

Examination of the appropriate operation structure for the sports betting business in Korea by analyzing foreign cases

Jeong-Min Ko & Joon-Ho Kang*

Seoul National University

[Purpose] The purpose of this study is to examine and propose the appropriate operation structure for the sports betting business in Korea(Sports Toto) by analyzing foreign cases. **[Methods]** To accomplish the purpose of this study, literature and case studies were conducted on preceding studies, the World Lottery Association compendium, and Internet data. **[Results]** The results were as follows. Firstly, in terms of competition, it was deducted that maintaining the monopoly method was appropriate among the monopoly, partial competition, and free competition methods. Secondly, as for the business operator, it was deducted reasonable to adopt the non-profit operation method between the non-profit operation and the for-profit operation methods. Also, it was identified as necessary to review the adequacy of the three-level redundant business management structure, which is rarely found abroad. **[Conclusions]** This study examined all the sports betting business operation structure of foreign countries presented so far, and deducted a new classification of operation structure considering the competition. The results of this study will be useful for policymakers to review the appropriateness of the Sports Toto's operation structure more systematically and rationally.

Key words: Sports betting business, Sports Toto, National Sports Promotion Fund

서론

국가정책 수행을 위해서는 예산이 수반되며 이의 마련을 위해 조세 징수, 기금조성사업 운영 등의 다양한 방법이 활용된다. 대한민국 중앙정부 체육예산의 경우 2017년 집행액 1조 5,022억원 중 91.1%인 1조 3,684억원이 국민체육진흥기금을 통해 마련되었으며(Ministry of Culture, Sports and Tourism, 2019), 이는 일반적으로 스포츠평토토(Sports Toto)라고 불리는 체육진흥투표권사업이 2016년에 1조 1,835억원의 동 기금을 조성하였기에 가능할 수 있었다(Korea Sports Promotion

Foundation, 2018a). 국민체육진흥기금은 국민체육센터 건립, 체육활동 지원 등의 생활체육 활성화 사업과 체육단체 및 각종 국제대회 지원에 폭넓게 활용되고 있다(Do et al., 2018).

이처럼 대한민국 체육재원 조성에서 큰 비중을 차지하고 있는 체육진흥투표권사업은 축구, 야구 등 운동경기를 대상으로 결과를 예측하고 구매하여 결과를 적중시킨 정도에 따라 환급금을 지급받는 스포츠베팅사업이다(Song, 2013). Kang et al.(2017)은 스포츠산업을 시장 관점에서 접근하며 스포츠시장가치망이라는 개념을 제시하였는데 이는 스포츠를 기반으로 발현된 본원시장과 이의 파생시장들이 연계돼 네트워크를 형성하고 가치가 창출되는 것으로, 파생의 정도가 심화될수록 전체 스포츠시장가치망과 스포츠산업이 발전할 수 있다고 하였다. 특히 스포츠베팅사업을 스포츠경기라는 본원시장으로부터

논문 투고일 : 2019. 09. 23.

논문 수정일 : 2019. 11. 05.

게재 확정일 : 2019. 11. 11.

* 교신저자 : 강준호(kangjh@snu.ac.kr).

과생된 시장에서 거래되는 상품으로 분류하며, 체육진흥투표권사업이 체육재원 조성뿐 아니라 스포츠산업 발전에도 상당한 역할을 담당한다고 인식하였다(Kang et al., 2017).

체육진흥투표권사업의 매출추이를 살펴보면 2012년에 2조원을 상회한 이후 2013년 3조원, 2016년에는 4조원을 초과하며 높은 성장세를 보이고 있다(National Gambling Control Commission, 2019). 이와 같은 성장원인으로는 우연성을 바탕으로 하기에 참여자의 적중 노력이 무의미한 복권과는 달리, 체육진흥투표권은 초창기에 사용된 '가능성 있는 한방'이라는 광고문구와 같이 경기분석 등의 노력을 통해 적중 가능성을 높일 수 있다는 점을 우선 들 수 있을 것이다. 또한 스포츠경기라는 본원시장을 기반으로 스포츠미디어, 스포츠서비스 등의 파생시장이 형성 및 확산되며(Kang et al., 2017) 대중들의 스포츠베팅 참여의향에 직간접적으로 영향을 끼쳐진 점도 고려할 수 있을 것이다.

체육진흥투표권사업의 운영주체는 국민체육진흥법 제 24조 및 제25조에 따라 허가·감독권자, 사업권자(발행사업자), 사업운영자(수탁사업자)로 구분된다. 동법은 동 사업의 중요성과 공공성을 고려해 허가·감독권자는 정부부처인 문화체육관광부로 하고, 사업권자는 공공기관인 국민체육진흥공단(이하 "공단")으로 규정하고 있다. 한편, 사업의 운영은 동법 제25조에 따라 단체나 개인에게 의무적으로 위탁하도록 되어 있는데, 이에 따라 2001년 사업개시 이후 줄곧 민간기업이 독점운영중이다. 민간독점위탁체계는 사업 성장세와 맞물려 기업들에게 '경쟁자 없는 황금알을 낳는 사업'으로 인식되며 사업자로 선정되기 위한 과열경쟁을 초래하였고, 이외에도 민간기업의 수익성 우선 추구, 민간기업에 대한 관리감독 한계 등 다수 문제가 지속 발생중이다.

2002년에 수탁사업자 대표가 사업자선정 로비로 유죄판결을 받고(Lee, 2002), 이후 변경된 수탁사업자의 고위간부들이 부적절한 회계처리를 하다 2012년에는 배임과 횡령으로, 2013년에는 비자금조성으로 각각 유죄판결을 받았다(Won, 2013). 2014년에는 차기 수탁사업자 선정 입찰결과 1순위 업체가 자금조달계획 중 651억원을 허위 기재했다며 2순위 업체가 입찰절차중지 가처분 소송을 제기해(Park, 2014) 사업자 선정이 1년 넘게 지연

되는 일이 발생하였다. 그리고 2017년에는 사업권자인 공단의 승인 없이 사업과 무관하게 집행된 자문료, 고문료 등에 대하여 공단과 수탁사업자간에 상호 소송이 제기됐으며, 법원은 2018년의 1심 선고에서 수탁사업자는 공단에게 소송가액 4.9억원 중 4.7억원과 이자발생액을 지급하라고 판결하였다(Seoul Eastern District Court, 2018).

이와 같은 문제는 체육진흥투표권 사업의 현 운영체계가 내포하는 구조적 특성에 기인한다는 견해가 존재한다. 즉, 허가·감독권자, 사업권자, 사업운영자라는 3단계의 복잡한 중복대리 형태를 형성하고(Park, 2019; Song, 2013), 문화체육관광부와 공단의 관리감독권한이 위수탁계약으로 한정됨으로써 경영권침해, 영업기밀 등의 사유로 민간 수탁사업자가 자료제출을 거부하는 경우 배임, 횡령, 부정회계처리 등의 문제에 대한 사전방지 또는 사후조치에 한계가 있다는 점이다. 또한 수탁사업자는 5년 단위의 사업자 선정에 따른 구조적 고용불안으로 부정행위와 도덕적해이의 위협에 상시 노출되고, 사행산업통합감독위원회의 연간 매출총량 규제에 매출신장을 통한 위탁수익 증대에 한계가 발생함에 따라 계약기간 동안 지대추구(rent-seeking) 행위에서 자유로울 수 없는 등 여러 문제점을 내재하고 있다(Song, 2013).

이러한 문제를 해결하기 위하여 체육진흥투표권사업을 공공기관이 운영하게 하자는 국민체육진흥법 일부개정안이 2012년에 발의되었으나(Yoon, 2012), 국회 교육문화체육관광위원회가 개최한 1회의 공청회와 2회의 법안심사소위원회에서 합의점을 찾지 못한 채 제19대 국회가 종료돼 해당 개정안은 자동 폐기되었다. 상기 공청회와 법안심사소위원회의 논의사항 중 특히 체육진흥투표권사업 관련 해외현황에 대하여 법 개정 찬성측과 반대측의 의견이 크게 대립하였다. 반대측은 해외는 스포츠베팅사업을 민간기업이 운영하는 것이 대세이므로 공공기관을 통한 운영은 세계적 추세에 부합하지 않는다는 의견을 제시하였다. 반면 법 개정 찬성측은 스포츠베팅사업을 민간기업이 독점운영하는 것은 대한민국과 대만 등에 한정된 예외적 상황인 것을 고려해야 한다고 피력하였다(National Assembly, 2013; National Assembly Secretariat, 2013a; National Assembly Secretariat, 2013b).

스포츠베팅사업은 1923년 영국을 시작으로 1930년대에는 스웨덴, 스위스, 1940년대에는 이탈리아, 스페인, 독일 등 다수의 해외국이 도입하며 운영체계 선택과 관련한 경험을 축적하여 왔다(Joo, 2002). 이처럼 오랜 기간에 걸쳐 형성된 해외 동종사업 현황은 체육진흥투표권사업 운영체계의 장단점과 향후 정책방향을 검토하는데 유의미하게 활용될 수 있는 주요 정보라 할 수 있다. 그러나 해외 동종사업 현황에 대한 체계적 연구 부족으로 각자의 의견에 따른 정보가 선별적으로 제시되고, 결과적으로 입법기관인 국회에서 이에 대한 사실관계조차 확인하지 못한 채 체육진흥투표권사업 적정 운영체계 검토가 종료된 점은 개선의 여지가 상당하다고 할 수 있다.

해외 스포츠베팅사업 운영현황은 학술적 측면에서도 연구의 필요성이 높다. 체육진흥투표권사업의 적정 운영체계 또는 관련정책을 다룬 선행연구들을 살펴보면 해외 동종사업의 현황을 다루지 않았거나(Choi & Park, 2013; Jo et al., 2015; Park, 2019), 일부 국가의 경우를 선별해 분석한 경우로 구분된다(Kim, 2017; Lee & Jo, 2016; Yoo, 2019). 이는 해당 연구들에서 해외 동종사업 운영현황에 대한 고찰이 심도 있게 필요하지 않았기 때문일 수도 있으나, 한편으로는 연구자들이 참조할 수 있는 선행연구에서 관련 내용을 발견하기 어려웠기 때문일 수도 있다. 따라서 해외 스포츠베팅사업 운영현황을 가능한 범위에서 최대한 확인하여 향후 체육진흥투표권사업의 적정 운영체계나 관련정책을 연구하고자 하는 이들에게 제공하는 것은 학술적으로도 유의미하다고 할 수 있다.

이에 본 연구는 체육진흥투표권사업 운영체계와 관련된 해외현황을 분석하여, 향후 동 사업 운영체계의 적정성 여부에 대한 검토 및 연구시 객관적으로 참고할 수 있는 사항을 도출하고 추진방향을 제안하는데 목적이 있다.

연구대상 및 방법

본 연구는 전 세계 국가가 총 193개국에 달하고 스포츠베팅 운영현황에 대한 정확한 정보의 파악 여건이 나라별로 상이한 점을 고려해, 제19대 국회의 국민체육진흥법 개정안 논의과정에서 거론된 국가를 중심으로 문헌 및

사례조사를 실시하였다. 이를 위해 선행연구, 세계복권협회(World Lottery Association; WLA) 회원국 연감 및 관련 기사 등에 대한 조사와 인터넷 검색 등을 활용하였다. 해당 국가들은 체육진흥투표권사업과 동일하게 축구, 야구, 농구 등 스포츠경기를 대상으로 하는 베팅사업을 시행중이므로 본 연구의 목적에 부합하는 조사 및 분석이 가능하였다.

위의 과정을 통해 정리한 해외의 운영현황을 바탕으로 스포츠베팅사업에 대한 각 나라의 정책의도를 반영할 수 있는 새로운 운영체계 분류를 도출하였다. 그리고 해외 운영체계의 형성 및 변화에 영향을 미친 주요 요인과 사행산업에 대한 대한민국의 정책을 분석한 후, 체육진흥투표권사업의 적정 운영체계 검토시 활용할 수 있는 시사점을 도출하고 이에 기반한 적정 운영체계를 제안하였다. 이를 도식화하면 <Fig. 1>과 같다.

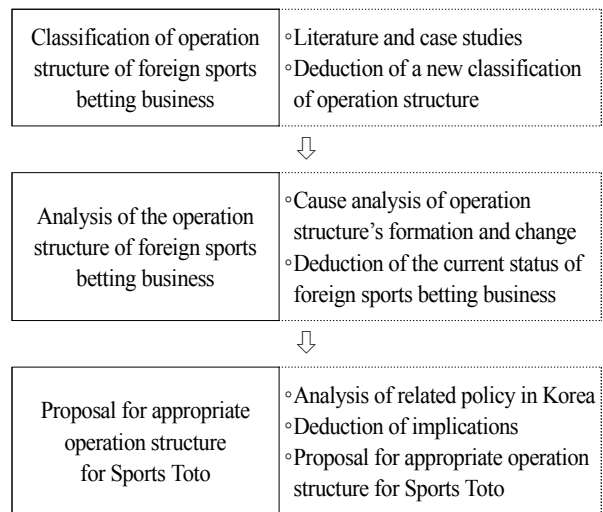


Fig. 1. Study procedure

해외 스포츠베팅사업 운영체계 분류

기존 문헌 고찰

해외 스포츠베팅사업 운영현황은 제19대 국회의 국민체육진흥법 개정안 논의과정에서 공영구조를 선호하는 법 개정 찬성측과 민영구조를 선호하는 법 개정 반대측의

제시내역이 상이하였으며 그 내용은 <Table 1>, <Table 2>와 같다.

Table 1. Operation structure and status of foreign sports betting business presented by public operation advocators

Operation structure	Countries
Public operation	(Asia) China, Hong Kong, Japan, Singapore (EU, etc.) Canada, Finland, Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland
Monopoly of a private company	(Asia) Taiwan
Competition among private companies	(EU, etc.) Austria, Italy, U.K., U.S.A.
Etc.	(EU) Denmark, France, Germany, Greece, Spain

Source: National Assembly(2013)

Table 2. Operation structure and status of foreign sports betting business presented by private operation advocators

Operation structure	Countries
State operation	(Asia) China, Japan, Singapore (EU) Finland, Norway, Sweden, Switzerland
Private operation	(Asia) Hong Kong, Macau, the Philippines, Taiwan (EU) Austria, Bulgaria, Denmark, France, Germany, Italy, Lithuania, Malta, Spain, Turkey, U.K. (Etc.) Australia, Morocco, New Zealand, Rep. of South Africa, U.S.A.
Etc. ¹⁾	(EU) Greece (Etc.) Canada

1): Considering transition to private operation

Source: National Assembly(2013)

이처럼 동일사항에 대해 상이한 자료가 제시된 것은 앞서 분석한 것처럼 관련 연구가 부족한 상황에서 양측이 각자의 논리에 부합하는 방향으로 분류체계를 각각 설정하고, 특정한 기준 없이 각자의 의견을 뒷받침할 수 있는 국가를 선별적으로 제시한 것에 기인했다고 볼 수 있다. 이에 대한 개선을 위해 본 연구는 해외사례에 대한 중립적 분류체계와 이에 포함되는 국가에 대한 적정기준을 도출하고자 하였다. 이를 위해 양측이 제시한 국가 모두의 운영체계를 확인하였으며, 그 과정에서 새롭게 인지하게 된

국가도 추가하였다.

<Table 1>, <Table 2>에서 보는 바와 같이 해외 스포츠베팅사업 운영체계를 공영구조 선호측은 공영, 민간독점위탁, 민간복수경쟁 등으로 분류하고, 민영구조 선호측은 국가운영, 민간운영 등으로 분류하였다. 양측의 분류에서 차이를 보이는 점은 크게 두 가지이다.

첫째, 홍콩과 같이 비영리기관이 독점으로 운영하는 경우를 공영구조 선호측은 공영구조로, 반대측은 민간운영으로 분류하였다. 비영리기관이 스포츠베팅사업을 운영하는 나라는 네덜란드, 스위스, 포르투갈, 홍콩이 있는데 모두 독점운영형태를 취하고 있으며, 이는 사행산업의 성장을 적정수준에서 통제하고 수익금을 공공부문에 활용하고자 하는 정책적 의도에 기인한다고 할 수 있다 (Lee et al., 2018).

홍콩의 스포츠베팅 사업운영자인 홍콩자키클럽 방문 기록에 따르면 클럽 관계자는 홍콩정부가 동 클럽에게만 스포츠베팅 사업권을 부여한 반면, 축구베팅만 허용하고 농구는 지속 불허중이며 이익의 50%를 세금으로 징수하는 등 정부의 규제수준이 상당하다고 인식하고 있다 (KSPO, 2015). 그리고 동 클럽은 세후 영업이익의 약 90%를 홍콩자키클럽자선재단을 통해 홍콩사회에 환원중이다(Hong Kong Jockey Club, 2019). 여기에서 '공공의 이익을 위하여 경영하거나 관리함'이라는 공영의 사전적 정의를 고려한다면(National Institute of Korean Language, 2019), 비영리기관이 독점으로 운영하고 수익금을 공공부문에 사용하는 경우는 적어도 민간운영과는 구분하여 분류할 필요가 있다.

둘째, 민간기업의 독점위탁과 복수경쟁을 공영구조 선호측은 구분하고 민영구조 선호측은 구분하지 않았다. 앞서 살펴본 바와 같이 사행산업을 독점으로 운영하는 경우는 경쟁체제로 운영하는 경우에 비해 사업성장을 적정수준에서 통제하고자 하는 정책의도를 지닌다고 할 수 있다. 그리고 적정 운영체계에 대한 검토를 위해서는 정책의도가 상이한 운영체계를 구분하여 분석하는 것이 보다 합리적일 것으로 판단된다.

따라서 해외 스포츠베팅사업 운영체계를 공영구조, 민영구조처럼 운영주체를 제1기준으로 분류하기 보다는, '경쟁체제 도입여부'를 우선하는 기준으로 하여 각 체계별 세부유형을 살펴보는 것이 국가별 운영체계의 도입사유와

Table 3. Comparison of sports betting operation structure

Business operator		1) Public operation advocators	2) Private operation advocators	Lee et al. (2018)	
Public institution	Public operation	State operation	Mono-poly	Public institution	Public institution
Non-profit institution				Non-profit institution	
Private company	Monopoly (Priv.)	Private operation		Private company	
	Competition (Priv. vs Priv.)		Priv. vs Priv.		
Pub. vs Priv.	On & Off-line	Etc.	Competition	Pub. vs Priv.	Pub. vs Priv.
	On-line only			On-line only (Pub. vs Priv.)	

1)·2) Source: National Assembly(2013)

정책방향을 더욱 명확하게 파악할 수 있다는 측면에서 보다 타당하다고 할 수 있다. 해외 스포츠베팅사업 운영체계의 경쟁체계 도입여부를 고려한 선행연구로는 Lee et al.(2018)의 연구가 있으며, 이를 제19대 국회에서 제시된 운영체계와 비교하면 <Table 3>과 같다.

한편, 공공기관과 민간기업이 경쟁운영하는 경우를 공영구조 선호측은 기타로, 반대측은 민간운영으로 분류하였는데, Lee et al.(2018)은 이를 공공기관과 민간기업이 온라인·오프라인 모두에서 경쟁하는 경우와, 오프라인은 공공기관이 독점하고 온라인에서만 경쟁하는 경우로 구분한 점도 차이를 보인다. Lee et al.(2018)이 확인한 해외 스포츠베팅사업 운영자는 <Table 4>와 같다.

해외 스포츠베팅사업 新운영체계 분류

<Table 4>는 명확한 분류기준 부재로 각자의 주안점에 따라 다르게 제시되어온 해외 스포츠베팅사업 운영체계를 사업성장 통제도에 따라 독점운영체계와 경쟁운영체계로 분류하고, 또한 국가별 사업운영자의 최신 현황을 확인하였다는 데 의의를 둘 수 있다. 다만, 다음 몇 가지 부문에서 검토의 여지가 존재한다.

Table 4. Foreign sports betting business operators

Operation structure	Country	Business operator	
Mono-poly (17)	Canada	Each state-owned company	
	China	China Sports Lottery	
	Finland	Veikkaus	
	Isarael	Toto(Israel Sports Betting Board)	
	Japan	Japan Sport Council	
	Luxembourg	Loterie Nationale	
	Norway	Norsk Tipping	
	Senegal	Loterie Nationale Sénégalaise	
	Singapore	Singapore Pools	
	Sweden	Svenska Spel	
	Turkey	Spor Toto Association	
Non-profit institution (4)	Hong Kong	Hong Kong Jockey Club	
	Netherlands	Nederlandse Loterij	
	Portugal	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	
	Switzerland	Swisslos(German·Italian state), Loterie Romande(French state)	
Private company (2)	Greece	OPAP	
	Taiwan	Taiwan Sports Lottery	
Competition (8)	Priv. vs Priv. (4)	Austria	Several private companies
		Italy	"
		U.K.	"
		U.S.A.	"
	Pub. vs Priv. (2)	Germany	Each state-owned company vs priv. companies
		Spain	Loterias y del Estado(pub. corp) vs priv. companies
	On-line only (2)	Denmark	[Off] Danske Spil(pub. corp.) [On] Danske Spil vs priv. companies
		France	[Off] la Française des Jeux(pub. corp) [On] LFDJ vs priv. companies

Source: Lee et al.(2018)

첫째, 독점운영체계를 공공기관, 비영리기관, 민간기업으로 분류하기 이전에 이들간의 공통점 및 차이점 여부를 살펴볼 필요가 있다. 위의 3개 분류에서 민간기업은 사업이익을 구성원에게 배분하는 반면, 공공기관과 비영리기관은 이익을 공공에게 배분한다는 명확한 차이를 지

니다. 민법 제 32조와 제39조에서도 알 수 있듯이 법인에 대한 1차적 분류는 영리추구의 여부에 따라 비영리법인과 영리법인으로 구분되는 점도 있다. 따라서 독점운영체계는 우선 비영리법인 운영과 영리법인 운영으로 구분함으로써 분류의 체계성을 높일 수 있다. 또한 이는 앞서 살펴본 비영리기관의 분류방법에 대한 해결방안도 될 수 있다.

둘째, 덴마크, 프랑스와 같이 오프라인 발매는 공공기관이 독점하고 온라인 발매는 공공기관과 민간기업이 경쟁하는 경우는 자유경쟁체제와 구분해 부분경쟁으로 분류할 필요가 있다. Jung et al.(2013)이 양국 모두 공공기관 독점운영체제를 유지하다 온라인에 한해 민간기업의 진출을 허용했으나 연구 당시 덴마크는 공공기관의 온라인 점유율이 60%에 달했고, 프랑스는 민간기업의 점유율이 전체시장의 5% 미만으로 사실상 공공기관 중심의 공영체제라고 밝힌 점은 이에 대한 주요사유가 될 수 있다. 이러한 사항들을 고려하여 해외 스포츠베팅사업 운영체제를 새롭게 분류하면 <Table 5>와 같다.

Table 5. Deduction of new operation structure for foreign sports betting business

Lee et al.(2018)		New operation structure		
Mono-poly	Public institution	Mono-poly	Non-profit	Public institution
	Non-profit institution			Non-profit institution
	Private company		Profit	Private company
Competition	On-line only (Pub. vs Priv.)	Competition	Partial competition	On-line only (Pub. vs Priv.)
	Pub. vs Priv.		Free competition	Pub. vs Priv.
	Priv. vs Priv.			Priv. vs Priv.

해외 스포츠베팅사업 운영체제 분석

지금까지 살펴본 바와 같이 해외 스포츠베팅사업 운영체제는 경쟁체제 도입여부를 우선적인 기준으로 하여

분류할 필요성이 높으며, 이를 통해 <Table 5>와 같이 독점운영, 경쟁운영의 2가지 대분류와, 비영리법인 독점운영, 영리법인 독점운영, 부분경쟁, 자유경쟁의 4가지 중분류, 그리고 이와 연계된 6개의 소분류가 도출되었다.

본 연구는 이와 같은 해외 동종사업의 현황과 더불어 그 형성과정과 주요 특징도 함께 분석하여 체육진흥투표권사업 적정 운영체제 판단을 위한 논거로 활용하고자 하였다. 그 결과 민간기업 독점운영국의 현황에 대한 이해, 그리고 스포츠베팅사업이 활성화되어 있는 유럽의 현 운영체제 형성과정에 대한 분석이 필요하다는 것을 파악하게 되었다. 더불어, Lee et al.(2018)의 연구와 제19대 국회 국민체육진흥법 개정 논의시 거론된 모든 국가의 운영체제를 정확하게 파악함으로써 향후 논쟁의 여지를 최소화할 필요가 있다고 판단하였다.

민간기업 독점운영국가

<Table 4>에서 스포츠베팅사업을 독점운영하는 해외 국가는 총 17개국이며 이중 비영리법인 독점운영국이 15개국에 달한다. 그럼에도 불구하고 대만과 그리스 2개국은 민간기업이 독점운영중이므로 해외의 독점운영체제가 비영리법인 독점운영으로 일반화될 수 없다는 의견도 제기될 수 있을 것이다.

그러나 그리스는 최초 공공기관이 운영하다 국가부도와 유럽연합 회원국 간의 자유무역원칙 등의 특수상황으로 인해 기관의 정부지분을 민간에 매각한 경우로(Jung et al., 2013; Lisgara, 2013) 이를 제외한다면 해외 독점운영국 중 처음부터 일관되게 민간기업이 운영해온 나라는 대만이 유일하다. 따라서 해외의 독점운영체제는 비영리법인 운영방식이 보편적이라는 분석에 대해 반론의 여지는 크지 않을 것으로 판단된다.

유럽연합 회원국 간의 자유무역원칙

유럽연합 회원국 간의 자유무역원칙은 그리스 외에도 유럽의 여러 나라들에 영향을 미쳤는데, Chae(2007)와 Papaloukas(2012)에 의하면 이 원칙은 유럽경제공동체(EEC) 설립을 위해 1957년에 체결된 로마조약에 기반

하며, 해당 조약은 EEC의 경제발전을 위해 서비스, 상품, 인력, 자본의 자유이동을 보장한다는 것을 주요 내용으로 하고 있다. Jung et al.(2013)에 따르면 유럽연합 집행위원회가 이 로마조약을 근거로 유럽연합 국가들에게 회원국 간의 자유로운 서비스산업 영위 원칙을 위반하면 안 된다고 지속 요구하며 시장개방 압력을 행사함에 따라, 부득이하게 스포츠베팅사업과 관련해 공공기관 지분을 민간에 매각하거나 경쟁체계를 부분 또는 전면 도입하는 유럽 국가가 발생하였다.

이에 해당하는 국가는 그리스, 덴마크, 프랑스, 독일, 스페인, 이탈리아 등이 있으며, 이 중에서 덴마크와 프랑스는 유럽연합 집행위원회의 권고를 수용하면서도 공공기관 독점운영의 장점을 실효적으로 유지하기 위해 점유율이 낮은 온라인 부문만 민간기업에게 개방하는 방식을 선택한 사례이다(Jung et al., 2013; Lee et al., 2018).

한편 로마조약은 유럽공동체법과 회원국 국내법과의 상호관계에 대해 명확한 규정을 두지 않은 관계로 유럽연합 집행위원회와 회원국 간의 의견이 상이해 소송이 제기될 경우 유럽사법재판소가 판결 중인데(Chae, 2007), 노르웨이, 네덜란드, 포르투갈 등은 유럽연합 집행위원회의 개방요구를 수용하지 않고 소송에서 승소함으로써 변함없이 공공영역이 스포츠베팅사업을 독점으로 운영하고 있다(Jung et al., 2013; Lee et al., 2018).

이와 같이 유럽은 대다수 국가들이 최초 채택한 비영리법인 독점운영방식을 스포츠베팅사업의 보편적 운영체제로 하는 가운데 영국, 오스트리아 등이 채택한 자유경쟁방식도 부분적으로 공존하고 있었다고 정리할 수 있다. 그리고 이후 로마조약 등의 사유로 정부지분 매각, 경쟁체계의 부분 또는 전면 도입 등이 시행되며 현재와 같이 분화되었음을 알 수 있다.

기타 분석사항

체육진흥투표권사업 적정 운영체계 검토를 위한 해외 동종사업 현황 분석과정에서 기존에 거론되거나 본 연구를 통해 확인한 국가 중 특정 운영체제로의 분류가 적절하지 않다고 판단된 나라는 <Table 6>과 같이 6개국이었다.

Table 6. Inappropriate countries for classification of foreign sports betting business operation structure

Categories	Countries
Sports betting inactive countries	U.S.A., the Philippines
Countries with lower population	Lithuania, Luxembourg, Macau, Malta

스포츠베팅 비활성화 국가

스포츠베팅 비활성화 관계로 운영체계 분류가 적절하지 않은 국가로는 미국과 필리핀이 있다. Anderson (2009)에 따르면 미국은 스포츠베팅이 스포츠의 순수성(integrity)을 훼손할 가능성, 그리고 경기결과에 영향을 주려는 범죄와의 연계 개연성 등을 우려하는 경향이 높았다. 따라서 전체 51개주 중 기존부터 스포츠베팅이 시행되던 4개주인 네바다, 델라웨어, 몬태나, 오리건 외에는 1992년에 제정된 연방법인 ‘프로·아마추어 스포츠 보호법(The Professional and Amateur Sports Protection Act; PASPA)’에 따라 스포츠베팅이 불법이었으나(Goldstein, 2012), 최근인 2018년 5월에야 연방대법원이 해당 법을 위헌으로 결정하고 각 주별로 합법화 여부를 판단할 수 있게 하였다(Park, 2018; Sheetz, 2018). 따라서 미국은 향후 수년에 걸쳐 각 주별로 스포츠베팅 합법화 여부 및 운영체계에 대한 검토 후 관련 법령과 제도가 정비될 것으로 예상되므로, 현 상황에서 특정 운영체계 선택국으로 분류하기에는 적절하지 않다고 판단하였다.

더불어 민영구조 선호측이 미국과 더불어 민간기업 운영국으로 제시한 필리핀의 경우 정부가 허가한 오프라인 스포츠베팅 자체가 도입되지 않은 상황이다(WLA, 2018). 또한 현재 체육진흥투표권 수탁사업자인 (주)케이토토가 위수탁계약 만료 등을 염두에 두고 진출을 검토 중인 해외국의 하나이기도 하며, (주)케이토토는 실제로 2018년에 필리핀 지식재산청(Intellectual Property Office of the Philippines; IPOPHL)에 스포츠베팅사업 진출을 위한 상표권 다수를 등록한 바도 있다(Ktoto co., ltd., 2017a; Ktoto co., ltd., 2018a).

세계인구 하위 3/3분위 국가

다음으로 본 연구는 자의적 표본 선별로 인한 연구결과의 왜곡 감소를 위해, 제시되는 국가들에 대한 기준을 수립하고자 하였다. Nahm(1998)에 따르면 비실험적 방법이 흔히 사용되는 사회학적 연구에서는 연구자의 의도에 따라 표본이 선택될 수 있는 위험이 존재한다. 제19대 국회의 논의과정에서도 총 193개국에 달하는 나라들의 운영현황 전수조사에 어려움이 있는 상황에서 인구 등 최소한의 기준 없이 각자의 논리에 부합하는 국가들이 선별적으로 제시된 바 있다.

이에 본 연구는 인구가 지나치게 적어 표본의 적정성에 대한 논란의 여지가 있을 수 있는 국가는 제외하고자 하였다. 그 대상은 전 세계 193개국 중 인구 하위 3/3분위에 속해 대한민국 등 수천만명 이상의 인구를 보유한 국가와의 직접적인 비교가 다소 무리라고 판단될 수 있는 나라들로 하였으며, 이들 국가의 인구는 4백만명 이하이고 나라수는 64개국이었다(Korean Statistical Information Service, 2018). 해당국으로는 기존에 민간운영국으로 제시된 리투아니아(288만명), 마카오(63만명), 몰타(43만명)와 Lee et al.(2018)의 연구를 통해 파악된 공공기관 독점운영국인 룩셈부르크(59만명)가 있다(KOSIS, 2018).

기타 국가

제19대 국회에서 민영구조 선호측이 민간운영국으로 제시했으나 Lee et al.(2018)의 연구에 수록되지 않은 나라로는 뉴질랜드와 모로코가 있는데, 이에 대해서는 각국 스포츠베팅 사업운영자의 홈페이지 등 웹 검색과 세계복권협회(WLA) 회원국 연감을 통해 공공기관 독점운영국임을 확인할 수 있었다(La Marocaine des Jeux et des Sports, 2019; The New Zealand Racing Board, 2019; WLA, 2018).

한편 캐나다는 제19대 국회에서의 논의시 공영구조 선호측은 공공기관 운영국으로, 민영구조 선호측은 민간전환 검토국으로 제시하였다. Jung et al.(2013)과 Lee et al.(2018)은 캐나다를 공공기관 운영국으로 확인한 바 있다. 그 외에도 캐나다 퀘벡주와 온타리오주의 스포츠베팅 사업운영자인 Loto-Québec과 Ontario Lottery and Gaming Corporation에 대한 2018년 방문기록에 따르

면, 캐나다는 각 주정부의 산하 공공기관이 스포츠베팅사업 독점운영중이며 이에 대한 변경계획이 없다는 것을 확인할 수 있다(KSPO, 2018b).

新분류에 따른 해외 스포츠베팅사업 운영현황

지금까지의 조사와 분석을 바탕으로 해외 스포츠베팅사업 운영현황을 <Table 5>에서 도출한 스포츠베팅사업 新운영체계 분류에 따라 정리하면 <Table 7>과 같다.

<Table 7>은 스포츠베팅사업을 시행하는 28개 해외국 중 독점운영체계가 18개국, 64.3%의 비율로 경쟁운영체계 대비 수적 우위에 있는 것을 보여준다. 또한 독점운영 18개국 중에서는 비영리법인 운영국이 16개국, 88.9%의 비율로 2개의 영리법인 운영국을 크게 상회하는 것을 알 수 있다.

한편 <Table 7>에는 유럽연합 내에서의 자유경쟁을 요구하는 자유무역원칙에 따라 경쟁체계를 도입하거나 공

Table 7. Current status of foreign sports betting business with new operation structure

New operation structure			Countries
Mono-poly (18)	Non-profit (16)	Public institution (12)	Canada, China, Finland, Israel, Japan, Morocco, New Zealand, Norway, Senegal, Singapore, Sweden, Turkey
		Non-profit institution (4)	Hong Kong, Netherlands, Portugal, Switzerland
	Profit (2)	Private company (2)	<u>Greece</u> , Taiwan
Competition (10)	Partial competition (2)	On-line only (Pub. vs Priv.) (2)	<u>Denmark, France</u> (Off-line: Public monopoly)
	Free competition (8)	Pub. vs Priv. (2)	<u>Germany, Spain</u>
Priv. vs Priv. (6)		Australia, Austria, Bulgaria, Italy, Rep. of South Africa, U.K.	

Underlined countries: changed operation structure from non-profit monopoly due to the principle of free trade in the EU

공기관의 지분을 매각한 나라가 수록돼 있어, 본 연구주제와 관련해 그대로 참조하기에는 적절하지 않은 면이 있다. 대한민국은 사행산업에 대해 연간 매출총량을 설정하고 위반시 다수 불이익을 부과하는 등 사행산업의 성장을 국가가 적극적으로 통제함에 따라, 사행산업이 독점운영 구조를 유지할 수밖에 없는 상황이다. 그러므로 국내 사행산업 정책환경에서 수용의 여지가 없는 유럽연합 회원국 간의 자유무역원칙 적용국들의 운영현황을 여과 없이 참조하는 것은, 대한민국 스포츠베팅사업의 적정 운영체계를 판단하는데 적합하지 않다고 할 수 있다.

따라서 최초 비영리법인 독점으로 운영하다 유럽연합 내 자유무역원칙 관계로 운영체계를 변경한 국가는 구분하여 검토할 필요가 있다. 그리스, 덴마크, 프랑스, 독일, 스페인, 이탈리아가 이에 해당하며, <Table 7>은 해당 6개국에 대한 주석표기를 통해 자유무역원칙 적용에 따른 운영체계 변경국임을 인지할 수 있게 하였다.

체육진흥투표권사업 적정 운영체계 분석 및 도출

체육진흥투표권사업 독점운영구조의 필요성

본 연구는 대한민국의 사행산업은 독점운영구조를 유지할 수밖에 없는 구조적 특징을 지니므로, 해외 동종사업 운영현황 분석을 통한 체육진흥투표권사업 적정 운영체계 판단시 유럽연합 회원국 간의 자유무역원칙을 수용한 국가는 참조하는 것이 적합하지 않다는 분석을 도출하였다. 이러한 분석은 대한민국 사행산업과 체육진흥투표권사업에 대한 독점운영구조 유지가 불가피하다는 논거가 뒷받침되어야 타당할 것이므로 해당 논거를 보다 세부적으로 살펴볼 필요가 있다.

사행산업에 대한 대한민국의 정책은 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법(이하 “사행행위규제법”)과 사행산업통합감독위원회법(이하 “사감위법”) 등의 법적 규제, 그리고 이에 근거한 국가기관인 사행산업통합감독위원회(이하 “사감위”)의 운영 및 동 위원회가 관할하는 매출총량제 등의 행정적 규제로 대표될 수 있다. 사행행위규제법과 사감위법의 제1조에 기술된 바와 같이 대한민국의 사행산

업 정책은 건전한 국민생활을 해치는 지나친 사행심 유발 방지와 동 산업으로 인한 부작용의 최소화에 주안점을 두고 있으며, 이에 대한 정책수립 및 관리감독을 목적으로 2007년에 사감위법을 제정 후 사감위를 설치 및 운영하고 있다. 사감위는 내국인을 대상으로 하는 모든 사행산업을 관할중이며, 그 대상은 사감위법 제2조에 카지노, 경마, 경륜, 경정, 복권, 체육진흥투표권, 소싸움경기의 7개 사업으로 명시돼 있다.

사감위는 사감위법 제5조와 동법 시행령 제2조에 근거하여 매년 사행산업별로 연간매출액의 상한선인 매출총량(Sales cap)을 설정하고 있다. 그리고 이를 초과하는 사행산업 시행기관에게는 사감위에 납부하는 도박중독 예방치유부담금 10% 감면에 대한 제외(매출총량 준수시 부담금 10% 감면), 각 기관의 공공기관 경영실적평가와 사감위 부담금 감면비율에 평가결과가 반영되는 사감위 주관 사행산업 시행기관 건전화평가에 대한 감점, 그리고 차년도 매출총량의 감액 등 여러 불이익을 부과하며 매출총량제를 사행산업의 성장을 통제하는 주요 정책도구로 활용하고 있다(NGCC, 2017; NGCC, 2018).

이처럼 대한민국은 법적근거에 기반하여 연간 매출총량을 설정하고 위반시 다수 불이익을 부과하는 등 사행산업의 성장을 국가가 적극적으로 통제중이며, 매출총량제는 사행산업의 성장통제가 주목적인 만큼 각 사행산업의 특성, 특히 성장세의 반영에는 한계를 지닌다. 이에 따라 앞서 살펴본 바와 같이 체육진흥투표권 사업은 10년 이상의 지속적인 성장세를 보여 왔으나 이에 부합하는 매출총량을 부여받지 못하였으며, 결과적으로 매출총량 준수를 위해 2017년에는 34일, 2018년에는 14일간 발매를 인위적으로 중단하고, 해당 2개년 모두 다수의 상품과 경기에 대하여 미발행, 상품축소 등의 조치를 실시하였다(KSPO, 2019). 체육진흥투표권사업의 최근연도 매출총량 및 매출실적은 <Table 8>과 같다.

<Table 8>과 같이 체육진흥투표권의 매출총량 대비 실적 비율은 2013년에는 93.4%였으나 2014년의 98%를 거쳐 2015년부터는 99%를 초과하게 되었고, 2017년과 2018년에는 상당기간의 발매중단과 상품축소운영을 하고서야 매출총량을 준수할 수 있었다. 이와 같이 체육진흥투표권사업은 정부조직이 직접 관리하는 매출규제 정책을 통해 성장을 통제받고 있으며, 이는 복수사업자간의

경쟁이 아닌 독점운영구조가 유지될 수밖에 없는 견고한 원인으로 작용하고 있다.

Table 8. Sports Toto's recent sales cap and sales performance (unit : 100 million won)

Categories	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sales cap (A)	13,054	13,198	13,737	14,696	15,824	17,528
Sales performance (B)	12,192	12,935	13,625	14,617	15,766	17,200
B ÷ A	93.4%	98.0%	99.2%	99.5%	99.6%	98.1%

* Suspension of sale : (2017) 34 days, (2018) 14 days

* Product reduction : (2017) 6 months, (2018) 12 months

(A)·(B): Net sales (sales – dividend payoff)

Source: KSPO(2019)

국내외 스포츠베팅사업 시행구조 차이

체육진흥투표권사업이 채택중인 독점운영체계, 그리고 민간기업을 통한 사업시행은 해외 동종업계에도 각각 존재하는 방식이라는 점에서는 공통점을 지닌다. 반면 사업 허가·감독 및 시행구조 측면에서는 체육진흥투표권이 예외적 형태를 취하고 있다. 즉, 해외 스포츠베팅사업은 정부 부처나 위원회를 허가·감독권자로 하고 공공기관이나 민간기업을 사업운영자로 하는 2단계 구조를 형성하는 면에서(Jung et al., 2013; Lee et al., 2018) 체육진흥투표권과 차이를 지닌다.

체육진흥투표권사업은 정부부처를 허가·감독권자로 하는 점은 해외와 동일하나, 허가·감독권자와 사업운영자의 사이에 제2의 허가·감독권자라 할 수 있는 사업권자를 두어, 해외 동종사업에서는 보기 어렵고 비효율적인 3단계 중복대리 구조를 형성하고 있다. Song(2013)은 3단계 중복대리 구조는 3자간 의견이 다를 경우 조율이 곤란할 수 있는 반면, 사업권자를 삭제해 2단계 구조로 변경하면 의사결정구조 단순화 및 이해관계자 감소로 환경변화에의 신속한 대응과 정부정책의 보다 원활한 수행이 가능할 수 있다고 분석하였다. 특히 대한민국은 허가·감독권자와 사업권자는 관련법령 준수를 위해 건전운영을 최우선으로 할 수밖에 없는 반면, 민간기업인 사업운영자

는 한정된 수탁기간동안 수익성 도모를 중시할 수밖에 없는 구조적 문제를 내포하고 있기도 하다.

해외에도 3단계 중복대리 구조가 존재한 적은 있다. 현재 일본 스포츠베팅 사업운영자인 일본스포츠위원회(구 일본스포츠진흥센터)는 사업초창기인 2001~2006년에 민간기업에 사업을 독점위탁하였다. 그러나 2007년부터는 신속한 의사결정, 공공기준에 따른 투명한 비용 집행, 누적적자 해소 필요 등의 사유로 사업을 직접 운영 중이다(Jung et al., 2013; Lee et al., 2018). 해외와 국내의 스포츠베팅사업 시행구조 차이를 도식화하면(Table 9)와 같다.

Table 9. Comparison of foreign and domestic sports betting business management structure

Categories	Licensor & Supervisor	Business right holder	Business operator
Foreign (2-level)	Government department, committee	-	Public institution, Private company, etc.
Domestic (3-level)		Public institution	Private company

이처럼 해외 동종업계에서 동일사례를 찾아보기 어렵고 그 필요성에 대한 사유도 명확하게 제시되기 곤란한 3단계의 중복대리 형태는, 향후 체육진흥투표권사업 적정 운영체계 검토시 그 타당성 여부를 검증할 필요가 있을 것으로 판단된다.

체육진흥투표권사업 적정 운영체계 검토를 위한 시사점 도출

체육진흥투표권사업 적정 운영체계 검토를 위해 해외 스포츠베팅사업 현황으로부터 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 해외 스포츠베팅사업 운영체계는 각국의 운영체계 도입사유와 정책방향을 고려하여, 운영주체보다는 경쟁체계 도입여부를 우선으로 하여 분류하는 것이 필요하다(시사점①).

둘째, 해외 스포츠베팅사업 운영체계 검토시 유럽연합 회원국 간의 자유무역원칙과 이에 따른 운영체계 변화내역에 대한 이해가 필요하며, 이러한 원칙과 변화는 스포츠베팅사업에 대한 자유경쟁시장 운영을 전제로 하는 것

임을 인지하여야 한다(시사점②).

셋째, 스포츠베팅사업을 민간기업이 독점운영하는 해외국가는 그리스와 대만 2개국인데 그리스는 국가부도, 유럽연합 자유무역원칙 등의 특수 사유로 민간운영으로 전환된 점을 고려한다면, 민간기업 독점운영은 해외 스포츠베팅사업 운영체계에서 매우 예외적인 방식이라고 판단할 수 있다(시사점③).

넷째, 국내 체육진흥투표권사업의 허가·감독권자 - 사업권자 - 사업운영자의 3단계 시행구조와는 달리, 해외 스포츠베팅사업은 허가·감독권자 - 사업운영자의 2단계 구조를 형성하고 있다(시사점④).

이와 같이 도출된 시사점은 국내정책 결정을 목적으로 검토하게 된다면 스포츠베팅사업 운영 관련 국내여건을 함께 고려하는 것이 타당할 것이며, 그 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 대한민국은 법령과 정책에 따라 사행산업의 성장을 적극적으로 통제하는 국가인 관계로, 체육진흥투표권을 비롯한 각 사행산업의 독점운영구조가 불가피한 상황에 있다(시사점⑤).

둘째, 향후에도 체육진흥투표권사업의 성장통제 및 독점운영구조 유지가 불가피할 것으로 예상되므로, 공공성 및 건전성보다 사업성장이 우선시될 개연성이 높은 민간 위탁방식을 국내 사행산업 중에서 유일하게 체육진흥투표권에만 법으로 의무화하여야 하는지에 대한 검토가 필요하다(시사점⑥).

셋째, 체육진흥투표권사업 민간 독점위탁에 따라 사업 자선정 로비, 부적정 자금집행 등의 문제와 검찰, 감사원, 법원 등의 조사가 주기적으로 재발하고 있으며, 이로 인해 국책사업임에도 사업 신뢰성, 안정성에 대한 우려가 반복되는 것에 대한 개선이 필요하다(시사점⑦).

체육진흥투표권사업 적정 운영체계 도출

해외 스포츠베팅사업 현황 및 관련 국내여건의 분석 결과 본 연구는 체육진흥투표권사업의 적정 운영체제로 경쟁여부 부문에서는 독점 운영방식을, 사업운영자의 영리성 여부 부문에서는 비영리법인 운영방식을 도출하였다.

우선, 경쟁여부 부문에서는 시사점①·②·⑤를 통해 알 수 있는 바와 같이 독점운영, 부분경쟁, 자유경쟁 방식 중

에서 대한민국의 타 사행산업과 동일하게 체육진흥투표권 역시 독점운영 방식을 지속 유지하는 것이 가장 타당할 것이라고 판단되었다. 이는 대한민국은 법령과 정책에 따라 적극적으로 사행산업의 성장을 통제하는 국가이므로 자유경쟁체계를 여과 없이 수용할 수 있는 정책적 여건과 가능성이 매우 낮기 때문이다.

다음으로 사업운영자의 영리성 여부 부문에서는 시사점③·⑥·⑦을 통해 분석된 바와 같이 비영리법인 운영방식, 영리법인 운영방식 중에서 비영리법인 운영방식을 채택하는 것이 타당하다고 판단되었다. 스포츠베팅사업의 민간기업 운영은 해외 독점운영체계 국가 중에서는 대만 1개국만 최초부터 적용중이다. 또한 성장성보다 공공성·건전성을 우선하는 대한민국의 사행산업 정책을 고려시, 이윤추구 유인으로부터 자유로울 수 없는 민간기업이 사업을 운영토록 하는 것은 정책목표와의 괴리가 있는 운영체계를 방치하는 것이기도 하다.

이와 관련해 체육진흥투표권사업은 매출총량제에 따라 매출 활성화를 통한 과도한 수익추구가 제한되므로, 운영주체의 영리법인 여부가 유의미한 차이를 유발하지 않는다는 의견도 제기될 수 있을 것이다. 그러나 실제 상황은 이와 같지 않다. 매출총량제로 인해 연간 매출은 제한받는 반면 2014년의 수탁사업자 선정시 6개 컨소시엄이 응찰하는 등 치열한 경쟁의 결과, 매출액 대비 위탁수수료율은 낮아졌다. 그러자 수탁사업자로 선정된 민간기업은 사업권자가 구상한 수준보다 운영예산과 인원을 축소하는 방법을 통해 기업이 희망하는 수준의 이윤을 확보하고자 하는 경향을 나타내었다.

현재 체육진흥투표권 수탁사업자인 (주)케이토토가 위탁수수료율을 공단 제시수준의 78%에 불과한 1.6169%로 낙찰받은 후 2015년 7월부터 사업을 운영하며, 판매점 건전판매 관리감독 등 건전화 예산을 기존 사업자 대비 연간 60% 축소집행하고(87.7억원→34.8억원) 담당 직원은 30% 감원했으며(92명→64명), 그 결과 판매점 1개소당 직원의 방문점검 횟수가 연평균 16.7회에서 7.1회로 58% 감소한 점 등이 이에 대한 예시가 될 수 있다(Ktoto co., ltd., 2017b; Ktoto co., ltd., 2018b; Ktoto co., ltd., 2019; Sportstoto co., ltd., 2013; Sportstoto co., ltd., 2014; Sportstoto co., ltd., 2015).

그리고 시사점④와 같이 타국에서 찾아보기 어려운 3단계의 중복대리 구조는 민간기업의 사업운영에도 불구하고, 허가·감독권자와 사업운영자가 바로 소통하는 2단계 구조 대비 사업효율의 우위가 있다고 판단하기 어려운 것이 사실이다. Park(2019)은 국내 사행산업계에서도 3단계 중복대리 구조는 체육진흥투표권에게만 법으로 명시되고 또한 유일하게 적용중이라고 하며, 이의 필요성에 대한 의문을 제기한 바도 있다.

더불어 국책사업임에도 사업자선정 로비, 부적정 자금 집행, 수익성 우선 추구 등의 문제가 지속 발생중이며, 특히 제19대 국회에서의 법 개정 무산 이후 선정된 현재 수탁사업자 역시 부적정 자금집행이 확인돼 재판에서 배상 판결을 받은 점을 고려한다면, 현행 운영체계의 적정성에 대한 근원적 검토가 더 이상 미뤄져서는 곤란하다는 제언이 과도하지는 않을 것이라 판단된다.

결론

체육진흥투표권사업은 성장세의 사업을 독점위탁하므로 적지 않은 투자수익 창출이 기대될 수 있는 반면 대체 사업은 회소해 5년 단위의 사업자 선정시마다 사생결단식 과열경쟁이 유발될 개연성이 상당하다. 실제로 사업자 선정 관련 로비, 특혜 의혹과 이에 대한 검찰, 감사원의 조사 및 법원의 판결이 주기적으로 반복되어 왔으며, 수탁사업자 200여 임직원의 상시 고용불안, 그리고 이에 따른 자금조성 국책사업의 안정성 저하 우려도 지속중이다. 사업자 선정 과열경쟁의 여파로 낮게 책정된 위탁수수료율을 만회하고자 사업운영자인 민간기업이 건전화 예산과 인원을 대폭 삭감한 반면, 이에 대한 허가·감독권자와 사업권자의 대응은 위수탁계약에 따른 관리감독 범위의 한계로 인해 제약되는 사례도 발생하였다. 이에 대한 대응방안을 검토하는 것은 유의미한 정책활동이 될 수 있을 것이다.

본 연구의 결과를 바탕으로 체육진흥투표권사업 운영체제 개선방안을 검토하게 된다면, 본 연구를 통해 적정 운영형태로 도출된 비영리법인인 동시에 국민체육진흥법에 따른 법정 사업권자인 국민체육진흥공단을 사업운영자로 설정하는 것이 보편타당한 방안이 될 수 있으리라

판단된다. 이는 제19대 및 제20대 국회에서 발의된 국민체육진흥법 개정안 3건이 공단의 자회사를 사업운영자로 하고자 한 것과는 차이가 있다(Lee, D. S., 2016; Lee, E. J., 2016; Yoon, 2012). 공단 자회사를 사업운영자로 하는 방안 역시 비영리법인 운영방식이라는 점에서 현재의 민간기업 운영방식을 대체할 수 있는 방안으로 검토될 수 있을 것이다. 그러나 이는 문체부 - 공단 - 자회사의 3단계 중복대리 구조를 형성하는 점에서 문체부 - 공단의 2단계 구조 대비 의사결정 신속성과 업무 효율성의 저하를 감수해야 하므로 최적이 아닌 차선의 방안으로 고려될 수 있을 것이다.

본 연구는 체육진흥투표권사업 운영체제와 관련된 해외 현황 분석 및 시사점 도출을 통해 향후 동 사업 운영체제의 적정성 여부에 대한 정책검토시 참고할 수 있는 체계적 분석결과를 도출하였다는데 의의가 있다. 특히 지금까지 제시된 해외국가의 스포츠베팅사업 운영체제를 모두 확인하고 또한 경쟁체제 도입여부를 우선으로 하는 운영체제 분류기준을 정립함으로써, 향후 정책논의 과정에서 기존 대비 객관적이고 효율적인 논의가 진행될 수 있는 계기를 마련하였다고 판단된다.

한편, 본 연구의 해외사례는 제19대 국회의 국민체육진흥법 개정안 논의과정에서 거론된 국가들을 중심으로 검토된 관계로 스포츠베팅사업 시행국가 전체를 포괄하지는 못하였다. 향후 가능한 범위에서의 확대조사를 통해 보다 세부적인 운영현황을 정리함은 물론, 각 운영체제와 각국의 인구, 경제규모, 사행산업정책 등과의 관계를 더욱 구체적으로 연구한다면 대한민국 사행산업정책에 대한 보다 타당성 있는 개선방안 검토에 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- Anderson, P. (2009). The regulation of gambling in the United States. *International Sports Law Journal*, 9(1-2), 68-75.
- Chae, H. B. (2007). L'Europe unie et le système juridique communautaire dans le traité de Rome à Amsterdam. *Revue d'Etudes Françaises*, 59, 325-352.
- Choi, S. R., & Park, K. R. (2013). An effectiveness analysis of change in Sports Toto policy. *2013 Fall Conference Papers*.

- Seoul: The Korean Association for Public Administration.
- Do, M. R., Im, J. J., & Lee, H. S. (2018). An Analysis on the Effectiveness of the Soundness of the Electronic Sales-Control System of the Sports Promotion Business. *Journal of Korean Association for regional Information Society*, 21(4), 75-102.
- Goldstein, J. (2012). Take the money line: PASPA, bureaucratic politics, and the integrity of the game. *Virginia Sports and Entertainment Law Journal*, 11(2), 362-376.
- Hong Kong Jockey Club (2019). The charities trust. <https://charities.hkjc.com/charities/english/charities-trust/index.aspx>
- Jo, W. Y., Kim, E. J., & Lee, J. Y. (2015). A study on the dispute of Sports Toto's business - based on advocacy coalition framework. *Journal of Korean Society of Sport Policy*, 13(4), 83-96.
- Joo, R. J. (2002). The current status of sports betting business in Japan. *Sport Science*, 80, 68-74.
- Jung, J. M., Seong, M. J., Song, M. K., Cho, O. Y., Kim, M. S., Kim, S. H., Seong, H. Y., Park, K. D., Kim, W. J., Kim, H. H., & Huh, D. W. (2013). *A Study on the current Status of Foreign Sports Betting Businesses*. Seoul: Korea Institute of Sport Science.
- Kang, J. H., Kim, H. S., Kwon, K. S., & Ha, W. T. (2017). *Korea Golf Industry White Papers 2016: Sport Market Value Network Series*. Seoul: Seoul National University Sports Industry Research Center.
- Kim, I. S. (2017). *A Study On The Improvement Of The Structure Of Sportstoto's Business Model And The Eradication Of Illegal Sports Gambling And Match Fixing*. Master's Thesis, Dankook University.
- Korean Statistical Information Service (KOSIS; 2018). Population projections. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2KAA201&conn_path=I3
- Korea Sports Promotion Foundation (KSPO; 2015). *Report on the Result of Visits to foreign advanced Betting Business Institution*. Internal document of KSPO.
- Korea Sports Promotion Foundation (2018a). Profits from Sports Toto business. <http://www.kspo.or.kr/kspo/main/contents.do?menuNo=200146>
- Korea Sports Promotion Foundation (2018b). *Report on the Result of Visits to Canadian Sports Betting Institutions*. Internal document of KSPO.
- Korea Sports Promotion Foundation (2019). *General Status of Sports Toto Business*. Internal document of KSPO.
- Ktoto co., ltd. (2017a). *Registration of intellectual Property Rights for Entry into the Philippine Sports Betting Market*. Internal document of Ktoto co., ltd.
- Ktoto co., ltd. (2017b). *2016 Sports Toto Business Performance Report*. Internal document of Ktoto co., ltd.
- Ktoto co., ltd. (2018a). *Settlement of intellectual Property Registration Costs for the Philippine Sports Betting Market*. Internal document of Ktoto co., ltd.
- Ktoto co., ltd. (2018b). *2017 Sports Toto Business Performance Report*. Internal document of Ktoto co., ltd.
- Ktoto co., ltd. (2019). *2018 Sports Toto Business Performance Report*. Internal document of Ktoto co., ltd.
- La Marocaine des Jeux et des Sports (2019). Organe de tutelle. <http://www.mdjs.ma/marocaine-des-jeux-et-des-sports/organ-e-de-tutelle>
- Lee, D. S. (2016). *Partial Amendment of the National Sports Promotion Act(No. 1082)*. Seoul: National Assembly.
- Lee, E. J. (2016). *Partial Amendment of the National Sports Promotion Act(No. 3140)*. Seoul: National Assembly.
- Lee, H. S., Kang, B. J., Kim, S. G., Park, J. H., Lee, Y. H., Im, J. J., & Ko, J. M. (2018). *A Study on the Improvement of Sports Toto's Operation Structure*. Seoul: Korea Institute of Public Administration.
- Lee, J. E. (2002.8.29). The CEO of Sports Toto was given a suspended sentence. *The Dong-A Ilbo*. <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD&mid=etc&oid=020&aid=0000148465>
- Lee, J. Y., & Jo, W. Y. (2016). Current status and improvement plan of the sports betting industry in Korea. *Sociological Conference Papers of the Korean Sociological Association*, 77-88.
- Lisgara, P. (2013). A state supervised monopoly in the betting market: A legal and economic assessment of the regulatory framework in Greece. *International Sports Law Journal*, 13(3-4), 251-267.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism (2019). *2017 Sport White Paper*. Sejong: Ministry of Culture, Sports and Tourism.
- Nahm, C. H. (1998). Sample selection biases in sociological studies. *Korean Journal of Sociology*, 32(SPR), 99-136.
- National Assembly (2013). *Materials for a public Hearing on the Revision of the National Sports Promotion Act*. Seoul: Education, Culture, sports and Tourism Committee of National Assembly

- National Assembly Secretariat (2013a). *The Minutes of the 315th Education, Culture, sports and Tourism Committee*. Seoul: National Assembly Secretariat.
- National Assembly Secretariat (2013b). *The Minutes of the 321st Education, Culture, sports and Tourism Committee*. Seoul: National Assembly Secretariat.
- National Gambling Control Commission (NGCC; 2017). *Materials for the 104th NGCC Meeting*. Seoul: NGCC.
- National Gambling Control Commission (2018). *Materials for the 113th NGCC Meeting*. Seoul: NGCC.
- National Gambling Control Commission (2019). *2018 Gambling Industry Statistics*. Seoul: NGCC.
- National Institute of Korean Language (2019). *Standard Korean Dictionary*. Seoul: National Institute of Korean Language
- Papaloukas, M. (2012). Sports betting monopolies reaching a critical point. *The Journal of Sports and Entertainment Law*, 15(4), 23-35.
- Park, J. W. (2018.5.15). Sports betting are allowed across the country in U.S. *Financial News*. http://www.fnnews.com/print/2018_05151004373095
- Park, S. H. (2019). Strengthening competitiveness methods of the sports betting industry in Korea. *The Journal of Sports and Entertainment Law*, 22(2), 47-65.
- Park, T. J. (2014.6.26). Second place company in bidding for Sports Toto business requested the suspension of the bid. *News 1*. <http://news1.kr/articles/?1743671>
- Seoul Eastern District Court (2018). *11th civil Division Ruling - a Claim for the Return of Operating Expenses(2017가합106280)*. Seoul: Seoul Eastern District Court.
- Sheetz, M. (2018.5.14). The Supreme Court opens up sports betting across the country. *CNBC*. <https://www.cnbc.com/2018/05/14/us-supreme-court-rules-for-new-jersey-in-states-fight-to-legalize-sports-betting.html>
- Song, M. K. (2013). The public operation, the essential condition for strengthening the soundness of Sports Toto business. *Sport Science*, 124, 16-24.
- Sportstoto co., ltd. (2013). *2012 Sports Toto Business Performance Report*. Internal document of Sportstoto co., ltd.
- Sportstoto co., ltd. (2014). *2013 Sports Toto Business Performance Report*. Internal document of Sportstoto co., ltd.
- Sportstoto co., ltd. (2015). *2014 Sports Toto Business Performance Report*. Internal document of Sportstoto co., ltd.
- The New Zealand Racing Board (2019). About us. <https://www.nzrb.co.nz/about-us>
- Won, J. T. (2013.6.26). Sports Toto business, which only benefited Orion Group. *Money Today*. <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2013062518113410900&type=1>
- World Lottery Association (WLA; 2018). *The WLA global Lottery Data Compendium 2017*. Basel: World Lottery Association.
- Yoo, B. C. (2019). *A Critical Analysis On The Communication Of Decision Making Process Of Sports Toto Business Operator: Focused On Habermas's Theory Of Communicative Action*. Ph.D. Dissertation, Korea National Sport University.
- Yoon, K. S. (2012). *Partial Amendment of the National Sports Promotion Act(No. 2519)*. Seoul: National Assembly.

해외 스포츠베팅사업 현황 분석을 통한 체육진흥투표권사업 적정 운영체계 도출

고정민 · 강준호(서울대학교, 박사과정·교수)

【목적】 본 연구는 해외 스포츠베팅사업 현황 분석을 통해 국내 스포츠베팅사업인 체육진흥투표권의 적정 운영 체계를 도출하는데 목적이 있다. **【방법】** 본 연구를 위해 선행연구, 세계복권협회 연감, 인터넷자료 등에 대한 문헌연구 및 사례조사를 실시하였다. **【결과】** 연구결과 체육진흥투표권사업의 운영체계는 경쟁운영 여부 부문에서는 독점운영, 부분경쟁, 자유경쟁 방식 중에서 독점운영 방식의 유지가 타당하다고 판단되었다. 사업운영자의 영리성 여부 부문에서는 비영리법인 운영방식, 영리법인 운영방식 중에서 비영리법인 운영방식을 채택하는 것이 타당하다고 판단되었다. 그리고 해외 스포츠베팅사업에서는 찾아보기 어려운 3단계의 중복대리 사업구조의 적정성에 대한 재검토 필요성도 도출되었다. **【결론】** 본 연구는 지금까지 제시된 해외 각국의 스포츠베팅사업 운영체계를 모두 확인하고 또한 경쟁체계 도입여부를 우선으로 하는 운영체계 분류기준을 정립하였다. 이를 통해 향후 체육진흥투표권사업 운영체계의 적정성 여부에 대한 정책검토가 보다 체계적이고 합리적으로 진행될 수 있는 계기를 마련하였다고 판단된다.

주요어 : 스포츠베팅, 체육진흥투표권, 스포츠토트, 국민체육진흥기금