

한국 사행산업 규제정책 변동과정에 관한 연구: 정책네트워크 변동과 정책산출을 중심으로*

김종국

국문요약

본 연구는 사행산업 규제정책중에서 특히 매출총량 규제정책과 불법사행산업 단속정책을 중심으로 어떠한 과정을 거쳐 정책이 형성되고 변동되었는지에 대해 정책네트워크 모형을 활용하여 분석하였다.

이를 위해 '정책행위자, 행위자의 상호작용, 권력구조를 구성요소와 분석지표로 사용하였다. 정책네트워크의 상호작용 양태를 대립형 상호작용, 공존형 상호작용으로 분류하고 권력의 분포는 집중적(유력한 정책중개자의 존재), 분산적(유력한 정책중개자의 부재)로 구분하였다. 이를 토대로 권력의 분포와 상호작용을 집중적 공존형 네트워크, 집중적 대립형 네트워크, 분산적 공존형 네트워크, 분산적 대립형 네트워크로 분류하고 이로 인한 정책변화의 성격은 점증적 변화, 급진적 변화, 절충적 변화, 소극적 변화로 보아 정책산출과의 관계를 설명하였다.

연구결과 제1기 규제태동기(1990.10.~2004.3.17) 사행산업의 정책변동과정은 분산적 공존형 네트워크 유형을 보였으며 정책산출은 절충적 변화의 성격으로 구분하였다. 제2기 규제형성기(2004.3.18~2008.11.17)는 집중적 대립형 네트워크의 유형을 보였으며 정책산출은 급진적 변화의 성격으로 구분하였다. 제3기 규제변동기(2008.11.18~ 2016.8.1)는 집중적 공존형 네트워크의 유형을 보였으며 정책산출은 점증적 변화의 성격으로 구분하였다.

시기별로는 제1기에는 정부주도적으로 사행산업 도입 및 확장되다가 제2기 시민단체(도박규제네트워크 등)와 국회주도로 사행산업통합감독위원회법이 제정(2008)되어 사감위 주도의 합법산업규제가 이루어지다가, 제3기에는 업종별 매출총량배분 기준변동 및 불법사행행위 성행에 따라 사감위에 불법단속기능을 강화하도록 하는 사감위법 개정(2012)이 개정되었다.

주제어: 사행산업 사행산업통합감독위원회, 매출총량 규제, 정책네트워크, 행위자, 상호작용

I. 서론

과거에는 사행산업의 문제는 경마로 인식되어 왔으나 경륜(競輪, 1994), 내국인카지노(2000), 체육진흥투표권(體育振興投票權, 2001, 이하 토토), 경정(競艇, 2002), 로또복권(2002), 소싸움경기

* 이 논문은 박사학위논문 「政策네트워크 모델에 의한 射倖産業 規制政策 變動過程에 관한 研究」의 일부를 보완·수정하였음.

(2011) 및 PC방, 게임방이 확대되고 2006년 '바다이야기'(사행성 성인오락 게임) 사태 이후부터는 불법사행산업(私設경마, 私設토토 등) 등 사행성 게임산업 전체 문제로 확대되었다.

불법 사행성게임 단속 명분으로 사행산업 통합감독 필요성이 제기되어 2007년 사행산업통합감독위원회법(이하 사감위, 사감위법)이 제정(1.26)되었다. 이로써 '경마·경륜·경정·체육진흥투표권·소싸움경기(이상 競走類)와 복권·카지노'는 사감위의 감독대상이 되었으나 PC방 등 기타 사행성 게임은 제외되었다.

개별 업종에 대한 규제 내용은 상이하여 일부 업종은 규제가 거의 없어 급성장을 하면서 사행산업 전체의 시장판도는 크게 변화되고 있다(김종국, 2016a).

한편 사감위 출범(2007)이후 합법사행산업은 5조원 증가(2008년 16조에서 2017년 22조원)하는 동안 불법사행산업은 30조원 증가(2008년 53조원에서 2015년 84조원)하면서 불법사행산업 단속 기능 확대 필요성 등이 논의되기 시작했다(김종국, 2016b). 사행산업에 대해서는 업종간 이해관계가 대립되는 곡절을 겪으면서 사감위 출범 초기에 설정되었던 매출총량정책은 2012년 법 개정으로 '매출총량정책'과 '불법사행산업단속(不法射倖産業團束)' 정책에는 큰 변화를 겪게 되었다. 경마의 경우는 우월적 지위를 상실하게 된 반면, 체육진흥투표권과 복권은 출범 초기의 열세를 역전시켜 지속성장할 수 있는 길을 열어 놓게 되었다.

본 연구에서는 사감위의 '매출총량정책'과 '불법사행산업단속정책'과 관련하여 최근 사감위법령 개정(2012년)까지 무엇 때문에, 어떠한 과정을 거쳐, 현재의 매출총량정책과 불법사행산업단속정책으로 변동되어 사행산업 시장구조를 변화시켰는지에 대해 검증해보고자 한다.

또한 제 18대 국회에서 제정된 '사감위법'이 19대와 20대 국회입법과정에서 정책이해관계자들의 입장과, 서로 다른 입장의 이해관계가 어떻게 조율되고 조정되면서 정책으로 결정되었는지를 정책네트워크(Policy Network Model) 모형을 적용하여 분석하여 우리나라의 사행산업 규제정책 변동과정의 특성에 대해 알아보고이에 따른 정책적 개선 시사점에 대해 알아보고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 사행산업 규제 현황 및 규제에 대한 연구

1) 국내 사행산업 시장규모

국내 합법사행산업의 총매출액(2017년 기준)은 총 21.7조원이며, 경마가 7.8조원, 복권 4.2조원, 토토 4.2조원, 경륜 2.2조원, 내국인 카지노 1.5조, 외국인 카지노 1.2조원, 소싸움경기 304억원이다. 2017년에는 총 6.1조원을 재정에 기여(제세 2.4조원, 기금 3.7조원)하였으며 경마 1.7조원, 복권 1.7조원, 토토 1.3조원, 카지노 5,200억원 순이다(사감위, 2017a:9). 불법사행산업시장은 2008년 53조원대에서 2012년 75조원(사감위, 2012), 2015년 84조원(사감위, 2016)이다. 불법사행산업의

규모는 추정기관마다 산출방법이 서로 달라 재정경제부(2006)는 경품용 상품권의 누적 발행액을 기초로 64조원으로, 국가정보원(2008)은 성인오락실, 사행성 PC방, 무허가 카지노를 종합하여 약 88조원으로 추정했다.

2) 사행산업 규제 현황

국내 사행산업은 경마, 경륜, 경정, 소싸움경기, 체육진흥투표권(토토), 복권(로또등), 카지노로 분류되며 사감위를 통한 사행산업에 대한 규제는 <표 1>과 같다.

<표 1> 사행산업에 대한 규제내용

규제항목	규제 내용 설명	규제 강도		
		토토	복권	경마
매출총량	사행산업 전체 매출총량을 GDP의 일정비율로정하고, 업종별 유병률 등을 감안하여 업종별로 매출액규모(총량)를 할당	●	●	●
영업장수 총량	사행산업의 판매점(영업장)수를 동결하거나 특별히 허용하는 경우에만 개설할 수 있도록 영업장의 수(총량)을 업종별로 정함	×	×	●
교차투표 제한	경마장(경륜장, 경정장)에서 타경마장(경륜장, 경정장)의 경주실황에 대해 판매를 하는 교차경주수 비율을 정해 발매를 억제함	×	×	●
인터넷베팅 제한	경마장(장외매장)에서 직접 구매하지 않고 인터넷등을 통해 발매하는 것을 못하도록 규제함	×	×	●
전자카드 강제도입	마권등을 구매할 때는 사전에 반드시 계좌를 개설하고, 실명제로, 일정금액이하로만 전자카드 방식으로 구매할 수 있도록 함	×	×	●

※ ●: 강한규제, ○: 약한 규제, ×: 규제안함

출처 김종국(2015), 한국사행산업의 규제정책에 관한 연구', 한국행정학회 학술대회

모든 규제를 다 받는 업종은 경마, 경륜, 경정, 카지노, 소싸움이며, 매출총량만 규제받는 복권, 체육진흥투표권(토토)이 있다.

복권과 체육진흥투표권은 설치개소나 설치장소의 제한을 거의 받지 않는 영업장(판매점)이 수 천개소가 넘지만, 영업장 설치에는 사실상 규제가 없다. 반면에 전국적으로 수십개소에 불과한 장외판매점(경마, 경륜등)에 대해서는 개설중단, 이전요구, 승인조건 강화 등으로 강력하게 규제를 하고 있다. 사행성과 중독성 확산정도를 고려하여 규제강도가 결정되어야 하지만 사업장이 전국에 깔린 업종(복권 등)에 대한 규제는 오히려 덜한 편이다(김종국, 2017:35).

국내 사행산업에 대해 사감위는 불법사행산업에 대해서는 사실상 규제를 하지 못하며 합법업종에 대해서만 상이한 기준을 적용하여 특정업종은 매출총량을 확대하고 일부 업종은 점유비를 낮추는 정책으로 요약할 수 있다(김종국, 2015:153).

3) 사행산업 규제정책 관련 선행연구

사행산업 연구동향을 보면 합법사행산업외에도 최근에는 급속히 확산되는 불법사행산업의 폐

해와 이를 예방하기 위한 정책방향, 사감위 감독체계, 도박중독유병률, 도박중독폐해, 규제정책의 문제점과 개선방안 제시 등을 비롯, 불법사행산업실태 관련 논문이 다수 존재한다.

먼저 도박중독유병률 분야에 대해서는 KNODS의 신뢰도와 타당도에 대한 김교현(2003), 유병률조사의 문제점에 대한 이흥표(2009, 2013), 유병률 활용정책에 대한 김종국·이흥표(2016)의 연구를 들 수 있다. 다음으로 도박중독폐해 분야에 대해서는 도박중독의 사회적 비용과 관련한 전종설·김세완·정익중·조상미·김선민(2011), 도박중독 고찰에 대한 조광익(2011), 경주스포츠 도박중독 대응방안의 오세연(2013), 경품사행성과 관련한 이은주(2005), 온라인카지노 사행성완화에 대한 탁연숙(2011), 사행성 중독성 실증연구 관련한 배영목·금선옥·김상미(2013)의 논문이 있다. 사행산업 규제정책 분야에 대해서는 경정 정책변동과 관련한 박용성·이은철(2011) 도박산업의 타당성에 대한 이재훈(2003), 복권정책 특성에 대한 김한창(2006), 토토 규제문제 관련한 전훈(2008), 과잉규제의 역설에 대한 김정호·김창수(2009), 사행산업 규제 개선방안의 황보현우(2009), 건전화방안의 박철호(2009), 상한선 규제의 적정성과 총량규제 쟁점과 관련한 최성락(2012, 2013), 건전화 정책효과의 정인균(2012), 복권정책 설정과정에 대한 문혜정(2013), 도박중독성과 총량규제 개선방안에 대한 이연호·배영목·임병인(2013), 사행산업 대체성과 총량규제개선방안에 대한 이연호·박찬일·김상미·이남(2014), 정책환경변화와 대응방안에 대한 정해상(2015), 사행산업 영업장 설치 개선방안에 대한 김종국·성욱준(2016), 규제정책이 사행산업 시장구조에 미치는 영향에 대한 김종국(2016), 사감위 문제점과 개선방안에 대한 김종국(2016)의 논문이 있다.

불법사행산업실태 분야에 대해서는 사이버도박의 문제점과 대응에 대한 김현동(2012), 불법사행산업 실태와 대응전략에 대한 김도우(2012), 불법토토 처벌 강화정책 효과에 대한 박준휘·최성락·오시영(2014), 불법도박의 사회적 폐해에 대한 서원석(2016), 불법도박 근절대책에 대한 김종국(2016)의 연구가 있다.

그러나 사행산업 규제정책의 수립 및 적용, 변동, 정책행위자들간의 정책네트워크구조와 정책행위자간의 상호작용의 관계 등의 역학관계로 인한 규제정책의 변동에 대해 시대적으로 구분하여 분석한 연구는 아직까지는 없는 실정이다.

2. 정책네트워크 변동에 대한 연구

정책네트워크는 특정한 정책 이슈(policy issue)를 중심으로 형성되며, 정책네트워크에는 다양한 정책행위자들이 참여한다(김옥일, 2008:20-22, 유대선, 2004:45 -46). 정책네트워크모형에 대해 이현우(2012:19)는 '네트워크 분석(network analysis)을 통해 다양한 정책참여자들의 상호작용으로 구성되는 정책결정 과정에 결합하려는 시도'로 본다.

정책네트워크 개념에 대해서는 송희준·송미원(2002)은 '개별적인 이해관계를 가진 다양한 공사행위자들이 정책이익을 획득할 목적으로 정책결정과정에 참여하는 상호의존적인 작용으로 연계된 구조'로 본다. 김현·정예슬(2012)은 '정책결정 과정에 참여하는 다양한 참여자들이 상호작용의 관계 속에서 다양한 형태의 네트워크를 형성하는 것'이라고 한다. 성욱준(2013:30)은 정책네트워

크 개념을 '일정한 정책맥락 하에서 공식적·비공식적 다양한 행위자들이 그들의 정책목표를 달성하기 위해 상호작용하며 정책을 도출해 가는 과정'으로 정의한다.

본 연구에서는 정책네트워크 개념을 '정책결정 과정에 참여하는 공공 및 민간부문의 공식적, 비공식적 참여자들이 자원배분을 둘러싼 다양한 목표와 영향력에 따른 행위자간의 경쟁과 협력활동을 수행하는 과정에서 상호의존성에 기반하여 행위자간에 관계구조를 형성하는 것'이라고 정의한다.

다음으로 정책네트워크 구성요소에 대해서는 다음과 같은 다양한 연구가 제시되고 있다. Rodes & Marsh (1992)는 '멤버십(membership), 통합성(integration), 자원배분(resource), 권력(power)', Waarden(1992)은 행위자(actors), 기능(function), 구조(structure), 행위규칙(rules of conduct), 제도화(institutionalization), 권력관계(power relations), 행위자전략(actor strategies)', 김순양(2009)은 '참여자의 수, 주도적 행위자, 정책이해, 상호작용', 진상기(2009)는 '행위자특성, 상호작용, 네트워크 구조', 김윤미(2011)는 '행위자(수, 유형, 특징, 입장등), 상호작용(갈등과 협력), 구조(구조적 특징)', 이현우(2012)는 '정책맥락과 정책이슈, 정책네트워크(행위자, 관계구조, 상호작용), 정책산출'로 설명하고 있다.

본 연구에서는 상기 연구를 토대로 하여 정책네트워크 모형의 구성요소를 1) 정책행위자 2) 상호작용 3) 네트워크 권력구조로 나누어 설명하고 한다.

1) 정책네트워크에서 정책행위자는 가장 기본적인 구성요소가 된다. 성옥준(2013:37)은 '정책행위자에 대한 분석지표로 선행연구들은 행위자의 수(범주), 행위자의 유형, 행위자의 참여목적, 행위자의 동원 가능한 자원 등으로 구분하며 행위자수는 정책네트워크에 참여하여 전체 정책네트워크의 크기를 결정하는 지표가 된다'고 한다. 김채규(2010:25)는 네트워크에의 참여자의 속성을 반영하여 행위자를 공식적·비공식적 행위자, 정부·개인·전문가·이익집단 등으로 나눈다.

사행산업의 정책행위자 중에서, 공식행위자로는 사행산업통합위원회, 복권위원회(복권 감독), 문광부(경륜, 경정, 체육진흥투표권, 외국인카지노 감독), 농식품부(경마 감독), 산자부(내국인카지노 감독) 등으로 구분한다. 비공식행위자로는 시민단체(도박규제네트워크), 대중매체, 지자체(장외발매소 소재), 사행사업자(한국마사회, 국민체육진흥공단, 강원랜드 등), 이익단체(토토·복권 판매자, 말생산자 등) 등이 있다. 한편 사행산업 총괄감독부처인 사감위가 사행사업자 등 기타정책행위자간의 이해관계 조정이 쉽지 않은 경우는 국무조정실이나 국회(상임위)가 나서서 정책의 방향을 조정하는 중개자의 역할을 행해오고 있다. 실제로 매출총량 배분정책의 변동과 관련해서는 사행사업자와 감독부처간의 첨예한 대립에 대해서는 국무조정실과 국회 등이 나서서 도박중독유병률 높은 업종의 매출액을 낮은 업종으로 이관하는 입법화 조치를 한 바 있다. 합법에 대한 규제 불합법이 확산되는 부작용 해소를 위해 사감위의 불법단속 기능을 강화하는 사감위법 개정 등은 국회 등의 주도로 이루어졌다.

여기서 정책중개자(policy broker)는 정치인과 관료, 시민단체 등 해당 정책의 성격이나 정책 환경에 따라 다양한 행위자들이 담당하게 되는데 정책행위자와 중개자의 구분이 명확하지 않을 수 있다(김순양, 2006). 사행산업에서 정책행위자이면서도 정책중개자 역할을 행하는 기관은 국무조정실, 국회, 사행산업통합감독위원회를 들 수 있다. 정책중개자는 중립적이어야 한다는 것 보다는

실제 정책과정에서 대립하는 행위자 간 이해관계에 대해 서로 만족할 수 있는 정책대안을 증개·조정할 수 있는 역량(전문성, 공식적 권한, 정치적 교섭력, 신뢰성, 중립성)을 구비하는 것이 중요하다(박용성·최정우(2011)).

2) 상호작용을 김채규(2010:28)는 ‘행위자간 상호의존성에 토대를 두고 있으므로 정책네트워크 분석은 행위자들의 상호의존성을 바탕으로 그 상호의존성에 대응하기 위해 사용하는 전략 및 행위자들의 상이한 전략의 상호작용에 따른 결과에 연구 초점을 맞춘다’고 한다. 유대선 (2004)은 정책행위자들 간의 상호작용을 갈등정도를 중심으로 협력적 관계, 갈등적 관계로 구분하여 분석하였다.

3) 네트워크 구조는 행위자들 사이에 형성된 상호작용이 지속적 관계를 통해 전체네트워크 속에서 일정한 틀을 가지게 되는 것을 의미하며 이러한 구조는 행위자들의 행동이나 관계에 의해 형성되지만, 형성된 구조는 행위자의 행동을 제약(constraint)하거나 유인(incentive)하는 역할을 하게 된다(성욱준, 2012:38-39).

정책네트워크에서 강력한 권력과 영향력을 가진 정책증개자의 존재여부에 따른 정책네트워크의 권력구조(집중, 분산), 상호작용양태(공존, 대립)에 따른 정책변화 성격(점증, 절충, 급진, 소극적 변화)의 특성을 반영하여 본고에서는 <표 2>와 같이 정책네트워크의 유형을 분류하고 유형에 따른 정책산출 내용(정책변화 가능성)의 관계를 분석하고자 한다. 규제정책의 수립 권한이 특정부처에 집중화되어 있는지, 여러 부처등에 분산되어 있는지, 정책결정을 둘러싼 정책행위자와 사행사업자 등 이해관계자와의 관계가 건전화 등 공동의 목표에 공감 또는 갈등으로 인해 공존하거나 대립하는지의 관계를 분석하게 된다. 그러한 과정을 거쳐 얻어지는 정책산출의 결과가 사행산업의 건전발전이라는 본연의 목표 달성을 하는데 어느 정도의 변화를 가져오는지의 정도에 따라 정책변화의 성격을 점증, 절충, 급진, 소극적 변화로 구분하였다. 본 연구에서는 사행산업 정책행위자 중에서 통합적 감독권한을 행사하는 사감위가 존재하지만 사감위 출범 전후 시기별로 기존 사행산업을 관장하던 정부부처의 대응 여하에 따라서 규제내용이 달라지고, 정책조정 과정에서 상반되는 이해관계(매출총량 정책 등)로 인해 규제정책의 변화가 급진, 점증, 절충, 소극적 변화의 성격을 보이고 있다는 점을 추가하였다.

〈표 2〉 권력 구조에 따른 정책네트워크 유형과 정책변화 가능성 분류

권력구조	상호작용 양태	
	공존형	대립형
집중적	집중적 공존형 네트워크 (점증적 변화)	집중적 대립형 네트워크 (급진적 변화)
분산적	분산적 공존형 네트워크 (절충적 변화)	분산적 대립형 네트워크 (소극적 변화)

출처: 저자 작성, Adam & Kriesi (2007: 135), 성욱준(2013: 69), 김정훈(2015:511)을 참고하여 재정립

이러한 기준에 의한 정책네트워크 하위유형은 정책 산출과정과 산출내용, 정책변화의 성격과 밀접한 관련이 있으며 이를 유형별로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 집중적 공존형 네트워크는 강력한 정책행위자가 존재하여 정책중개자의 역할을 동시에 수행하고 정책형성 과정에서 의견을 달리하는 집단에 대해서도 공동의 목적을 위해 설정 정책목표의 달성을 위해 상호 협력적 상호관계를 유지하는 유형이다. 이는 강력한 정책행위자를 중심으로 정책형성이 진행되며 상호이익이 침해되지 않고 당초 계획 목표대로 비교적 단기간에 정책산출이 이루어지면서 사행산업도 기존 진흥정책에서 일정한 규제가 필요하다는 방향으로의 점증적 변화를 이끌게 된다는 것이다.

둘째, 집중적 대립형 네트워크는 정책행위자가 서로 대립되는 정책목표를 놓고 협상을 하여 갈등이 노출될 수 있는데 보다 더 강력한 정책주도자가 자신의 영향력을 이용하여 자신이 원하는 방향으로 변화를 추구하는 유형이다. 따라서 정책목표가 다른 행위자들의 이익을 침해할 소지가 있으며, 일방적인 힘으로 정책을 밀어붙여 급진적 변화를 이끌어 정책형성 이후에도 갈등이 지속될 여지가 있다. 정책행위자간 이해관계 대립에도 불구하고 사감위가 여론등의 지지를 받고 사행산업 규제정책을 주도적으로 성사시킨 예를 들 수 있다.

셋째, 분산적 공존형 네트워크는 강력한 정책행위자가 존재하지 않아, 각 정책네트워크간에 제시된 정책목표를 놓고 정책행위자간에 상호 협력적 협상과정을 통해 공동의 이익이 되는 방향으로 정책결정이 이루어지는 유형이다. 당초 제시한 목표와는 내용이 달라질 수 있지만 상호협력과 보유자원의 상호교환 과정을 거쳐 절충적 변화를 추구하므로 상호 절충적 만족을 기대할 수 있다. 사감위가 정책행위자와의 상호이해 관계조정을 통해 사감위법 개정을 추진한 사례(매출총량규제 변경, 불법사행산업단속 추가 등)를 들 수 있다.

넷째, 분산적 대립형 네트워크는 강력한 정책중개자가 존재하지 않고 서로의 입장이 상반된 상황에서 상호 제시한 정책목표에 대해 쌍방의 양보나 타협을 기대할 수 없는 유형이다. 자신보다는 힘이 더 낫다고 생각되는 정책행위자를 따르면서 갈등이 장기화되고 고착화되어 쉽게 정책결정이 이루어지지 않아 소극적 변화(현상유지)를 보이는 유형이다. 이상의 논의를 바탕으로 본고에서 분석하고자 하는 정책네트워크 구성요소, 구성변수, 하위 지표 측정내용을 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 정책네트워크 모형의 분석변수와 하위분석지표

구성요소	변수	하위 측정지표
정책환경	일반적 환경	- 정치·경제·사회문화적·기술적 환경
	외부적 사건	- 로도복권발매(복권및복권기금법 제정) 및 과열 - 바다이야기 사태발생(사감위법 제정) - 매출총량제 기준변경 및 불법사행산업단속 강화(사행산업 통합감독위원회법 개정)
정책이슈	세부정책 의제	- 합법사행산업만 규제(불법산업 팽창:풍선효과) - 불법사행산업 규제강화, 합법산업 자율성 보장
정책행위자	주요행위자의 범위	- 국회, 정부(기재부, 문광부, 농식품부), 사행산업통합감독위 - 사행사업자, 시민단체, 언론, 지자체
정책중개자	갈등조정 주체	- 갈등 감소와 합리적 타협점 모색
상호작용	상호작용 양태	- 대립형 상호작용·공존형 상호작용
네트워크 구조	권력의 분포	- 집중적: 유력한 정책중개자의 존재 - 분산적: 유력한 정책중개자의 부재
하위유형	권력의 분포·상호작용	- 집중적 공존형 네트워크 - 집중적 대립형 네트워크 - 분산적 공존형 네트워크 - 분산적 대립형 네트워크
정책변화	정책변화 성격	- 점증적 변화 - 급진적 변화 - 절충적 변화 - 소극적 변화
정책산출	정책산출 과정	- 호혜주도적·호혜협력적 이익조정 협상 - 일방강압적·대립갈등적 협상 부재 및 갈등 장기화
	정책산출 여부	- 정책목표에 부합한 구체적 정책결과 산출 여부
	정책산출 내용	- 주도적 행위자의 이익 및 기타행위자의 이익조화 - 최초 의도한 정책목표와 최종 산출된 정책과의 차이

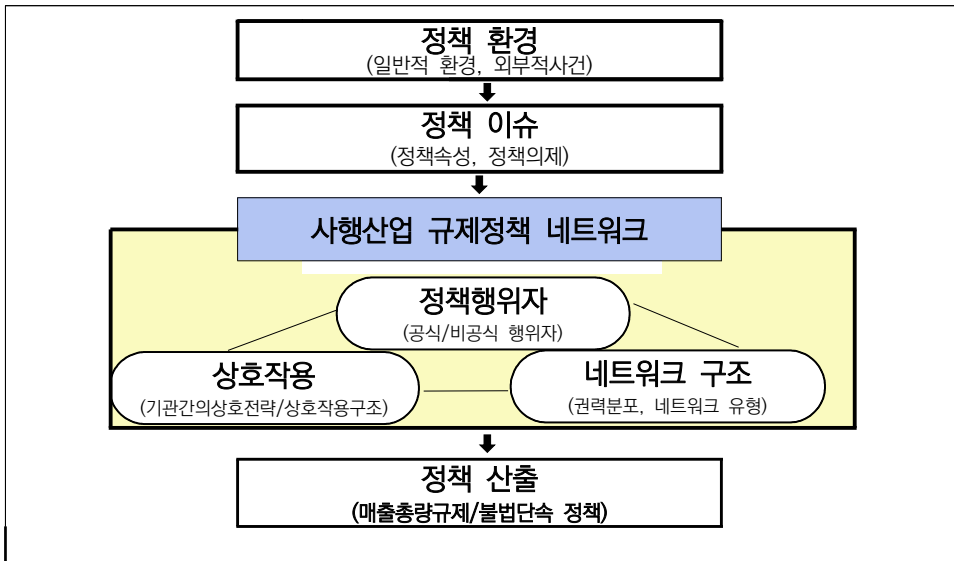
출처: 저자 작성, 성옥준(2013: 71)의 분류 유형에 따라 재분류 및 재정리

Ⅲ. 연구분석틀과 연구문제

1. 연구분석틀

본 연구에서 〈그림 1〉은, 사행산업 주요 규제정책(매출총량 규제정책과 불법사행산업 단속정책 등)의 변동과정을 설명하기 위한 연구분석틀이다. 정책네트워크 모형은 외부변수로서 정책환경, 정책이슈, 정책네트워크의 구성요소로서 정책행위자, 상호작용, 네트워크구조, 정책산출로 구성된다(성옥준, 2013). 여기서는 서로 다른 이해관계에 기반한 정책행위자들이 어떠한 상호작용과 정책중개자의 조정과정을 거쳐 산출되고 변동되었는지를 파악하고자 한다.

〈그림 1〉 정책네트워크 연구분석 모형



사행산업 규제 정책결정과정에 참여하는 규제기관, 사행산업 감독부처, 사행사업자, 시민단체 등 공식적, 비공식적인 행위자들은 어떻게 지지 또는 반대하는 상호작용을 행하며 어떠한 정책네트워크 구조가 형성되는지를 알아본다. 공식적, 비공식적 정책행위자들은 정책네트워크 구조내에서 규제필요성, 규제의 강도, 규제완화 등을 놓고 갈등하거나 대립하는 경우와 서로 협의하고 타협하거나 절충하는 등 정책중개자와의 상호작용 과정을 거쳐 규제 정책을 수용하거나 대안을 모색하면서 최종 정책을 산출하며, 또한 새로운 정책으로 변동하는 과정을 거치게 된다.

일련의 정책결정과정에서 규제완화 요구자들은 사감위법 제정이후, 2012년 사감위법 시행령 개정으로 사행산업 시장구조를 도박중독유병률이 낮은 업종의 매출총량을 늘리도록 유도하였다. 사행산업을 총괄하는 사감위가 갈등관계 조정이 어려운 경우는 국무조정실이 갈등을 조정하여 최종 정책산출물을 도출하기도 한다. 이 과정에서 정책행위자간의 정책을 중재하는 정책네트워크의 역할이 중요하다.

상호작용은 주로 행위자들이 상호작용과정에서 채택하는 전략을 중심으로 네트워크구조와 상호작용과의 관계, 그러한 구조 및 상호작용 결과로 나타나는 정책산출과 관련해서는 최종적인 정책의 내용, 반영된 이해를 통해 정책네트워크 속성이 정책산출에 미치는 영향 및 정책변화의 성격에 대해 분석하게 된다.

본 연구모형은 일반적인 정책네트워크 모형의 구성변수에서 보여주는 정책환경 외에 사행산업의 속성(규제정책)을 반영하여 정책이슈에 따라 정책행위자들 간의 상호작용의 양태와 권력의 분포(집중·분산)에 따른 정책네트워크의 유형과 정책변화(점증, 급진, 절충, 소극)의 성격을 규명하였다.

2. 연구문제

본고의 정책네트워크 모형을 통해 설명하고자 하는 연구문제는 다음과 같다.

1) 사행산업 규제정책(매출총량규제, 불법사행산업단속) 수립과정에서 서로 대립하는 정책행위자들은 누구이며 이들은 정책결정에 어떻게 관여하였는가?

2) 규제정책 관련 정책행위자간의 대립되는 주장 등은 어떠한 조정과정을 거쳐 정책변동에 반영되었으며 어떠한 외부적 사건 등이 규제정책(매출총량규제와 불법사행산업단속 정책 등)의 형성과 변동에 영향을 미쳤는가?

3) 사행산업의 매출총량 규제와 불법사행산업단속 정책을 결정하는 과정에서 정책행위자간에는 어떠한 정책네트워크 유형과 상호작용 및 중재절차를 거쳐 최종적인 의사결정이 이루어 졌는가?

4) 사행산업 정책네트워크 과정의 최종산출물로서 사행산업의 시장구조는 어떻게 변화되었는가?

3. 연구의 시간적 범위 구분

사행산업규제정책(매출총량, 불법사행산업단속)의 형성과 변동과정에 관한 본 연구의 시간적 범위는 1922년 5월 국내 최초 경마시행 때부터 최근 제20대 국회에서 사감위에 대해 불법사행산업 단속권한을 부여하여 기능을 강화하는 사감위법 개정안이 발의된 2016년 8월 1일까지이다.

사행산업에 대한 규제가 거의 없던 시기부터 사행산업의 급격한 확장에 따른 반작용으로 도박 규제네트워크 등이 출범하고 ‘바다이야기 사태’(2006)로 사행산업에 대한 본격적인 규제가 이루어진 시기 등을 기준으로 <표 4>와 같이 3개의 기간으로 나누어 분석하고자 한다.

〈표 4〉 매출총량정책 변동 주요사건 시기 구분

구분	주요사건발생	시기의 특징
규제태동기 (1990.10~2004.3.17)	사행산업 영업장 지속 개장	재정수입 목적으로 지자체등 정부주도로 사행산업 도입, 확장(로또 복권 등)에 따른 복권 및 복권기금법 및 시행령 제정
규제 형성기 (2004.3.18~2008.11.17)	바다이야기사태('06) 발생	도박규제네트워크 출범, 사감위법 제정, 건전발전종합계획 확정
규제 변동기 (2008.11.18~2016.8)	매출총량 배정기준 개정, 불법사행산업 단속 필요성 제기	사감위법, 시행령 개정으로 매출총량 제외 가능거거 신설, 사행산업 시장구조 변혁(도도와 복권매출총량의 급증), 의원입법에 의한 사감위에 불법사행산업 단속기능 추가법안 제기

먼저 제1기인 사행산업 규제태동기(1990.10~2004.3.17)는 제주경마장 개장(1990.10)부터 경륜장 개장(1994), 경정장 개장(2002.6), 체육진흥투표권(토토)발매(2001), 내국인 카지노개장(2000), 로또발매(2002.12.2)가 된 이후, 로또복권이 4조원(예상의 10배)대로 과열되어 사회문제화 됨에 따라 복권및복권기금법 제정(2004.1.27) 및 시행령이 제정(2004.3.17)되고 이로 인해 다른 사행산업도 사업장 신설 발매 및 중단사태에 이르는 등 모든 사행산업이 계속적으로 확장되다 복권열풍을 계기로 규제를 맞게 되는 시기까지를 규제태동기로 구분하였다.

제2기 규제형성기(2004.3.18~2008.11.17)는 복권및복권기금법 제정(2004.1.29.) 이후 복권위원회 출범(2004.4), 영상물등급위원회의 사행성게임허가 때부터 사감위의 매출총량 등 규제정책 방향이 확정(2007.12.26)되고 '사행산업 건전발전 종합계획'이 확정된 때(2008.11.17) 까지로 구분하였다.

제3기는 규제변동기(2008.11.18.~2016.8.1.)로 매출총량 규제정책 확정(2008.9), 매출총량 배분 기준을 변경하는 사감위법이 개정(2002.12)되고 사감위에 불법사행산업단속권한을 부여하는 사감위법 개정안이 발의(2006.8)된 때로 구분하였다.

이상의 논의에서 사행산업을 둘러싼 2000년대 초반을 전후로부터 현재까지 사행산업을 둘러싼 진흥과 규제정책의 형성과 변동과정에서 발생한 주요 사건들을 보다 세부적으로 연도별로 정리하면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 사행산업 진흥 및 규제정책 변동 사례 주요사건

구분	내용	
규제 태 동 기	1990.10.28~1996.5.3	제주경마장 개장('90.10), 경륜경정법 제정('92.7), 잠실경륜장 개장('94.10), 서울월드컵축구 유치확정('96.5.3)
	1999.2.8	음반·비디오물및게임물에관한법률제정('99.2.8) 및 시행('99.5.9)
	1999.8.31	토토 발행 근거 신설: 국민체육진흥법 개정('99.8.31), 시행령 개정('00.7.27), 시행규칙 개정('00.11.3)
	2000.10~2001.10	내국인 카지노(스몰)개장('00.1.28), 창원경륜장 개장('00.12.8), 체육진흥투표권(토토) 발매('01)
	2001.5~2002.2	음반비디오물및게임물에관한법률 개정('01.5.24),시행('01.9.25), 게임제공업(pc방):등록제→신고업(2001.5.24), 게임장을 지정제에서 등록제로 전환('01.12.24), 게임장 경품 취급 고시개정-문화상품권. 도서상품권을 게임장 경품으로 허용
	2002.6~2002.12.31	하남 경정장 개장('02.6), 로또발매('02.12), 내국인카지노개장('03.3)
	2003.1.30.~2005.4	스크린경마(1.30, 9.5) 등급분류허가로 사행성게임장 등급, '바다이야기' 등급분류 허가('04.12.7), 상품권 인증제('04.12.31)→상품권 지정제('05.7.6)
	2003.6.30	도박규제 전국네트워크 창립(전국 300여시민, 종교단체)
	2004.1~2004.3	복권및복권기금법 제정('04.1.29), 시행령('04.3.17)
	2001.~ 2004..3	지방 장외발매소등 사행사업장 신설반대 및 신설 중단
규 제 형 성 기	2005.2~2005.3	손봉숙의원, 임시국회에서 사행산업통합감독위설치 설치촉구('05.2.17),손봉숙의원, 카지노업 및 경륜·경정 감독위원회 설치법안 제출('05.3.15)
	2005.4~2006.1	문광부, '사행산업건전화방안' 보고('05.4.7), 사행성 게임장 근절을 위한 종합대책을 수립·시행(게임장 등록제, 등급심사제 및 경품지급제도를 전면 재검토)('05.9), 정부TF, '사행성게임근절대책'발표 ; 일반 게임장 24:00~09:00까지 심야 영업시간 제한등('06.1.11)
	2005.9~2006.2	부산경남경마공원개장('05.9.30), 광명경륜장 재장('06.2)
	2006.7	스크린경마, 바다이야기 사태
	2006.7.27	'도박산업규제및개선을 위한 전국네트워크(300개 시민,사회,종교단체로 구성),유사도박장(성인오락실/성인PC방) 규제촉구 기자회견
	2006.7~2006.11	당, 정 고위정책조정협의회, 불법 사행성 게임장 및 성인PC방 근절 대책: 사행성 게임장에서 경품용 상품권 제도 폐지('07.4.28이후), 성인용게임장 등록제에서 허가제로 전환('06.7.27), 음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률폐지('06.10.29), 게임산업진흥에관한 법률 제정(4.28) 및 시행('06.10.29): 상품권 지급과 환전 금지, 관계기관합동TF, 사행성 게임 근절대책 추진상황 점검 및 향후조치계획 점검('06.11)
	2006.12.~2007.7.27	사감위법 국회본회의통과('06.12.22), 게임산업진흥에관한 법률 개정('07.1.19), 사감위법 제정(7.27시행), 시행령(7.27제정) 시행.

	2007.2~2007.4	사행성게임장 경품권 폐지, 사행성 PC방 폐쇄등 단속('07.2), 게임산업진흥에관한법률(개정)시행('4.20) ; 일반게임제공업(등록제→허가제), PC방(자유업→등록제), 사행성 게임물 정의를 신설하여 사행성 게임물에 해당하면 등급분류 거부가능('07.4.20)
	2007.7~2007.12.26	국무조정실, 사행산업전반 및 업종별 총량조정 기준 마련토록 사감위에 지시('07.7.16), 사감위, 국무총리소속 위원회로 발족('07.7.19), 사감위, 사행산업 규제정책방향 의결('07.12.26)
	2008.1~2008.9	사감위, 매출총량규제방향 설정('08.5.9),매출총량등 종합계획 주요골자발표-매출총량 등('08.8.5), 사감위전체회의, 총량규제정책 확정('08.9.11)
	2008.11.17	사행산업 건전발전 종합계획 확정(2008~2013년 5개년계획)
규제 변 동 기	2008.11.18~2011.8	사감위에 불법사행산업 감시 및 단속 기능추가 법안 제출 및 폐기(임기만료) :한선교, 김동철, 안상수, 정장선의원
	2011.9.3	소싸움경기장 개장
	2012.5.23	사감위법 개정: 매출총량조정, 도박문제관리센터 신설, 불법감시신고센터 신설등 시행령 개정('12.11.23)-총량등
	2013.1~2016.8	사행산업 전자카드 확대 추진(경마 경륜 경정, 카지노), 복권, 체육진흥투표권 매출총량 배분 확대('12년 각각 4~5천억원 증가),경마 매출총량 규모 및 점유비 축소(약 1조원 감소)
	2016.6	정부입법으로 사감위에 불법사행산업단속업무를 추가하고 불법사행산업단속업무종사자에게 사법경찰권을 부여하는 조항신설 개정안 추진
	2016.8.1	사감위법 개정안 발의(도중환): 사행산업 관계행정기관장의 사행산업허가 또는 승인 전 사감위 사전동의, 지역주민의견 청취, 사행산업영향평가실시, 기존 사행산업시설은 3년마다 사후영향조사 실시(사감위)

IV. 분석결과

1. 사행산업 규제정책 변동과정 분석

1) 사행산업 규제태동기(1990.10. ~ 2004.3.17)

(1) 정책환경과 정책이슈

제1기 규제태동기는 사행산업을 “진흥대상”으로 인식하여 “정부주도형 사행산업의 경쟁적 도입”으로 사행산업을 재정 재원을 조달하는 창구로 인식되었다. 이때는 사감위법 제정 이전이라서 개별법에 의한 사행산업 관리방식이 적용되던 시기였으므로 개별 감독부처의 의지에 따라 사업을 확장할 수 있었다.

초기에는 정부주도형으로 사행산업을 도입하였으며 사행산업중독문제가 제기(남경필 의원)됨에 따라 도박상담치유센터(한국마사회 유켄센터, 1998)가 설립되어 경마도 주식의 ‘자기책임’하의 투자원칙이 강조되었다. 또한 사행성 게임 확산 및 경마, 경륜, 경정 매출액 감소, 불법사행산업 규모 확대에 따른 규제 필요성이 제기되면서, 사행성게임의 통제를 위한 사감위법이 제정되는 계기가 되었다.

(2) 정책네트워크 분석

① 정책 행위자

이 시기의 사행산업의 확대를 둘러싼 정책행위자는 국회, 국무총리실, 문화관광부, 농림부, 복권발행조정위원회와 사행사업자(복권 수탁사업자, 한국마사회, 국민체육진흥공단 및 토토수탁사업자, 강원랜드)와 이해관계자(말생산, 복권 및 토토 판매점)와 도박반대단체(시민단체 등) 등이다.

초기에는 지자체의 세수증대 목적으로 국회의원이거나 사행산업 감독부처가 주도하여 사행산업(경마 등)을 확장시켰다. 특히 IMF 구제금융사태(1997. 12.5) 이후 김대중 정부(1998~2003년)는 로또복권, 체육진흥투표권, 강원랜드 내국인 카지노 등이 허가하는 등 사행산업규제는 비교적 관대하였다. 2000년을 전후하여 복권위원회가 로또복권을 도입하고 문체부가 체육진흥투표권을 도입하여 전국적으로 수만개소의 사업장이 급속하게 확장되었다.

복권의 경우는 복권발행조정위원회(1991.2~1998.12), 복권발행협의회(2000.3~2001.12), '복권발행조정위원회(2002.3~2004.3)가 중요한 정책행위자이다. 발행기관간 복권발행규모 및 당첨금 등을 조정('91~'98), 발행기관들이 연합한 온라인복권(로또)으로 통합 결정(1998.12), 복권경쟁과 열 예방을 위한 '통합복권법' 제정 논의('02.3~'04.3)를 거쳐 복권및복권기금법 제정(2004.1)으로 복권위원회(합의제 행정기관, 위원장은 국무조정실장)가 복권발행기관 통합일원화, 복권기금관리 및 복권정책을 동시에 수행하는 막강한 권한을 행사하게 되었다.

한편 문광부는 국민체육진흥법의 국민체육진흥공단을 통해 '체육복표' 발행근거로 '체육복권'을 발행하였고, 기재부가 난립하던 복권을 온라인복권(로또)으로 통합하자, 체육복권 발행을 중단하는 대신 로또복권 발행수익금을 배분받는 방식으로 체육진흥기금을 확보하면서 기획재정부와 긴밀하게 사행산업을 확장시켰다.

경마도 당시 관장부처(1992.1.1~2001)였던 체육청소년부가 주도하여 경마를 마필개량증식과 축산진흥보다는 스포츠인 경마시행 위주로 운영하면서 영업장의 민간자금 활용방식을 적용하는 방식으로 사업을 확장하였다.

사행산업이 정부주도로 급속히 확산되게 되자 시민단체(NGO)들의 권위주의 체제에 대한 도전이나 경제적 불균등에 대응한 정부정책에 대한 견제에 나섰다.

2002년 로또복권이 출범하면서 발매 이듬해에 연간 복권매출액이 4조원이 넘어섰고, 전국에 수만개소의 체육진흥투표권과 로또판매점이 개설되면서부터 사행산업 반대여론이 조성되기 시작했다. 2003년 로또복권이 예상매출액의 10배 이상 판매로 과열화되자 기관간 수익금배분 및 사용에 관한 법률적 근거를 마련하기 위한 복권법제정 필요성이 제기되었다(2014복권백서, 2014:59).

② 행위자간 상호작용: 공존형 상호작용

제1기 규제태동기에는 정부주도로 사행산업을 확장하였고 타 사행산업에 대해서는 상호 불간섭적 입장으로 해당 업종의 감독부처 중심으로 관리감독을 행하였다. 경마 독주 시기였으므로 타사행산업 중에서 문화관광부와 복권위원회(국무조정실)에서 소관 사행산업인 경륜과 경정을 집중 육성하는 계기가 되었다. 문광부는 경륜·경정만으로는 국민체육진흥기금 조성이 어렵다고 보고 대

체 기금 확보수단으로 체육진흥투표권을 도입(2002)하여 집중육성하는 장기전략을 수립하였다.

복권의 경우도 온라인 로또복권(6/45)을 도입(2002.12)하여 2002년 9,796억에서 2003년 4조 2,342억원으로 성장시켜 복권시장을 로또복권 중심으로 통합하였다. 이는 강력한 힘을 가진 국무조정실이 관장하는 복권위원회가 주도적으로 다른 관계부처를 설득하여 단일 복권으로 통합한 상호작용의 결과였다.

이시기의 사행산업 정책행위자들은 해당 업종의 규모확대를 통한 재정, 세수, 기금확보 목적을 위해 국회나 정부등과는 공존형 상호작용 관계를 맺어 왔다.

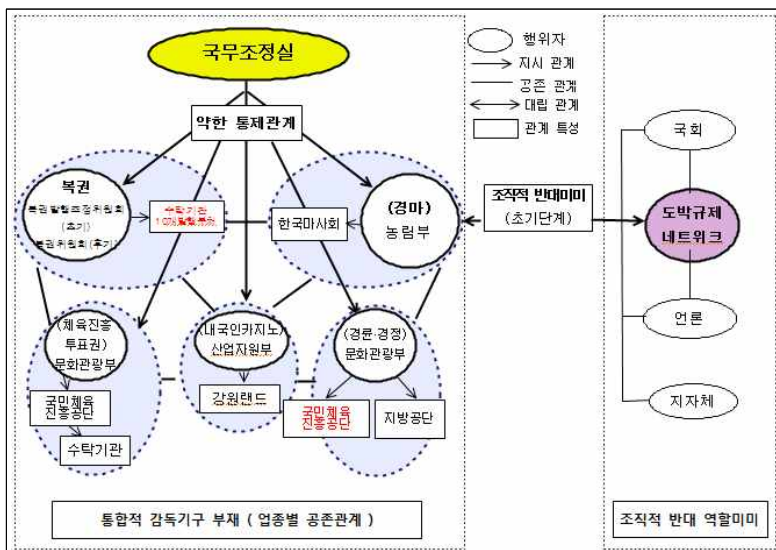
③ 정책네트워크 구조: 분산적 공존형 네트워크

정책네트워크의 구조는 유력한 정책중개자의 존재여부에 따른 권력의 분포를 집중적, 분산적으로 구분한다. 제1기에는 강력한 통합적 사행산업 감독기구가 부재하였고 개별부처 중심으로 사행산업을 주도적으로 도입하는 분산적 권력구조의 모습을 띠었다. 사행산업의 신규 도입은 정부 주도적인 폐쇄적 정책결정 방식과 정부주도형에 의한 민간의 참여방식에 의한 정책결정 방식이 공존하였다.

정책행위자의 상호작용과 권력구조와의 관계에 따른 네트워크유형 중에서 사행산업은 소관부처 정부주도형으로 해당업종을 집중 육성하되 타업종에 대해서는 상호 불간섭적으로 각각의 사업영역을 확장하는 분산적 공존형 상호작용 및 네트워크 유형의 성격을 띠었다. 사행산업 법안 제정이나 개정 과정에서도 세원이나 기금확보를 위해 정부가 주도적으로 정부입법을 발의(경륜 경정법 제정, 체육진흥투표권 도입을 위한 국민체육진흥법 개정 등)하는 경우가 있었다.

상기 논의를 통해 이시기의 정책행위자들간의 정책결정 과정을 둘러싼 상호작용과 권력네트워크 관계를 정리하면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 제 1기 규제 태동기 상호작용과 권력구조 관계



(3) 정책산출: 절충적 변화

제1기 규제태동기는 신규 사행산업 도입과정에서 타 사행산업에 대한 불간섭적 입장에서 호혜·협력적 이익을 추구하는 절충적인 정책변화가 이루어졌다.

이때는 매출액을 증대시키는 사행산업의 공급(체육진흥투표권, 복권 등 신규 허가등)이 적극 추진되었다. 체육진흥투표권, 복권 등은 정부주도형(체육진흥투표권) 및 민간사업자외의 연합추진형(로또복권형)으로 은밀, 신속, 조직적으로 추진되어 사회적 이슈화가 되지 않아 법제화되는 과정에서 큰 쟁점은 없었다.

초기에는 사행산업은 각자의 사업을 확장하는데 주력하면서 경쟁적으로 사업을 확장하는데 주력하였지만 사행사업을 종합적으로 규제하는 통합적 기구도 존재하지 않았다. 그러나 후반기 들어 장외발매소등이 전국적으로 추진되고 2002년 체육진흥투표권과 로또의 신설, 특히 로또복권 광풍으로 매출액에 예상액의 10배(4.2조원)가 넘어서는 등 급격히 팽창되었다. 경마의 경우도 2002년 매출액이 역대 최고인 7.6조원에서 2004년 6.1조, 2005년 5.3조, 2006년 5.1조원까지 급감하였다.

2) 사행산업 규제형성기(2004.3.18. ~ 2008.11.17)

(1) 정책환경과 정책이슈

제2기 규제형성기(2004.3.18.~2008.11.17.)는 개별적으로 소관 사행산업 감독부처가 행하던 관리감독 업무를 통합적으로 관리감독할 사감위가 신설되었다. 정부주도형 사행산업 확산방식은 사행산업이 도박성과 사행성을 확산시킨다는 시민단체, 언론 등의 비난에 따라 사감위를 구성하여 통합관리감독할 수 있도록 이를 법제화하여 사행산업통합감독위원회법이 제정(2007)되었다.

물론 이시기는 사행산업에 대한 통제 필요성과 도박성과 사행성 확산의 역기능으로 폐지해야 한다는 주장이 양립되기도 하였지만 여전히 “사행산업의 재정적 기여 성격이 인정된” 시기였다. 또한 사행성 게임의 사이버머니 제공 및 환전, 상품권 경품발행과 불법적인 환전 및, 불법자금의 음성적 거래, 세금탈루 등의 문제로 인해 정부차원의 “사행산업 확산 근절 대책 추진”이 강조된 시기였다.

(2) 정책네트워크 분석

① 정책 행위자

제2기 규제형성기의 사감위는 기존의 사행산업 업종별 감독부처가 감독기능을 수행하던 영역(사업신설 인허가 등)에 대해 통제권을 행사하였고 사행사업자와 사행사업관계자와의 상충되는 이해관계를 국회, 언론, 도박규제네트워크 등의 규제요구를 받아들여 주도적으로 통제하기 시작하였다.

2003년 로또열풍으로 국회가 복권및복권기금법을 제정(2004.1.27)하여 법적 제도적으로 사행산업을 규제하기 시작하였다. ‘도박규제네트워크’가 출범(2003.6.20)하고 영상물등급위원회의 스크린경마(2003.1.30, 2003.9.5) 등급분류허가로 사행성 게임장이 급증하고 바다이야기 사태(2006)로 사감위법을 제정(2007.27)하였다.

2005년 2월 임시국회에서 손봉숙 의원의 사행산업 규제필요성 제기, 국무조정실의 사행산업 규제 착수, 복권및복권기금법에 의한 복권위원회의 복권 '당첨금 이월한도 제한, 1장당 판매가격 인하' 정책 등 규제가 이루어졌다.

'바다이야기 사태'(2006)를 계기로 국무조정실 주관의 경찰청 등 정부 관계기관합동 T/F 구성(2007), 문광부, 농식품부 합동의 사행성게임, 카지노, 경마 등 사행산업 전반 실태와 문제점 조사 및 향후 정책방향을 점검, 조정이 있었다.

복권위원회는 당시의 복권 매출총량 위반은 매출총량한도를 적게 받았기 때문이라며, 국무조정실, 사감위, 문광부와 정책적 협의를 통해 매출총량을 증량했다.

경마 관장부처인 농식품부는 규제정책 논의과정에서 경마에 대한 과도한 규제를 반대하고, "경마를 사행산업에서 제외해달라고 요청"하는 입장을 밝히기는 했으나, 경마에만 집중되는 규제를 막지는 못하였다.

강력한 예산과 조직 통제권을 가진 기재부 관장의 복권위원회는 사감위와는 거의 대등한 입장에서 규제정책의 수립에 대응하였다. 문광부나 농식품부는 사감위의 사무처 직제 소속문제나 사감위의 권한에 대해 민감한 반응을 보였다.

기재부 복권위원회의 "복권은 다른 사행산업과는 달리 도박중독유병률이 가장 낮아 가장 건전하니 규제도 달리 받아야 한다"는 주장은 거의 대부분이 받아들여져, '사행산업 건전발전 종합대책(2008~2013)'에서는 체육진흥투표권과 함께 복권에 대해서는 다른 업종과는 달리 '매출총량'만을 규제받는 것으로 확정되었다.

사감위는 사감위법을 근거로 사행산업통합관리감독 기구가 되어 사행산업의 규모를 조정 통제할 수 있게 되었다. 즉 도박중독유병률을 저감시키고 사행산업의 총매출규모를 GDP의 일정비율 이하로 줄이기 위해 사감위가 사행산업의 매출총량 설정, 영업장총량제한, 구매 등 접근방식의 제한 등을 설정하는 '사행산업 건전발전종합계획'을 수립하여 통제했다(김중국, 2016:194).

2003년 구성된 '도박산업 규제 및 개선을 위한 전국네트워크(기독교 등 300여시민단체로 구성)'는 2004년부터 사행산업 전체를 총량으로 규제하자는 매출총량제를 비롯, 여러 부처로 나누어 관리되는 사행산업에 대해 단일 기구(사감위)를 두어 통합적으로 관리할 수 있는 단일 기구를 설립하자고 주장하였다. 이들 단체는 국회 상임위원회(문광위)를 상대로 사감위법의 조속한 제정을 촉구하였고 사감위법 제정(2007.1.26)으로 사행산업 매출총량제가 시행되었다.

한편 매출총량규제정책 등을 반대하는 (사)한국농업경영인증양연합회(한농연), 축산관련단체협의회(축단협) 등 농축산단체협의회회의 규탄성명 언론보도가 사회적 공감을 얻었지만 결과적으로는 사감위법 제정을 막지는 못하고 일부 규제를 완화시키는데 그쳤다.

② 행위자간 상호작용: 대립형 상호작용

사감위법은 과도한 사행산업의 확산을 막기 위해 개별적으로 관리되던 사행산업에 대한 사업장 신설 등을 억제하고 참여수단을 규제하며, 매출총량을 일정수준으로 설정하고 있다. 기존 사행산업을 관리감독하던 부처의 인허가 등 권한을 사감위에 넘기려는 시도에 대해서 법안 검토단계

에서부터 많은 충돌과 반대에 직면했다.

‘바다이야기’ 사태로 민의를 앞세운 국회가 제출한 사행산업 규제법안에 대해 사행산업 관장부처(문광부, 농식품부 등)는 소관 사행산업이 위축될 것을 알지만 공식적으로는 규제에 반대만 할 수는 없으므로 개별적으로 규제 대상에서 빠지려는 시도에 나섬에 따라 입장 조정은 쉽지 않았다.

이에 따라 소관부처에 대한 업무 조정권한이 있는 국무조정실이 나서서 사행산업규제방안에 대한 정책수립 주관부서를 문화관광부로 지정하여 사감위법을 둘러싼 부처간 이해관계를 정리하였다.

사행산업의 주도적 정책행위자는 국무조정실을 정점으로 사감위, 기재부 소속의 복권위원회(로또복권 등), 문광부(경륜 경정 체육진흥투표권), 농식품부(경마), 행정안전부(지방세), 산업통상자원부(내국인카지노) 등이 존재하였다. 사행산업을 관리감독하는 개별 정부부처의 규제 대응 상호작용 양태는 규제를 덜 받으려는 경쟁과 갈등 속에 대립형 상호작용을 모습을 보이며 업종별 규제 이행과 동시에 규제완화에 필요한 정책발굴 및 규제완화 건의 및 조율을 추진하였다.

이러한 경쟁적, 갈등적 상호작용에 따라 문광부는 같은 소관 업종인 경륜과 경정에 대한 규제는 소극적으로 대응하는 대신 체육진흥투표권에 대한 규제에는 강력 대응하는 전략으로서 복권과 정책공조체계를 유지하였다.

반면에 경마만 관장하는 농식품부는 정부부처간 우군을 찾기 어려워 규제의 불균형성에도 불구하고 도박중독유병률 높은 업종을 규제하는 정책에 대해서도 반발할 수 없는 형편이었다. 이 시기는 사행산업 건전발전 종합계획수립과정에서 사행산업체간 상반된 이해관계에도 불구하고 대대적인 반대 움직임 속에, 도박규제네트워크, 국회, 언론의 비판에 힘입어, 신설된 사감위가 강력히 주도하여 규제정책을 일방적으로 확정하는 대립형의 상호작용 양태를 보였다.

③ 정책네트워크 구조: 집중적 대립형 네트워크

제2기 규제형성기에는 사행산업통합감독기구인 사감위가 개별 사행산업을 통합적으로 통합관리할 수 있는 사감위법에 따라 강력한 영향력을 행사하는 집중적 네트워크 권력구조의 모습을 보였다. 즉 사행산업 정책행위자의 상호작용과 권력구조와의 관계에 따른 네트워크유형은 집중적 대립형 네트워크의 성격을 띠었다.

초반에는 온라인 복권(로또)의 과열발매에 따른 시민단체와 언론이 집중적으로 복권이 사행성을 확산시키는 주범이므로 폐지해야 한다는 주장이 제기되어 매우 수세적인 입장에서 대응할 수밖에 없었다. 경마도 2003년까지 집중적으로 장외발매소를 확대설치한 데 따른 도박네트워크 등의 조직적인 반대에 직면하여 가장 많은 규제를 받게 되어 현상유지 정도만 할 수 있는 상태였다.

그런데 시민단체 등이 비난이 복권과 경마에 쏠리고 있는 사이에도 체육진흥투표권에 대한 반대여론은 미미하자 감독부처인 문광부는 경륜·경정규제에는 소극적으로 대처하면서도 체육진흥투표권에 대해서는 규제완화정책을 추진하였다.

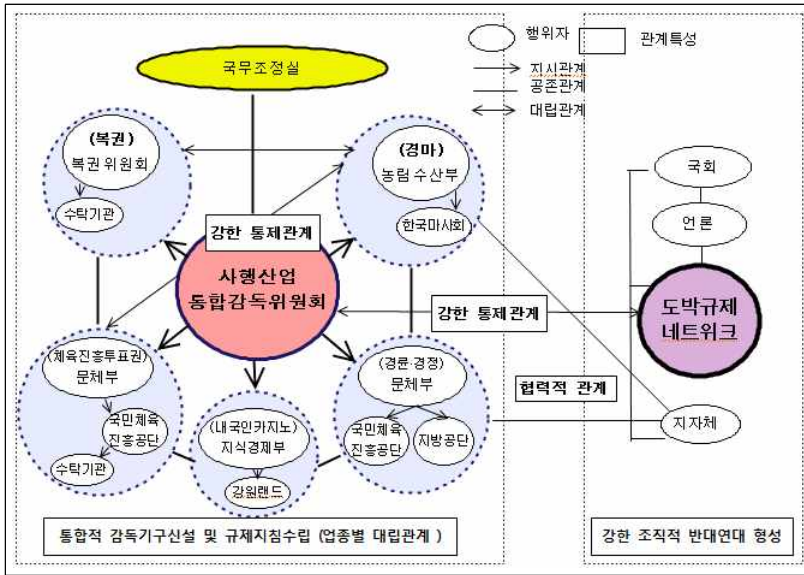
타 사행산업과의 차별성을 내세우면서 복권과 체육진흥투표권의 경우는 정책적 제휴를 통해 사감위와의 우호적 관계를 조성하며 규제를 피하려는 시도를 하였다.

반면에 경마는 고군분투하면서 규제의 불공평성을 주장해야 하는 처지에 놓이는 등 사행사업

자간에는 상호견제 내지는 상대의 약점을 공격하여 규제를 피하려는 갈등적 경쟁이라는 상호작용의 관계가 자리잡게 되었다.

상기 논의를 통해 이 시기의 사행산업규제 정책결정과 정책결정 과정에서 정책행위자들과 이해관계자, 언론, 시민단체등간의 상호작용과 권력네트워크 관계를 정리하면 다음 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 제 2기 규제 태동기 상호작용과 권력구조 관계



(3) 정책산출: 급진적 변화

제2기 규제형성기에 성안된 사감위 규제정책은 업종별로 차등적이어서 복권과 체육진흥투표권에 대해서는 매출총량만 규제하고 경마, 경륜, 경정, 카지노에 대해서는 매출총량외에 영업장 총량규제, 기타 발매수단 봉쇄(인터넷발매금지, 전자카드 강제적용 등)로 특징지을 수 있다. 경마는 도박중독유병률이 높으며, 규제를 강화해야 한다는 시민단체와 국회 등의 규제요구로 가장 많은 규제를 받게 되었다.

반면에 체육진흥투표권과 복권은 덜한 규제를 받는데 이는 사감위, 복권위원회 문광부의 정책적 조율과 상대적으로 낮은 도박중독유병률을 반영하여 사감위 민간위원들의 타업종(경마 등)과는 차등적으로 규제해야 한다는 판단이 작용하였다.

이러한 사행산업 정책산출과정은 집중적 대립형 네트워크하에서 국무조정실과 사감위가 강력한 주도적 정책행위자로서 사행산업업종간의 갈등에도 불구하고 의도한 바대로 급진적인 규제정책을 이끌어 내었다.

사행산업은 업종별로 매출총량, 영업장규제 등의 차등규제로 인해 일부 업종은 지속적으로 성장할 수 있는 길이 열린 반면에 일부 업종은 현행유지 또는 시장을 타 업종에게 내어 줄 수 밖에 없는 상태에서 제3기 규제변동기를 맞게 되었다.

3) 사행산업 규제변동기(2008.11.18. ~ 2016.8.1)

(1) 정책환경과 정책이슈

제3기 규제변동기(2008.11.8.~2016.8.1.)는 “사행산업 규제 주도층 인식의 비대칭적 변화”가 있는 시기이다. 이 시기의 가장 큰 변화는 사감위가 매출총량 규제정책을 도박중독유병률이 낮은 업종은 육성하고 높은 업종은 규제하는 것을 정책기조로 삼고 사행산업 시장구조를 재편하게 되었다는 점이다(김종국, 2016:156-158).

이때는 사행산업 업종별 중독률 고저에 따른 차별적 규제가 이루어지고 불법 사행산업의 확대에 따른 국민인식의 악화 등에 따라 사감위에 불법사행산업단속 기능을 추가하자는 법 개정이 추진되었다.

(2) 정책네트워크 분석

① 정책 행위자

제3기 규제변동기에는 사감위가 합법산업만 통제할 것이 아니라 오히려 불법사행산업을 단속해야 한다는 주장이 국회를 중심으로 제기되었다. 불법사행산업단속권한을 부여하려는 법안(한선교, 김동철, 안상수, 정장선)을 심의하는 과정에서 사감위에 ‘불법사행산업단속’ 권한을 부여하는데 대해 많은 논란을 거치면서 ‘불법감시권한’으로 완화되어 국회 본회의(2012.5.2)를 통과하여 공포(2012.5.23.)되었다.

국무조정실은 체육진흥투표권과 복권이 계속 매출총량을 위반하고, 사감위는 합법만 규제하고 불법은 방치한다는 비난에 따라 사행산업관리감독체계를 재정립하기 위한 연구용역을 시행(2011.12)하는 사행산업 감독 조정권을 행사하였다.

농림축산식품부(2013.3.23 명칭변경, 농식품부)는 체육진흥투표권과 복권이 매출총량 배분기준을 바꾸어 사감위가 경마의 매출총량중에서 약 1조원을 체육진흥투표권과 복권으로 넘겼지만 이 과정에서 별 다른 대응을 하지 못하였다.

기재부 복권위원회는 체육진흥투표권이 도박중독유병률이 낮다며 매출총량에서 제외하는 법안(한선교 의원)을 내자 뒤늦게 기재부는 복권의 도박중독유병률은 더 낮으니 복권도 제외시켜야 한다면서 ‘사감위의 도박문제관리센터 부담금 신설’에 동의하는 대신에 매출총량 제외기준 근거를 신설하는 실리를 얻어냈다.

이 때 사감위는 사행산업 매출총량을 책정하여 업종별로 차등적으로 적용할 수 있도록 위원회 기능확대, 도박문제관리센터(부담금)신설하여 도박중독유병률을 저감시키고, 도박중독유병률을 매출총량 배분 기준으로 활용하는 기능을 강화토록 법을 개정(12.5.23)했다. 사감위가 매출총량정책을 변경해주는 대신 기재부와 문광부는 사감위가 당시 역점적으로 추진하려는 ‘한국도박문제관리센터’를 신설(중전 중독예방치유센터를 확대)하여 사행사업자로에게서 도박중독치유부담금을 100% 징수(중전은 50대 50 국고매칭방식)하는 법안에 협조하였다.

매출총량정책의 완화와 전자카드제의 시범확산, 불법사행산업 단속 필요성 공감에 따른 사감

위 기능확대 추진, 체육진흥투표권이나 복권에 대한 '매출총량정책 완화' 추진 등 핵심적인 사행 산업에 대한 매출총량 정책 변동을 위한 사감위법 법안개정 과정(2012년)에서는 제2기 규제정책 형성기 때와는 달리 '도박규제네트워크'나 시민단체의 조직적인 반대는 없었다. 복권이나 체육진흥투표권에 대한 매출총량 규제를 완화하는 사감위법 개정안에 대해서는 경마를 관장하는 농식품부나 국회 농림위원회에서 공론화되지 않고 문광위의 논의만으로 처리가 된 것이다.

② 행위자간 상호작용: 공존형 상호작용

제3기 규제변동기에서 국무조정실은 사감위나 기재부 복권위원회의 복권규제나 전자카드제도 도입과 장외발매소 설치 규제와 관련하여 조정역할을 하고 있다. 전자카드제도 도입 관련, 고유의 사업에 많은 지장을 주어 그대로 수용할 수 없으니 사감위의 지침을 수정해 달라며 반발하는 경마 경륜 경정과 카지노에 대해서 국무조정실이 조정역할을 하여 시행방법을 일부 변경하는 합의를 이끌어냈다.

한편 소관 사행사업자를 관리감독하는 감독부처 중에서 일부는 매출총량규제의 완화를 위해 개별적으로 또는 사감위와의 교감을 통해 법개정 등을 추진하였다. 특히 체육진흥투표권을 관장하는 문광부는 체육진흥투표권을 사감위법의 관리감독 대상에서 제외시키는 입법을 추진하는가 하면 복권은 사감위법의 매출총량관리 대상에서 빠지려는 시도를 하였다. 당초 체육진흥투표권만 매출총량규제에서 제외하려 하였지만 복권도 뒤늦게 대안입법으로 제외하려다 무산되었다. 이에 따라 법안 심의과정에서 사감위법에는 총량적용 제외가능 근거조항만 두기로 하고, 총량을 제외하는 요건은 사감위법 시행령에서 총량제외 요건을 정하고 추후 이 기준에 부합하는 경우 사감위의 의결을 거쳐 총량규제에서 제외하기로 한 것이다.

사감위와 기재부와 문광부는 체육진흥투표권과 복권의 매출총량을 제외할 수 있는 근거를 마련하기 위해 도박중독유병률을 적용하여 매출총량 적용제외 요건을 시행령에 명시하여 통과(2012.11.23)시켰다.

이 시기는 사감위가 기재부 복권위원회와 문화부의 요구를 받아들여 서로 긴밀한 공존형 상호작용 관계를 맺으면서 매출총량 적용기준을 변경하여 총량규제적용을 받지 않을 수 있는 길을 열어줬다. 사감위법 시행령을 개정하면서 도박중독유병률이 일정비율 이하이면 매출총량 규제에서 제외할 수 있도록 하여 언제든 체육진흥투표권과 복권을 총량적용에서 제외할 수 있게 되었다. 이 과정에서 사감위는 도박문제관리센터 신설이 시급하고 중대한 과제였으므로 기재부 복권위원회와 문광부와 매출총량제 규제완화를 빅딜하여 협조를 받는 대신 중독예방치유부담금 신설하는 동의를 얻어냈다.

③ 정책네트워크 구조: 집중적 공존형 네트워크

제3기 규제변동기에는 사행산업의 업종별 규제는 이미 불균형적으로 고착화된 가운데, 업종별로 차별화를 내세우면서 사행산업은 집중적 공존형 상호작용 네트워크의 성격을 띠며 상호 경쟁하며 상호 이익을 조정하는 양상을 보이고 있다. 사감위는 법적으로는 우월적 감독부처로서의 위

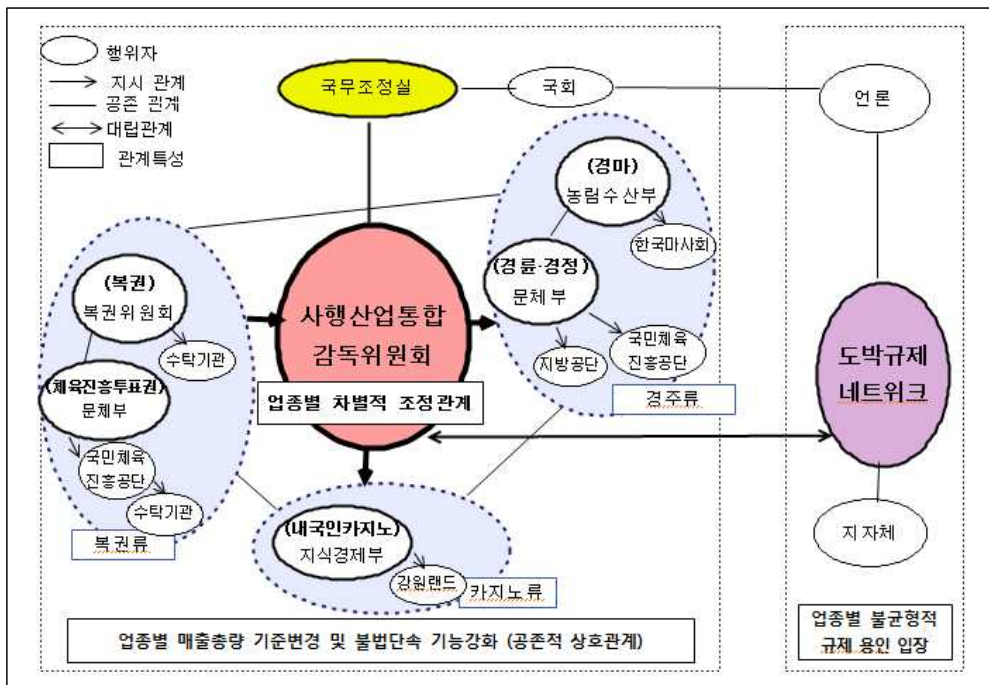
상을 가지지만, 복권과 체육진흥투표권에 대한 매출총량 규제완화, 전자카드 전면도입의 일부조정, 불법사행산업단속으로의 기능전환 등의 요구에 따라, 강력한 정책행위자 및 정책증개자로서의 지위가 제2기 때보다는 일부 약화된 것으로 볼 수 있다.

또한 업종별 매출총량 조정 기준이 변경되면서, 매출총량을 더 많이 부여받게 된 복권이나 체육진흥투표권은 제도적으로 매출총량 배분정책에서 우월적 지위를 확보하였으므로 대외적으로 협력적 상호작용을 통해 각각의 사업영역을 지켜가고 있다. 이때는 사감위의 의지에 따라 일부 업종에는 유리(복권과 체육진흥투표권에 대한 매출총량 증량)하거나 당초보다 완화된 결정(전자카드)이 있었다.

그러나 영업장 규제를 받는 경마의 경우는 사감위의 영업장 규제(장외)가 완화되기 보다는 사업장 신설시의 사전협의를 법제화하거나 영업장 사후평가제 실시 등 장외발매소를 규제하는 의원입법이 한국마사회법이나 사감위법개정안 제출(2016.8)이 이어지고 있다. 사감위법 개정(12.5.23)시에 무산된 사감위의 불법사행산업단속 강화를 위해 사감위에 사법경찰권을 부여하여 기능을 강화하자는 법안도 추진되고 있다. 경마 등 다른 업종의 경우 인터넷베팅 도입(경마)법안을 제출하지도 못하는 사이에 온라인로또복권의 인터넷발매를 허용하는 복권및복권기금법이 통과(2016.3)되었다. 경마는 체육진흥투표권과 복권에 시장을 내어주면서 현상유지에 그치면서 경마산업이 위축되고 있다.

상기 논의를 통해 이 시기의 사행산업규제 정책결정과 정책결정 과정에서 정책결정 과정을 둘러싼 상호작용과 권력 네트워크 관계를 정리하면 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 제 3기 규제 변동기 상호작용 및 권력구조 관계



(3) 정책산출: 점증적 변화

제3기 규제변동기는 합법사행산업 규제 틀은 갖추어졌지만 불법사행산업은 통제가 불능한 정도로 확대되자 사감위가 불법사행산업단속에 치중해야 한다는 공감대가 형성되면서 불법사행산업에 대한 규제를 강화하고 건전한 합법사행산업 업종에 대해서는 규제를 일부 완화하는 등 점증적 변화가 이루어지기 시작하였다.

업종별 사행성, 중독성, 유병률의 정도가 다르고 사회적 문제가 덜하거나 더한 업종에 대한 비대칭적 규제가 이루어지고 있다. 특히 사행산업에 대한 규제 법안은 경마·경륜·경정장의발매소에만 한정하여 제출되고 체육진흥투표권이나 복권의 판매점(영업점) 규제 입법은 제안되지 않고 있다.

2. 연구요약

연구에서 시기별로 행위자이면서 중개자 역할을 하는 정책중개자(국조실, 국회 등)와 정부부처 정책행위자간 및 사행사업자(경마, 복권, 토토 등)간의 역할 관계, 행위자간 상호작용 및 정책네트워크 유형 및 이에 따른 정책변화 및 정책산출 결과 등 시기별 정책네트워크의 특징을 요약하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 시기별 정책네트워크 특징 요약

시기	정책중개자/ 정책행위자	권력분포/상호작용 / 정책네트워크 유형	정책변화	정책산출
제1기	국무조정실/ 감독부처(조직위, 복권위, 문 광부, 농식품부, 산자부)/사 행사업자, 지자체, 언론,	•분산적/공존형/ •분산적 공존형	•절충적 변화	•강력한 정책행위자 부재 •개별 사행산업 감독부처 등 주도로 사행산업확 장(토토, 로또, 경륜, 경정, 내국인카지노)
제2기	국무조정실, 국회/ 사감위, 감독부처(상동)/사 행사업자, 도박규제네트워 크, 시민단체, 지자체, 언론	•집중적/대립형/ •집중적 대립형	•급진적 변화	•강력한 정책행위자 존재 •사감위 주도로 사행산업 감독부처와 사행사업 통제(유병률활용 매출총량정책변경, 영업장 규 제등)
제3기	국무조정실, 국회/ 감독부처(상동)/사행사업 자, 시민단체, 지자체, 언론	•집중적/공존형/ •집중적 공존형	•점증적 변화	•사감위, 감독부처, 사행사업자 간 이해관계 조정 공감대형성 •합법산업 규제로 불법확산에 따른 매출총량 정 책 변경 및 사감위의 불법단속기능강화

V. 연구결론

1. 연구문제 검증

첫째 <연구문제 1>과 관련하여 시민단체(도박규제네트워크 등) 중심으로 사행산업 규제찬성 및

규제완화를 주장하는 이해관계자들간의 대립 속에 정책 주도행위자인 사감위가 주도적으로 규제 정책을 수립하는 과정에서 대립각을 내세우는 감독부처와 사업시행자의 반발이 심해지자, 정책중개자로서의 국무조정실과 국회를 비롯한 언론과 시민단체등 정책행위자들이 견제자로서 정책수립과정에 참여하여 영향을 미치면서 규제내용은 강화되거나 변동이 이루어졌다. 정부주도로 사행산업을 확산(제1기)해오다 종교단체와 시민단체를 중심의 '도박규제네트워크'(2003년 출범)와, 국회 및 국무조정실 등이 사행성게임 확산을 국가차원의 문제로 부각(제2기)시켰으며 이로 인해 '사감위법' 제정(2007.7) 이후 불법사행산업확산(제3기)으로 사감위 불법단속기능을 강화토록 사감위법이 개정(2012)되었다.

둘째, <연구문제 2>와 관련하여 사행산업 규제에 대해서는 감독부처간에도 이해가 상반되어 사감위 조차 조정이 쉽지 않은 경우가 있어 국무조정실이 중재에 나서 규제의 내용이 변동되기도 하였다. 시민단체, 사행사업자, 이해관계자, 언론 등이 제시하는 업종별 규제의 비형평성, 합법산업 규제로 인한 불법사행산업의 확대라는 문제제기 등이 공감을 얻어(제2기) 일부 규제 완화(총량규제, 불법단속 강화 등)등의 정책변동(제3기)이 이루어졌다. 합법사행산업을 규제할수록 '불법사행산업의 규모가 확장'된다는 '풍선효과' 문제가 지속적으로 제기되어 이를 사감위가 받아들여 사감위내에 '불법사행산업 감시신고센터'를 설치토록 법개정(2012.5)을 하여 보다 더 체계적인 불법단속이 가능하도록 규제정책이 변동되었다.

셋째, <연구문제 3>과 관련하여 사행산업의 규제를 둘러싼 정책의 형성과 변동은 사행산업을 바라보는 시대적 상황을 반영하여 이루어졌다. 사행산업을 규제하기 보다는 진흥을 통해 정부의 사업(체육진흥 등)을 뒷받침하여 '정부주도적'인 정책결정이 이루어지기도 하였지만(제1기), 사행산업의 급격한 확산으로 야기된 부작용 문제점 해소(건전화 등)를 위해 '수동적 입장'으로 변화(제2기)되었다. 이에 따라 국무조정실과 사감위가 주도하여 규제가 결정되었지만 개별 사행사업자들의 '합법산업규제로 불법이 오히려 확산되었다(제2기)'는 주장에 따라 합법산업규제 보다는 불법단속 필요성이 제기되었다(제3기).

넷째, <연구문제 4>와 관련하여 사행산업 규제정책에 의해 특정 사행산업의 매출총량이 일부 특정업종으로 이관되면서 시장구조가 현격히 변동되었다. 매출총량을 많이 받은 업종이 도박중독유병률이 높음에도 계속적으로 많은 총량을 부여받는 것은 불합리하다는 지적에 따라(제2기) 도박중독유병률이 높은 업종의 매출총량을 깎아 유병률이 낮은 업종으로 배분하도록 사감위가 실질적으로 매출총량 배분기준을 조정할 수 있도록 법 개정(2012.5)을 통해 경마의 매출총량 동결, GDP 대비 늘어난 사행산업 전체의 매출총량은 복권, 체육진흥투표권으로 배분이 되는 등 사행사업 시장구조는 복권과 체육진흥투표권 중심으로 재편되고 있다.

2. 정책적 개선과제 논의

연구문제에 대한 검증결과, 제기된 규제 형평성, 공정성 등의 시비해소를 위해 다음과 같은 사행산업 규제정책 수립이나 정책의 전환이 요구된다 하겠다.

첫째, 사감위는 이해관계가 상반된 업종을 포함하여 정책조율을 확대하여 특정 업종에 규제가 집중되지 않도록 균형적인 시각에서 규제할 필요가 있다.

둘째, 사행산업 매출총량규제정책의 중요한 기준이 되는 도박중독유병률 적용시 ‘도박이용경험률’지표를 추가로 활용하는 방안을 검토해야 한다

셋째, 사감위는 합법산업보다는 단속 사각지대에 있는 불법을 단속하는 전담기관으로 기능 전환 또는 불법단속 기능을 강화하는 방향으로 변신하여 ‘불법사행산업단속센터’를 설치하고 ‘도박 예방치유부담금’ 부과방식을 참고하여 기금을 불법단속에 활용해야 한다.

넷째, 사감위가 불법사행산업 단속업무를 직접적으로 수행할 수 있도록 사감위법을 개정하여 사법경찰권(司法警察權)을 부여하고 불법사행산업자금을 추적 환수할 수 있도록 하고(김종국, 2016b:37-42) ‘사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률’을 개정하여 검경과 함께 불법현장 단속하고 직접 수사할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있다.

끝으로 매출총량제도 등의 불균형적 규제해소와 규제일변도에서 균형적 발전이 가능하도록 업종간 전자카드의 균형적 적용, 복권과 체육진흥투표권에만 허용하는 인터넷베팅제도의 허용(경마·경륜·경정) 등 정책적 지원을 고려해야 한다.

참고문헌

- 국무조정실. (2011). 「사행산업제도 분석 및 정책 연구」, 한국산업개발연구원,
- 김교현. (2003). 병적 도박 선별을 위한 KNODS의 신뢰도와 타당도, 「한국심리학회지, 「건강」, 8(3), 487-509
- 기획재정부. (2010; 2014). 「2010년 복권백서」, 「2014년 복권백서」, 복권위원회
- 김도우·박경래·이창무. (2012). 불법 사행산업의 실태 및 대응전략에 관한 연구, 「한국공안행정학회보」, 21(1),9-42
- 김순양. (2009). 권위주의적 발전국가의 사회정책형성과정 분석, 「한국행정논집」 21(1):69-106
- 김윤미. (2011). 「여성정책변동에 관한 정책네트워크 연구: 모성보호정책의 사례」, 연세대학교 대학원 행정학 박사학위논문
- 김정오·김창수. (2008). 사행성 게임물과 과잉규제의 역설, 「지방정부연구」, 12(2),21-52.
- 김종국. (2015). 한국사행산업의 규제정책에 관한 연구. 한국행정학회, 「하계학술세미나 발표자료」. 2015, 2982-2997.
- 김종국. (2016a). 규제정책이 사행산업 시장구조에 미치는 영향 연구, 위기관리이론과 실천, 「Crisisonomy」, 12(2), 145-166.
- 김종국. (2016b). 불법사행산업의 확산에 따른 근절을 위한 정책적 논의, 한국공안행정학회, 「한국공안행정학회보」, 24(3),9-50
- 김종국. (2017). 「정책네트워크 모형에 의한 사행산업 규제정책 변동과정에 관한 연구」, 서울과학

- 기술대학교, IT정책전문 대학원, 박사학위논문.
- 김종국·이흥표. (2016). 사행산업 도박중독유병률 활용 정책에 대한 고찰, 한국사회조사연구소, 「사회연구」통권 제29호, 2(1), 9-56.
- 김종국·성육준. (2016). 규제정책 비교 통한 사행산업 영업장 설치개선논의: 토토, 복권, 경마 영업장 규제의 차이점 중심으로, 한국비교정부회, 「한국비교정부학보」, 20(2), 127-155.
- 김채규. (2010). 「정책네트워크 관점에서 본 공기업통합과정 연구」, 서울시립대학교 박사학위 논문
- 김한창. (2006). 「사행성산업 정책결정과정의 특성 연구: 온라인복권을 중심으로」, 고려대학교 대학원, 박사학위논문
- 김현·정예슬. (2012). 초고속정보통신망 사업과 방송통신융합 사업의 정책네트워크 비교: 공중망 구축사업과 IPTV사업을 중심으로, 「방송통신연구」, 78:74-108
- 김현동. (2012). 사이버 불법도박의 실태 및 대응전략에 관한 연구, 「한국중독범죄학회보」, 2(2), 1-14.
- 문혜정(2013). 「한국 복권정책의 변화에 관한 연구: 의제설정과정을 중심으로」, 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 정책학박사 학위논문.
- 박건우. (2009). 「사행산업의 건전화방안에 관한 연구」, 동아대 경영대학원 석사논문.
- 박준휘,최성락, 오시형. (2014). 스포츠 토토 불법 행위에 대한 처벌 강화 정책의 효과 분석, 「한국사회와 행정연구」, 25(3),35-57
- 박철호. (2008). 사행산업 건전화 방안 연구. 「여행학연구」, 29, 21-48.
- 배영목 금선옥 김상미.(2013). 사행산업의 사행성과 중독성에 관한 실증 연구, 「사회과학연구」, 30(2)1-24..
- 변종립. (2010). 「기후변화대응정책 형성과정에 대한 연구: 정책네트워크와 정책 지지연합 통합모형에 의한 탄소배출권거래제 도입과정을 중심으로」, 성균관대학교 박사학위논문.
- 사행산업통합감독위원회. (2008, 2014), 「사행산업 건전발전 종합계획」, 「사행산업 건전발전종합계획(2014-2018)」.
- 사행산업통합감독위원회. (2010, 2014). 「2009 사행산업백서」. 「2013 사행산업 백서」.
- 사행산업통합감독위원회. (2012). 「제2차 불법사행산업실태조사」, 고려대학교 산학협력단.
- 사행산업통합감독위원회. (2016). 「제3차 불법사행산업실태조사」, 충북대학교 산학협력단.
- 사행산업통합감독위원회. (2017a). 「2017년 사행산업 관련 통계」
- 사행산업통합감독위원회. (2017b). 「불법경마 단속효과 및 합법경마 이용 유도방안 연구」, 한남대학교 산학협력단
- 서원석. (2016). 불법사행산업의 실태와 사회, 경제적 폐해, 중앙일보 주최, 「사행산업 규제개선 컨퍼런스 발표자료」.
- 성육준. (2013). 「미디어렙(Media Representative) 입법과정에 대한 연구: 정책네트워크 변동과 정책중개자를 중심으로」, 서울대학교 대학원 박사학위논문
- 성육준. (2014). 미디어렙(Media Representative) 입법과정에 대한 연구: 정책네트워크 변동과 정책산출을 중심으로, 「지방정부연구」, 18(1): 665-700.
- 송희준·송미원. (2002). 이동통신 정책네트워크와 사업자선정의 상호관계에 관한 연구, 「한국정

- 책학회보」, 11(4): 359-384
- 유대선. (2004). 「방송정책네트워크와 정책산출에 관한 연구: 위성방송산업 구도 결정과정 분석을 중심으로」. 서울대, 행정대학원 박사학위논문.
- 이연호·박찬일·김상미·이남. (2014). 사행산업간 대체성과 총량규제 개편방안 「규제연구」, 23(1).
- 이연호·배영목·임병인. (2013). 사행산업의 도박중독성과 총량규제 개선방안, 한국규제학회, 「규제연구」, 22(1), 37-62
- 이재훈. (2003). 「국내 도박산업의 타당성 분석」. 홍익대학교 박사학위논문.
- 이현우. (2012). 미디어 정책결정 과정의 네트워크 구조분석: 미디어법 개정사례를 중심으로」, 박사학위논문. 서울대학교 대학원 언론정보학과.
- 전종철·김세완·정익중·조상미·김선민. (2011). 도박중독의 사회·경제적 비용추계, 한국지역사회복지학회, 「Journal of Community Welfare」, 39:129-254
- 전훈. (2008). 스포츠기본권의 보장과 국민체육진흥의 법적과제 ; 스포츠평가와 사행성 사업의 규제문제, 「스포츠엔터테인먼트와 법」, 11(4):309-330.
- 정인균. (2012). 「사행산업건전화 정책효과 분석: 경마이용자를 중심으로」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
- 정해상. (2011). 스포츠의 온라인베팅규제정책」, 「스포츠와 법」 14(4), 199-219
- 조광익. (2011). 사행산업의 도박중독에 관한 고찰: 평가와 성찰, 「관광학연구」, 35(7):51-76.
- 최성탁. (2012). 사행성 게임 베팅 상한선 규제의 적정성에 관한 연구, 「한국행정논집」24(1), 261-278
- 최성탁. (2013). 정책사례 연구 사행산업 총량규제 정책-정책과정과 쟁점, 「한국정책학회」, 957-972.
- 탁연숙. (2012). 「한국 온라인 카지노 도입에 대비한 사행성 완화에 관한 연구」, 세종대학교 박사학위논문
- 황보현우. (2009). 「사행산업 규제정책의 현황 및 개선방안: 정책실패의 사례 및 원인분석을 중심으로」, 연세대학교 행정대학원, 석사학위논문
- 한국형사정책연구원. (2013). 「불법사설경마의 실태와 대응방안에 관한 연구」, 한국마사회 연구용역 보고서
- 한국형사정책연구원. (2014). 「조직범죄단체의 불법적 지하경제 운영실태와 정책대안연구 (I): 불법사행산업을 중심으로」
- Atkinson, M.& Coleman, W. D.(1989). "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Network in Advance Capitalist Economies", *British Journal of Political Sciences*, 19.
- Klijn.E.(1997). "policy Network: An Overview." In W.J. Kickert et al.(ed).
- Marsh, D. and M. Smith. (2000), "Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach", *Political Studies*. 48: 4-2
- Mayntz, Renate(1993) "Modernization and the logic of interorganizational networks", *Knowledge and Policy*, 6:3-16.
- Rhodes, R. A. W. and D. Marsh. (1992) , "policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches". *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon

Waarden, F. (1992). "Dimensions and Types of Policy Networks". *European Journal of Political Research*. 21: 29-51

김종국(金鍾國): 서울시립대학교 경영대학원에서 경영학 석사학위를 받고, 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원에서 정책학박사를 취득하였으며, 한국마사회 경마본부장(상임이사)으로 재직 중이다. 사회복지사(1급자격)를 취득)로서 관심분야는 사회복지정책, 사행산업(복권, 경마, 카지노, 토토등)정책과 불법도박산업 실태 및 단속정책분야이다. 학술지 발표 논문으로는 "한국사행산업의 규제정책에 관한 연구(2015)", "규제정책이 사행산업 시장구조에 미치는 영향 연구(2016)", "사행산업규제가 조정교부금 조성에 미치는 영향:경기도 재정에 대한 레저세 기여를 중심으로(2016)" "사행산업 도박중독유병률 활용정책에 대한 고찰(2016)", '불법도박의 확산에 따른 근절을 위한 정책적 논의(2016)', "사행산업 관리감독 체계의 문제점과 개선 방안(2016)", "경마 관광 활성화 요인 도출과 사업우선순위 분석: AHP 활용을 중심으로(2017)" 이 있다. 저서로는 『말산업 경영 정책론- 말산업에 대한 이해(2018)』, 『사행산업 규제정책론- 사행산업규제에 대한 이해(2018)』이 있다 (jk1280jk@naver.com).

〈논문접수일: 2018. 9. 28 / 심사개시일: 2018. 10. 4 / 심사완료일: 2018. 11. 9〉

Abstract

A Study on the Changing Process of Regulatory Policy of Gambling Industry in Korea: Focusing on Policy Network Change and Policy Output

Kim, Jong Cook

In this study, we analyzed the trends of the regulation of the gambling industry, especially the sales amount regulation and illegal gambling industry regulation, through the Policy Network Model. For this purpose, this study used 'interactions of policy actors, actors, and power structures as a component and an analysis index. The interaction patterns of policy networks are classified as opposing and coexisting interactions, and the distribution of power is divided into intensive (existence of a strong policy intermediary) and decentralized (absence of a strong policy intermediary). Based on this, we classify the distribution and interaction of power as intensive coexistence network, intensive opposing network, distributed coexistence network, and distributed opposing network, and the nature of policy change resulting from this is the gradual change, radical change. And the relationship with policy output from the negative change.

The results of this study are as follows: 1) The first regulation period (1990.10~2004.3.17) The policy change process of the gambling industry showed a decentralized coexistence network type and the policy calculation was classified as an eclectic change. The second regulatory regime (2004.3.18~2008.11.17) showed the type of intensive opposing networks, and the policy output was classified as the nature of radical changes. The third regulatory period (2008.11.18~2016.8.1) showed a type of intensive coexistence network, and the policy output was classified as a type of incremental change.

Key Words: gambling industry, The National Gambling Control Commission, total sales volume regulation, policy network, actor, interaction