

# 로또복권 수익금 활용 및 관리방안

2003. 5

김 현 아

한국조세연구원

## 공청회 개요

1. 주 제 : 로또복권 수익금 활용 및 관리방안

2. 일 시 : 2003. 5. 27(화) 14:00~16:20

3. 장 소 : 은행회관 2층 국제회의실

4. 진행순서

- 14:00~14:10 개회인사 : 송대회 한국조세연구원 원장

- 14:10~16:00 주제발표 및 토론

「로또복권 수익금 활용 및 관리방안」

사회자 : 박완규 중앙대 교수

발표자 : 김현아 한국조세연구원 연구위원

토론자 : 권혁세 국무조정실 재정금융심의관

김상헌 한국외국어대학교 교수

김용구 연세대학교 동서문제연구원 연구교수

변재진 기획예산처 기금정책국장

신영섭 한국경제신문 논설위원

이덕승 녹색소비자연대 사무총장

(가나다 순)

- 16:00~16:20 객석토론 및 종합정리

- 16:20 폐회

# 목 차

I. 서론 .....	1
1. 연구의 배경 .....	1
2. 연구의 필요성 및 목적 .....	3
II. 로또복권 수익금 사용의 국제비교 .....	5
1. 로또복권사업 규모의 국제비교 .....	5
2. 국가별 사용용도 및 배분비율 분석 .....	10
III. 국내 로또복권 사용현황 및 수익금 현황 .....	15
1. 국내 로또복권 사용현황 및 전망 .....	15
2. 현행 로또복권 수익금 사용용도 및 배분비율 .....	18
3. 현행 로또복권의 과세현황 및 재정수입 .....	21
IV. 새로운 사용용도 및 배분비율 .....	27
1. 새로운 사용용도 개발의 필요성 .....	27
2. 새로운 사용용도 기준 및 대안 제시 .....	29
3. 사용용도에 따른 배분비율 .....	32
V. 수익금 관리체계 분석 및 개선방안 .....	35
1. 현행 수익금 관리체계 평가 .....	35
VI. 논의사항 제시 .....	41

## 표 목 차

〈표 1〉 세계 복권시장 규모(2001년) .....	5
〈표 2〉 선진국의 GDP 대비 복권판매 현황 .....	7
〈표 3〉 대만의 로또복권 판매현황 .....	8
〈표 4〉 주요국가 복권시장의 복권종류별 점유율 .....	9
〈표 5〉 로또복권의 특성 비교 .....	10
〈표 6〉 각국의 로또복권 수익금 사용처 .....	11
〈표 7〉 영국의 복권판매액 지출현황(1994. 7. 29~2001. 9. 30) .....	13
〈표 8〉 2000년도 영국의 복권기금 배분비율 .....	13
〈표 9〉 로또복권 회차별 판매 현황 및 1등 당첨내역 .....	16
〈표 10〉 우리나라 사행산업 매출액 비교(2002년) .....	17
〈표 11〉 우리나라 로또복권 수익금 배분내역 .....	18
〈표 12〉 수익금 세부사업계획 및 기대효과 .....	20
〈표 13〉 미국 각주의 복권당첨금에 대한 과세 현황 .....	21
〈표 14〉 당첨금에 대한 국가별 과세비교 .....	22
〈표 15〉 우리나라 로또복권 당첨자 과세 현황 .....	22
〈표 16〉 도박산업에 대한 재정수입 .....	24
〈표 17〉 주요국의 복권기금 사용처 .....	30
〈표 18〉 대안별 사용용도 .....	31
〈표 19〉 예산과 기금의 차이 .....	37
〈부표 1〉 미국의 복권발행 현황(1994년 기준) .....	47

# I. 서론

## 1. 연구의 배경

### □ 로또복권의 탄생 배경

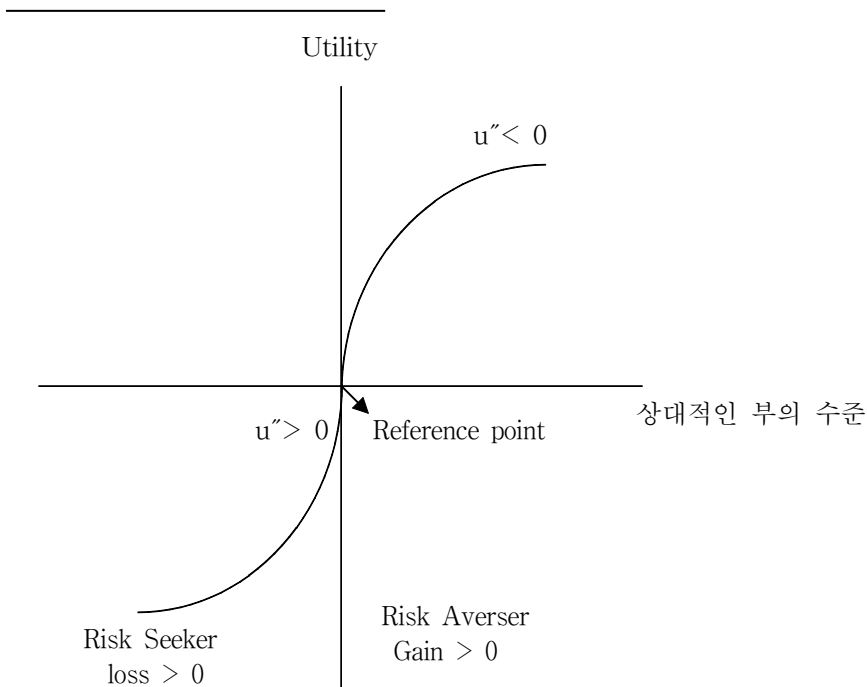
- 첫째, 각 부처가 개별법에 근거하여 경쟁적으로 복권발행에 참여함에 따라 복권발행기관과 복권종류가 지나치게 많은 문제점 등이 지적되어 왔고,
- 둘째, 복권발행기관간 과당경쟁으로 판매수수료 등 유통비용이 상승하여 공공재원 조달의 효율성은 떨어지면서 국민의 사행심만 조장시키는 부작용이 우려되고 있으며,
- 셋째, 기존의 사행성·도박성 위주의 복권사업에서 보다 건전한 선진형 복권인 로또복권으로의 유도가 필요한 시점이라고 판단됨에 따라 로또복권이 발행되기 시작하였음.
- 따라서, 기존의 복권발행 관련부처는 온라인 연합복권(이하 로또복권이라 칭함)의 발행과 함께 복권발행비용을 절감함과 동시에 공익기금 조성 확대의 효과를 기대하고자 하였음. 그러나, 이와 같은 장점에도 불구하고, 범국민적인 관심을 불러일으킴으로써 기존의 복권보다 로또복권의 단점과 폐해의 규모가 더욱 클 수 있음이 단점으로 지적되고 있음.

□ 로또복권을 포함한 복권사업의 정당성과 관련한 위와 같은 문제점을 충분히 인식하고 향후 복권사업을 지속 발전시키기 위해서는 복권관련 부처 및 중앙정부는 복권으로 발생한 재원을 효율적이고 투명하게 사용하여야 함<sup>1)</sup>.

---

1) 복권에 대한 관심의 고조에도 불구하고 상대적으로 가난한 사람들이 복권을 구입하고 이들의 지출로 조성된 자금을 공공사업에 쓴다는 것은 형평성에 맞지 않는다는 주장도 있음. 정부의 복권관련 사업의 정당성과 관련한 사항들은 학계에서도 논란이 진행중임(그림 자료 : "The Psychology of Risk", *Quantifying the market with premium phenomenon for investment decision making*, AIMR, 1990, pp. 70~77).

- 우리나라를 비롯하여 다른 나라들의 복권사업 실시 목적은 조세저항 없는 공공재원의 확보에서 찾을 수 있음<sup>2)</sup>. 그러나, 상대적으로 ‘저소득층의 호주머니를 털다’는 역진성 문제가 제기되고 있음<sup>3)</sup>. 공공을 위한 재원을 확보하는 데 있어서, 자발적이고 건전한 오락을 통한 재원확보는 외형상으로는 문제가 없어 보이나, 재원의 출처가 저소득층인 현실을 감안하지 않을 수 없음.



- 2) 증가하는 재정수요를 감당하기 위한 조세나 국채 발행은 한계를 가지고 있고, 복권 구입은 자발적으로 행해지므로 조세저항이 없이 조성될 수 있으며, 경기불황시 다른 재원 마련에는 어려움이 있으나 오히려 복권관련 사업은 늘어날 수 있으므로 다른 재원조달 수단에 대하여 보완적 도구로 사용될 수 있음(김상현, 『정부의 복권사업 실태 및 개선방안』, 1998, 한국종합기술금융(주)).
- 3) Jackson(1994)에 따르면, 초창기 나타나는 복권 구매형태, 즉, 흑인, 남자, 교육수준, 소득수준이 상대적으로 낮은 경우에 복권구매에 적극적이었던 것이 시간이 지남에 따라 완화되는 양상을 보이고 있음. 따라서, 여전히 복권사업의 역진성 문제는 존재하지만 그 정도는 약해지고 있음을 실증결과로 보여주었음.

## 2. 연구의 필요성 및 목적

- 로또복권의 수익금은 당초 예상의 10배를 상회하여 연간 1조원 이상으로 추정됨. 기대 이상의 수익에 따른 기존의 수익금 활용방안 및 관리방안의 재분석을 필요로 함.
  - 로또복권이 발행되는 한 정부가 국민의 사행심을 불러일으킨다는 부정적 측면을 완화시키기 위해서는 보다 적극적인 수익금 환원방법을 재검토해야 할 시점임.
  
- 현재 로또복권의 수익금은 10개 복권발행 근거법률이 정한 10개 목적에만 사용이 가능함.
  - 따라서, 현행 로또복권 수익금 사용방안의 적정성을 평가하고 필요에 따라 새로운 사용용도를 개발하여 로또복권 사업의 지속적인 발전을 도모하고,
  - 로또복권 수익금이 국민복지 및 국민적 공감을 얻을 수 있는 곳에 쓰임으로써 로또복권 사업의 성공적 정착에 기여하고자 하는 것이 본 연구의 목적임.
  
- 또한, 공공재원 확보를 담당하고 복권을 발행하거나 감독하는 기관으로서의 정부가 로또복권 수익금의 활용방안에 관해서는 국민들로부터 의견수렴을 할 필요가 있는데, 이러한 이유는 다른 나라들의 복권발행 실태에서도 근거를 찾을 수 있음.

- 우리나라를 비롯하여 전세계 100여개 국가에서 공공재원의 조달방안의 일환으로 국가 또는 지방정부가 복권발행 허용에 앞서 국민투표를 실시한 바 있음.
- 따라서, 본 연구를 기초로 하여 국민적 관심 속에 성장하고 있는 로또 복권 수익금 활용 및 관리방안을 모색해보고자 함.

## II. 로또복권 수익금 사용의 국제비교

□ 수년간 로또복권을 운영한 경험을 갖고 있는 외국에서는 수익금을 어떻게 사용하고 있는지에 관한 사례를 분석하여 장단점을 파악하고 향후 우리나라에 적용할 수 있는지 여부에 대하여 타당성을 검토해 보고자 함.

### 1. 로또복권사업 규모의 국제비교

#### 가. 세계 복권시장 현황

〈표 1〉 세계 복권시장 규모(2001년)

(단위: 백만달러, %)

	Lotto	Numbers	Keno	Toto	추첨식	즉석식	기 타	합 계
아프리카	291.0	-	-	111.5	35.2	91.1	70.8	599.7 (0.5)
호 주	1,555.9	10.0	66.8	-	7.9	56.6	334.0	2,031.3 (1.6)
아시아,중동	2,899.6	6,527.8	-	-	400.4	6,091.5	1,453.3	17,372.6 (13.8)
유 럽	30,882.4	1,227.8	328.7	1,788.3	4,823.0	8,907.4	6,451.5	54,709.2 (43.6)
중 남 미	1,580.0	519.3	155.3	870.7	75.7	851.7	237.7	4,290.4 (3.4)
북 미	11,712.4	8,464.6	2,225.4	3,932.9	221.6	1,065.0	18,954.4	46,576.2 (37.1)
합 계	48,921.4 (39.0)	16,749.5 (13.3)	3,076.3 (2.4)	6,703.3 (5.3)	5,563.8 (4.4)	17,063.4 (13.6)	27,501.8 (21.9)	125,579.4 (100.0)

주 : 아시아지역 중 중국의 복권판매액은 제외되었음.

자료 : Teresa La Fleur & Bruce La Fleur, *La 2002 World Lottery Almanac*, TLF Publications, 2002, 『레저백서 2002-2003』, 한국레저산업연구소, 2002

- 세계 복권시장은 1970년대 들어 즉석식 복권의 등장과 추첨식 복권의 온라인화가 진행되면서 급속히 확대되었음. 전세계 복권 매출액은 1988년 564억달러에서 1995년에는 1,133억달러로 1천억달러를 돌파했고 2000년에는 1,281억달러에 달했음. 연평균 성장률을 비교해보면, 1990년~1995년과 1995년 2000년은 11.96%에서 2.49%로 크게 낮아지고 있음.

#### 나. 복권판매액의 GDP 대비 비율

- 대부분의 국가에서는 국민의 오락활동, 조세저항이 없는 공공재원의 조성 등을 목적으로 다양한 형태의 복권을 발행하고 있음.
  - 일례로 미국의 경우를 보면 39개주가 州법에 따라 복권을 발행하고 있으며, 특히 여러 개 州가 별도의 입법 없이 연합하여 로또복권을 발행중임. 인디애나 등 21개 주가 발행하는 ‘Power ball’과 뉴저지 등 7개 주가 발행하는 ‘The Big Game’이 로또복권의 범주에 속한다고 볼 수 있음.
- 선진국의 GDP 대비 복권판매 현황은 <표 2>와 같음. 복권판매 총액은 미국이 343.8억달러로 타의 추종을 불허하고 있으나 GDP 대비 비중은 오히려 다른 나라와 비교해 볼 때 낮은 수준에 머물고 있음.
  - 반면 스페인, 이탈리아의 경우 복권판매액은 100억달러를 밑돌고 있으나 GDP 대비 비중은 다른 나라들에 비해 월등히 높은 것으로 나타났고, 특히 스페인은 총 판매액 기준 1.2%, 1인당 판매액 기준 1.3%로 가장 높게 나타남.

〈표 2〉 선진국의 GDP 대비 복권판매 현황

	GDP		복권판매액		비중(%)	
	총액(10억달러) (A)	1인당(달러) (B)	총액(백만달러) (C)	1인당(달러) (D)	C/A	D/B
미 국	9,873	35,777	34,384	141	0.3	0.4
이탈리아	1,074	18,171	9,993	173	0.8	0.9
독 일	1,866	20,263	7,864	94	0.3	0.4
스 페 인	590	14,954	7,767	194	1.2	1.3
일 본	4,763	38,003	7,344	58	0.1	0.1
영 국	1,429	24,697	6,886	115	0.4	0.4
프 랑 스	1,296	24,456	5,395	90	0.3	0.3
캐 나 다	699	22,217	4,486	145	0.5	0.6
한국(1)	547	11,396	<b>414</b>	9	<b>0.08</b>	<b>0.09</b>
한국(2)	547	11,396	<b>3,167</b>	66	<b>0.58</b>	<b>0.58</b>

자료 : La Fleur's World Lottery Almanac (2001) 등 관련자료 종합,

주 : 한국(1)은 2000년 복권판매를 근거로, 한국(2)는 2003년 로또복권을 포함할 경우를 나타냄. 우리나라 GDP자료는 2003년 추정치(한국조세연구원), 인구(통계청), 복권판매액은 전망액을 근거로 작성하였음.

□ 최근 선진국의 복권판매와 로또복권이 시행된 후 우리나라의 복권시장 규모를 비교해보기 위하여 2003년 전망치를 근거로 추산해 본 결과임.

- 한국(1)의 경우 로또복권이 발매되기 전인 2000년 복권판매액을 근거로 추산한 것이며, 한국(2)는 로또복권 판매전망액을 포함한 경우임.
- 위의 비교에서 알 수 있듯이, 로또복권이 발매되지 않을 경우에는 복권 판매액이나 GDP 대비 비중의 측면에서 보면 다른 국가들의 평균치에 크게 미달하는 것으로 나타나지만, 로또복권의 발행과 동시에 우리나라 복권시장의 규모는 매우 다른 양상을 보이고 있음. 스페인이나 이탈리아를 제외한 다른 선진국에 비하여 GDP 대비 복권판매액, 1인당 대비액이 모두 앞선 것을 볼 수 있음.

〈표 3〉 대만의 로또복권 판매현황

(단위: 억원)

2002												2003	총 계
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	
970	4,084	3,148	2,344	2,405	1,583	2,524	2,975	1,976	2,064	2,191	2,149	2,334	30,747

자료: 국민은행 복권팀.

□ 〈표 3〉은 2002년 1월 16일부터 2003년 1월 31일까지 대만의 로또복권 판매액 현황임. 2002년 한 해 동안 판매된 로또복권은 총 2조 8,413억원에 달하며 월평균 약 2,368억원이 판매된 것으로 집계되었음.

- 대만의 경우는 우리나라 경제규모와 인구 등으로 비교해 볼 때, 2002년의 판매현황으로는 우리나라의 열기 이상인 것으로 파악됨. 인구는 우리의 절반 정도인데 판매액은 우리나라 2003년 전망치에 근접하는 수준임을 볼 때 1인당 복권구매는 우리나라의 두배 정도로 보여짐.

#### 다. 복권종류별 점유율 및 당첨금 지급비율

□ 복권의 종류를 로또복권, 추첨식 또는 즉석식의 형태로 발행되는 재래식 복권, 기타로 구분하여 각각의 시장점유율을 살펴보면 〈표 4〉와 같음. 1996년까지는 재래식 복권이 로또복권에 비해 점유율이 약간 높았으나 1997년부터 역전되어 점차 격차가 벌어지고 있는 것으로 나타남. 2000년 현재 로또복권의 비중은 전년도 대비 2.5%포인트 증가한 43.0%로서 재래식 복권에 비해 7.6%포인트가 높은 것으로 조사되었음.

〈표 4〉 주요국가 복권시장의 복권종류별 점유율

(단위: %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
로또	38.6	40.1	40.5	40.5	43.0	39.0
재래식 복권 (추첨식, 즉석식)	39.8	37.3	36.8	36.8	35.4	35.5
기타	21.6	22.6	22.7	22.7	21.6	25.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 『레저백서 2002~2003』, 한국레저산업연구소, 2002 참고.

□ 미국과 유럽 각국 등 대부분의 국가에서는 선진형 복권인 온라인 복권, 즉 로또복권이 대중을 이루고 있음.

- 세계 복권시장 전반을 살펴보면, 로또복권의 비중은 1994년에 35.5%에서 2000년에는 39.0%로 상승하였고, 즉석식 복권의 비중도 20.9%에서 21.9%로 높아졌음. 그러나 로또복권과 추첨식 복권은 각각 7.1%에서 3.9%로, 20.9%에서 13.6%로 낮아졌음.
- 복권시장 전체에서의 로또복권의 비중을 주요 국가별로 살펴보면 2000년 기준 미국은 24.6%, 캐나다는 41.1%, 영국은 85.7%로 나타났음.

□ 로또복권은 번호가 인쇄되어 있는 재래식 복권과 달리 각 개인이 42개, 45개 또는 49개의 번호 중에서 6개를 선택하여 추첨된 당첨번호와 일치하는 수를 기준으로 당첨등위를 결정하는 방식을 채택하고 있음.

- 미국 등 대부분의 국가들은 최고당첨금에 제한을 두고 있지 않으며 대만도 최고당첨금의 제한 없이 이월횟수만 5회로 제한하고 있음. 총 당첨금 중에서 1등 당첨금이 차지하는 비중은 미국 펜실베이니아주가 76%로 다른 나라들에 비해 현저히 높고 그 다음은 우리나라가 46.5%로 비교적 높은 편에 속함.

- 이로 인해 최근 우리나라에서는 로또복권이 사행심을 지나치게 조장하고 근로 의욕을 저하시킬 수 있는 소지가 있다는 비판이 제기되고 있고, 한편 복권 1매당 가격은 우리나라가 2,000원으로 비교 대상 국가들 중에서 제일 비싼 것으로 나타났음.

〈표 5〉 로또복권의 특성 비교

	미국	영국	대만	한국
게임방식	6/49	6/49	6/42	6/45
이월횟수 제한	없음	없음	5회	2회
총당첨금 중 1등당첨금 비중	76% <sup>1)</sup>	33.6%	29.7%	46.5%
1매당 가격(원)	1\$(1,200)	1파운드(1,900)	50元(1,800)	2,000

주: 1) 펜실베니아주의 사례.

## 2. 국가별 사용용도 및 배분비율 분석

### 가. 국가별 로또복권 사용용도

□ 로또복권은 1975년 미국에서 처음 도입된 이후 여러 나라에서 공익성이 높은 사업을 추진하는 데 필요한 재원을 마련하기 위한 수단으로서 꾸준히 도입되어 왔음. 많은 나라들이 1980년대와 1990년대에 걸쳐 로또복권을 도입하였으나 우리나라는 1996년에 처음으로 발행에 대한 검토가 이루어진 이후 2002년 12월 2일에 이르러서야 로또복권을 도입하였음.

- 로또복권의 판매를 통한 기금 조성액은 2001년을 기준으로 현재 미국이 16조 6,505억원으로 최고치를 기록하였고 그 뒤를 이어 캐나다 4조 2,012억원, 홍콩 2조 6,919억원의 순으로 나타났음.

- 이렇게 조성된 기금은 대부분의 국가에서 주로 **교육, 문화, 복지 관련 사업**을 추진하는 데 사용된 것으로 조사되었음. 또한 중앙 및 지방 정부의 재원으로 활용하는 국가들도 상당수 있는 것으로 나타났음.

〈표 6〉 각국의 로또복권 수익금 사용처

국 가	도입연도	기금 조성액 (2001년)	기금 사용처
영 국	1994	2조 5,944억원	문화예술진흥, 자선사업, 문화유산 보전, 스포츠 육성, 밀레니엄사업, 보건교육환경
미 국	1975	16조 6,505억원	교육지원, 일반재정, 교통 및 경제개발, 지방재정, 환경지원, 청소년보호센터 지원, 노인복지 등
캐나다	1982	4조 2,012억원	일반재정, 보건관리, 의료지원, 문화증진 등
프랑스	1986	2조 2,377억원	중앙 및 지방정부 재원, 스포츠진흥
호 주	1983	1조 4,716억원	일반재정, 의료지원, 레크리에이션 및 스포츠단체 지원, 지역사회개발, 예술 지원, 영화제 지원 등
홍 콩	1983	2조 6,919억원	가정아동복지, 노인의료 지원, 재활프로그램, 청소년보호, 재소자 교화프로그램, 지역사회개발, 사회복지 지원

주 : 미국의 복권사업의 수익금 사용용도는 부록참조.

자료 : 국무조정실 자료.

□ 미국의 경우를 예를 들면, 39개주에서 18개주가 교육, 일반재정 순으로 기금을 사용하고 있음〈부록 참조〉.

- 이러한 배경은 원래 로또복권 사업이 ‘교육’ 재정지원을 위해 시작된 것이었고, 미국 주정부 예산 및 집행과정을 보면 알 수 있기도 함. 미국은 주정부가 로또복권을 운영하고 있고, 동시에 교육을 관장하고 있으므로 교육에 전적으로 또는 일부는 일반재정으로 사용하는 것이 가능함.<sup>4)</sup>

4) 예산 및 재정집행의 경우, 미국의 주정부는 우리나라의 중앙정부에 해당함.

□ 영국의 경우 예술, 자선사업, 문화유산, 스포츠사업, 밀레니엄사업, 보건, 교육, 환경 등에 쓰이는 등 복권사업의 수익금이 환경·교육을 포함한 복지부문과 예술, 스포츠 등의 문화부분 구성에 기여하고 있음.

□ 일본의 경우 로또복권을 포함한 모든 복권을 지방자치단체가 발행하며 수익금은 교육시설, 도로, 교량, 공영주택, 사회복지시설 등의 건설, 보수에 사용함으로써 일반재원의 형태로 사용하고 있음<sup>5)</sup>.

#### 나. 국가별 복권사업 수익률 및 배분비율

□ 미국의 경우, 1964년부터 판매한 복권의 수익률은 판매액 대비 **38.4%**이며, 이렇게 조성된 수익금은 주정부예산의 3~4%를 차지함<sup>6)</sup>.

- 복권의 발행형식은 처음에는 추첨식 복권이 주종을 이루었으나 현재는 복권구매자들의 욕구에 부응하기 위하여 대부분의 주정부에서 로또복권을 도입하여 발행중임.

- 이렇게 미국에서 복권제도가 급성장한 배경은 1978년 캘리포니아 주민들이 「Proposition 13」을 발의하여 전개한 조세저항이 미국의 전역에 확산되자 각 주정부에서는 그 동안 유보해왔던 복권을 발행하기 시작하였던 것임.

□ 일본의 경우, 복권 판매액의 41.2%가 각 발매원에 기금으로 전입되고, 판매액의 45.7%가 당첨금으로 지급됨. 당첨금은 비과세이며, 미지급 당

---

5) 일본의 경우, 복권의 발행처는 지방자치단체로서 전국 도도부현 및 12개 지정도시는 발행량을 결정하고, 발행을 공고하며, 수탁기관의 감사를 수행함(최민호(1993)).

6) 이광훈(1996) 참조.

첨금은 시효완료 후 발매원에 귀속됨<sup>7)</sup>. 영국 등 유럽 선진국의 경우에도 통상 판매액의 30% 이상이 공공재원으로 조성되고 있음.

〈표 7〉 영국의 복권판매액 지출현황(1994. 7. 29~2001. 9. 30)  
(단위: 백만파운드, %)

지출항목	당첨금	세금	판매수수료	보유	기금조성	합계
지출액	16,259	4,122	1,717	2,048	10,203	34,349
비 중	47.33	12.00	5.00	5.96	<b>29.70</b>	100

자료: Annual Report & Accounts 2001/2002, National Lottery Commission, UK.

□ 영국의 경우, 복권으로 발생한 복권판매수익은 공익의 목적(Good Causes)으로 사용되는 것을 원칙으로 하고 있으며, 복권판매에서 발생한 수익금은 먼저 국가복권배분기금(National Lottery Distribution Fund)으로 적립되며, 적립된 복권판매 순수익금은 문화, 매체, 체육부(Culture, Media and Sport) 산하의 기금분배위원회에 의해 특정공익목적 사업으로 다시 배분됨.

〈표 8〉 2000년도 영국의 복권기금 배분비율  
(단위: %)

	예 술	자선사업	문화유산	스포츠사업	밀레니엄사업	보건교육환경
1997년 10월까지	20	20	20	20	20	-
1997년 10월부터	16.66	16.66	16.66	16.66	20	13.33
2001년 8월	16.66	16.66	16.66	16.66	-	33.3

자료: 김상현(2002).

7) 김상현(1998) 참조.

□ 우리나라의 경우, 복권 발행기관간의 지나친 경쟁으로 채원조달 효율성이 떨어짐으로써, 복권사업으로 인한 공공재원 조성률 추이는 1998년 25.3%, 1999년 32%, 2000년 33.1%, 2001년 25.8%로 1998년 이후 감소추세를 보이다가 2002년 27.6%로 약간 상승하였음(로또복권 제외).

- 로또복권의 경우, 공식적으로 총 판매액 중 당첨자 50%에게 지급되며, 20% 운영비 중에서 9.523%는 시스템 사업자인 KLS 컨소시엄, 운영사업자인 국민은행 2%, 판매수수료 등으로 5.5%, 마케팅 및 발행비용으로 3%가 각각 배분되고, 나머지 **30%**는 복권발행기관의 공공기금으로 적립되는 것을 원칙으로 하고 있음.<sup>8)</sup>

---

8) 그러나, 현재 이 중에서 마케팅 비용은 약 0.8%만 사용되었고, 나머지 2.2%는 수익금으로 배분되고 있음. 따라서, 세금을 제외한 지금까지의 실질적인 수익금 비율은 약 32.2%임.

### Ⅲ. 국내 로또복권 사용현황 및 수익금 현황

#### 1. 국내 로또복권 사용현황 및 전망

##### 가. 로또복권 판매액 현황 및 전망

- 2002년 12월 2일에 첫 발매를 개시한 이래 **23주간**(2002년 12월 2일 ~ 2003년 5월 10일) 누계 판매실적은 **1조 4,589.7억원**으로 주간 평균판매액은 634억원임.
  - 따라서, 2003년 예상 판매액은 주간 평균판매액을 1년간의 판매액으로 환산한 결과 약 3조 3천억원으로 전망됨. 이러한 전망에 근거하여 판매액의 약 30%를 정부수익금으로 가정할 때 약 **1조원** 정도의 기금이 조성될 수 있을 것으로 추정됨.
- 판매추이를 살펴보면, 발행 초기에는 판매실적이 높지 않았으나 1등 당첨자가 나오지 않아 당첨금이 3회 연속 이월되면서 점차 사람들의 관심이 높아져 과열 양상을 빚기도 하였고, 이에 2003년 1월 27일 당첨금 이월횟수를 5회에서 2회로 축소하는 조치를 단행하였으나 최근 3개월 동안 주간 평균 800억원을 상회하는 판매고를 기록함으로써 그 열기가 식지 않고 있음.
  - 로또복권을 도입하기 이전 건설교통부 및 운영사업자인 국민은행이 2001년 11월 영화회계법인에 의뢰하여 분석한 바에 따르면 2003년 판매실적은 3,400억원(수익금 1,000억원), 2007년 판매실적은 9,200억원(수익금 2,800억원)으로 전망되었음.
  - 그러나 금년도에 이미 당초 전망치를 크게 상회하는 판매실적을 올리고 있으며 이러한 최근의 추세가 지속된다고 가정할 경우, 주간 평균 판매

액은 800억원선에 이르나 향후 경기부진이 예상되고 당첨확률이 낮은 데 따른 구매층의 이탈을 감안하여 보수적으로 판단한다고 하더라도 주간 평균 600억원선의 판매실적을 달성할 수 있을 것으로 보임.

- 이에 따라 당초 목표치보다 훨씬 초과할 것으로 예상되는 로또복권 수익금의 효율적인 활용방안을 마련하는 것이 시급하다고 판단됨.

〈표 9〉 로또복권 회차별 판매 현황 및 1등 당첨내역

회차	추첨일	회차별 판매액	누적판매액	1등 총당첨금	1등 당첨자 발생여부
1	2002 12/7	36.8	36.8	8.6	미발생(당첨금 차회이월)
2	12/14	49.0	85.8	20.0	1명(20.0억원)
3	12/21	47.3	133.1	9.8	1명(9.8억원)
4	12/28	52.7	185.8	12.7	미발생(당첨금 차회이월)
5	2003 1/4	62.8	248.6	30.4	미발생(당첨금 차회이월)
6	1/11	153.1	401.7	65.7	1명(65.7억원)
7	1/18	127.9	529.6	26.0	미발생(당첨금 차회이월)
8	1/25	207.5	737.1	73.4	미발생(당첨금 차회이월)
9	2/1	736.2	1,473.2	258.0	미발생(당첨금 차회이월)
10	2/8	2,608.8	4,082.0	835.9	13명(1인당 64.3억원)
11	2/15	919.2	5,001.2	239.0	5명(1인당 47.8억원)
12	2/22	762.6	5,763.8	161.8	12명(1인당 13.5억원)
13	3/1	665.3	6,429.1	156.0	미발생(당첨금 차회이월)
14	3/8	998.4	7,427.5	375.0	4명(1인당 93.7억원)
15	3/15	732.7	8,160.2	170.1	1명(170.1억원)
16	3/22	757.8	8,918.0	175.1	4명(1인당 43.8억원)
17	3/29	727.2	9,645.1	160.5	3명(1인당 53.5억원)
18	4/5	663.7	10,308.0	157.5	미발생(당첨금 차회이월)
19	4/12	1,059.0	11,367.0	407.0	1명(407억원)
20	4/19	810.6	12,179.0	193.5	1명(193.5억원)
21	4/26	842.5	13,021.4	183.4	23명(1인당 7.9억원)
22	5/3	794.5	13,816.0	182.1	4명(1인당 45.5억원)
23	5/10	773.7	14,589.7	172.7	4명(1인당 43.1억원)

자료: 국민은행 복권사업팀.

나. 기타 복권사업 및 도박산업과의 비교 전망

〈표 10〉 우리나라 사행산업 매출액 비교(2002년)

	경 마	경륜·경정	카지노 <sup>1)</sup>	복 권	계
· 매출액(억원)	76,971	22,562	49,550	9,690	158,773
· 구성비(%)	(48.5)	(14.2)	(31.2)	(6.1)	(100.0)

주: 카지노는 수익금의 10배를 매출액으로 추정.

□ 로또복권은 그 자체의 매출성장과 함께 기타 복권사업 및 도박산업에서의 비중 또한 꾸준히 증가할 것으로 전망됨.

- 복권사업 내에서의 로또복권은 앞으로도 계속 그 비중이 유지되거나 증가될 것으로 보임. 2002년 기준으로 복권사업(로또복권 제외)의 매출은 약 9,690억원으로 추정되나 2003년 들어와서는 5,000억원대로 감소할 것으로 전망되고 있음. 따라서, 로또복권을 포함한 복권사업 전체의 매출액을 약 3조 8천억원으로 볼 때, 단일 복권인 로또복권의 비중은 약 86%에 해당한다고 분석됨.
- 다른 도박산업과 비교해 볼 때도 역시, 경륜·경정의 매출액 추이는 이미 40% 이상 감소하고 있고, 경마에서도 성장추이가 주춤한 것으로 나타나고 있음.<sup>9)</sup> 외국의 사례에서도, 로또복권이 도입된 후 3년 정도가 지나면, 기존의 복권은 줄어들면서 복권시장이 정비되는 것으로 나타났음.<sup>10)</sup>
- 중요한 것은 향후 로또복권의 성장추이인데, 초반임을 감안할 때 앞으로 성장추세가 다소 감소할지는 모르나, 기타 복권들보다 당첨금이 월등히 크고 지금의 상품구조가 바뀌지 않는 한 당분간 로또복권 판매는 지금과 같은 수준을 유지하거나 혹은 증가할 것으로 보임. 따라서, 도박산업 중에서 로또복권의 위상은 날로 커질 것으로 전망됨(2002년 도박산업 총 매출액은 약 15조 8,773억원으로 집계됨).

9) 이와 같은 도박산업의 위축은 로또복권과의 대체성뿐만 아니라 전반적인 경제사정 악화, 신용카드 문제 등 다양한 원인으로 분석되어지고 있음.

10) 『레저백서』, pp. 336 (2002).

## 2. 현행 로또복권 수익금 사용용도 및 배분비율

### 가. 현행 로또복권 수익금 사용용도 및 배분비율

〈표 11〉 우리나라 로또복권 수익금 배분내역

부처	배분율 (%)	기금명 (근거법률)	용도
건설교통부 (주택복권)	28.00	국민주택기금 (주택건설촉진법)	국민임대주택, 소형주택 건설지원, 영세민전세자금 등
과학기술부 (기술복권)	14.68	과학기술진흥기금 (기술개발촉진법)	과학기술 개발 지원
노동부 (복지복권)	6.20	근로자복지진흥기금 (근로자복지기본법)	중소기업 근로자 복지증진
행정자치부 (자치복권)	6.07	지역개발사업재원 (지방재정법)	지역개발 지원
중소기업청 (기업복권)	7.42	중소기업진흥및산업기반기금 (중소기업진흥및제품구매촉진에 관한법률)	중소기업 창업 지원 등
산림청 (녹색복권)	6.82	산림환경기능증진기금 (산림법)	산림자원 보호 및 육성
제주도 (관광복권)	6.20	제주도관광진흥및개발자금 (제주국제자유도시특별법)	제주도 종합개발 지원
문화관광부 (체육복권)	12.12	국민체육진흥기금 (국민체육진흥법)	체육시설 투자 지원 등
보건복지부 (엔젤복권)	5.00	사회복지사업및활동지원재원 (사회복지공동모금회법)	사회복지사업 지원
국가보훈처 (플러스복권)	7.50	국가유공자복지증진사업재원조달 (한국보훈복지의료공단법)	국가유공자 지원
계	100 (100)	-	

자료: 국무조정실 자료

□ <표 11>에서의 배분율은 2003년 1월 이후 실시된 배분비율이며, 배분비율 선정은 2000년 4월 참여기관간 합의된 사항으로, 직전년도(1999년도) 복권사업 시장점유율이 반영된 것임.<sup>11)</sup>

- 향후 5년간 수익금의 50%는 균등배분, 50%는 1999년 복권별 시장점유율을 기준으로 배분하며, 6년 이후부터는 모든 기관에 균등배분하기로 함.

□ 현재 로또복권의 수익금은 사전약정 비율로 10개 발행부처에 배분되어 개별 법률에 규정된 용도로만 사용가능함.

- 위의 10개의 사용재원 중에서 5개 부처의 로또복권 수익금은 소관부처 기금에 편입되어 기금운용계획에 따라 사용되어 타 수입과 구분되지 않아 로또복권의 수익금에 따른 사용용도를 명확히 파악하기 어려운 상황임(국민주택기금, 과학기술진흥기금, 근로자복지진흥기금, 중소기업진흥 및산업기반기금, 국민체육진흥기금).
- 그 나머지 5개 부처의 경우도, 로또복권 수익금과 일반복권 수입을 구분하지 않고 있을 뿐만 아니라 기존의 기금 및 일반재원과 구분하지 않고 사용하고 있음. 또한, 기배분된 로또복권 수익금도 대부분 하반기부터 집행될 예정임.

#### 나. 로또복권 수익금의 기금사업현황

□ 금년도(2003년도) 수익금의 경우, 제5차 「복권발행조정위원회」 결과, 현행 법률상 정해진 용도 내에서 영세민 전세자금지원, 근로자 생활안정대부, 보훈병원 시설개선 등 **중산·서민층 및 국가유공자 지원**(3,500억원), **지역균형발전 지원**(1,250억원), **중소기업·과학기술지원**(800억원), **산림환경보전지원**(408억원) 등 국민적 호응이 큰 분야의 사업에 중점적으로 지원하도록 하였음.

11) 현행 10개 복권발행의 근거법률에는 복권의 종류가 특정되어 있지 않으므로, 별도의 규정없이 10개부처가 각각 로또복권 발행이 가능함(복권발행관련법규 참조).

〈표 12〉 수익금 세부사업계획 및 기대효과

분야	세부사업	투입금액	기대효과
중산·서민층 및 국가유공자지원	○ 저소득 영세민전세자금	1,960	13,000세대에 세대당 1,500만원씩 3%금리로 지원
	○ 잔디·우레탄시설 지원 (50개소)	150	학교운동시설 현대화
	○ 생활체육 지원	98	생활체육 활성화로 국민건강 증진
	○ 생활안정자금 대부사업	296	저소득 근로자 4,229명에게 의료비, 경조사비, 노부모 요양비 용자(1인평균 700만원)
	○ 체불근로자 생계비 대부사업	100	2,000명에게 생계비 500만원씩 지원
	○ 근로여성 임대아파트 운영사업	24	노후 임대아파트 820세대(2,460명) 긴급 시설 개보수
	○ 근로자 신용보증지원 적립금	10	보증·담보여력 없는 저소득 근로자 8,352명에게 총 585억원 신용보증 지원
	○ 취약아동·청소년 복지지원	98	저소득층 밀집지역의 아동 및 청소년문제 해결
	○ 노인·장애인·취약여성 및 가정복지 지원	132	노인 및 장애인등 취약계층의 정상적 생활지원
	○ 자원봉사등 지역복지 지원	10	지역주민 조직화를 통한 공동체 의식 고취
	○ 북한이탈주민 등 복지사각지대 발굴지원	110	복지사각지대에 대한 적극적인 사회복지 서비스 확대
	○ 의료장비등 지역노인복지 지원사업	70	지역노인 건강증진지원
	○ 노인 및 장애인등 복지지원	12	어려운 지역민 생활안정지원
	○ 서울보호병원 병상증설 등 의료시설 현대화사업	314	보호의료시설 현대화로 국가유공자 자긍심 고취 및 국민의 애국심 함양
○ 제주보호휴양시설 건립 등 보호복지사업 지원	114	복지시설 확충으로 국가유공자의 복지향상 도모	
중소기업 및 과학기술지원	○ 기술담보대출	458	물적담보가 부족한 중소벤처기업 R&D 지원 (229개기업, 각 2억원)
	○ 과학기술진흥 및 과학문화 창달사업	163	과학기술지식기반 사회환경조성 및 과학문화 활성화
	○ 벤처창업지원사업등 중소기업 육성사업 자금 이차보전	176	중소기업 육성
지역균형 발전	○ 국민체육센터 건립지원	376	지역별 13개소 30억원씩 지원으로 지역생활체육 활성화
	○ 대구유니버시아드대회 지원	100	대구U대회의 성공적 개최지원
	○ 관광인프라 시설등 국제자유도시 기본 인프라 확충 등	338	국제자유도시 기반시설 확충 및 관광산업 육성
	○ 상품 감귤수매등 농업진흥	80	지역 1차산업 경쟁력 강화
	○ 지역 생활체육시설 사업	100	지역 주민 숙원사업 해소지원
	○ 지역 주민편의 교통시설확충	100	
	○ 지역인재 육성사업	100	
○ 주민복지지원사업	55	지역주민 복지 활성화	
산림환경 보전지원	○ 산림조성 및 자연복원	53	산림육성 및 복원으로 국민생활의 질 향상
	○ 자연체험 및 산림사랑프로그램	20	자연친화적인 생활문화 확산
	○ 녹색교육 문화센터	30	산림의 가치에 대한 인식제고

주: 국무조정실 보도자료(2003.5.2)

### 3. 현행 로또복권의 과세현황 및 재정수입

#### 가. 현행 로또복권의 재정수입

- 수익금 외에 로또복권이 세금의 형태로 국가재정에 기여하는 바를 파악하고자 함.

〈표 13〉 미국 각주의 복권당첨금에 대한 과세 현황

미국의 각주	과세방법
아리조나, 콜로라도, 켄터키, 루이지애나, 버지니아	당첨금 \$5,000 초과시 4% 과세
일리노이즈	당첨금 \$1,000 초과시 2.5% 과세
켄사스	당첨금 \$600 초과시 5% 과세
메인, 매사추세츠	당첨금 \$600 초과시 4% 과세
미네소타	당첨금 \$5,000 초과시 5% 과세
위스콘신	당첨금 \$2,000 초과시 6.93% 과세
기타 20여개 주	비과세

자료: 광정훈, 『복권』, 우성출판사, 1996 ; 김상현(한국종합기술금융, 1998, 재인용)

- 미국의 경우는 각 주마다도 매우 다른 양상을 보이는데, 로또복권 당첨금에 대하여 2.5%에서 6.93%까지 과세하고 있으며, 호주는 비과세하고 있음. 반면, 네덜란드, 스웨덴, 스위스 등은 27~35%까지 과세하고 있으며, 우리보다 1년 앞서 실시한 대만의 경우 우리나라와 같이 20% 정도를 과세하고 있음.
- 이와 같이 복권의 당첨금에 대한 과세율은 나라마다 매우 다른데 이는 기본적으로 소득을 과세기반으로 어느 정도까지 인정하느냐 하는 각 국가의 조세이념에 따라 달라질 수밖에 없음.

〈표 14〉 당첨금에 대한 국가별 과세비교

	과세방법
북 미	캐나다: 비과세 미 국: 대부분이 5000\$ 이하는 비과세
유럽	덴마크: 20Dkr 이상은 15%의 세금부과 네덜란드: 1000길더 이상 27%의 세금부과 스웨덴: 모든 당첨금에 대해 30% 스위스: 50스위스프랑 이상 당첨금에 대해서 35% 유고슬라비아: 대개 10~15%가 부과 나머지 모든 나라는 비과세
오세아니아	호주: 비과세 뉴질랜드: 10% 정도의 세금부과
아시아	인도: 30% 정도의 세금부과 대만: NT\$2000 이상은 20% 세금부과 터키: 복권가격에 부가가치세 포함 한국: 1만원 이상 당첨금에 대해 20%의 소득세 및 주민세 2% 나머지 모든 나라는 비과세
아프리카	모두 비과세

자료: 광정훈, 『복권』, 우성출판사, 1996 ; 김상헌(한국종합기술금융, 1998, 재인용).

〈표 15〉 우리나라 로또복권 당첨자 과세 현황

(단위: 백만원, %)

구 분	합 계	비 율
총판매액	1,458,971	100.0
총당첨금	729,384	50.0
과세대상 당첨금	558,155	<b>38.3</b>
비과세 당첨금	171,227	11.7

주: 1. 추첨일을 기준으로 2002.12.7 ~ 2003.5.10, 23주간의 판매실적 기준임.

2. 과세대상 당첨금: 1~4등 당첨금.

3. 비과세 당첨금 : 5등 당첨금(10,000원).

□ 수익금 외에 로또복권 당첨자가 내는 소득세를 비롯한 운영사업자, 시스템사업자 등이 내는 부가세 등이 세금으로 정부 재정에 기여하고 있음.

- 과세대상 당첨금액은 약 5,581억원으로 이는 총 판매액의 38.3%에 해당함. 과세대상 당첨금의 당첨자는 당첨액 중 22%(소득세 20%, 주민세 2%)인 1,228억원(판매액의 8.43%)을 과세당국에 납부한 후 당첨금을 수령받고 있음<sup>12)</sup>.

- 이 외에 시스템사업자인 KLS컨소시엄과 운영사업자인 국민은행은 부가세를 납부해야 하므로, 각각 판매액의 0.87%, 0.18%와 판매수수료 등에서 0.27%가 과세금액임. 이 외에 국가나 지방자치단체가 아닌 재단 등이 발행하여 발생한 복권 수익은 법인세, 주민세를 납부하여야 하는데, 현재 이 금액은 판매액의 0.04%를 차지하고 있음. 결론적으로, **총 과세금액은 판매액의 9.79%**에 해당하고, 로또복권사업의 정부의 일반 재원 기여도로 볼 수 있음.

- 대부분 기금의 형태로 구성된 수익금 30%와 그 외 운영사업자들의 과세금액을 합하면, 총 판매액의 **39.79%(수익금 30%+과세금액 9.79%)**가 로또복권사업을 통하여 형성된 공공재원으로 분석됨.

- 2003년 로또복권 예상 판매액인 3조 3천억원을 기준으로 약 **1조 3천억원 이상(수익금 9,900억원+과세금액 3,200억원)의 재정수입 증가**를 예상할 수 있음.

---

12) 혼자 당첨된 경우, 복권당첨금은 소득세법상 기타소득으로 분류되나, 복권당첨금은 조세특례제한법에 따라 종합소득세에 합산하여 과세하지 않고 분리과세함. 따라서 당첨금에 대한 세율은 소득에 대한 원천징수세율 20%에 지방세법상의 주민세 2%를 더하여 당첨금의 22%를 세금으로 납부하여야 함. 공동구매하여 당첨된 경우에는 증여세납부 여부 등이 고려되어 과세되고 있고, 외국인이 당첨된 경우에는 우리나라 국민과 동일하게 22%의 세금을 납부하면 되고, 우리나라와 당첨자의 거주지 국가가 맺은 조세조약에 따라 세금징수액이 달라짐.

나. 기타 도박산업 및 도박산업의 재정수입

□ 로또복권과 기타 복권사업 및 도박산업의 재정수입을 비교를 해보면, <표16>과 같음.

<표 16> 도박산업에 대한 재정수입

(단위: 억원)

구 분	매출액	조 세			기 금	기 타	재정 수입계	
		국 세	지방세	소 계				
경 마	1999	34,163	2,869	3,509	6,378	532	153	7,063
	2001	60,187	2,669	9,796	12,465	983	271	13,719
	2002	76,971	3,285	12,915	16,200	1,215	373	<b>17,788</b>
경륜경정	1999	5,956	160	893	1,053	345	49	1,447
	2001	21,575	477	2,783	3,260	1,356	194	4,810
	2002	22,562	608	3,611	4,219	1,950	279	6,448
카 지 노 (강원랜드)	1999	-	-	-	-	-	-	-
	2001	46,200	1,164	117	1,281	765	40	2,086
	2002	49,550	1,082	111	1,193	822	-	2,015
복 권	1999	4,216	-	-	-	1,348	-	1,348
	2001	7,112	-	-	-	1,834	-	1,834
	2002	9,690	-	-	-	1,776	-	1,776
합 계	1999	44,372	3,029	4,402	7,431	2,225	202	9,858
	2001	135,050	4,310	12,696	17,006	4,938	505	22,449
	2002	<b>158,773</b>	4,975	16,637	21,612	5,763	652	<b>28,027</b>

자료: 김정훈, 「강원도 카지노세 논의배경과 도입방안」, 『재정포럼』, 2003년 제1월호, pp.6~23, 한국조세연구원(로또복권 제외)

- 위의 표에서 알 수 있듯이, 현재 도박산업으로 인한 재정수입이 가장 많은 곳은 경마부분으로, 2002년 1조 7,788억원이며, 경륜·경정 역시 매우 빠른 속도로 늘어나고 있고, 복권부분에서는 1,776억원, 총 재정수입은 약 2조 8천억원에 해당함.<sup>13)</sup>

13) 카지노의 경우, 강원랜드가 산정한 매출액과 기타 정부통계에서의 매출액에는 상당한 차이가 있는데 이는 회계상의 차이 때문임. 다른 복권이나 경마 등 다른 도박산업에서는 배팅액이 바로 매출액으로 산정하고 있으나, 카지노의 경우에는 카지노 회계를 통한 수익금을 매출액으로 산정하고 있음. 본 연구에서는 다른 도박산업과의 비교를 위해 같은 방식으로 배팅액을 포함한 액수를 매출액으로 나타내었음.

- 2003년도 로또복권 예상 매출액을 약 3조 3천억원이라고 할 때, 단일 복권의 매출액이 총 도박산업 매출액의 약 21%를 차지하는 비중임. 위에서 언급한 바와 같이 로또복권으로 인한 재정기여도는 도박산업을 모두 합한 2조 8천억원의 46%인 약 1조 3천억원에 해당함.

## IV. 새로운 사용용도 및 배분비율

### 1. 새로운 사용용도 개발의 필요성

#### 가. 현행 사용용도의 근거 및 문제점

□ 우리나라의 경우, 현재 수익금은 기존의 복권발행 권한이 부여된 일부 부처의 복권발행법을 근거로 하여 제한하고 있으며, 이는 로또복권이 연합하여 탄생하게 된 배경이기도 함.

- 또한, 현행 수익금 배분율은 로또복권 이후 기존 복권사업의 감소로 인한 수익분을 보상하는 차원에서 향후 5년간 기존의 시장점유율을 인정하여 차등배분하는 것이고, 그 이후에는 균등하게 수익금을 배분받을 수 있도록 되어 있음.
- 그러나 이와 같은 현상이 계속될 경우, 기존의 부처간 빈익빈 부익부 현상이 더욱 뚜렷하게 나타날 수 있고, 6년차부터는 균등하게 배분받는다고 하더라도, 그 경우엔 복권사업에 참가하지 않았던 부처나 기관들이 문제를 제기할 여지가 있음.
- 해외의 경우, 기금 분배사항은 별도 독립기구나 위원회를 통해 합리적이고 공정하게 결정되는 경우가 일반적임<sup>14)</sup>. 그러나, 국내에서는 복권발행이 특정 기금과 미리 연계됨으로써 국가가 새로운 기금이 필요할 경우에는 새로운 복권을 발행할 수밖에 없는 구조로 되어 있음.

---

14) 김상현(2002).

(이슈 1 : 새로운 사용용도) 지금의 현안은 지난 6개월 동안 기존 예상의 10배 이상 수익금을 낸 것이고, 공익을 목적으로 정부가 개입한 복권사업의 수익금이라면, 그 외 다른 새로운 용도에 탄력적으로 사용할 수 있도록 하는 것이 바람직함. 원칙상으론 기존의 복권연합회가 전부 수익금을 배분받도록 되어 있으나, 중앙과 지방정부의 현안사업을 위한 재정수요는 계속 늘어나고 있는 점을 고려하여 새로운 사용용도를 개발하는 것을 검토해 볼 필요가 있다고 판단됨.

#### 나. 새로운 사용용도 개발의 필요성

##### □ 역진성 문제 해소

- 로또복권 뿐만 아니라 복권이 안고 있는 가장 근본적인 문제는 소득분배를 왜곡시키는 사항임. 복권 구매자의 대부분이 저소득층이기 때문에 복권으로 거두어들인 수익금은 모든 나라가 공익을 위한 재원으로만 사용하고 있음. 보다 많은 사람들이 폭넓은 혜택을 받을 수 있도록 하여 정부가 저소득층의 호주머니를 텅다는 부정적 견해를 없애기 위해서는 현재의 사용용도 외에도 다양한 용도로 쓰일 수 있도록 하여야 함.

##### □ ‘특정부처간 나눠먹기식’ 문제 해소

- 현행 수익금의 사용용도는 10개 법률에 근거한 사용용도에 제한되어 있음. 금년도의 경우에도, 이 사용근거 내에서 중점적으로 구분하여 지원하기로 한 사업을 공개한 바 있음. 현행과 같이 계속 유지될 경우, 앞서 밝힌 바와 같이 부처간 격차가 더욱 심화될 수 있고, 기타 부처나 기관들이 기존의 로또복권사업에 참여하고자 하거나 문제를 제기할 여지가 큼.

□ 공익성 극대화와 홍보효과

- 현행 수익금의 사용용도는 10개 부처의 기금이나 개별재원에 적립되는 형태이며, 각 사업마다 작계는 10억원부터 1,960억원까지 다양하게 사용되고 있음. 그러나, 이러한 경우 복권수익금이 분리계정이 아니므로 분명한 효과를 나타내는 단일 사업 등에 사용되기에는 한계가 있음. 복권구매자가 곧 공익사업의 수혜자라는 공익성을 널리, 국가차원에서 단일 사업으로 실시한 개별 사업의 홍보효과를 극대화시키기 위한 새로운 사용용도가 필요함.

## 2. 새로운 사용용도 기준 및 대안 제시

### 가. 새로운 사용용도 개발의 기준제시

□ 로또복권 수익금의 사용용도 및 배분율의 국제비교에서 알 수 있듯이, 지금까지 사용된 복권의 용도는 매우 다양함.

- 미국의 경우, 1612년 「The First Great Virginia Lottery」가 최초로 도입되어 제임스타운의 정착기금으로 사용된 이후, 1800년대에는 도로, 다리, 학교, 교회건설기금 조성을 목적으로 복권이 도입되었음. 독일의 경우에도 1444년부터 지방별로 복권이 발행되기 시작하였는데, 주로 교회 건립, 운하 건설, 요새 구축 등의 공공사업을 실시하기 위한 목적으로 시행되었음. 이 외에도 여러나라가 이와 유사한 역사적인 배경을 지니고 있음.
- 복권의 연원을 살펴보면 당시 필요한 사업을 위한 공공자금 확보를 위한 정부의 묘안이었다는 사실은 이미 오래전부터의 역사가 이를 보여주고 있음.

- 따라서, 각 수익금의 사용용도 및 그 배분비율은 각 나라마다 처한 시급한 현안, 국가적인 사업규모의 지원동기, 국민적인 공감대 형성의 차이에 따라 매우 다양하게 나타남.

〈표 17〉 주요국의 복권기금 사용처

사용처	주요국가
교육기금	미국(뉴욕, 뉴저지, 오하이오, 일리노이, 캘리포니아, 미시간 등), 아이슬란드 등
자선 및 복지	포르투갈, 스페인, 영국, 호주, 아르헨티나, 미국(펜실베이니아, 켄터키 등), 홍콩 등
경제개발	미국(캔사스, 오레곤, 아이오와 등)
스포츠	자마이카, 체코, 덴마크, 리투아니아. 미국(워싱턴, 오레곤주), 캐나다 등
복합적으로 사용	미국 네브라스카(교육, 환경, 쓰레기매립지 폐쇄지원, 게임산업 지원) 영국 National Lottery(예술, 스포츠, 문화유적보호, 2002년 프로젝트)

자료: La Fleur's World Lottery Almanac, 김상현(2002) 재인용

- 분야별로 보면, 교육, 자선 및 복지, 경제개발, 환경, 문화·스포츠 부문, 국가의 일반예산을 통한 개별사업 지원, 국가적 차원의 프로젝트 지원 등으로 나누어 볼 수 있음.
- 기금의 성격별로 나누어보면, 기존의 기금에 적립되어 쓰이게 되면 ①부처별 사업의 기금보조 형태로 쓰이게 되고(단기 현안사업), 별도의 복권기금이 형성되면, 혹은 ②범국가차원의 단일 프로젝트(예 : 오페라하우스, 하버브리지, 하버드, 예일 설립)에 사용가능함.
  - 호주의 시드니 오페라 하우스, 하버브리지 등이 복권 수익금으로 지어짐으로써 후세에까지 영향을 미치는 등 단일사업의 공익효과를 극대화시키는 예도 찾아볼 수 있음.

〈표 18〉 대안별 사용용도

	사업성격	예) 사업내용
제1안	기존사업별지원 (단기현안사업)	교육(학교시설 및 각종교육), 환경(쓰레기매립), 복지, 보건, 의료, 도로 및 교통 등
제2안	대규모투자사업지원 (장기국가사업)	장기수질 및 대기질 개선 문화예술, 대체에너지개발 및 해양자원개발 지원 지역균형발전 등
제3안	일반예산및기금지원 (공적자금필요사업)	일반예산을 통한 국가재정수입확대 국민연금, 건강보험 등 국가재정건전화사업 등

□ 각 분야와 성격별로 새로운 사용용도를 위한 대안을 제시해보면 위와 같이 크게 세 가지로 구분 가능함.

- 현재 실행되고 있는 부처별 단기 현안사업지원, 장기간 대규모 투자해야할 미래사업 지원, 혹은 대만과 같이 국민연금이나 건강보험 등 국가재정건전화를 위한 공적자금지원, 일반예산지원을 통한 재정수입확보 등으로 구분 가능함.

(대안 1) 새로운 사용용도로 쓰이기 위해서는 기존의 법령 정비가 우선되어야 하며, 구체적인 사용용도는 ‘복권발행조정위원회’가 추진사업의 규모와 타당성을 검토하여 매년 탄력적으로 결정하도록 하는 것이 바람직함.

### 3. 사용용도에 따른 배분비율

#### 가. 수익금 배분기준 제시

□ 우리나라는 1969년 주택복권으로 시작하여 1990년 국민체육진흥공단이 신규 발행기관으로 등장하기 전까지 유일한 복권발행기관으로 독점적 지위를 유지하였고, 1990년대 들어 복권시장에 구조적인 변화를 맞이하게 됨.

- 현행 로또복권 수익금 배분율 중에서 건교부의 주택자금 지원이 가장 높은 비율을 차지하는 것 역시 이와 같은 복권사업의 역사와 같이하는 것임.

- 따라서, 복권사업을 통한 수익금의 사용용도와 수익금 사용 배분율의 국가별 배분기준으로 우리나라 배분기준을 정하는 데에는 한계가 있음.

□ 기존의 수익금 배분 중 10개부처 내에서의 배분비율은 앞서 소개한 바와 같이 5년간은 시장배분율, 그 이후에는 균등 배분토록 되어 있음. 현행 수익금이 새로운 사용용도에 쓰이기 위해서는 10개부처 외에 별도의 기금계정이 필요하고, 따라서 기존의 10개부처와 별도계정간의 수익금 배분이 논의되어야 함.

(이슈 2) 로또 판매액의 급격한 증가로 기존 복권을 통해서 조성된 기금의 평균 성장률에 비해 로또복권을 통한 수익 배분율이 과대계상된 것임.

(기준제시 1 및 대안 1)

- (기존 10개의 복권연합에 당초 예상 수익금과 로또복권으로 인한 기존 복권 손실분 보전액)을 계산하여 현재 수익금에서 차지하는 비율로 정하여 향후 그 비율대로 수익금을 배분하는 방법이 있을 수 있음.
  - 예를 들면, 로또복권 발행 전에 당초 예상되었던 수익금은 1,000억원이 있음(당초 판매예상액은 3,400억원). 그리고 로또복권으로 인한 기존 복권들의 손실분은 약 2,000억원 정도로 추산되었음. 따라서, 총 3,000억원 정도를 기존 복권연합이 배분받게 되면, 당초 예상수익금과 로또복권으로 인한 손실분까지 보전되는 것이며, 이는 올해 예상수익금의 약 30% 정도임.
  - 위와 같은 기준으로 배분을 하게 되면, 2003년도의 경우 기존 복권연합 30%, 별도의 계정이 70% 정도를 배분받게 되는데, 2003년도 배분비율을 근거로 향후에도 30대 70으로 배분토록 하는 것임.
  - 이 방법은 매년 조정해야 하는 어려움이 없고, 현행 수익금 배분비율 역시 1999년 시장수익률을 근거로 배분된 것을 선행으로 볼 때, 무리가 없을 것으로 보임.

(기준제시 2)

- 로또복권 발행이전 시점을 기준으로, 개별 복권의 기금조성 추세를 바탕으로 (해당기금 3개년간 평균성장률)으로 기금조성의 예측치와 판매액을 기준으로 한 배분예정금액(기존배분비율)과의 차이 중 일정부분을 각출하여 별도기금화 하거나 새로운 용도로 활용
  - 예) 최근 3개년간 국민주택기금 기금조성 성장률이 20%이고 이를 바탕으로 한 국민주택기금 조성예상액이 1,000억원이라고 가정하면 현재 총 기금조성예상금액(1조원)의 배분비율 2,800억원과의 차액 1,800억원 중

일부는 국민주택기금에 배정하고 나머지 일부는 별도 기금화 하거나 새로운 용도로 활용

- 조정계수를 0.3으로 결정한 경우 국민주택기금의 총 배정액은 1,000억원에서 540(1,800억원×0.3)억원을 합한 1,540억원이며 나머지 1,260억원은 각출

□ 기금의 명확한 용도가 없거나 발행 연혁이 짧은 기금에 대한 조성예상액 추정방법을 국민주택기금 등과 같이 용도가 명확하고 연혁이 긴 기금과 같이 동일하게 결정할 것인가에 대한 결정이 중요함.

- 이 경우 예를 들면, 제주도의 경우 국민주택기금(혹은 기타 기금의 평균)이 배분예상액 2800억원 대비 그 55%에 해당하는 1540억원을 배정 받은바, 제주도 역시 예상배정액 620억원의 55%에 해당하는 341억원을 배정하고 나머지 279억원 각출

□ 이와 같은 방법은 기존 복권발행기관들이 복권수익으로 적립하던 기금이 나 채원의 보전을 원칙으로 하는 것이기는 하지만, 각 기금별로 조정하여야 하는 조정상의 어려움이 예상됨.

- 기존의 10개부처 연합과 ‘복권발행위원회’가 협의하여 조정계수(adjustment factor)의 결정

(기준제시 3)

□ 기존의 10개부처 연합과 ‘복권발행위원회’가 협의하여 배분비율을 결정함. 예를 들면, 10개부처 연합이 수익금의 40%, 별도기금으로 60% 등 배분 비율은 기금의 운영방향 설정에 있어서 기금성격에 따라 조정토록 함.

- 이러한 방법 역시 매년 조정과정을 거쳐야 하는 어려움이 예상됨.

## V. 수익금 관리체계 분석 및 개선방안

### 1. 현행 수익금 관리체계 평가

- 현행 수익금이 다양한 용도에 분산되어 사용되고 있다는 지적이 있음.
  - 그러나, 현행 연합복권의 특성상 각 발행기관마다 기금을 관리할 수밖에 없고, 분산되어 사용되는 사항 자체는 큰 문제가 되지는 않는다고 보임. 다만, 단일 사업의 형태가 아닌 분산된 여러 사업에 쓰일 경우에 어떤 사업에 쓰이는지 정확히 가시적으로 나타나지 않을 수 있고, 세부 사업계획마다 관리가 어려운 점 등이 단점으로 지적될 수 있음.

(이슈 3 : 수익금 관리방법) 현행 무분별한 기금확대는 정부재정의 효율화를 위하여 문제가 되고 있기는 하나, 목적에 맞는 자금 운용을 위해서는 로또복권 사업의 수익금 관리는 별도의 기금 형태가 타당하다고 보여짐.

#### 가. (대안 3 검토) '복권기금' 신설방안 검토

- 현재 기금으로 사용하고 있는 5개 부처 외에, 여타부처의 경우 로또복권 수익금으로 마련된 재원이 일반회계를 통하여 세부사업을 지원하여 부처의 일반적 재정활동과 구분되지 않고 있음. 그러나, 장기적으로는 로또복권을 통한 수입은 목적에 맞게 쓰이는 것이 바람직함.

(목적)

- 그러나, 독립적인 수입원을 보유하고 있는 경우에는 통합적인 재원에서 배분받는 예산의 성격과는 구분되어야 하고, 이러한 경우 기금으로 성립될 수 있음.

(장점)

- 기금의 특성으로 집행의 자율성을 들 수 있는데, 현재 기금은 주요 항목 기준으로 30% 범위 내에서 지출을 탄력적으로 운용할 수 있는 장점이 있음.
- 또한, 기금관리기본법에 의해 기금운용계획안의 수립부터 감사원의 기금결산까지 기금운영의 효율성과 효과성을 제고하기 위하여 기금운용에 대한 평가를 실시할 수 있도록 하고 있음.

(단점)

- 기금관리법에는 설치 목적을 달성, 목적달성이 불가능한 경우 특별회계와 기금간에 또는 기금상호간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우 기금의 통합 및 폐지가 가능하다고 규정하고 있음. 그러나 이는 원칙을 설명한 것일 뿐 이를 판단하는 주체, 절차에 대한 규정은 없는 상태여서 실제로 기금의 통합 및 폐지는 어려운 상황임.
- 기금이 시행하는 사업 중 일반회계 예산으로 수행하는 사업과 유사하거나 중복되는 경우가 상당히 존재하는 것으로 지적되고 있음(기금운영평가보고서, 2001, 2002)<sup>15)</sup>.

---

15) 일반회계 사업과 유사한 사업을 기금으로 운영하고 그것에 필요한 예산에 대해서는 일반회계의 경우보다 훨씬 느슨한 규정을 적용함으로써 비정상적인 형태로 기금을 유지해온 것이 사실임.

〈표 19〉 예산과 기금의 차이

	일반회계	특별회계	기금
설치사유	- 일반적 재정활동	- 특정사업 운영 - 특정자금 운영 - 특정세입으로 특정세출 충당	- 특정 사업의 안정적 지원 - 탄력적 집행
재원	- 조세수입 - 세외수입 - 적자국채	- 목적세 - 출연금 및 부담금 - 판매대가 - 기타	- 다양한 재원 - 주로 출연금, 부담금, 자산운용수익
운용형태	- 무상급부	- 기업적 사업 - 용자 - 일반회계성 사업	- 다양한 사업 - 용자, 보증, 보험 등 금융적 성격이 다수 - 일반회계성 사업
편성 및 확정	- 정부가 편성권 - 국회가 확정	- 좌동	- 기금관리 주체가 사실상 편성 - 여타 사항은 동일
집행 자율성	- 거의 없음	- 좌동	- 항기준 30% 범위 내에서 탄력성
수입과 지출연계	- 특정 수입과 지출의 연계 배제	- 특정수입과 지출의 연계	- 좌동

자료: 박기백 외, 「기금 운영 및 관리제도 개선방안 연구」, 한국조세연구원, 2002 .

#### 나. (대안 3 검토) 특별회계 신설방안 검토

- 특별회계는 정부재정이 하나로 통일되어 계리되고 있는 일반회계와는 구분되어 별도로 특정한 목적을 위한 세입과 세출을 계리하는 제도로써, 일반회계와 더불어 정부예산을 구성하고 있음.<sup>16)</sup>

16) 박태규(1990)

(목적)

- 원칙적으로는, 특별회계가 전체 예산제도 안에서 갖게 되는 역할이란 단일예산회계제도가 갖게 되는 문제점을 해소시켜 주는 보정적인 역할에 국한되어야 함.

(장점)

- 정부의 재정활동이 단일회계로 계리될 때 정부재정수지가 분명하게 파악되지 않는 경우가 나타날 수 있으나, 특별회계를 설치 운영하는 경우 이와 같은 문제점을 해소시켜 줄 수가 있음(재정수지의 명확성).
- 이와 더불어, 정부의 재정수지가 별도로 계리되는 경우, 이 재정수지를 담당하는 예산집행기관의 행정적 자율성을 높여 재정운영의 효율성을 높일 수 있다는 장점이 있음(재정운영의 효율성).

(단점)

- 일반회계와 구분해 특별회계를 설치하는 경우 예산제도가 복잡해져 정부의 세입과 세출의 전체 내용을 용이하게 파악할 수 없게 된다는 단점이 있음.
- 특정목적에 위하여 ‘한시적인 관리’를 위한 계정상의 차이일 뿐 일반회계와 구분되어야 할 이유가 없다는 주장도 있음.

(대안 3) 로또복권 수익금을 위한 「복권기금」 혹은 특별회계와 같은 별도의 계정이 마련되어 수익금 활용을 위한 세부사업계획 및 결산 등이 투명하게 이루어져야 할 것임.

#### 다. 수익금 관리체계 검토

(이슈 4) 문제점은 현재 5개 부처가 기금으로 조성하고 있는 것 이외에, 나머지 부처의 재원관리에 있다고 보이며, 장기적으로 볼 때 공공재원의 투명성 및 효과성이 저하될 수 있음.

- 복권발행으로 매년 창출되는 여유자금의 사용용도가 일반재원으로 조성되는 것은 단기 현안사업의 중요도에 따라 가능할 수도 있으나, 장기적으로 이와 같이 전용되는 것은 예산기능을 저하시킬 수 있으므로 문제의 여지가 있음. Spindler(1995)에 의하면, 미국 대부분의 주에서, 복권사업의 수익금은 교육재정 지출을 보전하고자 함에도 불구하고 일반예산에 전용되어 쓰임으로써, 원래의 목적이었던 교육부문은 복권사업의 가장 큰 수혜자가 아님을 실증분석으로 나타낸 바 있음.

(대안 4) 수익금 사용내역 공개를 의무화 하도록 함.

- 로또복권 수익금에 대해서는 별도의 사용용도를 지정하고 사용내역도 구분하여 관리토록 하며, 각 부처는 분기별로 수익금 사용내역을 인터넷 등을 통해 공개하여야 함.

## VI. 논의사항 제시

- 복권기금으로 인한 혜택 증대 : 국민의 자발적인 오락참여를 통하여 조성된 수익금은 기존의 용도 이외에 새로운 용도로도 사용가능토록 하여, 구매자들이 보다 폭넓은 혜택을 받을 수 있도록 하여야 함.
  
- 수익금배분비율 검토 : 기존의 용도와 새로운 사용용도 간의 배분기준 및 배분비율의 검토가 이루어져야 함. 대안으로는 당초 예상수익금과 손실보전율을 계산한 것을 기준으로 하여 나온 올해의 예상 배분비율을 기존의 복권연합과 별도의 계정간의 향후 배분비율로 정하도록 하는 것이 바람직함.
  
- 별도의 기금설립 : 운영주체는 별도의 기금(‘복권기금’)의 조성을 통하여 필요한 분야에 투명하게 자금이 배분될 수 있도록 하여 관리의 효율화를 기대해볼 수 있음.
  
- 수익금 사용내역 공개 의무화 : 복권으로 인한 수익금이 국민이 납득할 수 있고 선의의 불특정 다수 복권구매자가 이해할 수 있는 분야 및 목적에 사용되고 있다는 사항을 공개하여, 수익금의 투명성과 효과성을 높일 수 있도록 함.
  
- 기타 복권관련 사항 정비의 필요성 : 향후 복권발행과 관련한 사후관리 대책도 고려되어야 함.

## 참 고 문 헌

- 강인재, 「복권사업의 재정정책적 함의성」, 『지방자치』, 82, 1995. 7, pp. 92~95.
- 곽정훈, 『복권』, 우성출판사, 1996.
- 김상현, 「2002 한국행정학회 동계학술대회」, 2002. 12.
- 김상현, 「정부의 복권사업 실태 및 개선방안」, 한국조세연구원, 1998.12.
- 김정운, “로또는 한국인의 놀릿감?”, 『한겨레21』, 2003년 5월호
- 김정훈, “갬블산업과 국가 및 지자체 재정의 역할”, 한국마사회 강연내용, 2003. 5.
- 박기백, 전택승, 김상현, 「기금운영 및 관리제도 개선방안 연구」, 한국조세연구원, 2002. 6.
- 박태규, 「우리나라 특별회계제의 현황과 문제점」, 한국개발연구원, 1990. 12
- 이광훈, 「외국의 복권발행제도 개관」, 『지방재정』, 80, 1996, pp. 103~120.
- 최민호, 「일확천금의 재원, 일본의 전국자치복권」, 『지방자치』, 56, 1993. 5, pp. 118~121.
- 한국레저산업연구소, 『레저백서 2002~2003』, 2002
- Alm, James, Michael Mckee and Mark Skidmore, “Fiscal Pressure, Tax Competition, and the Introduction of State Lotteries,” *National Tax Journal*, Vol. 46, No. 4, December 1993, pp. 463~476.
- Borg, Mary O., Paul M. Mason, “The Budgetary Incidence of a Lottery to Support Education,” *National Tax Journal*, Vol. XLI, No. 1, 1988, pp. 75~85.
- \_\_\_\_\_, Stephen L. Shapiro, “The Cross Effects of Lottery Taxes on Alternative State Tax Revenue,” *Public Finance Quarterly*, Vol. 21, No. 2, April 1993, pp. 123~140.

- \_\_\_\_\_, "The Economic Consequences of State Lotteries," *Journal of Economic Literature*, Vol. 32, No. 1, 1994, pp. 147~148.
- Brinner, Roger E., Charles T. Clotfelter, "An Economic Appraisal of State Lotteries," *National Tax Journal*, Vol. XDVIII, No. 4, 1975, pp. 395~404.
- Caudill, Steven B., Jon M. Ford, Franklin G. Mixon Jr. and Ter Chao Peng, "A Discrete-Time Hazard Model of Lottery Adoption," *Applied Economics*, Vol. 25, 1995, pp. 555~561.
- Ciecka, James, Seth Epstein and Anthony C. Krautmann, "State Lotteries and Externalities to Their Participants," *AEJ*, Vol. 24, No. 4, December 1996, pp. 349~360.
- Clotfelter, Charles T. and Philip J. Cook, "Implicit Taxation in Lottery Finance," *National Tax Journal*, Vol. XL, No. 4, 1987, pp. 533~546.
- Cook, Philip J. and Charles T. Clotfelter, "The Peculiar Scale Economies of Lotto," *The American Economic Review*, Vol. 83, No. 3, June 1993, pp. 634~643.
- Davis, J. Ronnie, John E. Filer and Donald L. Moak, "The Lottery as an Alternative Source of State Revenue," *AEJ*, Vol. 20, No. 2, June 1992, pp. 1~10.
- Feldstein, Martin, "Distributional Equity and the Optimal Structure of Public Prices," *The American Economic Review*, Vol. LXII, No. 1, March 1972, pp. 32~36.
- Gulley, O. David and Frank A. Scott, Jr., "The Demand for Wagering on State-Operated Lotto Games," *National Tax Journal*, Vol. XLV, No. 1, March 1993.

- Hansen, Ann, "The Tax Incidence of the Colorado State Lottery Instant Game," *Public Finance Quarterly*, Vol. 23, No. 3, July 1995, pp. 385~398.
- Heavey, Jerome F., "The Incidence of State Lottery Taxes," *Public Finance Quarterly*, Vol. 6, No. 4, October 1978, pp. 415~426.
- Hersch, Philip L. and Gerald S. Mcdougall, "Do People Put Their Money Where Their Votes Are? The Case of Lottery Tickets," *Southern Economic Journal*, Vol. 56, No. 1, July 1989, pp. 32~38.
- Jackson, Raymond, "Demand for Lottery Products in Massachusetts," *The Journal of Consumer Affairs*, Vol. 28, No. 2, Winter 1994, pp. 313~325.
- McConkey, C. William and William E. Warren, "Psychographic and Demographic Profiles of State Lottery Ticket Purchasers," *The Journal of Consumer Affairs*, Vol. 21, No. 2, Winter 1987, pp. 314~327.
- Quiggin, John, "On the Optimal Design of Lotteries," *Economica*, Vol. 58, February 1991, pp. 1~16.
- Rodgers, William M., Charles Stuart, "The Efficiency of a Lottery as a Source of Public Revenue," *Public Finance Quarterly*, Vol. 23, No. 2, April 1995, pp. 242~254.
- Scott, Frank A., Jr. and O. David Gulley, "Testing for Efficiency in Lotto Markets," *Economic Inquiry*, Vol. 33, No. 2, April 1995, pp. 175~188.
- Spindler, Charles J., "The Lottery and Education: Robbing Peter to Pay Paul?," *Public Budgeting & Finance*, Fall 1995, pp. 54~62.
- Spiro, Michael H., "On the Tax Incidence of the Pennsylvania Lottery," *National Tax Journal*, Vol. XXVII, No. 1, March 1974, pp. 57~61.

Stranahan, Harriet A. and Mary O. Borg, "Separating the Decisions of Lottery Expenditures and Participation: A Truncated Tobit Approach," *Public Finance Review*, Vol. 26, No. 2, March 1998, pp. 99~117.

Thiel, Stuart E., "Policy, Participation and Revenue in Washington State Lotto," *National Tax Journal*, Vol. XLIV, No. 2, 1991, pp. 225~235.

Vrooman, David H., "An Economic Analysis of the New York State Lottery," *National Tax Journal*, Vol. XXIX, No. 4, 1976, pp. 482~489.

<부록>

<부표 1> 미국의 복권발행 현황(1994년 기준)

(단위: 백만달러)

주정부명	발행시기	매출액(누계)	수익금(누계)	수익금용도
Arizona	1981. 7	2,300.0	830.8	교통, 일반기금, 경제개발
California	1985.10	17,553.0	6,626.0	교육
Colorado	1983. 1	1,860.0	554.1	공원, 레크레이션, 공공건물
Connecticut	1972. 2	6,924.0	2,680.0	일반기금
D.C	1982. 8	1,621.0	532.0	일반기금
Delaware	1975.10	804.5	291.0	일반기금
Florida	1988. 1	13,088.1	5,163.4	교육
Georgia	1993. 6	1,084.6	372.3	교육
Idaho	1989. 7	299.5	78.5	교육, 공공건물
Illinois	1974. 7	17,325.5	6,726.4	교육
Indiana	1989.10	2,508.8	739.2	교육, 경찰, 소방연금
Iowa	1985. 8	1,391.4	400.8	일반기금
Kansas	1987.11	612.6	182.2	교육, 감옥
Kentucky	1989. 4	1,930.0	489.0	일반기금
Louisiana	1991. 9	1,228.6	426.2	교육
Maine	1974.	947.9	289.4	교육
Maryland	1973. 5	11,156.0	4,629.3	일반기금, 체육시설
Massachusetts	1972. 3	16,400.0	5,500.0	도시와 지방재정
Michigan	1972.11	15,658.2	6,302.5	교육
Minnesota	1990. 4	1,347.2	332.8	환경, 천연자원기금
Missouri	1986. 1	1,994.5	653.1	교육
Montana	1987. 6	185.0	43.4	교육, 청소년보호센터
Nebraska	1993. 9	52.8	14.6	교육, 환경, 쓰레기매립
New Hampshire	1964. 3	966.5	333.7	교육
New Jersey	1970.12	16,275.4	6,926.4	교육, 공공기관
New York	1967. 6	22,200.0	9,760.0	교육
Ohio	1974. 8	16,728.5	6,225.7	교육
Oregon	1985. 4	2,549.2	701.8	경제개발
Pennsylvania	1972. 3	19,277.1	8,076.8	노인복지
Rhode Island	1974. 5	1,129.1	398.5	일반기금
South Dakota	1987. 9	352.0	227.0	일반기금, 수도건설기금
Texas	1992. 5	5,174.1	1,681.3	일반기금
Vermont	1977. 2	386.5	121.5	일반기금
Virginia	1988. 9	4,240.0	1,470.0	일반기금
Washington	1982.11	2,846.7	1,071.4	일반기금
West Virginia	1986. 1	740.5	237.2	교육, 노인복지, 관광
Wisconsin	1988. 9	2,337.0	776.8	재산세 구제
계		213,516.1	81,865.0	

자료: 광정훈, 『복권(The Lottery)』, 우성출판사, 1996. pp. 92~100.