

연구보고 07-02

# 온라인 도박의 규제

정찬모/이원태/유지연/황지연/권현영/이현수

2007. 12

## 서 언

도박은 마약이나 매춘 등과 더불어 동서고금의 여러 나라들이 개인적인 혹은 사회적인 악덕으로 간주하여 되도록이면 진압하고자 노력해 왔던 인간의 행태입니다. 그러나 이러한 부정적 악덕들은 시간과 장소에 따라 심각성에 있어서 차이가 있을 뿐 어느 사회에서나 목격할 수 있는, 인간성의 한 측면이기도 하며 그리하여 이러한 행태를 사회에서 근본적으로 제거하기란 매우 어려운 일이라 할 것입니다. 더구나 자율적인 윤리규범이 아닌, 강제력이 수반되는 법질서를 통해서 이들을 규율하는 것은 매우 조심스러운 일이 될 수 밖에 없습니다.

도박행위와 법질서의 관계에 관하여서는 다양한 관점이 제시되어 온 바, 한편에서는 도덕적 이유에서 국가의 법질서가 도박을 되도록이면 엄격하게 금지하여야 한다는 입장이 있는가 하면, 다른 한편에서는 보다 실용적인 관점에서 국가가 도박행위를 진압할 수 있는 능력의 한계나 혹은 도박영업에 대한 과세소득의 가능성 등을 고려하여 도박의 허용성에 대해 보다 유연한 자세를 취하여야 한다는 입장이 대립하여 왔습니다. 결국 도박에 대한 법적 규제는 법과 도덕의 관계에 관한 법철학적 주제이기도 하면서 동시에 사회통제수단으로서의 법의 효용과 한계라고 하는 법사회학적으로 매우 흥미로운 주제들을 포함하고 있습니다.

본 연구의 대상인 온라인 도박(혹은 사이버도박 내지 인터넷도박이라고도 함)은 현실에서 도박으로 간주되는 행위가 인터넷이라는 가상공간이 출현하면서 전자화폐 내지 전자금융거래를 통해 온라인상으로 이루어지는 것을 말합니다. 온라인 환경이 등장하면서 오프라인 도박에 관한 전통적인 규율체제가 총체적으로 무력화될 위험이 커지고 있습니다. 비단, 우리나라만의 문제가 아니며, 정보화사회에 진입한 나라들이 겪고 있는 전세계적인 현상입니다. 이에 대하여 영국 등 유럽에서는 하나의 산업이라는 차원에서 온라인 도박을 허용하는 쪽으로 법 관련 법체제를 재정비

하였으며, 미국, 일본, 중국 등을 규제의 관점에서 관련 제도를 마련 혹은 검토하고 있습니다.

이에 본 연구에서는 온라인 도박의 규제에 대한 비교법, 행정규제론, 국제적 접근으로 규제 현황 및 규제쟁점을 분석함으로써, 실효성있는 규제정책을 마련하고자 하였습니다. 온라인 도박에 대한 현 규제제도의 적용가능성을 파악하고 온라인 사행성 게임물에 대한 규제방안을 논의함으로써, 온라인 도박 규제 체계를 재정립하고 온라인서비스제공업자에 대한 자율규제체제의 마련 등 개선방향을 제언하였습니다.

본 연구는 현재 인하대학교에 계신 정찬모 교수와 이원태 책임연구원의 책임 하에 유지연 책임연구원과 황지연 연구원이 수행하였습니다. 연구진의 노고를 치하하고 본 연구가 성공적으로 수행될 수 있도록 공동연구를 수행해 주신 광운대학교 겸임교수인 한국정보사회진흥원 권현영 박사, 건국대학교 이현수 교수, 경희대학교 박균성 교수, 그리고 한국인터넷광고심의기구(KIADO) 조용혁 사무처장에게도 감사의 말씀을 전합니다. 그리고 본 연구와 관련하여 자문 말씀을 주신 모든 분들께도 감사의 말씀을 드립니다. 끝으로 본 연구를 통해서 온라인 범죄에 대한 연구가 한층 성숙되고, 이를 통해 한국의 정보사회가 더욱 발전하는 계기가 마련되기를 기원합니다.

2007년 12월  
정보통신정책연구원  
원 장 석 호 익

## 목 차

서 언 .....	1
요약문 .....	9
제1장 서론 .....	23
제1절 연구의 배경 및 필요성 .....	23
제2절 연구의 범위 .....	26
제2장 온라인 도박 개념과 특성 .....	27
제1절 온라인 도박 관련 개념 .....	27
1. 도박 개념과 유형 .....	27
2. 온라인 도박 .....	30
3. 온라인 사행성 게임물 .....	31
제2절 온라인 도박 현황 .....	31
제3절 온라인 도박의 특성 및 문제점 .....	33
1. 온라인 도박 특성 .....	33
2. 온라인 도박 문제점 .....	37
제3장 주요 외국의 온라인 도박 규제 .....	39
제1절 미 국 .....	39
1. 불법인터넷도박금지법( UIGEA ) .....	39
2. 온라인 도박 규제의 사회적 환경 .....	40
3. 불법인터넷도박금지법에 대한 각계의 입장 .....	41
제2절 E U .....	42
제3절 영 국 .....	47

1. 2005년 도박법(Gambling Act 2005(c.19)) .....	48
2. 온라인 도박 규제의 사회적 환경 .....	50
제 4 절 독일과 기타 유럽국가 .....	51
1. 독 일 .....	51
2. 유 럽 .....	54
제 5 절 중 국 .....	54
1. 온라인 도박 관련 법률 .....	55
2. 온라인 도박 규제의 사회적 환경 .....	57
제 6 절 일 본 .....	58
제 7 절 WTO .....	59
제 8 절 시사점 .....	62
<b>제 4 장 한국의 온라인 도박 규제 .....</b>	<b>66</b>
제 1 절 온라인 도박 규제 범위 .....	66
1. 온라인 도박 .....	66
2. 온라인 사행성 게임물 .....	69
제 2 절 도박의 행정법적 규제: 온라인 도박의 허용 여지 .....	75
1. 인·허가형 .....	76
2. 특수법인 설립형 .....	78
3. 특수법인 설립 및 인·허가 중첩형 .....	79
4. 위원회형 .....	79
5. 온라인 도박의 허용 가능성 .....	80
제 3 절 온라인 도박 규제 체계 .....	82
<b>제 5 장 온라인 도박 규제 개선 방향 .....</b>	<b>85</b>
제 1 절 규제정책의 체계 정립 .....	85
1. 온라인 도박 규제정책의 원칙 .....	85

2. 제도 및 정책의 체계 .....	90
제 2 절 온라인 도박 규제 .....	93
1. 온라인 도박사이트 접근차단 정책 .....	93
2. 온라인 도박 금전거래 차단 정책 .....	94
제 3 절 온라인 사행성 게임물 규제 .....	101
1. 게임물 내용규제 정책 .....	101
2. 협력적 자율규제 정책 .....	103
제 6 장 결 론 .....	105
참고문헌 .....	107

## 표 목 차

〈표 2-1〉 도박 유형과 합법적 도박(사행산업) .....	30
〈표 4-1〉 현행법상 도박과 사행성 게임물에 관한 규제 현황 .....	69
〈표 4-2〉 도박 행위 관련 행정법제 .....	81
〈표 4-3〉 사행산업통합감독위원회 .....	84
〈표 5-1〉 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 개정안 .....	102

## 그 립 목 차

[그림 2-1] 오프라인 도박장 및 온라인 도박사이트 검거 추이 .....	32
[그림 4-1] 온라인 도박 규제절차 .....	82
[그림 5-1] 신용카드를 사용한 온라인 금전거래 방식 .....	95





## 요 약 문

### 제1장 서론

#### 제1절 연구의 배경 및 필요성

우리생활의 일상이 되어버린 인터넷으로 인하여 도박의 문제가 더욱 심각해지고 있다. 인터넷을 통한 도박, 즉 온라인 도박은 기존의 오프라인 도박과 같이 직접 도박장소를 찾아가야 하는 번거로움이 없으며, 인터넷이 연결된 곳이면 어디서든, 언제든지 바로 도박을 할 수 있게 한다. 이러한 접근용이성, 개방성 등의 온라인 도박 특성은 공급 확산과 수요 창출을 초래하면서 많은 사회적 폐해를 낳고 있다. 이제 접근성이 강화되고 다양화 되어가는 온라인 도박에 대한 현황과 규제에 대해서 깊이있는 고찰이 필요한 시점이다. 온라인 도박에 대한 사회적 영향에 대해서는 언론 등을 통하여 많이 언급되었으나, 근본적인 해결방안 및 규제 방향에 대한 논의나 법적인 고찰은 구체화되지 못하고 있다.

이에 본 연구에서는 온라인 도박에 대한 현 규제제도의 적용가능성을 파악하고 개선 혹은 보완 조치에 대해 논의함으로써, 온라인 도박 규제체계를 재정립하고 실효성있는 개성방향을 제언하고자 한다.

#### 제2절 연구의 범위

본 연구가 목표로 하고 있는 온라인 도박에 대한 실효성있는 법적 규제의 모습을 고안해 내기 위해서는 먼저 온라인 도박의 개념과 특성을 파악하고 온라인 도박이 초래하는 사회적 현상 및 문제점을 분석하여야 한다. 그리고 온라인 도박에 대한 현재의 규제 현황을 정리하고 온라인 도박 규제정책의 문제점은 무엇인지, 근본적인

규제방안은 무엇인지 등에 대한 성찰과 분석이 선행되어야 할 것이다. 마지막으로, 온라인 도박 규제를 위한 법제도적, 정책적 방향을 제시하고자 한다.

## 제2 장 온라인 도박 개념과 특성

### 제1 절 온라인 도박 관련 개념

도박(賭博, gambling)은 일명 내기 또는 노름이라고도 하며, 사전적 정의는 ‘요행수를 바라고 불가능하거나 위험한 일에 손을 댐’(동아새국어사전)으로서 반드시 재물이나 경제적 이익의 득실과 결부된 개념은 아니다. 우리의 형법상 도박이란 첫째로, 당사자가 재물을 걸고 우연한 승부에 의하여 재물의 득실을 결정하는 것을 말한다. 두 번째로, 승패의 결정이 오로지 또는 주로 우연에 달려 있음을 요하는가, 혹은 다소라도 우연성의 개입이 있으면 좋은가에 관해서는 당사자의 기능이 승패에 영향을 미치는 경기라도 우연의 지배를 받는 것이라면 도박에 해당한다고 보는 견해가 일반적이다. 세 번째로, 도박은 당사자 쌍방에 우연성이 있어야 한다. 네 번째로, 도박은 당사자 쌍방이 재물의 득실에 관하여 위험을 부담하는 것이어야 한다. 다섯 번째로, 도박행위를 개시하면 곧 기수가 되고, 승부가 결정되거나 또는 재물의 수수와 재물의 득실이 실현될 것을 요하지 아니한다.

일반적으로, 온라인 도박은 글자 그대로 오프라인 도박이 온라인공간에서 이루어지는 도박을 말한다. 그리고 도박은 형법에 의거하여 ‘우연에 의하여 재물의 득실을 결정하는 것’으로 해석가능하다. 즉, 온라인 도박은 기존의 도박이 행해지던 장소를 온라인이라는 가상공간으로 옮긴 것이다. 이에 따라 기존의 현실공간에서의 도박처럼 직접 도박장소에 찾아가야 하는 번거로움이 없으며, 시공간적 제약을 거의 받지 않으므로 접근성과 가용성이 가장 높은 수준의 도박이라고 할 수 있다.

온라인 사행성 게임물은 이용자의 흥미를 유발하기 위하여 도박과 동일한 혹은 유사한 게임을 구현한 것으로 게임산업진흥법(이하 게임법) 상의 온라인 사행성 게

임몰을 포함한 사행행위를 의미한다. 민화투를 시뮬레이션한 게임, 카 레이싱 등 우연성에 기초한 도박 형태를 보이고는 있지만, 게임의 결과에 따라서 금전 또는 기타의 재산적 이익의 득실이 존재하지 않는 게임이다. 온라인 사행성 게임몰은 직접적인 재물의 득실이 없다는 점에서 도박에 해당하지 않지만, 우연한 사정에 주로 의존한 승부를 통하여 가상의 재물 득실을 결정하는 행위의 반복이 이루어짐에 따라서 간접적인 악영향을 초래할 수 있다는 점에서 주의를 기울일 필요가 있다.

## 제2절 온라인 도박 현황

인터넷 이용이 일상화되고(인터넷 보급률 75.5%, 2007. 6), 바다이야기 파문(2006. 7) 이후, 도박에 대한 강력한 대책과 단속으로 오프라인 도박장이 자취를 감추면서 온라인 도박에 대한 수요와 공급이 더욱 증가하고 있다.

바다이야기 사건으로 사행성 게임장의 86%, 사행성 PC방의 98%가 휴폐업하는 등 오프라인 도박장의 수는 하락하고 있는 반면, 도박사이트 차단 건수는 2006년 342건에서 2007년 1,413건으로 4배 이상 증가하는 등 온라인 도박이 확산되고 있다. 온라인 도박사이트 검거건수도 2005년 277건에서 2006년에는 338건으로 늘어나서, 그 규모가 지속적인 성장세에 있다고 할 수 있다. 해마다 이용자가 크게 늘어나면서 전 세계적으로 온라인 도박사이트는 기하급수적으로 늘어나고 있으며, 온라인 도박사이트에 대한 수요도 증가하고 있다. 국내외를 막론하고 온라인 도박의 확산에 대한 우려와 함께 정책적 대응의 필요성도 높아지고 있다.

## 제3절 온라인 도박 특성 및 문제점

개방성에 따른 규범의 구속력 약화, 익명성에 따른 개인의 무책임성 증대, 초월성에 따른 비현실적 행위 경향 증대, 극단성에 따른 비정상적 행위의 빈도 증가 등은 모두 온라인 도박을 포함하여 사이버공간에서 법규범을 위반하는 일탈행위의 발생 확률을 증가시키는 요인이 된다.

온라인 도박의 특성은 첫 번째가 편재성이다. 시간적인 제약을 완화시켜 줌으로써 자신이 편리한 시간에 접속가능하며, 특별한 장소적 제약도 없다는 점에서 대면 도박에 비하여 손쉽게 접근할 수 있다는 특성을 가진다. 이로 인하여 24시간 내내 자신의 집에서 도박을 할 수 있고, 미성년자들이 노출되기 쉽기 때문에 그 유해성이 더 크다고 할 수 있다.

두 번째는 중독성으로 온라인 도박은 오프라인 도박장에 가는 것보다 비용이 훨씬 적게 들고, 사적인 공간에서 빠른 속도로 이용자가 원할 때마다 도박을 할 수 있기 때문에 도박의 중독성을 악화시킬 수 있다.

세 번째는 가치규범의 부재와 윤리의식의 부족이다. 사이버 공간의 가치규범의 부재와 가상성 등으로 사이버 공간에서는 자신의 행위가 크게 나쁜 행위인줄 모르면서 죄책감없이 사이버 범죄를 저지르는 경우가 많다. 이러한 태도와 윤리의식의 부족이 온라인 도박의 가장 중요한 원인으로 나타나고 있다.

네 번째는 현실적 감각상실로, 사이버 공간의 익명성이 자기 통제력의 감소와 행동의 탈억제를 유발하기 때문에 자기 조절의 실패를 촉진하고 현실적 감각을 상실한다. 또한, 현실적으로 금전 또는 기타 재물을 주고받는 종래의 도박 유형과는 달리 온라인 도박은 사이버머니 등으로 환가된 금전 또는 신용카드결제 등의 방식으로 승부결과에 따른 재산상의 이익 변동이 일어남에 따라서 도박이라는 사실에 대한 현실적 감각을 상실할 우려가 있으며, 이 또한 온라인 도박에 대한 낮은 죄의식으로 이어질 가능성이 있다.

다섯 번째는 국제적 관계의 중요성이다. 온라인 도박은 본질적으로 국경 없는 활동이기 때문에 영토를 전제로 하는 국가 법질서에 의한 규제와 집행이 어느 정도나 관철될 수 있는지에 대한 세심한 고찰이 선행되어야 할 것이다.

여섯 번째는 범죄 용이성이다. 도박용 소프트웨어는 컴퓨터에서 사용되는 일종의 프로그램이기 때문에 프로그램 조작을 통해 도박에서의 승부조작도 가능한 사기도박의 위험성이 있으며, 마약거래나 테러리스트 등 범죄자들에 의해 자금세탁의 수단으로 악용되기 쉽다.

### 제 3 장 주요 외국의 온라인 도박 규제

미국은 2006년에 ‘불법인터넷도박금지법(The Unlawful Internet Gambling Enforcement Act)’을 제정하고 현재 운영 중인 미국 외 지역의 수천 개의 도박사이트에서 베팅을 할 때 사용되는 지불결제 방식을 표적으로, 은행과 신용카드사 및 유사 금융기관들이 온라인 도박사이트를 통한 결제를 금지시키고 있다.

EU는 전자상거래지침에서 홍보목적 이외의 도박서비스를 그 적용범위에서 제외하였다. 이 지침은 1국에서 허가 받은 도박서비스사업자가 정보통신수단을 이용하여 타 회원국에 서비스를 제공할 수 있다고 주장할 수 있는 근거가 되지 못하며, 유럽정책기관의 이러한 결정이 EU기본법, 특히 EC조약 원칙의 적용에 제약을 가하지 못한다. 따라서 EC조약은 도박과 관련해서도 여전히 유효하게 적용된다.

영국은 2005년에 ‘2005년 도박법(Gambling Act 2005(c.19))’을 제정하고 국영복권 및 Spread betting이라는 내기행위를 제외한 모든 도박의 통괄 허가 권한을 갖는 도박위원회의 설치, 인터넷 등을 통한 온라인 도박 규제, 지역카지노 설치 및 영업 규정 등 도박산업의 전반적인 규제 완화를 추진해 나가고 있다.

독일은 카지노의 허가가 주의 권한이다. 형법상 도박이 금지되고 있으나, 각 주 차원에서 카지노법을 제정하고 온라인 카지노를 포함하여 허가하고 있다.

중국은 국가법률(치안관리처벌조례, 형법), 인터넷정보서비스관리법, 출판관리조례 등의 규정을 통해 금지하고 있다.

일본은 온라인 카지노 등 온라인 도박에 관해 별도로 규정한 법안 및 판례는 없고, 형법으로 적용가능한지에 대해서 검토하고 있다.

WTO의 미국 온라인 도박서비스 사건 판결은 미국의 온라인 도박 금지조치와 관련하여 미국의 서비스양허표 해석상 양허범위에 온라인 도박서비스가 포함되며, 이로 인하여 미국의 관련법이 국경간 도박서비스를 금지하는 것은 미국의 WTO 서비스협정상 의무에 위반된다고 하고 있다.

주요 외국의 온라인 도박 관련 규제를 살펴본 결과, 일본을 비롯한 아시아 국가에

서는 온라인 도박을 현행 형법 하에서 금지하고 있으며, 온라인 도박을 직접 규정하는 법적 규제는 아직 마련되어 있지 않다. 영국을 비롯한 유럽에서는 전담기구를 설치하고 전담기구의 통제 하에서 온라인 도박을 관리 대상 범위에 포함하여 제한적 허용을 추진하고 있다. 우리나라에서도 현재 사행산업통합감독위원회가 출범하였는데, 온라인 도박의 관리라는 차원에서 유럽에서의 제한적 허용에 대한 검토도 필요할 것이다.

## 제4 장 한국의 온라인 도박 규제

### 제1 절 온라인 도박 규제 범위

오프라인 도박에 대한 현행법상 규제의 온라인 적용 가능성 여부에 대해서 살펴보고, 정보통신망을 통하여 이루어지는 사행성 게임(이하, 온라인 사행성 게임)에 대한 규제 현황에 대해서도 살펴보고자 한다.

사이버 공간에서 이루어지는 온라인 도박은 도박참여자가 현실 공간에서 하는 도박과 크게 다르지 않다. 사이버 공간에서도 단순한 게임이 아니라 그 결과에 따라서 실제 돈이 거래되고 그것이 일시오락의 정보를 넘어선 것이라면 이는 도박으로 보아야 하며, 따라서 현행 국내법제상 도박은 그것이 대면하여 이루어지거나 정보통신망을 통하여 이루어지는 경우를 막론하고 동일하게 규제되고 있다. 사이버 공간에서 이루어졌다 할지라도, 형법 규정에서 도박이 행해진 장소에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않기 때문에 우연한 승패에 의해 재물의 득실이 실제 일어났다면 도박죄를 적용하는 데는 무리가 없다.

그러나 온라인 도박은 접근용이성과 도박자의 죄의식 결여라는 측면에서 오프라인 도박과는 다른 양태를 보인다. 앞서 언급한 바 있는 온라인 도박의 특성 및 문제점을 고려한다면, 온라인 도박은 도박으로 인한 위험 노출이 높아진다는 점에서 특별한 수준의 대책 마련이 논의되어야 한다. 먼저, 형벌의 일반예방적 효과의 증대라

는 차원에서 정보통신망을 통해 온라인 도박을 제공하는 자에 대하여 사회적 위험성에 상응하는 수준으로 처벌을 강화하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 온라인 도박을 제공하는 정보통신서비스 제공자 등에 대한 특별한 규정을 마련한다고 하면, 형법이 명예훼손죄 및 출판물에 의한 명예훼손죄를 규정하고 있음에도 불구하고 정보통신망이용촉진 및 정보보호등에관한법률(이하, 정보통신망법)이 정보통신망에 의한 명예훼손죄를 별도로 규정하고 있는 것과 같이 온라인 도박을 제공하는 정보통신서비스 제공자 등에 대한 강화된 처벌규정을 정보통신망법에 신설하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이와 함께 범죄의식이 결여되거나 낮아진 온라인 도박자에 대한 교육과 치료를 위한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

〈표 1〉 현행법상 도박과 사행성 게임물에 관한 규제 현황

	도박 <sup>*1</sup>		사행성 게임물 <sup>*3</sup>	일반게임물 <sup>*4</sup>
		사행산업 사행영업행위 <sup>*2</sup>		
행위자	●	○	○	○
제공자	●	●	●	●
방조자	●	○	○	○

※ 규제의 강도에 따라 허용(○)부터 금지(●)까지 분류함  
 ※1. 도박은 형법제23장(제246조~249조)에 관련 규정이 있음  
 ※2. 사행산업은 사행행위등규제및처벌특례법 제2조, 제30조에 관련 규정이 있음  
 ※3. 사행성 게임물은 게임산업진흥법 제2조, 제28조, 제32조, 제44조에 관련 규정이 있음  
 ※4. 일반 게임물은 게임산업진흥법에 전체에 관련 규정이 있음

온라인 사행성 게임물은 이용자의 흥미를 유발하기 위하여 종래의 도박 게임과 동일한 게임도구를 온라인상에서 구현하고 동일한 게임규칙을 적용하기 때문에 온라인 사행성 게임물이 실제 도박과 구분되는 것은 게임의 결과에 따라 실질적으로 금전 또는 기타의 재산적 이익의 득실이 존재하는가 하는 점뿐이다. 이는 사회·윤리적 기본질서, 즉 국민 일반의 근로관념과 경제윤리에 입각한 공서양속이라는 사회적 법익의 보호를 위한 것임에 따라서 도박과 동일하게 모사된 게임물이라 할지



라도 실질적인 재물의 득실이 없는 경우라면, 이를 실제 도박과 동일하게 규제한다거나 하여서는 아니될 것이다.

온라인 사행성 게임물이 직접적인 재물의 득실이 없다는 점에서 도박에 해당하지 않지만, 우연한 사정에 주로 의존한 승부를 통하여 가상적으로 재물의 득실을 결정하는 행위가 반복적으로 이루어짐에 따라서 간접적인 악영향을 초래할 수 있다는 점에 주의를 기울일 필요가 있다. 온라인 사행성 게임물은 전이가능성과 과몰입가능성이라는 위험을 내포하고 있다. 온라인 사행성 게임물이 사회적 병폐를 유발할 수 있다면 당연히 이에 대한 적절한 제도적 장치의 마련이 요구될 것이다. 그러나 온라인 사행성 게임물의 위험성에도 불구하고 사행성 게임물은 도박이 아닌 유희의 일종이라는 점에서 제도적 장치의 마련에 있어서는 신중을 기하여야 할 것이다. 이 점은 형법이 도박죄를 정함에 있어서 “일시 오락정도에 불과한 때”를 제외하고 있는 점에 비추어 보면 더욱 명확해진다. 따라서 온라인 사행성 게임물을 이용하는 자를 대상으로 하는 규제의 신설은 적절하다고 보기 어렵다. 또한, 온라인 사행성 게임물을 제공하는 자를 대상으로 하는 규제의 신설에 있어서도 신중한 접근이 요구된다.

## 제2절 도박의 행정법적 규제: 온라인 도박의 허용 여지

형법에서는 도박행위와 도박영업개장을 모두 범죄로 구성하고 있다. 단, 사행행위 규제법(복표발행법, 현상업등), 관광진흥법(카지노), 폐광지역지원법(카지노), 한국마사회법(경마), 경륜·경정법(경륜·경정), 국민체육진흥법(체육진흥투표), 복권및복권기금법(복권) 등의 개별법에 의하여 일정한 도박 내지 사행행위관련 영업이 허용되고 있는 바, 이들 법령에서 규정하고 있는 도박 내지 사행행위 관련 영업에 대한 인·허가에 대해서는 강학 상의 예외적 승인 혹은 예외적 허가로 볼 수 있는 여지가 있다.

합법적 도박은 국민여가 선용을 기초로 하며, 더불어서 ① 관광 진흥, ② 지역경제 활성화, ③ 국민체육 진흥, ④ 축산 발전 등을 이유로 제시하고 있다. 도박 합법

화의 명시적 이유를 온라인 도박에 적용할 경우를 살펴보면, 온라인 도박장의 개설은 현실 공간이 아닌 사이버 공간에서 이루어짐에 따라, 관광 진흥, 지역경제 활성화, 국민체육 진흥이라는 공간적 제약과 현실 활동에 기반하지 않으므로 적용될 수 있는 소지가 없다.

다만, 기존에 성립된 도박의 합법화 과정을 살펴보면, 행정기관의 기금조성 명목으로 진행되었으며 국민여가 선용을 기초로 하고 있기 때문에, 온라인 도박도 향후 합법화될 가능성이 전혀 없는 것은 아니다.

### 제3절 온라인 도박 규제 체계

우리나라에서 온라인 도박 및 온라인 사행성 게임물에 대한 규제 및 단속 업무를 담당하는 주요 기관은 게임물등급위원회(이하 게임위), 정보통신윤리위원회(이하 정통윤), 그리고 경찰청 등 3개의 기관이 있다.

게임위에서는 온라인 모니터단과 불법게임물감시단의 지속적인 모니터를 통한 정보수집과 분석을 통해 이들의 움직임을 예의 주시, 불법사항이 적발 되는대로 증거자료를 수집하여 유관기관에 협조를 요청, 수사의뢰 및 사이트 접속 차단 등 행정 및 사법적인 조치가 이루어지도록 하고 있다.

정통윤에서는 게임위의 사이트 접속 차단 요청을 받으며, 게임위의 요청 사이트 및 자체 모니터링과 자료수집을 통해 발견된 사이트의 불법사항을 확인하고 자체 심의회의를 통해 접속차단 여부를 결정한다. 접속차단은 정보통신망법에 시정요구의 한 유형으로 규정되어 있으며, URL 뿐만 아니라 IP 주소까지도 차단을 실시·확대하고 있다. 그러나, URL 수시변경 및 새로운 사이트 개설 등 차단을 회피하기 위한 여러 가지 방법이 등장함으로써 실시간으로 차단하기에는 한계가 있다.

경찰청에서는 이러한 게임위의 수사의뢰에 따라 보내진 증거자료 및 자체 수사를 통해 불법사항을 확인하고 범인 검거를 위한 조치를 취하고 있다. 그러나 게임위의 수사의뢰 외에도 경찰청 사이버테러대응센터 내 콜센터로 접수되는 수많은 신고 및 민원 중 온라인 사행성 게임 관련 신고와 민원을 집중적이고 즉각적으로 처리하기

란 쉽지 않다.

그리고 온라인 도박을 규제하지는 않지만, 사행산업 총괄감독기구로서 사행산업 통합감독위원회(이하 사감위)가 있다. 2007년 9월에 출범하여 아직 그 역할이 불분명하나, 사특법에서 규정하고 있는 합법적인 사행산업을 감시, 감독하는 기능을 수행하게 된다.

## 제 5 장 온라인 도박 규제 개선 방향

### 제 1 절 규제정책의 체계 정립

#### 1. 온라인 도박 규제정책의 원칙

도박에 우리 사회가 어떤 대응을 할 것인가에 대한 보다 깊이 있는 성찰이 필요하다. 도박이라는 인간심리의 근본적 문제를 다루는 데는 법적 규제의 기본원칙에 보다 충실할 필요성이 제기된다. 범규범의 기본원칙은 오랜 세월을 통해 인간사회를 규율하면서 얻어낸 지혜의 총합이기 때문에 이런 원칙에 충실할수록 보다 근본적인 대응이 될 수 있다. 이런 관점에서 볼 때, 온라인 도박을 바라보면서 규제정책의 원칙으로 제시할 수 있는 원칙으로는 명확성의 원칙, 비례성의 원칙, 실효성의 원칙, 참여성의 원칙 등이 있다. 물론 가장 전통적인 법원칙은 명확성의 원칙과 비례성의 원칙이지만, 실효성과 참여성의 원칙도 새로운 규제환경을 맞고 있는 온라인 도박에서 중요한 요소가 된다.

#### 2. 제도 및 정책의 체계

온라인 도박의 특성을 가지고 있는 온라인 사행성 게임물의 경우는 규제 대상의 범위가 한정적이며, 규제 및 처벌 규정도 모호하다. 온라인 사행성 게임물의 제작, 제조 등에 대해서는 관련 규정이 마련되어 있으나, 정보통신망을 통한 게임물 서비스에 대해서는 관련 규정이 없으며, 다른 관련 규정도 마련되어 있지 않다. 또한, 온

라인 사행성 게임물은 우연성과 게임머니 및 아이템을 통한 가상적인 환금성을 지님으로 해서 도박으로의 전이가능성과 과몰입가능성이라는 위험을 내포하고 있으나, 게임물 형태를 보임으로서 게임산업 진흥이라는 계진법의 기본 논리와도 상충되어 동일 법안 내에서는 관련 규제체계를 마련하는 것이 쉽지 않다. 이에 정보통신망을 이용한 서비스업자에 대해 다루고 있는 정보통신망법에 관련 규정을 마련함으로써 잠재적 온라인 도박으로 우려되는 사행성 게임물도 온라인 사행행위 규제의 대상으로 삼을 필요가 있다.

## 제2절 온라인 도박 규제

### 1. 온라인 도박사이트 접근차단 정책

국외에 서버를 둔 도박사이트의 경우, 특히 도박이 합법화된 국가에 서버를 둔 경우 도박사이트 운영자를 처벌하는 것에 관해서는 사실상 많은 장애가 있다. 따라서 도박사이트 자체에 대한 규제와 함께, 도박사이트에 대한 접속을 차단할 수 있는 방법을 강화하고 도박자금의 거래를 규제하는 방안이 실질적인 규제수단으로 추진되어야 한다.

도박사이트에 대한 접근차단 정책은 정보통신부장관의 내용규제권한을 통해 이루어지는데, 규제대상에서 역울한 접근차단 발생 등 차단정책을 정부의 규제권한으로 실천하는 데 한계가 있다. 따라서 이런 문제는 필터링 기법을 사용한 자율규제 또는 자율 선택체제로 운용된다. 그렇지만, 이 경우에는 온라인 불법정보사이트를 이용하고자 하는 이용자에게 있어서는 기대 가능성이 그만큼 낮아지고 있다. 따라서 이는 이용자보다는 정보통신서비스 제공자들의 자율규제가 중요한 몫을 차지한다고 하겠다.

### 2. 온라인 도박 금전거래 차단 정책

온라인 도박 금전거래 차단은 사업자에 대한 대금결제를 차단하는 것이지만, 사

업자가 온라인 도박사이트를 개설하는 경우 이는 URL에 의하여 특정되기 때문에 이를 파악하여 사업자와 연계하는 것이 중요하다. 실제에 있어서는 개별 카드사가 가맹점으로 가입한 결제대행업자를 통해 결제를 처리하는 구조를 갖고 있으므로 이 가맹점에 대한 관리가 핵심 내용이 된다. URL을 수시로 변경하면서 온라인 도박장을 개설하는 경우가 있으므로 이에 대한 추적 조사가 불가피하고, 이는 온라인 도박장에 대한 모니터링과 정보공유가 얼마나 중요한가를 말해준다.

실효성의 문제는 국외 서버와 국내 서버에 있어서 현격한 차이를 갖는다. 국내 서버의 경우 해당 서비스 제공업자를 파악하고 추적하는 등의 각종 행정권 발동이 비교적 쉬운 데 비해, 국외의 경우는 국제 결제를 담당하는 금융기관과의 협력이 필수적이다.

실제에 있어서는 사이트를 식별해 내고 이에 대한 결제업자를 연계하고 금융기관과 연동하여 결제승인이 거부되도록 하는 과정을 겪게 되는데, 이는 대부분 시스템에 의하여 처리되어야 한다. 이 때는 규제비용에 관한 고려도 있어야 한다. 이 시스템은 공적 시스템에 의하여 이루어져야 하기 때문이다. 현재는 정통윤의 불법사이트 정보를 공유하는 체제이지만, 이를 보다 체계화할 필요가 있을 것이다. 이를 위해서는 관련 기관간의 정책공조시스템의 마련이 필요하고 이러한 시스템의 한 단면을 보여주는 것이 바로 핫라인의 구축이 필요하다.

### 제3절 온라인 사행성 게임물 규제

#### 1. 게임물 내용규제 정책

온라인 사행행위에 대해서는 현행 국내법제상 형법 및 사특법의 관련 규정을 통하여 규제가 가능하다. 문제는 온라인 사행성 게임물로 직접적인 환금성이 있는 경우에는 처벌가능하나, 그 이외의 경우에는 등급심사 대상에 포함되며 실제적으로 운영이 되고 있다. 그러나, 직접적인 환금성이 없는 온라인 사행성 게임물도 인간의 사행심을 조장하며 도박으로의 전이가능성과 과몰입가능성이라는 도박 잠재성을

가지고 있다. 이로 인하여 관련 규제방안 마련의 필요성이 제기되고 있다.

이에 유해가능성이 있는 게임물을 제공하고 이를 통하여 경제적 이득을 취하는 정보통신서비스 제공자는 당해 게임물에 수반하는 위험성으로 인한 문제점의 제거를 위한 협조의무를 다하여야 할 필요가 있다. 즉, 온라인 사행성 게임물을 이용하여 실제 도박을 행하는 행위의 차단과 이를 위한 감시체계의 운영 등 온라인 사행성 게임물이 실제 도박으로 전이되는 현상을 막기 위한 적극적인 역할이 요구된다. 이에 정보통신서비스 제공자에게 온라인 사행성 게임물 제공 등 관련 문제점 제거의 협조의무를 정보통신망법에 포함함을 생각해 볼 수 있겠다.

## 2. 협력적 자율규제 정책

자율규제의 핵심은 협력적 규제체계의 정립이다. 협력적 규제체계라고 하는 것은 규제의 대상이 되는 행위자와 행위자의 연합체에 의한 자율규제, 시민단체 등 객관적이고 투명한 사회감시체계, 행정감독권한을 가진 정부의 규제체계, 경찰 및 검찰 등 형사규제체계 등이 협력적으로 문제를 대응하는 것이다. 문제의 발생 시 그에 적합한 규제 수단을 쓰기 위해서는 보다 강력한 권한을 가진 이가 자율권을 가진 쪽에 문제의 해결을 촉구하는 형태로 진행하는 것이 중요하다. 즉, 업계나 정보제공자 등이 협력하여 해당 자율규제가 성공할 수도 있는 상황에서 검찰이나 경찰의 강력한 집행(수사 등)이 이루어지면, 자율규제는 자리 잡지 못하고 규제의 대상들은 언제나 스스로를 객체화함으로써 문제가 잠복하는 악순환을 가져오는 것이다.

이제는 각 기관이 법률에 의하여 부여받고 있는 행정권한을 어떻게 효율적으로 발휘할 수 있도록 할 것인가에 초점을 두어야 할 것이다. 이런 점에서 기관 간 공조를 의미하는 핫라인을 운영하기 위한 협력이 추진되어야 한다.

## 제6장 결 론

본 연구는 온라인 도박의 규제 체계를 재정립하고 실효성있는 규제정책을 마련하

기 위하여 온라인 도박 개념과 특성, 국내외 규제 현황 및 규제 쟁점을 분석하였다.

바다이야기의 온라인화, 온라인 도박게임장의 활성화 등으로 온라인 도박이 사회 약으로서 문제시되고 있는 가운데, 연구 추진에 있어서 가졌던 연구의문은 크게 두 가지였다. 첫 번째는 ‘현재의 온라인 도박 규제로는 부족한가? 무엇이 필요한가?’였으며, 두 번째, ‘온라인 新맞고 게임 등은 온라인 도박이 아닌가? 특별한 규제조치는 없는 것인가?’였다.

선행연구 및 규제 현황에 대해서 분석한 결과, 오프라인이든 온라인이든 도박은 현행 형법상 우연성에 의하여 취득된 금전이나 재물이 치환되는 체제를 중심으로 규제 및 처벌이 가능하다. 그러나, 온라인의 파급성과 위험성을 감안하여 행위자나 제공자에 대한 더 강력한 규제를 필요로 한다.

이에 현재로서 최선의 대응방안은 정보통신망법 개정을 통하여 온라인서비스 제공업자에 대해서 온라인 도박에 대한 감시 및 차단체제 운영 등 자율규제체계 마련을 의무화하는 것이다.

그리고, 온라인 사행성 게임물은 도박으로의 전이가능성과 과몰입가능성이라는 위험을 내포하고 있으나, 그 게임방식이 무엇이든 간에 금전이나 재물로 치환되지 않기 때문에 도박이나 사행행위로 규율할 수 없다. 다만, 정보의 내용이 불건전하고 청소년에게 허용될 수 없거나 불법이나 중독을 조장할 수 있을 경우에는 계진법상 내용규제의 대상이 되고 있다. 이에 온라인 사행성 게임물에 대한 보다 엄격한 대응 체제를 구축하기 위해서는 앞서 제시한 바와 같이 정보통신망법상 온라인서비스 제공자에 대해서 도박 행위 차단과 이를 위한 감시체제의 운영 등 보다 적극적인 역할이 요구된다.

장기적으로는 체계적인 도박 관리라는 차원에서 사특법 내에 일원화된 종합관리 체계 마련 및 온라인 도박의 합법화 등을 검토해 볼 여지가 있다.

마지막으로, 본 연구기간 및 범위의 제약으로 인하여 충분한 논의를 진행시키지 못한 사이버머니와 아이템의 재물성 여부를 비롯하여 도박의 대상 기준 및 범위 등에 대해서는 이후에 추진될 연구에서 재검토되었으면 한다.

## 제1장 서론

### 제1절 연구의 배경 및 필요성

도박의 역사는 유구하여 고고학자들은 기원전 이집트, 로마시대에까지 그 기원을 거슬러 올라가니 가히 인간사회의 형성과 뿌리를 같이한다고 보겠다. 한국의 경우, 조선시대 패관문학서인 <대동야승(大東野乘)>에도 도박에 관한 기록이 있다. 그만큼 도박은 늘 생활 가까이에 있었다.

도박(賭博, gambling)은 금품을 걸고 승부를 다투는 일을 말한다. 여기서의 승부는 기술이나 능력의 차이라기보다는 우연성이 큰 비중을 차지하는데, 이로 인하여 긴장감을 느끼게 하고 인간 고유의 사행심을 자극하는 유희성이 있기 때문에 어느 한계까지가 놀이이고 어느 한계까지가 법익을 침해하는 반사회적 행위에 해당하는 도박인지의 판별이 쉽지 않다.

이에 세계 각 국가들은 도박에 대한 사회적 수용성과 인식, 그리고 도박의 의의와 영향 등에 따라서 도박을 허용하거나 규제 혹은 관리하는데 각기 다른 정책을 추진하고 있다. 우리나라에서는 현재 주택복권, 경마, 강원랜드 카지노 등 일부의 도박이 공식적으로 운영되고 있지만, 사실 도박이 국민의 건전한 근로의욕을 꺾고 국민정서를 피폐화시키는 등 사회 건전성을 해한다는 차원에서 기본적으로는 도박을 금지하고 있다. 특히나, 우리는 무언가에 잘 몰입하는 고무진신(鼓舞盡神)<sup>1)</sup>의 민족성으로 인하여 도박에 대한 사회적 통제의 강화에 대한 필요성이 자주 이야기되고 있다.

---

1) 북치고 춤추며 몰아의 경지로 빠져들어 접신의 경지에 이른다는 의미로, 그만큼 무언가 정서에 깊이 빠져들면 물불을 가리지 않는 민족임을 의미함. 이에 반하여 중국인이나 서구인은 궁리진성(窮理盡性)의 민족으로, 이치를 골똘히 궁구하며 사물의 본성을 캐내는 습성이 강한 것으로 이야기됨(손연기, [IT단상] 인터넷중독, 전자신문, 2002. 11. 11)



현재 도박은 형법에 의하여 도박을 한 행위자나 제공자, 그리고 방조자에 대해서 규제가 이루어지고 있다.

그리고 최근에는 우리생활의 일상이 되어버린 인터넷으로 인하여 도박의 문제가 더욱 심각해지고 있다. 인터넷을 통한 도박, 즉 온라인 도박은 오프라인 도박과 같이 직접 도박장소를 찾아가야 하는 번거로움이 없으며, 인터넷이 연결된 곳이면 어디서든, 언제든지 바로 도박을 할 수 있게 한다. 이러한 접근용이성, 개방성 등의 온라인 도박 특성은 공급 확산과 수요 창출을 초래하면서 많은 사회적 폐해를 낳고 있다.

먼저, 온라인 도박은 미성년자에 대한 통제, 중독에 대한 통제가 상대적으로 더 어려우며, 가정과 직장에서도까지 도박으로의 접근을 가능하게 한다는 편재성의 문제가 있다. 그리고 두 번째로, 현실 공간에서 이루어지던 여러 종류의 도박은 물론, 온라인 토너먼트, 실시간 도박장 중계 등 다양한 형태의 도박이 제공 가능하게 됨으로서, 도박과 게임의 경계를 더욱 모호하게 한다. 세 번째로, 도박을 모사한 온라인 사행성 게임물의 청소년 이용이 용이해짐에 따라서 도박의 유해성을 인지하기도 전에 도박 학습기회가 증가한다. 따라서 오프라인 도박에 비하여 더 엄격한 접근이 필요하다는 점이 인정된다.

하지만 오프라인 도박을 근절하지 못하는 것과 같이 온라인 도박을 근절하지 못하는 것이 현실이다. 지금까지 현실 공간에서의 도박행위에 대해 도박하는 사람 혹은 도박장소를 제공한 사람 등을 처벌해 왔으나, 사이버 공간에서 행해지는 도박에 대해서도 같은 법규로 처벌할 수 있을 것인가에 관해서 논의해 볼 필요가 있다. 특히, 인터넷의 가장 큰 특징인 공간의 무제약성은 도박행위에 대한 처벌법규의 적용과 관련하여 많은 어려움을 야기시키고 있다. 즉, 기존의 법체계가 전제로 하고 있는 공간적 한계 설정을 무력화시킨다고 하는 특수성을 고려하여 이에 적합한 규제 도구들을 마련하여야 한다. 또한, 온라인 게임이 다양한 형태로 발전하고 게임산업의 경쟁이 심화되면서 도박이 가지는 배팅성 혹은 우연성 등이 온라인 게임에도 반영되어 온라인 사행성 게임물이 양산되고 있다.

이제 접근성이 강화되고 다양화되어 가는 온라인 도박에 대한 현황과 규제에 대

해서 깊이있는 고찰이 필요한 시점이다. 연구 기획 시점에서 살펴볼 온라인 도박과 관련 선행연구들은 대부분 사이버범죄의 사례로서 온라인 도박을 다루었으며(이창수, 2005; 강현주, 2004; 고명관, 2004; 황인철, 2003; 이승천·강용석, 2003; 최명규, 2002; 정완, 2005; 정완, 2002), 학술적 연구나 정책연구보고서는 거의 없었다. 다만, 정완(2001), 권지연(2002), 이정훈(2004) 연구는 온라인 도박 규제제도에 대한 문제점을 분석하고 정책적 이슈를 제시하였다. 정완(2001)은 온라인 도박 자금 통제에 대한 정책적인 검토 필요성을 제기하였으며, 권지연(2002)은 온라인 도박을 이슈화하고 관련 법률 현황을 분석하여 국외 서버를 둔 도박사이트에 대한 처벌 및 집행 관련 문제와 국가간 공조의 중요성을 제시하였다. 이정훈(2004)은 온라인 보드 게임을 중심으로 온라인 도박에 대한 기존 형법의 적용 가능성을 분석하였다.

그리고, 2006년의 바다이야기 사건으로 온라인 도박이 사회적 관심사가 되면서 관련 연구가 증가하고 있으며, 온라인 도박의 규제 현황에 대해서도 다루고 있다. 온라인 도박 및 온라인 사행성 게임물에 대한 사회적 영향 등에 대해서 고찰하고 있다. 황승흠(2006)은 바다이야기 사태의 원인을 진단하고 게임과 사행행위 개념을 구분하였으며, 관련 정책 개선 방향을 제시하였다. 송승은(2006)은 온라인 도박의 특징과 문제점을 분석하고 미국과의 비교를 통한 우리나라의 법제도적 규제 현황을 고찰하였으며, 온라인 도박 규제의 실효성 확보를 위해서는 도박사이트의 접속 차단과 자금거래 차단 등에 대한 정책방안을 재검토할 것을 제시하였다. 이정훈(2007)은 온라인 도박과 관련하여 게임산업진흥법 상의 환전업 금지 조항을 고찰하였으며, 권선중 외(2007)는 온라인 도박의 실태와 심리적 특징, 중독 예방 방안 등에 대해서 살펴보았다.

바다이야기 사건 이후에는 개정법과 관련한 분석이 주류를 이루고 있으며 일부 실증분석이 있으나, 양자를 연계하는 종합연구는 부재하다. 즉, 온라인 도박에 대한 사회적 영향에 대해서는 언론 등을 통하여 많이 언급되었으나, 근본적인 해결방안 및 규제 방향에 대한 논의나 법적인 고찰은 구체화되지 못하고 있다.

이에 본 연구에서는 온라인 도박의 규제에 대한 비교법, 행정규제론, 국제적 접근

으로 온라인 도박에 대한 현 규제제도의 적용가능성을 파악하고 개선 혹은 보완 조치에 대해 논의하며, 온라인 사행성 게임에 대한 규제 적합성 분석과 정책적 개선방안 등을 도출하고자 한다.

## 제2 절 연구의 범위

현재 추진되고 있는 온라인 도박 규제 및 관련 정책은 2006년 바다이야기 사건에 많은 영향을 받아 제·개정되었다. 규제 체계로는 게임물등급위원회 및 사행산업통합감독위원회가 설치되었고, 정보통신윤리위원회 및 경찰청은 관련 업무를 강화하였다. 그런데, 이러한 조치들은 오프라인 도박 규제 환경 개선에 기반한 것으로, 온라인 도박과 도박의 규제 범위 밖에 존재하며 사회적 법익을 침해할 위험성을 내포하고 있는 온라인 사행성 게임물에 대해서는 전체를 포괄적으로 담아내고 있지 못하다.

본 연구가 목표로 하고 있는 온라인 도박에 대한 실효성있는 법적 규제의 모습을 고안해 내기 위해서는 먼저 온라인 도박의 개념과 특성을 파악하고 온라인 도박이 초래하는 사회적 현상 및 문제점을 분석하여야 한다. 그리고 온라인 도박에 대한 현재의 규제 현황을 정리하고 온라인 도박 규제정책의 문제점은 무엇인지, 근본적인 규제방안은 무엇인지 등에 대한 성찰과 분석이 선행되어야 할 것이다.

이를 위해서 먼저 제2장에서 온라인 도박에 대한 선행연구들을 통하여 온라인 도박 관련 개념 및 특성 등 규제 관련 쟁점을 분석하고자 한다. 제3장에서는 주요 외국의 온라인 도박 현황 및 법제도를 포함한 정책적 대응 등 규제 양태를 비교법제적으로 분석하고자 한다. 제4장에서는 한국의 도박과 사행행위에 관한 전통적인 법적 규제의 틀을 개관하고 온라인 도박 내지 사행행위의 특수성을 살펴본 후 온라인 도박에 관한 현행 법제 적용 가능성과 개선방안을 제시하고자 한다. 마지막으로, 제5장에서는 국내 상황과 규범현실에 적합한 정책방향을 마련하고자 한다.

## 제 2 장 온라인 도박 개념과 특성

### 제 1 절 온라인 도박 관련 개념

#### 1. 도박 개념과 유형

##### 가. 도박의 정의와 행위 요건<sup>2)</sup>

도박(賭博, gambling)은 일명 내기 또는 노름이라고도 하며, 사전적 정의는 ‘요행수를 바라고 불가능하거나 위험한 일에 손을 댄’(동아새국어사전)으로서 반드시 재물이나 경제적 이익의 득실과 결부된 개념은 아니다.

그러나, 형법상 도박은 우연에 의해 재물을 얻는 행위를 말한다.<sup>3)</sup> 여기서 우연이라 함은 당사자가 확실히 예견하거나 영향을 미칠 수 없는 사정을 말한다. 따라서 우연은 당사자가 주관적으로 불확실하고 절대적으로 지배할 수 없는 것일 필요는 없다. 우연은 보통 장래에 대한 사실을 중심으로 논하게 되지만, 행위자가 불확실한 인식을 가진 이상 과거나 현재에 속한 사항에 대해서도 인정된다.<sup>4)</sup> 다만, 우연에 의하여 결정되는 재물의 득실은 경제윤리에 반한 것이어야 한다. 따라서 경제적으로 정당한 이익인 보험계약은 도박이 될 수 없다.

두 번째로, 승패의 결정이 오로지 또는 주로 우연에 달려 있음을 요하는가, 혹은 다소라도 우연성의 개입이 있으면 좋은가에 관해서는 특히 이른바 경기의 도박성을

2) 고명관, “도박·복표죄에 대한 형사정책적 연구”, 성균관대학교 대학원 석사논문, 2004. 10~13쪽 참조

3) 진계호, “도박죄에서의 문제점”, 『형사법연구』 제10호, 한국형사법학회, 1998. 137~138쪽

4) 유기천, 『형법학 <각론강의 下>』, 1993. 103쪽

윤재식, “주석형법(IV)”, 한국사법행정학회, 1997. 117쪽

둘러싸고 다툼이 일고 있다. 즉, 당사자의 육체적·정신적 조건, 역량의 숙련도, 재능 등에 의하여 승패가 결정되는 경기에 있어서는 스스로 요행에만 의존하는 도박과 그 취급을 달리해야 할 것인가의 여부가 문제의 요점이라고 할 수 있다. 이에 대해서 테니스, 당구 등의 운동경기나 장기, 바둑, 마작 등과 같은 경기는 기능과 기량에 의하여 승패가 결정되므로 완전히 우연의 사정에 기하는 도박과는 성질을 달리 한다는 것을 이유로 도박성을 인정할 수 없다는 견해가 있다.<sup>5)</sup> 이 입장에서 경마는 그 관련자의 숙련된 기술이 승패에 영향을 미치므로 도박에 해당하지 아니한다고 본다. 그러나 당사자의 기능이 승패에 영향을 미치는 경기라도 많은 부분이 우연의 지배를 받는 것이라면 도박에 해당한다고 보는 견해가 일반적이다.

세 번째로, 도박은 당사자 쌍방에 우연성이 있어야 한다. 그런데, 도박죄의 성립에 필요한 우연성은 당사자 쌍방에 존재하는 것을 요하는가 아니면 편면적으로만 존재해도 인정할 수 있는가에 대한 논의가 있다. 필연적 공범인 도박죄는 구성요건상 2인 이상의 행위주체를 필요로 한다는데 불과하므로 행위주체가 2인 이상 반드시 관여자 전원에게 당해 범죄가 성립할 필요는 없고 당해범죄의 구성요건을 충족하는 자에게만 그 성립을 인정해도 무방하다는 것을 이유로 한다. 이에 의하면 편면적 도박자에게는 방조죄가 성립하지만 그 상대방에게는 도박죄가 성립한다. 그러나 편면적 도박죄의 성립을 부정함이 타당하다고 해야 한다.<sup>6)</sup> 도박이 계약 또는 합동행위일 뿐만 아니라, 편면적 도박은 당사자의 일방만이 주관적으로 우연한 승부를 다투기 때문이다. 이에 의하면 편면적 도박자에게는 사기죄가 성립하지만, 그 상대방은 범죄를 구성하지 않는다.<sup>7)</sup>

네 번째로, 도박은 당사자 쌍방이 재물의 득실에 관하여 위험을 부담하는 것이어야 한다.<sup>8)</sup> 따라서 일방적으로 위험부담을 지는 경우라든가 또는 상호득실의 관계에

5) 배종대, 『형법각론』, 홍문사, 2001.

6) 박상기, 『형법각론』, 박영사, 2002. 586쪽

7) 대법원 1960. 11. 16. 4293 형상 743

대법원 1985. 4. 23. 85 도 583

있지 않는 경우에는 도박 요건을 결한다.<sup>9)</sup> 도박은 당사자 상호간의 우연의 사실에 의한 승부의 결과로써 패자에게서 승자에게로 일정한 재물을 급부하는 것을 약정하는 것이므로 현장에게 재물을 제출하는 경우는 물론, 일정한 지불을 하겠다는 약정을 하여 재물의 득실에 관한 의사표시를 하여도 무방하다.

다섯 번째로, 도박행위를 개시하면 곧 기수가 되고, 승부가 결정되거나 또는 재물의 수수와 재물의 득실이 실현될 것을 요하지 아니한다.<sup>10)</sup> 본 죄는 추상적 유형범이기 때문이다. 따라서 화투장을 배부하기 시작한 이상 그 승패의 결과가 일어났거나 도금의 액수조차 확정되지 않은 때라도 일단 화투장의 배부가 시작된 이상 도박죄의 실행에 착수한 것으로 인정해야 하며, 단지 선(先)을 결정하기 위하여 화투장을 배부한 경우에도 도박죄의 기수가 된다.

#### 나. 도박의 유형과 합법적 도박

도박에 관한 포괄적 연구문헌에서는 도박(gambling)의 하위유형을 대략 세가지로 나누고 있는 바, 내기(wagering), 게이밍(gaming), 복표(lottery)가 그것이다. 물론 이들을 상호 엄밀하게 구별하는 것은 어려운 일이며 규제목적과 관련하여서는 각각 개념상의 허점이 있기 마련이다. 일반적으로 내기(wagering)는 어떤 승부, 특히 스포츠 승부(sporting event)의 결과에 내기를 거는 것을 의미한다. 게이밍(gaming)은 운(chance)과 더불어/혹은 기술(skill)이 관련되면서 승자에게는 일정한 금전이 지불되는 게임에 내기돈을 내고 참여하는 것을 의미한다. 복표(lottery)와 관련하여서는 “참여하는 사람들 혹은 참여자들의 상당수가 당첨기회에 대한 대가로 금전을 지불하는 경우에 운에 의하여 당첨금을 배분하는 것”이라는 판례법상의 개념 정의가 있다.<sup>11)</sup>

도박의 유형은 사용되는 용구와 도박대상에 따라 보다 세분화하면, 아래와 같이 7

8) 유기천, 『형법학 <각론강의 下>』, 1993. 103쪽

9) 진계호, “도박죄에서의 문제점”, 『형사법연구』 제10호, 한국형사법학회, 1998. 139쪽

10) 김일수·서보학, 『형법각론』, 박영사, 2003. 634쪽

11) David Miers, “Regulating Commercial Gambling: Past, Present and Future”, *Oxford University Press*, 2004. 126쪽.

가지 정도로 분류 가능하다. 이 가운데, 현행 국내법제상 제한적으로 허용이 되고 있는 도박은 경마, 경륜, 경정, 체육진흥투표권 등 스포츠 승패와 카지노 및 복권이다.

〈표 2-1〉 도박 유형과 합법적 도박(사행산업)

대유형	세부유형	사례	사행산업 사행영업행위
내기 (wagering)	스포츠 승패	경마(競馬), 경륜(競輪), 경정(競艇), 경견(競犬), 자동차, 오토바이 레이스, 권투, 각종시합	○ (경마, 경륜, 경정, 체육진흥투표권)
	운동 경기 내기	당구, 골프, 볼링	×
	동물 싸움 및 기타	투우, 투견, 투계 등	×
게이밍 (gaming)	기계 사용	룰렛, 슬롯머신, 빙고, 각종 전자오락, 경품오락	○ (카지노)
	기구 사용	주사위, 장기, 바둑, 체스	×
	패 사용	트럼프, 화투, 골패, 마작	×
복표(lottery)	추첨	복권	○ (복권)

## 2. 온라인 도박

일반적으로, 온라인 도박은 글자 그대로 오프라인 도박이 온라인공간에서 이루어지는 도박을 말한다. 그리고 도박은 형법에 의거하여 ‘우연에 의하여 재물의 득실을 결정하는 것’으로 해석가능하다. 즉, 온라인 도박은 기존의 도박이 행해지던 장소를 온라인이라는 가상공간으로 옮긴 것이다. 이에 따라 기존의 현실공간에서의 도박처럼 직접 도박장소에 찾아가야 하는 번거로움이 없으며, 시공간적 제약을 거의 받지 않으므로 접근성과 가용성이 가장 높은 수준의 도박이라고 할 수 있다.

대부분의 온라인 도박은 신용카드를 통하여 칩을 구입하고 웹브라우저 상에서 도박을 행하는 형태로 이루어지며, CD나 인터넷에서 전송받은 전용게임 에뮬레이터를 이용하는 방식을 취하고 있다. 그리고 게임의 형식을 취하고 있으나 실제 금전을 걸고 포커 등의 전용게임을 통해 금액의 환금을 받는 게임은 도박의 범주 내 포함하

고 있으며, 실제 우리나라에서도 이와 같은 방식으로 온라인상에서 도박을 한 행위에 대하여 형사처벌을 가하고 있다.<sup>12)</sup>

### 3. 온라인 사행성 게임물

온라인 사행성 게임물은 이용자의 흥미를 유발하기 위하여 도박과 동일한 혹은 유사한 게임을 구현한 것으로 게임산업진흥법(이하 게임법) 상의 온라인 사행성 게임물을 포함한 사행행위를 의미한다. 민화투를 시뮬레이션한 게임, 카 레이싱 등 우연성에 기초한 도박 형태를 보이고는 있지만, 게임의 결과에 따라서 금전 또는 기타의 재산적 이익의 득실이 존재하지 않는 게임이다.

온라인 사행성 게임물은 직접적인 재물의 득실이 없다는 점에서 도박에 해당하지 않지만, 우연한 사정에 주로 의존한 승부를 통하여 가상의 재물 득실을 결정하는 행위의 반복이 이루어짐에 따라서 간접적인 악영향을 초래할 수 있다는 점에서 주의가 기울일 필요가 있다.

## 제 2 절 온라인 도박 현황

인터넷 이용이 일상화되고(인터넷 보급률 75.5%, 2007. 6), 바다이야기 파문(2006. 7) 이후, 도박에 대한 강력한 대책과 단속으로 오프라인 도박장이 자취를 감추면서 온라인 도박에 대한 수요와 공급이 더욱 증가하고 있다.

바다이야기 사건으로 사행성 게임장의 86%, 사행성 PC방의 98%가 휴폐업하는 등 오프라인 도박장의 수는 하락하고 있는<sup>13)</sup> 반면, 도박사이트 차단 건수는 2006년 342

12) 온라인 도박죄의 경우 대부분이 기소유예처분이 되거나, 약식기소가 되어 벌금형에 처하게 된다고 한다. 또한 약식기소의 경우에는 사건의 기록보존을 일괄해서 관리하는 형태가 없기 때문에, 그 기록의 열람을 위해서는 약식기소한 사건번호를 알지 못하면 그 열람은 어렵다고 한다.

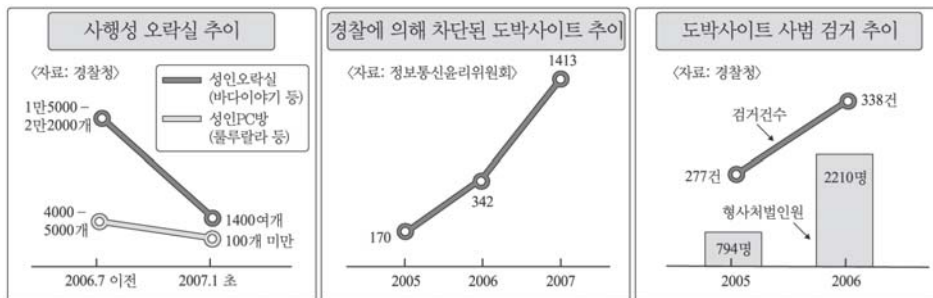
13) 한명숙, “임시국회 국정에 관한 보고”, 국무총리실, 2007. 2. 5



건에서 2007년 1,413건으로 4배 이상 증가하는 등 온라인 도박이 확산되고 있다. 온라인 도박사이트 검거건수도 2005년 277건에서 2006년에는 338건으로 늘어나서, 그 규모가 지속적인 성장세에 있다고 할 수 있다. 중국의 경우를 살펴보면, 도박범죄 총 33건 가운데, 그 중 인터넷을 이용한 온라인 도박이 13건으로 약 40%에 이르고 있다.<sup>14)</sup>

현재 국내에서 운영되고 있는 온라인 도박사이트 수는 약 1,600개 이상인 것으로 추정되며(2007. 7. 조사된 결과는 816개인데, 음성적으로 운영되고 있는 사이트를 포함한 추정치), 이는 2006년 정부에서 조사한 자료(1,380개)에 비해 16% 이상 증가한 수준이다.<sup>15)</sup>

(그림 2-1) 오프라인 도박장 및 온라인 도박사이트 검거 추이



전세계 온라인 도박 시장이 초고속 성장세를 보이며 시장규모가 확대되고 있는 가운데, 2005년에는 120억 달러(약 11조 4,800억원)이었고 2010년에는 245억 달러에 이를 것으로 전망되고 있다.<sup>16)</sup>

해마다 이용자가 크게 늘어나면서 전세계적으로 온라인 도박사이트는 기하급수적으로 늘어나고 있으며, 온라인 도박사이트에 대한 수요도 증가하고 있다. 일례로

14) 중국 공안부, 2007. 9. 26

15) 경향게임스, 2007. 7

16) Christensen Capital Advisors, 2006. 8.

영국과 프랑스 성인의 3.2%와 3.5%, 독일 성인의 4.4%가 온라인 도박사이트를 방문한 적이 있는 것으로 나타났다.<sup>17)</sup>

국내외를 막론하고 온라인 도박의 확산에 대한 우려와 함께 정책적 대응의 필요성도 높아지고 있다.<sup>18)</sup>

### 제 3 절 온라인 도박 특성 및 문제점

#### 1. 온라인 도박 특성

개방성에 따른 규범의 구속력 약화, 익명성에 따른 개인의 무책임성 증대, 초월성에 따른 비현실적 행위 경향 증대, 극단성에 따른 비정상적 행위의 빈도 증가 등은 모두 온라인 도박을 포함하여 사이버 공간에서 범규범을 위반하는 일탈행위의 발생 확률을 증가시키는 요인이 된다.<sup>19)</sup>

##### 가. 편재성

사이버 공간은 개방적인 공간이다. 공간적으로 떨어져 있는 곳에 접속을 용이하게 하며, 시간적인 제약을 완화시켜 줌으로써 자신이 편리한 시간에 접속하여 신속하게 정보를 교환할 수 있게 해 준다. 이로 인하여 24시간 내내 자신의 집에서 도박을 할 수 있으므로, 게임장의 실체를 발견하기 힘들고 미성년자들이 노출되기 쉽기 때문에 그 유해성이 더 크다고 할 수 있다.<sup>20)</sup>

청소년 사이버일탈에 관한 조사결과를 살펴보면, 저작권 침해(62.6%)와 사이버 언어폭력(32.5%) 다음으로 온라인 도박(23.4%) 경험율이 높은 것으로 나타났다.<sup>21)</sup> 대

17) NewYork Times, 2007. 6. 30.

18) 문화일보, “인터넷 해외도박 패가망신 속출”, 2005. 4. 15.; 전자신문, “도박사이트 탈법 어디까지”, 2007. 10. 01.

19) 조동기, “사이버공간의 일탈 유형과 사회통제의 특성”, 『정보와 사회』 제10호, 2006.

20) 권선중, 김교현, 성한기, “성인과 남자 청소년의 불법 인터넷 도박 문제와 위험요인 그리고 예방전략”, 『한국심리학회지: 건강』12(1), 2007. 1~19쪽

부분의 도박사이트에서는 도박 참여전에 회원가입 절차를 통해 성인 인증을 하지만, 가입시 입력한 정보에 대해서는 확인은 거의 하고 있지 않다. 그래서 미성년자라 할지라도 자신의 부모나 다른 사람의 정보 및 신용카드번호를 대용(代用)함으로써 온라인 도박의 참여가 용이하기 때문이다.<sup>22)</sup>

또한, 도박개장을 위한 다수인의 회합이 필요하지 않으며, 이를 위한 특별한 장소적 제약도 없다는 점에서 대면 도박에 비하여 손쉽게 접근할 수 있다는 특성을 가진다. 즉, 온라인 도박은 도박을 위한 다수인이 모일 것이 요구되지 않기 때문에 인적인 제약, 장소적 제약, 그리고 시간적인 제약으로부터 벗어날 수 있는 접근용이성으로 사회적 폐해의 유발가능성이 높다고 하겠다.

#### 나. 중독성

중독의 시작은 생리적·심리적으로 취약성을 지닌 개인이 중독 위험성이 있는 대상과 접촉하는 경험에서 출발한다.<sup>23)</sup> 그런데, 온라인 도박은 오프라인 도박장에 가는 것보다 비용이 훨씬 적게 들고 사적인 공간에서 빠른 속도로 이용자가 원할 때마다 도박을 할 수 있기 때문에 도박의 중독성을 악화시킬 수 있다.<sup>24)</sup>

즉, 도박에 대한 접근성과 가용성이 높은 온라인 도박은 중독 문제의 발생가능성이 높고, 사교적인 도박행동에서 문제성 도박행동으로 넘어가는 시간적 흐름 또한 빨라질 수 있다.

온라인 도박이 사행심을 조장한다는 이유로 단속의 대상이 되지만, 온라인 도박이 더욱 문제가 되는 것은 그것이 중독이 될 경우 범죄로까지 이어진다는 점이다.<sup>25)</sup>

21) 장준오, “사이버상의 청소년일탈에 관한 연구”, 『한국형사정책연구원 연구보고』, 2004.

22) 송승은, 167쪽.

23) 권선중 외, 2쪽

24) 송승은, 168쪽.

25) 박정선 외, “사이버범죄사범 분류체계 확립방안에 관한 연구”, 『한국정보문화진흥원 연구보고 06-08』, 2006. 12, 34쪽

#### 다. 가치규범의 부재와 윤리의식의 부족<sup>26)</sup>

사이버 공간에는 국경이 없고 또 다양한 주체들이 참여하기 때문에 보편적인 가치 규범이 존재하기 어렵다. 또한 사이버 공간은 현실을 뛰어넘는 가상 공간이며, 현실의 모든 규제로부터 자유롭다는 인식이 있다. 이러한 면이 사이버 공간을 혼란스럽고 무질서하게 하는 원인이 되며, 실제로 구성원들도 일정한 기준이 없이 행동한다. 사이버 공간의 가치규범의 부재와 가상성 등으로 사이버 공간에서는 자신의 행위가 크게 나쁜 행위인줄 모르면서 죄책감없이 사이버 범죄를 저지르는 경우가 많다. 이러한 태도와 윤리의식의 부족이 사이버 범죄의 가장 중요한 원인으로 나타나고 있다.

온라인 도박은 일종의 게임으로 인식되는 경우도 많고 재미삼아 호기심에서 저지르는 경우가 많은데, 아마도 이것도 건전한 사이버 문화의 조성이나 윤리의식의 부족에서 비롯된다고 볼 수 있을 것이다.

#### 라. 현실적 감각 상실

사이버 공간에서 익명성(anonymity)은 상대방의 정체가 잘 드러나지 않는 상태를 지칭한다. 익명성은 탈금제(disinhibition)의 토대가 된다. 탈금제란 사이버 공간에서 익명성으로 인하여 대면적 상황에서 함부로 말할 수 없는 내용을 표현하고 구속감을 적게 느끼고 보다 개방적인 태도를 가지게 되는 현상을 말하는데, 이는 두 가지 측면을 가지고 있다. 한편으로 익명성과 탈금제는 개인들이 행위의 결과에 대한 책임의식이 없이 함부로 행동하게 하는 경향을 낳는데, 이용자들이 바람직하지 못한 욕구나 감정을 추구하게 만드는 것이다. 거친 말, 절제되지 않은 비판, 분노, 혐오, 두려움이 표현되기도 하고, 현실 공간에서는 쉽게 접근할 수 없는 음란물이나 폭력물과 같은 지하 세계가 드러나기도 한다. 요컨대 탈금제의 긍정적인 측면은 사람들이 자아를 탐구하고 문제해결을 시도하며 존재의 새로운 방식을 추구한다는 것이다. 반면에 부정적인 측면은 사람들이 맹목적인 카타르시스를 추구하거나 불건전하거나 병리적인 감정과 심성이 쉽게 표현될 수 있다는 것이다. 이와 같이, 사이버 공

26) 박정선 외, 34~35쪽

간의 익명성이 자기 통제력의 감소와 행동의 탈억제를 유발하기 때문에 자기 조절의 실패를 촉진하고 현실적 감각을 상실한다.

비대면성으로 상대의 존재를 덜 인식하게 되고, 상대의 피해를 못 보기 때문에 죄책감은 더욱 희박해진다. 또 다른 한편으로는 탈억제, 몰개성화 현상으로 남을 의식하지 않고 자아의식이 낮아 욕구와 충동을 자제하지 못하여 쉽게 중독에 빠지게 된다.<sup>27)</sup>

또한, 현실적으로 금전 또는 기타 재물을 주고받는 종래의 도박 유형과는 달리 온라인 도박은 사이버머니 등으로 환가된 금전 또는 신용카드결제 등의 방식으로 승부결과에 따른 재산상의 이익 변동이 일어남에 따라서 도박이라는 사실에 대한 현실적 감각을 상실할 우려가 있으며, 이 또한 온라인 도박에 대한 낮은 죄의식으로 이어질 가능성이 있다.

#### 마. 국제적 관계의 중요성

인터넷의 등장은 재화와 용역의 제공이나 계약의 체결이라는 인간의 행태와 관련하여 공간적 한계라는 제약을 제거하였다. 따라서 인터넷상으로 이루어지는 활동에 대해서는 기본적으로 공간, 영토 혹은 점유를 전제로 하는 기존의 규범을 적용하는데 많은 어려움이 제기되고 있다. 이러한 어려움은 도박에 대한 규제와 관련하여서도 마찬가지로 제기되고 있는 바, 온라인 도박은 본질적으로 국경 없는 활동이기 때문에 영토를 전제로 하는 국가 법질서에 의한 규제와 집행이 어느 정도나 관철될 수 있는지에 대한 세심한 고찰이 선행되어야 할 것이다.

#### 바. 범죄 용이성

그 밖에 온라인 도박에서 각별히 제기될 수 있는 문제들로는 다음이 있다. 첫째 온라인 도박의 경우 운영자들이 몇분 또는 몇초 사이에 쉽게 사이트를 변경하거나 이전할 수 있고, 심지어 완전히 삭제할 수도 있기 때문에 도박에 참가한 사람들로부터 도박에 필요한 자금이나 신용카드 등을 미리 결제하게 한 후 바로 도박사이트를

27) 이성식, “사이버공간에서의 익명성이 언어플레이밍에 미치는 영향에서의 경로모델의 제시와 검증”, 『형사정책』16(2), 2004. 168~186쪽

폐쇄하여 도박자금을 가로챌 수 있으며 또한 도박에서 승자에게 지불해야 할 금액을 결제하지 않고서 사이트를 폐쇄할 수도 있다. 둘째, 사기도박의 위험성이다. 도박용 소프트웨어는 컴퓨터에서 사용되는 일종의 프로그램이기 때문에 프로그램 조작을 통해 도박에서의 승부조작도 가능하다. 셋째, 온라인 도박은 익명성을 제공하고 암호화되어 있기 때문에 마약거래나 테러리스트 등 범죄자들에 의해 자금세탁의 수단으로 악용되기 쉽다.

## 2. 온라인 도박 문제점

오프라인 도박이 근절되지 않고 오히려 묵인되는 상황에서 온라인 도박이 과연 근절될 수 있을지 의문이다. 오프라인에서 대부분의 나라는 정책적으로 법정 독점 혹은 허가 형태로 도박과 관련해서 현실과 이상 간 타협을 도모하고 있다.

온라인 도박은 오프라인 도박이 가지고 있던 문제를 훨씬 심각하게 만든다. 미션년자의 도박행위, 도박 중독, 사기도박 등과 같은 도박의 피해는 사이버공간의 익명성, 시간과 공간의 무제약성 등의 특성에 의해 더욱 쉽게 빨리 확산될 수 있다.

이로 인하여 온라인 도박의 악영향은 바다이야기의 100배 이상이 될 것으로 예상되는 가운데,<sup>28)</sup> 마약이나 매춘처럼 좀처럼 근절되지 않는 사회악으로서 다양한 사회·문화적 문제점을 양산하고 있다.

첫 번째는 접근용이성으로 인하여 일반가정에까지 침투하는 도박의 확산 문제이다. 우리나라는 인터넷 보급률이 77.5%에 달하며, 초고속인터넷서비스가 가정에까지 보급되어 있어서 언제, 어디에서나 온라인 도박사이트 접속이 가능한 환경이 마련되어 있다. 또한, 현재 무선인터넷 가입자가 12만명을 넘어서는 등(2007. 9월 기준) 바야흐로 무선의 시대가 도래하고 있어서 무선인터넷을 통해 언제, 어디서나 온라인 도박사이트 접근이 가능하다.

두 번째는 비대면성으로 인하여 무분별한 이용자 인증으로 청소년 이용 문제이다.

28) 정청래 의원, 「국감 2007: 문화관광부」, 2007. 10. 30.

청소년 이용이 가능한 무배팅 도박사이트 이용, 무분별한 사이버머니 사용 등으로 현실감각 저하와 가치관 오류 등의 문제가 나타나고 있다.

세 번째는 도박 중독과 더불어 인터넷 중독이 복합적으로 발병함에 따라서 오프라인 도박보다 높은 중독성을 보이며, 사회적 질병으로의 확대 문제이다. 우리나라의 도박중독율이 성인의 6.5% 내외로 다른 선진국 4~5% 수준(캐나다 2.6%, 호주 4.9%, 홍콩 5.4%)에 비해 높은 상황에서,<sup>29)</sup> 오프라인 카지노 방문자의 경우, 20% 정도만 중독 성향을 보이는데 비해 온라인 도박사이트 이용자의 경우는 그 비율이 75%에 달하는 것으로 나타났다.<sup>30)</sup>

네 번째는 온라인 사행성 게임과의 구분이 모호해지면서 ‘도박=게임=엔터테인먼트’라는 인식의 정착 문제이다.

다섯 번째는 국내 도박사이트 단속으로 인하여 국외 도박사이트 이용이 증가함에 따라서 국내 자금의 국외 유출 문제이다.

이 외에도 온라인 도박은 범죄로서 처벌되어야 하지만, 인터넷 상에서 이루어지므로, 사이트 주소변경 등으로 적발이 어렵고 적발되어도 도박관련 기록을 암호화한 경우 증거확보가 곤란하다. 또한 처벌받은 이후에도 새로운 사이트 개설이 가능하여 규제하기가 매우 어렵다.

---

29) 청와대 교육문화비서관실, ‘사행산업 실태 및 향후 정책방향 보고’, 2007. 7. 16.

30) 영국 온라인 도박 합법화 국제회의, 2006. 10. 31.

## 제 3 장 주요 외국의 온라인 도박 규제

### 제 1 절 미 국

#### 1. 불법인터넷도박금지법(The Unlawful Internet Gambling Enforcement Act)

1961년 연방전기통신법(the Wire Act, PL87~216)의 법해석에 관한 불일치<sup>31)</sup>로 인해, 미 의회는 온라인 도박을 명확히 금지시키는 법안을 통과시키기 위해 단계를 밟아 왔다. 그러나 이러한 노력은 인터넷 서비스 공급자, 주 정부, 게임 산업계 등 다양한 이익집단들의 잠재적인 여파가 우려되어 난항을 겪어왔다. 이에 2001년에 온라인 도박에서 신용카드 및 기타 금융 수단의 이용을 금지시키는 법안을 도입했으며, 2006년 10월 13일 발효된 미국의 항구를 보호하기 위한 법안에 ‘불법인터넷도박금지법(UIGEA)’이 첨부되면서 온라인 도박을 제한한 최초의 연방 법안을 통과시켰다.

이로 인해 온라인 도박업계는 치명적인 타격을 입게 되었다. PartyGaming Plc., Sportingbet, 888 Plc. 등 세계적인 온라인 도박업체들은 수입의 절반 이상을 미국의 가입자로부터 얻고 있음에도 불구하고, 도박을 허용하지 않는 미국법 때문에 코스타리카 등 제3국에 적을 두고 온라인 영업을 해오고 있었으나 이번 입법으로 인해 미국 시장이 봉쇄되게 되었다.

불법인터넷도박금지법(UIGEA)은 현재 운영 중인 미국 외 지역의 수천 개의 도박 사이트에 베팅을 할 때 사용되는 지불결제 방식을 표적으로, 은행과 신용카드사 및

---

31) 1961년 제정된 전화베팅금지법(Wire Act, PL87-216)은 전화선(telephone lines)을 이용한 도박을 금지하고 있는데, 위성이나 초고속인터넷 등 다른 수단을 이용한 온라인 도박에 대한 적용여부는 명확치 않아 논란이 있다. 그러나 이에 대한 조문은 이번 법안에 포함되지 않음으로 인해 여전히 애매모호한 영역(gray area)으로 남겨져 있다.



유사 금융기관들이 온라인 도박사이트를 통한 결제를 금지시키는 내용을 포함하고 있다. 그러나 본질적으로 이 법은 미국의 온라인 도박 실태를 다루고는 있지만, 어떠한 온라인 도박 내기가 불법인지, 불법이 아닌지에 대해서 명확하게 규정짓지 못하고 있다.

불법인터넷도박금지법(UIGEA)이 발효된 후 온라인 도박사이트에서 미국인의 배팅을 받아들이지 않는다는 사실 외에 크게 달라진 점은 없다. 실제로 이 법은 개인에게 큰 영향을 미치지 보다는, 금융거래를 제한시키는데 중점을 두면서, 은행이 그들의 서버나 시스템을 통한 온라인 도박사이트와의 거래를 막고 신원 확인을 하도록 요구하고 있다. 그러나 많은 사이트들이 국외에 위치하고 있기 때문에 이 법의 효율성 여부가 미심쩍기도 하다. 일반적인 온라인 도박자들에게는 이 법이 장애가 될 수 있지만, 온라인 도박 중독자들에게는 미국 외 지역에 계좌를 개설하는 등 다른 대안을 선택할 가능성이 있기 때문이다.

한편 이 법은 문제성 있는 도박자들에게 해가 될 수도 있을 것이다. 왜냐하면, 이전의 온라인 도박 기업들이 문제성 도박 노력의 일환으로 많은 기부를 하였지만, 이러한 기업들이 규모가 작고 규제를 덜 받는 형태를 취하면서 이러한 기금을 기부하지 않게 된다. 따라서 이 법은 오히려 문제성 도박 관련 프로그램에서 이용할 수 있는 기금을 감소시킬 수 있기 때문이다.

## 2. 온라인 도박 규제의 사회적 환경

Peter D. Hart 리서치 협회의 “온라인 도박을 하는 사람들은 누구인가(Online gamblers: Who they are?, 2006)<sup>32)</sup>에 따르면, 온라인 도박을 하는 사람들은 주로 40세 이하의 대학 졸업자이며 남성으로 연봉이 6만 달러 이상으로, 포커와 카지노 게임을 하고 온라인 도박을 하는 이유는 돈을 따기 위해서라기 보다는 온라인 도박이 재미있고

---

32) Peter D. Hart Research Associates, Inc., “Online gamblers: Who they are?”, 2006.  
(<http://www.aoga.ag/polls.html>)

편리하기 때문이라고 한다. 오프라인 카지노의 남녀 고객 비율이 거의 유사한(남성 53%, 여성 47%) 반면, 온라인 도박은 68%가 남성이었다. 온라인 도박자들의 평균 연령은 31세로, 거의 70%가 40세 이하의 젊은 사람들이다. 이들은 상대적으로 부유한 계층에 속하며, 5명 중 1명꼴로 십만 달러 이상의 연봉을 받고 있다. 온라인 도박자들은 다른 형태의 게임에도 적극적인 편이다. 이들 중 73%는 복권을 구매한 적이 있으며, 67%는 오프라인 카지노를 방문한 적도 있다. 온라인 도박을 하는 이유는 거의 절반 이상이 '편리성'이라고 하였으며, 10명 중 1명도 채 안 되는 사람만이 돈을 따기 위해서라고 하였다.

그리고, 가장 흥미로운 조사 결과 중에 온라인 도박을 하는 사람들은 자주 온라인 도박을 하고 있음에도 불구하고, 이들 중 절반 이상(55%)은 온라인 카지노가 도박자들을 속일 방법을 찾으려 한다는 점에 어느 정도 동의하는 입장을 취하고 있으며, 46%는 온라인 도박에서 상대방이 속일 방법을 찾을 거라고 생각하고 있다.

마지막으로, 온라인 도박의 합법성에 관해 상당히 혼란스러워 하고 있다. 5명 중 1명도 채 안 되는 사람(19%)만이 온라인 도박이 현재 미국에서 불법이라는 점을 인식하고 있다.

### 3. 불법인터넷도박금지법에 대한 각계의 입장

온라인 도박 기업들은 현재 합병에 대한 논의를 하고 있으며, 그 중 888Holdings는 다양한 사전 협의가 진행 중으로, 이러한 협의가 초기 단계이긴 하지만, 여러 경우의 수를 고려하고 있다는 입장을 밝혔다. 많은 온라인 도박업체들이 미국에서 동종업계의 경영자의 기소로 겁을 먹은 상태이기는 하지만, 분석가와 도박자들은 미국의 금지 법안이 미국에서 온라인 도박을 축출시키지는 못할 것이며, 오히려 작은 온라인 도박 업체들은 활기를 띠게 될 것이라며 전망했다. 그 중 코스타리카(Costa Rica)에 위치한 PokerStars.com은 맨섬(The Isle of Man)에서 자회사를 이용해 온라인 도박 신용카드 결제 거래를 처리하였다.

불법인터넷도박금지법(UIGEA)에 대해서 미국게임협회(AGA: American Gaming

Association)는 중립적 입장을 취하고 있다. 이는 이 법이 현재 합법적인 도박을 모두 불법화한 것도 아니고, 미국 도박업계의 어느 한 부문에 경쟁적인 우위를 만들어 내지 않기 때문이다.

## 제 2 절 E U<sup>33)</sup>

1992년 12월 에딘버러 EU정상회의에서 유럽이사회는 도박 문제는 회원국 차원에서 더 잘 다루어질 수 있으므로 보충성의 원리상 EU차원에서의 규제조치를 취하지 않기로 하였다.<sup>34)</sup> EU 전자상거래지침<sup>35)</sup>은 홍보목적 이외의 도박서비스를 그 적용범위에서 제외하였다. 따라서 이 지침은 1국에서 허가 받은 도박서비스사업자가 정보통신수단을 이용하여 타 회원국에 서비스를 제공할 수 있다고 주장할 수 있는 근거가 되지 못한다. 그러나 유럽정책기관의 이러한 결정이 EU기본법, 특히 EC조약 원칙의 적용에 제약을 가하지 못한다. 따라서 EC조약은 도박과 관련해서도 여전히 유효하게 적용된다.

최근 EU 내 문제는 온라인이 갖는 국제적인 특성으로 인하여 온라인 도박서비스의 국제적 제공이 자유무역원칙의 적용을 받아야 하는지가 중요한 통상 현안이 되고 있다.

EU 회원국간에는 온라인 도박서비스가 무역자유화의 대상영역에 포함된다는 데에는 이견이 없다. 그럼에도 불구하고 온라인 도박을 규제하는 회원국의 조치가 EC조약<sup>36)</sup> 내지 판례법상 예외에 의해서 정당화될 수 있는지 여부는 논란의 대상이 되

33) 정찬모, “온라인 도박 규제와 서비스제공의 자유—유럽사법법원과 WTO분쟁 해결기구 사례분석”, 『통상법률』 통권 제78호, 2007. 12

34) EU에서의 도박서비스에 대한 포괄적인 분석은 Swiss Institute of Comparative Law, “Study of Gambling Services in the Internal Market”, *European Commission*, 2006 참조.

35) Directive 2000/31/EC of the Parliament and of the Council on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the internal market, OJ 2000 L 178.

어왔다. 이와 관련한 유럽사법법원(European Court of Justice, ECJ로 약칭)에서의 대표적인 분쟁사례가 Gambelli<sup>37)</sup>와 Placanica<sup>38)</sup>이다.

Gambelli사건은 다른 공동체 회원국에 광범위한 판매망을 갖고 있는 영국 마군업자 Gambelli씨와 137명의 다른 사람들은 Stanley사와 협력하여 사행행위에관한법률을 위반하여 도박집단을 모집하고 도박과 관련한 정보 처리를 위한 센터를 이탈리아에 설립, 운영한 죄로 이탈리아에서 형사소추된 데 따라, 이탈리아의 관련법이 유럽공동체법에 위반되는지 여부에 대한 선결적 판단을 이탈리아 법원(Tribunale di Ascoli Piceno)이 유럽사법법원에 요청한 사건이다. 이탈리아의 공공안전법(Royal Decree No 773, 1931. 6. 26) 제88조는 경마, 경정, 구기 기타 내기가 행사의 수행을 위해 필수적인 경우를 제외하고는 내기도박이 허락되지 않음을 규정하였다. 재정법 제388호(Finance Law No 388, 2000. 12. 23)는 법률이나 관계부처에 의해 허락되고 인가장을 보유한 경우에만 도박장을 개설할 수 있도록 되어있다. 나아가 사행행위에관한 법률(법률 제401/89호) 제4호 이하는 온라인과 오프라인에서의 도박개장행위를 처

36) EC조약 제45조제1항은 기업설립의 자유에 관한 규정이 회원국의 공적 업무 수행에 해당하는 활동에는 적용되지 않는다고 규정하고 있다. EC조약 제46조제1항은 기업설립의 자유에 관한 공동체 규정이 공공정책, 공공안전 혹은 공공의 건강을 위하여 외국인에 대하여 취하는 특별한 조치에 관한 법령 및 행정조치의 적용에 영향을 주지 않는다고 규정하고 있다. 이하 원문.

Article 45

The provisions of this chapter shall not apply, so far as any given Member State is concerned, to activities which in that State are connected, even occasionally, with the exercise of official authority.

Article 46

1. The provisions of this chapter and measures taken in pursuance thereof shall not prejudice the applicability of provisions laid down by law, regulation or administrative action providing for special treatment for foreign nationals on grounds of public policy, public security or public health.

37) Case C-243/01(Gambelli and Others) [2003] ECR I-13031

38) Joined Cases C-338/04(Placanica), C-359/04(Palazzese) and C-360/04(Sorricchio), Judgment of the European Court of Justice(Grand Chamber) of March 2007, 미공간.

별하고 있다.<sup>39)</sup> 영국 마권업자인 Stanley International Betting Ltd(이하 Stanley)는 인터넷을 통하여 다른 공동체 회원국에 광범위한 판매망을 갖고 있었다. Gambelli씨와 137명의 다른 사람들은 Stanley사와 협력하여 사행행위에 관한 법률을 위반하여 도박 집단을 모집하고 도박과 관련한 정보 처리를 위한 센터를 이탈리아에 설립, 운영한 죄로 이탈리아에서 형사소추되었다. 이탈리아 법원(Tribunale di Ascoli Piceno)은 이탈리아의 관련법이 유럽공동체법에 위반되는지 여부에 대한 선결적 판단을 유럽사법법원에 요청하였다. 문제된 행위는 다음과 같이 수행되었다. 내기를 거는 사람이 그 도박의 이탈리아 대리점에 얼마를 걸지를 고지한다. 대리점은 인터넷으로 마권업자에게 이 정보를 전달한다. 마권업자는 역시 인터넷을 통해 실시간으로 접수를 확인한다. 이 접수확인인 이탈리아 대리점을 통하여 고객에게 통지된다. 고객은 대

#### 39) 제4조

1. 국가나 국가로부터 인가를 받은 법인에게 유보된 복권, 내기, 도박장을 무단으로 개설하는데 참가하는 자는 6월 이상 3년 이하의 징역에 처한다. 이탈리아올림픽위원회 혹은 마사회가 주최 혹은 주관하는 운동경기와 관련하여 내기, 도박장을 개설하는 자도 동일한 벌칙에 처한다. 사람 혹은 동물간의 경기 및 기예와 공개적으로 도박장 개설에 참여하는 자는 3월 이상 1년 이하의 징역 그리고 1백만 리라 이상의 벌금에 처한다.
2. 전항의 죄의 공범은 아니나 전항이 규정하는 바와 같은 사행성의 경기 또는 도박 등을 광고하는 자는 3월 이하의 징역 그리고 10만 리라 이상 1백만 리라 이하의 벌금에 처한다.
3. 전1항의 공범이 아니면서 그 항에 규정된 사행성의 경기 또는 도박 등에 참여한 자는 3월 이하의 징역 또는 10만 리라 이상 1백만 리라 이하의 벌금에 처한다.(이하 생략)

#### 제4조의a

본조에 규정된 벌칙은 이탈리아에서 공공안전법 제88조에 규정된 특허나 인가 없이 이탈리아나 외국에서 개설되는 모든 종류의 내기를 접수 또는 수집하거나, 전화 혹은 데이터전을 포함한 제반 수단에 의하여 접수 또는 수집하는 데에 기여하는 자에게 적용된다.

#### 제4조의b

...본조에 규정된 벌칙은 허가 없이 전화나 데이터전으로 복권, 도박, 내기를 등록하거나 수집하는 자에게 적용된다.

리점에 거는 돈을 지불하고 그 금액은 외국에 개설된 마권업자의 특별계좌로 이체된다. Stanley는 리버풀시의 “내기, 게임, 복권조례”(Betting, Gaming and Lotteries Act)에 의거 설립되었으며, 영국 국내와 국외에서 영업을 수행하는 것으로 인가받았다. Stanley는 납세의무와 같은 영국법령상의 의무를 지면서 합법적인 범위에서 각종 스포츠 관련 내기, 도박을 개장하였다. 개인고객은 인터넷, 전화, 팩스로 이 도박에 참가할 수 있다. 원소송 피고들은 데이터전송사업을 하는 것으로 이탈리아 정부에서 사업허가를 받았다. 예비심 판사는 데이터전송센터에 대한 가압류, 수색영장을 발부하였다. Stanley의 이사인 Garrisi씨는 구속되었다. 피고는 본안소송에서 가압류에 대한 영장실질심사를 청구하였다. 원소송의 법원은 앞서 제시한 사행행위에 관한 법률 제4호 이하의 입법준비자료를 살펴보면 본 조항들이 영세 스포츠 복표판매점을 보호하기 위한 것이지 공동체법상 기업설립의 자유, 서비스 제공의 자유 그리고 헌법상 사경제활동보호원칙에 대한 제한을 정당화할만한 공공정책적 고려가 존재하지 않았다고 보았다. 또한 동 조항 개정 전에는 내기나 복권을 위한 네트워크 구축에 투자하는 것이 금지되지 않았음을 주목했다. 원소송법원은 또한 이탈리아 정부가 조세수입을 목적으로 국내에서는 사행업을 대폭 확대하면서 다른 한편에서는 비이탈리아 기업이 스포츠 행사에 대한 내기를 받는 것을 엄격히 금지하는 이중적인 태도를 주시했다. 따라서 동 법원은 당해 법규가 범위반에 대하여 엄한 형사처벌을 규정한 것이라던가 보호되는 회원국의 정책적 이익과 희생되는 공동체에서의 자유원칙간의 중요도상의 불균형을 고려하건대 비례성(proportionality)의 원칙에 반하는 것이 아닌지에 관한 선결적 판정을 유럽사법법원에 부탁했다. 이에 대한 ECJ의 판결은 관계 당국의 인허가 없이 사행성 내기, 특히 스포츠경기에 대한 내기를 수집, 인수, 예약, 전달하는 행위를 금지하고 그 위반에 대해 형사처벌하는 회원국 법률은 EC조약 제43조와 제49조의 상업적 주재의 자유와 서비스 제공의 자유에 대한 제약에 해당한다. 구체적 시행규칙을 고려하여 그 법률이 실제로 이를 정당화할 수 있는 목적에 기여하는지, 그리고 부과되는 제약이 목적에 비추어 비례성을 잃은 것은 아닌지 결정하는 것은 회원국 법원의 몫이다.<sup>40)</sup>

Placanica사건은 Gambelli사건에서와 같이 이탈리아인들이 관계 부처가 발급하는 영업허가와 경찰의 승인 없이 영국 도박기업 Stanley의 현지운영자로서 온라인 도박 서비스를 제공한 죄로 형사기소된 사건이다. 이탈리아에서 도박업을 영위하기 위해서는 허가를 받아야 한다. 경마 복표판매와 경마외 스포츠 복표판매에 각각 천개로 허가점 총수가 제한되어 있다. 이러한 총량제한은 사행행위의 기회를 감소한다는 목적과 범죄연루가능성을 없앤다는 목적으로 정당화된다. 이탈리아의 도박업 입찰 절차는 주주의 개인식별이 허용되지 않는 회사를 입찰참가 대상에서 제외시킴으로써 유력한 상장업체들을 배제하고 있다. 이 입찰기준이 국적을 불문하고 적용되고 하더라도 결과적으로 그 기준 때문에 외국기업이 사업허가를 받지 못하도록 되어있다면 이는 상업적 주재의 자유를 제약한다고 하겠다. 또한 이 포괄적 배제는 필요에 대한 비례를 초과하고 있다. 범죄연루가능성을 차단하기 위하여 주주의 개인식별이 허용되지 않는 회사에 사업허가 자체를 내주지 않는 것 보다는 덜 제한적인 회계검사, 영업감사, 간접적인 대주주 정보획득 등이 대안이 될 수 있을 것이다. 범죄연루가능성을 막기 위해 경찰의 사전승인과 감독을 받도록 하는 것은 적합한 조치이다. 하지만 경찰승인을 받기 위해서는 사전에 사업허가를 갖고 있어야만 한 관계로 원 사건 피고들은 경찰승인을 득할 수 없었다. 따라서 사업허가제의 결함에 의해 경찰승인제가 오염되었다고 할 것이며 오염된 제도를 근거로 위반에 대한 책임을 물을 수 없다.<sup>41)</sup> 원소송 피고들이 사업허가와 경찰승인 없이 도박개장을 하였다는 이유로 이들을 형사처벌하는 것은 위와 같이 사업허가와 경찰승인 절차에 원인 무효 사유가 있었으므로 EC조약 제43조와 제49조에 의해 금지된다.<sup>42)</sup> Gambelli 판결에 대한 회원국 법원의 엇갈린 해석이 있따르자 ECJ는 관련 EC법의 해석에 통일성을 부여하기 위하여 이례적으로 구체적으로 원소송에서 이탈리아의 조치가 EC법상 상업상 주재 및 서비스 제공의 자유 원칙에 위반됨을 분명히 하고 있다. 이탈리아대

---

40) 판결문 para. 76.

41) 판결문 paras. 65~67.

42) 판결문 paras. 68~71.

법원의 해석이 아니라 독일헌법재판소의 판결이 EC법의 바른 해석이라고 판정한 것이다. ECJ가 제시한 온라인 도박 규제의 공동체법 합치 요건은 다음과 같이 정리될 수 있다.

- 도박개장에 사업허가와 경찰허가를 요구하는 것은 상업적 주재 및 서비스 제공의 자유에 대한 제한에 해당하고, 중요한 공익목적에 충실하고, 비례성의 원칙을 준수하는 제약만이 정당화될 수 있다.
- 형식상 내외국인을 평등하게 다루는 규제라고 할지라도 실질적 차별을 초래하는 허가조건은 상업적 주재 및 서비스제공의 자유 원칙에 반한다.
- 원인무효 사유가 있는 영업허가 요건을 위반하였다는 이유로 형사벌을 가하는 것은 상업적 주재 및 서비스제공의 자유 원칙에 반한다.

이 과정에서 ECJ는 비례성의 원칙에 합치하는 규제의 요건으로 합목적성(규제의 목적적합성을 인정할 수 있는 일관된 규제 틀을 유지할 것), 비례성(규제수단이 목적달성을 위한 필요에 비례할 것), 내외국인의 균등대우, 공동체법 효력유지의 원칙 등을 적용하였다.

### 제 3 절 영 국

영국에서는 카지노를 완전히 금지하고 있었던 것은 아니지만, 명확한 기준 하에 허가를 받아야 하였다. 그러나, 도박 규제 완화 움직임이 일어나면서 2005년 4월 7일에 ‘2005년 도박법(Gambling Act 2005(c.19))’을 성립하였다.

이 법률은 국영복권 및 Spread betting이라는 내기행위를 제외한 모든 도박을 통괄해 허가를 주는 권한을 갖는 도박위원회의 설치, 인터넷 등을 통한 온라인 도박 규제, 지역카지노 설치 및 영업 규정 등을 내용으로, 도박산업의 전반적인 규제 완화를 추진해 나가는 것이다.

이 배경에는 ① 도박에 대한 사회의 태도가 변화되어서 이것을 즐기는 인구가 증가하고 있다는 것, ② 도박업이 산업으로서 무시할 수 없는 존재가 된 것, ③ 그리



고 국제적인 도박기업이 정부에 압력을 가해 오고 있는 것 등을 들 수 있다.

#### 1. 2005년 도박법(Gambling Act 2005(c.19))

##### 가. 2005년 도박법 이전 상황

2005년 도박법 성립 이전의 영국 도박업계의 규제는 1960년대에 성립한 일련의 입법에 기반한 것이고, 그 이전은 카지노나 빙고도 허가되지 않았다.

‘1960년 베팅, 게임, 복권법(Betting, Gaming and Lotteries Act 1960(c. 60))’은 도박의 자유화와 동시에 그 상업적 착취의 저지를 목적으로 한 법률이다. 동법은 도박요금 및 내기금액 등을 징수하는 것을 금지하고 기회가 평등하지 않은 게임에 대해서는 기회가 평등하게 주어지도록 조정하는 기회평등 의무화 등의 규정을 마련하고 있었다. 그러나, 설비이용에 대한 과금은 허용되었고, 회원제가 아닌 클럽에도 도박이 허가되었다. 이로 인하여 1960년대 중반에는 100개 내외의 카지노 업소가 개점하였으며, 범죄자의 출입도 현저히 증가하였다.

이후, ‘1968년 게임법(Gaming Act 1968(c. 65))’이 만들어졌다. 이 법률은 1960년 법에 기인해 자유화된 도박에 다시 강한 규제를 부과하는 것이다. 도박 및 도박 게임기(gaming machine)의 제공 등 도박산업과 관계되는 일정한 업무수행을 위해서는 엄격한 심사를 받고 허가를 얻는 것을 의무화하였다. 이들 규정은 도박시설의 수를 제한하고 도박업계에서 범죄적 요소를 배제하는 것을 목적으로 한 것으로, ‘(도박은) 바람직한 오락이 아니며, 비합법화해 지하에 잠입되는 것은 피하고 싶다. 허가는 하지만, 엄격하게 규제함으로써 일반적인 오락산업과 같이 확대·발전하는 것은 지지한다’라는 영국 사회와 의회의 사고방식을 반영하고 있다.

1968년 게임법에서는 동법에 기인하여 설치된 게임이사회(Gaming Board)가 도박 게임기(Gaming machine), 카지노(Casino), 빙고(Bingo), 내기행위(Betting), 온라인 도박(Remote gambling) 등의 도박을 영업인가와 함께 그 활동을 감시하는 역할을 담당하였다.

#### 나. 2005년 도박법 성립 관련 논의

도박을 둘러싼 환경의 변화를 감안해 내무성은 1999년 12월 8일에 독립된 도박조사단(Gambling Review Body)을 설치하였다. 그 후 도박에 관한 권한을 내무성으로부터 이관받은 문화·미디어·스포츠성에서는 2002년 3월에 ‘성공을 위한 안전한 내기’<sup>43)</sup>라는 백서를 통하여 사회의 반응을 고려한 도박 규제 완화의 방침을 내놓았다.

이를 기반으로 2003년 7월 15일에 의회 합의로 도박법안초안합동위원회(Joint Committee on the Draft Gambling Bill)가 설치되었고 다음해인 2004년 4월 7일에 보고서가 발표되었다. 그리고 2004년 10월 18일에 도박법안이 하원에 제출되었고 2005년 4월 7일에 통과되었다.

정부가 도박법을 도입한 가장 큰 이유는 경제 효과이다. 도박법 초안에 첨부되었던 규제영향 평가에는 이와 관련한 명확한 수치가 없지만, 헨리센터 조사 보고서는 연간 4억 달러(약 3,080억원)의 세액 증수를 산정하고 있다. 더욱이 게임행위규제완화에관한업계그룹(Cross-Industry Group on gaming deregulation)이 PION Economics에 작성시킨 보고서는 연간 30억 달러(약 23,100억원)의 세액증수와 10만명의 고용 창출을 예상할 수 있다고 전망하였다. 정부가 법률로 의도한 것도 카지노 시장 개방을 통하여 고액의 자본투자가 유입될 것으로 기대한 것이다.

#### 다. 2005년 도박법(Gambling Act 2005(c.19)) 주요 내용

2005년 도박법에서 도박허가의 목적은 도박과 관련하여 범죄 및 질서 문란이라는 관계성을 끊고 형평성 및 공개성을 향상시켜서 미성년자 혹은 약자가 착취당하는 것을 저지하는 것이다. 그리고 인터넷, 전화, 텔레비전, 라디오 등 통신수단에 의해서 행해지는 도박을 온라인 도박으로서 규정하였다.

또한, 도박위원회(Gambling Commission)를 신설하여 기존의 규제기관인 게임이사

43) Department for Culture, Media and Sport and Gambling Review Body, A Safe Bet for Success-modernising Britain's gambling laws, 2002. ([http://www.culture.gov.uk/global/publications/archive\\_2002/safe\\_bet\\_for\\_success.htm?properties=archive%5F2002%2C%2Fgambling%5Fand%5Ffracing%2FQuickLinks%2Fpublications%2Fdefault%2C&month=](http://www.culture.gov.uk/global/publications/archive_2002/safe_bet_for_success.htm?properties=archive%5F2002%2C%2Fgambling%5Fand%5Ffracing%2FQuickLinks%2Fpublications%2Fdefault%2C&month=))

회의 기능을 이관하였다. 도박위원회는 게임이사회가 관할하고 있었던 도박 게임기, 카지노, 카지노 및 (국영복권을 제외한)복권 등과 함께 내기행위 및 온라인 도박을 규제 대상으로 하며, 불법도박의 조사·제소 등 게임이사회에서는 없었던 권한까지 가지게 되었다.

더불어서 지방자치단체를 도박에 관한 허가당국(licensing authority)으로 규정하였다. 구체적으로 잉글랜드는 도지역의회 또는 그에 상응하는 자치체 의회, 웨일즈는 웨일즈 주의회, 스코틀랜드는 스코틀랜드 주의회에 속한 허가이사회의 허가위원회가 이에 상응한다.

도박규제의 틀은 도박업을 운영하는 것에 대한 영업허가(operating licence), 도박업 종업원에 대한 개인허가(personal licence), 도박시설 이용에 대한 시설허가(premise licence) 등 3종류로 나누어 운영하며, 영업허가 및 개인허가는 도박위원회가 관할하고 시설허가는 허가당국이 관할하도록 하였다.

대법관은 도박심판소(Gambling Appeals Tribunal)를 구성해, 도박위원회의 판단에 대한 이의신청을 처리한다. 이의신청의 대상이 되는 것은 도박위원회가 관할하는 영업허가 및 개인허가의 부여, 허가에 부수하는 조건, 허가 취소 등에 관한 판단이고 도박심판소는 위원회의 판단에 수정을 가하는 권한을 가진다.

## 2. 온라인 도박 규제의 사회적 환경

영국은 자국의 온라인 도박 규제 계획을 발표하면서, 미국의 불법인터넷도박금지법( UIGEA)에 대해서는 반대하는 입장을 취했지만, 리처드 카본(Richard Carborn) 스포츠부 장관은 도박을 불법으로 규정하는 국가(예: 미국)에서 자국의 온라인 도박 경영인이 온라인 도박사이트를 운영할 경우 그들을 보호하지는 않을 것이라고 표명하였다. 또한 테사 조웰(Tessa Jowell) 문화부 장관은 미국의 온라인 도박 금지에 대한 반대와 더불어, 이 업계가 범죄화될 가능성에 우려를 표명하였다. 즉, 온라인 도박 금지는 오히려 비밀리에 음지에서 자행될 수 있으며, 이는 1920년대 미국의 금주법과 동일한 결과를 이끌어 낼 수 있음을 경고하였다.

그리고 2004년 7월27일 발표된 한 보고서에 따르면, 어린이자선단체(NCH), Gam Care, Citizen Card는 37개의 도박사이트들 중 7개만이 16세 미성년자의 등록을 저지했다고 발표했다. 런던의 미성년자들은 시험 테스트에서 나이를 속이고 도박 사이트에 등록할 수 있었다. 이에 대해 어린이 자선단체(NCH), Gam Care, Citizen Card는 ① 영국의 모든 온라인 도박사이트는 미성년자들이 등록할 수 없도록 효과적인 연령 검증시스템 설치, ② 정부는 가능한 한 신속히 어린이들을 도박에서 보호하기 위한 법안 마련, ③ 은행과 신용카드사는 도박으로부터 미성년자를 보호할 책임 등의 요구사항을 제안하였다.

## 제 4 절 독일과 기타 유럽국가

### 1. 독 일

2002년 10월 28일 18시에 독일에서는 온라인 카지노가 처음으로 영업을 개시하였다. 이는 Hamburg시의 “카지노 Hamburg”사가 시의 허가를 얻어 인터넷 상에 개설한 것으로, 1998년경부터 준비하기 시작하여 겨우 개설된 것이다.

사실, 독일에서는 형법상 도박이 금지되고 있다. 형법 제284조는 관청의 허가를 받지 않고 도박 개최, 유지, 이를 위한 설비 준비 등을 한 자(者)를 동법 제284a조에 의거하여 징역형 또는 벌금형에 처하고 있다.

중앙 집권제인 나치체제가 붕괴한 제2차 세계대전 후, 서독에서는 연방제가 부활되어서 카지노 관련법령을 연방법으로서 존속시킬지, 아니면 주법으로서 존속시킬지에 대한 논의가 많았으나, 최종적으로는 1970년 3월 18일에 연방헌법재판소의 판결에 의해서 주법이 되었다.

연방헌법재판소에서 카지노를 허가하는 이유는 국가(혹은 주)의 엄격한 감시·감독을 통해서 ① 인간의 자연스러운 사행심이 불법적으로 착취되는 것으로부터 보호하며, ② 카지노 경영으로 발생하는 수익이 개인의 주머니로 들어가서는 안 되고

공익목적을 위해서 사용하도록 한다는 것이다.

본래 금지해야 하는 위험한 카지노를 국가의 통제 하에서 허용함으로써 수익은 공익을 위해서 사용한다는 자세를 현재까지 일관하고 있다. 또한, 1933년 법률에서 외국인 비율을 카지노 허가의 조건으로 하고 있었듯이 카지노를 유력한 관광자원의 하나로 보는 시점도 현재 시점에서도 역시 변하고 있지 않다.

현재 형법 상 관청의 허가를 통해 허용되는 도박으로는 ① 게임기기를 업으로 설치하는 경우와 그 외의 이득의 가능성이 있는 게임의 개최 및 게임장의 경영, ② 카지노, ③ 경마이다.

이 가운데, ① 게임기기에 대해서는 연방법인 영업업(Gewerbeordnung) 제33c조에서 제33g조까지, 그리고 제33i조에서 설치 등의 허가에 대해서 책정하고 있지만, ②의 카지노에 대해서는 제33h조 제1항에서 동법의 대상에서 제외라고 명기되어 있다. 즉 연방법은 카지노에 관해서는 규정하지 않고 주법에 위임하고 있다.

현재 독일의 16개주 가운데, 1933년 법률을 계승하고 있는 Saarland 주를 제외한 15개주가 1970년대 이후에 각각 카지노법을 새로 확정하고 있다. 각 주의 카지노법은 설치허가의 요건, 주에 의한 감독, 카지노세금, 종업원 칩 취급과 칩 과세 등에 대해서 책정하고 있다. 허가권한을 가진 것은 통상적으로 주의 내무성이지만, 재무성이 하고 있는 주도 있다. 허가는 유효기간을 설정하고 있는 주가 많다. 예를 들어 Niedersachsen 주는 최장 10년, Hamburg시는 최장 15년으로 하고 있다. 카지노 세금은 매우 고율로 통상적으로 총 게임수익(Brutto-Spielertrag)의 80% 이다. 총 게임수익의 액수에 따라서 세율단계를 마련하고 있는 주도 있다. 2000년의 독일의 카지노의 총 게임 수익은 19억 독일마르크이다. 1999년에 카지노가 주에 문 세금의 총액은 14억 독일마르크이다. 그리고 1970년에 13군데이었던 카지노가 2001년의 시점에는 66군데에 달하고 있다. 카지노의 형태로서는 주가 직접 설치하는 것(Bayer주), 주가 100% 출자하는 회사가 운영하는 것(Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein 등 9개주), 민영(Baden-Württemberg, Hessen 등 6개주)이 있다.

카지노를 둘러싼 최근의 핫이슈인 온라인 카지노에 대해서 Hamburg 시에서는 찬

반의 격론이 심하였다. 찬성파는 이미 인터넷 상에는 독일 이외의 국가에 개설되어서 단속이 어려운 온라인 카지노 사이트가 약 2,000여개 있으며 최근 게임의 공정한 운영에 대해서 국가에 의한 감독을 전혀 받지 않는 사이트도 다수 있어서 사이트 증가를 완전히 막을 수 있는 적절한 방안이 없기 때문에, 오히려 법률 기반의 통제와 감독으로 안전하고 공정한 온라인 카지노 운영을 활성화하여야 한다고 주장하였다. 반대파는 자택에서도 내기에 참가할 수 있는 온라인 카지노는 참가자에게 자기통제가 불가능하게 하며 무절제한 신용카드의 사용을 조장함으로써 도박 중독자를 양산시킬 가능성이 매우 높다고 경고하였다.

결론적으로 독일 정부는 최종적으로 주 카지노법을 개정하지 않은 채로 새로운 법규 명령(2002년 6월 7일 공포)을 발하고 온라인 카지노를 허가하였다.

Hamburg 시의 법령은 온라인 카지노에 대해서 도박을 크게임(das Große Spiel)과 작은게임(das Kleine Spiel)으로 분류하고 크게임으로는 룰렛, 바카라와 온라인 룰렛을 들었다(제1조 제2항 제1호). 그리고 온라인 룰렛은 게임장에서 이루어지며, 전자적 방법으로 인터넷에서 제공한다(제1조 제3항). 게임금지의 대상은 18세 미만의 청소년, 수입·자산상황이 게임에 참가하기 적당하지 않은 사람이지만, 온라인 룰렛에 대해서는 더욱이 Hamburg에 체류하고 있지 않은 독일인도 금지의 대상으로 한다(제4조). 도박자금은 게임시작 전에 각 계좌에 입금되어 있지 않으면 안 되고, 내기는 입금이 완료되고 시스템에서 확인되면 성립한다(제3조 제1항). 게임에 참가하기 위해서는 사진이 첨부된 신분증명서를 복사하여 붙이고 직접 서명한 신고서류를 카지노 회사에 송부하여야만 한다. 카지노 회사는 이 서류를 전자적 방식으로 정비해 둔다(제5조 제2항).

Hamburg시와는 달리, Niedersachsen주와 Hessen주는 주의 카지노법을 개정하고 온라인 카지노 개설의 길을 열었다. Niedersachsen주 카지노법 제9조는 주 내무성에게 주 재무성과 협의한 후에 법규 명령을 발할 권한을 주었으며, 법규 명령이 포함해야 하는 내용을 열거하고 있다. 여기에 인터넷 상에서 게임을 제공할 때에 충족해야 할 특별 조건을 더하였다. Hessen주 개정에서는 주 카지노법 제2조 제1항에 카지노의

허가를 인터넷 상의 카지노에도 줄 수 있다는 문장을 추가하였다. 그리고 인터넷 상에서 제공할 수 있는 게임의 종류, 참가조건 등은 카지노의 허가에서 정한다는 내용도 또한 추가하였다.

## 2. 유 럽

도박에 관한 유럽의 법은 혼동되고 모순적인 부분이 있다. 유럽위원회(Europe Commission)는 모순적이지 않는 새로운 정책을 고안하려고 애쓰고 있지만, 상반되는 요인으로 고심하고 있다. 유럽은 시장이 개방되기를 바라지만, 한편으로는 지나치게 도박을 장려하는 것은 원치 않는다. 게임은 유럽 전역에서 인기를 누리고 있으며, 특히 인터넷과 텔레비전을 통한 새로운 게임 서비스가 급속도로 성장하고 있다. 유럽위원회의 한 보고서에 따르면, 미국과 비교했을 때(0.69%), 2003년 EU국들이 도박에 사용한 비용이 유럽 GDP의 0.52%에 달했다.

2007년 2월 이탈리아는 684개의 도박 내기 사이트의 접속을 불시에 봉쇄하였다. 이는 로마조약(국가간 서비스)의 49항과 더불어 EU통신협정에도 위반하는 것이다.

EU 국가 중 허가된 도박으로 엄청난 돈을 번 Malta는 이탈리아와 프랑스와 갈등 관계에 놓여 있다. 작년 프랑스의 경마 베팅 독점 운영자(PMU)는 Malta에서 경마 내기를 제공하는 Zeturf를 고소하였다. 그러나 Zeturf는 여전히 운영되고 있다. 2003년 유럽사법재판소는 내기는 국가의 독점적인 운영을 통해서만 가능하다는 판결을 내렸지만, 프랑스도 이탈리아도 이러한 규칙을 모두 준수하지는 않고 있다.

## 제5절 중 국

중국에서도 현행 법률의 결점 때문에 온라인 도박에 명확한 한계를 내리기가 어려운 실정이고, 당국의 2006년 공식통계에 따르면 중국 경찰은 지난해 34만7,000건의 도박사이트를 적발해 이에 연루된 100만여 명을 입건하고 미화로 4억불이 넘는

돈을 회수하였다.

이에 중국 정부는 최대한 빨리 온라인 도박에 관한 법률, 사업경영에 대한 규범을 제정하고 가상화폐의 매매, 인터넷 화폐와 가상화폐가치를 연계시키는 것을 금지하려고 한다.

중국인터넷감독기관인 정보산업부는 국외 도박장에서 인터넷을 이용하여 중국인을 유인, 도박에 참여하게 하는 위법범죄활동을 강력히 억제하고, 국경 외 도박사이트가 국경 내에 사이트를 설립한 지점에 대해 전신감독부문과 관련전신운영기업은 법률에 의해 폐쇄시키며, 전문적으로 국경 외 도박장과 그 경영인에게 제공한 전신 서비스와 관련 시설을 확실히 이용하지 못하도록 하고 있다. 또한 전신운영기업에 게 고의로 도박사이트를 개설해주거나 도박사이트를 확실히 알고 있으면서도 서비스를 제공한 경우에는 그 경영자격도 취소시키고 있다.

### 1. 온라인 도박 관련 법률

최근 중국에서도 인터넷 게임을 이용하여 진짜 도박이나 변형된 형태의 도박을 하고 있다. 어떤 사이트들은 도박 상황을 만들어 게임자가 가상의 화폐로 도박에 참여하게 하고 있다. 이러한 행위는 국가법률(치안관리처벌조례, 형법)과 인터넷정보 서비스관리법과 출판관리조례 등의 규정을 통해 금지하고 있다.

2005년 중화인민공화국 최고인민법원의 최고인민 검찰원은 도박형사사건을 처리하는 구체적인 법률의 적용문제에 대해 아래와 같이 해석하고 있다.

〈1조〉 아래와 같은 영리를 목적으로 하는 행위는 형법 제 303조 규정의 ‘사람들을 모아서 도박을 함’에 해당한다.

- 1) 3인 이상을 모아 도박을 하고, 부당하게 취한 이익이 5,000위안 이상일 경우
- 2) 3인 이상을 모아 도박을 하고, 도박금액의 합계가 50,000위안 이상일 경우
- 3) 3인 이상을 모아 도박을 하고, 참여한 사람이 20명 이상일 경우
- 4) 중화인민공화국 국민 10명 이상을 조직하여 국외로 나가 도박을 하게하



고, 수수료와 소개비를 챙기는 경우

- 〈2조〉 영리를 목적으로 온라인상에 도박사이트를 만들거나 도박사이트에서 대리 역할을 하는 것, 베팅을 접수하는 것은 형법 303조 규정의 ‘도박장을 개설한다’에 해당한다.
- 〈3조〉 중화인민공화국 국민은 중국 영역 외 주변지역에서 사람을 모아 도박을 하고, 도박장을 개설하고 이로 인해 중화인민공화국 국민을 주요 고객으로 하는 것은 도박죄가 성립되며 형법규정에 따라 형사책임을 추궁할 수 있다.
- 〈4조〉 타인이 도박범죄활동을 하는 것을 명백히 알고서도 도박자금, 온라인 사이트, 통신, 비용결산 등 직접적인 도움을 제공하는 것은 도박죄에 공범죄로 처리된다.
- 〈5조〉 도박범죄 중, 아래 상황 중 하나에 해당할 경우 형법 제303조의 규정에 의거하여 무겁게 처벌한다.
- 1) 국가공무원신분일 경우
  - 2) 국가공무원이 국외로 나가 도박을 한 경우
  - 3) 청소년들을 모아 도박을 하게 하거나 도박장을 개설하여 청소년들을 도박에 참여하게 한 경우
- 〈6조〉 국가의 승인을 받지 않고 멋대로 복권을 발행, 판매하는 것은 범죄에 해당하고, 형법 225조 제 4항 규정에 따라 불법 경영죄로 처벌받는다.
- 〈7조〉 도박을 통해 혹은 국가공무원의 도박을 위해 자금을 제공하는 것은 뇌물을 주고, 받는 행위로서 범죄에 해당하고 형법의 뇌물범죄에 관한 규정에 따라 처벌받는다.
- 〈8조〉 도박범죄에서 베팅을 할 때 사용한 물건, 바뀌서 베팅용으로 이용한 물건과 도박으로 획득한 물건은 모두 도박자금에 해당한다. 온라인 도박 범죄의 경우, 도박금액은 인터넷에서 베팅하거나 획득한 점수가 실제 금액으로 환산되는 액수로 계산되어진다.
- 도박자금은 법에 의해 추징당한다. 도박도구, 도박으로 얻는 불법소득 및

도박 범죄인들이 소유한 전문적으로 도박에 사용되는 자금, 교통도구, 통신 도구 등은 모두 법에 의해 몰수된다.

〈9조〉 영리를 목적으로 하지 않고 소량의 재물을 건 이기고 지는 오락활동을 할 때, 오락장소를 제공하고 정상적인 장소와 서비스 비용을 받는 경영행위 등은 도박으로 처벌받지 아니한다.

또한 중국은 2006년 6월 29일, 제 10회 전국인민대표회의 상무위원회 제 22차 회의는 ‘중화인민공화국 형법 수정안(6)’을 통과시키고 실시를 공식 발표하여 원래 규정에서 도박장 개설죄의 최고 형량을 3년에서 10년으로 강화하였다.

또한 중국 당국은 온라인 도박의 핵심세력을 확실히 조사하여 처리하기 위해公安기관은 혐의자를 감금할 수 있게 하였고, 도박자금의 결제루트를 조사할 수 있고, 인터넷 전자거래내역 확보 등을 위해 전화통신국, 은행감독회 등 각 기관들이 연합하여 국경 밖의 온라인 도박사이트를 원천봉쇄하고 자금의 유입을 막을 수 있게 온라인 도박의 감시와 통제를 강화하였다. 또한 각 지역의 통신관리국은 기술력을 충분히 활용하여 사이트관리 시스템을 더욱 강화시키고, 각 성 통신관리국과 인터넷 사이트 내용을 관리 및 심사, 허가하는 부문들과 공유하는 전자업무협업체제를 구축해 나가고 있다.

## 2. 온라인 도박 규제의 사회적 환경

도박은 1949년 중화인민공화국이 들어서면서 중국 본토에서 전면 금지됐다.

온라인 도박은 세계적으로 활성화된 지 5년이 지난 2000년부터 중국으로 침투하기 시작되었다. 온라인 도박이 가장 먼저 출현한 것은 중국 내에서 경제와 인터넷이 모두 비교적 발달한 성(省)과 시(市)들이었다. 이 지역들은 민영경제와 개체경제가 비교적 발달하였고, 그 구성원 중에 개인 PC를 가지고 있고 또한 항상 인터넷을 사용할 수 있는 사람들로 국외 온라인 도박회사들의 대리(代理)와 회원들을 유혹하는 광고를 통해 처음 온라인 도박을 접하게 된다. 온라인 도박 중 가장 흔한 형태가 바로 축구도박이다. 축구팬들이 경기관람의 스타일을 증가시키고 경제적인 이익을 추구

하려는 두 가지 목적으로 축구경기에 온라인 도박을 하기 시작한 것이다.

중국의 온라인 도박자들은 꾸준히 증가하여, 현재 중국의 인터넷 이용자 수가 이미 세계 2위에 올라섰고, 몇몇 국외 도박회사들이 중국의 이 거대한 시장을 공략하여 수단방법을 가리지 않고 온라인 도박으로 사람들을 유혹했다. 유관부분의 통계에 따르면 중국의 온라인 도박을 하고 있는 사람들의 증가 속도가 온라인 구매(전자상거래)의 2배라고 한다.

2006년 공안부 통계에 따르면 매년 중국에서 다양한 루트를 통해 국외로 유실되어 가는 도박의 금액이 이미 인민폐 1,000억 위안을 넘어섰다. 북경대 중국공익 복권사업연구소 조사결과, 중국에서 매년 도박으로 국외로 빠져나가는 도박자금이 2003년 전국 일반 복권, 체육복권 발행 총액의 15배에 달하며, 이는 2004년 전국 여행업계 총수입과 비슷한 수준으로 6,000억 위안을 초과하는 것이다.

중국의 온라인 도박사이트를 살펴보면, 국외 온라인 도박사이트가 중국 내에 도박을 조직한 경우가 129개, 중국 내 사이트를 만든 경우가 787개이다. 국외 도박사이트는 주로 중국, 대만, 홍콩, 미국, 그리고 동남아시아에 만들어지고 있다.

이러한 온라인 도박은 급속히 중국 전역으로 확대되었으며, 지역별로 살펴보면 북경, 상해, 강소, 절강, 복건, 광둥, 광서, 사천, 중경등과 같은 경제와 인터넷이 비교적 발달된 지역에 집중되어 있고, 특히 성(省)과 시(市)의 경제가 발달된 대(大), 중(中)급 도시의 경우가 특히 심각하다. 도박에 참여하는 인원 구성을 보면, 사회각계 인사들이 모두 포함되어 있다. 특히 국유기업회사의 책임자, 민영기업의 책임자, 개인경영인이 주가 되고, 당정지도간부, 국가공직인원, 학생들도 일정 비율을 차지하고 있다.

## 제6절 일본

일본에서는 온라인 카지노 등 온라인 도박에 관해 확실히 규정된 법안은 없고 판례도 아직은 없다. 다만, 형법 185조(단순도박죄)와 186조1항(상습도박죄)이 적용가

능한지 검토되고 있다. 우선 도박죄에는 국외범 처형 규정이 없으므로(형법 2조, 3조), 국외의 온라인 도박사이트와 국외의 서버가 그 나라의 영업허가를 받았는지의 여부에 관계없이 일본의 형법에 따라 처벌할 수 없는 것은 물론, 일본인이 국외의 온라인 도박사이트에서 도박행위를 하거나 국외에서 컴퓨터를 조작하여 온라인 카지노에 참가하는 것도 형법에 따라 처벌할 수 없다.

또한, 일본 경찰청은 ‘환금성이 있는 가상통화를 사용해서 일본에서 도박사이트에 참가하면 도박죄로 본다’고 공언하고 있지만 그 근거규정이 명확하지 않고, 실제 적발이 어렵다. 또한, 아바타 등의 아이템 매개로 위장하여 테러나 마약매매 등의 부정자금을 주고받고, 가상통화를 미 달러로 환금하는 등 자금세탁이 행하여질 가능성도 우려되고 있다.

일본 형법상 도박행위가 위법인 것이 사실이고 키보드 조작을 통한 온라인 도박사이트의 참가가 해석상 도박행위 참가라는 가능성이 있다면 온라인 도박 참가자를 단속하는 것이 완전히 불가능한 것은 아니다. 다만, 새로운 유형의 행위라는 것을 인정하고 카지노 사이트 서버의 소재국과 운영이 합법적으로 인가되어 있는 나라에서 행하여진다면 참가자의 입건이 굉장히 어려워진다. 이에 일본에서는 관련 법률 제·개정에 대해서 고려하고 있다.

## 제 7 절 WTO<sup>44)</sup>

미국의 온라인 도박 금지조치가 미국의 WTO 서비스협정상 의무에 위반된다는 카리브해 도서국가 안티구아의 제소에 대하여 2004년 11월 패널은 미국의 서비스양허표 해석상 양허범위에 온라인 도박서비스가 포함되며, 미국의 전신법, 여행법, 불법도박업법 등 관련법이 국경간 도박서비스를 금지하는 것이 이 서비스 양허 위반

44) 정찬모, “온라인 도박 규제와 서비스제공의 자유—유럽사법법원과 WTO분쟁 해결기구 사례분석”, 『통상법률』 통권 제78호, 2007. 12

임을 인정했다. 또한 패널은 미국이 자신의 조치가 GATS가 인정하는 일반적 예외에 해당함을 입증하지 못했다고 판시했다.

상소기구는 2005년 4월 일부 근거를 달리하고, 일부 패널판단을 파기하였으나 미국의 조치가 서비스양허를 위반하였음을 인정하였다. 공서양속 유지를 위한 일반적 예외에의 해당성과 관련하여 상소기구는 패널과 달리 미국의 관련 조치의 상당부분은 이 요건을 만족하나 주간경마법이 이를 충족하지 못한다고 판시했다.<sup>45) 46)</sup>

회원국의 서비스 양허에 위반되는 조치라도 서비스협정 제 XIV조<sup>47)</sup>의 일반예외에 해당하는 경우에는 WTO법 위반이 아닌 것으로 인정받을 수 있다. 미국은 자국의 원격도박 금지조치가 제 XIV조(a)와(c)에 속하는 중요한 정책목표를 수행하기 위한 조치라고 주장했다.

GATS 제 XIV조를 해석할 때는 동조 각호에 해당하는 지 여부를 살필 뿐만 아니라 동조 전문(chapeau)의 요건을 충족하는지도 검토되어야 한다. 각호의 요건 충족을 검토하기 위해서는 해당조치의 합목적성과 필요성을 따져보아야 한다. (a)호 공공질서 예외는 그 사회의 기본적 이익에 진정으로 중대한 위협이 제기되는 경우에만 원용할 수 있다고 각주로 규정하고 있다.

합목적성은 쉽게 인정되었다. 패널은 미국 ‘전신법’, ‘여행법’, 그리고 ‘불법도박영업금지법’이 보호하는 법익이 미국사회에 대단히 중요한 이해를 가지며 돈세탁, 조직범죄, 사기, 미성년 도박과 병적 도박을 다루는데 최소한 어느 정도 기여하고 있다고 보았다. 논란이 된 것은 필요성의 원칙 충족 여부였다.

상소기구는 우선 ‘필요성’의 기준이 객관적으로 판단되어야 함을 지적하였다. 문제 법령의 법문, 입법문서, 유권해석 뿐만 아니라 법집행의 현실과 구조도 판단의

45) WT/DS285/R, WT/DS285/AB/R United States - Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services.

46) 권현호, “WTO 최초의 전자상거래 분쟁: ‘미국-도박 및 내기서비스에 영향을 미치는 조치’ 사건”, 『통상법률』 통권 제63호, 2005. 6.; 박덕영, “WTO 온라인 도박서비스 사건과 국경간 서비스 공급 제한의 한계”, 『인터넷법률』 통권 제33호, 2006. 1.

47) 앞 각주 9) 참조.

자료가 될 수 있다. 필요성 판단은 우선 i) 문제 조치가 추구하는 가치나 이익의 중요도를 평가한 다음에 ii) 문제의 조치가 그 목적의 실현에 기여하는 정도 iii) 문제 조치가 통상을 제한하는 효과의 정도 iv) 문제조치와 이에 대한 대안이 있는 경우 그것과의 비교로 진행된다.<sup>48)</sup>

통상을 덜 제약하는 대안이 존재하는 경우에는 문제 조치의 필요성이 부인되는데, 이러한 대안은 합리적으로 이용 가능한(reasonably available) 것이어야 한다. 합리적 이용가능성은 대안이 이론적으로만 가능한 것이거나, 시행국에 과도한 부담을 주는 것이거나, 목적 달성 효과가 기대수준에 떨어지는 것이어서는 아니된다.<sup>49)</sup>

필요성의 입증과 관련한 당사자 간의 입증책임의 배분은 우선 피소국이 문제의 조치가 ‘목적달성을 위해 필수불가결한 것과 단순히 도움이 되는 것을 양 극단으로 하였을 때 필수불가결 쪽에 훨씬 가까운’ 필요성을 입증해야 한다.<sup>50)</sup> 만약 이에 대해 제소국이 통상제한 효과가 적은 대안을 제시하는 경우에는 피소국은 다시 위 대안이 합리적으로 이용가능하지 않음을 보여야 한다. 상소기구는 미국이 온라인 도박의 가중된 위험에 따른 규제조치의 연관성에 대한 입증은 다 하였음을 인정했다. 한편 패널이 안티구아의 협의요청에 응하지 않았다는 것이 WTO법에 부합하는 모든 합리적인 대안들을 시도해보지 않은 것에 해당하므로 필요성 원칙을 충족하지 못했다고 판시한 것을 번복하여 결과가 불확실한 협의에 응하는 것이 합리적인 대안에 포함되지 않는다고 설시했다.<sup>51)</sup>

제XIV조 전문의 요건은 예외조치가 자의적, 차별적 혹은 위장된 무역제한의 수단

48) 상소기구 보고서 para. 304~307. Appellate Body Report, Korea-Variou Measures on Beef, paras. 164~166 인용.

49) 상소기구 보고서 para. 308

50) 상소기구 보고서 para. 310. Appellate Body Report, Korea-Variou Measures on Beef, para. 161 인용.

51) 상소기구 보고서 para. 317. 이 논점에 상세한 검토는 Omar R. Akbar, *The ‘Necessary’ Connection Between the Duty to Negotiate and Least Restrictive Measures Analysis: The Gambling Dispute Reconsidered*, Jean Monnet Working Paper 03/07 참조.

으로 적용되어서는 안 됨을 분명히 하고 있다. 상소기구는 미국의 관련법 시행에 자의성이 있다는 패널의 판단을 번복하면서도 ‘주간경마법’의 경우 법문상 적용범위의 모호성으로 인해 국내사업자의 원격경마도박서비스가 허용된다는 해석의 여지가 있으므로 미국이 이를 분명히 할 입증책임이 있음에도 불구하고 미국은 원격경마도박에 대한 제한 조치가 자의적, 차별적 혹은 위장된 무역제한이 아님을 입증하지 못했다고 판시했다.

종합적으로 상소기구는 미국의 대부분의 관련조치를 GATS 제XIV조 일반예외의 적용을 받는 것으로 인정하고 단지 주간경마법과 관련해서만 미국의 패소를 선언한 것이다.

## 제 8 절 시사점

주요국의 온라인 도박 관련 법적 규제 및 정책을 살펴보면, 크게 두가지 형태로 분리된다. 먼저, 일본을 비롯한 아시아 국가에서는 온라인 도박을 현행 형법 하에서 금지하고 있으며, 온라인 도박을 직접 규정하는 법적 규제는 아직 마련되어 있지 않다. 영국을 비롯한 유럽에서는 전담기구를 설치하고 전담기구의 통제 하에서 온라인 도박을 관리 대상 범위에 포함하여 제한적 허용을 추진하고 있다. 이들 전담기구에서는 일정 요건 이상을 갖춘 영업자에게 영업허가를 하며, 운영을 감시감독하고 있다. 이러한 제한적 허용에 대해서는 해당 국가 내부에서도 무절제한 신용카드 사용과 도박중독자를 양산시킬 가능성이 매우 높다는 우려의 목소리가 있지만, 오히려 비밀리에 자행될 수 있는 범죄화 가능성의 축소, 미성년자 접근 관리, 산업적 활용 등으로 온라인 도박에 대해 허용하고 있다. 우리나라에서도 현재 사행산업통합감독위원회가 출범하였는데, 온라인 도박의 관리라는 차원에서 유럽에서의 제한적 허용에 대한 검토도 필요할 것이다.

또한, 우리나라는 WTO 서비스양허에서 도박서비스를 양허하지 않은 것이 분명하고, 이와 같은 입장을 FTA협상에서도 유지한다면 우리가 살펴본 사례들의 직접적

의의는 제한적이다. 그러나 유럽사법법원 판결이 근본적으로는 시장경제원리, 법치국가원리, 국제화합의 원리에 터 잡고 있으며 이는 곧 대한민국 법질서의 기본임을 이해한다면 대외적인 약속과는 무관하게 국내 사행산업규제정책을 지배하는 원리로서 유럽사법법원이 제시한 위 법원칙은 정책수립 및 집행의 원리로서 주목되어야 할 것이다.

ECJ 판례와 WTO 판례의 차이점을 살펴본다면 ECJ는 오프라인 도박과 온라인 도박 간에 사회적, 개인적 위해성에 차이가 있다는 점을 주목하지 않았다. 오히려 다양한 인허가 형태로 오프라인 도박의 확산을 정부가 방치 내지 조장한 사실은 온라인 도박을 금지하는 정부조치의 합목적성과 필요성, 비례성에 대하여 의구심을 갖고 엄격한 잣대를 들이대는 근거가 되었다. 반면 WTO 패널과 상소기구는 오프라인 도박에 비하여 온라인 도박은 대량, 다빈도, 국제성, 익명성, 도박장개설의 용이성, 고립성 등으로 인해서 특별한 규제조치가 필요하다는 것을 인정하였다.

WTO 분쟁해결기구가 인정한 온라인 도박의 가중된 위험성은 어느 정도의 추가적 규제를 합리적인 것으로 정당화할 것인가? WTO 이행패널은 이를 명확히 하지는 않았으며 내외국인을 차별하지만 않는다면 전면금지도 가능한 것으로 해석될 여지를 남겨놓았다. 반면 ECJ는 *Placanica* 사건에서 전면적 금지는 비례성에 반하는 것으로 시사하였다. 생각건대 주요 국제기구에서 기술적 중립성을 입법상 주요지침으로 인정하고 있으므로<sup>52)</sup> WTO법 해석에 있어서도 국경간 서비스제공 시장을 개방한 이상에는 온라인을 통한 서비스제공을 금지하는 것은 내외국 공히 금지한다고 하더라도 양허상대방 국가의 기대이익을 저버리는 결과를 초래하므로 허용되지 않는다고 해석하는 것이 정당하다. 결국 도박 서비스시장 개방을 약속한 이상 온라인 도박에 대한 규제수준은 오프라인 도박에 대한 규제보다 강화될 수는 있으나 전면적 금지는 과잉규제가 될 것이므로 그 중간의 어느 수준에서 결정되는 것이 합리적이라 하겠다.

52) 예컨대, UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce; Chairman's Note for Scheduling Basic Telecoms Services Commitments.



국내에서도 국가공인 사행산업의 종류가 하나, 둘 증가하고, 이들이 지하철 광고와 같이 대중이 일상으로 접하는 장소에서 버젓이 일반인을 유혹하고 있고, 외국인 전용이라고는 하지만 서울시내 한복판에 카지노가 진입하고 있다. 이런 상황에서 성인PC방을 단속하고, 온라인 도박의 근절을 외치는 것은 이율배반적 태도로서 유럽사법법원이 제시한 합목적적인 일관된 규제체계의 요건을 충족할지 의문이다.

온라인 도박은 오프라인 도박에 대하여 사회적 위험이 더하다는 것이 일반적으로 인정된다. 즉, 불법자금세탁 및 사기행위가 발생할 가능성, 미성년자 도박 및 중독의 우려가 더 높다. 따라서 국가정책으로서 온라인 도박에 대하여 더 엄중한 규제조치를 가하는 것은 인정될 수 있다. 하지만 그 규제의 정도는 오프라인 도박에 대한 규제태도에 의해서 합리적 수준이 달리 판단될 수 있다. 따라서 사회의 건전한 근로의식 유지 혹은 개인적 재산의 일실방지 등 규제 목적에 충실하자면 사도박과 온라인 도박에 대한 단속강화뿐만 아니라 공인도박에 대한 추스름도 필요할 것이다. 이와 같은 조치 없이 오프라인에서의 인허가 도박은 확대하면서 온라인 도박은 엄격히 금지하는 것은 법정책의 일관성을 해하므로 바람직하다고 할 수 없으며 현실적으로 규제의 효율성을 달성하기도 어렵다.

이전의 도박은 물리적 도박장에서 이루어졌으므로 국제적 차원의 정책개입보다는 각국의 정책선택에 맡겨 놓는 것이 적절하다는 것이 대다수의 견해였다. 앞서 살펴본 EU의 경우에도 아직 중요한 기로의 선택은 개별국가의 판단에 남아있음을 알 수 있다. 그러나 국경을 넘어서 서비스를 제공할 수 있다는 온라인 도박의 특성은 규제강화를 선택한 국가의 사업자가 실질상 역차별을 받을 수 있는 우려를 제기한다. 일부 국가에서는 도박이 허용되고 다른 일부에서는 금지되는 경우 허용되는 국가에서 허가 받은 합법적 사업자가 금지된 국가의 국민을 상대로 도박서비스를 제공하는 경우가 대표적인 문제이다. 이미 주민의 국경간 이동에 제약이 거의 없어진 상황에서 온라인 도박의 자국민에의 제공을 금지하는 것의 실효성을 보장하기 어렵기 때문이다. 결국, 종국적으로는 국제적인 법의 조화가 필요하겠지만 각국의 입장을 조율하기가 쉽지 않아 보인다. 국제기구에서의 공론화를 통해 도박을 전면적으

로 금지하는 국가를 대상으로 하여 의도적으로 온라인 도박을 광고하거나 서비스를 제공하는 행위를 모든 국가에서 금지하는 것과 같은 최소공약수를 찾는 노력이 시작되어야 할 것이다.

## 제 4 장 한국의 온라인 도박 규제

### 제 1 절 온라인 도박 규제 범위

오프라인 도박에 대한 현행법상 규제의 온라인 도박에 적용 가능성에 대해서 살펴보고, 정보통신망을 통하여 이루어지는 사행성 게임물(이하, 온라인 사행성 게임물)에 대한 규제 현황에 대해서도 살펴보려고 한다.

#### 1. 온라인 도박

사이버 공간에서 이루어지는 온라인 도박은 도박참여자가 현실 공간에서 하는 도박과 크게 다르지 않다. 사이버 공간에서도 단순한 게임이 아니라 그 결과에 따라서 실제 돈이 거래되고 그것이 일시오락의 정보를 넘어선 것이라면 이는 도박으로 보아야 하며, 따라서 현행 국내 법제상 도박은 그것이 대면하여 이루어지거나 정보통신망을 통하여 이루어지는 경우를 막론하고 동일하게 규제되고 있다.

사이버 공간에서 이루어졌다 할지라도, 형법 규정에서 도박이 행해진 장소에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않기 때문에 우연한 승패에 의해 재물의 득실이 실제 일어났다면 도박죄를 적용하는 데는 무리가 없다.

다음으로 도박사이트를 개설하여 운영하는 자에 대한 도박개장죄의 적용과 관련하여서는 우선 운영자가 도박사이트를 국내에서 개설한 경우와 국외에서 개설한 경우로 나누어 생각해 볼 수 있다. 국내에서 개설한 사이트의 경우, 대부분의 사이트는 영리를 목적으로 하고 있으므로 형법 상의 도박개장죄가 성립한다고 볼 수 있다. 또한, 도박사이트에서 행해지는 도박의 유형 중에는 사이트 운영자가 직접 참여하지 않고 사이트에 접속한 자들 간에 도박이 이루어지는 경우가 많기 때문에 사이트 운영자가 주재자가 아니더라도 도박사이트를 개설하여 도박할 수 있는 공간을 제공

했고 따라서 도박을 유인했다는 점에서 도박개장죄가 적용된다. 법원은 판례에서 인터넷 고스톱사이트를 유료화하는 과정에서 사이트를 홍보하기 위하여 고스톱개회를 개최하면서 참가자들로부터 참가비를 받고 입상자들에게 상금을 지급한 행위에 대하여 도박개장죄를 인정하였다.<sup>53)54)</sup>

국외에서 개설된 사이트의 경우, 문제는 훨씬 더 복잡하다. 도박사이트가 개설된 국가가 도박을 불법으로 규정하고 있는 경우에는 해당 국가에 법적 규제를 요청한다든가, 해당 국가의 법률을 적용받기도 하겠지만, 도박이 합법화되어 있는 국가에 서버를 두고 있는 경우 도박사이트 운영자를 형사처벌하는 데에 많은 어려움이 따른다. 현재 우리나라에서 국외 인터넷 도박사이트 운영자를 상대로 형사 관할권을 행사한 예는 없다. 한편, 법률에 규정된 ‘개장’ 즉 장소와 설비를 개설·제공하는 행위는 물리적 공간을 상정하여 규정한 것이기 때문에 사이버라는 가상공간에서의 도박 사이트 개설도 개장이라고 볼 수 있겠는가에 관해서는 의문이 제기될 수 있다. 그러나 도박개장죄는 도박을 할 수 있는 여건을 마련해 준 행위를 처벌하기 위한 것이므로, 반드시 실제 현실공간에서 존재하는 것만을 처벌대상으로 할 수는 없다. 온

53) 대법원 2002. 4. 21. 2001도5802: 형법 제247조의 도박개장죄는 영리의 목적으로 스스로 주재자가 되어 그 지배하에 도박장소를 개설함으로써 성립하는 것으로서 도박죄와는 별개의 독립된 범죄이고 ‘도박’이라함은 참여한 당사자가 재물을 걸고 우연한 승부에 의하여 재물의 득실을 다투는 것을 의미하며 ‘영리의 목적’이란 도박개장의 대가로 불법한 재산상의 이익을 얻으려는 의사를 의미하는 것으로 반드시 도박개장의 직접적 대가가 아니라 도박개장을 통하여 간접적으로 얻게될 이익을 위한 경우에도 영리의 목적이 인정되고 또한 현실적으로 그 이익을 얻었을 것을 요하지는 않는다.

54) 수원지법 2007. 10. 5. 2006고단5325,5785(병합) 판결: 영리의 목적으로, 피씨방에서, 컴퓨터에 온라인 게임물인 ‘포커, 바둑이, 맞고’ 등을 저장한 후 그곳을 찾은 손님들에게 게임머니를 충전시켜주고, ID, 비밀번호를 부여하여 사설서버를 통하여 다른 피씨방의 게임 참가자들과 상호 접속하여 위 게임을 하도록 하고, 손님들로부터 매 게임에서 승리할 때마다 수수료를 공제하고 게임을 하게 한 후 최종적으로 남은 게임머니를 현금으로 환전해 가도록 하는 방법으로 그곳을 찾은 손님들로 하여금 도박을 하게 한 업자에게 도박개장죄를 인정하였다.

라인 도박의 폐해가 실제 도박장에서의 도박 행위보다 심각하다는 점을 고려할 때 개장의 의미를 기존의 개념보다 탄력적으로 해석하는 것이 적절할 것이다.<sup>55)</sup>

그리고 도박사이트 운영프로그램을 개발·업그레이드 해주거나 유지 보수하는 대가로 일정액을 받는 경우 및 그 사이트의 활성화를 위해 계획안을 마련하는 등의 행위는 도박개장죄의 방조범이 성립한다고 보고 있다.<sup>56)</sup>

이와 같이, 온라인 도박은 형법 및 사행행위등규제및처벌특례법(이하 사특법)에 의한 규제가 가능하기 때문에 이를 위한 별도의 규제 신설이 요구된다고 보기는 어렵다.

그러나 온라인 도박은 접근용이성과 도박자의 죄의식 결여라는 측면에서 오프라인 도박과는 다른 양태를 보인다. 앞서 언급한 바 있는 온라인 도박의 특성 및 문제점을 고려한다면 온라인 도박은 도박으로 인한 위험 노출이 높아진다는 점에서 특별한 수준의 대책 마련이 논의되어야 한다. 먼저, 형벌의 일반예방적 효과의 증대라는 차원에서 정보통신망을 통해 온라인 도박을 제공하는 자에 대하여 사회적 위험성에 상응하는 수준으로 처벌을 강화하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 온라인 도박을 제공하는 정보통신서비스 제공자 등에 대한 특별한 규정을 마련한다고 하면, 형법이 명예훼손죄 및 출판물에 의한 명예훼손죄를 규정하고 있음에도 불구하고 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률(이하, 정보통신망법)이 정보통신망에 의한 명예훼손죄를 별도로 규정하고 있는 것과 같이 온라인 도박을 제공하는 정보통신서비스 제공자 등에 대한 강화된 처벌규정을 정보통신망법에 신설하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이와 함께 범죄의식이 결여되거나 낮아진 온라인 도박자에 대한 교육과 치료를 위한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

55) 권지연, “사이버도박에 관한 소고”. 『연세대 법학연구』 제12권 3호, 2002. 216쪽

56) 서울지법 2002. 8. 22. 2002고단6760판결

〈표 4-1〉 현행법상 도박과 사행성 게임물에 관한 규제 현황

	도박 <sup>*1</sup>		사행성 게임물 <sup>*3</sup>	일반게임물 <sup>*4</sup>
		사행산업 사행영업행위 <sup>*2</sup>		
행위자	●	○	○	○
제공자	●	●	●	●
방조자	●	○	○	○

※ 규제의 강도에 따라 허용(○)부터 금지(●)까지 분류함

1. 도박은 형법 제23장(제246조~249조)에 관련 규정이 있음
2. 사행산업은 사행행위등규제및처벌특별법 제2조, 제30조에 관련 규정이 있음
3. 사행성 게임물은 게임산업진흥법 제2조, 제28조, 제32조, 제44조에 관련 규정이 있음
4. 일반 게임물은 게임산업진흥법에 전체에 관련 규정이 있음

## 2. 온라인 사행성 게임물

### 가. 게임산업진흥법 상의 관련 규정

각종 도박을 모사한 온라인 사행성 게임물이 정보통신망을 통하여 제공되고 이를 이용하는 행위에 대해서는 게임산업진흥법에서 사행성 게임물 제공에 관한 규정을 두고 있는 것 외에는 이렇다할 만한 규제가 없다.

현행 게임산업진흥법 제28조 제2호에서는 ‘게임물을 이용하여 도박 그 밖의 사행행위를 하게 하거나 내버려 두지 아니할 것’이라고 하고, 제44조 제1항 제1호에서는 ‘제28조 제2호의 규정을 위반하여 도박 그 밖의 사행행위를 하게 하거나 이를 하도록 방치한 자’에 대하여는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다. 게임산업진흥법 제44조 제1항 제1호의 구성요건은 다음의 3가지 정도로 구분할 수 있다. 첫째, 제28조 제2호의 ‘게임물을 이용하여 도박을 하게 하거나’, 둘째, ‘게임물을 이용하여 그 밖의 사행행위를 하게 하거나’, 셋째, ‘게임물을 이용하여 도박 그 밖의 사행행위를 하게 방치하는 것’이다. 따라서 온라인 사행성 게임물이 위의 3가지 중 하나의 구성요건에 포함되고 위법성조각사유가 존재하지 않으며 책임이 있는 경우에는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하게 된다.<sup>57)</sup> 첫째,

제44조 제1항 제1호의 ‘게임물을 이용하여 도박을 하게 하거나’라는 구성요건은 형법상의 도박개장죄(형법 제247조)의 구성요건과 같다고 할 수 있기 때문에, 어떤 법률이 적용될 것인지가 문제될 수 있다. 이 경우는 ‘게임제공업자’라는 신분을 이유로 해서 형을 가중하는 사유로 규정되어 있기 때문에 계진법상 도박개장은 형법상 도박개장의 특별법으로 역할을 한다고 할 수 있다.<sup>58)</sup> 둘째, ‘게임물을 이용하여 도박 그 밖의 사행행위를 하게 내버려 두지 아니할 것’이라는 구성요건은 형법상 방조에 해당한다고 볼 수 있다. 방조는 이미 도박개장죄속에 포함되는 개념이라고 이해할 수 있고, 따라서 이 경우에도 도박개장죄로 처벌할 수 있을 것 같다.

문제는 세 번째, ‘게임물을 이용하여 도박을 하게 하거나’에서 ‘게임물’의 해석에 관한 문제이다. 계진법 제2조 제1호에서 “게임물”이라 함은 컴퓨터프로그램 등 정보처리 기술이나 기계장치를 이용하여 오락을 할 수 있게 하거나 이에 부수하여 여가선용, 학습 및 운동효과 등을 높일 수 있도록 제작된 영상물 또는 그 영상물의 이용을 주된 목적으로 제작된 기기 및 장치를 말한다”고 하는데, 정보통신망을 통하여 서비스되는 온라인 사행성 게임물에도 적용될 수 있는지에 대해서는 명확하게 나타내고 있지 못하다.

그리고 온라인 사행성 게임물<sup>59)</sup>은 환금성을 기준으로 법적 평가가 달라질 수 있는

57) 청주지법 2007. 9. 10. 2007고단1318 판결: 게임물 관련사업자는 게임물을 이용하여 도박 그 밖의 사행행위를 하게 하거나 이를 하도록 내버려 두어서는 아니됨에도 불구하고, 피씨방에서, 컴퓨터 18대를 설치하고 그곳에 온 손님들로 하여금 10,000원당 게임머니 10,000원에 해당하는 충전권을 구입하도록 한 후 위 충전권에 기재되어 있는 아이디와 비밀번호로 인터넷 도박게임을 할 수 있는 ‘조이게임’ 프로그램에 접속하여 속칭 ‘포카’, ‘바둑이’, ‘맞고’ 등의 게임을 하게 하고, 위 게임이 종료되면 위 프로그램 제공업자로 하여금 잔여 게임머니에 대해 환전하여 주도록 하는 방식으로 영리를 취하고, 누구든지 등급을 받지 아니한 게임물을 유통 또는 이용에 제공하여서는 아니됨에도 불구하고, 온라인 게임물로 등급분류를 받지 아니한 ‘조이게임’을 위와 같이 손님들의 이용에 제공한 자에게 게임산업진흥에 관한 법률위반 및 도박개장죄를 인정하였다.

58) 이정훈, 183쪽.

데 환금성을 기준으로, ① 무료로 게임만을 즐기게 하는 경우(사이트 회원모집이나 유인을 목적으로 서비스 차원으로 제공되지만 보통 일정기간 경과 후 유료화 되는 것이 상례이다), ② 유료로 사이버머니를 구입하게 한 다음 사이버머니를 걸고 게임을 하게 하지만 사이버머니를 현금이나 상품으로 환전하여 주지는 않는 경우, ③ 게임을 하면서 획득한 사이버머니를 현금이나 상품권 등으로 환전하여 주는 경우(즉 환금성이 있는 경우, 이는 현금, 상품권, 다른 사이트에서 사용되는 사이버머니를 지급하는 경우 등 여러 형태로 나뉜다), ④ 게임사이트에서는 환전하여 주지는 않으나 관련된 별개의 사이트에서 게임아이템이나 사이버머니를 교환 또는 환금하여 주는 경우 등으로 나누어질 수 있다. 먼저 ①, ②와 같은 경우는 도박개장죄 등 현행법상 금지되는 도박, 사행행위에는 해당하지 아니하나 청소년에게 도박과 사행심 조장 등 건전한 생활태도를 저해할 현저한 우려가 있는 것<sup>60)</sup>으로 보아 청소년 유해정보로 결정하고 있다. ③과 같은 사례는 일정한 돈을 내고 도박성 게임을 한 후 승패에 따라 현금이나 현금에 상응하는 상품, 즉 경제적 대가를 지급받는 경우로서 명백히 형법상의 도박개장죄 등에 해당하므로 불법정보로서 삭제 내지는 이용해지의 시정요구를 하게 된다.<sup>61)</sup> 그러나 상품을 지급한다 하더라도 환금성이 거의 없는 한

59) 게임산업진흥법 제2조에서의 “사행성게임물”이라 함은 다음 각 목에 해당하는 게임물로서, 그 결과에 따라 재산상 이익 또는 손실을 주는 것을 말한다. ① 베팅이나 배당을 내용으로 하는 게임물, ② 우연적인 방법으로 결과가 결정되는 게임물, ③ 「한국마사회법」에서 규율하는 경마와 이를 모사한 게임물, ④ 「경륜·경정법」에서 규율하는 경륜·경정과 이를 모사한 게임물, ⑤ 「관광진흥법」에서 규율하는 카지노와 이를 모사한 게임물, ⑥ 그 밖에 대통령령이 정하는 게임물로 규정하고 있다.

60) 청소년보호법 시행령 제7조 별표 1의 카항

61) 정보통신윤리위원회, 정보통신 내용규제의 현황과 개선방향(2005. 8), 54쪽, 각주 87: 보통 게임사이트의 경우 게임자체와 환금을 위한 “환전가이드”, “아이템거래”, “코인쓰기” 등을 구별하고 있으므로 “환전가이드” 등만을 삭제하여도 게임사이트 자체의 위법성이 사라지므로 최소규제의 원칙에 따라 그 부분만 삭제의 시정요구를 한다. 다만 국외 도박사이트에 대하여는 일부삭제가 불가능하므로 국내유입 차단요청을 할 수 밖에 없다.



드폰줄 등 아주 경미한 경품만을 주는 경우에는 도박에 이를 정도의 불법성을 인정하기 어려운 것으로 보아, ①, ②의 경우와 같이 청소년 유해정보로만 결정한다. 문제가 되는 것은 이른바 환금성이라는 불법요소를 회피하기 위하여 승패로 획득한 원래 게임사이트의 사이버머니를 다른 사이트의 사이버머니<sup>62)</sup>와 교환할 수 있도록 하거나 쇼핑물을 개설하여 상품을 구입하도록 하거나 ④와 같이 별개의 아이템 거래사이트가 존재하면서 사이버머니를 서로 바꿀 수 있도록 암묵적으로 조장하는 경우이다. 이 경우에는 이른바 형법상의 도박개장죄에 해당되느냐가 논란이 될 수 있는데 해당사이트의 게임의 성격, 해당사이트에서의 환금을 조장하는 정도, 교환되는 다른 사이트의 사이버머니의 환금성과 실제 거래현황 등을 종합적으로 검토하여야 한다.

또한, 계진법 제32조 제1항 제7호에는 “누구든지 게임의 이용을 통해 획득한 유무형의 결과물(점수, 게임머니, 경품 및 이와 유사한 것을 말한다)을 환전 또는 환전 알선하거나 재매입하는 행위를 업으로 하여서는 아니 된다”고 명시하고 있다. 이 법조항에서 많은 논란이 일어나고 있다. 온라인 게임머니와 아이템거래 금지조항이 그것이다. 여기서 말하는 온라인 게임의 게임머니와 아이템은 고스톱, 포커 등의 게임물을 통해서 획득한 물품을 말하는 것이다. 이전 일부 온라인 게임사이트에서 MMORPG 게임머니를 현금대신 사용한 예가 있다. 법망을 피해 사행성을 조장할 수 있는 행위를 막기 위해 MMORPG의 게임머니와 아이템을 법조항에 넣었다는 것이 문화관광부 측의 설명이다. 그러나, 개인이 MMORPG 플레이를 통해 획득한 아이템과 게임머니의 거래는 포함되지 않는다.

#### 나. 사행행위등규제및처벌특례법 상의 관련 규정

온라인 사행성 게임물은 사특법 제2조 제1항 제3호에서 규정하고 있는 사행행위 영업에 이용되는 기계·기관·용구 또는 컴퓨터프로그램(이하 “사행기구”라 한다)

62) 정보통신윤리위원회, “정보통신 내용규제의 현황과 개선방향”, 『정보통신윤리위원회 조사보고서』, 2005. 8. 55쪽, 각주88: 예를 들어 싸이월드의 “도토리”, 리니지 게임의 “아덴” 등 환금성이 뛰어난 사이버머니로 교환하도록 함으로써 환금을 조장하는 사례가 많다.

을 제작·개조 또는 수리하는 영업과 제6호의 사행성전자식유기기구 등 사행심을 유발할 우려가 있는 기계·기구로 사행성유기기구는 게임장 등 특별한 기계나 기구를 이용한 경우에 해당하는 것으로, 온라인 사행성 게임서비스업 및 제공 서비스가 이에 해당한다고 해석하는데 미흡한 면이 있다.

이로 인하여 사특법 제30조 제1항 제1호의 사행행위영업 외에 투전기 또는 사행성유기기구를 이용하여 사행행위를 업으로 한 자, 제2호의 사행행위를 업으로 한 자에게 투전기 또는 사행성유기기구를 판매하거나 판매할 목적으로 이를 제조 또는 수입한 자에 해당하므로 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금이 적용되지 아니한다고 할 수 있다.<sup>63)</sup>

온라인 사행성 게임물은 이용자의 흥미를 유발하기 위하여 종래의 도박 게임과 동일한 게임도구를 온라인상에서 구현하고 동일한 게임규칙을 적용하기 때문에 온라인 사행성 게임물이 실제 도박과 구분되는 것은 게임의 결과에 따라 실질적으로 금전 또는 기타의 재산적 이익의 득실이 존재하는가 하는 점뿐이다. 이는 사회·윤리적 기본질서, 즉 국민 일반의 근로관념과 경제윤리에 입각한 공서양속이라는 사회적 법익의 보호를 위한 것임에 따라서 도박과 동일하게 모사된 게임물이라 할지라도 실질적인 재물의 득실이 없는 경우라면, 이를 실제 도박과 동일하게 규제한다

63) 서울남부지법 2007. 9. 13, 2007고단2677 판결: 영리의 목적으로, 피씨방 내에서, 그곳에 설치된 컴퓨터 20대에 온라인 도박프로그램인 ‘세븐포커’, ‘바둑이’ 및 ‘맞고’와 접속할 수 있는 인터넷사이트인 ‘블루199(<http://blue199.selfip.com>)’를 연결하여 놓은 다음 손님들로부터 현금을 받고 카운터에 있는 컴퓨터의 조작을 통해 손님들이 사용할 객석 컴퓨터에 비밀번호와 손님이 지불한 현금 상당의 사이버 게임머니를 충전 및 재충전시켜 주고 손님들로 하여금 위 도박프로그램에 접속하여 다른 피씨방에서 같은 프로그램에 접속한 다른 사람들과 우연히 결과에 따라 특정인에게 재산상 이익을 주거나 손실을 주는 일명 포커(세븐포커, 바둑이) 또는 고스톱 도박을 하도록 한 후 게임이 끝난 손님들의 잔여 게임머니를 카운터에서 현금으로 환전해 주고 손님들로부터 수수료 명목으로 판돈의 6.5퍼센트에 상당하는 금액을 받는 업자에게 사행행위등규제및처벌특례법위반 및 도박개장죄를 인정하였다.

거나 하여서는 아니될 것이다.

온라인 사행성 게임물이 직접적인 재물의 득실이 없다는 점에서 도박에 해당하지 않지만, 우연한 사정에 주로 의존한 승부를 통하여 가상적으로 재물의 득실을 결정하는 행위가 반복적으로 이루어짐에 따라서 간접적인 악영향을 초래할 수 있다는 점에 주의를 기울일 필요가 있다. 온라인 사행성 게임물은 전이가능성과 과몰입가능성이라는 위험을 내포하고 있다.

온라인 사행성 게임물은 실제 도박과 거의 유사하게 설계되고 운영되면서도 도박이 아닌 게임으로 제공됨에 따라서 게임이용자로 하여금 도박과 친밀하게 만드는 측면이 있다. 유선인터넷은 이미 현대사회의 필수재가 되었으며 이동통신과 와이브로(Wibro) 등을 통한 무선인터넷이 보편화되면서 지하철 등 대중교통수단을 통하여 이동하면서도 이른바 고스톱을 하는 모습을 너무나도 손쉽게 목격할 수 있다는 점에서 도박이 일상화되는 듯한 착각을 불러올 정도이다. 유선 또는 무선인터넷을 통하여 손쉽게 도박을 모사한 게임물을 접할 수 있음으로써, 재물의 득실이 없을 뿐이지 손안에서 도박판이 벌어지는 것과 유사한 상황이 매일같이 벌어지고 있는 것이다. 이렇듯 사행성 게임이 우리의 일상 깊숙이 파고들면서 도박에 대한 거부감도 희박해지게 되고, 오히려 도박에 대한 친밀감을 형성할 우려가 있다. 그리고 이렇게 형성된 친밀감은 온라인 사행성 게임물 이용자의 행위가 사행성 게임에서 온라인 도박으로 옮겨감에 있어서 촉매제 역할을 할 가능성이 있다. 사행성 게임이 온라인 도박으로 전이될 수 있다는 점이 온라인 사행성 게임물을 다른 게임물과 차별적으로 다루어야 하는 이유가 된다. 도박으로의 전이가능성과 함께 고려해야 할 부분이 과몰입가능성이다. 다른 유형의 온라인게임에 있어서도 유사한 문제점이 지적되지만 온라인 사행성 게임물에 있어서 심각한 문제 중의 하나는 사행성 게임에 대한 과몰입은 이른바 도박중독과 유사한 현상을 보인다는 점이다.

온라인 사행성 게임물이 사회적 병폐를 유발할 수 있다면 당연히 이에 대한 적절한 제도적 장치의 마련이 요구될 것이다. 그러나 온라인 사행성 게임물의 위험성에도 불구하고 사행성 게임물은 도박이 아닌 유희의 일종이라는 점에서 제도적 장치

의 마련에 있어서는 신중을 기하여야 할 것이다. 이점은 형법이 도박죄를 정함에 있어서 “일시 오락정도에 불과한 때”를 제외하고 있는 점에 비추어 보면 더욱 명확해진다. 따라서 온라인 사행성 게임물을 이용하는 자를 대상으로 하는 규제의 신설은 적절하다고 보기 어렵다. 또한, 온라인 사행성 게임물을 제공하는 자를 대상으로 하는 규제의 신설에 있어서도 신중한 접근이 요구된다.

## 제 2 절 도박의 행정법적 규제: 온라인 도박의 허용 여지

도박 관련행위가 개별법령을 통해 허용되는 경우가 있다. 이하에서 살펴보는 바와 같이 사행행위규제법이나 관광진흥법, 폐광지역개발 지원에 관한 특별법, 경륜·경정법 등에 의한 허용이 그것이다. 이들 법령들에서는 형법상 범죄로서 원칙적으로 금지되어 있는 도박영업행위(내지 도박행위)를 다양한 공익목적에 위하여 예외적으로 허용하고 있다. 이들 법령들은 금지해제의 모습에 따라 몇가지 유형으로 분류할 수 있는 바, 이하에서 살펴보는 바와 같이 행정청의 인·허가를 통하여 금지를 해제하는 유형, 법률로써 특수법인을 설립하여 당해 법인으로 하여금 일정한 도박 내지 사행행위를 영위케 하는 유형, 특수법인설립과 인·허가를 결합시키고 있는 유형, 및 위원회를 설치하여 당해 위원회로 하여금 일정한 도박 내지 사행행위를 영위케 하는 유형이 그것이다. 특히 첫 번째와 세 번째 유형의 경우 형법상 금지된 행위가 인·허가라고 하는 행정행위를 통하여 적법하게 수행될 수 있다는 점에서 형법과 행정법이 교차하는 전형적인 영역이라고 하겠다. 한편 우리 대법원은 이들 개별법령에 의한 허용의 법적 성질과 관련하여 “국가정책적 견지에서 도박죄의 보호 법익보다 좀 더 높은 국가이익을 위하여 예외적으로 내국인의 출입을 허용하는 폐광지역개발지원에 관한 특별법(이하, 폐광지역지원법) 등에 따라 카지노에 출입하는 것은 법령에 의한 행위로 위법성이 조각된다.”<sup>64)</sup>라고 판시한 바 있다.

64) 대판 2004. 4. 23, 2002도2518

## 1. 인 · 허가형

### 가. 사행행위등규제및처벌특례법

동법은 건전한 국민생활을 저해하는 과도한 사행심의 유발을 방지하고 선량한 풍속을 유지하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조).

주요내용으로는 사행행위관련영업자에 대하여 일정한 시설기준을 갖추 것을 요구하고 있다. 이용자에게는 영업자가 청소년임을 확인하기 위하여 주민등록증 등 신분확인을 위한 사항을 묻는 때에는 이를 알려주어야 한다거나 혹은 영업자에게 과도한 사행심유발행위 또는 선량한 풍속을 해하는 행위를 요구하여서는 안될 의무가 있음을 규정하는 데 그친다. 이 때 영업자는 일반사인인 경우와 국가·지방자치단체인 경우로 나누어 볼 수 있는데, 전자의 경우에는 이하에서 살펴보는 영업허가를 경찰청장으로부터 받아야 하며(동법 제4조) 후자의 경우에는 경찰청장의 승인을 받도록 한다.

동법은 현실에 존재하는 다양한 사행행위영업의 유형들 가운데 복표발행업, 현상업, 기타 회전판돌리기·추첨·경품 등 대통령령이 정하는 영업유형만을 동법상의 사행행위영업으로 포괄한 후 이에 해당하는 영업을 수행하고자 하는 자에게 일정한 시설기준을 갖추어 지방경찰청장의 허가를 받도록 한다. 더 나아가 출입검사(동법 제18조), 행정지도 및 시정명령(동법 제19조), 행정처분(동법 제21조), 행정처분 효과의 승계(동법 제23조), 및 폐쇄조치(동법 제24조) 등 영업자에 대한 지도·감독규정 및 벌칙규정(동법 제30조 이하)을 마련하고 있다.

### 나. 관광진흥법

동법은 관광 여건을 조성하고 관광자원을 개발하며 관광사업을 육성하여 관광 진흥에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

주요내용으로는 동법 제3조에서 관광사업의 하나로 카지노업을 규정하면서 이는 전문 영업장을 갖추고 주사위·트럼프·슬롯머신 등 특정한 기구 등을 이용하여 우연의 결과에 따라 특정인에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주

는 행위 등을 하는 업이라고 정의한다(동법 제3조 제1항 제5호). 제3조제1항제5호에 따른 카지노업을 경영하려는 자는 전용영업장 등 문화관광부령으로 정하는 시설과 기구를 갖추어 문화관광부장관의 허가를 받도록 하고(동법 제5조 제1항) 허가의 요건(동법 제21조), 결격사유(동법 제22조), 시설기준(동법 제23조), 조건부영업허가(제24조), 카지노기구의 규격 및 기준(동법 제25조), 카지노업의 영업종류와 영업방법(제26조), 지도와 명령(동법 제27조), 영업자및이용자의 준수사항(동법 제28조, 제29조), 기금납부(동법 제30조) 등에 관하여 규정한다. 그 밖에 카지노업을 포함한 관광사업 전체에 관하여 적용되는 규정으로서 제6절 영업에 대한 지도와 감독이라는 표제하에 등록취소등(동법 제35조), 폐쇄조치 등(동법 제36조), 과징금의 부과(동법 제37조)를 규정하고 있다.

#### 다. 폐광지역개발 지원에 관한 특별법

동법은 석탄산업의 사양화로 인하여 낙후된 폐광지역의 경제를 진흥시켜 지역간의 균형있는 발전과 주민의 생활향상을 도모함을 입법목적으로 한다.

주요내용으로는 문화관광부장관은 폐광지역 중에서 경제사정이 특히 열악한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역의 1개소에 한하여 관광진흥법 제21조의 규정에 의한 허가요건에 불구하고 동법 제5조제1항의 규정에 의한 카지노업의 허가를 할 수 있도록 하되(동법 제11조 제1항), 카지노업의 허가를 받을 수 있는 자는 공공성 및 효율성이 확보되도록 하기 위하여 대통령령이 정하는 요건에 적합한 자이어야 함(동법 제11조 제2항)을 규정하고 있다.

그리고, 규정에 의해 허가를 받은 카지노업과 당해 카지노업을 영위하기 위한 관광호텔업 및 종합유원시설업에서 발생하는 이익금 중 100분의 20 이내의 범위에서 대통령령이 정하는 금액은 폐광지역과 관련된 관광진흥 및 지역개발을 위하여 사용하여야 한다고 규정하고 있다.

#### 라. 경륜·경정법상 지방자치단체의 경륜·경정

동법은 경륜 및 경정을 공정하게 시행하고 원활하게 보급하여 국민의 여가선용과

청소년의 건전 육성 및 국민체육진흥을 도모하고 지방재정 확충을 위한 재원을 마련하며, 자전거 및 모터보트 경기의 수준향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조). 경륜이나 경정은 국민체육진흥법에 따라 설립된 서울올림픽기념국민체육진흥공단(이하 진흥공단) 이 문화관광부장관의 허가를 받아 경륜·경정을 시행할 수 있을 뿐 아니라 지방자치단체도 문화관광부장관의 허가를 받아 시행할 수 있다(동법 제4조). 더 나아가 문화관광부장관의 경주시행허가를 받은 자, 즉 경주사업자는 필요하다고 인정하면 문화관광부장관의 승인을 받아 경주사업을 대통령이 정하는 단체 또는 개인에게 위탁할 수 있다(동법 제19조). 그리고, 자전거 경주에 대한 승자투표권이나 모터보트 경주에 대한 승자투표권의 발매에 대해서는 사특법을 적용하지 아니한다(동법 제3조)고 규정하고 있다.

## 2. 특수법인 설립형

특수법인 설립 유형의 예로는 한국마사회법에 따른 한국마사회의 승마투표권의 발행, 국민체육진흥법에 따른 국민체육진흥회의 체육진흥투표권의 발행을 들 수 있다.

### 가. 한국마사회법

한국마사회의 조직·운영과 경마에 관한 사항을 정함으로써 경마의 공정한 시행과 원활한 보급을 통하여 마사의 진흥 및 축산의 발전에 이바지하고 국민의 여가선용을 도모한다(동법 제1조). 동법 제1조의 목적을 달성하기 위한 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 한국마사회를 설립하고(동법 제18조), 이를 법인으로 한다(동법 제19조).

경마는 동법 제18조 규정에 의하여 설립된 한국마사회가 개최하도록 하며(동법 제3조) 마권을 발매할 수 있도록 한다(동법 제6조 제1항). 한국마사회의 승마투표권(마권)의 발매에 대해서는 사특법을 적용하지 않는다(동법 제2조의 2)는 내용이다.

### 나. 국민체육진흥법

국민체육을 진흥하여 국민의 체력을 증진하고, 건전한 정신을 함양하여 명량한

국민 생활을 영위하게 하며, 나아가 체육을 통하여 국위 선양에 이바지한다. 제24회 서울올림픽대회를 기념하고 국민체육 진흥을 위한 다음의 사업을 하게 하기 위하여 문화관광부장관의 인가를 받아 진흥공단을 설립하고(동법 제36조 제1항) 이를 법인으로 하며(동법 제36조 제2항) 동 진흥공단이 국민의 여가 체육 육성 및 체육 진흥 등에 필요한 재원 조성을 위하여 체육진흥투표권 발행 사업을 할 수 있다(동법 제24조 제1항). 이러한 체육진흥투표권의 발행사업에 대하여는 사특법을 적용하지 아니한다(동법 제24조 제3항).

더 나아가 진흥공단은 체육진흥투표권 발행 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화관광부장관의 승인을 받아 단체나 개인에게 체육진흥투표권 발행사업을 위탁하여 운영하도록 함(동법 제25조 제1항)을 규정하고 있다.

### 3. 특수법인 설립 및 인·허가 중첩형

특수법인 설립과 관할행정청의 인·허가가 누적적으로 예정된 예로는 경륜·경정법상 국민체육진흥공단의 경륜·경정을 들 수 있다. 진흥공단이 문화관광부장관의 허가를 받아 경륜·경정을 시행하도록 한다(동법 제4조).

동법에 따른 승자투표권의 발매에 관해서는 사행행위규제법을 적용하지 아니한다는 내용이다. 경주장의 설치허가(동법 제5조), 선수·심판 및 용구의 등록(동법 제7조), 승자투표권의 발매(동법 제9조), 승자투표의 방법(동법 제11조), 환급금(제12조), 수익금의 사용(제18조), 명령·처분 및 검사(제23조), 승자투표권의 구매제한(동법 제25조) 등이다.

### 4. 위원회형

법률로써 위원회를 설치하여 동 위원회에 일정한 사행행위를 허용하는 유형으로 복권및복권기금법상 복권위원회의 복권발행을 들 수 있다. 동법은 복권의 발행·관리 및 판매에 관한 사항을 정하여 복권사업의 건전한 발전을 도모하고, 복권수익금



의 합리적 배분과 투명한 사용을 통하여 국민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다.

동법에 의한 복권위원회 및 동법 제12조 제1항 규정에 의하여 복권발행업무의 위탁을 받은 자(수탁사업자) 또는 동조 제2항의 규정에 의하여 재위탁을 받은 자(재수탁사업자)가 아니면 동법에 의한 복권을 발행할 수 없도록 규정하고 있다(동법 제4조).

### 5. 온라인 도박의 허용 가능성

형법에서는 도박행위와 도박영업개장을 모두 범죄로 구성하고 있다. 단, 사행행위 규제법(복표발행법, 현상업등), 관광진흥법(카지노), 폐광지역지원법(카지노), 한국마사회법(경마), 경륜·경정법(경륜·경정), 국민체육진흥법(체육진흥투표), 복권및복권기금법(복권) 등의 개별법에 의하여 일정한 도박 내지 사행행위 관련 영업을 허용되고 있는 바, 이들 법령에서 규정하고 있는 도박 내지 사행행위관련 영업에 대한 인·허가에 대해서는 강학 상의 예외적 승인 혹은 예외적 허가로 볼 수 있는 여지가 있다. 그리고 이들 개별법령에서 명시적으로 규율하고 있는 행위는 도박관련영업으로서, 이처럼 개별법에 의하여 허용되는 도박장에서 이루어지는 도박행위에 관하여 우리 판례는 형법 제20조 소정의 법령에 의한 행위로서 위법성이 조각된다고 보고 있다.<sup>65)</sup>

이와 같은 합법적 도박은 국민여가 선용을 기초로 하며, 더불어서 ① 관광 진흥, ② 지역경제 활성화, ③ 국민체육 진흥, ④ 축산 발전 등을 이유로 제시하고 있다. 이러한 합법화의 명시적 이유를 온라인 도박에 적용할 경우를 살펴보면, 온라인 도박장의 개설은 현실 공간이 아닌 사이버 공간에서 이루어짐에 따라, 관광 진흥, 지역경제 활성화, 국민체육 진흥이라는 공간적 제약과 현실 활동에 기반하지 않으므로 적용될 수 있는 소지가 없다.

다만, 기존에 성립된 도박의 합법화 과정을 살펴보면, 행정기관의 기금조성 명목으로 진행되었으며 국민여가 선용을 기초로 하고 있기 때문에, 온라인 도박도 향후 합법화

65) 대판 2004. 4. 23, 2002도2518

될 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 이와 관련하여서는 온라인 도박이 허용되었을 경우에 발생할 국가적, 사회적 비용 부담이라는 부정적 측면과 산업발전 및 재정확충이라는 긍정적 측면에 대한 정밀한 실증적 조사와 예측이 선행되어야 할 것으로 본다.

〈표 4-2〉 도박 행위 관련 행정법제

	관련법	도박·사행행위유형	입법목적	주요내용
인·허가형	사행행위등규제 및처벌특례법	복표발행업, 현상업, 기타 대통령령이 정하는 영업	과도한 사행심의 유발방지 및 선량한 풍속의 유지	- 지방경찰청장의 영업허가
	관광진흥법	카지노	관광여건의 조성, 관광자원의 개발, 관광사업육성 등 관광진흥	- 문화관광부장관의 카지노영업허가 - 사행행위규제법의 비적용
	폐광지역개발지원에 관한 특별법	카지노	폐광지역경제진흥을 통한 지역간 균형발전과 주민의 생활향상	- 문화관광부장관의 카지노영업허가 - 관광진흥법의 비적용
	경륜·경정법 (지방자치단체)	경륜·경정	국민의 여가선용, 청소년의 건전 육성 및 국민체육진흥도모, 지방재정 확충재원마련, 자전거 및 모터보트 경기의 수준향상	- 문화관광부장관의 경륜·경정허가 - 사행행위규제법의 비적용
특수법인 설립형	한국마사회법	경마	마사의 진흥 및 축산 발전, 국민의 여가선용 도모	- 한국마사회의 설립 - 한국마사회의 승마투표권 발행 - 사행행위규제법의 비적용
	국민체육진흥법	체육진흥 투표권 발행	명량한 국민 생활영위, 체육을 통한 국위 선양	- 체육진흥공단의 설립 - 체육진흥공단의 체육진흥투표권발행 - 사행행위규제법의 비적용
특수법인 설립 및 인·허가의 중첩형	경륜·경정법 (국민체육진흥공단)	경륜·경정	국민의 여가선용, 청소년의 건전 육성 및 국민체육진흥도모, 지방재정 확충재원마련, 자전거 및 모터보트 경기의 수준향상	- 문화관광부장관의 경륜·경정허가 - 사행행위규제법의 비적용
위원회형	복권및복권기금법	복권발행	복권사업의 건전한 발전도모, 복권수익금의 합리적 배분과 투명한 사용을 통한 국민의 복리증진	- 복권위원회의 설치 - 복권위원회의 복권발행 - 사행행위규제법의 비적용

### 제3 절 온라인 도박 규제 체계

우리나라에서 온라인 도박 및 온라인 사행성 게임물에 대한 규제 및 단속 업무를 담당하는 주요 기관은 게임물등급위원회(이하 게임위), 정보통신윤리위원회(이하 정통윤), 그리고 경찰청 등 3개의 기관이 있다.

(그림 4-1) 온라인 도박 규제절차



게임위에서는 온라인 모니터단과 불법게임물감시단의 지속적인 모니터를 통한 정보수집과 분석을 통해 이들의 움직임을 예의 주시, 불법사항이 적발 되는대로 증거자료를 수집하여 유관기관에 협조를 요청, 수사의뢰 및 사이트 접속 차단 등 행정 및 사법적인 조치가 이루어지도록 하고 있다. 게임법에서 등급위원회로 하여금 등급분류를 신청한 게임물에 대하여 온라인 사행성 게임물 여부를 확인하도록 하고 (동법 제16조 제2항 제3호; 제21조 제4항) 이러한 온라인 사행성 게임물에 대해서는 등급분류거부결정을 할 수 있음을 규정하고 있다(동법 제22조). 한편 이러한 게임법상의 등급분류거부결정의 법적 성격에 대해서는 명시적으로 언급하고 있는 판례는 아직 찾아보기 어렵다.<sup>66)</sup> 그리고 게임위는 위원을 단체(한국문화예술위원회, 한국문

66) 다만, 유사한 제도로써 영화진흥법 제21조 제4항이 규정하고 있는 영상물등급위

화콘텐츠진흥원, 정보통신윤리위원회, 교육인적자원부장관이 지정하는 교육단체, 법무부장관이 지정하는 법률관련단체, 국가청소년위원회 위원장이 지정하는 청소년단체 등)의 추천을 받아 문화관광부장관이 위촉하고 감사는 문화관광부장관이 임명하며 등급위원회의 운영비를 국고에서 보조할 수 있도록 되어 있으며, 사업계획 등을 미리 문화관광부장관과 협의하게 되어 있다. 이로 인하여 게임물 등급심사에 관한 전문성과 독립성을 확보하지는 설립목적과는 약간의 거리가 있어 보인다. 장기적으로 우리나라도 등급심의기관을 민간자율기관으로 하여 등급분류 업무 등을 자율적으로 심사하게 하는 것이 행정권으로부터 사전검열이라는 비판으로부터 벗어날 수 있을 것으로 판단된다.<sup>67)</sup>

정통운에서는 게임위의 사이트 접속 차단 요청을 받으며, 게임위의 요청 사이트 및 자체 모니터링과 자료수집을 통해 발견된 사이트의 불법사항을 확인하고 자체 심의회의를 통해 접속차단 여부를 결정한다. 접속차단은 정보통신망법에 시정요구의 한 유형으로 규정되어 있으며, URL 뿐만 아니라 IP 주소까지도 차단을 실시·확대하고 있다. 그러나, URL 수시변경 및 새로운 사이트 개설 등 차단을 회피하기 위한 여러 가지 방법이 등장함으로써 실시간으로 차단하기에는 한계가 있다.

경찰청에서는 이러한 게임위의 수사의뢰에 따라 보내진 증거자료 및 자체 수사를 통해 불법사항을 확인하고 범인 검거를 위한 조치를 취하고 있다. 그러나 게임위의 수사의뢰 외에도 경찰청 사이버테러대응센터 내 콜센터에서 접수받는 각종 신고 및

---

원회에 의한 등급분류보류제도에 관해서는 “영상물등급위원회가 영화의 상영에 앞서 영화를 제출받아 그 심의 및 상영등급분류를 하되, 등급분류를 받지 아니한 영화는 상영이 금지되고 만약 등급분류를 받지 않은 채 영화를 상영한 경우 과태료, 상영금지명령에 이어 형벌까지 부과할 수 있도록 하며, 등급분류보류의 횟수 제한이 없어 실질적으로 영상물등급위원회의 허가를 받지 않는 한 영화를 통한 의사표현이 무한정 금지될 수 있으므로 검열에 해당한다.”라는 헌법재판소의 결정례가 있다. 헌법재판소 2001. 8. 30. 2000헌가9 전원재판부 [영화진흥법제21조제4항위헌제청]

67) 박 인, “게임물등급제와 사행성게임물에 관한 연구”, 『법제』, 2007. 8. 73~75쪽

민원은 하루 5~6백건, 그 중 각종 게임관련 신고 및 민원만 50%가 넘는 상황, 이렇게 폭주하는 신고 및 민원 중 온라인 사행성 게임 관련 신고와 민원을 집중적이고 즉각적으로 처리하기란 쉽지 않다.

그리고 온라인 도박을 규제하지는 않지만, 사행산업 총괄감독기구로서 사행산업 통합감독위원회(이하 사감위)가 있다. 2007년 9월에 출범하여 아직 그 역할이 불분명하나, 사특법에서 규정하고 있는 합법적인 사행산업을 감시, 감독하는 기능을 수행하게 된다.

〈표 4-3〉 사행산업통합감독위원회

설치근거	사행산업통합감독위원회법
구 성	위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원
위 원	행자부, 문화부, 농림부, 기예처 및 국조실 차관을 당연직으로 하고 문화부, 농림부, 복권위원회 위원장의 추천을 받은자를 포함하여 국무총리가 임명하거나 위촉
기 능	사행산업의 통합적인 관리, 조정, 부작용 해소
위원의 임기	3년, 1차연임 가능
소위원회 등	분과위원회를 둘 수 있음
사무처 등	사무처, 전문위원, 중독예방·치유센터를 둘 수 있음
기 타	2년마다 업종별 실태를 조사하여 총량조정의 기준 설정

## 제 5 장 온라인 도박 규제 개선 방향

### 제 1 절 규제정책의 체계 정립

#### 1. 온라인 도박 규제정책의 원칙

##### 가. 서(序)

온라인 도박은 무제약성 및 익명성, 그리고 접근용이성으로 인하여 오프라인 도박보다 도박에의 참여는 쉬우나, 그것을 적발해서 처벌하는 데에는 많은 어려움이 있다. 그렇지만, 온라인 도박이 강한 중독성, 사행심 조장, 외화유출 등 많은 문제점을 내포하고 있는 만큼 이를 적절히 규제할 수 있는 보다 적극적인 기술적, 법적 방안이 시급하다 할 수 있다. 지금까지 살펴본 바와 같이, 온라인 도박을 처벌하기 위한 법규정으로서 현행 형법의 도박죄 및 도박개장죄 규정들을 적용하는 데에는 큰 무리가 없는 것으로 보인다.

하지만, 온라인 도박에 관한 법리적 근거를 분명하게 하고 이에 기초한 명확한 정책체계의 정립이 없는 대응은 자칫 효과는 얻지 못하고, 도박행위가 삶의 현장 곳곳으로 유입하게 하는 이른바 풍선효과의 전위역할을 하게 될 우려도 없지 않다.

도박에 우리 사회가 어떤 대응을 할 것인가에 대한 보다 깊이 있는 성찰이 필요하다. 도박이라는 인간심리의 근본적 문제를 다루는 데는 법적 규제의 기본원칙에 보다 충실할 필요성이 제기된다. 범규범의 기본원칙은 오랜 세월을 통해 인간사회를 규율하면서 얻어낸 지혜의 총합이기 때문에 이런 원칙에 충실할수록 보다 근본적인 대응이 될 수 있다.

이런 관점에서 볼 때, 온라인 도박을 바라보면서 규제정책의 원칙으로 제시할 수 있는 원칙으로는 명확성의 원칙, 비례성의 원칙, 실효성의 원칙, 참여성의 원칙 등이 있다. 물론 가장 전통적인 법원칙은 명확성의 원칙과 비례성의 원칙이지만, 실효성

과 참여성의 원칙도 새로운 규제환경을 맞고 있는 온라인 도박에서 중요한 요소가 된다.

#### 나. 명확성의 원칙

명확성의 원칙은 규제의 목적과 대상을 명확히 특정하여야 함을 의미한다. 명확성의 원칙에서는 추상적이고 모호한 규제를 허용하지 않고, 대상행위의 구체성과 그에 대한 규제범위의 특정을 요구한다. 이런 원칙에 따르면 규제대상 행위를 하고자 하는 자(者), 즉 수범자의 행위 기대 가능성을 높이고 법적 안정성을 높일 수 있다. 규제 행위자의 재량을 가능한 낮추게 됨으로써 규제 현장에서의 수범자의 규제수용도를 높이는 효과도 있다.

이를 온라인 도박에 적용하게 되면, 규제 대상이 되는 온라인 도박을 분명하게 설정하여야 한다. 우리의 논의는 자칫, 온라인 사행성 게임물과 온라인 도박을 혼동하게 되고, 또한 오프라인 도박과 온라인 도박도 혼동하게 된다. 현행의 법체계에 의하면 도박 행위를 온라인과 오프라인으로 구분하지 않고 있다. 형법상의 도박죄는 오랜 세월을 거치면서 인간사회에 해악을 끼치는 범죄행위로서의 도박을 분명히 규율하고 있다. 그럼에도 불구하고 도박과 온라인 도박을 혼동하게 하고 온라인 사행 행위를 다시 또 혼동하는 개념으로 이해한다.

이제 우리는 온라인 도박에 대한 명확한 인식을 제공하고자 한다. 우리가 연구를 통해 인식하고자 한 명확성은 도박은 모두 범죄로서 사회적 규제의 대상이 되고, 어떤 경우에도 허용의 여지가 없다는 것이다. 우리는 도박과 사행행위가 그 구조나 인간심리와 행동에 끼치는 본질적 영향이 같다고 하더라도 이는 법적 개념이 분명하게 구분되는 것이라는 사실을 강조하고자 한다. 즉, 동일한 도박행위라고 하더라도 이를 사행행위로서 허용의 대상으로 삼은 경우에는 엄격하게 법적 개념으로서의 도박의 범주에서는 제외된다는 사실을 인식할 필요가 있다.

이러한 인식의 틀을 갖고 온라인 도박에 대한 명확성을 찾게 되면, 온라인이건 오프라인이건 어떤 경우에도 우연에 기대어 금전으로 치환될 수 있는 도박 행위는 처벌의 대상이 된다. 반대로 금전으로 치환되지 않는 게임은 그것이 도박에서 행하는

방법의 게임이라고 할지라도 도박이 될 수 없다.

온라인 도박을 근절하여야 한다는 점은 대부분의 사회구성원이 인정할 수 있는 규제대상이 될 것이다. 그렇지만, 도박 행위로서 금전의 치환이 이루어지지 않는 행위까지 도박행위로 결정할 수는 없는 노릇이다. 그리고 온라인 사행행위로서 정부의 허가절차를 통해 ‘도박성’을 조각하는 것으로 판단된 게임물(현재로선 없지만 개념상 인정가능성이 있을 수 있으므로)은 이미 도박이 아닌 것이므로 이를 사행행위 등을 규율하는 특별법규에 의하여 규율하지 않는 한 도박죄로 처벌할 수는 없다.

이제 온라인 분야에서 일어나는 국외도박, 불법도박 등 어떠한 것도 그것이 금전으로 환금되는 것은 도박범죄로 처벌하여야 한다. 이것을 사행행위에 의한 것으로 처리하기 위하여서는 특별법적 근거를 부여하여야 하는 것이다. 즉, 특별한 법적 근거를 갖지 않은 온라인 도박 행위는 모두 범죄로서 처벌의 대상이 된다.

#### 다. 비례성의 원칙

모든 규제정책을 비롯한 국가 권력 작용이 반드시 지켜야 할 헌법적 요청이 비례성의 원칙이다. 법 원리에 있어서 비례의 원칙은 규제 목적이 분명하여야 하고, 그 규제 목적을 달성하는 데 꼭 필요한 수단을 동원하여야 하며, 규제 목적과 동원된 수단 사이에 상당성이 있어야 한다는 단계적 해석을 받게 된다. 특히 상당성은 규제 수단의 동원이 목적 달성에 반드시 필요한 행위라야 한다는 점과 규제수단은 최소한의 범위에 그쳐야 한다는 점을 강조한다.

온라인 도박에 있어서 어떤 규제체계를 갖추고, 어떤 규제 수단을 국가권력에게 허용할 것인가를 심사할 때 매우 중요한 원칙이다. 우리가 온라인 도박을 규제할 때 어느 정도의 목적을 달성할 것인가를 정하는 것이 우선적으로 필요하다. 도박행위에 대한 완전무결한 근절을 목적으로 할 경우에는 완전한 경찰국가를 상정할 수 있을 것이다. 그러나, 현 시점에서 도박과 사행행위를 개념적으로 조작적 정의를 내리고 있는 한 이를 근원적으로 뿌리 뽑는 것이 가능한가를 생각해 보아야 한다. 그리고, 적절한 수단을 설정하는 것이 매우 어려운 문제로 다가온다. 도박행위가 엄격한 형사처벌의 대상이 되는 것을 모두 알고 있지만, 도박행위가 도처에서 발생하고 있



다는 점은 이 문제에 대한 비례성의 원칙이 얼마나 어려운 문제인가를 보여준다. 상당성에 비추어 볼 때, 온 나라를 투명하게 감시할 수 있는 체제를 통해 도박행위를 근절하고자 하는 경우 심각한 문제를 가져온다. 이는 헌법상 보장하여야 하는 개인의 자유권을 그 근본에서부터 인정하지 못하는 상황을 초래하기 때문이다. 따라서 사회의 건전한 발전을 도모하기 위하여 설정한 도박에 대해서 규제의 목적은 완전한 근절이 아니라, 사회의 건전한 발전을 저해하지 않는 수준으로의 ‘관리’가 되어야 한다는 것을 알 수 있다.

이런 연유에서 사행행위라고 하는 특별규제의 방법을 생각해 낸 것이다. 도박행위는 범죄이지만, 허가에 의하여 사행행위로서의 특별법적 지위를 확보하는 것이다. 어떤 경우에 허가를 할 수 있는가? 사행행위가 도박을 건전한 게임의 수준으로 관리하고, 지하자금을 양성화함으로써 이를 건전한 사회발전을 위한 재원으로 활용하여 선순환의 구조를 만들 수 있는 수준이 된다면 이는 비례원칙에 입각하여 특별허가의 대상이 된다고 할 수 있겠다. 이런 논의는 온라인 도박의 규제에 있어서 관리대상 범주를 설정하는 데 유용한 잣대가 될 수 있을 것이다.

#### 라. 실효성의 원칙

온라인에 대한 규제에 있어서 가장 주의하여야 할 사항 중에 하나가 실효성의 원칙이다. 실효성이라고 하는 것은 규제수단의 적용이 실효적으로 해당 규제 대상에게 영향을 미치는가 하는 것이다.

우리는 온라인에 대한 다양한 사회규제 중에서 특히, 음란물 및 도박과 사행행위에 대한 문제를 대증적(對症的)으로 처리하였던 경험을 갖고 있다. 2000년을 전후로 하여 국내 인터넷음란 성인방송 등의 정보통신내용규제 정책에 있어서 가장 강력한 규제인 경찰수사의 방법을 대대적으로 집행한 바 있었다. 그렇지만, 이 때 대부분의 성인컨텐츠 업체들은 국외에 서버를 두는 방식으로 회피하였고, 국외에서 인터넷망을 통하여 우리나라에 음란정보를 전송하는 형식으로 더 많은 업체들이 우후죽순으로 생겨났다. 사실, 이런 규제는 오히려, 우리의 음란정보에 대한 규제 행위가 국외의 그것보다 매우 엄격하기 때문에 시장공간을 만들어 주고, 오히려 국내에서

적법하게 영업할 수 있는 환경을 제공하지 못하게 하는 측면이 있다. 결과적으로 국내에서 하는 영업은 불법이 되고, 국외에서 하는 영업은 실효적 수단을 적용하지 못하여<sup>68)</sup> 합법이 되는 묘한 상황에 빠지는 것이다.

실효성과 관련하여서도 최근의 우리는 소중한 경험을 하였다. 이른 바 ‘바다이야기’가 그것이다. 골목까지 도박이 퍼져가도록 허가를 해 준 것이 문제였다. 그러나 무엇보다 큰 문제는 사행성 게임으로 합법성을 획득한 바다이야기는 상품권이라고 하는 환금성의 도를 넘는 수단의 허용을 통해 급속하게 우리나라를 도박공화국으로 만들어 버린 것이다. 이는 환금성이 눈에 보이는 상품권정책을 실효적으로 단속할 방법도 없이 허용한 데서 발생한 인재이다.

도박행위를 사행행위로 허용할 때 우리가 어떤 실효적 방법을 찾아 낼 수 있을까가 문제이다. 온라인에서 일어나는 도박행위를 근절하기 위한 방법은 환금성을 철저히 막는 방법이다. 따라서 게임물의 성격이나 방법 등을 규제하는 것은 내용규제의 대상으로 삼을 수는 있을지라도 도박행위근절의 대상으로는 적절하지 않다. 반대로 어떤 방법으로 게임을 하는지는 문제 삼지 않더라도 환금성의 수준을 잘 보아서 이 핵심적인 가치를 규제하는 것이 중요하다.

#### 마. 참여성의 원칙

도박이 인간 내면의 욕구를 자극하는 것이고, 이런 인간심리를 이용하는 놀이의 발전은 결과적으로는 개인의 자율성을 얼마나 확보하느냐가 중요한 문제이다. 본능으로만 치닫는 도박에의 욕구가 사회적으로 연합할 때 문제가 되는 것이다. 이를 백안시하고 음지에만 둘 경우에 생기는 문제를 잘 알기 때문에 사행행위라는 특별규

68) 실제, 주로 미국이나 캐나다에 주소를 둔 정보업체에 대하여 국제형사공조를 통해 문제를 해결할 수 있겠으나, 국제 형사공조에 있어서는 해당국마다 범죄인정 수준이 다른 사회규제까지 대상으로 하기에는 실질적으로 한계가 있다. 공조를 위한 인력도 부족한 것이 사실이다. 그러므로 마약이나 아동음란물처럼 인류사회 전반에 대한 문제가 아닌 한 개별 국가의 사회규제를 국외에서 실효적으로 달성하기란 쉽지 않은 것이 현실이다. 이렇게 되다보니 사회적으로 큰 문제가 발생하는 때에 대규모 경찰규제를 실시하는 방식이 선택되는 것이다.

제를 통해 이를 해결하고자 한 것이라고 이해할 수 있다. 이것이 관리의 대상이 되었을 때 즉, 사행행위로서의 행정규제의 대상이 되었을 때 경찰허가에 의하여 이 업을 영위하고자 하는 이들은 스스로 자율규제의 틀을 활용하였다. 이러한 자율규제가 퇴색하였을 때마다 강력한 경찰규제가 적용되었지만, 관리의 대상으로 있었던 것은 사실이다. 경찰규제의 투명성과 공정성 등에 대해서 의문이 없는 것은 아니지만, 그 매커니즘 자체가 문제가 있는 것은 아니라고 할 수 있다.

온라인에서 사행행위를 허용한다고 할 때는 이 점을 특히 주목할 필요가 있다. 자율적인 관리 또는 감독 체제를 형성하고, 이에 대한 최종감독자로서의 경찰규제기관이 기능하는 것은 매우 효율적이다. 다만, 이 규제기관을 독립적이고 투명한 시민 감시기제로 운영할 수 있도록 하면 과거의 시행착오를 반복하지 않아도 될 것이다.

## 2. 제도 및 정책의 체계

### 가. 제도적 체계

온라인 도박의 특성을 가지고 있는 온라인 사행성 게임물의 경우는 규제 대상의 범위가 한정적이며, 규제 및 처벌 규정도 모호하다. 온라인 사행성 게임물의 제작, 제조 등에 대해서는 관련 규정이 마련되어 있으나, 정보통신망을 통한 게임물 서비스에 대해서는 관련 규정이 없으며, 다른 관련 규정도 마련되어 있지 않다. 또한, 온라인 사행성 게임물은 우연성과 게임머니 및 아이템을 통한 가상적인 환금성을 지님으로 해서 도박으로의 전이가능성과 과몰입가능성이라는 위험을 내포하고 있으나, 게임물 형태를 보임으로서 게임산업 진흥이라는 계진법의 기본 논리와도 상충되어 동일 법안 내에서는 관련 규제체계를 마련하는 것이 쉽지 않다. 이에 정보통신망을 이용한 서비스업자에 대해 다루고 있는 정보통신망법에 관련 규정을 마련함으로써 잠재적 온라인 도박으로 우려되는 사행성 게임물도 온라인 사행행위 규제의 대상으로 삼을 필요가 있다.

우리나라에서의 도박은 최근 마련된 사특법과 사감위를 통한 종합적인 관리로 일원화되고 체계화되고 있다고 할 수 있다. 사특법과 사감위는 현재 합법화된 사행산

업만을 다루고 있으나, 장기적으로 선진국들에서 보이고 있는 종합적인 국가 관리 체계의 강화라는 측면에서 온라인 사행행위를 제한적으로 합법화하고 사특법 하에 사행행위 규제체계를 재정립하는 방안도 고려해 볼 필요가 있겠다.

이와 관련하여 사특법상 온라인 사행행위 허가의 적용가능성을 검토해 본 결과, 온라인 사행행위 내지 온라인 사행성 게임과 관련하여 현행법은 이러한 영업행태가 사특법상 허가의 대상이 될 가능성을 열어두고 있는 것으로 보인다. 다만, 이와 같은 해석은 계진법상의 등급분류거부결정과 사특법상의 사행행위영업허가 병존상태, 사행성 게임물의 유통금지와 유통허용의 병존상태를 야기하는 데로 이어질 가능성이 있어 법질서의 통일성이라는 관점에서 우려스러운 결과를 낳을 수도 있을 것이다. 더 나아가 계진법상 등급분류거부결정의 주체인 등급위원회가 당해 처분을 함에 있어서 고려하는 공익, 즉 게임물의 윤리성, 공공성 및 청소년 보호라고 하는 공익이 사특법상 사행행위영업 허가의 주체인 경찰청장 혹은 지방경찰청장이 당해 처분을 함에 있어서 고려하는 공익, 즉 재난구제, 사회복지사업추진, 공익사업을 위한 재원마련, 혹은 관광진흥 등의 공익과 더불어 충분히 형량될 수 있겠는가 하는 우려도 제기됨을 앞서 지적한 바 있다.

또한 처분의 주체와 관련하여 계진법상의 결정주체인 등급위원회는 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성되며 문화예술·문화산업·청소년·법률·교육·언론·정보통신 분야에 종사하는 자들로 이루어지고 문화관광부장관에 의해 위촉되는 데 반하여 사특법상의 결정주체인 경찰청장 혹은 지방경찰청장은 독립제 관청으로서 문화법적 성격을 가지는 계진법에서 입법자가 고안해낸 금지 및 금지해제구조가 사특법상 금지 및 금지해제구조 속에서는 제대로 구현되기 어려운 점 등도 문제로 지적할 수 있다.

결국 온라인 환경에서의 사행행위영업 역시 오프라인 환경에서의 사행행위영업과 마찬가지로 사특법상의 허가 대상이 된다면, 쟁점은 동법상의 허가요건에 대한 판단과 허가부여 여부에 대한 재량의 문제로 귀착하게 될 것이므로 온라인 환경의 특수성이 잘 반영될 수 있도록 사특법상 허가의 요건과 절차, 허가주체 등에 관한

규정을 개선할 필요성이 있다고 할 것이다.

#### 나. 정책 추진체계의 합리화

결과적으로 온라인 사행행위를 처리하는 데 있어서는 정보통신산업에 대한 이해와 더불어 게임물에 대한 이해가 병존하여야 한다. 현재의 정책추진체계는 문화관광부 및 경찰의 사행행위규제체계와 정보통신부의 온라인 정보통신내용규제 등이 혼재되어 있거나 일부 불비(不備)한 분야가 있다.

온라인 사행행위에 대한 특별허가 및 관리체계를 상정해 볼 경우에는 결과적으로 온라인 정보의 사행성 판단이 전초가 될 것이다. 이는 정보통신부-정보통신윤리위원회의 구조와 문화관광부-게임등급위원회 등의 중복적 체계에 대한 정비를 필요로 한다. 나아가 온라인 사행성이 인정되는 게임을 제공하는 즉, 합법화된 온라인 도박을 허용하게 된다면 이는 사행행위에 대한 종합적 관리체제에 의하는 것이 필요하다. 아직은 온라인 도박이 범죄이므로 이에 대한 정책 추진체계의 합리화는 온라인 게임의 사행성 판단 기능의 합리적 조정을 통해 이를 수 있을 것이다.

현행 게임법에 따르면, 게임물 관련사업자는 게임물에 관한 영업의 건전한 발전과 게임물 관련사업자의 공동이익을 도모하기 위하여 협회 등을 설립할 수 있음을 규정하고 있다(동법 제39조 제1항). 이에 따라 설립된 협회 등은 법인으로 하며(동법 제39조 제2항), 게임물의 제작 및 유통질서가 건전하게 유지될 수 있도록 노력하여야 한다(동법 제39조 제3항). 사행성 게임물의 확산과 유포를 감시하고 예방, 차단하기 위하여 투입할 수 있는 정부 자원의 한계를 감안한다면 게임법이 정하고 있는 등급분류제 및 허가 취소, 과징금 부과, 폐기 조치 등의 행정제재를 중심으로 하는 공권력에 의한 타율 규제와 더불어 동법에 의하여 설립된 사업자단체의 자율규제기능을 보다 활성화하고 촉진하는 조치 역시 필요할 것으로 보인다.

정리하자면, 온라인 내용규제는 게임물의 등급을 설정하는 것과 서로 다른 목적의 행정 작용이다. 전반적으로 정보통신 내용규제는 일원화하여 동일한 판단을 받은 것은 동일하게 처리할 수 있도록 하는 것이 좋겠다. 이것을 현행 제도 내에서 유기적으로 활용하는 방안도 가능하다. 이런 사례는 이미 청소년유해매체물제도를 통

해 자리 잡아가고 있기도 하다.

## 제2 절 온라인 도박 규제

### 1. 온라인 도박사이트 접근차단 정책

국외에 서버를 둔 도박사이트의 경우, 특히 도박이 합법화된 국가에 서버를 둔 경우 도박사이트 운영자를 처벌하는 것에 관해서는 사실상 많은 장애가 있다. 따라서 도박사이트 자체에 대한 규제와 함께, 도박사이트에 대한 접속을 차단할 수 있는 방법을 강화하고 도박자금의 거래를 규제하는 방안이 실질적인 규제수단으로 추진되어야 한다.

도박사이트에 대한 접근차단 정책은 정보통신부장관의 내용규제권한을 통해 이루어진다. 즉, 정보통신부장관은 전기통신사업자로 하여금 불법정보에 대한 통신매개 행위를 하지 못하도록 할 수 있다. 전기통신역무의 제한, 거부 또는 정지명령권이 법률상 존재하기 때문이다. 이를 통해 내용규제를 행하고 있는데 국외에서 유입되는 온라인 도박사이트를 인터넷 관문에서 적극적으로 차단함으로써 국내로 유입되지 못하도록 하는 것이다.

차단정책은 온라인 내용규제정책 중에서 가장 강력하고도 원천적인 수단이다. 따라서 이 수단은 항상 헌법상 비례의 원칙 심사에서 자유롭지 못하다. 현재 이루어지고 있는 차단정책은 온라인 불법정보사이트라는 사실이 발견되면 해당 정보목록을 정보통신서비스제공자에게 통보하고 해당 사이트에 대한 검색이나 접근이 차단되도록 설정한 것이다. 그리고 이는 로봇기능에 의하여 매번 변화하는 사이트를 확인하여 현행화하고 있는 것이다. 아무리 인공지능이 발전한다고 하더라도 규제대상에서 역울한 접근차단이 발생할 여지가 있기 때문에 이는 비례원칙의 문제를 발생시키는 것이다.

이런 어려움 때문에 차단정책을 정부의 규제권한으로 실천하는 데 한계가 있다.

따라서 이런 문제는 필터링 기법을 사용한 자율규제 또는 자율 선택체제로 운용된다. 그렇지만, 이 경우에는 온라인 불법정보사이트를 이용하고자 하는 이용자에게 있어서는 기대 가능성이 그만큼 낮아지고 있다. 따라서 이는 이용자보다는 정보통신서비스 제공자들의 자율규제가 중요한 몫을 차지한다고 하겠다.

## 2. 온라인 도박 금전거래 차단 정책

### 가. 의의

#### 1) 금전거래 차단의 개념 및 구조

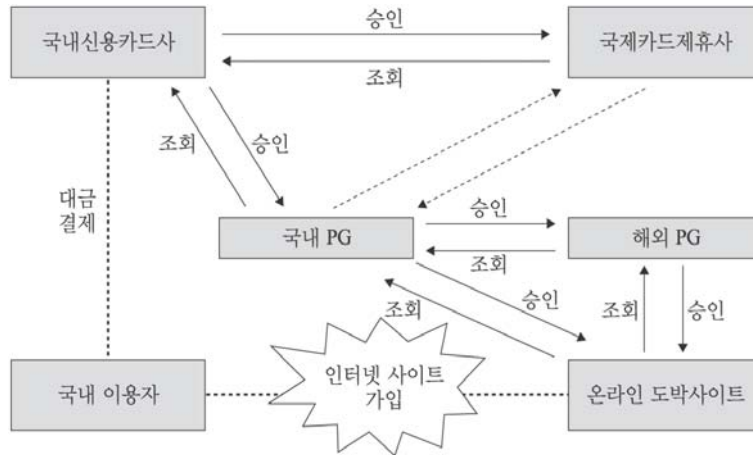
온라인 도박에 대한 금전거래 차단은 ‘불법성이 확인된 온라인 도박의 결과를 일반적 금전으로 환가하지 못하도록 하기 위하여 온라인 도박에 관한 금전거래에 금융기관이 개입하지 못하도록 하는 금지규제’를 의미한다.

금융기관을 통한 규제이므로 도박행위자 또는 도박장 개설자 등 불법행위자를 직접 규율하는 것이 아닌 간접규제에 해당한다. 금융기관의 금전거래 대행 또는 추심은 원칙적으로 그 금전거래의 원인이나 사유 등을 확인하고 그 불법성을 스스로 판단하는 부담을 지지 않는, 이른 바 ‘무인성(無因性)의 원칙’이 적용되는 분야이나, 특정한 정책적 목적에 따라서는 이에 대한 예외가 인정된다. 불법자금유통에 대한 강력한 금융기관제제를 정하는 제도 등은 이와 맥을 같이한다고 볼 수 있다.

온라인 도박과 관련한 금전거래의 방식 중 가장 널리 활용되고 있는 것은 신용카드 대금결제 방식이다. 그 중에서도 특히 인터넷 소액신용거래에 널리 활용되고 있는 신용카드 지급결제대행 서비스가 온라인 도박과 관련하여 많이 활용되고 있다.

결제대행업체는 신용카드가맹점(여신전문금융업법 제2조 5호 나목)으로 온라인 도박 사이트운영자 대신 신용카드사에 신용카드가맹점개설계약을 체결하고 정보이용자의 신용카드결제서비스 제공하고 있으며 PG업체는 물품판매나 용역제공을 하는 자의 신용정보 및 신용카드거래 대행내역을 신용카드업자에게 제공할 의무가 있으며(여신전문금융업법 제19조) 따라서 신용카드사는 가맹점의 서비스 양태에 관한 확인이 가능하다.

(그림 5-1) 신용카드를 사용한 온라인 금전거래 방식



현실적으로 지급결제에 있어서 계약관계나 거래관행상 지급결제대행업자에 대한 감독가능성은 카드사가 갖고 있다고 해도 과언이 아니다. 앞서 살펴본 바와 같이 금융관계법규에 의하면 지급결제대행업자는 특수한 가맹점의 위치에 불과하고 금융기관이 아니므로 금융감독관청의 직접규제 대상이 아니라고 해석할 수도 있다. 그러나 현실적으로는 금융기관인 카드사업자(여신전문금융업자)가 거래관계에서의 지위에 의하여 사실상 지배권을 갖고 있는 것이다.<sup>69)</sup>

2) 원인제거 방식의 간접규제

금융기관을 통한 간접규제방식이라는 문제<sup>70)</sup>나 금융거래의 무인성이라고 하는 원칙의 훼손이라고 하는 문제점에도 불구하고 온라인 도박이나 불법정보사이트에 대한 금융거래 차단 정책은 불법행위자들의 온라인 불법활동의 원인을 근본적으로 제

69) 정보통신윤리위원회, ‘불법정보 내용규제 정책의 실효성 확보방안 연구 - 해외한글불법사이트 이용대금결제 제한을 중심으로 -’, 『정보통신윤리위원회 조사보고서』, 2003. 43쪽

70) 직접불법행위당사자에 대한 규제에 앞서 금융기관이라는 간접행위자가 그 행위의 불법성을 판단하여야 하는 부담스러운 구조라는 제한점을 생각할 수 있다.



거할 수 있는 방식이라는 데 그 검토 수요가 있다.

대체로 금융기관에 대한 규제의 근거는 금융거래질서의 건전화에 있는데, 이때의 건전화는 대체로 금융거래질서 그 자체의 건전화를 의미한다. 즉, 허위 금융거래, 사기 금융거래 등과 같이 금융거래시스템 자체의 붕괴나 훼손을 방지하기 위한 정책이 근간인 것이다. 그러나 대규모 불법자금(마약, 뇌물, 무기판매, 인신매매 등)에 대한 금융거래 차단정책과 같이 단일사회나 국제사회에서의 불법퇴치 정책의 일환으로 이러한 정책이 도입되기도 한다.

이런 관점에서 볼 때, 온라인 도박에서 금융기관을 통한 자금거래 차단 정책을 도입하기 위하여 검토할 사항은 온라인 도박의 불법성이나 사회적 해악 등이 이미 자금거래 차단 정책의 대상이 되는 불법행위와 비교할 때 그 필요성이 입증되는가의 문제이다.

### 3) 불법대외수지 차단효과

우리나라와 같이 대외수지에 민감한 경우에는 국외개설 온라인 도박에 의한 우리나라 자금의 이탈이 중요한 문제로 부각된다. 국외에 개설된 한글 온라인 도박사이트의 경우, 직접적인 형사규제가 간단하지 않기 때문에,<sup>71)</sup> 이 사이트에서 내국인이 신용카드 결제를 통해 도박을 하는 경우 외환결제가 이루어진다. 결국 우리나라에서 불법화된 온라인 도박행위를 규제함으로써 해외 업자에게 유리한 결과를 초래하는 문제가 발생하는 것이다.

이러한 경우에 국외에 사이트를 개설하고 온라인 도박을 행하는 자에게 전달되는 외환결제를 차단하는 조치는 불법대외수지 차단효과가 있다. 국외에 개설되고 한글

71) 법리적으로는 해외에서 불법 온라인 도박 사이트를 운영하더라도 우리나라 국민을 상대로 서비스를 행하고 그 결과로서 결제가 이루어진 경우 우리나라 형법을 비롯한 각종 법률의 적용이 가능하게 된다. 이는 인터넷에 관한 재판관할권의 문제가 있을 수 있지만, 명백히 대한민국에서 불법인 경우임에도 불구하고 대한민국 국민을 상대로 범죄행위를 한 것이므로 처벌이 가능하다. 그렇지만, 이를 집행하는 데는 매우 복잡한 문제가 발생할 수 있고, 그 실효성에도 의문이 있다. 국제형사공조체제가 잘 이루어지는 분야는 양국에서 모두 범죄인 경우이고 그것이 양국 모두에게 이득이 될 경우가 대부분이기 때문이다.

로 서비스하는 온라인 도박사이트는 국외에 거주하는 한인을 대상으로 하는 경우도 있을 수 있으나, 한글 사용인구의 대부분이 국내에 거주하는 국민임을 감안하면 불법적 도박자금의 해외송금이나 외환결제의 차단은 원인을 제거하는 정책임은 물론 대외수지의 개선에도 기여할 수 있는 정책이다.

#### 4) 금융질서 건전화 정책에 부응

불법 온라인 도박에 대한 금전거래 차단 정책은 금융질서 건전화 정책에도 부응한다. 금융관계법규에서 건전한 금융질서라 함은 일반적으로 금융·통화정책의 안전성과 안정성을 핵심으로 한다. 즉, 부도 위험이 있거나 화폐의 통화기능에 위협을 주거나 신용 부실 등으로 인해 금융질서 자체가 위협을 받는 것을 방지하는 것이 최대 목표인 것이다.

그러나 최근, 불법 자금거래 등을 통해 국제 거래의 건전성이나 국제적 범죄 집단 의 발호 및 다국적 기업의 불법자금세탁 등의 문제 등이 일어나면서 각국은 금융질서 건전화의 내용을 범죄수익 거래를 차단하고 불법자금세탁을 봉쇄하기 위한 정책을 채택하고 있다. 이러한 정책에 있어서는 국제 금융감독기구 등의 공조체제도 활성화되고 있는 실정이다.

우리나라에서도 그간 금융거래의 무인성 원칙에도 불구하고 이러한 정책을 받아들이고 있다. 2001년에 제정된 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률은 2007년 8월 개정을 통해 현재에 이르고 있는데, ‘조직범죄·해외재산도피범죄 등 특정 범죄에 의하여 발생한 범죄수익을 합법적인 수입으로 가장하거나 이를 은닉하는 행위(자금세탁행위)를 규제하는 한편, 당해 범죄수익의 몰수·추징에 관하여 형법 등에 대한 특례를 규정함으로써 반사회적인 범죄행위를 사전에 예방하고 범죄를 조장하는 경제적 요인을 근원적으로 제거하려는 것’이 제정의 주요 이유였다. 2006년 4월 28일에 개정법이 제정되면서 사업자가 게임물을 이용하여 도박 그 밖의 사행행위를 하게 하거나 이를 하도록 내버려 두는 경우<sup>72)</sup>에는 5년이하의 징역 또는 5천만

72) 게임산업진흥에 관한 법률 제28조 제2호

원 이하의 벌금<sup>73)</sup>에 처하도록 하고 있을 뿐만 아니라, 범죄수익으로서 몰수 및 추징, 국제공조의 대상이 된다.<sup>74)</sup> 이는 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률과 특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률에 의하여 금융정보분석원과 검찰 등 금융관련 수사기관에 보고되고 국제공조 등을 통해 금전거래 차단의 대상이 될 수 있다.

우리의 경우, 불법 온라인 도박에 관한 금전거래차단 정책은 실제로 집행할 수 있는 단계에 와 있는 것이다. 특히, 최근의 게임산업 관련 법의 정비를 통해 이런 접근은 더욱 정교함을 더해가고 있다.

#### 나. 정부의 대응경과

##### 1) 검토 및 도입보류

정부는 국외한글 음란사이트가 사회문제로 대두되던 2001년 전후로부터 국외 한글 불법사이트에 대한 금전거래차단 정책을 검토하여 왔다. 초기 검토과정을 거치면서 금융거래규제 당국과 온라인 불법정보 규제 당국의 견해는 쉽게 조율되지 못하였다. 2001년 당시로서는 국가간 자금 세탁이나 중요 국제범죄 등에 대한 관심이 높은 상황이었으므로 소액 결제가 대다수를 이루고 있는 온라인 불법사이트에 대한 자금거래 차단에 까지 금융당국이 깊은 관심을 가지기에는 상황이 성숙하지 못하였다.

이후 2003년에 온라인 불법정보 규제 정책을 담당하는 정보통신부는 정통윤의 용역을 통해 국외 온라인 불법사이트에 대한 자금거래 차단 정책을 재검토하였다. 당시 검토는 온라인 내용규제에 대한 종합대책을 마련하는 일환으로 추진되었으나, 금융기관 간 자율협력 차원으로 맡겨두고 강력한 대책으로 채택하지는 못하였다. 이 때 실효성에 대한 검토와 더불어 자금거래차단보다 강력한 관문차단의 방식으로 정보의 국내 유입을 막는 조치가 가능하다는 이유였다.

73) 게임산업진흥에 관한 법률 제44조 제1항 제1호

74) 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률 제2조 제1호의 등

## 2) 상황의 변화와 재검토

불법 도박의 성행 문제는 2006년 바다이야기 사건을 통해 사회적으로 큰 반향을 일으켰다. 주택가 골목까지 진입한 사행성 게임에 의한 유해 환경의 범람은 사회적 지탄의 대상이 되었지만, 이러한 결과로 인하여 쉽게 접할 수 있는 온라인 도박에 대한 호기심은 더욱 커졌다. 특히, 게임물에 의하여 이루어지는 불법 도박행위 또는 불법 사행행위에 대한 규제의 필요성은 입증되었다.

이런 과정을 거치면서 케진법은 건전한 게임을 산업측면에서 진흥시키는 한편, 불법 사행행위나 불법 도박행위에 대한 규제를 강화하기에 이르렀다. 이 때 불법자금의 차단 문제가 본격적으로 논의되었으며, 앞서 본 바와 마찬가지로 2006년 4월 불법자금 차단 정책의 범주에 이를 포함하기에 이르렀다.

### 다. 주요 내용 및 쟁점

#### 1) 온라인 도박사이트 및 사업자에 대한 대금결제 차단

온라인 도박사이트는 해당 URL을 기준으로 하여 이 URL을 통해 이루어지는 대금결제를 차단하는 것이다. 실제로는 사업자에 대한 대금결제를 차단하는 것이지만, 사업자가 온라인 도박사이트를 개설하는 경우는 URL에 의하여 특정되기 때문에 이를 파악하여 사업자와 연계하는 것이 중요하다. 실제에 있어서는 개별 카드사가 가맹점으로 가입한 결제대행업자를 통해 결제를 처리하는 구조를 갖고 있으므로 이 가맹점에 대한 관리가 핵심 내용이 된다.

URL을 수시로 변경하면서 온라인 도박장을 개설하는 경우가 있으므로 이에 대한 추적 조사가 불가피하고, 이는 온라인 도박장에 대한 모니터링과 정보공유가 얼마나 중요한가를 말해준다.

#### 2) 실효성과 규제비용

실효성의 문제는 국외 서버와 국내 서버에 있어서 현격한 차이를 갖는다. 국내 서버의 경우 해당 서비스 제공업자를 파악하고 추적하는 등의 각종 행정권 발동이 비교적 쉬운 데 비해, 국외의 경우는 국제 결제를 담당하는 금융기관과의 협력이 필수적이다.

실제에 있어서는 사이트를 식별해 내고 이에 대한 결제업자를 연계하고 금융기관과 연동하여 결제승인이 거부되도록 하는 과정을 겪게 되는데, 이는 대부분 시스템에 의하여 처리되어야 한다. 이 때는 규제비용에 관한 고려도 있어야 한다. 이 시스템은 공적 시스템에 의하여 이루어져야 하기 때문이다. 현재는 정통윤의 불법사이트 정보를 공유하는 체제이지만, 이를 보다 체계화할 필요가 있을 것이다.

### 3) 타 규제정책과의 조화

온라인 도박에 대한 규제는 다양한 형태로 이루어지고 있다. 온라인 도박에 대한 형사규제, 사행행위법 위반으로 인한 형사 및 행정규제, 온라인 내용규제 정책에 의한 규제, 온라인 사행성 게임에 관한 규제 등이 혼재되어 있다. 이 모든 정책은 조화를 이루어야 한다.

온라인 도박사이트에 대한 모니터링에서부터 관련 범죄자를 수사해 내고, 그 범죄 수익을 차단하는 절차는 해당 사이트에 대한 접근차단과 정보통신서비스 제공 금지조치 등 다양한 정책과 연계되어야 하는 것이다.

이를 위해서는 관련 기관간의 정책공조<sup>75)</sup>시스템의 마련이 필요하고 이러한 시스템의 한 단면을 보여주는 것이 바로 핫라인의 구축이다. 핫라인 시스템은 각 정책기관들이 개별 정책권한에 따라 보유하고 있는 정보를 신속하게 공유하고, 개별 정책권한을 효율적으로 집행할 수 있도록 서로 협력하는 체제이다. 이 체제는 적절한 조직·인력과 더불어 효율적인 정보시스템으로 구성된다. 이러한 핫라인이 제대로 작동하기 위하여서 관련 제도가 매뉴얼화 되어야 함은 물론이다.

2007년 11월에 국회를 통과한 게임법 개정안은 사행성 불법게임물과 등급분류를 받지 않은 게임물, 등급분류 받은 내용대로 게임물이 제공되지 않는 경우 등을 차단할 수 있는 근거가 미흡하여 사후관리가 곤란하므로 이에 대한 온라인상의 차단 근거를 확보하고 있는데, 그간 정보통신부장관이 행하던 정보통신서비스제공자에 대한 명령권을 문화관광부장관이 행하도록 하고 있다.<sup>76)</sup> 이는 향후 온라인 도박에 대

75) 경우에 따라서는 국외 기관과의 국제협력 등도 포함한다.

한 정책공조가 얼마나 중요한 문제인가를 보여주고 있으며, 자금거래 차단에 있어서도 문화관광부장관, 정보통신부장관, 금융감독기구 및 금융거래차단 정책담당 기관간 협력의 중요성을 말해준다.

### 제3 절 온라인 사행성 게임물 규제

#### 1. 게임물 내용규제 정책

전술한 바와 같이, 온라인 사행행위에 대해서는 현행 국내법제상 형법 및 사특법의 관련 규정을 통하여 규제가 가능하다. 문제는 온라인 사행성 게임물로, 직접적인 환금성이 있는 경우에는 처벌가능하나, 그 이외의 경우에는 등급심사 대상에 포함되며 실제적으로 운영이 되고 있다. 그러나, 직접적인 환금성이 없는 온라인 사행성 게임물도 인간의 사행심을 조장하며 도박으로의 전이가능성과 과몰입가능성이라는 도박 잠재성을 가지고 있다. 이로 인하여 관련 규제방안 마련의 필요성이 제기되고 있다.

이에 대해서 온라인 사행성 게임물도 사행산업과 같이 강한 사업제한이 필요하다는 견해가 있을 수도 있다. 하지만, 온라인 사행성 게임물이 비록 도박을 모사한 것이지만 그 본질은 게임물이라는 점에서 이를 제공하는 자에 대한 허가·등록 등의 시장진입장벽을 두는 것은 달성하고자 하는 입법목적에 비하여 적정수준을 넘는 과도한 규제라고 할 것이기 때문에 바람직하다고 보기 어렵다. 다만, 유해가능성이 있는 게임물을 제공하고 이를 통하여 경제적 이득을 취하는 정보통신서비스 제공자는 당해 게임물에 수반하는 위험성으로 인한 문제점의 제거를 위한 협조의무를 다하여야 할 필요가 있다. 즉, 온라인 사행성 게임물을 이용하여 실제 도박을 행하는 행위의 차단과 이를 위한 감시체계의 운영 등 온라인 사행성 게임물이 실제 도박으로 전이되는 현상을 막기 위한 적극적인 역할이 요구된다.

---

76) 2007. 11. 22 국회 본회의를 통과하였으며 의안번호는 17대 국회 6431호이다.

〈표 5-1〉 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 개정안

「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」	「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정안」
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>제44조의8(정보통신망에 의한 도박 등) ① 누구든지 영리를 목적으로 제3자로 하여금 정보통신망에 의하여 도박하게 하여서는 아니 된다.</p> <p>② 누구든지 정보통신망을 의하여 복표 또는 투표권 등을 발매하거나 중개하여서는 아니 된다. 다만, 법령에 의한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>③ 정보통신망을 통하여 정보통신부령으로 정하는 온라인 사행성 게임물을 제공하는 자(이하 이 조에서 ‘온라인 사행성 게임물 제공자’라 한다)는 당해 게임물을 이용하여 도박하는 자를 알게 된 경우 이를 차단하기 위한 조치를 취하여야 한다.</p> <p>④ 온라인 사행성 게임물제공자는 게임물을 이용하여 도박하는 자를 식별하기 위한 조직을 설치·운영하여야 한다.</p> <p>⑤ 온라인 사행성 게임물제공자는 온라인 사행성 게임물로부터 청소년을 보호하기 위한 조치를 강구하여야 한다.</p>
<p>제44조의8(정보통신윤리위원회의 설치 및 구성) ①~⑩(생략)</p> <p>제44조의9(윤리위원회의 직무 등) ①~⑥(생략)</p> <p>제44조의10(명예훼손분쟁조정부) ① 윤리위원회는 제44조의9제1항제4호의 분쟁조정업무를 효율적으로 수행하기 위하여 5인 이하의 위원으로 구성된 명예훼손분쟁조정부를 두되, 그 중 1인 이상은 변호사의 자격이 있는 자로 한다.</p> <p>② (생략)</p> <p>③ 명예훼손분쟁조정부의 분쟁조정절차 등에 관하여는 제33조의2제2항, 제35조 내지 제39조의 규정을 각각 준용한다. 이 경우 “분쟁조정위원회”는 “윤리위원회”로, “개인정보와 관련한 분쟁”은 “제44조의9제1항제4호의 규정에 따른 분쟁”으로 본다.</p> <p>④ (생략)</p>	<p>제44조의9(정보통신윤리위원회의 설치 및 구성) ①~⑩(현행과 같음)</p> <p>제44조의10(윤리위원회의 직무 등) ①~⑥(현행과 같음)</p> <p>제44조의11(명예훼손분쟁조정부) ① ----- 제44조의10제1항제4호의 ----- ----- ----- -----</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>③ ----- ----- ----- ----- ----- ----- “제44조의10제1항제4호의 규정에 따른 분쟁”으로 -----.</p> <p>④ (현행과 같음)</p>

<p>『정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률』</p>	<p>『정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정안』</p>
<p>제62조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1.~3.(생략)</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>4. 제48조제2항의 규정을 위반하여 악성프로그램을 전달 또는 유포한 자</p> <p>5. 제48조제3항의 규정을 위반하여 정보통신망에 장애를 발생시킨 자</p> <p>6. 제49조의 규정을 위반하여 타인의 정보를 훼손하거나 타인의 비밀을 침해·도용 또는 누설한 자</p>	<p>제62조(벌칙) -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>1.~3.(현행과 같음)</p> <p>4. 제44조의8제1항에 위반하여 도박하도록 한 자</p> <p>5. 제44조의8제2항에 위반하여 복표 또는 투표권 등을 발매한 자</p> <p>6. -----</p> <p>-----</p> <p>7. -----</p> <p>-----</p> <p>8. -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>
<p>제65조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1.~3.(생략)</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>4. 제50조제6항의 규정을 위반하여 공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하게 한 자</p> <p>5. 제50조의2의 규정을 위반하여 전자우편 주소를 수집·판매·유통 또는 정보전송에 이용한 자</p> <p>6. 제50조의8의 규정을 위반하여 광고성 정보를 전송한 자</p>	<p>제65조(벌칙) ① -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>1.~3.(현행과 같음)</p> <p>4. 제44조의8제3항에 위반하여 차단조치를 취하지 아니한 자</p> <p>5. -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>6. -----</p> <p>-----</p> <p>7. -----</p> <p>-----</p>

이에 정보통신서비스 제공자에게 온라인 사행성 게임물 제공 등 관련 문제점 제거의 협조 의무를 강구한 개정을 <표 5-1>에서 보는 바와 같이 생각해 볼 수 있겠다.

2. 협력적 자율규제 정책

미국의 경우, 온라인 도박에 의한 금전거래를 차단하기 위하여 매우 상세한 법령



을 마련하였다. 우리나라도 이미 2006년에 이런 법적 근거를 마련하고 있음은 위에서 본 바와 같다.

그러나 우리의 입법현실을 볼 때 여러 정책기관들이 어떻게 행동하여야 하는지를 상세히 규율하는데 한계가 있다. 우리는 근거규정을 여러 법령에 마련하고 있는데, 이는 정책 담당기관간의 관할 경쟁은 가져올지 몰라도 실질적 규제효과를 발휘하는데 일정한 한계를 가진다.

자율규제의 핵심은 협력적 규제체계의 정립이다. 협력적 규제체계라고 하는 것은 규제의 대상이 되는 행위자와 행위자의 연합체에 의한 자율규제, 시민단체 등 객관적이고 투명한 사회감시체제, 행정감독권한을 가진 정부의 규제체계, 경찰 및 검찰 등 형사규제체계 등이 협력적으로 문제를 대응하는 것이다. 문제 발생 시, 그에 적합한 규제 수단을 쓰기 위해서는 보다 강력한 권한을 가진 이가 자율권을 가진 쪽에 문제의 해결을 촉구하는 형태로 진행하는 것이 중요하다. 즉, 업계나 정보제공자 등이 협력하여 해당 자율규제가 성공할 수도 있는 상황에서 검찰이나 경찰의 강력한 집행(수사 등)이 이루어지면, 자율규제는 자리 잡지 못하고 규제의 대상들은 언제나 스스로를 객체화함으로써 문제가 잠복하는 악순환을 가져오는 것이다.

이제는 각 기관이 법률에 의하여 부여받고 있는 행정권한을 어떻게 효율적으로 발휘할 수 있도록 할 것인가에 초점을 두어야 할 것이다. 이런 점에서 기관 간 공조를 의미하는 핫라인을 운영하기 위한 협력이 추진되어야 한다.

이 핫라인에서 처리하는 업무절차나 방법과 시스템간의 연동 등을 모두 상세히 제도화하기 위하여서는 기관간 수 많은 토론과 협의를 거쳐야 할 것이지만 한 번 정립된 합리적 규제시스템은 시장에서도 충분히 기능할 수 있을 것이며, 수범자들에게 있어서 기대가능성과 법적 안정성을 높여주는 효과를 기대할 수 있다. 이런 기대가능성과 법적 안정성은 규제를 회피하고자 하는 온라인 도박장 개설자는 물론, 이용자에게 있어서도 헛된 가능성을 상정하지 않게 할 것이다.

## 제 6 장 결 론

본 연구는 온라인 도박의 규제 체계를 재정립하고 실효성있는 규제정책을 마련하기 위하여 온라인 도박 개념과 특성, 국내외 규제 현황 및 규제 쟁점을 분석하였다.

바다이야기의 온라인화, 온라인 도박게임장의 활성화 등으로 온라인 도박이 사회악으로서 문제시되고 있는 가운데, 연구 추진에 있어서 가졌던 연구의문은 크게 두 가지였다. 첫 번째는 ‘현재의 온라인 도박 규제로는 부족한가? 무엇이 필요한가?’였으며, 두 번째는 ‘온라인 新맞고 게임 등은 온라인 도박이 아닌가? 특별한 규제조치는 없는 것인가?’였다.

선행연구 및 규제 현황에 대해서 분석한 결과, 오프라인이건 온라인이건 도박은 현행 형법상 우연성에 의하여 취득된 금전이나 재물이 치환되는 체제를 중심으로 규제 및 처벌이 가능하다. 그러나, 온라인의 파급성과 위험성을 감안하여 행위자나 제공자에 대한 더 강력한 규제를 필요로 한다.

사실 온라인 도박 규제를 강화하기 위해서는 기본적으로 일원화된 규율체계와 보다 강력한 처벌규정, 그리고 일반인들의 인식 제고가 필요하나, 어디까지를 ‘도박’으로 보고 규제할 것인지에 대한 오락물(게임물)과의 개념 정의가 불분명하고 도박이 온라인과 결합하면서 개인화되어 도박장이라는 공간적 처벌이 불가능하며, 기술 발달로 인한 도박 사실의 증거 확보가 어렵다는 것이다. 본 연구에서는 이러한 제약 조건을 해결하고 최적모델을 마련하고자 여러 전문가들을 모시고 수차례의 논의과정을 진행하였으나, 온라인 도박 규제는 오프라인 도박 규제와 결부되어 있는 문제로 매매춘 문제와 같이 공식적으로 관리할 것인가, 철저하게 규제할 것인가 등 도박 규제의 기본적인 방향 설정부터 검토되어야 하며 국제협력 문제, 사이버머니 재물성 여부 등 단기간에 해결방안이 제시될 수 있는 문제는 아니라는 것이다. 보다 충분한 논의를 통한 사회적 합의가 우선적으로 마련되어야 한다는 것이 대다수 전문

가들의 의견이었다.

이에 현재로서 최선의 대응방안은 정보통신망법 개정을 통하여 온라인서비스 제공업자에 대해서 온라인 도박에 대한 감시 및 차단체제 운영 등 자율규제체계 마련을 의무화하는 것이다. 사업자가 행할 수 있는 자율규제의 방법들로는 자율 등급제 (self regulation), 자체 필터링 또는 모니터링을 통한 방법과 불법정보의 신고를 위한 핫라인의 설치 등을 들 수 있겠다. 이러한 자율적인 노력은 인터넷의 내용과 관련한 분쟁을 미연에 방지하는 데 매우 유용한 것이 될 것이다. 그리고 핫라인의 경우 피해자에 대하여 신속한 구제를 보장하는 체계가 될 수 있을 것으로 생각된다.

그리고, 新맞고 게임 등으로 대표되는 온라인 사행성 게임물은 도박으로의 전이 가능성과 과몰입가능성이라는 위험을 내포하고 있으나, 그 게임방식이 무엇이든 간에 금전이나 재물로 치환되지 않기 때문에 도박이나 사행행위로 규율할 수 없다. 다만, 정보의 내용이 불건전하고 청소년에게 허용될 수 없거나 불법이나 중독을 조장할 수 있을 경우에는 게진법상 내용규제의 대상이 되고 있다. 이에 온라인 사행성 게임물에 대한 보다 엄격한 대응체제를 구축하기 위해서는 앞서 제시한 바와 같이 정보통신망법상 온라인 도박 서비스제공자에 대해서 도박 행위 차단과 이를 위한 감시체제의 운영 등 보다 적극적인 역할이 요구된다.

장기적으로는 체계적인 도박 관리라는 차원에서 사특법 내에 일원화된 종합관리 체계 마련 및 온라인 도박의 합법화 등을 고려해 볼 여지가 있다.

마지막으로, 본 연구기간 및 범위의 제약으로 인하여 충분한 논의를 진행시키지 못한 우연성과 환금성 등(사이버머니와 아이템의 재물성 여부 포함) 도박의 대상 기준 및 범위 등에 대해서는 이후에 추진될 연구에서 재검토되었으면 한다.

## 참 고 문 헌

- 고명관, “도박·복표죄에 대한 형사정책적 연구”, 성균관대 대학원 석사논문, 2004. 10~13쪽.
- 권선중·김교헌·성한기, “성인과 남자 청소년의 불법 인터넷 도박 문제와 위험요인 그리고 예방전략”, 『한국심리학회지: 건강』12(1), 2007. 1~19쪽.
- 권지연, “온라인 도박에 관한 소고”, 『법학연구』 12(3), 연세대학교법학연구소, 2002.
- 권현호, “WTO 최초의 전자상거래 분쟁: ‘미국-도박 및 내기서비스에 영향을 미치는 조치’ 사건”, 『통상법률』 통권 제63호, 2005. 6.
- 김교헌, “중독과 자기조절: 인지신경과학적 접근”, 『한국심리학회지:건강』, 11(1), 2006, 63~105쪽.
- 김소정, “사행성게임 규제 법률의 검토”, 『국회보』 통권479호, 국회사무처, 2006.
- 김일수·서보학, 『형법각론』, 박영사, 2003. 634쪽.
- 김혜경, “온라인게임 아이템의 재산범죄 성립가능성”, 『법학연구』 14(2), 연세대학교법학연구소, 2004.
- 김흥기, “파생상품과 도박규제”, 『비교사법』 14권 1호, 2007.
- 박균성, “행정상 즉시강제의 통제”, 『행정판례연구』 11권, 2006.
- 박덕영, “WTO 온라인 도박서비스 사건과 국경간 서비스 공급 제한의 한계”, 『인터넷법률』 통권 제33호, 2006. 1.
- 박상기, 『형법각론』, 박영사, 2002. 586쪽.
- 박 인, “게임물등급제와 사행성게임물에 관한 연구”, 『법제』, 2007. 8. 73~75쪽.
- 박정선 외, “사이버범죄사범 분류체계 확립방안에 관한 연구”, 『한국정보문화진흥원 연구보고 06-08』, 2006. 12, 34쪽.
- 배종대, 『형법각론』, 홍문사, 2001

- 백광훈, “온라인 도박과 처벌법규”, 『Security World』 52, 시큐리티정보, 2001.
- 선정원, “바다이야기와 법령보충규칙의 통제”, 명지대학교 『사회과학논총』 제26집, 2006.
- 송승은, “온라인 도박의 법적 규제에 관한 고찰”, 『인터넷법률』 제36호, 2006. 10.
- 유기천, 『형법학 <각론강의 下>』, 1993. 103쪽.
- 윤재식, “주석형법(IV)”, 한국사법행정학회, 1997. 117쪽.
- 이성식, “사이버공간에서의 익명성이 언어플레이밍에 미치는 영향에서의 경로모델의 제시와 검증”, 『형사정책』 16(2), 2004. 168~186쪽.
- 이승호, “사이버범죄의 제 유형과 형법적 대응방안”, 석사학위논문, 연세대학교학원, 2002.
- 이정원, “외국카지노에서의 도박행위의 위법성—대법원 2004. 4. 23, 2002도2518—”, 『비교형사법연구』 제8권 제2호.
- 이정훈, “온라인 도박의 형사책임: 온라인보드게임을 중심으로”, 『중앙법학』, 6(3), 중앙법학회, 2004. 157~187쪽.
- \_\_\_\_\_, “게임산업진흥법상의 환전업금지조항의 의미”, 중앙대학교 법학연구소 문화예술법센터 제8회 학술세미나 『한미FTA와 문화예술법의 발전방향』 발표문(미공간), 2007. 6. 15.
- 장준오, “사이버상의 청소년일탈에 관한 연구”, 『한국형사정책연구원 연구보고』, 2004.
- 정보통신윤리위원회, “국내 온라인게임의 규제현황”, 『정보통신윤리』 통권48호, 2003.
- \_\_\_\_\_, “불법정보 내용규제 정책의 실효성 확보방안 연구 — 해외한글 불법사이트 이용대금결제 제한을 중심으로 —”, 『정보통신윤리위원회 조사보고서』, 2003. 43쪽.
- \_\_\_\_\_, “정보통신 내용규제의 현황과 개선방향”, 『정보통신윤리위원회 조사보고서』, 2005. 8. 55쪽.
- 정상조, “온라인게임의 법적 보호와 규제”, 『정보과학회지』 제23권 제6호, 2005. 6.

- 정순섭, “금융거래와 도박규제: 자본시장통합법상 도박면제규정의 입법론적 고찰”, 『증권법연구』 제7권 제2호, 2006. 12.
- 정 완, “사이버 도박의 사례와 대응”, 『수사연구』 제214호, 2001. 8. 128~132쪽.
- \_\_\_\_\_, “인터넷미디어의 일탈과 법적 규제에 관한 연구”, 한국형사정책연구원, 2002.
- \_\_\_\_\_, “인터넷도박의 실태와 대응”, 『경희법학』, 제41권 제2호, 2006. 12.
- 정찬모, “온라인 도박 규제와 서비스제공의 자유—유럽사법법원과 WTO분쟁 해결 기구 사례분석”, 『통상법률』 통권 제78호, 2007. 12.
- 정청래 의원, 『국감 2007: 문화관광부』, 2007. 10. 30.
- 조동기, “사이버공간의 일탈 유형과 사회통제의 특성”, 『정보와 사회』 제10호, 2006.
- 주호석, “급성장하는 온라인 도박 시장과 미국”, 『정보화로 가는 길』52, 한국정보문화센터. 2001.
- 진계호, “도박죄에서의 문제점”, 『형사법연구』 제10호, 한국형사법학회, 1998. 137~138쪽.
- 진계호, “도박죄에서의 문제점”, 『형사법연구』 제10호, 한국형사법학회, 1998. 139쪽.
- 청와대 교육문화비서관실, 『사행산업 실태 및 향후 정책방향 보고』, 2007. 7. 16.
- 한명숙, “임시국회 국정에 관한 보고”, 국무총리실, 2007. 2. 5.
- 황성기, “게임물 내용규제에 관한 공법적 고찰”, 『토지공법연구』 제31집, 2006. 5.
- \_\_\_\_\_, “현행 게임물내용심의제도의 법적 문제점”, 『인권과 정의』 통권249호, 파워미디어, 2003.
- 황승흠, “게임과 사행행위 혼용정책의 법적 분석”, 『중앙법학』 8집 4호, 2006.
- 경향게임스, 2007. 7.
- 문화일보, 2005. 4. 15.
- 영국 온라인 도박 합법화 국제회의, 2006. 10. 31.
- 전자신문, 2007. 10. 01.
- 중국 공안부, 2007. 9. 26.
- David Miers, “Regulating Commercial Gambling: Past, Present and Future”, Oxford

University Press, 2004. 126쪽.

David Miers, "Regulation and the Public Interest: Commercial Gambling and the National Lottery", *The Modern Law Review*, Vol. 59 No. 4, 1996. pp.489~516.

\_\_\_\_\_, "The Gambling Review Report: Redefining the Social and Economic Regulation of Commercial Gambling", *The Modern Law Review*, 2003. pp.604~622.

Department for Culture, "Media and Sport and Gambling Review Body", *A Safe Bet for Success - modernising Britain's gambling laws*, 2002.([http://www.culture.gov.uk/global/publications/archive\\_2002/safe\\_bet\\_for\\_success.htm?properties=archive%5F2002%2C%2Fgambling%5Fand%5Ffracing%2FQuickLinks%2Fpublications%2Fdefault%2C&month=](http://www.culture.gov.uk/global/publications/archive_2002/safe_bet_for_success.htm?properties=archive%5F2002%2C%2Fgambling%5Fand%5Ffracing%2FQuickLinks%2Fpublications%2Fdefault%2C&month=))

Directive 2000/31/EC of the Parliament and of the Council on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the internal market, OJ 2000 L 178.

Joel Weinberg, "Everyone's a Winner: Regulating, Not Prohibiting", *Internet Gambling*, 35 Sw. U. L. Rev. 293, at 295-96, 2006.

Niall A. O'Conno, "From Schindler to Placanica and beyond". 2007(Bettingmarket.Com).

Omar R. Akbar, "The 'Necessary' Connection Between the Duty to Negotiate and Least Restrictive Measures Analysis: The Gambling Dispute Reconsidered", Jean Monnet Working Paper, 2007. 3.

Peter D. Hart Research Associates, Inc., "Online gamblers: Who they are?", 2006 (<http://www.aoga.ag/polls.html>)

Quirino Mancini, "From Gambelli to Corsi: Landmark Decision by the Italian Supreme Court in the Aftermath of the ECJ Ruling"(<http://www.eigexpo.com/2004/presentations/02-1000-Mancini.doc>)

Swiss Institute of Comparative Law, "Study of Gambling Services in the Internal Mar-

ket], European Commission, 2006.

WTO, United States - Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, WT/DS285/R(패널보고서, 10 November 2004), WT/DS285/AB/R(상소기구보고서, 7 April 2005), WT/DS285/RW(이행패널보고서, 30 March 2007).

Wulf Hambach and Hendrik Schöttle, "The German Sports-Betting Market: Uncertainty and Chaos for Private Providers Like Bwin", *Gaming Law Review*, Vol 10 No 6, 2006.

岡久 慶, 英國2005年賭博法, 外國の立法 Vol. 227, 2006. 2.

Case C-243/01(Gambelli and Others) [2003] ECR I-13031, 6 November 2003.

Case C-260/04 Commission v. Italy, 13 September 2007. 미공간. EUR-Lex 검색가능.

European Commission, Press Releases, IP/06/436, 4 April 2006.

NewYork Times, 2007. 6. 30.

Joined Cases C-338/04(Placanica), C-359/04(Palazzese) and C-360/04(Sorricchio), Judgment of the European Court of Justice(Grand Chamber) of March 6, 2007, 미공간. EUR-Lex를 통해 검색가능.

(<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=444493:cs&lang=en&list=444493:cs,&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=Massimiliano%20Placanica~&checktexte=checkbox&visu=#texte>)



● 저 자 소 개 ●

---

정 찬 모

- 영국 옥스퍼드대학교 법학(국제법) 박사
- 정보통신정책연구원 연구위원
- 현 인하대학교 법학과 교수

이 원 태

- 서강대학교 정치외교학 박사
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원

유 지 연

- 상명대학교 정보통신학 석사
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원

황 지 연

- 한양대학교 법학 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

권 현 영

- 연세대학교 법학(행정법) 박사
- 현 광운대학교 법학과 겸임교수
- 현 한국정보사회진흥원 연구위원

이 현 수

- 서울대학교 법학(행정법) 박사
- 현 건국대학교 법학과 교수

연구보고 07-02

온라인 도박의 규제

---

2007년 12월 일 인쇄

2007년 12월 일 발행

발행인 석 호 익

발행처 정보통신정책연구원

경기도 과천시 주암동 1-1

TEL: 570-4114 FAX: 579-4695~6

인쇄인 성문화

ISBN 89-8242-375-8 94320

---

보급가 10,000원