

규제연구 제16권 제2호 2007년 12월

# 복권정책의 한국·캘리포니아주 사례 비교연구

- 신제도주의 접근을 중심으로 -

윤 광 진\*

온라인복권 「로또」의 도입 이후 한국과 캘리포니아주가 선택한 복권정책의 상이성을 제도적 차이에 초점을 두어 설명하였다. 분석결과를 보면 한국의 경우 로또규제 및 시장수요억제의 규제일변도의 소극적인 정책으로 야기된 복권사업의 불안정 심화는 법령체계의 투명성 약화, 인력관리의 전문성 부족 및 예산운용의 불안정에 그 원인이 있음을 볼 수 있다. 반면에 캘리포니아주의 경우 로또 및 온라인복권 다양화, 시장수요반영의 시장지향의 적극적인 정책을 통한 복권사업의 안정성 확보는 법령체계의 투명성 강화, 인력관리의 전문성 확보, 예산운용의 안정성 유지에 기인하고 있음을 볼 수 있다. 이들 두 국가의 비교분석을 통해 얻은 교훈은 한국 복권사업의 안정성을 확보하기 위해서는 법령체계의 투명성, 인력관리의 전문성 및 예산운용의 안정성 등 관리개선과 기금사업의 공공성 확충 그리고 복권사업 자체에 대한 국민적 인식제고 내지 신뢰를 회복하는 것이 복권사업의 안정성을 확보하는 선결조건임을 알 수 있다.

핵심용어: 온라인복권, 로또규제, 복권판매액, 기금조성액, 복권정책

\* 한국의국어대학교 사회과학연구소, 서울시 동대문구 이문동 270번지 (e-mail: [make1005@hanmail.net](mailto:make1005@hanmail.net))  
접수일: 6/21, 게재확정일: 8/23

## I. 서 론

복권은 OECD 30개 회원국에서 정부사업으로 채택하고 있을 정도로 중요성이 커지고 있다. 재원확보의 주요수단으로서 세금인상에는 한계가 있지만 복권은 국민적 저항이 적다(Land, 1997: 1-3)는 점에서 세금의 대체재로서 널리 활용되고 있다. 복권의 확산은 세계적 추세임을 볼 수 있다. 2000년 이래 최근 5년간 복권의 판매규모를 보면 세계 복권시장은 연평균 10.3% 증가하였고, 미국은 연평균 6.3% 증가하였으며(LA FLEUR'S WORLD LOTTERY ALMANAC[이하 LF], 2005: 302-303, 340 재구성) 이 기간 동안 한국의 복권시장은 연평균 116% 증가하여 급성장을 이루었다.<sup>1)</sup> 이러한 복권시장의 성장추이는 대부분의 국가에서 나타나는 현상이지만 각국의 정부정책에는 상이성을 보이고 있다. 이들 국가 중에서 한국과 미국의 복권정책 양상에 대해 살펴보면 다음과 같다.

한국의 복권사업을 보면 1969년 추첨식복권인 「주택복권」이 주기적으로 발행되는 정기복권시대를 맞이한 이래 2002년 온라인복권<sup>2)</sup> 「로또(Lotto)」가 도입되면서 기존 복권시장이 급변하는 계기가 되었다. 로또도입 이전 1996년에서 2002년까지 복권판매액이 연평균 22.9% 증가하던 것이 로또도입 이후 2003년 한 해에만 복권판매액이 4조2,342억 원으로 전년대비 332%에 달하는 폭발적인 증가를 보였고,<sup>3)</sup> 1등 당첨금이 407억 원에 달하면서 과열양상까지 나타났다. 이러한 로또의 이상(異常) 열기는 사행심리 만연과 근로의욕상실 등 심각한 사회적 후유증을 불러올지 모른다는 지적이 잇따랐고(조선일보,

1) 국무총리 산하 복권위원회(이하 복권위원회), 「2006년도 복권발행계획서 심의·조정(안)」, 2005. 5. 6, p.3.

2) 한국의 온라인복권은 로또 1개이므로 동의어라고 할 수 있다.

3) 복권위원회, 「2006년도 복권발행계획서 심의·조정(안)」, 2005. 5. 6, p.3.

2003. 2. 3), 비판여론이 비등해지면서 국민들의 지나친 사행심을 조장하지 않도록 하면서 건전한 복권시장의 발전을 유도하는 정부의 대응조치가 마련되었다.<sup>4)</sup> 이 조치에는 2003년 2월 9일부터 1등 당첨금의 이월횟수를 5회에서 2회로 제한하고 과대광고를 금지하며, 2004년 8월 1일부터는 로또 1매당 가격을 2,000원에서 1,000원으로 인하하는 등의 내용이었다.

로또규제가 강화되면서 사행심을 진정시키는 데는 성공했으나 복권판매액이 2003년 이래 4년 만에 42% 급감하였고 판매액 감소는 2007년에도 계속될 것으로 정부도 추정하고 있다.<sup>5)</sup> 한편 정부는 로또규제를 단행하면서 기존 복권의 당첨금 증액 등 장려정책을 통해 복권사업의 안정을 추진했음에도 61개 복권상품 가운데 1개에 불과한 로또가 차지하는 비중은 복권판매액 중 2003년 89.8%에서 2004년 94.8%로 오히려 증가하여 로또에 과도한 의존을 보이고 있으며, 기존 추첨식·즉석식복권, 전자식복권의 판매액도 2003년 10.2%에서 2004년 5.2%로 감소하였다. 이와 같이 복권판매액의 감소, 판매구조의 불균형 및 기존 복권시장의 동반 침체 등 복권사업 전반의 불안정이 심화되고 있다. 이를 통해 온라인복권 「로또」의 도입 이후 정부가 선택한 “로또규제”, “시장수요 억제”의 정책이 복권사업의 불안정을 가져왔음을 예상해 볼 수 있다.

이러한 결과는 2003년의 예상하지 못한 복권수입이 발생하자 복권판매를 억제하려는 일련의 조치를 취하여 왔기 때문이며(곽만순·이영훈, 2005: 5), 다른 한편으로 로또규제가 로또피로현상(lottery fatigue)을 촉발하였다는 점이다. 로또의 발매초기에는 새로운 게임방식으로 인하여 소비자의 인기를 받게 되나 단조로운 게임이 진행되면서 장기적으로는 판매가 부진해진다는 것이 일반적인 현상이다(곽만순·이영훈, 2005: 15). 정부발표를 보면 선진국의 경우 로또출시 2년 후 복권구매 피로현상으로 판매액 감소가 발생하는데 영국의 경우에는 자연감소율이 3.5%라고 한다.<sup>6)</sup> 이를 통해 볼 때 사행성 논란에 대한 로또규제가 복권판매의 자연감소율을 크게 상회하는 수준의 과잉조치였음을 알 수 있다. 이와 같은 맥락에서 복권판매의 불안정을 사전에 제거해야 한다는 주장이 제기되고 있는 것이다(곽만순·이영훈, 14-18). 복권사업의 안정성 확보가 중요한 것은 사업운영의 불안정

4) 국무총리 국무조정실, 「보도자료」, 2003. 1. 27, 2003. 2. 2, 2004. 1. 30.

5) 복권위원회, 「2007년도 복권기금운용계획 개요」, 2007. 1, p.4.

6) 복권위원회, 「2006년도 복권발행계획서 심의·조정(안)」, 2005. 5. 6, p.11.

심화가 복권총괄법인 「복권 및 복권기금법」 제23조 제1항, 제3항에 따라 17개 정부부처 및 기관에서 시행하는 약 100여 개에 이르는 공공사업에 차질이 우려되기 때문이다.

이에 비해 미국의 복권사업을 보면 1894년 의회에서 주정부 간 복권판매를 금지하는 법안이 통과되어 대부분의 주정부에서 복권을 금지했음에도 복권을 포함한 도박은 불법행위임에도 여전히 성행하였고 사설도박단 등의 조직적인 범죄가 계속되는 현실(Dale, 1992: 19)과 조세 대체재로서 중요성을 수용하여 복권을 주정부의 자결에 의해 합법적으로 인정하는 결정을 내렸다. 그 후 1964년 뉴햄프셔주에서 복권을 도입하기 시작하여 현재 40개 주정부(이하 미국)에서 복권사업을 운영하고 있다. 미국의 복권판매액을 보면 1980 회계연도 이래 지난 20년간 연평균 70%의 급속한 증가를 보이고 있으며, 2000년 이후에도 최근 5년간 연평균 6.3%의 안정적인 증가를 보이고 있다(LF, 2005: 339-340. 재구성). 한편 1975년 뉴저지주에서 온라인복권 「로또」를 최초로 출시한 이래 로또는 50개 이상의 다양한 게임방식과 명칭으로 판매되고 있으며 주정부별로 약 3개의 로또를 운영하고 있다(LF, 2005: 25-27). 복권판매액 중 로또의 판매비중을 보면 1989년 44%, 1996년 30%, 2000년 25%, 2004년 22%로 나타나(LF, 2005: 339-352. 재구성), 1989년 44%에서 2004년 22%까지 지속적으로 감소추이를 보이고 있다.

또한 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(LF, 2005: 339-346. 재구성). 복권판매액 추이와 판매비중을 통해 1989년 이후 로또의 판매비중이 지속적으로 감소했음에도 불구하고 기존의 복권이 큰 영향을 받지 않고 증가추이를 보인 것은 인쇄식복권의 지속적인 판매증가 때문이다. 결국 인쇄식복권이 로또에 대해 대체효과를 가져온 결과이며 인쇄식복권 46%, 전자식복권 32%, 로또 22%의 판매구조(LF, 2005: 339-352. 재구성)를 볼 때 전반적으로 복권판매의 다양화가 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 따라서 복권종류 간 대체효과와 판매구조의 다양화가 복권사업의 안정성을 확보하는 요인임을 알 수 있다. 이를 통해 볼 때 미국의 경우 “로또 다양화”, “시장수요반영”의 정책을 통해 복권사업의 안정성을 확보하고 있음을 예상해 볼 수 있다.

이상의 논의를 통해 한국은 복권사업의 불안정 심화가 나타난 반면 미국은 복권사업

의 안정성 확보라는 상이한 양상을 보이고 있다. 이들 두 국가의 복권정책 상이성은 기존의 오프라인복권에서 온라인복권의 도입 이후 정부대응에 따라 확연한 차이가 나타났다. 그렇다면 이들 두 국가의 온라인복권 「로또」의 도입 이후 전개된 정책적 차이를 어떻게 설명할 것인가? 이에 대해 신제도주의 시각을 적용한 연구들에 의하면 국가별 정책의 상이성은 제도적 특성의 차이에서 기인한다는 것이다(Katzenstein, 1978, 1985; Hall, 1986; Zysman, 1977, 1983). 다시 말해 국가를 구성하는 법제도 및 조직구조에 따라 국가정책이 결정된다는 입장이다. 신제도주의에서는 개별행위자의 합리적인 행위의 결과로서 사회현상을 설명하는 것이 아니라 역사적으로 형성된 사회의 구조적 특성이 현상의 설명을 대체하게 된다는 것이다(염재호, 1996: 97).

따라서 신제도주의에서는 설명변수로 제도를 상정하고 분석방법으로 비교분석과 역사적 접근(historical comparative research)을 채택하고 있다. 제도적 특성은 국가별 정치구조와 결부되기 때문에 제도결정론(determinism)의 오류가 제기되고 있다(Thelen & Steinmo, 1992: 5). 이러한 오류를 범하지 않기 위해 비교분석을 적용하고 있다(Skocpol, 2003: 407-428). 또한 역사적 분석방법을 통해 장기간에 걸쳐 사회적 맥락하에 형성된 구조적 틀을 사회현상을 설명하기 위한 하나의 독립변수로서 파악한다는 것이다(염재호, 1994: 24). 본 연구는 국가 간 정책의 상이성이 제도적 특성의 차이에 기인한 것으로 판단하고 Mazmanian과 Sabatier의 논리를 적용하여 제도적 특성을 더 낮은 분석수준으로 일반화를 시도하였다. Mazmanian과 Sabatier에 따르면 제도적 특성으로서 법령특성, 인력특성 및 예산특성이 정책에 영향을 미친다고 보았다. 이에 본 연구는 온라인복권 도입 이후 정책방식, 결과 및 제도적 특성을 총체적으로 검토함으로써 한국 복권사업의 중장기 발전계획 수립을 위한 정책적 시사점을 도출하는 데 연구목적이 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 문헌조사와 통계자료를 토대로 비교분석을 실시하였고 분석대상으로 한국과 미국을 선택하였다. 미국은 세계복권시장의 24%를 점유하고 있는 최대규모국으로 1975년 온라인복권을 세계 최초로 도입하여 제도화하고 있다. 이에 본 연구는 복권사업을 운영하고 있는 미국의 40개주 전부를 분석대상으로 다루지 못하고 캘리포니아주를 집중분석하였다. 캘리포니아주는 복권판매액이 33억3,362만 달러(7)에

7) California State Lottery, *Comprehensive Annual Financial Report: California State Lottery Fund, Financial Statements*, June 30, 2005, p.22.

달해 미국 40개주에서 두 번째로 큰 규모이며, 복권판매구조가 오프라인 45% 대 온라인 55%로 미국 40개주 평균인 오프라인 51% 대 온라인 49%와 비슷하고 판매액 대비 수익금의 비율은 30.2%로 미국 40개주 평균인 29.8%와 거의 유사하여 미국을 대표하는 사례로 적합하다고 판단하였다(LF, 2005: 339-346. 재구성). 이와 같은 연구목적을 달성하기 위해 본 연구는 다음과 같이 구성하였다. 제II장에서는 선행연구의 검토를 통해 신제도 주의 이론적 접근과 제도적 특성을 논의하였고 이를 근거로 비교분석틀을 도출하였다. 제III장에서는 한국과 미국의 복권사업의 제도적 특성을 비교분석 및 평가하였고, 제IV장에서는 결론 및 한국의 복권사업에 대한 정책적 시사점을 제시하였다.

## II. 선행연구 및 분석틀

### 1. 선행연구의 검토

복권에 대한 기존연구를 보면 복권의 재정수단으로서 역할, 복권의 역진성 논의, 복권의 가격과 당첨금 구조 등 대체로 미시적 수준에서 다양하게 연구가 이루어지고 있다.

첫째는 복권의 재정수단으로서 역할이다. 이 부류에 속하는 연구로 Spindler(1995: 54-62; 김상현, 2002: 79 재인용)는 복권수익금을 교육부문의 지출로 명시한 주의 경우에 교육부문의 지출이 처음 2년간은 지출이 증가하지만 그 이후에는 감소한다는 것이다. Clotfelter & Cook(1987: 533-544)은 복권에 대한 세금이 담배 및 술에 비해 매우 높으며 역진적이라고 밝히고 있다. Rodgers & Stuart(1995: 242-254; 김상현, 2002: 79 재인용)는 복권에 대한 세금부과 여부에 관계없이 복권이 공공복지를 증대시키지만 복권에 대한 세금부과는 근로소득에 대한 세금부과보다는 효율성이 감소한다는 것이다. 한편 Mikesell(1994: 165-171)은 실업률이 4~5% 증가할 때 복권판매액은 분기마다 4.25% 증가하는 것으로 나타나 불경기일수록 복권구입자들의 기대심리가 높아진다는 것을 알 수 있다.

둘째는 복권의 역진성 논의이다. 역진성(regressivity)은 복권구입자들의 상당수가 저소득층이므로 이들로부터 조성된 복권수익금을 공공사업에 사용하는 것에 대한 정당성 논란이 있기 때문이다. 소득수준이 높을수록 또는 중간수준에서 복권구입에 더 많은 비

용지출을 하고 있지만 소득 대비 지출을 보면 소득수준이 낮을수록 역진성이 심화되는 것으로 나타났다(Heavey, 1978: 415-426; Brinner & Clotfelter, 1975: 395-404; Spiro, 1974: 57-61). 한편 김상현 외(2003: 111)는 소득 대비 복권구입액 평균비율을 소득계층별로 판단하는 경우 다소 역진적이라는 결론을 내릴 수 있으나 소득 대비 복권구입액 한계비율로 보는 경우 역진적이라는 결론을 내릴 수 없다. 따라서 복권의 역진성은 보편적으로 인식되고 있으나 측정기준과 방법에 따라 다소 차이가 있을 수 있음을 엿볼 수 있다.

셋째는 복권의 가격과 당첨금 구조이다. 이 부류에 속하는 연구로 Cook & Clotfelter (1993: 634-643; 김상현, 2002: 79 재인용)는 복권규모와 관련하여 1명이 더 참가하는 경우 그 사람이 잭팟(jackpot)의 크기를 증대하는 효과가 그 사람이 당첨되는 경우 상금을 나누어야 하는 효과보다 크다는 것을 밝히고, 면적이 작은 주에서 복권판매를 증대하기 위해서는 다른 주와 연계하여 매주 당첨되도록 하며 상금을 늘려야 한다고 주장하였다. 이에 비해 Gulley & Scott(1993; 김상현, 2002: 79 재인용)는 당첨금 지급률이 50%이고, 한계비용이 8%라고 가정하는 경우 가격 탄력성이 -0.19일 때 수입이 최대화된다는 것을 밝혔다.

넷째는 법제도에 관한 연구이다. 박만순·이영훈(2005: 24-25)은 우리나라 복권판매의 불안정이 심화되었음을 지적하고, 복권기금의 안정적인 조달을 위해서는 추첨식·즉석식 복권의 상금비율을 높여주는 방법과 로또의 판매량을 안정적으로 유지하는 방안으로 복권종류별 또는 로또의 게임별 소비자 반응을 미리 분석하고 예측하는 준비가 필요하며 복권시장의 비효율을 개선하기 위해서는 전자복권의 단계적 폐지, 기존 복권에 대해 복권종류별 1~2개의 복권상품만 남기고 나머지는 폐지 등의 구조조정을 통해 유통시장을 개선하고 발행경비 절감 및 인력효율성을 제고하는 방안을 제시하였다. 한편 김영평 외(2002: 271-282)는 복권의 기금조성을 저하를 지적하고, 장기적으로는 복권으로 발생하는 수익은 일반회계 예산으로 통합하는 것이 바람직하다고 제시하고 기금수익률을 제고하기 위해 판매수수료율 감소 및 관리비용 감축을 제시하였다.

이와 같은 기존연구를 살펴볼 때 복권을 재정적 수단으로의 효율성에 중점을 둔 미시적 수준(microanalytic level)의 연구가 대부분으로 복권정책과 관련된 논의는 단순히 정태적으로 기술하는 수준에 불과하다. 따라서 국가수준에서 복권정책의 독특성에 대한 원인을 밝히는 거시적 수준(macroanalytic level)의 연구는 매우 미흡함을 볼 수 있다. 이러한 기존연구의 한계를 극복하기 위해 본 연구는 국가 간 정책의 차이를 설명하는 분석틀로

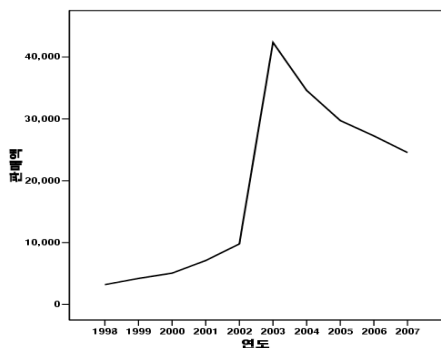
서 역사적으로 형성된 제도적 특성에 초점을 두어 접근하였다.

## 2. 복권사업의 실상

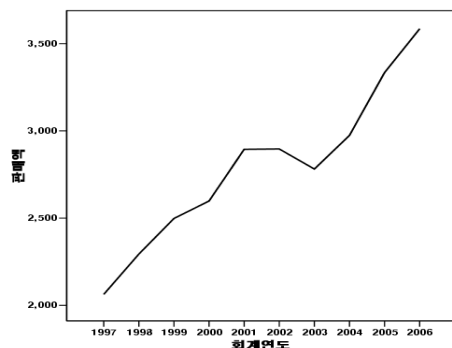
온라인복권 「로또」의 도입배경을 살펴본 후 복권판매액, 복권종류별 판매비중 및 기금조성액의 추이를 통해 한국과 캘리포니아주 복권사업의 실상을 살펴보았다.

첫째는 복권판매액이다. 한국의 경우 다음의 <그림 1>에서 보듯이 2002년 12월 로또의 도입 이후 복권판매액은 2003년 4조2,342억 원을 기록한 이래 2004년 3조4,595억 원에서 2007년 2조 4,555억 원(정부추정)으로 연속해서 감소함으로써 불과 4년 만에 복권 판매규모가 절반에 가까운 42.0%나 급감하였다.<sup>8)</sup> 반면에 캘리포니아주의 경우 다음의 <그림 2>에서 보듯이 1986년 10월 로또의 도입 이후 복권판매액은 1987년 13억9,220만 달러에서 2006년 35억8,499만 달러에 달하고 있다. 특히, 1997년에서 2006년까지 지난 10년간 복권판매액을 보면 2002년 28억9,640만 달러로 전년대비 4.0% 감소한 것을 제외하고는 지속적으로 증가했음을 볼 수 있다.<sup>9)</sup>

<그림 1> 한국의 판매액  
(단위: 억 원)



<그림 2> 캘리포니아주의 판매액  
(단위: 백만 달러)



8) 복권위원회, 「2006년도 복권발행계획서 심의·조정(안)」, 2005. 5. 6, p.3.

복권위원회, 「2007년도 복권기금운용계획 개요」, 2007. 1, p.4.

9) LA FLEUR'S 2005 WORLD LOTTERY ALMANAC, pp.339-346. 채구성

California Lottery Report to the Public-Fiscal Year 2004/2005, p.2.

California Lottery Report to the Public-Fiscal Year 2005/2006, p.3.



둘째는 복권종류별 판매비중이다. 한국의 경우 다음의 <표 2-1>에서 보듯이 로또의 도입 이후 기존의 추첨식·즉석식복권, 전자식복권의 판매액 감소는 물론 판매액에서 차지하는 비중도 급감하고 있다. 반면에 로또는 규제조치 단행으로 2004년에서 2007년까지 판매액이 계속 감소하고 있음에도 판매액에서 차지하는 비중은 2003년 89.8%에서 2004년 94.8%로 오히려 증가한 것으로 나타나 로또에 대한 의존도는 심화되었음을 볼 수 있다.

<표 2-1> 한국의 복권종류별 판매비중

(단위: 억 원)

		추첨식·즉석식복권	전자식복권	온라인복권	계
2003년	판매액	3,562	749	38,031	42,342
	상품수	13개	47개	1개	61개
	비중(%)	8.4%	1.8%	89.8%	100%
2004년	판매액	1,478	314	32,803	34,595
	상품수	13개	47개	1개	61개
	비중(%)	4.3%	0.9%	94.8%	100%

자료: 복권위원회, 「2006년도 복권발행계획서 심의·조정(안)」, 2005. 5. 6, p.3.

캘리포니아주의 경우 다음의 <표 2-2>에서 보듯이 로또의 도입 이후 1987년에서 2004년까지 지난 17년간 복권종류별 판매비중을 보면 1987년에 즉석식복권 73.1%와 전자식복권 26.9%였다가 1986년 10월 로또가 출시되면서 1992년에는 즉석식복권 22.8%와 전자식복권(온라인복권) 77.2%로 기존의 즉석식복권은 급속히 감소한 반면 전자식복권은 판매비중이 높아짐으로써 6년 만에 전자식복권이 복권시장을 주도하게 되었다. 이러한 양상은 1992년을 정점으로 기존 즉석식복권의 판매액이 증가하면서 1992년에 22.8%이던 것이 2004년에 들어와서는 판매비중이 45.5%로 확대되어 전자식복권 55.0%와 적절한 균형을 유지하고 있다. 지난 17년간 로또판매액을 보면 1988년 11억 9,500만 달러에서 2004년 11억 6,700만 달러까지 큰 차이가 없음을 볼 수 있다. 반면에 판매비중을 보면 로또 출시 이후 1988년 56.7%를 기록한 이래 1999년 41.5%, 2004년 39.9%로 점점 감소하여 로또의 판매비중은 자연적으로 감소하였음을 예상할 수 있다.

〈표 2-2〉 캘리포니아주 복권종류별 판매비중

(단위: 백만 달러)

연도	즉석식 복권	전자식복권(온라인복권)						총계
		3-digit (Numbers)	Lotto	Fantasy5	Keno	기타	소계	
2004	1,339	125	1,167	167	168	8	1,635	2,974
	45.0%	4.3%	39.9%	5.7%	5.7%	0.3%	55.0%	100%
2003	1,212	113	1,111	154	180	12	1,570	2,781
	43.6%	4.1%	39.9%	5.5%	6.5%	0.4%	56.4%	100%
2002	1,184	94	1,276	148	184	10	1,712	2,896
	40.9%	3.2%	44.1%	5.1%	6.4%	0.3%	59.1%	100%
1999	955	80	1,037	161	256	9	1,543	2,498
	38.2%	3.2%	41.5%	6.4%	10.2%	0.4%	61.8%	100%
1995	566	57	975	124	422	22	1,600	2,166
	26.1%	2.6%	45.0%	5.7%	19.5%	1.0%	73.9%	100%
1992	310	18	784	155	-	93	1,050	1,360
	22.8%	1.3%	57.6%	11.4%	-	6.8%	77.2%	100%
1988	912	-	1,195	-	-	-	1,195	2,107
	43.3%	-	56.7%	-	-	-	56.7%	100%
1987	1,018	-	-	-	-	-	374	1,392
	73.1%	-	-	-	-	-	26.9%	100%

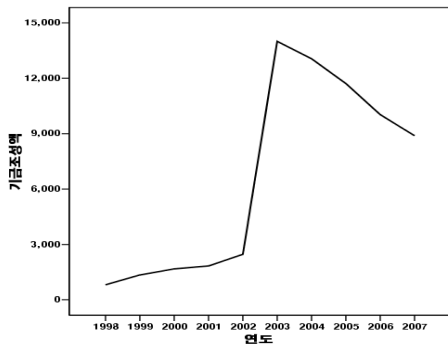
자료: LA FLEUR'S 2005 WORLD LOTTERY ALMANAC, pp.339-346 재구성

셋째는 기금조성액이다. 한국의 경우 다음의 <그림 3>에서 보듯이 로또의 도입 이후 기금조성액이 2003년 1조4,004억 원으로 전년대비 176%로 급팽창하다가 2004년에서 2007년(정부추정)까지 4년 만에 36.5%나 급속히 감소하였다.<sup>10)</sup> 반면에 캘리포니아주의 경우 다음의 <그림 4>에서 보듯이 기금조성액은 지난 10년간 2002년과 2003년 2년간 8.3% 감소한 것을 제외하고는 지속적으로 증가하였다.<sup>11)</sup>

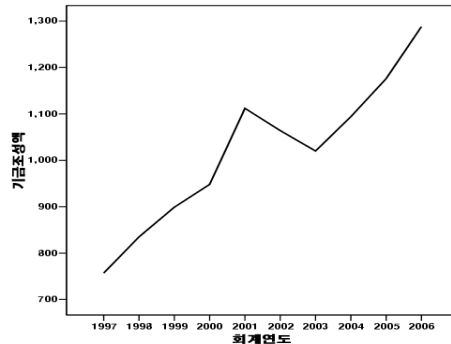
10) 복권위원회, 「2007년도 복권기금운용계획(안)」, 2006. 5. 25, p.7.

11) California State Lottery, *Comprehensive Annual Financial Report*, for the fiscal year ended, June 30,

〈그림 3〉 한국의 기금조성액  
(단위: 억 원)



〈그림 4〉 캘리포니아주의 기금조성액  
(단위: 백만 달러)



이상의 논의를 요약해 보면 한국의 경우 2002년 12월 온라인복권 「로또」의 도입 이후 나타난 복권사업의 실상을 살펴보면 다음과 같다. 로또규제는 사행성 논란에 대한 정부의 대응조치로서 로또의 판매액 감소는 사전에 예상되었지만 기존의 추첨식·즉석식복권, 전자식복권까지 판매액이 감소함으로써 복권게임구조의 다양성이 확보되지 못하고 있음을 짐작하게 한다. 즉 로또규제로 인해 로또의 판매비중은 2003년 89.8%에서 2004년 94.8%로 오히려 증가한 반면 기존의 추첨식·즉석식복권, 전자식복권은 2003년 10.2%에서 2004년 5.2%로 감소했다는 것은 기존의 복권들이 시장수요를 반영하지 못하는 게임구조를 갖고 있음을 의미하며, 다른 한편으로 로또규제에도 로또의 판매비중이 감소하지 않는 것은 로또에 대한 현실수요가 분명히 존재하고 있음을 보여주는 증거이기도 하다. 결국 「로또」 도입 이후 정부가 선택한 “로또단일방식”, “로또규제강화”, “시장수요억제”의 정책이 복권사업의 불안정을 가져왔음을 예상해 볼 수 있다.

반면에 캘리포니아주의 경우 1986년 10월 온라인복권 「로또」의 도입 이후 나타난 복권사업의 실상을 살펴보면 다음과 같다. 로또 판매액이 적정수준을 유지할 수 있었던 이유를 보면 로또게임방식에 있어 1987년의 Lotto 6/49 방식과 1990년의 Lotto 6/53 방식의 「Lotto」, 1991년 이래 현행 Lotto 6/47 방식의 「Super Lotto Plus」와 같이 게임방식을 달리하여 출시하였고, 로또유사상품(lotto-style)으로 1992년에 Lotto 5/39 방식의 「Fantasy 5」와 1996년에 Lotto 6/52 방식의 「Mega Millions」를 출시하는 등 로또방식

2006, pp.56-57.

및 유사상품 개발 등 로또 다양화를 추진하였다(LF, 2005: 25, 39). 로또 다양화는 한국과 같이 로또 6/45 방식만을 유지하는 복권정책에 시사하는 바가 크다. 한편 캘리포니아주 로또 판매액의 추이를 보면 로또도입 1년 후 1988년의 11억9,500만 달러에서 2004년의 11억6,700만 달러에 이르기까지 지난 17년간 큰 폭의 감소 없이 로또 판매액이 안정적으로 유지되고 있음을 볼 때 로또 다양화가 로또 판매액의 안정에 기여하고 있음을 짐작할 수 있다. 이러한 맥락에서 로또 다양화는 온라인복권의 다양화로 확대하여 이해할 수 있다. 로또는 온라인복권 중 하나이다. 한국은 온라인복권이 로또 하나이므로 동일어로 사용되고 있지만, 캘리포니아주는 온라인복권의 종류로 로또 및 로또유사상품인 「Super Lotto Plus」, 「Fantasy 5」, 「Mega Millions」 이외에도 1992년에 「3-digit Numbers」, 1992년에 「Keno」, 1992년에 「Daily 3」, 1996년에 「Hot Spot」, 1998년에 「Daily Derby」 등 8개가 있으며 추첨회수도 「Super Lotto Plus」와 「Mega Millions」는 1주 2회, 「Fantasy 5」는 1일 1회 등 여러 형태로 실시하고 있다(LF, 2005: 35-36). 캘리포니아주의 2004년 복권종류별 판매비중을 보면 오프라인복권인 인쇄식복권(\$2 Instant Games, \$3 Instant Games, \$5 Instant Games 등 3개)이 13억3,900만 달러로 45%를 그리고 온라인복권이 55%를 점유하고 있다.

온라인복권의 세부비중을 보면 「Super Lotto Plus」는 39.9%, 「Fantasy 5」는 5.7%, 「Keno」는 5.7%, 「3-digit Numbers」 4.3%, 기타 0.3% 등으로 나타나 「Super Lotto Plus」가 높은 비중을 차지하고 있는 가운데 「Fantasy 5」 등이 나머지를 기여하고 있음을 볼 때 온라인복권의 다양화를 엿볼 수 있다. 결국 로또 및 온라인복권의 다양화가 캘리포니아주의 복권시장의 안정에 기여하고 있음을 확인할 수 있다. 이상에서 보듯이 캘리포니아주 사례는 한국과 같이 복권시장의 95%를 로또가 독점하고 있는 상황에서 볼 때 시사하는 바가 크다고 하겠다. 이를 통해 볼 때 「로또」의 도입 이후 캘리포니아주가 선택한 “로또 다양화”, “시장수요반영”의 정책이 복권사업의 안정성을 확보하고 있음을 예상해 볼 수 있다.

이를 종합해 볼 때 이들 두 국가의 온라인복권 도입 이후 선택한 복권정책과 그 양상을 비교해 보면 다음의 <표 2-3>과 같다.

〈표 2-3〉 한국과 캘리포니아주의 정책적 차이

	정책	결과
한국	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 로또규제</li> <li>◦ 시장수요억제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 복권사업의 불안정</li> <li>⇒ 판매액 및 기금조성액 급감</li> <li>⇒ 판매구조의 불균형</li> <li>⇒ 기존복권의 침체</li> </ul>
캘리포니아주	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 로또다양화</li> <li>◦ 시장수요반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 복권사업의 안정</li> <li>⇒ 판매액 및 기금조성액 증가</li> <li>⇒ 판매구조의 균형</li> <li>⇒ 기존복권의 성장</li> </ul>

### 3. 신제도주의와 비교론적 접근

국가 간 정책의 차이를 설명하는 데 제도적 특성을 강조하는 것이 신제도주의의 입장이다. 신제도주의는 기존의 행태주의, 다원주의, 합리적 선택이론에 대한 한계를 지적하면서 서부터 출발한다. March & Olsen(1984: 735-738)은 기존의 지배적인 정치이론에 대해 맥락적 시각은 정치현상을 사회현상의 한 부분으로 파악하고 정치적 영역의 자율성을 인정하지 않았다는 것이고, 환원적 시각은 정치현상을 미시적인 개인행위의 집합적 결과로서 설명한다는 것이다. 또한 공리적 시각은 정치현상을 개인행위의 계산된 자기이익이 표출된 결과라고 이해하여 개인의 선호를 반영한다는 것이고, 기능적 시각은 정치현상을 역사적 경로에 따라 효율적 균형상태에 있다고 파악하여 역사발전의 효율성을 강조하는 것으로 그리고 도구적 시각은 정치제도를 정치적 목표를 달성하기 위한 수단으로 이해하여 의사결정과 자원배분을 정치의 중심으로 파악한다는 것이다. 이러한 기존 정치이론에 내포된 다섯 가지 특성에 대해 정치현상을 개인행위의 미시적이고 개체주의적 분석에 초점을 두어 이해함으로써 제도나 구조 특히, 제도적 자율성(autonomy)과 통합성(coherence)에 대한 역할이 경시되었음을 비판하고 있다.

March와 Olsen이 강조하고 있는 것은 대부분의 정치현상에 대한 기존의 설명은 제도나 구조 또는 조직에 대한 이해가 소홀히 다루어져 왔다는 점이다(염재호, 1994: 16). 신제도주의 논의는 비교행정과 발전행정의 이론적 보편성 추구에 대한 한계가 드러나면서 개별국가의 정치현상과 행정체제의 특성을 설명하지 못하는 제약이 지적되면서 발전하

게 된다. 이와 같은 논의는 동일한 문제에 대해 각국이 정책적으로 대응하는 방법이 상이하거나 동일한 정책이라고 하더라도 정책이 집행되는 과정이나 정책의 효과가 서로 다르게 나타나는 경우에 충분한 설명을 하지 못하는 한계를 노정하게 된다(염재호, 1994: 17-18). 제도자체에 초점을 두고 국가 간 제도적 특성을 단순히 기술하는 것이 구제도주의 시각이라고 한다면, 신제도주의에서의 제도는 역사적으로 형성된 맥락으로 이해하고 행위자들의 선택은 제도적 환경 속에서 제약을 받는 것으로 그리고 정책에 영향을 미치는 독립변수로 파악함으로써 개체주의보다는 총체주의적 입장에서 분석을 시도한다.

이러한 관점에서 제도를 이해하기 때문에 신제도주의는 그 분석방법으로 비교분석과 역사적 접근방법을 사용한다. 신제도주의는 개별국가의 특성과 연결되기 때문에 정책현상을 설명하는 데 비교론적 방법을 활용하지 않게 되면 결정론적 함정에 빠지게 된다는 것이다(염재호, 1994: 23). 따라서 제도결정론의 오류에 빠지지 않기 위해 신제도주의는 연구방법으로 비교분석을 주로 선택한다. 신제도주의에서는 비교분석과 함께 역사적 분석방법을 채택한다. 다시 말해 제도에 의해 정치적 현상이나 정책이 설명된다고 할 때 제도는 비교적 독자성과 일관성을 유지해야 된다는 전제가 필요하다(March & Olsen, 1989; 염재호, 1994: 23 재인용). 역사적 분석방법이라는 것은 제도가 형성된 특수한 상황을 이해하고 이를 사회적 맥락하에서 인식하는 것을 말한다. 즉 장기간에 걸쳐 사회적 맥락하에 형성된 구조적 틀을 사회현상을 설명하기 위한 하나의 독립변수로서 파악한다는 것이다(Thelen & Steinmo, 1992: 7-10; 염재호, 1994: 23 재인용).

신제도주의에서 다루는 분석수준은 March와 Olsen, Hall 등 학자에 따라 다양하게 논의되고 있다. 이러한 입장을 정리해 보면 신제도주의적 입장에서 접근하는 분석대상은 구체적 조직 간의 제도적 틀을 대상으로 하는 제도적 수준(*institutional level*)과 거시적 차원의 사회나 국가의 체제적 수준(*societal or state level*)과 미시적 차원의 개별 조직수준(*organizational level*)의 분석을 포함하는 것으로 볼 수 있다(염재호, 1994: 26). 그러나 신제도주의에서 적용하는 국가수준에서 제도적 특성을 일반화하는 데 제약이 따르므로 조직 간 제도적 틀을 대상으로 하는 중범위이론적 접근이 많이 채택되고 있다. 이러한 중범위이론을 적용하여 제도를 분석한 Hall(1992: 96)은 제도 개념을 정치, 경제조직에서 개인들의 관계를 구조화하는 공식적 규칙, 준수절차, 일상화된 관례라고 정의하고 국가 간 정책에 영향을 미치는 세 가지 제도적 수준을 설명하고 있다.

Hall(1992: 96-97)은 이러한 제도적 수준에 대해 첫째는 광의수준에서 민주정체와 자본경제에 관한 기본적 조직구조로서 헌법규정, 재산보호규정 등을 말하며 이 수준에서 제도는 정책에 가장 광범위한 제약을 가하게 된다. 둘째는 중간수준에서 각 국가의 정부나 사회의 기본적 조직의 본질적 특성으로서 노조조직의 특성, 자본조직의 특성, 정당조직 및 정부조직의 특성 등을 말하며 이 수준에서 제도적 특성 차이가 상이한 정책양상에 영향을 미치는 변수가 된다. 셋째는 낮은 수준에서 표준운영절차, 규정, 일상적 업무 등을 말하며 이 수준에서 제도는 공식 및 비공식적이고 위의 두 가지 수준보다 변경가능성이 높다고 할 수 있다. 여기서 두 번째로 설명한 제도적 특성이 중범위이론(middle-range theory)으로서 제도주의 접근에 해당한다고 하겠다.

#### 4. 분석틀

온라인복권 「로또」의 도입 이후 한국이 선택한 로또규제 및 시장수요억제의 정책과 캘리포니아주가 취한 로또 다양화 및 시장수요반영의 정책 간에 상이성을 보이고 있다. 이에 본 연구는 이들 두 국가의 복권정책의 차이를 중범위 수준의 제도적 특성을 통해 설명하였다. 이러한 제도적 특성이 국가 간 정책적 차이를 효과적으로 설명할 수 있다는 장점을 신제도주의 이론은 갖고 있지만 제도의 차이라고 하는 것이 더욱 낮은 분석수준으로 구체적이고 일반법칙으로 활용되기에는 매우 제한적이라는 한계를 갖고 있다는 점이다(염재호, 1994: 30). 따라서 본 연구는 신제도주의 이론의 한계를 극복하기 위해서 제도적 특성을 더 낮은 분석수준으로 일반화를 시도하였다.

즉 제도론적 입장에서 정책영향요인을 설명한 Mazmanian과 Sabatier의 분석논리를 적용하여 제도적 특성을 구체화하고자 하였다. Mazmanian과 Sabatier에 따르면 제도적 특성을 법령, 인력 및 예산 등으로 나누고 이러한 요인들이 정책에 영향을 미친다고 보았다. 이에 본 연구는 제도적 특성을 법령특성, 인력특성 및 예산특성으로 하여 세부지표를 구성하였다.

첫째, 법령특성으로 법령상 목표와 운영원칙이 정확하고(precision) 투명하게(transparent) 규정되었느냐에 따라 정책에 영향을 미친다는 것이다(Mazmanian & Sabatier, 1981: 10-11). 이를 근거로 법령특성을 파악하고자 법제정 취지, 권한과 의무를 지표로 구성하였다.

둘째, 인력특성으로 적극적이고 능동적인 자세를 갖춘 담당자들의 충원(assignment)이 지속되고 있으나, 외부인사를 얼마나 참여시키고 있는가(participation by actors external)에 따라 정책에 영향을 미친다는 것이다(Mazmanian & Sabatier, 1981: 13-15). 이를 근거로 인력 특성을 파악하고자 인력충원 방식과 외부인사 비중을 지표로 구성하였다.

셋째, 예산특성으로 사업수행에 요구되는 인력확보 및 업무지원을 위해서는 정부조직의 이용가능한 재원(financial resources)은 필수적이므로 결국 재원확보 여부에 따라 정책에 영향을 미친다는 것이다(Mazmanian & Sabatier, 1981: 11). 즉 재원확보 수단으로서 수입과 지출의 구성, 보유자산과 자산운용이 중요하다. 이를 근거로 예산특성을 파악하고자 수입과 지출, 보유자산규모를 지표로 구성하였다.

이상의 논의를 토대로 본 연구의 비교분석틀을 다음의 <표 2-4>과 같이 도출하였다.

<표 2-4> 제도적 변수 및 지표

제도적 변수		지표	
제도적 특성	법령특성	◦ 법제정 취지	◦ 권한과 의무
	인력특성	◦ 인력충원 방식	◦ 외부인사 비중
	예산특성	◦ 수입과 지출	◦ 보유자산규모

### III. 사례비교분석

#### 1. 법령특성

한국의 복권사업에 대한 총괄법으로서 「복권 및 복권기금법(이하 복권법), 2005년」의 법제정 취지, 권한 및 의무를 통해 법령특성을 검토하였다. 이 법의 제정취지는 복권의 발행·관리 및 판매에 관한 사항을 정하여 복권사업의 건전한 발전을 도모하고 복권수익금의 합리적 배분과 투명한 사용을 통해 국민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다고 명시하고 있다(복권법 제1조). 권한 및 의무조항을 보면 첫째는 수익금 배분 및 사용



에 대한 권한이다. 복권위원회는 복권사업으로 조성된 재원을 투명하고 효율적으로 관리하고 사용하기 위해 복권기금을 설치하고, 복권기금은 복권위원회가 운용하고 관리하며(복권법 제21조 및 제22조), 매년 복권수익금 중 30/100은 기존의 10개 정부부처에 배분하고 나머지 70/100은 소외계층에 대한 복지사업 등에 사용하며(복권법 제23조 제1항 및 제3항), 복권수익금 및 복권기금을 배분받은 기금 등의 관리주체 및 기관의 장 등은 수익금의 집행명세 등 결산명세서를 복권위원회에 제출하도록 규정하고 있다(복권법 제25조).

둘째는 광고에 대한 권한이다. 수탁사업자·재수탁사업자 및 복권사업자와 계약에 의해 복권업무를 수행하는 자가 복권광고를 하는 경우 광고매체·광고문구·광고비용·광고기간 그 밖에 대통령이 정하는 사항이 포함된 광고계획서를 작성하여 복권위원회의 승인을 받아야 하며, 위의 사항 중에서 경미한 사항을 변경하는 경우를 제외하고 승인을 받은 사항을 변경하는 경우 복권위원회의 승인을 받도록 규정하고 있으며(복권법 제7조), 복권소매인에 대한 판매수수료는 복권위원회에서 정한 범위 내에서 운용하고 판매수수료를 초과하여 지급하지 않도록 하고 있다(복권의 발행·관리 및 판매에 관한 지침, 제9조).

셋째는 당첨금 및 가격에 대한 권한이다. 복권위원회는 복권의 과도한 사행성을 억제하기 위해 복권의 종류별 1등 당첨금, 당첨금 구조 및 1매당 가격조정 등 필요한 조치를 취하도록 하고 있으며(복권법 제8조 제2항), 온라인복권의 1등 당첨자가 없는 경우 당해 당첨금은 5회 이내의 범위에서 대통령이 정하는 횟수 안에서 다음 회차의 당첨금으로 이월할 수 있다고 규정하고 있다(복권법 제8조 제3항). 넷째는 복권관련 정보공개이다. 복권수익금 및 복권기금을 배분받은 기관의 장은 수입과 지출명세서, 복권의 판매매수 및 금액, 수수료지급 및 수익금 현황, 발행매수 및 복권유통비용, 당첨금 지급현황에 대한 사항을 매 6월마다 복권위원회에 제출하며(복권법 제32조 제1항), 복권위원회는 이상의 제출받은 자료와 복권기금의 운용실태를 매 6월마다 1회 이상 공개하도록 하고 있다(복권법 제32조 제2항).

캘리포니아주 복권사업에 대한 총괄법으로서 「California State Lottery Act(이하 주(州)법)<sup>12)</sup>, 1984년」의 법제정 취지, 권한 및 의무를 통해 법령특성을 검토하였다. 이 법은 교

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

육목적에 사용할 재원을 조성함으로써 주민들의 권리, 자유 및 복지를 증진하는 데 있다고 명시하고 수익금은 캘리포니아주 공교육을 지원하는 재원의 보완수단으로 사용하도록 규정하고 있다(주(州)법 제1조 제1항). 권한 및 의무조항을 보면 첫째는 수익금 배분 및 사용에 대한 권한으로 공교육을 위한 재정지원에 충당할 목적으로 최소한 34% 이상은 캘리포니아주의 공교육에 배분하도록 명시하고 있다(주법 제1조 제4항). 이러한 시각에서 주법 제3조 제25항에 의하면 복권사업을 담당하는 캘리포니아주 복권위원회(이하 주 복권위원회)는 공교육의 재정지원을 보완하기 위해 복권의 순수입을 최대화하도록(maximum amount of net revenues) 운영되어야 한다고 규정하고 있다.<sup>13)</sup> 교육기금은 주(州) 재무부에 설치되었으며(주법 제7조 제61항), 배분된 모든 자금은 학생들을 위해 전액 사용되어야 하며 부동산, 시설물 건축 등 비교육적 목적으로 사용을 금지하고 있다(주법 제1조 제5항).

둘째는 광고에 대한 권한이다. 주(州) 복권위원회는 복권의 홍보 및 광고와 관련한 주요 결정에 있어 직업법에 근거하여 국민을 기만하고 오해하게 만드는 복권광고를 규제하는 데 있어 주(州) 복권법의 형식과 내용을 성실히 이행하도록 하고 있으며(주법 제3조 제24항), 이를 집행하기 위해 주 복권위원회는 광고업무를 독립된 광고대행기관을 선정하여 위임하고 있다. 2004년 광고예산은 3,727만 달러이며 광고대행기관은 BBDO Advertising이다(LF, 2005: 287). 또한 소매인 보수는 복권소매가격의 최소 5% 이상 되도록 하며 그 이외에 판매량과 사무국장이 복권종류별로 명시한 목표를 근거하여 인센티브가 지급되도록 하고 있다(주법 제5조 제51항). 셋째는 당첨금 및 가격에 대한 권한으로 주 복권위원회는 「Super Lotto Plus」, 「Fantasy 5」, 「Hot Spot」, 「Daily 3」, 「Daily Derby」, 「Big Spin」, 「Scratchers」 등 각 복권마다 판매목적, 게임방식 및 당첨자 결정, 지급방법 등을 규정함으로써 개별 복권에 대해 법적 성격을 명확히 하고 있다.<sup>14)</sup>

넷째는 주 복권위원회의 보고로 복권사업의 전반 운영에 대해 매 분기마다 주지사, 검찰총장, 회계감사관, 회계담당자, 주 의회에 보고하며 보고서에는 수입, 당첨금지급

13) California State Lottery Act, Article 3, Powers and Duties of the Commission, Section 8880.25, Operation of the Lottery.

14) California State Lottery, 「Lotto Regulations, 2006」, 「Fantasy 5 Regulations, 2004」, 「Daily 3 Regulations, 2004」, 「Daily Derby Regulations, 2000」, 「Hot Spot Regulations, 2000」, 「Big Spin Regulations, 2004」, 「Scratchers Regulations, 2004」.

및 기타 자금거래에 대한 충분한 설명이 포함되고 자산내역, 순자산 변동을 첨부한 자금변동사항이 포함되어야 한다(주법 제2조 제22항). 다섯째는 복권운영의 연구로 사무국장은 다른 주나 국가에서 운용 중인 복권사업 및 운영에 있어 효율성과 보안을 유지하기 위한 법제도, 복권게임 특성, 주민반응 등에 대한 연구를 실시해야 하고 그 결과는 주 복권위원회, 주지사, 주 의회에 권고하도록 하고 있다(주법 제4조 제40항). 여섯째는 인구통계학적 연구로 사무국장은 복권종류별 구매자의 성별, 교육 등의 인구통계학적 특성에 대해 전문업체를 고용하여 조사한 후 보고서를 주 복권위원회, 주지사, 회계감사관, 재무부장관 및 주 의회에 제출하여야 한다(주법 제4조 제44항). 일곱째는 정보전달의 효과 연구로 사무국장은 광고, 홍보, 인센티브 등의 효과분석을 위해 독립된 전문업체를 고용하여 조사한 후 보고서를 주 복권위원회, 주지사, 회계감사관, 재무부장관에 제출하도록 하고 있다(주법 제4조 제45항). 여덟째는 복권재정에 대한 회계감사로 사무국장은 복권사업의 모든 계정과 거래에 대해 매년 회계감사를 수행하기 위해 독립된 공인회계사 업체를 고용하여 조사한 후 회계·재정보고서는 주 복권위원회, 주지사, 회계감사관, 재무부장관, 검찰총장, 주 의회에 제출하고 있다(주법 제4조 제43항). 아홉째는 복권보안에 대한 회계감사로 사무국장은 복권운영상 보안전반에 대한 평가를 위해 독립된 컴퓨터와 시스템보안업체를 고용하여 사무국 직원, 소매인, 추첨, 컴퓨터, 자료전송 및 DB, 판매유통, 지급절차 등을 조사한 후 보고서는 주 복권위원회, 주지사, 회계감사관, 재무부장관, 검찰총장, 주 의회에 2년마다 제출하도록 하고 있다(주법 제4조 제46항). 열 번째는 주 회계감사관의 회계감사로 회계감사관은 필요하다고 판단하는 경우 주 복권위원회의 모든 계정과 거래에 대해 분기별로 사후회계감사를 실시하고 회계감사관이나 이 법에 따라 회계감사를 수행하는 회계감사관의 대리인들은 소매인, 복권계약자, 주 복권위원회의 모든 기록에 대해 조사할 권한을 부여하고 있다(주법 제7조 제67항).

이상의 법령특성을 종합해 보면 다음의 <표 3-1>와 같다. 첫째는 법제정 취지에 있어 한국은 수익금의 안정성에 초점을 두고, 수익금의 조성 및 배분을 복권위원회가 통합관리하고 있다. 반면에 캘리포니아주는 수익금의 극대화에 초점을 두고, 수익금의 조성은 주 복권위원회가, 수익금의 배분 및 사용은 주 교육위원회가 각각 주관하고 있다. 둘째는 수익금, 광고 및 당첨금에 대해 한국은 관리 및 감독을 통한 직접 관여방식을 선택하고 있는 반면에 캘리포니아주는 광고업무에 대해 자율 및 위임의 간접 지원방식을 보

이고 있다. 셋째는 회계감사 및 보고의무에 대해 한국은 회계감사가 미흡하고 보고사항은 자체보고로서 처리되고 있다. 반면 캘리포니아주는 회계감사가 의무적이며 보고사항은 외부의 주요기관에 제출하도록 명시하여 복권사업의 투명성을 제고하고 있다.

〈표 3-1〉 법령특성의 비교

		한국	캘리포니아주
취 지	목적	◦ 수익금의 안정적 확보를 통한 국민의 복지증진	◦ 수익금의 극대화를 통한 캘리포니아주 공교육 지원
	주체	◦ 복권위원회 ⇒ 수익금 조성 및 배분	◦ 주(州) 복권위원회 ⇒ 수익금 조성 ◦ 주 교육위원회 ⇒ 수익금 배분
권 한	수익금	◦ 복권위원회 ⇒ 배분	◦ 주 복권위원회 ⇒ 지원
	광고	◦ 복권위원회 ⇒ 감독	◦ 주 복권위원회 ⇒ 위임
	당첨금	◦ 복권위원회 ⇒ 관리	◦ 주 복권위원회 ⇒ 자율
의 무	회계감사	◦ 미흡	◦ 의무화
	보고의무	◦ 자체보고	◦ 외부보고

## 2. 인력특성

한국의 복권위원회 및 사무처의 인력충원 방식과 외부인사 비중을 통해 복권사업의 인력특성을 검토하였다. 첫째, 복권위원회의 정부 내 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 총 25명 이내 위원으로 구성한다. 위원의 과반수는 공무원이 아닌 자로 구성하며 그에 따라 관계부처 차관급 공무원 또는 1급 공무원으로 정부위원 12명, 국무총리가 임명 또는 위촉하는 민간위원 12명이 여기에 해당한다(복권법 제14조). 현행 위원을 보면 위원장 1명, 정부위원 11명, 민간위원 13명 등 총 25명으로 구성되고 있다.<sup>15)</sup> 위원의 임기는 공무원이 아닌 민간위원의 경우 2년으로 1차에 한해 연임하도록 하고 있다(복권법 제16조 제1항). 위원장은 국무조정실장이 하

15) 복권위원회, 「위원회 구성」, 2007. 5.

고(복권법 제14조 제2항) 회의운영을 위해 복권위원회에 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(同職制) 제10조). 사무처는 복권위원회 업무를 위임받아 관리, 운영하고 있으며 위임받은 사무처 업무를 보면 복권관련 정보공개, 복권업무 관리 및 감독에 관한 사항, 기금운용계획 수립 및 변경에서 자체변경사항 등이 여기에 해당된다(운영 제12조). 사무처 정원표에 따르면 사무처장 1명, 일반직 공무원 25명, 기능직 사무원 2명 등 총 28명으로 구성되고 있다.<sup>16)</sup>

캘리포니아 주 복권위원회 및 사무국의 인력충원 방식과 외부인사 비중을 통해 복권사업의 인력특성을 검토하였다. 첫째, 주 복권위원회 위원의 임명은 주지사가 상원의 조언과 동의를 얻어 임명하고, 임기는 5년으로 하는 것을 원칙으로 하며 위원 3명이 동일한 정당에 소속되지 않도록 고려하며 주지사는 국무장관과 주 복권위원회에 통보함으로써 위원을 해임할 수 있으며(주법 제2조 제16항), 위원 중에서 최소한 1명은 법 집행에 관한 업무경험이 최소한 5년 이상이어야 하고 최소한 1명은 공인회계사 자격을 갖추어야 하고 있다(주법 제2조 제17항). 위원 중에서 매년 위원장을 선출하며 회의는 공개적으로 개최하고 의결정족수는 최소 3명의 위원으로 하며 모든 의사결정은 출석위원 과반수의 찬성을 얻도록 하고 있다(주법 제2조 제20항 및 제21항). 현행 위원을 보면 위원장 1명, 부위원장 3명 등 총 4명으로 구성되고 있다.<sup>17)</sup>

둘째, 사무국장의 임명은 주지사가 상원의 조언과 동의를 얻어 행사하며, 사무국장은 복권위원회 규정에 의거 복권사업을 관리하고(주법 제2조 제22항) 전일제 근무를 명시하고 있다(주법 제4조 제34항). 사무국장은 주 복권위원회의 간사와 사무국의 행정관으로서의 역할을 수행하며(주법 제4조 제35항), 주 복권위원회의 승인하에 전문직, 사무직, 기술직 등 필요인력을 고용할 수 있고(주법 제4조 제36항), 주지사는 사무국장의 추천으로 최

16) 복권위원회, 「사무처 정원표」, 2007. 5.

17) California Lottery Report to the Public-Fiscal Year 2005/2006, p.2.

대 4명의 부국장을 임명할 수 있으며 사무국장은 부국장의 활동을 감독한다(주법 제4조 제37항). 사무국 및 산하 직제를 보면 사무국(Executive)은 사무국장 1명 및 부국장 3명, 법무실(Legal Office), 감사실(Internal Audits Office), 기획실(Business Planning Office), 법률교육지원실(Legislative Education Liaison Office), 조사분석실(Research and fore-casting Office), 게임운영실(Game Operations Office) 등의 6개 실(office), 6개 과(division), 20개 담당(department) 등 총 34명으로 구성되고 있으며, 6개 과의 관리·감독을 받은 9개 지역사무소<sup>18)</sup>의 재정 및 행정(Finance & Administration) 139명, 보안 및 법집행(Security & Law Enforcement) 42명, 정보기술서비스(Information Technology Services) 94명, 마케팅(Marketing) 29명, 판매(Sales) 256명 등 총 620명으로 운영되고 있다.<sup>19)</sup>

이상의 인력특성을 종합해 보면 다음의 <표 3-2>에서 보듯이 한국 복권위원회의 위원장은 국무조정실장이 겸직하고, 정부위원 12명은 관계부처 공무원이 임명되며 민간위원 13명은 외부인사로 구성되고 있어 외부인사의 비중은 52% 수준이다. 복권위원회를 보좌하는 사무처장은 관리관이 임명되고 사무처는 일반직 공무원으로 구성되고 있어 외부 전문가의 참여는 전무한 실정이다. 반면에 캘리포니아 주 복권위원회의 위원 및 사무국장은 주지사가 외부인사로 총원하도록 명시하고 있으며 사무처 직원은 사무국장이 세부분야별로 임명하도록 하고 있어 외부인사의 비중이 매우 높음을 볼 수 있다. 따라서 한국과 캘리포니아주의 인력체계가 공무원직제라는 점은 같으나 한국은 공무원 순환근무형태로 폐쇄형 임용방식을 유지하고 있는 데 반해 캘리포니아주는 업무분야별로 전문인력을 총원하는 개방형 임용방식을 선택하고 있다는 점에서 차이가 있어 한국은 외부로부터의 전문인력 총원 및 활용에 있어 매우 미흡한 수준임을 볼 수 있다.

18) Sacramento, San Francisco, East Bay, Central Valley, Van Nuys, Santa Fe Spring, Santa Ana, Inland Empire and San Diego.

19) California State Lottery, *Comprehensive Annual Financial Report*, for the fiscal year ended, June 30, 2006, p.7, p.11, p.54.

〈표 3-2〉 인력특성의 비교

		한국			캘리포니아주		
		충원방식		외부인사 비중	충원방식		외부인사 비중
		자격	인원		자격	인원	
위원회	위원장	국무조정실장	12명	52%	외부인사	4명	100%
	위원	차관급·1급					
		외부인사	13명				
사무처	처장	관리관	28명	0%	외부인사	34명	100%
	직원	공무원			외부인사		
	기타	-	-		-	외부인사 (지역사무소)	

### 3. 예산특성

한국의 수입과 지출 및 자산규모를 통해 복권사업의 예산특성을 살펴보았다. 첫째, 수입과 지출이다. 수입은 다음의 <표 3-3>에서 보듯이 2005년의 경우 3조260억 원이고 복권판매수입은 3조240억 원으로 총수입의 99.9%를 기여하고 있고, 기타 이자수입은 19억9,200만 원으로 0.01%이다. 지출은 3조260억 원에서 사업비가 2조1,462억 원으로 70.9%를 차지하고 있으며 복권기금조성에서 사용액을 제외한 순조성액에 해당하는 여유자금운용은 748억7,900만 원으로 2.5%를 차지하고 있다. 둘째, 보유자산규모를 보면 유동자산으로 금융기관에 예치된 여유자금운용액이 748억 원이다.<sup>20)</sup> 고정자산 및 투자자산 없이 유동자산으로 자금운용이 이루어지고 있으며 수입 대비 자산은 2.5% 수준에 있다.

캘리포니아주의 수입과 지출 및 자산규모를 통해 복권사업의 예산특성을 살펴보았다. 첫째, 수입과 지출이다. 수입은 다음의 <표 3-4>에서 보듯이 크게 Lotto games, Off-line, Hot Spot, Daily games 등 복권판매수입으로 벌어들이는 운영수입과 투자이익, 기금이자, 기타소득 등 비운영수입으로 나누어지고, 운영수입은 99.1%, 비운영수입은 0.9%를

20) 복권위원회, 「2005년도 복권기금운용계획」, 2005. 1, pp.5-8.

기여하고 있다. 운영수입의 비중을 보면 Lotto games 33.3%, Off-line 52.1%, Hot Spot 5.2%, Daily games 9.4%로 나타나 복권판매수입의 다각화 양상을 엿볼 수 있다.

〈표 3-3〉 수입과 지출

(단위: 백만 원)

수입과 지출					
수입	복권판매수입	3,024,008	지출	사업비	2,146,247
	기타이자수입	1,992		정부내부지출	725,158
	총계	3,026,000		기타	154,595
				총계	3,026,000

자료: 복권위원회, 「2005년도 복권기금운용계획」, 2005. 1, p.5.

〈표 3-4〉 수입

(단위: 천 달러)

	항목	금액	비중
수입	운영수입	3,333,621	99.1%
	비운영수입	28,990	0.9%
	총계	3,362,611	100%

자료: California State Lottery, *Comprehensive Annual Financial Report*, for the fiscal year ended, June 30, 2005, p.3.

〈표 3-5〉 지출

(단위: 천 달러)

	항목		금액	비중
지출	당첨금	온라인/오프라인	1,795,254	53.9%
	게임비용	소매인 비용	233,448	8.7%
		온라인/오프라인	56,745	
	운영비용	임금, 광고 등	110,247	3.3%
	비운영비용	교육기금배당	1,148,775	34.1%
총 계			3,344,469	100%

자료: California State Lottery, *Comprehensive Annual Financial Report*, for the fiscal year ended, June 30, 2005, pp.4-5.



지출은 다음의 <표 3-5>에서 보듯이 법정배분으로서 당첨금 53.9%와 교육기금 34.1% 등 88.0%를 제외한 게임비용과 운영비용은 12.0%를 차지하고 있다. 소매인비용 7.0%, 온라인 및 오프라인 게임비용 1.7%, 광고비용 1.1% 등으로 나타났다.

둘째, 보유자산규모는 다음의 <표 3-6>에서 보듯이 순자산(net assets)은 주 재무부 및 Surplus Money Investment Fund 등의 투자액으로 2억7,591만 달러에 이른다. 고정자산으로 비유동성 투자(less current portion)가 68.9%로 가장 높은 비중을 차지하며, 고정부채로서 장기 당첨금<sup>21)</sup> 66.0% 및 유동부채로서 당기 당첨금 21.8% 등이다. 수입 대비 자산을 보면 8.2% 수준에 있다.

<표 3-6> 자산규모

(단위: 천 달러)

		금액	총계
자산	유동자산	853,252	2,948,322
	고정자산	2,095,070	
부채	유동부채	908,247	2,672,416
	고정부채	1,764,169	
순자산	투자액 <sup>22)</sup>	275,907	275,907

자료: California State Lottery, *Comprehensive Annual Financial Report*, for the fiscal year ended, June 30, 2005, p.7.

이상의 예산특성을 종합해 보면 다음의 <표 3-7>과 같다. 한국과 캘리포니아주의 수입규모 면에서는 유사하지만 지출의 경우 한국은 캘리포니아주에 비해 온라인 및 오프라인 게임비용에 더 많이 지출하고, 광고 및 홍보비용은 더 적게 지출하고 있는 것으로 나타났다. 보유자산의 규모 면에서 한국은 수입 대비 순자산 비율이 2.5%에 머물고 있는 반면 캘리포니아주는 8.2%에 달하고 있다. 한편 한국은 2007년도 기금운용계획에 따르면 총수입 2조6,620억 원이고, 고정자산 및 투자자산 없이 유동자산인 여유자금인 1,214억 원으로 수입 대비 순자산 비율은 4.6%로 다소 개선되었음을 볼 수 있으나 고정

21) 당첨금을 한국은 일시지급하고 있으나 캘리포니아주는 장기분할지급하고 있다.

22) 투자액(미실현 투자이익, restricted for unrealized gains on investments)

자산 및 투자자산의 운용은 전무한 실정이다.<sup>23)</sup> 이를 통해 볼 때 복권판매의 불확실성에 대비하기 위한 수단으로 보유자산 규모 및 자산운용에 있어 캘리포니아주가 한국보다 더 많은 비중을 두고 있으며, 광고 및 홍보에 있어 캘리포니아주가 한국보다 대략 2배의 비용을 지출하고 있음을 볼 때 캘리포니아주의 판매전략이 적극적임을 알 수 있다.

〈표 3-7〉 예산특성의 비교

		한국	캘리포니아주
재정운용	수입	◦ 복권판매수입 99.9%	◦ 복권판매수입 99.1%,
	지출 <sup>24)</sup>	◦ 게임비용 3,374억 원 ⇒ 수입의 12.2%	◦ 게임비용 2억6,406만 달러 ⇒ 수입의 8.9%
		◦ 광고/홍보비용 202억 원 ⇒ 수입의 0.7%	◦ 광고/홍보비용 4,004만 달러 ⇒ 수입의 1.3%
자산규모	순자산	◦ 유동자산 748억 원 ⇒ 수입 대비 순자산 2.5% (고정자산/투자자산 없음)	◦ 순자산 2억7,591만 달러 ⇒ 수입 대비 순자산 8.2% (Surplus Money Investment Fund 등)

자료: 복권위원회, 「2004년도 복권기금운용계획」, 2004. 5 재구성; California State Lottery, *Comprehensive Annual Financial Report*, for the fiscal year ended, June 30, 2004, 재구성.

## IV. 결 론

### 1. 요약

온라인복권 「로또」의 도입 이후 한국과 캘리포니아주가 선택한 복권정책의 상이성을 제도적 차이에 초점을 두어 설명하였다. 한국은 온라인복권의 도입 이후 규제일변도의 소극적인 정책을 단행함으로써 복권사업의 불안정이 심화되는 결과를 낳았다. 반면에 캘리포니아주는 온라인복권의 도입 이후 로또 다양화 및 시장수요반영의 적극적인 정

23) 복권위원회, 「2007년도 복권기금운용계획 개요」, 2007. 1, pp.3-5.

24) 지출의 세부내역에 관한 한국의 자료 미확보로 2004년도 자료를 활용하였다.

책을 통해 복권사업의 안정성을 확보하고 있음을 볼 수 있다. 이들 두 국가의 정책대응의 차이를 가져온 제도적 특성을 보면 한국의 경우 통합관리와 감독을 통한 직접관여방식 및 내부통제 위주의 법체계를 갖고 있고, 복권위원회와 사무처조직이 공무원직제로 운영되고 있어 전문인력 충원 및 외부인사 비중은 미흡한 수준이며, 보유자산으로서 수입 대비 순자산 비율이 2.5%에 머물고 있다. 이에 비해 캘리포니아주의 경우 외부통제 위주의 법체계를 갖고 있고, 주 복권위원회와 사무처조직이 분야별 전문인력 충원과 외부인사 비중은 높은 수준을 유지하고 있으며, 광고 및 홍보비용의 지출확대와 보유자산으로서 수입 대비 순자산 비율이 8.2%에 달하고 있어 재정운용의 안정성을 볼 수 있다.

이상을 종합해 보면 한국 복권사업의 불안정 심화는 법령체계의 투명성 약화, 인력관리의 전문성 부족 및 예산운용의 불안정에 그 원인이 있음을 알 수 있다. 반면에 캘리포니아주 복권사업의 안정성 확보는 법령체계의 투명성 강화, 인력관리의 전문성 확보, 예산운용의 안정성 유지에 기인하고 있음을 알 수 있다. 이들 두 국가의 비교분석을 통해 얻은 교훈은 한국 복권사업의 안정성을 확보하기 위해서는 법령체계의 투명성, 인력관리의 전문성 및 예산운용의 안정성을 보완하는 것이 요구된다는 점이다. 한편 온라인복권의 도입 이후 “사행성 논란”이 한국에서 사회적 쟁점으로 급부상한 이유를 캘리포니아주 사례를 통해 추정해 보면 캘리포니아주의 복권사업은 주민발의(initiative)로 상정된 법안 “Proposition 37”이 주 의회에서 58% 지지와 승인을 거쳐 「주 복권법」이 제정(LF, 2005: 39)됨으로써 복권사업의 법적 정당성을 확보하였다. 이러한 합법화 과정은 복권사업을 운영하고 있는 미국 전체 40개 주에서 보듯이 복권사업의 도입과정<sup>25)</sup>에서 국민투표, 법률, 주민발의 등 주민의견수렴을 통해 합법화를 추진했기 때문에 사행성 논란이 적음을 볼 수 있다. 그러나 한국의 경우 2004년에 복권총괄법인 「복권 및 복권기금법」이 제정되기 전까지 각 중앙부처가 기금조성 명분으로 복권을 발행하는 등 개별 부처가 복권사업을 주도하였기 때문에 복권사업의 합법화 과정이 취약하고, 사업운영의 당위성 확보노력이 미흡했음을 볼 수 있다. 이러한 이유에서 “사행성 논란”이 향후에도 재발될 소지가 크다는 점이다. 이러한 맥락에서 볼 때 한국의 복권사업은 법령체계의 투명성, 인력관리의 전문성 및 재정운용의 안정성 등의 관리개선과 기금사업의 공공성 확충 그

25) 국민투표(Referendum) 26개주, 법률(Legislation) 10개주, 주민발의(Initiative) 4개주 LA FLEUR'S 2005 WORLD LOTTERY ALMANAC, p.17.

리고 복권사업 자체에 대한 국민적 인식제고 내지 신뢰성을 강화하는 것이 복권사업의 안정성을 확보하는 선결조건임을 알 수 있다.

## 2. 정책적 시사점

지금까지 논의를 토대로 한국 복권사업의 안정성 확보를 위한 정책대안의 도출 및 본 연구의 한계를 제시하였다. 첫째는 복권위원회와 사무처조직의 개편이다. 정책결정기구의 위상에 걸맞은 독립성과 전문성을 강화하기 위해 당연직 정부위원 13명과 민간위원 12명 등 총 25명에서 소수의 전문위원체제로 전환하는 것이 현재와 같이 다수 위원이 참여하여 실질적인 심의기능을 약화하는 기구 자체의 결함을 해결하는 방안이라고 하겠다. 사무처조직을 보면 공무원직제로 업무 전문성을 확보하는 데 한계가 있다. 따라서 현행 3과를 분야별 전문팀으로 확대 개편하는 방안을 검토할 수 있다. 복권전략부서(Lottery Development Division)로 신규 복권의 개발, 복권의 성장 및 정체, 쇠퇴 등 주기별 또는 다른 복권과의 연관성 등을 시장수요와 연계함으로써 복권판매의 안정성을 확보하고, 홍보 및 보도부서(Public Relation & Communications Division)로 TV 등 매체를 통해 공공사업의 집행내역에 대한 투명성 확보 및 보도기능을 강화함으로써 복권사업에 대한 국민의 긍정적 인식변화 내지 신뢰를 확보할 수 있다는 점에서 중요하다. 그 이외에 법무팀, 감사팀 등의 신설이 요구된다.

둘째는 사행성 논란에 대한 쇄신노력이다. 온라인복권 도입 이후 제기된 사행성 논란에 대한 정부의 대응논리 미흡과 획일적인 규제강화 조치가 복권사업의 불안정을 심화시켰음을 볼 수 있었다. 다른 한편으로 보면 정부가 복권사업의 당위성을 제고하기 위한 국민의 여론수렴 과정 및 인식제고 노력이 미흡했던 것도 원인이라고 볼 수 있다. 사행성 논란을 해소하는 방안으로 사행성 정도를 객관화할 수 지표, 즉 저소득층 복권 구입비율, 중독자비율 등의 개발이다. 한편 복권의 사행성 정도는 일반복권 0.8%, 로또복권 7.4%, 카지노 27.8%, 경마 43.3% 등으로 나타나 일반복권의 사행성은 경마, 카지노보다는 매우 낮으며, 로또복권의 사행성은 일반복권보다는 높지만 경마, 카지노보다는 낮음을 볼 수 있다.<sup>26)</sup> 다시 말해 복권은 경마, 경륜, 카지노 등 여타 사행산업과는 그 성격상 차이를 보이고 있음에도 복권이 사행산업의 일부라는 인식이 크다는 점이다.

따라서 복권과 여타 사행성 산업과의 차별화 전략이 필요하며 또한 온라인복권에 대한 현실수요가 1개 상품에 불과한 로또를 통해 폭발했음을 예상해 볼 수 있다. 이러한 시각에서 로또 이외에 온라인복권을 3~4개 추가하는 온라인복권의 다각화가 요구된다.

셋째는 기금사업의 공공성 강화이다. 기금사업의 집행과정 및 성과에 대한 회계감사의 의무화를 통해 기금사업의 투명성을 통해 공공성을 강화해야 한다. 이러한 시각은 국민여론조사에서 복권사업의 최우선과제로서 수익금 사용처의 투명한 집행<sup>27)</sup>이라는 결과와도 같은 맥락이다. 현행 복권기금의 관리주체는 국무총리 산하 복권위원회가 담당하고 있으나 재정배분의 역할에 한정되고 있어 기금 배정을 받은 해당 정부부처 및 산하 기관에 대한 사업목적, 집행과정 및 성과 등에 대한 평가체계가 미흡하고 책임한계가 불분명하다는 비판이 있으므로 이를 개선하기 위해서는 기금사업의 집행실적을 매년 외부 회계감사기관을 통해 평가한 후 복권위원회, 대통령, 국회 및 감사원에 제출하는 것을 의무화하는 방안을 검토할 수 있다. 또한 기금사업의 안정성을 유지하기 위해서는 투자 자산 등 자금운용에 대한 적정성 및 금융상품 선택, 위탁기관 선정 및 관리에 있어 자금 운용업무를 효율적으로 수행하기 위해 신설 팀 구성 및 전문인력 충원이 요구된다.

본 연구에서는 신제도주의적 입장에서 복권사업을 운영하고 있는 한국과 캘리포니아주를 대상으로 온라인복권 도입 이후 이들 두 국가에서 채택한 정책적 상이성을 제도적 차이에 의해 설명하였다. 그러나 신제도주의 이론을 적용함에 있어 방법론의 한계가 지적되는 것도 사실이다. 복권정책은 역사적 맥락과 문화적 전통, 정치 및 사회구조적 요인 그리고 복권사업을 둘러싼 관련 행위자들의 상호작용으로 영향을 받은 사회적 산물이기 때문에 특히 신제도주의는 제도의 일관성을 상정하고 있지만 장기간에 걸쳐 제도가 형성된다는 점에서 제도의 경로의존적 변화로부터 영향을 받기 때문에 제도적 특성만으로는 복권정책의 성격을 규명하는 데는 한계가 있다. 따라서 제도적 특성 이외에 비제도적 특성을 총체적인 시각에서 접근해야 할 것이다. 또한 본 연구는 복권구입자 행태분석 및 사회경제적 요인 등을 연계하지 못한 점과 복권사업을 운영하고 있는 미국의 40개주를 분석대상으로 확대하지 못한 점도 향후 연구를 통해서 보완해야 할 과제라고 하겠다.

26) 한국갤럽, 「복권관련 인식 조사보고서」, 2003. 11.

27) 한국리서치, 「로또에 대한 국민인식 및 시장조사 결과보고서」, 2003. 7.

## 참고문헌

- 곽만순 · 이영훈, 『안정적 복권기금확보를 위한 복권정책 및 제도 개선방안』, 『규제연구』, 14(2), 2005, pp.3-28.
- 국무총리 국무조정실, 보도자료, 2003. 1. 27/2003. 2. 2/2004. 1. 30.  
\_\_\_\_\_, 『국무조정실직제』, 2005.
- 국무총리 복권위원회, 『2004년도 복권기금운용계획』, 2004.  
\_\_\_\_\_, 『복권 및 복권기금법』, 법률 제07678호, 2004.  
\_\_\_\_\_, 『복권위원회 운영규정』, 2004.  
\_\_\_\_\_, 『복권의 발행 · 관리 및 판매에 관한 지침』, 2004.  
\_\_\_\_\_, 『2005년도 복권기금운용계획』, 2005.  
\_\_\_\_\_, 『2006년도 복권발행계획서 심의 · 조정(안)』, 2005.  
\_\_\_\_\_, 『2007년도 복권기금운용계획(안)』, 2006.  
\_\_\_\_\_, 『2007년도 복권기금운용계획 개요』, 2007.  
\_\_\_\_\_, 『사무처 정원표』, 2007.  
\_\_\_\_\_, 『복권위원회 구성』, 2007.  
\_\_\_\_\_, <http://www.bokgwon.go.kr>.
- 김상헌, 『정부와 복권사업』, 『사회과학논집』, 20(1), 2002, pp.77-95.
- 김상헌 외, 『복권의 재정적 효과에 관한 연구』, 한국재정 · 공공경제학회, 2003.
- 김영평 외, 『복권발행조직의 발전방안에 관한 연구』, 한국행정학회, 2002.
- 염재호, 『국가정책과 신제도주의』, 『사회비평』, 11, 1994, pp.10-33.  
\_\_\_\_\_, 『민주화와 경제개혁의 정치경제학』, 『노동문제논집』, 12, 1996, pp.93-113.
- 조선일보, <http://www.chosun.com>. 2003. 2. 23.
- 한국갤럽, 『복권관련 인식 조사보고서』, 2003.
- 한국리서치, 『로또에 대한 국민인식 및 시장조사 결과보고서』, 2003.
- Brinner, Roger E. & Charles T. Clotfelter, “An Economic Appraisal of State Lotteries,”  
*National Tax Journal*, 28(4), 1975, pp.395-404.

- Clotfelter, Charles T. & Philip J. Cook, "Implicit Taxation in Lottery Finance," *National Tax Journal*, 16(4), 1987, pp.533-544.
- Cook, Philip J. & Charles T. Clotfelter, "The Peculiar Scale Economies of Lotto," *American Economic Review*, 83(9), 1993, pp.634-643.
- Dale, Stephen G., *A Study of Policy Implementation: The Missouri State Lottery System*, Unpublished Doctoral Dissertation, University of Missouri, Columbia, 1992.
- Gulley, O. David & Frank A. Scott, Jr, "The Demand for Wagering on State Operated Lotto Games," *National Tax Journal*, 45(1), 1993, pp.13-22.
- Hall, Peter A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York: Oxford University Press, 1986.
- \_\_\_\_\_, "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s," In Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Heavey, Jarome F., "The Incidence of State Lottery Taxes," *Public Finance Quarterly*, 6(4), 1978, pp.415-426.
- Jackson, Raymond, "Demand for Lottery Products in Massachusetts," *The Journal of Consumer Affairs*, 28(2), 1994, pp.313-325.
- Katzenstein, Peter J. (Eds.), *Between Power and Plenty: Foreign Economy Politics of Advanced Industrial States*, Madison: University of Wisconsin Press, 1978.
- \_\_\_\_\_, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press, 1985.
- Land, Vance Quintin, *Lottery, Public Revenues, and Functional Expenditures*. Unpublished Doctoral Dissertation, University of Alabama, 1997.
- March, James G. & Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factor in Political Life," *American Political Science Review*, 78(3), 1984, pp.734-749.
- Mazmanian, Daniel A. & Paul A. Sabatier, *Effective Policy Implementation*, Mass.: Lexington Books, 1981.

- Mixesell, John L., State Lottery Sales and Economic Activity. *National Tax Journal*, 47(1), 1994, pp.165-171.
- Rodgers, William M. & Charles Stuart, "The Efficiency of a Lottery as a Source of Public Revenue," *Public Finance Quarterly*, 23(2), 1995, pp.242-254.
- Skocpol, Theda, "Doubly Engaged Social Science: The Promise of Comparative Historical Analysis," In James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer (Eds.), *Comparative Historical in the Social Science*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- Spindler, Charles J, "The Lottery and Education Robbing Peter to Pay Paul?," *Public Budgeting & Finance*, 153, 1995, pp.54-62.
- Spiro, Michael H., "On the Tax Incidence of the Pennsylvania Lottery," *National Tax Journal*, 27(1), 1974, pp.57-61.
- Thelen, Kathleen & Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," In Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Zysman, John, *Political Strategies for Industrial Order: State, Market, and Industry in France*, Berkeley: University of California Press, 1977.
- \_\_\_\_\_, *Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- California State Lottery, *Comprehensive Annual Financial Report*, [http://www.calottery.com/NR/rdonlyres/BA6D1003-529E-4531-B410-7220D38EF004/0/CA\\_Lottery\\_CAFR\\_2004.pdf](http://www.calottery.com/NR/rdonlyres/BA6D1003-529E-4531-B410-7220D38EF004/0/CA_Lottery_CAFR_2004.pdf), 2004.
- \_\_\_\_\_, *Comprehensive Annual Financial Report*, [http://www.calottery.com/NR/rdonlyres/E07E058A-817B-45A6-AA3A-62F928A6E5E1/0/CA\\_Lottery\\_CAFR\\_2005.pdf](http://www.calottery.com/NR/rdonlyres/E07E058A-817B-45A6-AA3A-62F928A6E5E1/0/CA_Lottery_CAFR_2005.pdf), 2005.
- \_\_\_\_\_, *Comprehensive Annual Financial Report*, [http://www.calottery.com/NR/rdonlyres/36E27DD2-1FC2-41FE-A83A-257C285BFF57/0/CA\\_Lottery\\_CAFR\\_2006.pdf](http://www.calottery.com/NR/rdonlyres/36E27DD2-1FC2-41FE-A83A-257C285BFF57/0/CA_Lottery_CAFR_2006.pdf), 2006.



6.pdf, 2005.

\_\_\_\_\_, *California Lottery Report to the Public-Fiscal Year*,  
<http://www.calottery.com/NR/rdonlyres/9EACD674-8C19-45ED-B68F-5FF9714CA119/0/LotteryAR2005English.pdf>, 2004, 2005.

\_\_\_\_\_, *California Lottery Report to the Public-Fiscal Year*.  
<http://www.calottery.com/NR/rdonlyres/A1235217-154C-4B69-9A92-FA7C600CF90A/0/LotteryAR2006English.pdf>, 2005, 2006.

LAFLEUR, Terri & Bruce LAFLEUR. (Eds.), *LAFLEUR'S 2005 WORLD LOTTERY ALMANAC* (13th ed.), Maryland: TLF Publications Inc., 2005.

Lottery Act, California Government Code. §8880, 1984.

[http://www.calottery.com/NR/rdonlyres/EC9535C5-817B-4051-9F5D-CF9A2A8C9532/0/LOTTERY\\_ACT\\_010107.pdf](http://www.calottery.com/NR/rdonlyres/EC9535C5-817B-4051-9F5D-CF9A2A8C9532/0/LOTTERY_ACT_010107.pdf).

## A Case Comparison of Lottery Policy in Korea and California - The New Institutionalism Approach -

Kwang-Jin Yoon

An explanation was given on the differences with focus on institutional differences between the lottery policies of Korea and California after the adoption of Lotto, the online lottery. The findings of analysis show that the lottery program in Korea is not well managed because of passivity in policy and regulation, including the Lotto regulations and market demand controls. This is due to lesser legal transparency, ineffective personnel management, and poor budget management. Lotteries in California, on the other hand, are well managed, thanks to the diversification of online lotteries, including Lotto, and proactive policies that address market demand. The California system benefits from greater legal transparency; effective personnel management; and sound budget management. For the effective management of the lottery program in Korea, this research indicates a number of conditions that must be met, namely, improvements in management, including greater legal transparency, more effective personnel management, and more sound budget management; proper public use of funds raised through lotteries; and greater awareness of and trust in the lottery program among the public.

Key words: on-line lottery, lotto regulation, sales, lottery fund, lottery policy