

## 경찰의 도박범죄수사체제 정비방안에 관한 연구

-적극적인 도박범죄정보 획득 활동을 중심으로-

A Study on the equipment of police's gambling criminal investigation system

- Focus on active gambling crime information acquisition -

김정규, 이호민\*

남부대학교, 원광대학교\*

Kim Jeong-Gyou, Lee Hyo-Min\*

Nambu Univ., Wonkwang Univ.\*

### 요약

우리나라를 도박공화국이라 한다. 매우 치욕스러운 오명이지만 그 실상을 알면 이를 반박하기도 어렵다. 우리나라에서 도박은 점차 확산되어 왔고 이러한 추세는 많은 문제점을 야기시켰다. 도박으로 인한 폐단의 심각성에 비추어 이에 대한 통제기제는 극히 미흡하였음이 사실이다.

우리사회에 도박의 병폐가 깊어가는 동안 경찰의 대응체계 또한 효과적이지 못하였다. 경찰은 도박범죄의 정보 획득 체계를 개선하고 범죄정보관리시스템을 통해 적극적으로 범죄정보 활용을 기해야 한다. 또한, 수사종합검색시스템의 도박범죄 활용방안이 검토되어야 하고 우범자 첩보수집 등에 관한 규칙에 도박범죄를 대상범죄로 포함되어야 한다.

### Abstract

Korea society is known as gambling republic. It is very dishonorable name, but do not deny this if know the real condition. Gambling had spread gradually in our society and these trend caused much problems. It is true that confrontation was insufficient extremely in reply than gravity of gambling. Tend to recognize gambling by one of leisure life by effect of lawful gambling so-called such as horse racing, casino.

While pernicious evil of gambling to our society, police's confrontation system is not effective. The police does technique investigation to look for and arrest criminal using criminal's fixed means and method and habit. Crime who correspond to technique investigation is prescribing to crime technique mutual assistance data administration rule.

Gambling is excepted in technique crime's subject despite is very repeatable and is crime who have habit. The police must improve in gambling criminal investigation system for society public order.

### I. 들어가는 말

우리사회에서 도박을 수용하는 태도는 비교적 관대하다. 도박이 사교목적을 위한 하나의 놀이문화로 인정되어 왔기 때문이다. 경마, 내국인카지노 등 합법적 도박의 영역이 확장되고 있는 요즘 도박은 레저생활의 하나로 굳건히 자리를 잡은 듯하다. 우리나라에서 도박은 양적인 팽창과 질적인 진화를 거듭했다. 그 결과 대한민국은 도박공화국이라는 부끄러운 별명이 심심치 않게 언론을 통해 등장하게 되었다.

구조-기능주의적 관점 하에서 도박은 사회적인 적대감을 해소시키는 안전판 역할을 함으로써 사회체제를 유지시켜 나가는 기능을 한다고 주장된다.[1] 그러나 최근 우리사회에서 도박 행태는 구조-기능주의에서 논의되는 역할을 넘어 심각한 범죄를 양산해내는 온상의 역할을 하고 있다. 도박 자금을 구하기 위한 일련의 범죄행위는 사회적 지위와는 상관없이 저질

러지며 범죄의 대상 또한 가리지 않고 있다. 도박범죄의 위협 증대는 인터넷 환경이 조성됨에 따른 사이버도박의 심각한 폐해가 중요한 몫을 하고 있다.

이렇게 심각한 도박에 대해 우리 경찰은 과연 효율적인 단속을 하고 있는가? 경찰이 수사를 개시하기 위해서는 단서가 필요하다. 경찰의 수사단서에 가장 높은 비중으로 삼는 것은 피해자의 신고임은 두말한 나위 없다.[2] 그런데 도박범죄는 그 속성상 “동의를 의한 범죄” 혹은 “피해자 없는 범죄”에 해당하여 피해자의 신고가 극히 저조하다. 경찰은 도박범죄에 대한 수사단서 확보가 타 범죄에 비해 제한되는 이유가 여기에 있다. 그러므로 경찰이 도박범죄를 성공적으로 단속하기 위해 선행되어야 하는 일은 도박범죄에 대한 많은 양의 정보를 확보함에 있다고 보여진다.

이상의 논의에 대해 본문에서는 도박범죄의 실체를 형법적

측면으로 명확히 하고 도박범죄의 특을 고찰한 후, 도박범죄에 대한 경찰수사의 효율성 향상 방안을 범죄정보수집의 강화 측면을 중심으로 제시하도록 하겠다.

## II. 도박죄에 대한 고찰

### 1. 서설

도박에 대한 사전적 의미는 돈이나 재물을 걸고 서로 따먹기를 다투는 것이나 노름을 뜻한다. 도박은 동서양을 막론하고 기원전부터 존재하여 왔다. BC 1600년경 이집트에서는 타우(Tau)와 세나트(Senat)라는 도박이 있었고 성서에는 제비 뽑기를 하였다는 기록이 있다. 우리나라는 신라시대부터 투호, 상회 등의 원시적 도박이 있었다.[3] 도박이 인류 역사에 깊이 뿌리를 내려져 있는 측면에서는 도박에 대한 비범죄화 논란에 대해 일면 수긍이 되기도 한다. 하지만 우리 형법은 도박을 범죄로 규정하였고 그 종류를 단순도박죄(제246조 1항)와 상습도박죄(제246조 2항) 그리고 도박개장죄(제247조)로 분류하고 있다.[4]

### 2. 도박죄의 개념과 보호법익

도박이란 당사자가 재물을 걸고 우연한 승부에 의하여 재물의 득실을 결정하는 것을 말한다.[5] 도박죄는 구성요건상 2인 이상의 행위주체를 요하는데 행위주체가 2인 이상이면 반드시 관여자 전원에게 당해 범죄가 성립할 필요는 없고 당해 범죄의 구성요건을 충족한 자에게만 그 성립을 인정해도 된다. 도박행위는 개시와 동시에 기수가 되는바, 재물의 수수 내지는 재물의 득실을 요하지 않는다.[6]

도박죄의 보호법익은 입법례에 따라 세 가지 견해가 대립된다. 첫째, 자기 또는 타인의 재산을 위태롭게 하는 특수한 형태의 재산죄라는 견해 둘째, 공공도적이거나 도박장의 질서유지를 위해서 처벌하는 공안죄로 보는 견해 셋째, 건전한 기업활동의 기초가 되는 국민의 근로관념과 공공의 미풍양속 내지 근로라는 사회의 경제도덕이라는 견해이다.[7] 대법원은 판시를 통해 도박죄를 처벌하는 이유는 정당한 근로에 의하지 아니한 재물의 취득을 처벌함으로써 경제에 관한 건전한 도덕법칙을 보호하기 위한 것이라고 하여 도박죄의 보호법익을 사회의 건전한 근로의식으로 보고 있다. 도박죄는 사행심에 의한 행위자의 재산면실 위험을 제거하려는 한편 건전한 국민의 근로관념과 사회의 미풍양속을 보호하려는 의도를 내포한다.[8]

### 3. 단순도박죄

단순도박죄는 재물을 가지고 도박함으로써 성립되는 범죄로 상습도박죄와 비교되는 개념이다. 재물은 가액이 많고 적음이

나 교환가치 유무를 따지지 않는다. 재물의 액수는 확정할 수 있으면 되고 처음부터 확정되어 있을 필요는 없다. 따라서 위 상도박도 단순도박죄가 된다. 승자가 패자에게 직접재물을 교부 할 필요는 없고 승자가 부담해야 할 어떤 비용을 패자가 대신 지불해도 상관없다.[9]

### 4. 상습도박죄

상습도박죄는 도박을 상습적으로 행함으로써 성립하는 범죄이다. 상습성이란 도박의 습벽을 말한다. 그러므로 상습성을 판단함에 있어 동종전과가 중요한 자료가 되지만 도박의 전과가 없다고 하더라도 도박의 성질과 방법 도금의 규모 피고인이 도박에 가담하게 된 태양 등의 제반사정을 참작하여 도박의 습벽이 인정되고, 일정기간 수회에 걸쳐 도박을 하였다면 상습도박죄에 해당된다.[10] 물론 동종의 전과가 있다면 당연히 상습성 판단에 용이한 기준으로 활용된다.

### 5. 도박개장죄

도박개장죄는 영리의 목적으로 도박장을 개장함으로써 성립된다. 따라서 본죄의 객관적 구성요소는 도박개장이고 주관적 구성요소는 영리의 목적이다. 형법은 인간의 사행심 본능을 이용하여 도박법을 유인하거나 이를 촉진시킴으로써 영리를 도모함을 도박법 보다 더욱더 반 도덕적인 요소가 있다고 보아서 도박죄와는 별도의 독립된 규정을 둔 것이다.[11] 도박의 장소 제공이 일회적 이었는가 연속성을 가졌는가 문제가 되지 않는다. 도박개장죄의 기수시기는 도박장에서 실질적으로 도박을 하기 전이라도 도박의 일시·조건을 포함한 도박계획을 수립하고 도박꾼을 모집하기 위해 특정인을 청하였으나 거절당한 때에도 성립한다.[12] 도박개장죄의 영리목적은 도박개장의 대가로 이익을 얻으려는 목적을 말한다. 도박개장을 통한 간접적 이익을 영리목적으로 인정되고 현실적으로 그 이익을 얻었을 것을 요하지 않는다.[13]

## III. 사이버 도박의 심각성과 범죄성 검토

사이버 공간의 시공초월적 특성을 바탕으로 사이버도박이 사회전반에 깊숙하게 침투되어 있다. 도박은 중독성이 강하다는 특성이 있으므로 일단 사이버환경에서 제공하는 도박에 접촉하면 빠른 속도로 중독에 이르게 된다. 도박중독의 의학적 용어는 병적도박(pathological gambling)이다. 병적도박은 약물중독과 유사한 정도로 자신이나 타인에게 해가되는 행동을 하고자 하는 충동이나 욕구를 억제하지 못하는 충동장애를 지니게 된다.[14] 경찰의 도박범죄의 단속범위에 있어서 사이버 공간을 실공간 이상으로 비중 있게 다루어야 하는 이유가 여

기에 있다. 경찰의 사이버도박을 단속함에 있어 증거채증에 어려움을 겪고 있다. 사이버 도박은 전자화폐 등이 사용되고 도금(賭金)거래 증거확보가 제한되기 때문이다.

우리 형법에서 규정하고 있는 도박죄는 사이버상의 도박행위에도 적용된다. 형법 규정상에 도박행위 장소에 대한 특별한 규정이 없기 때문이다. 즉, 사이버상에서 우연한 승패에 의해 재물이 오갔다면 도박죄가 되고 그 행위가 습벽에 의했다면 상습도박죄가 적용된다. 사이버 도박의 도박개장죄에 있어 국내에서 도박사이트를 개설한 경우라면 처벌하는데 문제가 없으나 외국에 특히, 도박이 합법화 되어 있는 국가에 서버를 두고 있는 경우에는 현실적으로 도박개장죄를 적용하기 어렵다.

#### IV. 도박범죄의 암수성

2005년 우리나라에서 발생한 도박범죄의 총 건수는 6,998건이었다. 이중 도박죄 6,413건, 상습도박죄가 465건, 도박개장죄 129건 복표발행이 1건이었다. 도박범죄자로 기소된 인원은 도박죄 27,907명, 상습도박죄 2,293명, 도박개장죄 787명, 복표발매 2명 이었다. 구속된 자는 도박죄 122명, 상습도박죄 262명, 도박개장죄 99명 이었다.[15] 이상의 공식범죄 통계자료로는 우리나라의 도박범죄 수준은 대체로 큰 문제가 되지 않아 보인다. 그러나 우리나라 국민들의 도박성에 대한 조사 자료는 범죄통계와는 거리가 멀다. 2002년 국회 국정조사 자료에는 우리 국민의 7.3% 가량이 병적도박 증세가 있다고 밝히고 있으며,[16] 한국의 병적도박자 유병율 조사 결과에서는 우리나라는 4.1% 조사되어 미국의 1.5%, 캐나다 0.9%를 크게 초과하고 있다.[17] 이렇게 높은 우리 국민의 병적 도박율을 고려할 때, 도박범죄의 공식통계는 무언가 석연치 않다. 범죄가 발생하여도 단속을 못하고 있다는 의구심을 떨칠 수 없다. 그 이유는 여러 가지가 있겠지만 무엇보다도 도박범죄의 속성상 피해 신고가 미비함에 따라 경찰의 수사착수가 원활하지 못하다는 점이다. 도박범죄의 속성이란 도박죄는 2인 이상의 자에 의하여 행하여지는 범죄로써 서로의 뜻이 맞는 경우나 서로의 이익을 추구하기 위해 적극적으로 범죄가 수행된다는 것을 의미한다. 암수범죄는(hidden crime) 숨겨진 범죄라는 뜻대로 범죄통계에 포함되지 않은 범죄를 뜻한다. 암수가 발생하는 원인은 범죄와 관련을 맺은 집단, 즉, 피해자, 범죄자, 소추기관에 있다.[18] 경찰은 도박범죄의 암수범죄율이 높다는 것을 절대 간과하지 말고 각별히 주의를 기울여야 한다.

#### V. 경찰의 효율적인 도박범죄 대응방안

##### 1. 도박범죄의 정보획득 체계 개선

경찰의 효율적인 도박범죄 단속을 위해서 범죄정보의 획득 체계 정비가 필요하다. 상대적으로 낮은 피해신고건수를 보완하기 위해서다.

경찰관 직무집행법 제2조에서 명시하고 있듯이 범죄관련정보 수집·작성배포는 경찰공무원의 주요임무이다. 모든 경찰공무원은 입상업무를 수행하면서 항상 적극적인 자세로 문제의식을 가지고 사물을 관찰함으로써 정확한 사회진단에 의한 수사첩보를 발굴·수집해야 한다. 경찰공무원은 견문수집및처리요강(예규 제29호)에 정하는 기준건수를 수집보고 하되 수사·강력·형사요원은 범죄첩보만을 수집보고하고, 지구대요원은 보고 기준건수 중 범죄첩보를 2건 이상 포함 보고해야 한다.[19] 그러나 경찰공무원이 작성하여 보고하는 범죄정보가 질적으로 너무 낮으므로 수사단서로 활용하기에 부적합하다는 지적이 있다. 2005년 9월 경찰청에서 전국 수사·형사 기능의 경찰관 950명을 대상으로 실시한 설문조사 결과 형식적인 첩보를 제출한다는 응답이 28.7%, 자주 그런 편 이다가 22.6%로 나타났다. 즉 조사대상의 59.6%가 제출 의무건을 위한 형식적 첩보제출을 하고 있었다.[20] 수사첩보의 본래 기능이 발휘되지 못하고 있음을 증명하는 것으로 이에 대한 대책마련이 시급하다. 우선 현재 경찰청, 지방청, 일선 경찰서의 수사기능에 범죄정보의 수집이란 업무가 분장되어 있지 않으므로 경찰조직내 범죄정보를 전문적으로 수집하고 분석관리하는 기구가 설치되어야 한다. 그 형태로는 경찰청 과학수사센터에 범죄정보기능 부서를 신설함이 바람직하리라 보여진다.

##### 2. 범죄정보관리시스템을 통한 범죄정보활용의 강화

범죄정보관리시스템(Crime Information Management System)이란 사건수사, 범죄분석, 피해통보, 수사지식정보, 형사사법정보망이 연계·통합된 경찰에서 운용중인 전산시스템이다. 범죄정보관리시스템은 수사공조를 위해 스피드 수배와 수사협조가 가능하도록 구축되어 있다. [21] 수사요원 간 시스템을 통해 도박범죄의 정보를 획득할 수 있다. 그러나 실무에서는 수사요원간 자발적인 범죄정보공유가 되고 있지 않다.[22] 범죄정보관리시스템은 경찰청 수사국이 주관이 되어 정보통신관리실과 교통관리실이 사업추진팀으로 구성되어 용역업체를 선정하는 등 개발에 있어 많은 노력이 담긴 프로그램이다. 프로그램의 활용도를 높이기 위해서는 무엇보다 수사요원의 자발적 참여가 유도 되어야 한다. 프로그램상 수사공조의 하위메뉴에 범죄정보에 대한 공간을 마련된다면 보다 높은 활용이 가능할 것이다. 단, 범죄정보에 대한 접근을 제한하고 정보제공자에 대한 비밀은 철저히 보장되어야 한다. 도

박범죄가 범죄정보에 의해 단속의 효율성을 높일 수 있음을 상기해야 한다.

### 3. 수사종합검색시스템의 도박범죄 활용방안 검토

수사종합검색시스템(Criminal Filling Search System)은 수법·마약·변사·조직폭력 영상시스템을 통합하고, 경찰청 주전산기·교통통신망·지문자동검색시스템(AFIS) 수용자료 등과 연계하여 다양한 수사자료를 검색할 수 있는 체계로서 형사과에서 구축·운영중인 프로그램이다.(일부개정 2003. 7.22 경찰청훈령 제402호, 범죄수법공조자료관리규칙, 제2조 제8항) 수사종합검색시스템에 장점은 대면범죄인의 경우 피해자가 직접 용의자 사진 또는 영상자료를 확인하여 범인추적을 할 수 있고 수법범죄자 중 범죄특성과 신체적 특징이 확인 가능함에 있다. 수사종합검색시스템에 수법이 등록되는 범죄는 강도, 절도, 사기, 위·변조, 약취·유인, 공갈, 방화, 강간, 강간 내지 강도 중 특별법에 위반하는 죄로 국한하고 있다.

사기도박의 경우 도박죄가 아닌 사기죄로 의율 되므로 수사종합검색시스템에 수법이 등록될 수 있으나 기타 도박죄는 수법범죄에 등록조치가 이루어지지 않는다. 도박죄의 반복성을 고려하여 수사종합검색시스템에 도박죄도 수법등록이 이루어져야 한다. 수사종합검색시스템은 공범관계의 조회에 강활용되기 때문이다.

### 4. 우범자첩보수집등에관한규칙상 도박범죄 포함

경찰청은 예규인 “우범자첩보수집등에관한규칙”(개정 2005. 7.1 경찰청예규 제202호)을 근거로 우범자의 자료보관 및 범죄관련성 여부에 관한 첩보를 수집한다. 재범의 위험을 방지하고 수집된 첩보를 통해 수사자료로 활용하기 위해서이다. “우범자첩보수집등에관한규칙”은 과거 “우범자관찰보호규칙”이 개정된 것인데 기존에 “우범자관찰보호규칙”에서 우범자의 대상으로 포함하고 있던 도박 범죄경력자가 삭제되어있다. 결국 도박범죄경력자는 규칙상 우범자가 아니다. 기존의 우범자에 대한 관리가 제대로 이루어 지지 않아 대상 범죄의 축소를 통하여 실질적인 규칙의 목적달성을 기하고자 하는 이유와 인 권보호를 염두하여 신중을 기울인 경찰의 조치로 보인다. 하지만 도박범죄를 제외한 것은 이미 단서가 부족하여 수사의 어려움을 겪고 있음을 충분히 고려하지 않은 개정이라 생각한다. 현재 규칙상 우범자로 규정하고 있는 살인·강도·절도·강간·강제추행·마약류사범에 사기와 도박을 포함해야 할 것이다.

## VI. 맺음말

도박범죄의 폐단은 증가 일로에 있다. 더욱이 도박이 범죄를 양산하는 온상의 역할을 하고 있어 경찰의 적극적 단속이 절실히 요청된다. 그러나 도박범죄의 속성상 피해 신고율이 극히 저조하여 그간 경찰의 도박범죄단속은 실효성을 거두지 못하였다.

경찰의 도박범죄에 대한 효율적인 단속을 하기 위해서는 첫째, 범죄정보를 전문적으로 수집하고 분석·관리하는 기구가 설치되어야 한다. 그 형태는 경찰청 과학수사센터에 범죄정보 기능 부서를 신설하는 것이 바람직하리라 생각된다. 둘째, 범죄정보관리시스템(Crime Information Management System)을 통한 도박범죄에 대한 정보활동을 강화해야 한다. 이 경우에는 반드시 범죄정보에 대한 접근을 제한하고 정보제공자에 대한 비밀이 보장되어야 한다. 셋째, 수사종합검색시스템(Criminal Filling Search System)을 도박범죄 활용방안이 검토되어야 한다. 도박죄의 반복성을 고려하여 수사종합검색시스템에 도박죄도 수법등록이 되어야 할 필요가 있다고 보여지기 때문이다. 끝으로 우범자첩보수집등에관한규칙상 도박범죄가 포함 되어야 할 것이다.

도박범죄에 대한 경찰의 적극적 인지노력이 우리사회에서 도박범죄를 추방하는 첩경임을 명심해야 한다.

### ■ 참고 문헌 ■

- [1] 이태원 “합법적 도박행위: 확산, 이론 그리고 경험적 검증에 관한 검토”, 사회과학연구, 제42집, pp.115-116, 2003.
- [2] 2004년 발생범죄 중 경찰이 수사에 착수하게 된 단서를 살펴보면 전체범죄의 55.2%, 형법범의 70.6%가 신고에 의한 것으로 나타났다. 이중 피해자 신고는 27%와 23.3%로 높은 수치를 나타냈다 ; 경찰청, 경찰백서, p.145, 2005.
- [3] <http://www.encyber.com/> 참조.
- [4] 한편 사행행위등규제및처벌특례법에서는 사행행위영업을 하기 위해서는 행정자치부령이 정하는 바에 의해 경찰청장 또는 지방경찰청장의 허가를 득해야 하고 이를 위반시 도박개장죄와 동일하게 처벌하고 있다. (일부개정 2002. 1. 26 법률 제6627호 사행행위등규제및처벌특례법 제4조 제2항, 제30조 제1항)
- [5] 진계호 “도박죄에서의 문제점”, 한국형사법학회, 형사법연구, 제 10호, pp.137-138, 1998.
- [6] 김일수·서보학, 형법각론, p.634, 박영사, 서울, 2003.
- [7] 오영근, 형법각론, p.918, 대명출판사, 서울, 2002.
- [8] 대판 1984. 7. 24. 83도 830.
- [9] 백형구, 형법각론, p.564, 청림출판, 서울, 2002.
- [10] 대판 1995. 7. 11. 95도 955, 대판 1983. 10. 25 83도 2448.
- [11] 진계호, 전계논문, p.147.
- [12] 김일수·서보학, 전계서, p.639.
- [13] 대판 2002. 4. 12. 2001도 5802.
- [14] 이태경 “병적도박과 알코올중독 같은 생리현상”, 과학동아, p.119, 2003. 05.
- [15] 경찰청, 2005 범죄분석, p.46, p.1082, 2006.

- [16] 이태경, 전개논문, p.114.
- [17] 김정연 “병적도박자의 회복에 영향을 미치는 요인”, 한국사회복지학회, p.531, 2004.
- [18] 배종대, 형사정책, p.54, 2001
- [19] 수사첩보활동규칙, 제3조 - 제5조 (일부개정 1996. 8. 30 경찰청예규 제167호) 신속·정확한 수사첩보활동을 위해서는 평소에 범죄상황 및 수법을 파악하고 있어야 하며, 관내 주민의 실태파악과 아울러 원만한 인간관계의 형성이 필요하다.
- [20] 이동환·표창원, 경찰의 범죄정보수집 및 분석체계화 방안, 한국형사정책연구원, 연구총서 05-24, p.110, 2005.
- [21] 경찰청, 범죄정보관리시스템 매뉴얼, p.26-31, 2006.
- [22] 이동환·표창원, 전개논문, p.128.