

도서관 확충과 독서문화 진흥을 위한 복권기금의 활용방안에 관한 연구

A Study on Lottery fund usage for expanding libraries and reading culture

최 용 관 (Yong-Gwan Choi)¹⁾

I. 서 론	4. 복권기금의 배분 및 용도
1. 연구의 필요성 및 목적	5. 복권기금과 다른 자원과의 비교
2. 연구의 방법	Ⅲ. 복권기금을 통한 도서관 지원 방안
Ⅱ. 복권기금의 내용	1. 도서관 지원 필요성
1. 복권의 성격	2. 복권기금의 도서관 지원 방안
2. 우리나라 복권의 현황	3. 복권기금의 활용 방안
3. 외국의 복권현황	Ⅳ. 결론

초 록

2003년 기준 수익금 규모가 1조 4,004억원이나 되는, 로또복권(Lotto Lottery)의 영향으로 조성되기 시작한 복권기금(Lottery Fund)이 현재 일부 도서관 건립 및 자료 구입에 쓰여 지고 있어, 이에 대한 정확한 현황과 복권기금의 성격과 내용을 분석하여, 도서관 확충 및 독서문화 진흥을 위해 기금이 확대 지원될 필요성을 모색하고, 그동안 도서관계가 재원의 부족으로 미뤄왔던 각종 현안들을 해결할 기회로 활용하며, 앞으로 복권기금이 어떻게 도서관에 활용되어야 하는지를 제안하였다.

주제어 : 복권기금, 도서관 확충, 독서문화 진흥

Abstract

Lottery fund which amounts 1 trillion 4,004 billion in 2003, has been used for establishing libraries and buying books as well as other materials. In this regard, it is important to know exact present conditions and characteristics of lottery fund and seek for the need to increase lottery fund for expanding libraries as well as promoting reading culture. Also this study suggest the way how lottery fund can be used for library as an opportunity for solving the pending issues that libraries has delayed for want of funds.

Key words : Lottery fund, Expanding libraries, Promoting reading culture

1) 지방공사대전엑스포과학공원 (Daejeon Expo Park Corporation)

I. 서론

1. 연구목적 및 필요성

현재 도서관계가 당면하고 있는 문제는 한두 가지가 아니다. 시대의 변화에 따른 정보서비스의 내용과 형식의 변화문제, 도서관에 대한 사회적 인식의 제고와 전문직으로서의 인식 제고 문제, 도서관과 장서수의 확충을 통한 양적·질적인 성장을 도모하는 문제, 비정규직으로 열악한 환경에서 고생하고 있는 사서교사의 정규직화를 포함한 취업문제 등 여러 가지 현안사항들이 있다.

그러나 이러한 모든 일들을 성공적으로 추진하기 위해서는 많은 재원을 필요로 한다. 문제 해결의 최종적인 걸림돌은 결국 재정의 문제이다.

따라서 이러한 도서관계의 숙원사업들을 해결하기 위해서는 새롭고 효과적인 자원조달 방안을 강구하여야 한다. 즉 다른 OECD 국가에 상응하는 도서관 환경을 구축하기 위한 도서관을 건립하고 장서를 확충하기 위해서는 매년 수십억원이상의 추가적인 재원이 필요하다고 할 것이다.

우리나라에서 2002. 12월에 시작된 로또복권의 영향으로 조성된 복권기금이 현재 일부 도서관 건립 및 지원에 쓰여 지고 있다. 2003년 기준 수익금 규모가 1조 4,004억원이나 되는 막대한 재원이 각종 공공사업에 투입되고 있다. 따라서 도서관계는 복권기금의 초창기인 지금이 그동안 재원의 부족으로 미뤄왔던 각종 현안들을 해결할 절호의 기회로 여겨야 한다. 왜냐하면 복권기금의 용도는 겨우 작년부터 활용에 대한 계획이 세워져서 올해부터야 집행되기 시작하였기 때문이다. 그만큼 지원대상이나 규모가 정치적인 고려와 필요에 따라 매우 유동적으로 달라질 수 있기 때문이다.

도서관에 몸담고 있는 사서와 관련 협회 등 관계자들은 도서관의 사회적 인식의 제고와 저변 확충을 위하여 소요되는 자원 조달을 위해, 예산회계지식으로 무장하고 이를 철저히 연구하여 우리가 이루고자 하는 도서관계의 각종 현안들을 해결하기 위한 자원 마련에 모두 나서야 할 것이다. 이와 관련하여 Totterdell은 정보사회에서 요구되는 전문직사서들이 해야 할 일을 제시하였는데, 그 하나로서 사서들은 조직관리와 함께 도서관과 정보서비스의 증진, 그리고 재정, 예산, 회계, 모집 및 조직의 이론에 통달해야 한다고 하였다.²⁾

일반적으로 현재 우리나라 도서관에 지원되는 재원에는 크게 네 가지로 대별 할 수 있다. 첫째로 정부예산, 두번째로 특별회계, 세 번째로 기금을 통한 자원 조달 마지막으로 기부금을 들 수가 있다. 그러나 지금까지와 같이 정부예산 및 특별회계에만 전적으로 의존 할 수도 없으며, 이 금액 또한 절대적으로 부족하다. 또한 도서관 환경을 획기적으로 개선하기 위한 재원을 갑자기 정부예산에서 확충되기를 기대할 수도 없다. 그 다음으로 기금을 들 수가 있는데 우리는 이미 「도서관및독서진흥기금」을 제대로 조성하지 못하여 폐지당한 경험이 있다. 정부에서 관리하고 있는 각종 공공기금은 그 용도가 법률로 미리 정하여진 경우가 많아, 도서관

2) 엄영애, “사서직의 전문직 요건과 수행업무에 대한 연구”, 문헌정보학회지, 제38권제3호(2004.9), p. 174.

을 위한 추가적인 자금지원을 기대하기도 어렵다.

한편 미국의 경우에서 보듯이 기부금에 의지하기도 어렵다. 우리가 익히 알듯이 지금 미국에는 19세기 강철왕 카네기와 같은 부호들의 기부가 행해지고 있다. 매년 수십조원이 도서관과 독서문화 향상 그리고 정보리터러시의 개선에 쓰여 지고 있는 것이다. 대표적인 것이 빌 & 멜린다 게이츠 재단을 들 수 있다. 이 재단은 현재 229억달러(약 27조원)의 기부를 통한 재원으로 재단을 만들고 각종 도서관 프로그램 사업 등을 펼치고 있다.

우리와 미국의 경제력의 차이를 감안하더라도 사회를 위하여 기부하는 금액에 대한 현저한 차이를 느낄 수 있다. 금액 뿐만 아니라 부자들의 부의 사회 환원에 대한 문화도 현격한 차이를 느낄 수 있다. 미국의 이러한 기부금의 상당 부분이 오늘도 도서관에 지원되고 있다. 그러나 우리나라의 현실은 어떠한가? 기부금 액수도 미미할 뿐만 아니라 그 성격도 대부분 가난하고 소외된 자들을 위한 모금 활동에 치중되어 있으며, 장마나 태풍과 같은 자연재해 구호를 위한 모금운동에 주로 치중하고 있는 실정이다. 물론 제도적인 문제도 있다.

복권을 통해서 도서관 관련재원을 마련한 유사한 사례로 영국 런던에 있는 세계 최대의 사회과학도서관으로 알려진 영국 「정치경제과학도서관(BLPES)」의 예를 들 수 있다. 이 도서관은 공간 부족으로 넘치는 도서관장서를 소장하기 위한 개축공사를 위해 총 1천8백만파운드의 재원을 조달할 계획을 세웠다. 이중 절반은 자체 총당하고 나머지는 문화부 산하 전국 복권기금에 문화재 보존차원에서 예산을 요청한 바 있다.³⁾

우리나라도 이와 같이 복권을 통한 수익금이 지원된 사례로 몇가지가 있다. 즉 행정자치부가 도서관건립을 위해 3,249백만원을 지원한 바 있고, 한국도서관협회가 추진하고 있는 작은 도서관 조성사업 등이 그것이다. 우리는 이 금액을 대폭 확충하여 도서관의 고질적인 문제인 공급의 부족 문제를 해결하여야 한다.

복권기금을 통한 자원 확보로 도서관계는 국민독서진흥 여건을 위한 도서관과 문고 등 독서시설의 확충, 도서관자료 확충, 문화적으로 소외된 지역 등 독서문화 공간 다양화, 도서관관련 단체 등과 연계한 국민독서진흥운동 등을 추진할 수 있다.

그러므로 이 연구의 목적은 첫째로, 도서관계의 양적·질적 확충을 위하여 위에서 언급한 정부예산, 특별회계, 기금, 기부금 중에서 현재 가장 현실적으로 접근할 수 있는 자원조달 방안인 복권기금을 통한 도서관 확충과 독서문화 진흥 방안을 모색하고자 하는 것이다. 둘째로, 이미 도서관 건립 및 자료 확충에 지원되기 시작한 복권기금에 대하여 정확한 현황과 내용을 수집 및 분석하여 향후 도서관 관련 각종 사업에 추가로 지원될 수 있는 방안을 모색하기 위한 것이다.

2. 연구방법

이 연구는 도서관 확충과 독서문화 진흥을 위한 세부방안을 복권기금문제를 중심으로 연구하였으며, 문헌조사를 위주로 하여 복권기금과 관련된 각종 정부 보도자료, 정부간행물 및 연구논문과 관련서적들을 참고하여 분석하였다. 또한 필요한 통계자료를 발췌하여 인용하기 위

3) 권은정, “도서관은 정보통신망 결집소”, 한겨레21, 제138호(1996. 12. 19), p. 75.

하여 국무총리실 의 국정감사 자료, 문화체육부에서 발행한 백서 등을 참조하였다. 이와 아울러 복권기금과 관련된 각종 정부 내부 보고서 즉 국무총리 국무조정실, 문화부, 한국과학문화재단 등의 각 정부부처와 공공기관에서 발간한 자료들을 수집 및 분석하여 활용하였다. 또한 문화부와 한국도서관협회 등의 관계자들과 전화를 통해서도 필요한 데이터의 수집과 확인과정을 거쳤다.

먼저 복권의 성격과 기능을 파악하였고, 복권기금이 현재 도서관에 어떻게 지원되고 있는지에 대한 현황을 조사하였으며, 이를 바탕으로 복권기금의 도서관에 대한 지원 당위성을 모색하였다. 아울러 복권기금의 도서관지원 방안에 대해 논하였고, 이 기금의 도서관 활용방안을 제시하였다.

II. 복권기금의 내용

1. 복권의 성격

복권은 그 성격상 조세를 올리지 않고 소요되는 사회 공공기금을 국민들로부터 조성할 수 있는 유일한 방법으로서 세계 각국의 발매규모가 대형화 추세에 있다. 복권은 국가나 지방자치단체가 새로운 사업을 시행하고자 하나 재원이 없고, 이를 세금으로 징수하고자 하나 국민의 담세능력이 불가할 때 이용하는 부가적인 자원조달 방안이다.⁴⁾ 왜냐하면 일반세금은 국민들이 강제로 내는 것인데 비하여, 복권은 그 구입여부를 소비자가 스스로 결정하기 때문이다.

증가하는 재정수요를 감당하기 위한 조세나 국채발행은 한계를 가지고 있고, 복권구입은 자발적으로 행해지므로 조세저항이 없이 조성될 수 있으며, 경기 불황시 다른 자원 마련에는 어려움이 있으나, 오히려 복권관련 사업은 늘어날 수 있으므로 다른 자원조달 수단에 대하여 보완적 도구로 사용될 수 있다.⁵⁾

미국을 비롯한 세계 각국에서 복권에 대해 끊임없이 제기돼온 도덕적 비판은 기껏해야 복권을 한시적으로만 금지시키거나 복권에 대한 정부의 규제를 강화하는 정도의 결과를 내는데 그쳤다. 복권은 도덕적 비난을 들으면서도 그대로 유지되거나, 일시적으로 없어졌다가도 금세 다시 등장했다는 사실을 되새겨볼 필요가 있다. 뉴햄프셔주와 뉴욕주에서는 복권 부활에 대해 도덕적, 윤리적 반론이 아주 많이 제기됐다. 미국 복권의 역사를 잘 아는 이들은 복권이 도덕을 타락시키고 사람들을 방탕하게 만드는 효과를 걱정했다. 이와 비슷한 반론은 복권을 합법화한 다른 주들에서도 어김없이 등장했다. 하지만 공적예산을 확충하는 방안과 관련된 윤리적인 문제제기는 경제적인 압력에 부닥치면서 대부분 힘을 잃었다.⁶⁾

오늘날의 복권은 기업의 구조조정과 사유재산의 집중화가 심화하는 와중에서 빈털터리가 된 정부를 지원하기 위한 수단으로 도입됐다. 좀 더 공평하며 합리적인 형태의 자본주의라면 학교, 사회서비스, 그 밖의 공적사업에 필요한 재원을 충분히 창출 할 수 있겠지만, 관리되고

4) 박신영, 지방자치활성화를 위한 복권제도의 활용에 관한 연구 (석사학위논문, 서울대학교 대학원, 1995), p. 7.

5) 김상헌, 정부의 복권사업 실태 및 개선방안 (서울 : 한국조세연구원, 1998).

6) 데이비드 니버트, 복권의 역사, 신기섭 역(서울 : 필맥, 2003), pp. 98-99.

있다고는 하나 적절히 견제되지 않는 현대의 자본주의는 공적 수요를 충족시킬 사업을 하는데 필요한 자금을 만들어내지 못한다. 이처럼 20세기에 복권이 다시 등장하게 만든 요인은 금융제도가 발달하지 못해서가 아니라 권력과 부의 불공평한 분배가 유지되는 것이 특징인 경제조직 그 자체에 있다.⁷⁾

2. 우리나라 복권의 현황

우리나라에서 발행되고 있는 복권의 종류는 크게 추첨식, 즉석식, 전자식, 온라인 형태가 있다. 이를 세부적으로 보면 추첨식은 주택복권, 슈퍼더블복권 등 4종, 즉석식은 찬스복권, 기술복권 등 9종, 전자식은 플래티넘 등 34종, 온라인은 로또복권 1종 등 모두 48종이 있다.

복권의 관리 및 운용은 복권및복권기금법에 의하여 국무총리실 산하 복권위원회에서 하고 있다. 즉 복권의 발행, 판매관리, 수익금 배분과 관련된 모든 업무를 하고 있다.

복권으로 인한 매출 현황을 보면 <표 1>에서 보듯이 2003년도에 총 4조 2,342억원에 달한다. 이중 수익금은 1조 4,004억 원으로서 수익률은 33.1%에 달한다. 특이하게 온라인 복권인 로또복권이 차지하는 비율이 가장 큰 데, 이를 보면 총매출액에서는 90%를 차지하며, 수익금에서 차지하는 비율은 93%나 된다. 국내에 2002년 12월에 도입된 로또복권이 불과 2년여만에 복권시장을 휩쓸고 있는 것이다. 로또복권의 수익금은 기존의 복권발행 주체들이 「복권및복권기금법」에 의해 일정비율로 나눠 갖고 있다.

복권에 의하여 발생한 모든 매출액은 복권위원회에서 관리하고 있는 한국은행의 「복권기금계정」에 통합 관리되며, 동 위원회에서 기금의 조성, 운용, 배분 등 모든 것을 관리한다.

<표 1> 2003년도 복권시장 현황⁸⁾

구 분	판매액	수익금	수익률
총 계	4조 2,342억원	1조 4,004억원	33.1%
추첨식·즉석식·전자식	4,311억원	993억원	23.0%
온라인복권(로또)	3조 8,031억원	1조 3,011억원	34.2%

이러한 복권의 문제점을 보면 다음과 같다.⁹⁾ 현행 수익금 배분율은 로또복권 이후 기존 복권사업의 감소로 인한 수익분을 보상하는 차원에서 향후 5년간 기존의 시장점유율을 인정하여 차등 배분하는 것이고, 그 이후에는 균등하게 수익금을 배분받을 수 있게 되어 있다. 그러나 이와 같은 현상이 계속될 경우, 기존의 부처간 부익부 빈익빈 현상이 더욱 뚜렷하게 나타날 수 있고, 6년차부터는 균등하게 배분받는다 고 하더라도, 그 경우엔 복권사업에 참가하지 않았던 부처나 기관들이 문제를 제기할 여지가 있다. 국내에서는 복권발행이 특정 기금과 미리 연계됨으로써 국가가 새로운 기금이 필요할 경우에는 새로운 복권을 발행할 수밖에 없는 구조이다.

7) Ibid., pp. 98-99.

8) 국무총리실 복권위원회 내부자료 (2004. 4).

9) 김현아, 로또복권 수익금 활용방안, 2003.6, p. 29.

<표 2 > 복권기금 자금수지¹⁰⁾

(단위 : 백만원)

수 입			지 출		
항 목	2004계획	증감(B-A)	항 목	2004계획	증감(B-A)
합 계	2,761,460	2,761,460	합 계	2,761,460	2,761,460
○ 자체세입	2,761,460	2,761,460	○ 사업비	2,009,490	2,009,490
- 기타이자수입및 재산수입	1,350	1,350	- 경상지출	2,009,490	2,009,490
- 기타경상이전수입	44,852	44,852	- 자본지출	-	-
- 잡수입	2,715,258	2,715,258	- 용자지출	-	-
○ 정부내부수입	-	-	○ 기금관리비	510	510
- 일반회계전입	-	-	○ 사업운영비	74,565	74,565
- 특별회계전입	-	-	○ 정부내부지출	514,063	514,063
- 재특용자	-	-	- 타회계예탁	-	-
- 재특예탁원금회수	-	-	- 재특차입원금상환	-	-
- 재특예탁이자회수	-	-	- 재특차입이자상환	-	-
- 기금전입	-	-	- 기금전출	514,063	514,063
- 기금예탁원금회수	-	-	- 기금예수원금상환	-	-
- 기금예탁이자회수	-	-	- 기금예수이자상환	-	-
○ 차입금	-	-	○ 차입금원금상환	-	-
- 예금은행	-	-	- 예금은행	-	-
- 비통화금융기관	-	-	- 비통화금융기관	-	-
- 기타민간차입 (국공채 발행)	-	-	- 기타민간차입금 (국공채 발행)	-	-
○ 기타여유자금회수	-	-	○ 차입금이자상환	-	-
- 한국은행예치금회수	-	-	○ 기타여유자금운용	162,832	162,832
- 통화금융기관예치금회수	-	-	- 한국은행예치	-	-
- 비통화금융기관예치금회수	-	-	- 통화금융기관예치	113,982	113,982
- 기타 민간회수	-	-	- 비통화금융기관예치	48,850	48,850

3. 외국의 복권현황

3. 1 주요국의 복권 발행 현황

미국의 경우 38개주에서 복권이 발행되고 있다. 복권의 일종인 로또복권 사업이 교육 분야의 재정지원을 위해 시작되었다. 미국은 조지아주의 경우 교육을 목적으로 로또복권이 발행되고 있으며, 복권의 수익금은 크게 세 분야로 나누어 교육인프라, Hope College Scholarship, Universal pre-kindergarten 등에 사용되고 있다. 한국의 정부가 로또복권을 시행하고 있듯이 각 주정부가 로또복권을 운영하고 있는 것이다. 미국의 각 주별 복권발행 현황과 매출액은 <표 3>과 <표 5>에서 볼 수 있다.

10) 국무총리실 복권위원회 내부자료 (2004. 4).

<표 3> 미국 각 주의 복권 매출액¹¹⁾

(단위 : 억원)

발행기관	매출액	발행기관	매출액
캘리포니아	3조 4,980	텍사스	3조 3,900
플로리다	2조 7,300	오하이오	2조 3,040
조지아	2조 5,044	코네티컷	1조 0,080
뉴욕	5조 0,220	메릴랜드	1조 4,544
펜실베이니아	2조 1,360	평균	2조 6,718

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, 미디어, 체육부 산하의 기금분배위원회에 의해 특정 공익목적 사업으로 다시 배분된다.¹²⁾ 복권 수익금의 용도는 다음과 같다. 과학센터, 과학박물관 등에 지원되는 Rediscover Science사업 등 밀레니엄 2000프로젝트, 영국 전역의 지역사회에 대한 자선사업 및 삶의 질 향상을 위한 지역사회기금, 일반 체육 및 전문체육 기반확충을 위한 자원 조성, 박물관 및 역사적 유적지 보전을 위한 문화유산 기금, 영화와 음악 등 예술에 대한 기금지원을 위한 예술진흥기금 등에 쓰인다.¹³⁾

<표 4> 영국의 복권기금 배분 비율¹⁴⁾

구분	예술	자선사업	문화유산	스포츠사업	밀레니엄사업	보건교육환경
1997년 10월까지	20	20	20	20	20	-
1997년 10월이후	16.66	16.66	16.66	16.66	20	13.33
2001년 8월	16.66	16.66	16.66	16.66	-	33.3

일본의 경우 지방자치단체가 발행하는 지방자치복권, 전국자치복권, 동경복권 등 6개 복권이 있으며, 「당첨금부증표법」에 복권발행 근거를 두고 있다. 수익금의 용도는 교육시설 정비, 교통안전 시설 정비, 도로신설 및 개량, 공영주택 건설, 청소년 및 사회복지 시설 사업 등의 공익목적에 쓰이고 있다.¹⁵⁾

11) 국무총리실 복권위원회 내부자료 (2004. 4).

12) 김현아, 전게서, p. 15.

13) 복권사업실, 해외복권 현황 (서울 : 한국과학문화재단, 2003), p. 2.

14) 김상헌, 전게서.

15) 복권사업실, 전게서, p. 7.

<표 5> 미국의 각 주별 복권 판매액 및 수익¹⁶⁾

(단위 : 백만달러)

주	판매액	수익률(%)	용도
애리조나	258.8	32	교통, 일반예산, 지역사회지원, 경제개발, 문화재지원
캘리포니아	2,295.5	36	교육
콜로라도	331.4	29	공원, 휴양시설, 야생동식물보호, 광장조성, 공공건물
코네티컷	706.9	37	설
델라웨어	188.5	38	일반예산
워싱턴시	214.5	37	일반예산
플로리다	2,117.1	39	일반예산
조지아	1,592	36	교육시설 확충, 신탁기금
아이다호	92.2	21	교육
일리노이	1,634.4	37	교육, 정부 건물 기금
			교육
인디애나	621.3	30	교육, 경찰 및 소방관 연금
아이오와	190.9	28	일반예산
캔자스	185.0	31	경제개발, 교도소
켄터키	537.7	28	일반예산
루이지애나	291.1	36	일반예산
메인	148.5	27	일반예산
메릴랜드	1,113.4	37	일반예산, 메릴랜드 경기장 지원
매사추세츠	3,028.0	23	(시 및 읍) 공동 예산
미시간	1,437.8	39	교육
미네소타	375.7	25	환경 및 자연자원 기금, 일반예산
미주리	422.5	31	교육
몬테나	31.8	26	교육, 청소년 방과 후 특활센터
네브라스카	81.8	31	교육혁신기금, 환경신탁기금, 매립지공사 기금
뉴햄프셔	162.9	31	교육
뉴저지	1,587.8	41	교육, 정부기관
뉴멕시코	28.0	24	교육(자본구조 개선 및 학비지원)
뉴욕	3,610.6	41	교육
오하이오	2,379.5	30	교육
오리건	689.8	39	경제개발, 교육
펜실바니아	1,673.7	40	노인사업
로드아일랜드	455.2	23	일반예산
사우스다코다	205.3	35	일반예산, 주도 건설 기금
텍사스	3,442.7	33	일반예산
버몬트	74.5	30	일반예산
버지니아	924.3	35	일반예산
워싱턴	389.9	33	일반예산
웨스트버지니아	210.3	31	교육, 노인, 공원 및 건강
위스콘신	482.1	32	재산세 감면

16) 데이비드 니버트, 전게서, p. 119.

호주의 경우 6개 기관이 복권을 발행하고 있다. 온라인 복권이 총 매출액의 79%, 즉석식 복권이 17%, 추첨식이 4%를 차지한다. 2001년 기준으로 총 3,387백만달러의 매출액이 발생하였다. 수익금은 교육, 교통, 경제개발, 지방재정, 공공기관 운용기금, 의료기금 및 체육기금 등으로 사용된다. 시드니 오페라 하우스와 하버브리지 등의 신축을 위하여 특별복권이 발행되기도 하였다.

독일의 경우 18개의 복권발행기관이 있으며, 2개는 공기업 형태의 공익법인이다. 온라인 복권이 총 판매액의 68%, 전자식 복권이 8%, 재래식 복권이 21%를 차지한다. 1999년 기준으로 9,370백만달러의 매출액이 발생하였다. 수익금은 과학, 문화행사, 교육지원, 유적지 보존, 스포츠 사업에 지원된다.

3. 2 주요국의 복권 수익금 사용 내역

미국, 영국 등 주요 외국의 복권 수익금의 사용 내역을 살펴보면 <표 6>, <표 7>과 같다. 표에 나타나 있듯이 각종 공익사업을 위하여 다양한 분야에 걸쳐 폭넓게 활용되고 있음을 알 수 있다.

<표 6> 주요국의 복권기금 조성액과 용도17)

국가	도입연도	기금조성액 (2001년)	기금 사용처
영국	1994	2조5,944억원	문화예술진흥, 자선사업, 문화유산 보전, 스포츠 육성, 밀레니엄 사업, 보건교육 환경
미국	1975	16조6,505억원	교육지원, 일반재정, 교통 및 경제개발, 지방재정, 환경지원, 청소년 보호센터 지원, 노인복지 등
캐나다	1982	4조2,012억원	일반재정, 보건관리, 의료지원, 문화증진 등
프랑스	1986	2조2,377억원	중앙 및 지방정부 자원, 스포츠 진흥
호 주	1983	1조4,716억원	일반재정, 의료지원, 레크리에이션 및 스포츠 단체 지원, 지역 사회 개발, 예술 지원, 영화제 지원 등
홍 콩	1983	2조6,919억원	가정아동복지, 노인 의료 지원, 재활프로그램, 청소년 보호, 재소자 교화프로그램, 지역사회 개발, 사회복지 지원

17) 김현아, 전계서, P. 13.

<표 7> 주요국의 복권기금 용도별 사용 내역¹⁸⁾

사용처	주요국가
교육기금	- 미국 (뉴욕, 뉴저지, 오하이오, 일리노이, 캘리포니아, 미시간 등) - 아이슬란드 등
자선 및 복지	- 미국 (펜실베니아, 켄터키 등) - 영국, 호주, 포르투갈, 스페인, 아르헨티나, 홍콩
경제개발	미국 (캔사스, 오레곤, 아이오와 등)
스포츠	자마이카, 체코, 덴마크, 리투아니아, 미국(워싱턴, 오레곤주), 캐나다 등
복합사용	미국 네브라스카 (교육, 환경, TM레기 매립지 폐쇄지원, 게임산업 지원) 영국 National Lottery (예술, 스포츠, 문화유적 보호, 2002년 프로젝트)

표에서 보듯이 복권기금의 사용처로는 교육기금, 자선 및 복지, 경제개발, 스포츠 등 다양한 용도로 활용되고 있음을 알 수 있다. 우리에게 잘 알려진 호주의 시드니 오페라 하우스와 하버브리지 등이 복권수익금으로 지어진 대표적인 사례이다.¹⁹⁾

4. 복권기금의 배분 및 용도

복권수익금의 배분 및 용도는 복권및복권기금법 제23조에 상세히 명시되어 있다. 그 내용은 첫째, “매년 복권 수익금 가운데 100분의 30은 다음 각호의 기금(표 8 참조) 등에 배분하되, 그 배분비율은 대통령령으로 정한다.” 고 하였다. 둘째, 복권및복권기금법 제23조 제4항에 “복권으로 인한 사행심을 억제하기 위한 교육·홍보에 필요한 비용 및 복권기금의 조성·운용 및 관리에 소요되는 경비는 기금에서 지급한다” 고 하였다. 따라서 첫째와 둘째를 제외한 나머지 기금은 다음과 같은 사업에 사용한다고 하였다. 즉

1. 임대주택의 건설 등 저소득층의 주거안정 지원사업
2. 국가유공자에 대한 복지사업
3. 저소득층·장애인 및 성폭력·가정폭력·성매매 피해여성 등 소외계층에 대한 복지사업
4. 문화·예술진흥 및 문화유산보존사업
5. 공익사업으로서 대통령령이 정하는 사업 등이다. (표 10 참조)

18) La Fleur's Lottery Almanac.

19) 김현아, 전계서, p. 32.

<표 8> 우리나라 로또복권 수익금 각 부처 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 (중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률)	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	-	

20)

<표 9> 2003년도 로또복권 수익금 배분액²¹⁾

(단위 : 백만원)

배분기관	배분액(원)	배분기관	배분액(원)
한국보훈복지의료공단	97,547	근로복지공단	80,611
전국자치복권발행 행정협의회	79,050	건설교통부	364,328
과학기술부	191,014	산림조합중앙회	88,742
국민체육진흥공단	157,635	중소기업진흥공단	96,485
사회복지공동모금회	65,031	제주도	80,611
총 계			1,301,054

20) 김현아, 전계서, p. 20.

21) 2004 국회 정무위원회 국정감사 자료 (2004. 10).

<표 10> 2004년 복권수익금 배분(안)

(단위 : 백만원)

배분처	배분비율	사업내용	배분금액
합 계	100.000%	복권및복권기금법 제23조제2항에서 정한 용도에 사용	295,923
과학기술진흥기금	14.680%	연구개발용자사업 등 2개사업	43,460
국민체육진흥기금	12.100%	잔디우레탄 조성 등 7개사업	35,812
근로자복지진흥기금	6.195%	근로자장학사업 등 2개사업	18,298
중소기업진흥 및 산업 기반기금	7.415%	중소기업구조개선사업 등에 대한 이차보전	21,952
지방자치단체	20.145%	수해상습지 하천개선 등 25개사업	59,647
제주도특별회계	20.145%	관광안전도우미채용 및 청년층 연수인력채용 등 24개사업	59,647
사회복지공동모금회	5.000%	빈곤가정위기 지원사업 등 2개사업	14,751
산림환경기능증진자금	6.820%	자연체험활동시설 설치 및 교육홍보사업 등 7개사업	20,179
한국보훈복지의료공단	7.500%	복지시설 등 운영비지원 사업 등 3개사업	22,177

<표 11> 2005년도 복권수익금 배분(안)²²⁾

(단위 : 억원)

배분기준	배분처 및 용도	배분액
합 계		11,990
복권수익금의 30%	- 과학기술진흥기금	528
	- 국민체육진흥기금	435
	- 근로자복지기금	223
	- 중소기업진흥및산업기반기금	266
	- 지방자치단체	725
	- 제주도특별회계	725
	- 사회복지공동모금회	180
	- 녹색자금	245
	- 보훈복지의료공단	270
	소 계	3,597
복권수익금의 70%	- 임대주택건설 등 주거안정 지원	심의 배정
	- 국가유공자 복지사업	
	- 장애인 등 소외계층 복지사업	
	- 문화·예술진흥 및 문화유산보존	
	- 재해·재난 구호비	
- 기타 여유자금 등		
소 계	8,393	

22) <표 10>, <표 11> 2004, 국회 정무위 국정감사자료 (2004. 10).

< 표 12 > 기관 및 기금에 배분된 복권수익금의 세부 사용용도 (복권법 제15조제2항 관련)²³⁾

기관 및 기금	사 용 용 도
1. 행정자치부	지방자치단체의 문화·예술·복지향상 기타 공익을 목적으로 하는 사업과 지역개발사업
2. 과학기술기본법 제22조의 규정에 의한 과학기술진흥기금	<ol style="list-style-type: none"> 1. 과학기술 연구개발을 수행하는 관련기업에 대한 지원 2. 과학기술진흥 및 과학문화창달사업 3. 과학관육성법에 따라 등록된 과학관에 대한 지원
3. 국민체육진흥법 제18조의 규정에 의한 국민체육진흥기금	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국민체육진흥을 위한 연구·개발 및 그 보급사업 2. 국민체육시설확충을 위한 지원사업 3. 학교의 운동경기부의 육성을 위한 사업
4. 사회복지공동모금회법에 의한 사회복지공동모금회	사회복지사업
5. 근로자복지기본법 제47조의 규정에 의한 근로자복지진흥기금	근로자복지사업
6. 주택법 제60조의 규정에 의한 국민주택기금	주택법에 의한 국민주택 건설사업 및 저소득 영세민 전세자금
7. 산림법 제104조의 규정에 의한 산림환경기능증진자금	산림의 환경기능증진을 위한 사업으로서 산림법 제107조 각호의 사업
8. 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률 제41조의 규정에 의한 중소기업진흥및산업기반기금	<ol style="list-style-type: none"> 1. 중소기업창업지원 2. 중소기업구조고도화지원 3. 지방중소기업육성지원 4. 산업기반조성지원
9. 한국보훈복지의료공단법에 의한 한국보훈복지의료공단	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국가유공자등의 가료보호 및 의학적정신적 재활과 진료 2. 국가유공자등의 직업재활교육 3. 국가유공자등복지시설의 운영 4. 국가유공자등 및 그 자녀의 학비지원
10. 제주도	제주도 관광진흥 및 개발사업

23) 국무총리실 복권위원회 내부자료 (2004. 4).

5. 복권기금과 다른 자원과의 비교

서론에서도 말하였듯이 도서관재정을 확충하기 위해서는 정부예산, 특별회계, 기금, 민간기부금 등 4가지 방법이 있다. 이러한 4가지 자원에 대한 성격과 현황을 고찰하여 복권기금의 도서관지원 타당성에 대하여 논하고자 한다.

첫째, 정부예산의 성격은 다음과 같다. 넓은 뜻으로는 민간기업 · 공공단체 및 기타 조직체는 물론이고 개인의 수입·지출에 관한 계획서도 포함된다. 또한 **재정** 용어로서의 예산을 간단히 정의하면 ① 일정기간(회계연도)의 **재정**적 지출이 **재정**적 수입과 함께 일정한 체계하에 계기(揭記)되고, ② 그것에 대하여 **국회**가 심의·의결해야 하는 것 또는 심의·의결된 것이라는 2가지 요건을 구비한 일정한 문서라고 할 수 있다.

즉 ①은 근대 **재정** 운영의 기술적 필요에서 나온 것이다. **재정**을 가계나 사기업에 비교하면 모두 동일하게 화폐의 수입과 지출이라는 형태로서 행해지지만, **재정**은 그 규모가 대단히 크며, 게다가 그 운영의 기준으로 되어 있는 것이 영리를 위한 것이 아니고 사회적 수요의 충족이라는 복잡한 측면을 가지고 있다. 더욱이 그 운영의 담당자는 운영결과에 대하여 직접적으로 이해관계를 갖지 않는 ‘관료’이다. 그러므로 현대 **재정**에 있어서 **재정**을 효과적 · 능률적으로 운영하려면 미리 일정한 체계하에 그 수지(收支)에 대한 계획서를 만들고, 그것을 기준으로 운영해 나가는 것이 필요하다.

②의 경우는 **재정** 운영에 대한 민주주의적 요구 또는 **재정** 법치주의를 반영한 것이다. **재정**은 수입과 지출 그 자체가 국민경제나 국민생활에 여러 중요한 영향을 직접적으로 미치는 국가활동이다. 현대 국가의 활동에는 어떠한 형태이든 화폐수지를 수반하기 때문에 **재정**은 국가활동의 전제가 되며, 그 활동이 보장되는 하나의 특수한 국가활동이다. 그래서 **재정** 수지를 일정한 체계하에 표시한 계획서에는 국가와 국민경제 또는 국민생활간의 화폐적 관계가 표시됨과 동시에, 다른 한편으로는 국가활동의 전모가 투영(投影)되어 있는 것이다. 이러한 의미에서 오늘날 대부분의 국가에서는 **재정**에 관한 계획서를 심의 · 의결하는 것이 **국회**의 중요한 권한이며, 임무로 되어 있다.

둘째, 특별회계는 다음과 같다. 근대 예산제도는 예산통일성의 원칙을 바람직한 예산원칙으로 인정하고 있으나, 자본주의경제가 고도화하고 국가기능이 복잡해짐에 따라 **일반회계**의 예산을 명백하게 하기 위해서도 특별한 사업이나 자금운용에 관한 특별회계의 설치가 필요하게 되었다. 즉, 정부가 ① 특정사업을 운영할 때, ② 특별자금을 보유·운용할 때, ③ 특정세출을 특정세입에 의해서만 충당할 때에 법률에 의해 일반회계에서 분리된 특별회계를 설치하여 독립계정으로서 경리하는 경우가 늘어나고 있다. 한국의 경우 교통·통신·전매·양곡관리 등의 공기업 특별회계, 재정자금운용·대충자금·국민생명보험·우편연금·공무원연금 등의 자금특별회계와 경제개발·원호사업·텔레비전 방송사업 등의 사업특별회계가 있다.²⁴⁾

셋째, 기금이란 특별한 규정·제한·한도에 따라 특수한 활동을 수행하거나, 일정한 목표를 달성하기 위해 한정되고 독립된 재정회계의 실체를 이루는 자금 또는 기타 자원의 총계”²⁵⁾라고

24) 네이버백과사전, <<http://www.naver.com>> [인용 : 2004. 11. 11].

25) National Committee on Government Accounting, Municipal Accounting and Auditing(Chicago : The Committee, 1951), p. 234.

할 수 있다. 기금의 설치배경을 박철규는 “정부는 복잡다기한 행정수요를 충족하고 경제상황의 변화에 탄력적으로 대응하는 과정에서 특정부문의 육성과 개발을 촉진하기 위하여 원활한 자금운영을 한다든지, 정부가 직접 수행하는 사업에 수반되는 자금의 효율적관리 및 운영을 위해서 국회의 심의·의결을 받지않는 기금을 설치하고 있다.” 26)고 하였다.

기금은 크게 정부가 관리하는 공공관리기금과 민간이 운용하는 민간관리기금으로 나눌 수 있다. 공공관리기금은 기금관리기본법과 예산회계법의 제한을 받는다. 즉 공공기금 관리주체는 회계연도마다 공공관리기금의 基金運用計劃을 수립하며, 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하여야 한다. 또한 기금의 결산도 기금관리주체가 매 회계연도마다 기금의 결산보고서를 작성하여 다음연도 2월말까지 재정경제부장관에게 제출하고, 재정부장관은 기금결산보고서를 작성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. 이때 재정경제부장관은 기금결산시 감사원 및 기획예산처장관에게도 제출하여야 한다. 마지막으로 결산을 위하여 정부는 감사원의 검사를 거친 기금결산을 회계연도마다 다음 다음 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다. 위에서 열거한 내용을 정리하여 차이점 위주로 표로 나타내면 다음과 같다.

<표 13> 정부예산, 특별회계, 기금의 차이

구 분	일반회계	특별회계	기 금
설치사유	일반적 재정활동	특정사업 운영 특정자금 운영 특정세입으로 특정세출 총당	특정사업의 안정적 지원 탄력적 집행
재 원	- 조세수입 - 세외수입 - 적자국채	목적세 출연금 및 부담금 판매대가 기 타	다양한 자원 주로 출연금, 부담금, 자산 운용수익
운용형태	무상급부	기업적 사업 용 자 일반 회계성 사업	-다양한 사업 -용자, 보증, 보험 등 금융적 성격이 다수 -일반회계성 사업
편성 및 확정	- 정부가 편성권 - 국회가 확정	좌 동	기금관리 주체가 사실상 편성, 여타 사항은 동일
집행자율성	거의 없음	좌 동	항기준 30% 범위내에서 탄력성
수입과 지출연계	특정수입과 지출의 연계 배제	특정수입과 지출의 연계	좌 동

26) 박철규, 기금의 효율적 통제방안에 관한 연구(서울 : 국방대학원, 1995), p. 1.

마지막으로 기부금이 있다. 우리가 익히 알듯이 지금 미국에는 19세기 강철왕 카네기와 같은 부호들의 기부가 활발히 행해지고 있다. 매년 수십조원이 도서관과 독서문화 향상 그리고 정보리터러시의 증진에 쓰여 지고 있는 것이다.

대표적인 것이 빌 & 멜린다 게이츠 재단을 들 수 있다. 이 재단의 활동은 크게 Global Health 사업, 교육사업, 공공도서관 사업, 결손가정을 위한 지원 사업 등 4가지로 나뉜다. Global Libraries Program은 1998년 이후로 2억5천만달러를 투자하여 미국내 50개주와 콜롬비아 특별구 등 11,000여개 도서관에 47,000개의 컴퓨터를 기증하였고, International Library Initiatives는 각자가 정보와 기술을 통하여 그들의 삶을 향상시키는데 도움을 주기 위하여 전 세계의 도서관들을 지원하고 있다. 또한 U. S Libraries Program은 미국의 저소득층에게 공공도서관들과 연계하여 컴퓨터를 통하여 인터넷과 디지털 정보에 대한 이용을 하게 하기 위하여 설치하여 운영하고 있다.

또한 이름만 들으면 알 수 있는 부호들이 부의 사회 환원을 위하여 막대한 금액을 기부하고 있다. 그 현황을 간략하게 살펴보면, 빌&멜린다 게이츠 부부(1999년부터 2003년까지) 모두 229억달러 (약27조원), 인텔창업주인 고든무어와 베티부부는 70억달러, 투자전문가인 조지소로스 24억달러, 선 아메리카의 창업주인 일라이 브로드 14억 6천만달러, 월마트의 창업주 월튼일가는 7억 5천만달러, 워렌버핏부부는 2억 3천만달러 등이다.

우리와 미국의 경제력의 차이를 감안하더라도 사회를 위하여 기부하는 금액에 대한 현격한 차이를 느낄 수 있다. 금액 뿐만 아니라 부자들의 부의 사회 환원에 대한 문화도 현격한 차이를 느낄 수 있다. 미국의 이러한 기부금의 상당 부분이 오늘도 도서관에 지원되고 있다. 그러나 우리나라의 현실은 어떠한가? 기부금 액수도 미미할 뿐만 아니라 그 성격도 대부분 가난하고 소외된 자들을 위한 모금 활동에 치중되어 있으며, 장마나 태풍에 대한 모금운동에 주로 열을 올리고 있는 실정이다. 물론 제도적인 문제도 있다. 기부금품모집규제법에 따르면 3억원 이상은 행정자치부의 사전허가를, 3억원 이하는 광역자치단체장에게 신고하여야 한다. 또한 기부금에 따른 소득공제 혜택이나 법인세 감면 혜택도 미미하여 유인책도 되지 못한다. 따라서 기부금을 통한 자원 조달도 현실적으로 어렵다고 할 수 있다.

Ⅲ. 복권기금의 도서관 지원 방안

1. 도서관 지원의 필요성

위에서 살펴보았듯이 정부예산, 특별회계, 기금 모두 도서관계가 필요한 새로운 자금원이 되기에는 다른 경제주체들의 용도로 꼭 짜여져 있어 진입장벽이 매우 높다고 하겠다. 그러므로 새로운 자금원을 모색하기 위하여 신규 자금원을 창출하든지, 신생 자금원중 아직 용도가 제대로 정하여지지 않은 곳에 집중적인 노력을 기울여야 한다.

따라서 위에서 열거한 정부예산, 특별회계, 기금중에서 공공관리기금의 하나인 「복권기금」이 자원 확보를 위한 가능성이 가장 높다 하겠다. 우선 복권관리기금은 복권위원회가 관리·운영하는데 이 위원회가 2004년 4월 1일에서야 출범하였고, 2004년도 복권기금운용계획도

위에서 살펴본 절차에 따라 2004년 6월 2일이 되어서야 국회에서 의결되었다. 아직 초창기라 도서관계의 노력 여하에 따라 얼마든지 도서관에 확대지원 받을 수 있다는 얘기다.

복권을 통해서 도서관 운영재원을 마련한 유사한 사례로는 영국 런던에 있는 세계 최대의 사회과학도서관으로 알려진 영국 「정치경제과학도서관(BLPES)」의 예를 들 수 있다. 이 도서관은 공간 부족으로 넘치는 도서관장서를 소장하기 위한 개축공사를 위해 총 1천8백만파운드의 재원을 조달할 계획을 세웠다. 이중 절반은 자체 충당하고 나머지는 문화부 산하 전국 복권기금에 문화재 보존차원에서 예산을 요청한 바 있다.²⁷⁾

2003년도 전체 복권수익금 1조 4,004억원 가운데 1차적으로 <표 8>에 나열된 기관들에게 총 수익금의 30/100 한도내에서 배분한다. 그 다음으로 복권및복권기금법 제23조제4항에 기술한 대로 복권으로 인한 사행심을 억제하기 위한 교육·홍보에 필요한 비용 및 복권기금의 조성·운용 및 관리에 소요되는 경비를 기금에서 지급한다. 하지만 이 비용은 <표 2> 복권기금 자금수지에서 보여 지듯이 총 복권기금에서 차지하는 비중이 미미하다. 따라서 복권기금의 대부분은 복권및복권기금법 제23조에 제3항에 열거한 사업에 대부분 투입된다 하겠다. 즉 <표 2>에서 사업비 항목 중 경상지출이라고 표시된 2,009,490백만원 이다. 그러면 2조가 넘는 예산이 대부분 어디로 흘러가는지에 우리는 주목해야 한다. 이 비용의 대부분은 <표 14>에서도 보듯이 임대주택 건설 등 저소득층의 주거안정사업과 관련한 국민주택기금 1,157억원 등 대부분 소외 및 빈곤계층의 의식주 해결에 소요된다.

<표 14> 복권및복권기금법 제23조제3항의 규정에 의한 지원²⁸⁾

(단위 : 백만원)

주요사업	지원액	사업개요	지원기준
합 계	527,209		
국민주택기금 전출	385,119	국민임대주택 건설 지원	국민주택기금 전출
복지사업	121,804	저소득층·장애인 등 소외계층에 대한 복지 지원	복지사업비 보조
문화유산보존	10,864	무형문화재전승, 문화재 긴급보수 등 문화유산보존사업	문화유산보존사업비 보조
외국인 근로자 종합지원센터 지원	4,626	외국인근로자종합지원센터 임차료, 운영비지원	근로자복지진흥기금 전출
장애인보조공학센터 지원	4,796	장애인보조공학센터 임차료, 운영비 지원	장애인고용촉진및직업재활기금 전출

OECD 국가의 하나로서 선진국을 지향하는 우리나라가 언제까지 1차원적인 의식주 해결에 많

27) 권은정, “도서관은 정보통신망 결집소”, 한겨레21, 제138호(1996. 12. 19), p. 75.

28) 국무총리실 복권위원회 내부자료 (2004. 4).

은 정부예산을 쏟아 붓고서도 모자라, 이제는 복권기금의 상당부분을 사용하여야 하는지 의문스럽다. 이스라엘의 속담에서도 보듯이 하루치의 식량을 위해서 한 마리 물고기를 주는 것보다는, 고기잡는 법을 가르쳐줘야 평생식량이 된다고 하였다. 그러므로 우리 도서관계는 도서관이 평생교육 및 지식정보사회의 교육기관으로서, 국민문화 향수에 지대한 역할을 수행하는 도서관의 건립과 내적 충실화를 위하여 복권기금이 지원되어야 한다는 당위성을 적극 알려야 한다. 또한 제도 초기인 지금 도서관계는 복권기금의 출연에 지금부터라도 전력을 기울여야 한다.

또한 우리는 복권및복권기금법 제23조 제3항의 제3호, 4호에 주목하여야 한다. 우리 도서관계는 제23조 제3항의 제3호 저소득층·장애인 및 성폭력·가정폭력·성매매 피해여성 등 소외 계층에 대한 복지사업을 위해서는 공부방역할을 하는 소규모 도서관 설치사업을 위하여, 제4호의 문화진흥을 위해서는 도서관 건립 및 증축 사업을 위한 재원을 복권기금으로부터 배분 받아야 한다.

제23조 제3항의 제4호와 관련하여 문화·예술 진흥에는 어떠한 것들이 해당되는지 살펴 볼 필요가 있다. 관련개념으로 문화산업이란 용어를 들 수 있는데, 이를 구체적으로 정의한 내용이 있다. 그것은 “광의의 개념으로 문화산업은 전통과 현대를 아우르는 문화와 예술 분야에서 창작되거나 상품화되어 유통되는 모든 단계의 산물들을 가리킨다. 이 때 문화산업에는 문학, 음악, 건축, 연극, 춤, 사진, 영화, 산업디자인, 미디어 예술, 출판, 도서관, 박물관, 라디오 및 TV 프로그램업이 포함된다.”²⁹⁾ 고 하였다.

또한 문화유산보존과 관련한 사업에 지원 할 수 있다. 즉 서울대 규장각 자료와 한국정신문화원의 자료 등 고서에 대한 디지털화 사업을 위하여 복권기금이 지원될 수 있다고 하겠다.

위와 같은 사례를 종합하여 볼 때 복권기금의 일부를 각종 도서관관련사업을 위하여 쓰여지는 것이 타당하다고 할 수 있다.

2. 복권기금의 도서관계 지원 방안

복권과 복권기금에 관한 모든 사항은 복권위원회에서 관리하고 있다는 것을 살펴본 바 있다. 따라서 도서관계가 복권기금을 지원받기 위해서는 복권위원회의 역할과 기능을 자세히 살펴 볼 필요가 있다.

복권위원회는 다음과 같은 사항을 심의·의결한다. 복권정책의 수립에 관한 사항, 복권의 종류·액면가액·총 발행금액 등에 관한 사항, 연간 복권발행계획서의 심의와 조정에 관한 사항, 복권발행업무의 위탁 및 재 위탁에 관한 사항, 복권수익금의 배분 및 사용에 관한 사항 등이다.

복권위원회의 운영은 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 별도로 세부적인 사항을 규정한 「복권위원회운영규정」이 있다.

복권위원회의 구성원은 크게 정부위원과 민간위원으로 나뉘어져 있다. 정부위원은 모두 12명으로서, 국무조정실장, 재정경제부 차관, 행정자치부 차관, 과학기술부 차관, 문화관광부 차관, 보건복지부 차관, 노동부 차관, 여성부 차관, 건설교통부 차관, 기획예산처 차관, 국가

29) 문화부, 2001 문화산업백서 (서울 : 문화부, 2001), 12, p. 4.

보훈처 차장, 중소기업청장 등이다. 민간위원은 모두 13명으로서 강광하 서울대 교수, 장지인 중앙대 교수, 김혜순 계명대 교수, 이장규 중앙일보 상무, 권영준 경희대 교수, 김성일 서울대 교수, 함인희 이화여대 교수, 노부호 서강대 교수, 김용구 미래경영개발연구원 원장, 윤현숙 한림대 교수, 황보영 법무법인 태평양 변호사, 이덕승 녹색소비자연대 사무총장, 김영택 제주도 관광개발정책 고문 등이며, 임기는 2년이고 1차에 한해 연임이 가능하다.

따라서 각종 도서관 관련사업의 지원을 위한 복권기금의 출연을 위해서는 이 위원회를 통한 의사결정이 선행되어야 한다. 즉 도서관계는 복권위원회 정부위원인 문화관광부 차관과 민간위원을 통하여 복권기금이 도서관 건립 및 장서의 확충에 더욱 많은 재원이 할당 될 수 있도록 하여야 한다. 즉 각종 만남과 건의를 통해서 우리의 의사를 관철시켜야 한다. 이를 달리 표현하면 로비를 하여야 한다고 할 수 있다. 로비란 무엇인가? 펜실베니아의 Trustee 핸드북에서, 로비란 “의사결정자들에게 의견을 표현하기 위한 과정이며 커뮤니케이션의 한 형태”라고 정의하였다. 또한 로비스트는 의사결정자가 충분한 정보를 가지고 있지 못하는 사안에 대해 관련정보를 전달해주고 교육을 시키는 역할을 수행한다.³⁰⁾

우리나라에서 복권기금이 도서관 건립 및 운영에 사용된 세부적으로 사례를 살펴보면 다음과 같다. 사례를 들 수 있다. 행정자치부는 2003년에 지역인재 육성사업의 하나로 도서관 건립에 3,249백만원을 지원하였다. 또한 산림청은 도서관 환경서적 지원사업에 190백만원을 배분하였다. 2004년도에는 지방자치단체 디지털문화도서관 건립에 2,700백만원, 제주도개발사업특별회계의 한라도서관 건립에 1,500백만원이 계획되어 있다. 따라서 이미 복권기금을 통한 도서관지원이 이루어졌으므로 우리는 관련사업의 확충을 통하여 도서관계에 더욱 많은 재정적 지원이 이루어지도록 해야 할 것이다.

<표 15> 2003년 로도수입금 도서관 배분 현황³¹⁾ (단위:백만원)

부처명	사업명	단위사업	2003년 배분액	비 고
산림청	녹색산림 교육홍보사업	소 계	1,800	
		청소년녹색교육센터설치운영	500	
		산림문화홀 조성	50	
		청소년녹색교육 게임개발	100	
		청소년 그린스쿨 운영	270	
		대학의 산림분야 사회교육지원	300	
		KOREAN FOREST 영상물제작	90	
		도서관 환경서적 지원사업	190	
		한국녹색문화재단 설립운영	100	

30) Lisa F. Kinney, Lobby for your Library (Chicago, A.L.A, 1992), p.18.

31) 2004 국회 정부위원회 국정감사자료 (2004. 10).

3. 복권기금의 활용 방안

첫째, 공공도서관 건립 확대를 통한 도서관계의 양적인 확충을 기해야 한다. 공공도서관의 존립 목적은 문화부도 밝혔듯이 종합정보센터로서 지역 주민에 대한 정보제공과 국민의 문화향수권 신장 도모이다. 이와 관련한 정부의 도서관 지원 내역을 보면 2003년에 총 지원규모로 31개관에 17,550백만원 (농특회계 7관 3,500백만원 포함)을 지원하였다고 밝혔다.³²⁾ 지원 근거는 도서관및독서진흥법 제21조에 의거하였고, 지원비율은 총사업비 (부지매입비)의 20%가 확보된 지역으로서 부지 및 지방비가 확보된 곳이다. 2011년까지 750개의 공공도서관으로 확충하여 인구비례 6만명당 1개관을 확보한다고 하였다. 건립방향은 전국 시군구 지역에 2개관 이상을 건립하고 농어촌 지역까지 공공도서관을 대폭 확충한다고 한다. 이와 관련하여 공공도서관은 2002년 현재 462관으로서 연도별 건립현황을 보면 <표 16>과 같다. 2003년도는 일반회계 즉 정부예산으로 24개관을, 농특회계로 7개관을 지원하였다고 하였다.

복권기금을 통한 도서관의 신축 및 증축을 통하여 해마다 전국에서 배출하는 1,000여명 이상의 도서관학 관련 졸업생들이 능력을 발휘할 수 있는 새로운 일자리를 창출하는데 쓰여 질 수 있다. 청년실업은 매우 심각한 문제이다. 2004국감자료에 따르면 현재 대졸자 10명중 4명이 실업자라 한다. 특히 문헌정보학과 졸업생의 진로는 다른 인기학과에 비해 상당히 뒤진다. 우리나라에서 도서관학의 역사가 가장 오래된 Y대의 경우도 2003년 취업률이 29%밖에 안 되는 것으로 나와 있다.³³⁾ 지방 소재 다른 대학들은 상황이 더욱 안 좋으리라는 것은 쉽게 예측할 수 있다. 전국적으로 취업률이 50% 정도는 될 수 있도록 지속적으로 도서관 신축 및 증축이 이루어져야 할 것이다.

또한 생활에 밀착되고 접근성이 좋은 「작은도서관 조성사업」을 활성화하는 프로젝트에 지원될 수 있다. 현재 한국도서관협회에서 전국적으로 25곳에 걸쳐 성공적으로 추진되고 있는 이 사업에 복권기금이 계속 지원되어, 내년에도 작은 도서관들이 지속적으로 건립된다면 그 파급효과는 크다고 생각된다.

<표 16> 공공도서관 연도별 건립지원 현황 ³⁴⁾

구 분	1991 -1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	계
관 수	114	24	23	23	15	11	18	19	31	278
지원액 (억원)	310.5	88	83	68	70	64	85.5	105.14	175.5	1,049.64

<표 17> 공공도서관 확충계획 ³⁵⁾

32) 문화부, 독서진흥에 관한 연차보고서 (서울 : 문화부, 2003), p. 207.

33) 한나라 안상수 의원, 교육인적자원부 국감자료, 한국일보, 2004. 1. 5.

34) 문화부, 전게서, p. 102.

현 황 (A)			향후계획 (B)		계 (A+B)
운영중	건립중	계	2003	2004-2011	
462	34	496	19	235	750

둘째, 공공도서관 운영활성화 지원을 통한 도서관계의 질적 향상을 도모하자는 것이다. 공공도서관의 운영 목적은 종합정보 문화공간으로서의 공공도서관에 자료구입비를 지원하여 지역주민에 대한 정보 제공과 국민의 문화 향수권 신장에 기여하기 위함이다.

이와 관련한 정부의 도서관에 대한 지원 실적을 세부적으로 살펴보면, 2002년도에 공공도서관 자료구입에 381관 8,250백만원을 지원하였으며, 전자도서관 운영에 13관 697백만원 (한국점자도서관 등)을 지원하였고, 문고 자료 구입에 200관 200백만원을 지원하였다. 2003년에 11,655백만원을 지원하여 문고를 포함한 공공도서관의 자료를 확충하기 위하여 총 지원규모 약 10,800백만원 (일반회계 10,000백만원, 농특회계 800백만원)을 지역별로 광역시 20%, 중소도시 30%, 농어촌 50% 차등 지원하고, 전자도서관 운영지원을 위하여 13관 855백만원을 점자, 음성도서 제작 및 기기구입을 지원한다고 하였다.³⁶⁾

정부의 기존의 예산지원과는 별도로 복권기금을 통한 도서관 질적 향상을 위한 방안을 제시하면 다음과 같다.

① 우리나라의 공공도서관 1인당 봉사대상 인구가 2001년 기준으로 1만명으로 국제적인 권고수준인 2,500명의 4배 수준이나 된다고 한다.³⁷⁾ 복권기금의 지원을 통해서 이러한 봉사대상 인구수를 획기적으로 낮추는데 지원 할 수 있을 것이다.

② 도서관을 통해 정보화시대의 대표적인 문제점인 디지털 격차(Digital divide)를 해소하는데 복권기금이 활용되어야 한다. 점증하는 디지털 격차에 대한 관심은 전세계적인 관심사항이다. 일례로 정부, 유네스코, 은행, 재단출신의 대표자들로 구성된 세계지식파트너쉽(GKP) 이라고 알려진 그룹이 있다. GKP는 “지속 가능하고 평등한 발전의 도구로서 지식과 정보의 폭넓은 접근과 효율적인 이용을 증진시키기 위해서는 정보, 경험, 자원을 공유해야 한다고 하였다.”³⁸⁾

③ 특정한 대형 프로젝트에 지원된 영국의 「정치경제과학도서관(BLPES)」의 사례에서도 알 수 있듯이 디지털콘텐츠의 국가센터 및 디지털문화 창출과 향유를 위한 공간으로서 미래형 국가대표도서관을 지향하는 「국립디지털 도서관의 건립」에 추가적으로 지원 할 수 있다.

④ 평생교육기관으로서의 도서관의 기능을 활성화 시키는데 쓰여 질 수 있다. 정보사회에서 모든 학생들에게 가장 중요한 학습의 결과물은 독자적인 평생 학습자로서의 능력을 갖추는 것이다. 이러한 목표에 도달하기 위해 가장 중요한 결정인자는 정보리터러시이며, 이러한 능력을 배양하기 위해 가장 효과적인 기관은 학교를 제외하고는 도서관이라 할 수 있을 것이다.

35) Ibid.

36) 문화부, 전계서, p. 208.

37) 문화부, 전계서, p. 205.

38) Patricia Senn Breivik, Information Literacy & Lifelong learning (Canberra, Australia Government Publishing Service, 1994), p. 4.

셋째, 독서문화 진흥을 통한 도서관의 사회적 기반을 확충하자는 것이다. 독서문화 활성화를 통한 도서관의 중요성을 인식시키는 계기가 되는 사례가 무수히 많이 있는데, 최근의 대표적인 사례로 프랑스 유학시 6세된 딸아이의 불어교육을 도서관의 책읽기를 통하여 성공적으로 가르친 「도서관 옆 신호등」 대표인 이현씨의 사례를 보아도 알 수 있다.³⁹⁾

또한 문화부는 독서진흥에 관한 연차보고서를 통하여, 참여정부의 독서문화의 중요성에 대하여 다음과 같이 기술하였다.

우리나라는 현재 국민소득 2만불 달성과 선진국으로의 진입을 목표로 새로운 국가건설, 즉 정치·경제·사회·문화 등 전 분야에서의 새로운 패러다임으로의 전환을 시도하고 있다. 그러기 위해서 경제성장을 이끌 첨단 분야에 대한 투자도 중요하지만, 그 무엇보다도 국민들의 창의적이고 창조적인 능력이 중요하다. 그런데 문제는 이러한 창의적, 창조적 능력은 다양한 문화와 지식, 정보를 획득·분석·재창조하는 과정에서만 비로소 형성될 수 있다는 점이다.

월드컵의 성공적 개최 이후 국민들의 문화수준 향상이 필요하다는 사회적 인식이 확산되고 있는데, 그 방법은 역시 국민들의 독서생활, 즉 국민들이 독서를 생활화하여 스스로 책을 읽고 생각하고 실천하면서 평생 동안 자기 스스로 학습을 할 수 있도록 해야 한다. ⁴⁰⁾

한편 이러한 독서진흥을 위하여 정부는 그동안 추진해온 독서정책을 아래와 같이 열거하였는데, 이러한 독서문화 진흥을 위한 사업들에 복권기금이 지원될 수 있을 것이다.

그동안 정부가 추진해온 독서정책은 국민독서진흥 여건을 위한 도서관·문고 등 독서시설의 확충, 국민독서운동 활성화를 위한 정보공유 기반 협조체제 구축, 도서관자료 확충 및 운영예산 증액, 문화소의 특수지역 등 적극적인 독서문화 공간 다양화, 독서관련 단체 등과 국민독서진흥운동 연계 추진, 독서생활화를 위한 독서교실 및 독서지도 등 지속 전개, 책읽기 운동으로 독서하는 사회 분위기 조성 등을 주요 골자로 추진하여 왔다. ⁴¹⁾

위와 관련한 정부예산의 연도별 상세 지원 내역은 아래와 같다.

<표 18> 연도별 이동도서관 등 지원 현황 ⁴²⁾

(단위:백만원)

구 분		1991 -1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	계
이 동 도서관	대 수	40	9	9	9	9	9	10	-	-	95
	지원액	800	225	225	225	225	225	250	-	-	2,175
문 고	개 수	480	-	100	100	100	100	100	200	400	1,580
	지원액	1,000	-	200	200	200	200	200	400	800	3,200

39) 이 현, "프랑스식 도서관교육으로 논리적사고 키워", 조선일보, 2004. 10. 25.

40) 문화부, 전계서, p. 15.

41) Ibid., p. 16.

42) Ibid., p. 104.

IV. 결 론

생존을 지속하기 위해서 사서들은 21세기인 지금 그들의 정치적 역할을 증대시켜야만 한다. 사서들은 만약 그들이 다른 부문과 비교하여 경쟁력을 유지하기를 원한다면 정치적 활동을 할 필요가 있다. 또한 정치적 환경을 포함한 변화하는 환경에 그들 스스로 적용시켜야만 한다.⁴³⁾

우리나라에서 2002. 12월에 시작된 로또복권의 영향으로 조성된 복권기금이 현재 일부 도서관 건립 및 지원에 쓰여 지고 있다. 2003년 기준 수익금 규모가 1조 4,004억원이나 되는 막대한 재원이 각종 공공사업에 투입되고 있다. 따라서 도서관계는 복권기금의 초창기인 지금이 그동안 재원의 부족으로 미뤄왔던 각종 현안들을 해결할 절호의 기회로 여겨야 한다. 왜냐하면 복권기금의 용도는 겨우 작년부터 활용에 대한 계획이 세워져서 올해부터야 집행되기 시작하였기 때문이다. 그만큼 지원대상이나 규모가 정치적인 고려와 필요에 따라 매우 유동적으로 달라질 수 있기 때문이다.

본문에서 살펴본 바와 같이 이미 작은 도서관 건립사업 등 몇몇 사업에 복권기금이 지원되고 있어 이에 대한 체계적이고 지속적인 노력이 필요한 시점이다.

선진 외국의 경우를 각각 살펴보면 우리와 같이 각종 공익목적의 사업에 쓰여 지고 있음을 알 수 있다. 미국의 경우 38개주에서 복권이 발행되고 있다. 복권의 일종인 로또복권 사업이 교육 분야의 재정지원을 위해 시작되었고, 미국은 조지아주의 경우 교육을 목적으로 로또복권이 발행되고 있으며, 복권의 수익금은 크게 세 분야로 나누어 교육인프라, Hope College Scholarship, Universal pre-kindergarten 등에 사용되고 있다.

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, 미디어, 체육부 산하의 기금분배위원회에 의해 특정 공익목적 사업으로 다시 배분된다.

복권기금의 활용방안으로 크게 세 가지를 제안하였는데, 첫째는, 공공도서관 건립 확대를 통한 도서관계의 양적인 확충을 기해야 한다. 둘째는, 공공도서관 운영활성화 지원을 통한 도서관계의 질적 향상을 도모하자는 것이다. 세부적으로는 공공도서관 1인당 봉사대상 인구수를 낮추어 서비스 질의 향상을 위한 사업, 정보화시대의 문제점인 디지털 격차를 낮추기 위한 사업, 국립디지털도서관 건립사업에 대한 추가지원 등 특정 대형 프로젝트 지원 사업을 예시하였다. 셋째는, 독서문화 진흥을 통한 도서관의 사회적 기반을 확충하자는 것이다. 즉, 문화적으로 소외된 특수지역에 대한 적극적인 독서문화 공간의 다양화, 독서생활화를 위한 독서교실 및 독서지도 등의 지속적인 전개, 책읽기 운동으로 독서하는 사회 분위기 조성에 복권기금을 활용하자는 것이다.

<참고문헌은 각주로 대신함>

43) 최용관, 도서관계정확충을 위한 기금조성에 관한 연구, 한국도서관정보학회지, 제30권제1호 (1999.3), p. 213.