Crisisonomy Vol.13 No.2, 17-32
ISSN 2466-1198 (Print) ISSN 2466-1201 (Online) http://dx.doi.org/10.14251/crisisonomy.2017.13.2.17
© 2017 Crisis and Emergency Management : Theory and Praxis. All rights reserved.

Crisisonomy

Governance Types and Risk Response Policy in Internet Lottery

Hye Jung Moon[1#], Hyun Suk Cho[2+]

[1] Department of Sports Culture Lottery, Graduate School of IT Policy, Seoul National University of Science and Technology, 232 Gongneung-ro, Nowon-gu, Seoul, Korea / Institute of Lottery Policy, 133 Sajik-ro Jongno-gu Seoul, Korea
[2] Department of Public Administration, Seoul National University of Science and Technology, 232 Gongneung-ro, Nowon-gu, Seoul, Korea

Abstract

This study aims to analyze the types of governance (market, hierarchy and network) and risk response policy in internet lottery. Market-based governance is related to an illegal private lottery run by private operators who are considered illegal in most countries. It works by exchanging prices and prize money. Hierarchy governance is related to a lottery run by a coalition of national and local governments. It is a market formed by transnational association and legal authority. In network-based governance, the market is operated by the trust among players with global lottery license run by internationally accredited lottery institutions. The risk response policies for Internet lottery in Korea include both regulations such as ethical education, responsible gambling, web access limitation, international litigation and prohibition of domestic participation and compliances such as strengthening competitiveness of domestic lottery industry, legalization of international lottery and participation into international lottery.

Key words: lottery, internet, governance, public policy, network

Ⅰ. 서 론

2016년 봄 로또복권의 인터넷 판매를 국내에선 허용하지 않기로 했던 정부가 국내 판매도 가능한 쪽으로 입장을 뒤집었다(Money Today, 2016.05.16). 복권위원회는 복권 판매점의 영업 위축 우려로 인터넷 로또복권을 해외에서만 팔겠다는 방침이었지만, 법이 통과되자 기술적 한계 때문에 국내·해외 판매를 구분하기 어렵다는 쪽으로 입장을 뒤바꾼 것이다. 기획재정부 산하 복권위원회는 2016년 3월 로또복권의 인터넷 판매를 허용하는 내용의 '복권 및 복권기금법'(복권법) 개정안이 국회를 통과하며 세부 대책 마련에 착수했다. 인터넷 판매 시스템 구축, 구매 연령 및 결제 금액 제한 등 관련 제도를 마련하는 것이다. 이 과정에서 복권위원회는 인터넷 로또복권을 국내에서도 판매하겠다는 방침을 세웠다. 복권위원회 관계자는 "인터넷에서는 국내 시장과 해외 시장을 구분하기 힘들다"며 "인터넷에서는 해외에 있는 사람이 우리 복권을 사는 것도, 우리나라 사람이 복권을 사는 것도 가능하다"고 말했다. 하지만 이 같은 정부 입장은 복권법 개정안이 국회를 통과하기

The 1st author: Hye Jung Moon, Tel. +82-2-738-3486, Fax. +82-505-911-2054, e-mail. hyejung.moon@gmail.com
+ Corresponding author: Hyun Suk Cho, Tel. +82-2-970-6286, e-mail. hyunsuk@seoultech.ac.kr

www.kci.go.kr

전과 비교하면 달라진 것이다. 인터넷 로또복권의 국내 판매 허용은 전국 7,000여 로또복권 판매점의 이해관계와 맞닿아 있어 논란이 예상될 뿐만 아니라, 국민의 사행성이 커질 위험도 예상되기 때문이다.

그러나 마냥 인터넷복권의 판매를 불법으로 금지한다고 국내 재정 기여 문제와 불법도박으로 인한 외화유출문제가 해결될 것인지는 미지수다. 대한민국의 정부부채는 2016년 말 이미 600조 원이 넘었다. 우리의 아이들은 태어나면서부터 아무 짓도 안하고 1천만 원의 부채를 지고 태어나는 것이다. 뿐만 아니라 경제침체, 청년실업증가, 학업능력저하, 출산율 세계 1위, 자살률 세계 1위 등 각종 사회문제를 떠안고 있다. 그러나 이렇게 자원이 없고 좁은 땅에서도 대한민국의 정보통신 기술의 발전과 네티즌의 성숙도는 세계 최고 수준이다. 이러한 시점에서 인터넷복권에 대한 정책은 실리적인 면에서 깊이 있게 연구해 볼 필요가 있다고 본다. 이를 위해 인터넷복권을 합법적으로 제공하는 해외 선진국은 우리와 같은 우려가 없었는지, 사행산업 시장을 해외에 공개함으로써 발행하는 위험은 어떻게 대응하였는지 구체적으로 확인해 볼 필요가 있다. 이러한 문제의식에서 연구자는 인터넷복권의 시장현황과 규제정책에 대해 선진국의 사례를 분석해보겠다.

II. 이론적 배경

1. 복권의 유형 및 인터넷 복권 현황

먼저 연구의 대상인 인터넷 복권의 범주를 명확히 할 필요가 있다. La Fleur's(2015)의 복권연감과 세계복권협회(World Lottery Association: 이하 'WLA'라 한다.)는 복권을 '추첨식, 즉석식, 뮤추얼, 스포츠베팅, 기타' 5가지로 구분한다. 이중 기타 복권은 일본에서는 파친코, 영국에서는 아케이드, 미국에서는 VLT로 구분하는 과거 한국의 '바다이야기' 같은 게임이다(WLA, 2016). 이러한 변형된 게임을 제외하고 복권의 유형은 당첨방식과 판매경로에 따라 구분하였다.

추첨식복권은 고정된 번호를 판매한 후 특정 기한이 지난 후 화살쏘기, 공고르기 등의 제비뽑기 방식으로 번호를 추첨하여 동일한 번호가 나온 정도가 많을수록 당첨순위에 따라 고정된 당첨금을 지급한다. 현대식 추첨식 복권이 최초로 발행된 것은 1726년 네덜란드의 국립복권이며, 1996년 핀란드의 Oy Veikkaus Ab복권이 세계 최초로 인터넷으로 판매된 추첨식복권이다. 한국에서는 1969년 국민은행에서 발행한 주택복권이 정기적으로 발행된 최초의 현대식 복권으로, 2001년 한국전자복권에서 인터넷으로 판매되기 시작하였다.

즉석식복권은 당첨 당시에 복권의 게임내용을 확인할 수 있는 방식으로 등위에 따라 지급하는 당첨금이 고정되어 있다. 최초의 즉석식복권은 게임의 내용을 인쇄한 종이를 여러 겹으로 접어서 판매한 15세기의 스위

Table 1. Lottery types by sales route and winning method

		Distributed Path	
		Off Line Lottery(Country, Start year)	**On Line Lottery(Country, Start year)**
Winning Method	Drawing Lottery	National Lottery (Netherlands, 1726) Housing Lottery (South Korea,1969)	**Oy Veikkaus Ab (Finland, 1996)** **Korea Electronic Lottery(South Korea, 2001)**
	Instant Lottery	Massachusetts Lottery (USA, 1974) Sports Lottery (South Korea, 1990)	**PLUS Lotto (Liechtenstein, 1995)** **Jeju Travel Lottery(South Korea, 2001)**
	Mutual Lottery	New Jersey Lottery(USA, 1975) Lotto Lottery (South Korea, 2002)	**Lotto6/40 (New Zealand, 1987)** **n/a**
	Sports Betting	Football Pools (UK, 1923) Sports TOTO (South Korea, 2003)	**Pinnacle (Netherlands, 1998)** **n/a**
		■ Policy area: Retailer's area ■ Policy tools: Regulation, Authority	■ **Policy area: Internet access area** ■ **Policy tools: Technology, Contract** ⇒ **Research subject: Internet Lottery**

※ Source: La Fleur's(2015) and World Lottery Association(2016).

www.kci.go.kr

스 복권이다. 현대식의 보안인쇄를 긁어서 당첨내역을 확인하는 게임방식은 1974년 Scientific Games에서 생산한 미국 메사추세츠주의 즉석식 복권이다. 즉석식 복권이 인터넷에서 최초로 발행된 것은 1995년 리히텐슈타인의 PLUS Lotto이다. 한국에서는 체육진흥공단에서 발행한 체육복권으로 1990년부터 판매되기 시작하였으며, 2001년 제주관광복권이 인터넷으로 판매된 한국의 최초 즉석식 복권이다.

뮤츄얼(mutual)게임 또는 페리뮤츄얼(pari-mutual)게임은 당첨번호를 소비자가 선택하여 구매하고, 일정기간 후에 추첨을 통해 당첨여부를 결정하는 방식으로 기존의 추첨복권과 동일한 우리에게 가장 친숙한 로또복권이다. 기존의 복권과 다른 점은 복권을 판매한 금액 중에서 당첨금액을 비율로 배분하는 방식으로 당첨금이 판매금액에 따라 달라진다. 로또복권이 가장 먼저 실행된 것은 16세기 독일의 함부르크 마을로 종이로 복권을 판매하여 당첨여부를 확인하였다. 현대식의 로또복권과 같이 온라인판매단말기를 이용해 판매하기 시작한 세계최초의 복권은 1975년 미국의 뉴저지에서 판매된 로또복권으로, 1987년 뉴질랜드에서는 로또 6/40이라는 이름으로 인터넷에서 판매되기 시작하였다. 한국에서 로또복권이 처음 발행된 것은 2003년부터인데 아직 인터넷으로 판매되고 있지는 않다.

스포츠베팅은 1885년 영국의 프로축구를 대상으로 한 것이 효시이다. 이후 현대식 스포츠베팅이 시작된 것은 1923년 영국의 풋볼풀즈이다. 이 후 축구, 농구, 테니스, 경마 등 세계적인 경기에 스포츠베팅을 하는 것이 일반적이 게임 방식이 되었다. 스포츠베팅을 인터넷으로 판매한 것은 1998년 Pinnacle이다. 한국에서 스포츠베팅이 처음 시작된 것은 2003년 체육진흥공단에서 발행한 스포츠복표로 이 역시 인터넷에서 판매되고 있지 않다.

이상 정리한 바와 같이 네 종류의 복권이 판매되는 경로는 오프라인의 판매점과 온라인의 인터넷이나 모바일 환경이다. 오프라인 매장은 복권 발행주체인 국가의 영토 내에 설치되기 때문에 복권산업에 대한 정부의 직접적인 통제가 가능하다. 반면 판매경로가 온라인인 경우에는 복권판매가 인터넷이나 모바일 통신을 통해서 판매되기 때문에 복권산업에 대한 감시와 통제가 불가능하다. 세계무역기구의 규정에 의하면 복권은 국제무역산업 중 서비스산업에 해당되기 때문에 자유로운 국제거래가 가능하다. 따라서 인터넷복권은 국내복권을 해외에서 구매할 수 있고, 해외 복권도 국내에서 구매할 수 있다. 이로 인해 아무리 정부가 불법으로 규제하고 해외 사이트 접근을 금지한다 하여도, 인터넷복권을 통해 해외로 국내자금이 유출되고, 심지어 불법도박으로 인해 국민이 피해를 당해도 단속이 불가능한 상태이다. 이러한 문제의식을 바탕으로 이 논문은 인터넷복권을 대상으로 연구범위를 설정한다.

2. 선행 문헌 검토

국내에서 인터넷 복권 관련 연구는 2000년대 이후 인터넷 기술이 복권산업에 활용되면서 시작되었다. Kim, *et. al.*(2012), Kwon, *et. al.*(2010), Shin(2009), Lee(2016)는 인터넷복권을 불법 사행산업으로 규정하고 이에 대한 현황, 위험, 대응정책에 대한 연구를 수행한바 있다. Kim, *et. al.*(2010)과 Oh & Chung(2012)은 인터넷도박을 피하지 못할 위험으로 정의하고 사용자의 책임도박에 대한 의식을 강조하였다. 한편 인터넷복권과 관련된 국가 간 갈등이 증가하면서 인터넷도박에 대한 불법단속, 소송, 국제소송 관련 연구들이 증가하였다(Lee & Park, 2009; Korea Internet & Security Agency, 2006a; 2006b; 2007a; Chung, 2007). 이들 모두 인터넷복권을 위험산업으로 규정하고, 정부가 통제하지 못하는 문제점과 대응정책 모색에 대한 주제를 연구하였다.

외국에서 수행된 인터넷 복권 관련 연구는 한국과 상대적으로 다양한 분야에서 수행되었다. 기술적 분야에서는 '인터넷복권과 가상현실 접목(Abarbanel, *et. al.*, 2015), 인터넷 기반 국제 게임 판매시스템 EMS 관련 연구(Lockey, 2009), 인터넷게임의 특성과 예측(McCormack, *et. al.*, 2013), 인터넷의 쌍방향 게임

www.kci.go.kr

(Gainsbury, *et. al.*, 2015)' 등 연구가 수행되었다. 인터넷 복권의 특징과 진흥측면의 연구는 '인터넷복권의 결정요인(Armstrong, *et. al.*, 2000), 인터넷복권의 마케팅(Brindley, 1999), 인터넷복권의 광고 규제(Buil, *et. al.*, 2015), 인터넷복권의 인구통계학적 분석(Castrén, *et. al.*, 2013), 인터넷 복권의 경로 의존적 도박현상과 책임도박(Echeburua, *et. al.*, 2007), 소셜 카지노 내부관계 연구(Gainsbury, *et. al.*, 2015), 소셜카지노의 게임동기(Gainsbury, *et. al.*, 2016), 인터넷 도박의 다양성(Gainsbury, *et. al.*, 2015)' 연구가 수행되었다. 인터넷 복권 관련된 위험과 대응관련 연구는 '네덜란드의 인터넷 도박 문제 사례(Goudriaan, 2014), 캐나다의 인터넷복권 확산사례(Korn, 2000), 온라인게임의 잠재위험과 대응방안(Malischnig, 2014), 국제복권의 금융문제(Nishizaki, *et. al.*, 2005), 인터넷 복권의 인지기반 행위 연구(Pasche, *et. al.*, 2013), 온라인 복권과 카지노의 위험진단(Redondo, 2015), 프랑스의 인터넷 복권의 문제사례(Valleur, 2015)' 등이 있다.

한국과 미국이 인터넷 복권을 불법으로 규정하고 금지한 반면 유럽 대부분의 선진국은 인터넷 복권의 위험성을 인정하면서 어떻게 하면 문제를 해결하고 산업으로 발전시킬 것인지 등 다양한 분야에서 연구를 수행하였다. 이 연구는 기존의 연구를 바탕으로 인터넷 복권을 단순히 불법으로만 규정할 것이 아니라, 세계적으로 인터넷 복권은 산업으로서 어떻게 분리되어 있고, 이에 대한 통치구조는 어떻게 구성되어 있는지 거버넌스 시각에서 사례를 분석해 보겠다.

3. 이론적 검토

인터넷 복권은 국제적 상호의존관계 내에서 행해지는 새로운 정치경제로 부상하고 있다. 기술의 발전과 산업의 세계화로 인해 정부정책의 대상이 국가의 경계선을 넘어 다른 국가와 정책적인 차이로 인한 갈등까지 생기게 하는 거버넌스 체제의 필요성을 야기한다. 이런 면에서 인터넷 복권에 대한 통치구조를 거버넌스 개념으로 검토한다. Rhodes(1999)는 거버넌스를 구조적 관점에서 시장, 계층제, 네트워크 세 가지로 구분하였다.

시장형 거버넌스 체제에서 행위자 간의 관계는 계약과 사유재산권에 기초를 두며, 행위자는 상호 의존하지 않고 독립적으로 활동한다. 이때 교환의 매개체는 핵심재화나 서비스의 가격으로 행위자간에 상호 흥정에 의해 갈등이 해소되기도 하고 조정되기도 한다. 이때 문제가 발생하면 자율적 계약에 의한 문제이기 때문에 법원이 개입하게 된다. 따라서 매우 자율적이고, 경쟁적인 시장 문화가 구축된다. 시장 거버넌스에서 문제해결을 선호하는 행위자는 정부가 최소화 되어야 한다고 주장한다. 이 모형에서 관료제는 비효율적이고, 자신의 이익만을 추구한다고 간주한다.

계층제 거버넌스 체제에서는 고용관계 또는 위임관계가 행위자간의 기초가 된다. 행위자간의 관계는 상호의존적으로 활동하게 되며, 계층제에서 거래를 발생하는 교환의 매개체는 법적인 권위이다. 이때 발생하는 갈등문제는 행위자들이 고용되거나 가입된 기관의 규칙이나 명령으로 해결한다. 계층제 거버넌스의 주된 문화는 복종적으로 구성된다. 계층제 거버넌스는 대의민주주의 국가에서 공공관리제 모형을 말한다. 고도로 표준화된 공공서비스, 포디즘적 경제, 민주적으로 통제된

Table 2. Modes of governance

Mode / Control Structure	Market	Hierarchy	Network
Normative basis	Contract-Property rights	Employment relationship	Complementary strengths
Actor preference	Independent	Dependent	Interdependent
Means of Communication	Prices	Routines	Relational
Conflict resolution	Haggling-resort to court	Administrative flat-supervision	Norm of reciprocity-reductional concerns
Culture	Conflict	Obedience	Trust

※ Source: Rhodes(1999).

www.kci.go.kr

시장, 경쟁자 없는 국가권력 등이 사례이다.

네트워크에서는 자원의 교환이 행위자간의 관계를 이루는 기초가 된다. 행위자는 상호 의존적으로 활동하는데, 이 때 교환의 매개체는 서로에 대한 신뢰이다. 그래서 갈등이 발생하거나 특정 문제에 대한 조정이 필요한 경우 네트워크에 가담한 행위자간의 교섭으로 해결한다. 네트워크 형태의 거버넌스 조직은 상호 의존적인 문화를 갖는다. 네트워크제는 계층제와 중첩·보완되는 유형이다. 여전히 계층제적 조정방식이 대의민주주의의 공식적 모형이기 때문에 네트워크에서 대의기관 승인과 조정은 여전히 필요하다. 그러므로 네트워크 거버넌스는 계층제를 보완한 모델로 볼 수 있다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구질문과 연구방법

이 연구의 연구질문은 다음과 같다. 이를 통해 인터넷 복권의 정책사례를 보고, 한국의 인터넷 복권 정책과의 차이점을 찾아 발전방안을 모색하는 것이다.

연구질문 1. 인터넷 복권은 어떠한 특징을 가지고 있으며 유형은 어떻게 분리되는가?
연구질문 2. 인터넷 복권의 유형별 시장의 거버넌스 유형은 무엇이며 통제구조는 어떠한가?
연구질문 3. 인터넷 복권의 유형별 거버넌스 정책의 규제와 순응 사례는 어떠한가?

이 연구는 사례연구를 기본으로 한 질적 연구에 바탕을 둔다. 사례연구란 현실적인 맥락 속에서 현재적인 현상을 탐구하는 경험적인 탐구이다. 다시 말해 현상과 맥락의 경계가 분명하지 않고, 다양한 증거가 사용되는 탐구라고 한다(Yin, 1984; 1993). 사회현상은 통계적 방법을 택하는 학자들이 생각하는 것보다 훨씬 복잡하며, 이러한 복잡한 현실을 설명하기 위해서는 하나의 사례를 의미 있는 전체로 파악하고 각 요인들이 설명하고자 하는 현상에 어떤 영향을 미치는지 파악하기 위해서 사회적인 맥락에 초점을 맞추어야 한다. 복권정책은 단순한 하나의 사회현상이 아니라 사행산업, 문화, 국제정치, 기술 등 다양한 관계 속에서 이해되어야 한다. 따라서 인터넷복권에 대한 거버넌스 연구는 사례연구를 바탕으로 수행한다.

2. 사례 선정

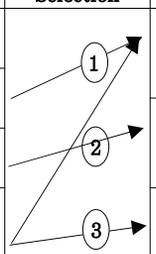
인터넷복권의 사례 선정은 전체 모집단(세계 200여 개 국가)을 구조화하여 나열하고 사례를 선정하는 기준을 정한 다음에 연구 대상(불법사설복권, 국제연합복권, 국제인증복권)을 선정한다(George & Andrew, 2005). 사례연구의 방법론은 사례의 구조화(복권유형과 사회이슈)와 사례연구 두 단계로 나뉜다. 복권정책에서 사례를 구성하는 기준은 복권유형과 산업의 대표성(판매사이트, 판매규모, 참여국가, 판매회원수 등)이다. 선정된 사례를 대상으로 연구모형에 기반을 두고 분석한다. 연구 질문을 명확히 하고 해답을 얻을 수 있는 구조로 사례를 분석한다.

인터넷 복권이 사회적인 이슈가 되는 것은 '불법사설복권, 국제연합복권, 국제인증복권' 세 가지 사례이다. 이들 유형에서 판매되는 복권은 〈Table 3〉과 같이 ①, ②, ③ 세 가지 경우이다. 인터넷 복권의 유형 중 추첨식복권은 사회적으로 문제가 되지 않는다. 추첨식복권은 당첨금액이 고정되어 있기 때문에 단 한 장이 팔려서 단 한 장이 1등에 당첨되어도 복권을 발행하는 정부는 당첨금을 지급한다. 따라서 합법적이고 권위가 있으며 복권을 판매할 수 있는 충분한 양의 소비자를 보유하고 있는 정부만 추첨식 복권을 판매한다. 만일 불법인 사설 판매 사이트에서 추첨식 복권을 판매한 경우 판매된 금액보다 당첨금액이 많으면 당첨금 지급이 어렵기 때문에 불법 사설 복권은 일반적으로 추첨식 복권을 판매하지 않고 플레이어들도 추첨식 복권에는 베팅하지 않는다. 따라서 인터넷복권에서 추첨식 복권은 사회적인 문제가 되지 않는다.

먼저 불법사설복권은 정부나 특정기구의 인증을 받지 않고 인터넷에서 사설 사업자가 임의로 복권을 판매

www.kci.go.kr

Table 3. Types and cases of internet lottery

Type	Selection	Case Type	Case	Countries	Selection Baseline
Drawing Lottery		Private Illegal Lottery	fun3721.com	Cyber-Net based on USA	Number of Web Link Number of SNS Link
			bee345.com	Cyber-Net based on Japan	
Instant Lottery			mc2030.com	Cyber-Net based on Korea	
		Trans-national Lottery	EuroMillions	European 9 Countries	Number of Countries Sales Volume
Mutual Lottery			EuroJackpot	North European 14 Countries	
			Viking Lotto	Balkan 8 Countries	
Sport Betting		Global License Lottery	Bet365	UK firm Certified by Gibraltar	Number of Members Service Languages Sales Volume
			Pinnacle	UK firm Certified by Curacao	
			bet-at-home	German firm Certified by Malta	

하는 경우이다. 이들 복권이 판매하는 복권종류는 〈Table 3〉의 ①과 같이 즉석복권, 뮤츄얼복권, 스포츠베팅이다. 여기의 즉석복권은 정부에서 운영하는 복권보다 승률도 높게 설계하여 판매하기 때문에 인기가 높다. 다만 고액복권에 당첨된 경우 사이트를 폐지하고 일명 '먹튀'를 하는 경우가 많다. 이때 소비자는 당첨금을 돌려받을 법적인 보호를 받지 못한다. 다음은 스포츠베팅이다. 불법사설복권이라 하여도 스포츠게임의 결과는 조작하지 못한다. 따라서 여기서 인기 있는 게임은 스포츠베팅이다. 역시 배당확률이 높기 때문에 합법적인 토토나 경마에 베팅하는 것 보다 인기가 많다. 반면에 고액순위에 당첨되는 경우 당첨금을 받지 못하는 폐해가 많다. 추첨식복권과 뮤츄얼복권은 소비자가 당첨결과도 믿지 않거니와 판매규모가 작아 당첨금액이 판매금액보다 많을 경우 당첨금 지급이 어렵기 때문에 불법사설복권에서는 판매되지 않는다. 여기서 분석 사례로 선정한 불법사설복권 사례는 가장 조회가 많고 SNS와 연계가 많은 미국, 일본, 한국의 사이버네트워크에 주둔한 fun3721.com, bee345.com, mc2030.com 이다.

다음 사례 유형은 '국제연합복권'으로 〈Table 3〉의 경로 ②와 같이 뮤츄얼복권인 로또복권이 이에 해당한다. 일반적으로 하나의 국가에서 수행되는 로또는 잭팟이 작기 때문에 굳이 다른 나라 국민이 복권을 사려하지 않는다. 그러나 유럽연합의 유로밀리언이나, 미국의 파워볼처럼 당첨금액이 4천억 원 이상 매우 큰 경우에는 소비자들이 구매하려 든다. 해외복권 구매는 한국에서 인터넷 사이트를 통해 해외 물품을 직접 구매하는 것처럼 가능하기 때문에 당첨되어도 법적으로 문제가 되지 않는다. 물론 한국 정부는 이 복권을 인터넷에서 살수 없도록 인터넷네임서버를 이용해 사이트접근을 막고 '불법유해사이트'라고 막아놓지만 실효성이 없는 상태이다. 국제연합복권 사례는 연합국가가 가장 많이 참여한 뮤츄얼복권으로 유로밀리언(EuroMillions), 유로잭팟(EuroJackpot), 바이킹로또(Viking Lotto)를 선정하였다.

마지막사례유형은 '국제인증복권'이다. 〈Table 3〉의 경로 ③과 같이 국제적으로 인터넷에서 스포츠베팅복권을 판매하는 사이트이다. 이들 기관은 영국, 독일, 네덜란드 등에 기초를 두고 있는 기업으로, 국제적인 기구에서 수준 높은 복권 판매 인증을 받아 판매하고 있기 때문에 당첨조작이나 승률조작에 대한 위험이 없다. 뿐만 아니라 세계에서 주로 사용하는 17개에서 18개 언어로 사이트를 제공하기 때문에 한국은 물론 세계 200여 개 국가에서 구매가 가능하다. 이러한 사이트에서는 접속하는 단말기의 IP를 이용하여 소속한 국가의 언어를 자동으로 분석하여, 접속한 지역의 언어로 사이트를 자동으로 번역하여 보여준다. 사행산업통합감독위원회 등의 한국 정부는 국제인증복권 조차도 불법유해사이트라고 브라우저에서 접근할 수 없이 한국의 네임서버에서 막아놓지만 여전히 수준 높은 한국 네티즌은 매우 쉽게 접근금지 필터를 해제하고 구매가 가능한 실정이다. 국제인증복권 사례는 '회원 수, 제공서비스 언어의 종류, 매출 순위' 조건별로 Bet365, Pinnacle, bet-at-home 세 사이트를 선정하였다.

www.kci.go.kr

Table 4. Research model

		Modes of Governance		
		Market	Hierarchy	Network
Type of Internet Lottery	Private Illegal Lottery Trans-national Association Lottery International Accredited Lottery	Market structure: Control structure / Normative basis / Actor preference / Means of Communication / Conflict resolution / Culture → Lottery Market: Issuing Type / Dependency / Communication / Conflict Resolution / Lottery Culture		→ Mode of Governance: Risk Response Policy: Regulatory policy / Adoptive Policy

3. 연구모형 및 자료수집

이 연구는 대상 인터넷 복권이 사회적으로 이슈가 되는 유형에 따라 사례의 유형을 구분하고 이 시장이 가진 구조를 분석하여 어떠한 거버넌스 통치유형을 보이는지 분석하는 것이다. 이를 위한 연구모형은 〈Table 4〉와 같다. 먼저 인터넷복권의 유형에 따라 시장구조가 가지는 특성을 거버넌스의 통치구조적 측면에서 분석하면 복권시장의 거버넌스 유형을 구분할 수 있다. 다음으로 거버넌스 유형에 따라 통치를 어떻게 수행하는지 확인하기 위해서 복권정책에 대한 규제와 순응의 사례를 확인하겠다.

인터넷복권의 연구사례가 가지는 시장구조는 거버넌스를 구성하는 통치구조에 따라 '발행 유형, 의존 정도, 교환 매개, 갈등 조정, 복권 문화' 차원에서 분석한다. 복권산업의 시장구조를 하나씩 보면 첫째 발행유형은 복권을 운영하는 사업자가 어떻게 시장에서 사업의 기초적인 권한을 갖는지에 대한 사업의 구조인데 이것은 거버넌스에서 말하는 시장 관계의 기초가 된다. 둘째 복권시장에서 행위자간의 의존정도는 거버넌스 통치구조의 의존정도를 그대로 반영한다. 셋째 복권시장에서 교환매개는 거버넌스 구조에서 상호 거래의 수단이 되는 교환매개체를 의미한다. 넷째 복권시장의 갈등조정 내용은 거버넌스 내에서 발생하는 갈등의 해소와 조정 수단을 의미한다. 마지막으로 복권시장의 문화는 거버넌스의 근간을 이루는 가장 기초적인 문화 그대로이다.

복권시장이 어떠한 구조를 이루는지 거버넌스의 통치구조적 측면에서 분석하여 거버넌스의 유형을 확인하고 이에 따른 복권정책을 분석한다. 일반적으로 복권정책은 복권을 장려하거나 금지하는 양분화된 성격을 지니고 있다. 이에 따라 규제정책과 순응정책으로 구분하여 위험대응정책을 분석한다.

사례연구는 역사적 사실에 근거하여 수행되기 때문에 증거자료의 확보를 충실히 해야 한다. 증거자료는 학술적 자료와 사례에 대한 자료로 구분한다. 학술적 자료는 일반적인 이론연구와 학술연구에 대한 자료이다. 사례에 대한 자료는 역사적인 기록, 책자, 면담 등 자료를 근거자료로 제시한다. 부가적인 자료수집방법으로는 2006년부터 2016년까지 연구자가 WLA와 아시아복권총회(Asia Pacific Lottery Association: 이하 'APLA'라 한다.)에 참석하면서 얻은 기업자료와 발표자료를 활용하였다. 세계복권시장규모에 대해서는 La Fleur's가 1999년부터 2016년까지 복권을 발행한 국가별 기관별 복권상품과 매출에 대하여 참조한다.

Ⅳ. 사례 분석

1. 불법사설복권의 시장 거버넌스

불법사설복권은 정부나 국제기구에 공식적으로 등록하고 복권을 판매하지 않기 때문에 검색엔진이나 소셜네트워크서비스를 통해서만 접근이 가능하다. 2016년 5월 기준으로 구글, 유튜브, 페이스북, 네이버, 트위터, 다음 등 사이트에서 검색되는 불법사설복권은 총 511개이다. 이중 가장 조회수와 연계수가 많은 사이트는 미국의 사이버네트워크에서 서버의 IP주소가 검색

www.kci.go.kr

되는 fun3721.com, 일본의 사이버네트워크에서 서버의 IP주소가 검색되는 bee345.com, 한국의 사이버네트워크에 서버의 IP주소가 검색되는 mc2030.com이 있다. 이들 사이트는 사법망의 통제를 피하기위해 주기적으로 IP주소를 변경하고 있으나, 사이트의 명칭과 구조, 회원은 그대로 유지하며 복권을 판매하고 있다.

1) 불법사설복권의 시장구조

불법사설복권의 시장구조를 거버넌스 차원에서 구분하면 〈Figure 1〉과 같다. 먼저 발행유형을 보면 특정한 기관이나 정부로부터 인정받은 사업자도 아닐뿐더러 어느 국가에도 공식적으로 법인이 등록되어 있지 않은 '불법 사업자'가 복권을 판매한다. 따라서 불법사설복권시장의 의존정도는 정부기관, 금융기관, 유통업체 등 어느 산업과도 연계되지 않은 '독립적인 사업구조'를 가지고 있다. 이들 사업자가 가지고 있는 교환의 매개체는 '경쟁력(교환매개체)은 높은 당첨확률'이다. 일반적으로 한국은 판매금액의 60%를 소비자에게 당첨금으로 지급하고, 외국의 경우 보통 70%에서 80%까지 당첨금을 지급한다. 그러나 불법사설복권의 경우 최소 95%에서 120%까지 당첨금 지급비율이 높다. 그런데도 이런 사이트가 운영되는 비결엔 두 가지 이유가 있다. 먼저 베팅금액을 사이버 환전으로 먼저 현금을 입금하고 베팅을 하기 때문에 당첨된 사용자는 당첨금을 바로 인출하지 않고 보통 다시 베팅에 투자한다. 그래서 베팅한 회수만큼 당첨금 지급비율이 떨어지기 때문에 높은 배당비율을 선정하여도 사업이 운영된다. 예를 들면 95% 당첨확률로 4번만 베팅을 지속하면 당첨확률은 0.95의 4승으로 81%로 떨어지기 때문이다. 두 번째는 고액당첨금의 경우 당첨금을 지급하지 않고, 사이트를 폐쇄시키는 경우이다. 이 경우 아무리 120%까지의 배당률로 게임을 설계한다하여도 고액당첨금을 지급하지 않으면 사업이익이 매우 높게 된다. 일반적으로 고액복권에 당첨된 소비자는 매우 극소수이기 때문에 불법도박을 한 소비자가 당첨금을 보호 받을 수 있는 법적 근거나 소비자 연합의 힘이 없기 때문이다. 따라서 사이트와 소비자간 갈등은 '게임의 설계법칙'에 따라 움직이는데, 소액의 당첨금은 잘 지급하고, 고액의 당첨금만 지급하지 않음으로써 다수의 소비자를 계속 유지할 수 있는 것이다. 이러한 불법사설복권 시장은 사업자와 소비자 간의 당첨확률과 당첨금 지급만으로 흥정이 이루어지는 매우 '자율적인 문화'를 보인다.

2) 불법사설복권의 시장 거버넌스

앞에서 살펴본 불법사설복권의 시장구조를 보면 매우 전형적인 시장형 거버넌스 통치구조를 보인다. 발행유형은 자율적으로 복권을 판매하는 어느 정부나 기구에도 등록되지 않은 (불법) 사업자이다. 의존정도는 정부규제나 사회환경 어느 것에도 영향을 받지 않는 독립적인 구조이다. 이 시장은 기술환경과 게임설계에만 영향을 받는 구조로 시장의 교환매개체는 복권의 당첨확률과 당첨금의 크기이다. 여기서 발생하는 갈등은 오로지 플레이어와 사업자간에 거래와 당첨금 등의 흥정으로 해결하는 매우 자율적인 복권문화를 지니고 있다.

이러한 시장형 거버넌스에서 인터넷복권에 대한 위험대응정책을 규제와 순응 측면에서 나누면 다음과 같

Market Structure : fun3721.com, bee345.com, mc2030.com	
Issuing Type	**Private Illegal Lottery**
Dependency	Independent
Communication	Price(Jackpot, Winning probability)
Conflict Resolution	Bargain between Player and Company
Lottery Culture	liberal competition

→

Market Governance	
Risk Response Policy	
Regulatory policy	**Ethic Education** **Anti Money Laundry**
Adoptive Policy	**Responsible Game** **Strengthen of domestic lottery**

Figure 1. Market based governance of illegal private lottery

www.kci.go.kr

다. 먼저 불법사설복권에 대한 대표적인 규제정책은 크게 윤리교육과 자금세탁방지 두 가지이다. 인터넷게임과 공공데이터 사용에서 중요시 되는 기술윤리가 이 게임의 영역에도 해당이 된다. 평소 윤리적으로 불법사설복권의 나쁜 점과 위험을 홍보하여 소비자가 자발적으로 금지하도록 해야 한다. 다음은 자금세탁방지 제도이다. 불법사설복권은 어느 기관에도 등록되어 있지 않기 때문에 사이트를 추적하거나 사업자를 통제하는 것이 매우 어렵다. 이때 이들 사이트를 추적할 수 있는 유일한 방법이 자금의 흐름이다. 소비자가 복권을 사기위해서는 먼저 해당 계좌에 현금을 입금해야 한다. 이때 외환회사를 통해서 외화가 반출된다. 둘째 당첨금 지급시 복권사업자는 소비자에게 현금을 지급해야 한다. 이때도 외환회사를 통해서 당첨금이 지급되는데, 이 모두 가상계좌를 이용해서 현금이 이동된다. 이때 현금의 흐름을 추적할 수 있는 금융적 제도가 자금세탁방지 제도이다. 세계복권총회는 자금세탁방지 제도에 관한 지침을 구축하고, 합법복권사업을 운영하는 사업에게 공유하였다(WLA, 2006a). 그러나 이 제도의 실질적인 도구가 미흡해 불법복권을 통제하는데 어려움이 많았다. 최근에 들어서야 프랑스의 복권국은 빅데이터를 이용해 자금세탁방지솔루션을 구축하여 불법복권을 통제하기 시작하였다(Fran aise des jeux, 2016).

불법사설복권 체제를 인정하고 순응하는 정책엔 대표적으로 책임도박과 국내 복권의 경쟁력 강화정책이다. 먼저 도박에 대한 책임을 지고, 게임을 즐길 수 있는 소비자 교육이 체계적으로 필요하다. 선진국의 복권발행사업자와 국가는 책임도박의 지침을 진단, 기획, 구축, 지속적개선 네 단계로 구분하여 실현하고 있다(WLA, 2006b). 두 번째 순응정책은 국내 복권의 경쟁력 강화이다. 아무리 불법사설복권이 성행해도, 합법적인 복권이 더 매력적이고 믿을만하면 소비자가 불법도박을 하지 않을 것이다. 국내의 복권매출 3.5조 원, 합법사행산업매출 20조 원, 불법사행산업 80조 원에 이르는 한국에서 이러한 위험대응정책은 간과하지 못할 중요한 정책이다.

2. 국제연합복권의 계층제 거버넌스

국제연합복권은 trans-national lottery라고 하는데, 여러 국가 간에 연합하여 복권을 판매하는 게임이다. 대표적인 사례는 유럽지역을 중심으로 한 유로밀리언, 유로잭팟, 바이킹로또 세 가지 복권이다.

1) 국제연합복권의 시장구조

유로밀리언은 뮤츄얼방식의 로또복권으로 2004년부터 프랑스, 영국, 스페인, 오스트리아, 벨기에, 아이리시, 룩셈부르크, 포르투갈, 스위스 등 9개의 국가가 이 복권게임에 참여한다. 복권의 당첨금은 한화로 보통 4천억 원 이상 되기 때문에 해당국가의 국민뿐만 아니라 세계 각국에서 복권을 구매하며, 복권의 구매대행을 전문적으로 수행하는 사이트들도 성행한다. 유로잭팟은 비교적 늦게 개시되었으나 크로아티아, 체코공화국, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 독일, 헝가리, 아이슬란드, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 네덜란드, 노르웨이, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴 등 유럽에서 가장 많은 14개 국가의 연합체로 구성된 복권으로

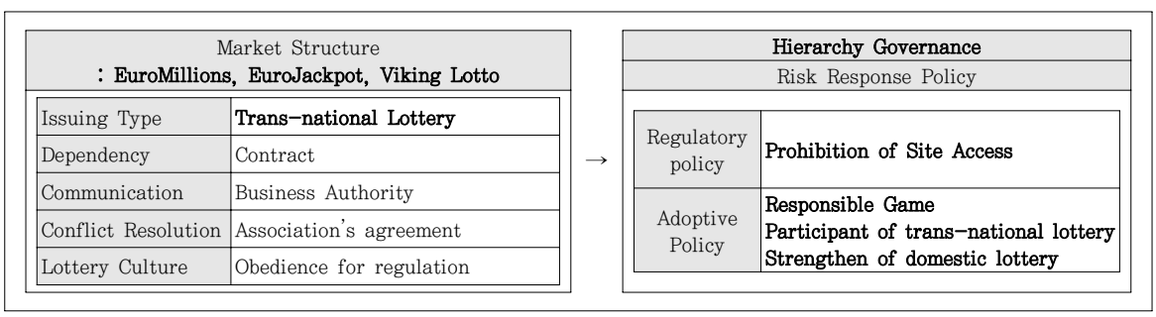


Figure 2. Hierarchy governance of trans-national lottery

www.kci.go.kr

2012년부터 발행되었다. 바이킹로또는 유럽에서 가장 오래된 복권으로 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 라트비아, 리투아니아, 스웨덴 등 8개의 북유럽국가가 1993년부터 발행한 가장 오래된 국제연합복권이다.

국제연합복권의 발생유형은 여러 국가가 연합하여 복권을 발행하는 형태로, 국가 간 계약에 의존하여 사업을 운영한다. 이 시장에서 교환을 위한 매개체는 사업에 대한 권한 유무에 따라 복권을 발행할 권리를 갖는다. 복권사업의 수익금배분, 당첨금지급, 그리고 당첨자에 대한 세금징수 등의 갈등해결은 상호 국가 간 계약에 의해 조정한다. 국제연합복권의 산업은 상호 국가 간 협정에 준하는 계약에 의해 이루어지기 때문에 상대적으로 규제에 순응하는 정도가 높은 문화를 지닌다.

2) 국제연합복권의 계층제 거버넌스

국제연합복권에 대한 위험대응정책은 규제측면에서는 '사이트접속제한', 순응측면에서는 '책임도박', '국내복권 경쟁력강화', '국제연합복권 참여' 등이 있다. 먼저 사이트접속제한 제도는 한국에서 적용하는 방식으로 어느 정도 효과가 있다. 이들 복권은 국제적인 교류와 협정을 통해 맺어진 계약에 의한 합법적인 복권이기 때문에 사이트 접속 경로가 항상 공개되어 있다. 따라서 인터넷 사이트의 주소와 URL만 알면 한국의 도메인네임서버에서 접근하지 못하도록 통제가 가능하다. 그러나 복권은 세계무역기구의 협정 상 서비스 품목에 해당되기 때문에 일반 소비자가 인터넷을 통해 해외물품을 직접 구매하는 것과 같은 통제를 받는다. 따라서 사행산업통합감독위원회가 강제적으로 사이트의 접속을 제한할 뿐 소비자가 직접 구매하는 것을 법적으로 금지할 수 없다. 이로 인해 인터넷 시장에서는 국제연합복권을 대행하여 구매해주는 전문서비스도 성행한다.

두 번째 순응정책인 책임도박과 국내복권경쟁력 강화는 기존의 불법사설도박에 대한 정책과 유사하다. 이외 국제연합복권에 참여하는 방법이 있다. 그러나 이것도 한국은 지리적으로 유럽에서 떨어져 있기 때문에 유럽 위주의 복권에 참여한다는 것은 사실상 어려운 일이다. 반면 아시아에는 국제연합복권이 없다는 것을 감안하면, 세계적인 IT강국인 대한민국이 아시아의 새로운 연합복권을 만들 수 있으리라 본다. 소비자가 국제연합복권을 구매하는 것은 당첨확률이 낮더라도 고액의 당첨금을 꿈꿀 수 있는 스릴이 있기 때문이다. 그렇다면 아시아와 한국 위주의 새로운 국제연합복권 발행도 좋은 대안이라 할 수 있겠다.

3. 국제연합복권의 계층제 거버넌스

이 연구에서 주로 국제인증복권의 사례는 인터넷 스포츠베팅 분야로 복권산업계에서는 'bookmaker'라 부르는 Bet365, Pinnacle, bet-at-home 세 가지이다. 이들 사이트는 말타, 퀴라소, 지브롤터 등에서 제공하는 인터넷복권사업자의 인증을 보유하고 있으며 전화, 이메일, 채팅 등의 고객 서비스를 24시간 제공한다. 뿐만 아니라 신용카드, 은행이체 및 각종 인터넷 결제 서비스를 제공하여 베팅금을 편리하게 입금할 수 있도록 사이트를 구축하였다. 또한 이들 세 개 사이트는 모두 여권번호로 신분을 제공하고 이메일, 전화, 채팅으로

Market Structure : Bet365, Pinnacle, bet-at-home	
Issuing Type	**Global License Lottery**
Dependency	Interdependent Relation
Communication	Customer's Trust
Conflict Resolution	International Diplomacy
Lottery Culture	Agreement on mutual ordinary

→

Hierarchy Governance	
Risk Response Policy	
Regulatory policy	**Prohibition of Site Access** **International litigation** **Non-participation diplomacy of international lottery**
Adoptive Policy	**Responsible Game** **Participant of trans-national lottery** **Legalization of international lottery** **Service of international lottery**

Figure 3. Network governance of global licence lottery

www.kci.go.kr

본인을 확인하는 서비스를 제공한다.

1) 국제인증복권의 시장구조

Bet365는 1974년에 영국에서 설립되었고 2001년부터 인터넷을 통해 스포츠베팅 서비스를 제공하고 있으며 2016년 초 기준으로 2천 1백만 명이 회원으로 가입되어 있다. Bet365의 bookmaker 사업자로써의 인증은 지브롤터에서 받은 것으로 인증번호는 RGL 075이다. 서비스는 24시간 제공하며 베팅금액을 입금할 수 있는 수단은 현금카드, 신용카드(비자, 마스터카드), 은행이체, 특별이체 등이 있고 Neteller, Skrill, Paypal, InstaDebit, Click2Pay, Ukash, Paysafecard, Entropay, Bank Transfer, Check 등의 인터넷 지불 서비스를 지원한다. 서비스 언어는 17가지이며 이메일, 무료전화, 팩스 등 고객응대서비스를 24시간 제공하고 있다.

Pinnacle Sports는 영국에 소재하고 있는 온라인 스포츠베팅회사로 1998년부터 스포츠베팅 솔루션을 제공하였고, 2010년부터는 세계적으로 인터넷 스포츠 게임을 직접 공급하기 시작하였다. bookmaker 사업자로써의 자격은 네덜란드령의 퀴라소(license number: 1668/JAZ – Update 2015: license number changed to: 8048/JAZ2013-013)와 말타(MGA/CL2/1069/2015)에서 제공하는 인증을 보유하고 있으며 18개 언어로 세계 200개 국가에 스포츠베팅 서비스를 제공하고 있다. Pinnacle은 '신용카드와 은행이체를 베팅자금 입금서비스로 제공할 뿐만 아니라 Bank Transfer, Moneybookers (Skrill), MONETA.RU, Neteller, Click and Buy, Immediate transfer, Instadebit, Webmoney 등의 다양한 인터넷 입금 서비스를 지원하고 있다. 특이점은 미국, 독일, 영국, 프랑스, 벨기에, 스페인, 네덜란드, 터키 소속 국민은 Pinnacle의 사이트에서 베팅이 금지되어 있다.

Bet-at-home은 2014년에 스포츠베팅사업을 시작한 독일기업으로 말타의 온라인 도박사업에 대한 인증(LGA/CL2/192/2004, LGA/CL1/192/2004, LGA/CL3/192/2009)을 보유하고 있다. Bet-at-home에 처음으로 베팅금액을 입금하면 입금한 금액의 50%를 보너스로 제공하기 때문에 2016년 현재 회원수는 300만 명으로 급격한 속도로 성장하고 있다. 여기서 지원하는 입금수단은 신용카드(비자, 마스터, 다이너스)와 은행이체가 있으며 인터넷 지불수단은 Paypal, Neteller, Skrill, Ukash, Paysafecard, Western Union, Moneta.ru, Paybox 등이 있고, 온라인과 소매점에서 파는 바우처를 사용할 수 있는 기능도 제공한다. 이메일, 전화, 채팅 등 고객서비스를 24시간 제공 한다.

위에서 기술한 바와 같이 Bet365, Pinnacle, bet-at-home 세 사업자는 모두 우수한 인터넷복권판매 서비스를 제공하고 있으며 인터넷 복권 관련 국제 인증을 보유하고 있다. 사업구조는 금융사업자나 인근 국가와의 국제적인 관계도 상호 의존적으로 맺어져 있다. 예를 들면 Pinnacle의 경우 특정 국가가 자국민의 베팅제한을 요청할 경우 Pinnacle사이트 내에서 베팅을 하지 못하도록 시스템으로 제어하고 있다. 이 복권의 교환매개체는 철저한 고객의 신뢰이다. 고객은 자율적으로 사이트를 선택하고, 신뢰한 사이트에만 재배팅을 하기 때문에 조작이나 보안상 문제도 없어야 할 뿐만 아니라 당첨금의 지급이나 배팅금액의 반환까지 불만 없게 서비스해야 한다. 여기서 발생하는 갈등은 국가 간의 외교적인 문제이다. 미국처럼 아예 인터넷 복권을 금지하는 국가가 있기도 하고, 영국이나 네덜란드처럼 자국의 외화반출을 막기 위해 배팅을 금지하는 국가도 있다. 이런 경우 외교적으로 해결하는 경우가 많다. 이러한 네트워크사회의 문화는 상호 질서에 합의한 네트워크 형태의 거버넌스 체제를 나타낸다.

2) 국제인증복권의 네트워크 거버넌스

국제인증복권에 대한 시장구조는 전형적인 네트워크 형태의 거버넌스 체제를 보인다. 이때 시장을 규제하는 정책은 '사이트 접속제한, 국제소송, 자국민 참여 금지 외교' 등이 있다. 사이트 접속제한은 기술적인 효과는 있으나 법적인 효과는 없는 것을 확인하였다. 두 번째가 국제소송이다. 미국의 경우 자국 국민이 인터넷 복권에 참여하는 것을 금지하기 위해 안티구아나 캐나다 등의

www.kci.go.kr

국가와 국제 소송을 일으키기도 하나, 이것은 국가적으로 큰 예산을 필요로 하기 때문에 한국과 같은 작은 국가에서는 실행하기 어려운 정책이다. 세 번째가 자국민 참여 금지 외교이다. 해당 인터넷 복권사이트에 한국 국민이 베팅하는 것을 금지해달라고 요청하면 Pinnacle 같은 사이트에서는 아예 회원가입을 못하도록 금지한다. 이것은 기술적 노력 없이 외교 활동으로만 가능한 규제정책이나 아직 한국은 시행하고 있지 않다.

반면 국제인증복권에 대한 순응정책은 '책임도박, 국내 복권 경쟁력 강화, 국제복권합법화, 국제복권 서비스 제공' 등이 있다. 이러한 정책은 영국, 네덜란드, 노르웨이, 핀란드 등의 북유럽국가가 주로 수행하는데, 정보통신기술이 발전한 한국에서도 충분이 도전해볼만한 과제라고 본다. 그러나 이러한 순응정책을 수행하기 전에 국민의 복권에 대한 인식을 개선하고, 복권운영에 대한 정부의 신뢰도를 높이는 것이 우선되어야 할 것이다. 이를 위해서 먼저 기술적으로 조작이 없고 보안위험이 없어야 하며, 법적으로는 복권기금이 공정하게 사용되어 국민으로부터 정당성을 인정받아야 하리라 본다.

V. 결 론

사례분석결과 연구질문에 대한 대답은 다음과 같다. 먼저 "Q1. 인터넷 복권은 어떠한 특징을 가지고 있으며 유형은 어떻게 분리되는가?"에 대한 분석 결과이다. 인터넷 복권은 복권의 종류별로 추첨식, 즉석식, 뮤츄얼, 스포츠베팅 네 가지로 나뉘나 사회적으로 이슈가 되는 인터넷복권의 특성으로는 '불법사설복권', '국제연합복권', '국제인증복권' 세 가지로 구분이 가능하다. 다음으로 "Q2. 인터넷 복권의 유형별 시장의 거버넌스 유형은 무엇이며 통제구조는 어떠한가?"에 대한 분석 결과는 다음과 같다. 불법사설복권은 매우 자율적인 계약에 의한 시장형 거버넌스 체제를 띄며, 국제연합복권은 국가 간 계약과 합의에 의한 계층제 거버넌스 체제를 띄고, 국제인증복권은 신뢰와 기술을 바탕으로 한 네트워크 사회의 거버넌스 체제를 보인다. 마지막으로 "Q3. 인터넷 복권의 유형별 거버넌스 정책의 규제와 순응 사례는 어떠한가?"에 대한 분석 결과는 다음과 같다. 시장제 거버넌스에서는 윤리적이고 사회적인 대응정책을, 계층제에서는 국가 간 협약에 의한 정책을, 네트워크 사회에서는 기술과 신뢰를 바탕으로 한 정책이 수행된 것을 확인할 수 있었다.

인터넷복권의 유형에 따라 거버넌스 유형과 위험대응정책을 정리하면 〈Table 5〉와 같다. 인터넷복권을 한국정부의 입장에서 보면 한국은 모든 형태의 인터넷복권을 불법으로 간주하고 있다. 사실상 몇몇 인터넷복권의 사이트를 접속할 수 없도록 도메인네임서버에서 설정을 해놓았을 뿐 별다른 통제를 가하지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 한국정부가 불법으로 간주한 인터넷 도박으로 유출되는 국고는 80조 원에 이른다. 이미 인터

Table 5. Governance mode and risk response policy of internet lottery

governing \ mode	Market	Hierarchy	Network
Issuing Type	Private Illegal Lottery	Trans-national Lottery	Global License Lottery
Communication	Price(Jackpot, Win probability)	Business Authority	Customer's Trust
Conflict Resolution	Bargain between Player & Company	Association's agreement	International Diplomacy
Lottery Culture	liberal competition	Obedience for regulation	Agreement on mutual ordinary
Regulatory policy	**Ethic Education** **Anti Money Laundry**	**Prohibition of Site Access**	**Prohibition of Site Access** **International litigation** **Prohibition diplomacy of international lottery**
Adoptive Policy	**Responsible Game** **Strengthen of domestic lottery**	**Responsible Game** **Participant of trans-national lottery** **Strengthen of domestic lottery**	**Responsible Game** **Participant of trans-national lottery** **Legalization of international lottery** **Service of international lottery**

notification: Public Policy of South Korea

www.kci.go.kr

넷복권은 세계 서비스 무역 시장의 주류를 차지하고 있으며 그 시장규모도 매우 크다. 한편 영국은 2013년 사행산업감독기관을 통합하고 해외 인터넷복권을 Remote 복권으로 법제화 한지 2년 만에 해외 인터넷복권으로 거둬들인 판매액만 약 50조 원이다. 반면에 2006년 불법도박근절을 위해 만든 조직인 한국의 사행산업통합감독위원회는 사이트 접속제한 제도만 수행할 뿐 사실상 기존의 규제기구가 존재하는 경마, 복권, 토토 등 7개의 합법 사행산업만 이중으로 규제하고 있다. 이러한 시점에서 한국정부는 인터넷복권을 무조건 불법으로 간주하고 명목상으로만 금지하고 사실상 인터넷복권을 무방비 상태로 방치할 것인지, 아니면 국제인터넷복권을 합법화 하여 새로운 국가재원의 수단으로 삼을 것인지 결단이 필요하다. 특히 Pinnacle나 BET365와 같은 국제인증복권은 League of Legend, Dota 2, StarCraft 2, Counter Strike CS:GO, HearthStone, Heroes of the Storm, Smite, World of Tanks 같이 온라인상에서 팀을 나누어 승부를 가리는 '시뮬레이션 게임, 실시간 전술게임, 스포츠 게임' 등을 대상으로 베팅할 수 있는 서비스까지 제공하고 있다. 정보통신 기술의 발전 수준에서 보면 한국은 인터넷복권 시장에서 무한한 발전의 가능성을 지니고 있다. 모바일과 PC등의 높은 단말기의 보급수준, 광대역 통신회선, 성숙한 네티즌, 세계최고의 시뮬레이션 전략 게이머 등 인터넷복권시장을 선도할 수 있는 모든 조건을 완벽하게 보유하고 있다. 특히 대한민국의 정보기술과 네티즌의 게임실력은 세계 최고 수준이다. 이러한 인프라를 가지고 무조건 움츠려 있을 것인지 사행성과 중독성 등 시장개방의 위험을 감수하고 세계 시장으로 나갈 것인지, 구한 말 쇄국정책의 역사를 다시 한 번 들여다보아 신중하고 현명한 결단을 해야 할 것이다.

감사의 글

이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014-S1A3A2044645).

References

Abarbanel, B., B. Bernhard, A. K. Singh, and A. Lucas. 2015. Impact of Virtual Atmospherics and Functional Qualities on the Online Gambler's Experience. *Behaviour & Information Technology*. 34(10): 1005-1021.

Armstrong, L., J. G. Phillips, and L. L. Saling. 2000. Potential Determinants of Heavier Internet Usage. *International Journal of Human-Computer Studies*. 53(4): 537-550.

Brindley, C. 1999. The Marketing of Gambling on the Internet. *Internet Research*. 9(4): 281-286.

Buil, P., M. J. S. Moratilla, and P. G. Ruiz. 2015. Online Gambling Advertising Regulations in Spain. *Adicciones*. 27(3): 198-204.

Castrén, S., S. Basnet, M. Pankakoski, J. E. Ronkainen, S. Helakorpi, A. Uutela, and T. Lahti. 2013. An Analysis of Problem Gambling among the Finnish Working-age Population: A Population Survey. *BMC Public Health*. 13(1): 1.

Chung, Chan Mo. 2007. Online Gambling Regulation and Freedom to Provide Services- An Analysis of the European Union and WTO Cases. *International Trade Law*. 78: 109-134.

Echeburua, E., and De Corral, P. 2007. Responsible Gambling: Is It an Alternative for Prevention and Treatment of Pathological Gambling?. *Adicciones*. 20(4): 321-325.

Française des jeux. 2016. *Anti-Money Landry Using Big Data. Singapore*: World Lottery Summit 2016.

Gainsbury, S. M., N, Hing, P. Delfabbro, G. Dewar, and D. L. King. 2015. An Exploratory Study of Interrelationships between Social Casino Gaming, Gambling, and Problem Gambling. *International Journal of Mental Health and Addiction*. 13(1): 136-153.

Gainsbury, S. M., D. L. King, A. M. Russell, and P. Delfabbro. 2016. Who Pays to Play Freemium Games? The Profiles and Motivations of Players Who Make Purchases within Social Casino Games. *Journal of Behavioral Addictions*. 5(2): 221-230.

Gainsbury, S. M., A. Russell, A. Blaszczynski, and N. Hing. 2015. Greater Involvement and Diversity of Internet Gambling as a Risk Factor for Problem Gambling. *The European Journal of Public Health*. ckv006.

www.kci.go.kr

Gainsbury, S. M., A. Russell, A. Blaszczynski, and N. Hing. 2015. The Interaction between Gambling Activities and Modes of Access: A Comparison of Internet-only, Land-based only, and Mixed-mode Gamblers. *Addictive Behaviors*. 41: 34-40.

George, Alexander L. and Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

Goudriaan, A. E. 2014. Gambling and Problem Gambling in the Netherlands. *Addiction*. 109(7): 1066-1071.

Kim, Do Woo, Kyung Rae Park, and Chang Moo Lee. 2012. The Study of Illegal Gambling Industry. *Korean Academy of Public Safety and Criminal Justice*. 46: 11-43.

Kim, Kyo Heon, Sun Jung Kwon, and Se Jin Kim. 2010. Problems and Issues of Internet Gambling. *The Korean Journal of Health Psychology*. 15(2): 187-202.

Korea Internet & Security Agency. 2006a. *Payment Prohibition of Internet Gambling on Online by The Unlawful Internet Gambling Enforcement Act in USA*. Korea Internet & Security Agency: Seoul.

_____. 2006b. *Regulation Trends of Internet Gambling in USA*. Korea Internet & Security Agency: Seoul.

_____. 2007a. *Legalization Movement of Internet Gambling in USA*. Korea Internet & Security Agency: Seoul.

_____. 2007b. *Fined for Illegal Online Gambling Ads of Internet Companies in USA*. Korea Internet & Security Agency: Seoul.

Korn, D. A. 2000. Expansion of gambling in Canada: Implications for Health and Social Policy. *Canadian Medical Association Journal*. 163(1): 61-64.

Kwon, Sun Jung, Choong Ki Lee, Kyo Heon Kim, and Suck Won Kim. 2010. Legalized Internet Gambling, Pathological Gambling, Illegal Internet Gambling, Risk Management. *The Korean Journal of Health Psychology*. 15(2): 215-225.

La Fleur's. 1999-2015. *World Lottery Almanac*. Rockville, MD: TLF Publications, Inc.

_____. 2013. *Retailer Analysis(World Lottery Almanac)*. Rockville, MD: TLF Publications, Inc.

Lee, Eun Sup and Eun Jin Park. 2009. Judicial Interpretation and Application of Substantial Requirements under GATS: Focusing on US-Gambling Service Case. *Korea International Commercial Review*. 34(1): 127-151.

Lee, Yeon Ho. 2016. *Report on the Third Illegal Gambling Survey*. The National Gambling Control Commission: Seoul.

Lockey, D. 2009. International EMS Systems: Geographical Lottery and Diversity but Many Common Challenges. *Resuscitation*. 80(7): 722.

Malischnig, D. 2014. Online Gambling Potential Risks and Forms of Prevention. *Psychiatria Danubina*. 26(4): 384-388.

McCormack, A., G. W. Shorter, and M. D. Griffiths. 2013. Characteristics and Predictors of Problem Gambling on the Internet. *International Journal of Mental Health and Addiction*. 11(6): 634-657.

Money Today. 2016.05.16.

Nishizaki, I., Y. Ueda, and T. Sasaki. 2005. Lotteries as a Means of Financing for Preservation of the Global Commons and Agent-based Simulation Analysis. *Applied Artificial Intelligence*. 19(8): 721-741.

Oh, Eun Ji and Chul Jeong. 2012. Recognition and Adaptation of Responsible Gambling of Gambling Industry Users. *Journal of Tourism Sciences*. 36(6): 291-315.

Pasche, S. C., H. Sinclair, P. Collins, A. Pretorius, J. E. Grant, and D. J. Stein. 2013. The Effectiveness of a Cognitive-behavioral Intervention for Pathological Gambling: A Country-wide Study. *Annals of Clinical Psychiatry*. 25(4): 250-256.

Redondo, I. 2015. Assessing the Risks Associated with Online Lottery and Casino Gambling: A Comparative Analysis of Players' Individual Characteristics and Types of Gambling. *International Journal of Mental Health and Addiction*. 13(5): 584-596.

Rhodes, R. A. W. 1996. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*. 44(4): 652-667.

Rhodes, R. A. W. 1999. *The New Management of British Local Governance*. In Stoker, G. (ed.). London: Macmillan.

Shin, Chee Jae. 2009. The Legal Regulation and Policy of the Cyber Gambling. *Study for Law of Science & Technology*. 15(1): 163-203.

Valleur, M. 2015. Gambling and Gambling Related Problems in

www.kci.go.kr

France. *Addiction*. 110(12): 1872-1876.

World Lottery Association. 2006a. *Anti-Money Laundering Guidelines*. Switzerland, Basel: World Lottery Association.

_____. 2006b. *WLA Responsible Gaming Framework*. Switzerland, Basel: World Lottery Association.

_____. 2016. *The WLA Global Lottery Data Compendium 2016*. Switzerland, Basel: World Lottery Association.

Yin, Robert K. 1984. *Case Study Research: Design and Methods*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

_____. 1993. *Applications of Case Study Research*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Korean References Translated from the English

권선중, 이충기, 김교헌, 김석원. 2010. 합법 인터넷 도박의 역기능: 병적 도박 위험성과 불법 도박 확산 가능성 탐색. 한국심리학회지: 건강. 15(2): 215-225.

김교헌, 권선중, 김세진. 2010. 인터넷 도박의 과제와 쟁점. 한국심리학회지: 건강. 15(2): 187-202.

김도우, 박경래, 이창무. 2012. 불법 사행산업의 실태 및 대응전략에 관한 연구. 한국공안행정학회보. 46: 11-43.

머니투데이. 2016년 5월 16일자. “로또 인터넷에서 구매 가능… 정부 관련법 개정”.

신치재. 2009. 사이버 도박에 대한 법적 규제와 대책. 과학기술법연구. 15(1): 163-203.

오은지, 정철. 2012. 사행산업 이용자의 책임도박 인지 및 적응. 관광학연구. 36(6): 291-315.

이연호. 2016. 제3차 불법도박 실태조사 보고서. 서울: 사행산업통합감독위원회.

이은섭, 박은진. 2009. GATS 의무에 대한 일반적 예외의 해석과 적용: 미국 온라인 도박서비스의 공급에 영향을 미치는 조치에 관한 사건을 중심으로. 貿易學 會誌. 34(1): 127-151.

정찬모. 2007. 온라인 도박 규제와 서비스제공의 자유: 유럽사법법원과 WTO분쟁해결기구 사례분석. 通商法律. 78: 109-134.

한국인터넷진흥원. 2006a. 美 인터넷도박금지법 통과에 따른 온라인상의 인터넷도박 결제 금지. 한국인터넷진흥원: 서울.

한국인터넷진흥원. 2006b. 미국의 인터넷 도박 규제법 동향. 한국인터넷진흥원: 서울.

한국인터넷진흥원. 2007a. 미국, 인터넷 도박 합법화 움직임. 한국인터넷진흥원: 서울.

한국인터넷진흥원. 2007b. 미국 인터넷 업체들, 불법 온라인 도박 광고 게재로 벌금. 한국인터넷진흥원: 서울.

Received: Jan. 13, 2017 / Revised: Feb. 3, 2017 / Accepted: Feb. 14, 2017

www.kci.go.kr

인터넷 복권의 거버넌스 형태와 위험대응정책

국문초록 이 연구는 인터넷 복권의 거버넌스 유형과 위험대응정책에 대한 실증적인 사례 분석이다. 인터넷복권의 주도자와 환경에 따라 거버넌스 형태는 시장, 위계, 네트워크로 구분되었다. 첫째, 시장형은 대부분의 국가에서 불법으로 간주하는 민간사업자가 운영하는 불법사설복권으로 가격과 당첨금의 교환으로 작동된다. 둘째, 위계형은 국가나 지자체의 연합으로 운영되는 '파워볼'이나 '유로밀리언' 복권 사례로 국가 간에 의존적인 연합과 법적인 권위에 의해 형성된다. 셋째, 네트워크형은 영국의 'BET365', 말타의 'Pinnacle', 독일의 'bet-at-home' 같은 국제적으로 인증된 기관이 운영하는 인터넷 복권으로 플레이어들의 신뢰에 의해 운영된다. 국가별 위험대응정책은 '윤리교육, 책임도박, 사이트 접속제한, 국제 소송, 자국민 참여 금지 외교' 등의 규제와, '국내 복권 경쟁력 강화, 국제 연합 복권 참여, 국제 복권 합법화' 등의 순응정책을 포함한다. 국내 불법 사행산업이 80조원인 상황에서 인터넷복권을 불법으로 간주하고 대책 없이 방치할 것인지, ICT를 바탕으로 국제 인터넷복권 시장에 진입할 것인지, 정부는 합리적인 정책결정을 내려야 한다.

주제어 : 복권, 인터넷, 거버넌스, 공공정책, 네트워크

Profiles **Hye Jung Moon** : She received B.A. of Computer Science, M.A. of Techno Venture Management, Ph.D. in Public Policy from Seoul National University of Science and Technology. She works in Institute of Lottery Policy(itpolicy.co.kr) with over 20 years' experience of lottery business and IT industry. She has been teaching in Dept. of Sports, Culture Lottery, Seoul National University of Science and Technology as a adjunct Professor after 2015. Her main subject and areas of research and education are Lottery Policy, Big Data Analysis and IT policy. She has published 28 articles and papers in journals and written 3 books(hyejung.moon@gmail.com).

Hyun Suk Cho : He received Ph.D. in Political Science from Seoul National University in 1994. He is a professor at the Department of Public Administration at Seoul National University of Science and Technology. His major fields are international political economy and IT policy. His recent papers are "A Study on the path dependence of personal information protection policy(KOREAN POLICY SCIENCES REVIEW, 2016)" and "A Dispute over Data Protection between the United States and the European Union and its implications for Information Sovereignty Discourse in the Age of Big Data (21st CENTURY POLITICAL SCIENCE REVIEW, 2016)"(hyunsuk@seoultech.ac.kr).

www.kci.go.kr