

현안분석 2008-

입법평가 보고서 08-02

규제성격에 따른 입법평가

– 복권 및 복권기금법을 중심으로 –

Legislative Evaluation on the Regulatory Character
- A Case Study of the Lottery and Lottery Fund Law -

연구자 : 윤광진(부연구위원)
Yoon, Kwang-Jin

2008. 7. 31.

국문 요약

2004년 1월 제정된 『복권 및 복권기금법』에 근거하여 운영하고 있는 복권사업에 대해 입법평가의 방법론으로 비용편익분석을 적용하여 경제적 타당성을 확인하고 이를 토대로 당초 입법목적 달성을 위한 수단으로서 법제 개선방안을 도출하고자 한다. 따라서 본 연구는 사후적 입법평가에 해당하며 현행 복권 및 복권기금법의 법체계 및 규정, 사업운영방식 등에 대한 법개정 필요성과 범위를 결정하는 데 중요한 해답을 제공해줄 것이다.

비용편익의 분석결과를 보면 2004년 이래 지난 3년간 경제적 타당성은 더 높아진 것으로 나타났으나 이 법의 직접편익으로서 기금조성액은 2004년 이래 지난 3년간 39.8%나 감소하는 등 기금조성액 감소가 고착화 양상을 띠고 있다. 게다가 시계열분석을 통해 2008년 이후 기금조성액의 예측값을 추정해 보면 6,737억원으로 전년 대비 31%가 급감하는 것으로 나타나 현행 법체계 및 사업운영이 전면적으로 개편되지 않으면 복권기금의 급속한 감소로 인해 향후 복권사업의 존립기반이 매우 취약해질 수 있음을 반증하고 있다.

『복권 및 복권기금법』의 대안입법을 제시하면 첫째로 복권종류와 게임방식을 법률로 명문화하는 것보다 시행령으로 자율적으로 결정하는 것이 필요하다. 둘째로 복권발행 및 판매업무는 복권위원회가 직접적인 관여하기보다는 산하 복권사업단에 위임하는 간접적인 지원이 바람직하다. 셋째로 복권사업 전반에 대한 대국민 홍보 및 사업배분의 투명성 확보를 위한 의무규정 등 제도적 장치가 강화되어야 한다.

키워드 : 입법평가, 복권 및 복권기금법, 사후평가, 비용편익분석, 시계열분석

Abstract

The purpose of this thesis is to confirm the economic feasibility of the 2004 “Lottery Ticket and Lottery Fund Law”, through cost-benefit analysis and to suggest plans for improvement so that the law may achieve its original purpose.

This study can be regarded as an accessory to the official evaluation of the legislation in order to provide important reforms to the existing law and to advocate a new scope of necessary revisions to the “2004 Lottery Ticket and Lottery Fund Law”, with due regard to the legal system, its regulation and its management.

According to the results of the cost-benefit analysis, in the last three years, its economic validity has increased, but since 2004 the fund promotion, as a direct benefit of this law, has decreased by 39.8% and this decrease seems to be flat.

When we estimate the predicted fund promotion through the time series analysis, it amounts to 673,700,000,000 won which is a 31% decrease compared to that of the previous year. This is such a rapid decrease that without completely revising the “2004 Lottery Ticket and Lottery Fund Law”, the foundation of the this law as it currently exists will become very weak.

I propose an alternative law for the “2004 Lottery Ticket and Lottery Fund Law”. Under my proposal, the kinds and methods of lottery tickets should be self-regulating through an enforcement decree rather than its current stipulation by law. Second, the issue and sale of the lottery ticket should be entrusted to the Agency of the Lottery Organization rather than

be involved by the Committee for Lottery Tickets. Lastly, the obligational regulation and the installation of the system should be strengthened to confirm the transparency of the distribution of business and the publicity of the entire business of lottery tickets.

Key words : Evaluation of Legislation, Lottery Ticket and Lottery Fund Law, Post of Evaluation, Cost-Benefit Analysis, Time Series Analysis

입법평가 요약서

입법평가 요약서

<규제성격에 따른 입법평가-복권 및 복권기금법을 중심으로->

【목 차】

- | | |
|-------------------|------------------|
| I. 입법평가의 개요 | III. 대안입법의 제시 |
| II. 비용편익의 추정 및 비교 | IV. 연구의 시사점 및 한계 |

I. 입법평가의 개요

입법평가는 법의 실효성을 중시하는 법사회학, 비용과 편익을 중시하는 법경제학 기법을 입법에 적용하여 입법행위, 효과에 대한 실증 분석을 실시하는 방식이다. 특히 입법자가 예상하는 그리고 희망하는 효과와 역효과를 포함하는 부수적 효과에 대하여 조사를 하고 판단하는데 매우 유용하게 사용되어진다. 이미 시행되고 있는 법률의 경우에는 해당 법률에 대하여 평가시점까지의 결과를 평가하여 이후 입법자에게 법률개선의 기회를 제공한다는 점에서 중요하다.

2004년 1월 제정된 복권 및 복권기금법을 대상으로 사후적 입법평가를 실시하여 법제정 이후 3년 경과한 시점에서 경제적 타당성을 확보하고 있는지를 확인하고자 한다. 본 연구는 복권 및 복권기금법에 대한 비용편익분석에 있어 전체 또는 일부조문을 대상으로 추정하는 것이 아니라 이 법에서 근거한 복권제도 및 사업에 비용편익을 추정하여 당초 입법효과를 고찰하고자 한다. 따라서 본 연구는 사후적 입

법평가에 해당된다. 사후적 입법평가는 법규정의 목표달성을 추후에 파악하기 위해서 또는 법규정의 부수적 효과와 그 밖에 발생한 효과를 인식하기 위해서 그리고 현행 규정의 개정필요성과 개정의 범위를 확정하기 위해서 적용되는 방법이다.

로또도입 이후 로또열풍으로 이어진 사행성 논란이 비등해지면서 로또의 최고당첨금 및 이월횟수 제한 등 일련의 정부규제가 단행되면서 복권사업이 기금규모면에서 급속히 위축되고 있다. 복권사업의 안정성 확보가 중요한 것은 복권 및 복권기금법 제23조 제1항, 제3항에 따라 17개 정부부처 및 기관에서 시행하는 약 100여개에 이르는 저소득층·장애인 및 성폭력·가정폭력·성매매피해여성 등 소외계층에 대한 복지사업, 국가유공자에 대한 복지사업, 임대주택의 건설 등 저소득층 주거안정 지원사업, 문화·예술진흥 및 문화유산 보존사업 등에 배분 및 지원되는 공공사업에 차질이 우려되기 때문이다. 이러한 복권사업의 국민적 관심과 재정사업으로서 효용성에 비추어 볼 때 복권제도 및 사업에 대한 전반적 효율성 평가 및 분석은 매우 미흡하다. 이에 본 연구는 복권 및 복권기금법에 근거한 복권사업의 순편익을 제고하는 방향으로 법제 개선방안을 제시하고자 한다.

규제성격에 따른 입법평가의 대상으로서 복권 및 복권기금법은 경제적 규제 및 사회적 규제로서 성격이 혼재되어 있다. 규제(regulation)는 정치적, 경제적 및 사회적 갈등과 이해관계를 국가가 합리적으로 조정해주는 수단으로 법제도를 의미한다. 규제의 규모와 방법 그리고 성격에 따라 국민의 일상생활이나 기업의 생산활동 등에 큰 영향을 미치게 때문에 규제에 대한 법체계 및 개념정립이 그 만큼 중요한 것이다. 복권제도는 국민적 관심사가 높은 만큼 규제도 강한 성격을 갖고 있다. 이에 본 연구는 복권 및 복권기금법에 대해 입법평가를 실증분석을 통해 접근함으로써 향후 진입규제, 가격규제, 독과점 및 불공정거래 규제, 자율규제 등의 경제적 규제와 환경규제, 산업안전 및

보건규제, 소비자안전 및 보호규제, 사회적 차별에 대한 규제, 사법적 규제 등의 사회적 규제 등 규제유형과 성격이 다양한 정부규제 전반에 대한 입법평가로 외연하는 데 그 실마리를 찾고자 한다.

한편 국내의 입법평가 연구를 살펴보면 미국과 영국, 독일과 EU 및 오스트리아와 스위스 등 주요국가의 입법평가 관련제도를 기술하거나 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제를 논의하는 등 대부분 외국의 입법평가에 관한 이론적 논의와 비교사례연구를 소개하는 수준에 머물고 있다. 규제와 관련한 입법사례를 보면 헌법재판소 결정례와 대법원 판례 등을 개별 사례별로 분석한 결과를 보면 인·허가는 공공복리의 증진이라는 순기능과는 달리 헌법이 보장하고 있는 국민의 자유권적 기본권을 침해하는 기능도 동시에 갖고 있다는 점에서 관련 법제를 체계화하여 필요한 최소한도의 사항만 규정되도록 할 필요가 있으며, 어떤 영업 또는 사업을 할 것인가의 여부는 국가 또는 지방자치단체가 그러한 영역에 간섭하여 허가를 받도록 하는 제도를 신설하려는 때에는 기본적으로 공공복리의 필요상 그 제도를 신설할 필요성이 충분히 인정되어야 하고 그 필요성에 대하여는 신중한 검토·분석이 요구된다고 밝히고 있다. 위에서 보듯이 규제와 관련한 기존연구는 사례분석이나 이론적 논의에 머물고 있다.

입법의 전부 또는 일부의 효과를 검토하기 위해서는 가능한 한 개별적인 심사도구를 모두 적용할 수도 있으며 일정한 심사도구만 적용할 수도 있다. 그 예가 특정한 범형식적인 규정으로부터 경제적 효과 즉, 국가행정이나 민간기업에 대한 부담 또는 부담경감을 조사하기 위해서는 비용분석이 적합하다. 이러한 맥락에서 본 연구는 사후적 입법평가의 방법론으로 비용편익분석을 적용하였다. 비용편익분석은 법률의 경제적 타당성을 측정하는 중요한 판단기준이다.

본 연구에서는 비용편익의 측정항목을 선정함에 있어 유형적 요소로서 직접비용은 유통비용과 집행비용으로 하였고 직접편익은 기금조

성액을 선택하였다. 무형적 요소로서 간접비용은 고려하지 않고 간접편익은 복권의 건전성을 고려하였다. 비용에는 판매사업비와 판매사업운영비를 말하며 판매사업비는 온라인복권과 인쇄·전자식복권에 소요되는 당첨금, 판매수수료, 발행경비를 판매사업운영비는 위탁수수료, 기관운영비, 홍보관측비, 추첨방송비, 당첨금수수료를 의미한다. 이에 비해 편익은 기금조성액과 복권의 건전성을 측정하기 위해 복권인식정도를 비교·검토하였다. 또한 편익의 예측값을 추정함으로서 비용편익의 분석결과와 관련하여 예상되는 문제점을 도출하였다. 이를 위해서 편익으로서 기금조성액 1998년부터 2007년까지 지난 10년간 시계열자료를 지수평활법(exponential smoothing method)을 적용하여 분석하였으며, 통계프로그램으로는 SPSS(Statistical Package for Social Science) 14.0판을 이용하였다.

이상의 논의를 종합하여 제2장에서는 복권 및 복권기금법에 대한 입법평가로서 입법평가의 개념과 유형 및 방법, 입법배경과 추진과정 및 주요내용, 복권발행·판매, 복권위원회, 복권기금에 대한 현황분석 등을 살펴보았고, 제3장에서는 앞장에서의 이론적 논의를 근거로 하여 입법평가를 위한 비용편익분석의 개념, 판단기준 및 측정항목 그리고 비용추정과 편익추정을 근거로 비용편익을 비교·검토하였고 또한 편익의 예측값을 추정하여 본 연구결과와 관련성을 도출하였으며, 제4장에서는 비용편익분석과 시계열분석 결과를 종합하여 복권 및 복권기금법에 대한 대안입법 제시, 규제성격에 따른 입법평가 사례로서 인허가 법제, 입법평가의 시사점 및 한계 등의 순서로 논의하였다.

II. 비용편익의 추정 및 비교

본 연구에서는 비용편익의 측정항목을 선정함에 있어서 유형적 요소로서 직접비용과 직접편익 그리고 무형적 요소로서 준수비용은 측

정항목 및 산출근거의 추정상 한계로 고려하지 않고 간접편익으로 설정하여 분석하였다. 특히 본 연구에서는 복권 및 복권기금법의 제정 이후 비용편익의 추정 및 비교를 통해서 이 법에 근거하여 운영되고 있는 복권사업의 경제적 타당성을 검증하였다.

첫째로 비용의 측정항목이다. 비용은 크게 집행비용과 준수비용으로 나누어진다. 즉, 집행비용은 정부정책이나 사업의 추진과정에서 발생하는 비용으로 인건비, 기자재 등을 말하며 준수비용은 피수용자들이 법령 및 규제를 준수하는 데 소요되는 비용으로 추가적인 비용지출, 시간, 추가적인 불평 등을 말한다. 따라서 준수비용은 미래에 발생하기 때문에 현재시점에서 정확한 소요비용을 측정한다는 것이 그만큼 어려움이 있는 것이다. 이러한 준수비용의 측정상 한계로 인해 본 연구에서는 집행비용으로 비용을 추정하였다. 판매사업비와 판매사업운영비는 복권사업의 집행비용 내지 유통비용에 해당된다. 판매사업비는 온라인복권과 오프라인복권에 대한 당첨금 및 판매수수료, 발행경비를 지칭하고, 판매사업운영비는 기관운영비, 위탁수수료, 홍보관측비, 추첨방송비, 당첨금수수료를 말한다. 이러한 세부내역을 산출근거로 하여 비용을 추정하였다.

둘째로 편익의 측정항목이다. 복권 및 복권기금법에 근거한 복권사업은 이 법 제1조에 따르면 복권의 발행·관리 및 판매에 관한 사항을 정하여 복권사업의 건전한 발전을 도모하고 복권수익금의 합리적 배분과 투명한 사용을 통하여 국민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 복권사업의 편익은 복권수익금으로 조성되는 복권기금과 복권건전성(soundness) 확보에 달려있음을 알 수 있다. 이에 본 연구에서는 복권기금은 기금조성액을 통해 확인하고, 복권건전성은 설문조사 결과에 나타난 복권에 대한 일반국민의 긍정적 인식정도를 통해 판단하였다.

비용편익의 추정결과를 비교해보면 다음의 <표 1>과 같다. 앞에서 살펴본바와 같이 편익-비용(B/C) 비율은 비용보다 편익이 높은 사업일 수록 경제적 효율성 및 타당성이 높은 것으로 평가되고, B/C가 일반적으로 1보다 크거나 같아야 하고 높을수록 경제적으로 타당성이 높은 것으로 평가된다. 이러한 논거에 비추어 볼 때 직접편익으로서 복권기금 B/C가 2004년 1.36, 2007년 1.54로 지난 3년간 순편익이 높아졌고, 간접편익으로서 복권건전성은 2004년 30.8%, 2007년 50.5%로 복권에 대한 긍정적 인식이 높아진 것으로 밝혀졌다.

<표 1> 비용편익의 비교

(단위: 억원)

	비용(C)	편익		B/C
		기금조성액(B)	복권건전성	
2004년	17,755	13,061	30.8%	1.36
2007년	15,066	9,783	50.5%	1.54

따라서 복권사업은 시행초기 2004년보다 3년 경과한 2007년이 경제적 타당성이 더 높게 나타났다. 특히 화폐단위로 계산된 복권기금의 추이를 살펴보면 다음의 <표 2>에서 보듯이 2004년 1조 3,061억원, 2005년 1조 1,717억원, 2006년 1조 667억원 등 계속해서 복권기금이 감소되고 있으며 이러한 감소추이가 2007년에도 계속될 것으로 정부도 추정하곤 있었고 실제로도 감소하였다. 복권사업이 시작된 2004년 이래 지난 4년간 39.8%나 복권기금이 감소하였음을 볼 때 기금감소가 구조적 양상을 띠고 있음을 예상해볼 수 있다.

<표 2> 기금조성액 추이(1)

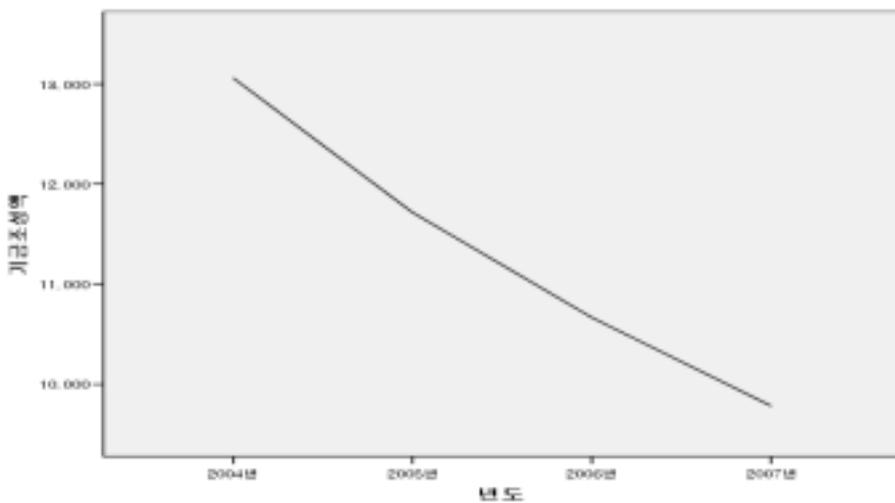
(단위: 억원)

	기금조성액
2004년	13,061
2005년	11,717
2006년	10,667
2007년	9,783

다음의 <그림 1>에서 보듯이 지난 4년간 복권기금의 급격한 감소가 2008년 이후에도 계속될 것으로 예상된다. 즉, 현행 법체계가 개선되지 않고 그대로 지속될 경우 복권사업의 재정적 곤란으로 사업의 존립기반이 취약해질 수 있음을 보여주고 있다. 따라서 2004년 1월 제정·공포된 복권 및 복권기금법의 입법목적은 달성하기 위해서는 복권기금 증대와 복권건전성 확보가 중요한 요건임을 알 수 있다.

<그림 1> 기금조성액 추이(2)

(단위: 억원)



그렇다면 복권기금의 감소양상이 2008년 이후에도 지속되는지를 시계열분석(Time Series Analysis)을 활용하여 예측하였다. 편익의 예측값을 추정하는 데 있어 복권건전성은 화폐단위로 환산하는 데 어려움과 연도별 설문조사기관 및 설문내용의 상이성으로 인해 분석에서 제외하고 1998년부터 2007년까지 지난 10년간 시계열자료를 통해 2008년 이후 복권기금 내지 기금조성액의 예측값을 추정하였다. 이상의 논의를 근거로 하여 1998년부터 2007년까지 지난 10년간 시계열자료를 통해 2008년 이후 복권기금의 예측값을 추정하였다. 복권은 추세와 계절에 큰 영향을 받지 않고 지속적으로 판매되는 상품이다. 따라서 본 연구의 예측값을 추정하는 가장 적합한 방법은 지수평활법이라고 하겠다. 이에 본 연구는 지수평활법을 적용하여 자료를 분석하였고 통계프로그램으로는 SPSS(Statistical Package for Social Science) 14.0판을 이용하였다. 복권기금의 예측값을 추정하기 위해 앞에서 논의된 단순 지수평활법의 전개식을 적용하였다.

$$\begin{aligned}
 S_n^{(1)} &= \alpha Z_n + (1-\alpha)\{ \alpha Z_{n-1} + (1-\alpha) S_{n-2}^{(1)} \} \\
 &= \alpha Z_n + \alpha(1-\alpha)Z_{n-1} + (1-\alpha)^2\{ \alpha Z_{n-2} + (1-\alpha) S_{n-3}^{(1)} \} \\
 &= \alpha \sum_{j=0}^{n-1} (1-\alpha)^j Z_{n-j} + (1-\alpha)^n S_0^{(1)}
 \end{aligned}$$

위의 전개식을 적용하여 추정한 결과는 다음의 <표 3>에서 보듯이 2008년 이후 예상되는 복권기금 예측값은 6,737억원으로 나타났다.

<표 3> 복권기금의 예측값 추정

초기 평활 상태

모형 설명

모형 이름	MOD_5
계열 1	기금조성액(억원)
단순 도 추세	지정없음

평활 모수

계열	파(수준)	차제곱합	유도 오차
기금조	00000	65853	9

최소 오차제곱합

계열	모형 순위	알파(수준)	오차제곱합
기금조성액	1	1.00000	173565853
	2	.90000	174444356
	3	.80000	178204008
	4	.70000	184947988
	5	.60000	194850335
	6	.50000	208149945
	7	.40000	225144986
	8	.30000	245819967
	9	.20000	268113519
	10	.00000	274306180

모형에 따르면 추세와 계절을 고려하지 않았으며 α 값이 1에서 추정된 결과로 예측값과 관측값의 오차가 최소화된 상태를 의미한다. 따

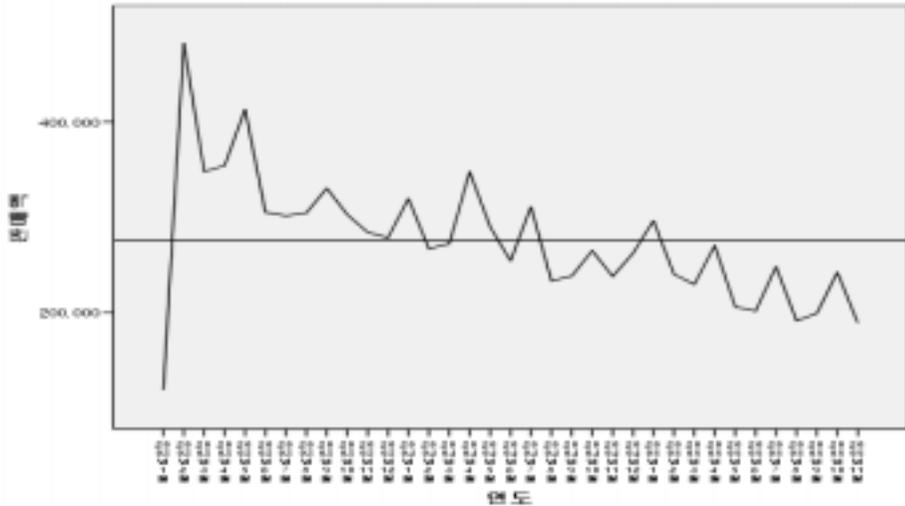
라서 α 값이 1에 근접할수록 예측값의 신뢰도는 그만큼 비례해서 높아지는 것이다. 예측값을 적용하는 경우 2008년의 기금조성액은 전년대비 31% 감소하였고, 2004년 이래 지난 5년간 비교해보면 48.4%나 급격히 감소하였음을 보여주고 있다. 분석결과를 종합해보면 현행 복권 및 복권기금법 체계 및 복권사업의 운영방식이 개선되지 않은 경우 복권기금의 급감으로 인해 향후 복권사업의 존립기반이 취약해질 수 있는 상태라고 판단된다.

한편 정부는 기존의 오프라인복권인 추첨식·즉석식복권의 난립과 유통비용의 과다, 수익률 저하 등의 복권시장의 문제점을 해결하기 위한 구조조정 수단으로 2002년 12월 로또복권을 도입하여 기존 복권을 대체하는 역할을 기대하였다. 로또복권은 최고당첨금의 이월횟수에 제한을 두지 않는 것이 본질적 특성이다. 미국을 비롯한 대부분 국가에서 이월횟수에 제한을 두지 않고 있다. 이러한 로또속성에 비추어 정부는 로또 도입이전에 최고당첨금의 이월횟수를 무제한에서 5회로 제한하였고, 로또출시 첫 해 기금조성액이 2003년 1조 4,004억원으로 나타나 2002년 2,468억원과 비교해서 176%라는 폭발적인 증가를 기록하였다.

이러한 로또열풍과 더불어 형성된 복권의 사행성 조장이라는 사회적 비판여론이 비등하면서 2003년 2월에는 최고당첨금 이월횟수를 5회에서 2회로 재차 단축하였고, 2004년 8월에는 로또 1매당 가격을 2,000원에서 1,000원으로 인하하는 등 규제를 단행하였다. 일련의 규제조치가 기금조성액에서 보면 2004년 1조 3,061억원으로 전년대비 6.7% 감소, 2005년 1조 1,717억원으로 전년대비 10.3% 감소하는 등 지속적으로 감소추세를 초래한 원인으로 지적되고 있다. 이상에서 살펴본 로또의 이월횟수 제한과 가격인하 조치가 기금조성액에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보면 다음의 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 복권판매액의 추이

(단위: 천원)



위의 <그림 3-2>에서 보듯이 2003년 1월에서 2005년 11월까지 국민은행에서 발표한 복권판매액 추이를 보면 이 기간동안 평균선이 시간흐름에 따라 급감하고 있음을 볼 수 있다. 먼저 로또의 이월횟수 제한조치가 있었던 2003년 2월 이후로 미소한 수준에서 반동은 있었지만 급감하였으며, 로또의 가격인하 조치가 있었던 2004년 8월 이후에도 평균선 이하로 지속적으로 감소하고 있음을 볼 수 있다.

Ⅲ. 대안입법의 제시

복권 및 복권기금법에 근거하여 운영하고 있는 복권사업에 대한 비용편익분석의 결과를 종합해보면 2004년 이래 지난 3년간 경제적 타당성은 더 높아진 것으로 나타났으나 이 법의 직접편익으로서 기금조성액은 2004년 이래 지난 3년간 39.8%나 감소하는 등 기금조성액의

감소가 고착화 양상을 띠고 있음을 볼 때 이 법의 입법목적이 약화될 우려가 크다고 하겠다. 또한 시계열분석을 통해 직접편익의 예측값을 추정한 결과 2008년 기금조성액은 6,737억원으로 전년대비 31%가 감소하고 2004년 이래 지난 5년간 48.4%나 감소하는 것으로 예상되어 현행 복권 및 복권기금법 체계 및 복권사업의 운영방식이 전면적으로 개편 및 보완되지 않으면 복권기금의 급감으로 인해 향후 복권사업의 존립기반이 매우 위태로운 상황이라고 하겠다. 특히 로또복권의 도입 이후 로또의 이월횟수 제한과 가격인하 조치가 기금조성액에 부정적인 영향을 미쳤음을 확인하였다. 따라서 복권판매 증대를 통한 기금조성액의 확충을 위해서는 로또를 비롯한 여타 복권에 대한 규제완화가 중요 요인임을 알 수 있다. 따라서 복권사업의 당초 입법목적을 달성하기 위해서는 복권기금 확보와 건전성 제고가 관건이라는 것을 알 수 있다. 이러한 시각에서 복권사업의 선발국가인 미국 및 캘리포니아주 사례를 통해 그 해답을 찾고자 한다.

첫째로 미국의 복권제도 도입과정을 보면 국민투표, 법률, 주민발의 등 합법한 절차를 통해 복권을 제도화하였기 때문에 사행성 논란이 적고 복권에 대한 긍정적 인식이 높음을 알 수 있다. 한편 복권판매액 및 구조를 보면 1975년 New Jersey州에서 온라인복권 『로또』를 최초로 출시한 이래 로또는 50개 이상의 다양한 게임방식과 명칭으로 판매되고 있으며 州정부별로 약 3개의 로또를 운영하고 있다. 복권판매액 중 인쇄식복권과 전자식복권의 비중을 보면 인쇄식복권은 1989년 25%에서 2004년 46%에 이르기까지 지속적인 증가추이를 보이고 있다. 전자식복권은 1989년 31%에서 2004년 32%에 이르기까지 최고 34%에서 최저 31%까지 안정적인 판매추이를 보이고 있다. 인쇄식복권이 로또에 대해 대체효과를 가져온 결과이며 인쇄식복권 46%, 전자식복권 32%, 로또 22%의 판매구조를 볼 때 판매구조의 다각화가 이루어지고 있음을 볼 수 있다.

둘째로 캘리포니아 州복권법의 체계 및 주요내용을 살펴보면 법제도의 자율성 확대와 수익금 증대에 초점을 두고 이를 위해 광고홍보의 강화, 소매인의 인센티브, 개별복권에 대한 법적 성격 등의 규정을 두고 있다. 교육목적에 사용할 재원을 조성함으로써 주민들의 권리, 자유 및 복지를 증진시키는 데 있다고 명시하고(제1조 제1항), 공교육의 재정지원을 보완하기 위해 복권의 순수입을 최대화하도록(maximum amount of net revenues) 운영되어야 하며(제3조 제25항). 광고 업무를 독립된 광고대행기관을 선정하여 위임하고 있다(제3조 제24항). 소매인은 복권소매가격의 최소한 5% 이상 되도록 하며 그 이외에 판매량과 사무국장이 복권종류별로 명시한 목표를 근거하여 인센티브가 지급되도록 하고 있다(제5조 제51항). 복권재정에 대한 회계감사로 복권사업의 모든 계정과 거래에 대해 매년 회계감사를 수행하기 위해 독립된 공인회계사 업체를 고용하여 조사한 후 회계·재정보고서는 州복권위원회, 주지사, 회계감사관, 재무부장관, 검찰총장, 州의회에 제출하도록 하고 있다(제4조 제43항).

이상의 논의를 종합해보면 복권기금 내지 기금조성액의 증대 및 복권 건전성 제고를 위해서는 복권사업의 법령구조, 제도 및 직제, 운영방식 등에서 포괄적으로 접근해야 함을 알 수 있다. 다시 말해서 복권기금의 순편익을 높이기 위해서는 복권위원회의 자율성 확대 및 위상강화, 온라인복권 및 오프라인복권의 다각화, 개별복권에 대한 법적 규정을 통한 안정성 확보 등 시장수요를 반영하는 복권법제의 전면적 개편이 요구된다. 복권건전성의 순편익을 높이기 위해서는 정부의 대응역량 구비와 적극적 인식변화, 홍보 및 보도기능의 강화, 의무규정의 강화 등의 일련의 조치가 수반되어야 한다. 이러한 정책적 논의가 현실화되기 위해서는 복권사업의 법적 근거인 복권 및 복권기금법의 총칙, 복권발행 및 판매, 복권위원회, 복권기금 등의 체계 및 내용에 대한 개선 및 보완이 선행되어야 하겠다.

특히 로또복권의 이월회수 제한과 가격인하 등 규제강화 조치가 복권기금의 확충에는 부정적인 영향을 미쳤음을 확인하였다. 따라서 복권속성을 최대한 반영하는 법률 및 세부규정의 개선이 요구된다. 또한 기금사업의 집행과정 및 실적에 대한 회계감사의 의무화이다. 현행 복권기금의 관리주체는 복권위원회가 담당하고 있으나 재정배분의 역할에 한정되고 있어 기금배정을 받은 해당 사업부처에 대한 사업취지, 집행과정 및 성과 등에 대한 평가 제약과 책임한계가 불분명하다는 제도적 결함이 지적되고 있으며, 이와 같은 기금사업의 문제점에 대한 개선방안으로서 사업부처별 기금사업의 집행실적을 매년 외부의 독립 회계감사기관을 통해 점검 및 평가한 후 보고서를 작성하여, 복권위원회, 국무총리 및 의회에 제출하는 것을 의무화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그리고 홍보 및 보도부서의 설치로 TV, 신문 등 대중매체와의 관계를 통해 복권사업의 법적 정당성 및 철학, 중장기발전계획, 당해 연도 집행내역 등에 대한 對국민 홍보 및 보도기능을 강화함으로써 복권사업의 투명성을 확보함과 동시에 복권 자체에 대한 일반국민의 긍정적인 인식변화를 가져올 수 있다는 점에서 중요하다.

이러한 맥락에서 복권 및 복권기금법에 대해 몇 가지 대안입법을 제시하면 다음의 <표 4>와 같다. 첫째로 제1장 총칙과 관련하여 복권종류와 게임방식을 명문화하는 것보다 복권위원회가 탄력적으로 결정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 따라서 구체적인 복권종류와 게임방식은 열거하지 않고 복권위원회 승인으로 복권종류를 규정함으로써 복권사업 운영의 탄력성을 확보할 수 있다. 복권사업은 복권수요자의 구매를 통해 복권기금이 조성되는 사업이므로 다양한 복권수요를 창출하는 사업운영과 그에 수반하는 법적 기반이 중요한 것이다. 둘째로 제2장 복권발행 및 판매 등과 제3장 복권위원회와 관련하여 복권발행 및 판매업무는 산하 복권사업단을 신설하여 위임, 운영하는 것이 바람직하며 복권위원회는 정책수립과 기금배분 등 정책결정을

담당하고 복권발행 및 판매업무는 직접 관리하기 보다는 간접지원형태가 복권시장의 변화에 능동적으로 대처하는 것이 가능하다고 본다. 복권발행 및 판매업무를 산하 복권사업단을 통해 지원하는 방식이 사업의 수익성 및 탄력성을 제고하는 데 장점이 있다고 하겠다.

<표 4> 복권 및 복권기금법의 개정 및 의견

현 행	개 정 안	개 정 의 견
<p style="text-align: center;">제1장 총 칙</p> <p>제 1 조(목적) 이 법은 복권의 발행·관리 및 판매에 관한 사항을 정하여 복권사업의 건전한 발전을 도모하고, 복권 수익금의 합리적 배분과 투명한 사용을 통하여 국민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “복권”이라 함은 다수인으로부터 금전을 모아 추첨 등의 방법에 의하여 결정된 당첨자에게 당첨금을 지급하기 위하여 발행하는 표권으로서 다음 각목의 것을 말한다.</p> <p>가. 추첨식인쇄복권 : 복권면에 추첨용 번호를 미리 인쇄한 후에 추첨으로 당첨번호를 결정하는 복권</p> <p>나. 즉석식인쇄복권 : 당첨방식을 미리 정한 후 복</p>	<p style="text-align: center;">제1장 총 칙</p> <p>제 1 조(목적) 현행과 같음</p> <p style="text-align: center;">가.-마. 삭제</p>	<p>복권종류와 게임방식을 명문화하는 것보다 복권위원회가 탄력적으로 결정할 수 있도록 하는 것이 바람직함. (삭제 이유)</p> <p>구체적인 복권종류와 게임방식은 열거하지않되 제4조 제2항의 복권위원회 승인으로 복권종류를 규정함.</p>

현 행	개 정 안	개 정 의 건
<p>권면에 당첨방식 내역을 인쇄하여 복권의 최종구매자가 구입하는 즉시 당첨여부를 확인할 수 있는 복권</p> <p>다. 추첨식전자복권 : 『정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률』 제2조제1항제1호의 규정에 의한 정보통신망을 통하여 발행 및 판매가 이루어지는 전자적 형태의 복권으로서 복권면에 추첨용번호를 미리 정하여 두거나 최종구매자가 번호를 선택할 수 있도록 한 후에 추첨으로 당첨번호를 결정하는 복권</p> <p>라. 즉석식전자복권 : 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률제2조제1항제1호의 규정에 의한 정보통신망을 통하여 발행 및 판매가 이루어지는 전자적 형태의 복권으로서 당첨방식을 미리 정한 후 복권면에 당첨방식 내역을 표시하고 복권의 최종구매자가 구입하는 즉시 당첨여부를 확인할 수 있는 복권다.</p> <p>온라인복권 : 복권의 최종구매자가 복권판매장소에서 복권발행시스템을 갖</p>		

현 행	개 정 안	개 정 의 건
<p>춘 중앙전산센터와 전용 회선으로 연결된 복권의 발매단말기를 통하여 직접 번호를 선택하거나 전산에 의하여 자동으로 번호를 부여받아 출력된 복권을 구매하고, 추첨으로 당첨번호를 결정하는 복권</p>		
<p>제 2 장 복권의 발행 등</p> <p>제 4 조 (복권의 발행 등) ①복권위원회, 제12조제1항의 규정에 의하여 복권발행업무의 위탁을 받은 자(이하 “수탁사업자”라 한다) 또는 동조제2항의 규정에 의하여 재위탁을 받은 자(이하 “재수탁사업자”라 한다)가 아니면 이 법에 의한 복권을 발행할 수 없다.</p> <p>②복권위원회는 복권의 종류·액면가액 및 발행조건을 정한다.</p> <p>③수탁사업자 및 재수탁사업자는 복권의 종류·액면가액·총 발행금액 및 발행조건 등 대통령령이 정하는 사항이 포함된 다음 연도의 복권발행에 관한 계획서(이하 “연간복권발행계획서”라 한다)를 매년 3월 말일까지 복권위원회에 제출하여야 한다.</p> <p>④복권위원회는 연간복권발행계획서를 심의·조정하고 그 결과를 당해 연도 4월 말일까지 수탁사업자 및 재수탁사업자에게 통보하여야 한다.</p>	<p>제2장 복권의 발행 등</p> <p>제 4 조 (복권의 발행 등) 복권위원회에서 복권사업단 신설</p> <p>④ 삭제</p>	<p>복권발행 및 판매업무는 산하 복권사업단으로 위임하는 것이 적절함.</p> <p>복권위원회는 정책수립과 기금배분 등 정책결정을 담당하고 복권발행 및 판매 업무는 직접 관리하기 보다는 간접지원형태가 복권시장의 변화에 능동적으로 대처 가능함.</p> <p>복권사업단에 위임함 (삭제이유)</p>

현 행	개 정 안	개 정 의 건
<p style="text-align: center;">제 3 장 복권위원회</p> <p>제13조(복권위원회의 설치 및 기능) ①복권의 발행·관리·판매, 복권수익금의 배분·사용 등에 관한 업무를 수행하기 위하여 국무총리 소속하에 복권위원회를 둔다.</p> <p>②복권위원회는 다음 각호의 업무를 소관으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 복권정책의 수립에 관한 사항 2. 복권의 종류·액면가액·총 발행금액 및 발행조건 등에 관한 사항 3. 연간복권발행계획서의 심의·조정 등에 관한 사항 4. 복권발행업무의 위탁 및 재위탁에 관한 사항 5. 복권의 등위별 당첨금 및 당첨금 비율 등에 관한 사항 6. 복권유통비용에 관한 사항 	<p style="text-align: center;">제 3 장 복권위원회</p> <p>제13조(복권위원회 의설치 및 기능) ① 복권발행·관리·판매업무 삭제</p> <p>②현행과 같음</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 현행과 같음 2. 삭제 3. 삭제 4. 삭제 5. 삭제 6.삭제 	<p>복권발행·관리·판매업무를 복권사업단으로 위임함.</p> <p>①삭제이유(복권위원회에서 복권사업단으로 업무이관)</p> <p>2.-6.삭제이유(복권위원회에서 복권사업단으로 업무이관)</p>
<p style="text-align: center;">(신 설)</p>	<p style="text-align: center;">제 4 장 복권사업단</p> <p>제21조(복권사업단의 설립) ①복권의 발행판매관리업무를 효율적으로 수행하기 위해 복권사업단을 설립한다.</p> <p>②사업단은법인으로 한다.</p>	<p>복권발행 및 판매업무를 정부가 직접관리하기 보다는 산하 복권사업단을 통해 지원하는 방식이 사업의 수익성 및 탄력성에 제고에 적합함.</p>

현 행	개 정 안	개 정 의 건
<p>제 5 장 복권기금</p> <p>제22조(복권기금의 운용 및 관리) ①복권기금은 복권위원회가 운용·관리한다.</p>	<p>제 5 장 복권기금</p> <p>제40조(복권기금의 운용 및 관리) ① 복권위원회는 복권기금의 운용·관리업무를 복권사업단에 위탁할 수 있다.</p>	<p>복권기금의 운용·관리를 복권사업단에 위탁가능 하도록 조치함.</p>

IV. 연구의 시사점 및 한계

본 연구는 복권 및 복권기금법에 근거한 복권제도를 대상으로 비용편익분석을 적용하여 사후적 입법평가를 시도하고 이를 근거로 당초 입법목적의 달성하기 위한 대안입법을 제시했다는 점에서 연구의의를 찾을 수 있다. 복권 및 복권기금법이 시행된 이후 지난 4년간 직접 및 간접편익 모두에서 순편익이 증가한 것으로 밝혀져 법제정 이후 경제적 타당성은 높아졌음을 알 수 있다. 그러나 복권 및 복권기금법의 제정 이후 지난 4년간 기금조성액이 지속적으로 감소하였는데 이러한 감소추세가 고착화 양상을 띠고 있으며 복권건전성은 2004년 30.8%, 2007년 50.5%로 긍정적 인식은 높아졌으나 전체적으로 보면 절반수준에 머물고 있어 일반사회로 확산되지 못하고 있음을 볼 수 있다. 복권 및 복권기금법의 입법목적의 달성하기 위해서는 기금조성액 증대와 복권건전성 확보가 선결조건이며 이에 대한 법제 개선이 시급한 과제임을 본 연구를 통해 확인하였다.

이러한 연구성과에도 불구하고 비용측정에 있어 집행비용으로만 한정하고, 계량화 및 화폐화 등 측정상 한계를 들어 우회비용, 왜곡비

용 등 준수비용을 반영하지 못하고 사회적 비용을 충분히 고려하지 못한 점은 본 연구의 한계라고 하겠다. 비용편익분석을 통한 경제적 효율성 내지 타당성에 초점을 뒀으로써 로또열풍으로 인한 사회적 비판여론과 시민단체의 반발, 경제상황의 악화 등 복권 및 복권기금법과 제도운영에 영향을 미칠 수 있는 여러 다양한 사회적 요인을 소홀히 한 점도 지적할 수 있다. 비용편익분석에 의존한 방법론상 한계와 함께 규범분석과의 연계성이 미흡했고, 복권의 사회·문화적 가치 및 역진성(regressivity) 문제 등도 다루지 못한 한계가 있다.

특히 복권 및 복권기금법의 입법평가에 있어 경제적 효율성을 강조하는 비용편익의 분석결과에 근거하여 법제도 및 기구의 개편안을 제시한 것은 복권구입자의 대부분을 차지하는 저소득층의 과잉지출, 중독자 양산, 한탕주의 등 사회적 효용을 반영하지 못한 점은 향후 연구를 통해 보완해야 될 과제이다. 이상에서 살펴본바와 같이 본 연구의 이론적, 실제적 연구의 한계에도 불구하고 진입규제 및 사회적 규제로서 성격이 강한 이 법을 대상으로 비용편익분석 등 실증분석을 적용하여 입법평가를 시도함으로써 향후 경제적 규제와 사회적 규제 등 규제유형과 성격이 다양한 정부규제 전반에 대해 입법평가를 확대·적용하는 단초를 제공했다는 점에서 연구가치가 있다고 하겠다.

(색간지 삽입요청)

목 차

국문요약	3
Abstract	5
제 1 장 『복권 및 복권기금법』 입법평가의 개요	29
제 1 절 입법평가의 필요성	29
제 2 절 입법평가의 대상	31
제 3 절 입법평가의 방법론	32
제 2 장 『복권 및 복권기금법』 입법평가의 개관	35
제 1 절 복권 및 복권기금법의 연혁	35
1. 입법배경	35
2. 입법과정	38
3. 입법체계 및 주요내용	50
4. 법개정 추이	64
제 2 절 복권 및 복권기금법의 현황	66
1. 복권발행 및 판매	66
2. 복권위원회	83
3. 복권기금	85
4. 소결론	89
제 3 장 『복권 및 복권기금법』 입법평가	93
제 1 절 비용편익의 측정방법	93

1. 비용편익의 개념	93
2. 비용편익의 전제조건	95
3. 비용편익의 판단기준	97
제 2 절 비용편익의 측정항목	102
제 3 절 비용편익의 추정 및 비교	104
1. 비용편익의 추정	104
2. 비용편익의 비교	107
3. 편익의 예측값 추정	110
제 4 절 편익의 영향요인	116
제 4 장 대안 및 결론	119
제 1 절 대안입법의 제시	119
제 2 절 인허가 규제의 입법사례	127
제 3 절 연구의 시사점 및 한계	138
참 고 문 헌	141
부 록	
□ OECD국가 GDP 대비 복권판매현황	147
□ OECD국가 복권종류별 매출현황	149

제 1 장 「복권 및 복권기금법」 입법평가의 개요

제 1 절 입법평가의 필요성

입법평가는 특정 법률의 준비 또는 시행 중에 해당 법률이 입법자의 입법목표대로 실현될 것인가 또는 실현되고 있는가를 여러 평가요소를 사용하여 평가 분석한 뒤에 그 결과를 입법자에게 제공하여 입법자로 하여금 그 다음단계의 작위여부 및 수준을 결정하도록 도움을 주는 것이다.¹⁾ 입법평가는 법의 실효성을 중시하는 법사회학, 비용과 편익을 중시하는 법경제학 기법을 입법에 적용하여 입법행위, 효과에 대한 실증분석을 실시하는 방식이다. 특히 입법자가 예상하는 그리고 희망하는 효과와 역효과를 포함하는 부수적 효과에 대하여 조사를 하고 판단하는데 매우 유용하게 사용되어진다. 이미 시행되고 있는 법률의 경우에는 해당 법률에 대하여 평가시점까지의 결과를 평가하여 이후 입법자에게 법률개선의 기회를 제공한다는 점²⁾에서 중요하다.

입법평가에 대한 필요성에 대한 인식은 현재 대부분의 국가에서 공감하고 있다. 특히 국가기능의 확대 및 사회의 전문화, 세계화 등이 경향은 많은 법률을 쏟아내고 있는 반면 입법부 의원들은 이에 신속히 대응하지 못하여 수범자들 뿐만 아니라 법률집행자들의 불만이 커지고 있는 것이 현실이다. 입법평가에 대한 논의는 2000년대에 들어오면서 입법학 분야를 중심으로 활발히 전개되었으나 외국의 입법평가 이론이나 사례를 소개하는 수준이다. 이러한 시각에서 2004년 1월 제정된 복권 및 복권기금법을 대상으로 사후적 입법평가를 실시하여 법 제정 이후 3년 경과한 시점에서 경제적 타당성을 확보하고 있는지를 확인하고자 한다. 본 연구는 복권 및 복권기금법에 대한 비용편익분

1) 최윤철, 로스쿨법제에 대한 입법평가, 『공법연구』, 한국공법학회, 36(1), p. 384.

2) Bohret, Carl/Konzendort, Gotz, a.a.O., S. 1.; 최윤철, 전계논문, p. 381. 재인용.

석에 있어 전체 또는 일부조문을 대상으로 추정하는 것이 아니라 이 법에서 근거한 복권제도 및 사업에 비용편익을 추정하여 당초 입법효과를 고찰하고자 한다. 따라서 본 연구는 사후적 입법평가에 해당된다. 사후적 입법평가는 법규정의 목표달성을 추후에 파악하기 위해서 또는 법규정의 부수적 효과와 그 밖에 발생한 효과를 인식하기 위해서 그리고 현행 규정의 개정필요성과 개정의 범위를 확정하기 위해서 적용되는 방법이다.³⁾

복권 및 복권기금법의 입법배경을 보면 기존 10개 정부부처가 경쟁적으로 복권을 발행·판매함에 따라 중복투자에 따른 비용증대로 공공재원의 조성률이 저하되고, 복권발행기관 및 감독기관이 분산되어 있고 종합적이고 체계적인 복권시장의 정비 및 감독이 곤란하다는 문제점을 해결하기 위해 제정되었다. 그러나 2002년 온라인복권인 로또 도입 이후 로또열풍으로 이어진 사행성 논란이 비등해지면서 로또의 최고당첨금 및 이월횟수 제한 등 일련의 정부규제가 단행되면서 복권사업이 기금규모면에서 급속히 위축되고 있다. 복권사업의 안정성 확보가 중요한 것은 복권 및 복권기금법 제23조 제1항, 제3항에 따라 17개 정부부처 및 기관에서 시행하는 약 100여개에 이르는 저소득층·장애인 및 성폭력·가정폭력·성매매피해여성 등 소외계층에 대한 복지사업, 국가유공자에 대한 복지사업, 임대주택의 건설 등 저소득층 주거안정 지원사업, 문화·예술진흥 및 문화유산 보존사업 등에 배분 및 지원되는 공공사업에 차질이 우려되기 때문이다. 이러한 복권사업의 국민적 관심과 재정사업으로서 효용성에 비추어 볼 때 복권제도 및 사업에 대한 전반적인 효율성 평가 및 분석은 매우 미흡하다. 이에 본 연구는 복권 및 복권기금법에 근거한 복권사업의 경제적 효율성을 확인하고 순편익을 제고하는 방향으로 법제 개선방안을 제시하고자 한다.

3) 박영도·장병일譯, 입법평가입문, 한국법제연구원, 2007년 9월, p. 293.

제 2 절 입법평가의 대상

규제성격에 따른 입법평가의 대상으로서 복권 및 복권기금법은 경제적 규제 및 사회적 규제로서 성격이 혼재되어 있다. 규제(regulation)는 정치적, 경제적 및 사회적 갈등과 이해관계를 국가가 합리적으로 조정해주는 수단으로 법제도를 의미한다. 규제의 규모와 방법 그리고 성격에 따라 국민의 일상생활이나 기업의 생산활동 등에 큰 영향을 미치게 때문에 규제에 대한 법체계 및 개념정립이 그 만큼 중요한 것이다. 복권제도는 국민적 관심사가 높은 만큼 규제도 강한 성격을 갖고 있다. 이에 본 연구는 복권 및 복권기금법에 대해 입법평가를 실증분석을 통해 접근함으로써 향후 진입규제, 가격규제, 독과점 및 불공정거래 규제, 자율규제 등의 경제적 규제와 환경규제, 산업안전 및 보건규제, 소비자안전 및 보호규제, 사회적 차별에 대한 규제, 사법적 규제 등의 사회적 규제 등 규제유형과 성격이 다양한 정부규제 전반에 대한 입법평가로 외연하는 데 그 실마리를 찾고자 한다.

한편 국내의 입법평가 연구를 살펴보면 미국과 영국, 독일과 EU 및 오스트리아와 스위스 등 주요국가의 입법평가 관련제도를 기술하거나 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제를 논의하는 등 대부분 외국의 입법평가에 관한 이론적 논의와 비교사례연구를 소개하는 수준에 머물고 있다.⁴⁾ 규제와 관련한 입법사례⁵⁾를 보면 헌법재판소 결정례와 대법원 관례 등을 개별 사례별로 분석한 결과를 보면 인·허가는 공공복리의 증진이라는 순기능과는 달리 헌법이 보장하고 있는 국

4) 국내연구에는 첫째, 주요국가의 입법평가 관련제도(I II III IV V VI), 2007년, 한국법제연구원; 입법평가의 이론과 실제, 2007년, 한국법제연구원 등 외국의 입법평가제도를 소개하거나 둘째, 현행입법관련 평가제도의 운용실태와과제, 2007년, 한국법제연구원 등의 실태분석이다.

5) 강현철외 2명, 최근판례 등의 분석을 통한 인허가 법제의 개선방안, 법제처·한국법제연구원, 2007년 12월, pp. 129-131.

민의 자유권적 기본권을 침해하는 기능도 동시에 갖고 있다는 점에서 관련 법제를 체계화하여 필요한 최소한도의 사항만 규정되도록 할 필요가 있으며, 어떤 영업 또는 사업을 할 것인가의 여부는 국가 또는 지방자치단체가 그러한 영역에 간섭하여 허가를 받도록 하는 제도를 신설하려는 때에는 기본적으로 공공복리의 필요상 그 제도를 신설할 필요성이 충분히 인정되어야 하고 그 필요성에 대하여는 신중한 검토·분석이 요구된다고 밝히고 있다. 위에서 보듯이 규제와 관련한 기존연구는 사례분석이나 이론적 논의에 머물고 있다.

사후적 입법평가의 방법으로 법률의 효력이 발생한 이후 시간경과에 따라 실시하는 사후적 분석과 심사기준으로 비용편익분석을 적용하였다.⁶⁾ 사후적 분석은 법률의 효과가 시간적 순서에 따라 긍정적으로 변화하였는가를 고찰하는 방법이다. 비용편익과 유사한 개념으로 비용추계는 사전적 소요재정을 대상으로 비용만을 추계하는 반면 비용편익은 사전적, 사후적 분석에 활용된다는 점에서 차이가 있다. 사후적 입법평가는 법집행의 실무에서 사후검증의 방식으로 법규정의 효력입증을 심사하는 것이다. 사후적 입법평가를 통하여 법령의 필요한 수정과 삭제, 유지 등에 관한 단서를 포착할 수 있다.

제 3 절 입법평가의 방법론

오늘날 국가는 바람직한 결과를 획득하였는가라는 점을 통하여 정당화되고 있다. 따라서 국가는 사회적·경제적 문제들을 효과적으로 해결하여야 할 책무가 부여되고 있다.⁷⁾ 다시 말해서 효과지향적 입법은 국가 및 행정 활동에 관계된 규범은 당연히 임무지향적으로 운영

6) 박영도·장병일譯, 전게서, pp. 293-294.

7) Philippe Mastronardi, New Public Management in Kontext unserer Staat- sordnung, in ; P. Mastronardi/K.Schedler, New Public Management in Staat und Recht, aaO., 1998, S. 98; 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007년 11월, p. 25. 재인용.

되어야 할 뿐만 아니라 그 내용은 본질적인 것에 한정되어야 하며⁸⁾ 나아가 법집행과정에서 어떠한 효과를 나타내는 지에 대하여도 심사되어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 효과지향적 입법은 입법에 있어서 합법성뿐 아니라 효율성을 중요한 기준으로 설정하며 그것이 입법의 정당성의 중요한 요건이 되고 있다.⁹⁾ 효과지향적 입법은 불가피하게 입법평가체제를 요구한다.¹⁰⁾ 이러한 의미에서 입법평가는 주로 경제적인 측면에서 법안이 당초 의도한 효과와 의도하지 않았던 부수적 효과를 측정하는 기법이라 할 수 있다.¹¹⁾

입법의 전부 또는 일부의 효과를 검토하기 위해서는 가능한 한 개별적인 심사도구를 모두 적용할 수도 있으며 일정한 심사도구만 적용할 수도 있다. 그 예가 특정한 범형식적인 규정으로부터 경제적 효과 즉, 국가행정이나 민간기업에 대한 부담 또는 부담경감을 조사하기 위해서는 비용분석이 적합하다.¹²⁾ 비용분석과 유사한 개념으로서 비용추계는 사전적 소요재정을 대상으로 비용만을 추계하는 반면에 비용편익은 사전적, 사후적 분석에 활용된다는 점에서 차이가 있다. 이상의 논의를 통해 오늘날 효과지향적 입법은 경제적 효율성을 강조하고 있음을 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 사후적 입법평가의 방법론으로

8) Daniel Kettiger, Die Forderungen von New Public Management and die Gesetzgebung, in : Ders.(Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, aaO., S.2f; 박영도, 전게서, p. 26. 재인용.

9) Arbeitsgruppe "Gesetzesevaluation", Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln. Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge. Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartment, Bern 1991, S.9ff; 박영도, 전게서, p. 26. 재인용.

10) Klaus König, Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung, Speyer Forschungsberichte Nr.34, Speyer 1983, S.4; 박영도, 전게서, pp. 23-24. 재인용.

11) Bundesministeriums des Innern und des innenministeriums Baden-Württemberg, Leitfaden Zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2000, S.6f; 박영도, 입법평가제도에 관한 연구, 법제처, 법제 통권 제531호, 2002년, p. 10. 재인용.

12) Carl Böhrer/Götz Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetz, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden 2001. S.5f.; 박영도외2인, 주요 국가의 입법평가 관련제도(Ⅲ), 독일의 입법평가 제도, 2007년 4월, p. 68. 재인용.

비용편익분석을 적용하였다. 비용편익분석은 법률의 경제적 타당성을 측정하는 중요한 판단기준이다.

본 연구에서는 비용편익의 측정항목을 선정함에 있어 유형적 요소로서 직접비용은 유통비용과 집행비용으로 하였고 직접편익은 기금조성액을 선택하였다. 무형적 요소로서 간접비용은 고려하지 않고 간접편익은 복권의 건전성을 고려하였다. 비용에는 판매사업비와 판매사업운영비를 말하며 판매사업비는 온라인복권과 인쇄·전자식복권에 소요되는 당첨금, 판매수수료, 발행경비를 판매사업운영비는 위탁수수료, 기관운영비, 홍보관측비, 추첨방송비, 당첨금수수료를 의미한다. 이에 비해 편익은 기금조성액과 복권의 건전성을 측정하기 위해 복권인식정도를 비교·검토하였다. 또한 편익의 예측값을 추정함으로서 비용편익의 분석결과와 관련하여 예상되는 문제점을 도출하였다. 이를 위해서 편익으로서 기금조성액 1998년부터 2007년까지 지난 10년간 시계열자료를 지수평활법(exponential smoothing method)을 적용하여 분석하였으며, 통계프로그램으로는 SPSS(Statistical Package for Social Science) 14.0판을 이용하였다.

이상의 논의를 종합하여 제2장에서는 복권 및 복권기금법에 대한 입법평가로서 입법평가의 개념과 유형 및 방법, 입법배경과 추진과정 및 주요내용, 복권발행·판매, 복권위원회, 복권기금에 대한 현황분석 등을 살펴보았고, 제3장에서는 앞장에서의 이론적 논의를 근거로 하여 입법평가를 위한 비용편익분석의 개념, 판단기준 및 측정항목 그리고 비용추정과 편익추정을 근거로 비용편익을 비교·검토하였고 또한 편익의 예측값을 추정하여 본 연구결과와 관련성을 도출하였으며, 제4장에서는 비용편익분석과 시계열분석 결과를 종합하여 복권 및 복권기금법에 대한 대안입법 제시, 규제성격에 따른 입법평가 사례로서 인허가 법제, 입법평가의 시사점 및 한계 등의 순서로 논의하였다.

제 2 장 「복권 및 복권기금법」 입법평가의 개관

제 1 절 복권 및 복권기금법의 연혁

1. 입법배경

2004년 3월부터 시행된 복권 및 복권기금법의 제정배경을 보면 복권발행·판매부문에 대한 유통구조개선, 복권총괄기관 신설, 복권기금의 효율성 강화에 초점을 두고 있음을 볼 수 있다. 복권 및 복권기금법이 제정되기 이전에 나타난 쟁점을 살펴보면 다음과 같다.¹³⁾

첫째, 공공재원 조성률의 저하 및 투명하고 효과적인 수익금의 사용 곤란이다. 기존 10개 정부부처가 경쟁적으로 복권을 발행·판매함에 따라 중복 투자에 따른 비용증대로 공공재원의 조성률이 저하되었다. 2003년의 경우 기존복권 23.0%, 로또 34.2%로 나타나 로또를 제외하고 대부분을 차지하고 있는 기존복권의 공공재원 조성률이 낮음을 볼 수 있다. 또한 정부예산으로 운영할 사업까지 복권사업으로 조달하여 운영함에 따라 국민들이 복권사업의 효과를 체감하기 곤란하다는 것이며 복권의 수익금이 여타재원과 섞여 사용됨에 따라 복권수익금의 사용내역을 명료하게 국민들에게 공개하는데 어려움이 있다.

둘째, 종합적이고 체계적인 정비와 감독 곤란이다. 복권발행기관 및 감독기관이 분산되어 있고 종합적이고 체계적인 복권시장의 정비 및 감독이 곤란하다. 개별 법률에는 복권발행의 근거만이 최소한으로 규정되어 있어 복권발행·판매 등 복권업무를 종합적으로 관리하는데 한계가 있다는 점이다. 다음의 <표 2-1>에서 보듯이 주택건설촉진법 제17조, 국민체육진흥법 제19조, 산림법 제106조, 기술개발촉진법 제5조, 근로자복지기본법 제53조, 중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한

13) 복권위원회, 『복권 및 복권기금법령 설명자료』, 2004년 4월, p. 2.

제 2 장 『복권 및 복권기금법』 입법평가의 개관

법률 제44조, 지방재정법 제11조, 제주국제자유도시특별법 제55조, 한국보훈복지의료공단 제6조, 사회복지공동모금회법 제18조 등이 개별법에 근거하여 10개 정부부처에서 분산되어 복권을 발행·판매함에 따라 중복투자에 따른 비용증가이다.

<표 2-1> 복권 및 복권기금법 시행이전 복권발행 근거법률 규정내용

복권 종류	근거법률	주요 내용					
		발행목적	발행주체	위탁발행 기관	발행금액 발행조건	당첨금 소멸시효	사행행위 규제법 배제
주택복권 (69.9.15)	주택건설 촉진법 제17조	국 민 주 택 기 금 조성	건설교통 부 장관	대 통 령 령 으 로 정 하 는 자 에 위 탁 (국민은행)	수탁사업자가 건설교통부장 관의 승인	3개월	배 제
체육복권 (90.9.13)	국민체육 진흥법 제19조의2	국민체육 진흥기금 조성	서 울 올 림 픽 기 념 국 민 체 육 진 흥공단	규정없음	종류·조건· 금액·방법 등을 문화관 광부장관이 승인	3개월	배 제
기술개발복권 (93.3.25)	기술개발촉 진법제5조	과학기술 진흥기금 조성	과학기술 부 장관	대 통 령 령 이 정 하는 바에 따라 과학기 술 진 흥 업 무 수 행 법 인 에 위 탁(과학문 화재단)	수탁사업자가 과학기술부장 관의 승인	3개월	배 제
복지복권 (94.5.1)	근로자복 지기본법 제53조	근 로 자 복 지 진 흥 기 금 조성	근 로 복 지 공 단	규정없음	종류·방법· 금액 및 조 건 등을 노 동부장관이 승인	3개월	배 제
중소기 업진흥 복권 (95.5.17)	중소기업 진흥및제 품구매촉 진에 관한 법률제44조	중 소 기 업 진 흥 및 산 업 기 반 기 금 조성	중 소 기 업 진 흥 공 단	규정없음	종류·조건· 금액 및 방 법 등을 중 소기업청장 이 승인	3개월	배 제

제 1 절 복권 및 복권기금법의 연혁

복권 종류	근거법률	주요 내용					
		발행목적	발행주체	위탁발행 기관	발행금액 발행조건	당첨금 소멸시효	사행행위 규제법 배제
자치복권 (95.7.1)	지방재정법 제11조의2	공익목적 사업과 지역개발 을 위한 기금조성	지방자치 단체 (16개시도)	규정없음	종류·발행 금액·발행 조건을 지방의회 결거처 행정 자치부 장관이 승인	3개월	배제
관광복권 (95.7.1)	제주국제 자유도시 특별법 제55조	관광진흥 및개발 사업 자금 조성	제주도	규정없음	종류·방법· 금액 및 발행 조건을 도의회 의 동의 받고 행정 자치부 장관이 승인	추첨식 및 전자 식은 지급 기한 만료 일, 즉석 식은 복권 면에 표시 된 지급 기한 까지	배제
녹색복권 (99.9.9)	산림법 제106조	산림환 경기능 증진 자금 (녹색 자금) 의 조성	산림조합 중앙회	규정없음	종류·조건· 금액 및 방법 을 산림 청장 이 승인	3개월	배제
보훈복권 (01.5.21)	한국보훈 복지의료 공단법 제6조의2	국가유 공자 복지 증진 사업 자금 조성	한국보훈 복지의료 공단	규정없음	종류·방법· 금액·발 행 조건 등 을 국 가 보 훈 청 장 이 승 인	3개월	배제
엔젤복권 (01.12.20)	사회복지 공 동 모 금 회 법 제18 조 의 2	사회복지 사업 지 원 재 원 의 조 성	사회복 지공 동 모 금 회	규정없음	종류·조건· 금액 및 방 법 등 을 보 건 복 지 부 장 관 이 승 인	3개월	배제

자료: 이용원·장호익, 복권발행제도에 대한 법제개선방안 연구, 국회사무처
법제실 2002. 7.

셋째, 2002년 12월에 도입된 로또복권의 수익금이 약 1조 3,000억원으로 당초 예상했던 1,000억원의 10배 이상 달함에 따라 수익금 사용의 효율성과 투명성을 확보하고 복권업무의 체계적 관리를 위한 제도적 장치의 마련이 시급하였다.

이러한 논의를 통해 복권 및 복권기금법에서는 복권발행기관을 국무총리 소속하에 행정위원회 성격의 복권위원회로 일원화하고 복권기금을 신설하여 수익금 운용의 효율성과 투명성을 제고하며, 복권판매제한 및 광고규제 등을 통해 과도한 사행성을 방지하는 등의 조치를 통해 복권산업의 전반적인 발전을 위한 법적 근거를 마련했다는 데에 그 의의가 있다고 하겠다.

2. 입법과정

복권 및 복권기금법이 제정되기 이전 복권관련 주요 쟁점에 대한 행정부와 입법부의 법제정 추진경과와 그 성격을 살펴보고자 한다. 먼저 복권위원회의 2002년 6월에서 2004년 3월까지 주요 정책결정 현황을 정리해보면 다음과 같다.¹⁴⁾

첫째, 제1차 복권발행조정위원회(2002. 6. 20)에서는 복권발행기관간 경쟁과열로 유통비용이 상승하고 복권의 수익률이 악화되는 점을 감안하여 복권발행체제의 근본적 개선을 위해 ‘통합복권법’을 제정 추진하는 방안을 논의하였다.

둘째, 제2차 복권발행조정위원회(2002. 11. 26)에서는 복권의 무분별한 신규발행을 억제하고 복권발행에 대한 통일적 절차를 마련하며, 소비자·청소년보호 및 과장 광고 규제 등을 위해 내년 상반기까지 ‘통합복권법’ 제정을 추진하기로 결정하였다.

셋째, 제3차 복권발행조정위원회(2003. 1. 27)에서는 ‘통합복권법’ 제정방안에 대한 추진계획을 보고하고, 연구용역과 공청회 등 여론수렴과정

14) 복권위원회, 『복권 및 복권기금법령 설명자료』, 2004년 4월, pp. 3-5. 재구성.

을 거쳐 정부안을 마련하며 금년 상반기중 국회에 제출하기로 하였다.

넷째, 제5차 복권발행조정위원회(2003. 5. 1)에서는 건교부, 예산처 등 관계부처의 적극적인 참여하에 복권법안에 대한 정부입장을 5월중에 확정하기로 하고, 국회에 의원입법안 2건(송석찬·심재철의원)이 제출되어 있는 상황으로 이미 제출되어 있는 입법안에 정부방침을 반영하는 방식으로 입법을 추진하기로 결정하였다.

다섯째, 관계차관회의(2003. 5. 31)에서 정부는 의원입법안과 관련 정부의 기본입장을 정리하여 복권발행체제 통합하고 기획예산처가 복권 발행 및 감독 업무 주관하고 복권수익금(로또 포함)은 기존 10개 부처에 30%, 새로운 용도에 70% 배분 등으로 하기로 결정하였다.

여섯째, 각종 공청회 등을 통해 전문가의견 수렴하였다. 조세연구원(2003. 5. 27)에서는 로또복권수익금 활용방안공청회, 국회정무위(2003. 5. 29)에서는 □복권관련기본법제정 공청회, 시장경제연구원(2003. 6. 5)에서는 복권산업의 공익적 기능제고를 위한 로또복권의 역할심포지엄, 의원입법안 정무위(2003. 6. 13)에서는 상정의원입법안(송석찬·심재철·윤경식의원안)에 대한 대체토론만 갖고 세부적인 심의는 다음 국회에서 진행하기로 결정하였다.

일곱째, 제6차 복권발행조정위원회(2003. 8. 21)에서는 통합복권법(정부안)으로 제정하여 국회에 제출하기로 결정하고 국회에서도 서로 다른 내용의 복권관련 의원입법안 4건이 제출됨에 따라 이에 대한 정부의 공식입장을 마련하여 대응할 필요성이 대두되었다. 심재철·윤경식·김무성의원안은 현행 부처별 발행체제 유지하고, 송석찬의원안은 발행체제 통합(복권관리공단 신설)하는 것이다.

여덟째, 그 이후 진행된 논의사항을 살펴보면 통합복권법(안)의 관계부처 협의(2003. 8. 22-8. 29), 입법예고(2003. 8. 30-9. 19), 차관회의(2003. 10. 16), 국무회의 심의·의결(2003. 10. 22), ‘복권및복권기금법안’(정부안) 국회 제출(2003. 10. 27), 국회 정무위원회 심의(2003. 11. 21-12. 8)

에서는 김문수·윤경식·심재철·송석찬의원안과 정부안을 병합심사하여 정무위원회 대안으로 의결하였고, 국회 법제사법위원회 심의(2003. 12. 17-12. 23)를 거쳐 국회 본회의(2003. 12. 29)에서 통과되었으며 ‘복권 및복권기금법’ 공포(2004. 1. 29)와 ‘복권및복권기금법시행령’ 공포(2004. 3. 17)되었다. 이상에서 살펴본 복권위원회의 제1차 복권발행조정위원회부터 제8차 복권발행조정위원회까지 주요 결정사항과 평가를 살펴보면 다음의 <표 2-2>과 같다.¹⁵⁾

<표 2-2> 복권위원회의 주요 정책결정

	주요 내용
제1차 복권발행조정위원회	<ul style="list-style-type: none"> · 추첨식 5억원, 즉석식 1억원으로 복권 최고당첨금 제한 · 인터넷복권 최고당첨금 1억원으로 제한 · “하나의 온라인복권(Lotto)”발행원칙 확인 · 향후 복권발행절차 등을 규정하는 『통합복권법』 제정추진
제2차 복권발행조정위원회	<ul style="list-style-type: none"> · 복권시장의 건전한 발전방안 · 『복권시장 안정대책』의 차질 없는 추진 · 온라인 복권(로또) 도입 및 복권시장 정비 추진 · 통합복권법 제정 추진
제3차 복권발행조정위원회	<ul style="list-style-type: none"> · 로또복권 1등 당첨금 이월횟수 단축(5회→2회) 등
제4차 복권발행조정위원회	<ul style="list-style-type: none"> · “로또복권” 금주에도 1등 당첨자 없을 경우 차하위등급 당첨자에게 균등 배분
고건국무총리간담회	<ul style="list-style-type: none"> · 사행심 지나치지 않도록 하고, 특정사업을 명시와 내역공개를 지시
제8차 복권발행조정위원회	<ul style="list-style-type: none"> · 1게임당 로또가격 인하(2000원에서 1000원으로) · 인쇄식 복권 최고당첨금 상향조정

15) 김한창, 더 나은 복권관련 법제정을 위한 이론적 논의, 『복권 및 복권기금법에 대한 입법평가』 회의자료집, 한국법제연구원, 2008년 6월, pp. 53-60.

정책결정의 범위인 행정적 측면은 국무총리실 산하 복권위원회의 정책결정은 복권발행조정위원회¹⁶⁾ 시기와 복권위원회 시기로 나눌 수 있다. 복권발행조정위원회 시점은 복권관련 책임기관은 2002년 3월부터 2004년 3월까지의 국무조정실 산하 복권발행조정위원회가 모든 의사결정을 단행하였으며 2004년 4월부터는 국무총리실 산하 복권위원회가 복권에 관한 모든 의사결정을 맡고 있다. 사실상 온라인 복권에 관한 주요 정책결정은 복권발행조정위원회 시기에 주요한 정책결정이 모두 이루어졌다.¹⁷⁾ 따라서 복권발행조정위원회의 온라인 복권 정책 결정에 관한 사항만을 살펴보고자 하는 것이다.

제1차 복권발행조정위원회는 2002년 6월 20일 열렸다. 온라인 복권에 관한 첫 번째 정책결정은 온라인 복권은 하나의 복권을 발행한다는 결정이다. 첫 번째 복권발행조정위원회의 큰 결정은 복권시장 안정대책 마련 즉, 복권발행기관간의 과당경쟁을 방지하고 공익기금의 효율적 조성을 위해 최고 당첨금 수준과 당첨금 지급률, 유통비용 등을 제한하는 복권시장 안정화 대책이라는 틀 속의 온라인 복권은 하나의 방안으로 나타나 있다.¹⁸⁾ 건설교통부, 과학기술부 등 7개 기관이 중심이 되어 2000년말 발매를 준비 중인 온라인 복권(Lotto)과 관련해서는 “하나의 로또” 발행원칙을 확인하고 앞으로 각계각층의 의견수렴을 거쳐 최고당첨금의 상한 등 주요사항을 논의해 나가기로 하였다. 이러한 안정대책은 각 기관의 준비가 마무리 되는대로 즉시 시행하여 복권시장의 질서를 바로 잡아나가고 앞으로 복권발행조정위원회를 중

16) 복권발행조정위원회는 복권발행기관간 경쟁 과열로 최고당첨금이 수십억원에 이르는 고액복권이 발행되어 국민들의 사행심 조장 등 복권의 사회적 역기능이 커짐에 따라 복권과 관련한 종합조정 기능을 수행하기 위해 2002년 3월 국무총리 훈령 제427호 복권발행조정위원회 규정에 의거하여 설립되었다.

17) 복권위원회(www.bokgwon.go.kr)는 2004년 1월 29일 출범하였기 때문에 온라인복권의 정책결정보다는 관리를 위한 조직이었다고 볼 수 있다. 또한 복권발행 조정위원회는 공식적인 조직이라 보다는 협의체 조직이었다.

18) 온라인복권이 복권시장의 구조조정의 한 수단적인 측면이 있음이 회의록 및 보도자료에 나타나 있다.

심으로 복권발행체계의 근본적 개선을 위해 복권발행절차 등을 규정하는 통합복권법 제정을 추진해나가기로 하였다. 이때까지만 해도 정책결정의 흐름은 온라인 복권의 출범에 대해 우호적인 것으로 보인다.

제2차 복권발행조정위원회는 2002년 11월 26일 열렸다. 온라인 복권 정책에 대한 두 번째 결정으로 온라인 복권발행을 앞두고 온라인 복권인 로또복권이 국민들의 사행심을 지나치게 조장하지 않도록 당첨금의 이월횟수를 5회로 제한하였으며 매월 관계부처가 로또복권의 발생상황을 평가하여 필요시 보완조치를 적극 강구키로 하였다. 제2차 복권발행조정위원회의 큰 주제는 복권시장의 건전한 발전방안에 관한 결정들이다. 이번 회의에서는 우리나라 복권시장 현황을 검토하고 외국에 비해 낙후되어 있는 복권시장을 건전하게 발전시키기 위한 방안을 중점적으로 논의하였으며 12월에 10개 복권발행기관이 연합하여 발행할 예정인 선진형 복권인 로또복권의 도입을 계기로 복권시장을 단계적으로 정비키로 결정하였다. 아울러 그동안 문제점으로 지적되어 온 무분별한 신규복권의 발행을 억제하고 복권발행에 대한 통일적 절차를 마련하기 위해 가칭 통합복권법 제정을 적극 추진하겠다는 것이 주요 골자였다. 온라인 복권이 출범이 눈앞에 다가옴으로써 의례적이고 절차적인 성격의 회의였을 가능성도 배제할 수 없지만 점차적으로 복권의 종류를 정비한다는 원칙은 한 번 더 확인한 셈이었다.

제3차 복권발행조정위원회는 2003년 1월 27일 개최되었다. 3차 복권발행조정위원회의 결정은 로또복권 1등 당첨금 이월횟수를 5회에서 2회로 단축하는 것이 주요 골자였다. 즉 위원회는 지난 2002년 12월 2일부터 발행된 로또복권이 단기간에 과열양상을 보임에 따라 지나친 사행심을 조장하지 않도록 하면서 건전한 복권시장의 발전을 유도할 수 있도록 1등 당첨금 이월횟수를 현행 5회에서 2회로 제한한다고 밝혔다. 덧붙여 “이월횟수는 향후 시장상황을 보아가면서 필요시 재조정하며 1등 당첨자 없이 2회 이월 후 3회차에서도 당첨자가 나오지 않

을 경우 3회 차의 2등 당첨자들에게 1등 당첨금을 균등배분 하겠다.”고 밝혔다. 이러한 조치는 2003년 2월 2일 판매분(2월 8일 추첨분)부터 적용하기로 하였다. 다만 2003년 2월 1일 추첨 시 1등 당첨자가 발생하지 않을 경우 차회 추첨에서 1등 당첨자가 나올 때까지 현행대로 이월횟수 5회 제한이 적용되며 1등 당첨자가 발생하거나 이월횟수 제한이 종료된 후 다음 회차 판매분부터 이월횟수를 2회로 축소적용하였다. 온라인 복권이 소위 말하는 로또 열풍으로 인해 과열된 직후에 취해진 즉각적인 회의로 매우 온라인 복권의 정책결정을 살피는데 있어서는 매우 중요한 회의였다.

제4차 복권발행조정위원회는 2003년 2월 2일 열렸다. 3차 복권발행조정위원회가 열린지 정확히 1주 만에 열린 셈이다. 4차 위원회는 이월에 관한 구체적인 정책결정을 내렸다. 즉, 로또 복권의 당첨자가 금주에도 1등 당첨자 없을 경우 차하위 등급 당첨자에게 균등 배분하겠다는 내용이였다. 2003년 1월 12일(7회차, 1월 18일 추첨)부터 발행되어 1등 당첨자 없이 이월되고 있는 로또복권이 9회 차인 2003년 2월 1일(토)에도 1등 당첨자가 발생하지 않아 당첨금 이월을 계속 허용할 경우 지나친 과열양상을 보일 것으로 우려되기 때문이라고 이유를 설명하였다. 이에 따라 당초 지난 1월 27일 제3차 복권발행조정위원회(위원장: 국무조정실장)에서 로또복권 1등 당첨자가 발생한 회차 이후부터 이월횟수(최고 5회)를 2회로 축소키로 하였으나 이를 앞당겨 현재 진행되고 있는 로또복권 당첨금 이월을 이번 주로 종료(2월 8일 추첨)하고 2월 9일부터는 당초 결정대로 이월횟수를 2회로 제한키로 하였다. 이러한 사항을 2003년 2월 1일 복권발행조정위원회 가 열렸으며 긴급 결정되었다고 밝혔다. 따라서 이미 당첨금이 3회 이월(7, 8, 9회차 이월)된 상태에서 추첨하게 되는 2월 8일에도 1등 당첨자가 발생하지 않을 경우 더 이상의 당첨금 이월없이 그 동안 누적된 1등 당첨금을 2등(2등이 없을 경우 3등, 3등이 없을 경우 4등, 4등이 없을

경우 5등)에게 균등 배분하게 된다는 것이었다.

고건 국무총리 간담회가 2003년 4월 19일 열렸다. 온라인 복권에 대한 다섯 번째 결정은 2003년 4월 19일의 국무총리가 관심을 표명하면서, 로또복권의 제도개선을 지시하고 난 이후의 간담회였다. 고건 국무총리는 간담회를 개최하여 로또복권의 수익금 사용방안 등 로또복권 관련 주요 현안에 대해 민간전문가들의 의견을 들었는데 이번 간담회는 로또복권 시장이 당초 예상보다 크게 확대되고 지난주 407억원의 1등 당첨자가 발생함에 따라 로또복권의 사행성에 대한 우려와 수익금의 사용용도에 대한 국민의 관심이 증대되어 고건 국무총리가 직접 민간전문가의 의견을 듣고자 마련된 것이었다. 국무총리가 직접 로또열풍에 대해서 관심을 표명하였다는 점과 학계에서 주로 제기됐던 수익금의 사용용도에 대한 방안 등에 대해서 논의가 됐던 회의지만 사용용도에 대해서는 이후에 대해서도 투명성 제고 등에 그치고 큰 틀의 변화가 나타나지는 않았다. 즉 학계에서 주장되었던 실질적으로 특정 목적이나 사업우선순위가 계획적으로 결정되는 것이 아니라 부처 중심의 사업계획에 지원하는 형식은 이후에도 바뀌지 않았다.

제5차 복권발행조정위원회는 2003년 5월 2일 열렸는데 이날 위원회는 온라인 복권에 관한 결정들로만 이뤄졌다. 주요한 결정들은 로또복권 수익금 사용계획 및 투명성 강화방안, 수익금을 서민층 지원 및 지역균형발전 등에 중점 사용, 수익금 사용내역 분기별로 인터넷에 공개하겠다는 내용이었다. 2004년 이후 로또복권 수익금의 사용용도에 대해서는 공청회 개최 등을 통해 국민여론을 수렴하고 새로운 용도에 사용이 가능토록 2003년 내 통합복권법 제정시 관련 근거를 마련하였으며, 현재는 10개의 개별 법률에 규정된 용도에만 사용가능하기 때문이라고 밝혔다. 정부는 로또복권수익금이 이번에 마련된 사용계획에 따라 효율적으로 집행되었는지 여부를 분기별로 점검하고 구체적인 사용내역을 인터넷 등을 통해 공개함으로써 투명성을 제고하기로

하였다는 내용이었다. 이날 회의에서 로또복권 1등 당첨금 비중이 지나치게 높아 사행심리를 부추긴다는 지적에 따라 개선방안을 논의하였는데 동 방안에 대해 즉시 시행하자는 의견과 로또복권 도입된 지 5개월밖에 되지 않은 상황을 감안하여 당분간 현행구조를 유지하면서 판매상황을 지켜본 후 개선여부를 다시 검토하자는 의견이 제기되어 논의한 결과 일단 현행구조를 유지하되 2~3개월 간 상황을 지켜본 후 1등 당첨금 비중 하향조정 방안의 시행여부를 결정하기로 의견을 모았다.

제6차 복권발행조정위원회는 2003년 8월 21일 열렸다. 이날 회의의 주요 골자는 로또복권 개선 방안 및 복권법 제정방향 확정, 로또복권 신규판매점 저소득 장애인 등에게 우선배정, 복권수익금을 서민임대주택 건설 등 서민 취약계층 지원에 집중 사용을 확정했다. 복권관리체계를 기획예산처로 일원화 한다는 내용이었다. 이 회의에서는 로또복권의 신규판매점을 저소득 장애인 등에게 우선 배정하는 등 로또복권의 개선방안을 마련하고 정부가 추진하고 있는 통합복권법 제정방향에 대해 논의하였다. 추후에 국회에서 국무총리실에 두는 방향과 논란이 있게 된다. 또한 로또복권 추첨방송의 생방송 전환하여 현재 녹화로 진행 중인 추첨방송을 생방송으로 전환하여 추첨의 투명성을 더욱 높이기로 하였다. 지금도 추첨과정의 투명성과 공정성을 확보하기 위하여 여러 가지 장치가 있으나 생방송을 원하는 여론에 부응하여 불필요한 의혹발생을 방지하며, 로또복권 수수료 인하추진하여 로또복권 시스템사업자 수수료(판매액의 9.5%)와 운영사업자 수수료(판매액의 25%)인하를 추진하겠다는 것이었다. 로또복권 매출이 당초예상(금년 3,400억원)보다 대폭 확대됨에 따라 판매액의 일정비율로 결정되는 각종 수수료가 지나치게 과다하게 지급되고 있어 이를 시정하기 위해 현재 수수료 조정을 추진 중이라고 밝혔다. 향후 복권법 제정시 수수료 조정 근거를 법률에 명문화하여 필요시 적정수준 이상으로

수수료가 지급되지 않도록 제도적 장치도 마련할 예정이라고 밝혔다.

제8차 복권발행조정위원회는 2004년 1월 30일 열렸다. 제8차 복권발행조정위원회에서는 로또복권 1매당 가격인하를 단행하기로 결정하였다. 이러한 이유는 최근 어려운 경제여건을 감안, 서민의 부담을 줄이면서 로또 복권의 사행성을 완화하기 위함이라고 밝히고 있다. 또 프로그램 변경에 따른 기술적인 준비기간 및 운영 안정화 기간이 6개월이 소요됨에 따라 2004년 8월1일부터 시행예정이나 최대한 조기에 시행한다고 밝혔다. 그리고 기존복권의 최고당첨금을 조정하기로 했는데 추첨식은 기존 5억원에서 10억원으로, 즉석식은 1억원에서 5억원으로 최고당첨금을 각각 상향조정한다고 밝혔다. 기존 복권의 최고당첨금의 상향조정방침은 로또복권과 기존복권과의 형평을 제고하고 로또복권의 과도한 사행성 완화를 위하여 상품 구조 등을 현실에 맞게 조정할 필요성이 대두되었다고 밝히고 있다.

한편 국회의 2003년 4월에서 2003년 12월까지 주요 정책결정 현황을 정리해보면 다음의 <표 2-3>과 같다.¹⁹⁾

첫째, 2003년 4월 14일은 16대 임시국회 238회 과학기술정보통신위원회에서는 심재철, 송석찬 국회의원 발의안에 대해서 정보통신위원회에서 토론이 있었다. 온라인복권 발매 4개월만에 1조원이 넘어서면서 과학기술부의 3,000억원에 달하는 기금이 배정될 예정인데 사용처가 정해져 있지 않은 것에 대한 박호군 과학기술부 장관에 대한 답변요구가 있었다. 2003년 4월 23일 제244회 국회 임시 행정자치 위원회에서는 송석찬, 심재철 국회의원이 대표발의안 법안에 다음과 같은 의견제시문만을 첨부하고자 심의를 마쳤다. 그 내용으로는 복권관리기관을 기획예산처와 국무조정실로 하는 것에 비해 국가복권발행을 폐지하고 지방분권 중심으로 지향하기 위해 행정자치부로 이양하는 방안에 대하여 검토 필요성이 지적되었고, 「사행행위 등 규제 및 처벌

19) 김한창, 전개논문, pp. 60-64.

특례법』에서 말하는 미성년과 청소년의 차이가 있으므로 동일 용어 및 처벌 수준의 형평성을 고려할 필요가 있다는 점이 지적되었으며, 온라인복권의 1등 상한액을 정할 필요성이 있음에 대해 의견이 제시되었다.

둘째, 2003년 5월 29일 제239회 국회 임시회 정무위원회에서는 『복권 관련기본법』제정에 관한 공청회였다. 이 공청회에는 특히 온라인복권관련 전문가들이 국회에 출석하였다. 논의의 흐름은 큰 틀에서의 당장의 사행성을 논하기보다 산업적 측면에서 시간적 여유를 가지고 시장의 반응에 따라 규제하자는 대세 속에서 김문수 국회의원의 온라인 복권의 폐지를 주장하면서 반대의견을 강력하게 피력했다.

셋째, 2003년 6월 13일 제16대 임시국회 240회 정무위원회에서는 전문위원의 법률안 검토보고가 있었다. 법률안의 전반적인 견해는 사행성이 높아지고 있으므로 법률안개정의 필요성이 있다는 의견이었다. 현행 복권관리체계의 문제점으로 개별법에 근거하기 때문에 복권시장 및 사행성 제어장치가 없다는 점, 유통비용 상승 등으로 복권수익률이 저하되고 있는 점, 복권발행조정위원회가 국무총리 훈령에 의한 조직이므로 각 부처를 조정하기 힘들다는 점, 소비자 및 청소년 보호 규정의 미비점을 지적했다. 개별국회의원들의 질의시 김문수 국회의원은 과도한 사행성의 중독성으로 인한 폐지주장을 했으며 김부겸 국회의원은 개별법과 통합복권법에 대한 정부의 명확한 입장을 요구했다. 김원길 국회의원은 통합복권법 추진 자체가 온라인복권의 발행을 기정사실화하는 것을 염두에 두고 있다는 점을 지적하였다.

넷째, 2003년 11월 13일 16대 임시국회 243회 과학기술정보통신위원회에서는 온라인복권에서는 현경대 국회의원의 통합복권법 제정반대를 위한 청원과 이를 위한 대체입법으로 『복권발행의 조정 및 시장의 안정에 관한 법률(안)』이 제안되었다. 또한 정부가 제출한 『복권 및 복권기금법(안)』이 본회에 상정하기로 결정되었다.

다섯째, 2003년 11월 21일 16대 임시국회 243회 정무위원회에서는 정부가 제출한 복권법안과 김문수 국회의원이 제출한 복권법안에 대한 검토와 제안 설명이 이루어졌다. 정부안의 경우 기획예산처 장관이 복권관리를 담당하게 되어있는데 수익금 배분을 기획예산처 장관이 할 경우에는 견제기능이 미흡할 수 있음이 지적되었다. 또한 김문수 국회의원의 법안 중에 최고당첨금 10억원 제한에 대해서 복권시장의 안정화에는 막대한 기여를 하겠지만 제주도의 국제자유도시 기금이 복권기금에서 대부분 충당되므로 기금 확보율에 대한 고려와 추후에 장애인 등에 대한 판매점 설치를 고시하였는바 시장의 위축에 따라 장애인을 위한 판매점 추가모집이 무용지물이 될 수 있는 점 등은 고려해야 할 사항이라고 검토되었다.

여섯째, 2003년 12월 8일 16대 임시국회 243회 정무위원회에서는 정부가 제출한 복권법안을 수정 보완해서 법제위원회에 상정하기로 하고 국회의원 법안들은 모두 부의가 되었다. 정부제출안은 세부항목에서 ‘지방발전’ 등의 애매모호한 용도로 법안에 규정해서 임의대로 사용하지 못하도록 삭제하고 국회에 보고 의무를 하도록 사무국이 사무처로 수정되었다.

일곱째, 2003년 12월 17일 16대 임시국회 244회 법제사법위원회에서는 정무위원회에서 회부된 최종법률안인 『복권 및 복권기금법』에 대한 심사가 있었다. 이월횟수에 대해 대통령령으로 정해지는 것에 대해서 5회 이내에서 대통령령으로 정하도록 수정이 되었다. 또한 복권사업자의 과태료 규정이 신설되었고 기존복권사업자에 대한 경과규정을 두었다.

여덟째, 2003년 12월 23일 16대 국회 224회 법제사법위원회에서도 계속적으로 법안심사가 이루어졌는데 중점적으로 논의된 것은 사업자 수수료 등 운영경비에 관한 세부사항을 중심으로 한 논의와 개별적인 세부사항 없이 복권위원회에 일임하는 것으로 결정이 되었다.

아홉째, 2003년 12월 29일 16대 국회 본회의에서는 정부 제출안인 『복권 및 복권기금법』과 송석찬 국회의원이 대표발의 한 『복권 및 복권기금법』에 대한 의결이 있었는데 송석찬 국회의원이 대표발의한 법안은 부결되었고, 정부제출안이 가결됨으로써 복권 및 복권기금법이 탄생하게 되었다.

<표 2-3> 복권관련 입법과정

	회 의 명	주 요 내 용	비 고
1	제16대국회 제238회 제1차 과학기술정보통신위원회 (2003년04월14일)	의원입법발의안 의견검토 중심과당경쟁방지 중심법안	송석찬, 심재철 의원발의안 중심
2	제16대국회 제238회 제6차 행정자치위원회 (2003년04월23일)	로또복권의 사행성을 지 적하고 상한액을 규정	송석찬 심재철 의 원 발의법안 통합 조정
3	제16대국회 제239회 제1차 정부위원회 (2003년05월29일)	복권전반에 걸친 논의였 음에도 로또복권의 찬반 양론적 시각을 중심으로 폐지론도 대두	복권관련기본법 제정을위한공청회
4	제16대국회 제240회 제1차 정부위원회 (2003년06월13일)	로또복권의 한당주의 비판 복권관리시스템	국무조정실 참여
5	제16대국회 제243회 제11차 과학기술정보통신위원회 (2003년11월11일)	통합복권법 발의와 현경대 의원의 통합반대 청원안 논의	정부안
6	제16대국회 제243회 제16차 정부위원회 (2003년11월21일)	복권법의 정부안과 김문 수 의원안에 대한 논란	복권제도심의위원 회 구성안 절충
7	제16대국회 제243회 제17차 정부위원회 (2003년12월08일)	정부안 및 김문수, 윤경 식, 송석찬, 심재철 대표 발의 법안 논의	정부안 정부위원회 통과
8	제16대국회 제244회 제2차 법제사법위원회 (2003년12월17일)	이월횟수 제한 등 세부안 논란	소위 재검토

	회 의 명	주 요 내 용	비 고
9	제16대국회 제244회 제5차 법제사법위원회 (2003년12월23일)	운영수수료 등에 법적 검토 및 당첨금 소멸시효 세부안 종결	법사위원회 통과
10	제16대국회 제244회 제4차 국회본회의 (2003년12월29일)	송석찬 의원 수정안 부결 정무위원회안 가결	본회의 가결

3. 입법체계 및 주요내용

복권 및 복권기금법에 대한 법률의 특성을 살펴보면 복권발행 및 판매 등 유통체계정비, 복수발행기관에서 단일발행기관으로 전환, 복권수익금의 운용관리 강화 등으로 나타났다. 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.²⁰⁾

(1) 복권발행 및 판매 등

복권발행 및 판매, 추첨 및 당첨, 관리 및 배송 등에 대해 단일의 복권위원회가 권한을 총괄하여 관리 및 감독하고 있음을 볼 수 있다. 복권발행에 있어 수탁사업자는 복권위원회에서 결정한 연간복권발행 계획에 따라 복권종류와 발행계획을 수립하도록 의무화하고 있다. 또한 복권광고에 있어서는 연간복권광고계획서를 작성하여 제출하여야 하며, 복권광고변경계획서는 광고시행 2주전까지 복권위원회에 제출하여야 하고 이에 대해 복권위원회가 심사 및 승인하도록 규정하고 있어 수탁사업자의 운영상 자율성이 크게 제약되고 있음을 알 수 있다. 이에 대해 법 제31조는 『복권의 발행·관리 및 판매에 관한 지침』(이하 발행이라 한다)을 두고 있으며,²¹⁾ 복권의 발행 및 판매, 복권의

20) 윤광진, 법제도 및 담당기구가 정책효과에 미치는 영향, 한국외국어대학교 대학원 행정학박사학위논문, 2006년 8월, pp. 90-180. 재구성.

21) 복권위원회, 복권의 발행·관리 및 판매에 관한 지침, 2004년 4월 29일.

추첨 및 당첨, 복권의 관리 및 배송, 복권의 판매대금 정산 등을 다루고 있다. 이 지침의 목적과 적용범위에 대해 복권발행업무의 효율적 집행, 수탁사업자 및 재수탁사업자(이하 □수탁사업자등이라한다)에 관한 관리·감독 등을 위하여 필요한 기준과 절차를 정함을 목적으로 하고 있다(발행 제1조). 적용범위로 수탁사업자 등은 복권의 발행·관리 및 판매 등의 업무에 관하여 타법령에서 별도로 정하는 경우를 제외하고는 이 지침에서 정하는 바에 따른다고 규정하고 있다(발행 제2조).

첫째, 복권의 발행이다. 수탁사업자 등은 법 제4조에 의거하여 복권위원회에서 심의·조정한 연간복권발행계획에 따라 복권의 종류별, 상품별, 회차별 발행계획을 수립하여 복권을 발행해야 한다. 다만, 복권기금운용계획이 국회의 심의의결 과정에서 변경된 경우에는 그에 따라야 하며(발행 제3조), 수탁수업자 등은 복권 조제시 현금이나 유가증권에 준하여 위·변조 식별이 가능하도록 보안장치를 해야 한다(발행 제4조). 한편 수탁사업자 등은 복권을 조제할 때 디자인, 기재내용 등이 사회미풍양속을 해치지 않도록 유의해야 하며(발행 제5조), 수탁사업자 등은 추첨식인쇄복권의 인터넷 및 휴대폰을 통한 판매분은 실물을 인쇄하지 않을 수 있으며 이 경우 데이터로 관리해야 한다고 규정하고 있다(발행 제6조).

둘째, 복권의 판매이다. 복권의 판매는 가급적 현금으로 하도록 하며(발행 제7조), 수탁사업자 등은 판매 계약 또는 지정 등의 방법으로 복권판매인을 선정하도록 노력해야 한다. 다만 온라인복권 판매인의 경우는 법 제6조의 규정에 의한다(발행 제8조)고 정의하고 있다. 복권 판매 수수료는 복권위원회에서 정한 범위내에서 운용하되 초과하여 판매수수료를 지급하는 경우 복권기금(이하□ 기금이라 한다) 수익금 결손으로 처리하여 위탁수수료 지급시 차감할 수 있다(발행 제9조).

셋째, 복권의 추첨 및 당첨이다. 수탁사업자 등이 복권의 추첨을 시행하기 위해서는 사전에 추첨일, 추첨방법, 추첨장소 등을 복권면에

기재하고, 광고 등 별도의 방법으로 고지해야 한다(발행 제10조). 복권 추첨은 공개하는 것을 원칙으로 하고 공정성 보장을 위하여 참관인을 둘 수 있다(발행 제11조). 수탁사업자 등은 복권추첨의 투명성 보장을 위하여 추첨 장면을 녹화해야 하며, 당첨금 지급 소멸시효 완성일까지 보존해야 한다(발행 제12조). 수탁사업자 등은 복권구매자가 당첨번호를 확인할 수 있도록 인터넷, ARS 및 신문광고 등에 의한 방법으로 당첨결과를 공지해야 한다(발행 제13조). 수탁사업자 등은 복권 종류별, 상품별, 회차별 당첨금 미지급액을 판매수익금과 구분하여 관리해야 하며, 소멸시효가 완성된 당첨금은 이 지침 제21조의 규정에 따라 기금에 납입한다(발행 제14조).

넷째, 수탁사업자의 의무이다. 수탁사업자 등은 부서장급 이상의 직원 중 복권의 관리책임자를 지정해야 한다. 관리책임자는 복권의 관리에 관한 사항에 대하여 취급책임자를 정하여 실무를 수행하게 할 수 있다(발행 제15조). 수탁사업자 등은 경비업법에 의한 경비업의 허가를 득한 전문업체에 복권의 보관을 위탁하거나 자체보관할 수 있다. 수탁사업자 등은 복권을 전문업체에 위탁보관할 경우 복권의 안전상태를 수시로 점검하여 외부 유출 또는 분실이 없도록 주의해야 한다. 수탁사업자 등은 복권을 자체보관할 경우 관계직원 이외의 보관장소 출입을 통제해야 한다(발행 제16조). 수탁사업자 등은 복권의 종류별, 상품별, 회차별 미판매복권 회수계획을 수립하여 시행해야 한다. 수탁사업자 등은 추첨식 인쇄복권의 경우 추첨전일까지, 즉석식 인쇄복권의 경우 판매종료일까지 미판매복권의 회수를 완료해야 하고, 취급책임자는 미판매복권 및 지급필복권을 관리대장에 의해 관리해야 한다. 단, 온라인복권의 경우 전산보고서 등으로 같음한다(발행 제17조). 수탁사업자 등은 복권의 보관·배송 및 폐기시 안전관리에 최선을 다해야 하며 이에 따른 문제발생시 모든 책임을 진다. 미판매복권 및 지급필복권은 회차별 당첨금 지급기한 종료 후 폐기계획을

수립하여 폐기해야 한다. 폐기시에는 복권관리 관계자가 입회하여 확인해야 하며, 폐기내역에 관한 자료를 보관해야 한다(발행 제18조).

다섯째, 판매대금의 정산이다. 복권사업의 회계는 기업회계의 원칙에 따라 처리해야 하며(발행 제19조), 복권사업의 회계연도는 정부의 회계연도에 따른다(발행 제20조). 수탁사업자는 복권판매대금 정산 및 기금납입을 다음 각 호와 같이 하며, 이 경우 선량한 관리자로서의 의무를 다해야 한다(발행 제21조). (㉠) 추첨식인쇄복권의 경우 매월 마지막주 추첨일의 익월 20일 이내에 정산하여 복권위원회에 보고하고, 정산후 5일 이내에 기금에 납입한다. 단, 휴대폰으로 판매하는 경우에는 매월 마지막 주 추첨일의 익월 40일 이내에 정산하여 복권위원회에 보고하고, 정산후 5일 이내에 기금에 납입한다. (㉡) 즉석식인쇄복권의 경우 매분기말일로부터 20일 이내에 정산하여 복권위원회에 보고하고, 정산후 5일 이내에 기금에 납입한다. (㉢) 전자복권의 경우 매분기말일로부터 20일 이내에 정산하여 복권위원회에 보고하고, 정산후 5일 이내에 기금에 납입한다. (㉣) 온라인복권 판매대금은 회차별 추첨일로부터 은행5영업일 이내에 정산하여 복권위원회에 보고하고, 기금에 납입한다. 수탁사업자는 미지급당첨금을 소멸시효 완성일로부터 25일 이내에 정산하여 기금에 납입한다. 다만, 온라인복권은 소멸시효 완성일로부터 은행5영업일 이내에 기금에 납입한다. 한편 수탁사업자는 복권판매대금을 복권 상품별로 관리해야 한다. 판매대금의 관리계좌는 다음 사항을 준수하여 개설해야 한다(발행 제22조). (㉠) 수입·출금이 가능할 것, (㉡) 이자가 발생할 것, (㉢) 위험성이 없을 것 등이다. 수탁사업자는 복권판매인으로부터 판매대금이 납입된 이후 기금 납입 전까지 손실이 없고 이자수익이 발생하는 계좌에 입금하여 관리해야 하며, 선량한 관리자로서의 의무를 다해야 하며, 수탁사업자가 관리하는 계좌에서 발생한 이자는 금융기관에서 정하는 이자계산 방법에 따라 계산하여 매분기 종료 후 은행5영업일 이내에 기금에 납

입한다(발행 제23조). 그 이외에도 수탁사업자는 법 제18조의 규정에 의거 다음 각호에 의한 연도말 복권판매 결산보고서를 다음 연도 1월 15일까지 복권위원회에 제출해야 한다. 다만, 복권위원회와 사전에 협의하여 제출기한을 연장할 수 있다. (ㄱ) 결산의 개황 및 분석에 관한 서류, (ㄴ) 대차대조표 및 손익계산서 등 재무제표, (ㄷ) 수입 및 지출계산서 등 현금의 수입 및 지출을 명백히 하는 서류, (ㄹ) 재원조성실적표, (ㄴ) 사업성과평가서, (ㄷ) 외부회계감사기관의 검사를 필한 재무제표에 대한 검토 보고서 등이다(발행 제24조).

한편 복권의 광고에 대해서는 법 제7조의 규정에 따라 「복권광고계획 심사지침」(이하□광고이라 한다)을 두고 있다.²²⁾ 주요내용을 보면 연간복권광고계획서를 작성하여 매년 11월말까지 제출하고, 복권광고 변경계획서는 광고시행 2주전까지 복권위원회에 제출한다. 복권광고 계획서의 심사시 7개 심사기준 및 기준별 심사항목 설정하며 심사기준으로는 합법성 및 정책 부합성, 광고비용의 적절성, 진실성 및 윤리성, 의무 기재사항 표시, 표시·문구의 적절성, 환경 적합성, 기타 복권위원회가 심사기준으로 필요하다고 인정한 사항 등이다. 수탁기관 등은 복권광고 실시결과를 다음연도 1월말까지 복권위원회에 제출해야 한다. 이 지침의 목적은 복권광고계획서 심사에 필요한 기준과 절차에 관하여 필요한 사항을 정한다(광고 제1조)고 명시하고 있다.

첫째, 복권광고의 정의이다. 이 지침에서 복권광고라 함은 수탁사업자 등이 복권상품의 홍보·판촉을 목적으로 소비자에게 알리기 위하여 제작(또는 제작의뢰)한 홍보매체에 표기하거나 게재한 문자, 도형 및 동영상물 등 일체의 고지행위를 말하며, 홍보매체라 함은 방송법에 의한 방송광고를 제외한 각종 광고매체(신문, 잡지, 인터넷, 전단지, 포스터, 표지판, 전광판 등)를 말한다(광고 제2조). 그 적용범위로 다음의 세 가지가 있다. 먼저 수탁사업자 등이 복권에 대한 광고를

22) 복권위원회, 복권광고계획 심사지침, 2004년 11월 4일.

하고자 할 때 타 법령에서 정하는 경우를 제외하고는 이 지침에서 정하는 바에 따르며 수탁사업자 등은 이 지침에 의해 복권위원회에 승인받지 않은 광고를 시행할 수 없다. 그리고 판매·유통업자가 자체 비용으로 시행하는 광고·홍보에 대해서는 이 지침을 적용하지 않는다. 그 이외에 인터넷 광고의 경우 이 지침의 적용은 복권상품 자체에 대한 광고에 한하며 배너(ban-ner), 팝업(pop-up), 이메일 홍보 등 그 특성상 유동성이 큰 광고는 사후점검을 통한 관리를 원칙으로 한다 등이다(광고 제3조).

둘째, 복권광고계획서의 작성 및 제출이다. 복권광고계획서는 수탁사업자 등이 다음 연도의 광고계획을 총괄하여 작성하는 연간 복권광고계획서와 기 승인된 광고계획을 변경하는 복권광고 변경계획서로 나누어지며(광고 제4조), 연간 복권광고계획서 및 복권광고 변경계획서는 광고매체·광고문구·광고비용·광고기간 및 기타 주요사항을 포함한 소정 양식에 의하여 작성한다(광고 제5조). 한편 수탁사업자 등은 다음 연도 광고계획에 대해 연간 복권광고계획서를 작성하여 매년 11월말까지 복권위원회에 제출해야 한다. 복권광고 변경계획서는 광고 시행 2주전까지 복권위원회에 제출해야 한다(광고 제6조). 연간 복권광고계획서 및 복권광고 변경계획서는 법 시행령 제5조 제2항 경우규정에 의해 수탁사업자가 재수탁사업자 및 계약에 의해 복권에 관한 업무를 수행하는 자의 광고계획서를 취합하여 일괄 제출해야 한다(광고 제7조). 그 이외에 법 제7조 제3항 및 법시행령 제5조 제3항 규정의 경미한 사항을 변경하는 경우에는 복권위원회의 승인을 필요로 하지 않는다. 광고 제6조의 제출시한은 복권위원회에 도달일을 기준으로 한다(광고 제8조).

셋째, 복권광고계획서의 심사이다. 복권위원회는 수탁사업자 등이 제출한 연간 복권광고계획서를 제출일로부터 30일 이내에 심사해야 하며(광고 제9조), 복권 광고 변경계획서는 신청일로부터 1주 이내에 승

인 여부를 결정해야 하며, 복권위원회는 복권광고계획서 심사시 세부 사항에 대해 제출기관에 추가자료 및 계획수정을 요구할 수 있다. 심사시 객관적인 판단을 위해 필요시 전문가 등으로 이루어진 자문기구를 구성·활용할 수 있고 관련기관에 의견을 구할 수 있다. 연간 복권광고계획서에 대한 심사결과는 위원회에 보고하여 승인 여부를 확정하고 수탁기관을 통해 제출기관에 통보해야 한다(광고 제10조). 한편 복권위원회는 복권광고계획서 심사시 다음 각호의 기준 및 기준별 심사항목을 고려해야 한다(광고 제11조). (㉠) 합법성 및 정책 부합성(가. 광고내용 및 형식의 복권법 등 관련법령 저촉 여부 - 옥외광고물 등 관리법, 표시·광고의 공정화에 관한 법률 및 관련 심의규정, 나. 복권위원회의 복권정책 위반여부), (㉡) 광고비용의 적절성(가. 광고비 지출계획 기금운용계획과 일치여부 및 타당성, 나. 광고비용 산정의 현실성- 과다계상 여부), (㉢) 진실성 및 윤리성(가. 광고에 적시한 문구 등의 사실일치 여부, 나. 광고내용 및 형식의 공중도덕 및 사회윤리 부합여부), (㉣) 의무 기재사항 표시(가. 광고주의 상호 등 광고물의 주체표시 여부, 나. 법 제7조 제1항의 청소년 복권판매금지 내용표시 여부), (㉤) 표시·문구의 적절성(가. 지나친 선정성 및 사행성 유발내용 사용여부, 나. 표절, 복제, 자료 무단인용 등 부적절한 내용사용 여부, 다. 과도한 비속어, 은어, 비표준어 등 사용여부), (㉥) 환경 적합성(가. 문구, 도안 등이 미관 및 환경에 적합 여부, 나. 기타 광고물 등이 조망, 보행 등 시민생활에 지장 초래 여부), (㉦) 기타 복권위원회가 심사 기준으로 필요하다고 인정한 사항 등이다(광고 제11조). 그 외에 복권위원회는 수탁기관 등이 제출한 복권광고계획서를 심사하여 승인여부를 결정하되 결정형식은 다음의 하나로 한다(광고 제12조). (㉠) 광고 가능(승인), (㉡) 조건부 승인, (㉢) 광고 불가(불승인) 등이다. 광고불가 판정시에는 그 사유를 수탁사업자 등에 통보해야 하며, 수탁사업자 등은 계획을 수정하여 1주 이내에 재승인을 요청할 수 있으며 광고계

획을 승인하되 일정한 조건을 부여하는 조건부 승인의 경우 수탁사업자 등은 광고시행 후 복권위원회에 당해 조건의 준수 여부를 보고해야 한다.

넷째, 사후관리 및 제재이다. 수탁사업자 등은 소정양식에 의거 연간 복권광고 실시결과를 다음 연도 1월말까지 복권위원회에 제출해야 하며(광고 제13조), 연간 복권광고계획에 따르는 수탁기관 등의 광고 실태를 지도·감독하는 등 복권광고의 건전성 유지를 위해 노력해야 한다(광고 제14조). 또한 법 제7조 제1항, 제2항, 제3항 및 법 시행령에 위반하여 광고를 시행하거나 복권위원회의 광고 관련 자료요청에 불응한 수탁사업자 등에 대해서는 법 제36조 제1항에 의거하여 과태료를 부과하며(광고 제15조), 기타 수탁사업자 등이 고의로 복권광고 계획서의 제출시한·절차를 위반하거나 심사과정에 부당한 영향력을 행사하는 경우 복권위원회는 당해 사업자에 대하여 광고예산 삭감, 계약해지 등의 불이익 조치를 취할 수 있다(광고 제16조).

(2) 복권위원회

복권의 발행·관리·판매, 복권수익금의 배분·사용 등에 관한 업무를 수행하기 위하여 국무총리 소속 행정위원회로서 복권위원회를 설치하고, 위원장은 국무조정실장이 수행하도록 규정하고 있으며 복권정책의 수립과 결정 및 집행에 대한 권한이 복권위원회에 있는 독점적 집권체제로 운영되고 있음을 볼 수 있다. 소관업무에 대해서는 법 제13조 제2항에 따라 다음과 같이 규정하고 있다. (㉠) 복권정책의 수립에 관한 사항, (㉡) 복권의 종류·액면가액·총발행금액 및 발행조건 등에 관한 사항, (㉢) 연간복권발행계획서의 심의·조정 등에 관한 사항, (㉣) 복권발행업무의 위탁 및 재위탁에 관한 사항, (㉤) 복권의 등위별 당첨금 및 당첨금 비율 등에 관한 사항, (㉥) 복권유통비용에 관한 사항, (㉦) 복권수익금의 배분 및 사용에 관한 사항, (㉧) 복권기금의 운

용·관리에 관한 기본정책 및 법 제27조의 규정에 의한 복권기금운용 계획안의 수립·변경 등에 관한 사항, (ㄱ) 법 제24조의 규정에 의한 복권수익금사용계획서의 심의·조정 등에 관한 사항, (ㄴ) 복권의 판매 및 광고규제에 관한 사항, (ㄷ) 최종구매자 및 청소년 보호에 관한 사항, (ㄹ) 그 밖에 복권의 발행·관리 및 판매 등에 관하여 대통령령이 정하는 사항 등의 업무를 소관으로 하고 있다. 법 제31조에 따라 복권발행업무의 효율적 집행, 수탁사업자 및 재수탁사업자에 관한 관리·감독 등을 위하여 복권의 발행·관리 및 판매에 관한 지침을 작성할 수 있다. 이에 필요한 기준과 절차를 정하기 위해 『복권의 발행·관리 및 판매에 관한 지침』을 두고 있다.²³⁾ 이 지침은 수탁사업자 등은 복권의 발행·관리 및 판매에 관하여 타 법령에서 별도로 정하는 경우를 제외하고는 이 지침에서 정하는 바에 따르며 복권발행, 복권판매, 추첨 및 당첨, 복권관리 및 배송, 판매대금 정산 등을 규정하고 있다.

한편 복권위원회의 운영에 대해서는 복권 및 복권기금법 시행령 제14조의 규정에 따라 『복권위원회 운영규정』(이하□ 운영이라 한다)을 두고 있으며 회의구성, 안건의 종류 및 상정, 회의진행 및 심의, 소위원회의 운영 및 회의 등을 다루고 있다.²⁴⁾

첫째, 회의구성 및 운영이다. 복권위원회의 회의는 운영 제2조에 의하여 정기회의와 임시회의로 구분하며, 정기회의는 매 분기 1회 개최를 원칙으로 하고 임시회의는 위원회 위원장이 필요하다고 인정하는 때 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있을 때 소집한다. 복권 및 복권기금법 시행령 제12조의 단서규정에 의해 긴급을 요하는 등 부득이한 경우에는 회의개최 2일 전까지 회의의 일시·장소 및 안건을 각 위원에게 전자메일·유선 등의 방법으로 통지해야 한다. 위원장은 필

23) 복권위원회, 복권의 발행·관리 및 판매에 관한 지침, 2004년 4월 29일.

24) 복권위원회운영규정, 2004년 11월 18일.

요시 상정안건과 관련 있는 중앙행정기관의 소속 공무원을 출석시켜 의견을 진술하게 할 수 있다. 정부위원이 부득이한 사유로 위원회 회의에 출석하지 못할 때에는 그 부·처의 차하급자가 대리참석 할 수 있다. 다만, 대리 출석한 자는 관계의안에 관하여 발언할 수 있으나 표결에는 참가할 수 없다 등을 규정하고 있다. 또한 위원회 회의의 운영을 위하여 위원회에 간사 1인을 두며, 간사는 위원회 사무를 처리하기 위하여 조직된 사무처의 사무처장으로 한다(운영 제3조).

둘째, 안건의 종류 및 상정이다. 안건은 운영 제4조에 의하여 의결 사항과 보고사항으로 구분하며, 의결사항이라 함은 위원회의 토의 및 결정을 구하는 안건을 말하고, 보고사항이라 함은 복권 및 복권기금 현황 등의 일반적인 보고를 위한 안건을 말한다. 안건의 상정은 위원장이 하며, 재적위원 1/3 이상이 찬성하여 안건의 상정을 요청하는 경우 위원장은 요청한 사건을 상정해야 하고, 위원장은 긴급을 요하거나 보안유지 등 필요한 경우 즉석안건을 상정할 수 있다(운영 제5조).

셋째, 회의진행 및 심의이다. 복권위원회 회의는 위원장이 주재한다. 다만, 위원장의 부득이한 사유가 있는 경우에는 위원장이 지명하는 위원 또는 공무원이 아닌 위원 중 연장자 순으로 회의를 주재한다(운영 제6조). 서면으로 안건을 의결할 경우 별지양식에 의하여 작성해야 한다. 안건을 서면으로 의결한 때에는 심의결과를 각 위원에게 통보해야 한다(운영 제7조). 위원장은 운영 제4조의 규정에 의한 안건 중 위원회 심의의 효율성을 기하기 위하여 사전심의를 요한다고 판단되는 사안에 관하여는 위원 중 일부를 지정하여 사전 심의할 수 있다. 사전심의를 담당한 위원 중 1인은 사전심의 한 결과를 위원회에 보고한다(운영 제8조). 시행령 제12조 제3항의 규정에 의한 회의록은 별지양식에 의하여 작성하며, 회의의 전체내용은 녹음으로 이를 갈음할 수 있다. 앞에서 작성한 회의록은 위원장이 확인하여 서명 또는 날인해야 하며, 위원이 이의를 제기한 사항에 대해서는 기 사유를 기재해

야 한다. 회의록을 전제하거나 복사하고자 할 때에는 위원장의 허가를 받아야 한다(운영 제9조).

넷째, 소위원회의 운영 및 회의이다. 복권위원회에는 안건의 사전검토·조정 및 연구·조사 등을 위하여 다음 각호 소관의 소위원회를 둔다. (㉠) 제도·정책소위원회는 복권제도·정책 개발 및 홍보, 법령·규정의 제·개정, 복권시장 정비 및 발전방향 등을, (㉡) 재정·회계소위원회는 복권발행 및 상품개발, 복권기금 운용 및 배분, 여유자금 운용 등을, (㉢) 기금사업소위원회는 복권기금사업의 심의·조정, 성과관리·평가 및 공익성·효율성 제고방안 등을 수립한다. 한편 제도·정책소위원회는 간사위원 1인과 약간명의 위원으로 구성하며, 간사위원 및 위원은 위원회 동의를 얻어 위원장이 임명한다(운영 제10조). 소위원회 회의는 위원장의 요구 또는 소위원회 간사위원이 필요하다고 인정하는 때에 소집하며 소위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 소위원회 회의의 공개, 안전관련 공무원의 출석·의견진술, 회의록의 작성에 관하여는 위원회 회의 관련 규정을 준용한다(운영 제11조). 또한 복권위원회 업무를 운영 제12조에 의하여 소위원회 및 사무처에 위임하고 있다.

(3) 복권기금

복권판매수익금으로 조성 및 운용되는 복권기금은 복권위원회가 총괄적으로 감독하고 있다. 복권기금의 운용·관리에 관하여 필요한 사항은 복권위원회 위원장이 복권기금운용관리규정으로 정하여 고시하며(시행령 제16조 제1항), 이 규정에 따라 복권기금운용관리규정을 정하고자 하는 때에는 복권위원회의 의결을 거쳐야 하고 복권기금운용관리규정을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다(시행령 제16조 제2항)고 규정하고 있다. 이에 법 제22조 및 시행령 제16조에 따라 「복권기

금운용관리규정』(이하□ 기금이라 한다)을 두고 있으며²⁵⁾, 복권기금의 구조 및 운영체계를 살펴보면 기금운영의 적용범위 및 세부규정, 기금계정의 설치와 관리, 기금의 수입과 지출, 기금지원 및 기금실태확인과 자금회수·반납, 성과관리 등을 다루고 있다.

첫째, 기금운영의 적용범위 및 세부규정이다. 이 규정은 법 제22조 및 법 시행령 제16조의 규정에 따라 복권기금의 운용 및 관리에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(기금 제1조). 기금의 운용 및 관리에 관하여는 법령에 의하여 따로 규정되어 있는 경우를 제외하고는 이 규정이 정하는 바에 따른다(기금 제2조). 위원장은 이 규정의 범위내에서 세부규정 또는 지침을 정할 수 있다(기금 제3조).

둘째, 기금계정의 설치와 관리이다. 복권위원회는 한국은행에 복권기금계정을 설치해야 한다(기금 제4조). 위원장은 기금의 수입과 지출에 관한 사무를 처리하게 하기 위하여 사무처 소속 공무원 중에서 기금수입징수관, 기금재무관, 기금지출관 및 기금출납공무원을 임명해야 한다. 위원장은 기금 제5조 제1항의 규정에 의하여 기금수입징수관, 기금재무관, 기금지출관 및 기금출납공무원을 임명한 때에는 재정경제부장관, 감사원 및 한국은행에 통지해야 한다. 기금수입징수관은 기금의 수입징수에 관한 사무, 기금재무관은 기금의 지출원인행위 및 재산관리에 관한 사무, 기금지출관은 기금의 지출에 관한 사무, 기금출납공무원은 기금의 수입 및 지출에 관한 사무를 각각 담당한다(기금 제5조). 기금수입징수관은 기금징수부를, 기금재무관은 기금지출원인행위부를 비치하고 필요한 사항을 기재해야 하며 기금출납공무원은 자금출납부를 기금지출관은 기금지출부를 비치하고 필요한 사항을 기재해야 한다(기금 제6조).

셋째, 기금의 수입 및 지출이다. 기금수입의 징수는 법 제21조 제2항 및 법 시행령 제15조의 규정에 의한 기금수입은 기금계정에 납입

25) 복권위원회, 복권기금운용관리규정, 2004년 4월 29일.

되어야 한다. 기금수입징수관이 타 회계 또는 기금으로부터 한국은행의 기금계정에 기금을 납입하고자 할 때에는 수입징수결의서를 작성하여 징수결정하고 기금납입고지서를 발부해야 한다. 기금 제7조 제2항의 규정에 의하여 기금을 징수하였을 때에는 기금징수부에 그 사실을 기재해야 한다(기금 제7조). 기금재무관이 한국은행의 기금계정으로부터 지출하고자 할 때에는 기금지출원인행위서를 작성하고, 이를 기금지출원인행위부에 기재해야 한다. 기금지출관은 기금 제8조 제1항의 규정에 의한 지출원인행위에 따른 기금지출결의서를 작성하여 지출하고, 그 결과를 기금지출부에 기재해야 한다(기금 제8조).

넷째, 기금지원이다. 위원장은 법 제24조의 규정에 의한 복권수익금 사용계획서와 법 제26조의 규정에 의한 복권기금사용신청서의 작성에 관한 지침을 마련하여 매년 2월말까지 해당 기금관리주체 및 기관의 장에게 통보할 수 있다(기금 제10조). 또한 위원회는 기금의 집행에 관하여 필요한 경우에는 지침을 작성하여 기관의 장 등에게 통보할 수 있다. 기금수익금을 지원받은 기관의 장 등은 전월말일 현재의 자금 집행현황을 매월 5일까지 위원회에 제출해야 한다고 규정하고 있다(기금 제11조).

다섯째, 기금사용 실태확인 및 자금회수·반납이다. 복권위원회는 기금집행의 투명성을 확보하기 위하여 필요하다고 인정될 경우에는 기금을 지원받은 기관의 장 등에게 사업의 추진상황 및 자금집행 상황에 관한 자료 또는 그 사본을 제출하도록 할 수 있다(기금 제12조). 또한 위원회는 기금 제13조에 따라 기금을 지원받은 기관의 장 등이 기금의 사용용도 및 지원조건을 위반한 때에는 자금의 집행을 취소 또는 환수할 수 있다. 기관의 장 등은 기금을 지원받은 후 사업계획의 취소·축소·중단 등으로 인하여 불용액이 발생한 때에는 그 사유와 금액을 지체없이 위원회에 보고하고 기금계정에 납입하도록 규정하고 있다.

여섯째, 성과관리이다. 복권위원회는 기금이 사업목적에 효과적으로 달성하고 있는지를 점검하기 위하여 성과관리심의회를 둘 수 있으며, 위원장은 성과관리심의회 구성·임무·절차 등 기타 필요한 사항을 정할 수 있다. 위원장은 매년 복권기금운용계획에 반영된 사업을 집행할 때 기금지원사업에 대한 성과관리지침을 작성하여 기관의 장 등에게 통보하고, 동 지침에 따라 성과를 관리하고 평가할 수 있다. 위원회는 성과관리심의회에서 실시한 평가결과를 다음연도 기금운용계획안에 반영할 수 있다(기금 제15조). 기금의 결산상 이익금이 생긴 때에는 이를 전액 기금에 적립해야 하며, 기금의 결산상 손실금이 생긴 때에는 제1항의 적립금으로 보전한다(기금 제16조)고 규정하고 있다.

한편 복권수익금의 배분 및 용도이다. 이 법 제23조 제1항의 규정에 의한 배분비율은 다음 각호와 같다(시행령 제17조 제1항). 과학기술기본법 제22조의 규정에 의한 과학기술진흥기금 : 100분의 14.680, 국민체육진흥법 제18조의 규정에 의한 국민체육진흥기금 : 100분의 12.100, 근로자복지기본법 제47조의 규정에 의한 근로자복지진흥기금 : 100분의 6.195, 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률 제41조의 규정에 의한 중소기업진흥및산업기반기금 : 100분의 7.415, 지방자치단체 : 100분의 20.145, 제주국제자유도시특별법 제71조의 규정에 의한 제주도개발사업특별회계 : 100분의 20.145, 사회복지공동모금회법에 의한 사회복지공동모금회: 100분의 5.000, 산림법 제104조의 규정에 의한 산림환경기능증진자금 : 100분의 6.820, 한국보훈복지의료공단법에 의한 한국보훈복지의료공단 : 100분의 7.500이다. 한편 법 제23조 제3항 제5호에서 공익사업으로서 대통령령이 정하는 사업이라 함은 자연재해대책법 제2조의 규정에 의한 재해 및 재난관리법 제2조의 규정에 의한 재난 등에 대한 지원사업으로서 복권위원회가 의결하는 사업을 말한다(시행령 제17조 제2항). 또한 복권위원회는 기금관리기본법에 의한 기금운용계획이 국회에서 확정된 경우 복권기금의 월별 수입 및 지출

계획서와 분기별 집행계획서를 작성하고 이에 따라 자금을 배분해야 한다. 이 경우 법 제23조 제1항 및 제3항의 규정에 의하여 복권수익금 및 복권기금을 배분받는 기금 등의 재원소요와 자금사정 등을 고려하여 배분시기 및 배분액을 조정할 수 있다(시행령 제17조 제3항)고 규정하고 있다.

4. 법개정 추이

법제정 이후로 2005년 3월 31일 개정사유는 복권 및 복권기금법[일부개정 2005.3.31 법률 7486호]에 의거하여 지원을 받을 수 있는 한국보훈복지의료공단법에 의거 법적용대상자의 추가²⁶⁾와 한국보훈복지의료공단의 사업추가²⁷⁾ 등 일부조항이 추가되었다. 복권 및 복권기금법의 개정현황을 살펴보면 다음의 <표 2-4>와 같다.²⁸⁾

첫째, 2005년 8월 4일 개정이유는 복권 및 복권기금법에 의거해 지원받을 수 있는 산림법의 개정에 따라 연동된 개정이라고 할 수 있다. 직접적으로 관련된 개정된 산림법은 특별산림보호구역의 지정(법 제48조)²⁹⁾이다. 2005년 12월 29일 개정이유는 고위공무원단 제도가 시행되면서 복권위원회 등도 고위공무원단 제도의 적용범위에 속함에 따라 개정되었다. 2005년 12월 29일 개정이유는 복권기금으로 지원되는 법정배분사업에 대한 지원근거와 출연금의 형식으로 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 복권기금의 일부를 경제적 어려움을 겪고 있는

26) 법적용대상자 추가(법 제1조) 『5·18민주유공자예우에관한법률』, 『참전유공자예우에관한법률』, 『고엽제후유의증 환자지원 등에 관한 법률』 및 『제대군인지원에 관한 법률』의 적용대상자를 새로이 이 법의 적용대상자로 추가하고 있다(법 제1조).

27) 한국보훈복지의료공단의 사업추가(법 제6조) 한국보훈복지의료공단의 사업에 제대군인의 사회복귀 지원 및 인력활용을 촉진하기 위한 사업과 참전군인 등의 해외 파병으로 인하여 발생한 질병에 대한 조사·연구 등의 사업을 추가하고 있다.

28) 김한창, 전개논문, pp. 64-67.

29) 산림청장은 대규모 산림재해로 인한 피해의 예방 및 신속한 복구를 위하여 특별산림보호구역을 지정할 수 있도록 하고, 신속한 피해예방과 복구 등을 위하여 필요한 조치 및 이에 대한 비용을 지원하도록 하고 있다.

불우청소년에 대한 지원사업에 사용할 수 있도록 하며, 복권사업의 원활한 운영을 위하여 복권위원회의 관리 및 감독 권한 중 일부를 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영 과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이다.

둘째, 2006년 2월 21일 개정이유는 복권 및 복권기금법[일부개정 2006. 2.21 법률 제7849호]은 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법의 개정에 따른 일부개정이 되었다. 2006년 10월 4일 개정이유는 「예산회계법」 및 「기금관리기본법」을 통합하여 국가 재정운용의 기본법을 제정함으로써 복권 및 복권기본법과 관련되어 있기 때문이다. 2007년 4월 11일 개정이유는 복권 및 복권기금법[일부개정 2007.4.11 법률 제8343호]은 국민체육진흥법의 개정에 따라 연동하여 개정되었다. 2007년 10월 17일 개정이유는 복권 및 복권기금법[일부개정 2007.10.17 법률 제8655호]은 한부모가족지원법의 개정에 따른 것이다. 2008년 2월 29일 개정이유는 현행 국무총리 소속 복권위원회를 기획재정부장관 소속으로 이관하여 복권위원회에서 관장하고 있는 복권의 발행, 관리 및 복권기금의 운용에 관한 사무를 기획재정부장관이 총괄하게 함으로써 국가 재정운용의 일원화를 기하고, 다양한 공익사업과 관련된 여러 이해관계를 국가재정의 큰 틀에서 조정하도록 함으로써 재정운용의 효율성을 높이려는 것이다.

<표 2-4> 복권 및 복권기금법의 개정현황(2008년 6월 현재)

	개정일시	개정이유	비고
1	2004. 1.29	신설	복권 및 복권기금법
2	2005. 3.31	관련법 개정에 따른 연동개정	한국보훈복지의료공단법
3	2005. 8. 4	관련법 개정에 따른 연동개정	산림법

제 2 장 『복권 및 복권기금법』 입법평가의 개관

	개정일시	개정이유	비고
4	2005.12.29	관련법 개정에 따른 연동개정	산림법
5	2006.12.29	관련법 개정에 따른 연동개정	
6	2006. 2.21	관련법 개정에 따른 연동개정	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
7	2006.10. 4	관련법 개정에 따른 연동개정	예산회계법, 기금관리기본법
8	2007. 4.11	관련법 개정에 따른 연동개정	국민체육진흥법
9	2007. 4.11	관련법 개정에 따른 연동개정	
10	2007. 4.11	관련법 개정에 따른 연동개정	
11	2007. 4.11	관련법 개정에 따른 연동개정	
12	2007.10.17	관련법 개정에 따른 연동개정	한부모가족지원법
13	2008. 2.29	관련법 개정에 따른 연동개정	기획예산처 소속변경

제 2 절 복권 및 복권기금법의 현황

1. 복권발행 및 판매

복권발행 및 판매에 대한 전반적인 현황을 복권시장의 규모추이, 복권종류별 발행 및 판매현황으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 복권시장의 규모이다.³⁰⁾ 다음의 <표 2-5> 에서 보듯이 복권판매액이 1996년에 3,755억원 이후로 완만한 상승세를 지속하다가 2002

30) 복권위원회, 2006년도 복권발행계획서 심의·조정(안), p. 3; 복권위원회, 복권정책발전기본계획(안), 2007년 9월, p. 7. 재구성.

년 9,796억원이 되었고, 2002년 12월 로또복권이 발매된 이래 2003년 4조 2,342억원에 도달하여 2002년과 2003년을 비교할 때 전년대비 약 4배의 급속한 성장을 이루었다. 로또복권 1매당 가격을 2,000원에서 1,000원으로 인하한 이래 2004년 3조 4,595억원, 2005년 2조 8,438억원, 2006년 2조 5,940억원 등 지속적으로 감소하고 있다. 한편 수익률을 보면 1996년부터 2002년까지 평균수익률이 27.7%에 머물던 것이 2003년 33.1%, 2004년 37.8%, 2005년 41.2%, 2006년 41.1%로 증가세를 보이고 있다. 이를 통해 2004년 복권 및 복권기금법의 제정 이후 복권 판매의 지속적인 감소에 따라 복권시장의 규모는 위축되었으나 수익률은 상대적으로 높아졌음을 알 수 있다.

<표 2-5> 복권시장의 규모추이

(단위: 억원)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
발행액	6,195	6,070	5,695	7,237	9,761	12,319	17,625	52,889	46,500	42,071	30,271
판매액	3,755	3,659	3,209	4,216	5,074	7,112	9,796	42,342	34,595	28,438	25,940
수익금 (수익률)	1,054 (28.1)	1,006 (27.5)	814 (25.3)	1,348 (32.0)	1,678 (33.1)	1,834 (25.8)	2,468 (25.2)	14,004 (33.1)	13,061 (37.8)	11,717 (41.2)	10,667 (41.1)

둘째, 복권발행 및 판매현황이다.³¹⁾ 다음의 <표 2-6>에서 보듯이 온라인복권인 로또판매액은 2003년 3조 8,031억원에서 2004년 3조 2,803억원으로 5,228억원 줄어 7.3%가 감소하였다. 추첨식복권은 2003년 2,300억원에서 2004년 798억원으로 1,502억원 줄어 65.3%가 감소하였고, 즉석식복권은 2003년 1,262억원에서 2004년 680억원으로 582억원 줄어

31) 복권위원회, 2006년도 복권발행계획서 심의·조정(안), p. 3; 복권위원회, 복권정책발전기본계획(안), 2007년 9월, p. 53. 재구성.

46.1%가 감소하였다. 전자식복권은 2003년 749억원에서 2004년 314억원으로 435억원 줄어 58.1%가 감소하였다. 2003년과 2004년 2년간 판매액 추이를 보면 판매액의 감소가 두드러지게 나타나고 있으며, 추첨식복권 65.3%, 전자식복권 58.1%, 즉석식복권 46.1%, 로또복권 7.3% 등의 순서로 감소하였다. 로또를 제외한 추첨식·즉석식·전자식복권이 대폭 감소하였다. 복권 및 복권기금법의 제정 이후 복권발행분에서 판매감소는 유통비용 증가로 이어지는데 2006년에는 유통비용이 다소 개선된 것으로 나타났다.

<표 2-6> 복권종류별 발행 및 판매현황

(단위: 억원)

		계	추첨식	즉석식	전자식	온라인
발행액	2003년	52,889	11,044	1,925	1,889	38,031
	2004년	46,500	10,362	1,563	1,772	32,803
	2005년	42,071	10,894	1,161	2,911	27,105
	2006년	30,271	2,721	911	1,909	24,730
판매액	2003년	42,342	2,300	1,262	749	38,031
	2004년	34,595	798	680	314	32,803
	2005년	28,438	546	529	258	27,105
	2006년	25,940	288	607	315	24,730
판매율	2003년	80.1	20.8	65.6	39.7	100
	2004년	74.4	7.7	43.5	17.7	100
	2005년	67.6	5.0	45.6	8.9	100
	2006년	85.7	10.6	66.7	16.5	100

셋째, 복권종류별 사업실적이다.³²⁾ 복권 및 복권기금법의 제정이전 2003년과 제정 이후 2006년 비교를 통해 복권판매 및 수익구조를 살펴 보면 다음과 같다. 다음의 <표 2-7> 에서 보듯이 2003년에는 로또 판

32) 복권위원회, 복권정책 발전 기본계획(안), 2007년 9월, p. 7.

매액이 3조 8,031억 원으로 89.9%의 비중을 차지하고, 인쇄식·전자식 복권(추첨식·즉석식, 전자식복권)이 10.1%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 또한 로또 수익금이 1조 3,010억 원으로 93.2% 그리고 인쇄식·전자식복권 수익금이 951억 원으로 6.8%를 기여하고 있다.³³⁾ 로또 수익률은 34.2%이고, 인쇄식·전자식복권 수익률은 22.3%로 나타났다. 복권판매와 수익구조에서 로또가 차지하는 비중이 89.9%와 93.2%로 나타나 현행 복권시장의 구조가 로또복권 1개에 지나치게 의존되고 있는 불균형 상태임을 알 수 있다.

<표 2-7> 2003년도 복권종류별 사업실적

(단위: 억 원)

	판매액(비중)	수익금(비중)	총수익률
온라인복권(로또)	38,031(89.9%)	13,010(93.2%)	34.2%
인쇄·전자식복권	4,268(10.1%)	951(6.8%)	22.3%
계	42,299(100%)	13,961(100%)	33.0%

다음의 <표 2-8> 에서 보듯이 2006년에는 로또 판매액이 2조 4,730억 원으로 95.3%의 비중을 차지하고, 인쇄식·전자식복권이 4.7%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 또한 로또 수익금이 1조 480억 원으로 98.3% 그리고 인쇄식·전자식복권 수익금이 187억 원으로 1.7%를 기여하고 있다.³⁴⁾ 로또 수익률이 42.4%이고, 인쇄식·전자식복권 수익률이 15.5%로 나타났다. 복권판매와 수익구조에서 로또가 차지하는 비중이 95.3%와 98.3%로 나타나 2003년과 비교해볼 때 로또복권 1개에 지나치게 의존되고 있는 불균형 상태가 더 심화되었음을 볼 수 있다. 따라서 2003년 총수익률 33%에서 2006년에 총수익률 41.1%로 증가한

33) 복권위원회, 기본통계, 2004년, p. 28. 재구성.

34) 복권위원회, 기본통계, 2004년, p. 28. 재구성.

것도 로또에 의해 크게 영향을 받았음을 알 수 있다.

<표 2-8> 2006년도 복권종류별 사업실적

(단위: 억원)

	판매액(비중)	수익금(비중)	총수익률
온라인복권(로또)	24,730(95.3%)	10,480(98.3%)	42.4%
인쇄·전자식복권	1,210(4.7%)	187(1.7%)	15.5%
계	25,940(100%)	10,667(100%)	41.1%

넷째, 복권시장의 정비이다. 다음의 <표 2-9>에서 보듯이 2006년 1월 인쇄복권은 10개 수탁사업자에서 연합복권사업단으로 개편되었고, 2006년 5월 전자복권은 5개 수탁기관과 9개 재수탁기관에서 1개 수탁기관과 9개 재수탁기관으로 변경되었다.³⁵⁾

<표 2-9> 복권발행 및 관리체계



35) 복권위원회, 복권정책 발전 기본계획(안), 2007년 9월, p. 18.

다섯째, 복권상품수는 다음의 <표 2-10>에서 보듯이 2004년 4월 64종에서 2006년 8월 38종, 2006년 8월 이후에는 12종으로 대폭 정비되었다.³⁶⁾

<표 2-10> 복권상품의 정비

	2004년 4월	2006년 8월	2006년 8월이후
온라인복권	1	1	1
인쇄식복권	13	13	4
전자식복권	47	24	7
계	64	38	12

여섯째, 2007년 현재 복권발행은 다음의 <표 2-11>에서 보듯이 12개로 기존 2004년 61종에서 대폭 감소하였음을 볼 수 있다.

<표 2-11> 2007년도 복권발행 현황(4월 현재)

수탁사업자	온라인복권 (추첨식)	인쇄복권		전자복권	
		추첨식	즉석식	추첨식	즉석식
국민은행	로또6/45				
연합복권사업단 ³⁷⁾		팝콘	스피도 500 스피도1000 스피도2000		
제주도 ³⁸⁾				스피드로또5분키노 럭키넘버스 주식로또	메가잭팟 팡팡 매직스핀 마이더스
계(12종)	1	1	3	3	4

36) 복권위원회, 복권정책 발전 기본계획(안), 2007년 9월, p. 18.

37) 연합복권사업단 : 과학기술인공제회, 국민체육진흥공단, 보훈복지의료공단, 제주도 지방재정공제회, 근로복지공단, 중소기업진흥공단, 산림조합중앙회, 사회복지공동모금회 등 9개 기관으로 구성.

38) 전자복권 채수탁사업자 : (주)가로수닷컴, (주)국민은행, (주)나우컴, (주)로또, SK

제 2 장 『복권 및 복권기금법』 입법평가의 개관

일곱째, 외국의 복권발행 및 관리기관을 살펴보면 다음의 <표 2- 12>, <표 2-13>, <표 2-14>, <표 2-15>, <표 2-16>에서 보듯이 대부분의 국가에 단일발행기관에 복수의 운영기관을 통해 관리 및 감독하고 있음을 볼 수 있다.

<표 2-12> 아메리카의 복권발행 및 운영기관

	미 국	캐나다	브라질	멕시코
발행 기관	주복권위원회	Ontario Lottery and Gaming Cor.*	연방정부은행	Transforma Mexico 신탁
운영 기관	G-Tech 등	OGLC 등 5개사	"	Pronostics Loteria Nacional

<표 2-13> 유럽의 복권발행 및 운영기관(1)

	프랑스	영 국	이탈리아	스페인	독 일	그리스
발행 기관	FDJ (준공영회사)	국가복권 위원회	재무부	재무부	주내무부 & 재무부	문화체육부
운영 기관	SCML	Camelot Group	재무부 소속 독립기관	재무부 소속 국영회사	주별 복권 운영기관 (18)	National Lottery S.A. (민간기관)

(주), 엔젤로또(주), (주)조이토토, 주식로또레드폭스아이(주), (주)콜스코 등 9개 사업자로 구성.

<표 2-14> 유럽의 복권발행 및 운영기관(2)

	포르투갈	핀란드	스웨덴	헝가리	아일랜드	네덜란드
발행 기관	포르투갈 복지재단	정부	국영기업 등	정부출자 주식회사	재무부	재무부& 보건복지& 체육부
운영 기관	-	Oy Veikkaus Ab	AB Svenska Spel 외1	Szerencsejáték RT	National Lottery Com. (공공기관)	SNS, SENS

<표 2-15> 아시아의 복권발행 및 운영기관

	한 국	일 본	중 국	홍 콩	말레이시아	필리핀	대 만
발행 기관	복권위원회	전국자치 복권 협의회	국무원	민정 사무국	재무부	자선 도박국	재정부
운영 기관	국민은행 등 10개기관	미즈호 은행	국가 체육총국	HKJC Lotteries	Pan Malaysia Pool 외 4개사	"	台北은행

<표 2-16> 아프리카와 오세아니아의 복권발행 및 운영기관

	남아공	호 주	뉴질랜드
발행 기관	복권위원회	주복권위원회	복권위원회
운영 기관	Uthingo Management (LTD)	직접발행 또는 민간위탁	New Zealand Lotteries

여덟째, 세계복권시장의 규모이다. 다음의 <표 2-17>, <표 2-18>, <표 2-19>에서 보듯이 로또의 비중은 2004년, 2005년, 2006년 해마다 감소하고 있는 반면에 추첨식 및 즉석식 복권의 비중은 해마다 증가하고 있는 것으로 나타났다.

<표 2-17> 2006년 세계복권매출

(단위 : U.S. \$millions)

	Lotto	Numbers	Keno	Toto	추첨식	즉석식	기 타	합 계
아프리카	683.6	2.1	22.7	54.7	21.4	149.6	72.1	1,006.3
호 주	3,030.1	20.6	115.5	9.7	85.1	524.4		3,785.4
아시아,중동	15,520.8	6,889.4	267.3	2,246.4	7,024.5	1,476.6	3,730.0	37,155.0
유럽	47,748.6	3,536.2	3,940.5	7,554.6	13,605.2	14,588.6	2,938.3	93,912.1
중 남 미	2,128.3	531.9	20.0	89.4	614.1	79.6	3,146.3	6,609.4
북 미	13,624.6	9,437.8	3,039.8	435.4	1,0558	31,673.6	827.1	60,094.0
합 계	82,736.1 (40.8%)	20,417.9 (10.1%)	7,405.7 (3.7%)	10,390.2 (5.1)	22,406.1 (11.1%)	48,492.3 (23.9%)	10,713.9 (5.3%)	202,562.2 (100.0%)

<표 2-18> 2005년 세계복권매출

(단위 : U.S. \$millions)

	Lotto	Numbers	Keno	Toto	추첨식	즉석식	기 타	합 계
아프리카	761.9	1.1	26.2	53.2	21.1	125.2	72.2	1,087.9
호 주	2,649.9	18.2	109.2	11.1	86.5	469.5		3,371.3
아시아,중동	14,718.9	6,495.4	136.7	1,369.5	7,394.2	1,267.7	3,186.7	34,569.2
유 럽	43,276.9	2,991.7	4,053.8	6,465.5	12,131.5	10,071.0	2,574.3	81,564.7
중 남 미	1,390.3	256.9	15.4	259.1	550.3	84.1	2225.3	4,781.3
북 미	13,975.6	9,241.0	2,977.8	361.5	1,060.5	29,272.9	144.4	57,033.7
합 계	76,773.4 (42.1%)	19,004.5 (10.4%)	7,319.3 (4.0%)	8,519.8 (4.7%)	21,244.1 (11.6%)	41,344.3 (22.7%)	8,202.7 (4.5%)	182,408.2 (100.0%)

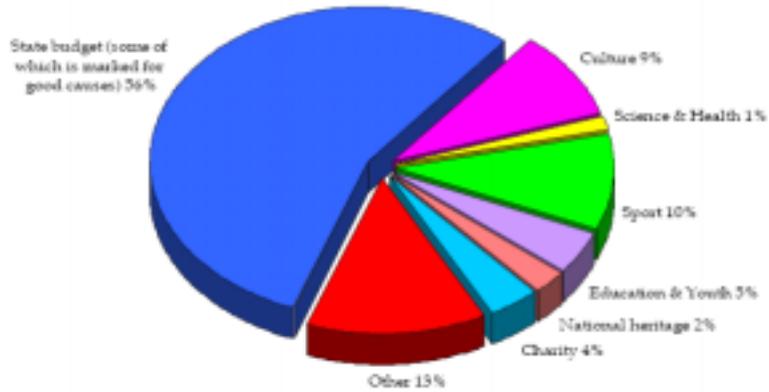
<표 2-19> 2004년 세계복권매출

(단위 : U.S. \$millions)

	Lotto	Numbers	Keno	Toto	추첨식	즉석식	기 타	합 계
아프리카	839.7	6.0	56.9	36.7	19.6	147.0	72.1	1,178.1
호 주	2,725.7	19.0	115.4	10.4	84.9	543.0		3,498.4
아시아,중동	14,117.3	3,539.8	30.6	1,112.1	7,924.6	1,683.4	3,019.1	31,426.8
유 럽	53,577.4	3,258.7	3,000.8	7,390.6	14,176.4	9,903.1	2,591.0	93,898.0
중 남 미	952.1	956.7	12.9	179.5	524.1	62.1	658.8	3,346.3
북 미	13,704.6	9,158.2	2,868.3	344.0	1,064.0	26,534.0	71.0	53,744.1
합 계	85,916.9 (45.9%)	16,938.6 (9.1%)	6,084.9 (3.3%)	9,073.2 (4.8%)	23,793.6 (12.7%)	38,872.5 (20.8%)	6,411.9 (3.4%)	187,091.6 (100.0%)

아홉째, EU회원국들의 수익금 배분을 보면 다음의 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> EU 회원국의 복권수익금 배분현황



* 자료: London Economics, “The case for State Lotteries: A report for the European Lotteries and Toto Association”, September 2006, p. 27.

EU 국가들의 경우 복권재정의 지출 용도는 기금이 아닌 일반예산으로 편입되는 비중이 56%로 가장 높고 그 다음으로 스포츠 10%, 문화 9%, 교육 5% 등의 순서로 구성되어 있다. 다만 정부예산에 편입된 자원 중 일부는 특별회계(ear-mark)로 관리되고 있다.

열번째, 미국의 州별 복권수익금의 사용용도를 보면 다음의 <표 2-20>와 같다. 주민의 일반투표 혹은 입법으로 정하고 있다. 13개州는 복권수익금이 일반재정으로 귀속되는데 이 경우에도 비록 법으로 정하지는 않지만 용도는 명시하는 경우가 많이 있다. 먼저 인디애나州는 경찰/소방관 연금, 교사퇴직금, 교육 등에 활용하고, 캔터키州는 장학금과 일반재원으로 복권재정의 용도로, 로드아일랜드州는 슬럼화된 도시 및 일반재원으로 용도 등으로 사용되고 있다. 특수한 복권의 경우 용도를 배분비율을 보다 명확하게 명시하는 경향이 있다. 아리

조나주는 대중교통, 카운티정부 지원, 경제개발, 문화유산보존, 일반재정(general fund)에 쓰이도록 명시하고 배분비율은 정하지 않고 있다. 또한 Lottery Powerball는 복권수익의 31.6%를 일반재원으로 귀속하고, 스크래치방식 복권의 21.5%는 지역개발기금으로 귀속하도록 관련 규정에서 명시하고 있다. 새로운 복권종류의 허가여부를 결정할 때 일정비율 혹은 일정금액이 특정목적의 기금에 지원되도록 하는 방식을 취하고 있다.

<표 2-20> 미국의 복권수익금 용도

州별	수익금 용도
1. Arizona	교통(local transportation , mass transit), 일반기금, 지방 보조기금(county assistance), 경제개발, 유산기금,
2. California	K-12 교육
3. Colorado	공원, 레크레이션
4. Connecticut	일반기금
5. D. C	일반기금
6. Delaware	일반기금
7. Florida	교육진흥신탁기금(Educational Enhancement Trust Fund)
8. Georgia	교육(Hope Scholarship program, voluntary pre-kindergarten program, technology/capital outlay)
9. Idaho	교육, 공공건물(public schools & State Permanent Building Fund)
10. Illinois	일반학교기금(K-12 public school)
11. Indiana	교육, 자동차 번호판세(license plate tax), 경찰/소방 연금, 교사퇴직, Build Indiana Fund,
12. Iowa	일반기금 & 갬블관리프로그램(gambling treatment program)
13. Kansas	경제개발(85%), 교도소운영기금(15%)
14. Kentucky	Kentucky 수업료 보조금, 대학입학프로그램 보조금 & Kentucky 교육성과우수장학금
15. Louisiana	주의 복권 수익 기금(연마다 주 의회의 승인에 의함)
16. Maine	일반기금
17. Maryland	일반기금

제 2 장 『복권 및 복권기금법』 입법평가의 개관

州별	수익금 용도
18. Massachusetts	지역개발
19. Michigan	Michigan School 원조 기금(K-12 공립학교)
20. Minnesota	일반기금, 환경신탁기금
21. Missouri	교육
22. Montana	일반기금
23. Nebraska	교육혁신기금(25%), Nebraska 환경신탁기금(49.5%), 도박중독자를 위한 기금
24. New Hampshire	K-12 교육
25. New jersey	교육과 시설
26. New Mexico	교육(자본설비개선 (capital improvement) 60%, 장학금 40%)
27. New York	K-12 교육
28. North Carolina	교육
29. North Dakota	
30. Ohio	교육
31. Oklahoma	교육
32. Oregon	경제개발, 공원, Salmon 재건, 교육(K-12 공립학교)
33. Pennsylvania	고령시민을 위한 (노인복지)프로그램
34. Rhode Island	낙후지역개발, 일반기금
35. South Carolina	교육
36. South Dakota	일반기금, Capital Construction Fund, 재산세공제기금
37. Tennessee	장학금(college & university)
38. Texas	학교재단기금(Foundation school fund)
39. Vermont	교육
40. Virginia	교육
41. Washington	학생학업성과기금 & 학교건설기금
42. West Virginia	교육, 노인복지, 관광
43. Wisconsin	재산세감면

*자료: La Fleur's 2006 World Lottery Almanac

열한 번째, 일본 복권수익금의 사용용도를 보면 다음의 <표 2-21>과 같다. 수익금의 배분내역, 배분비중, 수익금의 용도는 지자체에 따라 상이하다. 발매총액 중에서 상금 45.8%, 경비 14.4% 등을 제외한 수익

금은 약 39.8%로 지자체(도도부현 및 12개 지정도시)에 배분되어 공공사업에 사용되고 있다. 판매실적에 따라 배분되면 주로 교육시설, 도로, 교량, 공영주택, 사회복지시설의 건설 및 개보수 등에 사용되고 있다.

<표 2-21> 일본의 복권수익금 용도

발행주체	공공사업명	발행주체	공공사업명
홋카이도	교통안전시설 정비사업	도쿄도	노인복지등 시설정비조성사업
삿포로시	공원녹지 정비사업	시가현	고등학교 건설 사업
아오모리현	포장도로 유지 수선사업	쿄도부	도로유지 관리사업
이와테현	도로 유지 수선	쿄도시	저출산 대책 지원사업
미야기현	도로 개선 사업	오사카부	공원 녹지 정비사업
센다이시	도로 신설 개량 사업	오사카시	교육·스포츠시설 정비사업
아키타현	도로 유지 수선 사업	효고현	정보관리 추진사업
야마가타현	사회복지시설 정비보조사업	코베시	초중학교 건설사업
후쿠시마현	산업 고도화 추진사업	나라현	관광진흥 대책사업
이바라키현	미술 보급사업	와카야마현	도로 개량사업
토치기현	사회복지시설 정비기금 적립금	돗토리현	도로 유지 수선 사업
군마현	교통 안전 대책 사업	시마네현	사회복지시설 등 정비사업
사이타마현	저공해 자동차 대책 사업	오카야마현	구급 의료 체제 정비 사업
사이타마시	유아의료비 지급사업	히로시마현	현립 학교시설 설비정비사업
치바현	유아 의료 대책 사업	히로시마시	학교 정비 사업
치바시	학교 시설 정비사업	야마구치현	단독 도로 사업
카나가와현	사회복지시설 정비비 보조	토쿠시마현	21세기 창조 기금 적립금
요코하마시	교육시설 정비사업	카가와현	고령화 저출산 대책사업
카와사키시	민간 특별양호 노인홈 정비사업	에히메현	지역환경 정비사업
니가타현	울타리없는 마을 만들기 사업	코치현	도로교대틀보 개량 사업
토야마현	고령화 저출산 대책 사업	후쿠오카현	지역경제 활성화 사업

제 2 장 『복권 및 복권기금법』 입법평가의 개관

발행주체	공공사업명	발행주체	공공사업명
이시카와현	녹화 유지 사업	키타큐슈시	학교 정비사업
후쿠이현	도로 신설 개량사업	후쿠오카시	문교시설 정비 사업
야마나시현	현 단독도로 정비 사업	사가현	고령화 저출산 대책사업
나가노현	현단하천 개수 사업	나가사키현	현립고등학교 등 정비사업
기후현	지역경제 활성화 사업	쿠마모토현	도로 미화 대책 사업
시즈오카현	재해대책 사업	오이타현	소규모 사업지원 사업
시즈오카시	고령화 저출산 대책 사업	미야자키현	현단도로 유지 사업
아이치현	교통 안전 시설 정비 사업	카고시마현	도로 유지 보수 사업
나고야시	청소 시설 정비 사업	오키나와현	관광 유치 대책 사업
미에현	미술관 활성화 사업		

*자료: 일본복권협회, 2007년

열두 번째, 영국의 복권수익금의 사용용도를 보면 다섯 가지 주요 부분에 배분되고 있다. The arts and film 16.7%, Sports 16.7%, Heritage and sport 16.7% 등이다. 이들은 법령에 명시되어 있는 부분이지만 실제 운영에 있어서는 배분비중내의 용도는 변경 가능하며 현재 대부분의 기금이 2012년 런던 올림픽 유치기금으로 사용되고 있다. 호주의 경우 다음의 <표 2-22>에서 보듯이 각 주마다 다양하게 배분 및 사용되고 있음을 볼 수 있다. 캐나다의 경우 다음의 <표 2-23> 에서 보듯이 일반수입기금이 대부분이 사용되고 있다.

<표 2-22> 호주의 복권수익금 용도

지 역	사 용 용 도
Golden Casket	Queensland Treasury
NSW Lotteries	New South Wales 결합수입기금(consolidated revenue fund)
N.Z Lottery	스포츠, 예술, 노인, 청소년 복지, 의학&과학 연구, 환경 등

지 역	사 용 용 도
S. Australia	의료기금, 레크레이션&스포츠기금
Tattersall's	의료, 자선기금, 복지 기관, 레크레이션&스포츠, 지역사회
W. Australia	의료, 스포츠, 예술, Perth의 축제&영화산업, 자선기금

*자료: La Fleur's 2006 World Lottery Almanac

<표 2-23> 캐나다의 복권수익금 용도

지 역	사 용 용 도
Atlantic	일반수입기금(4개의 주)
BCLC	건강관리(50%), 일반수입(50%)
Loto-Quebec	일반수입기금
Ontario	결합수입기금(의료, 문화, 레크리에이션 등 포함)
WCLC	주마다 다양함

*자료: La Fleur's 2006 World Lottery Almanac

열세 번째, 해외 오프라인복권 최고당첨금을 보면 다음의 <표 2-24>과 같다.

<표 2-24> 해외 오프라인복권 최고당첨금 내역

발행기관	종 류	가 격	당첨금 지급율	1등 당첨금	
				현지 통화	원화환산(천원)
캘리포니아(美)	즉석식	\$3	62.9%	\$20,000	24,000
		\$2	56.0%	\$7,777	9,332
		\$3	63.0%	\$27,000	32,400
플로리다(美)	즉석식	\$10	76.1%	\$250,000	300,000
		\$10	75.1%	\$100,000	120,000
		\$5	69.1%	\$130,000	156,000
메사츄세츠(美)	즉석식	\$10	80.0%	\$4,000,000	4,800,000
		\$5	75.0%	\$1,000,000	1,200,000
		\$5	75.0%	\$1,000,000	1,200,000

제 2 장 『복권 및 복권기금법』 입법평가의 개관

발행기관	종 류	가 격	당첨금 지급율	1등 당첨금	
				현지 통화	원화환산(천원)
캐나다	즉석식	C\$3	54.0%	C\$25,000	22,500
		C\$4	55.0%	C\$625,000	562,500
호주	즉석식	AS\$4	60.0%	AS\$200,000	170,000
		AS\$4	60.0%	AS\$200,000	170,000
		AS\$2	62.5%	AS\$100,000	85,000
대만	추첨식	NT\$100	65.0%	NT\$10,000,000	400,000
	즉석식	NT\$100	65.0%	NT\$300,000	12,000
스페인	추첨식	€ 2.5	-	€ 500,000	675,000
일본	추첨식	¥ 300	-	¥ 2억(¥ 3억)	2,000,000
	추첨식	¥ 200	-	¥ 1억(¥ 2억)	1,000,000
	즉석식	¥ 200	-	¥ 100만 ~ ¥ 1,000만	10,000 ~ 100,000

열네 번째, 외국의 로또복권 제도 현황이다. 다음의 <표 2-25>에서 보듯이 1등 당첨금 한도는 대부분 국가에서는 제한이 없으나 이월횟수는 대만을 제외한 대부분 국가에서 제한이 없다.

<표 2-25> 외국 로또복권 현황

	종 류	1매가격	1등당첨금 비중	1등 당첨금 한도	이월 횟수	총매출액	로또매출액
이태리	로또,슈퍼 로또(2종)	1 ~ 200유로 (0.5유로 단위 로 임의배팅) 10 ~ 500유로	-	100만유로 (슈퍼복권은 무제한)	없음	-	-
그리스	1종(6/49)	0.15유로(2매 이상 구입요)	45%	없음	없음	-	-
스페인	3종	-	45%, 52%, 55%	없음	없음	-	-
독 일	주단위 1종 발행	-	10% (베를린주)	없음	없음	-	-
프랑스	3종	1 ~ 5유로	-	없음	없음	74억유로	18.8억유로 (약 25%)

	종 류	1매가격	1등당첨금 비중	1등 당첨금 한도	이월 횟수	총매출액	로또매출액
호 주	1종	2~12\$	26.2%	없음	없음	454.7백만 호주\$	376.4백만 호주\$ (83%)
브라질	12종(연방: 7종, 주정부: 5종)	0.25~5.005R\$	약 30%	없음	없음	-	-
터키	3종	2,400,000TL 1,250,000TL 1,500,000TL	30%	없음	3회	415백만\$	304백만\$ (73.2%)
대만	1종	1.5\$	30%	없음	5회	-	-
포르투갈	2종	0.7유로	20%	없음	없음	-	-
캐나다	2종	1, 2 캐나다\$	50%, 60% (정액당첨 제외)	없음	없음	-	-
뉴질랜드	3종	2~10NZ\$	24.9%, 40.9%, 80%	1백만N\$\$, 15백만N\$\$ 없음	없음	539N\$\$	429N\$\$ (80%)

2. 복권위원회

복권위원회 및 사무처의 인력충원과 외부인사 비중을 통해 복권발행기관의 위상 및 역할에 대해 살펴보고자 한다.³⁹⁾

첫째, 복권위원회의 정부내 위치 및 구성을 보면 복권의 발행, 관리 및 판매, 수익금 배분 및 사용 등에 관한 업무를 수행하기 위해 국무총리 소속하에 설치하고(복권법 제13조 제1항), 위원장 1명을 포함하여 총25명 이내 위원으로 구성한다. 위원의 과반수는 공무원이 아닌 자로 구성하며 그에 따라 관계부처 차관급 공무원 또는 1급 공무원으

39) 윤광진, 복권정책의 한국·캘리포니아주 사례비교연구, 『규제연구』 제16권 제2호, 2007년 12월, pp. 122-125. 재인용.

로 정부위원 12명, 국무총리가 임명 또는 위촉하는 민간위원 12명이 여기에 해당한다(복권법 제14조). 현행 위원을 보면 위원장 1명, 정부위원 11명, 민간위원 13명 등 총25명으로 구성되고 있다.⁴⁰⁾ 위원의 임기는 공무원이 아닌 민간위원의 경우 2년으로 1차에 한해 연임하도록 하고 있다(복권법 제16조 제1항). 위원장은 국무조정실장이 하고(복권법 제14조 제2항) 회의운동을 위해 간사 1명을 두며, 간사는 사무처 사무처장으로 규정하고 있다(복권위원회운영규정[이하 운영] 제3조).

둘째, 복권위원회의 산하기구로서 사무처를 보면 복권위원회의 사무를 처리하기 위해 사무처를 설치하며(복권법 제19조 제1항), 사무처장은 관리관으로 보하며 복권위원회 위원장의 명령 및 지시를 받아 사무처 업무를 총괄하고 소속공무원을 지휘·감독하는 것을 규정하고 있다(국무조정실 직제 제10조). 사무처의 하위직제로 복권총괄과, 발행관리과, 기금사업과를 두어 사무처 직제는 1처 3과로 운영되고 있다(동직제 제10조). 사무처는 복권위원회 업무를 위임받아 관리, 운영하고 있으며 위임받은 사무처 업무를 보면 복권관련 정보공개, 복권업무 관리 및 감독에 관한 사항, 기금운용계획 수립 및 변경에서 자체 변경사항 등이 여기에 해당된다(운영 제12조). 정원표에 따르면 사무처장 1명, 일반직 공무원 25명, 기능직 사무원 2명 등 총28명이다.⁴¹⁾

이상의 논의를 종합해 보면 다음의 <표 2-26>과 같다. 위원장은 국무조정실장이 겸직하고, 정부위원 12명을 제외한 민간위원은 13명으로 외부인사 비중은 52%이나 사무처는 일반직 공무원으로 구성되어 있어 전문가 참여는 전무하다. 특히 복권위원회 위원의 구성을 보면 복권사업 및 정책에 대한 전문가라기보다는 학계, 시민단체 등을 대표하는 위원들로 구성되고 있음을 볼 수 있다.⁴²⁾ 따라서 복권위원회

40) 복권위원회, 『위원회 구성』, 2007년 5월.

41) 복권위원회, 『사무처 정원표』, 2007년 5월.

42) 윤광진, 전개논문, pp. 122-125.

는 공무원직제의 순환근무형태로서 폐쇄형 임용방식을 유지하고 있으며 외부전문가 활용에 있어 미흡한 수준임을 볼 수 있다.

<표 2-26> 복권위원회 및 사무처 인력체계

		인 력 총 원		외부인력 (비중)
		자 격	인 원	
복권위원회	위원장	국무조정실장	12명	52%
	위원	차관급·1급		
		외부인사	13명	
사무처	사무처장	관리관	28명	0%
	직원	공무원		

3. 복권기금

복권기금의 조성실적과 운용원칙, 사용용도를 살펴보면 다음과 같다.⁴³⁾ 첫째, 복권기금의 조성실적이다. 다음의 <표 2-27>에서 보듯이 2003년 1조 4,004억원이 조성되었으나 2004년 1조 3,061억원, 2005년 1조 1,717억원, 2006년 1조 667억원으로 감소추세를 보이고 있다. 따라서 복권 및 복권기금법 제정이전 2003년과 시행이후 2006년과 비교해보면 지난 3년간 23.8%가 감소하였으며 이러한 판매 감소에 따른 기금 조성 감소가 2007년에도 계속될 것으로 정부도 추정하고 있다.⁴⁴⁾

<표 2-27> 복권기금 조성실적

(단위: 억원)

	판매액	수익금
2003년	42,342	14,004
2004년	34,595	13,061

43) 윤광진, 전개논문, pp. 145-146.

44) 복권위원회, 『2007년도 복권기금운용계획 개요』, 2007년 1월, p. 4.

제 2 장 『복권 및 복권기금법』 입법평가의 개관

	판매액	수익금
2005년	28,438	11,717
2006년	25,940	10,667
2007년	23,803	9,783

둘째, 수익금의 용도이다. 법정배분사업의 복권수익금 배분비율 및 용도를 살펴보면 복권 및 복권기금법 제23조 제1항 및 제2항에 의하여 복권수익금을 배분받는 기금 및 기관을 구체적으로 명시하고, 복권수익금을 용도를 별도로 정하고 있다. 법정배분사업의 배분비율 및 사용용도가 규정된 배경을 보면 2003년 11월 1일에 실시된 제7차 복권발행조정위원회에서 합의된 대로 로또복권의 수익금 배분비율을 조정하여 다음의 <표 2-28>에서 보듯이 지방자치단체와 제주도에 대해서는 현행 복권수익금 수준을 보장하여 건교부 배분액 28%, 문광부 배분액 중 일부 0.02%를 행정자치부와 제주도에 배분하되 복권수익금 70% 배분시 임대주택건설에 50% 이상을 배분하기로 하였다.⁴⁵⁾

<표 2-28> 법정배분사업의 배분배율⁴⁶⁾

(단위: %)

부 처	행자부	제주도	건교부	과기부	문광부	보훈처	중기청	산림청	노동부	복지부	계
현행 ⁴⁷⁾	6.07	6.20	28.00	14.68	12.12	7.50	7.415	6.82	6.195	5.00	100
시행령	20.145	20.145	0.00	14.68	12.10	7.50	7.415	6.82	6.195	5.00	100

셋째, 수익금의 운용원칙이다. 판매수익금은 복권 및 복권기금법에 근거하여 기금으로 조성, 운용되며 관리운용주체는 국무총리실 소속

45) 복권위원회, 복권 및 복권기금법령 설명자료, 2004년 4월, p. 63.

46) 2009년 4월 1일 이후에는 자금소요 등을 감안하여 재조정 가능하기로 결정함.

47) 배분비율은 수익금의 50%는 참여기관간 균등 배분하고, 나머지 50%는 1999년도 판매액을 기준으로 한 시장점유율에 따라 배분함.

하의 복권위원회가 담당한다. 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때 법률에 의하여 설치하고, 세입 세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있는 자금(예산회계법 제7조)으로서 정부재정활동의 탄력적 운용을 위해 그 필요성이 인정되고 있다. 특히 복권기금은 계정성 기금으로 대부분의 사업성기금과 달리 기금관리주체와 사업집행주체가 다른 특성을 갖고 있다. 계정성기금은 기금관리주체가 다른 재정집행자가 유용할 수 있는 재원을 관리하는 관리기금이다.⁴⁸⁾ 기금운용주체로서 복권위원회의 주요사업으로 법정 의무사업과 공익사업이 있다.⁴⁹⁾ 법정배분사업은 복권 및 복권기금법 제23조 제1항 및 시행령 제17조에 의하여 복권수익금의 30/100은 기존의 복권발행기관 및 기금에 배분비율에 따라 배분하며, 공익사업은 동법 제23조 제3항에 규정한 사업에 복권수익금의 70/100을 새로운 용도에 지원한다.

넷째, 복권기금의 배분내역이다.⁵⁰⁾ 다음의 <표 2-29>에서 보듯이 복권수익금의 30/100은 기존 정부부처에 배분되며, 70/100은 새로운 용도로서 임대주택 등 주거안정 지원사업 등에 지원되고 있다.

<표 2-29> 2007년도 복권기금 배분·지원사업 현황

(단위: 억원)

분 야 별	배 분 처	금 액	배분·지원 내역
사업비 합계		10,340	
30/100 배분사업 (제23조①)	9개 기존 복권발행 기관	2,845	○ 과학기술진흥기금(418) ○ 국민체육진흥기금(344) ○ 근로자복지진흥기금(176)

48) 국회예산정책처, 2005년도 기금운용계획안분석, 2004년 10월, p. 141.

49) 복권위원회, 2004년도 복권기금 사업현황, 2004년 10월, p. 1.

50) 복권위원회, 복권정책 발전 기본계획(안), 2007년 9월, p. 74.

제 2 장 『복권 및 복권기금법』 입법평가의 개관

분 야 별	배 분 처	금 액	배분·지원 내역	
			<ul style="list-style-type: none"> ○ 중소기업진흥·산업기반기금(211) ○ 지방자치단체(573) ○ 제주도특별회계(573) ○ 사회복지공동모금회(142) ○ 산림환경기능증진자금(194) ○ 보훈복지의료공단(214) 	
계		7,495		
지 원 사 업	임대주택 등 주거안정지원	건설교통부	4,519	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다가구주택 매입 임대(2,677) ○ 기존주택 전세 임대(1,842)
	국가유공자 복지사업	국가보훈처	357	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가유공자양로요양지원사업(167) ○ 보훈병원의료장비 현대화사업(168) ○ 전동의자차공급(22)
	장애인, 저소득층, 여성 등 소외계층 복지사업	보건복지부	1,255	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가사간병 방문도우미사업(739) ○ 저소득층 및 외국인 무료진료(48) ○ 장애인종합복지회관 건립(385) ○ 치매노인치료 및 보호시설건립사업(83)
		여성부	124	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가정·성폭력 피해회복및재발방지사업(51) ○ 성매매피해자 구조지원사업(28) ○ 취약가족 아동 양육지원사업(45)
		노동부	182	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영업장소 전대 지원(100) ○ 보조공학기기 지원(82)
		청소년 위원회	7	○ 체험중심적 자립준비 아카데미운영(7)
		법무부	97	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수용자 가족 만남의 집 신축사업(27) ○ 한국가정법률상담소회관 신축사업(70)
		교육부	250	○ 초·중등학교 장애인편의시설 설치(250)
		소계	1,915	
	문화예술 진흥 및 문화 유산보존	문화관광부	486	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문화소외지역 문화나눔사업(299) ○ 취약계층 대상 문화예술교육 등 지원(94) ○ 작은 도서관 등 복합문화공간 조성(93)

분 야 별	배 분 처	금 액	배분·지원 내역
	문화재청	168	○무형문화유산 전당 건립(18) ○문화재 긴급 보수 및 발굴 지원(94) ○출토유물보관센터 건립(43) ○조선왕조실록 대국민 온라인서비스(13)
	소계	654	
재난재해구호	소방방재청	50	○재해·재난 대비 긴급구호(50)

4. 소결론

복권 및 복권기금법의 제정이후 법제도 및 직제상에 나타난 변화를 종합해보면 다음과 같다.

첫째, 복권 및 복권기금법의 시행이후 복권판매의 지속적인 감소에 따라 복권시장의 규모는 위축되었으며 수익률은 상대적으로 높아졌으나 수익금 중 로또수익금이 1조 3,010억원으로 93.2%를 기여하고 있는 현실에서 볼 때 현행 복권시장의 구조가 로또 1개에 지나치게 의존되고 있는 불균형 상태임을 알 수 있다. 복권판매의 감소추세와 편중양상은 향후 복권기금의 안정적인 확보에 장애요인으로 작용할 수 있음을 예상해볼 수 있다. 다른 한편으로 인쇄복권이 10개 수탁사업자에서 연합복권사업단으로 개편되었고, 전자복권은 5개 수탁기관과 9개 재수탁기관에서 1개 수탁기관과 9개 재수탁기관으로 변경되었으며 복권상품수에서도 2004년 4월 64종에서 2006년 8월 이후 12종으로 대폭 감소하는 등 복권정비가 단행되었다.

둘째, 복권위원회 위원장은 국무조정실장이 겸직하고, 25명의 위원 중 정부위원 12명을 제외한 민간위원은 13명으로 외부인사 비중은 52%로 높으나 실질적인 역할을 수행하는 데 필요한 전문적 역량은 미흡한 인적 구성이다. 사무처장 및 사무처는 공무원직제의 순환근무형태

로서 일반직 공무원이 대부분으로 분야별 전문인력의 확충을 통한 전문성 및 투명성 확보노력은 매우 미흡한 실정이다.

셋째, 복권기금의 조성실적을 보면 2003년 1조 4,004억원이 조성되었으나 2004년 1조 3,061억원, 2005년 1조 1,717억원, 2006년 1조 667억원으로 감소추세를 보이고 있다. 복권 및 복권기금법의 제정이후 지난 3년간 23.8% 감소하였으며 기금감소가 계속될 것으로 정부도 추정하고 있다는 점에서 문제가 크다고 하겠다.

넷째, 복권 및 복권기금법 그리고 정부의 복권정책에 대해 상반된 평가가 있다.⁵¹⁾ 복권 및 복권기금법은 이전까지 개별 법률에 근거해 제각기 발행하던 복권이 난립했던 시장을 종합적으로 관리하기 위한 법률적 근거를 확보하려는 시도이다. 그 결과 애초 로또복권의 도입 취지인 복권시장의 구조조정을 수행할 수 있는 발판을 마련하였으며 실제로 2005년 발행복권종류가 61개에 난립하던 상태에서 2007년에 총 12종으로 감소하여 구조조정에 성공하였다는 평가를 받는다. 반면에 로또열풍과 이에 따른 사회적 반향에 지나치게 민감하게 반응함으로써 복권을 통한 기금조성액이 지속적으로 감소하는 결과를 초래하여 복권발행의 근본취지인 자발적 기금조성을 충분히 달성치 못하는 문제가 야기되었다.

한편 2008년 6월 한국법제연구원 주최로 진행된 『복권 및 복권기금법에 대한 입법평가』 회의에서 논의된 조성한 교수의 토론내용을 정리해보면 다음과 같다.⁵²⁾ “로또복권을 시작하기 전에 입법영향평가를 거쳐서 『복권 및 복권기금법』을 제정하고 로또복권을 발행했어야 함에도 불구하고, 먼저 로또복권을 만들고 차후에 로또복권을 발행하려던 취지를 모르는 사람들이 『복권 및 복권기금법』을 제정하면서 문제

51) 이영훈, 복권관련법의 비용편익분석, 『복권 및 복권기금법에 대한 입법평가』 회의 자료집, 한국법제연구원, 2008년 6월, pp. 41-42.

52) 조성한, 복권관련법의 비용편익분석(토론문), 『복권 및 복권기금법에 대한 입법평가』 회의자료집, 한국법제연구원, 2008년 6월, pp. 43-44.

가 발생되었다. 로또복권은 난립된 복권들을 모두 정리하면서 복권운영의 비용을 줄이고, 높은 수익을 바탕으로 일반재정으로 할 수 없는 많은 공익사업을 하기 위한 것이었다. 그러나 『복권 및 복권기금법』을 제정하면서 당시 담당자들은 로또복권이 발행된 후에 발생한 시민단체들의 반발과 총리의 개인적 관심을 바탕으로 초기의 취지와 걸맞지 않은 법을 제정하게 되었다.

이에 따라 로또복권은 제 역할을 하지 못하게 되었고, ‘체육토토복권’을 부활시키는 등의 비합리적이고 비실용적인 결과가 나타나게 되었다. 로또복권의 사행성을 문제삼던 총리와 시민단체는 로또복권의 성격을 잘 몰라서 무조건 문제를 제기한 것이다. 사실 복권의 성격을 잘 안다면, 체육토토복권처럼 개인이 실력으로 맞출 수 있다는 착각을 하게 하는 복권들이 더 사행성과 중독성이 심하다는 것을 알아야 한다”고 주장하였다. 『복권 및 복권기금법』은 각 부처의 복권기금 사용에 대한 통제도 하고 있다. 그러나 복권기금은 시대적 상황에 맞게 융통성 있는 사업을 하도록 하여야 하는데, 법으로 묶어놓고 있다 보니 전문성 있는 정부보다 비전문적이고 인기영합적인 정치인들이 원하는 목적으로 사용되는 비효율성을 가지게 되었다.

입법을 하는데 있어서 영향분석을 하면서 입법을 하는 과정에 있어서는 무엇보다 초기에 입법을 제안하는 사람들과 실제로 입법과정을 수행하는 사람들이 동일하여야 한다. 또한 총리나 시민단체들의 감성적 대응에 흔들리는 입법과정보다 객관적 자료를 바탕으로 법의 실질적 손익을 잘 따져서 사회에 기여하는 바가 큰 방향을 결정하여야 한다. 이러한 것이 최근에 세계적으로 관심의 대상이 되기 시작한 ‘법경제학’의 취지에 맞는 것이라 할 수 있다. 법경제학은 모든 사람들에게 이익을 주는 법집행은 어렵기 때문에, 법을 만들고 집행하는데 있어서 손해를 보는 사람들에게 충분한 보상을 하고도 큰 사회적 이익이 있는 방향으로 나아가야 한다고 하고 있다”고 주장하고 있다.

제 3 장 「복권 및 복권기금법」 입법평가

제 1 절 비용편익의 측정방법

1. 비용편익의 개념

비용편익분석(Cost-Benefit Analysis)은 어떤 정책의 실시에 수반하여 발생하는 사회의 부담비용(사회적 비용)과 사회가 받아들이는 편익(사회적 편익)을 화폐가치로 환산하여 그 비교를 함으로써 당해정책을 실시하는데 있어서 타당성을 판단하는 것으로, 편익이 비용을 상회하는 사회적 순편익이 발생하면 사회적 효과가 있는 것으로 판단하는 기법이다.⁵³⁾ 엄밀히 말하면 비용편익분석은 정책이나 사업의 경제적 타당성을 분석하는 방법으로 본질적으로 규제가 유발하는 화폐적 비용과 편익을 계량화하여 정부정책의 사회적 편익을 측정할 수 있기 때문에 정부규제의 기준을 제시해준다는 점에서 중요성이 크다고 하겠다. 비용편익분석은 정책수립 및 사업추진 과정에서 예상되는 사회적 편익과 비용을 화폐단위로 비교함으로써 정책 및 사업의 효율성을 평가하는 대표적인 분석방법이다.

경제학에서의 비용(cost)은 기회비용 즉, 포기된 편익을 말한다. 따라서 비용과 편익은 부호만 다를 뿐 내용은 동일하다. 그러므로 내용상으로 비용과 편익을 구별할 필요는 없다. 그러나 기회비용의 계산이 사실상 불가능하기 때문에 관례상 사업의 수행에 소요되는 경비를 비

53) 입법작업에 즈음하여 계획학이나 경영학에서 사용하는 비용/편익분석(Kosten- Nutzen-Analysen : KNA)과 비용/효과분석(Kosten-Wirksamkeits-Analysen : KWA)이 매우 유용하며 선진국에서는 이러한 기법을 실제 입법작업에 적용하고 있다. 비용/편익분석과 비용/효과분석의 입법작업으로의 응용에 관한 것은 Vorstand des Österreichischen Juristentages(Hrsg.), Kosten-Nutzen-Analyse in der Gesetzgebung. Funktionsanalyse, Effektivitäts - und Effizienzüberlegungen in der Rechtssetzung, Wien 1979 참조. 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007년 11월, p. 95. 재인용.

용으로 간주하며 편익(benefit)은 기본적으로 소비를 증가시키는 효과를 말한다.⁵⁴⁾ 이러한 의미에서 비용은 정부의 재정지출 증대, 법령 및 규제에 의한 준수비용 그리고 편익은 정책집행의 결과로 나타나는 재정적 증대 및 사회적 효용을 의미하는 것이다.

비용편익분석은 후생경제학에서 말하는 수요자의 만족을 극대화하는 수준에서 선택을 할 수 있도록 하는 데 그 가치가 크다. 따라서 비용편익을 광의로 해석한다면 경쟁적인 공공투자기회의 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 체계적으로 평가하고 가능한 한 이들을 계량화하여 대안의 비교평가에 명시적으로 포함시키는 일련의 방법론이라고 할 수 있다.⁵⁵⁾ 그러나 공공부문에서 비용편익의 측정과 평가에 있어서 고려해야 할 점은 시장경제의 질서가 자율적으로 작동되지 않을 수 있는 여건 때문이다. 따라서 공공부문의 경우 어느 분야에서 내린 하나의 정책결정의 영향은 당해 분야에만 한정되는 것이 아니고 여타의 여러 분야에 까지도 넓게 파급되는 경우가 대부분이므로 그 영향력과 파급효과를 신중히 고려해야만 하기 때문이다.⁵⁶⁾

특히 입법평가와 같이 공공부문에서는 가치, 우연의 관계, 외부성, 서로 대립하는 목적 등이 복잡하게 얽혀 있으므로 비용편익분석의 실시가 곤란하다는 지적도 있다.⁵⁷⁾ 다시 말해서 비용편익분석은 사회에 있어서 정책의 장점(편익)이 단점(비용)을 상회하는 경우에만 그 정책이 결정되는 것을 의미한다. 따라서 비용편익분석은 협의로는 정부에 의한 공공재의 비용과 편익을 각각에 대해 추계하고 이에 의거하여

54) 이정진, 『환경경제학』, 박영사, p. 407.

55) Gans, Oskar and Marggraf, Rainer (1997), *Kosten-Nutzen-Analyse und ökonomische Politikbewertung*, Berlin: Springer; 이성우, 정부규제의 비용·편익분석기법 개발, 한국행정연구원, 1995년, p. 33; 정창화, 규제영향분석을 위한 분석기법에 관한 연구, 한국행정연구원, 2003년 12월, p. 49. 재인용.

56) Rothengatter, Werner (2002), *Assessment: Volkswirtschaftliche Wirkungsanalysen*, Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung (IWW), Universität Karlsruhe (TH), p. 28; 정창화, 전게서, p. 49. 재인용.

57) 박영도, 상게서, pp. 95-96.

공공재의 공급에 관한 결정을 행하는 후생경제학의 하나의 수법이라 할 수 있다. 그러나 근래에는 넓은 의미로서 비용편익분석을 사회적 정책결정 또는 정책분석의 이론으로서 파악하면서 정부에 의한 공공투자의 결정뿐만 아니라 정부의 담당자에 의한 복지정책이나 규제 완화와 같은 공공정책전반을 체계적·수량적으로 비교평가하는 수법으로서 파악하고 있다.

비용편익분석에 있어서 비용과 편익은 그 자신이 고정적인 것이 아니라 분석의 목적·파악하려는 범위·불확실성의 정도 및 영향을 받는 집단의 범위나 기간 등에 따라 다르다. 이러한 맥락에서 비용편익분석을 수단으로 해서 법안을 심사할 수 있는 것은⁵⁸⁾ 첫째, 계획된 법규정이 의도한 목표와 관련하여 발생할 개연성이 있는 비용과 편익을 최적화시킬 수 있는지 이를 긍정한다면 어느 정도로 최적화시킬 수 있는지 둘째, 다양한 규율초안들 중 어떠한 규율초안이 각각 가장 유리한 비용-결과-관계에 도달하는 것으로 나타나는지(택일적 선택) 셋째, 어떻게 비용과 편익간의 관계가 확정될 기간을 초과하여 전개될 수 있는지(좁은 의미의 결과면) 등이다.

2. 비용편익의 전제조건

비용편익분석에서 가장 고려해야 점이 편익과 비용항목을 어떻게 설정하는가이다. 이 문제는 일률적으로 항목을 설정할 수 있는 성질의 것이 아니고 분석대상에 따라 다르게 설정될 수 있으며 구체적으로 실질적인 항목들이 설정되어야 하며, 비용편익 항목의 식별이 제대로 이루어지기 위해서는 비용편익분석에서 고려되어야 하는 비용과 편익의 개념을 살펴보면 다음과 같다.⁵⁹⁾

58) 박영도, 상계서, p. 98.

59) 이종한, 규제의 효과분석방법에 관한 연구, 한국행정연구원, 2004년 12월, pp. 70-71.

첫째로 규제의 효과를 측정하기 위해 시행하는 비용편익분석은 사회적 비용편익분석에 속한다. 민간부문의 비용편익분석은 개별 기업의 사업실행에서 발생하는 사적인 비용과 편익을 측정하기 때문에 각 측정항목의 식별이 보다 쉽게 이루어질 수 있다. 이러한 경우 비용편익분석은 비용과 편익의 측정범위가 개별 기업으로 한정되기 때문에 재무분석에 가깝다. 그러나 공공사업이나 규제와 같은 정부정책의 비용편익분석은 비용과 편익이 발생하는 범위가 개별 기업을 넘어 특정한 사회적 그룹, 더 나아가 사회전체로 확대되기 때문에 비용과 편익항목의 식별이 쉽지 않다.

둘째로 비용과 편익이 측정되는 범위에 따라서 그 크기가 달라질 수 있기 때문에 이에 대한 신중한 고려가 필요하다. 측정범위가 사회나 경제전반을 대상으로 하기 때문에 측정되는 비용과 편익항목의 성격이 이질적인 경우가 발생할 수 있다. 규제의 효과는 후생측면에서의 효과와 경제적 측면에서의 효과로 나누어 볼 수 있다. 물론 후생측면에서의 효과와 경제적 측면에서의 효과로 나누어 볼 수 있다. 후생측면에서의 효과와 경제적 측면에서의 효과를 명확히 구분하기는 어려우나 그 성격은 구분될 수 있다.

셋째로 경제적 측면에서 본 규제의 효과는 보다 객관적이고 실물경제에 미치는 영향을 측정하게 된다. 예를 들면, 규제가 국민소득이나 실업을 또는 생산성 등에 미치는 영향을 측정하는 것이다. 이때의 소득증가(감소)나 실업감소(증가) 등은 직접적인 편익(비용)으로 측정될 수 있다. 또한 기업이나 정부의 비용감소(증가)도 직접적인 편익(비용)으로 측정될 수 있다. 후생관점에서 본 규제의 효과는 보다 주관적인 개인 또는 그룹(소비자 또는 생산자)의 후생변화를 측정하게 된다. 이때에는 소비자잉여와 생산자잉여, 그리고 기회비용 개념에 근거한 유형, 무형의 편익과 비용을 측정한다.

넷째로 이때 설정되는 비용편익항목은 경제적 영향분석시의 비용편익항목과는 직접적인 비교나 호환은 해석상의 문제를 야기할 수 있

다. 실제 규제의 비용편익분석을 실시할 경우에는 이런 비용편익항목의 다른 성격을 염두에 두고 다른 성격의 비용편익항목들은 분리하여 측정하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 규제의 효과를 분석할 경우에 규제가 경제 변수에 미치는 효과를 추정하는 경제적 영향분석과 후생변화의 관점에서 영향분석을 실시하는 전통적 의미의 비용편익분석의 결과를 구분하여 제시하는 것이 바람직하다.

이러한 논의 이외에도 편익추정에 있어 완전경쟁의 시장조건이 성립되는 경우 시장가격이 소비자의 지불용의액을 있는 그대로 적용하여 계산할 수 있기 때문에 편익추정이 용이하다. 그러나 공공부문의 정책이나 사업은 시장의 불확실성 내지 시장조건이 불안정한 경우 편익을 계량화하고 금전단위로 화폐화하는 데 현실적으로 한계가 있다. 이것은 비용편익에 있어서 공공부문의 경우 경쟁시장에서 가격이 스스로 결정되는 것이 어렵기 때문에 화폐화에 어려움이 있다. 또한 비용편익은 객관적인 분석이 전제됨에도 공공부문의 정책수립이나 사업추진에 있어서 객관적 분석에 한계가 있다는 점이다. 따라서 비용편익의 추정상 합리성을 확보하기 위해서는 주관적 요소를 배제하는 것이 중요하다. 이러한 맥락에서 볼 때 계량화되지 않은 요인의 중요성을 특정함에 있어서는 전문적인 판단력을 행사하여야 하며 추정되는 순편익에 기초한 대체안의 순위를 이러한 요인이 어떻게 변하는지 최선을 다해 사정하여야 한다.⁶⁰⁾

3. 비용편익의 판단기준

공공사업이나 규제를 평가하기 위해 비용과 편익을 계산하여 순편익을 계산하게 된다.⁶¹⁾ 그 이유는 규제영향평가에서 규제가 순편익을

60) 박영도·한귀현, 주요국가의 입법평가 관련제도(II), 미국의 규제영향분석제도, 한국법제연구원, p. 109.

61) 이종한, 전제서, p. 71.

가져다주는가를 규제안 선택의 기준으로 하였다가, Clinton 행정부에 와서는 편익이 비용을 정당화시키는가를 평가의 기준으로 삼았다. 사회규제의 경우에는 편익이 비용보다 큰 경우가 많지 않기 때문에서 순 편익을 평가의 기준으로 삼으면 사회적 규제의 대부분은 순손실을 발생시킬 가능성이 높기 때문에 규제를 하지 않는 것이 사회후생을 증가시키는 결과를 가져온다. 그러나 규제의 목적이 갖는 사회적 가치에 비추어 이런 평가기준은 부적합하고 따라서 편익이 비용을 정당화할 수 있는가라는 기준이 더욱 합리적인 기준으로 고려될 수 있다. 비용편익분석의 경제적 효율성을 측정하는 기준으로 순현재가치(net present value; NPV), 내부수익률(internal rate of return: IRR), 편익-비용비율(benefit-cost ratio)이 대표적인 방법이다.

(1) 순현재가치

순현재가치는 사업의 전 기간에 걸쳐 발생하는 순편익의 합계를 현재가치로 환산한 값을 의미한다. 사업의 대안선택에 있어 미래에 발생하는 모든 비용과 편익을 현재가치로 환산하여 순편익이 가장 높은 대안을 선택하는 경우 또는 순현재가치가 正(+)의 값으로 나타나는 경우 사업의 경제적 효율성 내지 타당성이 높은 것으로 평가하는 것이다. 따라서 순현재가치를 계산하기 위해 어떤 수준의 할인율을 적용하느냐가 매우 중요한 것이다.⁶²⁾ 할인율(discount rate)은 다가올 미래의 비용편익을 할인하여 현재가치로 환산하기 위해 사용하는 방법이다. 다시 말해서 정책수립이나 사업계획 추진에 있어 할인율을 고려하는 이유는 정책이나 사업의 비용편익이 일정한 시기에 발생하는 것이 아니라 정책이나 사업의 추진기간 동안 지속적으로 발생하기 때문에 이를 판단하는 기준으로 현재시점을 근거로 하는 것이다.

62) 김동건, 『비용편익분석』, 서울: 박영사, 2000년, pp. 35-36.

따라서 정부의 정책수립이나 사업계획에 있어 순편익의 현재가치를 환산할 때 일반적으로 사회적 할인율(social discount)을 적용하고 있다. 사회적 할인율을 선정하는 있어 시장할인율을 사용하는 경우와 시장 할인율을 사용하지 못하는 경우로 나누어지는 데 사회적 할인율은 자본의 사회적 기회비용과 사회적 시간선호율 중에서 어떤 것을 사용해야 하는가의 문제이다.⁶³⁾ 사회적 할인율이 시장이자율과 비교할 때 높아야 한다는 의견과 낮아야 한다는 의견에 대해 일반화된 논의가 진행된 상황은 아니다.

$$NPV = \sum_{t=0}^n \left(\frac{(B_t - C_t)}{(1+r)^t} \right), t=0,1,\dots,n ; r \text{ 할인율, } n \text{ 기간}$$

NPV가 0보다 크면 그 사업은 경제적으로 타당성을 인정받게 된다. 이때 순편익의 현재가치를 계산하기 위해 고려되는 할인율이 중요한 역할을 하게 되는데, 어떤 할인율을 사용할 것인가는 분석대상에 따라 달리 설정될 수 있다. 사회적 할인율에 대한 연구(최도성, 1998; 이선·옥동석, 1987; 강광하 외, 1988)에 따르면 우리나라의 사회적 할인율은 보통 8~10%를 적정한 수준으로 제시하고 있다.⁶⁴⁾ NPV는 여러 대안이 있을 때 최선의 대안을 선택할 수 있는 명확한 기준을 제시해주고, 장래에 발생할 순편익의 현재가치가 얼마인지를 알려주지만 편익을 계량화하기 어려운 대안의 경우에는 사용이 어렵다.

(2) 내부수익률

내부수익률은 사업이 안정적으로 진행된다는 가정하에서 기대되는 예상수익률로 사업의 전 기간에 걸쳐 발생하는 편익과 비용의 현재가치를 각각 일치시켜 순현재가치가 0(zero)이 되게 하는 할인율을 의미한다. 따라서 사업의 내부수익률이 사업의 기회비용 내지 사회적 할

63) 나성린·전영섭, 『공공경제학』, 서울: 박영사, 2003년, pp. 163-164.

64) 이종한, 전게서, p. 72.

인율보다 크다면 사업의 순편익이 0보다 크다고 하겠다. 그러므로 내부수익률이 통상적으로 사용되는 사회적 할인율보다 크다면 그 정부 사업은 타당성이 있는 것으로 평가된다.⁶⁵⁾ 다시 말해서 내부수익율은 사업의 결과로 기대되는 예상수익율로 볼 수 있으며, 사업의 전기간에 걸쳐 발생하는 편익과 비용의 현재가치를 일치시켜 순편익이 0이 되게 하는 할인율을 의미한다. 따라서 내부수익율 R은 다음과 같이 정의된다.⁶⁶⁾ 다음의 조건을 만족시키는 R의 값이 사회적 할인율보다 크면 일반적으로 그 사업은 경제적 타당성이 있다고 판단한다. 이러한 내부수익률은 여러 개의 값이 존재할 수 있다는 문제가 있다.

$$\text{IRR: } \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+R)^t} = \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+R)^t}$$

그러나 이런 선택기준들만 가지고는 규제의 여러 대안들의 우선순위를 평가하기 어렵다. 이런 기준들은 형평성(equity)의 문제를 고려하고 있지 않다. 위의 기준들은 효율성(efficiency)기준으로 사회적 소득의 증가나 감소에 대해서 알려주지만 소득분배의 문제에 대해서는 전혀 고려하고 있지 않다. 사회 구성원들 간의 또는 계층간의 분배구조를 악화시키는 방향으로 소득이 증가하거나 감소할 수 있기 때문에 이런 문제에 대해 주관적으로 판단하기 보다는 조금 더 객관적이고 사회적 합의를 도출할 수 있는 그룹별 영향분석이 보완되어야 할 것이다. 또한 비용편익의 측정이 항상 문제가 될 수 있기 때문에 부실하게 측정된 비용편익분석의 결과를 가지고 정책적인 판단을 내리는 것은 아주 위험한 결과를 초래할 수 있다. 따라서 가능하다면 비용편익분석의 수행과정과 분석방법, 그리고 분석결과를 투명하게 공개하고, 일정한 자문기간을 두어 평가를 받는 것이 이런 문제를 줄일 수 있는 방법이 될 수 있다. 따라서 규제기관은 규제영향분석을 위한 정

65) 김동건, 전계서, p. 37.

66) 이종한, 전계서, p. 73.

책네트워크를 이용하여 중요규제에 대해 충분한 기간동안 공개자문 과정을 거치는 것이 바람직할 것이다.⁶⁷⁾

(3) 편익-비용비율

편익-비용비율은 비용보다 편익이 높은 사업일수록 경제적 효율성 및 타당성이 높은 것으로 평가하는 것이다. 다시 말해서 편익-비용 비율은 기본적으로 1보다 크거나 같아야 하고 높을수록 경제적으로 타당성이 높은 것으로 평가한다. 편익-비용 비율은 사업의 비용 한 단위 당 편익이 얼마인가를 나타내기 때문에 소규모 사업이 대규모 사업에 비해 더 높게 나타나기도 한다. 정부사업의 우선순위를 결정하는 데 있어서 편익-비용비율 기준은 큰 의미가 없으며 다만 예산의 제약 때문에 순편익(net benefits)이 큰 대규모 사업을 수행하기가 어려울 때에 이 기준을 적절히 사용할 수 있을 것이다.⁶⁸⁾

$$\frac{B}{C} = \frac{\sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t}}{\sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}}$$

비용편익에서 정책이나 사업의 순편익은 소비자잉여(consumer surplus)와 같은 의미로 사용되기 때문에 소비자잉여를 이해하는 것은 비용편익분석에 있어 중요하다. 소비자잉여를 비용편익분석의 틀에 적용시켜볼 때 소비자가 지불할 의사가 있는 금액(willingness to pay)은 사업의 총편익(total benefits)에 해당되고 소비자가 실제 지불하는 금액은 사업의 총비용(total cost)에 해당되므로 그 차액인 사업의 순편익이 소비자잉여와 같은 개념이 된다.⁶⁹⁾ 다시 말해서 소비자잉여는 자율시장경제에서 소비자가 기대하는 재화를 얻기 위해서 지불할 수 있는 최대의 지불액과 실제로 지불가능한 금액과의 차이라고 하겠다.

67) 이종한, 전계서, p. 73.

68) 김동건, 전계서, p. 37.

69) 김동건, 전계서, p. 29.

제 2 절 비용편익의 측정항목

비용편익의 측정항목을 선정하는 데 있어 고려하여야 할 점을 살펴 보면⁷⁰⁾ 첫째로 분석되어야 할 사업이 구체화되어야 한다. 둘째로 사업의 시행으로 인해 사회에 미치게 될 긍정적 또는 부정적, 현재 및 미래의 모든 영향이 확인되어야 한다. 셋째로 이러한 영향력에 대한 가치가 금전적 단위로 환산되어야 한다. 여기서 긍정적 영향은 편익으로 그리고 부정적 영향은 비용으로 간주된다. 넷째로 총편익에서 총비용을 뺀 순편익이 계산되어야 한다 등이다. 비용편익은 직접영향과 간접영향으로 나누어지며 이러한 영향은 각각 유형적(tangible) 및 무형적(intangible) 요소를 내포하고 있다.

본 연구에서는 비용편익의 측정항목을 선정함에 있어서 유형적 요소로서 직접비용(유통·집행비용)과 직접편익(복권기금) 그리고 무형적 요소로서 준수비용은 측정항목 및 산출근거의 추정상 한계로 고려하지 않고 간접편익(건전성)으로 설정하여 분석하였다. 특히 본 연구에서는 복권 및 복권기금법의 제정이후 비용편익의 추정 및 비교를 통해서 이 법에 근거하여 운영되고 있는 복권사업의 경제적 타당성을 검증하였다. 이를 통해 복권 및 복권기금법의 실효성을 현재시점에서 확인하고자 하였다. 그럼에도 비용편익의 추정에 있어 로또광풍으로 인한 사회적 비판여론과 언론매체 및 시민단체의 반발, 경제적 상황 등 복권사업에 영향을 미칠 수 있는 여러 다른 요인을 충분히 고려하지 못한 점은 본 연구의 한계라고 하겠다. 이러한 논의를 토대로 본 연구에 적용할 비용편익의 측정항목 및 산출근거를 설정하면 다음의 <표 3-1>과 같다.

70) Stokey, Edith and Richard Zeckhauser (1978), *A Primer for Policy Analysis*, W.W. Norton & Company, p. 136; 박광국, 미시간주의 빈병회수법안에 대한 비용편익분석, 한국행정학보 제26권 제3호, 1992년 가을, p. 863. 재인용.

첫째로 비용의 측정항목이다. 비용은 크게 집행비용과 준수비용으로 나누어진다. 즉, 집행비용은 정부정책이나 사업의 추진과정에서 발생하는 비용으로 인건비, 기자재 등을 말하며 준수비용은 피수용자들이 법령 및 규제를 준수하는 데 소요되는 비용으로 추가적인 비용지출, 시간, 추가적인 불평 등을 말한다.⁷¹⁾ 따라서 준수비용은 미래에 발생하기 때문에 현재시점에서 정확한 소요비용을 측정한다는 것이 그만큼 어려움이 있는 것이다. 이러한 준수비용의 측정상 한계로 인해 본 연구에서는 집행비용으로 비용을 추정하였다. 판매사업비와 판매사업 운영비는 복권사업의 집행비용 내지 유통비용에 해당된다.⁷²⁾ 판매사업비는 온라인복권과 오프라인복권에 대한 당첨금 및 판매수수료, 발행경비를 지칭하고, 판매사업운영비는 기관운영비, 위탁수수료, 홍보 판촉비, 추첨방송비, 당첨금수수료를 말한다. 이러한 세부내역을 산출 근거로 하여 비용을 추정하였다.

둘째로 편익의 측정항목이다. 복권 및 복권기금법에 근거한 복권사업은 이 법 제1조에 따르면 복권의 발행·관리 및 판매에 관한 사항을 정하여 복권사업의 건전한 발전을 도모하고 복권수익금의 합리적 배분과 투명한 사용을 통하여 국민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하고 있다.⁷³⁾ 이러한 맥락에서 볼 때 복권사업의 편익은 복권수익금으로 조성되는 복권기금과 복권건전성(soundness) 확보에 달려있음을 알 수 있다. 이에 본 연구에서는 복권기금은 기금조성액을 통해 확인하고, 복권건전성⁷⁴⁾은 설문조사 결과에 나타난 복권에 대한 일반국민의 긍정적 인식정도를 통해 판단하였다.

71) 김명환, 규제영향분석 표준사례작성, 한국행정연구원, 2006년 12월, pp. 39-40.

72) 복권위원회, 2005년도 복권기금운용계획(안), 2004년 5월, p. 4; 2007년도 복권기금운용계획 개요, 2007년 1월, p. 6.

73) 복권 및 복권기금법, 법률 제07678호, 2004년 1월.

74) 복권건전성은 간접편익으로서 화폐단위로 계산하는 데는 한계가 있으나 사회적 인식정도를 계량화하여 복권 및 복권기금법의 제정목적 달성정도를 파악하고자 편익의 측정항목에 포함하였다.

<표 3-1> 비용편익의 측정항목 및 산출근거

		측정항목	산출근거
비 용	유통비용 (집행비용)	판매사업비	당첨금
			판매수수료
			발행경비
		판매사업운영비	위탁수수료
			기관운영비
			홍보관측비
			추첨방송비
			당첨금수수료
편익	복권기금	기금조성액	
	복권건전성	복권인식정도	

제 3 절 비용편익의 추정 및 비교

1. 비용편익의 추정

복권 및 복권기금법의 시행초기 2004년과 3년 경과한 2007년의 비용을 추정하면 다음의 <표 3-2>와 같다.

2004년의 경우⁷⁵⁾ 판매사업비 1조 7,004억과 판매사업운영비 751억원으로 총비용은 1조 7,755억원에 이른다. 첫째로 판매사업비의 세부내역을 보면 온라인복권사업은 1조 4,340억원으로 시스템사업자수수료 1,275억원, 당첨금 1조 1,771억원, 판매수수료 1,295억원 그리고 인쇄·전자식복권은 2,664억원으로 당첨금 1,859억원, 판매수수료 619억원, 발행경비 185억원으로 각각 산출되었다. 둘째로 판매사업운영비의 세부내역을 보면 복권위원회 사업운영은 12억으로 복권기금관련 연구용역 4억 3,000억원, 복권제도관련 해외협력 1,700만원, 복권제도관련 세

75) 복권위원회, 2005년도 복권기금운용계획(안), 2004년 5월, p. 5.

미나개최 3,300만원, 복권판매인·일반대중 교육홍보 6억 7,700만원 그리고 복권사업운영은 734억원으로 위탁사업비 471억원, 추첨방송비 99억원, 홍보관측비 103억원, 당첨금 지급수수료 61억원으로 각각 산출되었으며, 기금관리비는 5억 1,000만원으로 회계검토 및 법률자문수수료 2억 5,100만원, 기금수요자 만족도조사 6,000만원, 기금관련 각종 위원회 운영 2,500만원, 기금운용전문인력 교육비 700만원, 국내외 기금사업 현장방문 4,700만원, 기타 자료제작 경비 1억 2,000만원으로 각각 산출되었다.

2007년의 경우⁷⁶⁾ 판매사업비 1조 5,046억원과 판매사업운영비 19억 8,700만원으로 총비용은 1조 5,066억원에 이른다. 첫째로 판매사업비의 세부내역을 보면 온라인복권사업 1조 3,614억원과 인쇄·전자식복권 1,432억원으로 산출되었고 둘째로 판매사업운영비는 19억 8,700만원으로 각각 산출되었다. 2004년 1월 제정·공포된 복권 및 복권기금법의 2004년과 2007년을 비교해보면 지난 3년간 15.1%에 이르는 비용이 감소하였음을 볼 수 있다.

<표 3-2> 비용추정

(단위: 백만원)

		추정항목	산출근거	
2004년	유통비용 (집행비용)	판매사업비	온라인복권	1,434,031
			인쇄·전자식복권	266,390
		판매사업운영비	위탁수수료 등	75,075
		계		1,775,496
2007년	유통비용 (집행비용)	판매사업비	온라인복권	1,361,368
			인쇄·전자식복권	143,238
		판매사업운영비	위탁수수료 등	1,987
		계		1,506,593

76) 복권위원회, 2007년도 복권기금 운용계획 개요, 2007년 1월, p. 3.

직접편익을 추정하면 다음의 <표 3-3>과 같다. 2004년에는 1조 3,061 억원, 2007년에는 9,783억원이 각각 복권기금⁷⁷⁾으로 조성되었다.⁷⁸⁾ 2004년과 2007년을 비교해보면 지난 3년간 25.1%에 이르는 편익이 감소하였음을 볼 수 있다.

<표 3-3> 직접편익의 추정

(단위: 억원)

	복권기금
2004년	13,061
2007년	9,783

간접편익을 추정하면 다음의 <표 3-4>와 같다. 2004년과 2007년을 비교해보면 지난 3년간 복권에 대한 일반국민의 긍정적 인식이 높아지고 있음을 볼 수 있다. 먼저 복권을 구입하는 가장 큰 이유로 2003년 6월 한국리서치 설문조사에서는 “생활의 재미요소” 32%이었으나,⁷⁹⁾ 2004년 12월 복권위원회 설문조사에서는 “즐거운 상상을 위해 그리고 재미삼아서” 30.8%이었고,⁸⁰⁾ 2008년 7월 한국갤럽 설문조사에서는 “삶의 흥미와 재미를 더해 주는 상품” 50.5%이었다.⁸¹⁾ 한편 복권과 기부문화의 관계를 묻은 질문에 2003년에는 “복권은 건전한 기부문화 형성에 기여” 12%, 2008년에는 “복권은 나눔행위” 46.4%라고 응답하여 복권의 긍정적 인식이 높아지고 있는 추세를 예상해볼 수 있다.

77) 복권기금은 복권판매액에서 당첨금과 발행경비를 제외한 수익금을 말한다.

78) 복권위원회, 복권정책 발전기본계획(안), 2007년 9월, p. 74; www.bokgwon.go.kr, 복권위원회 소개, 2008년 7월.

79) 한국리서치, 로또에 대한 국민인식 및 시장조사 결과보고서, 2003년 6월.

80) 복권위원회, 중장기 복권정책 마련을 위한 전국민 여론조사 보고서, 2004년 12월.

81) 한국갤럽, 복권에 대한 인식조사, 2008년 7월.

<표 3-4> 간접편익의 추정

(단위: 억원)

	복원건전성	
	긍정	부정
2003년	32.0%	68.0%
2004년	30.8%	69.2%
2008년	50.5%	49.5%

2. 비용편익의 비교

비용편익분석의 경제적 효율성을 측정하는 기준으로 순현재가치(net present value)는 사업의 전 기간에 걸쳐 발생하는 순편익의 합계를 현재가치로 환산한 값으로 순현재가치를 계산하기 위해 어떤 수준의 할인율을 적용해야 하고, 내부수익률(internal rate of return)은 사업이 안정적으로 진행된다는 가정하에서 기대되는 예상수익률로 사업의 전 기간에 걸쳐 발생하는 편익과 비용의 현재가치를 각각 일치시켜 순현재가치가 0(zero)이 되게 하는 할인율을 의미한다. 편익-비용비율(net present value)은 비용보다 편익이 높은 사업일수록 경제적 효율성 및 타당성이 높은 것으로 평가하는 것이다. 순현재가치와 내부수익률은 미래시점을 고려하여 할인율을 적용하는 방법이므로 본 연구와 같이 2007년을 기준으로 하는 경우 편익-비용비율이 적합하다.

$$\frac{B}{C} = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t} / \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

위의 전개식을 적용하여 추정결과를 비교해보면 다음의 <표 3-5>과 같다. 앞에서 살펴본바와 같이 편익-비용(B/C) 비율은 비용보다 편익이 높은 사업일수록 경제적 효율성 및 타당성이 높은 것으로 평가되

고, B/C가 일반적으로 1보다 크거나 같아야 하고 높을수록 경제적으로 타당성이 높은 것으로 평가된다. 이러한 논거에 비추어 볼 때 직접편익으로서 복권기금 B/C가 2004년 1.36, 2007년 1.54로 지난 3년간 순편익이 높아졌고, 간접편익으로서 복권건전성은 2004년 30.8%, 2007년 50.5%로 복권에 대한 긍정적 인식이 높아진 것으로 밝혀졌다.

<표 3-5> 비용편익의 비교

(단위: 억원)

	비용(C)	편 익		B/C
		기금조성액(B)	복권건전성	
2004년	17,755	13,061	30.8%	1.36
2007년	15,066	9,783	50.5%	1.54

따라서 복권사업은 시행초기 2004년보다 3년 경과한 2007년이 경제적 타당성이 더 높게 나타났다. 특히 화폐단위로 계산된 복권기금의 추이를 살펴보면 다음의 <표 3-6>에서 보듯이 2004년 1조 3,061억원, 2005년 1조 1,717억원, 2006년 1조 667억원 등 계속해서 복권기금이 감소되고 있으며 이러한 감소추이가 2007년에도 계속될 것으로 정부도 추정⁸²⁾한바있고 실제로도 감소하였다. 복권사업이 시작된 2004년 이래 지난 4년간 39.8%나 복권기금이 감소하였음을 볼 때 기금감소가 구조적 양상을 띠고 있음을 예상해볼 수 있다. 복권기금의 감소양상이 2008년 이후에도 지속되는지 여부를 다음절의 시계열분석(Time Series Analysis)을 통해 확인하고자 한다.

82) 복권위원회, 2007년도 복권기금운용계획 개요, 2007년 1월, p. 4.

<표 3-6> 기금조성액 추이(1)

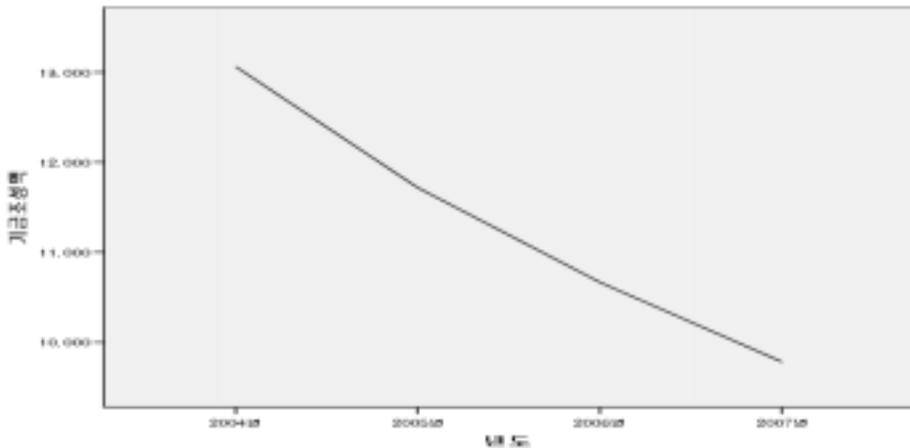
(단위: 억원)

	기금조성액
2004년	13,061
2005년	11,717
2006년	10,667
2007년	9,783

다음의 <그림 3-1>에서 보듯이 지난 4년간 복권기금의 급격한 감소가 2008년 이후에도 계속될 것으로 예상된다. 즉, 현행 법체계가 개선되지 않고 그대로 지속될 경우 복권사업의 재정적 곤란으로 사업의 존립기반이 취약해질 수 있음을 보여주고 있다. 따라서 2004년 1월 제정·공포된 복권 및 복권기금법의 입법목적은 달성하기 위해서는 복권기금 증대와 복권건전성 확보가 중요한 요건임을 알 수 있다.

<그림 3-1> 기금조성액 추이(2)

(단위: 억원)



3. 편익의 예측값 추정

편익의 예측값을 추정하는 데 있어 복권건전성은 화폐단위로 환산하는 데 어려움과 연도별 설문조사기관 및 설문내용의 상이성으로 인해 분석에서 제외하고 1998년부터 2007년까지 지난 10년간 시계열자료⁸³⁾를 통해 2008년 이후 복권기금 내지 기금조성액의 예측값을 추정하였다. 대부분 통계분석에서 다루는 자료들과 달리 시계열자료는 시간의 흐름에 따라서 관측된 자료이므로 시간의 영향을 받아 독립성의 가정이 성립하지 않는다. 그러므로 이에 적합한 분석방법이 요구된다. 시계열분석을 위해서 사용되는 방법은 다음과 같다.

첫째, 시간을 설명변수로 하는 추세분석(trend analysis)이다.

둘째, 지수평활법(exponential smoothing method)으로 예측값을 구할 때 최근 자료에 더 큰 가중값을 주고 과거로 갈수록 가중값을 줄여나가는 방법을 이용한 예측방법이다. 지수평활법에서 가장 대표적인 단 순지수평활법을 살펴보면 다음과 같이 가정한다.

$$\langle \text{式1} \rangle \quad Z_t = \beta_0 + \varepsilon_t$$

$\{Z_t, t=1, \dots, n\}$ 이 관측되고, 만일 Z_t 들이 독립이라면 이들을 이용한 Z_{t+1} 의 예측값으로 모든 관측값에 동일한 가중값 $\frac{1}{n}$ 을 부여하는 β_0 의 추정량인 $\hat{\beta}_0 = \sum_{t=1}^n \frac{Z_t}{n}$ 을 사용하면 될 것이다. 그러나 Z_t 들이 시간에 따라서 관측된 자료로 가장 최근의 관측값이 더 많은 정보를 가지고 있다면 $\frac{1}{n}$ 대신에 과거로 갈수록 지수적으로 줄어드는 형태의 가중값을 이용하는 것이 타당할 것이다. 이를 위해서 $S_n^{(1)}$ 을 시점 n 에서의

83) 시계열자료(time series data)는 국민총생산량, 물가지수, 종합주가지수, 강우량, 태양의 흑점 등과 같이 연도별, 계절별, 월별, 일별로 시간의 흐름에 따라서 순서대로 관측되는 자료를 말한다.

예측값이라고 하고, 이들이 아래의 《式2》와 같은 관계식을 만족시킨다고 하자.

$$\begin{aligned} \langle \text{式}2 \rangle \quad S_n^{(1)} &= S^{(1)}_{n-1} + \alpha(Z_n - S^{(1)}_{n-1}) \\ &= \alpha Z_n + (1-\alpha) S^{(1)}_{n-1} \end{aligned}$$

《式2》는 아래의 《式3》과 같이 전개될 수 있다.

$$\begin{aligned} \langle \text{式}3 \rangle \quad S_n^{(1)} &= \alpha Z_n + (1-\alpha)\{\alpha Z_{n-1} + (1-\alpha) S^{(1)}_{n-2}\} \\ &= \alpha Z_n + \alpha(1-\alpha)Z_{n-1} + (1-\alpha)^2\{\alpha Z_{n-2} + (1-\alpha) S^{(1)}_{n-3}\} \\ &= \alpha \sum_{j=0}^{n-1} (1-\alpha)^j Z_{n-j} + (1-\alpha)^n S_0^{(1)} \end{aligned}$$

위의 《式3》에서 α 는 평활상수(smoothing constant), $S_n^{(1)}$ 은 초기 평활값 내지 단순 지수평활(simple exponential smoothing) 통계량이라고 부른다.

첫째로 $S_n^{(1)}$ 은 시점 n 까지의 자료들의 가중평균(weighted average)값으로서 가장 최근에 관측된 관측값 $Z_n, Z_{n-1}, Z_{n-2}, \dots, Z_{n-j}, \dots$ 의 순으로 각각 가중값 $\alpha, \alpha(1-\alpha), \alpha(1-\alpha)^2, \dots, \alpha(1-\alpha)^j, \dots$ 이 주어지므로 과거의 관측값일수록 가중값이 지수적으로 작아져 $S_n^{(1)}$ 에 작게 반영된다. 반면에 최근의 관측값일수록 가중값은 지수적으로 커져 $S_n^{(1)}$ 에 크게 반영되므로 $S_n^{(1)}$ 을 지수평활통계량이라고 부른다.

둘째로 위의 《式3》을 이용하여 예측값을 구하려면, 초기 평활값인 $S_n^{(1)}$ 과 평활상수인 α 가 필요하다. SPSS에서는 $S_n^{(1)} = \bar{z}$ 를 사용하고 있으며, α 값은 사용자가 입력할 수 있도록 하였다. α 값은 경험적으로 0.05~0.3 사이의 값을 가진다고 알려져 있으며, α 값이 0에 가까우면 $S_n^{(1)}$ 은 표본평균에 가까운 값을 가지며, α 값이 1에 가까우면 최근의 관측값에 가까운 값을 갖는다. 즉, α 값이 작을수록 그 평활의 정도가 커져서 예측값들은 부드럽게 변하는 경향을 보인다. 위의 《式1》은 시

계열이 일정한 수준을 중심으로 움직이는 경우에 적당한 모형이다.

셋째, 자기회귀누적이동평균모형(autoregressive integrated moving average model · ARIMA)이다. ARIMA모형은 G.P.E. Box & G.M. Jenkins의 *Time Series Analysis: Forecasting and Control*에서 『모형적합의 3단계 과정』을 제안한 이후로 시계열자료의 분석에서 가장 널리 사용되는 모형이다.⁸⁴⁾ ARIMA모형의 기본형태는 시계열이 差分(difference)을 필요로 하느냐의 여부에 따라서 달라진다. 첫째로 시계열이 差分을 하지 않아도 正常·安定的(stationary)인 $d=0$ 경우에는 ARMA(p, q)모형을 적합시키고, 둘째로 시계열이 正常·安定的(stationary)이 아니면 한번 또는 그 이상 差分하여 정상화(stationarity)한 후 ARMA(p, q)모형을 적합시킨다.⁸⁵⁾ 즉, 원래의 시계열 Z_t 를 d 번 차분한 시계열 $W_t = (1-B)^d Z_t$ 가 안정적이고, ARMA(p, q)모형을 따른다면 Z_t 는 ARIMA(p, d, q)모형을 따른다고 하며 아래의 《式4》과 같이 표현한다.

$$\begin{aligned} \text{《式4》} \quad & (1 - \phi_1 B - \dots - \phi_p B^p) (1 - B)^d Z_t = \delta + (1 - \theta_1 B - \dots - \theta_q B^q) \varepsilon_t \\ & \varepsilon_t \sim iid N(0, \sigma^2) \end{aligned}$$

단, ε_t 는 평균이 0이고 분산이 σ^2 으로 일정하며 오차들이 서로 독립이고 자기상관이 없다는 가정을 따르는 정규확률변수로서 확률적 오차항이다. 이러한 확률적 오차항은 공학에서 사용하는 용어로서 백색잡음 오차항(white noise error term)이라고 불리운다.⁸⁶⁾ 즉, 현재 시점에서의 관측값 Z_t 는 과거의 관측값 $Z_{t-1}, Z_{t-2}, \dots, Z_{t-p}$ 와 백색잡음 오차항 $\varepsilon_t, \varepsilon_{t-1}, \dots, \varepsilon_{t-q}$ 들의 선형함수로 표현 가능하다는 것이 ARIMA모형의 기본개념이다. 위의 《式4》에서 $d=0, q=0, p=0$ 인 경우를 다음과 같이 부른다.

84) 회귀모형에서는 Y_t 가 k 개의 설명변수 X_1, X_2, \dots, X_k 에 의해서 설명된다는 것과 달리 Box-Jenkins 모형에서는 Y_t 가 Y 자신의 과거값(시차값)과 확률적 오차항에 의해서 설명된다. 이러한 이유로 ARIMA모형을 비이론적 모형이라고 부르기도 하는데 어떤 경제이론에서도 ARIMA모형을 유도해 낼 수 없기 때문이다.

85) 시계열의 정상·안정성은 시계열분석의 전제조건이다.

86) 백색잡음은 잔차들 사이에 자기상관이 존재하지 않음을 의미한다.

$d=0$ 인 경우의 모형을 ARMA(p, q)모형

$q=0$ 인 경우의 모형을 AR(p)모형

$p=0$ 인 경우의 모형을 MA(q)모형

위의 《式4》 모형은 다음과 같은 연산자(operator)를 이용하여 표현할 수도 있다.

$$\phi(B) (1 - B)^d Z_t = \delta + \theta(B)\varepsilon_t$$

$$\phi(B) = 1 - \phi_1 B - \dots - \phi_p B^p : \text{AR 연산자}$$

$$\theta(B) = 1 - \theta_1 B - \dots - \theta_q B^q : \text{MA 연산자}$$

이상의 논의를 근거로 하여 다음의 <표 3-7>과 같이 1998년부터 2007년까지 지난 10년간 시계열자료⁸⁷⁾를 통해 2008년 이후에 예상되는 복권기금의 예측값을 추정하였다.

<표 3-7> 복권기금

(단위: 억원)

1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
814	1,348	1,67	1,834	2,468	14,004	13,061	11,717	10,667	9,783

예측값의 추정방법으로는 추세분석(trend analysis), 자기회귀누적이동평균모형(autoregressive integrated moving average model · ARIMA), 지수평활법(exponential smoothing method) 등이 있다. 먼저 추세분석은 시계열이 추세(trend)와 계절성(seasonal)이 있는지를 시계열도표를 통해서 판단하는 방법이고, 자기회귀누적이동평균모형(ARIMA모형)은 시계열이 差分(difference)을 필요로 하느냐 여부에 따라서 差分을 하지

87) 복권위원회, 2006년도 복권발행계획서 심의·조정(안), p. 3; 복권위원회, 복권정책발전기본계획(안), 2007년 9월, p. 7. 재구성.

않아도 正常·安定的(stationary)인 경우 또는 正常·安定的이 아니면 1회 이상 差分하여 정상화(stationarity)한 후 적합시키는 방법이다. 따라서 협의로 해석하면 시계열의 정상·안정성이 분석의 전제조건이다. 지수평활법은 계산이 용이하고 예측값을 계산하기 위해서 많은 자료를 저장할 필요가 없다는 점에서 그리고 추세와 계절을 고려하지 않고 적용할 수 있다는 점에서 활용범위가 넓다. 복권은 추세와 계절에 큰 영향을 받지 않고 지속적으로 판매되는 상품이다. 따라서 본 연구의 예측값을 추정하는 가장 적합한 방법은 지수평활법이라고 하겠다.

이에 본 연구는 지수평활법을 적용하여 자료를 분석하였고 통계프로그램으로는 SPSS(Statistical Package for Social Science) 14.0판을 이용하였다. 복권기금의 예측값을 추정하기 위해 앞에서 설명한 단순지수평활법의 전개식 <式3>를 적용하였다.

$$\begin{aligned}
 \langle \text{式}3 \rangle \quad S_n^{(1)} &= aZ_n + (1-a)\{aZ_{n-1} + (1-a) S^{(1)}_{n-2}\} \\
 &= aZ_n + a(1-a)Z_{n-1} + (1-a)^2\{aZ_{n-2} + (1-a) S^{(1)}_{n-3}\} \\
 &= a \sum_{j=0}^{n-1} (1-a)^j Z_{n-j} + (1-a)^n S_0^{(1)}
 \end{aligned}$$

위의 <式3>을 적용하여 추정한 결과는 다음의 <표 3-8>에서 보듯이 2008년 이후에 예상되는 복권기금의 예측값은 6,737억원으로 나타났다.

<표 3-8> 복권기금의 예측값 추정

모형 설명

모형 이름	MOD_5
계열 1	기금조성액(억원)
단순 모 추세	지정없음

초기 평활 상[

최소 오차제곱합

계열	모형 순위	알파(수준)	오차제곱합
기금조성액	1	1.00000	173565853
	2	.90000	174444356
	3	.80000	178204008
	4	.70000	184947988
	5	.60000	194850335
	6	.50000	208149945
	7	.40000	225144986
	8	.30000	245819967
	9	.20000	268113519
	10	.00000	274306180

평활 모수

계열	파(수준)	차제곱합	유도 오
기금조	00000	65853	9

모형에 따르면 추세와 계절을 고려하지 않았으며 α 값이 1에서 추정된 결과로 예측값과 관측값의 오차가 최소화된 상태를 의미한다.⁸⁸⁾ 따라서 α 값이 1에 근접할수록 예측값의 신뢰도는 그만큼 비례해서 높아지는 것이다. 예측값을 적용하는 경우 2008년의 기금조성액은 전년 대비 31% 감소하였고, 2004년 이래 지난 5년간 비교해보면 48.4%나

88) α 값이 1에 가까우면 최근의 관측값에 가까운 값을 갖는다. 즉, α 값이 작을수록 그 평활의 정도가 커져서 예측값들은 부드럽게 변하는 경향을 보인다.

급격히 감소하였음을 보여주고 있다. 분석결과를 종합해보면 현행 복권 및 복권기금법 체계 및 복권사업의 운영방식이 개선되지 않은 경우 복권기금의 급감으로 인해 향후 복권사업의 존립기반이 취약해질 수 있는 상태이라고 판단된다.

제 4 절 편의의 영향요인

정부는 기존의 오프라인복권인 추첨식·즉석식복권의 난립과 유통비용의 과다, 수익률 저하 등의 복권시장의 문제점을 해결하기 위한 구조조정 수단으로 2002년 12월 로또복권을 도입하여 기존 복권을 대체하는 역할을 기대하였다. 로또복권은 최고당첨금의 이월횟수에 제한을 두지 않는 것이 본질적 특성이다. 미국을 비롯한 대부분 국가에서 이월횟수에 제한을 두지 않고 있다. 이러한 로또속성에 비추어 정부는 로또도 입이전에 최고당첨금의 이월횟수를 무제한에서 5회로 제한하였고,⁸⁹⁾ 로또출시 첫 해 기금조성액이 2003년 1조 4,004억원으로 나타나 2002년 2,468억원과 비교해서 176%라는 폭발적인 증가를 기록하였다.⁹⁰⁾

이러한 로또열풍과 더불어 형성된 복권의 사행성 조장이라는 사회적 비판여론이 비등하면서 2003년 2월에는 최고당첨금 이월횟수를 5회에서 2회로 재차 단축하였고⁹¹⁾, 2004년 8월에는 로또 1매당 가격을 2,000원에서 1,000원으로 인하하는 등 규제를 단행하였다.⁹²⁾ 일련의

89) 국무총리 국무조정실 보도자료, 2002년 11월 26일, 제2차 복권발행조정위원회는 “우리나라의 복권시장 현황을 점검하고 외국에 비해 낙후되어 있는 복권시장을 건전하게 발전시키기 위한 방안의 하나로 선진형 복권인 로또복권의 도입을 계기로 복권시장을 단계적으로 정비하기로 결정하였다.”

90) 복권위원회, 2005년 복권사업실적, 2006년 2월 28일, p. 1.

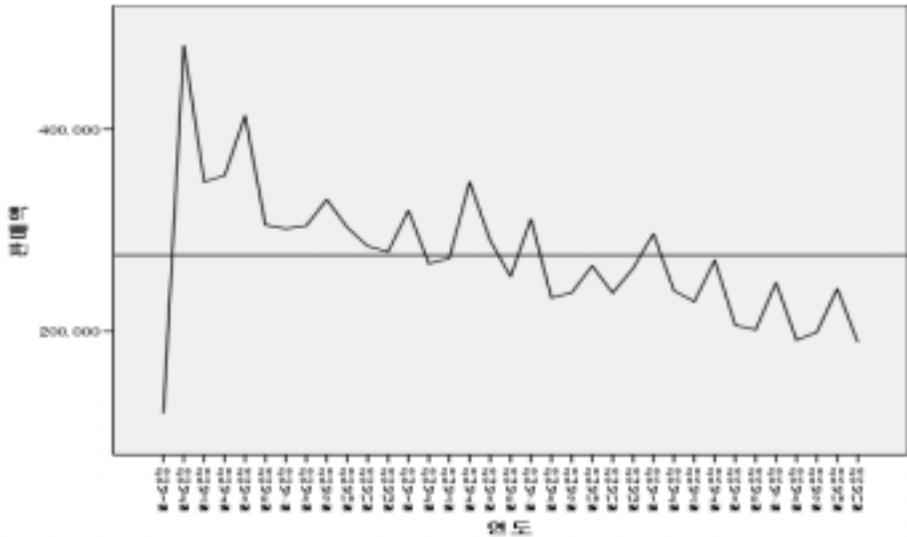
91) 국무총리 국무조정실 보도자료, 2003년 1월 27일, 제3차 복권발행조정위원회는 “2002년 12월 2일부터 발행된 로또복권이 단기간에 과열양상을 보임에 따라 국민들의 지나친 사행심을 조장하지 않도록 하면서 건전한 복권시장의 발전을 유도할 수 있도록 1등 당첨금 이월횟수를 현행 5회에서 2회로 제한한다. 또한 이월횟수는 향후 시장상황을 보아가면서 필요시 재조정한다고 결정하였다.”

92) 국무총리 국무조정실 보도자료, 2004년 1월 30일, 제8차 복권발행조정위원회는

규제조치가 기금조성액에서 보면 2004년 1조 3,061억원으로 전년대비 6.7% 감소, 2005년 1조 1,717억원으로 전년대비 10.3% 감소하는 등 지속적으로 감소추세를 초래한 원인으로 지적되고 있다.⁹³⁾ 이상에서 살펴본 로또의 이월횟수 제한과 가격인하 조치가 기금조성액에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보면 다음의 <그림 3-2>와 같다.⁹⁴⁾

<그림 3-2> 복권판매액의 추이

(단위: 천원)



<그림 3-2>과 <표 3-9>에서 보듯이 2003년 1월에서 2005년 11월까지 국민은행에서 발표한 복권판매액 추이를 보면 이 기간동안 평균선이 시간흐름에 따라 급감하고 있음을 볼 수 있다. 먼저 로또의 이월횟수 제한조치가 있었던 2003년 2월 이후로 미소한 수준에서 반동은

“최근 어려운 경제여건을 감안, 서민부담을 줄이면서 로또복권의 사행성을 완화하기 위해 로또복권 1매당 가격을 현행 2,000원에서 1,000원으로 인하하기로 결정”.

93) 복권위원회, 2005년 복권사업실적, 2006년 2월 28일, p. 1.

94) 국민은행, 복권판매액 추이(월별).

있었지만 급감하였으며, 로또의 가격인하 조치가 있었던 2004년 8월 이후에도 평균선 이하로 지속적으로 감소하고 있음을 볼 수 있다.

<표 3-9> 복권판매액의 추이

(단위: 천원)

	관 매 액
2003년 1월	118,627,522
2003년 2월	482,624,754
2003년 3월	347,955,308
2003년 4월	354,220,318
2003년 5월	413,574,856
2003년 6월	305,161,486
2003년 7월	301,573,920
2003년 8월	304,392,974
2003년 9월	330,462,876
2003년 10월	302,887,820
2003년 11월	284,376,936
2003년 12월	278,461,798
2004년 1월	319,701,972
2004년 2월	266,940,364
2004년 3월	272,252,202
2004년 4월	347,901,980
2004년 5월	289,922,944
2004년 6월	254,115,632
2004년 7월	311,092,650
2004년 8월	233,216,470
2004년 9월	238,272,314
2004년 10월	264,901,181
2004년 11월	237,885,083
2004년 12월	262,247,766
2005년 1월	260,325,120
2005년 2월	240,867,139
2005년 3월	245,629,387
2005년 4월	248,428,008
2005년 5월	215,180,837
2005년 6월	212,098,779
2005년 7월	229,342,764
2005년 8월	204,246,543
2005년 9월	213,624,403
2005년 10월	218,292,310
2005년 11월	185,905,433

제 4 장 대안 및 결론

제 1 절 대안입법의 제시

복권 및 복권기금법에 근거하여 운영하고 있는 복권사업에 대한 비용편익분석의 결과를 종합해보면 2004년 이래 지난 3년간 경제적 타당성은 더 높아진 것으로 나타났으나 이 법의 직접편익으로서 기금조성액은 2004년 이래 지난 3년간 39.8%나 감소하는 등 기금조성액의 감소가 고착화 양상을 띠고 있음을 볼 때 이 법의 입법목적이 약화될 우려가 크다고 하겠다. 또한 시계열분석을 통해 직접편익의 예측값을 추정한 결과 2008년 기금조성액은 6,737억원으로 전년대비 31%가 감소하고 2004년 이래 지난 5년간 48.4%나 감소하는 것으로 예상되어 현행 복권 및 복권기금법 체계 및 복권사업의 운영방식이 전면적으로 개편 및 보완되지 않으면 복권기금의 급감으로 인해 향후 복권사업의 존립기반이 매우 위태로운 상황이라고 하겠다. 특히 로또복권의 도입 이후 로또의 이월횟수 제한과 가격인하 조치가 기금조성액에 부정적인 영향을 미쳤음을 확인하였다. 따라서 복권판매 증대를 통한 기금조성액의 확충을 위해서는 로또를 비롯한 여타 복권에 대한 규제완화가 중요 요인임을 알 수 있다. 이러한 시각에서 복권사업의 당초 입법목적 달성을 위해서는 복권기금 확보와 함께 복권의 건전성 제고가 관건이라는 것을 알 수 있다. 이러한 시각에서 복권사업의 선발국가인 미국 및 캘리포니아주 사례를 통해 그 해답을 찾고자 한다.⁹⁵⁾

95) 미국은 세계복권시장의 24%를 점유하고 있으며 1975년 온라인복권을 세계 최초로 도입하는 등 복권선진국이다. 캘리포니아주는 복권판매액이 33억 3,362만달러 (California State Lottery, 『Comprehensive Annual Financial Report: California State Lottery Fund, Financial Statements』, June 30, 2005, p. 22.)에 달해 미국 40개주 중 두 번째 규모이며, 수익률은 30.2%로 미국 40개주 평균 29.8%와 유사하여 미국의 대표적인 주정부이다.

첫째로 미국의 복권제도 도입과정을 보면 국민투표, 법률, 주민발의 등 합법한 절차를 통해 복권을 제도화하였기 때문에 사행성 논란이 적고 복권에 대한 긍정적 인식이 높음을 알 수 있다.⁹⁶⁾ 한편 복권판매액 및 구조를 보면 1975년 New Jersey州에서 온라인복권 『로또』를 최초로 출시한 이래 로또는 50개 이상의 다양한 게임방식과 명칭으로 판매되고 있으며 州정부별로 약 3개의 로또를 운영하고 있다.⁹⁷⁾ 복권판매액 중 인쇄식복권과 전자식복권의 비중을 보면 인쇄식복권은 1989년 25%에서 2004년 46%에 이르기까지 지속적인 증가추이를 보이고 있다. 전자식복권은 1989년 31%에서 2004년 32%에 이르기까지 최고 34%에서 최저 31%까지 안정적인 판매추이를 보이고 있다.⁹⁸⁾ 인쇄식복권이 로또에 대해 대체효과를 가져온 결과이며 인쇄식복권 46%, 전자식복권 32%, 로또 22%의 판매구조를⁹⁹⁾ 볼 때 판매구조의 다각화가 이루어지고 있음을 볼 수 있다.

둘째로 캘리포니아 州복권법의 체계 및 주요내용을 살펴보면 법제도의 자율성 확대와 수익금 증대에 초점을 두고 이를 위해 광고홍보의 강화, 소매인의 인센티브, 개별복권에 대한 법적 성격 등의 규정을 두고 있다.¹⁰⁰⁾ 교육목적에 사용할 재원을 조성함으로써 주민들의 권리, 자유 및 복지를 증진시키는 데 있다고 명시하고(제1조 제1항), 공교육의 재정지원을 보완하기 위해 복권의 순수입을 최대화하도록(maximum amount of net revenues) 운영되어야 하며(제3조 제25항). 광고 업무를 독립된 광고대행기관을 선정하여 위임하고 있다(제3조 제24항). 소매인은 복권소매가격의 최소한 5% 이상 되도록 하며 그 이외에 판

96) LA FLEUR'S, 2005 WORLD LOTTERY ALMANAC, p. 17. 국민투표(referendum) 26개州, 법률(Legislation) 10개州, 주민발의(Initiative) 4개州 등으로 합법화되었다.

97) LA FLEUR'S, pp. 25-27.

98) LA FLEUR'S, pp. 339-346. 재구성

99) LA FLEUR'S, pp. 339-352. 재구성

100) California State Lottery Act of 1984, California Government Code, §8880.

매량과 사무국장이 복권종류별로 명시한 목표를 근거하여 인센티브가 지급되도록 하고 있다(제5조 제51항). 복권재정에 대한 회계감사로 복권사업의 모든 계정과 거래에 대해 매년 회계감사를 수행하기 위해 독립된 공인회계사 업체를 고용하여 조사한 후 회계·재정보고서는 州복권위원회, 주지사, 회계감사관, 재무부장관, 검찰총장, 州의회에 제출하도록 하고 있다(제4조 제43항).

이상의 논의를 종합해보면 복권기금 내지 기금조성액의 증대 및 복권 건전성 제고를 위해서는 복권사업의 법령구조, 제도 및 직제, 운영 방식 등에서 포괄적으로 접근해야 함을 알 수 있다. 다시 말해서 복권기금의 순편익을 높이기 위해서는 복권위원회의 자율성 확대 및 위상강화, 온라인복권 및 오프라인복권의 다각화, 개별복권에 대한 법적 규정을 통한 안정성 확보 등 시장수요를 반영하는 복권법제의 전면적 개편이 요구된다. 복권건전성의 순편익을 높이기 위해서는 정부의 대응역량 구비와 적극적 인식변화, 홍보 및 보도기능의 강화, 의무규정의 강화 등의 일련의 조치가 수반되어야 한다. 이러한 정책적 논의가 현실화되기 위해서는 복권사업의 법적 근거인 복권 및 복권기금법의 총칙, 복권발행 및 판매, 복권위원회, 복권기금 등의 체계 및 내용에 대한 개선 및 보완이 선행되어야 하겠다.

특히 로또복권의 이월회수 제한과 가격인하 등 규제강화 조치가 복권기금의 확충에는 부정적인 영향을 미쳤음을 확인하였다. 따라서 복권속성을 최대한 반영하는 법률 및 세부규정의 개선이 요구된다. 또한 기금사업의 집행과정 및 실적에 대한 회계감사의 의무화이다.¹⁰¹⁾ 현행 복권기금의 관리주체는 복권위원회가 담당하고 있으나 재정배분의 역할에 한정되고 있어 기금배정을 받은 해당 사업부처에 대한 사업취지, 집행과정 및 성과 등에 대한 평가 제약과 책임한계가 불분명

101) 윤광진, 법제도 및 담당기구가 정책효과에 미치는 영향, 한국외국어대학교 대학원 행정학박사학위논문, 2006년, p. 205.

하다는 제도적 결함이 지적되고 있으며, 이와 같은 기금사업의 문제점에 대한 개선방안으로서 사업부처별 기금사업의 집행실적을 매년 외부의 독립 회계감사기관을 통해 점검 및 평가한 후 보고서를 작성하여, 복권위원회, 국무총리 및 의회에 제출하는 것을 의무화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그리고 홍보 및 보도부서의 설치로 TV, 신문 등 대중매체와의 관계를 통해 복권사업의 법적 정당성 및 철학, 중장기발전계획, 당해연도 집행내역 등에 대한 對국민 홍보 및 보도기능을 강화함으로써 복권사업의 투명성을 확보함과 동시에 복권 자체에 대한 일반국민의 긍정적인 인식변화를 가져올 수 있다는 점에서 중요하다.¹⁰²⁾

이러한 맥락에서 복권제도의 개선과 관련하여 몇 가지 대안입법을 제시하면 다음의 <표 4-1>과 같다. 첫째로 제1장 총칙과 관련하여 복권종류와 게임방식을 명문화하는 것보다 복권위원회가 탄력적으로 결정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 따라서 구체적인 복권종류와 게임방식은 열거하지 않고 복권위원회 승인으로 복권종류를 규정함으로써 복권사업 운영의 탄력성을 확보할 수 있다. 복권사업은 복권수요자의 구매를 통해 복권기금이 조성되는 사업이므로 다양한 복권수요를 창출하는 사업운영과 그에 수반하는 법적 기반이 중요한 것이다. 셋째로 제2장 복권발행 및 판매 등과 제3장 복권위원회와 관련하여 복권발행 및 판매업무는 산하 복권사업단을 신설하여 위임, 운영하는 것이 바람직하며 복권위원회는 정책수립과 기금배분 등 정책결정을 담당하고 복권발행 및 판매업무는 직접 관리하기 보다는 간접지원형태가 복권시장의 변화에 능동적으로 대처하는 것이 가능하다고 본다. 복권발행 및 판매업무를 산하 복권사업단을 통해 지원하는 방식이 사업의 수익성 및 탄력성을 제고하는 데 장점이 있다고 하겠다.

102) 윤광진, 전제논문, p. 202.

<표 4-1> 복권 및 복권기금법의 개정 및 의견

현 행	개 정 안	개 정 의 견
<p style="text-align: center;">제 1 장 총 칙</p> <p>제 1 조(목적) 이 법은 복권의 발행·관리 및 판매에 관한 사항을 정하여 복권사업의 건전한 발전을 도모하고, 복권수익금의 합리적 배분과 투명한 사용을 통하여 국민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “복권”이라 함은 다수인으로 부터 금전을 모아 추첨 등의 방법에 의하여 결정된 당첨자에게 당첨금을 지급하기 위하여 발행하는 표권으로서 다음 각목의 것을 말한다.</p> <p>가. 추첨식인쇄복권 : 복권면에 추첨용 번호를 미리 인쇄한 후에 추첨으로 당첨번호를 결정하는 복권</p> <p>나. 즉석식인쇄복권 : 당첨방식을 미리 정한 후 복권면에 당첨방식 내역을 인쇄하여 복권의 최종구매자가 구입하는 즉시 당첨여부를 확인할 수 있는 복권</p> <p>다. 추첨식전자복권 : 『정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률』제2조제1항제1</p>	<p style="text-align: center;">제 1 장 총 칙</p> <p>제 1 조(목적) 현행과 같음</p> <p>가.-마. 삭제</p>	<p>복권종류와 게임방식을 명문화하는 것보다 복권위원회가 탄력적으로 결정할 수 있도록 하는 것이 바람직함. (삭제이유)</p> <p>구체적인 복권종류와 게임방식은 열거하지않되 제4조 제2항의 복권위원회 승인으로 복권종류를 규정함.</p>

제 4 장 대안 및 결론

현 행	개 정 안	개 정 의 견
<p>호의 규정에 의한 정보통신망을 통하여 발행 및 판매가 이루어지는 전자적 형태의 복권으로서 복권면에 추첨용 번호를 미리 정하여 두거나 최종구매자가 번호를 선택할 수 있도록 한 후에 추첨으로 당첨번호를 결정하는 복권</p> <p>라. 즉석식전자복권 : 정보통신망이용촉진및정보보호등에 관한법률제2조제1항제1호의 규정에 의한 정보통신망을 통하여 발행 및 판매가 이루어지는 전자적 형태의 복권으로서 당첨방식을 미리 정한 후 복권면에 당첨방식 내역을 표시하고 복권의 최종구매자가 구입하는 즉시 당첨여부를 확인할 수 있는 복권마. 온라인복권 : 복권의 최종구매자가 복권판매장소에서 복권발행시스템을 갖춘 중앙전산센터와 전용회선으로 연결된 복권의 발매단말기를 통하여 직접 번호를 선택하거나 전산에 의하여 자동으로 번호를 부여받아 출력된 복권을 구매하고, 추첨으로 당첨번호를 결정하는 복권</p>		

현 행	개 정 안	개 정 의 건
<p style="text-align: center;">제 2 장 복권의 발행 등</p> <p>제 4 조 (복권의 발행 등) ①복권위원회, 제12조제1항의 규정에 의하여 복권발행업무의 위탁을 받은 자(이하 “수탁사업자”라 한다) 또는 동조제2항의 규정에 의하여 재위탁을 받은 자(이하 “재수탁사업자”라 한다)가 아니면 이 법에 의한 복권을 발행할 수 없다.</p> <p>②복권위원회는 복권의 종류·액면가액 및 발행조건을 정한다.</p> <p>③수탁사업자 및 재수탁사업자는 복권의 종류·액면가액·총발행금액 및 발행조건 등 대통령령이 정하는 사항이 포함된 다음 연도의 복권발행에 관한 계획서(이하 “연간복권발행계획서”라 한다)를 매년 3월 말일까지 복권위원회에 제출하여야 한다.</p> <p>④복권위원회는 연간복권발행계획서를 심의·조정하고 그 결과를 당해 연도 4월 말일까지 수탁사업자 및 재수탁사업자에게 통보하여야 한다.</p>	<p style="text-align: center;">제 2 장 복권의 발행 등</p> <p>제 4 조 (복권의 발행 등) 복권위원회에서 복권사업단 신설</p> <p style="text-align: center;">④ 삭제</p>	<p>복권발행 및 판매업무는 산하 복권사업단으로 위임하는 것이 적절함.</p> <p>복권위원회는 정책수립과 자금배분 등 정책결정을 담당하고 복권발행 및 판매 업무는 직접 관리하기 보다는 간접지원형태가 복권시장의 변화에 능동적으로 대처 가능함.</p> <p>복권사업단에 위임함 (삭제이유)</p>
<p style="text-align: center;">제 3 장 복권위원회</p> <p>제13조(복권위원회의 설치 및 기능) ①복권의 발행·관리·판매, 복권수익금의 배분·사용 등에 관한 업무를 수행하기 위하여 국무총리 소속하에 복권위원회를 둔다.</p>	<p style="text-align: center;">제 3 장 복권위원회</p> <p>제13조(복권위원회의 설치 및 기능) ①복권발행·관리·판매 업무 삭제</p>	<p>복권발행·관리·판매 업무를 복권사업단으로 위임함.</p> <p>①삭제이유(복권위원회에서 복권사업단으로</p>

제 4 장 대안 및 결론

현 행	개 정 안	개 정 의 견
<p>②복권위원회는 다음 각호의 업무를 소관으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 복권정책의 수립에 관한 사항 2. 복권의 종류·액면가액·총 발행금액 및 발행조건 등에 관한 사항 3. 연간복권발행계획서의 심의·조정 등에 관한 사항 4. 복권발행업무의 위탁 및 재위탁에 관한 사항 5. 복권의 등위별 당첨금 및 당첨금 비율 등에 관한 사항 6. 복권유통비용에 관한 사항 	<p>②현행과 같음</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 현행과 같음 2. 삭제 3. 삭제 4. 삭제 5. 삭제 6. 삭제 	<p>업무이관)</p> <p>2.-6.삭제이유(복권위원회에서 복권사업단으로 업무이관)</p>
<p>(신 설)</p>	<p>제 4 장 복권사업단</p> <p>제21조(복권사업단의 설립) ①복권의 발행판매관리업무를 효율적으로 수행하기 위해 복권사업단을 설립한다. ②사업단은법인으로 한다.</p>	<p>복권발행 및 판매업무를 정부가 직접관리하기 보다는 산하 복권사업단을 통해 지원하는 방식이 사업의 수익성 및 탄력성에 제고에 적합함.</p>
<p>제 5 장 복권기금</p> <p>제22조(복권기금의 운용 및 관리) ①복권기금은 복권위원회가 운용·관리한다.</p>	<p>제 5 장 복권기금</p> <p>제40조(복권기금의 운용 및 관리) ①복권위원회는 복권기금의 운용·관리업무를 복권사업단에 위탁할수 있다.</p>	<p>복권기금의 운용·관리를 복권사업단에 위탁가능하도록 조치함.</p>

제 2 절 인허가 규제의 입법사례

본 연구는 규제성격에 따른 입법평가의 일환으로 복권 및 복권기금법에 근거한 정부의 복권사업에 대해 비용편익분석을 적용하여 경제적 타당성을 검증함으로써 복권사업에 대한 정부규제가 법제도 측면에서 실효성을 확보하였는지를 확인하였다. 정부규제는 직간접으로 자원배분과 밀접한 관련을 맺으며 정부규제가 갖는 경제적 효과는 규제유형과 성격에 따라 모두 다르다.¹⁰³⁾ 이러한 맥락에서 정부규제에 대한 입법평가는 일반화된 논리를 도출하기 보다는 특정한 규제를 대상으로 입법평가를 시도하는 것이 바람직하다. 이에 본 연구는 인허가 관련규제의 입법사례를 소개 및 분석¹⁰⁴⁾함으로써 향후 규제성격에 따른 입법평가의 연구범위를 外延시키는 계기로 삼고자 한다.

첫째, 위임입법의 한계 준수이다. 인·허가 제도는 그것이 갖는 공공복리의 증진이라는 순기능과는 달리 헌법이 보장하고 있는 국민의 자유권적 기본권을 침해하는 기능도 동시에 갖고 있다는 점에서 관련 법제를 체계화하여 필요한 최소한도의 사항만 규정되도록 할 필요가 있다. 우리나라의 경우 독일의 『영업법』과 같이 영업의 자유에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있는 법률은 없지만, 『헌법』에 그 기본적인 사항은 규정되어 있다.

법제 체계화의 내용에는 헌법상의 명확한 근거와 한계에 관한 규정 마련, 헌법에 근거한 영업의 자유를 구체적으로 실현하기 위한 기본 법률 제정, 소관사항의 원칙(보다 기본적이고 명확한 인·허가 기준과 절차에 관한 사항의 법률에 규정해야 한다는 원칙 등)에 맞는 법제화, 위임 입법의 한계 준수를 통한 포괄 위임의 방지, 불명확성의 방지를 통한 인·허가 관련 재량행위의 투명화 등이 포함된다.

103) 최병선, 정부규제론, 법문사, 2004년, p. 761.

104) 강현철외 2명, 전거서, pp. 129-152.

특히, 업종별로 산재되어 있는 인·허가 기준이 있는지를 살펴보고 그 인·허가 기준이 규제의 목적과 원칙하에 일관성을 유지할 수 있도록 관련 법령을 개정할 필요가 있다. 1997년에 각종 업법에 산재되어 있던 인·허가 기준과 절차를 단일화하여 감독의 중복과 비효율성을 줄이고 실효성을 높이기 위한 통합 금융감독기구의 설립을 위하여 『금융감독기구의 설치 등에 관한 법률』을 제정한 것이 그 예이다.

앞에서 본 바와 같은 인·허가 법제의 주요 쟁점을 고려해서 인·허가 법제의 기본적인 내용을 정비하되, 인·허가 절차에 관한 사항은 『행정절차법』을 보완하고, 인·허가 기준에 관한 사항은 개별 행정법령에서 이를 보다 자세히 규정하는 방향으로 정비되어야 한다. 이렇게 되면 인·허가의 신청인 또는 관계인은 처분의 위법·부당 여부를 더욱 쉽게 판단할 수 있게 되어 행정심판이나 행정소송의 수단을 통해 권리를 구제받을 가능성이 더욱 커지게 된다. 이러한 측면에서 인·허가 관련 법규의 체계화는 입법민주화의 진전이라는 측면에서 볼 때에도 매우 바람직한 조치라고 할 수 있겠다.

둘째, 인·허가 제도의 타당한 설정과 규제의 최소화이다. 어떤 영업 또는 사업을 할 것인가의 여부는 원칙적으로 그 일을 하고자 하는 자의 자유에 속하는 영역이며, 이러한 영역은 헌법상 국민의 기본적인 권리로서 보장되어 있다. 따라서 국가 또는 지방자치단체가 그러한 영역에 간섭하여 허가를 받도록 하는 제도를 신설하려는 때에는 기본적으로 공공복리의 필요상 그 제도를 신설할 필요성이 충분히 인정되어야 하고 그 필요성에 대하여는 신중한 검토·분석이 요구된다. 대체로 인·허가를 할 것인지의 여부와 인·허가 기준을 갖추었는지의 여부의 판단에 있어서 행정기관의 재량을 어느 정도 인정할 필요가 있는 경우에는 여러 규제 중 허가제로 신설하게 된다.

예를 들어 은행업 분야에서 사전적인 규제 제도로 허가제를 운영하고 있는 것은 은행업을 하는데 부적합한 자가 금융시장에 진입하는

것을 방지해서 신용질서의 건전화와 예금자 보호 등에 기여하기 위한 것이다. 반면에 이 의무를 이행해야 하는 자에게 있어서, 이 제도는 「헌법」이 보장하고 있는 기본권으로서의 직업선택의 자유 또는 영업의 자유를 제한하는 수단으로 작용하게 된다. 허가제가 갖는 이와 같은 특성으로 인하여, 그 합헌성을 평가하기 위하여는 이 제도가 추구하고 있는 목적의 공익으로서의 가치와 이 제도로 인하여 침해되는 사익으로서의 직업선택의 자유 또는 영업의 자유의 가치와의 비교형량을 필요로 한다.

그런데 영업허가의 경우 해당 영업에의 진입을 규제하는 대표적인 규제로 이를 신설하거나 강화하는 경우에는 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis) 등을 통하여 그 타당성에 관한 충분한 사전심사의 과정을 거쳐야 한다. 그러한 검토·분석의 결과 그 필요성이 인정되어 허가제를 도입하는 경우에도 규제의 구체적인 내용은 국민의 권리와 자유를 필요 최소한도로 제한하는 것이어야 하고, 영업허가의 절차·기준, 허가의 취소 등 행정처분의 사유 그 밖의 모든 부분에서 필요 이상의 규제가 도입되어서는 곤란하다. 특히 처분기준의 설정에 있어서 객관적이고 공정하게 하여 그 기준을 적용하는 때에 자의적인 재량으로 담당자에 따라 그 결과가 달라지지 않도록 해야 한다. 이처럼 영업허가 제도를 두게 되는 경우에도 국민의 자유와 권리에 대한 제한을 최소화하면서 그 목적을 달성할 수 있도록 함으로써 공공복리의 증진, 법치주의의 실현, 행정능률의 향상이라는 과제가 합리적으로 조화를 이룰 수 있다.

셋째, 위임입법의 한계 준수이다. 현대의 행정환경은 복잡 다양하고, 전문적이고 기술적인 사항이 많기 때문에 입법에 있어서도 구체적인 사항에 대해서는 행정부가 정하도록 명령에 위임하는 사례도 많다. 인·허가는 규제로서 국민의 권리와 의무에 바로 영향을 미치는 사항이 많기 때문에 법률에 자세한 사항이 규정되어야 하나, 다양한 인·

허가의 성격상 인·허가의 세부적인 기준이나 제재적 행정처분의 세부적인 기준 등을 하위법령에 위임하여 규정하는 것이 일반적이다.

여기에서 □□구체적으로 범위를 정하여□□라고 함은 법률에 대통령령 등의 하위법령에 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 가능하면 구체적이고 명확하게 규정되어 있어서 법률 그 자체로부터 하위법령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함을 의미한다. 이 경우 예측가능성의 유무는 당해 조항만을 가지고 판단할 것은 아니고 관련 법조항을 유기적·체계적으로 종합하여 판단하여야 한다. 따라서 법률조항과 법률의 입법취지를 종합적으로 고찰할 때 그 대강을 예측할 수 없는 경우라면 위임입법의 한계를 일탈하였다고 보아야 할 것이다.

이러한 위임의 구체성과 명확성의 요구는 그 규율대상의 종류와 정도에 따라 달라질 것이지만 특히 처벌법규나 조세법규와 같이 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 있는 법규에서는 구체성과 명확성의 요구가 강화되어 그 위임의 요건과 범위가 일반적인 급부행정의 경우보다 엄격하게 제한적으로 규정되어야 하는 반면에, 규율대상이 지극히 다양하거나 수시로 변화하는 성질의 것일 때에는 위임의 구체성과 명확성의 요건이 완화되어야 할 것이다.

적어도 법률에 규정된 사항만으로도 하위법령에서 정하여질 내용의 대강을 파악할 수 있도록 하되, 가능한 범위에서 위임 사항을 가급적 구체적으로 열거할 것 그리고 계량적으로 규정될 수 있는 사항은 그 상한과 하한의 범위를 법률에 규정할 것 또한 하위법령에서 정해질 내용의 개요는 해당 조문과 관련 조문에 의하여 파악되어야 하고, 적어도 당해 법률의 목적·취지 등으로 보아 어느 정도 확정될 수 있을 것. 특히 여기에서 예측가능성의 유무는 당해 특정 조항만을 가지고 판단하는 것이 아니라, 관련 법조항 전체를 유기적·체계적으로 종합하여 판단하며, 각 대상법률의 성질에 따라 구체적·개별적으로 검토해야 한다. 그 이외에도 구체적인 위임가능성의 여부는, 법률 규정의

실질적인 내용이, 권리를 침해하거나 의무를 부과하는 정도(인·허가의 종류에 따라 다름)에 따라 다르게 판단할 것. 예컨대, 처벌법규나 조세법규와 같이 국민의 기본권을 제한하는 경우에는 구체성·명확성의 요구가 강화되는 반면, 일반적인 급부행정의 경우나 그 규율대상이 지극히 다양하거나 수시로 변화하는 성질의 것일 때에는 보다 완화된다. 또한 포괄위임이 의심스러울 경우에는 다소 당연한 것이 될 수가 있다고 하더라도 그 위임 규정을 두는 취지나 하위법령에서 정해질 방향을 가늠할 수 있도록 규정할 것 등이다.

넷째, 명확성 원칙의 적용을 통한 인·허가 관련 기본권의 보호이다. 인·허가 법제의 조문은 대체로 인·허가의 요건이나 기준에 관한 규정, 인·허가를 받은 자가 인·허가 받은 내용대로 활동하는 동안 지켜야 할 사항에 관한 규정, 인·허가의 요건·기준이나 준수 사항을 위반했을 때의 제재 사항(시정·개선 명령이나 인·허가의 취소·정지 등 행정적 제재와 벌칙 등 형사적 제재)에 관한 규정 등으로 구성되어 있는 것이 일반적이다. 따라서 인·허가 법제의 주요 내용을 구성하는 행정처분은 영업 등의 진입 단계에서 일어나는 인·허가 신청에 대한 거부 처분이나 부작위와 행정상 제재 단계에서 일어나는 시정·개선 명령이나 인·허가의 취소·정지 등이 대부분이다.

행정청의 작용 중 행정처분은 다른 어떤 행정작용보다 국민의 권익에 가장 큰 영향을 미치는 행위인 점을 고려하면 인·허가 법제에서 인·허가의 기준이나 인·허가 관련 행정상 제재의 기준을 가능하면 구체적으로 명확하게 규정하는 것이 아주 중요하다. 여기에서는 인·허가의 기준이나 인·허가 관련 행정상 제재의 기준의 구체성과 명확성을 높여 행정처분의 예측가능성을 높이기 위한 방안을 모색하기 위해 우선 위헌심사의 기준 중 하나인 명확성의 원칙에 대해 살펴보고, 이를 입법의 단계에서 어떻게 적용할 수 있을지 검토하기로 한다.

이처럼 명확성의 원칙은 법령의 내용이 일반국민이 예견할 수 있을 정도로 명확해야 한다는 원칙을 말하지만, 어느 정도가 명확성의 기준이 되는지 일률적으로 정의하기는 어렵다. 법치주의 또는 법률에 의한 행정의 원리를 엄격하게 해석하는 경우, 법률에서 행위요건을 일의적이고 명확하게 규정하고, 또한 그에 해당하는 사실이 있을 때에는 반드시 그 행위를 해야 할 획일적 의무를 규정하는 것이 이상적이지만, 법령을 만들 때 모든 경우를 예상하여 빠짐없이 구체적으로 규정하는 것은 불가능할 뿐만 아니라 끊임없는 사회변천에 맞추어 활동해야 할 행정의 특성 상 구체적 사실과 공익에 적합한 처분을 할 수 있도록 하기 위하여 요건규정을 일의적이고 명확하게 규정하는 것이 항상 바람직하다고 단정할 수는 없다는 점도 부인하기 어렵다.

위에서 살펴본 바와 같이 헌법재판소도 이처럼 불확정개념의 사용이 불가피한 측면을 고려하여 명확성 여부를 수범자를 기준으로 판단하여야 한다고 하면서도 법관의 보충적인 해석을 필요로 하는 개념을 사용했다고 하더라도 그 점만으로 헌법이 요구하는 명확성의 원칙에 반드시 배치되는 것이라고 볼 수 없고, 위헌심사의 기준으로서의 명확성 원칙은 “최소한”의 명확성이 기준이 되는 것으로 보고 있다. 이상에서 위헌심사의 기준이 되는 명확성 원칙에 대해 살펴보았다. 위헌심사의 기준으로서의 명확성 원칙은 기본적으로 “최소한”의 명확성이 기준이 되는 것으로 보고 있다. 그렇다면 인·허가 법제에서 인·허가의 기준이나 인·허가 관련 행정상 제재의 기준을 좀 더 구체화·명확화하기 위해서는 어떤 기준과 방안을 가지고 접근해야 할 것인가?

위헌 여부를 판단하는 법관이 아닌 입법자의 경우에는 구체적 타당성의 요청과 국민의 예측가능성을 비교형량하여 입법기술적으로 보다 구체화할 수 있다면 이러한 노력을 게을리 해서는 안 될 것이다. 예를 들어 법률전문가인 법관의 보충적 해석을 통한 보완으로 그 의미가 명확해질 수 있는 정도라면 수범자에게는 그 의미가 명확하지 않

을 소지가 있으므로 입법정책적으로는 수범자의 기준을 엄격하게 적용하는 것이 바람직하고, 행정기관 스스로도 불확정 개념의 의미를 정할 수 없을 정도로 애매모호하여 법령의 자의적 해석이 가능하게 되는 경우나 보다 명확하게 규정할 수 있는 가능성이 있음에도 불구하고 구체화 노력을 하지 않은 경우에는 바람직한 것으로 보기 어려울 것이다.

즉, 입법자의 입장에서는“최소한”의 명확성이 아니라“최대한”의 명확성을 목표로 삼아야 한다. 이를 위해서는 인·허가 법제에서 인·허가의 기준이나 인·허가 관련 행정상 제재의 기준을 그동안 판례 등에서 문제된 사항을 분석해 보는 등의 노력을 거쳐 그 인·허가의 성격에 따라 보다 구체화하고 명확화 하면서, 가능한 때에는 계량적인 지표로도 그 기준을 제시하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 이 경우 계량적인 기준으로 바꾸는 것이 쉽지 않은 경우에는 근거 법률의 입법 목적·취지와 관련 규정의 체계 등을 고려하여 세부 개념으로 좀 더 구체화하거나 개념 정의를 함으로써 보다 명확해질 수 있는 방법을 찾는 것이 필요하다. 또한 개념을 세분하거나 정의 규정을 두는 것조차도 어려운 경우에는 대표적인 사례나 지표를 예시하는 것도 방법이 될 수 있다고 하겠다.

다섯째, 인·허가 요건·절차의 적정화와 법규화이다. 인·허가의 기준과 절차의 경우 인·허가의 재량행위성에 중점을 두면서 종전에는 법령보다는 관련 고시 또는 지침 등에 규정하여 적용해 왔으나, 보다 투명하고 실효성 있는 인·허가 제도의 구축을 위해서는 소관사항의 원칙과 위임의 법리에 맞게 그 기준을 행정명령이 아닌 법령에 체계적으로 규정할 필요가 있다. 사실 최근 인·허가 제도를 도입하고 있는 법령을 보면, 인·허가의 여부를 판단하는 기준을 구체적이든 개괄적이든 대부분의 법령에서 규정하고 있기는 하다. 행정기관이 재량을 행사할 수 있는 요건에 대하여 그것이 종전에는 법규재량(法規裁

量)이든 편의재량(便宜裁量)이든 법령에 그 기준을 규정하지 않았으나, 오늘날에는 인·허가를 행할 것인가 거부할 것인가의 인·허가 기준을 해당 법령에서 명확하게 규정하여 행정기관의 처분이 자의적(恣意的)·편의적(便宜的)으로 되지 않도록 하고, 신청인이나 관계인도 그 처분의 위법 또는 부당 여부를 쉽게 판단할 수 있도록 하는 방향으로 규정되어 가고 있다.

인·허가의 기준 중 시설기준과 같이 요건을 갖추었는지의 여부를 객관적으로 명확하게 판단할 수 있는 경우에는 허가가 기속행위(羈束行爲)에 가까운 것으로 볼 수 있지만, 인·허가의 기준 중 추상적이고 다의적인 부분이 있는 경우에는 행정기관의 재량이 개입될 소지가 있게 된다. 또한 법률에서 인·허가 기준을 보다 구체화 할 수 있으면서도 지나치게 개괄적으로 규정하고 있거나 전혀 정하고 있지 않은 경우가 문제가 된다. 이 경우 인·허가를 하는 행정청에서 객관적이고 합리적인 기준을 구체적으로 정하여 인·허가를 할 수 있겠지만, 인·허가의 가능성에 대한 예측 가능성이 낮아짐으로써 해당 영업 또는 사업을 하려는 자의 직업선택의 자유 또는 영업의 자유가 크게 제한될 수 있다.

특히 인·허가청이 시·도지사라면, 유사한 영업 또는 사업의 허가를 할 때에 시·도별로 인·허가 기준이 다르게 될 수 있어 형평상의 문제가 발생할 수도 있다. 이런 점을 고려해서 중앙부처에서 인·허가의 기준에 관한 지침을 만들어 각 시·도가 일률적으로 적용하도록 하는 경우도 있는데, 이렇게 할 경우 그 허가권을 시·도지사에게 이양하여 지역 실정에 맞는 허가를 하도록 한 법률의 취지에 맞지 않을 뿐만 아니라, 허가권을 시·도지사에게 이양할 아무런 이유가 없게 된다. 행정행위는 그 모든 단계에서 판단을 요한다는 점에서 재량적(裁量的)이다. 행정기관의 적정한 재량행사는 삼권분립하에서 행정부에 본질상 인정되는 것이고 필요한 것이다. 그러나 우리의 경우를 보면

행정에 대한 부정적 시각이 행정기관의 재량에 대한 부정적 인식을 가지게 한 점이 없지 않았다.

원래 재량에 있어서 문제는 ‘사법심사(司法審査)의 대상이 되는가’ 하는 것인데, 현재 우리의 경우 거의 모두가 사법심사의 대상이 되고 있음을 고려한다면, 재량의 적정(適正)한 행사(行使)의 측면에 유의할 필요가 있다. 이와 같이 볼 때 행정기관에서 재량권을 남용할 수 있는 소지가 있다고 할 수 있으므로 인·허가의 기준에 관한 규정도 그러한 점을 고려하여 규정되어야 한다. 즉, 인·허가의 기준을 설정할 때에는 이를 너무 엄격하게 하거나 그 제한의 폭을 넓힘으로써 헌법상 직업선택의 자유가 지나치게 제한되지 않도록 하는 등 그 기준을 설정하는 목적이 정당해야 하고, 그 목적을 달성하기 위하여 적절한 방법을 사용하는 것이어야 하며, 그 기준의 설정으로 인하여 침해되는 사익(私益)보다 공익(公益)이 더 큰 것인지를 비교衡量해 보아야 한다.

특히 인·허가의 기준에 관한 규정은 인·허가를 받을 의무를 부과하는 조문에서 함께 규정하는 경우, 인·허가의 요건이나 인·허가의 기준이라는 조문에서 허가제한 및 결격사유 규정 등과 함께 규정하는 경우, 인·허가를 받을 의무를 부과하는 조문과는 별도의 ‘인·허가의 기준’조문에서 규정하되 인·허가 제한 및 결격사유 규정도 별도의 조문으로 규정하는 경우 등 그 규정의 방식이 다양하다. 그러나 일반적으로 인·허가 요건 규정은 규제의 목적 등에 따라 이를 크게 적극적·공정적으로 규정하는 방식과 소극적·부정적으로 규정하는 방식으로 나누어 볼 수 있다. 인·허가의 요건을 적극적·공정적으로 규정하는 방식은 법률에서 인·허가 처분을 할 것인가 여부를 판단할 수 있는 최소한의 요건을 정하고 그에 해당하는 경우에는 특별한 사유가 없으면 인·허가를 하도록 법적으로 구속하는 것이다. 이는 인·허가 처분에 필요한 최소한의 요건을 갖춘 자가 인·허가를 신청하는 경우에는 반드시 인·허가를 하도록 함으로써 규제의 예측 가능성과

투명성을 높일 수가 있다는 장점이 있다.

그런데 인·허가의 기준을 적극적·공정적으로 정할 때에 인·허가의 요건을 법률에는 그 대강만을 규정하고 사실상 중요한 요건은 대통령령으로 위임하는 경우가 많이 있는데, 인·허가의 요건은 인·허가의 취득에 있어서 중요한 사항이라는 점을 고려하여 가능하면 법률에 직접 규정하되, 구체적이고 신축적인 인·허가 요건을 규정할 필요가 있는 경우에만, 대통령령에서 그 사항을 구체적으로 규정할 수 있도록 해야 한다. 이 경우에도 인·허가의 기준 중 중요한 사항은 법률에 직접 규정되어야 함은 물론이다. 인·허가의 기준을 규정할 때에 개별적인 사안(事案)에 따른 전문적·기술적인 사항에 관한 구체적인 기준은 앞에서 본 바와 같이 인·허가를 받을 의무를 부과하는 조문에서 “대통령령으로 정하는 바에 의하여” 또는 “부령으로 정하는 바에 의하여” 인·허가를 받아야 한다고 규정하고, 이를 근거로 하여 인·허가를 받으려는 자가 갖추어야 하는 세부적이고 구체적인 기준을 대통령령 또는 부령에서 정하고 있는 경우가 많은데, 이러한 경우 하위법령의 규정에서는 인·허가에 관한 절차적인 사항만을 규정하도록 한 것으로 보는 것이 바람직하다.

인·허가의 기준을 갖추도록 하는 것은 인·허가를 받으려는 자에게 부담이 되기 때문에 이는 직접 법률에 규정하거나 법률에 위임의 근거규정을 두어야 한다. 위임규정을 두는 경우 구체적으로 인·허가를 받으려는 자가 갖추어야 하는 기술 등의 세부적인 기준은 인·허가를 받을 의무를 부과하는 항과 별도의 항에서 위임규정을 두든지, 인·허가 요건을 정하는 부분에서 별도로 위임규정을 두도록 해야 한다. 한편 인·허가의 요건을 소극적·부정적으로 규정하는 방식(인·허가의 제한과 결격사유)은 인·허가의 부적격 요건을 법률에서 열거하고 그에 해당하는 경우에는 허가를 해서는 안 되도록 법적으로 구속하는 방식이다. 이러한 방식은 사회의 질서를 유지하고 공공의 안

전을 도모할 필요가 큰 경우에 부정적인 요소를 그 내용으로 하는 요건을 엄격히 정한 후 그에 해당하는 경우에는 인·허가가 불가능하다는 점을 강조하려는 경우 흔히 사용되는 방식이다.

영업의 결격사유와 관련하여 예외적으로 인·허가의 제한사유로서 인·허가가 취소된 장소에서는 일정한 기간 동안 같은 영업 인·허가를 할 수 없도록 규정한 입법례도 있는데, 이러한 유형의 제한은 국민의 재산권 행사에 대한 과잉제한이 될 우려가 있으므로 법의 실효성을 확보하기 위하여 부득이한 경우에만 두도록 한다. 인·허가의 소극적·부정적 요건은 결격사유를 설정하는 방식으로 많이 사용되고 있는데, 결격사유 규정은 인·허가의 기준 또는 인·허가의 요건이라는 조문에서 함께 규정하기도 하나 일반적으로는 결격사유에 관한 조문을 별도로 두고 있다. 결격사유 규정을 둠에 있어서는 헌법 제15조에 규정된 모든 국민의 직업선택의 자유와 국민의 경제활동의 자유에 대한 과잉규제가 되지 않도록 신중히 고려해야 한다. 즉, 결격사유를 두게 되는 경우에는 그 법률의 목적, 국민의 자유와 권리의 보호, 공공복리의 증진, 법치주의의 실현 등을 함께 판단하여 규정해야 한다.

결격사유는 국민의 자유와 권리를 직접적으로 제한하는 것이므로 법률에서 직접적으로 규정해야 하며, 법률에서 인·허가 기준을 하위법령으로 위임한 후 그 하위법령에서 인·허가기준의 하나로 결격사유를 규정해서는 안 된다. 인·허가의 대상이 되는 영업 또는 사업의 성질상 결격사유를 둘 만한 합리적인 이유가 있어야 하며 이를 두는 경우에도 필요한 범위에서 최소한의 제한이 되도록 해야 한다. 또한 공공복리의 증진이나 공공질서의 유지를 위하여 필요해야 하며, 단순히 행정의 편의를 위하여 결격사유를 설정해서는 곤란하다.

그 밖에도 결격사유를 도입할 것인가의 여부를 결정하는 때와 결격사유를 도입하기로 하여 그 구체적인 내용을 결정하는 때에는 특별한 사유가 없으면, 그와 유사한 제도와 균형을 이룰 수 있도록 해야 한

다. 결격사유의 규정방식을 보면, 인·허가 처분의 요건임과 동시에 영업 또는 사업의 계속요건으로 규정하는 유형과 인·허가의 처분요건으로 규정하는 유형이 있다. 일정한 전과사실을 결격사유로 하는 것은 실행의 집행 중에는 그 영업 또는 사업을 현실적으로 영위할 수 없기 때문이며, 또한 그 영업 또는 사업의 향유가 고도의 윤리성을 요구한다든지 그 법령의 실효성을 확보하기 위하여 부득이한 경우로 판단되는 경우 그에 해당하는 자를 영업 또는 사업으로부터 배제할 필요가 있기 때문이다. 따라서 결격사유를 두는 이러한 취지에 비추어 결격사유 규정이 과잉규제가 되지 않도록 유의할 필요가 있다.

제 3 절 연구의 시사점 및 한계

본 연구는 복권 및 복권기금법에 근거한 복권제도를 대상으로 비용편익분석을 적용하여 사후적 입법평가를 시도하고 이를 근거로 당초 입법목적 달성을 위한 대안입법을 제시했다는 점에서 연구의의를 찾을 수 있다. 복권 및 복권기금법이 시행된 이후 지난 4년간 직접 및 간접편익 모두에서 순편익이 증가한 것으로 밝혀져 법제정 이후 경제적 타당성은 높아졌음을 알 수 있다. 그러나 복권 및 복권기금법의 제정 이후 지난 4년간 기금조성액이 지속적으로 감소하였는데 이러한 감소추세가 고착화 양상을 띠고 있으며 복권건전성은 2004년 30.8%, 2007년 50.5%로 긍정적 인식은 높아졌으나 전체적으로 보면 절반수준에 머물고 있어 일반사회로 확산되지 못하고 있음을 볼 수 있다. 복권 및 복권기금법의 입법목적 달성을 위해서는 기금조성액 증대와 복권건전성 확보가 선결조건이며 이에 대한 법제 개선이 시급한 과제임을 본 연구를 통해 확인하였다.

이러한 연구성과에도 불구하고 비용측정에 있어 집행비용으로만 한정하고, 계량화 및 화폐화 등 측정상 한계를 들어 우회비용, 왜곡비용

등 준수비용¹⁰⁵⁾을 반영하지 못하고 사회적 비용을 충분히 고려하지 못한 점은 본 연구의 한계라고 하겠다. 비용편익분석을 통한 경제적 효율성 내지 타당성에 초점을 뒀으로써 로또열풍으로 인한 사회적 비판여론과 시민단체의 반발, 경제상황의 악화 등 복권 및 복권기금법과 제도운영에 영향을 미칠 수 있는 여러 다양한 사회적 요인을 소홀히 한 점도 지적할 수 있다. 비용편익분석에 의존한 방법론상 한계와 함께 규범분석과의 연계성이 미흡했고, 복권의 사회·문화적 가치 및 역진성(regressivity) 문제 등도 다루지 못한 한계가 있다.

특히 복권 및 복권기금법의 입법평가에 있어 경제적 효율성을 강조하는 비용편익의 분석결과에 근거하여 법제도 및 기구의 개편안을 제시한 것은 복권구입자의 대부분을 차지하는 저소득층의 과잉지출, 중독자 양산, 한탕주의 등 사회적 효용을 반영하지 못한 점은 향후 연구를 통해 보완해야 될 과제이다. 이상에서 살펴본바와 같이 본 연구의 이론적, 실제적 연구의 한계에도 불구하고 진입규제 및 사회적 규제로서 성격이 강한 이 법을 대상으로 비용편익분석 등 실증분석을 적용하여 입법평가를 시도함으로써 향후 경제적 규제와 사회적 규제 등 규제유형과 성격이 다양한 정부규제 전반에 대해 입법평가를 확대·적용하는 단초를 제공했다는 점에서 연구가치가 있다고 하겠다.

105) 준수비용은 피규제자가 규제를 지키기 위해 발생시키는 비용이며, 우회비용은 잠재적 피규제자가 규제대상이 되기를 거부하고 규제부담으로부터 우회하는데 소요되는 비용이고, 왜곡비용은 규제가 피규제자의 향후 행위를 왜곡하기 때문에 발생하는 경제적, 사회적 손실이다.

참 고 문 헌

[국내문헌]

- 강현철외 2명(2007), 최근관례 등의 분석을 통한 인허가 법제의 개선 방안, 법제처·한국법제연구원, 2007년 12월.
- 국회예산정책처(2004), 2005년도 기금운용계획안분석.
- 김동건(2000), 『비용편익분석』, 서울: 박영사.
- 김한창(2008), 더 나은 복권관련 법제정을 위한 이론적 논의, 『복권 및 복권기금법에 대한 입법평가』 회의자료집, 한국법제연구원, 2008년 6월.
- 나성린·전영섭(2003), 『공공경제학』, 서울: 박영사.
- 박영도(2007), 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007년 11월.
- 박영도(2002), 입법평가제도에 관한 연구, 『법제』 통권 531.
- 박영도외 2인(2007), 주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅲ), 독일의 입법평가제도, 서울: 한국법제연구원.
- 박영도·한귀현(2007), 주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅱ), 미국의 규제영향분석제도, 서울: 한국법제연구원.
- 조선일보, 2003년 12월 26일자.
- 박광국(1992), 미시간주의 빈병회수법안에 대한 비용편익분석, 『한국행정학보』26(3).
- 복권 및 복권기금법(2004). 법률 제07678호.
- 복권위원회(2004), 『2004년도 복권기금 사업현황』, 2004년 10월.

참고문헌

- 복권위원회(2004), 「2005년도 복권기금운용계획(안)」, 2004년 5월.
- 복권위원회(2006), 「2006년도 복권발행계획서 심의·조정(안)」.
- 복권위원회(2007), 「2007년도 복권기금운용계획 개요」, 2007년 1월.
- 복권위원회(2004), 「기본통계」.
- 복권위원회(2004), 「복권 및 복권기금법령 설명자료」, 2004년 4월.
- 복권위원회(2004), 「복권광고계획 심사지침」, 2004년 11월 4일.
- 복권위원회(2004), 「복권기금운용관리규정」, 2004년 4월 29일.
- 복권위원회(2004), 「복권위원회운영규정」, 2004년 11월 18일.
- 복권위원회(2004), 「복권의 발행·관리 및 판매에 관한 지침」, 2004년 4월 29일.
- 복권위원회(2007), 「복권정책 발전기본계획(안)」, 2007년 9월.
- 복권위원회(2004), 「복권 및 복권기금법령 설명자료」, 2004년 4월.
- 복권위원회(2007), 「사무처 정원표」, 2007년 5월.
- 복권위원회(2007), 「위원회 구성」, 2007년 5월.
- 윤광진(2006), 법제도 및 담당기구가 정책효과에 미치는 영향, 한국의 국어대학교 대학원 행정학박사학위논문.
- 윤광진(2007), 복권정책의 한국·캘리포니아주 사례비교연구, 「규제연구」, 16(2).
- 이성우(1995), 정부규제의 비용·편익분석기법 개발, 한국행정연구원.
- 이영훈(2008), 복권관련법의 비용편익분석, 「복권 및 복권기금법에 대한 입법평가」 회의 자료집, 한국법제연구원.
- 이용원·장호익(2002), 복권발행제도에 대한 법제개선방안 연구, 국회사무처 법제실.

- 이정전(2002), 『환경경제학』, 서울: 박영사.
- 이종한(2004), 규제의 효과분석방법에 관한 연구, 한국행정연구원, 2004년 12월.
- 정창화(2003), 규제영향분석을 위한 분석기법에 관한 연구, 한국행정연구원, 2003년 12월.
- 정창화(2008), 『복권 및 복권기금법에 대한 입법평가』 회의자료집, 한국법제연구원.
- 조성한(2008), 복권관련법의 비용편익분석(토론문), 『복권 및 복권기금법에 대한 입법평가』 회의자료집, 한국법제연구원.
- 최병선(2004), 정부규제론, 서울: 법문사.
- 최윤철(2007), 로스쿨법제에 대한 입법평가, 『공법연구』, 한국공법학회, 36(1).

[외국문헌]

- Brocker, Lars, Gesetzesfolgenabschätzung und ihre Methode, in;Hagen Hof/ Gertrude Lubbe-Wolff (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht I, Baden-Baden 1999. S. 35: Bohret, Carl/Konzendorf, Gotz, Handbuch der Gesetzesfolgen abschätzung, Baden-Baden 2001, S. 1 usw.
- Bohret, Carl/Konzendorf, Gotz, a.aO., S. 1.
- Bschätzung(GFA), Baden-Baden 2001
- Carl Böhret/Götz Konzendorf, Leitfaden zur gesetzesfolgenabschätzung.
- Spezer Forschungsberichte 234, 2005. ; Ders., Handbuch gesetzesfolgena-Carl Böhret/Götz Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgena bschätzung(GFA). Gesetz, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden 2001. S.5f.

참 고 문 헌

Gans, Oskar and Marggraf, Rainer (1997), *Kosten-Nutzen-Analyse und ökonomische Politikbewertung*, Berlin: Springer

Klaus König, Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung, in : Waldemar LA FLEUR'S 2005 WORLD LOTTERY ALMANAC Schreckenberger (Hrsg.)-Gesetzgebungslehre. Grundlagen. zugange.

Anwendung-Stokey, Edith and Richard Zeckhauser (1978), *A Primer for Policy Analsis*, *W.W. Norton & Company*.

Vance Quintin Land(1997), Lottery, Public Revenues, and Functional Expenditures, Ph. D. Dissertation, University of Alabama.

부 록

부 록

□ OECD국가 GDP 대비 복권판매현황

(단위 : 백만US\$)

Country (국가)	2002년			2003년			2004년			2005년			2006년			최근 5년간 평균		
	GDP	복권 매출	비율															
Australia	410,590	2,077	0.51%	518,382	2,884	0.56%	631,256	3,073	0.49%	700,672	2,906	0.41%	768,178	3,266	0.43%	605,816	2,841	0.47%
Austria	202,954	1,240	0.61%	251,456	1,700	0.68%	290,109	2,122	0.73%	304,527	2,166	0.71%	322,444	2,695	0.84%	274,298	1,984	0.72%
Belgium	247,634	901	0.36%	302,217	1,247	0.41%	349,830	1,471	0.42%	364,735	1,331	0.36%	392,001	1,584	0.40%	331,283	1,307	0.39%
canada	715,692	5,022	0.70%	834,390	4,816	0.58%	979,764	5,469	0.56%	1,115,192	5,739	0.51%	1,251,463	5,924	0.47%	979,300	5,394	0.55%
Czech Rep.	69,590	249	0.36%	85,438	314	0.37%	107,047	296	0.28%	122,345	297	0.24%	141,801	374	0.26%	105,244	306	0.29%
Denmark	174,798	1,110	0.64%	212,404	1,258	0.59%	243,043	1,440	0.59%	254,401	1,251	0.49%	275,237	1,564	0.57%	231,977	1,325	0.57%
Finland	130,797	1,046	0.80%	161,549	1,460	0.90%	186,597	1,720	0.92%	193,176	1,557	0.81%	209,445	1,797	0.86%	176,313	1,516	0.86%
France	1,409,604	7,134	0.51%	1,747,973	9,809	0.56%	2,002,582	11,666	0.58%	2,110,185	10,566	0.50%	2,230,721	12,507	0.56%	1,900,213	10,336	0.54%
Germany	1,976,240	9,283	0.47%	2,400,655	11,961	0.50%	2,714,418	13,350	0.49%	2,781,900	12,231	0.44%	2,906,681	12,206	0.42%	2,555,979	11,806	0.46%
Greece	132,834	2,347	1.77%	173,045	3,319	1.92%	203,401	4,814	2.37%	213,698	4,870	2.28%	244,951	4,908	2.00%	193,586	4,051	2.09%
Hungary	65,843	453	0.69%	82,805	594	0.72%	99,712	613	0.62%	109,154	619	0.57%	112,899	743	0.66%	94,083	604	0.64%
Iceland	8,608	57	0.67%	10,499	44	0.42%	12,380	48	0.39%	15,036	47	0.31%	15,854	46	0.29%	12,475	48	0.39%

부 록

Country (국가)	2002년			2003년			2004년			2005년			2006년			최근 5년간 평균		
	GDP	복권 매출	비율															
Ireland	119,916	520	0.43%	148,553	715	0.48%	183,560	800	0.44%	196,388	740	0.38%	222,650	918	0.41%	174,213	739	0.42%
Italy	1,180,921	10,921	0.92%	1,465,895	13,133	0.90%	1,672,302	20,340	1.22%	1,723,044	14,048	0.82%	1,844,749	17,745	0.96%	1,577,382	15,237	0.97%
Japan	3,978,782	9,108	0.23%	4,326,444	10,404	0.24%	4,623,398	10,314	0.22%	4,505,912	9,399	0.21%	4,340,133	9,543	0.22%	4,354,934	9,753	0.22%
Korea	476,690	367	0.08%	605,331	3,458	0.57%	679,674	3,357	0.49%	787,624	3,336	0.42%	888,024	3,762	0.42%	687,469	2,856	0.42%
Luxembourg	20,062	30	0.15%	26,228	61	0.23%	31,143	69	0.22%	33,779	81	0.24%	41,382	133	0.32%	30,519	75	0.25%
Mexico	637,205	780	0.12%	626,080	801	0.13%	676,497	831	0.12%	768,438	889	0.12%	839,182	889	0.11%	709,480	838	0.12%
Netherlands	413,741	910	0.22%	511,556	1,009	0.20%	577,260	1,299	0.23%	594,755	1,074	0.18%	657,590	1,321	0.20%	550,980	1,123	0.20%
New Zealand	58,178	288	0.50%	76,256	399	0.52%	99,687	426	0.43%	109,041	466	0.43%	103,873	520	0.50%	89,407	420	0.47%
Norway	189,436	1,219	0.64%	221,579	1,462	0.66%	250,168	1,588	0.63%	283,920	1,358	0.48%	310,960	1,544	0.50%	251,213	1,434	0.57%
Poland	187,680	654	0.35%	209,563	682	0.33%	241,833	867	0.36%	299,151	768	0.26%	338,733	825	0.24%	255,392	759	0.30%
Portugal	121,291	753	0.62%	149,454	1,010	0.68%	168,281	1,383	0.82%	173,085	1,815	1.05%	192,572	2,184	1.13%	160,937	1,429	0.89%
Slovak Rep.	23,700	65	0.28%	31,868	84	0.26%	41,092	101	0.25%	46,412	109	0.23%	55,049	122	0.22%	39,624	96	0.24%
Spain	649,792	9,691	1.49%	836,100	13,450	1.61%	991,442	15,522	1.57%	1,123,691	13,521	1.20%	1,223,988	15,686	1.28%	965,003	13,574	1.41%
Sweden	229,772	2,365	1.03%	300,795	1,975	0.66%	346,404	2,110	0.61%	354,115	1,646	0.46%	384,927	1,914	0.50%	323,203	2,002	0.62%
Switzerland	268,041	963	0.36%	309,465	1,134	0.37%	359,465	1,400	0.39%	365,937	1,356	0.37%	379,758	1,543	0.41%	336,533	1,279	0.38%
Turkey	182,848	361	0.20%	237,972	548	0.23%	301,950	873	0.29%	363,300	929	0.26%	402,710	788	0.20%	297,756	700	0.24%
U.K.	1,552,437	7,771	0.50%	1,794,858	8,174	0.46%	2,140,898	9,120	0.43%	2,192,553	8,391	0.38%	2,345,015	9,837	0.42%	2,005,152	8,659	0.43%
U.S.A	10,416,818	44,079	0.42%	10,881,609	43,488	0.40%	11,667,515	47,444	0.41%	12,455,068	50,406	0.40%	13,201,819	53,281	0.40%	11,724,566	47,740	0.41%
합 계	26,252,494	121,764	0.46%	29,540,419	141,391	0.48%	32,872,708	163,925	0.50%	34,661,234	153,906	0.44%	36,644,789	170,169	0.46%	31,994,329	150,231	0.47%

□ OECD국가 복권종류별 매출현황

Country	온라인복권					인쇄식		합 계 (백만US\$,A)	인 구 (백만명,B)	1인당 판매액 (US\$,C=A/B)	1인당 GNI (US\$,D)	비 율 (E=C/D)
	로또	넘버스	키노	기타	토토	추첨식	즉석식					
Australia	2,601	21	99	-	10	85	450	3,266	20.5	159	35,987	0.44%
Austria	1,163	-	-	1,280	21	50	181	2,695	8.2	327	39,586	0.83%
Belgium	1,272	5	19	-	-	-	288	1,584	10.5	151	38,597	0.39%
canada	3,110	123	385	73	386	126	1,720	5,924	32.6	182	36,167	0.50%
Czech Rep.	274	-	75	-	16	-	9	374	10.2	37	12,678	0.29%
Denmark	825	7	36	15	460	78	142	1,564	5.4	288	51,700	0.56%
Finland	766	1	355	1	487	-	187	1,797	5.3	342	40,652	0.84%
France	3,973	2,838	656	54	511	-	4,475	12,507	61.0	205	37,645	0.54%
Germany	8,157	8	331	1,034	589	1,797	291	12,206	82.4	148	36,622	0.40%
Greece	45	303	1,668	-	2,341	551	-	4,908	11.1	442	21,690	2.04%
Hungary	529	-	27	29	87	-	73	743	10.1	74	10,947	0.68%
Iceland	22	-	-	-	5	17	1	46	0.3	154	50,575	0.30%
Ireland	690	-	-	11	-	-	217	918	4.2	218	45,590	0.48%
Italy	11,337	-	-	-	1,178	107	5,123	17,745	58.6	303	32,023	0.95%
Japan	2,626	1,002	-	-	190	4,980	744	9,543	127.6	75	38,412	0.19%

부 록

Country	온라인복권					인쇄식		합 계 (백만US\$,A)	인 구 (백만명,B)	1인당 판매액 (US\$,C=A/B)	1인당 GNI (US\$,D)	비 율 (E=C/D)
	로또	넘버스	키노	기타	토토	추첨식	즉석식					
Korea	2,696	-	-	16	996	42	11	3,762	48.4	78	17,691	0.44%
Luxembourg	77	-	31	-	-	-	26	133	0.5	289	76,045	0.38%
Mexico	280	100	-	2	34	472	-	889	104.2	9	7,871	0.11%
Netherlands	231	-	16	-	23	973	78	1,321	16.4	81	42,670	0.19%
New Zealand	429	-	16	-	-	-	74	520	4.1	126	27,252	0.46%
Norway	953	-	-	124	345	-	122	1,544	4.6	333	66,526	0.50%
Poland	467	-	308	-	30	-	20	825	38.1	22	8,192	0.26%
Portugal	1,967	-	-	-	12	148	57	2,184	10.6	206	18,095	1.14%
Slovak Rep.	62	-	26	3	13	-	18	122	5.4	23	9,873	0.23%
Spain	4,918	92	17	33	669	9,693	264	15,686	43.5	360	27,573	1.31%
Sweden	457	-	193	197	507	-	560	1,914	9.0	212	43,578	0.49%
Switzerland	898	-	20	82	49	-	493	1,543	7.4	207	57,235	0.36%
Turkey	329	133	60	-	6	168	92	788	72.9	11	5,401	0.20%
U.K.	7,982	97	-	-	-	-	1,757	9,837	60.4	163	40,178	0.41%
U.S.A	10,235	9,215	2,654	752	15	458	29,953	53,281	299.0	178	44,972	0.40%
합 계	69,370	13,946	6,992	3,705	8,980	19,746	47,429	170,169	1,172.6	145	32,061	0.45%
비 율	40.8%	8.2%	4.1%	2.2%	5.3%	11.6%	27.9%	100.0%				
	53.1%					39.5%						

※ 출처 : La Fleur's 2007 World Lottery Almanac(복권매출액), World Development Indicators database(인구, GNI)