

자료 03-08

토론회 자료

# 도박 산업의 문제점 및 제도 개선을 위한 토론회

2003. 8. 27.

도박장반대전국네트워크

## 토론회 개요

주제 : 도박산업의 문제점 및 제도개선 방안

일시 : 2003. 8. 27(수)

장소 : 민주화운동기념사업회(신동아화재빌딩 3층)

진행 : 이충재 (대전YMCA 사무총장)

### 진행순서

14:00-14:05 개회선언 및 인사 / 김일수 공동대표(고려대 법대, 기윤실)

14:05-15:05 주제발제

“도박산업의 실태와 개선방향” - 서천범(한국레저산업연구소 소장)

“사행사업에 따른 도박자 중독 양산 및 지역사회 공동체에 미치는 영향”

- 이우갑(강원도 정선 고한천주교회 신부)

“경륜, 경정 운영실태 및 건전시행방향” - 주노종(국민체육진흥공단)

15:05-15:55 지정토론

김성호(새천년민주당, 문화관광위 소속 의원)

김재석(광주경실련사무처장)

권병휘(홍익대학교 교수)

정숙경(한국여성개발원 선임연구원, 기윤실운영위원)

15:55-16:20 종합토론

16:20           폐회

# 목 차

## 주제발제

- “사행산업 실태와 개선방안”  
서천범(한국레저산업연구소소장)-----1
- “사행산업에 따른 도박중독자 양산 및  
지역사회 공동체에 미치는 영향”  
이우갑(고한천주교회 주임신부)-----35
- “경륜·경정 운영실태 건전 시행방안”  
주노종(국민체육진흥공단 체육과학연구원)-----42

## 지정토론

- “도박은 인격 장애인을 만든다.”  
권병휘(홍익대학교 교수)-----76
- “사행산업의 ‘한탕주의’는  
사회적 공공성과 윤리적 책임을 위한 제도로”  
정숙경(한국여성개발원)-----79

# 사행산업 실태와 개선방안

한국레저산업연구소장 서천범

(www.kolec.co.kr)

## I. 사행산업의 현황

### 1. 사행산업의 범위와 특성

#### ○ 사행산업의 정의

- 사행산업이란 적은 돈으로 베팅을 해서 큰 돈을 벌 수 있는 업종을 말하는데, 경마, 경륜, 카지노, 경정, 그리고 복권 등이 여기에 포함됨.
- 日本에서는 정부와 공공단체에서 운영한다는 점에서 公營갬블(Public Gamble)로 불리고 있음.

#### ○ 사행산업의 번창 배경

- 인류역사를 통해 황제, 국왕 등의 최고권력자로부터 서민에 이르기까지 뜻밖의 행복인 요행을 갈구하는 ‘인간의 本能’이 잠재되어 있기 때문임.
- 현실사회에서는 ‘빈익빈 부익부’의 소득양극화 현상이 심화되면서 큰 돈을 벌기 어렵기 때문임. 따라서 적은 돈으로 대박을 터트릴 수 있는 베팅을 선호하게 되고, 이런 ‘기대심리’가 사행산업을 계속 번창시키는 요인으로 작용하고 있음. 기대심리, 즉 사행심이 없으면 사행산업은 존재할 수 없음.
- 최근 들어서는 우리 사회가 소득수준 향상, 여가시간의 확대 등으로 ‘일’ 중심 사회에서 ‘여가’ 중심 사회로 바뀌고 있지만 놀이文化.놀이꺼리의 부족 등으로 사행산업 급성장

#### ○ 사행산업, 不況에 강한 특성

- 사행산업은 사회가 불안하고 경제가 침체될 때 성장하는 특성을 갖고 있는데, 지

난 98년에 증명되었음.

- 즉 외환위기로 인해 국내경기가 극심한 침체를 겪었던 1998년의 경우, 국내경제성장률은 마이너스 6.7%였는데, 경륜의 입장객수는 전년보다 30.4%, 매출액은 12.8%나 늘어났음. 또 경마의 매출액은 10.8% 감소에 그쳤으나 입장객수는 15.2% 늘어났음.
- 금년 들어 로또열풍이 지속되는 것도 국내경기침체가 주요인으로 분석됨. 경마. 경륜의 금년 매출액이 감소하는 것은 그동안의 높은 성장세에 따른 반락, 경쟁산업 출현 등에 기인
- 그러나 日本처럼 장기불황에 빠질 경우, 국민들의 가처분소득이 정체되면서 사행산업 시장규모는 위축됨.

#### ○ 갬블링을 즐기는 이유

- ‘좋은 시간을 보내기 위해서’가 81%로 가장 많았고 다음이 ‘스릴 때문에’(47%), ‘도전하기 위해’(35%), ‘돈을 벌기 위해’(35%) 순으로 나타났음. 우리나라 국민들은 ‘돈을 벌기 위해’ 갬블링을 하는 이유가 가장 높음.
- 반면 갬블링을 하지 않는 이유로는 ‘이용할 수 없다’가 48%로 가장 많았고 다음이 ‘갬블에 대해 알지 못한다’(27%), ‘흥미가 없다’(26%) 순으로 나타났음.

<표 I-1> 갬블링을 즐기는 이유

갬블링을 하는 이유	비중(%)	갬블링을 하지 않는 이유	비중(%)
1. 좋은 시간을 보내기 위해	81	1. 이용할 수 없다	48
2. 스릴 때문에	47	2. 갬블에 대해 알지 못한다	27
3. 도전하기 위해	35	3. 흥미가 없다	26
4. 돈을 벌기 위해	35	4. 다른 일을 하기 때문에	23
5. 시간을 보내기 위해	23	5. 갬블에 대해 생각하지 않는다	22
6. 원하는 무엇을 얻기 위해	21	6. 확률이 낮다	22
7. 富를 얻기 위한 기회	11	7. 돈을 잃는 것을 원치 않는다	16
		8. 돈이 없다	16
		9. 돈 낭비이다	14

자료 : Harold L. Vigel, *Entertainment Industry Economics*, 1998.

주 : 복수 응답.

#### 2. 국내 사행산업 현황

○ 사행산업의 총베팅액 14조원

- 2002년 사행산업의 총베팅액은 13조 9,499억원으로 2001년보다는 30.0% 늘어났고 2000년에 비해서는 2.1배나 급성장했음.
- 이에 따라 사행시장이 전체 레저시장에서 차지하는 비중도 2000년의 28.4%에서 2002년에는 51.5%로 높아졌음.
- 우리나라와 같은 방식으로 계산한 일본의 사행산업 비중이 26.0%에 불과한 점을 감안할 때, 우리나라의 사행산업 비중은 지나치게 높다는 것을 알 수 있음.

○ 갬블 참여인구 2,316만명

- 경마, 경륜, 강원랜드 카지노에 참여한 年間 입장객수(복권 제외)는 2002년에 2,315만 8천명으로 전년보다 21.1% 늘어났음.
- 게임을 즐길 수 있는 20세 이상 국민(3,444만명) 1인당 연간 40만원 정도를 갬블에 베팅하고 10만원 정도를 잃은 셈임.

<표 I-2> 국내 사행산업의 총베팅액 및 입장객수 추이

		1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
총 베팅액 (억원, A)	경 마	21,747	27,961	32,751	29,500	34,200	46,229	60,163	76,491
	경 륜	728	1,851	3,000	3,384	5,956	12,243	21,575	29,999
	복 권	4,132	3,756	3,664	3,209	4,216	5,074	7,063	10,145
	강원랜드	-	-	-	-	-	2,755	18,480	21,641
	경 정	-	-	-	-	-	-	-	1,223
	합 계 (증가율,%)	26,607	33,568 (26.2)	39,415 (17.4)	36,093 (-8.4)	44,372 (22.9)	66,301 (49.4)	107,281 (61.8)	139,499 (30.0)
레저시장규모 (억원, B)		181,521	199,339	208,721	180,984	201,581	233,222	248,646	271,000
사행산업 비중 (A÷B, %)		14.6	16.8	18.9	19.9	22.0	28.4	43.1	51.5
20세 이상 인구 (천명, C)		30,659	31,168	31,689	32,134	32,645	33,254	33,860	34,440
1인당 일평균 베팅액 (A÷C, 천원)		87.8	107.7	124.4	112.3	135.9	199.4	316.8	405.0
年間 입장객 (만명)	경 마	651.1	764.1	855.3	985.5	1,042.7	1,195.5	1,336.6	1,628.0
	경 륜	57.3	124.5	161.4	210.5	340.8	354.4	479.9	552.0
	강원랜드	-	-	-	-	-	20.9	90.0	91.9
	경 정	-	-	-	-	-	-	-	43.8
	합 계 (증가율,%)	708.4	888.6 (25.4)	1,016.7 (14.4)	1,196.0 (17.6)	1,383.5 (15.7)	1,560.8 (12.8)	1,906.5 (22.1)	2,315.8 (21.5)

- 주 : 1) 강원랜드의 총베팅액은 경마.경륜처럼 계산했음.  
 2) 국내 레저시장규모는 넓은 의미의 레저시장임.  
 3) 2002년의 레저시장규모.강원랜드의 총베팅액 등은 추정치임.

○ 부문별 총베팅액

- 경마 : 매출액은 2001년보다 27.1% 늘어난 7조 6,491억원으로 시장규모가 가장 컸고 연간 이용객수도 2001년보다 21.3% 늘어난 1,628만명에 달했음. 국내 사행산업에서 차지하는 비중은 1999년 69.7%에서 2002년 54.8%로 크게 하락했음.
- 경륜 : 매출액은 창원경륜장의 본격적인 영업 및 경륜인구의 확대에 힘입어 3조원으로 2001년보다 39.0%나 급성장했고 입장객수는 15.0%늘어난 552만명에 달했음.
- 강원랜드 카지노 : 매출액(총수익 개념=총베팅액-고객환급금)은 4,694억원에 달했음. 다만 경마.경륜처럼 총베팅액으로 매출액을 산출할 경우, 2002년 강원랜드 매출액은 전년보다 17.1% 늘어난 2조 1,641억원에 달한 것으로 추산됨.
- 복권 : 매출액은 2002년 12월의 로또복권 도입, 인터넷 복권의 출현, 1등 당첨금의 고액화 추세 등으로 전년보다 43.7% 성장한 1조 145억원에 달했음.

○ 사행산업의 순매출액(고객 총손실액) 4.1조원

- 2002년의 순매출액은 4조 991억원으로 2000년보다 두배나 급증했음.
- 그중에서 경마의 순매출액이 2조 1,857억원으로 전체의 53.3%, 경륜의 순매출액은 9,000억원으로 전체의 22.0%에 달했음.
- 강원랜드 카지노의 순매출액은 4,694억원으로 전체의 11.5%에 불과하지만 2003년에는 3월 메인카지노의 개장으로 순매출액이 크게 늘어날 것으로 우려됨.
- 1인당 일평균 손실액 : 강원랜드 카지노가 51만 1,000원으로 가장 많으나 경륜은 16만 3천원, 경마는 13만 5,300원임.

〈표 I-3〉 사행산업의 순매출액 추이

		1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
총손실액 (억원, A)	경 마	7,832	9,426	8,466	9,752	13,193	17,327	21,857
	경 룬	555	900	914	1,787	3,673	6,473	9,000
	복 권	1,878	1,882	1,605	2,108	2,537	3,532	5,073
	강원랜드	-	-	-	-	884	4,539	4,694
	경 정	-	-	-	-	-	-	367
	합 계 (증가율,%)	10,265 (20.2)	12,208 (18.9)	10,985 (-10.0)	13,647 (24.2)	20,287 (48.6)	31,871 (57.1)	40,991 (28.6)
1인당	경 마	102.4	110.3	85.9	93.5	110.2	128.3	135.3
하루	경 룬	44.6	55.8	43.4	52.4	103.6	134.9	163.0
손실액	강원랜드	-	-	-	-	422.4	504.4	511.0
(천원)	경 정	-	-	-	-	-	-	83.8

주 : 1) 총손실액 = 총베팅액 - 고객환급금.

2) 1인당 일평균 손실액 = 총손실액 ÷ 참여인구.

○ 1인당 일평균 베팅액

- 강원랜드 카지노 : 223만 1천원으로 가장 높게 나타났는데, 강원랜드의 매출액은 경마.경륜처럼 총베팅액을 총매출액으로 가정해 산출하여 추정했음.
- 경마 : 47만원으로, 강원랜드의 21.1%에 불과함.
- 경륜 : 54만 3천원으로 경마보다 15.5% 높음. 2002년 6월에 출범한 경정의 1인당 일평균 베팅액도 27만 9천원으로 나타났는데, 앞으로 더욱 높아질 것으로 예상됨.
- 복권 : 4,100원으로 추정되는데, 금년에는 로또복권 때문에 1만원을 넘어설 것임.

〈표 I-4〉 사행산업의 부문별 1인당 일평균 베팅액 비교

	강원랜드 카지노	경 룬	경 마	경 정	복 권
2002년(만원)	223.1	54.3	47.0	27.9	0.41

주 : 강원랜드 카지노는 추정치임.

○ 주 5일제 본격 실시로 사행산업 급성장 예상

- 1987~93년 동안 日本의 레저활동 참여인구가 가장 많이 늘어난 부문은 경마, 게



임센터, 복권 등의 갬블.오락부분으로 34.2%나 증가했음.

- 이 중 중앙경마는 무려 182.7%로 가장 많이 늘어났고 게임센터가 113.9%, 지방경마가 100.0%, 복권은 31.3% 늘어났음.
- 해외여행, 테마파크 방문 등 관광.행락부분이 21.3% 늘어났고, 다음으로 취미.창작부분(19.0%), 스포츠부분(17.1%) 순이었음.
- 우리나라도 주 5일 근무제가 본격 실시되면서 레저활동인구가 크게 늘어날 것으로 전망되는데, 특히 사행산업에 참여하는 인구가 가장 많이 늘어날 가능성이 높음.

<표 I-5> 일본 레저활동의 부문별 참여인구 증감종목(1987~93년)

	참여인구 증가종목	참여인구 감소종목
오락부분 (34.2%)	중앙경마(182.7%), 게임센터(113.9%), 지방경마(100.0%), 복권(31.3%), 노래방(26.2%), TV게임(26.0%), 경정(26.7%), 외식(23.2%), 사우나(20.9%)	디스코(-50.0%), 당구(-41.2%), 바둑 (-27.4%), 카바레(-26.8%), 장기 (-13.4%), 마작(-2.6%)
관광.행락 (21.3%)	해외여행(95.3%), 동식물원.수족관.박물관(35.0%), 소풍.산보(27.3%), 등산(23.7%), 박람회(20.4%)	해수욕(-16.3%)
취미.창작 (19.0%)	비디오 감상(58.1%), 미술감상(53.8%), 비디오 제작.편집 (50.0%), 음악감상(47.6%), 연극관람(44.4%)	무용(-11.1%), 꽃꽂이(-8.8%), 취미공예(-8.2%), 일요공예(-7.4%)
스포츠부분 (17.1%)	승마(100.0%), 축구(84.0%), 스키(51.2%), 골프연습장(48.5%), 농구(36.8%), 볼링(33.8%)	게이트볼(-37.5%),소프트볼(-23.9%), 요트.모터보트(-17.6%),배구(-9.6%)

#### ○ 사행산업의 향후 전망

- 주 5일 근무제 본격 실시와 새로운 사행산업 출현 등으로 사행산업의 성장세는 당분간 지속될 것으로 전망
- 경마 : ‘부산경마장’은 아시안게임 승마장을 개조해 2005년 4월에 개장할 예정
- 경륜 : 부산 ‘금정경륜장’이 2003년 10월부터 영업을 시작하고 ‘대전경륜장’(2006년), 전남에서 ‘나주경륜장’, 광주광역시에서 ‘광주경륜장’ 사업을 추진중
- 경정 : 경륜의 4개 장외지점을 이용할 경우, 매출이 급성장할 것으로 예상됨.
- 강원랜드 : 메인카지노가 2003년 3월에 개장하면서 2003년의 매출액이 1조원 수준

으로 확대될 전망

- 복권 : 로또열풍이 지속되면서 2003년의 매출액이 3.5조원을 상회할 전망

#### ○ 정부의 사행산업에서의 재정수입

- 정부가 사행산업에서 세금, 기금 등으로 거둔 재정수입은 2002년 2조 7,941억원으로 2001년의 2조 2,449억원에 비해 24.5%, 99년의 9,858억원과 비교하면 174.2%나 급증했음. 사행산업의 고객 손실액의 68.2%를 차지
- 사행산업 매출액에서 차지하는 재정수입 기여 비중은 24.2%에 달했음.
- 전체 사행산업에서 63.4%의 비중을 차지하는 경마로부터 생긴 재정수입은 1조 7,702억원, 경륜 6,448억원에 달했음.
- 2002년의 부문별 재정수입 기여액은 지방세가 58.0%로 가장 많았고 다음이 각종 기금(22.8%), 국세(16.9%) 순으로 나타났음.

<표 I-6> 국내 사행산업의 재정수입 기여액

단위 : 억원, (%)

		매출액	국 세	지방세	기 금	기 타	재정수입 계
경마	1999	34,230	2,869	3,509	532	153	7,063
	2001	60,187	2,669	9,796	983	271	13,719
	2002	76,510	3,026	12,473	1,830	373	17,702
경륜 경정	1999	5,956	160	893	345	49	1,447
	2001	17,389	477	2,783	1,356	194	4,810
	2002	22,562	608	3,611	1,950	279	6,448
강원 랜드	2001	4,620	1,164	117	765	40	2,086
	2002	4,761	1,082	111	822	-	2,015
복권	1999	4,216	-	-	1,348	-	1,348
	2001	7,112	-	-	1,834	-	1,834
	2002	10,022	-	-	1,776	-	1,776
합계	1999	44,402	3,029	4,402	2,225	202	9,858
	2001	89,308	4,310	12,696	4,938	505	22,449
	2002	115,539	4,716	16,195	6,378	652	27,941
	(구성비)		(16.9)	(58.0)	(22.8)	(2.3)	(100.0)

자료 : 한국조세연구원.

## II. 부문별 현황

### 1. 경마산업

#### ○ 경마의 특징

- 경주거리, 상금, 출주기준 등 정해진 조건에서 두 마리 이상의 말을 뛰게 해 승부를 겨루는 경기에 고객이 승마투표권을 구입해 적중시 환급금을 지급받고 즐기는 成人 레저스포츠임.
- 경마산업은 다른 사행산업과는 달리 경주마를 육성해서 경기를 치루는 산업이기 때문에 매출원가의 비중이 높은 산업임.
- 베틱을 한다는 점에서 競輪이나 競艇 등의 스포츠와 유사성이 있지만 경마는 이들 스포츠와는 다른 특징을 갖고 있음. 즉 경마는 말의 역량이 경기결과의 70%를 좌우하는 ‘馬七人三’의 경기라면, 경륜은 선수의 능력반 작전반, 즉 ‘人五術五’의 경기임.

#### ○ 매출액 급증세 지속

- 매출액 : 2002년 7조 6,491억원으로 전년에 비해 27.1%, 99년보다 2.24배 증가  
2003. 1~7월말까지의 매출액 : 3조 9,607억원으로 전년동기보다 14.0% 감소
- 서울경마장 : 2002년 6조 9,876억원으로 전년대비 26.8% 늘어났는데, 2000.2001년의 증가율(34.1%, 29.2%)보다는 다소 낮아졌지만 여전히 높은 수준
- 제주경마장 : 2002년 6,615억원으로 전년대비 30.4% 증가했는데, 2001년의 증가율(41.7%)보다는 다소 낮아졌음.
- 1일 평균 매출액 : 서울경마장 751억원, 제주경마장 74억원 등 826억 6,700만원에 달했는데, 2001년보다는 29.8%나 급증한 규모

<표 II-1> 경마의 연도별 매출액 추이

단위 : 백만원, %

	서울경마장			제주경마장			매출액 합계
	경마일수	매출액	1일 평균	경마일수	매출액	1일 평균	
1996	94	2,716,910	28,903	84	79,157	942	2,796,067(28.6)
1997	94	3,111,050	33,096	86	164,040	1,907	3,275,090(17.1)
1998	91	2,772,139	30,463	84	177,808	2,117	2,949,947(▲9.9)
1999	91	3,179,329	34,938	84	240,720	2,866	3,420,049(15.9)
2000	94	4,264,877	45,371	89	358,072	4,023	4,622,949(35.2)
2001	95	5,509,072	57,990	90	507,216	5,636	6,016,288(30.1)
2002	93	6,987,613	75,135	89	661,533	7,433	7,649,146(27.1)

자료 : 한국마사회, 『마사연감』, 각년호.

주 : ( )안은 전년비 증감률임.

○ 입장객수 증가세 지속

- 경마장 본장과 場外지점을 찾은 사람 : 2002년 1,628만명으로, 전년보다 21.8% 증가. 2003. 1~7월말까지의 입장객수 : 1,054만명으로 전년동기보다 7.5% 증가
- 1일 평균 입장객수 : 2002년 17.5만명 (서울경마장 3만명, 지점 14만명, 제주경마장 4,867명)

○ 매출액.입장객수의 연평균 증가율

- 1991~2002년 동안 연평균 증가율 : 매출액은 매년 22.3%씩 증가, 입장객수는 매년 17.3%씩 증가. 1991~96년 동안에는 매출액이 27.3%, 입장객수가 22.1%씩 증가했지만 1996~2002년 동안에는 1998년의 외환위기 여파에 따른 경기침체로 18.3%, 13.4%씩 증가하는데 그쳤음.
- 이처럼 입장객수 증가율에 비해 매출액 증가율이 높은 것은 固定 경마팬이 증가하면서 베팅액이 높아지고 경마를 레저보다는 도박으로 즐긴다는 것을 입증하는 것임.

<표 II-2> 경마의 연도별 입장객수 추이

단위 : 명, %

	서울경마장		제주경마장		입장객수 합계
	입장객수	1일 평균	입장객수	1일 평균	
1996	7,356,203	78,257	284,926	3,391	7,641,129(17.3)
1997	8,246,203	87,725	306,529	3,564	8,552,732(11.9)
1998	9,565,618	105,116	289,009	3,400	9,854,627(15.2)
1999	10,088,936	110,867	338,530	3,983	10,427,466 (5.8)
2000	11,554,803	122,923	400,336	4,498	11,955,139(14.7)
2001	12,971,266	136,540	394,611	4,385	13,365,877(11.8)
2002	15,846,693	170,394	433,174	4,867	16,279,867(21.8)

자료 : 한국마사회.

주 : ( )안은 전년비 증감률임.

○ 支店の 매출액.입장객수 비중

- 지점이 2002년말 28개소로 증가하면서 支店の 매출액 및 입장객수 점유율이 점차 높아지고 있음(2003년 7월 현재 27개소).
- 지점의 매출액 점유율은 1992년 55.7%에서 2002년에는 71.0%로 높아졌고, 입장객수 점유율도 같은 기간에 64.0%에서 82.5%로 상승

<표 II-3> 서울경마사업의 지점 점유율 추이

단위 : %

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
매출액	54.8	59.4	62.4	63.8	62.1	63.6	68.6	70.6	71.0
입장객수	62.4	61.8	65.1	66.1	68.4	69.6	75.7	78.2	82.5
지점수	17	20	21	20	20	22	25	24	28

○ 마권발매건수.발매액

- 마권발매건수.발매액 비중 : 5,000원 미만의 少額 비중이 하락하는 반면, 5만원 이상의 高額 비중은 상승하는 등 베팅금액의 高額化 추세가 지속되고 있음. 이는 경마를 건전한 레저스포츠로 성장.발전시키는데 큰 저해요인으로 작용함.

- 발매건수 비중 : 5,000원 미만의 비중이 98년 41.3%에서 2001년 29.3%로 하락한 반면, 5만 100~10만원의 비중은 8.4%에서 13.1%로 상승했음.
- 발매금액 비중 : 5,000원 미만의 비중이 98년 6.8%에서 2001년 3.9%로 하락한 반면, 5만 100~10만원의 비중은 43.8%에서 50.4%로 상승했음.

<표 II-4> 서울경마장의 마권구매 성향 추이

단위 : %

		계	~5,000원	5,100~1만원	1만~3만원	3만~5만원	5만~10만원
발매건수 비중	1997	100.0	37.3	25.8	21.2	5.2	10.5
	1998	100.0	41.3	25.7	19.9	4.7	8.4
	1999	100.0	40.6	25.4	20.0	4.8	9.2
	2000	100.0	34.7	25.7	22.3	5.8	11.5
	2001	100.0	29.3	25.7	25.2	6.7	13.1
발매금액 비중	1997	100.0	5.6	11.7	22.6	11.8	48.3
	1998	100.0	6.8	13.2	24.1	12.1	43.8
	1999	100.0	6.5	12.4	23.1	11.9	46.1
	2000	100.0	5.0	10.9	22.2	12.3	49.6
	2001	100.0	3.9	9.9	23.0	12.9	50.4

#### ○ 경마의 환급률

- 국내 경마의 고객환급률은 71% 수준을 유지하고 있으나 여타 국가들보다 낮기 때문에 경마팬들의 상향조정 요구가 잇따르고 있음.
- 日本의 고객환급률이 74.4%, 홍콩이 81.2%, 싱가포르.말레이시아가 각각 76.9%에 달하고 있고 캐나다의 경우에는 무려 94.0%에 이름.

<표 II-5> 경마의 연도별 환급률 추이

단위 : %

	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
서울경마장	70.6	71.2	72.0	71.2	71.3	71.5	71.5	71.2	71.4
제주경마장	71.8	70.9	71.3	71.6	71.3	71.3	71.0	71.2	71.7

자료 : 한국마사회.

○ 경마고객의 총손실액

- 경마매출액의 급증세가 지속되면서 경마팬들의 總損失額(경마산업의 순매출액)도 눈덩이처럼 늘어나고 있음.
- 고객 총손실액 : 2002년 2조 1,857억원으로 전년보다 26.1%나 증가했고 99년보다는 2.24배 급증
- 경마장별 : 서울경마장이 1조 9,985억원으로 전체 경마손실액의 91.3%를 차지. 제주경마장은 1,872억원으로 8.7% 차지

<표 II-6> 경마의 고객 총손실액 추이

단위 : 백만원, %

	서울경마장	제주경마장	합 계
1996	760,463	22,718	783,181(25.2)
1997	895,982	46,587	942,569(20.4)
1998	795,604	51,031	846,635(-10.2)
1999	906,109	69,087	975,196(15.2)
2000	1,215,490	103,841	1,319,331(35.3)
2001	1,586,613	146,078	1,732,691(31.3)
2002	1,998,457	187,214	2,185,671(26.1)

주 : 고객 총손실액 = 마권매출액 - 實환급금.

( )안은 전년비 증감률임.

○ 1인당 일평균 평균 구매액.손실액

- 1인당 일평균 평균 마권 구매액(베테액) : 1987년 10만 5천원에서 92년에는 30만 원대를 넘어섰고 그후에도 계속 증가해 2002년에는 47만원으로 높아졌음. 경마장 별로는 제주경마장이 68만 4,100원으로 서울경마장(44만원)보다 55.2%나 많음.
- 1인 하루 평균 손실액(마권매출액 - 고객환급액) : 2002년 13만 5,300원으로 전년보다 5.5%, 98년보다는 57.5%나 급증. 경마장별로는 제주경마장이 12.7만원으로 서울경마장(19.4원)보다 52.4%나 많음.

<표 II-7> 경마의 1인당 일평균 평균 구매액 및 손실액 추이

단위 : 천원

	서울경마장		본장 對 지점 구매액		제주경마장		경마장 평균	
	구매액	손실액	본장	지점	구매액	손실액	구매액	손실액
1996	369.3	103.4	397	355	277.8	79.7	365.9	102.4
1997	377.2	108.6	403	364	323.7	91.9	382.9	110.3
1998	289.8	83.2	348	263	314.8	90.3	299.3	85.9
1999	315.1	89.8	378	288	343.0	98.4	328.0	93.5
2000	369.1	105.2	477	334	435.5	126.3	386.7	110.2
2001	424.7	122.3	573	383	625.4	180.1	450.1	128.3
2002	440.9	127.0	732	379	684.1	193.6	469.9	135.3

주 : 1) 하루 평균 구매액=매출액÷입장객수.

2) 하루 평균 손실액=하루 평균 구매액×(1-환급률).

3) 제주경마장의 경우에는 교차투표 매출액 제외.

○ 경마산업의 조세납부액

- 2002년의 조세 납부액은 1조 5,499억원으로 2001년보다 24.3%, 98년보다는 2.65배 급증
- 그중 지방세의 납부액은 1조 2,473억원으로 99년보다 3.6배나 급증했고, 전체 조세 납부액의 80.5%를 차지
- 경마산업의 조세납부액은 전체 골프장 매출액(1조 6,339억원)에 육박하고 18홀 회원제 골프장 397개소가 낸 세금과 맞먹는 규모임.

2. 경륜산업

○ 경륜의 특징

- 競輪(Cycle Racing)은 7명의 선수가 사이클 경기장에서 경주를 하고 관객은 경주권을 구입, 승자를 적중시켰을 때, 일정 비율의 배당금을 지급받는 레저스포츠임.
- 경륜은 기계인 자전거를 이용하는 두뇌스포츠라는 점에서 경마와 다소 차이가 있음. 즉 경륜은 선수의 능력반 작전반, 즉 ‘人五術五’의 경기라고 할 수 있음.
- 우리나라에는 1991년 12월 경륜.경쟁법이 국회에서 제정된 이후 3년간의 준비 끝에 1994년 10월 15일 서울 올림픽공원내 잠실경륜장에서 국내 최초로 경륜경기가 시작되었음.



○ 경륜의 매출과 입장객수, 매년 급증

- 賣出額 : 2002년에는 2조 2,999억원으로 전년보다 39.0%, 그리고 2000년보다는 2.45배나 급성장했음. 창원경륜장의 금년 상반기 매출액은 총 4,080억 3천만원으로 지난해 상반기보다 16.6%, 입장객수도 총 43만 6,577명으로 6.4% 감소
- 1인당 하루 평균 매출액 : 1999년 17만 5천원에서 2002년에는 54만 3천원으로 높아졌음. 특히 외환위기의 시련을 겪었던 1998년에는 경마와는 달리 매출액이 전년보다 12.8%나 증가했음. 여기에서도 알 수 있듯이, 경륜.경마.카지노 등의 Luck Business산업은不況에 강하다는 것이 입증되었음.
- 입장객수 : 2002년에 552만명으로 전년보다 15.0%, 2000년보다는 55.8%나 급증했음.

○ 매출액과 입장객수 급증은 場外支店 증가에 기인

- 1998년에 3개소에 불과했던 장외지점이 2002년에는 13개소로 급증했는데, 이 중 2개소를 제외한 11개소가 수도권 주변에 분포하고 있음. 이에 따라 장외지점의 매출 비중은 1998년 21.0%에서 2002년에는 75.0%로 크게 상승했음(2003년 8월 현재 장외지점 14개소).
- 입장객의 장외지점 비중도 같은 기간 19.2%에서 69.4%로 크게 높아졌음. 따라서 이것은 매출액을 지속적으로 증가시키기 위해서 장외지점을 계속 개설해야 한다는 것을 의미함.

○ 경륜고객의 1인당 일평균 베팅액(구매액)도 장외지점이 본장보다 훨씬 높음

- 잠실경륜장 본장의 1인당 일평균 베팅액은 39만원에 불과한데, 지점의 베팅액은 51만 4,100원으로 31.8%나 높게 나타났음.
- 잠실경륜장의 1인당 일평균 베팅액도 1999년 17만 4,800원에 불과했지만 2002년에는 47만 6,200원으로 2.7배나 급증
- 경륜고객 1인당 일평균 損失額은 2002년 14만 2,900원에 달했고, 이 중 잠실 본장에서의 손실액은 11만 7,000원인데 반해, 지점에서의 손실액은 본점보다 32.9% 높은 15만 4,200원에 달했음.

〈표 II-8〉 국내 경륜산업의 매출액 및 입장객수 추이

	경주일수	매출액(백만원)		입장객수(명)		1인당 일평균
		연간	일평균	연간	일평균	매출액(원)
1994	6회 16일	1,673	105	61,410	3,838	27,243
1995	34회 102일	72,820	714	573,282	5,620	127,023
1996	38회 112일	185,139	1,653	1,245,388	11,120	148,660
1997	39회 117일	299,988	2,564	1,613,663	14,408	185,505
1998	40회 118일	338,449	2,868	2,104,958	17,837	160,787
1999	40회 119일	595,583	5,005	3,407,966	28,636	174,762
2000	40회 120일	1,224,339	10,203	3,543,765	29,531	345,491
2001	잠실 39회 115일	1,738,918	15,121	4,061,660	35,319	428,130
	창원 50회 149일	418,600	2,809	737,000	4,946	567,933
	계	2,157,518		4,798,660		449,608
2002	잠실 38회 113일	2,203,210	19,497	4,626,928	40,946	494,864
	창원 49회 144일	796,700	5,533	893,000	6,201	892,161
	계	2,999,910		5,519,928		543,469

자료 : 경륜운영본부.

〈표 II-9〉 잠실 경륜의 1인당 일평균 구매액 및 손실액 추이

단위 : 천원

	1999년		2000년		2001년		2002년	
	구매액	손실액	구매액	손실액	구매액	손실액	구매액	손실액
합계	174.8	52.4	345.5	103.7	428.1	128.4	476.2	142.9
본장	142.4	42.7	290.3	87.1	289.8	86.9	390.0	117.0
지점	218.6	65.6	379.1	113.7	509.3	152.8	514.1	154.2

○ 잠실경륜장의 제세납부액

- 1994년 이후 2002년까지의 제세납부액은 총 1조 2,148억원에 달하고 있음.
- 이 중 매출액의 10%인 레저세는 6,660억원으로 전체의 54.8%, 교육세가 3,682억원으로 30.3%를 차지하고 있음.
- 2002년의 제세납부액은 4,123억원으로 전년보다 26.5% 증가했는데, 전체 경륜 매출액에서 차지하는 비중은 18.7%에 달했음.

<표 II-10> 경륜산업의 제세납부액 추이

단위 : 백만원, (%)

	합 계	경주관련 제세(매출액의 18%)			기타소득세	입장료 제세
		레저세	교육세	농특세		
1994	267	167	33	33	34	-
1995	11,449	7,282	1,456	1,456	1,254	-
1996	30,149	18,514	7,300	3,703	632	-
1997	52,297	29,999	14,999	6,000	1,299	-
1998	59,433	33,845	16,922	6,769	1,897	-
1999	105,284	59,558	29,779	11,912	4,035	-
2000	217,650	122,434	61,217	24,487	9,152	360
2001	325,978	173,892	104,335	34,778	12,618	355
2002	412,342	220,321	132,193	44,064	15,422	342
합 계	1,214,848 (100.0)	666,012 (54.8)	368,234 (30.3)	133,202 (11.0)	46,343 (3.8)	1,057 (0.1)

자료 : 한국체육학회, 『국민체육진흥의 장애와 극복』, 2003. 4.

주 : 잠실경륜장 기준.

## 5. 경정

### ○ 경정 시행

- 경마와 경륜에 이어 세번째의 베탕형 레저스포츠인 경정(Motor Boat Racing Track)이 2002년 6월 18일부터 미사리 경정장에서 경기가 열리고 있음.
- 경기도 하남시 미사동 올림픽 조정경기장 40만평중 7만평 부지에 경정장이 들어 섰음.

### ○ 경정사업의 2002년 실적

- 매출액.입장객수 : 49경주일 동안 진행된 407레이스에서 45만 5,429명이 입장해 1,223억원의 매출액 기록
- 월별 일평균 매출액 : 9월이 29억 6,800만원으로 가장 많았고 인지도가 낮았던 6월이 12억 2,400만원으로 가장 적었음(일평균 매출액 25억원).
- 일평균 입장객수 : 9월이 1만 579명으로 가장 많았고 6월이 6,945명으로 가장 적었음(일평균 입장객수 9,294명).

○ 금년 경정사업 부진

- 2003년 7월말까지의 매출액 : 1,701억원으로 연간 목표(5,214억원) 대비 32.6%에 그침.
- 장외지점 : 현재 경륜지점 4개소를 공동 사용, 향후 10개소로 확대 예정

<표 II-11> 국내 경정산업의 매출액 및 입장객수 추이

단위 : 백만원, 명

	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	연간
시행일수	4일	8일	7일	8일	10일	8일	4일	49일
매출액 (일평균)	4,896 (1,224)	17,592 (2,199)	17,008 (2,430)	23,742 (2,968)	27,499 (2,750)	20,228 (2,529)	11,364 (2,784)	122,329 (2,497)
입장객수 (일평균)	27,780 (6,945)	79,504 (9,938)	66,507 (9,501)	84,634 (10,579)	91,120 (9,112)	68,584 (8,573)	37,300 (9,325)	455,429 (9,294)

자료 : 경정운영본부 내부자료.

6. 강원랜드 카지노

○ 스몰카지노 오픈

- 지난 1995년 「폐광지역 개발지원에 관한 특별법」이 제정되면서 내국인 출입이 가능한 강원랜드 카지노(Small Casino)가 2000년 10월 28일에 개장했음.
- 스몰카지노에는 객실 199실 규모의 호텔, 99종의 슬롯머신 470대와 240여명의 고객이 게임을 즐길 수 있는 테이블게임 30대가 있었음.

○ 메인카지노 오픈

- 2003년 3월 28일에는 (주)강원랜드 메인호텔 & 카지노가 개장했음. 총사업비 3,800억원을 들여 지난 2000년 5월 착공한 강원랜드 메인호텔(98,801평)은 지상 24층에 477객실, 11개 식음료업장, 대.소 연회장, 실내 수영장, 명품점 등 6개 부대업장을 갖추고 있음.
- 메인카지노는 스몰카지노의 3배 규모인 게임테이블 100대, 슬롯머신 960대를 갖추고 매일 오전 10시부터 다음날 오전 6시까지 하루 20시간 영업을 하고 있음.
- 전체 슬롯머신 가운데 절반을 100원짜리의 소액 베팅 게임기로 갖췄으며, 테이블 게임은 1인당 베팅한도가 10만원 이하.30만원 이하인 테이블을 각각 50%씩 설

치했음. 특히 슬롯머신의 평균 승률을 93.5%(스몰카지노 89.7%)로 높였으며, 여러 대의 슬롯머신을 연결한 프로그레시브 슬롯머신도 11종(스몰카지노 6종)으로 늘렸음.

- 2003년 4월 18일에는 4차원 입체영화관, 돔영화관, 헬기점프, 스카이 크루징, 게임기 등을 갖춘 테마파크(3,022평)를 개장했음.

#### ○ 2002년 經營實績 분석

- 매출액 : 4,760억 6,116만원으로 전년보다 3.0% 증가
- 카지노 매출액 : 4,694억원으로 전년보다 3.4% 증가했고, 하루 평균 12억 8,600만원의 매출을 기록했음. 이 중 테이블게임의 매출액은 3,167억원으로 전체 카지노 매출액의 67.5%를 차지했고 슬롯머신의 매출액은 1,527억원에 달했음.
- 호텔 매출액 : 66억 7,200만원으로 전년보다 무려 17.9%나 감소
- 카지노의 입장객수 : 전년보다 2.1% 증가한 91만 8,673명이었고 하루 평균 입장객수는 2,517명으로 증가. 이 중 외국인 입장객수는 3,863명으로 전체 입장객의 0.4%에 불과  
(2003년 13.6만명, 7월 14.8만명)
- 고객 1인당 손실액 : 51만 1천원으로 전년보다 1.4% 증가
- 영업이익 : 2,983억원으로 전년보다 1.5% 감소했고, 영업이익률은 2000년 49.1%, 2001년 65.6%, 2002년 62.7%였음. 당기순이익은 전년보다 1.3% 증가한 2,210억원

<표 II-12> 강원랜드의 경영실적 추이

단위 : 백만원, (%)

	2000년	2001년	2002년	전년비(%)	구성비(%)
- 매출액	90,951	462,020	476,061	3.0	100.0
카지노매출(A)	88,436	453,897	469,389	3.4	98.6
(테이블게임)	(56,689)	(303,954)	(316,659)		(67.5)
(슬롯머신)	(31,747)	(149,942)	(152,730)		(32.5)
호텔매출	2,514	8,123	6,672	▲17.9	1.4
- 매출원가	20,449	100,789	116,972	16.1	24.6
- 매출총이익	70,502	361,230	359,089	▲0.6	75.4
- 영업이익	44,646	302,921	298,339	▲1.5	62.7
- 경상이익	58,030	317,515	314,900	▲0.8	
- 법인세	16,796	99,237	93,882	▲5.4	
- 당기순이익	41,233	218,278	221,018	1.3	46.4
입장객수(B, 명)	209,349	899,950	918,673	2.1	
1인당 손실액(천원)	422	504	511	1.4	

자료 : (주)강원랜드 감사보고서.

주 : ( )안은 매출액 대비 구성비임.

○ 강원랜드가 납부한 제세공과금

- 2001년과 2002년에 각각 15억원과 56억 3,700만원인데, 이것은 강원도 정선군과의 협약에 의해 강원랜드가 강원도 정선군에 납부한 금액으로 카지노 진입도로공사 재원 부담을 위한 것임.
- 폐광지역 개발기금은 폐광지역개발지원에 관한 특별법 제11조와 동법 시행령 17조에 따라 납부하는 금액으로, 2001년과 2002년에 각각 317억원, 315억원에 달했는데, 법인세비용 차감전 순이익의 10%에 해당하는 금액

○ 메인카지노에 대한 문화관광부의 권고안이 크게 후퇴

- 당초 문화관광부는 메인카지노 개장에 따른 도박피해를 최소화하기 위해서 강원랜드에 강력한 권고안을 제시했음.
- 이처럼 권고안을 제시한 배경에는 강원랜드가 지역경제 활성화에 기여하기보다는 오히려 도박꾼을 양산하고 있다는 판단에 따른 것임. 실제 강원랜드를 찾는 분들

은 관광객들보다는 베팅금액이 크고 체류기간이 긴 갬블러(Gambler)들이 많이 찾고 있음.

- 그러나 문화관광부의 권고안은 강원랜드 관련 단체들의 강력한 반발을 사면서 크게 후퇴했음.

## 7. 복권산업

### ○ 지난해 복권시장규모 1조원 돌파

- 2002년 복권시장규모는 인터넷을 통한 판매 활성화와 이벤트복권의 1등 당첨금 고액화 등에 힘입어 전년보다 무려 43.7%나 급성장한 1조 145억원(스포츠토토, 로또복권 포함)에 달했음. 1998년(3,209억원)보다 3.2배나 급성장했음.
- 종류별 시장규모 : ① 인터넷 복권시장 : 우리 국민들의 '빨리 빨리 문화'와 인터넷의 확대.보급 및 구입의 편리성 등으로 전년보다 무려 8.3배나 급증한 1,074억원에 달했고, 전체 복권시장에서 차지하는 비중도 2001년의 1.8%에서 2002년에는 10.6%로 급상승했음.
- ② 이벤트 복권시장 : '정보주택복권(1등 당첨금 60억원)' 발매, '수퍼코리아연합복권'(자치.관광복권 연합 발행) 시판 등으로 전년보다 5.7배 급증한 909억원에 달했음.
- ③ 추첨식 복권시장 : 1등 당첨금의 고액화 및 적극적인 마케팅 활동 등에 힘입어 전년보다 32.6% 증가한 5,149억원에 달했음.
- ④ Sports Toto : 2001년 10월 6일부터 본격 실시되면서 27억 6,000만원에 불과했지만 2002년에는 월드컵 축구대회 덕택에 220억원이나 판매되었음. 스포츠 토토가 국민들의 관심을 끌지 못한 이유는 복잡한 것을 싫어하는 우리 국민성에 맞지 않고 판매점까지 가서 구입해야 한다는 불편함, 그리고 상품의 단순함 등에 기인하는 것으로 분석됨.

### ○ 복권시장의 연평균 성장률

- 복권시장의 연평균 성장률도 복권의 당첨금 등에 대한 규모가 해제된 1999년을 전후로 다르게 나타나고 있음.
- 1990~98년 동안의 연평균 성장률은 13.45%에 불과했지만 1998~2002년 동안에는 연간 33.34%씩 성장했음.

○ 추첨식.즉석식 복권의 점유율

- 추첨식 복권의 점유율 : 2001년의 55.0%에서 2002년에는 50.8%로 낮아졌지만 여전히 복권시장을 주도하고 있다.
- 즉석식 복권의 점유율 : 2001년 40.5%에서 2002년에는 25.7%로 급격히 하락했는데, 이는 인터넷 복권이 활성화되었기 때문으로 분석됨.
- 인터넷 복권의 점유율 : 2001년 1.8%에서 2002년에는 10.6%로 급격히 상승

<표 II-13> 복권발행 부처 및 수익금 사용 현황

부처명	발행복권	근거법률	주요 사용처
건설교통부	주택복권	주택건설촉진법	- 서민주택 건설자금으로 지원
과학기술부	기술복권	기술개발촉진법	- 기술담보 대출 지원
문화관광부	체육복권	국민체육진흥법	- 생활체육 지원, 국민체육센터 건립 지원, 대구U대회 지원
국가보훈처	플러스복권	한국보훈복지의료공단법	- 보훈병원 병상 증설 등의 의료시설 현대화사업, 보훈복지사업 지원
중소기업청	기업복권	중소기업진흥 및 제품구매에 관한 법률	- 중소기업 육성사업 지원
산림청	녹색복권	산림법	- 산림조성.자연복원사업, 자연체험.산림사랑 프로그램지원
노동부	복지복권	근로자복지기본법	- 생활안정자금, 근로여성 임대아파트 운영, 근로자 신용보증지원 적립금 등에 지원
제주도	관광복권	제주국제자유도시특별법	- 국제자유도시 기본 인프라 확충, 노인 및 장애인 복지 지원
행정자치부	자치복권	지방재정법	- 지역생활체육시설 사업, 지역 주민편의 교통시설 확충, 지역인재 육성 사업에 지원
보건복지부	엔젤복권	사회복지공동모금회법	- 노인, 장애인, 취약여성 및 가정복지 지원, 북한이탈주민 등 복지사각지대 발굴 지원

○ 복권시장과 넓은 의미의 레저시장과의 관계

- 복권시장이 레저시장에서 차지하는 비중은 평균 2%대를 유지하다가 2001년



2.84%, 2002년에는 3.74%까지 높아졌음.

- 日本의 경우, 복권시장이 레저시장에서 차지하는 비중은 1990년대 전반의 2.7%대에서 2001년에는 4.03%로 높아졌는데, 우리나라보다는 다소 높게 나타났음.
- 1983년 로또복권을 도입한 美國의 경우에는 레저시장에서 차지하는 복권시장의 비중이 6%대에 달하고 있음.

<표 II-14> 국내 복권시장이 레저시장에서 차지하는 비중

단위 : 억원, %

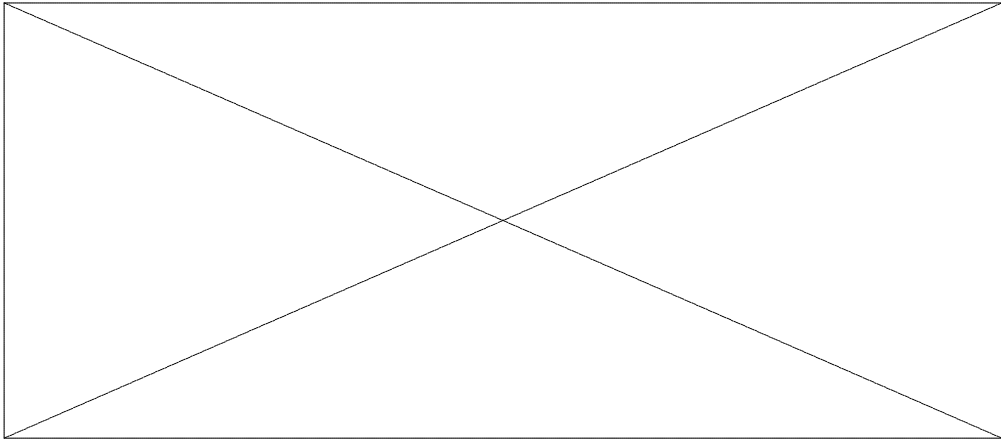
	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
GDP 성장률	5.0	-6.7	10.9	9.3	3.1	6.3
A. 복권시장규모	3,664 (-2.4)	3,209 (-12.4)	4,216 (31.4)	5,074 (20.4)	7,063 (39.2)	10,145 (43.7)
B. 광의의 레저시장규모	208,721 (4.8)	180,984 (-13.3)	201,581 (11.4)	233,222 (15.7)	248,646 (6.6)	271,024 (9.0)
C. 비중(A÷B, %)	1.75	1.77	2.09	2.17	2.84	3.74
D. 20세 이상 인구(천명)	31,689	32,134	32,645	33,254	33,860	34,440
E. 1인당 구매액 (A÷D)	11,562원	9,986원	12,915원	15,258원	20,859원	29,457원

주 : ( )안은 전년비 증감률임.

#### ○ 로또복권의 매출액

- 매출액 : 2002. 12/2일 ~ 2003. 8/2일까지 35회차 동안 2조 3,817억원을 기록했음.  
특히 정부가 로또열풍을 차단하기 위해 1등 당첨금의 이월횟수를 5회에서 2회로  
규제하기 직전 주인 2003년 2월 2일 ~ 2월 8일(10회차)까지의 매출액은 2,608억원  
으로 가장 많았음.
- 총 1등 당첨금 : 1등 이월횟수가 3회까지 이른 10회의 836억원이 최고치
- 총 1등 당첨자수 : 21회차(2003년 4월 20일 ~ 4월 26일)에 총 23명
- 1등 최고 당첨금 회차 : 19회차(2003년 4월 6일 ~ 4월 12일)에 407억원

<그림 II-1> 로또복권의 회차별 매출액 추이



○ 로또복권기금의 부처별 배분비율

- 복권 판매액의 50%는 복권구매자에게 당첨금으로 환급되고, 나머지 20% 정도는 비용으로 쓰고 30% 정도를基金으로 조성하고 있음.
- 2002년 12월 2일~2003년 8월 9일까지의 기금조성액 : 7,962억 2,800만원
- 기금조성률 : 2002년 24.5%, 2003년 8월 9일까지 32.6%
- 로또기금의 부처별 배분비율은 1999년 복권시장점유율을 적용하고 있음.
  - 건설교통부 : 28.0%, • 과학기술부 : 14.68%, • 문화관광부 : 12.12%,
  - 국가보훈처 : 7.5%, • 중소기업청 : 7.41%, • 산림청 : 6.82%,
  - 노동부와 제주도 : 각각 6.2%, • 행정자치부 : 6.07%, • 보건복지부 : 5.0%

○ 로또복권기금의 사용처

- 로또복권의 수익금 使用計劃을 보면, 국가유공자 복지증진사업재원, 지역개발사업 재원, 과학기술진흥기금, 국민체육진흥기금, 사회복지사업, 근로자 복지진흥기금, 국민주택기금, 녹색자금조성, 중소기업진흥기금, 제주도 관광진흥 및 개발사업자금조성 등 전액 國家公益 目的에 사용되고 있음.
- 이처럼 복권발행기관별로 매우 다양한 사업에 복권 수익금을 사용하고 있는데, 問題는 ① 일반회계사업과 혼용되어 사용되고 있고, ② 국민들이 피부로 느낄 수 있는 분야에 지원되지 않고 있다는 점임.

○ 「복권기본법」 제정 준비

- 국무총리실에서는 로또복권의 발행 근거가 없다는 지적에 대해 로또복권을 포함한 ‘복권기본법’ 제정을 준비하고 있음.
- ‘복권기본법’에서는 로또복권으로 조성된 기금중 30%는 각 부처별로 배분하고, 나머지 70%를 공익기금으로 활용하는 것으로 돼 있음. 또 ‘복권기본법’에서는 민간 전문가, 시민단체, 복권발행기관 등이 참여하는 “복권조정위원회”를 두고, 이 위원회에서 복권시장 안정대책이나 복권기금의 사용처에 대해 결정하도록 하고 있음.

#### ○ 정부의 복권규제정책

- 정부는 2003년 1월 27일 복권발행조정위원회를 열어 전국적인 ‘로또 狂風’을 잠재우기 위해 로또복권에 대한 강력한 규제책을 발표했음. 즉 2월 9일부터 로또복권의 1등 당첨금 이월횟수가 5회에서 2회로 대폭 줄어줄고, 1등 당첨자 없이 2회로 이월한 후 3회차에서도 당첨자가 나오지 않을 경우, 3회차의 2등 당첨자들에게 1등 당첨금을 균등 배분기로 했음.
- 2002년 6월 20일에도 ‘복권시장 안정대책’을 발표했었음. 즉 추첨식 복권의 최고당첨금은 5억원, 즉석식 복권의 최고당첨금은 1억원으로 제한되고 인터넷 복권 최고당첨금도 1억원을 넘지 못하게 규제했음. 또 최고 당첨가능금액을 60억~100억원까지 내걸고 판매해왔던 ‘이벤트복권’ 발행이 전면 금지시켰음.

### III. 사행산업의 건전한 발전 방안

#### 1. 규제장치 마련

##### ○ 사행산업에 대한 적절한 통제책 시급

- 사행산업은 인간의 욕구를 충족시켜주기 위해 실시되어야 하지만 그렇다고 폐지되어서는 안되는 사회의 ‘必要惡’임.
- 정부가 사행산업에 대해 강력하게 규제를 하면 不法도박이 판을 치지만, 현재처럼 새로운 사행시설을 아무런 통제장치없이 공급할 경우에는 사행산업이 급성장하면서 국민들의 재산탕진, 도박중독자 양산, 가정파탄 등의 심각한 부작용이 나타남.
- 英國의 경우에는 “현존하는 사행산업의 수요를 충족시키는 것은 좋지만 새로운 신규수요를 창출해서는 안된다”는 사행산업에 대한 철학을 갖고 있음.
- 따라서 우리나라도 중산층 이하의 서민들의 ‘기대심리’를 먹고 성장하는 사행산업

에 대한 적절한 규제가 시급함.

○ 사행산업감독위원회 설립 필요

- 사행산업이 국민들에게 꿈과 희망을 주는 레저산업으로 성장하기 위해서는 사행 산업을 감독하고 통제할 수 있는 (가칭)‘사행산업감독위원회’를 설치하는 것이 필요함.
- 사행산업감독위원회의 委員들은 민간전문가, 학자, 시민단체 관계자, 사행산업 시행기관 관계자 등으로 구성하되, 형식적인 위원화가 아닌 실질적인 업무를 할 수 있는 위원회로 운영되어야 함.
- 사행산업감독위원회의 業務는 새로운 사행산업의 도입 여부 심의, 기존 사행산업에 대한 불법사항 감시 등이 될 수 있을 것임.

○ 민주당의 “사행산업관리제도 개선을 위한 정책기획단” 출범

- 사행산업 관련 부처의 국장급, 민간 전문가, 민주당 전문위원 등이 참여하는 정책 기획단이 지난 7월 29일 출범(위원장 신기남 의원)
- 매주 부문별로 현황을 보고하고 토의한 후, 토의내용을 종합 정리해 정기국회에 통과시킬 예정

## 2. 개선 방안

○ 고객의 1인당 1회 베테한도액 준수

- 1인당 1회 베테한도액 : 경마 10만원, 경륜·경정 5만원, 강원랜드 카지노(일반 테이블게임) 10만원.30만원, 로또복권 10만원
- 이를 위해서는 고객별로 ID카드를 발급해 1인당 1회 베테한도를 철저히 지키도록 유도
- 기대효과 : ① 베테한도가 철저히 지켜질 경우, 매출액은 다소 줄어들겠지만 도박 중독자가 그만큼 줄어들면서 사행산업이 도박이 아닌 건전한 레저스포츠로 성장·발전할 수 있음. ② 현재 도박중독클리닉센터는 찾아오는 중독자를 치료하는데 그치지만, 이 제도를 실시할 경우에는 도박중독 가능자까지도 체크해 積極的으로 치료할 수 있다는 장점이 있음. ③ 사행산업의 수익성 악화 등으로 지자체들의 사행산업 진출 급감

○ 경주일 및 레이스 수 축소(경륜)

- 경주개최일 수를 현재의 주 3일(금.토.일요일)에서 주 2일(토.일요일)로 축소  
⇒ 이 경우 매출감소액 40% 예상(경륜운영본부 내부자료)
- 하루 레이스 수를 현재의 13레이스에서 12레이스로 축소

○ 家族과 함께 찾을 수 있는 리조트 조성

- 우리 국민들의 레저패턴이 가족단위로 이루어지고 있는데, 가족들이 함께 와서 베팅을 즐길 수 있게 되면, 경마.경륜.경정.강원랜드 카지노 등은 건전한 레저스포츠로 더욱 빨리 정착될 수 있을 것임.
- 2002년 경마(경륜)고객의 동반자를 보면, 혼자 오거나 친구.직장동료와 함께 오는 비중이 82.4%(83.1%)에 달하고 있지만 家族과 함께 오는 비중은 12.7%(11.3%)에 불과했음.

○ 場外지점 증설의 억제

- CCTV를 보고 베팅할 수 있는 경마.경륜.경정 등의 장외지점은 전형적인 도박장이기 때문에 증설을 억제하는 것이 바람직함.
- 장외지점이 새로 설치되면 매출액.지자체의 稅收는 증가하겠지만, 그만큼 지역의 도박중독자가 양산되고 지역국민들의 재산상 손실이 커진다는 사실을 명심해야 할 것임.

○ 고객환급률의 인상

- 고객환급률 : 경마 매출액의 71%, 경륜.경정 70%, 복권 50%
- 주요국의 고객환급률
  - ① 경마 : 일본 74.4%, 홍콩 81.2%, 싱가포르.말레이시아 각각 76.9%
  - ② 경륜.경정 : 일본 75%
  - ③ 복권 : 미국 53%, 호주 60%, 캐나다 44%
- 개선방안 : 고객환급률 인상 (경마 75%, 경륜.경정 75%, 복권 55%)
- 政府측에서는 고객환급률이 높아지면 그만큼 稅收가 줄어든 것으로 우려하지만, 실제로는 환급률이 높아지면 더 많은 고객들이 더 많이 베팅하기 때문에 세수는 별 영향이 없을 것으로 예상됨.

○ 조세.기금의 바람직한 사용처

- 각 사행산업에서 조성된 조세.기금은 우선적으로 그 고객들을 위해 사용되어야 함.
- 경마.경륜.경정 : 조성된 조세 및 기금을 고객들이 피부로 느낄 수 있는 분야들 (진입도로.주차장 확충, 승마.자전거.모터보트산업 지원, 경마.경륜.경정산업 발전 사업 등)에 지원하는 것이 필요함.
- 복권 : 조성된 기금을 서민들을 위한 분야에 집중 지원함.

## ■ 부록 1 : 경마고객의 성향 분석

### ○ 성별.연령별.학력별 비중

- 관람장소에 관계없이 男性팬(81.6%)이 女性팬(18.4%)보다는 압도적으로 많음. 여성팬이 증가하는 것은 여성의 사회진출이 활발해지고 있기 때문임.
- 연령별 : 30代(31.9%)와 40代(33.3%)가 전체 고객의 2/3를 차지함. 특히 서울경마장의 20代 비중이 높은 것은 연인들이 데이트하기 좋은 장소이기 때문으로 분석됨.
- 학력별 : 고졸(46.2%)과 대학 재학 이상(45.7%)이 전체의 91.9%
- 2001년과 비교시 : ① 성별로는 女性의 증가(6.7%↑), ② 연령별로는 20代의 증가(4.1%↑), ③ 학력별로는 대재 이상의 高학력 증가(3.1%↑)

<부표 1> 경마고객의 성별.연령별.학력별 비중

단위 : %

		전 체	서울경마장	마사랑	제주경마장
합 계 (명)		100.0 (2,125)	100.0 (570)	100.0 (1,385)	100.0 (170)
성별	남성	81.6	79.5	84.1	68.8
	여성	18.4	20.5	15.9	31.2
연령별	20대	14.8	24.6	11.3	11.2
	30대	31.9	35.6	30.0	34.7
	40대	33.3	27.7	35.5	33.5
	50대 이상	19.9	12.1	23.0	20.6
	무응답	0.1	-	0.2	-
학력별	중졸 이하	6.0	3.0	7.4	5.3
	고졸	46.2	41.9	48.2	43.5
	대재 이상	45.7	52.5	42.3	51.2
	무응답	2.1	2.6	2.1	-

자료 : 한국마사회, 『2002 경마팬 성향 및 만족도조사 보고서』.

### ○ 직업별.소득수준별 비중

- 직업별 : 시간적 여유가 많은 자영.판매운영자들이 31.9%로 가장 많았고, 사무.관리.경영직에 종사하는 고객들이 18.8%로 그 다음으로 많았음. 제주경마장의 경우, 농림어업에 종사하는 고객들이 9.4%로 상대적으로 많았음.

- 소득수준별 : 월소득 201만원~300만원 이하의 비중이 전체의 29.8%로 가장 높았고 다음이 200만원 이하(26.2%)였음.
- 2001년과 비교시 : ① 직업별로는 자영업자의 감소(7.1%↓), 화이트칼라의 증가(5.4%↑)
- ② 소득수준별로는 월소득 200만원 이하의 저소득층 감소(22.5%↓), 300만원 이상의 고소득층 증가(18.9%↑)

<부표 2> 경마고객의 직업별.소득수준별 비중

단위 : %

		전 체	서울경마장	마사랑	제주경마장
합 계 (명)		100.0 (2,125)	100.0 (570)	100.0 (1,385)	100.0 (170)
직업별	농림어업	1.5	1.2	0.6	9.4
	자영.판매.운영자	31.9	27.2	34.7	24.7
	서비스직 종사자	10.3	11.8	9.4	12.4
	생산.기능.노무직	7.0	4.2	8.2	6.5
	사무.관리.경영직	18.8	21.8	18.6	10.6
	전문.기술직	11.3	12.8	10.2	15.3
	전업주부	7.6	8.6	6.5	12.4
	학생	4.2	7.9	2.8	2.9
	무직.기타	7.4	4.5	8.9	5.9
소득 수준별	월 200만원 이하	26.2	21.9	24.1	57.1
	201 ~ 300만원	29.8	31.4	30.3	20.6
	301 ~ 400만원	20.9	24.0	20.8	11.2
	400만원 이상	20.0	19.8	21.3	10.6
	무응답	3.1	2.8	3.5	0.5

○ 경마관전 이유(베팅장소별)

- 전 체 : ‘돈을 따려고’라고 응답한 고객들의 비중이 38.4%로 가장 높았고 다음이 ‘스트레스 해소’(23.1%), ‘자기가 예상한 말이 우승하는 쾌감을 맛보려고’(13.9%), ‘여가시간 선용’(13.6%) 순
- 서울경마장 고객 : ‘돈을 따려고’(35.6%), ‘스트레스 해소’(21.9%), ‘여가시간 선용’(15.3%) 순
- 마사랑 고객 : ‘돈을 따려고’(41.1%), ‘스트레스 해소’(23.2%), ‘자기가 예상한 말이 우승하는 쾌감을 맛보려고’(15.7%) 순. 특히 경주장면을 TV화면으로 베팅을 하기



때문에 ‘여가선용’(12.3%)과 ‘달리는 말을 보려고’(4.9%)의 비중이 상대적으로 낮음.

- 제주경마장 고객 : ‘스트레스 해소’(26.5%), ‘돈을 따려고’(25.3%), ‘여가시간 선용’(18.8%) 순
- 2001년과 비교시 : ‘돈을 따려고’라고 응답한 비중이 8.4% 포인트 하락했으나 ‘스트레스 해소’ 비중이 3.8% 포인트 상승했음.

### <부표 3> 경마고객의 관전 이유(베팅장소별)

단위 : %

	전체	돈을 따려고	스트레스 해소	예상적중의 쾌감	여가선용	달리는 말을 보려고
합계	100.0	38.4	23.1	13.9	13.6	5.6
서울경마장	100.0	35.6	21.9	11.2	15.3	7.9
마사랑	100.0	41.1	23.2	15.7	12.3	4.5
제주경마장	100.0	25.3	26.5	8.2	18.8	7.1

주 : 기타 응답은 제외시켰음.

### ○ 경마관전 이유(고객유형별)

- 초보형 고객일수록 스트레스 해소, 여가선용에 중점을 두지만, 방문횟수가 증가할수록 베팅에 중점을 두는 것으로 나타났음.
- 초보형 고객 : ‘스트레스 해소’(23.1%), ‘여가선용’(22.4%), ‘돈을 따려고’(20.4%) 순
- 여가형 고객 : ‘스트레스 해소’(27.5%), ‘돈을 따려고’(25.8%), ‘여가선용’(17.8%) 순
- 단골고객 : ‘돈을 따려고’(39.7%), ‘스트레스 해소’(23.7%), ‘예상적중의 쾌감’(17.4%) 순
- 베팅고객 : ‘돈을 따려고’(58.3%), ‘스트레스 해소’(18.2%), ‘예상적중의 쾌감’(13.2%) 순

<부표 4> 경마고객의 관전 이유(고객유형별)

단위 : %

	전체	돈을 따려고	스트레스 해소	예상적중의 쾌감	여가선용	달리는 말을 보려고
합계	100.0	38.4	23.1	13.9	13.6	5.6
초보형	100.0	20.4	24.6	8.0	22.4	8.2
여가형	100.0	25.8	27.5	15.9	17.8	7.4
단골방문형	100.0	39.7	23.7	17.4	12.1	4.9
베테랑형	100.0	58.3	18.2	13.2	6.1	3.3

주 : 기타 응답은 제외시켰음.

<부표 5> 경마고객의 동반자

단위 : %

	전체	혼자	친구.직장동료	가족	연인	무응답
전 체	100.0	31.9	50.5	12.7	4.7	0.2
서울경마장	100.0	17.4	55.4	20.2	7.0	-
마사랑	100.0	38.8	50.3	6.6	3.8	0.5
제주경마장	100.0	23.5	35.9	37.1	3.5	-

○ 경마고객의 동반자

- 친구.직장동료와 함께 오거나 혼자 오는 비중이 80% 이상을 차지함. ‘친구.직장동료와 함께’ 오는 비중이 50.5%로 가장 높았고, ‘혼자’ 오는 비중이 31.9%임.
- 제주경마장의 경우에는 관광지라는 특성이 반영돼 ‘가족과 함께’ 오는 비중이 37.1%로 가장 높았음.
- 이처럼 친구나 혼자 오는 경우가 많은 것은 경마를 건전한 ‘레저스포츠’ 개념으로 이해하기보다는 사행성이 있는 ‘도박’의 개념으로 인식하기 때문으로 분석됨.

## ■ 부록 2 : 경륜고객의 성향 분석

- 체육과학연구원이 경륜고객 390명을 대상으로 실시한 실태조사한 「건전 여가스포츠로의 경륜사업 정착 방안」(2002. 12) 자료를 근거로 했음.
- 갬블 참여 종류
  - 경륜 59.0%, 경륜.경마 16.5%, 경륜.카지노 1.0%, 경륜.경마.카지노 1.0% 등임.
- 1레이스당 평균 경주권 구매액 : 38,304원
  - 5천원 이하 18.0%, 5천원~1만원 25.5%, 1만원~3만원 26.5%, 3만원~5만원 18.6%, 5만원~20만원 9.5%, 20만원 이상 1.9%
  - 2000년과의 비교 : 1레이스당 평균 구매액은 26,375원으로 45.2% 증가, 1만원 이하의 소액 구매자 비중은 59.7%(5천원 이하 32.2%, 5천원~1만원 27.5%)로 16.2% 포인트 하락
- 하루 평균 경주권 구매액 : 289,405원
  - 5만원 이하 28.6%, 5만원~10만원 18.7%, 10만원~30만원 30.0%, 30만원~65만원 11.2%, 65만원~100만원 7.8%, 100만원 이상 3.7%
  - 2000년과의 비교 : 하루 평균 구매액은 259,693원으로 11.4% 증가, 10만원 이하의 소액 구매자 비중은 47.3%로 2000년(59.4%)보다 12.1% 포인트 하락
- 월평균 경륜장 방문횟수 : 6.85회
  - 1회~3회 27.6%, 4회~6회 31.4%, 7회~9회 12.8%, 10회~12회 28.2%
  - 2000년의 9.1회보다 2.25회 감소
- 평균 경륜 참여기간 : 2년 6개월
  - 1년 이하 27.9%, 1년~2년 23.9%, 2년~3년 20.4%, 3년~4년 12.7%, 4년~5년 6.6%, 5년~6년 5.0%, 6년 이상 3.5%
  - 2년 이하가 전체의 51.8%를 차지하고 있는데, 이는 최근 경륜매출액과 입장객수 급증과 연관이 있음.

○ 경주 참여 요일

- 금.토.일요일 모두 25.4%, 토.일요일 23.8%, 일요일 18.5%, 토요일 11.3% 순
- 2000년 금.토.일요일 모두에 참여한 비율이 42%였음.

○ 경륜 참여 동반자

- 친구 47.4%, 혼자 26.7%, 가족.친지 11.3%, 직장동료 9.0%, 연인.이성친구 3.8% 순
- 가족.친지와 함께 참여하는 비율이 2000년(5.9%)보다 5.4% 포인트 상승, 친구. 혼자 방문하는 비율은 2000년(83.5%)보다 9.4% 포인트 하락

○ 경륜 권장 여부

- 경륜 참여를 주위사람들에게 권장할 것인지에 대해서는 “권장하지 않는다” 39.1%, “절대 권장하지 않는다” 25.7%로, 권장하지 않는다는 비중은 64.8%
- 2000년의 65.6%와 비슷한 결과

○ 경륜에 대한 인지

- 경륜을 어떻게 생각하는지에 대해서는 “도박으로 생각한다” 44.6%, “불건전한 여가활동으로 생각한다” 18.1%, “건전한 여가활동으로 생각한다” 37.3%,
- 경륜에 대한否定的 인식 비율이 62.7%에 달함.

○ 1레이스당 5만원 이상 구매 정도

- ‘자주 구매한다’ 14.0%, ‘매번 구매한다’ 10.0%로 응답자의 24.0%가 1레이스당 5만원 이상 구매
- 구매 이유 : “경기결과가 확실해서”, “잃은 돈을 한번에 만회하려고” 등

○ 입장정원제 실시 여부

- “실시할 필요가 있다” 27.2%, “꼭 실시해야 한다” 15.4%, “실시할 필요가 없다” 20.8%, “절대로 실시할 필요가 없다” 12.9%
- 贊成하는 사람의 비중이 42.6%로, 反對하는 사람의 비중 33.7%보다 높음.
- 심층면접 결과 21명중 17명이 입장정원제 실시를 찬성

○ 건전 레저스포츠로 정착하기 위해 필요한 사항(1순위)

- ‘경륜장 입장인원 제한’ 18.8%, ‘경륜에 대한 사회적 인식의 변화’ 10.6%, ‘경기의 공정성 확보를 위한 모니터 분석 등의 시스템 강화’ 10.3%, ‘가족.연인 참여 고객을 대상으로 한 다양한 이벤트 개최’ 9.8%, ‘가족실.유아방 등 편의시설 설치’ 8.2% 순
- 2000년의 65.6%와 비슷한 결과

# 사행산업에 따른 도박중독자 양산 및 지역사회 공동체에 미치는 영향

발표자 이우갑 신부

(프랑스 국립 사회과학 연구소(E.H.E.S.S) 사회학 전공.  
현, 강원도 정선군 소재 고한 천주교회 주임 신부)

## 사행 산업에 따른 도박 중독자 양산 및 지역사회 공동체에 미치는 영향

### 1. 주제 발표를 시작하며

- 1) 인사
- 2) 주제 발표의 방향

### 2. 카지노 설립 이후 지역 공동체의 변화와 부작용 해소에 대한정책 제안

#### 1) 국가의 도박, 내국인 출입 가능 카지노의 설치

:우리 시대의 함정 "경제성"

- 충분한 내적 가치의 검토 없이 '경제성' 만으로 시작된 사업으로 빚어진 부작용과 그 여파.
- 국가 정책의 경솔함과 그 폐해를 떠 맡는 국민들의 불행

#### 2) 카지노와 지역 공동체의 변화

##### (1) 지역 공동체의 변화

- 가) 경제적 발전, 도시 환경의 정비(지자체 수입의 증가)
- 나) 개발에서 소외되는 사람들(시가지 정비에 따른 철거로 인한 부작용)
- 다) 지역간 계층간의 갈등
- 라) 주거 환경변화(주거 비용의 상승)

##### (2) 직접적인 부작용

- 가) 도박으로 인한 폐해의 증가
- 나) 도박 중독자 및 노숙자들의 증가
- 다) 무절제한 도박꾼(관광객이 아니라 도박꾼의 행태

라) 도박 중독자의 양산문제

마) 심각한 청소년 문제(교육환경 훼손, 성 추행 증가)

### (3) 소 결론

\* 충분히 검토되지 못한 사회적 경계 대상 사업의 허용에 따른 부작용

\* 충분히 마련되지 못한 장기 계획 아래 시행되는 개발에 따른 부작용

가) 경제적 효과가 있다는 것을 부정 할 수는 없다

나) 개발의 부작용은 지역 안에서는 대단히 심각한 수준이다.

(대부분의 주민들이 가난한 사람들인 이 지역에서 개발의 혜택은 일부 기득권, 재산가들에게 집중적인 추가 혜택을 부여 한다.)

다) 카지노가 시작 될 때 더욱 세밀한 도시 발전 계획이 마련되어 있어야 했다

\* 장기적인 비전이 제시되지 못하고 있다.

\* 카지노 '건설' 계획만 있었을 뿐 종합적인 발전 계획이 없었다.

\* 무주택자, 서민들, 영세 상인들에 대한 배려는 거의 전무한 실정이다.

\* 도박 중독에 대한 대처는 무시되고 있다.

\* 적절한 소득의 배분 장치가 마련되어야 한다.

## 3) 정책 제언 - 지역에서 느낀 제도 개선의 방향

### 1) 지역에서의 부작용 최소화 노력

가) 지역 주민들의 노력

- 월 1회 출입

- 계도 및 홍보 유인물

나) 강원랜드의 도박 중독 예방 치유를 위한 노력

- 한국 도박 중독 센터의 운영과 그 한계

- 마지 못해 운영되는 마사회 '경마 상담실'

다) 지역에서의 노력의 한계

- 경제적 수익에 대한 지나친 기대

- 강원랜드에 대한 의존도 심화

- 지역 미래에 대한 불안감에서 오는 반발들



## 2) 제도와 법률의 개선

### 가) 의식의 변화

- 도박문화, 도박 중독으로 인한 피해의 심각성 및 국가 전체에 미치는 부정적 영향에 대한 적절하고도 솔직한 평가
- 사회 전반을 휩쓸고 있는 한탕주의, 도박 문화의 개선을 위한 정부차원의 노력과 전반적 제도 개선

### 나) 법률의 제정

- "도박법", <도박 산업 설치와 운영 및 규제에 관한 법률> 제정

### 다) 기구의 설치

- 국무총리 산하 상임 위원회로 <도박 산업 관리 감독 위원회>설치
- 위원회 산하 기관으로 <국립 도박 중독 예방 치료 센터>설치

## # 1 < 도박법 - "도박 산업 설치와운영 및 규제에 관한법률"> 제정

### 1. 기 능

- 1) 도박 사업에 대한 명확한 법률적 기준 마련
  - \* 유사 도박의 탈 범죄화 및 합법화
  - \* 현행 사행 사업인 경마, 경륜, 경정 및 복권, 인터넷 도박등의 합법화
- 2) 유사 법률의 정비
  - \* 현행 정부가 정부 입법으로 추진중인 "통합 복권법" 역시 "도박 산업 설치와 운영 및 규제에 관한 법률" 안에 통합 운영
  - \* 현행 형법, 경마법, 기타 사행산업과 도박에 관한 규정, 도박 시설에 관한 운영 규정들을 통폐합 하여 일관된 법 체계 마련

### 2. 주요 내용

- 1) 도박장 설치 요건 및 운영에 대한 규정
- 2) 도박 시설을 통해 수익의 배분과 수익자에 대한 의무 부담
- 3) 도박 중독 예방에 대한 법적 조치들
  - \* 도박 시설 내에 필요한 도박 중독 예방 장치들과 시설들 규정

- \* 도박 중독 방지 의무에 대한 구체적 명기
- \* 정부 및 지방 자치 단체들의 의무

## # 2 <'도박 산업 관리 감독 위원회'의 구성과 기능>

### 1. 기 능

- 1) 현 각 부처간 분리된 도박 관련 산업,시설의 조정 관리,감독 기능
- 2) 도박 산업에 대한 기초 조사와 감독
  - 도박 산업으로 인한 폐해, 부작용등에 대한 조사 및 대책 마련
- 3) 도박 시설로 인한 세수의 배분 조정 기능
- 4) 도박 시설의 운영에 대한 기준제시 및 운영 관리 감독
- 5) 신규 도박 시설 설치에 대한 심의 및 최종 결정권
- 6) 폐해가 심한 도박 시설의 폐쇄에 대한 권한
- 7) 도박의 위험성에 대한 홍보
- 8) 도박 시설로 인한 폐해 방지와 부작용 해소
- 9) '국립 도박 중독 예방 치료 센터'의 운영

### 2. 구 성

- 1) 적절한 역할 수행을 위해 국무총리 산하 상임 위원회로 설치
- 2) 가능하면 장관급, 적어도 차관급 이상의 위원장
- 3) 현행 국무총리산하 국무조정실이 맡고 있는 '복권발행조정위원회'는 도박 산업 관리 감독 위원회 산하 소위원회로 개편 설치
- 4) 산하 소위원회로 카지노 감독 위원회, 경마 감독 위원회, 경정,경륜 감독 위원회 등 설치
- 5) 산하 기관으로 '국립 도박 중독 예방 치료 센터' 및 그 지부의 설치

## # 3 <'국립 도박 중독 예방 치료 센터' 의 기능과 역할>

### 1. 구 성

- 1) '국립 도박 중독 예방 치료 센터' 및 그 지부의 설치
  - \* 서울 등에 총괄하는 센터를 설립

- \* 주요 대도시와 도박 시설이 있는 지역, 도박 시설 내에 지부 설치
- \* 도박 및 유사 중독증에 대한 조사, 연구 등을 맡는 산하 지원 기관 운영

## 2. 기 능

### 1) 홍보, 교육 기능

- \* 도박 시설 종사자들(임원을 포함)에게 1년에 수 차례 이상의 의무 교육
- \* 해당 지역 주민들과 해당 지역 청소년들,
- \* 그리고 일반 국민들을 향한 상시적 계몽과 홍보
- \* 종교인, 교사등에 대한 지도자, 상담자 교육

### 2) 상담, 치료 기능

- \* 도박 산업 관련자의 상담(도박 시설의 교육 담당자들 교육)
- \* 도박장 출입자들에 대한 일반 상담
- \* 문제성 도박자 및 도박 중독자에 대한 상담
- \* 도박 중독자 가족에 대한 상담
- \* 치료가 필요한 도박 중독자들에 대한 치료 안내, 지원

### 3) 연구 조사 기능

- \* 도박행위 및 도박 중독, 유사 중독증에 대한 전문 조사 연구 기관 운영 및 국가의 도박 산업 정책에 대한 연구
- \* 해외 도박 중독 예방 치료 센터의 운영 사례 조사 연구

### 4) 유관 단체 지원기능

- \* 도박 중독 예방 및 치료 및 교육활동을 하는 종교기관, 민간 사회 단체등에 대한 예산 및 인력, 교육 자료 지원

### 5) 전문 도박 중독 치료 시설 및, 휴양시설의 운영

- \* 일반적인 정신과 치료를 넘어 도박 중독 전문 병원의 설치 운영,  
또한 심각한 도박 중독자들의 치료를 위한 휴양 시설 설치 운영

### 3. 재 정

'국립 도박 중독 예방 치료 센터'의 운영에 소요되는 재정은 도박 시설에서 출연하고 지원하는 기금으로 운영하며, 다만 그 독립성을 완전히 확보할 법적 권한 부여

### 3. 공동선에 바탕을 둔 공동체의 미래

#### 1) 도박문화, 도박 산업 - 제로 섬의 산업

- 가) 누군가의 파멸 위에 행복을 건설할 수는 없다
- 나) 쉬운 돈벌이를 좇는 국가와 지방 자치 단체 그리고 그 국가적 폐해
- 다) 경제성에 우선하는 새로운 가치관의 모색

#### 2) 공동선에 대한 역할과 책임

- 가) 국가 - 참여 정부의 내적 가치 실현
  - \* 건강한 노동과 밝은 문화에 대한 새로운 비전 제시
  - \* 특별히 문광부에 드리는 당부
    - 문화 관광 '사업'에 대한 역할에 앞서 문화 수준, '의식'에 대한 역할 필요
- 나) 지방 자치 단체 새로운 참여 공동체의 구체적 실현의 장
  - \* 공동체의 발전의 최우선 전제를 '경제성'에 두는 그릇된 풍조에 대한 반성

#### 3) 지역 사회에서의 다짐

- 가) 새로운 변화와 발전 모델을 제시하기 위한 노력
  - 문화 공동체로의 변화
  - 화목한 공동체로의 변화
- 나) 관계 기관, 단체들의 적극적인 관심과 도움 당부

# 경륜.경정 운영실태 건전 시행방안

국민체육진흥공단 체육과학연구원

선임연구원 경제학박사 주노종

## 1. 도박게임의 개요

역사적으로 볼 때, 동서양의 전통적 농경사회에서 원시적인 개인과 가족, 집단의 미래의 不確實性에 대한 “吉凶禍福 예측게임”하고자 하는 게임형태로 성행하였고, 좀더 발전하여 인간의 射倖心理에 바탕을 둔 제비뽑기 게임으로서 참가자들이 사전적으로 설정된 제비를 뽑아서 맞는 표에 대해 많은 배당과 몫을 주는 “표찰 선택게임”의 형태로서 발전하였다. 이와 같은 제비뽑기 게임이 발전하여 현재적인 복권형태로 발전하였으며, 다양한 종류를 시행 국가의 전통, 도덕, 생활양식, 역사·지리적 특성, 국민성 등에 의해서 다양한 형태로 생성되기에 이르렀다.

사적부문에서의 많은 내기성게임 또는 공공성게임의 弊端은 동서양에서 역사적으로도 많은 문제점을 양산하기에 이르렀다. 따라서 현대적 산업사회에 들어와서 많은 국가에서 사적부문의 賭博弊害를 차단하고, 內部化하기 위하여 공공성 베팅형식의 내기성게임을 장려하였고, 공공성을 기초로 하는 도박성게임은 모든 불법적이고, 인위적인 요소를 배제시키고 객관적이고, 투명한 법규, 규칙, 규율 하에서 국가적 공인으로 사업을 시행되기에 이르렀다. 예를 들면, 공공성게임으로서의 도박은 게임요소로서 베팅자 또는 참가자(player), 전략(strategy), 이득금(payoff) 등을 사전(ex ante)적으로 확실하게 설정하여 투명하게 운영하고 집행하는 데 그 목적이 있는 것이다.

공공성에 기초한 내기성게임은 일정한 투자비용으로 당첨에 대한 배당금으로서

仮想的 無限의 期待價値와 無限의 想像拿來로서의 空想的 재미를 함께 보장하여 현대인의 複雑多様な 생활과 일과 속에서 정신적으로 탈출할 수 있게 마음의 만끽을 주어 건전한 思考.士氣振作, 국민오락과 레저스포츠로서 성장, 발전시키는데 목적이 있는 것이다.

현재 이와 같은 사업을 시행하고 있는 국가의 또 다른 목적은 사적도박을 공공성으로 유인하여 배당을 공정히 하고 남은 몫에 대해서는 한결같이 국가재원이 미치지 않는 특수목적 사업에 투입하기 위한 資金調達處로서 시행하고 있으며, 조성된 수익금은 중대한 사업수행과 국민적 價値財의 공급과 확충으로 사업을 시행하는 兩面目的을 함께 가지고 있는 것이다.

궁극적으로, 현대적 공공성 도박은 법이 미치지 않는 사적도박의 弊害를 차단하여 배당을 법적으로 보장하고, 공공성 게임으로 승화하여 공공성과 건전성으로 유인하여 운영자금으로 다양한 도박의 문제점과 弊害를 차단, 치료, 한 단계 업그레이드시키며, 수익금으로 조달된 투자자금은 산업 및 기술 지원, 의료, 복지, 교육, 지방재정 지원, 관광, 문화, 스포츠 등 국민적인 사업수행과 복지수준 향상을 위한 조세가 미치지 않는 價値財의 공급사업 등을 수행하는데 사용되고 있다.

## 2. 경륜.경정 사업의 개요

우리나라의 경륜.경정 사업은 제 1절에서 정의한 도박사업에서 공공성게임으로서 공공기관과 지방정부가 시행하고 있는 공공성사업의 운영형태를 설정하고 있다.

여기서 경륜.경정 사업에 대한 산업조직론적 산업분류를 하여보면, 갬블링 산업(gambling industry), 럭 비즈니스산업(luck business industry), 경주산업(racing industry)<sup>1)</sup> 또는 感性産業 등으로 명명하고 있으며, 현재 세계의 많은 국가에서 시행하고 있는 경륜.경정 사업도 하나의 공공성의 기초 하에서 내기성게임의 기준으로 운영되는 형식으로 시행되고 있다.

---

1) 현재 경주산업의 명칭에 대해서는 통일된 것이 아니고 서구에서는 갬블링산업(gambling industry) 또는 럭 비즈니스(luck business)라고 칭하고 있으며, 일본에서는 공영경기라고 칭하고 있다. 우리 나라에서는 럭비즈니스산업을 경주산업(문광부 2000년부터)이라고 명명하고 있으며, 일부에서는 사행성사업, 레포츠게임업 등으로 명명하고 있다.

력 비즈니스산업 또는 경주산업의 종류로는 복권(lottery), 경마(horse racing), 경륜(cycle racing), 경견(dog racing), 카지노(casino), 마작, 오토레스 경주, 경정, 모타레스 경주, 투견, 투우, 소싸움<sup>2)</sup>, 각종 사행레이스, 각종 로터리게임, 빙고게임 등의 요행·사행적인 뜻하지 않은 橫財(windfall)를 추구하는 일체의 게임을 칭한다. 따라서, 경륜·경정 사업은 력 비즈니스산업의 한 종류로서 무수히 많고 다양한 종류가 시행되고 있으며, 21세기 뉴 밀레니엄의 레저스포츠 급증시대에서 지속적으로 시대에 맞는 새로운 종류가 생성될 것으로 예상되고 있다.

력 비즈니스산업 또는 경주산업을 투자측면에서 볼 때, 일반적으로 생산행위와 소비행위에서 위험부담선호 측면이 가장 강한 산업적 속성과 사업적 특성으로 인해서 복권과 경마, 경륜, 경정, 카지노, 로터리게임 등의 소비행위 자체가 생산적 투자행위로서 투기성이 강한 산업으로 분류할 수 있겠다. 즉, 력 비즈니스산업 또는 경주산업은 그 소비자체가 소비행위이며, 생산행위로서 양면적인 특성을 가지고 있다는 것이다.

우리나라의 력 비즈니스산업 또는 경주산업을 보면, 그 산업자체가 消費性과 投機性만으로 일관되게 간주하여 경제개발 초기단계에서부터 국민진입을 철저히 차단하고 일부계층 만이 경마<sup>3)</sup>를 이용하였으나, 경제수준이 개발도상국의 수준에 진입하면서 국민적 수요욕구로 경륜사업은 1994년 10월 15일 잠실경륜장, 2001년 3월 창원경륜장이 개장하였고, 2003년에 이르러 경정사업도 시행하여 국민들에게 개방되는 手順을 취하였으나, 기타산업과 형평성을 이루는 건전한 발전을 보지 못하게 되었다.

예를 들면, 우리나라는 1960년대 초부터 시작된 근대적이고, 체계적인 경제개발 정책으로 국민소득 증대와 고용창출을 최대의 역점 과제로 추진하였다. 국가적인 경제개발계획은 자본축적과 기술축적에 의한 제조업의 발달로 이어졌으며, 수출

2) 소싸움은 배팅 형식으로서 2003년 우권법(牛拳法)이 국회를 통과하여 공식적으로 시행할 수 있게 되어 있다.

3) 경마사업은 1922년 4월 5일 (사)조선경마구락부의 설립, 1922년 5월 20일 (사)조선경마구락부, 1942년 3월 1일 조선마사회 설립, 1949년 9월 29일 조선마사회에서 한국마사회로 명칭이 개칭, 1954년 5월 8일 신설동 경마장에서 독점이전, 1962년 1월 20일에는 한국마사회법이 제정공포, 1980년 9월 11일 제15회 아시아경마회의(ARC)를 개최, 1986년 9월 20일 제10회 아시안게임 승마경기개최, 1988년 9월 17일 제24회 서울올림픽 승마경기 개최하고 지원하면서 실질적으로 국민적인 이용을 보게 되었다.

드라이브정책에 의해서 지속적으로 경제성장을 재도약하게 되었다. 그러나 이와 같은 불균형 경제개발전략은 제2차 제조업분야의 생산재 위주였으며, 제3차 서비스산업과 제1차 농림수산업은 상대적으로 발전이 뒤쳐지는 양상을 보였다. 그러나 불균형 경제개발전략은 궁극적으로 제2차 제조업분야뿐만 아니라 제3차 산업과 제1차 산업에서도 상당한 성공적인 발전을 하였다.

그러나 2003년 현시점까지 국민적인 소비재산업 측면에서는 투자자본의 우선 순위에서 상대적으로 소외시 되었다. 따라서 소비재적 레저스포츠산업과 리조트 산업 등의 측면은 상대적인 투자제약에 의해서 OECD 국가들 중에서도 후진성을 면치 못하고 있다. 세계적으로 볼 때, 소비재 산업구조에서 感性産業으로서의 관광형과 참여형의 각종 놀이문화와 놀이문화공간인 럭비지니스산업은 상대적으로 유사한 경제수준 국가에 비교해서도 상당한 낙후성을 보이고 있다. 21세기 感性産業은 WTO와 세계화시대에 대단히 중요한 위치를 차지할 것으로 예상되고 있다.

이와 같은 세계적인 경제환경변화 속에서 우리나라에서도 1997년 이후에 본격적으로 시작된 레저산업의 놀이문화와 놀이문화공간 역할로서 경마, 경륜, 카지노와 각종 복권 등의 다양한 럭비지니스 산업은 수요이 폭발적으로 증가에 따른 공급의 유혹이 있게 되는 것이다. 국가적으로 볼 때, 제도권내로 内部化시킨 럭비지니스 산업은 국민적인 경험과 인식부족으로 건전성이 아닌 사행성과 요행심리로서의 사행성사업으로 인식되는 등 총체적인 많은 사회적인 문제를 야기 시키고 있는 것이다.

우선, 경륜.경정 사업과 유사사업의 사회적 부작용으로는 도박증후군 및 도박 중독, 가정파탄 및 재산탕진, 패가망신 및 자신상실, 경제.사회적 도산, 청소년 및 어린이 방치, 자살, 매춘, 일반범죄, 마약, 돈 세탁 및 고리대금업, 해외원정도박 등의 음성자금거래로 인한 조세포탈과 세수탈루 등 다양한 양상을 보이고 있다.

다음으로, 경륜.경정 사업의 국가적인 資源配分과 所得分配 구조측면에서는 所得逆進性, 관리 및 운영, 경영측면에서는 건전성과 공공성에 배반하는 사행게임이라고 하는 주장은 많은 사회적 문제를 초래시키고 있는 것이다.

이와 같은 경륜.경정 사업의 현 국가적인 상황과 순기능 평가 및 공공성측면 등을 종합 조사, 분석하여 미래의 방향을 제시하는데 목적인 있다. 경륜.경정 사



업의 사행성 문제는 참여형과 관람형의 건실한 그린레포츠경기로서의 레포츠산업과 관련산업의 부흥과 발전을 위해서도 구조적인 이론 및 속성과 상황연구가 절실히 필요하다.

예를 들면, 경륜.경정 사업에 대한 이론 및 상황적인 연구를 바탕으로 하여 현재 사회적인 문제로 제기되고 있는 국가적인 지역안배문제 설정과 이용소비자의 투기성, 사행성에 대한 사회적 비용에 대하여 관련전문가들의 연구자료를 토대로 하여 많은 지방정부의 유치경쟁과 투기적 사행성심리의 예방수단 등의 개선방안에 대한 연구를 지속적으로 수행하여야 할 필요성이 제기되고 있다.

경륜.경정 사업 등 럭비지니스 산업의 총체적 문제점의 해결대안은 공급자와 수요자의 사회적 인식수단, 사행성심리의 예방수단, 이용소비자의 인식사고, 결과에 대한 사후의 개선방안에 대해서도 심도 있는 屬性研究를 지속적으로 수행하여 레저스포츠로의 昇華를 뒷받침할 필요성이 제기되고 있다.

예를 들면, 경륜.경정 사업 등 럭비지니스 산업은 국가의 정책면에서도 시장경제적인 측면의 수.급 연구와 함께, 비시장경제적인 측면으로서의 사적도박을 内部化할 수 있는 ‘負의 효과’와 순기능 평가와 공공성효과에 대한 ‘正의 효과’에 대해서 공정하고, 투명하게 양면적인 側面研究가 선행되어야 하는 것이다.

### 3. 경륜.경정 사업의 현황

경륜.경정 사업은 우선 국가적인 인식상황의 분석과 21세기 뉴 밀레니엄 시대에 걸 맞는 건전성과 공공성을 가지는 놀이문화와 놀이문화공간으로서의 그린스포츠, 공공의 레저스포츠로서의 역할에 대한 기준점이 필요하다. 따라서 경륜.경정 사업은 완전한 私的財(private goods)도 순수한 公共財(public goods)도 아닌 混合財 또는 價値財(merit goods)로서 사회적 책임과 사회적 역할을 할 수 있는 시대적 위상과 환경상황에 대하여 경제.사회적인 인식과 분석기법의 眼目으로 ‘負의 효과’와 ‘正의 효과’를 연구하여야 할 것이다.

우리 나라의 경륜사업에 대한 수익과 공익적 사업의 종합적인 실현가능성에 대한 주변환경의 대내.외적인 경제사회환경질서 현황에 대해서 SWOT분석을 해보면 아래와 같다.

〈표 1〉 경륜·경정 사업의 환경분석

<b>機會要素(Opportunity factor)</b> .소득증가, 여가수요의 급증시대 .도전적 세계화시대, 소비자패션시대 .스포츠수요 다양화 문화·관광연계시대 .사람, 재화, 화폐 국제이전 WTO시대 .지자체의 경륜·경정 참여 의욕 .도전적, 역동적 사회로 전환	<b>威脅要素(Threat factor)</b> .외환위기 이후 소득수준의 격차심화 .스포츠시설 수익사업 국민관심, 여론미성숙 .정부정책의 가변성 .국민여론 및 지역사회 반발 .복권, 우권 등 대체산업이 확대 .경륜·경정 시장 대외개방
<b>경륜·경정 사업환경</b>	
<b>強點要素(Strength factor)</b> .경륜·경정 사업 노하우 내재 .잠재소비자와 예상소비자의 내재 .일본, 중국 등 관광객을 고객화 .잠재적 스포츠경영층 및 관리기술지원 가능성이 풍부 .경영정상화 따른 자신감 .공익사업에 대한 국민이해도 제고 .레저스포츠 성격이 강함	<b>弱點要素(Weakness factor)</b> .수익금관리, 배분제도가 경직됨 .사업관리운영, 이벤트행사의 노하우 부족 .소비자들의 유인성효과가 미약 .조직인력, 선수기반 층의 취약 .재원조성능력 부족, 시설수용능력 한계 .발전측면과 법적기반 강화필요 .잠재된 공정성 시비 가능성 .고객 건전서비스 정신 미성숙

21세기에 세계적인 뉴 밀레니엄의 가치추구사회에서 경륜·경정 사업은 럭비지니스 산업이며, 感性産業의 중심체로서 국민적인 관심으로 부각되는 시점에서 정확히 실상과 현황을 파악하고 인식하여 사행성의 이면에 내재하고 있는 낭비요인을 제거하고, 오락성과 건전성, 공공성으로서의 정책기능을 강화하는 종합적 대안이 필요하다.

국가적으로 볼 때, 하나의 정책에 의한 사업수행은 지속성을 가지고 있는 것이 보편적 기준으로서 정책의 타당성은 社會厚生函數(social welfare function)의 기준이 小數者이건, 多數者이건 공급기준이 정당화되기 때문에 一律적인 贊成과 一律적인 不正이 어렵다는데 문제가 있는 것이다. 예를 들면, 하나의 정책시행이 공공성의 기능으로서의 중요한 소득분배구조에서의 所得逆進性인가?, 所得中立性인가?, 또는 所得累進性인가? 등에 대해서 철저하고 냉철한 價值基準적 연구가 선행되어야 할 것이다.

우선, 경륜·경정 사업과 유사사업인 경마사업의 공공성의 기능의 특징과 사회

(표 2) 경륜·경정 사업 매출분배구조 현황 (기준: 경륜·경정법)

※ 교육세법개정(교육세 5% → 지방교육세 6%)(2001.1.1), 지방세법개정(경주마권세→레저세)(2002.1.1), 기금관리기본법 개정(산업기반기금→중소기업진흥 및 산업기반기금)(2002.3.1)

총수입										
매출액					사업외 수익					
고객환급금 (72.4%)  (단, 72.4%는 고객환급금 매출대비)	제세금 (18.5%)				경마상금 (641억원) (1.4%)	사업비 및 운영비 (3.3%)	순이익금 (5.2%)			
	레저 세 (10%)	지방 교육 세 (6%)	농 특 세 (2%)	법 인 세 (0.5%)			경마사업 확장적립금 (50%)	특별적립금 (50%)		
								축산발전 기금 (80%)	농어촌 복지기금 (20%)	계 (100%)

- 48 -

(2%))이며, 기금, 운영경비 등이 약 9%~10%정도이며, 운영사업비는 2%~3%를 차지하고 있는 것으로서 사업적인 측면에서는 국가를 위한 효율적인 공공성 사업 수행을 착실히 하고 있다고 할 수 있겠다. 그러나 문제는 이용소비자들이 自己豫算制約인 베틱이 아닌, 無限期待價値의 妄想에 의한 無限投資의 베틱에 의한 사회적 문제의 야기라고 할 수 있겠다. 위와 같이 경륜·경정, 경마 사업은 표면적으로 볼 때, 복권(lottery)사업의 환급률 50%, 기금 30%, 운영사업비 20%에 비교할 때에도 객관적이고, 투명하며 건전성과 공공성제고 방안으로서의 순기능에 의하여 국민적인 건전한 그린 레저스포츠로서의 역할을 수행하고 있다고 할 수 있겠다.

여기서 우리나라와 세계적으로 종합해 볼 때, 현재의 경륜·경정, 경마 사업 등 다양한 종류의 렉 비즈니스산업의 특징을 보면, 아래와 같다.

첫째, 투자사업에서 렉 비즈니스의 특징은 상품의 환급률이 상호 엄청난 차이가 있으며, 서로 상이하지만 카지노가 제일 높고, 경마, 경정, 경륜은 비슷하며, 복권이 상당히 낮은순위를 차지하고 있다. 다시 말해서, 베틱복권의 환급률이 렉 비즈니스의 상대적 가격을 대변한다고 할 경우에는 카지노가 가장 비싸다고 할 수 있으며, 복권이 가장 싸다고 할 수 있겠다.

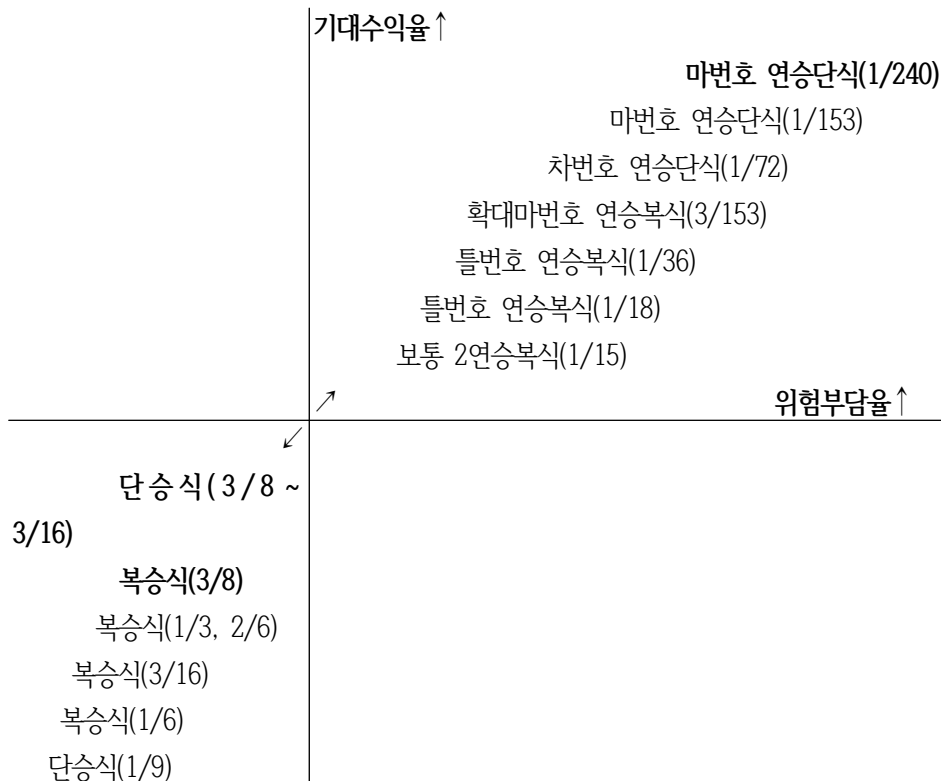
둘째, 국가산업으로서 렉 비즈니스의 특징은 높은 위험부담선호<sup>4)</sup> 측면이라는 상품적 투기성으로 볼 때, 商品屬性이 유사하기 때문에 상품의 價格構造인 환급률이 상이하면 상이할 수 록 상품가격이 저렴하게 되는 상품을 상대적으로 많이 선호하게 되어 더 많은 상품을 구입하여 베틱을 할 것이라는 商品特性을 추론할 수 있다는 것이다.

#### <표 4 > 위험부담산업과 위험선호산업 분류

4) 일본의 공영경기의 期待收益率과 危險負擔率 현황에서와 같이 세계에서 가장 多樣化되고, 差別化된 투표방식의 포토폴리오를 구성하고 있다.

고위험부담선호측면 (가장큰危險嗜好者)	위험부담선호측면 (危險嗜好者)	위험부담중립측면 (危險中立者)	위험회피행위측면 (危險回避者)
경마, 경주, 경정, 모터레스, 투견, 복권, 투우, 경견, 카지노, 견레이스, 각종 사행레이스, 각종 로터리게임 등껏볼링 산업 등	작가, 프로듀서, 가수, 배우, 에이젇트, 감독, 탈랜트, 프로스포츠헂선수, 보험설계사, 사업딜러, 대형고급아파트와 빌라, 단독고급주택, IT산업과 벤처기업, 투자컨설턴트, 보험.투자설계사, e-비즈니스, 전자상거래 등	요식업자, 전문동시통역자, 번역가, (유학)전문가, 대지구입, 중대형아파트와 빌라구입, 단독주택, 우량주(blue chip) 등	예금, 채권, 적립식 적금, 교사, 공무원, 군인, 은행원, 채권, 안전주식, 아파트, 농촌토지구입 등

<표 5> 베팅에 의한 기대수익율과 위험부담을 현황



위 <표 5>는 일본의 공영경기의 베팅효과로서 마케팅 가격설정예 의한 투표방식과 적중율의 다양화, 차별화정책과 기대수익율과 위험부담율의 포토폴리오 구성 등의 경영전략으로 사업을 합리화, 효율화시키고 있다고 할 수 있으며, 가격설정방식에 많은 영향을 주고 있다.

셋째, 렉 비즈니스의 각 상품 상호간에는 투기성과 요행성이라는 屬性과 特性

때문에 상품의 가격구조와 환급률은 물론이고, 새로운 종류가 무수히 생성되며, 국가에서는 정책적으로 건전성과 공공성을 유지하기 위한 규제와 조정, 대안을 법적으로 설정하여 집행하고 있는 상품특성을 가지고 있는 것이다.

넷째, 럭 비즈니스 상품은 소비자의 기호(taste)가 특이하여 특정한 상품에 대한 선호율(preference rate)이 분명한 경우에는 상품이 완전히 상이한 完全代替性이 존재하더라도 상품의 가격구조의 변화에도 불구하고 소비자의 소비구매 행위에는 전연 변화가 발생하지 않게 된다는 사실에서 환급률은 소비자에게 불리한 측면으로 설정되는 것으로 파악되며, 이와 같은 상품특성은 사행성을 더욱 부추기는 것으로 파악되고 있다.

다섯째, 럭 비즈니스 상품속성은 요행성, 사행성을 보유하고 있기 때문에 이를 조정하고 억제하기 위하여 각 국에서는 경영수익에서 각종 조세, 기금과 공제금이라는 명목으로 사회에 환원시키고 있으며, 經濟規制와 環境政策을 설정하면서 특수계층, 특별구역, 허용구역, 지역범위의 입지설정으로 운영전략을 조정하여 합법화 아닌, 합법화로 허가하고 있다.

여섯째, 럭 비즈니스의 사업운영은 공간적 범위에 입장세와 베틱행위에 부과되는 각종 기금과 공제금 등 規制稅(excise tax)와 각종 국세와 지방세 등으로 국가적인 특수목적 운영사업의 투자재원조달로서 전략적으로 운영하고 있다는 사실이다.

여기서 우리나라가 시행하고 있는 경륜·경정, 경마, 복권, 카지노 등의 매출액, 환급률, 조세, 기금, 기타수입 등을 비교해 보면, 아래와 같다.

**<표 6> 복권사업과 주요 럭비즈니스산업의 총재정수입 (단위 : 억원)**

종류 및 년도		구분	매출액	환급률	조세수입			각종기금	기타수입	총재정수입
					국세	지방세	계			
경 룬	2001년	17,389	70%	477	2,783	547	1,356	194	4,810	
	2002년	22,562		608	3,611	608	1,950	279	6,448	
복 권	2001년	7,112	50%	-	-	-	1,834	-	1,834	
	2002년	10,022		-	-	-	1,776	-	1,776	
경 마	2001년	60,187	72%	2,669	9,796	2,741	983	271	13,719	
	2002년	78,000		3,285	12,915	3,285	1,215	373	17,788	
카 지 노	2001년	4,620	75%	1,164	117	1,239	765	40	2,086	
	2002년	4,955		1,082	111	1,082	822	-	2,015	
총 계	2001년	89,308		4,310	12,696	4,310	4,938	505	22,449	
	2002년	115,539		4,975	16,637	4,975	5,763	652	28,027	

단) 현재 로또복권은 50% 환급률이며 경정사업과 같이 2003년 시행으로 통계 미확인

#### 4. 경륜·경정 사업의 공공성 제고

21세기에는 경주산업을 비롯하여 서비스산업이 경제에서 차지하는 비중이 증가하고 있다. 우리나라에서도 경마, 경륜, 경정, 카지노, 복권, 레저 등의 이른바 感性産業이 급성장 할 것으로 예상되고 있다.

현재 우리 나라의 경마, 경륜, 카지노, 복권 등의 럭비지니스산업은 경기침체에도 불구하고 급속한 성장을 하고 있다. 국내 럭비지니스산업의 매출규모는 2002년 매출치가 11조 원대에 이르고 있다. 따라서 지자체시행 민선 3기에서 볼 때, 지방자치단체들은 많은 공양사업을 수행하기 위한 投資財源調達을 위하여 전략적으로 경륜, 경마, 경정, 카지노 등의 럭비지니스산업에 대한 유치경쟁을 치열하게 전개되고 있다.

우리 나라의 경륜사업은 1992년 12월 31일 법률 제4476호에 의한 경륜·경정법 제정과 1993년 7월 29일에 경륜사업 시행 및 경주장 설치 허가가 인가되었으며,

1994년 10월 15일 잠실경륜장이 개장하기에 이르렀다. 경륜사업은 경륜의 공정한 시행과 원활한 보급을 통하여 국민의 건전한 여가선용과 청소년의 건전육성 및 국민체육진흥, 지방재정확충 및 경기력 향상을 위하여 1991년 경륜.경정법이 제정되었으며, 1994년 10월 경륜사업이 첫 출발하였다.

사업목적은 국민의 다양한 여가 욕구의 충족, 국민의 체육진흥, 청소년의 건전한 여가산업으로의 육성, 관련산업과 공업발전, 소득수준의 향상, 주 5일 근무제 등 근로시간 단축에 따른 여가시간의 증대, 레저공간 확충 요구 및 지방화 시대의 도래, 공익목적의 산업지원과 지방채수 증진을 위한 국가자본의 형성 촉진 등을 위한 공익기금 조성 및 지방재정확충을 위한 재원 마련이 주목적이며, 자전거 경기수준의 향상과 저변확대에 그 목적이 있겠다.

첫째, 체육진흥, 청소년육성, 기계공업발전, 지방재정지원, 농촌근대화, 교육 등의 특정목적의 공익자본을 형성하며, 정부예산에 공식적으로 편성되지 않는 재원으로써 지방자치단체를 활성화시키고 각종 공익사업을 지원하여 국가발전의 숨은 원동력으로서 촉매역할(觸媒役割)을 하고 있다.

둘째, 국가 유희자산의 효율적 활용 및 자산의 최적배분과 함께 올림픽기념 유산의 경기장을 사용함으로써 자산의 부실화 및 死藏化를 막고 최소의 비용으로 사업을 효율적으로 시행하여 자원의 최적배분을 달성하고자 한다.

셋째, 생활체육의 저변 형성으로 자전거를 활용한 국민생활체육의 활성화 및 아마추어 사이클 발전을 위한 저변확대에 기여하고자 한다.

넷째, 餘暇善用에 기여하는 측면인데 양질의 레저와 레포츠의 관람을 서비스 받고, 동시에 직접 스포츠두뇌게임에 참여함으로써 21세기 생산성향상에 의한 근로시간의 단축 등으로 크게 증가하고 있는 여가시간과 비고용 시간을 저렴한 비용으로 활용할 수 있는 여가활동의 장을 제공하고 있다.

다섯째, 국민의 일체감과 단결심 형성을 촉진함으로써 온 가족과 친지, 직장 등의 단체가 저렴한 비용으로 스포츠 관람과 지적 두뇌게임으로서 대중적인 오락서비스 산업으로써 가족구성원 상호간 및 주민상호간, 직장인 상호간의 일체감 형성을 촉진시킬 수 있는 건전한 레저스포츠로서의 기능이 있다고 할 수 있다.

여섯째, 국민의 사행욕구를 양성화함으로써 국민의 사행적인 승부욕구를 저렴한 비용으로 충족시켜 사회 및 경제생활에서 오는 좌절감, 상실감, 열등의식 및 소외감을 음성적이 아닌 양성적이고 공개적인 방법으로 자신감, 성취감, 승리감을



느끼고 해소함으로써 건전한 시민으로 사회생활과 경제생활에 기여하는 기능을 보유하고 있다.

일곱째, 고용창출을 통한 소득증대의 기여로서 경주운영과 관련된 선수, 심판, 종사원, 시설관리요원 등의 직·간접 인원채용에 따른 고용창출로 소득증대에 기여할 뿐만 아니라 종사자 중에서 상당수는 지역주민의 채용으로 지역 경제활성화에도 기여를 하고 있다.

여덟째, 그린스포츠로서 인간성 회복을 기대로서 자전거 타기는 무공해 그린스포츠로써 환경훼손이 없고 별도의 넓은 공간이 필요하지 않으며 햇빛, 공기, 대지, 수목 등 자연과 가장 손쉽게 접할 수 있는 환경친화적인 스포츠로서 인간성의 회복과 삶의 질이 기대된다.

아홉째, 건전한 사회풍토의 조성으로 국민의 사회생활에서 퇴폐적인 향락산업과 음성적으로 요행성 행위로부터 차단하고 약물, 폭력, 퇴폐, 향락행위 등으로부터 자체정화하고 예방하는 국민건전성의 순 기능적인 기여를 하여 건강한 사회풍토를 형성하는데 기여를 하고 있다.

열째, 국민의 사행심과 투기심을 경륜·경정을 통하여 순화함으로써 국가가 자체 조절하는 기능을 수행하고 있다고 할 수 있으나, 경륜·경정의 자체조절기능은 경제생활의 향상, 근로시간의 감소 등으로 빠져들기 쉬운 국민의 사행심과 투기심에 대한 에너지를 적절히 조절하는 하나의 오락스포츠 서비스산업으로써 성장하고 있다.

열 한 번째, 경륜은 2000년 시드니 올림픽에서 공식 사이클 종목으로 채택되어 국내의 경기력 수준 향상과 우수선수의 육성을 통하여 사이클 경기력 향상과 저변확대에 기여한다.

## 5. 경륜·경정 사업의 순기능 제고

우리나라의 경륜사업의 주변환경질서에 의해서 중장기 발전방안으로서 정책과제의 설정은 대내·외 환경분석의 종합검토에 의해서 국가와 사업장별로 설정하여야 할 것이다.

국제화, 지방화에 능동적 대처와 함께, 국제협력과 지방자치단체와 협력체제를

구축하여야 하며, 국가적인 체육진흥도모와 유흥자본의 양성화로 기금의 확보정책이 필요하다. 특히, 지방재정확충으로 지역균형발전을 도모할 수 있는 정책개발이 필요하며, 경륜.경정장과 교차투표제도(cross betting system)인 장외사업소는 여가선용, 문화.관광.스포츠 등 레저공간의 제공처로 적극활용이 필요하며, 대고객 서비스 질 개선, 산업의 지역독점요인을 타파하여 시장다변화로 건전성유도 및 시장지배력(market share) 측면과 증진보다는 건전 베팅을 위한 사전적인 교육장으로 활용이 필요하다.

<표 7> 장외사업소13 설치현황(2003년 8월 기준)

구 분	위 치	규 모 (전용/공용)	수용인 원	개 장 일
수원	수원시 팔달구 인계동 (대원콤비플라자 4,5층)	1,516평 (792 / 724)	1,830명	1997.3.1 4
상봉	서울시 중랑구 상봉동 (상봉버스터미널 3층)	674평 (417 / 257)	3,400명	1998.4. 3
일산	경기도 고양시 마두동 (일산올림픽스포츠센터3층)	1,108평 (680 / 428)	1,320명	1998.7.3 1
동대문	서울시 중구 을지로6가 (밀레오레 10,11,12층)	1,529평 (726 / 803)	1,970명	1999.3. 5
장안	서울시 동대문구 장안동 (두봉백화점 3,4,5층)	1,781평 (1,363 / 418)	4,260명	1999.3.2 6
분당	경기도 성남시 분당구 (유니월드마트 5층)	1,530평 (719 / 811)	1,710명	1999.3. 5
산본	경기도 군포시 산본동 (산본역쇼핑센터 2층)	1,047평 (574 / 473)	1,320명	1999.3.2 6
부천	경기도 부천시 소사구 심곡본동 (부천역사 7, 8 층)	2,060평 (1,519 / 541)	4,800명	1999.10. 8
길음	서울시 성북구 하월곡동 (클로버예식장 3층)	1,058평 (791 / 267)	2,180명	2000.3. 3
관악	서울시 관악구 봉천동 (동원빌딩 3층)	1,141평 (862 / 279)	1,890명	2000.3. 3
당산	서울시 영등포구 당산동 (다옥빌딩 4,5,6,7층)	967평 (759 / 207)	1,730명	2000.3. 3
유성	대전시 유성구 복명동 (복명빌딩 2~7층)	1966평 (1611 / 355)	3,810명	2001.10.1 9
인천	인천시 중구 인현동 (엔조이쇼핑몰 4~5층)	1,841평 (1,370 / 471)	2,580명	2002.11.2 2

※ 수용인원 : 고객1인당 객장면적 0.35평기준 (단, 상봉지점 옥외공간 120평 미계상)

중장기적으로 순기능 제고에서 중요한 경륜장의 신설은 국가적인 상위하위계획, 지역별 인구규모, 지역의 균형 발전, 행정 및 경영의 효율성 제고측면을 종합적으로 검토하여 권역을 설정하여 허가하여야 할 것이다. 즉, 권역내 거점도시는 권역내 대도시로써 경제활동 중심도시, 풍부한 잠재고객 확보가능성, 지역내 총생산 규모 등을 종합하여 선정하여야 할 것이다. 경영수익극대화도 공공재정기여의 증대와 경륜.경정의 공정시행이 필요하다.

현재의 일부지역에서의 운영은 지역 독점성을 초래할 수 있기 때문에 원활하고 국가적인 입지선정을 위한 여건강화 및 지방 경륜.경정장의 적정수의 개장과 수용을 국가적으로 설정할 시점이라고 할 수 있겠다. 국민체육진흥공단의 경륜사업의 경주개최 실적은 아래와 같다.

<표 8> 경륜개최현황(2003년 기준, 회수, 일, 명, 백만원)

구 분	1994	1995	1996	1997	1998
개최기간	10. 15~11. 27	3. 24~12. 3	3. 15~12. 8	3. 14~12. 7	3. 6~12. 6
개최일수	6회 16일	34회 102일	38회 112일	39회 117일	40회 118일
레이스수	109레이스	1,143레이스	1,416레이스	1,607레이스	1,643레이스
투표방식	단승식, 복승식	단승식, 복승식, 쌍승식	단승식, 복승식, 쌍승식	단승식, 복승식, 연승식, 쌍승식	단승식, 복승식, 연승식, 쌍승식
투표금액	100원~10,000원	100원~50,000원	100원~50,000원	100원~50,000원	100원~50,000원
입장인원	61,410명	573,282명	1,245,388명	1,613,663명	2,104,958명
매 출 액	1,673백만원	72,820백만원	185,139백만원	299,988백만원	338,449백만원
구 분	1999	2000	2001	2002	2003계획
개최기간	2. 26~12. 5	3. 3~12. 3	3. 2~12. 9	3. 8~12. 8	3. 7~12. 7
개최일수	40회 119일	40회 119일	39회 115일	38회 113일	38회 113일
레이스수	1,665레이스	1,666레이스	1,493레이스	1,468레이스	1,468레이스
투표방식	단승식, 복승식, 연승식, 쌍승식	단승식, 복승식, 연승식, 쌍승식	단승식, 복승식, 연승식, 쌍승식	단승식, 복승식, 연승식, 쌍승식	단승식, 복승식, 연승식, 쌍승식
투표금액	100원~50,000원	100원~50,000원	100원~50,000원	100원~50,000원	100원~50,000원
입장인원	3,407,966명	3,543,765명	4,061,660명	4,626,928명	
매 출 액	595,583백만원	1,224,339백만원	1,738,918백만원	2,289,798백만원	

국민체육진흥공단의 경륜사업의 매출액 실적은 아래와 같다.

**<표 9> 경륜 매출액현황 (단위: 백만원)**

구 분		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
계		1,673	72,821	185,139	299,988	338,449	595,582	1,224,339	1,738,918	2,289,798
본 장		1,673	72,821	185,139	278,603	267,339	279,138	389,408	435,175	551,867
장 외 사 업 소	소 계	-	-	-	21,385	71,110	316,444	834,931	1,224,413	1,651,343
	수 원	-	-	-	21,385	24,970	36,162	69,123	95,250	121,563
	상 봉	-	-	-	-	33,543	44,969	69,806	132,221	171,016
	일 산	-	-	-	-	12,597	42,400	63,135	82,836	106,836
	동대문	-	-	-	-	-	54,244	76,468	98,886	120,992
	장 안	-	-	-	-	-	52,797	112,817	171,004	208,381
	분 당	-	-	-	-	-	43,231	89,600	114,097	145,246
	산 본	-	-	-	-	-	35,704	80,775	98,362	126,913
	부 천	-	-	-	-	-	6,937	77,465	129,743	178,048
	길 음	-	-	-	-	-	-	62,749	91,947	130,264
	관 약	-	-	-	-	-	-	61,697	97,867	131,197
	당 산	-	-	-	-	-	-	71,296	106,014	139,906
	유 성	-	-	-	-	-	-	-	6,186	68,431
	인 천	-	-	-	-	-	-	-	-	2,550
창원교차투 표		-	-	-	-	-	-	-	79,329	86,588

국민체육진흥공단의 경륜사업의 경주사업 손익현황은 아래와 같다.

**<표 10> 사업손익현황(단위 : 백만원)**

구 분		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
수 익	발매수득금	232	9,829	24,841	38,998	43,999	77,426	159,164	208,670	274,776
	기 타	181	317	1,552	3,270	2,818	1,416	4,736	18,180	34,388
	계	413	10,146	26,393	42,268	46,817	78,842	163,900	226,850	309,164
비 용	인 건 비	2,461	3,977	4,798	7,065	5,429	8,743	13,248	16,577	20,533
	선수상금	726	4,079	5,579	6,772	7,513	7,437	10,095	12,008	12,673
	일반관리비	1,757	2,813	3,216	4,936	9,893	19,146	25,675	35,767	41,311
	감가상각비	441	1,413	1,210	3,267	2,468	4,062	4,701	4,051	3,690
	손실보전준비금	-	-	519	600	677	-	2,449	3,478	4,580
	결손보전	-	-	10,702	-	-	-	-	-	-
	계	5,385	12,282	26,024	22,640	25,980	39,388	56,168	71,881	82,787
손 익		△4,972	△2,136	369	19,628	20,837	39,454	107,732	154,969	226,377

경륜·경정 사업에서 각종 재원창출과 기금재원창출, 각종 지원사업으로 열악하고 비수익적인 사업의 지원전략이 최우선으로 하고 있으며 아래와 같은 전략적 지원으로 최초의 목적에 기여하고 있다.

첫째, 경륜사업이 각 나라마다의 다소의 차이점은 있으나 공공성으로서의 국토 균형발전전략, 미개발지역, 혐오시설유치지역 등에 위치하고 있기 때문에 무엇보다도 『공공재정기여전략』이다.

둘째, 경륜사업이 무엇보다도 특수목적과 특수목적사업의 재정지원이라고 하는 공공성에 있기 때문에 『각종 기금기여전략』이다.

셋째, 경륜사업이 무엇보다도 열악하고 비수익적인 다양한 로컬적이고, 글로벌적인 공공사업의 지원전략의 재원지원인 기부금지원이라고 하는 공공성에 있기 때문에 『각종 기부금기여전략』이다.

넷째, 장외사업소의 그린스포츠의 저변확대, 건전 레저로서 건전성제고와 무엇보다도 경륜사업의 홍보와 유희시설활용으로서 수익성의 제고가 아닌 건전성과 공공성의 제고전략을 동시에 추구하기 위한 『시설의 공공이벤트기여전략』이다.

결국, 경륜사업은 수익사업에 의해서 공공성을 위한 지원전략이라고 하는 공익 사업지원 확대를 최우선과제로 하기 때문에 경륜사업의 공공성 제고전략을 아래와 같이 시행하는 실적을 올리고 있다.

첫째, 경륜사업이 각종 국세와 지방세 등의 조달인 공공성에 있기 때문에 『공공재정기여전략』<sup>5)</sup>으로 공공재정기여실적을 보면 아래와 같다.

---

5) 『공공재정기여전략』은 국세인 교육세, 농어촌특별세, 소득세와 지방세인 시도세로서의 경부마권세와 所得割 지방소득세 등 모든 세금을 칭한다.

<표 11> 공공재정 기여실적 (단위 : 백만원)

구분	계	경주관련 제세(18%)			기타소득세	입장료 제세		
		레저세	교육세	농특세		특소세	교육세	부가세
1994	267	167	33	33	34	-	-	-
1995	11,449	7,283	1,456	1,456	1,254	-	-	-
1996	30,149	18,514	7,300	3,703	632	-	-	-
1997	52,297	29,999	14,999	6,000	1,299	-	-	-
1998	59,433	33,845	16,922	6,769	1,897	-	-	-
1999	105,284	59,558	29,779	11,912	4,035	-	-	-
2000	217,650	122,434	61,217	24,487	9,152	244	73	43
2001	325,978	173,892	104,335	34,778	12,618	240	72	43
2002	428,655	228,980	137,388	45,796	16,149	232	69	41
계	1,229,727	674,672	373,429	134,934	45,635	716	214	127

※ 2001. 1. 1부터 교육세 5% → 지방교육세 6% 변경

둘째, 경륜사업이 특수목적과 특수목적사업의 재정지원인 공공성이기 때문에 『각종 기금기여전략』<sup>6)</sup>으로 공공재정기여실적을 보면 아래와 같다.

<표 12> 수익금 배분현황(단위 : 백만원, %)

구 분 (배분기관)	배분 비율	금 액							
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	계
국민체육진흥기금 (국민체육진흥공단)	40%	147	7,851	8,335	15,782	43,093	61,988	90,551	227,747
청소년육성기금 (문화관광부)	30%	111	5,888	6,251	11,836	32,320	46,491	67,913	170,810
중소기업진흥및 산업기반기금 (산업자원부)	17.5%	65	3,435	3,646	6,905	18,853	27,119	39,616	99,639
지방재정지원 (송파구등)	10%	37	1,963	2,084	3,945	10,773	15,497	22,638	56,937
문화부장관이 인정 하는 공익사업지원 (문화부 협의후 사용)	2.5%	9	491	521	986	2,693	3,874	5,659	14,233
계	100%	369	19,628	20,837	39,454	107,732	154,969	226,377	569,366

6) 이때의 『각종 기금기여전략』은 경륜사업이 선진국의 실례를 들어볼 경우에도 특정목적사업의 지원이기 때문에 시행하고 있어서 우리 나라에서도 국가적으로 뒤떨어진 산업을 일시에 선진화시킬 목적으로 사업지원을 수행하고 있다.

셋째, 경륜사업이 무엇보다도 관련부문에서 열악한 사업을 지원하고, 주민과 단체 등의 복지사업 등의 공공사업의 지원전략의 재원지원인 기부금지원이라고 하는 공공성에 있기 때문에『각종 기부금기여전략』<sup>7)</sup>이라고 사업시행초기부터 기부금기여실적을 보면 아래와 같다.

<표 13> 기부금 지원현황(단위 : 천원)

연도별	문화 체육 행사 관련	주민 및 단체복지사업	자전거활성화 지원	계
1994	2,300	16,000	39,130	57,430
1995	40,865	37,549	14,780	93,194
1996	22,871	12,000	72,656	107,527
1997	145,064	29,229	31,620	205,913
1998	101,425	61,688	55,526	218,639
1999	62,310	266,918	145,416	474,644
2000	148,070	116,086	284,229	548,385
2001	224,000	126,570	197,364	547,934
2002	126,350	198,180	396,127	720,657
계	873,255	864,220	1,236,848	2,974,323

넷째, 그린스포츠의 이용자의 저변확대, 건전 레포트로서 건전성제고와 무엇보다도 경륜사업의 홍보와 유희시설활용으로 수익성이벤트의 제고가 아닌 건전성과 공공성이벤트의 제고전략을 동시에 추구하기 위한『시설의 공공이벤트기여전략』<sup>8)</sup>을 보면 아래와 같다.

7) 『각종 기부금기여전략』은 경륜사업이 선진국의 실례를 들어 볼 때 특정목적사업에 조세성격의 조세와 기금지원 뿐만이 아니라 다소 유연한 성격으로서 기부금지원시스템을 구축하여 우리나라에서도 국가적으로 뒤떨어진 산업과 비수익활동인 복지분야의 사업지원을 수행하고 있다.

8) 『시설의 공공이벤트기여전략』이란 주로 경륜사업과 같은 경주사업은 일본과 같은 선진국에서는 공공기관인 지방자치단체와 공공법인이 시행하고 있기 때문에 공공성이 수익정보다는 강하다고 할 수 있기 때문에 공공성이벤트로서 대 국민과 지역주민에게 공공성이벤트장소로 제공하고 있는 것이 현실적 추세이다.

<표 14> 장외사업소의 공공이벤트현황

사업소명	운 영 기 간	공공성 이벤트 프로그램명
수 원	2003. 3. 19 ~ 12. 18	.노래교실, 단전호흡, 건강체조, 민요부르기
상 봉	2003. 1. 22 ~ 12. 11	.스포츠댄스, 수지침, 노래교실
일 산	2002. 3. 24 ~ 12. 2	.노래교실(우리가락, 민요, 판소리), 요가, 스포츠댄스, 수지침
동대문	2002. 1. 2 ~ 12. 31	.서예교실, 가요교실, 차밍디스코, 스포츠댄스
장 안	2002. 1. 27 ~ 12. 8	.노래교실(노래연습 및 차밍댄스), 요가, 스포츠댄스, 한국무용
분 당	2002. 1. 2 ~ 12. 31	.노래교실, 한글서예교실, 스포츠댄스
산 본	2002. 2. 5 ~ 12. 3	.주부가요교실, 스포츠댄스
부 천	2002. 1. 20 ~ 12. 26	.수지침, 노래교실, 스포츠댄스
길 음	2002. 1. 2 ~ 12. 31	.노래교실, 스포츠댄스, 성인병과 한방강좌
관 악	2002. 1. 8 ~ 12. 18	.서예교실, 스포츠댄스
당 산	2002. 1. 22 ~ 12. 24	.노래교실, 스포츠댄스, 서예교실
유 성	2002. 2. 5 ~ 12. 11	.스포츠댄스, 서예교실
인 천	2002. 3. 10 ~ 12. 8	.노래교실, 수지침, 서예교실, 스포츠댄스, 한국무용
<b>2003년도 종합계획</b>		※ 2003년도의 공공이벤트 프로그램은 더욱 성숙되게 건전성과 공공성하에서 운영계획을 준비하여 실행 중에 있음 ※ 기타 다양한 문화, 교양이벤트 시행

창원경륜공단의 공공성에 바탕을 둔 지역 및 사회사업 현황을 보면, 아래와 같다.



<표 15> 창원경륜공단의 지역 및 사회사업 현황

사 업 명	사 업 내 용
돔문화센터 개강	.자전거교실, 문학강좌, 주부노래교실, 댄스스포츠, 서예교실
청소년패밀리캠프	.초.중학생 38개교 185명 참여 (1박2일 과정)
효도잔치	.창원인근지역 노인 720여명 초청(시범경주, 민요.각설이.초청가수 공연, 중식.다과 제공)
시민자전거타기	.시민참여 자전거타기 행사 (9.4km)(경품제공, 기념T 제공)
어린이자전거교실	.어린이 자전거바로타기 체험(교통신호, 안전교육 등)
지역의 명소화	.창원시를 방문하는 손님은 항상 들리는 코스로 정착 .경륜장, 놀이터등을 항시 개방하여 시민의 휴식공간 제공
교통질서캠페인	.전직원 참여 교통질서캠페인 4회 실시
고 용 창 출	.경륜경기일 일용(발매원, 안전원, 매점, 식당 등)직 305명 고용 .주3일 근무로 주부.학생에게 인기있는 직장
아마싸이클연습장	.학생, 선수들의 싸이클 연습장으로 “싸이클도시 창원“을 심어주고 훌륭한 선수 배출
도시환경조성	.자전거타기 활성화로 쾌적한 도시환경 조성에 기여(각종 행사에 자 전거 349대 제공)
시민의 여가선용 공간제공	.시민생활의 활력과 스트레스 해소에 기여하고 다채로운 경륜축제 및 이벤트 개최(사은행사 실시 → 경품제공)
실업팀 육성	.싸이클팀 창단, 여자핸드볼팀 창단 계획

결국, 21세기 경륜사업은 대중의 레포트 또는 테마공원, 근린공원으로서 국민들이 함께 즐길 수 있는 건전 놀이문화로 정착하는데 정부와 사업체, 관계전문가 등이 중장기적인 노력을 설정하여야 할 것이다.

## 6. 도박중독, 재산탕진 등 부작용 예방대안

국민체육진흥공단은 경륜.경정 사업을 운영하기 위하여 지속적으로 건전클리닉센터를 통한 상담을 하기 위하여 상담실을 이전 및 상담환경 개선을 위하여 경륜장 지하 1층에서 고객홀내(2002. 3. 8)로 이전하였으며, 매주 3일(목, 금, 토)에서 주 4일(목, 금, 토, 일)(09:00~18:00)로 확대하고 있다.

<표 16> 건전클리닉센터의 상담실적

구 분	계	방문상담	전화상담	매일상담
2001년	119건 126명	20건 27명	17건 17명	82건 82명
2002년	217건 219명	35건 37명	35건 35명	147건 147명
2003년 3월말	53건 55명	6건 8명	8건 8명	39건 39명

※ 전문상담사 상주 : 정신보건임상심리사 1급

체계적으로 병적도박 실태조사 및 치료프로그램의 연구를 위하여 국민체육진흥공단과 한국마사회 공동으로 추진하여 연구<sup>9)</sup>하였다. 재활전문병원 지정, 무료운영(지정일: 2001. 8. 12)으로서 지정병원을 강북 삼성병원으로하여 시행하고 있으며, 경륜·경정 클리닉센터 개설 및 운영(개설일 : 2003. 6)으로서 올림픽공원 만남의광장 편익동에서 국민체력센터에 위탁운영하고 있다.

경륜·경정, 경마, 카지노사업의 도박중후군과 도박중독증 등에 의한 사회적 손해(social damage)와 사회적 비용(social cost)으로 사회적 편익(social benefit)의 역효과와 부정적 시너지효과(negative synergy effect) 등을 최소화하기 위한 정책을 필요로 한다. 여기서 럭비지니스 산업에서 조사한 도박중독 현황<sup>10)</sup>을 보면 아래와 같다.

<표 17> 직업별 도박중독증 현황(단위: 명)

무직	회사원	자영업	공무원	기사	기타	계
35	14	12	5	7	4	77

<표 18> 연령별 도박중독증 현황(단위: 명)

20대	30대	40대	50대	60대 이상	계
3	33	30	7	4	77

<표 19> 지역별 도박중독증 현황(단위: 명)

9) 용역기관은 (주)인코그룹이며, 용역기간은 2001. 1에서 2002. 10로 소요예산은 264백만원 (공단 40%, 마사회 60%)으로 연구를 체계적으로 수행하여 그에 의해서 운영하고 있다.

10) 본 내용은 (주)강원랜드의 한국도박중독센터의 상담원이 조사한 내용으로서 도박중독센터 상담현황은 상담자가 아닌 환자 자료 기준으로 처리한 것이다.

수도권	영남권	호남권	강원권	충청권	계
39	12	7	12	7	77

<표 20> 도박종류별 도박중독증 현황(단위: 명)

합법적 도박		불법 도박	복합형	계
카지노	경마 등			
6	9	48	14	77명

※ 합법적 도박은 경마, 경륜, 카지노, 주식 등

<표 21> 도박중독증 상담처리 내역 현황(단위: 명)

상담치료	GA, 단기가족치 료센터 연결	위기개입 필요	내방상담권유	계
5	55	10	7	77

무엇보다도 경륜, 경정, 경마, 카지노사업의 도박중후군과 도박중독증에 대해서  
의 클리닉도 중요하지만, 국가나 사회가 조직적이고 전략적으로 도박중독, 재산탕  
진, 자아상실, 가정파탄 등 경제적, 사회적인 부작용 예방대책을 위해서 이용자에  
대해서 철저한 신분확인으로 출입을 사전에 봉쇄하고 사전 및 사후적인 치료할  
필요가 있다.

선진국에서처럼 일정금액 이상의 칩스 환전자에 대한 기록유지와 관리정책으로  
건전화를 유도하는 정책이 필요하다. 고액배팅자(High-roller)에 대한 고객정보관  
리 및 중장기적인 마케팅전략수립, 재산탕진과 자아상실의 위험이 있거나, 잠재적  
인 배팅자에게 사전 모니터링(monitoring)과 오디팅(auditing)을 철저히 할 필요성  
이 제기되고 있다.

이 제도는 이용객이 신분증을 제시하면 발급기를 통하여 게임기록카드를 발급  
해 주고, 게임기록카드를 소지한 배팅자가 현금을 칩스로, 칩스를 현금으로 환전  
하는 과정에서 판독기에 자동으로 게임기록카드에 기록이 되며, 자동으로 전산망  
입력되어 관리운영이 단순하여 부작용이 거의 없다는 장점이 있다.

경륜, 경정, 경마, 카지노사업에서 무엇보다도 중요한 것은 선진외국에서처럼  
도박중후군과 도박중독증으로 인한 사회적 손해(social damage)와 사회적 비용  
(social cost)은 단순히 개인의 가정파탄과 자아상실력 뿐만이 아니라, 사회전체에

미치는 부작용과 부정적 경제·사회적 시너지효과와 파급효과까지 합치게 되면, 상상을 초월한 수치도 있을 것이다.

우선, 이와 같은 중요성 때문에 미국, 영국 등과 같은 선진 국가에서는 도박중후군과 도박중독치료 및 예방프로그램을 공적기관은 물론이고 사적 자선단체 등에서 체계적이고 조직적으로 개발하여 교육시키면서 많은 성과를 얻고 있다. 종합적인 프로그램개발로서 도박중독증 예방 및 치유프로그램 개발, 전문가 양성, 종합정보센터의 설치, 책자, 비디오 등 홍보관련 자료 등의 주기적인 편집과 사전·후보교육센터로서의 교육프로그램에 관한 종합적으로 연구할 수 있는『후속연구센터(Follow-UP study center)』의 설치를 필요로 하고 있다.

예를 들면, 『후속연구센터(Follow-UP study center)』의 모델로서 캐나다의 AADAC시스템, 미국의 도박중독위원회시스템과 전문치유센터 등을 벤치마킹하여 우리 나라 국민들의 사행성심리상태와 단순소비전략 및 단순투자전략 등을 고려하여 가장 적합한 종합카지노프로그램을 개발하고, 한편으로는 경륜·경정, 경마, 카지노사업의 전문연구자와 전문가를 육성하는 정책을 국가적으로 고려하여야 할 시점이다.

다음으로, 도박중독 치유기관 및 단체설립 그리고 지원방안을 정책적으로 연구로서 『력비지니스 정책자문단』을 구성하여 문화관광부와 시행주최, 관계전문가, NGO, NPO등의 단체가 총망라하여 사전적이고 사후적인 모니터링(monitaring)과 오디팅(auditing)을 철저히 하는 시스템의 구축이다.

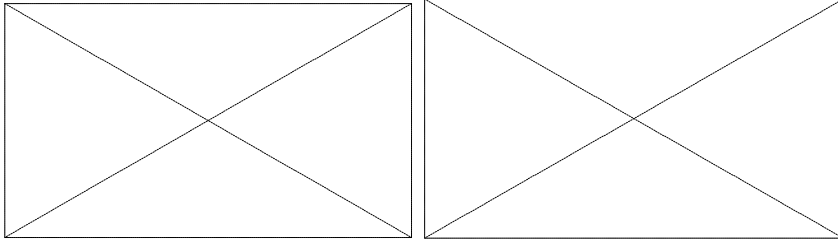
## 7. 렉비지니스산업에 대한 실태조사

시나리오방법 조사대상지역<sup>11)</sup>은 강원랜드, 서울과 제주경마장, 서울 경륜장과 창원경륜장에서 출입자 500명을 선정하여 무작위 추출형식으로 조사하였다.

아래 그림에서와 같이 월평균 소득은 평균 253만원으로서 개인소득의 분류로 볼 때, 중산층을 보이고 있으며, 직업형태는 자영업, 농업, 공업, 상업, 공무원 및 회사원 순위(順位)로 나타나고 있다.

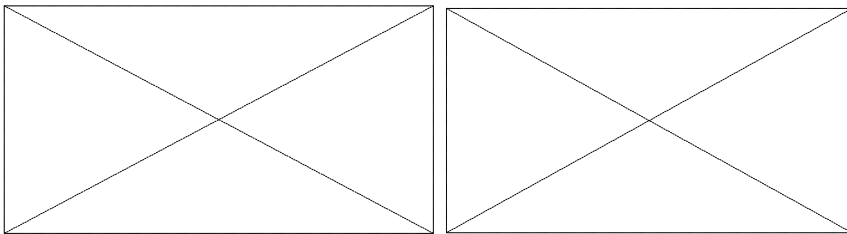
---

11) 시나리오 및 델파이조사는 주노종 외(2001), “경주사업의 순기능 평가 및 공공성 제고 방안”, 체육과학연구원. 참조바람



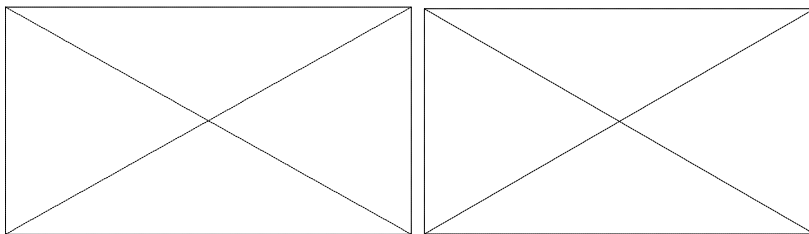
<그림 1> 소득 및 직업분류

이용자의 직업형태의 가중치는 화이트칼라 우위로서 평균(M)이 5.56이며, 학력 수준은 대졸이상이 우위로서 의외로 학력수준이 높으며, 가중치와 학력은 중산층으로 나타나고 있다.



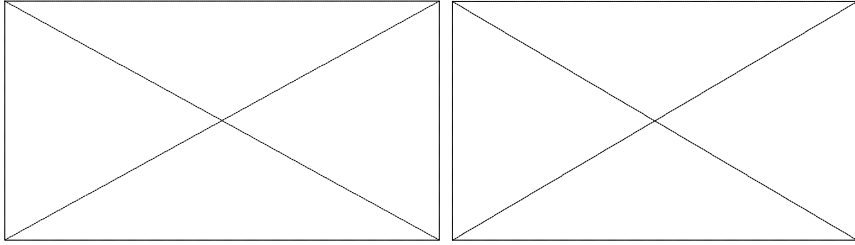
<그림 2> 직업형태와 학력수준

이용자의 주거지종류는 아파트가 가장 높게 나타났으며, 주거지 평수는 약 35평 정도이며, 주거지 종류 등을 종합적으로 분석해 볼 때, 중산층의 생활자들로 파악되고 있다.



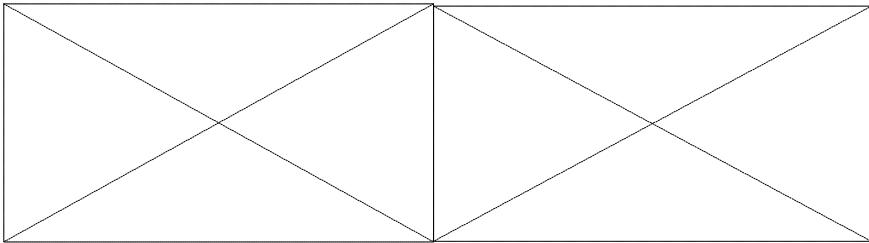
<그림 3> 주거평수와 주거지종류

아래 그림과 같이 이용자의 자가용 자동차 배기량은 평균 배기량이 1800cc 정도로 중형 자동차를 소유하고 있는 것으로 조사 됐으며, 1개월간에 극장, 연극 등 문화공간 이용회수는 약 2.24회 정도로서 자가용배기량과 극장, 연극 등 문화공간 이용회수 등의 문화생활 향유로 볼 때, 중산층권 이상으로 분류할 수 있겠다.



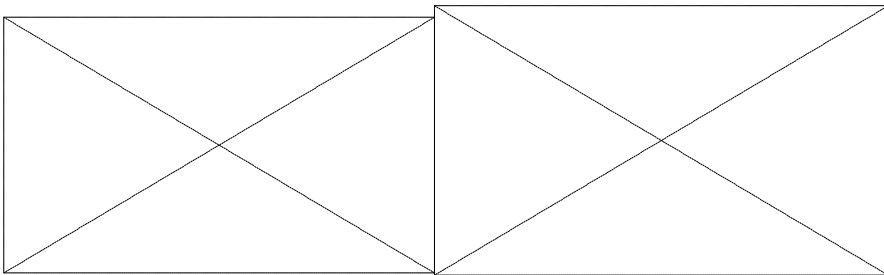
<그림 4> 자가용배기량과 문화공간 이용회수

아래 그림과 같이 이용자의 한 달 간 외식회수는 약 5회 정도이며, 외식선호장소로서는 한식을 약 60%로 조사되었으며, 외식회수 등의 문화생활 향유로 볼 때, 중산층권 이상으로 분류할 수 있겠다.



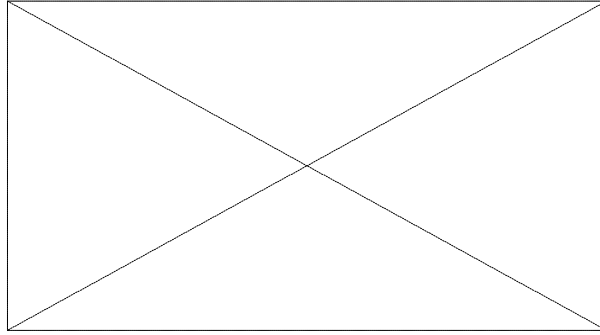
<그림 5> 외식회수와 외식선호장소

아래 그림과 같이 조사대상자중 스포츠센터회원권을 소유하고 있다고 응답한 사람은 117명이며, 스포츠센터 이용권의 소지자는 100명으로서 문화생활 향유로 볼 때, 중산층권 이상으로 분류할 수 있겠다.



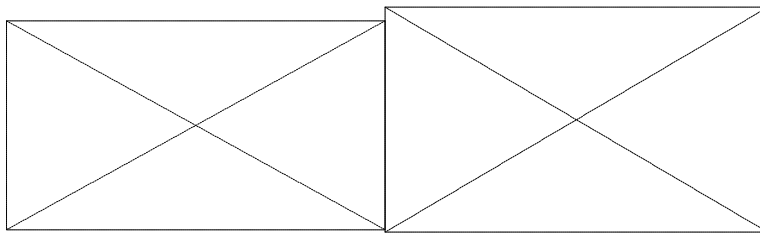
<그림 6> 스포츠센터회원권과 스포츠센터이용권

아래 그림과 같이 경주사업을 레포츠로 인식하고 있다는 응답자는 조사대상자 중 282명으로서 건전하게 이용하는 이용자가 예상외로 많게 나타나는 등의 건전성과 공공성의 경영전략이 가능하게 한다고 할 수 있겠다.



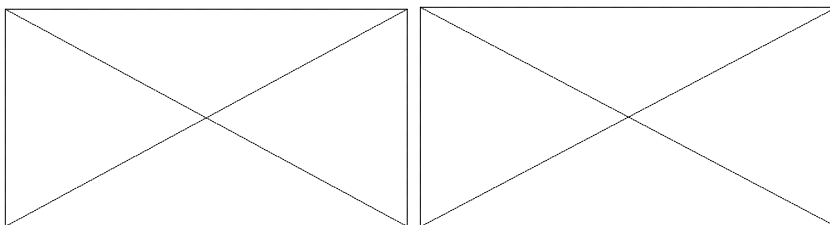
<그림 7> 레포트인식

아래 그림과 같이 경주사업을 단순소비처가 340명으로서 건전하게 이용하는 이용자가 예상외로 많이 나타나는 등의 건전성과 공공성의 경영전략이 가능하게 한다고 할 수 있겠다.



<그림 8> 단순투자처 및 단순소비처인식

아래 그림과 같이 조사대상자중 경마, 경륜, 카지노 등 경주사업장을 117명이 혼자이용하고 있으며, 1개월간에 3회 정도 이용하고 있다고 응답하였다.



<그림 9> 동반이용자와 이용회수

위와 같은 시나리오방법에 의한 조사결과는 다음과 같이 종합적으로 해석 할 수 있겠다.

첫째, 긍정적인 측면은 경마, 경륜, 카지노 등의 경주산업에의 베틱자들은 각종

조사자료로 볼 때, 어느 정도 사회적 경제적으로 생활의 여유와 문화생활 등을 향유하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 각종 사회단체와 NGO, NPO 등의 인식과는 달리 경주사업을 건전한 레포트로 인식하고 있는 베테랑자들의 응답이 예상외로 높았다.

셋째, 경주사업에 대한 부정적인 인식과는 달리 단순소비처로서 또는 단순투자처로서 응답한 베테랑자들이 과반수 이상의 수준으로 볼 때, 건전성으로서의 자리를 확립할 수 있는 속성도 보여주고 있었다.

넷째, 경주산업에 대한 부정적인 인식도 많이 남아 있고 중독증은 물론이고, 중독증후군을 우려할 정도로 자주 참가하는 응답자도 있었다.

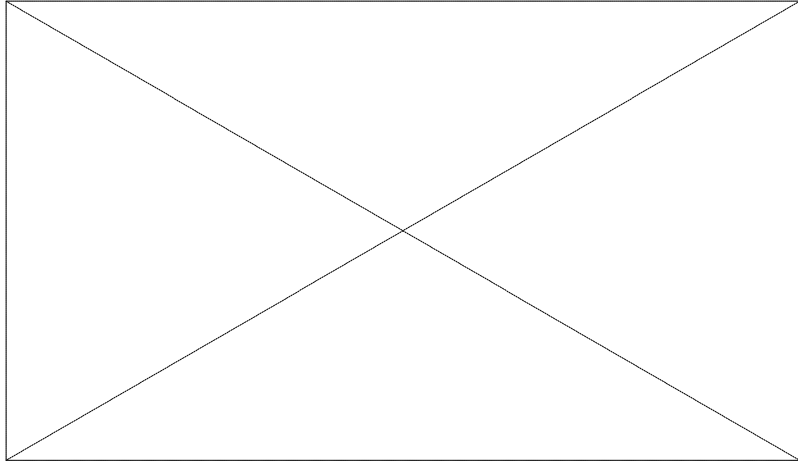
다섯째, 일부에서 주장하고 있는 베테랑자들이 빈자(貧者)라고 하는 인식과는 달리 중산층 이상이라고 하는 조사결과로 볼 때, 소득분배구조의 소득역진성의 문제는 나타나지 않는 것으로 조사되었다.

결국, 본 연구에서 중요한 럭비지니스산업의 소득역진성(所得逆進性) 문제는 적어도 출입자들의 소득분배구조 측면에서 볼 때, 소득역진성이 아닌 소득중립성(所得中立性) 또는 소득누진성(所得累進性)이라고 단정할 수 있겠다.

럭비지니스산업에 대한 조세, 기금문제 그리고 건전성과 공공성을 확보 국민의 건전 레포트로서의 순기능을 할 수 있는 제반방안에 대해서 관련 전문가 145명을 무작위로 선정하여 델파이방법으로 해결 대안을 찾아보았다.

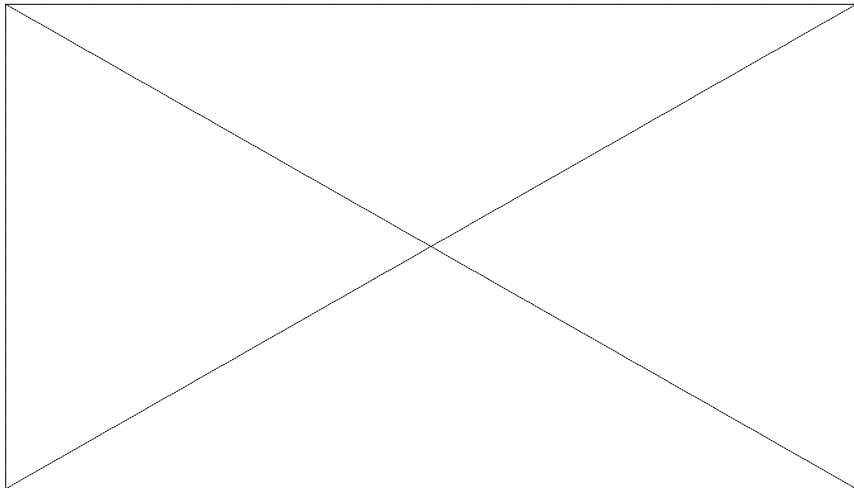
첫째, 각종조세 수준의 적정성으로 보면 아래 표와 같이 설문조사 가중치 10에서 상당히 의미 있는 조사결과가 나왔다. 매출액의 10%인 시도세인 경주마권세는 평균 6.30이며, 매출세인 6%인 교육세는 평균 6.35이며, 매출액의 2%인 농어촌특별세는 평균 6.07로서 모든 조세수준이 상당히 높다는 반응을 보였다. 각종 조세 수준은 6.47%로서 전반적으로 높다는 반응을 나타냈다.





(그림 10) 조세수준의 적정성

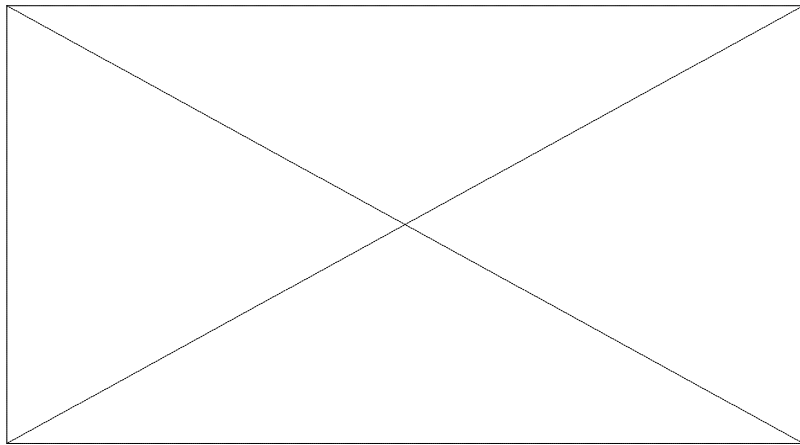
둘째, 각종기금 지원 수준의 적정성은 수익금의 10%(공단시행시)와 60%(지자체시행시)인 지방재정지원은 평균 6.83으로 상당히 높다는 반응이다. 경륜수익금의 17.5%인 산업기반기금은 평균 3.98이며, 경마순이익금의 50%인 특별적립금은 평균이 3.98로서 낮다는 반응을 보이고 있다. 기타공익기금은 수익금의 평균이 2.5%로서 낮다는 반응이다.



(그림 11) 기금수준의 적정성

셋째, 사행심 치유문제에 대한 대안을 보면 아래 표와 같다. 사행성 치유문제에

서 배팅수 제한의 평균치는 상대적으로 높은 7.66%로 상대적으로 높게 나타났다. 배팅수, 배팅금액 등의 신분조사에 대한 평균치는 8.24%로 나타났다. 사행심 치유 문제에서 환급금 인하에 대한 평균치는 상대적으로 낮은 6.17%의 결과를 낳았다. 그러나 판매시스템을 e-비즈니스 체제로 전환으로 사행성 치유에 대한 평균치는 7.74%이며, 전화투표방식에 대한 사행성 치유에 대한 평균치는 7.17%로 나타나고 있다.



(그림 12) 사행성 치유대안

델파이방법에 의한 조사결과는 다음과 같이 종합적으로 해석 할 수 있겠다.

첫째, 조세수준의 적정성문제는 현재의 수준이 높다는 반응을 보이고 있는 것으로 조사되었다.

둘째, 기금수준의 적정성문제는 현재의 수준이 낮다는 반응을 보이고 있는 것으로 조사되었다.

셋째, 조세의 존폐수준과 지방세 국세전환 논의문제는 경주마권세의 국세전환과 교육세와 농특세를 폐지하자는 의견이 높게 조사되었다.

넷째, 배팅수 제한, 배팅금액과 신분조회, e-비즈니스, 전화투표방식 등 신분확인 과 배팅금액제한 등으로 럭비즈니스산업의 본래취지인 건전성으로 유인하자는 반응을 보이고 있는 것으로 나타났다.

## 8. 결론 및 정책제언

우리 나라의 경륜.경정, 경마, 복권, 카지노 사업 등 럭비즈니스산업은 일본에 비해 40년에서 50년 정도 늦게 도입되었으며 사회적, 국가적인 무관심과 정책의 혼란으로 건전한 레저스포츠로 자리 잡았다고 하기에는 해결해야할 과제가 한 두 가지가 아니다.

특히 최근 들어 로또복권의 영기에 의해서 경륜.경정, 경마, 카지노 등의 기타 럭비즈니스산업은 침체에 있다고 할 수 있겠다. 특히, 주 5일근무제와 소득 2만불을 향한 시대에 접어들면서 레저산업에 대한 소비자들의 관심과 열기가 고조되고 있어 우리사회에서 만연된 기존의 사행심리를 자체정화할 수 있는 代替財가 생성된다는 데는 좋은 현상이다.

우선, 공급자적 측면에서는 무엇보다도 복권사업에 비교하여 경륜.경정, 경마, 카지노 사업 등 럭비즈니스산업은 지방자치단체들의 지방재정확충과 고용창출효과, 생산유발효과 등의 지역경제 활성화에 대한 메리트로 인하여 공급자 중심의 과열 양상을 보이고 있는 것이 사실이다.

다음으로, 수요자적 측면에서는 일부 이용자들의 사행성과 한탕주의의 투기적 기대심리는 自己豫算制約條件에 의한 건전 레저스포츠를 망각하고 무한기대가치에 의한 무한투자로 인하여 가정파탄과 사회적 문제를 야기하기도 하며 사업자체에 위협적인 요인으로도 작용하고도 있다.

위와 같은 공급자와 수요자적 측면의 문제점은 일부 시민단체, 비정부조직(NGO), 비이익조직(NPO) 그리고 일부 국민들의 저항에 직면하고 있는 것이 현실이다. 그러나 우리나라와 인접한 일본의 경우는 초창기에는 과열된 베팅도 있었으나, 전국적인 지역구도로 편성되어 공급독점과 수요독점을 타파하고, 현재와 같은 건전 레저스포츠로서의 자리를 굳히면서 공영경기로 자리를 차지하고있다.

경륜.경정, 경마, 카지노 등의 기타 럭비즈니스산업은 재원조달을 손쉽게 조달할 수 있다는 장점이 있으나, 순기능(소득분배효과 등) 평가는 일부에서 소득분배 역진성이라는 문제를 제기하고 있기도 하다. 따라서 국가적, 국민적 관심사항으로 대두되고 있는 사업이 건전성, 공공성 제고를 위한 대안을 제시하고자 한다.

수.급 측면에서의 과열양상은 사행심리를 조장하여 사회적 문제를 초래하고 있기

때문에 럭비지니스산업의 사회적 문제에서 ‘정의 효과’가 발휘되고, ‘불의 효과’를 최소화시킬 수 있게끔 내부화(internalization)할 수 있는 효율적 대안이 필요하다.

경륜.경정, 경마, 카지노 등의 기타 럭비지니스산업의 많은 문제점을 내부화하고 건전성과 공공성을 제고하는 등 순기능제고 할 수 있는 연구의 결과는 아래와 같이 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 사회적 부작용을 초래하고 있는 도박중후군 및 도박중독, 가정파탄 및 재산탕진, 패가망신 및 자신상실 등에 대해서는 본문에서 제시한 것처럼 철저한 공공성에 기초(基調)를 두고서 입장객에 대한 신원조회와 이용자카드제도 및 이용자 직불카드제도와 함께, 지역주민에게는 다각도로 입장제한장치 설정 등으로 레저게임의 투명성과 공공성의 순기능을 자율적으로 설정하여야 할 것이다.

둘째, 럭비지니스산업의 이용자실태조사에서 파악된 것 처럼 중산층에 걸 맞는 경영전략과 운영전략을 수립할 필요성이 제기되며, 건전성과 공공성의 건전놀이 문화와 놀이문화공간으로서의 역할을 할 수 있도록 지역독점현상을 과감하게 완화하여 최적입지분산정책으로 지역을 안배하여 국민이 함께 즐길 수 있는 공공레포츠로 재정립하여야 하는 시점이다.

셋째, 국민 1인당 소득의 향상과 주 5일 근무제 등으로 국민적인 스포츠수요의 확대 및 여가공간이 절대적으로 필요한 시점에서 사업공간을 가족공원, 인접테마파크, 레저스포츠파크로 개방하여 양질의 스포츠.관광.문화 등 복지인프라 구축공간으로 활용이 필요하다.

넷째, 사업운영주체는 사회적 책임의식으로서 순기능 차원에서 각종 기금과 조세 등을 자진 납부하는 문화를 정착하여야 하며, 각종 사회사업으로서의 기부금 등도 자진하여 설정하여 국가와 국민을 선도할 수 있어야 한다.

여섯째, 세계화시대 및 지방자치화시대의 건전 레포츠문화로서의 역할을 할 수 있는 제도적인 장치와 공급자들의 공공성과 사회적 책임의식, 수요자들의 철저한 자기예산과 건전성에 바탕을 둔 배팅문화 등이 시급하다.

경륜.경정, 경마, 카지노 등의 기타 럭비지니스산업은 위와 같은 많은 문제점을 내부화 할 수 있는 대안을 정책적으로 설정하여 시행하여야 할 것이다. 국가적으로 볼 때, 경주사업이 사행성을 제도권으로 내부화 하였다는데 그 의의가 있다. 사행성을 제도권으로 내부화하는 과정과 이용자들의 무분별한 배팅은 사회적 비용의 증가로 사회적인 저항을 받고 있는 것도 사실이며, 한편에서는 가족, 친지,

각종 모임 등이 함께 이용하는 등의 건전성도 함께 보이고 있다.

궁극적으로, 21세기 뉴 밀레니엄 시대에 경주사업은 가칭 『력비지니스산업운 영위원회』를 구성하여 공급자, 수요자, 정부, 시민단체, 관계 전문연구자 등이 함께 노력하여 건전성과 공공성의 순기능으로 일관성 있는 건전레포트로 육성 발전 시키는 전략이 필요하다. 즉, 21세기 레포트환경변화에 근거를 둔 국가적인 레저 인프라구축을 위한 총괄적인 정책대안을 중.장기적으로 연구하는 관리시스템이 절실히 필요하다.

## 참 고 문 헌

.각 지방자치단체 통계국(1999),“지역 통계연보”, 각 지방자치단체

.강원랜드(1999),“Small 카지노 운영방안 및 사회적 부작용 최소화 방안”.

.김양태(2003), “경륜.경정산업의 순기능”, 한국체육학회.

.마사회(2001),“국민생활체육 참여실태조사”, 마사년감

.서울올림픽기념 국민체육진흥공단(2002), “경륜일지” .

.일본재단(2000),“일본의 공영경기현황”, 일본재단출판사.

.일본 통산성(2000년),“산업백서”.

.주노종(2000),“사행성사업의 중독증과 부작용 처방 대안안”, 워킹페이퍼.

.주노종 외(2000),“스포츠산업의 발전전망과 고용효과(Ⅱ)”, 체육과학연구원.

.박상주, 주노종, 유지근, 성문정 외(2000),“경주사업의 합리적 지역배치 방안”, 체육과학연구원.

.주노종 외(2001),“경기장시설의 수익적 활용 및 관리방안”, 체육과학연구원.

.주노종 외(2001),“경주사업의 순기능 평가 및 공공성 제고 방안”, 체육과학연구원.

.주노종(2003),“로또복권의 배문문제에 대해서”, 체육과학연구원 연구원칼럼.

.주노종(2003),“세계복권사업 현황분석”, 체육과학연구원 연구원칼럼.

.주노종(2003),“일본의 경주사업 운영.수익금 사용용도고찰”, 체육과학연구원 연구원칼럼.

.주노종(2003),“일본의 스포츠토복권 운영.기금현황”, 체육과학연구원 연구원칼럼.

.주노종, “ 럭비지니스산업의 건전성과 공공성제고 방안”, 워킹페이퍼, 체육과학연구원, 2001

.체육과학연구원(1996-2002),“한국의 체육지표”.

.한국산업개발연구원(1998),“경륜사업발전방안연구” .

.한국조세연구원(1996), “경마산업의 발전과 조세정책”

.日本スポーツ産業연구회(2000),“스포츠백서 또는 레저백서”.

.餘暇開發センター(2000),“レジャー白書”99, 문영사.

.レジャー産業經營東向(1998), 同友館.

.新庄浩二(1996),“産業組織論”, 有斐閣ブックス.

※ 기타참고 문헌으로는 경륜, 경마, 카지노, 복권 등의 관계자료 등이 다수 있음.

## 도박은 인격 장애인을 만든다.

현대를 사는 사람들은 하루가 다르게 세상이 변화되고 있는 정보화 시대에 살고 있기 때문에 한 눈을 팔거나, 주춤거리다가는 뒤쳐져 낙오가 될지도 모른다는 강박 관념에 시달리고 있다. 또한 IMF이후 빈부 격차가 심화되어 상대적인 빈궁에 초라해지는 자신의 모습과 언제 불어닥칠지 모르는 구조 조정에 불안해하는 불확실한 사회에 노출되어 있기 때문에 가슴을 조이는 정신적인 스트레스를 심하게 받고 있는 사람들이 많다.

이와 같이 가치관이 혼돈 상태에 빠져 병들어 가고 있는 사람들에게는 이들을 해소하고 안정시킬 수 있는 정서가 필요한데, 도박 산업은 그들에게 쾌락을 추구하면서 일확천금을 꿈꿀 수 있는 환상의 탈출구와 도피처로서 빠져들게 하는 유혹의 함정일 수밖에 없다.

그런데 국가와 사회에서는 이러한 사람들을 위해 대안과 위로와 희망을 제시하여 주지는 못할망정 서민을 위하고 사회 복지 기금을 마련한다는 그럴싸한 명분을 내 세워 눈에 보이는 조세수입을 올리는 데에만 급급하여 도박으로 인하여 발생하는 눈에 보이지 않는 사회적 비용이 훨씬 많이 들어가야 하는데도 불구하고 복권발매와 카지노장 개장과 레저스포츠라는 미명아래 경마, 경륜, 경정장의 유치 등의 블랙홀과 같은 함정들을 이곳저곳에 계속 만들어 사회를 황폐화시키고 있으니 참으로 한심스러운 일이 아닐 수 없다.

**그 대책으로 도박 산업이 사회에 미치는 영향을 분석하여 그 개선책을 찾아야 한다.**

## **1. 도박 산업이 사회에 미치는 영향**

(1) 도박은 인간성을 파괴한다.

도박은 사람을 정신적, 심리적, 성격적으로 황폐화시켜 무기력하고 무능력하고 무책임하게 만들어 인격 장애인이 되게하여 도박으로 인한 범죄, 정신 질환, 죽음으로 까지 몰아넣고 있으며 심지어는 도박을 위하여 자기 영혼까지도 팔아먹는다.

(2) 도박은 가정을 파탄으로 몰고 간다.

도박으로 인해 부부 관계는 불화가 심하여 악화되어가고 별거하거나, 이혼을 하기도 하고 자녀들은 정서가 불안하게 만들고 안정감이 없도록 만들며 또한 부모 형제들 간에도 갈등이 심하게 되어 피를 말리는 아픔과 고통을 줄뿐만 아니라 가족병에 시달리게 하여 결국 가정은 파멸에 이르게 된다.

(3) 도박은 사회를 병들게 한다.

선량한 시민들은 도박으로 인하여 건설적인 시간과 생각을 갖지 못하고 생산적인 활동을 하지 못하는 도박중독자가 되어 한탕만 잘하면 인생을 역전시킬 수 있다는 허황된 환상의 꿈만 좇다가 공금 횡령, 사기, 부도, 은행 강도, 유괴, 폭력, 살인 등과 같은 범죄를 저지르면서 가정문제, 직장문제, 사회적인 문제, 법적인 문제 등을 지속적으로 일으키면서 악을 조장하여 사회를 병들게 한다.

(4) 도박에 대한 불합리한 법적인 제도는 도박 중독자를 양산한다.

국가가 도박을 합법적으로 허용하는 법과 도박행위를 처벌하는 도박금지법과 같이 이율배반적인 법이 존재 할 뿐 법 이전의 도덕적, 인간적, 문화적, 사회적 배경이 고려되지 않아 법이 신뢰를 잃고 있다.

따라서 경마, 경륜, 경정, 카지노, 복권 등과 같이 국가에서 허가한 합법적인 도박이 사설 도박장에서 이루어지는 불법적인 도박을 더욱 부추기는 결과를 가져오고 있으며 불법적인 도박에 합법적인 도박이 가세하여 도박자들은 죄의식 없이 잘못과 문제를 야기 시키고 있다는 사실을 느끼지 못한 채 도박의 늪에 빠져 영혼까지 병들게 하는 도박 중독자를 양산하고 있다.

## 2. 제도 개선을 위한 방안

국무총리실 산하에 도박(사행)산업 기구를 설치하고 그 안에 정신 분야, 심리 분야, 사회복지 분야, 영적인 분야, 관련 시민단체, 깊은 체험을 한 도박 중독자 등을 포함한 전문가들로 위원회를 구성하여 도박의 순기능을 극대화하고 역기능을 최소화하기 위하여 도박 산업의 운영, 관리, 감독 등의 업무를 총괄하고 다음 대안들의 추진과 실행을 하도록 한다.



- (1) 여가 선용과 취미 생활을 위한 건전한 놀이 문화를 개발한다.
- (2) 범국가적 차원에서 도박중독자들을 위한 도박 중독 예방 및 치유 센터를 운영한다.
- (3) 도박 중독 예방 및 치유를 위한 프로그램을 지속적으로 개발하고 도박 산업을 건전하게 육성하기 위한 연구기관을 설치한다.
- (4) 도박 중독자들을 위한 자조모임 공동체(단도박 친목모임 등)를 국가와 사회에서 보호하고 권장 육성하여 활성화시키는데 주력한다.
- (5) 공익 광고를 통하여 도박의 폐해와 문제를 환기시켜 사람들이 도박에 빠지지 않고 건전한 오락을 할 수 있도록 유도하는 홍보를 지속적으로 한다.
- (6) 건전한 놀이, 도박 중독 예방 및 치유, 가치관 전환을 위한 교육을 다양하게 한다.
- (7) 범죄로서의 도박은 법에 의해 처리되어야 하지만 도박 중독자는 병적인 도박으로 치유 받아야하며 도박 중독자가 사회나 직장에서 불이익을 받지 않도록 환자로서 보호, 보장되어야 한다. 또한 재정문제 해결을 위한 법적인 장치도 마련되어야한다.
- (8) 경마, 경륜, 경정, 카지노 등과 같은 도박장을 개설 운영하는 책임자는 의무적으로 도박자들을 위한 도박 중독의 예방 및 치유를 목적으로 하는 별개의 독립법인으로 클리닉센터, 상담실, 도박 중독 센터 등을 설립하고 매년 매출액의 1%이상의 재정을 지원은 하되 독립적으로 운영되도록 한다.
- (9) 게임의 베팅액을 낮추고 상금은 베팅액의 2배 이하로 낮추어 허황된 망상을 갖지 않고 오락으로 즐길 수 있게 해야한다.
- (10) 도박 산업에서 조성된 조세와 기금은 도박 중독자들만을 위해 쓰일 수 있도록 환원해야한다.

위 방안들을 실행할 수 있도록 제도가 개선되고 법제화되어야 한다.

## 사행산업의 ‘한탕주의’는

# 사회적 공공성과 윤리적 책임을 위한 제도로.

정 숙 경(한국여성개발원)

## 1. 들어가며

도박에 관해서 개인적인 관심이나 흥미가 전혀 없기 때문에 사행산업에 관해서 잘 알 수 있는 기회가 적었다. 그러나 최근 인터넷이 확산되면서 인터넷을 통한 ‘게임 중독증’이 우리사회의 심각한 문제가 되고 있는 상황이다. 이러한 상황은 사회학자로서나 사회의 ‘최선의 공공선’과 ‘사회윤리’에 관심이 있는 식자의 한 사람으로서 관심을 갖지 않을 수 없다. 이렇게 시작한 관심은 우리사회의 ‘로또열풍’과 관련하여 로또복권이 지니고 있는 문제의 심각성을 새롭게 인식하게 하는 데에 이는 단순한 게임이나 오락을 차원을 넘어서 건전한 사회문화의 형성을 해친다는 점에서 이를 비판하고 생산적인 대안을 제시할 수 있는 새로운 대항문화운동 차원의 문화소비자운동의 필요성을 절감하게 한다.

이러한 인식의 절박성은 ‘국가나 공공기관 혹은 지방자치단체가 이익을 목적으로 도박과 같은 사행산업의 운영이나 복권 운영을 하는 것이 과연 바람직한 것인가’, ‘운영 자체가 문제가 되지 않는다면 건강한 사회를 유지하고 운영하는 공공의 책임은 누구에게 있는가’, ‘도박이 ‘놀이의 일종’이며, 현대사본주의 사회의 ‘놀이문화’라고 한다면, 현대사회의 놀이문화가 최소한 공공성, 건강성을 담보하도록 할 책임이 사회운동으로 문화운동이나 문화소비자 운동을 하는 시민단체에게만 있지 않고, 국가에게 그 책임이 있지 않는가’ 하는 의문들을 제시한다. 그러므로 이러한 질문들과 함께 사행산업의 발전을 우리사회의 건전한 사회윤리와 공공성의 실현이라는 관점에서 새롭게 인식할 필요가 있다는 문제의식으로부터 본 토론을 출발하고자 한다.

## 2. 한국의 사행산업의 특징과 현실

세계적인 인류학자인 호이징가는 ‘인간은 놀이를 통해 발전해왔다’고 한다. 인간이 놀이에의 몰입을 위해 나타내는 열성과, 모의과정, 놀이과정에서 나타나는 창의성과 적극성 등이 인간의 상상력과 사회성을 크게 발전시키는 데에 기여하

였으며, 이러한 모방을 통한 모사과정, 창의성과 적극성 등이 역사발전의 원천이었다는 것이다. 호이징가의 놀이에 대한 주장은 현대를 살아가는 무의 건조한 인간의 삶에 있어서 ‘건전한 놀이’와 ‘놀이문화’의 필요성을 역설한 것이며, 이는 자본주의 발전에 따라 극도로 개인화되고 있는 현대사회의 폐단과 병폐를 놀이를 통해 새로운 대안을 모색할 수 있다는 가능성을 강하게 시사하는 것으로 이해된다.

그러나 오늘날 한국사회의 사행산업의 현실이 보여주는 것은 전적으로 다른 예라 할 수 있다. 현대자본사회의 발전과 과학기술발달로 인해 놀이의 영역이 크게 변화해 왔는데, 그러한 변화의 특징은 인간의 ‘기대심리’ 이른바 ‘한탕주의’와 자본주의적 천박한 상업정신, 그리고 발달한 과학기술의 교묘한 결합이라고 할 수 있는 도박과 같은 사행산업의 변창이다.

발표 자료에 따르면, 최근 몇 년 동안 사행산업은 급속한 증가추세를 앞으로서 지속적인 성장세를 유지할 것으로 전망된다. 이와 같은 사행산업의 변창은 긍정적인 측면에서 보면, 국민의 소득수준이 올라가고, 주 5일 근무제의 실시와 같이 시간적 여유가 많이 생기면서 새로운 오락수준이 발달하기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 그러나 부정적인 측면에서 보면 사회경제의 발전이 안정적이지 않고, 빈부격차, 소득수준의 격차가 심화됨에 따라 ‘한 건’ 혹은 ‘한 탕’에 대한 기대심리가 커지면서, 산업적 측면에서 기대심리를 이용해서 이윤을 남기려는 자본투자와 함께 사행산업이 변창하는 것이다.

그런데 역설적인 것은 한국의 경우 이와 같은 사행산업의 변창이 로또나, 경륜장의 설치 등에서 알 수 있는 것처럼, 정부기관이나 공공기관이 주도적으로 투자, 유치해서 운영하고 있다는 것은 있다는 것이다. 발표 자료에 따르면 정부가 사행산업에서 세금, 기금 등으로 거둔 재정수입은 2002년 2조 7,941억원으로 2001년의 2조 2,449억원에 비해 24.5%, 99년의 9,858억원과 비교하면 174.2%나 급증하였으며, 이는 사행산업의 고객 손실액의 68.2%를 차지하고 있다(서천범 소장 원고 표 1-6, 6쪽).

복권산업의 경우도 예외는 아니다. 10개 부처가 이미 복권판매사업에 관여하고 있으며, 로또복권의 경우 판매율의 50%를 당첨자에게, 20%는 정부부처가, 그리고 30%는 기금으로 사용하면서 엄청난 수익률을 올리고 있는 실정이다.

그럼에도 불구하고 한국 사행산업은 수익에 대한 공공성, 사회적 윤리 차원에서 바람직한 규제에 대한 논의가 전무한 실정이다. 최근 도박장 반대 전국 시민네트워크의 출범에 따라 사행산업에 대한 문제제기가 본격화되면서 민주당을 중심으로 ‘사행산업관리제도 개선을 위한 정책기획단’이 출범한 것이 고작이다. 물론 정책기획단의 출범을 계기로 앞으로 이 문제에 대한 본격적인 논의와 토론이 이루어지겠지만, 사행산업의 심각성에 비해 그동안 이 문제에 관한 관심이 상대적으로 적었던 것은 도박과 같은 사행산업과 관련된 사회문화의 피해에 대한 숙고가 적었기 때문이라고 생각한다.

### 3. 제언 및 대안모색

이상과 같은 다음과 같은 제언과 대안을 모색하고자 한다. 우선 사행산업이 인간의 욕구를 충족시켜야 하기 어쩔 수 없는 필요악이라는 사실을 우선적으로 받아들이기 이전에 서민들이 ‘기대심리’, 이른바 ‘한탕주의’를 갖게 하는 우리사회의 사회문화현실에 대한 진지한 숙고가 선행되어야 한다. 건전한 놀이문화가 부재하며, 놀이문화는 성숙한 시민의식이 결여되어 있을 때, 그리고 경제가 불안정할 때, 빈부의 격차가 심각할 때, 정상적인 노력으로 성과를 거둘 수 없을 때 이른바 한탕주의, 과도한 기대심리가 발동하며, 그러한 사회문화의 현실은 우리사회의 극단적인 단면이기도 하다. 따라서 우리사회의 문화를 새롭게 하는 방향에서 사행산업의 문제도 재고되어야 한다.

둘째 사행산업에 대한 제도적인 규제를 통한 ‘적정선의 놀이적 성격’과 ‘오락성’을 지니도록 운영하는 것이다. 정부의 지원방식을 보면, 대체로 사업을 할 수 있는 대행자에게 직접적인 지원을 하고, 전적인 책임은 그 사업의 대행자가 지도록 하고 있으나, 이러한 방식은 정부의 사업에 있어서 사회적 공공성에 관한 바람직한 방향이라고 보기 어렵다. 정부사업의 본래적 기능과 기반은 사회적 공공성을 최대화하는 데에 있다. 때문에 사행산업의 지원에 있어서 사회적 공공성이라는 측면에서 바람직하며, 적절한 것인지에 대한 검토가 이루어져야 한다.

셋째, 사행산업의 바람직한 운영과 관리를 감독하고 진단 혹은 평가할 수 있는 기구나 위원회의 설치를 고려해야 한다. 사행산업의 발전의 국민정신건강과 사회문화의 발전과 전혀 무관하지 않기 때문에 사행산업의 발전이 국민정신건강을 해치는 것에 대해서 보다 면밀한 검토가 이루어져야 한다. 특히 이들 위원회는 단순히 감독과 평가만이 아니라 사행산업의 발전에 따른 한국사회의 사회

문화라는 관점에서 객관적 실태에 대한 파악과 진단을 위한 연구 등이 병행되어야 하며, 이를 토대로 전문가들의 대안모색이 이루어져야 한다.

넷째, 대안문화의 형성에 주력할 수 있도록 하는 제도적 장치를 새롭게 마련해야 한다. 사행산업이 기대심리에 기반 한 한탕주의라면, 이에 대한 대항문화 차원에서 건전한 놀이로서의 특성을 살릴 수 있는 ‘게임 문화’를 사회적으로 형성할 수 있는 제도적 방안을 마련해야 한다.

마지막으로 보다 근본적인 해결은 보다 생산적인 의식과 사회문화를 형성하는 것이다. 누구에게 기대심리는 있지만, 인간은 교육과 계몽을 통해 보다 성숙하게 성장하는 것처럼, 새로운 문화의 체험을 통해 다른 방향으로 발전할 수 있다. 이러한 발전은 문화가치에 따라 다르며, 문화가치는 곧 어떤 문화를 소비하고, 이를 통해 어떤 문화의 질을 향유하며, 그를 통해 어떤 문화양식을 생산하는가에 영향을 미친다. 그러므로 새로운 가치를 가지고 스스로 규제를 할 수 있는 새로운 문화의 형성이 보다 근본적일 수 있다.

# 도박장반대전국네트워크

[www.nodobak.wo.to](http://www.nodobak.wo.to)

Tel. 871-7487