

2023 부평문화포럼

# 문화도시

# 진단과 대안 모색

문화도시, 안녕하십니까?

2023 부평문화포럼

# 문화도시

# 진단과 대안 모색

문화도시, 안녕하십니까?

2023.11.16.(목)

부평아트센터 세미나실



2023 부평문화포럼

# 문화도시

# 진단과 대안 모색

문화도시, 안녕하십니까?

2023.11.16.(목) 15:00-18:00 

부평아트센터 세미나실

인천광역시 부평구 아트센터로 166

# 포럼개요

구분	내용	시간	소요시간
1부	사회: 임정인 부평구문화재단 기획조정팀장		
등록	참여자 등록	14:30~15:00	30분
개회	개회사	15:00~15:10	10분
2부	좌장: 김창수 인하대학교 초빙교수		
발제1	<대한민국 문화도시의 한계와 전망> 고윤정(영도문화도시센터장)	15:10~15:40	30분
지정토론1	라도삼(서울연구원 선임연구위원) 김기석(부천문화재단 문화도시부장)	15:40~16:10	30분
발제2	<문화재정, 구체제를 벗어나기 위한 제안> 김상철(나라살림연구소 수석연구위원)	16:10~16:40	30분
지정토론2	최영주(경기도문화원연합회 사무처장) 최영화(인천연구원 연구위원)	16:40~17:10	30분
휴식	휴식 및 토론 준비	17:10~17:20	10분
종합토론	참여자 전원	17:20~17:50	30분
질의응답	참여자 질의응답	17:50~17:55	5분
3부	사회: 임정인 부평구문화재단 기획조정팀장		
폐회	기념 촬영 및 공지사항	17:55~18:00	5분

# 목차

2023 부평문화포럼

## 주제발제

### 대한민국 문화도시의 한계와 전망

**발제** 고윤정 | 영도문화도시센터장

**토론** 라도삼 | 서울연구원 선임연구위원  
김기석 | 부천문화재단 문화도시부장

### 문화재정, 구체제를 벗어나기 위한 제안

**발제** 김상철 | 나라살림연구소 수석연구위원

**토론** 최영주 | 경기도문화원연합회 사무처장  
최영화 | 인천연구원 연구위원

## 종합토론

### 문화도시 대안 모색

참여자 전원

1

# 대한민국 문화도시의 한계와 전망

발제

고윤정 | 영도문화도시센터장

문화도시 영도

# 대한민국 문화도시 한계와 전망

영도문화도시센터 고운정

## 함께 나눌 이야기

1. 질문 없이 문화도시 가능한가
2. 혁신의 생태계는 어떻게 만들어 지나
3. 문화예술의 사회적 가치와 경제적 가치는 상반되나
4. 과정 중심의 사업은 결과를 가져오기 힘든가

## 질문 없는 문화도시 가능한가?

**문화도시 열린 질문원정대**

자율주행, 인공지능, 사물인터넷, 인공지능 누구나  
 모집연령 40~50대 (5~7명 권장) 30대도 환영  
 모집기간 2021년 9월 23(화)~4(화)  
 활동기간 9월 27(화)~12월 10(목) 2주1회 2시간  
 활동내용 창의문화도시 실현 위한 시민교육프로그램  
 활동장소 북부문화나눔도서관, 안양시 문화  
 연합회 9월 24(화)~10(목) 공휴일 제외  
 지원방법 8면 2차 22년 1차 지원  
 전화문의/지원 109-18-40  
 031-687-0925



생각을 나눠보자

함께 힘찬한 사람을 찾아볼까?

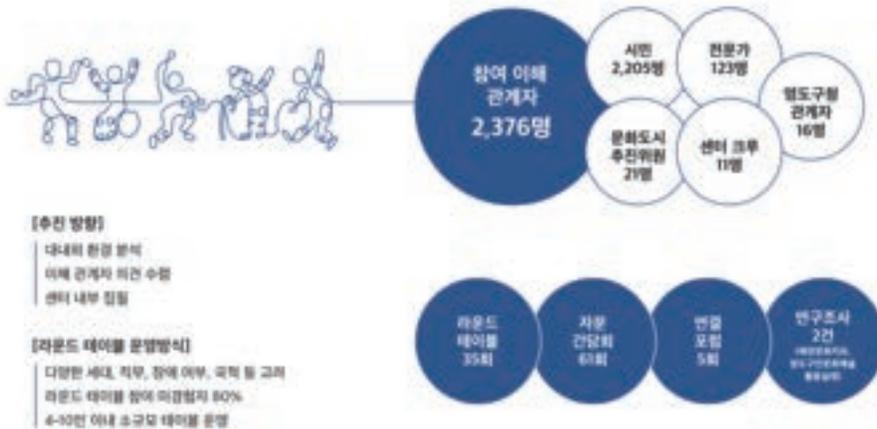


조사를 해보자

조직을, 행정을 살펴보자

## 04 수립 과정

1) 수립 과정  
총 2,376명의 시민·전문가가 참여 했습니다



VISION |  
새한·자연·역사가 문화로 이어지는 예술과 도시의 성, 영도

MISSION |  
도시 외제를 문화예술로 대응합니다



"왜 이렇게 회의와 자문이 많습니까. 문화는 이래서 성과가 안나"

"시민들이 전문가입니까? 시민들이랑 사업을 왜 합니까?"

"신규 창업 업체랑 계약 했네요. 이거 문제 있습니다"

"입찰 하세요. 쪼개서 잘게 하지말고 이 사람들이 다 전문가입니까?"

22-23년 영도문화도시 기재부 감사 질문



## 혹시??

시민 참여



시민은 (단발적, 일회적, 간접적)으로 참여

함께 만들기



함께 (만들어가는 것 처럼 보이게) 만들기

차별성 있게



차별성 보다 눈에 띄게, 최대한 빨리

사업 영역 협소



도시만의 고유 문화, 예술, 관광, 역사 자원 활용

일부 시민, 단체 참여



다양한 문화 주체들이 골고루 참여하는 주민 주도

거버넌스 구축 등  
과정 중심 사업 추진



문화도시 브랜드화 및 실질적 성과 창출 성과 중심 문화도시

## 혁신의 생태계는 어떻게 조성되나?

### 기술, 인재, 관용

기술과 인재는 언제든지 이동할 수 있는 변수이므로  
다양성을 존중하는 **관용과 개방의 문화**로 기술과 인재를 붙잡아야 함

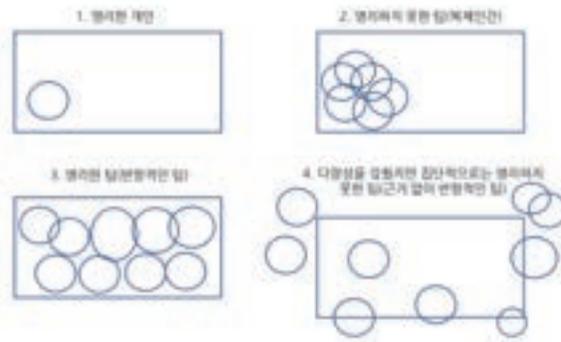
- 리차드 플로리다 -

#### 도시를 바꾸는 3대 조건

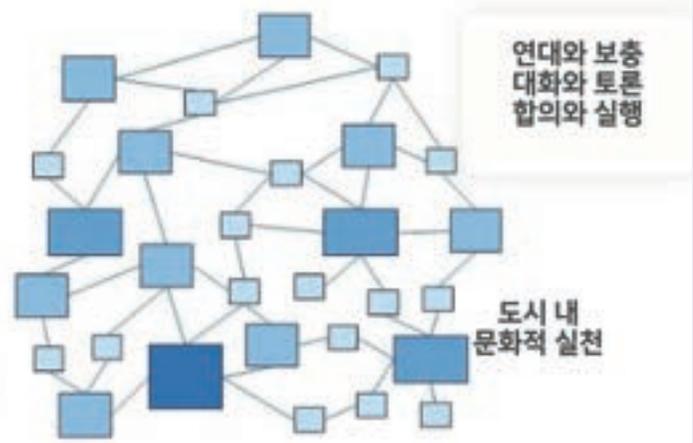
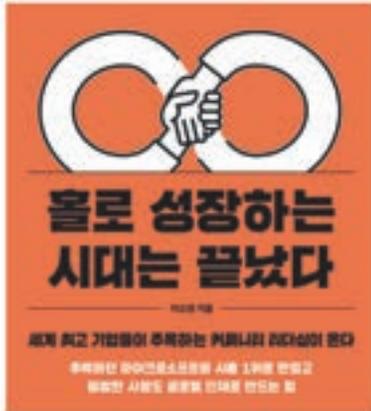
청년(유연하고 진취적인)  
바보(엉뚱하고 기발한)  
외지인(다르게 보고 숲을 보는)

#### 도시를 바꾸는 3대 전략

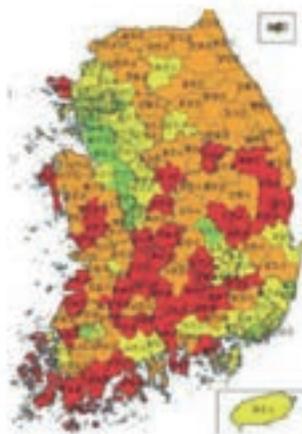
작당(실험하고 시도하는)  
커뮤니티(느슨하고 우호적인 동료)  
연결자(이질적인 사람과 커뮤니티를 잇는)



공유어장은 왜 부산을 떠났나  
도시재생 사업이 왜 지속되지 않나



커뮤니티 리더들과 함께하는 원칙들



- 청년들은 수도권으로, 그러나 생존 경쟁
- 조직보다 성장 문화, 노마드 일방식 확산
- 케미가 맞는 대안적 라이프 스타일 추구

**문화 = 삶의 양식 = 라이프 스타일**

희망하는 라이프스타일

- 직 : 원하는 일, 저녁이 있는 삶
- 주 : 친자연 환경, 우호적이고 안전한 이웃
- 락 : 취향에 맞는 놀이 문화, 즐길 거리

지역 살이 고민 이유

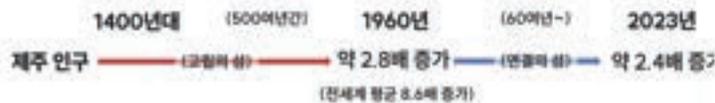
- 직 : 원하는 일을 구하기 어려움
- 주 : 낯선 관계
- 락 : 취향에 맞는 문화환경 부족

원하는 문화적 일거리가 많아지도록  
우호적이고 개방성 높은 이웃이 많아지도록  
다양한 세대 취향에 맞는 놀이 문화가 많아지도록

## 사회적 가치와 경제적 가치는 상반되나

### 탐라 제주의 인구 변화

연결의 섬에서 **고립의 섬**으로, 다시 **연결의 섬**으로



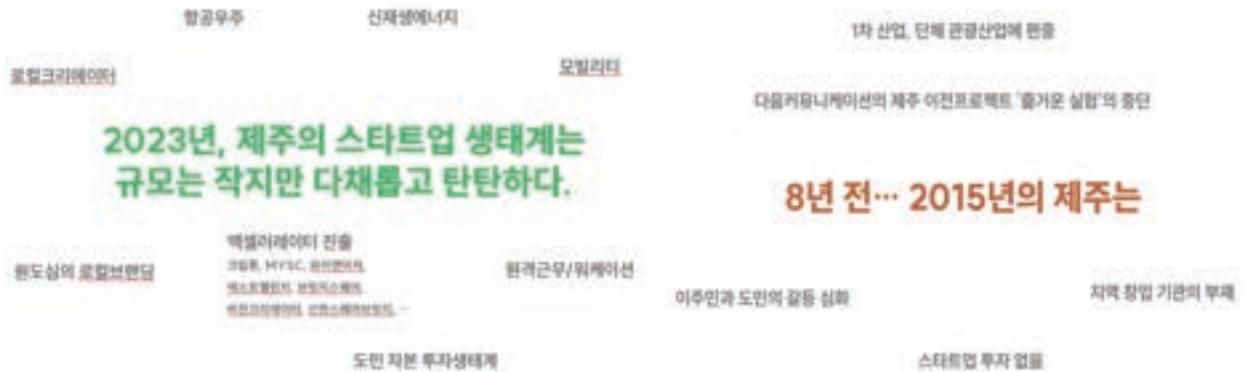
### 제주의 커뮤니티 자본이 커갈 수 있었던 이유

- **업속성장 시기**에 모두가 서울을 달려가려 할 때, **제주**는 **다른 환경자본**을 가지고 있었고 그것이 **매력**이 되어 다양한 사람들이 모이게 되었다.
- 제주 도민들은 제주의 정체성을 **창의적으로 해석**하고 융합했고, **리턴과 이주가 활발**해졌다.
  - 1960년대 **갈을 산업**이 만든 **경관**
  - 1970년대 **한일공원** **순복귀** **희망의 여가수 도입** → **단체 관광, 신혼 여행**
  - 2007년 **서양속의 리턴과 올레길** → **힐링 여행**
  - 2010년대 **문화이민자와 기업 이주**
  - 2015년~ **로컬그래예이터, 스타트업 커뮤니티**의 성장

전정환, '커뮤니티 자본론' 북토크 내용 발췌

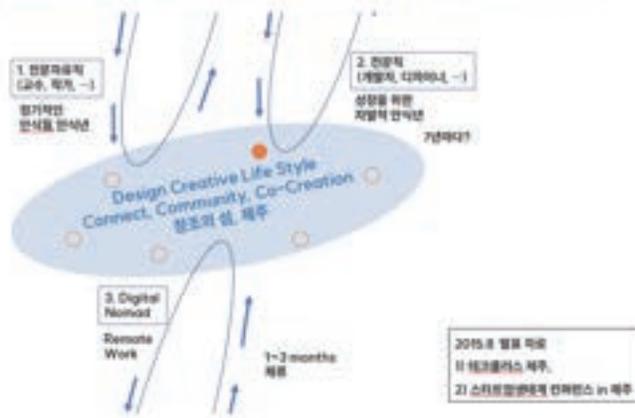
# “새로운 연결을 통한 창조의 섬, 제주”

제주창조경제혁신센터 2015~2022



## 제주창조경제혁신센터 - 창조계급의 체류와 연결을 통한 창조도시 전략

**3C**  
Connect  
Community  
Co-Creation





영도  
활동의지  
87%

연결  
공간 확대

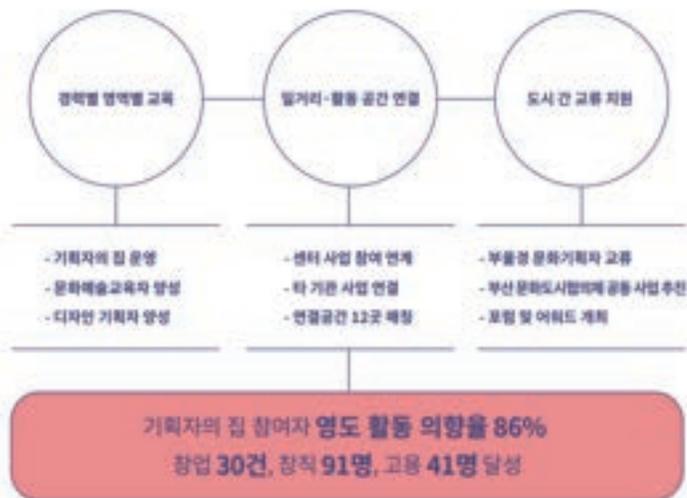


2023 영도문화도시 성과보고서

Performance Report Summary 2023

08

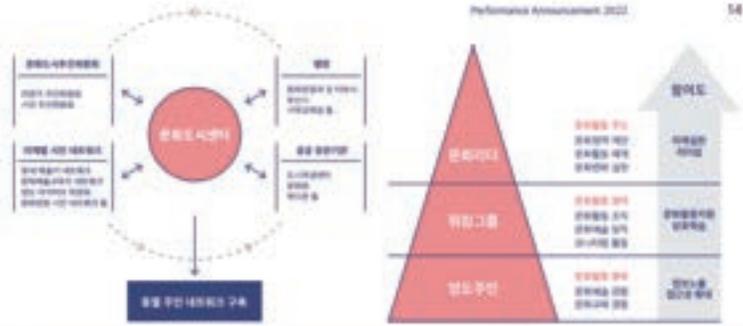
문화 분야  
창업-창직-고용  
효과를  
창출했습니다



02

2023 영도문화도시 성과발표회

문화도시를 함께  
만들어갈  
시민 문화활동가가  
많아졌습니다



문화도시 시민 정책 제안 확대  
- 시민추진위원회 운영(18명, 8회)  
- 문화 정책특례 추진(제안건수 194건)

시민문화동아리 지원  
- 참여 팀 61팀  
- 영도 팀 간 협력사업 지원 19팀

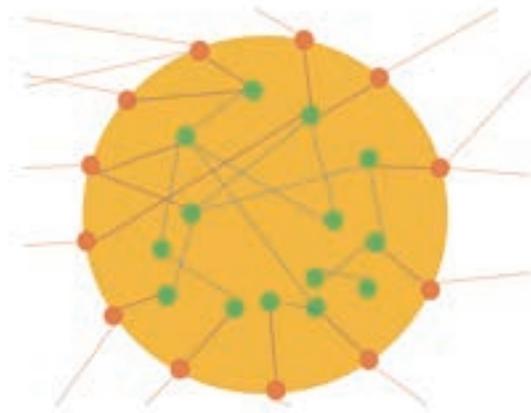
영도 생태문화활동가 양성  
- 영도생태문화사대, 커뮤니티당형 시민참여  
- 시민생태문화특재기획단 등 운영

08

문화예술활동 참여 여건 **만족도 41.4%**(전년도에 39% ▲증가)  
지원 종료 후 자발적 운영 **문화동아리 68%**  
생태문화활동가 및 봉사자 **287명**



## 다양성, 개방성 있는 커뮤니티가 문화/창업 생태계를 만든다



문화시민, 문화창직, 문화창업

문화기획(일상기획자, 직업기획자)

문화적 경험, 교육

시민

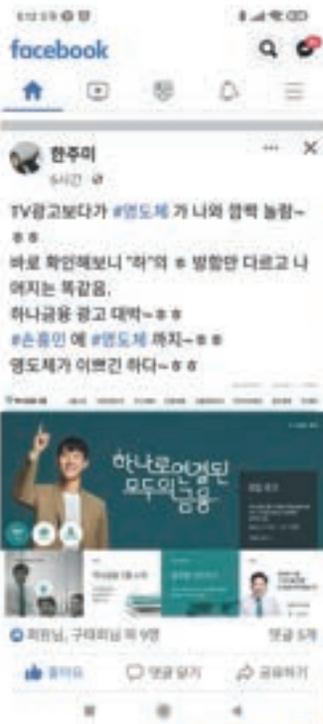
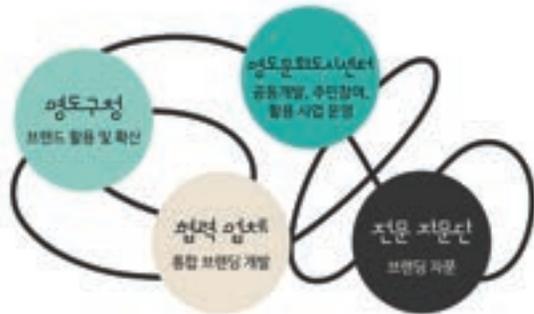
### 로컬 크리에이터 성공 원칙

아카이빙 능력

지역애정 능력

커뮤니티 구성 능력

## 과정 중심 사업은 결과를 가져오기 힘든가



영도문화도시센터  
www.ydcenter.kr

영도문화도시센터가 영도체와 영도체와 어울리는 활동은 많을 것입니다. 환경을 보고 느끼는 활동 위대한 활동입니다. 영도체도 글자체가 언어로, "영도체" 같이 보일 수 있어요. 물론 흔하게 많은 디자인에 영도체가 우리 주민들과 우대되어, 자부심과 자존감을 많이 사용할 수 있어요. 영도사람들이 영도체로 연결된 활동입니다. 영도체를 다른 활동에 있는 곳 영도문화도시센터 홈페이지

영도문화도시센터가 영도체와 어울리는 활동은 많을 것입니다. 환경을 보고 느끼는 활동 위대한 활동입니다. 영도체도 글자체가 언어로, "영도체" 같이 보일 수 있어요. 물론 흔하게 많은 디자인에 영도체가 우리 주민들과 우대되어, 자부심과 자존감을 많이 사용할 수 있어요. 영도사람들이 영도체로 연결된 활동입니다. 영도체를 다른 활동에 있는 곳 영도문화도시센터 홈페이지



### '영도 문화도시' 브랜드로 세계 디자인 어워드 잇따라 수상하며 3관왕 달성

**부산 영도구**

부산 영도구(구청장 김원호)는 2022년 세계 디자인 어워드에서 '영도 문화도시' 브랜드로 3관왕을 달성하며 3관왕 달성에 성공했다. 영도 문화도시 브랜드는 '영도 문화도시' 브랜드로 3관왕을 달성하며 3관왕 달성에 성공했다.



영도 문화도시 브랜드는 '영도 문화도시' 브랜드로 3관왕을 달성하며 3관왕 달성에 성공했다.

영도 문화도시 브랜드는 '영도 문화도시' 브랜드로 3관왕을 달성하며 3관왕 달성에 성공했다.

영도 문화도시 브랜드는 '영도 문화도시' 브랜드로 3관왕을 달성하며 3관왕 달성에 성공했다.

영도 문화도시 브랜드는 '영도 문화도시' 브랜드로 3관왕을 달성하며 3관왕 달성에 성공했다.

영도 문화도시 브랜드는 '영도 문화도시' 브랜드로 3관왕을 달성하며 3관왕 달성에 성공했다.

영도 문화도시 브랜드는 '영도 문화도시' 브랜드로 3관왕을 달성하며 3관왕 달성에 성공했다.



# 어차피 정치는 정치고 조대로 갈길 감시다



1

# 대한민국 문화도시의 한계와 전망

토론

라도삼 | 서울연구원 선임연구위원

김기석 | 부천문화재단 문화도시부장

## 대한민국 문화도시의 한계와 전망 토론문 "문화도시님, 안녕하십니까?"

라도삼(서울연구원 선임연구위원)

### 1. 3개 혹은 4-5개의 문화도시

1. 아실지 모르지만, 우리나라에는 3개의 문화도시가 있습니다. 그 하나는 '유럽문화도시'입니다. 1983년, 정치군사적으로 하나의 유럽을 만들어 가던 유럽은 경제적으로는 하나의 공동체를 꿈꾸며 문화적으로 통합할 필요성을 느낍니다. 여기에 유럽의 뿌리로서 조국 그리스와 아테네를 사랑했던 그리스 문화부장관 엘리나 메리우리가 유럽도시 중 한 곳을 정해 유럽의 문화도시로 만들자는 제안을 하자마자 이를 받아들여 유럽문화도시를 만듭니다. 1985년부터 시행된 유럽문화도시는 그렇게 출발합니다. 이후 유럽연합으로 성장한 유럽은 1999년 좀 더 유럽적인 것을 드러내고자 유럽연합이 주관하는 프로그램으로 문화도시를 문화수도로 만들고, 각국이 돌아가며 선정하는 방식에서 6년 전 후보국을 지정하면 2년의 기간에 걸쳐 후보국 도시 중 지정을 희망한 도시를 대상으로 심사하여 4년 전에 도시를 지정하는 한편, 각종 컨설팅을 통해 유럽의 문화를 표출하고, 유럽의 시민을 통합하는 방식으로 문화수도의 해 1년간 다양한 프로그램을 수행하도록 되어 있습니다. 여러 국가로 분리된 유럽을 통합하는 전략으로서 유럽 문화도시, 우리가 가장 많이 들어본 문화도시는 이 유럽문화도시(수도)입니다.
2. 두 번째 문화도시는 2000년 한 때 우리 사회에 논의되었던 '지역거점형 문화도시' 이른바 '문화중심도시'입니다. 2002년 대통령에 당선한 노무현 대통령은 선거공약으로 광주를 문화가 중심이 된 도시로 만들겠다는 공약을 합니다. 이때 문화가 중심되는 도시란 두 가지를 의미합니다. 하나는 문화를 중심으로 재편한 도시를 말합니다. 도시계획 및 교통체계, 시민의 생활과 여가 체계 등 그 모든 것을 문화를 중심으로 전환하겠다는 것이지요. 예술 중심의 경제체계가 우선했던 현실에서 이 개념은 매우 신선했습니다. 실제 이 개념은 <국도법>에 반영되어 각 지자체는 운영할 수 있는 시범도시 중 하나로 문화도시를 제시하게 됩니다. 그러나 현실은 그런 도시체계 혁신으로 가지 않았습니다. 오히려 특정한 장르가 집중된, 그 문화가 밀집된 도시가 문화도시였습니다. 광주 '아시아문화' 중심도시, 전주는 전통문화중심도시, 경주는 역사문화중심도시, 부산은 영상문화중심도시가 그것입니다. 문화를 중심으로 한 도시체계 개편 혹은 특정 장르의 문화가 밀집된 도시로서 문화도시가 두 번째 문화도시입니다.
3. 세 번째 문화도시는 2014년 지역문화진흥법 제정과 더불어 추진되어 2019년부터 사업형태로 추진된 현재의 문화도시입니다. 법에 따르면 현재의 문화도시는 "지역별 특색있는 문화자원을 효과적으로 활용하여 문화 창조력을 강화할 수 있도록 지정된 도시"라 되어 있고, 사업을 규정한 제 15조를 보면 "정부는 지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여 문화도시를 지정할 수 있다"고 되어 있습니다. 지금 운영되고 있는 문화도시란 특색있는 고유한 지역의 문화자원으로 '지역활성화' 혹은 '문화창조력'을 강화하는 도시를 말합니다.
4. 그 외에도 몇 가지 문화도시가 있습니다. 그 하나는 동아시아문화도시입니다. 잘 아실지 모르지만, 2013년 한중일 3국 장관이 만나 매년 국가마다 1개 도시를 문화도시로 선정하자는 제안이

있었고, 2014년부터 현재까지 추진되고 있습니다. 발의형식과 내용은 유럽문화수도과 비슷하나 실제 선정 및 운영, 사업방식 모두 다릅니다. 추진목적 또한 유럽과 같이 지역의 문화통합을 내세울 수 없는 입장이라 여러 모로 차이가 있습니다.

5. 마지막 하나는 대한민국 문화도시입니다. 정부가 지난해(2022.12.18.) 내놓은 것으로, 대한민국 문화도시는 문화균형발전과 지역특화 성장, 성과창출 등을 목표로 합니다. 구체적으로는 전국을 7개 권역으로 나눠 권역별로 1개 도시를 문화도시로 지정하는 방식입니다. 이것은 아직 시작되지 않아 뭐라 평가하긴 어렵습니다. 다만, 기존 사업과 상당히 달라졌구나하는 정도만 느낄 뿐입니다.

## II. 지금의 문화도시, 무엇이 문제된 걸까?

6. 2019년 1차 지정 이후 정부와 각 도시는 열심히 문화도시 사업을 펼쳤습니다. 정부는 추진가이드라인을 만들었고, 컨설팅단을 교육하여 추진기반을 만들었습니다. 각 도시는 정부가 제시한 추진가이드라인에 따라 다양한 사업을 펼치며 문화도시 사업을 추진하였습니다. 그런데 여기서 문제가 발생합니다.
7. 앞서 지적한 바와 같이 법에 명시된 문화도시 추진목표는 지역의 문화자원을 활용한 지역활성화 혹은 문화창조역의 강화입니다. 사실 이 법은 2000년 중반부터 제정논의가 있다 제정이 되었는데 법의 정신은 2000년대 사고를 반영하고 있습니다. 당시 사고는 '신자유주의'로, 노무현 정부 때 수립되었던 문화계획마저도 '창의한국'이라 할 정도로 창의, 성장, 활성화 등이 주를 이루던 시대입니다. 특히 'Art in City'나 '문전성시', '마을미술프로젝트' 등이 주목을 받으면서 이른바 도시재생 열풍을 일으킨 시기라 법은 자연스럽게 지역활성화, 문화창조역 등으로 향합니다.
8. 그런데 실제 법의 제정에 따라 문화도시 사업이 설계되던 2010년대는 신자유주의 시대가 종료하고, 새롭게 공동체주의가 일던 시대였습니다. 경쟁이나 생존이 사라지고, 그 자리에 공존과 협력이 자리 잡습니다. 정책체계는 거버넌스로 그 어느 때보다 관과 시민, 전문가, 당사자 등이 중시되는 시기였습니다. 그렇기에 문화도시 또한 법적 개념 외 다른 정책적 개념을 제시하고 그 방향을 봅니다. 2019년 작성된 문화도시추진가이드라인에 따르면 문화도시는 '시민이 공감하고 즐기는 도시문화의 고유성과 창조성을 바탕으로 미래지향적 사회성장구조와 지속가능한 도시발전체계를 갖춘 도시'입니다. 법과는 전혀 다른 개념이 제시된 것입니다.
9. 사실 매우 길어서 이 개념은 이해하기 쉽지 않습니다. 더구나 미래지향적 사회성장구조나 지속가능한 도시발전체계와 같은 매우 추상적인 단어가 들어가 있습니다. 문장을 풀어보면 문화도시는 '시민이 공감하고 즐기는 각 도시만의 고유성과 창조성'이 있어야 하고, 이것을 바탕으로 미래지향적 사회성장구조와 지속가능한 도시발전체계를 갖추고 있어야 합니다. 이게 가능한 개념일까요? 다시 말해 이 목표는 달성될 수 있는 것일까요?
10. 그간에 추진되었던 여러 문화사업에서 학습된 경험, 즉 시민들 속에 들어가 그들과 협력하여 그들의 얘기를 꺼내고 전사하는 형태의 사업은 문화도시에서 그대로 나타납니다. 또한 더불어 추진가이드라인에서 그 무엇보다 시민주체를 중심으로 한 거버넌스가 중시되었던 만큼 시민에게 다가가 시민참여를 유도하고 그것을 통해 시민의 지역에 대한 태도와 삶, 예술 및 지역과의 관

계를 바꾸는 사업을 합니다. 그 결과 문화도시 사업은 매우 다양한 프로그램으로 구성되어 있습니다.

11. '과정중심 사업'이다 하는 평가는 아마도 그런 이유일 것입니다. 지금 당장 드러나는 가시적 성과보다는 시민의 내부력을 끌어올려 그들이 스스로 변화된 삶을 살도록 하는 프로그램이 대부분입니다. 때문에 문화도시를 평가하는 많은 사람이 그런 얘기를 합니다. 대표적인 예로 지난 2022년 9월 29일 문화도시 2.0 계획 수립을 위한 정책토론회에서는 문화도시 사업에 대해 '사업의 난이도가 있고 주체가 취약했다', '과정 중심 사업으로 성과반영이 어렵다'(이상 서우석), '계몽주의적 문화운동이었다', '소수 활동가와 전문가의 역할이 과다했다', '지속가능한 체계가 미흡했다'(이상 정장렬) 등의 비판이 제기된 바 있습니다.
12. 그리고 정부는 문화도시 2.0 사업을 추진합니다. 전국을 7개의 권역으로 나누고, 권역별 1곳 내외의 문화도시를 지정하여 4년간 사업을 통해 '문화균형발전' 및 '지역특화성장'을 이루겠다고 하고, 제대로 된 성과관리를 하겠다고 말합니다. 그런데 과연 문화도시 사업은 성과를 낼 수 있을까요?
13. 문화도시 1.0과 마찬가지로 2.0 또한 모호한 개념과 목표체계로 구성되어 있습니다. 1.0이 미래지향적 사회성장구조나 지속가능한 도시발전체계를 추구했다면, 2.0은 문화균형발전과 지역특화 성장을 꾀하겠다고 말합니다. 그것을 어떻게 측정할 수 있을까요? 계획안은 2.0 문화도시로 지역문화차차 확대(고유성), 누구나 누리는 문화(공정), 협력 네트워크로 동반성장(연대), 도시 경쟁력 강화(실용) 등을 내세우지만, 그것을 구체화하는 성과목표가 없어 레토릭으로 보입니다. 그렇기에 문화도시 2.0 또한 성과의 문제로 꽤 곤란을 겪을 것이라는 예감이 듭니다. 애초부터 성과목표가 제시되지 않았고, 이를 측정할 지표가 없기에 그 어떤 것으로도 자신을 증명하지 못해 성과가 없다고 비판받는 구조, 그것이 지속될 것이라는 생각이 듭니다.

### III. 앞으로의 문화도시를 위하여

14. 앞서 전 여러 문화도시 개념을 제시했습니다. 제가 이렇게 여러 개념을 제시한 것은 우리에게 과연 약속되고 합일된 문화도시 상이 있는가란 문제 때문입니다. 사실 우리에게 이 질문에 대한 답이 없습니다. 시대에 따라 각각 다르게 호명되는 문화도시가 있을 뿐입니다.
15. 사실 도시의 발전구조를 바꾸는 전략으로서 문화도시는 현 도시구조에 대한 질문과 성장체계의 변경 등을 추구하기에 직접적인 성과부담보다는 다른 부처와의 협력을 우선합니다. 문화도시의 관점에서 도시발전 비전을 보여주고, 여러 전략과 전술의 체계에 따라 다른 정복에 개입하여 도시를 변화, 발전시킵니다.
16. 사업형 문화도시 방식은 그 자체로 독자적인 운영구조를 짜야 하는 문제가 생깁니다. 문화도시 1.0에서 보듯, 목표는 미래지향적인 사회성장구조와 지속가능한 도시발전구조이지만, 지금 당장 급한 것은 투입된 재원으로 주민들이 얼마나 스스로 운영할 수 있는 프로그램을 만들고, 그 프로그램으로 어떤 성장구조를 가졌느냐 하는 것입니다. 때문에 이것은 증명하기 어려운 수확구조와 같은 복잡한 방정식 유형을 가지고 있습니다.

17. 말씀드렸듯, 문화도시 2.0 또한 마찬가지입니다. 성과관리를 잘하겠다고만 지적할 뿐, 그 목표가 무엇인지, 어떻게 측정할 것인지는 제시하고 있지 않습니다. 그러다 보니, 3번의 사업기회로도 문화도시에 대한 실재도, 방향도 잡지 못했습니다. 우리 문화도시 문제점은 구체적인 목표와 이를 증명할 성과체계로 그 방향을 개념화하지 못했다는 것입니다. 이 점이 가장 아쉬운 점입니다.
18. 전국은 그렇다 해도 지금까지 문화도시를 한 도시들도 걱정이 됩니다. 이제는 서서히 사업을 해 소해야 하는데, 사업형으로 추진된 문화도시는 그 성과가 분명치 않기에 이것을 어떻게 마무리 하고 새로운 길로 갈 것인가의 문제로 고민을 하지 않을 수 없는 단계에 들어섰습니다. 제가 접한 대부분의 도시는 문화도시 이후에 이를 어떻게 끌고 갈 것인가에 고민이 많았습니다.
19. 제가 추천한 방법은 지금까지 사업을 잘 반성하고, 앞으로 어떻게 나갈 것인가를 정하라는 것이었습니다. 지금까지 수행한 사업 중 성과가 있는 것은 고르고 그렇지 않은 것을 버리는 방법은 '하수'입니다. '상수'는 지금까지 사업을 하나의 단계로 보고, 그 단계가 나온 성과를 중심으로 새판을 짜는 것입니다. 그래야만 1단계의 문화도시 사업이 의미가 있으며, 앞으로 문화도시가 해야 할 일이 발생합니다.
20. 저는 사실 이 사업형 방식의 문화도시 사업을 좋아하지 않습니다. 저는 누구보다 도시정책이 되어야 한다고 생각하며, 시민이 살아가는 도시의 관을 바꿔야 그 위에 형성하는 문화를 바꿀 수 있다고 믿습니다. 좀 더 다양한 시민관계가 형성될 수 있는 도시공간구조의 형성, 좀 더 다양한 시민이 살의 여유를 느낄 수 있는 도시환경 조성, 차보다는 사람이 우선하고, 지금 당장보다는 미래 사회가 함께 살아가야 할 도시환경 조성이 필요하다고 믿습니다. 그런 도시가 되어야만 인간중심, 자연중심, 지역과 사회, 공동체 중심의 공공문화가 형성될 수 있습니다. 진 문화도시란 그런 문화가 형성되는 도시라 믿습니다.
21. 문화도시는 여러 프로그램으로 직접적인 시민사회 내에 작동하여 시민을 바꾸는 방식으로 사업을 추진했습니다. 저는 도시의 공간과 환경을 바꿈으로써 그런 문화가 형성되도록 하는 도시를 만들어야 한다고 주장합니다. 그것이 무엇이든 앞으로 많은 토론이 이루어졌으면 합니다. 이제 끝났다는 시각보다 앞으로 어떻게 할 것인가를 묻는 것이 지금 필요한 것입니다. 시작은 끝을 만들고, 끝은 시작을 만듭니다. 우리는 분명 끝이 서 있지만, 그것은 새로운 시작을 위한 출발점 일 뿐입니다. 우리가 그 시작을 만들지 못할 때, 문화도시 1.0은 사라질 것입니다. 문화도시 2.0 이 중요한 것이 아닙니다. 문화도시 1.0이 우리 사회에, 도시에, 시민 속에 어떤 결과를 낳았는지 보고 앞으로 나가는 전략이 그 어느 때보다 필요합니다. 부평 문화도시가 개편한 오늘 같은 포럼이 중요한 것은 그 때문입니다. 이 의문으로 새로운 문화도시 부평을 만들어갔으면 합니다. 사업은 멈추어도 정신은 영원합니다. 감사합니다.

## 「대한민국 문화도시 한계와 전망」 토론문

부천문화재단  
문화도시부장 김기석

해당 발제는 문화도시가 가진 어려움과 이를 극복하며 만들어 온 성과를 통해 현 문화도시의 의미를 확인하고 전망을 넘어, 가야할 방향에 대한 의욕을 보여준 발제로 시의적절하고 의미가 깊다. 더불어 '대한민국 문화도시' 로 변화된 상황에 그간의 긍정적 결과를 기반으로 더 나은 문화도시를 함께 고민할 수 있게 했다는데 발제의 중요성이 있을 것이다.

다만 문화도시에 대한 고민이 '지역현장에서 답을 찾아야 한다' 는 선언 같은 명제로 인해 문화도시 사업을 둘러싼 중앙정부와 시정부, 관련전문가 등 여러 주체들에 대한 고민은 일외로 하고 해당 도시 하나를 인수분해하고 있는 것은 아닌지 돌아볼 때다. 또한 어떤 시기에 확인된 성과가 정답처럼 회자되는 것도 고민해야 할 부분이다. 성과라 이름 붙여진 것이 그렇게 되기 위한 맥락이 있고, 그 성과도 시기에 따라 변화되는 것임에도 누군가에선 정답처럼 받아들여지는 경향도 있기 때문이다.

### 성과를 어떻게 볼 것인가

먼저 이번 발제는 문화도시의 주요 성과를 중심으로 그 의미와 가치를 확인시켜주고 있다. 그렇다면 그 성과를 어떻게 가늠하는지 확인하는 것은 중요하다. 당초 문화도시 성과는 '각 도시에 대해 문화도시임을 검증하니 스스로 증명을 해 달라' 는 방향성을 갖고 시작되었다. 문화도시답다. 문화도시를 더 잘 만들어 보자고 하는 입장일 것이고, 도시 스스로 묻고 답을 찾아가는 에너지로 이어져야 한다는 의미였을 것이다. 그러나 어렵게도 '스스로 증명' 부분은 약화되고, '문화도시 검증' 이라는 부분이 중심이 되어 자세히 보지 않아도 보여야 할 증명서 같은 지표를 만들고 해당 도시가 어떻게 도달하고 있는지를 확인하는 과정으로 성과관리가 진행된다.

성과 지표 설계에 많은 시간과 공을 들이고, 수많은 고민을 하였음도 알고 있다. 더욱이 1년 단위로 예산 편성, 집행되는 구조 속에서 예산 투입 후 무엇을 남겼는지 확인하는 것은 어찌만 당연한 것이다. 그럼에도 5년간의 정책 사업에서 1년차 사업과 4-5년차 사업 지표가 몇 가지 항목을 넣고 빼는 정도로의 차이만 갖고 관리된다는 것은 어렵다. 당초 문화도시를 설계하면서 기반 조성단계, 특성화 모델 개발, 안정화 단계라는 5년간의 순차적 성장 궤적과 걸을 같이 하기도 힘들게 되었다. 현재는 매년 참여자수, 기점 수, 전문인력 증가율, 경제적 효과(매출액 등), 직간접일자리 창출 등을 고민하고 있다. 이 지표를 위한 맞춤형 사업하는 게 어떻게 하는 고민을 하면서..

'대한민국 문화도시' 에서는 사업에 함께하는 관계자들은 어떻게 성장하고 있는지, 1만명의 시민 참여자 말고 전심으로 지역을 사랑하는 사람 10명이 어떻게 지역을 아끼게 되었는지, 탄소발자국을 줄여나가는 활동의 의미 등 새로운 성과 유형에 따라 관리되면 좋을 것 같다.

그렇기에 법정문화도시를 총총히 점검해 보았을 '대한민국 문화도시' 는 어떤 성과관리 방향을 가져가야할지 부가적인 설명이 좀 더 있었으면 좋을 것 같다.

#### 도시별 개인기 발휘를 넘어선 공동의 목표

‘대한민국 문화도시’의 의미는 현재 법정문화도시 진단을 통해 확인하는 것이 가장 용이할 것이다. 문화도시가 가진 1차적 역할, 또는 그 한계를 극복해야 하기 때문이다. 그런 차원에서 문화도시 사업의 여러 어려움 중 하나는 문화도시 사업이 도시별 역량과 기반에 따라 설계되고 운영된다는 것이다. 그게 문화도시 사업이 가진 최대 장점 아닌가. 맞다. 그럼에도 지역별 사업은 큰 가이드에 맞추고, 경험과 학습에 따라 유사하게 구분되어 진다. 거버넌스 사업, 특화 콘텐츠, 인력양성 사업 등 이렇게 묶어 놓고 그 범주 안에서 같은 듯 다르고, 다른 듯 같은 사업들이 진행된다. 여기에 성과관리까지 이뤄지면, 결국 학습목표를 정해두고 누가 잘 이해했는지를 확인받는 수험생의 모습 같아지게 된다.

그래서 향후 문화도시와 ‘대한민국 문화도시’에서는 불필요한 정합성을 줄이면서, 문화도시 대표적 브랜드 사업을 함께 만들어 간다는 차원에서 공동 사업군을 가지는 것을 검토해 보면 좋을 것 같다. 도시별 특수성이 발휘되면서, 모든 문화도시가 함께 고민하고, 함께 운영·협력하는 구조의 사업군을 만들어가는 것은 여러 차원에서 의미를 가질 수 있다. 물론 어떤 류의 사업이 공동 사업이 되어야 할지는 여러 방식의 검토를 통해 정해져야 할 것이다.(문화매개인력양성이 대표적일 수 있음)

좀 더 생각해 보면 문화도시 사업은 몇 가지 특징이 있다. 과정도 중요하게 생각하는 사업이기에 질문이 있는 도시를 지향한다는 것도 그런 것 중 하나다(발제자도 언급했듯). 문화도시는 도시의 미래와 아이덴티티를 재생성하기 위한 질문이 생기지만 현장에서는 이걸 왜 안되나, 예술가들은 어떤 지원을 받을 수 있나 등 단순 질의부터 ‘더 나은 도시를 위해 우리 도시는 무엇을 해야 하나’ 등의 목표 없는 토의를 하기도 한다.

향후 문화도시에서는 보다 가치 지향적인 질문이 필요해 보인다. 그래야 도시의 입장이 드러나기 때문이다. “우리 지역은 어떤 문화와 예술을 지지해야 할까?”, “우리의 문화예술이 미래를 어떻게 형성할 것인가?” 등등 이런 질문과 논의는 다른 것을 포기하거나, 놓치는 것을 일무한다. 이런 도시의 입장이 있는 질문으로 나아가기 위한 노력들로 질문하는 도시의 컨셉 전환이 필요해 보인다.

그리고 문화도시 사업은 보조금사업이다. 지방비도 50% 투입 된다. 이것은 지방도 그에 준하는 책임과 권한이 있어야 한다는 의미이기도 하다. 현재는 어떤가. 그렇기에 대한민국 문화도시가 이름만 달라진 광역형 지원 사업이 되지 않으려면, 지역에서 할 수 있는 것만이 아니라, 중앙에서 해야 할 것들이 많을 것 같다. 권한과 역할의 정리부터...

이런 문화도시의 특징을 고려할 때 대한민국 문화도시가 보다 주의 깊게 고민해야 할 지점이 어떤 것이 있으면 좋을지 고민하여 구체적인 대안을 찾아가면 좋겠다.

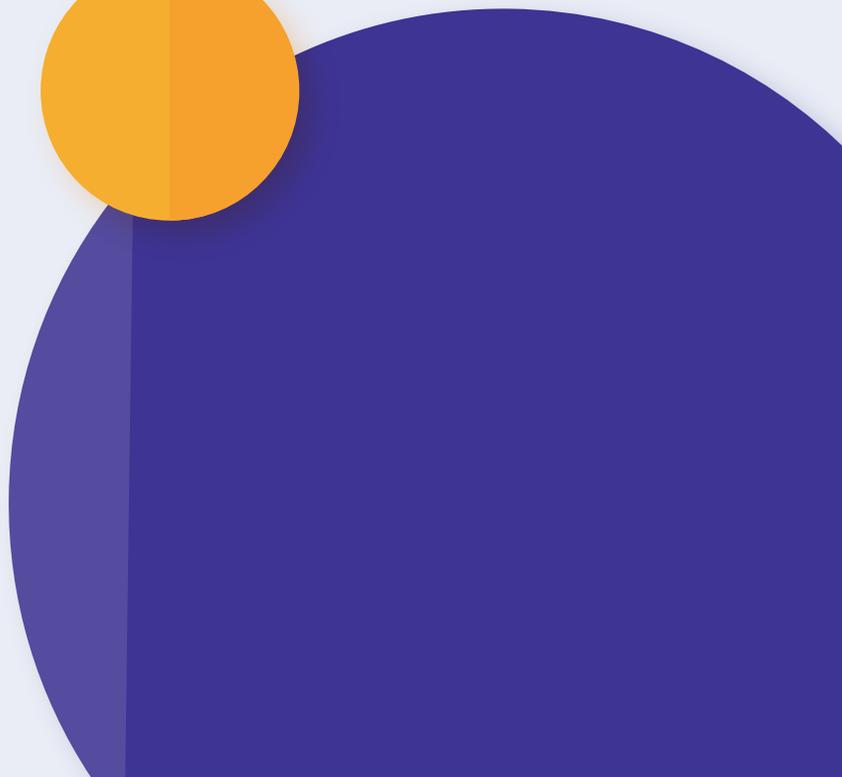


2

# 문화재정, 구체제를 벗어나기 위한 제안

발제

김상철 | 나라살림연구소 수석연구위원



## 문화재정, 구체제를 벗어나기 위한 제안 : 진흥법 체계의 붕괴와 새로운 문화재정의 시대

김상철 / 한국문화정책연구소 이사, 나라살림연구소 연구위원

### 1. 서론

2024년 예산을 둘러싼 갈등이 크다. 특히 문화부분의 경우에는 전례가 없는 '전액 삭감'이 벌어진 영역에서는 예산 회복을 위한 목소리가 크다. 예산이 사업의 실효성을 담보하는 조건이라는 점에서 보면 예산의 조정은 정부의 의지를 확인할 수 있는 중요한 지표라는 점은 분명하다. 하지만 각 년도 예산의 변동은 둘러싼 논의를 특정 사업 예산의 증감으로만 접근하면 중요한 모순이 생긴다. 줄어서 문제라면 늘면 다행인가? 그런 점에서 예산을 둘러싼 쟁점은 좀 더 종합적으로 살펴볼 필요가 있는데 이는 이후 국회의 예산 심의 과정이 삭감 예산의 복원이라는 수준으로 전락하기 보다는 문화재정 구조 자체의 전면적인 개편이라는 논의의 출발이 되어야 한다. 본 발제는 문화예산의 근본적인 개편과 더불어 블랙리스트 이후 제대로 진행되지 못한 문화정책 체계의 개혁이라는 논의를 제안하고자 작성된 웹진 "문화정책리뷰"의 글을 바탕으로 한다.

도대체 재정이란 무엇인가: 개념의 정의

정확한 개념의 정의가 정확한 논의의 출발점이라면 개념에 대한 명확한 관점은 논의의 방향성을 결정한다. 그런 점에서 도대체 현대 국가에서의 재정을 어떻게 인식할 수 있는가라는 점에서 시작해보자. 우리가 '국가의 할 일'로서 다양한 사회정책을 주장할 수 있게 된 것은 그럴 정도로 재정의 규모가 커졌기 때문이다. 실제로 국가의 총수입 중에서 조세 수입이 50% 가까이 된 것은 1945년 이후의 일이다. 1920년 이전만 하더라도 그 비율은 10%를 넘지 않았는데, 이 당시에 기대할 수 있는 국가의 일과 1945년 이후의 국가의 일은 그 성격에서 분명한 차이를 보일 수밖에 없다. 그리고 이런 재정의 규모를 만들어낸 것은 다름 아닌 '조세의 확장'이다. 재산세나 법인세와 같은 직접세 역시 현재의 모습으로 만들어진 것은 1940년대의 일이고 부가가치세와 같은 간접세는 1954년 프랑스에서 처음 도입되었고 한국에 도입된 것이 1977년이다. 즉 우리가 대상으로 삼는 재정은 조세의 확장에 의존하는 것으로서 극히 현대적 개념에서의 의미를 뜻한다. 그렇기 때문에 재정을 말하려면 당연히제도 조세를 살펴봐야 한다. 민주주의 관점에서 조세는 '자발성'을 전제로 한다. 당연히 개개인이 동의를 표한 적은 없다. 하지만 조세의 납부가 동의를 전제로 하지 않게 되면 민주주의라는 현대 국가의 국가이념이 성립되지 않는다. 그렇기 때문에 조세 구조는 끊임없이 '정당성 구조'의 문제를 낳는다고 간주하고, 그래서

예산 구조 역시 민주적 정당성이라는 것이 중요하다고 볼 수 있다. 만약 지출 구조가 정당하지 않다면 애당초 그것의 근원이 되는 조세 체계를 시민들이 수용할 이유가 없다. 결국 예산과 재정은 현대 국가의 민주적 정당성 구조 하에서 성립된다고 가정해야 한다. 우리가 재정의 분배에 집중하는 이유는 '주인이 없는 자원'을 분배하는 과정이 아니라 우리 모두가 주인인 자원을 다시 분배하는 것이기 때문이다. 여전히 재정의 분배를 정부의 권위에만 의존하는 국가는 사실 민주적 재정국가라고 보기 힘든 이유가 여기에 있다. 이것이 예산분석의 기본적인 이념적 틀이다.

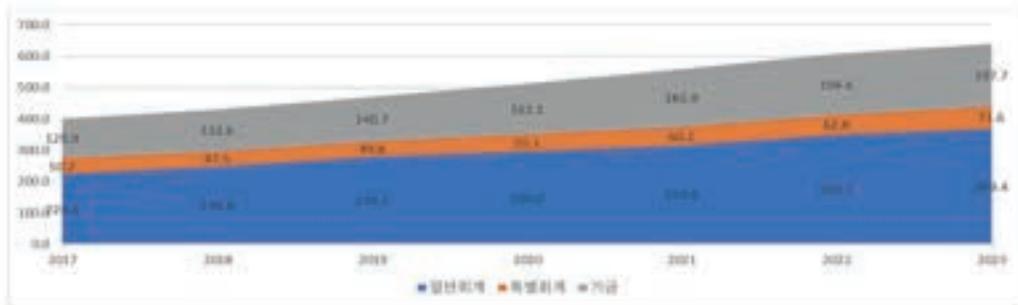
재정의 지출은 당연히 수입을 전제로 한다는 이야기는, 결국 재정의 총량이 한정되어 있다는 것을 의미한다. 예산의 지출이 정부의 의지일 수 있는 것은 총량이 정해진 자원을 분배하는 기준이 달라질 수 있기 때문이다. 물론 법적으로 당연시 된 지출이 있으며 전체 국가 재정 중 절반 정도에 해당된다. 한정된 재원의 분배라는 것은 당연히 만족과 불만족을 일으킨다. 배분의 우선순위에 들어간 측은 침묵으로 만족감을 표할 것이고 우선순위에서 밀린 측은 당연히 불만족을 말하게 될 것이다. 최근 문화예산의 분배를 둘러싼 갈등 역시, 목소리를 높이는 곳 뿐만 아니라 목소리를 내지 않는 곳을 동시에 살펴야 하는 이유가 여기에 있다.

정리하자면, 재정에 대한 이야기를 하려면 우선적으로 조세 수입으로서 세입 구조를 봐야 하고 배분의 우선순위에 있어서 어떤 변화가 발견되는지를 살펴볼 필요가 있다. 그리고 나서 개별 사업의 예산 변동이 지니고 있는 의미가 무엇인지를 살펴본다. 마지막으로 이런 각각의 변화들이 의미하는 바가 무엇인지를 진단한다. 이를 통해 예산이 가진 시간적 한계를 넘어설 수 있다. 1년 단위의 예산 증감은 즉각적인 반응을 불러일으키지만 그것 자체로 이야기할 수 있는 것은 많지 않다. 구체적인 액수의 증감이 아니라 한 시기 나눌 수 있는 자원의 총량에서의 비율이 오히려 더욱 중요하고 그것의 흐름이 보여주는 맥락이 더더욱 중요하다고 생각한다. 이것이 예산분석의 기본적인 방법적 틀이다.

## 2. 본문

### (1) 현 시기 재정 현황에 대한 이해

지출은 수입을 전제로 한다. 당연한 말이지만 수입이 늘면 지출을 늘릴 수 있다. 즉 재정의 여력의 정부의 능력에 대한 친재가 된다. 현대 국가가 경제 성장에 집중하는 이유는 그에 기댄 조세 수입이 자동적으로 늘어나기 때문이다. 실제로 2017년부터 현재까지 국가의 총수입은 계속 늘어났다. 코로나 19 시기 경제활동의 둔화로 인해 잠깐 국제 수입이 줄어든 것을 제외하고 지속적으로 늘어왔는데 특히 2022년에서 2023년 사이에는 국제 수입이 크게 늘었다. 반면, 재정지출 구조로 놓고 보면, 2017년부터 현재까지 상당히 안정적인 증가세를 보인다. 그러니까, 국세가 는 만큼 지출하는 것이 아니라 오히려 지출구조는 국제 수입보다 연도별 편차가 적다. 일반적으로 국제 총수입 기준으로 보면 2021년에서 2022년 사이에 60조 정도의 수입 증가가 있었지만 지출은 같은 기간에 35조 정도의 증가를 보였고 국제 수입이 57조 정도 늘어난 2023년의 경우에는 지출이 3조원 정도 늘어났다.

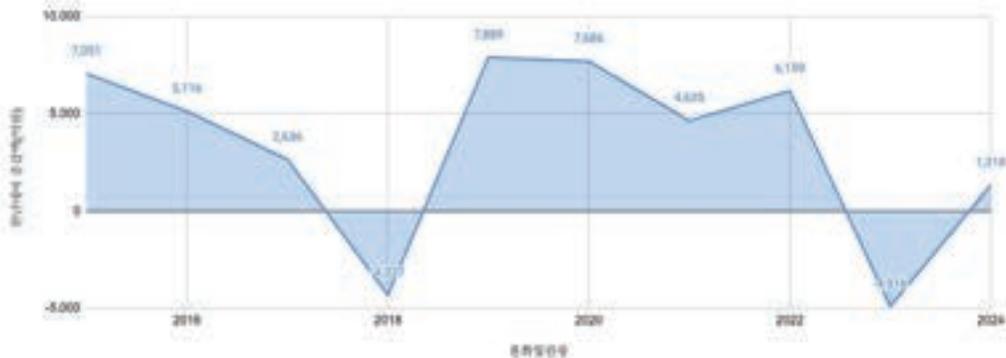


※<일반회계> 상 각년도 재정지출의 본예산 총지출 현황 자료를 재구성

윤석열 정부의 재정 운용이 건축 운용인가라는 데엔 논란의 여지가 있다. 지출의 전제가 되는 수입 구조의 변화 때문이다. 본예산 기준으로 2023년 내국세 수입은 357조원이었지만 2024년은 321조가 되었다. 10% 이상 줄어든 것이다. 종합부동산세는 5.7조원에서 4.1조원으로 줄어들었다. 28% 줄어든 것이다. 내국세의 감소는 법인세의 감면 때문이고 종합부동산세의 감소는 과표구간을 조정했고 면세 범위를 넓혔기 때문이다. 현재 윤석열 정부의 재정 운용은 예상초 수입 자체를 줄이는 방식으로 지출 규모를 줄인, 구조적인 재정 부실화에 가깝다. 통상 건축이 세입 기반의 취약성에 반응하는 지출 구조의 개선이라는 맥락을 지니는 반면 윤석열 정부는 아예 재정 기반 자체를 스스로 줄여 버렸기 때문에 건축이라기 보다는 부실화로 보는 것이 타당하다. 이런 부실화를 확인할 수 있는 또 다른 방법은 조세지출의 규모를 보는 것이다. 만약 경기가 안 좋아서 재정 수입이 줄었다면 세금을 깎아주는 규모를 의미하는 조세지출액도 줄어야 한다. 깎아줄 돈이 적으니 당연히 그렇다. 하지만 2021년 57조 정도었던 조세지출은 2023년 전망치로 77조에 달한다. 당연히 내야할 세금을 내지 않도록 해준 규모인데, 문화 및 관광 분야는 2022년 366억원에서 2024년 전망치로 603억원에 달한다. 같은 기간 과학기술 분야의 조세지출은 116억원에서 118억원으로 증가했을 뿐이었다.

(2) 문화재정은 어떻게 변했나

이런 조건 하에서 문화 및 관광분야의 예산규모를 보면 다음과 같은 특징을 확인할 수 있다. 여기서 '분야'는 정부가 프로그램예산 운용체계라는 예산 시스템을 운용하면서 예산 편성의 가장 높은 수준의 분류 체계로 사용하는 16개 정책 영역을 가리킨다. '문화 및 관광' 분야는 세부적으로 문화예술, 관광, 체육, 문화재, 문화 및 관광일반이라는 5가지의 세부 부문으로 구성된다.



우선 2024년 예산 기준으로 보면 증액이다, 특히 전년도에 감소폭이 컸던 것과 비교할 때는 분명히 증가했다, 하지만 여기에 착시가 있다, 분야와 부문의 차이 때문이다, 정부가 제출한 설명자료에 따르면, '문화 및 관광' 분야의 부문별 현황에서 문화예술 부문은 문화재 부문과 같이 줄어들었다, 전년대비 300억원 규모가 감소되었다, 하지만 분야와 부문에는 문화체육관광부 외의 사업도 포함되니, 타 부서에서 줄어들었을 수도 있다, 그래서 이것을 다시 '얼린 재정' 데이터를 통해 문화체육관광부로 한정해서 보면 2024년 문화예술 부문의 예산은 전년 3조 8,472억원에서 3조 7,484억원으로 1천억 원 가량 줄었다, 분야별 감소폭보다 훨씬 더 큰 규모다.

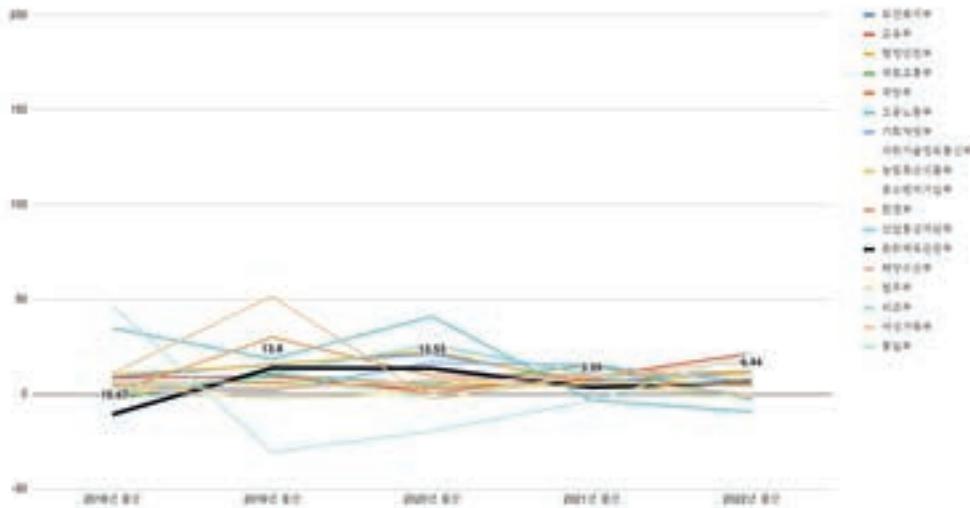
구분	'23	'24案	비고
• 문화예술	40,022	39,785	·K-콘텐츠 정책금융(+2040, 자금공급 0.9조원 확대) ·비주얼스튜디오(+12%), OIT 등 콘텐츠 전문인력양성(+83)
• 체육	16,398	16,701	·스포츠강화이용권 지원(+35), 15년권 인상, 24년명 확대 ·인형박물관국제육육센터(+5%), 사니어 +8개소, 유아형 3개소 신규 ·우수선수양성지원(+12%), 장애인전문체육·국제체육지원(+9)
• 관광	12,339	13,664	·한국방문의 해(+78) ·관광거점도시(+133), 광역권 관광개발(+82)
• 문화재	13,508	13,489	·문화재보수정비(총액)(+469), 문화유산 관람 지원(+133) ·무형유산원 운영(+123), 무형유산 보유자 지원금 11 (+50년권)
<b>합계</b>	<b>86,059</b>	<b>87,377</b>	<b>전년대비 +1.5%</b>

\*문화체육관광부(2023), 2024년 문화부예산 보도자료.

이것이 갖는 의미를 정리해보자, 윤석열 정부의 전체 재정 기초는 재정의 부실화라고 할 수 있다, 세입이 줄어들어 불가피하게 지출구조를 조정하는 것이 아니라 인위적으로 세입 구조를 왜곡해서 지출 구조에 영향을 미치고 있는 것이다, 그런 상황에서 문화 및 관광분야의 조세지출은 전년 대비 늘어났고(즉 납세해야 하는 부분에서 면세가 된 규모가 커졌고) 편성 예산도 1.5% 늘어났다, 하지만 문화 및 관광 분야의 하위 부문인 문화예술 부문 예산은 줄어들었다, 타 부처의 부문 사업비를 포함하면 300억원 가량,

문화체육관광부의 부문 예산으로 보면 1천억원 가량 줄어들었다. 즉 2024년 문화체육관광부의 문화예술 분야 예산은 자연스러운 감축이 아니라 의도적인 감축으로 보인다. 일반적인 정부 부처의 속성이 가급적 예산을 유지하고 지키려는 속성이 있다고 볼 때 이와 같은 특징은 매우 특징적인 것이다.

2018년부터 2022년까지 결산 기준으로 각 부서의 전년 대비 증감비율을 보면, 전반적으로 증가율을 유지하는 가운데 문화체육관광부는 2018년 - 10.67을 보인 것(평창동계올림픽 관련 예산의 감소로 추정)을 제외하곤 상대적으로 높은 수준의 증가폭을 보이고 있다. 특히 코로나 19 시기였던 2019년과 2020년에는 13% 대의 증가율을 보였다. 그리고 이런 규모는 2022년까지 이어졌다. 특히 코로나 19 시기의 예산이 매우 계기적인 예산이었다는 점을 고려하면 2021년에도 코로나 19 시기의 수준 예산 규모를 유지했고 그것이 2022년까지 이어진 것은 매우 특징적인 부분이다. 그래서 2024년 문화체육관광부의 예산 감소가 흥미롭다. 예산기준으로 2023년에 15조 5,711 억원이었던 규모가 2024년 15조 3,646 억원으로 감소되었다. 그리고 그 감소폭 2천억원 중에서 1천억원은 문화예술 분야의 예산 감소로 볼 수 있다.



•열린 재정 데이터 재가공

(3) 문화재정, 풀이될 수 없는 변화

단순히 몇몇 사업의 증액과 감소로 보기 힘든 특징이 2024년 예산에서 확인된다. 실제 세부적으로 보면 단순히 특정한 사업이 줄었다고 보기 보단 달라졌다고 보는 것이 타당한 내용이 많다. 이를테면 기존에는 국민독서문화증진 지원, 출판산업 활성화, 한국출판문화산업진흥원 지원의 3가지 세부사업으로 구분하여 예산 편성이 되었던 것이,

출판산업 활성화라는 하나의 세부사업으로 통합된 것을 보자. 사업비 기준으로는 50억원 가량이 줄어들었지만 총 400억원 규모는 여전히 유지되고 있으며 세부 상세 편성 내역을 보면 기존 국민독서문화증진이나 한국출판문화산업진흥원 지원 항목에서 지원했던 사항들이 유사하게 확인된다. 여기서 달라진 것은 구체성이다. 2023년 예산서 상의 해당 항목 사업들은 세부화된 사업명 하에 다시 상세 내역이 공개되어 있다. 하지만 2024년 예산서 상에서는 사업의 상세 내역이 전년도 예산서 상의 세부 사업 수준으로 추상화되어 있다. 이를 보면, 23년에는 '책읽는 사회 문화기반 조성'이라는 사업 내에 심야 책방 운영 2억(140개 서점에 1.43백만원씩), 책방송 캠페인 2억원(1회에 2억원)이라는 항목들이 공개되지만 2024년 예산서에는 '지역문화사회 기반 책읽기 수요창출'이라는 항목에 9.16억원이 배정되어 있을 뿐 세부 산출 내역이 없다(사업별 설명서 기준). 이런 특징은 해당 예산을 집행하는 사업부서의 재량이 높아질 수 있다는 것을 의미한다. 이런 현상은 특히 지역문화 관련 예산에서 두드러지게 나타난다. 예산서 상의 구체적인 항목이 포괄적으로 확정되면 그 포괄성의 권한은 공무원의 권한이 될 공산이 크다. 이런 특징은 문화체육관광부의 전체 사업구조 변화에서 다수 발견되는 특징이다. 이는 기존 보조사업 구조의 개편과 이어져 있다. 이미 2022년 예산에 대한 결산 과정에서 이런 징후는 확인되었다.

그리고 영화진흥기금에 대한 전출금이 최초로 확인되는 것도 2024년 예산의 특징이다. 사실상 영화진흥기금이 문화예술진흥기금 처럼 전락할 수 있다는 우려를 낳는다. 단지 영화지원 사업 몇몇이 줄었다는 것이 중요한 것이 아니라, 어쩌다가 영화진흥기금이 이렇게 되었는지를 먼저 생각해봐야 한다. 문화체육관광부의 재정은 막대한 기금구조를 통해서 형성된 갈라파고스 형 재정구조에 가깝다. 세입이 779억원인데 비해 세출은 3조 2,963억원에 달한다. 애당초 문화체육관광부는 조세 수입에 근거를 둔 재정 배분보다는 안정적인 수입원이 보장된 기금구조에 기탁해서 기금 간 전입구조를 통해서 사업하는 곳이다. 그런데 그 구조에서 하나의 기금이 부실화된 것이다. 이것은 기금에 의존하는 문화재정 구조 자체가 한계에 직면했다는 것을 보여주는 것이기도 하다. 이 맥락에서 예술교육사업의 축소와 이관과 같은 사업을 생각해 볼 수 있다. 그렇게 보면 2024년 문화체육관광부의 문화예술 분야 예산 감소는 일시적인 것이라기보다는 구조적인 요인에 의한 것이라고 보는 것이 타당할 것이다.

마지막으로 이런 조건에서도 늘어난 부분에 대한 것이다. 예산에 대한 논의에서 감액에 민감한 반면 증액에는 별로 신경쓰지 않는 경우가 많은데, 특히 2024년 예산에서 눈여겨 봐야 할 부분은 여타 장르에 비해 과도할 정도로 규모가 커진 미술진흥 예산이다. 한국미술 쇼케이스 같은 사업은 기존의 한국 미술 해외진흥 사업의 성과에 대한 평가도 없이 47억원이나 신규 증액되었다. 문화체육관광부 보도자료에 따르면 미술진흥 예산은 441억원으로 전년 대비 24% 증가했다. 이 맥락에는 소위 역대 정부가 지속적으로 추진해온 문화예술의 사회적 가치로서 경제성에 대한 맥락이 존재한다. 알다시피 한국의 미술 시장은 기본적으로 타 장르에 비해 막대한 공공지원을 통해서 시장화가 급격하게 진행되고 있는 장르다. 한편으로는 1조원에 가까운 공공미술 프로젝트의 자원이 미술 장르에 쏟아진 반면, 다른 편으론 시장화 자원 역시 미술 장르에 집중된다. 이는 장르별 지원 구조를 바탕으로 예술계를 순차시켜 온 문화예술진흥법의 특징과 더불어 개별 장르별 전용체제로 분법한

기이한 범용 체계의 문제와 달아 있다. 각 시기마다 이제는 문학이다, 이제는 미술이다 같은 순번제 기다리는 소리가 들린다. 하지만 이런 구조 역시 사실상 거의 종착지에 다다랐다. 문화체육관광부의 문화예산은 이와 같은 식의 재원 구조가 더 이상 가능하지도 않고 나아가 타당하지도 않게 되었다.

(4) 윤석열 정부의 문화재정: 누구의 자유? 누구와 연대?

문화부가 지난 8월 29일 보도자료를 내 2024년 부처 예산이 6조 9,796억 원 편성되었다면서 '문화재정 7조 원 시대'가 눈 앞이라고 강조했다. 이렇게 총량적으로 접근하는 방법은 사기에 가깝다. 사업비가 늘지 않아도 인건비가 늘면 총액은 증가하게 되는데, 이런 논리라면 매년 역대 최대액이 되는 셈이다. 그래서 전체 정부 예산에서 차지하는 비율이 그나마 줄모가 있다. 하지만 공식적으로 정부 예산에서 '문화재정'이 1%가 넘었다고 평가되는 시기가 1999년 이고 2012년 말 1.4%에서 문재인 정부 시기에 1.2%를 거쳐서 윤석열 정부에 1%가 되었다. 사실 총 예산규모를 통해서 정책의 의지를 확인한다는 말은 정부 예산의 0.2 ~ 0.4% 정도 수준으로 정권의 '의지'책이나 판단해야 한다는 뜻인데 민망할 뿐이다. 2000년 이후 한국 문화정책의 변화는 예산의 규모와는 직접적으로 상관이 없었다.

오히려 쟁점이 되는 것은 예산의 성과목표, 즉 지향과 관련된 것이다. 이를테면 창의한국에서 창조경제로 이어지는 콘텐츠 산업 중심의 백라, 문화복지에서 문화향유권으로 이어지는 백라. 예술인복지에서 예술창작자유와 연결되는 백라이 더 중요하다. 그 과정은 유사성 보다 이질성에 가깝다.

<b>목표</b>	K-컬처가 이끄는 자유와 연대	
<b>방향</b>	(자유) K-콘텐츠·관광이 이끄는 경제활력 제고	(연대) 모든 국민의 공정한 문화접근기회 보장
<b>중점 투자</b>	<b>자유</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>① (수출 전선 재일제인적, K-콘텐츠) 금융지원, 수출·해외 진출 밑거 지원, 맞춤형 인력양성, 연구개발(R&amp;D) 등 총 1.5조 원</li> <li>② (수출·내수 특급연진, K-관광) 외래관광객 유치 마케팅, 독창적 관광자원 발굴, 벤처기업육성·금융지원 등 총 1.2조 원</li> <li>③ (K-컬처의 바탕 예술·출판과 창작자 보호) 해외 진출 촉진, 중소기업 육성, 안전·물입 환경 조성, 저작권 보호 등 총 1.3조 원</li> </ol>
	<b>연대</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>④ (문화로 여는 지방시대, 지역소멸 대응) 문화 인프라·일자리 구축, 접근성 제고, 지역관광 촉진 등 총 8천억 원</li> <li>⑤ (공정한 문화접근기회, 약자 프렌들리 정책) 취약계층 문화예술 체육 활동 보조, 이용·편의시설 개선·확충 등 총 8천억 원</li> <li>⑥ (현장중심·협업으로 도약하는 K-스포츠) 전문체육인 훈련여건 개선·국제대회 준비, 생활체육 확대, 산업육성 등 총 1.3조 원</li> </ol>

\*문화체육관광부(2023). 2024년 예산안 보도자료.

이들테면, 문화부가 발표한 2024년 예산편성의 기초는 'K-컬처가 이끄는 자유와 연대'다. 표현만 보면 무슨 예술인 단체의 슬로건 같이 보이지만 사실은 개념의 오용에 가깝다. 이들테면 자유에 해당 하는 방향성으로 'K-콘텐츠 관장이 이끄는 경제활력 제고'다. 예당초 문화정책에서의 자유는 창작의 자유 혹은 문화표현의 자유로 인식되는 것이 일반적이다. 그런데 문화부는 창의적으로 K-컬처에 자유라는 개념을 넣었다. 세부 내용은 보면 더 기가 막힌다. 연대는 더 황당하다. '모든 국민의 공정한 문화접근기회 보장'인데, 여기서 발생하는 연대는 수평적 개념이 아니라 시혜적 개념에 가깝다. 실제로 '약자 프렌들리'라는 말이 문화에 쓰이는 백락을 보면 90년대 잠깐 이야기가 되었던 문화복지 수준의 정책으로 보인다. 이런 행태는 두 가지 중 하나의 이유를 갖는다. 하나는 무지에 의한 것이다. 실제로 자유와 연대라는 개념에 대해 잘 알지 못하는데도 불구하고 청와대 같은 곳에서 강조를 하니 일단 가져다 쓰는 수준이라고 하겠다. 다른 하나는 딱히 할 말이 없어서다. 문화부가 사실은 내세울 만한 방향성이 없는데 관례적으로 예산을 편성해야 하고 또 그것이 기존과 뭐가 다른지 해야 하니 그냥 쓰는 거다. 그런데 이 두가지 이유는 모두 하나의 목적을 가리킨다. 그러면 2024년 예산 과정을 통해서 진짜로 문화부가 하고 싶은 것은 무엇인가? 라는 점이다.

3. 결론: 보조사업을 통한 진흥 체계의 종말

(1) 보조사업 구조, 편의에서 규제로

앞서 이야기했듯이 예산 과정은 단지 숫자의 줄고 늘어나는 문제가 아니며, 증액보다 감소가 더욱더 문제가 되는 것은 아니다. 반복해서 이야기하자면, '예산을 복원하는 것'이 이후 예산 국면에서 중요한 목표가 되는 것에는 반대한다. 우리는 오히려 문화예산의 쓸모에 대해 이야기를 해야 한다. 의도하지 않았더라도 문화부는 스스로 그것을 보여주고 있다. 시선을 2024년 예산에서 벗어나 상반기에 있었던 결산과정으로 잠시 물리나 보자. 22년 예산에 대한 결산은 아직 마무리가 되지 않았다. 결산안 자체는 지난 5월 31일에 국회로 송부되었지만 상임위원회 별 예비 심사가 끝난 것이 9월 초다. 문화체육관광위원회의 경우에는 9월 1일이 되어서야 예비심사보고서를 의결했다. 그런데 예비심사보고서에서도 언급되지 않고 감사원의 결산검사에서도 언급되지 않은 특이사항이 결산서 상 세입 부분에 존재한다.

[ 2022회계연도 세입 및 수입 결산 총괄 1

(단위: 억원, %)

과 계	예산액	정수 결정액(A)	수납액 (B)	불 납 결손액	미수납액	수납률 (B/A)
총 계(I+II)	55,898	59,232	58,588	-	644	98.9
예 산(I)	2,236	4,340	4,043	-	298	93.2
○ 일반회계	605	2,143	1,989	-	154	92.8
○ 특별회계	1,631	2,197	2,054	-	144	90.1
- 국가균형발전특별회계	219	512	370	-	143	72.2
- 아시아문화중심도시조성 특별회계	1,412	1,685	1,684	-	1	99.9

2022년 예산 상 일반회계의 세입 규모는 605억 원에 불과했다. 하지만 징수결정액은 그것의 3배 이상인 2,143억 원에 달한다. 일반적으로 당초 예산액과 징수결정액이 차이가 날 수는 있지만 이렇게 크게 차이가 나지 않는다. 이런 경우라면 입차적으로는 세입추계를 잘못했거나 혹은 예기치 못한 수입이 발생한 것이다. 문화부는 독자적인 별도의 조세수입이 없다. 따라서 세입 추계를 잘못했다는 것은 성립되지 않는다. 그렇다면 예기치 못한 수입이 생긴 것이다. 실제로 걷힌 수납액 기준으로 보면 재산 수입이나 수강료 등 기타잡수입 그리고 입장료 등은 200억원 수준으로 당초 605억원 미만이다. 그리고 국고보조사업 집행잔액 등 기타경상이전 수입이 1,754억원에 달했다. 참고로 2020년의 세입은 586억원 징수결정액은 697억, 수납액은 507억원에 불과했다. 2020년에는 걷어야 하는 수입을 걷지도 못했을 뿐 아니라 아예 당초 세입 규모를 밑돌았다. 그나마 2021년에 610억원의 세입예산액에서 실제로 걷힌 것은 676억원이었지만 징수결정액은 926억원으로 수납액과의 차이가 250억원이 넘는다. 전년도에 제대로 걷지 못한 미수납액은 그대로 당해년도에서는 걷어야 할 돈인 징수결정액으로 이전된다. 그러다보니 당초 예산 상의 세입 규모와 실제 징수된 세입 규모 간의 격차가 점차 커진다.

이런 현상을 가장 극단적으로 확인할 수 있는 것이 2022년 결산이다. 2022년에 진행된 국고보조사업은 2023년에 정산을 통해서 사업이 종료된다. 그런데 정산 시기에 사용이 되지 않은 보조금의 잔액은 반납된다. 지난 9월 정보공개 청구를 통해서 확인한, 2022년 보조사업에 대한 반납액 규모는 문화부 전체로 291억원에 달하고, 보조사업은 817개에 해당된다. 사실 보조사업이란 것이 중앙정부에서 중앙정부 정책 목표를 위해 만든 사업을 집행하기 위한 수단으로 활용되는 것이기 때문에 상당히 경직적인 형태를 띤다(사실 원래의 보조사업은 사업 대행 수준의 현행 보조금 사업을 위한 제도라 보기 힘들다. 오히려 중앙정부는 사업 목표와 성과를 평가고 그것을 달성하기 위해 보조사업자의 자율성은 높게 보장하는 것이 제도의 취지에 부합한다. 그러면 왜 이런 보조사업이 양산되었는가, 는 중요한 질문이고 이후에 다룬다). 291억원이라고 하더라도 2022년 결산서 상 1,754억원에는 미치지 못한다. 이는 아직 반납통지가 되지 않은 보조사업이 있다는 것을 추정해볼 수 있다(정보공개청구 시점에선 23년 7월말 기준).

이 중에서 반납액이 1억원 이상인 사업은 총 69개로 나타났는데 이중 일반회계 사업은 총 37개 사업으로 대부분의 사업이 사단법인이나 재단, 혹은 문화부 산하 공공기관으로 나타났다. 특히 한국콘텐츠진흥원은 15개 사업에 33억 원이 넘는 예산이, 예술경영지원센터의 경우에는 2개의 사업에 총 반납액이 8억 6천만원으로 나타나는 등 대부분 해당 기관의 직접 사업비보다는 다시 사업자를 선정해서 진행해야 하는 재보조 사업으로 보인다.

[22년 국고보조금 반납 현황(일반회계 기준, 23년 7월말 통보분)]

반납통지일	보조기관	보조사업	반납액(단위: 원)
2023-04-27	(사)한국소극장협회	(596-000) 2022년 공연장 방역안전지킴이 집행잔액 반납	504,699,420
2023-06-08	(재)전통공연예술진흥재단	(596-000) 2022 아리랑 등 전통문화 확산 집행잔액 반납	194,763,620
2023-03-27	(재)지역문화진흥원	(596-000) 2022년 유희공간 문화재정 활성화 집행잔액	142,461,870

반납통지일	보조기관	보조사업	반납액(단위 원)
2023-07-14	(재)한국국제문화교류진흥원	(596-000) 2022 민간협력 사회공헌 사업 집행잔액 반납	316,025,480
2023-06-16	(재)한국국제문화교류진흥원	(596-000) 2022년 한국문화축제 집행잔액	233,112,210
2023-04-05	(재)한국저작권보호원	(596-000) 2022년 온라인 저작권 침해 재택 모니터링 집행잔액	346,546,720
2023-06-20	(재)한국저작권보호원	(596-000) 22년 불법복제품 현장단속 및 디지털 과학수사 지원 집행잔액	157,735,500
2023-06-01	경기도	(596-000) 22년 스마트 박물관·미술관 국비지원금 반납(경기 안성, 안성맞춤박물관)	100,000,000
2023-02-03	동학농민혁명기념재단	(596-000) 국고보조금(2022년 동학농민혁명기념공원 조성) 집행잔액	171,442,500
2023-06-16	사단법인 국어문화원 연합회	(596-000) 2022년 쉬운 우리말 쓰기 지원 사업 집행잔액 반납고지서 발급 의외	159,734,900
2023-05-18	사단법인 한국박물관협회	(596-000) 2022년 사립 및 사립대학박물관 전문인력 지원사업 집행잔액	460,938,350
2023-05-16	예술경영지원센터	(596-000) 2022년 공연예술 시장 활성화 기반구축(K-뮤지컬) 사업 집행잔액 반납요청	642,591,050
2023-07-07	예술경영지원센터	(596-000) 국고보조금 집행잔액 반납(2022 미술중 감성 및 유희기반 구축)	219,382,200
2023-05-23	예술의전당	(596-000) 2022년 예술의전당지원 국고보조사업 집행잔액 반납	243,222,570
2023-05-23	예술의전당	(596-000) 2022년 예술의전당 리모델링 국고보조사업 집행잔액 반납	211,002,920
2023-06-12	재단법인국립극단	(596-000) 2022 국립극단 사업 진행잔액 반납	197,898,690
2023-06-08	재단법인국악방송	(596-000) 2022 국악방송 지원 집행잔액 반납	373,856,460
2023-03-27	한국문화번역원	(596-000) 2022 콘텐츠 번역인력양성 집행잔액	101,052,820
2023-07-06	한국문화예술위원회	(596-000) 2022년 문학나눔 도서보급 사업 집행잔액 반납 요청	251,553,520
2023-03-29	한국문화정보원	(596-000) 2022년 한국문화정보원 운영 사업 국고보조금 정산 확정에 따른 집행잔액 반납	426,609,460
2023-03-28	한국문화정보원	(596-000) 2022년 사이버안전센터 전담운영 사업 정산확정에 따른 집행잔액 반납	138,160,830
2023-07-05	한국예술인복지재단	(596-000) 2022년 예술인 창작안전망 구축 사업 정산반납액	353,536,490
2023-07-26	한국콘텐츠진흥원	(596-000) 22년 실감형 콘텐츠 기업지원 인프라 운영 집행잔액 등 반납 요청	451,318,690
2023-05-11	한국콘텐츠진흥원	(596-000) 2022 콘텐츠 분야 인재양성(콘텐츠 창의인재) 집행잔액 반납요청	375,853,540
2023-07-26	한국콘텐츠진흥원	(596-000) 22년 실감형 콘텐츠 광화문 프로젝트 집행잔액 등 반납 요청	366,378,450
2023-07-26	한국콘텐츠진흥원	(596-000) 22년 실감형 콘텐츠 제작 지원 집행 잔액 등 반납 요청	303,141,400

반납통지일	보조기관	보조사업	반납액(단위 원)
2023-07-26	한국콘텐츠진흥원	(596-000) 2022 콘텐츠 멀티유즈업 운영 반납 요청	300,834,330
2023-05-11	한국콘텐츠진흥원	(596-000) 2022 콘텐츠 분야 인재양성(콘텐츠 원캠퍼스 운영) 집행잔액 반납요청	245,668,090
2023-03-31	한국콘텐츠진흥원	(596-000) 2022년 문화콘텐츠 종합 홍보마케팅 지원 집행잔액	189,295,930
2023-03-31	한국콘텐츠진흥원	(596-000) 2022년 콘텐츠 수출 전문인력 양성 집행잔액	165,326,030
2023-03-29	한국콘텐츠진흥원	(596-000) 2022 콘텐츠산업 생태계 조성(콘텐츠 창작 및 초기창업 육성지원 집행잔액 등 정수 요청	165,091,820
2023-06-12	한국콘텐츠진흥원	(596-000) 2022 관계부처 합동 해외홍보관 사업 국고보조금 정산반납액 정수요청	163,294,490
2023-05-02	한국콘텐츠진흥원	(596-000) 2022 콘텐츠산업 생태계 조성(기업성장 및 해외진출) 보조사업 집행잔액 등 반납 요청	156,173,920
2023-03-31	한국콘텐츠진흥원	(596-000) 2022년 콘텐츠 해외진출 종합 컨설팅 지원 집행잔액	124,438,160
2023-05-11	한국콘텐츠진흥원	(596-000) 2022 콘텐츠 인재캠퍼스 인프라 운영사업 국고보조금 집행잔액 반납	117,045,970
2023-03-31	한국콘텐츠진흥원	(596-000) 2022년 콘텐츠 해외진출 종합 컨설팅 지원 집행잔액	107,186,810
2023-05-11	한국콘텐츠진흥원	(596-000) 2022 콘텐츠 분야 인재양성(현업인 재교육) 집행잔액 반납	106,004,910

일반회계 외에 재원 중 문화예술 지원으로 특화되어 있는 문화예술진흥기금 반납 현황을 보면 상당수가 100 개 이상의 보조사업자를 대상으로 하는 보조사업으로 확인된다. 또한 '문화예술기관연수단원지원' 사업과 같이 코로나 19 라는 계기에 의해 일시적으로 지원하는 사업이 상대적으로 높은 집행잔액을 보이는 특징도 있다(해당 사업의 2022년 총사업비가 110 억원에 달하는 대규모 사업이라는 점을 고려할 필요가 있다).

[22년 국고보조금 반납 현황(문화예술진흥기금 기준, 23년 7월말 통보분)]

반납통지일	보조기관	보조사업명	반납액
2023-07-17	한국소극장협회 등 359 건	문화예술기관연수단원지원 집행잔액 등 반납	590,728,505
2023-07-06	한국문화예술회관연합회 등 104 건	방방곡곡문화공감 집행잔액 등 반납	285,249,977
2023-06-01	전통공연예술진흥재단 등 13 건	전통공연예술활성화 집행잔액 등 반납	211,473,410
2023-06-01	예술경영지원센터 등 31 건	공연예술해외진출지원 집행잔액 등 반납	195,896,833
2023-05-26	예술경영지원센터 등 4 건	창작유지협해외유동지원_플랫폼운영 집행잔액 등 반납	120,312,174
2023-07-17	재단법인 공주문화관광재단 등 103 건	무대기술인턴십지원 집행잔액 등 반납	106,304,434

(2) 보조금 통제가 의미하는 것: 국가가 갑이 되다

이와 같은 보조금 반납이 일반적인 일이라면 결산 상의 기타경상이전 수입이 지속적으로 높아야 한다. 하지만 바로 그 전 해도 그렇지 않았다. 특히 코로나 19 라는 특수한 상황이라면 더더욱 2020 년과 2021 년에 긴급하게 집행한 사업들의 반납액이 높아야 했다. 그러면 2022 년 보조사업이 특별하게 문제가 있었다고 볼 수 있겠지만 위의 목록에서 보듯이 오히려 반복적인 보조사업들에 가깝다. 남는 것은 보조금을 관리하는 측이 과거보다 더욱 엄격하게 보조사업의 정산을 하기 시작한 것이다. 이 맥락에서 문화부가 2024 년 예산에 대한 보도자료를 통해서 강조했던 '민간보조금 재구조화'라는 방향을 이해할 수 있다.

"우선 예산편성 과정에서 방만한 보조금 운영, 낭비적 요소, 이권 카르텔적 요소를 점검하고 모든 예산을 원점에서 재검토해 불공정, 비합리, 비효율을 제거했다. 특히, 재정지원사업 선정 과정에서 전문성 또는 형평성의 문제가 제기되거나, 집행상의 비효율성이 중대한 사업에 대해서는 분야를 막론하고 폐지, 삭감 등 과감한 조치를 단행했다.

이처럼 문제부는 민밀한 검토와 혁신을 통해 보조금 총 2,442억 원을 삭감하고, 절감된 예산은 콘텐츠, 관광, 예술, 스포츠 등 산업 활력 제고와 미래준비를 위한 투자에 활용될 수 있도록 짜임새 있게 예산을 편성했다."(보도자료 중)

기존에 문화부가 국고보조사업으로 집행해왔던 사업들을 '카르텔 예산'으로 규정하고 이를 다시 원점에서 재검토 하는 과정에서 사업의 전면 폐지 등을 진행했다는 것이다. 그리고 그것의 기준으로 '전문성 또는 형평성의 문제'와 '집행상의 비효율성'을 들었다. 그런데 보조사업은 문화부가 문화예술 분야의 지원사업을 해온 대표적인 방식이다. 소위 한국형 판결이 원칙이 관찰되는 사업 방식이 보조사업이라고 할 수 있는데, 2022 년 기준으로 45 개의 정부 부처에서 시행하는 국고보조사업의 25%를 차지하는 곳이 보건복지부라면 그 다음으로 16%를 차지하는 곳이 문화체육관광부로 보조사업자 수만 3만 8천 개에 달한다. 교육부가 3천 개 수준, 과학기술정보통신부가 9백 개 수준이라면 문화부의 보조사업이 얼마나 많은 보조사업자를 거느리고 있는지를 알 수 있다. 보조사업화된 정부의 문화예술 지원 구조는 한국의 문화예산이 단일한 지원형태로 구조화되어 있다는 것을 보여준다. 그것도 보조사업이라는, 명확하게 갑과 을이 존재하는 방식으로 아슬아슬하게 유지되었다. 여기서 왜 아슬아슬이라고 표현을 하나면 그래도 지금까지는, 보조사업이라는 사업지원 유형을 불가피한 것으로 간주하고, 그래서 집행과정에서의 융통성을 최대한 보장하는 방식으로 문화예술 지원사업의 자율성을 보장하는 방식으로 운영되었다고 보기 때문이다. 그런데 윤석열 정부의 문화부는(사실 본질적으로 보자면 윤석열 정부의 문화부와 문재인 정부의 문화부가 뭐가 다른지 모르겠지만) 대통령이 표방하는 법치주의의 원리에 맞게 보조사업이라는 형식적인 측면을 앞세우기 시작했다. 즉 보조사업의 갑으로서 문화부가 등장하기 시작한 것이다.

문화부 입장에서는 어쩔 수 없는 것 아니냐. 그러면 법을 어기라는 것이냐고 항변하겠지만 구체적인 사례들을 볼 때 과연 그렇게 말할 수 있는가라는 질문이 생긴다. 특히 왜 한국의

문화예술 지원정책이 보조사업 구조로 만들어 졌는가라는 점에 주목하면, 그것은 문화예술진흥기구로서 문화부 자체의 존립 근거와도 연관되기 때문이다. 보조사업의 실패가 사업의 실패인가 아니면 한국 문화예술 지원정책의 실패인가, 라는 질문을 문화부 스스로 던지고 있다는 점에서 이번 사태는 매우 흥미로운 측면이 있다.

그렇다면 문화부가 내세우는 '전문성 또는 형평성의 문제'나 '집행상의 비효율성'은 어떻게 관찰 되고 있을까.

(3) 예술가를 예비범죄자로 통째하겠다의 것

현재 공개된 국회의 회의록을 보면 현재 결산은 국회 특별위원회인 예산결산특별위원회의 결산심사소위원회에서 다루고 있는 중이다. 9월 5일까지 예산결산특별위원회 전체회의를 진행하였고 9월 6일부터 결산심사소위원회를 시작했다. 현재는 9월 11일 제 4차 소위원회 회의를 진행한 상태다. 그런데 소위원회 회의록을 보면 흥미로운 대목이 나온다. 상임위원회에 제출한 예비심사보고서를 바탕으로 예산결산특별위원회 전문위원이 작성한 심의자료를 검토하는 과정에서 지속적으로 '보류', '보류'라는 말이 나온다. 뿐만 아니라 간사 간의 합의 사항을 바탕으로 보류한다는 이야기가 반복적으로 나온다. 거슬러 올라가면 이 이야기는 제 2차 소위에서 시작하고 있다. 이를테면 강훈식 의원이 전하는 바는 이렇다.

○강훈식 위원: 의사진행발언인데요.

(생략) 저희가 R&D와 보조금 사업 관련 일체에 대해서는 별도로 따로 뽑아서 양당 간사 간 협의로 보류해서, 넘겨서 처리하는 게 속도가 나겠다 이런 것 한 가지하고요. 또 하나는 우리가 어렸던 기 상임위 기준으로 맞춰서 속도를 내는 것이 필요하겠다는 거고 그리고 개별 질의나 질문은 별도로 하시는 방향으로 하는 걸로 양당 간사 간에 논의가 됐고요. (21대 제 410 회 제 2차 예산결산특별위원회 결산심사소위원회)

에당초 R&D나 민간 보조금 사업에 대해서는 개별 심사를 하지 않고 따로 뽑아서 심사를 하기도 했다는 것이다. 실제 회의록을 보면 과학기술정보통신부, 국방부, 국토교통부 등 논의 과정에서 R&D로 관리되는 연구용역 등의 만남 현황에 대한 쟁점이 나오고 보조사업자에 대한 문제제기가 나온다. 대부분의 사례는 회의록 상에 다소 추상적인 질문으로 나오지만 어떤 경우에는 아예 노골적으로 언급되기도 한다. 이를테면 국민의 힘 초선의원인 임태영의 질의를 보자.

○임태영 위원: 이 단체가 한국작가회의라는 단체입니다. 문화예술 분야 발전, 문화인의 권익과 복지 향상이라는 명목하에 조직된 단체인데요. 현행법상 비영리 민간단체의 경우 특정 정당을 지지 또는 반대하는 정치적 활동을 못 하게 되어 있습니다. (생략)

○문화체육관광부장관 박보균: 문체부는 올해 초에 국민의 피와 땀이 담긴 열세가 제대로 쓰였는지 보조금 감사를 실시했고 그중 하나가 작가회의입니다. 작가회의가 18년 이후

5년간 유사 사업을 맡아서 추진하여 독점 논란과 실효성 또는 효율성 논란이 있어 가지고 이 작가회의가 하는 사업에 대해서 전면적으로 재구성해 가지고 예산을 관리를 하고 있습니다.”(21 대 410 회 제 2 차 예산결산특별위원회, 23. 9. 4.)

국회의원은 특정한 보조사업 민간단체를 특정 정당에 대한 지지나 반대활동을 하는 단체로 언급한다. 그리고 이에 대해 문화체육관광부 장관은 2018년 이후 5년간 유사사업을 독점하고 있다는 점을 언급하면서 ‘전면적으로 재구성해 가지고 예산을 관리’한다고 언급한다. 여기엔 상당히 이상한 점이 있다. 우선 맥락을 좀 더 체계화해보자. 한국 정부의 보조사업은 두 가지 맥락을 가진다. 하나는 정부의 목적 달성을 위해 실시하는 사업 대행 성격의 공모사업이다. 이 경우 사업에 대한 성과는 해당 단체가 아니라 정부의 몫이 된다. 정부가 하는 것보다 민관이 수행하는 것이 훨씬 더 장점이 많은 경우 이런 방식의 보조사업을 진행한다. 그런데 원래 보조사업의 취지는 이렇지 않다. 현행 ‘보조금 관리에 관한 법률’ 제 2 조(정의)에 따르면 보조금은 ‘국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대해’ 이를 조성하거나 재정 상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금과 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 금부금으로 구분된다. 여기서 보조금은 ‘시설 자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 의미한다’고 되어 있으니, 만약 이 기준으로 문화예술 단체에 대한 보조금을 본다면 해당 사업은 이미 해당 단체가 하고 있는 고유 사업이라는 뜻이 된다. 이것이 아니라면 문화예술 단체에 대한 보조금은 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 금부금의 성격이다. 정리하면 우리가 일반적으로 생각하는 ‘사업을 하는 보조금’은 국가의 일이 아니라, 이미 민간에서 하고 있는 일 중 이를 조성하거나 원조를 하기 위해 지급하는 것이므로 해당 사업은 보조금이 있던 없던 해당 단체가 수행하는 고유사업이거나 그것이 아니면 반대급부가 적은 금부금이 되는 것이다. 왜 이것이 쟁점이 되나면, 앞서 인용한 박보균 문화체육관광부 장관이 말한 ‘5년간 특정 단체가 독점적으로 사업을 하고 있어 문제’라는 부분의 ‘타당성’을 평가할 수 있는 근거이기 때문이다.

국민의 힘 임태영이 지적하는 사업은 한국작가회의가 수행해온 ‘작가와 함께 하는 작은서점 지원사업’이다. 작가들이 지역의 작은서점에서 공동으로 행사를 기획함으로써 지역 주민들이 서점을 찾는 계기를 만들어 준다는 측면에서 서점 활성화 정책이지만, 다른 한편으로 지역의 작가들에게 지역 주민들을 대상으로 자신의 작품 활동을 전개할 수 있다는 점에서 예술지원 사업의 성격을 갖는다. 그러면 이 사업에서 박보균 전 장관이 말했듯이 5년 간 한국작가회의가 수행했기 때문에 문제가 되는 부분은 뭘까. 지역서점 지원의 목적이 불필요해진 것일까. 아니면 지역 작가들에 대한 예술지원 사업이 불필요해진 것일까. 문화체육관광부 관료집단의 관점에서 보면 ‘보조사업을 특정 단체가 장기적으로 지원받는 것 자체가 문제’라고 주장할 수 있겠다. 하지만 그것은 형식론이고 문화예술지원 정책이라는 측면에서도 그런가. 지역 서점을 지원하는 데 있어 작가를 매개로 하는 사업의 실효성이 낮은가, 아니면 이를 통한 작가들에 대한 지원 사업이 실효성이 낮은가? 이에 대한 증거는 보이지 않는다. 실제로 박보균 전 장관은 자체적으로 보조사업을 점검했다고 하지만 해당 자료를 공개하지 않았다. 오히려 보조금 관리법 제 15 조에 의해 기획재정부에서는 각 부처의 보조사업에 대한 연감평가를 매년 실시하고 이를 국회에 제출하는데, 지난 2020년부터

2023년까지 한국작가회의가 수행한 작은서점 지원사업은 단 한번도 평가 대상이 된 적이 없다.

2022년 사업에 대한 결산을 다룬 국회 상임위의 예비결산감사보고서를 보면, 한국작가회의의 사업에 대해 '지정교부 형태로 되어 있는 것을 공모방식으로 시행하라'는 제도 개선 의견이 첨부되어 있다. 그런데 이런 인식은 기획재정부가 국회에 제출한 '2023년 국고보조사업 연장평가 보고서' 상에서 언급된 국민독서문화진흥 사업과 비교하면 얼마나 이상한 것인지 확인할 수 있다. 기획재정부는 국민독서문화진흥 사업에 대한 평가를 진행하면서 "동 보조사업은 정부지원이 없으면 해당서비스가 제공되지 않을 개연성이 일부 있고 각 사업의 목적이 국정과제 등과 연관성은 적음"(469쪽)이라고 언급한다(그리고 '국정과제 및 공약사업에 해당되지 않는 것으로 확인됨'을 강조 삼아 덧붙였다). 국민독서진흥이 윤석열 정부의 관심사나 국정과제가 아니라는 것은 정부의 반지성주의를 보면 손쉽게 확인할 수 있으니 그리 놀라운 일은 아니다. 하지만 재정지원이 없으면 사업이 진행되지 않을 수 있다고 말하면서도 '지방자치단체의 예산 확보' 조건으로 하는 사업 변경을 제시한다. 그리고 이 사업을 특정한 단체에 지정교부 방식으로 해왔던 것에서 벗어나 공모사업으로 진행하라고 지적한다.

국민독서문화진흥지원사업에 대한 기획재정부 보조사업 평가

구분	총평
평가결과	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 감축(24년, 일정수준), 사업방식 변경</li> <li>· 국민독서문화진흥지원사업(5,557백만원)은 2024년 예산을 일정수준 감축하고 사업방식 변경을 통해 사업의 효율적 관리를 꾀함</li> </ul>
평가결과 근거 및 세부 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지자체 분담율 조정 / 성과지표 개선 / 사업관리 개선</li> <li>· 지자체의 고유사업 개발 등의 사업 내용 변경과 지자체의 예산부담을 고려하여 지자체의 예산부담 비율을 높일 필요있음</li> <li>· 일부 사업의 참여자 대상 만족도 조사 결과만을 성과지표로 활용하고 있으며, 목표치 산정에 대한 객관적인 근거가 미흡함</li> <li>· 현재 체험과 강의 위주의 독서문화진흥 운동 형태의 사업추진 방식에 대한 질적 개선이 필요함</li> </ul>
개선사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지자체의 특성을 반영한 사업개발과 지자체의 예산부담을 늘리고, 본 사업의 목적에 맞는 사업성과지표를 마련하며 목표 산정에 대한 객관적인 근거를 제시할 것</li> <li>· 교정시설과 군부대 대상 사업에 대해 부처협력이 가능한 사업방식을 적극적으로 반영하고, 타 사업과 통합가능성에 대해 적극적으로 검토할 것</li> </ul>

그런데 해당 사업이 과연 공모사업으로 하면 더 효과적일까. 아니다, 각각 14년과 11년

동안 지속된 국민독서문화 확산 사업이나 병영독서활성화 지원 사업은 이미 무뎠화된 사업에 가깝고 당연히 해당 사업의 효율적인 운영을 위한 사업 전달구조가 마련되어 있을 가능성이 크다. 그런 점에서 공모로 전환한다고 해서 기존 단체와 다른 업체가 선정되어 효과적으로 사업을 집행하리라는 기대를 갖기 어렵다. 오로지 관료집단 내에서 '보조사업의 다양성을 확보했다'는 자체적인 만족감을 가질 수 있겠지만 말이다. 핵심은 기획재정부의 보조사업 평가가 사업 자체의 목적 달성 여부와 상관없이 형식적인 제도 운영에 초점을 맞추고 있다는 것이다. 그러다 보니 문화예술 지원정책이 지정단체 교부방식으로 발전해온 맥락에 무지를 드러낸다.

기획재정부의 문화예술지원사업에 대한 인식이 무지에 기반한 것이라면 앞서 언급한 박보균 전 장관의 언급이나, 국회 문화체육관광위원회 예비심사보고서 상의 언급은 의도성을 가진 이야기라고 볼 수 있다.

#### (4) 문화예술진흥 체계를 스스로 부정하는 정부

문화체육관광부의 의도는 분명하다. 지금까지 문화체육관광부에서 해왔던 문화예술지원 사업의 성격은 예술지원 정책에서 보조사업으로 실질적 관리를 강화하겠다는 것이다. 한국의 문화예술진흥법 하 예술지원정책은 보조사업 형태로 국가가 직접 문화예술단체나 개인을 지원하는 구조를 가져왔다. 그것의 형식적 외피가 보조사업이었을 뿐 실제로 보조사업은 지원사업이라는 이름으로 각 장르나 문화 영역에서의 예술인 단체나 문화사업 단체들에게 공공재정을 배분해왔다. 즉 한국의 문화예술지원 정책은 보조사업이지만 내부적으로는 '끝길이 원칙'이라는 거리두기를 바탕으로 보조사업처럼 엄격하게 관리하지 않음으로서 문화예술지원 정책의 독특함을 유지해왔던 것이다. 그런데 윤석열 정부 하의 문화체육관광부는 이런 거리를 무시하기로 했다. 한편으로는 윤석열 정부의 민간단체에 대한 지원 구조 자체를 혐오하는 정서를 반영하는 것이기도 하지만 다른 한편으로는 불매리스트 후속 과정을 경유하면서 관료집단 내에서 강화된 반감도 한몫을 했을 것이다. 알다시피 박보균 전 장관은 1981년 중앙일보 기사로 사회생활을 시작한 이후 문화 관련 부서에서의 경력은 확인되지 않는다. 정치부와 국제부 정도를 경유했을 뿐이다. 그러면 지금 문화체육관광부 내부에서 작동하는 '보조금 사업의 정상화 논리'는 문화부 관료들의 논리를 반영하는 것이라 추정할 수 있다.

그런데 흥미로운 것은 역설적으로 이와 같은 문화체육관광부의 논리가 강화되면 강화될 수록 역설적으로 '그렇다면 왜 한국에서는 여전히 중앙부처로서 문화부가 있어야 하는가'라는 질문이 떠오를 수 밖에 없게 된다는 점이다.

앞서 말했듯이 단체지정교부 사업은 그것이 한편으로는 윤석열 정부가 말하는 카르텔일 수 있지만 다른 한편으로는 그나마 문화예술을 직접적으로 지원하는 문화부의 유일한 기능이였다. 그런데 문화부가 문화예술 지원사업을 공모사업으로 진행하기로 하면 그것을 구태여 중앙정부가 할 이유가 없다. 왜냐하면 이제까지 문화부의 사업부서는 민간 문화예술단체를 통해서만 사업을 했을 뿐 스스로 사업을 시행하는 주체가 되어본 경험이 없기 때문이다. 예당초 문화부 사업부처는 산하 기관이나 민간단체가 아니면 일을 할 수 없는 불모의 영역에 가까웠다. 그런 점에서 문화예술 단체들이 공모사업에 응하지 않는 순간,

문화부의 사업들은 문화사업 업자들과의 계약관계만 남게 된다. 그런데 그런 일은 구태여 중앙정부가 할 이유가 없다. 지역적 특징이나 대상별 특징을 고려한다면 중앙정부의 공모사업 보다는 지방자치단체의 공모사업이 더욱 효과적이다. 그런데 효율을 강조하는 정부에서 지방정부에서 하는 공모사업에 중앙정부가 개입할 필요가 있을까. 재원을 분리하던 사무를 분리하던 그렇게 나누는 것이 더 효과적이다. 그러면? 문화부 관료들은 할 일이 사라진다.

이번 사례들을 관찰하면서 들었던 생각은, 문화체육관광부의 문화영역 관료들이 정말 코 앞만 바라보고 있구나 하는 것이었다. 이미 부실화된 문화예술진흥기금에 이어 영화발전기금이 유사하게 부실화되는 상황에서, 관장기금이나 체육기금의 기금 간 전출로 얼마나 버틸 수 있을까. 그나마 문화 영역의 사업 방식이 가지고 있는 관료집단과 문화예술 당사자 집단 간의 유관 구조가 현행 문화부 사업 구조를 지지하는 유일한 외부적 힘이었는데 이를 부실하게 만들면 스스로 버틸 힘이냐 있는 것인가라는 생각이 들었다.

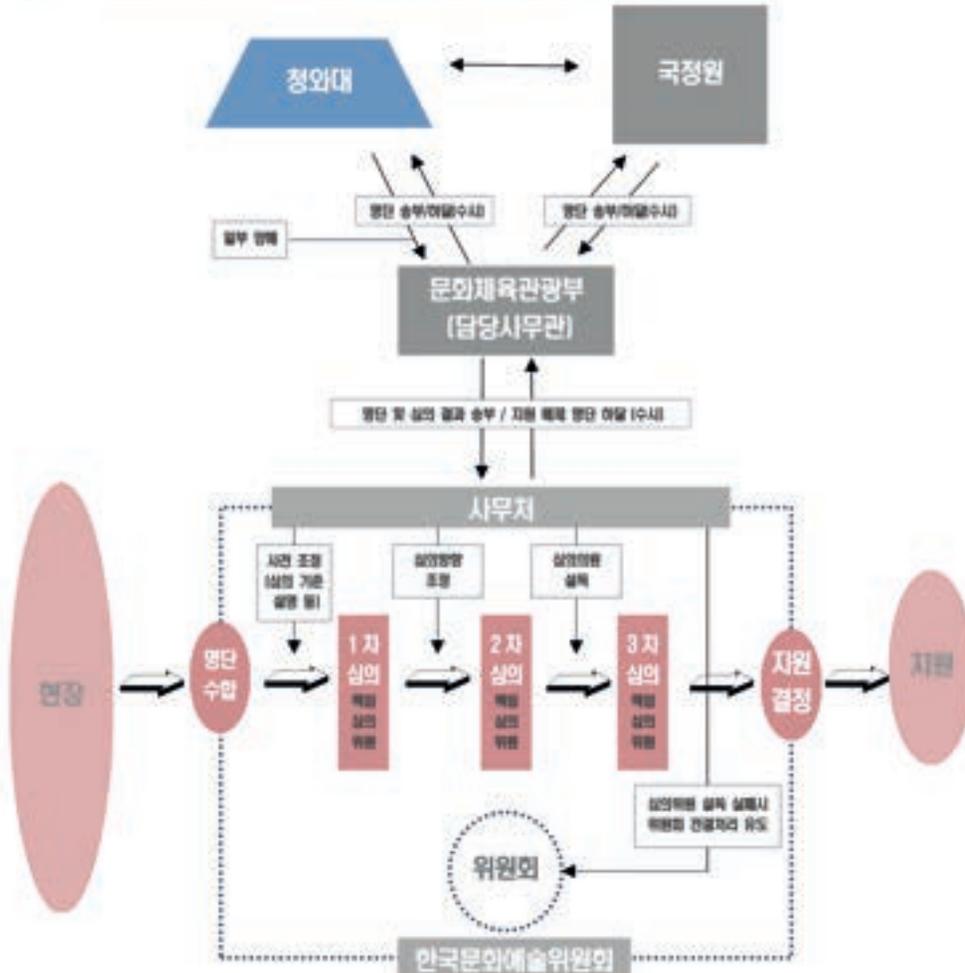
#### 4. 제안: 문화부는 있어야 하나

코로나 19 시기 다른 나라들보다 발빠르게 대응을 했던 것을 두고 '문화부가 있어서 가능했다'라고 말하는 사람들이 있었다. 그도 그럴 것이 주요한 선진국들은 한국과 같은 중앙정부의 관료조직으로서 문화부가 있는 곳이 별로 없다. 비슷하게 한국의 예술인복지정책이 우리보다 고민을 오래 전부터 시작한 일본보다도 더 빠르게 제도화된 것에는 문화부가 있기 때문이라고 평가하는 일본 학자의 이야기를 들은 적이 있다. 그럴 때마다 개인적으로는 그것이 가진 정치적 함의를 간과해서는 안된다고 강조해왔다. 한국의 문화예술지원 정책이 얼마나 정치적으로 민감하게 다뤄지고 있는 주제인지를 보여주는 것이기도 하고, 문화예술 주체를 역시 시민을 대상으로 하는 운동보다는 정부를 대상으로 하는 운동에 익숙해지는 과정이라는 점을 설명했다. 그리고 이를 사실상 '국가-예술인' 간에 상당히 직접적인 클라이언트-케트론의 관계로 나타나고 있다는 점에서 일종의 전근대성이기도 하다는 평가를 덧붙였다. 물론 상당히 주관적인 평가다.

하지만 최근 2024년 예산안을 둘러싼 풍경은 이제야 그와 같은 역사적 체제를 끝내야 할 때가 왔다는 것을 보여준다. 현행 구조를 두고 블랙리스트도 화이트리스트도 없는 세상을 말하는 것은 이상하다. 아무리 잘 생각해봐도, 간섭하지 않고 달라는 대로 돈을 나눠주는 산타클로스 같은 정부에 불과하다. 우리에게 필요한 것은 블랙리스트도 화이트리스트도 아니게 '아무 것도 하지 않는 정부'가 아니라 정부의 속성이 어떠한 간에 시민들의 공유자산인 재정이 블랙리스트나 화이트리스트의 수단이 되지 않도록 하는 구조다. 그러니까 하지 않는 상황이 아니라 못하는 구조를 만드는 것이 더욱 중요하다는 말이다. 그런 점에서 오히려 현재의 상황을 좀 더 적극적으로 계기 삼는 것이 어떤가 싶다.

그런 점에서 예술계가 블랙리스트를 경유하면서 도달했던 하나의 결론을 되돌아보는 것이 좋을 것이다. 왜 블랙리스트가 발생했는가는 정권의 속성과 그에 따른 의도로 손쉽게 확인할 수 있다. 소위 예술계를 좌우 간의 대결구도로 조장하면서 권력을 통한 예술의 순치라는 목적은 이명박 정부부터 노골화된 경향성이다. 정권의 이해집단적 속성이 전근대성에도 불구하고 한국적 맥락에서 불가피하다는 점이 있다면, 정권의 편향성 보다 중요한 것은 '그

편향성이 어떻게 작동할 수 있는가'라는 맥락이다. 즉 구조적 동학은 어떤 것은 가능성에 불구하고 발현하지 않도록 하는 힘과 또 다른 것은 가능성이 발현될 수 있는 선택적 실현에 놓인다. 그 점에서 블랙리스트의 작동 구조를 설명한 다음 그림은 한국 예술정책에 고유한 어떤 구조가 선택적 배제와 지원을 만들어내는지 보여준다.



출처: 문화체육관광부 블랙리스트전상조사위원회(2018), 제도개선 보고서.

바로 현재 논란이 되고 있는 보조금 구조가 핵심이다. 실제로 한국문화예술위원회는 예술에 대한 보조사업을 실행하는 기구로서 사실상 문화체육관광부의 지휘를 받는다. 명목상의 독립성이 보장되어 있다고 하나 그것은 어디까지나 제도상의 특징일 뿐 실제 권력이 작동하는 예산체계는 그대로 존속되었다. 자체적인 기금 구조가 파산한 한국문화예술위원회의 처지는 곧 자체적인 기금이나 특별회계 구조가 없는 지역 문화재단과 유사하다. 이런 구조가 존속되면 우리가 기대할 수 있는 것은 정부가 선한 보조금 지급자가 되는 것이다. 다만 이는 가능성이 발현되지 않을 뿐인 상태가 된다. 이게 타당한 걸까.

바로 이 점이 문화부가 없는 예술정책을 고민하는 배경이 된다. 특히 앞서 살펴본 바와 같이 이미 문화예술예산의 상당수는 타 기금의 전출로 구성되어 있고 중앙정부의 예산 배분의지를 보여주는 일반회계는 극히 미비한 상태다. 그렇다면 구태여 문화부의 보조사업 구조를 전달체계로 삼아 예술지원 사업을 수행할 필연성은 존재하지 않는다. 오히려 중앙정부를 통한 예술지원 대신 독립적인 예술기구를 통한 재원의 배분과 지역 분권을 전제로 하는 자율적인 지역별 예술지원 구조를 고민해볼 필요가 있다.

이전히 문화부 폐지에 대해 우려하는 바가 있다면 질문을 바꿔서 왜 문화부가 필요한가라는 논의를 통해서 다시 생각해보자. 도대체 해외의 사례를 둘러볼 필요도 없이, 한국의 문화부는 무엇을 할 수 있고 무엇을 하리라 기대할 수 있는가. 우리는 2023년 현재 이 질문에 대한 답을 확인하고 있다. 삭감된 예산의 복원이 기껏해야 장르별로 직렬화된 보조사업의 부활이라면 그것이 과연 예술의 어떤 사회적 의미와 닿아 있는 것인지 생각해보자. 예술의 사회적 가치 이전에 문화부를 통한 사업 구조 자체가 가치를 전제로 할 수 있는 예술의 사회적 실권을 담보하는가. 문화부의 보조금 구조 존속은 역설적으로 한국의 예술 생태계의 몰락일 수 있다는 점에서, 우리는 새로운 이야기들을 해야 한다. [끝]



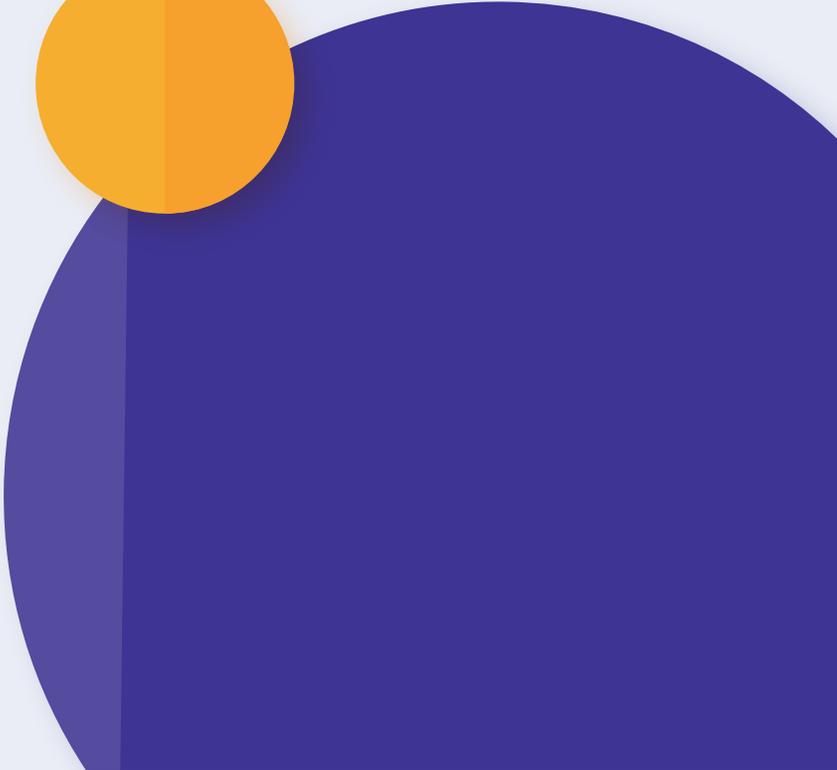
2

# 문화재정, 구체제를 벗어나기 위한 제안

토론

최영주 | 경기도문화원연합회 사무처장

최영화 | 인천연구원 연구위원



## <문화재정, 구체제를 벗어나기 위한 제안>에 대한 토론문

경기도문화원연합회 사무처장 최 영 주

본 발제문은 첫째, 문화재정의 구체제에 대해 어떻게 규정하고 있는가? 둘째, 진흥법 체계가 말하자면 '문화재정의 구체제'라고 말할 수 있는데, 그것이 어떻게 붕괴되었는가? 셋째, 그렇다면 새로운 문화재정의 시대는 어떻게 만들어 가야 하는가에 대한 큰 질문으로 요약할 수 있을 것 같다. 발제자의 글에서 핵심은 다음 문장이라고 본다. "예산을 복원하는 것이 중요한 목표가 아니라 쓸모에 대해 이야기 해야 한다"는 것이 그것이다.

본 발제문의 첫번째 문제의식은 문화재정의 구체제에 대해 문화예술진흥기금에 의존하는 갈라파고스형 재정구조에 가까운 구조라는 발제자의 독특한 시각이 흥미로웠다. 그러한 시각을 가질 때 비로소 2024년 문화체육관광부 문화예술 분야 예산 감소가 구조적 요인에 의한 것이라는 통찰이 가능하다는 점에서 그렇다. 두 번째 문제의식인 문화재정의 구체제가 붕괴된 과정에 대한 설명에서 윤석열 정부의 예측불가능하고 황당하기까지 한, 그리고 대통령이 증액하겠다는 말을 하면 오히려 삭감이 되는 기현상, 대안은 제시하지 않고 '저를 믿으셔야 합니다'라고 하는 놀라운 국정운영의 기술에 당황하고 있을 때 그것이 '무지'와 '말말이 없어서 대중 말만들기'에 의한 2024년 예산 편성이라고 해석해 준 것에 일정 부분 속이 시원한 부분도 있다. 2024년 문화예술 분야 예산 감소는 윤석열 정부이기 때문에 감소했다기 보다는, 즉 일시적인 현상으로 보기 보다는 구조적 유인에서 파악하는 것이 타당하다고 지적하고 있다. 그럼에도 불구하고 2024년 윤석열 정부의 문화정책 기초를 봤을 때 진짜로 문화부가 하고 싶은 것이 무엇인가 질문하고 있다고 한다. 정말로 하고 싶은 것이 있는가하는 의문은 있지만, 문화부는 보조사업을 실패했다고 생각하고 있고 그것이 사업의 실패인가, 정책의 실패인가라는 질문을 문화부 스스로 던지고 있다는 점에서 흥미롭게 바라봐야 한다는 주장 또한 흥미롭다. 우리의 질문이기도 하기 때문이다.

국가가 보조사업에 대한 '통제'를 강화하면서 '갑'이 되는 상황. 예술가 또는 문화기관, 단체를 예비범죄자로 보고 통제 의지를 강화하겠다는 의지를 드러내고 있는 상황. 문화예술진흥체계, 즉 형식적 외피가 보조사업이었을 뿐 실제로 '팔길이 원칙'이라는 거리두기를 바탕으로 한국문화예술 지원 정책의 독특함을 유지해 왔던 '거리두기'를 무시하고 '보조금 사업을 정상화' 하겠다는 논리에 우리는 어떻게 대처해야 하는지에 대한 지점까지 문제의식을 확장시켜 준 좋은 발제문이라고 생각한다.

그렇다면 이제부터 우리는 어떻게 해야 할까 라는 질문만 남는다.

나는 지역문화재단이 보수화되지 않기 위한 노력이 지금부터 더욱 더 필요하다고 생각한다.

공공(公共)은 일본어 어법으로 풀어보면 '오오야케토토모니おおやけとともに'라고 읽는데, '오오야케お

おやけ(公)'는 <울타리>를, '토모니ともに(共)'는 <함께>를 뜻한다. 즉 우리가 공공(公共)이라고 말하는 개념은 <한 울타리 안에서 함께 살아가기> 라고 풀이할 수 있다. 함께 살아가는 울타리로서의 공공(公共) 영역은 공동체의 구성원이 커다란 울타리 안에서 함께 살아가기 위해 필요한 시스템이라고 할 수 있다. 여기서 '울타리(公)'라는 말을 '체계'라는 말로 바꾸게 되면, 공공영역은 체계를 유지하기 위해 필요한 시스템을 말하며, 이러한 논리에 따르면, '공공(公共)'은 한국 사회가 그동안 구축해 온 기존 시스템, 즉 대량생산, 대량소비, 대량폐기, 도시화, 금융화, 지구화에 의해 이루어진 거대한 울타리 안에 존재하는 공동체를 의미하게 된다. 그리고 공공의 시스템을 균열시키는 요소를 배제하는 메커니즘을 작동시켜 왔다. 때문에 공공영역에 종사하는 사람들은 '보수적'이 될 가능성이 크다고 말할 수 있다. 그러나 사회는 발전하고, 세계는 확장되고, 국가를 구성하는 공동체는 계속 진화했다. 이 지점에서 기존 체제를 견고하게 유지하기 위한 시스템으로서의 공공(公共)을 확장시키기 위해 경계에서의 문화예술의 역할이 중요했다는 점을 지적해야겠다. 문화와 예술은 사물에 대한 본질과 이면에 대한 고찰을 통해 사물에 대한 새로운 시각을 발견하고 그것을 가시화시키는 데 특화되어 있다. 가시화시키는 과정에서 탄생한 작품은 사물의 존재 이면에 미처 깨닫지 못한 본질을 꿰뚫는 무엇인가를 표현한 것이었고, 그것은 항상 기존 울타리(체계)의 경계에 존재하는 것이었다. 사물을 해체하고 재조합하는 과정에서 탄생하는 새로운 감각, 인식을 추구했던 입체파의 대가 피카소가 그랬고, 미디어를 통해 구현되는 다양한 이미지 군상들의 재조합으로 현대 기술 문명에 대한 통렬한 성찰을 보여주었던 미디어 아트와 창시자 백남준이 그랬고, 악기 소리만이 음악에 사용되는 소재가 아닌 침묵과 노이즈마저 '음악으로 구성 가능한 악음(樂音)'으로 취급함으로써 음악의 영역을 비약적으로 확장시킨 실험음악의 선구자 존 케이지가 그랬다. 이들은 모두 공공의 영역 - 기존 체계 - 의 경계에서 세계를 확장시킨 사람들이라고 할 수 있다. 이 밖에도 수많은 예술가들을 열거할 수 있으나 중요한 것은 이들 예술가들의 작품은 기존 사회 시스템 - 공공=울타리=체계 - 을 확장시켜 새로운 시대를 표상해왔다는 것이다. 문화는 그렇게 발전해왔고, 다시 확장된 공공(公共)을 만들어 낸다. 울타리(公)라는 개념을 '패러다임'으로 바꿀 경우 패러다임이 '전환'되었다는 뜻은 '울타리가 바뀌었다'는 뜻이 되고, 패러다임이 '확장'된다는 뜻은 '바뀐 울타리가 커진다'는 뜻이 될 수 있다.

향후 도래할 뉴노멀의 시대'는 '공공=울타리=체계=패러다임'을 '확장'해야 할지 '전환'해야 할지에 대한 고민을 우리에게 던져주었다. 나는 '패러다임의 전환 또는 확장'에 대한 전망과 대안을 제시할 만한 역량도 안 될 뿐더러 그럴만한 지혜도 없지만, 그럼에도 불구하고 이렇게 장황하게 현재를 조망하는 이유는 이러한 맥락에 대한 접근을 배제하고 지역문화를 조망할 수 없을 뿐더러 그래서 안 된다고 생각하기 때문이다.

이반 일리치는 자급자족적 생활과 경제적 생존을 구분하면서 "공동체란 사람의 몸이 그러하듯이 일정

<sup>1</sup> 여기서 말하는 '새로운 new'의 의미를 어떻게 생각하느냐에 따라 향후 나타나는 모습은 판이한 양상을 띠게 될 것이다.

정도 이상 커질 수 없다”<sup>2</sup>고 전제한다. 즉 “세계공동체, 특히 세계경제공동체는 애초에 성립하지 않으며 성립한다고 해도 그 모순에 의해 해체될 수밖에 없다”고 말한다. 다소 급진적인 주장이라는 평가도 있지만, 포스트 코로나 시대, 뉴 노멀의 시대, 윤석열 정부의 성격으로 대표되는 우경화된<sup>3</sup> 한국사회에서 그의 자급자족적 생활에 기초한 공유지경제common economy개념은 분명한 시사점을 제공하는 것도 사실이다. 이 개념은 ‘공유경제 sharing economy’개념과 함께 대량 생산과 대량소비로 대표되는 20세기 자본주의 경제에 대한 대안을 모색하는 사회운동으로 확대되고 있다. “이제 한국사회는 국가와 민족공동체라는 거대담론이 아닌 지역특수성과 문화다양성 - 이것을 로컬리티 Locality 라고 말할 수 있을지는 모르겠다 - 이라는 측면에서 지역을 바라봐야 하는 큰 흐름이 있는 것도 사실이다.”<sup>4</sup>

재단과 지역문화단체는 지원하고, 그것의 수혜를 입는 관계가 아니라 협력과 연대관계로 지역문화의 다양한 요구를 수렴하는 구도가 필요하다. 세상은 빠르게 변하고, 다양한 이슈가 매일 매일 숨가쁘게 경쟁화되고 있다고 생각할 수 있지만 그렇지 않다. 김포시의 수도권 편입이라는 이슈가 부를 획득하는 욕망으로 치환되는 사회에 우리는 아직 살고 있기 때문이다. 한나 아렌트는 이렇게 말한다.

“힘(권력)은 정당화가 필요하지 않으며, 공동체의 존재 자체에 내재해 있다. ‘힘(위상)’을 갖기 위해 필요한 것은 ‘정당성 (LEGITIMACY)’이다. 일반적으로 이 두 낱말을 동의어로 취급하는 것은 복종과 지지를 동일시하는 것과 마찬가지로 오해이며 혼동이다. 힘(권력)은 사람들이 모여 협력 행위 (ACT IN CONCERT)’를 하는 곳이라면 어디서나 생겨난다. 그렇지만 힘(권력)의 정당성은 최초의 합의에서 나오는 것이지 그 후의 어떤 행위에서 나오는 것이 아니다. 정당성이 도전받을 때는 과거에 호소함으로써 정당성의 기초를 삼는 반면, ‘정당화 (JUSTIFICATION)’는 미래에 놓인 목적과 관계한다.”<sup>5</sup>

다양한 의견을 가진 공동체의 “최초의 합의”는 행동을 가능하게 하는 ‘힘’ 자체라는 것이다. 그러므로 공동체를 시작한 최초의 행위, 즉 ‘최초의 합의’는 항상 정당성의 토대가 된다. 합의구조를 만들어 내는 일에서 위상(권력, 힘)이 나온다. 그것을 위한 최소한의 조건을 구비해주는 일은 누군가는 해야 할 일이다.

<sup>2</sup> 『젠더』 이반 일리지 지음, 허택 옮김, 사월의책 2020. p80 이하 참조.

<sup>3</sup> 우경화 되어 가는 이라는 표현이 더 적절한지도 모르겠다. 어쩌면 아직도 한국사회는 바닥을 치지 않았을지도 모르기 때문이다. 진실과 정의가 길을 잃고 방황하는 시대를 살고 있기 때문이다.

<sup>4</sup> 공유경제sharing economy는 물품을 소유의 개념이 아닌 대여해 주고 차용해 쓰는 개념으로 인식하여 경제활동을 하는 것을 말하는데, 2008년 미국 하버드대학 로런스 레식 교수에 의해 처음 사용된 말로, 모빌리티 분야, 예를 들어 승합차 호출 서비스 타다Tada, 우버 택시 등이 공유경제 개념의 적용사례로 언급되기도 한다.

<sup>5</sup> 용인문화재단에서는 2023. 11. 21일 <지속가능한 지역발전 - 15분 도시의 가능성>이라는 국제포럼을 통해 가상의 페르소나 (이것을 ‘지역특성’ 이라고 말할 수도 있겠지만) 를 발견하여 문화근접성이라는 개념으로 지속가능한 지역발전을 모색하는 사례도 있다.

<sup>6</sup> 『공화국의 위기』 (한나 아렌트 지음, 김선욱 역, 한길사, 2011년, 3부 폭력론 중에서 (『한나아렌트의 정치강의』 (이진우 지음, 휴머니스트 출판그룹, 2019. 170쪽에서 재인용))

여기서 '누군가(주도권)'가 되기(갓기) 위해 애쓰지 말기 바란다. 해결 가능한 아젠다가 도출되고 그것을 합의할 수 있는 장치는 Foundation 이 가장 잘 만들 수 있는 일이고 그렇게 되는 것이 가장 자연스럽다. 즐거운 합의를 이루기 위해 필요한 것은 무엇일까 찾아보는 상상을 해볼 것을 제안해 본다. 향후 지속적으로 문화관계기관 및 단체가 모두 함께 모여 지역의 당면문제와 흐름을 공유하고 그 대안을 함께 모색하는 연대와 협력구조가 만들어지기를 바란다.

「문화재정, 구체제를 벗어나기 위한 제안」에 대한 토론문

최영화 / 인천연구원 연구위원

윤석열 정부의 재정 운용을 법인세 인하, 종합부동산세 감소 등 민세 범위를 확대한 결과 세입이 줄어들어 초래된 '재정 부실화'로 본다는 발표자의 의견에 동의한다. 또한 2024년 문체부 예산 중 유일하게 문화예술 부문 예산이 전년도 대비 크게 감소했고 이것이 '의도적인 감축'으로 보인다는 지적도 발표자가 제시한 근거나 기재부와 문체부의 모호한 입장에 미루어 볼 때 설득력이 있다. 실제로 일부 기관의 보조금이나 지원사업 예산이 전액 또는 반액이나 삭감되었지만, 정부는 '이권부패 카르텔 척결 및 건장재정 기초 견지'를 강조할 뿐 삭감의 기준이나 근거를 명확하게 공개하지 않아서 이러한 의혹이 더욱 강해지고 있다.

2024년 문체부 예산안의 문제점

문체부가 2024년 예산안 편성의 방향성으로 "모든 국민의 공정한 문화접근기회 보장"이라는 명분을 제시했으나, 실상 일상 속에서 국민들이 체감할 수 있는 문화사업 예산을 대폭 삭감한 것은 매우 모순적이다.<sup>1)</sup> 12년간 지속해온 문화다양성 확산사업 예산(22억 원)이 전액 삭감되었고, 학교문화예술교육 지원사업(예술강사 지원사업, 예술꽃 씨앗학교 지원사업) 예산도 54%(605억 원→287억 원) 삭감되었다. 지역문화진흥원의 생활문화 지원사업 예산도 전액 삭감되었다. 이는 문화다양성 확산, 문화예술교육, 생활문화 활성화 사업을 주요 사업으로 운영해오고 있는 전국의 지역문화재단에도 막대한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

문화예술 분야별로 보면 출판, 영화, 만화 분야는 내년도에 사업 운영 자체가 어려워 보일 정도다. 영화진흥위원회의 국내외 영화제 육성 예산은 절반으로 줄었고, 지역 간 문화격차를 좁히고 지역 내 영화문화 발전을 위해 도입된 예산은 전액 삭감되었다. 문학나눔 도서보급 사업과 지역서점 활성화 예산(11억 원)을 전액 삭감하고 국민독서문화증진지원 사업은 5분의 1로 대폭 축소했다. 지난해 전국학생만화공모전에서 금상을 수상한 고등학생의 만평 '윤석열차'로 인해 문체부의 후원 중단 경고를 받은 한국만화영상진흥원의 예산도 절반(48%, 56억 원)이나 삭감되었다. 발표에서 언급되었듯이 문화재정은 "우리 모두가 주인인 자원"이므로 재정의 분배를 정부의 권위에만 의존해서는 안 되나, 실상은 정부가 재정분배 권한을 '생사여탈권' 마냥 문화예술인과 단체, 기관에 행사하는 상황을 목도하고 있다.

2023~2026년 국가재정운용계획의 한계

최근 기재부는 『2023~2027년 국가재정운용계획 주요내용』에서 2023~2027년 재정운용 방향으로 "①건장재정 기초 견지, ②4대 중점 분야(약자복지 강화, 미래준비 투자, 양질의 일자리 창출, 국가의 본질기능 뒷받침)에 과감히 투자, ③강력한 지출 재구조화 및 재정혁신 지속 추진"을 제시했다(기획재정부, 2023.8: 6). 그와 함께 사업타당성·효과성을 원점 재검토하여

1) 『2019~2023 국가재정운용계획: 문화·체육·관광 분야 보고서』에 따르면, 기재부는 문화재정 투자의 성과로 다양한 계층의 문화적 권리 확보를 위한 문화다양성 정책 추진, 생활권 내 문화활동 증진, 문화를 통한 지역재정 활성화 등을 제시했지만, 불과 4년 만에 해당 사업들이 비효율적이거나 이권부패 카르텔과 연루되어 있다고 자기부정을 하고 있다(기획재정부 2019: 8-12).

재정낭비 요인을 차단하고 절감된 재원을 필요한 분야에 재투자하겠다고 밝히고 있어 향후 문화예술 예산의 추가적인 삭감이 이루어질 것으로 우려된다. 문화예술 사업의 타당성과 효과성을 어떠한 기준으로 재검토할지도 모르겠지만, 발표된 분야별 자원배분 방향 중 문화·체육·관광 분야에는 K-콘텐츠 경쟁력 강화, OTT 중심의 산업구조 개편 대응, 문화소외계층 지원 확대, 스포츠 향유기회 확대만 포함되어 있기 때문이다.

세입이 줄어든 상황에서 재정수입기반 확충을 위해 기재부가 내놓은 방안도 실효성이 있을지 의문이다. 법인세와 종합부동산세를 인하하고 감면한 것이 이번 재정 부실화 초래의 원인 이면서 향후 불필요한 비과세·감면 등을 정비하고, 각 기금의 여유재원을 타 회계·기금에 전출 하는 방식으로 운용해 재정을 확충하겠다고 밝힌 것이다(기획재정부, 2023.8: 17).

이것이 근본적인 대안이 될 수 없다는 점을 기재부도 알고 있다. 2019년에 기재부가 발표한 『2019-2023 국가재정운용계획』에서는 2000년에 「부담금관리기본법」이 제정되면서 2004년부터 문화예술진흥기금의 주요 수입원이 되던 각종 부담금의 모금이 중단됨에 따라 현재까지 기금의 적립금이 급격히 감소하는 추세이며 중장기적 사업 운용이 어려운 상황이라는 점을 설명하고 있다. 더불어 문예진흥기금 모금제도 폐지로 인한 대체재원 확보를 위한 노력들도 그다지 효과가 없었다고 밝혔다.<sup>2)</sup> 복권기금 전입금의 경우 소외계층 문화향유기회 확대나 복지증진사업으로 지출목적이 한정되어 있기 때문에 타 기금 전입도 중장기적인 문화 부문 전략 사업 추진에는 근본적인 한계를 지닐 수밖에 없다는 것이다. 그럼에도 당시 계획에서는 2016년부터 이미 문예진흥기금에 전입을 해오던 관광진흥개발기금과 국민체육진흥기금을 문예진흥기금에 전입하는 방안과 함께 기존에 전입을 해오던 타 기금(경문·경정 수익금, 복권기금)의 전입금을 상향하는 방안 정도만 제시됐다. 2022년 기준 문예진흥기금은 자체수입, 일반회계, 복권기금, 국민체육진흥기금으로 구성됐으며, 관광진흥개발기금은 2021년부터 전입되지 않았다(한국문화예술위원회 홈페이지, 2023.11.8. 검색).

【표 1】 문화예술진흥기금 조성현황

(단위: 백만 원)

연도	조성액					계	운용액	적립금 누계
	자체수입 등*	전입금						
		일반회계	복권기금	국민체육진흥기금	관광진흥개발기금			
2018	54,167	50,000	82,103	50,000	50,000	286,270	248,778	92,046
2019	61,404	50,000	105,561	100,000	50,000	366,965	298,607	160,404
2020	54,746	21,000	122,324	100,000	50,000	348,070	341,221	167,253
2021	40,486	20,370	164,154	97,000	-	322,010	373,924	115,339
2022	79,069	30,000	173,868	97,000	-	379,937	419,944	75,332

출처: 한국문화예술위원회 홈페이지(2023.11.8. 검색)

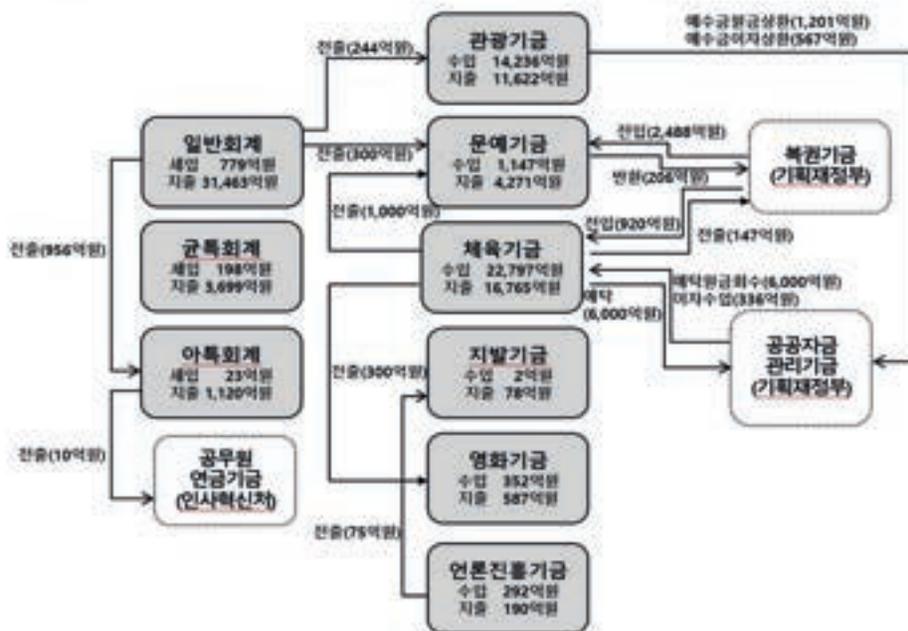
\* 건물대여료, 기타재산수입, 행정부담금, 민간출연금, 기타경상예전수입, 입장료수입, 기타담수입, 기타영업외 수입, 토지매각대

2) 2004년부터 복권기금의 일부를 문예진흥기금에 전입했고, 2010년부터 경문·경정 수익금의 일부도 전입하여 자금을 충당했으며, 2011년부터는 건축물 미술작품 설치물 기부금으로 대체하도록 하여 자금을 충당하고자 했다. 그러나 대체재원의 조성 규모가 크지 않고 문화사업 수요 증가에 따른 사업지출이 늘어나 적립금 감소 추세는 지속되어 왔다. 2016년부터는 기재부가 운용하는 타 기금을 전입하고 2019년부터는 정부출연금 전입하는 방식으로 부족한 재정을 충당하고 있으며, 2019년 기준 기금의 66.7%가 정부전입금(일반회계 출연, 타 기금 전입금)으로 구성되어 있어서 현재도 타 기금 전입금에 크게 의존하고 있음을 알 수 있다(기획재정부, 2019: 72~74).

2024년도 문체부 예산안 및 기금운용계획안 재정구조

문체부 소관 2024년도 예산안 및 기금운용계획안은 일반회계와 지역균형발전특별회계-아시아문화중심도시조성특별회계 등 3개 특별회계, 문화예술진흥기금-관광진흥개발기금-국민체육진흥기금 등 6개 기금으로 구성되어 있다. 회계 간 혹은 회계-기금 간 주요 거래를 살펴보면, 일반회계에서 아시아문화중심도시조성특별회계로 956억 원, 관광진흥개발기금으로 244억 원, 문화예술진흥기금으로 300억 원이 전출되었다. 기금 간 주요 거래를 살펴보면, 국민체육진흥기금에서 문화예술진흥기금으로 1,000억 원, 영화발전기금으로 300억 원이 전출되었고, 언론진흥기금에서 지역신문발전기금으로 75억원이 전출되었다(예산결산특별위원회, 2023.11: 9).

[그림 1] 문체부 2024년도 예산안 및 기금운용계획안 재정구조



출처: 예산결산특별위원회(2023.11: 10). \*2024년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(부처별IV), 9쪽.  
 주: 총계 기준

타 기금으로부터의 전입에 의존해야 하는 현재의 문화재정 구조에서는 문화예술 사업을 지속적·안정적으로 추진해나가기 어려운 실정이다. 또한 중앙정부가 지방분권을 추진하면서 그동안 보조사업 혹은 매칭펀드를 통해 추진되던 사업들을 지자체로 이양해오고 있고 그 규모가 매해 늘고 있다. 2000년에는 403,599백만 원 규모였지만 2022년에는 451,426백만 원으로 증가했다(기획재정부, 2019: 26-27; 문화체육관광부, 2022.4. 「균특회계 포괄보조사업 가이드라인」, 2). 한정된 예산의 배분을 두고 정부가 '지원은 하지 않되 간섭은 하겠다'는 원칙을 표명한 현 상황에서 십 수년간 지속되던 사업이 순식간에 사라지는 상황을 방지하기 위해서는 문화예술 지원체계를 재정비할 수 있는 대안을 모색함과 동시에 지방정부 차원에서도 재정 확충을 통해 지역의 특색에 맞는 문화사업이 중단 없이 추진될 수 있도록 방안을 만들어 나가야 할 것이다.

**감사합니다.**





2023 부평문화포럼  
문화도시, 안녕하십니까?-문화도시 진단과 대안

---

발행처 인천광역시부평구문화재단

발행일 2023. 11. 16.

발행인 대표이사 이찬영

편집인 기획경영본부장 강영구

기획총괄 기획경영본부 기획조정팀장 임정인

기획편집 기획경영본부 기획조정팀원 장선미

문의 인천광역시부평구문화재단 기획경영본부 기획조정팀(032-500-2013)