

地方의 文化財政 擴充方案

Ways of Improving the Local Cultural Public Finance

林 聖 日

(國地方行政研究院 財政研究室長)

<目 次>

I. 序 論	
II. 地方文化財政의 豫算現況 및 財源調達體系	IV. 地方文化財政의 擴充方案
III. 地方文化財政과 關聯한 몇가지 分析	V. 結 論

<ABSTRACT>

The purpose of this paper is to find ways for improving local public finance for the cultural area. Theoretically the cultural service is defined as a worthy goods which produces a positive externality to the society. Therefore, the production and supply of the cultural services are supposed to be positively recommended and financially supported by the public sector. Nevertheless, the budget level of the cultural area within the budget of the local government as well as of the central government is in a very poor situation. Currently, the relative budget size of the cultural area to the total budget of central government and of local government is 0.5% and 2.2%, respectively. At the same time, there exist a substantial difference among different local governments in terms of cultural budget size. According to an analysis of the Gini coefficient across 66 cities with 1955 data of the size of cultural budget in terms of per capita the coefficient turned out to be 0.5826. This paper also found that there might be a possible existence of scale economy in the cultural expenditure.

This paper suggested several ways of improving general levels of the local cultural budget. Among them, culture-related sur-tax system(sur-taxes on the Alcoholic Tax, Tobacco Consumption Tax, and property taxes), shared-funds with the existing Development Charge and Charge for an Excessive Holding of Housing Site are particularly recommended. And intergovernmental fiscal relations or, subsidy systems are suggested to be changed to the direction of considering the increasing importance of the cultural function in the local public sector. Especially, culture-related projects such as building museum, library, and gallery are suggested to be added as a new project area within the Local Transfer System(JiBang YangYeoKum).

I. 序 論

1990년대 후반에 접어들면서 우리사회는 1인당 국민소득 1만달러 시대를 맞이하는 동시에 소위 선진국 클럽이라 일컬어지는 OECD 가입을 목전에 두게 되었다. 이러한 경제성장의 결과 과거에 비해 삶의 기본수요(basic need)에 해당하는 의식주 문제가 사회적으로 어느 정도 해결이 되면서 차츰 문화·예술부문에 대한 국민의 관심과 수요가 크게 증가하는 현상이 나타나고 있다. 선진국의 경험을 미루어 볼 때 이러한 현상은 비교적 자연스러운 것이라 할 수 있다. 문화·예술서비스는 성격상 소득의 증가와 더불어 그 소비량이 늘어나는 우등재(superior goods)에 해당하기 때문이다.

문화는 교육서비스와 비슷하게 기본적으로 민간재(private goods)의 성격을 지니지만 그 생산과 소비가 사회적으로 플러스의 외부효과를 발생시키는 가치재(worthy goods)이므로(Savas, 1987: 52-53). 가능한 공공부문이 직·간접적으로 개입하여 사회적으로 그 서비스의 규모와 질을 향상시키는 것이 바람직하다. 일반적으로 교육·문화·예술과 같은 가치재의 경우 정부가 보조금제도 특히, 무한정을 특정보조금제도(open-ended specific grants)를 통하여 그 생산·공급을 적극적으로 유도하는 것이 바람직하다(King, 1984: 119).

그러나 현실적으로 볼 때 문화예술부문에 대한 국민의 관심과 수요의 증가추세에 비해 이 부문의 공공재정지원은 상대적으로 소규모이고 제한적이다. 현재 우리나라의 문화예술 예산은 국가예산과 지방예산의 각각 약 0.5%, 2% 내외에 불과한 실정이다. 그 결과 문화사업의 다양성과 창의성은 물론 기본적인 국민의 문화예술 수요를 충족시켜주기 힘든 상황이다.

이러한 현실을 인식하면서 본 논문은 지방의 문화재정 현황을 파악·분석하고 문화예술 부문의 재정을 확충시킬 수 있는 방안을 다각도에서 모색하는데 그 목적이 있다. 재정확충 방안의 모색과정에서는 일반론적인 접근을 하면서 신세원 확보와 보조금제도를 중심으로 보다 구체적으로 다루는 접근방법을 취하고 있다. 본 논문의 목적상 여기서는 문화재정의 세입측면에 주로 초점을 맞추는 한편 문화재정의 지출측면에 대한 내용은 다루지 않는다.

본 논문은 내용상 현황의 분석측면에서는 학술논문의 성격을 지니지만 재정확충방안을 제시하는 점에서는 다소 비학술적인 성격이 있다. 본 논문에서 다루는 “지방문화재정”이라는 용어 속의 “지방”이라는 개념과 특히 “문화”라는 용어에 대하여는 별다른 학술적 개념 정의를 하지 않기로 한다. 그것은 필자의 능력과 본 논문의 범위를 넘어서기 때문이다. 다만 논문 전개에 필요한 실천개념으로서 본 연구에서는 “지방”이라는 개념을 중앙정부에 대한 상대개념으로 정의하고, 문화라는 개념을 사회통념적인 것으로 규정하되 대체로 문화재·유적, 박물관, 도서관, 미술관, 문화원 등의 문화시설과 음악, 미술, 연극·영화 등 각종

공연문화를 포괄하는 개념으로 정의한다.

II. 地方文化財政의 豫算現況 및 財源調達體系

1. 文化豫算現況

우리나라의 문화재정은 그 절대규모나 상대적 위상면에서 매우 취약한 실정이다. 정부간의 기능분담면에서 보면 문화기능은 중앙정부보다 지방자치단체 수준에서 보다 적극적으로 수행되고 있다¹⁾. 이러한 사실은 문화재정이 국가와 지방의 예산에서 차지하는 비율을 상호 비교해봄으로써 알 수 있다. 1996년도 예산에 따르면 중앙정부의 문화예술예산은 약 3,000 억원이며, 이는 국가예산 일반회계의 0.5%에 불과하다²⁾.

이에 비해 지방예산(1995년도 총세출예산)에서 문화(문화예술진흥)부문이 차지하는 비중은 2.2%로 나타난다. 이것을 자치단체별로 파악하면, 서울시·광역시·도분청예산, 시, 군, 자치구의 총세출예산에서 문화예술진흥비(문화 및 체육비)가 차지하는 비중은 각각 2.3%(8.0%), 2.8%(5.4%), 2.1%(3.1%), 0.7%(1.1%)로 나타난다. 이에 따르면 시가 문화부문에 상대적으로 많은 비중의 예산을 사용하는 반면 자치구의 경우 상대적으로 적은 비중의 예산을 사용하고 있다. 현실적으로 이와 같이 자치단체 유형별로 차이가 있을 뿐 아니라 동급 자치단체들간에도 문화재정면에서 상당한 불균형이 존재하고 있다. 이와 연관되는 분석은 뒤에서 구체적으로 다루어진다.

지방자치단체의 문화부문지출은 국가·지방지정문화재 보존, 문화(예술)회관, 박물관, 문화원, 공공도서관 건립 등에 주로 사용된다. 이 가운데서 중앙정부가 지방자치단체에게 중점적으로 재정을 지원해 주는 사업으로는 지방문화원·시범문화원, 지방공공도서관 건립을 대표적으로 들 수 있다. 한마디로 중앙정부의 지방에 대한 문화관련 예산지원은 빈약한 실정이며 특히 박물관, 미술관, 공연예술, 문화프로그램 등에 대한 예산지원은 매우 낮은 수준이다.

-
- 1) 다른 부문과 마찬가지로 문화부문에 있어서도 정부간에 기능분담과 재원분담에 대한 객관적이고 분명한 기준과 정책이 수립되어 있지 않다.
 - 2) 역사적으로 볼 때 문화예술예산이 국가의 총예산에서 차지하는 비중은 1970년대 이후 1990년대 초에 이르기까지 대체로 0.2% - 0.5% 수준에 머물렀다.

<표 1> 문화체육부 세출예산(1995, 1996)³⁾

(단위 : 억원)

구 분	1995	1996	비 고
<일반회계>	3,363	4,205	
○ 기본적 경비	593	677	• 인건비, 경상경비
○ 사업비	2,770	3,528	
- 문화예술	2,082	2,613	• 문예진흥, 문화재보호
- 체육·청소년	687	915	• 체육진흥, 청소년육성
<재특회계>	400	300	• 문예진흥기금, 청소년육성기금
<농특회계>	75	85	• 공공도서관 건립 및 도서구입, 기숙사건립
합 계	3,838	4,590	

자료: 재정경제원, 예산개요, 1996, p. 171.

2. 地方自治團體의 文化財源調達體系

현재 우리나라의 지방자치단체가 문화재정을 조달하는 체계를 정리해 보면 크게 자체재원과 이전재원으로 구분할 수 있다. 자체재원이란 지방자치단체가 자신의 능력으로 확보하는 재정수입을 의미하고, 이전재원은 지방자치단체가 중앙정부등 상위정부로부터 지원·보조받는 이전지출(transfer payment)을 의미한다. 자체재원은 주로 지방세와 사용료 등의 세외수입으로 구성되는데 현재 문화관련 목적세가 없으므로 사실 자체재원 가운데 어떠한 재원이 문화재정에 직접 투자되는지 알 수 없다.

이전재원은 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)의 핵심으로서 문화관련 재원은 주로 지방교부세제도와 국고보조금제도를 통하여 지방으로 이전된다⁴⁾. 지방교부세의 경우 그 산정과정에서 문화관련 항목(문화체육비 항목)이 고려되지만 실제 교부세가 자치단체의 일반재원으로 사용되므로 산정된 문화비용이 그대로 문화부문에 지출되지 않는다. 이에 비해 국고보조금의 경우 그 용도가 문화사업에 한정되도록 사용용도가 지정되어

3) 문화체육부의 예산은 일반회계와 특별회계로 구분된다. 일반회계의 사업비는 주로 국고보조금을 통하여 지방으로 이전되는 경비이다. 1996년도 예산을 기준할 때 일반회계의 핵심사업으로는 문예기반 시설확충사업(구조선충돌부건물 철거 및 국립중앙박물관 이전 건립등), 지방자치단체 및 민간부문 문예지원(지방문화원 육성·지원, 공공도서관 건립확대등), 문화예술활동 참여기회 확대 및 시설운영의 내실화사업(도서관, 박물관의 자료확충, 유물구입 지원확대사업등), 문화산업육성기반 확충(관광지 개발, 전적지 개발, 문화상품 개발, 만화산업 육성등), 문화재 복원정비사업(백제, 가야, 중원, 경주 등 고도문화유적 정비사업, 경복궁 종합정비, 유·무형문화재 보존 및 문화재 조사연구 지원등) 등이 있다. 특별회계 중 재정투·융자특별회계예산 300억원은 문예진흥기금 조성, 청소년육성기금에 활용되는 경비이고, 농특회계는 공공도서관 건립 및 도서구입, 기숙사 건립에 사용되도록 용도가 정해졌다.

4) 우리나라의 경우 정부간재정관계의 수단으로는 지방교부세, 국고보조금 이외에 지방양여금제도 및 조정교부금이 있다. 지방양여금의 경우 현재 문화관련 재정지원제도가 전혀 고려되지 않는 상태이다. 본 연구에서는 조정교부금에 관한 부분은 다루지 않는다.

있다. 여기에서 지방교부세와 국고보조금제도 가운데 문화관련 사항을 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

1) 지방교부세와 문화재원

중앙정부는 지방의 문화재정을 일부 충당시켜줄 목적으로 지방교부세의 산정과정에서 문화부문을 고려하고 있다. 지방교부세의 기준재정수입액을 산정하는 과정에서 문화체육비라는 측정항목이 있으며 이 항목을 토대로 해당자치단체의 문화체육에 관한 재정수요가 산정된다⁵⁾. 그러나 실제에 있어서는 이 항목을 근거로 산정된 금액이 그대로 지방의 문화체육 예산으로 사용되지는 않고 있다⁶⁾.

문화체육비 항목은 경상적 경비와 투자적 경비로 구분되며, 양자 모두 인구수를 기준으로 측정되는데 그 과정에서 일정한 보정산식이 적용된다. 경상적 경비는 예술문화, 체육진흥, 문화재관리등의 업무처리를 위한 행정수요를 산정하는 것이며, 투자적 경비는 문화재보수, 지방체육시설, 문화회관건립경비등의 수요를 산정하는 것이다. 양자 모두 단위비용에 인구수를 곱하고 일정한 보정계수를 적용함으로써 산출된다⁷⁾.

$$\text{문화체육비 중 경상(투자)적 경비 수요} = \text{인구수} \times \text{보정계수} \times \text{문화체육비 중 경상(투자)적 경비의 단위비용}$$

보정계수 및 보정산식은 <표 2>와 같으며 1996년의 경우 i값은 자치단체에 관계없이 1.000으로 동일하게 주어진 반면 j값은 광역시, 도, 시,군별로 각각 1.032, 1.191, 1.414, 1.089로 주어졌다. 문화부문의 보정계수는 경상적 경비와 투자적 경비에 따라서 보정산식과 산식에 사용되는 상수의 값이 다르게 설정되어 있다.

5) 1996년 현재 지방교부금의 측정항목으로는 29개 항목이 있으며 문화체육비 항목은 27번째 측정항목이다. 측정단위로는 27개가 있다.
 6) 내무부의 지방교부세산정해설(1996)에 따르면 지방교부세 산정과정에서 고려되는 문화시설이란 공유재산관리조례에 의거 자치단체가 시설하거나 유지·관리하는 공공문화시설을 대상으로 하며 구체적으로 시(군)민회관, 읍·면회관, 도서관, 문예회관을 의미한다. 한편 문화부문의 중요성을 지니는 박물관, 미술관등의 시설은 제외되고 있다.
 7) 단위비용의 산정에 있어서는 자치단체별로 차등을 두고 있다. 경상적 경비의 경우 특별시·광역시가 4,540원으로 책정된 데 비해 도와 시·군은 각각 4,410원으로 책정되었다. 투자적 경비의 경우 특별시·광역시 3,590원으로 책정된 데 비해 도, 시, 군은 각각 1,900원, 5,460원, 13,140원으로 책정되었다.

<표 2> 지방교부금 산정항목 중 문화부문의 보정산식

측정항목	보정산식	자치단체	i(i1)	i2	j
경상적 경비	$(1+(\text{당해 단체의 인구 1인당 인구관련 경비 중 경상적 경비의 표준예산액} / \text{동종 단체의 인구 1인당 인구관련 경비 중 경상적 경비의 표준 예산액의 평균} - 1) \times i) \times j$	광역시	1.000	-	1.032
		도	1.000	-	1.191
		시	1.000	-	1.414
		군	1.000	-	1.089
투자적 경비	$(1+(\text{당해 단체의 문화시설면적} / \text{당해 단체의 표준문화시설면적} \times \text{동종 단체의 표준문화시설면적합계} / \text{동종 단체의 문화시설면적 합계}) \times i_1$	광역시	0.800	0.200	0.982
		도	0.700	0.300	1.004
		시	0.174	0.090	1.041
		군	0.375	0.097	0.944

자료: 내무부, '96지방교부세산정해설, 1996, pp. 48-49.

주: i값은 최소한의 수요를 보장하기 위하여 책정되는 최저보정계수를 유지하기 위한 조정계수이며, j값은 보정에 의한 자치단체별 수여액의 합계를 단위비용만을 적용한 수요총액과 일치시키기 위한 조정계수임.

2) 국고보조금과 문화재원

1996년도 지방자치단체 예산 중점투자내용을 살펴 보면, 문화예술 예산은 총 5,547억원이며, 이 중 국비가 1,012억원으로서 국비보조율은 18.2%에 불과하다. 구체적으로 예를 들면, 문화재관리사업 40.7%, 문예진흥사업 9.3%, 도서관 지원사업 19.5%이다(<표 3> 참조). 일반적으로 국고보조사업의 기준보조율이 50~70%에 집중되는 경향(한국지방행정연구원, 1991: 72)을 보이는데 반해 문화예술부문의 보조율이 상대적으로 낮은 것임을 알 수 있다.

국고보조사업은 기본적으로 국가와 지방자치단체가 상호 이해관계를 지니는 사업을 대상으로 수행되는데 연도별로 그 기복이 심할 뿐 아니라 규모와 종류가 자치단체별로 다양하다. 이러한 현상은 문화관련 국고보조사업의 경우도 예외가 아니며 그것은 <표 4>의 지니계수 분석결과를 미루어 보아도 잘 알 수 있다. 1인당 국고보조금액에 대한 지니계수가 0.6742로 다른 어느 변수보다 높아서 지역간에 큰 격차가 있음을 알 수 있다. 참고로 1995년도의 각 시별 문화관련 평균 국고보조금액은 약 2.4억원으로 나타났다.

재정경제원이 정리한 국고보조사업에 관한 자료(1994)에 의하면, 문화예술 부문의 국고보조사업은 23개 사업이며, 보조율은 1%내외 수준에서 75%에 이르기까지 다양하다. 예를 들어, 시도순회문화인대회개최의 경우 국고보조율이 75%인 반면 전국민속예술경연대회의 경우 0.3%에 불과하다. <표 3>에는 1996년도의 주요 문화관련 국고보조사업에 대한 예외 보조율에 관한 내용이 담겨 있다.

<표 3> 지방문화관련국고보조사업(1996년)

(단위: 억원)

사업내용	예산(국고보조액)
○ 문화재 관리	1,279(521)
국가지정문화재 보존	625(354)
지방지정문화재 보존	443(102)
유물전시관 건립	133(47)
문화재안내판 등 제작 보수	41(6)
문화재관리지원 등	37(12)
○ 문예진흥	1,279(521)
문화(예술)회관 건립	809(30)
시·군·구민회관 건립	213
관광지 개발	473(27)
박물관 건립지원	184(33)
지방문화원사업 활동비	96(42)
백제역사재현단지 조성	68(10)
문화행사지원등 운영비	276(1)
문화문화유적지 조사	72(47)
예술단 운영	111
관광지 개발등 33건	730(93)
○ 청소년 육성	636(91)
청소년 수련원 건립	208(15)
꽃동네청소년수련마을 조성	80(40)
근로청소년회관운영비 지원	84(20)
청소년수련관 운영	55(8)
청소년야영장 건립	63
청소년육성 등 18종	146(8)
○ 도서관 지원	600(117)
공공도서관 건립	541(95)
농어촌지역공공도서관 운영비 지원	25(11)
도서관 운영	19(3)
농어촌공공도서관자료구입	15(8)
합 계	5,547(1,012)

자료: 내무부, 지방자치단체예산개요, 1996.

주: ()안의 수치는 국고보조액이며 그 밖의 수치는 해당사업별 예산임.

Ⅲ. 地方文化財政과 關聯한 몇가지 分析

본 연구에서는 지방문화재정의 현황을 보다 구체적으로 파악하기 위해서 몇 가지 분석을 시도하였다. 분석의 주 내용은 문화재정지출의 지역간 불균형에 관한 것과 문화재정관련 변수간의 상관관계분석, 그리고 문화재정지출의 패턴에 대한 분석이다. 분석대상은 전국의 66개 시이며 분석에 사용한 데이터는 내무부의 1994년, 1995년도 지방재정연감 및 도시연감 자료를 그대로 이용하거나 필요시 재생산하여 사용하였다.

1. 文化財政支出의 地域間 不均等現象

문화재정의 지역간 불균형현상을 파악하기 위하여 지니계수(Gini coefficient) 분석을 하였다. 그 결과 문화부문의 재정지출 수준은 동급 자치단체 즉, 도시간에 상당한 차이가 있는 것으로 나타났다⁸⁾. <표 4>에 나타난 바와 같이 전국의 시를 대상으로 지니계수를 산출해 본 결과 1인당 지방세부담액(1995년)의 지니계수가 0.3260인 데 비해 1인당 문화부문지출액의 지니계수는 0.5826(1994년), 0.4901(1995년)로 나타났다. 이것은 한마디로 자체재원의 핵심인 지방세의 자치단체간 불균등보다 문화재정의 불균등 정도가 훨씬 더 크다는 것을 입증해 준다.

이러한 결과는 다음과 같은 두가지 사실을 추론하게 만든다. 첫째, 각 시마다 재정지출의 우선순위가 다르다는 사실이다. 둘째, 문화관련 투자사업의 단위가 비교적 큰 데다 사업시기가 자치단체마다 달라서 1인당 문화부문지출액의 격차가 나타날 수도 있다는 사실이다. 이에 관한 정확한 정보는 시 이외의 자치단체에 대한 횡단면분석과 아울러 시계열 분석등 다각도에서 보다 종합적인 분석을 한 후에 얻을 수 있을 것 같다.

<표 4> 주요 변수에 대한 지니계수 분석결과

지방세부담액	문화예술키출액(A)	문화예술키출액(B)	문화관련 국고보조금액
0.3260	0.4901	0.5826	0.6742

주: 1인당 데이터를 기준으로 분석한 결과이고 A, B는 각각 1994년도, 1995년도 분석결과를 의미함.

2. 文化財政關聯 主要變數間의 相關關係

본 연구에서는 지방의 문화재정과 관련된 주요 변수들(문화부문지출액, 인구수, 국고보조금)간의 상관관계를 분석해 보았다. 분석의 목적은 각 지방자치단체의 문화재정지출액이 연도별로 일정한 관계를 지니는지에 관한 것과 문화재정지출액과 인구수 그리고 국고보조금 간에 어떤 관계가 있는지를 파악하는데 있다.

첫째, 1994년과 1995년도 2개 년도간의 문화부문 세출예산액의 상관관계를 분석해 본 결과 양자간에는 총액기준의 경우 0.6113의 관계가, 그리고 1인당 지출액 기준의 경우 0.8641의 높은 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

8) 1995년도의 각 시별 평균 문화재정지출총액(1인당 지출액)은 33.5억원(약 26,000원)이고 표준편차는 32.4억원(약 29,000원)으로 나타났다.

둘째, (1인당) 문화재정지출액과 국고보조금, 지방교부세산정액(문화체육 항목)간의 상관관계를 분석해 본 결과 이들간에 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 1995년도 문화재정지출액과 인구수, 국고보조금액간의 상관관계는 각각 0.3103, 0.1879로 나타났다.

셋째, 지방교부세산정액과 문화재정지출액간에 상관관계가 높지 않음을 간접적으로 알수 있다. 그것은 지방교부세 산정에 포함된 문화체육비 항목의 측정기준이 인구수임을 인식할 때 각 시의 1인당 문화재정지출액과 인구수간에 상관관계가 매우 낮다는 사실은 이러한 사실을 간접적으로 뒷받침해주기 때문이다⁹⁾.

<표 5> 상관관계 분석결과

	A	B	C	D
A	1.0000	0.6113 (0.8641)	0.3103	0.1879 (0.3632)
B		1.0000	0.3148	0.1471 (0.1970)
C			1.0000	0.0214
D				1.0000

주: A, B, C, D는 각각 1995년도, 1994년도 문화관련지출액, 인구수, 국고보조금액이며, () 안의 수치는 1인당금액에 대한 상관관계를 의미함.

3. 市의 人口規模別 文化財政支出 패턴

본 연구에서는 시의 인구규모에 따라서 1인당 문화재정지출액이 일정한 패턴을 보이는가에 관하여 분석해 보았다. 만일 각 시의 문화재정지출이 어느 정도 표준화되고 적정 수준이라는 것이 전제될 경우 이러한 접근은 문화서비스의 규모경제(economy of scale)에 관한 정보를 얻을 수 있는 한 방법이 될 수 있을 것이다¹⁰⁾.

1994년과 1995년의 각 도시별 인구규모와 1인당 문화재정지출액간의 관계를 그래프상에 표시해 본(plotting) 결과 뚜렷한 경향은 드러나지 않았지만 약간의 경향에 대한 정보를 얻을 수 있었다.

<그림 1>에 나타난 바와 같이 인구규모가 상대적으로 적은 인구 25만명 미만의 도시의

9) 이 점에 관하여는 정책차원에서 재검토가 있어야 할 것이다. 비록 문화부문의 교부세 산정액이 그대로 지방의 문화예산으로 지출되지는 않더라도 최소한 어느 정도 비슷한 수준으로 사용되는 것이 합리적일 것이다.

10) 여기서는 이용가능한 미시적 데이터의 제약으로 인하여 정치화된 분석을 하지 못하고 다만 규모경제의 존재 가능성에 대한 개괄적인 정보를 얻는 수준에 머무르고 있다.

경우 인구 25만명 이상의 도시들에 비해 1인당 문화관련지출액의 규모가 상대적으로 크게 나타나는 경향을 발견할 수 있다. 이것은 인구 25만명 이상의 도시에 비해서 25만명 미만의 도시가 수적으로 많다는 사실을 고려하더라도 그러하다. 이러한 결과에 대하여는 보다 심층적인 분석이 필요하겠지만 잠정적으로 다음과 같은 추측을 해볼 수 있을 것이다.

첫째, 현재의 도시들이 나름대로 적정수준의 문화재정지출을 한다고 가정할 때 도시규모가 커질수록 1인당평균지출(비용)이 감소하는 경향을 보인다. 즉, 문화서비스의 경우 규모경제가 존재한다는 것이다.

둘째, 인구 25만명 미만 도시의 경우 중·대도시에 비해 여러가지 이유로 그동안 문화시설에 대한 투자가 제대로 이루어지지 않아서 문화시설에 대한 신규투자수요가 많기 때문에 통계적으로 1인당비용이 높은 것으로 산출될 가능성이 높다¹¹⁾.

<그림 1> 인구규모에 따른 1인당 문화재정지출(1994)

1
인
당
문
화
재
정
지
출
액
(원)

인구(백만명)

11) 이러한 가설은 경제성장 및 소득증가와 함께 전국적 표준화 내지 최소수준(national minimum)의 대상이 문화부문에도 적극적으로 확대되고 있음을 어느 정도 내포한다.

<그림 2> 인구규모에 따른 1인당 문화재정지출(1995)

1
인
당
문
화
재
정
지
출
액
(원)

인구(백만명)

IV. 地方文化財政의 擴充方案

1. 文化財政擴充의 前提

문화재정의 확충문제를 보다 근본적인 시각에서 접근하기 위해서는 문화서비스에 대한 사회적 수요의 크기와 아울러 다른 공공재 수요에 대비한 문화수요의 상대적 크기에 관한 정확한 측정작업이 선행되어야 한다. 이것은 다른 말로 표현해서 문화서비스의 공공재 또는 가치재로서의 절대적·상대적 중요성을 객관적으로 측정하는 것을 의미한다.

문화서비스는 기본적으로 민간이 서비스 공급기능을 담당해도 되지만 서비스의 혜택이 사회 다수에게 주어지는 경향이 많아서 공공부문이 적절히 개입하여 사회적으로 바람직한 수준을 유도할 필요성이 있는 가치재이다. 우리 사회를 보면 대표적인 가치재에 해당하는 교육의 경우 정부가 제공하는 공교육이 기본을 이루면서 사교육 또한 상당히 성행하고 있다.

이와 같이 문화예술부문도 서비스의 생산·공급이 공공부문과 민간부문간에 일정한 균형과 조화를 이루어야 할 부문이다. 문제는 어느 수준에서 균형과 조화를 이루는 것이 사회적으로 바람직한가에 있다. 이를 위해서는 먼저 문화에 대한 가치재로서의 인식 정도와 국민의 문화에 대한 진정한 수요 수준에 관하여 정확한 정보가 입수되어야 한다. 이러한 정보를 바탕으로 공공재정의 제도적 틀에 접근할 때 비로소 문화재정확충에 관한 합리성과 실천가능성이 증가할 것이다. 그것은 국가와 지방자치단체의 예산활동이 주어진 예산 제약(budget constraint) 조건하에서 국(주)민의 복지를 극대화시켜야 하므로 당연히 그 과정에서는 공공서비스 유형간의 사회적 우선순위에 대한 정확한 정보가 주어져야 하기 때문이다. 국가와 지방의 재정능력은 단기적으로 크게 변화하지 않고 제로섬 게임의 양상을 띄므로 이 과정에서 막연히 특정부문의 재정확충을 고집할 수는 없다.

아울러 문화재정의 확충문제가 사회적 형평 차원에서 접근되어야 할 성질임을 사회적으로 인식되어야 한다. 문화서비스에 대한 수요가 사회보편적으로 존재하고 문화서비스가 우등재라는 것을 전제로 한다면 상대적으로 소득이 많은 사람들이 그것을 소비할 가능성이 많은 반면 저소득층의 소비가능성은 적다. 이러한 상황에서 정부가 문화재정지원을 통하여 문화시장에 적절히 개입한다면 문화소비에 대한 소득계층간·지역간의 불균등현상이 완화될 것이다. 물론 우리사회의 전체 문화수요에 대한 객관적인 측정치나 사회계층별 문화수요에 대한 자료가 제시되지 않은 상태에서 이러한 주장은 단정적으로 표현할 수는 없지만, 문화예술에 대한 대중의 접근가능성과 기회의 공간을 다양하게 제공한다면 장기적으로 사회의 형평성 증진에 기여할 것으로 기대된다. 이러한 전제를 바탕으로 다음과 같이 지방문화재정의 확충방안을 모색해 본다.

2. 地方文化財政의 擴充方案

지방의 문화재정을 확충시키는 방안은 다각도에서 접근해볼 수 있을 것이다. 지방문화재정을 확충시키는 방안 가운데 보편적인 방안의 하나는 지방재정의 총량을 확충시키는 방안이다. 이러한 접근의 이면에는 지방재정의 총규모가 커지면 자연히 문화재정의 총량도 커질 것이라는 전제가 깔려 있다. 더욱이 현실적으로도 지방의 재원 가운데 그 용도가 문화재정으로 지정된 재원이 매우 제한적이기 때문에 이러한 접근은 그 나름의 타당성을 지닌다. 그러나 이러한 접근방식은 지나치게 포괄적이고 장기적이며 다소 소극적인 문제해결 방식에 해당한다. 본 연구에서는 이러한 방식을 일부 수용하면서 몇 가지 중점방안을 구체적으로 다루는 접근을 취하고 있다.

본 연구에서는 지방문화재정의 확충방안을 크게 자체재원의 확충방안, 이전재원의 확충방안, 기타방안으로 구분하여 접근하고 있다. 자체재원 확충방안은 지방세, 세외수입(입장료, 사용료·수수료 등)을 적극적으로 활용하는 방안이고, 이전재원 확충방안은 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금, 조정교부금 등 중앙(상위)정부의 지원금을 확대시키는 방안이다. 기타방안으로는 민간자본의 유치, 문화수익사업의 확대, 문화예술관련 복권발행, 지방채발행방법 등을 포함하고 있다. 지면관계상 본 논문에서는 이 가운데서도 세원조정과 이전재원을 통하여 지방문화재정을 확충시키는 방안에 관하여 구체적으로 다루는 한편 다른 방안에 관해서는 개괄적으로 언급하기로 한다.

1) 자체재원 확충방안

일반적으로 자체재원을 확충시키는 접근방법으로는 세원과(또는) 세율의 조정, 징세노력(tax effort) 증대, 조세수출(tax export) 정책수단이 있는데 장기적 관점에서 보면 이들 모두가 지방문화재정의 확충방안으로 적합하다. 그러나 문화관련 목적세가 존재하지 않고 지방세의 조세수출현상이 두드러지지 않는 현실을 인식할 때 조세정책의 큰 틀에 대한 변화가 없는 한 이들 수단을 단기간에 효과적이고 실천성있는 정책수단으로 활용하기가 힘들다. 현재로서는 지방세수입의 전반적인 증가를 모색하고 간접적 경로를 통하여 문화재정을 확충시킬 수 있는 방안에 관하여 적극적으로 검토하는 방안이 현실적일 것이다. 여기에는 일반적인 신세원의 발굴, 자치단체의 징세노력 제고(지방세 부문의 체납, 조세회피, 탈법행위 방지·단속), 조세행정의 생산성·효율성 증대 등이 포함된다.

세원의 조정(신세원 발굴)은 크게 (1)문화관련 목적세를 신설하는 방안, (2)기존세목의 부가세로 문화세를 부과하는 방안, 그리고 (3)부담금제도를 활용하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 이 중에도 문화관련 목적세를 신설하는 방안은 아직 사회적 공감대가 형성되지 않은 현 시점에서 여러 면에서 무리인 듯하다¹²⁾. 따라서 굳이 문화관련 신세원을 모색한다면 기존 국세·지방세 중 특정세목을 대상으로 문화관련 부가세를 부과하는 형식의 방안이 비교적 합리적일 듯하다. 이러한 방안은 현행 교육세가 국세와 지방세의 일정세목에 대하여 부과 형태로 존재하는 것과 유사하다. 이때 문화관련 부가세의 대상세목으로는 국세의 특별소비세, 주세 그리고 지방세의 주민세(균등할), 종합토지세, 재산세, 담배소비세 등을 고려할 수 있을 것이다. 이들을 고려한 이유는 억제세적 측면과 조세의 혜택원리 그리

12) 최근 몇년간 산발적으로 거론되어 온 관광세, 환경세, 탄소세 등에 편승하여 가칭 “문화예술세”를 신설하는 방안을 주장할 수도 있겠지만 아직은 사회적 공감대가 이루어지지 않아 다소 이른 느낌이 있다.

고 지역성 등에서 이다.

이와 함께 현행 부담금의 일부를 세원화하는 방법도 상당히 설득력이 있다. 현재 우리나라에는 10여개의 다양한 부담금제도가 존재하고 있으며 그 규모도 연간 약 8,000억원 수준에 육박하고 있다. 정부부처 가운데 주로 농림수산부, 환경부, 건설교통부, 문화체육부가 몇 종류의 부담금을 관장하고 있으며 그 중 일부는 상당한 규모에 이르고 있다. 1995년도 징수현황을 기준하면 택지초과소유부담금(2,283억원), 농지전용부담금(1,965억원), 개발부담금(1,420억원), 환경개선부담금(1,087억원)이 비교적 규모가 큰 것에 해당한다.

이 중에서 개발부담금과 택지초과소유부담금 수입의 일부를 문화재원으로 사용하는 방안을 적극적으로 검토할 필요성이 있다. 개발부담금은 특정지역의 개발과정에서 부수적으로 발생하는 개발이익의 수혜자로부터 그 이익의 일부를 환수하는 성격의 부담금이므로 그것을 사회적으로 바람직한 가치재의 생산·공급에 필요한 재원으로 활용한다는 것은 합리성을 지닌다. 마찬가지로 상대적으로 부유한 계층으로부터 환수한 택지초과소유부담금의 일부를 사회적으로 바람직하면서 일부 소득재분배기능도 담당하는 가치재 생산에 사용하도록 만들어 주는 것은 합리성을 지닌다.

담배 및 주류판매수입과 관련하여 문화재정을 확보하는 방안이다. 예를 들어, 1994년부터 담배사업법 제25조의 2에 의하여 담배 1갑당 20원씩을 보건의료·환경보호등의 공익사업과 연초경작지원등의 사업자를 지원하는 제도가 도입되었다. 이와 관련하여 문화재정의 일부를 동법의 개정을 통하여 추가적으로 확보하는 방안을 모색하는 것이다¹³⁾. 이론적으로 담배나 주류등에 부과되는 조세는 사회적으로 바람직하지 않은 소비재에 대한 소비행위를 변화시킬(억제할) 목적의 “억제세(sumptuary tax)”이므로, 가능한 억제세의 대상으로부터 사회적으로 바람직한 가치재의 생산증진에 필요한 재원을 확보하는 것은 합리적이다. 즉, 억제세를 통하여 외부불경제를 줄이면서 경제적 효율성과 형평성을 을 증가시키는 것이다 (Fisher, 1987: 175). 이것은 서구의 많은 국가들이 복권과 같은 사회적 사행행위로부터 발생하는 수익금을 흔히 교육, 사회복지, 문화, 지역개발부문의 재원으로 사용하는 예에서 발견할 수 있다.

그밖에 공원 등 공공시설 이용료에 문화관련재원을 부가하는 방법과 함께 문화시설 이용료, 공연장 입장료의 현실화를 추진할 필요성이 있다. 공공재 가운데서도 문화서비스는 혜택원리(benefit principle)가 잘 적용될 수 있기 때문에 적절한 서비스가 주어지게 되면 이용

13) 물론 이것은 담배인삼공사의 원가인상 요인이 되고 담배산업의 경쟁력문제와 결부되었지만, 이미 세계적으로 잘 알려진 담배소비에 따른 국민건강문제를 고려한다면 담배수입에 대하여 부과되는 문화관련 재원부담은 사회적 이익의 관점에서 합리성이 있다.

자들은 그 반대급부로서 적절한 사용료를 부담하는데 별다른 부담이 없다. 특히 문화는 대중적 소비재이면서도 그 분야와 서비스에 따라서 특정 선호계층들이 존재하는 서비스이므로 적절한 수준의 서비스가 제공되는 경우 주민들의 조세부담이나 저항없이 적정수준의 이윤을 남길 수 있는 여지도 있다. 이때 중요한 문제는 적정가격을 책정하는 것이다.

2) 이전재원의 확충방안

첫째, 현재 지방교부세의 기준수요 산정과정에서 고려되는 문화체육비 항목의 크기와 중요성을 확대시켜 나간다. 이에 대한 이유 또는 타당성은 최근 주민들의 문화에 대한 공공욕구가 급격히 증대하면서 일반행정수요라는 파이(pie)에서 문화부문이 차지하는 비중이 커졌는데도 불구하고 동 항목에 대한 교부세산정액의 상대적 비중이 거의 변화되지 않았기 때문이다. 이러한 변화가 주어지는 경우 예산의 배정에 있어서 문화예산의 비중이 종전보다 커지게 된다.

둘째, 국고보조사업 중 문화예술관련 보조사업을 대상으로 적정 기준보조율을 설정하고 보조사업을 확대시켜 나가는 방안이다. 이와 동시에 문화서비스의 필요성과 수요의 정도는 각 자치단체별로 다양할 것이므로 정률보조금(matching grant)제도를 적극적으로 활용하는 것이 바람직하다. 보조금제도 가운데 보조금 수혜자치단체로 하여금 해당사업의 기능을 가장 효율적으로 진작시키는 것이 정률보조금제도인 것은 이미 잘 알려진 바이다(Fisher, 1987: 362). 이와 동시에 문화관련사업의 국고보조금의 기준보조율을 인상시킬 필요성이 있다. 물론 기준보조율은 객관적 기준을 토대로 설정되어야 하며 그 기준에는 공공재에 대한 국민의 선호와 수요가 반영되어야 할 것이다. 국가의 주어진 재원하에서 일정 부문의 총액과 기준보조율을 증가시킨다는 것은 자연히 다른 부문의 재원을 감소시키는 “제로섬 게임”이지만, 시대적 상황의 변화에 따른 사회적 수요의 우선순위를 재정비한다는 점에서 이러한 시도는 절실히 필요하다.

셋째, 지방양여금 대상사업에 문화예술부문을 포함시키는 방안이다. 지금까지 지방양여금은 도로정비사업이나 환경사업과 같은 물리적 사회간접자본의 투자재원을 제공함으로써 지역간 균형개발을 추진하는 재정수단으로 역할을 하였다. 앞으로는 지방양여금이 지향하는 지역간 균형개발이 물리적 지방SOC 뿐 아니라 소프트웨어적인 지방SOC를 포함시키는 방향으로 전환될 필요성이 있다. 이러한 관점에서 볼 때 지방문화사업은 지방양여금의 신규 대상사업으로 적합하다. 그 이유는 다음과 같다.

지역문화예술사업은 사업의 수요가 전국적으로 보편화되어 있는 반면 공급면에서 지역간

에 불균형이 심하기 때문이다. 지역의 문화예술시설은 비교적 많은 투자재원을 필요로 할 뿐 아니라 문화예술시설의 격차가 지역간의 문화격차, 나아가서는 삶의 질의 격차로 연결 될 수 있다. 문화사업의 지역적 불균형현상은 단기적으로는 심각한 문제를 초래하지 않을 지 모르지만 장기적으로는 사회적으로 심각한 문제를 초래할 가능성이 크다. 그것은 문화 서비스는 단기적으로는 직접적인 생산기능을 하지 않지만 장기적으로 이들은 다양한 파급 경로를 통하여 지역간의 불균형을 초래하기 때문이다. 다가오는 21세기에는 종래의 전통적 제조업 중심의 지역불균형에서 관광산업이나 지역문화예술사업 등 새로운 고부가 3차산업을 중심으로 한 지역간 불균형현상이 크게 부각될 가능성이 높다. 따라서 21세기를 내다보는 지방양여금은 도로사업과 같은 물리적인 하부구조를 강화시키는 역할뿐 아니라 지역의 심미적이고 소프트웨어적인 하부구조를 확충시키는 역할을 담당하는 제도로써 변화되어야 할 것이다(한국지방행정연구원, 1996: 11). 지방양여금 대상사업 속에 문화사업을 포함시키는 경우 양여금은 일정한 배분공식에 의해서 배분하고 배분된 양여금은 포괄적인 문화사업 범위내에서 지방자치단체가 재량권을 행사할 수 있는 포괄보조금(block grant) 방식을 취하는 것이 바람직할 것이다.

3) 기타 확충방안

문화예술부문에 민자유치와 민간경영기법을 적극적으로 활용하는 방안도 문화재정을 확충시키는 좋은 방법이다. 문화시설의 관리부문에 공공·민간부문간의 경쟁체제를 유도하고 필요시 전문경영인 제도를 활성화시킬 필요성이 있다. 공공·민간부문간의 대표적인 경쟁 제도로 알려진 영국의 의무경쟁입찰(Compulsory Competitive Tendering)제도의 경험에 의하면 공공부문과 민간부문의 경쟁에서 특히 공공부문이 우위를 차지하는 분야로 문화, 레저·스포츠시설의 관리·운영부문이 제시되고 있다는 사실은 주목할 만하다(LGMB, 1994).

민자유치법¹⁴⁾의 법적 근거를 토대로 기업성이 강하면서 어느 정도 공공성이 보장되는 문화예술사업의 일부를 제3섹타(민관공동출자사업) 방식이나 지방공기업의 한 영역으로 발전시켜 나가는 방안도 적극적으로 고려해 볼만하다. 지방화시대에 문화예술부문이 발전하기 위해서는 공익성을 추구하면서 그 경영에 있어서 기업경영식 마인드를 적절히 조화시키는 것이 중요하다. 구체적으로 적정수준의 이윤을 확보하는데 힘쓰며 동시에 발생한 이윤을 문화부문에 재투자하는 것이다. 공공·민간부문간의 선의의 경쟁체제를 조성하고 생산

14) 「민자유치법」, 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」에 의하면 문화단지조성, 도서관, 박물관, 미술관, 생활체육시설, 청소년수련시설 등은 민자유치사업의 대상으로 되어 있다.

성 향상과 기술진보를 가져다 주어야 할 것이다. 이와 관련하여 문화예술시설 및 프로그램의 운영에 있어서 다양한 서비스 공급방안을 도입하는 것이 대단히 중요하다. 그리고 필요에 따라 계약, 위탁, 허가, 증서, 자원봉사제 등 소위 대안적 서비스 공급방안(alternative service delivery system)을 적절히 도입함으로써 문화재정의 수입측면과 지출측면을 동시에 보장하는 것도 중요하다.

그밖에 자체 수익사업 확대, 문화예술관련 복권발행, 문화예술사업·시설관련 지방채발행 등의 방법을 모색할 수 있을 것이다. 문화시설이용에 따른 회원제(membership)를 적극적으로 활용할 필요성이 있다. 여기에는 시설이용 회원제를 비롯하여 회원의 차별화·다양화 전략을 비롯하여 시설건축 회원제(기부자 이름새기기, 스타표시 등)를 실시하는 방안이 포함된다. 기부금제도를 활용하면서 명예시민제도(전·현 주민대상)를 도입하는 방안, 그리고 기부금규모에 따른 차등화 전략을 모색하는 것도 넓은 범위의 지방의 문화재정에 도움이 될 것이다. 인접 자치단체간에 문화시설의 공동건설·이용·관리체제를 구축함으로써 규모경제(유지·관리·홍보 등)를 이루고 지역내외에 걸치는 문화예술의 네트워크(network)를 적절히 구축해 주는 소프트웨어의 개발도 간접적으로 지방의 문화재정을 확충시키는 방안이다. 그리고 지방자치단체내에 문화재단을 설립하여 문화사업의 운영에 있어서 탄력성을 주는 것도 한 방안이 될 것이다.

<표 6> 지방문화재정 확충방안

확충방안	접근방법	현실적 대안
자체재원 확충방안	세원/세율 조정 징세노력 증대 조세수출	신세원발굴(가칭 “문화예술세”), 문화관련 부가세 도입, 부담금제도(개발부담금, 택지초과소유부담금 등) 활용, 담배·주류판매수입의 일부활용
이전재원 확충방안	정부간재정관계 개선	지방교부세의 문화체육비항목 개선, 문화관련 국고보조사업 개선(대상사업, 기준보조율), 지방양여금내 신규사업 도입
기타 확충방안	민자유치 민영화(계약, 위탁, 자원봉사 제 등) 지방채 발행 복권발행 문화시설의 공동 활용 문화 네트워크 개발	문화부문수익사업(지방공기업, 제3섹타화), 문화시설 이용료·입장료 현실화, 회원제, 명예시민제, 기부금제, 지방자치단체 내문 화재단 운영

V. 結 論

이 논문은 우리나라의 지방문화재정의 현황을 파악·분석하고 문화재정의 확충방안을 모색하는데 그 목적이 있다. 본 연구에서 파악한 지방문화재정의 현황 및 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

- (1) 문화예술부문의 주민 수요는 질량면에서 급격히 증가하는데 반해 그에 대한 공공부문의 예산지원이 매우 빈약하다.
- (2) 지방자치단체간의 문화재정 불균등현상이 상당히 심하다.
- (3) 지방자치단체의 문화재정 규모는 전년도와 밀접한 관계를 지니며, 문화재정지출액은 이전지출과 큰 상관관계가 없다.
- (4) 지방의 문화서비스 부문에 어느 정도 규모경제가 존재할 가능성이 있다.

그리고 본 연구에서는 지방문화재정의 현황분석과 재원조달체계를 고려하면서 지방문화재정의 확충방안을 모색하였다. 그 접근에 있어서는 일반론적 지방재정확충 관점에 입각하면서 특히 신세원 발굴과 보조금제도의 개선에 치중하는 방법을 취하였다. 신세원의 경우 새로운 문화관련 목적세를 신설하는 것보다 기존의 세목에 대한 부가세 형식을 취하거나 개발부담금과 택지초과소유부담금의 일부를 재원화하는 방안을 제시하였다. 보조금제도의 경우 지방교부세의 산정과정에서 문화체육항목의 비중을 증가시키는 방안과 문화관련 국고 보조사업의 기준보조율 조정 및 대상사업의 확대방안을 제시하였고 특히 지방양여금제도내에 문화사업을 신규로 포함시킬 것을 적극적으로 제시하였다.

參 考 文 獻

- 내무부, '96지방교부세산정해설
- 내무부, 지방재정연감, 1995, 1996.
- 내무부, 한국도시연감, 1994, 1995.
- 재정경제원, 1996년 예산개요.
- 한국지방행정연구원, 국고보조사업의 기준보조율 조정방안에 관한 연구, 1991.
- 한국지방행정연구원, 지방양여금제도의 개선방안, 1996.
- Fisher, R. C., *State and Local Public Finance*, Scott, Foresman and Company, 1987,
- King, D. N., *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, George Allen & Unwin Ltd., 1984.
- Local Government Management Board, *CCT Information Service*, Survey Report No.10, 1994.
- Savas, E. S., *Privatization, The Key to Better Government*, Chatham House Publishers, Inc., 1987.