
문화예술진흥기금 신규재원 마련 방안 연구

2020. 3.

한 국 재 정 학 회

요약

I. 서론

- (연구 배경) 기초예술 진흥을 위한 국내 유일 재원인 문화예술진흥기금은 타 분야에 비해 규모가 작고 조달이 불안정 함
 - 수준 높은 기초예술 작품을 온 국민이 향유할 수 있도록 문예기금의 재원 확충을 통한 지원이 필수적임
 - 매년 2,000억 원대 사업비 규모 유지가 필수적이나 현재 기금 부족(2003년도 말 모금제도 폐지)으로 예산 지원이 필요한 상황
- (연구 목적) 본 보고서는 문화예술진흥기금의 안정적 재원 확보를 위해 지금까지 발굴된 다양한 대안의 실현가능성과 효과성을 검토하고, 최적 대안의 우선 순위를 선정하여 추진 방안을 제시하고자 함
 - 문예기금의 안정적인 재원 조성을 위해서 새로운 조세나 부담금과 같은 수입원의 개발과 더불어 타 기금의 전입 방안에 대해서도 역점을 두어 연구를 진행함
 - 지금까지 제안된 다양한 방안들의 장단점을 비교하고 실현가능성을 면밀히 분석하여 최적의 대안을 도출하고자 함

II. 문화예술진흥기금 현황과 평가

1. 문화예술 분야 공공지원의 필요성

- 문화예술은 수요 측면에서의 비효율적인 자원배분, 공급측면에서의 문화예술 생산기반 와해 문제 등으로 인해 일반적으로 시장균형이 사회적으로 요구되는 최소생산점에 크게 미달하게 되어 과소생산의 문제가 심각함

- 과소생산 문제해결을 위해 정부가 개입하는 것은 외부효과에 따른 시장실패 치유의 목적과 더불어 가치재 공급확대를 위한 온정주의적 접근(paternalism)의 노력이라는 특징을 가짐
 - 예술 부문은 시장을 통한 자원배분에 한계가 있어 결국에는 예술의 공급량이 사회적 최적수준에 이르지 못하기 때문에 정부개입이 필요하다는 견해는 기존에 다양한 연구에 의해 주장되고 있음
- 문화예술 소비자의 대부분은 고소득층이라는 점은 형평성의 문제를 제기하게 만들고, 보다 공평한 공연예술재 소비를 목적으로 하는 정부의 개입을 요구하게 만들
- 형평성 제고 차원의 정부개입은 주로 저소득층의 문화예술 접근가능성 제고로 나타나지만, 결과적으로 문화예술재 생산의 양적 확대에 귀결됨
 - 결국 가치재는 경합성과 배제성을 고루 갖춘 사적재임에도 불구하고 온정주의적 차원에서 정부가 이 공급에 참여하는 것임
 - 문화예술은 상당한 수준의 경제적 외부효과를 발생시킨다는 점, 공연이 제공하는 편익에 대한 수요는 있으나 시장이 없다는 문제 등으로 인해 가치재적 특성을 갖고 있음
- 문화예술은 다양한 부문에서의 사회경제적 파급효과를 통해 외부성을 창출함
- 문화적 가치: 문화자본의 형성, 문화정체성의 확보, 문화가치관 확산
 - 경제적 가치: 소득의 증대, 고용창출, 성장잠재력의 제고, 사회적 비용의 감소
 - 사회적 가치: 건강증진, 인적자본 형성 촉진, 사회통합기능
 - 이외에도 다양한 외부편익을 제공함
- 문화예술에 대해 다양한 방식으로 이루어지는 공공지원에 대한 또 다른 경제학적 논거는 예술소비의 형평성과 관련됨
- 예술소비의 계층 편향성을 방지하고 다양한 계층이 예술을 향유할 수 있도록 노력해야 하며, 이를 위해 정부는 무엇보다도 많은 사람들에게 문화 예술적 향유 기회를 제공해야할 의무가 있음

2. 문화예술진흥기금 현황

- 1973년 한국문화예술진흥원 설립하여 민간자율에 의한 창의적이고 다양한 예술 활동을 촉진하고자 했으며, 추진재원으로 문화예술진흥기금이 설치됨
 - 도입 초기에는 극장 및 공연장 등으로부터의 모금을 통해 문화예술진흥기금을 조성하였으나 참여정부의 준조세 정비 방침에 따라 2004년부터 모금제도 폐지됨
 - 문화예술진흥기금은 정부 문화예산과 함께 우리나라 문화예술정책의 대표적인 기본재원으로 이용됨
 - 문화예술진흥기금의 사업목표
 - 다양한 예술장르의 창작역량 강화 및 창작 여건 조성을 통하여 문화예술의 사회적·경제적 가치를 확산
 - 사회취약계층의 예술 향유기회 확대를 통한 문화양극화 해소
- 기금의 주요 재원은 타 기금 및 일반회계 전입금, 경륜·경정수익전입금, 민간출연금, 기타수입 등으로 구성되어 있는데, 이 중 타 기금전입금과 경륜·경정수익전입금이 가장 중요한 수입원임
 - 기타수입은 설립출연금, 건물대여료, 기타경상이전수입, 골프장수입금, 입장료수입, 잡수입, 융자금회수 등으로 구성됨
- 2019년도 문화예술진흥기금 수입계획에 따르면, 수입은 총 4,685억 3,300만원이며, 이 중 자체 수입은 636억 3,100만원, 정부내부수입은 일반회계 500억원 전입, 복권기금 1,055억 6,100만원, 체육기금 1,000억원, 관광기금 500억원 전입으로 총 3,055억 6,100만원, 여유자금 회수 993억 4,100만원으로 구성됨
- 문예기금은 문화예술의 창작과 보급, 지역문화예술의 진흥을 위한 사업, 문화예술 향유 기회 확대 및 민간기부 활성화 등에 사용되며, 지원정책 추이는 전통문화예술에서 현대문화예술로, 예술창작진흥에서 문화복지로, 중앙문화예술의 확산에서 지역문화예술의 진흥으로, 예술장르 위주에서 문화산업 분야 위주의 지원으로 변화됨

3. 문예기금 운영의 평가와 과제

- 문화예술진흥기금이 일반회계나 특별회계가 아닌 기금 형태로 유지되어야 하는 논거는 크게 네 가지로 요약할 수 있음
 - 첫째, 문화예술활동은 개인적인 창조성의 발현이므로, 이를 극대화하기 위해서는 기본적으로 이를 제약하는 요인을 최대한 배제하는 것이 중요함
 - 둘째, 문화예술진흥사업의 대부분은 현장 예술인(단체)대상의 공모와 신청을 통해 진행되는 공모사업으로 지원심의위원회를 통한 예술성에 대한 가치판단이 절대적으로 필요하기 때문에, 정부가 기금사업을 예산에 편성하여 시행할 경우 예술과 정치부문간의 가치충돌로 인한 사업운영 자체에 대한 불신 등 심각한 부작용이 우려됨
 - 셋째, 기금은 국고예산의 부족을 보충하기 위한 가장 유력한 재원조달 방식임
 - 넷째, 문화예술위원회는 기본적으로 민간단체이기 때문에 공공기관이지만 운영에 있어서는 자율성을 부여받고 있어 당장은 인기가 없으나 장기적인 안목에서 보면 대단히 중요한 사업을 큰 반대나 저항 없이 시행해 나갈 수 있음

- 기금존치평가에 있어 문화예술진흥기금의 기금목적은 아직도 유효하며 타기금과의 유사중복성도 없기 때문에 존치가 필요하다는 의견을 받음
 - 문화예술의 진흥을 위한 사업이나 활동을 지원함으로써 전통문화예술을 계승하고 새로운 문화를 창조하여 민족문화창달에 이바지한다는 기금목적이 유효함
 - 문화예술진흥기금의 사업을 민간으로 전환할 경우, 수익발생 정도에 따라 사업의 계속 여부가 불투명하다고 판단되기 때문에 사업을 민간으로 이관할 수는 없다고 판단함

- 문예기금은 1973년 문화예술진흥법 제정에 의해 기초예술진흥을 위해 마련된 유일한 재원이나 자체재원이 없음에 따라 기금의 운용이 불안정함
 - 2003년 헌법재판소 위헌판결로 모금제도가 폐지되면서 2004년부터 모금이 중단되어 연간 400억원 규모의 자체수입이 없어짐
 - 법정부담금을 징수하는 관광, 체육, 영화, 복권, 방송통신, 축산, 국민건강 분야의 기금과 달리, 문화예술기금은 상대적으로 불안정한 운영의 기금임

- 문예기금은 모금 중단 이후 매년 기금 고갈에 대한 국회와 문화예술계의 우려가 되풀이되었지만, 기금 적립금을 인출하여 사업비의 부족분을 충당해오면서 문예기금은 계속 축소됨
 - 2004년 5,272억 원에 달하던 적립액은 모금제도의 폐지로 인해 수입이 줄면서 적립금을 인출하여 이용한 결과, 적립금이 가장 작았던 해인 지난 2017년에는 적립액(545억원)이 2004년의 10.3%로 크게 하락함
 - 2016년도 체육기금(500억원), 관광기금(500억원) 등 신규전입으로 예산을 편성했으나, 이는 임시방편에 불과함

- 기금의 고갈을 방지하기 위해, 2018년부터 전입금 규모가 크게 증가하면서 2019년 예상 적립액은 1,845억 원으로, 2004년의 35.0%(2019년 기준)에 해당함
 - 기금의 현 사업비 수준 유지 시, 연평균 약 1,500억원 내외의 재원이 필요한 상태임
 - 기초 문화예술 관련 공공재원인 문화예술진흥기금은 수요 및 타 분야에 비해 사업규모가 극히 적고 조달체계가 불안정하여 재원 규모 확대 및 안정적 재원 조달 방안마련이 시급함

- 문예기금이 고갈될 경우 기초예술에 미칠 부정적 영향은 다음과 같음
 - 첫째, 문예기금을 도입하게 된 취지 자체가 훼손될 우려가 있음
 - 둘째, 문화예술 향유 예산은 느는 반면 정작 중요한 창작자 지원은 상대적으로 크게 감소하는 기형적인 구조가 발생함
 - 셋째, 기초예술 진흥을 위한 중장기적 사업의 안정적 추진이 어려워질 수 있음
 - 넷째, 예술지원의 자율성과 독립성 훼손 우려가 있음

III. 문화예술진흥 재원조성 해외사례

- 문화예술 사업의 주요 선진국인 프랑스, 미국, 영국을 중심으로 문화예술진흥을 위한 재원조성 사례를 살펴봄
- 프랑스는 중앙정부 지원금과 지방정부 지원금을 통해 문화예술진흥기금을 마련하고 있음
 - 2017년 기준 약 36억 유로의 예산이 중앙정부 지원금으로 마련되었고, 약 90억 유로의 지원금이 지방정부 예산을 통해 조달됨
 - 이외에도 약 43억 유로가 다른 부서를 통한 간접적 지원금으로 집행됨
 - 프랑스는 “1% 예술제도(1% artistique)”나 “국립교육기관 조형예술 조성제도” 등 다양한 세금 제도를 활용하여 문화예술 진흥을 위한 재원을 마련하고 있음
 - 또한 프랑스는 2003년 메세나법 제정 이후, 세금감면 등 세제 혜택을 통해 민간기업의 문화예술 후원활동을 장려함
 - 세제 혜택은 기부금액의 60%를 공제받는 형식으로 지원되며, 기업 세후소득의 0.5%까지 세액공제를 받을 수 있음
- 미국 연방정부 산하 독립기관인 국립예술기금은 의회에서 예산을 편성하여 전액 지원받고 있음
 - 또한 국립예술기금 지원금 이외에도 주 정부별로 예술문화 정책을 지원하기 위한 재원조달 방안을 독자적으로 마련하고 있음
 - 담배가격에 문화예술 특별세 부과(오하이오주), 숙박업소의 수입액에 대해 문화예술 특별세 부과, 숙박세(샌프란시스코, 워싱턴주), 카지노 입장료 및 매출액에 문화예술 특별세를 부과(아이오와 주 등)하는 방안 등
- 영국은 정부 보조금과 복권기금을 통해 문화예술 지원 정책의 재원을 마련함
 - 정부보조금은 영국 문화미디어체육부와 기타 부서에서 문화예술 진흥을 위해서 지급하는 지원금임
 - 복권기금의 경우 전체 복권 수익금의 28%를 예술, 스포츠, 교육 등에 지원하며, 이 중 20%를 예술 분야 지원금으로 지급함

IV. 신규재원 확보방안 분석

1. 기존 방안의 검토 및 비교

- 현재까지 논의된 방안을 신규재원, 타기금 전입, 기타 방안으로 구분하여 살펴봄
 - 신규재원: 조세로 인한 수입의 전환 및 전입 또는 새롭게 조세를 신설하는 방안을 검토함
 - 부가가치세, 교육세 전입방안, 공연사업 수입이나 담배에 대한 문화목적세 신설방안, 모바일기기에 대한 과세방안, 기부금 활성화나 신용카드 포인트 기부 등의 방안을 비교함
 - 타 기금을 통한 사업을 문예기금을 통해 추진할 시 유사하거나 초과 달성할 수 있는 비슷한 성격을 가진 기금을 중심으로 일부 재원을 전입하는 방안에 대해 검토함
 - 이에 부합하는 국민체육진흥기금, 방송통신발전기금, 경마수익금과 최근 추진되었으나 무산된 복권기금 관광진흥개발기금, 건강증진기금 등을 살펴봄
 - 이밖에 최근 전 세계적으로 도입이 논의되고 있는 디지털세에 대한 문예기금 전입 방안에 대한 선행연구도 검토함
- 신규재원 방안
 - 부가가치세 전입: 문화예술 관련 수입의 부가가치세를 문예기금 수입으로 전환하는 방안(실행가능성 보통)
 - 공연 관련 수입의 문예기금 전환은 추가적인 세 부담을 초래하지 않으면서, 새로운 세목 신설 위한 세법 제정도 필요 없음
 - 부가가치세법과 문예진흥법 일부 조항 수정만 필요함
 - 교육세 전입: 교육세 징수액 중 4%를 문예기금으로 조성하는 방안(실행가능성 부족)
 - 헌법에 근거한 '문화국가원리' 실현을 위해 교육과 함께 '문화예술'도 국가정책의 중요한 부분으로 고려되어야 하며, 교육세 일부를 문화예술에 지원할 필요가 있음

- 문화목적세(공연사업수입): 순수예술에 대한 지원의 간접적인 수혜자인 공연사업 수입에 대한 과세로 순수예술진흥을 위한 일부 재원을 마련하는 방안(실행가능성 부족)
 - 문화예술지원의 간접적 수혜자인 공역사업수입에 대한 과세로 외부효과 문제 개선이 가능함
 - 다만, 복지확대 등 정부지출이 급속히 증가하는 현실적 한계로 단기간 추진은 어려움
- 문화목적세(담배): 예술진흥 사업의 수혜를 받는 유해산업(담배)에 대한 문화세 과세 방안(실행가능성 부족)
 - 흡연 행위와 같이 사회적으로 부정적인 외부효과를 초래하는 경제행위에 재원부담시 두가지 부문(예술, 담배산업)의 외부효과 문제가 동시 개선 → 자원의 효율성 개선 가능함
 - 다만, 큰 폭의 담배세 인상 직후인 현실적 여건 고려 시 단기적 추진은 어려운 상황임
- 모바일 기기 과세: 모바일기기 판매가격에 일부 세금을 부과하는 방안(실행가능성 부족)
 - 모바일 시장의 확대 배경에는 다양하고 신기술에 적합한 문화예술 콘텐츠의 창작이 있기에 논의의 여지 있음
 - 다만 3대 통신사가 방송통신발전기금에 부담금을 납부하고 있어 이중과세 문제 등을 이유로 강한 반발 예상됨
- 기부금 활성화: 민간출연금 확대를 통한 문예기금 확충 방안(실행가능성 보통)
 - 기부금 확대를 위한 사회적 인식 개선, 예술의 사회적 기여에 대한 연구 및 홍보가 필요함
 - 기부금 확대를 위한 다양한 사업, 프로그램 추진 필요
- 신용카드 포인트: 문화예술 부문에 소멸되는 카드포인트를 기부하거나 출연할 수 있는 방안(실행가능성 보통)
 - 문예기금의 재정안정성과 사업의 다양성 등 긍정적 효과를 도모
 - 추가로 재원을 부담시키는 것이 아니므로 반발이 크지 않을 것으로 예상
 - 기부금 활성화와 연계한 적극적 기부(전입)가 이루어질 수 있는 방안 모색이 필요함

□ 타기금 전입 방안

- 국민체육진흥기금: 체육진흥투표권 수익금의 직접 출연을 통한 문예기금 전입 방안(실행가능성 양호)
 - 체육진흥투표권의 수익금의 현행 국민체육진흥기금에의 출연과 동시에 문화예술진흥기금으로의 출연은 충분한 타당성을 갖고 있음
- 방송통신발전기금: 방송통신발전기금의 법정분담금 일부를 문화예술진흥기금으로 전입하는 방안(실행가능성 부족)
 - 문화예술 콘텐츠가 방송통신 콘텐츠 발전의 기반이 되고 원동력을 제공하므로 이익금 일부를 문화예술분야 육성에 투자할 필요가 있음
- 경마 수익금: 마사회 수익금의 일부를 문화예술진흥기금에 출연하는 방안(실행가능성 보통)
 - 경마의 대중화를 통한 국민의 여가 선용을 목표로 할 경우 문화산업에 대한 지원이 가장 바람직함
 - 일회성이 아닌 정기적인 출연을 통해 문화예술에 지원한다면 파급효과가 훨씬 클 것임
- 일반회계(국고): 2002년 이후 중단된 일반회계(국고)로부터의 문예기금 출연을 재개하는 방안(실행가능성 부족)
 - 일반회계 세출에서 문예기금으로의 출연이 되며, 국고와 기금 간 명확한 역할분담 기준 설정과 확고한 준수가 전제되어야 함
- 복권기금: 복권수익금의 문예기금 전입에 대한 법정배분 근거 마련 방안(실행가능성 보통)
 - 복권 사업의 수익금이 배분되는 10개 기금 중 사회적 문제 치유와 연관 없는 기금이 다수 존재하므로 효율성 측면에서 재원배분 조정이 필요함
- 관광진흥개발기금: 관광진흥개발기금 수입 총액의 일정비율을 문예기금으로 출연하는 방안(실행가능성 보통)
 - 카지노 사업이 야기하는 사회적 문제를 치유하는 기능이 관광진흥개발기금의 활용으로는 미약함
 - 일부 재원을 문예기금에 전입하여 사용함으로써 도박사업의 부작용을 문화예술 향유를 통해 사회적으로 치유할 수 있는 지원책 마련 가능함
- 건강증진기금(담배세) 전입: 담배에 부과되는 국민건강증진부담금의 일부 재원

을 문예기금에 출연하는 방안(실행가능성 보통)

- 건강증진기금 전입을 통한 문예기금 재원 마련 방안은 추가적인 조세부담을 초래하지 않고, 타 재원의 손실도 거의 없으면서 새로운 재원을 안정적으로 조달하는 방안

□ 신규방안(디지털세): 디지털세가 도입될 시 일부를 문예기금에 전입하는 방안(실행가능성 부족)

- 디지털세가 현재 구체적으로 논의되어 도입 단계에 있으므로 확정방안을 참고하여 문예기금으로 일부 전입할 수 있는 방안을 모색해야 함
- 해외오픈마켓에 대한 부가가치세도 관련 처벌 규정이 마련될 경우 이에 맞춰 전입방안을 구체적으로 모색하여 접근할 필요 있음

2. 재원조달을 위한 대안 제시

가. 국민체육진흥기금의 출연 방안

□ 국민체육진흥기금 중 일부를 매년 출연 받을 수 있도록 관련 법을 개정하는 방안이 현재 문화예술진흥기금의 안정적인 재원 확보를 위한 여러 방안 중에 가장 현실적이고 단기적으로 실현가능한 대안임

□ 국민체육진흥기금의 주요 재원은 경륜, 경정, 투표권이나 복권수입 등 사행성 산업을 통한 수익금이 대다수를 차지하는데 사행성 산업은 많은 외부불경제 효과를 발생시키므로 이를 직접적으로 해결할 수 있는 방안이 필요함

□ 국민체육진흥기금을 재원으로 한 여러 사업을 통해 외부불경제 효과를 보정하고 있으나 체육 관련 사업에 한정되어 있어 근본적인 외부효과 치유에는 한계를 나타냄

- 특히 체육진흥투표권 사업을 통한 부정적 외부효과 문제를 보정하기 위한 다양한 사업을 운영하고 있으나 스포츠평타가 갖고 있는 사행성에 대한 근본적

외부효과 치유는 국민체육진흥공단 단독 활동만으로는 어려움

- 문화예술 진흥 사업이야말로 다른 사업에 비해 사행성 산업이 발생시키는 외부불경제 효과를 보정하거나 최소화하는데 있어 높은 효과를 창출하므로 사행성 사업을 통한 수익금이 기금의 대부분을 차지하고 있는 국민체육진흥기금의 일부를 문예기금에 지원하여 외부불경제 문제를 효과적으로 해결할 필요가 있음
 - 국민체육진흥기금 또는 체육진흥투표권 수익금 일부를 문예기금에 지원하여 체육과 문화를 동시에 즐길 수 있는 기회를 제공할 수 있음
 - 이밖에 다양한 사업을 통해 기금사업의 효율성을 극대화할 수 있음

- 특히, 체육진흥투표권 사업 등의 수익금이 계속 증가함에 따라 국민체육진흥기금의 여유자금이 증가하고 있으므로 기존에 진행하던 사업에 영향을 거의 미치지 않으면서도 문예기금에 기금의 일부를 출연할 수 있음
 - 국민체육진흥기금의 순자산(여유자금)은 2014년 2조1,312억원에서 2018년 3조410억원으로 증가함

- 현재도 기금간 전·출입에 의해 매년 일정규모의 재원을 국민체육진흥기금으로부터 전입받고 있으나 문예기금의 안정적 재원 확보를 통한 사업의 안정성 및 효율성 제고를 위해 매년 국민체육진흥기금의 일부를 출연받을 수 있도록 법안을 개정·신설하는 방안을 추진할 수 있음
 - 제1안: 국민체육진흥기금의 일부를 출연하는 방안
 - 제2안: 체육진흥투표권 수익금 일부를 출연하는 방안

- 국민체육진흥기금의 일부를 문예기금으로 출연하기 위해 국민체육진흥법 제22조 제5항과 국민체육진흥법 시행령 제23조의2 제5항을 신설하는 방안을 추진할 수 있음
 - 국민체육진흥법 제22조제5항에 “계정관리기관은 기금의 일부를 제22조제2항제3호를 위해 「문화예술진흥법」에 따른 문화예술진흥기금에 출연한다.”는 조항을 신설
 - 또한 국민체육진흥법 시행령 제23조의2에 출연 비율을 규정하는 조항을 신설

하여 국민체육진흥기금의 일정비율이 문예기금으로 안정적으로 출연될 수 있도록 법령화함

- 국민체육진흥법 시행령 제23조의2 제5항에 “법 제22조제5항에 따른 문화예술진흥기금의 출연금은 법 제20조제1항에 따라 조성된 기금의 100분의 3으로 한다.”는 규정을 신설함
- 출연 비율은 국민체육진흥기금의 3%로 설정함

□ 두 번째 방안으로 체육진흥투표권 수익금의 일부를 출연할 수 있도록 국민체육진흥법 제22조제2항을 개정하는 방안도 고려할 수 있음

- 국민체육진흥법 제22조제2항제4호에 “문화예술진흥기금으로의 출연” 조항을 신설하고, 동법 시행령 제23조의2제1항에서 배분비율을 “100분의 20에서 100분의 23”으로 개정하고, 동 조항 제4호에 문화예술진흥기금으로의 출연비율을 100분의 3으로 규정하는 방안임

□ 또한 문화예술진흥법(1안)이나 문화예술진흥법 시행령(2안)을 개정하여 국민체육진흥기금이 실제 출연될 수 있도록 명확하게 규정할 필요도 있음

- (1안) 문화예술진흥법 제17조제6호에 “「국민체육진흥법」 제22조제5항에 따른 출연금”을 신설하는 방안
- (2안) 문화예술진흥법 시행령 제25조제1항제3호에 “「국민체육진흥법」 제22조제5항에 따른 출연금”을 신설하는 방안

나. 융합기금

□ 현재 기금 간 재원편차 현상을 보이고 있으므로 재정의 경직성 문제에 대응하고 여유재원을 유연하게 활용할 수 있도록 기금을 통합 또는 융합하는 방안을 국민체육진흥기금 출연에 이어 검토 및 도입 가능성이 높은 것으로 판단됨

- 기금의 통합 운영방안은 기금을 통폐합하는 안과 융합기금 안으로 나뉘 살펴볼 수 있음

□ 기금을 통폐합하는 것은 분절적 기금 구조의 문제를 해결하고 사업목적이 유사함

에도 기금 간 칸막이로 재정운용의 효율성과 유연성이 저하되었던 기금에 효과적인 처방이 될 수 있으나 문제는 기금을 둘러싼 정치적 이해관계를 조정하기 어렵고 여러 법령이 개정되어야 함

- 기금의 통폐합은 계정의 단순화를 통해 재정투명성을 제고할 수 있고, 복수의 사업주체가 유사한 사업을 중복적으로 수행할 위험을 낮춤으로써 재정의 효율성을 증대시킬 수 있음
- 다만, 기금 통폐합이 갖고 있는 한계점은 기금을 둘러싼 다양한 정치적 이해관계를 조정해야 하며, 많은 법령을 개정해야 함
- 기금 통폐합은 이해관계자를 설득하는 과정, 많은 법령 개정이 필요하므로 장기적으로 국민적 공감대를 형성하는 과정이 필요함

□ 이에 단기적 측면에서 실현가능한 방안으로 소관부처가 같거나 기능이 유사한 기금들을 하나의 기금으로 묶어 통합 관리하는 융합기금 제도를 검토할 수 있음

- 융합계정 방식은 기존에 따로 운영되는 기금들의 독립성을 구분계정 체제 하에서 어느 정도 인정하되, 각 계정 간에 연계성을 부여하는 방식임
- 즉, 융합기금 방식은 개별 기금들의 통폐합 없이 종전의 기능을 거의 그대로 유지하는 것을 전제로 함

□ 재원편차가 비교적 큰 것으로 나타난 문체부 소관 기금들에서 융합기금 방식의 도입은 재정의 효율성과 투명성 측면에서 긍정적 효과를 나타낼 수 있음

- 개별기금 방식에서는 여유재원과 재원부족 현상이 동시에 발생하고 있음
- 융합기금에서는 각 사업계정의 여유재원과 부족재원은 단일기금 내에서 서로 상쇄되어 재정의 조달비용이나 기회비용이 발생하지 않게 되어, 재원배분의 효율성을 제고할 수 있음
- 현재 기금 간 전입·전출이 빈번함에 따라 재원구조가 복잡하나 융합기금에서는 재원구조가 훨씬 단순화되어 기금운영에 대한 모니터링이 투명하게 이루어질 뿐만 아니라, 재정의 책임성도 제고할 수 있음

□ 다만, 현재 문화체육관광부 출범으로 문화, 체육, 관광 분야가 직제 상으로는 형식적인 통합을 이루었으나 실질적인 측면에서 각 사업들은 여전히 병렬적인 구조

하에 독립적으로 관리되는 문제가 있음

- 이에 분절적인 재정 구조의 비효율성을 개선하기 위해 문화예술진흥기금, 국민체육기금, 관광진흥개발기금을 하나의 융합기금으로 통합 관리하는 것이 바람직한 방안임
- 융합기금의 허용과 관련하여 유사한 개념의 구체적인 사례로 2015년에 개정된 지방자치단체 기금관리기본법 상의 포괄기금 설치 및 운용을 참고할 수 있음
 - 이밖에 ODA 사업 분야에서 융합기금과 유사한 취지의 융합예산 제도를 시범적으로 도입하기 위한 논의가 진행중임
- 현재 “예산군 포괄기금”이 중앙정부와 지자체 중 유일하게 실제 운영중인 융합기금의 사례이므로 이를 참고하여 융합기금 제도 도입을 추진할 수 있음
 - 예산군 포괄기금 설치 및 운용 조례(2016년 11월): 예산군 조례 제2313호
 - 기금설치 제한 및 정비 유도를 통한 기금의 효율성과 투명성을 강화하는 「지방자치단체 기금관리기본법」이 개정(2015. 7)됨에 따라 기금의 폐지 및 통합을 위한 「예산군 포괄기금 설치 및 운용조례」를 제정

다. 신용카드 포인트 기부

- 현재 미사용 포인트의 규모가 큰 것으로 나타나므로 이를 문화예술진흥 기금에 기부 또는 출연할 수 있는 방안을 고민할 수 있음
 - 신용카드 포인트를 통한 기부를 활성화하기 위해서는 이용자들의 자발적 기부를 유도하는 방안을 모색해야 함
 - 포인트 조건부 사전 기부 방안을 고려, 문예기금에 기부 시 받을 수 있는 세제혜택 적극 홍보 등
 - 다만, 2016년 여신전문금융업법 개정으로 신용카드 미사용 포인트의 기부방안이 마련되었고, 2017년 신용카드사회공헌재단이 설립되어 유의미한 자원 확보에는 한계가 있을 것임

- 이에 최근 신용카드 포인트를 주요 재원으로 설립된 신용카드사회공헌재단의 공익사업 일환으로 문예기금에 일정비율이나 금액을 출연하여 공익활동에 지원할 수 있는 방안을 고민할 수 있음
 - 2018년 기준 (재)신용카드사회공헌재단의 사업수익은 175억원이며, 이중 기부금 수입은 대략 172억원인데, 사업수행비용은 28억원에 불과함
 - 따라서 아직 사용처가 제대로 정해지지 않은 재원 중 일부를 문예기금에 출연할 수 있도록 설득하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있음

라. 디지털세 수입 활용 방안

- 전세계적으로 활발히 논의 중인 디지털세 도입 시 수입 일부를 문예기금에 출연하는 방안을 검토하는 것이 필요함
 - 디지털서비스세란 기존의 법인세 과세체계에서 벗어나 특정 기업이 디지털 서비스를 제공함에 따라 창출된 매출액의 일정 비율을 법인세로 과세하는 새로운 법인세 과세체계임
 - 글로벌 IT 기업들이 시장소재지 국가의 세원을 잠식하는 등 공격적으로 조세를 회피하는 문제에 대응하고자 고안된 방안임
 - 디지털세는 두 가지 접근방안이 논의중임
 - 첫 번째는 디지털 기업 외 광범위한 소비자 대상 사업까지 디지털세 적용범위를 확대하여 새로운 과세체계를 마련하는 방안임
 - 두 번째는 글로벌 최저한세로 해외 자회사 소득이 최저한세보다 낮게 과세될 때, 최저한세율까지 해당하는 소득을 모회사의 과세소득에 포함하여 과세하는 방안임
- EU회원국뿐만 아니라 일부 국가에서 선제적으로 디지털 경제에 대한 매출액 기준 과세를 도입하고 있으며, 우리나라 또한 구글, 애플, 페이스북 등 정보기술(IT) 기업에 세금을 부과하는 ‘디지털세’ 도입을 준비하고 있음
- 이처럼 구글이나 유튜브 같은 문화예술 콘텐츠 관련 온라인 플랫폼 IT 기업에 과

세되는 디지털세의 수입의 일부를 문예기금에 전입하는 방안을 검토할 수 있음

- 세 수입의 일부를 문예기금에 출연함으로써 디지털세를 통해 외부경제로 인한 시장실패를 보정할 수 있음
- 실제 프랑스에서는 모바일 문화세로 스마트폰, 태블릿 PC 등의 제품 판매 가격에 1~4% 세금을 부과하여 모바일 제조업자들의 판매수익을 콘텐츠 개발자들과 나누었는데 이는 자국의 문화산업 보호에 기본적 목적이 있었고, 현재 도입 논의중인 디지털세도 다국적 IT 기업에 대한 사회적 부담금을 부과하려는 의도가 있는 것임
- 우리나라도 마찬가지로 온라인 플랫폼이나 모바일 시장의 확대에 다양하고 신기술에 적합한 문화예술 콘텐츠의 창작이 중요한 기여를 했음
- 이에 디지털세 수입의 일부를 문예기금을 통해 문화예술진흥에 활용하는 것은 외부효과로 인한 온라인시장 실패를 보정하는 효과적인 대안이 될 수 있음
- 디지털세 수입의 문예기금 전입을 통해 온라인 플랫폼이나 모바일 IT 기업들은 창작분야의 지속가능한 발전에 간접적으로 기여하는 효과를 볼 수도 있음

3. 재원조달 방안에 대한 검토

- 문화예술진흥기금의 안정적 재원확보를 위한 여러 가지 방안 중에서 국민체육진흥기금 출연, 융합기금, 신용카드 포인트 기부, 디지털세 수입 활용을 중심으로 대안의 실현가능성과 효과성이나 적합성 등을 검토함
- 실현가능성을 법 개정 관련 난이도, 사회적 반발이나 수용성, 부처(서)간 협의 용이성 측면에서 검토한 결과 국민체육진흥기금 출연은 다소 실현가능성이 높으나 융합기금이나 디지털세 수입 활용 방안은 법 개정이나 부처 간 협의에 있어 어려움이 예상됨
 - 법 개정 관련 난이도는 국민체육진흥기금은 보통으로 평가되나 융합기금, 디지털세 수입 활용 방안, 신용카드 포인트 기부 방안은 어려울 것으로 판단됨
 - 사회적 반발에 대해서는 국민체육진흥기금 출연, 융합기금, 신용카드 포인트 기부는 낮을 것으로 예상되나 디지털세는 새로운 세목의 도입에 따른 추가 부담이기 때문에 조세저항이 높을 것으로 판단됨

- 국민체육진흥기금 출연 방안을 제외한 다른 방안들은 부처 또는 부서간 협의 과정이 대체로 어려울 것으로 평가됨

- 문예기금 재원 확보를 위한 대안의 효과성을 검토한 결과 국민체육진흥기금과 융합기금은 재원의 안정성이나 충분성 측면에서 양호한 것으로 판단되나 디지털세 수입 활용은 재원의 충분성을 알 수 없으며, 신용카드 포인트 기부는 효과성이 다소 떨어지는 것으로 분석됨
 - 국민체육진흥기금 출연이나 융합기금 방안은 안정성 측면에서 양호한 것으로 평가되나 디지털세는 과세방안에 따라 달라질 수 있으며, 신용카드 포인트 기부 방안은 카드 이용자의 자발적 참여정도에 따라 달라질 수 있으므로 불안정함
 - 재원의 충분성 측면에서는 국민체육진흥기금 출연이나 융합기금 방안은 양호한 것으로 평가되나 신용카드 포인트 기부 방안은 미흡할 것으로 예상되며, 디지털세 수입 전입은 전입 비율에 따라 크게 차이날 것으로 보임

- 재원확보 방안이 합리적인 근거를 갖고 있으며, 시의적절한지 검토한 결과 국민체육진흥기금 출연, 융합기금, 신용카드 포인트 기부, 디지털세 수입 활용 방안 모두 비교적 양호한 것으로 평가되었으나 신용카드 포인트 기부 방안은 시의성 측면에서 다소 미흡한 것으로 나타남
 - 대안의 합리적 논거 측면에서 융합기금이나 신용카드포인트 기부 방안은 양호하며, 국민체육진흥기금 출연도 대체로 양호한 방안이라고 평가할 수 있고, 디지털세도 조세회피와 시장실패 보정 측면에서 합리적인 방안임
 - 시의성은 국민체육진흥기금 출연, 융합기금, 디지털세 수입 활용 방안은 모두 시의적절한 것으로 평가되나 신용카드 포인트 기부 방안은 다소 늦은 경향이 있음

- 도입 추진 기간에 있어서는 국민체육진흥기금 출연이나 신용카드 포인트 기부는 단기적으로 융합기금은 중단기적, 디지털세 수입 활용방안은 중장기적으로 추진 가능할 것임

4. 재원조달 방안에 대한 전문가 인식조사

- ☐ 문예기금의 안정적인 재원 조달을 위해 검토한 다양한 방안에 대해 관련 전문가들의 인식을 조사하여 실효성을 갖고 추진 가능한지를 다시 확인하고, 재원조달 최적 대안 및 추진방안 설정에 반영함

- ☐ 실현가능성 측면에 대한 의견
 - 법 개정 난이도는 4가지 방안 모두 어려울 것으로 예상했으나 국민체육진흥기금 출연 방안이 이 중 가장 법 개정 가능성이 높은 대안으로 평가함
 - 사회적 반발에 대해서는 국민체육진흥기금 출연이나 융합기금은 대체로 낮거나 보통일 것이라는 의견이 다수였으나 디지털세는 매우 높고, 신용카드 포인트 기부도 대체로 높을 것이라는 의견을 보임
 - 부처(서)간 협의의 용이성에 대해서는 대체로 어렵다는 의견을 보였으며, 특히 디지털세나 신용카드 포인트 기부 방안은 일부 의견을 제외하면 매우 어려울 것이라는 의견이 대다수였음

- ☐ 효과성 측면에 대한 의견
 - 재원의 안정성 측면에서는 대체로 양호할 것이라는 의견이 다수였으나 신용카드 포인트 기부 방안은 불안정할 것이라는 의견이 많았고, 디지털세 수입 활용 방안도 다소 불안정할 것이라는 일부 의견이 있었음
 - 재원확보 방안의 충분성에 대해서는 국민체육진흥기금 출연과 융합기금 방안은 대체로 양호하다는 의견이었으나 신용카드 포인트 기부 방안은 미흡하다는 의견이 대다수였고, 디지털세는 다소 미흡할 것이라는 의견이 일부 있음

- ☐ 적합성 측면에 대한 의견
 - 합리적 논거를 기준으로 평가했을 때 전문가들의 의견이 각각 다르게 나타났으나 국민체육진흥기금 출연에 있어서는 대체로 양호하다는 평가가 대다수였음
 - 시의성 측면에서 국민체육진흥기금 출연은 대체로 적절하다고 평가했으나 융합기금은 의견이 나뉘었으며, 디지털세나 신용카드 포인트 기부 방안은 미흡한 것으로 평가함

- 재원확보 방안의 추진기간에 대해서는 전문가들의 평가가 대체로 일치하여 국민체육진흥기금 출연은 중단기간, 융합기금은 중기간, 디지털세는 중장기간, 신용카드 포인트 기부 방안은 중기간에 걸쳐 추진될 것으로 예상함
- 현재 논의하고 있는 방안 이외의 새로운 재원 확보 방안에 대해서는 지방소비세 일부를 활용하는 방안, 부가가치세 중 일부를 기금에 출연하거나 입장료 부가세 신설 방안, 복권기금 중 일부를 출연 받는 방안 등을 제시함

V. 결론

- 본 보고서에서 논의된 재원확보 방안은 ①국민체육진흥기금 출연, ②융합기금, ③디지털세 수입 활용, ④신용카드 포인트 기부 방안 순으로 최적 대안을 설정함
 - 대안들을 여러 기준으로 평가한 결과, 현재 시의적절하며, 다른 방안에 비해 실현가능성이 가장 높고, 단기적으로 추진할 수 있는 방안은 “국민체육진흥기금 출연”으로 볼 수 있음
 - 중장기적으로 추진해야 하고, 법 개정 등 실현에 어려움이 많은 방안이지만 합리적인 근거를 갖고 재원을 안정적이고 충분하게 공급할 수 있는 융합기금 방안을 다음 대안으로 추진할 수 있음
 - 아직 도입되지 않은 방안이며, 추가재원 부담을 갖고 있어 사회적인 반발이 클 것으로 예상되나 현재 도입자체가 논의중일 때 추진이 필요하며, 확정 과세방안에 따라 안정적이고 충분한 재원확보가 가능한 디지털세 활용 방안을 세 번째 순위로 추진해야 함
 - 신용카드 포인트 기부 방안은 자발적 참여를 통한 방안이며, 추가재원이 필요하지 않다는 점 등의 장점을 갖고 있으나 최근 미사용 포인트를 재원으로 하는 재단이 설립되어 시의성이 떨어지고 재원의 안정성이나 충분성이 낮게 평가되는 등 우선순위가 가장 낮은 것으로 검토함
- 국민체육진흥기금의 일부를 문예기금에 출연하는 방안을 추진하기 위해서는 부서

간 협의를 통해 출연규모, 출연대상, 출연방법 등을 확정하는 절차가 필요함

- 출연규모는 현재 전입금 수준인 500억원~1,000억원 수준으로 설정하는 것이 가장 적절할 것으로 보이며, 출연대상은 국민체육진흥기금 전체 또는 체육진흥투표권 수익금을 대상으로 할 수 있음
- 출연비율은 출연규모에 따라 다르게 설정할 수 있는데, 현재 전입규모인 500~1,000억원 수준으로 정한다면 국민체육진흥기금을 대상으로 할 경우는 3~6%, 체육진흥투표권을 대상으로 한다면 3.5~7% 수준으로 정할 수 있음

□ 융합기금을 추진할 경우에도 부처(서)간 협의가 가장 중요할 것이며, 협의를 통해 통합기금 대상을 정하고, 관련 이해관계자 및 기획재정부와의 논의를 통해 관련 기금 관련 법 개정과 통합법 제정이 필요함

- 문화예술진흥기금, 국민체육기금, 관광진흥개발기금을 하나의 융합기금으로 통합 관리하는 것이 가장 현실적인 방안으로 판단됨
- 2015년에 개정된 지방자치단체 기금관리기본법 상의 포괄기금 설치 및 운용과 “예산군 포괄기금”을 참고할 수 있음

□ 디지털세의 경우 우리나라도 도입을 위한 구체적 방안이 조만간 제시될 것으로 예상되므로 문예기금으로의 출연을 위한 필요성과 실현방안을 즉각 제시함으로써 도입 초기부터 일정 재원을 지원 받을 수 있도록 선제적으로 대응할 필요가 있음

□ 신용카드 포인트 기부 방안의 경우 많은 재원 확보에는 한계가 있겠으나 신용카드사의 기부처에 한국문화예술위원회를 등록하는 방안 추진, 기부전용카드를 각 카드사와 협의하여 발급하는 방안 등을 검토하며, 신용카드사회공헌재단으로부터 문화예술진흥기금으로 재원의 일정 비율을 출연할 수 있는 방안을 모색할 수 있음

<목 차>

I. 서론	1
II. 문화예술진흥기금 현황과 평가	4
1. 문화예술 분야 공공지원의 필요성	4
가. 과소생산의 문제	4
나. 가치재로서의 문화예술	6
다. 문화예술소비의 형평성	8
2. 문화예술진흥기금 현황	9
가. 기금 개요	9
나. 재원 구조	11
다. 수행사업	13
3. 문예기금 운영의 평가와 과제	16
가. 기금의 타당성 평가	16
나. 기금 운용에 대한 평가	20
다. 문예기금 운영상의 과제	24
III. 문화예술진흥 재원조성 해외사례	3
1. 주요국 문화예술 정책환경 비교	33
가. 프랑스	33
나. 미국	38
다. 영국	40
2. 문화예술진흥 재원조성 사례	44
가. 프랑스	44
나. 미국	46
다. 영국	48
IV. 신규재원 확보방안 분석	6
1. 재원확보에 관한 선행연구	50

2. 기존 방안의 검토 및 비교	52
가. 조세수입의 전입·전환 및 신설	53
나. 타기금 전입 I	62
다. 타기금 전입 II	66
3. 재원조달을 위한 대안 제시	74
가. 국민체육진흥기금의 출연 방안	74
나. 융합기금	88
다. 신용카드 포인트 기부	106
라. 디지털세 수입 활용 방안	112
4. 재원조달 방안에 대한 검토	125
5. 재원조달 방안에 대한 전문가 의견 수렴	133
V. 결론	147
1. 재원조달 최적 대안: 우선순위 설정	147
2. 추진 방안	151
참고문헌	154

<표 차례>

<표 II-1> 문화예술의 사회경제적 가치	6
<표 II-2> 문예기금의 재원 구성 및 용도: 문화예술진흥법	10
<표 II-3> 수입총괄표	11
<표 II-4> 문화예술진흥사업 지원실적 총괄(1974~2015)	13
<표 II-5> 문예기금 지출 구성	15
<표 II-6> 2020년도 문화체육관광부 소관 기금운용계획안	24
<표 II-7> 국내 유사기관 대비 문예기금 규모	24
<표 II-8> 국내외 유사기관 대비 문예기금 규모	25
<표 II-9> 국내 기금 재원 조성 사례	25
<표 II-10> 2016년 타 기금 전입 및 사업이관 현황	28
<표 II-11> 문화예술진흥기금 적립금 현황	31
<표 III-1> 최근 6년간 프랑스 문화예술부문 지원액: 중앙정부 및 지방정부 예산 ..	44
<표 III-2> '15~'17년 프랑스 문화예술부문 기업후원 비중	45
<표 III-3> 미국 내 카지노세를 통한 문화예술진흥 기금 조성 사례	47
<표 III-4> '17~'19년 영국 예술위원회 수입현황	48
<표 III-5> '17~'19년 복권기금 운용현황: 분야별 기금액 및 법정 분배율	49
<표 III-6> 2019년 복권기금 운용현황: 지원기관별 기금액 및 법정 분배율	49
<표 IV-1> 문예기금 수입 증가액 추이	54
<표 IV-2> 교육세 전입시 문예기금 수입 증가액 추이	55
<표 IV-3> 주요 국가의 기부금 관련 세제지원	60
<표 IV-4> 체육기금 전입시 문예기금 예산추계	63
<표 IV-5> 마사회수익금 전입시 문예기금 예산추계	64
<표 IV-6> 관광기금 전입시 문예기금 예산추계(안)	67
<표 IV-7> 건강증진부담금과 문예기금 증가 추이	68
<표 IV-8> 문예기금 재원확충 방안	69
<표 IV-9> 국민체육진흥기금 연도별 총괄표	75

<표 IV-10> 체육진흥투표권 발행실적	77
<표 IV-11> 체육진흥투표권 수익금 지원현황	77
<표 IV-12> 경륜 개최실적	78
<표 IV-13> 경정 개최실적 및 매출현황	78
<표 IV-14> 경륜수익금 지원현황	79
<표 IV-15> 경정수익금 지원현황	79
<표 IV-16> 문화예술진흥기금 타기금 전입 현황	83
<표 IV-17> 문화예술진흥기금 출연을 위한 국민체육진흥법 개정안(제1안)	84
<표 IV-18> 문화예술진흥기금 출연을 위한 국민체육진흥법 시행령 개정안(제1안)	84
<표 IV-19> 문화예술진흥기금 출연을 위한 문화예술진흥법 개정안(제1안-1)	84
<표 IV-20> 문화예술진흥기금 출연을 위한 문화예술진흥법 시행령 개정안(제1안-2)	85
<표 IV-21> 문화예술진흥기금 출연을 위한 국민체육진흥법 개정안(제2안)	85
<표 IV-22> 문화예술진흥기금 출연을 위한 국민체육진흥법 시행령 개정안(제2안)	86
<표 IV-23> 문화예술진흥기금 출연을 위한 문화예술진흥법 개정안(제2안-1)	87
<표 IV-24> 문화예술진흥기금 출연을 위한 문화예술진흥법 시행령 개정안(제2안-2)	87
<표 IV-25> 2020년도 예산안 일반회계의 내부거래 지출 현황	88
<표 IV-26> 사업성 기금 자산현황(2015년 말 기준)	89
<표 IV-27> 문화체육관광부 소관 기금 현황	90
<표 IV-28> 문체부 소관 기금의 조성(순조성 누계액) 및 운용(당년도) 실적	90
<표 IV-29> 카드사 포인트 현황	106
<표 IV-30> 문예진흥기금 기부금 연도별 현황	107
<표 IV-31> 미사용 신용카드 포인트 활용 관련 법안	108
<표 IV-32> 다국적 기업별 국제 조세회피 행위 내용	114
<표 IV-33> EU 국가들의 디지털서비스세 현황	124
<표 IV-34> 재원조달 방안에 대한 검토	130
<표 IV-35> 재원조달 방안에 대한 전문가 평가	145

<그림 차례>

[그림 II-1] 문예기금 적립금 추이	29
[그림 III-1] 프랑스 문화예술 지원체계	33
[그림 III-2] 프랑스 문화통신부 조직도	34
[그림 III-3] 미국 문화예술 지원체계	39
[그림 III-4] 영국 문화예술 지원체계	41
[그림 III-5] 영국 예술위원회 조직도	42
[그림 IV-1] 2020년도 문화체육관광부 소관 회계·기금 재원구조	91
[그림 IV-2] 문예진흥기금 기부금 연도별 현황	108

I. 서론

<연구의 배경과 목적>

- 기초예술 진흥을 위한 국내 유일 재원인 문화예술진흥기금(이하 문예기금)은 타 분야에 비해 재원의 규모가 작고 불안정
 - 문예기금은 2003년도 말 모금제도 폐지 이후 적립금을 인출(연 평균 344억 원) 하여 문화예술진흥 지원 사업에 투자
 - 우리나라 문화예술진흥을 위한 안정적 지원을 위해서는 매년 2,000억 원대 사업비 규모 유지가 필수적이나 현재 기금 부족으로 예산 지원이 필요한 상황

- 문예기금은 1973년 「문화예술진흥법」 제정에 의해 '기초예술 진흥'을 위해 마련된 재원
 - 1974~2015년 기간 동안 예술인 창작지원, 국민 문화복지, 국제교류, 지역문화 예술 활성화 등 각 분야에 1조 9천 8백억 원 지원

- 수준 높은 기초예술 작품을 온 국민이 향유할 수 있도록 하기 위하여 문예기금의 재원 확충을 통한 지원이 필수적
 - 기초예술분야는 순수 콘텐츠로서 시장실패가 강한 영역이면서 정책 환경 변화가 큰 영역으로 중장기적 관점에서 정책실행 기반인 재원의 안정적 조성 중요
 - 1차적 콘텐츠인 기초예술의 퇴보는 다른 문화산업에도 부정적 영향을 가져올 수 있음
 - 기초예술에 대한 지속가능한 지원이 가능하도록 근본적이고 안정적인 기금 재원대책 필요

- 문화예술진흥기금의 안정적 재원 확보를 위해 지금까지 발굴된 다양한 대안의 실현가능성과 효과성 검토, 해외사례 조사 등을 통해 향후 추진방안 마련을 위한 조사 연구 필요
 - 순수 문화예술의 발전과 국민적 향유를 위한 공공지원이 안정적인 경제적 기

반 위에서 효과적으로 수행될 수 있도록, 문예기금의 항구적인 재원 조성을 가능하게 만들 수 있는 지원체계를 모색하고자 함

- 문예기금의 안정적인 재원 조성을 위해서 새로운 조세나 부담금과 같은 수입원의 개발과 더불어 타 기금의 전입 방안에 대해서도 역점을 두어 연구를 진행함
- 새로운 대안의 마련뿐만 아니라, 지금까지 여러 관련 연구에서 제안된 다양한 방안들의 장단점을 비교하고 실현가능성을 면밀히 분석하여 최적의 대안을 도출하고자 함

<주요 연구 내용>

☐ 연구배경 및 현황 분석

- 문화예술 분야 공공지원 현황 및 당위성
- 문화예술진흥기금 현황 분석

☐ 해외 주요국의 문화 분야 재원 마련 사례 조사

- 해외 주요국과 우리나라의 문화예술 정책 환경 비교분석
- 해외 주요국의 문화예술 지원을 위한 재원 확보·운영 사례조사를 통한 시사점 도출

☐ 기존·새로운 신규재원 마련방안의 실현가능성 및 효과성 검토

- 기존의 신규재원 확보방안과 관련된 선행 연구결과 분석
- 재원마련을 위한 신규 대안 제시
- 다양한 대안들에 대한 전문가 및 관계자 인식 조사
- 대안별 실현가능성과 재원확보라는 목표 달성을 위한 효과성 검토

☐ 대안 우선순위 검토 및 향후 추진방안 수립

- 다양한 대안들 중 실현가능·효과성을 고려한 대안 우선순위 설정
- 안정적 재원확보라는 목표 달성을 위한 최적 대안의 추진방안 제시

<연구방법과 기대효과>

☐ 기본적인 접근 방법

- 기존 연구 자료와 해외 사례 조사
 - 문화예술진흥기금 선행연구결과 조사·분석
 - 해외 주요국 문화예술 지원을 위한 재원 마련 사례 조사
- 우리나라 조세·재정 체계 분석
 - 대안들과 관련된 법률·시행령 등 국가재정체계 및 관계부처 입장 분석

☐ 전문가 자문

- 문화예술진흥기금의 특수성에 부합하는 사업수행범위 및 향후 방향, 재원 발굴 등을 위한 학계전문가·민간단체 관계자 등 의견 수렴

☐ 기대효과 및 활용방안

- 안정적인 재원의 마련을 통해 문화예술 분야 진흥과 활성화를 위해 노력 가능
- 문화예술진흥기금 수입 안정화를 위한 입법화 과정에서 중요 참고자료로 활용

II. 문화예술진흥기금 현황과 평가

1. 문화예술 분야 공공지원의 필요성

가. 과소생산의 문제

☐ 문화예술 시장균형의 특징: 과소생산의 문제

- 수요 측: 외부효과 문제로 인해 문화예술은 사회적 최적인 수준보다 낮은 수준에서 (과소)생산하는 시장실패가 발생, 즉, 문화예술 서비스 생산에 적절한 자원이 배분되지 않는 비효율적인 자원배분의 문제가 발생(효율성 문제)
- 공급 측: 보물이 주장한 비용질병의 문제로 인해 문화예술산업은 만성적인 적자구조를 면하기 힘들어 결국 문화예술 서비스의 공급이 감소하여 가격이 상승하고 다시 생산이 감소하는 악순환 발생(문화예술 생산기반의 와해 문제)
- 최소 생산점의 존재: 정부는 문화예술이 주는 다양한 가치로 인해 이 서비스의 최소 공급수준에 대한 사회적 합의가 묵시적으로 존재(가치재)한다고 생각

☐ 이러한 세 가지 요인에 의해 일반적으로 시장균형이 사회적으로 요구되는 최소생산점에 크게 미달하게 됨: 과소생산의 문제가 심각

- 여기서의 과소생산 문제는 비효율성에도 기초하지만 기본적으로 가치재의 성격에 기인한 문제로 볼 수 있음
- 따라서 과소생산 문제해결을 위해 정부가 개입하는 것은 외부효과에 따른 시장실패 치유의 목적과 더불어 가치재 공급확대를 위한 온정주의적 접근(paternalism)의 노력이라는 특징을 가짐

☐ 예술 부문은 시장을 통한 자원배분에 한계가 있어 결국에는 예술의 공급량이 사회적 최적수준에 이르지 못하기 때문에 정부개입이 필요하다는 견해는 기존에 다양한 연구에 의해 주장

- Clorfelter (1992): 문화 분야에서는 시장기능에 의한 효율적인 재화의 분배가

이루어질 수 없는 부분이기 때문에 정부개입이 불가피

- Baumol (1996): 비용질병론(Cost Disease)을 주장하였으며, 공연예술의 경우 숙달된 인간의 기예 그 자체로서 상품이 완성되는 것이기 때문에 대량생산이나 생산표준화가 불가능
- Heilbrun (2003): 문화예술분야의 생산성 지연(productivity lag) 현상으로 어려운 예술단체를 공공자원으로 보전해야 함
- Frey (2003): 예술재생산물의 공공재적 속성으로 인하여 시장을 통해서도 예술가들이 수익전체를 온전히 향유할 수 없고, 공공지원 없이는 예술재 공급이 줄어들게 됨

□ 여기에 더해 문화예술 소비자의 대부분은 고소득층이라는 점은 형평성의 문제를 제기하게 만들고, 보다 공평한 공연예술재 소비를 목적으로 하는 정부의 개입을 요구하게 만듦

- 문화예술 서비스 재분배를 통해 사회경제적 취약 계층의 문화향유권 증진과 문화균등권 원칙이라는 측면에서 문화예술에 대한 공공지원의 당위성 도출 가능

□ 형평성 제고 차원의 정부개입은 주로 저소득층의 문화예술 접근가능성 제고(저가 또는 무료 공연)로 나타나지만, 결과적으로 문화예술재 생산의 양적 확대에 귀결

□ 결국 가치재는 경합성과 배제성을 고루 갖춘 사적재임에도 불구하고 온정주의적 차원에서 정부가 이 공급에 참여하는 것임

- 따라서 소비자 주권에 의해 생산량이 결정되지 않음
- 또한 정부가 추가적으로 공급하여 민간부문에서 충분한 양을 소비할 수 있다면, 효율성 측면과 공평성 측면에서도 긍정적인 요인으로 작용할 수 있다는 것을 알 수 있음
- 정부가 공급에 참여하여 충분한 생산량이 공급되기 때문에 효율적 배분에 기여하며, 충분한 양이 공급될 때 고소득 계층보다 저소득 계층이 큰 혜택을 얻을 수 있기 때문임

나. 가치재로서의 문화예술

□ 문화예술의 가치재적 특성에 대한 근거

- 상당 수준의 경제적 외부효과를 발생시킴
- 공연이 제공하는 편익에 대한 수요는 있으나 시장이 없다는 문제

<문화예술의 다양한 외부효과>

□ 문화예술의 사회경제적 가치: 문화예술은 다양한 부문에서의 사회경제적 파급효과를 통해 외부성을 창출

- 문화적 가치: 문화자본의 형성, 문화정체성의 확보, 문화가치관 확산
- 경제적 가치: 소득의 증대, 고용창출, 성장잠재력의 제고, 사회적 비용의 감소
- 사회적 가치: 건강증진, 인적자본 형성 촉진, 사회통합기능

<표 II-1> 문화예술의 사회경제적 가치

경로	문화예술이 지역사회에 미치는 영향		
	경제적 가치	문화적 가치	사회적 가치
직접 참여	피용자보수	사회집단의 정체성 및 효과성	사회구성원의 참여, 문화예술단체들의 상호 연결, 참가자들에게 지역정부와 문화예술단체들과의 공동조직 및 연계
관람객 참가	방문자 및 여행자들이 문화예술 공연 참여 및 지역상권에 지출, 문화예술 장소 및 후원기업 등에 돌아가는 경제적 승수효과	지역의 정체성과 자부심을 형성하고, 다양성, 인내심, 자유로운 표현 등 긍정적인 지역사회의 규범을 형성	다른 사람들이 모여 다른 사람들과의 교류를 이룰 수 있음
예술가 및 문화예술 단체 및 조직의 존재	<ul style="list-style-type: none"> - 지역주민들이 문화예술활동에 참여하는 성향을 높일 수 있음 - 지역으로 관광객, 기업, 그리고 (기술력이 높은) 사람들과 투자를 유인할 수 있음 - 창조적 산업분야에서 경제성장율을 높일 수 있는 환경을 조성함 - 경제적 활성화를 도모할 가능성을 높일 수 있음 	지역사회의 이미지와 위상을 제고	<p>지역의 문화적 다양성을 증진</p> <p>지역의 범죄를 감소시킴</p>

주: 양현미(2007)

- 이외에도 문화예술은 일반적으로 7가지의 외부편익을 제공
 - 첫째, 미래 세대에 대한 유산으로 집단적 편익을 제공
 - 둘째, 국내외적으로 자존심과 명예의 향상
 - 셋째, 특정지역 예술 소비지출의 경제적 파급효과로서 지역경제 활성화
 - 넷째, 민주적 교육의 촉진을 통한 민주주의의 발전
 - 다섯째, 시민들의 감수성과 성취감의 고취를 통한 시민생활의 삶의 질 제고를 통한 사회 개선효과
 - 여섯째, 예술혁신의 촉진을 통한 경제발전
 - 일곱째, 개인적 문화예술 소비가 전체 사회의 편익제고에 기여하는 교육과 같은 효과
 - 문화예술 활동이 갖는 가치재적 성격은 바로 이러한 정부 개입에 의해 증가하는 외부편익의 증가에 의해 결정

<시장 없는 수요의 문제 해결>

- 예술의 본원적 가치나 편익은 이에 대한 시장이 형성되지 않는다 하더라도 수요는 여전히 존재함
 - 예술의 근본적인 가치는 ‘인간의 마음에 감동과 기쁨을 주고 정신적 만족을 제공함으로써 행복한 삶을 누리’게 하는 것에 있음
 - 예술은 그 자체에 특별한 고유의 가치가 있기 때문에 예술가치의 중요성 지키기 위해 정부지원이 필요하다고 보는 것이 일반적인 견해
- 예술 가치
 - Frey (1999, 2003): 인간은 요람에서 무덤까지 문화와 예술에 둘러싸여 지내며 문화예술의 사회적 가치가 존재하기에, 이것이 문화예술분야 공공지원의 논거가 된다고 주장
 - 문화예술의 사회적 가치를 ‘비사용자 가치’라고 정의하였으며, 크게 5가지로 구분
 - 선택가치(option value): 문화상품을 사용하지 않더라도 개인은 문화공급이 존재하는 자체만으로 상당한 편익을 얻을 수 있는 가치
 - 존재가치(existence value): 문화상품이나 문화 활동이 존재하는 자체를 아는

- 것만으로도 개별적인 편익을 얻게 된다는 가치로, 역사적 건물이 이에 해당
- 유산가치(bequest value): 미래세대는 자신의 선호를 지금 시장에서 표현할 수 없기 때문에 예술적 창조라는 전통을 지켜 후세에 전해야 하는 가치를 말함
 - 명성가치 (prestige value): 예술에 관심이 없는 사람에게까지 적용되며, 지역이나 국가의 정체성을 보존하고 높이는 역할을 하는 가치
 - 혁신가치(innovative value): 예술을 경험하는 것 자체가 사회에서의 창조적 사고의 발전, 비판적 평가능력의 향상, 미학적 기준의 창조 등에 기여함으로써 대다수 사람들에게 긍정적인 영향을 미치는 가치¹⁾

다. 문화예술소비의 형평성

- 문화예술에 대해 다양한 방식으로 이루어지는 공공지원에 대한 또 다른 경제학적 논거는 예술소비의 형평성과 관련 있음
 - 예술소비의 형평성 문제: 문화예술부문 시장에서 과소공급이 발생하는 경우, 특정 엘리트 계층만이 예술을 소비
 - 따라서 정부는 이러한 예술소비의 계층 편향성을 방지하고 다양한 계층이 예술을 향유할 수 있도록 노력해야 함
 - 이를 위해 정부는 무엇보다도 많은 사람들에게 문화 예술적 향유 기회를 제공해야 할 의무가 있음
- 예술소비 형평성에 관한 이론
 - CloMulcahy & Swaim (1982): 예술적 기회의 재분배를 통한 사회적 형평성을 확보
 - Cwi (1982): 최소한의 문화예술 활동을 향유하지 못하는 소득이 낮은 사람들에게 보편적 문화적 향유의 기회를 제공해야 함
 - Abbing (2004): 의료, 공교육 및 사회보장과 마찬가지로 예술도 ‘사회적 권리’라는 인식

1) 선우영·장지호(2010) 참조

2. 문화예술진흥기금 현황

가. 기금 개요

□ 문화예술진흥기금

- 1972년 「문화예술진흥법」 제정, 1973년 한국문화예술진흥원 설립하여 민간자율에 의한 창의적이고 다양한 예술 활동 촉진
- 추진재원으로 1973년 문화예술진흥기금을 설치
 - 시장진입이 어려운 문화예술인들의 창작 활동을 지원하는 것과 더불어 국민들의 향유 기회를 제공하기 위한 기초 재원 역할
- 초기에는 극장 및 공연장 등으로부터의 모금을 통해 문화예술진흥기금을 조성하도록 하였음
 - 1973년 7월부터 영화관, 공연·전시장, 고적·사적지 등의 입장료에 2.0~8.5%를 부가(surcharge)하여 기금을 조성
 - 참여정부의 준조세 정비 방침에 따라, 2004년부터 모금제도 폐지
- 문화예술정책의 대원칙인 ‘지원은 하되 간섭하지 않는다’는 팔길이 원칙(arm’s length principle)에 입각하여 2005년 한국문화예술진흥원이 한국문화예술위원회로 전환하면서 사업 규모나 범위가 급격하게 확장
- 정부 문화예산과 함께 우리나라 문화예술정책의 대표적인 기본재원으로 이용
 - 문화예술진흥기금은 설치 이후 40년간 문학·시각예술·음악·연극·무용·전통예술·출판 등 문화예술 전 분야에 걸친 창작·연구·보급 활동 지원과 문화복지, 국제문화교류, 예술기반조성, 영상문화산업 등 국가문화예술정책의 중추적인 역할을 수행

□ 기금의 법적 근거

- 기금의 설치목적은 “문화예술 진흥을 위한 사업이나 활동의 지원”에 있음
 - 설치근거: 문화예술진흥법 제16조(기금의 설치 등) 제1항
 - 한국문화예술위원회에서 운용·관리
- 동법 제17조(문화예술진흥기금의 조성) 제1항에서 기금의 재원구성을 규정
 - 정부의 출연금, 개인 또는 법인으로부터의 기부금품, 문화예술진흥기금의

운용으로 발생하는 수익금, 기타수입금 등으로 조성

- 동법 제18조(문화예술진흥기금의 용도)에서 기금의 세부적인 용도를 지정
 - 기금의 재원은 예술창작 지원, 생활 속 예술의 활성화, 지역문화예술 진흥 및 예술가치의 사회적 확산 등과 관련된 주요사업들을 지원하는데 사용

<표 II-2> 문예기금의 재원 구성 및 용도: 문화예술진흥법

문예기금 재원 구성	문예기금 용도
<ul style="list-style-type: none"> · 정부의 출연금 · 개인 또는 법인으로부터의 기부금품 · 기금의 운용으로 생기는 수익금 · 건축물에 대한 미술작품의 설치에 따른 건축주의 출연금 · 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금 <ul style="list-style-type: none"> - 다른 기금으로부터의 전입금 - 그 밖에 문화체육관광부장관이 인정하는 수입금 	<ul style="list-style-type: none"> · 문화예술의 창작과 보급 · 민족전통문화의 보존·계승 및 발전 · 남북 문화예술교류 · 국제 문화예술교류 · 문화예술인의 후생복지 증진을 위한 사업 · 지역문화진흥기금으로의 출연 · 한국문화예술위원회의 운영에 드는 경비 · 장애인 등 소외계층의 문화예술 창작과 보급 · 공공미술 진흥을 위한 사업 · 도서관 지원·육성 등 문화예술의 진흥을 목적으로 하는 문화시설의 사업이나 활동

□ 기금운용의 기본방향

- 기금의 사업목표
 - 다양한 예술장르의 창작역량 강화 및 창작 여건 조성을 통하여 문화예술의 사회적·경제적 가치를 확산
 - 사회취약계층의 예술 향유기회 확대를 통한 문화양극화 해소
- 2019년도 기금사업의 개요
 - 문학, 미술, 공연예술 등 기초예술분야의 예술가·단체지원 등 예술창작활동 지원
 - 우리나라 문화예술의 국제 교류 및 협력 지원 확대
 - 지역문화예술 활성화와 각종 문화예술활동 지원을 통한 중앙과 지방 간 문화격차 해소
 - 문화바우처 사업 확대를 통해 사회취약계층의 문화예술 경험기회 제고
 - 민간 예술기부 확대 등 예술의 사회적 인식 제고 및 예술지원정책의 전문성 강화

나. 재원 구조

- 2019년도 문화예술진흥기금 수입계획에 따르면, 수입은 총 4,685억 3,300만원
- 자체 수입은 636억 3,100만원
 - 기타경상이전수입은 347억 5,400만원
 - 잡수입은 경륜·경정법 제18조에 의한 경륜·경정수익금의 문화예술진흥기금 전입금으로 181억 7,800만원
 - 정부내부수입은 일반회계 500억원 전입, 복권기금 1,055억 6,100만원, 체육기금 1,000억원, 관광기금 500억원 전입으로 총 3,055억 6,100만원
 - 여유자금 회수는 993억 4,100만원
- 기금의 주요 재원은 타 기금 및 일반회계 전입금, 경륜·경정수익전입금, 민간출연금, 기타수입 등으로 구성되어 있는데, 이 중 타 기금전입금과 경륜·경정수익전입금이 가장 중요한 수입원
- 기타수입은 설립출연금, 건물대여료, 기타경상이전수입, 골프장수입금, 입장료 수입, 잡수입, 융자금회수 등으로 구성

<표 II-3> 수입총괄표

(단위 : 백만원)

구 분		'18년		'19년 계획안	'18년 대비	
		당초(A)	수정		B-A	%
수 입	○ 자체수입	61,348	61,348	63,631	2,283	3.7
	- (법정)부담금	-	-	-	-	-
	- 융자금회수	-	-	-	-	-
	- 재산수입	4,455	4,455	4,455	-	-
	- 기타	56,893	56,893	59,176	2,283	4.0
	○ 정부내부수입	232,103	232,103	305,561	73,458	31.6
	- 기금회계간	50,000	50,000	50,000	-	-
	- 기금간	182,103	182,103	255,561	73,458	40.3
	- 계정간	-	-	-	-	-
	○ 보전수입	54,616	54,616	99,341	44,725	81.9
	- 차입금	-	-	-	-	-
	- 여유자금회수	54,616	54,616	99,341	44,725	81.9
	- 기타	-	-	-	-	-
합 계		348,067	348,067	468,533	120,466	34.6

□ 2019년 문화예술진흥기금 수입계획안 세부내역(단위: 백만원)

○ 재산수입

- 관유물 대여료: 운영시설 대여에 따른 수입
 - 건물대여료 1,175
- 기타 이자수입 및 재산수입: 여유자금 운용에 따른 이자수입
 - 통화금융기관이자수입 3,280

○ 경상이전수입

- 기타경상이전수입: 민간기부금 수입 및 기금 집행잔액 반납금
 - 민간출연금 24,276
 - 기타경상이전수입 10,478

○ 재화 및 용역 판매수입

- 입장료 수입: 자회사 및 부대시설의 관람객 입장료 수입
 - 입장료 수입 6,244
- 잡수입
 - 기타잡수입 48

○ 수입대체경비수입

- 잡수입: 국민체육진흥공단 경륜경정사업수익 기금전입금
 - 기타영업외잡수입 18,130
- 정부예금회수: 여유자금회수
 - 통화금융기관예치금회수 99,341

○ 정부내부수입 및 기타

- 전입금: 타기금 및 일반회계전입금
 - 일반회계전입금 50,000
 - 복권기금전입금 105,561
 - 국민체육진흥기금전입금 100,000
 - 관광진흥개발기금전입금 50,000

다. 수행사업

□ 문예기금의 문화예술 지원

- 기금 운용 방향
 - 문화예술의 창작과 보급
 - 지역문화예술의 진흥을 위한 사업
 - 문화예술 향유 기회 확대 및 민간기부 활성화
- 1974~2015년 기간 동안 예술인 창작지원, 국민 문화복지, 국제교류, 지역문화 예술 활성화 등 각 분야에 1조 9천 8백억 원 지원(한국문화예술위원회, 2016)
 - 이 중 예술진흥을 위해서는 대략 4500억원이 투자(전체의 23%)
- 지원정책 추이는 전통문화예술에서 현대문화예술로, 예술창작진흥에서 문화복지로, 중앙문화예술의 확산에서 지역문화예술의 진흥으로, 예술장르 위주에서 문화산업 분야 위주의 지원으로 변화

<표 II-4> 문화예술진흥사업 지원실적 총괄(1974~2015)

(단위 : 억 원, %)

구분	예술진흥	문화복지	국제교류	기반조성	문화산업	기타	합계
예산	4,531	6,210	1,044	5,843	1,843	326	19,797
비중	22.9	31.4	5.3	29.5	9.3	1.6	100.0

출처 : 한국문화예술위원회 내부자료 (2016)

□ 문화예술진흥사업의 구성

- 예술전문인, 예술인프라, 예술향유, 예술복지, 지역예술에 대해 초점을 맞추어 사업을 구성
- 예술창조역량강화사업, 예술향유기회 확대, 지역문화예술진흥사업 등의 단위 사업으로 구성
- (사례) 2019년 사업 구성
 - 세부사업은 예술창작지원, 예술인력육성, 예술인생활안정자금; 소외계층 문화역량강화, 지역문화예술지원, 예술의관광자원화; 예술정책 및 기부활성화, 문화예술향유지원 등으로 구성

□ 분야별 지원 내역

- (예술진흥) 문학, 시각예술, 공연예술, 전통예술, 문화일반 등 지원
 - 기금 지원을 받아 신진문인들과 예술가들이 등단·데뷔, 현재 중견·원로 작가로 발전
 - 기금 지원은 우리나라 예술단체의 역량을 강화하는데 기여: 전국연극제와 전국무용제는 지역 예술인과 예술단체의 창작 역량을 크게 끌어 올리는 대표적 예술축제로 정착
- (문화복지)
 - 삶의 질에 대한 관심이 고조되고 문화수요가 크게 늘어남에 따라 문화향수를 위한 사업의 비중이 커지는 추세
 - 문화바우처사업을 비롯하여 문화소외계층에 대한 다양한 지원을 통해 문화향수 저변 확대와 문화양극화 해소 노력
- (국제교류)
 - 우리 문화예술의 해외소개에 역점을 두고 다양한 형태로 교류사업 지원
 - 한류 기반 조성, 베니스비엔날레 황금사자상, 은사자상 수상 등 한국 기초예술의 세계적 성과 창출 등
- (기반조성/지역문화)
 - 전국 각지에 종합문예회관 건립 지원, 정부의 문화예산 증액과 아울러 1997년부터 국고로 지원창구 일원화
- (문화산업) 영화와 출판 분야 지원
 - 영화부문 투자는 문예기금 모금액 중 일정부분을 영화계에 환원하는 순환 지원 방식으로 지원
 - 출판분야는 서적도매상의 부도 등 어려움에 처한 출판계를 돕기 위해 융자형식으로 지원

< 2019년도 문예기금 주요 사업 내역(단위: 백만원)>

□ 예술의 창작 및 향유기회 확대

- 예술창작역량 강화 : 예술가 및 단체의 창작역량 강화 및 여건조성
 - 예술창작지원(46,493), 예술인력육성(14,082),
 - 예술인생활안정자금(융자) 10,500
- 지역문화예술진흥 : 지역문화예술의 기반 조성 및 활동 지원
 - 지역문화예술지원(6,739), 예술의 관관자원화(21,233)
- 예술향유기회 : 예술의 사회적 역할확대
 - 예술정책 및 기부활성화 22,950
 - 문화예술향유지원 136,100

□ 기금 간 거래

- 복권기금반환 (문예진흥기금) 5,000

□ 기금운영비

- 문화예술진흥기금운영비 : 기금운영비
 - 인건비(11,498), 기타운영비(7,771), 정보화경비(1,085)

□ 여유자금운용

- 통화금융기관예치 (문예기금) 185,082

<표 II-5> 문예기금 지출 구성

(단위 : 백만원)

구 분		'18예산		'19예산안 (B)	증감 (B-A)	%
		본예산	추경(A)			
합 계		348,067	348,067	468,533	120,466	34.6
총지출	사 업 비	227,898	229,498	258,097	30,199	13.3
	기금운영비	18,266	18,266	20,354	2,088	11.4
내부거래		2,500	2,500	5,000	2,500	100.0
여유자금운용		99,403	98,803	185,082	85,679	86.2

3. 문예기금 운영의 평가와 과제

가. 기금의 타당성 평가

<기금유지 논거: 김진(2014)>

- 문화예술진흥기금이 일반회계나 특별회계가 아닌 기금 형태로 유지되어야 하는 논거는 크게 네 가지로 요약할 수 있음(문화체육관광부(2013) 참조)
 - 첫째, 문화예술활동은 개인적인 창조성의 발현이므로, 이를 극대화하기 위해서는 기본적으로 이를 제약하는 요인을 최대한 배제하는 것이 중요
 - 정부가 예산으로서 문화예술 활동을 직접 지원할 경우 지원조건, 지원대상, 지원활동 등에 자의적 개입이 발생하여 지원을 받는 문화예술인(단체)의 활동을 직·간접적으로 제약할 수가 있기 때문에 정치적 가치가 예술지원 정책과정에 개입되지 않도록 정부의 예산과 거리를 두고 있는 기금 형태의 유지가 바람직함
 - 둘째, 문화예술진흥사업의 대부분은 현장 예술인(단체)대상의 공모와 신청을 통해 진행되는 공모사업으로 지원심의위원회를 통한 예술성에 대한 가치판단이 절대적으로 필요하기 때문에, 정부가 기금사업을 예산에 편성하여 시행할 경우 예술과 정치부문간의 가치충돌로 인한 사업운영 자체에 대한 불신 등 심각한 부작용이 우려
 - 사회 모든 분야에 비하여 상대적으로 변화의 속도가 빠르고 변화방향도 가변적인 예술현장의 지원수요를 정확히 파악하여 정책을 형성하고 집행하기 위해서는 탄력적 대응이 가능한 기금사업의 형태로 추진하는 것이 효율적
 - 셋째, 기금은 국고예산의 부족을 보충하기 위한 가장 유력한 재원조달 방식
 - 문화예산이 정부 총예산에서 차지하는 비율이 1%를 넘어선 것은 순수예술보다는 주로 체육, 관광, 문화산업, 문화재보호분야의 예산 증가에 힘입은 것이라는 사실이 감안되어야 함
 - 넷째, 문화예술위원회는 기본적으로 민간단체이기 때문에 공공기관이지만 운영에 있어서는 자율성을 부여받고 있어 당장은 인기가 없으나 장기적인 안목에서 보면 대단히 중요한 사업을 큰 반대나 저항 없이 시행해 나갈 수 있음

<2019년 문예기금 존치 평가>

□ 기금존치평가는 기금운용평가와 함께 수행되는데, 기금을 계속 유지할 지에 대해 평가

- 중앙정부의 각 기금은 국가재정법에 의거하여 기금의 설치목적 및 역할에 대한 종합적인 분석과 기금이 수행하는 사업 및 재원구조에 대한 적정성 검토를 수행하여 기금의 제도개선 및 기금의 존치여부를 평가

□ 2019년 문예기금 존치 평가결과 요약

- 개별사업의 적정성: 부적정 사업 없음
- 재원구조의 적정성: 해당사항 없음
- 기금존치의 타당성: 존치
 - 문화예술의 진흥을 위한 사업이나 활동을 지원함으로써 전통문화예술을 계승하고 새로운 문화를 창조하여 민족문화창달에 이바지한다는 기금목적이 유효함

□ 존치평가 총평

- 문화예술진흥기금은 전통문화예술을 계승하고 새로운 문화를 창조하여 민족문화의 창달에 이바지하는 사업이나 활동을 지원하기 위한 공공재원으로서 문화예술진흥법 제16조 제1항에 설치근거를 두고 있으며, 동법 제 18조에서 기금의 세부적인 용도를 지정하고 있음
- 문화예술진흥기금의 사업을 민간으로 전환할 경우, 수익발생 정도에 따라 사업의 계속 여부가 불투명하다고 판단되기 때문에 사업을 민간으로 이관할 수는 없다고 판단됨
- 문화예술진흥기금의 기금목적은 아직도 유효하며 타기금과의 유사중복성도 없기 때문에 존치가 필요함

□ 개별사업의 적정성

- 사업설치목적의 유효성
 - 문화예술진흥기금의 목적은 문화예술의 진흥을 위한 사업이나 활동을 지원함으로써 전통문화예술을 계승하고 새로운 문화를 창조하여 민족문화창달에 이바지하는 것임

- 이 목적을 달성하기 위하여 예술창작역량강화, 지역문화예술진흥, 예술가치의 사회적 확산이 주요 단위사업임
- 문화예술진흥기금의 용도는 문화예술진흥법 제18조(문화예술진흥기금의용도)에 명시되어 있음
- 세부사업은 예술창작지원, 예술인력 육성, 지역문화예술지원, 공연예술 활용 관광자원화, 문화예술 사회적 인식 제고, 소외계층 문화역량 강화 사업 등으로 해당 세부사업들의 설치근거는 동법 제18조의 세부사항들과 직접적으로 연결됨

○ 사업주체의 적합성

- 문화예술진흥기금의 세부사업인 예술창작지원, 예술인력 육성, 지역문화예술지원, 공연예술 활용 관광자원화, 문화예술사회적인식제고, 소외계층 문화역량 강화 등의 사업은 문화체육관광부의 주요 임무와 연결되는 내용임
- 민간분야는 사적이익 추구를 목적으로 하기 때문에, 문화예술진흥기금의 사업을 민간으로 전환할 경우 수익발생 정도에 따라 사업의 지속 여부가 불투명하다고 판단됨
- 특별히 시장경쟁력이 구조적으로 취약한 순수기초예술을 보호육성하기 위해서는 국가의 공적인 지원이 필요하다고 판단됨

○ 사업의 중복성·유사성

- 문화예술진흥기금의 세부사업들인 예술창작지원, 예술인력 육성, 지역문화예술 지원, 공연예술 활용 관광자원화, 문화예술 사회적 인식 제고, 소외계층 문화역량 강화 등의 사업들은 다른 예산사업과의 중복성이 없으며, 타 기금과의 중복성도 없음

□ 재원구조의 적정성

- 재원조성 방법의 적정성과 중기 가용자산 규모의 적정성에 대해서는 명시적으로 평가 결과를 제시하지 않았음

□ 기금존치의 타당성

- 기금 목적의 유효성
 - 문화예술진흥기금의 세부사업은 예술창작지원, 예술인력 육성, 지역 문화에

술 지원, 공연예술 활용 관광자원화, 문화예술 사회적 인식 제고, 소외계층 문화역량 강화 등임

- 따라서 문화예술진흥기금은 우리나라 문화 예술 대부분의 분야를 지원하고 있음
- 이러한 사업들은 국가가 지원해야 하기 때문에 그 공공성에 대해서는 의심의 여지가 없음
- 또한 모든 사업이 문화체육관광부의 주요 임무와 직결되는 내용이기 때문에 기금의 목적이 여전히 유효함

○ 타기금과의 중복성·유사성

- 타 기금과의 유사·중복성 없음

○ 특수한 정책적 필요성

- 해당 사항 없음

나. 기금 운용에 대한 평가

□ 2018년 회계연도 문예기금 운용 평가 결과

	점수	등급
1. 예술창작역량강화	94.1	보통
2. 지역문화예술진흥	83.6	보통
3. 예술가치의 사회적 확산	95.1	우수

기금명	사업 수	우수	보통	미흡
계 (54개 기금)	298	51	188	59
관광진흥개발기금	11	2	7	2
국민체육진흥기금	13	3	8	2
문화예술진흥기금	3	1	2	0

□ 예술창작 역량 강화: 보통(94.1점) / 460억원

○ 단위사업의 목적 및 주요내용

구분	주요 내용			
사업목적	• 예술창작 및 향유의 저변 확대를 위하여 예술창작활동 지원을 통한 예술인 및 예술단체의 자생력 강화			
사업내용	• (예술창작지원) 문학, 시각예술, 공연예술, 국제예술교류 분야의 지속가능한 발전을 위한 예술가(단체)의 창작역량 강화 및 창작여건 조성 • (예술인력육성) 예술현장의 성장동력 확충 및 창작활성화를 위하여 문화예술 전문인력 양성과 문화예술분야 연수단원 지원을 통한 실무능력 배양 및 사회진출 기회 제공			
사업기간	• 단년도 계속사업			
총사업비	• 해당사항 없음			
예산현황	<u>예산(백만원)</u>	<u>2016</u> 45,783	<u>2017</u> 45,772	<u>2018</u> 48,576
사업규모	• 2018년 기준 478억원 - 예술창작지원 : 342억원 - 예술인력육성 : 136억원			
지원대상	• 예술인 및 예술단체			
지원형태	• 민간보조, 직접수행			
지원조건	• 사업규모별 차등지원			

○ 자체평가 위원회 총평

- 집행률이 높고 의견 수렴 및 협업으로 현안을 해결하고자 노력을 기울임
- 사업성과 우수성 지표에서 '우수'등급을 받았고, 공연 부문에서 수상하는 성과가 있었으나, 사업성과의 우수성 지표가 세부사업 중 특정 장르 과제에 의존하고 있어 사업내용을 제대로 반영할 수 있도록 개선이 요구됨
- 전체 평가내용을 반영한 결과 '보통' 등급을 받음

□ 지역문화예술진흥: 보통(83.6점) / 321억원

○ 단위사업의 목적 및 주요 내용

구분	주요 내용			
사업목적	<ul style="list-style-type: none"> • (지역문화예술지원)전국 17개 광역자치단체에 기금을 배분하고 지방비 매칭을 통해 지역 문화예술단체 및 지역주민의 각종 문화예술 활동을 지원하여 지역의 문화예술 활성화와 예술창작활동을 지원함으로써 중앙과 지역 간 문화격차 해소 및 균형발전 도모 • (공연예술활용관광자원화)지역의 특성화된 공연예술제(연극, 음악, 무용, 전통예술) 및 상설공연을 지원하여 지역문화예술육성과 국민 문화향수권을 신장하고, 전통공연예술 활성화 및 이를 통한 한국문화예술의 해외 전략적 진출 도모 			
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • (지역문화예술지원)지역문화예술지원 문예진흥기금과 지방비의 재정 협력 및 지역과의 비재정 협력(모니터링, 컨설팅, 평가, 네트워크 활동 등)을 통하여 지역 문화예술의 균형·특성화 발전을 지원 • (공연예술활용관광자원화)지역대표공연예술제 지원, 전통예술 해외아트마켓 참가 및 해외진출 지원, 세계무형문화유산활용공연사업 등 			
사업기간	<ul style="list-style-type: none"> • (지역문화예술지원)단년도 계속사업 • (공연예술활용관광자원화)단년도 계속('06~) / '16년 관광기금 → 문예기금 이관 			
총사업비	• 해당사항 없음			
예산현황	예산(백만원)	2016 50,473	2017 31,946	2018 32,696
사업규모	<ul style="list-style-type: none"> • (지역문화예술지원)전국 17개 광역자치단체 문화예술사업 기금 지원 • (공연예술활용관광자원화)문화예술프로그램 100건 내외 지원(지역대표공연예술제 및 전통공연예술, 국제교류) 			
지원대상	<ul style="list-style-type: none"> • (지역문화예술지원)광역자치단체, 광역문화재단, 지역문화예술단체 및 예술인, 한국지역문화지원협의회, 일반국민 • (공연예술활용관광자원화)지방자치단체, 공연예술단체 및 예술인 			
지원형태	<ul style="list-style-type: none"> • (지역문화예술지원)자치단체경상보조, 민간경상보조 • (공연예술활용관광자원화)민간경상보조(정액), 지자체경상보조(정액), 직접수행 			
지원조건	<ul style="list-style-type: none"> • (지역문화예술지원)자치단체경상보조(50:50), 민간경상보조 정액지원 • (공연예술활용관광자원화)정액지원 			

○ 자체평가 위원회 총평

- 지역문화 예술지원 사업과 공연예술 활용 관광자원화 사업에 대해 목표치를 달성하였고, 현장 의견수렴 및 관련기관 협업 체계를 유지하는 노력을 기울임
- 단, 지역에 따라 축제등급 및 공연장 가동률의 편차가 커서 개선 노력이 필요해 보임
- 전체 평가내용을 반영한 결과 ‘보통’ 등급을 받음

□ 예술가치의 사회적 확산: 우수(95.1점) / 1,268억원

○ 단위사업의 목적 및 주요 내용

구분	주요 내용			
사업목적	• 문화예술 인식제고 및 사회 취약계층 예술 향유 강화를 통한 예술의 사회적 역할 강화			
사업내용	• (문화예술사회적인식제고)문화예술기부활성화와 문화예술 대국민 홍보·컨설팅·평가를 통한 사회적 인식 제고 • (소외계층문화역량강화)사회적·경제적·지리적 문화소외계층에 다양한 문화예술 향유기회 제공			
사업기간	• 단년도 / 1973~계속			
총사업비	• 해당사항 없음			
예산현황		<u>2016</u>	<u>2017</u>	<u>2018</u>
	예산(백만원)	30,865	31,635	147,970
사업규모	• (문화예술사회적인식제고) 예술정책실행력제고(1,445백), 기부금사업(17,504백), 예술나무운동(1,500백), 민간후원활성화지원(2,000백), 원로문예인복지지원(116백), 예술요원제도운영지원(200백), 예술자료원운영(2,813백) 등 • (소외계층문화역량강화)기초생활수급자 및 차상위 계층(6세 이상) 160만 명 대상 통합문화이용권 발급, 전국 단위 소외지역·계층 대상 순회공연 6,000여 회 및 450여 개 지역문예회관 프로그램 지원 등			
지원대상	• 예술인·단체 및 국민			
지원형태	• 직접수행, 민간보조(정책지원)			
지원조건	• 사업규모별 차등 지원			

○ 자체평가 위원회 총평

- 2017년까지 두 개로 운영되던 단위사업을 합쳐 사업의 규모가 커졌음에도 불구하고 성과달성도가 높고 사업평가에서도 우수 등급을 받음
- 현장의견 수렴과 협업을 통한 사업개선, 환류활동이 적극적이고 사회적 가

치 구현에 대한 기여가 인정됨. 현재는 소외계층 지원 사업 비중이 높으나
‘예술가치의 사회적 확산’이라는 사업명에 부합하도록 예술의 다양한 사회
적 가치를 발굴하여 사업내용을 확장하기를 제안하는 바임

- 전체 평가내용을 반영한 결과 ‘우수’ 등급을 받음

다. 문예기금 운영상의 과제

<기금의 과소규모 문제>

□ 문화체육관광부 소관 기금 현황

- 문화예술진흥기금은 문화체육관광부 소관 6개 기금(2020년 예산 기준 총 운용 규모 4조 9,704억원) 중 하나
- 국민체육진흥기금(2조 6,073억원)과 관광진흥개발기금(1조 5,185억원)이 규모가 가장 크고, 다음으로 문화예술진흥기금(5,334억원), 영화발전기금(2,695억원) 순
- 현재 국내 유일의 순수 문화예술 진흥을 위한 문예기금 사업비는 2020년도 기준 체육, 관광 기금규모의 일부에 불과한 실정임
- 단일 장르인 영화진흥기금과도 비교하여, 7개 장르로 운영되는 문예기금의 예산 규모는 매우 낮은 수준임을 알 수 있음

<표 II-6> 2020년도 문화체육관광부 소관 기금운용계획안

(단위: 백만원, %)

구 분	2018 결산	2019		2020 계획안(B)	증감	
		당초	수정(A)		B-A	(B-A)/A
문화예술진흥기금	315,205	468,533	468,533	533,410	64,877	13.8
영화발전기금	313,315	264,950	264,950	269,514	4,564	1.7
지역신문발전기금	9,807	8,649	8,649	10,448	1,799	20.8
언론진흥기금	25,089	26,978	26,978	31,293	4,315	16.0
관광진흥개발기금	1,094,276	1,237,011	1,237,011	1,518,520	281,509	22.8
국민체육진흥기금	1,979,647	2,349,294	2,349,294	2,607,258	257,964	11.0
합 계	3,737,340	4,355,415	4,355,415	4,970,443	615,028	14.1

주: 문화체육관광부(총계 기준, 2019. 9월말 기준)

<표 II-7> 국내 유사기관 대비 문예기금 규모

구분	년도	기관명	지출규모 (사업비+운영비)	문예기금	
				2015 지출규모	국내 기관 대비
			(A)	(B)	(B/A) × 100
국내 문화분야 기금	2015 (1년간)	체육기금	12,460억 원	2,093억 원 (*7개 장르)	16.8%
		관광기금	9,709억 원		21.6%
		영화기금	888억 원		235.7% (*1개 장르)

주: 문예기금 소관 지원 장르 : 문학, 미술, 연극, 음악, 무용, 전통, 융·복합 등 7개 장르

<표 II-8> 국내외 유사기관 대비 문예기금 규모

구 분	년도	기관 명	지출규모	문예기금	
			(사업비+ 운영비)	2013	국내외 기관 대비
			(A)	지출규모	(B/A) x 100
국내 문화분야 기금	2013 (1년간)	체육기금	9,265억 원	1,223억 원 (*7개 장르)	13.2%
		관광기금	7,516억 원		16.3%
		영화기금	1,089억 원		112.3% (*1개 장르)
해외 예술 위원회	2012/ 2013 (1년간)	잉글랜드예술위원회 (Arts Council England)	1조 3,787억 원 (£792.8백만)		8.9%
		미국국립예술기금 (National Endowment for the Arts)	1,550억 원 (\$146.0백만)		78.9%
		호주예술위원회 (Australia Council for the Arts)	1,727억 원 (AUD\$174.8백만)		70.8%

자료: 한국문화예술위원회 내부자료에서 인용

주 1. 문예기금 소관 지원 장르: 문학, 미술, 연극, 음악, 무용, 전통, 융·복합 등 7개 장르

2. 잉글랜드예술위원회: 영국 잉글랜드('06년 기준 인구 수 : 5,076만 명)의 예술위원회

3. 호주예술위원회: 1973년 설립(예술위와 설립년도 동일). 호주 인구는 '11년 기준 2,273만 명

<자체재원의 결여>

- 문예기금은 1973년 문화예술진흥법 제정에 의해 기초예술진흥을 위해 마련된 유일한 재원
 - 기존에는 영화관과 극장 등 입장권 수익의 6% 내외를 문예기금으로 조성하도록 하였으나 2003년 헌법재판소 위헌판결로 모금제도가 폐지되면서 2004년부터 모금이 중단되어 연간 400억원 규모의 자체수입이 사라지게 되었음
 - 어떤 기금이든 정부의 직·간접적 도움 없이 자체 수익을 창출하는 기금은 없으나 법정부담금을 징수하는 관광, 체육, 영화, 복권, 방송통신, 축산, 국민건강 분야의 기금과 달리, 문화예술기금은(과학기술, 사학 등도 마찬가지) 상대적으로 불안정한 운영의 기금으로 구분

<표 II-9> 국내 기금 자원 조성 사례

구분	관광진흥개발기금	국민체육진흥기금	영화발전기금	문화재보호기금	복권기금	방송통신발전기금	축산발전기금
기금성격	사업성	사업성	사업성	사업성	계정성	사업성	사업성
소관부처	문체부	문체부	문체부	문화재청	기재부	미래부	농림부
관리기관	직접관리	국민체육진흥	영진위	직접관리	직접관리	(위탁)한국	(위탁)농협

구분	관광진흥개발기금	국민체육진흥기금	영화발전기금	문화재보호기금	복권기금	방송통신발전기금	축산발전기금
		흥공단				방송통신전파진흥원	중앙회
근거법령	관광진흥개발기금법	국민체육진흥법	영화및비디오물의진흥에관한법률	문화재보호기금법	복권및복권기금법	방송통신발전기본법	축산법
조성재원	-카지노부담금 -출국납부금	-회원제골프장 입장료에 대한 부가금 -복권 및 복권기금법에 의한 복권수익금 -체육진흥투표권 발행사업출연금 -경륜·경정사업 및 종합유선방송사업 등의 출자 등에 따른 수익금	-영화상영관 입장료에 대한 부가금	-복 권 기 금 전입금 -국가 및 지방자치단체가 징수하는 지정문화재 관람료의 100분의 10	-복권의 발행으로 조성되는 자금 -복권기금의 운용으로 생기는 수익금 -제9조에 따라 소멸시효가 완성된 당첨금	-통신 주파수 할당 대가의 일부(정보통신진흥기금과 배분) -지상파, 중합유선, 위성, 홈쇼핑 등 방송사업자의 분담금	-한국마사회 납입금, 축산물수입이익금, 대체초지조성비

구분	국민건강증진기금	언론진흥기금	지역신문발전기금	과학기술진흥기금	사학진흥기금	청소년육성기금	문화예술진흥기금
기금성격	사업성	사업성	사업성	사업성	사업성	사업성	사업성
소관부처	복지부	문체부	문체부	미래부	교육부	여가부	문체부
관리기관	직접관리	한국언론진흥재단	(위탁)한국언론진흥재단	(위탁)한국연구재단	한국사학진흥재단	직접관리	한국문화예술위원회
근거법령	국민건강증진법	신문등의진흥에관한법률	지역신문발전지원특별법	과학기술기본법	한국사학진흥재단법	청소년기본법	문화예술진흥법
조성재원	-국민건강증진부담금	-정부의 출연금 -다른 기금으로부터의 전입금 -개인 또는 법인으로부터의 출연금 및 기부금품	-정부의 출연금	-복 권 수 익금 -공 공 자 금 관리기금에수금 -국가연구개발사업의 기술료	-채 권 을 발행한 자의 생김금	- 정부출연금 - 경륜경정수입금 - 복권기금전입금	- 정 부 의 출연금 또는 법인의 기부금품 - 문화예술진흥기금운용생수익금 - 건축주 가 물품설치 미술작품을 대신하여 출연하는 금액

<기금고갈에 따른 재원확충 필요성>

- 문예기금은 1973년 문예진흥법에 의거 모금을 시작한 이후, 2003년 말까지 4,185억원을 영화관, 공연장 등에서 모금
 - 기존에는 영화관과 극장 등 입장권 수익의 6% 내외를 문예기금으로 조성하도록 하였으나 2003년 헌법재판소 위헌판결로 모금제도가 폐지
 - 2003년도 말 모금제도 폐지 이후 적립금을 인출하여 문화예술진흥 지원 사업에 투자(연 평균 344억원)
 - 모금 중단 이후 매년 기금 고갈에 대한 국회와 문화예술계의 우려가 되풀이되었지만, 기금 적립금을 인출하여 사업비의 부족분을 충당해오면서 문예기금은 계속 축소
 - 2004년 5,272억 원에 달하던 적립액은 모금제도의 폐지로 인해 수입이 줄면서 적립금을 인출하여 이용한 결과, 적립금이 가장 작았던 해인 지난 2017년에는 적립액(545억원)이 2004년의 10.3%로 크게 하락
 - 2015년을 기준으로 하는 경우 적립액 비율은 2004년의 21.1%
- '16년도 체육기금(500억원), 관광기금(500억원) 등 신규전입으로 예산을 편성했으나, 이는 임시방편에 불과
 - 재원 확충의 일환으로 복권기금 수익금의 전입, 경륜·경정수익금 일부 (24.5%)가 전입되긴 하였으나, 복권기금의 용도는 문화복지 분야인 소외계층 문화나눔 사업에 한정되어 있고, 경륜·경정 수익금은 창작지원을 위한 문화예술 수요에 비해 턱없이 부족한 실정임
 - 2016년도 예산편성 시 체육 및 관광기금에서 각 500억원씩 총 1,000억원 전입
 - 기금 전입 시 관련 사업 동시 이관 및 재원 변경으로 실 전입효과는 108억원 규모에 불과
 - 2016년도 예산편성 시 문예기금에 전입된 타 기금 및 관련 사업 이관 현황은 아래와 같음

<표 II-10> 2016년 타 기금 전입 및 사업이관 현황

(단위 : 백만원)

사업명 (세부사업 편제)	'15 예산(타기금)	'16 예산(문예기금)	비고
공연예술행사지원 (예술창작지원)	6,100 (관광기금)	7,260	신규이관 (72 억 원)
공연예술활용관광자원화 (공연예술활용관광자원화)	29,572 (관광기금)	25,653	신규이관 (256 억 원)
해외레지던스 참가지원 (국제예술교류지원)	1,100 (체육기금)	1,100	신규이관 (11 억 원)
통합문화체육관광이용권 (소외계층문화역량강화)	10,627 (관광기금)	55,270	재원변경 (552 억 원)
	4,230 (체육기금)		
	10,500 (일반회계)		
	42,643 (복권기금)		
계	-	89,283	892억 원

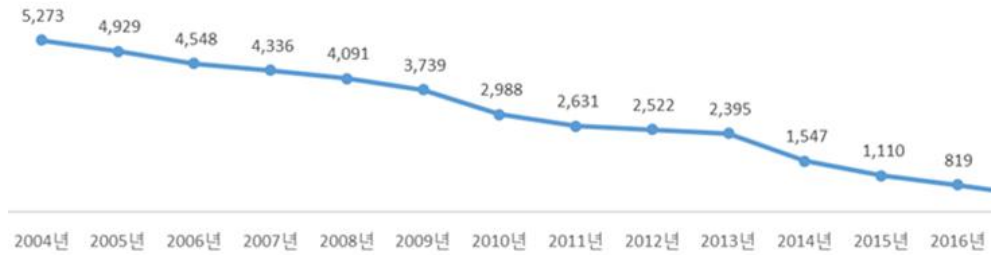
□ 복권기금 전입으로 문예기금 지원 사업에서 예술가 및 예술단체를 지원하는 창작 지원은 감소한 반면 오히려 향유지원이 강화되고 있는 추세

- 창작지원의 경우 2008년 635억원에서 2015년 465억원으로 8년간 26.8% 감소한 반면, 향유지원은 2008년 198억원에서 2015년 631억원으로 3.2 배 증가
- 이러한 창작과 향유 간 불균형심화 현상은 정부의 문화예술지원정책의 복지적 관점이 커지면서 나타난 것으로 해석할 수 있지만, 문예기금이 지속적으로 인출되고 있는 현실을 고려하면 사업의 가시적 효과가 상대적으로 덜 나타나는 창작지원 부분은 더욱 약해질 것으로 전망(채경진·박양우, 2015)

□ 문예기금 적립금 증대

- 기금의 고갈을 방지하기 위해, 2018년부터 전입금 규모가 크게 증가하면서 2019년 예상 적립액은 1,845억 원으로, 2004년의 35.0%(2019년 기준)에 해당
- 2017년 1371억 원이었던 전입금이 2018년 2321억 원, 2019년에는 3055억 원으로 대폭 증가
- 기금의 현 사업비 수준 유지 시, 연평균 약 1,500억원 내외의 재원이 필요한 상태
- 기초 문화예술 관련 공공재원인 문화예술진흥기금은 수요 및 타 분야에 비해 사업규모가 극히 적고 조달체계가 불안정하여 재원 규모 확대 및 안정적 재원 조달 방안마련이 시급함

[그림 Ⅱ-1] 문예기금 적립금 추이



주 : 한국문화예술위원회 내부자료

□ 문예기금이 고갈될 경우 기초예술에 미칠 부정적 영향

- 첫째, 문예기금을 도입하게 된 취지 자체가 훼손될 우려가 있음(헌법 전문, 동법 제9조, 제22조 1항, 제69조, 문화예술진흥법 제16조)
 - 헌법적 차원의 문화국가 원리로부터 도입하게 된 문예기금의 재원이 고갈될 경우문화예술 지원정책의 안정적 지원이라는 국가의 의무를 규정한 입법자의 취지에 어긋날 수 있으며 , 문화예술계의 유일재원이라는 문화예술계의 오래된 인식과 안정감에 큰 타격을 줌으로써 불안감 조성과 문화예술인의 강한 반발 초래가능성이 있다 .
- 둘째, 문화예술 향유 예산은 느는 반면 정작 중요한 창작자 지원은 상대적으로 크게 감소하는 기형적인 구조가 발생
 - 현재 문화예술 지원의 흐름은 문화바우처, 문화나눔 등 수혜자의 문화향유를 중시하는 방향에 있음
 - 그러나 이러한 문화복지 역시 창작 진흥이 활성화 될 때 의도했던 정책목적이 달성될 수 있다는 점에서 재고할 필요가 있음
- 셋째, 기초예술 진흥을 위한 중장기적 사업의 안정적 추진이 어려워질 수 있음
 - 예술창작 지원, 국제협력, 인력 육성 등 중장기적 관점에서의 효과가 기대되는 사업의 경우 단기적 효과보다는 장기적 접근이 필요하고, 이를 위해서는 안정적이면서 지속적인 지원이 필요
 - 이를 위한 안정적인 기금 지원이 없을 경우 장기계획을 갖고 사업을 추진하기가 어려워짐
- 넷째, 예술지원의 자율성과 독립성 훼손 우려가 있음
 - 예술지원정책의 기본철학이라 할 수 있는 지원하되 간섭치 않는 정책

(arm's length principle)의 구현 수단은 정치적 환경변화와 관계없이 정부 지원이 지속가능한 체계이며, 문예기금제도가 중단될 경우 정치적 환경변화에 따른 예술지원체계도 영향을 받을 수밖에 없는 위험성이 있음

- 문예기금은 시장전입이 어려운 예술가의 창작환경을 보전하고, 예술을 통한 문화적 기본 권리를 보장하는 공공재원으로 기능한다는 점에서 매우 중요한 요소라 할 수 있음
 - 그럼에도, 경제발전으로 문화수요가 크게 늘어나는 상황에서 문예기금고갈이라는 문제가 상존하는 것은 전혀 바람직하지 못함
 - 기초예술 지원의 중요성을 인식하고 체계적으로 지원할 수 있는 유일한 자원인 문예기금의 확충이 절실하며, 이를 위한 다양한 방법을 강구해야 할 것임

<표 II-11> 문화예술진흥기금 적립금 현황

2019.10.25

(단위 : 백만원)

구분	1973 -2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (계획)	2020 (정부안)	계
수입(A)	1,279,083	96,351	96,040	98,409	98,568	64,906	57,824	88,115	108,547	116,710	138,168	119,518	168,507	215,345	196,717	286,270	369,192	348,903	3,947,173
- 모금수입	410,252	7,943	268	70	27	-	-	31	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	418,596
- 이자수입	413,914	28,376	28,909	25,972	34,201	25,922	17,306	20,069	14,402	10,793	6,836	6,947	4,795	2,696	3,021	1,225	3,280	4,500	653,164
- 기부금	9,906	4,709	6,509	9,057	7,854	10,542	10,403	13,497	14,275	14,725	19,454	21,630	26,905	20,709	22,453	23,176	24,276	25,504	285,584
- 전입금	184,722	44,584	50,406	53,770	48,527	19,800	21,800	23,700	48,000	57,400	58,121	61,300	93,621	137,199	137,199	232,103	305,561	282,824	1,860,637
· 일반회계	184,722	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30,500	-	-	50,000	50,000	21,000	336,222
· 복권기금	-	44,584	50,406	53,770	48,527	19,800	21,800	23,700	48,000	57,400	58,121	61,300	63,121	37,199	37,199	82,103	105,561	111,824	924,415
· 체육기금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50,000	50,000	50,000	100,000	100,000	350,000
· 관광기금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000	250,000
- 경륜경정전입	-	-	-	-	-	-	-	24,264	25,387	27,712	21,102	15,882	12,018	20,655	21,717	16,775	18,130	18,130	221,772
- 토지매각대	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,000	14,791	-	-	-	-	29,791
- 기타	260,289	10,739	9,948	9,540	7,959	8,642	8,315	6,554	6,483	6,080	32,655	13,754	16,168	19,295	12,327	12,991	17,945	17,945	477,629
지출(B)	775,807	94,753	129,516	128,211	120,389	96,840	85,524	142,593	118,962	135,898	140,918	201,244	209,086	228,458	229,496	241,223	276,731	288,695	3,644,344
- 사업비	643,301	84,822	119,552	117,074	108,005	85,169	73,806	112,966	108,959	117,781	120,009	181,667	192,877	213,813	207,997	221,804	251,077	262,190	3,222,869
· 문예기금사업	643,301	40,331	69,762	63,330	59,452	65,369	52,006	89,266	60,959	60,626	62,063	120,532	129,854	176,614	170,871	139,711	151,076	139,866	2,294,989
· 복권기금사업	-	44,491	49,790	53,774	48,553	19,800	21,800	23,700	48,000	57,155	57,946	61,135	63,023	37,199	37,126	82,093	100,001	122,324	927,910
- 기금운영비	131,952	9,931	9,964	11,137	11,527	11,017	10,902	9,477	9,886	18,117	15,574	15,077	12,323	12,260	12,157	18,187	20,654	21,487	361,629
- 정부내부지출	554	-	-	-	857	654	816	20,150	117	-	5,335	4,500	3,886	2,385	9,342	1,232	5,000	5,000	59,828
평가손익(C)	2,549	19,832	-865	-8,325	647	7,402	-7,444	-20,661	-25,311	8,363	-9,993	-3,086	-3,074	-16,575	5,982	-7,555	-	-	-58,114
수지차 (D=A-B+C)	505,825	21,430	-34,341	-38,127	-21,174	-24,532	-35,144	-75,139	-35,726	-10,825	-12,743	-84,812	-43,653	-29,688	-26,797	37,492	92,461	60,208	
적립금 잔액	505,825	527,255	492,914	454,787	433,613	409,081	373,937	298,798	263,072	252,247	239,504	154,692	111,039	81,351	54,554	92,046	184,507	244,715	

※ '18년 기말 적립금은 원금기준으로, 평가액 기준은 85,375백만원

※ 평가손익은 수입, 지출의 순수지차와 기말 적립금 잔액간 결산상 차액(복권사업 등 수지차에는 영향을 주지만 적립금에는 영향을 주지 않는 사업 등으로 발생)

※ 공익기금(방발기금)은 기타에 포함

(단위 : 백만원)

구분	1973 -2003	2004	2005	2006	2007	2008	2,009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	계
조성액	1,279,083	96,351	96,040	98,409	98,568	64,906	57,824	88,115	108,547	116,710	138,168	119,518	168,507	215,345	196,717	286,270	369,192	348,903	3,598,270
운용액	773,258	74,921	130,381	136,536	119,742	89,438	92,968	163,254	144,273	127,535	150,911	204,330	212,160	245,033	223,514	248,778	276,731	288,695	3,413,763

※ 운용액은 지출액(B)에서 평가손익(C)를 뺀 값

주: 한국문화예술위원회 내부자료(2019)

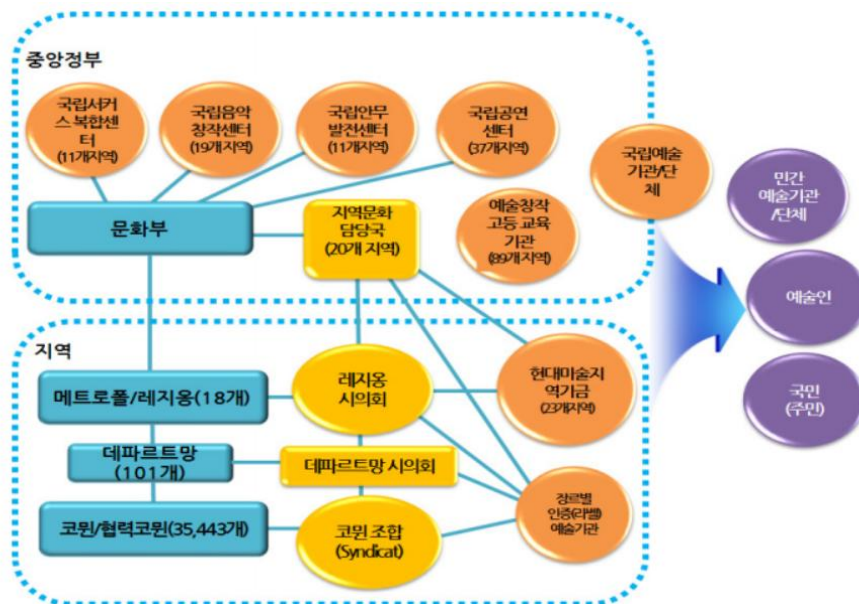
III. 문화예술진흥 재원조성 해외사례

1. 주요국 문화예술 정책환경 비교

가. 프랑스

- 프랑스의 문화예술 정책은 문화통신부를 중심으로 하는 정부주도형 지원모델임
 - 중앙정부는 문화부를 중심으로 아래 예술센터들을 통해 각종 민간 예술기관·단체, 예술인 지원
 - 이와 더불어 국립예술기관 및 단체를 설립하여 예술인 고용 및 창작지원, 일반 대중의 문화예술 활동을 지원
 - 지방정부는 레지옹마다 설립된 문화부 지역사무국과 연계하여 지역 맞춤형 문화정책을 수립하고 집행
 - 지역에 따라 민간 예술기관·단체 및 예술인에 대한 효율적인 지원이 이루어짐

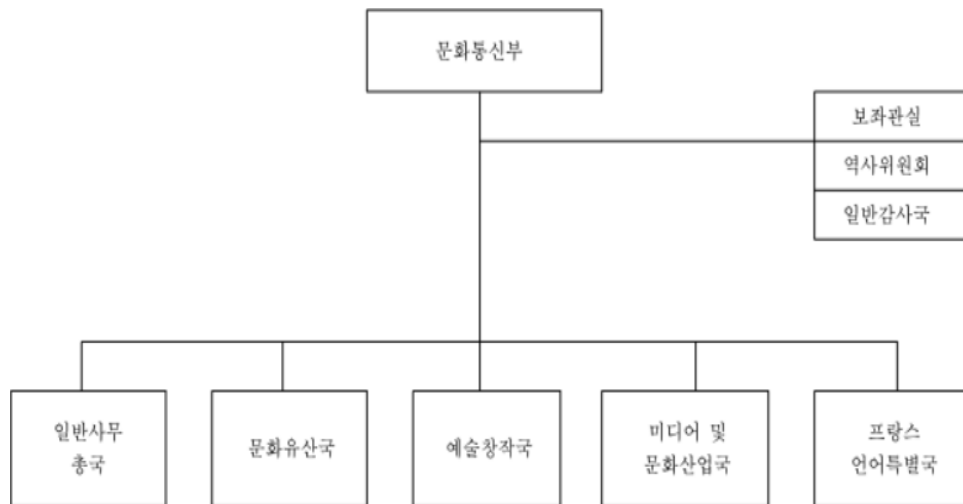
[그림 III-1] 프랑스 문화예술 지원체계



자료: 양혜원(2018) 재인용

- 프랑스 문화통신부는 총 5국으로 구성되어 있으며, 문화유산, 예술창작, 미디어, 프랑스 언어 분야 지원 정책을 수립하고 집행
 - 일반사무총국, 문화유산국, 예술창작국, 미디어 및 문화산업국, 프랑스언어특별국
 - 약 14,000명의 직원들이 문화통신부 소속으로 업무를 담당하고 있음

[그림 III-2] 프랑스 문화통신부 조직도



자료: 한승준(2011)에서 재인용

- 일반사무총국은 부서 간 이해관계를 조정하고, 예산 및 법률적인 업무를 주로 맡아서 수행하고 있음
- 문화유산국은 프랑스의 문화유산 및 박물관 지원 정책을 수립하고 집행
- 예술창작국은 공연, 조형예술 분야의 창작 활동을 지원하고, 공연 분야 종사자 및 관객들을 위한 지원 정책을 수립
 - 예술창작국의 업무는 예술창작활동의 지원에 초점을 두고 이루어짐
 - 예술창작국에는 총 193명의 직원들이 있으며, 공연과, 조형예술과, 관객 및 홍보과, 예술창작감독과, 재정 및 일반행정담당, 커뮤니케이션 담당과로 구

성

- 예술창작국은 모든 형태의 예술작품의 창작 및 연구를 지원하며, 공연예술 교육, 전문가 및 관객을 대상으로 지원프로그램을 마련하여 운영
- 예술창작인들의 고용안정을 위해 사회적, 법률적, 재정적으로 지원
- 예술가 단체화의 협력을 도모하며, 메세나 제도 진흥을 위해 노력
- 미디어 및 문화산업국은 미디어, 서적, 광고 등의 분야를 정책적으로 지원
- 그 외 프랑스언어 특별국은 프랑스어의 현대화 및 권리를 위해 노력
- 이와 더불어 문화통신부 산하기관으로 세부 장르별 예술센터를 설립하여 정책적 지원
 - 국립서적센터, 국립영화센터, 국립조형예술센터 등
- 정책 수립 후, 전문가로 구성된 위원회를 별도로 마련하여 지원 대상을 심의하도록 규정

□ 각 지자체마다 지방과전사무소(services déconcentrés)를 두어, 중앙정부와 지방정부 사이의 문화예술지원 정책을 긴밀하게 협조하여 수립·집행함

- 광역자치단체인 레지옹(région)에 레지옹 문화사무국(Direction Regional Des Affairs Culturelle; DRAC)을 두고, 문화예술 분야를 체계적으로 지원
 - 문화사무국장과 도지사가 문화예술 지원 정책에 대해 긴밀한 협의과정을 거침
 - 특히, 지방정부 차원에서 각 지역 문화 및 예술 활동을 지원
- 지역별 문화재 보존 및 관리를 위해 지역사무소로 데빠르트망 건축·문화유산국(Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine; SDAP)을 수립하여, 프랑스 전역의 문화재 관리를 지원
 - 각 데빠르트망에 설치하여 중앙정부의 문화유산 정책을 보조
 - 건축물 보존 지원

□ 프랑스 문화예술 지원 정책은 크게 창작지원제도와 문화예술종사자 복지제도로 구분

- 예술 프로젝트 지원
 - 예술 분야별 전문가로 이루어진 위원회의 심의를 통과한 작업 프로젝트의

제작비를 지원

- 연극, 라이브 공연, 음악, 무용 등 다양한 분야의 예술창작 활동을 지원
- 개별 예술창작 활동은 레지옹 문화사무국과 창작지원재단을 통해 지원
- 창작지원재단 운영위원회의 추천을 받은 예술 프로젝트 중 해당 장르 예술 센터 및 레지옹 문화사무국의 심사를 통과한 프로젝트의 제작을 지원

○ 공공작품 주문

- 예술가에게 공공미술 작품을 주문하여, 새로운 일자리 창출
- 공공기관이 예술가의 작품을 주문·구매하여, 지속적으로 예술가들에게 일정한 일거리를 제공

○ 창작지원재단을 통한 창작 체류 지원

- 개인의 예술 활동 및 창작 활동을 지원하고, 신인 예술가의 첫 전시회, 예술가의 국내외 체류, 비평연구 출판 등을 지원

○ 예술가 촌(Résidence d'artistes) 제공

- 프랑스 문화통신부 주관으로 국내외 프랑스 마을에 예술가를 초청, 숙식을 제공하며 예술창작 활동을 지원
- 프랑스 국내에는 파리(Paris), 이브리쉬르센(Ivry-sur-Seine), 브르타뉴(Bretagne)에 예술가촌이 형성되어 있음

○ 작가 아틀리에 지원(Ateliers d'artistes)

- 영구적 또는 임시적으로 지방정부가 사용하지 않는 땅이나 건물들을 개조하여, 예술가들의 창작활동 공간을 직접 지원
- 지방자치단체나 극단, 미술관 등 관계기관에서 지원
- 특히, 파리의 경우 기금을 조성하여 예술가들의 파리 근교 영구임대아파트 거주를 지원하고 있음

○ 예술가 보조금 지급: 프로젝트 보조금과 생계보조형 보조금

- 프로젝트에 대한 보조금을 지급
- 재정적인 어려움을 겪는 공연업계 종사자에 특별 실업보험 가입 혜택 부여
- 예술가를 위한 특별 사회보험제도 운용
- 이를 통해 예술가의 실질적인 최저 생계비 보장

○ 예술가 사회보장제도

- 대상: 전년도 근로소득의 50% 이상이 예술 활동으로 인한 소득이어야 함

- 문화부, 재정부, 노동부의 위원들로 구성된 위원회에서 자격 여부 심사 및 지원 대상 선정

□ 특히, 고용이 불안정한 공연예술 분야 종사자의 지속적인 고용을 보장하기 위해 공연예술 지속고용 기금(FONPEPS: Fonds national pour l'emploi perenne dans le spectacle)을 운용하고 있음

- 프랑스 문화통신부에서 설립한 기금으로, 공연예술 종사자들의 안정적인 고용 계약 체결 및 유지를 주목적으로 운용
- 공연예술인의 정규직 채용 지원
 - 공연예술 분야로 분류된 사업장에서 최저임금의 3배 이하를 받는 정규직 공연예술인을 고용할 경우, 최대 2년간 3개월마다 1인당 1,000유로 지원
- 공연예술인 지속고용을 위한 특별수당
 - 최저임금의 3배 이하를 받는 고용예술인을 정규직으로 고용한 공연예술 사업체에 지급
 - 업무량에 따라 4년동안 매년 4,000유로에서 10,000유로까지 지원
- 공연예술 분야 고용촉진을 위한 특별수당
 - 단기간 고용계약 또는 장기 계약직 공연예술인의 채용을 장려하기 위해 지급하는 수당으로 2~3개월 계약의 경우 500유로, 3~6개월 계약은 800유로, 6개월~1년 계약은 1,800유로, 1년 이상의 계약에 대해서는 4,000 유로를 지급
- 신진 공연예술인 채용지원
 - 학위 취득 후 3년 내 채용된 공연예술인에게 매달 1,000유로씩 4개월 간 재정지원

□ 이외에도 프랑스 정부는 민간 기업 및 개인의 예술단체 후원을 장려하기 위해 메세나 지원제도를 두고 있음

- 법인과 개인의 기부금에 대한 세액공제 혜택확대 및 공익재단 설립 조건을 완화하여 민간부문의 문화예술지원을 장려
- 문화통신부 내 메세나 전담부서를 두어 메세나 재단 설립 촉진 및 지원과 관련 지원 법률 정비 및 프랑스 내 메세나 활동 진작을 위한 업무를 진행

- 민간차원에서는 기업메세나협의회에서 기업을 대상으로 메세나 제도에 대해 교육 및 홍보를 진행하며, 메세나 지원 관련 법률 연구, 개선안 제안 등 다양한 업무를 수행
 - 기업메세나 협의회는 위원장 1인, 부위원장 2인, 재정관 1인 기타 위원으로 구성되는 운영위원회를 중심으로 활동
 - 이외에도 서비스 및 개발부, 홍보 및 발간부, 행정 및 회계부를 두어 체계적으로 기업메세나 활동을 지원

나. 미국

- 미국의 문화예술 지원정책은 민간주도형 모델로써, 문화예술 분야에서 정부의 역할이 작고, 문화예술 지원이 민간 중심으로 이루어지고 있음
 - 기본적으로 전체 문화예술 지원에서 민간 예술기관의 문화예술 지원 규모가 차지하는 비중이 다른 국가들에 비해 큼
 - 연방정부 차원에서는 독립적인 부서를 두지 않고 있으며, 여러 독립기관을 설립하여 미국 전역의 문화 예술기관, 단체를 지원
 - 국립예술기금, 광역예술기구, 주예술기관, 지역예술기관이 협력하여 문화예술을 지원
 - 각 주마다 설립된 별도의 위원회가 독립적으로 운영되어, 개별적인 문화예술 지원정책을 수립하고 집행
 - 지방정부가 대부분 재원을 마련하여, 연방정부의 보조금에서 자유로운 결정이 가능
 - 독자적이고 창의적인 문화예술 정책을 지역 특색에 맞춰 수립하여 지원

[그림 Ⅲ-3] 미국 문화예술 지원체계



자료: 양혜원(2018) 재인용

- 연방정부 차원의 국립예술기금 예산의 40%를 지방정부에 할당하여 지역별 문화예술 지원 정책을 보조
 - 지방정부에 할당된 예산은 주 예술위원회(State Arts Agencies; SAAs)에 배분
- 그러나 주 예술위원회는 주 정부에서 직접 조달되는 자체예산이 약 80%임
 - 대부분 주 단위에서 독립적으로 운영되고 있음
 - 예를 들어, 일리노이 예술위원회는 4년 임기를 보장받은 21명의 위원을 두고 있으며, 매년 1,100만 달러 예산을 규모로 운영
 - 이중 국립예술기금의 보조금은 약 9%에 불과
- 즉, 주 정부 산하 예술위원회에서 지방정부 별도의 문화예술 지원 정책을 수립하고 집행하고 있음
 - 2개 이상의 주 정부 지원이 필요한 경우에는 전국 주 예술위원회 연합(National Assembly of State Arts Agencies)과 비영리단체인 6개의 광역예

- 술기구(Regional Arts Organizations)를 통해 공동으로 문화예술 지원 정책을 수립하고 집행
 - 주 정부보다 작은 규모의 행정구역에 대해서도 4000여 개의 기초 지역 예술진흥위원회를 통해 지원
 - 연방정부 차원에서는 국립예술기금(National Endowment for the Arts; NEA)을 조성하여, 문화예술을 지금보다 많은 개인이 소비하는 것을 목표로 문화예술 지원 정책을 수립
 - 예술창작 프로젝트 제작에 직접 지원하지 않음
 - 민간 문화예술활동을 간접적으로 지원
 - 장기적 관점에서 자국민의 문화예술 분야 참여와 흥미를 독려하고자 함
 - 공동체에 예술적 가치를 창출하고 기여할 수 있는 예술가와 예술단체 지원
 - 다만, 국립예술기금은 국립예술위원회의 심의를 거쳐 운용하도록 하고 있음
 - 국립예술위원회는 대통령이 상원의 인준을 받아 임명한 18명의 위원과 하원의원 6명으로 구성
 - 또 다른 독립기관인 박물관 도서관 진흥원 역시 미국민의 박물관 및 도서관 이용 증진을 위해 정보제공 및 예술 교육 개발을 지원
 - 스미소니언 기관(Smithsonian Institution)을 통해, 과학, 문화 관련 박물관 및 연구단체를 운영하고 지원
 - 즉, 미국의 문화예술 지원 정책은 연방정부가 아닌 지방정부가 중심임
 - 주 정부 또는 카운티별 각기 다른 문화정책을 전략적으로 수립 및 집행
 - 특히, 정부 지원은 주로 세금혜택이나 지원금, 융자지원 형태로 이루어짐
 - 제작비에 과세 된 세금을 돌려주거나 제작비 사용금액에 대한 세금을 공제
 - 제작비에 대한 지원금을 지급하거나, 저리 또는 무이자로 융자

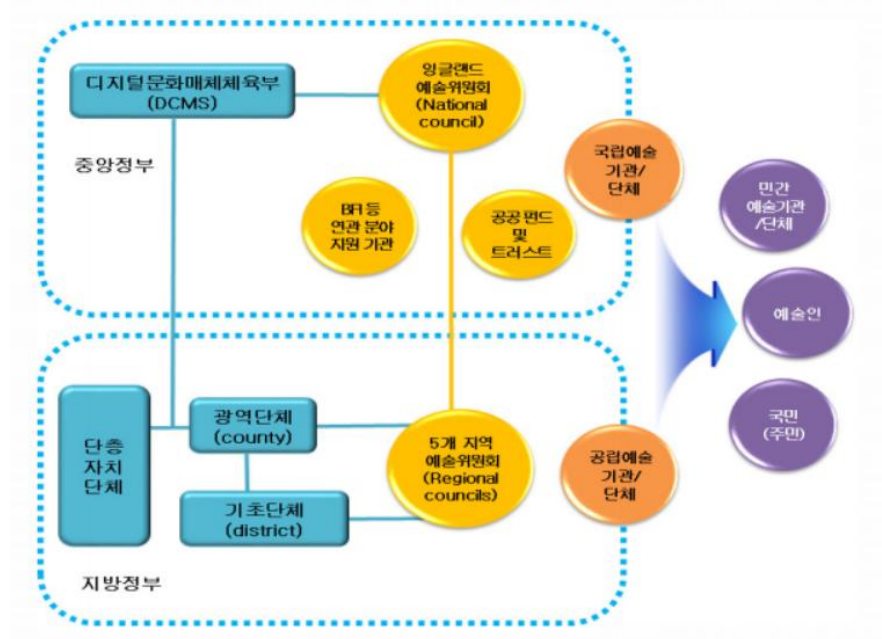
다. 영국

- 영국은 문화예술지원 정책에서 팔길이 원칙(Arm's Length Principle)을 내세우며, 정부의 직접적인 간섭을 지양
 - 이는 정부가 기금을 운용·관리하여 재정적 지원의 주체가 되지만, 지원 대상

을 선정하는 작업은 비정부 공공기관(Non Departmental Public Bodies; NDPB)에게 일임하고 있음을 의미

- 비정부 공공조직으로는 박물관·도서관·문서고위원회, 잉글랜드 예술위원회 등이 있음

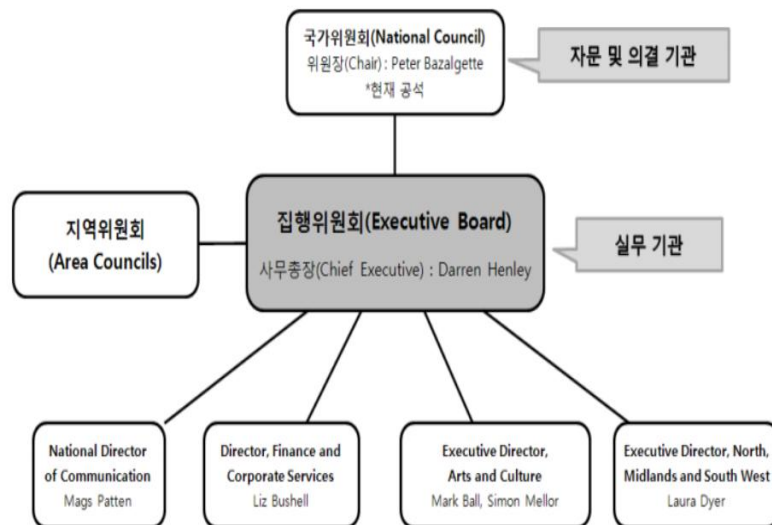
[그림 III-4] 영국 문화예술 지원체계



자료: 양혜원(2018) 재인용

- 영국 문화미디어체육부(Department for Culture, Media, and Sport; DCMS)와 영국 예술위원회(Arts Council England)에서 각각 문화예술 분야의 정책을 수립하고 집행
 - 문화미디어체육부는 문화, 미디어, 스포츠 분야의 지원 정책을 수립하고 집행하는 정부 주무부처임
 - 영국 예술위원회는 예술 분야의 정부 정책을 집행
- 영국 문화부는 산하에 43개의 비정부 공공기관(NDPB)을 두고 있음
 - 문화부 직원은 약 650명이며, 산하기관을 포함하면 약 34,000명 규모임
- 문화부는 영국예술 진흥을 위한 복권기금으로 예술지원금을 마련하고, 영국 예술위원회가 이 기금을 활용하여 문화예술 정책을 집행하는 구조

[그림 III-5] 영국 예술위원회 조직도



자료: 최보연(2016) 재인용

- 문화예술 분야에 직접 지원하는 영국 예술위원회는 비정부 공공기관임
 - 이는 앞서 언급한 팔길이 원칙(Arm's Length Principle) 때문
 - 복권기금을 수령 및 분배하여 영국 정부의 문화예술 정책을 집행함
 - 예술위원회는 이사회와 국가중앙위원회로 구성되며, 국가중앙위원회가 전체 예술위원회의 운영 및 장기적인 계획을 수립
 - 국가중앙위원회는 의장 1인, 장관이 임명하는 지역 예술위원회 의장 5인과 8명의 민간 전문가로 구성
 - 사무국과 5개의 지역위원회로 구성
- 영국 예술위원회의 지원 정책
 - 영국 예술위원회의 설립목적은 기본적으로 모두에게 양질의 예술을 제공하는 것에 있음
 - 이를 위해, 예술의 대중화, 예술 프로그램 개발, 예술 분야의 공공분야 지원 확대 등 세부목표를 설정하여 노력하고 있음
 - 영국 예술위원회의 지원 사업은 영국의 예술단체들의 재정건전성을 보장해주고자 장기지원 프로그램을 중심으로 운영되고 있음

- 또한, 예술위원회가 주도적으로 기금 지원프로그램을 운영할 수 있도록 지원 방식 및 프로그램을 개선
- 영국예술 위원회 예술 지원금(Grants for the Arts)
 - 잉글랜드 내 예술가 및 예술단체들의 예술창작 활동을 지원
 - 복권기금을 통해 조달되며, 개인 예술가에게는 1천 파운드부터 3만 파운드 범위 내 최장 3년까지 지원
 - 예술단체에는 최소 1천 파운드에서 최대 10만 파운드까지 지원
- 순수예술, 대안예술, 예술 교육 등 시장에서 경쟁하기 힘든 공공재적 가치가 있는 예술 분야에 지원
- 소규모 프로젝트 지원
 - 1,000 ~ 10,000 파운드 상당의 소규모 예술 프로젝트 제작 지원
 - 전략적 기금 운용으로 예술 참여 및 다양성 수준이 낮은 지역 예술가들의 특별한 예술창작 활동 지원
- 대규모 예술단체 및 기관 지원
 - 내셔널 포트폴리오 기관(National Portfolio Organizations; NPOs) 및 주요 박물관 지원
 - 영국 정부는 전략적으로 총 684개의 내셔널 포트폴리오 기관을 선정하여, 재정적으로 지원하고 있음
 - 왕립 국립극장, 왕립 오페라하우스, 왕립세익스피어 극장 등
 - 영국 예술위원회는 선정된 포트폴리오 기관에 장기적으로 꾸준히 지원금을 제공

□ 메세나 지원제도(Arts and Business; A&B)

- 기업의 예술 부문 투자를 촉진 시키기 위해 설립한 단체로, 자선활동, 연구, 스폰서십 등의 프로그램을 영국 전역에서 운영
- 영국 정부는 미국의 기부금 세액공제 제도를 참조하여 Gift Aid 제도를 운영
 - 문화예술 분야의 기부문화를 장려하고 활성화하기 위함
 - 기부금을 수령함에 따라 납부한 소득세를 다시 예술가 및 문화예술 단체에 환급

2. 문화예술진흥 재원조성 사례

가. 프랑스

- 프랑스는 중앙정부 지원금과 지방정부 지원금을 통해 문화예술진흥기금을 마련
 - 2019년 기준 약 36억 유로의 예산이 문화통신부를 통해 중앙정부 지원금으로 마련되었음
 - 2017년 기준 약 90억 유로의 지원금이 지방정부 예산을 통해 조달
 - 지방자치단체에서 제공하는 문화예술 분야 지원금이 중앙정부 지원금보다 규모가 큼
 - 이외에도 약 43억 유로가 다른 부서를 통해 간접적으로 문화예술 분야 지원금으로 집행
 - 문화통신부보다도 사실상 많은 금액이 타 부서에서 문화예술 분야에 지원되고 있음
 - 최근 6년간 자료를 살펴보면, 프랑스에서는 공공부문에서 매년 약 160억 유로 정도를 문화예술 부문으로 지원
 - 2017년 기준, 전체의 53%가 지방정부 지원금이고, 중앙정부 지원금은 전체 공공부문 지원액의 21%를 차지

<표 III-1> 최근 6년간 프랑스 문화예술부문 지원액: 중앙정부 및 지방정부 예산

(단위: 백만 유로)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
문화통신부 예산	3,570	3,479	3,473	3,597	3,604	3,620
타 부서 예산	3,747	3,789	3,971	4,260	4,276	4,299
지방정부 예산*	9,798	9,123	8,933	8,933	-	-
합계	17,115	16,391	16,377	16,851	7,880	7,919

자료: ministère de l'Action et des Comptes publics (2019)

*2018, 2019년도 지방정부 예산자료는 아직 공개되지 않음

□ 여러 가지 세금 제도를 활용하여 문화예술 진흥을 위한 재원을 마련

○ 1% 예술제도(1% artistique)

- 공공 건축물 건축비의 1%를 예술창작 지원금으로 활용
- 공공건물의 신축, 확장, 보수 등 모든 건축공사가 해당

○ 국립교육기관 조형예술 조성제도

- 국립교육시설에는 1개 이상의 조형작품을 반드시 구매
- 조각, 회화, 사진, 그래픽 등 다양한 분야의 예술작품을 구매해야 함

□ 메세나법을 통한 민간기금 조성 노력

○ 프랑스는 2003년 메세나법 제정 이후, 세금감면 등 세제 혜택을 통해 민간기업의 문화예술 후원활동을 장려

- 세제 혜택은 기부금액의 60%를 공제받는 형식으로 지원되며, 이때 기업 세후소득의 0.5%까지 세액공제를 받을 수 있음

○ 프랑스 메세나 협회에 따르면 2017년 기준, 85,000개 기업이 메세나 후원활동으로 세제 혜택을 받고 있으며, 그 금액은 총 19억 유로에 달함

- 2010년 28,000개보다 약 57,000개 증가한 수치
- 후원금액도 2010년 9억 4500만 유로보다 약 10억 유로 증가
- 이와 더불어 프랑스 내 30만 명의 기업가들이 매년 2억 유로 규모의 개인 후원을 진행

○ 이 중 38% 기업이 문화예술 부문에 민간후원을 진행

- 지원금액 중 25%가 문화예술 부문 기금으로 지원

<표 III-2> '15~'17년 프랑스 문화예술부문 기업후원 비중

(단위: %)

	2015	2016	2017
후원기업 비중	23	24	38
후원금 비중	13	15	25

자료: LE MÉCÉNAT D'ENTREPRISE EN FRANCE(2018)

나. 미국

- 미국 연방정부 산하 독립기관인 국립예술기금은 의회에서 예산을 편성하여 전액 지원받고 있음
 - 2018년 기준 약 1억 2천만 달러를 의회에서 지원받아 재원을 조달
- 미국의 경우, 국립예술기금 지원금 이외에도 주 정부별로 예술문화 정책을 지원하기 위한 재원조달 방안을 독자적으로 마련하고 있음
 - 담배가격에 문화예술 특별세 부과
 - 오하이오주에서는 담배 한 갑에 30센트의 문화예술 특별세를 부과
 - 지역 전체 예산 대비 문화예술 지원 예산이 14.2% 확대
 - 숙박업소의 수입액에 대해 문화예술 특별세 부과
 - 일종의 숙박세로 미국 47개 주에서 시행
 - 주마다 평균적으로 6~9% 세율로 부과
 - 대부분 목적세로 관광, 스포츠 분야 지원 사업의 재원으로 활용
 - 숙박세를 문화예술기금으로 활용하는 사례로는 샌프란시스코 Grants for the Arts(GFTA)가 있음
 - 숙박업소에 대한 과세를 통해 문화예술 관련 비영리단체 지원금을 조성
 - 샌프란시스코의 숙박업소 객실요금의 14%를 징수
 - 2018년 기준 약 1,350만 달러를 문화예술 단체에 지원
 - 워싱턴주 역시, 숙박세를 문화세(Lodging Tax for Culture)로 활용
 - 숙박요금의 2%를 과세
 - 아이오와 주를 비롯한 4개 주에서는 카지노 입장료 및 매출액에 문화예술 특별세를 부과함
 - 아이오와 주는 카지노 입장료 및 매출액에 세금을 부과하여 문화예술 지원을 위한 재원으로 활용
 - 매출액에 대해 누진세율 적용: 100만 달러 미만은 5%, 100만 달러 초과 300만 달러 미만에 대해서는 10%, 300만 달러 초과분에 대해서는 20%
 - 이 중 52만 달러를 문화예산으로 편성하여, 문화예술활동 지원
 - 이밖에도 콜로라도 주를 비롯한 3개 주에서는 카지노 세수를 문화예술 또

는 관광 분야 지원을 위한 기금으로 전입

<표 III-3> 미국 내 카지노세를 통한 문화예술진흥 기금 조성 사례

주 정부	세율	사용처
아이오와	1인당 1달러의 입장세 부과 <카지노 순수익> 100만 달러 이하: 5% 100만 달러 초과 300만 달러 이하: 10% 300만 달러 초과: 20%	52만 달러를 주 문화부 예산으로 전입
콜로라도	<카지노 순수익> 200만 달러 이하: 0.25% 200만 달러 초과 400만 달러 이하: 2% 400만 달러 초과 500만 달러 이하: 4% 500만 달러 초과 1000만 달러 이하: 11% 1000만 달러 초과 1500만 달러 이하: 2% 1500만 달러 초과: 20%	전체 세수 중 문화재보전기금: 28% 관광기금: 0.2%
인디애나	1인당 3달러의 입장세 부과 <카지노 순수익>** 2500만 달러 이하: 15% 2500만 달러 초과 3750만 달러 이하: 20% 3750만 달러 초과 5000만 달러 이하: 25% 5000만 달러 초과 7500만 달러 이하: 25% 7500만 달러 초과 1억 5000만 달러 이하: 30% 1억 5000만 달러 초과: 35%	관광기금: 입장세수 1인당 0.1 달러
사우스 다코타	카지노 순수익의 8% 단일세율	680만 불을 조성 관광진흥기금: 40%, 카지노 소재지 일반재정: 10% 문화재 보존기금: 10만 달러 사행산업위원회 운영비 조달 이후 남은 금액: 문화재보존기금

자료: 양규혁(2011)에서 재정리

*한 해 입장객 수가 230만 명 이하

**강에 정박한 카지노의 경우에 한함; 유람선 카지노는 22.5%의 단일세율 적용

다. 영국

- 영국은 주로 정부 보조금과 복권기금을 통해 문화예술 지원 정책의 재원을 마련
 - 아래의 표는 영국 예술위원회의 '17/'18 회계연도와 '18/'19 회계연도 수입현황을 나타낸 표임
 - 정부 보조금과 복권기금을 통해 대부분의 재원조달이 이루어짐을 확인할 수 있음

<표 III-4> '17~'19년 영국 예술위원회 수입현황

(단위: 천 유로)

	17/18 회계연도	18/19 회계연도
정부보조금	497,030	486,914
복권기금	228,192	223,296
기타	2,265	3,167
합계	727,487	713,377

자료: Annual Report & Accounts (2019)

- 정부 보조금
 - 영국 문화미디어체육부와 기타 부서에서 문화예술 진흥을 위해서 지급하는 지원금
 - '18~'19년 기준 영국 예술위원회의 한 해 수입은 약 7억 파운드임
 - 그 중, 약 4억 8천만 파운드(68%)가 영국 문화미디어체육부에서 지급한 정부 보조금임
- 복권기금
 - 1993년 제정된 국민복권법을 통해 복권 수익금을 문화예술 지원에 활용
 - 전체 복권 수익금의 28%를 예술, 스포츠, 교육 등에 지원하며, 이 중 20%를 예술 분야 지원금으로 지급
 - 예술 분야 지원금은 기관별 영국예술위원회(13.956%), 스코틀랜드 창조재단(1.78%), 웨일즈 예술위원회(1%), 북 아일랜드 예술위원회(0.56%), 영국 영화협회(2.704%)로 법정분배율에 따라 분배
- '18~'19년 기준 약 16억 파운드 복권기금액 중 13억 파운드를 예술, 스포츠 분야 지원 사업에 사용하였고, 그중 약 2억 2천만 파운드를 영국 예술위원회로

지급

- 아래의 표는 '17/'18 회계연도와 '18/'19 회계연도의 복권기금 운용현황을 분야 및 지원기관별 법정 분배율과 지급된 복권기금액을 중심으로 정리한 표임

<표 III-5> '17~'19년 복권기금 운용현황: 분야별 기금액 및 법정 분배율

(단위: 천 유로)

	17/18 회계연도	18/19 회계연도
예술	327,813 (20%)	321,397 (20%)
스포츠	327,813 (20%)	321,397 (20%)
문화유산	327,813 (20%)	321,397 (20%)
의료·교육·환경·사회복지 모금	655,629 (40%)	642,792 (40%)
합계	1,639,068	1,606,983

자료: National Lottery Distribution Fund Annual Report and Accounts (2018, 2019)

*괄호 안 숫자는 기금 분배율을 의미

<표 III-6> 2019년 복권기금 운용현황: 지원기관별 기금액 및 법정 분배율

(단위: 천 유로)

	17/18 회계연도	18/19 회계연도
영국 예술위원회 (Arts Council England)	228,748 (13.956%)	224,271 (13.956%)
스코틀랜드 창조재단 (Creative Scotland)	29,175 (1.78%)	28,604 (1.78%)
웨일즈 예술위원회 (Arts Council Wales)	16,391 (1%)	16,070 (1%)
북 아일랜드 예술위원회 (Arts Council Northern Ireland)	9,179 (0.56%)	8,999 (0.56%)
영국 영화협회 (British Film Institute)	44,320 (2.704%)	43,453 (2.704%)
합계	327,813 (20%)	321,397 (20%)

자료: National Lottery Distribution Fund Annual Report and Accounts (2018, 2019)

*괄호 안 숫자는 기금 분배율을 의미

IV. 신규재원 확보방안 분석

1. 재원확보에 관한 선행연구

□ 본 절과 다음 절에서는 문예기금 재원확보에 관한 선행연구들을 소개하고, 그 동안 제시된 다양한 재원조달 방안들의 주요 내용을 간략히 설명하고 비교함

□ 기존연구

○ 임상오(2002)는 문화예술진흥기금의 국제적 비교를 통해 재원조달방안을 고찰하였다 .

- 문화예술에 대한 공공지원의 국제 비교를 수행하여 우리나라 문화부문 투자가 경제력 수준에 미치지 못하고 일인당 문화예산이 선진국 대비 1/3 수준에 머무르고 있음을 확인함
- 재원조달 방안으로 단기적으로는 국고출연금의 필요성을 역설
- 중장기적으로 새로운 재원조달방안 발굴을 주장: 구체적으로 방송발전기금 전입, 문화복권발행, 복제보상금전입 등을 제시

○ 권해수 외(2010)는 문화예술진흥기금에 대한 수익사업 타당성 분석과 재원 마련에 대한대책을 고찰

- 2004년 기부금 모금 제도가 폐지됨에 따라 제기된 재원 고갈 문제의 해결을 위해 수익사업을 개발하고자 함을 목적으로, 규모성 및 항구성, 사회적 공감대 및 실현성, 사업성의 세 가지 측면으로 설문조사를 수행한 후 이를 바탕으로 문화예술진흥기금의 재원 확충을 위한 정책적, 제도적 개선방안을 논의
- 결론적으로 문화예술진흥기금의 대체 재원으로 12가지의 대안을 제시하고 그 타당성을 검토
- 또한 세제 개선, 일반회계 전입금 확대, 타 기금으로부터의 전입금 확충, 조세 및 법정부담금 신설 등을 주장

○ 신두섭 (2010)은 분권교부세제 변화에 따른 문화예술단체 재원확보 방안으로

지방문화원을 중심으로 한 분석을 수행

- 지방문화원 운영비가 2014 년 이후 보통교부세로 통합됨에 따라 변화되는 환경에서 지방문화원 차원의 재원확보 방안을 사례분석을 중심으로 전개

○ 최병곤·서희열(2013)은 문화예술계 지원을 위한 재원확보 방안을 연구

- 문화예술계 지원을 위한 재원확보방안으로 간접세 전입, 문화세 신설, 문화 관련 부담금 신설 등을 주장
- 저자들이 제기하듯이 주장된 재원확보방안의 타당성 검토 및 구체적 실행을 위해 지속적인 관심과 연구가 수반되어야 할 것으로 사료

○ 윤용중·소병희(1998)은 문화예술진흥기금을 중심으로 문화예술부문에 대한 공공지원의 현황을 분석

- 문화예술부문에 대한 정부 차원의 투자가 확대된 계기를 중심으로 그 중요성을 제기하고, 지방정부 문화부문 투자가 낮은 반면 대부분 문화재 관리에 치중하고 있음을 주장
- 효율성과 소득재분배 효과 등을 고려하여 문화예술부분 공공지원의 재정학적 분석을 최초로 수행한 국내문헌

2. 기존 방안의 검토 및 비교

- (분류의 기준)문예기금 재원확충을 위한 방안으로 크게 문화체육관광부 내부 협의 가능안과 외부기관 협력안으로 구분 가능
 - 문체부 내부 협의 가능안은 문체부 소관 기금인 관광개발진흥기금과 국민체육진흥기금으로부터의 문예기금 출연안이 해당
 - 다음으로 외부 기관 협력안은 일반회계(국고)로부터의 기금 출연이나 복권기금 출연비중 상향, 또는 다른 조세로부터의 전입 및 신규 문화재원 도입 등이 있음

- 현재까지 논의된 방안을 신규재원, 타기금 전입, 기타 방안으로 구분하여 살펴봄
 - 신규재원: 조세로 인한 수입의 전환 및 전입 또는 새롭게 조세를 신설하는 방안을 검토함
 - 부가가치세, 교육세 전입방안, 공연사업 수입이나 담배에 대한 문화목적세 신설방안, 모바일기기에 대한 과세방안, 기부금 활성화나 신용카드 포인트 기부 등의 방안을 비교함
 - 타 기금을 통한 사업을 문예기금을 통해 추진할 시 유사하거나 초과 달성할 수 있는 비슷한 성격을 가진 기금을 중심으로 일부 재원을 전입하는 방안에 대해 검토함
 - 이에 부합하는 국민체육진흥기금, 방송통신발전기금, 경마수익금과 최근 추진되었으나 무산된 복권기금 관광진흥개발기금, 건강증진기금 등을 살펴봄
 - 이밖에 최근 전세계적으로 도입이 논의되고 있는 디지털세에 대한 문예기금 전입 방안에 대한 선행연구도 검토함

가. 조세수입의 전입·전환 및 신설

1) 부가가치세의 전환

□ (개요) 문화예술 관련 수입의 부가가치세를 문예기금 수입으로 전환하는 방안

- 부가가치세가 과세되는 문화예술 관련 수입을 면세 대상으로 전환: 조세특례법의 개정을 통한 부가가치세의 면세 규정 개정
 - 예술 활동과 관련하여 부가가치세가 과세되고 있는 대상: 면세의 대상이 되지 않는 문화예술 용역의 공급, 예술창작품이 아닌 연극과 뮤지컬, 즉, 오리지널 내한 공연 등의 일부 공연, 영리를 목적으로 하는 공연과 전시회와 같은 예술행사 및 문화행사, 문화예술 행사를 위한 문화시설(공연장, 전시시설) 사용료나 대관료
 - 조세특례제한법 제106조(부가가치세의 면제 등)의 개정: 조특법 제106조(부가가치세의 면제 등) ①항 제13호 추가
- 이들에 대해 부과되던 기존의 부가가치세 수입을 문예기금 재원 조성의 수단으로 규정하는 문화예술진흥법 개정이 필요
 - 문화예술진흥법 제17조(문화예술진흥기금의 조성) ①항 문화예술진흥기금의 재원조성에 제6호(조특법 제106조제1항제13호에 따른 면제 대상 부가가치세)를 추가하는 개정

□ (특징) 공연 관련 수입에 부과되는 기존 부가가치세를 문화예술기금의 수입으로 전환하는 방안이 단기적 관점에서 현실적인 방안임

- 공연 관련 수입의 문예기금 전환은 추가적인 세부담을 초래하지 않기에 증세에 해당하지 않고, 따라서 조세저항의 문제에서 자유로움
- 또한 법제적 관점에서도 새로운 세목의 신설을 위한 별도의 개별 세법을 따로 제정하지 않고 기존의 부가가치세 일부 조항과 문예진흥법 일부 조항만을 수정하면 충분하므로 관련 법 개정 측면에서도 장점이 있음

□ (평가) 부가가치세 전환과 관련하여 현재 기재부 세제실은 다소 우려

- 일회성이 아닌 항구적 지원에 강한 반대 입장임

- 선행연구의 분석결과 문화예술 수입 부문 부가가치세 문예기금 전환 시 연평균 373억원의 수입 증가 예상됨

<표 IV-1> 문예기금 수입 증가액 추이

(단위 : 억 원)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	합계
문예기금 증가	331	345	359	373	387	403	1,866

2) 교육세 전입

- (개요) 교육세 징수액 중 4%를 문예기금으로 조성하는 방안
- 교육세법 및 문화예술진흥법 개정
 - 교육세법 제1조(목적) 개정
 - 문화예술진흥법 제17조제1항제2호에 “교육세법에 의한 교육세 세입액의 4%”내용 추가
 - 교육세 과세표준: 금융·보험업자의 수입금액(0.5%), 개별소비세액(30%), 교통·에너지·환경세액(15%), 주세액(10% 등)
- (특징) 기초 문화예술 관련 공공재원인 문화예술진흥기금은 수요 및 타 분야에 비해 사업규모가 극히 적고 조달체계가 불안정하여 재원 규모 확대 및 안정적 재원 조달 방안마련이 시급함
- 헌법 제9조 및 제69조에 근거한 ‘문화국가원리’ 실현을 위해서도 교육과 함께 ‘문화예술’이 국가정책의 주요 축으로 고려되어야 하며, 문화예술도 교육과 마찬가지로 일반 국민 모두가 생활 속에서 체험하고 향유해야 하는 시대가 도래하였음을 감안, 교육문화세 도입에 따른 정책적 정당성 확보 필요
 - 새로운 세목 신설이 아닌 기존 세금의 일부를 전환하는 것으로 추가적인 세부담을 초래하지 않음
- (평가) 교육재정 잉여분 발생으로 인한 재원의 재배분이 필요함
- 다만 유아교육특별회계 전입 사례 참조할 시 현실화는 난관일 것으로 예상됨
 - 지방교육청의 매우 강한 반발과 함께 법적 근거 논쟁으로 번질 시 불리한 입장임
 - 보육은 교육이 아니라는 주장을 상기할 필요 있음

- ☐ 교육세의 4%를 전입한다고 가정시 2014~2017년 추계기준 1,850억원의 수입이 증대될 것으로 추정됨

<표 IV-2> 교육세 전입시 문예기금 수입 증가액 추이

(단위: 백만원)

구 분	연평균 증가율	'14년	'15년	'16년	'17년
교육문화세 중 문예기금 전입	0.3%	184,072	184,624	185,178	185,734

* '14년 금액 산출기준 : '11년도 교육세 징수예산 4조 6천억원의 4%

3) 문화목적세·부담금 신설 1: 공연사업수입

- ☐ (개요) 순수예술 부문에 대한 외부효과 문제 해결을 위한 공적지원이 필요하므로 순수예술에 대한 지원의 간접적인 수혜자인 공연사업 수입에 대한 과세로 순수예술진흥을 위한 일부 재원을 마련하는 방안
- 순수예술 분야에 대한 외부효과 해결을 위해 공적지원이 필요함
 - 정부는 공연산업의 수입에 대한 과세를 통해 순수예술진흥을 위한 재원의 일부를 마련하고 이를 기초예술 분야의 외부효과 문제를 해결하기 위해 활용하는 방안을 개발하는 것이 필요함
- ☐ (특징) 순수예술 부문이 갖는 정(+)의 외부효과(externality)로 인해 이 부문의 생산이 사회적으로 최적의 수준에 미달하는 문제를 해결하기 위해서는 외부로 유출되는 가치만큼 예술가들의 사적편익을 제고하는 지원 정책이 필요함
- 문화예술 기금의 고갈로 만일 창작예술에 대한 지원이 중지된다면 그 피해가 문화산업 전반으로까지 확산 될 수 있기에 창작예술 지원을 위한 재원 확충에 동참할 내부적 동기가 존재함
 - 정(+)의 외부효과가 존재하는 시장실패 문제를 보정하기 위해 이 시장에서 생산된 재화의 사회적 편익을 적절한 비용을 지불하지 않고 누리는 무임승차자에게 과세하는 것은 수익자부담 원칙에 기반한 공평성 원칙 충실한 방안
 - 이를 통해 확보한 재원을 생산자에게 보조금의 형태로 지급하는 것은 외부효과 문제 개선을 통해 효율성 제고에도 기여

- (한계) 추가적인 과세를 통해 순수예술 진흥사업을 위한 재원을 마련한다는 문화목적세 신설 방안은 증세환경을 둘러싼 현실적인 여건의 한계로 인해 중장기적인 정책대안으로 고려하는 것이 합리적임
 - 현재의 재정여건은 복지확대 정책으로 인한 정부지출의 급속한 증가에도 증세의 어려움으로 인해 국가채무가 빠르게 늘어나는 상황임
 - 세법개정도 이루어져야 하므로 단기간 논의로 실현되기는 어려움
- (평가) 새로운 세목 추가는 가장 어려운 형태의 증세이나 복지목적세와 문화목적세 증세는 한번은 넘어야 할 부분임
 - 구체적으로 살펴보면, 교육문화세의 명칭 변경이 전략적으로 유리할 것임
 - 다만, 이러한 어젠더는 모두 중장기적 과제에 해당함

4) 문화목적세·부담금 신설 2: 담배세

- (개요) 예술진흥 사업의 수혜를 받는 유해산업에 대한 문화세 과세 방안
 - 수익자부담 원칙에 따라 예술진흥사업의 수혜를 받는 대상에게 필요한 재원의 일부를 부담시키는 방안
 - 예술진흥사업의 수혜자가 사회적으로 유해한 경제행위를 통해 수입을 얻고 있다면 재원의 일부 부담은 긍정적인 효과를 발휘함
- (특징) 담배소비의 사회적 유해성과 문화예술 연관성으로 인해 담배에 대한 과세를 통해 문화예술진흥 재원을 조성하는 것은 경제이론의 관점에서 수익자부담 원칙에 기반한 공평성 제고와 더불어 외부효과 보정을 통한 효율성 개선에도 기여한다는 점에서 적절한 정책 대안임
 - 흡연 행위와 같이 사회적으로 부정적인 외부효과를 초래하는 경제행위로부터 수입을 얻고 있는 경제주체에게 예술진흥 보조금을 위한 재원을 부담시키면, 순수예술 분야의 과소생산 문제와 더불어 사회적 유해산업의 과다생산 문제도 동시에 보정하는 이중의 긍정적인 효과가 발생함
 - 두 가지 부문(예술과 담배산업)의 외부효과 문제가 동시에 개선되어 자원배분의 효율성을 이중적으로 개선한다는 의미에서 이를 피구세의 이중배당가설

(Double Dividend Hypothesis)과 동일한 효과로 해석할 수 있음

- (한계) 최근의 현실적 여건을 고려할 때 단기적으로 추진하기 어려운 정책과제임
 - 2014년에 이미 큰 폭의 담배세 인상(2000원)이 있었기에 문화예술 진흥이라는 명분의 담배세 추가 인상은 납세자의 조세저항과 여론의 역풍에 직면할 위험이 큼

- (평가) 본격적 담배세 인상의 다음 기회를 이용해야 하는 상황이나 중장기적 접근이 불가피하므로 재원확충의 시급성 고려할 때 한 가지 대안은 담배세의 물가연동제 도입을 활용 방안임
 - 대부분의 선진국에서는 일정 주기로 종량세에 물가상승분을 반영하는 연동제를 운영하고 있음
 - 우리나라도 연동제를 도입할 여건이 거의 성숙돼가는 상황임
 - 연동제에 따른 추가세수의 일정분을 복지와 문화에 배분하는 방안 제시 가능함
 - 담배세 인상을 동반하게 되는 입법과정에서 적극성 유지가 관건이자 문제임

5) 문화목적세·부담금 신설 3: 모바일기기에 대한 과세

□ (개요) 모바일기기 판매가격에 일부 세금을 부과하는 방안

- 스마트폰, 태블릿 PC, 전자게임기, 전자책 단말기 등 제품 판매 가격에 일부 세금을 부과하여 문화산업을 보호하는 재원으로 활용하는 방안
- 최근 프랑스에서 도입이 논의된 바 있으며 세수확보 예상액은 문화세 1% 부과 시, 연간 8,600유로(약 1,240억 원) 규모로 추정함
 - 프랑스의 경우 다국적 통신기업의 저항, 소비자 부담 가중 우려, 정치적인 이유 등으로 도입이 보류된 상태임

□ (특징) 우리나라의 경우 모바일 시장의 확대 배경에는 다양하고 신기술에 적합한 문화예술 콘텐츠의 창작이 있기에 논의의 여지가 있다고 판단됨

- 모바일 기업들은 지속가능한 발전을 위해 문화예술 콘텐츠 창작분야와 수익을 분담하는 차원에서 창작분야에 기여할 책임을 부과할 수 있음

□ (한계) 문화세 명목의 세금 부과시 기존 방송통신발전기금으로 3대 통신사의 부담금이 전입되고 있는바 이중 과세 문제 등 강한 반발이 예상됨

□ (평가) 형식적으로는 사업자에게 부과되는 일종의 부담금이나 통신사와 모바일기기 제조사는 엄연히 다르기에 방발기금 외의 이중과세는 논리적으로 허점이 있음

- 통신기 제조사의 수익규모가 매우 큼
- 해외수출 중고폰 관련 사업자에 부과하는 방안을 고려할 수 있으나 난관은 과연 이들 사업자가 공공문화지원사업의 수혜자인가라는 점임

6) 기부금 활성화 1: 제도개선

□ (개요) 민간출연금 확대를 통한 문예기금 확충 방안

- 문화예술 기부 확대를 위한 세액공제제도 도입 등 법제도 정비
 - 현재, 한국문화예술위원회는 2011년 법정기부금단체로 지정되었고, 2017년 재지정되어 2022년 12월까지 유효함
 - 법정기부금단체는 법인기업은 소득금액의 50%한도 내에서 손비처리 되며, 개인은 소득금액의 100%한도 내에서 세액공제를 받을 수 있음
- 민간후원을 활성화 할 수 있는 홍보 및 다양한 사업을 추진

□ (특징) 문화예술 패러다임 변화에 대응하는 국민이 아끼고 즐기는 문화예술에 대한 나눔 및 기부활성화 필요함

- 문예기금 재정을 보완할 뿐 아니라, 일반국민의 문화예술 후원 확산에 따라 예술창작·향유활동 여건 개선에 기여
- 기존에 시행되어 오던 기업의 사회적 책임활동에 대한 관점 전환 필요
 - 이윤의 일부를 사회공헌으로 투자한다는 관점에서 사회경제적 가치 창출로 이익창출 한다는 관점으로의 변화
- 문화예술분야에 대한 순수기부금의 확대를 위한 사회적 인식 개선과 예술의 사회적 기여에 대한 연구 및 홍보를 대대적으로 전개하고, 정부 문화당국과 긴밀한 공조체제를 구축해 나갈 필요 있음

□ (평가) 이미 세제지원이 존재하므로 단순 강화할 것인지 적극 강화할 것인지의 문제임

- 정치인에 대한 후원금에 제공되는 세금감면에 준하는 유인책을 고려할 수 있음
 - 연간 10만원까지는 그 기부금액의 100/110을 세액공제하고, 10만원을 초과하는 금액에 대하여는 전액 소득공제
- 다만, 복지, 교육, 의료와 같은 타 부문과 형평성이나 정치권의 동조 등을 파악하여 추진할 필요 있음

<표 IV-3> 주요 국가의 기부금 관련 세제지원

국가	구분	기부금 종류	공제한도액의 계산	
			소득세(개인)	법인세(법인)
미국	공익목적의 기부금 공제	특히 공익성이 강한 단체에 대한 기부금 (연방·주·지방정부 등에 대한 공공 목적의 기부금을 포함)	소득공제(소득의 30% 한도)	손금산입(소득의 10% 한도)
		기타 일정한 공익단체에 대한 기부금	소득공제(소득의 30% 한도)	
프랑스	공익목적의 기부금 공제	특히 공익성이 강한 단체에 대한 기부금 (종교단체, 자선단체 등)	기부금액(과세 소득의 6% 이하)의 50% 세액공제(특히 사회적 약자의 구제를 목적으로 하는 공익단체에 관해서는 기부금액(2,070프랑 이하)의 60%의 세액 공제)	손금산입(연간 총 매출의 0.325%를 한도)
		기타 일정한 공익법인에 대한 기부금		손금산입(연간 총매출의 0.325%를 한도)
독일	공익목적의 기부금 공제	자선, 교회, 종교, 학술 목적 및 특히 장려할 만하다고 인정되는 공익목적의 기부금	소득공제(다음 중 큰 금액을 한도) ① 연간 총매출고와 임금의 합계액의 0.2% ② 연간 5%(자선, 학술 목적 및 특히 장려할 만하다고 인정되는 문화목적의 기부금에 관해서는 10%)	개인에 준함
영국	공익목적의 기부금 소득공제	자선단체에 한 기부금	소득공제	손금산입
일본	공익목적의 기부 공제	국가 또는 지방공공 단체에 대한 기부금	소득공제(다음 액수를 한도) 당해년도 지출된 기부의 합계액(소득의 25% 상당액이 한도)-1만엔	손금산입
		지정기부금		손금산입(기타 기부금 손금산입을 사용할 수 있음)
		특정공익증진법인에 대한 기부금		
	기타 기부금 공제	인정 NPO법인에 대한 기부금		
		기부금의 종류를 특정하지 않음		

주: 『문화예술 부문 세제 개선 방안 연구』, 문화관광부, 2007, 115쪽 <표51> 인용

7) 기부금 활성화 2: 신용카드 포인트 활용

- (개요) 소멸되는 카드포인트를 기부하거나 문예기금에 출연할 수 있는 방안 마련
 - 소비자가 사용하지 않고 소멸되는 신용카드 포인트가 매년 수천억원에 달하고, 사용하지 않고 적립되어 있는 포인트의 규모도 크므로 문화예술 부문에서 소멸되는 카드포인트를 사용할 수 있는 가능성을 논의할 수 있음
 - 소비자가 제때 쓰지 않아 소멸되는 신용카드 포인트가 한 해 1,300억 원에 달하고, 현재 사용하지 않고 적립되어 있는 신용카드 포인트는 2조 원이 넘음(JTBC 8월 29일자 보도)
 - 지난 2016년 3월 「여신전문금융업법」이 개정 발의됨
 - 소멸시효가 지난 신용카드 포인트와 기프트카드 미사용 잔액이 여신금융협회 산하 사회공헌재단에 자동으로 귀속, 사회취약계층을 위한 공익적 목적으로 활용할 수 있도록 하는 것을 주요 내용으로 함
 - 현재 문화예술 부문에 소멸되는 카드포인트를 기부하거나 출연할 수 있는 규정은 없으나 문화예술을 통한 사회취약계층의 공익사업에의 활용 등에 소멸되는 카드포인트 사용 가능성을 논의해 볼 수 있을 것임
- (특징) 소비되지 않고 소멸되거나 적립되어 방치되고 있는 신용카드 포인트를 문화예술 지원을 통하여 공익사업에 활용할 수 있다면 문예기금의 재정안정성과 사업의 다양성 등 긍정적 효과를 도모할 수 있음
 - 추가로 재원을 부담시키는 것이 아니므로 반발이 크지 않을 것으로 예상됨
 - 본인의 포인트를 기부하는 개념이므로 적극적인 전입이 이루어질 수 있도록 기부금 활성화와 연계하여 포인트 기부에 대한 지원 또는 혜택을 부여하는 방안을 고민해 볼 필요가 있음
- (평가) 미활용 신용카드 포인트에 대해서는 “신용카드사회공헌재단”에 기부하는 법안이 마련되었으므로 이와는 별도의 대안을 준비하는 것이 바람직함
 - 기부전용카드 확대 활용과 조건부 사전 기부 방안 등을 검토할 수 있음
 - 다만, 이와 같은 방안은 카드사별 협조가 전제되어야 함

나. 타기금 전입 I

1) 국민체육진흥기금(체육진흥투표권 수익금)

☐ (개요) 체육진흥투표권 수익금의 직접 출연을 통한 문예기금 전입 방안

- 국민체육진흥법 제22조(기금의 사용 등) ②항 3호에 이미 '체육·문화예술 사업의 지원'이 가능하도록 규정되어 있으므로 동법 제29조의 개정을 통해 체육진흥투표권 수익금으로부터 직접 문화예술진흥기금에 대한 배분비율을 규정하는 것이 보다 타당함
- 국민체육진흥법 시행령 제35조를 통하여 문화예술진흥기금에 대한 출연비율을 전체 수익금 중 100분의 3으로 확정하는 개정안이 필요함
 - 국민체육진흥법 제29조 3항에 체육진흥투표권 수익금의 배분비율에 대한 조항 신설
 - 동법 시행령 제35조에 문화예술진흥기금에의 출연 비율 신설
 - 체육진흥투표권 수입금 총액의 약 3% 출연

☐ (특징) 체육진흥투표권의 수익금의 현행 국민체육진흥기금에의 출연과 동시에 문화예술진흥기금으로의 출현은 충분한 타당성을 가짐

- 경륜·경정사업의 수익금의 경우 국민체육진흥기금(40%)과 문화예술진흥기금(24.5%)에 동시 출연이 명시되어 있고, 복권 수익금의 경우 국민체육진흥기금(10%)과 공익사업 중 문화예술진흥사업의 출연을 명시하고 있음
- 체육진흥투표권(스포츠 토토) 사업은 사행산업으로 분류되어 있고, 복권이라는 일반적 특성상 역진성을 가지고 있음
- 사행산업의 부작용과 사회적 폐해를 치유하고 복원하는 데 있어 문화예술의 역할을 감안할 때 체육진흥투표권의 수익금을 활용하여 문화예술 분야에 지원하는 것은 자연스러움
- 음악, 무용 등 통상 체육활동에 많은 예술 연관성이 있고, 올림픽 등 대형 체육행사도 공연 등 문화예술과 불가분의 관계를 갖고 있어 체육진흥투표권으로부터의 출연 명분은 큼

☐ 연도별 체육진흥투표권 수입에 대해 평균적으로 연평균 7.1% 적용하여 추계한 결과 대략 400억원 수준의 수입이 예상됨

2) 방송통신발전기금

- (개요) 방송통신발전기금의 용도를 문화예술 지원 사업으로 확장하고, 문예기금으로 매년 일정 규모액을 출연하는 방안
 - 「방송통신발전 기본법」 제26조(기금의 용도) 제1항 6호에는 방송통신콘텐츠 제작·유통 지원에 대하여 명시하고 있으므로 이를 근거로 방송통신발전기금의 법정분담금의 일부를 문화예술진흥기금으로 전입하는 방안을 고려할 수 있음
 - 「방송통신발전 기본법」 제26조 3항을 “미래창조과학부장관과 방송통신위원회는 기금의 일부를 제26조제1항제6의2호를 위해 「문화예술진흥법」에 따른 문화예술진흥기금에 출연한다. 단 출연금은 제25조제1항제3호의 100분의 3(또는 5)로 한다.”를 명시하는 개정
- (특징) 방송통신콘텐츠 산업의 발전을 논하는데 있어, 문화·예술은 매우 중요한 분야이며, 문화·예술이 기본적인 토대를 형성하지 못한 상황에서 새로운 창작 콘텐츠가 등장을 기대한다는 것은 매우 요원한 일임
 - 문화예술 콘텐츠가 방송통신 콘텐츠 발전의 기반이 되고 원동력을 제공하고 있으므로 방송통신사업을 통한 이익금의 일부를 문화예술분야 육성에 투자하는 것을 고려할 수 있음
 - 방송통신콘텐츠 발전기금의 일부를 문화예술 분야에 지원하는 것은 방송통신 발전에 밑거름을 형성하는 것임
- 방송통신발전기금 법정분담금의 3~5%를 전입한다고 가정 시 대략 180~360억원의 추가 수입이 가능할 것으로 추정됨
 - 3%가정시 178억원의 수입, 5% 가정시 357억원의 수입이 예상됨

<표 IV-4> 체육기금 전입시 문예기금 예산추계

(단위: 억원)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
방송통신발전기금 법정분담금	6,469	4,861	5,091	7,329	5,937	5,937	5,937
(→문예기금 전입)	-	-	-	-	178	178	178

3) 경마수익금

□ (개요) 마사회 수익금의 일부를 문화예술진흥기금에 출연하는 방안

- 「한국마사회법」과 동법 시행령을 개정
 - 「한국마사회법」 제36조 3의2호에 “문화예술진흥기금에 출연”을 명시함
 - 동법 시행령 제42조의① 5호에 “이익금의 100분의 5를 문화예술진흥기금으로 적립”을 명시함

□ (특징) 경마의 대중화는 국민의 건전한 여가 생활 확대라는 측면에서 접근되어야 하며, 그러한 점에서 경마 수익금의 지원 대상을 농어민에서 일반국민으로 확대시키는 것이 필요함

- 지원 대상 확대의 방법은 다양하게 나타날 수 있으나 경마 대중화를 통한 국민의 여가 선용을 가장 우선적인 목표로 한다면 문화산업에 대한 지원이 가장 바람직한 것으로 보임
- 특히 일회성의 문화예술단체 지원이나 기부금 활동이 아니라 문화예술진흥기금으로의 정기적인 출연을 통해 문화예술에 대한 지원의 폭을 넓히고 안정화시켜 나가는 것이 필요함
- 문화 부문에 대한 지원과 편성은 일회성 성금 등에 비하여 그 파급효과가 훨씬 클 것으로 판단됨

□ 연도별 마사회 수익금의 감소 가능성을 고려하여 2,200억원으로 일괄 적용하여 추계한 결과 연평균 110억원의 전입이 예상됨

<표 IV-5> 마사회수익금 전입시 문예기금 예산추계

(단위 : 억 원)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
마사회수익금	2,410	2,174	2,382	2,200	2,200	2,200	2,200
(→문예기금 전입)	-	-	-	110	110	110	110

4) 일반회계(국고)

□ (개요) 2002년 이후 중단된 일반회계(국고)로부터의 문예기금 출연을 재개하는 방안

- 일반회계 세출에서 문예기금으로의 출연이 되며, 국고와 기금 간 명확한 역할 분담 기준 설정과 확고한 준수가 전제되어야 함
- 해외사례 참고
 - 잉글랜드 예술위원회(ACE)의 경우 총 수입의 63%인 7,041억원이, 미국의 국립예술기금(NEA)은 100%인 1,680억원이 국고에서 출연되고 있음

다. 타기금 전입 II

1) 복권기금

□ (개요) 복권기금의 공익사업 중 '문화·예술 진흥사업'의 일환으로 전입되는 기금의 일부를 법정배분화하는 방안

- 「복권 및 복권기금법」 제23조 3항 4호에 '문화·예술 진흥사업' 사업이 명시되어 있어, 공익사업 중 문화예술진흥사업으로 문예기금의 일부 예산이 전입되어 왔음
- 전입기금의 용도가 저소득층의 문화향유 기회에 한정되어 있어 창작지원 사업 등에는 활용되지 못하고 있으며, 우리나라의 문화예술창작가들이 대부분 저소득층임에도 불구하고 문화예술 수요계층에만 사업초점이 맞추어져 있다는 점에서 문제가 있음
- 문예기금으로의 전입이 법정배분이 아닌 공익사업 중 '문화·예술 진흥사업'의 일환으로 이루어지고 있어, 전입되는 예산규모가 예측하기 어려우며 기금전입이 이루어지지 않을 수 있음
- 「복권 및 복권기금법」을 개정하여 기금 일부 전입을 법제화함
 - 「복권 및 복권기금법」 제23조 1항에 “「문화예술진흥법」 제17조에 따른 문화예술진흥기금”을 명시함
 - 동법 [별표] 기금 등에 배분된 복권수익금의 용도(제23조제2항 관련)에 “「문화예술진흥법」 제18조 각호의 사업” 명시
 - 동법 시행령 제17조의 1항 11호에 “「문화예술진흥법」 제17조에 따른 문화예술진흥기금: 100분의 10~12.5”를 명시

□ (특징) 복권 사업의 수익금이 배분되는 10개 기금의 구성을 보면, 사행성 산업이 야기하는 사회적 문제의 치유와 이에 필요한 비용을 담당하는 것과 거의 연관이 없는 기금이 다수 존재하므로 효율성 기준 측면에서 재원배분 조정이 가장 시급함

- 복권사업의 재원을 효율적으로 활용하기 위한 구체적 방안 중 하나는 복권사업의 외부불경제 효과 보정과 무관한 분야의 기금에 대한 전입금을 축소하고 이를 문화예술 분야의 공공지원으로 전환하는 것임

□ 복권수익금의 100분의 35의 10%의 배분비율을 법정화 할 경우 대략 1,204억원의 추가 수입이 예상됨

2) 관광진흥개발기금

- (개요) 관광진흥개발기금 수입 총액의 일정비율을 문예기금으로 출연하는 방안
- 카지노 수익금의 일부를 활용하여 문화예술 분야에 지원하는 방안
 - 관광진흥법과 관광진흥개발기금법의 수정을 통한 지원이 가능한데 카지노 수익금의 문화예술 분야 지원을 위해 카지노 관련 법령을 수정하는 것은 현재의 관광진흥법의 입법 취지를 감안할 때 용이하지 않음
 - 현재 관광진흥법에서 카지노에서 발생한 수익금 중 일부를 관광진흥개발기금으로만 납부하도록 하고, 다른 법령에서와 같이 주무부처 장관이 정하는 사업으로의 지원 가능성을 막아놓고 있음
 - 이에 카지노 수익금의 문화예술 지원은 관광진흥개발기금법 및 동법 시행령의 개정을 통해 이루어지도록 하는 것이 타당함
 - 「관광진흥개발기금법」 제5조에 “문화예술진흥기금으로의 출연” 조항 신설
 - 동법 시행령 제3조의5 “문화예술진흥기금에의 출연 비율” 신설
 - 관광진흥개발기금 수입 총액의 약 4% 출연
- (특징) 카지노 사업의 경우 수익금 일부가 배분되는 관광진흥개발기금이 있는데 카지노 사업이 야기하는 일반적인 사회적 문제를 치유하는 기능은 미약하기에 이러한 기능을 강화하는 방식으로의 재원을 재배분하는 노력이 필요함
- 대표적인 사행산업에 속하는 카지노 사업에 대해서도 수익금의 일부를 문화예술 진흥사업에 쓰일 수 있도록 재원을 재배분하여 도박 산업에 수반되는 의존성이나 중독성과 같은 부작용을 문화예술 향유를 통해 사회적으로 치유하는 정책적인 접근이 필요함
- 연도별 관광진흥개발기금 수입에 대해 평균적으로 연평균 7.2% 적용하여 추계한 결과 문화예술진흥기금을 위한 전입금은 600억원 수준으로 추정됨

<표 IV-6> 관광기금 전입시 문예기금 예산추계(안)

(단위 : 억 원)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
관광기금	9,073	10,181	11,859	12,771	13,910	15,151	16,502
(→문예기금 전입)	-	-	-	500	556	606	660

3) 건강증진기금(담배세)

□ (개요) 국민건강증진부담금의 문예기금 전입(비율) 법정화 방안

- 담배세 세수의 급증으로 담배에 부과되는 국민건강증진부담금이 당초 정부의 예측치인 8728억원의 2배가 넘는 18,506억원에 이르고 있기에, 국민건강증진부담금의 문예기금 전입 비율을 현실적으로 설계할 경우 국민건강증진부담금 재원 활용 계획에 거의 영향을 주지 않으면서 문예기금의 안정적 확보 가능
- 납세자의 조세저항을 최소화하고, 부처 간 또는 이해관계자 간 대립이 가장 적은 방향으로의 법 개정이 필요
 - 「국민건강증진법」 제25조(기금의 사용등) 제1항 각호 신설, 「문화예술진흥법」 제17조제1항제4호 신설
 - 문화예술진흥법 시행령 제25조(문화예술진흥기금의 조성) 1항 개정9신설:
“제17조제1항제4호에서 국민건강증진법 제25조 1항에 따른 국민건강기금의 출연금이란 국민건강부담금의 3%(또는 5%)로 정한다”

□ (특징) 건강증진기금의 전입을 통해 조성된 재원을 문화예술 진흥을 위해 투입하는 것은 사회적 논란이나 저항을 감소시킬 수 있음

- 추가적인 조세부담을 초래하지 않기에 조세저항의 위험에 노출되지 않으며, 기존의 타 재원을 손실시키지 않으면서 새로운 재원을 안정적으로 조달하는 것이 가능하다는 장점이 있음
- 기존의 국민건강증진법과 문예진흥법 일부 조항의 수정만으로 충분하기에 세목 신설을 위한 개별 세법을 따로 제정해야 하는 부담이 없어 단기간의 논의를 실현될 수 있다는 장점도 있음

□ 국민건강증진부담금의 문예기금 전입금을 3%(5%)로 설정할 경우 연평균 약 966억원(1,661억원)의 추가 수입이 발생할 것으로 추정됨

<표 IV-7> 건강증진부담금과 문예기금 증가 추이

(단위 : 억 원)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	합계(5년)
건강증진부담금	29,099	30,671	31,897	33,173	34,500	35,880	166,121
문예기금 전입금(3%)		920	957	995	1,035	1,076	4,984
문예기금 전입금(5%)		1,533	1,594	1,659	1,725	1,794	8,306

<표 IV-8> 문예기금 재원확충 방안

구분	방안	세부내용			평가 ²⁾					선행 연구 ³⁾
		개요	방안	추정규모	주요특징	충분성	안정성	수용성	현실성	
신규 재원	부가가치세 전입	-문화예술 관련 수입의 부가가치세를 문 예기금 수입으로 전환하는 방안 ① 부가가치세가 과세되는 문화예술 관련 수입을 면세 대상으로 전환: 조세특례법 개정 ② 문화예술진흥법 개정: 면세대상 문화예 술 관련 수입의 문예기금 재원으로 포함	부 가 가 치 세 면세로 전환 된 문화예술 수입을 문예 기금으로 전 환	373억원	-공연 관련 수입의 문예기금 전환은 추가 적인 세부담을 초래하지 않음(증세X, 조세 저항 약함) -새로운 세목 신설 위한 세법 제정 필요 X -부가가치세법과 문예진흥법 일부 조항 수정만 필요	△	○	△	△	김 (2016)
	교육세 전입	-교육세 징수액 중 4%를 문예기금으로 조 성하는 방안 -교육세법 및 문화예술진흥법 개정 :교육세법 제1조(목적) 개정 :문화예술진흥법 제17조제1항제2호 추가	교육세 징수 액 4% 전입	1,850억 원	-헌법에 근거한 '문화국가원리' 실현을 위 해 교육과 함께 '문화예술'도 국가정책의 중요한 부분으로 고려되어야 함 -따라서 교육세의 일부를 문화예술에 지 원할 필요가 있음 -새로운 세목 신설이 아니어서 추가적 세 부담 초래하지 않음 -재원규모 확대 및 안정적 재원조달 가능	○	○	△	×	양 (2013)
	문화목 적세(공연사 업 수입)	-순수예술에 대한 지원의 간접적인 수혜 자인 공연사업 수입에 대한 과세로 순수 예술진흥을 위한 일부 재원을 마련하는 방안	공연사업 수 입 과세		-형평성과 효율성 제고를 위해 예술가들 의 사적편익을 제고하는 지원 정책이 필 요함 -문화예술지원의 간접적 수혜자인 공역사 업수입에 대한 과세로 외부효과 문제 개	△	○	△	×	김 (2016)

구분	방안	세부내용			평가 ²⁾					선행 연구 ³⁾
		개요	방안	추정규모	주요특징	충분성	안정성	수용성	현실성	
					선 가능 -다만, 복지확대 등 정부지출이 급속히 증가하는 현실적 한계로 단기간에 추진은 어려움					
	문화목적세(담배)	-예술진흥 사업의 수혜를 받는 유해산업(담배)에 대한 문화세 과세 방안 -예술진흥사업의 수혜자가 사회적으로 유해한 경제행위를 통해 수입을 얻을 경우 일부 부담은 긍정적 효과 발생	담배세에 문화세 포함		-흡연 행위와 같이 사회적으로 부정적인 외부효과를 초래하는 경제행위에 재원부담시 두가지 부문(예술, 담배산업)의 외부효과 문제가 동시 개선 → 자원의 효율성 개선 -다만, 큰 폭의 담배세 인상 직후인 현실적 여건 고려 시 단기적 추진은 어려운 상황임	○	○	△	×	김 (2016)
	모바일기기 과세	- 모바일기기 판매가격에 일부 세금을 부과하는 방안 -스마트폰 등 제품 판매 가격에 일부 세금을 부과하여 문화산업을 보호하는 재원으로 활용하는 방안	모바일기기 판매가격의 1~4%		-모바일 시장의 확대 배경에는 다양하고 신기술에 적합한 문화예술 콘텐츠의 창작이 있기에 논의의 여지 있음 -다만 3대 통신사가 방송통신발전기금에 부담금을 납부하고 있어 이중과세 문제 등을 이유로 강한 반발 예상됨	○	○	×	×	김 (2016) 이 (2016)
	기부금 활성화	-민간출연금 확대를 통한 문예기금 확충 방안 -민간후원을 활성화 할 수 있는 홍보 및 다양한 사업을 추진	기부금 확대를 통한 재원		-기부금 확대를 위한 사회적 인식 개선, 예술의 사회적 기여에 대한 연구 및 홍보 필요 -기부금 확대를 위한 다양한 사업, 프로그램 추진 필요	×	×	○	△	
	신용카	-문화예술 부문에 소멸되는 카드포인트를	(문화예술 부		- 문예기금의 재정안정성과 사업의 다양	△	×	○	△	이

구분	방안	세부내용			평가 ²⁾					선행 연구 ³⁾
		개요	방안	추정규모	주요특징	충분성	안정성	수용성	현실성	
	드 포인트	기부하거나 출연할 수 있는 방안 마련	문) 신용카드 포인트 기부, 출연		성 등 긍정적 효과를 도모 -추가로 재원을 부담시키는 것이 아니므로 반발이 크지 않을 것으로 예상 -기부금 활성화와 연계한 적극적 기부(전입)가 이루어질 수 있는 방안 모색 필요					(2016)
타기 금전 입 I	국민체육진흥 기금	-체육진흥투표권 수익금의 직접 출연을 통한 문예기금 전입 방안 -체육진흥투표권 수입금 총액의 약 3~5% 출연	체육진흥투표권 수입금의 3~5% 전입	380~470 억원	-체육진흥투표권의 수익금의 현행 국민체육진흥기금에의 출연과 동시에 문화예술진흥기금으로의 출현은 충분한 타당성(예: 경륜·경정사업 수입금, 복권 수익금) -사행사업 부작용과 사회적 폐해 치유 및 복원의 목적에 있어 문화예술 지원은 당연	△	○	△	△	김 (2016) 이 (2016) 박 (2016)
	방송통신발전 기금	-방송통신발전기금의 법정분담금 일부를 문화예술진흥기금으로 전입하는 방안	방송통신발전기금의 법정분담금 중 3~5% 전입	180~360 억원	-문화예술 콘텐츠가 방송통신 콘텐츠 발전의 기반이 되고 원동력을 제공하므로 이익금 일부를 문화예술분야 육성에 투자할 필요 있음	△	△	△	×	이 (2016) 박 (2016)
	경마 수익금	-마사회 수익금의 일부를 문화예술진흥기금에 출연하는 방안 -마사회 수익금의 5%를 전입	마사회 수익금의 5% 전입	110억원	-경마의 대중화를 통한 국민의 여가 선용을 목표로 할 경우 문화산업에 대한 지원이 가장 바람직함 -일회성이 아닌 정기적인 출연을 통해 문화예술에 지원한다면 파급효과가 훨씬 클 것임	△	△	○	△	박 (2016)

구분	방안	세부내용			평가 ²⁾					선행 연구 ³⁾
		개요	방안	추정규모	주요특징	충분성	안정성	수용성	현실성	
	일반회계(국고)	-2002년 이후 중단된 일반회계(국고)로부터의 문예기금 출연을 재개하는 방안			-일반회계 세출에서 문예기금으로의 출연이 되며, 국고와 기금 간 명확한 역할분담 기준 설정과 확고한 준수가 전제되어야 함	○	○	△	×	이 (2016)
타기금전입 ¹⁾	복권기금	-복권수익금의 문예기금 전입에 대한 법정배분 근거 마련 방안 -복권수익금의 100분의 35의 10%를 배분하는 비율을 법제화 -복권 및 복권기금법 제23조1항, 동법 별표 개정, 동법 시행령 제17조1항 11호에 관련 규정 명시	복 권 수 익 금 100분의 35 의 10% 전입	1,204억 원	-복권 사업의 수익금이 배분되는 10개 기금 중 사회적 문제 치유와 연관 없는 기금이 다수 존재하므로 효율성 측면에서 재원배분 조정이 필요 -외부불경제 효과 보정과 무관한 분야의 기금에 대한 전입금을 축소하고 문화예술 분야 공공지원으로의 전환이 필요	○	○	△	△	김 (2016) 이 (2016) 박 (2016)
	관광진흥개발기금	-관광진흥개발기금 수입 총액의 일정비율을 문예기금으로 출연하는 방안 -관광진흥개발기금법 및 동법 시행령의 개정 -관광진흥개발기금 수입 총액의 약 4% 출연	관 광 진 흥 개 발기금의 4% 전입	550~660 억원	-카지노 사업이 야기하는 사회적 문제를 치유하는 기능이 관광진흥개발기금의 활용으로는 미약함 -일부 재원을 문예기금에 전입하여 사용함으로써 도박사업의 부작용을 문화예술 향유를 통해 사회적으로 치유할 수 있는 지원책 마련 가능	△	△	△	△	김 (2016) 이 (2016) 박 (2016)
	건강증진기금 (담배세) 전입	-국민건강증진부담금의 문예기금 전입(비율) 법제화 방안 -담배에 부과되는 국민건강증진부담금의 일부 재원을 문예기금에 출연하는 방안 -국민건강기금출연금의 3%~5% 출연	국 민 건 강 기 금 출 연 금 의 3%~5% 전입	966~1,661 억원	-건강증진기금 전입을 통한 문예기금 재원 마련 방안은 추가적인 조세부담을 초래하지 않고, 타 재원의 손실도 거의 없으면서 새로운 재원을 안정적으로 조달하는 방안 -법제적 관점에서도 일부 법률 조항의 수정으로 가능하기에 단기간에 실현가능	○	○	△	△	김 (2016) 이 (2016)

구분	방안	세부내용			평가 ²⁾					선행 연구 ³⁾
		개요	방안	추정규모	주요특징	충분성	안정성	수용성	현실성	
신규 방안	디지털 세	-디지털세가 도입될 시 일부를 문예기금 에 전입하는 방안 -현재 디지털세는 국·내외로 논의중이므로 확정방안에 맞춰 구체적 전입 방안 모색 필요 -(기타) 해외오픈마켓에 대한 부가가치세 검토: 법적 수단 마련시 전략적 접근			-디지털세가 현재 구체적으로 논의되어 도입 단계에 있으므로 확정방안을 참고하 여 문예기금으로 일부 전입할 수 있는 방 안을 모색해야 함 -해외오픈마켓에 대한 부가가치세도 관련 처벌 규정이 마련될 경우 이에 맞춰 전입 방안을 구체적으로 모색하여 접근할 필요	△	△	×	×	김 (2016)

주 1) 타기금전입 II는 최근 도입이 논의 되었으나 최종적으로 무산된 방안임

2) 평가에서 충분성은 '규모의 충분성', 안정성은 '재원의 안정성', 수용성은 '사회적 수용성', 현실성은 '현실적 가능성'을 의미함

3) 선행연구에서 김(2016)은 "김우철 등(2016), 문화예술진흥기금 신규재원 조성방안 연구", 이(2016)은 "이종열(2016), 문화예술진흥기금 재원확충 방안 마련을 위한 간담회", 박(2016)은 "박석희 등(2016), 문화예술진흥기금 재원확충을 위한 타 기금 전입방안 연구", 양(2013)은 "양효석(2013), 문예진흥기금 재원 안정성 및 사업비 확충"을 말함

3. 재원조달을 위한 대안 제시

가. 국민체육진흥기금의 출연 방안

- 문화예술진흥기금의 안정적인 재원 확보를 위해 국민체육진흥기금의 일부를 지속적으로 출연 받을 수 있도록 법제화하는 것이 현실적이고 비교적 실현가능한 방안임
- 국민체육진흥기금은 1972년 설치되었으며, 국민체육진흥법 제20조에 따라 출연금과 수입(익)금 등으로 구성됨
 - 국민체육진흥법 제20조 제1항에 따른 국민체육진흥기금의 재원은 다음과 같음
 - 정부와 정부 외의 자의 출연금(出捐金)
 - 문화체육관광부장관이 승인하는 광고 사업의 수입금
 - 골프장(회원제로 운영하는 골프장) 시설의 입장료에 대한 부가금
 - 국민체육진흥계정의 운용으로 생기는 수익금
 - 「복권 및 복권기금법」 제23조제1항에 따라 배분된 복권수익금
 - 경륜·경정사업 및 종합유선방송사업 등(동법 제22조제4항제3호부터 제5호까지의 규정)의 출자 등에 따른 수익금
 - 체육진흥투표권 발행사업(동법 제29조제2항)에 따른 출연금
 - 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금
- 최근 5년 동안 국민체육진흥기금 재원 조성 현황을 살펴보면 총 조성액은 매년 꾸준히 상승하여 2018년 기준 1조 6,546억원에 달했으며, 재원별로는 법인회계 전입금(경륜, 경정, 투표권)이 가장 큰 비중을 차지했으며, 복권수입, 골프장부가금, 기금투자 등 사업 수입 등의 순으로 나타남
 - 기금 총 조성액과 지출액이 매년 상승하고 있으나 지출의 경우 2018년에는 다소 감소함
 - 기금의 순자산은 매년 증가하여 2018년 기준 3조 410억원에 달함

<표 IV-9> 국민체육진흥기금 연도별 총괄표

(단위 : 억 원)

구분	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
가. 총 조성액	12,294	13,262	14,190	15,767	16,546
○ 민간출연금	0	0	0	0	0
○ 골프장부가금	440	467	450	434	399
○ 법인회계 전입금	10,705	11,686	12,479	13,520	14,538
- 경륜	218	412	337	288	220
- 경정	37	80	72	56	31
- 투표권	10,450	11,194	12,070	13,176	14,287
○ 복관수입(복관금 포함)	529	528	534	629	683
○ 기금투자 등 사업수입	374	209	517	222	235
○ 이자수입	71	61	71	69	138
○ 기타(유가증권처분 등)	175	311	139	893	553
나. 총 지출액	9,339	12,012	13,910	13,895	10,783
○ 보조금	8,951	11,605	13,000	12,862	9,815
- 생활체육	2,089	3,305	3,455	3,832	3,664
- 전문체육	2,072	3,262	4,098	4,108	3,283
- 국제체육 등	4,161	4,511	4,852	4,298	2,250
- 장애인체육	629	527	595	624	618
○ 기금관리비 등	388	407	910	1,033	968
다. 순조성(가-나)	2,955	1,250	280	1,873	5,763
라. 순자산 조정 (이연법인세 등)	△36	△1	△86	43	△ 24
마. 기금순자산	21,312	22,562	22,755	24,671	30,410

주: 매년도 결산서(손익계산서) 기준으로 작성, '02년부터 공공기금으로 편입

자료: 국민체육진흥공단 홈페이지 참고(<https://www.kspo.or.kr/kspo/main/contents.do?menuNo=200059>,
검색일자: 2020년 1월 15일)

□ 국민체육진흥기금은 국민체육진흥법 제22조에 따라 국민체육과 관련된 다양한 사업에 사용되고 있으며, 사행산업중독예방치유계정은 사행산업통합감독위원회법 제14조의4에 따라 사용함

○ 국민체육진흥기금의 사용범위는 다음과 같음

- 국민체육진흥을 위한 연구 개발 및 보급
- 국민체육시설 확충을 위한 지원
- 선수 및 체육지도자 양성
- 선수 체육지도자 및 체육인의 복지향상을 위한 사업

- 광고나 그밖에 기금조성을 위한 사업
- 올림픽 등 대회 입상선수 및 지도자, 원로체육인의 생활보조금 지원
- 우수체육용구, 체육시설업체, 스포츠서비스업체 등에 자금 융자
- 제24회 서울올림픽대회 기념사업
- 학교의 운동경기부 육성을 위한 사업
- 대한체육회 생활체육관련 체육단체와 체육과학의 연구기관의 운영 지원
- 그밖에 체육진흥을 위한 사업 중 대통령령으로 정하는 사업

□ 국민체육진흥기금의 주요 재원으로는 경륜, 경정, 투표권이나 복권수입 등 사행성 산업을 통한 수익금이 대다수를 차지하고 있음

- 2018년을 기준으로 경륜, 경정, 투표권 등 법인회계 전입금이 1조 4,538억원, 복권수입이 683억원으로 전체 1조 6,546억원 중 약 92%를 차지함
- 법인회계 전입금 중에서도 (체육진흥)투표권²⁾이 1조 4,287억원으로 가장 큰 비중을 차지하고 있음

□ 사행성 산업은 외부불경제 효과를 발생시키기에 많은 국가들이 사행성 소비행위에 개별적으로 과세하여 과다소비를 통제할 뿐만 아니라 해당 재원을 공익 목적에 사용함으로써 사회적 비용을 완화하기 위해 노력하며 다양한 형태의 부담금 형식으로 부과하여 해당 재원을 공익사업에 사용하고 있음³⁾

□ 체육진흥투표권 발행실적을 살펴보면 최근 5년 동안 일반발행 횟수는 감소추세이나 금액은 계속 증가하여 2018년 기준 4조 7,347억원 발행되었으며, 이에 따른 국민체육진흥기금 지원은 1조 4,016억원에 달함

- 체육진흥투표권 발행에 따른 수익금은 국민체육진흥기금에 100% 지원되며, 증량발행에 따른 수익금은 국제대회조직위를 지원함
- 2013년까지는 일반발행 수익금을 국민체육진흥기금뿐만 아니라 경기주최단체 지원, 문화·체육사업지원, 공공체육시설 개·보수 등의 사업에도 지원했으나

2) 체육진흥투표권은 “대중스포츠를 대상으로 경기결과를 예측 투표하여 경기결과를 적중시킨 자에게 환급금을 교부하는 스포츠레저게임으로, 2002년 한일월드컵 축구대회의 성공적 개최지원 및 국민여가 체육육성, 국민체육진흥재원 조성을 목적으로 시행된 공익사업임(국민체육진흥공단 홈페이지참고)”

3) 김우철(2016), 위의 보고서, p.95

2014년 이후부터는 전액 국민체육진흥기금을 지원하고 있음

<표 IV-10> 체육진흥투표권 발행실적

(단위: 백만원(발행횟수))

구분	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
일반발행	3,101,127(980)	3,430,045(994)	4,068,890(973)	4,196,788(818)	4,734,731(800)
증량발행	180,217(194)	19,454(64)	372,567(245)	2,305(10)	8,119(21)

자료: 국민체육진흥공단 홈페이지 참고(<https://www.kspo.or.kr/kspo/main/contents.do?menuNo=200059>,
검색일자: 2020년 1월 15일)

<표 IV-11> 체육진흥투표권 수익금 지원현황

(단위: 백만원)

구분	지원내용	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
일반발행	국 민 체 육 진 흥 기 금 (100%)	1,018,890	1,092,432	1,183,470	1,292,157	1,401,609
증량발행	국제대회조직위 지원 (100%)	63,695	8,327	118,676	1,031	3,619

자료: 국민체육진흥공단 홈페이지 참고(<https://www.kspo.or.kr/kspo/main/contents.do?menuNo=200059>,
검색일자: 2020년 1월 15일)

- ☐ 국민체육진흥공단의 기금조성사업으로는 체육진흥투표권사업 이외에도 경륜과 경정사업이 있으나 지원 금액이 국민체육진흥기금에서 차지하는 비중은 크지 않으며, 최근 감소추세에 있음
- 경륜 개최실적을 살펴보면 최근 5년 동안 입장인원이 감소하고 있으며, 이에 따라 매출액도 감소함
 - 경정도 입장인원이 감소추세이며, 매출액도 최근 5년 동안 비슷한 추이를 보임

<표 IV-12> 경륜 개최실적

(단위: 명, 백만원)

연도	개최기간	개최일수	경주수	입장인원	매출액
'14년	1. 3~12.28	49회 148일	2,125	4,320,804	1,769,487
'15년	1.2~12.27	50회 154일	2,156	4,561,958	1,834,876
'16년	1.2~12.31	51회 154일	2,158	4,395,200	1,866,613
'17년	1.6~12.31	50회 151일	2,184	4,069,158	1,772,118
'18년	1.5~12.30	51회 151일	2,292	3,969,159	1,679,710

자료: 국민체육진흥공단 홈페이지 참고(<https://www.kspo.or.kr/kspo/main/contents.do?menuNo=200059>,
검색일자: 2020년 1월 15일)

<표 IV-13> 경정 개최실적 및 매출현황

(단위: 명, 백만원)

연도	개최기간	개최일수	레이스수	입장인원	매출액
'14년	2. 12~12.25	45회 93회	1,395	2,387,077	680,808
'15년	2.25~12.31	45회 91일	1,365	1,987,362	672,974
'16년	2.3~12.29	48회 96일	1,536	2,092,174	689,831
'17년	1.25~12.28	48회 97일	1,550	1,924,865	636,901
'18년	1.3~12.27	51회 98일	1,554	1,946,665	621,015

자료: 국민체육진흥공단 홈페이지 참고(<https://www.kspo.or.kr/kspo/main/contents.do?menuNo=200059>,
검색일자: 2020년 1월 15일)

- ☐ 경륜·경정에서 발생한 수익금은 국민체육진흥기금을 비롯해 청소년 육성기금, 중소기업창업 및 진흥기금, 지방재정지원, 문체부령으로 정하는 공익사업에 지원되며, 2009년부터는 문화예술 진흥기금에도 지원하고 있음
- 최근 5년 동안 경륜수익금에서 문화예술진흥기금으로 지원하는 금액은 90억원~180억원 수준이며, 경정수익금에서 지원하는 금액은 10억원~40억원 수준임
 - 경륜 및 경정의 수익금이 체육진흥투표권 수익금에 비해 금액이 작을 뿐 문화예술진흥기금에 지원하는 금액은 전체 지원금액 대비 20% 수준으로 비교적 높은 비율로 지원됨

<표 IV-14> 경륜수익금 지원현황

(단위: 백만원)

구분	합계	국민체육진흥기금	청소년육성기금	중소기업창업 및 진흥기금	지방재정지원	문체부령으로 정하는 공익사업 ¹	문화예술진흥기금
'14년	47,983	21,838	8,497	1,743	4,358	871	10,676
'15년	71,404	31,182	13,072	2,681	6,704	1,341	16,424
'16년	77,073	33,354	14,209	2,915	7,287	1,457	17,852
'17년	62,625	28,774	11,381	2,335	5,836	-	14,299
'18년	45,318	22,019	7,833	1,607	4,017	-	9,342

주: 경륜경정법 개정('17.12월)에 따른 공익사업적립금 폐지 및 국민체육진흥기금 배분비율 (40→42%) 상향 조정

<표 IV-15> 경정수익금 지원현황

(단위: 백만원)

구분	합계	국민체육진흥기금	청소년육성기금	중소기업창업 및 진흥기금	지방재정지원	문체부령으로 정하는 공익사업 ¹	문화예술진흥기금
'14년	6,987	3,699	1,069	219	548	109	1,343
'15년	18,395	8,035	3,367	691	1,727	345	4,230
'16년	16,681	7,215	3,076	631	1,578	316	3,865
'17년	11,448	5,587	1,971	404	1,011	-	2,476
'18년	5,101	3,085	678	137	348	-	852

주: 경륜경정법 개정('17.12월)에 따른 공익사업적립금 폐지 및 국민체육진흥기금 배분비율 (40→42%) 상향 조정

- 이러한 재원을 바탕으로 국민체육진흥공단은 생활체육 육성, 전문체육 육성, 장애인체육 육성, 국제체육 교류 증진 및 스포츠산업 육성 등에 지원하여 국민이 스포츠 복지를 누릴 수 있는 환경을 조성하고 있음
- 생활체육 육성: 체육활동 참여율 제고를 위한 참여기반 확충 및 참여 환경개선
- 생활체육 단체 지원, 시·도 생활체육 프로그램, 학교체육 육성, 국민체력인증, 체육·문화예술사업의 지원, 국민체육센터, 개방형대목적체육관, 기초생

활체육 저변 확산지원, 공공체육시설 개·보수

- 장애인체육 육성: 장애인 체육 진흥을 위한 기반조성
 - 장애인체육단체 운영 지원, 장애인 체육활성화 지원
- 전문체육 육성: 경기력증진을 위한 우수선수의 체계적 육성
 - 대한체육회 지원, 경기단체 지원, 동계스포츠 육성, 우수선수 육성지원, 체육박물관건립, 체육인재육성, 주최단체지원, 국내대회 지원, 시·도 전문체육, 체육인 복지사업
- 국제체육 교류증진: 국가 위상 제고를 위한 국제체육교류 활성화
 - 국제체육 지원, 국제대회 개최 참가 지원, 태권도 진흥재단 지원, 스포츠 반도핑 활동 지원, 개도국 스포츠 발전 지원
- 스포츠산업 육성: 국내 스포츠 산업 활성화를 위한 기반조성
 - 스포츠산업기술개발지원, 스포츠과학 지원, 기금조성 기반시설 지원, 스포츠산업 활성화 지원

□ 국민체육진흥기금 조성사업 중 경륜·경정은 사업의 건전화에 위해 부정경주 방지 대책, 경륜경정 클리닉(희망길벗) 운영 등을 하고 있으며, 사업 수익금을 문화예술 진흥기금 등 다양한 기금 등에 지원하여 부정적 외부효과 문제를 보정하고자 노력중임

□ 체육진흥투표권도 사업의 건전화를 위해 “건전화 차별적 이미지 구축, 선진형 판매점 체계적 관리, 상품 포트폴리오 재구축, 고배당·고액당첨금 상품 비중 축소, 건전성 강화 교육체계수립 등”을 통한 과제를 추진 중임

- 스포츠 복지사업 추진, 몰입예방교육 홍보강화, 경기장 프로모션 강화, 영업망 재정비, 판매점 선정 기준 강화, 저배당 상품비중 확대, 비인기종목 상품비중 확대, 건전지킴이 제도운영, 온라인교육 시행 등을 하고 있음
- 주최단체·수탁사업자·판매점 건전화 교육을 실시하고, 판매점을 감찰하며, 불법스포츠토토 신고센터를 운영하여 도박근절 및 부정경기를 방지하고 있음

□ 체육진흥투표권 사업을 통한 부정적 외부효과 문제를 보정하기 위해 사업과 직접적으로 관련된 문제의 감소 및 예방에는 효율적인 사업을 운영하고 있으나 스포

츠토토가 갖고 있는 사행성에 대한 근본적 외부효과 치유에는 국민체육진흥공단만의 활동으로는 한계가 있음

- 따라서 사행성 산업으로 발생한 외부불경제 효과는 체육 관련 사업 외의 다양한 사업을 통해 효율성을 극대화할 필요가 있음
- 문화예술 진흥 사업은 다른 사업에 비해 사행성 산업이 발생시키는 외부불경제 효과를 치유 또는 최소화하는데 있어 다른 산업보다 높은 공익적 효과를 창출할 수 있음⁴⁾
- 체육진흥투표권 수익금 등 사행성 사업 수익금이 대부분을 차지하고 있는 국민체육진흥기금의 경우 이러한 사업이 발생시키는 외부불경제 문제를 문화예술 진흥 사업을 통해 해결할 수 있음⁵⁾
 - 문화예술은 다른 사업에 비해 외부효과를 최소화하는데 높은 효과를 창출할 수 있기에 체육진흥투표권 수익금의 일부를 문화예술진흥기금에도 지원하여 체육과 문화를 동시에 즐길 수 있는 기회를 제공할 수 있도록 사업을 다각화하여 기금사업의 효율성을 극대화할 필요가 있음
- 최근 체육진흥투표권 수익금 등의 규모가 급격히 증가하고 있으므로 외부불경제 문제를 해결하기 위해 재원을 독점적으로 사용하는 것 보다 자원 활용의 다양화를 통해 효율성을 극대화해야 함
 - 국민체육진흥기금 중 체육진흥투표권 수익금이 대다수를 차지하고 있으며, 최근 규모가 크게 증가함
 - 또한, 복권 수입 등과 다르게 체육진흥투표권 수익금은 국민체육진흥기금에 100% 귀속됨
 - 다만, 경륜이나 경정의 경우 국민체육진흥기금뿐만 아니라 레저세, 교육세, 농특세, 개별소비세, 기타소득세 등 공공재정에도 일정부분 기여하고 있으나 그 규모가 작음

4) 김우철(2016), 위의 보고서, p.95

5) 김우철(2016), 위의 보고서, p.99

- 체육진흥투표권 사업 등의 수익금이 지속적으로 상승함에 따라 국민체육진흥기금의 지출액보다 총 조성액이 더 큼에 따라 여유자금으로 볼 수 있는 기금순자산도 매년 증가 추세인 점은 문예기금으로의 출연이 충분히 가능하다는 것을 나타냄
 - 국민체육진흥기금의 순자산은 2014년 2조1,312억원에서 2018년 3조 410억원으로 증가함
 - 현재 국민체육진흥기금의 지출액보다 수입액이 더 크므로 문화예술진흥기금으로 기금 일부를 출연하더라도 국민체육진흥공단의 자체 사업 추진에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 판단됨

- 재원에 여유가 있다면 사행성산업의 부정적 외부효과 보정 및 국민들의 체육과 문화예술 향유권 강화를 통한 문화 복지 향상을 위해 재원활용을 다양화해야 함

- 자체적으로 재원마련이 어려운 문화예술진흥기금은 최근 복권기금, 국민체육진흥기금, 관광진흥개발기금 등 타 기금으로부터 수입의 일부를 전입 받아 사업을 운영하고 있으나 관련 규정이 법에 명시되지 않아 안정적 재원확보에 어려움을 겪고 있음
 - 문화예술진흥기금은 복권기금으로부터 일부 금액을 전입 받았으며, 2016년부터는 국민체육진흥기금과 관광진흥개발기금으로부터 각각 500억 원을 전입 받아 운영하고 있음
 - 그러나 복권기금, 국민체육진흥기금, 관광진흥개발기금으로부터 출연받을 수 있다는 규정이 명시되지는 않음
 - 국민체육진흥기금은 국민체육진흥법 제22조에 기금의 사용 등에 대해 규정하고 있으나 문화예술진흥기금으로 출연한다는 규정은 없으며, 제22조제2항제3호에 “체육·문화예술 사업의 지원”에도 사용할 수 있다는 규정만 명시됨
 - 기금간 전입은 국가재정법 제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출)에 따라 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 통합적으로 활용할 수 있도록 규정하고 있음

<표 IV-16> 문화예술진흥기금 타기금 전입 현황

(단위: 백만원)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
복권기금	61,300	63,121	37,199	37,199	82,103
국민체육진흥기금			50,000	50,000	50,000
관광진흥개발기금			50,000	50,000	50,000
타기금전입 합계	61,300	63,121	137,199	137,199	182,103
기금 수입 ¹	360,170	335,021	390,856	532,127	315,204
타기금 전입 비율	17.02%	18.84%	35.10%	25.78%	57.77%

주: 기금수입은 문화예술진흥기금 수입결산보고서상 수납액 기준임

자료: 문화예술진흥기금 결산서(수입지출), 각년도. 복권기금, 국민체육진흥기금, 관광진흥개발기금은 각각의 기금관리주체 홈페이지

- 여유자금 규모가 충분하고, 사행성 사업으로 발생한 체육진흥투표권 수익의 사용처가 국민체육진흥공단에만 한정되어 있어 긍정적 효과를 발생시킬 수 있는 다양한 사업에 제한이 있으므로 국민체육진흥기금의 일부를 문화예술진흥기금에 매년 출연할 수 있도록 규정을 명시하는 방안을 고려해야 함
- 국민체육진흥기금의 사용용도가 명시된 국민체육진흥법 제22조제2항제3호에 기금을 “체육·문화예술 사업의 지원”에도 사용할 수 있다고 명시되어 있으므로 이를 근거로 동법 제22조제5항에 문화예술진흥기금으로의 출연조항을 명시할 수 있음(제1안)
 - 국민체육진흥법 제22조제5항에 “계정관리기관은 기금의 일부를 제22조제2항제3호를 위해 「문화예술진흥법」에 따른 문화예술진흥기금에 출연한다.”는 조항을 신설
 - 또한 국민체육진흥법 시행령 제23조의2에 출연 비율을 규정하는 조항을 신설하여 국민체육진흥기금의 일정비율이 문예기금으로 안정적으로 출연될 수 있도록 법령화함
 - 국민체육진흥법 시행령 제23조의2 제5항에 “법 제22조제5항에 따른 문화예술진흥기금의 출연금은 법 제20조제1항에 따라 조성된 기금의 100분의 3으로 한다.”는 규정을 신설함
 - 출연비율은 국민체육진흥기금의 3%로 설정하였으나 현재 제시한 출연비율은 임의로 설정한 것이며, 협의하여 최종 결정된 출연규모에 맞춰 다르게 설정해야 함

<표 IV-17> 문화예술진흥기금 출연을 위한 국민체육진흥법 개정안(제1안)

현행	개정안
제22조(기금의 사용 등) ① 기금은 다음 각 호의 사업이나 지원 등을 위하여 사용한다. <이하 생략> <신설>	제22조(기금의 사용 등) ① 기금은 다음 각 호의 사업이나 지원 등을 위하여 사용한다. <이하 생략> <u>⑤ 재정관리기관은 기금의 일부를 제22조제2항제3호를 위해 「문화예술진흥법」에 따른 문화예술진흥기금에 출연하며, 출연비율은 대통령령으로 정한다.</u>

<표 IV-18> 문화예술진흥기금 출연을 위한 국민체육진흥법 시행령 개정안(제1안)

현행	개정안
제23조의2(국민체육진흥계정의 배분 비율 등) <이하 생략> <신설>	제23조의2(국민체육진흥계정의 배분 비율 등) <이하 생략> <u>⑤ 법 제22조제5항에 따른 문화예술진흥기금의 출연금은 법 제20조제1항에 따라 조성된 기금의 100분의 3으로 한다.</u>

- ☐ 이를 근거로 문화예술진흥법(제1안-1)이나 문화예술진흥법 시행령(제1안-2)을 개정하여 국민체육진흥기금이 실제 출연될 수 있도록 명확하게 규정해야 함
- (제1안-1)문화예술진흥법 제17조제6호에 “「국민체육진흥법」 제22조제5항에 따른 출연금”을 신설하는 방안
 - (제1안-2)문화예술진흥법 시행령 제25조제1항제3호에 “「국민체육진흥법」 제22조제5항에 따른 출연금”을 신설하는 방안

<표 IV-19> 문화예술진흥기금 출연을 위한 문화예술진흥법 개정안(제1안-1)

현행	개정안
제17조(문화예술진흥기금의 조성) ①문화예술진흥기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 정부의 출연금 2. 개인 또는 법인의 기부금품	제17조(문화예술진흥기금의 조성) ①문화예술진흥기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 정부의 출연금 2. 개인 또는 법인의 기부금품

3. 문화예술진흥기금의 운용으로 생기는 수익금 4. 제9조제2항에 따른 건축주의 출연금 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금 <신설>	3. 문화예술진흥기금의 운용으로 생기는 수익금 4. 제9조제2항에 따른 건축주의 출연금 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금 6. 「국민체육진흥법」 제22조제5항에 따른 출연금
--	--

<표 IV-20> 문화예술진흥기금 출연을 위한 문화예술진흥법 시행령 개정안(제1안-2)

현행	개정안
제25조(기금의 조성 등) ①법 제17조제1항 제5호에서 "그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금"이란 다음 각 호의 것을 말한다. 1. 다른 기금으로부터의 전입금 2. 그 밖에 문화체육관광부장관이 인정하는 수입금 <신설>	제25조(기금의 조성 등) ①법 제17조제1항 제5호에서 "그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금"이란 다음 각 호의 것을 말한다. 1. 다른 기금으로부터의 전입금 2. 그 밖에 문화체육관광부장관이 인정하는 수입금 3. 「국민체육진흥법」 제22조제5항에 따른 출연금

- 국민체육진흥기금 전체 중 일부를 출연할 수 있는 법안 개정이 어려울 경우 기금 중 가장 큰 비율을 차지하는 체육진흥투표권 수익금의 일부를 출연할 수 있도록 국민체육진흥법 제22조제2항을 개정하는 방안도 고려할 수 있음(제2안)
- 국민체육진흥법 제22조제2항제4호에 “문화예술진흥기금으로의 출연” 조항을 신설하고, 동법 시행령 제23조의2제1항에서 배분비율을 “100분의 20에서 100분의 23”으로 개정하고, 동 조항 제4호에 문화예술진흥기금으로의 출연비율을 100분의 3으로 규정하는 방안임

<표 IV-21> 문화예술진흥기금 출연을 위한 국민체육진흥법 개정안(제2안)

현행	개정안
제22조(기금의 용도) ② 제1항에도 불구하고 제29조제2항에 따라 국민체육진흥계정에 출연되어 조성된 재원 중 대통령령으로 정하는 배분 비율에 해당하는 금액에 대해서는 다음 각 호의 목적에 사용할 수 있다. 이 경우 그 시기 및 방법에 대해서는 대통령령으로 정한다. <신설 2014. 12. 23., 2017. 12. 19.> 1. 대통령령으로 정하는 지방자치단체의 공	제22조(기금의 용도) <이하 생략>

<p>공체육시설의 개수·보수 지원. 이 경우 개수·보수에 사용되는 총 재원 중 국민체육진흥계정의 지원 비율은 대통령령으로 정한다.</p> <p>2. 체육진흥투표권 발행 대상 운동경기를 주최하는 단체의 지원, 체육진흥투표권 비발행 대상 종목의 육성과 스포츠 공정성 제고를 위한 사업의 지원. 이 경우 지원 대상 사업은 문화체육관광부령으로 정한다.</p> <p>3. 다음 각 목에 해당하는 체육·문화예술 사업의 지원</p> <p>가. 학교 체육 활성화를 위한 사업</p> <p>나. 학교 및 직장 운동경기부 활성화를 위한 사업</p> <p>다. 심판 양성 및 지원을 위한 사업</p> <p>라. 체육·문화예술 분야 전문인력 양성 사업</p> <p>마. 문화예술 취약분야 육성을 위한 사업</p> <p>바. 그 밖에 체육·문화예술 진흥을 위하여 특별히 지원이 필요한 사업</p> <p><신설></p>	<p>4. 문화예술진흥기금으로의 출연</p>
---	---------------------------------

<표 IV-22> 문화예술진흥기금 출연을 위한 국민체육진흥법 시행령 개정안(제2안)

현행	개정안
<p>제23조의2(국민체육진흥계정의 배분 비율 등)</p> <p>① 법 제22조제2항 각 호 외의 부분 전단에서 "대통령령으로 정하는 배분 비율"이란 100분의 20을 말하며, 지원 대상별 구체적 배분 비율은 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 법 제22조제2항제1호 및 이 조 제2항에 따른 지방자치단체의 공공체육시설의 개수·보수를 위한 지원: 100분의 5</p> <p>2. 법 제22조제2항제2호에 따른 체육진흥투표권 발행 대상 운동경기를 주최하는 단체의 지원 및 체육진흥투표권 비발행 대상 종목의 육성과 스포츠 공정성 제고를 위한 사업의 지원: 100분의 10</p> <p>3. 법 제22조제2항제3호에 따른 체육·문화예술 사업의 지원: 100분의 5</p> <p><신설></p>	<p>제23조의2(국민체육진흥계정의 배분 비율 등)</p> <p>① 법 제22조제2항 각 호 외의 부분 전단에서 "대통령령으로 정하는 배분 비율"이란 100분의 23을 말하며, 지원 대상별 구체적 배분 비율은 다음 각 호와 같다.(개정)</p> <p>(이하생략)</p> <p>4. 법 제22조제2항제4호에 따른 문화예술진흥기금으로의 출연: 100분의 3</p>

□ 위에서 제시한 방안과 마찬가지로 문화예술진흥법(제2안-1)이나 문화예술진흥법 시행령(제2안-2)을 개정하여 국민체육진흥기금이 실제 출연될 수 있도록 명확하게 규정할 필요가 있음

- (제2안-1)문화예술진흥법 제17조제6호에 “「국민체육진흥법」 제22조제2항제4호에 따른 출연금”을 신설하는 방안
- (제2안-2)문화예술진흥법 시행령 제25조제1항제3호에 “「국민체육진흥법」 제22조제2항제4호에 따른 출연금”을 신설하는 방안

<표 IV-23> 문화예술진흥기금 출연을 위한 문화예술진흥법 개정안(제2안-1)

현행	개정안
제17조(문화예술진흥기금의 조성) ①문화예술진흥기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 정부의 출연금 2. 개인 또는 법인의 기부금품 3. 문화예술진흥기금의 운용으로 생기는 수익금 4. 제9조제2항에 따른 건축주의 출연금 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금 <신설>	제17조(문화예술진흥기금의 조성) ①문화예술진흥기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 정부의 출연금 2. 개인 또는 법인의 기부금품 3. 문화예술진흥기금의 운용으로 생기는 수익금 4. 제9조제2항에 따른 건축주의 출연금 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금 6. 「국민체육진흥법」 제22조제2항제4호에 따른 출연금

<표 IV-24> 문화예술진흥기금 출연을 위한 문화예술진흥법 시행령 개정안(제2안-2)

현행	개정안
제25조(기금의 조성 등) ①법 제17조제1항제5호에서 "그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금"이란 다음 각 호의 것을 말한다. 1. 다른 기금으로부터의 전입금 2. 그 밖에 문화체육관광부장관이 인정하는 수입금 <신설>	제25조(기금의 조성 등) ①법 제17조제1항제5호에서 "그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금"이란 다음 각 호의 것을 말한다. 1. 다른 기금으로부터의 전입금 2. 그 밖에 문화체육관광부장관이 인정하는 수입금 3. 「국민체육진흥법」 제22조제2항제4호에 따른 출연금

나. 융합기금

1) 기금 간 자원편차와 재정운용의 비효율성

- 흔히 칸막이 효과로 불리는 단절적인 기금의 단절적인 운영 구조는 비효율적인 재정운영의 대표적인 사례 중 하나로 지적
- 기금 간 자원편차의 문제는 자체재원이 풍부하거나 재정수요가 줄어드는 기금들에서는 여유자금 발생하면서도, 자원구조가 취약한 기금들에 대해서는 일반회계로부터 예산이 투입되지 않으면 안 되는 현상을 의미
 - 2018년도 기금운용계획에서 기금의 지출을 초과하는 수입은 약 225조원, 2016년부터 2018년까지 3년 간 200조원을 상회
 - 반면, 재원의 부족으로 다수의 기금들은 일반회계 전입금으로 사업을 수행하는 사례가 최근까지도 존재하는 실정임
 - 2020년 예산안 기준 일반회계에서 기금으로의 전출금은 16조 1400억원
 - 소상공인시장진흥기금, 문화예술진흥기금 등은 사업수행을 위해 부족한 재원을 일반회계에서 전입 받고 있음

<표 IV-25> 2020년도 예산안 일반회계의 내부거래 지출 현황

(단위: 억원, %, %p)

회계/기금	유형	2019년 예산		2020년 예산안(B)	증 감	
		본예산	추경(A)		(B-A)	(B-A)/A
일반회계 → 특별회계	전출금	303,415	311,927	323,041(55.8)	11,114	3.6
일반회계 → 기금	전출금	137,433	139,561	161,428(27.9)	21,867	15.7
	상환지출	85,763	85,984	94,430(16.3)	8,447	9.8
	소계	223,196	225,544	255,858(44.2)	30,314	13.4
합계(a)		526,611	537,471	578,899(100)	41,428	7.7
일반회계 예산 규모(b)		3,317,770	3,346,598	3,565,140	218,542	6.5
비율(a/b)		15.9	16.1	16.2	0.2	

자료: 기획재정부

- 일부 기금의 여유재원 규모가 크에도 일반회계는 재원이 부족하여 적자보전을 위한 국채를 발행하는 과정에서 채무가 빠르게 증가하고 불필요한 이자지출이 발생하는 문제가 있음

□ 여유자금의 전체적인 규모

- 여유자금이란 특정 시점에 기금이 보유한 자산 중에서 기금의 고유사업을 위해 활용되고 있지 않은 자산(사업성 대기자금 포함)을 지칭⁶⁾
- ‘2016년 기금현황’ 자료에 따르면 사업성 기금의 여유자금은 2017년 말 기준으로 약 55조 1천억원으로 추정됨
 - 금융자산 중 통화 및 비통화금융기관 예치 금액: 44조 7446억원
 - 공공자금관리기금 예탁: 10조 4000억원

<표 IV-26> 사업성 기금 자산현황(2015년 말 기준)

(단위: 억원)	
자산합계	2,053,025
금융자산	1,685,120
- 통화 및 비통화금융기관 예치 (A)	447,446
- 기타민간예치금 및 사업 목적의 자산	1,237,674
내부거래(공자기금) (B)	104,064
기타자산(미수수익) (C)	186,573
부동산	77,268

주: 2016 기금현황

- 기금 간 재원편차 현상은 다른 부처에 비해 상대적으로 많은 기금들을 운용하고 있는 문화체육관광부에서도 두드러지게 나타나고 있는 재원 구조상의 특징임
 - 문화체육관광부는 가장 많은 사업성 기금(6개 기금)을 소관하고 있고, 국고보조금에서 기금의 비중도 타 부처에 비해 높은 편
 - 문화예술진흥기금, 영화발전기금, 지역신문발전기금, 언론진흥기금, 관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금
 - 문화체육관광부는 전체 예산에서 차지하는 비중이 1% 초반으로 작은 재정규모를 갖고 있음에도 재정구조가 복잡하고 분절적이어서 문화, 체육, 관광 분야의 융합·연계 사업 추진이 어렵고, 칸막이 문제로 재정의 경직성과 비효율성 발생 소지가 높음
 - 기금 간 여유재원의 편차: 문화예술진흥기금은 자체재원이 부재하여 내부전입금에

6) 여유자금에는 금융기관 예치금, 유가증권, 수익증권, 파생상품, 자산운용 목적의 대출 등 금융자산 및 자산운용을 목적으로 보유한 부동산 등 실물자산이 포함됨. 각 기금이 공공자금관리기금에 예탁한 금액도 여유자금에 포함되는 것이 적절. 여기서는 KDI(2016)을 따라, 사업성기금의 여유자금을 ‘통화 및 비통화 금융기관 예치’와 ‘공자기금예탁’의 합으로 정의.

의존하는 반면, 출국납부금·카지노사업자 납부금과 스포츠토트 수익금을 각각 주요 수입원으로 관광진흥개발기금과 국민체육진흥기금은 자금운용에 여유가 존재

<표 IV-27> 문화체육관광부 소관 기금 현황

구 분	문화예술 진흥기금	관광진흥 개발기금	국민체육 진흥기금	영화발전 기금	언론진흥 기금	지역신문 발전기금
근거법	문화예술 진흥법 제16조	관광진흥 개발기금법	국민체육 진흥법 제19조	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제23조	신문 등의 진흥에 관한 법률 제34조	지역신문 발전지원 특별법 제13조
운용개시년도	1973년	1973년	1989년	2007년	2010년	2005년
관리운용주체	한국문화 예술위원회	문화부 관광정책과	국민체육 진흥공단	영화진흥 위원회	한국언론 진흥재단	한국언론 진흥재단
자체 재원	· 뉴서울 골프장 입장료 · 아르코 예술극장 대관료	· 카지노 사업자 매출액의 10% · 출국납부 금	· 경륜·경정 판매금의 12% 수준 · 체육진흥 투표권 판매금의 33% 수준	· 영화관 입장권 부과금 (3%)	-	-
'18 여유재원	994	1,850	4,414	1,853	100	3
'18 수지차 (A-B)	△1,849	△740	2,669	60	△26	△81
-자체수입(A)	613	8,860	13,519	719	206	1
-지출(B)	2,462	9,600	10,850	659	232	82

자료: 윤소영·정보람(2018)

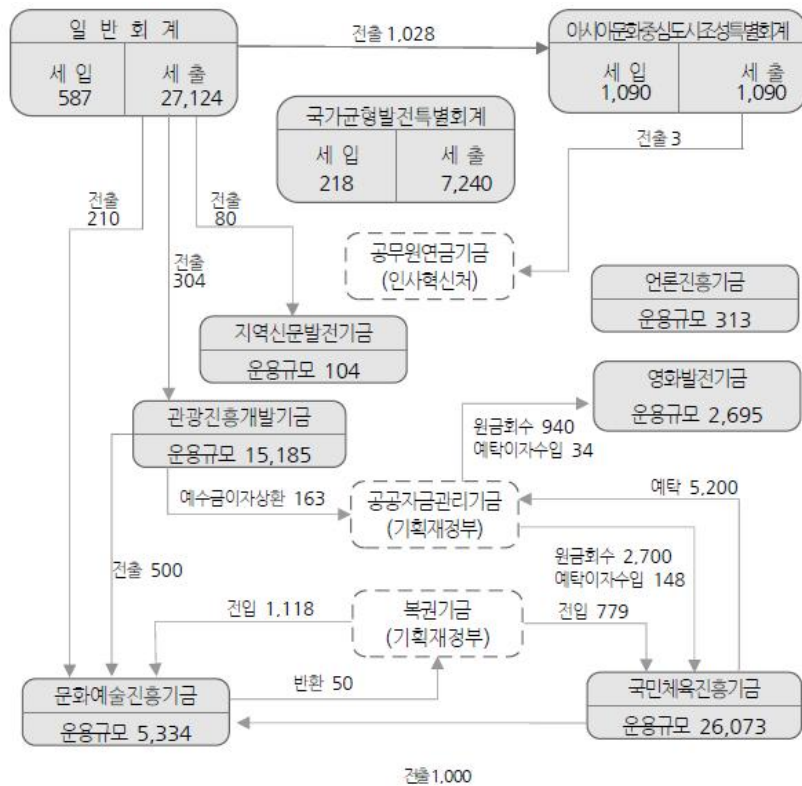
<표 IV-28> 문체부 소관 기금의 조성(순조성 누계액) 및 운용(당년도) 실적
(단위 : 억원)

구분		2014	2015	2016	2017	2018(계획)
문화예술 진흥기금	조성규모	1,547	1,110	814	546	993
	운용실적	3,602	3,350	3,909	5,321	3,481
관광진흥 개발기금	조성규모	17,937	20,960	19,625	20,464	21,292
	운용실적	10,181	14,216	15,059	15,885	12,113
영화발전 기금	조성규모	3,198	3,362	3,539	3,499	3,467
	운용실적	3,221	3,189	2,924	3,116	3,262
지역신문 발전기금	조성규모	32	37	17	14	12
	운용실적	133	134	109	101	86
언론진흥 기금	조성규모	352	181	114	48	18
	운용실적	513	358	324	265	331
국민체육 진흥기금	조성규모	12,873	13,140	12,422	16,127	19,812
	운용실적	12,579	14,765	16,593	20,035	15,247

자료: 기획재정부, 기금현황; 윤소영·정보람(2018)

[그림 IV-1] 2020년도 문화체육관광부 소관 회계·기금 자원구조

(단위: 억원)



주: 문화체육관광부(총계 기준)

□ 특히, 문예기금의 경우 자체재원 결여로 사업수행을 위해 일반회계에서 전입이 이루어지고 있는데 반해, 다른 기금들에서는 여유자금이 발생하고 있음

- 문예기금의 일반회계 전입: 2018년 500억원, 2019년 500억원, 2020년 210억원
- 문체부 소관 나머지 기금들의 여유자금 추정 결과(2018년 기준)

- 관광진흥개발기금: 3626억원
- 국민체육기금: 1조1731억원
- 영화발전기금: 2895억원
- 문화예술진흥기금: 1155억원
- 언론진흥기금: 32억원
- 지역신문발전기금: 18억원

*문화재보호기금: 218억원 (문화재청)

2) 여유재원 활용의 제약

- 당해 연도 지출을 충당하고도 남는 여유재원이 발생하더라도 이를 재원이 부족한 다른 기금에 활용하는 것은 여러 측면에서 제약을 받게 됨
 - 기금의 기본적인 성격이 재정수요의 변동성에 신축적으로 대응하기 위한 것에 있기에 기금의 여유재원은 적립금으로 비축해 놓지 않으면 안 된다는 인식이 기금 운용을 담당하는 부서에 자리 잡고 있음
 - 예측 가능한 사업을 장기적이며 안정적으로 추진하기 위해서는 적립금의 확보가 필요하다는 주장
 - 더욱 어려운 점은 기금의 용도가 법적 규정에 따라 엄격히 제한 받는 점
 - 기금은 특별한 용도의 지출을 충당하기 위하여 별도 재원을 마련하여 설치되고 운용(예외적 장치)

「국가재정법」 제5조

- ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로서 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.
- ② 제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

- 기금은 법률에 의해 조성·운용되고 있어 지출행위가 제한적: 개별 기금의 근거 법에서 기금을 특정 용도에만 지출하도록 규정하고 있음
 - 기금운용의 책무성(국가재정법 제63조): 기금관리주체는 그 기금의 설치 목적과 공익에 맞게 기금을 관리·운용하여야 한다.
- 정부는 국가재정법 제정 당시 기금의 이러한 칸막이 효과를 통제하기 위해 필요한 경우 기금 간 전입과 전출을 허용하여 재원을 통합 운영할 수 있는 조항을 마련하였음
 - 국가재정법 제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출)에 따르면, 일부 기금을 제외하고 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 않는 범위 안에서 회계와 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출할 수 있도록 규정

「국가재정법」

제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출)

① 정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에도 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 특별회계 및 기금을 제외한다.

1. 우체국보험특별회계 2. 국민연금기금 3. 공무원연금기금 4. 사립학교교직원연금기금
5. 군인연금기금 6. 고용보험기금 7. 산업재해보상보험및예방기금 8. 임금채권보장기금
9. 방사성폐기물관리기금 10. 그 밖에 차입금이나 「부담금관리기본법」 제2조의 규정에 따른 부담금 등을 주요 재원으로 하는 특별회계와 기금 중 대통령령이 정하는 특별회계와 기금

- 각 기금이 보유하는 여유재원의 효율적 운용을 위한 통합관리 조향도 마련

「국가재정법」

제81조(여유자금의 통합운용)

기획재정부장관은 기금 여유자금의 효율적인 관리·운용을 위하여 각 기금관리주체가 예탁하는 여유자금을 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 선정된 금융기관으로 하여금 통합하여 운용하게 할 수 있다.

- 문체부 소관 기금 중 문예기금과 다른 기금 간에 다양한 전입 및 전출이 이루어지고 있는 것은 위 조향에 의거하여 기금 운용의 비효율성을 최소화하고자 하는 노력의 일환으로 평가됨

- 2020년 예산안 기준 문체부 소관 기금들의 전입 및 전출을 보면, 문화예술진흥기금은 국민체육진흥기금으로부터 1,000억원, 관광진흥개발기금으로부터 500억원, 복권기금으로부터 1,118억원을 전입받고, 복권기금에 50억원을 반환할 예정

- 그러나 재원편차가 존재하는 기금 간 전입전출은 법적 측면의 허용 조향에도 불구하고 현실에서 제한적으로만 활용되고 있는 것이 사실임

- 일반적으로 여유재원의 기금 간 전출입은 수익자부담 원칙과 기금운용의 책무성에 위배될 수 있기에, 국가재정법 제13조는 하나의 예외조항으로서 이해

- 국가재정 운용의 효율성을 제고하는 분명하고 상당한 편익이 존재하며, 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 기금운용의 책무성과 같은 일반 원칙으로부터의 예외를 인정할 뿐임
 - 특히 정부가 여유재원을 자의적으로 활용하는 것을 방지하기 위해, 회계·기금 간 전입·전출이 국가재정법 제13조 제2항에 따라 국회의 심의를 거쳐 확정되도록 하고 있음
 - 법 규정 이외에도 특정 기금의 전출에 대한 관련 이해당사자들의 반발을 해결해야 한다는 문제가 남아 있음
- 현실에서 재원의 기금 간 전입전출은 제도적인 틀 하에서 정례적인 방식으로 이루어지는 것이 아니라, 당시의 상황과 결정에 따라 임의적인 방식으로 진행되는 것이 사실
- 임기대응적인 재원배분 형식의 전입전출은 기금 재원의 안정성이나 효율성을 충분히 달성하지 못하고, 재원구조의 불투명성을 높이는 부작용을 초래
 - 지속가능한 안정적 재원조달을 위해서는 이를 기금 수입재원의 배분 규칙을 다시 정하거나 새로운 대안을 구하지 않으면 안 됨
- 정부출연금과 모금 폐지로 인해 부족한 재원을 대체하고자 경륜경정 수익, 복권기금 등을 문화예술진흥기금에 배분하도록 조정하였으나 배분률이 낮고 문화적 재정지출 수요는 증가하여 기금 조성 규모가 지출 규모에 크게 미치지 못함
- 2016년부터는 문화예술진흥기금 적립금이 고갈되고 지출 규모를 감당하지 못하게 되자 체육·관광기금에서 문예기금에 연간 1,000억원을 이관하여 재정을 충당하고 있으나 단기간 위기 극복을 위한 임시방편의 성격이 강함
 - 기금 간 재정편차로 인한 재정 효율성이 저하되고 있는 실정이며, 특히 문화예술진흥기금의 경우 안정적인 자체 세입원 없이 내부전입금에 의존하고 있는 것은 시급히 개선되어야 할 과제

3) 기금의 통합 운영 방안 1: 기금 통폐합

- 재정의 경직성 심화 문제에 대응하기 위해, 정부는 여유재원을 유연하고 적극적으로 활용할 수 있는 재정의 탄력적 운용을 위해 기금의 통합운영 가능성을 검토
- 재정개혁분야 '18~'22년 재정운용 방향에서 기금통합관리를 통한 정부재원의 효율적 활용을 기본방향 중 하나로 설정하고 기금 여유재원 활용을 강조
 - 변화하는 경제 환경 하에서 탄력적 재정운용 여력을 확보하고 재정운용의 효율성을 제고하기 위해, 수입과 지출이 연계된 특별회계나 기금 대신 일반회계를 통해 재정을 운용하는 것 외에, 환경 변화에 맞게 특별회계와 기금의 설치 목적을 재해석하여 여유 재원을 유연하고 적극적으로 활용하고, 만약 기금에 유희재원이 발생할 경우 이를 통합 운용할 것을 지적
 - 특히, 분절적인 기금구조가 재원의 탄력적·효율적 활용을 가로막는 문제를 해결하기 위해 기금회계의 통폐합, 융합계정의 설치, 회계·기금 간 여유재원 전출입, 수입원 재배분, 사업 이관 방안에 대하여 논의할 필요가 있음을 강조

<재정개혁분야 2018~2022년 주요 재정개혁 방향>

목 표	정책만족도와 재정 효율성 제고를 위한 지속적 재정 개혁
중점부문별 재정개혁 방향	① 지방재정 개혁 ② 정부재원의 효율적 활용 ③ 국고보조사업 효과성 제고
재정개혁 세부방안	① 지방재정 책임성 확보 및 지방기능 분권 ② 기금/특별회계 여유재원 활용 및 포괄보조사업 개편 ③ 국고보조금 집행률 제고 및 바우처 제도 활용방안

- 분절적 기금 구조의 문제를 해결하기 위한 근본적인 방안은 각 기금의 수입·지출 구조를 제로베이스에서 모두 철저히 재점검하는 것
 - 이 과정에서 몇 가지 기금은 통폐합될 수 있고 존치하는 기금의 경우에도 수입과 지출이 대폭 변화됨으로써 많은 재정적 편익을 기대할 수 있음
 - 이로부터 발생하는 재정여력은 재원이 부족한 일반회계의 다른 예산사업이나 기금을 지원하고 국가채무를 상환하는데 이용할 수 있음

- 특히, 사업목적이 유사함에도 기금 간 칸막이로 인해 재정운용의 효율성과 유연성을 저하시키는 기금들에 대해서는 통폐합 조치가 보다 효과적인 처방이 될 수 있음
 - 예를 들어, 문화체육관광부의 책무 변모에 맞추어 소관 기금을 통폐합하는 것은 분절적 재정운용 문제를 근본적으로 개선하는 대안이 될 수 있음
 - 기금의 통폐합은 계정의 단순화를 통해 재정투명성을 제고하며, 복수의 사업주체가 유사한 사업을 중복적으로 수행할 위험을 낮추어 재정의 효율성을 증대시키는 효과를 기대할 수 있음

- 이러한 근본적 개혁안의 한계는 기금을 둘러싼 다양한 정치적 이해관계를 조정하기 어려울 수 있고 여러 수준의 법령 개정이 수반되어야 한다는 점임
 - 이러한 급격한 조치는 이해당사자들을 설득해가는 과정이 필요하기에 장기적인 개혁 프로그램의 일환으로 진행되지 않으면 안 됨
 - 특히, 이해관계자 및 국민적 공감대를 통해 개혁의 공감대를 형성하는 과정은 상당한 시간과 노력이 필요함

4) 기금의 통합 운영 방안 2: 융합기금

- 기금의 통폐합과 같은 근본적인 대안보다는 단기적 측면에서 실현가능한 대안으로 소관부처가 같거나 기능이 유사한 기금들을 하나의 기금으로 묶어 통합 관리하는 융합기금 제도를 검토할 수 있음
- 융합계정 방식은 기존에 별개로 운영되는 기금들의 독립성을 구분계정 체제 하에서 어느 정도 인정하되, 기존과는 달리 각 기금들이 분절적으로 운영되는 것이 아니라, 각 계정 간에 연계성을 부여하는 것임
 - 예를 들어, 한 계정에서 여유자금 발생하는 경우, 동일 기금융합 기금에 속하는 다른 계정은 적자가 발생하는 경우, 이러한 여유자금을 사용할 수 있게 허용하는 것이 중요한 차이임
- 기금 통폐합 vs 융합기금
 - 기금 통폐합의 주된 목적은 소기의 목적을 이미 달성했거나 수요가 크게 줄어든 기금들은 폐지하고, 유사한 기능의 서로 다른 기금들에 대해서는 지출 구조조정을 통해 사실상 새로운 기금을 만드는 것에 있음
 - 이와 달리, 융합기금 방식에서는 개별 기금들은 통폐합 없이 종전의 기능을 거의 그대로 유지하는 것을 전제로 함
 - 다만, 개별 기금들은 이제 단일한 형태의 기금 내에서 하나의 계정사업으로 구분 관리되기에, 회계적으로는 독립되지만 실질적으로는 통합 관리되는 특징이 있음
 - 즉, 개별기금은 종전의 자체수입을 그대로 유지하고 이전과 유사한 방식으로 사업을 수행할 수 있으나, 융합기금의 운영 주체가 하나로 통합되기에, 개별 기금들의 전체적인 관리는 이제 통합적으로 이루어지게 됨
 - 예를 들어, 항시적인 재원 편차가 존재하는 기금들 간에 융합이 이루어지는 경우, 일반회계나 제 3의 기금 전입금 없이 융합기금 내 재원 재배분만으로 기금 사업들은 이전과 동일하게 구리고 더 원활하게 수행될 수 있는 것임

- 현재 우리나라 중앙정부 재정제도에는 융합기금의 허용과 관련한 사항은 아직 존재하지 않으나, 유사한 개념의 구체적인 사례로 2015년에 개정된 지방자치단체 기금관리기본법 상의 포괄기금 설치 및 운용을 들 수 있음

- 지방자치단체의 포괄기금

지방자치단체 기금관리기본법 제15조의2(포괄기금의 설치·운용)

① 지방자치단체는 기금(법률에 따라 의무적으로 설치·운용되는 기금은 제외한다)을 효율적으로 관리·운용하기 위하여 조례의 폐지 및 제정·개정 절차에 따라 여러 기금을 묶어 둘 이상의 목적을 수행하는 하나의 기금(이하 "포괄기금"이라 한다)을 설치·운영할 수 있다.

② 포괄기금은 수행하는 목적별로 계정을 구분하여 관리·운용하여야 한다.

[본조신설 2015. 7. 24.]

- 이외에 현재 ODA 사업 분야에서 융합기금과 유사한 취지의 융합예산 제도를 시범적으로 도입하기 위한 논의가 진행되고는 있음

- 재원편차가 비교적 큰 문체부 소관 기금들에서 융합기금 방식의 도입은 재정의 효율성과 투명성 측면에서 긍정적 효과를 충분히 낼 수 있을 것으로 기대

- 개별기금 방식에서는 여유재원과 재원부족 현상이 동시에 나타나면, 한 기금에서는 이자비용이 드는 국채 발행을 통해 재정을 조달하고, 다른 기금에서는 적립금의 낮은 수익률을 우려하는 문제가 발생했음
- 융합기금에서는 각 사업계정의 여유재원과 부족재원은 단일기금 내에서 서로 상쇄되어 재정의 조달비용이나 기회비용이 발생하지 않게 되어, 재원배분의 효율성을 크게 제고할 수 있음
- 기금운용 측면에서도 융합기금은 여유자금의 통합관리를 통해 위험에 대비하기 위한 유동성 보유 필요성이 종전에 비해 줄어들고, 운용자금의 규모가 커지게 되면서 규모의 경제 효과를 더 잘 누릴 수 있음
- 개별기금 방식은 기금 간 전입·전출이 빈번하여 재원구조가 복잡해지는데 반해, 융합기금에서는 재원구조가 훨씬 단순화되어 기금운영에 대한 모니터링이 투명하게 이루어질 뿐만 아니라, 재정의 책임성도 제고되는 효과가 있음

- 이러한 일반적인 장점 이외에 융합기금이 추구하는 제도 자체의 본질적인 목적과 기능은 문체부 소관 기금들에서 극대화되어 나타날 수 있음
 - 융합기금의 당초 취지는 역할이나 분야가 유사하거나 밀접한 연관성을 지니는 기금들의 통합적인 관리에 있음
 - 이러한 관련 기금들은 처음에는 개별적으로 형성된 수요를 충족하기 위해 설치되었으나, 시간이 흐름에 따라 수요 자체나 수요가 형성되는 영역이 서로 겹치거나 유사해지든지 또는 상호 연관되어 나타난다면, 이제 사회 전체적으로 중요한 것은 개별 수요나 이들을 단순히 더한 총계수요(또는 합산수요)가 아닌 융합수요의 충족임
 - 따라서 이러한 수요의 융합 현상에 대응하기 위해서는 재정(기금)도 융합되어야 한다는 것이 융합기금의 본질적인 취지임

- 문화, 체육, 관광 분야 정책과 행정은 과거 서로 구분되는 직제에서 시작하였으나, 점차 통합 관리되는 체제로 발전해왔음
 - 이는 1980년대 까지도 문화부와 체육부의 목표가 각각 전문예술인, 전문체육인의 양성과 지원이었기 때문에 서로 간에 독립적으로 운영되었기 때문
 - 그러나 1990년대부터 문화와 체육 분야의 책무(mission)가 엘리트 양성에서 각 분야에 대한 **일반 국민의 참여 중심**으로 변모하고, 그에 따라 여가 활용을 위한 **복합 콘텐츠 생산**이 중요해지면서, 1993년에는 문화부와 체육부가 교통부 관광국을 흡수하여 문화체육부로 통합되었음
 - 문화체육부는 1998년 문화관광부, 2008년에는 문화체육관광부로 명칭이 바뀌었지만, 1993년 이후에는 **문화-체육-관광의 통합 관리체제**가 지속적으로 유지
 - 이러한 흐름은 프랑스, 영국 등 여타 선진국에서도 관찰되며, 일본에서와 같이 관광정책을 따로 떼어 시행하는 것은 개발도상국의 특징으로 알려져 있음⁸⁾

부처 통합에 따른 문체부의 임무 변화

□ 연 혁

'48.11 : 문교부 문화국 설치, 공보처 설치

'61. 6 : 공보부 설치

8) KDI(2018)

<p>'68. 7 : 문화공보부 설치</p> <p>'82. 3 : 체육부 설치 ('91. 2. 체육청소년부로 개편)</p> <p>'90. 1 : 문화부 출범 (문화부·공보처 분리)</p> <p>'93. 3 : 문화체육부 설치 (체육청소년부와 통합)</p> <p>'94.12 : 관광 및 재외문화원 업무 인수</p> <p>'98. 2 : 문화관광부 (신문·방송행정 업무 인수, 해외 문화홍보기능 보강)</p> <p>'99. 5 : 국정홍보처 설치 (단, 4개 문화원은 문화관광부 관장), 문화재청 승격</p> <p>'00. 3 : 방송업무 방송위원회 이관 (방송영상진흥정책은 제외)</p> <p>'05. 4 : 청소년업무 청소년위원회 이관</p> <p>'05.12 : 해외 문화홍보기능 일원화에 따른 문화원 확대 (12개)</p> <p>'08. 2 : 문화체육관광부 설치(국정홍보처 및 정통부 디지털콘텐츠 기능 인수)</p> <p>'13. 3 : 디지털콘텐츠 업무 미래창조과학부 이관</p> <p>□ 임 무</p> <p>문화예술의 진흥과 민족문화의 창달, 국민의 문화복지 구현</p> <p>문화산업과 관광산업의 육성, 국민체육의 진흥</p> <p>건전 종교 활동 지원, 국정에 관한 홍보 지원</p>

- 문화-체육-관광 통합체제의 핵심은 여가활용이라는 차원에서 세 분야에 걸쳐 동시적으로 발생하는 융합사업 수요를 성공적으로 충족하는데 있음
 - 국민이 직접 즐기고 경험하는 관점의 문화, 체육, 관광 분야 수요는 서로 분리되거나 단절되기보다는 서로 긴밀히 연계되어 나타남
 - 예를 들어, 여름 음악캠프와 같은 문화페스티벌에 참가하기 위해 소비자는 해당 지역으로 이동하고 체류하며 트래킹이나 패러글라이딩을 즐기기 원함
 - 국민 향유 차원의 융합 수요를 충족하기 위해서는 문화, 체육, 관광 분야가 서로 분리된 채 형성된 기존 사업구조를 유지하는 것보다는 세 분야가 함께 어우러져 효율성을 극대화하는 새로운 융복합 사업의 개발이 관건임
- 문화체육관광부 출범으로 세 가지 분야가 직제 상으로는 형식적인 통합을 이루었는지 모르나, 실질적인 측면에서 각 사업들은 여전히 병렬적인 구조 하에서 독립적으로 관리되는 문제가 있음

- 대표적으로 문체부 소관 기금들의 경우 문화-체육-관광 수요의 융합화라는 시대 조류를 따르지 못한 채 분절적으로 운용되고 있음
 - 융합수요에 대한 충족이 아닌 오히려 기능상 중복되는 사업들이 병렬적으로 추진되면서 재정의 비효율이 초래되는 경우도 있었음
 - 예를 들어, 예술축제와 문화관광축제의 지역별 개최
 - 병렬적 구조의 사업 중복을 지양하고 기금 운용의 경직성을 해소하기 위해서는 관련 사업들에 대한 실질적인 통합 운영이 무엇보다도 중요한 과제임
 - 일례로 문화 바우처와 여행 바우처 사업의 통합은 사업의 중복을 제거하면서 현실에서 발생하는 융합적 수요를 충족하는 방안이 될 수 있음
- 따라서 문화, 체육, 관광 분야의 융합사업 수요를 효과적으로 충족하고 분절적인 재정 구조의 비효율을 극복하기 위해서는 문화예술진흥기금, 국민체육진흥기금, 관광진흥개발기금을 하나의 융합기금으로 통합 관리하는 것이 현실적으로 바람직한 대안이 될 수 있음
- 기금운용의 효율성 극대화와 융합사업 수요 충족이라는 대의에도 불구하고, 현실에서 세 가지 기금을 하나의 융합기금으로 통합 관리하기 위해서는 사전에 예상되는 장애들을 해결하지 않으면 안 됨
- 먼저, 개별 기금의 운영을 담당하는 부서 간에 융합기금의 설치와 운영을 둘러싸고 다양한 이견이 제기될 수 있기에, 부처 내 협력체계 구축을 통해 이를 성공적으로 조정하기 위한 노력이 요구됨
- 부서 간 이견보다 더욱 중요한 문제는 융합기금 설치가 기금 사용의 고유 목적을 엄격히 제한하는 현재의 법령에 위배될 수 있다는 점임
- 이러한 법령 간 충돌을 해결하기 위한 가장 직접적인 방법은 융합기금 설치에 관한 특별법을 제정하는 것임
 - 특별법은 일반법에 우선하기에 융합기금 특별법의 제정은 기존의 기금법령에 저촉되는 부분이 있더라도 법 형식 관점에서 이를 극복할 수 있게 해줌
 - 다만, 융합기금 특별법 제정에는 오랜 시간과 입법적 비용이 소요되기에, 보다 현실적인 대안으로 기금사용의 고유 목적 간 충돌을 극소화하는 방안을 고려

할 필요가 있음

- 예를 들어, 융합기금 체계를 통하더라도 관광진흥개발기금을 일반적인 문화예술 진흥 사업에 이용하는 것에 이견이 제기될 수 있기에, 이러한 가능성에 사전에 대비하는 노력이 필요함
- 한 가지 방법으로, 관광 분야와 밀접하게 연관되는 문화예술 부문으로 관광진흥개발기금의 활용을 엄격히 제한하는 방법을 택할 수 있음
- 또 다른 방법으로는 융합기금에서 문화예술 진흥 사업을 타 기금계정의 재원으로 수행하고자 하는 경우, 관광진흥개발기금이 아닌 국민체육진흥기금의 재원만을 이용하도록 융합기금의 운영지침을 사전에 정할 수도 있음
- 국민체육진흥기금의 경우, 국민체육진흥법 제22조제2항제3호에서 “체육·문화예술 사업의 지원”에도 기금을 사용할 수 있다는 규정이 존재하기에, 융합기금 내에서 여유재원을 문화예술 진흥 사업 수행에 이용한다하더라도 기존 법령과의 충돌이 사실상 발생하지 않는다는 장점이 있음

□ 융합기금 제도는 아직 현실에서 본격적으로 도입되지 못한 상태이기에, 참조할만한 실제 사례를 찾기는 어려움

- 다만, 만성적인 재원 불안정성을 겪고 있는 지방재정 분야에서는 이러한 융합기금의 필요성이 일찍이 인식되면서, 포괄기금이라는 명칭 하에 이를 위한 법제화가 이미 이루어진 바 있으며, 일부 지자체에서 포괄기금 설치와 운영을 위한 조례 개정이 있었음

□ ‘예산군 포괄기금’은 중앙정부와 지자체를 통틀어 실제로 운영되고 있는 융합기금의 구체적인 유일 사례로 판단됨

- 예산군 포괄기금 설치 및 운용 조례(2016년 11월): 예산군 조례 제2313호
 - 기금설치 제한 및 정비 유도를 통한 기금의 효율성과 투명성을 강화하는 「지방자치단체 기금관리기본법」이 개정(2015. 7)됨에 따라 기금의 폐지 및 통합을 위한 「예산군 포괄기금 설치 및 운용조례」를 제정
- 주요내용
 - 예산군 포괄기금 설치 및 운용에 관한 목적(제1조)
 - 기금의 관리·운용(제5조)

- 위원회의 설치 및 운영(제6조)
- 기금별 설치·운용(제9조~제16조)

□ 예산군 포괄기금의 주요사항

- 설치시기 및 존속기한: 2017년 1월1일 ~ 2021년 12월 31일
- 포괄기금을 구성하는 7개 개별기금:
 - 복지 분야: 자활기금, 노인복지기금
 - 여성 분야: 양성평등기금
 - 산업 분야: 중소기업경영안정기금, 농업발전기금, 농축산물가격안정기금
 - 지역개발: 원도심공동화방지기금
- 포괄기금의 수입 및 사업은 이를 구성하는 개별기금의 수입 및 사업과 동일
- 단일한 운영 및 심의 주체(예산군수와 예산군 포괄기금심의위원회)가 각 기금을 구분 관리하는 포괄기금의 단일한 운용계획을 수립하고 결산보고서를 작성하며 운용 성과도 분석

예산군 포괄기금 설치 및 운용 조례

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 조례는 「지방자치단체 기금관리기본법」 제15조의2에 따라 예산군 포괄기금을 설치하고, 그 운용에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 “포괄기금”이란 기금을 효율적으로 관리·운용하기 위하여 여러 기금을 묶어 둘 이상의 목적을 수행하는 기금으로 「지방자치단체 기금관리기본법」 및 같은 법 시행령에 따라 관리·운용하는 기금을 말한다.

제3조(존속기한) ① 포괄기금의 존속기한은 2021년 12월 31일까지로 한다.

② 제1항의 존속기한이 경과된 이후에도 해당 기금의 존치 필요성이 있을 경우에는 조례를 개정하여 존속기한을 연장할 수 있다.

제4조(재원) 포괄기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 일반회계 및 특별회계로부터의 전입금
2. 포괄기금의 운용으로 생기는 수입금
3. 타기관·단체로부터의 출연금 및 예탁금
4. 그 밖의 수입금

제5조(기금의 관리·운용) 예산군수(이하 “군수”라 한다)는 포괄기금을 다음 각 호의 원칙에 따라 운용하여야 한다.

1. 설치목적과 공익에 맞도록 효율적으로 관리·운용
2. 수입과 지출을 각 기금별로 명확하게 구분하여 관리
3. 현금 및 유가증권을 군 금고에 보관하되 이자율이 높은 예금으로 예치하여 관리

제6조(위원회의 설치 및 운영) ① 군수는 포괄기금을 효율적으로 관리·운용하기 위하여 예산군 포괄기금심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 두어 다음 각 호의 사항을 심의하도록 한다.

1. 운용계획 수립 및 결산보고서 작성
2. 운용의 성과분석
3. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항

② 제1항에 따른 위원회의 기능은 「예산군 지방재정계획 및 지방재정공시심의위원회 조례」 제2조에 따른 예산군 지방재정계획심의위원회가 대행한다.

제2장 기금의 설치·운용

제9조(자활기금 설치·운용)

제10조(노인복지기금 설치·운용)

제11조(양성평등기금 설치·운용)

제12조(중소기업경영안정기금 설치·운용)

제13조(농업발전기금 설치·운용)

제14조(농축산물가격안정기금 설치·운용)

제15조(원도심공동화방지기금 설치·운용)

제3장 보 칙

제17조(기금의 용자)

제18조(위탁사무의 약정·검사 등)

부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 2017년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(경과조치) ① 이 조례 시행 당시 종전의 규정에 따라 설치된 기금은 이 조례에 따라 설치된 것으로 본다.

② 이 조례 시행 당시 종전의 조례에 따라 체결된 대하자금 위탁계약은 이 조례에 따라 체결된 것으로 본다.

③ 이 조례 시행 당시 종전의 조례에 따라 지원한 융자금은 이 조례에 따라 융자한 것으로 본다.

제3조(다른 조례의 개정)

② 예산군 양성평등 기본 조례 일부를 다음과 같이 개정한다

제31조 앞의 “제4장 양성평등기금”을 삭제한다.

제31조부터 제38조를 각각 삭제한다.

제4조(다른 조례의 폐지) 다음 각 호의 조례는 이를 각각 폐지한다.

1. 예산군 자활기금 설치 및 운용조례
2. 예산군 노인복지기금 조성 및 운용에 관한 조례
3. 예산군 중소기업 경영안정기금 설치 및 운용조례
4. 예산군 농업발전기금 설치 및 운용에 관한 조례
5. 예산군 농축산물가격안정기금 설치와 운용에 관한 조례
6. 예산군 원도심 공동화 방지 기금 설치 및 운용 조례
7. 예산군 농업전문인력육성기금 설치 및 운용 조례

다. 신용카드 포인트 기부

- 신용카드 포인트를 사용하지 않고 소멸되는 금액이 매년 수천억 원에 달하는 등 미사용 포인트의 규모가 크므로 이를 문화예술진흥 기금에 기부 또는 출연할 수 있는 방안을 고민할 필요가 있음
 - 카드 이용이 증가하고 카드사 간에도 회원 유치경쟁이 심화됨에 따라 카드 포인트 적립액이 매년 증가하는 추세임
 - 2017년 기준 카드사 포인트 적립 잔액은 2조 2,890억 포인트임
 - 다만, 소비자들이 사용하지 못하고 소멸되는 포인트가 매년 1,300억 포인트에 달함

<표 IV-29> 카드사 포인트 현황

(단위: 억 포인트)

구분	'14년	'15년	'16년	'17년
적립액	23,580	25,018	26,885	29,112
사용액	21,991	23,754	25,281	26,783
소멸액	1,352	1,330	1,390	1,308
잔액	21,720	21,654	21,869	22,890

자료: 금융감독원 보도자료(2018년 5월 30일자)

- 한국문화예술위원회는 1973년부터 기금 조성을 위해 개인 또는 법인으로부터 기부금을 모집한 역사와 전통이 있어 이러한 노하우를 활용하여 신용카드 포인트의 기부 장려와 해당 자원을 문화예술 진흥 및 소외계층 관람 지원 등 다양한 사업에 효율적으로 활용할 능력이 충분하다는 것이 검증됨
 - 문화예술위원회는 기부금을 순수기부금, 조건부 기부금, 실명제 기부금으로 나눠 기부금 제도를 운영하고 있음
 - 순수기부금: 구체적인 용도나 조건 없이 문화예술진흥과 발전을 위해 후원금을 문예진흥기금에 출연하는 제도
 - 조건부기부금: 후원하고자 하는 예술인(단체) 또는 문화예술(교육)사업을 직접 지정하여 기부하는 기부금 제도
 - 실명제기부금: 기부자와 한국문화예술위원회가 공동으로 사업을 수립하여 지원하는 기부 제도

- 특히, 순수기부금의 후원 방법에서 이미 신용카드 포인트를 활용한 기부를 받고 있음
- 문예진흥기금 순수기부금 후원 방법 중 신한카드사 기부전용카드인 '신한아름다운 카드'를 이용하여 카드포인트를 기부할 수 있음
- 다만, 문예진흥기금의 기부금 현황을 살펴보면, 1990년대 중반을 제외하면 꾸준히 상승하고 있으나 순수기부금은 2010년대 들어 거의 없음을 확인할 수 있음
- 조건부기부금은 계속 증가하여 2018년 기준 230억 수준에 달했으나 순수기부금은 2010년 들어 실적이 거의 없음을 알 수 있음
 - 한 개 회사의 신용카드 포인트를 기부할 수 있도록 운용중이나 실적은 거의 없다는 것을 확인할 수 있음

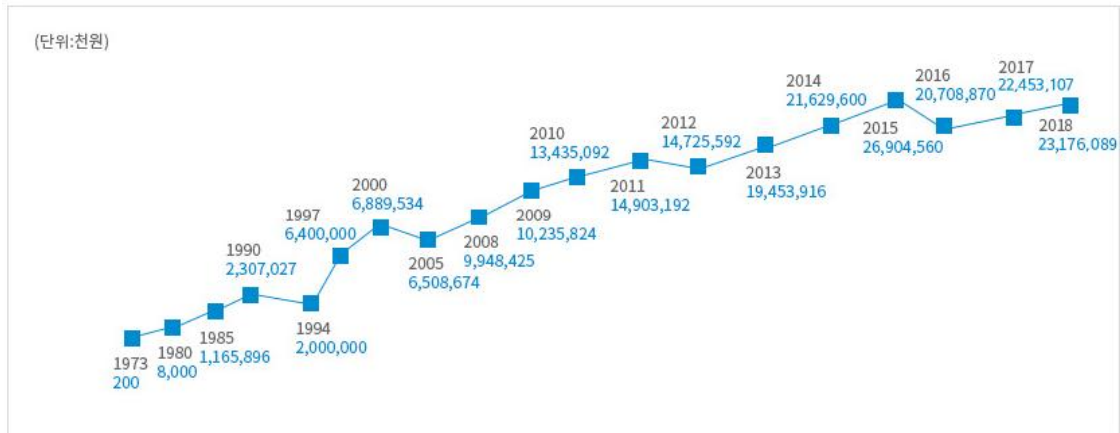
<표 IV-30> 문예진흥기금 기부금 연도별 현황

(단위: 천원)

구분	순수기부금	조건부기부금	합계
2018	-	23,176,089	23,176,089
2017	-	22,453,107	22,453,107
2016	-	20,708,870	20,708,870
2015	-	26,904,560	26,904,560
2014	-	21,629,600	21,629,600
2013	-	19,453,916	19,453,916
2012	-	14,725,592	14,725,592
2011	20	14,903,172	14,903,192
2010	2,720	13,432,372	13,435,092
2009	-	10,235,824	10,235,824
2008	18,500	9,929,925	9,948,425
2007	5,715	7,965,616	7,971,331
2006	717	9,065,252	9,065,969
2005	1,191	6,507,483	6,508,674
2004	328,540	4,376,502	4,705,042
2003	167,339	4,582,093	4,749,432
계	524,742	206,873,884	207,398,626

자료: 한국문화예술위원회 홈페이지 참고(https://www.arko.or.kr/m1_07/m3_04/m4_03.do, 검색일자: 2020년 1월 17일)

[그림 IV-2] 문예진흥기금 기부금 연도별 현황



자료: 한국문화예술위원회 홈페이지 참고(https://www.arko.or.kr/m1_07/m3_04/m4_03.do, 검색일자: 2020년 1월 17일)

- 현재 미사용 신용카드 포인트를 활용한 기부방안은 관련 법안이 마련되어 있음
- 지난 2016년 유효기간이 지난 선불카드 미사용잔액이나 신용카드포인트를 활용한 사회공헌사업 도모를 목적으로 여신전문금융업법을 개정하여 기부방안을 마련함
 - 여신전문금융업법 제67조, 68조, 68조의2를 신설하여 “여신전문금융업협회에 기부금관리재단을 설립하여 유효기간이 지난 선불카드 미사용잔액이나 신용카드포인트를 재원으로 사회공헌활동을 하도록 함”
 - 2017년 3월 신용카드사회공헌재단을 설립하여 유효기간이 경과한 선불카드 잔액 및 신용카드 포인트 등의 기부금을 재원으로 다양한 사업을 추진 중임)
 - 저신용자 등을 대상으로 한 서민 금융 지원과 영세 가맹점에 대한 지원, 국민의 올바른 금융생활을 위한 공익적 활동 및 학술 지원 등 다양한 사회 공헌사업을 추진하고 있음

<표 IV-31> 미사용 신용카드 포인트 활용 관련 법안

여신전문금융업법
제67조(기부금관리재단의 설립 등) ① 협회는 소멸시효가 완성된 선불카드의 사용잔액(이하 "선불카드 미사용잔액"이라 한다) 및 신용카드포인트 등 기부금을 통한 사회 공헌 사

9) 신용카드사회공헌재단 홈페이지 참고(<http://ccfd.or.kr/intro/intro.html>, 검색일자: 2020년 1월 17일)

업의 효율적인 관리 및 운용 등을 위하여 기부금관리재단(이하 "재단"이라 한다)을 설립할 수 있다.

② 재단은 법인으로 한다.

③ 재단에 관하여 이 법에 특별한 규정이 없으면 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

[본조신설 2016. 3. 29.]

제68조(선불카드 미사용잔액 등의 기부) ① 신용카드업자는 선불카드 미사용잔액을 재단에 기부할 수 있다.

② 신용카드업자는 신용카드회원의 기부 요청이 있거나 신용카드포인트가 유효기한 내에 사용되지 아니한 경우 신용카드포인트의 재산상 이익에 상당하는 금액(신용카드업자의 부담으로 적립된 금액에 한정한다)을 재단에 기부할 수 있다.

③ 신용카드업자는 제1항 및 제2항에 따라 선불카드 미사용잔액 및 신용카드포인트(이하 "선불카드 미사용잔액등"이라 한다)를 기부하기로 결정한 경우에는 대통령령으로 정하는 금액 이상의 선불카드 미사용잔액등에 대하여 기부하기 1개월 전에 선불카드 미사용잔액 등의 원권리자에게 기부에 관한 통지를 하고 동의를 얻어야 한다. 이 경우 통지 및 동의의 방법과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2016. 3. 29.]

제68조의2(재단의 운영 재원) 재단은 다음 각 호의 재원으로 운영한다.

1. 제68조에 따라 기부받은 선불카드 미사용잔액등의 재산상 이익에 상당하는 금액

2. 기부금

3. 그 밖의 수익금

[본조신설 2016. 3. 29.]

□ 미사용 신용카드 포인트에 대한 기부 방안이 마련된 상황에서 신용카드 포인트를 통한 기부를 활성화하기 위해서는 이용자들의 자발적 기부를 유도하는 방안을 모색해야 함

○ 이용자 본인의 포인트를 기부하는 것이므로 적극적인 기부가 이루어지기 위해서는 대대적인 홍보가 필요하며, 유인책을 마련해야 문화예술진흥에 활용 가능한 일정재원 이상의 재원확보가 가능할 것임

□ 신용카드 포인트의 자발적 기부를 위해서는 포인트 조건부 사전 기부 방안을 고려할 수 있으며, 문예기금에 기부 시 받을 수 있는 세제혜택을 강조하여 홍보해야 함

□ 현재 신용카드 이용자들의 미사용 포인트는 여신금융협회의 시스템을 통해 확인할 수 있으며, 카드사별로 다르게 운영됨

- 이용자의 신용카드 포인트는 여신금융협회의 ‘카드 포인트 통합 조회 시스템’을 통해 확인할 수 있음
 - 포인트를 통합 조회한 후 카드사별로 ‘포인트 이용 안내’의 ‘바로가기’를 통해 확인할 수 있음
 - 포인트는 여러 용도로 활용할 수 있으며, 기부할 경우 카드사별로 다르게 운영되고 있음
 - 신용카드 포인트를 통한 기부는 정치후원금이나 카드사별 기부처에 대한 후원 등을 중심으로 홍보되고 있음
 - 정치후원금은 중앙선거관리위원회 정치후원금센터를 통해, 카드사별 기부는 각 카드사 홈페이지에 등록되어 있는 기부처를 골라서 후원함
 - 미사용 신용카드 포인트를 이용한 기부를 홍보하기 위해 기부금 세액공제를 강조함
- 이밖에 금융감독원은 소비자가 신용카드 포인트를 손쉽게 포인트를 현금화할 수 있고, 제휴 가맹점의 폐업 등으로 사용이 곤란한 포인트도 활용할 수 있도록 개선함¹⁰⁾
- 2018년 5월 30일 금융감독원은 소비자가 손쉽게 포인트를 현금화하여 사용할 수 있도록 1포인트부터 현금화가 가능하도록 함
 - “포인트 규모에 상관없이 카드대금과 상계하거나 카드대금 결제계좌로 입금해 주는 방식으로 현금화 가능하도록 개선함”
 - “제휴 가맹점의 휴·폐업 및 제휴조건 변경 등으로 소비자의 포인트 사용이 어려워진 경우 이를 대표 포인트 등으로 전환하여 소비자가 편리하게 제휴 포인트를 사용할 수 있도록 개선함”
- 이처럼 소멸예정 신용카드 포인트를 재원으로 한 “신용카드사회공헌재단”이 설립되었고, 편리한 포인트 사용을 위한 개선방안이 마련된 상황에서 사후적으로 신용카드 포인트를 문화예술을 위해 기부하도록 유도하는 방안은 한계가 있을 것으로 판단됨

10) 금융감독원 보도자료 참고(2018년 5월 30일자)

- 따라서 신용카드 포인트를 문예기금에 기부할 수 있도록 각 신용카드사의 기부처에 한국문화예술위원회를 등록하는 방안을 추진하면서 사전적인 방안으로 새로 신용카드를 발급받는 사용자에게 포인트를 한국문화예술위원회에 기부하는데 동의하는 절차 또는 기부전용카드를 각 카드사와 협의하여 발급하는 방안을 검토할 수 있음
 - 현재 한국문화예술위원회가 포인트 기부처로 등록되지 않은 곳이 대다수이므로 각 카드사별로 등록하는 방안을 추진할 수 있음
 - 문예진흥기금 순수기부금 후원 방법으로도 활용되고 있는 기부전용카드를 신한카드 외 다른 카드사로 확장하고, 홍보를 강화하는 방안도 고려할 수 있음
 - 또한 신규 카드 가입자에 대해 포인트를 문예진흥기금에 기부하는데 동의하는 절차를 추가하는 방안도 각 카드사별 협조를 통해 추진을 검토할 수 있음

- 보다 현실적으로는 여신전문금융업법에 따라 2017년 소멸되는 신용카드 포인트를 주요 재원으로 설립한 신용카드사회공헌재단으로부터 문화예술진흥기금으로 재원의 일정 비율을 출연할 수 있는 방안을 모색할 수 있음
 - 2018년 기준 (재)신용카드사회공헌재단의 사업수익은 175억원이며, 이중 기부금 수입은 대략 172억원임
 - 반면, 신용카드공헌재단의 사업수행비용은 28억원에 불과하여 140억원에 달하는 사업이익이 발생하고 있음
 - 사업수행비용은 사회복지사업비 15억원, 영세가맹점 금융지원사업비 9억원, 공익활동지원비 4억원 등임
 - 이에 신용카드사회공헌재단이 문화예술진흥기금에 매년 재원의 일정비율을 출연하여 공익활동에 지원할 수 있도록 설득하는 방안을 적극 모색할 필요가 있음

라. 디지털세 수입 활용 방안

1) 디지털세의 개념

☐ 디지털서비스세(Digital Service Tax)의 정의

- 디지털서비스세란 기존의 법인세 과세체계에서 벗어나 특정 기업이 디지털 서비스를 제공함에 따라 창출된 매출액의 일정 비율을 법인세로 과세하는 새로운 법인세 과세체계임
- 글로벌 IT 기업들이 시장소재지 국가의 세원을 잠식하는 등 공격적으로 조세를 회피하는 문제에 대응하고자 고안된 과세체계로 크게 두 가지 접근방안이 논의되고 있음

☐ 첫 번째는 통합접근법으로, 디지털 기업 외 광범위한 소비자 대상 사업(consumer facing business)까지 디지털세 적용범위를 확대하여 새로운 과세체계를 마련하는 내용임

- 휴대폰, 가전, 자동차 등 제조업을 포함하는 소비자대상 사업을 영위하는 다국적 기업에 대해 적용하는 방안으로, 전 세계 매출액이 일정 수준을 초과하는 다국적기업 매출액의 일정 비율을 디지털세로 추가 과세하는 방식
- 이들 기업의 매출액에 대한 과세근거를 마련하기 위해, 물리적인 고정사업장이 존재하지 않는다고 하더라도, 시장소재지 내의 매출에 근거하여 과세권을 인정하는 '새로운 연계성 기준'이라는 과세기준이 제안되었음
- '새로운 연계성 기준'에 따르면, 다국적 기업의 시장 소재지국 내 매출이 일정 금액을 초과하면, 물리적인 고정사업장이 없다고 하더라도 해당 국가에 과세권을 부여할 수 있음
- 이는 OECD 모델 조세조약과 같은 기존의 국제조세 규범에서 과세기준으로 사용되어오던 물리적 실재(physical presence)와는 다른 새로운 과세기준임¹¹⁾

☐ 두 번째는 글로벌 최저한세(Global Anti-base Erosion Proposal 또는 Global Minimum Tax)로, 해외 자회사 소득이 최저한세보다 낮게 과세될 때, 최저한세를

11) 기획재정부, "디지털세 국제 논의 최근 동향", 2019. 10.

까지 해당되는 소득을 모회사의 과세소득에 포함시켜 과세하는 방안임

- 이는 조세조약 등의 혜택을 부인함으로써, 거주지국에서 최저한세보다 낮게 과세된 소득을 원천지국에서 추가적으로 과세할 수 있도록 하는 내용을 포함

2) 디지털세 도입 배경

- 과거에는 소비자와 생산자 간 상품 배달과 대금 지급이 물리적으로 동일한 과세 관할에서 이루어져 국내거래와 국외거래의 구분이 명확했다면, 최근에는 정보기술이 발달함에 따라 가상의 공간을 활용하여 상품의 배달과 대금의 지급이 이루어져 국·내외 거래의 구분이 모호해지는 새로운 거래가 활발하게 진행되고 있음
 - 다국적기업은 이러한 거래 환경의 변화에 발맞춰, 새로운 비즈니스 모델을 개발하였고, 이중 일부 기업은 물리적인 장소를 기준으로 과세 관할지를 정하는 기존의 과세체계 허점을 악용해, 고정사업장 개념을 회피하는 조세전략으로 납세의무를 회피하는 경향이 강함
 - 구글의 경우, 프랑스에서 2017년과 2018년 과세연도 법인소득 각각 199억 유로와 218억 유로를 고의로 누락시키고 조세피난처인 버뮤다 지사로 이전한 것이 적발되어, 2019년 약 10억 유로의 벌금과 가산세가 부과되었음
 - 애플의 경우에도 이와 비슷한 혐의로 2016년 130억 유로의 세금추징명령을 받음
 - 특히, 아일랜드 내 설립한 법인과 조세피난처인 버뮤다에 설립한 지사를 통해 각국에서 발생한 소득을 고의로 조세피난처에 이전시켜 법인세를 탈루하는 더블아이리쉬기법이 글로벌 ICT 기업들 사이에서 만연함
 - 아일랜드 정부는 2014년 세법개정을 통해 더블아이리시 기법을 무효화하고, 이미 아일랜드 내에 법인을 설립한 기업에 대해서만 2020년까지 개정 법안 적용을 유예

<표 IV-32> 다국적 기업별 국제 조세회피 행위 내용

기업	조세회피 방법	조세회피 규모
스타벅스	이전가격 방법: 스위스 자회사가 먼저 낮은 가격에 커피콩을 수입 후, 세금이 비싼 영국의 스타벅스 법인이 이를 높은 가격에 매입함으로써, 스타벅스 기업 전체의 이윤을 세금이 영국의 절반 수준인 스위스법인에서 발생하도록 만들어 세 부담을 회피	영국 내 700개 점포를 소유하고, 연 5억 달러의 매출을 기록하였음에도 15년간 영국에 법인세를 내지 않았음
애플	미국의 코스트셰어링(cost sharing)제도 ¹²⁾ 를 이용하여, 아일랜드 자회사에 연구개발비를 분담시키고, 해외에서 발생한 이익을 법인세율이 낮은 아일랜드 자회사로 집중시킴으로써 법인세 부담을 회피	영국 내에서 22억 파운드의 이익이 발생함에 따라 원래 대로라면 5억 7000만 파운드의 세금이 부과되어야 하나, 1440만 파운드의 세금만 부과
	더블 아이리시 워드 더치 샌드위치 방법: 아일랜드 자회사 두 곳 중 한 곳을 조세 피난처인 버진 제도에 설립하고, 애플기업의 이익을 이곳에 집중시킴으로써 법인세 부담 회피 ¹³⁾	그룹 전체의 세 부담률을 9.8%까지 낮춤; 미국 내 약 24억 달러의 세금을 회피
아마존	유럽 본사를 영국 런던에서 세금 혜택이 많은 룩셈부르크로 이전함으로써 법인세 부담을 회피	전 세계 연간 매출이 1000억 달러를 초과하나, 2010년, 2011년에는 영국에 법인세를 내지 않았고, 미국 세무당국에도 연 2000만 달러 수준의 세금만 납부
	일본 내에서 발생한 수익을 미국 본사로 이전함으로써, 일본 내 수익에 대한 일본 세무당국의 법인세 처분이 이중과세처분이라고 주장하며, 일본 내 세부담을 면함 ¹⁴⁾	일본 내에서 발생한 수익에 대한 세금을 일본과세당국에 납부하지 않음
페이스북	아일랜드 자회사로 이익을 이전시킴	영국에서의 1억 7500만 파운드의 수익이 발생하여 원래 대로라면 2100만 파운드의 세금이 부과되었어야 하나, 23만 8000파운드의 세금만 부과
구글	영국령 버뮤다제도에 자회사를 설립하여 조세회피	2억 2400만 파운드의 세금이 부과되었어야 하나, 600만 파

		운드의 세금만 부과
	세금부담이 낮은 싱가포르에 본부를 두어, 세계 각국에서 벌어들인 이익을 이전하여 조세부담 회피; 한국에서는 특히 유한회사형태로 자회사를 설립하여 매출 및 납세액에 대한 정보를 공시하지 않아 정확한 매출 규모 파악과 그에 따른 세금 부과를 어렵게 만들	일본에서 35억 엔 정도의 소득을 축소하여 신고 한국에서는 2016년 기준 약 2조 원에서 2.8조 원 수준의 수익 ¹⁵⁾ 을 올림에도 불구하고 약 200억 원의 세금만 납부 ¹⁶⁾

자료: 오무라 오지로(2019), "탈세의 세계사"에서 재정리

- 기술의 발달에 따라 경제 환경이 급변하고, 이를 악용한 인위적인 조세회피까지 발생하는 상황에서 한 국가의 과세당국이 기존의 과세규정으로 이에 대응하는 것은 불가능에 가까움
- 더군다나, 거래가 여러 국가에 걸쳐 발생한다는 점으로 인해 하나의 국가가 독립적으로 모든 거래를 파악하고 과세권을 행사하는 것은 점점 어려워지고 있어, 디지털 경제에 적합한 조세 제도를 새로이 설계하고 입법화하기 위한 국가 간 논의의 필요성이 급증하는 상황임
- 이에 따라 현재 OECD와 EU 등을 중심으로, 디지털 경제에 대한 조세 제도 개선에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있음

- OECD는 2012년 6월 G20 정상회의에서 OECD 회원국들의 공정한 과세권 확립을 위해 BEPS(Base Erosion and Profit Shifting) 프로젝트를 추진하여 디지털 경제에 대한 국제적인 공동대응 준비에 착수¹⁷⁾

12) 미국회사와 외국회사가 무형의 자산을 공동으로 개발하면, 미국에서의 자산개발에 따른 일체의 권리는 미국회사가 소유하고, 미국 외 국가에서 발생한 권리에 대해서는 외국회사가 소유할 수 있게 하는 제도

13) 아일랜드 세법이 매우 느슨(아일랜드 세법은 아일랜드 법인이라고 하더라도 외국에 주소지를 둔 법인에 대해서는 소재지국에서만 과세할 수 있도록 명시)하여, 아일랜드에서 애플의 조세 회피행위가 이루어졌고, 중간에 네덜란드 자회사를 경유함으로써, 미국 세무당국의 추적도 쉽게 회피할 수 있었음

14) 이후, 미·일 조세조약에서 일본 내 미국 기업의 수익에 대해 미국이 과세한다는 내용을 합의

15) 이태희, "외국계 유한회사의 세원잠식 이슈", 한국미디어경영학회 발표자료, 2018.09.10.

16) 유사한 매출을 기록한 네이버의 2016년 법인세 납부액이 약 4200억 원 수준임을 감안할 때, 구글이 상당한 수준의 법인세를 회피하고 있음을 짐작할 수 있음

- BEPS의 15개 실행계획은 다국적기업들이 세원을 잠식시키는 행위를 방지하기 위한 일련의 조치들로 구성
 - 특히, 디지털 경제에 대한 대응방안으로 기존의 고정사업장의 개념을 확장하여 과세연계점(nexus)개념을 활용한 Virtual PE¹⁸⁾를 개념화하여 소득세를 과세하고 디지털 거래관련 원천징수세 등을 도입하는 것을 제안하였음¹⁹⁾
- 현재 EU 권역 내 일반 기업의 법인세 평균 실효세율은 23.2%인 반면, 디지털 기업의 법인세 평균 실효세율은 9.5%로 매우 낮은 수준으로, EU에서는 다국적 IT 기업의 조세회피에 대응하기 위해 디지털 과세 방안이 적극 추진되고 있음²⁰⁾
- 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 국제적 합의를 통한 조세조약 개정 등 디지털 경제에 대한 근본적인 과세방안 이행까지는 상당한 기간이 소요될 것이므로, OECD BEPS 프로젝트의 실행계획을 바탕으로 유럽 내에서 바로 실행할 수 있는 장·단기 대응방안을 담은 보고서를 제시한 바 있음
 - 세부적으로 EU는 2018년 3월 다국적 IT 기업들에 대한 과세방안에 대한 초안을 발표하여 기존의 과세 체계상의 물리적 고정사업장 개념 대신 중요한 디지털 요소(Significant Digital Presence) 개념을 도입하여 일정 요건을 충족하는 IT기업의 매출액에 세금을 부과하는 디지털 서비스세(Digital Service Tax)를 제안하였음
 - 최근 EU 회원국들은 2019년 12월 31일까지 디지털세의 국내법적 절차를 마무리 짓고, 2020년 1월 1일부터 이를 시행하기로 합의한 바 있음²¹⁾
 - 유럽의회 다수당인 유럽국민당은 2019년 12월 '디지털화된 글로벌 경제의 공정과세' 회의에서 디지털 서비스세 부과에 찬성하며 디지털세 도입에 긍

17) OECD는 다국적 IT기업들이 국가 간 세법 차이, 조세조약의 미비점 등을 이용하여 국가 간 소득 이전을 통해, 세원 및 과세기반을 잠식하는 행위에 대응하기 위해 BEPS 프로젝트를 출범

18) OECD BEPS 프로젝트에서는 소득과세 체계의 법 제정을 통해 자체적인 해결방안을 도출하는 방법으로 물리적 고정사업장의 개념을 확장하여 디지털요소(Digital factors), 수입기반요소(Revenue-based factors), 사용자기반요소(User-based factors)와 같은 중요한 경제적 요소(Significant Economic Presence; SEP)를 판단 기준으로 과세준거점(nexus) 형성과 존재여부를 판단하는 **가상의 고정사업장(Virtual PE)** 개념을 소개하였음

19) OECD, Preventing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1-2015 Final Report

20) European Commission, Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence and Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services, March, 2018, p. 18.

21) European Commission(2018), 'Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence'

정적인 입장을 견지

- EU뿐 아니라 일부 국가에서 선제적으로 디지털 경제에 대한 매출액 기준 과세를 도입하고 있으며, 우리나라 또한 구글, 애플, 페이스북 등 정보기술(IT)기업에 세금을 부과하는 '디지털세' 초안을 준비하는 상황에 있음

3) 디지털세 필요성과 세수 활용: 온라인시장 실패 보정

- 플랫폼 보유 기업은 플랫폼 이용자 및 광고주와의 거래를 통해 수익창출 활동을 함으로써, 디지털 플랫폼을 통한 비즈니스모델에서는 고정된 물리적 장소 없이 수익창출 활동이 수행됨
 - 인터넷과 정보통신기술(information and communication technology; ICT)의 발달로 물리적인 존재를 필요로 하지 않는 디지털 비즈니스 모델이 생겨나면서, 디지털 경제에서 가치는 플랫폼을 기반으로 사용자 집단 간의 연결 행위를 통해 창출되고 있음
 - 이러한 고도의 디지털화는 가상의 공간에서 동시에 혹은 비규칙적으로 새로운 가치를 창출함
 - 예를 들어, 디지털 플랫폼은 다수의 사용자를 보유하기 위해 플랫폼 사용자들에게 플랫폼 이용 서비스를 무상으로 제공하고 이에 대한 반대급부로 사용자들은 사용자들의 정보(위치기반 정보, 사용자 특성, 개인정보 등)를 플랫폼에 제공함
 - 플랫폼 보유 기업은 보유한 알고리즘을 통해 축적된 데이터를 정보화하여 광고주에게 필요한 자료와 기술적인 마케팅을 지원하고 수수료를 지급받게 됨
- 전통적인 사업구조를 기반으로 한 현 법인세 과세체제로는 디지털 기업들에 법인세를 부과하는 것이 어려워지게 되었고, 기존의 소득세 구조를 확장하여 과세하는 방안은 한계가 존재
 - 이러한 상황 속에서 우리나라에서 디지털 비즈니스 모델로 수익을 창출하는 국외 디지털 기업들은 국내 원천소득에 대하여 납세의무를 회피하고 있음

- 국외 디지털 기업의 주된 디지털 수익은 플랫폼을 이용하는 국내 사용자들이 지불하는 수수료와 광고주가 지불하는 광고수익이며, 이때 가치창출의 핵심요소는 국내 사용자로부터 축적된 데이터이지만, 국내사업장의 없다는 이유만으로 국내 원천소득에 대한 납세의무를 회피하고 있음
- 즉, 디지털 서비스를 제공하는 국내기업과 국내사업장이 없는 국외기업 간의 법인세 과세에 형평성의 문제가 발생하고 있음
- 이에 대응하기 위해 국제사회는 대책 마련에 노력하고 있으며, 우리나라도 국내 실정에 맞는 디지털 비즈니스모델에 적합한 과세체제를 마련하는 것이 어느 때보다 중요해지고 있음

□ 디지털서비스세의 또 다른 중요한 논거는 외부경제로 인한 시장실패 보정에 있음

- 디지털 서비스세는 대표적인 과세대상으로 구글과 유튜브 등을 타겟팅하고 있어, 흔히 구글세로도 불림
- 이러한 대표적인 온라인 플랫폼 기업들의 수익 창출과정에서 국내의 문화예술 콘텐츠들은 핵심적 수단 중 하나로 이용되고 있음에도, 콘텐츠의 무료화 추세로 인해 이 콘텐츠를 실제 제작·생산하는 국내기업들은 그 과정에서 이익을 실현하지 못해 경제적으로 어려운 상황에 처하고 있음
- 디지털 서비스 과세가 필요하다는 근거에는 단순히 다국적 기업의 조세회피를 넘어 국내 시장 내 공평과세 원칙의 확립에 대한 요구가 자리 잡고 있음
- 즉, 국내에서 제작된 콘텐츠의 국내 이용자로부터 사실상 수익을 얻고 있는 것은 해외의 IT 기업인데도, 이들 기업에게는 심지어 세금조차 제대로 부과되지 않고 있어 공평과세 원칙이 근본적으로 훼손되고 있다는 부정적 인식이 급속한 구글세(협회의 디지털세) 확산의 실질적인 배경을 이루고 있음
- 이러한 관점에서 구글세(협회의 디지털세) 과세는 그로부터 발생하는 세입의 일부를 저작권 및 사용료를 기반으로 하는 전통적인 문화예술 콘텐츠 업체(출판, 신문방송, 공연 분야 등 종사기업)를 지원하는데 이용함으로써, 외부경제 효과로 인한 시장실패를 보정하는 긍정적인 역할을 수행하게 됨

□ 디지털세를 통해 외부경제로 인한 시장실패를 보정하기 위한 현실적인 방안으로 구글이나 유튜브 같은 문화예술 콘텐츠 관련 온라인 플랫폼 IT 기업에 과세되는

디지털 서비스세 수입 일부를 문예기금에 전입하는 방안을 검토하는 것이 필요함

- 이와 동일한 취지의 과세방안의 하나로, 2013년 5월 프랑스 정부 자문위원회²²⁾에서 제안한 모바일 문화세는 스마트폰, 태블릿 PC, 전자게임기, 전자책 단말기 등 제품 판매 가격의 1~4% 세금을 부과하여 모바일 제조업자들의 판매수익을 콘텐츠 개발자들과 나누도록 하였는데, 이는 자국의 문화산업 보호에 기본적인 목적이 있었고, 애플, 구글, 삼성 등의 다국적 IT 기업에 대해 사회적 부담금을 부과하려는 의도도 동시에 작용한 것이었음
- 우리나라 온라인 플랫폼이나 모바일 시장의 확대 배경에도 다양하고 신기술에 적합한 문화예술 콘텐츠의 창작이 중요한 기여를 하였다고 볼 수 있기에, 구글이나 모바일 문화세를 포괄하는 디지털 서비스세 수입의 일부를 문예기금을 통해 문화예술진흥에 활용하는 것은 외부효과로 인한 온라인시장 실패를 보정하는 효과적인 대안이 됨
- 디지털세 수입의 문예기금 전입을 통해 온라인 플랫폼이나 모바일 IT 기업들은 자신의 수익 일부를 문화예술 콘텐츠 창작 분야 종사자들에게 나누어 줌으로써 창작분야의 지속가능한 발전에 간접적으로 기여하는 효과도 있음

BOX 유튜브 콘텐츠 이용 현황²³⁾

☐ 유튜브 상의 자료 이용현황

- 미국 내 유튜브 이용자를 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 새로운 기기를 사용하거나, 새로운 내용을 학습하고자 할 때 유튜브를 사용한다고 응답한 사용자는 전체 51%로 나타남²⁴⁾
 - 이는 전체 미국 성인 인구의 35%에 달함
 - 이외에도 여가 시간을 보내거나, 신제품 리뷰, 또는 뉴스 시청이나 시사 이슈들을 학습하기 위해 유튜브를 사용한다고 응답
- 한국 내 유튜브 이용자를 대상으로 진행한 설문조사에서 역시 전체 응답자의 33.8%가 평소 궁금한 내용을 영상으로 자세히 알아보기 위해 유튜브를 사용한다고 응답함²⁵⁾

22) 동 위원회에서 제출한 디지털 시대의 문화정책에 관한 보고서(2013)가 모바일 문화세를 처음 제안

□ 유튜브 검색통계자료

- 유튜브 상에서 이용자들의 검색통계를 분석한 결과, 가장 많이 검색된 단어는 음악 및 영화와 관련된 단어들이었으므로 나타났다
- 이는 유튜브에서 사용자가 음악 및 영화 콘텐츠를 많이 소비한다는 점을 시사

<표> 2018년 유튜브 검색단어 통계현황

순위	검색어	장르	지표
1	song	음악	100
2	songs	음악	59*
3	movies	영화	24
4	music	음악	21
5	baby	음악	20
6	dj	음악	19
7	karaoke	음악	17
8	musica	음악	16
9	fornite	게임	16
10	hindi movie	영화	14

자료: We Are Social/Hootsuite에서 재인용

*지표가 100인 song이 100번 검색되었을 때, 평균 59번 검색되었다는 의미

□ 유튜브 동영상 조회수 장르별 분류

- 전세계 유튜브 동영상 조회수를 장르별로 분석한 결과, 전체 조회수의 25%가 연예·오락(entertainment) 영상인 것으로 집계됨
- 그 다음으로 기타(other), 음악(music), 일상 블로그(people and blogs), 영화(film and animation), 게임(gaming) 순으로 조회수가 많은 것으로 나타났다²⁶⁾

23) 디지털세 수입 일부를 국내의 문학, 출판, 인쇄, 공연, 전시 등의 문화예술 콘텐츠 제작지원에 활용할 필요가 있다는 주장을 뒷받침하기 위해서는 유튜브나 구글 이용자들의 온라인 콘텐츠 이용 실태를 파악하는 것이 중요하나, 현재 이에 대한 정확한 자료를 구하기 쉽지 않아, 여기에서는 이와 관련한 간접적인 통계자료만을 제시함.

24) Pew Research Center Youtube Data, <https://www.businessofapps.com/data/youtube-statistics/>, 2019

25) 소셜미디어와 검색 포털에 관한 리포트 2020, opensurvey, 2020.03.

26) Statista 2020, <https://www.statista.com/statistics/1026885/global-distribution-youtube-video-views-by-category/>

4) 디지털세 해외 도입 사례

□ OECD BEPS 프로젝트 내 논의

- BEPS 프로젝트를 통해 디지털 경제에서의 국제조세체계를 개편하는 등 조세 문제를 해결하고, 조세조약의 고정사업장 개념을 개정하여 조약남용을 방지하고, 원천지 과세권을 강화하는 노력을 진행 중에 있음
- 특히, 기존의 고정사업장 규정을 대신 "중요한 디지털 실체(significant digital presence)"라는 새로운 사업장 개념을 제안하여, 다국적 기업의 세원잠식 문제를 해결하는 동시에, 기업의 이윤 및 부가가치가 발생하는 곳에 과세권이 주어져야 한다는 원칙 아래 저세율 국가에 사업장을 둔 다국적 기업에 글로벌 최저한세를 부과하는 방안을 마련하는 등 대응에 나서고 있음²⁷⁾
 - 일정 수준 이상 매출액이 발생한 다국적 기업에 대한 과세권을 시장 소재 지국에 배분할 것을 제안
 - 이때 사용자의 참여도, 기업 마케팅 무형자산, 중요한 디지털 실체를 기준으로 과세권 배분을 제안
- 이에 발맞춰, 2020년 1월 31일 BEPS 137개국 협의체인 IF(Inclusive Framework) 총회에서 회원국은 디지털 세의 적용업종에 온라인플랫폼(소셜미디어, 검색·광고·중개 등), 콘텐츠 스트리밍, 온라인게임, 클라우드 컴퓨팅 등 기존에 디지털세 적용이 논의돼 오던 업종뿐 아니라 컴퓨터·가전·휴대폰, 옷·화장품, 포장식품, 프랜차이즈(호텔·식당), 자동차 등까지 포함시키기로 합의
 - 이들 기업 중 글로벌 총매출액, 대상사업 총매출액, 이익률, 초과이익 합계액이 일정 규모 이상인 기업에 한하여 시장 소재지국에 중요하고 지속적인 참여가 확인된 경우에 해당 원천지국이 디지털세를 부과할 수 있도록 합의
 - 과세권은 글로벌 이익에서 통상이익을 뺀 초과이익 가운데 시장 기여분에 해당하는 금액을 국가별로 배분하는 방식으로 결정²⁸⁾
- 향후, 2020년 말까지 디지털세 최종 합의안 도출을 목표로, 7월 IF 총회에서 디지털세의 세율, 과세기준, 이익률 배부 공식 등 구체적인 합의안을 확정할 계획임

27) 김은경, "디지털세(Digital Tax)의 현황 및 쟁점", 『이슈&진단』, 경기연구원, 2019.09

28) "IF, 디지털서비스·소비자대상사업에 '디지털세' 부과 합의", KBS, 2020.01.31.(http://world.kbs.co.kr/service/news_view.htm?lang=k&Seq_Code=346415)

□ 유럽연합

- 유럽연합 집행위원회는 물리적 고정사업장을 대신하여 과세대상인 특정 기업을 판단하기 위해 중요한 디지털 실체(Significant Digital Presence; SDP)라는 개념을 도입
- 기본 취지는 EU 연합국 내 위치한 디지털 사업장이 제공하는 디지털 서비스의 매출액, 플랫폼 이용자수, 신규 디지털 서비스의 계약건수 등을 기준으로 디지털 세를 부과하는 것임
- 기존의 고정사업장 개념에 디지털 실체 개념을 추가함으로써 디지털경제 비즈니스모델에서의 특성을 반영하는 과세관할권의 과세대상을 확립한 것으로, 다음 기준 중 하나 이상이 충족되는 경우 과세대상으로 보아 이 요건을 충족시키는 과세대상 기업들의 매출액에 3%를 법인세로 부과 계획²⁹⁾

- EU 회원국 내 디지털 서비스를 제공하는 수익이 과세기간에 7백만 유로를 초과하는 경우
- EU 회원국 내 활성 사용자 수(서비스 사용자수)가 과세기간에 100,000명을 초과하는 경우
- EU 회원국 내 과세기간에 발생한 신규 디지털 서비스 계약이 3,000건을 초과하는 경우

□ 프랑스

- 2019년 3월 매출액을 기반으로 글로벌 IT기업에 과세하는 디지털세 법안을 발표하고, 7월 상·하원 의결과정을 거쳐, 디지털세 도입을 확정
- 프랑스 디지털세는 전 세계 디지털 매출액이 7억 5천만 유로를 초과하고, 프랑스 국내 디지털 매출액이 2천 5백만 유로를 초과하는 글로벌 기업을 대상으로, 프랑스 국내 디지털 매출액에 3%를 과세하는 방식임³⁰⁾
 - 프랑스 디지털세 부과 대상 기업은 27개로 미국, 프랑스, 중국기업 등이 포함
- 디지털세 부과 대상 매출액은 부가가치세를 제외한 금액이며, 2019년 1월 1일부터 소급 적용되어, 2019년 10월부터 디지털세를 시행했으나, 2020년 1월 20일 미국과의 관세 협상 결과 미국의 보복관세 부과를 유예하는 조건으로 2020년 12월까지 디지털세 부과를 보류하기로 결정함

29) European Commission(2018), 'Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence', Article 4

30) 송헌재, "디지털세에 대한 논의", 제14회 조세관련학회 연합학술대회, 2019. 12. 12.

□ 이탈리아

- 이탈리아 정부는 2019년 1월 1일 전 세계 디지털 매출액이 7억 5천만 유로를 초과하고, 이탈리아 내 디지털 매출액이 5백만 5십만 유로를 초과하는 글로벌 IT기업을 대상으로, 이탈리아 내 디지털 매출액에 3%를 과세하는 디지털세 법안을 제정하였음
- 2019년 10월 시행령을 제정, 2020년 1월 1일부터 디지털세를 시행하고 있음³¹⁾

□ 영국

- 2020년 4월부터 온라인 플랫폼 기업에게 법인세와는 별도로 영국에서 발생한 매출의 2%를 디지털세를 부과하는 방안을 발표하였음
- 영국은 검색엔진과 소셜미디어플랫폼, 검색, 온라인 시장 등 디지털 플랫폼을 통해 전 세계적으로 연간 최소 5억 파운드 이상의 수익을 달성한 기업 중 국내 매출액이 2500만 파운드 이상인 기업을 대상으로 하고 있음
- 영국 정부는 디지털 기업들이 자국 내에서 거둬들이는 수익을 계산해서 연간 4억 파운드 가량의 디지털세를 추가로 거둬들일 것으로 예상³²⁾

□ 스페인

- 스페인은 2018년 10월 다국적 IT기업의 디지털 서비스수익의 3%를 부과하는 디지털세를 시행하기 위한 디지털세 법안 초안을 발표
- 이후 전 세계 매출이 7억 5천만 유로 이상인 기업 중 국내 매출이 300만 유로 이상인 글로벌 기업에 대해 디지털 서비스수익의 3%를 디지털세로 과세한다는 방안을 확정하고, 2019년 1월 25일 이러한 내용을 담은 디지털세 수정법안이 국회에 제출되었으나, 2월 13일 국회에서 부결³³⁾
- 국회 부결 후, 스페인 정부는 각계각층의 의견을 수렴한 뒤, 국회에 디지털세 법안을 재회부하는 방안을 검토 중임

31) Digital tax rules in operation across the globe (<https://blog.taxamo.com/insights/international-digital-tax-trends>)

32) Digital tax rules in operation across the globe (<https://blog.taxamo.com/insights/international-digital-tax-trends>)

33) Digital tax rules in operation across the globe, (<https://blog.taxamo.com/insights/international-digital-tax-trends>)

□ 칠레

- 칠레는 국경간 디지털 거래에 대해 거래금액의 10%로 세금을 부과하는 간접세 형태의 디지털세를 검토하고 있음³⁴⁾

□ 싱가포르

- 싱가포르에서 디지털서비스기업은 2020년 1월 1일부터 B2B 제공 서비스에 대해 간접세 개념인 Goods and Services Tax(GST)를 부담해야 함(현재 7%수준)
- GST 대상자(해외공급업체 : 연간매출액이 100만 달러를 초과하는 경우, 싱가포르 소비자에게 디지털 서비스를 판매금액이 10만 달러를 초과하는 경우)는 싱가포르 국세청에 등록이 의무화됨

<표 IV-33> EU 국가들의 디지털서비스세 현황

국가	글로벌 임계매출액	자국 내 임계매출액	세율	범위	상황
오스트리아	7억 5천만 유로	1천만 유로	5%	온라인 광고	제안
벨기에	7억 5천만 유로	EU에서 5천만 유로	3%	사용자 데이터의 판매	제안
체코	7억 5천만 유로	2백만 유로	7%	디지털 인터페이스에 타겟 광고 설치 다면적 디지털 인터페이스의 이용 디지털 서비스 이용자에 관해 수집된 데이터의 판매	공표
프랑스	7억 5천만 유로	2천 5백만 유로	3%	플랫폼 이용자가 재화나 서비스를 교환하기 위해 상호 작용하는 디지털 인터페이스 공급 디지털 인터페이스 광고 광고목적으로 개인데이터의 재판매와 관리	실행
헝가리	1억 HUF (약 30만 유로)	-	7.5%	광고매출액	실행
이탈리아	7억 5천만 유로	550만 유로	3%	디지털 인터페이스 광고 이용자들이 재화와 서비스를 구매 및 판매 하는 다면적 디지털 인터페이스 디지털 인터페이스의 사용으로부터 발생하는 이용자 데이터의 전달	실행
스페인	7억 5천만 유로	300만 유로	3%	온라인 광고 서비스 및 판매 데이터 판매	제안
영국	5억 파운드	2천 5백만 파운드	2%	검색엔진, 소셜 미디어 플랫폼, 온라인 마켓 플레이스로부터의 매출액	공표

자료: 김은경, "디지털세(Digital Tax)의 현황 및 쟁점"에서 재정리

34) 英, 구글·아마존·페이스북에 디지털稅... 매출의 2%, (<http://news.hankyung.com/article/2018103016881>)

4. 재원조달 방안에 대한 검토

- 문화예술진흥기금의 안정적 재원확보를 위한 여러 가지 방안 중에서 국민체육진흥기금 출연, 융합기금, 신용카드 포인트 기부, 디지털세 수입 활용을 중심으로 대안의 실현가능성과 효과성이나 적합성 등을 검토함
 - 국민체육진흥기금 출연은 사행성 산업을 통한 수익금이 대다수를 차지하고 있어 많은 외부불경제 효과를 발생하고 있으므로 이러한 외부효과를 보정 또는 최소화하기 위한 효율적 방안으로 국민체육진흥기금의 일부를 문예기금에 지원하는 방안임
 - 융합기금은 재원편차가 비교적 큰 것으로 나타난 문체부 소관 기금을 하나의 기금으로 묶어 통합 관리함으로써 재원배분의 효율성을 제고하고, 재원사용의 투명성과 재정의 책임성을 제고하는 방안임
 - 신용카드 포인트 기부는 미사용되어 소멸되는 포인트를 문예기금에 기부하거나 이러한 미사용 포인트를 재원으로 설립한 신용카드사회공헌재단으로부터 일정금액을 출연 받는 방안을 검토함
 - 디지털세 수입 활용은 최근 글로벌 IT 기업을 대상으로 도입이 논의되고 있는 디지털세가 실제 도입될 시 외부경제로 인한 시장실패 보정, 문화예술 콘텐츠 창작에 기여 등을 목적으로 세 수입의 일부를 문예기금에 출연 받는 방안임

- 실현가능성을 법 개정 관련 난이도, 사회적 반발이나 수용성, 부처(서)간 협의 용이성 측면에서 검토한 결과 국민체육진흥기금 출연은 다소 실현가능성이 높으나 융합기금이나 디지털세 수입 활용 방안은 법 개정이나 부처 간 협의에 있어 어려움이 예상됨

- 법 개정 관련 난이도는 국민체육진흥기금은 보통으로 평가되나 융합기금, 디지털세 수입 활용 방안, 신용카드 포인트 기부 방안은 어려울 것으로 판단됨
 - 국민체육진흥기금은 현재도 일부 전입되고 있으며, 국민체육진흥법에 기금을 문화예술 사업에 대한 지원에 사용할 수 있도록 근거가 마련되어 있어 일부 조항만 보완하면 법 개정이 가능할 것임
 - 반면, 융합기금을 도입하기 위해서는 별도의 특별법을 제정해야 하며, 관련된

다양한 법률의 개정이 필요하며, 디지털세도 현재 새로운 세목으로 도입하기 위한 개별 세법의 제정이 필요할 뿐만 아니라 수입의 일부를 문예기금으로 출연하기 위한 법 조항을 개정해야 함

- 신용카드 포인트도 기부에 대한 방안도 이미 미사용포인트 기부에 대한 법안이 있어 문예기금으로 일부 출연을 위한 법 개정에는 많은 어려움이 예상됨

□ 사회적 반발에 대해서는 국민체육진흥기금 출연, 융합기금, 신용카드 포인트 기부는 낮을 것으로 예상되나 디지털세는 새로운 세목의 도입에 따른 추가부담이기 때문에 조세저항이 높을 것으로 판단됨

- 국민체육진흥기금이나 융합기금은 추가재원이 필요한 방안이 아니기 때문에 국민들의 거부감은 크지 않을 것으로 예상됨
- 신용카드 포인트 기부의 경우 이미 부여받은 포인트를 사용하는 것이기에 추가부담이 없으며, 자발적 의사에 따른 기부이기에 사회적인 반발은 거의 없을 것으로 보임
- 디지털세는 새로운 세목을 신설하여 해당 기업에게 추가 조세부담을 부과하는 것이기에 조세저항은 강할 것으로 예상되나 국민들의 사회적 수용성 측면에서는 비교적 수용가능 할 것으로 예상됨

□ 국민체육진흥기금 출연 방안을 제외한 다른 방안들은 부처 또는 부서간 협의과정이 대체로 어려울 것으로 평가됨

- 국민체육진흥기금도 부처 내부의 협의만 필요하기에 진행과정에 큰 문제는 없겠으나 기금 출연을 위한 관리주체의 동의를 얻는 과정에 있어 협의의 어려움이 발생할 것으로 예상됨
- 융합기금은 개별적으로 운영하고 있는 기금의 융합 과정에서 담당부서의 반발이 예상되며, 관련 법 개정과 특별법 제정이 필요하므로 부처간 협의와 국회와 정부의 설득도 필요한 방안임
- 신용카드 포인트 기부를 카드사별로 확대하는 방안은 각 카드사별로 협의만 있으면 가능하지만 현재 법에 의해 설립된 신용카드사회공헌재단의 재원 중 일부를 출연받기 위해서는 이해관계에 있는 여러 부처 간 협의 과정과 정당성 주장에 있어 어려움이 예상됨

- 디지털세가 신설되어 세 수입의 일부를 문예기금으로 출연받기 위해서는 부채간 협의뿐만 아니라 국회와 정부의 설득이 필요하므로 협의 과정에 많은 어려움이 따를 것으로 예상됨
- 문예기금 재원 확보를 위한 대안의 효과성을 검토한 결과 국민체육진흥기금과 융합기금은 재원의 안정성이나 충분성 측면에서 양호한 것으로 판단되나 디지털세 수입 활용은 재원의 충분성을 알 수 없으며, 신용카드 포인트 기부는 효과성이 다소 떨어지는 것으로 분석됨
- 국민체육진흥기금 출연이나 융합기금 방안은 안정성 측면에서 양호한 것으로 평가되나 디지털세는 과세방안에 따라 달라질 수 있으며, 신용카드 포인트 기부 방안은 카드 이용자의 자발적 참여정도에 따라 달라질 수 있으므로 불안정함
 - 국민체육진흥기금은 다양한 수입원을 통해 일정한 재원이 확보되고 있으며, 여유자금 규모도 증가 추세에 있고, 문예기금 측면에서는 융합기금을 운용할 경우 현재보다 안정적인 재원 확보가 가능할 것임
 - 디지털세는 해외 IT기업의 매출액에 대한 과세가 될 가능성이 커 안정적인 재원이 확보될 수 있으나 확정되는 과세방안에 따라 다소 달라질 수 있음
 - 신용카드 포인트 기부는 카드 이용자의 자발적인 참여 정도에 따라 달라지므로 도입 초기에는 재원의 규모가 다소 불안정할 것으로 예상되나 정착되면 점차 안정화될 것으로 판단됨
- 재원의 충분성 측면에서는 국민체육진흥기금 출연이나 융합기금 방안은 양호한 것으로 평가되나 신용카드 포인트 기부 방안은 미흡할 것으로 예상되며, 디지털세 수입 전입은 전입 비율에 따라 크게 차이날 것으로 보임
 - 국민체육진흥기금은 재원이 충분한 상태로 문예기금에 필요한 재원 규모만큼의 출연이 가능할 것임
 - 융합기금이 추진될 경우 문체부 소관 기금의 여유자금이 충분하고, 매년 지출 대비 수입도 큰 추세이므로 재원은 충분할 것으로 예상됨
 - 신용카드 포인트 기부 방안은 현재 문예위에서도 순수기부금 후원 방식으로 활용하고 있으나 기부금 모집 현황이 극소수였으며, 법 개정에 따라 미사용포

인트가 다른 재단에 귀속되기 때문에 재원의 규모는 작을 것으로 예상됨

- 디지털세는 도입이 확정되고, 문예기금으로의 출연 비율이 어떻게 정해지는지에 따라 큰 차이를 보일 것임

□ 재원확보 방안이 합리적인 근거를 갖고 있으며, 시의적절한지 검토한 결과 국민체육진흥기금 출연, 융합기금, 신용카드 포인트 기부, 디지털세 수입 활용 방안 모두 비교적 양호한 것으로 평가되었으나 신용카드 포인트 기부 방안은 시의성 측면에서 다소 미흡한 것으로 나타남

□ 대안의 합리적 논거 측면에서 융합기금이나 신용카드포인트 기부 방안은 양호하며, 국민체육진흥기금 출연도 대체로 양호한 방안이라고 평가할 수 있고, 디지털세도 조세회피와 시장실패 보정 측면에서 합리적인 방안임

- 국민체육진흥기금은 사행성 산업에서의 수익금을 주 재원으로 하고 있어 부정적 외부효과를 보정하는데 있어 국민체육진흥공단만의 활동으로는 한계가 있어 문화예술진흥 활동이 이를 충분히 보완할 수 있으며, 이에 대한 수요도 높음
- 융합기금은 현재 기금이 갖고 있는 경직성을 해소하고, 재정운영의 비효율을 극복할 수 있는 현실적인 방안이며, 신용카드 포인트 기부는 사용하지 않는 포인트를 문화·예술 발전을 위해 자발적으로 기부하는 방안이기에 충분한 설득력을 가지고 있음
- 디지털세 도입 시 수입의 일부를 문예기금에 출연, 문화·예술 발전을 지원함으로써 조세회피와 세금 부과에 따른 사중손실 등을 일부 보완할 수 있는 합리적 방안으로 평가할 수 있음

□ 시의성은 국민체육진흥기금 출연, 융합기금, 디지털세 수입 활용 방안은 모두 시의적절한 것으로 평가되나 신용카드 포인트 기부 방안은 다소 늦은 경향이 있음

- 문예기금의 안정적인 기금 확보가 어려운 상황에서 국민체육진흥기금의 여유자금 규모가 확대되고 있는 시기이므로 국민체육진흥기금 출연 방안은 비교적 시의적절함
- 융합기금은 법 개정이나 부처간 협의 등 도입에 어려움이 있겠으나 운영에 있

어 분명한 장점이 있고, 최근 문화·체육·관광 분야의 직제 통합과 함께 재원 통합도 요구되는 상황이므로 시의적절한 대안으로 평가할 수 있음

- 디지털세도 현재 도입이 본격적으로 논의되는 시점이기에 세 수입에 대한 배분을 함께 논의할 수 있는 방안으로 시의적절함
- 미사용 신용카드 포인트에 대한 사회공헌재단으로의 출연이 법제화되었고, 재단도 운영하고 있어 문예기금으로의 기부 유도 방안을 추진하기에는 다소 뒤쳐진 것으로 판단됨

□ 도입 추진 기간에 있어서는 국민체육진흥기금 출연이나 신용카드 포인트 기부는 단기적으로 융합기금은 중단기적, 디지털세 수입 활용방안은 중장기적으로 추진 가능할 것임

- 국민체육진흥기금은 현재도 일정금액의 전입이 이루어지고 있으므로 협의만 이루어질 경우 단기간에 도입이 가능할 것으로 평가함
- 융합기금은 부처(서)간 협의가 필요할 뿐만 아니라 특별법 제정도 필요한 방안으로 단기간에 도입하기에는 어려운 대안으로 판단됨
- 신용카드 포인트 기부는 이미 기부전용카드를 통한 기부를 활용하고 있기에 카드사와의 협의를 통해 범위를 확장할 수 있다면 단기간에 실행 가능한 방안임
- 디지털세 수입 활용은 현재 디지털세의 개별 세법 제정이 이루어지지 않았을뿐만 아니라 문예기금 전입을 위한 법 개정도 필요하므로 중장기적으로 실행 가능할 것으로 예상됨

<표 IV-34> 재원조달 방안에 대한 검토

구분		국민체육진흥기 금 출연	융합기금	신용카드 포인트 기부	디지털세 수입 활용
주요내용		국민체육진흥기 금으로부터 일 정재원을 출연 받는 방안	소관부처가 같 거나 기능이 유 사한 기금을 하 나의 기금 하에 서 구분계정 방 식으로 묶어서 관리하는 방안	신용카드사 별 포인트를 문예 기금으로 기부 받는 방안	현재 논의 중인 디지털세 도입 관련, 외부경제 로 인한 온라인 시장 실패 보정 을 위해 수입 일부를 문예기 금에 전입하는 방안
실행가 능성	법 개정 관련 난이도	보통 (규정화를 위해 국민체육진흥법 과 문화예술진 흥법 개정 필요)	어려움 (융합기금을 위 한 별도의 특별 법 제정 필요)	어려움 (미사용포인트 기부에 대한 법 안이 이미 마련 되어 있기에 문 예기금으로 일부 출연을 위한 법 안 개정에는 어 려움이 예상됨)	어려움 (디지털서비스세 를 새로운 세목 으로 도입하기 위한 개별 세법 제정 필요; 수입 일부를 문예기 금으로의 전입 하기 위한 법 조항 개정 필요)
	사회적 반발(수용성 측면)	낮음 (추가재원이 필 요하지 않은 방 안이므로 국민 들의 거부감은 크지 않을 것으 로 예상)	낮음 (추가 부담 없 이, 현재의 기금 을 통합하여 관 리하는 방안이 므로 국민들의 거부감 없음)	낮음 (카드사별 부여 받은 포인트 사 용에 관한 것으 로 추가부담 없 고, 자발적 기부 이므로 거부감 은 거의 없음)	높음 (디지털세 세목 신설에 대해 해외기업 조세저항 강한 편이나, 국민적 수용도는 충분)
	부처 또는 부서 간 협의 용이성	보통 (부처 내부 협의 만 필요하나, 기 금 출연 위해 관리주체의 동 의를 얻는 과정 에서 협의의 어 려움 발생 예상)	어려움 (개별적으로 운 영되던 기금의 융합 과정에서 담당부서의 반 발 예상되며, 특 별법 제정을 위 한 부처 간 협 의와 국회설득 도 필요)	어려움 (기부대상 확대는 카드사별 협의만 필요하나 법에 따 라 설립된 신용카 드사회공헌재단의 재원 중 일부를 출연받기 위해서 는 상당한 협의 과정이 필요)	어려움 (디지털세 수입 일부를 문예기 금으로 전입하 기 위해서는 부 처 간 협의와 국회 설득 필요)
효과성	재원의 안정성	양호 (국민체육진흥기 금은 다양한 수	양호 (문예기금 측면 에서 융합기금	불안정 (카드 이용자의 자발적 참여 정	보통 (온라인 플랫폼 해외 IT 기업의

구분		국민체육진흥기 금 출연	융합기금	신용카드 포인트 기부	디지털세 수입 활용
		입원을 통해 일정한 재원이 확보되고 있으며, 여유자금 규모가 증가 추세)	운용으로 현재보다 안정적 재원 확보가 가능)	도에 따라 초기 단계 재원 규모 다소 불안정한 편, 점차 안정화 될 것으로 예상)	매출액에 대한 과세이므로 안정적인 재원이 확보될 수 있으나 확정되는 과세방안에 따라 다소 달라질 수 있음)
	충분성	양호 (기금의 재원이 충분하므로 충분한 출연 규모 설정 가능)	양호 (문체부 소관 기금의 여유자금이 충분하며, 매년 지출 대비 수입도 큰 추세를 이어가고 있어 재원은 충분할 것으로 예상된다)	미흡 (문예위에서도 순수기부금 후원 방법으로 일부 활용하고 있으나 기부금 모집 현황이 극소수였고, 미사용포인트는 다른 재단에 귀속되므로 재원의 규모는 작을 것으로 예상)	미정 (디지털세 수입의 출연 비율에 따라 크게 차이)
적합성	합리적 논거	다소 양호 (사행성 산업의 부정적 외부효과를 보정하는데 국민체육진흥공단만의 활동으로는 한계, 문화예술진흥이 대체 여가활동 기회 제공, 문화와 체육 동시 발생 수요도 높음)	양호 (현재 기금구조의 경직성을 해소하고, 재정운영의 비효율을 극복할 수 있는 방법 중 현실적인 방안으로 평가)	양호 (사용하지 않는 포인트를 문화예술 발전에 자발적으로 기부하는 방안으로 설득력 있음)	보통 (디지털세 도입이나 수입 일부를 문예기금에 출연하는 방안은 조세회피와 온라인 시장실패 보정이라는 관점에서 효과적이고 합리적 방안으로 평가)
	시의성	양호 (안정적 기금 확보가 어려운 상황에서 국민체육진흥기금의 여유자금 규모가 확대되고 있기에 비교적 시의적절함)	양호 (융합기금 운영의 분명한 장점이 있고, 최근 문화, 체육, 관광 분야의 직제 통합과 더불어 재원 통합도 요구되는 상황)	다소 미흡 (미사용 포인트의 사회공헌재단 출연이 이미 법제화되었기에 문예기금으로의 기부 유도 방안은 다소 뒤쳐짐)	양호 (디지털세 논의가 본격화되는 시점으로 시의 적절한 방안임)
추진기간		단기적 (현재도 일정금액의 전입이 이	중장기적 (부처(서)간 협의가 필요하며,	단기적 (기부전용카드를 활용한 기부방	중장기적 (디지털세 개별세법 제정과 문

구분	국민체육진흥기 금 출연	융합기금	신용카드 포인트 기부	디지털세 수입 활용
	루어지고 있으 므로 협의만 이 루어질 경우 단 기간에 도입 가 능)	특 별 법 제 정 도 필요하기에, 단 기간에 도입하 기에는 어려운 방안임)	법을 소개하는 등 일부는 실시 중으로 카드사 와의 협의를 통 한 범위 확장만 이뤄지면 단기 간에 실행 가능)	예기금 전입을 위한 법개정으 로 중장기적으 로 실행 가능할 것으로 예상)

5. 재원조달 방안에 대한 전문가 의견 수렴

- 문예기금의 안정적인 재원 조달을 위해 검토한 다양한 방안에 대해 관련 전문가들의 인식을 조사하여 실효성을 갖고 추진 가능한지를 다시 확인하고, 재원조달 최적 대안 및 추진방안 설정에 반영함
- 관련 전문가를 대상으로 재원조달을 위해 검토중인 “국민체육진흥기금 출연, 융합기금, 디지털세 세수 활용, 신용카드 포인트 기부”를 중심으로 실현가능성, 효과성, 적합성, 추진기간과 재원확보를 위한 전문가들의 종합 의견을 조사·검토함
 - 재정·경제분야를 전공하고 기금 관련 분야에도 경력과 경험이 풍부한 다음의 전문가를 대상으로 심층조사를 실시함
 - 서울시립대학교 경제학부 이동규 교수
 - 연세대학교 사회복지대학원 손원익 교수
 - 한국재정정보원 윤용중 선임연구위원
 - 한성대학교 경제학과 홍우형 교수
 - 한양대학교 정책학과 강성훈 교수
 - 실현가능성(법 개정 난이도, 사회적 반발, 부처(서)간 협의의 용이성), 효과성(재원의 안정성, 재원의 충분성), 적합성(합리적 논거, 시의성), 추진기간에 대해 5점 척도(리커트형)로 질문하고, 이에 대한 의견을 조사함
 - 이밖에 재원확보를 위한 방안 중 실현가능성이 높은 대안과 중점 노력 사항, 재원 확보를 위해 새롭게 제안 가능한 방안 등 종합 의견을 파악하여 검토함
- 재원확보 방안에 대한 실현가능성 검토 중 법 개정 난이도는 4가지 방안 모두 어려울 것으로 예상했으나 국민체육진흥기금 출연 방안이 이 중 가장 법 개정 가능성이 높은 대안으로 평가함
 - 국민체육진흥기금 출연 방안은 기존에 국민체육진흥기금에서 문화예술분야에 지원할 수 있는 근거가 있기 때문에 일정규모를 정례적으로 출연(지원)하는 조항만 보완하면 가능하지만 나머지 방안은 법개정을 위한 이해관계자 협의 등 여건을 조성하는데 많은 시간이 필요할 것으로 예상됨
 - 법 개정이나 제정하기 위해서는 일반적으로 효율성과 타당성 측면이 고려되어

야 하는데 국민체육진흥기금 출현과 융합기금은 타당성 측면에서 우수하나 실효성 측면에서 국민체육진흥기금 출현이 보다 우수할 것으로 판단됨

- 융합기금의 경우 기금운영과 사업이 통합적으로 이루어지는 것이 필요하지만 현 구조는 그렇지 않음
- 디지털세와 신용카드 포인트 기부는 타당성이 다소 약한 것으로 판단됨
- 디지털세의 경우 과세표준을 확정하는 과정에서 사회적 및 국제적 합의가 필요하지만, 이 합의가 단기간에 이루어질 가능성이 낮고, 실질적으로 어느 정도 재정수입이 확보될 수 있을지 추정이 쉽지 않음
- 일반적으로 지출계획에 따라 필요한 재원을 추정하고 안정적으로 마련하는 것이 필요하지만, 디지털세의 경우 불확실성이 다소 많은 것으로 판단됨
- 디지털세를 통한 문예기금 조성을 주장하기 전에 디지털세와 관련하여 다양한 제반 문제들이 더욱 큰 걸림돌이 될 수 있음을 유념할 필요가 있다는 의견도 있음
- 검토 방안의 경우 다양한 법들이 상호 연계되어 상당히 많은 법 개정이 필요한 것으로 보이며, 이는 법 개정의 현실화를 요원하게 만드는 문제가 있고, 국민체육진흥기금의 경우만이 상대적으로 단순한 법률 개정이 필요할 것으로 보이나, 이 조차 다양한 이익단체의 이권이 달려 있으므로 국회를 넘기가 쉽지 않아 보인다는 의견도 있었음
- 정부보다는 국회에서 발의하고 정부가 검토하는 형식을 취하는 것이 분야별 갈등을 줄이고 시간도 절약할 수 있을 것이라는 의견이 제시됨

□ 사회적 반발에 대해서는 국민체육진흥기금 출현이나 융합기금은 대체로 낮거나 보통일 것이라는 의견이 다수였으나 디지털세는 매우 높고, 신용카드 포인트 기부도 대체로 높을 것이라는 의견을 보임

- 각 방안에 대한 일반 국민의 반응은 크지 않을 것으로 예상한 전문가의 의견이 있었음
 - 국민체육진흥기금 출현이나 융합기금은 기존의 여유재원을 활용한다는 측면에서 추가적인 국민 부담은 아니라는 설명으로 설득 가능할 것으로 봄
 - 또한 디지털세는 과세 자체에 대한 저항은 예상되지만 콘텐츠를 제공하는 문화예술분야에 활용하는 것에 대한 저항은 크지 않을 것으로 판단함

- 신용카드 포인트 기부도 기존 재원을 활용하는 측면이기 때문에 관련 이해관계자를 설득하는 것이 중요할 것이나 문화체육관광부, 기획재정부 등 소관부처와 금융권, 관련 사업 등 직접적인 이해관계자의 반발은 상당히 있을 것으로 예상함
 - 국민체육진흥기금 출연과 융합기금은 상대적으로 부처 간 이해관계는 있을 수 있으나 기업과 소비자와의 이해관계는 상대적으로 낮은 것으로 판단한 의견도 있음
 - 국민체육진흥기금은 현재 일부 문화예술 진흥 사업에 사용되고 있기 때문에 출연 금액이 기존 지원금액과 유사한 수준으로 결정될 경우 부처간 이해관계가 크게 상충되지 않을 것으로 판단함
 - 반면, 디지털세의 경우 문예기금에 활용하는 것에 대한 조세저항보다는 디지털세 과세 그 자체에 대한 다국적기업의 조세저항(또는 조세회피) 행위가 예상됨
 - 디지털세의 경우 아직 구체화되지 않았기 때문에, 조세저항 수준을 가늠하기 어려우나, 디지털세의 도입에 따라 다양한 정부의 사업에서 세원을 확보하고자 하는 움직임이 나타날 것으로 예상됨
 - 따라서 문예기금을 위한 재원으로 확보하기 위해서는 그에 맞는 상당한 정당화의 작업이 필요할 것으로 보이며, 이를 통해 사회적 수용성을 높일 수 있을 것으로 봄
 - 신용카드 포인트 기부 방안도 금융시장의 재원이기 때문에 문예기금의 재원으로 활용한다는 점이 상대적으로 정당성을 획득하기 어려울 것으로 보이므로, 상대적으로 수용성이 낮을 것으로 판단한 의견도 있음
 - 기부단체의 공익사업 일환으로 문예기금에 일정비율이나 금액을 출연하는 방안의 경우 기부단체의 활동을 일정 수준 왜곡하는 것으로 기부단체의 반발이 있을 수 있다는 의견도 제기됨
- 부처(서)간 협의의 용이성에 대해서는 대체로 어렵다는 의견을 보였으며, 특히 디지털세나 신용카드 포인트 기부 방안은 일부 의견을 제외하면 매우 어려울 것이라는 의견이 대다수였음
- 기본적으로 부처별 예산 협의는 양보를 유도하기 상당히 어려운 구조라고 생

- 각하나 체육기금의 경우, 이미 문예기금에 전입하고 있어 다른 수단보다 상대적으로 협의 유도가 용이할 수 있을 것으로 예상함
- 디지털세는 과세하게 되면 규모가 클 것이기 때문에 여러 부처에서 그 세수를 배분받기 위해 더 치열하게 경쟁할 가능성이 있음
 - 신용카드 포인트는 규모가 크지 않은 것으로 알기 때문에 이미 금융 쪽이 선점한 상황에서 추가적으로 예산 확보할 수 있는 폭이 크지 않아 협의의 실효성이 크지 않을 것으로 예상함
- 융합기금과 국민체육진흥기금은 부처내의 재원에 대한 분배의 문제이기 때문에 부처 내의 협력을 이끌어 내는 데 상대적으로 수월할 수 있을 것으로 생각되나 디지털세와 신용카드는 상당한 범부처간의 협력이 없고서는 현실화하기 어려운 것으로 판단한다는 의견이 있음
- 재원조달 방안 추진에 있어 주의할 사항으로 국민체육진흥기금은 문화체육관광부 내의 협의 및 의사결정이 관건이며, 융합기금은 이를 새로운 형태의 기금 신설로 본다면 문화체육관광부 뿐만 아니라 기획재정부 등과의 협의를 더욱 중요한데 융합기금 신설로 인한 실익(문예기금 재원 확보, 기금의 복잡성, 회계처리의 일관성 등)을 잘 설득할 수 있어야 할 것이라는 의견이 제기됨
- 부처(서)간 협의의 용이성은 문화예술 진흥 관련 사업에 대한 지출계획에 따라 달라질 수 있다는 의견도 있음
- 지출수준과 재원 간의 갭이 체육진흥 관련 사업의 경우 양(+)으로 크고 문화예술 진흥 관련 사업의 경우 음(-)으로 크다면, 이는 조정의 여지가 있으며 부처 간 의견 조율 역시 용이할 수 있음
 - 체육진흥 관련 사업을 위한 충분한 재원이 있는 상태에서 잉여의 재원을 다른 부처에서 사용하되, 각 부처의 최적의 지출 수준을 파악하여 그 수준만큼 보전해주면 됨
 - 이때 문제가 되는 것은 지원받는 부처에서 사업의 지출을 필요 이상으로 과장하거나 부처 간 더 많은 예산을 확보하기 위해 서로 경쟁할 경우 문제가 발생할 수 있을 것으로 판단됨
 - 문화진흥 관련 사업 등에 대한 재원지원으로 체육진흥 관련 사업에 필요한 재원에 부정적인 영향이 발생할 경우 부처간 의견 조율은 어려울 것임
 - 즉, 부처별 사업의 지출수준과 전체 마련될 수 있는 재원 수준을 정확히

파악하는 것이 필요하며, 그 결과에 따라 부처간 협의 가능성이 결정될 것임

- 기존 국민체육진흥기금에서 문화예술 진흥 관련 사업으로 지원되는 금액의 크기 수준으로 국민체육진흥기금 출현이 이루어질 경우 부처간 협의 가능성이 높아질 것임

□ 재원의 안정성 측면에서는 대체로 양호할 것이라는 의견이 다수였으나 신용카드 포인트 기부 방안은 불안정할 것이라는 의견이 많았고, 디지털세 수입 활용 방안도 다소 불안정할 것이라는 일부 의견이 있었음

○ 국민체육진흥기금이 체육진흥 관련 사업지출의 최적 수준보다 더 많이 확보될 것으로 판단되기 때문에 국민체육진흥기금 출현과 융합기금 안은 상대적으로 안정적인 재원마련이 가능할 것으로 판단되나 디지털세와 신용카드 포인트 기부의 경우 재원마련의 안정성이 확보되지 않을 것으로 봄

- 스포츠 토토 수입, 출국납부금 등의 재원은 비교적 안정적인 수입원으로 볼 수 있으나 디지털세, 신용카드 포인트 기부 등은 재원 규모와 안정성 측면에서 검토가 필요할 것으로 보임
- 디지털세는 과세표준이 아직 구체적으로 확정되지 않았으며, 디지털세가 부과될 경우 기업들은 조세부담을 회피하기 위해 다양한 방안을 모색할 수 있음
- 또한, 신용카드 포인트 기부자의 기부행위가 지속적이지 않을 수 있으며, 이는 종교 헌금 등과 다른 성격을 갖음
- 기본적으로 신용카드 포인트 미사용 수준이 매년 불규칙할 수 있는데 신용카드 포인트를 기부 목적으로 사용하려고 미사용한 것이 아니라면 소비자는 매년 신용카드 포인트를 개인의 효용 극대화를 위해 다 사용하려는 것이 당연함
- 기부를 염두하고 있지 않은 소비자는 기본적으로 미사용 신용카드 포인트가 많지 않을 수 있으며, 이 소비자가 특정 한 해에 신용카드 포인트 미사용분이 많아서 기부를 한 경우라면 그 다음 해에는 신용카드 포인트를 더 잘 사용하려고 할 것이므로 기부를 한다고 하더라도 이 기부가 문예진흥 관련 사업으로 이어지지 않을 수 있음

- 융합기금의 경우 각 사업별 지출 편차가 크더라도 각 사업의 예산규모의 (양/음의) 상관성이 명확하지는 않아 통합된 기금의 총지출이 매우 안정적이라고 보기는 어렵다는 의견도 있었음
 - 융합기금은 세 가지 기금 중 남는 재원을 문예기금의 필요 양으로 전용하여 쓸 수 있는 것이기 때문에 가능성은 낮지만 만일 다른 재원이 불안정하다면 여전히 재원확보가 불안정할 여지가 있다는 견해도 있음
- 안정성 측면에서는 디지털세의 일부를 목적세로 만드는 것이 재원 확보에 가장 안정적일 것으로 판단한 소수 의견도 있음

□ 재원확보 방안의 충분성에 대해서는 국민체육진흥기금 출연과 융합기금 방안은 대체로 양호하다는 의견이었으나 신용카드 포인트 기부 방안은 미흡하다는 의견이 대다수였고, 디지털세는 다소 미흡할 것이라는 의견이 일부 있었음

- 국민체육진흥기금의 규모가 충분히 크고, 또 지속적으로 확대되고 있으므로 재원의 충분성은 문제가 되지 않을 것이라는 의견이 있음
 - 다만, 문예기금 사업비를 충당할 수 있는 수준의 국민체육진흥기금 잉여재원이 마련될 수 있는지가 관건이며, 이는 국민체육진흥 관련 최적 지출 수준과 관련되어 있다고 판단함
- 문예기금의 안정성과 충분성을 확보할 수 있는 재원의 규모를 먼저 추정하는 것이 필요한데, 이 문제는 정치적, 시대적, 정책적 변화에 따라 달라져 왔기 때문에 먼 미래를 확정적으로 추정하는데 한계가 있을 것임
 - 문화예술 지원을 위한 정부(기금)의 역할에 대한 기준(방향성) 등에 따라 소요재원도 달라질 수 있음
 - 다만, 현재 예측가능한 상황에서 체육기금의 여유자금을 활용하는 것도 체육분야 기금사업 소요, 문화예술에 대한 정부의 역할 등 상황 변화에 따라 매우 안정적인 것으로 볼 수는 없을 것임
 - 융합기금의 경우 관광기금의 수입이 추가되어 안정성이 높아질 수 있겠지만 체육, 관광, 문화예술 각 분야의 재정 소요를 어떻게 설정하는가가 중요함
- 디지털세는 과세를 하더라도 다국적기업으로부터 얼마나 세수를 확보할 수 있을지에 대한 불확실성이 있어 재원이 충분하다고 확신하기 어렵다는 의견임

- 디지털세 수입은 첫 도입 시기에는 과세표준이 정해지만 세부담이 크지 않은 수준으로 세율이 결정될 가능성이 높다는 의견도 있음
- 세부담이 증가할 경우 기업들의 조세회피 전략으로 재원마련이 쉽지 않을 수 있는데 국제적 기업의 경영활동이 세부담을 낮추는 방향으로 이루어질 것이며, 우리나라의 기업경영환경이 세부담 관점에서 경쟁력을 갖추고 있는지 의문임
- 이는 법인세 수준과도 연관되어 있는데 우리나라 법인세 실효세율 수준이 다른 국가와 비교하여 높다면 디지털세는 국제기업에게 더 큰 세부담을 부여하는 것으로 국제기업의 경영활동이 우리나라에서 위축될 수 있으며 이는 결국 세수입 감소로 이어질 수 있음
- 신용카드 포인트는 신용카드사회공헌재단의 수입에서 현재 사업수행비용을 차감한 전액을 문예기금으로 활용해도 150억원 수준에 불과할 것이기에 2천억원의 사업비와 비교하여 너무 부족한 수준이라는 의견임
 - 신용카드 미사용 포인트가 기부목적이 아니라면 충분한 재원마련은 어려울 것으로 판단된다는 의견도 있음

□ 재원확보 방안의 적합성을 합리적 논거를 기준으로 평가했을 때 전문가들의 의견이 각각 다르게 나타났으나 국민체육진흥기금 출연에 있어서는 대체로 양호하다는 평가가 대다수였음

- 국민체육진흥기금 출연과 융합기금 방안은 외부불경제 효과 보정 및 재정운용 효율성 등을 고려할 때 바람직하다고 판단함
 - 국민체육기금 또한 문화·예술·체육의 유사한 사회적 기능과 현재 하나의 카테고리로 재원이 운영되고 있기 때문에 상당한 합리성을 확보할 수 있을 것으로 판단함
 - 융합기금은 부처 내 사업에 전용할 수 있는 기금을 공유하여 효율적으로 사용하자는 방안이기 때문에, 가장 합리적인 논거를 가지고 있다고 생각하는 일부 의견이 있음
- 국민체육진흥기금 출연과 융합기금 방안에 대한 근거 보완 관점에서 전문가들은 다음과 같은 의견을 제시하기도 함
 - 국민체육진흥기금은 기존 법적 근거가 있게 때문에 논리 개발에 있어서 안

정적 재원 확보 측면을 강조하는 것이 필요하며, 융합기금은 융합기금의 성격, 운용방식, 관리주체, 포함될 기금(3개)의 변화 등 재정당국을 설득할 수 있는 논리 개발이 있어야 할 것이라는 의견임

- 융합기금은 방안대로 통합할 시 각 기금의 존치 필요성이 훼손될 수 있으므로 이에 대한 논리도 추가로 개발할 필요가 있다는 의견도 있음
- 문체부에서 관리하는 기금들이라는 점에서 국민체육진흥기금을 활용할 여지는 있겠으나, '체육'진흥을 목적으로 하는 기금을 명시적으로 '문화·예술'을 위해 사용하도록 하기에는 논거가 다소 부족할 수 있음
- 융합기금의 경우, 기금은 특정 목적을 위해 개별적으로 사용되는 것이라는 점에서 융합기금이 만들어지면 그냥 문체부 자체 예산을 주는 모양새가 될 것임
- 즉, 분절적 예산활용의 문제점을 줄여 효율성을 도모하는 것은 일반회계의 논리라는 점에서 기금의 특성과 목적을 고려하면 기금의 형태는 유지하면서 기금 간 칸막이를 없애는 것은 자가당착에 빠질 수도 있다는 점에 주의해야 한다는 의견도 있음

○ 디지털세는 경제적 가치 창출의 원천이 콘텐츠이고 문화예술이 중요하다는 논리로 설득 가능할 것으로 생각함

- 디지털세의 경우, 온라인상의 거래에서 문예부문이 차지하는 비중을 뽑아낼 수 있다면 세수의 일부를 확보할 수 있는 논거는 마련할 수 있을 것임
- 다만, 해외사례를 활용할 수 있으나, 문화분야 이외에도 지원이 절실한 분야가 많기 때문에 왜 문화에 지원해야 하는지에 대한 논리가 제공되어야 할 것으로 봄
- 디지털세와 문화예술 관련 사업과 교집합은 있으나 그 교집합을 근거로 문예기금 재원을 충당하는 것은 다소 논란의 여지가 있을 것으로 판단한다는 의견도 있음

○ 신용카드 포인트는 어느 분야에나 열려 있는 재원이기 때문에 '기부'라는 특성을 살려 사회적 환원에서의 '문예'의 역할을 강조할 필요가 있어 보인다는 의견이 있었으나 논리나 이해관계자 설득 측면에서 여러 가지 어려움이 예상된다는 의견이 많았음

- 신용카드는 정당성이 적으므로 합리적 논거를 찾기는 어려울 것으로 예상

함

- 또한, 신용카드 포인트 기부활용방안의 경우 자발적 기부에 의존하여 문예기금 재원을 마련하는 것은 합리적이라고 할 수 있으나 신용카드 포인트 기부 특성 상 안정된 재원으로 이어지는 것에는 한계가 있을 것으로 판단함

□ 시의성 측면에서 국민체육진흥기금 출연은 대체로 적절하다고 평가했으나 융합기금은 의견이 나뉘었으며, 디지털세나 신용카드 포인트 기부 방안은 미흡한 것으로 평가함

- 국민체육기금 출연방안과 융합기금은 현행 제도 운영을 고려해 볼 때 충분히 지금 논의해볼 필요가 있다는 의견이 있음
 - 체육기금은 2016년부터 문예기금에 전입하기 시작하였으므로 5년 정도 지난 시점에서 그간의 전입에 따른 이슈를 정리하면서 출연을 논하는 것은 적절해 보임
 - 문예기금이 고갈되는 상황과 대조적으로 국민체육진흥기금은 잉여재원이 나타나고 있으며, 현재 우리나라 문화콘텐츠에 대한 세계적인 관심 등을 고려할 때 국민체육진흥기금 출연에 대한 논의는 시의적절한 면이 있다고 생각함
 - 융합기금은 예산관리가 강화되는 추세임을 감안하면 논의시점으로 괜찮을 것임
- 디지털세는 현재 과세방안이 마련되어 있지 않았기 때문에 디지털세 활용방안을 논의하는 것은 시의적절하지 않다는 의견이 많았으나 과세를 논할 때 아예 세수를 어떻게 할지까지 함께 논의하는 것이 타당하다는 의견도 있었음
 - 디지털세는 과세를 논의하고 있으므로 과세를 논할 때 아예 세수를 어떻게 할지까지 함께 논의하는 것이 타당할 것이므로 지금이 시의적절하다는 의견도 있음
- 신용카드 포인트는 이미 포인트 재원에 대한 용처를 정하여 운용되고 있는 상황이기때 시기적으로 뒤늦은 논의가 될 것으로 봄
- 전체적으로 문예기금의 재원 확보가 당면과제로 시급한 상황이지만 국민체육진흥기금의 여유재원을 확보하는 방식 이외에는 현재 추가적인 논의가 많이 이루어져야하기 때문에 시의성이 있다고 보기에는 어려우나,

- 지금 당장 결론을 얻지는 못하더라도 여러 가지 방안을 제시하고 재정당국이나 이해당사자의 이해를 구하고 논의를 이어가는 것도 필요하다는 의견이 제시됨

□ 재원확보 방안의 추진기간에 대해서는 전문가들의 평가가 대체로 일치하여 국민체육진흥기금 출연은 중단기간, 융합기금은 중기간, 디지털세는 중장기간, 신용카드 포인트 기부 방안은 중기간에 걸쳐 추진될 것으로 예상함

- 여러 가지 방안이 언제 도입될 수 있을지를 미리 알 수는 없지만 실현가능성 측면에서 국민체육진흥기금이 가장 빨리 현실화될 것으로 예상함
 - 국민체육진흥기금이 사회적 수용성도 상대적으로 높고, 법률 개정 등의 측면에서 가장 단순한 개정이 될 것으로 보임
 - 체육기금의 출연은 문체부 내부에서 결정하면 자체 추진은 빠르게 진행될 것으로 보이나 법 개정을 위해서는 국회의 동의를 얻어야 할 것이므로 이 과정에서 소요시간의 불확실성이 있을 것임
- 융합기금은 새로운 기금의 형식이 국가재정운용 전반에서 받아들여질 만한 형식과 내용을 개발하는 것이 선행되어야 할 것으로 봄
 - 융합기금은 재정구조의 비효율성을 개선하는 것이 선행되어야 융합기금 통합 관리가 가능할 것이라는 의견이 있음
- 디지털세와 신용카드 포인트 기부 활용 방안은 디지털세가 도입되고 신용카드 포인트 기부가 활성화 된 다음에 논의가 가능할 것으로 판단함
 - 디지털세는 과세가 결정되면 과세와 함께 세수활용을 논의하면 비교적 빠르게 진행될 수 있겠으나 과세가 실행되기까지의 불확실성이 있으며, 기금에 안정적으로 배분되려면 목적세로 과세하는 것이 좋을 텐데 디지털세를 목적세로 도입하기에는 불확실성이 상당할 것임
 - 신용카드 포인트는 부처 간의 이해관계를 조정하는 것이 의외로 시간소요가 많을 수 있음
 - 디지털세, 신용카드 포인트 방안은 문예진흥기금과는 별도로 논의가 진행될 것이기 때문에 문예기금 입장에서 일정을 조율하기 어려울 것으로 예상함

- 전문가들은 재원확보를 위한 종합적 의견으로 실현가능성이 높은 대안과 중점적으로 노력해야 할 사항에 대해 다음과 같이 제언함
- (전문가A) 개인적으로는 타기금 활용이 좀 더 현실적으로 타당하고 실현가능성이 높다고 판단됨. 조세수입을 활용할 경우 사중손실이 발생할 뿐만 아니라 조세부과대상과 조세혜택대상의 연결이 다소 불확실한 측면이 존재하기 때문임
 - 타기금 활용의 실현 가능성이 높아지기 위해서는 부처 간 사업규모와 마련 가능한 재원 수준 간의 갭이 어느 정도 인지를 파악하는 것이 중요함
 - 그 결과를 가지고 타기금 활용방안이 모색되어야 할 것임
 - 항상 지출과 수입은 서로 연계되어 결정되는 것이 중요한 것으로 판단됨
 - 또한, 융합기금의 경우 재원 배분에 있어 부처 간 비효율적인 경쟁이 이루어질 수 있음
 - 이를 막기 위한 제도적 장치를 마련함에 있어 부처별 예산이 합리적으로 결정되는지를 모니터링 하는 것은 중요할 것으로 보임
 - (전문가B) 국민체육기금 활용방안이 현실적으로 보이며, 공연사업 수입에 대한 문화목적세 신설방안도 고려할 수 있는 대안으로 사료됨
 - 국민체육기금을 활용하기 위해서는 문체부내의 조정사항이라 다소 쉬워 보이나 분야가 전혀 다른 기금간의 조정으로 부처 간의 조정 이상으로 노력이 필요할 것으로 판단됨
 - 국회에서 제안하는 형태로 추진하는 방안도 고려해 볼 필요가 있음
 - 공연사업 수입에 대한 문화목적세 신설방안은 실질적인 재원조달 효과가 크지 않을 수 있으며, 오히려 기존의 공연사업 분야에 부담으로 작용할 수 있어 추가적인 검토가 필요함
 - (전문가C) 국민체육진흥기금의 출연을 수익금의 일정부분을 배분하는 방식으로 법 개정을 추진하는 것이 가장 현실성이 있어 보임
 - 실제 도입을 위해서는 이해당사자의 동의를 구해야 하고, 이는 우선 문화체육관광부와 재정당국(기획재정부)이 일관된 방향성을 가지고 방안을 마련하는 것이 중요함
 - (전문가D) 문예기금을 고려하여 문화목적세를 별도로 마련하는 것은 쉽지 않아 보임. 2018년부터 일반회계 전입을 시작했다는 점에서 부가가치세 등에서의 일반회계 전입을 명문화하는 방법이 차라리 상대적으로 실현가능성이 높아 보임.

타 기금의 경우, 기금명칭과 목적을 감안할 때 체육/관광/건강증진/방송통신발전기금보다는 복권기금과 경마수입금이 출연에 대한 명분이 더 클 것으로 보여 실현가능성이 더 높을 것으로 판단됨

- 지금도 이미 다른 기금과 타 회계에서 전입을 받고 있는데 이를 굳이 법 개정을 통해 더 확실하게 명문화하는 것이 얼마나 실익이 있는지에 대한 충분한 설명이 제공되어야 할 것임
- 현재의 전입 방법을 법 개정까지 해서 바뀌어야 할 정도로 불안정한 것인지 의문이기는 함
- 입장료에 부과하던 자체수입이 사라져 잔고가 계속 줄어들기는 하였지만, 최근에는 타 기금과 회계로부터의 전입으로 어느 정도 안정화된 것이 아닌가도 싶음

○ (전문가E) 가장 현실적인 것은 국민체육진흥기금을 활용하는 것이라고 생각됨

- 문화콘텐츠와 체육이 서로 시너지 효과가 있다는 점을 보임으로써 사회적 인 합의를 도출하는 것이 가장 필요할 것으로 생각됨

□ 현재 논의하고 있는 방안 이외의 새로운 재원 확보 방안에 대해서는 지방소비세 일부를 활용하는 방안, 부가가치세 중 일부를 기금에 출연하거나 입장료 부가세 신설 방안, 복권기금 중 일부를 출연 받는 방안 등을 제시함

○ 지방소비세를 인상하고 지방소비세 일부를 지역별 문예기금으로 활용하도록 하는 방안을 생각해 봄

- 지역간 문화예술 관련 사업지출이 큰 것으로 판단되는데 재원 총액을 마련 하는 것도 중요하지만 지역 간 격차가 완화되는 방향으로 재원이 사용되는 것이 필요함
- 문화예술 관련 재원 역시 재정자립도를 고려하여 지역별로 확보하는 방안을 모색하는 것은 어떤지 생각해 봄

○ 현재의 재원 확보방식이 불안정적 이라면, 가장 정공법은 부가가치세 중 일부를 기금으로 전입하거나 입장료(공연장, 박물관, 영화관 등)에 부가세를 신설 하는 것이라고 생각함

- 입장료에 부과하던 모금에 대한 위헌 판결에서는 관람객이 이미 부가가치세를 부담하는데 별도의 부담을 더할 합리적인 이유가 없다는 설명도 있음

- 따라서 기금의 재원을 부가가치세의 일반회계에서 일부 전입하거나, 형식적으로 문제가 없는 목적세를 부과하는 것이 가장 직접적인 인과성에 근거한 방안이라고 판단됨
- 복권기금으로부터 지원받는 부분도 수익금의 일정부분을 법정배분 받을 수 있도록 법적 근거를 갖는 방안도 검토 가능함

<표 IV-35> 재원조달 방안에 대한 전문가 평가

구분			전문가A	전문가B	전문가C	전문가D	전문가E
실 현 가 능 성	법 개정 난이도	국민체육 진흥기금	쉬움	어려움	어려움	보통	어려움
		융합기금	보통	매우 어려움	매우 어려움	어려움	매우 어려움
		디지털세	매우 어려움	어려움	매우 어려움	매우 어려움	매우 어려움
		신용카드 포인트	어려움	어려움	매우 어려움	어려움	어려움
	사회적 반발 또는 수용성 측면	국민체육 진흥기금	낮음	보통	낮음	낮음	보통
		융합기금	낮음	보통	높음	낮음	보통
		디지털세	높음	높음	높음	높음	매우 높음
		신용카드 포인트	보통	높음	높음	낮음	높음
	부처(서)간 협회의 용이성	국민체육 진흥기금	보통	어려움	어려움	보통	어려움
		융합기금	어려움	어려움	어려움	어려움	어려움
		디지털세	쉬움	어려움	매우 어려움	매우 어려움	매우 어려움
		신용카드 포인트	쉬움	어려움	매우 어려움	어려움	매우 어려움
효 과 성	재원의 안정성	국민체육 진흥기금	다소 양호	다소 양호	다소 양호	양호	다소 양호
		융합기금	다소 양호	보통	다소 양호	다소 양호	보통
		디지털세	다소 불안정	보통	다소 양호	불안정	양호
		신용카드 포인트	불안정	다소 불안정	보통	다소 양호	불안정

구분			전문가A	전문가B	전문가C	전문가D	전문가E
	재원의 충분성	국민체육 진흥기금	보통	다소 양호	보통	양호	다소 양호
		융합기금	보통	보통	보통	양호	다소 양호
		디지털세	다소 미흡	다소 미흡	보통	다소 양호	양호
		신용카드 포인트	미흡	다소 미흡	보통	미흡	미흡
적 합 성	합리적 논거	국민체육 진흥기금	다소 양호	보통	보통	다소 양호	다소 양호
		융합기금	다소 양호	다소 미흡	다소 미흡	다소 양호	보통
		디지털세	다소 미흡	보통	보통	보통	다소 미흡
		신용카드 포인트	보통	다소 미흡	다소 미흡	보통	미흡
	시의성	국민체육 진흥기금	다소 양호	보통	보통	양호	다소 양호
		융합기금	다소 양호	다소 미흡	다소 미흡	다소 양호	보통
		디지털세	미흡	다소 미흡	다소 미흡	양호	미흡
		신용카드 포인트	미흡	다소 미흡	다소 미흡	다소 미흡	다소 미흡
추진 기간	국민체육 진흥기금	중단기간	중단기간	중단기간	중단기간	단기간	
	융합기금	중기간	중기간	중기간	중단기간	중단기간	
	디지털세	장기간	중장기간	중기간	중기간	장기간	
	신용카드 포인트	장기간	중장기간	중기간	중기간	중단기간	

V. 결론

1. 재원조달 최적 대안: 우선순위 설정

- 본 보고서는 문화예술진흥기금의 안정적 재원확보를 위한 여러 가지 방안 중에서 국민체육진흥기금 출연, 융합기금, 디지털세 수입 활용, 신용카드 포인트 기부를 중심으로 대안의 실현가능성과 효과성을 검토함
 - 현재까지 발굴된 다양한 대안을 검토하여 이 중 4가지 방안을 중심으로 대안을 새롭게 제시하고 실현가능성이나 효과성 등 여러 측면에서 검토를 실시함
 - 자체적인 평가뿐만 아니라 전문가 자문을 통해 다양한 시각에서의 의견을 수렴함

- 대안들을 여러 기준으로 평가한 결과, 현재 시의적절하며, 다른 방안에 비해 실현가능성이 가장 높고, 단기적으로 추진할 수 있는 방안은 “국민체육진흥기금 출연”으로 볼 수 있음
 - 국민체육진흥기금은 현재 일부 전입받고 있기도 하며, 문화예술 사업에 대한 지원에 사용할 수 있도록 국민체육진흥법에도 근거가 마련되어 있기에 일부 조항만 개정하면 방안을 추진할 수 있음
 - 추가재원이 필요한 것도 아니기에 국민들의 거부감도 크지 않을 것으로 예상되며, 부처 내부의 협의만 필요하여 진행과정에 큰 문제는 없겠으나 기금 출연에 대한 관리주체의 동의를 구하는 과정에 어려움이 발생할 수 있음
 - 특히 국민체육진흥기금은 현재 일정한 재원이 확보되고 있으며, 여유자금도 증가추세에 있기 때문에 안정적이고 충분한 재원확보가 가능할 것임
 - 국민체육진흥기금이 사행성 산업의 수익금을 주 재원으로 하기 때문에 부정적 외부효과 보정측면에서 문화예술진흥 활동이 충분한 보완역할을 할 수 있고, 재정운용의 효율성 측면에서 합리적이고 설득력 있는 근거를 통해 추진 가능함
 - 현재 국민체육진흥기금의 여유자금 규모가 확대되고 있어 현재 추진이 시의적절하며, 국민체육진흥기금 출연은 부서간 협의와 일부 법을 개정하는 것으로

추진될 수 있으므로 추진기간도 길지 않을 것이라는 장점도 있음

- 전문가들도 4가지 방안에 대한 다양한 평가에 있어 협의과정이나 법 개정 등 일부 어려움은 인정했으나 다른 대안에 비해 대체로 실현가능하며, 비교적 충분하고 안정적인 재원을 공급할 수 있는 방안이라고 평가한 점도 국민체육진흥기금 출연 방안을 제1순위로 추진해야 한다는 주장을 뒷받침 함

□ 중장기적으로 추진해야 하고, 법 개정 등 실현에 어려움이 많은 방안이지만 합리적인 근거를 갖고 재원을 안정적이고 충분하게 공급할 수 있는 융합기금 방안을 다음 대안으로 추진할 수 있음

- 융합기금은 개별 기금의 담당부서와의 협의뿐만 아니라 관련된 다양한 법률의 개정이 필요하기 때문에 추진할 시 상당한 기간이 소요될 것으로 예상할 수 있음
- 또한 개별기금이 융합기금으로 통합될 경우 기금의 존치 필요성에 대한 문제가 있어 이에 대한 논리를 개발하여 설득해야 하는 어려움도 있음
- 그러나 융합기금은 현재 기금구조가 갖고 있는 경직성을 해소할 수 있을 뿐만 아니라 재정운영의 비효율을 극복할 수 있는 현실적인 방안임
- 추가 재원 부담을 수반하는 방안이 아니기에 국민들의 거부감도 작을 것으로 예상되며, 과도한 예산 편성의 문제를 방지한다면 현재의 융합기금 대상 기금의 수입을 기준으로 판단할 때 재원을 안정적이고 충분하게 확보할 수 있는 장점이 있음
- 이처럼 융합기금은 법개정, 부처간 협의, 기금 존치에 대한 논리 개발 등 현실적으로 여러 어려움이 있으나 융합기금이 실현됐을 때 분명한 장점을 갖고 있으므로 문화·체육·관광 분야의 직제 통합과 함께 재원통합도 이루어질 수 있도록 중장기적인 관점에서 현재부터 도입을 검토하여 추진할 필요가 있는 방안임

□ 아직 도입되지 않은 방안이며, 추가재원 부담을 갖고 있어 사회적인 반발이 클 것으로 예상되나 현재 도입자체가 논의중일 때 추진이 필요하며, 확정 과세방안에 따라 안정적이고 충분한 재원확보가 가능한 디지털세 활용 방안을 세 번째 순위로 추진해야 함

- 디지털세는 다국적 IT 기업을 대상으로 매출액 등에 대한 추가 과세 방안으로 현재 전세계적으로 도입이 논의되고 있으며, 우리나라도 구체적인 도입방안을 추진중에 있으나 아직 과세가 확정되지 않았기에 당장 재원 규모나 추진 가능성 등 여러 어려움을 갖고 있음
 - 또한 디지털세 과세가 확정될 경우 과세대상이 되는 기업들과 관련 이해관계자들의 상당한 조세저항이 있을 것으로 예상되며 디지털세 과세로 인한 추가 세수입 중 일부를 문예기금에 출연하기 위해서는 관계 부처간 협의뿐만 아니라 국회의 설득도 필요한 방안임
 - 그러나 디지털세의 수입 일부를 문예기금에 출연하는 것은 조세회피, 온라인 시장실패 등의 보정 측면, 그리고 IT 기업의 경제적 가치 창출 원천 중 하나가 콘텐츠라는 점 등 합리적 근거를 갖고 설득이 가능함
 - 무엇보다 현재 새로운 세목의 도입이 논의되고 있기에 세수를 어떻게 활용할 지를 함께 논의할 수 있도록 현 시점에서 추진하는 것이 시의적절할 수 있음
 - 디지털세 도입이 확정되고, 세 수입의 활용대상이 정해지고 난 뒤에 문예기금으로의 일부 수입 출연을 주장하면 늦을 수 있음
 - 재원은 과세방안이 확보되지 않았고, 과세가 확정되어도 이에 대한 기업의 전략적 대응(조세회피 전략)이 있을수 있기에 확정적으로 판단하기는 어려우나 현재 논의되는 방안인 매출액 등에 대한 과세로 확정될 경우 매년 안정적인 재원 확보가 가능할 것으로 예상됨
 - 따라서 여러 가지 어려움이 예상되나 추진할 시 현재부터 논의해야만 도입 가능성이 높은 방안이므로 4가지 대안 중 3번째 우선순위를 갖는 것으로 검토함
- 신용카드 포인트 기부 방안은 자발적 참여를 통한 방안이며, 추가재원이 필요하지 않다는 점 등의 장점을 갖고 있으나 최근 미사용 포인트를 재원으로 하는 재단이 설립되어 시의성이 떨어지고 재원의 안정성이나 충분성이 낮게 평가되는 등 우선순위가 가장 낮은 것으로 검토함
- 신용카드 포인트 기부는 카드사와의 협의를 통해 범위를 확장할 수 있어 협의만 이루어질 경우 단기간에 실행 가능하며, 사회적 반발도 적을 것으로 예상되는 방안임
 - 그러나 재원 규모가 큰 미사용 포인트는 신용카드사회공헌재단의 재원으로 사

용되도록 최근 법 개정 및 재단 설립이 이루어졌으며, 자체적인 포인트 기부는 현재도 일부 카드를 통해 운영하고 있으나 기부실적이 매우 낮아 재원의 안정성이나 충분성 측면에서 큰 한계를 갖고 있음

- 따라서 기부전용카드 등을 확대하는 방안보다는 최근 설립한 신용카드사회공헌재단의 재원 중 일부를 출연 받을 수 있는 방안을 중장기적으로 검토하여 추진하는 것이 현실적이고 합리적인 방안임

- 이처럼 본 보고서에서 논의된 재원확보 방안은 ①국민체육진흥기금 출연, ②융합기금, ③디지털세 수입 활용, ④신용카드 포인트 기부 방안 순으로 최적 대안을 설정함

2. 추진 방안

- 국민체육진흥기금의 일부를 문예기금에 출연하는 방안을 추진하기 위해서는 부서 간 협의를 통해 출연규모, 출연대상, 출연방법 등을 확정하는 절차가 필요함
 - 현재 기금간 전입을 통해 매년 500억원 또는 1,000억원 규모의 국민체육진흥기금이 문예기금으로 전입되고 있음
- 국민체육진흥기금의 문예기금 출연 규모를 논의할 경우 현재 전입규모 수준의 출연금을 정하는 것이 의견 차이를 줄일 수 있는 방안이라고 생각함
 - 문예기금은 2016년부터 500억원 규모로 체육기금으로부터 전입금을 받아 운영하다 2019년부터 1,000억원의 전입금을 받음
 - 이에 500억원~1,000억원 수준의 출연규모를 설정하는 것이 가장 적절할 것임
- 출연규모와 함께 출연대상도 논의대상이며, 이는 국민체육진흥기금 전체를 대상으로 하거나 체육진흥투표권 수익금을 대상으로 설정할 수 있을 것임. 이는 출연방법과 연계하여 고려해야 함
 - 현재는 국가재정법에 따른 기금 간 전입 규정에 따라 매년 일정 금액을 체육기금에서 문예기금으로 전입 받은 것이었으나 이는 한시적인 방편이기에 지원이 언제 중단될지 모르는 상황임
 - 이에 국민체육진흥법을 개정하여 문예기금으로 일부를 출연할 수 있도록 하는 방안을 추진하는 것이며, 이는 출연대상에 따라 두 가지 방안으로 구분할 수 있음
 - 국민체육진흥기금을 대상으로 할 수도 있으며, 체육진흥투표권 수익금을 대상으로 개정할 수 있음
- 구체적으로 법 개정을 추진할 시 다음과 같은 2가지 방안으로 논의할 수 있으며, 출연비율은 합의된 출연규모에 따라 설정을 달리 할 수 있음
 - 국민체육진흥기금의 일부를 문예기금으로 출연하기 위해 국민체육진흥법 제22조제5항과 동법 시행령 제23조의2 제5항을 신설하는 방안을 추진할 수 있음
 - 체육진흥투표권 수익금의 일부를 출연할 경우 국민체육진흥법 제22조제2항과

동법 시행령 제23조의2제1항제4호를 신설하는 방안을 고려할 수 있음

- 출연비율은 출연규모에 따라 다르게 설정할 수 있는데, 현재 전입규모인 500~1,000억원 수준으로 정한다면 국민체육진흥기금을 대상으로 할 경우는 3~6%, 체육진흥투표권을 대상으로 한다면 3.5~7% 수준으로 정할 수 있음
 - 2018년 기준 국민체육진흥기금 총 조성액은 16,546억원이므로 3% 설정시 496억원, 6% 설정시 993억원임
 - 2018년 기준 체육진흥투표권 수익은 14,287억원으로 3.5% 설정시 500억원, 7% 설정시 1,000억원임

□ 융합기금을 추진할 경우에도 부처(서)간 협의가 가장 중요할 것이며, 협의를 통해 통합기금 대상을 정하고, 관련 이해관계자 및 기획재정부와의 논의를 통해 관련 기금 관련 법 개정과 통합법 제정이 필요함

□ 융합기금 대상부터 신중하게 검토해야 하는데 현재 재정의 경직성 문제에 대응하고 여유재원을 유연하게 활용하기 위한 기금 통폐합 방안에 대한 검토 결과 문화예술진흥기금, 국민체육기금, 관광진흥개발기금을 하나의 융합기금으로 통합 관리하는 것이 가장 현실적인 방안으로 판단됨

- 이어서 통폐합 기금과 관련된 여러 이해관계자를 설득하는 과정이 필요하며, 이 과정에서 관련 법안 개정 및 통합법 제정이 마련되어야 함
 - 해당 과정에서의 어려움으로 인해 필요성이나 장점에 대해서는 공감하고 있으나 아직 본격적으로 도입을 진행하지 못하고 있는 상황임

□ 다만, 융합기금의 관련하여 유사한 개념의 구체적인 사례로 2015년에 개정된 지방자치단체 기금관리기본법 상의 포괄기금 설치 및 운용을 참고할 수 있음

- 현재 “예산군 포괄기금”이 중앙정부와 지자체 중 유일하게 실제 운영중인 융합기금의 사례이므로 융합기금 제도 추진 시 이를 참고할 수 있음

□ 디지털세 수입 중 일부를 문예기금으로 출연하는 방안은 현재 디지털세의 도입 여부나 과세방법, 추정 추가세수 등이 확정되지 않았기에 추진 방안을 구체적으

로 논의하기는 현실적으로 어려운 상황임

- 다만, 우리나라도 디지털세 도입을 위한 구체적 방안이 조만간 제시될 것으로 예상되므로 문예기금으로의 출연을 위한 필요성과 실현방안을 즉각 제시함으로써 도입 초기부터 일정 재원을 지원 받을 수 있도록 선제적으로 대응할 필요가 있음
 - 도입 시부터 재원의 일정 부분을 지원받지 못할 경우 이후 추가 재원 배분을 논의하여 도입하는 것은 현실적으로 쉽지 않을 것임
- 이처럼 디지털세 수입을 활용하기 위해서는 현재 도입 논의 단계와 과세방법을 확인함과 동시에 디지털세 수입 일부를 출연 받을 수 있는 합리적 논거 등 구체적인 방안을 마련한 후 관계 부처와 협의를 진행하여 재원 배분이 이루어질 수 있도록 해야 함
- 현재, 미사용 신용카드 포인트 사용에 대한 여러 방안이 마련되어 있어 문예기금으로의 많은 재원을 확보하는 데에는 일부 한계가 있겠으나 각 신용카드사의 기부처에 한국문화예술위원회를 등록하는 방안 추진, 기부전용카드를 각 카드사와 협의하여 발급하는 방안 등을 검토할 수 있음
 - 한국문화예술위원회가 포인트 기부처로 등록되지 않은 곳이 대다수이므로 각 카드사별로 등록하는 방안을 추진할 수 있음
 - 현재도 문예진흥기금 순수기부금 후원 방법으로 활용되고 있는 기부전용카드를 신한카드 외 다른 카드사로 확장하고, 홍보를 강화하는 방안을 고려함
 - 신규 카드 가입자에 대해 포인트를 문예진흥기금에 기부하는데 동의하는 절차를 추가하는 방안도 각 카드사별 협조를 통해 추진할 수 있을 것임
- 또한 소멸되는 신용카드 포인트를 주요 재원으로 설립한 신용카드사회공헌재단으로부터 문화예술진흥기금으로 재원의 일정 비율을 출연할 수 있는 방안을 적극 모색할 수 있음
 - 신용카드사회공헌재단이 문화예술진흥기금에 매년 재원의 일정비율을 출연하여 공익활동에 지원할 수 있도록 설득하는 방안을 마련해야 함

참고문헌

1. 국내문헌

김우철, 문화예술진흥기금 신규재원 조성방안 연구, 2016

김은경, "디지털세(Digital Tax)의 현황 및 쟁점", 『이슈&진단』, 경기연구원, 2019.09

문화관광부, 문화예술 부문 세제 개선 방안 연구, 2007

박석희, 문화예술진흥기금 재원확충을 위한 타 기금 전입방안 연구, 2016

선우영·장지호, “지방자치단체의 예술지원에 관한 고찰” 『지방정부연구』 14/3: 189~215, 2010

손원익, 박태규, 민간비영리조직을 통한 재정지출의 효율성 제고방안: 문화예술 분야를 중심으로, 한국조세연구원, 2012

송헌재, "디지털세에 대한 논의", 제14회 조세관련학회 연합학술대회, 2019.

양효석, 문예진흥기금 재원 안정성 및 사업비 확충, 2013

이종열, 문화예술진흥기금 재원확충 방안 마련을 위한 간담회, 2016

이태희, "외국계 유한회사의 세원잠식 이슈", 한국미디어경영학회 발표자료, 2018.09.10.

2. 해외문헌

Abbing, Hans. (2002). Why Are Artist Poor? Amsterdam University Press. 박세연 역. 2009. 『왜 예술가는 가난해야 할까』. 21세기북스

Baumol, William J. (1966). Performing Art: the Economic Dilemma. New York: Twentieth Century Fund.

Baumol, W. &Bowen, W., 공연예술의 경제적 딜레마, 임상오 역, 도서해냄, 2011

- Caves, Richard E., Creative Industries, Havard University Press, 2000
- Cowen, Tyler, "Why I do not believe in the Cost-Disease " in Journal of Cultural Economics 20, 1996
- Cwi, David. (1982). "Merit Good or Market Failure: Justing and Analyzing Public Support for the Arts", in Kevin V. Mulcahy and Ricard Swaim(eds.) Public Poilicy and the Arts. Boulder: Westview Press.
- European Commission, Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence and Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services, March, 2018
- Flew, Terry, The Creative Industries, Sage Publications Ltd, 2012
- Frey, Bruno S. (1999). "State Support and Creativity in the Arts: Some New Consideration", Journal of Cultural Economics, Vol. 23.
- _____. (2003). Art & Economics : Analysis & Cultural Policy. (Springer). 주수연 역. 『문화예술경제학』 . 시그마프레스
- Heilbrun, James, "Baumol's Cost Disease in Ruth Towse (ed), A Handbook of Culural Economics, Edward Elgar Publishing Limited, 2003.
- Hesmondhalgh, David, The Cultural industries, Sage Publications, 2002
- National Lottery Distribution Fund Annual Report and Accounts, 2018, 2019
- OECD, Preventing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1-2015 Final Report

3. 기타자료

- 신용카드사회공헌재단 홈페이지(<http://ccfd.or.kr/intro/intro.html>, 검색일자: 2020년 1월 17일)
- 한국문화예술위원회 홈페이지(https://www.arko.or.kr/m1_07/m3_04/m4_03.do, 검색일자: 2020년 1월 17일)

한국문화예술위원회 내부자료, 2016, 2019

Pew Research Center Youtube Data, <https://www.businessofapps.com/data/youtube-statistics/>

Statista 2020, <https://www.statista.com/statistics/1026885/global-distribution-youtube-video-views-by-category/>