

연구보고서 2005-05

# 신중 사행행위에 대한 합리적 규제방안 연구

## 《研究陣》

---

연구위원	:	강 동 욱 (관동대학교 교수)
	:	이 호 용 (강릉대학교 교수)

---



# 목 차

I. 연구의 목적과 범위 .....	1
II. 사행행위규제법의 제정과 변천과정 .....	6
1. 사행행위규제법의 연혁 .....	6
2. 풍속영업규제법과의 관계 - 사행성게임의 사행행위규제법으로의 포섭 .....	10
III. 외국의 입법례 .....	11
1. 머리말 .....	11
2. 미국의 사행행위영업규제 .....	12
3. 일본의 사행행위영업규제 .....	41
4. 기타 외국의 규제태도 .....	63
IV. 사행행위영업의 사회적 특성 .....	65
1. 머리말 .....	65
2. 놀이로서의 사행행위의 이중성 .....	66
3. 사행행위영업의 긍정적 측면 .....	67
4. 사행행위영업의 부정적 측면 .....	70
V. 사행행위규제에 관한 법정정책적 분석 .....	72
1. 사행행위규제에 관한 법정정책적 분석의 근거 .....	72
2. 사행행위규제에 관한 법정정책적 분석 .....	85
3. 사행행위 규제의 법정정책적 방향 .....	86

VI. 규제대상으로서 사행행위의 개념과 범위 .....	89
1. 사행행위의 개념과 유형 .....	89
2. 사행행위에 대한 법적 규제범위 .....	97
VII. 사행행위영업의 규제에 관한 구체적 내용 .....	102
1. 강화상 ‘특허’에 의한 사행행위영업에 대한 진입규제 .....	102
2. 규제대상 .....	103
3. 사행행위영업규제의 주재기관 .....	104
4. 허가의 요건 .....	105
VIII. 결    론 - 합리적 규제방안의 도출 .....	108
1. 기본방향 .....	108
2. 외국법제로부터의 시사점 .....	109
3. 사행성게임업의 사행행위규제법으로의 포섭 .....	111
4. 마치면서 .....	113
<b>[부록]</b> 사행행위규제법 개정안 .....	114

## I. 연구의 목적과 범위

우리나라에서는 사행행위에 대하여 「사행행위등규제및처벌특례법(이하에서 ‘사행행위규제법’이라 함은 이 법을 의미한다)」(일부개정 2002.1.26 법률 제06627호)을 통하여 규제하고 있다. 그럼에도 불구하고 최근 우리나라에서는 다양한 형태의 사행행위가 빈발하고 있으며, 인터넷을 이용한 새로운 신종사행행위까지 등장하여 일반서민의 어려운 경제 상황을 더욱 악화시키는 등, 많은 사회혼란을 야기하여 문제시되고 있다. 현재 우리 사회에서 성행하고 있는 사행행위 유형을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 상품권지급을 통한 불법 오락실 영업
- ② 경품, 추첨을 통한 인터넷 신종 사행행위
- ③ 인터넷 최저가 낙찰방식 경매
- ④ 사행성 메일을 보내는 경우 - 피라미드식 불법금융조직(『6천원으로 8억짜리 노다지캐기』, 스포츠조선 2000.1.22. 참조)
- ⑤ 게임기를 통한 스크린 경마게임
- ⑥ TV경마 등과 같이 사행심을 조장하는 방송(사행심을 조장하는 행위)
  - 게임을 통한 사행행위영업(이것은 현재 음비게임 제32조 처벌대상이다. 사행행위규제법으로의 이관이 검토되어야 할 것이다.)<sup>1)</sup>
- ⑦ 불법투전기영업 등 오락실불법영업(전통적 사행행위규제법 위반행위)

1) 이것은 스크린 경마게임등과 관련해 문제가 된다. 스크린 경마게임은 사행행위규제법이 아니라 음비게임의 적용을 받아 영상물등급위원회의 등급분류를 통과하여 현재 그 게임영업이 위법행위는 아니지만, 사행성으로 인하여 사회적 시비를 일으키는 등 문제가 있다. 이러한 문제는 일단 영상물등급위원회에 의한 사행성 판정이 제 기능을 다하지 못하기 때문에 발생하는 것이라고 판단된다. 따라서 후술하는 바와 같이 사행성판정의 행정 업무를 사행행위를 규제하는 기관으로 이관하여 모든 사행행위영업은 사행행위규제법에서 통할하는 방안을 모색할 필요가 있다.

이외에 ⑧ 외국에서 발생하였던 불법사행행위영업 중 국내에 유입된 것들로서 i) 정식 복권의 당첨번호의 2자리나 3자리를 맞추는 방식의 사설 복권, ii) 증권지수의 2자리나 3자를 맞추는 방식의 사설복권, iii) 권투, 소싸움, 투견, 투계 등을 통한 사행행위영업 등이 있다.

이에 본고에서는 다음의 사항에 대하여 연구함을 그 목적으로 한다.

첫째, 사행행위의 개념정립을 통하여 사행행위 영업규제의 확실성 제고하고자 한다.

현재까지의 일반론에 따르면 사행행위란 종류·명목·방법 여하를 막론하고 타인으로부터 금품을 모아 우연의 결과에 의하여 특정인에게 재산상의 이익을 제공하고 다른 참가자에게 손실을 미치게 하는 일체의 행위를 사행행위라 한다. 이러한 사행행위는 사람들의 요행심을 조장하고 건전한 근로의욕을 해치는 것이므로 법률로써 이를 금지·처벌하고 있으나 법령에 의하거나 허가를 받은 경우에는 허용된다.

현행법상 사행행위를 허가하는 경우는 ① 공공복리의 증진을 위해 특히 필요한 경우, ② 상품의 판매선전을 위해 특히 필요한 경우, ③ 관광진흥과 관광객의 유치촉진을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에 한하며, 경찰청장 또는 지방경찰청장은 허가신청이 있을 경우 복표발행업·현상업 또는 기타 사행행위업에 한해 허가할 수 있도록 하고 있다.(법<sup>2)</sup> 제5조 참조)

그런데, 최근 상품권 지급을 통한 불법 오락실 영업이나 신종 인터넷 사행행위 영업 등 온라인, 오프라인을 통하여 새로운 불법 사행행위영업이 기승을 부리고 있다. 그러나 현행 사행행위규제법에서는 복표발행업, 현상업(懸賞業), 회전판돌리기업, 추첨업, 경품업 등 5가지 종류의 영업과 사행기구 제조·판매업만에 대해서만 규정(법 제2조 및 법 시행령 제2조의 1)하고 있어서 이들 신종 변태 사행행위 영업에 대해서는 효과적으로 이를 규율하지 못하고 있는 실정이다. 실제 단속과정에서 일부 영업자들이 단속에 대한 법적 근거를 제시할 것을 요구하는 경우에 단속 공무원들이 명확한 법적 근거를 제시하지 못하여 곤혹을 치루는 등이 일어나고 있다.

2) 이하 괄호안의 ‘법’은 ‘사행행위규제법’을 의미한다.

이것은 사행행위의 개념을 정면으로 규정하지 아니하고, 사행행위영업의 대표적인 유형만을 제한적으로 규정하고 있는 현행법의 규정태도에 따른 것이라고 할 수 있다. 즉, 현행법에서 규정한 업태의 유형에 해당하지 아니하면 법적 규율의 대상으로 할 수 없는 중대한 규제상의 허점을 가지고 있기 때문이다.

이와 같이 볼 때 사행행위를 효율적으로 규제하기 위해서는 우선 ‘사행행위’란 무엇인가에 대한 정확한 개념정의가 선행되어야 할 것이다. 본 연구에서는 가장 효율적인 방법으로 사행행위를 규제하기 위한 방법으로서 ‘사행’이라는 개념에 대한 사실적·규범적 분석을 통하여 사행행위의 개념요소를 직접적으로 도출해 내고, 이를 바탕으로 종전과 같은 ‘업종별’ 단속이 아니라 ‘행위유형별’ 규제가 이루어 질 수 있도록 하는 방안을 모색하고자 한다. 특히 인터넷을 이용한 최근의 사행행위 유형에 대한 단속의 법적 근거를 명확히 하고자 한다.

한편, 규제대상으로서의 사행행위에 대한 직접적 개념정의는 다른 한편으로는 영업범위 및 규제범위를 명확히 함으로써 사행행위영업자들에 대해서도 법의 테두리 내에서 그들의 영업권을 보호해 줌으로써 영업상 경찰처분과 관련한 불필요한 민원을 사전에 예방하는 등, 건전한 영업질서의 유지에도 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 사행행위규제법의 사실상 사문화된 허가 규정 등 불합리한 규제조항의 정비방안을 제시하고자 한다.

사행행위규제법은 후술하는 것처럼 1961년 11월 1일 「복표발행·현상기타사행행위단속법」으로 제정되었으며, 1991년 「사행행위등규제및처벌특례법」으로 전문개정 되었다가, 1993년 현재와 같은 제명을 갖게 되었다. 그런데 이 법의 운용실태를 보면 이 법이 규율대상으로 하고 있는 사행행위영업에 대한 실제 허가건수는 전무한 실정어서 사실상 사문화되고 있다는 지적을 받고 있으며, 심지어 이 법을 존치할 필요가 있는가에 대해서 까지도 논란이 제기되고 있는 실정이다. 특히 1994년 ‘카지노업’이 관광진흥법으로 이관된 이후에는 사행행위 영업을 허가한 사례가 전혀 없는 실정이다.

따라서 현행 사행행위규제법에 대한 전면적인 검토를 통해 허가 조항을 비롯하여 불합리한 규제조항을 재조정하는 등, 새로운 입법수준의 전면개정이 요구되고 있다. 이를

위해서는 앞에서 말한 사행행위영업의 개념정의를 통해 규제대상으로서의 영업행위 유형을 결정하고, 적절한 규제수준에 대한 면밀한 검토가 전제되어야 한다. 다만, 사행행위 영업은 성품속 보호를 위한 다른 풍속영업규제와는 달리 사행행위성 자체에 대한 개괄적 허가제 또는 개괄적 허용은 타당하지 아니하므로, 규제수준의 단계화가 시도되어야 할 것으로 생각된다.

그러나 사행행위영업이라고 하더라도 전술한 것처럼 현행법상 다른 이익을 고려하여 일부 법적 규제대상에서 제외하는 것들이 있다. ① 공공복리의 증진을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우 - 재해구제, 사회복지사업, 공익사업을 위한 자원마련의 경우, ② 상품의 선전을 위해 특히 필요하다고 인정되는 경우 - 상품의 국내외 판매촉진을 위해 관계중앙행정기관장, 시도지사가 필요하다고 인정하는 경우, ③ 관광진흥과 관광객의 유치촉진을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우 - 1등급 이상의 관광호텔, 종합휴양업소, 외국간 왕래 5천톤 이상 여객내 일 것의 경우에는 이를 허가하도록 되어 있다. 따라서 이들의 경우에는 그 영업권이 보호되어야 할 것이지만 이에 대하여도 그 타당성과 합리적 근거가 무엇인지에 대한 신중한 검토를 요한다. 특히 상품의 판매 촉진을 위한 사행행위의 조장은 온라인, 오프라인을 할 것 없이 일반화되어 가고 있다. 따라서 이를 어떻게 합리적으로 조정해 나가야 할 것인가에 대한 검토가 요청된다고 할 것이다.

셋째, 인터넷 사행행위 등 신종 사행행위 영업에 대한 합리적 대응방안을 마련하고자 한다.

오프라인에서의 사행행위영업보다 법적 규율상의 곤란을 겪는 것은 온라인상에서 이루어지는 것들이다. 온라인상의 사행행위는 오프라인에서의 그것과 연관성을 갖지 않는 다양한 특성을 가지기도 하며, 금품에 한정되지 않고 다양한 재산적 이익이 대상이 되기도 하므로 이에 대한 새로운 차원의 검토가 이루어져야 한다. 특히 온라인상의 사행행위는 규제대상인 영업자의 소재가 명확하지 아니한 경우가 많으므로 규제 관할 행정기관을 어디로 할 것이며, 사행행위영업을 위한 시설기준은 어떻게 할 것인가가 검토되어야 한다. 나아가 영업의 결과 상당한 재산적 이익이 거래되는 것이므로 기술적인 지식이나 소양이 없는 자가 영업을 하게 되는 경우 서버의 고장 또는 기계적인 오류나 소프트웨어의 오작동으로 인해 발생하는 예기치 못한 사고도 발생할 수 있으므로 영업자의 자격

기준을 별도로 둘 것인지 등에 관해서도 면밀히 검토되어야 할 것이다.

넷째, 사행행위 관련법률 사이의 정합성을 유지하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

온라인상의 사행행위에 대한 규제법으로는 전술한 「사행행위규제법」이 중심이 될 것이지만, 그 이외에도 「풍속영업의규제에관한법률」(일부개정 2001.5.24 법률 제06473호)(이하 ‘풍속영업규제법’이라고 한다.), 「음반·비디오물및게임물에관한법률」(일부개정 2004.1.29 법률 제07131호)(이하 ‘음비게법’이라고 한다.) 등이 그 일부를 규율하게 된다. 보다 포괄적으로는 사행행위영업이 풍속영업에 해당되므로 「풍속영업규제법」에 의해 규제의 근거가 마련될 수 있지만, 온라인상의 게임을 통한 사행행위가 상당한 부분을 차지하므로 「음비게법」에 의해 규제되기도 한다. 이와 같이 일부 사행행위가 다양한 법률들에 의해 규율되는 결과 중복규제나 법률간 상호충돌이 발생하는 경우도 일어나고 있으므로 이들 관련법 상호간에 모순이 없도록 하기 위하여 위의 법률들 상호간의 관계에 대한 검토를 통해 이러한 문제점이 일어나지 않도록 정합성을 이루도록 하는 것이 요청된다.

## Ⅱ. 사행행위규제법의 제정과 변천과정

### 1. 사행행위규제법의 연혁

현행 사행행위규제법은 1961년 11월 1일 「복표발행·현상기타사행행위단속법」(제정 1961.11.1 법률 제762호)으로 제정되었다. 1991년 「사행행위등규제및처벌특례법」(전문개정 1991.3.8 법률 제4339호)으로 전문개정 되었다가, 1993년 현재와 같은 제명을 갖게 되었다. 현재까지 1회의 전문개정과 11회의 부분개정이 있었다.

한편, 「복표발행·현상기타사행행위단속법」의 제5조와 제9조는 단속에 필요한 세부규정을 법률에 두지 않고, 시행령과 내무부령에 둬으로써 죄형법정주의의 요건인 명확성과 예측성을 결여하였다 하여 위헌 판정을 받은 바 있다.

이에 현행법은 사행행위 중 일부를 허가대상으로 하여 허가를 득하면 법적 책임을 물을 수 없도록 하고, 이 법에서 허가대상 아닌 사행행위는 허용되는 것으로 하고 있다. 하지만 1994년 ‘카지노업’이 관광진흥법(일부개정 2004.10.16 법률 제07232호)으로 이관된 이후, 이 법에 의한 사행행위 영업의 허가사례는 전혀 없어, 사문화된 법이라는 지적을 받고 있는 실정이다.

그동안 사행행위규제법은 제정된 이래로 점차 사행행위에 대한 규제를 완화하는 방향으로 개정이 이루어졌다. 사행행위규제법의 제정과 주요개정 내용을 보면 다음과 같다.

#### 1) 복표발행·현상기타사행행위단속법(제정 1961.11.1 법률 제762호)

##### 가. 제 정

복표발행·현상기타사행행위단속법(이하 ‘복표발행등단속법’이라고 한다.)은 사행행위

를 단속함에 있어서 ‘복표발행·현상등’의 정의를 명백히 하고, 허가·감독·벌칙 등을 당시의 실정에 부합하도록 규정하려는 취지에 의하여 제정되었다. 그 주요내용은 다음과 같다.

- ① 복표발행·현상 기타 사행행위의 정의를 구체적으로 규정하여 그 한계를 명백히 함.
- ② 이 법에 규정한 사행행위를 하고자 하는 자는 소정의 허가를 받아야 하며 국가가 하고자 할 때에는 주무부장은 사전에 내무부장관의 동의를 얻도록 함.
- ③ 허가는 공공복리상 필요할 때에 한하여 하도록 함.
- ④ 허가관청은 관계장부·서류의 열람·검사등 감독권을 가지며, 일정한 경우에는 행위의 제한·금지 또는 허가의 취소를 할 수 있도록 함.
- ⑤ 현상당첨유사기타투표모집등취체에관한건은 이를 폐지함.

#### 나. 2차 개정(일부개정 1962.9.3 법률 제1135호)

학교주변이나 공원 기타 유원지등에서 주로 아동을 상대로 성행하고 있는 뽕뽕이, 심지뽑기, 총쏘기 기타 이에 유사한 행위는 복표발행, 현상 기타 사행행위에 못지않게 국민의 건전한 근로정신을 저해하고 사행심을 조장할 뿐만 아니라 아동들의 건전한 심성형성에 심대한 악영향을 미친다. 그럼에도 불구하고 당시의 복표발행등단속법의 규정으로는 이를 규율할 수 없어 도로교통법의 규정에 의하여 간접적으로 규율하고 있었다. 하지만 이들 행위가 도로 아닌 장소에서 행하여지는 경우에는 도로교통법에 의한 간접적인 규율도 할 수 없었다. 이에 이 법을 개정하여 이들 행위를 사행행위에 준하여 유사 사행행위에 포함시킴으로써 단속할 수 있도록 하였던 것이다.

#### 다. 3차 개정(일부개정 1963.7.31 법률 제1372호)

복표발행등단속법상 상품의 판매선진을 위한 경품부추침, 현상행위는 행정청의 허가를 요하지 않고 행할 수 있었으며, 일부 업자들이 이를 악용하여 국산품의 장려를 위한 본

래의 입법취지와는 달리 상품의 판매선전을 빙자하여 사행행위가 성행되고 있었다. 이에 복표발행등단속법을 개정하여 이들 행위를 행정청의 허가를 얻어 행하도록 하였던 것이다. 그 주요내용은 다음과 같다.

- ① 유사 사행행위의 정의에 상품의 선전판매를 위한 경품부추침을 포함토록 함.
- ② 허가의 요건에 외화획득에 특히 필요할 때, 상품의 판매선전을 위하여 필요할 때를 추가함

## 2) 사행행위등규제법(전문개정 1991.3.8 법률 제4339호)

사행행위등규제법은 전술한 「복표발행·현상기타사행행위단속법」의 일부조항에 대해 위헌판결이 이루어졌음을 고려하였으며, 건전한 국민생활을 저해하는 과도한 사행심 유발을 방지함으로써 선량한 풍속을 유지하기 위하여 불법사행행위영업 등에 대한 벌칙을 강화하고, 사행기구의 제조·판매 등에 대한 허가·관리근거 등을 신설하는 등, 당시 규정의 운영상 나타난 미비점을 보완하고자 하였던 것이었다. 그 주요내용은 다음과 같다.

- ① 제명을 “사행행위등규제법”으로 변경함.
- ② 사행행위영업을 복표발행업·현상업·카지노업 및 투전기업 기타 사행행위업으로 구분함.
- ③ 사행행위영업이 과도한 사행심 유발 등 선량한 풍속을 해할 우려가 있는 때에는 영업시간 등 영업의 관리·운영에 관한 사항을 제한할 수 있도록 함.
- ④ 사행기구의 제조·판매업을 하고자 하는 자는 내무부장관의 허가를 받도록 함.
- ⑤ 영업자에 대한 지도·감독과 행정처분시의 청문근거를 마련함.
- ⑥ 사행행위관련영업의 건전한 발전을 위하여 관련단체의 설립근거를 마련함.
- ⑦ 불법사행행위 등의 효율적인 규제를 위하여 무허가사행행위영업·무허가사행기구의 제조·판매 등에 대한 벌칙을 강화함.

3) 사행행위등규제및처벌특례법(일부개정 1993.12.27 법률 제04607호)

가. 개정이유

사행행위등규제및처벌특례법은 시대적 상황이 변함에 따라 종전의 사행행위등규제법에서 과도한 사행심의 조장으로 선량한 풍속을 저해하는 등, 사회적 피해가 있었기에 규제대상으로 하였던 투전기업 등을 적용대상에서 폐지하고, 이외에 사행행위법에 따른 당시 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 보완하고자 하였던 것이다. 그 주요내용은 다음과 같다.

- ① 제명을 “사행행위등규제및처벌특례법”으로 변경함.
- ② 사행행위영업 중 투전기업 및 기계식구슬치기에 의한 기타 사행행위업을 폐지하는 등 사행행위영업의 범위를 조정함.
- ③ 사행기구를 이용하여 사행행위영업을 하는 자는 그 기계·기관 등이 법령에 적합한지의 여부에 관하여 경찰청장의 검사를 받도록 함.
- ④ 투전기 등으로 사행행위를 하게 한 자등에 대한 처벌특례규정을 신설함.

나. 1994.8.3 개정(법률 제04778호)

본 개정에서는 사행행위규제법의 규제대상이었던 카지노업을 관광진흥법<sup>3)</sup>의 적용을 받는 것으로 이관시켰다.

다. 1999.3.31 개정(법률 제05943호)

행정규제기본법(일부개정 1998.2.28 법률 제5529호)에 의한 규제정비계획에 따라 사행행위규제법상의 사행행위영업자의 영업개시의무 등을 폐지하였다.

3) 제5조 (허가 및 신고) ① 제3조제1항제5호의 규정에 의한 카지노업을 경영하고자 하는 자는 전용영업장등 문화관광부령이 정하는 시설 및 기구를 갖추어 문화관광부장관의 허가를 받아야 한다.

## 2. 풍속영업규제법과의 관계 - 사행성게임의 사행행위규제법으로의 포섭

주지하는 바와 같이 현행 풍속영업규제법<sup>4)</sup>은 선량한 풍속을 해하는 영업을 규제하는 것을 목적으로 하면서, 주로 ‘성풍속’을 대상으로 하고, 부수적으로 ‘사행성 풍속’에 관하여 규율하는 것이다. 이와 같이 보면 풍속영업규제법과 사행행위규제법은 일반법과 특별법의 위치에 있어야 한다고 생각된다. 그런데 한 가지 흥미로운 것은 현행 사행행위규제법은 음반·비디오물및게임물에관한법률(일부개정 2004.1.29 법률 제07131호)에 의한 일반게임장업(일반게임장업을 포함한 복합유통·제공업을 포함한다)만을 그 규제의 대상으로 정하고 있다(법 제2조 제4호)는 점이다. 즉 현행법제는 풍속영업규제법과 사행행위규제법을 일반법과 특별법의 위치에 두지 않고 있다. 생각건대 양자는 그러한 관계로 설정되어야 함이 타당하다. 즉 사행행위가 갖는 풍속행위로서의 성격을 부인할 수 없다는 점을 감안한다면 풍속영업규제법에서 규제대상으로 삼아야 할 것도 일반게임업이 아니라 사행성게임업이 되어야 할 것이며, 사행성이 없는 일반게임업은 그냥 음반비디오게임물에관한법률에 두고 사행성게임업을 풍속영업으로 규제대상으로 하여야 할 것이기 때문이다. 일본의 경우 풍속영업규제법에서는 사행심을 유발할 수 있는 유키 관련 영업을 그 법의 규제대상을 한다. 일본의 규제태도가 논리적으로 타당한 것으로 생각된다.

전술한 연구목적에서도 밝힌 바와 같이 최근 성인오락실 등에서의 기관변경 등을 통한 승률조작행위, 상품권 지급을 통한 불법오락실 영업, 온-오프라인의 신종 사행성 게임, 게임기를 통한 스크린 경마게임 등 게임을 통한 사행행위영업은 사회적으로 심각한 문제 상황에 직면해 있다. 그럼에도 불구하고 이것이 음반비디오게임물에관한법률에 따라 사행성이 지나친 것으로 등급외(이용불가) 판정을 받지 아니하면 영업을 가능해지므로 이를 적절히 규제할 방법이 없다. 사행성을 이유로 이용불가의 판정이 내려지면 되겠지만 그것은 중대한 영업의 자유를 침해하는 것이라는 측면에서 그러한 결정이 쉽게 내려지지는 않는다. 이러한 상황을 고려해보면 사행성게임에 대한 규제는 음비계법에서 규율하는 것보다는 사행행위규제법에서 함께 규제하는 것이 규제의 목적에 부합하며, 규제의 효율성도 도모할 수 있을 것이다.

4) 풍속영업규제법에 관한 자세한 분석과 검토는 강동욱·이호용, 풍속영업의 개념과 효율적 규제방안, 치안연구소 연구보고서 2003-09(2003년 12월) 참조

## III. 외국의 입법례

### 1. 머리말

현재 우리나라 법에서 규제 대상으로 삼고 있는 사행행위 관련영업은 주로 복표발행업, 현상업, 추첨업, 경품업 등과 기타 사행기구 제조·판매업이며, 이법에 대한 개선책을 세우더라도 현행 규제대상의 범주를 크게 넘을 수는 없다. 카지노와 같은 중대한 사행행위영업은 관광진흥법이라는 다른 법에 의해 규율되고 있기 때문이다. 널리 외국의 입법례를 참고하기 위해서는 그 규제대상이 같아야 하지만 우리 사행행위규제법에서 규제 대상으로 하고 있는 것에 대해 규율하고 있는 외국의 법제는 거의 찾아보기 어렵다. 우리나라에서 주로 비교법적인 분석의 대상으로 삼고 있는 미국의 경우에는 카지노에 관한 규제법제를 두고 있으며, 사행기구의 제조·판매에 관한 부분은 이 법에 의해 어느 정도 규율이 가능할 것이다. 그러나 우리나라에서 현재 사회문제로 되어 사행행위규제법의 개정대상으로 고려되고 있는 복표발행업이나 현상업 등에 대한 법적 규정은 찾아보기 어렵다. 따라서 미국의 경우에는 카지노를 주된 산업으로 영위해가는 네바다주와 주된 산업은 아니지만 州의 재정기반을 마련하기 위해 일으킨 카지노산업이 긍정적 재정적 효과를 보이고 있는 뉴저지주를 미국의 대표적 모델로서 제시하여, 당해 주의 카지노에 관한 법적 규제상황을 설명함으로써 사행행위 관련 영업규제에 관한 일정한 시사점을 얻고자 하는 것에 그치도록 한다.

또 일본의 경우 사행행위에 대한 특유한 규제법은 두고 있지 않으며, 다만 『풍속영업등의규제및사업의적정화에관한법률(이하 ‘일본풍속영업규제법’이라 한다.)』에서 사행행위영업을 규율하고 있을 뿐이다. 복표발행과 관련하여 『당첨금부증표법』이라는 것이 있으나, 이것은 사행행위로서 복표발행업을 규제하는 법이 아니라 都道府縣에서 발행하는 공인된 복권의 발행과 관리·판매를 규율하는 법으로 우리나라의 『복권및복권기금법』(제정 2004.1.29 법률 제07159호)과 같은 법이다. 또 『부당경품류및부당표시방지법』이라고 하

여 고객유인을 위해 백화점등에서 하는 제비뽑기식 경품행사를 규제하는 법이 있으나, 이것도 우리나라의 독점규제및공정거래에관한법률(일부개정 2002.8.26 법률 제06705호)에서 규정하는 ‘부당한 이익에 의한 고객유인’의 한 방법으로서의 현상·경품의 규제와 같은 내용이므로 이 법도 사행행위에 관한 규제법이라기보다는 독점규제법의 하나이다. 따라서 일본에 관한 입법례에 대해서도 일본풍속영업규제법상의 사행행위영업에 관한 규제부분을 설명하고, 사행행위규제법과 직접적인 관련은 없지만 입법상 혹시 참고가 될 수 있을 것으로 보여 『일본당첨금부증표법』과 『부당경품류및부당표시방지법』을 소개하는 것으로 미흡하지만 외국의 입법례에 대한 설명을 그치고자 한다.

## 2. 미국의 사행행위영업규제

### 1) 미국의 일반적 상황

미국에서도 인터넷의 영향으로 도박 내지 복권의 사행성 사이트가 범람하여 사회문제로 되고 있으며, 여기서도 도박의 합법화주장과 사행행위의 반사회성을 들어 강한 공권력에 의한 개입의 주장이 첨예하고 대립하고 있는 것으로 보인다.

그런데 미국의 경우 전반적으로는 사행행위영업의 합법화가 꾸준히 진행되어 1999년 당시 미국 50개주 중에서 하와이와 뉴타주만이 여전히 모든 갬블을 금지하고 있을 뿐, 다른 48개주에서는 사행행위영업에 대해서는 허가를 받으면 영업이 가능하도록 하고 있다. 그런데 미국의 사행행위영업은 카지노업이 주종을 이루기 때문에 이것을 중심으로 규율되고 있다. 그러나 미국의 사행행위영업 규제는 카지노형 사행행위영업만을 규제하는 것이 아니라 모든 사행행위영업을 규제대상으로 하고 있음을 알 수 있다. 또 한 가지 중요한 것은 미국에서는 사행행위를 갬블링(Gambling)이라고 표현하지 않고, 게이밍(Gaming)이라고 표현하는데, 여기서 사행행위에 대한 기본적 시각, 즉 사행행위를 게임(Game) - 놀이의 하나로 보려는 경향을 엿볼 수 있다.

또 미국의 경우 사행행위영업에 대한 형법상의 규정을 보면, USC Title 18에서는 부정한 돈벌이(racketeering)라는 제하에 §1995에서 불법한 사행행위영업(illegal gambling business)에 대해 규정하고 있다. 불법사행행위(Gambling)에 대해서는 벌금 또는 5년 이하의 징역(병과가능)에 처하도록 되어 있다.

여기서 불법사행행위란 ‘사행행위가 주법에 위반되는 경우’, ‘행위, 자금제공, 관리, 감독 등에 5인 이상이 관여한 경우’, ‘30일 넘게 계속하거나 하루에 총액이 2000달러를 넘는 경우’ 등을 말한다. 또 사행행위에는 내기도박(pool-selling),<sup>5)</sup> 마권발행(bookmaking), 슬롯머신, 룰렛휠(roulette wheel), 주사위게임(dice table), 제비뽑기(lottery)를 하는 행위 및 그를 위해서 환전하는 행위를 포함하며, 이것은 예시적인 것으로 이에 한정하지 않는다고 규정하고 있다.

위에서 알 수 있듯이 기본적으로 사행행위의 가능성은 주법에서 어떻게 규정하고 있는가에 달려 있다. 따라서 인터넷 도박, 즉 도박사이트의 개설에 대한 허가권도 주정부에 있다고 할 것이다. 예컨대 아래에서 보는 바와 같이 네바다주에서는 네바다게임위원회(Nevada Gaming Commission; NGC)가 그 허가권을 가지고 있다.<sup>6)</sup> 따라서 미국의 사행행위규제법제는 각 주법을 참고하여야 하며, 이하에서는 사행행위영업이 가장 융성하게 행하여지고 있는 네바다주와 일반 주 중의 하나인 뉴저지주의 사행행위규제법을 살펴보기로 한다. 그러나 미국의 사행행위영업은 카지노형이 중심이 되고 있어, 발표되어 있는 자료도 그에 한정되어 있으므로 어쩔 수 없이 카지노형 사행행위영업에 대한 규제를 중심으로 살펴봄으로써 일정한 시사점을 얻고자 한다.

## 2) 미국 네바다주의 게이밍 규제법

### 가. 네바다주 개관

5) pool이란 축구도박, 당구도박 등과 같이 경기결과에 따라 당첨여부가 결정되는 내기도박의 하나이다.

6) 네바다 주의 경우 2000년 10월 ‘버트게임닷컴’이라는 벤처기업이 제출한 ‘온라인 도박 영업신청서’를 승인함으로써 미국 최초로 도박사이트 개설을 허가한 바 있다. 이 사이트는 1회 최대 배당금액을 1천달러로 한정하고 있으며, 다른 주의 거주자는 이 사이트를 이용할 수 없도록 하고 있다.(중앙일보 2000년 10월 14일자 참조)

네바다주는 미국남서부에 위치한 내륙주이다. 기온의 차가 심하고 라스베가스가 있는 주남부는 사막기후로 라스베가스의 연강강수량은 127밀리에 불과하다. 주전체의 강수량도 약 230밀리로 미국전체에서 가장 적다. 이 때문에 농업을 비롯한 제1차 산업의 발전을 거의 기대하기 어려운 실정이다.

네바다주는 1864년에 36번째 주로 성립하였다. 초기에는 개척단이 조금씩 개척지로 들어갈 정도로 황량하였다. 금, 은 등 광물이 발견되면서 일확천금을 노리는 사람들이 많이 들어와 오락으로서 즐기기 시작한 겜벌이 바로 네바다주 게이밍산업의 시초이다.

주내 최대의 도시는 라스베가스이며, 아울러 카지노로 유명한 리노(Rino)가 그 뒤를 잇는다. 주의 인구는 약 160만이며, 라스베가스 시 및 그 근방에 100만 이상이 집중해 있다. 이 지구에는 게이밍 산업에 고용되기 위해 혹은 퇴직 후 생활을 세부담이 적은 이 주에서 지내기 위해 많은 사람이 이주해와 미국에서 가장 인구증가율이 높은 곳으로 불리기도 한다.

라스베가스는 인근 캘리포니아의 대도시인 로스엔젤레스에서 비행기로 약 1시간, 차로도 약 6시간의 거리에 위치하여 주말에는 많은 관광객이 라스베가스를 방문하고 있다. 또 카지노 거리에서 약 3킬로미터 떨어진 극히 가까운 곳에 McCarran 국제공항이 있어 외국에서 오는 관광객을 받아들이고 있다.

#### 나. 게이밍에 대한 태도

네바다주 수정기본법 제462조에서 제466주에는 겜벌에 관한 규정이 있다. 그 중에서도 제463조 ‘게이밍면허 및 규제(Licensing and Control of Gaming)’는 카지노형 겜벌에 관한 규제를 포괄적으로 규정하고 있으며, ‘네바다주 게이밍규제법(Nevada Gaming Control Act)’이라는 별칭으로 불리기도 한다.<sup>7)</sup>

제463·0129조 제1항에는 게이밍에 대한 네바다주의 기본적 견해가 제시되고 있다.

7) 제463조는 단순한 조문이 아니라 지번(枝番)에 의한 조가 약 360개조, 다시 각조에는 복수의 항을 두고 있으므로 사실상 법전을 형성하고 있다고 보아야 한다.

「a. 게이밍산업은 주의 경제와 주민의 복지를 위하여 특별히 중요하다.

b. 게이밍산업의 계속적 성장과 성공은, 면허를 받은 게이밍산업이 공정하게 경쟁할 수 있는 환경에서 운영되어, 게이밍의 시설과 기계가 인근주민의 생활에 악영향을 주지 않고, 피면허자에게 자금을 제공하는 자의 권리가 보호되어 게이밍이 범죄와 오직(汚職)의 요소와 연결되지 않도록 하는 등의 공중의 확신과 신뢰를 기초로 한다.

c. 공중의 확신과 신뢰는 면허를 받은 게이밍의 시설운영 및 게이밍의 기계 제조와 판매에도 유지되어야 하며, 모든 사람, 장소, 관행, 단체 및 활동에 대해 엄격한 규제가 지켜져야만 유지될 수 있다.

d. 게이밍이 행해지거나 또는 유기기계가 사용될 모든 시설, 유기계의 제조업자, 판매업자 및 유통업자는 주민의 건강, 안전, 도덕질서 및 일반의 복지를 유지하여, 게이밍의 안전성과 성공을 촉진하여 네바다주의 경쟁력 있는 경제 그리고 자유경쟁정책을 유지하기 위하여 면허를 받고, 통제되고, 지원되어야만 한다.

e. 게이밍이 공정하고 경쟁적으로 또 범죄나 부패적 요소와는 절연되기 위해서는 모든 게이밍 시설이 공중에 공개되어야 하며, 게이밍 활동에 대한 공중의 참가는 법으로 정해진 것 이외의 사항에 대해서는 제한되어야 한다.」

즉, 게이밍산업은 네바다주의 중요한 산업이라는 점, 정보가 공개되어 있어 신뢰를 얻을 수 있다는 점, 엄격한 규제를 받는 한편 자유경쟁이 유지된다는 점 등이 기본적 자세로서 선언되고 있다.

한편, 동조 제2항에서는 게이밍에 관한 면허의 법적 성격에 관해서,

「면허 기타 명령(commission)에 의한 인허가의 신청자는 면허 또는 인허가를 받는 것에 관하여 어떤 권리도 가지지 아니한다. 이 조(제463조) 및 제464조<sup>8)</sup>에 기초하여 발급된 모든 면허와 인허가는 취소될 수 있는 특허이며, 면허와 인허가를 받은 자는 그것에 의해 어떤 권리도 주장할 수 없다.」

라고 하고 있는데 이 조항은 게이밍 규제에 있어서 가장 중요한 규정이다. 번역상

8) 제464조 배당방식의 갬벌(Pari-Mutuel Wagering)

여기서는 게이밍면허등은 권리가 아니라 특허이라고 표현하고 있는데, 그 취지는 게이밍 관계의 면허 및 인허가는 피권리자가 그 부여를 주장할 수 있는 권리(right)가 아니라 주정부가 일방적으로 부여하기도 하고 박탈하기도 하는 권리(특권; privilege)에 지나지 않는다는 것을 표현한 것이다. 즉 이 면허 등은 권리가 아니기 때문에 미국 연방수정헌법 상의 적정절차(Due process)의 보장대상이 아니며 주정부의 판단 시비는 사법심사에는 영향을 미치지 않는다는 것을 의미하는 것이다.<sup>9)</sup>

## 다. 게이밍규제기관

### (1) 네바다 게임위원회(Nevada Gaming Commission; NGC)

NGC는 그것이 구성되기 전까지 게이밍의 인허가관청이던 주세무위원회에서 그 권한을 인계받아 설립한 기구이다.

NGC는 주지사가 임명하는 5명의 위원에 의해 구성된다. 임기는 4년간이며, 비상근이다. 위원이 되기 위해서는 특별한 자격은 없지만 동시에 3명이상이 동일 정당에 속해 있으면 아니 된다. NGC에는 지사가 임명하는 의장을 둔다.

NGC는 게이밍에 관한 규칙의 제정권을 갖는다. 또 후술하는 GCB의 권고를 받아 게이밍 면허부여와 박탈권을 가지며, 면허부여시에 피면허자에게 필요하다고 인정되는 조건을 부가할 수 있다. 또 NGC는 GCB의 신청을 받아 피면허자에 대해 행정처분을 과할 수 있다.

위원회가 이러한 규칙제정, 처분 등을 할 때에는 통상 청문회가 개최되며, 또 채결(採決)을 포함한 논의는 모두 공개된다(방송국 TV카메라에 의해 중계된다.). 위원회는 통상 1월에 1회 1일간 Carson city와 라스베가스에서 한번씩 개최된다.

NGC의 사무처리는 후술하는 GCB가 관장한다.

9) 정확히는 주정부의 판단에 절차상 하자가 있는 경우나 정당하게 고려할 만한 것을 고려하지 아니한 경우에는 법원은 그 판단을 다시 고치도록 명할 수 있다. 그러나 주정부의 재량의 시비를 문제 삼을 수는 없으며 법원이 독자적으로 판단을 내릴 수도 없다.

(2) 게이밍 관리위원회(Gaming Control Board/GCB)

GCB는 1955년 게이밍규제의 실행조직으로서 당초의 인허가관청인 주세무위원회의 하부조직으로 설립되었다.

GCB는 주지사가 임명하는 3명의 위원으로 구성되며, 임기 4년의 상근직이다. 의회의 원, 선거직 공무원 및 정당 임원은 위원이 될 수 없다. 의장은 지사가 임명하는데 최저 5년간 게이밍관리 행정경력이 있을 것을 요한다. 다른 2명 가운데 1명은 법률 또는 법 집행의 경력을 가질 것, 다른 1명은 경리, 재무, 경제 또는 게이밍 영업의 지식이나 경험을 가질 것을 요한다.

GCB는 게이밍의 면허부여와 박탈, 행정처분등에 관하여 독자적 또는 NGC의 지시를 받아 조사하고, NGC에게 필요한 권고를 한다.

GCB는 통상 1달에 2일간 카손시티와 라스베가스에서 한번씩 개최된다.

GCB의 본부는 카손시티에 있는데 라스베가스, 리노, 엘코(Elko), Laughlin의 4곳에도 지부를 두고 있다. 직원 수는 약 430명이다.

GCB의 7개부서의 개요와 배치된 장소는 다음과 같다.

- a. 총무부(Administrative Div. : 서무, 인사, 예산) - 본부, 라스베가스지부
  - 법무, 예산, 인사, 급여, 경리, 감찰, 청문 등
- b. 감사부(Audit Div. : 대규모영업자의 경리사찰) - 라스베가스지부, 리노지부
  - 그룹3(연간 매상액 300만달러 이상) 및 그룹2 (연간매상액 100만달러 이상)의 비한정면허영업자의 장부감사
  - 경리의 기록, 영업자의 자산 상황에 관한 GCB에 대한 조연 및 보고서 작성 등
- c. 기업조사부(Corporate Securities Div. : 기업의 적격성 모니터) - 본부
  - 주식이 점두(店頭) 공개되고 있는 기업 및 그 자회사의 모니터, 조사 및 분석
  - 영업방침, 외국에서의 활동, 자본의 변동 등 변화된 행위의 감시

- d. 전자기술부(Electronic Service Div. : 유기기의 검사 1c 기기개발) - 본부, 라스베가스 지부
- 유기기의 인가를 위한 검사
  - GCB의 컴퓨터시스템 개발 및 보수 등
- e. 수사부(Enforcement Div. : 범위반위 단속, 종업원의 취업허가) - 본부 및 각 지부
- 유기, 유기기, 감시시스템 및 영업소에 대한 수사
  - 정보의 수집, 범죄자의 체포, 기소 등
- f. 조사부(Investigation Div. : 신청자 및 임원의 적격성 조사) - 본부, 라스베가스 지부
- 영업허가 및 임원의 경영능력 및 적성의 조사 등
- g. 징세·면허부(Tax and License Div. : 징세, 면허등록 및 소규모영업자의 관리) - 본부, 라스베가스 지부 등
- 면허의 발행 및 관계조세 등의 징수, 관리 및 회계
  - 그룹1(연간매상액 100만달러 미만)의 비한정면허영업자 및 한정면허영업자의 감시 등

## 라. 게이밍규제상황

### (1) 게이밍 영업면허

#### ① 허가의 요건

게이밍 영업허가의 요건은 이하와 같다.(이하에서는 특별한 단서가 없는 한 카지노형의 게이밍에 관한 기술이다.)

- a. 인적 요건 - 신청자가 성실한 인격을 가지고, 게이밍영업을 능력적인 측면, 자금적인 측면에서 적확히 운영할 수 있을 것, 적절한 『내부관리시스템』을 구성하고 있을 것.

결격사유가 구체적으로 (과거 0년간 00죄로 처벌되었을 것)이라고 열거되고 있지 않기 때문에 결과적으로 NGC, GCB측의 재량의 폭은 상당히 넓다고 할 수 있다.

- b. 물적 요건 - 구체적인 요건은 없다. 일본의 풍속영업허가에서와 같은 소음규제도 없다.

그러나 영업장내에 막대한 수의 감시카메라를 설치하여 부정사안의 발생을 방지하는 것이 상식이기 때문에 이러한 카메라나 모니터의 설치를 갖추지 않았다고 하면 적확한 카지노 운영능력에 문제가 있다는 것으로 간주될 수 있다. 또 미성년의 카지노 구역의 출입은 금지되고 있기 때문에 카지노 플로어나 호텔플로어 통로는 일응 구획<sup>10)</sup>되어 있는데 이러한 배려가 없는 시설에는 적확한 운영능력이 의심된다고 판단될 수 있다. 따라서 물적 요건에 관해서도 인적요건과 마찬가지로 사실상 재량의 폭이 넓다고 할 수 있다.

- c. 장소적 요건 - 규칙에는 게이밍 영업에 부적절한 시설에 관한 규정이 있다(규칙 3.010).

- 교회, 학교 및 아동공원의 인접지
- 시 및 군 조례에 의한 게이밍 금지구역
- 충분한 게이밍 수요가 예상되지 않는 지역
- 적절한 감시, 감독 및 단속이 곤란한 지역
- 매춘거리<sup>11)</sup> 등에서는 원칙적으로 영업면허를 받을 수 없다.

10) 다만 구획되어 있다고 하여 미성년자가 카지노에 출입할 수 없다는 의미는 아니다.

11) 매춘은 카운티에 따라 합법여부가 달라지기 때문에 라스베가스가 위치한 Clark County 에서는 위법이지만 인접한 Nye County에서는 합법이다.

장소적 요건에 관해서는 군·시가 독자적으로 정할 수도 있다. 예컨대 라스베가스시에서는 1999년 이래 신청자에 관해서는 스트립구역(대형카지노호텔이 집중된 지역) 이외에서는 카지노의 개설을 인정하지 않는 방침을 정하고 있기 때문에 동 지구 이외에서는 전기 NGC규칙에 따른 주의 면허는 발행되지 않고 있다.

## ② 면허의 종류

게이밍영업면허에는 한정면허(Restricted License)와 비한정면허(Non-Restricted License)의 두 종류가 있다.

한정면허는 유기기의 설치대수가 15대 이하이며, 테이블게임을 가지고 있지 아니한 영업자로서 본래 갬벌 이외에 주된 영업을 영위하고 있는 점포 또는 시설 등에 한하여 부여하는 것으로 원칙적으로 인구 10만 이상의 카운티에서만 인정된다. 구체적으로는 레스토랑이나 슈퍼마켓의 입구에 유기기를 설치하고 있는 케이스가 여기에 해당한다. 한정면허에 의한 게이밍 영업소는 1999년 당시 약 2,000개소였으며, 거의 인근 주민들이 고객층이었다고 한다.

이외의 영업자, 즉 유기기가 16대 이상 또는 테이블 게임을 가진 영업소에서는 비한정면허를 취득하여야 하며, 이들 중 상당수가 우리가 생각하는 카지노영업소이다. 비한정면허는 연간 매출액에 의해 그룹1(100만달러 미만), 그룹2(100만 달러 이상 300만 달러 미만), 그룹3(300만 달러 이상)으로 세분된다. 1999년 당시 그룹1 및 2는 약 250개소, 그룹3은 약 180개소가 주내에 있었다고 한다.

게이밍영업면허는 대인허가와 대물허가의 성적을 모두 갖는 혼합적 허가이므로 영업소마다 면허를 취득하여야 한다. 또 영업자가 법인인 경우에는 법인 자체의 면허 외에 일정한 범위의 임원에 대해서도 1인 1게이밍 영업허가를 취득하도록 되어 있었다.

## ③ 영업에 관한 규제

영업시간에 관한 규제는 없어 24시간 영업이 행해지고 있다.

미성년(21세미만)은 카지노에서의 유기는 물론 원칙적으로는 카지노플로어에 출입하는 것도 위법하다. 카지노내에서는 그 취지를 표시하여야 하며, 미성년자는 서서 다른 사람의 유기를 보는 것도 금지되어 있다. 미성년자임을 알고 유기를 시킨 영업자는 처벌된다. 다만, 다른 업소(호텔이나 레스토랑 등)로 가기 위하여 성인을 동반하고 카지노안을 통과하는 것은 가능하다. 이 때문에 규모가 큰 카지노에서는 카펫트 색을 다르게 함으로써 통로부분과 카지노플로어를 구별하는 표시를 하기도 한다.<sup>12)</sup>

개개의 유기물에는 제한이 없지만 물은 손님들에게 각각 표시되어야 한다.

광고선전내용에는 제한이 없고 유기기의 불출설정물을 선전하여도 좋다. 다만 허위의 사실을 선전하는 것은 허용되지 않는다.

④ 신청에서 면허 취득까지

게이밍 영업면허의 취득에 있어서는 우선 첫째로 GCB(조사부)에 필요사항을 기재한 신청서를 제출하여야 한다. 이 신청서는 아주 상세하게 기재하도록 되어 있다. 예를 들어, 개인정보기록(Personal History Record)의 기재사항을 열거해 보면 다음과 같다.

- 성명, 생년월일, 출생지, 현주소, 직업, 국적
- 결혼여부, 배우자에 관한 상기정보, 결혼력과 구배우자의 현주소
- 눈의 색깔, 머리색깔, 신장, 체중, 체격, 문신의 여부
- 자녀, 양친, 배우자의 양친, 형제 등의 성명, 생년월일, 출생지, 현주소, 부양의무의 유무
- 출신학교, 병역사항
- 본인 및 가족의 전과, 체포력(후에 무죄임이 밝혀진 것도 포함), 소송력

12) 다만, 현실적으로는 명백히 미성년자라고 생각되는 자가 성인(부모)의 유기를 지켜보는 케이스는 한정면허 있는 슈퍼마켓에서는 빈번히 보여 지고 있으며, 대형카지노에서도 전혀 없는 것은 아니다. 한편, 대규모 카지노 속에서는 부모와 같이 있어도 아이가 서서 다른 사람의 유기를 보고 있다면 경비원이 바로 달려와 제재를 가하기도 한다.

- 과거 25년간의 주소
- 18세 미만의 경력, 당시의 상사의 성명, 퇴직 이유
- 5년 이상 사귀 친구의 성명, 주소, 직업
- 대금고(貸金庫)의 유무(어떤 경우에는 그 금고의 주소지 및 번호)
- 공적자격(유류판매, 변호사, 의사, 회계사 등)의 유무
- 네바다주 외에서의 게이밍관계 면허신청여부와 그 결과
- 게이밍관계 면허 또는 주류판매면허의 신청력
- 게이밍관계면허 또는 주류판매면허 소지자와의 공동사업, 고용관계의 유무 등이 있다.

신청을 할 때에는 이러한 개인정보기록 및 개인재무제표(현금, 유가증권, 동산·부동산, 은행구좌의 잔고로부터 대금고의 내용, 론이나 신용카드의 지불상황까지 자금관계를 모두 기재함)를 준비하고 지문을 채취하여 신청서에 첨부한다. 법인의 경우에는 법인의 기록 및 재무표 기타 임원의 면허취득을 위한 각각의 개인기록, 재무표 및 지문을 제출하여야 한다. 또 이러한 제출과 함께 『GCB가 조사 방문한 경우에는 내 스스로 판단하지 아니하고, 나의 개인정보가 개시되는 것에 동의한다』라는 취지를 기재한 서면에 서명하여야 한다.

신청이 접수되면 조사부에 의해 후술하는 바와 같은 소정의 조사가 진행되며, 그 결과가 GCB에 제출된다. GCB에서는 신청자로부터 청문을 실시하며, 면허부여의 적부 의견을 붙여 NGC에 권고하게 되고, NGC가 다시 한번 공개 청문을 실시한 다음 최종 판단을 내린다. 이 NGC의 판단은 전술한 바와 같이 원칙적으로 사법심사와 관계없기 때문에 신청자가 불복신청을 할 수 없다.

신청으로부터 최종적인 판단에 이르기까지 기간은 case by case이지만 일반적으로는 한정면허는 3개월, 비한정면허는 6개월 정도 소요된다. 조사부에 따르면 장기간을 요하게 되는 것은 대부분 서류불비 혹은 비협조적인 조사로 인해 조사가 제대로 진행되지 못한 경우라고 한다. 가장 긴 것은 최근에는 비한정면허로 신청으로부터 2년이 넘게 경과된 것도 있다고 한다.

⑤ 조 사

면허부여를 위한 조사는 개인 및 주식을 공개하지 아니한 기업에 관해서는 조사부가 하며, 기타의 기업에 관해서는 기업조사부가 한다.

우선 신청서의 기재내용이 진실한가 여부를 확인하기 위하여 기재사항에 모순점, 부자연한 점은 없는지를 체크한다. 그 다음 신청자와 면담하여 기재사항에 관해서 다시 한번 상세히 검토하고 모순이 없는가를 확인한다.

다음으로 범죄력의 조사, 지문의 조회, 납세기록, 재판기록 등 다른 공적 기관이 가지고 있는 정보를 조회하여 허위의 기재가 없는지, 새로운 의문점은 없는지를 체크한다. 또 신청서의 기재내용으로부터 지금까지 무엇을 한 인물인가, 게이밍 영업운용의 노하우를 가지고 있는지를 판단한다. 자금의 조달처에 관해서는 특히 중시되는데, 이것은 신청자에게 자금을 제공하고 배후에서 조종하는 자가 있는가(소위 명의대여, 속칭 바지사장)를 체크한다.

이러한 과정에서 의문점이 있으면 수시로 신청자 및 관계자로부터 사정청취를 하여야 하는데, 조사의 결과 신청자가 성실하지 않거나 게이밍영업을 적확히 운영할 능력, 자금에 의문이 있다고 판단되는 경우에는 면허의 발급을 거부한다.

⑥ 간부사원의 취업허가

게이밍 영업에 있어서는 영업자의 게이밍 영업면허 외에 「간부사원(Key Employee)」에 관해서 NGC의 취업허가가 필요하다. 이것은 명목상으로는 임원이 아니면서 실질적으로 게이밍 영업에 영향력을 미칠 수 있는 자가 조직범죄 등과 연계되어 건전한 영업을 방해할 염려가 있으므로 일정한 직권을 가진 임원에 관해서도 허가를 요하는 것이다.

⑦ 다른 기관과의 협력

조사를 함에 있어서는 연방이나 각주의 기관으로부터 정보를 수집하고, 또 다른 기관에도 GCB의 정보를 제공한다.

신청자나 관계자가 외국에 주소를 두고 있는 경우 일반적으로는 정보입수가 곤란하기

때문에 조사가 어려워진다. 예컨대, 스위스의 은행은 고객의 정보를 좀처럼 내놓지 않기 때문에 자금원의 조사에 어려움이 있다.

#### ⑧ 조사비용의 부담

조사에 필요한 비용은 모든 신청자가 부담한다. 신청자가 주내에서 거주하는 경우에는 대체로 1만 5천 달러정도를 요하는데 미국 국외의 경우에는 100달러 이상을 요하는 경우도 있다.

신청 직후에 조사비용 개산(概算)하여, 신청자에게 원천징수하며, 이 비용이 불입되지 않으면 조사는 개시되지 않는다. 비용에 법령상의 상한은 없다.

### (2) 위반사항의 수사

#### ① 수사부의 체제

수사부에서는 약 100명의 직원이 수사에 종사하고 있다. 라스베가스나 리노에는 비교적 다수의 직원이 배치되어 있기 때문에 24시간 체제로 업무를 수행한다.

수사부는 3개 섹션으로 나뉘어져 있다.

- a. 운영(Operation) 담당 - GCB로부터 받은 특별한 임무를 행하는 외에 칩(Chip) 및 토큰의 사용허가에 관한 업무에 종사한다.
- b. 수사담당 - 「보통수사부」와 「특별수사부」로 다시 나뉜다.
- c. 일반고객으로부터의 고충담당 - 고객은 게임의 진행과 유기기의 성능에 의심이 있는 때에는 직접 또는 간접으로 GCB에 고충(complain)을 신고할 수 있는데, 이것이 법령 또는 규칙에 위반으로 인하여 발생한 것인 때에는 그에 대한 조사를 한다.

## ② 위법사안의 수사

영업소에 대한 출입조사는 NRS 제46조에서 규정하는 바의 부정유기(Cheating/고객에 의한 부정사범)의 위반사건이다. 또 동위반에 관해서는 지방경찰도 수사권을 가지고 있으나, 수사에 전문성을 요하기 때문에 보통은 지방경찰이 하지는 않는다.

부정유기로 검거된 것은 1997년 6월부터 1년간 약 2,800건, 약 585명이었다. 이 중에는 유기기에 위조 토큰을 사용한 중국인 그룹 82명을 검거한 케이스도 있었다. 또 유기기에서 극히 고액의 당첨금이 나온 때에는 수사부직원이 전자기술부 직원을 대동하여 유기기에 부정이 없는 지를 조사하게 된다.

범죄조직에 관해서는 이탈리아계 마피아 이외에 러시아, 중국 등 새로운 범죄조직에 관해서도 주목할 필요가 있다. 이러한 범죄조직은 조직적으로 부정유기를 행하는 외에 스포츠도박에 관해서 다른 주에서 온 손님으로부터 중개를 하는 형태로 위법한 도박을 행하고 있다.

## ③ 배제자 리스트(List of Excluded Persons)

네바다에서는 게이밍 영업에 악영향을 미칠 우려가 있다고 하여 지정된 인물이 영업소내로 출입하는 것을 금지하고 있다. 이러한 인물이 영업소에 들어오는 경우에는 당해 인물에게 법칙이 적용되는 것 외에 영업자측에도 출입을 알고 있으면서 방치한 경우에는 처벌을 가한다. 이러한 인물을 열거한 『배제자리스트』에는 1999년 당시 29명(이중 한명은 여성)이 있었다고 한다.

## ④ 다른 기관과의 관계

연방수사국(FBI) 및 지방경찰과는 우호적 관계를 유지하고 있으며 공동으로 수사를 수행하기도 한다. 예컨대, FBI와는 스포츠 유기기에 관한 다액(약 600만달러)의 부정유기사범을 공동으로 검거한 바 있다.

또 카지노의 경비부문과도 많은 경우 협력관계에 있는데, 반드시 모든 카지노가 협력

적이라고 말할 수는 없으며, 특히 소규모의 카지노 가운데에는 본심으로는 그다지 협력적이지 않는 곳도 있다.

### ⑤ 종업원의 취업허가

영업소 및 간부사원의 면허에 관해서는 전술한 바와 같은데, 그 외에 게이밍 영업소의 종업원은 유기에 관계없는 일부의 직종을 제외하고는 취업허가를 받아야만 한다. 취업허가의 발행사무는 수사부에서 한다.

취업허가는 전력이 있더라도 절대적으로 발행되지 않는 것은 아니다. case by case인데, 취업허가의 목적은 부정유기를 비롯하여 금전상의 부정을 방지하는 것이기 때문에 살인과 같은 신체범 보다 절도와 같은 재산범의 전과가 오히려 문제된다.

## (3) 유기기에 대한 규제

### ① 유기기 제조업자들의 면허

유기기의 제조·판매·유통업자는 NGC로부터 면허를 취득하여야만 한다. 이것은 공정한 유기를 실현하기 위해서는 적정한 유기기를 사용할 필요가 있다는 것과 범죄조직이 유기기의 관계업자에 관여하여 간접적으로 게이밍 영업으로부터 이익을 얻는 것을 방지하기 위해서이다.

면허의 심사는 조사부에서 한다. 1999년 당시 약 180명의 업자가 면허를 가지고 있었다고 한다.

### ② 전자기술부의 체제

유기기의 검사는 전자기술부에서 한다. 전자기술부는 Carson City의 본부와 라스베이거스 지부에만 설치되어 있다.

전자기술부에는 사무담당자 약간 명 외에 신규유기기의 검사를 하는 상급의 기술자

(엔지니어), 엔지니어를 보조하는 프로그래머 및 테크니션 등 3종의 기술자가 배치된다.

검사실은 수십평방미터의 크기로 좀 작은 편이다. 검사 중의 유기기 외에 pc 등의 검사기기가 설치되어 있는데 대형의 시험장치는 없었다. 동 검사실에는 지금까지 가지고 들어온 프로그램이 CD-ROM으로 보관되어 있다.

### ③ 유기기의 기준

유기기의 기준으로는 NGC규칙 14.040 「최저규격」 및 동 14.050에 근거한 「유기기 기술규격」이 있다.

NGC규칙 14.040의 「최저규격(Minimum Standards)」의 내용은 다음과 같다.

- 회수율(당첨액수)이 54%이상인 것
- 유기결과치는 무작위로 얻어질 것
- 유기 결과치를 정확히 표시할 것
- 유기방법 및 당선도안과 환불매수의 조합이 표시되고 있을 것
- 회수율이 자동적으로 변경될 수 없을 것 등

NGC규칙 14.050에 근거한 「유기기 기술규격(Technical Standards for Gaming Devices)」의 내용은 다음과 같다.

- 정전기 등에 대한 내성을 가지로 있을 것
- 부정유기의 방지책이 시행되고 있을 것
- 에러를 적확히 표시할 것
- 코인의 투입/불출 매수 등을 기록하는 장치를 가지고 있을 것 등

검사실에서는 이러한 기준의 적부를 체크한다. 따라서 유기기의 형상이나 외관 등은 검사항목이 아니다. 따라서 외관이나 형상이 달라도 프로그램 등이 같다면 동일한 기종이라고 볼 수 있다.

불출한 매수의 규칙 등 사행성에 관한 유기기의 규제는 없다.

#### ④ 유기기의 인가

인가의 신청시에는 당해 유기기의 설계도 프로그램 및 시험용 실기 2대를 가지고 들어야 한다. 인가의 신청이 가능한 것은 제조업자의 면허를 받은 업자뿐이기 때문에 신규 업자는 유기기를 검사실에 가지고 들어가기 전에 먼저 면허를 취득하여야 한다.

검사실에는 프로그램의 검사, 하드웨어의 검사(정전기에 의한 오작동은 없는지 등) 및 시험 가동을 해 본다. 시험 가동은 실제로 코인을 투입하는 등의 방법을 통하여 설명한 대로 동작을 하는가 여부 등을 체크한다. 검사실에서의 검사는 신규 유기기라면 약 4주가 소요되며, 소프트웨어(회수율)만의 변경이라면 그보다 짧다.

그 후 당해 유기기를 게이밍 영업소에 시험적으로 설치하는 「실지검사」를 행한다. 이 실지검사에 투입매수, 불출매수, 게임횟수(?) 등의 데이터를 채집하여 문제가 없으면 GCB가 NGC에 인가를 상신한다.

#### ⑤ 시험비용의 부담

검사에 필요한 비용은 실비를 신청자(유기기제조업자)가 부담한다. 상한은 없으나, 일기종당 대략 2,000달러에서 5,000달러 정도로 소프트웨어가 진본인가의 여부에 따라 이 금액을 상·하회한다.

연간의 검사대수는 완전한 신규 유기기는 8-20대 정도이고, 조금이라도 변경을 가한 것은 약 2,000기종 정도이며, 이중 600에서 800기종은 회수율에 변경을 가한 것이다. 이중 부적합한 것으로 판정되는 것은 연간 100기종 정도이다. 주된 부적합사유는 코인투입과 계수에 관한 오작동, 전기적 오작동, 에러에 관한 동작 불량 등이며, 추선 및 불출에 관한 프로그램상의 문제로 부적합 판정을 받는 케이스는 별로 없다.

#### ⑥ 유기기의 변경 등

회수율을 변경하는 것은 다른 기종으로 보아야 하기 때문에 유기기 자체에 새로운 인가가 필요하다. 또 유기기의 설치, 다른 기종으로의 교환 및 폐기는 영업자가 전적으로 기록으로 남겨야 하며, GCB(수사부)의 요청이 있으면 바로 제시하여야 한다. 이 기록은

동 영업자가 경영하는 다른 영업소로 유기기를 이동하는 경우에도 필요하다.

또 주내의 유기기의 총수는 1999년 당시 약20만대였다고 한다.

(4) 경리의 투명화

① 회계감사

갬벌합법화의 요인 중 하나는 게이밍 세수의 확보이기 때문에 경리의 투명화는 상당히 강하게 요구되고 있다. GCB에는 감사부 및 징세·면허부가 설치되어 있으며, 특히 감사부에는 공인회계사 자격이 있는 직원 약 100명이 연간 매상액 100만 달러 이상의 비한정면허영업자에 대하여 정기적 또는 수시로 출입조사를 하고 있다.

영업자는 일정기간마다 경리 상황을 GCB에 보고하여야 하며, 테이블·유기기마다의 매상과 칩의 교환액 등의 정보를 모두 기록에 남겨 감사에 대비하여야 한다. 또 개개의 유기기 내부에는 지폐, 코인의 투입매수, 불출매수 등이 자동적으로 기록되는 계수기가 미리 장치되어 있어 유기기마다 매상상황을 파악할 수 있는 구조로 되어 있다.

② 감시카메라에 의한 감시

영업자나 종업원의 부정을 방지하기 위하여 카지노 내부에는 다수의 감시카메라가 설치되어 있는 이러한 카메라 영상은 감시실(surveillance room)로 모니터되며, 또 모든 영상은 비디오로 기록되어 일정기간 보존하도록 의무화하고 있다.

요즘에는 이 감시카메라의 역할이 경리상의 부정 방지에만 한정되지 않고, 방법이나 사후의 범죄발생상황의 확인 등 경비적 관점에서도 중요시되고 있다.

③ 내부관리시스템

게이밍 영업자는 각 「내부관리시스템(Internal Control System)」을 가지고 있다. 이것은 카지노에서 현금액을 처리할 때의 준수사항을 정한 사내규칙이며, 여기에는 예컨대

각 테이블에서 매상금을 회계실에 보낼 때의 순서, 확인사항, 서명해야 할 임원 등이 정해져 있다.

#### ④ 게이밍 세제

게이밍 영업에 대해서는 면허의 종류마다 특별한 세금이 과해진다.

비한정면허영업자에 대해서는 다음의 6종류의 세금이 과해진다.

- 유기기세(Slot Machines: Annual Tax)
- 유기기면허세(Slot Machines: Quarterly License Fee)
- 테이블게임면허세(Games: Annual License Fee)
- 테이블게임면허세(Games: Quarterly License Fee)
- 정율세(Monthly Percentage Fee)
- 카지노오락세(Casino Entertainment Tax)

한정면허영업자에 대해서는 다음 2종류의 세금이 과해진다.

- 유기기세(Slot Machines: Annual Tax)
- 유기기면허세(Slot Machines: Quarterly License Fee)

#### 마. 카지노 관리

네바다 중 특히 라스베가스는 그 흥융의 초기였던 제2차대전 전후의 시기에 당초의 미국의 암흑가를 지배하던 마피아(이탈리아계 이민범죄조직)의 어느 특정한 그룹의 관할에도 속하지 않는 지역이었기 때문에, 바꾸어 말하면 어떤 마피아그룹도 자유로이 카지노를 개설할 수 있었다는 특수한 사정이 있었다. 이 때문에 1950년대까지는 네바다주의 카지노는 주정부의 면허를 받았고, 실제로 어떤 마피아그룹과 강력한 관계를 맺고 있을 지라도 경제적으로는 자유경쟁상태에 있다고 하는 특수한 상황 아래 있었다.<sup>13)</sup>

이에 네바다주는 그때까지 20년 동안 카지노의 감독기관이었던 주세무위원회가 규제 기관으로 적당하지 않다고 판단하고 전술한 바와 같이 1955년에 GCB를 설립하고, 또 1959년에는 게이밍 인허가의 전문기관으로서 NGC를 설립하였다. 한편, 1956년 주의회는 카지노영업자에 대하여 매년 외부의 감사증명을 부가한 재무제표를 제출하도록 하였다. 이에 따라 모든 카지노에서 계속적으로 행해지고 있던 매상금의 유출(Skimming; 빼돌림)이 곤란해졌으며, 조직범죄의 자금원으로서의 매력도 떨어짐과 동시에 카지노 운영의 재미가 적다고 판단한 종전의 경영자가 회사를 매각하여 현재와 같은 상장회사에 경영권이 넘어갔다. 또 1974년에는 NGC가 카지노의 회계규칙을 정하여 상세한 『내부관리시스템』의 구축 및 공인회계사에 의한 감사를 요구하게 되었다.

그리고 1977년에는 네바다주 최고법원이 게이밍영업면허는 특허로 재량행위이며, NGC가 판단한 면허발급거부처분에 대해서는 법원에 소송하는 것은 불가능하다는 판단을 내려 감독기관의 권한을 확고히 함과 동시에 범죄조직이 관여할 여지를 더욱 좁게 하였다. 한편 1980년대 후반부터 카지노의 대형화가 진행되었으며, 이에 의하여 주식시장에 의한 자금 획득이 카지노 운영자에게 필수적인 것이 되었다. 이 때문에 규제상의 관점과는 달리 기업경영상의 관점에서 경영의 합리화, 경영의 투명화가 강하게 요구되게 되었다고 할 수 있다.

이와 같은 게이밍에 관한 각종 규제와 제도의 개선을 행한 네바다주의 노력에 의하여 게이밍업에 있어서는 아래와 같이 여러 가지 변화가 초래되었다.

- 카지노영업에 종사하는 자 모두는 취업허가를 받아야 하며, 카지노관리위원회(CCC)가 이를 등록 관리한다. - 감독기관의 권한을 강화함으로써 적합한 게이밍 영업의 운영에 의문이 있는 자가 성공적으로 배제되었다.
- 감독기관 및 영업자 쌍방의 정보공개에 의해 직무상 부패나 부정이 생겨날 여지가 없게 되었다.
- 엄격한 감독과 엄격한 내부관리시스템을 구축함으로써 자금의 흐름을 투명하게 하

13) 1950-1951년의 Kefauver 연방 상원의원에 의한 조사위원회는 네바다주의 카지노가 주정부의 면허를 받고 있다고 할 수 있으나, 실제로는 조직범죄와의 밀접한 관계를 유지하고 있다는 것을 명백히 하였다.

고, 불량한 이익의 염출을 불가능하게 되었다.

- 개개의 카지노 자체가 거대화되었으며, 특정한 그룹에 의한 자금의 제공이나 지배가 곤란하게 되었다.
- 게이밍 산업전체의 건전화가 진행되었기 때문에 우수한 인재를 모을 수 있게 되었다.

이러한 점들로 인하여 네바다주에서는 이제는 적어도 카지노 자체는 지배종속관계라고 하는 의미에서의 전통적 조직범죄와의 관계는 단절되었다고 한다. 다만, 게이밍 영업의 주변에 위치한 산업에 관해서는 특히 치안기관으로부터는 조직범죄의 관여와 이익의 가로채기가 여전히 존재하는 것은 아닌가 하는 의심을 받고 있다. 그러므로 넓은 의미에서의 게이밍 산업전체가 조직범죄의 관여를 완전히 단절하였다고 말할 수 있는가에 대해서는 여전히 의문이 남아 있다고 한다.

### 3) 미국 뉴저지주의 게이밍 규제법

#### 가. 뉴저지주 개관

뉴저지주는 미국 동해안에 위치하며, 그 면적은 전미 50주 중 제46위의 작은 주이나 뉴욕, 필라델피아, 워싱턴 등의 대도시에 인접해 있기 때문에 인구는 약 550만으로 전미 9위이다. 뉴저지주는 미국 독립 당시의 12주의 하나이며, 독립전쟁시의 흔적이 다수 존재하는 미국에서는 역사의 흔적이 많은 주이다. 산업으로는 농업, 화학공업 등이 성하다.

#### 나. 게이밍 합법화의 이유와 게이밍면허의 성격

뉴저지주에서 카지노의 합법화는 쇠퇴한 아틀랜틱시의 재건 및 세수에 의한 복지증진을 도모하기 위한 것이었다.

1977년에 카지노관리위원회가 설립되고 다음해 카지노의 제1호점이 영업을 시작하였다. 1999년 당시 아틀랜틱시의 보드워크(board walk; 해안에 설치한 수십 킬로에 달하는 판

자 산책로)에 접하여 10개점, 조금 떨어진 해안에 2개점 등 12개점에 객실 수 약 12,000개의 카지노 호텔이 영업을 하고 있었다.

뉴저지에서는 카지노관련 기본법인 아래와 같이 카지노관리법(Casino Control Act) 제5: 12-1조에서 카지노 합법화의 기본방침을 규정하고 있다.

“관광, 리조트 및 컨벤션 산업은 주의 중요한 경제구조를 구성하고 있으며 이것이 적절하게 발전·관리되고 육성된다면 주와 주민의 복지, 건강 및 번영에 커다란 공헌을 할 수 있다.

아틀랜틱시 및 이 시의 관광, 리조트 및 컨벤션 산업은 그 입지, 자연조건 및 세계적인 명성을 갖고 있어 주에서 이러한 산업의 활력을 계속적으로 유지하는 한 아주 가치 있는 자산이다.

<중략>……,

뉴저지의 시민이 찬성함으로써 합법화된 카지노형 게이밍은 아틀랜틱시의 도시개발을 위한 독특한 수단이다. 주요한 호텔, 컨벤션시설에 아틀랜틱시의 관광산업에 부가적인 요소로서 한정된 수의 카지노를 도입하는 것은 도시의 재개발 및 기존의 관광시설의 쇄신과 확대를 촉진하고 쇠퇴한 관광시설의 재배치를 진행시켜 여가형 휴양지로서의 토지 이용을 촉진하고, 이렇게 됨으로써 주, 특히 아틀랜틱시에로의 새로운 투자를 촉진시킬 수 있을 것이다.

<중략>……,

공중은 아틀랜틱시에서의 카지노 운영에 중대한 관심을 가지고 있으며, 또 사적인 이익을 위한 게이밍에 대해 주의 일반정책의 예외를 만들었다. 또 이 법률에 따라 면허자 및 등록자로서 카지노 운영계획에 참가하는 것은 이 법률로 취소 가능한 특권으로 보여 진다. 그리고 면허자나 등록자가 면허 등을 계속 유지하기 위한 요건으로는 일단 자격에 부합하게 계속하여 자격을 유지하고 있을 것뿐만 아니라, 이 법률에 의해 설립된 규제감독국에 이 법률에서 선언하고 있는 정책이 잘 달성되고 있는가를 보증하기 위하여 필요한 협력과 정보를 제공할 책임을 질 것 등이 요구되고 있다. 이 정책에 따라 이 법률에 의해 면허, 등록, 자격, 보유권 등이 주어지고 또 그에 의해 재산적 권리 및 계

이명 경영에 참가할 특권 등의 가치를 발생시키지만, 면허, 등록, 자격 또는 소유권 이전의 배제 등, 게이밍 영업에 참가하는 그 특권을 구하는 자 개인의 자격만을 요건으로 하는 것이 이 법률의 의도이다.”

이와 같이 뉴저지주에서는 네바다주와 달리 카지노의 합법화는 어디까지나 아틀랜틱시의 도시재개발의 수단이라는 점이 선언되고 있다. 한편, 카지노 영업면허는 권리가 아니라 취소가능한 특허에 불과하다는 것이 강조되고 있는 점은 네바다주와 같다.

## 다. 게이밍규제기관

### (1) 카지노관리위원회(Casino Control Commission; CCC)

카지노관리위원회는 1977년 주헌법 개정 다음해 카지노의 인허가청으로 설립되었다.<sup>14)</sup> 이 위원회는 주상원의 동의를 얻어 지사가 임명하는 5인의 위원으로 구성된다. 조직상으로는 주재무성에 속해 있지만 재무성의 지휘감독을 받지 않으며, 사실상 독립기관이다. 임기는 5년으로 1979년 이후 모든 위원을 상근직으로 임명한다. 동시에 3명 이상이 동일정당에 속해서는 아니 된다. 지사는 위원 중 1명을 위원장으로 임명한다.

본부는 주의 수도인 Treton에 소재하고, 아틀랜틱시에는 지부가 소재하고 있다. 그러나 이 주의 카지노는 아틀랜틱시에만 설치되어 있기 때문에 사실상으로는 이곳이 거점이 되고 있다.

네바다주에서는 NGC가 최종결정권을 가지지만 그 실무조직을 가지고 있지 아니하며, 실무는 GCB가 행하는 ‘중적 2중구조’를 취하고 있었다. 그러나 뉴저지주에서는 CCC는 규칙제정권을 가진 의사결정기관이며, 동시에 실무도 담당하고 있다. 그 실무부문은 비서(비서, 홍보, 조직 등), 총무부(Div. of Administration; 서무, 인사, 예산 등), 감시감독부(Div. of Compliance; 카지노영업 특히 경리부문의 감독·감시), 허가등록부(Div. of Licensing; 카지노영업에 관한 인허가의 등록·갱신 등), 재무평가부(Div. of Financial

14) 뉴저지주에서는 카지노 이외에 합법한 잭팟링으로 경마, 복권 등이 존재하는데, 이것은 CCC가 아니라 주정부기관에서 관리한다.

Evaluation), 회계감사(조세 및 수수료의 징수 등) 등의 5부로 구성되어 있으며, CCC직원은 1999년 당시 350명이었다.

그런데 조사, 수사 및 유기기의 검사 등의 업무는 후술하는 게이밍수사국(DGE)이 맡도록 되어 있어 이러한 점에서 네바다주의 경우와 달리 ‘횡적 2중구조’를 이루고 있다고 할 수 있다.

## (2) 게이밍수사국(Div. of Gaming Enforcement; DGE)

게이밍수사국은 1977년에 게이밍 영업에 속한 법집행 및 수사기관으로 설립되었다. 이 기관은 주사법검찰국(State’s Attorney General’s Office)의 한 기관이며 주경찰의 일부라고 할 수 있다. 그러나 그 수사대상이 특수하기 때문에 다른 주 경찰부분보다 카지노관리위원회와 밀접한 관계를 가지고 있으며, 사법검찰국의 일부이면서도 반독립적 기관이다.

게이밍수사국의 국장은 주지사가 임명하며, 상근직이다. 1999년 기준 직원은 약 450명이며, 주된 업무는 카지노에 관한 법령위반의 수사와 면허신청자의 신원조사, 유기기의 검사 등이다.

## 라. 게이밍규제와 관리

### (1) 게이밍 영업면허

#### ① 면허요건

카지노의 면허를 할 때에는 인적·물적·장소적 요건을 필요로 한다.

- a. 인적 요건 - 영업자는 정직한 성품을 가지고 있어야 하며 재무내용이 적절해야 한다. 또 정확한 업무능력을 갖추고 있어야 한다. 이를 확인 위하여 영업신청자의 전과경력, 교우관계, 수입과 자산관계, 세무상황 등을 상세히 조사한다. 또 적절한 카지노 영업을 위한 내부관리시스템을 가지고 있어야 하며 업무나 자산에 관한 모

든 서류를 보존할 의무가 있다.

- b. 물적 요건 - 카지노는 500실 이상의 객실을 갖춘 호텔을 함께 갖추어야만 한다. 그러나 카지노부문과 호텔부문은 구조상 명확히 구분되어야 하며 또, 카지노는 건물외부와는 완전히 단절되어야 한다.

또 물적 요건으로서 과거에는 ‘회의실(meetingroom)을 갖춘 것’과 ‘레스토랑을 갖춘 것’ 등이 제시되었으나, 1994년에 완화되어 지금은 이것은 요건으로 하지 않는다.

- c. 장소적 요건 - 카지노의 설치장소는 아틀랜틱시에 한정되고, 또 거주지역에는 설치하지 못하도록 되어 있기 때문에 실제로는 바닷가의 보드워크(board walk)부근에 한정되어 있다.

## ② 면허의 종류

영업면허는 한 종류만 있으며, 네바다주에서와 같이 규모에 따른 차이를 두고 있지 않다. 따라서 네바다주에서 한정면허영업자와 같은 소규모 영업자에 대한 영업규제나 세제상의 완화조치 등은 없고, 또 물적 요건이 부과되기 때문에 사실상 소규모의 카지노는 설치될 수 없다. 뉴저지주에서 카지노의 합법화 동기가 아틀랜틱시의 도시재개발, 관광업의 진흥에 있다는 점을 상기하면 극히 당연하다.

## ③ 조 사

영업허가의 조사는 네바다주의 그것과 마찬가지로 행해진다. 다만 일반적으로 뉴저지주의 조사는 네바다주의 그것보다도 상세하고 엄격하다고 할 수 있다. 이점에 관하여 카지노관리위원회(CCC)에서 조사를 하는 게이밍수사국(DGE)의 담당관의 수는 네바다주의 게이밍관리위원회(GCB)의 담당관보다 많은 반면, 대상이 되는 영업자의 수는 네바다주가 훨씬 많다는 점을 감안하면 뉴저지주의 조사가 보다 내용이 충실하다고 할 수 있다.

허가의 조사에 필요한 경비는 허가의 신청자가 전액 부담한다. 다만 간부직원의 면허

에 한하여 본인 부담액의 상한(2500달러)이 있다.

④ 영업에 관한 규제

영업시간의 제한은 없다. 24시간 영업을 해도 상관없다.

테이블게임에 관해서는 유기의 종류를 한정하고 있다. 일반적으로 약 30종류의 유기가 인정되고 있는데, 모든 종류의 유기가 현재 카지노에서 운영되고 있는 것은 아니다.

미성년자에 관한 규제는 네바다주에서와 같다. 아틀랜틱시에서도 미성년의 카지노 출입을 완전히 금지하는 영업소가 있다.

광고선전에 관해서는 완전히 자유로운 네바다주와는 달리 ‘확실한 별이가 된다’고 사행심을 부추기는 선전방법은 금지된다. 회수율을 표시하는 것도 금지된다. 또 광고 속에는 카지노관리위원회가 정한 몰입방지에 관한 주의문을 삽입하도록 하고 있다.

그리고 카지노영업에 종사하는 자 모두는 취업허가를 받아야 하며, 카지노관리위원회(CCC)가 이를 등록 관리한다.

(2) 위법사안의 수사

① 부정의 배제

소위 ‘배제자리스트’는 뉴저지주에도 있으며, 1999년 당시 169명이 리스트에 올라있었다. 이러한 자가 카지노에 들어오는 경우에는 바로 검거된다.

부정유기(cheating)는 아틀랜틱시의 카지노에서도 문제된다. 과거의 수법으로는 Keno의 컴퓨터프로그램을 해석하여 다음 숫자를 분석하는 케이스, 사전에 카드에 세공을 한 다음 특수한 광선을 쬐여 카드를 식별하게 하는 케이스, 유기기를 물리적, 광학적으로 오작동 시키는 케이스 등 다양하다.

② 다른 기관과의 관계

카지노관리위원회(CCC)와 게이밍수사국(DGE), 지역경찰, FBI 등은 서로 연대되어 있다. 부정한 영업방법이나 부정한 유기는 게이밍수사국이 수사하고 검거해야 할 영역이지만 카지노나 호텔 내에서의 일반범죄는 지역경찰의 단속영역으로 되어 있다.

각 카지노의 경비 내지 감시부분도 협력관계를 맺고 있다. 이러한 부분에는 지역경찰 관계자가 많이 채용되고 있으며, 그 수준도 상당히 높다.

### (3) 유기기에 대한 규제

#### ① 유기기제조업자의 면허

유기기제조업자에게 면허의 취득을 의무화하고 있는 것은 네바다주에서와 같다. 1999년 당시 13명의 유기기제조업자가 면허를 가지고 있었다.

#### ② 게이밍수사국(DGE) 기술부의 체제

유기기는 DGE의 기술부에서 소정의 검사를 하고 성능을 확인한 다음 카지노관리위원회의 인가를 받게 된다.

기술부에서는 유기기 검사 외에 게이밍수사국 수사부가 출입조사를 할 때 기술적인 지원을 하기도 한다. 또 35,000달러 이상으로 크게 적중한 경우에는 유기기에 부정이 없는지를 체크하는 일도 한다.

#### ③ 유기기의 기준

유기기의 기준으로는 회수율이 83% 이상일 것, 유기기의 결과가 무작위로 작출될 것 등이 있다. 유기기를 제어하는 프로그램의 조사는 특히 중점적으로 한다. 카지노관리위원회에서는 이것을 필요최저한의 규격으로 하고 유기기 제조·개발에 과중한 부담을 주지 않도록 한다.

④ 유기기의 인가

게이밍수사국(DGE)기술부에서 하는 유기기 검사는 구체적으로는 서류에 의한 심사, 프로그램검사, 실제 유기를 행하는 검사 등을 한다.

시험에 필요한 기간은 통상 신기종으로 3개월 정도이지만 프로그램의 일부만 개변한 경우에는 2주간 정도로 한다. 또 시험에 장기를 요하는 케이스는 2년 정도 소요되기도 한다.

시험의 비용은 신청한 유기기제조업자의 부담으로 한다. 2주간마다 당해 유기기 시험에 소요되는 인원과 시간을 계산하여 제조업자에게 청구한다. 이 비용에는 상한이 없다.

⑤ 유기기의 변경 등

유기기의 설치, 변경(회수율의 변경도 포함한다)에는 카지노관리위원회의 인가가 필요하다. 이 변경작업은 각 카지노에 주재하고 있는 카지노관리위원회 직원의 입회하에서 하여야 한다.

모든 유기기에는 고유의 번호가 매겨져 있으며, 영업자는 유기기마다 이동기록을 남겨 두어야 한다. 프로그램이 깔려 있는 유기기 기판의 림에도 번호가 부착되어 있다. 림은 인가 없이 교체할 수 없도록 하기 위해서 게이밍수사국의 마크가 들어 있는 특별한 봉인이 첨부되어 있다.

(4) 회계의 투명화

① 카지노관리위원회 직원의 감시

각 카지노의 사무소에는 카지노관리위원회 감시감독부의 출장소가 있어 일상적인 감독이나 유기기의 변경, 코인의 회수작업시의 입회를 하는 것 외에 영업자와의 연락업무를 맡고 있다. 이 출장소내의 당해 카지노에는 모니터 장치가 있는 감시카메라가 설치되어 있으며, 임의로 카메라를 조작하고 그 영상을 볼 수 있다.

또 카지노 장내에서도 카지노관리위원회 부스가 있어 직원이 상주하면서 유기객으로

부터의 고충이나 질문에 답하고 있다. 일정액 이상의 대박이 터진 경우 카지노에 상주하는 이러한 카지노관리위원회 직원이 유기기를 점검하도록 하고 있다.

그리고 카지노 환전소내의 현금계산실에서는 카지노관리위원회의 직원이 상시 체재하여 계산업무를 감시하고 있다. 현금은 2번 계산한 후 마지막으로 카지노관리위원회 직원이 확인한다. 또 이 계산실에는 당해 카지노의 경영자(임원)는 일절 들어 올 수 없도록 되어 있다.

### ② 카메라를 통한 감시

카지노에 대한 감시카메라의 효용은 널리 인정되고 있다. 카지노호텔에는 카지노플레이어를 비롯하여 주차장과 환전소등을 남김없이 감시할 수 있도록 감시카메라를 설치하고 있다.

감시실에는 수명의 담당자가 상주하여 임의로 카메라를 조작하면서 이상 유무를 감시하고 있다. 모든 영상을 동시에 보는 것은 불가능하기 때문에 이 영상은 녹화되고 있다. 카지노관리위원회의 규칙에서는 이 녹화를 일정기간 보관하도록 하고 있다. 이렇게 함으로써 범죄 등 이상이 발생하였다는 정보가 들어오면 이것을 테이프를 통하여 확인할 수 있다. 또 임의의 화상을 인쇄하는 장치도 있기 때문에 피의자가 찍힌 경우 이것을 수사기관이나 다른 카지노에 제공할 수 있다.

이상이 있는 경우에는 감시부에서 직접 카지노의 회장이나 최고경영책임자에게 보고를 하도록 하고 있다. 또 카지노 내의 보안을 담당하는 경비부문은 별도의 경로로 보고를 올리도록 되어 있기 때문에, 이상 보고는 복수의 경로를 통해 간부에게 이루어지도록 되어 있다.

### ③ 내부관리시스템

카지노 환전소는 코인의 환전, 현금과 칩의 교환, 매상금의 계산업무 등 카지노 내부의 현금 및 칩이 집중하고 있는 구획이기 때문에 보안에 만전을 기하고 있다. 입구는

이중문으로 되어 있고, 환전소 내에는 남김없이 감시카메라가 설치되어 있으며, 모든 장소를 적어도 2방향에서 촬영될 수 있도록 되어 있다. 환전창구는 침입방지를 위해 천정까지 울타리를 하고 있다.

유기기의 코인 상자와 지폐회수 상자에는 각각 2종의 키가 설치되어 있어 그 하나는 종업원이, 나머지 하나는 카지노관리위원회 직원이 가지고 있다. 테이블게임의 지폐회수 상자도 마찬가지이다. 따라서 현금의 회수는 카지노 종업원 혼자서는 할 수 없으며 카지노관리위원회 직원이 입회하지 않으면 할 수 없도록 되어 있다.

카지노 환전소내의 현금계산실의 입구문은 상시 잠겨져 있다. 문에는 이중으로 키가 설치되어 모든 사람의 출입에는 영업자 측과 카지노관리위원회 측에 이중으로 체크되도록 되어 있다. 도난방지를 위해 계산담당자에게는 주머니 없는 상하 일체복의 유니폼을 입도록 의무화하고 있다.

### 3. 일본의 사행행위영업규제

#### 1) 머리말

##### 가. 일본의 사행행위규제 관련법제 개관

일본에서 사행 및 도박에 관한 규제법령으로는 크게 刑法상의 도박 및 복표에 관한 규정, 풍속영업등의규제및업무의적정화등에관한법률(風俗營業等の規制及び業務の適正化等に関する法律) 등이 있고, 이외에 복표발행에 관하여 당첨금부증표법(當せん金付證券法)고객유인행위로서의 경품 및 현상행위를 규제하기 위한 부당경품류및부당표시방지법(不当事品類及び不当事表示防止法) 등이 있다.

먼저 형법에서는 도박죄(제185조), 상습도박 및 도박개장죄(제186조), 복권발매에 관한 죄(제187조) 등의 규정이 있다. 또 풍속영업등의규제및업무의적정화등에관한법률에서

는 제2조 제1항 제7호, 제8호에서 마작과 빠징코, 슬롯머신 등 사행심을 조장하는 유키 영업에 관해서 규정하면서 제19조이하 등에서 사행행위영업의 규제사항을 규정하고 있다. 당첨금부중표법은 우리나라의 복표및복표기금법과 유사하며, 부당경품류및부당표시 방지법은 우리나라의 독점규제및부당경쟁방지법상의 경품제한규정과 비슷하여 사행행위 규제법과 직접적인 관련성은 없는 것으로 보인다.

#### 나. 우리나라 규제법과의 비교

일본의 경우 우리나라와는 달리 복표발행업, 현상업, 추첨업 등을 직접 규제하는 구체적인 법률이 없다. 여기에는 두 가지의 의미를 부여할 수 있다. 첫째는 일본은 사행행위가 일반산업으로서 자리 잡고 있어서 제도권 밖의 사행산업이 등장할 여지가 그리 많지 않는다는 점이며, 둘째는 사행행위규제법은 도박죄에 관하여 특별형법의 성격을 갖는 것이므로 특별법에 의해 규제되지 못하는 것은 일반형법상 도박죄에 의해 포섭될 수 있기 때문이다.

주지하다시피 일본은 빠징코, 슬롯머신 등 우리나라에서는 볼 수 없는 많은 사설 사행행위영업이 풍속영업규제법에 의한 허가를 받아 행해지고 있다. 특히 설비를 갖추어 손님에게 사행심을 유발할 우려가 있는 유키를 제공하는 영업 및 TV 게임기 기타 유키 설비 본래용도 이외의 용도로 사행심을 유발할 우려가 있는 유키에 이용할 수 있도록 하는 행위도 모두 풍속영업규제법에 의한 허가의 대상이다(제2조 제1항 제7호와 제8호). 따라서 거의 모든 종류의 사행행위 영업은 이 법의 규제대상으로 포섭되므로 이것 이외의 새로운 형태의 사행행위영업에 대해서는 이를 규제할 필요가 없었던 것이 아닌가 생각한다. 일본에서도 온라인 사행행위영업의 규제문제는 현행법으로 규제할 수 있는 것이 문제되는데, 이것도 형법상의 도박죄로서 다루어질 수 있기 때문에 문제해결이 어려운 것만은 아니라고 생각된다. 즉 원래 사행행위규제법이 등장하게 된 것도 형법상의 도박죄가 갖는 단점과 미비점을 보완하여 특별형법의 형태로서 등장한 것이라는 배경이 있으므로, 형법상 도박죄로 포섭하는 것이 가능하기 때문이다.

## 2) 형법상 사행행위 규제관련 규정

일본 형법(明治 40년 4월 24일 제정 법률 제45호, 平成 16년 6월 18일(2004.6.18) 최종개정 법률 제115호)에서는 도박죄(제185조), 상습도박 및 도박개장죄(제186조), 복권발매에 관한 죄(제187조) 등의 규정이 있다. 구체적 내용은 아래와 같다.

**제185조(도박)**우연의 승패에 재물을 거는 것으로 도박을 한 자는 50만엔 이하의 벌금 또는 과료에 처한다. 다만, 일시적 오락에 제공하기 위해 재물을 건 것 지나지 않는 경우에는 이에 해당되지 않는다.

**제186조(상습도박 및 도박장개장 등 이익도모)** ① 상습으로 도박을 한 자는 3년 이하의 징역에 처한다.

② 도박장을 개장하거나 도박꾼을 결합하여 이익을 도모한 자는 3월 이상 5년 이하의 징역에 처한다.

**제187조(복표 발매 등)** ① 복표를 발매한 자는 2년 이하의 징역 또는 150만엔 이하의 벌금에 처한다.

② 복표발매를 중개한 자는 1년 이하의 징역 또는 100만엔 이하의 벌금에 처한다.

③ 전2항에 규정한 것 외에 복표를 수수한 자는 20만엔 이하의 벌금 또는 과료에 처한다.

## 3) 풍속영업등의규제및업무의적정화등에관한법률

전술한 바와 같이 일본에서는 사행행위규제법이 특별히 존재하지 않고 풍속영업등의 규제및업무의적정화등에관한법률(昭和 23년 7월 10일 제정 법률 제22호, 平成 16년 12월 1일(2004.12.1) 최종개정, 법률 제147호<sup>15)</sup>)(이하 ‘일본풍속영업규제법’이라고 한다.)에

15) 부칙에 따르면 본법은 공포일로부터 기산하여 6위를 초과하지 않는 범위 내에서 정식으로 정하도록 되어 있지만, 2005년 1월 현재 정수가 발령되지 않은 상태이다.

서 이를 규제하고 있다. 여기서는 이들 법에서 규제내용을 삼고 있는 것들을 정리하여 제시한다(이하 본 항에서 ‘법’은 일본풍속영업규제법을 말한다).

### 가. 규제대상 사행행위영업

동법에서는 규제대상 중 사행행위에 대하여는 다음 것들을 규제대상으로 하고 있다. (법 제2조 제1항 제7호, 제8호)

- ① 마작실, 빠짱고실 기타 설비를 갖추어 손님에게 사행심을 유발할 우려가 있는 유기를 제공하는 영업
- ② 슬롯머신, TV게임기 기타 유기설비로 본래의 용도 이외의 용도로서 사행심을 유발할 우려가 있는 유기에 이용할 수 있는 것(국가공안위원회규칙이 정하는 것에 한한다)을 설치한 점포 기타 이와 유사한 것으로 분류된 시설(여관업 기타 영업용에 제공되거나 또는 이에 수반한 시설로서 정령이 정하는 것을 제외한다)에서 당해 유기설비로 손님에게 유기를 제공하는 영업(전호에 해당하는 영업을 제외한다)

### 나. 진입규제(허가제)

사행행위영업을 영위하기 위해서는 都道府縣 공안위원회로부터 허가를 받도록 하고 있다. 그런데 위의 규제대상 중 ①에 해당하는 영업(빠짱고실과 그외 政令으로 정하는 것에 한한다)에 대해서는 都道府縣 공안위원회는 당해 영업과 관련한 영업소에 설치된 유기기가 현저히 손님에게 사행심을 유발할 우려가 있는 것으로서 국가공안위원회규칙이 정하는 기준에 해당하는 것일 때에는 당해 영업을 허가하지 아니할 수 있다(법 제4조 제4항)고 규정하고 있다.

### 다. 유기고금 등의 규제

마작실, 빠짱고실 기타 설비를 갖추어 손님에게 사행심을 유발할 우려가 있는 유기를

제공하는 영업을 영위하는 풍속영업자는 국가공안위원회규칙으로 정하는 유기요금, 상품의 제공방법 및 상품가격의 최고한도(마작실을 영위하는 풍속영업자는 유기요금)에 관한 기준에 따라 그 영업을 영위하여야 한다.(법 제19조)

#### 라. 유기기의 규제

마작실, 빠짱고실 기타 설비를 갖추어 손님에게 사행심을 유발할 우려가 있는 유기를 제공하는 영업을 영위하는 풍속영업자는 그 영업소에 손님의 사행심을 현저히 유발할 우려가 있는 것으로 동항의 국가공안위원회규칙이 정하는 기준에 해당하는 유기기를 설치하여 그 영업을 영위하여서는 아니 된다(법 제20조 1항). 유기기의 증설, 교체 기타 변경의 경우에도 마찬가지로이다(법제20조 제10항).

#### 마. 유기기의 인정 및 형식 검증

마작실, 빠짱고실 기타 설비를 갖추어 손님에게 사행심을 유발할 우려가 있는 유기를 제공하는 영업을 영위하는 풍속영업자는 규칙이 정하는 바에 따라 당해 영업소에 설치된 유기기는 동항에 규정하는 기준에 해당하지 않는다는 취지의 공안위원회의 인정을 받을 수 있다.(법 제20조 2항) 또 국가공안위원회는 정령이 정하는 종류의 유기기의 형식에 관하여 공안위원회규칙으로 위의 공안위원회의 인정에 관한 필요한 기술상의 규격을 정할 수 있다.(법 제20조 3항) 유기기의 증설, 교체 기타 변경의 경우에도 마찬가지로이다(법 제20조 제10항).

이 규격이 정하여진 경우에는 유기기의 제조업자(외국에서 본국으로 수출하는 유기기를 제조하는 자를 포함한다) 또는 수입업자는 그 제조 또는 수입하는 유기기의 형식이 위 3항의 규정에 의한 기술상의 규격에 적합한지의 여부에 대하여 공안위원회의 검정을 받을 수 있다.(제20조 4항)

## 바. 시험과 지정시험기관

공안위원회는 규칙이 정하는 바에 따라 전술한 인정 또는 검정에 필요한 시험의 실시  
에 관한 사무(이하 『시험사무』라고 한다)의 전부 또는 일부를 민법(1954년 법률 제89  
호) 제34조(공익법인의 설립)의 규정에 의하여 설립된 법인으로 당해 사무를 적정하고  
확실히 실시할 수 있다고 인정하여 국가공안위원회가 사전에 지정한 자(이하 『지정시험  
기관』이라고 한다)에게 이를 대행하게 할 수 있다.(법 제20조 5항)

이 때 지정시험기관의 임원이나 직원 또는 이러한 직에 있었던 자는 시험사무에 관하  
여 지득한 비밀을 누설하여서는 아니 된다.(법 제20조 6항)

또 시험사무에 종사하는 지정시험기관의 임원 또는 직원은 형법 기타 벌칙의 적용에  
관해서는 법령에 의하여 공무에 종사하는 직원으로 본다.(법 제20조 7항)

## 사. 수수료 등

都道府縣은 전술한 인정, 검정 또는 시험에 관련한 징수에 대하여 정승으로 정하는  
자료부터 실비의 범위 내에서 유기기의 종류, 구조 등에 따라 당해인정, 검정 또는 시  
험사무의 특성을 감안하여 정승으로 정하는 금액을 징수하는 것을 표준으로 하여 조례  
를 정하여야 한다.(법 제20조 8항)

위의 경우에 都道府縣은 조례로서 정하는 것에 의해 위의 지정시험기관이 행하는 시  
험에 관련한 수수료를 당해지정시험기관에 납부하게 하고, 그 수입으로 할 수 있다.(법  
제20조 9항)

## 아. 조례에의 위임

풍속영업자의 준수사항 등에 관하여 이법에서 정하는 것 이외에 都道府縣은 조례로  
풍속영업자의 행위에 대하여 선량한 풍속이나 청정한 풍속환경을 해하거나 또는 청소년

의 건전한 육성에 장애를 미치는 행위를 방지하기 위해 필요한 제한을 정할 수 있다.(법 제21조)

### 자. 유기장영업자의 금지행위

위의 규제대상 중 ①에 해당하는 영업(빠짱고실과 그 외 政令으로 정하는 것에 한한다)을 영위하는 풍속영업자는 풍속영업자 일반에게 요구되는 금지되는 행위<sup>16)</sup> 외에 다음에 열거하는 행위를 하여서는 아니 된다.(법 제23조 1항)

1. 현금 또는 유가증권을 상품으로 제공하는 것
2. 손님에게 제공한 상품을 매수하는 것
3. 유기용도에 이용되는 구슬, 메달 기타 이와 유사한 물건을 손님에게 영업소 밖으로 휴대하여 나가게 하는 것
4. 유기구 등을 손님을 위하여 보관하였다는 것을 표시하는 서면을 손님에게 발행하는 것

또, 전술 ①에 해당하는 영업 중 마작실 또는 전술 ②의 슬롯머신, TV게임기 기타 유기설비로서 하는 사행행위 영업을 영위하는 자는 위의 금지행위 이외에 그 영업에 관하여 유기에 결과에 따라서 상품을 제공하여서는 아니 된다.(법 제20조 2항) 그리고 위의 3호와 4호는 전술 ②의 영업을 하는 자에 대하여 준용한다.(법 제20조 3항)

16) 풍속영업을 영위하는 자는 다음에 열거하는 행위를 해서는 아니 된다.(제16조)

1. 당해영업에 관하여 손님을 유인하는 것
2. 영업소에서 18세미만의 자에게 소님을 접대하게 하거나 손님의 상대가 되어 춤을 추게 하는 것
3. 영업소에서 오후 10시부터 다음날 일출시까지의 시간에 있어서 18세미만의 자를 손님을 접대하는 업무에 종사하게 하는 것
4. 18세미만의 자를 영업소에 손님으로서 입장하게 하는 것(전술 ②의 영업에 관련한 영업소에 있어서는 오후 10시(동호의 영업에 관한 영업소에 관해 都道府縣의 조례로서 18세 이하의 조례로서 정하는 연령이 되지 않은 자에 대해 오후 10시전의 시간을 정한 때에는 그 자에 대하여는 그 시간)부터 다음날 일출시까지의 시간에 있어서 손님으로서 입장하게 하는 것)
5. 영업소에서 20세미만의 자에게 주류 또는 담배를 제공하는 것

#### 4) 일본의 당첨금부증표법과 부당경품류및부당표시방지법

전술한 바와 같이 이 두 가지 법은 사행행위규제법과 직접적 관련성은 없다. 당첨금부증표법에서는 당첨금부증표의 발매로 부동구매력을 흡수함으로써 지방재정자금의 조달에 도움이 되도록 하기 위한 것으로 都道府縣에서만 발행하도록 하고 있으며, 이 법에서는 그에 관한 발행과 관리에 관하여 규정하고 있다. 따라서 전술한 바와 같이 우리나라의 복권및복권기금법과 유사한 법이다. 끝으로 부당경품류및부당표시방지법은 상품 및 서비스의 거래에 관한 부당한 경품류 및 표시에 의한 고객의 유인을 방지하여 공정한 경쟁을 확보함으로써 일반소비자의 이익을 보호하는 것을 목적으로 하며, 사업자는 공급하는 상품 또는 서비스의 거래에 수반하여 상대방에게 제공하는 물품, 금전 기타 경제상의 이익 및 이에 대한 광고 등에 대한 제한 내지 금지를 하는 법률이다. 우리나라 법에서도 ‘부당한 이익에 의한 고객유인’은 독점규제및부당경쟁방지법 제23조제1항 제3호에서 규제하고 있으며, 그에 대한 제재로서 당해사업자에 대하여 대통령령이 정하는 매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 내에서 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있다(제24조의2). 이는 백화점 등에서 현상·경품행위는 부당한 고객유인행위의 일종으로 정상적인 거래관행에 비추어 부당하거나 과도한 이익을 제공 또는 제공할 것을 제의하여 경쟁사업자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위로서 실제로 많이 이용되고 있기 때문에 이를 규제하고자 하는 것이다.<sup>17)</sup>

##### 가. 일본 당첨금부증표법 전문

일본의 당첨금부증표법의 전문을 소개하면 다음과 같다.

17) 여기서 ‘현상’은 추첨 기타 우연성을 이용하거나, 특정행위의 우열 또는 정오에 의한 방법에 따라 경품류의 제공 상대방이나 경품가액을 정하는 것을 말한다. ‘경품’은 거래와 관련하여 상대방 또는 일반소비자에게 경제상의 이익을 주는 것으로 일반적으로 상품, 할인권 또는 기타 유가증권 등의 제공이나, 초대권 등의 편익을 제공하는 방식도 있다.

## 일본당첨금부증표법

(昭和 23년 7월 12일 제정 법률 제144호, 平成 14년 7월 31일(2002.7.31) 최종개정 법률 제98호)

**제1조(목적)** 이 법률은 경제의 현상에 적응하여 당분간 당첨금부증표의 발매에 의해 부동산 구매력을 흡수하고, 이로써 지방재정 자금의 조달에 이바지할 것을 목적으로 한다.

**제2조(당첨금부증표의 의의)** ① 이 법률에서 「당첨금부증표」란 그 매득금으로부터 제비뽑기에 의해 구매자에게 당첨금품을 지불하거나 또는 교부하는 증표를 말한다.

② 이 법률에서 「가산형 당첨금부증표」란 당첨금부증표 가운데 구입할 때 제비뽑기의 대상이 된 숫자 중 일정수의 숫자를 선택하고, 당해 선택한 숫자와 제비뽑기에 의해 선택된 숫자와의 일치 비율에 따라 당첨금품을 지불하거나 교부하는 것으로, 다음 각호에서 언급한 경우에 당해 각호에서 정한 액의 합계액을 차회의 동종의 당첨금부증표를 발매한 경우에 그 당첨금품의 금액 또는 가격의 총액에 가산금으로서 산입한 것을 말한다.

1. 어떤 일치하는 비율에 해당하는 당첨금부증표가 없는 경우 당해 일치비율에 따른 배분액(당해 당첨금품의 금액 또는 가격의 총액을 일치비율마다 배분하는 것을 말한다. 다음 호에 있어서 같다.)
2. 각각의 일치 비율에 따른 배분액을 당해 일치 비율에 해당하는 각 당첨금부증표에 안분한 금액 또는 가격이 제5조 제2항에 규정한 하나의 당첨금부증표의 당첨금품의 최고의 금액 또는 가격을 초과한 경우 당해 초과한 부분의 금액 또는 가격의 총액

**제3조(삭제)**

**제4조(都道府縣등의 당첨금부증표의 발매)** ① 都道府縣 및 지방자치법(昭和 22년 법률 제67호) 제252조의19 제1항의 지정도시 및 지방재정법(昭和 23년 법률 제

109호) 제32조의 규정에 따라 전쟁 피해로 인한 재정상의 특별한 필요를 감안하여 총무대신이 지정한 시(이하 이러한 시를 「특정시」라고 한다.)는 동조에 규정한 공공사업 기타 공익의 증진을 목적으로 하는 사업으로 지방행정의 운영상 긴급하게 추진한 필요가 있는 것으로 총무성령으로 정한 사업(차항에 있어 「공공사업 등」이라고 한다.)의 비용의 재원으로 충당하기 위해 필요하다고 인정될 때에는 都道府縣 및 특정시의 의회가 의결한 금액의 범위 내에서 이 법률이 정하는 바에 따라 총무대신의 허가를 받아 당첨금부증표를 발매할 수 있다.

② 전항의 허가를 받고자 하는 都道府縣 및 특정시는 제7조 제1항에 언급한 사항 및 당첨금부증표의 발매에 의해 조달한 자금을 재원으로 하는 공공 사업등의 계획을 기재한 신청서를 총무대신에게 제출하지 않으면 아니 된다.

③ 총무대신은 제1항의 규정에 의한 시의 지정 및 동항의 허가에 관해서는 지방재정심의회의 의견을 듣지 않으면 아니 된다.

**제5조(당첨금부증표의 당첨금품의 한도)** ① 당첨금부증표의 당첨금품의 금액 또는 가격의 총액은 그 발매 총액의 5할에 상당하는 액(가산형 당첨금부증표에 있어서는 그 액에 가산금(제2조 제2항의 가산금을 말한다. 이하 같다.)의 액을 더한 액)을 넘어서는 아니 된다.

② 하나의 당첨금부증표의 당첨금품의 최고의 금액 또는 가격은 증표 금액의 20만 배에 상당하는 액을 넘을 수 없다. 다만, 총무대신이 당첨금부증표에 관하여 여론의 동향 등을 감안하여 지정한 당첨금부증표에 관해서는 하나의 당첨금부증표의 당첨금품의 최고의 금액 또는 가격은 증표금액의 100만배(총무대신이 지정한 당첨금부증표가 가산형 당첨금부증표인 경우로서 가산금이 있는 때에는 200만 배)에 상당하는 액을 초과하지 않는 범위의 액으로 할 수 있다.

**제6조(당첨금부증표의 매매)** ① 당첨금부증표의 작성, 팔기 기타 발매 및 당첨금품의 지불 또는 교부 (이하 「당첨금부증표의 발매 등」이라고 한다.)에 관해서는 都道府縣 지사 또는 특정시의 시장은 은행 그 밖에 정령으로 정한 금융기관(이하 「은행 등」이라고 한다)의 신청에 의해 그 사무를 이것에 위탁하여 취급하도록 한다.

② 은행 등은 다른 법률의 규정에 관계없이 전항의 규정에 의해 위탁받았던 사

무를 할 수 있다.

③ 都道府縣 지사 또는 특정시의 시장은 제1항의 위탁에 앞서 일정 기일까지 신청한 은행 등에 대하여 당첨금부증표의 발매 등의 사무를 위탁하여 취급하게 하고, 또 당첨금부증표의 매득금중 다음 각호에 언급한 금액의 합계액에 상당한 것을 귀속시킨다는 취지를 당해 당첨금부증표의 발매기간의 초일의 3월 전까지 공고하여야 한다.

1. 당첨금부증표의 팔아 치우기 및 당첨금품의 지불 또는 교부에 대한 일정한 수수료 상당액
2. 전호에 언급한 것 및 당첨금부증표의 구입자에게 지급한 당첨금 및 그 자에게 교부한 당첨품의 구입에 필요한 경비의 금액(이하 「수수료 상당액등」이라고 한다.)을 제외한 기타 당첨금부증표의 발매 등에 필요한 일정한 경비의 금액. 다만, 수수료 상당액등으로 마련되어야 할 경비 이외의 경비로 당첨금부증표의 발매 등에 필요한 금액이 당해 일정 경비의 금액에 못 미칠 때에는 그 필요로 한 경비의 금액

④ 전항 제1호에 언급한 수수료 상당액의 요율은 하나의 당첨금부증표에 관하여 증표 금액의 1할을 초과하지 않는 범위에서 발매한 都道府縣 지사 또는 특정시의 시장이 정한다.

⑤ 제1항의 규정에 기하여 위탁을 받았던 은행 등(이하 「수탁은행 등」이라고 한다.)은 그 위탁에 관계된 都道府縣 지사 또는 특정시의 시장의 승인을 얻어 다른 자에게 당해 위탁을 받았던 당첨금부증표의 발매 등의 사무 중 일부를 재위탁할 수 있다.

⑥ 전항의 규정에 의하여 수탁은행 등이 일본 우정공사에 재위탁한 경우에는 그 재위탁에 관계된 사무는 당첨금부증표의 팔아 치우기 및 당첨금품의 지불 또는 교부에 관한 것에 한한다.

⑦ 都道府縣 지사 또는 특정시의 시장은 제5항의 승인을 할 것인지의 여부를 판단하기 위해 필요한 기준을 정하여 미리 공표하여야 한다.

⑧ 누구도 당첨금부증표를 전매해서는 아니 된다.

**제7조**(당첨금부증표에 관한 고시) ① 都道府縣 지사 또는 특정시의 시장은 당첨금부증표의 발매에 관하여 제4조 제1항의 규정에 의하여 허가를 받았을 때에는 그 발매 전에 다음에 언급한 사항을 고시하여야 한다.

1. 명칭
  2. 수탁은행 등의 명칭 및 소재지
  3. 발매의 수 및 총액
  4. 증표금액
  5. 발매기간
  6. 당첨금품의 금액 또는 종류 및 당첨의 수
  7. 수탁은행 등으로부터 직접 구입한 자 또는 당해 구입자로부터 증여를 받은 자 또는 이러한 자의 상속인 기타 일반승계인 이외의 자는 당첨금품을 수령할 수 없다는 점
  8. 증표를 전매할 수 없다는 점
  9. 그 밖에 필요한 사항
- ② 전항의 고시는 당첨금부증표의 발매 후에는 변경할 수 없다.

**제8조**(삭제)

**제9조**(증표의 기재사항) 당첨금부증표에는 다음 각호에 언급한 사항을 기재하여야 한다.

1. 명칭
2. 발매자
3. 수탁은행 등의 명칭
4. 증표 금액
5. 제비뽑기에 필요한 조 및 번호 또는 표시
6. 제10조에 언급한 사항
7. 당첨금부증표의 당첨금품의 채권의 시효완성의 년월일
8. 수탁은행 등으로부터 직접 구입한 자 또는 당해 구입자로부터 증여를 받은 자 또는 이러한 자의 상속인 기타 일반승계인 이외의 자는 당첨금품을 수령할 수 없다는 점
9. 증표를 전매할 수 없다는 점

**제10조**(증표의 재교부) 멸실, 분실 또는 도난으로 인한 당첨금부증표의 재교부는 해서는 아니 된다.

**제11조**(당첨금품의 지불) ① 당첨금부증표의 당첨금품은 수탁은행 등으로부터 직접 당첨금부증표를 구입한 자 또는 당해 구입자로부터 증여를 받은 자 또는 이러한 자의 상속인 기타 일반승계인에 대하여 당첨을 확인할 수 있는 당첨금부증표와 상환으로 지불 또는 교부한다.

② 당첨금부증표를 발매한 都道府縣, 특정시 또는 수탁은행 등은 수탁은행 등으로부터 직접 당첨금부증표를 구입한 자 또는 당해 구입자로부터 증여를 받은 자 또는 이러한 자의 상속인 기타 일반적인 승계인에 대해서만 그 당첨금품을 지불 또는 교부하는 책임을 진다.

**제11조의 2**(당첨금품의 지불) ① 전조의 규정의 적용에 관해서는 유실물법(1899년 법률 제87호)의 규정에 의해 당첨금부증표를 보관하고 있는 경찰서장 또는 이법 및 민법(1986년 법률 제89호) 제240조의 규정에 의하여 당첨금부증표의 소유권을 취득한 자는 수탁은행 등으로부터 직접 당첨금부증표를 구입한 자로 본다.

② 전항에 규정한 경찰서장은 당해 당첨금부증표의 당첨금품의 채권이 시효에 의해 소멸할 우려가 있는 경우에 한해 수탁은행 등에 대해 당해 당첨금품의 지불 또는 교부의 청구를 하여야 한다.

③ 전2항의 규정에 의해 경찰서장이 수령한 당첨금부증표의 당첨금품에 대한 유실물법 및 민법 제240조 규정의 적용에 관해서는 당해 당첨금품은 그 경찰서장이 보관하고 있던 당해 당첨금부증표로 본다.

**제12조**(특별조치) 당첨금부증표의 당첨금품의 채권은 1년간 행하지 않을 때에는 시효로 인하여 소멸한다.

**제13조**(특별조치) 당첨금부증표의 당첨금품에 관해서는 소득세를 부과하지 않는다.

**제13조의 2**(주민의 이해를 깊게 하기 위한 조치 등) 都道府縣 지사 또는 특정시의 시장은 서로 협력하고 홍보활동 등을 행함으로써 당첨금부증표의 발매가 지방재정 자금의 조달에 기여하고 있다는 점에 대해 주민의 이해를 깊게 함과 동시에

당첨금부증표에 관한 여론의 동향 등을 정확하게 파악하도록 노력하여야 한다.

**제14조(수탁은행 등의 경리)** 수탁은행 등은 당첨금부증표의 발매 등에 관한 경리에 관해서는 그 통상의 업무의 계정과 다른 계정기준을 두어서 하고, 또 그 계정에 속한 자금을 충무성령으로 정한 바에 따라 확실하고 유리한 방법으로 관리하는 경우를 제외하고는 대부분, 투자 기타 통상의 업무에 사용해서는 아니 된다.

**제15조(수탁은행 등의 당첨금품의 지불 자금)** 수탁은행 등은 그 발매의 사무를 위탁 받았던 당첨금부증표의 당첨금 및 당첨금부증표의 당첨품의 구입에 필요한 경비에 관해서는 당해 당첨금부증표의 매득금중(가산형 당첨금부증표에 있어서는 매득금에 가산금을 더한 것, 다음 조 제1항에 있어서와 같다.)에서 지급하는 것으로 한다.

**제16조(수탁은행 등의 납부금 등)** ① 수탁은행 등은 都道府縣 또는 특정시가 발매한 당첨금부증표의 매득금중 그 금액으로부터 당첨금부증표의 구입자에게 지불해야 할 당첨금액 및 그 자에게 교부해야 할 당첨품의 구입에 필요한 경비의 금액 및 당해 당첨금부증표에 관한 제6조 제3항 제1호에 언급한 금액 및 동항 제2호 본문에 규정한 일정한 경비의 금액의 합계액(가산형 당첨금부증표에 있어서는 그 액에 차회의 가산형 당첨금부증표를 발매한 경우에 있어서 가산금으로 된 것(차항 및 제3항에 있어 「가산예정금」이라고 한다.)의 금액을 더한 액)을 공제한 잔액에 상당하는 것을 그 발매 기간만료 후 1월을 초과하지 않는 범위에서 당해 都道府縣 지사 또는 당해 특정시의 시장이 지정한 기간 내에 당해 都道府縣 또는 당해 특정시에 납부한 것으로 한다.

② 수탁은행 등은 都道府縣 또는 특정시가 발매한 가산형 당첨금부증표에 관계된 가산 예정금을 관리한 경우에 있어, 당해 都道府縣 또는 당해 특정시가 다음번의 가산형 당첨금부증표를 발매할 때는 그 발매기간의 말일까지 그 수탁은행 등에 당해 가산예정금을 인도하여야 한다.

③ 수탁은행 등은 都道府縣 또는 특정시가 발매한 가산형 당첨금부증표에 관계된 가산예정금을 관리하는 경우에 있어서 당해 가산형 당첨금부증표의 발매기간만료 후 1년 이내에 다음번의 가산형 당첨금부증표가 발매되지 않을 때에는 당

해 가산예정금을 당해 발매기간 만료 후 1년을 경과한 날로부터 1월을 초과하지 않는 범위에서 당해 都道府縣 지사 또는 당해 특정시의 시장이 지정한 기간 내에 당해 都道府縣 또는 당해 특정시에 납부하여야 한다.

④ 수탁은행 등은 都道府縣 또는 특정시가 발매한 당첨금부증표의 당첨금품의 채권이 제12조의 규정에 의한 시효에 의하여 소멸되는 날로부터 2월을 초과하지 않는 범위에서 당해 都道府縣 지사 또는 당해 특정시의 시장이 지정한 기간 내에 다음 각호에 언급한 금액의 합계액에 상당한 금액을 당해 都道府縣 또는 당해 특정시에 납부하여야 한다.

1. 당해 당첨금부증표에 대해 지불한 것이 당연한 당첨금의 합계액에서 그 당첨금의 채권 소멸 시까지 지불한 당첨금의 합계액을 공제한 잔액
2. 당해 당첨금부증표에 대해 교부해야 할 당첨품으로서 그 채권의 소멸 때까지 교부하지 않았던 것은 그 때에 있어서 시가에 상당한 금액
3. 당해 당첨금부증표의 당첨금품으로 그 채권이 시효에 의해 소멸한 것에 관한 제6조 제3항 제1호에 언급한 금액
4. 수수료 상당액등으로써 마련되어야 할 경비 이외의 경비로 당해 당첨금부증표의 발매 등에 필요한 금액이 당해 당첨금부증표에 관한 제6조 제3항 제2호 본문에 규정하는 일정한 경비의 금액에 미치지 못할 때에는 당해 일정한 경비의 금액에서 그 필요한 경비의 금액을 공제한 잔액
5. 수탁은행 등은 제14조의 규정에 의해 설치된 계정에 속한 자금의 관리에 의하여 매월의 초일로부터 말일까지 사이에 생긴 운용이익금에 상당한 금액을 총무성령으로 정한 바에 따라 다음 달 10일까지 都道府縣 또는 특정시에 납부하여야 한다.

**제17조 (보고 및 검사)** ① 수탁은행 등은 都道府縣 지사 또는 특정시의 시장에게 그 위탁을 받았던 당첨금부증표에 관하여 매월 요구되는 것에 대한 보고서를 제출하지 않으면 안 된다. 이 경우에 있어 매월의 보고서는 15일 이내에 제출한 것으로 한다.

② 都道府縣 지사 또는 특정시의 시장은 적어도 년 3회 직원으로 하여금 그 위

탁한 업무에 관하여 수탁은행 등의 영업소 또는 사무소에 출입하여 장부 그 밖의 관계서류를 검사하도록 한다.

③ 전항의 규정에 의하여 출입검사를 한 직원은 그 신분을 가리키는 증표를 휴대하고 관계인의 청구가 있을 때에는 제시하여야 한다.

④ 都道府縣 지사 또는 특정시의 시장은 특히 필요가 있다고 인정하는 때에는 그 위탁한 업무에 관하여 제2항의 검사 외에, 직원 이외의 자로서 감사에 관한 실무에 정통한 자에게 위탁하여 장부 그 밖의 관계서류를 검사시킬 수 있다. 이 경우에 있어 감사의 위탁을 받았던 자는 수탁은행 등에 대하여 장부 기타 관계서류의 제출을 요구할 수 있다.

⑤ 전항의 규정에 근거하고 검사를 행한 자는 감사의 실시에 관하여 알 수 있던 비밀을 누설해서는 아니 된다.

⑥ 제4항의 규정에 근거하여 검사를 행하는 자는 감사의 사무에 관해서는 형법(1907년 법률 제45호) 기타의 벌칙의 적용에 관해서는 법령에 의해 공무에 종사하는 직원으로 본다.

⑦ 都道府縣 지사 또는 특정시의 시장은 제2항 및 제4항의 검사 결과를 총무대신에게 보고하지 않으면 안 된다.

⑧ 총무대신은 전항의 보고를 받는 경우에 당첨금부증표의 발매 등의 사무의 적정한 집행을 확보하기 위해 특히 필요하다고 인정하는 때는 동항의 都道府縣 지사 또는 특정시의 시장에 대하여 필요한 조치를 강구하도록 요구할 수 있다.

**제18조(벌칙)** 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자는 10년 이하의 징역 또는 100만 엔 이하의 벌금에 처한다.

1. 제6조 제8항의 규정에 위반하여 당첨금부증표를 전매한 자
2. 제11조 제1항의 규정에 위반하여 당첨금품을 지불 또는 교부하거나 수령한 자
3. 제14조의 규정에 위반하여 당첨금부증표의 발매 등에 관해 그 계정에 속한 자금을 대부하거나, 투자 그 밖의 통상의 업무에 사용하거나 그 경리를 다른 계정과 구분하지 않거나 허위의 경리를 한 자
4. 전조 제1항의 규정에 의한 보고를 하지 않거나 허위의 보고를 한 자

5. 전조 제2항의 규정에 의한 검사를 거절하거나 방해하거나 또는 기피한 자  
② 전조 제5항의 규정에 위반하여 검사의 실시에 관하고 알 수 있었던 비밀을 누설한 자는 2년 이하의 징역 또는 50만엔 이하의 벌금에 처한다.

**제19조(벌칙)** 수탁은행 등의 대표자, 대리인 또는 사용인 그 밖의 종업원이 그 수탁은행 등의 업무에 관하여 전조 제1항의 위반행위를 때에는 행위자를 처벌하는 것 외에 그 수탁은행 등에 대해서도 동항의 벌금형을 부과한다.

### < 부 칙 >

이법은 공포일로부터 시행한다.

(이하 부칙 내용은 생략)

#### 나. 일본 부당경품류및부당표시방지법 전문

일본의 부당경품류및부당표시방지법의 전문을 소개하면 다음과 같다.

### 부당경품류및부당표시방지법

(昭和 37년 5월 15일 제정 법률 제134호, 平成 15년 5월 23일(2003.5.23) 최종개정 법률 제45호

**제1조(목적)** 이 법률은 상품 및 역무의 거래에 관련된 부당한 경품류 및 표시에 의한 고객의 유인을 방지하기 위해 사적독점의금지및공정거래의확보에관한법률(私的獨占の禁止及び公正取引の確保に關する法律, 昭和 22년 법률 제54호)의 특례를 정한 것에 따라 공정한 경쟁을 확보하고 이로써 일반소비자의 이익을 보호하는 것을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** ① 이 법률에서 「경품류」란 고객을 유인하기 위한 수단으로서 그 방법이 직접적·간접적 혹은 제비의 방법에 의하는지의 여부를 묻지 않고 사업자가 자기가 공급한 상품 또는 역무의 거래 (부동산에 관한 거래를 포함한다. 이하 같다)에 부수하여 상대방에 제공한 물품, 금전 그 밖의 경제상의 이익으로 공정거래위원회가 지정한 것을 말한다.

② 이 법률에서 「표시」란 고객을 유인하기 위한 수단으로서 사업자가 자기가 공급한 상품 또는 역무의 내용 또는 거래조건 그 밖에 이러한 거래에 관한 사항에 관한 광고 기타의 표시로 공정거래위원회가 지정한 것을 말한다.

**제3조(경품류의 제한 및 금지)** 공정거래위원회는 부당한 고객의 유인을 방지하기 위해 필요가 있다고 인정될 때는 경품류의 값의 최고액 또는 총액, 종류 또는 제공의 방법 기타 경품류의 제공에 관한 사항을 제한하거나 경품류의 제공을 금지할 수 있다.

**제4조(부당한 표시의 금지)** ① 사업자는 자기가 공급한 상품 또는 역무의 거래에 관하여 다음 각호에 언급한 표시를 해서는 아니 된다.

1. 상품 또는 역무의 품질, 규격 그 밖의 내용에 관하여, 일반소비자에 대하여 실제의 것보다도 현저하게 우량하다고 하거나 또는 사실과는 달리 당해 사업자와 경쟁 관계에 있는 다른 사업자의 것보다도 현저하게 우량하다고 함으로써 부당하게 고객을 유인하여 공정한 경쟁을 저해할 우려가 있다고 인정된 표시
2. 상품 또는 역무의 가격 그 밖의 거래조건에 관하여 실제의 것 또는 당해 사업자와 경쟁관계에 있는 다른 사업자의 것보다도 거래의 상대방에 현저하게 유리한 것으로 일반소비자에게 오인되기 때문에 부당하게 고객을 유인하고 공정한 경쟁을 저해할 우려가 있다고 인정된 표시
3. 전2호에 언급한 것 외에 상품 또는 역무의 거래에 관한 사항에 관하여 일반소비자에게 오인될 우려가 있는 표시로 부당하게 고객을 유인하여 공정한 경쟁을 저해할 우려가 있다고 인정하여 공정거래위원회가 지정한 것

② 공정거래위원회는 전항 제1호에 해당하는 표시나 아닌가를 판단하기 위해 필

요가 있다고 인정될 때에는 당해 표시를 한 사업자에 대해 기간을 정하여 당해 표시의 뒷받침이 된 합리적인 근거를 가리키는 자료의 제출을 요구할 수 있다.

이 경우에 있어 당해 사업자가 당해 자료를 제출하지 않을 때에는 제6조 제1항 및 제7조의 규정의 적용에 관하여 당해 표시는 동호에 해당하는 표시로 간주한다.

**제5조(공청회 및 고시)** ① 공정거래위원회는 제2조 또는 전조 제1항 제3호의 규정에 의한 지정 또는 제3조의 규정에 의한 제한 또는 금지를 하거나 또는 이러한 변경 또는 폐지를 하려고 하는 때에는 공정거래위원회 규칙으로 정한 바에 따라 공청회를 열어 관계 사업자 및 일반적인 의견을 청취하도록 한다.

② 전항에 규정한 지정 및 제한 및 금지 및 이러한 변경 및 폐지는 고시에 의해 행하는 것으로 한다.

**제6조(배제명령)** ① 공정거래위원회는 제3조의 규정에 의한 제한 및 금지 또는 제4조 제1항의 규정에 위반한 행위가 있을 때에는 당해 사업자에 대하여 그 행위의 금지 또는 그 행위가 다시 한번 행해지는 것을 방지하기 위해 필요한 사항 또는 이러한 실시와 관련된 공시 기타 필요한 사항을 명할 수 있다. 그 명령은 당해 위반 행위가 이미 없어진 경우에도 할 수 있다.

② 전항의 규정에 의한 명령(이하 「배제명령」이라고 한다.)은 공정거래위원회가 인정한 사실 및 이것에 대한 법령의 적용을 기재한 배제명령서의 등본을 송달하여 행한다.

③ 사적독점의금지및공정거래의확보에관한법률 제69조의 3내지 제69조의 5의 규정은 전항의 규정을 준용한다.

**제7조(사적독점의금지및공정거래의확보에관한법률 법률과의 관계)** ① 전조 제1항에 규정한 위반행위는 사적독점의금지및공정거래의확보에관한법률 제8조 제1항 제5호의 규정의 적용에 관해서는 이 법의 불공정거래방법으로, 이 법 제25조 및 제8장 제2절(제48조의 규정을 제외한다.)의 규정의 적용에 관해서는 이 법 제19조에 위반한 행위로 간주한다.

② 전조 제1항에 규정한 위반행위에 관한 심결에 있어서는 동항 전단에 규정한 사항을 명할 수 있다.

③ 공정거래위원회는 전조 제1항에 규정한 위반행위에 관하여 심판절차를 개시하거나 사적독점의금지및공정거래의확보에관한법률 제67조 제1항의 신고를 하는 때에는 당해 위반 행위에 관하여 배제명령을 할 수 없다.

**제8조(심판절차 등)** ① 배제명령에 불복이 있는 자는 공정거래위원회 규칙으로 정한 바에 따라 배제명령서의 등본의 송달이 있던 날로부터 30일 이내에 공정거래위원회에 대하여 당해 명령에 관계된 행위에 관하여 심판절차의 개시를 청구할 수 있다.

② 공정거래위원회는 전항의 규정에 의한 청구가 있는 경우에는 지체 없이 당해 행위에 관하여 심판절차를 개시하여야 한다. 이 경우 사적독점의금지및공정거래의확보에관한법률 법률 제50조 제4항의 규정을 적용하지 않는다.

③ 공정거래위원회는 배제명령에 관계된 행위에 관해서 전항에 규정한 경우를 제외하고는 심판절차를 개시하며, 전조 제3항에 규정한 신고를 할 수 없다.

**제9조(배제명령의 효력 등)** ① 배제명령(전조 제1항의 규정에 의한 청구가 있던 것을 제외한다.)은 동항에 규정한 기간을 경과한 후에는 사적독점의금지및공정거래의확보에관한법률 제26조 및 제90조 제3호의 규정의 적용에 관해서는 확정된 심결로 간주한다.

② 전조 제1항의 규정에 의한 청구가 있는 행위에 관하여 심결(당해 청구를 부적법하다고 각하한 심결을 제외한다.)을 한 때에는 당해행위에 관계된 배제명령은 그 효력을 상실한다.

③ 사적독점의금지및공정거래의확보에관한법률 제64조 및 제66조 제2항의 규정은 배제명령에 관하여 준용한다.

**제9조의 2(都道府縣 지사의 지시)** 都道府縣 지사는 제3조의 규정에 의한 제한이나 금지 또는 제4조 제1항의 규정에 위반한 행위가 있다고 인정할 때에는 해당 사업자에 대하여 그 행위의 취소 또는 그 행위가 재차 행해지는 것을 방지하기 위해 필요한 사항 혹은 이러한 실시와 관련된 공시 기타 필요한 사항을 지시할 수 있다. 그 지시는 해당 위반행위가 이미 없어진 경우에도 할 수 있다.

**제9조의 3**(공정거래위원회에의 조치 청구) ① 都道府縣 지사는 전조의 규정에 의한 지시를 행한 경우에 해당 사업자가 그 지시에 따르지 않는 때, 그 밖에 동조에 규정한 위반 행위를 취소하게 하기 위하여 또는 동조에 규정한 위반행위가 재차 행해지는 것을 방지하기 위해 필요하다고 인정되는 때에는 공정거래위원회에 대하여 이 법률의 규정에 따라 적당한 조치를 강구하도록 요구할 수 있다.

② 전항의 규정에 의한 청구가 있을 때에는 공정거래위원회는 당해 위반 행위에 관하여 강구한 조치를 해당 都道府縣 지사에게 통지한다.

**제9조의 4**(보고의 징수 및 출입검사 등) ① 都道府縣 지사는 제9조의 2의 규정에 의한 지시 또는 전조 제1항의 규정에 의한 청구를 행하기 위해 필요하다고 인정되는 때에는 당해 사업자 또는 그 자와 그 사업에 관하여 관계가 있는 사업자에 대하여 경품류 또는 표시에 관한 보고를 시키거나 그 직원에게 당해 사업자 또는 그 자와 그 사업에 관하여 관계가 있는 사업자의 사무소, 사업소 기타 그 사업을 행한 장소에 출입하여 장부서류, 그 밖의 물건을 검사시키거나 관계자에게 질문하도록 할 수 있다.

② 전항의 규정에 의하고 출입검사 또는 질문을 한 직원은 그 신분을 가리키는 증명서를 휴대하여 관계자에게 제시하여야 한다.

③ 제1항의 규정에 의한 권한은 범죄수사를 위해 인정된 것이라고 해석해서는 아니 된다.

**제9조의 5**(기술적인 조언 및 권고 및 자료의 제출의 요구) ① 공정거래위원회는 都道府縣 지사에 대하여 전3조의 규정에 의해 都道府縣 지사가 처리한 사무의 운영 그 밖의 사항에 관하여 적절하다고 인정한 기술적인 조언 또는 권고를 하거나 또는 당해 조언 또는 권고를 하기 위해 또는 해당 都道府縣 지사의 사무의 적정한 처리에 관한 정보를 제공하기 위해 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

② 都道府縣 지사는 공정거래위원회에 대하여 전3조의 규정에 의하여 都道府縣 지사가 처리한 사무의 관리 및 집행에 관하여 기술적인 조언 또는 권고 또는 필요한 정보의 제공을 요구할 수 있다.

**제9조의 6** (시정의 요구) 공정거래위원회는 제9조의 2 내지 제9조의 4의 규정에 의

하여 都道府縣 지사가 행한 사무의 처리가 법령의 규정에 위반하고 있다고 인정하는 때 또는 현저하게 적정을 결여하고 분명히 공익을 해치고 있다고 인정되는 때에는 당해 都道府縣 지사에 대하여 당해 都道府縣 지사의 사무의 처리에 관하여 위반의 시정 또는 개선을 위해 필요한 조치를 강구하도록 요구할 수 있다.

② 都道府縣 지사는 전항의 규정에 의한 요구를 받았을 때에는 당해 사무의 처리에 관하여 위반의 시정 또는 개선을 위해 필요한 조치를 강구하여야 한다.

**제10조(공정경쟁 규약)** ① 사업자 또는 사업자 단체는 공정거래위원회 규칙으로 정하는 바에 따라 경품류 또는 표시에 관한 사항에 관하여 공정거래위원회의 인정을 받아 부당한 고객 유인을 방지하고 공정한 경쟁을 확보하기 위한 협정 또는 규약을 체결하거나 설정할 수 있다. 이것을 변경하려고 할 때도 같다.

② 공정거래위원회는 전항의 협정 또는 규약(이하 「공정경쟁 규약」이라고 한다.)이 다음 각호에 적합하다고 인정하는 경우가 아니면 전항의 인정을 해서는 아니 된다.

1. 부당한 고객의 유인을 방지하고 공정한 경쟁을 확보하기 위해 적절한 것일 것
2. 일반소비자 및 관련 사업자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 없을 것
3. 부당하게 차별적이지 않을 것
4. 공정경쟁 규약에 참가하거나 또는 공정경쟁 규약으로부터 탈퇴한 것을 부당하게 제한하지 않을 것

③ 공정거래위원회는 제1항의 인정을 받았던 공정경쟁 규약이 전항 각호에 적합한 것이 아니라고 인정되는 때에는 당해 인정을 취소하여야 한다.

④ 공정거래위원회는 제1항 또는 전항의 규정에 의한 처분을 하는 때에는 공정거래위원회 규칙으로 정한 바에 따라 고시하여야 한다.

⑤ 사적독점의금지및공정거래의확보에관한법률 제48조, 제49조, 제67조 제1항 및 제73조의 규정은 제1항의 인정을 받았던 공정경쟁 규약 및 이것에 근거하여 하는 사업자 또는 사업자 단체의 행위에는 적용하지 않는다.

⑥ 제1항 또는 제3항의 규정에 의한 공정거래위원회의 처분에 관하여 불복이 있는 때에는 제4항의 규정에 의한 고시가 있던 날로부터 30일 이내에 공정거래

위원회에 대하여 불복신고를 할 수 있다. 이 경우에 공정거래위원회는 심판절차를 거쳐 심결로써 당해 신고를 각하하거나 당해 처분을 취소 혹은 변경하여야만 한다.

**제11조**(행정불복심사법의 적용제외 등) ① 이 법률의 규정에 따라 공정거래위원회가 한 처분에 관해서는 행정불복심사법(行政不服審査法, 昭和 37년 법률 제160호)에 의한 불복 신고를 할 수 없다.

② 제8조 제1항의 규정에 의한 청구 또는 전조 제6항의 신고를 할 수 있는 사항에 관한 소는 심결에 대한 것이 아니면 제기할 수 없다.

**제12조**(벌칙) ① 제9조의 4 제1항의 규정에 의한 보고를 하지 않거나 허위의 보고를 하거나 또는 동항의 규정에 의한 검사를 거절하거나, 방해하거나, 기피하거나, 동항의 규정에 의한 질문에 대하여 답변을 하지 않거나 허위의 답변을 한 자는 50만엔 이하의 벌금에 처한다.

② 법인의 대표자 또는 법인 또는 사람의 대리인, 사용인 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 사람의 업무에 관하여 전항의 위반 행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 것 외에 그 법인 또는 사람에 대하여 동항의 형을 부과한다.

### <부 칙>

생 략

## 4. 기타 외국의 규제태도

### 1) 중 국

중국의 경우 사행행위를 규율하는 특별한 법의 형태는 존재하지 않는다. 기존의 형법과 치안조례에 의거 단속 및 처벌이 이루어지고 있다. 중국 형법 제303조에는 ‘영리를

목적으로 도박할 사람을 모으거나 도박장을 개설하거나 도박을 업으로 하는 자는 3년 이하의 유기징역 또는 벌금에 처한다'고 규정하고 있다.

중국은 그동안 사회주의 체제를 유지하여 복권발행 등 사행행위를 일반적으로 금지하였으나, 개혁개방이후 정부의 재정 확충을 위한 수단으로 제한적으로 체육복권과 주택복권이 시행되고 있지만 그에 대한 규제법령이 제정되어 있지는 아니하다. 참고로 중국의 도박죄 처벌이 우리나라와 다른 점은 사람들을 주동적으로 도박에 끌어들이거나 도박장을 개장하는 행위만을 처벌하고 단순히 도박에 참가한 자는 원칙적으로 형법에 의해 처벌하지는 아니하고 치안조례에 의해 구류에 처하거나 과태료를 부과하고 있다.

## 2) 프랑스

프랑스의 경우 사행행위를 규제하는 법령으로는 복권발행금지법, 해수욕장 온천장 휴양지역 카지노 및 클럽에서의 도박규제법, 요행에 의한 도박금지법, 복권발행의 기관과 그 운영에 관한 행정명령, 인터넷상 즉석복권에 관한 규칙, 경마규제법 등이 있다.

프랑스에서는 행정명령(Decret)에 의한 허가를 받은 경우를 제외하고는 모든 종류의 복권발행을 금지하고 있으며, 추첨을 통해 상품이나 동산, 부동산의 판매, 경품 또는 특전 기타 이득을 기대할 수 있는 모든 조작행위가 금지되어 있다. 행정명령으로 허가하는 경우란 문예진흥, 비영리 체육활동 등의 지원을 위하여 발행하거나, 시장에서 상인들이 주최하는 오락장내에서의 복권발행, 허가된 카지노, 전통축제, 사회·문화·과학·교육·스포츠 진흥 등을 목적으로 하는 복권의 경우 등이 있다. 해수욕장 온천장 휴양지역 카지노 및 클럽에서의 도박에 대해서는 자치단체의 의견에 따라 내무장관이 허락하도록 하고 있으며, 그 관리는 프랑스국민이나 EU국적 소지자에게만 맡기도록 하고 있다. 여기서 행정명령이란 복권발행의 기관과 그 운영에 관한 행정명령을 말한다.

## IV. 사행행위영업의 사회적 특성

### 1. 머리말

사행행위에 규제와 관련하여 법정책적 논의가 전면 자유화 내지 전면금지의 양극단으로 흐르는 것은 그것이 갖는 긍정적 효과와 부정적 효과가 그만큼 크기 때문이다.

우선 사행행위의 전면적 자유화의 배경에는 ① 국가, 지방자치단체에서 재정확보를 목적으로 실시하는 각종 복권, 경마, 경륜, 경정 등 합법적 사행행위의 도입, ② 관광진흥법에 의한 카지노업<sup>18)</sup>의 합법적 도박화, ③ 형법상 도박죄의 탈범죄화(decriminalization)이론 등이 있다. 반면에 사행행위의 전면적 금지화의 배경에는 ① 과도한 사행심의 유발과 선량한 풍속의 저해, ② 중독으로 인한 근로의욕의 감소, ③ 다른 범죄와의 연계성 및 범죄 유발가능성, ④ 현재 합법적으로 운영되고 있는 카지노업의 사회적 폐해 등이 지적되고 있다. 이것은 사행행위가 갖는 반사회성과 그것의 사회적 파급효과에 기인한 것이다. 특히 최근 남발되고 있는 인터넷상 사행행위의 폐해는 전면적 금지론 주장의 중요한 계기가 되고 있다.

이와 같이 사행행위는 ‘탈범죄화’와 ‘반사회성’이라는 양면성을 가지고 있으며, 이 두 가지는 경쟁적 담론으로서 사행행위에 관한 법정책의 중요한 화두가 되고 있다. 이러한 상황에서 일반적 자유화나 전면적 금지는 사실상 곤란하며, 오히려 현행 법제의 테두리를 유지하면서 허가제의 운용과 관리감독을 보다 구체적으로 규정하여 철저히 규제하는 것이 나올 것이다.

본 연구는 국민들의 법의식으로 수용가능하며, 사회적 질서유지라는 법목적을 수행하는 경찰기관의 법집행을 가장 효율적으로 수행할 수 있도록 하는 가장 적절한 형태의

18) 카지노장 이외에 중국인 관광객유치를 위하여 마작장도 카지노의 부대시설로 허가되고 있으며, 슬롯머신도 외화획득을 위하여 카지노의 부대시설로 개설이 허가되었다.

‘사행행위에 관한 규제’의 법정책’을 마련하는데 목적이 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 우선 사행행위의 개념정의로부터 사행행위가 갖는 속성적 특성과 그로 인해 발생하는 긍정적, 부정적 사회적 효과를 검토함으로써 사행행위규제에 대한 법정책의 기본입장을 정한 다음, 구체적인 규제의 형태에 관해 서술하고자 한다.

## 2. 놀이로서의 사행행위의 이중성

까이와에 따르면 놀이의 종류에는 아곤(Agôn; 경쟁), 알레아(Alea; 운), 미미크리(Mimicry; 모의), 일링크스(Ilinx; 현기증) 등이 있으며, 놀이로서 사행행위는 알레아에 속하는 것으로 분류된다고 한다. 또 이 알레아에는 주식투기와 같이 일상생활에 편입된 제도적 형태의 것과 도박과 같이 사회제도의 경계선에 있는 문화적 형태의 것이 있다고 한다.<sup>19)</sup> 이와 같이 사행행위가 놀이의 한 종류라는 점은 부인될 수 없을 듯하다. 사행행위의 영어식 표현으로는 부정적 이미지가 강한 ‘gamble’이라는 용어보다 보다 ‘game’이라는 용어가 더 일반적으로 쓰이는 것을 보더라도 그러하다. 인간의 사행심은 어릴아이 때부터 인간에 내재하는 본능으로 우연에 승패를 걸고 그 득실을 경쟁하는 것은 인간의 자연스러운 면이라고 할 수 있다. 사행행위의 보호법익이 건전한 근로의식이 라면 그것은 상습적인 경우에만 규제해야 한다고 하여 형법에서도 상습도박 내지 직업도박만 범죄화 하고, 그 이외의 도박은 비범죄화 해야 한다는 의견이 강하게 제기되고 있다. 이와 같이 사행행위가 갖는 긍정적 측면과 부정적 측면의 이중성으로 인하여, 그것을 사회적으로 허락할 것인가 아니면 금지할 것인가는 단순한 문제가 아니다. 다만 양자의 가치 중 어느 것을 더 중하게 여길 것인가에 따라 사행행위에 대한 법정책이 결정될 것이다.

이렇듯 사행행위가 지닌 긍정과 부정의 두 측면은 모두 다 나름의 타당한 근거를 지

19) 까이와, 이상률 옮김, 『놀이와 인간』, 문예출판사(1994), (Caillois, R. [1967] Les jeux et les hommes: Le masque et le vertige.); 이태원·김석준, “도박의 정치경제학”, 1998.12. 한국사회학대회 발표논문, 4면에서 재인용

니고 있다. 어느 쪽이 더 강조되고 수용되는가의 여부는 그 사회의 역사적 성격이나 문화, 종교와도 관련되기도 하지만 최근에 와서 일부형태의 사행행위를 합법화하여 재정충당의 수단으로 삼으려는 국가의 정책방향에도 중대한 영향을 받고 있다. 왜냐하면 국가에 의해 합법화되는 사행행위의 종류나 규모가 커질수록 그에 참여하는 사람들이 많아지며, 이것은 국민들로 하여금 사행행위가 갖는 반사회성에 대해 무감각하게 만들며, 결국 사행행위에 대한 관용도를 높여줄 수 있기 때문이다.<sup>20)</sup> 또 간과하지 말아야 할 점은 사행행위의 역기능적 측면은 잠재적이며, 피해효과가 나타나는 데 긴 시간이 필요한 반면, 국가 등에 의해 이루어지는 합법적 사행행위로 인한 세수의 증대나 재정조달과 같은 효과는 직접적이고 즉각적으로 나타난다는 사실이다. 이러한 이유 때문에 특정 종류의 사행행위를 합법화할 것인지 아닌지에 대한 정책적 논쟁이나 주민투표를 통하여 합법화 여부를 결정하는 경우가 많다. 그렇다고 해서 사행행위의 부정적 영향이 사라지는 것은 물론 아닐 것이다.<sup>21)</sup>

### 3. 사행행위영업의 긍정적 측면

이하에서는 반사회성을 갖는 것으로 규제대상이 되는 것은 영업의 한 형태로서의 사행행위이므로, 사행산업 내지 사행행위영업을 대상으로 기술한다.

#### 1) 게임적 속성

전술한 바와 같이 사행행위는 놀이이다. 특히 사행행위는 사회를 구성하는 가장 일반적인 대중이 즐기는 놀이이다. 다만 그것이 갖는 반윤리적 효과로 인하여 청소년의 접근

20) 도박의 영향에 대해 자세한 것은 김석준·강세현, 『도박의 실태와 의식에 관한 연구: 제주지역을 대상으로』 한국형사정책연구원(1996) 참조

21) 이태원·김석준, 앞의 논문, 4-5면

은 차단되어야 함은 물론이다.

또 사행행위가 반사회적이라고 인정되는 가장 큰 이유는 일확천금의 우연적 기대를 통한 근로의욕의 상실이라고 하여 ‘우연성’이 가장 강조되지만 모든 게임은 기본적으로 불확실성을 내재하고 있다. 즉 불확실성은 게임의 속성이라 할 수 있다. 이렇게 보면 승패가 확실한 것 즉 게임에서의 불확실성이 없다면 그것은 이미 오락성을 포기한 것이라고 말해도 좋을 것이다.

주지하는 바와 같이 사행행위에서 가장 중요한 개념요소는 ‘우연성’으로 인한 기대라 할 수 있다. 이 기대는 지금은 어렵지만 언젠가 복이 내려질 것이라는 행운에 대한 믿음이라는 긍정적 측면을 강하게 갖는다. 이는 사행산업을 Luck Industry(혹은 Luck Business)라고 표현하는 것에서도 잘 알 수 있다. 특히 사행행위를 하는 대상은 주로 중하층계급의 시민들이므로 이것은 아래의 자본주의사회에서의 체제유지 기능과도 밀접한 관련을 맺는다.

## 2) 재정확충기능

재정확충기능은 합법화된 사행행위영업이 갖는 가장 대표적이고, 명시적인 기능이라 할 수 있다.

사행행위영업이 가장 발달하였다고 할 수 있는 미국의 사행행위영업(gaming)에 대한 규제역사도 재정문제 해결과 관련하여 부침을 거듭해왔다. 주지하는 바와 같이 미국의 저명한 하버드대학, 콜롬비아대학, 예일 대학 등의 명문대학의 건설자금도 복권<sup>22)</sup>에 의해 조성되었다는 점에서도 이 점을 알 수 있다. 또 대표적인 사행행위영업이라고 할 수 있는 카지노업이 가장 발달한 라스베가스가 있는 네바다주에서 이것이 합법화되고 발달하게 된 계기를 살펴보면 1929년 대공황의 상황에서 당시 네바다주의 주된 산업인

22) 우리나라에서도 Lotto와 같은 복권을 합법화시킬 때 사용되고 있는 논리지만, 복권은 공익적 목적을 위한 기부행위로서 재정조달의 중요한 수단이 되고 있음은 사실이다. 또 다른 사행행위와는 달리 게임으로서의 오락성이 강하고 자극성이 약하다는 점도 그 정당화논리에 포함된다.

광업이 쇠퇴하고, 그에 따른 세수가 격감하자 이를 타개 하기 위한 방편으로 시작된 것이다. 그리고 카지노를 허가제로 함으로써 주 경제 및 주 재정에 보탬이 되도록 함과 동시에 주정부의 관리 하에 두어 그 악영향을 배제하고자 1931년에 전면적인 갬벌합법화를 선언하게 된 것이다. 따라서 네바다주에서는 사행행위영업은 허가제의 운용과 조세의 징수가 적절히 이루어지면서 유용하고 생산적인 활동의 장으로 평가받고 있고 있다.

원래 국가가 재정문제의 해결을 위한 명백하고 유일한 한 가지 방법은 조세라 할 수 있지만 이것은 몇 가지 한계들을 갖고 있다. 먼저 기업에 대한 과세는 이윤추구를 최대의 목적으로 하는 기업활동에 장애가 될 수 있으며, 개인에 대한 과세도 수입의 감소로 인해 수요를 감소시킬 수 있고, 또 이로 인하여 조세저항으로 사회적 불안을 제공할 가능성이 있다. 따라서 국가에서는 경제의 역동성을 추구하면서 재정수입을 안정적으로 확보할 대안이 필요한데 그것이 바로 카지노와 같은 사행행위영업의 합법화이다. 이러한 측면에서 도박을 ‘자원해서 고통없이 내는 세금’이라고 표현하기도 한다.<sup>23)</sup> 미국의 경우 70년대 말 세금감면과 지역개발을 위한 수단으로 카지노를 합법화해야 한다는 정책이 많은 주에서 주민들의 투표를 통해 승인됨으로써 카지노가 미국의 주요 산업의 하나로 부상하게 되었는데, 카지노를 비롯한 다양한 도박이 증가하면서 1996년 한 해 동안 미국인이 각종 합법적 도박에 소비한 총 금액이 476억 2천 3백만 달러에 이르고, 이에 따른 조세수입이 무려 167억 8천 7백만 달러에 달하는 것으로 추산되었다고 한다.<sup>24)</sup> 이러한 합법적 사행행위영업의 장점은 다른 자본주의 국가에서도 마찬가지로 유효할 것이라 생각된다. 국가가 합법적 사행행위영업을 창출하는 것은 도박이 지닌 반사회적 요소를 극복할 만한 막대한 재원이 확보될 수 있기 때문일 것이다. 이와 같이 보면 사행행위영업에 대한 국가의 태도와 정책은 기본적으로는 이중적일 수밖에 없는 측면이 있다.

23) Judith H. Hybels, "The Impact of Legalization on Illegal Gambling Participation," *Journal of Social Issues*, Vol. 35, No. 3, 1979

24) G. M. Christiansen, "Gambling and the American Economy," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 556., 1998.

### 3) 체제유지기능

사행행위영업이 갖는 체제유지적 기능은 주로 마르크스주의자와 기능주의자들<sup>25)</sup>에 의해 주장된다. 자본주의사회에서 기층을 이루는 하층계급의 사람들은 사회적 체제와 모순 등에 불만을 품을 수 있고 이것은 체제를 전복하기 위한 다양한 방법의 운동으로 나타날 수 있다. 그런데 이러한 사행성 상품에 관심을 갖고 그것을 구매하는 자들은 주로 중하층계급을 이루는 자들이기 때문에 이것에 의해 사회적 모순에 대한 다양한 불만들은 은폐되고, 체제를 전복할 수 있는 공격들은 나타나지 않게 된다는 것이다. 또 인간에 내재하는 잠재적인 투기 충동과 윤리적으로 일탈적인 경제적 동기들이 도박과 같은 제도적 맥락 속에서 비껴나갈 수 있다고 한다.<sup>26)</sup>

## 4. 사행행위영업의 부정적 측면

### 1) 비생산성

게임으로서의 놀이는 놀이과정에서 부와 재화가 이전되기는 하지만 생산되지는 않는다. 따라서 비생산적이다.

### 2) 체제유지·재정확충 기능의 허구성

사행행위산업은 체제안정을 위한 기능을 부여한다고 하지만 그 이면을 살펴보면 반드

25) 사회학적 측면에서는 최초로 기능주의 관점에서 도박의 합법화를 설명한 학자로는 데베레가 있는데 그에 따르면, 이러한 경향으로 도박은 지배적인 경제제도를 보호하는 역할을 할 수 있다고 한다.(Cf. E. C. Devereux Jr., "Gambling and the Social Structure: A Sociological Study of Lotteries and Horseracing in Contemporary America", Ph.D. Diss., Harvard University, 1949)

26) 이상 이태원·김석준, 앞의 논문, 7-8면 참조

시 타당하다고 만 할 수는 없다는 것이다. 국가 스스로 사행산업을 운영하면서 개인에 의한 사행행위영업을 규제하는 국가에 의한 도박에 대한 이중적 태도는 사회의 대중들을 조작하고 착취하기 위하여 엘리트들에 의하여 시도되는 것이라는 마르크스주의자들의 주장도 일리가 있다는 점이다.

또, 사행산업에 의한 재정확충은 전국민에 의해 균등하게 혹은 조세와 마찬가지로 소득에 따라 누진비례적으로 이루어지는 것이 아니라 주로 중하위계급의 출연으로 이루어진다는 것이다. 즉 도박 등 사행행위 참여자는 주로 중하위계급이므로 이것을 합법화하였을 때 그에 참여하는 계급 구성원들의 세금부담률만 높아지게 되고, 결국은 가난한 자가 부자를 먹여 살리는 형상이 되어 배분적 정의에 역행하는 결과를 초래하고 만다.

### 3) 반윤리성

사행행위가 갖는 비규범성 내지 비윤리성은 사행행위의 부정적 측면 중에서 가장 중요한 것으로서 지적된다. 구체적 내용으로는 노력하지 않고 돈 벌 수 있다는 사행심리조장, 건전한 근로의식 저해, 부수적 범죄유발 등이 그것이다.

## V. 사행행위규제에 관한 법정정책적 분석

### 1. 사행행위규제에 관한 법정정책적 분석의 근거

#### 1) 사행행위영업의 경제적 효과

사행산업 내지 사행행위영업이 사회에 미치는 경제적 효과와 재정적 기여도에 대하여 현재 경마, 복권, 카지노 등 합법화된 사행행위를 중심으로 하여 살펴보기로 한다. 기타의 사행산업도 그것이 합법적으로 제도화되었을 때는 상당한 경제적 효과가 창출될 것으로 생각된다.

이하에서는 미국과 우리나라에서 국가에 의해 합법화된 사행산업의 경제적 효과를 살펴보기로 한다.

#### 가. 미국의 경우

미국의 경우 1993년도에 미국에서는 583개의 크고 작은 카지노가 영업 중인 것으로 보고 되고 있다. 그런데 1994년도에 카지노매출은 약 156억 달러이고 이 가운데 각종 세금으로 약 13억 달러를 납부했다고 한다.<sup>27)</sup> 어림잡아 카지노 1개소 당 1년간 약 2,670만 달러의 매출을 올리고 220만 달러의 세금을 납부한 셈이다. 카지노에만 한정하더라도 도박을 합법화했을 때 해당 사업체가 벌어들일 수 있는 부의 규모와 세금납부를 통한 재정적 기여가 어느 정도인지를 충분히 짐작할 수 있게 해준다고 할 것이다.

27) 한국카지노업관광협회, 카지노산업 육성방안, 1995

## 나. 우리나라의 경우

현재 우리나라는 카지노 뿐 아니라 경마 경륜 경정 소싸움 복권 등 합법적 도박이 성행, 연간 매출액만 16조원에 이르고 있다고 한다. 게다가 최근에는 스크린경마장 난립, 불법도박업 성행, 장외발매소 증가 등으로 사행산업에 쉽게 노출되고 이에 따라 도박연령도 점차 낮아지고 있는 상황이다. 특히 로또복권을 비롯하여 수십 종에 이르는 복권이 팔리고 있는데다 성인오락실 등에서 운영하는 각종 도박 오락을 고려한다면 사회 곳곳에 우수죽순 퍼져 있는 불법 도박장까지 감안하면, 현재 국내 도박 산업의 규모는 이보다 훨씬 클 것으로 추정되고 있다.<sup>28)</sup>

### (1) 경마사업

#### ① 경마산업의 현황과 경제적 효과

경마산업은 다른 사행산업 보다 오랜 역사를 가지고 있다. 1942년 조선마사회가 설립되고, 1954년에는 뚝섬 경마장이 설립되었다. 1989년 과천경마장으로 이전되어 오늘에 이르고 있다. 1990년대 들어 경마 산업이 크게 성장하였다. 1990년에 제주경마장이 개장되고, 2001년 부산 경남 경마장 착공, 그리고 28개소의 장외발매소를 운영 중에 있다. 서울경마공원의 하루 평균 입장 인원이 17만 명이고 1998년 IMF시기를 제외하고 1997년 이후 지속적인 성장을 보이고 있다. 시장규모를 보면, 2002년 경마의 매출액은 2001년보다 27.9% 늘어난 7조 9,971억원으로 규모가 가장 컸고, 연간 이용객수도 2001년보다 21.3% 늘어난 1,628만 명에 달했다. 그러나 경쟁 산업의 등장으로 국내 사행산업

28) 이에 2004년 12월 9일 민주당 손봉숙 국회의원은 9일 “카지노 및 각종 도박산업을 규제하기 위해 사행산업 관리·감독위원회를 하루속히 설립해야 한다”고 하면서, ‘사행산업관리감독위원회’의 역할은 도박산업의 규모를 정하고 도박시설을 관리감독하며 도박중독자 예방 치유 보호를 위한 활동을 하는 것이 되어야 한다고 주장하였다. (<http://www.naeil.com/News/economy/ViewNews.asp?sid=E&tid=4&nnum=183123>)

(Luck Business)에서 차지하는 비중은 1999년 77.1%에서 2002년 48.4%로 크게 하락했다. 한국마사회의 2002년 당기순이익은 약 3,800억원에 달하며, 제주경마공원은 서울의 1/10 정도인 약 6,600억원의 매출액을 보이고 있다.

## ② 경마산업의 재정적 기여

경마산업과 관련된 세금은 [표 1]과 같다. 마사회는 농특세와 같은 규모인 매출액의 2%를 법인세로 납부하고 있으며 대략 마권 매출액의 18%(레저세 10%, 교육세 6%, 농특세 2%)가 지방세로 징수되고 있다. 총 매출액의 4% 정도가 이익금이고 이 중 60%(2.4%)는 특별적립금으로 축산발전기금과 농어촌 복지사업에 충당하고 있다.

<표 1> 경마 관련 세제

세 목		산출방법	관련법령	납부금액	
				2001	2002
마권 매출관련	레저세	마권매출의 10%	지방세법 154조	6,016	7,649
	지방교육세	레저세의 60%	지방세법 제260조의 3	3,610	4,589
	농특세	레저세의 20%	농어촌 특별세법 제3조	1,203	1,529
	기타소득세	100배 초과 배당시 환급금의 20%	소득세법 제21조	571	672
	기타소득 주민세	기타소득세의 10%	지방세법 제173	57	67
입장권 매출관련	특별소비세	1인당 500원	특별소비세법 제1조	16	16
	교육세	특별소비세의 30%	교육세법 제3조	5	5
계				11,478	14,527

\* 출처: 제2회 경마발전 심포지엄 -한국갬블산업의 건전한 발전방향-(2003년 5월). 중 김정훈의 발표자료(“갬블산업과 국가 및 지자체 재정의 역할”)에서 재인용함.

아래 <표 2>에서 볼 수 있듯이 경마사업이 기여하는 세액은 매년 증가하고 있으며 그 액수도 큰 폭으로 증가하고 있다. 최근 5년 동안의 세액이 약 3배정도 증가했으며 2002년도에는 1조 7,000억 원이 넘는 재정적 기여<sup>29)</sup>를 한 것으로 분석된다.

<표 2> 경마사업 이익금의 사회 환원과 공익기여

(단위 : 억원)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
특별 적립금	축산발전기금	524	532	631	983	1,215	1,834	1,127
	농어민 복지사업	79	93	147	208	304	458	282
	소계	603	625	778	1,191	1,519	2,292	1,409
공익기부금	41	60	64	63	74	99	130	
제세	5,840	6,378	8,869	12,465	15,499	12,993	-	
합계	6,484	7,063	9,711	13,719	17,092	15,384	1,539	

\* 출처 한국마사회 홈페이지 게시자료([http://www.kra.co.kr/Kra/html/kra\\_intro.html](http://www.kra.co.kr/Kra/html/kra_intro.html))

(2) 경륜 및 경정사업

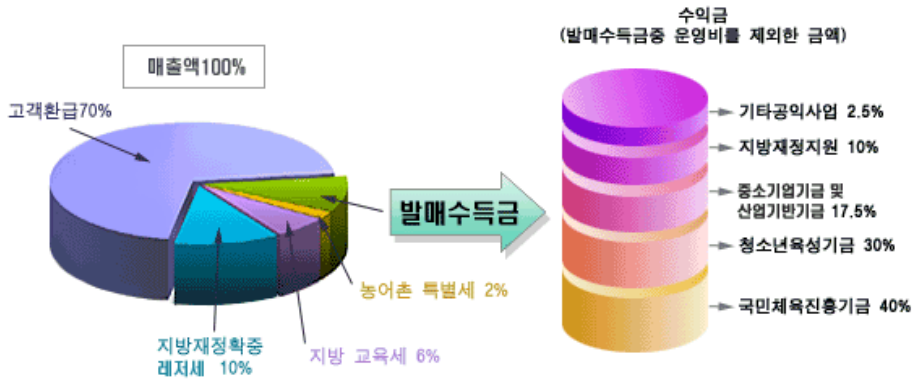
① 경륜 및 경정사업의 현황과 경제적 효과

올림픽 개최 이후 마련된 시설이용 차원에서 1991년 경륜·경정법을 제정해 1994년 경륜사업이 처음 시작되었고, 경정은 2002년 미사리 경정장을 개장한 후 사업이 시행되었다. 2002년 경륜의 매출액은 창원 경륜장의 본격적인 영업 및 경륜 인구의 확대에 힘입어 2조 9,999억원으로 2001년보다 39.0% 증가했고 입장객수는 15.0% 늘어난 552만 명에 달했다. 2002년 잠실 경륜장 본장과 13개 장외사업소의 매출액은 2조 2,032억원으로 2001년보다 26.7% 증가했고 입장객 수는 462만 6,928명으로 13.1% 증가했다. 2000

24) 게임산업별로 국가와 지방자치단체간 재정수입의 배분 비율에 상당한 차이가 있는데 경마산업의 경우 국가와 지방 비율이 26:74이다.

년 12월에 문을 연 창원경륜장의 매출액도 7,967억원으로 2001년 매출액(4,186억원)보다 90.3%나 급성장 했고, 입장객 수도 총 893,000여 명에 달했다. 경륜장의 경우, 부산 금정경륜장이 허가를 받아 2003년 10월부터 영업을 시작하였고, 대전경륜장이 2006년에 개장할 예정이며, 전남에서도 나주 경륜장 사업을 추진 중이다. 그리고 경기도 경륜의 5개 장외사업소를 이용할 경우 매출이 1조원대로 급성장할 것으로 예상된다. 경륜과 경정의 운영은 국민체육진흥공단이 맡고 있으며, 고객 환급 70%를 제외한 나머지는 각종 기금 적립금 및 지방세로 구성되어 있다.

② 경륜 및 경정사업의 재정적 기여



<그 립 1> 경륜·경정사업 관련 세제

아래 <표 3>을 정리해 보면 경륜 및 경정 사업의 재정수입은 매출액의 3%정도로 약 6,400억 원(2002년)의 재정 수입을 올리고 있으며, 국가와 지방의 배분 비율은 41 : 59로 다른 사행 산업보다 지방의 배분이 좀 더 높은 것이 특징이다.

<표 3> 경륜 및 경정사업의 재정기여

(단위 : 억원)

구 분		1999	2001	2002
매 출 액		5,956	21,575	22,562
조 세	국 세	160	477	608
	지방세	893	2,783	3,611
	소 계	1,053	3,260	4,219
기 금		345	1,356	1,950
기 타		49	194	279
재정수입계		1,447	4,810	6,448

\* 출처: 김정훈, “강원도 카지노세 논의배경과 도입방안”, 『재정포럼』 2003년 1월호, 한국조세연구원 pp. 6-23의 자료를 근거로 재구성함.

(3) 복권사업

① 복권사업의 현황과 경제적 효과

복권사업은 1990년대에 들어서 급성장하기 시작했다. 1969년 주택복권, 1990년 2002년 12월 10개 기관이 연합하여 온라인복권(로또복권)을 발행하였다. 체육복권이 도입된 이후 현재 여러 정부기관에서 복권사업을 시행하고 있다.<sup>30)</sup> 이들은 애초의 예상보다 폭발적인 판매 실적을 기록 중이다. 로또복권이 도입되기 전인 2002년까지 복권 매출액은 약 1조원이고, 2002년 복권사업의 수익금은 약 2,700억원이었지만, 로또복권은 로또복권

30) 현재 우리나라에는 (i) 추첨식 복권으로 주택복권과 로또복권(국민은행), 더블 복권(한국과학문화재단), 스포츠 복권(국민 체육 진흥 공단), 플러스플러스 복권(한국보훈복지공단)이 있으며, (ii) 즉석식 복권으로 찬스복권(국민은행), 자치복권(행정자치부 및 지방자치 단체 연합), 기술복권(한국과학문화재단), 체육복권(국민체육진흥공단), 복지복권(근로복지공단), 관광복권(제주도), 기업복권(중소기업진흥공단), 스피드플러스(한국보훈복지의료공단), 녹색복권(산림조합중앙회)이 있고, (iii) 인터넷 복권으로 로또복권(지자체 및 위에 있는 즉석식 복권 발행 단체), 스포츠토토(국민체육진흥공단) 등이 있다.([http://kin.naver.com/browse/db\\_detail.php?dir\\_id=915&docid=78781](http://kin.naver.com/browse/db_detail.php?dir_id=915&docid=78781))

은 2002년 말 시작되어 지난 2004년 10월 30일 100회차에 이르기까지 총 6조 6,000여 억원의 매출을 올리고 그 중 절반이 당첨금으로 지급되고 판매액의 약 37%인 2조 4,000여억원이 사회 공익기금으로 조성되어 서민임대주택 건설 등에 집중 지원되었다고 한다.<sup>31)</sup>

## ② 복권사업의 재정적 기여

<표 4>의 내용을 정리해 보면 복권사업은 매해 꾸준한 매출 신장을 보이고 있으며, 복권사업에서 1천 7백억 원(2002년) 정도가 국가와 지방자치단체의 재정수입으로 포착되었다. 전체 매출액의 약 30%에 해당하는 수익금은 해당 부처의 기금이나 관련사업에 쓰이며 부처간 배분방식은 6년 후 전액 균등 배분(10개 부처가 매출액의 3%)하기로 예정되어 있다.

<표 4> 복권 사업의 재정수입

(단위 : 억원)

구 분		1999	2001	2002
매 출 액		4,216	7,112	9,925
조 세	국 세	-	-	-
	지방세	-	-	-
	소 계	-	-	-
기 금		1,348	1,834	1,776
기 타		-	-	-
재정수입계		1,348	1,834	1,776

\* 출처: 김정훈, “강원도 카지노세 논의배경과 도입방안”, 『재정포럼』 2003년 1월호, 한국조세연구원 pp. 6-23의 자료를 근거로 재구성함(다만, 로또복권은 제외).

31) <http://www.kbstar.com>

향후 5년 동안은 수익금의 50%를 균등배분, 50%는 99년 시장 점유율에 따라 배분하기로 되어 있다.

각 부처의 수익금은 건설교통부(주택복권) - 서민주택건설, 문화부(체육복권) - 체육진흥, 과학기술부(기술복권) - 과학기술개발지원, 노동부(복지복권) - 근로자복지증진, 행정자치부(자치복권) - 지역개발지원, 보훈처(플러스복권) - 보훈복지, 산림청(녹색복권) - 산림환경보호, 중소기업청(기업복권) - 중소기업진흥, 제주도(관광복권) - 제주도 개발등의 용도로 쓰인다.

#### (4) 카지노업

##### ① 카지노업의 현황과 경제적 효과

카지노산업은 외화획득률이 가장 높은 선진 관광사업이며, 필수 관광상품이다. 미국, 프랑스, 영국, 독일, 스위스 등 관광수입 세계 10위권 국가들은 세계 10대 카지노 보유국이기도 하듯이 카지노는 많은 국가들이 주요 관광사업으로 적극 육성하고 있으며, 합법화된 여가활동으로 외래 관광객의 체제기간을 연장시키고, 경비지출을 증대시키는 관광상품으로 기능하고 있다. 우리나라에서도 카지노사업이 고부가가치 외화획득 사업이고, 외국인 관광객의 유치에 크게 기여하고 있다는 점이 인정되면서 1984년 발효된 관광진흥법에 의거하여 우리나라도 카지노 사업의 토대를 갖추게 되었다. 카지노 사업은 원래 내국인에게는 허용되지 않았다. 그러나 1995년 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법이 제정되면서 강원도 폐광지역에 내국인 출입 카지노 설립이 허용되면서 강원랜드에 의해 2000년에 스몰카지노가 개장되었고, 2003년 3월부터 메인카지노가 개장되어 본격적으로 카지노사업에 뛰어들게 되었다. 다만, 강원랜드 지분의 51%를 공공부문<sup>32)</sup>이 보유하고 있는 등, 카지노사업이 공기업적 성격을 띠고 있다. 메인매장이 개장하기 이전인 2002년 강원랜드의 1일 평균 입장객은 2,550명, 매출액은 4조 7610여억원(이중 카지노 매출액이 4조 940여억원), 단기 순이익은 4,805억원으로 보고 되고 있다.

32) 석탄합리화사업단 36.00% 강원도개발공사 6.60% 정선군 4.90% 태백시 1.25%, 삼척시 1.25% 영월군 1.00%

## ② 카지노업의 재정적 기여

&lt;표 5&gt; 강원도 카지노 사업(강원랜드)의 재정 수입

(단위 : 억원)

구 분		1999	2001	2002
매 출 액		-	4,620	4,955
조 세	국 세	-	1,164	1,082
	지방세	-	117	111
	소 계	-	1,281	1,193
기 금		-	765	822
기 타		-	-	-
재정수입계		-	2,086	2,015

\* 출처: 김정훈, “강원도 카지노세 논의배경과 도입방안”, 『재정포럼』 2003년 1월호, 한국조세연구원 pp. 6-23의 자료를 근거로 재구성함.

강원랜드도 일종의 공기업으로, 마사회나 국민체육진흥공단에 비하여 조세 부담이 크다. [표 5]에 나타난 바와 같이 2002년의 경우 약 2,000억원이 각종 세금과 기금 부담을 부담하고 있다. 대표적인 부담으로는 매출액의 10% 문화관광기금, 순이익의 10%인 폐광지역개발기금, 세율이 28%인 법인세 등이다. 그러나 매출액 기준으로 보면 약 4% 정도가 세금과 기금 부담이어서 마사회의 부담보다 적다.

## (5) 사행산업의 재정 수입 비교

2002년 기준 조세 및 기금과 같은 사행산업의 총 재정수입은 약 2조 8,000억원에 달한다. [표 6] 에서 볼 수 있듯이 경마산업에서 1조 7,000억, 경륜·경정에서 6,400억 원, 내국인 카지노에서 2,000억원, 그리고 복권사업에서 1,700억 원 정도가 국가와 지방자치단체의 재정수입으로 포착되었다. 게임 산업별로는 경마가 재정기여도가 가장 큰 비중을 차지하고 있었고, 게임 산업별로 국가와 지방자치단체간 재정수입의 배분 비율에 상당한

차이가 있다. 경마산업의 경우 국가와 지방 비율이 26 : 74, 경륜과 경정의 경우는 국가와 지방 비율이 41 : 59, 복권사업은 국가와 지방(자치복권과 제주도 복권) 비율이 89 : 11, 내국인 카지노의 경우 국가와 지방 비율이 95 : 5이다

<표 6> 국내 사행산업의 재정기여도 비교(2002년 기준)

(단위 : 억원)

구 분	경 마	경륜·경정	복 권	카지노	합 계
재정기여도(억원)	17,788	6,448	1,776	2,015	28,027
구성비(%)	(63.4)	(23)	(6.4)	(7.2)	(100.0)

\* 출처: 제2회 경마발전 심포지엄 -한국갬블산업의 건전한 발전방향-(2003년 5월) 중 김정훈의 발표자료(“갬블산업과 국가 및 지자체 재정의 역할”)에서 부분 발췌하여 구성함.

## 2) 사행행위영업과 범죄와의 관계

도박이 역사적으로 범죄조직의 자금원이 되고 있다는 것은 미국에 한정되지 않는 보편적 사실이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 아직 우리나라에서는 범죄조직의 개입여부가 구체적으로 나타나고 있지 않지만 범죄조직과의 관계가 전혀 단절되었다고 하기는 어렵다. 즉 카지노 및 유기객을 노리는 범죄는 존재한다.

미국에 있어서도 현재 부정유기에 관해서는 단독범 차원의 사안도 적지 않지만 범죄조직에 의한 사안이 특히 눈에 자주 띈다고 한다. 미국의 치안기관에 따르면 특히 중국 마피아에 의한 부정유기가 눈에 띄며, 집단으로 위조코인을 사용한 사안, 카지노 달러를 포섭하여 테이블마다 부정유기를 행한 사안 등, 사건이 끊이지 않고 발생한다고 한다. 또 호텔의 체크인, 체크아웃이나 카지노 현금교환대(cashier)에서의 칩교환시 등에 고객이 한눈을 파는 틈을 타서 물건이나 현금을 절취한 사안에서는 이것을 전문적으로 행하는 중남미계 그룹의 범행인 것이 목격되었는데, 그들도 어떤 범죄조직과 결부되어 이익

의 일부를 조직에 제공하고 있는 것으로 보여 진다는 것이다.

『도박을 합법화하면 범죄가 증가한다』고 하는 설은 도박반대파의 주된 논거중의 하나이다. 게이밍업계측이 이것을 부정하는 것은 그들의 입장에서 보아도 당연한 것이지만 네바다주의 각종 치안기관의 견해는 『간단히 답하기 어렵다』는 것이다. 즉, 게이밍 산업의 흥용에 의해 인구와 관광객이 증가하면서 질이 좋지 아니한 사람들도 모여들기 때문에 거기에 수반하여 범죄건수도 증가하는 것은 사실이다. 또 카지노에 중독된 사람이 일으키는 범죄와 카지노에서의 사기는 많으며, 이러한 것은 카지노가 없으면 발생하지 않기 때문에 그러한 의미에서는 범죄가 증가한다고 할 수 있을 것이다. 반면에, 카지노합법화 이전에 아틀랜틱시는 실업률이 극히 높고 치안 상황이 극히 좋지 아니한 지역이었지만 합법화후에는 취업의 기회도 증대되고 도시의 재개발도 이루어져서 일반범죄가 감소하는 경향을 보였다고 한다. 네바다주와는 달리 아틀랜틱시에서는 갬벌합법화에 의해 『범죄가 감소』하였음이 입증되었다.<sup>33)</sup> 한편에서는 각 카지노가 가지고 있는 양질의 경비체계나 대량의 감시카메라의 설치가 범죄의 발생을 억제하고 있는 면도 나타났다.

아직까지 강원랜드의 카지노사업이 범죄의 발생과 어떤 상관성을 갖는가에 대한 국내의 연구는 찾아보기 어렵지만 사행산업의 흥용에 의해 인구와 관광객이 증가하면서 질이 좋지 아니한 사람들도 모여들기 때문에 범죄조직이 개입할 수도 있고, 수많은 이권이 발생하고 거기에 수반하여 범죄건수도 증가할 수도 있을 것이다. 또 카지노에 중독된 사람이 일으키는 범죄와 카지노에서의 사기가 많이 발생하고, 이러한 것은 카지노가 없으면 발생하지 않기 때문에 그러한 의미에서는 범죄가 증가한다고 할 수 있을 것이다. 그러나 전술한 것처럼 이것을 합법화한다고 하여 범죄증가와 직접 관련된다는 어떠한 증거나 조사결과도 나와 있지 않으므로, 사행행위로 인하여 범죄가 증가한다 또는 감소한다고 하는 일방적 주장은 별로 의미를 갖지 못한다고 하겠다.<sup>34)</sup>

33) 하지만, 아틀랜틱시에서도 갬벌을 합법화한 다른 주와 마찬가지로 갬벌의존증이나 청소년의 갬벌 참가와 같은 현상이 발생하였음은 부정할 수 없으며, 이러한 것이 범죄의 요인이 되고 있는 것도 사실이라고 한다. 유객이 증가하면 이를 겨냥한 절도사범도 증가하는데 이러한 사정도 네바다주와 같다고 한다.

34) 라스베가스 경찰의 한 관료는 『네바다주에서 갬벌이 합법화된 것은 70년도 전의 일이다. 지금은 비합법시대의 것을 알고 있는 사람은 없기 때문에 합법화를 계기로 범죄는 증가하였는가를 묻는데 대해서는 답할 수 없다』고 한 바 있다.

### 3) 사행행위로 인한 도박중독 등, 부작용

사행행위 합법화에 반대하는 이유 중 최근 주목을 받고 있는 것은 도박의존증 혹은 도박몰입(Gaming Addiction, Problem Gambling 아직 그 용어가 정립되어 있지는 않다)라고 하는 것이다. 의존증에 대한 의학적, 사회학적 검토는 앞으로 더 이루어져야겠지만 도박중독이 될 경우 경제적으로 몰락하게 될 뿐만 아니라 정신적으로 폐인이 되어 정상적으로 살아가기 힘들게 되고, 본인뿐만 아니라 가족등 주위사람들에게 많은 악을 끼치게 된다. 최근 강원랜드에서도 지역민을 포함하여 도박중독자들의 문제가 매우 심각하게 지적되고 있으며, 이들에 대한 대책마련이 강하게 요구되고 있는 실정이다.

더구나 도박중독자는 도박을 계속하기 위하여 심지어 범죄를 범하기도 한다. 범죄와 비행을 범하는 자 가운데 도박에 중독된 자나 소년도박사가 증가하고 있다는 보도 등은 도박중독이 범죄발생의 원인으로 작용하고 있음을 잘 나타내주는 하나의 증표라고 할 수 있다.

### 4) 사행행위영업이 지역사회에 미치는 영향

사행행위영업은 근래 수년간 게이밍산업의 경이적인 발전으로 세간의 이목을 집중시킨 반면, 『언제나, 어디서나, 얼마라도』 가능한 현재 형태의 갬벌이 지역사회에 미친 부정적 측면에 대한 의문도 적지 않게 지적되고 있다. 구체적으로는 자살률이나 자기파산률이 높다는 것과 도박중독이나 미성년자 도박의 폐해 등이 그것이다. 이 때문에 조사당시의 라스베가스 시장은 『지역주민이 하는 카지노는 반대(관광객이 하는 카지노는 찬성)』라고 하는 자세를 명확히 표명하였고, 예컨대 관광객을 위한 대형 카지노가 집중되어 있는 시트립지구 이외에서는 금후 신규카지노의 설치를 인정하지 않을 방침이라고 한 바 있다. 우리나라에서도 지역주민의 강원랜드 카지노 출입을 금지하는 것은 바로 이러한 이유이다.

이에 미국 게이밍 업계에서는 처음에는 『중독은 개인문제』라는 견해도 많았지만 현재는

사회적인 비판을 받아 들여 어떠한 대응을 할 필요가 있다는 인식이 조성되고 있다. 미국전체로는 카지노관련자들에 의해 미국 게이밍협회(American Gaming Association)가 설립되어 중독방지, 청소년보호에 관한 계몽활동을 하는 것 외에 네바다주에서도 1998년 말 NGC에 의해 각 카지노내에 중독 핫라인의 reflector(반사경; 반영하는 곳)를 설치하고 중독에 대한 종업원교육을 행하도록 하는 등의 규제가 제정되기도 하였다. 우리나라에서도 이들 도박중독자들에 대한 종합적 대책마련이 시급하다고 하지 않을 수 없다.

반면에 카지노가 지역사회에 기여하는 측면도 있다. 네바다주에서는 인구의 약 3할이 직접 게이밍 산업에 고용되어 생계를 꾸려나가는 등, 주민의 상당수가 게이밍 산업의 영향아래에서 생활하고 있다고 할 수 있다. 거시적으로 보아도 주 전체가 게이밍 산업에 극히 의존하고 있다는 사실은 부정할 수 없으며, 사실 주의 세수의 4할 이상이 카지노로부터의 직접세이다.<sup>35)</sup> 이러한 특수한 상황에 있는 네바다주에서는 껌벌의 허용성에 대한 개인적인 견해는 거의 문제되지 않으며, 게이밍산업의 의존은 주민생활에 있어서 배제할 수 없는 상황이라고 한다.<sup>36)</sup> 이러한 사정은 우리나라도 마찬가지이다. 강원랜드가 위치한 정선은 그로 인한 부수적 영업으로 상당수의 주민이 생계를 꾸려나가고 있는 것이 사실이다. 또 강원랜드에 의해 징수되는 지방세는 지방세 세입에서도 상당부분을 차지하고 있다.

## 5) 공적기관에 의한 합법적 사행행위의 확대경향

사행행위의 부정적 효과에도 불구하고 국가·지방자치단체들은 재정확충을 위해 경마, 경륜과 경정, 복권 등의 사업을 앞다투어 시행하고 있고, 최근 일부지역에서 카지노업이 개설되었으며, 이러한 사업의 시행을 위한 지방자치단체의 요구가 더욱 점증되고 있는 것이 현실이다. 이러한 사정을 감안할 때 사인에 의한 사행행위영업만을 일방적으로 규제하고자 하는 것은 점차 정당성을 상실하고 있다고 할 수 있다.

35) 주로서도 이 상황을 우려하여 세계상의 우대조치를 두는 등 다른 산업의 유치에 힘을 기울이고 있는데, 상황이 쉽게 바뀌지 않고 있다.

36) 이것은 뉴저지주와는 다른 점이며, 네바다주에서 게이밍 영업의 존재를 고찰하는데 있어 유의해야 할 점이다.

## 2. 사행행위규제에 관한 법정책적 분석

### 1) 머리말

사행행위영업에 대한 규제가 효과적으로 수행되기 위해서는 첫째, 규제를 할 필요가 있을 만큼 반사회성을 갖추었는가 하는 점과 둘째, 규제가 시행되었을 때 효과적으로 수행될 수 있을 것인가 하는 점을 모두 고려하여야 한다. 여기서 전자를 규제를 할 것인가에 대한 ‘규범성판단’에 따른 것이라고 한다면, 후자는 규제를 할 경우 어떤 방법을 선택하고 어느 정도까지 할 것인가에 대한 ‘효율성판단’에 의한 것이라고 할 수 있을 것이다.<sup>37)</sup> 어쨌든 어떤 행위에 대한 규제가 효과적으로 수행되기 위해서는 규범성과 효율성이라는 양 가치가 모두 충족되어야 함은 물론이다.

### 2) 규범성과 효율성의 조화

사행행위에 대하여 전술한 규제의 문제와 관련하여 검토해 보면, 먼저 규범성 판단에서는 사행행위가 갖는 사회적 긍정성과 부정성을 비교하여 어느 것이 더욱 가치적인가를 판단하여야 할 것이다. 또 효율성 판단에 있어서는 사행행위의 반가치에 대한 일반 사회인의 법감정을 고려하여 판단할 것이 요청된다.

생각건대 규범성의 측면에서 보면, 전술한 사행행위가 갖는 긍정적인 면의 허와 실을 판단해 볼 때 진실이 은폐된 부분이 많다(놀이의 비생산성, 재정충당의 불확실성, 체제 불안 요인의 은폐성 등)는 점을 고려하면 부정적 측면이 더 강하다는 점을 부인하기 어렵다.

반면에 효율성의 측면에서는 형법상 낙태죄나 풍속에 관한 죄에 있어서와 마찬가지로 대다수 내지 상당수의 사회구성원이 사행행위에 대해 관용적인 태도를 보이고 있고, 이러한 관용적 인식을 조장하는 사회적 분위기, 예컨대 국가에 의한 경마, 경정·경륜사업, 국가

37) 이와 같은 이론은 현재 나온 바 없으며, 필자의 개인적인 견해이다.

가 공인하는 카지노사업 등과 같이 국가가 사행산업을 조장하거나 증권투자와 같이 이미 법률에 의해 사행적 투자가 용인되고 있다는 점을 고려할 때 사행행위를 전면적으로 금지하거나 강력하게 규제하고자 하는 태도는 강한 사회적 저항을 불러일으킬 수 있으며, 법의 기본원칙이나 형평성에도 어긋나기도 한다. 이렇게 할 경우 경우에 따라서는 개인 사행행위영업자로부터 평등권 내지 영업의 자유에 대한 침해를 이유로 헌법소원이 제기될 수도 있을 것이다.

따라서 사행행위에 대해서는 한편에서는 규제의 필요성을 인정하면서도 한편에서는 전면적 금지를 하기는 어려울 것이므로 어느 정도로 어떤 방법으로 규제할 것인가를 고려하지 않을 수 없다. 그렇다고 한다면 사행행위에 대한 규제에 있어서는 사회 속에서 일어나는 사행행위영업의 현상을 기본적으로는 규제의 틀에 넣되, 그 영업에의 진입은 비교적 용이하게 하고 다만, 관리감독의 측면을 강화하는 방식이 효과적일 것으로 판단된다. 즉 영업자체를 사전에 차단하는 일방적인 형태의 규제 내지 규제만 있고 관리는 없는 통제일변도의 규제방식은 지양되어야 하고, 영업자체는 광범위하게 개방하되, 영업수행과정을 관리하고 감독하는 체계를 구체적이고 실용적인 방법으로 디자인할 필요가 있는 것이다. 따라서 사행행위에 대하여 법률에서는 기본적인 방침과 최소한의 내용만을 규정하고, 시행령과 시행규칙을 통해 상세한 규정을 제시하여 관리감독을 철저히 할 수 있는 법과 제도의 마련이 요청된다고 할 것이다.

### 3. 사행행위 규제의 법정책적 방향

사행행위 규제에 관한 법정책의 방향은 크게 아래의 세 가지 방식으로 나눌 수 있다.

(i)현재의 입법태도와 같이 도박, 복표발행 등 일부 사행행위는 형법에 의해 규율하고, 사행행위규제법에서는 일부 사행행위를 허가를 통해 합법화하는 방법, (ii)사행행위를 전면금지하고 일부 사행행위에 대해서만 엄격한 허가제를 통해 허용하는 방법, (iii)사행행위를 전면자유화하고, 일부 사회적 악영향이 큰 사행행위에 대해 개별적 규제를 가하는

방법 등이다.

사행행위를 전면 자유화하자는 의견에 따르면 사행행위는 내기를 즐기는 인간본성에 근거한 놀이여서, 놀이 참여는 개인에게 맡길 것이며, 요즘 시대에 이것을 법으로 규제하는 것은 구시대적인 발상으로 옳지 않다는 것이다. 사행행위의 전면적 자유화를 주장할 경우는 형법상의 도박죄를 삭제하지 않아도 가능하다고 생각되지만, 이러한 법정정책을 견지한다면 도박죄도 함께 자유화하는 것이 적절할 것이다. 사행행위는 국민의 건전한 근로의식과 미풍양속을 해칠 수 있어 사회적으로 유익한 행위는 아니지만, 우연한 승패에 재물을 걸고 그 득실을 경쟁하는 것은 인간의 자연스러운 내기문화의 하나라고 할 수 있다. 또 누군가 말했듯이 인간만사가 정해진 룰에 따라 움직이는 것이 아니라 예측할 수 없는 도박과 같은 성질도 가지고 있는 것이어서 사행행위의 여부는 인간의 자유로운 의사결정에 맡기는 것이 타당하다고 할 수 있다. 그러나 사행행위는 사행심의 조장으로 인한 건전한 근로의식 붕괴, 미풍양속의 훼손, 다른 범죄와의 연계 등으로 인해 반사회성 큰 행위로서, 아직 시민 일반의 법감정은 이것을 처벌해야한다고 하는 것이므로 전면적으로 으로 자유화하는 것은 바람직하지 않고, 최소한의 규제를 통해서라도 반사회적 결과의 발생가능성을 최소화할 필요가 있다.

반면에 사행행위를 전면금지하자는 의견에 따르면 인터넷 등을 통한 신종사행행위영업이 사회적 질서를 혼란하게 있으며, 그것이 우후죽순격으로 번성하고 있어 그에 대한 규율이 절실하며, 이러한 사행행위의 사회적 악영향을 고려하여 전면적 금지가 필요하다는 것이다. 그러나 다른 사행행위와는 달리 참가자가 정범을 형성하는 것으로 사행행위 중 반사회성이 가장 강한 도박에 대해서도 형사사법상 비범죄화가 강력히 요구되고 있는데, 이것보다 반사회성이 약한 기타의 사행행위를 전면금지하자는 논의는 시대적 조류에 역행하는 법정정책이 되고 말 것이다. 더구나 사행행위규제법이 특별형법으로서의 성격을 가지고 있다는 점을 고려하면 만일 사행행위규제법의 기본태도를 사행행위에 대한 전면금지로 하게 되면 기본법인 형법과의 정합성도 유지할 수 없다는 문제가 발생한다. 사행행위를 전면적으로 금지해야 한다면 사행행위규제법을 제정할 필요가 없이 형법에 의해 금지하면 될 것이기 때문이다. 즉, 사행행위규제법은 폐지하고 사행행위는 형법으로, 투전기영업 등의 규제는 음비계법에서 규율하면 될 것이다.

법에 의한 규제는 사회적 공감대를 얻어야 할 것이므로, 사행행위에 대한 전면적 허용이나 전면적 금지와 같은 극단적 법정책은 사회적 수용이 어려울 것으로 판단된다. 따라서 사행행위에 대하여는 전면적 금지나 전면적 허용이라고 하는 극단적인 방법 보다는 일부 사행행위에 대해서만 특별법을 통해 규제대상으로 삼는 것이 적당하다. 현행 형법이 제23장 도박과 복표에 관한 죄에서 도박죄(제246조), 도박개장죄(제247조), 복표의 발매 등에 관한 죄(제248조)에 대하여만 규정하고, 기타 사행행위에 대하여는 합법화하되 사행행위규제법에 의해 허가를 득하도록 되어 있는 현행 입법태도는 타당하다고 하지 않을 수 없다.<sup>38)</sup> 그러므로 현행 법제를 이해함에 있어서도 법적 규제대상 아닌 사행행위는 자유롭게 하겠다는 취지로 보아야 하고, 사행행위의 규제에 있어서도 이러한 취지가 반영될 수 있도록 하여야 할 것이다. 즉, 기본적으로는 사행행위를 자유화하는 입장을 취하되, 광범위한 형태로 허가(규제)대상을 설정해야 할 것으로 생각된다. 다만, 현재와 같은 입법방식을 유지한다고 하더라도 현행법의 내용이 미약하고 신종사행행위에 대한 규제가 어렵다는 점에서 사행행위의 적용범위를 명확히 하고, 그 허가기준과 감독기준을 보다 강화하고 체계화하는 작업이 요구된다고 할 것이다. 그러므로 규제대상인 사행행위의 유형을 어떻게 정할 것인가는 앞으로 신중하게 검토되어야 할 문제라고 하겠다. 획일적으로 정하는 경우에는 신종사행행위에 대한 규율이 용이하지 않기 때문에 규제의 공백이 초래될 수 있으며, 추상적으로 규정하는 경우에는 명확성의 원칙에 반하여 위헌으로 될 수 있기 때문이다.

38) 주홍, “복표발행·현상기타사행행위단속법 제9조, 제5조의 위헌성- 죄형법정주의 명확성·예측성과 위입입법의 한계”, 법과 정의, 경사 이회창선생 화갑기념 논문집(1995.11) 참조

## VI. 규제대상으로서 사행행위의 개념과 범위

이하에서는 사행행위의 개념과 범위를 살피되, 특히 범위에 관해서는 현행법이 사행행위영업만을 대상으로 하고 있어, 사행행위규제의 범목적을 충실히 수행하지 못하고 있다고 판단되므로, 그 규제의 대상은 ‘영업’만이 아니라 ‘사행행위’ 자체가 되어야 한다는 점을 지적하고, 또 모든 사행행위를 규제의 대상으로 삼는 것은 전술한 바와 같이 전면적 금지가 되어 입법기술상, 형사정책상으로도 적당하지 않으므로 규제대상이 될 수 있는 사행행위의 범위를 설정해 보고자 한다. 따라서 규정의 방식도 현행법이 개별 사행행위 영업에 관한 개념정의를 하고 그에 대한 벌칙규정을 두고 있는데 대해, 본 연구가 제안하는 바는 유형별행위의 개념을 규정하고 벌칙부분에서는 사행행위부분과 사행행위영업부분을 구분하여 영업에 대하여는 보다 가중된 처분을 하는 것으로 한다.

### 1. 사행행위의 개념과 유형

#### 1) 사행행위의 개념과 유형에 관한 규정방식

현행 사행행위규제법에서는 사행행위에 대한 직접적인 개념 정의를 하고 있지 아니하다. 또 사행행위 중 사행행위영업에 관해서만 규정하고 있으면서도, 사행행위영업의 유형을 열거적으로 나열할 뿐 직접적인 개념정의를 하지 않고 있다. 그러나 이와 같은 열거적 개념규정방식으로는 최근 빈발하는 다양한 형태의 사행행위와 앞으로 발생하게 될 예측할 수 없는 사행행위의 유형들에 효과적으로 대처하기 어렵기 때문에, 이들에 대한 효율적 규제를 위해서는 이러한 열거적 개념규정방식을 개선할 필요가 있다.

즉, 사행행위의 규정방식에 있어서 사행행위의 개념요소를 분석하여 직접적 개념정의

를 내리고, 그에 따른 행위유형별 규제를 도모하자는 것이다. 하지만 그렇다고 하여 사행행위의 개념요소를 통한 행위유형구분이 그리 용이하지는 않다. 따라서 현행법에 규정하는 영업별 규제방식을 참고하여 대표적인 몇 가지 대표적인 사행행위를 예시한 다음, ‘기타 사행행위’를 규정하고, 기타의 사행행위에서는 모든 사행행위를 규제의 대상으로 할 수는 없으므로 일정한 금액기준이나 행위태양 등을 통해 규제대상으로서의 사행행위를 한정하기로 한다. 또 현행법이 ‘금품’ ‘표찰’ 등과 한정적 용어를 사용함으로써 현실적 규제에 어려움이 많았다는 점을 고려하여 사행행위의 개념요소를 통한 보다 포괄적 표현을 사용함으로써 예측하기 어려운 다양한 형태의 사행행위유형도 규제의 대상으로 포섭하도록 한다.

## 2) 사행행위의 개념정의

사행행위의 사전적 개념을 살펴보면 ‘사행(射倖) 내지 사행하다’ 함은 우연한 이익을 얻으려고 기대하는 것을 의미하며, 따라서 ‘사행행위’는 사행을 목적으로 하는 행위를 의미한다고 할 수 있다. 이와 같이 보면 사행행위에서 목적하는 것은 ‘재산상의 이익’이 아니라 널리 ‘이익’임을 알 수 있다. 그런데 사행행위규제법에서 전제하는 사행행위의 개념은 이 법에서 사행행위영업의 예로 열거하고 있는 복표발행업, 현상업 기타 사행행위업에서 볼 수 있는 바와 같이 금품 내지 재산상 이익만을 대상으로 하고 있다. 이것은 사행행위 중 재산상 이익을 목적으로 하는 것만 규제의 대상으로 삼겠다는 입법자의 취지로 판단된다. 따라서 이와 같이 보면 현행법에서 규제대상으로 하고 있는 사행행위는 ‘종류·명목·방법 여하를 막론하고 타인으로부터 금품을 모아 우연의 결과에 의하여 특정인에게 재산상의 이익을 제공하고 다른 참가자에게 손실을 미치게 하는 일체의 행위’를 의미한다고 할 수 있다. 그러나 행위방법에 있어서 ‘금품을 모아’라고 한정함으로써 최근 빈발하는 인터넷 사행행위에 법적으로 대처하지 못하는 어려움이 있었다. 따라서 금품보다 널리 재산적 이익까지로 확대할 필요가 있다.

한편, 법적인 규제대상으로서의 사행행위의 범위를 사행행위의 사전적 개념에 따라 사행행위로 인해 얻어지는 이익을 재산적 이익뿐만 아니라 ‘이익’으로 넓혀야 한다는 의견

도 있을 수 있다. 왜냐하면 재산적 가치 외에 문화적 가치, 정서적 가치도 중요한 가치가 될 수 있기 때문이며, 사람에 따라 선호가 달라질 수 있기 때문이다. 예컨대 다수인으로부터 일정한 금품을 걸게 하고, 우연적 방법에 의해 당첨이 되면 아름다운 여성을 소개시켜주는 이벤트를 생각해 볼 수 있다(이 경우 이들 간에 성적인 반풍속적 행위 기타 반사회적 행위는 없는 것으로 한다). 그러나 이러한 유형의 경우는 반사회성이 그리 크지 않다고 생각되며, 이와 같이 넓게 인정할 경우 학교입학을 위한 추첨제까지도 그 범주에 들 수 있기 때문에 지나친 확장이 되므로 타당하다고 할 수 없다.

결론적으로 법적 규제 대상으로서의 사행행위는 “다수인<sup>39)</sup>으로부터 재물 등을 모아 우연적 방법에 의하여 득실을 결정하고 이에 따라 재산적 이익을 불균형적으로 분배하는 행위”<sup>40)</sup>라고 정의할 수 있으며, 그 중요한 개념적 징표는 ‘우연적 방법’과 ‘재물 등(재산적 이익)’의 ‘불균형적 분배’의 세 가지라고 할 수 있다.

#### 가. 우연적 방법

‘우연’이라 함은 당사자가 확실히 예상 또는 자유로이 지배할 수 없는 사실에 관하여 승패를 결정하는 것을 말한다. 따라서 우연이란 개념은 순전히 주관적으로 결정되는 것이므로 객관적으로 불확실한 것임을 요하지 아니하고, 보통 장래 사실을 중심으로 논하게 되지만, 행위자가 불확실한 인식을 가지고 있는 이상 과거나 현재에 속한 사실에 대해서도 가능하다고 하겠다.

우연성에 더하여 참가자의 기량이 가미되는 경우도 있는데, 여기서 우연성이라 함은 완전한 우연성을 의미하는 것은 아니고 당사자의 기능이 결과에 어느 정도 영향을 미칠지라도 조금이라도 우연성이 지배적으로 작용하는 경우에는 사행행위에 해당한다고 할

39) 여기서 ‘다수인’이라 함은 동시에 다수인이 함께 참여하는 행위뿐만 아니라 1인씩 순차적으로 다수인이 참여하는 경우도 포함하는 개념이다.

40) 생각건대, 법적 규제대상으로서의 사행행위는 도박도 포함하는 개념이며, 도박은 스스로 주재자가 되므로, ‘다수인으로부터’라는 개념요소는 불필요하다고 생각된다. 다만, 여기서는 형법 아닌 사행행위규제법이 대상으로 하는 소위 ‘기타의 사행행위’에 대한 개념을 정의하는 것이므로 ‘다수인으로부터’라는 표현을 넣는 것이 더 적절하다. 후술하는 바와 같이 기타의 사행행위는 행위의 주재자라기보다는 단순한 참가자 내지 방관자로서 사행행위에 참가하게 된다.

수 있을 것이다.

#### 나. 재물 등(재산적 이익)

여기서 ‘재물 등’은 금품이나 재물보다 훨씬 광범위한 개념으로 ‘재산적 이익’을 의미한다. 재산적 이익은 가액의 다과나 교환가치를 묻지 않으며, 재물의 액수가 한정되어 있을 필요도 없다. 승패가 결정된 경우에 확정할 수 있는 것이면 족하다. 따라서 사이버머니나, 마일리지, 각종 포인트 기타 어떤 방식으로 금전으로 환산 가능한 것이라면 재산적 이익에 포함될 것이다.

다만 법문상으로 ‘재산적 이익’을 모은다고 표현하는 것은 문법상 적합하지 아니하다. 왜냐하면 ‘이익’은 추상명사이기 때문이다. 따라서 법문상으로는 ‘재물 등’이라고 표현하고 이것은 재산적 이익을 의미하는 것으로 새긴다. 이것은 형법 제246조 제1항이 ‘재물을 절고 도박한’이라고 표현하고 있으나, 여기서 재물이 재산적 이익을 의미하는 것이라고 새기는 것과 같다.

#### 다. 불균형적 배분

우연한 방법의 결과로서 일부에게는 금전적 이익을 많이 배분하고, 다른 일부에게는 금전적 이익을 적게 배분하거나 전혀 배분하지 아니함으로써 참가자간에 불균형적 배분이 발생하여야 한다.

#### 라. 전반부의 ‘재물 등’과 후반부의 ‘재산적 이익’의 차이

전반부와 후반부의 표현을 달리한 것은 재물로서 모은 것과 분배한 재산적 이익이 서로 다를 수 있기 때문이다. 즉 금품으로 모아서 마일리지나 사이버머니로 분배하는 경우가 여기에 해당된다.

### 3) 사행행위의 유형

현행법에서 규정하고 있는 대표적인 사행행위는 도박, 복표발행, 현상행위 등이며, 이외에도 ‘우연적 결과에 의한 이익의 불균형적 분배’라는 개념요소에 부합하는 것이면 사행행위가 될 수 있으므로, 무수한 다양한 형태의 사행행위가 있을 수 있다. 그런데 사행행위는 행위의 유형에 따라 크게 ‘도박과 기타의 사행행위’로 나눌 수 있다. 또 사행행위는 행위 유형의 반사회성 정도에 따라 규제의 정도도 달라지는데, 도박만을 특별히 형법에서 다루는 것은 바로 그러한 이유에서이다. 이하에서는 대표적인 행위유형의 특색을 살펴보자.

#### 가. 도박과 ‘기타의 사행행위’와의 개념적 구분

도박은 2인 이상의 자가 재물을 걸고 우연한 승부에 의해 재물의 득실을 결정하는 행위를 말한다. 도박은 승부에 직접 참가하며, 특히 당사자의 기량에 따라 승부가 달라질 수 있다는 점, 또 그로 인하여 중독성이 더 강하다는 점 때문에 다른 사행행위와는 달리 참가만으로 정범을 구성한다. 여기서는 형법적 규율대상으로서의 도박의 개념을 좁은 의미의 그것으로 이해하였다. 형법학에서는 도박에 대해 ‘우연에 의해 재물의 득실을 결정하는 것’이면 그 방법이나 태양을 묻지 않는다는 견해가 다수설이다. 그러나 여기서는 형법에서 규율하는 도박과 사행행위규제법에서 규율하는 기타의 사행행위를 구분할 필요가 있으며, 또 형법상 도박죄와 달리 별도로 사행행위규제법을 두고 있는 것에는 그 나름대로의 이유가 있다고 판단되기 때문에 도박의 개념범위를 이와 같이 이해하기로 한다. 생각건대 형법이 범죄의 구성요건으로 하고 있는 도박의 개념을 그 방법이나 태양을 묻지 않고 ‘우연에 의해 재물의 득실을 결정하는 것’ 모두라고 한다면 ‘모든 사행행위가 그 대상이 되어’ 너무 범위가 광범위해지며, 사행행위규제법을 별도로 두는 이유와도 맞지 않게 되기 때문에 이와 같이 이해하는 것이 적절하다고 생각된다.

이와 같이 보면 도박과 ‘기타의 사행행위’와의 차이점은 도박은 참가자가 능동적으로 행위에 참가하여 바로 직접 행위의 주재자가 되나, 기타 사행행위는 행위의 주재자가 따

로 있고, 참가자는 여기에 수동적으로 참가한다는 점이랄 수 있다.<sup>41)</sup> 따라서 도박에서는 그 참가 자체가 범죄행위로 되지만, 기타의 사행행위에서는 참가만으로는 범죄행위가 성립되지 않는다. 이와 같이 도박은 사행행위 중 가장 반사회성이 강한 행위이며, 이 때문에 도박을 ‘기타의 사행행위’와 달리 형법에서 범죄의 구성요건으로 정하고 있는 것이다. 따라서 ‘기타의 사행행위’에서 처벌의 대상으로 삼는 것은 ‘행위의 주재자 내지는 이것을 매개로 한 영업자’에 국한된다. 예컨대 사행행위규제법에서도 사행행위영업자만을 처벌하고 사행행위 참가자는 범죄의 객체로서 처벌하지 않는데 반해 도박의 경우는 필요적 공범으로서 참가자 모두가 구성요건을 성립시키는 범죄인이 된다.<sup>42)</sup>

또 구성요건상 도박은 그 유형을 특정하지 않고 ‘일반적’으로 처벌되지만 현행 사행행위규제법에서 ‘기타의 사행행위영업’에 대해서는 ‘특정된’ 유형만을 처벌하거나 풍속관련 인허가법령에서 그 인·허가업소 내에 국한하여 처벌하는 형태로 규율할 뿐 일반적으로 금지하고 있지 않은데, 이것도 바로 이러한 이유에 따른 것으로 판단된다.

#### 나. 복표발행행위

복표발행행위는 도박과 몇 가지 점에서 구별된다. 우선 전술한 바와 같이 복표도 기타의 사행행위이므로 도박과는 달리 참가자가 직접 사행행위의 주재자가 아니어서 도박과는 그 사행행위 가담에 대한 반사회성이 다르며, 직접 규제의 대상이 되지 않는다는 점이 다르다. 이외에 도박과 복표의 구별기준에 관하여 일반적으로 살펴보면 다음과 같다. ①복표는 ‘추첨’의 방법을 사용하지만 도박은 이것을 사용하지 아니하고 ②도박은 모든 참가자가 재물상실의 ‘위험부담’을 지지만 복표는 재물을 거는 것(賭)을 요건으로 하지 않으므로 구매자가 위험을 부담할 뿐이고 발매자는 이를 부담하지 않으며, ③‘소유권

41) 독일 형법에서는 도박(賭博)중 도(賭; Glückspiel)는 경마, 투전, 권투, 천후(天候) 등에 관하여 방관자로서 승부를 결정하는 것 즉 당사자에 관계없는 사정으로 결정되는 경우를 말하고, 박(博; Wette)은 당사자가 스스로 화투, 장기, 마작 등을 하는 경우와 같이 당사자의 행위로 승패가 결정되는 경우를 말한다고 하여 양자를 구분하면서, 박(博)만이 처벌의 대상으로 하였다.(이재상, 형법각론, 박영사(2004), 644면 참조)

42) 단, 관광진흥법상 무허가카지노 영업에 참가하는 행위의 경우는 참가내용이 슬롯머신과 같은 사행행위일 경우는 객체가 될 뿐이나 포커와 같이 필요적 공범을 이루는 경우는 영업자가 관광진흥법 위반이 되는 외에 참가자도 도박죄로 의율된다.

의 이전시기'를 표준으로 하여 도박은 승부결정시까지 승자에게 이전되지 않고 단지 그 재물을 제공함에 불과하지만 복표는 재물의 제공시에 복표발매자가 즉시 취득한다는 점에서 서로 다르다고 한다.<sup>43)</sup> 결국 복표도 '우연적 방법에 의한 재산적 이익의 불균형적 분배'를 개념요소로 한다는 점에서 도박에 포함되지만 양자는 그 우연적 방법이 '추첨'에 의한 것인가의 여부에 차이가 있다고 할 것이다.

복표의 의의에 관해서는 실질설과 형식설이 있다. 먼저 실질설은 복표를 일정한 발매자가 미리 번호찰을 발매하고 그 후 추첨 등의 방법으로 우연성에 의하여 구매자간에 불평등한 금액의 분배를 하는 것이라고 한다. 이에 대해 형식설은 법문에 명백히 '발매'라는 용어를 쓰고 있는 점으로 보아 복표란 추첨방법에 의하여 당선자에게는 일정한 이익을 주고 당선이 되지 않은 자에게는 일정한 이익을 주지 아니할 목적으로 다수인으로부터 재물을 제출케 하는 방법수단으로서 작성된 표찰이라고 한다. 생각건대 본죄의 처벌근거의 주안점은 어디까지나 '우연성에 의한 사행심의 조장'에서 비롯된 것으로 볼 수 있으므로 실질설이 타당하다고 본다.<sup>44)</sup>

그런데, 현행 사행행위규제법에서는 복표발행업을 “특정한 표찰을 발매하여 다수인으로부터 금품을 모아 추첨등의 방법에 의하여 당첨자에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위를 하는 영업”(제2조제1항제1호가.)이라고 규정하고 있다. 그런데 여기서 '표찰'을 발매하여, '금품'을 모아 '추첨 등의 방법'과 같이 한정적 표현을 사용함으로써 최근 인터넷에서 빈발하고 있는 다양한 사행행위 유형을 포섭할 수 없는 결과를 낳고 있다.

이러한 점을 고려할 때 사행행위규제법상의 '복표발행업'은 다음과 같이 규정함이 적당하다. 우선 업종명과 관련하여 '복표발행업'은 '추첨행위업'으로 변경하는 것이 좋을 듯하다. 물론 복표발행행위가 '추첨 등 우연적 방법에 의한 재산의 불균형적 분배 행위'를 개념요소로 하므로 굳이 '추첨행위'이라는 용어로서 확장하지 아니하여도 상관없을 것이

43) 이재상, 앞의 책, 650면 참조

44) 판례도 같은 태도를 취하고 있다. “형법 제248조가 규정하는 복표의 개념요소는 ① 특정한 표찰일 것, ② 그 표찰을 발매하여 다수인으로부터 금품을 모을 것, ③ 추첨 등의 우연한 방법에 의하여 그 다수인 중 일부 당첨자에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 줄 것의 세 가지로 파악할 수 있다.”(대판 2003.12.26., 2003도5433)

지만 이를 자구(字句)중심으로 형식적 해석을 하려는 의견과의 충돌을 피하기 위하여 ‘추첨행위’라는 용어로 확장하는 것이 바람직하다.

또 행위의 개념에 관해서도 “다수인으로부터 재물 등을 모아 추첨 등 우연한 방법에 의해 이를 불균형적으로 배분함으로써 일부에게는 이익을 주고 다른 일부에게는 손실을 주는 행위”라고 정의하는 것이 적당할 것이다.

#### 다. 현상행위

현상(懸賞)의 사전적 의미는 ‘지정된 행위 등에 상을 거는 것’을 의미한다. 그런데 사행행위로서 규제하는 현상행위는 ‘우연성에 의한 금품획득이라는 사행심의 조장’이라는 반사회성을 억지하기 위한 것이기 때문에 “현상에 참가시키기 위해 일정한 금품을 받고 우연적 방법에 의한 결과에 따라 재산적 이익이 참가자들간에 불공평하게 분배되는 행위”로 한정된다. 현행 사행행위규제법에서도 현상행위를 “특정한 설문에 대하여 그 해당의 제시 또는 적중을 조건으로 응모자로부터 금품을 모아 그 설문에 대한 정답자나 적중자의 전부 또는 일부에 대하여 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위”(제2조 제1항 제1호 나.)라고 규정하고 있다. 다만, 여기서도 ‘금품을 모아’로 한정하고 있어 전화, 팩스, 인터넷 등과 같은 다른 매체에 의해 이루어지는 사행성 영업을 규제하기에는 어려움이 있다. 따라서 그것은 ‘재물 등’이라고 확대함이 바람직하다. 이와 같이 함으로써 현재 케이블 TV나 인터넷에서 성행하는 700, 060, 080 등의 사행성 전화퀴즈를 모두 규제의 대상으로 포섭할 수 있을 것이다.

이와 같이 보면 현상업은 “특정한 설문 또는 예측에 대해 그 해당의 제시 또는 적중을 조건으로 참가자들로부터 재물 등을 모아 그 해당자나 적중자의 전부 또는 일부에 대하여 재산적 이익의 일부를 주고, 다른 참가자들에게는 손실을 주는 행위를 하는 영업”라고 정의하는 것이 적당할 것이다.

#### 라. 기타의 사행행위

사행행위규제법에 따르면 위의 복표발행행위와 추첨행위는 규제대상으로서의 사행행

위의 예시에 불과하며, ‘기타의 사행행위’라고 부가함으로써 이외에도 발생가능한 다양한 사행행위가 규제대상이 될 수 있도록 하고 있다. 따라서 전술한 사행행위의 개념정의에 따라 “다수인으로부터 재물 등을 모아 우연적 방법에 의하여 득실을 결정하고 이에 따라 재산적 이익을 불균형적으로 분배하는 행위”는 법적 규제대상인 사행행위가 될 수 있다. 그러나 내기는 인간의 본성에 해당하며, 이것도 중요한 놀이의 하나이므로, 단순·경미한 행위는 사생활의 자유에 맡겨야 하는 것이라는 점, 특히 도박죄의 근거인 형법 제246조 제1항에서도 그 단서에서 「일시 오락 정도에 불과한 때에는 예외로 한다」고 하여 사회적 해악성이 없다고 판단되면 기본적으로 별하지 않고 있는 취지를 고려하여, 그 출연액이 현저히 적거나 단순 오락을 위해서 하는 사행행위까지 법적으로 규제하는 것은 옳지 않으므로 규제대상으로서의 사행행위를 한정할 필요가 있다. 방법적으로는 시행령등에 규제대상으로서의 출연액의 기준을 정할 수도 있을 것이다. 다만, 현실적으로는 출연액의 합계가 얼마인지를 감독기관에서 파악하는 것이 수사적 방법을 동원하지 않는 한 그리 쉽지 않고, 또 사행행위에 참가하는 인원이 항상 일정한 것이 아니어서 출연액의 합계액이 일정한 수준을 유지한다는 것도 생각하기 어렵다. 그러므로 형법의 규제태도와 같이 ‘일시적 오락을 위한 사행행위의 경우’에 대한 예외규정을 두고, 그에 해당여부는 구체적 사정을 종합적으로 고려하여 법관이 판단하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

## 2. 사행행위에 대한 법적 규제범위

### 1) ‘사행행위영업’만을 대상으로 하는 현행법 규정의 문제점

현행 『사행행위규제법』 제1조는 그 목적에 대하여 ‘이 법은 건전한 국민생활을 저해하는 과도한 사행심의 유발을 방지하고 선량한 풍속을 유지하기 위하여 사행행위관련영업의 지도와 규제 및 사행행위관련영업외의 사행성기계·기구 등으로 사행행위를 하게 하는 자 등에 대한 처벌특례에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다’고 규정하고 있다.

즉, 사행행위규제법이 ‘사행행위’가 아니라 ‘사행행위영업’을 주된 규제대상으로 하면서 이에 부수하여 사행기구제조업 과 사행기구판매업 등 기타 ‘사행행위 관련 영업’을 그 규제대상으로 하고 있음을 알 수 있다. 또 이 법의 장별구조를 살펴보면 이것은 더욱 명확해진다. 이 법은 제1장 총칙, 제2장 사행행위 영업, 제3장 사행기구의 제조·판매 등, 제4장 영업자에 대한 지도·감독 등, 제5장 사행행위영업관련단체, 제6장 보칙, 제7장 벌칙으로 되어 있다.

이와 같이 사행행위규제법은 『사행행위규제및처벌특례법』이라는 제하에서 일부 사행행위영업과 이를 조장하기 위한 사행기구제조업, 사행기구판매업 등 사행행위관련 영업만을 규제대상으로 하고 있고, ‘사행행위 자체’는 규제대상으로 삼고 있지 아니하다. 이러한 점은 의문이라고 하지 않을 수 없다. 생각건대, 현행법이 사행행위에 관하여 그것과 관련 영업범만을 처벌하는 것은 사행행위를 영업으로서 영위하거나, 이를 직접 주재하지 아니하고 단순히 사행행위에 참가하는 행위에 대해서는 그 반사회성이 그리 크지 않다고 판단되었기 때문이 아닌가 한다. 또 이것은 사행행위가 갖는 놀이로서의 성격과 그것을 추구하는 것은 인간의 고유한 권리라고 하는 것에 기인하는 측면도 있을 것이다. 예컨대 ‘풍속영업규제법’에서 규제대상으로 삼는 것은 반풍속적 행위 그 자체가 아니라 반풍속적 영향을 조장하는 풍속영업이라는 점과 같은 견지에서 이해될 수 있다. 개인에 의한 반풍속적 행위는 그것이 영업의 형태로 이루어지지 않을 때는 공연한 음란행위 등으로서 형법에 의해 차단될 수 있는 범주에 들지 않는 한, 개인의 고유한 프라이버시의 영역으로 보호하고 이를 제외한 ‘사행행위를 주재하는 행위’만을 처벌하고자 하는 취지로 보이기도 한다.<sup>45)</sup>

그러나 ‘사행행위를 주재하는 행위’는 현행법이 규제대상으로 하는 사행행위영업 및 사행행위 관련영업의 형태로만 이루어지는 것은 아니다. 즉 영업을 목적으로 하지 않는 ‘사행행위를 주재하는 행위’도 있기 때문이다. 예컨대 대통령선거, 국회의원 선거등과 같이 당선자 맞히기를 대상으로 하거나 스포츠경기에서 우승팀 맞히기를 대상으로 하여 금품 등 이익을 걸고 결과에 따라 그것을 배분하는 행위 등이 여기에 해당한다. 이와

45) 만일 사행행위에 대한 규제도 그 대상을 영업에 한정해야 한다면 법의 명칭도 ‘사행행위영업규제법’으로 하여야 할 것이다.

같이 보면 규제대상으로 삼아야 할 것은 단순히 놀이수준의 내기를 제외하여야 하겠지만, 사행행위‘영업’뿐만 아니라 ‘불특정 다수인을 대상으로 하는 대규모의 사행행위’는 영업여하를 불문하고 규제할 필요가 있다.

## 2) 영업의 개념

사행행위규제법이 그 규제대상으로 하고 있는 것이 사행행위‘영업’이다. 실정법상 규제대상으로서의 ‘영업’이 무엇인가에 관해서 규정하고 있는 예는 없지만, 종래의 연구에 따르면<sup>46)</sup> 영업에 대한 개념은 주관적 및 객관적 개념징표와 적극적 및 소극적인 개념징표로 나누어 볼 수 있다고 한다. 우선 주관적 개념징표는 이윤을 추구하고 그러한 이윤추구활동을 계속 영위할 의도가 있어야 하고, 이러한 주관적·적극적 개념징표를 제외한 소극적 요소, 즉 예외적 구성요건이 존재하는 경우에는 영업성을 갖추지 못한 것이 된다고 한다. 또 적극적 영업의 개념징표로서는 허용된 활동, 영리성, 독립성, 계속·반복적 활동 등의 네 가지 징표가 있다. 또 소극적 징표, 즉 영업 개념에서 제외되는 비영업적 활동으로는 (i) 농업·어업·광업 등의 일차산업, (ii) 자기 재산의 단순한 관리활동, (iii) 학문·예술·저작활동, (iv) 고도의 기술을 요하는 개인적 직무제공(자유업) 등이 있다고 한다.

다만 여기서 ‘영리성’에 관하여는 영리의 목적이 있는 이상 현실적으로 이익을 획득했을 것을 요건으로 하지는 않으며, 또 동종의 행위를 ‘계속·반복적으로 행하였을 것’에 관한 요건에 관해서도 그렇게 할 의사가 있는 이상, 실제로 반복하였어야 할 필요는 없다고 본다.<sup>47)</sup> 또 그러한 행위는 그것을 행하는 자의 기본적 생활을 유지하기 위한 소위 본업일 필요는 없으며, 부업 내지 내직(內職)이라고 할 수 있는 경우도 좋다.<sup>48)</sup> 여기서 하나 더 언급해 둘 것은 법적으로 정당하게 풍속영업의 개시를 하였는가 보다는 현실적으로 그러한 영업을 하고 있었는가를 판단의 요소로 삼아야 하며,<sup>49)</sup> 법적으로 영업이

46) 박상희·김명연, 풍속영업의 법적 규제, 한국법제연구원보고서(1995), 8-15면

47) 日最高裁決, 昭和 31.3.29. 最高刑事裁判集 112号. 149면

48) 飛田清弘·柏原伸行, 條解 風俗營業等の規制及び業務の適正化等に関する法律, 立花書房( 1987), 39면

49) “풍속영업의 규제에 관한 법률 제3조에 의하여 규제대상이 되는 ‘풍속영업을 영위하는 자’라 함은 개별법률

허용되지 않은 경우에는 보다 강한 제재를 가할 것을 반드시 규정하여야 한다는 점이다.

또 ‘영업을 영위한다’는 것은 전술한 바와 같이 영리의 목적을 필요로 하는 것이다. 이 점에서 무엇을 ‘업으로 한다’라고 하는 경우에도 이것이 영리의 목적이 없는 행위는 포함되지 않는다고 이해하여야 할 것이다.<sup>50)51)</sup>

### 3) 규제범위의 개선방향

위에서 사행행위영업뿐만 아니라 ‘불특정 다수인을 대상으로 하는 대규모 사행행위’는 영업여하를 불문하고 규제할 필요가 있다고 하였다.

그런데 여기서 ‘대규모’가 어디까지인가 하는 범위를 설정하여야 하는데, 이 문제는 그리 용이하지 않다. 따라서 이것에 대해서는 법률에서 일률적으로 정하기는 어려우므로, 하위규범에 위임하되 거기서는 총참가인원 기준과 1회 출연금액 기준 등 이중기준을 설정할 필요가 있다. 그런데 여기서 수입규범은 시행령이나 시행규칙보다는 행정규칙의 형식을 취하는 것이 바람직할 수 있다. 행정규칙으로 정하는 경우 이것이 처벌규정을 수반하므로 죄형법정주의상의 명확성원칙을 거스를 수 있는 측면은 있지만, 일회적으로 이루어지는 행위형태로서 빈발하기보다는 특정시기에 발생할 가능성이 있는 행위라는 특성을 반영할 때 시의적절하게 대처하기 위해서는 경찰청장이 정하는 방식으로 취함이 적당하다. 그런데 총참가인원기준에 의한 규제가 현실적으로 불가능한 경우에는 1회 출연금액을 기준으로 하여야 할 것인데, 예컨대 불특정 다수인을 대상으로 하면서 ‘1회 시도 금액이 1,000원(또는 2,000원)이 넘는 경우’ 등으로 규정할 수 있을 것이다.

또 이 기준을 설정함에 있어서는 다음과 같은 점을 인식하여야 한다. 즉 이러한 사행

---

에서 정한 영업허가나 인가·등록 또는 신고의 유무 또는 형식을 묻지 아니하고 같은 법 제2조에 정하는 풍속영업의 범위의 속하는 영업을 실제로 하는 자를 가리키므로 ...” (대판 1998.7.10., 98도1128)

50) 日本 賣春防止法 第11條 第2項의 ‘업으로 한다’에 관하여 日最高決 昭和 37.5.17. 最高集 16卷 5号, 520면; 日最高決 昭和 39.2.8. 最高集 18卷 2号, 43면 등 참조

51) 영업은 지속적·반복적으로 행하는 이상 영리를 목적으로 하지 않아도 좋다는 견해(대판 1999. 6. 11., 98도 617)도 있으나, 사행행위영업의 경우 영리를 목적으로 하지 않는 경우를 예상하기 어렵다.

행위를 규제하는 이유는 그것이 갖는 반사회성 때문이며, 어떤 사행행위가 얼마정도의 반사회성을 갖느냐 하는 것은 그 사행행위가 '현저히 사회적 타당성'을 넘는 정도에 귀속된다고 하는 점이 그것이다. 따라서 방송국에서 스포츠 중계시 우승단체를 알아맞히는 퀴즈와 같이 재산적 이익의 획득이 사행행위의 주된 목적이 아닌 경우에는 이를 법으로 규제할 필요는 없을 것이다. 다만 이 경우에도 미성숙한 어린이 내지 청소년들의 무분별한 참여를 방지하기 위한 최소한의 장치로서 성인인증을 통한 회원가입절차를 반드시 전단계로 두도록 하는 것이 필요할 것이다.

## VII. 사행행위영업의 규제에 관한 구체적 내용

### 1. 강학상 ‘특허’에 의한 사행행위영업에 대한 진입규제

사행행위영업에 대한 진입규제는 현재와 같이 ‘허가제’를 취하는데, 여기서 허가는 실제로는 강학상의 ‘특허’의 성질을 갖는 것으로 한다. 주지하다시피 ‘허가’는 일정한 요건을 취득하면 행정기관으로서 기속재량적 처분으로 특별히 공익을 해하지 않는 한 이를 거부할 수 없는 것으로 영업의 진입에 대해 일반적으로 개방되어 있는 것이 특색이다. 그에 비해 ‘특허’는 일정한 요건을 갖춘 경우에도 특별히 필요하다고 인정하는 경우에 행정기관이 ‘자유재량’적으로 처분하는 것으로 일반적으로 개방되어 있지 않고 특별한 경우에만 개방된다고 하여 설권행위라고도 한다. 따라서 특허제를 취하는 경우 당해 영업에 대한 특별한 관리와 감독이 가능하다. 특히 영업상의 진입여부의 판단을 자유롭게 결정할 수 있는 재량행위이며, 영업상의 의무를 잘 이행하지 않는 경우 등 사정이 있는 때에 하는 취소도 허가제의 경우보다 용이하게 할 수 있기 때문이다. 미국에서도 사행행위영업허가는 피권리자가 그 부여를 주장할 수 있는 권리(right)가 아니라 주정부가 일방적으로 부여하기도 하고 박탈하기도 하는 권리(privilege)에 지나지 않는다고 한다. 즉 이 면허 등은 권리가 아니기 때문에 미국 연방수정헌법 상의 적정절차(Due process)의 보장대상이 아니며 주정부의 판단 시비는 사법심사에는 영향을 미치지 않는다는 것을 의미하는 것이다.<sup>52)</sup>

현재의 사행행위규제법의 규제방식도 특허적 성질을 갖는다고 할 수 있지만 법을 개정하여 특허의 성질을 보다 분명히 할 필요가 있다. 이것은 실정법에서 ‘특허’로 한다고 규정하는 방법도 있으나, 강학상의 특허개념도 실정법상으로는 주로 ‘허가’라고 표현하고

52) 정확히는 주정부의 판단에 절차상 하자가 있는 경우나 정당하게 고려할 만한 것을 고려하지 아니한 경우에는 법원은 그 판단을 다시 고치도록 명할 수 있다. 그러나 주정부의 재량의 시비를 문제 삼을 수는 없으며 법원이 독자적으로 판단을 내릴 수도 없다.

있으므로 이 표현을 유지하면서, ‘사행행위 영업권은 사회적 질서유지 기타 다른 공익과의 조절을 위하여 이 법이 규정하는 바에 따라 이를 제한할 수 있다.’라는 표현을 삽입함으로써 그 성질을 부각시킬 수 있을 것이다. ‘이 법이 규정하는 바’에 대해서는 현재의 의무사항을 유지하면서 제재의 정도를 중하게 하거나, 새로운 의무사항을 부여하는 방식도 가능할 것이다.

## 2. 규제대상

### 1) 규제대상으로서 사행행위의 정의

사행행위는 “다수인으로부터 재물 등을 모아 우연적 방법에 의하여 득실을 결정하고 이에 따라 재산적 이익을 불균형적으로 분배하는 행위” 로 정의하고자 한다.(자세한 것은 전술 VI. 규제대상으로서의 사행행위의 개념과 범위 1. 참조)

### 2) 규제대상의 범위

#### 가. 사행행위영업

사행행위 중 규제의 대상은 기본적으로 ‘영업’이다. 왜냐하면 전술한 것처럼 사행행위의 놀이로서의 성질 등 사행행위의 긍정적 요인 및 사인에 의한 사행행위를 적극적으로 제지하기 어려운 몇 가지 사회적 상황 등을 고려할 때 개인에 의해 자발적으로 이루어지는 사행행위는 원칙적으로 규제의 대상으로 삼기에는 어려울 것이라 생각된다. 따라서 기본적 규제대상은 사행행위영업으로 한정한다.

#### 나. 영업 아닌 대규모 사행행위

영업뿐만 아니라 대규모적으로 이루어지는 일시적 사행행위도 규제대상으로 하여야

한다.(자세한 것은 VI. 규제대상으로서의 사행행위의 개념과 범위 2. 참조)

#### 다. 사행성게임

현재 음비게임의 적용을 받고 있는 사행성게임을 사행행위규제법의 대상으로 포함시켜야 한다.

#### 라. 사행행위를 조장하거나 유인하는 행위

사행행위광고, 사행성메일, 거리에서의 영업장으로서의 호객행위 기타 행위의 형태를 불문하고 사행행위의 조장과 유인을 목적으로 하는 행위는 규제대상으로 포함한다.

### 3. 사행행위영업규제의 주재기관

사행행위영업의 주도적 규제기관을 현재의 행정기관 중 어느 한곳으로 할 것인가 아니면 별도의 특별행정조직(위원회)을 구성하여 행할 것인가는 검토를 요한다. 현재의 행정기관이 하는 것으로 할 때에도 경찰이 할 것인지, 지방자치단체로 할 것인지, 아니면 카지노나 게임물 처럼 문화관광부에서 할 것인지도 검토되어야 한다.

먼저 문화관광부로 이관하는 경우이다. 국민의 영업자유 측면, 영업전개로 인한 경제적·재정적 효과의 측면 등을 고려하면 카지노, 게임물과 같이 문화관광부에서 다루는 방안도 고려할 수 있다. 그러나 사행행위가 필연적으로 내포하고 있는 반사회적 속성의 측면이나, 사행행위영업 중에는 경제적, 재정적 효과를 기대할 수 없는 것들도 많이 있기 때문에 그다지 적당한 방안은 아니라고 생각된다.

다음으로 주재기관을 지방자치단체장으로 하는 경우이다. 현재 사행행위를 포괄하는

풍속영업의 경우 그 개설은 지방자치단체의 관할이나, 단속은 지방자치단체와 경찰기관의 업무로 이원화되어 있다. 이와 같이 개설권한과 단속권한이 분리되어 있어 ‘비리와의 연결고리 차단’이라는 긍정적인 효과도 있으나, 실제 단속에서는 지방자치단체의 소극적인 태도로 주로 경찰기관에 의해 단속이 이루어지며 이것은 경찰의 사기저하에 중대한 영향을 미치는 문제점으로 지적되고 있다.

이러한 점을 고려하면 사행행위에 대해서는 개설과 단속권한을 모두 경찰기관이 가지고 있으므로 현재와 같은 시스템을 유지하는 것이 적당할 것이다. 특히 사행행위규제는 전형적인 행정경찰적 작용이므로, 2006년 시행되는 것으로 예고되어 있는 자치경찰의 업무로 함이 적당할 것이다. 우리나라의 경우 경찰행정기관의 시스템적 측면이나, 사행행위가 갖는 사회적 영향 등을 고려할 때 사행행위우의 효과적 규제를 위해서는 경찰이 주관하고, 문화관광부나 행정자치부 또는 지방자치단체가 관여하는 별도의 위원회를 두는 것이 보다 효과적인 것은 아닌가 생각된다. 都道府縣 공안위원회에서 사행행위에 관한 진입규제와 사후규제를 담당하고 있으며, 그 세부적인 사항을 都道府縣조례로 정하도록 하고 있는 일본의 제도는 좋은 참고가 될 수 있을 것으로 보인다.

## 4. 허가의 요건

### 1) 허가를 위한 기본요건

사행행위영업을 허가하기 위해서는 기본적으로 다음의 요건을 충족하여야 할 것이다.

- ① 사행행위영업은 지역의 경제와 주민의 복지를 위하여 영위되어야 한다.
- ② 사행행위영업은 인근주민의 생활에 악영향을 주지 않고, 범죄와 부패의 요소와 연결되지 않도록 하여야 하며, 이에 관한 공중의 확신과 신뢰를 형성하여야 한다.
- ③ 사행행위에 대한 영업규제는 설권행위라고 하는 특허로, 특별히 영업을 허락하는 것에 해당하므로 그 허가를 받은 사행행위 시설운영 및 사행성 도구 제조와 판매

에도 공중에 의한 신뢰가 유지될 수 있도록 하여야 한다.

- ④ 사행행위는 공정한 경쟁의 방식으로 이루어져야 한다.
- ⑤ 범죄나 부패적 요소와는 절연되기 위해서는 모든 사행성 시설이 공중에 공개되어야 하며, 사행행위에 대한 공중의 참가는 법으로 정해진 것 이외의 사항에 대해서는 제한되어야 한다.

## 2) 허가를 위한 구체적 요건

현행법에 따른 사행행위 영업의 허가요건은 먼저 시설기준에 관해서는 이를 시행규칙에 위임하면서 회전판돌리기 영업에 대한 시설기준으로서 영업장 실내가 외부에서 보이지 않게 할 것과 40대를 초과하여 사행기구를 설치하지 아니할 것(이 법 시행규칙 제2조)의 두 가지 요건만을 두고 있다.

내용기준으로는 구체적인 허가요건으로는 '1. 공공복리의 증진을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우 2. 상품의 판매선전을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우 3. 관광진흥과 관광객의 유치촉진을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우'라 하고 있다.(법 제5조)

그리고 '특히 필요하다고 인정되는 경우'에 대하여 이를 공공의 안녕질서 및 선량한 풍속의 유지에 지장이 없다고 인정되는 경우로서 다음의 각각의 경우로 제한하고 있다. 먼저 '1. 공공복리의 증진을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우'에 대해서는 천재·지변 기타 이에 준하는 재해구제를 위하여 관계 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정하는 경우, 국가 또는 지방자치단체의 보조 또는 후원을 받는 사회복지사업을 추진하고자 하는 경우, 공공기관에서 공익사업을 위한 재원을 마련하고자 하는 경우 등을 규정하고 있다. 또 '2. 상품의 판매선전을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우'에 대해서는 자기회사에서 생산하는 상품 또는 자가점포에서 판매하는 상품의 국내외 판매촉진을 위하여 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장 또는 도지사가 필요하다고 인정하는 경우를 규정하고 있다. 그리고 '3. 관광진흥과 관광객의 유치촉진을 위하여 특히 필요하

다고 인정되는 경우'로서는 관광진흥법 제4조제1항의 규정에 의하여 문화관광부장관에게 등록된 관광숙박업종 1등급이상의 관광호텔 및 관광객이용시설업종 종합휴양업소의 동일구내에서 사행행위영업을 하고자 하는 경우로서 관광진흥과 관광객의 유치촉진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우, 외국간을 왕래하는 5천톤급이상의 여객선 안에서 사행행위영업을 하고자 하는 경우 등을 규정하고 있다.(이 법 시행령 제3조)

생각건대 사행행위영업을 보다 널리 수용하기 위하여 이러한 제한적 허가방식보다 개방적 허가방식을 취하여 일정한 허가요건 없이 대부분의 사행행위영업을 허가대상으로 포섭하는 시스템을 취하는 것이 타당할 수도 있다. 그러나 현재와 같은 허가요건은 상당히 광범위하여 거의 모든 사행행위영업을 포섭할 수 있으며, 특히 사행행위영업에 대한 허가가 거의 없었던 이유는 이러한 법제상의 엄격함보다는 주로 경찰관청의 재량적 불허처분에 기인한 것이므로 새로운 개방적 허가시스템으로서의 전환의 필요성은 현재 반드시 크다고 할 수는 없을 것 같다.

## VIII. 결론 - 합리적 규제방안의 도출

이하에서는 사행행위의 합리적 규제방안에 관하여 위에서 주장한 내용들을 정리함으로써 결론에 갈음하고자 한다.

### 1. 기본방향

전술한 바와 같이 사행행위에 대한 규제의 방향은 전면금지나 전면해제는 현실적으로 불가능하다. 입법기술적 측면에서도 전면금지의 정책을 취한다면 형법에서 이를 규율할 수밖에 없으며, 전면해제의 정책을 취한다면 특별한 규제입법보다는 풍속영업규제법이나 공중위생관리법처럼 다른 법에 의한 간접적인 규제만으로도 족할 것이다. 그러나 연구결과 그 기본방향은 현재보다는 규제가 완화되어야 하며, 다만 그 완화의 방식이 문제이다.

여기에는 두 가지 방식이 논의될 수 있었다. 첫째 사행행위영업의 진입은 자유롭게 하고 그에 대한 관리와 감독을 엄격히 하는 방법이 그것이다. 여기서의 진입규제는 널리 이것을 허용하므로 허가제가 된다. 또 허가요건에 대해 현행법이 취하는 특정한 허가요건을 지정하는 ‘제한적 허가제’에서 널리 일반적으로 사행행위영업을 합법화하는 ‘개방적 허가제’를 취하게 된다. 그러나 개방적 허가제를 취하는 경우에도 그것으로써 예상될 수 있는 사회적 폐해를 고려하지 않을 수 없으며 또 침해될 수 있는 사회질서유지라고 하는 공익과 국가가 보호해야 하는 영업적 사익 사이를 규율하는 객관적이고 합리적인 요건을 도출하는 것은 그리 용이하지 않다. 또 그 허가의 요건을 설정하지 않을 수 없으며, 허가의 요건이 없이 영업자의 의무사항만을 강하게 규정하는 것도 입법기술상 논리적이 못하다는 점을 상기할 필요가 있다. 아울러 현재 사행행위영업에 대한 허가사례

가 거의 없는 것은 규정의 엄격성보다는 관한 행정기관의 엄격한 해석으로 인한 것으로 사료된다. 이와 같이 보면 개방적 허가제를 취하여 앞으로 발생할지 모르는 사회적 폐해에 대한 우려를 갖기 보다는 현재의 규제태도를 유지하면서, 규제완화의 경향을 반영하여 행정기관의 운영의 묘를 도모하는 것이 더 적절하지 않은가 생각된다.

또 사행행위영업을 허가제로 한다고 해도 영업을 갖는 사회적 영향을 고려할 때 순수한 강학상의 의미에서의 ‘허가’라고 보기는 어렵고, 오히려 ‘특허’의 성질이 강한 것이므로 요건을 갖춘 경우 모두 진입을 허락하는 것이 아니라 공익적 요인을 고려하여 진입을 통제할 수 있는 것이므로, 이와 같은 측면도 완전한 자유화가 반드시 합리적 범정책은 아님을 나타낸다.

결국 사행행위영업에 대한 범정책은 현재의 규제태도를 유지하면서 최근 문제되고 있는 인터넷 사행행위영업등 신종사행행위영업을 포섭할 수 있는 규정방식을 도모하는 것으로 개정방향을 정하는 것이 현 상황에서 가장 합리적인 규제정책이 아닌가 생각된다. 이를 위하여 본 연구에서는 현행법이 사행행위에 대한 직접적 개념정의를 두지 않은데 비해 사행행위에서 개념요소를 분석하고 그 개념요소에 의해 사행행위를 포섭할 수 있도록 하였으며, 인터넷 사행행위영업은 오프라인상의 사행행위와는 다르므로 개별 규정에서 온라인 사행행위영업에 대한 규율이 가능하도록 수정하였다.

## 2. 외국법제로부터의 시사점

앞에서 살펴본 바와 같이 미국에서는 사행행위의 규제는 주별로 이루어지며, 많은 주에서 사행행위 자체를 규제하지는 않는 것으로 보이며, 다만 인터넷 사행행위와 같은 신종사행행위에 대해서는 현행법제에서는 이를 허가대상으로 삼을 수 있으므로, 인터넷사행행위금지법에 대한 입법논의는 있었던 것으로 보인다.<sup>53)</sup> 다만 인터넷사행행위영업을

53) 미 연방하원에서는 2000년 7월 인터넷도박금지법안(Internet Gambling Prohibition Act)이 표결에 상정되었으나, 의결정족수를 충족하지 못하여 거부된 바 있다.

제외하고는 온라인상의 사행행위는 특별히 사회문제화 되거나 그에 관한 규제입법도 없는 것으로 보여 지는데 그것은 48개주에서 카지노형 사행행위를 중심으로 하여 사행행위를 합법화하고 있으며, 사행행위 자체를 주정부의 허가사항으로 하고 있으므로 일반 국민의 입장에서 새로운 사행행위의 욕구를 그것을 일반적으로 규제하고 있는 나라에 비해 덜 느끼는 것이 아닌가 생각된다. 물론 일반 형법에 의한 사행행위규제는 온라인의 경우도 가능하다.

일본에서는 사행행위영업은 풍속영업규제법에 의해서만 규율되는 것으로 판단된다. 일본에서도 빠징고, 슬롯머신 등을 이용한 사행산업이 우리나라에 비해 훨씬 양성화되어 있으며, 사행심을 유발할 수 있는 유기제공영업은 모두 풍속영업규제법상의 사행행위영업으로 하여 규제대상으로 삼고 있어 특별히 새로운 법에 의해 규제필요성이 대두되지 않았다. 다만, 일본의 경우 '설비를 갖추어 사행심을 유발할 수 있는 유기제공영업'으로 인터넷 사행행위영업을 포괄할 수 있을 것인지는 검토의 대상이지만, 그러한 인터넷 장비나 프로그램도 널리 설비라고 해석될 수 있을 것이므로 이에 대한 특별한 규제입법의 움직임이 없는 것으로 판단된다. 여기서도 물론 과도한 경우 형법상 도박죄에 의한 처단이 가능하다.

프랑스의 경우도 일반적으로 사행행위영업이 금지되어 있다고는 하지만 그 내용을 보면 실제로는 많은 부분에서 사행행위영업은 허가를 받아 영위할 수 있도록 하고 있다. 다만, 많은 규제입법이 존재하는 것으로 보이는데 이는 사행행위로 인한 사회적 문제 발생에 따른 것으로 보인다.

전세계의 사행행위에 대한 규제입법의 경향을 모두 살펴보지는 않았지만 위 몇 개국의 규제경향을 살펴본 바에 따르면, 많은 나라에서는 기존부터 사행행위영업을 우리나라보다 훨씬 많은 영역에서 인정하고 있어 그 국민들의 사행행위영업에 대한 욕구조차도 우리나라 국민의 경우보다 적다고 할 수 있다. 따라서 이에 대한 규제입법을 찾아보기 어려운 현상을 나타낸 것이 아닌가 생각한다. 또 사행행위는 일반 형법의 도박죄로서도 포섭할 수 있다는 점도 그 한 이유가 될 것이라고 생각된다. 결국 외국의 사행행위규제입법례를 통해 시사될 수 있는 점은 지금의 규제정도보다 더 강한 정도로 규제하는 것은 세계적 경향과는 맞지 않는다는 점이다. 그렇다고 하여 이미 사회적으로 문제가 부각

된 것을 일반적으로 개방할 수는 없을 것이므로, 현행의 규제수준을 유지하면서 새로운 유형의 사행행위영업을 포섭할 수 있는 쪽으로의 개선방향이 설정됨이 적당하다는 것은 이미 지적한 바와 같다.

### 3. 사행성게임업의 사행행위규제법으로의 포섭

사행성게임업에 대하여는 현재 음비게임의 규제를 받고 있는데 이를 사행행위규제법으로 포섭하는 것이 적절함을 지적하였다. 그것은 성인오락실 등에서의 기관변경 등을 통한 승률조작행위, 게임기를 통한 스크린 경마 등 사행성게임이 갖는 사회적 해악성에도 불구하고 이것을 규제할 수 있는 법체계가 음비게임만으로 되어 있고 문화관광부에서 관할하는 음비게임상의 등급위원회에서 등급의 판정을 하지 않는 이상 규제가 어려운 상황에 있기 때문이었다. 그러나 생각건대 위의 사행성게임들은 ‘일시적 오락’의 수준을 넘는 것이라 할 것이므로 형법상의 도박죄로 포섭할 수도 있을 것이며, 풍속영업규제법상의 규율로도 가능할 것이다. 즉 현행 풍속영업규제법에서는 음비게임에 의한 일반게임장업을 풍속영업으로 하면서(제2조 제4호) 풍속영업소에서는 도박 기타 사행행위를 할 수 없도록 하고 있고(제3조 제3호), 그 위반에 대해서는 3년이하의 징역 또는 2천만원이하의 벌금에 처한다(제10조 제1항)고 규정하고 있어 이 법에 의한 규율도 가능하다.

그런데 현행 사행행위규제법의 경우 사행행위에 관하여 사행행위영업, 사행기구제조업, 사행기구판매업으로 규제대상을 구분하면서, 사행행위영업으로서는 복표발행업, 현상업, 기타 사행행위를 규정하고 기타 사행행위에 대해서는 대통령령에 위임하여 이것을 회전판돌리기업, 추첨업, 경품업만으로 한정하는 열기주의를 취하고 있어 위의 현상들을 전부 규율하기는 어렵다. 여기서 사행행위영업에 대한 규정방식만 바꾼다면 이들을 규제의 대상으로 포섭할 수 있음을 알 수 있다. 즉 사행행위의 직접적인 개념정의를 통하여 거기에 해당하는 경우에는 일단 규제의 대상으로 삼는 방식을 취하거나, 또는 현재와 같이 대표적인 사행행위영업의 유형을 규정하면서 이것을 예시적인 형태로 열거함으로써 장래 발생할 수 있는 다양한 사행행위영업의 형태를 포섭하는 것이다. 여기서 사행성게

업은 그것이 갖는 사회적 심각성을 고려할 때 예시로서 열거되는 하나의 규정으로 존재할 필요가 있다. 여기서 사행성게임업은 어떻게 정의할 것인가를 살펴보아야 한다. 사행성게임업을 정의하기 위해서는 먼저 사행행위에 대한 개념정의를 한 다음, 여기에 게임업의 개념을 결합하는 것으로 하여야 한다. 이때 게임업에 대한 개념정의도 다시 하여야 하는데 이는 음비게임상의 게임업에 대한 개념을 활용하면 될 것이다. 따라서 게임업이라 함은 ‘게임제공업으로서의 일반게임장업, 멀티미디어 문화콘텐츠 설비제공업과 기타 복합유통·제공업을 포함하는 개념’으로 설정할 수 있을 것이다.<sup>54)</sup>

생각건대 사행성게임업은 그 영업의 성격에도 불구하고 이미 다른 법의 소관사항이 되어 있으므로 사행행위규제법에서 포섭하는 것이 그리 용이하지는 않을 것으로 판단된다. 현재 모든 게임은 음비게임에 의해 규율하도록 되어 있다. 이것은 원래 게임은 일반 게임업의 경우 공중위생관리법에서 규율되었으며, 사행성 게임의 경우 사행행위규제법에서 규율되다가 음반및비디오에관한법률(폐지 1999.2.8 법률 제5925호)이 음비게임으로 확대되면서 모든 종류의 게임이 그 법에 의해 포괄되도록 하고, 그 진입과 운영상의 규제를 대폭 완화한 바 있다. 이것은 게임이 갖는 놀이로서의 성격 때문에 문화를 관장하는 문화관광부로 이관된 것으로 생각된다. 그러나 사행성게임이 끼치는 사회적 폐해를

54) 아래는 음비게임 제2조의 각 게임관련업의 개념규정이다.

9. “게임제공업”이라 함은 공중이 게임물을 이용할 수 있도록 이를 제공하는 다음 각목의 1에 해당하는 영업을 말한다. 다만, 사행행위등규제및처벌특별법에 의한 사행기구를 갖추어 사행행위를 하는 경우와 관광진흥법에 의한 카지노업을 하는 경우를 제외하며, 게임물과 관계 없는 다른 영업을 경영하면서 고객의 유치 또는 광고 등을 목적으로 당해 영업소의 고객이 게임물을 이용할 수 있도록 하는 경우에 있어서 대통령령이 정하는 게임물의 종류 및 방법등에 해당하는 경우를 제외한다.

가. 청소년 게임장업 : 전체이용가 게임물만을 설치하여 공중의 이용에 제공하는 영업

나. 일반 게임장업 : 전체이용가 게임물과 18세이용가 게임물을 구분·설치하여 공중의 이용에 제공하는 영업

10. “멀티미디어 문화콘텐츠 설비제공업”이라 함은 독립한 장소에서 컴퓨터 등 필요한 기자재를 갖추고 게임물·영상물 등을 이용하게 하거나 부수적으로 그 밖의 정보제공물을 공중이 이용할 수 있도록 하는 영업을 말한다.

12. “복합유통·제공업”이라 함은 제5호 내지 제11호에 해당하는 영업 가운데 2종류 이상의 영업을 동일한 장소에서 영위하는 영업을 말한다.

한다면 현재와 같이 모든 게임을 음비게임에서 통할하는 법정책 보다는 게임의 성격에 따라 관할 부처를 구분하는 방식을 고려해 볼 필요가 있다.

#### 4. 마치면서

지금까지의 연구결과 외국의 사행행위에 대한 규제경향도 그러하고 이에 대한 사회학적 연구를 살펴보더라도 사행행위영업에 대한 개괄적 포용의 방향은 거부할 수 없을 것으로 보인다. 그러나 사회현상을 규율하는 법정책의 방향은 앞에서 본 바와 같이 효율성 기준과 규범성기준에 따라 널리 많은 사람의 이익을 추구하는 공익적 방향을 우선으로 하지만 그 방향으로 인해 피해를 입는 경우가 많아서는 안된다고 하는 소위 ‘정의성’ 기준도 피할 수 없다. 즉 사행행위영업으로서 그 참가자의 개인적 법익뿐만 아니라 비참가자에게 미칠 수 있는 사회적 법익도 고려하지 않을 수 없으며, 그것은 사행행위영업을 기반하고 있는 사회적 풍토에 따라 다르다고 하지 않을 수 없다. 그와 같이 보면 사회환경적으로는 자유화의 경향을 피할 수 없지만 그것의 반사회적 현상을 보면 지금보다 강한 공권력의 개입을 고려하지 않을 수도 없다. 이런 점을 모두 고려한다면 현재의 규제방식이나 태도가 잘못되어서 이를 적극 개선하는 방식이 아니라 사행행위영업에 대해 적극적인 관심을 가지는 경찰기관의 규제태도를 개선하는 것만으로도 상당한 성과를 기대할 수 있을 것으로 생각한다. 다만, 인터넷을 이용하는 것을 비롯하여 신종사행행위영업을 포섭하는 것은 현행법에서도 가능하므로 이러한 측면을 개념적 분석을 통해 포섭할 수 있도록 하는 일부 개정이 현 상황에서는 가장 적절한 것으로 판단된다.

## 사행행위등규제및처벌특례법개정안과 해설

### I. 개정안의 기본방향 및 규제대상

#### 1. 개정안의 기본방향

이 개정안의 기본방향은 현행법과 같은 규제의 입장을 취하며, 전면금지나 전면허용의 입장은 배제하였다. 다만 현행법보다 규제의 범위를 넓히고, 규제의 내용을 강화하는 것으로 하였다.

(1) 사행행위를 전면금지하거나 전면허용하는 것이 불가한 이유는 다음과 같다.

- 1) 어떤 행위를 전면적으로 금지하고자 하는 경우에는 기본법인 형법에 의해서 규제하여야 한다. 그 행위를 대상으로 한 단행법을 규정하여 규제하고자 하는 것은 그 행위를 전면적으로 금지할 필요성이 없거나 그것이 사회적으로 받아들여지기는 어려우므로 반드시 규제의 필요성이 있는 경우이다.
- 2) 현행 형법이 도박죄와 복표발행죄만을 규율대상으로 하고 있고, 이에 해당하지 않는 이외의 사행행위를 처벌하고 있지 않는 현실에서 행정법규의 성격을 갖는 단행법을 만들어 전면금지하는 것은 법논리상 타당하지 않다.
- 3) 어떤 행위를 법적으로 규율하여야 할 것인가 하는 문제에 있어서는 그 행위를 규율할 필요가 있는가 라고 하는 “규범성” 판단과 과연 그러한 규율이 효율적인가

라고 하는 “효율성”판단의 두 가지 기준이 적용된다. 특히 규제의 여부에 관해서는 규범성판단이, 규제의 정도에 관해서는 효율성판단이 주로 적용된다고 할 수 있다. 사행행위로 인한 근로의욕의 감퇴, 놀이로서의 비생산성 등과 같은 반사회적 영향을 고려하면 규제의 대상으로 삼아야 할 것이므로 전면허용의 입장은 받아들여질 수 없다. 따라서 그 규제의 정도의 문제가 남는데, 사행행위와 관련하여 판단해 보면 국가나 지방자치단체에 의해 수많은 복권, 마권 등이 발행되고 있으며, 국민정서가 일부 사행행위에 대하여는 어느 정도 관용을 보이고 있다는 점 등을 고려할 때 허가를 통해 법에서 허용하면서 규제와 조장을 하는 관리체계를 취함이 적당하다. 즉 영업에의 진입은 법적으로 어느 정도 자유롭게 허용하되, 영업의 수행에 대한 적극적인 관리감독을 통하여 규제하는 체계를 택하는 것이 바람직하다. 규제체계의 규정방식에 있어서는 법률에는 원칙과 기본적 내용만을 규정하고, 시행령과 시행규칙에서 시대상황에 적절하게 맞추어 구체적이고 세밀한 관리규정을 제시하는 것이 타당하다.

## (2) 사행행위 규제방안

사행행위의 진입을 자유롭게 허용하면서도 이를 규제할 필요성은 여전히 있으므로 규제방안의 마련이 따로 필요하다. 사행행위의 규제는 시설기준을 통해 하기는 어려울 것이므로 사행행위의 운영 및 내용을 시행령 등에 엄격하게 규정함으로써 가능할 것으로 보인다. 예를 들면, 청소년진입 또는 영업시간을 제한하거나 1회 금액을 500원 또는 1000원 이하로 한정한다든가(다만, 사행성게임등 온라인을 이용할 경우에는 접근이 용이하고 많은 사람이 다수의 회수 참가가 이루어질 것이므로 영업장소에서의 경우보다 1회 금액을 축소하여야 할 것이다.) 하는 방법이 있을 수 있다. 또 사행행위 내용이 성폭속을 지나치게 헤치든가 폭력적이거나 범죄 등의 불법적인 것을 내용으로 하여서는 아니 된다는 것 등을 통해 규제가 가능할 것으로 보인다.

## 2. 이 법에 의한 규제대상

이 법이 규제대상으로 하는 적용범위는 다음과 같다. 다만, 비영업적 형태의 대규모 사행 주재행위의 경우 그 1회 출연액이 일정액 이상이어야 하며, 그 액수에 관해서는 경찰청장이 정하도록 하였다.

1. 주첨행위업, 현상업, 기타 사행행위영업
2. 비영업적 형태의 대규모 사행 주재행위
3. 사행행위를 유인하는 행위
4. 사행성게임업
5. 사행기구등제조업
6. 사행기구등판매업

(1) [비영업적 형태의 대규모 사행 주재행위 및 조장행위]와 [사행성게임]도 이 법의 규제대상으로 포함

### 1) [비영업적 형태의 대규모 사행 주재행위]의 포함

이유: 사행행위는 도박과는 달리 단순한 참가행위는 별하지 아니함이 원칙이다. 이런 이유로 현행 사행행위규제법에서는 사행행위영업 및 관련업으로서 사행기구제조업과 판매업을 규제대상으로 하고 있다. 그러나 사행행위를 ‘주재하는 행위’가 영업적으로 행하여진 것이 아니라고 하더라도 그것이 대규모로 행하여지고 총액수가 큰 경우에는 그 불법성이 매우 크다고 할 것이므로 규제대상으로 한다.

## 2) [사행행위를 유인하는 행위]의 포함

이유: 형사법에서는 정범이 처벌되는 경우 그 교사 내지 방조범도 처벌하는 것이 원칙이다. 따라서 사행행위영업이나 사행행위를 주재하는 행위를 규제대상으로 할 경우에는 사행행위를 조장하거나 이메일이나 광고등을 통해 권유하는 행위도 동시에 규제대상이 되어야 한다. 다만, 사행행위영업자나 사행행위주재자가 사행행위 유인행위를 한 경우에는 따로 처벌할 필요가 없다.

## 3) [사행성게임]의 포함

이유: 사행성게임은 현재 음비게임에 의해 규율되고 있지만, 그 결과 사행행위규제법에 의한 규제대상으로 판단되는 게임의 경우에도 음비게임의 등급을 통과하면 이를 규제할 수 없는 모순이 있다. 따라서 본 개정안에서는 사행성게임을 사행행위규제법의 적용대상으로 하여, 사행성게임에 관한 관할권을 이관할 것을 제안한다. 이렇게 할 경우 사행성게임에 관한 분류를 누가 할 것이냐가 문제된다. 사행성게임에 해당되는가 여부의 판단을 사행행위규제기관인 경찰이 하는 경우 업무의 혼선은 물론 객관성에 관한 오해를 가져올 수 있으므로, 현재 게임등급을 분류하는 기관이 담당하거나 또는 별도의 위원회(예를 들면 사행행위규제위원회 등)를 신설하여 사행성게임 여부를 판단하도록 하고, 사행성게임으로 분류된 것을 대상으로 경찰에서 규제하는 것이 좋을 것이다.

이에 예상되는 문제점으로는 음비게임은 문화관광부 관할법으로서 기본적으로는 음비게 영업을 지원하고 조장하는 것을 목적으로 하므로 사행성게임에 대해서도 규제를 완화하는 입장에 있는 반면, 사행행위규제법은 그 반대의 입장에 있으므로 부처간에 의견대립이 있을 수 있으며, 규제를 반대하는 입장에 있을 게임업계의 문화관광부로의 강력한 로비가 있을 것이 예상된다.

## (2) 사행기구 등

인터넷체를 통한 사행행위 프로그램 등 소프트웨어 방식으로 이루어지는 사행행위를

포섭하기 위하여 현행법상의 ‘사행기구’를 ‘사행기구등’으로 바꾸어 확대하고, 이것을 ‘사행기구와 사행행위 프로그램’을 모두 포섭하는 용어로 사용하였다.

## II. 각 조문별 규정례와 이유

### 제1장 총 칙

**제1조(목적)** 이 법은 건전한 국민생활을 저해하는 과도한 사행심의 유발을 방지하고 선량한 풍속을 유지하기 위하여 사행행위 및 사행행위 관련영업의 지도와 규제에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

▶ 『사행행위영업에서 사행행위』로 규제대상의 확대

종전 규정에서는 “…… 사행행위관련영업의 지도와 규제 및 사행행위관련영업의 사행성기계·기구등으로 사행행위를 하게 하는 자등에 대한 처벌특례에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”라고 하여, 사행행위영업 및 이 영업을 위한 기구 제조 등을 규제대상으로 하였으나, 개정안에서는 규제의 대상에 관하여 사행행위 자체까지도 포함하고, 비영업적 행위도 규제할 수 있도록 확대하였다.

**제2조(정의)** ① 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “사행행위”라 함은 다수인으로부터 재물 등을 모아 우연적 방법에 의하여 득실을 결정하고 이에 따라 재산적 이익을 불균형적으로 분배하는 행위를 말한다.
2. “추첨행위업”이라 함은 다수인으로부터 재물 등을 모아 추첨 등 우연한 방법에 의해 이를 불균형적으로 배분함으로써 일부에게는 이익을 주고 다른 일부에게는 손실을 주는 행위를 말한다.
3. “현상업”이라 함은 특정한 설문 또는 예측에 대해 그 해답의 제시 또는 적중을 조건으로 참가자들로부터 재물 등을 모아 그 해답자나 적중자의 전부 또

는 일부에 대하여 재산적 이익의 일부를 주고, 다른 참가자들에게는 손실을 주는 행위를 하는 영업을 말한다.

4. “사행기구등제조업”이라 함은 사행행위영업에 이용되는 기계·기관, 용구 및 사행행위프로그램 등 소프트웨어(이하 “사행기구등”이라 한다)를 제작·개조 또는 수리하는 영업을 말한다.
5. “사행기구등판매업”이라 함은 사행기구등을 판매 또는 수입하는 영업을 말한다.

▶ 사행행위의 개념을 직접 규정

종전 규정이 사행행위 영업을 열거하여 사행행위를 간접적으로 정의하였는데 비해, 개정안에서는 사행행위 그 자체도 규제대상으로 하므로, 사행행위를 직접 정의하였다.

▶ [사행행위]의 개념요소 분석

법적 규제 대상으로서의 사행행위는 “다수인으로부터 재물 등을 모아 우연적 방법에 의하여 득실을 결정하고 이에 따라 재산적 이익을 불균형적으로 분배하는 행위”라고 정의할 수 있으며, 그 중요한 개념적 징표는 ‘우연적 방법’과 ‘재물 등(재산적 이익)’의 ‘불균형적 분배’의 세 가지라고 할 수 있다.

▶ 추첨행위업의 개념

업종명과 관련하여 ‘복표발행업’은 ‘추첨행위업’으로 변경하였다. 복표발행행위가 ‘추첨 등 우연적 방법에 의한 재산의 불균형적 분배 행위’를 개념요소로 하므로 굳이 ‘추첨행위’이라는 용어로서 확장하지 아니하여도 상관없을 것이지만, 이를 자구(字句)중심으로 형식적 해석을 하려는 의견과의 충돌을 피하기 위하여는 ‘추첨행위’라는 용어로 확장하는 것이 바람직하다고 하겠다.

▶ 현상업의 개념

현행법규정: 나. 현상업 : 특정한 설문에 대하여 그 해답의 제시 또는 적중을 조건으로 응모자로부터 금품을 모아 그 설문에 대한 정답자나 적중자의 전부 또는 일부에 대하여 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위를 하는 영업

## 제2장 사행행위등의 영업

### 제1절 영업의 허가등

**제3조**(시설기준등) 사행행위영업을 하는 자는 영업의 종류별로 행정자치부령이 정하는 시설 및 사행기구등을 갖추고 이를 유지·관리하여야 한다.(중전규정)

**제4조**(허가등) ① 사행행위영업 하고자 하는 자는 행정자치부령이 정하는 바에 따라 주된 사무소 소재지 관할 지방경찰청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 사행행위가 단순히 오락을 위한 것인 때에는 그러하지 아니한다.

② 지방경찰청장은 공공의 안녕질서 및 선량한 풍속에 지장이 없다고 인정하는 경우에는 영업을 허가한다. 다만, 영업이 현저히 사행심을 유발할 우려가 있거나 현저히 공익을 해할 우려가 있는 경우에는 허가하지 않을 수 있으며 허가를 취소하는 경우에도 같다.

③ 제1항의 규정에 의한 허가를 받은 자가 대통령령이 정하는 중요사항을 변경하고자 하는 때에는 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 지방경찰청장의 허가를 받아야 한다. <일부수정>

④ 국가기관 또는 지방자치단체가 사행행위영업을 하고자 하는 때에는 경찰청장의 승인을 얻어야 한다. <중전규정>

⑤ 사행성게임을 하고자 하는 자에 대하여도 본조를 적용한다.

⑥ 영리를 목적으로 하되, 영업의 형태로 볼 수 없는 불특정 다수인을 대상으로

하는 대규모 사행행위에는 본조를 적용한다. 대규모 사행행위의 범위는 행정자치부령에 정한다.

▶ 규제대상 사행행위영업 등

사행행위로 인해 발생할 수 있는 부정적측면과 경미한 사행행위 영업의 순수 오락적 기능을 모두 고려한다면 사행행위중 일정한 범주의 것만을 규제의 대상으로 할 필요가 있고, 결국 그것은 출연액의 총액에 의해 판단하는 것이 적절하나, 출연액의 합계가 얼마인지를 감독기관에서 파악하기가 어렵고, 또 사행행위에 참가하는 인원이 항상 일정한 것이 아니어서 출연액의 합계액이 일정한 수준을 유지한다는 것도 생각하기 어렵다. 따라서 위의 개념요소에 의해 포섭되는 모든 사행행위영업에 대해 허가의 대상으로 한다.

▶ 비영업적 대규모 사행주재행위와 사행성게임업도 본 법의 규제대상으로 하는 바, 그 위반에 대한 처벌규정도 두었으며, 그 수준은 무허가사행행위영업과 같이 책정하였다.(제29조 제1항 참조)

▶ 비영업적 대규모 사행주재행위에 대한 규제

여기에 대해서는 불특정 다수인을 대상으로 하며, 출연액의 합계가 일정액 이상인 경우만 규제대상으로 하며, 그 액수는 대통령령으로 정하도록 하였다.

대규모 사행주재행위로서 계속적, 반복적으로 행해지는 영업이 아니라 단발로 끝나는 경우이다. 영업형태 아닌 사행주재행위는 놀이의 형태로서 이루어지는 경우가 많으므로 이 경우의 규제는 일반사행행위영업의 규제와 달라질 수밖에 없으며, 그 대상이 구체적으로 공익에 반하는 경우로 한정하지 않을 수 없다. 그런데 규제선을 정함에 있어서는 그것이 사회적 변화에 따라 달라질 수 있으므로, 법령의 형태로 정하는 것은 적당하지 아니하므로 경찰청장이 행정규칙으로 정하도록 위임하는 형식을 취하였다.

▶ 단순 오락 사행행위의 불규제

단순한 오락인지의 여부는 행정규칙으로 정하는 것이 적절하다. 여기에는 1회 출연금액이 기준이 될 것이다.

▶ 특허제에 의한 영업진입규제

2항 후단에서 ‘다만, 영업을 현저히 사행심을 유발할 우려가 있거나 현저히 공익을 해할 우려가 있는 경우에는 허가하지 않을 수 있으며 허가를 취소하는 경우에도 같다.’라는 단서를 마련함으로써 특허제에 의한 진입규제와 관리감독의 엄격성을 부여하였다.

▶ 행정자치부령(시행령)에서는 온라인 사행행위영업에 관한 시설 내지 관련 프로그램의 설치에 관한 규정을 두어야 한다. 특히 사행행위에서는 거액의 금전이 이동할 수 있으므로 해킹방지프로그램, 조작 감시프로그램 등을 설치하도록 규정하여야 한다.

**제5조(허가의 요건)** ①경찰청장 또는 지방경찰청장은 제4조제1항의 규정에 의한 허가신청이 있을 경우에 다음 각호에 해당하는 경우에 한하여 각각 이를 허가할 수 있다.

1. 공공복리의 증진을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우
2. 상품의 판매선진을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우
3. 관광진흥과 관광객의 유치촉진을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우

② 제1항 각호의 "특히 필요하다고 인정되는 경우"에 관하여는 대통령령으로 정한다. (중진규정 일부수정)

**제6조(허가의 제한)** 경찰청장 또는 지방경찰청장은 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 영업을 허가를 할 수 없다.

1. 제19조제2항의 규정에 의하여 허가가 취소되거나 영업소가 폐쇄된 후 2년이 지나지 아니한 장소에서 그 영업과 같은 종류의 영업을 하고자 하는 경우
2. 영업을 하고자 하는 자가 다음 각목의 1에 해당하는 경우
  - 가. 금치산자·한정치산자 또는 미성년자
  - 나. 파산자로서 복권되지 아니한 자
  - 다. 정신병자·마약 기타 약물중독자
  - 라. 폭력행위등처벌에관한법률 제4조의 규정에 의한 단체 또는 집단을 구성하거나 그 단체 또는 집단에 자금을 제공하는 자

- 마. 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 날부터 2년이 지나지 아니한 자
  - 바. 금고 이상의 형의 집행유예의 선고를 받고 그 집행유예기간중에 있는 자
  - 사. 금고 이상의 형의 선고유예를 받고 그 선고유예기간중에 있는 자
  - 아. 임원중 가목 내지 사목의 1에 해당하는 자가 있는 법인
3. 기타 다른 법령에서 사행행위영업을 할 수 없도록 규정하고 있는 경우

**제7조(장소적 제한)** ① 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 영업의 허가를 제한할 수 있다.

1. 학교, 교회 및 근린공원의 인접지
2. 조례에 의한 사행행위영업 금지구역
3. 충분한 사행행위영업의 수요가 예상되지 않는 지역
4. 적절한 감시, 감독 및 단속이 곤란한 지역

② 전항의 경우 허가여부의 결정은 각 지방경찰청 소속의 사행행위규제위원회에서 한다. 이 위원회의 조직과 기능은 행정자치부령으로 정한다.

**제8조(허가의 유효기간)** ① 허가의 유효기간은 영업의 종류별로 대통령령으로 정하되, 3년을 초과할 수 없다. <종전규정>

② 제1항의 규정에 의한 허가의 유효기간이 지난 후 계속하여 영업을 하고자 하는 자는 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 다시 허가를 받아야 한다. <종전규정>

**제9조(영업의 승계)** ① 사행행위영업자가 그 영업을 양도하거나 사망한 때 또는 법인의 합병이 있을 때에는 그 양수인·상속인 또는 합병후 존속하는 법인이나 합병에 의하여 설립되는 법인은 그 영업자의 지위를 승계한다. <종전규정>

② 민사집행법에 의한 경매, 파산법에 의한 환가, 국세징수법·관세법 또는 지방세법에 의한 압류재산의 매각 기타 이에 준하는 절차에 따라 사행행위영업의 시설 및 사행기구등(대통령령이 정하는 주요시설 및 사행기구등을 말한다)의 전부를 인수한 자는 그 영업자의 지위를 승계한다. 이 경우 종전의 사행행위영업자에 대한 허가는 그 효력을 잃는다. <종전규정>

③ 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 영업자의 지위를 승계한 자는 1월 이내에 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 경찰청장 또는 지방경찰청장에게 신고하여야 한다. <중전규정>

④ 제5조의 규정은 제1항 및 제2항의 규정에 의한 승계에 이를 준용한다.<중전규정>

## 제2절 영업의 운영

**제10조**(영업의 방법 및 제한) ① 영업의 방법 및 당첨금에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <중전규정>

② 경찰청장은 공익상 필요하거나 과도한 사행심 유발의 방지등 선량한 풍속을 유지하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 사행행위영업의 영업시간 또는 영업소의 관리·운영 기타 영업에 관하여 필요한 제한을 할 수 있다. <중전규정>

**제11조**(영업자의 준수사항) ① 사행행위영업자는 다음 사항을 지켜야 한다.

1. 영업명의를 다른 사람에게 대여하여서는 아니 된다.
  2. 법령에 위반되는 사행기구등을 설치하거나 사용하여서는 아니 된다.
  3. 법령에 위반하여 회수율을 조작하거나 사행행위의 방식을 변조하여서는 아니 된다.
  4. 행정자치부령이 정하는 사행행위영업의 영업소안에 청소년(청소년보호법 제2조제1호의 규정에 의한 청소년을 말한다. 이하 같다)을 입장하게 하거나 온라인에서 청소년의 사행행위 참가를 허용하여서는 아니 된다.
  5. 과도한 사행심을 유발하는 등 선량한 풍속을 해할 우려가 있는 광고를 하거나 통신매체를 통하여 유인행위를 하여서는 아니 된다.
  6. 사행 결과의 회수율은 00%이상이어야 한다.
  7. 사행행위의 내용과 방식이 음란 기타 성풍속에 반하여서는 아니된다.
- ② 사행행위영업자는 제9조의 규정에 의한 영업의 방법 및 당첨금에 관하여 대

통령령이 정하는 사항 및 영업시간등에 관한 제한을 지켜야 한다.

- 제12조(사행기구등의 검사)** ① 사행기구등을 이용하여 영업을 하는 사행행위영업자는 행정자치부령이 정하는 바에 따라 정기적으로 사행행위의 내용과 방식, 회수율 및 사행기구등이 제14조제1항 또는 제2항의 규정에 의한 규격 및 기준에 적합한지의 여부에 관하여 경찰청장의 검사를 받아야 한다.
- ② 검사는 현장을 방문한 경찰관이 그 증표를 제시한 후 행하며, 온라인상의 사행행위에 대하여는 경찰관이 임의가입하여 할 수 있다.
- ③ 제1항의 검사에 합격된 사행기구에는 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 검사합격필증을 붙여야 하며, 사행 프로그램인 때에는 화면상에 이를 표시하여야 한다.
- ④ 검사를 받은 사항에 관한 기록은 당해 제품의 검사일로부터 3년간 보존하여야 한다.<종전규정>

### 제3장 사행기구등의 제조·판매 기타

- 제13조(사행기구등제조업의 허가등)** ① 사행기구등제조업을 하고자 하는 자는 행정자치부령이 정하는 시설 및 설비·인력등을 갖추어 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 경찰청장의 허가를 받아야 한다. <종전규정>
- ② 사행기구등판매업을 하고자 하는 자는 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 경찰청장의 허가를 받아야 한다. <종전규정>
- ③ 제1항 및 제2항에 의한 허가를 받은 자가 대통령령이 정하는 중요사항을 변경하고자 하는 때에는 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 경찰청장의 허가를 받아야 한다. <종전규정>
- ④ 제6조 및 제9조의 규정은 제1항 및 제2항의 규정에 의한 사행기구등제조업 및 판매업의 허가의 제한, 조건부영업허가 및 영업의 승계에 관하여 이를 준용한다.<종전규정>
- ⑤ 제1항의 규정에 의한 사행기구등제조업의 허가를 받은 자는 제2항의 규정

에 의한 사행기구등판매업의 허가를 받은 것으로 본다. <중전규정>

**제14조(사행기구의 규격 및 기준)** ① 경찰청장은 필요하다고 인정하는 때에는 사행기구등의 형상·구조·재질·성능등에 관한 규격 및 기준을 정할 수 있다. <중전규정>

② 경찰청장은 제1항의 규격 및 기준이 정하여지지 아니한 사행기구등에 대하여는 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 행정자치부장관이 지정하는 검사기관의 검정을 거쳐 이를 그 사행기구의 규격 및 기준으로 인정할 수 있다. <중전규정>

③ 수출을 목적으로 하는 사행기구등의 규격 및 기준은 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 수입자가 요구하는 규격 및 기준에 의할 수 있다.

**제15조(사행기구등의 검사)** ① 사행기구등제조업자 및 판매업자는 대통령령이 정하는 사행기구등을 제조(제작·개조 또는 수리를 말한다. 이하 같다)하거나 수입한 때에는 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 당해 사행기구에 대하여 매 품목마다 당해 제품이 제14조제1항 또는 제2항의 규정에 의한 규격 및 기준에 적합한지의 여부에 관하여 경찰청장의 검사를 받아야 한다. <중전규정>

② 제13조 제2항 내지 제4항의 규정은 본조에 적용한다.

**제16조(표시기준)** 사행기구등제조업자 및 판매업자는 대통령령이 정하는 사행기구에 행정자치부령이 정하는 사항을 표시하여야 한다. 다만, 온라인상의 사행행위의 경우에는 화면에 이를 표시하여야 한다.

**제17조(사행기구제조·판매업자의 준수사항)** 사행기구제조업자 및 판매업자는 영업에 관하여 대통령령이 정하는 사항을 지켜야 한다.

## 제4장 영업자에 대한 지도·감독등

**제18조(출입검사)** ① 경찰청장 또는 지방경찰청장은 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 사행행위영업자·사행기구등제조업자 및 판매업자(이하 “영업자”라 한다)에 대하여 필요한 보고를 하게 하거나, 관계공무원으로 하여금 영업소에 출입하

여 영업자가 지켜야 할 사항의 준수상태·영업시설·사행기구·관계서류나 장부 등을 검사하게 할 수 있다. <중전규정>

② 제1항의 경우에 관계공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다. <중전규정>

**제19조** (행정지도 및 시정명령등) ① 경찰청장 또는 지방경찰청장은 공익상 필요하거나 과도한 사행심 유발의 방지등 선량한 풍속을 유지하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 영업자에 대하여 필요한 지도와 명령을 할 수 있다. <중전규정>

② 경찰청장 또는 지방경찰청장은 영업의 시설등이 제3조 또는 제13조제1항의 규정에 의한 기준에 적합하지 아니하거나 영업자가 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반한 때에는 즉시 또는 일정한 기간을 정하여 그 시설등의 개수 또는 개선을 명하거나 시정을 명할 수 있다. <중전규정>

**제20조** (폐기처분등) 경찰청장 또는 지방경찰청장은 제13조제1항 또는 제2항의 규정에 의한 규격 및 기준에 맞지 아니하거나 제14조의 규정에 의한 검사를 받지 아니하고 판매되는 사행기구에 대하여 그 제조업자 또는 수입자에게 이를 수거하여 폐기할 것을 명하거나, 관계공무원으로 하여금 이를 수거하여 폐기하게 할 수 있다. <중전규정>

**제21조** (행정처분) ① 경찰청장 또는 지방경찰청장은 영업자가 제6조제2호 각목의 1에 해당하게 된 경우에 그 영업의 허가를 취소하여야 한다. 이 경우 법인인 영업자에 대하여 제6조제2호 아목에 해당하는 사유로 허가취소를 하는 때에는 임원개입에 필요한 3월 이상의 여유를 주어야 한다.<중전규정>

② 경찰청장 또는 지방경찰청장은 영업자가 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반한 때에는 그 영업의 허가를 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명할 수 있다. <중전규정>

③ 제2항의 규정에 의한 행정처분의 세부적인 기준은 행정자치부령으로 정한다.<중전규정>

**제22조** (행정처분효과의 승계) 제9조제1항(제14조제4항의 규정에 의하여 준용되는 경우를 포함한다)의 규정에 의한 영업의 승계가 있는 때에는 중전의 영업자에 대

한 행정처분의 효과는 제21조제2항의 규정에 의한 처분기간이 만료된 날부터 1년간 새로운 영업자에게 승계되며, 행정처분의 절차가 진행중인 때에는 새로운 영업자에 대하여 그 절차를 속행할 수 있다. 다만, 새로운 영업자(상속에 의한 승계를 제외한다)가 그 영업의 승계시에 그 처분 또는 위반사실을 알지 못하였음을 증명하는 때에는 그러하지 아니하다. <중전규정>

**제23조** (폐쇄조치등) ① 경찰청장 또는 지방경찰청장은 제4조제1항·제2항, 제8조제2항 또는 제13조제1항 내지 제3항의 규정에 의한 허가를 받지 아니하고 영업을 하거나 영업자가 제21조제1항 또는 제2항의 규정에 의한 허가의 취소 또는 영업을 정지명령을 받고도 계속하여 영업을 하는 때에는 관계공무원으로 하여금 당해 영업소를 폐쇄하기 위하여 다음의 조치를 하게 할 수 있다. <중전규정>

1. 당해 영업소의 간판 기타 영업 표지물의 제거 삭제
2. 당해 영업소가 위법한 것임을 알리는 게시물등의 부착
3. 영업을 위하여 필수불가결한 시설물 또는 기구등을 사용할 수 없게 하는 봉인

② 제1항제3호의 규정에 의한 봉인을 한 후 봉인을 계속할 필요가 없다고 인정되거나 영업자 또는 그 대리인이 당해 영업을 폐쇄할 것을 약속하는 때 또는 정당한 사유를 들어 봉인의 해제를 요청하는 때에는 봉인을 해제할 수 있다. 제1항제2호의 규정에 의한 게시물등의 경우에도 또한 같다.<중전규정>

③ 제1항의 규정에 의한 조치를 함에 있어서는 미리 당해 영업자나 그 대리인에게 서면으로 이를 알려주어야 한다. 다만, 급박한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. <중전규정>

④ 제1항의 규정에 의한 조치는 영업을 할 수 없게 함에 필요한 최소한의 범위에 그쳐야 한다. <중전규정>

⑤ 제1항의 경우에 관계공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다. <중전규정>

⑥ 온라인상 사행행위영업에 대하여는 해당 사이트를 삭제하기 위한 조치를 취할 수 있으며, 제3항 내지 제4항은 온라인상 사행행위영업에도 적용한다.

**제24조** (사행행위영업 이용자의 준수사항) ① 사행행위영업을 이용하는 자는 그 영업자에게 행정자치부령이 정하는 과도한 사행심 유발행위 또는 선량한 풍속을 해하는 행위를 요구하여서는 아니된다.<중전규정>

② 사행행위를 하고자 하는 자는 영업자가 청소년을 확인하기 위하여 주민등록증의 제시를 요구하거나 주민등록번호의 입력을 요구하는 때에는 이에 응하여야 한다.

▶ 사행행위영업소에서 사행행위영업으로 수정함

- 온라인에서의 사행행위이용자 규제를 위하여 현행법이 '사행행위영업소이용자'라고 하고 있는데, 이를 '사행행위를 하고자 하는 자'로 수정하였다.

## 제5장 사행행위영업관련단체

**제25조** (영업자단체의 설립) ① 영업자는 그 영업의 건전한 발전을 도모하기 위하여 영업의 종류별로 전국적 조직을 가지는 영업자단체(이하 "단체"라 한다)를 설립할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의하여 설립되는 단체는 법인으로 한다.

③ 단체는 정관이 정하는 바에 의하여 지회 또는 분회를 둘 수 있다.

④ 단체에 관하여 이 법에 규정되지 아니한 사항은 민법중 사단법인에 관한 규정을 준용한다. <중전규정>

## 제6장 보칙

**제26조**(청문) 경찰청장 또는 지방경찰청장은 제21조의 규정에 의하여 영업허가를 취소하거나 단체의 설립허가를 취소하는 때에는 청문을 실시하여야 한다.<중전규정>

**제27조** (수수료) 다음의 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 수수료를 납부하여야 한다. <중전규정>

1. 제4조제1항·제2항, 제9조제2항, 제14조제1항 내지 제3항의 규정에 의한 허가
2. 제10조제3항(제13조제4항의 규정에 의하여 준용되는 경우를 포함한다)의 규정에 의한 영업승계의 신고
3. 제15조제2항의 규정에 의한 사행기구의 검정
4. 제13조제1항 및 제16조제1항의 규정에 의한 사행기구의 검사

**제28조** (위임 및 위탁) ① 경찰청장은 이 법에 의한 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 지방경찰청장 또는 경찰서장에게 위임할 수 있다. <중전규정>

② 경찰청장은 제12조제1항 및 제15조제1항의 규정에 의한 사행기구의 검사업무를 대통령령이 정하는 바에 의하여 전문검사기관에 위탁할 수 있다. <중전규정>

③ 제2항의 규정에 의하여 검사업무를 위탁받은 검사기관 및 제14조제2항의 규정에 의한 검사기관의 검사 또는 검정업무를 수행하는 임원과 직원은 형법 제129조 내지 제132조의 적용에 있어 이를 공무원으로 본다. <중전규정>

## 제7장 벌 칙

**제29조**(벌칙) ① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. <중전규정>

1. 제4조제1항, 제4항, 또는 제8조제2항의 규정에 의한 허가를 받지 아니하고 영업을 한 자
2. 제4조 제5항의 규정에 의한 허가를 받지 아니하고 대규모 사행행위를 한 자
3. 제11조제2호에 위반하여 사행기구등을 설치, 사용한 자
4. 제11조 제3호의 규정에 위반하여 회수율을 조작하거나 사행행위의 방식을 변조한 자
5. 제11조제6호의 규정에 위반하여 사행행위결과의 회수율을 준수하지 아니한 자
6. 제13조제1항 또는 제2항의 규정에 의한 허가를 받지 아니하고 영업을 한 자

▶ 제4조 제4항과 제5항은 사행성게임, 비영업적 대규모 사행행위의 주재행위에 대한 처벌규정임

② 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. <중전규정>

1. 제4조제2항 또는 제13조제3항의 규정에 의한 변경허가를 받지 아니하고 영업을 한 자
2. 제9조제3항(제14조제4항의 규정에 의하여 준용되는 경우를 포함한다)의 규정에 위반하여 승계신고를 하지 아니하고 영업을 한 자
3. 제10조 본문의 규정에 위반하여 제11조의 규정에 의한 영업의 방법 및 당첨금에 관하여 대통령령이 정하는 사항 또는 영업시간등의 제한을 지키지 아니하고 영업을 한 자
4. 제11조제1호의 규정에 위반하여 영업명의를 다른 사람에게 대여한 자
5. 제11조제4호의 규정에 위반하여 청소년을 입장시켜 영업을 한 자
6. 제11조제5호의 규정에 위반하여 광고 또는 선전을 한 자
7. 제11조제7호의 규정에 위반하여 사행행위의 내용과 방식이 음란 기타 성풍속에 반하는 방식으로 영위한 자
8. 제12조의 규정에 의한 검사를 받지 아니한 사행기구등을 이용하여 영업을 한 자
9. 제15조제1항의 규정에 의한 검사를 받지 아니한 사행기구등을 판매한 자
10. 제15조제2항(제13조제3항의 규정에 의하여 준용되는 경우를 포함한다)의 규정에 의한 검사합격필의 표시를 훼손하거나 제거한 자
11. 제15조제2항(제12조제4항의 규정에 의하여 준용되는 경우를 포함한다)의 규정에 위반하여 검사기록을 보존하지 아니한 자
12. 제16조의 규정에 위반하여 표시없는 사행기구를 판매하거나 허위표시를 하여 판매한 자
13. 제18조제1항의 규정에 의한 보고를 하지 아니하거나 허위보고를 한 자 및 관계공무원의 출입·검사 기타 조치를 거부·방해 또는 기피한 자
14. 제19조제2항의 규정에 의한 개수·개선 또는 시정명령을 따르지 아니한 자

15. 제21조제2항의 규정에 의한 영업정지처분에 위반하여 영업정지기간중에 영업을 한 자

**제30조**(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인·사용인 기타의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제29조의 규정에 의한 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 동조의 벌금형을 과한다.

## 참고문헌

### < 국내문헌 >

- 강동욱·이호용, 풍속영업의 개념과 효율적 규제방안, 치안연구소 연구보고서 2003-09, 2003. 12.
- 김석준·강세현, 『도박의 실태와 의식에 관한 연구: 제주지역을 대상으로』 한국형사정책연구원, 1996.
- 김정훈, “강원도 카지노세 논의배경과 도입방안”, 『재정포럼』 2003/1월호, 한국조세연구원, 2003.
- 김정훈, “갬블산업과 국가 및 지자체 재정의 역할”, 제2회 경마발전 심포지엄 발표자료 -한국갬블산업의 건전한 발전방향-, 2003. 5.
- 박상희·김명연, 풍속영업의 법적 규제, 한국법제연구원보고서, 1995.
- 이재상, 형법각론, 박영사, 2004.
- 이주홍, “복표발행·현상기타사행행위단속법 제9조, 제5조의 위헌성- 죄형법정주의 명확성·예측성과 위임입법의 한계”, 법과 정의, 경사 이회창선생 화갑기념 논문집1995. 11.
- 이태원·김석준, “도박의 정치경제학”, 1998.12. 한국사회학대회 발표논문, 1998., 한국카지노업관광협회, 카지노산업 육성방안, 1995
- 한국마사회 홈페이지 게시자료 ([http://www.kra.co.kr/Kra/html/kra\\_intro.html](http://www.kra.co.kr/Kra/html/kra_intro.html) 2004-12-20 방문)

## &lt; 외국문헌 &gt;

飛田清弘・柏原伸行, 條解 風俗營業等の規制及び業務の適正化等に関する法律, 立花書房( 1987)

까이와, 이상를 옮김, 『놀이와 인간』, 문예출판사(1994), (Caillois, R. [1967] Les jeux et les hommes: Le masque et le vertige.)

E. C. Devereux Jr., “Gambling and the Social Structure: A Sociological Study of Lotteries and Horseracing in Contemporary America”, Ph.D. Diss., Harvard University, 1949.

Hybels, Judith H., “The Impact of Legalization on Illegal Gambling Participation,” Journal of Social Issues, Vol. 35, No. 3., 1979

Christiansen, G. M., “Gambling and the American Economy,” The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 556., 1998.

연구보고서 2005-03

## 신종 사행행위에 대한 합리적 규제 방안 연구

---

---

2005년 8월 발행

2005년 8월 인쇄

발행인 : 김 길 배

발행처 : 치안정책연구소

경기도 용인시 구성읍 언남리 88번지

인쇄처 : (주) 대한피앤디

(TEL : (02)2268-0458)

---

---

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며  
치안정책연구소 공식 견해가 아님을 밝혀둡니다.