



복권은 정부의 수많은 수익 사업 중에서도 특히 '남는 장사'다. 사업비 2천216억 원을 제외한 순수익이 1조285억 원으로 순수익률이 무려 40.7%나 된다. 사진\_배정현 기자

## 복권의 불편한 진실

복권사업은 남는 장사, 발행량 늘려라?  
관리·감독권과 기금 운영권 분리해야

**바**야흐로 '복권 전성시대'다. 지난해 로또 복권 판매량은 사행산업 감독기구가 제시한 한도를 넘어섰고 작년 7월 출시된 연금복권은 연일 매진 사례를 이어가고 있다. 복권발행량을 놓고 정부 내 두 기구의 의견이 팽팽하게 대립하고 있다. 복권의 숨겨진 기능과 복권을 둘러싼 갈등을 파헤쳐 본다.

### 부(富)의 재분배 수단?

복권의 사전적 정의는 '제비를 뽑아서 맞으면 일정한 상금을 타게 되는 표'다. 복권위원회는 그러나 '일정한 사행심

을 전제로 국민에게 건전한 오락 기능을 제공하고 복권 판매에 따른 재원은 공익적 사업에 활용해 국민 복리 증진에 기여하는 제도'라고 설명한다. 사행심은 '요행을 바라는 마음'이라는 뜻이므로 복권 발행과 판매를 사행산업에 포함시키는 것은 일견 당연해 보인다.

경제학적 관점에서는 도박 욕구를 갖고 있는 '위험 선호자(risk-lover)'에게서 돈을 받아 '위험 회피자(risk-avertter)'에게 이전시키는 일종의 분배 체계가 복권이라고 해석한다. 사행산업을 공공 부문에서 직접 시행해 비교적 사회에 덜 해로운 방향으로 소득 재분배를 이룬다는 것이다.

복권을 사는 개인으로서는 도박보다 적은 위험으로 일확천금을 노릴 수 있고, 정부로서는 불법의 가능성을 줄이며 손쉽게 재원을 확보할 수 있다는 점에서 언뜻 보면 '윈윈'의 공생 관계가 형성되는 게 복권사업이다.

결국 한탕을 노리는 국민의 도박 심리를 정부의 통제 가능한 영역에 묶어 두고, 복권판매액 가운데 일부를 특정인에게 당첨금으로 몰아준 뒤 나머지를 공적인 영역에서 활용하는 간접적인 세금 제도가 복권인 셈이다. 복권을 사는 개인으로서는 도박보다 적은 위험으로 일확천금을 노릴 수 있고, 정부로서도 불법의 가능성은 줄이며 손쉽게 재원을 확보할 수 있다는 점에서 언뜻 보면 '윈윈'의 공생 관계가 형성된다고 할 수 있다.

복권은 정부의 수많은 수익 사업 중에서 특히 '납는 장사'다. 2010년 기준 복권당첨금은 모두 1조2천754억 원으로 복권판매액의 절반을 조금 넘는 돈이 복권소비자들에게 환급됐다. 사업비 2천216억 원을 제외한 순수익이 1조285억 원으로 순수익률이 무려 40.7%나 된다. 내국인 카지노의 환급률이 82~83%에 이르고 경마(73%), 경륜·경정(72%), 스포츠토토(50~70%) 등 대부분의 사행사업이 70% 안팎인 것과 비교해도 복권의 환급률은 매우 낮은 편이다. 국내 발행 복권 중에서는 지난해까지 로또의 비중이 압도적으로 높았다. 2010년에는 전체 복권판매액의 96.3%인 2조4천316억 원을 로또가 차지했다.

### 사행성 낮으므로 예외 인정 vs 복권도 사행산업

복권위와 사행산업통합감독위원회(사감위)는 현재 복권의 발행 총량을 놓고 팽팽한 줄다리기를 벌이고 있다. 복권의 사행성에 대해서도 두 기관의 견해가 사뭇 다르다.

기획재정부 산하 복권위는 올해 로또 등 복권의 발행한도를 작년의 두 배 정도로 늘리는 방안을 추진하고 있다. 우리나라의 복권발행량을 선진국 수준으로 끌어올리자는 것으로 복권위는 조만간 국무총리실 산하 사감위와 협의에 들어갈 예정이다. 작년의 복권 발행한도는 2조8천46억 원으로 국내총생산(GDP)의 0.13%에 해당한다. 선진국들은 대개 GDP의 0.2%가량을 발행한도로 잡고 있다. 복권위의 구상대로라면 올해 복권 발행한도가 5조 원이 넘는다는 계산이 나온다. 연금복권 출시 등으로 복권 열풍이 몰아닥친 작년



복권위원회는 복권에 대해 '일정한 사행심을 전제로 국민에게 건전한 오락 기회를 제공하고 복권 판매에 따른 재원은 공익적 사업에 활용해 국민 복리 증진에 기여하는 제도'라고 설명한다. 사진: 배정현 기자

에는 발행한도를 넘어 3조800억 원어치가 팔려 나갔다.

그러나 사감위가 복권위의 발행한도 대폭 증액 요청을 받아들일 가능성은 희박해 보인다. 지난해 사감위가 제시한 복권 총량한도를 넘겼기 때문에 복권위는 오히려 사감위 산하 도박치유중독센터에 내는 분담금을 당장 증액해야 하고 조만간 복권 총량을 결정할 때 초과분의 70%를 깎이는 벌칙을 감수해야 하는 처지다.

복권위와 사감위의 충돌은 작년 11월 사감위가 복권 발행



복권의 단점 중 하나는 가난한 사람들이 많이 사기 때문에 소득 역진성이 심하다는 것이다. 사행심리를 이용해 가난한 사람들의 호주머니를 털어 재원을 마련한다는 비판이 끊이지 않는 이유다. 사진\_ 조정호 기자

에 제동을 걸면서 불거졌다. 로또가 불티나게 팔리자 위험 수위에 임박했다고 판단한 사감위가 복권위에 로또 판매를 연말까지 중단하거나 대폭 줄이라며 발매 차단 제한액 설정을 권고하고 나선 것. 복권위는 그러나 복권 판매를 줄이기가 현실적으로 어렵다고 보고 판촉 자제 등의 조치 이외에는 별다른 대책을 강구하지 않았다. 그 결과, 지난해에는 2009년 사감위 활동 이후 처음으로 복권발행액이 한도를 2천800여억 원 초과했다.

사감위는 매년 복권, 경마, 경륜, 카지노 등 6대 사행산업의 매출 총량을 설정한다. 사행산업이 과도하게 성장하는 것을 규제하려는 조치다. 복권위는 그러나 지난해 사감위의 판매 중단 권고에 강하게 반발했다. 로또 발행을 대폭 줄이거나 중단할 경우 소비자의 집단민원이 발생할 가능성이 크고 영세 자영업자인 전국 1만8천여 복권판매점의 영업에 심각한 타격을 줄 것이라는 이유에서였다.

복권위는 발행한도 초과보다는 판매 중단에 따르는 문제점이 더 크다는 판단 아래 인위적인 판매 금지는 받아들이지 않고 복권 판촉 자제 등을 추진하는 선에서 그쳤다. 로또의 격주 발행이나 판매시간 제한 등도 검토했지만 현실성이 없다고 보고 '업던 일'로 돌렸다. 복권위 내부에서는 복권이 사행산업 중 사행성과 중독성이 가장 낮다는 점을 내세워

차제에 복권은 총량 설정에서 제외하는 방안 등을 사감위와 협의할 필요성마저 대두되고 있다.

이런 움직임을 두고 정부가 복권 과열을 방조한다는 비판이 나오는 것도 사실이다. 사감위의 총액 준수 권고는 강제성이 없는 데다 복권이 많이 팔리면 소관 부처의 재정 수입에 큰 도움이 되기 때문에 복권위가 복권 발행한도를 지킬 유인이 적다는 것이다. 복권 판매수입으로 충당되는 복권기금은 연 2조6천억 원에 달한다.

복권이 다른 사행산업에 비해 사행성이 아무리 약하더라도 엄연한 사행산업이므로 국가의 엄격한 통제를 받아야 한다는 주장도 만만찮다. 실제로 경마나 카지노에 중독되는 사람이 있듯이 복권 중독자도 소수이지만 존재한다. 사감위 관계자는 "복권의 유병률이 2년 새 두 배가량 늘어나 최근 조사에서는 20%가 넘는 것으로 나타났다"고 밝히고 "복권의 사행성이나 중독성이 카지노나 경마 등 다른 사행산업보다 덜한 것은 사실이지만 그렇다고 복권이 사행산업이 아니라는 식으로 접근하면 곤란하다"고 못 박았다.

결국 복권위와 사감위가 대립하는 접촉점이 사행성인 셈이다. 사감위는 기본적으로 복권 역시 경마나 카지노와 마찬가지로 적정 수준의 발행 총량 규제를 받아야 하는 사행산업으로 본다. 복권위는 그러나 복권의 사행성이 다른 사

행산업보다 한참 낮기 때문에 예외를 인정받아야 한다는 입장이다.

### ‘고통 없는 세금’… 짝퉁한 재정 보완 수단

복권 같은 합법적인 사행산업을 통해 정부가 막대한 재원을 챙기는 것은 외국도 마찬가지다. 세금을 거두려면 납세자들이 격렬하게 저항하지만 복권은 그렇지 않기 때문에 정부 입장에서는 무척 편하게 확보할 수 있는 재원이기도 하다. 제3대 미국 대통령을 지낸 토머스 제퍼슨은 복권을 ‘고통 없는 세금’이자 ‘이상적인 재정 수단’으로 묘사하기도 했다.

하지만 복권의 단점 중 하나는 가난한 사람들이 많이 사기 때문에 소득 역진성이 심하다는 것이다. 길보기에는 원인이지만 알고 보면 서민 등치기라고 볼 소지가 없지 않다. 사행심리를 이용해 가난한 사람들의 호주머니를 털어 재원을 마련하는 것이라는 비판이 끊이지 않는 이유다.

복권위는 이에 대해 복권 수익금은 대부분 저소득층을 위해 쓰고 있다고 해명한다. 복권기금의 35%는 법정 배분 사업, 나머지 65%는 공익사업에 각각 할당된다. 복권위는 나아가 경마와 카지노 등 사행성이 크고 중독률도 높은 다른 사행산업과 똑같은 잣대로 복권을 평가하는 것은 불공평하다고 항변한다. “복권처럼 국가가 잘 관리하는 사행산업이 없는데도 사감위가 사행산업, 특히 복권에 너무 이상주의적인 사고로 접근하고 있다”며 불복소리다.

하지만 사감위의 생각은 다르다. 복권도 경마, 카지노, 경륜 등과 마찬가지로 엄격한 통제를 받아야 한다는 게 사감위의 일관된 입장이다. 복권위의 총량 규제 예외 주장이나 발행 총량 대폭 상향 조정에 대해서는 당연히 부정적이다. 복권만 총량 규제를 탄력적으로 적용하면 경마나 카지노 등 다른 사업자들이 반발할 가능성이 크다는 것이다.

### 사감위는 권고만… 지도·감독권·기금관리권은 주무부처에

복권위와 사감위의 대립은 사감위 기능의 태생적 한계 때문이라는 지적이 많다. 2007년 7월 사행산업통합감독위원회법에 따라 설립된 사감위는 사행산업에 대한 통합적인 관리·감독이 주요 기능이지만 사행산업에 대한 실제 인·허가권과 직접적인 관리·감독권은 없다. 사감위는 사행산업 건전화 종합계획 수립과 업종 간 통합이나 총량 조정과 관

련한 협의·조정·권고 등의 권한만 갖고 있다. 사행산업을 담당하는 행정 부처에 시정명령을 권고하는 정도의 간접적인 수단이 유일한 힘이라면 힘이다.

사행산업에 대한 관리·감독권은 기재부, 농림수산식품부, 문화체육관광부 등 소관 부처가 갖고 있어 사감위의 조정·권고 기능만으로 사행산업을 통합적으로 관리·감독하려다가는 각종 불협화음과 이중규제 논란이 일 수밖에 없는 실정이다. 사감위는 국무총리 산하 독립위원회이지만 위원 전부가 비상임이라는 것도 제약 요인이다. 사무처 직원은 문화부와 농식품부 등에서 1년 단위로 파견된 공무원이어서 일관된 정책을 수립·시행하기에 현실적으로 어려움이 많다.

무엇보다도 소관 부처가 사행산업에 대한 지도·감독권을 갖는 동시에 사행산업 출연기금 관리권도 갖는 것은 모순이라는 비판도 있다. 사행산업이 확대되면서 기금의 규모도 커지면 소관 부처로서는 여러모로 좋은 일이지만 사행산업 성행에 따른 부작용은 사회 전반에 미치고 그로 인한 비난은 사감위에 집중된다. 말하자면 돈은 다른 사람이 챙기고 엉뚱한 사람이 욕을 먹는 구조다.

소관 부처가 사행산업의 규모를 축소·조정하거나 부작용을 최소화하는 정책을 펼 제도적 유인이 부족하다는 비판이 끊이지 않는 이유도 바로 여기에 있다. 실제로 사행산업 소관 부처 관계자는 “매출이 늘수록 기금 수입도 증가하므로 정부로서는 재정 건전성 강화에 어느 정도 도움이 된다는 점을 무시할 수 없다”고 토로했다.

사행산업의 관리·감독권과 기금 운영권을 분리해야 한다는 목소리가 커지고 있는 것은 이런 연유에서다. 기금을 확보하려는 동기가 사행산업 관리·감독에 영향을 미치지 못하도록 해야 한다는 것이다. 박병식 동국대 교수 연구팀은 “여러 사행산업 관련 기금을 하나로 통합하되 기재부 주도로 소관 부처들이 참여하는 기금운영위원회를 구성해 통합 기금을 독립적으로 운영할 필요가 있다”고 제안했다.

사행산업에 대한 일관된 관리·감독이 가능하도록 인·허가권을 비롯한 실질적인 관리·감독권을 사감위로 일원화하는 방안도 장기적으로 고려할 수 있다. 하지만 각 부처가 사감위의 권고에 귀를 기울이지 않고 자기들만의 ‘밥그릇’을 고집한다면 사행산업 관리제도의 개선은 요원해 보인다. 

김용래 경제부 기자 yonglae@yna.co.kr