사업평가현안분석 제37호

nabo
National Assembly Budget Office

복권기금 운용과 복권사업 운영체계의 문제점과 개선과제

2012. 6

이세진 · 고준혁

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

복권기금 운용과 복권사업 운영체계의 문제점과 개선과제

사업평가현안분석 제37호

복권기금 운용과 복권사업 운영체계의 문제점과 개선과제

총 괄 | 박용주 사업평가국장

기획·조정 | 이환성 경제사업평가과장

작 성 | 이세진 경제사업평가과 사업평가관
고준혁 경제사업평가과 사업평가관

지 원 | 조혜정 경제사업평가과 행정실무원

「사업평가현안분석」은 국회가 관심 있게 다룰 재정 현안이나 정책 이슈에 대해 객관성 있는 분석정보를 적시성 있게 제공함으로써, 국회의 예산 및 법안 심사와 의제 설정을 실효성 있게 지원하기 위한 것입니다.

문 의 : **사업평가국 경제사업평가과** | 02) 788-3780 | peb1@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

복권기금 운용과 복권사업 운영체계의 문제점과 개선과제

이세진
고준혁

2012. 6

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

이 보고서는「국회법」제22조의2 및「국회예산정책처법」제3조에 따라
국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

발간사

복권사업의 건전한 발전을 도모하고, 복권수익금의 합리적 배분과 투명한 사용을 통하여 국민의 복지증진에 기여할 목적으로 2004년 1월 29일 「복권 및 복권기금법」이 제정되었습니다. 이에 따라 신설된 복권기금은 올해 9년차를 맞이하였으며 국회는 2012년 복권기금운용규모를 2011년 대비 10.5% 증가한 3조 6,934억원으로 확정하였습니다.

법 제정 전 10개 부처가 개별 법률에 근거하여 복권사업을 영위함에 따른 비효율성, 수익금 배분의 법적 근거 미비, 종합적·체계적 감독 곤란 등의 문제점은 현재 상당 부분 해소되었다고 평가할 수 있습니다. 그러나, 현행 법정배분제의 문제점, 복권의 준조세화, 복권재정의 예산화 등에 대한 비판과 우려가 꾸준히 제기되고 있습니다.

이에 국회예산정책처는 복권기금 운용 9년을 맞이하여 복권기금운용, 복권사업 운영체계 등 복권제도 전반에 걸친 총체적인 분석을 통해 의원님들의 의정활동에 조력하고자 본 평가를 실시하게 되었습니다.

먼저 복권기금 운용 평가는 복권수익금의 배분 및 사용 측면을 분석하여, 복권기금설립 취지에 부합되는 방식으로 기금이 운용되는지를 검토하였습니다. 배분측면에서는 현행 법정배분제 및 법정배분율 가감조정제의 문제점, 법률의 위임한계를 일탈하고 있는 수익금 배분에 대한 문제 등을 살펴보았습니다. 사용 측면에서는 복권재정의 일반회계 예산과의 차별성에 대한 검토와 함께 복권위원회 자체사업의 성과관리 누락문제 등을 분석하였습니다.

복권사업 운영체계 평가는 해외의 복권사업 운영 사례 및 국내 타 사행산업의 운영 체계를 비교·분석하여, 공공성과 효율성을 동시에 달성할 수 있는 복권사업 거버넌스에 대한 시사점을 도출하고자 하였습니다.

아무쪼록 본 보고서가 의원님들이 「복권 및 복권기금법」의 제정 취지에 부합하는 보다 발전적인 복권정책을 수립하는 데 기여할 수 있기를 바랍니다.

2012년 6월

국회예산정책처장 주영진

요 약

1. 복권기금 개요

❑ 복권기금은 복권발행으로 조성되는 자금과 운용수익금으로 조성되는데, 2012년도 복권기금운용규모는 2011년 대비 10.5% 증가한 3조 6,934억원이며, 복권기금지원 사업비는 전년대비 6.0% 증액된 1조 2,699억원임.

- ○ 복권의 판매수익금 중 약 50%는 당첨금으로 사용하고, 약 10%는 복권의 발행 및 판매 등에 소요되는 제 비용에 충당되며, 나머지 약 40% 정도의 복권수익금이 복권기금사업에 사용됨.
- ○ 복권수익금의 35%는 과학기술진흥기금 등 10개 기금·기관에 법정배분하고, 65%는 저소득층 주거안정 등에 지원됨.

❑ 「복권 및 복권기금법」 제정 전 10개 부처가 개별 법률에 근거하여 복권사업을 영위함에 따른 비효율성, 수익금 배분의 법적 근거 미비, 종합적·체계적 감독 곤란 등의 문제점은 현재 상당 부분 해소되었다고 평가할 수 있으나, 현행 법정배분제의 문제점, 복권의 준조세화, 복권재정의 예산화 등에 대한 비판과 우려가 꾸준히 제기되고 있음.

❑ 이에 본 평가는 복권기금 운용 9년을 맞이하여, 복권사업 운영체계, 복권기금운용 등 복권제도 전반에 걸친 총체적인 분석을 통해, 「복권 및 복권기금법」의 제정 취지에 부합하는 보다 발전적인 복권정책의 수립을 위한 방안을 제시하고자 하였음.

2. 복권기금 운용 개선방안

❑ 복권수익금 배분 대상 및 비율 원점에서 재검토 필요

- ○ 현행 법정배분제는 재원배분의 합리적 근거가 없으며, 기금운용의 비효율성을 초래하고 있음.

- 국가재정의 사용처는 재정운용의 우선순위에 따라 그 타당성을 심사하여 선정하고 증액과 감액이 이루어져야 하는 것이 원칙이나, 현재의 법정배분대상과 비율을 결정하는 것은 1999년 당시 복권발행기관의 시장점유율임.
- 또한, 독자적인 재원 조달수단이 있거나 성과가 저조한 경우에도 법정배분액을 의무적으로 배분하고 있으며, 법정배분사업에서 수행하는 사업과 유사한 사업이 공익사업에서도 수행되는 경우도 있음.

○ 동 법 제정 9년차를 맞이하는 현 시점에서는 국가재정운용의 원칙에 따라 35%의 법정배분비율을 허물고, 공익사업을 포함한 모든 수익금에 대한 배분비율을 원점에서 재검토하는 것이 필요함.

- 이에 따라 결정된 배분 대상 및 비율은 「복권 및 복권기금법」제23조 및 동법 시행령 제17조에 규정하고, 일몰제를 도입하여 3년 또는 5년마다 법률개정을 통하여 재조정하는 것이 바람직함.

❑ 복권기금사업 선정의 합목적성 제고

○ 현재 복권기금은 사실상 일반예산과 구분되는 차별성을 갖고 있다고 보기 어려움.

- 「기금존치평가 보고서」는 복권기금에서 배분되는 저소득층, 장애인, 성폭력·성매매 피해여성, 불우청소년 등 소외계층에 대한 복지사업에 대해 일반회계 복지예산 사업과 중복되는 사업으로 평가하고 있음.

○ 복권의 준조세화, 복권재정의 예산화를 경계하고 있는 「복권 및 복권기금법」과 「국가재정법」의 취지를 살리고, 복권 발행 과정에서 초래되는 부정적 외부효과와 복권판매수익금이 안고 있는 부담의 역진성이라는 문제를 완화시키기 위해서는 복권기금사업을 장기적으로 일반재원 지원대상과 차별화되고, 일반국민의 가시성과 수용도가 높은 고유의 목적사업으로 선정하는 것이 필요함.

❑ 법정배분율 가감조정제 운용의 적정성 제고

○ 복권수익금 배분의 효율성과 공정성 제고를 위해 마련된 법정배분율 가감조정제가 법 취지에 맞게 운용되도록 관련 방안을 마련해야 함.

- 2012년 복권기금운용계획안을 분석한 결과, 법률에서 법정배분율 가감의 폭을 20%로 규정하고 시행 첫 해 임을 감안하여 10%로 낮추었음에도 불구하고, 9위를 기록한 국민체육진흥기금과 최하위인 문화재보호기금 두 기관만 3% 이상 감액된 것으로 나타났음.
- 이러한 조치는 현행 법정배분제가 초래하는 기금운용의 비효율성에 대한 해결책으로 국회가 의결한 법정배분율 가감조정제의 입법 취지를 희석시키는 효과를 가져올 수 있음.

❑ 자체사업에 대한 성과관리 강화 및 책임성 제고

○ 복권위원회는 2009 회계연도부터 2011 회계연도까지 총 4,379억원의 복권위원회 자체사업에 대한 성과정보를 국회에 제출하지 않았음.

- 이는 같은 기간의 복권기금사업 총액 3조 1,148억원의 14.1%에 해당하는 것으로서, 국회는 이만큼의 사업에 대한 성과정보 없이 예산 및 결산 심사를 할 수 밖에 없었음.
- 더구나, 올해 예정된 2011회계연도 결산심사에서도 동 사업에 대한 성과정보 없이 결산심사에 임해야 하는 상황임.

○ 복권위원회는 국가재정법의 취지에 부합하는 성과관리를 위해 노력하는 한편, 복권위원회 자체사업으로 남아 있는 사업에 대해 책임성을 제고 할 수 있는 방안을 수립해야 함.

❑ 국민주택기금에 대한 수익금 배분비율 재검토

○ 법률의 위임한계를 일탈하여 수익금을 배분함으로써, 기존 복권 발행기관의 기득권을 과도하게 보장하고 있음.

- 「복권 및 복권기금법」제23조제1항은 국민주택기금을 법정배분대상에 포함시키고 있으나, 동법 시행령 제17조에서는 국민주택기금을 제외하고 매년 공익사업의 배분 몫에서 국민주택기금에 대한 배분을 실시하고 있음.
- 이에 따라 법률에 규정된 법정배분대상으로서 35%의 수익금 한도에서 배분받아야 할 국민주택기금은 그 한도를 벗어나 평균 46.4%를 배분받고 있고, 2008년에는 전체 복권수익금의 60%에 육박하는 배분액을 받은

바 있음.

- 결과적으로 국민주택기금을 포함한 기존 복권발행기관에게 복권수익금의 70%이상이 배분되고 있는 것이며, 소외계층에 대한 복지사업 등 복권기금 설치를 통해 새로이 수행되는 공익사업에 대한 지원은 법 취지와 다르게 30%에도 미치지 못하고 있음.

○ 복권위원회는 위임한계 일탈의 문제가 있는 법체계를 정비하고, 국민주택기금에 대한 적정 수익금 배분비율을 원점에서 재검토할 필요가 있음.

3. 복권사업 운영체계 개선방안

❑ 2004년 「복권 및 복권기금법」제정 이전에 여러 기관에서 개별적으로 수행하던 복권사업 운영체제의 문제점이 어느 정도 해소된 현 시점에서는 향후 더욱 발전된 방향으로의 복권사업 운영체계 개선을 검토할 필요가 있음.

○ 우리나라의 복권산업은 중앙행정기관인 「기획재정부 복권위원회」가 사행산업통합감독위원회의 감독을 받아 사업을 직접 운영하고 있으므로 사업의 공익적 목적 및 재정기여율 등을 감안한다면 공공성 제고 측면에서는 6대 사행산업 중 가장 견실한 상태인 것으로 평가됨

○ 그러나, 중앙정부가 직접 사업수행자가 되어 사행산업을 운영하는 현재의 복권사업 운영체계는 이를 둘러싸고 사행성 조장 논란이 계속될 수 밖에 없으므로 근본적인 개선이 필요하다고 평가됨.

❑ 현행 복권사업 운영체계의 개선방안으로는 ① 정부 산하의 공법인 형태로 운영하는 방안, ② 정부의 인가를 받은 민간회사의 형태로 운영하는 방안 등 크게 두 가지 방향으로 검토해 볼 수 있을 것임

○ 이 가운데 민간회사의 형태로 운영하는 방안은 사행산업에 대한 사회적 우려와 국민들의 정서상 수용이 불가능할 것으로 판단됨.

❑ 공공성 유지와 효율성 제고라는 두 가지 정책목적을 효과적으로 달성하

기 위해서는 다른 사행산업들의 운영형태와 같이 민간형태를 취한 정부 산하의 공공기관이 사업수행자가 되어 복권사업을 운영하는 것을 중장기적인 복권사업 운영체계 개선방안으로 검토할 필요가 있음

- ○ 이 경우 별도의 복권관리기관을 설립할 것인지, 기존의 공공기관을 활용할 것인지는 관계 전문가들의 의견을 충분히 수렴하여 신중하게 결정할 필요가 있음.

4. 장기적으로 복권수익금을 지방재정 확충에 활용할 필요

- ❑ 현행과 같이 복권기금 운용형태가 일반회계 재원과 특별한 차별성을 갖지 못하는 상황이 지속된다면 현재 복권사업의 수익금으로 지원되는 각 부처의 사업들은 점진적으로 일반회계사업으로 전환하고 복권수익금은 지방교부세와 같이 지방자치단체의 일반재원으로 지원하는 방안을 장기적으로 검토해 볼 필요가 있음.
  - ○ 학계나 지방자치단체를 중심으로 논의되고 있는 지방재정의 확충방안으로는 지방교부세 교부율(현재 내국세의 19.24%)의 상향조정, 지방소비세율(현재 국세인 부가가치세 세입의 5%)의 인상 등이 있으나, 복권기금 재원의 지방이전도 하나의 긍정적인 대안이 될 수 있을 것임.
- ❑ 최근 인천광역시를 비롯한 여러 지방자치단체들의 재정난이 사회적 이슈로 대두됨에 따라 지방재정의 구조적인 측면에 개선이 필요하다는 의견이 적극적으로 제기되고 있는 바, 지방재정 확충방안의 일환으로 복권수익금을 활용하는 것은 복권사업의 공익적 목적에 부합하면서도 기존의 복권기금 운용형태를 근본적으로 개선할 수 있는 효과적인 방안이 될 수 있을 것으로 평가됨.

차 례

Ⅰ. 서 론

1. 평가의 배경 및 목적 ····· 1
2. 평가의 내용 ····· 2

Ⅱ. 복권사업의 현황

1. 복권사업의 법 제도 현황 ····· 3
   가. 복권의 일반적 정의 및 법제적 정의 ····· 3
   나. 복권사업의 법 제도 연혁 ····· 4
   다. 「복권 및 복권기금법」의 주요내용 ····· 7
2. 우리나라 복권사업의 일반현황 ····· 12
   가. 복권시장 현황 ····· 12
   나. 복권사업 거버넌스 현황 ····· 15

Ⅲ. 복권기금 운용 평가

1. 복권기금 운용 현황 ····· 23
   가. 복권기금 수입 및 지출 ····· 23
   나. 복권기금사업 ····· 25
   다. 기금운용계획의 수립 ····· 32
   라. 복권기금운용 해외사례 ····· 32
   마. 복권기금사업 성과 평가 ····· 39
2. 복권기금 운용의 문제점 ····· 42
   가. 재원배분의 합리적 근거 없는 법정배분제의 존속 ····· 42
   나. 일반회계와 차별화되지 않는 기금운용 ····· 48
   다. 법정배분율 가감조정제의 운용상 문제 ····· 54
   라. 자체사업의 성과관리 누락 ····· 58
   마. 법률의 위임한계를 일탈한 국민주택기금에 대한 수익금 배분 ····· 62

Ⅳ. 복권사업 운영체계 평가

1. 복권사업 운영체계의 해외사례 ····· 65
2. 주정부의 운영사례 검토 ····· 68
   가. 미국 ····· 68
3. 지방자치단체의 운영사례 검토 ····· 70
   가. 일본 ····· 70
4. 정부 산하 공법인 및 정부의 인가를 받은 민간회사의 운영사례 검토 ····· 71
   가. 호주 ····· 71
   나. 중국 ····· 72
5. 현행 거버넌스에 대한 개선대안 ····· 72
   가. 공공성 제고 측면에서의 평가 ····· 72
   나. 효율성 제고 측면에서의 평가 ····· 75
   다. 우리나라 현실을 감안한 대안 ····· 78

Ⅴ. 결론 및 정책적 시사점

1. 복권기금 운용 개선방안 ····· 81
   가. 「복권 및 복권기금법」제23조 및 동법 시행령 제17조 개정 ····· 81
   나. 복권기금사업 선정의 합목적성 제고 ····· 81
   다. 법정배분율 가감조정제 운용의 적정성 제고 ····· 82
   라. 자체사업에 대한 성과관리 강화 및 책임성 제고 ····· 82
   마. 국민주택기금에 대한 수익금 배분비율 재검토 ····· 83
2. 복권사업 운영체계 개선방안 ····· 83
3. 장기적으로 복권수익금을 지방재정 확충에 활용할 필요 ····· 85

참고문헌

I. 서 론

1. 평가의 배경 및 목적

복권사업의 건전한 발전을 도모하고, 복권수익금의 합리적 배분과 투명한 사용을 통하여 국민의 복지증진에 기여할 목적으로 2004년 1월 29일 「복권 및 복권기금법」이 제정되었다. 이에 따라 건설교통부 등 개별 부처와 지방자치단체가 개별 법률에 의하여 분산·시행하던 복권사업은, 복권발행기관이 「복권위원회」로 단일화되고, 복권수익금을 투명하고 효율적으로 관리하기 위하여 복권기금이 신설되었다.

복권기금은 복권발행으로 조성되는 자금과 운용수익금으로 조성된다. 복권의 판매수익금 중 약 50%는 당첨금으로 사용하고, 약 10%는 복권의 발행 및 판매 등에 소요되는 제 비용에 충당되며, 나머지 약 40% 정도의 복권수익금이 복권기금사업에 사용된다. 복권수익금의 35%는 과학기술진흥기금 등 10개 기금·기관에 법정배분하고, 65%는 저소득층 주거안정 등에 지원하고 있다.

2012년도 복권기금운용규모는 2011년 대비 10.5% 증가한 3조 6,934억원이며, 복권기금지원 사업비는 전년대비 6.0% 증액된 1조 2,699억원이다.

법 제정 전 10개 부처가 개별 법률에 근거하여 복권사업을 영위함에 따른 비효율성, 수익금 배분의 법적 근거 미비, 종합적·체계적 감독 곤란 등의 문제점은 현재 상당 부분 해소되었다고 평가할 수 있으나, 현행 법정배분제의 문제점, 복권의 준조세화, 복권재정의 예산화 등에 대한 비판과 우려가 꾸준히 제기되고 있다.

이에 본 평가는 복권기금 운용 9년을 맞이하여, 복권사업 운영체계, 복권기금운용 등 복권제도 전반에 걸친 총체적인 분석을 통해, 「복권 및 복권기금법」의 제정 취지에 부합하는 보다 발전적인 복권정책의 수립을 위한 방안을 제시하고자 한다.

2. 평가의 내용

본 평가는 복권사업의 운영 체계에 대한 평가 및 복권기금의 운용에 대한 평가로 구성된다.

먼저 복권사업 운영 체계 평가는 해외의 복권사업 운영 사례 및 국내 타 사행산업의 운영 체계를 비교·분석하여, 공공성과 효율성을 동시에 달성할 수 있는 복권사업 거버넌스에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

복권기금 운용 평가는 복권수익금의 배분 및 사용 측면을 분석하여, 복권기금 설립 취지에 부합되는 방식으로 기금이 운용되는지를 검토하였다. 배분측면에서는 현행 법정배분제 및 법정배분율 가감조정제의 문제점, 법률의 위임한계를 일탈하고 있는 수익금 배분에 대한 문제 등을 살펴보았다. 사용 측면에서는 복권재정의 일반회계 예산과의 차별성에 대한 검토와 함께 복권위원회 자체사업의 성과관리의 누락 문제 등을 분석하였다.

Ⅱ. 복권사업의 현황

1. 복권사업의 법 제도 현황

가. 복권의 일반적 정의 및 법제적 정의

복권(福券, Lottery)은 일정한 사행성을 전제로 국민에게 건전한 오락을 제공하고, 복권의 판매로 발생된 재원을 공익적 사업에 활용하여 국민복지증진에 기여하는 사회적 제도라 할 수 있다.

복권의 사전적 정의를 보면 "복표(福票)" 또는 "복채(福債)"라고도 하며 '제비를 뽑아서 맞으면 일정한 상금을 타게 되는 표, 번호를 기입하였거나 어떤 표시를 해놓은 표(票)를 팔아서 제비를 뽑아 맞은 표에 대해서 표의 값보다 훨씬 많은 상금을 주는 표찰 또는 공공기관 등에서 어떤 사업자금을 마련하기 위하여 널리 파는 당첨이 따른 표'[1] 등으로 되어 있다. 경제학 사전에서는 '정부에서 당첨자에게 일정한 복채금을 지급할 것을 조건으로 발행한 일종의 증권으로 복권의 원금은 상환하지 않는다.'[2]로 정의하고 있다.

복권에 대한 국내법적인 개념으로 "다수인으로부터 금전을 모아 추첨 등의 방법에 의하여 결정된 당첨자에게 당첨금을 지급하기 위하여 발행하는 표권(票券)"으로 정의하고 있고(「복권 및 복권기금법」 제2조), 복권발행업(福券發行業)을 "특정한 표찰(컴퓨터프로그램 등 정보처리능력을 가진 장치에 의한 전자적 형태를 포함한다)을 이용하여 여러 사람으로부터 재물 등을 모아 추첨 등의 방법에 의하여 당첨자에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위를 하는 영업"(「사행행위 등 규제 및 처벌특례법」 제2조제1항제1호가목)으로 정의하고 있다.

한편, 세계복권협회(World Lottery Association)의 정관(By-Laws Article 1.7)에 따르면 복권을 '소매점에서 일반적으로 제공하는 로또, 토토, 전통복권, 스포츠베팅, 스포츠복권, 즉석식 게임, 온-오프라인 복권과 같은 확률 또는 기술게임(Games of

1) 「우리말 큰사전」 어문각 1995, 「국어대사전」 금성출판사 2005, 「동아 새국어사전」 동아출판사 2007 등 요약사항

2) '복권' 「경제학대사전」(서울:박영사, 2005)

chance and/or skill such as Lotto, Toto, classic lotteries, sports betting, sports lotteries, instant games, and on and off-line lottery games generally offered at retail locations)'로 정의하고 있다. 1982년 6월 스위스 로잔에서 열렸던 국제복권협회(AILE) 14차 총회에서는 복권을 '적은 액수의 돈으로 표를 구입함으로써 사람들의 꿈과 희망, 그리고 우연히 행운을 안겨줄 수 있는 매우 이상적이고 적절한 행위로서 생활 속의 건전한 오락행위'라고 규정하고 있다.

나. 복권사업의 법 제도 연혁

복권사업은 「복권 및 복권기금법」(이하 "복권법"이라고도 한다)제정 이전까지 국무총리 훈령 등 규정을 마련하여 복권발행업무를 조정하였으나, 건교부 등 10개 부처가 개별 법률에 근거하여 복권사업을 영위함에 따른 비효율성, 수익금배분의 법적근거 미비, 종합적·체계적 감독곤란 등 문제점이 노출됨에 따라 복권업무의 체계적 관리를 위한 제도적 장치의 필요성이 제기되었고 이에 따라 복권 관련법 제정이 추진되었다.

「복권 및 복권기금법」 제정 전의 문제점을 살펴보면, 첫째 건설교통부 등 10개 부처가 총 3종의 61개 복권상품을 각자 발행[3]·판매함에 따라 기존 복권상품간 과열경쟁에 의한 사행성 조장, 수수료 과다지급 및 중복투자에 따른 비용증가로 기금조성률[4]이 하락하였다. 복권발행기관 및 감독기관이 분산되어 있어 종합적이고 체계적인 복권시장 정비 및 감독이 곤란하였고, 개별 법률에는 복권발행의 근거만이 최소한으로 규정되어 있어 복권발행·판매 등 복권업무를 종합적으로 관리하는데 한계를 노출하였다.

둘째, 일반예산으로 운영될 사업까지 복권사업을 재원으로 운영함에 따라 국민들이 복권사업의 효과를 체감하지 못하고, 복권의 수익금이 다른 재원과 섞여 사용됨에 따라 복권수익금 사용내역이 투명하게 공개하는데 어려움이 있었다. 또한 2002년 12월에 복권발행기관간 연합하여 출시한 로또복권이 당초 예상액의 10배 이상 판매됨에 따라 수익금의 기관간 배분 및 사용에 관한 법률적 근거를 마련할 필요성이 제기되었다.

---

3) 외국의 경우 대부분 1개 기관이 복권을 발행

4) 기금 조성률('03년) : 인쇄·전자복권(22.3%), 로또복권(34.2%)

마지막으로 복권발행기관 및 감독기관이 분산되어 있어 종합적이고 체계적인 복권시장 정비 및 감독이 곤란하였고, 복권업무가 10개 각 부처에서 차지하는 비중과 관심도가 낮아 효과적인 감독도 현실적으로 곤란하였다. 또한, 복권기금조성이 서민 대상의 판매로 이루어지므로, 소외계층 등 서민의 복지증진에 사용토록 법에 규정하여야 한다는 여론이 팽배하였다.

정부 내에서 「복권 및 복권기금법」 제정은 국무총리실에 설치된 『복권발행조정위원회』에 의해 주도되었다. 수 차례에 걸친 위원회, 공청회 등 여론수렴 과정을 거쳐 「통합복권법안」을 마련하여 2003년 10월 27일 국회에 제출하였다. 국회는 계류 중인 의원입법안과 병합 심사하여 정무위원회 대안으로 2003년 12월 29일 본회의에서 「복권 및 복권기금법」을 통과시켰고, 2004년 1월 29일 동법이 공포되었다.[5)]

[표 1]는 복권법의 제정경과를 정리한 것이다.

5) 「복권 및 복권기금법」제정 관련 주요 일정
- ○ '03. 8.22-8.29, 통합복권법(안) 관계부처 협의, '03. 8.30-9.19, 입법예고
- ○ '03.10.16. 차관회의, 10.22. 국무회의 심의·의결
- ○ '03.10.27, '복권 및 복권기금법안'(정부안) 국회 제출
- ○ '03.11.21-12. 8, 국회 정무위원회 심의(김문수·윤경식·심재철·송석찬의원안과 정부안을 병합심사하여 정무위원회 대안으로 의결)
- ○ '03.12.17-12.23, 국회 법제사법위원회 심의
- ○ '03.12.29, 국회 본회의 통과, '04. 1.29, '복권 및 복권기금법' 공포

[표 1] 복권 및 복권기금법 제정 추진 경과

	주 요 내 용
제1차 복권발행조정위원회 ('02.6.20)	○ 복권발행기관간 경쟁과열로 유통비용이 상승하고 복권의 수익률이 악화되는 점을 감안하여 복권발행체제의 근본적 개선을 위해 '통합복권법'을 제정 추진하는 방안 논의
제2차 복권발행조정위원회 ('02.11.26)	○ 복권의 무분별한 신규발행을 억제하고 복권발행에 대한 통일적 절차를 마련하며, 소비자·청소년보호 및 과장 광고 규제 등을 위해 상반기까지 '통합복권법'제정을 추진키로 결정
제3차 복권발행조정위원회 ('03. 1.27)	○ 통합 복권법 제정방안에 대한 연구용역과 공청회* 등 여론수렴과정을 거쳐 정부안 마련하여 상반기중 국회 제출 * 각종 공청회 등을 통해 전문가의견 수렴 – 5.27, 조세연구원, 「로또복권수익금 활용방안」 공청회 – 5.29, 국회정무위, 「복권관련 기본법제정」공청회 – 6.5, 시장경제연구원, 「복권산업의 공익적 기능제고를 위한 로또복권의 역할」심포지엄
제5차 복권발행조정위원회 ('03. 5.1)	○ 복권법 제정방향 논의 – 복권법안에 대한 정부입장을 5월중 확정 – 의원입법안 2건(송석찬·심재철의원)에 정부방침을 반영하는 방식으로 입법 추진
관계 차관회의 ('03. 5.31)	○ 복권법제정에 대한 정부입장 확정 – 복권발행체제를 통합하고, 기획예산처가 복권발행 및 감독업무 주관하지만, 중요한 복권정책은 복권심의위원회가 결정 – 복권수익금(로또 포함)은 기존 10개 부처에 30%, 새로운 용도에 70% 배분하여 사용 – 복권관리기금을 신설하여 수익금 전액을 관리하고 사용내역을 공개함으로써 투명성 확보 – 복권법에 수수료 조정 및 제한근거를 규정하여 적정하게 수수료가 책정될 수 있도록 조치함. 단 법 제정전이라도 건교부 및 기획예산처가 수수료 인하를 추진
의원입법안 정무위 상정 ('03. 6.13)	○ 의원입법안에 대한 대체토론만 갖고, 세부적인 심의는 다음 국회에서 진행하기로 결정
제6차 복권발행조정위원회 ('03. 8.21)	○ 정부안을 마련하여 국회에 제출하고, 의원입법안(4건)*에 대한 정부의 공식입장을 마련하여 대응 * 의원입법안(4건) * 심재철·윤경식·김무성 의원안: 현행 부처별 발행체제 유지 * 송석찬 의원안: 발행체제 통합(복권관리공단 신설)

	주 요 내 용
제7차 복권발행조정위원회 ('03.11. 1)	○ 복권법의 원활한 국회심의를 위한 후속조치사항 – 행자부·자치단체 및 제주도가 행자위 입법안 철회에 적극 협력한다는 조건으로 복권수익금 30%중 건교부의 배분액을 행자부·제주도에 배분하되, 복권수익금 70% 배분시 임대주택건설에 대부분*을 배분하기로 하고, 구체적인 비율은 실무협의키로 결정 * 건교부는 복권수익금 70%중 70%이상 배분 요구

자료: 기획재정부 복권위원회, 「복권백서」, 2010.5.

다. 「복권 및 복권기금법」의 주요내용

제정법의 주요내용으로는 첫째, 복권발행기관을 복권위원회로 일원화하고 복권발행업무의 위탁받은 자 또는 재위탁을 받은 자만 복권발행이 가능토록 하고(제4조, 제12조), 복권의 발행·관리·판매, 복권수익금의 배분·사용 등에 관한 업무를 수행하기 위하여 국무총리 소속하에 행정위원회로서 '복권위원회'를 설치하고, 복권위원회의 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 복권위원회에 사무처를 두도록 하였다(제13조, 제19조).

둘째, 복권사업으로 조성된 재원을 투명하고, 효율적으로 관리·사용하기 위해 복권기금을 설치하고, 복권기금의 조성재원은 복권의 발행으로 조성되는 수익금의 30%는 기존 복권발행기관에 배분하되, 나머지 70% 수익금과 기타 재원에서 대해서는 임대주택 건설 등 저소득층의 주거 안정지원 사업 등 5대 분야의 공익사업에 지원할 수 있도록 하였다(제23조). 한편, 복권사업자 및 복권사업자와 계약에 의하여 복권을 판매하는 자는 청소년에게 복권을 판매하지 않는다는 내용을 표시하고, 복권에 관한 광고를 하고자 하는 경우에는 광고계획서를 복권위원회 승인을 얻도록 하는 등 복권에 대한 사행성을 억제할 수 있도록 하였다(법 제7조).

경과조치로서 법 시행당시 개별 법률에 의하여 복권을 발행하는 기관은 복권위원회로부터 위탁을 받아 이 법 시행일부터 5년간 복권을 발행할 수 있도록 하였다(부칙 제4조).

한편, 「복권 및 복권기금법」 제정이후 법의 미비점을 보완하기 위해 총 5차에 걸친 개정이 있었다. 2005년 12월 제1차 개정은 복권 당첨금 소멸시효의 연장 등 복권발행·판매제도의 개선과 복권기금 공익사업에 불우 청소년 지원사업을 추가하는 등의 내용으로 이루어졌다.

2008년 2월 제2차 개정은 복권위원회의 소속을 기획재정부로 변경[6]하고, 복권위원회의 위원장 및 위원 구성을 변경하기 위한 것이었다. 2009년 10월 21일 제3차 개정은 의원입법[7]으로 복권기금의 법정배분비율을 30%에서 35%로 상향 조정하고, "문화재보호기금"을 법정배분대상으로 추가하였다.

2009년 12월 29일 제4차 개정은 의원입법[8]으로 「복권 및 복권기금법」 위반시 사용자도 함께 책임을 묻는 양벌조항의 예외를 인정하는 단서를 신설하였다.

2011년 3월 30일 제5차 개정은 5건의 의원입법[9]과 정부제출법안을 통합한 기획재정위원회 대안으로 고액 복권 당첨금의 일시지급에 따른 과도한 사행성 억제를 위하여 연금식 복권을 도입하고, 복권당첨자의 권리를 강화하기 위하여 당첨금소멸시효 완성기간을 6개월에서 1년으로 연장하는 한편, 복권기금의 효율성 제고를 위하여 법정배분비율 가감조정제도 등을 도입하였다. 이는 2004년 「복권 및 복권기금법」 제정이후 복권발행, 기금운용 등 복권제도의 6년여간 운영과정에서 들어난 문제점을 전면적으로 보완하는 수준으로 총 개정 항목이 19개에 이른다.

그동안 개정된 「복권 및 복권기금법」 내용은 [표 2]와 같다.

---

6) 복권위원회에서 관장하고 있는 복권의 발행, 관리 및 복권기금의 운용에 관한 사무를 기획재정부장관이 총괄하게 함으로써 국가 재정운용의 일원화를 기하고, 다양한 공익사업과 관련된 이해관계를 국가재정의 큰 틀에서 조정하도록 함으로써 재정운용의 효율성을 높이려는 취지라고 할 수 있다.
7) 박근혜의원 대표발의
8) 정진석의원 대표발의
9) 유정현의원 대표발의, 곽정숙의원 대표발의, 이명수의원 대표발의, 김혜성의원 대표발의 , 김성곤의원 대표발의

[표 2] 「복권 및 복권기금법」 개정내용

개정일	주 요 내 용
’05.12.29	○ 복권 발행·판매 제도 개선 ㉮ 복권관련 업무취급자의 복권구입 제한(제5조의2 신설) ㉯ 당첨금 소멸시효 90일 → 180일로 연장(제9조제1항) ㉰ 복권사업자의 관리 강화(자료요구권 → 출입조사권) ○ 법정배분제도의 미비점 보완(제22조 제2항) 법정배분 대상기관중 정부기관외의 단체 등에 대해 출연금 형식으로 지원할 수 있도록 근거 규정 신설(지방자체단체, 제주도, 사회복지공동모금회, 산림환경증진자금, 한국보훈복지의료공단 등 5개기관) ○ 공익사업 지원범위 확대(제23조제3항제3호) 불우청소년에 대한 지원사업 추가 ○ 복권위원회 권한의 위원장 또는 자치단체 위임근거신설(제33조의2) 복권위원장에게 복권발행계획서의 경미한 사항 및 복권법위반행위 조사계획 수립 등을 위임하고, 자치단체에 복권법 위반 행위조사 등을 위임
’08.2.29	○ 소속 이관(법 제13) 국무총리 소속 복권위원회를 기획재정부장관 소속으로 이관 ○ 복권위원회 구성 변경(법 제14조) 위원장을 “국무조정실장”에서 “기획재정부차관”으로 하고, 당연직 위원은 “차관급 및 고위공무원단”을 “고위공무원단”으로 변경하고, 민간위원 임명권자를 “국무총리”에서 “기획재정부장관”으로 변경
’09.10.21	○ 법정배분대상기관 추가 및 배분비율 상향조정(법 제23조) 법정배분 대상에 문화재보호기금을 포함하고, 의무배분비율을 30%→35%로 상향 조정 ＊ 증가된 5%는 문화재보호기금에 지원(시행령반영사항)
’09.12.29	○ 복권법 위반행위 양벌규정 예외인정(법 제35조) 복권법 위반시 위반행위자인 종업원을 처벌하는 외에 영업주(법인 등)도 함께 처벌하는 양벌규정을 영업주가 관리·감독상의 의무를 다한 경우 형사책임이 면제되도록 단서 조항 신설
’11. 3.30	○ 법정배분제 개편 등 복권기금 운용의 효율성 제고 - 사업성과, 자금소요 등을 감안한 법정배분율 ± 20% 가감조정제 도입 - 법정배분사업의 취소·축소 등으로 불용액 발생시 반납 의무화 - 복권기금사업에 대한 성과평가 실시 근거 신설

개정일	주 요 내 용
	○ 복권 구매자의 권익 강화 - 당첨금의 연금(분할식) 형태 지급근거 신설 - 복권당첨금의 소멸시효완성기간 연장(180일 → 1년) - 신용카드 결제방식으로의 복권판매를 원칙적으로 금지 ○ 기타 복권제도 보완 및 법조문 정비 - “추첨식 인쇄·전자결합복권” 복권 정의 신설 - 복권판매와 관련된 복권법 위반행위조사·과태료부과업무 지방이양

자료: 기획재정부 복권위원회

2012년 5월 현재 「복권 및 복권기금법」의 주요 체계와 내용은 다음 [표 3]와 같다.

[표 3] 「복권 및 복권기금법」의 주요 체계 및 내용

	주요 내용	비고
목적 및 정의 〈법제1조, 제2조〉	■ 복권사업의 건전한 발전, 수익금의 합리적 배분과투명한 사용을 통해 국민복지 증진에 이바지 ■ 인쇄복권, 전자복권, 온라인복권, 추첨식 인쇄·전자결합복권 등 ■ 당첨금 지급 방법 다양화(일시 또는 분할)	
복권발행 및 판매제한 〈법제4조, 제5조〉	■ 복권위원회의 복권발행업무 위탁자(“수탁사업자”), 재위탁자(“재수탁자업자”)만이 복권발행 가능 ■ 액면가액외의 판매금지, 1인당 20만원이상 판매금지 판매장소외의 판매금지 ■ 신용카드 결제방식의 복권 판매를 원칙적으로 금지	시행령: 10만원 으로 제한
복권정보의 부당한 제공금지 〈법제5조의2〉	■ 복권위원회·사무처직원·수탁사업자·재수탁사업자·시스템 운용자·인쇄업무수행자는 복권정보의 누설 및 복권의 구매·양도 금지	
당첨금 지급, 소멸시효 〈법제8조, 제9조〉	■ 당첨금 합계액은 복권매출 총합계액의 50%이상 지급 ■ 온라인복권 1등 당첨자가 없는 경우 5회이내 이월 ■ 당첨금 소멸시효 완성시기 1년	시행령: 2회이내로 제한
수수료 최고한도고시 〈법제11조〉	■ 발행업무 위탁·재위탁 수수료, 온라인복권발매시스템 운용·판매수수료의 최고한도 고시 가능	

	주요 내용	비고
복권위원회 설치 〈법제13조, 제14조〉	■ 복권위원회는 복권의 발행·관리·판매수익금 배분 사용 등에 관한 업무를 관장 ■ 위원장 포함 25인이내의 위원으로 구성	
복권위 위원의 제척·기피·회피 〈 법제17조의2 〉	■ 복권위원회 위원 본인이 관련 안건과 이해관계가 있는 경우 해당 심의·의결 참여 금지	
복권기금 배분 및 용도 〈 법제23조 〉	■ 복권수익금 35%를 11개 기관·기금에 법정배분하되, 성과평가, 자금소요 결과 등을 고려하여 100분의 20범위 내에서 가감조정 가능 ■ 65%는 저소득층 주거안정, 유공자복지, 장애인 등 소외계층 복지사업·다문화가족 지원사업 등 공익사업에 사용	시행령: 10개기관 (주택기금 제외)
불용액의 복권기금 반납 〈 법제29조의2 〉	■ 복권기금 사업에 불용액 발생시 해당 금액을 복권기금에 반납	
장애인 등과 우선계약 〈 법제30조 〉	■ 온라인복권 판매점은 장애인, 국가유공자, 기초생활자 등에게 온라인 복권판매 우선 계약 체결 노력	
복권관련 정보 공개 〈 법제32조 〉	■ 복권 관련 자료 및 복권기금 운용실태를 6개월에 한번 이상 공개	
관련 자료 보존의무 〈 법제33조 〉	■ 복권사업자는 복권 관련 자료를 작성 또는 보유일부터 5년간 보존	
판매 관련 일부 권한 지방이양 〈 법제33조의3 〉	■ 복권판매 관련 위반행위 조사 및 과태료 부과·징수권한을 시장 등에 이양	

자료: 기획재정부 복권위원회

2. 우리나라 복권사업의 일반현황

가. 복권시장 현황

(1) 연도별 복권판매 현황

1980년대 연평균 700억원 규모의 우리나라 복권시장은 1990년 즉석식복권 출시 이후 1990년 1,070억원, 1993년 3,370억원, 1995년 4,200억원의 판매를 보이며 꾸준한 성장세를 보여왔다. 1995년 이후 다수의 복권발행기관이 경쟁적으로 차별성없는 복권상품출시에 따른 복권 피로현상 등으로 전체 매출액의 감소를 보이기 시작했으며, IMF 외환위기로 국내경제가 어려웠던 1998년에는 전체 판매액이 3,209억원으로 감소하기도 하였다.

그러나 1998년 이후 경기회복, 인터넷을 통한 판매 활성화와 복권의 고액화 등 발행주체의 마케팅 노력에 힘입어 2000년 5,074억원, 2001년 7,034억원, 2002년 9,739억원으로 판매액이 급격히 증가하였다. 특히 2003년에는 온라인복권(로또)의 열풍에 힘입어 4조 2,299억원의 판매를 시현하기도 하였다.

[표 4] 연도별 복권매출 및 증가율 현황

연도	복권매출액 (억원)	매출증가율 (%)	연도	복권매출액 (억원)	매출증가율 (%)
’84	752	48.1	’98	3,209	－12.4
’85	707	－6.0	’99	4,191	30.6
’86	777	9.9	’00	5,087	21.4
’87	764	－1.7	’01	7,217	41.9
’88	752	－1.6	’02	9,796	35.8
’89	741	－1.5	’03	42,342	332.0
’90	1,070	44.4	’04	34,595	－18.3
’91	1,835	71.5	’05	28,438	－16.6
’92	1,730	－5.7	’06	25,940	－10.1
’93	2,341	35.3	’07	23,809	－8.3
’94	3,370	44.0	’08	23,940	0.2
’95	4,200	24.6	’09	24,712	3.3
’96	3,775	－10.1	’10	25,255	2.5
’97	3,663	－3.0	’11	30,805	21.9

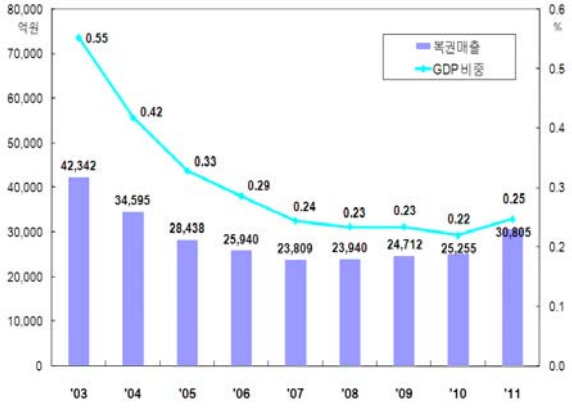
주: 복권기금 설치이전(’04. 4. 1) 자료는 추정치임
자료: 기획재정부 복권위원회

2004년 “로또열풍” 등 사행성 논란으로 온라인복권의 단위 판매가액을 2,000원에서 1,000원으로 하향 조정하는 등의 시장안정화 조치로 복권 판매량이 급격히 감소하였으나, 관리주체가 국무총리실에서 기획재정부로 변경된 2008년 이후 매년 증가하는 추세에 있으며 지난 2011년에는 8년만에 다시 총판매액이 3조원을 넘어서기도 하였다. 이처럼 복권시장은 2002년 이후 온라인복권(로또)의 도입과 함께 양적으로 비약적으로 성장하였으며, 질적으로도 연간 복권수익금이 매년 약 1조원 내외를 유지하고 있다.

2002년 12월 온라인복권이 도입되기 전까지 GDP대비 복권시장 규모는 0.1%수준에 불과하였으나 온라인복권(로또) 도입 후 2003년도에는 0.55%까지 높아져 OECD 평균(0.5%) 수준에 이르기도 하였다.

그러나 2003년 이후 온라인복권 판매가 감소하면서 전체 복권 판매량이 매년 평균 10.9%씩 감소하여 복권판매량이 GDP에서 차지하는 비중이 2007년 0.24%로 낮아진 바 있다. 또한 2008년 이후 복권매출이 점차 증가하는 추세임에도 GDP 대비 매출비중은 2008년 0.23%, 2009년 0.23%, 2010년 0.22%로 오히려 낮아지는 모습을 보여 왔다.

[그림 1] 복권판매액 추이 및 GDP대비 비중



연도	복권매출 (억원)	매출 증가율(%)	GDP 비중(%)
2003	42,342	332.2	0.55
2004	34,595	−18.3	0.42
2005	28,438	−17.8	0.33
2006	25,940	−8.8	0.29
2007	23,809	−8.2	0.24
2008	23,824	0.1	0.23
2009	24,712	3.7	0.23
2010	25,255	2.2	0.22
2011	30,805	22.0	0.25

자료: 기획재정부 복권위원회

(2) 복권시장의 최근 동향

지난해의 복권매출은 전년대비 22.0% 증가한 3조 805억원의 매출을 달성하였으며 GDP대비 복권매출 비율도 2010년 0.22%에서 0.25%로 상승하였다.

[표 5] 최근 5년간 복권종류별 판매 추이

(단위 : 억원, 전년대비 증감율)

	온라인복권	인쇄복권	전자복권	계
2007	22,677 (−8.3)	520 (−41.9)	612 (94.3)	23,809 (−8.2)
2008	22,784 (0.5)	621 (19.4)	535 (−12.6)	23,940 (0.6)
2009	23,572 (3.5)	581 (−6.4)	554 (3.6)	24,707 (3.2)
2010	24,316 (3.2)	624 (7.4)	314 (−43.3)	25,254 (2.2)
2011	27,783 (14.3)	2,483 (297.9)	539 (71.7)	30,805 (22.0)

자료: 기획재정부 복권위원회

2011년 이례적으로 복권매출이 상승한 원인은 우선 2011년 7월 1일 출시된 연금식 복권이 고령화 사회를 대비해야 하는 사회적 분위기 등과 맞물려 전량 매진에 힘입은 바 있으며, 연금복권 매진에 따라 여타 복권으로의 대체구매 효과도 이어졌다고 할 수 있다.

둘째로, 2011년 10월 3주차에 발생한 온라인복권(로또)의 1등 당첨금 이월 발생으로 전년 동기간중 매회차 평균 469억원대의 매출이 2011년 이월발생 직후 회차별 매출이 1,268억원(10월 4주/이월 1회차), 578억원(10월 5주), 583억원(11월 1주), 574억원(11월 2주)에 이르는 등 이월효과가 예년에 비해 몇 주간 지속되었다.

셋째로, 복권위원회에서 소비자 불편해소, 당첨자 권익제고 등을 위해 추진한 복권당첨금의 소멸시효 완성기간 연장(6개월에서 1년)과 온라인복권 4등 당첨금(종전 평균 5.2만원)을 5만원으로 고정시킴으로서 농협에서만 지급[10]하던 4등 당첨금을 일선 판매점에서도 지급함에 따른 재구매 효과도 매출에 긍정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

10) 당첨금이 5만원을 초과하면 소득세 원천징수 때문에 농협에서만 지급해야 하는 문제가 있어 4등 당첨금을 5만원으로 고정

마지막으로, 복권의 행복한 나눔 등 공익성 광고로 복권에 대한 이미지가 전반적으로 개선된 데 따른 여러 가지 복합적인 요인에 기인할 수 있다.

이러한 2011년중 큰 폭의 복권매출은 사행산업통합감독위원회가 권고한 복권의 총량 2조 8,046억원중 2,759억원을 초과하게 되어 사행성 논란의 계기가 되었다.

다만, 2011년중 6대사행산업중 사행산업통합감독위원회가 권고하는 총량을 초과한 업종은 복권을 포함하여 카지노, 경륜, 체육진흥투표권(토토) 등 4개업종에 이른 것을 볼 때 복권만 유일하게 사행성 논란의 중심이 되고 있는 것은 후술하는 바와 같이 사행산업중 복권만 유일하게 정부가 직접관장하는 복권사업의 거버넌스적 특성에 기인한다고 볼 수 있다.

[표 6] 2011년 사행산업별 총량권고 및 총량 초과 현황

(단위 : 억원)

	카지노 (내국인)	경마	경륜	경정	토토	복권
'11년 총량권고 (총매출 기준)	11,501	80,820	24,797	7,392	17,459	28,046
실 적	11,863	77,862	25,006	7,348	18,478	30,805
총량초과	362	-2,958	209	-44	1,019	2,759

자료: 기획재정부 복권위원회

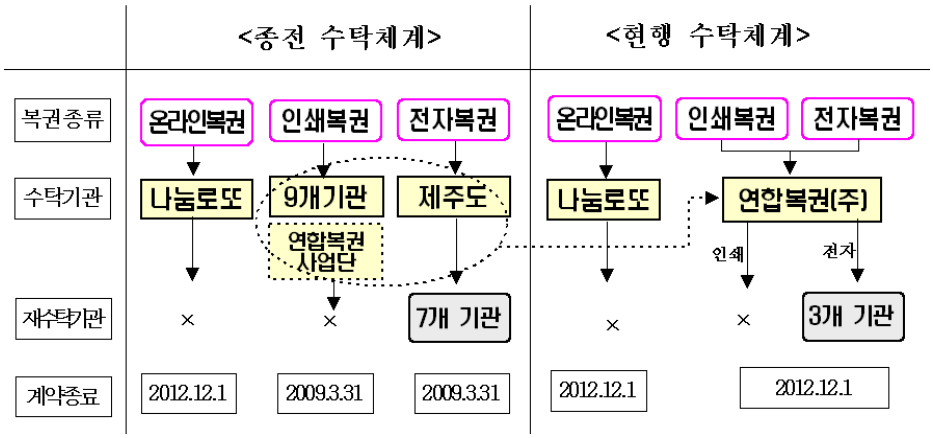
나. 복권사업 거버넌스 현황

(1) 복권사업 추진체계 개요

현재 우리나라의 복권사업 추진체계는 복권위원회 - 수탁사업자 - 재수탁사업자의 3단계로 구성되어 있다. 복권정책을 수립·시행하는 정부기관인 복권위원회가 복권의 발행·판매·관리업무를 위한 복권사업자로서의 권한을 가지고, 이를 수탁사업자에게 위탁하는 체계이나 전자복권의 경우 이를 다시 재수탁사업자에게 재위탁하는 방식을 취하고 있다.

이에 따라 온라인복권의 경우는 민간사업자인 (주)나눔로또가 수탁사업자로서, 인쇄·전자복권의 경우 한국연합복권(주)가 수탁사업자로서의 역할을 수행하고 있는데 인쇄·전자복권의 경우 2010년부터 한국연합복권(주)가 직접 발행업무를 담당하되 판매업무는 3개 재수탁사업자가 수행하는 체계로 운영되고 있다.

[그림 2] 우리나라 복권사업 추진체계



자료: 기획재정부 복권위원회, 「복권백서」, 2010.5.

(2) 복권 종류별 사업체계

온라인 복권 1기(02.12~07.12)에는 복권발행협의회(심의) - 국민은행(운영) - KLS(시스템)사업자로 운영되었으나, 2004년 4월 복권위원회가 발족되면서 복권위원회를 발행기관으로, 기존 수탁사업자는 그대로 유지하는 체계로 변화되었다. 복권위원회는 「복권 및 복권기금법」에 따라 복권정책 수립에 관한 사항 등의 업무를 수행하고, 실질적 사업은 국민은행이 복권위원회와의 위탁계약에 따라 온라인복권의 기획·판매·운영 등을 담당하였다.

시스템 사업자인 KLS는 온라인복권시스템 구축, 운영 및 유지보수 등 시스템 운영 및 유지보수에 필요한 제반설비 관리 등을 담당하였다. 온라인 복권 2기(07. 12. 2~)에는 1기 때와는 달리 발매체계를 수탁·시스템 사업자 기능을 통합하여 (주)나눔로또와 위·수탁계약을 체결하여 운영하고 있다.

인쇄복권은 건설교통부가 주택복권을 발행한 이후, 문화관광부(국민체육진흥공단, 체육복권) 등 9개 기관이 발행기관으로 운영되어오다가 2004년 「복권 및 복권기금법」이 제정된 후에는 10개 복권과 온라인복권을 포함하여 발행기관이 복권위원회로 통합되었다.

기존 발행기관인 국민체육진흥공단(체육복권), 중소기업진흥공단(기업복권), 근로복지공단(복지복권), 산림조합중앙회(녹색복권), 한국보훈의료공단(보훈복권), 사회

복지공동모금회(엔젤복권), 제주도(관광복권), 국민은행(주택복권, 로또복권), 과학기술인공제회(기술복권), 지방재정공제회(자치복권) 등은 수탁사업자가 되었다. 2006년 2월 10개의 수탁사업자는 복권사업의 고비용·저효율 구조가 지속되자 수탁사업자 간 체결된 협약에 의거 2006년 4월 인쇄복권의 발행 및 관리체계를 「연합복권사업단」으로 단일화하였다.

그러나, 연합복권사업단의 법적 지위가 불분명하고 발행업무의 효율성 제고 필요성이 지적되면서 2009년 4월 1일부터는 8개 기관이 출자하여 설립한 한국연합복권(주)가 수탁사업자로 선정되어 사업을 수행하고 있다. 한국연합복권(주)가 설립되면서 그동안 분리 운영해왔던 인쇄·전자복권 수탁사업자가 단일사업자로 통합되었는데 이는 효율성과 관리 용이성 측면에서 복권사업의 위·수탁체계를 중·장기적으로 개편할 필요성에 따른 것이다.

전자복권은 다수 수탁관리체계(5개 수탁-8개 재수탁)에서 발행 효율성과 신뢰성을 확보하기 위해 2006년 8월 「전자복권운영건전화 방안」에 따라 단일기관 발행체계(1개 수탁·9개 재수탁체계)로 전환되었다. 수탁사업자로는 제주도가, 재수탁 사업자는 기존 전자복권 사업을 영위하던 업체 중 KB, SG&G, (주)로또, 엔젤로또(주), 주식로또젠트로(주), (주)콜스코, (주)브이로또, SK, 나우콤 등이 선정되었으나, 이후 7개 재수탁사업자만 전자복권 사업을 수행하게 되었다.

[표 7] 현행 복권 종류별 상품 현황

수탁사업자	온라인 복권	인쇄복권		전자복권		추첨식 인쇄·전자 결합복권
		추첨식	즉석식	추첨식	즉석식	
(주)나눔로또	로또6/45	—	—	—	—	—
(주)연합복권	—	연금복권 520	스피또 500 스피또1000 스피또2000	—	—	—
	—	—	—	스피드키노 메가빙고 파워볼	캐치미 트리플럭 트레저헌터 더블잭 마이더스	—
계(12종)	1	1	3	3	4	—

자료: 기획재정부 복권위원회

이와 같은 전자복권사업 추진방식은 2009년 12월말로 계약이 종료됨에 따라 2009년 8월 「전자복권 재수탁방안」에 따라 발행과 판매사업을 분리하여 발행은 한국연합복권 (주)가 판매는 3개 재수탁사업자가 수행하는 방식으로 변화되었다. 이와 같은 추진체계의 변경은 발행과 판매를 분리함으로서 시스템적으로 전자복권의 보안성과 신뢰성 확보와 구입한도 통제 등 사행성·중독성 완화를 유도하고, 7개 재위탁 체계에서의 과도한 수수료(18.8%)를 비용절감을 통한 복권기금 기여도 제고를 위한 목적으로 이루어진 것이다.

2012년 현재 우리나라의 복권 종류별 상품현황은 위의 [표 7]와 같고, 「복권 및 복권기금법」시행을 전후한 복권 발행체제는 다음 [표 8]와 같다.

[표 8] 복권법 시행 전·후의 복권발행체제

		복권종류	법적근거	복권발행기관	수탁사업자	재수탁 사업자
복권법 시행 전	직접 발행	체육복권	국민체육진흥법	국민체육진흥공단	없 음	없음
		기업복권	중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률	중소기업진흥공단		
		복지복권	근로자복지기본법	근로복지공단	인터넷사업자	
		녹색복권	산림법	산림조합중앙회		
		보훈복권	한국보훈복지의료공단법	한국보훈의료공단	없음	
		엔젤복권	사회복지공동모금회법	사회복지공동모금회	인터넷사업자	
		관광복권	제주국제자유도시특별법	제주도		
	위탁 발행	주택복권	주택법	건교부장관	국민은행	인터넷 사업자
		기술복권	기술개발촉진법	과기부장관	과학문화재단	
		자치복권	지방재정법	시·도 자치단체	지방재정공제회	
	연합 발행	로또복권	10개 법률에 근거	10개발행기관 연합	국민은행	없음
복권법	위탁 발행	체육복권	복권및복권기금법	복권위원회	국민체육진흥공단	없음
		기업복권	〃	〃	중소기업진흥공단	

		복권종류	법적근거	복권발행기관	수탁사업자	재수탁 사업자
시행후		복지복권	〃	〃	근로복지공단	인터넷 사업자
		녹색복권	〃	〃	산림조합중앙회	
		보훈복권	〃	〃	한국보훈의료공단	없음
		엔젤복권	〃	〃	사회복지공동모금회	인터넷 사업자
		관광복권	〃	〃	제주도	
		주택복권	〃	〃	국민은행	
		기술복권	〃	〃	과학기술인공제회	
		자치복권	〃	〃	지방재정공제회	
		로또복권	〃	〃	국민은행	없음

자료: 기획재정부 복권위원회, 「복권백서」, 2010.5.

(3) 복권위원회

1969년 주택복권이 발행된데 이어, 1990년대 들어 체육복권 등이 발행되어 복권제도가 본격적으로 시행되었으며 이러한 복권은 부처별 개별법에 따라 발행·관리되어 왔다. 그러나 복권의 종류가 다양화되고 복권시장이 확대됨에 따라 정책적인 관리의 필요성도 증대되어 효율적이고 체계적인 복권정책을 위해 국무총리훈령 등을 통하여 복권발행업무를 조정하였다.

2004년 복권위원회 설치 이전에는 복권발행기관간 복권발행규모 및 당첨금 등을 조정하기 위해 국무총리실에 '복권발행조정위원회' 및 '복권발행협의회' 등이 조정기구로 설치·운영되었는데, 이는 복권위원회의 전신이라고 할 수 있다.

1990년 EXPO·체육 및 주택복권이 즉석식으로 발행되면서 과열현상이 나타나고, 정부기관이 국민의 사행심을 조장한다는 여론 형성됨에 따라 정부는 복권발행조정위원회 규정을 제정(1991. 2. 23, 국무총리훈령 제306호)하여 복권발행조정위원회(위원장: 국무조정실 경제조정관)을 설치하고, 1991 ~ 1998년간 복권의 발행규모 제한, 최고당첨금 한도제한 및 해외발주 등을 조정하였다. 그러나 복권시장 축소로

인한 규제의 실효성이 미흡하였고, 법률상 각 부처 장관에게 주어진 권한을 훈령으로 규제한다는 법체계상 문제 등으로 1998년 12월 31일 폐지[11]되었다.

국무조정실 복권발행조정위원의 폐지이후 한동안 발행기관 간 의견조정 없이 각 기관 자율적으로 복권을 발행('99. 1 ~ '00. 2)하였으나, 2000년 상반기경 고액특별복권이 사회문제화[12]되자, 2000년 3월 건설교통부 주관으로 발행기관간 자율 의견조정기구인 복권발행협의회(협의회장: 건설교통부 주택도시국장)를 설치하여 자율규제[13]가 실시되었다.

복권발행기관간 경쟁 격화에 따른 부작용과 복권발행협의회 기능 미흡으로 새로운 조정기구 신설 필요성이 제기되자 2002년 3월 국무총리 훈령 제427호『복권발행조정위원회』규정을 제정하여『복권발행조정위원회』(위원장: 국무조정실장) 신설하였다. 로또복권은 개별법을 제정하지 않고 기존 복권발행기관의 협의체인「복권발행기관 협의회」간에 합의된 '온라인연합복권운영협약'과 '온라인연합복권 운영약정'에 의거하여 발행되었다.

복권위원회가 설립되기 이전 건교부 등 10개 부처가 개별 법률에 근거하여 복권사업을 영위하면서 공공재원 조성률 저하 및 복권 난립에 따른 혼란 등의 문제가 발생하고, 2002년 12월 도입된 로또복권 수익금이 당초 예상의 10배 이상 달하였다. 이에 따라 복권상품의 정비, 유통구조 개선 등 복권업무의 체계적 관리와 효율성·투명성 확보를 위한 수익금 용도를 마련하는 총괄적 기능을 담당할 제도적 장치를 마련하자는 목적에서 출발하였다.

당시에는 복권업무체계와 관련해 국회 및 정부에서 여러 안들이 논의되었는데, 국회에서는 발행기관을 기존 주체(11개 기관) 유지방안, 관리공단 신설방안, 국무총

---

11) 1998년 11월 국무총리(김종필 총리) 결재, 동 12월 복권발행조정위원회 의결을 거쳐 폐지

12) 1999년말 주택복권이 최고당첨금 20억원의 1회성 특별복권인『밀레니엄복권』을 100% 판매하는 등 고액특별복권이 시장성이 있는 것으로 나타나자 각 기관에서 경쟁적으로 최고당첨금이 20억~40억원인 특별 복권을 발행하면서 과당경쟁문제가 부각되고, 정부가 앞장서서 사행심을 조장하고 근로분위기를 저해한다는 비판적 여론 고조됨

* 폐지전「복권발행조정위원회」규제 사항

① 복권 판매가격: 1매당 500원

② 최고당첨금: 추첨식 3억원, 즉석식 1억원, 다첨식 4억 5천만원

13)『복권발행협의회의 주요 합의내용(2000년 3월, 6월)

① 특별복권은 원칙적으로 발행을 중단하되, 형평성을 고려하여 미발행 기관은 1회 발행할 수 있도록 함(최고당첨금 10억원)

② 최고당첨금은 추첨식 5억원, 즉석식 1억원을 한도로 함

③ 당첨금 지급율은 정규당첨금과 보너스를 포함하여 복권발행액의 51.5% 이내로 함

리 또는 행정자치부 소속으로 조정위원회를 두는 방안 등이 논의되었다. 정부에서는 복권발행업무를 기획예산처로 통합하여 발행주체를 단일화하고, 복권수익금의 사용용도 등 주요정책은 국무총리 산하 복권제도 심의위원회에서 결정하는 방안이 제시되었다. 당시 2003년 5월 관계 차관회의시 복권발행·관리·판매, 수익금 배분·사용 등에 관한 업무를 어느 부처하에 설치해야 효율적인지에 대하여 여러 방안 등이 논의되었다.

국회에서는 기획예산처 소속은 복권수익의 준조세화·예산화에 따른 복권의 역진성 문제 및 정부조직법상의 업무소관 고려시 적합하지 않고, 합의제 행정기관의 법률적 지위 및 외부통제 가능성 제고 등을 고려할 때 국무총리소속 합의제 행정기관으로 복권위원회를 설치하여 복권발행 및 기금 운용을 하기로 최종 의결되었다. 인력소요 최소화 및 위원회 위상을 고려하여 위원장은 국무조정실장이 겸임하고, 업무지원을 위하여 사무처를 설치하기로 하였다. 현재 복권위원회는 2008년 2월 정부조직개편으로 기존 국무조정실에서 기획재정부로 소관이 변경되고, 위원장도 국무조정실장에서 기획재정부 차관으로 변경되었다.

Ⅲ. 복권기금 운용 평가

1. 복권기금 운용 현황

가. 복권기금 수입 및 지출

우리나라 복권기금은 대부분 복권 판매에 의한 복권수익금으로 조성된다. 복권의 판매수입금 중 약 50%는 당첨금으로 사용하고, 약 10%는 복권의 발행 및 판매 등에 소요되는 제 비용에 충당하고, 나머지 약 40% 정도의 복권수익금이 복권기금사업의 재원으로 조성되는 배분구조를 가지고 있다.

2004년 복권 통합발행 이후 배분구조는 당첨금이 약 50%를 유지하고 있으며, 발행 및 판매 비용은 통합초기에 약 10%이상에서 점차 낮아지는 추세를 보이고 있으며, 향후에는 복권판매수입의 약 40%~42% 정도를 복권기금 재원으로 조성될 수 있을 것으로 예상된다.

[표 9] 연도별 복권기금 수입·배분 현황

(단위: 백만원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011
복권판매수입	2,380.952	2,394,004	2,470,596	2,525,490	3,080,545
당첨금	1,199,041 (50.36)	1,208,897 (50.5)	1,246,944 (50.5)	1,275,358 (50.5)	1,573,835 (51.1)
발행 및 판매비용	244,478 (10.27)	218,792* (9.14)	223,840 (9.06)	221,623 (8.78)	278,030 (9.03)

주: 2008~2009는 소송 및 소송준비금을 제외
자료: 기획재정부 복권위원회, 2012. 4.

우리나라는 영업수익/복권 판매액 비율이 40% 수준으로서 30% 내외 수준을 보이고 있는 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드에 비하여 높은 편이다. 한편, 당첨금을 제외한 복권사업비 및 사업운영비가 복권 판매액에서 차지하는 비중도 우리나라는 9% 수준으로 캐나다의 17%, 뉴질랜드의 15%, 호주 및 미국의 11%에 비해 낮은 편이다.

기타 복권기금의 재원은 복권수익금 이외에 복권기금 운용수익금, 소멸시효 완성 당첨금, 이자수입 등으로 조성되고 있다.

2004년 복권기금 설치 후 기금 운용규모는 2005년 2조 9,809억원에서 2011년 3조 7,957억원으로 동 기간중 정부 전체적인 재정운용 규모가 증가한데 비하여 복권기금은 전반적으로 감소하는 추세[14]였으나, 2008년 복권기금 관리주체가 기획재정부장관으로 변경된 이후 매년 복권판매액 및 기금 운영규모가 점차 증가하는 추세에 있다.

[표 10] 2011년 복권기금 조성실적

(단위: 억원, %)

	판매액	수익금	수익 비율	구성비	
				판매액	수익금
로또복권	27,783	11,763	42.3	90.2	95.7
인쇄복권	2,483	430	17.3	8.1	3.5
전자복권	539	94	17.4	1.7	0.8
총 계	30,805	12,287	39.9	100	100

자료: 기획재정부 복권위원회(재무결산 기준)

14) 통합재정 지출은 여유자금을 제외하고 있으므로 복권기금 지출중 여유자금운용 부문을 제외할 경우 지출규모는 더욱 감소

[표 11] 연도별 통합재정 규모 및 복권기금 수입지출 실적표

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
통합재정 수입 규모(조원)		178.8	191.4	209.6	243.6	250.7	250.8	270.9	284.8
통합재정 지출 규모(〃)		173.5	187.9	205.9	209.8	238.8	268.4	254.2	279.5
수입	복권판매수입	25,143	28,453	25,964	23,770	23,907	24,745	25,610	30,291
	미지급당첨금	447	569	454	592	450	429	416	241
	이자수입 등	27	73	95	160	201	149	424	249
	기타경상이전수입	—	28	101	—	59	105	72	33
	정부내부수입	—	—	—	158	289	43	16	467
	여유자금회수	—	687	2,188	2,367	2,290	3,642	4,670	6,677
합 계		25,617	29,809	28,803	27,047	27,197	29,113	31,208	37,957
지출	기금운영비	5	13	13	15	7	14	12	10
	복권판매 사업비	15,745	17,292	15,715	14,508	15,799	14,750	15,173	18,089
	법정배분사업	2,847	3,230	2,994	2,777	1,943	2,204	2,517	3,580
	공익지원사업	6,332	7,086	7,721	7,457	5,806	7,475	6,829	8,442
	여유자금 운용	687	2,188	2,359	2,290	3,642	4,670	6,677	7,307

자료: 기획재정부 복권위원회, 「복권백서」, 2010.5.

나. 복권기금사업

2004년 「복권 및 복권기금법」제정 이전에는 건교부, 과기부 등 개별 부처와 지방자치단체가 개별 법률에 의하여 복권을 발행하고, 그 수익금을 소관 기관의 사업에 활용된 결과 다른 재원과 함께 사용됨으로 인한 투명성과 조성 재원의 효율적 사용이 제약되는 문제점이 있었다. 「복권 및 복권기금법」제정 및 복권위원회의 설치와 함께 복권사업으로 조성된 재원을 투명하고 효율적으로 관리·사용하기 위하여 '복권기금'을 설치하여 운영하게 되었다. 복권기금은 「복권 및 복권기금법」 제23조의 규

정에 의해 '법정배분사업'과 '공익사업'으로 구분되어 재원을 배분하고, 그 지출 용도가 법적으로 규정되어 있다.

법정배분사업은 복권수익금의 배분기관 및 배분비율(복권수익금의 35%)을 명확하게 규정하고, 그 사용용도를 구체적으로 법적으로 정하고 있다. 기존 복권사업에 대한 각 부처 및 지방자치단체의 기득권을 인정하여 제도적으로 보장하기 위한 것으로 각 기금 및 기관별로 배분비율이 시행령에 의해 법적으로 결정되어 있다. 법정배분사업에 대한 배분비율은 2009년 10월 의원입법을 통하여 문화재보호기금이 배분대상으로 추가되면서 복권수익금의 30%에서 35%로 상향 조정되었다. 공익사업은 법정배분사업에 배분한 복권수익금 외의 복권기금 재원을 대상으로 5개 분야의 사업으로 지출용도를 법적으로 정하고 있으며, 각 부처에서 신청을 받아 심사를 통해 배분한다.

한편, 「복권 및 복권기금법」제23조는 국민주택기금을 법정배분사업에 포함시키고 있으나, 법정배분비율을 명시하고 있는 시행령 제17조는 국민주택기금이 제외되어 있다. 대신 공익사업으로 "임대주택의 건설 등 저소득층의 주거안정지원사업"을 명시하고 있는데, 이는 2003년 11월 복권발행조정위원회에서 국민주택기금에 대한 배분은 지원 규모가 큰 점 등을 감안 공익사업에서 배분하도록 합의한 결과이다.

[표 12] 복권기금 배분체계

(단위: %, 백만원)

		〈법정대상기관〉	〈배분비율〉		〈'11결산〉	〈'12예산〉
복권 수익금	법정 배분 사업 (35%)	과학기술진흥기금	12.583		45,445	54,930
		국민체육진흥기금	10.371		37,456	41,252
		근로자복지진흥기금	5.310		19,178	22,218
		중소기업진흥기금	6.356		22,955	29,102
		문화재보호기금	14.286		51,596	56,782
		지방자치단체	17.267		59,218	73,549
		제주개발특별회계	17.267		62,362	73,549
		사회복지공동모금회	4.286		15,479	17,806
		산림환경증진자금	5.846		21,114	27,122
		보훈복지의료공단	6.428		23,216	29,599
		국민주택기금	—			-
		〈합 계〉	100.0		358,019	425,909
		〈공익사업 분야〉	〈사업기관〉	〈'12 비율〉	〈'11결산〉	〈'12예산〉
	공익 사업 (65%)	저소득 주거안정	국민주택기금	57.8	481,375	488,050
		국가유공자 복지	보훈기금	2.1	16,327	17,706
		저소득·소외계층	장애인고용기금	33.2	8,000	8,000
			여성발전기금		135,094	100,874
			청소년육성기금		4,318	34,417
			보건복지부		2,087	2,253
			공정거래위원회		538	480
			지식경제부		19,450	8,125
			법 무 부		5,517	3,270
			중소기업청		123,000	123,000
	기타수입	문화·예술진흥	문화예술진흥기금	6.8	48,000	57,400
		재난·재해	소방방재청	0.1	500	400
		〈합 계〉		100.0	844,206	843,975

자료: 기획재정부 복권위원회, 2012. 4.

2004년 이후, 법정 및 공익사업을 합하여 매년 9,000억원에서 1조원대의 복권기금사업이 추진되고 있다. 복권기금사업의 특징은 저소득층 및 소외계층을 집중 지원하여 삶의 질 향상과 사회통합에 중점을 두고 있다는 점이다. 이는 복권판매수익금을 취약소외계층 복지를 위해 환원한다는 의미를 가지고 있다. 공익사업은 물론이고 법정사업의 경우에도 서민·소외계층의 복지증진을 위해 주로 사용되고 있다.

[표 13] 복권수익금 배분추이

(단위: 억원)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	총 계
법정배분사업	2,847	3,230	2,994	2,777	1,943	2,204	2,517	3,580	4,259	26,351
공익사업	6,332	7,086	7,721	7,457	5,806	7,476	6,829	8,442	8,440	65,589
주택기금	3,851	4,886	4,900	4,610	4,647	5,547	4,719	4,814	4,881	42,855
합 계	9,179	10,316	10,715	10,234	7,749	9,048	9,346	12,022	12,699	91,308

자료: 기획재정부 복권위원회, 2012. 4.

2012년 복권기금 사업규모는 1조 2,699억원으로 법정배분사업은 4,259억원, 공익지원 사업은 8,440억원으로 22개 기금·기관에 총 70개의 세부사업으로 구성되어 있다.

(1)법정배분사업

법정배분사업은 「복권 및 복권기본법」에서 배분기관 및 배분비율 (복권수익금의 35%)을 규정하고, 그 사용용도를 구체적으로 법적으로 정하고 있다. 법정배분사업은 종전 복권발행기관인 과학기술진흥기금 등 9개 기금에 수익금을 보전하는 형태로 각 기금 및 기관별로 배분비율을 시행령에 규정하여 전체 수익금의 30%를 지원해 왔으나, 2010년부터는 '문화재보호기금'이 추가되어 복권수익금의 35%를 지원하도록 변경되었다.

[표 14] 기금 등에 배분된 복권수익금의 사용용도(법 제23조제2항 관련)

기금 등	사용용도
1.「과학기술기본법」제22조의 규정에 따른 과학기술진흥기금	「과학기술기본법」제22조제3항 각 호의 사업. 다만, 같은 항 제3호의 규정 중 과학기술인의 복지증진에 이바지할 목적으로 설립된 법인·단체에 대한 지원은 제외한다.
2.「국민체육진흥법」제18조의 규정에 따른 국민체육진흥기금	1. 국민체육진흥을 위한 연구·개발 및 그 보급사업 2. 국민체육시설 확충을 위한 지원사업 3. 학교의 운동경기부의 육성을 위한 사업 4. 생활체육의 보급 및 진흥사업 5. 국내외 체육대회와 그 관련행사 지원사업
3.「근로자복지기본법」제47조의 규정에 따른 근로자복지진흥기금	「근로자복지기본법」제51조 각 호의 사업
4.「주택법」제60조의 규정에 따른 국민주택기금	1. 국민주택건설사업 2. 국민주택을 공급받은 자에 대한 융자 3. 정부시책으로 추진하는 주택사업
5.「중소기업진흥에 관한 법률」제63조의 규정에 따른 중소기업진흥및산업기반기금	1. 중소기업 창업 지원 2. 중소기업구조 고도화 지원 3. 지방중소기업 육성 지원 4. 산업기반 조성 지원
6.「문화재보호기금법」제3조에 따른 문화재보호기금	「문화재보호기금법」제5조 각호의 사업
7.지방자치단체	1. 지방자치단체의 문화·예술·복지 2. 지역개발사업 3. 그 밖에 공익을 목적으로 하는 사업
8.「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」제260조의 규정에 의한 제주자치도개발사업특별회계	「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」제260조제4항 각 호의 사업
9.「사회복지공동모금회법」에 따른 사회복지공동모금회	사회복지사업
10.「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」제58조제1항의 규정에 따른 산림환경기능증진자금	「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」제58조제4항 각 호의 사업
11.「한국보훈복지의료공단법」 따른 한국보훈복지의료공단	「한국보훈복지의료공단법」제6조제1호 내지 제6호의3의 사업

[표 15] 법정배분대상 기금·기관 및 배분비율

	지방자치단체	제주도	과학기술진흥기금	국민체육진흥기금	보훈복지의료공단	중진기금	산림환경자금	근로자복지기금	사회복지공동모금회	문화재보호기금	계
비율(%)	6.0435	6.0435	4.4041	3.6299	2.2498	2.2246	2.0461	1.8585	1.5001	5.0001	35%

(2)공익사업

공익사업은 법정배분사업에 배분되는 재원을 제외한 나머지 재원을 대상으로 5개 분야의 사업으로 지출용도를 정하고 있다. 공익사업의 배분은 수요기관의 신청 및 복권위원회의 사업심사를 통해 지원된다.

「복권 및 복권기본법」제23조 3항는 ①임대주택의 건설 등 저소득층의 주거안정 지원사업 ②국가유공자에 대한 복지사업 ③저소득층·장애인 및 성폭력·가정폭력·성매매 피해여성·불우청소년 등 소외계층에 대한 복지사업 ④문화·예술진흥 및 문화유산보존사업 ⑤공익사업으로서 대통령령이 정한 사업(대통령령은 재해·재난 지원사업을 규정)으로 공익사업의 용도를 규정하고 있다.

공익사업은 법령상 5개 사업용도로 분류되고 있으나, 실질적으로 80% ~ 90%가 서민 및 취약계층의 복지향상과 직접적인 관련이 있다. 가장 큰 비중을 차지하는 '저소득층 주거안정 사업'은 전형적인 복지정책이며, '문화예술진흥사업' 또한 저소득층의 문화향수 기회 확대에 초점을 맞추고 있어, 대부분의 공익사업이 저소득층 및 취약계층의 복지증진사업이라 볼 수 있다. 2004년에서 2012년까지의 공익사업을 분석해보면 서민 주거지원(65%)과 소외계층 복지(24%)사업에 사용되고, 여기에 국가유공자 복지를 합하면 전체의 90%이상이 직접적으로 서민 및 소외계층 복지에 사용되는 것으로 나타난다.

[표 16] 연도별 공익사업 지원 추이

(단위 : 억원)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	계
서민 주거지원	3,851	4,885	4,900	4,610	4,647	5,547	4,719	4,814	4,884	42,857
국가유공자 복지	411	364	360	329	200	169	176	164	177	2,350
소외계층 복지	1,535	1,196	1,750	1,915	693	1,443	1,644	2,979	2,804	15,959
문화예술 진흥	536	635	671	599	266	306	280	480	574	4,347
재해재난 구호	—	6	40	3	—	10	10	5	4	78
계	6,333	7,086	7,721	7,456	5,806	7,475	6,829	8,442	8,440	65,588

자료: 기획재정부 복권위원회, 2012. 4.

공익사업 중 가장 큰 비중을 차지하는 사업은 저소득층 주거안정 사업으로 2012년의 경우 공익사업비의 57.8%가 지원되고 있다. '저소득층 주거안정 지원사업'은 복권통합 발행 초기부터 매년 약 4,600에서 5.000억원 수준으로 지원되고 있으며, 지금까지 전체 복권기금의 약 50%가 동 사업을 위해 활용되고 있다. 동 사업은 2006년까지는 국민임대주택건설에 초점을 맞추어 진행되어 오다가 2007년 이후 다가구주택 매입임대, 기존주택 매입임대, 쪽방 거주자 주거지원 등의 사업으로 전환하여 사회취약계층의 주거생활안정 및 주거수준 향상에 집중 지원하고 있다.

[표 17] 연도별 저소득층 주거안정 지원 현황

(단위: 억원)

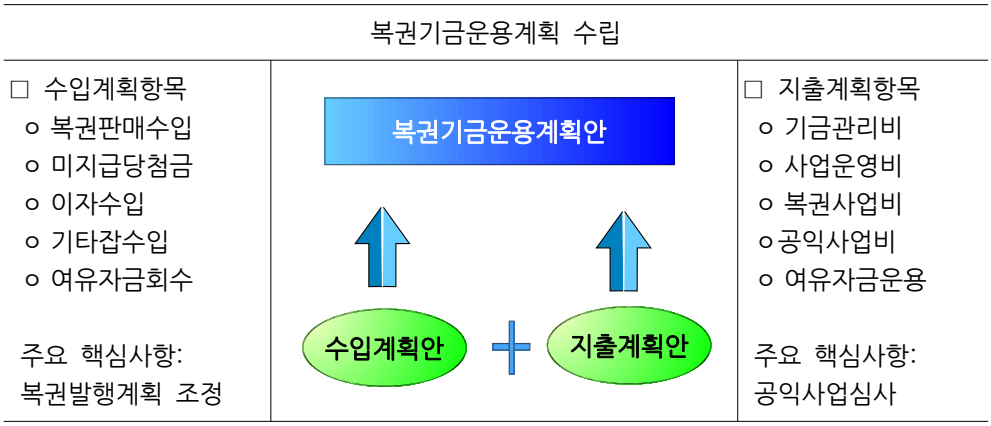
	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
다가구주택 매입임대			2,678	2,677	3,867	4,078	3,748	3,748	1,890
기존 주택 전세임대				1,842	628	1,160	808	903	2,991
국민임대주택건설	3,851	4,834	2,222						
주거환경취약지역 공동화장실 개선 사업		12							
구산동 결핵인 마을 주거환경 개선		39							
쪽방 등 주거지원				91	152	309	163	163	
계	3,851	4,885	4,900	4,610	4,647	5,547	4,719	4,814	4,881

자료: 기획재정부 복권위원회, 2012. 4.

다. 기금운용계획의 수립

복권기금도 일반적 재정활동과 마찬가지로 국가재정법에 따라 예산과 동일한 절차에 따라 운용계획을 수립한다. 각 부처에서 기획재정부에 예산안을 요구하는 것과 같이 복권위원회도 차년도 기금운용계획안을 수립하여 기획재정부에 제출하며, 기금운용계획안이 국무회의 심의·의결과 대통령 재가를 거쳐 국회에 제출되면 예산안 심의절차와 같이 소관 상임위와 예산결산특별위원회의 심사를 거쳐 본회의의 의결을 통해 확정된다. 또한, 국가재정법에 따라 복권기금운용계획도 5년 단위의 국가재정운용계획 수립에 포함되어 있으며 단년도 기금운용계획 편성시에 기금 재원 조달 계획과 지출계획을 중기재정운용계획에 연계하도록 편성·운용하고 있다.

[그림 3] 복권기금운용계획 수립 개념도



자료: 기획재정부 복권위원회, 2012. 4.

라. 복권기금운용 해외사례

해외 복권기금 활용사례를 보면 국가별로 복권기금 활용에 있어 차이를 보이고 있어 일반적인 경향을 도출하기 어렵다. 국가에 따라 복권판매 수익금을 일반재원으로 활용하는 경우도 있고, 이를 특정 목적재원으로 활용하는 경우도 있어 재원 사용방식에 있어 차이가 있다. 복권판매 수익금의 지출용도 측면에서도 각 국가별로 다양성을 띠고 있다.

미국의 경우 교육·공공시설 등 사회서비스를 위한 특정재원으로 주로 사용되

고 있으나 주별로 많은 차이를 보이고 있다. 일본의 경우에는 지역SOC사업, 교육시설정비사업, 노인·청소년 등 사회복지시설 정비사업 등의 재원으로 활용하고 있다. 영국의 경우에는 예술, 스포츠, 국가유산 보전, 자선, 건강, 교육 관련 특정목적 재원으로 사용되고 있다. 프랑스에 있어서는 중앙 및 지방정부 재원과 스포츠 진흥에 쓰이고 있으며, 캐나다에서는 일반재정, 보건관리, 의료지원, 문화진흥 등에 쓰여지고 있다. 호주의 경우에는 일반재정, 의료지원, 레크레이션 및 스포츠 단체 지원, 지역사회개발, 예술 지원, 영화제 지원 등의 광범위한 목적에 사용되어 지고 있으며, 홍콩의 경우에는 주로 소외계층의 복지지원에 사용되고 있다.

[표 18] 각 국의 복권 수익금 사용

	기금사용처
영 국	문화예술진흥, 자선사업, 문화유산보전, 스포츠 육성, 보건교육환경
미 국	교육지원, 일반재정, 교통 및 경제개발, 지방재정, 환경지원, 청소년보호센터 지원, 노인복지 등
캐나다	일반재정, 보건관리, 의료지원, 문화증진 등
프랑스	중앙 및 지방정부 재원, 스포츠 진흥
호 주	일반재정, 의료지원, 레크리에이션 및 스포츠단체 지원, 지역사회개발, 예술 지원, 영화제 지원 등
홍 콩	가정아동복지, 노인의료 지원, 재활프로그램, 청소년보호, 재소자 교화프로그램, 지역사회개발, 사회복지 지원
대 만	지방재정, 국민연금, 의료보험

자료: 김현아, 「로또복권 수익금 활용 및 관리방안」, 2003.

(1) 미국

1963년 미국 연방정부는 주정부의 자율에 따라 각 주정부의 개별법률(State Lottery Act)에 의하여 복권을 발행할 수 있도록 개선하였다. 복권제도 개선 후 주정부로서는 최초로 뉴햄프셔주가 1964년 3월 교육기금의 조성을 위하여 복권을 발행하기 시작한 이래 2007년 현재 52개 주정부 중에서 45개 주정부가 복권을 발행하고 있다.

미국의 복권수익금의 사용용도는 각 주별로 많은 차이를 보이고 있다. 이는 복권의 탄생이 각 주마다 부족한 재원을 충당하기 위하여 특정한 목적을 가지고 만

들어진 것이기 때문이다. 주로 교육·공공시설 등 사회서비스를 위한 특정재원으로 사용되고 있으나, 관광, 노인복지, 경제발전 등에 사용되는 경우도 많다. 복권기금의 사용처 중 가장 큰 비중은 공교육지원으로 교육이 50%가 넘는 주는 26개에 이르고 있다. 복권기금의 교육사업은 크게 K-12[15]이하 공교육지원과 고등교육 지원예산으로 나누어진다. 고등교육지원은 주립대학과 지역 단과대학 지원사업 및 장학사업으로 나누어진다.

복권기금이 특정용도가 아닌 일반재원으로 편입되어 예산과 동일하게 운영되고 있는 주도 있다. 2007 회계연도를 기준으로 일반재원 배분률이 50%가 넘는 주는 14개주에 이르고 있다. 일반재원으로 분류된 복권기금의 경우 대부분 주의 세외수입 또는 별도의 회계를 통하여 운영되고 있다.

(2) 일본

일본의 복권은 1948년 제정된 당첨금부증표법(當籤金付證表法)에 근거하여 발행되고 있으며, 1954년 3월부터 중앙정부 발행 복권은 전면 폐지되고 지방자치복권만이 발행되고 있다. 지방자치단체가 발행하는 일본의 복권종류는 발행주체 및 판매지역에 따라 현재 6가지로 구분하여, 발행기관에 따라 전국자치복권, 동경복권, 관동·중부·동북자치복권, 긴끼복권, 서일본복권, 지역의료등진흥복권으로 나누어져 있다. 이중 전국 47개 도·도·부·현 및 경도시 등 17개시가 "전국자치복권발행사무협의회"를 구성·발행하는 전국자치복권이 가장 발행규모가 크다.

일본의 자치복권판매로 인한 수익금은 지역별 판매액, 자치 단체의 규모, 인구수 등을 감안하여 배분·사용된다. 복권수익금의 50%는 도·도·부·현 및 17개 지정시의 공공사업비 재원으로 충당하고, 50%는 분담금으로 계상하여 47.5%는 전국 자치복권사무협의회에 배분되며, 2.5%는 동경도 등의 지역특성을 살린 복권의 보급선전비로 사용된다. 배분된 수익금의 용도는 자치단체별로 차이가 있으나, 주로 교통안전시설 정비사업, 도로신설 및 개량사업, 교육시설 정비사업, 공영주택 건설사업, 청소년시설 및 사회복지시설 정비사업, 노인복지시설 정비사업 등의 특정재원에 사용되고 있다.

15) K-12는 유치원에서 고등학교까지의·공교육을 의미한다.

[표 19] 미국의 복권기금 사용현황 (2007,%)

주별	교육기금		일반 재원	경제 발전	문화 관광	사회 복지	기타	비고
	K-12이하	고등교육 지원						
Arizona	—		52.57	2.40	13.70	23.90	7.4.3	
California	80.56	19.41	—	—	—	0.01	0.02	
Colorado	—		—	—	100.00	—	—	
Connecticut	—		100.00	—	—	—	—	
D.C	—		100.00	—	—	—	—	
Delaware	—		100.00	—	—	—	—	
Florida	71.31	28.68	—	—	—	—	—	
Georgia	39.6	50.9	—	9.5	—	—	—	
Idaho	100.00		—	—	—	—	—	
Ilinois	100.00		—	—	—	—	—	
Indiana	—		100.00	—	—	—	—	
Iowa	60.00		—	6.00	—	24.00	10.00	
Kansas	3.41		38.33	58.12	—	—	0.10	
Kentucky	100.00		—	—	—	—	—	
Louisiana	100.00		—	—	—	—	—	
Maine	—		100.00	—	—	—	—	
Maryland	—		100.00	—	—	—	—	
Massachusetts	—		100.00	—	—	—	—	
Michigan	100.00		—	—	—	—	—	
Minnesota	—		54.98	—	—	18.72	26.29	자연 보호
Missouri	100.00		—	—	—	—	—	
Montana	—		100.00	—	—	—	—	
Nebraska	22.25	22.25	10.00	—	—	—	44.60	자연 보호
Hamphire	100.00		—	—	—	—	—	
New jersey	—		100.00	—	—	—	—	
New Mexico	100.00		—	—	—	—	—	
New York	100.00		—	—	—	—	—	
North carolina	90.00	10.00	—	—	—	—	—	
North Dakota	—		100.00	—	—	—	—	
Ohio	100.00		—	—	—	—	—	
Oklahoma	45.00	45.00	10.00	—	—	—	—	

주별	교육기금		일반 재원	경제 발전	문화 관광	사회 복지	기타	비고
	K-12이하	고등교육 지원						
Oregon	64.00		—	20.00	—	—	16.00	자연 보호
Pennsylvania	—		—	—	—	100.00	—	노인 복지
Rhode Island	—		100.00	—	—	—	—	
South arolina	27.00	73.00	—	—	—	—	—	
South Dakota	74.52		—	—	—	—	—	
Tennessee	100.00		—	—	—	—	—	
Texas	100.00		—	—	—	—	—	
Vermont	100.00		—	—	—	24.90	0.57	
Virginia	100.00		—	—	—	—	—	
Washington	81.46		8.72	2.90	6.65	—	0.24	
West Virginia	—		100.00	—	—	—	—	
Wisconsin	—		—	—	—	—	100	세금 감면

자료: 각 주의 Lottery Annual Report 2007, 기획재정부 복권위원회, 「복권백서」, 2010.5. 재인용

[표 20] 일본의 복권 수익금 용도 (2007)

발매원	공공 사업명	발매원	공공 사업명
홋카이도	교통 안전 시설 정비 사업	미에현	도로·교량·하천 사업
삿포로시	초중학교 정비 사업	도쿄도	노인 복지등 시설 정비 조성 사업
아오모리현	도로 건설 개량 사업	시가현	고등학교 건설 사업
이와테현	도로 유지 수선 사업	쿄토부	도로 유지 관리 사업
미야기현	하천 개량 사업	쿄토시	소자녀화 대책 지원 사업
센다이시	도로 신설 개량 사업	오사카부	도로 신설 개량 사업
아키타현	현단도로 유지 수선 사업	오사카시	교육 시설 정비 사업
야마가타현	도로 신설 개량 사업	사카이시	고령화 소자녀화 대책 사업
후쿠시마현	도로 정비 사업	효고현	정보 관리 추진 사업
이바라키현	도로 보수 사업	코베시	공원 정비 사업
토치기현	고등학교 정비 사업	나라현	관광 진흥 대책 사업
군마현	노인 복지 시설 정비비 보조	와카야마현	도로 개량 사업
사이타마현	유아 의료 대책 조성비	톳토리현	도로 유지 수선 사업
사이타마시	고령화 소자녀화 대책 사업	시마네현	도로 정비 사업
치바현	유아 의료 대책 사업	오카야마현	단현 공공 토목 사업
치바시	학교 시설 정비 사업	히로시마현	현립 학교 시설 정비 사업
카나가와현	사회 복지 시설 정비비 보조	히로시마시	학교 정비 사업
요코하마시	교육 시설 정비 사업	야마구치현	단독 도로 사업
카와사키시	예술 문화 진흥 사업	토쿠시마현	21세기 창조 기금 적립금
니가타현	도로 교통 사업	카가와현	유아 의료비 지급 사업 보조
니가타시	시민 예술 문화 회관 사업	에히메현	도로 개축 사업비
토야마현	고령화·소자녀화 대책 사업	코치현	도로교대들보 사업
이시카와현	도로 수선 사업	후쿠오카현	공원 정비 사업
후쿠이현	유아 의료 대책 사업	키타큐슈시	학교 정비 사업
야마나시현	현 단독 도로 정비 사업	후쿠오카시	예술 문화 진흥 사업
나가노현	현단하천 개수 사업	사가현	소자 대책 사업
기후현	지역경제 활성화 사업	나가사키현	도로의 유지 보수 사업
시즈오카현	현단도로 정비 사업	쿠마모토현	고령화 소자녀화 대책 사업
시즈오카시	고령화 소자녀화 대책 사업	오이타현	도로 환경 정비 사업
하마마츠시	고령화 소자녀화 사업	미야자키현	현단도로 유지 사업
아이치현	교통 안전 시설 정비 사업	카고시마현	도로 유지 보수 사업
나고야시	고령화 소자녀화 대책 사업	오키나와현	수질 보전 대책 사업

자료: 일본복권협회 자료실, http://www.jla-takarakuji.or.jp/data1.html, 기획재정부 복권위원회,「복권백서」, 2010.5. 재인용

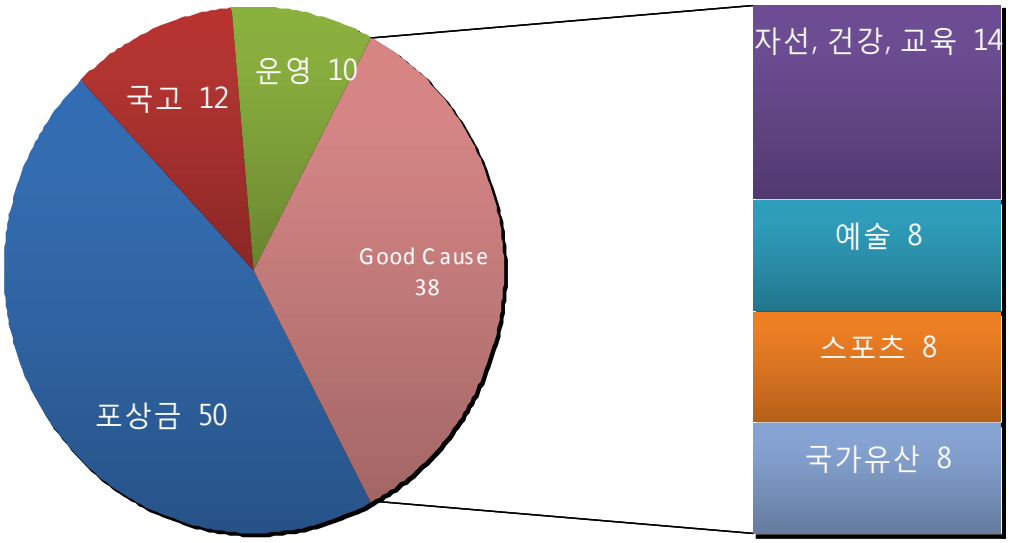
(3) 영국

영국의 복권 수익금의 사용은 법률로 규정되어있다. 사용구조를 보면 50%는 복권 당첨금 지급, 28%는 공익목적사업(good cause), 12%는 국고, 10%는 복권운영자금으로 사용하고 있다. 복권판매수익은 국립복권분배기금(National Lottery Distribution Fund)에 송부되며 동 기금에서 특정 공익목적 사업으로 다시 배분된다. 특정 공익목적 사업의 배분은 16⅔%는 예술분야, 16⅔%는 스포츠 분야, 16⅔%는 국가유산 분야, 16⅔%는 자선(慈善) 분야, 13⅓%는 건강, 교육분야에 지원된다.

영국의 복권기금은 NLDF로 조성되어 법률에 정한 비율로 독립적 단체들인 National Lottery Distributing Bodies로 이관된다. 이들 단체들은 수익금을 배분하는 단체들로 총 14개로 이루어져 있다. 이들 단체는 그들의 보조금에 관한 결정을 정부나 DCMS(Dept. of Culture, Media and Sport)의 지시를 받지 않고 별도의 신청절차를 거쳐 독립적으로 수행된다. 기금에 관한 정보와 신청은 복권위원회 사이트를 이용할 수도 있으며 전화를 통하여 신청할 수도 있다. 또한 public consultation을 거쳐 시민의 의견수렴과정을 거치며, 모든 지원결과는 웹사이트에 공개된다. 이는 복권기금의 운영을 수요자 중심으로 하고, 배분결과의 투명성을 높이고자 하는 노력의 일환이다.

[그림 4] 영국복권판매액의 배분

(단위: %)



자료: 김선욱, 「영국복권기금의 문화예술지원」, 2008.

마. 복권기금사업 성과 평가

(1) 성과평가 개요

복권기금 성과평가제도는 복권기금이 사업 목적을 효과적으로 달성하고 있는가를 연차별로 점검·평가하여 그 결과를 다음연도 기금운용계획안에 반영함으로써 기금사업의 성과관리를 개선하고, 복권기금 운용의 투명성을 제고하는 데 목적이 있다.

이와 같은 복권기금사업 성과평가는 그동안 복권기금운용관리규정(복권위원회 고시 제2004-1호, 2004.4.29)에 따라 실시하였으나, 2011년 3월 복권 및 복권기금법 개정을 통해 제22조(복권기금의 운용·관리 및 평가) 제3항[16] 및 동법 시행령 제15조의2(복권기금사업의 평가) 등 성과평가제도와 평가 결과의 기금운용계획 반영근거를 신설함으로써 복권기금 지원사업의 자금배분 → 성과평가 → 환류체계가 법적, 제도적으로 정착되었다.

복권위원회는 복권기금사업 성과평가를 수행하기 위한 「복권기금사업 성과평가단」[17]을 구성하여 운영하고 있다. 복권기금사업 성과평가단은 「외부평가단」과 「내부평가단(복권위사무처)」으로 구성하여 외부평가단은 복권기금사업계획의 집행관리, 복권기금 사업 목표 달성 및 성과 부문의 평가를 담당하고, 내부평가단은 기관평가를 담당하였으나, 2010년도 사업평가부터는 외부평가단만을 구성하여 운영하고 있다.

(2) 성과평가제도 운용

복권기금사업의 성과평가는 평가단의 직접평가에 의한 1단계 외부평가체계로 설계되었으며, 세부사업 또는 내역사업 기준으로 평가한다. 사업 평가는 각 평가 대상사업별로 계획·준비, 집행·관리, 성과·환류의 3개 부문에 대해 사업관리계획의 집행노력과 사업목표 달성 및 성과 등 10개의 공통 평가지표를 적용하여 평가하고 있다.

성과평가 지표체계는 계량·비계량을 종합적으로 포함되어 있으나, 전반적으로 비계량 평가지표 중심으로 구성되어 있다.

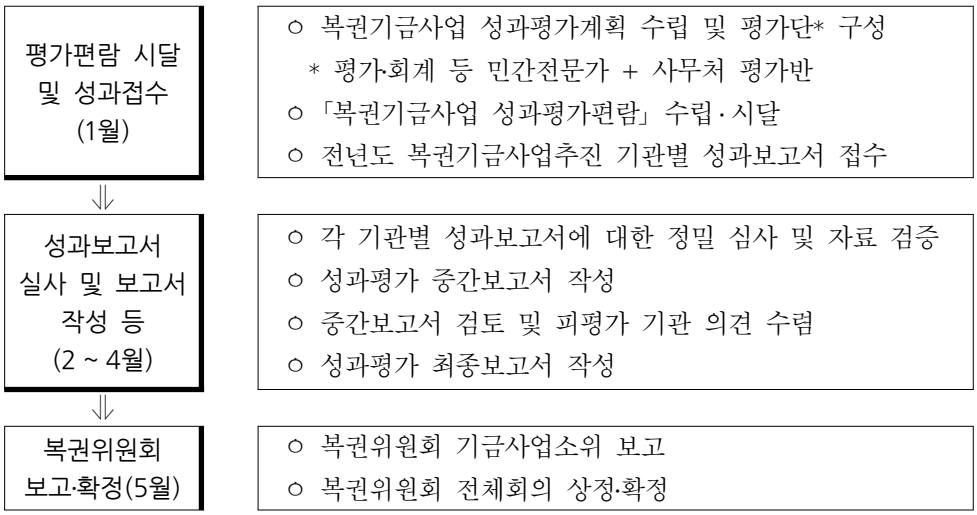
계획·준비 부문 평가지표는 사업구성 및 추진방식의 적절성, 사업추진체계 구축과 사전준비 등 2가지이며, 집행·관리 부문 평가지표는 예산집행률(계량지표), 예

16) 복권위원회는 복권기금을 사용하는 사업(제23조제2항에 따라 별표에 규정된 사업 또는 같은 조 제3항 각 호에 따른 사업을 말한다. 이하 "복권기금사업"이라 한다.)의 성과를 평가하고 그 평가결과를 제27조에 따른 복권기금운용계획안에 반영할 수 있다.

17) 2010년도는 평가단장에 동국대 곽채기 교수, 평가위원은 부경대 이재원 교수, 중앙대 김창봉 교수, 한성대 전주상 교수, 조선대 이민창 교수, 세종대 이창길 교수 등 6명으로 구성되어 있다.

산의 효율적·합리적 집행, 사업집행 모니터링 노력 등 3가지 지표로 구성되어있다. 성과환류 부문은 성과목표치 달성도(계량지표), 사업성과의 실질적 달성, 수혜자 만족도, 평가결과 등의 환류, 복권기금 인지도 제고 등 5가지 지표로 구성되어 있다.

[그림 5] 복권기금사업 성과평가 체계도



자료: 기획재정부 복권위원회, 2012. 4.

(3) 2011년도 성과평가 결과

2011년도 기금사업 평가 평균 점수는 75.5점으로 2010년 75.3점과 유사한 수준이다.

구체적으로는 공익사업의 평균점수가 법정배분사업보다 다소 높았으며, 공익사업은 예년에 비해 다소 상승하고 법정배분사업은 유사한 수준이다.

또한, 법정배분사업과 공익사업 모두 우수사업의 비중이 2010년 대비 큰 폭으로 증가하였다.

[표 21] 연도별 복권기금사업 성과평가 결과

연도	2007	2008	2009	2010	2011
전체	73.2	73.8	75.2	75.3	75.5
법정배분사업	70.8	71.5	73.2	74.9	74.1
공익사업	76.3	80.1	78.4	75.6	77.2

자료: 기획재정부 복권위원회, 2012. 5.

[표 22] 2011년도 우수사업 및 미흡사업 리스트

		사 업 명
법정사업	우수	① 소상공인지원융자 이차보전(중소기업진흥기금) ② 여성일자리교육센터 건립(전라북도) ③ 종합장사시설 건립(울산광역시) ④ 도립도서관 건립(전라남도) ⑤ 장애인전문재활병원 건립(광주광역시) ⑥ 과학문화확산사업(과학기술진흥기금) ⑦ 장애인 재활병원 건립(강원도) ⑧ 생활안정자금융자(근로복지진흥기금) ⑨ 출산장려사업(대구광역시) ⑩ 소외계층 녹색복지 증진(산림환경기능증진자금) ⑪ 과학영재교육기관 지원(과학기술진흥기금)
	미흡	① 녹색홍보(산림환경기능증진자금) ② 국가유공상이자 종합재활체육 지원(보훈복지의료공단) ③ 보훈대상자 의료서비스 선진화 지원(보훈복지의료공단) ④ 소규모발굴비 지원(문화재보호기금) ⑤ 사회복지시설 확충(경상북도) ⑥ 사회복지시설 확충(경상남도) ⑦ 1차산업 경쟁력 강화 및 주민소득 보장(제주특별자치도) ⑧ 취약계층 생활안정 강화(충청남도) ⑨ 문화재 재난방지시스템 구축(문화재보호기금)
	매우미흡	① 국공립보육시설 확충(인천광역시) ② 국가지정문화재 보전(제주특별자치도)
공익사업	매우우수	① 보조공학기기 지원(고용노동부)
	우수	① 가정폭력·성폭력 재발 방지(여성가족부) ② 국가유공자 요양시설 건립(국가보훈처) ③ 소외계층 문화순회(문화체육관광부) ④ 공공박물관·전시관 특별전시프로그램 지원(문화체육관광부) ⑤ 한부모가족지원(여성가족부) ⑥ 다가구주택 매입임대(국토해양부) ⑦ 장애인문화예술 역량 강화(문화체육관광부) ⑧ 문화바우처 사업(문화체육관광부) ⑨ 폭력피해이주여성지원사업(여성가족부)
	미흡	① 학교 다문화교육 역량 강화(교육과학기술부) ② 이주가정자녀 한국어 방문학습 교재개발(문화체육관광부)
	매우미흡	① 금융소외자 신용회복 지원(법무부)

자료: 기획재정부 복권위원회, 2012. 5.

[표 23] 2011년도 복권기금사업 평가등급 분포

(단위 : 개, %)

	법정배분사업		공익사업		전 체	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
매우 우수 (1등급)	—	—	—	1 (3.6)	—	1 (1.6)
우 수 (2등급)	4 (11.4)	11 (31.4)	7 (20.6)	9 (32.1)	11 (15.9)	20 (31.7)
보 통 (3등급)	24 (68.6)	13 (37.1)	21 (61.8)	15 (53.6)	45 (65.2)	28 (44.4)
미 흡 (4등급)	7 (20.0)	9 (25.7)	5 (14.7)	2 (7.1)	12 (17.4)	11 (17.5)
매우 미흡 (5등급)	—	2 (5.7)	1 (2.9)	1 (3.6)	1 (1.5)	3 (4.8)
합 계	35 (100.0)	35 (100.0)	34 (100.0)	28 (100.0)	69 (100.0)	63 (100.0)

자료: 기획재정부 복권위원회, 2012. 5.

2. 복권기금 운용의 문제점

가. 재원배분의 합리적 근거 없는 법정배분제의 존속

1969년 주택복권이 처음으로 도입된 이래, 1990년대에는 체육복권, 기술개발복권 등의 발행이 이어지고, 2001년에는 엔젤복권의 도입에 이르기까지 개별법에 의해 51개의 복권이 발행되었다. 그에 따라 우리나라 복권시장은 복권발행기관 간 경쟁이 심화되고, 판매수수료 등 관리비용의 증가로 인해 공공재원 확보의 효율성이 낮아지는 부작용이 나타나게 되었다. 2002년 12월에는 기존의 10개 복권발행기관이 공동으로 참여하는 연합복권인 온라인 방식의 로또복권이 발행되면서 막대한 복권 수익금이 발생하였다. 2003년 한 해 동안 기존 복권의 수익금을 합하여 1,000억원에도 미치지 못하였지만, 로또복권 1종의 수익금은 1조 3천억원에 이르게 되었다. 이러한 복권시장의 변화에 따라 복권사업의 새로운 운영체계가 모색되었고, 2004년 1월 29일 「복권 및 복권기금법」이 제정되었다.

법정배분사업은 복권 수익금의 배분기관 및 배분비율(복권 수익금의 35%)을 위 법률에 규정하고, 그 사용용도를 구체적으로 명시하고 있다. 각 기금 및 기관별 세부 배분비율은 시행령에 규정되어 있다.

[표 24] 법정배분대상 기금·기관 및 배분비율

	지방자치체	제주도	과학기술진흥기금	국민체육진흥기금	보훈복지의료공단	중 진 기 금	산림환경자금	근로자복지기금	사회복지공동모금회	문화재보호기금	계
비율(%)	6.0435	6.0435	4.4041	3.6299	2.2498	2.2246	2.0461	1.8585	1.5001	5.0001	35%

이는 법률 제정 전 복권사업을 수행하던 각 부처 및 지방자치단체의 기득권을 5년간 한시적으로 인정하기 위한 것으로서, 동법 시행령[18]은 배분비율을 2009년 4월 1일 이후 재조정할 수 있도록 하고 있었다.

2009년 재조정 시한이 도래함에 따라 법정배분사업 폐지를 포함한 배분비율 조정을 위한 다양한 논의가 있었으나 기존 비율은 그대로 인정되었고, 2009년 10월 의원입법을 통하여 문화재보호기금이 법정배분대상으로 추가됨에 따라, 법정배분사업에 대한 배분비율은 복권수익금의 30%에서 35%로 오히려 상향 조정되었다.

[표 25] 법정배분기관 연도별 지원내역

(단위: 억원)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
법정배분사업	2,847	3,230	2,994	2,777	1,943	2,204	2,476	3,580
과학기술진흥기금	418	474	440	408	285	325	315	454
국민체육진흥기금	345	391	362	336	236	268	260	375
근로자복지진흥기금	176	200	186	172	120	137	133	192
중소기업창업및진흥기금	211	240	222	206	144	164	159	230
지방자치단체 지원	574	651	603	560	391	441	402	592
제주도개발 특별회계	574	651	603	560	391	441	433	624
사회복지공동모금회	142	162	150	139	97	111	107	155
산림환경기능증진자금	194	220	204	135	133	151	146	211
한국보훈복지의료공단	214	242	225	208	146	166	161	232
문화재보호기금	—	—	—	—	—	—	358	516

자료 : 기획재정부 복권위원회, 2012. 4.

18) 「복권 및 복권기금법 시행령」 부칙 제2조(배분비율의 재조정에 관한 특례) 제17조의 규정에 의한 배분비율은 2009년 4월 1일 이후 기금 등의 자금소요를 감안하여 재조정 할 수 있다.

이러한 법정배분제의 유지는 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

첫째, 재원배분의 합리적 근거를 찾기 어렵다.

복권수익금의 배분대상 및 배분비율을 법률에 규정하는 것 자체가 문제라고 보기는 어렵다. 이는 대상기관에 자금을 예측가능하게 지원함으로써 중장기 계획하에 사업을 안정적으로 추진 가능하게 하는 장점이 있기 때문이다.

영국의 경우도 복권판매수익금의 배분분야 및 비율을 국립복권법에 규정하고 있다.[19]

문제는 현재의 법정배분제가 국가재정운용 상 우선순위 및 필요성에 따른 것이 아니라는데 있다.

법정배분비율 및 기관 간 배분비율은 2003년 8월에 개최된 제6차 발행조정위원회에서 복권수익금의 30%를 로또복권 수익금 배분비율에 따라 10개 기관 및 기금에 배분하고, 나머지 70%는 공익사업에 활용하기로 결정한 것에 근거를 두고 있다. 여기서 로또복권 수익금 배분비율은 2002년 11월 개최된 제2차 복권발행조정위원에서 로또복권 총수익금의 50%는 균등배분하고, 나머지 50%는 1999년도의 시장점유율에 따라 배분하기로 결정함에 근거한다.

즉, 법정배분은 복권재정의 통합 과정에서 만들어진 타협의 산물이며, 그 대상 및 비율을 결정하고 있는 것은 1999년 당시 복권발행기관의 시장점유율이다.

둘째, 기금운용의 비효율성을 초래한다.

독자적인 재원 조달수단이 있거나 성과가 저조한 경우에도 법정배분액을 의무적으로 배분하고 있다.

국민체육진흥기금은 복권기금 재원 외에 경륜·경정, 체육진흥투표권(스포츠 토토), 골프장 운영 등 수입원이 풍부하고 기금조성 규모도 확대되고 있지만 법정배분대상기관이기 때문에 지속적으로 수익금이 배분된다.

과학기술진흥기금의 경우 2009년도 성과평가에서 매우 미흡 등급을 받은 사업

---

19) 영국의 복권판매금액 사용구조를 보면 50%는 복권 당첨금 지급, 28%는 공익목적사업(good cause), 12%는 국고10%는 복권운영자금으로 사용하고 있다.
복권판매수익은 국립복권분배기금(National Lottery Distribution Fund) 에 송부되며 동 기금에서 특정공익목적 사업으로 다시 배분된다. 특정공익목적의 사업의 배분비율은 다음과 같다.
- 16⅔%는 예술 또는 이와 관련된 분야에 지원되어야 한다.
- 16⅔%는 스포츠 또는 이와 관련된 분야에 지원되어야 한다.
- 16⅔%는 국가유산 또는 이와 관련된 분야에 지원되어야 한다.
- 16⅔%는 자선(慈善) 또는 이와 관련된 분야에 지원되어야 한다.
- 그리고 13⅓%는 건강, 교육관 관련된 곳에 지원되어야 한다.

이 2010년도 복권기금 사업으로 반영된 바 있고, 울산 종합장사시설 건립사업은 복권기금 성과평가에서 집행실적이 없어 최하등급을 받고도, 2009년도 예산에서 배분되었다.

또한, 법정배분사업에서 수행하는 사업과 유사한 사업이 공익사업에서도 수행되는 경우도 있다.

법정배분사업의 지원대상인 '보훈복지의료공단'과 공익사업의 지원대상인 '국가유공자에 대한 복지사업'이 그 예이다.

한편 법정배분사업은 기금조성 취지와 달리 집행되거나 불용액이 발생되어도 환수장치가 없다는 문제점이 있었다.[20]

법정배분제는 법률의 규정에 따라 자동적으로 지출이 이루어지는 일종의 의무지출의 성격을 가지고 있기 때문에, 회계연도 중 복권수익금이 당초 기금운용계획 안보다 많이 발생할 경우 기금운용계획 변경을 통해 무조건적으로 법정배분사업에 추가 배분을 해야 한다. 따라서, 회계연도 말에 기금운용계획 변경이 일어날 경우 추가 법정배분사업비를 미배분하거나 추가배분된 사업비가 회계연도 내에 사업집행이 불가능하여 불용액이 발생하는 문제가 생긴다.

2009 회계연도 법정배분사업 집행 내역을 보면, 복권위원회가 9개의 법정배분기관에 추가 법정배분사업비 398억 7,800만원 중 330억 8,900만원만을 배분하고 미처 배분하지 못한 67억 8,900만원(17.0%)이 불용되었는데, 이는 회계연도 말(2009년 12월)에 기금운영계획 변경을 통해 법정배분사업비를 추가 배분했기 때문이다. 더구나, 추가배분된 330억 8,900만원 중 제주특별자치도개발사업특별회계로 추가 배분된 63억 3,000만원이 모두 불용된 바 있다.[21]

또한 감사원의 복권위원회에 대한 감사(2009. 5. 18 ~ 6.19)에서는 법정배분사업인 산림환경증진자금 집행잔액 74억원이 2004년도부터 2009년도까지 장기간 미

---

20) 2011년 3월 30일 복권수익금 불용액 발생 시 복권기금에 반납하는 것을 내용으로 하는 「복권 및 복권기금법」이 개정되었다.
제29조의2(불용액의 복권기금에의 반납) ① 기관의 장등은 해당 복권기금사업의 취소·축소·중단 등으로 인하여 불용액(不用額)이 발생하였을 때에는 그 사유와 금액을 지체 없이 복권위원회에 통보하고 해당 금액을 복권기금에 반납하여야 한다.

21) 제주도특별자치도개발사업특별회계 불용액 및 그 사유: ① 밭기반 정비사업 9,000만원은 예산절감액(공개경쟁 입찰에 의한 공사 낙찰차액), ② 태양광발전사업 3억 1,800만원은 예산절감액(공개경쟁 입찰에 따른 공사 낙찰차액) ③ 소외계층 생활보장사업은 복권기금 추가배분('09.12.31)에 따른 불용액 63억 3,000만원과 부정수급자 조사 등을 통한 예산절감 1억 3,800만원을 합한 64억 6,800만원임.

집행하고 예금으로 예탁되어있는 것이 지적되기도 하였다.[22]

위와 같이 법정배분제의 여러 가지 문제점이 발생함에 따라 국회에서는 이에 대한 개선방안 마련을 수차례 요구한 바 있으며,[23] 2010년 국회 기획재정위원회와 예산결산특별위원회에서는 법정배분제 개선을 내용으로 하는 「복권 및 복권기금법」 개정안이 논의되었다.

정부가 제출한 동 개정안 입안과정에서 '단계적 축소·폐지', '일몰제' 등을 포함한 여러 대안이 검토되었는데, 대안별 장·단점은 다음과 같다.

---

22) <감사원 감사(2009.5.18. ~ 6.19)>
□ 감사 결과 지적사항
○ 산림청에서 '산림환경기능증진자금' 집행 잔액 장기 사장
- 산림청(녹색사업단)에서 2004년부터 산림환경증진자금으로 복권기금을 지원받아 도시생활림 조성 등의 사업비로 사용하면서, 2005년 '청소년 녹색교육 게임 개발' 등 2개 사업을 포기하여 발생한 집행잔액 30억여원 등 2004년부터 2008년까지 복권기금 배분액의 집행잔액 74억여원을 예금으로 보관하고 있는 등 장기간 미활용
□ 통보사항(감사원 → 복권위원회)감사 결과 지적사항
○ 감사원은 2009. 9. 17. 복권위원회에 기금 사용기관에서 법정배분금을 장기간 사장하거나 지원목적과 다른 용도로 사용하는 일이 없도록 사용계획서 심의·조정을 강화하고 불용액에 대해서는 회수 근거를 마련하는 등 복권기금 집행의 효율성을 제고하는 방안을 마련할 것

23) 2008년 국정감사(법정배분제도의 존속 여부 및 배분비율 등 검토)
2009회계연도 복권기금 결산(법정배분제 단계적 축소·폐지, 일몰제)

[표 26] 법정배분제 개선관련 대안별 비교

	장 점	단 점
정부개정안 (배분율 가감제)	■ 기금운용의 비효율성 상당부분 해소(경쟁도입) ■ 법정배분사업의 심사 강화 ■ 관계부처·기관이 旣수용	■ 기금편성 작업이 복잡 (가감 적용방식 등) ■ 비효율성 등 문제 해소에 한계
단계적 축소·폐지 (기획재정위)	■ 기금운용의 경직과 비효율 단계적 해소 ■ 법정배분사업의 단계적 축소·유도 가능 ■ 단계적 축소만큼 공익사업 지원 확대	■ 대상기관 반발이 가장 큼 ■ 규모가 큰 계속사업의 지속추진에 애로
일몰제 도입 (예결위)	■ 일정기간 법정배분제도 유지·보장 ■ 일정기간후 법정배분제 폐지 확약 ■ 제도폐지후 공익사업으로 지원	■ 대상 부처·기관 반발 ■ 일몰도래전까지 법정배분제 문제점 지속 ■ 일몰후 해당 법정배분사업 지속 추진 불투명
법정배분비율 축소 35% → 20% (대체토론)	■ 법정배분제의 단계적 개선 ■ 공익사업 지원분 확대가능	■ 배분비율 축소에 해당부처·기관 반발 소지 ■ 해당 법정배분 사업 추진에 애로 (당장의 재원대책 문제)

자료 : 기획재정부 복권위원회, 2012. 4.

위의 대안 중 기존 법정배분기관들의 입장 및 사업안정성 등을 감안하여 법정배분제를 당장 폐지하기보다는 단계적으로 개선해 나가기로 하고, 일차적으로 대상기관들의 배분비율을 일정부분 가감 조정하는 것을 내용으로 하는 「복권 및 복권기금법」이 2011년 3월 30일 개정되었다.

국가재정의 사용처는 재정운용의 우선순위에 따라 그 타당성을 심사하여 선정하고 증액과 감액이 이루어져야 하는 것이 원칙이다. 그러나, 법정배분제는 「복권 및 복권기금법」제정과정에서의 관련 부처의 협조를 이끌어내기 위한 타협의 산물에 불과하다.

동 법 제정 9년차를 맞이하는 현 시점에서는 국가재정운용의 원칙에 따라 35%의 법정배분비율을 허물고, 공익사업을 포함한 모든 수익금에 대한 배분비율을 원

점에서 재검토하는 것이 필요하다. 이에 따라 결정된 배분 대상 및 비율은 법률에 규정하고, 일몰제를 도입하여 3년 또는 5년마다 법률개정을 통하여 재조정하는 것이 바람직하다.

나. 일반회계와 차별화되지 않는 기금운용

복권기금의 수익금을 조세수입과 같이 일반재원으로 사용할 수 있는가에 대한 문제가 제기된다.

이 문제는 두 가지 측면에서 논의가 필요하다.

우선 수익자부담원칙의 준수문제 즉, 재원의 지출을 반드시 재원조성 기여자에게 국한해야 하는가의 문제이다. 다른 하나는 재원조성 기여자가 과연 누구인가에 대한 것이다. 만일 복권의 주 구매자가 저소득층이라면, 이는 복권이 역진적 조세부담(regressive tax incidence)의 문제를 내포하고 있다는 것이므로, 저소득층을 복권재원의 지출대상으로 하는 것이 국가전체의 편익측면에서 적절할 것이다.

해외 복권기금 활용사례를 보면 국가에 따라 복권판매 수익금을 일반재원으로 활용하는 경우도 있고, 이를 특정 목적재원으로 활용하는 경우도 있어 재원 사용방식에 있어 일반적인 경향을 도출하기는 어렵다.

복권의 역진성에 대한 실증분석의 결과[24] 또한 일관되게 제시되는 것은 아니다.

복권사업으로 인한 조세부담의 역진성에 대한 선행 연구 중 Suits(1977)는 미국 전역에 걸친 표본조사를 통해서 정부의 복권사업으로 인한 조세부담이 판매세(sales tax)보다 2~3배 더 역진적이라는 결과를 제시하였다. 한편, Clotfelter와 Cook(1999)은 캘리포니아 지역에 대한 설문조사를 통하여 전체 복권구매자 중 노동자가 46%를 차지하고 전문직이 25%를 차지하고 있는 것을 밝혔고, 중간소득 계층에서 가계소득과 복권구입 간의 아무런 상관관계도 발견할 수 없었다. 미국 일리노이 주가 복권수익금으로 교육분야에 지원한 사업을 성과 분석한 결과(Borg와 Mason, 1988)에 따르면 복권수익금을 교육사업에 투자한 경우 복권사업으로 인한 역진적 조세부담은 상당히 감소하였으나 완전히 해소되지는 않은 것으로 나타났다.

우리나라의 복권사업에 대한 실증연구(김상헌, 2002)에 따르면 제한적인 분석결과[25]이지만 복권사업으로 인한 조세부담의 역진성 문제는 미약한 것으로 나타나

24) 이덕만, 윤용중, 박인화, 허문규「복권기금의 수익금 운용과 문제점」, 예산현안분석 제1호, 국회예산정책처, 2004를 참조

고 있다. 이 분석결과에 의하면 복권구입이 하위소득 계층에서 이루어진다고 볼 수 없기 때문에 조세부담의 역진성을 근거로 복권사업을 반대하는 것은 정당성이 없다고 주장하고 있다.

본고에서는 위 논의에 대한 준거를 다음의 검토를 통해 도출하고자 한다.

첫째, 「복권 및 복권기금법」의 제정 취지 및 배경이다.

기획재정부는 동 법률의 제정 전에는 일반예산으로 운영될 사업까지 복권사업의 재원으로 운영되었다는 것과, 복권이 서민 대상의 판매로 이루어지므로, 복권판매로 조성된 수익금은 소외계층 등 서민의 복지증진에 사용하도록 법에 규정하여야 한다는 여론이 팽배하였다는 것을 법의 추진 배경으로 설명하고 있다.

당초 정부가 제출한 법률안은 복권발행기관을 당시 기획예산처로 통합하여 일원화하고, 복권관리기금을 설치하여 기획예산처가 담당하도록 하는 한편, 복권수익금의 사용용도 등 주요정책은 국무총리 소속의 복권제도심의위원회에서 관장하는 내용을 담고 있었다. 그러나, 국회심의 과정에서 기회예산처가 복권기금과 복권발행을 담당할 경우 복권수익의 준조세화·예산화에 따른 복권의 역진성 문제할 발생할 수 있다는 점을 들어, 외부통제 가능성 제고 등을 고려하여 국무총리소속 합의제 행정기관으로 복권위원회를 설치하여 복권발행 및 기금 운용을 하기로 최종 의결하였다.

당시의 심사보고서[26]에도 복권기금의 운용주체를 기획예산처장관으로 규정하고 있는 것에 대해, 중앙관서가 운용하고 있는 각 기금의 감독기관 지위에 있는 기획예산처가 동시에 동 기금의 운용주체를 겸하는 것은, 감독기관으로서 견제기능을 상실할 우려가 있고, 정부조직법상 기획예산처의 소관업무인 "예산(기금)의 편성 및 집행의 관리"의 범주에도 벗어난 조치로 판단하고 있다.

또한, 기금관리기본법이 동법의 적용대상 기금에 대하여 정부의 출연금 또는 법률에 의한 민간부담금을 재원으로 하는 기금으로 규정하고 있음을 감안할 때, 당첨 또는 기부를 목적으로 소비자의 자율적인 의사에 따라 구매된 복권의 수익금으로 조성한 동 기금을 당연히 동법의 적용대상 기금으로 보는 것은 무리한 측면이 있고, 복권수익금의 기부적 특성상 동 재원을 정부 예산화하는 것도 바람직하지 못한 면이 있다고 기술하고 있다.

---

25) 지역적으로 서울에만 한정하고 단일 시점의 설문조사를 실시하여 얻은 결과이다.
26) 「복권및복권기금법안 심사보고서」, 정무위원회, 2003.12.

현재 복권위원회는 2008년 2월 29일 법 개정으로 기존 국무조정실에서 기획재정부로 소관이 변경되고, 위원장도 국무조정실장에서 기획재정부 차관으로 변경되었다.

동 개정안의 심사과정에서는 일반적으로 기금은 국민의 세금을 재원으로 기금관리주체의 자체사업에 사용되고 있는 반면, 복권기금은 주로 저소득층이 구매하는 복권판매수익금을 재원으로 저소득층의 주거안정 지원사업, 국가유공자에 대한 복지사업, 소외계층에 대한 복지사업 등에 사용되고 있는 특수성이 있음에도 불구하고 복권기금의 관리주체가 기획재정부로 변경될 경우 복권수익금이 준조세화되거나 예산의 보조수단으로 사용될 우려가 있다는 문제가 제기되었다.[27]

둘째, 국가재정법의 기금관련 조항이다.

국가재정법 제5조[28]는 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때 한하여 설치한다고 규정하고 있다. 즉, 기금은 국가가 특수한 정책목적을 실현하기 위하여 세입세출예산의 엄격성을 완화하여 탄력적으로 대처하고, 특정사업을 위해 보유·운용하는 특정자금이라고 할 수 있다. 기금은 예산과 같이 재정운용수단이란 측면에서 공통점을 가지고 있다. 그러나 기금은 예산과는 달리 조세수입보다는 출연금·부담금 등을 재원으로 하며, 특정목적 사업의 추진을 위해 수입과 지출의 연계가 강하게 나타난다.

동법 제14조는 기금의 신설이 필요할 경우 그 적합성을 심사하도록 하고 있고, 국가재정법 제 4조 및 제5조에 따라 국가재정법에 설치근거가 마련되어야 하며, 이는 다른 법률의 근거와 국가재정법의 근거가 병렬적으로 마련되어야 함을 의미한다.[29]

---

27) 복권 및 복권기금법 일부개정법률안 검토보고서, 정무위원회, 2008.1.
제271회 국회(임시회) 정무위원회 회의록, 2008.1.29.

28) 제5조(기금의 설치) ①기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다. ②제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

29) 제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ①중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 이 조에서 "계획서"라 한다)를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다. <개정 2008.2.29> ②기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2008.12.31>
1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
2. 사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업추진이 필요할 것

기금신설 적합성 심사는 ① 목적사업과 재원이 긴밀하게 연계되어 있는지, ② 사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업추진이 필요한 것인지, ③ 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능한지, ④ 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적인지에 대해 심사한다.

또한, 동 법 제82조는 기금운용평가와 기금존치평가를 규정하고 있다.

기금은 한 번 설치되면 폐지하기 곤란하고 기금 간에 유사한 사업이 중복 추진되거나 세출예산사업과의 차별성이 없는 기금이 계속 존치·운영되는 문제점이 발생함에 따라 기금 설치목적 및 기능 등에 대한 검토를 통해 존치의 필요성을 3년마다 재평가하여 그 결과를 기금정비에 활용하고자 하는 것이며, 2004년 처음 실시된 이래 2007년에 이어 2010년에 세 번째 기금존치평가[30]가 이루어졌다.

기금존치평가는 정책적합성, 사업의 중복성·유사성, 재원조달의 적정성 등 3개 분야에서 2개씩, 총 6개 지표별로 설정된 세부판단기준에 평가대상기금이 적합한지 여부를 검토한 후, 각 지표별 평가결과를 종합적으로 검토하여 ① 존치, ② 조건부 존치, ③ 타 기금과 통합, ④폐지 또는 민간전환 등 4개 유형 중 하나로 의견을 제시한다.

---

3. 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것
4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것
5. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 것

③ 기획재정부장관은 제2항의 규정에 따른 심사 결과 특별회계 또는 기금의 신설이 제2항의 규정에 따른 심사기준에 부합하지 아니한다고 인정하는 때에는 계획서를 제출한 중앙관서의 장에게 계획서의 재검토 또는 수정을 요청할 수 있다. <개정 2008.2.29>

30) 제82조(기금운용의 평가) ①기획재정부장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 그 운용실태를 조사·평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다.

[표 27] 평가분야별 평가지표

평가분야	평가지표
정책적합성	① 기금의 설치목적이 현재에도 유효한가?(민간사업과의 차별성)
	② 기금형태가 필요한가? (예산과의 차별성)
사업의 중복성·유사성	③ 기금사업이 예산 또는 다른 기금과 차별성이 있는가? (중복성 여부)
재원조달의 적정성	④ 재원조성방법이 적정한가?
	⑤ 기금의 재원확보가 안정적인가?
기타	⑥ 고려할만한 특수한 정책적 필요가 있는가?

자료 : 기획재정부, 2012. 4.

복권기금에 대한 기금존치평가 역시 일반회계 예산사업과의 차별성 및 재원조성방법의 적정성을 그 주요 평가요소로 하고 있다. 특히, 재원조성 측면에서는 복권의 주 구매층을 저소득층으로 규정하고 기금사업이 이들을 수혜자로 하고 있는가를 적정성 판단기준으로 명백히 하고 있다.

이상과 같이 「복권 및 복권기금법」의 제정 취지 및 배경, 개정과정에서의 논의, 그리고 「국가재정법」의 기금관련 조항 및 기금존치평가의 평가지표를 종합검토해 볼 때, 다음과 같은 결론을 도출된다.

첫째, 복권의 주된 구매층은 저소득층이므로, 복권사업을 통한 재원조성은 소득분배의 역진성을 가진다.

둘째, 소득분배의 역진성을 완화하기 위해서 복권수익금은 기금조성기여자인 저소득층이 수혜를 입는 분야에 지출되어야 한다.

셋째, 복권재정은 일반회계와 차별화된 방식으로 운용되어야 하며, 복권의 준조세화, 복권재정의 예산화는 「복권 및 복권기금법」과 「국가재정법」의 정신을 훼손하는 것이다.

위와 같이 도출된 결론을 잣대로 하여 과연 우리나라의 복권기금이 일반회계와 차별화된 방식으로 운용되고 있는지에 대해 검토하고자 한다.

「2010년 기금존치평가 보고서」는 복권재원을 여러 사업에 배분하는 일은 일반예산의 기본 기능과 거의 유사하고, 현재 실행되고 있는 복권기금 사업들도 일반예산의 공익사업과 큰 차별성이 없다고 판단되므로 특별히 일반회계와 분리하는 것

은 타당성을 갖지 못하나, 만일 복권재원을 예산부처가 일반회계에 직접 흡수하여 관리할 경우, 국가가 사행성 사업을 통해 재원을 확보하는 것에 대한 명분을 구하기 어려우므로 기금으로 유지하되, 앞으로도 복권기금이 아니면 할 수 없는 소외계층을 위한 숙원사업 또는 소외계층을 주된 수혜대상으로 하는 사업을 선정하여 지원하는 것에 주력한다면 기금형태의 유지는 유효하다는 평가결과를 담고 있다.

마찬가지로 「2007년 기금존치평가 보고서」에서도 복권사업이 예산 및 타 기금에서 수행하는 사업들과 차별화가 안되는 경우가 많으며, 각 부처의 기존 예산으로 수행해야 할 성격의 사업들이 복권수익금을 지원받아 추진되는 사례도 많은 것으로 보아 예산사업과 중복·유사성이 높은 것으로 평가하고, 법의 취지에 맞게 복권기금이 아니면 할 수 없는 소외계층을 위한 숙원사업 또는 소외계층을 주된 수혜대상으로 하는 사업을 선정하여 지원하는 것에 주력해야만이 기획재정부가 복권을 독점으로 발행하고, 기금을 운용하는 정당성을 확보하고 기금형태의 유지가 유효할 것으로 판단하고 있다.[31)]

정리하면, 복권기금은 저소득·소외계층 지원이라는 취지에 부합하고 공익성이 높은 사업을 집중 지원할 때만이 별도 기금으로 존립할 수 있는 명분이 있으나, 현재로서는 일반예산과의 차별화가 명백하게 이루어지는 것으로 보기 어렵다.

복권수익금의 35%를 법정배분기관에 배분하도록 되어 있으며, 공익사업의 경우 정부 부처를 대상으로 사업 신청을 받아 지원 여부를 결정하는 현재의 복권법 체계상 일반예산과 차별화를 추구하기 어려운 구조적인 특성이 있는 것은 이해할 수 있다.

그러나 복권의 준조세화, 복권재정의 예산화를 경계하고 있는 「복권 및 복권기금법」과 「국가재정법」의 취지를 살리기 위해서는 장기적으로 다음과 같은 개선방안을 마련할 필요가 있다.

---

31) 「2007년 기금존치평가 보고서」
제주도개발사업특별회계는 복권기금 중 법정배분금으로 지출되고 있으나, 2004년의 경우 대부분이 경상적 경비와 보조금으로 전용된 것으로 행정자치부 정부합동감사에서 지적받은 바 있음. 그 밖에 도서관 건립, 결식아동 급식지원, 노인교통수당, 장애수당추가지급 등 53개 사업이 하나의 단위사업임에도 일반회계와 특별회계에서 모두 집행될 정도로 중복 지원된 바 있음.
복권기금에서 배분되는 저소득층, 장애인, 성폭력·성매매 피해여성, 불우청소년 등 소외계층에 대한 복지사업은 일반회계 복지예산 사업과 중복되는 사업이며, 특히 아동급식지원사업과 전통공예진흥사업 등은 중앙정부 및 지방정부와 민간조직에 의해 실시되는 유사 사업과 중복되어 차별화되지 못하는 형편임. 중소기업진흥 및 산업기반기금 전출 사업은 정부가 일반회계, 국고보조금 등 여러 경로로 중소기업과 산업기반에 지원하는 수단을 갖고 있다는 점을 감안하면 사업의 유사성이 있는 것으로 평가됨.

첫째, 복권 발행 과정에서 초래되는 부정적 외부효과와 복권판매수익금이 안고 있는 부담의 역진성이라는 문제를 완화시키기 위해서는 복권기금 지원대상 사업을 일반재원 지원대상과 차별화된 고유의 목적사업으로 선정하도록 노력하는 것이 필요하다. 복권판매 수익금으로 조성되는 복권기금이 복권의 주 구매층인 중산층이하 소외계층을 위한 재원으로 사용되는 것은 일반예산과의 차별화에 다소 문제가 있더라도 일정 부분 허용되어야할 것으로 보이나, 이런 경우에도 복권기금은 일반예산에서 지원이 어려운 사업을 발굴하여 저소득층을 위한 복권기금 고유의 복지사업에 집중적인 지원이 이루어지도록 일반회계와 역할 분담체계를 정립하는 것이 바람직하다.

둘째, 고유의 목적사업은 일반국민의 가시성과 수용도가 높은 사업을 선정하는 것이 중요하다. 복권기금은 법정배분사업과 공익사업을 합하여 매년 약 70개 수준의 사업에 지원되어 한편으로는 다양한 분야에 지원되고 있으나, 다른 한 편으로는 국민들이 이를 체감하기 어렵고 사업관리의 효율성도 저하되는 문제점이 있다. 복권기금사업의 다양성을 희생할 필요는 없으나 국민들이 체감할 수 있는 복권기금의 대표사업을 선정하여 상당 기간 지원함으로써 그 효과가 가시적으로 나타나도록 하는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해 복권인식도 조사결과를 활용하는 것이 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.[32]

다. 법정배분율 가감조정제의 운용상 문제

복권수익금의 법정배분사업비에 대한 법정배분율 가감조정제[33]는 기금의 경직성 해소와 효율적 배분을 제고하기 위하여 「복권 및 복권기금법」 개정(2011년 3월 30일)

32) 복권인식도 조사보고서(2012.3.)에 따르면 설문결과 복권기금의 지원이 시급한 분야로 '저소득층 주거안정' 66.7%, '소외계층에 대한 복지' 23.1%, '재해 재난 지원' 4.9% 순으로 나타났다.

33) 제23조(복권기금의 배분 및 용도) ① 매년 복권수익금 가운데 100분의 35는 다음 각 호의 기금 등에 배분하되 그 배분 비율은 대통령령으로 정한다. 다만, 복권위원회는 다음 각 호의 기금 등의 자금소요 및 제22조제3항에 따른 평가 결과 등을 고려하여 각 기금 등의 배분비율에 대하여 100분의 20의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 가감 조정할 수 있다.
「복권 및 복권기금법 시행령」제17조(복권수익금의 배분 및 용도) ② 복권위원회는 법 제23조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 제1항 각 호에 따른 배분비율을 가감 조정할 때에는 다음 각 호의 사항을 반영하여야 한다.
1. 제1항에 따른 기금 등(이하 이 조에서 "기금등"이라 한다)의 자체수입, 여유자금, 부채 등 자금여건에 관한 사항
2. 법 제22조제3항에 따른 성과평가 결과
3. 법 제24조제2항에 따른 복권수익금 사용계획서의 심의·조정 결과

에 따라 사업의 성과평가와 자금소요 등을 고려하여 법정배분기관별 배분율의 ±20% 내에서 가감 조정하는 제도로서 2012년도 복금기금운용계획안에 처음으로 도입·적용되었다.

2012년도 복권수익금은 전년도 1조 319억원 보다 1,183억원(4.7%) 증액된 1조 1,502억원이고, 법정배분사업비는 전년도 3,612억원 보다 414억원(11.5%) 증액된 4,026억원이 편성되어 있다.

[표 28] 복권수익금 및 법정배분사업비 현황

(단위 : 억원, %)

	2010 결산	2011 계획(A)	2012		증감	
			요구안	조정안 (B)	(B-A)	(B-A)/A
복권판매수입(A)	25,610	25,329	28,502	29,417	4,088	16.1
복권판매사업비(B)	15,173	15,010	16,829	17,915	2,905	19.4
(연금식복권 지급준비금 운용)			(64)	(648)	(648)	순증
복권수익금(C=A-B)	(7,8271)	10,319	11,674	(11,5023)	1,183	11.5
법정배분사업비(C*35%)	(2,7392)	3,612	4,086	4,026	414	11.5

주 1. 복권수익금(7,827억원): 복권판매수입(25,610억원) – 복권판매사업비(15,173억원) – '10년 우발손실충당금(2,610억원)
2. 법정배분사업비(2,739억원) – 법정배분액(2,506억원) = 233억원('10년 미정산금)
3. 12년도 복권수익금 11,502억원 = 29,417억원(복권판매액) – 17,915억원(판매사업비 등)

자료 : 기획재정부 복권위원회 자료 재작성

가감조정제 적용방안을 살펴보면, 2012년도 가감조정률 적용수준은 「복권 및 복권기금법」상의 법정배분기관별 배분율의 20%를 적용하지 아니하고 동 제도 시행 초년도인 점을 감안하여 가감조정률 적용범위를 우선 10%로 하여 적용 시행하기로 하였고, 법정배분기관별 가감조정률 적용단계에서 해당 기관별 배분율의 100분의 10% 내에서 조정하되, 제1단계는 성과평가 결과점수와 자금소요 평가점수를 가중평균(70% : 30%)한 기관별 순위를 토대로 감액과 가산하여 감액재원의 80%를 배분, 제2단계는 복권수익금 사용계획서의 심의·조정 결과를 토대로 감액재원의 20%를 배분하고 있다.

〈 가감조정제 주요내용 〉

○ 기관별 배분율을 ±20% 범위내에서 가감조정하되, 2단계로 나누어 조정
  – (1단계) 성과평가 결과와 자금소요 평가(70%:30% 가중치)를 토대로 종합순위 최하위 2개 기관은 −10%, 차하위 2개 기관은 −5% 감액
  – 감액재원의 80%는 최상위 2개 기관에 각각 25%씩, 차상위 2개 기관에 각각 15%씩 배분
  – (2단계) 나머지 20% 감액재원은 사업계획 심사를 통해 추가 배분
○ 기관간 배분율의 차이에 따른 감액, 가산 쏠림현상 완화 및 형평성 제고를 위해 배분율 수준에 따라 일정한 보정율 적용
○ 2012년의 경우 제도 시행 초년도인 점을 감안, 가감조정율 범위를 ±10%로 함

자료 : 기획재정부 복권위원회, 2012. 4.

이를 통해 최종적으로 정해진 법정배분 현황은 다음과 같다.

[표 29] 가감조정제 적용 후 기금/기관별 배분액

(단위: 백만원)

기금·기관	2011 배분액	2012 1단계 조정				정산금	2단계 조정	2012 최종 배분액
		당초 배분액	감조정	가산 조정	가감조정 후 배분액			
보훈복지의료공단	23,216	25,878	−	2,220	28,098	1,501	−	29,599
산림환경기능증진자금	21,114	23,535	−	2,220	25,755	1,367	−	27,122
중소기업진흥기금	22,955	25,588	−	1,332	26,920	1,486	696	29,102
과학기술진흥기금	45,445	50,657	−	1,332	51,989	2,941	−	54,930
지방자치단체	62,362	69,514	−	−	69,514	4,035	−	73,549
제주도개발 사업특별회계	62,362	69,514	−	−	69,514	4,035	−	73,549
근로자복지진흥기금	19,178	21,377	−1,069	−	20,308	1,241	668	22,218
사회복지공동모금회	15,479	17,254	−862	−	16,392	1,002	412	17,806
국민체육진흥기금	37,456	41,752	−2,922	−	38,829	2,423	−	41,252
문화재보호기금	51,596	57,513	−4,025	−	53,487	3,295	−	56,782
합 계	361,163	402,583	−8,880	7,104	400,806	23,325	1,776	425,909

자료 : 기획재정부 복권위원회, 2012. 4.

이를 살펴보면, 제1단계는 감액 측면에서 하위 2개 기관인 국민체육진흥공단과 문화재보호기금에 대해서는 각각 10%씩 감액, 차하위 2개 기관인 근로자복지진흥기금과 사회복지공동모금회에 대해서는 각각 5%를 감액하여 감액재원을 마련하였다.

가산 측면에서는 조성한 감액재원 80%에 대하여는 상위 2개 기관인 산림환경기능증진기금과 한국보훈복지의료공단에 각각 25%씩 증액, 차상위 2개 기관인 과학기술진흥기금과 중소기업창업및진흥기금에 각각 15%씩 증액하였다.

제2단계에서는 나머지 감액재원 20%를 다음 연도 복권기금사업 대상으로 사업성, 지원우선 순위 등을 고려한 복권수익금 사용계획서의 심의·조정결과[34]를 통해 근로자복지진흥기금과 중소기업창업및진흥기금에 각각 약 39%, 사회복지공동모금회에 약 22%씩을 증액하여 배분하였다.

[표 30] 기금/기관별 평가결과 종합점수 및 순위

기금·기관	종합점수 (순위)	성과평가 (순위)	자금소요 (순위)
보훈복지의료공단	83.57 (1)	83.38 (1)	84.00 (4)
산림환경기능증진자금	82.10 (2)	81.13 (3)	84.35 (2)
중소기업창업및진흥기금	81.71 (3)	82.35 (2)	80.20 (6)
과학기술진흥기금	78.44 (4)	76.35 (7)	83.30 (5)
지방자치단체	77.65 (5)	74.90 (8)	84.05 (3)
제주도개발사업특별회계	76.53 (6)	70.79 (9)	89.95 (1)
근로자복지진흥기금	76.23 (7)	80.57 (4)	66.10 (9)
사회복지공동모금회	73.77 (8)	78.22 (5)	63.40 (10)
국민체육진흥기금	73.50 (9)	76.60 (6)	66.25 (8)
문화재보호기금	71.85 (10)	69.86 (10)	76.50 (7)

자료 : 기획재정부 복권위원회, 2012. 4.

그런데, 위의 기금/기관별 평가결과 종합점수 및 순위를 살펴보면, 근로자복지진흥기금은 해당 사업인 근로자 생활안정대부 사업이 성과평가에서 우수등급을 받아, 성과평가 순위에서는 4위를 기록했지만, 자금소요 평가에서 자체수입 및 여유자금이 많다는 이유로 9위를 기록하여, 종합순위는 7위가 되었으며, 이에 따라 1단계

34) 「복권 및 복권기금법 시행령」 제17조(복권수익금의 배분 및 용도) ② 복권위원회는 법 제23조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 제1항 각 호에 따른 배분비율을 가감 조정할 때에는 다음 각 호의 사항을 반영하여야 한다.
1. 제1항에 따른 기금 등(이하 이 조에서 "기금등"이라 한다)의 자체수입, 여유자금, 부채 등 자금여건에 관한 사항
2. 법 제22조제3항에 따른 성과평가 결과
3. 법 제24조제2항에 따른 복권수익금 사용계획서의 심의·조정 결과

조정에서 5% 감액조치를 당하였다. 그러나, 2단계 조정에서는 동 사업이 사업대상자를 100명 증가시키는 것으로 계획함에 따라 6억 6,800만원을 증액조치하고 있다.

마찬가지로, 사회복지공동모금회는 성과평가에서 78.22로 우수등급에 근접한 비교적 높은 점수를 받아 5위를 기록했지만, 자금소요평가에서 최하위 등급을 받아 1단계에서 5%의 감액조치를 당한 바 있다. 그런데, 2차 조정에서는 야간요보호아동통합지원사업이 지역아동센터를 520개소에서 535개소로 증가시키는 것으로 계획함에 따라 4억 1,200만원을 증액조치하고 있다.

결과적으로, 근로자복지진흥기금과 사회복지공동모금회는 1단계 감액에 이은 2단계 재증액을 통해서, 각각 당초 법정배분액의 1.9%와 2.6%만 감액되었다.

자금여건이 양호하다는 이유로 감액시킨 사업에 대하여, 다시 사업계획을 심사하여 증액시키는 방식은 쉽게 납득이 되지 않는다. 자체수입 및 여유자금이 충분하다면 해당재원을 추가적인 사업소요에 충당하면 되는 것이다.

전체적으로 보면, 법률에서 가감의 폭을 20%로 규정하고 시행 첫 해 임을 감안하여 10%로 낮추었음에도 불구하고, 3% 이상 감액된 기관은 9위를 기록한 국민체육진흥기금과 최하위인 문화재보호기금 두 기관 뿐이다.[35]

10개 기관 중 9등 또는 10등만 하지 않으면, 사실상 감액을 걱정할 필요는 없다는 해석이 가능하다.

이러한 조치는 법정배분제가 초래하는 기금운용의 비효율성에 대한 해결책으로 국회가 의결한 법정배분비율 가감조정제의 제도 도입 취지를 희석시키는 효과를 가져 오게 할 수 있다.

복권위원회는 복권수익금 배분의 효율성과 공정성 제고를 위해 마련된 법정배분율 가감조정제가 제대로 된 기능을 발휘할 수 있도록 관련 방안을 마련해야 할 것이다.[36]

라. 자체사업의 성과관리 누락

「국가재정법」은 제8조 및 제34조에서 정부는 회계연도 개시 90일 전까지 예산안과 함께 성과계획서를 국회에 제출하도록 하고 있으며, 동법 제 8조 및 국가회계법 제

35) 지방자치단체와 제주도개발사업특별회계는 동결조치 되었음
36) 한편 제65차 복권위원회(2012.2.28)는 성과평가와 자금소요 평가의 비중을 8:2로 조정하는 것을 의결하였다.

14조 내지 제15조는 5월 31일까지 국가결산보고서와 성과보고서를 국회에 제출하도록 하고 있다.

이에 따라 2010년 5월 31일 2009회계연도 성과보고서가 최초로 국회에 제출되면서 국회 차원에서 성과목표관리제도를 통한 성과의 평가 및 환류가 가능해졌다.

기금관리주체는 위 법률의 규정 및 기획재정부의 지침에 따라 모든 재정사업에 대한 성과계획서 및 성과보고서를 국회에 제출하고 있다.

그런데, 복권위원회는 2012연도 기금운용계획안 제출 전까지 복권기금 자체사업을 성과계획서 및 성과보고서에서 제외시켰다. 복권기금은 기금관리주체와 사업시행주체가 다른 계정성 기금으로, 다른 부처에서 수행하는 사업을 기획재정부의 관리과제로 설정하는 것은 적절하지 않아 그동안 관리과제를 미설정하였다는 것이 기획재정부의 설명이다.

하지만, 보다 근본적인 이유는 「복권 및 복권기금법」제29조[37]의 구분계리원칙에 있다. 구분계리 원칙을 준수하기 위해서는 해당 사업주체에 소관 사업에 상응하는 기금이 존재하여야 하나, 그렇지 않은 경우 복권수익금 배분액이 해당 사업주체로 전출되지 못하고 복권기금 운용계획 상 복권위원회의 사업으로 남게 되기 때문이다.

예를 들어, 사업주체가 보건복지부인 소외계층 복지사업은 기금운용계획상 복권위원회의 자체 사업이 된다. 그렇다면, 회계상 사업주체에 불과한 기획재정부가 성과관리를 하지 않더라도, 실제 사업주체인 해당 부처가 성과계획서 및 성과보고서를 작성하도록 했어야 한다. 그러나, 기획재정부와 부처가 모두 성과관리에서 해당사업을 제외함에 따라, 성과보고서가 최초로 국회에 제출된 2009연도부터 2011회계연도까지 복권위원회 자체사업에 대한 성과정보는 누락되었다.[38]

37) 제29조(구분 회계처리 등) 기관의 장등은 배분받은 복권수익금 또는 복권기금을 다른 수익금의 수입 및 지출과 구분하여 회계처리하거나 관리하여야 한다.

38) 기획재정부는 2012년 기금운용계획안 편성시 부터 복권기금 직접사업의 관리과제 및 성과지표는 사업 집행 부처 성과계획서에 별지로 부기하도록 지침을 개정하였다.

[표 31] 성과관리 누락 복권사업 규모(2009~2011 각 회계연도)

(단위 : 억원)

	2009	2010	2011	합계 / 평균
복권기금사업 총액(A)	9,788	9,301	12,059	31,148
성과관리 누락 사업액(B)	1,388	1,480	1,511	4,379
비 율(B/A)	14.1%	15.9%	12.5%	14.1%

자료 : 기획재정부 복권위원회 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

위 표를 보면 2009 회계연도부터 2011 회계연도까지 복권기금사업 총액 3조 1,148억원의 14.1%인 4,379억원에 해당하는 사업에 대한 성과정보가 누락되었으며, 국회는 이만큼의 사업에 대한 성과정보 없이 예산 및 결산심사를 할 수 밖에 없었다. 더구나, 올해 예정된 2011회계연도 결산심사에서도 동 사업에 대한 성과정보 없이 결산심사에 임해야 하는 상황이다.

재정건정성의 유지와 효율적인 재정운용을 위해서 성과중심의 예산운용이 그 어느 때보다도 강조되고 있는 시점이다. 복권위원회는 국가재정법의 취지에 부합하는 성과관리를 위해 노력하는 한편, 복권위원회 자체사업으로 남아 있는 사업에 대해 책임성을 제고 할 수 있는 방안을 수립해야 할 것이다.

[표 32] 성과계획 미수립 복권사업 현황(2009 ~ 2011 각 회계연도)

(단위 : 백만원)

	세부사업명	소관부처	결산액
2009	재해재난 긴급구호	소방방재청	1,000
	아태무형문화유산전당 건립	문화재청	1,740
	출토유물보관센터 건립	문화재청	7,096
	가사간병방문도우미사업	보건복지부	53,625
	소외청소년 자립지원	법무부	1,874
	개인회생・파산 종합지원센터 구축	법무부	3,348
	장애인기업 종합지원센터 구축	중소기업청	10,000
	결혼이민자 가족지원	여성가족부	4,791
	결혼이민자가족지원센터 운영지원	여성가족부	4,844

	세부사업명	소관부처	결산액
	결혼이민자가족 방문교육사업 관리	여성가족부	1,335
	결혼이민자가족 방문교육 서비스 제공	여성가족부	16,652
	이주여성 긴급구호 및 상담전화 운영	여성가족부	1,202
	이주여성 보호 및 폭력피해 예방	여성가족부	2,298
	이주가정 자녀대상 한국어 방문학습 교재 개발	문화체육관광부	500
	저소득층 에너지효율 개선사업	지식경제부	28,500
2010	재해재난 긴급구호	소방방재청	1,000
	한부모가족자녀 양육·교육비 지원	여성가족부	66,281
	출소자기능취득 전문처우센터 운영	법무부	2,750
	소외청소년 자립지원	법무부	2,120
	개인회생·파산 종합지원센터 구축	법무부	2,800
	다문화가족 지원	여성가족부	1,518
	다문화가족지원센터 운영지원	여성가족부	8,277
	다문화가족 언어 및 교육지원	여성가족부	24,705
	폭력피해 이주여성 지원	여성가족부	4,730
	이주가정 자녀대상 한국어 방문학습 교재 개발	문화체육관광부	750
	결혼이민자 현지 사전정보제공 및 국제결혼 중개업 관리	여성가족부	407
	글로벌다문화센터 건립	여성가족부	2,000
	학교다문화교육역량강화	교육과학기술부	500
	저소득층 에너지 효율개선사업	지식경제부	29,200
	취약계층 소비자 교육 및 피해구제사업	공정거래위원회	990
2011	재해재난 긴급구호	소방방재청	500
	출소자기능취득 전문처우센터 운영	법무부	1,410
	소외청소년 자립지원	법무부	714
	개인회생·파산 종합지원센터 구축	법무부	2,800
	저소득층 에너지 효율개선사업	지식경제부	19,450

	세부사업명	소관부처	결산액
	취약계층 소비자 교육 및 피해구제사업	공정거래위원회	538
	서민금융활성화 지원	중소기업청	120,000
	학대피해노인 전용쉼터 지원	보건복지부	2,087
	교정기관 시설관리인 고용지원	법무부	593
	저소득장애인 맞춤형 창업인큐베이터 구축	중소기업청	3,000

자료 : 기획재정부 복권위원회, 2012. 4.

마. 법률의 위임한계를 일탈한 국민주택기금에 대한 수익금 배분

「복권 및 복권기금법」제23조 제1항[39]은 국민주택기금을 법정배분대상에 포함시키고 있으나, 법정배분대상기관 간 배분비율을 명시하고 있는 시행령 제17조[40]에서는

39) 제23조(복권기금의 배분 및 용도) ① 매년 복권수익금 가운데 100분의 35는 다음 각 호의 기금 등에 배분하되 그 배분 비율은 대통령령으로 정한다. 다만, 복권위원회는 다음 각 호의 기금 등의 자금소요 및 제22조제3항에 따른 평가 결과 등을 고려하여 각 기금 등의 배분비율에 대하여 100분의 20의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 가감 조정할 수 있다.
1. 「과학기술기본법」 제22조에 따른 과학기술진흥기금
2. 「국민체육진흥법」 제19조에 따른 국민체육진흥기금
3. 「근로복지기본법」 제87조에 따른 근로복지진흥기금
4. 「주택법」 제60조에 따른 국민주택기금
5. 「중소기업진흥에 관한 법률」 제63조에 따른 중소기업창업 및 진흥기금
6. 「문화재보호기금법」 제3조에 따른 문화재보호기금
7. 지방자치단체
8. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제260조에 따른 제주특별자치도개발사업특별회계
9. 「사회복지공동모금회법」에 따른 사회복지공동모금회
10. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조제1항에 따른 산림환경기능증진자금
11. 「한국보훈복지의료공단법」에 따른 한국보훈복지의료공단

40) 제17조(복권수익금의 배분 및 용도) ① 법 제23조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 복권수익금 배분비율은 다음 각 호와 같다.
1. 「과학기술기본법」 제22조에 따른 과학기술진흥기금: 100분의 12.583
2. 「국민체육진흥법」 제19조에 따른 국민체육진흥기금: 100분의 10.371
3. 「근로복지기본법」 제87조에 따른 근로복지진흥기금: 100분의 5.310
4. 「중소기업진흥에 관한 법률」 제63조에 따른 중소기업창업 및 진흥기금: 100분의 6.356
5. 「문화재보호기금법」 제3조에 따른 문화재보호기금: 100분의 14.286
6. 지방자치단체: 100분의 17.267
7. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제260조에 따른 제주특별자치도개발사업특별회계: 100분의 17.267

국민주택기금을 제외하고 있다.

이는 법률 입안과정에서, 기존의 10개 복권발행기관에 복권수익금의 30%를 시장점유율 등에 따라 각각 배분하는 것으로 합의하였으나, 지방자치단체 및 제주도가 복권수익금의 추가보장을 요구하며 법률 제정을 반대함에 따라, 2003년 11월 1일 개최된 제7차 복권발행조정위원회에서 법류 제정·시행의 차질 없는 추진을 위해 국민주택기금의 배분 몫을 각각 지방자치단체와 제주도로 배분하고, 대신 70%의 공익사업 배분 시 임대주택 건설사업에 대부분을 배분하기로 결정함에 따른 것이다.

그 결과 국민주택기금은 막대한 수혜를 입게 된다. 「복권 및 복권기금법」시행 전인 2003년에 국민주택기금에 배분된 복권수익금은 총 수익금의 29.2%였으나, 동법 시행 이후인 2004년에는 총수익금의 41.1%를 배분받은 것으로 나타나, 전년 대비 11.9% 포인트의 수익금 배분율 증가를 보이고 있다.

[표 33] 연도별 복권수익금 배분율 현황

(단위 : %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	평균
주택기금	41.1	46.0	45.1	46.4	59.6	56.7	50.7	39.9	38.4	46.4
법정배분액 + 주택기금	72.6	76.0	72.8	72.6	84.1	79.9	77.8	69.9	72.0	74.8

주: 배분율 = 해당기관 배분액/전체 배분액
자료: 기획재정부 복권위원회 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

연도별 복권수익금 배분율 현황을 살펴보면, 법률에 규정된 법정배분대상으로서 35%의 수익금 한도에서 배분받아야 할 국민주택기금은 그 한도를 벗어나 평균 46.4%를 배분받고 있고, 2008년은 전체 복권수익금의 60%에 육박하는 배분액을 받은 바 있다.

이는 결과적으로 국민주택기금을 포함한 기존 복권발행기관에게 복권수익금의 70%이상이 배분되고 있는 것이며, 소외계층에 대한 복지사업 등 복권기금 설치를 통해 새로이 수행되는 공익사업에 대한 지원은 법 취지와는 다르게 30%에도 미

8. 「사회복지공동모금회법」에 따른 사회복지공동모금회: 100분의 4.286
9. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조제1항에 따른 산림환경기능증진자금: 100분의 5.846
10. 「한국보훈복지의료공단법」에 따른 한국보훈복지의료공단: 100분의 6.428

치지 못하고 있다.

이와 같은 수익금의 배분은 기존의 10개 복권기관의 수익금 배분을 규정하고 있는 「복권 및 복권기금법」의 위임한계를 벗어나[41] 시행령을 통해서 국민주택기금을 포함한 기존 복권 발행기관의 기득권을 과도하게 보장하는 것으로 볼 수 있다.

따라서, 위임한계 일탈의 문제가 있는 법체계를 정비하고, 국민주택기금에 대한 적정 수익금 배분비율을 원점에서 검토할 필요가 있다.

41) '위임한계 일탈의 문제'는 이덕만, 윤용중, 박인화, 허문규 「복권기금의 수익금 운용과 문제점」, 예산현안분석 제1호, 국회예산정책처, 2004를 참조

Ⅳ. 복권사업 운영체계 평가

1. 복권사업 운영체계의 해외사례[42)]

오늘날 운영되고 있는 세계 각국의 복권사업 운영체계는 각 국가의 복권 역사나 여건에 따라 차이가 많다. 크게 보면 ①정부가 직접 운영하는 경우, ②정부 산하의 공법인 형태로 운영되는 경우, ③정부의 인가를 받은 민간회사의 형태로 운영되는 경우 등으로 구분해 볼 수 있을 것이다. 이러한 운영체계의 차이를 결정하는 요인은 복권의 독점적 성격이나 공적재원 조성이라는 목적에서 비롯되는 사회적 책임과 복권의 사업적 성격에 따른 효율성 추구라는 두 가지 측면 중 무엇을 강조하느냐에 있다.

우선, 정부가 운영하는 형태의 복권기관들이 여전히 가장 일반적인 조직모델이라고 할 수 있다. 미국에서는 오늘날 대부분의 주(洲)들은 정부기관의 형태로 복권사업을 운영하고 있으며, 주정부 산하기관 혹은 복권회사의 형태로 운영하기도 한다.

공법인 등 공공적인 복권기관(Quasi-Government)은 다수의 유럽 국가들에 존재하고 있으며 정부와 긴밀히 연결되어 있다. 하지만 이러한 기관은 정부기관보다 더 효율적인 방식으로 운영되고 정부의 규제가 완화되어 있으며, 수익금의 일정 부분을 공익사업을 위한 기금으로 사용하게 된다.

네덜란드에서는 1726년 국영복권기관을 최초로 설립하여 1992년까지 직접 운영하였으며, 스페인, 포르투갈, 스웨덴, 덴마크에서는 1600년대부터 1900년대 사이에 국영복권기관을 설립하여 현재까지 계속 운영하고 있다.

정부기관이 복권사업을 운영하다가 정부로부터 권한을 위임받아 분리 독립한 복권기관들도 있다.

프랑스에서 복권은 1933년에 국영복권의 형태로 만들어졌으나, 그 이래로 중요한 조직상의 변화를 여러 번 겪은 바 있는데, 1978년 La Francaise des Jeux (FDJ)라는 준공영회사가 설립되어 복권의 발행과 판매를 독점하고 있다. 이 회사는 정부

42) 이하 외국의 복권사업 운영사례는 기획재정부 복권위원회, 「복권백서」, 2010, 66 ~ 69쪽에서 인용하였으며, 보다 자세한 사항은 이를 참조하기 바람.

72%, 발행자 20%, 중개대리인 3%, 직원 5%의 지분구조를 가지고 있으며, 사장은 대통령이 행정위원회의 추천을 받아 임명한다. 공법인 등 공공적인 복권기관(Quasi-Government)은 정부와 긴밀히 연결되어 있지만, 정부기관보다 더 능률적인 방식으로 운영할 수 있도록 허가되어 있다. 이러한 복권기관들은 정부의 규제를 덜 받고 운영될 수 있도록 허용된다. 이러한 회사는 다수의 유럽 국가들에 존재하는데, 정부의 통제 아래 토토 및 로또 게임을 운영할 수 있도록 허가를 받으며, 수익금의 일정부분을 공익을 위한 기금으로 사용하게 된다.

민영화된 복권기관은 정부가 인가를 받아 복권 판매 기회를 준 것으로, 아시아와 라틴아메리카 전역에서 많이 일반화되어 있다. 민영화된 복권기관 중에 가장 오래되고 현재에도 계속 운영되고 있는 것은 호주 빅토리아 주의 Tattersall's 복권[43]으로 주 복권사업의 80%를 운영하며 1953년에 Tattersall's는 빅토리아 주에서 복권 운영의 조건으로 수익의 일정 비율을 주정부에 제공하기로 협정을 맺게 된다. 2007년 4월에 Tattersall's는 퀸즐랜드 주에서 독점적으로 운영되고 있는 Golden Casket 복권회사 주식을 사들여 2072년까지 인가된 복권사업 운영자로서 지정되었고, Golden Casket 브랜드를 사용할 수 있는 독점적 권리를 무료로 부여받았다. 또한, 퀸즐랜드 주정부와 2016년 전까지는 보상없이 다른 복권사업 면허를 발급하지 않기로 합의하였다.

독일, 오스트리아에서 대다수의 로또/토토 회사들이 인가를 받은 민간 회사들이다. 영국 정부는 1994년 민간 컨소시엄인 Camelot에 국영복권을 운영할 수 있는 권한을 주었고 국영복권 사업운영에 대한 대가로 수익금의 40%이상을 배분받고 있다.[44] 영국의 복권사업은 국가복권법에 따라 1999년에 설립된 복권위원회의 규제하에 이루어지고 있으며 위원회는 문화부 산하에 있지만 의사결정은 독립적으로 수행한다.

오늘날 운영되고 있는 복권기관들, 특히 미국의 경우 상당 수가 복권위원회의 감독을 받고 있다. 위원회의 설립 목적은 합법화된 복권을 통제하는 법과 규제가 제대로 집행되고 준수되도록 정책을 수립하고 감독하는 것이다. 위원회는 복권 상품의 판매 촉진 정책을 추진하는 임무를 수행하고, 복권 운영에 있어 투명성, 보안성, 공

43) 설립자인 조지 아담스가 1890년대 초기에 시작하여 주의회가 복권을 합법화한 1897년에 Tattersall's는 태즈메니아의 공식 복권이 되었다.

44) Camelot Group, "Does It Matter Who Owns The Lottery", 2009, 세계복권총회 발표자료.

정성 등의 가치가 지켜지도록 감시하는 역할도 한다. 위원들은 위원회의 경험적인 균형을 위해서 다른 직업적인 배경을 가진 사람들로 구성하도록 명시되어 있고. 일반적으로 시차임기제(staggered terms)[45]를 실시한다.

[표 34]는 세계 각국의 복권사업 운영체계를 정리한 것이다.

[표 34] 외국의 복권사업 운영체계

【아메리카】

	미국	캐나다	브라질	멕시코
발행기관	주 복권위원회	Ontario Lottery & Gaming Corp	연방정부은행	Transforma Mexico 신탁
운영기관	—	OGLC 등 5개사	〃	Pronostics Loteria Nacional

【유 럽】

	프랑스	영국	이탈리아	스페인	독일	그리스
발행기관	FDJ (준공영회사)	국가복권 위원회	재무부	재무부	주 내무부 & 재무부	문화체육부
운영기관	SCML	Camelot Group	민간기관	재무부산하 국영회사	주별 복권 운영기관(18)	축구복권기구 (OPAP)

	포르투갈	핀란드	스웨덴	헝가리	아일랜드	네덜란드
발행기관	포르투갈 복지재단	정부	국영기업등	정부출자 주식회사	재무부	재무부&보건 복지부&체육부
운영기관	—	Oy eikkaus AB	AB Svenska Spel 외 1	Szerencsejat Ak RT	국영기관	SNS, SENS

【아시아】

	한국	일본	중국	홍콩	말레시아	필리핀	대만
발행기관	복권위	전국자치 복권협의회	국무원	민정사무국	재무부	자선 도박국	재정부
운영기관	국민은행 등 10개 기관	미즈호은행	국가체육 총국	HKJC Lotteries	Pan malaysis Pool외 4개사	〃	대북 은행

45) 시차임기제(staggered terms): 이사들의 임기를 분산시켜 순차적으로 선임토록 해 적대적 M&A에 성공하더라도 이사를 일시에 바꾸지 못하도록 한 제도

【아프리카&오세아니아】

	남아공	호주	뉴질랜드
발행기관	복권위원회	주 복권위원회	복권위원회
운영기관	Uthinggo Management(LTD)	직접발행 또는 민간위탁	—

2. 주정부의 운영사례 검토

가. 미국

미국은 개별 주(洲)별로 복권을 발행하고 있다. 미국은 1612년 최초로 복권이 발행되기 시작하였으며, 근대적 복권은 1964년 뉴햄프셔주가 최초로 복권을 발행하기 시작한 이후 2008년 기준으로 43개주(洲)에서 복권이 합법화되었다.[46] 대부분 주정부에서 직접 복권사업을 수행하고 있지만, 캘리포니아, 오하이오 등은 복권위원회에서, 조지아, 켄터키, 루이지애나, 테네시 등은 정부 소유 공공기관에서 복권사업을 수행하고 있다.

현재 미국에서 복권수익금은 대부분 공공교육에 투자되고 있으나, 복권기금이 세금과 같은 전통적인 자금조달 방법을 보완하면서 기존의 재원이 더 이상 교육에 투자되지 않게 하는 결과도 낳고 있다.

미국에서는 1800년대만 해도 민간이 복권을 발행할 수 있었고 새로운 종류의 복권사업에 특허권이 부여되기도 하였다. 주정부가 복권사업에 나서기 전에는 암시장에서 “Numbers game”같은 유사복권이 성행했다. 주정부에서 발행하는 최초의 현대식 복권이 1964년 뉴햄프셔에서 시작되었고 여러 주정부에 걸쳐 발행하는 연합복권이 1985년에 시작되었다. 1988년에는 오레곤, 아이오와, 캔자스 등이 연합하여 Multi-state Lottery Association (MUSL)을 설립하여 ‘파워볼’ 게임을 시작하였고, 1996년에는 조지아주 등 6개 주가 연합해 ‘메가밀리언’을 새로 시작하였으며, 후에 6개 주가 추가되어 2009년말 현재 12개 주를 회원으로 두고 있다. 한편, 즉석식 인쇄복권은 1970년에 도입된 이후로 주정부의

46) 아칸소주는 2008년도 11월에 주정부복권이 승인되었고 2009년 안에 발매가 시작될 예정이며, 주정부 외에 미국령의 푸에르토리코, 버진아일랜드, D.C.에서 복권사업을 하고 있다.

주 수입원이 되었다.

인터넷 게임은 대체로 규제가 많은 반면 복권 자체의 판매는 감독이나 관리를 덜 받기 때문에 직접 인터넷 상에서 복권과 유사한 게임을 제공하기 보다는 복권의 액면가액에 프리미엄을 얹어 복권구입을 대행해 주는 웹사이트(Website)가 증가하고 있다. 복권 관련규정이 기술의 발전을 따라잡지 못하고 있어 인터넷 상에서 이루어지는 서비스들이 합법적인지에 대해 미국을 포함해 많은 국가에서 문제가 되고 있다.

미국은 2008년도에 543억$[47]의 복권을 판매하여 전세계 시장에서 23.9%를 차지하고 있다. 총 판매액 중 당첨금으로 322억$을 지급하고 정부로 178억$ (당첨금과 운영비용 제외 순수익)이 이전 되었다. 미국의 복권판매액은 1993년 이후 지속적으로 성장하여 90년대 중반에는 연평균 10%이상의 높은 성장률을 보여주었으나, 2000년대 후반이후로는 성장세가 주춤하고 있다. '08년 현재 판매액 대비 당첨금 비중은 55.9%이며 1993년 이후 당첨금비율은 53%안팎을 유지하고 있다. 2008년 현재 미국 내 복권판매액 중 인쇄 복권이 57.6%, 그 중에서도 즉석식이 56.5%를 차지하고 있으며 로또는 18.7%에 불과하여 세계평균에 크게 못 미친다.

[표 35] 미국의 복권별 판매현황(42개주+D.C.)

(단위 : 억$)

복권 종류	즉석식	Pullta b	넘버스 3	넘버스 4	로또	Cash Lotto	Bloc Lotto	Hot Lotto	키노	Raffle	기타	총판매
'08	301	1	55	37	27	21	50	1	27	2	4	524
(%)	57.4%	0.2%	10.4%	7.1%	5.1%	3.9%	9.5%	0.2%	5.1%	0.3%	0.8%	100.0%
'07	297	1	55	35	28	21	53	1	26	4	4	526
(%)	56.5%	0.2%	10.4%	6.7%	5.4%	3.9%	10.1%	0.1%	5.0%	0.7%	0.8%	100.0%

자료: La Fleur's 2009 World Lottery Almanac, 기획재정부 복권위원회, 「복권백서」, 2010.5. 재인용

47) 2008년 판매액 주별합산(일부주는 회계년도 기준, 42개주+푸에르토리코, D.C, 버진아일랜드 포함,)

3. 지방자치단체의 운영사례 검토

가. 일본

일본의 복권은 1948년 제정된 당첨금부증표법(當籤金付證表法)에 근거하여 발행되고 있다. 일본은 1630년 에도(江戶)시대에 용안사라는 절에서 선남선녀의 이름을 추첨하여 행운의 부적을 나누어 준 것에서 유래되었다. 1945년 10월 인플레이션 방지 및 경제부흥 자금을 마련하기 위해 발행되기도 하였으나, 1954년 3월부터는 중앙정부에서 발행하는 복권을 전면 폐지하고 지방자치복권만을 발행하고 있다.

일본은 47개의 현과 12개 지정도시에서 다까라쿠지(たから-くじ)[48]라는 복권을 발행할 수 있으며 지방의회와 총무성의 승인을 얻어야 한다. 인쇄, 홍보, 판매, 추첨, 상금지급 등 실제 운영은 현재 미즈호은행(みず-ほ銀行)에서 독점적으로 수행하고 있다. 복권종류 별로는 로또복권, 고객이 몇 자리 숫자를 택하는 Number게임, 추첨식 인쇄복권, 즉석식 인쇄복권이 있다. 이중 일본에서 가장 인기 있는 복권은 추첨식 인쇄복권인 점보복권이다.

정기적으로 발행되는 복권으로는 일본전역에 판매되는 복권과 구역별 복권 네 개, 그리고 지방의료진흥 복권이 있다. 복권법에서 당첨금 지급비율은 총 판매액의 50%이하로 제한되어 있으며 나머지 수익금은 사업비를 제외하고 지방정부나 자선단체로 배분된다. 지방의료 진흥복권은 지역의료원 건설과 노인복지를 위한 기금을 조성하는데 쓰이고 있다. 정기복권 외에 박람회나 지역축제를 기념하여 발행하는 즉석복권이 있으며 대체적으로 당첨확률이 높다. 이외에 J 리그 경기결과를 맞추는 토토가 있다.

48) 에도시대부터 복권과 유사한 게임이 있었으나, 현대적인 복권 발행은 2차대전 직후 유휴자본을 흡수하고 인플레이션 억제와 전후재건자금 마련을 위해 다까라쿠지라는 이름으로 시작되었다. 1946년에 지방정부의 복권사업이 허용되었고 1954년에는 중앙정부가 복권사업에서 손을 떼게 되었다.

[표 36] 일본의 복권별 판매현황

(단위 : 백만USD, %)

	즉석식 인쇄복권	추첨식 인쇄복권	로또	키노	스포츠 토토	넘버스	기타	총판매액
판매액	949.9	6,181.1	3,245.9	—	—	1,196.2	—	11,573.1
비중	8.2	53.4	28.1	—	—	10.3	—	100

자료: La Fleur's 2009 World Lottery Almanac, 기획재정부 복권위원회, 「복권백서」, 2010.5. 재인용

4. 정부 산하 공법인 및 정부의 인가를 받은 민간회사의 운영사례 검토

가. 호주

호주의 복권사업은 주정부의 승인 하에 이루어지며 주정부소유 공사나 민간사업자 또는 복권위원회가 복권사업을 수행한다. 2008년 현재 Tattershall(빅토리아 등), 인트라롯 호주 (빅토리아, Tasmania)와 같은 민간사업자, 주정부 공사(Queensland, New Southwales)가 복권사업을 수행한다. 주 관할 내에서 발매되는 복권이 대부분이지만 일부 게임은 호주전역 또는 일부 주가 연합해 걸쳐 발매되고 있다. 각 사업자들이 자신의 이름으로 운영하지만 판매액 중 일부는 공동상금을 위한 기금을 조성한다.[49] 호주는 로또가 전체 복권 판매액의 81.4%를 차지하고 있으며, 즉석식 복권이 12.7%, 추첨식이 2.5%를 차지하고 있다. 키노나 토토 등의 시장 비중은 미미하다.

[표 37] 호주의 복권별 판매현황

(단위 : 백만호주달러, %)

	즉석식 인쇄복권	추첨식 인쇄복권	로또	Oz 로또	파워볼	Spiel	키노	스포츠 토토	넘버	기타	총판매액
판매액	558	109	1917	767	880	15	84	8	8	54	4399
비중	12.7	2.5	43.6	17.4	20.0	0.3	1.9	0.2	0.2	1.2	100.0

자료: La Fleur's 2009 World Lottery Almanac, 기획재정부 복권위원회, 「복권백서」, 2010.5. 재인용

49) 호주 복권사업은 규제가 많고 주마다 다르다. 예를 들어 청소년판매금지 기준도 16살에서 18살까지 등 주마다 다양하다. 모든 상금이 일시불로 지급되며 소득세를 부과하지 않고 있다.

나. 중국

중국의 복권사업은 1987년에 시작되었으며 정부가 승인한 2개의 사업자가 복권사업을 수행하고 있다. 2006년 기준으로 중국후생복권이 60%, 스포츠복권이 40% 정도를 차지한다. 복권판매 수익금은 중앙정부와 지방정부에 균등하게 분배되며 스포츠복권은 공공체육시설 건설에 쓰이고 후생복권은 장애인 교육, 보건 등 전국 각지의 복지사업에 쓰인다. 합법화 이후 20년간 복권시장이 급속히 성장했으나, 사회주의 국가의 특성상 아직 국민경제에서 복권이 차지하는 비중은 낮은 편이다.

[표 38] 중국의 복권별 판매현황

(단위 : 억위안)

	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
스포츠복권	91	149	218	201	154	302	324	385	455
후생복권	476	132	168	—	226	404	449	499	583

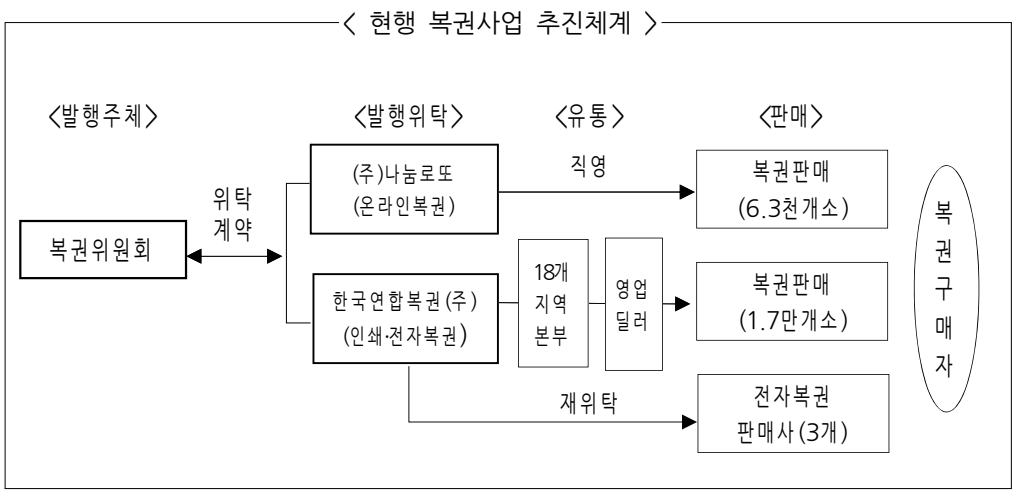
자료: La Fleur's 2009 World Lottery Almanac, 기획재정부 복권위원회, 「복권백서」, 2010.5. 재인용

5. 현행 거버넌스에 대한 개선대안

가. 공공성 제고 측면에서의 평가

우리나라의 복권사업은 앞서 소개한 바와 같이 2004년 「복권 및 복권기금법」 제정 이전에는 건교부, 과기부 등 개별 부처와 지방자치단체가 개별 법률에 의하여 복권을 발행하고, 그 수익금을 소관 기관의 사업에 활용하는 체제로 운영되다가 「복권 및 복권기금법」 제정 이후에는 중앙행정기관인 「기획재정부 복권위원회」가 복권 발행주체로서 복권의 발행·관리·규제, 기금편성 등 주요 정책을 결정하고, 복권의 발행·판매·관리 등에 관한 세부적인 업무는 민간사업자를 선정·위탁하여 수행하고 있다. 이에 따라 온라인복권은 나눔로또(주), 인쇄 및 전자복권은 한국연합복권(주) 등 두 회사가 복권의 종류별로 발행·판매업무를 수탁하여 수행하고 있다.

[그림 6] 현행 복권사업 운영체계



자료: 기획재정부 복권위원회, 2012. 4.

우리나라의 복권사업은 매출규모가 선진국 대비(OECD 평균) 절반 수준에 불과한 형편이기는 하나, 지난해(2011년) 연금식 복권 출시 및 로또복권 1등 당첨금 이월 등으로 인해 "사행산업통합감독위원회(사감위)"가 권고하는 매출총량 2조 8,046억원을 초과(2,758억원 초과)하는 것을 계기로 사행성 조장 논란이 심화되었다.

이에 대해 기획재정부는 우리나라의 복권사업은 6대 사행산업 중 복권만이 중앙정부가 직접 사업기능을 수행하고 있어 그 수익금이 오로지 정부의 공익사업 목적에 활용[50]되며, 재정기여율이 가장 높은 수준[51]이라고 설명하고 있다. 또한, 2010년 사행산업통합감독위원회가 실시한 '사행산업이용실태조사'에 따르더라도 전국민의 50% 이상이 복권을 구매하지만, 연평균 구매액(13만원)은 스포츠토토의 20.6%, 경마의 1.7% 수준에 불과하여 도박중독 유병율은 6대 사행산업 중 가장 낮은 수준을 유지하고 있으므로 사행성을 조장하는 것은 아니라고 설명하고 있다.

50) 경마(축산농가), 토토·경륜·경정(체육계 지원), 강원랜드(폐광지역 지원/주주이익)
51) 총매출대비 재정기여율('10): 복권(43.6), 카지노(33.8), 토토(28.6), 경마(21.8), 경륜(19.7)

[표 39] 「사행산업통합감독위원회법」상 국내 6대 사행산업 운영 현황

	복권	토토	경정	경륜	경마	카지노
사행산업 참여율[1]	52.5	8.0	0.6	1.9	2.7	1.4
참여인구(천명)[2]	19,302	2,941	221	699	993	515
총매출액(억원)	25,255	18,731	6,508	24,421	75,765	63,140[4]
연간지출액/인당(원)[3]	130,843	636,842	2,950,240	3,495,995	7,632,484	12,260,194
순매출액(억원)	12,501	8,160	1,818	6,996	21,564	12,534
순매출기준 1인지출액(원)	64,766	277,435	824,145	1,001,514	2,172,334	2,435,133

주: 1. 2010년 사행산업이용실태조사(사행산업통합감독위원회)
*인쇄·전자복권(9%)까지 포함하면 61.5%이나 중복가능성이 있어 로또복권 참여율만 적용
2. 2010년 20세 이상인구 36,765천명(통계청) × 사행산업 참여율
3. 2010년 총매출액 ÷ 참여인구
4. 드롭액 기준
자료: 기획재정부 복권위원회, 2012. 4.

이러한 사정들을 종합해 본다면 현재 우리나라의 복권산업은 중앙행정기관인 기획재정부 복권위원회가 사행산업통합감독위원회의 감독을 받아 사업을 직접 운영하고 있으며, 사업의 공익적 목적 및 재정기여율 등을 감안한다면 공공성 제고 측면에서는 6대 사행산업 중 가장 견실한 상태인 것으로 평가된다.

그러나, 이러한 공익적 측면이 있음에도 불구하고 복권사업 자체가 사행산업이라는 본질을 벗어날 수는 없는 것[52]인 바, 중앙정부가 직접 사업수행자가 되어 사행산업을 운영하는 현재의 복권사업 운영체계는 이를 둘러싸고 사행성 조장 논란이 계속될 수 밖에 없으므로 근본적인 개선책이 필요하다고 판단된다.

또한, 복권사업 운영체계의 해외사례에서 살펴본 바와 같이 대체로 세계 각국의 복권사업유형은 (i)정부직영, (ii)공공법인 운영 (iii)허가제 형태로 구분되며, 대다수 국가에서 복권이 지니는 공공적 특성으로 정부 또는 공공법인이 복권사업을 독점·운영하고 있으며, 이중 80% 정도는 공공법인 방식을 채택하고 있다. 반면에 우리의 경우

52) 사행산업통합감독위원회 조사 결과, 복권의 도박중독유병율(20.3)이 6대 사행산업 중 가장 낮은 수준이라고는 하지만, 카지노(85.6), 경마(79.6), 경륜(76.7), 경정(79.7) 등에 비할 바는 아니더라도 스포츠토토(35.5)와는 대동소이한 수준이라고 하겠으며, 근본적으로 국민들의 사행심리를 조장하는 성격이 있다는 것은 부인할 수 없다고 하겠다.

는 '정부 직접운영'형태이면서 발행·관리·유통 등의 업무를 민간에 위탁하는 다소 독특한 체계로 볼 수 있다.

민간부분에 복권사업을 일정기간(예: 5년) 위탁하는 현행 제도의 운영 사례를 보면, 복권사업 수탁을 높은 수익모델로 인식하여 민간부문에서의 기대 이익이 높은 측면이 있으며, 복권사업을 일정기간(통상 5년) 배타적으로 위탁함에 따라 탈락시에는 장기간 사업참여가 곤란하다는 특성으로 사업자 선정시마다 특혜시비·소송·의혹제기[53] 등 과열현상이 발생했다는 점이다. 민간위탁제도가 존치하는 한 사업자선정시의 과열현상은 불가피할 수 밖에 없으므로 이러한 과정에서 복권의 신뢰저하는 물론 공공성도 훼손될 가능성도 없지 않으므로 복권사업은 공익재원 조성이 주목적인 만큼 해외사례와 같이 사업운영도 공공성을 보다 강화할 필요가 있다고 할 수 있다.

나. 효율성 제고 측면에서의 평가

현재의 복권사업은 「기획재정부 복권위원회」가 사업수행자이지만, 실제 사업수행은 나눔로또(주)와 한국연합복권(주)가 수탁사업자로서 참여하고 있으며, 전자복권은 한국연합복권(주)에서 엔젤로또(주) 등 3개사에 대하여 판매업무를 재위탁하는 형태로 운영되고 있다.

[표 40] 복권재수탁사업자 현황(한국연합복권(주)가 전자복권 판매위탁)

사업자명	대표자명	주요사업	설립년도	종업원*	자본금
엔젤로또(주)	조원증	전자복권	2001	9	20.9억원
(주)SG&G	이의범	물류, 복권	1993	14	170억원
(주)다우기술	최헌규, 김영훈	전자상거래	1986	15	224억원

주: 복권업무 전담인력
자료: 기획재정부 복권위원회, 2012. 4.

53) 온라인(로또)복권 제1기사업 수수료 청구소송 제기('04년), 온라인복권 제2기 사업자선정 특혜논란 제기('08년), 온라인복권 당첨조작 의혹 등으로 감사원 감사('09년)

[표 41] 현행 복권사업 수탁사업자 현황

	온라인복권	인쇄·전자복권
회사명	(주)나눔로또	한국연합복권(주)
대표자	김경진	강원순
자본금	500억원	70억원
수탁기간	'07.12. 2 ~ '12.12. 1(5년)	'09. 4. 1 ~ '12.12. 1(3년8월)
지배구조 (주주비율)	· 유진기업 (35.6) · LG CNS (18.5) · 인트라롯 (15.0) · KTEMS (14.0) · 농협 (10.0) · 삼성출판사 (2), 엔젤로또 (1.56) · 주식로또젠트로·SG&G (각 1.56) · 나눔로또 (0.2), 콜스코 (0.02)	· 중소기업공단 (12.486) · 보훈복지의료공단 (12.486) · 근로복지공단 (12.486) · 국민체육진흥공단 (12.486) · 제주도 (12.5) · 사회복지공동모금회 (12.5) · 지방재정회 (12.5) · 과학기술공제회 (12.56)
조직·인원	· 1본부(사업운영), 1실(정책지원), 5팀, 3개 광역영업소 등 총인원 84명	· 1본부, 4부(경영기획부, 인쇄복권 사업부, 전자복권사업부, 홍보지원부) 등 총인원 30명
설립경위	· 1기사업자(국민은행+KLS) 계약만료('07.12.1)에 따라 조달청을 통한 공개경쟁입찰로 2기 사업자 선정	· 인쇄복권과 전자복권 수탁사업자의 복권법상 법적지위 만료('09.3.31)에 따라 지명경쟁입찰로 사업자 선정

자료: 기획재정부 복권위원회, 2012. 4.

한편, 다른 5대 사행산업의 운영체계를 살펴 보면, 카지노는 「강원랜드(주)」, 경마는 「한국마사회」, 경륜·경정 및 스포츠토토(체육진흥투표권)는 「국민체육진흥공단」이 사업을 수행하고 있다. 이 가운데 사업수행형태 및 사업성격이 복권과 가장 유사한 스포츠토토(체육진흥투표권)의 경우에는 「국민체육진흥공단」[54]이 사업수행자

54) 국민체육진흥공단은 「국민체육진흥법」 제24조에 의하여 1989년 4월 20일 문화체육관광부의 전신인 체육부 산하기관으로 발족된 공익법인체로서, 정식명칭은 "서울올림픽기념국민체육진흥공단"이다. 설립목적은 국민체육진흥, 체육과학연구, 청소년건전육성과 관련된 사업을 지원하고 서울올림픽대회를 기념하는 사업을 수행하기 위하여 국민체육진흥기금을 조성, 운용 및 관리하는 것을 목적으로 한다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 구분에 의하면 "기금관리형 준정부기관"이다. 복권기금의 법정 배분사업 대상인 국민체육진흥기금을 관리·운영하고 있으며, 인쇄·전자복권사업의 수탁사업자인 한국연합복권(주)의 지분 12.486%를 보유하고 있기도 하다.

(복권의 경우 기획재정부 복권위원회)가 되어 스포츠토토(주)를 수탁사업자로 지정하여 운영하고 있다.

복권사업은 위탁사업자에 대하여 업무위탁수수료(로또의 경우 약 1.9%)로 매년 600억원 내외가 지급(2011년의 경우 613억원의 위탁수수료 지급)되고 있으며, 위탁수수료는 총매출액이 증가할수록 수수료율은 낮아지도록 슬라이딩 방식으로 운영되고 있다. 스포츠토토의 경우에도 이와 유사한 방식으로 발매액 1조 6천억원 기준으로 위탁운영비가 총발매액의 8.204%를 차지하고 있으며, 발매액 증가에 따라 위탁수수료가 낮아지는 슬라이딩 방식(발매액 2조 2천억원 기준 6.566%)으로 운영되고 있다.

[표 42] 6대 사행산업 운영체계

	카지노	경마	경륜	경정	스포츠토토	복권
감독기관	문광부	농림부	문광부	문광부	문광부	기재부 및 복권위
사업수행	강원랜드 (공기업)	마사회 (공기업)	국민체육 진흥공단	국민체육 진흥공단	국민체육 진흥공단	복권위
수탁사업자	—	—	—	—	스포츠토토 주식회사	나눔로또, 연합복권

자료: 기획재정부 복권위원회, 2012. 4.

복권사업 운영은 500여억원의 초기 자본투자비와 매년 600억원 이상의 운영비가 투입되는 일종의 대규모 장치사업으로서 일정기간(예:5년)마다 사업자를 공모/교체해야하는 현제도특성상 일정부분 기존사업자의 장비와 기술을 폐기해야 하는 등 국가적인 자원 낭비소지도 발생할 수 있다.

복권의 낭비요인 제거 및 효율화를 위해서는 사업자교체 없이 장기 운영하는 것이 필요하나 민간에 장기위탁하는 경우도 그간의 사례를 감안할 경우 특혜논란 발생은 불가피하다.

한편, 세계 복권 게임솔루션, 단말기 등 공급은 Intralot(그리스), G-Tech(미국), SG(미국)등 3개 업체가 세계복권시장의 약 80%를 점유하는 과점체제로서 우리나라의 IT 기술력 수준 등을 감안할 경우 복권시스템의 기술력 확보를 통해 국내 공급뿐만아니라 수출산업화 기회로 활용할 필요가 있으나 단기위탁 민간기업이 기술개발 등을 주도하기에는 한계가 있으며, 체계적인 기술축적을 위해서는 영속성이 보장된 일정기관에서 담당하게 하는 것을 검토할 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 복권사업의 경우에도 공공성(公共性)을 유지하면서 효율적인 사업운영구조를 구축하고자 한다면 중앙정부가 직접 사업을 수행하는 현재의 형태보다는 민간인 공공기관 등에 사업수행을 위탁하는 방안을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다고 하겠다. 다른 사행산업의 사례들을 검토해 봐도 특별히 복권사업의 경우에만 중앙행정기관인 기획재정부(복권위원회)가 직접 사업을 수행해야 할 필요성이 크지는 않은 것으로 판단된다.

다. 우리나라 현실을 감안한 대안

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 복권사업은 「복권 및 복권기금법」제정 이전까지 국무총리훈령 등의 규정을 마련하여 복권발행업무를 조정하여 왔으나, 건교부 등 10개 부처가 개별 법률에 근거하여 복권사업을 영위함에 따른 비효율성, 수익금 배분의 법적 근거 미비, 종합적·체계적 감독 곤란 등의 문제점이 노출됨에 따라 복권업무를 체계적으로 관리할 제도적 장치의 필요성이 제기되었고 이에 따라 「복권 및 복권기금법」이 제정되었다.

상기 열거한 문제점들은 2004년의 「복권 및 복권기금법」제정·시행으로 인하여 복권발행기관이 「복권위원회」로 단일화되고, 복권수익금이 체계적으로 관리되기 시작하면서 「복권 및 복권기금법」 시행 9년째를 맞이하게 된 오늘날에 이르러서는 기존 운영체제에서 발생하던 문제점들은 상당 부분 해소가 되었다고 긍정적으로 평가할 수 있다고 하겠다.

다만, 현재의 운영체계에서도 재원배분과 관련해서는 복권기금과 일반회계 재원의 차별성이 크게 부각되지 않고 있으며, 예산부처인 기획재정부가 복권기금의 관리주체이다 보니 복권수익금이 준조세화되거나 예산의 보조수단으로 사용되는 모습을 보이고 있다.

이러한 우려는 당초 복권기금의 관리주체를 국무조정실장에서 기획재정부장관으로 변경하는 내용의 개정안이 제출된 2008년 당시에도 국회에서 지적한 바 있다.[55] 또한, 2004년 「복권 및 복권기금법」제정 당시 정부에서는 복권발행기관을 당시 기획예산처로 통합하여 일원화하는 방안을 제시하였으나 국회 심의과정에서 복권수익금의 준조세화 내지 예산의 보조수단화 우려에 따라 국무총리소속 합의제행

55) 정무위원회 수석전문위원, 「복권 및 복권기금법 일부개정법률안」검토보고서, 2008. 1.

정기관으로 복권발행기관을 통합 일원화하고, 복권기금관리 및 복권정책을 동시에 수행할 수 있는 복권위원회를 설치하는 것으로 최종 결정하였다.

이에 덧붙여 사행산업의 일종인 복권사업을 다른 사행산업과는 달리 중앙행정기관인 기획재정부가 직접 수행하는 것은 복권기금 자체의 공익적 성격을 감안하더라도 비판의 소지가 없지 않은 바, 기존 여러 기관에서 수행하던 복권사업 운영체제의 문제점이 어느 정도 해소된 현 시점에서는 향후 더욱 발전된 방향으로의 복권사업 운영체제 개선을 검토할 필요가 있다.

이를 위해서는 공공성 유지와 효율성 제고라는 두 가지 정책목적을 효율적으로 달성할 수 있는 수단을 강구할 필요가 있는 바, 다른 사행산업들의 운영체계와 같이 공공기관이 사업수행자가 되어 복권사업을 운영하는 것이 공익성과 효율성을 함께 확보할 수 있는 복권사업 운영체계 개선방안이 될 수 있을 것으로 평가되며, 이러한 별도의 복권관리공단 설립(안)은 지난 2004년 「복권 및 복권기금법」제정 당시에도 논의되었던 방안이다.

민간인 공공기관이 직접 사업을 수행하고 사행산업통합감독위원회와 소관 감독부처(기획재정부)가 감독하는 체제로 복권사업 운영체계를 개선한다면 공공성(公共性)은 그대로 유지하면서 정부의 사행산업 운영에 관한 논란은 피할 수 있고, 더불어 복권사업의 효율성을 확보함과 동시에 우리나라의 주요 산업으로도 함께 성장할 수 있는 효과적인 대안이 될 수 있을 것으로 보인다.

Ⅴ. 결론 및 정책적 시사점

1. 복권기금 운용 개선방안

가. 「복권 및 복권기금법」제23조 및 동법 시행령 제17조 개정

현행 법정배분제는 재원배분의 합리적 근거가 없으며, 기금운용의 비효율성을 초래하고 있다.

국가재정의 사용처는 재정운용의 우선순위에 따라 그 타당성을 심사하여 선정하고 증액과 감액이 이루어져야 하는 것이 원칙이나, 현재의 법정배분대상과 비율을 결정하는 것은 1999년 당시 복권발행기관의 시장점유율이다. 또한, 독자적인 재원 조달수단이 있거나 성과가 저조한 경우에도 법정배분액을 의무적으로 배분하고 있으며, 법정배분사업에서 수행하는 사업과 유사한 사업이 공익사업에서도 수행되는 경우도 있다.

동 법 제정 9년차를 맞이하는 현 시점에서는 국가재정운용의 원칙에 따라 35%의 법정배분비율을 허물고, 공익사업을 포함한 모든 수익금에 대한 배분비율을 원점에서 재검토하는 것이 필요하다. 이에 따라 결정된 배분 대상 및 비율은 「복권 및 복권기금법」제23조 및 동법 시행령 제17조에 규정하고, 일몰제를 도입하여 3년 또는 5년마다 법률개정을 통하여 재조정하는 것이 바람직하다.

나. 복권기금사업 선정의 합목적성 제고

현재 복권기금은 사실상 일반예산과 구분되는 차별성을 갖고 있다고 보기 어렵다.

「기금존치평가 보고서」는 복권기금에서 배분되는 저소득층, 장애인, 성폭력·성매매 피해여성, 불우청소년 등 소외계층에 대한 복지사업에 대해 일반회계 복지예산 사업과 중복되는 사업으로 평가하고 있다.

복권의 준조세화, 복권재정의 예산화를 경계하고 있는 「복권 및 복권기금법」과 「국가재정법」의 취지를 살리고, 복권 발행 과정에서 초래되는 부정적 외부효과와 복권판매수익금이 안고 있는 부담의 역진성이라는 문제를 완화시키기 위해서는 복권기

금사업을 장기적으로 일반재원 지원대상과 차별화되고, 일반국민의 가시성과 수용도가 높은 고유의 목적사업으로 선정하는 것이 필요하다.

다. 법정배분율 가감조정제 운용의 적정성 제고

법정배분율 가감조정제가 법 취지에 맞게 운용되도록 관리방안을 마련해야 한다.

2012년 복권기금운용계획안을 분석한 결과, 법률에서 법정배분율 가감의 폭을 20%로 규정하고 시행 첫 해 임을 감안하여 10%로 낮추었음에도 불구하고, 9위를 기록한 국민체육진흥기금과 최하위인 문화재보호기금 두 기관만 3% 이상 감액된 것으로 나타났다.

이러한 조치는 현행 법정배분제가 초래하는 기금운용의 비효율성에 대한 해결책으로 국회가 의결한 법정배분율 가감조정제의 입법 취지를 희석시키는 효과를 가져올 수 있다.

복권위원회는 복권수익금 배분의 효율성과 공정성 제고를 위해 마련된 법정배분율 가감조정제가 제대로 된 기능을 발휘할 수 있도록 관련 방안을 마련해야 할 것이다.

라. 자체사업에 대한 성과관리 강화 및 책임성 제고

복권위원회는 2009 회계연도부터 2011 회계연도까지 「서민금융활성화 지원사업」[56] 등 총 4,379억원의 복권위원회 자체사업에 대해 성과목표 및 관리과제를 설정하지 않았다.

이는 같은 기간의 복권기금사업 총액 3조 1,148억원의 14.1%에 해당하는 것으로서, 국회는 이만큼의 사업에 대한 성과정보 없이 예산 및 결산심사를 할 수 밖에 없었다. 더구나, 올해 예정된 2011회계연도 결산심사에서도 동 사업에 대한 성과정보 없이 결산심사에 임해야 하는 상황이다.

재정건전성의 유지와 효율적인 재정운용을 위해서 성과중심의 예산운용이 그 어느 때보다도 강조되고 있는 시점이다. 복권위원회는 국가재정법의 취지에 부합하는 성과관리를 위해 노력하는 한편, 복권위원회 자체사업으로 남아 있는 사업에 대해 책임성을 제고 할 수 있는 방안을 수립해야 할 것이다.

---

56) 2011년 예산액 1,200억원

마. 국민주택기금에 대한 수익금 배분비율 재검토

법률의 위임한계를 일탈하여 수익금을 배분함으로써, 기존 복권 발행기관의 기득권을 과도하게 보장하고 있다.

「복권 및 복권기금법」제23조제1항은 국민주택기금을 법정배분대상에 포함시키고 있으나, 동법 시행령 제17조에서는 국민주택기금을 제외하고 매년 공익사업의 배분 몫에서 국민주택기금에 대한 배분을 실시하고 있다.

이에 따라 법률에 규정된 법정배분대상으로서 35%의 수익금 한도에서 배분받아야 할 국민주택기금은 그 한도를 벗어나 평균 46.4%를 배분받고 있고, 2008년에는 전체 복권수익금의 60%에 육박하는 배분액을 받은 바 있다.

결과적으로 국민주택기금을 포함한 기존 복권발행기관에게 복권수익금의 70% 이상이 배분되고 있는 것이며, 소외계층에 대한 복지사업 등 복권기금 설치를 통해 새로이 수행되는 공익사업에 대한 지원은 법 취지와는 다르게 30%에도 미치지 못하고 있다.

따라서, 위임한계 일탈의 문제가 있는 법체계를 정비하고, 국민주택기금에 대한 적정 수익금 배분비율을 원점에서 재검토할 필요가 있다.

2. 복권사업 운영체계 개선방안

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 복권사업은 「복권 및 복권기금법」제정 이전까지 국무총리훈령 등의 규정을 마련하여 복권발행업무를 조정하여 왔으나, 건교부 등 10개 부처가 개별 법률에 근거하여 복권사업을 영위함에 따른 비효율성, 수익금 배분의 법적 근거 미비, 종합적·체계적 감독 곤란 등의 문제점이 노출됨에 따라 복권업무를 체계적으로 관리할 제도적 장치의 필요성이 제기되었고 이에 따라 「복권 및 복권기금법」이 제정되었다.

상기 열거한 문제점들은 2004년 「복권 및 복권기금법」제정·시행으로 인하여 복권발행기관이 「복권위원회」로 단일화되고, 복권수익금이 체계적으로 관리되기 시작하면서 「복권 및 복권기금법」 시행 9년째를 맞이하게 된 오늘날에 이르러서는 기존 운영체제에서 발생하던 문제점들은 상당 부분 해소가 되었다고 긍정적으로 평가할 수 있다고 하겠다.

다만, 현재의 운영체계에서도 재원배분 및 기금운용과 관련해서는 전술한 바와 같이 복권기금과 일반회계 재원의 차별성이 크게 부각되지 않고 있으며, 예산부처인 기획재정부가 복권기금의 관리주체이다 보니 복권수익금이 준조세화되거나 예산의 보조수단으로 사용되는 모습을 보이고 있다.

또한, 지난해 연금식 복권 출시 및 로또복권 1등 당첨금 이월 등으로 인해 사행산업통합감독위원회가 권고하는 매출총량 2조 8,046억원을 초과하는 것을 계기로 사행성 조장 논란도 심화되었다.

우리나라의 복권산업은 중앙행정기관인 「기획재정부 복권위원회」가 사행산업통합감독위원회의 감독을 받아 사업을 직접 운영하고 있으므로 사업의 공익적 목적 및 재정기여율 등을 감안한다면 공공성 제고 측면에서는 6대 사행산업 중 가장 견실한 상태인 것으로 평가되나, 중앙정부가 직접 사업수행자가 되어 사행산업을 운영하는 현재의 복권사업 운영체계는 이를 둘러싸고 사행성 조장 논란이 계속될 수 밖에 없으므로 근본적인 개선이 필요하다고 평가된다.

따라서, 2004년 「복권 및 복권기금법」제정 이전에 여러 기관에서 개별적으로 수행하던 복권사업 운영체제의 문제점이 어느 정도 해소된 현 시점에서는 향후 더욱 발전된 방향으로의 복권사업 운영체계 개선을 검토할 필요가 있다.

현행 복권사업 운영체계의 개선방안으로는 ① 정부 산하의 공법인 형태로 운영하는 방안, ② 정부의 인가를 받은 민간회사의 형태로 운영하는 방안 등 크게 두 가지 방향으로 검토해 볼 수 있을 것이다. 이 가운데 민간회사의 형태로 운영하는 방안은 사행산업에 대한 사회적 우려와 국민들의 정서상 수용이 불가능할 것으로 판단된다.

공공성 유지와 효율성 제고라는 두 가지 정책목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 다른 사행산업들의 운영형태와 같이 민간형태를 취한 정부 산하의 공공기관이 사업수행자가 되어 복권사업을 운영하는 것을 중장기적인 복권사업 운영체계 개선방안으로 검토할 필요가 있다고 하겠다. 다만, 이 경우 별도의 복권관리기관을 설립할 것인지, 기존의 공공기관을 활용할 것인지는 관계 전문가들의 의견을 충분히 수렴하여 신중하게 결정할 필요가 있다고 할 것이다.

3. 장기적으로 복권수익금을 지방재정 확충에 활용할 필요

복권기금 재원배분과 관련하여 가장 큰 문제점으로 현재의 복권기금 운용 및 재원배분 형태는 ① 앞서 살펴본 바와 같이 복권기금과 일반회계 재원의 차별성이 크게 부각되지 않고 있으며, ② 복권수익금이 준조세화되거나 예산의 보조수단으로 사용되는 모습을 보이고 있다는 점이라고 할 것이다.

현행과 같이 복권기금 운용형태가 일반회계 재원과 특별한 차별성을 갖지 못하는 상황이 지속된다면 현재 복권사업의 수익금으로 지원되는 각 부처의 사업들은 점진적으로 일반회계사업으로 전환하고 복권수익금은 지방교부세와 같이 지방자치단체의 일반재원으로 지원하는 방안을 장기적으로 검토해 볼 필요가 있다고 하겠다.

학계나 지방자치단체를 중심으로 논의되고 있는 지방재정의 확충방안으로는 지방교부세 교부율(현재 내국세의 19.24%)의 상향조정, 지방소비세율(현재 국세인 부가가치세 세입의 5%)의 인상 등이 있으나, 복권기금 재원의 지방이전도 하나의 긍정적인 대안이 될 수 있을 것으로 보여진다.

최근 인천광역시를 비롯한 여러 지방자치단체들의 재정난이 사회적 이슈로 대두됨에 따라 지방재정의 구조적인 측면에 개선이 필요하다는 의견이 적극적으로 제기되고 있는 바, 지방재정 확충방안의 일환으로 복권수익금을 활용하는 것은 복권사업의 공익적 목적에 부합하면서도 기존의 복권기금 운용형태를 근본적으로 개선할 수 있는 효과적인 방안이 될 수 있을 것으로 평가된다.

참고문헌

기획재정부 복권위원회, 「복권백서」, 2010.5.

기획재정부 복권기금사업평가단, 「2011년도 복권기금사업 성과평가 보고서」, 2012.5.

_____, 「2010년도 복권기금사업 성과평가 보고서」, 2011.6.

한국조세연구원, 「복권재정의 중장기 발전방안」, 2007.2.

한국공기업학회, 「복권기금 운용정책 및 법정배분비율 조정 방안에 관한 연구」, 2009.6.

국회예산정책처 예산현안분석 제1호, 「복권기금의 수익금 운용과 문제점」, 2004.7.

국회 정무위원회, 「복권및복권기금법안 심사보고서」, 2003.12.

_____, 「복권 및 복권기금법 일부개정법률안 검토보고서」, 2008.1.

제271회 국회(임시회) 정무위원회 회의록, 2008.1.29.

기획재정부 기금운용평가단, 「기금존치평가 보고서」, 2010. 5.

_____, 「기금존치평가 보고서」, 2007. 5.

김현아, 「로또복권 수익금 활용 및 관리방안」, 2003.

한국법제연구원, 「복권 및 복권기금법에 대한 입법평가」, 2008. 6.

사업평가 현안분석 목록

	제 목	집필진	발간일
1	국내 산업 클러스터 경쟁력 평가 및 경쟁전략 수립	구상욱	2004.11
2	외국인 고용허가제 정책·사업평가와 개선방안	최미희	2005. 2
3	성과지표측정을 통한 지방중소기업육성자금의 사업평가	신동진	2005. 4
4	과학기술부문 경쟁력 평가: 한·중·일 지식기반 기술경쟁력 평가를 중심으로	권용수·박추환	2005. 4
5	두뇌한국21 사업의 평가 및 시사점	이용준·이선주·김혜영	2005. 4
6	동북아 물류중심지화를 위한 항만개발의 발전방안	남광현	2005. 5
7	민자유치사업의 문제점과 개선방안	이재철	2005. 5
8	IT839 전략평가와 향후 정책방향	박추환	2005. 5
9	현금영수증제도 평가 및 향후 개선과제	배종학	2005. 8
10	간접투자자산운용 정책 평가 및 향후 개선과제	구상욱	2005. 8
11	공적자금투입을 통한 은행구조조정의 성과평가	신동진	2005. 8
12	교통시설 SOC 재정사업에 대한 민간자본유치 필요성 고찰	안태훈	2006. 5
13	부동산 유동화를 통한 재원조달의 실태분석과 개선방안	이은경	2006. 6
14	유기성 폐기물 자원화 사업별 환경성·경제성 분석	최미희·서세욱	2006. 6
15	경제자유구역 추진현황 평가와 개선방안	박추환	2006. 7
16	자연재해보험제도의 운영현황 및 개선방안	김병진	2006. 9
17	해외진출 중소기업 지원정책과 개선방안	최미희	2007. 9

	제 목	집필진	발간일
18	성과관리 시행계획(성과계획) 수립 및 평가 방법	이인섭·금재덕	2007.12
19	국내 신교통시스템 도입절차의 문제점 및 개선방안	안태훈	2008. 9
20	공기업 여유자금 관리의 실효성 제고방안	최미희·이은경·김현중·서세욱	2008.10
21	공기업 서비스의 교차보조현황 및 문제점	허가형·안태훈·이은경·이화실	2008.10
22	공기업 택지개발이익 활용의 문제점 및 개선과제 —한국토지공사를 중심으로	안태훈	2008.10
23	환변동보험제도의 문제점과 개선과제	이은경	2009.10
24	재정사업자율평가 현황과 정책과제	박홍엽	2009.12
25	해외자원개발사업의 현황 및 과제	제민·허가형	2010. 4
26	산업단지 공급 관련 사업의 문제점 및 개선과제	최미희·임도진	2010. 4
27	정부 규제영향분석 실태 및 제도 개선과제	여차민	2010. 9
28	한미 FTA 농업부문 보완대책 현황 및 쟁점	제민	2010.10
29	국유재산관리제도의 현황 및 과제 —국유지를 중심으로	남은정	2010.10
30	농식품 안전 인증제도의 현황 및 과제	제민	2011. 8
31	항만공사 운영의 문제점과 개선과제 —부산·인천 항만공사를 중심으로	정유훈·안태훈	2011. 9
32	사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제	이채정	2011. 9
33	방위력 개선사업 재정운용체계의 문제점과 개선과제	천우정·여차민	2011.10
34	지방세의 현황과 과제	이세진	2011.12
35	공공부문의 민간투자사업 출자에 따른 문제점 및 개선방향	안태훈	2012. 5

	제 목	집필진	발간일
36	공공기관 금융부채 조달 한도와 의사결정체계의 문제점과 개선과제	이은경	2012. 6

사업평가 현안분석 제37호

복권기금 운용과 복권사업 운영체계의 문제점과 개선과제

발간일 2012년 6월 28일

발행인 주영진 국회예산정책처장

편 집 사업평가국 경제사업평가과

발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)

인쇄처 삼우토탈 (tel 02·2272·3736)

1. 이 책의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 경제사업평가과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·3780)

ISBN 978-89-6073-552-1 93350

© 국회예산정책처, 2012

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

nabo
National Assembly Budget Office

서울특별시 영등포구 의사당대로 1
tel 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700381-001039-01