



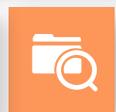
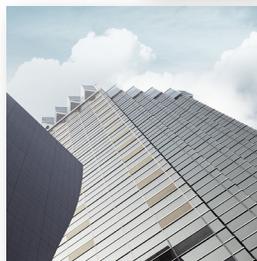
2022~2026 국가재정운용계획

지원단 보고서

| 문화·체육·관광 분야 |

2022. 12.

본 자료는 2022~2026년 국가재정운용계획 지원단에서
준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을
유의하여 주시기 바랍니다.



2022~2026 국가재정운용계획

지원단 보고서

| 문화·체육·관광 분야 |

2022. 12.

국가재정운용계획 지원단

문화·체육·관광 분야

연구책임자 한국조세재정연구원 : 원종학 선임연구위원

공동연구진 한국문화관광연구원 : 윤소영 선임연구위원

한국문화관광연구원 : 정보람 부연구위원

목 차

제1장 문화·체육·관광 분야 재정투자 평가	1
제1절 재정투자의 현황과 추이	1
제2절 성과와 한계	3
제2장 문화·체육·관광 분야 정책환경 변화 및 전망	3
제1절 사회경제적 환경 변화 및 전망	6
제2절 재정운용 환경 변화 및 전망	9
1. 문화재정의 편성 전망과 주요 이슈	9
2. 문화재정 집중 투자 전망	9
3. 재정 운영 방향	11
4. 문화·체육·관광 분야 재정 구조의 특징	14
제3장 문화·체육·관광 분야 융·복합사업 재정관리체계 도입	3
제1절 문화·체육·관광 분야 융·복합사업 추진을 위한 재원구조 설계	19
1. 필요성	19
2. 기본적인 방향	22
제2절 문화·체육·관광 분야 융합사업 영역	26
1. 문화 융·복합의 개념 및 정책대응 추세	26
2. 문화·체육·관광 분야 융·복합화 사업 사례(기금사업)	28
3. 문화·체육·관광 융·복합 사업화 필요영역	33
참고문헌	34

표 목 차

[표 1-1] 연도별 문화·체육·관광 분야 재정투자 현황	2
[표 1-2] 2022~2026년 문화·체육·관광 분야 재원 배분 계획	2
[표 1-3] 연도별 통합문화이용권 현황	3
[표 1-4] 문화콘텐츠 연간 수출액	4
[표 2-1] 항목별 가계소비지출 증감률(2020~2022년 2/4분기)	7
[표 2-2] 여가 관련 정책 선호도 및 여가불만족 이유	8
[표 2-3] 문화다양성 정책 영역과 정책 대상	11
[표 2-4] 문화예술진흥기금의 주요 수입 구성(2016~2022)	12
[표 2-5] 부처별 사업성 기금 현황(2022년 기준)	15
[표 2-6] 문화예술진흥기금 전입금 내역	17
[표 2-7] 문화체육관광부 소관 기금(문예기금, 관광기금, 체육기금) 수지 차	17
[표 3-1] 문화체육관광부 소관 기금별 운용 현황(2022년 본예산 기준)	19
[표 3-2] 임금근로자 월간 근로시간	22
[표 3-3] 평일 및 휴일 여가시간	23
[표 3-4] 대한민국 오락 및 문화 소비지출 비율(2013~2020)	23
[표 3-5] 대한민국 가계최종소비지출(2013~2020)	24
[표 3-6] 13종 복합화 대상시설	27
[표 3-7] 문화체육관광부 축제·행사 기금사업별 개요	29
[표 3-8] 문화관광축제 및 대한민국공연예술제 지원내역	29
[표 3-9] 통합문화이용권 분야별 사용금액 구성비(2016~2021)	31
[표 3-10] 국민체육센터 생활밀착형 모델 유형	32

그림 목 차

[그림 2-1] IMF의 코로나19의 GDP 충격 및 회복에 대한 예측(2021~2022)	6
[그림 2-2] 2022년도 문화체육관광부 재정구조	16
[그림 3-1] 한 번 이상 참여한 평균 여가활동 수	25
[그림 3-2] 연령별 참여한 평균 여가활동 수	25
[그림 3-3] 문화체육시설 특화형 복합화 사례	28

제1장

문화·체육·관광 분야 재정투자 평가

제1절 재정투자의 현황과 추이

정부는 총수입 625.9조원, 총지출 639.0조원 규모의 2023년도 예산안을 국회에 제출하였다. 이는 전년 대비 31.4조원(+5.2%) 증가하였으나 2차 추경 대비 40.5조원(△6.0%) 감소한 수준인데, 재정의 지속가능성과 미래세대에 부담을 지우지 않도록 하기 위해 이번 예산안은 코로나19로 인해 확장된 재정기조를 건전재정으로 전환하면서 지출 재구조화를 반영하였다.

2023년도 예산안은 전년도 본예산과 비교하여 GDP 대비 관리재정수지비율은 -4.4%에서 -2.6%로, 국가채무비율은 50%에서 49.8%로 다소 개선된 모습을 보이고 있으며, 강력한 지출 재구조화를 통해 총지출의 인상 폭을 상당 부분 흡수하였다. 문화 분야 역시 콘텐츠·관광산업 경쟁력 강화 지원은 확대하는 한편, 지방이양 소요를 반영하여 전년 대비 6.5% 감소하였다.

문화체육관광부 소관 「2023년도 예산안 및 기금운용계획안」(이하 ‘예산안’)은 일반회계, 2개 특별회계(아시아문화중심도시조성특별회계, 국가균형발전특별회계) 및 6개 기금(문화예술진흥기금, 영화발전기금, 지역신문발전기금, 언론진흥기금, 관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금)으로 구성되며, 문화재청 소관 예산안은 일반회계 및 1개 기금(문화재보호기금)으로 구성된다.

문화체육관광부 소관 2023년도 예산안 총지출은 6조 7,076억원으로 전년 추경예산 대비 7,495억원(10.1%) 감소하였다. 회계·기금별로는 일반회계 3조 569억원, 아시아문화중심도시조성특별회계 1,436억원, 국가균형발전특별회계 2,843억원, 문화예술진흥기금 4,064억원, 영화발전기금 848억원, 지역신문발전기금 88억원, 언론진흥기금 204억원, 관광진흥개발기금 1조 639억원, 국민체육진흥기금 1조 6,385억원이다.

문화재청 소관 2023년도 예산안 총지출은 1조 2,935억원으로 전년 추경예산 대비 1,096억원(9.3%) 증가하였다. 회계·기금별로는 일반회계 1조 1,337억원, 문화재보호기금 1,598억원이다.

[표 1-1] 연도별 문화·체육·관광 분야 재정투자 현황

(단위: 억원, %)

구분	2019년		2020년		2021년		2022년		2023년(안)	
합계	68,241	100	75,714	100	80,053	100	90,975 ¹⁾	100	85,038	100
문화예술 부문	18,852	27.6	21,213	28.0	22,165	27.7	24,975	29.0	30,189	35.5
콘텐츠 부문	8,292	12.2	9,650	12.7	10,259	12.8	11,455	13.3	9,743	11.5
관광 부문	14,140	20.7	13,491	17.8	14,998	18.7	14,496	16.9	12,261	14.4
체육 부문	14,647	21.5	16,961	22.4	17,594	22.0	19,303	22.5	16,118	19.0
문화행정 일반	3,302	4.8	3,488	4.6	3,621	4.5	3,739	4.3	3,792	4.5
문화재 부문	9,008	13.2	10,911	14.4	11,416	14.3	12,014	14.0	12,935	15.2

주: 각 연도별 본예산을 기준으로 작성하였고, 2023년은 정부안 기준임
 자료: 각 연도별 문화체육관광부 및 문화재청 예산 및 기금운용계획 등

문화·체육·관광 분야의 2022년부터 2026년까지의 중기 재원 배분 계획을 살펴보면, 2023년 예산이 전년 대비 6.5% 감소한 8.5조원이며 이후는 약간 증가하고 있으나, 동 기간 연평균 -0.1%의 증가율로 설정되어 있다. 이는 총지출의 동 기간 연평균 증가율이 4.6%인 것과 비교할 때 문화·체육·관광 분야의 재정 지출은 엄격하게 설정되어 있다고 하겠다.

[표 1-2] 2022~2026년 문화·체육·관광 분야 재원 배분 계획

(단위: 조원, %)

구분	'22	'23	'24	'25	'26	'22~'26 연평균
총지출	607.7 (8.9)	639.0 (5.2)	669.7 (4.8)	699.2 (4.4)	728.6 (4.2)	(4.6)
문화·체육·관광 분야	9.1 (7.3)	8.5 (△6.5)	8.7 (2.7)	8.9 (1.9)	9.1 (1.8)	△0.1

주: 2022년도 예산은 추경 예산이고, 괄호는 전년 대비 증가율임
 자료: 「2022~2026년 국가재정운용계획」 주요내용, p. 13.

1) 2022년도 문화예술부문과 콘텐츠 부문의 예산 합계는 문화부의 부문별 예산소계에 따르면 3조 6,430억원이지만, 문화·체육·관광 분야 부문별 지출 추이자료에 따르면 4조 1,423억원으로 집계됨에 따라 합계는 분야 지출액을 표기함

제2절 성과와 한계

2020년 발발한 코로나19 위기로 인해 최근 3개년 간 재정투자가 지속적으로 확대되었다. 정부는 2020년 4차재(11.7조원, 12.2조원, 35.1조원, 7.8조원), 2021년 2차재(14.9조원, 34.9조원), 2022년 2차재(16.9조원, 39조원)의 추경 예산을 편성하였고, 정부 총지출 기준 예산 증가율은 2020년 9.1%, 2021년 8.9%, 2022년 8.3%로 매년 큰 폭으로 확대되었다.

문화·체육·관광 분야의 재정지출 역시 크게 확대되었는데, 2020년 추경에서는 문화·체육·관광 분야의 비대면·디지털 일자리 지원 및 코로나19로 인해 생계를 위협받는 예술인과 스포츠기업들을 지원하였다. 또한 내수 및 지역경제 활성화를 위해 문화 분야 소비쿠폰을 제공하기도 하였다.

2021년에는 코로나19로 인한 대규모 고용위기를 신속하게 회복하고자 문화·체육·관광 분야 직접일자리 창출 사업 발굴 및 추진, 코로나19 이후 관련 업계의 경영 부담 완화, 고용 안정을 지원하였고, 여가 활동 재개 및 문화업계 회복을 위한 쿠폰·바우처 발행을 위해 추경 사업이 편성되었다.

2022년은 코로나19 위기 이후 문화예술 생태계를 회복하기 위해 문화예술인 활동지원금을 추가하기 위해 추경이 편성되었다.

이러한 재정 지원을 통해 코로나 확산 상황에도 국민이 안전하고 지속적으로 문화를 즐길 수 있는 기반 구축 및 비대면 콘텐츠 제공할 수 있었으며, 코로나19 대응과 별개로 소외 계층의 문화향유 기회 확대를 위해 문화예술·여행·체육 활동을 지원하는 통합문화이용권(문화누리카드)을 확대하여 삶의 질 향상에 기여하였다.

[표 1-3] 연도별 통합문화이용권 현황

연도	2017	2018	2019	2020	2021
1인당 지원금액	연 6만원	연 7만원	연 8만원	연 9만원	연 10만원
발급률	95%	97%	101.8%	102.5%	100.3%
이용률	91%	91%	92.3%	91.9%	89.8%
수혜인원 (카드발급매수)	152만 3,506매	159만 1,777매	162만 9,036매	175만 2,875매	197만 5,071매

자료: 문화체육관광부, 「2022년도 성과관리 시행계획」

직접적인 재정적인 지원에 더하여 예술인 권리 보호·구제의 기본법인 「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」 제정을 통해 예술인의 권리 보호 사각지대를 해소하고 권리 침해 시 실효적 구제를 위한 제도적 장치를 마련하였다. 2020년 12월 예술인 고용보험제도를

시행하여 1년여 만에 가입자 수가 10만명을 돌파하였는데, 이는 고용부 추산 약 17만명의 국내 예술인 중 58.8%에 이른다. 또한 예술인 창작준비금 및 생활안정자금(용자) 지원, 사회·산재보험 지원 등을 통해 예술인들의 사회보장의 사각지대를 제도적으로 해소한 성과가 있다.

문화콘텐츠 산업 육성을 위한 기반 조성을 위해 창작 사업화, 예비·초기창업-도약-제도전-동반성장 등 성장 단계별 창업지원 프로그램 운영하고, 모태펀드 문화·영화 계정을 통해 2020년 기준 약 2,845억원의 투자자금 공급 및 약 2,635억원의 용자를 지원하였다.

코로나19 위기 상황에도 불구하고, 적극적인 문화재정 투자 확대는 콘텐츠 산업을 양적으로 확대시켰으며, 양적 확대는 다시 질적 확대로 이어졌다고 판단된다. 최근 5년간(2016~2020년) 콘텐츠 수출증가율은 연평균 18.7%로 전체 산업의 증가율 대비 20.7배에 달해 다른 산업에 비해 매우 빠르게 성장하고 있다는 사실은 콘텐츠 산업의 양적·질적 확대를 보여주는 것이라 하겠다.

[표 1-4] 문화콘텐츠 연간 수출액

(단위: 천달러)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
콘텐츠 수출	6,008,063	8,814,442	9,615,036	10,189,026	11,924,300
국내 총수출	495,425,940	573,694,421	604,859,657	542,232,610	512,498,038

자료: 「문화체육관광부 2022년 업무계획」, p. 7.

관광 분야에서도 코로나19 영향을 받기 전인 2019년까지 세계경제포럼 관광경쟁력 평가 16위로 역대 최고 순위²⁾를 달성하였고, 관광객 수도 역대 최고치인 1,750만명을 유치하였고, 관광수지도 적자 규모 147억달러(2017년 기준)에서 85억달러(2019년 기준)로 개선을 이루었다.

체육 분야에서는 국민의 생활체육활동 증대를 위해 생애주기 맞춤형 프로그램 지원 및 공공스포츠클럽 육성사업을 추진하였고, 사회취약계층 유·청소년 대상 스포츠강좌이용권 지원 등을 통해 생활 체육의 저변을 확대하였으며, 축구·당구·야구·탁구 등 4개 종목의 생활체육 승강제(디비전) 리그 도입을 통해 전문체육과 생활체육의 연계 기반을 마련하였다.

이상과 같이 다양한 성과가 있음에도 불구하고, 문화재정의 소액다건 지원방식, 전달체계의 복잡성, 공모방식의 문제점 등 해결되지 못하고 있는 현안들을 해결할 수 있는 재정 연구 및 분석 체계가 요청되고 있다.

2) ('07) 42위 → ('09) 31위 → ('11) 32위 → ('13) 25위 → ('15) 29위 → ('17) 19위 → ('19) 16위

우리나라의 문화서비스 전달체계는 매우 복잡한 편이다. 문화체육관광부, 소속기관, 산하 기관, 광역자치단체, 기초자치단체, 광역문화재단, 기초문화재단, 지방문화원 그리고 민간조직 등이 있는데, 정부가 해야 할 일과 민간이 활성화시켜야 할 분야를 구별하여 민간 영역이 활성화되는 방식을 고민할 필요가 있다.

또한 문화와 관련한 각종 기금의 효율화 방안이 요청된다. 1973년 설치된 문화예술진흥기금은 그간 문화예술 부문의 공적지원과 한국문화정책 발전에 중요한 기반 역할을 하였으나, 2004년 기금의 주요 수입원인 모금제도가 폐지되면서 적립금이 급격히 감소하였다. 현재 문예기금의 자체수입이 12.6% 불과하고, 대체재원의 조성 규모가 크지 않으나, 문화사업 수요 증가에 따른 사업지출은 지속적으로 확대되고 있다.

정부출연금, 타 기금 전입금 등으로 문예기금의 재원을 보충하는 방식보다는 새로운 자체수입원을 발굴하거나, 기금 간 체계 개편 등 다양한 방식의 논의가 필요하다.

관광기금의 경우도 코로나19 영향으로 출국납부금 징수 등 기금 수입은 급감했으나, 업계 회복을 위한 융자, 재정지원 등 지출은 증가하였다. 2021년 관광기금(법정부담금) 수입은 2019년 대비 79.8% 감소하였고, 융자사업은 2019년 4,300억원에서 2020년 6,400억원으로 대폭 확대되었다. 관광 분야의 재정지원 재구조화를 위해서는 수입을 안정화하는 한편, 지출구조는 개선할 필요가 있다.

2023년도 예산안 설명자료에 따르면, 문화·체육·관광 분야 예산의 기본방향은 한국문화의 지속성장·경쟁력 강화를 위한 K-콘텐츠 지원 확대, 균등한 문화 접근기회 보장 및 문화예술 창·제작 활성화, 스포츠 저변 확대를 위한 전문·생활 스포츠에 대한 투자 강화, 관광생태계 회복·도약을 위한 스마트·웰니스 관광 활성화, 국내외 관광객 유치 홍보·마케팅 강화로 요약할 수 있다. 그간의 성과를 강화하고, 지적된 한계를 완화하기 위한 정책적 노력이 요청된다.

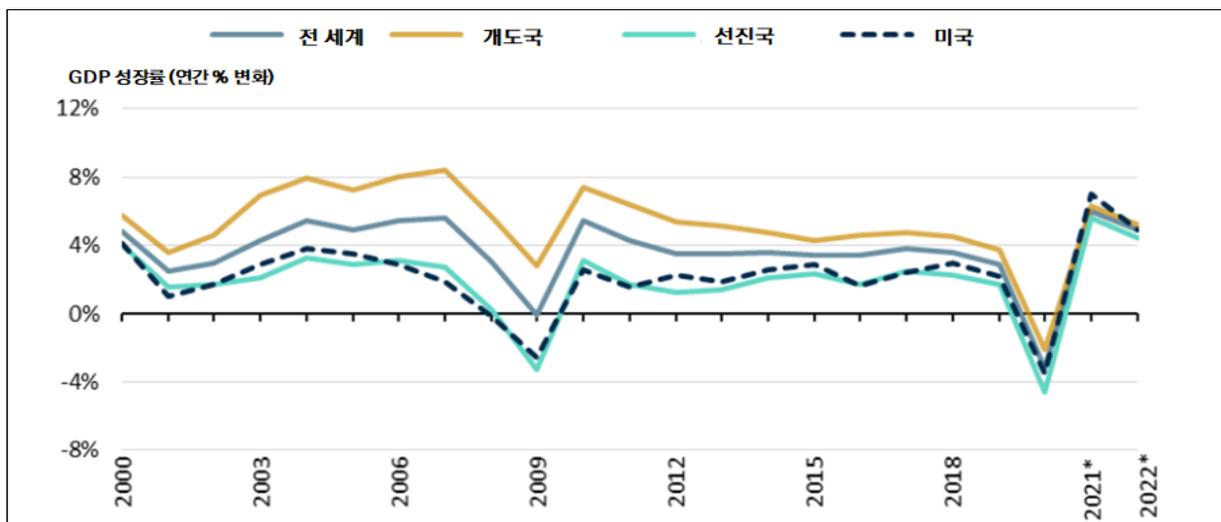
제2장

문화·체육·관광 분야 정책환경 변화 및 전망

제1절 사회경제적 환경 변화 및 전망

전 세계는 지난 100년 동안 국제적인 사건과 이슈로 인해 5번의 큰 경제위기를 겪었으며, 이는 거시적 경제정책의 패러다임에 큰 변화로 이어졌다. 즉 1930년대 경제공황, 1970년대 오일쇼크로 인한 경제위기, 1980년대 초반 오일쇼크 및 긴축통화로 인한 경제위기, 2008년 미국의 주택금융(서브프라임 모기지) 부실로 촉발된 세계금융위기(Global Financial Crisis, GFC), 그리고 2020년 코로나19 경제위기가 그것이다. 특히 코로나19 팬데믹으로 인한 경제위기는 인류가 한 번도 겪어보지 못한 감염병의 확산으로 인해 전 세계적으로 경제 활동이 중단(lock-down)되고 이로 인해 생산과 소비가 동시에 위축되는 결과로 이어졌다.

[그림 2-1] IMF의 코로나19의 GDP 충격 및 회복에 대한 예측(2021~2022)



원자료: IMF, 21-07, *World Economic Outlook*, Update

자료: Congressional Research Service(2021), "Global Economic Effects of COVID-19."

그러나 2021년 7월 IMF가 발표한 2021~2022년의 경기 전망에 따르면, 코로나19가 2020년의 경제 활동에 준 충격이 매우 큰 반면, 2021년부터는 빠르게 반등하는 모습을 예측하고

있다. 즉 2021~2022년의 반등 규모(경제성장률)는 2008년 세계금융위기 이후의 반등 규모보다 훨씬 더 크게 나타날 것으로 전망되었다. 코로나19의 경제위기가 초반 GDP 위축의 강도는 매우 컸지만 1년 이내에 바로 크게 반등하면서 생산활동이 거의 정상 수준에 도달함에 따라(GDP 꺾임의 빠른 축소) 중기적(경제위기 발생 이후 5년)으로는 코로나19 경제위축 규모가 2008년 세계금융위기보다 더 양호하다는 평가가 가능한 것이다.

다만 코로나19 경제위기의 특성상 대면 접촉에 의하여 경제활동이 이루어지는 문화예술 및 여가 부문은 다른 부문과 비교할 수 없을 정도로 큰 경제적 충격을 받았다. 코로나19 대응을 OECD 회원국들 중 가장 성공적으로 했다고 평가받는 한국의 경우, 2020년 코로나19의 전파가 심각한 시기에 문화예술분야 지출액은 30% 감소하였고, 예술, 스포츠, 여가 관련 서비스업종의 종사자 수는 약 40만명이 감소한 것으로 나타났다(윤소영·정보람 외, 2021).

한편 일상회복 추진에 따라 민간소비 심리의 개선으로 2021년 민간소비는 글로벌 금융위기 직후인 2010년(4.4%) 이후 가장 높은 증가율(3.6%)을 기록하였으며 서비스 소비를 중심으로 회복이 예상된다(국회예산정책처, 2022). 특히 코로나19는 이전의 경기 침체와 달리 가계부채 초과, 자산 버블, 장기 경기 변동을 수반한 것이 아닌 점에서, 대면활동 제약이 완화되면 여가활동, 여행 등 문화서비스 영역에 회복탄력성이 클 것으로 전망된다(윤소영·정보람 외, 2021). 실제로 코로나19 위기와 관련 가계소비에 가장 두드러진 특징은 오락·문화, 음식·숙박, 교육 분야가 전년 동분기 대비 -30% 대에 육박하게 크게 감소하였다가, 백신접종 확대 시기인 2021년 2/4분기에 증가(+)세로 전환 회복되었다.

[표 2-1] 항목별 가계소비지출 증감률(2020~2022년 2/4분기)

(단위: %, 전년 동분기 대비)

구분	'20.1/4	'20.2/4	'20.3/4	'20.4/4	'21.1/4	'21.2/4	'21.3/4	'21.4/4	'22.1/4	'22.2/4
식료품·비주류음료	-6.0	20.1	18.7	15.1	7.3	2.0	5.7	2.3	0.9	-1.8
주류·담배	10.5	9.5	10.7	7.8	6.0	1.6	5.3	3.7	-0.6	-3.0
의류·신발	-4.2	-5.8	-13.6	-11.9	9.3	-4.2	10.0	12.2	5.7	12.5
주거·수도·광열	-28.0	6.9	6.7	2.3	6.8	7.8	2.5	-0.2	2.3	-3.3
가정용품·가사서비스	-1.8	21.4	19.8	10.1	14.1	-7.0	7.2	1.1	-10.4	-9.4
보건	-11.6	7.5	12.8	9.9	-4.5	10.6	3.2	1.8	7.5	2.5
교통	9.9	24.6	-12.4	-5.4	-2.9	-0.4	5.8	-3.2	2.8	11.8
통신	4.3	-3.4	1.2	-6.5	1.5	1.5	3.0	7.1	1.3	3.6
오락·문화	0.5	-21.0	-28.1	-20.8	-9.4	4.1	3.7	11.0	4.7	19.8
교육	-25.6	-29.4	-13.6	-16.8	8.0	31.1	6.9	20.6	13.5	11.1
음식·숙박	-26.3	-5.0	-6.6	-11.5	-2.4	3.3	5.2	17.0	13.9	17.0
기타상품·서비스	-11.2	1.8	2.1	-2.3	-5.6	0.2	1.9	7.0	4.0	4.4

자료: 통계청(각 연도), 「분기별 가계동향조사」 결과를 참고하여 작성

한편 문화소비와 여가활동에 있어서 다양한 문화예술 장르 및 여가활동, 취미·취향을 소비하는 옴니보어(Omnivore)³⁾적 현상이 가속화되고 있다. 복합문화공간(서점+전시·공연, 호텔+건강+전시·공연 등), 구독경제(영상, 음악, 책, 숙박, 헬스클래스 등 다양한 경험소비를 위한 구독)가 옴니보어적 현상을 나타내는 대표적 트렌드이다. 복합문화공간, 문화서비스 구독경제는 모두 정해진 시간 내에 보다 다양한 문화예술, 여가 및 취미활동을 효율적으로 소비할 수 있고, 소유보다 경험에 집중할 수 있다. 특히 영상, 음악, 책, 숙박 구독서비스와 각종 문화여가 클래스에 대한 구독서비스는 개인의 취향에 맞는 서비스를 생산 및 경험하게 하기도 하지만 취향을 형성시키는 데도 중요한 역할을 하고 있다.

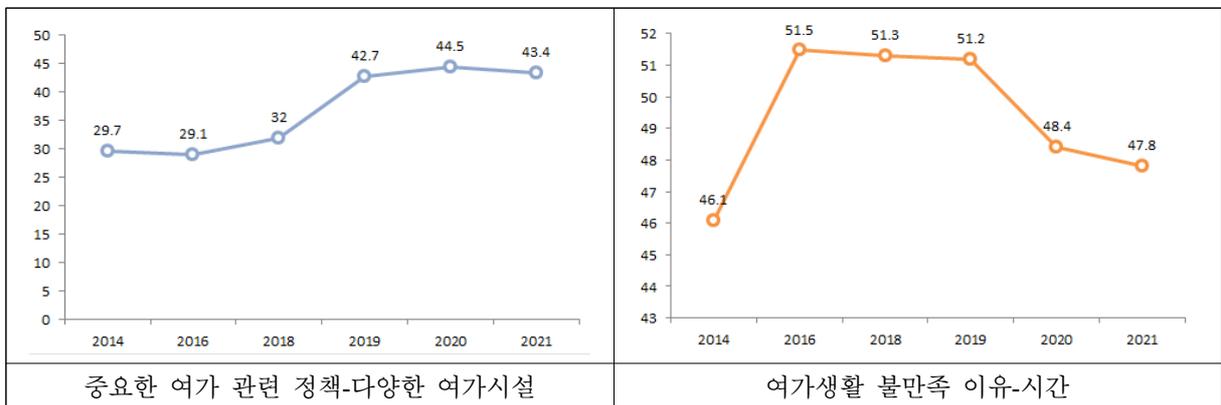
다양한 여가시설(복합시설)에 대한 높은 욕구와 여가시간에 대한 중요성은 지표에서도 확인되는데, 「국민여가활동조사」 결과를 살펴보면 중요한 여가정책 1순위로 여가시설을 가장 선호하고 있으며 이러한 선호는 지속 증가하고 있다. 그동안 정책적으로 생활권 내 문화 여가시설을 확대해 왔음에도 불구하고 다양한 여가시설에 대한 정책요구도는 여전히 높은 것이다. 더불어 같은 조사에서 여가생활 불만족 이유는 시간이 가장 높게 나타나고 있다. 따라서 한정된 여가시간 내에 보다 다양한 문화여가 서비스를 경험할 수 있는 복합문화공간, 복합문화서비스가 보다 확대될 필요가 있다.

[표 2-2] 여가 관련 정책 선호도 및 여가불만족 이유

(단위: %)

구분	2014	2016	2018	2019	2020	2021
중요한 여가관련 정책 1순위-다양한 여가시설	29.7	29.1	32	42.7	44.5	43.4
여가생활 불만족 이유-시간	46.1	51.5	51.3	51.2	48.4	47.8

자료: 문화체육관광부(각 연도), 「국민여가활동조사」



3) 옴니보어(Omnivore)는 문화취향이 사회계급을 구분하는 부르뒤외 문화자본론에서 발전된 이론으로 현대사회에 나타나는 문화자본은 특정문화(고급문화)에 대한 고상한 취향이 아닌, 다양한 문화에 폭넓은 기호와 취향, 다양성을 수용할 수 있는 능력을 의미함.

제2절 재정운용 환경 변화 및 전망

1. 문화재정의 편성 전망과 주요 이슈

윤석열 정부의 2023년도 예산안과 「2022~2026 국가재정운용계획」(2022. 8. 25.)에서 사회 정책 분야는 ‘모두가 함께 행복한 사회 구현’을 목표로 경제가 어려울수록 가장 힘든 저소득층에 대한 사회안전망을 강화하고, 특히 장애인이나 자립준비청년, 한부모 가정 등 사회적 약자를 두텁게 보호하는 데 예산투자가 집중된다. 문화·체육·관광 분야의 재량지출 증가율은 2022~2026년 계획 기간 중 연평균 $\Delta 0.1\%$ 수준으로 전망된다(2022년 9.1조 → 2026년 9.1조원). 문화·체육·관광 분야는 국민들의 문화 향유권을 확대하고, 문화와 산업의 융합을 통한 고부가가치 창출을 위해 투자할 계획이다.

이에 2023년 예산안에서 문화·체육·관광 분야는 문화양극화 해소를 위한 문화소외계층 지원 및 문화예술 창작과 제작을 활성화하는 과제에 집중 투자하게 된다. 구체적으로 문화소외계층의 문화누림 확대를 위해 저소득층 대상 통합문화이용권의 지원을 늘리고, 장애예술인 신기술 활용 창작지원이나 장애예술인 전용 전시장 건립을 통한 ‘장애예술인 함께누리’ 사업을 적극 지원하는 사업이 신규로 투자된다. 또한 지방의 문화격차 해소를 위한 중앙-지방 창·제작 유통사업과 문예회관 활용 방방곡곡 문화공감 사업을 확대하고, 국립예술단체의 지역순회공연을 활성화하고 장애인·취약계층 대상문화예술 프로그램 및 관람환경 개선을 지속적으로 지원하는 계획을 포함하였다.

한편 문화재정의 주요 이슈 중 하나는 문화예술진흥기금의 적립금 감소의 문제이다. 1973년 설치된 문화예술진흥기금(문예기금)은 2001년 이후 정부 출연금이 중단되고 2004년 이후 기금 조성 재원 중 이자수입과 함께 가장 큰 비중을 차지했던 모금제도가 폐지되면서 기금의 적립금이 급격히 감소하고 있다. 이에 문예기금 자체수입 외 일반회계, 관광기금, 체육기금, 복권기금 등의 전입금(총수입 대비 2021년 약 51%, 2020년 약 54%)으로 재원을 충당하고 있어 안정적인 사업 운영에 한계가 있으며, 문화사업 수요복권기금의 전입구성비가 확대되면서 소외계층 문화향유 기회를 위한 지출 목적이 한정되어 있기 때문에, 문예기금에서 자연히 ‘문화예술향유지원’(소외계층 복지사업 등) 비중이 늘어나 전략적 재정투자는 어려운 실정이다.

2. 문화재정 집중 투자 전망

향후 문화재정의 집중 투자 분야는 다음과 같이 전망된다.

□ 사회권적 기본권으로서 개인의 문화권 보장

‘문화권’은 물질적 차원에서 인간다운 생활을 할 권리를 뛰어넘어 ‘문화적 차원에서 인간다운 생활을 누릴 권리’를 말한다. 즉 문화에 대한 자기결정권을 기반으로 자신의 문화적 정체성 보호, 문화적 종 다양성 존중을 위해 여러 가지 여건 조성이나 조건 충족을 국가에 요구할 수 있는 권리를 말한다(사회권적 기본권).

「헌법」상의 ‘국민행복추구권’과 「문화기본법」의 모든 국민의 ‘문화권 보장’을 위한 구체적인 실천 전략이 요구되는 시점이다. 즉 개인의 문화향유권과 접근참여권을 보장하고, 지역사회나 커뮤니티 공동체의 문화환경권을 제공하며, 관련 종사자 집단의 표현과 활동의 자유를 최소 한도로 보장할 수 있는 문화안전망 구축이 필요하다.

□ 사회문제 해결형 문화정책의 지향

사회적 고립이나 고독, 재난, 도시소멸, 환경문제 등 사회문제 해결에 대한 문화적 접근을 통한 해결방안 모색 방법이 강조된다. 문화를 문화의 본질적인 가치뿐만 아니라 코로나 19 팬데믹과 같은 글로벌 위기 속 경제와 사회의 회복을 위한 필수적인 역할을 하고 있음이 확인되고 있는데, 예를 들어 경제 분야 국제협력체인 G20은 2020년 11월 4일 최초로 문화의 경제·사회 회복에 대한 기여도를 인정하여 ‘문화적 경제의 부상: 새로운 패러다임(The rise of the cultural economy: a new paradigm)’을 주제로 정상회담이 개최되었다. 이는 G20 역사상 최초로 문화를 경제적 발전이자 회복을 위한 핵심 요소로 인정했다는 점에서 의미가 있으며, 특히 코로나19 이후 파괴된 경제적·사회적, 그리고 개인의 정신적 손실을 회복하기 위한 수단으로서 문화의 의미가 강조된다. 이후 2021년 7월에는 G20 문화부 장관 회의에서 ‘G20 문화장관 로마 선언(Rome Declaration of the G20 Culture Ministers)’(이하 ‘G20 문화선언문’)을 채택하여, 코로나19 이후 사회경제적 회복을 위한 주요 동력으로서 문화의 위상을 확고히 하고자 하였다.

특히 코로나19를 겪으면서 국민들의 일상에서 마음과 정서, 그리고 공동체 간 소통의 회복을 위해 문화의 사회적 치유 효과를 확인하는 보고서들이 발표되고 있다. 예를 들어 국제보건기구(WHO) 보고서에 의하면, 예술이 질병예방, 건강증진, 질병치료에 중요한 역할을 하고 있으며(Fancourt, D. and S. Finn, 2019), 노인의 예술 및 문화 참여는 노화를 예방하거나 지연시킴에 따라 의료비용을 줄이고 입원 및 의료 비율을 낮출 수 있으며, 어린이의 예술 및 문화 참여는 정서 발달을 향상시키는 것으로 확인되었다.

□ 문화다양성 보호와 존중의 사회적 요구 증가

코로나19 이후 전 세계적으로 늘어난 증오범죄와 혐오가 계속되고 있으며, 이로 인한 사회적 갈등과 불공정의 문제가 제기된다. 타인을 배려하지 않고, 평등관계가 무너졌으며, 상호불신과 혐오발언이 난무하는 부정적인 측면이 강화되며, 특히 힘의 불균형에 따른 불공정 문제와 세대나 젠더 간 갈등문제가 더욱 심화되고 있다.

한국 사회는 ‘차별금지법’ 발의 후 7차례 법안 폐기 후 여전히 찬반 입장이 대치 중이지만, ‘문화다양성 보호 및 증진 기본계획’(2021~2024) 발표 및 문화다양성위원회 구성, 문화부-관계부처의 기본계획 수립 및 지자체의 시행계획 수립 등 문화다양성 보호와 증진을 위한 기반 구축은 이루어졌다고 평가된다. 특히 경제적 취약계층이나 장애인 등 소외계층을 위한 정책을 강조하면서 누구든지 차별받지 않으면서 문화적 참여에서부터 창조적 활동을 할 수 있는 문화적 권리를 보장하기 위한 시대적인 요구가 제시된다. 특히 인권 존중 측면의 문화적 정체성에 기반한 문화적 표현뿐 아니라 문화적 예외 측면의 문화적 독특성에 기반한 문화적 표현을 보장하고 지원하기 위한 문화다양성 정책적 사업과 방향이 강조될 것이다.

[표 2-3] 문화다양성 정책 영역과 정책 대상

구분	개념 설명	정책 대상
문화적 정체성에 기반한 문화적 표현	다양한 사회문화적 특성을 포함하는 정체성에 대한 다양성, 특히 이들의 문화적 표현의 자유와 인정	여성, 이주민, 성소수자 등 사회적 소수계층의 문화적 권리 보호 및 활동 지원정책, 사회구성원의 문화다양성 인식을 확장하고 문화 간 상호이해를 증진하기 위한 정책
문화적 독특성에 기반한 문화적 표현	문화적 정체성에서 유래하거나 문화적 정체성을 표현하는 상징적·예술적·문화적 표현의 다양성으로 모든 문화예술 장르의 다양성	독립예술·전통문화 등의 보호와 증진 정책, 문화의 언어적·지역적 다양성을 유지·발전시키기 위한 정책

자료: 문화체육관광부(2021. 5.), 「제1차 문화다양성 보호 및 증진 기본계획」 내용을 바탕으로 저자 작성

3. 재정 운영 방향

문화재정은 예산과목 구조의 연계성 및 체계성 미흡, 재원별 지원영역의 혼재 및 관리 부실, 사업 전달체계의 복잡성, 전체 재정 투입과 지출 현황의 체계적인 파악의 어려움 등의 이슈가 지적되어 오고 있다. 특히 이러한 이슈에 대해 지출구조 효율화와 재정 안정화 방안이 계속적으로 요구되는 분야이기도 하다. 그 외에 최근 지방이양 사업의 확대에 의해 지자체 협력사업 개발 모델이 필요하다는 인식과 민간과의 협력모델 개발의 필요성이 강조되고 있음을 살펴본다.

□ 지출구조 효율화와 체계화

문화재정의 지출구조 효율화를 위해 우선적으로 전체 지원구조나 전달체계 파악을 위한 재정 분석을 체계화하고, 문화재정 연구 및 평가 시스템을 정례화할 필요성이 제기된다. 이를 위해서는 중장기적으로 예산과목 개편에 대한 재설계도 요구된다. 예를 들어 문화정책의 각 분야 및 부문의 특성을 반영하여 프로그램 체계를 향유, 창작, 산업, 기반, 교류 등으로 구분하는 방안이 제시된다. 또한 단위사업을 프로그램의 실행단위로서 구체적이고 명확한 예산집행 활동의 형태를 지녀야 하며 상호배타적 특성을 기본으로 구분할 수 있도록 재편하는 방안도 검토가 필요하다. 더 나아가 예산과목 개편 체크리스트를 마련하여 자체점검을 지속적으로 할 필요성도 있다.

□ 재원 안정화 방안: 문예기금 안정화

1973년 설치된 문화예술진흥기금은 2001년 이후 정부 출연금이 중단되고 2004년 이후 기금 조성 재원 중 이자수입과 함께 가장 큰 비중을 차지했던 모금제도가 폐지되면서 기금의 적립금이 급격히 감소하게 되었다. 2021년 말 기준 적립금은 1,153억원 수준이며 예술현장의 요구 등 반영에 따라 사업비 규모는 지속 확대(사업비 2018년 2,279억원 → 2022년 3,656억원으로 증가(5년 간 62% 증)되는 반면, 자체 수익구조는 취약(자체수입은 기부금, 시설임대, 입장료 등으로 연간 400억~600억원 수준)하여 전입금 의존도가 높은 상황이다. 이에 기초예술 진흥사업을 안정적으로 추진하고 예술지원의 자율성과 독립성을 확보할 수 있도록 문예기금 재원안정화가 필요한 상황이다.

[표 2-4] 문화예술진흥기금의 주요 수입 구성(2016~2022)

(단위: 억원)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	비고
□ 총수입	2,153	1,967	2,863	3,670	3,481	3,220	3,619	
○ 자체수입	781	595	542	614	548	405	610	
○ 정부내부수입 (전입금)	1,372	1,372	2,321	3,056	2,933	2,815	3,009	
- 일반회계	-	-	500	500	210	204	300	'18년부터 전입
- 복권기금	372	372	821	1,056	1,223	1,641	1,739	'04년부터 전입, 복권사업 지출 연계
- 국민체육진흥기금	500	500	500	1,000	1,000	970	970	'16년부터 전입
- 관광진흥개발기금	500	500	500	500	500	-	-	'16년부터 전입
□ 총지출	2,285	2,295	2,412	2,741	3,322	3,524	3,909	
□ 수지차 (총수입-총지출)	△132	△328	451	929	159	△304	△290	
적립금 현황	813	545	920	1,604	1,672	1,153		

자료: 기획재정부(각 연도), 「기금현황」

그동안 재원 확보를 위해 관광기금과 체육기금 전입(2016년~) 및 일반회계 전입(2018년~), 그리고 복권기금(「복권법」 제23조 제3항 제4호에 근거) 전입 규모를 지속적으로 확대해 왔다. 또한 관행적 보조사업 일반회계 이관 및 지방이양 등 지출구조조정을 이행해 왔으며 대규모 신규사업을 일반회계에 편성하여 문예기금의 부담을 최소화하려는 노력도 있어 왔다. 그러나 그동안 법정전입을 위한 개정안(김영주 의원, 2018년 11월 발의, 임기 만료 폐기)이나 체육기금 출연 법적 근거 마련(국가재정전략회의에서 정부기금의 통합방안 논의 2018. 5. 31.) 등의 재정안정화를 위한 다양한 노력이 제기되었다. 그러나 문예진흥기금 부담금 신설과 관련된 논의나 부가가치세·담배세 등 신규재원 확보를 위해 전입금을 법정화하자는 논의, 그리고 복권기금 수익금의 법정배분사업으로 전환하고 배분율을 상향 조정하거나 복권수익금의 국민체육진흥기금을 문예기금 자체수익으로 전환하는 방안에 대한 지적에 대해서는 아직 구체적인 전략이 제시되지 않은 상황이다.

[복권기금 법정배분을 개선 필요성 관련 국회 등 지적사항]

- 복권기금에서 국민체육기금으로의 전출금이 754억원, 국민체육기금은 순자산 2조 5,000억원의 우량기금이고 스포츠포토, 경륜 같은 수익사업을 자체 사업으로 두고 있음에도 불구하고, 복권기금에서 체육기금으로의 전출금 과다. 복권제도 제도개선 필요('19년 예산심사, 예결위)
- 복권기금 법정배분기관 지원 국가가 영구적 보상을 실시할 수 없으므로 단계적 조정방안 모색 필요. 여유자금이 과다한 기금 등 재정여력이 과다한 법정배분기관에 대해서는 지원액 감액조정 필요('17년 예산안 분석, 예정처/'15년 결산 분석, 예정처/'15년 결산심사, 예결위/'09년 결산심사, 기재위)
- 복권기금 법정배분기관에 대한 지원 10년 이상 누적되어 축소 방안 검토 필요, 법정배분율 지정 이후 10년 동안 복지수요는 배분비율과 달리 많은 변화가 있었으므로 법정배분비율 개선 필요. 복권기금의 목적인 소외계층 복지지원 취지에 부합하지 않는 사업 검토 필요('15년 예산심사, 기재위/'12년 결산심사, 기재위/'08년, '09년 국정감사, 기재위)

□ 민간 협력 및 참여형 모델 확대

공공재원의 지출효율화와 함께 민간협력 모델이나 참여를 촉진하는 방안이 강화될 필요성이 제안된다. 예를 들어 문화비소득공제의 대상자 범위 확대를 통한 현실화의 문제가 있다. 현재 문화비 소득공제는 급여소득자(총급여 7천만원 이하 근로소득자)가 도서 구입 및 공연 관람, 박물관 및 미술관 입장 시 그 지출에 대해 연간 100만원 한도 내에서 연말정산 시 추가로 소득공제를 해주는 제도로, 문화비 소득공제가 급여소득의 상한을 제한하고 있다는 점에서 실제적으로 소득공제를 받는 대상자들의 범위가 제한적이라는 지적을 받기도 한다. 또한 메세나(mecenat) 등 기업후원제도나 기부금 제도의 인센티브 강화하는 방안도

있다. 기업 등의 기부활동에 대해 제공되는 혜택이 매우 적다는 점에서 활발한 참여가 부족하기 때문에, 기업의 참여를 촉진하기 위한 실제적인 방안이나 제도가 필요하다는 것이다. 다른 한편으로는 문화 관련 시설이나 인프라 건립 사업을 다양한 방식의 민간투자사업 모델을 적극 도입하여 공공재정의 막대한 부담을 줄이는 방안에도 중점을 두어야 한다.

4. 문화·체육·관광 분야 재정 구조의 특징

새정부 국정운영 방향은 민간주도 및 시장 중심 확대로 규제 완화, 민간협력이 보다 강조될 것으로 보이고, 국가재정 건전성과 지출효율화를 추구한다는 점에서 문화정책에서도 재정혁신이 요구될 것으로 전망된다. 2023년 예산편성 지침에 따르면 지출 효율화와 관련해서는 저성과·관행적 보조사업을 정비, 코로나19 대확산으로 인한 한시적인 사업 정상화, 의무지출 및 경직성 재량지출 구조조정 등을 명시하고 있다. 또한 정부예산 외 민간투자사업 활성화를 위해 문화시설을 포함한 공공시설을 지역인근 주거, 상업시설 등 수익사업과 연계하는 방안 등 재원조달 다변화, 지역경제 성장이 강조될 것으로 예상된다.

한편 문화체육관광부의 재정 구조적 한계점으로는 재정칸막이로 인한 재정운용의 경직성과 국민 입장에서의 여가생활을 지원하기 위한 문화·체육·관광 영역의 연계·융합사업 추진이 어렵다는 점이다. 문화체육관광부는 전 부처에서 사업성 기금⁴⁾ 운용 개수가 가장 많은 부처로, 6개의 기금을 운용하고 있다.

2022년 문화체육관광부 예산은 정부 총지출 대비 1.22%(7조 3,968억원) 소규모 재정이고, 이 중 기금 비중이 약 49% 수준으로(정부 전체 기금 비중 33%) 기금 의존도가 높은 재정구조이다. 6개의 사업성 기금을 운용하고 있으며, 이는 전 부처 중 가장 많은 사업성 기금을 소관⁵⁾하고 있는 수준이다. 이렇다 보니 문화체육관광부는 소규모 재정 대비 칸막이식 재정구조로 인해 문화·체육·관광 분야의 융합·연계사업에 대한 재정대응은 어려운 실정이다. 예컨대 문화·체육·관광 분야에 사용하는 ‘통합문화체육관광이용권’, 공연 및 전시, 행사 콘텐츠를 포함하고 있는 각종 축제지원, 문화콘텐츠의 해외교류 사업, 문화 및 체육 등 여가공간인 복합문화시설 운영 등이 문화·체육·관광 분야의 대표적인 융합·연계사업으로 볼 수 있다.

4) 기금은 그 성질에 따라 사업성기금, 사회보험성기금, 금융성기금, 계정성기금으로 분류하고 있으며, 사업성 기금은 특정한 재정사업을 수행하는 데 필요한 자금으로 현재 49개의 기금이 설치·운영되고 있음

5) 농림축산식품부도 문화체육관광부와 동일한 개수인 6개 사업성 기금을 소관하고 있으나, 농림축산식품부의 2022년 예산은 19조 2,972억원으로 문화체육관광부 예산의 약 2.5배 규모임

[표 2-5] 부처별 사업성 기금 현황(2022년 기준)

(단위: 억원)

소관 부처	기금 수	기금명	2022년 지출계획
법무부	1	범죄피해자보호기금	1,011
대법원	1	사법서비스진흥기금	1,826
국가보훈처	2	보훈기금	6,823
		순국선열·애국지사사업기금	1,378
기획재정부	3	대외경제협력기금	14,502
		국유재산관리기금	19,375
		기후대응기금	24,594
교육부	1	사학진흥기금	3,682
과학기술정보통신부	2	과학기술진흥기금	1,903
		정보통신진흥기금	19,350
과학기술정보통신부·방송통신위원회	1	방송통신발전기금	13,910
과학기술정보통신부·원자력안전위원회	1	원자력기금	4,994
외교부	2	국제교류기금	2,205
		국제질병퇴치기금	921
통일부	1	남북협력기금	15,571
국방부	1	군인복지기금	10,203
문화체육관광부	6	관광진흥개발기금	18,734
		국민체육진흥기금	28,102
		문화예술진흥기금	5,240
		언론진흥기금	382
		영화발전기금	2,004
		지역신문발전기금	95
문화재청	1	문화재보호기금	1,551
농림축산식품부	6	농산물가격안정기금	25,842
		농어업재해재보험기금	1,450
		농지관리기금	32,784
		농업소득보전직접 지불기금	24,222
		자유무역협정이행 지원기금	4,721
		축산발전기금	10,445
해양수산부	1	수산발전기금	9,267
산업통상자원부	3	방사성폐기물관리기금	72,111
		전력산업기반기금	62,324
		산업기술진흥 및 사업화촉진기금	1,770
중소벤처기업부	2	중소기업창업 및 진흥기금	96,618
		소상공인시장진흥기금	246,771
보건복지부	2	국민건강증진기금	44,572
		응급의료기금	4,639
환경부	5	금강수계관리기금	1,738
		낙동강수계관리기금	2,535
		영산강·섬진강수계관리기금	1,421
		한강수계관리기금	6,763
		석면피해구제기금	321
고용노동부	3	근로복지진흥기금	4,334
		임금채권보장기금	9,646
		장애인고용촉진 및 직업재활기금	18,746
국토교통부	2	주택도시기금	928,510
		자동차사고피해지원기금	2,642
여성가족부	2	양성평등기금	6,682
		청소년육성기금	1,751

자료: 국회예산정책처(2022), 「대한민국재정 2022」.

예기금에 일부 전입하고,7) 2018년부터 일반회계에 일부 전입하는 등 전입금으로 문예기금 재정을 충당하고 있으나 단기간 위기 극복을 위한 임시방편에 불과하다.

[표 2-6] 문화예술진흥기금 전입금 내역

(단위: 백만원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
일반회계 전입금	-	-	50,000	50,000	21,000	20,370	30,000
복권기금 전입금	37,199	37,199	82,103	105,561	122,324	164,154	173,868
체육기금 전입금	50,000	50,000	50,000	100,000	100,000	97,000	97,000
관광기금 전입금	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000	-	-
합계	137,199	137,199	232,103	305,561	293,324	281,524	300,868

자료: 기획재정부(각 연도), 「기금현황」

[표 2-7] 문화체육관광부 소관 기금(문예기금, 관광기금, 체육기금) 수지 차

(단위: 억원, %)

구분	2003	2004	...	2018	2019	2020	2021	2022	'03~'22 연평균 증감률	
문화예술 진흥기금	수지 차(A-B)	474	-497		-1,858	-2,071	-2,674	-3,041	-3,269	-
	- 자체수입(A)	946	457		542	614	548	405	611	-2.3
	- 지출(B)	472	954		2,400	2,685	3,222	3,446	3,880	11.7
관광진흥 개발기금	수지 차(A-B)	406	-108		836	2,512	-5,873	-6,776	-3,134	-
	- 자체수입(A)	2,400	3,055		10,512	12,079	6,690	4,963	10,524	8.1
	- 지출(B)	1,994	3,163		9,676	9,567	12,563	11,739	13,658	10.7
국민체육 진흥기금	수지 차(A-B)	775	-85		3,702	8,452	446	4,449	-287	-
	- 자체수입(A)	4,216	2,777		14,536	21,301	15,541	21,805	17,438	7.8
	- 지출(B)	3,441	2,862		10,834	12,849	15,095	17,356	17,725	9.0

주: 1) 2021년까지 실적, 2022년은 계획

2) 지출(B)은 사업비와 기금운영비 지출의 합임

자료: 기획재정부(각 연도), 「기금현황」

7) 관광기금 전입금은 코로나19로 인한 관광기금 재원 악화에 따라 2021년도부터 관광기금 전입이 중단된 상태임.

재정간막이와 기금 간 재정형편 격차는 기금의 가용예산에 따라서 재정이 배분되도록 유도되기 때문에 재정집행의 효율성도 저하시킨다. 기금이 부족한 경우 정책적 우선순위가 높고 중요한 분야임에도 사업을 추진하지 못하는 한편, 기금이 풍부한 경우 사업범위를 폭 넓게 확장하는 사례도 발생하는 것이다(윤소영·정보람, 2018). 문화체육관광 융복합형 사업들은 재정 확보가 유리한 회계·기금에서 사업을 추진하거나, 더 풍부한 회계·기금에 맞춰 사업내용을 조정하여 추진하고 있는데, 융복합적 재정수요에 대해서는 재정구조적 측면에서의 대응이 필요하다.

제3장

문화·체육·관광 분야 융·복합사업 재정관리체계 도입

제1절 문화·체육·관광 분야 융·복합사업 추진을 위한 재원구조 설계

1. 필요성

□ 문화분야 기금의 복잡성과 칸막이 운영에 대한 대안적 논의

문화체육관광부와 문화재청의 소관기금은 8개로, 타 부처에 비해 기금의 비중이 높은 편이다. 이와 같이 기금의 복잡한 재정구조는 재정사업의 칸막이 문제로 인해 재정의 경직성과 사업의 비효율성 문제가 지적된다.

[표 3-1] 문화체육관광부 소관 기금별 운용 현황(2022년 본예산 기준)

(단위: 억원, %)

구분	문화예술 진흥기금	관광진흥 개발기금	국민체육 진흥기금	영화발전 기금	문화재 보호기금	언론진흥 기금	지역신문 발전기금
설치근거	「문화예술 진흥법」 제16조	「관광진흥 개발 기금법」 제2조	「국민체육 진흥법」 제19조	「영화· 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제23조	「문화재 보호 기금법」	「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제34조	「지역신문 발전지원 특별법」 제13조
설치연도	1973년	1972년	1989년	2007년	2009년	2010년	2004년
관리주체	한국문화 예술 위원회	문화체육 관광부 (관광 산업국)	국민체육 진흥 공단	영화진흥 위원회	문화재청	한국언론 진흥 재단	문화체육 관광부 *한국언론 진흥 재단에 위탁

[표 3-1]의 계속

구분	문화예술 진흥기금	관광진흥 개발기금	국민체육 진흥기금	영화발전 기금	문화재 보호기금	언론진흥 기금	지역신문 발전기금
설치목적	문화예술 진흥	관광산업 발전 및 관광외화 수입 증대	체육 진흥에 소요되는 시설, 기타 경비지원	영화예술의 질적 향상 및 영화, 비디오 산업의 진흥	문화재 보존 및 관리	신문· 인터넷 뉴스서비스 및 잡지의 진흥	지역신문 발전 지원
기금운용 합계	5,240	18,734	28,102	2,004	1,551	382	95
자체수입	611 (11.7)	10,524 (56.2)	17,439 (60.1)	487 (24.3)	113 (7.3)	253 (66.2)	1 (1.0)
정부내부수입	3,009 (57.4)	8,110 (43.3)	7,350 (26.1)	800 (39.9)	1,406 (90.7)	-	83 (87.4)
기타여유자금 회수	1,621 (30.9)	100 (0.5)	3,314 (11.8)	718 (35.8)	31 (2.0)	129 (33.8)	11 (11.6)
구성재원 (법 조항근거)	-정부출연금 -개인/법인 기부금 -기금운용 수익금 -건축물 미술작품 설치대신 민간출연금	-정부출연금 -법정부담금 (카지노 납부금, 출국납부금) -용자이자 수익 및 여유자금 운용수익	-정부출연금 -광고사업 수입금 -골프장 입장료 부가금 -기금운용 수익금 -복권수익금 -부담금 및 가산금 -기부금	-정부출연금 -개인/법인 기부금 -영화상영 관입장권 부가금 -기금운용 수익금	-정부출연금 -자가출연, 기부헌금, 물품 등 -복권기금 전입금 -납부금 -기금운용 수익금	-정부출연금 -타기금전 입금 -개인/법인 기부금 -기금운용 수익금	-정부출연금 -타기금전 입금 -개인/법인 기부금 -기금운용 수익금

자료: 기획재정부(각 연도), 「기금현황」

특히 기금 간 재원 편차가 커서, 매년 큰 규모의 전입과 전출이 이루어지고 있으나, 그 법적인 근거나 기준은 명확하지 않은 상태이다. 예를 들어 문화예술진흥기금은 자체수입이 전체 운용기금의 약 11.7%에 해당하며, 57.4%는 일반회계나 타 기금의 전입을 통해 운용되고 있다. 이에 법정 전입을 위한 법적 근거를 마련하기 위해 김영주 의원 대표 발의(2018. 11월)로 법정전입을 위한 개정안을 발의했으나, 임기 만료로 폐기된 바 있다. 여기서 논의된 주요 내용은 「복권 및 복권기금법」에 근거하여 복권기금의 법정배분 대상에 문화예술진흥기금을 추가하고 복권수익금 법정배분비율을 복권수익금의 35%에서 40%로 상향 조정하는 것과, 「관광진흥법」상의 카지노사업자가 총 매출액의 100분의 10의 범위에서 관광기금 외에 문예기금에도 납부하자는 것이다.

그러나 소관 상임위는 개정안에 대해 신중한 검토 의견을 제시하였으며 기획재정부는 복권법의 법정배분 취지에 적합하지 않고 수혜기관의 반발이 우려된다는 의견을 제시하였다. 그리고 문화체육관광부 내 관광국은 기금 설치 목적 및 사용 범위, 수혜자 등이 상이하

고 부담금 원칙(납부자의 집단적 이익을 위해 사용)에 위배된다는 점을 근거로 수용이 불가하다는 의견을 제출하였다.

한편 2018년 5월 31일 개최된 국가재정전략회의에서는 문화예술진흥기금에 대한 체육기금 출연의 법적 근거가 필요하며, 오히려 문화체육관광부 소관 6개 기금을 하나로 통합하자는 제안이 나왔다. 즉 「국민체육진흥법 시행령」 및 시행규칙을 개정하여 체육진흥투표권 수익금의 체육문화예술지원사업 지원 비율을 5%에서 10% 수준으로 상향 조정하고, 체육·문화예술 비율을 7:3에서 3:7로 변경하는 등 체육기금을 문예기금으로 출연하자는 내용이다. 이에 대해 법제처는 시행령 개정으로 기금 출연은 불가하고 법 개정을 통해서만 가능하다는 입장을 제시하였으며, 문화체육관광부의 체육국과 체육 분야 전문가들은 법 개정은 어렵다는 의견을 다양하게 표현하게 되었다. 한편 ‘기금·특별회계 등 국가재원의 효율적 활용 방안’의 주제로 기재부가 개최하여 열린 관계부처 회의(2018. 4월)에서는 문체부 소관 6개 기금을 하나로 통합하고(가칭 문화체육관광 통합기금), 기존 6개 기금을 통합기금의 하위 계정으로 편성하는 안에 대해 논의하였다. 이때 반대하는 입장에서는 각 기금의 사용 목적 및 범위 등이 유사·중복되지 않고, 부담금을 재원으로 하는 기금의 여유재원을 타 분야 사업에 활용하기 어려운 점, 기금 통합을 통한 융복합 사업 실시는 기금원칙에 위배된다는 의견을 제시한 바 있다.

□ 재정 지출 효율화와 통합적 재정운용에 대한 재논의

윤석열 정부의 중장기적 재정정책의 기초가 재정건전성과 지출 재구조화에 집중된 현 시점에서, 문화 분야의 재정 건전성과 지출혁신을 위한 방안으로 통합적 재정운용에 대한 논의가 새로이 시작되었다. 이는 그동안 기금에 대한 논의가 일부 재원의 전출입과 관련된 논의로부터 시작되었던 것과는 달리 문화 분야 사업의 융합적 성격과 재정관리체계의 혁신을 위한 차원에서 논의되기 시작한 것이다.

즉 문화재정의 지출구조 혁신을 위해 중장기적으로 예산과목 개편에 대한 재설계가 필요하며, 특히 문화·체육·관광 분야의 재정 프로그램 체계를 향유, 창작, 산업, 기반, 교류 등으로 구분하는 방안이 제안된 바 있다. 이때 국민들의 문화적 권리를 보장하기 위한 향유지원 사업은 현재 문화예술, 체육, 관광 등의 장르적 접근보다는 국민들의 여가시간 동안 이루어지는 다양한 활동에 대한 향유와 체험활동에 대한 지원 차원에서 접근하는 것이 필요하다는 주장이다. 즉 국민들의 여가활동에 대한 수요가 증가하고 있으며, 수요자 입장에서는 다양한 활동이 결합된 방식으로 지원되고 자유롭게 선택할 수 있는 방식으로 제공되고 지원되어야 한다는 것이다. 즉 정책의 수요자의 선택권에 대해 문화재정이 대응해야 한다는 주장이다.

또한 기금 간 여유자금의 격차가 심하여 내부거래가 복잡한 점, 기금 간 사업범위가 중첩되는 점 등 재정간막이로 인한 기금운용상의 비효율성을 개선하기 위한 혁신적인 관리체계 방안으로 통합적 재정운용 방안이 제안된 것이다. 이는 재정관리 체계의 새로운 혁신적인 방안으로서 의미 있다.

2. 기본적인 방향

□ 수요자 중심의 융합적 여가사업 확장

국민 개개인의 입장에서는 여가시간 확보를 통한 다양한 활동에 참여하는 선택권을 자유롭게 보장받는 것을 요구하게 된다. 따라서 국민에게 직접 제공하는 정책서비스 영역인 생활문화-생활체육-국민여행 등의 정책사업을 융합하고 총괄하는 정책 인식이 요구되며, 이에 따라 수요자 중심의 융합적 여가사업의 확대가 필요하다.

그동안 우리나라 국민의 전반적인 노동시간은 감소하고 여가시간은 확대되는 성과를 보였다. 한국 임금근로자의 월간 근로시간은 2015년을 제외하고 꾸준히 감소해 왔고(고용노동통계), 국민의 평일 및 휴일 여가시간은 지속적으로 확대되어 온 것이다(「국민여가활동조사」). 특히 평일 퇴근시간이 앞당겨지며 저녁시간을 활용한 문화·여가활동을 향유하려는 수요가 늘어나는 추세이다.

[표 3-2] 임금근로자 월간 근로시간

(단위: 시간)

구분		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전체		167.9	165.5	173.5	171.1	168.5	156.4	152.4	163.6	164.2
성 별	남성	173.0	171.0	179.2	176.5	174.4	161.8	157.9	169.5	170.4
	여성	159.9	157.1	165.0	163.2	160.1	148.6	144.6	155.0	155.4
연 령 집 단	29세 이하	160.3	158.3	164.6	163.1	159.5	149.1	145.3	155.7	155.0
	30~39세	170.9	170.0	180.1	177.8	175.8	162.5	158.9	173.4	174.3
	40~49세	170.2	167.6	176.4	174.7	172.1	159.2	156.1	168.8	169.9
	50~59세	169.7	165.8	173.2	170.4	168.2	157.1	152.8	162.0	163.7
	60세 이상	163.1	158.6	163.9	159.6	157.7	146.1	140.9	148.4	149.1

자료: 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」(<https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4217>)

[표 3-3] 평일 및 휴일 여가시간

(단위: 시간)

구분	요일평균				평일				휴일				
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	
전체	3.9	4.0	4.2	4.4	3.3	3.5	3.7	3.8	5.3	5.4	5.6	5.8	
성별	남자	3.7	4.1	4.3	4.4	3.1	3.4	3.6	3.8	5.3	5.7	5.9	6.0
	여자	3.9	4.1	4.2	4.4	3.4	3.6	3.7	3.9	5.2	5.2	5.3	5.6
연령집단	10대	3.5	3.7	4.0	4.1	2.8	3.0	3.3	3.4	5.1	5.5	5.8	5.8
	20대	3.9	4.1	4.4	4.5	3.2	3.4	3.7	3.8	5.7	5.9	6.1	6.3
	30대	3.4	3.6	3.7	4.1	2.8	3.0	3.1	3.4	5.0	5.1	5.3	5.8
	40대	3.5	3.6	3.8	3.9	2.9	3.0	3.2	3.3	5.0	5.0	5.2	5.4
	50대	3.6	3.8	3.9	4.2	3.0	3.2	3.3	3.6	5.1	5.2	5.4	5.6
	60대	4.1	4.4	4.5	4.6	3.6	3.9	4.0	4.1	5.4	5.5	5.6	5.7
	70대 이상	5.1	5.6	5.6	5.7	4.8	5.4	5.4	5.4	5.8	6.2	6.1	6.3

자료: 문화체육관광부, 「국민여가활동조사」, 각 연도.

우리나라 가구의 국내 최종소비지출 대비 오락 및 문화비 지출률은 2000년 4.8% (1,671만 3,800원)에 불과하였으나 국민소득 1만달러를 달성한 2003년에는 6.1%(3,206만 8,900원)로 크게 확대되었고 2만달러를 달성한 2006년에는 6.3%(3,206만 8,900원)로 증가했다. 2011년 6.7%, 2012년 6.9%에서 2013년 7.1%에 진입한 이후 계속 7%대를 유지해 왔다. 그러나 코로나19로 인한 소비심리 위축으로 2019년 7.4%에서 2020년 6.1%로 주춤한 것을 확인할 수 있다. 즉 코로나19 기간을 제외하고는 국민들의 여가활동에 대한 소비지출은 증가 추세에 있음을 알 수 있다.

[표 3-4] 대한민국 오락 및 문화 소비지출 비율(2013~2020)

(단위: %)

비율	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
오락 및 문화	7.1	7.4	7.4	7.1	7.1	7.3	7.4	6.1

자료: 통계청 KOSIS(<https://kosis.kr/>)

[표 3-5] 대한민국 가계최종소비지출(2013~2020)

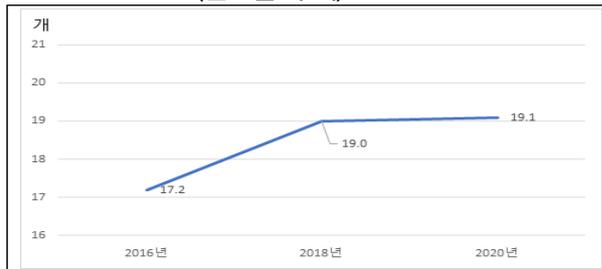
(단위: 원)

항목	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
식료품, 비주류음식품	83,215,700	84,784,800	87,059,400	91,244,200	94,781,800	98,237,800	100,543,700	109,982,200
주류, 담배 및 마약류	11,758,300	11,873,500	15,075,900	16,501,300	16,526,400	16,459,200	16,315,000	16,618,700
의류 및 신발	48,965,500	49,885,300	50,014,700	51,661,000	51,829,300	53,467,500	53,528,900	44,147,600
주거, 수도, 전기, 가스 및 기타 연료	131,877,800	135,549,500	138,367,800	141,940,600	145,976,400	151,314,600	154,786,300	158,761,800
가정용품 및 가사서비스업	18,790,800	19,871,200	20,240,300	22,135,900	24,007,300	25,919,400	26,753,400	29,427,300
의료보건	32,295,500	34,460,900	36,640,400	39,496,100	41,419,400	44,359,000	48,805,700	50,342,300
교통	79,159,700	82,619,800	84,373,600	86,138,200	88,826,600	93,281,600	94,703,900	94,155,800
통신	42,338,800	40,637,200	40,872,300	44,325,100	46,264,900	46,234,900	45,926,000	47,854,900
오락 및 문화	51,631,800	55,080,400	56,925,500	56,378,900	58,361,900	62,408,100	65,765,100	52,273,100
교육	45,134,100	45,045,400	44,752,500	44,577,500	45,658,100	46,562,600	48,374,900	40,515,500
음식숙박	72,197,900	76,929,500	77,688,100	81,335,200	84,414,500	88,161,700	93,209,700	80,927,400
기타	105,570,800	109,549,700	112,289,400	114,696,800	120,841,200	130,668,800	135,879,300	130,619,400
가구의 국내 최종 소비지출(총계)	722,936,600	746,287,100	764,299,900	790,430,800	818,907,900	857,075,400	884,591,900	855,625,800

자료: 통계청 KOSIS(<https://kosis.kr/>)

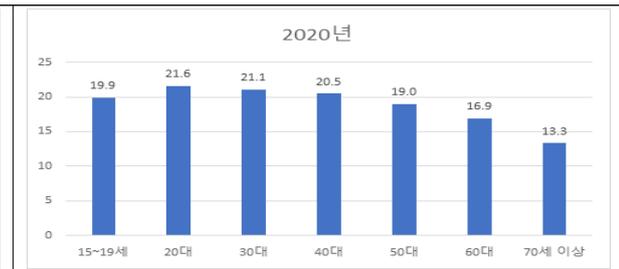
특히 고령화사회에 일 이외의 삶의 영역에 관심을 두면서 은퇴를 하고 죽음에 이르기까지 늘어난 생애 동안 시간을 어떻게 보내는 것이 활기찬 노후를 보내는 것일까에 대한 관심이 증가하면서 사회적으로 여가적 삶에 대한 관심이 증가하게 되었다. 예를 들어 2011년 1월 3일자 『조선일보』 100세 특집 기사에서 평균 수명이 100세까지 연장되면서 초고령사회의 진입을 앞두고 이에 대해 대비해야 한다는 주장이 제기되었고,⁸⁾ 2011년 대통령 신년사에서 일자리, 교육, 복지, 문화, 생활체육, 사회봉사, 안정을 100세 시대 구성요소로 지적하고 이에 대한 종합대책 마련을 지시한 바 있다. 이와 같이 우리사회에서 100세 시대에 대한 논의가 활발해지면서 새로운 생애주기 설계에 따른 여가적 삶에 대한 관심이 증가하였다. 실제 개인들은 여가활동에 참여하는 내용이 문화예술, 여행, 스포츠 활동, 취미오락 활동, 사회적 관계 활동, 휴식활동 등에 다양하게 참여하며, 이러한 활동을 복합적으로 동시에 참여하려는 경향도 보인다. 다음 그림의 「국민여가활동조사」에서 1년간 여가활동에 참여한 항목의 개수는 평균값을 나타내지만 연간 17개에서 19개 정도의 다양한 활동에 참여하고 있는 사실을 반증하는 것이다.

8) 특별취재팀, 「[100세 쇼크 극복인가 재앙인가] “71년생(올해 만 40세) 돼지띠 남성들 절반이 94세 이상 산다”」, 『조선일보』, 2011. 1. 3., https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2011/01/03/2011010300087.html, 검색일자: 2022. 11. 3.

[그림 3-1] 한 번 이상 참여한 평균 여가활동 수
(연도별 추이)

자료: 문화체육관광부, 「국민여가활동조사」, 각 연도.

[그림 3-2] 연령별 참여한 평균 여가활동 수



주: 2020년 기준

자료: 문화체육관광부, 「2020 국민여가활동조사」, 2020.

여가수요의 복합화 추세에 대해 생활SOC 복합화, 공예관광산업 육성, 그리고 통합문화이용권 등의 복합적인 여가정책이 추진되고 있다. 생활SOC사업에 도서관과 체육시설을 복합화하거나 문화센터의 복합화 추진이 대표적인 예이며, 공연예술을 관광과 결합한 산업 육성이 포함된다. 저소득층을 대상으로 한 문화바우처사업이 2014년 통합문화이용권으로 출범하면서 문화예술, 여행, 그리고 스포츠관광바우처를 통합하여 이용자의 선택권을 확대한 예도 포함된다.

따라서 국민들의 문화권 보장을 위해 다양한 여가활동에 대한 선택을 가능하게 하고 수요자중심의 맞춤형 정책 서비스를 제공하기 위해 문화 분야 사업을 융합적 여가사업에 집중 지원할 필요가 있다. 이에 문화 분야 재정관리 체계가 요구된다.

□ 부문별 사업관리에서 관리의 효율화와 연계사업 발굴로 전환

국민들의 여가시간 관점에서 광의의 문화적 사업 추진과 현실적인 수요가 문화·관광·체육의 융합적 사업으로 확대 전환됨을 고려할 때 탄력적 사업추진을 위해 문화체육관광부 소관 기금을 통합하거나, 기금 간 법정전입을 고려하는 것이 효율적이다. 그러나 개별 기금 주체들이 수입원 발굴과 수익창출을 위한 노력을 이어가고 있는 상황에서 재정력의 격차가 있는 기금들이 하나로 통합될 경우, 재원확보를 위해 노력하지 않는 도덕적 해이가 발생할 수 있다. 더불어 기금 관리주체 및 이해관계자 간 상당한 이견 상존하고 있기 때문에 각 기금이 수익자부담원칙 적용에 부합하는가를 우선 검토하여 종합적인 재정운용의 판단자료로 활용할 필요가 있다. 현재의 기금들의 법률에 의한 용도제한과 실제 사업 달성 여부, 재원조성(수입원)과 지출 목적의 범위 등을 점검하여 사업의 지출범위 조정이 필요하다면 유사한 범위 내에서의 종합적인 재정 활용 혹은 연계활용 방안을 고려할 수 있을 것이다.

예컨대 관광진흥개발기금의 경우 국외여행자납부금, 카지노납부금 등 부담금에 의존하는 현행 방법에 대한 체계적인 검토가 필요하고, 내국인 대상 국외여행자 납부금의 경우 용도 적합성에 대한 검토도 필요하다. 관광진흥개발기금의 목적이 관광사업의 효율적 발전과

관광외화수입의 증대 기여로 정하고 있으나, 오늘날 관광이 단순히 특정 장소를 방문하는 것이 아니라 문화체험을 수반하기 때문에 다양한 문화활동과 연계한 사업에 사용될 필요도 검토될 수 있을 것이다. 그리고 국민체육진흥기금이 공익기금인 스포츠포토 수익금으로 재원을 충당하고 있는 실정에서, 공익기금으로서의 역할과 지위를 유지하고 있는가와 광의의 문화복지사업에 연계 가능성을 검토할 수 있다.

이와 같이 문화·체육·관광 분야에서 연계 또는 융합 사업의 수요가 증가하면서 일부 사업들은 기금의 수입과 지출의 연계성이 떨어지고 사업용도가 복수의 분야에 관련되어 있기도 하다. 현실적인 수요가 문화·관광·체육의 융합적 사업으로 확대 전환됨을 고려할 때 기금 간 중복과 혼선을 줄이기 위해서는 광의의 문화사업(문화·체육·관광이 연계) 추진에 단일화된 계정이 필요하고, 그 재원도 관계된 기금을 연계 및 통합하여 마련할 필요가 있다. 예를 들어 통합문화이용권 사업은 기초 및 차상위 계층을 대상으로 문화예술·여행·스포츠 관람을 위한 이용권을 제공하는 ‘문화누리카드’를 1인당 연간 11만원(2022년 기준)씩 지원하는 사업으로, 2014년 문화·여행·스포츠 분야에 대한 3개 바우처 사업이 통합되면서 각 기금에서 마련되던 재원을 문예기금으로 일원화한 바 있다. 그 외에도 인력양성 사업, 축제 지원 사업, 문화예술프로그램 및 해외교류 사업 등 일부 사업에 있어 문화예술진흥기금, 관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금 등의 연계와 융합의 가능성이 발견된다.

따라서 기금 간 여유자금의 격차가 심한 점, 기금 간 사업범위가 중첩되는 점 등 재정간막이로 인한 비효율성을 개선하기 위해 통합적 재정운용 방안이 제안된다. 예를 들어 국민여가활성화 지원 사업, 사회적 치유와 문화안전망 구축 사업, 사회적 결속과 지역문화 회복 지원 사업, 문화다양성 보호 및 확대를 위한 사업, 문화분야의 친환경 및 지속가능한 성장 관련 사업, 문화 혁신 성장 지원 등 분야별 연계나 융합으로 시너지가 높을 사업을 개발해서 통합적 재정으로 관리할 필요가 있다.

제2절 문화·체육·관광 분야 융합사업 영역

1. 문화 융·복합의 개념 및 정책대응 추세

융합은 여러 분야 간의 화학적 결합을 통해 새로운 가치를 창출하는 것이고, 복합은 복수의 가치가 연계 혹은 결합되어 시너지 효과로 효율성을 제고하는 것이다. 이들 융복합은 새로운 가치와 시장을 창출한다는 점에서 주목받고 있는데, 문화 분야는 제조와 서비스 교차 영역에 속하여 융복합 촉진 영역으로 대두되어 왔다. 감성을 중시하는 현대의 소비자 수요를 반영하여 문화와 타 분야의 융복합을 통해 새로운 산업 가능성을 기대하는 것이다.

관광의 경우 문화체험과 상품에 대한 방문객(관광객)의 관심 증가로 문화관광(Cultural Tourism)의 개념이 강조되어 왔고 정책에서도 문화를 접목하여 관광객을 유입하려는 시도가 확대되고 있다. UNWTO(2017)⁹⁾ 총회에서 채택된 문화관광의 정의는 “방문객의 본질적인 동기가 유형 및 무형의 문화 명소와 상품에 대해 학습, 발견, 경험, 소비하는 관광활동으로, 예술과 건축, 역사와 문화유산, 음식자산, 문학, 음악, 창조산업과 더불어 생활양식, 가치체계, 신념과 전통을 아우르는 생활문화를 포함하는 한 지역사회의 독특한 물질적, 지적, 정신적, 감성적 특성의 복합체이다.”

한편 2000년대 들어서 나타난 대안공간과 같은 전통적인 문화시설이 아닌 시설형태 혹은 서비스 기능이 복합된 문화공간들이 생활문화 정책의 성장과 함께 빠르게 확산된 점이 특징적이다. 최근 문화시설은 여러 다양한 기능을 가지도록 복합화하여 설치되는 경향이 있는데, 생활권 문화시설은 지역주민의 문화 관련 교육 및 체험서비스를 제공하기 위해 기능이 결합된 형태가 많다(함운주 외, 2019). 문화공간의 개념이 전통적인 도서관, 미술관, 박물관 등 전통적으로 단일기능 중심에서 생활권 내에서 여가활동 중심인 문화와 체육 등이 결합된 복합문화공간으로 변모한 것이다. 생활 SOC 복합화사업을 시설복합화에 대한 정책 대응 대표적 사례로 볼 수 있다. 생활SOC 가이드라인에서는 복합화 정의를 복수(2개 이상)의 생활SOC 관련 국고보조사업을 하나의 부지에 단일 혹은 연계 시설물로 건립(리모델링 포함) 하는 사업으로 명시하고 있다. 지자체가 지역여건 및 수요에 맞는 복합화시설을 공급할 수 있도록 생활SOC 관련 13종의 대상시설(국고보조사업)을 선정하여 시설복합화의 구체적 지침을 마련하고 있다. 복합화는 13종 대상시설 간 복합화, 13종 대상시설과 생활SOC 3개년 계획에 따른 타 국고보조사업 또는 지방자치단체 사업 간 복합화를 의미하며, 복합화에는 인센티브(국고보조금 추가지원)를 부여하고 있다.

[표 3-6] 13종 복합화 대상시설

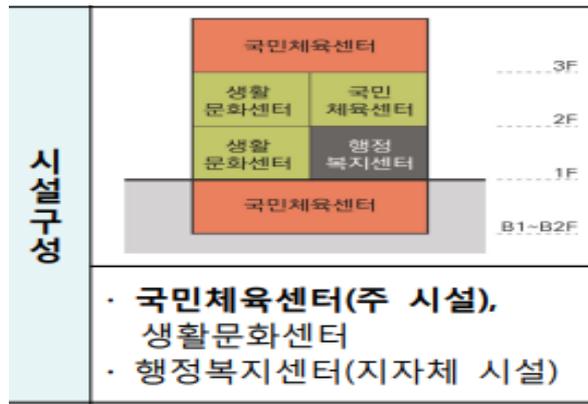
부처	시설명	회계	사업추진방식
문화체육관광부	공공도서관	균특회계(지역자율)	시도 자율편성
	작은도서관	균특회계(지역자율)	시도 자율편성
	국민체육센터	체육진흥기금	공모 선정
	생활문화센터	균특회계(지역자율)	시도 자율편성
보건복지부	국공립어린이집	일반회계	공모 선정
	주민건강센터	농특회계/건강기금	공모 선정
	다함께돌봄센터	일반회계	공모 선정
	공립노인요양시설	일반회계	공모 선정
여성가족부	공동육아나눔터	양평기금	공모 선정
	가족센터	균특회계(지역지원)	부처 직접편성
국토교통부	주거지주차장	균특회계(지역자율)	시도 자율편성
중소벤처기업부	전통시장주차장	소진기금	공모 선정
농림축산식품부	로컬푸드복합센터	일반회계	공모 선정

자료: 관계부처 합동(2021), 「'22년도 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인」

9) 세계관광기구(UN World Tourism Organization, UNWTO)

생활SOC 복합화사업 예시 중 ‘문화체육시설 특화형’은 지역 문화·스포츠 수요를 고려한 융복합 거점문화·스포츠 공간 조성 및 생활문화 공동체 육성을 위한 복합시설로 시설구성 예시는 다음과 같다.

[그림 3-3] 문화체육시설 특화형 복합화 사례



자료: 관계부처 합동(2021), 「'22년도 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인」.

2. 문화·체육·관광 분야 융·복합화 사업 사례(기금사업)

문화·체육·관광은 각기 고유의 영역을 가지고 있지만 문화관광 수요에 대응하여 관광자원으로서 문화의 가치가 부각되어 왔고, 문화·체육·관광의 상호 연계 프로그램과 복합시설에 대한 정책 영역도 확대되어 왔다. 문예기금, 관광기금, 체육기금 사업 일부는 이러한 융·복합화 추세에 맞물려 개별 기금사업으로 운용되고 있지만 문화·체육·관광 세 분야가 접목되거나 연계되어 복수의 분야에 관련되어 있다.

첫째, 문화+관광+체육 융합의 대표적인 결과물로 축제 및 행사사업을 살펴볼 수 있다. 축제·행사는 트렌드에 민감한 영역이자 융합성, 다양성이 높은 분야로 문화예술 융합콘텐츠, 지역의 역사자원이자 전통예술 콘텐츠, 오락성 콘텐츠 등으로 구현되는데, 이는 문화예술적 영역이자 관광효과를 기대할 수 있는 영역이다. 현재 축제·행사를 목적으로 지원하는 기금사업은 문예기금의 ‘대한민국 공연예술제’, 관광기금의 ‘문화관광축제’가 있다.¹⁰⁾ 이들 사업은 사업목표를 문화예술적 진흥(지원 자체에 목적), 관광자원화 및 상품화(지역관광객 유입에 목적)로 달리 접근하고는 있으나, 지원사업 내용이 축제·행사라는 점에서 성격이 동일하다. 예를 들어 춘천마임축제는 2020~2021년 문화관광축제(관광기금)에서 지원받고, 2022년 프로그램 중 하나인 ‘물화일체’를 대한민국공연예술제(문예기금)로 지원받고 있고, 축제·행사라는 틀 안에서 문화제 및 공연 등 문화프로그램은 다양한 형식으로 이루어질 수 있다.

10) 문예기금 지역대표공연예술제도 축제성격을 지원하는 사업이나 2020년 지방 이양됨(2019년 예산 9,395백만원).

[표 3-7] 문화체육관광부 축제·행사 기금사업별 개요

문화관광축제(관광기금)	대한민국공연예술제(문예기금)
<ul style="list-style-type: none"> - 목적: 성장가능성이 있는 축제의 문화관광 자원화 및 관광상품으로 특화하여 지역이미지 개선 및 세계적인 축제로 육성 - 총예산: 4,164백만원 - 지원기간: 2년 - 지원유형: ① 문화관광축제 ② 예비 문화관광축제 - 지원결정: 2020~2021년, 문화관광축제 35건, 예비 문화관광축제 33건 	<ul style="list-style-type: none"> - 목적: 대한민국을 대표하는 기초 공연예술 행사의 지원을 통해 우수한 공연예술의 발표 기회를 제공함으로써 공연예술 기반구축과 국민 향유 기회 확대 - 총예산: 7,954백만원 - 지원기간: 3년(장르대표)/단년(우수) - 지원유형: ① 장르대표공연예술제 ② 우수공연예술제 ③ 지정사업 - 지원결정: 2022년, 장르대표공연예술제 7건, 우수공연예술제 66건, 지정사업 2건

자료: 문화체육관광부(2022), 「예산사업 설명자료」

[표 3-8] 문화관광축제 및 대한민국공연예술제 지원내역

구분	2020~2021 문화관광축제(68건)	2022 대한민국공연예술제(73건)
전국	-	대한민국소극장열전, 젊은연극제, 국창임방울의소리향연
서울	한성백제문화제, 관악강감찬축제	서울 아시테지 겨울축제, 한국뮤지컬어워즈, 대학로소극장축제, 여성연극제, 대한민국극작엑스포, 신춘문예 단막극전, 서울미래연극제, 서울창작공간연극축제, 늘푸른연극제, 제7회 청소년을 위한 공연예술축제, 페미니즘 연극제, 세월호, 대한민국무용대상, SCF 서울국제안무페스티벌, 안무가 매칭 프로젝트, 생생 춤 페스티벌, Duo Dance Festival(DDF, 국제 2인무 페스티벌), 한국을 빛내는 해외무용스타 초청공연, 창작신인안무가전, 젊은안무자창작공연, 창무국제공연예술제, 춤&판 고무신춤축제, 한국현대춤작가 12인전, 혁엥크!(여기 그리고 지금) 뮤직 페스티벌, 대한민국국제음악제, 대한민국 실내악 작곡제전, 화음프로젝트 페스티벌, 대한민국작곡상, 줄라이 페스티벌, 범음악제, 서울국제음악제, 유러피안 재즈 페스티벌, 흥 페스티벌, 대한민국국악제, 국악대학전, 아트홀가얏고을 제5회 2인전통음악축제, WeSA Festival, 서울프린지페스티벌, 예술인형축제 ‘인형을 새롭게 만나다’, 월드2인극페스티벌, 서울국제공연예술제, 대한민국발레축제, 대한민국오페라페스티벌

[표 3-8]의 계속

구분	2020~2021 문화관광축제(68건)	2022 대한민국공연예술제(73건)
부산	광안리어방축제, 영도다리축제, 동래읍성축제	부산국제춤마켓, 부산발레페스티벌
대구	대구약령시한방문화축제, 대구치맥페스티벌, 금호강바람소리길축제, 수성못페스티벌	대구국제현대음악제
인천	인천펜타포트음악축제, 부평풍물대축제, 소래포구축제	-
광주	추억의충장축제, 광주세계김치축제, 영산강서창들녘역새축제	광주국제음악제
대전	대전사이언스페스티벌, 대전효문화뿌리축제	대전 뉴댄스 국제페스티벌, 바로크음악제
울산	울산옹기축제, 울산쇠부리축제, 울산고래축제	
세종	세종축제	대한민국청소년연극제
경기	연천구석기축제, 시흥갯골축제, 안성맞춤남사당바우덕이축제, 수원화성문화제, 여주오곡나루축제, 부천국제만화축제, 화성뱃놀이축제	춤아이공연예술축제, 자라섬재즈페스티벌, 생생우리음악축제
강원	평창송어축제, 춘천마임축제, 평창효석문화제, 원주다이내믹댄싱카니발, 강릉커피축제, 정선아리랑제, 횡성한우축제, 원주한지문화제, 태백산눈축제	후용페스티벌(Hooyong Festival), 춘천공연예술제, 춘천국제 색소폰 페스티벌, DMZ 피스트레인 뮤직페스티벌, 강릉무천농악놀이한마당, 물위의 화루밤 ‘물화일체(춘천마임축제)’
충북	음성품바축제, 지용제, 괴산고추축제	제천호숫가음악제, 농촌우수마당극큰잔치, 영동난계국악축제
충남	한산도시문화제, 서산해미읍성역사체험축제, 강경젓갈축제, 석장리세계구석기축제	코리아국제현대무용콩쿠르
전북	임실N치즈축제, 진안홍삼축제, 순창장류축제, 부안마실축제, 군산시간여행축제	진안댄스미디어공연예술제
전남	영암왕인문화축제, 담양대나무축제, 보성다향대축제, 정남진장홍물축제, 목포항구축제, 곡성세계장미축제	대한민국대학국악제, 전국무용제
경북	포항국제불빛축제, 봉화은어축제, 청송사과축제, 영덕대게축제, 고령대가야축제	전국농악대축제‘지방무형문화재전’
경남	밀양아리랑대축제, 통영한산대첩축제, 산청한방약초축제, 알프스하동섬진강문화재첩축제, 김해분청도자기축제	전국민족극한마당, 대한민국연극제, 통영국제음악제
제주	제주들불축제, 탐라국립춘궁, 탐라문화제	제주국제관악제

자료: 문화체육관광부(2020. 2. 24.), 「2020~2021년 문화관광축제 및 예비 문화관광축제 목록」; 한국문화예술위원회(2022), 「한국문화예술위원회 사업설명자료」

둘째, 문화·체육·관광 분야에 향유 기회를 지원하는 ‘통합문화이용권’ 사업도 세 분야가 연계되어 있는 사업으로 살펴볼 수 있다. 해당 사업은 법정차상위계층 등 저소득층을 대상으로 문화·관광·스포츠 관람권을 지원하는 사업인데 현재는 문예기금에서 추진되고 있다. 통합문화이용권은 2005년 서울과 대구, 전북을 대상으로 시범사업이 진행되었고 2006년부터 전국적으로 본격 추진되었는데, 2014년부터 문화·여행·스포츠가 각각 분리 운영되던 이

용권을 하나로 통합하였다. 이전까지 문화이용권, 여행이용권, 스포츠관람이용권 등 각각 운영되던 바우처를 이용자 선택권 및 접근성 강화, 행정비용 절감 등을 위해 2014년부터 통합문화체육관광 이용권으로 일원화한 것이다.

2022년 기준 기초생활수급자 및 차상위계층 263만명(6세 이상)을 대상으로 1인당 연간 11만원의 이용권(문화누리카드)을 제공하고 있으며 문예기금에서 예산이 배정되고 있으나, 2021년 기준 사용금액 비중은 문화 75.8%, 관광 18.7%, 체육 5.6%로 문화 이외의 분야에도 상당 부분 지출되고 있다. 특히 문화이용권이 관광, 체육으로 통합된 이후 관광, 체육 비중이 상대적으로 크게 증가하고 있으므로 기금운용상에도 공동의 재정대응이 필요하다.

[표 3-9] 통합문화이용권 분야별 사용금액 구성비(2016~2021)

(단위: %, %p)

구분	세부내역	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016대비 2021년 증감
문화	도서, 음악, 영화, TV, 공연, 전시, 공예, 사진관, 문화체험, 직업체험	87.7	85.0	82.4	78.8	78.8	75.8	-11.9
관광	숙박, 철도, 시외/고속버스, 국내항공, 여객선, 렌터카, 여행사, 관광명소, 휴양림/캠핑장, 동식물원, 온천, 체험관광, 테마파크	12.0	14.1	16.3	19.3	16.7	18.6	6.6
체육	스포츠관람, 체육용품, 체육시설	0.3	0.9	1.3	1.9	4.5	5.6	5.3
계	-	100	100	100	100	100	100	

자료: 한국문화예술위원회 내부자료.

셋째, 생활밀착형 시설로 문화·체육·관광 다목적 시설 건립 및 운영 지원사업을 살펴볼 수 있다. 체육기금으로 편성되고 있는 ‘국민체육센터 건립지원(2022년 예산 204,218백만원)’은 문화여가 시설을 포함한 생활밀착형 모델을 적극 지원하고 있고, ‘기초생활체육 저변확산 지원(2022년 예산 6,055백만원)’ 역시 문화복합시설 건립을 지원하고 있다.

전자인 ‘국민체육센터 건립지원’은 누구나 손쉽게 체육을 즐길 수 있는 스포츠 향유 환경을 조성하기 위한 생활밀착형 근거리 체육시설로, 2020년도부터 ‘생활밀착형’과 ‘근린생활형’ 체육시설에 집중 지원되고 있다. 공공도서관 등 지역기반 시설과 연계한 복합 문화체육시설 건립 등이 그 예이다. 생활밀착형 모델유형은 <표 3-10>과 같이 체육공간에 보육 및 문화교육 공간을 포함하도록 권장하고 있다. 후자인 ‘기초생활체육 저변확산 지원’ 사업은 주민들의 체육, 문화 활동을 위해 체육, 문화 복합시설 등의 건립을 지원하는 사업이다.

2014년에 처음 시작된 이 사업은 지방자치단체 및 민간을 대상으로 문화체육컴플렉스, 다목적체육관을 비롯하여 실내빙상장, 복싱센터, 유소년축구 전용구장, 국민체육진흥공단 스포츠가치센터 등의 시설을 지원하고 있다.

이처럼 생활권 내에서 문화·체육·관광 기능이 결합된 복합문화공간 혹은 다목적시설은 여가시간에 다양한 목적을 달성할 수 있게 되어 비용이 절감되고 접근성이 용이해지기 때문에 집적효과가 상당하다. 이러한 시설 및 기능의 복합화에 추세와 여가수요에 대한 재정 대응도 필요한 영역이다.

[표 3-10] 국민체육센터 생활밀착형 모델 유형

구분	도시성장형	도시특화형	소도시 성장형	소도시 특화형
지역 특성	<ul style="list-style-type: none"> 인구 증가 낮은 고령화율 기반시설 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 인구 정체 인구 밀집 고령화 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 인구 증가 빠른 도시화 기반시설 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 낮은 인구 규모 높은 고령화율 인구 감소
기본 시설	<ul style="list-style-type: none"> 수영장(4~6레인) 영유아풀(312㎡) 다목적체육관(595㎡) 헬스장, 조깅트랙(710㎡) 	<ul style="list-style-type: none"> 수영장(4~6레인) 마사지풀/워킹풀(260㎡) 소규모체육관(364㎡) 헬스장, 조깅트랙(404㎡) 	<ul style="list-style-type: none"> 수영장(4~6레인) 워킹풀/영유아풀(260㎡) 소규모체육관(364㎡) 헬스장(336㎡) 	<ul style="list-style-type: none"> 수영장(4~6레인) 헬스장(실버웨이트존, 380㎡) 다목적실(137㎡)
권장 시설	<ul style="list-style-type: none"> 국민체력100(133㎡) 놀이형 체육공간(315㎡) 보육 및 문화공간(130㎡) 암벽등반, VR실(65㎡) 옥상(풋살 등)(805㎡) 	<ul style="list-style-type: none"> 국민체력100(124㎡) 다목적룸(115㎡) 문화교실(115㎡) 옥상(골프연습장)(616㎡) VR실 및 다목적실(106㎡) 	<ul style="list-style-type: none"> 국민체력100(124㎡) 탁구장, 문화교실(115㎡) 노인건강실(106㎡) 옥상(골프연습장)(616㎡) 실내 놀이터(115㎡) 	<ul style="list-style-type: none"> 국민체력100(133㎡) 노인건강실(106㎡) 옥상 게이트볼장(730㎡) VR실 및 문화교실(105㎡)
예시				

자료: 문화체육관광부(2021), 「2022년도 국민체육센터 건립지원 사업(단일) 공모계획」, 내용 재구성

3. 문화·체육·관광 융·복합 사업화 필요영역

문화체육관광 분야는 서비스, 시설, 인력에 대한 통합적 지원체계 형성이 중요하고, 특히 지역문화는 지역사회 내에서 이니셔티브를 가지고 융복합 사업화를 확장할 수 있도록 재정 지원을 하는 것이 정책성과에 효과적이다. 지역문화개발은 생활문화기반시설 확충(융복합 시설), 문화서비스 확대, 문화역량 강화 등을 통해 궁극적으로 관광 활성화를 이끌어 낼 수 있도록 시설과 서비스, 인력이 유기적으로 연결되어야 하는 것이다.

현재는 지역문화진흥 관련(생활문화시설, 향유서비스, 인력양성 등) 재정사업을 문화체육관광부 내 여러 기금에서(여러 조직) 수행하기 때문에 지역의 문화적 개발에 대한 성과를 기대하기는 어려운 구조이다. 시설투자는 프로그램 이용과 유기적으로 결합되고 상호 교환할 수 있는 선택이 활성화되어야 한다. 특히 이용자 중심의 문화확충 프로그램으로 운영하기 위해서는 관련 재정의 통합관리가 중요하다. 즉 지역문화개발에 필요한 사업군은 융복합 계정을 통해 단일창구에서 집중 지원하는 방식으로 전환이 필요하다. 이를 위해서는 생활권 내 시설과 문화서비스를 제공 혹은 이용자와 연결하는 인력의 양성 및 배치와 관련된 사업을 하나의 단일기금 사업으로 설계하는 것이 바람직하다.

국외 사례로 영국 디지털문화미디어스포츠부(Department for Digital, Culture, Media & Spor, DCMS)가 2018년 출범, 2019년부터 배분한 문화개발기금(Cultural Development Fund, CDF)을 살펴볼 수 있다. 문화개발기금은 문화예술, 문화유산 및 창조산업을 아우르는 광범위한 기금으로 장소 중심의 투자를 통해 지역의 성장을 돕고 공동체를 재생하는 데 목적이 있다. 장소기반의 창의적이고 문화적인 이니셔티브에 대한 자본투자를 통해 지역이 경제 및 사회적으로 회복하도록 촉진하고, 커뮤니티를 활성화하는 데 목적을 두고 있다. 단순히 문화 또는 문화유산을 개선하는 것이 아닌 지역(장소)을 문화적으로 보다 매력적으로 만드는 것에 자금을 지원하고 있으며, 교육과 기술, 일자리 창출 등 경제적 측면의 성장을 장려하고 있다.

이 기금은 영국예술위원회가 보조금 집행과 보조금 모니터링, 평가수행 등 관리한다. 주목할 점은 문화참여 수준이 낮은 지역을 대상으로 사람들이 문화와 예술에 접근할 수 있도록 런던 외의 지역 중 문화를 활용한 지역경제 활성화를 위해 물리적 인프라에 대한 투자가 필요한 도시들을 대상으로 하고 있다. 런던 이외의 도시에서 지역 당국이나 기업 등으로 구성된 파트너십이 신청대상이다.

참고문헌

- 국가재정운용계획 문화·체육·관광 분과위원회(2019), 『2019~2023 국가재정운용계획-문화·체육·관광 분야 보고서』
- 국회예산정책처, 『대한민국재정 2022』, 2022.
- _____, 「2022 경제전망」, 2022.
- 기획재정부, 「2022~2026년 국가재정운용계획 주요내용」, 기획재정부 내부자료, 2022.
- _____, 「2022년 예산 주요내용 설명조사」, 기획재정부 내부자료, 2021.
- 김필현, 「기본소득 쟁점과 시사점」, 『TIP: Tax Issue Paper』, Vol. 17, 한국지방세연구원, 2020, pp. 1~15.
- 문화체육관광부, 『2022 여가백서』, 정책보고서, 2022.
- _____, 『2021 문화다양성 정책 연차보고서』, 정책보고서, 2022.
- 문화체육관광부(각 연도), 「2015년~2022년 사업설명자료」
- 박종미, 「문화예술진흥기금 조성방법으로서 부담금에 대한 입법제안-헌법재판소의 결정에 비추어」, 『한국자치행정학보』, 31(2), 2017, pp. 109~128.
- 손동기, 「프랑스 지방자치와 지역문화협력 제도: 문화협력공공시설법인(EPCC)」, 『문화예술지식정보시스템: 아키스브리핑』, Vol. 254, 한국문화관광연구원, 2020, pp. 1~3.
- 양혜원·김면·차민경·김현경·노수경, 『코로나19가 문화예술분야에 미친 영향 및 정책대응방안 연구』, 한국문화관광연구원 정책연구보고서, 2020.
- 윤소영, 『문화안전망 구축을 위한 정책방안 연구』, 한국문화관광연구원 기초연구보고서, 2020.
- 윤소영·정보람, 『2018~2022 국가재정운용계획 문화·체육·관광 분야』, 기획재정부, 2018.
- 윤소영·정보람·김정훈·정원희·황아람, 『포스트코로나 시대의 문화재정 대응방향』, 한국문화관광연구원, 2021.
- 이상규·이성민, 『콘텐츠 산업 트렌드 2025』, 한국문화관광연구원 기초연구보고서, 2020.
- 장세길, 「문화적 안전자치: 지역문화계의 재난위기 구호와 활동 안전망」, 『문화예술지식정보시스템: 아키스브리핑』, Vol. 255, 한국문화관광연구원, 2020, pp. 1~5.
- 정보람, 『지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부간 역할분담 방안』, 한국문화관광연구원 정책연구보고서, 2020.
- 정보람, 「코로나19 대응 문화일자리 재정정책: 주요국가 비교를 중심으로」, 『문화예술지식정보시스템: 문화돋보기』, Vol. 105, 한국문화관광연구원, 2020, pp. 1~11.

정보람·윤소영·이성우, 『문화예술기반 사회적 치유 정책방안 연구: 외로움·사회적 고립감 완화를 중심으로』, 한국문화관광연구원 현안연구 보고서, 2022.

제20대 대통령인수위원회, 「윤석열정부 110대 국정과제」, 발표자료, 2022.

특별취재팀, 「[100세 쇼크 극복인가 재앙인가] “71년생(올해 만 40세) 돼지띠 남성들 절반이 94세 이상 산다”」, 『조선일보』, 2011. 1. 3., https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2011/01/03/2011010300087.html, 검색일자: 2222. 11. 3.

함윤주·조현민·김지선, 『문화시설 수요추정 개선방안 연구』, 한국지방행정연구원, 2019.

허은영, 『예술인고용보험제도 운영지원방안 연구』, 한국문화관광연구원 수시연구보고서, 2020.

Fancourt, D. and S. Finn, What is the evidence on the role of the arts in improving health and well-being? A scoping review. Health Evidence Network Synthesis Report, No. 67, 2019, Copenhagen: World Health Organisation, Retrieved.

문화체육관광부(www.mcst.go.kr)

법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

통계청 국가통계포털(www.kosis.kr)

