

3기 위원회 1주년 기념 심포지엄

문화
예술
의 힘
우리의 미래를
결정한다

2011.12.29 (목) 오후 2시
대학로 예술가의 집 3층 다목적홀

3기 위원회 1주년 기념 심포지엄

문화
예술
의 힘
우리의 미래를
결정한다

2011.12.29 (목) 오후 2시
대학로 예술가의 집 3층 다목적홀

주최 한국문화예술위원회
Arts Council Korea

후원 문화체육관광부
Ministry of Culture, Sports and Tourism

CONTENTS

3기 위원회 1주년 기념 심포지엄

문화예술의 힘, 우리의 미래를 결정한다.

05	프로그램
07	인사말 오광수 (한국문화예술위원회 위원장)
08	축사 최광식 (문화체육관광부 장관)
11	<주제발표 1> 문화재정 확대를 위한 정책 방향 최봉현 (산업연구원 연구위원)
	<토론>
21	언제까지 헝그리 정신인가 하성란 (작가)
25	문화재정 확대의 당위성 박양우 (중앙대학교 예술대학원 예술경영학과장, (사)한국예술경영학회 회장)
29	문화재정 확충 전략으로서의 문화복지의 확대 조형근 (국회입법조사처 문화방송통신팀 입법조사관)
37	<주제발표 2> 문예진흥기금 자원 확충 방안의 가능성 탐구 정갑영 (경희대학교 경영대학원 겸임교수, 前 한국문화관광연구원장)
	<토론>
51	문예진흥기금 재원을 어떻게 확충할 것인가? 서희열 (강남대학교 세무학과 교수, 前 한국세무학회 회장)
61	복권기금을 통한 문예진흥기금 확충에 대하여 고정민 (한국창조산업연구소 소장, 홍익대학교 문화예술경영학과 교수)
65	예술의 사회적 가치 사슬 정립을 통한 마음 모으기 이무용 (한국문화예술위원회 위원, 전남대학교 문화전문대학원 교수)

한국문화예술위원회

3기 위원회 1주년 기념 심포지움
문화예술의 힘, 우리의 미래를 결정한다

PROGRAM

사회 : 박은실(한국문화예술위원회 위원, 추계예술대학교 문화예술경영대학원 교수)

13:30~14:00 참여자 등록

14:00~14:10 인사말

오광수 (한국문화예술위원회 위원장)

14:10~15:00 <제 1 주제> 문화재정 확대를 위한 정책 방향

최봉현 (산업연구원 연구위원)

토론

하성란 (작가)

박양우 (중앙대학교 예술대학원 예술경영학과장, (사)한국예술경영학회장)

조형근 (국회입법조사처 문화방송통신팀 입법조사관)

15:00~15:10 휴식

15:10~16:00 <제 2 주제> 문예진흥기금 1조원은 가능한가?

정갑영 (경희대학교 경영대학원 겸임교수, 前 한국문화관광연구원장)

토론

서희열 (강남대학교 세무학과 교수, 前 한국세무학회 회장)

고정민 (한국창조산업연구소 소장, 흥익대학교 문화예술경영학과 교수)

이무용 (한국문화예술위원회 위원, 전남대학교 문화전문대학원 교수)

16:00~16:30 종합토론

2011. 12. 29(목) 오후 2시 대학로 예술가의 집 3층 다목적홀



인사말

3기 위원회 출범 1주년을 맞아 정부·국회·예술계, 학계 전문가들을 모시고 문화재정 확충을 위한 심포지엄을 개최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

오늘날 세계 각국은 자국의 문화 역량을 강화하기 위해 다양한 정책적 노력을 기울이고 있으며, 많은 예산을 문화예술 영역 전반에 지속적으로 투입하고 있습니다. 특히, 21세기는 산업사회에서 지식기반 사회로 이행하면서 문화와 예술을 통한 창의성 개발이 국가경제와 사회발전의 원동력이 되고, 문화와 지식, 정보가 가장 지배적인 가치로 부각되고 있습니다. 이에 따라 우리나라도 문화예술에 대한 지원이 이루어져 왔으며, 그 중 정부지원이외에 대표적인 것은 1973년 조성·운영하고 있는 문화예술진흥기금입니다.

그러나 문화예술진흥기금의 민간 모금이 2004년 폐지되어, 국가적 차원의 문화예술 진흥을 위한 자원확보가 시급한 상황이며, 대체재원인 복권기금과 경륜·경정 수익금이 현재 문화예술을 위해 투입되고 있으나 여전히 부족한 상황입니다. 특히 복권기금은 소외계층 대상 사업에만 국한되어야 하는 제약요인이 있어 문화예술 지원을 위한 폭넓은 재원으로서의 역할에는 한계가 있습니다. 따라서 문화예술을 진흥을 위한 새로운 자원조달 방식에 대한 모색과 새로운 자원 발굴을 위한 사회적 합의 또한 절실히 요구되고 있습니다.

이런 점에서 이번 심포지엄은 문화예술진흥기금의 환경 변화에 대응하려는 노력의 일환으로, 문화예술진흥기금의 적정 규모와 새로운 자원 조달 방안은 어떤 것인지, 정부·국회·학계, 예술계 전문가들과 다양한 방안과 전략을 모색해볼 수 있는 좋은 기회가 될 수 있을 것입니다.

추운 날씨에도 불구하고 우리나라 문화재정 확충 문제에 대해 각별한 관심을 갖고 자리를 빛내주신 여러분께 깊은 감사를 드립니다. 오늘 이 행사를 통해 우리나라가 문화강국으로 한 걸음더 나아갈 수 있는 계기가 되기를 바랍니다.

감사합니다.

2011. 12. 29

한국문화예술위원회 위원장 오광수

축사

문화예술위원회 3기 출범 1주년을 기념하는 ‘문화예술 진흥 자원 확충을 위한 심포지엄’ 개최를 진심으로 축하합니다.

문화예술은 사회 전체를 풍요롭게 만드는 자산이며 사회 발전을 위한 동력입니다. 또한 어느 사회에서나 문화예술은 사회 구성원 전체를 위한 공공재로서의 가치를 인정받아 왔으며, 그 때문에 문화예술 활동은 공적 지원 영역에 속한다고 여겨져 왔습니다.

물론 국가예산 등 공적 지원만으로 예술의 창작 및 향유 활동을 장려하고 지원하기에는 한계가 있습니다. 그렇기 때문에 문화예술이 더 이상 공공 영역의 지원에만 의존하지 않고 나눔과 기부 활성화를 통해 문화적 역량을 키워가고 있는 현재의 움직임은 매우 반가운 현상이라 하지 않을 수 없습니다.

올해 무역 규모 1조 달러를 달성하고 우리나라가 GDP 세계 11위 규모의 경제대국임을 감안할 때, 미래 국가경쟁력의 원천인 문화예술분야 재정의 지속적인 확대가 필요합니다. 특히 문화콘텐츠 산업, 관광 산업의 근간이라 할 수 있는 순수 예술에 대한 재정 확보가 전제되어야 관련 산업이 동반 성장을 할 수 있는 단단한 토대가 형성될 수 있습니다.

3기 문화예술위원회 1주년을 맞아 열리는 오늘 심포지엄을 통해 문화예술진흥기금 등 문화예술진흥을 위한 자원 확충 방안이 활발히 논의되어 대한민국의 문화예술이 더욱 풍성해지고 발전할 수 있는 계기가 될 수 있기를 바랍니다.

감사합니다.

2011. 12. 29

문화체육관광부 장관 최광식





3기 위원회 1주년 기념 심포지엄



〈제 1 주제〉 문화재정 확대를 위한 정책 방향

〈주제발표 1〉

문화재정 확대를 위한 정책 방향
최봉현 (산업연구원 연구위원)

〈토론〉

언제까지 헝그리 정신인가
하성란 (작가)

문화재정 확대의 당위성
박양우 (중앙대학교 예술대학원 예술경영학과장, (사)한국예술경영학회장)

문화재정 확충 전략으로서의 문화복지의 확대
조형근 (국회입법조사처 문화방송통신팀 입법조사관)

문화재정 확대를 위한 정책 방향

최봉현 (산업연구원 연구위원)

1. 머리말

최근 문화체육관광부는 문화재정을 확대하기 위해 다각도로 노력하고 있다. 매년 부처 입장에서 연례행사처럼 표명해오던 예산확대라는 반복되는 구호와는 달리 정부총예산 대비 문화예산 규모를 내년도에는 1.5%, 향후 5년 이내에 2%까지 확대한다는 구체적인 목표까지 제시되고 있어, 이번에는 분위기가 사뭇 다르다. 재정 확대라는 목적을 달성하기 위하여 관련 자문회의나 토론회를 개최하는 등 재정담당 부서 관료들의 발걸음도 분주해지고 있다.

올해 문화체육관광부 예산이 3조 4,557억원으로 정부총예산의 약 1.12%이니까 내년도 예산 확보 목표치는 상당히 야심찬 목표임에는 틀림없다. 정부재정운용계획에서 문화체육관광 분야에는 문화체육관광부의 예산만 포함된 것은 아니다. 문화재정의 모든 예산과 기금 그리고 방송통신위원회의 기금까지 포함한다. 따라서 문화체육관광부 예산이 정부재정의 1.5%라고 한다면, 올해 기준으로 4조 6,560억원에 달한다.

문화체육관광부가 제시하고 있는 총재정대비 1.5% 또는 2%라는 야심찬 목표는 다양한 논란을 야기할 수도 있다. 그 목표치가 어디에서 나왔느냐는 근거에서부터 목표의 실현 가능성에 이르기 까지 다양한 시각이 존재할 것이다. 야심찬 목표는 그렇다 치고 여기서 문화체육관광부는 목표달성을 위해서 무엇을 어떻게 해야 할지에 대해 진지하게 고민해 봐야 한다. 다소 공격적인 목표치일지라도 설정해두고 달성하기 위한 방법을 찾아보는 것도 문제해결에 접근하는 하나의 방식일 수도 있다. 그러나 더 중요한 것은, 교과서적인 이야기이지만 정부재정 총량과 부처 간 배분이 이루어지는 메커니즘에 대한 이해와 이를 바탕으로 한 논리적이고

체계적인 준비가 필요하다. 이는 비단 문화체육관광부에만 해당하는 것은 아닐 것이다. 이하에서는 먼저 문화체육관광부의 재정추이를 살펴보고, 재정규모 확대와 관련한 몇가지 방안에 대해 논의해보고자 한다.

2. 문화재정 추이

우리나라의 문화예산은 1990년대 초반까지 총예산의 약 0.5% 전후를 차지하였다. 문화예산이 처음으로 1%를 넘어선 것은 1997년 문화관광부가 출범한 이후부터이다.

지난 5년간의 문화체육관광부의 재정실적을 보면 문화재정이 주로 어떤 분야에 어떻게 사용이 되는지 알 수 있다. 문화예산에서 관광부문, 체육부문, 문화콘텐츠 등 산업적인 부문의 비중은 전반적으로 증가세를 보인 반면, 문화예술부문과 일반 행정부문의 비중은 전반적으로 축소되고 있다.

문화예술부문의 재정투자에서 차지하는 비중은 2006년 문화부 총예산의 약 34.1%에서 점진적으로 감소하여 2009년에는 8.5%포인트 감소한 25.6%까지 감소하였다. 반면에 관광부문의 비중은 2006년 26.4%에서 2009년 31.4%까지 증가하였다가 2010년 다시 감소하였다. 문화 및 관광 일반 재정은 2008년 국정홍보처와 정보통신부의 디지털 콘텐츠부문이 문화부로 흡수통합되면서 일시적으로 규모가 증가하기도 하였지만 이후 빠르게 감소하는 경향을 보이고 있다.

〈문화체육관광 재정운용추이〉

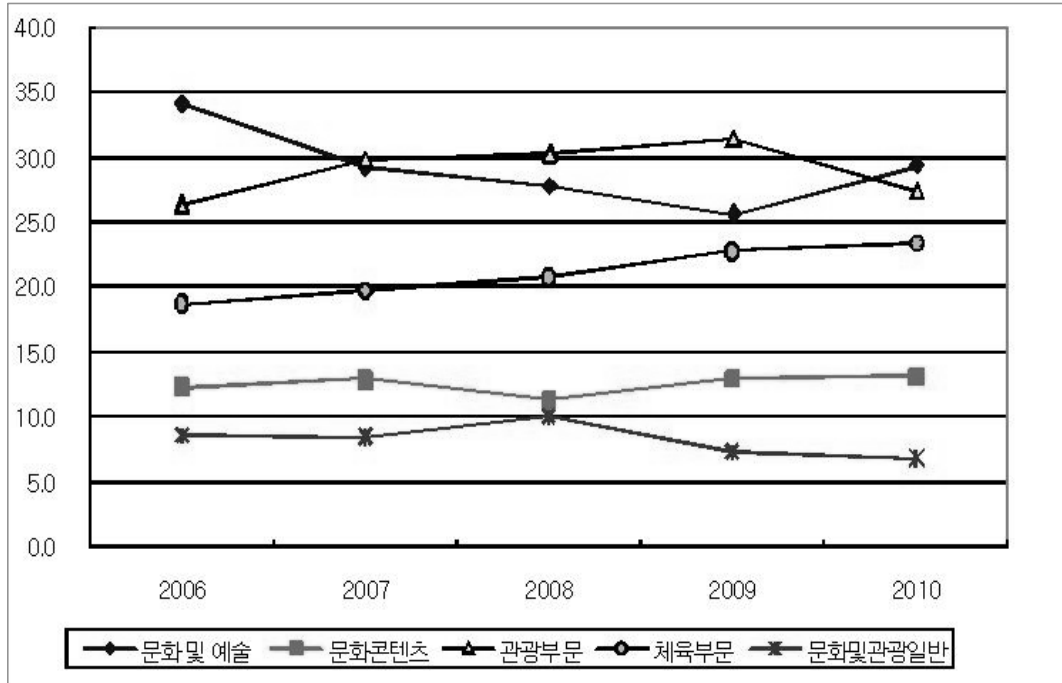
(단위: 억원, %)

구 분	'06실적	'07실적	'08실적	'09실적	'10실적	연평균
문화체육관광 분야	28,802	28,866	30,362	35,364	39,467	8.2
○ 예 산	16,685	16,670	17,461	20,791	22,265	7.5
○ 기 금	12,117	12,196	12,901	14,573	17,202	9.2
■ 문화예술 부문	12,728	11,657	11,483	13,715	16,198	6.2
■ 관광 부문	6,362	6,649	7,378	8,746	8,546	7.7
■ 체육 부문	4,089	4,419	5,061	6,335	7,238	15.3
■ 문화재 부문	3,695	3,989	4,278	4,544	5,364	9.8
■ 문화및관광일반 부문	1,928	2,152	2,162	2,024	2,121	2.4
■ 정보통신 부문	-	-	-	-	-	-
■ 일반행정 부문	-	-	-	-	-	-

자료 : 기획재정부, 2010-2014년 국가재정운용계획

주제발표 1

〈문화부 재정의 부문별 구성비〉



자료 : 문화체육관광부

문화체육관광부의 재정운용에 있어서 가장 큰 특징은 조직편제와 실제 재정계획과의 방향성에 편차를 보이고 있다는 점이다. 2000년대 들어서 문화체육관광부는 문화콘텐츠로 대변되는 산업영역에 정책적 중요성을 인지하고 문화콘텐츠산업 관련 부서를 대폭 강화하였다. 2007년 본부제 개편 시 문화산업본부 설치, 2008년 문화콘텐츠산업실 설치하였다. 그러나 문화콘텐츠산업에 대한 재정투자가 전체에서 차지하는 비중은 지난 5년간 11.3 - 13.1%의 범위 내에 머무르고 있다.

문화체육관광부의 문화콘텐츠산업의 중요성에 대한 인지와 정책적 강조와는 달리 실제 재정투자가 뒷받침 되지 못하는 주된 원인은 크게 다음 두 가지로 분석할 수 있다.

첫째, 문화체육관광부 재정의 높은 기금의존도이다. 2010년 정부의 총재정수입에서 기금수입의 비중은 33%(국회확정예산기준)인 반면, 문화체육관광부 재정의 기금 의존도는 43%(실적수준)에 달한다. 즉 기금은 특성상 기금설치 목적을 지향하고 있어 관광기금, 체육기금처럼 해당 기금이 증가하는 만큼 해당 분야의 지출이 상대적으로 증가한다. 2010년 기준 문화체육관광부 총재정에서 관광기금, 체육진흥기금, 광특회계가 차지하는 비중은 54.4%에 달하였다. 문화체육관광부의 재정에서 세출과 기금회계의 구성비는 약 2%포인트 정도의 변동폭을 유지하면서 안정적으로 유지되고 있다.

둘째, 예산부문에서 이미 지출 목적이 정해져있으며 지방정부에 대한 이전지출의 성격이 강한 광특회계의 비중이 상대적으로 높아 일반회계의 증가율은 평균치에 못미친다. 특히 기존의 경직적인 사업예산으로부터 타부문으로 예산을 재배분하기 쉽지 않기 때문에 일반회계에서 문화콘텐츠산업 육성을 위해 별도의 예산증액이 이루어지지 않으면 신규재원 증가를 기대하기 어렵다. 따라서 문화체육관광부가 문화콘텐츠산업 육성을 위해 가용할 수 있는 예산과 기금이 넉넉하지 않다.

〈문화 산업육성 관련 재정의 부문별 구성비〉

(단위: %)

	2006	2007	2008	2009	2010
문화콘텐츠산업	25.7	20.3	18.8	23.1	23.4
문화미디어산업	6.2	9.9	8.4	6.1	9.1
관광산업	68.2	69.8	72.8	70.8	67.5
(관광산업 융자)	23.0	24.0	21.0	21.0	21.0
문화산업 기능 전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

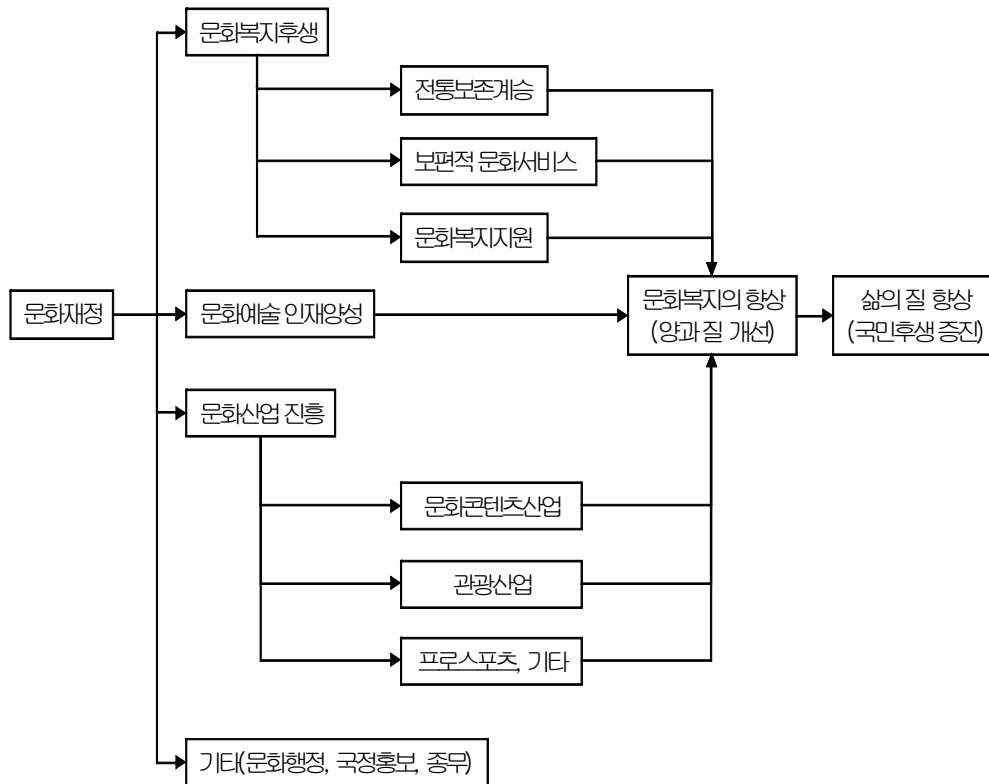
문화체육관광부의 문화산업 기능에 대한 재정투자는 2006년 대비 2010년 기능별 재정투자 증가율에서도 확인할 수 있다. 2006-2010년 기간의 문화체육관광부 총재정투자 증가율은 39.6%였으며, 4개의 기능별 분류 중에서 오직 문화산업육성 기능과 문화복지 기능에서 평균 이상의 증가율을 보였다. 문화복지 부문의 재정지출 증가가 2010년 지자체 이전예산의 급증 부분을 제하면 문화체육관광부가 직접 실행하는 재정규모는 실질적으로 크게 증가하지 않았다.

문화산업 기능 재정의 부문별 구성을 보면, 지난 5년 동안 전체의 약 70%가 관광산업부문에 집중되고 있으며, 나머지가 문화콘텐츠산업과 문화미디어산업 육성에 배분되고 있다. 문화체육관광부의 재정실적에서 관광산업부문이 차지하는 비중이 높은 이유는 관광재정의 상당부분이 재원이 안정적인 관광진흥개발기금으로부터 지출되고 있기 때문이다. 전체의 22%를 관광산업 융자가 차지하고 있다.

결국 문화체육관광부가 지난 5년간 산업 기능의 활성화에 상당한 의지를 가지고 재정투자전략을 추진해왔으나 재원조달의 한계 등으로 인해 보다 역점을 두고 있는 문화콘텐츠산업에 대한 집중도는 상대적으로 떨어지는 것으로 나타나고 있다.

3. 문화재정의 역할 - 문화복지와 문화산업

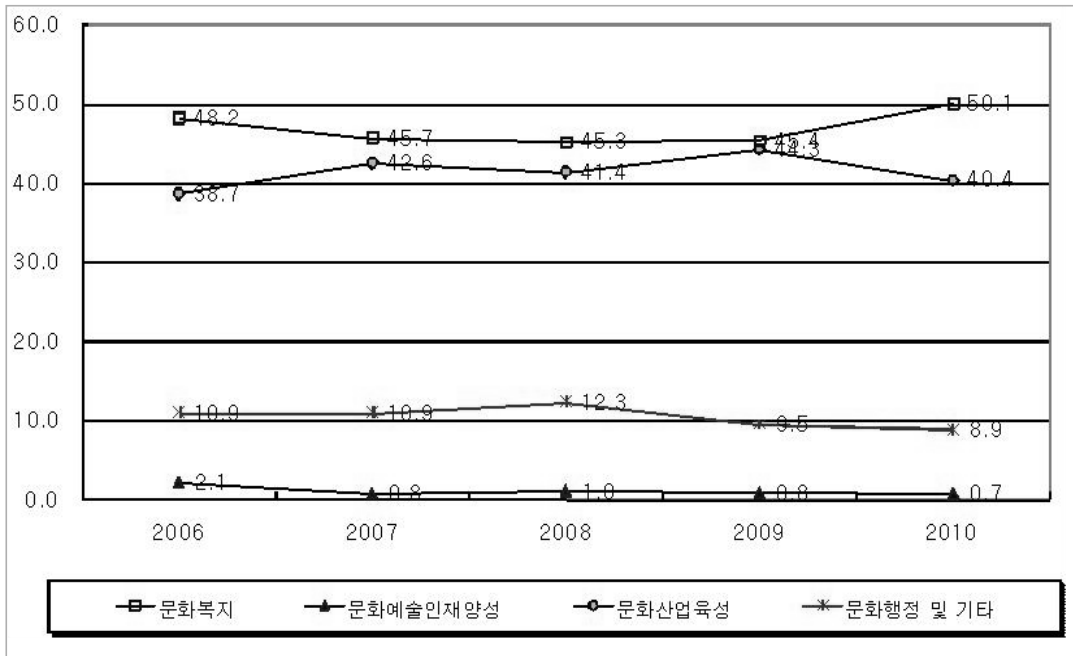
문화재정의 역할은 행정적인 업무분장체계에 의해 다양한 내용을 포함하지만 역시 핵심적인 정책기능은 문화복지 기능과 문화산업 육성에 있다. 문화복지가 국가의 전체 복지행정에서 우선순위가 높다면, 그리고 문화산업육성이 다른 산업육성에 비해 우선순위가 높다면 문화재정의 우선순위 또한 높아질 수 있을 것이다. 그러나 현실에 있어서 문화재정의 우선순위는 그다지 높다고 보기는 어렵다. 이는 실제 문화재정의 우선순위가 낮거나 또는 문화체육관광부가 우선순위를 높일 수 있는 정책을 충분히 개발하지 못하고 있기 때문일 수도 있다.



먼저 문화복지는 흔하게는 박물관, 도서관 등 문화시설을 제공하거나 전통예술의 진흥이나 각종 문화체육 관련 국제적인 행사 등을 통해 대국민 문화서비스를 제공 등을 포함한다. 여기서 더 나아가 보다 적극적으로 문화복지정책을 발굴할 필요가 있다. 문화재정이 성장의 뒷전으로 밀려난 우리의 문화적 정체성을 복원하고 더욱 발전시켜나감으로써 개인의 정서적 안정과 사회통합의 중요한 가치를 높일 수 있도록 해야 할 것이다.

〈문화체육관광부 재정투자실적 추이(산업-복지 분류)〉

(단위: %)



그러기 위해서는 문화재정의 안정적인 확보가 필요하지만, 지난 5년간의 변화를 보면 그렇지 못함을 알 수 있다. 문화부의 전체 재정에서 차지하는 문화복지 예산은 전반적으로 위축되어 왔다. 문화복지재정이 전체 문화부 재정과 거의 비슷한 수준으로 증가한 것으로 나타나고 있으나 문화부의 재정계획 밖의 예산이 포함되어 있기 때문이다. 즉, 실질적인 문화재정에서 문화복지 재정의 비중은 감소하고 있지만, 광특예산 등 특별회계에 의한 지출규모가 증가하면서 일종의 착시현상을 보이는 것이다. 기금 측면에서도 문화예술부문은 상대적으로 뒤처지고 있다. 문화부 전체 기금총액이 연평균 9.6% 증가하였으나 문예기금은 연평균 2.2% 증가하는 데 그쳤다.

〈문화체육관광부 재정원천별 특징〉

(단위: 백만원, %)

구분(분류)	2006		2010		평균 증가율 (06-10)
	재정실적	구성비	재정실적	구성비	
총 계	2,231,363	100.0	3,115,848	100.0	8.9
○ 예산	1,299,417	58.2	1,775,379	57.0	8.4
- 일반회계	909,697	40.8	1,140,398	36.6	6.2
- 광특회계 (균특회계)	369,924	16.6	558,882	17.9	11.1

주제발표 1

구분(분류)	2006		2010		평균 증가율 (06-10)
	재정실적	구성비	재정실적	구성비	
- 아특회계	-	0.0	76,099	2.4	99.7
- 책특회계	19,796	0.9	-	0.0	9.0
○ 기금	931,946	41.8	1,340,469	43.0	9.6
- 문예기금	124,973	5.6	122,443	3.9	2.2
- 영화기금 (문산기금)	94,409	4.2	47,767	1.5	-4.1
- 지발기금	13,048	0.6	11,425	0.4	-1.7
- 언론기금 (신발기금)	3,759	0.2	22,326	0.7	94.1
- 관광기금	372,947	16.7	543,733	17.5	10.3
- 체육기금	322,810	14.5	592,775	19.0	17.4

〈문화예산 기능별 증가율 추이〉

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	06-10
문화복지	-6.4	9.5	14.5	23.4	44.9
문화예술 인재양성	-64.6	47.0	-7.3	-3.1	-53.3
문화산업육성	8.7	7.5	22.1	2.1	45.7
문화행정 및 기타	-1.3	24.7	-11.9	4.3	13.1
합 계	-1.2	10.6	14.2	11.9	39.6

자료 : 문화체육관광부

물론 앞으로도 문화재정이 강화해나가야 할 역할 중 하나는 고급 일자리 창출을 통한 청년 실업의 해소와 경제성장에 대한 기여일 것이다. 세계경제의 글로벌화와 관세장벽이 낮아짐에 따라 제조업 제품의 생산은 요소 생산성이 낮은 지역에서 높은 지역으로 생산지를 옮겨가고 있다. 이미 봉제부문은 물론이고 조립가공 부문마저 중국 등 저임금 국가로 생산기지를 이전 함으로써 국내에서는 산업공동화 현상과 일자리가 감소하고 있다. 기업들의 새로운 투자도 세계시장에서의 경쟁력을 유지하기 위해서는 생산성 향상이 필수적이며, 그 수단도 이미 기계화, 자동화 등 고도의 시설투자이므로 결국 고용 비친화적 성장이라는 결과를 초래한다. 제조업을 토대로 한 고도성장 이후 새로운 대안으로 제시되는 산업이 바로 문화콘텐츠산업과 관광산업이다. 문화체육관광부문의 국민경제에 대한 기여도는 생산에서 3.88%, 고용에서 3.76%로 재정부문에서 차지하는 비중의 약 2배에 달한다.

그런 가운데 우리 문화의 정체성을 강화하고, 시장실패가 상존하는 문화예술 부문에 대한 정부 투자의 확대를 통한 보완은 중요한 과제이다. 이는 단순히 재정의 양적인 확대만이 아니라 기존 재정의 효율적 사용과 민간의 참여를 촉진할 수 있는 정책발굴 등을 병행해 나가야 할 것이다.

〈문화체육관광산업의 국민경제 기여도(2008년)〉

	국내 총생산(억원)	고용(명)
경제전체	27,401,000	23,577,000
문화콘텐츠산업	660,126(2.40%)	496,357(2.10%)
관광산업	144,829(0.52%)	167,175(0.71%)
스포츠산업	263,614(0.96%)	224,000(0.95%)
기여도	3.88%	3.76%

자료 : 한국문화관광연구원

4. 문화재정의 우선순위 강화 필요

국가재정운용계획 수립은 총지출 한도 내에서 국가의 정책 우선순위에 따라 재원을 전략적으로 배분하는 방식으로 정부차원에서의 사회총후생 극대화를 위한 부문별 최적 지출 조합을 찾는 행위이다. 동시대의 국가라도 국가마다 처한 상황이 다르기 때문에 재정에 대한 우선순위 또한 달라질 수밖에 없으며, 동일한 국가라도 시대적 상황에 따라 재정투자의 우선순위는 변하기 마련이다.

정부재정 전체에서 문화재정에 대한 투자확대의 필요성이 인정되고 이에 대한 공감대가 정부 내에서 형성되어야 문화재정의 확대가 이루어질 수 있는 것이다. 그런 다음, 관련재원을 확보할 수 있어야 최종적으로 문화재정은 확대될 수 있을 것이다. 즉, 전자는 문화재정 확대의 필요조건이며, 후자는 충분조건이라고 할 수 있다.

앞으로 문화재정의 확대를 위해서는 다음 측면에서 정부재정계획에서 문화재정의 우선순위를 강조해나갈 필요가 있을 것이다. 그러기 위해서는 그것이 문화복지이든 문화산업이든 부단히 국가적 관점에서 우선순위가 높은 문화정책을 개발해야 한다.

사실 문화재정의 확대를 위한 양적 목표 설정도 의미가 있겠지만, 중장기적으로 문화재정이

주제발표 1

국가재정투자의 우선순위를 확보할 수 있도록 문화재정의 역할과 기대효과에 대한 과학적이고 체계적인 연구와 분석을 토대로 국민과 예산당국을 설득해 나가야 한다. 문화재정을 통해서 이루어지는 성과들이 정부가 중점을 두고 있는 다양한 가치달성에 기여하고 있으며, 문화재정 확대를 통해서 더욱 강화할 수 있음을 국민과 통치자 그리고 재정당국에 인식시킬 필요가 있다.

또한 문화재정의 양적인 확대만 중요한 것이 아니라, 기존의 재정을 효율적으로 활용하는 것도 앞으로 문화체육관광부가 지속적으로 추진해나가야 할 중요한 과제이다. 문화체육관광 분야 재정의 효율적인 투자와 관련하여 지속적으로 지적되고 있는 사항이 시설투자의 효율성과 기존 시설의 활용도 제고를 통한 후생수준 향상이다. 즉 문화시설을 건립할 때 충분한 타당성을 검토하고, 중장기적인 활용방안을 마련하고, 기존 시설물의 활용도를 높일 수 있도록 각종 프로그램과 콘텐츠의 보완도 중요한 과제이다.

끝으로 삶의 질 향상에 대한 문화재정의 역할을 강화해나갈 필요가 있다. 우리나라는 전세계적으로 유례를 찾아보기 어려운 압축 성장을 통하여 적어도 경제적으로는 선진국과 대등한 수준으로 발전하였으나 성장의 이면에 드리워진 삶의 질은 상당히 낮은 것으로 평가된다. IMF가 발표한 2009년도 각국의 국민소득(ppp기준) 비교자료에 의하면, 한국 1인당 국민소득은 2만 9,790달러로 세계 22위이다. 미국 4만 7,132달러, 영국 3만,502달러, 프랑스 3만 4,092달러, 일본 3만 3,828달러이니 한국도 소득 면에서는 이미 상당한 수준으로 올라섰다.

〈주요국의 삶의 질 수준 비교〉

	종합순위	여가 및 문화	2010년 총재정대비 문화예산 비율
프랑스	4	1	2.29
이탈리아	11	4	1.92
스페인	26	5	2.27
일본	10	36	0.15
한국	21	37	1.23
영국	9	59	1.0
대만	42	115	1.55

자료 : International Living(한국문화관광연구원, 미발표 자료)

반면에 OECD가 발표한 삶의 질 지수에서 한국은 2008년 기준 34개 회원국중 27위를 기록하였다. International Living의 2011년 삶의 질에 대한 국제비교에서는 한국은 192개국중 21위였으나 여가 및 문화부문 순위는 37위에 불과하였다. 삶의 질과 관련된 몇 가지 지표들을 보다 구체적으로 살펴보면, 먼저 OECD 회원국 중에서 우리나라의 자살률은 5년째 1위이며, 자살률이 낮은 회원국들 대비 약 4.5배 수준에 이른다. 우리나라의 2000년 조이혼율은 2.5%로 OECD 회원국 중 8위에 해당되었으며, 2010년에도 2.4% 수준을 보인다.

〈OECD 주요 회원국의 연령표준화사망률 비교〉

(단위: OECD 표준인구 10만명당)

	연도	전체	자살	순위
한국	2008 ¹⁾	546.9	24.3	1
헝가리	2008	868.5	19.6	2
일본	2008	418.8	19.4	3
프랑스	2007	484.9	13.5	9
미국	2005	631.2	10.1	19
독일	2006	562.2	9.1	23
호주	2006	459.3	7.5	25
스페인	2005	536.5	6.3	27
영국	2007	566.8	5.8	29
이탈리아	2007	483.3	4.9	31
멕시코	2007	684.9	4.3	32
그리스	2008	557.7	2.6	33

자료 : OECD Health Data, 2010

주 : 1) 연령구조차이가 제거된 국제 비교를 위해서 OECD 기준인구로 표준화한 사망률

이러한 수치들이 국가의 문화정책행정에 시사하는 바는 매우 중요하다. 즉 문화복지가 왜 필요하고, 문화재정이 어떤 사회적 역할을 해야 하는지 고민해볼 필요가 있을 것이다.

※ 이 글은 한국문화관광연구원 「웹진 문화관광」 9월호에 게재된 내용을 본 심포지엄 주제에 맞게 일부 수정·보완한 것임.

언제까지 헝그리 정신인가

하성란 (작가)

최고의 작가의 사망과 그 이후 불거진 여러 논쟁에 이어 예술인복지법이 제정되었다. 제1장 제2조에 보면 ‘예술인’을 다음과 같이 정의하고 있다.

‘예술 활동을 업(業)으로 하여 국가를 문화적, 사회적, 경제적, 정치적으로 풍요롭게 만드는 데 공헌하는 자.’

하지만 현실은 일 년 후면 시행될 이 법과는 거꾸로 가고 있다는 느낌이다. 얼마 전 한 신문에서도 보도된 2013년까지 콘텐츠 사업에 1조 6000억 원을 투입하겠다고 한 사실도 의문스러워진다.

지난 9월 5일 교과부는 학자금 대출 제한, 재정 지원 제한 대학에 해당하는 50개의 부실 대학 명단을 발표했다. 그 안에 예술대학이 끼어 있었다. 예술계열의 학과를 취업률로만 평가한 잣대에 대해 많은 이들이 반대의 뜻을 펼쳤다. 자연스럽게 대학의 예술계열 학과가 폐지되고 정원 감축, 교·강사의 실직 사태로 이어졌다. 동국대학교의 문예창작학과와 국문학과 편입도 그 한 예가 될 것이다. 사실 근래 들어 이 대학의 문예창작학과에서 많은 작가들이 배출되었을 뿐 아니라 활발히 활동을 하고 있다는 점을 생각하면 이 사태는 시대 역행적인 일로 판단된다. 여러 대학에서 주최하는 백일장에 천여 명의 중고등학생들이 참여하는 것을 생각한다고 하더라도 대학의 문예창작학과 폐지는 여러모로 이해가 가지 않는 일이다.

과연 예술 활동을 취업률로 평가할 수 있을 것인가, 그렇다면 취업이 되지 않는다는 이유만으로 예술 과목을 대학에서 기피해야 할 것인가.

우리나라는 단시간에 급속한 경제 성장을 이루었다. 지금도 눈 깜짝할 사이에 수십 층의 마천루들이 생겨난다. 개발을 부르짖는 구호는 사라지지 않고 요새 들어 더욱 커진 듯하다. 토건 개발을 우선시하던 사회적 분위기 속에서는 눈에 보이는 성과주의를 제일로 칠 수밖에 없다. 그 개발 지향적인 속성을 그대로 문화 쪽에도 적용하고 있다.

얼마 전 한 신문의 기사는 그 속성을 여지없이 보여준다.

지난 달 문화예술위원회는 원주 토지문화관, 백담사 만해마을, 이천 부악문원, 담양 글을 낳는 집 등 운영비 일부를 지원하는 4개 문인 집필실에 협조 공문을 보냈다. 입주작가의 창작 실적과 작품 창작 활동, 참여작가의 문학상 수상 내역을 구체적으로 제출하라는 내용이었다. 입주한 기간 동안 어떤 작품을 몇 편 썼는지, 입주해서 쓴 작품이 어느 문예지에 발표됐고, 신문 등 미디어에는 어떻게 기사화됐는지, 책으로 나왔는지, 문학상을 받았는지 여부를 적어 내라는 내용이었다. 그리고 “이를 근거로 다음 연도 해당 집필실의 지원 여부와 지원액을 정하기로 했다”고 덧붙였다. (문학이 수도계량기인가? 조선일보, 어수웅)

작품 개수와 발표 횟수로 문인을 평가하겠다는 이야기이다. 그 수가 적으면 다음번엔 그 시설을 이용하는 데 불리함을 받을 수밖에 없다는 뜻이다. “예술 창작은 공신품 납품하는 것과 다르다”, “퀄리티가 안 되는 작품을 아무리 많이 써봐야 무슨 소용이 있느냐” 등 문인들의 비난이 빗발쳤다. 문예위 쪽도 난감한 입장이다. 같은 잣대로 평가를 받고, 결과가 나쁘면 기관장 및 상임이사가 해임될 수 있고 성과금 차등 지급을 받게 된다. 몇 년 동안 문예위는 경영 평가 최하위 수준을 받은 것으로 알려졌다.

예술의 성과주의에 관한 정부의 평가는 이미 2009년부터 시작된 듯하다. 2009년 한국예술종합학교는 서사창작과 폐지 사태로 들끓었다. 문화부는 ‘실기 중심의 예술전문가 양성을 위한 예술이론 교육의 필요성과 원칙을 바탕으로 하여, 현 이론교육 시스템의 개선 방안을 마련해야 한다’고 언급하고 예술학교 설립 취지를 퇴색하게 하는 이론학과 축소 등 이론교육 시스템에 대한 개선 방안을 내세웠다. 한예종의 경우 발전의 척도를 평가할 때 외부 평가를 우선 시하는 경우가 많다. 외국 콩쿠르나 대회와 같은 성과 위주에 치중하다 보니 이론학과처럼 눈에 보이지 않고 한참 뒤에야 성과가 보이는 것을 하찮게 여긴 탓이다.

한편 한예종 사태를 두고 많이 이들이 “예술의 영역을 정치 논리 안에 편입시키려 하지 마라”고 입을 모았다. 전 정권에 선출된 총장의 중징계에 따른 반발이었다.

2009년 10월 문화부가 발간한 ‘2008년 문화정책백서’를 보면 문화예술계 지원책의 방향이 효율성 위주로 전환되었음을 알 수 있다. 백서에 따르면 ‘선택과 집중’(소액다건을 다액소건으로, 전략적 집중지원 체계 구축), ‘사후 지원’(지원사업의 성과 관리, 효율성 제고 목적), ‘간접 지원’(창작활동의 기반이 되는 인프라 강화), ‘생활 속의 예술’(수요자의 예술 활동에 대한 참여 확대) 등 4대 원칙에 따라 지원하는 걸 목표로 한다.

문화예술계에서 집중적으로 비판하는 부분이 바로 ‘선택과 집중’이다. 민예총, 문화연대 등 진보 성향의 인사들은 선택과 집중 원칙이 또 다른 편파 코드 인사, 코드 지원을 낳았다고 주장한다. 한예종의 전통예술원 이동연 교수는 “좌든 우든 좋은 프로젝트가 있으면 이를 공정하게 지원해야 하는데 현재 문화부는 ‘선택과 집중’을 내세우며 지난 정권 때 활발히 활동한 일부 단체와 사람들을 암묵적으로 배제하고 있다”고 말했다.

한예종은 2011년부터 서사창작과 신입생을 받지 않고 있다. 서사창작과는 극작과로 편입되었다.

탈세 혐의로 기소된 개그맨 K씨의 공소권 기각을 두고 문화계의 빈익빈 부익부 현상을 염려한 한국경제의 박성희 수석논설위원의 글도 눈에 띈다.

개그맨 K씨의 ‘몸값’이 대단하다. 지상파 3사에서 받았다는 회당 출연료가 구백에서 천이백만원. 연간 20억원이 훌쩍 넘는다. 광고 수입과 행사 출연료를 더하면 연수입만 40억원에 육박한다. “그에 비하면 글값은 입에 올리기도 민망한 수준이다. 지난 35년간 짜장면과 시내버스 요금은 24배, 대중 목욕탕 요금은 28배나 올랐는데 원고료는 그대로거나 오히려 떨어졌다. 문예지보다 더 주던 기업체 사보마저 외주 제작이 일반화되면서 원고료를 깎거나 전문 필자를 쓰지 않는 쪽으로 바뀐 까닭이다.”해 작가들의 글값은 입에 올리기 민망한 수준이다.

원고료는 등단하던 무렵에 비해 하나도 오르지 않았다. 그나마 단편과 장편소설을 발표할 수 있는 지면도 줄었다. 매해 열심히 창작해 계간지마다 단편소설을 싣는다 해도 작가에게 돌아오는 원고료는 개그맨 K씨의 일회 출연료의 반도 되지 않는다.

박성희 위원의 글에서처럼, 원고지 10장의 에세이도 주제 정하고, 자료 찾고 문장을 다듬는 시간까지 이삼 일이 걸린다. 콘텐츠의 기본이 스토리고, 스토리는 글로 완성되는데 이렇듯 원고료는 형편없다. “글은 자기복제조차 불가능하다. 세상 모든 것에 등급이 있고 그에 따라 값이 매겨지는데 글은 아무나 쓸 수 있다고 여겨 헐값으로 후려치는 한 콘텐츠의 강국, 문화 강국은 요원할 수밖에 없다.”

국민소득 2만 달러 시대이지만 오히려 빈부 격차는 더욱 벌어지고 중산층 몰락 위기에까지 이르렀다. 책을 내봐야 초판을 다 소화하기도 어렵다. 하지만 책을 사지 않는다고 독자들을 탓할 수는 없다. 한편에서는 독자들이 찾을만한 흥미로운 읽을거리가 없다고 말하기도 한다. 반성도 하지만 그 말에 전적으로 동감할 수 없다.

일단 관(官) 위주로 정책을 추진하는 일은 없었으면 한다. 그렇다면 예술가에게 당장 실적을 내놓으라는 식의 어이없는 주문은 없을 것이다. 정희섭 소장은 “그동안 민간과의 협력을 중시했던 문화부가 현 정부 들어 가시적 성과와 효율성을 따지면서 다시 ‘관 위주’로 돌아섰다”고 강조했고 이동연 교수 또한 “문화 정책 추진에서 민간인 전문가가 자문하는 일이 확 줄었고, 참여한다 해도 구색 맞추기인 경우가 많다”고 했다.

동료 작가들은 이십 년 가까이 동결된 원고료에 대해 인상을 요구하지 않는다. 출판사 사정을 잘 알고 있기 때문이다. 문예지 한 권에 들어가는 비용을 알고 있고 그 책임감에 대해 이미 다 알고 있다. 다만 이런저런 상상을 해본다. 예전처럼 동네에 서점들이 다시 생기는 것이다. 학습지뿐 아니라 인문학 책을 찾는 이들이 있고, 동네 서점에서 저자와의 만남도 갖고 작은 토론 모임도 생기는 것이다.

작가들이 출판한 책들은 전국 도서관에서 일괄 몇 권씩 구입해 배치한다. 작은도서관 운동에서 그 희망을 본다. 아이들을 자연스럽게 책과 가까이 하게 할 뿐 아니라 맞벌이 부부라면 부부가 퇴근할 때까지 아이를 안전하게 맡아줄 수 있는 방과후 학교 역할도 하게 될 것이다. 도서관이 곳곳에 늘어난다면 자연스럽게 사서도 더 채용하게 될 것이다. 돌고 돌아 누구에게나 그 혜택이 돌아갈 것이다.

IMF구제금융 시절 한 어른이 이렇게 말씀하셨다. “오히려 잘되었네요. 어렵게 되었으니 작가들에게서 좋은 작품이 나올 수 있겠지요.”

그때나 지금이나 작가들의 형편이 나아진 것은 없다. 문학에 언제까지 헝그리 정신이 필요한 것일까.

우리끼리는 ‘예술한다’라는 말을 하지 않는다. 예술하고 있네라는 말은 우리 사이에 어느 정도 조롱으로 통한다. 이미 이 일은 우리에게 예술의 차원을 벗어난 그 어떤 것이다.

토론 2

3기 위원회 1주년 기념 심포지엄 <문화예술의 힘, 우리의 미래를 결정한다.>

문화재정 확대의 당위성

박양우 (중앙대학교 예술대학원 예술경영학과장, (사)한국예술경영학회장)

흔히 지금은 문화의 시대라고 한다. 문화의 중요성에 관해 정부도 충분히 인지하고 있노라고 말한다. 재정당국도 또 그곳에서 재정을 담당하는 관료들도 문화인이고 싶어 하고 또 일부는 풍월도 읊고 싶어 한다. 그런데 문화재정 얘기만 나오면 삼시간에 태도가 돌변한다. 문화는 문화고 돈 곧 경제는 경제란 입장을 고수한다. 그래서 예산철만 되면 문화는 늘 고단하고 버겁다.

정책은 이를 뒷받침할 재정과 법이 없으면 제대로 실행되기 어렵다. 특히 최근 들어 입법의 중요성이 커지면서 정책과 법이 과거에 비해 더욱 밀접해지는 경향이 있지만 엄밀히 말해 법이야 있으면 좋고 없어도 무방한 경우가 많다. 그렇지만 재정이 없는 정책은 상상하기 힘들다. 좀 과도하게 말한다면 재정 없는 정책은 없다. 그런 의미에서 최봉현 연구위원의 「문화재정 확대를 위한 정책방향」에 관한 발제는 시의적절하고 의미 있다고 하겠다. 본인은 여기에 덧붙여 왜 문화재정이 확충되어야 하는지를 중심으로 몇 마디 첨언하고자 한다.

국가재정은 무한한 것이 아니기 때문에 국가정책의 우선순위에 따라 재원을 배분하기 마련이다. 문화재정의 규모는 결국 문화가 국가정책의 우선순위에서 어디에 있느냐로 귀결되어진다. 2011년 문화재정을 문화체육관광부의 재정으로 단순화할 경우 3조 4,557억원으로 국가재정의 1.12% 수준을 차지한다. 이 정도 수준이면 우리나라의 문화재정 규모가 다른 선진국에 비해 적다고 말할 수는 없다. 국가재정에서 차지하는 비율로만 따진다면 꽤 앞서는 국가에 해당한다. 그러나 지방자치가 활성화된 이른바 선진국들에 비해 지방재정까지 감안한다면 사정은 달라진다.

2012년 정부재정안에 의하면 문화체육관광부 예산·기금안은 3조 6,606억원으로 올해 대비

4.2%가 증액되었으나 정부재정에서 차지하는 비율은 약 1.1% 정도로 올해와 별반 차이가 없거나 약간 하회한다. 이는 문화체육관광부가 1.5%를 제시한 것과는 엄청난 괴리를 보이고 있는 셈이다. 요즘처럼 경제가 어려운 때에 그만하면 선방했다고도 할 수 있겠지만 웬지 커져가는 문화의 경제적 규모와 중요성에 비하면 이명박 정부의 문화에 대한 인식은 이전 두 정부에 비하면 진취적이지 못하다고 할 수 있다.

국가재정을 다루는 재정관료들이 국가재정 편성과 관련하여 금과옥조처럼 얘기하는 것이 재정 투입에 따른 산출효과, 고용효과, 파급효과 등 이른바 경제성 곧 경제효과라 할 수 있다. 그런 측면에서 최봉현 연구위원이 인용했던 한국문화관광연구원 연구에서 보듯이 문화체육관광산업의 국민경제 기여도가 2008년 기준으로 국내총생산의 3.88%, 고용 3.76%에 해당하는 것을 감안하면 문화재정은 지금보다 최소한 2배 이상의 증액을 요구할 만하다.

그러나 엄밀히 말하면 위에서 인용한 국민경제 기여도는 관광, 체육을 포함한 광의의 문화산업이 외재적·내재적으로 갖고 있는 국민경제 기여도를 제대로 반영하지 못한 반쪽 통계라고 할 수 있다.

사실 문화의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 유희의 인간(Homo Ludens)을 주창했던 Huizinga를 빌릴 것도 없이 소비여가시대에 접어든 지금 문화에 대한 수요는 날로 커져만 간다. 외양은 분주하지만 내면은 공허한 시대에 사는 현대인의 삶의 질과 행복을 무엇으로 충족할 것인가. 종교를 비롯한 다양한 문화의 역할이 가장 크다는데 이의를 달 사람이 없을 것이다. 인간사의 많은 부분이 문화를 통해 구성되고 또 해결되는데 이에 대한 경제적 가치는 재정평가에서 거의 누락되어 왔다. 국가 브랜드를 높이는 것 또한 대부분 문화의 몫이다. 국가 브랜드 가치로 인한 무역 증가는 이미 동남아를 대상으로 한 한류의 경제적 효과를 통해 일부 입증되기도 했다. 스포츠와 문화를 통한 우리나라 이미지의 상승효과를 간과해서는 안 된다. 동남아는 물론 유럽과 남미 등 세계 방방곡곡에서 한국대중음악(K팝)의 선전을 목도하고 있다. 이에 대한 경제적 가치도 국가재정 논의 시 별로 고려되지 않는다. 문화를 통한 사회통합 등 비가시적·비화폐적 경제효과도 국가재정 편성작업을 할 때 간과되는 사항들이다. 그러나 이러한 사항들은 사회유지를 위해 없어서는 안 되는 사안일뿐더러 경제적 가치로 환산하면 대단한 크기가 될 것이다. 그런 의미에서 문화의 비가시적·비화폐적 경제효과까지 제대로 반영한다면 문화재정을 현재의 2배로 확대하는 일은 그렇게 억지스런 것이 아니다.

토론 2

나아가 국가재정은 현재의 경제 기여도나 효과만을 근거로 할 일이 아니다. 장차 성장 가능성이 큰 분야를 정책적으로 지원하여 육성하는 정부의 의지를 담아야 한다. 이명박 정부는 2009년 1월 우리나라 경제를 선도할 17개 신성장동력을 발표한 바 있다. 이 중 문화체육관광부와 밀접한 관련이 있는 신성장동력으로는 콘텐츠·소프트웨어, MICE·관광 및 방송통신 융합산업 등 무려 세 분야에 이른다. 그러나 이 정부의 지난 4년을 돌이켜 보면 적어도 문화 영역에 있어서는 구호만 요란했지 실질적인 지원정책은 지지부진했다고 평가할 수밖에 없다.

분야별로 한편 살펴보자. 우선 MICE·관광과 관련해서 기존 정부에서 마련해 놓은 관광진흥기금 외에 별다른 지원정책이 있는가. 재정당국은 가능하면 예산을 줄이고 이미 작동되고 있는 기금으로 사업 프로그램만 일부 변경하여 신성장동력이니 뭐니 하면서 생색내고 있다고 한다면 과한 표현인가. 다음으로 콘텐츠 분야 또한 실질적인 지원정책이 부족하다. 지금은 이미 웹 2.0 시대, 미디어 융합시대에 들어섰다. 정보고속도로망은 상상할 수 없이 빠른 속도로 발전하고 있다. 문제는 이 도로를 질주할 질 좋고 다양한 콘텐츠의 개발과 유통이다. 이 분야의 산업은 산업 자체로도 말 그대로 신성장동력으로서 발전 가능성이 매우 높을 뿐 아니라 우리 국민들의 삶에도 직결되는 국가정책 우선순위 중에서도 우선순위가 되는 분야다. 그런데 이 분야는 문화체육관광부 내에서도 관광진흥기금이나 체육진흥기금과 같은 기금 하나 없는 실정이다. 국가 예산은 이런저런 이유로 확보가 쉽지 않은 상황에서 작년 콘텐츠 산업진흥법 제정 시 재정당국 등의 반대로 콘텐츠진흥기금 조항이 빠진 것이다. 국가 콘텐츠 정책을 전략적으로 총괄할 콘텐츠진흥위원회도 국무총리산하에 명목상 설치했을 뿐이다. 대통령 직속 콘텐츠진흥위원회 설치와 1조 5,000억원 수준의 콘텐츠진흥기금 설치하는 본인이 이 정부 들어서서 부터 칼럼이나 토론회 등을 통해 줄기차게 주장했던 사항이기도 하다. 이제라도 콘텐츠진흥기금을 만들고 명실공히 신성장동력이 될 수 있는 콘텐츠산업이 안정적으로 발전할 수 있는 지원정책 틀을 만들어야 한다. 문화재정 2%는 예산철만 되면 양양대는 문화체육관광부의 부처이기적 주장이 아니라 국가경제와 풍요로운 삶을 위해 필요한 정당한 요구라고 할 수 있다.

가슴 팍팍한 재정관료들을 설득하기 위해서 문화체육관광부도 할 일이 있다. 우선 문화 분야의 산업역량을 경제적으로 통계화하고 수량화하는 노력을 경주해야 한다. 가시적인 화폐로 환산되는 부분은 물론이고 문화를 통한 파생적 경제효과와 비가시적인 문화효과를 이른바 화폐적 경제효과로 도출해 내는 작업을 시작해야 한다. 그래서 당당하게 문화의 경제효과를 무시한 경제관료들에게 일깨워 줘야 한다. 이런 측면에서 문화 분야의 씽크탱크라 할 수 있는 문화관광연구원의 환골탈태가 필요하다. 문화관광연구원이 정책적 아이디어와 이를 뒷받침이

되는 정책자료를 제대로 제공하지 못한다면 존재할 이유가 없다. 다음으로 문화체육관광부는 확실한 정책목표와 이를 실행할 전략수립에 좀 더 고심해야 한다. 흔히 문화정책의 3대 목표로 불리는 문화창조력의 제고(enhancing), 문화향수권의 확대(spreading), 문화경제의 활성화(economy)에 관한 우선순위와 이에 따른 세부적인 정책개발에 심혈을 기울여야 한다. 최근 문화경제 못지않게 콘텐츠의 원천인 창조력이 중요해지는 시대적 흐름에도 민감할 필요가 있다.

문화재정의 일차 책임은 물론 문화관료들의 식견과 능력에 달려 있다. 그러나 문화재정을 점증주의 수준의 재정을 넘어 확보하려면 현실적으로 재정관료들의 식견에 의존하지 않을 수 없다. 문화체육관광부는 위에서 제시한 실제적인 노력들을 통해 힘들지만 이들을 설득하며 재정을 확보해야만 한다. 그렇지만 1.1% 재정을 1.5%로, 나아가 2%로 증액하는 대업은 솔직히 이런 수준에서 결정될 사안이 아니다. 문화재정 1%가 달성된 것은 김대중 정부, 곧 국민의 정부 때의 일이다. 대통령 김대중이 취임 전부터 문화와 관광산업에 관해 성과를 했기에 가능했던 일이다. 결국 문화를 아는 대통령의 결단이 필요하다. 이쉽게도 대통령 이명박에게 는 이 같은 문화에 대한 식견도 비전도 없어 보인다. 이미 국회에 제출되어 더 이상 기대할 것이 없는 2012년 국가예산·기금안이 이를 증명한다. 그럼에도 불구하고 마지막 희망을 가지고 내년 마지막 국가재정 편성권을 행사할 대통령 이명박을 지켜보는 이유가 여기에 있다.

문화재정 확충 전략으로서의 문화복지의 확대

조형근 (국회입법조사처 문화방송통신팀 입법조사관)

1. 들어가며

최근 문화체육관광부는 정부 총예산 대비 문화예산 규모를 2012년도에는 1.5%로, 향후 5년 이내에는 2%까지 확대한다는 목표를 세우는 등 문화예술분야 재정 확대를 추진 중에 있다. 뿐만 아니라, 지난 8월에는 여당인 한나라당 역시 문화재정을 전체 예산의 2%로 확대하려는 방안을 추진하기로 밝힌 바 있다. 문화예술분야에 대한 국가재정 확대는 국민의 문화적 삶의 질을 향상시키는 물질 기반을 마련한다는 점에 있어서 그 목적은 타당하다고 할 수 있다.

다만, 최근의 문화예술분야 재정 확대 논의에서는 핵심적인 부분이 빠져있는 듯한 느낌이다. 즉, 문화예술분야 재정이 확대될 경우, 이를 “어디에, 어떻게” 사용할 것인지에 대한 논의가 상대적으로 미흡한 상황이다. 이러한 점을 고려할 때, 문화예술재정 확대 논의가 보다 단순한 구호를 넘어서서 보다 현실적이고 건설적인 논의로 이어지기 위해서는 문화예술재정 확대를 위한 문화예술정책의 수립 방향을 논의하는 것이 필요할 것이다. 이는 발제자께서 문화재정 확대의 방안으로 제시하신 “국가적 관점에서 우선순위가 높은 문화정책 개발”과도 관련성이 높다. 이에, 이하에서는 우선 현행 시스템 하에서의 문화예술재정 확대의 한계를 검토하고, 이를 보완하기 위한 방안으로 문화복지 위주의 문화예술분야 재정 확대 전략에 대하여 말하고자 한다.

2. 문화예술재정 확대의 한계

2.1. 공적지원 확대에 대한 사회적 공감대 미비

문화예술재정을 확대하는데 있어서의 가장 큰 어려움은 문화예술분야에 대한 공적지원의 필요성에 대한 사회적인 공감대가 여전히 미비한 상태에 있다는 점이다. 특히, 현재 문화체육관광부 일반회계, 문화예술진흥기금 및 관광진흥개발기금 등으로 실시되고 있는 문화예술창작·공연활동 지원에 대해서는 예술활동이라는 개인·단체의 사적인 활동을 일반국민들의 재정부담을 통해 지원하는 것이 적절한 것인지에 대한 문제가 제기되고 있다. 이와 같이 문화예술활동에 대한 공적 지원에 대한 부정적인 인식은 국회 또는 감사원에서 수차례 지적되었던 ‘나눠주기식 보조금 배분’과 ‘보조금 정산 미흡’ 등 문화예술 지원사업의 집행 상의 문제점이 노출되면서 더욱 심화되고 있다.

뿐만 아니라, 아직까지 우리 사회에서는 문화예술이 ‘소수의 사람들이 즐기는 고급예술’이라는 인식이 강하고, 문화예술분야에 대한 정부지원의 수혜자가 결국 문화예술인과 소수의 고급예술 애호가에 국한된다고 보는 시각이 있다. 특히, 일반 대중들을 중심으로 폭넓은 수요층이 확보되기 어려운 순수예술분야에 대한 지원은 더욱 그러한 측면이 있다.¹⁾

2.2 투자효과의 낮은 가시성

문화예술분야에 대한 투자는 그 효과(성과)가 비교적 장기간의 기간을 통해서 발현될 뿐만 아니라, 그 효과가 수량화되기 어려운 특성이 있다. 특히, 전문적인 문화예술단체 또는 개인의 창작·공연 활동에 대한 지원의 성과는 “국가 전반적인 문화예술 기반의 발전” 또는 “양질의 문화예술 창작물 산출을 통한 국민의 문화예술 향수 기회의 확대” 등 상대적으로 추상적 개념으로 밖에 접근할 수 없는 본질적인 한계가 있다. 만일, 이에 대하여 계량적인 성과 측정 기준을 대입할 경우에는 실제의 효과와 측정된 성과가 괴리되는 상황이 벌어질 위험성이 있다. 예를 들어, 특정 창작공연 제작에 대한 지원성과를 해당 공연의 관객 수를 기준으로 평가하였을 때, 그 공연이 가지고 있는 예술적 가치와는 무관하게 대중적 취향에 부합하

1) 예를 들어, 한국문화관광연구원이 전국 16개시도에 거주하는 15세 이상 국민 5,000명을 대상으로 실시한 「2010 문화향수실태조사」에 따르면, 2010년 중 영화관람 경험이 있는 자는 전체 응답자의 60.3%인 반면, 클래식음악회/오페라의 경우 4.8%, 무용의 경우 1.4%에 불과하였다.

토론 3

는 정도(대중성)를 기준으로 평가될 우려가 있다.

이와 같은 문화예술분야의 특성은 현재 우리 정부에서 실시하고 있는 성과주의 예산제도-전년도 사업성과를 기준으로 예산을 편성하는 방식-하에서 문화예술재정 확대에 더욱 불리한 요소로 작용한다. 실제로, 문화체육관광부 및 한국문화예술위원회의 문화예술 관련 사업의 경우 재정사업자율평가에서 보통 또는 미흡 등급을 받아 사업의 예산규모가 연례적으로 동일한 수준에 머무르거나 오히려 감액되는 사례가 자주 발생하고 있다.

2.3. 단기간의 경성비 지원 위주의 구조로 인한 대규모 자원 증액의 한계

기존의 정부의 문화예술 관련 사업은 문화예술단체의 창작 또는 공연·전시활동 지원을 중심으로 이루어졌는데, 이는 단기간(1~3년)의 창작 또는 공연·전시활동에 필요한 경성경비를 일정 금액 지원하는 방식으로 주로 이루어졌다. 그리고 그 금액 역시 보조사업자별로 5천만원 이하의 상대적으로 소액의 지원이 이루어지는 경우가 다수를 차지하고 있다. 이와 같이 지원대상 문화예술 단체가 한정되어 있는 구조적 제약 하에서는 대규모의 재정증액이 발생할 경우 증액된 재정을 투입할 방안을 모색하는데 한계가 있기 마련이다. 만일, 급격하게 증액된 예산을 집행하기 위하여 단순히 지원대상이 되는 문화예술 활동자만을 확대시킬 경우에는 보조사업자 관리의 미비, 부적격한 단체에 대한 지원, 특정 민간단체에 대한 연례적 지원의 고착화 등의 문제가 발생하여 장기적 관점에서의 국내 문화예술 발전에 오히려 부정적인 영향을 미칠 가능성을 배제할 수 없다.

3. 문화재정 확대 전략으로서의 문화복지의 활성화

3.1. 기본방향 : 공급자 중심에서 수요자 중심으로

문화복지란 국민의 문화예술활동을 제약하는 소득, 연령, 지역, 신체적 장애 등의 요인을 완화하여 문화적 불평등을 해소하고 국민의 문화 접근성을 높이는데 기여하는 정부의 역할이다. 기존의 우리 정부는 문화복지를 실시하는 방식으로 문화예술을 공급하는 자들에게 재정적 지원을 하고 정부의 지원을 받은 문화예술단체 등은 그 대가로 일반국민들에게 문화예술 활동의 산출물을 제공하는 방식을 선호하였다.

그러나, 이러한 방식은 앞서 언급한 문화예술재정 확대의 한계점에 노출되어 있는 한계가 있다. 우선, 정부의 지원을 받은 문화예술 활동가의 활동이 일반 국민들의 문화복지를 향상시킨다는 점이 명확하게 드러나지 않아 문화예술 활동가에 대한 공적지원의 사회적 공감대 확보에 한계가 있다. 그리고 “문화복지 확대”라는 정책의 최종 목표가 “문화예술단체의 문화활동 활성화”이라는 중간 목표를 거쳐 이루어지게 됨으로써, 정부 재정의 투자효과를 확인하기가 한층 더 어려워지는 문제가 있다. 마지막으로, 정책의 지원 대상이 문화예술분야 관계자로 한정됨에 따라서, 재정규모 증대에 따른 사업 확대에 현실적으로 어려움이 있다.

이러한 점을 고려할 때, 향후 문화예술재정 확대를 위한 전략으로서의 문화복지 활성화 정책은 수요자 중심의 문화복지 활성화로 나아가야 할 것으로 보인다. 수요자 중심의 문화복지란 일반 국민들의 문화예술교육, 문화예술창작활동, 문화예술향유기회 확대에 대하여 직접적으로 지원을 실시하는 방식을 의미한다. 이와 같은 수요자 중심의 문화복지는 다음과 같은 측면에서 문화예술재정 확대에 대해서 긍정적인 역할을 할 것으로 기대된다.

첫째, 재정지원의 편익이 일반 국민들의 복지와 직접적으로 연계됨에 따라, 문화예술에 대한 공적지원 확대 필요성에 대한 사회적 공감을 얻기에 보다 용이하다. 특히, 기획재정부가 2012년 예산안 편성의 3대 중점투자 분야 중 하나로 “맞춤형 복지”를 지적하고 있는 만큼 국가 정책 우선순위에도 부합되는 재정확충의 방향이라고 할 수 있겠다.

둘째, 투자 효과에 대한 가시성이 상대적으로 높아 사업의 성과가 과소측정될 위험성이 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 즉, 문화복지 사업은 사업의 성과가 “국민의 문화예술향유 기회 확충 정도”로 측정될 수 있고, 이는 사업의 수혜자 수, 수혜자의 만족도 등 객관적인 양적 수치로도 집계 가능한 내용으로, 상대적으로 성과의 산정근거가 미흡하거나 성과결과가 추상적인 한계로부터 발생하는 성과의 과소평가 가능성이 상대적으로 낮다고 할 수 있다.

셋째, 사업구조상 장기간의 관점에서 단계적으로 재정을 확충하기에 보다 유리한 측면이 있다. 즉, 문화복지 사업은 사업의 수혜계층이 일반 국민으로 그 범위가 상대적으로 넓다고 할 수 있다. 따라서, 사업초기에는 취약계층(저소득계층 등)을 위주로 사업을 추진하였다가, 점차적으로 일반 국민 전체를 대상으로 확산시키는 장기적 관점의 단계적 확산 전략을 추진하기에 상대적으로 유리하다.

3.2. 수요자 중심의 문화복지의 활성화 방향

수요자 중심의 문화복지로는 우선 일반 국민들의 문화예술 감상에 대하여 직접적인 지원을 하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 현재 실시 중인 ‘문화바우처 사업’ 및 ‘사랑티켓 사업’ 등이 그 대표적인 예이다. 이들 사업의 경우에는 수혜대상자를 점차 확대하는 방식으로 재정규모를 확대하는 전략을 생각해 볼 수 있을 것이다. 예를 들어, 현재 문화바우처 사업의 경우에는 주로 저소득층(기초생활수급권자 및 차상위계층) 위주로 가구당 일정 금액이 지원되는 방식으로 설계되어 있는데, 향후 지원대상을 중산층으로까지 확대하고 개인당 일정 금액이 지원되는 방식으로 지원규모를 확대시키는 방향을 고려할 수 있을 것이다.

다음으로, 일반 국민들을 대상으로 하는 문화예술활동 참여 프로그램과 문화예술교육을 지원하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 문화복지에서 추구하는 국민의 문화적 삶의 질 향상이 제대로 이루어지기 위해서는 수혜자인 국민의 “문화예술 향유에 대한 수요”가 뒷받침되어야 하는데, 이는 문화예술활동 참여 및 문화예술교육을 통하여 촉발될 수 있기 때문이다. 현재 한국 문화예술교육진흥원 등에서 실시 중에 있는 ‘문화예술교육활성화’ 사업이나 노년층 대상의 지방문화원 문화프로그램을 지원하는 ‘지방문화원 어르신문화프로그램 운영’ 사업이 대표적인 예이다. 그런데, 현재 문화예술활동 참여 및 문화예술교육을 내용으로 하는 문화복지 사업은 그 대상자가 청소년, 노인, 다문화가정, 농어촌지역 거주자 등 일부계층으로 한정되어 있는 경향을 보이고 있다. 따라서, 향후 평생교육의 관점에서 지원대상을 현실적 여건으로 문화예술활동 참여 또는 문화예술교육의 기회가 부족한 일반인 등으로 확대시키는 방안을 고려할 수 있다. 이와 더불어, 신체적·정신적인 한계로 문화예술활동의 참여 또는 교육의 기회에 대한 제약 정도가 상대적으로 높은 장애인에 대한 문화예술 참여 및 교육에 대한 지원을 확대하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

마지막으로, 일반 국민들의 생활공간에 문화예술을 도입하는 공공예술 조성 사업을 활성화함으로써 일상생활에서도 지역주민들이 향시적으로 문화예술을 향유하여 삶의 질을 높일 수 있는 환경을 조성하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 2006년 실시되어 서울 혜화동 이화마을 일대를 벽화, 조형물 등의 예술작품을 통하여 재탄생시킨 ‘낙산 공공미술프로젝트’가 대표적인 예이다. 특히, 지역주민들의 참여를 통하여 공공예술작품 창작이 이루어지는 경우에는 지역주민들의 문화적 감성과 이해력을 제고하는 문화예술교육의 효과도 얻을 수 있을 것이다. 이와 관련된 사업으로는 문화체육관광부의 ‘공공디자인 시범도시 지정 및 조성’사업과 한국문화예술위원회의 ‘공공미술사업운영’ 사업이 있다. 현재 이들 사업의 경우에는 제한된 수준에서

실시되고 있으나, 성공사례 발굴 및 홍보 등의 노력을 통하여 지속적인 확대를 도모할 필요가 있을 것으로 보인다.

4. 마치며

문화예술재정의 확충은 공공재로서의 문화예술의 활성화를 위한 중요한 기반이 될 수 있다는 점에 의미가 있다고 할 수 있다. 다만, “국민들의 문화향유 욕구 증대에 대한 대응과 문화강국으로의 발전”이라는 문화비전을 실천하기 위해서는 문화예술재정을 양적으로 증대시키는 것 이외에도, 문화예술재정의 증대가 문화비전 달성으로 이어질 수 있도록 하는 장기적인 정책목표를 설정해야 할 것이다. 이러한 장기적 목표의 하나로서 ‘수요자 중심의 문화복지 확대’를 생각해 볼 수 있을 것이다.

한편, 이와 같이 문화예술재정 확충을 위한 기본방향을 설정한 이후에는, 문화의 중요성과 투자 필요성에 대한 사회적인 공감대를 형성하기 위한 정부·민간의 적극적인 홍보활동, 목표달성을 위한 필수적인 사업 발굴·설계 및 재정당국과의 지속적인 협의, 국회의 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회를 대상으로 한 설득 및 협력체계 구축 등이 추진되어야 할 것이다. 이와 더불어, 명확한 정책추진 방향과 사업계획이 수립된 이후에는 안정적인 재원확보를 통한 원활한 사업수행을 위하여 법적근거 마련을 위한 노력도 병행되어야 할 것이다.²⁾

2) 예술인복지를 위한 『예술인복지법』제정, 문화바우처 사업의 법적근거를 정한 『문화예술진흥법』개정 등의 활동이 이에 대한 예라고 할 수 있을 것임



3기 위원회 1주년 기념 심포지엄



〈제 2 주제〉 문예진흥기금 1조원은 가능한가

〈주제발표 2〉

문예진흥기금 재원 확충 방안의 가능성 탐구

정갑영 (경희대학교 경영대학원 겸임교수, 前 한국문화관광연구원장)

〈토론〉

문예진흥기금 재원을 어떻게 확충할 것인가?

서희열 (강남대학교 세무학과 교수, 前 한국세무학회 회장)

복권기금을 통한 문예진흥기금 확충에 대하여

고정민 (한국창조산업연구소 소장, 홍익대학교 문화예술경영학과 교수)

예술의 사회적 가치 사슬 정립을 통한 마음 모으기

이무용 (한국문화예술위원회 3기 위원, 전남대학교 문화전문대학원 교수)

주제발표 2

3기 위원회 1주년 기념 심포지엄 <문화예술의 힘, 우리의 미래를 결정한다.>



문예진흥기금 재원 확충 방안의 가능성 탐구

정갑영 (경희대학교 경영대학원 겸임교수, 前 한국문화관광연구원장)

1. 논의에 들어가며

문예진흥기금 확충에 대한 논의는 새삼스러운 것이 아니다. 이미 이에 관해 여러 차례 논의가 있었으며, 특히 기금모금이 어려워지면서 논의가 활발했다. 당연히 예술의 의미와 가치에 대한 연구와 논의도 같은 맥락에서 활발히 이루어졌다. 당연한 이야기지만 이에 대해 문예진흥원이나 문화예술위원회는 많은 노력을 해왔다. 이미 일 년 전인 2010년 12월에도 기부금 활성화를 중심으로 이 자리에서 문예진흥기금에 관한 활발한 논의가 이루어졌었다.

그럼에도 불구하고 이러한 논의가 반복되는 것은 기금과 재원의 확충에 대한 뚜렷한 전망이 가시화되고 있지 않기 때문일 것이다. 기금은 잠식되고 지원대상과 규모는 늘어나고 있는 점을 감안한다면 지원기관으로서 여러 방안을 모색하려는 것은 당연하다 하겠다. 그러나 기금확충에 대한 논의가 여러 차례 이루어져 왔기 때문에 이미 다양한 방안들이 제시된 것으로 보여 진다. 이런 의미에서 문예진흥기금 확충을 위한 논의는 기존의 논의가 반복될 필요는 없다. 오늘 주제도 ‘문예진흥기금 1조 조성의 가능성에 관한 것인 만큼 어떤 방식이든 기간에 다소 새로운 논의가 필요할 것이다.

그 동안 재원확보를 위해 복권발행, 국고출연, 기금의 재투자, 골프장 등 자산매각, 부가가치세 환수, 기부금 활성화 등 여러 방안들이 논의 되어 일부는 시행되었거나 시행되고 있다. 그러나 이러한 방안들의 시행에도 불구하고 여전히 재원이 충분하지 않으며 심지어 기금이 잠식당하고 있는 실정이다. 무엇인가 획기적인 방안이 필요한 시점인 것으로 보인다.

이러한 현실인식 하에 문예진흥기금 확충 가능성을 모색해 보기로 하자.

2. 문예진흥기금 관련 기존 논의와 그 내용

앞서 말한 대로 문예진흥기금 관련 기금 적정 규모와 기금 조성 방안에 관한 논의는 여러 해를 두고 다양하게 전개되어 왔다. 이미 90년대 말 당시 문화예술진흥원 시절서부터 가가는 작년에 이르기까지 여러 차례 진행되어 왔다. 여기서 간단히 그간 논의되어온 내용을 살펴보자.

과거 진흥원시절부터 이러한 논의의 시작은 지원을 위한 충분한 재원의 확보위 기금의 적정 규모가 얼마나 되어야 하는가를 중심으로 논의가 시작되었다. 그래서 2000년 최영섭은 '문예진흥기금 적정규모 산정 및 재원확충방안'연구에서 2011년까지 매해 1000억씩 적립하여 2011년 1조6천억 조성이 적정규모라고 산출 한 바 있다. 물론 자료의 정확성과 추정방법의 적합성 여부에 다소 논란의 여지가 있을 수 있으며 이 후 여러 방향에서 이런 저런 적정규모에 대해 언급들이 있었으나 대체로 1조에서 1조5천억 사이의 제안들이 있었던 것으로 알려져 있다. 실제로 국민의 정부시절 문예진흥기금 조성목표가 1조5천억까지 설정되었으며, 그러나 국민의 정부 끝나는 해인 2002년 11월 4224억에 머물렀다. 이러한 기금 조성의 적정규모에 대한 논의는 결국 문화예술 지원수요와 이자율의 변화 등에 비추어 현실적으로 따져보아야 하겠지만 적어도 현재의 빈약한 기금규모를 생각한다면 시사하는 바가 적지 않다.

2000년에 개최된 문예진흥기금 재원조성에 관한 한 세미나에서도 공공, 민간, 그리고 위원회로 구분하여 재원조성방안이 제시되었다.(이흥재) 공공부문에서는 문화복권발행, 복제보상금제도입, 그리고 마사회 잉여금지원, 민간부문에서는 기부활성화, 그리고 위원회 자체적으로는 자체 수익업 모색 등을 제시하였다. 이 당시 제시한 안은 그 후로도 계속되어 대체로 이러한 방향에서 이런 저런 안들이 제시되었다.

이어 2003년 문예진흥기금 모금에 대한 위헌 판결로 인하여 모금이 중단된 이후 문예진흥기금을 통한 지원은 재원조성 방안 모색에 더욱 집중하였다. 한때 5000억 이상 조성된 기금도 지원규모가 늘어나고 재원이 지속적으로 확보되지 않으면서 감소하기 시작하였다. 이런 상황에서 2006년 '예술재원의 안정적 확보를 위한 범 예술인 심폐지움에서 '그간 신규재원을 마련하기 위한 여러 방안 모색과 제안이 있었다.

여기서 제시된 방안들은 로또복권 수익금 확보방안을 비롯하여 복제보상금제도 도입방안을 통한 재원확보방안, 뉴서울 골프장 관련 골프연습장사업개발 운영방안 대중골프장 또는 회원

주제발표 2

제 골프장 추가건설 운영방안, 문화관광부산하기금(부과금포함)의 통합운영을 통한 신규재원 확보 및 사업영역의 확대, 영화관 공연장의 입장료 수익에 부과되는 부가가치세 활용, 경륜 경정 수익금배분, 토토복권수익금확보, 기업메세나를 활용한 간접지원확대 등이다. 더불어 이러한 제안이 얼마나 실효성이 있느냐를 따지기 보다는 오히려 이제 새로운 비전에 의한 예술의 사회적 가치를 인식함으로써 새로운 재원마련을 통해 사회적 가치가 입증될 수단의 당위성을 공유하는 일이 급선무가 아닐까 한다는 주장이 있었다.(박신의) 다시 말해서 이러한 주장의 핵심은 구체적인 방안 모색보다는 예술의 사회적 가치를 확산시켜 사회적 동의를 확보하지는 것이었다. 아마도 여러 방안이 제시되어도 뚜렷한 결과 없자 차라리 사회적 설득에 나서는 것이 나을 것이라 판단한 것으로 보인다. 이러한 주장은 당시의 문화예술위원회 비전에도 반영되었다. 또한 당시의 논의에서 그 시기에 언급되었던 문예진흥기금의 민간기금화에 대하여 윤용중은 신중히 접근할 것을 요구하기도 했다. 그도 당시 모금되었던 5000억 정도 규모의 기금이 이후 금융시장의 변화에 비추어 지원역할을 충분히 하지 못할 것이라 보았으나 신규재원조성방안에 대하여 특별한 대안을 보여주고 있지는 않았다.

정부가 바뀐 첫 해인 2008년 8월 25일 개최된 ‘한국문화예술위원회 운영 및 사업개선 토론회’에서 제안된 재원확충방안은 기본적으로 정부차원의 정책적 지원이 절실히 필요하다는 것으로서 순수예술 진흥을 위한 국고출연을 재개하여야 한다는 것과 위원회의 자구노력을 강화할 필요가 있다는 것이었다.(박명학) 자구노력이란 선택과 집중을 통해 위원회 핵심 사업을 개발하여 지원구조를 개선하고 사업구조개선을 통해 기금절감노력을 기울이는 등의 사업구조개선과 경영효율화 및 골프장 매각 등의 다각적 재원 확충방안 모색 등을 제안하고 있다.

2009년에도 지원심의 제도 개선에 관해 논의를 위한 세미나가 열렸다. 다시 재원조성 문제를 다룬 논의가 2010년, 즉 작년에 있었다. 여기서는 예술재원조성방안의 현실적인 대안으로 기부를 들고 기부활성화 방안을 중심으로 재원조성에 대해 논의하였다. 즉 2004년 이전까지 연간 500억 이상 적립되던 기금은 자체 적립금을 소진하고 있으며 - 운영사업비가 줄지 않아 현장에서는 체감하지 못하고 있다 - 이에 대한 대안으로 경륜·경정수익금 분배, 문화시설입장료수입 부가가치세활용 골프연습장 수익사업추진, 그리고 타기금의 문화사업 활용방안 등을 검토했으나 현실적으로 어려운만큼 기부를 통한 새로운 재원조성이 필요하다는 것이다.(양현미)

이렇게 지난 10여 년 간의 문화예술진흥기금 재원 확충에 관한 논의는 무성했으며 현실적으

로 찾을 수 있는 방안은 최대한 모색된 것으로 판단된다. 계속되는 이러한 논의의 핵심은 현실적인 수요는 늘어나는데 재원은 고갈되고 있기 때문에 기금의 확충을 위한 재원발굴이 이루어져야 한다는 것이다. 문제의 핵심은 지원 수요가 늘어난다는 것이다. 다만 이러한 수요 증가에 대한 입증은 주로 지원신청 건 수의 증가를 통해 시도되었다. 그래서 2006년 정기공모에서 5304건 신청에 1180건이 선정된 것에 비하여 2008년에는 6307건 신청에서 1322건이 선정된 것을 그 사례로 들고 있다.(박명학 2008.8) 즉 신청이 1003건 늘고 지원이 142건 증가했다는 것이다. 그러나 중장기적으로 기금이 대폭 확충되어야 한다는 것을 보여주는 논거로서는 설득력이 충분해 보이지 않는다. 따라서 중장기적 예술지원수요 증가에 대한 설득력 있는 자료의 발굴과 그를 위한 연구가 필요해 보인다. 결국 이러한 재원부족의 근본적인 이유는 모금이 위헌판결을 받아 문예진흥기금 모금이 중단된 데에 있다.

3. 문예진흥기금모금 위헌판결의 요지에 비추어 본 새로운 가능성 모색

모금자체가 위헌이라는 판결을 받은 문예진흥기금은 특별부담금의 성격이 있다. 특별부담금은 재정충당의 목적과 정책실현의 목적으로 나뉘는데 재정충당 목적을 위한 특별부담금인 경우는 적어도 객관적인 근접성과 집단적인 책임성이 특별부담금의 본질적인 허용조건이 된다. 다시 말해서 과제와 밀접한 관련성을 의미하는 객관적 근접성과 집단의 책임을 의미하는 집단적 책임성은 재정충당 목적의 특별부담금에 매우 중요한 이유가 되는 것이다. 그러나 정책실현이 목적인 부담금의 경우는 집단적 책임성이나 집단적 효율성은 결정적인 의미를 갖지 못한다. 사실 같은 특별부담금임에도 불구하고 합헌판결을 받은 경우도 있다.

예를 들어 합헌판결을 받은 ‘카지노사업자의 납부금’과 ‘집단에너지공급시설의 건설비용부담금’의 경우는 재정충당부담금의 성격을 갖고 있으며 ‘국외여행자부담금’, ‘수질개선부담금’, ‘개발제한구역훼손부담금’, ‘해양환경개선부담금’, ‘장애인고용부담금’ 등은 정책실현을 위한 유도적 부담금으로 구분된다. 이 부분에 대해 보다 자세히 알아보자.

일반적으로 특별부담금을 그 성격에 따라 세분하면, ① 일정한 임무를 수행하기 위하여 재정경비를 조성하기 위한 목적을 가진 ‘재정충당 특별부담금’과, ② 법상의 명령이나 금지와 같은 직접적인 규제수단이 아니라 금전에 의한 간접적인 규제수단에 의하여 일정한 국가목적을 유도하고 조정하는 기능을 하는 ‘유도적 특별부담금’으로 나뉜다. 헌법학자들에 따르면 특별부담금제도 그 자체는 문제가 없다고 한다. 왜냐하면 우리 헌법 제37조 제2항에 의하면 국민

주제발표 2

의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있도록 하고 있으므로, 국민의 재산권을 제한하는 특별부담금제도를 도입하는 것 자체는 헌법상 문제가 없기 때문이라는 것이다.

2003년 12월에 위헌으로 판결된 문예진흥기금을 위한 모금은 크게 두 가지 이유에서 문제가 제기되었다. 하나는 문예진흥기금의 납입금 자체가 특별부담금의 헌법적 허용한계를 벗어나서 국민의 재산권을 침해하므로 위헌이라는 것이며, 다른 하나는 모금액 및 방법에 대하여 하위법에 구체적으로 명시되어야 하는데 그렇지 못하여 포괄위임입법금지의 원칙을 위배했다는 것이다. 특히 국민의 재산권 침해라는 주장은 문예진흥기금 부담자들이 특별히 관람을 통해 이익을 보는 것도 아니어서 문예진흥기금을 부담해야 하는 특별한 집단으로 구분될 필요도 없다는 것이다. 공연관람자 등이 예술감상에 의한 정신적 풍요를 느낀다면 그것은 헌법상의 문화국가원리에 따라 국가가 적극 장려할 일이지, 이것을 일정한 집단에 의한 수익으로 인정하여 그들에게 경제적 부담을 지우는 것은 헌법의 문화국가이념(제9조)에 역행하는 것이라는 것이 판결의 주요 골자이다.

그러면 하위입법에 내용과 방법을 구체적으로 명확히 서술하고, 또 재정충당이 목적이 아닌 정책실현을 목적으로 하는 특별부담금의 성격을 갖는다면 모금이 가능한가? 또한 부담금이 아닌 조세로서의 가능성은 아예 없는 것인가? 우선 조세의 가능성부터 알아보자. 그 가능성을 교육세를 통해 알아보자.

3.1. 교육세의 사례와 문화복지세의 가능성

특별부담금이 아니어서 정확히 부합하는 사례가 될지 모르겠으나 폐지논의가 있었던 교육세의 경우 현재 3년간의 유예판정을 받아 다음 정권에서 지속여부가 관가름 나게 되어 있다. 여기서 교육세의 경우를 잠깐 살펴보자. 왜냐하면 교육세의 경우 한시법이었음에도 불구하고 그 동안 교육재정의 중요한 한 축을 담당하여 왔기 때문이다.

〈교육세의 구성〉

국세 (교육세)		지방교육세 (지방세법)	
과세표준	세율	과세표준	세율
금융보험업자의 수익금액	0.5	등록세액	20
개별소비세액(휘발유, 경유, 프로판, 천연가스제외)	30	레저세	60
등유, 중유, 부탄, 부산물유류	15	균등할 주민세액(인구50만이상)	0(25)
교통, 에너지, 환경세액	15	재산세액	20
주세액(주정, 탁주, 약주제외)	10	자동차세	30
맥주, 증류주류, 일부기타주류	30	담배소비세액	50

〈연도별 교육세 세입추이〉

(단위 : 억)

구분	2004	2005	2006	2007	2008
국세교육세	35,295	35,266	34,245	38,612	41,169
지방교육세	40,837	38,407	43,481	45,139	43,973
계	76,132	73,673	77,636	83,751	85,142

* 결산기준 1008년만 예산기준

** 기재부, 행안부 등 세입세출자료

교육세는 교육환경 개선을 목적으로 하는 부가세형 목적세이다. 1982년 국민적 합의를 바탕으로 5년 한시적으로 도입되었으나 1991년 영구세로 바뀌었다. 기재부에서 2008년 9월 세제 간소화와 재정운영경직성해소를 위해 폐지하려 했으나 289개 시민단체 등 교육계의 반대로 2010년 폐지 3년 유예 결정이 되었다. 정부에서는 폐지될 경우 내국세교부율을 20.2%에서 20.5%로 올리겠다고 했으나 내국세비율에 따라 교부액이 결정되어 교육재정 불안정해진다는 이유로 교육계는 강력 반대하였다. 정부의 방침이 세법을 간소화 하겠다는 것이 2013년에 어떻게 변할지 불확실하기는 하다. 그러나 복지논쟁이 계속되고 있으며 교육재정수요가 확대되는 한 현재 징수되는 세액이상을 보전 받을 것은 분명해 보인다.

주제발표 2

이 사례에서 보듯이 과세표준대상과 교육이 직접적인 관련이 없어 보임에도 불구하고 이런 체계를 유지하는 것은 교육세에 대한 광범위한 동의가 있기 때문인 것으로 보인다. 교육세 도입당시 교육시설 확충 등 절실한 문제에 대한 공감대가 형성되었던 것으로 보인다. 이런 사례에 비추어 문화예술 관련 문화복지세(가칭)는 불가능한 것인가? 더욱이 복지가 한창 강조되는데도 이 현실에서, 물론 조세간소화라는 흐름에는 어긋나 있기는 하다. 그러나 현재 정치적 사회적 분위기에 비추어 복지수요가 확충에 대한 국민적 공감대가 형성될 수 있다면 문화복지세(가칭)의 신설이 가능할 수도 있는 것이 아닌가? 물론 분명한 이유가 있어야 하겠지만.

4. 문화국가, 문화예술진흥법, 그리고 문화복지

우리나라는 헌법 전문에 “자유와 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고—”라고 선언하여 문화영역에서의 기회균등이 국민생활향상과 관련 있음을 명시하고 있다. 또한 헌법상 문화국가 구성원리로 인용되는 9조가 있다. 1980년도 개헌에서 당시 8조로 자리매김한 이 조항에서 “국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다”라고 하여 문화에 관한 국가의 역할을 분명히 하고 있다. 뿐만 아니라 이어지는 소위 국민의 행복추구권을 명시한 10조에서 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라고 하여 행복추구를 권리로 명시했으며 개인의 인권과 이를 보장할 의무를 국가가 지고 있다고 하고 있다. 문화관련 조항은 이어 11조에서도 국민들이 평등하게 정치 사회 경제 문화의 영역에서 차별받지 않음을 명시하고 있다. 이어 21조에 출판의 자유 22조에 학문과 예술의 자유 등을 언급하고 있어 이러한 조항들이 문화국가를 구성하는 헌법상의 원리로 표현되고 있다. 이러한 내용으로 보아 국가는 국민의 행복한 삶을 위하여 문화예술에 관한 균등한 기회를 갖도록 하여야 하며 이를 통해 행복 권리를 보장해야 하는 것이다.

이러한 내용은 시기적으로 앞서 제정된 문예진흥법의 목적 조항에서도 명시되어 있다. 다만 문예진흥법에서는 문화예술을 장르중심으로 언급하고 있는 점이 눈에 띄는 점이다. 이어 주목할 조항은 3조의 시책과 권장에 관한 조항으로 “국가와 지방자치단체는 문화예술 진흥에

관한 시책(施策)을 강구하고, 국민의 문화예술 활동을 권장·보호·육성하며, 이에 필요한 재원을 적극 마련하여야 한다”라고 하고 있어 재원마련이 국가나 지방자치단체가 해야 할 일로 명시하고 있다. 3조 2항에서는 “제1항에 따른 문화예술 진흥시책은 국민생활의 질적 향상을 위한 건전한 생활 문화의 개발·보급에 관한 사항을 포함하여야 한다”라고 함으로서 소위 예술진흥을 넘어서 국민의 삶의 질 향상에 관한 정책을 진흥시책에 포함시켜야 함을 분명히 하고 있다.

그러면 헌법과 문예진흥법을 통해 분명히 드러나는 문화예술 진흥, 그리고 문화예술을 통한 국민의 삶의 질 향상을 적극적으로 국가는 진흥하는 시책을 모색하고 권장하여야 한다는 것이다. 다만 문예진흥법에서 향후 문화예술의 창작과 보급 등 창작지원만이 아니라 향수에 대한 지원도 구체적으로 언급을 해서 향수권도 지원하는 내용을 포함시킬 필요가 있다. 이런 의미에서 이미 기존에 존재하는 ‘문화복지’에 관한 조항을 보완할 필요가 충분히 있다.

여기서 문화복지를 잠시 언급해 보자. 헌법에도 국가가 사회복지에 대한 의무가 있음을 규정하고 있다. 그러나 행복추구권이 언급하고 있는 ‘행복’에 비추어볼 때 물질적이고 경제적인 지원을 의미하는 사회복지만으로는 불충분하다는 것은 잘 알려진 사실이다. 국가가 진정한 국민의 행복추구를 인정한다면 사회복지와 더불어 정신적 문화적 풍요를 추구하는 문화복지에 대해 최소한의 배려는 하여야 할 것이다. 그것은 국민의 삶을 균형 잡히게 하여 비로소 행복감을 갖게 하기 때문이다. 이런 의미에서 재정충원이 아닌 정책목표로서 문화복지는 매우 중요한 대상이 되며 이를 위한 재원확보도 필요하게 된다. 앞에서의 교육세의 사례는 이러한 경우에 시사 하는 바가 크다고 하겠다.

향후 우리나라는 복지에 대한 논의도 활발하고 이에 대한 재원도 크게 확충할 것으로 보인다. 최소한 지금까지 전개되어온 정치적 과정을 보면 그렇다. 교육세의 과세표준을 통해 문화복지 재원 마련을 위한 과세표준을 생각해 보자. 그런 의미에서 우리나라에서 날로 번창하는 향락산업과 지원 재원이 부족한 문화복지 지원 사이의 새로운 가능성을 알아보자.

4.1. 향락산업, 문화국가, 그리고 문화복지

우리나라가 향락산업으로 인한 심각한 문제에 직면해 있다는 것은 어제 오늘의 일이 아니다. 국민 전반의 문화수준에 부정적 영향을 미치는 것은 각종 사회문제 발생에도 직간접적인 이

주제발표 2

유가 되고 있다. 현재 이러한 사업은 특별소비세 대상이 되어 상대적으로 고율의 세율을 부담하고 있다. 그러나 이러한 업종에 대해 문화복지 증진을 위한 과세표준 대상으로 하는 것은 교육세의 경우 보다 훨씬 적합성이 크다고 하겠다. 왜냐하면 일부 향락산업은 국민 문화 생활 및 수준에 긍정적이지 못한 영향을 분명히 끼치고 있기 때문이다. 더욱이 이러한 향락 산업은 그 성장과 매출규모가 대단히 크다.

다음의 표는 룸살롱 등 향락산업의 일부인 유흥주점업의 경우만 봐도 규모가 대단함을 알 수 있다.

호화유흥업(룸살롱, 나이트클럽, 요정 등)

(단위: 백만원)

	2006		2007		2008		2009	
	매출	증감률	매출	증감률	매출	증감률	매출	증감률
일반 유흥주점업	3,471,626		3,333,578	-4	3,532,616	6	3,493,025	-1.1
무도 유흥주점업	52811		622601	17.9	573021	-8	501,525	-12.5

일반유흥주점업 : 요정, 한국식접객주점, 룸살롱, 서양식접객주점, 비어홀(접객달린)

무도유흥주점업 : 카바레, 극장식 주점(식당)클럽, 나이트 클럽

사실 향락산업의 번성이 사회적으로 문제가 되고 있음은 새로운 사실이 아니다. 위의 표는 단지 주점관련이지만 이외에도 안마시술소 등 흔히 퇴폐업소라 불리우는 많은 영업장이 있고 그곳의 매출 또한 엄청나다. 이들이 사회적으로 제거되어야 할 대상이라고는 결코 말할 수 없으나 적어도 국가적으로 또 사회적으로 품격 있는 문화를 가꾸는데 저해가 되고 있는 것은 분명하다. 이러한 업소의 매출이 최근 경기침체로 성장이 둔화되기는 했으나 여전히 엄청난 외형을 보여주고 있다. 그러므로 이러한 유흥주점업을 과세표준으로 하여 문화예술진흥을 통한 문화복지 증진을 목적으로 하는 목적세 신설을 통해 정부가 출연할 수 있는 재원을 확보 하도록 한다. 단 한시적으로 할 수도 있다.

룸살롱, 요정 등을 의미하는 일반유흥주점의 매출만 해도 2009년 기준 3조5천이며 이외에 향락업소를 포함하면 4조를 훌쩍 넘을 것이다. 이들의 매출에 2%의 세금만 부과해도 800억 가까이 된다. 1000억 정도의 세금을 징수하는 것은 적어도 이론적으로는 그렇게 어려운 일이 아니다. 그렇다면 교육세처럼 분명한 목적세를 신설하여 한시적으로 (예를 들어 5년간 혹은 10년간) 운용하여 국고로 출연한다면 1조원의 문예진흥기금 조성도 그렇게 어려운 일만은 아

니다. 이런 향락업소에 대해서도 국가의 문화예술에 기여했다는 의미도 부여할 수 있어 오명을 안고 있는 향락업종에게도 사회에 긍정적으로 기여하는 기회를 줄 수 있다.

이외에도 우리나라 문화창달과 국민의 행복을 추구에 저해되는 업종들을 면밀히 조사연구하여 이들이 긍정적인 문화를 형성하는데 기여할 방안은 없는지에 대해 지속적인 연구가 필요하다. 문화예술 진흥을 위해 제시한 재원확충 방안과 더불어 기금 확충을 위해 기존에 제시된 안을 포함하여 몇가지 방안을 정리해 보자.

5. 기금 조성을 위한 몇 가지 방안모색

5.1. 정부의 출연 년 500억씩 10년을 적립

지금까지 10여년 간 문화예술진흥기금 확충을 위해 지속적으로 제안된 것은 정부가 의지를 가지고 출연을 하라는 것이었다. 재정당국을 설득해야 하는 현실적인 어려움이 있기는 하지만 이것이 가장 신속하고 확실한 방안임은 분명하다. 이것은 국정관련 결단의 문제인 만큼 문화의 세기니, 문화에 미래의 살 길이 있다느니 하는 오늘날 실행에 큰 문제는 없는 사인이기도 하다. 가당치 않게 엄청난 국고가 낭비되는 일이 종종있는 현실에 비추어 충분히 의미 있는 대안이라고 할 수 있다.

5.2. 특별부담금으로서 문화복지환경개선부담금

문화복지세와 같은 조세를 신설해서 재원을 조성하는 방안이 여러 이유로 어렵다면 정책실현을 목적으로 하는 특별부담금 부과를 고려해 볼 수 있을 것이다. 유흥주점업 등 사회에서 국민문화생활에 부정적 영향을 주는 업종을 대상으로 일정액의 특별부담금을 부여하여 이를 바탕으로 문화예술진흥기금의 조성의 재원으로 활용하는 것이다. ‘국민문화복지부담금(가칭)’과 같이 국민들의 전반적인 문화생활 향상의 실현을 정책의 목표로 하여 이를 위하여 재원충당이 아닌 정책실현을 위한 유도적 특별부담금 성격을 갖는 부담금을 신설한다. 부과대상은 반드시 효율성과 책임성의 원칙을 따질 필요는 없으므로 수익이 발생하는 여러 곳에서 징수가 가능할 것이다. 그러나 국민적 동의를 얻는 것도 중요한 만큼 유흥주점업과 향락산업 관련 업종에서 일정 부분을 징수할 수 있을 것이다. ‘문화복지환경개선부담금’과 같은 명칭을 써도 무방할 것이다. 다만 이에 앞서 문예진흥법에서 향수권 증진을 위한 지원 등 문화복지 관련

내용을 보완하는 것이 필요할 것이다.

5.3. 기존의 제시된 여러 방안의 지속적 추진

지난 10여년간 문화예술기금 확충에 관한 다양한 논의가 있었음은 이미 지적한 바 있다. 대부분 심시숙고한 끝에 나온 논의들이며 상황과 의지가 부합되면 실천할 수 있는 방안들인 만큼 가능성을 지속적으로 타진할 필요가 있다. 이미 앞에 언급한 것 처럼 자산매각이나 기금운용을 통한 수익증대, 경륜경정 수익금배분 등 훌륭한 방안으로 제시된 것들은 그대로 추진하면 될 것이다. 다만 타 부처에 소속된 기금이나 기관에서 다양하게 펼치는 문화예술 사업은 면밀 검토하여 협력하되 문화예술위원회 주도로 진행될 수 있도록 할 필요가 있다. 국채교류기금, 마사회 재원 등을 통해서도 각각 문화예술위원회와의 사업과 유사한 사업들이 행하여지고 있는 만큼 이러한 사업이 공동으로 이루어지거나 재원의 분배가능성에 대해서도 지속적인 관심을 가질 필요가 있다.

5.4. 성공한 예술인들의 기부참여 확산

현재 기부를 유도하고 그를 통해 재원을 일부 확보하려는 시도는 현 정부의 기부문화조성 정책과 맞물려 일정 효과를 내고 있는 것으로 보인다. 그러나 기부의 대부분을 몇몇 대기업에 의존하고 있어 소액기부를 확산시켜야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이러한 방향은 옳은 것 같으며 앞으로 지속적으로 진행시켜야 할 것이다. 다만 문화예술 진흥에 관한 기부를 기업인들에게 주로 의존하기 전에 기성 예술인들이 자발적으로 앞장서는 모습을 사회에 보여줄 필요가 있다. 예술영역이란 곳이 승자독식경향이 강한 만큼 소수의 예술인들은 크게 성공하기도 한다. 따라서 이러한 성공한 예술인들이 기부에 앞장서고 그것이 사회에 긍정적으로 비추어 자발적인 참여로 이어지도록 하는 방안을 찾아 보아야 한다.

5.5. 문예진흥법의 문화복지 내용 보완

앞에 언급한 문화복지세(가칭) 혹은 문화복지환경부담금(가칭)과 같은 것이 실현되어 기금 재원으로 확충되기 위해서는 문예진흥기금의 지원 용도가 확장보완 될 필요가 있다. 현재 주로 문화예술창작과 보급을 비롯한 10개의 지원용도에 국민일반의 문화향수에 대한 내용을 보다 구체적으로 언급하는 것도 필요하다. 이미 복권기금사업을 통해 비전문예술인들의 문화향수 증진 사업을 하고 있는 현실에 비추어서도 법에 국민 문화향수 혹은 국민 문화복지에 대한

보다 구체적인 명시가 이루어져도 무방하다. 현재 문예진흥기금의 용도로 명시되어 있는 내용은 아래와 같다.

1. 문화예술의 창작과 보급
2. 민족전통문화의 보존·계승 및 발전
3. 남북 문화예술 교류
4. 국제 문화예술 교류
5. 문화예술인의 후생복지 증진을 위한 사업
6. 지방문화예술진흥기금으로의 출연
7. 제20조에 따른 한국문화예술위원회의 운영에 드는 경비
8. 장애인 등 소외계층의 문화예술 창작과 보급
9. 공공미술(대중에게 공개된 장소에 미술작품을 설치·전시하는 것을 말한다) 진흥을 위한 사업
10. 그 밖에 도서관의 지원·육성 등 문화예술의 진흥을 목적으로 하는 문화시설의 사업이나 활동

물론 현재도 문예진흥법 3조에서 ‘국민생활의 질적 향상을 위한 건전한 생활 문화의 개발·보급에 관한 사항을 포함하여야 한다’라고 함으로써 향수측면의 사업의 법적 근거가 되고 있으며 ‘생활 속의 문화예술’이라는 이름하에 대규모 문화나눔 사업도 하고 있기는 하다. 그러나 향후 복지에 대한 국민적 관심과 지원이 이루어질 것을 가정한다면 이러한 분야에 대한 용도를 명시하는 것도 필요하다. 더욱이 다문화사회화의 심화 등 미래사회의 변화를 예상한다면 이러한 노력은 지속적으로 필요하다고 하겠다. 우리나라 미래에 다문화사회의 도래가 불가피한 것이라면 이에 대한 문화적 접근을 강화해하며 이를 위한 문화예술위원회의 사업도 본격적으로 실시되어야 하기 때문이다. 문화다양성의 확보 측면에서 또 문화예술을 통한 사회적 통합의 측면에서 이러한 사업이 적극적이고도 지속적으로 추진될 수 있도록 기금의 용도에도 명시할 필요가 있다.

6. 맺음말

문예진흥기금의 고갈에 따라 새로운 재원조성의 필요성이 제기된 것은 새삼스러운 일이 아니다. 다만 10여년을 두고 여러 방안이 모색되었지만 기금확충에 대한 뚜렷한 결과가 보이지 않으며 따라서 기금과 지원의 미래가 불투명하다. 마침 국가적인 차원에서는 문화예술의 중요성이 간단없이 강조되고 있으며 사회적으로도 어느 정도 동의가 생겨나고 있음에도 불구하고

주제발표 2

고 재원확충에서 이렇다 할 진전이 없어 매우 안타깝다. 그런 의미에서 오늘의 논의도 안타까움을 확인하는데 그치게 된다면 대단히 유감스러운 일임에 틀림없다.

사실 재원확충 방안에 대해서는 오랫동안 논의를 통해 여러 제안이 있었다. 그래서 자칫 동일한 내용을 확인하는데 그칠 수 있어 그 타당성에 상관없이 무엇인가 새로운 가능성을 모색해보자 하는 것이 이 글의 의도이다. 몇몇 주장은 법적 지식이 뒷받침되지 않은 상태에서 비전문인의 소망사항으로 끝날 수도 있다. 그럼에도 불구하고 무엇인가 돌파구가 필요하다는 생각에서 위험관결내용을 근거로 몇 가지 방안을 모색해 보았다.

현재 우리나라를 둘러싼 환경이 심상치 않게 변하고 있다. 그러나 내년에는 여러 선거 등이 이어지고 있고 복지에 관한 제안 역시 활발할 것으로 보이는 만큼 적절한 전략을 구사하고 명분을 얻는다면 문예진흥기금 재원확충에 유리한 시기가 될 수도 있을 것 같다. 이러한 시기를 잘 활용하여 문화예술로 불투명한 우리나라 미래를 견인할 수 있기를 바라면서 오늘의 논의가 도움이 되기를 기대해 본다.

토론 1

3기 위원회 1주년 기념 심포지엄 <문화예술의 힘, 우리의 미래를 결정한다.>



문예진흥기금 재원을 어떻게 확충할 것인가?

서희열 (강남대학교 세무학과 교수, 前 한국세무학회 회장)

I. 문제의 제기 및 기금 전망

- 2003년말 문화예술진흥기금 모금 폐지 이후 복권기금 외에 별도 재원이 없어 연간 300억 원 규모의 적립금이 지속적으로 인출되어 적립금 잔액이 계속 감소됨.

<표 1-1. 문화예술진흥기금의 적립금 인출액 및 잔액 추이>

(단위 : 억원)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
적립금 인출액	-	△343	△381	△212	△245	△352	△576
적립금 잔액	5,272	4,929	4,547	4,336	4,091	3,739	3,163

※ 2010년도 공공자금관리기금 예치액 200억원 포함.
 자료원 : 문화예술진흥위원회 내부자료, 2011.

- 문화예술진흥기금 적립금 잔액 감소 문제를 해결하기 위해, 복권 및 복권기금법 제정에 따라 2004년부터 복권기금을 전입 받고 있으나, 배분율이 확정되어 있지 않고 소외계층에 대한 문화향유 관련 사업비로 전액 집행됨에 따라 문화예술 창작활동 지원에 대한 안정적인 재원으로 기능하기에는 한계가 있는 상황임.
- 2011년부터 경륜·경정사업 수익금의 기금 전입으로 연간 약 240억원 내외의 적립금 감소폭이 줄어들 것으로는 전망되나, 여전히 매년 100억원 이상의 적립금 인출액이 나타날 것으로 예상된다는 점에서 문화예술진흥기금의 재원조성 노력은 지속적으로 추진해나가야 할 과제임.

- 문화예술계 지원을 위한 문화예술진흥기금 재원의 고갈 위기에 따라, 현재 민간영역의 예술 기부를 통해 창작활동 진흥 및 향유활동 제고를 위해 노력하고 있으며, 이를 위해 보통세 중 직접세 관련 법률인 소득세법 및 법인세법을 통한 법정기부금 형태의 세제 지원이 이루어지고 있음.
- 그러나 기부금 사업은 사전에 지원단체를 지정하는 조건부 기부가 대부분인 현실로 실제 재원 확충에는 도움이 되지 못하고 있어, 간접세 분야의 법제도 개선을 통한 항구적 재원 확충이 절실함.

〈표 1-2. 문화예술진흥기금의 재정수지전망(경륜경정수익금 감안)〉

(단위 : 억원)

구분	'10실적	'11계획	'12전망	'13전망	'14전망	'15전망
순수입(A)	881	774	1,235	1,423	1,419	1,421
순지출(B)	1,457	1,118	1,601	1,800	1,826	1,854
경륜·경정수익 전입금(C)	-	243	250	257	265	273
적립금 인출액 (A-B+C)	△576	△101	△116	△120	△142	△160
적립금 잔액	3,163	3,093	2,978	2,848	2,706	2,546

※ 순수입, 순지출은 '11~'14년 문예기금 중기사업계획(안) 기준
 자료원 : 문화예술진흥위원회 내부자료, 2011.

II. 시행성산업에 대한 간접세 징수를 통한 재원 확충방안 검토

1. 간접세 재원 중 일부를 문화예술분야 재원으로 조성하는 방안

- 이 방안은 부가가치세 및 개별소비세 등 간접세로 징수되는 조세재원 중 일부를 문화예술진흥기금의 수입으로 하여 문화예술분야 재정적 목적을 달성하는 것임.
- 문화예술정책은 국가의 일반적 정책의 한 분야로, 이에 필요한 재원은 조세제도를 통하여 확보하는 것이 합리적이고 타당함.
- 이러한 점에서 문화예술분야 공공재원인 문화예술진흥기금은 조세제도를 통하여 그 재원

토론 1

을 마련하는 것이 문화예술진흥기금의 실질적 성격에도 부합함.

- 조세제도, 특히 간접세를 통해서 문화예술분야 공공재원을 마련할 경우 지속적으로 재정수입이 발생하게 되어 문화예술 진흥정책의 목표달성에 도움이 될 수 있음.
- 간접세 중에서 어느 세목에 대해서 문화예술분야 공공재원을 마련할 것인지에 대해서는 세목별로 검토가 필요함. 이와 관련하여 세 가지 방법이 가능할 수 있음.
- 첫째, 부가가치세 수입 재원 중 일부를 문화예술진흥기금 출연금으로 하는 방안
- 둘째, 교육세 수입 재원 중 일부를 문화예술진흥기금 출연금으로 하는 방안
- 셋째, 개별소비세 재원 중 일부를 문화예술진흥기금 출연금으로 하는 방안

1.1. 부가가치세의 일부를 출연받는 방안

- 일반적으로 국민들이 공연, 전시회 등 문화활동을 향유하면서 부가가치세를 납부하기 때문에 이를 근거로 문화소비활동과 관련된 부가가치세의 수입재원 중 일부를 문화예술진흥기금의 출연금을 출연할 수 있을 것임.
- 이 방법의 경우 가장 안정적으로 문화예술분야 재원을 확보할 수 있다는 점에서 장점이 있으나, 특정 분야 소비활동에 대한 부가가치세라고 하더라도 이를 특정 분야의 지출로 한정하는 것은 법률적으로 어렵고, 항상 예산 배분 과정을 거쳐야 한다는 점에서 한계가 있음.

1.2. 교육세의 일부를 출연받는 방안

- 교육세는 기본적으로 과세표준 중에서 금융기관의 수익금에 대한 것을 제외하고는 개별소비세, 교통-에너지-환경세 및 주세 등 간접세에 대한 부가세 형태로 부과되고 있다는 점에서 크게 보면 간접세로 목적세 성격을 갖고 있음.
- 교육세의 일부를 문화예술분야 공공재원으로 전입하는 것은 문화예술분야가 교육분야와 가장 인접한 분야라는 점에서 그 타당성이 상당 정도 인정될 수 있음.
- 독일의 경우 문화세를 징수해서 교육분야에도 상당 부분 사용하는 것과 마찬가지로 문화

예술과 교육분야는 재정적 목적에서 상당 부분 유사성을 갖고 있다고 할 수 있음.

- 교육세의 일부를 문화예술분야 재정으로 전입하기 위해서는 교육세법 제1조의 교육세 목적 조항의 내용인 "교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 필요한 교육재정의 확충에 드는 재원을 확보함을 목적으로 한다"라는 내용에 "문화예술분야에 필요한 재정의 확보"라는 목적도 함께 추가해야 함.

1.3. 개별소비세의 일부를 문화예술진흥기금의 출연금으로 하는 방안

- 개별소비세 과세대상 중에서 사행산업 시설의 입장에 대한 개별소비세 및 2012년 1월부터 과세표준으로 추가되는 카지노 영업장소에 대한 개별소비세 등은 문화예술분야로 전입될 수 있는 성격을 충분히 갖추고 있다고 평가됨. 다음과 같은 두 가지 이유에서 타당성이 인정됨.
- 첫째, 사행성 산업 시설에 대한 입장행위에 대한 개별소비세를 문화예술분야 공공재원으로 활용할 경우, 사행성 산업을 건전한 문화활동의 하나로 인식시키는 계기로 활용할 수 있음. 카지노, 경마 등 사행산업 시설에 대한 건전한 이용의 사례는 미국 등 선진국에서 많이 찾아 볼 수 있음. 예를 들어 선진국에서 경마 및 카지노의 경우 고급 사교의 매개 장소로서 이미지가 강함.
- 반면, 한국의 경우 카지노는 아직까지 건전한 문화오락으로 인식되기 보다는 심각한 도박으로 인식되는 경우가 많음. 절제되지 않은 카지노출입은 도박의 폐해와 연결되지만, 카지노, 경마, 경륜, 경정 등의 사행산업시설에 대한 절제된 이용이 정착될 경우 이는 문화활동으로 볼 수 있음.
- 특히, 사행산업 시설에 입장하는 행위를 건전한 문화활동으로 유도하기 위해서도 관련 개별소비세 재원의 일부를 문화예술분야 공공재원으로 전입하는 것이 필요함.
- 즉, 사행산업 시설 입장과 관련한 개별소비세에서 전입된 문화예술분야 공공재원의 일부를 활용하여 카지노, 경마, 경륜, 경정 등 사행산업시설이 입지한 곳을 중심으로 다양한 문화예술활동을 기획하고, 이를 적극 지원할 경우 카지노, 경마, 경륜경정 등이 건전한 문화오락의 한 유형으로 함께 인식되는데 기여할 수 있을 것임.
- 둘째, 사행성 산업 출입행위를 포함하여 숙박시설 이용, 영화 및 오락시설 이용 등의 소비행위에 부과된 소비세 재원으로 문화예술분야 공공재원을 확보하는 해외 사례는 다수 존재함.

토론 1

- 미국의 경우 아이오와 주에서 카지노 입장행위에 대해서 부과된 소비세가 문화예술분야 공공재원으로 활용되고 있음.
- 인도의 경우 극장, 놀이공원, 오락시설, 케이블방송가입 등의 오락 시설의 입장 및 이용에 대한 소비세와 경마세 등을 통해서 확보된 재원을 문화예술분야 공공재원으로 활용하고 있음.
- 독일과 미국의 경우 주 정부차원에서 숙박시설 이용에 대한 소비세 재원으로 문화예술분야 공공재원으로 활용하고 있음.

2. 간접세 형태의 문화세 도입을 통한 문화예술분야 재원으로 조성하는 방안

- 이 방안은 문화예술 재원 확보를 목적으로 하는 목적세 형태의 문화세를 신설하는 것으로, 앞서 검토한 개별소비세 등 간접세로 징수되는 조세재원 중 일부를 문화예술진흥기금으로 전입하는 방법이 전입 재원이 될 세목 지정 및 예산배분 결정의 어려움 등의 문제를 원천적으로 개선할 수 있는 방안임.
- 구체적으로 현재 교육세, 교통-에너지환경세, 농어촌특별세와 같이 간접세 형태의 문화예술분야 공공재원 마련을 위한 목적세(가칭 문화세)를 도입하는 것이 하나의 방안이 될 수 있음.
- 또 다른 방법으로는 현행 교육세를 문화교육세로 확대 개편하는 방안임.
- 전자의 방안이든 후자의 방안이든 모두 문화예술분야 공공재원의 마련을 위해서 문화예술 공공재원을 위한 별도의 목적세를 도입하는 것임.
- 문화예술 진흥은 대한민국 헌법상 문화국가의 원리에 따라 국가가 문화예술을 장려하고, 그 기반을 조성할 필요가 있다는 관점에서 이를 실현하기 위해서 재정확보의 특별성이 인정되어 교육세와 마찬가지로 목적세의 신설이 충분히 당위성을 갖는다고 할 수 있음.
- 문화세 형태로 문화예술분야 공공재원을 확보하고 있는 해외 사례가 적지 않게 존재한다는 점도 고려될 수 있음.
- 독일과 미국의 일부 주 정부 그리고 인도의 주정부 등이 문화세를 도입하고 있음.

- 특히, 연방국가인 독일과 미국에서 주 정부는 하나의 국가처럼 조세 입법권을 갖고 있다는 점에서 이들 주정부들이 문화세를 도입한 것도 우리가 문화세 도입에 대한 논의에서 좋은 시사점을 제공하고 있음.

Ⅲ. 사행성산업 시설이용에 대한 부담금 징수를 통한 재정책중 방안 검토

1. 적용 가능성 분석

- 현재 국내 사행산업 중에서 경륜경정과 복권의 경우 수익금의 일부가 문화예술진흥기금으로 전입되고 있고, 스포츠투토의 경우에도 문화체육부장관이 지정하는 문화체육 사업으로 지원되고 있는바, 문화예술 관련한 기금조성 가능성이 있는 분야는 경마와 카지노로 제한됨.
- 경마의 경우 주무부처가 농림수산식품부라는 점에서 문화예술분야 기금조성으로 활용할 여지가 극히 낮다고 볼 수 있음. 결국 남은 사행산업 분야가 카지노임.
- 다른 사행산업의 경우 수득금 또는 수익금에서 기금 등으로 전입이 이루어지는 것에 비해서 카지노의 경우 수익금이 아닌 순매출액에서 일정 비율로 관광진흥개발기금과 폐광지역개발기금이 조성되고 있다는 점에서 카지노에 대한 기금은 부담금의 성격도 갖고 있다고 볼 수 있음.
- 따라서 문화예술분야 새로운 부담금의 설정이 가능한 것은 카지노 순매출액에 대해서 일정 금액이나 비율로 문화예술분야에 새로운 기금의 도입 문제라고 할 수 있음.
- 이와 관련해서 미국과 마카오의 카지노 관련 세금 및 동 세수의 기금 전입 및 예산 편입 내용이 국내에서 카지노에 대한 문화예술분야 기금도입 타당성에 참고가 될 수 있음.
- 미국에서 카지노에 대해서 세금을 부과하고 있는 13개 주 중에서 재원을 문화, 관광, 교육 등의 분야로 일부 특정하고 있는 주가 모두 9개 주에 이르고 있음.

토론 1

- 명시적으로 문화 분야에 공공재정 및 기금에 전입하고 있는 경우는 콜로라도, 아이오와, 사우스다코타 등 세 개 주임.
 - 관광진흥기금으로 전입하고 있는 주는 콜로라도, 인디애나, 미국령 푸에르토리코 및 사우스다코타 등 네 개 주임.
 - 교육분야 기금으로 전입하고 있는 주는 일리노이, 루이지애나, 미시간, 미주리, 미국령 푸에르토리코 등 다섯 개 주임.
- 마카오의 경우에도 카지노에 대해서 문화관련 별도의 재정을 확보하고 있음.
 - 미국과 마카오의 사례로 볼 때, 카지노에 대해서 관광진흥, 교육 및 문화 분야 공공재원의 확보를 위한 부담금의 설정이 가능할 수 있음.

2. 사행산업 시설이용 부담금 징수와 문화예술분야 사용에 대한 타당성

- 현재 우리나라 사행산업 중 문화예술분야 부담금 도입이 가능한 분야는 카지노 산업으로 제한될 수 있음
- 카지노 시설이용에 대한 부담금의 징수형태는 해외 사례를 통해서 검토했듯이 시설입장에 대해서 입장객 1인당 특정 금액을 부과할 수도 있고, 카지노 시설의 순매출액 또는 총매출액 등에 대해서 일정 비율로 부과할 수도 있을 것임.
- 현재 우리나라 카지노 시설의 경우 입장행위에 대해서는 개별소비세가 부과되고 있고, 카지노 시설의 순매출액에 대해서 10%의 관광진흥개발기금과 16~17%의 폐광지역개발기금 형태로 부담금이 부과되고 있음.
- 미국의 13개 주의 사례에서는 이 두 가지의 방식이 혼용되는 경우가 가장 많이 나타나고 있고, 우리나라의 경우에도 동일한 상황임.
- 문제는 현재 카지노에 대한 시설이용의 대가로 부담금을 징수할 때, 이를 문화예술이라는 특정한 분야에 사용하는 것이 타당한 것으로 보임.

- 해외사례에 근거하여 문화예술분야에 특정하는 것이 타당한 것으로 보임.
 - 마카오의 경우 총매출액의 4%의 조세로 조성한 재원을 문화분야에 특정하여 사용하도록 하고 있는 사례를 확인하였음.
 - 미국의 경우 아이오와 주의 경우 순매출액의 일정비율로 부과된 카지노 세금의 일정 금액을 문화분야 공공재원으로 특정하여 사용하도록 하고 있음.
 - 미국의 콜로라도와 사우스다코타의 경우 광범위한 문화분야에 포괄될 수 있는 문화재보존 기금으로 카지노 세금의 일부분을 특정하여 사용하도록 하고 있다는 점도 확인됨.
 - 이러한 해외사례를 볼 때, 카지노에 대해서 현행 관광진흥개발기금 및 폐광지역개발기금의 조성액과 같이 문화예술분야에 특정하여 부담금을 징수할 수 있다고 판단됨.
- 또한 현행 폐광지역개발기금의 경우 비록 폐광지역에 한정되어 있기는 하지만 폐광지역의 교육문화 및 예술의 진흥사업이 지출 대상 사업으로 설정되어 있다는 점도 카지노 시설 이용에 대해서 문화예술분야에 특정한 부담금 도입이 논리적 설득력을 가질 수 있음.
- 한편, 문화예술분야에 특정하는 부담금 도입이 우리나라의 현행 법·제도적인 측면에서 문제점이 많을 경우, 현재 카지노에 대해서 부과되고 있는 관광진흥개발기금의 일부를 문화예술진흥기금으로 전입하여 사용하는 방안도 충분히 고려될 수 있음. 또한 다음 두 가지 측면에서 그 타당성이 인정됨.
 - 첫째, 최근 문화와 관광의 연계성이 급속히 진행되고 있는 최근 관광 트렌드 고려할 경우 문화예술활동의 지속적인 발전 없이 우리나라 관광의 국제경쟁력을 제고시키기가 어렵기 때문임.
 - 둘째, 미국의 여러 주의 경우 카지노 세금 재원에 대해서 문화와 관광을 함께 특정하여 공공재원으로 활용하는 사례가 콜로라도와 사우스다코타의 사례에서 확인될 수 있음.

3. 입장행위에 대한 부담금 징수시 예상 조성액 분석

- 입장행위에 대한 부담금을 징수시 예상 조성액은 부담금 부과 방식으로 어떤 방식을 선택

토론 1

하는가에 따라 달라질 수 있음.

- 여기서는 카지노 시설 입장행위 그 자체에 대해서 부담금을 징수할 경우를 상정하여 예상 조성액을 산출함. 카지노 입장행위에 대해서만 부담금을 징수하는 것으로 하고, 현행 개별소비세에서 과세하는 방식과 동일하게 입장객 1인당 특정 금액을 정하여서 징수하는 것을 가정하고 산정함.
- 이와 관련하여 내국인카지노뿐만 아니라 외국인전용카지노의 경우에도 입장객 1인당 특정 금액을 징수할 수 있을 것임. 특히, 외국인은 내국인에 비해서 한국 방문에 따른 한국의 문화소비에 대한 강도가 훨씬 높다는 점에서 상대적으로 높은 요율을 적용할 수도 있을 것임. 그러나 기본적으로 내외국인을 동일하게 대우하는 것이 바람직하다는 점에서 동일한 요율을 적용하는 것이 바람직함.
- 구체적인 입장요율과 관련해서는 현행 개별소비세법에서 정하고 있는 외국인의 1명 1회 입장에 대해서 적용하고 있는 2,000원을 적용하여, 내외국인 동일하게 적용하는 방안을 고려할 수 있을 것임.
- 2010년 기준으로 강원랜드 입장객은 3,091천명, 외국인전용카지노는 1,946천명으로 내외국인 합쳐서 모두 5,037천명임.
- 총 입장객수에 1인당 2,000원씩 부담금을 징수할 경우 예상되는 부담금 총액은 100억 7,400만원임.
- 동 금액은 2011년도 문화예술기금의 순유출액 예상액 101억원과 거의 동일한 금액이라는 점에서 문화예술기금의 지속적인 순유출과 이에 따른 기금고갈문제를 해결하는데 가장 적절한 대안으로 평가됨.

IV. 기타 기금 신규재원 마련을 위한 검토

1. 담배소비에 대한 신규재원 마련
2. 주류소비에 대한 신규재원 마련

복권기금을 통한 문예진흥기금 확충에 대하여

고정민 (한국창조산업연구소 소장, 홍익대학교 문화예술경영학과 교수)

기금의 고갈과 확충은 기금을 가지고 운영하는 많은 기관의 당연한 문제이다. 기금의 고갈을 미리 대비를 하지 않으면 막상 기금이 바닥이 났을 때 대처하려고 해도 이미 늦을 수가 있다. 영화진흥위원회의 영화발전기금도 마찬가지로의 과제를 안고 있다. 더구나 문화예술 부문은 국민소득 2만불 시대에 들어서면서 문화에 대한 향유와 삶의 질 향상에 대한 욕구가 늘어나 재원의 확대는 필수적이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 신규 재원을 마련하고 기존재원을 확대하거나 기금운영의 효율성을 기하는 것이다.

기금운영의 효율성은 적정한 사업의 추진과 투입대비 산출이 높은 사업운영 등을 통해 가능하겠지만, 이것만으로는 근본적인 해결책이 되기는 어렵다. 또한 자체 사업의 확대로 자체 조달자금을 증가시키는 것으로, 수익성이 있는 사업을 통해 자금을 확보하는 방법이다. 이것 역시 기금을 가지고 재무적으로 투자하여 수익성을 얻기에는 법적인 규제가 많고, 별도의 수익성 있는 사업을 하기에는 경험이 부족할 뿐만 아니라 시드머니가 역시 필요하다.

따라서 신규재원의 확보에 대안이 있어야 한다. 신규재원의 확보는 다양한 방법으로 이루어져야 하지만, 본 발제문에서 언급한 것처럼 과거 문예진흥기금의 부활도 생각할 수 있고, 향락산업 등에서의 목적세를 통해 기금확충을 기할 수 있을 것이다.

기존 재원의 확대는 발제문에서와 같이 기부의 비율을 높이는 것도 바람직하다고 보겠다. 향후에는 기부문화가 활성화되고 문화에 대한 관심이 높아지면 기부를 통한 기금 확충도 바람직할 것이다. 그러나 현재 전체 비율로 볼 때에는 너무 미약해서 기금확충의 역할을 할 수

있을 지 미지수이다.

또 하나의 방법은 복권기금으로부터의 재원을 확대하는 것이다. 물론 복권기금에 대한 수요는 너무 많을 것이지만, 여기에서는 영국의 예를 우리나라와 비교해서 타당성을 타진하고자 한다.

영국과 한국의 복권사업은 체계 면에서 비슷하지만 법, 관련부처, 사용목적 등 내용면에서는 많은 차이가 있다. 특히 영국 복권기금의 지원 비율을 보면 공익 목적(good cause)은 전체 복권수익금의 28%이며, 공익 목적의 16.66%가 예술분야에 쓰이는 것으로 결국 전체 수익금의 4.67%가 예술분야에 지원되는 셈이다. 반면, 우리나라 2010년을 기준으로 보면 전체 복권수익금의 40%가 기금으로 조성되며, 그 중 2.6%가 문화예술사업에 지원되므로 전체 수익금의 약 1.04%가 문화예술사업에 지원되는 셈이다. 따라서 영국의 22%에 해당한다. 하지만 우리나라도 복권기금이 문화예술부문에 투입된 초기 2004년과 2005년에는 4.76%, 4.8%가 문화예술분야에 지원되었으나 2008년 들어 대폭 축소되었다.

〈한국과 영국의 복권사업 비교〉

구분	한국	영국
시행년도	2004	1994
법	복권 및 복권기금법	국립복권법
소관부처	기획재정부	문화매체체육부
총괄	복권위원회	국립복권위원회
민간사업자	주)나눔로또, 한국연합복권	카멜롯 그룹
사용목적 (good cause)	법정배분(35%) 공익사업(65%: 주거안정, 국가유공자복지, 소외계층복지 및 다문화 가족지원, 문화 예술진흥, 기타)	건강, 교육, 환경, 자선관련 50% 스포츠관련 16.66% 예술관련 16.66% 문화유산관련 16.66%
2010년도 기금총액	9,346억원	1조 1,761억원
2010년도 문화예술지원액	237억원	2,289억원

자료 : 김지영(2011), 한국과 영국 복권기금사업비교를 통한 문화예술 활성화 방안

영국의 경우 공익 목적에 대한 근거와 배분율을 법으로 명시(건강교육환경자선관련 50%, 스포츠관련 16.66%, 예술관련 16.66%, 문화유산관련 16.66%) 되는데 비해, 우리나라는 법으로

토론 2

규정되어 있지 않아 상황에 따라 문화예술부문에 기금이 삭감되어도 문제를 제기할 수는 없다. 더구나 우리나라는 복권기금 문화예술지원사업의 문화나눔이라는 소외계층에 대한 문화예술향수지원이 대부분이라는 점도 문화예술기금 운영의 탄력성을 제한하고 있다.

영국의 복권제도는 문화예술을 지원하는 유용한 재원으로 활용되고 있다¹⁾. 복권기금사업을 통해 국민들의 예술에 대한 접근성 향상과 재능발견, 예술현장 육성, 도시재생, 국가적 랜드마크 사업을 통한 이미지 제고 등을 이룩해냈다. 영국예술위원회는 문화부의 정책목표와 일관성을 맞춘 장기적인 정책목표를 수립하고 있으며, 국고와 복권기금은 모두 이 정책목표를 달성하기 위해 통합적으로 사용된다.

우리나라도 복권사업을 통한 문화예술분야에서의 더 많은 투자가 필요하다. 그런 차원에서 문화예술진흥기금의 재원 확충도 이러한 복권사업의 사용처 중에 좀 더 많은 배분이 필요한 것이다. 복권사업의 문화예술부문 확충을 위해서는 공익사업에 대한 법정 배분에서 중요한 역할을 하는 복권위원회의 인적구성이 형평성을 가지고 균형 있게 배분되어야 한다. 영국은 문화매체체육부가 관리하므로 문화예술의 인력이 많이 배치되어 있으나 우리나라는 기획재정부가 관리하므로 정책철학에 있어서도 무엇을 복지로 보느냐에 대한 차이가 뚜렷하여 복권위원회에 문화예술전문가가 거의 없다. 또한 영국과 같이 일정비율을 문화예술부문에 배정하도록 법적으로 명시하는 방법도 있을 것이다. 지금도 복권기금의 법정배분이 있는데, 이에 대한 제도를 재검토가 필요한 실정이다.

결론적으로 복권기금을 통한 문화예술기금의 재원 확대는 자체 조달의 확대, 신규재원의 확보와 함께 적극적으로 검토해야 할 시안이다.

1) 그러나 보수당, 노동당 정부, 그리고 다시 보수당 정부로 이어지는 집권당의 변화 또한 문화정책에 많은 영향을 미친다. 현재 집권 중인 보수당 정부는 2010년 문화예술 공공지원 대폭 축소와 함께 기업협찬 및 개인기부를 장려하는 방향의 정책을 발표하였다.

토론 3

3기 위원회 1주년 기념 심포지엄 <문화예술의 힘, 우리의 미래를 결정한다.>

예술의 사회적 가치 사슬 정립을 통한 마음 모으기

이무용 (한국문화예술위원회 위원, 전남대학교 문화전문대학원 교수)

1. 문제의식의 공감과 대안

○ 기금확충 논의의 과제와 패러다임 전환

- 기금과 재원확충에 대한 뚜렷한 전망 제시
- 새로운 논의
- 획기적인 방안

→ 기금(돈)은 수단일 뿐. 기금(활용)의 목적·효과·의미·가치에 대한 명확한 정립 및 고객과의 소통·공감을 통한 신뢰관계 구축이 중요함. 따라서 기금을 어떻게 확충할 것인가에 대한 고민보다, 어떻게 기금고객(정부정책입안자, 기부자, 기금지원매개자, 기금수혜자 등)에게 문화예술의 사회적 가치를 인식시켜 기금조성의 파트너로 만들어 가느냐에 대한 고민이 선행되어야 함. 즉 기금을 모으는 것이 아니라, ‘마음’을 모으는 것. 기금(돈) 중심적 사고에서 사람(가치) 중심적 사고로 전환하는 것. 기금의 힘(Power of Fund)이 아닌, 문화예술의 힘(Power of Art)을 이야기하는 것이 필요함.

→ 이러한 예술의 힘(=예술의 사회적 가치)이 한국문화예술위원회의 다양한 지원사업과 어떻게 연결되고, 그러한 사업을 위해 어떠한 기금이 어떻게 사용되어 어떠한 효과를 창출하는지를 보여주는 일명 <문화예술의 사회적 가치 사슬(가치사업-기금-효과, 줄여서 문화가치사슬)>을 정립하는 것이 핵심적인 과제임. 결국 기금확충의 문제는 예술의 사회적 가치에 대한 논리를 잘 만들고, 그 논리를 활용해 기금을 잘 모으고, 그 논리를 실현하도록 잘 쓰는 문화비전과 전략 개발의 문제임.

○ 문화지원의 법적 근거와 문화복지세의 가능성

- 헌법_문화국가 : 문화영역에서의 기회균등, 전통문화·민족문화, 행복추구권·인권보장
- 문예진흥법_문화도시 : 문화예술진흥정책, 문화예술활동, 재원마련, 생활문화(삶의 질)
- 문화예술진흥과 문화를 통한 국민의 삶의 질 향상을 위한 문화복지세 신설

→ 문화예술진흥의 법적 근거는 한마디로 ‘국민의 행복한 삶을 위한 문화기회의 균등(문화행복추구권·문화기본권)’임. 따라서 국민의 ‘행복인권기회’를 위한 문화예술의 역할과 사업을 적극 개발해야 함.

→ 문화복지 개념과 철학을 재정립할 필요가 있음. 문화가치, 문화공헌, 문화기부를 포괄하는 문화지원 철학의 핵심개념으로 자리매김 시켜야 함. 4대 문화권, 즉 ‘국민의 문화기본권(행복추구권) + 문화적 삶의 질(일상문화권) + 문화창작향유권’을 위한 정책철학으로서 문화복지 개념을 재정립해야 함.

→ 문화소외의 개념과 대상(문화소외계층, 문화소외지역)에 대한 재정립. 문화복지매개인력양성도 필요함.

○ 몇 가지 기금 조성 방안에 대한 보완

- 문화국가비전금 : 정부출연금 확대
- 특별부담금_문화복지환경개선부담금(국민문화복지부담금)
- 문화예술위원회 주도 기금단체 네트워크 및 문화예술기금 통합관리체계 마련
- 문화예술인의 기부참여문화 : 문화재능기부 등 기부금 조성 방안의 다각화
- 문예진흥기금 지원 용도의 확장보완 : 문화향수, 문화복지, 다문화 + 커뮤니티 아트(공공미술 진흥 사업의 확대), 지역문화, 문화인력 분야 확장 필요.

2. 문화예술의 사회적 가치 사슬 정립을 위한 몇 가지 제언

○ 한국문화예술위원회(아르코)의 미션(Mission)에 따른 문화가치 정립

- 아르코 정관 제2조(목적) : “훌륭한 예술이 우리 모두의 삶을 변화시키는 힘을 가지고 있

토론 3

다는 믿음으로(=철학), 문화예술진흥을 위한 사업과 활동을 지원함으로써(=수단), 모든 이
가 창조의 기쁨을 공유하고 가치있는 삶을 누리게 함(=목적)”

→ 현재의 지원사업은 수단과 목적이 뒤바뀌거나 모호해진 느낌. 예술창작진흥은 수단이고,
공유(향유)와 가치있는 삶이 목적임. 따라서 기존의 수단중심(=창작지원)에서 목적중심(공유
지원)으로 지원철학을 전환해야함. 공유지원을 위해서는 창작과 향유를 통합적으로 사고하고
지원하는 ‘창작+향유 세트(Set) 지원 전략이 요구됨.

→ 모든 이의 ‘가치있는 삶 향유’를 문화예술의 사회적 가치로 규정하고, 사회적 가치(문화가
치)의 유형을 다각화·체계화할 필요가 있음. 예를 들면 다음과 같음.

- ① [Brand Value_브랜드형] 국가브랜드 혹은 도시브랜드로서 자리매김하는 예술
 - 문화창작(수월성), 지역재생, 역사문화, 공간문화
- ② [Dream Value_드림형] 꿈과 희망을 심어주고 자부심을 고취시켜주는 예술
 - 문화교육
- ③ [Work Value_일자리형] 문화일자리를 만들어주는 예술
 - 문화산업, 문화콘텐츠, 문화관광
- ④ [Spirit Value_향수형] 문화향유향수를 통해 국민과 공감하는 예술
 - 일상문화, 여가문화, 문화행사
- ⑤ [Share Value_공헌형] 문화복지를 통해 어두운 사회를 밝혀주는 예술
 - 문화철학, 문화복지, 문화환경

○ 교류·협력·네트워크·파트너십을 기본 축으로 하는 사업의 재편

- 문화가치사슬(가치-사업-기금-효과)을 통한 마음 모으기를 위해서는 교류협력 필수
- 교류협력을 위한 만남 프로그램, 플랫폼 창출, 관계 지속 네트워크 구축 사업 중요
- <가치유형에 따라 교류협력의 대상·목표·역할분담 설정 ▶ 관련 사업 매칭 ▶ 사업별 재원
출처 및 조성 방안을 마련하여 사업 추진 ▶ 평가·모니터링·피드백을 통한 효과측정 시스템
구축>의 가치사슬 정립
- 예술위원회·문화재단·문화기구들을 아우르는 일명 KOFACCA(Korea Federation of Art Council
and Culture Agencies) 결성 및 문화예술기금 통합체계 구축. IFACCA(International Federation
of Art Council and Culture Agencies) 등 국제문화기구와 네트워킹

○ 아르코 브랜딩 전략(ABS: ARKO Branding Strategy) 수립

- 고객이 신뢰하는 아르코의 차별화된 가치 창출과 아르코 정체성 재정립
- 아르코의 중장기 비전 체계 재구축 : 미션-핵심가치-비전-전략-목표-사업
- 아르코 브랜드 개발: ARKO BP AWARD 등
 - ※ BP : Brand Power of Best Practices - Best Program, Best Person, Best Partner, Best Party, Best Patronage

○ 문화전문인력 지원시스템 구축

- 문화인적자원센터(CHRC: Cultural Human Resource Center) 설립: 맞춤형, 생애주기형, 재능경로형 문화인력 양성 및 관리 시스템 구축
- 문화행정, 문화경영, 문화복지 분야 문화네트워크(매개자) 전문인력 양성 프로젝트

○ 문화가치(예술의 사회적 가치) 사슬에 따른 기금확충 모델 개발

- 문화가치 사슬의 구체적인 유형과 모델 개발
- 문화가치 유형에 따른 기금 모델 개발

문화예술의 힘, 우리의 미래를 결정한다.

한국문화예술위원회

문화예술의 힘, 우리의 미래를 결정한다.

한국문화예술위원회

문화예술의 힘, 우리의 미래를 결정한다.

한국문화예술위원회

문화예술의 힘, 우리의 미래를 결정한다.

한국문화예술위원회

문화예술의 힘, 우리의 미래를 결정한다.

한국문화예술위원회



한국문화예술위원회
Arts Council Korea