

# 호주의 사행성 복권산업에 대한 규제관리 법제

이준목 | 칼리브 회계법인, 호주 공인회계사

## I 들어가며

2019년 1월 17일(목) Lott<sup>1)</sup>(호주공식 복권연합)로부터 역대 1인 수령 최고액인 \$107,575,649(호주달러)의 당첨금을 받게 된 행운의 주인공은 호주 뉴사우스웨일즈(NSW)주도인 시드니에 거주하는 평범한 어머니이자 의료계에 종사하는 직장인인 것으로 드러났다. 하루아침에 한국 돈으로 약857억 원에 달하는 엄청난 당첨금의 주인공이 세금을 얼마나 납부하는지 많은 사람들이 관심을 가졌음은 물론이다. 1월 18일 아침 뉴스 1면을 떠들썩하게 장식했던 이 소식을 들으며 세금문제와 함께 호주 전체 인구의 거의 절반이 살 정도로 인기를 모았던 대표적인 사행성 산업인 복권 산업을 정부가 어떻게 규제·관리하고 있는지 궁금해 하지 않을 수 없다. 따라서 본고에서는 호주의 복권산업의 배경과 역사 그리고 관계법령을 중심으로 살펴보고자 한다.

## II 호주 복권산업의 개요

### 1. 복권의 역사

유럽 로또의 기원은 로마 제국으로부터 시작되었다. 주로 귀족들의 저녁식사 파티에서 손님들에게 즐거움을 주기 위해 만들어진 것으로 손님은 티켓을 하나씩 받게 되며, 추첨을 통해 상품을 받는 형식으로 진행되었다고 한다. 상품은 고급 생활용품으로 식기류, 악세서리 등이 해당한다. 당시에는 황제 아우구스투스 시저(Augustus Caesar)가 만든 복권이 당시 가장 많이 판매되었던 것으로 나타나는데, 복권 판매 기금은 로마(Rome)시 수리자금으로 사용되었다.

1 The Lott is the mark of trust that unites Australia's Official Lotteries by Tatts (Tattersall's Sweeps Pty Ltd), Tatts NT (Tatts NT Lotteries Pty Ltd), NSW Lotteries (NSW Lotteries Corporation Pty Ltd), Golden Casket (Golden Casket Lottery Corporation Limited) and SA Lotteries (Tatts Lotteries SA Pty Ltd) under one banner.

한편, 호주의 최초 로또는 1849년 뉴사우스웨일즈(NSW)주 시드니에서 시작되었다. 당시 로또가 불법이라는 논쟁에 휩싸였음에도 불구하고 로또 게임의 높은 인기와 정부 재정 개선에 도움을 줄 수 있는 유일한 방법으로 여겨지며 다양한 법령을 도입, 규제, 금지 및 개선하는 반복의 과정을 거쳐 현재의 로또 산업으로 자리 잡았다. 시드니가 위치한 뉴사우스웨일즈(NSW)주의 로또 역사를 살펴보면, 1930년부터 약 80년 동안 경제 대공황 시기에 주정부가 뉴사우스웨일즈(NSW)주의 주립 병원을 유지하기 위해 로또 사업을 운영하기로 결정했다. 1931년 6월, 뉴사우스웨일즈(NSW)주 주정부에 의해 Lottery Act<sup>2)</sup>가 선포 되었으며, 수백 명의 사람들이 주정부 로또 사무소에서 티켓을 구매했다. 첫 번째 로또 당첨은 일반 주부였던 아이린 모튼(Eileen Morton)이 차지하였으며, £ 5,000의 상금이 주어졌다. 하지만 당시에는 국가 실업률이 사상 최고에 달했으며, 많은 기업들이 파산하는 지경의 상황이었으므로 정부의 이러한 로또 운영은 호주 내 교회 단체들로부터 많은 비판과 비난을 받았다. 그럼에도 불구하고, 뉴사우스웨일즈(NSW)주 로또 위원회는 더 많은 상금과 참가자들로 그 규모가 지속 커졌으며, 1957년 11월에는 오페라 하우스 로또 티켓 판매를 통해 시드니의 상징적 건물인 오페라 하우스를 재정비하기도 했다. 1982년에는 즉석 복권이 소개되기도 하였으며, 1994년에는 오즈 로또(OZ Lotto)를 통해 처음으로 전국 복권 추첨의 역사가 시작되기도 하였다.

## 2. 호주 복권 시장 현황

2018년 6월 기준, 최근 12개월 동안 호주 내 로또 및 즉석복권을 구입한 성인은 860만 명으로 전체 호주 도박(Gamble) 참여인원인 1,060만 명의 81% 이상이 해당한다. 호주의 복권(Lotteries) 시장은 2018년 기준 72억 호주달러<sup>3)</sup> 규모로 지난 5년간 약 1%의 성장을 보였다. 특히 가계소득의 증가와 함께 소비자들의 여가, 놀이, 문화 활동에 대한 지출이 늘어난 것이 동 시장 성장의 원동력이라 할 수 있겠다. 구체적 전략이나 높은 집중력을 요하지 않는 일명 '추첨'형식의 복권 산업은 45세 이상의 장년 및 노년층을 중심으로 성장해 왔다. 특히, 45~54세 연령의 복권 소비는 전체 시장의 28.6%를 차지하며 가장 높은 것으로 나타는데, 이는 타 연령층 대비 개인 소득이 높으며, 따라서 여유 자금을 활용한 투자 및 여가 활동에 대한 지출이 비교적 활발하기 때문이다. 이외 65세 이상의 노년층 24.6%, 55~64세의 중장년층이 호주 복권 시장 전체 매출의 23.5%를 차지하고 있다. 한편, 복권 시장에도 다양한 위험 요인이 있다. 호주의 경우 유사한 게임인 스포츠 베팅이 젊은 연령층을 중심으로 빠르게 성장하면서 복권시장의 성장을 다소 위축시키기도 했다. 이는 기본적으로 호주 국민들의 스포츠에 대한 높은 관심과 복권 대비 스포츠 베팅의 당첨 확률이 훨씬 높기 때문인 것으로 분석되며, 스포츠 베팅을 '도박'의 의미보다는 건강한 게임의 일종으로 여기는 사회 분위기도 한 몫을 하고 있다.

호주는 한국과 유사한 다양한 종류의 복권이 존재하고 있는데, 먼저 로또(Lotto)는 복권의 주요 형태 중 하나로 동 시장 전체 시장 매출의 70%이상을 차지하고 있다. 로또는 전통적으로 1에서 45까지 6개의 숫자를 선택해 승리 번호와 본인이 구매한 번호가 일치하는지 여부로 승패가 가려지는 게임이다. 로또 브랜드 및 게임 방식에 따라 상이 하나 통상 1등~6등까지로 상금이 나뉘어져 있으며, 1등이 없을 경우, 다음 게임에 상금이 보태져 보다 더 높은 당첨

2 State Lotteries Act (No. 51, 1930)

3 Ibisworld R9202 Lotteries, Australia Market Research Report, February 2019

금이 쌓이게 된다. 즉석 복권(Instant lotteries)은 전체 시장의 7.7% 가량을 차지하고 있다. 스크래치(Scratchies)라고도 불리는 이 복권은 숫자 또는 그림의 조합을 긁어 게임의 승패 여부가 가려진다. 다만, 최근 오프라인뿐 아니라 온라인 및 휴대폰 어플(APP) 등을 통한 일반 로또의 접근성이 쉬워지면서 즉석 복권의 수요는 감소하는 추세에 있다. 한편, 전통적 방식을 따라 진행되는 일반 추첨 복권(General draw lotteries)은 뉴사우스웨일즈(NSW)주를 제외하고 다른 지역에서는 많이 없어지고 있는 추세에 있다. 이외에도 키노, 래플(Raffle) 등 다양한 복권의 형태가 존재한다.

Tabcorp Holdings Limited<sup>4)</sup>는 호주 상장 기업 중 하나로 호주의 복권, 스포츠 베팅, 키노 및 각종 미디어 서비스를 제공하고 있다. 이 회사는 스포츠 전문 베팅 소매점인 탭(Totalizator Agency Board, TAB) 및 휴대전화 어플(APP), 온라인 플랫폼 등의 다양한 베팅 서비스를 운영하고 있으며, 카지노, 스포츠 클럽, 바(Bar) 등 허가된 상업 기관 내 전자 베팅 게임기 또한 제공하고 있다. 당사는 호주 전체 복권 시장의 37.4%를 차지하며 가장 높은 점유율을 보이고 있으며, Keno, Tatts Lotto, Tatts Lottery, Golden Casket, NSW Lotteries, SA Lotteries, The Lott 등 다양한 로또 브랜드를 보유하고 있는 동 산업 호주 최대 기업이다. 한편, 당사의 지난 해 매출액은 27억 호주달러로 전년 대비 340% 가량 증가하였는데, 이는 지난 2017년 12월 Tabcorp와 함께 호주 최대 복권 기업으로 잘 알려진 Tatts Group과의 합병을 추진하면서 기업 매출 규모가 크게 늘어난 것으로 추측된다. 이외 서호주 복권위원회(Lotteries Commission of Western Australia)가 전체 시장 매출의 11.8%를 차지하며 뒤를 잇고 있다.

### III 관련 법령

#### 1. 배경

호주의 복권산업은 주정부 수입에 큰 기여를 하고 있으며 복권판매금액의 약 28%<sup>5)</sup>가 세금으로 회수되어 교육 및 의료에 사용되는 주정부의 주요한 세원 중 하나이다. 뿐만 아니라 주로 영세한 개인사업자들인 복권판매업자들은 복권 판매가 주요한 수입원 중 하나로 사행성이라는 부정적인 특성이 있음에도 불구하고 주정부 차원에서 영세업자 소득확보 차원에서 장려하고 있는 사업이기도 하다. 복권판매로 주정부는 약 11억 호주달러의 세수를 얻고 있으며 관련 산업을 관리하기 위해 몇몇 법령을 제정하여 부정적인 산업특징을 보완하기 위해 노력하고 있다. 예를 들면 가장 최근인 2018년 개정된 사행성 도박법(로또걸기) “Interactive Gambling Amendment (Lottery Betting) Bill 2018”은(이하 복권관리법) 정식으로 복권을 판매하는 사업자들이 아닌 기존 복권시스템과 연계하여 복권서비스를 제공하는 사설업체들을 제한하는 내용으로 많은 호주인들이 즐기고 있는 사행성 복권산업의 투명성을 강화하고 향후 발생할 수 있는 민원을 사전에 방지하고자 하는 취지로 도입되었다. 해당 법은 복권산업이 발전하면서 온라인(인터넷)에서도 복권판매가 가능하게 된 2001년에도 개정된바 있으며 주로 온라인 판매를 허용하게 되면서 발생할 수 있는 도박중독, 운영에 불투명성 등에 대한 판매자들의 책임과 부정적인 영향 등을 최소화하기 위한 활동의 법

4 Company 360 Business reporting Service

5 BILLS, Interactive Gambling Amendment (Lottery Betting) Bill 2018, Second Reading, House of Reps Hansard, 28 March 2018

적 정당성을 정의하고 있다. 공공 복권법(이하 복권법) “Public Lotteries Act 1996 No 86”<sup>6)</sup>(2019년 3월 개정예고)에서는 복권, 사업자, 운영 등에 관한 정의를 구체적으로 법제화 하고 있으며 추첨식, 즉석식등 다양한 형태의 복권을 정의하고 운영에 대해서 세부지침을 마련하기 위한 법률적 근거를 제공하고 있다.

## 2. 주요내용

호주에서 복권이라 함은 한국에서 우리가 구매하고 즐기고 있는 복권의 법률적 정의와 크게 다르지 않다. 복권의 사업자는 반드시 장관의 허가를 받아야만 하며 까다로운 조건을 충족시켰을 때 신청 자격이 주어진다. 몇 가지 자격을 적어보면 복권사업을 하기 위해서는 반드시 당첨금 지급이 담보될 수 있는 재정적 요건을 갖출 것을 요구하고 있다. 뿐만 아니라 투명하고 공정한 당첨 번호 선정을 담보할 수 있는 기술적 전문성(인력 및 장비)을 요구하고 있다. 상기 두건을 포함하여 총 9건<sup>7)</sup>에 달하는 자격요건을 제시하고 있음에도 불구하고 장관은 독자 판단에 의해서 사업자의 허가를 유보 또는 기각할 수 있도록 규정하고 있어 복권사업을 관리하기 위해 해당 법은 행정부에 폭넓은 권한을 위임하고 있음을 알 수 있다.

복권 당첨금액의 확보 또한 사업자의 주요한 요건 중에 하나라고 할 수 있다. 복권법은 사업자에게 반드시 별도의 계정으로 당첨예비금을 준비하도록 하고 있다. 이는 복권에 당첨되기도 약속된 금액을 받지 못하는 일을 방지하고자 함이며 사업의 원활한 운영을 위해서 전액을 적립하는 것 대신 당첨금액의 일정비율을 적립하도록 하고 있으며 비율은 사업허가서에 명시하도록 하고 있다. 따라서 호주에서 복권을 구매하면 사업자가 돈이 없어서 당첨자가 당첨금을 받지 못하는 일은 일어나지 않는다.

그렇다면 당첨자가 복권을 분실하거나 당첨자임을 증명하지 못할 경우는 어떨까? 이 경우에도 사업자는 당첨금을 수익금으로 가져갈 수 없으며 미리 합의된 별도의 통합계좌<sup>8)</sup>에 이체되게 된다. 통합계좌의 주인은 호주국가(명목상 왕실)로 공공의 목적으로 사용되게 된다.

이렇게 복권사업자는 정부의 다양한 규제를 받게 된다. 이는 타 산업과는 달리 복권사업이 가지고 있는 사행성을 염두에 둔 것으로 강력한 규제를 통해서 투명성을 확보하고 지속 가능한 사업모델을 유지시키는데 방점이 있다. 뿐만 아니라 규제와 더불어 복권의 인터넷 판매허용, 마케팅 및 광고 허용등 사업자가 건전하게 사업을 확장 유지할 수 있도록 법제가 시의성을 가지고 뒷받침 되고 있는 것도 중요한 점이라고 할 수 있다. 한국에서는 2018년에 들어서야 인터넷 구매가 가능하게 되었으나 여전히 모바일 기기에서는 제한이 있고 구매대행, 해외 로또 구매대행 등 사설업체들이 활발하게 활동하고 있어 법제화의 시의성에서 아쉬운 점이 있는 것과 대비된다.

6 Current version, 3 April 2018, (접속일 : 5 March 2019, 15:23)

7 “Public Lotteries Act 1996 No 86” Part 3 11 (2)

8 “Public Lotteries Act 1996 No 86” Part 5 27A (2)

### 3. 복권과 세금

한국의 로또와 복권은 소득세법 21조 1항에 따라 '기타소득'으로 분류돼 세율을 정한다. 기타소득이란 현금·현상금·복권 경품권 등 추첨권에 당첨돼 받는 금품이다. 주민세를 포함해서 당첨금 3억을 기준으로 3억 이하(5만원 이하제외) 22%, 3억 초과는 33%의 세금이 붙는다. 그러나 놀랍게도 호주에서는 로또당첨금액은 고스란히 가져갈 수 있다<sup>9)</sup>. 호주 국세청(The Australian Taxation Office)에 따르면 로또 등 복권 당첨으로 얻은 수익은 국세청에 소득으로 신고할 필요가 없으며 이는 로또의 당첨금은 과세대상이 아님을 밝히고 있다. 물론 당첨금액으로 인해 발생한 금융 또는 추가 소득은 과세대상이다. 호주에서는 수백억원의 복권 당첨금도 간간이 발생하는데 관계 법령에 따라 적법하게 세금을 한 푼도 내지 않고 당첨금을 모두 가져갈 수 있는 것이다.

## IV 마치며

호주는 일찌감치 복권산업이 발달한 만큼 여러 가지 시행착오를 거치며 사행성이라는 사회 부정적인 요소를 가지고 있는 복권산업에 대한 관계법령을 수립·개정하며 관리하고 발전시켜 왔다. 복권법과 복권관리법은 이러한 시행착오와 더불어 발전해온 법이라고 할 수 있다. 사행성이라는 요소에 대해서 사회적으로 부정적인 영향이 있음에도 불구하고 효과적으로 관리하기 위해 타협한 결과물이 호주의 복권 산업과 관련 법령이라고 생각한다. 정부와 입법부의 이러한 노력으로 호주의 복권산업은 당첨 번호의 결정, 배당금의 관리뿐만 아니라 파생된 상품이 미치는 영향까지 고려하여 적절하게 신속성을 가지고 법제화되어 복권산업을 지원하고 있으며 예상되는 부정적인 요소에 대해서도 사전적으로 차단하는 조치가 가능하게 되어 누구나 건전하게 로또로 대표되는 복권게임을 즐길 수 있도록 하고 있다.

호주에서 복권을 구매하는 것은 매우 쉽다. 직접 살 수도 있고 집에 있는 PC나 주머니에 있는 스마트폰을 통해서도 쉽게 구매할 수 있다. 그리고 버스 정류장이나 티비광고에서 복권 광고를 만나는 것은 매우 흔한 일이다. 오래된 역사만큼 이미 호주 생활 깊숙이 들어와 있는 복권이지만 관계 법령을 통해서 산업을 들여다보고 감시하고 있는 호주 정부의 눈길은 무섭고 예리하다. 복권 감독을 위해서 관련법은 장관에게 호주 경찰력과 경찰의 정보력도 동원할 수 있는 권한을 부여한 것은 관리 감독기관의 막중한 책임감을 느낄 수 있게 한다. 그런 정부에 대한 신뢰도 높다. 복권을 구매하는 소비자들이 복권에 대한 공정성에 의문을 제기하는 경우는 극히 드물다. 관련 법령에 근거하여 관리 감독하는 기관에 대한 신뢰가 높기 때문에 가능한 일이다.

9 However, you don't need to declare prizes won in ordinary lotteries such as lotto draws and raffles.(ATO)

## 참고문헌

Ibisworld, R9202 Lotteries in Australia, Tabcorp Holdings Limited(TAH), February 2019

Parliamentary Departments, Public Lotteries Act, No 86, 1996

Parliamentary Departments, Interactive Gambling Amendment (Lottery Betting) Bill, 2018

Tabcorp Holdings Limited: company report from illion Australia Pty Ltd, formerly trading as Dun & Bradstreet. 2019, <https://www.illion.com.au/>

국세법령정보시스템, 소득세법 [시행 2019. 1. 1.] [법률 제16104호, 2018. 12. 31., 일부개정