

# 포스트코로나 시대의 문화재정 대응방향

2021-14

수시연구

A Study on the Directions of Fiscal  
Management in the Cultural Sector  
in the Post COVID-19 Era

윤소영  
정보람  
김정훈  
정원희  
황아람



한국문화관광연구원  
Korea Culture & Tourism Institute



수시연구 2021-14

# 포스트코로나 시대의 문화재정 대응방향

A Study on the Directions of Fiscal Management in the Cultural Sector  
in the Post COVID-19 Era

윤소영·정보람·김정훈·정원희·황아람



한국문화관광연구원  
Korea Culture & Tourism Institute



## 연구책임

---

윤소영 한국문화관광연구원 연구위원  
정보람 한국문화관광연구원 부연구위원

## 공동연구

---

김정훈 재정정책연구원 원장  
정원희 한국문화관광연구원 연구원  
황아람 한국문화관광연구원 위촉연구원



포스트코로나 시대의 문화재정 대응방향



## 연구개요



# 1. 서론

## 가. 연구배경 및 목적

- 코로나 19 경제위기 극복을 위해 정부의 재정정책이 중요하며, 침체된 소비와 투자를 대신해 총수요를 견인하기 위한 확정적 재정정책을 추진하는 상황임
- 2020년 코로나 대응 정부재정이 큰 폭으로 확대되었다가 점차 이전 수준으로 복원 및 지출 구조조정 되고 있어 지속가능한 중장기 재정사업을 설계하고, 효율화 관점에서 검토가 필요한 시점임
- 이러한 상황에서 문화체육관광부 사업에 대한 조정이 클 것으로 예측되어, 정부재정의 지출구조조정에 대응하고 포스트코로나 시대 문화재정의 투자방향을 제시할 필요가 대두됨
- 이에 코로나 19 위기에 따른 국내외 문화재정 편성 기조와 추이, 정책환경 변화를 분석하고, 포스트코로나 19 시기의 문화분야 중점 투자방향과 재정대응 방향을 제시함

## 나. 연구범위 및 방법

### 1) 연구범위

- (시공간적 범위) COVID-19에 대한 재정충격을 확인하기 위해 2019년부터 2022년 기간의 예산 및 주요국 재정대응 동향 분석
- (대상적 범위) 본 연구에서 문화재정의 범위는 문화예술(콘텐츠 포함) 부문에 대한 예산으로 문화예술 부문을 포함하고 있는 정부기능별 재정분류와 소관부처 혹은 정부기관에 대한 예산을 분석하였음
- (내용적 범위) 국내와 국외 주요국 및 국제기구의 COVID-19 경제위기 속 재정대응 방향, 문화재정 여건 등을 분석하고, 포스트코로나 시대 문화재정의 대응 방향 및 과제 제시

## 2) 연구방법

- (문헌분석) 재정이론 관련 선행연구, UNESCO·IMF·OECD 등 국제기구 발표 보고서, 주요 국가 예산안 발표자료 등 문헌 및 선행연구 검토
- (전문가 FGI) 포스트코로나 시대 효과적인 문화재정 대응 방향성 논의를 위해 재정, 행정, 성과관리 분야 전문가 그룹 인터뷰 진행하며, 연구기간 내 총 5회의 FGI를 진행하였음

## 2. 코로나 19 위기와 정부재정 정책 변화

### 가. 경제위기와 정부재정의 역할

- 재정(public finance)에 대한 규범적 정의는 ‘정부의 세입-세출 과정에서 발생하는 복잡한 문제’이며(Musgrave, 1959), 정치경제적(political economy) 정의는 객관적(실증적) 관점에서 ‘정부의 세입-세출에 대한 정치적 의사결정이 이루어진 결과(what is done)’임
- 재정의 규범적 역할이 갖는 장점은 Musgrave의 3대 정부의 역할 중 “거시경제의 안정화” 분야에서 가장 뚜렷하게 나타난다고 볼 수 있는데, 그 이유는 거시경제의 안정을 위한 재정정책은 사회 구성원 간의 갈등을 비교적 적게 야기시키기 때문임
- 특히 최근 들어 코로나 19 경제 위기가 발생하여 경제가 침체되고 실업이 증가하는 상황에서 고용을 증대시키고 경기를 회복시키는 데 기여하는 적극적 재정의 중요성을 국제기구(IMF, OECD 등)가 크게 강조하여 왔음
- 지난 100년 동안 발생한 경제위기에 대응하기 위한 재정정책의 방법이 진화해왔으며, 특히 지난 20년 동안 거시적 경제정책 패러다임에 큰 변화가 일어났음
  - 1930년대 경제공황, 1970년대 오일쇼크로 인한 경제위기, 1980년대 초반 오일쇼크 및 긴축통화로 인한 경제위기, 2008년의 미국의 주택금융(서브프라임 모기지) 부실로 촉발된 세계금융위기(Global Financial Crisis, GFC), 그리고 2020년 코로나 19 경제위기에 해당함

- 2009년 세계금융위기가 발생하였을 때 미국, 중국, 유럽 국가들은 1930년대의 대공황 때의 긴축통화 정책의 실패를 경험 삼아 대대적인 확장적 재정정책과 함께 양적 완화(quantitative easing) 정책을 수행하였는데, 이는 1930년대 재정정책 및 통화정책의 실패를 되풀이 하는 대대적인 케인즈 정책으로서 경제위기가 대공황으로 연결되지 않는 데 큰 기여를 했다는 평가를 받고 있음
- 2020년 코로나 19로 인한 전 세계적 경제위기의 경우 2008년 경제위기 대응에 대한 재정정책의 성공과 실패의 경험을 거울삼아 문자 그대로(“whatever it takes”) 대대적인 확장적 재정정책과 확장적 통화정책을 모든 국가가 단행하였음

#### 나. 코로나 19 위기와 한국 정부의 재정 정책 변화

- (확장적 재정 투자) 한국은 코로나 19 위기에 직면한 2019년부터 현재까지 정부 총지출은 대폭 증가하여 역대 가장 과감하고 확장적인 재정투자가 이루어졌으며, 특히 코로나 19 이후 6차례 추경을 통해 맞춤형 피해지원을 추진하였음
- (OECD 국가 정책) 2020년~2021년 동안 미국, 영국, 일본, 캐나다, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 프랑스 등의 주요국에서 확장적 재정 정책을 펼쳐 코로나 19 경제위기 초기에 우려했던 것보다는 빠르게 극복되었으나 국가부채에 대한 관리가 재정 정책적 과제로 직면되고 있음
- 「2021~2025년 국가재정운용계획」에 따르면 포용적 경제회복, 선도국가 도약을 위해 재정의 역할을 지속하는 한편, 선제적 총량관리·재정혁신을 통해 중장기 재정의 지속가능성 제고 계획
- 「2021~2025년 국가재정운용계획」에 따르면 문화·체육·관광 분야의 중기 지출 증가율은 연평균 3.6%로 상대적으로 낮게 계획되어 있기 때문에 주어진 예산을 최대한 효과적으로 사용할 수 있는 지출효율화 노력이 중요한 것으로 전망됨
  - 2022년도 예산안은 코로나19 위기 극복 및 경기침체에 대응하기 위해 확장적인 재정운용 기조를 유지하고 있으나, 국가채무 확대를 감안하여 점차 지출구조 조정 및 성과평가 내실화 등 재정지출 효율화가 강화될 것으로 전망

### 3. 코로나 19 위기와 주요국의 문화재정 대응 동향

#### 가. 코로나 19 시기 국제기구 문화분야 대응 전략

- (UNESCO) 유네스코는 「위기에 직면한 문화: 문화창의 분야의 회복탄력성을 위한 정책 지침서」 출판을 통해 코로나 19 이후 각국 정책입안자를 위한 대응책을 수집 및 공유하였고, 「코로나 19에 직면한 문화창의 산업: 경제적 전망」을 통해 2020년 코로나 19로 인한 전 세계 문화예술계의 영향을 분석함
  - 「위기에 직면한 문화: 문화창의 분야의 회복탄력성을 위한 정책 지침서」는 코로나 19 위기 속 예술인과 문화분야 종사자의 생존을 위한 조치로서 직접지원의 필요성을 주장하였고, 구체적인 대안으로 사회복지수당, 작품주문과 구입, 소득 손실 보상, 역량개발 등으로 제시함
  - 「코로나 19에 직면한 문화창의 산업: 경제적 전망」은 위기가 문화창의 산업에 미치는 경제적 영향력의 규모를 분석함
- (OECD) OECD는 코로나 19에 의한 건강, 경제, 사회적 위기를 해결하기 위해 OECD 주요 정책 대응에 대한 다양한 주제를 분석하고 있으며, 문화창의 부문(CCS)에 대한 분석은 「문화충격: 코로나 19와 CCS」를 통해 발표함
  - OECD는 적극적인 문화재정 대응(공적자금 대책)을 제안하였으며, 재정 대응 방식으로 문화분야 사업체와 개인 예술가에 대한 보조금 지원, 코로나 19로 인한 손실을 보상하기 위한 상환, 대출보증, 직접대출, 인센티브 도입 등 다양한 방안을 제안함
- (G20 정상회담) 경제 분야 국제기구인 G20은 2020년 최초로 문화의 경제·사회 회복에 대한 기여도를 인정하고 관련 의제를 반영한 정상회담을 진행하였고, 각국 문화부 장관이 참석하였음
  - 이는 G20 역사상 최초로 문화를 경제적 발전이자 회복을 위한 핵심 요소로 인정했다는 점에서 의미가 있으며, 특히 코로나 19 이후 파괴된 경제적, 사회적, 그리고 개인의 정신적 손실을 회복하기 위한 수단으로서 문화의 의미가 강조됨

- (G20 문화선언문) 2021년 7월, 이탈리아 대통령 주재 하의 G20 문화부 장관 회의에서 「G20 문화장관 로마 선언(Rome Declaration of the G20 Culture Ministers)」을 채택함
  - 「G20 문화장관 로마 선언」 채택은 코로나 19 이후 사회경제적 회복을 위한 주요 동력으로서 문화의 위상을 확고히 하기 위한 목적이며 주요 우선사항으로 문화창의 부문(CCS), 문화유산 보호, 문화와 기후위기, 문화와 교육, 문화의 디지털 전환을 다루고 있음

## 나. 코로나 19 시기 주요국가 문화재정 편성 특징

### 1) 유럽연합

- 2021-2027년 다년도재정운용계획(MFF) 상 문화와 관련된 예산은 7개 주요분야(Headings) 중 하나인 ‘결속, 회복력, 가치(Cohesion, Resilience and Values)’에 포함된 ‘창조적 유럽(Creative Europe)’ 프로그램으로 총지출의 0.15% 수준
  - 창조적 유럽(Creative Europe) 프로그램은 문화창의 부문(CCS, Cultural and Creative Sector)을 지원하며, 2014년부터 독립된 프로그램으로 지원되기 시작하였고, 크게 3가지 부문(strand)으로 문화, 미디어, 다분야 연계로 구분됨
- 2021-2027년 다년도재정운용계획(MFF)의 창조적 유럽(Creative Europe) 프로그램 예산은 총 24억 4천만유로 배정, 이는 이전 2014-2020년 기간의 창조적 유럽(Creative Europe) 예산 14억 7천만 유로에 비해 63% 증가한 수준임
  - 2021-2027년 창조적 유럽(Creative Europe)은 문화다양성, 문화유산, 문화창의 부문 경쟁력, 국제교류, 미디어 활용 능력 및 사회적 통합을 위한 협력에 중점을 두고자 계획되었음

### 2) 영국

- 영국 문화정책 전담부처는 디지털문화미디어스포츠부(Department for Digital, Culture, Media & Sport, DCMS)이며, 2021-22년 예산은 93억 파운드 정부 총지출의 0.9% 수준임

- DCMS는 총예산으로 볼 때 코로나19 대응 첫 해는 감소하고 2021-22년 증가한 것으로 보이나, 부처지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)을 구분하여 살펴보면 부처재량 사업은 코로나19 대응 첫 예산에 크게 증가하였고 2021-22년은 감소하였음

- 현재 DCMS의 재정투자 우선순위는(성과계획) 4가지로 정리되는데 ①디지털 연결 개선, ②문화 및 창조산업 발전, ③디지털 기술 혁신, ④지역사회 연계 및 불평등 해소 등임(DCMS, 2021)
- 2021-22년 DCMS 예산에서 코로나 19 구호 지원 예산은 이전보다 규모는 감소하였으나 여전히 지속 지원하고 있으며, 중기재정계획(Spending Review)을 참고하면 부양정책 기조는 유지하되 점차 인프라, 혁신, 경제성장 중심으로 전환될 것으로 보임

### 3) 미국

- 미국은 문화정책을 소관하는 독립된 중앙부처가 없으므로 문화관련 공공사업을 소관하는 정부기관인 국립예술위원회(NEA, National Endowment for the Arts)와 국립인문위원회(NEH, National Endowment for the Humanities)의 예산을 검토하였음
- 코로나19 대응 예산이 처음 반영된 2020년 국립예술위원회(NEA)와 국립인문위원회(NEH)는 각각 전년대비 53.1% 대폭 증가하였고, 2021년에는 전년대비 27.5%로 증가 폭을 줄였음
  - 국립예술위원회와 국립인문위원회에 코로나 바이러스 지원 및 경제구호법(CARES Act)을 근거로 각각 7,500만 달러를, 미국구조계획법(ARP Act)을 근거로 두 기관에 1억 3,500만 달러를 추가자금으로 편성하였고, 이외 박물관과 도서관 서비스 기관에 2억 달러를 할당하였음
  - 국립예술위원회와 국립인문위원회는 두 법에 의해 지원받은 금액 중 40%는 주립 및 지역예술기관을 통해, 60%는 각 위원회가 직접 문화예술 기관 및 개인에게 재정 지원함

## 다. 시사점

- UNESCO, OECD, G20과 같은 국제기구에서 코로나19에 문화창의 산업의 피해와 위기상황을 우려하고 있으며, 코로나19 회복과 재건에 있어서 문화의 역할을 강조하고 있음
- 코로나 19의 확산은 문화창의 산업에 있어서 일자리 붕괴, 산업경쟁력 약화 등에 위기와 손실, 더불어 디지털 전환에 따른 문화의 디지털화와 디지털 격차, 불평등, 기후변화와 친환경적 문화 등을 공통적으로 다루고 있음
- 전 세계적으로 2020년 예산부터 코로나19 위기에 대응하는 재정투자를 진행하였고, 본 연구에서 살펴본 EU, 영국, 미국을 비롯한 대부분의 국가에서는 적극적인 확장재정으로 대응하고 있음
- 코로나19 봉쇄상태에서 문화를 창조산업으로 보고 재정지원을 적극 확대하던 수준을 국가에서 경제성장을 위한 재정정책으로 지출조정이 시작되자 2022년 예산부터 이전 수준으로 복구하는 경향을 보임

## 4. 포스트코로나 시대의 문화재정 대응 방향

### 가. 코로나 19 이후 문화재정 전망과 평가

#### 1) 코로나 19 이후 문화재정 정책환경 변화

- 문화소비 회복탄력성(pent-up)
  - 경기침체기 중에 소득 불확실성 증대, 소비심리 위축 등으로 미뤄졌던 소비는 경기회복기에 되살아나는 모습을 보이는데, 이처럼 소비가 억눌렸다가 재개되는 현상을 pent-up 소비라 지칭함(Beraja and Wolf, 2021)
  - 코로나19로 인한 소비심리 증폭은 이전의 경기 침체와 달리 가계 부채 초과, 자산 버블, 장기 경기 변동을 수반한 것이 아닌 점에서, 위드코로나 시기에 대면활동 제약이 완화되면 여행, 여가 등 문화서비스의 회복탄력성이 클 것으로 보임

■ 문화양극화 심화

- 코로나19 위기로 인해 상대적으로 저소득 가구는 노동시장 변화(디지털화 및 자동화)로 일자리를 잃거나 소득 불확실성에 직면, 위드코로나 시대에 접어들다 하더라도 문화소비에 있어 불평등한 회복이 예상됨(문화소비 양극화)
- 동시에, 디지털화된 문화소비는 나이에 따른 디지털 리터러시(digital literacy)로 인한 접근장벽 존재, 디지털 전환 가속화는 격차를 악화시킬 수 있음

■ 문화적 치유 재조명

- COVID-19와 같은 대유행은 바이러스 감염에 대한 두려움과 일상생활 변화와 활동의 제약 등의 중대한 변화를 일으켰고, 이는 두려움, 불안, 스트레스와 같은 정서적/정신적 건강에 위기를 가져왔음
- 최근 WHO 보고서에 따르면 3,000개 이상 연구에서 예술이 질병예방, 건강증진, 질병치유에 중요한 역할을 하는 것으로 확인(Fancourt, D. and S. Finn, 2019)
- 최근 몇 년 사이 학계와 정책영역에서 문화예술과 건강, 웰빙, 정서적 치유를 다루는 등 문화의 치유(회복) 방안이 재조명되고 있음

2) 문화재정 여건 평가

■ 문화재정 편성 전망

- 21-25년 중기재정계획과 2022년 예산안을 살펴보면 향후 사회안전망 확충 및 소득불평등도 완화, 국민 삶의 질 제고와 같은 복지형 사업영역과 R&D와 같은 경제성장 기반 분야에 예산투자가 집중될 것으로 예측됨
- 문화·체육·관광 분야의 중기 지출 증가율은 연평균 3.6%, 2022년 예산의 전년대비 증가율은 3.9%로 모두 평균 이하로 계획되어 있기 때문에 향후 주어진 예산을 최대한 효과적으로 사용할 수 있는 지출효율화 노력이 중요할 것으로 전망됨

■ 기금 여건(문화예술진흥기금)

- 1973년 설치된 문화예술진흥기금(문예기금)은 2001년 이후 정부 출연금이 중단되고 2004년 이후 기금 조성 재원 중 이자수입과 함께 가장 큰 비중을 차지했던 모금제도가 폐지되면서 기금의 적립금이 급격히 감소

- 문예기금 자체수입 외 일반회계, 관광기금, 체육기금, 복권기금 등의 전입금(총 수입 대비 '21년 약 51%, '20년 약 54%)으로 재원 충당하고 있어 안정적인 사업 운영에 한계
- 문화사업 수요복권기금의 전입구성비가 확대되면서 소외계층 문화향유기회를 위한 지출목적이 한정되어 있기 때문에, 문예기금에서 자연히 '문화예술향유지원'(소외계층 복지사업 등) 비중이 늘어나 전략적 재정투자는 어려운 실정임
- 지자체 문화재정 환경
  - 문화행사, 축제, 다양한 형태의 전통 관습과 같은 지역 문화사업의 취소는 지역 사회의 문화 위축에 직접적인 영향을 미쳤고, 특히 문화관광 침체는 관광객 유입으로 번성했던 지역에 경제적 부담을 가중시키고 있음
  - 문화 및 예술에 대한 정부지출(공공자금 지원)은 중기적으로 상당한 예산 압박을 받을 것으로 보이며, 이는 해당 부문의 보조금(예: 공공 박물관, 도서관, 갤러리 및 공연예술)과 지역문화의 위축에 영향을 미칠 것임
- 주요 재정사업의 성과/한계 분석
  - 문화향유 확대 관련 성과 지속, 반면 문화기반시설에서 보급하는 정책영역의 특수성 및 정체성을 부각시킬 수 있는 프로그램을 기획하고 목표를 설정, 성과정보를 수집·관리할 필요
  - 문화체육관광부는 국고보조금 비율은 6번째로 높은 부처이면서 국고보조사업 1건당 예산은 전 부처 중 가장 작은 소액다건형 사업특징을 가지고 있어, 보조사업의 운영·관리에 필요한 인적·물적 행정비용(보조금 신청, 교부결정, 정산 등)도 과다하게 소요되고 정책 성과관리에 한계가 있음

## 나. 포스트코로나 시대의 문화재정운용 효율화 방안

### 1) 뉴 노멀 시대, 중점투자 재설계

- 문화적 치유와 문화안전망 구축
  - 문화적 치유와 문화안전망 구축은 코로나 사태 장기화, 사회적 거리두기, 코로나 블루 증상 등에서 오는 외로움과 고독감 등 심리적 부작용, 박탈감이나 갈등 문제를 치유하고 회복하는 문화적 역할을 의미함

- 한국은 문화예술 치유를 문화정책의 사회적 효과 측면으로 바라보고 있으며, 예술교육 지원프로그램 중 하나로써 부분적으로 접근함에 따라 정책적 의제로 설정되지 못하고 있음. 이에 문화적 치유 관련 체계적인 정책영역의 설계가 필요함
  - 국민이 문화적 차원에서 인간다운 생활을 영위할 수 있는데 필요한 조건 형성을 제도적으로 갖추는 것이 문화정책의 기본적인 목적과 목표라는 점에서 문화권에 기반한 국민이 누려야할 최소한의 문화서비스 제공 필요
  - 한편 공연, 전시, 축제 등 대면 문화서비스는 소비욕구가 강하게 반등할 것으로 전망되는 동시에 코로나19 기간동안 일자리와 산업생태계가 붕괴되어 공급부족 현상이 우려됨에 따라, 창작안전망에 대한 지원도 동시에 고려되어야 함
- 사회적 결속과 지역문화 회복 지원
    - 사회적 결속과 지역문화 회복 지원은 사회적 갈등 및 낮은 포용성으로 인해 발생하는 사회적 비용을 줄이고 갈등을 효과적으로 관리할 수 있는 사업에 집중 투자하고 지역격차를 해소하는데 의의가 있음
    - 현재 지역사회에서 실시되고 있는 생활문화 서비스 및 사회서비스 사업의 혁신을 통해 체감형 지원과 수요 맞춤형 서비스 제공을 통해 지역문화 공동체성을 회복하기 위한 새로운 변화가 시도되어야 함
    - 또한 인구감소지역인 한계를 극복하고, 문화 경쟁력으로 매력있는 도시로 성장하고 변화하는 과정에 대한 문화활력지수 개발 및 활용, 문화활력지역의 우수사례 보급 및 확산 등의 사업 확대 필요
  - 문화 혁신성장 지원, 문화일자리
    - 문화 혁신성장 지원, 문화일자리는 코로나19 위기상황에서 디지털 전환의 가속화를 고려할 때 문화서비스를 연계한 새로운 비즈니스 기회를 확대시키고 문화일자리에 대한 지원 확대를 의미함
    - 코로나 19 이후 비대면 경제 성장과 관련 산업 부상을 고려, 문화예술 창작과 향유기반을 5G·VR·AR 등 기술과 접목하여 혁신성장의 핵심전략으로 문화콘텐츠 산업의 지원 확대가 필요
    - 위드코로나로 인해 문화 소비욕구 분출은 상당기간 지속 증가될 것으로 전망되며, 문화소비 수요에 따른 전시, 공연 등의 공급활성화와 새로운 비즈니스 기회

가 확대될 것으로 보임

- 문화다양성 보호·확대와 문화분야의 친환경화
  - 코로나19 위기에 문화의 경제적·사회적 회복을 위한 역할 강조되는 추세이며, 국가적인 차원에서 경제적인 위기나 사회적인 갈등 문제를 해결하는데 문화적 역량과 가치가 어느 정도인가에 대한 양적 및 질적 평가가 중요함
  - 환경 위기와 기후변화에 대한 공공정책의 대응, 기후변화 추세는 앞으로 지속될 것이며, 이러한 기후변화와 지구 온난화를 막기 위한 새롭고 획기적인 방법론들이 공공정책에서 개발될 필요성이 강조됨
  - 창작을 통한 환경문제에 접근하는 것 뿐만 아니라 창작활동에 필요한 장비나 자원의 순환적 사용을 권장하는 방안, 자원순환과 문화예술의 결합 방식에서 업사이클링을 주제로 복합문화공간을 조성하는 방식 등이 보다 강조될 필요

## 2) 문화재정운용 안정화 및 성과관리 내실화

- 문화예술진흥기금 안정화
  - 복권기금 법정 배분을 상향 조정 : 「복권 및 복권기금법」에서 문화예술 진흥사업을 법정배분사업으로 전환하고 배분비율을 상향조정하는 방안
  - 관광진흥개발기금과 국민체육진흥기금의 전입금 법정화 : 관광진흥개발기금의 일정비율을 문화예술진흥기금에 출연하는 방안과 현재 국민체육진흥기금에서 문화예술분야 지원사업을 위해 정하고 있는 배분율이 있는 만큼 문화예술진흥기금으로 직접 출연하거나, 체육진흥투표권 수익금의 일정비율을 문화예술진흥기금으로 출연하는 방안
  - 문화체육관광부 소관 기금 간 연계운용(융합계정) : 문화예술진흥기금, 관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금의 법률에 의한 용도제한과 실제 사업 달성여부, 재원조성(수입원)과 지출목적의 범위 등을 점검하여 유사한 범위 내에서 종합적인 재정 활용 혹은 연계 활용 방안

- 문화체육관광부 자체 성과관리 강화
  - 개별 부처는 예산확보(편성) 및 집행에 관심을 두고 있는 반면 성과관리는 상대적으로 관심이 낮았는데, 재정운용은 보다 성과지향적으로 관리될 필요가 있음
  - 문화사업은 소액·다분화, 다층 전달체계, 이해관계 상충 등 재정당국의 일방적·획일적 접근은 실행은 어렵고, 지금보다 엄격한 Top-down 예산제도 운영 검토가 필요하며 문화부의 책임·자율성 강화 필요(「선자율·후평가」체계 확립)
- 문화분야 정책성과 추적관리
  - 정책 결정은 강력한 데이터를 기반으로 해야 하며, 특히 코로나19 이후 문화재정 투자의 타당성을 확보하기 위해서는 문화가 미치는 사회적·경제적 영향에 대한 분석을 근거로 하는 증거기반 정책이 강조될 것임
  - 문화재정 투자의 사회적·경제 측정지표 발굴과 관리, 통계의 품질 향상을 위한 노력이 필요하며, 이를 위해 위성계정구축, 성과 추적관리 등의 성과관리 방안을 제도화할 필요
- 문화정책의 중앙-지방 간 성과연계
  - 중앙과 지방정부 간의 역할 분담은 중앙정부는 주요정책의 주제와 방향만 제시하고, 지방자치단체에서 수립한 문화정책 계획을 심사·평가, 전략 목표 협의하는 책임 구조로 성과를 연계할 필요
  - 우선적으로 균특회계의 문화 분야 사업의 이양이 이루어진 현 시점에서 문화분야의 중앙부처와 지자체 간 연계·협력 강화 방안이 적극적으로 강구되어야 하므로, 지방이양 사업에 대한 중앙-지자체 간 문화사업 성과 연계 방안을 검토

---

# 목차

|   |           |
|---|-----------|
| <b>제1장 서론</b> .....                         | <b>1</b>  |
| 제1절 연구배경 및 목적                               | 3         |
| 1. 연구배경                                     | 3         |
| 2. 연구목적                                     | 4         |
| 제2절 연구범위 및 방법                               | 5         |
| 1. 연구범위                                     | 5         |
| 2. 연구방법                                     | 6         |
| <br>  |           |
| <b>제2장 코로나 19 위기와 정부재정 정책 변화</b> .....      | <b>9</b>  |
| 제1절 경제위기와 정부재정의 역할                          | 11        |
| 1. 정부재정의 역할에 관한 이론적 논의                      | 11        |
| 2. 경제위기와 정부재정의 대응                           | 14        |
| 제2절 코로나 19 위기와 한국 정부의 재정 정책 변화              | 26        |
| 1. 코로나 19 시기 정부재정 정책                        | 26        |
| 2. 정부의 중기재정 변화                              | 37        |
| <br>  |           |
| <b>제3장 코로나 19 위기와 주요국의 문화재정 대응 동향</b> ..... | <b>45</b> |
| 제1절 코로나 19 시기 국제기구 문화분야 대응전략                | 47        |
| 1. UNESCO                                   | 47        |
| 2. OECD                                     | 49        |
| 3. G20                                      | 51        |
| 제2절 코로나 19 시기 주요국가 문화재정 편성 특징               | 54        |
| 1. 유럽연합                                     | 54        |
| 2. 영국                                       | 62        |
| 3. 미국                                       | 74        |
| 제3절 시사점                                     | 80        |

**제4장 포스트코로나 시대의 문화재정 대응방향 ..... 85**

제1절 코로나 19 이후 문화재정 전망과 평가 87

1. 코로나 19 이후 문화재정 정책환경 변화 87

2. 문화재정 여건 평가 96

제2절 포스트코로나 시대의 문화재정운용 효율화 방안 105

1. 종합분석 및 대응방향 105

2. 뉴 노멀 시대, 중점투자 재설계 107

3. 문화재정운용 안정화 및 성과관리 내실화 116

**참고문헌 / 123**

**ABSTRACT / 129**

---

# 표 목차

|  |    |
|--|----|
| 〈표 1-1〉 전문가 FGI 참석자                                  | 7  |
| 〈표 2-1〉 예술, 스포츠 여가관련 서비스업종 종사자 수 동향(2019~2021년)      | 19 |
| 〈표 2-2〉 코로나 추경(2020~2021)의 총량 내역                     | 27 |
| 〈표 2-3〉 코로나 추경(2020~2021)의 소상공인 및 고용유지 지원 내역(2020년)  | 30 |
| 〈표 2-4〉 코로나 추경의 소상공인 및 고용유지 지원 내역(2021년)             | 30 |
| 〈표 2-5〉 OECD 국가의 국가부채(D2, GDP 비중, 2015~2021년)        | 34 |
| 〈표 2-6〉 OECD 국가의 국가부채(D2, GDP 비중, 2006~2012년)        | 35 |
| 〈표 2-7〉 2021~2025년 국가재정운용계획의 중기 재정수입 전망              | 38 |
| 〈표 2-8〉 2021~2025년 국가재정운용계획의 중기 재정지출 전망              | 38 |
| 〈표 2-9〉 2021~2025년 국가재정운용계획의 중기 재정수지 및 국가채무 전망       | 39 |
| 〈표 2-10〉 2021~2025 국가재정운용계획의 분야별 자원배분 계획             | 41 |
| 〈표 2-11〉 분야별 정부지출 추이(2018~2022년)                     | 43 |
| 〈표 3-1〉 각 국가별 코로나 19 대응 정책 사례                        | 48 |
| 〈표 3-2〉 OECD 국가 문화창의 부문의 코로나19 피해                    | 49 |
| 〈표 3-3〉 OECD 국가의 코로나19 대응 문화재정 정책 방안                 | 50 |
| 〈표 3-4〉 G20 문화선언문의 우선순위                              | 53 |
| 〈표 3-5〉 EU 다년도재정운용계획(MFF) 주요분야별 포함내용                 | 55 |
| 〈표 3-6〉 EU 2021-2027 다년도재정운용계획(MFF)과 경제회복기금(NGEU) 계획 | 57 |
| 〈표 3-7〉 EU 창조적 유럽(Creative Europe) 프로그램 예산구조         | 60 |
| 〈표 3-8〉 EU 창조적 유럽(Creative Europe) 프로그램 하위분류 내용      | 60 |
| 〈표 3-9〉 영국 주요기능별 정부예산(2019/19~2021/22년)              | 64 |
| 〈표 3-10〉 영국 기능별 정부지출 결산액(2016/17~2020/21년)           | 65 |
| 〈표 3-11〉 영국 2021/22년 예산 주요 변경사항                      | 66 |
| 〈표 3-12〉 영국 부처 및 기타 세출예산(2019/20~2021/22년)           | 68 |
| 〈표 3-13〉 영국 DCMS 부처지출한도/연간관리지출 추이(2016/17~2021/22년)  | 69 |
| 〈표 3-14〉 영국 DCMS 예산 세부내역(2018/19~2021/22년)           | 70 |
| 〈표 3-15〉 영국 DCMS 2021/22년 주요사업 내용(문화분야)              | 71 |

|   |     |
|---|-----|
| 〈표 3-16〉 영국 중기재정계획 부처별 예산(SR 2021년 기준)                        | 72  |
| 〈표 3-17〉 영국 중기재정계획의 문화분야 중점투자 계획(SR 2021년 기준)                 | 73  |
| 〈표 3-18〉 미국 2022년 예산안 예산편성 주요계획                               | 75  |
| 〈표 3-19〉 미국 기능별 예산안 순 지출 추이(2018~2022년)                       | 76  |
| 〈표 3-20〉 미국 국립예술위원회(NEA)과 국립인문위원회(NEH)의 예산 추이<br>(2007~2021년) | 77  |
| 〈표 3-21〉 미국 국립예술기금 예산내역(2018~2020년)                           | 78  |
| 〈표 3-22〉 미국 국립인문기금 예산내역(2018~2022년)                           | 78  |
| 〈표 3-23〉 미국 연방정부의 예술기금 지원(연간지원금 유지와 추가지원 제공) 내용               | 79  |
| 〈표 3-24〉 국제기구의 코로나19위기에 대한 문화분야 대응 전략                         | 81  |
| 〈표 3-25〉 주요국의 코로나19 문화재정 대응 특징                                | 83  |
| 〈표 4-1〉 항목별 가계소비지출 증감률  | 91  |
| 〈표 4-2〉 문화적 개입을 통한 건강증진 영역(예방 및 치료)                           | 95  |
| 〈표 4-3〉 문화체육관광부 부문별 예산추이(2018~2022년)                          | 98  |
| 〈표 4-4〉 문화예술진흥기금 주요 수입 구성(2015~2021년)                         | 100 |
| 〈표 4-5〉 문화체육관광부 재정사업자율평가 결과(2018~2020년)                       | 102 |
| 〈표 4-6〉 국고보조금 및 보조사업 개수(2021년 기준)                             | 104 |
| 〈표 4-7〉 코로나 19 이후 국제동향 및 국내 문화재정 전망                           | 105 |
| 〈표 4-8〉 정부지출(공공투자) 조정 목표                                      | 119 |

---

# 그림 목차

|  |     |
|--|-----|
| [그림 2-1] 지난 100년 간 발생한 경제위기(GDP 감소, %)                           | 15  |
| [그림 2-2] 세계금융위기(GFC)와 코로나 19의 경제위기의 규모<br>(전분기 대비 경제성장률, %)      | 16  |
| [그림 2-3] IMF의 코로나 19의 GDP 충격 및 회복에 대한 예측(2021~2022년)             | 17  |
| [그림 2-4] 미국의 GDP갭 전망(2021~2031년)                                 | 17  |
| [그림 2-5] 핵심 문화예술 분야 신용카드 지출액 합계 추이<br>(2019년 1월 1일~2021년 10월 3일) | 18  |
| [그림 2-6] 케인즈 모형에서의 재정정책 효과                                       | 24  |
| [그림 2-7] 코로나 19 경제위기 대응 OECD 국가의 재량적 지출 규모(GDP 비중)               | 32  |
| [그림 3-1] EU 다년도재정운용계획(MFF)의 주요 정책영역 추이                           | 58  |
| [그림 3-2] EU 2021~2027 다년도재정운용계획(MFF)의 결속, 회복력,<br>가치 구성내용        | 59  |
| [그림 3-3] 영국 주요기능별 정부예산(2021/22년)                                 | 65  |
| [그림 4-1] 소비자심리지수 추이('08.7.~'21.8)                                | 88  |
| [그림 4-2] 코로나 전후 주요국의 최고-최저 소비 변화(%)/기간(분기)                       | 89  |
| [그림 4-3] 부가가치 변화(2019년 대비 2020년)                                 | 90  |
| [그림 4-4] 포스트코로나 시대 행동고착성 평가(분야별 평균과 편차)                          | 92  |
| [그림 4-5] 주요국의 코로나19 이전 대비 지출회복 수준                                | 93  |
| [그림 4-6] 코로나19 이후 우리나라 국민의 정서적 변화                                | 94  |
| [그림 4-7] 분야별 중기 및 단기 재정계획 증감률                                    | 97  |
| [그림 4-8] 한국의 인구변화 전망   | 97  |
| [그림 4-9] OECD 국가 여가, 문화 및 종교분야 지방정부 예산 비율(2018년)                 | 101 |
| [그림 4-10] 포스트코로나 시대의 문화재정운용 효율화 방향 도출                            | 106 |



포스트코로나 시대의 문화재정 대응방향

제1장

서론



# 제1절 연구배경 및 목적

---

## 1. 연구배경

- ① 코로나19 확산, 경제위기 극복을 위한 정부 재정정책의 역할 강조
  - 코로나 확산으로 침체된 소비와 투자를 대신하여 총수요를 견인할 수 있는 유일한 정책수단으로서 정부재정 확장을 포함
    - 코로나19 영향으로 2020년 세계 경제성장률 -3.3% 기록, 주요국들은 확대재정과 통화정책을 통한 경기진작을 시도함
  - 이러한 시도는 1930년대의 대공황 시기 긴축통화 정책의 실패를 경험 삼아 대대적인 확장적 재정정책과 함께 양적 완화 정책을 수행한 것으로, 2008년 글로벌 경제위기 시기에도 확장재정과 통화정책을 펼치긴 하였으나, 이후 2010년 미국과 유럽은 재정긴축으로 전환한 바 있음
- ② 코로나19 이후 재정정상화를 위한 긴축, 정부지출 효율화 등 공공개혁 예상
  - 주요국에서는 2021년 예산부터 경제회복을 위한 정부지출 우선순위 재조정을 발표하였는데, 코로나 19에 대한 즉각적인 비상 대응을 넘어 경제성장을 촉진하고 취약계층을 보호하기 위한 방안을 추진하고 있음
  - 확장재정으로 점차 경제 성장의 회복이 기대되면서 봉쇄조치(Great Lockdown) 이후의 경기회복과 정부지출 효율화에 대한 논의 구체화됨
- ③ 코로나19 이후 문화재정의 전략적 대응 필요
  - 2020년 코로나 대응 정부재정을 큰 폭으로 확대하였다가 점차 이전 수준으로 복원 및 지출 구조조정 방향으로 전환되고 있으며, 특히 문화체육관광부 사업에 대한 조정이 클 것으로 예측됨

- 이에, 지속가능한 중장기 재정사업을 설계하고, 효율화 관점에서 검토가 필요한 시점으로, 정부 재정의 지출구조조정에 대응하고 포스트코로나 시대 문화재정의 투자방향을 제시하고자 함

## 2. 연구목적

- 코로나 19 위기에 따른 국내외 문화재정 편성 기조와 추이, 정책환경 변화를 분석하고, 포스트코로나 시기의 문화분야 중점 투자방향과 재정대응 방안을 제시함
  - 코로나 19 사태로 주목받고 있는 국내외 이슈를 분석하여 문화재정 운용 측면에서 관심있게 살펴야 할 정책환경 요소를 도출
  - 코로나 19에 따른 분야별 재정편성 방향과 문화재정 편성 기조를 검토하고, 포스트코로나 시대의 문화분야 중점투자 방향을 제안
- 포스트코로나 시대에 나타나고 있는 정부지출 구조조정 환경에서 문화재정의 역할과 재정효율화 방안을 제안함
  - 중장기적으로 문화재정 긴축압박과 지출효율화 요구 강도가 높아질 것으로 예상되는 가운데, 효율적인 재정운용 방안을 제시

## 제2절 연구범위 및 방법

---

### 1. 연구범위

#### 가. 시공간적 범위

- 코로나19에 대한 재정충격을 확인하기 위해 2019년부터 2022년 기간의 예산 및 주요국 재정대응 동향 분석
  - 코로나19(coronavirus disease 2019)는 2019년 12월 중국 우한에서 처음 발생한 뒤 전 세계로 확산되었으므로, 코로나 19 유행 이전 예산인 2019년부터 최근 발표된 2022년 예산안을 분석함
- 본 연구에서 포스트코로나(Post COVID-19)는 코로나19 바이러스 확산으로 팬데믹과 사회적 거리두기를 겪은 이후 새롭게 맞이하는 사회를 의미하며, 코로나19의 종식이 불가능하다는 가정 하에 기존 방역체계를 유지하면서 점진적으로 일상회복해 나가는 단계를 의미함
  - 포스트코로나 시대는 코로나 19와 공존하는 시대라는 의미에서 본 연구에서는 위드코로나(With Corona)라는 용어를 혼용하여 사용하였음

#### 나. 대상적 범위

- 본 연구에서 문화재정의 범위는 문화예술(콘텐츠 포함) 부문에 대한 예산으로 문화예술 부문을 포함하고 있는 정부기능별 재정분류와 소관부처 혹은 정부기관에 대한 예산을 분석하였음
- 코로나 19 대응 문화재정 변화에 시사점을 주는 주요국 분석은 국제기구(UNESCO, OECD, G20 등)와 주요 국가(유럽연합 및 영국, 미국)를 분석하였음

## 다. 내용적 범위

- 코로나 19 위기와 정부재정 정책 변화 분석
- 국제기구 및 주요국의 코로나 19 재정대응 방향 분석
- 코로나 19 위기와 문화재정의 여건 분석
- 포스트코로나 시대 문화재정의 대응 방향 및 과제 제시
  - 개별부처에서 안정적인 재정운용을 위한 방법은 재정담당 부처로부터 예산을 확보하기 위한 전략적 지출 계획(수요, 효과가 높은 분야에 우선순위 설정 및 중점투자)과 가용재정의 성과를 극대화하는 성과관리, 부처 소관 기금의 수입확충 등이 있음
  - 이에 문화체육관광부 재정운용 효율화를 위한 향후(포스트코로나 시대) 전략지출 투자분야, 성과관리 및 기금안정화 방안을 도출함

## 2. 연구방법

### 가. 문헌분석(Literature review)

- 재정이론 관련 선행연구, UNESCO·IMF·OECD 등 국제기구 발표 보고서, 주요 국가(유럽연합 및 영국, 미국) 예산안 발표자료 등 문헌 및 선행연구 검토

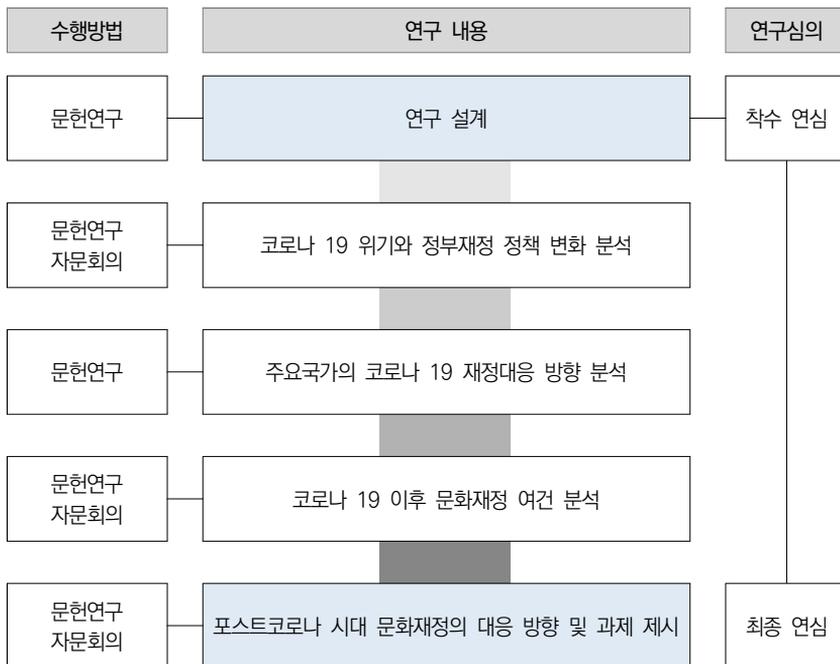
### 나. 전문가 FGI(Focused group interview)

- 포스트코로나 시대 효과적인 문화재정 대응 방향성 논의를 위해 재정, 행정, 성과관리 분야 전문가 그룹 인터뷰 진행하며, 연구기간 내 총 5회의 FGI를 진행하였음
- 전문가 FGI는 문화분야 지속가능한 중장기 재성사업 설계 및 문화재정의 효율적인 지출 방향 검토, 향후 문화재정의 중점 투자분야 발굴을 목적으로 함

〈표 1-1〉 전문가 FGI 참석자

| 구분            | 참여자                       |
|---------------|---------------------------|
| 재정성과관리        | 한승준 서울여자대학교 행정학과 교수       |
|               | 배관표 충남대학교 국가정책대학원 교수      |
|               | 배준구 경성대학교 행정학과 교수         |
|               | 이재원 부경대학교 행정학과 교수         |
|               | 김성규 한미회계법인 부회장            |
|               | 김재중 한미회계법인 연구원            |
|               | 이상범 전국시장·군수·구청장협의회 선임전문위원 |
|               | 김홍환 한국지방세연구원 지방재정연구실 연구위원 |
| 재정중점투자        | 정종은 상지대학교 문화콘텐츠학과 교수      |
|               | 신형덕 흥익대학교 경영대학 교수         |
|               | 이성민 한국방송통신대학교 미디어영상학과 교수  |
|               | 손동기 호남대학교 교양학부 교수         |
|               | 백승혁 한국콘텐츠진흥원 정책금융팀장       |
|               | 김자현 한국문화예술교육진흥원 시민교육본부장   |
|               | 장세길 전북연구원 사회문화연구부 연구위원    |
|               | 김민경 부산연구원 사회문화연구실 연구위원    |
| 이영준 김해문화도시센터장 |                           |

〔그림 1-1〕 연구의 수행방법 및 과정





포스트코로나 시대의 문화재정 대응방향

제2장

## 코로나 19 위기와 정부재정 정책 변화



# 제1절 경제위기와 정부재정의 역할

## 1. 정부재정의 역할에 관한 이론적 논의

### 가. 규범적 정의

- 규범적 재정(normative public finance) 분야의 20세기를 대표하는 학자인 Musgrave(1959)는 재정을 다음과 같이 정의하였음
  - 정부의 세입-세출 과정에서 발생하는 복잡한 문제가 재정(public finance)의 전통적 정의임(Musgrave, 1959)
  - 정부 살림이 세입과 세출의 흐름으로 구성되어 있지만, 세입-세출의 관리(finance)가 재정의 본질적 문제는 아니고, 재정의 본질적 문제는 ① 자원 배분(resource allocation), ② 소득 분배(distribution of income), ③ 완전 고용과 가격 안정화 및 성장(full employment, and price-level stability and growth)에 관한 것임(Musgrave, 1959)
- Musgrave(1959)는 재정의 근본적 역할로서의 정부의 3대 기능에 대한 논의를 전개하면서 매우 중요한 이론적 방법론(규범적 방법론)을 채택하였는데, 이는 소득분배의 적정성(optimum distribution of income)을 전제하였다는 점과 적절한 소득분배가 이루어진 것을 바탕으로 적절한 자원배분(optimum allocation of resources)의 원칙이 도출되었다는 점임
  - 즉 Musgrave(1959)는 적정 자원배분의 조건을 도출함에 있어서 이미 적절한 소득분배(Proper distribution of income)가 정부에 의하여 이루어진 것을 가정하였음
  - Musgrave(1959)의 이러한 규범적 접근 방법은 그의 교과서가 발표된 당시에는 이미 Bergson (1937)과 Samuelson (1947)에서 논의된 사회후생함수(social welfare function)가 재정학 방법론에 큰 영향을 미치고 있었기 때문임

## 나. 정치경제적 정의

- Musgrave(1959)의 방법론에서처럼 정부의 역할을 세입과 세출을 결정함에 있어서 국민의 관점에서 가장 바람직한 의사결정을 하는 것으로 정의할 경우의 난제는 “국민의 후생” 또는 “사회 후생”(social welfare)이 단순하게 정의될 수 있는 개념이 아니라는 점임
- 공공재의 공급이 모든 사회 구성원에게 동일한 혜택(만족감)을 주지 않을 뿐만 아니라 소득분배의 경우 정부가 세금과 이전지출을 통하여 직접적으로 고소득층의 소득을 줄이고 저소득층의 소득을 늘리는 역할을 수행함
- 그런데 이러한 공공재 공급과 소득분배 모두 국회에서의 정치적 의사결정 과정을 거쳐야 하기 때문에 재정의 근본은 “정치적 의사결정” 또는 “정치적 타협”이라고 정의할 수도 있음
- 즉 재정에 대한 정치경제적(political economy) 관점의 정의는 “정부가 해야 할(what should be done) 역할”과 같은 규범적 정의가 아니고, 객관적(실증적) 관점에서의 “정부의 세입-세출에 대한 정치적 의사결정이 이루어진 결과(what is done)”가 됨
- 특히 Buchanan(1954)과 Buchanan and Tullock(1962)이 대표하는 공공선택(Public Choice) 이론과, 2000년대 초반 Persson and Tabellini(2000, 2003) 등에 의하여 방법론이 정착된 정치경제 재정학(Political Economy Public Finance)의 관점에서는 재정에 대한 의사결정 주체들(정치인, 관료, 그리고 투표자)이 직면한 다양한 인센티브 구조가 재정정책의 결정에 영향을 미치는 과정임을 강조함

## 다. 규범적 정의와 정치경제적 정의의 장점

- 재정의 역할에 대한 규범적 정의와 정치경제적 정의는 각각의 장점을 지니고 있는데, 재정에 대한 규범적 역할을 강조하는 방법론이 갖는 가장 큰 장점은 정치인, 관료, 그리고 투표자들이 직면한 인센티브로 인하여 재정정책의 모습이 매우 다양

한 형태를 띄게 되는 현실적 상황에서 “바람직한” 재정정책에 대한 좌표를 제공한다는 것임<sup>1)</sup>

- 즉 바람직한 재정정책에 대한 좌표의 제공이 물론 “바람직한 사회”에 대한 가치 판단, 즉 특정한 사회후생함수의 존재를 전제하는 것이 필요하지만, 이러한 가치판단이 절대적인 것으로 주장되지 않고 준거의 틀(frame of reference)로 활용될 때에는 규범적 재정정책 분석이 정부 정책의 수립 단계에서 유용한 판단 기준을 제공하는 순기능을 발휘할 수 있음

■ 이러한 관점은 현대 조세정책의 근간이 되고 있는 적정조세이론(Optimal Taxation Theory)의 방법론에 잘 나타나 있음

- 1996년 적정조세이론에 대한 기여로 노벨경제학상을 수상한 James Mirrlees (1986)는 조세정책(public policy)을 다음과 같이 정의하였음

- “조세정책은 정책목표를 설정한 다음, 정책의 현실성(제약 조건의 고려)을 파악하여 최선의 선택을 하는 것임”(Mirrlees, 1986)

## 라. 거시경제의 안정화 역할

■ 재정의 규범적 역할이 갖는 장점은 Musgrave(1959)의 3대 정부의 역할 중 “거시경제의 안정화” 분야에서 가장 뚜렷하게 나타난다고 볼 수 있는데, 그 이유는 거시경제의 안정을 위한 재정정책은 사회 구성원 간의 갈등을 비교적 적게 야기시키기 때문임

- 거시경제의 안정화를 위한 정책목표는 완전고용, 가격 안정, 경제성장 등인데, 이러한 정책들은 사회 구성원 간 분배 문제를 직접적으로 다루지 않고 파이(pie)를 키우는 역할을 수행하기 때문에 대다수의 국민들의 후생을 증가시키기 위한 정책들이라고 평가할 수 있음

■ 특히 최근 들어 코로나 19 경제 위기가 발생하여 경제가 침체되고 실업이 증가하는 상황에서 고용을 증대시키고 경기를 회복시키는 데 기여하는 적극적 재정의 중

1) 재정의 역할에 대한 Musgrave(1959)의 규범적 방법론에 대한 최근의 논의(긍정적 평가)에 대해서는 Desmarais-Tremblay(2017)을 참조.

요성을 국제기구(IMF, OECD 등)가 크게 강조하여 왔음

- 또한 OECD의 거의 모든 국가들이 적극적 재정정책을 수행하여 1930년대 경제 공황 이후 가장 큰 경제위기를 불러일으킨 것으로 평가되는 코로나 19 경제위기를 비교적 빠른 시일 내에 극복하는 데 재정이 큰 역할을 수행하였음
- 이처럼 거시경제 안정화 역할이 재정정책의 역할 중 매우 중요한 부분을 차지하지만, 경제위기 또는 경제침체 시기에는 정부가 적극적 재정정책을 수행하는 것이 바람직하다는 관점이 거시경제의 이론적 측면에서 만장일치로 받아들여지는 것은 아님
- 1930년대 대공황 시기 발전한 케인즈 이론이 거시경제 이론의 중요한 축을 형성하고 있지만, 시장의 가격 기능을 강조하는 고전학파(Classical Economics) 또는 신고전학파(Neoclassical Economics) 이론은 정부 재정정책의 효과성에 대하여 매우 비판적인 시각을 가지고 있음

## 2. 경제위기와 정부재정의 대응

### 가. 세계적 경제위기의 재정정책과 통화정책

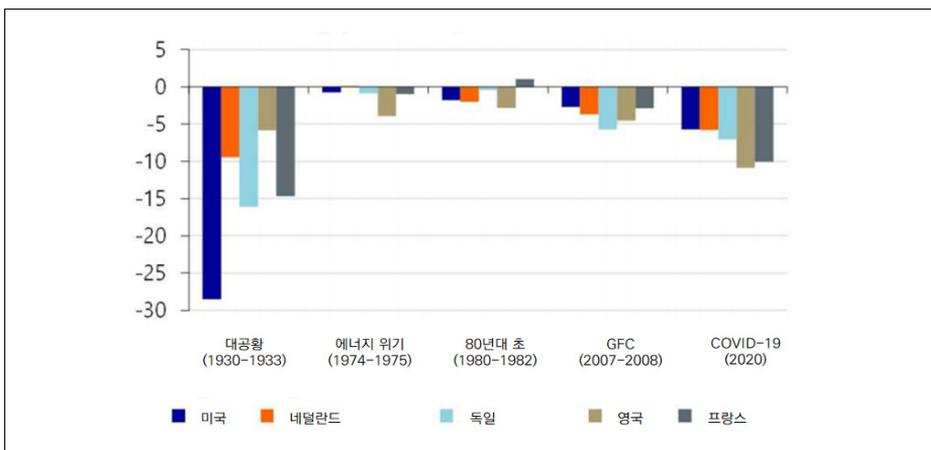
#### 1) 5번의 세계적 경제위기

- 지난 100년 동안 발생한 경제위기의 사례와 이에 대응하는 재정정책의 규모와 방법은 일종의 진화를 해 왔다고 볼 수 있으며, 특히 지난 20년 동안 거시적 경제정책 패러다임에 큰 변화가 일어났음
- 1930년대부터 2020년까지 세계적 경제위기는 코로나 19 경제위기를 포함하여 모두 5번 발생하였음([그림 2-1] 참조)
  - 지난 100년 동안 1930년대에 경제공황이 발생하였고, 1970년대 오일쇼크로 인한 경제위기, 1980년대 초반 오일쇼크 및 긴축통화로 인한 경제위기, 2008년의 미국의 주택금융(서브프라임 모기지) 부실로 촉발된 세계금융위기(Global Financial Crisis, GFC), 그리고 2020년 코로나 19 경제위기로 요약됨
  - (1930년대 대공황) 1920년대 미국 경기의 호황에 힘입어 미국 주식시장이 큰

호황을 누렸으나 1929년 경기 하강이 진행되는 과정에서 통화당국은 과열된 투기 붐의 억제를 위하여 신용공급을 축소하면서 뉴욕증권거래소의 주가가 폭락함에 따라 대공황이 시작됨

- (1970년대 경제침체) 1973년 석유수출국기구(OPEC)가 오일 가격을 4배 상승 시킴에 따라 공급 측면의 경기 위축이 발생함과 동시에 미국 주식 시장의 폭락으로 공급이 침체되면서 가격은 오르는 스테그플레이션 발생
- (1980년대 초반 경제침체) 1979년 이란 혁명이 발생하면서 1970년대의 오일 쇼크에 덧붙여 추가적인 오일 가격 상승이 이루어짐에 따라 인플레이션이 발생하기 시작하였고 미국의 통화당국은 인플레이션의 억제를 위하여 긴축통화 정책을 펼치면서 경제침체 발생
- (2008년의 세계금융위기) 2007년에 미국에서 은행권의 부실 채권인 서브프라임 모기지(subprime mortgage) 위기가 발생하면서 주택 금융의 대출이 경직됨에 따라 주택시장 붕괴와 함께 대형 금융기관의 도산으로 인하여 전 세계적인 경제위기 발생
- (2020년의 코로나 19 경제위기) 치명률이 높으면서 감염 속도가 매우 빠른 코로나 19 바이러스가 전 세계에 퍼지면서 경제 활동의 중단(lock-down) 조치로 인해 생산과 소비가 동시에 위축되는 경제위기 발생

[그림 2-1] 지난 100년 간 발생한 경제위기(GDP 감소, %)

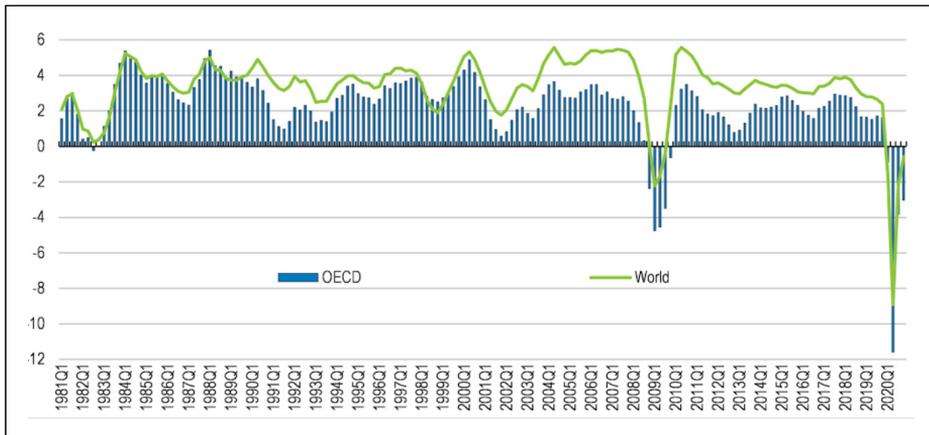


자료: Erken, Hugo, Raphie Hayat and Michiel van der Veen, 2020. Global economic outlook: Coronavirus will cause the sharpest contraction since the Great Depression. Rabobank Research-Economic Research.

## 2) 경제적 위기의 충격과 회복

- 지난 100년 간 경제위기의 규모를 비교해 보면, 1930년대 경제적 충격의 규모는 매우 커서 미국의 경우 GDP의 거의 30% 가까이 하락하는 대공황이 발생하였음
- 2020년대 초반 코로나 경제 위기가 발생하면서 1930년대 대공황에 비견될 정도의 경제위기 가능성에 대한 우려를 낳았으나 결과적으로는 미국의 경우 GDP 축소 규모가 약 5%로 대공황의 경제적 충격에 비견될 정도는 아님
- 다만 2020년의 경제위기는 지금까지도 그 여파가 남아 있는 2009년의 세계금융 위기 때의 경제적 충격보다 훨씬 더 크다는 평가를 받고 있음(OECD, 2021b)

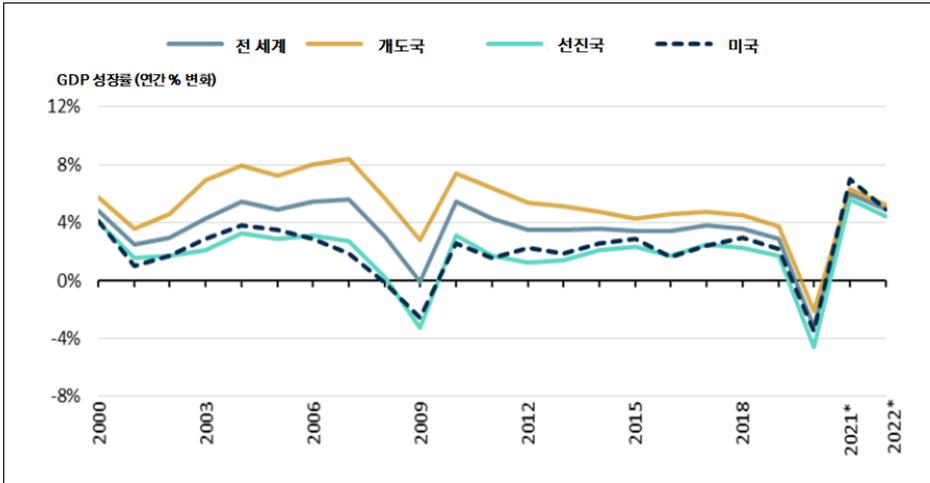
[그림 2-2] 세계금융위기(GFC)와 코로나 19의 경제위기의 규모(전분기 대비 경제성장률, %)



자료: OECD(2021b), 21-05. Tax Policy Reforms 2021.

- 그러나 2021년 7월 IMF가 발표한 2021년~2022년의 경기 전망에 따르면, 코로나 19가 2020년의 경제 활동에 준 충격이 매우 큰 반면, 2021년부터는 빠르게 반등하는 모습을 나타냄
  - [그림 2-3]에서 2021년~2022년의 반등 규모(경제성장률)가 2008년 세계금융 위기 이후의 반등 규모보다 훨씬 더 크다는 것을 확인할 수 있음

[그림 2-3] IMF의 코로나 19의 GDP 충격 및 회복에 대한 예측(2021~2022년)

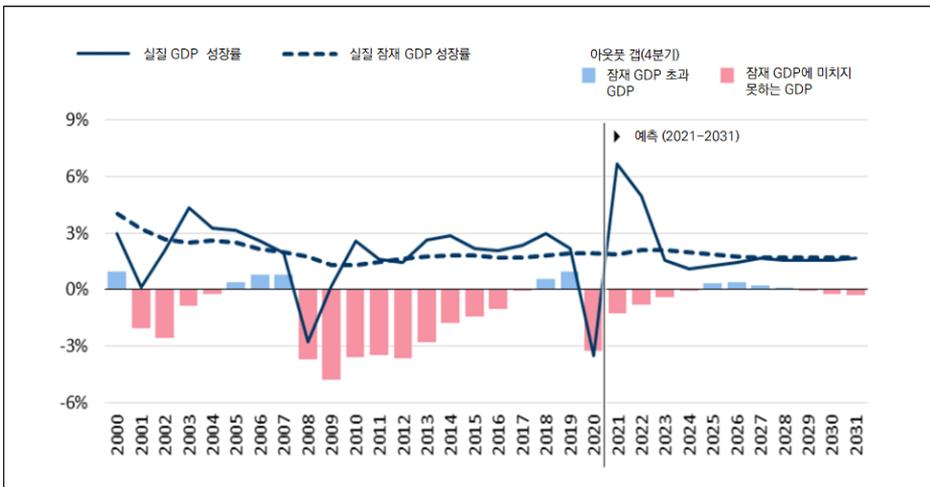


원자료: IMF, 21-07, World Economic Outlook, Update.

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

- 코로나 19의 경제위기가 초반 GDP 위축의 강도가 매우 컸지만 1년 이내에 바로 크게 반등하면서 생산활동이 거의 정상 수준에 도달함에 따라(GDP갭의 빠른 축소) 중기적(경제위기 발생 이후 5년)으로는 코로나 19 경제위축 규모가 2008년 세계금융위기보다 더 양호하다는 평가가 가능함

[그림 2-4] 미국의 GDP갭 전망(2021~2031년)

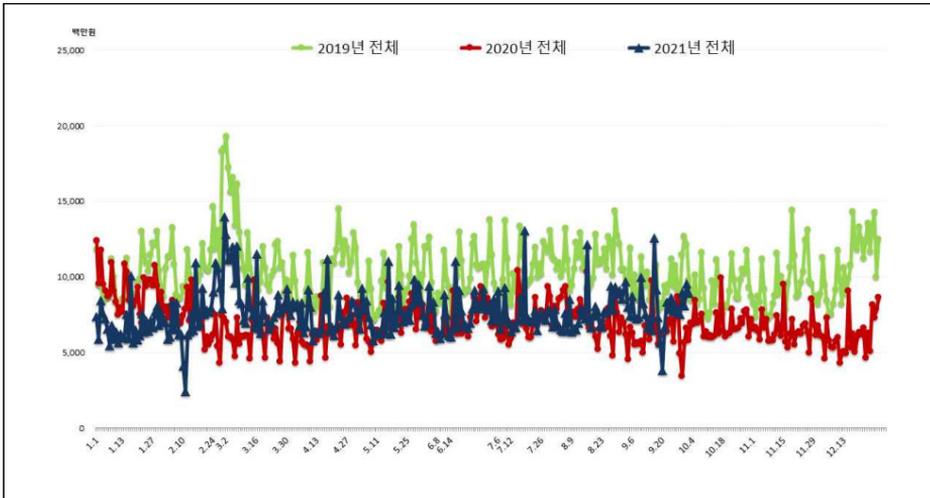


원자료: Congressional Budget Office (CBO), 21-07. An Update to the Budget and Economic Outlook.

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

- 다만, 코로나 19 경제위기의 특성상 대면 접촉에 의하여 경제활동이 이루어지는 문화예술 및 여가 부문은 다른 부문과 비교할 수 없을 정도로 큰 경제적 충격을 받았음
- 코로나 19 대응을 OECD 국가들 중 가장 성공적으로 했다고 평가받는 한국의 경우 2020년 코로나 19의 전파가 심각한 시기에 문화예술분야 지출액은 30% 감소하였고, 예술, 스포츠, 여가관련 서비스업종의 종사자 수는 약 40만명이 감소
  - 2020년 핵심 문화예술 분야 신용카드 지출액은 총 2조 5,721억원으로 2019년 3조 6,719억원 대비 1조 998억원 감소(-30.0%)
  - 2021년 8월 기준, 예술, 스포츠, 여가관련 서비스업종의 종사자 수는 30만명으로 2019년 동월 대비 3.5만명 감소하였으며, 2020년 8월 기준으로는 2019년 동월 대비 4.3만명 감소

[그림 2-5] 핵심 문화예술 분야 신용카드 지출액 합계 추이(2019년 1월 1일~2021년 10월 3일)



주: 1) 2021년은 1.1~10.3일 기간 분석  
 2) 신용카드 승인 실적 중 문화분야를 추출하여 분석  
 3) 내국인은 신한카드 개인 승인실적을 신한카드 시장 점유율을 활용하여 전체 시장 취급액으로 추정  
 4) 외국인은 5종 신용카드(VISA, MASTER, AMX, JCB, 은련) 승인실적  
 자료: 한국문화관광연구원통계관리팀(2021), 코로나19전후 문화예술관련 산업 신용카드 지출액 분석

〈표 2-1〉 예술, 스포츠 여가관련 서비스업종 종사자 수 동향(2019~2021년)

(단위: 천명)

| 구분 | 2019년 | 2020년 | 2021년 |
|----|-------|-------|-------|
| 1월 | 309   | 313   | 263   |
| 2월 | 318   | 311   | 273   |
| 3월 | 325   | 287   | 282   |
| 4월 | 328   | 284   | 285   |
| 5월 | 331   | 286   | 285   |
| 6월 | 332   | 300   | 301   |
| 7월 | 338   | 309   | 301   |
| 8월 | 336   | 293   | 301   |
| 누적 | 2,617 | 2,383 | 2,291 |

자료: 고용노동부(각년도), 사업체노동력조사

### 3) 경제위기의 재정정책

- 2009년 세계금융위기가 발생하였을 때 미국, 중국, 유럽 국가들은 1930년대의 대공황 때의 긴축통화 정책의 실패를 경험 삼아 대대적인 확장적 재정정책과 함께 양적 완화(quantitative easing) 정책을 수행하였음
- 이는 1930년대 재정정책 및 통화정책의 실패를 되풀이 하는 대대적인 케인즈 정책으로서 경제위기가 대공황으로 연결되지 않는 데 큰 기여를 했다는 평가를 받고 있음
  - Krugman(2018)은 1930년대의 대공황, 1970년대의 경제침체와 같은 경제위기가 발생할 때마다 거시경제 이론의 변화가 일어났고, 2008년 세계금융위기가 발생하였을 때에는 1930년대의 정책 실패를 교훈 삼아 대대적인 재정정책과 통화정책을 펼쳤기 때문에 경제공황의 발생을 막을 수 있었다고 강조
- 다만, Krugman(2018)이 강조하였듯이, 2008년 경제위기에 대한 적극적 재정정책이 2009년을 지나 2010년에도 계속 이어지지 않는다는 점에서 경제위기의 완전한 회복에는 실패하였다는 비판이 있음(Krugman, 2018)
- 2008년의 세계금융위기 이후 2010년 미국과 유럽에서 단행된 재정긴축에 대해서는 OECD뿐만 아니라 IMF와 같은 보수적(국가채무에 대한) 국제금융기구도 비판적 견해를 보임

- 2020년 코로나 19로 인한 전 세계적 경제위기의 경우 2008년 경제위기 대응에 대한 재정정책의 성공과 실패의 경험을 거울삼아 문자 그대로(“whatever it takes”) 대대적인 확장적 재정정책과 확장적 통화정책을 모든 국가가 단행하였음
  - 그 결과 피터슨국제경제연구소(Peterson Institute for International Economics)의 소장인 Adam Posen은 2020년 코로나 19 위기에 대응한 확장적 재정정책과 통화정책을 다음과 같이 평가하였음
  - “2008년 세계금융위기 때의 소극적 재정정책과 선부른 긴축정책과 달리 코로나 19 경제위기에 대응한 공격적인 재정정책은 그 효과가 긍정적일 뿐만 아니라 마음을 따뜻하게 한 정책이다”(Posen, 2021)
  - “세계금융위기에 대한 재정정책의 대응이 미국에서는 서너 달이나 걸렸고 유럽에서는 2년 가까이 걸렸지만, 코로나 19 경제위기에 대응해서는 불과 몇 주만에 훨씬 더 큰 규모의 확장적 재정정책이 전 세계적으로 펼쳐졌다”(Posen, 2021)

#### 나. 경제위기 대응 재정정책의 이론적 논의

- 2020년 코로나 19 경제위기를 비교적 조기에 극복하는 데 큰 기여를 한 거시적 재정정책의 패러다임 변화가 무엇인지에 대한 이론적 논의를 살펴봄
- 1930년대의 대공황을 비롯하여 지난 100년 동안 발생한 경제위기에 대응하는 재정정책은 케인즈 이론에서부터 현대 거시경제의 주류 이론인 확률 일반균형(DSGE) 모형에 이르기까지 다양하게 발전해 왔음
- 거시경제 분야에서는 2008년의 세계금융위기가 왜 발생하였는지, 그리고 이에 대한 바람직한 대응이 무엇인지에 대하여 다양하고 광범위한 연구가 진행되었는데 Vines and Wills(2018)는 2008년 거시경제 이론의 상황에 대하여 다음과 같이 다소 충격적인 진단을 하였음<sup>2)</sup>

2) 2018년 영국의 경제 학술지인 Oxford Review of Economic Policy는 지난 40년 간 거시경제 분야의 대표적인 학자인 Oliver Blanchard 교수와 노벨경제학상을 수상한 Joseph Stiglitz 교수, Paul Krugman 교수 등의 논문을 수록한 “거시경제 모델의 미래”라는 특별호(special edition)를 발간하였으며, David Vines와 Samuel Wills는 이 특별호의 편집자임

- 미국 대공황 발생 100년 이후에 세계금융위기가 발생하였는데, 세계금융위기에 대하여 당시 학계를 지배하고 있던 거시경제학자들의 태도에는 능력과 겸손함이 모두 결여되어 있고, 100년 전의 경제위기에 대하여 케인즈가 제시한 처방과 같은 해결책을 찾지 못하고 있음(Vines and Wills, 2018)
- Vines and Wills(2018)가 현재의 거시경제 이론에 대하여 이처럼 혹독한 평가를 내리는 이유는 현재 거시경제 분야의 주류 이론이라 할 수 있는 확률 일반균형(Dynamic stochastic general equilibrium, DSGE) 이론이 확장적 재정정책의 필요성을 잘 설명하지 못하기 때문임<sup>3)</sup>
  - 2008년의 세계금융위기 이후, 그리고 2020년 코로나 19 경제위기 때 거의 모든 국가는 확장적 재정정책을 적극적으로 채택하였음
  - 미국 의회조사처(Congressional Research Service, CRS)가 코로나 19 이후의 재정정책 효과를 진단하기 위하여 수행한 다양한 거시경제 모형의 평가에서 확률 일반균형(DSGE) 이론은 근본적 모형의 구조에 있어서 실업의 증가를 설명하지 못하는 문제가 있음
  - 또한 재정정책의 효과가 있다는 것을 보여주는 새로운 확률 일반균형(DSGE) 모형들도 여전히 가정과 현실의 불일치 문제를 안고 있다고 평가하고 있음(Gravelle and Marples, 2021)
- 확률 일반균형(DSGE) 이론이 거시경제 이론의 주류이지만 확장적 재정정책의 필요성을 잘 설명하지 못하는 반면, 현실적으로는 2008년 세계금융위기와 2020년 코로나 19 경제위기에 대하여 전 세계가 적극적으로 확장적 재정정책을 채택하여 이론과 현실의 간극이 있음
- Blanchard<sup>4)</sup> 교수는 2008년 이후 논의되고 있는 새로운 거시경제 이론이 패러다

3) 주류 거시경제학에 대한 비판은 Vines and Wills (2018)에서만 찾을 수 있는 것이 아니다. 예를 들어 독일 경제전문가위원회(German Council of Economic Experts)의 전 위원이자 뷔르츠부르크 대학교(Wuerzburg University) 교수인 피터 보핑거(Peter Bofinger) 교수는 Social Europe의 기고문('Fridays for Keynesianism', 2020년 2월 17일)에서 다음과 같이 신랄하게 현대 주류 거시경제학(확률 일반균형(DSGE) 모형)을 비판하였다: "거시경제학은 병든 과학이다. 거시경제학은 현재까지도 위대한 과학적 혁명(케인즈 혁명)이 억눌려 있다는 사실에 시달리고 있다. 고전파 패러다임은 케인즈의 과학적 혁명을 성공적으로 패퇴시켰다." (<https://socialeurope.eu/fridays-for-keynesianism>).

4) 이론과 현실 간 간극을 이해하는 데에는 지난 40년 간 거시경제 분야의 대표적인 학자이면서 케인즈 모형과 확률 일반균형(DSGE)을 모두 섭렵한 Oliver Blanchard 교수의 진단(Blanchard, 2017, 2018)이 유용함

임을 제시한 Blanchard (2017) 거시경제에 대한 이해와 정책 대응을 위하여 이론 모형과 정책모형으로 각각의 다른 모형이 필요함을 주장하였음

- (이론모형) 이론모형은 은행의 자기자본 비율의 상향, 공공부채의 관리 효과, 비 전통적 통화정책의 효과 등을 분석하는 데에 유리하고, 거시경제 학자들 간 토의를 원활하게 하는 효과를 가져야 하며, 현실에 대한 설명을 정확하게 할 수 없다는 점을 인정할 필요가 있음(Blanchard, 2018)
- (정책모형) 정책모형은 데이터의 주요 속성과 일관성을 가져야 하고, 정책분석과 가상적 정책실험이 가능하게 해야 하며, 중국 경제성장의 둔화가 미국에 미치는 효과 분석, 미국의 확장적 재정정책이 개도국에 미치는 효과 분석에 유리한데, 현실 데이터와 일관적인 수식 체계의 이론적 정당성은 느슨할 수밖에 없다는 점을 인정할 필요가 있음(Blanchard, 2018)
- Blanchard 교수는 거시경제 분석에 대한 이러한 이원적 접근 방법을 보다 발전시켜 기반모형, 확률일반균형모형, 정책모형, 단순모형, 전망모형 등 다섯 가지로 유형화된 분석 모형을 제시하였음(Blanchard, 2018)
  - (기반(foundational) 모형) 다양한 거시경제 모형에 적용될 수 있는 이론적 기반을 제시하는 모형(예: Diamond(1965)의 세대간 중첩 모형 등)
  - (확률 일반균형(DSGE) 모형) 경제 내에서의 가격 왜곡(distortions)의 효과를 분석(핵심 모형의 구축과 현실과의 정합성이 중요)
  - (정책 모형) 특정한 경제적 충격의 동태 효과 분석, 다양한 대안의 정책효과 분석(실제 데이터의 핵심을 포착하는 모형 구축이 중요. 예: 중앙은행이 사용하는 경제분석 모형)
  - (단순(toy) 모형) 경제 현상에 대한 질문에 바로 직관적인 답변을 하기 위한 용도의 모형. 보다 정교한 모형으로의 발전 가능성도 열려 있음. 과학보다 응용예술(art)에 가까움(대학 경제학 교과서의 IS-LM 모형 등)
  - (전망(forecast) 모형) 이론적 근거보다 전망의 정확성이 더 중요.
  - 다섯 가지 모형은 각각의 장점이 있기 때문에 이러한 다섯 가지 모형의 특징을 하나의 모형에 모두 담는 것은 불가능하고 바람직하지도 않음
- 2008년 세계금융위기와 2020년의 코로나 19 경제위기에 대응하여 전 세계의 거

의 모든 정부가 펼쳤던 확장적 재정정책의 특징을 잘 분석할 수 있는 모형은 위에서 제시된 거시경제 분석의 다섯 가지 모형 중에서 정책 모형과 단순 모형임

- Blanchard(2018)에 따르면 Keynes(1936)에 입각한 단순 거시경제 모형이 2008년 경제위기와 코로나 19 경제위기에 대응하는 각국의 확장적 재정정책의 필요성을 설명하는 이론으로서 가장 유용하다고 할 수 있음
- 케인즈 모형에서의 확장적 재정정책의 경기 부양 효과는 몇 개의 방정식을 통하여 파악될 수 있으므로 그 내용을 간략하게 살펴보면 다음과 같음
  - 먼저 경제의 총생산( $Y$ )은 민간소비( $C$ )와 민간투자( $I$ ) 및 정부소비( $G$ )로 쓰이기 때문에 다음과 같은 관계식이 성립됨

$$Y = C + I + G \quad (1)$$

- 위의 식에서 민간소비는 소득세의 세율을  $t$ 라 할 때 가처분 소득( $Y^D = Y - \text{세금}(t \times Y) + \text{이전소득}(S)$ )의 일정비율( $cY^D$ )과 최소한의 소비( $C_0$ )로 구성되므로 아래와 같이 표현됨

$$C = C_0 + c(Y - tY + S) = (C_0 + cS) + c(1 - t)Y \quad (2)$$

- 위의 식 (2)를 식 (1)에 대입하면, 생산량  $Y$ 는 아래와 같이 표현할 수 있음(투자와 정부소비는 생산량 수준과 무관하게 결정되는 것으로 가정하여, 즉  $Y$ 의 결정 과정에서 외생적인 변수로 가정하여 각각  $I_0$ 와  $G_0$ 로 표기함)

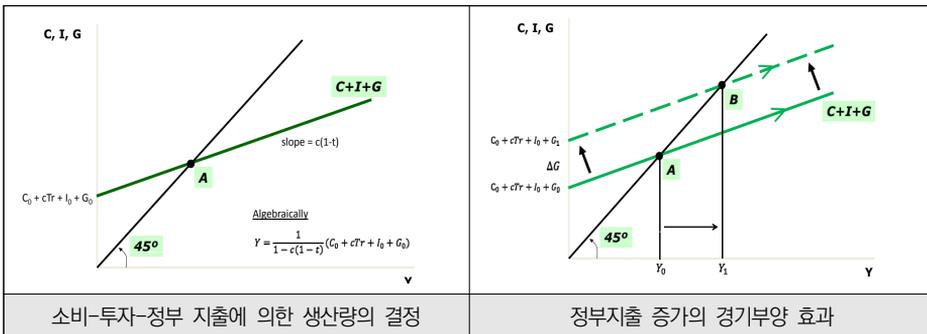
$$Y = (C_0 + cS) + c(1 - t)Y + I_0 + G_0$$

- 이제 위의 방정식을 정리해서 생산량  $Y$ 를 도출하면 아래와 같음

$$Y = \frac{1}{1 - c(1 - t)}(C_0 + cS + I_0 + G_0) \quad (3)$$

- 식 (3)에서 총 생산량의 규모는  $1/(1-c(1-t))$ 의 함수인데, 만약 소비성향  $c$ 가 0.7이고 소득세율  $t$ 가 0.2이면 이 값이 약 2.27이 되므로, 정부 지출( $G_0$ )이 1만큼 증가할 때 총 생산량은 2.27만큼 증가하는 경제 부양 효과가 발생함
  - 즉 식 (3)에서  $1/(1-c(1-t))$ 는 케인즈 모형에서의 재정지출의 승수(fiscal multiplier)를 나타냄
- 케인즈 모형에서의 재정정책 효과를 그림으로 살펴보면, [그림 2-6]과 같이 정부지출이 증가하기 A에서 총생산량이 결정되는데, 정부지출이  $G_0$ 에서  $G_1$ 으로  $\Delta G$ 만큼 증가할 경우 총 생산량은  $Y_0$ 에서  $Y_1$ 으로 증가하게 됨
  - 정부지출 규모( $\Delta G$ )보다 총 생산량의 증가( $Y_1 - Y_0$ )가 더 큰데, 이는 전술한 바와 같이 재정승수를 결정하는  $c(1-t)$ 가 0보다 크기 때문이며, 만약 생산량 증가가 소비 증가로 이어지지 않으면( $c = 0$ ) 재정승수가 1이 됨

[그림 2-6] 케인즈 모형에서의 재정정책 효과



- 이상에서 검토한 케인즈 모형에서 정부 소비의 증가가 생산량의 증가로 이어지는 가장 중요한 요건은 정부 소비의 증가(경제의 총수요 증가)가 유휴 노동(실업)과 유휴 자본(낮은 자본 가동률)의 가동률을 높여서 생산량의 증가로 이어지고, 이러한 생산량의 증가가 다시 소비로 이어지면서, 소비 증가가 생산량 증가로 다시 이어지는 연쇄효과가 발생한다는 점임
  - 즉 케인즈 이론의 핵심은 경제 침체로 실업과 유휴 설비가 존재할 경우 이를 재가동시키는 촉발 기능을 정부 재정이 수행할 수 있다는 것임

- 반대로, 경제가 노동과 자본 측면에서 완전 고용 상태일 경우, 즉 경제 내에서 총수요와 총공급이 균형 상태에 있을 경우에는 정부의 재정지출 증가가 더 이상의 생산량 증가로 이어질 수 없기 때문에 가역 상승, 즉 인플레이션 압박으로 이어질 것임

- 이러한 케인즈 모형의 중요한 특성으로 인하여 실업이 증가하고 자본의 가동률이 현저하게 떨어지는 경제위기 시에는 정부가 총수요를 일으켜야 한다는 케인즈 이론이 1930년대 대공황 이후 거의 100년이 지난 현재에도 효과적인 재정정책의 가이드라인이 되고 있음
- 다만, 코로나 19 경제위기의 특성은 단순히 총수요의 부족으로 인한 총공급의 위축뿐만 아니라, 생산활동 자체의 위축으로 인한 총공급의 위축이 동반되었으므로 정부 재정의 확장성이 총수요 부족으로만 발생한 경제 위축에 비하여 그 효과에 한계가 있을 수밖에 없음
- 특히 대면 접촉이 거의 필수적인 관광, 문화, 레저 산업의 경우 코로나 19로 인하여 정부의 확장적 재정지출에도 불구하고 생산 활동 자체가 거의 중단될 수밖에 없는 상황에 직면하게 된 경우에는 정부의 직접지원의 중요성이 매우 큼
  - 정부 재정이 단순히 총지출 증대를 통하여 관광, 문화, 레저 산업을 지원하는 데에는 한계가 있기 때문에 이 부문에 대해서는 정부 직접 지원, 즉 이전지출(식(3)에서  $S$ )의 중요성이 매우 크다고 할 수 있음
- 이에, 코로나 19 경제 위기 기간 동안에 경제 위축에 대응하여 확장적 재정정책이 어떻게 펼쳐졌고, 대면 접촉이 필요한 부문(관광, 음식·숙박, 레저, 문화 산업 등)에 대한 재정지원이 어떻게 이루어졌는지를 살펴볼 필요가 있음

## 제2절 코로나 19 위기와 한국 정부의 재정 정책 변화

### 1. 코로나 19 시기 정부재정 정책

#### 가. 적극적인 확장적 재정 투자 추진

- 코로나 19 위기에 직면한 2019년부터 현재까지 정부 총지출은 대폭 증가하여 역대 가장 과감하고 확장적인 재정투자가 이루어졌으며, 특히 코로나 19 이후 6차례 추경을 통해 맞춤형 피해지원을 추진하였음
  - 2020년 초반 코로나 19 바이러스가 확산되면서 경제활동의 위축이 심각해지자 정부는 3월부터 4차례의 추경 예산을 통하여 경기 부양을 위한 확장적 재정정책을 추진하였고, 2021년에도 코로나 19 경제위기가 지속되자 두 차례의 추경을 통하여 경기부양 재정정책을 추진하였음
  - 2020년 4차례(11.7조원, 12.2조원, 35.1조원, 7.8조원) 2021년 2차례(14.9조원, 34.9조원) 추경 예산이 편성되었고, 세입 경정이 1차 추경( $\Delta 0.8$ ) 및 3차 추경( $\Delta 11.4$ ) 때 있었음
  - 정부총지출 전년대비 예산 증가율은 2019년 9.5%, 2020년 9.1%, 2021년 8.9%, 2022년 8.3% 등 코로나 전후 투자가 적극 확대되었음
- 이러한 추경은 경제위축으로 인한 조세수입의 (자동) 감소와 경기 위축에 대응하는 정부지출 증가로 구분할 수 있음
  - 케인즈의 확장적 재정정책의 의미는 총수요(민간소비, 정부소비, 민간투자)를 증대시키는 것이므로, 민간의 소비 여력을 증대시키는 조세수입 감소도 정부의 직접지출과 함께 확장적 재정정책의 중요한 요소임
  - 다만 세입감소는 정부의 인위적인 재정정책의 결과가 아니라 경기 변동에 따른 자연스럽게 발생하는 세입의 변화이므로 케인즈 확장정책의 관점에서는 자동안

정화장치(automatic stabilizer)로 표현할 수 있음

- 또한 실업급여처럼 실업자에게 일정 기간 자동으로 지급되는 정부지출 역시 정부 지출 측면에서의 자동안정화장치(automatic stabilizer)라 할 수 있음

- 2021년의 경우 두 차례의 추경이 각각 15.0조원, 36조원의 규모로 편성되었는데, 2차 추경 때에는 매우 큰 규모의 세입 경정(31.6조원)이 있었음
- 2020년 말에 2021년 예산안을 확정할 때까지만 해도 코로나 19의 경제위기 여파가 조세수입에 미치는 영향이 2021년에도 클 것으로 예상되었지만, 막상 2021년 중반에 이르러서 보니 2021년 세수가 매우 양호하다는 확신을 정부가 갖게 되었고, 따라서 2021년 7월의 2차 추경에서는 대규모의 추가 세입 증가가 추경예산에 반영되었음

〈표 2-2〉 코로나 추경(2020~2021)의 총량 내역

(단위: 조원)

| 연도   | 회수 | 규모    |       | 세출 확대 |       | 세입 경정 |       | 관리재정수지 <sup>1)</sup> |       |
|------|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------------|-------|
|      |    | 정부안   | 국회 확정 | 정부안   | 국회 확정 | 정부안   | 국회 확정 | 정부안                  | 국회 확정 |
| 2020 | 1차 | 11.7  | 11.7  | 8.5   | 10.9  | △3.2  | △0.8  | △10.5                | △10.5 |
|      | 2차 | 7.6   | 12.2  | 7.6   | 12.2  | 0.5   | 0.5   | △3.5                 | △7.4  |
|      | 3차 | 35.3  | 35.1  | 23.9  | 23.7  | △11.4 | △11.4 | △22.7                | △22.1 |
|      | 4차 | 7.8   | 7.8   | 7.8   | 7.8   | 0     | 0     | △7.1                 | △7.1  |
|      | 소계 | 62.4  | 66.8  | 47.8  | 54.6  | △14.1 | △11.7 | △43.8                | △47.1 |
| 2021 | 1차 | 15.0  | 14.9  | 15.0  | 14.9  | 0.8   | 0.4   | △13.5                | △13.9 |
|      | 2차 | 36.0  | 37.9  | 31.8  | 32    | 31.6  | 31.6  | △0.2                 | △0.4  |
|      | 소계 | 51.0  | 52.8  | 46.8  | 46.9  | 32.4  | 32.0  | △13.7                | △14.3 |
| 합계   |    | 113.4 | 119.6 | 94.6  | 101.5 | 18.3  | 20.3  | △57.5                | △61.4 |

주 1) 2020년의 경우 본 예산 통합재정수지 적자 -71.5조원, 관리재정수지 적자 -112.5조원임

2) 통합재정수지는 총수입에서 총지출을 뺀 값을 의미하며, 관리재정수지는 통합재정수지에서 국민연금·고용보험 등 사회보장성기금의 흑자를 뺀 값을 의미함

자료: 기획재정부의 추경 보도자료(2020년 4회 추경/2021년 2회 추경)를 바탕으로 저자 작성.

- 2020년 코로나 19 경제위기에 대응, 적극적인 확장적 재정정책이 추진되었으므로 재정건전성의 악화가 불가피하였는데, 2020년 예산안의 통합재정수지 적자 71.5조원에 덧붙여 추가적으로 발생한 관리재정수지<sup>5)</sup> 적자 규모가 47.1조원이었음

5) 정부의 재정수지는 국민연금 수지(흑자)를 포함하는 통합재정수지와 이를 제외한 관리재정수지로 구분되는데, 전자는 정부 총지출과 총세입의 차이이므로 케인즈적 확장적 재정정책 효과의 지표로 사용되고(IMF

- 2020년 관리재정수지 적자 총액이 거의 112조원에 육박하게 되었고, 이는 2019년 GDP(1,933조원)의 5.8%에 달하는 규모임
- 다만 국민연금 흑자를 포함한 2020년 통합재정수지 적자 규모는 71.2조원으로 GDP의 3.7%이었음<sup>6)</sup>
- 2021년에도 코로나 19 경제위기가 지속되고 있다는 점을 고려할 때 2021년의 세입 증가는 케인즈 확장적 재정정책의 관점에서 볼 때 민간소비의 여력을 감소시키는 긴축적 재정정책의 의미를 지님
  - 즉 경제 회복이 충분히 이루어지지 않은 상황에서의 세수 증가는 민간소비 여력의 감소로 이어질 것이기 때문에 추가 세입이 총수요의 위축으로 이어지지 않도록 정부지출의 증가가 필요함
  - 따라서 정부는 2차 추경 때 반영된 약 31조원의 세수 증가분을 거의 모두 재정지출의 확대를 위한 재원으로 활용하였고, 1차 추경 때의 확장적 재정지출로 인하여 발생한 관리재정적자 수준( $\Delta 13.9$ ) 만큼 2021년의 관리재정수지 적자 폭도 당초 예산안( $\Delta 112.5$ 조원)보다 증가하였고 이 규모는 2021년 전망 경상 GDP(약 2,000조원)의 6%에 달하는 규모임<sup>7)</sup>
- 코로나 19 경제위기 대응 과정에서 2020년과 2021년 GDP의 거의 6%에 달하는 관리재정수지 적자 규모가 발생하였는데, 2014년부터 2018년까지 관리재정수지가 GDP의  $\Delta 1.9\%$ ,  $\Delta 2.3\%$ ,  $\Delta 1.3\%$ ,  $\Delta 1.0\%$ ,  $\Delta 0.6\%$ 이었다는 점에서 2020년 이후의 한국의 재정 구조가 근본적인 변화를 겪고 있음을 알 수 있음
  - 다만, 2019년의 경우에도 관리재정수지 적자 규모가  $\Delta 2.8\%$ 이었고, 2020년 예산안(국회 확정)에서의 관리재정수지 적자 규모가 GDP의  $\Delta 3.6\%$ ( $\Delta 72.1$ 조원)로 그 이전의 추세에 비하여 크게 증가하였다는 점에서 한국 재정구조의 근본적 변화의 조짐이 2020년 이전인 2019년에도 어느 정도 포착되었음

및 OECD의 일반정부 재정수지), 관리재정수지는 미래의 의무지출로 이미 잡혀 있는 국민연금의 흑자를 제외함으로써 정부 일반재정의 재정건전성을 측정하는 지표로 활용됨

6) <표 2-2>의 수치는 예산상의 수치이고, 2020년 재정수지 규모 및 GDP 비중은 결산(자료: 기획재정부(2021), 월간 재정동향 및 이슈(2021년 8월호)) 수치임.

7) 한국은행의 2021년 8월 경제전망보고서에 따르면 한국의 2021년 실질 GDP 성장률이 4.0%, 소비자 물가 상승률이 2.1%임.

- 이는 현재 매우 빠르게 진행되고 있는 노령화로 인하여<sup>8)</sup> 한국의 중장기 잠재성장을 역시 빠르게 감소하는 추세에 있기 때문임
  - 즉 재정적자 규모의 증가 추세는 코로나 19 경제위기 이전에도 구조적인 어려움을 안고 있었는데, 2020년의 코로나 19 경제위기로 인하여 구조적 요인과 경제 침체 요인이 겹치면서 빠른 속도의 재정수지 악화 현상을 보이고 있음

## 나. 소상공인 및 고용취약계층 지원

- 2020년~2021년 동안의 코로나 19 경제위기 대응 재정정책의 세부 내역을 살펴 보면 2020년 2차 추경의 경우 전 국민을 대상으로 한 긴급재난지원금이 14.3조원의 규모로 편성(추경의 추가 지출 및 기정 예산의 지출 구조 변경)되었고, 2021년의 2차 추경에 국민지원금 11.0조원이 편성되었음
- 전 국민 재난지원금을 제외하고 추경에서는 소상공인(직접지원 및 금융·회복 지원), 고용취약계층(특고·프리랜서, 법인택시·전세버스 기사, 필수노동자 등), 농어민, 생계위기가구, 양육가구, 고용지원, 방역지원, 기타(지역경제 회복 지원, 한국판 뉴딜, 세입 경정 등) 부문으로 나누어서 지원이 이루어졌음
- 코로나 19의 경제 위기로 인하여 가장 많은 피해를 입은 계층은 대면 서비스가 이루어져야 하는 업종에 종사하는 소상공인들과 이러한 업종의 피고용인들로서, 문화·관광 분야도 이러한 업종에 속함
  - <표 2-3>에는 2020년의 코로나 19 위기 취약계층에 대한 재정 지원의 상세 내역이 나타나 있는데, 2020년의 경우 소상공인에 대한 지원이 10.3조원의 규모로 이루어졌고, 고용취약 계층에 대한 지원이 11조원 규모로 이루어졌음
  - 2021년의 경우 소상공인에 대한 지원이 13.5조원의 규모로 이루어졌고, 고용취약 계층에 대한 지원이 6.6조원 규모로 이루어졌음

8) 한국의 고령 인구(65세 이상) 비중은 2000년 7.3%, 2005년 9.3%, 2010년 11.3%, 2015년 13.2%, 2021년 16.1%로 2000년부터 2020년까지 20년 동안 그 비중이 8.8%p 증가하였는데, 2025년 20.3%, 2030년 25%가 되어 향후 불과 10년 동안 고령자 비중이 다시 9%p 가량 증가할 것으로 전망됨. 즉 한국의 향후 10년 간 고령자 증가 속도가 지난 20년 간 고령자 증가 속도보다 더 빠름.

〈표 2-3〉 코로나 추경(2020-2021)의 소상공인 및 고용유지 지원 내역(2020년)

| 구분                    | 지원 기준  |  | 규모     |
|-----------------------|--------|--|--------|
| 소상공인 지원               | 1차     | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 저임금 근로자 계속 고용 영세사업장(65만개소)에 임금 보조(인당 7만원, 4개월, 5,962억원)</li> <li>* 사업장당 4개월 간 평균 100만원</li> <li>· 임차료 인하 전통시장 국고지원(20개 시장, 120억원)</li> </ul>  | 0.6조원  |
|                       | 3차     | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 고용유지(무급휴직 요건완화) 지원금 확대(+58만명, +0.9조원)</li> <li>· 노사협약 사업장 임금감소분 지원(0.1조원)</li> <li>· 기발표 신청 증가 고려(+26만명, +0.37조)</li> </ul>   | 1.4조원  |
|                       | 4차     | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 소상공인 새희망자금((291만명, 3.2조원)</li> <li>- 일반업종: 243만명 대상 100만원 지원(2.4조원)</li> <li>- 집합제한업종: 32.3만명 경영안정자금 150만원 지원(0.5조원)</li> <li>- 집합금지업종: 15만명 경영안정자금 200만원 지원(0.3조원)</li> <li>· 고용유지지원금 추가 (+24만명, 0.5조원)</li> </ul> | 3.7조원  |
|                       | 맞춤형 지원 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 소상공인 버팀목자금(280만명, 4.1조원)</li> <li>- 일반업종: 175.2만명 대상 100만원 지원(1.8조원)</li> <li>- 집합제한업종: 81만명 경영안정자금 200만원 지원(1.6조원)</li> <li>- 집합금지업종: 23.8만명 경영안정자금 300만원 지원(0.7조원)</li> <li>· 소상공인중소기업 회복지원 0.5조원</li> </ul>      | 4.6조원  |
|                       | 소계     |  | 10.3조원 |
| 고용취약계층 지원 (일자리·실업 지원) | 3차     | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 특고·자영업자 등 대상 긴급고용안정지원금(118만명, 0.8조원)</li> <li>· 긴급 직접일자리 공급(55만명, 3.6조원)</li> <li>· 구직급여 확대(+49만명, +3.4조원) 및 취업 훈련 강화(+12만명, +0.1조원)</li> </ul>   | 7.9조원  |
|                       | 4차     | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 특고·자영업자 등 2차 긴급고용안정지원금(70만명, 0.6조원)</li> <li>· 청년 특별취업지원(0.1조원), 구직급여 확충(0.2조원), 일자리(0.1조원)</li> </ul>  | 1.0조원  |
|                       | 맞춤형 지원 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 고용 취약계층 소득안정자금(87만명, 0.5조원)</li> <li>· 근로자·실직자 긴급 고용안정 지원(102만명, 1.6조원)</li> </ul>  | 2.1조원  |
|                       | 소계     |  | 11.0조원 |
| 합계                    |        |  | 21.3조원 |

자료: 기획재정부 보도자료(2021. 4. 1). "코로나 극복을 위한 정부의 재정지원사업 업그레이드" 및 기획재정부 2020년 1차-4차 추경 예산안 보도자료를 기초로 저자 작성.

〈표 2-4〉 코로나 추경의 소상공인 및 고용유지 지원 내역(2021년)

(단위: 조원)

| 구분      | 지원 기준 |   | 규모   |
|---------|-------|---|------|
| 소상공인 지원 | 1차    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 소상공인 버팀목 대상 확대(385만명, 6.7조원)</li> <li>- 집합금지(연장) 500만원, 집합금지(완화) 400만원, 집합제한 300만원, 일반(경영위기) 200만원, 일반(매출감소) 100만원</li> <li>· 고용유지 지원 0.3조원</li> <li>· 소상공인 전기요금 감면 0.2조원</li> <li>· (기정 예산) 버팀목자금 추가지원(0.6조원), 경쟁력 회복(0.5조원) 등</li> </ul> | 8.3  |
|         | 2차    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 소상공인 희망회복자금 (4.22조원)</li> </ul>  | 5.25 |

| 구분                              | 지원 기준  | 규모    |
|---------------------------------|--|-------|
|                                 | * '20.8월 이후 1회라도 집합금지·제한조치를 받거나 경영위기업종에 해당하는 소상공인·소기업<br>- 방역수준/방역조치 기간/규모/업종 등 24개로 유형 세분화: 100만원~900만원 지원<br>· 소상공인 손실 제도적 지원 (1.03조원)<br>- 7월 이후의 집합금지·제한조치 소상공인의 손실 보상 |       |
|                                 | 소계   | 13.55 |
| 고용<br>취약계층 지원<br>(일자리·실업<br>지원) | 1차   | 3.7   |
|                                 | 2차   | 2.9   |
|                                 | 소계   | 6.6   |
| 합계                              |  | 20.15 |

자료: 기획재정부 보도자료(2021. 4. 1). "코로나 극복을 위한 정부의 재정지원사업 업그레이드", 기획재정부 2021년 1차-2차 추경 예산안 보도자료를 바탕으로 저자 작성.

- 한국은 코로나 19 경제위기에 대응하여 총량 기준 GDP의 6%에 달하는 확장적 재정정책을 펼쳤고, 감염병 취약 계층인 소상공인 및 고용취약계층에 대하여 2020년과 2021년 각각 약 20조원씩 총 40조원이 넘는 규모의 재정을 지원함
- 이러한 큰 규모의 확장적 재정 정책으로 인하여 한국의 재정 구조는 1998년 금융 위기 때를 포함하여 가장 큰 폭의 재정적자 수준을 보이고 있음
- 그러나 2020년의 코로나 19 경제위기는 1930년대 대공황 이후 2009년의 세계금융 위기를 뛰어 넘는 거의 100년만의 경제위기이기 때문에 케이즈 재정정책 이론에 의하면 이러한 재정구조의 변화는 불가피하고, 또한 심각한 경제 침체를 막았다는 측면에서는 바람직한 정책이었다고 평가할 수 있음)

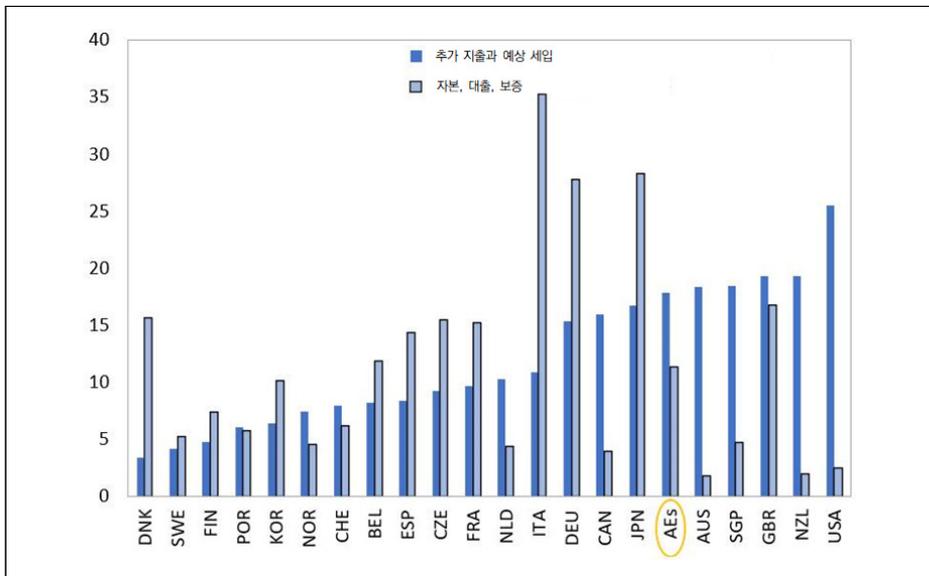
9) 앞 절에서 논의되었던 Posen(2021)의 논문 참조.

## 다. OECD 국가와 비교

- 2020년과 2021년에 수행된 한국의 재정정책을 다른 OECD 국가들과 비교해 보면, 지난 2년간 한국의 재정정책의 객관적 평가와 함께 코로나 19 이후 시대의 한국 재정정책의 방향성 도출에의 시사점을 얻을 수 있음
  - 미국의 경우 코로나 19 위기 기간 동안의 확장적 재정(세입 감소 및 세출 증가) 규모는 GDP의  $\Delta 25\%$ 를 넘어 거의 천문학적인 확장적 재정정책을 펼쳤다고 평가할 수 있음
  - 영국의 경우에도 코로나 19 위기 기간 동안의 확장적 재정 규모가 GDP의  $\Delta 20\%$ 에 달하고, 일본( $\Delta 16.7\%$ ), 캐나다( $\Delta 15.9\%$ ), 독일( $\Delta 15.3\%$ )의 확장적 재정의 규모가 한국( $\Delta 6.4\%$ )의 2.5배에 달함
  - 또한 이탈리아( $\Delta 10.9\%$ ), 네덜란드( $\Delta 10.3\%$ ), 프랑스( $\Delta 9.6\%$ )의 경우에도 앞의 국가들에 비해서는 확장적 재정의 규모가 적지만 한국에 비해서는 거의 1.5배를 넘어서는 수준을 보이고 있음

[그림 2-7] 코로나 19 경제위기 대응 OECD 국가의 재량적 지출 규모(GDP 비중)

(단위: %)



주 1) 2020년 1월부터 2021년 9월까지의 OECD 국가의 코로나 19 경제위기 대응 재정지출 규모(세입 감소 포함)  
 2) GDP 대비 비중

자료: IMF(2020a), 2021-10. Fiscal Monitor Database.

- 전 세계적으로 거의 모든 국가들이 2020년~2021년 동안 확장적 재정정책을 펼쳤기 때문에 코로나 경제위기가 애초에 우려했던 것보다는 빠르게 극복된 것이 사실이나 국가부채에 대한 관리가 재정정책적 과제로 직면되고 있음
  - 확장적 재정정책의 여파로서 국가부채 역시 전 세계적으로 크게 증가하였다는 점은 한국을 비롯한 모든 국가들이 현재 직면하고 있는 재정정책적 도전이라 할 수 있음
- <표 2-5>에는 IMF가 2021년 10월에 발표한 Fiscal Monitor에 나타나 있는 OECD 주요 국가들의 국가부채(D2)의 추이가 나타나 있는데, 한국의 경우 국가부채의 GDP 비중이 2019년 42.1%에서, 2020년 47.9%, 2021년 51.3%로 거의 9%p가 증가하였음
  - 2015년~2019년 기간 동안 한국의 국가부채 규모가 GDP의 40% 정도로 거의 변함이 없었다는 점을 감안할 때 코로나 19 경제위기에 대응하는 과정에서 상당히 큰 폭의 국가부채 증가가 발생한 셈임
- 다른 OECD 주요 국가들의 경우 재정적자의 규모가 한국의 1.5배~2.5배 수준으로 매우 높았기 때문에 국가부채의 증가 폭도 그만큼 컸음
  - 미국의 경우 국가부채의 GDP 비중이 2019년 107.1%에서, 2021년 133.3%로 증가하여 거의 26%p가 증가하였고, 영국의 경우에도 국가부채의 GDP 비중이 2019년 85.8%에서, 2021년 108.5%로 증가하여 거의 23%p 증가하였음
  - 이밖에 일본, 캐나다, 호주 등에서의 2019년~2021년 기간 동안 국가부채의 GDP 비중이 각각 25.5%p, 21.1%p, 20.5%p 증가하여 매우 큰 폭의 증가를 보였음
  - 양호한 재정을 유지하는 국가로 유명한 독일의 경우에도 동 기간 동안 국가부채의 GDP 비중이 11%p 증가하였고, 프랑스의 경우에도 거의 17%p 증가하였음

〈표 2-5〉 OECD 국가의 국가부채(D2, GDP 비중, 2015~2021년)

(단위: %)

| 구분             | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021 <sup>1)</sup> |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| 평균             | 103.1 | 105.6 | 103.2 | 102.7 | 103.8 | 122.7 | 121.6              |
| Australia      | 37.7  | 40.5  | 41.1  | 41.6  | 46.6  | 57.3  | 62.1               |
| Austria        | 84.4  | 82.5  | 78.6  | 74.0  | 70.5  | 83.2  | 84.2               |
| Belgium        | 105.2 | 105.0 | 102.0 | 99.8  | 98.1  | 114.1 | 113.4              |
| Canada         | 91.2  | 91.7  | 88.8  | 88.8  | 86.8  | 117.5 | 109.9              |
| Denmark        | 39.8  | 37.2  | 35.9  | 34.0  | 33.6  | 42.1  | 38.8               |
| Finland        | 63.6  | 63.2  | 61.2  | 59.8  | 59.5  | 69.5  | 72.2               |
| France         | 95.6  | 98.0  | 98.3  | 98.0  | 97.6  | 115.1 | 115.8              |
| Germany        | 72.3  | 69.3  | 65.0  | 61.6  | 59.2  | 69.1  | 72.5               |
| Greece         | 179.0 | 183.4 | 182.4 | 189.9 | 184.9 | 211.2 | 206.7              |
| Ireland        | 76.7  | 74.3  | 67.8  | 63.2  | 57.3  | 58.5  | 57.3               |
| Israel         | 63.8  | 62.0  | 60.2  | 60.4  | 59.5  | 72.0  | 73.2               |
| Italy          | 135.3 | 134.8 | 134.1 | 134.4 | 134.6 | 155.8 | 154.8              |
| Japan          | 228.4 | 232.5 | 231.4 | 232.5 | 235.4 | 254.1 | 256.9              |
| Korea          | 40.8  | 41.2  | 40.1  | 40.0  | 42.1  | 47.9  | 51.3               |
| Netherlands    | 64.6  | 61.9  | 56.9  | 52.4  | 47.4  | 52.5  | 58.1               |
| New Zealand    | 34.2  | 33.4  | 31.1  | 28.0  | 32.0  | 43.6  | 52.0               |
| Norway         | 34.5  | 38.1  | 38.6  | 39.7  | 40.9  | 41.4  | 42.7               |
| Portugal       | 131.2 | 131.5 | 126.1 | 121.5 | 116.6 | 135.2 | 130.8              |
| Spain          | 99.3  | 99.2  | 98.6  | 97.5  | 95.5  | 119.9 | 120.2              |
| Sweden         | 43.7  | 42.3  | 40.7  | 38.9  | 34.9  | 37.3  | 39.6               |
| Switzerland    | 41.7  | 40.5  | 41.2  | 39.2  | 39.8  | 42.4  | 42.7               |
| United Kingdom | 86.7  | 86.8  | 86.3  | 85.8  | 85.2  | 104.5 | 108.5              |
| United States  | 104.9 | 106.9 | 106.0 | 107.1 | 108.5 | 133.9 | 133.3              |

주: 1) 2021년 수치는 전망치임.

자료: IMF(2021b), Fiscal Monitor, October.

- 한편 〈표 2-6〉에는 2008년의 세계금융위기가 발생하기 전후의 OECD 주요국의 국가부채가 GDP에서 차지하는 비중이 나타나 있는데, 한국의 경우 2006년 31.1%에서, 2008년 30.1%, 2011년 34.2%로 2008년의 세계금융위기 기간 동안 한국의 재정은 거의 영향을 받지 않았다는 점을 확인할 수 있음

- 반면 미국의 경우 국가부채의 GDP 비중이 2006년 66.6%에서 2008년 76.1%, 2012년 107.2%로 금융위기 기간 전후로 거의 40%p 증가했었음
- 영국의 경우에도 국가부채의 GDP 비중이 2006년 43.0%에서 2008년 52.2%, 2012년 88.7%로 금융위기 전후의 기간 동안 거의 45%p 증가했었음
- 일본의 경우 2006년~2012년 기간 동안 국가부채의 GDP 비중이 50%p 증가하였고, 스페인의 경우에도 거의 50%p 증가하였음

〈표 2-6〉 OECD 국가의 국가부채(D2, GDP 비중, 2006~2012년)

(단위: %)

| 국가             | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Australia      | 10.0  | 9.7   | 11.8  | 16.9  | 20.5  | 24.2  | 27.1  |
| Austria        | 62.3  | 60.2  | 63.8  | 69.2  | 71.8  | 72.3  | 74.3  |
| Belgium        | 88.0  | 84.0  | 89.3  | 95.7  | 95.6  | 97.8  | 99.0  |
| Canada         | 70.3  | 66.5  | 71.3  | 83.3  | 85.1  | 85.4  | 87.5  |
| Denmark        | 41.0  | 34.1  | 41.9  | 40.6  | 42.9  | 44.1  | 47.1  |
| Finland        | 39.6  | 35.2  | 33.9  | 43.5  | 48.6  | 49.1  | 52.6  |
| France         | 64.1  | 64.2  | 68.2  | 79.2  | 82.3  | 86.0  | 90.0  |
| Germany        | 67.9  | 65.4  | 66.9  | 74.7  | 82.4  | 80.6  | 83.0  |
| Greece         | 107.3 | 107.4 | 112.6 | 129.0 | 144.5 | 165.4 | 170.7 |
| Ireland        | 24.8  | 25.0  | 44.5  | 64.9  | 92.2  | 106.5 | 117.7 |
| Israel         | 84.7  | 78.1  | 77.0  | 79.4  | 76.0  | 74.1  | 73.3  |
| Italy          | 106.1 | 103.1 | 105.7 | 116.0 | 118.6 | 120.1 | 126.3 |
| Japan          | 186.0 | 183.0 | 191.8 | 210.2 | 215.3 | 229.6 | 236.6 |
| Korea          | 31.1  | 30.7  | 30.1  | 33.8  | 33.4  | 34.2  | 33.5  |
| Netherlands    | 47.4  | 45.3  | 58.5  | 60.8  | 62.9  | 65.2  | 68.2  |
| New Zealand    | 19.4  | 17.3  | 20.2  | 26.2  | 32.5  | 38.2  | 38.6  |
| Norway         | 59.0  | 56.8  | 54.3  | 48.9  | 49.6  | 49.6  | 49.6  |
| Portugal       | 63.7  | 68.3  | 71.6  | 83.1  | 93.3  | 107.8 | 119.1 |
| Spain          | 39.7  | 36.3  | 40.2  | 53.9  | 61.3  | 69.1  | 90.7  |
| Sweden         | 44.8  | 39.7  | 38.4  | 42.0  | 38.8  | 37.9  | 37.1  |
| Switzerland    | 62.4  | 55.6  | 50.5  | 51.8  | 48.0  | 46.8  | 46.7  |
| United Kingdom | 43.0  | 43.7  | 52.2  | 68.0  | 75.0  | 81.8  | 88.7  |
| United States  | 66.6  | 67.2  | 76.1  | 89.7  | 98.6  | 102.9 | 107.2 |

자료: IMF, 2012. Fiscal Monitor, April.

- <표 2-5>와 <표 2-6>에 나타나 있는 2020년 코로나 19 경제위기 전후와 2008년 세계금융위기 전후의 국가부채의 추이를 보면, 재정건전성 충격이 세계금융위기 때 더 큰 것으로 볼 수 있는데, 이는 국가부채의 GDP 비중이 국가부채의 절대적 수준이 아니라 GDP의 크기와 밀접한 관련이 있기 때문임
  - 코로나 19 경제위기 때와 세계금융위기 때의 거시경제 상황을 비교해보면 가장 두드러진 차이가 세계금융위기의 경우 GDP의 반등이 5년이 지나도록 지지부진한 반면 코로나 19 경제위기의 경우 거의 1년 만에 가시적인 반등이 일어났다는 점임
  - 즉 코로나 19 경제위기의 경우 분모(GDP)의 증가가 뚜렷하여 국가부채가 GDP에서 차지하는 비중이 지속 증가하지 않는 것으로 전망되고 있음
- 결론적으로, 앞서 Posen(2021) 등에서 논의되었듯이 2020년 코로나 19 경제위기 기간 동안 세계 각국은 2008년 세계금융위기 때보다 훨씬 더 적극적으로 확장적 재정정책을 펼쳤고 그 결과 경제회복이 비교적 빠르게 이루어져서 대부분의 OECD 국가에서 국가부채의 GDP 비중이 크게 증가하였더라도 세계금융위기 때 보다는 오히려 더 낮은 경향을 보이고 있음
- 그러나 한국의 경우 <표 2-5>와 <표 2-6>을 통하여 확인할 수 있듯이 세계금융위기 때에는 재정건전성에 대한 충격이 거의 없었던 반면, 2020년 코로나 19 경제위기 이후에는 매우 큰 폭의 재정적자 및 국가부채 증가 현상을 보이고 있음
  - 따라서 한국은 현재 이렇게 큰 폭으로 증가한 국가부채를 적정한 수준으로 관리해야 하는 재정정책적 도전에 직면해 있음

## 2. 정부의 중기재정 변화

### 가. 재정 총량 변화

#### 1) 중기재정 수입과 지출 전망

- 「2021~2025년 국가재정운용계획」<sup>10)</sup>에 따르면 포용적 경제회복, 선도국가 도약을 위해 재정의 역할을 지속하는 한편, 선제적 총량관리·재정혁신을 통해 중장기 재정의 지속가능성 제고 계획
  - 포용적 경제회복, 경제사회 구조 전환 및 선도국가 도약, 인구구조 변화 대응 등을 위한 지출소요 확대 전망
  - 지출 구조조정, 협업예산 확대 등 지출 효율화 노력을 통해 재정의 생산성을 높이고 절감재원을 활용하여 신규 투자 뒷받침 계획
- <표 2-7>에 나타나 있는 총량의 중기 모습을 보면, 재정수입의 향후 5년간 연평균 증가율이 4.7%로 전망되어 있음
  - 내역별로는 국세수입, 세외수입, 기금수입의 중기 평균 증가율이 각각 5.1%, 0.6%, 4.7%로 전망되어 있음
  - 이러한 중기 세입 전망에서 한 가지 주목할 점은 <표 2-7>의 각주에 설명되어 있는 것처럼 국세세수 전망의 베이스라인이 2021년 초과 세수(약 31조원)가 반영된 2021년 2차 추정 대비라는 점임
  - 즉 <표 2-7>에 나타나 있는 국세 세입 중기 증가율 5.1%는 2020년 코로나 19 경제위기로 대폭 세수가 감소하였고 그 여파로 2021년 세수도 감소한 상황에서 의 증가율이 아니라, '한국 경제가 거의 정상궤도에 진입하였을 때의 국세 세수를 기준으로 향후의 증가율이 전망'된 것임
- <표 2-8>은 중기 세출 증가율이 나타나 있는데, 향후 5년 간의 재정지출 평균 증가율이 5.5%로 잡혀 있고, 내역별로는 예산 지출의 중기 평균 증가율이 5.3%, 기금지출이 5.8%로 잡혀 있음

10) 국가재정운용계획은 「국가재정법」상 “재정운용의 효율성과 건전성을 제고하기 위하여 당해 회계연도를 포함한 5회계연도에 대한 재정운용목표와 방향을 제시하는 재정운용 계획”이다. 정부는 같은 법에 따라 2004년부터 국가재정운용계획을 작성하여 2007년부터 매년 예산안과 함께 국회에 제출하고 있음

- 즉 국세세입의 증기 증가율이 5.1%로 전망되고, 증기 예산지출 증가율이 5.3%로 잡혀 있기 때문에 증기적으로 향후의 재정수지는 현재보다 더 악화되지 않고 균형을 유지할 것이라는 전망이 가능함

〈표 2-7〉 2021~2025년 국가재정운용계획의 증기 재정수입 전망

(단위: 조원, %)

| 구분     | '21년  |       | '22년   | '23년  | '24년  | '25년  | 연평균<br>증가율 |
|--------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|------------|
|        | 본예산   | 2차추경  |        |       |       |       |            |
| ■ 재정수입 | 482.6 | 514.6 | 548.8  | 570.2 | 593.9 | 618.5 | 4.7*       |
| (증가율)  | (0.2) | (6.8) | (6.7*) | (3.9) | (4.2) | (4.1) | -          |
| ○ 국세수입 | 282.7 | 314.3 | 338.6  | 352.9 | 367.7 | 383.1 | 5.1*       |
| ○ 세외수입 | 28.9  | 29.3  | 26.7   | 27.4  | 28.4  | 30.0  | 0.6*       |
| ○ 기금수입 | 171.0 | 171.0 | 183.5  | 189.9 | 197.7 | 205.4 | 4.7*       |

주 \*: '21년 2차 추경 대비 증가율 ('21년 본예산 대비 연평균 재정수입 증가율 : 6.4%)

자료: 기획재정부(2021), 2021~2025년 국가재정운용계획.

〈표 2-8〉 2021~2025년 국가재정운용계획의 증기 재정지출 전망

| 구분     | '21년   |        | '22년   | '23년   | '24년   | '25년   | 연평균<br>증가율 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------|
|        | 본예산    | 2차추경   |        |        |        |        |            |
| ■ 재정지출 | 558.0  | 604.9  | 604.4  | 634.7  | 663.2  | 691.1  | 5.5        |
| ○ 예산지출 | 375.0  | 409.7  | 409.2  | 426.6  | 444.2  | 461.8  | 5.3        |
| (비중)   | (67.2) | (67.7) | (67.7) | (67.2) | (67.0) | (66.8) | -          |
| ○ 기금지출 | 182.9  | 195.2  | 195.3  | 208.1  | 219.0  | 229.2  | 5.8        |
| (비중)   | (32.8) | (32.3) | (32.3) | (32.8) | (33.0) | (33.2) | -          |

자료: 기획재정부(2021), 2021~2025년 국가재정운용계획.

- 〈표 2-9〉는 향후 5년 동안의 GDP 경상성장률 전망치가 나타나 있는데, 매년 거의 4% 수준을 유지하는 것으로 전망되어 있음
  - 따라서 GDP 증가율 대비 국세 세수 증가율이 1.2배에 달하는데, 최근의 국세 세수 변동 폭이 워낙 크기 때문에 확정적으로 평가하기는 어렵지만, 세수탄성치가 1.2배 수준이라는 점은 달성 가능하지만 다소 낙관적인 전망이라는 평가를 내릴 수 있을 것임
- 〈표 2-9〉에 나타나 있는 재정수지와 국가채무의 증기 전망을 보면, 관리재정수지의 경우 2021년 추경 이후  $\Delta 126.6$ 조원에서 2022년  $\Delta 94.7$ 조원으로 하락하고,

그 이후에는 5조원~10조원 수준으로 증가할 것으로 전망되었고, GDP 대비 관리 재정수지 적자는  $\Delta 4.6\sim 4.7\%$  수준을 유지할 것으로 전망되었음

- 이처럼 향후의 재정적자 수준이 일단 안정적인 수준을 유지하는 것으로 전망되었지만, 재정적자는 4% 후반대로 증가하고 GDP는 4% 수준으로 증가하기 때문에 GDP 대비 국가채무는 지속적으로 증가하여 2025년에는 GDP의 58.8%까지 증가할 것으로 전망되고 있음

〈표 2-9〉 2021~2025년 국가재정운용계획의 중기 재정수지 및 국가채무 전망

| 구분                     | '21년                               |                                    | '22년                              | '23년                               | '24년                               | '25년                               |
|------------------------|------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
|                        | 본예산                                | 2차추경                               |                                   |                                    |                                    |                                    |
| ■ 통합재정수지<br>(GDP대비, %) | $\Delta 75.4$<br>( $\Delta 3.7$ )  | $\Delta 90.3$<br>( $\Delta 4.4$ )  | $\Delta 55.6$<br>( $\Delta 2.6$ ) | $\Delta 64.5$<br>( $\Delta 2.9$ )  | $\Delta 69.4$<br>( $\Delta 3.0$ )  | $\Delta 72.6$<br>( $\Delta 3.0$ )  |
| ※ 관리재정수지<br>(GDP대비, %) | $\Delta 112.5$<br>( $\Delta 5.6$ ) | $\Delta 126.6$<br>( $\Delta 6.2$ ) | $\Delta 94.7$<br>( $\Delta 4.4$ ) | $\Delta 104.7$<br>( $\Delta 4.7$ ) | $\Delta 108.4$<br>( $\Delta 4.7$ ) | $\Delta 109.2$<br>( $\Delta 4.6$ ) |
| ■ 국가채무<br>(GDP대비, %)   | 956.0<br>(47.3)                    | 965.3<br>(47.3)                    | 1,068.3<br>(50.2)                 | 1,175.4<br>(53.1)                  | 1,291.5<br>(56.1)                  | 1,408.5<br>(58.8)                  |
| ■ 경상 GDP 성장률           | 5.6*                               |                                    | 4.2*                              | 4.0                                | 4.0                                | 4.0                                |

자료: 기획재정부(2021), 2021~2025년 국가재정운용계획.

- 이상에서 논의한 2021-2025 중기재정계획에 나타난 중기적 재정 계획을 바탕으로 포스트코로나 시대 한국 정부의 재정 정책 변화를 요약하면 다음과 같음
  - 2020년 코로나 19 경제위기에 대응하는 과정에서 대폭 증가한 재정수지 적자 규모는 중기적으로 더 이상 증가하지 않도록 재정을 운용할 수는 있지만, 재정 적자 폭을 가시적으로 줄이는 데에는 한계가 있을 수 있음
  - 향후 중기적으로 재정적자 수준을 악화시키지 않는 전제는 국세 세수 수입의 중기 증가율이 5% 수준임을 전제한 것인데, 이는 국세 세수 탄성치가 1.2 수준임을 가정한 것으로 다소 낙관적인 전망치일 수 있음
  - 향후의 중기적 세출 수준은 재정수지가 더 이상 악화되지 않도록 세수 증가율과 거의 비슷한 수준으로 증가하도록 계획되어 있음

## 2) 향후 지출효율화의 중요성 예측

- 중기 세수 증가율 전망이 다소 낙관적이라는 점을 감안한다면 현재 계획된 중기 세출 증가율이 현실적으로 이루어지지 않고, 세출 증가율을 더 억제해야 하는 상황의 발생 가능성도 충분히 있다고 보아야 할 것임
- 2020년 코로나 경제위기를 거치면서 재정 규모가 크게 확대되었고, 그 결과 재정수지의 적자 폭과 국가채무 규모가 큰 폭으로 증가하였는데, 이러한 재정 구조 하에서 재정적자 규모를 더욱 늘릴 수는 없기 때문에 일정한 수준의 재정적자를 감내하더라도 향후의 재정정책에서 지출 효율화의 중요성이 더 커질 것으로 예상됨
- 코로나19 재정대응 논의는 그간 확장재정의 타당성, 재정 여력 여부에 집중하였으나, 확장재정으로 점차 경제성장의 회복이 기대되면서 봉쇄조치(Great Lockdown) 이후의 경기회복과 정부지출 효율화에 대한 논의가 구체화되고 있음
- 2021년 예산부터 주요국에서는 경제회복을 위한 정부지출 우선순위를 재조정한다고 발표하였으며, 2008년 글로벌 금융 위기(GFC) 이후 대응처럼 회복 및 경기 부양 패키지에 집중하기 시작할 것으로 보임
  - 많은 OECD 국가들이 글로벌 경제위기 이후 기본 기반시설에 대한 지출을 늘렸는데, 독일은 기본 인프라 비용(20억 유로)과 교육, 병원 및 에너지 효율 비용(173억)에 주로 지출을 하였고 프랑스도 비슷한 접근을 함(OECD, 2011)
- 재정여력이 있는 국가는 즉각적인 비상 대응을 넘어 경제성장을 촉진하고 취약계층을 보호하기 위한 방안을 추진하고 있으며, 일부 저소득 국가도 자본 지출 프로그램에 대한 조정을 발표하였음
  - 예를 들어 노르웨이는 코로나19 위기 재정 대응에 기반시설 건설 및 유지관리에 대한 추가 지출을(GDP의 0.03%)를 포함하였고, 멕시코 역시 인프라 지출을 늘렸음
  - 가나의 경우 정부는 재화와 서비스, 양도, 자본 투자 등에 대한 지출을 국내총생산의 0.3% 증가시키겠다는 계획을 발표하였고, 짐바브웨의 경우 중간상환세를 지정해 보건 관련 사업, 물, 위생 분야로 자본 지출을 전환하였음

## 나. 정책 분야별 재정편성 방향

### 1) 분야별 자원배분 계획

- 「2021~2025년 국가재정운용계획」에 따르면 재정지출은 2021~2025년 기간 동안의 연평균 5.5% 증가할 전망으로 환경 분야 연평균 증가율이 8.2%로 가장 높고 농림·수산·식품 분야의 연평균 증가율이 2.4%로 가장 낮음
- 보건·복지·고용 분야와 R&D의 증가율은 6% 후반 대이고, 문화·체육·관광, SOC, 농림·수산·식품, 외교·통일, 공공질서·안전 분야의 증기 증가율은 2% 중반에서 3% 중반으로 평균 증가율(5.5%)보다 낮음

〈표 2-10〉 2021~2025 국가재정운용계획의 분야별 자원배분 계획

(단위: 조원, %)

| 구 분            | '21             | '22            | '23            | '24            | '25            | 연평균<br>증가율 |
|----------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------|
| 1. 보건·복지·고용    | 199.7<br>(10.6) | 216.7<br>(8.5) | 232.2<br>(7.1) | 246.1<br>(6.0) | 259.3<br>(5.3) | 6.7        |
| 2. 교육          | 71.2<br>(△2.0)  | 83.2<br>(16.8) | 84.8<br>(2.0)  | 87.4<br>(3.0)  | 90.0<br>(3.0)  | 6.0        |
| 3. 문화·체육·관광    | 8.5<br>(5.8)    | 8.8<br>(3.9)   | 9.1<br>(3.5)   | 9.4<br>(3.5)   | 9.8<br>(3.4)   | 3.6        |
| 4. 환경          | 10.6<br>(17.8)  | 11.9<br>(12.4) | 12.9<br>(8.5)  | 13.7<br>(6.1)  | 14.5<br>(5.9)  | 8.2        |
| 5. R&D         | 27.4<br>(13.1)  | 29.8<br>(8.8)  | 32.3<br>(8.5)  | 34.0<br>(5.2)  | 35.4<br>(4.0)  | 6.6        |
| 6. 산업·중소기업·에너지 | 28.6<br>(20.8)  | 30.4<br>(6.0)  | 32.6<br>(7.5)  | 35.0<br>(7.2)  | 36.4<br>(4.1)  | 6.2        |
| 7. SOC         | 26.5<br>(14.1)  | 27.5<br>(3.8)  | 28.7<br>(4.4)  | 29.5<br>(2.5)  | 30.2<br>(2.4)  | 3.3        |
| 8. 농림·수산·식품    | 22.7<br>(5.3)   | 23.4<br>(3.4)  | 24.0<br>(2.3)  | 24.4<br>(2.0)  | 24.9<br>(1.8)  | 2.4        |
| 9. 국방          | 52.8<br>(5.4)   | 55.2<br>(4.5)  | 57.7<br>(4.4)  | 60.3<br>(4.6)  | 63.1<br>(4.5)  | 4.5        |
| 10. 외교·통일      | 5.7<br>(3.5)    | 6.0<br>(5.7)   | 6.2<br>(3.3)   | 6.4<br>(3.2)   | 6.6<br>(3.2)   | 3.8        |
| 11. 공공질서·안전    | 22.3<br>(7.0)   | 22.4<br>(0.3)  | 23.4<br>(4.4)  | 24.3<br>(4.1)  | 25.1<br>(3.1)  | 3.0        |
| 12. 일반·지방행정    | 84.7<br>(7.2)   | 96.8<br>(14.3) | 100.4<br>(3.7) | 103.0<br>(2.6) | 105.8<br>(2.7) | 5.7        |

주 : ( )는 전년대비 증감률

자료: 기획재정부, 2021~2025 국가재정운용계획.

## 2) 2022년 분야별 예산 편성 계획

- 2022년 예산안의 중점투자 방향은 ① 더 강한 경제회복 글로벌 강국으로 도약, ② 포용적 회복과 지역균형발전으로 양극화 대응, ③ 탄소중립·디지털 전환 등 미래형 경제구조 대전환, ④ 국민보호 강화와 삶의 질 제고 등임
  - 일자리 조기회복 및 문화·관광 등 서비스 중심의 내수를 촉진하여 경제회복을 뒷받침하고, 역동적인 창업·벤처 생태계 조성, 전산업 혁신, K-글로벌 백신 허브 구축 및 SOC 고도화·첨단화 등으로 글로벌 경쟁력을 확보
  - 포용적 회복과 지역균형발전으로 부문별 격차 완화를 위해 소득·고용안전망을 중층적으로 보강하고, 국민 5대 부문(의료, 돌봄, 주거, 교육, 문화)의 격차를 완화하며, 소상공인의 단계별 재도약을 지원
  - 온실가스감축·기후위기대응 등 탄소중립경제를 선도하고, 국민 체감형 디지털 전환 사업을 확대하며, 미래산업 전략 R&D에 투자하고, 미래 경제구조를 선도할 인재를 양성
  - 안전을 보장받고 안심하고 살아갈 수 있는 환경을 조성하기 위해 스마트 강군을 육성하고 국익증진형 외교를 강화하며, 백신·방역 등 감염병 대응체계를 확충하고, 재난재해 대응 및 생활밀착형 환경 개선을 추진하며, 가족 행복 및 육아친화적인 사회기반을 조성
- 2022년도 예산안은 코로나19 위기 극복 및 경기침체에 대응하기 위해 확장적인 재정운용 기조를 유지하고 있으나, 국가채무 확대를 감안하여 점차 지출구조조정 및 성과평가 내실화 등 재정지출 효율화가 강화될 것으로 전망
- 2022년 예산편성 지침에서 코로나19 위기 대응 과정에서 한시·일시적으로 증액된 사업(정책금융기관에 대한 출자, 고용유지 지원사업, 소비회복 프로그램 등)을 원점에서(zero-base) 재검토 발표
- 전년대비 2022년 예산편성은 예비비를 제외하고 모든 분야에서 증가(+)되었고, 문화 및 관광분야는 증가폭이 작은 분야에 속함
  - 전년대비 증감률이 높은 분야는 보건(44.2%), 교육(16.9%), 일반·지방행정(14.3%), 환경(12.3%), 통신(8.3%) 순으로 총지출 증감률 8.3%를 상회하고 있음

- 전년대비 증감률이 낮은 분야는 국토및지역개발(0%), 공공질서및안전(0.4%), 농림수산(3.1%), 문화및관광(3.5%), 국방(4.5%), 교통및물류(4.7%), 통일·외교(5.3%), 과학기술(5.6%), 사회복지(5.7%), 산업·중소기업 및 에너지(6.3%) 순임

〈표 2-11〉 분야별 정부지출 추이(2018-2022년)

(단위: 조원, %)

| 분야            | 2018            | 2019            | 2020            | 2021            | 2022           |
|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|
| 총지출           | 428.8<br>(7.1)  | 469.6<br>(9.5)  | 512.3<br>(9.1)  | 558.0<br>(8.9)  | 604.4<br>(8.3) |
| 사회복지          | 133.8<br>(12.3) | 148.9<br>(11.3) | 167.0<br>(12.2) | 185.0<br>(10.8) | 195.5<br>(5.7) |
| 일반·지방행정       | 69.0<br>(9.0)   | 76.6<br>(11.0)  | 79.0<br>(3.1)   | 84.7<br>(7.2)   | 96.8<br>(14.3) |
| 교육            | 64.2<br>(11.8)  | 70.6<br>(10.0)  | 72.6<br>(2.8)   | 71.2<br>(-1.9)  | 83.2<br>(16.9) |
| 국방            | 41.8<br>(7.2)   | 45.3<br>(8.4)   | 48.7<br>(7.5)   | 51.4<br>(5.5)   | 53.7<br>(4.5)  |
| 농림수산          | 19.7<br>(0.5)   | 20.0<br>(1.5)   | 21.5<br>(7.5)   | 22.7<br>(5.6)   | 23.4<br>(3.1)  |
| 교통 및 물류       | 15.3<br>(-17.7) | 15.7<br>(2.6)   | 19.2<br>(22.3)  | 21.4<br>(11.5)  | 22.4<br>(4.7)  |
| 공공질서 및 안전     | 19.1<br>(5.5)   | 20.1<br>(5.2)   | 20.8<br>(3.5)   | 22.3<br>(7.2)   | 22.4<br>(0.4)  |
| 산업·중소기업 및 에너지 | 16.3<br>(1.9)   | 18.8<br>(15.3)  | 23.7<br>(26.1)  | 28.6<br>(20.7)  | 30.4<br>(6.3)  |
| 보건            | 10.9<br>(4.8)   | 12.1<br>(11.0)  | 13.5<br>(11.6)  | 14.7<br>(8.9)   | 21.2<br>(44.2) |
| 통신            | 7.0<br>(0.0)    | 7.3<br>(4.3)    | 7.9<br>(8.2)    | 8.4<br>(6.3)    | 9.1<br>(8.3)   |
| 과학기술          | 7.1<br>(1.4)    | 7.3<br>(2.8)    | 8.2<br>(12.3)   | 9.0<br>(9.8)    | 9.5<br>(5.6)   |
| 문화 및 관광       | 6.5<br>(-5.8)   | 7.2<br>(10.8)   | 8.0<br>(11.1)   | 8.5<br>(6.3)    | 8.8<br>(3.5)   |
| 환경            | 6.9<br>(0.0)    | 7.4<br>(7.2)    | 9.0<br>(21.6)   | 10.6<br>(17.8)  | 11.9<br>(12.3) |
| 통일·외교         | 4.7<br>(2.2)    | 5.1<br>(8.5)    | 5.5<br>(7.8)    | 5.7<br>(3.6)    | 6.0<br>(5.3)   |
| 국토 및 지역개발     | 3.7<br>(5.7)    | 4.1<br>(10.8)   | 4.0<br>(-2.4)   | 5.1<br>(27.5)   | 5.1<br>(0.0)   |
| 예비비           | 3.0<br>(0.0)    | 3.0<br>(0.0)    | 3.4<br>(13.3)   | 8.6<br>(152.9)  | 5.0<br>(-41.9) |

주: ( )는 전년대비 증감률

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr>)



포스트코로나 시대의 문화재정 대응방향

제3장

## 코로나 19 위기와 주요국의 문화재정 대응 동향



# 제1절 코로나 19 시기 국제기구 문화분야 대응전략

---

## 1. UNESCO

### 가. 「위기에 직면한 문화(Culture in crisis)」(2020.10.21.)

- 유네스코는 코로나19 직후 정책입안자를 위한 대응 지침서를 개발하기 위해 각국의 모범사례와 대응책을 수집, 2020년 10월 「위기에 직면한 문화: 문화창의 분야의 회복탄력성을 위한 정책 지침서(Culture in Crisis: Policy guide for a resilient creative sector)」를 출판함
  - 본 지침서는 각국 정책입안자가 코로나 19 회복을 위한 계획 시 문화창의 영역을 재건하는데 도움을 줄 수 있는 방법을 제시하였으며, 제안된 조치들은 국가의 상황에 맞게 조정할 수 있도록 제시되었음
  - 주로 예술가 및 문화분야 종사자를 위한 현실 가능한 정책 대응지침을 제시하고 있으며, 구체적으로는 크게 세 유형 ① 예술인과 문화전문가에 대한 직접지원, ② 문화창의 산업 분야에 대한 원조, ③ 문화창의 산업의 경쟁력 강화로 구분됨
- 예술인과 문화분야 종사자에 대한 직접지원은 코로나 19 위기 속 전문인력의 생존을 위한 조치의 필요성을 주장하고, 구체적인 대안으로 사회복지수당, 작품주문과 구입, 소득손실 보상, 역량개발 등으로 제시함
  - 문화분야 종사자는 고용의 특성상 사회적·경제적 안전망에서 배제되기 때문에 이들의 특성에 맞는 조치가 필요함
  - 브라질, 캐나다, 세네갈 등에서는 예술가 및 문화분야 종사자, 단체의 이동성을 증진시키기 위한 지원과 보조금 지급을 확대함
  - 문화의 디지털화, 온라인 소비의 증가는 문화에 위기로 다가옴. 콘서트, 공연, 축제 등 온라인을 통해 소비되며, 소수 플랫폼이 시장을 지배함에 따라 사람들

이 보고 듣는 것에 영향을 미치게 되므로, 경쟁력을 유지하고, 정책 입안자들이 위기에 대응하기 위해 다양한 형태의 문화와 창의성을 보호하기 위한 조치를 제시함

〈표 3-1〉 각 국가별 코로나 19 대응 정책 사례

| 구분                  | 지원대상    | 세부정책대응              |
|---------------------|---------|---------------------|
| 예술인과 문화전문가에 대한 직접지원 | 개인      | 사회복지수당              |
|                     |         | 작품주문과 구입            |
|                     |         | 소득 손실의 보상           |
|                     |         | 역량 개발               |
| 문화창의 산업 분야에 대한 원조   | 기관 및 단체 | 지원금과 수당의 조기지급       |
|                     |         | 의무 규정의 일시적 완화       |
|                     |         | 사업 중단으로 인한 손실 보상    |
|                     |         | 세금 및 사회 분담금 완화      |
|                     |         | 수요 부양               |
|                     |         | 대출 우대               |
|                     |         | 기반시설 및 설비 강화        |
| 문화창의 산업의 경쟁력 강화     | 전 분야    | 참여 기반 수요 평가와 타당성 연구 |
|                     |         | 비즈니스 모델의 조정         |
|                     |         | 자국 콘텐츠 진흥           |
|                     |         | 외국 투자자를 위한 세제 혜택    |

자료: UNESCO(2020), Culture in crisis: policy guide for a resilient creative sector

#### 나. 「코로나 19에 직면한 문화창의 산업: 경제적 전망」(2021)

- 코로나 19가 문화창의 산업 분야에 미치는 영향에 관한 보고서를 5개 영역(세계유산, 살아있는 유산, 문화 및 창조 산업, 박물관, 도시)으로 분류해 작성함
- 이 중 「코로나 19에 직면한 문화창의 산업: 경제적 전망」을 통해 2020년 코로나 19로 인한 전 세계 문화예술계의 영향을 분석함
  - 본 보고서는 위기가 문화창의 산업에 미치는 경제적 영향을 정량화하는 것을 목적으로 하며, ① 문화창의 산업(cultural and creative industries, CCI)의 일자리, 수익, GVA(Gross Value Added)/GDP에 미치는 경제적 영향력의 규모를 정량화함
  - 더불어 ② 코로나 19가 전 세계적으로 문화창의 산업 분야의 운영 모델에 대해

미치는 영향, 특히 어떻게 더 많은 문화소비로 이어졌는지, 어떻게 온라인으로 제공되었는지에 대해 분석함

- 2020년, 코로나 19의 전 세계적인 확산은 인간의 삶, 공중보건, 국가경제뿐만 아니라 문화창의 산업에도 파괴적인 영향을 끼침(UNESCO, 2021)
  - 박물관 : 90%가 일시적으로 문을 닫고, 13%가 영구 폐쇄됨(디지털 콘텐츠 제공 가능 비율-유럽 26%, 아랍 7%, 아프리카 5%)
  - 문화창의 산업 수익의 손실 범위는 20~40%로, 아프리카(남아프리카 38%), 유럽(영국 30%, 프랑스 25%, 독일 23%), 북미(미국 27%)가 감소함
  - 중남미를 대상으로 실시한 예비 데이터에 따르면 문화창의 산업 분야 비즈니스의 52%가 수익 감소를 경험했다고 보고함

## 2. OECD

### 가. 「문화충격: 코로나 19와 CCS」(2020.9.7.)

- OECD는 코로나 19에 의한 건강, 경제, 사회적 위기를 해결하기 위해 OECD 주요 정책 대응에 대한 다양한 주제를 분석하고 있으며, 그 중 하나인 「문화충격: 코로나 19와 CCS(Culture Shock; COVID-19 and the cultural and creative sectors)」는 문화창의 부문(Culture and Creative Sector)에 대해 분석한 것임
- 문화창의 부문은 경제적 발전뿐만 아니라 웰빙과 건강, 교육, 포용, 도시재생 등 다양한 사회적 영향에 기여하지만, 고용문제, 생산감소, 디지털가속화, 문화교육 및 접근성, 정신건강 등 측면에서 코로나19에 가장 큰 타격을 받은 영역임

〈표 3-2〉 OECD 국가 문화창의 부문의 코로나19 피해

| 구분    | 내용  |
|-------|---|
| 고용 문제 | - 사회적 거리두기에 따른 장소 기반 활동(박물관, 공연예술, 축제, 영화 등)의 일시중단과 수입 단절은 대량 실업을 초래하여 문화가치사슬의 공급영역에 큰 영향을 미침. 온라인 스트리밍에 따른 디지털 수요 증가와 수익은 대기업을 중심으로 이루어짐 |
| 생산 감소 | - 문화상품 및 서비스 생산의 축소는 질적 수준 저하, 구매력 하락, 투자금액 감소로 이어져 중장기적으로 일자리, 수익, 혁신, 복지 및 다양성의 측면에서 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨                                |

| 구분       | 내용   |
|----------|--|
| 디지털가속화   | - AR·VR 등 새로운 기술의 도입에 따른 디지털화는 새로운 형태의 문화적 소비와 경험으로 이어지며, 새로운 비즈니스 모델을 창출할 것으로 기대, 단 디지털 전환이 기존의 장소 기반 활동을 완전히 대체할 수는 없으며 디지털 전환에 따른 접근성 문제를 개선할 필요 있음 |
| 교육 및 접근성 | - 코로나19를 계기로 교육과 문화창의 영역 모두 디지털화를 경험했고 지역발전을 위한 기회로 인식됨. 그러나 디지털화에 수반되는 별도의 조치(접근성 개선 등) 없이는 오히려 불평등을 고착화시키는 위험요인으로 작용함                                |
| 정신적 건강   | - 문화와 예술은 사회적 거리두기 및 폐쇄조치에 따른 정신적 위기를 극복하기 위한 중요한 수단으로서 재조명됨   |

자료: OECD(2020), Culture shock: COVID-19 and the cultural and creative sectors, 연구자 재구성.

- 그러나 문화의 디지털화를 통해 혁신을 추진할 수 있다는 점에서 새로운 기회가 될 수 있고, 민간 문화창의 영역과 공공 문화기관 간 협업이 더욱 중요해질 것임
  - 문화의 디지털화는 소비뿐만 아니라 제작의 측면에도 영향을 미치는데, 이는 창의적인 콘텐츠 생산, 혁신적인 집단 생산으로 이어질 수 있음
  - 코로나 19 위기는 인터넷과 ICT 접근에 대한 불평등이 부상하였으며, 문화의 디지털화를 활용하기 위해서는 수요와 공급의 측면에서 모두 디지털 격차를 좁히기 위한 별도의 노력이 필요함
- OECD는 적극적인 문화재정 대응(공적자금 대책)을 제안하였으며, 재정 대응 방식으로 문화분야 사업체와 개인 예술가에 대한 보조금 지원, 코로나 19로 인한 손실을 보상하기 위한 상환, 대출보증, 직접대출, 인센티브 도입 등 다양한 방안을 제안함

〈표 3-3〉 OECD 국가의 코로나19 대응 문화재정 정책 방안

| 구분              | 내용   |
|-----------------|--|
| 문화창의 부문에 대한 보조금 | - 여러 국가와 도시에서 영세기업을 위한 재정지원을 제공함.<br>- 호주, 룩셈부르크, 캐나다 퀘벡 주, 벨기에 왈로니아 지역 등에서는 사업체와 직원을 유지하기 위한 보조금을 지원하며, 카탈로니아 문화부(스페인)에서는 COVID 19가 도서 부문에 미치는 영향을 최소화하기 위해 도서관의 도서 구매에 거의 400만 유로를 지원함 |
| 개인 예술가에 대한 보조금  | - 예술분야 종사자가 업무를 지속할 수 있도록 생계지원 차원에서 보조금을 직접 제공함.<br>- 리투아니아 정부는 예술가와 창작자를 위한 3개월 장학금(각각 1,800유로)을 지원, 뉴질랜드는 예술 연속성 보조금을 통해 최대 NZD 50,000까지 창의적이고 전문적인 개발과 새로운 작품의 창작·홍보를 지원함             |
| 손실보상            | - 코로나 19 폐쇄조치에 따른 손실을 보상하기 위해 소득을 잃은 개인을 대상으로 하는 환급 제도,<br>- 정부가 취소된 정부 후원 프로젝트에 대한 환불을 면제하거나 취소 및 연기된 행사에 대한 보조금 지급,  |

| 구분      | 내용  |
|---------|---|
|         | - 이미 판매된 영화, 박물관, 극장 및 콘서트 티켓의 상환 또는 교체를 위한 바우처를 제공   |
| 대출 및 보증 | - 정부의 직접대출을 지원하는 국가도 있으며, 스페인은 예술가 대상 저금리 신용 대출에 USD 11,000,000, 한국은 예술인 긴급생활자금에 USD 2,500,000(한화 30억원) 지원을 발표함 |
| 투자 인센티브 | - 코로나 19에 타격을 받은 기업에 대한 민간 및 공공 투자를 장려하기 위한 계획을 마련함   |

자료: OECD(2020), Culture shock: COVID-19 and the cultural and creative sectors, p. 27-29 연구자 재구성

### 3. G20

#### 가. G20 정상회담 「문화적 경제의 부상: 새로운 패러다임」(2020.11.4.)

- 1999년 12월 창설된 G20은 2008년 글로벌 금융위기를 계기로 정상회의로 격상되었고 국제금융 관련 현안, 경제위기 재발 방지, 선진국-신흥시장 간 협력체제 구축을 주요 내용으로 회의를 진행함

  - G7(미국·프랑스·영국·독일·일본·이탈리아·캐나다), 유럽연합 의장국, 신흥시장 12개국(한국·아르헨티나·오스트레일리아·브라질·중국·인도·인도네시아·멕시코·러시아·사우디아라비아·남아프리카공화국·터키)이 포함하였음
- 세계금융위기 이후 또 다른 글로벌 위기인 코로나19의 전 세계적 유행에 대응하여 2020년, 2021년에 걸쳐 문화의 경제적·사회적 회복을 위한 기여도에 대한 인식이 확대됨
- 경제 분야 국제협력체인 G20은 2020년 11월 4일 최초로 문화의 경제·사회 회복에 대한 기여도를 인정하고 관련 의제를 반영한 정상회담을 진행하였고, 각국 문화부 장관이 참석하였음

  - 2020년 11월 4일 「문화적 경제의 부상: 새로운 패러다임(The rise of the cultural economy: a new paradigm)」을 주제로 사우디아라비아가 주최
  - 이는 G20 역사상 최초로 문화를 경제적 발전이자 회복을 위한 핵심 요소로 인정했다는 점에서 의미가 있으며, 특히 코로나 19 이후 파괴된 경제적, 사회적, 그리고 개인의 정신적 손실을 회복하기 위한 수단으로서 문화의 의미가 강조됨
- 회의에서는 문화의 회복탄력성뿐만 아니라 공공정책에서 문화다양성의 중요성, 문화분야의 친환경화(Greening the cultural sector) 및 기후변화 적응, 디지털 혁신의 적응, 문화분야의 고용 및 문화·관광의 새로운 경제 모델의 필요성을 강조

- 코로나 19를 계기로 가속화된 디지털 혁신은 접근성의 측면에서 특히 강조되고 있으며, 디지털 환경에서 불평등, 문화다양성 보호 및 공정한 보상 제공 등이 주요 정책과제로 강조되고 있음
- 가령 일본과 한국에서는 디지털 콘텐츠에 대한 접근의 불평등 극복을 주요 과제로 상정하며, 캐나다는 온라인 콘텐츠에서의 문화다양성 보호 및 공정한 보상을 제공하기 위한 정책의 재편, 인도네시아는 평등한 접근을 위해 문화의 디지털 전환의 중요성 등에서 강조되고 있음

#### 나. 「G20 문화장관 로마선언」(2021.7.29.-7.30.)

- 2021년 7월, 이탈리아 대통령 주재 하의 G20 문화부 장관 회의에서 「G20 문화장관 로마 선언(Rome Declaration of the G20 Culture Ministers)」(이하 「G20 문화선언문」)을 채택(2021.7.29.~7.30.)
  - 「G20 문화선언문」은 코로나 19 이후 사회경제적 회복을 위한 주요 동력으로서 문화의 위상을 확고히 하기 위한 목적으로 채택됨
  - 해당 선언문은 2015년 밀라노 엑스포 선언문(2015.7.31.), 2020년 사우디아라비아 문화부 장관 회의(2020.11.4.)를 계기로 함
- 「G20 문화선언문」은 문화를 문화의 본질적인 가치뿐만 아니라 팬데믹과 같은 글로벌 위기 속 경제와 사회의 회복을 위한 필수적인 역할을 하고 있음을 인정한다는 점에서 의미가 있음
  - 「G20 문화선언문」을 계기로 문화를 경제적 가치의 발전을 위한 주요 요소로서 인정하며, 향후 G20의 주요 의제에 문화 분야가 포함될 계획임
  - 코로나 팬데믹 상황에서 전 세계는 사회전반의 회복을 위해 문화가 가지는 다양성, 포용성, 응집력 등 내재적 가치에 기대가 큰 상황
- 「G20 문화선언문」은 32개 조항으로 구성되며, 5가지 우선 사항으로 문화창의 부문(CCS), 문화유산 보호, 문화와 기후위기, 문화와 교육, 문화의 디지털 전환을 다루고 있음

〈표 3-4〉 G20 문화선언문의 우선순위

| 우선순위 (PRIORITY)                            | 내용  | 실행가능한 사항 (Actionables)   |
|--|---|--|
| 창조산업 (Creative Industries)                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화 및 창조 산업은 창의적인 기술의 원천으로서 경제로 파급 효과를 발생</li> <li>- 사회적 포용과 양성평등을 촉진하고 지속가능한 생산과 소비를 주도하기 위한 문화 및 창조산업의 사회적 영향력을 인정</li> <li>- 고용, 사회 보호, 혁신 및 기업가 정신에 대한 정책을 해당 부문의 특정 특성에 맞게 조정하고, COVID-19 복구 전략에서 문화 전문가를 지원하고, 번영하고 지속 가능한 창조 부문을 활성화 할 필요성에 동의</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 온/오프라인 예술가와 문화 전문가의 권리와 근로 조건을 강화하기 위한 지원계획과 규제를 조정하여 탄력적인 생태계를 위한 공정한 보상을 보장</li> </ul>          |
| 문화유산 보호 (Protection of Cultural Heritage)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정체성, 사회적 결속, 평화 및 안보를 위한 문화유산의 중요성을 강조</li> <li>- 문화유산에 대한 위협에 대처하기 위한 초국가적 공동 행동, 민간 협력, 조정된 연구 및 행동에 대해 교환</li> <li>- 이러한 위협에는 문화 및 지적 재산의 약탈 및 불법 거래, 원주민의 문화유산 및 전통 지식의 파괴 또는 오용, 통제되지 않은 도시 개발, 환경 파괴 및 극단적인 자연 현상이 포함</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화재 불법 매매 근절을 위한 규제와 법 집행의 조화</li> <li>- 유네스코 초청으로 비상시 문화유산 보호를 위한 이탈리아 태스크포스 신설</li> </ul>       |
| 문화와 기후 위기 (Culture and the climate crisis) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기후변화가 문화 및 문화유산에 미치는 영향에 대해 우려 표명</li> <li>- 무형 및 유형의 문화유산, 창의성, 토착민의 언어 및 지식 시스템을 포함한 문화가 기후 행동을 추진하는 데 큰 잠재력을 제공한다는 점을 인정</li> <li>- 유네스코를 포함한 모든 관련 정부간 기구가 유엔 기후 변화 협약 내에서 문화를 더욱 확고하게 정착시키려는 지속적인 노력을 환영</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 글로벌 의제에 대한 기후 행동에서 문화의 위치 강화</li> <li>- 문화유산 보존을 위한 국제 기후변화 영향 가이드라인 채택 및 시행</li> </ul>           |
| 문화와 교육 (Culture and Education)             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재의 격차를 해소하고 새로운 기술과 역량을 구축하는 데 있어 문화와 교육 간의 시너지 효과에 대해 논의</li> <li>- 문화 교육과 훈련을 주류화할 필요성을 강조했으며, 특히 청소년 일자리 창출을 촉진하기 위한 교육, 훈련 및 인식 제고에 대한 투자가 선정</li> <li>- 과학, 기술 전반에 걸친 혁신과 부문 간 융합을 촉진함으로써 학습을 촉진하기 위한 유산 교육, 박물관, 도서관, 기록 보관소, 보존 기관, 대학, 원주민 공동체, 기타 문화 기관 및 문화유산 유적지의 역할을 인식</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 디지털 및 생태학적 전환을 위해 노동 기술을 적응시키기 위해 공식 및 비공식 맥락 모두에서 문화 관련 고용에 대한 기술 및 직업 훈련에 대한 투자를 우선시</li> </ul> |
| 문화의 디지털전환 (Digital Transition for Culture) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다양성과 포용의 증진, 다문화 지식 생산 및 이전을 촉진하고, 글로벌 문화 시장의 개발에 있어 디지털 환경의 중요성이 증가</li> <li>- 미디어 및 정보 활용 능력 훈련을 통해 지원되는 디지털 도구를 통해 문화에 대한 보편적인 접근을 보장하기 위해 코로나19 팬데믹으로 심화된 정보 격차를 극복하기 위한 협력의 필요성을 강조</li> <li>- 연구, 지식 공유 및 정치적 참여를 강화하는 것도 온라인에서 허위 정보와 증오심 표현에 맞서 싸울 안전한 디지털 생태계를 만들기 위한 우선 순위로 강조</li> <li>- 다양한 언어·문화 콘텐츠 홍보, 창작자에 대한 공정한 보상, 표현의 자유 보호도 강조</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 온라인 문화 접근성 강화</li> <li>- 특히 디지털 환경 규제를 통해 온라인 콘텐츠의 언어적, 언어적 다양성 보호</li> </ul>                     |

자료: 유네스코 홈페이지(<https://en.unesco.org/news/g20-agrees-first-declaration-culture>) (검색일: 2021.11.12.)

## 제2절 코로나 19 시기 주요국가 문화재정 편성 특징

### 1. 유럽연합

#### 가. 국가재정 체계 및 분석 자료

- EU예산은 유럽에서 수행되는 정책자금 조달을 위한 예산으로 EU 회원국의 국가 예산을 보완하고 있으며, 초기 농업자금 지원에 주로 사용되었다가 점차 재정범위를 경제, 사회통합 영역까지 확대하여 왔으며 전체 EU 공공지출의 2% 수준임
  - 경제, 사회통합 지원에 예산을 확대하여 왔으며, 구체적으로 문화를 포함하여 운송, 우주, 건강, 교육, 환경, 소비자보호, 외교정책 등의 분야에서 역할을 강화
- EU예산은 7년 단위<sup>11)</sup>로 이루어지는 다년도재정운용계획(MFF, Multi-annual Financial Framework)과 다년도재정운용계획(MFF)에 근거하여 매년 결정되는 연간 예산의 결정과정으로 구분할 수 있음
- 다년도재정운용계획(MFF)은 대항목별 예산의 연도별 승인한도와 연간예산 편성 시 준수해야 하는 규칙을 제정하고, 연간예산 편성에 따른 세부적인 지출 계획은 EU 회원국의 전원 합의(만장일치) 및 유럽의회의 승인으로 최종 확정됨
  - EU 집행위원회가 예산안(proposal)을 제안하면, 유럽의회는 재적인원 과반수 이상이 참여하여 투표를 통해 예산안에 대한 동의권을 행사할 수 있으며, EU 이사회 심의를 거쳐 만장일치로 결정하게 됨
  - EU 이사회에서 만장일치로만 결정할 수 있기 때문에 유럽의회의 역할보다 회원국 간 협상이 중요하며, 재정환경 변화에 유연한 대처보다는 회원국 간 통합이익의 재분배에 초점이 맞춰지고 있음(강유덕, 2020)

11) MFF는 1988년에 도입되어 5년간(1988~82년)의 예산이 결정되었다가 1993년부터 7년 단위로 결정됨

- EU 예산 수입은 EU가 조세권을 갖지 않고 전통적 자체자원(Own Resources)과 회원국의 분담금으로 구분되고, 약 90%가 분담금으로 이루어져 있기 때문에 예산 규모가 크지 않고 지출 용도는 제한적으로 운용됨
  - 주요 재원은 전통적 자원(관세수입, 농산품에 대한 특별관세 등), 회원국 분담금 및 신규 자원(탄소국경세, 디지털세, 플라스틱세 등)으로 구성
  - EU 예산은 항목별 지출 상한액에 맞춰 회원국의 기여금을 산정하는 방식으로 구성되고, 국채를 발행하지 않음. 이에 수입과 지출이 균형을 이루어 적자재정의 운영이 불가능하므로 채무를 갖지 않게 됨
- 본 분석에서 코로나 대응 예산편성 방향은 다년도재정운용계획(MFF) 편성기조 및 관련 기금의 편성계획을 분석하고, 문화재정 특징은 EU예산 7개 주요분야(Headings) 중 ‘결속, 회복력, 가치(Cohesion, Resilience and Values)’ 하부의 ‘인적투자, 사회적 결속 및 가치(Investing in People, Social Cohesion and Values)’ 중 ‘창조적 유럽’(Creative Europe) 프로그램을 기준으로 분석하였음

〈표 3-5〉 EU 다년도재정운용계획(MFF) 주요분야별 포함내용

| 분야(Heading)  | 내용  |
|--|---|
| 1. 단일시장, 혁신 및 디지털(Single Market, Innovation and Digital) | - EU의 경쟁력을 강화하는 분야로 우주개발프로젝트, 과학기술 분야 혁신연구 프로젝트 Horizon Europe, 유럽연계, 디지털유럽 등을 포함<br>- 새로운 유럽 연구 프로그램인 Horizon Europe은 건강, 회복력, 환경 및 디지털 전환에 대한 연구를 지원  |
| 2. 결속, 회복력, 가치 (Cohesion, Resilience and Values)         | - 투자, 일자리 창출 및 성장, 경제·사회·지역 간 불균형 개선을 위한 분야로, 유럽지역개발기금(ERDF: European Rural Development Fund), 유럽사회기금(ESF: European Social Fund), 결속기금(CF: Cohesion Fund) 등을 포함<br>- 문화분야 예산인 창조적 유럽(Creative Europe) 프로그램과 NextGenerationEU의 주요 프로그램인 Recovery and Resilience Facility와 REACT-EU도 포함 |
| 3. 자원 및 환경(Natural Resources and Environment)            | - 현대화, 지속가능한 농업, 수산업을 통한 부가가치 창출과 기후변화 대응, 환경 및 생물다양성 보호를 위한 정책 분야로 공동농업정책(CAP)을 포함   |
| 4. 이민 및 국경관리(Migration and Border Management)            | - 국경관리, 이민, 난민 관련 정책 분야로, EU 차원의 효율적인 국경통제를 통해 역내안보와 질서를 유지하는 정책 분야로 국경통제기금(Integrated Border Management Fund) 포함   |
| 5. 안보 및 국방(Security and Defence)                         | - 유럽시민의 공공질서, 위기대응, 탈원전 및 국방 관련 정책 분야로 유럽 방위기금(Defence Fund)을 포함  |

| 분야(Heading)                                   | 내용  |
|---|---|
| 6. 근린 및 세계정책<br>(Neighbourhood and the World) | - EU 가입을 준비하는 인근 국가에 대한 정책 및 대세계 정책 분야로, 지속가능한개발을 위한 2030 목표, 파리기후협약, EU 글로벌 전략, 유럽근린정책 등이 포함 |
| 7. 유럽공공행정(European Public Administration)     | EU 공공기관의 운영 및 EU 시민을 위한 행정개혁을 추진  |

자료: 유럽위원회 홈페이지, Headings: spending categories(검색일: 2021.11.12.)

## 나. 코로나 대응 예산편성 방향

- 2020년 12월 17일 유럽 의회 승인에 따라 2021-2027년 기간 동안 EU의 다년도 재정운용계획(MFF)과 경제회복기금(NGEU: Next Generation EU)을 확정, 코로나 19 대응 경제적, 사회적 피해를 복구하고 지속가능한 유럽을 위해 편성하였음
  - 이전 2014-2020 다년도재정운용계획에서는 글로벌 경기침체 이후 회원국의 성장과 고용 증대에 47% 예산을 지출하고 공동농업, 지역개발, 환경 및 기후변화 정책 등 지속가능한 성장을 위해 38.9% 예산 지출을 계획
- 현재 가격 기준으로 2021-2027년 다년도재정운용계획(MFF)은 1조 2,110억 유로(2018년 가격 1조 743억 유로), 경제회복기금(NGEU)은 8,069억 유로(2018년 가격 7,500억 유로)로 이들 결합 자금은 사상 최대의 부양패키지임
  - 경제회복기금(NGEU)은 코로나 이후 경제회복, 친환경, 디지털 전환 가속화, 회복력 강화에 집중 투자하기 위한 단기자금조달책으로 EU 집행위원회가 채권 발행하여 7,500억 규모의 재원 마련, 보조금과 대출 형식으로 지원할 계획
- 다년도재정운용계획과 경제회복기금을 합한 패키지 예산의 지출분야별 비중은 결속, 회복력 및 가치(Cohesion, Resilience and Values) 60.3%, 자원 및 환경(Natural Resources and Environment) 20.5% 순으로 높음
- 다년도재정운용계획과 경제회복기금은 기후변화 대응 및 디지털 전환 대응을 포함한 새롭고 강화된 EU 정책 우선순위에 맞추었고, 50% 이상을 기후변화 대응과 디지털 전환을 위한 준비, 회복 등 유럽연합 근대화, 안보 분야에 투자 예정임
  - 다년도재정운용계획과 경제회복기금 30%를 기후변화 대응(생물다양성 보호 및 젠더관련 문제)에 집행하기로 결정하였고, 경제회복기금의 20%는 디지털 전환

- 에 집행, 2026년과 2027년 연간 예산의 10%는 생물다양성 회복에 집행 계획
- Digital Europe 프로그램을 새로 편성하여 디지털 전환을 지원하기 위해 인공지능 응용프로그램 및 최첨단 사이버 보안도구와 같은 주요 디지털 기술의 활용을 촉진하고 Connecting Europe Facility의 디지털 전환 지원을 대폭 확대
  - 탄소 집약 지역을 지원하기 위해 새로운 Just Transition Fund를 설치하였고 코로나 19 전염병 이후 보건 분야 대응 기반마련을 위한 -EU4Health 프로그램을 새롭게 편성하였음
  - 이외 2027년까지 유럽 국경 및 해안 경비대(European Border and Coast Guard Agency)의 처분에 따라 지원을 확대하였고, 안보 및 국방분야에 유럽 방위기금(European Defence Fund)을 새롭게 설치하였으며, 그 외 청년을 위한 Erasmus+, European Solidarity Corps 등 프로그램을 확대하였음

〈표 3-6〉 EU 2021-2027 다년도재정운용계획(MFF)과 경제회복기금(NGEU) 계획

(단위: 2018년 가격기준, 백만 유로, %)

| 분야                      | MFF       | Next Generation | 총계        | 구성비  |
|-------------------------|-----------|-----------------|-----------|------|
|                         | 2021-2027 | EU              |           |      |
| 1. 단일시장, 혁신, 디지털        | 132,781   | 10,600          | 143,381   | 7.9  |
| 1) 연구 및 혁신              | 83,159    | 5,000           | 88,159    | 4.8  |
| 2) 유럽전략투자               | 29,367    | 5,600           | 34,967    | 1.9  |
| 3) 단일시장                 | 5,860     | -               | 5,860     | 0.3  |
| 4) 우주                   | 13,443    | -               | 13,443    | 0.7  |
| 2. 결속과 가치               | 377,768   | 721,900         | 1,099,668 | 60.3 |
| 5) 지역개발 및 결속            | 243,087   | 47,500          | 290,587   | 15.9 |
| 6) 회복과 회복력              | 18,595    | 674,400         | 692,995   | 38.0 |
| 7) 사람에 대한 투자, 사회결속 및 가치 | 115,825   | -               | 115,825   | 6.3  |
| 3. 자연자원과 환경             | 356,374   | 17,500          | 373,874   | 20.5 |
| 8) 농업과 해양정책             | 342,876   | 7,500           | 350,376   | 19.2 |
| 9) 환경과 기후행동             | 12,838    | 10,000          | 22,838    | 1.3  |
| 4. 이민과 국경관리             | 22,671    | -               | 22,671    | 1.2  |
| 10) 이민                  | 9,789     | -               | 9,789     | 0.5  |
| 11) 국경관리                | 12,680    | -               | 12,680    | 0.7  |
| 5. 안보와 방위               | 13,185    | -               | 13,185    | 0.7  |
| 12) 안보                  | 4,070     | -               | 4,070     | 0.2  |
| 13) 방위                  | 8,514     | -               | 8,514     | 0.5  |
| 6. 근린정책과 세계             | 98,419    | -               | 98,419    | 5.4  |
| 14) 대외행동                | 85,245    | -               | 85,245    | 4.7  |
| 15) 가입후보국 지원            | 12,565    | -               | 12,565    | 0.7  |
| 7. 유럽공공행정               | 73,102    | -               | 73,102    | 4.0  |

| 분야                            | MFF<br>2021-2027 | Next Generation<br>EU | 총계      | 구성비 |
|-------------------------------|------------------|-----------------------|---------|-----|
|                               | 총계               | 1,074,300             |         |     |
| 중                             |                  |                       |         |     |
| 결속력 (ERDF, CF, ESF, REACT EU) | 330,235          | 47,500                | 377,735 |     |
| 농업 정책                         | 336,444          | 7,500                 | 343,944 |     |

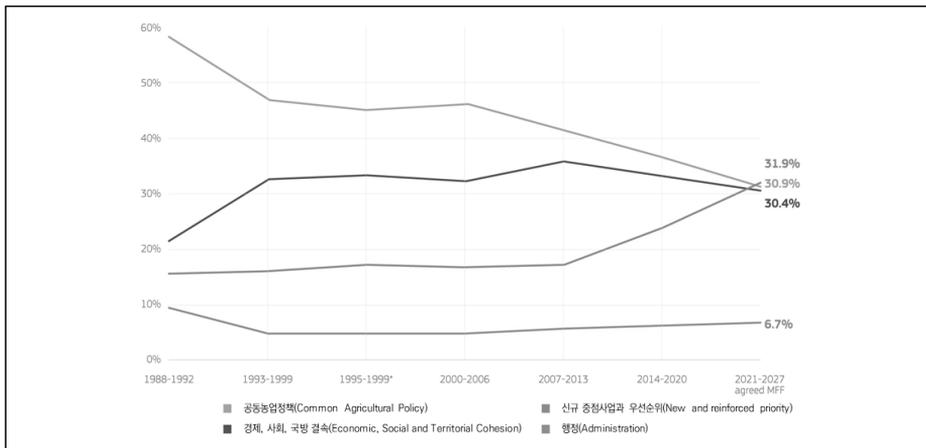
주: 1) 2021년부터 2027년까지 125억 유로가 Horizon Europe, Erasmus+, EU4Health, Integrated Border Management Fund, Rights and Values, Creative Europe, InvestEU, NDICI 분야에 추가 할당되었음

2) 현재가격은 2018년 금액에 매년 2% 고정 디플레이터를 적용하여 계산하였으며, 반올림 값임

자료: 유럽위원회 발표자료 재구성, MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2021-2027 AND NEXT GENERATION EU

- 코로나19 이후 보다 선택과 집중형 재정투자 모습을 보이는데, 2021-2027 다년간지출예산(MFF)은 최초로 신규 중점사업과 우선순위의 점유율이 31.9%를 기록하여 주요정책 4개 항목 중 가장 높은 점유율을 차지하고 있음

[그림 3-1] EU 다년도재정운용계획(MFF)의 주요 정책영역 추이



자료: European Commission(2021b), The 2021-2027 EU budget - What's new?, [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en) (검색일: 2021.11.12.)

- EU는 2021-2027년 다년도재정운용계획(MFF)과 경제회복기금(NGEU)으로 건축 없이 사상 최대 규모의 부양패키지를 편성한 한편, 세수확보<sup>12)</sup>를 위해 디지털세, 플라스틱세, 탄소국경세와 같은 신규 재원을 적극 검토하고 있음

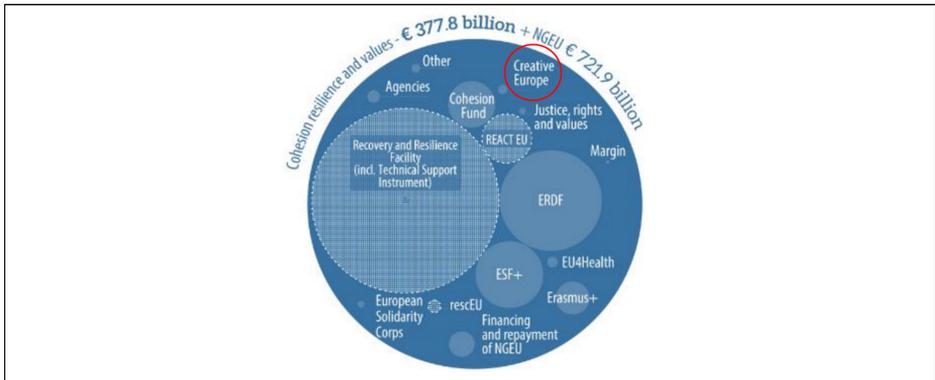
12) 코로나 이후 부양패키지 지출부담 발생 이전부터 브렉시트에 따른 영국분담금 공백이 예산압박의 주요 쟁점으로 작동되고 있었음

- EU는 2018년 6월 플라스틱폐기물에 대해 1kg당 0.8유로 세금을 부과하는 안을 마련하여 2021년 1월 1일부터 도입하였고, 2021년1월 탄소국경세(Carbon Border-Adjustment Tax) 도입을 제안하여 2023년 발효를 목표로 하고 있음
- EU는 2018년 3월 글로벌 디지털 기업의 유럽 내 매출에 대해 세금을 부과하는 디지털세(Digital Tax)에 대한 조세안을 제출하여 2023년 발효를 목표로 하고 있으며 금융거래세와 같은 EU 차원의 신규 재원도 논의가 활발하게 진행되고 있음

#### 다. 문화분야 예산편성 특징

- 2021-2027년 다년도재정운용계획(MFF) 상 문화와 관련된 예산은 7개 주요분야(Headings) 중 하나인 ‘결속, 회복력, 가치(Cohesion, Resilience and Values)’에 포함된 ‘창조적 유럽(Creative Europe)’ 프로그램으로 총지출의 0.15% 수준
  - 이전 2014-2020년 다년도재정운용계획(MFF)에서 ‘창조적 유럽(Creative Europe)’ 프로그램은 5개 주요분야(Headings) 중 하나인 ‘안전 및 시민권(Security and Citizenship)’에 분류되었음

[그림 3-2] EU 2021-2027 다년도재정운용계획(MFF)의 결속, 회복력, 가치 구성내용



자료: European Parliament(2021), Cohesion, resilience and values Heading 2 of the 2021-2027 MFF

- 창조적 유럽(Creative Europe) 프로그램은 문화창의 부문(CCS, Cultural and Creative Sector)을 지원하며, 2014년부터 독립된 프로그램으로 지원되기 시작하였고, 크게 3가지 부문(strand)으로 문화, 미디어, 다분야 연계로 구분됨

- 문화부문은 시청각 및 뉴스 미디어 부문을 제외한 문화창의 부문의 모든 영역 지원을 의미하고, 미디어부문은 시청각 및 영화 부문을 지원하며, 다분야연계 부문은 교차협력 지원을 의미함
- 공연예술, 순수예술, 출판, 영화, TV, 음악, 다원예술, 문화재와 비디오게임산업 등에서 종사하고 있는 예술가, 문화 전문가 및 기관이 유럽 전역에서 활동하고 새로운 관객들에게 접근하고 디지털 시대에 요구되는 기술 개발을 지원 (European Commission, 2021a)

〈표 3-7〉 EU 창조적 유럽(Creative Europe) 프로그램 예산구조

(단위: 2018년 가격기준, 백만 유로, %)

| 분야   | MF 2021-2027 | 구성비   |
|--|--------------|-------|
| 7. Investing in People, Social Cohesion and Values | 115,825      | 10.78 |
| 유럽연대기금+ (European Social Fund+)                    | 87,995       | 8.19  |
| 에라스무스+ (Erasmus+)                                  | 21,708       | 2.02  |
| 유럽연대법인 (European Solidarity Corps)                 | 895          | 0.08  |
| 창조적 유럽 (Creative Europe)                           | 1,642        | 0.15  |
| 정의, 권리와 가치들 (Justice, Rights and Values)           | 841          | 0.08  |
| 기타 (Other)   | 1,196        | 0.11  |
| 개별 기관들 (Decentralised agencies)                    | 1,547        | 0.14  |
| MF 2021-2027 총지출                                   | 1,074,300    | 100.0 |

주: Creative Europe은 21년 가격기준 1,850백만 유로(18년기준 가격 1,640백만 유로)와 추가로 6억유로를 총당하도록 수정되었음

자료: European Commission. MULTIANNUL FINANCIAL FRAMEWORK 2021-2027 재구성.

〈표 3-8〉 EU 창조적 유럽(Creative Europe) 프로그램 하위분류 내용

| 구분(strand)              | 내용   |
|-------------------------|--|
| 문화 (Culture)            | - 유럽 내 문화예술 협력을 촉진 및 강화<br>- 문화유산, 건축, 문학 및 출판, 음악, 공연예술 등 광범위한 문화 및 창조 분야를 지원하고, 문화기관과 예술가 간 협력과 교류 지원 강화             |
| 미디어 (Medea)             | - 유럽 시청각부문의 경쟁력 강화와 혁신 및 지속가능성을 장려<br>- 특히, 시청각 분야 가치사슬 간 협력을 장려하기 위해 콘텐츠, 비즈니스, 관객(청중), 정책지원 및 인식제고를 세분류하여 체계적 지원 계획  |
| 다분야 연계 (Cross-Sectoral) | - 시청각 및 문화부문 전반에 걸쳐 혁신적인 행동과 협업을 촉진<br>- 특히, 미디어 리터러시, 미디어 다양성 및 자유 촉진을 위한 지원을 새롭게 추진하고, 문화 및 창조부문과 타 부문 간 혁신적인 접근을 장려 |

자료: European Parliament 홈페이지,

<https://ec.europa.eu/culture/funding-creative-europe/about-the-creative-europe-programme>(검색일: 2021.11.12.)

- 2021-2027년 다년도재정운용계획(MFF)의 창조적 유럽(Creative Europe) 프로그램 예산은 총 24억 4천만유로 배정, 이는 이전 2014-2020년 기간의 창조적 유럽(Creative Europe) 예산 14억 7천만 유로에 비해 63% 증가한 수준임<sup>13)</sup>
  - 창조적 유럽(Creative Europe)은 21년 가격기준 1,850백만 유로(18년 기준 가격 1,640백만 유로)에 더해서 6억 유로를 추가 충당하도록 수정되었음
- 2021-2027년 창조적 유럽(Creative Europe)은 문화다양성, 문화유산, 문화창의의 부문 경쟁력, 국제교류, 미디어 활용 능력 및 사회적 통합을 위한 협력에 중점을 두고자 계획되었음
  - 2021-2027년 창조적 유럽(Creative Europe)의 주요 목표는 ①유럽의 문화 및 언어적 다양성과 유산을 보호, 개발 및 증진, ②문화창의의 부문(CCS), 특히 시청각 측면에서 경쟁력과 경제적 잠재력 강화임
  - 디지털 기술을 창작 및 청중 개발을 위한 새로운 비즈니스 모델에 지원을 강화하고, 유럽의 창작자 지원, 예술가와 업계 전문가 간 협업, 사회적 통합에 기여하는 활동에 이니셔티브 강화 등이 강조
- 2014-2020과 비교할 때 2021-2027년 창조적 유럽(Creative Europe)은 사회적 결속을 위한 문화의 역할과 국제교류(공동창작 및 협력), 창의적/예술적 자유와 다양성, 미디어의 다양성을 강조하고 있음(European Commission, 2021a)
  - 2014-2020년 창조적 유럽(Creative Europe)은 문화부문의 경제적 차원과 일자리 창출 및 경제 성장에 대한 기여에 중점을 두었음

13) 2020년 유럽위원회가 제출한 2021-2027 MFF에서 창조적 유럽 부문에 대한 자금 지원 감소 안을 제출하자, 유럽문화활동(Culture Action Europe) 등은 유럽문화네트워크(European cultural network)와 연대하여 창조적 유럽 부문의 예산을 두 배로 늘리라는 #Double4Culture 운동을 펼치기도 했음

## 2. 영국

### 가. 국가재정 체계 및 분석 자료

- 영국의 지출총량은 중앙정부, 지방정부, 공기업을 모두 포함하는 총관리지출(TME)로 작성되고, 이는 부처별지출한도액(DEL, Departmental Expenditure Limit)과 연간관리지출액(AME, Annually Managed Expenditure)의 합임
- 회계구조는 우리나라의 일반회계와 유사한 조세와 기타 정부수입으로 구성된 통합국고자금(Consolidated Fund)과 투융자 회계에 해당하는 국가융자회계(National Loans Fund), 그 외 다수의 기금(Fund)과 계정(Accounts)으로 구성
- 회계연도는 4월부터 익년도 3월이며, 본 분석에서는 매년 3월 의회에 제출하는 세입예산안(Budget), 5월 의회에 제출하는 세출 본예산(Main estimates)<sup>14)</sup>, 문화분야 소관부처 보고서(Departmental Report)를 토대로 코로나 대응 예산편성 및 문화재정 방향을 분석하였음
  - 문화재정 특징은 10개 기능별(function) 세출 중 ‘여가, 문화 및 종교(Recreation, culture and religion)’ 분야 예산과 문화분야 전담부처인 디지털문화미디어스포츠투부(DCMS) 예산을 분석하였음

### 나. 코로나 대응 예산편성 방향

- 영국은 브렉시트(Brexit, 영국의 EU 탈퇴)<sup>15)</sup>로 인해 유럽과 교역이 중단되면서 무역 손실이 크고 장기간 GDP 감소가 이어질 것으로 전망되면서 코로나19 경기 침체가 맞물려 국가재정 부담이 특히 가중되고 있는 국가임

14) 영국의 예산제도는 세입예산안과 세출예산안이 각각 일정으로 분리되어 있는데, 본 세출예산안(Main Supply Estimates)은 일반적으로 세입예산안(Budget)이 제출된 이후인 4~5월에 의회에 제출되며 세출예산안의 많은 부분은 중기계획인 지출계획서(Spending Review)와 연계됨. 2021~22연도 세출예산안에는 총 51개 부처(산하기관 포함)별 세출예산안을 포함하고 있음

15) 영국이 EU에 납부하던 기여금 중 미결제된 부분이 부채로 남아 있고, EU 내에서 지속하던 정책과 프로그램사업(공동 농업 정책, 구조자금 및 과학 연구프로그램, 에라스무스 학생교환 프로그램, 창조적 유럽 프로그램 등)은 완전히 중단되지는 않아 지출이 계속되는 상황이며, 관세나 국경 유지 등 브렉시트 체제 운영을 위한 비용부담 등

- 코로나19로 영국은 11년 만에 처음으로 경기 침체에 빠졌는데, GDP가 2020년 2월~4월 기간 동안 24% 감소하였고 2020년 GDP는 전년대비 9.9% 하락하여 300년 만에 가장 큰 하락폭을 기록(HM Treasury, 2021)
- 영국은 코로나 대응 경제부양 패키지에 집중하고 있는데, 코로나로 인한 일자리 유지제도(CJRS, Coronavirus Job Retention Scheme), 자영업자 소득지원제도(SEISS, Self-Employment Income Support Scheme) 등이 대표적임
  - 2020.7.8. 코로나 이후 경제 회복을 위한 일자리 지원 창출 보호계획(A Plan for Jobs 2020) 발표, 2020.9.4. 일자리 보호와 기업 지원을 위한 추가 지원 계획(Winter Economy Plan) 발표, 2020.11.18. 10대 녹색 산업 혁명 계획(Ten Point Plan for a Green Industrial Revolution) 발표
- 전체적으로 코로나19 위기에 영국 예산기조는 경제 보호 및 회복 지원(일자리 회복 포함), 재정건전성 확보, 영국 전역의 균형 발전을 위한 투자 지원, 저탄소 하이테크 경제창출 관련 활동을 지속하는데 주안점을 두고 있음
- 영국은 코로나19 대응 예산이 포함된 2020-21년 예산을 3월에 확정·발표하여 1992년 이래로 가장 큰 규모의 재정확대 조치로 단기적으로 경기 부양과 코로나 대응과 중기적으로 성장 촉진과 공공서비스 개선을 위한 예산임(OBR, 2020.3)
- 특히 2020년 예산안은 영국 존슨 총리 취임 이후 첫 번째 예산이자 영국이 EU 탈퇴한 이후 첫 예산으로 도로와 철도, 인터넷, 주택 등 인프라 구축, 친환경 대응을 중심으로 정부 총관리지출(TME) 9,280억 파운드를 계획하였음
  - 코로나 대응 예산이 포함된 2020-21년 예산안과 2021-22년 예산안은 각각 전년대비 10.2% 13.5% 큰 폭으로 확대됨
- 2021년 3월 발표한 2021-22년 예산안은 기존 계획된 코로나19 관련 지원을 유지하면서 ①영국 국민의 일자리 및 생계 보호, ②공공재정 강화, ③투자 주도의 경제 회복 등을 중점으로 정부 총관리지출(TME) 1조 533억 파운드를 계획하였음
  - (영국 국민의 일자리 및 생계 보호) 기존 코로나19 관련 지원을 연장하고 팬데믹 기간 동안 국민들이 필요한 지원을 계속 받을 수 있도록 백신 공급 및 공공서비스에 대해 추가로 투자

- (공공재정 강화) 코로나 제한 조치 완화에 따라 단기적으로 기업 일자리, 국민의 생계를 계속 지원하는 것은 필수적이지만 경제 회복 시 재정 정상화 조치
- (투자 주도의 경제 회복) 영국 전역에서의 투자와 기회를 확산시켜 기업의 성장을 돕고 역량 자본 아이디어에 대한 접근성을 개선
- 2021-22년 예산기준 기능별 총관리지출(TME) 규모는 사회보호 28.7%(3,020억 파운드), 보건 21.8%(2,300억 파운드), 교육 11.8%(1,240억 파운드) 등의 순서이며, 예산안에는 다루지 않고 있으나<sup>16)</sup> 여가, 문화 및 종교 기능은 1%대임
- 전년대비 크게 증가한 기능은 산업, 농업, 고용(133.3%), 보건(29.2%), 교통(15.9%) 등임

〈표 3-9〉 영국 주요기능별 정부예산(2019/19~2021/22년)

(단위: 십억파운드, %)

| 기능(분야)        | 2018-19    | 2019-20                    | 2020-21                     | 2021-22                       |
|---------------|------------|----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| 1. 사회보장       | 252        | 256<br>(1.6)               | 285<br>(11.3)               | 302<br>(6.0)                  |
| 2. 개인 사회서비스   | 32         | 34<br>(6.3)                | 36<br>(5.9)                 | 40<br>(11.1)                  |
| 3. 보건         | 155        | 166<br>(7.1)               | 178<br>(7.2)                | 230<br>(29.2)                 |
| 4. 산업, 농업, 고용 | 23         | 25<br>(8.7)                | 30<br>(20.0)                | 70<br>(133.3)                 |
| 5. 교육         | 102        | 103<br>(1.0)               | 116<br>(12.6)               | 124<br>(6.9)                  |
| 6. 국방         | 49         | 52<br>(6.1)                | 55<br>(5.8)                 | 60<br>(9.1)                   |
| 7. 교통         | 35         | 37<br>(5.7)                | 44<br>(18.9)                | 51<br>(15.9)                  |
| 8. 주거와 환경     | 31         | 32<br>(3.2)                | 32<br>(0.0)                 | 33<br>(3.1)                   |
| 9. 공공질서 및 안전  | 35         | 35<br>(0.0)                | 38<br>(8.6)                 | 41<br>(7.9)                   |
| 기타(EU 거래 포함)  | 53         | 58                         | 58                          | 57                            |
| (Net) 대출 이자   | 41         | 43                         | 56                          | 45                            |
| <b>총계</b>     | <b>809</b> | <b>842</b><br><b>(4.1)</b> | <b>928</b><br><b>(10.2)</b> | <b>1,053</b><br><b>(13.5)</b> |

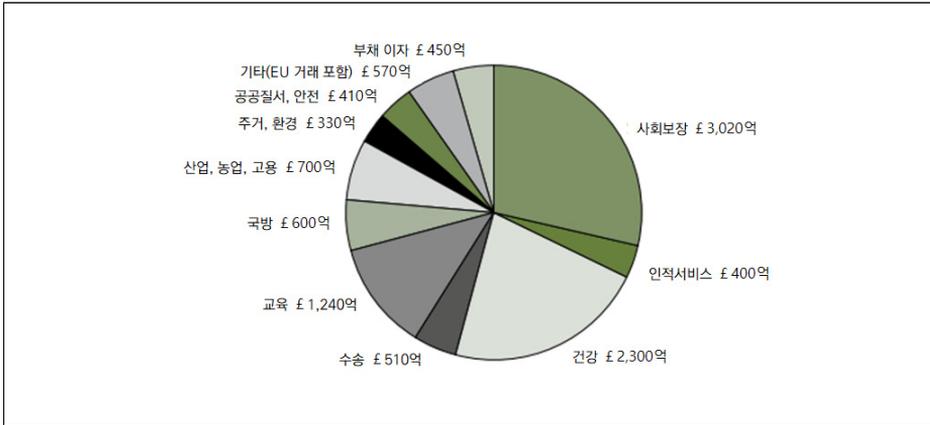
주: 1) 중앙정부, 지방정부, 공기업 등 예산을 포함한 총관리지출(TME) 예산안 기준

2) ( )는 전년대비 증감률

자료: HM Treasury(각년도), Autumn Budget 2017, Budget 2018, Budget 2020, Budget 2021

16) 영국은 정부기능을 10개로 구분하고 문화관련 기능은 Recreation, culture and religion에 포함하고 있으나 1% 수준으로 작은 규모로 운영되어 예산안에서는 다루지 않음. 그러나 결산자료에서는 확인됨

[그림 3-3] 영국 주요기능별 정부예산(2021/22년)



주: 1) 반올림 값으로 합산 수치가 맞지 않을 수 있음  
 자료: HM Treasury(2021), Budget 2021

<표 3-10> 영국 기능별 정부지출 결산액(2016/17~2020/21년)

(단위: 십억파운드, %)

| 기능(분야)          | 2016-17      | 2017-18       | 2018-19       | 2019-20       | 2020-21        |
|-----------------|--------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 1. 일반공공서비스      | 78.5         | 83.4          | 79.8          | 80.8          | 70.3           |
| 2. 국방           | 37.1         | 38.7          | 40.2          | 42.2          | 44.6           |
| 3. 공공질서 및 안전    | 30.1         | 31.5          | 32.4          | 34.5          | 38.6           |
| 4. 경제           | 49.2         | 53.2          | 60.7          | 66.7          | 189.0          |
| 5. 환경보호         | 11.0         | 11.8          | 11.0          | 11.8          | 12.6           |
| 6. 주거와 지역시설     | 10.3         | 11.4          | 12.0          | 14.2          | 13.9           |
| 7. 보건           | 142.6        | 147.3         | 152.9         | 164.1         | 219.4          |
| 8. 여가, 문화 및 종교  | 11.6         | 11.5          | 11.4          | 11.9          | 12.3           |
| 9. 교육           | 84.9         | 86.1          | 88.1          | 90.6          | 96.1           |
| 10. 사회보장        | 265.4        | 268.7         | 274.8         | 275.8         | 297.2          |
| EU 거래(6)        | 4.7          | 5.4           | 7.9           | 5.8           | 5.8            |
| 서비스에 대한 공공부문 지출 | 725.5        | 748.8         | 771.2         | 798.6         | 999.7          |
| 계정 조정           | 88.4         | 88.1          | 83.4          | 87.4          | 94.6           |
| <b>총 관리지출</b>   | <b>813.9</b> | <b>836.9</b>  | <b>854.6</b>  | <b>886.0</b>  | <b>1,094.4</b> |
|                 |              | <b>(2.83)</b> | <b>(2.11)</b> | <b>(3.67)</b> | <b>(23.52)</b> |

주: 반올림값으로 합산 수치가 맞지 않을 수 있음  
 자료: HM Treasury(2021c), Public Spending Statistics

- 2021-22년 영국 정부 총지출은 1조 533억 파운드(〈표 3-9〉) 이전년도(2020-21년) 결산액 1조 944억 파운드보다 작지만, 여전히 코로나 이전 2019-20년 결산액 8,860억 파운드보다는 훨씬 높음
- 코로나 대응 예산이 포함된 2020-21년 결산액은 이전(2019-20년) 결산대비 23.5% 대폭 확대되었고, 점차 팬데믹 사태 진정에 따라 2021-22년 예산안은 이전(2020-21년) 결산액 대비 -3.8% 감액 편성하였음
- 2021-22년 예산은 팬데믹 사태가 진정되어 감에 따라 코로나 사태에 대응하기 위하여 지난해 큰 폭으로 확대한 지출을 조정 반영한 것이나, 여전히 코로나 이전 2019-20년 결산액 대비 18.9% 가량 증액된 규모임
- 2021-22년 세출예산안은 전년(2020-21)에 코로나19로 크게 증가한 지출을 일부 계속 진행하고 있으며 코로나19로 인한 봉쇄조치를 완화하였기 때문에 예산안은 2021년 6월 이후 축소하는 것으로 계획되어 있음
- 부처별 재량지출한도액(DEL)은 전년 대비 680억 파운드(11.8%)가 감액된 5,750억 파운드가 편성되었는데, 주로 코로나 대응과 관련된 의료장비 및 검사비용 감액, 각종 보조금 중단 등과 해외원조(ODA) 예산 감액 등에 따른 것임

〈표 3-11〉 영국 2021/22년 예산 주요 변경사항

| 분야                     | 내용  |
|------------------------|---|
| 보건/건강                  | - COVID-19관련 보호 장비, 검사 및 추적, 국립의료제도(NHS, National Health Service) 비상 대응, 기타 COVID-19 지출 및 인공 호흡기 관련 지출 감소 |
| 사업체, 교통, 문화 및 기타 기관 지원 | - 팬데믹의 결과로 사업체, 교통, 문화 및 기타 기관 에 대한 지원은 계속되지만 축소 될 계획으로, 이에 따른 예산 감소                                      |
| 위임된 행정기관 자금 지원         | - 사무 위임에 따른 행정기관 자금은 COVID-19 대응 사무 축소에 영향을 받기 때문에 스코틀랜드, 웨일즈 및 북아일랜드의 예산 다소 감소                           |
| ODA                    | - 해외개발원조(ODA) 자금은 영국의 ODA 지출을 국민총소득의 0.7% <sup>17)</sup> 에서 0.5%로 일시적으로 줄이기로 한 정부의 결정에 따라 감소              |

자료: HM Treasury(2021b), Main Estimates: Government spending plans for 2021-22

17) 영국은 해외원조법(the International Development(Official Development Assistance Target) Act 2015)에 따라 UN이 설정한 목표인 GNI의 0.7%를 ODA 예산으로 지출하도록 되어 있음

- 연간 관리지출예산액(AME)은 전년 대비 1,800억 파운드(28.2%)가 감액된 4,580억 파운드가 편성되었는데, 이는 작년 코로나 대응을 위해 큰 폭으로 증액된 각종 일시휴직수당 및 자영업자 소득보전수당, 생계지원비 등 지출 수요가 감소된 것임
- 문화분야는 문화기관에 대한 지원이 지속되지만 다소 감소될 것으로 보임

#### 다. 문화분야 예산편성 특징

- 영국 문화정책 전담부처는 디지털문화미디어스포츠부(Department for Digital, Culture, Media & Sport, DCMS)이며, 2021-22년 예산은 93억 파운드로 정부 총지출의 0.9% 수준임
- 2021-22년 디지털문화미디어스포츠부(DCMS) 총예산은 93억 파운드로 전년 대비 29.5%증가하였고, 2020-21년 총예산 72억 파운드는 이전년 대비 -4.6% 감소하였음
- 디지털문화미디어스포츠부(DCMS)는 총예산으로 볼 때 코로나19 대응 첫 해는 감소하고 2021-22년 증가한 것으로 보이나, 부처지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)을 구분하여 살펴보면 부처재량 사업은 코로나19 대응 첫 예산에 크게 증가하였고 2021-22년은 감소하였음
  - DEL은 부처 정책 실행에 일상적으로 소요되는 비용으로 프로그램 지원이나 문화 시설 건립 등에 투자되고, AME는 부처 재량이 아닌 법정지출 성격으로 사전에 예측하기 어려운 지출이기 때문에 DCMS에서는 BBC라이선스 비용 지출이 대부분임
- 즉 디지털문화미디어스포츠부(DCMS)의 총지출이 하락 혹은 감소하는 주요 원인은 AME 지출 규모에 의한 것으로 판단되어, 지출 성격에 따라 예산변동을 해석하는 것이 유용함
- 예산을 살펴보면, 코로나19 대응 첫 번째 예산인 2020-21년은 전년에 비해 부처 지출한도(DEL)가 경상 71.7%, 자본 63.1%로 대폭 증가하였고, 연간관리지출(AME)은 동 기간 경상 -38.6%, 자본 -41.4%로 크게 감소하였음

〈표 3-12〉 영국 부처 및 기타 세출예산(2019/20-2021/22년)

(단위: 백만파운드, %)

| 구분   | 2019-20        | 2020-21          | 2021-22          |
|--|----------------|------------------|------------------|
| 보건사회복지부(DHSC)                                | 170,877        | 222,777          | 228,768          |
| 교육부(DfE)                                     | 113,106        | 114,947          | 116,537          |
| 내무부(HO)                                      | 14,912         | 17,754           | 16,605           |
| 법무부(MoJ)                                     | 8,698          | 10,348           | 11,103           |
| 법무관실(LODs)                                   | 621            | 618              | 741              |
| 국방부(MOD)                                     | 46,741         | 50,833           | 53,786           |
| 단일정보회계(SIA)                                  | 2,995          | 2,844            | 3,580            |
| 외무부(FCDO)                                    | 13,398         | 13,751           | 9,990            |
| MHCLG-주택·지역사회(MHCLG-Housing and Communities) | 10,553         | 11,812           | 13,480           |
| MHCLG-지방정부(MHCLG-Local Government)           | 26,942         | 37,976           | 31,016           |
| 교통부(DfT)                                     | 20,183         | 34,712           | 32,106           |
| 비즈니스·에너지·산업전략부(BEIS)                         | 22,984         | 58,162           | 53,203           |
| <b>디지털·문화·미디어·스포츠부 (DCMS)</b>                | <b>7,513</b>   | <b>7,169</b>     | <b>9,283</b>     |
|  | <b>(0.9)</b>   | <b>(0.7)</b>     | <b>(0.9)</b>     |
| 환경식품농림부(DEFRA)                               | 3,464          | 5,560            | 6,000            |
| 국제무역부(DIT)                                   | 486            | 529              | 668              |
| 노동연금부(DWP)                                   | 196,868        | 221,134          | 228,454          |
| 세입관세청(HMRC)                                  | 44,918         | 121,567          | 63,531           |
| 재무부(HMT)                                     | 938            | 33,977           | 21,675           |
| 내각실(CO)                                      | 13,022         | 14,319           | 13,190           |
| 스코틀랜드(Scotland)                              | 52,370         | 61,819           | 61,258           |
| 웨일즈(Wales)                                   | 17,546         | 24,429           | 22,622           |
| 북아일랜드(Northern Ireland)                      | 22,517         | 27,847           | 28,212           |
| 소규모 독립기관(Small and Independent Bodies)       | 2,052          | 3,808            | 5,585            |
| <b>총 부처지출</b>                                | <b>813,699</b> | <b>1,098,692</b> | <b>1,031,393</b> |
| 중앙정부 총부채이자                                   | 48,113         | 39,278           | 42,626           |
| 지역재정지출                                       | 52,225         | 49,129           | 49,859           |
| 공공부문 감가상각                                    | 51,322         | 52,326           | 56,616           |
| EU로의 순지출 전환                                  | 11,549         | 9,709            | -                |
| 공기업 자기자본지출                                   | 9,605          | 9,095            | 7,379            |
| 계정 조정  | -100,547       | -163,843         | -136,338         |
| 예비비  | -              | -                | 17,900           |
| 부족 대비 OBR(예산책임청) 공제                          | -              | -                | -14,960          |
| 예산 교환 조정                                     | -              | -                | -1,225           |
| 총 기타 지출                                      | 72,268         | -4,306           | 21,858           |
| <b>총 관리지출</b>                                | <b>885,967</b> | <b>1,094,386</b> | <b>1,053,251</b> |

주: 1) 2021-22년은 본예산, 이외는 결산 값임  
 2) 반올림 값으로 합산 수치가 맞지 않을 수 있음  
 3) ( )는 전 부처 총지출 대비 DCMS 비율

자료: HM Treasury(2021d), Public Expenditure Statistical Analyses 2021

- 2021-22년 예산은 전년대비 부처지출한도(DEL)가 경상 -35%인 반면 자본은 7% 증가하였고, 연간관리지출(AME)은 동 기간 경상 91.8%, 자본 158.9%로 대폭 확대되었음

<표 3-13> 영국 DCMS 부처지출한도/연간관리지출 추이(2016/17-2021/22년)

(단위: 백만파운드, %)

| 구분                    |    | 2016-17 | 2017-18         | 2018-19         | 2019-20        | 2020-21          | 2021-22          |
|-----------------------|----|---------|-----------------|-----------------|----------------|------------------|------------------|
| 부처별<br>지출한도액<br>(DEL) | 경상 | 1,551   | 1,585<br>(2.2)  | 1,658<br>(4.6)  | 1,809<br>(9.1) | 3,096<br>(71.1)  | 2,011<br>(-35.0) |
|                       | 자본 | 275     | 351<br>(27.6)   | 366<br>(4.3)    | 583<br>(59.3)  | 951<br>(63.1)    | 1,018<br>(7.0)   |
| 연간<br>관리지출액<br>(AME)  | 경상 | 4,702   | 4,265<br>(-9.3) | 4,739<br>(11.1) | 4,954<br>(4.5) | 3,040<br>(-38.6) | 5,830<br>(91.8)  |
|                       | 자본 | 804     | 605<br>(-24.8)  | 453<br>(-25.1)  | 409<br>(-9.7)  | 241<br>(-41.1)   | 624<br>(158.9)   |

주: 1) 2021-22년은 본예산, 이외는 결산 값임  
 2) DCMS의 AME는 Capital departmental AME 값으로 기타 AME를 포함하지 않아 합산 수치가 맞지 않을 수 있음, 반올림 값으로 합산 수치가 맞지 않을 수 있음  
 3) ( )는 전년대비 증감률

자료: HM Treasury(2021d), Public Expenditure Statistical Analyses 2021

- 경상 부처지출한도(DEL)는 2015-16년 이후로 상승 추세에 있는데, 2020-21년 이전에 이 기간 동안의 증가는 문화정책이 시민 서비스를 포함하는 내용으로 확장되었기 때문이고, 2020-21년 이후는 코로나 지원 패키지에 제공된 자금 때문인데, 이는 2021-22년 예산에서 점차 이전 수준으로 회복하고(감소) 있음
  - 2021-22년 코로나 19 구호 지원에서 약 17억 파운드 감소되었으며 박물관, 미술관, 도서관 지원, 예술 및 문화유산, 시민사회(National Citizen Service) 지원, TV 및 영화 제작 지원, 스포츠 지원 등이 감액(DCMS, 2021)
- 자본 부처지출한도(DEL)가 2017-18년 이후 크게 증가한 것은 국가 생산성 투자 기금의 일부로 5G 및 로컬 네트워크에 할당된 추가 자금이 반영되었기 때문이며, 2020-21년의 증가는 코로나19 대응 자금이 포함되었기 때문임
  - 2021-22년 코로나 19 구호 지원에서 약 5억 파운드 감소되었고(문화예술부문 지원 패키지, 스포츠 생존 프로그램 등), 반면 디지털 인프라 지원은 영국기가바이트 통신각화, 농촌공유네트워크, 로컬네트워크 등에 예산을 확대(DCMS, 2021)

- 현재 디지털문화미디어스포츠부(DCMS)의 재정투자 우선순위는(성과계획) 4가지로 정리되는데 ①디지털 연결 개선, ②문화 및 창조산업 발전, ③디지털 기술 혁신, ④지역사회 연계 및 불평등 해소 등임(DCMS, 2021)
  - 개선된 디지털 연결을 통해 경제 성장과 생산성을 높임(협력부처: 교통부, 지역사회-지방행정부)
  - 문화, 스포츠, 시민 사회 및 창조 산업을 포함하여 코로나19의 가장 큰 영향을 받는 부문을 국내 및 전 세계적으로 성장시키고 발전시킴
  - 영국의 경제, 보안 및 사회에 대한 디지털 피해를 최소화하면서 데이터 및 디지털 기술의 사용을 확대하고 혁신을 증대하여 성장을 증가시킴
  - 주요 이벤트와 의식행사를 포함하여 우리 지역사회와 국가의 결속력을 강화하고 특히 청년의 사회 참여 불평등을 줄임
- 디지털문화미디어스포츠부(DCMS) 예산설명자료를 살펴보면<sup>18)</sup> 세부예산은 크게 6부문으로 구성되며, 이 중 ① 예술 및 문화재, ② 박물관, 미술관, 도서관, ③ 방송과 미디어 부문이 문화예술에 해당됨
  - 19-20년 방송과 미디어 부문에 대한 예산이 크게 증대되었고 이러한 경향은 21-22년까지 지속적으로 이어지고 있고, 박물관, 미술관, 도서관 부문은 가장 많은 비중을 차지하고 있었으나 19-20년을 기점으로 계속 줄어들었다가, 21-22년에 되어서야 예산이 증가하였음
  - 예술 및 문화재 부문은 2018년부터 2021년에 이르기까지 비슷한 수준을 유지하여오다가 21-22년에는 예산이 크게 증대되어 세 부문 중에 가장 큰 비중을 차지하게 됨

〈표 3-14〉 영국 DCMS 예산 세부내역(2018/19~2021/22년)

(단위: 백만 파운드)

| 분야            | 18-19 | 19-20      | 20-21      | 21-22      |
|---------------|-------|------------|------------|------------|
| 예술 및 문화재      | 569   | 543        | 583        | <b>815</b> |
| 박물관, 미술관, 도서관 | 709   | 671        | <b>645</b> | 671        |
| 방송과 미디어       | 341   | <b>572</b> | 560        | 552        |

18) 예산편성 과정에 부처가 의회에 제출하는 예산설명자료(memorandum)를 의미하며, 본 예산 실제 편성과 일부 차이가 날 수 있음

| 분야        | 18-19 | 19-20 | 20-21 | 21-22   |
|-----------|-------|-------|-------|---------|
| 스포츠       | 215   | 181   | 243   | 538     |
| 시민사회      | 255   | 316   | 249   | 132     |
| 기타(관광 포함) | 173   | 143   | 189   | 321     |
| 총계        | 2,269 | 2,425 | 2,486 | 3,029.9 |

자료: DCMS(각년도) Main Estimate memorandum for the Department for Digital, Culture, Media and Sport, (2018-2019); (2019-2020);(2020-2021);(2021-2022)

- 2021-22년 디지털문화미디어스포츠부(DCMS) 예산에서 코로나 19 구호 지원 예산은 이전보다 규모는 감소하였으나 여전히 지속 지원하고 있으며, 중기재정계획(Spending Review)을 참고하면 부양정책 기조는 유지하되 점차 인프라, 혁신, 경제성장 중심으로 전환될 것으로 보임

〈표 3-15〉 영국 DCMS 2021/22년 주요사업 내용(문화분야)

| 구분   | 내용   |
|--|--|
| 문화기관 재개 지원, 문화회복기금 (Culture Recovery Fund) | - 문화기관 재개 지원을 위한 15억 7천만 파운드의 기금인 문화 회복 기금 설치<br>- 공연장, 박물관, 미술관 등 예술분야의 재개장, 문화 및 유산의 재개와 회복 등을 위해 보조금, 용자를 지원하며, 70% 이상을 런던 외 지역을 대상으로 고려함 |
| 취소된 축제에 대한 보험제도(insurance)                 | - 7억 5,000만 파운드 예산을 편성하여 코로나19 제한조치로 취소된 공연의 피해보상 보험 제도를 마련<br>- 보험사에 영국 정부가 재보험자 역할을 하고, 공연행사 업체가 보상금을 받을 수 있도록 하는 것으로, 2022년 9월까지 운영 예정    |
| 외로움 취약계층 지원                                | - 코로나 19로 증가한 외로움 취약계층을 위한 750만 파운드 기금 마련<br>- 예술기관, 도서관, 자선단체, 라디오 등 지역사회를 위해 사용될 예정임   |
| 영화 및 TV 제작 재개 지원 연장                        | - '영화 및 TV 제작 재개 제도(Film and TV Production Restart Scheme)'는 6개월 연장되어 연말까지 진행됨   |

자료: DCMS 보도자료 내용 재구성

- 2021년 10월 발표된 중기재정계획(Spending Review, SR)<sup>19)</sup>에 따르면 코로나 19 재정을 제외한 디지털문화미디어스포츠부(DCMS) DEL은 2024-25년 27억 파운드로 19/20~24/25 기간 동안 연평균 2.9% 증가 전망이며, 동 기간 정부 총 DEL 연평균 3.8%를 하회하는 수준임

19) Spending Review(SR)는 2년 혹은 3년단위의 중장기 재정운용 계획으로 예산과 별도로 정부의 재원배분 우선순위를 작성하며, 2021년 SR은 2024-25년까지 계획을 담고 있음

- 그러나 코로나19가 점차 진정될 것으로 전망되는 21/22~24/25년 기간 동안 디지털문화미디어스포츠부(DCMS) DEL은 연평균 5.8%로 동 기간 정부 총 DEL 연평균 3%보다 높은 수준임

〈표 3-16〉 영국 중기재정계획 부처별 예산(SR 2021년 기준)

(단위: 십억파운드, %)

| 구분   | 결산         |            | 예산<br>(기준) | 예산(계획)     |            |            | 연평균 실질<br>성장률   |                 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------------|-----------------|
|  | 19/20      | 20/21      | 21/22      | 22/23      | 23/24      | 24/25      | 21/22~<br>24/25 | 19/20~<br>24/25 |
| 보건사회복지부(DHSC)                                  | 140.5      | 144.9      | 156.4      | 178.5      | 183.8      | 188.6      | 4.1%            | 3.5%            |
| 교육부(DfE)                                       | 68.4       | 71.5       | 76.3       | 83.3       | 86.3       | 86.7       | 2.0%            | 2.4%            |
| 내무부(HO)  | 12.3       | 13.6       | 14.6       | 16.2       | 16.5       | 16.5       | 1.9%            | 3.6%            |
| 법무부(MoJ)                                       | 8.3        | 9.3        | 9.8        | 11.0       | 12.0       | 11.5       | 3.3%            | 4.1%            |
| 법무관실(LODs)                                     | 0.6        | 0.6        | 0.7        | 0.8        | 0.8        | 0.8        | 2.1%            | 2.8%            |
| 국방부(MOD)                                       | 39.8       | 42.4       | 46.0       | 47.9       | 48.0       | 48.6       | -0.4%           | 1.5%            |
| 단일정보회계(SIA)                                    | 3.0        | 2.8        | 3.1        | 3.3        | 3.6        | 3.7        | 3.9%            | 4.0%            |
| 외무부(FCDO)                                      | 12.6       | 12.5       | 9.7        | 11.1       | 11.4       | 11.8       | 4.4%            | -5.0%           |
| ODA(GNI의 0.7% 할당)                              | -          | -          | -          | -          | -          | 5.2        | -               | -               |
| DLUHC 지방정부<br>(DLUHC Local Government)         | 7.0        | 5.3        | 8.5        | 11.7       | 12.1       | 12.8       | 9.4%            | 8.4%            |
| DLUHC Levelling up,<br>Housing and Communities | 10.7       | 11.4       | 9.7        | 11.1       | 9.0        | 8.9        | 4.1%            | 4.7%            |
| Levelling Up Fund                              | -          | -          | 0.2        | 0.9        | 1.4        | 1.4        | -               | -               |
| 교통부(DfT)                                       | 17.7       | 20.5       | 23.2       | 27.2       | 26.7       | 26.2       | 1.9%            | 5.5%            |
| 비즈니스·에너지·산업전략부<br>(BEIS)                       | 13.7       | 20.9       | 17.9       | 19.6       | 23.5       | 23.8       | 7.5%            | 9.9%            |
| <b>디지털·문화·미디어·스포츠부<br/>(DCMS)</b>              | <b>2.2</b> | <b>1.9</b> | <b>2.2</b> | <b>2.8</b> | <b>2.7</b> | <b>2.7</b> | <b>5.8%</b>     | <b>2.9%</b>     |
| 환경식품농림부(DEFRA)                                 | 2.8        | 5.0        | 5.6        | 6.7        | 7.3        | 7.0        | 5.3%            | 8.1%            |
| 국제무역부(DIT)                                     | 0.5        | 0.5        | 0.5        | 0.6        | 0.6        | 0.6        | 0.1%            | 0.2%            |
| 노동연금부(DWP)                                     | 5.8        | 6.0        | 5.9        | 8.3        | 7.6        | 7.2        | 4.4%            | 2.1%            |
| 세입관세청(HMRC)                                    | 4.3        | 4.7        | 4.8        | 5.9        | 5.5        | 5.2        | 0.0%            | 1.2%            |
| 재무부(HMT)                                       | 0.5        | 0.3        | 0.2        | 0.3        | 0.3        | 0.3        | 0.3%            | 1.2%            |
| 내각실(CO)  | 1.1        | 0.9        | 1.0        | 1.0        | 1.0        | 1.0        | 0.1%            | 9.6%            |
| 스코틀랜드(Scotland)                                | 32.9       | 35.5       | 36.7       | 40.6       | 41.2       | 41.8       | 2.4%            | 2.6%            |
| 웨일즈(Wales)                                     | 14.2       | 15.8       | 15.9       | 17.7       | 18.0       | 18.2       | 2.6%            | 2.9%            |
| 북아일랜드(Northern Ireland)                        | 12.7       | 13.6       | 13.4       | 14.8       | 15.0       | 15.2       | 2.2%            | 1.3%            |

| 구분  | 결산           |              | 예산<br>(기준)   | 예산(계획)       |              |              | 연평균 실질<br>성장률   |                 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|-----------------|
|   | 19/20        | 20/21        | 21/22        | 22/23        | 23/24        | 24/25        | 21/22~<br>24/25 | 19/20~<br>24/25 |
| 소규모 독립기관(Small and Independent Bodies)        | 2.0          | 2.5          | 2.5          | 2.9          | 3.0          | 3.1          | 5.1%            | 6.7%            |
| 영국 공동변영기금(UKSPF)                              | -            | -            | -            | 0.4          | 0.7          | 1.5          | -               | -               |
| 예비비(Reserves)                                 | -            | -            | 15.6         | 15.9         | 14.7         | 14.0         | -               | -               |
| 기준예산 조정비<br>(Adjustment to baseline)          | -            | -            | 1.5          | -            | -            | -            | -               | -               |
| IFRS16 리스 재분류 비용<br>(IFRS16 reclassification) | -            | -            | 1.5          | 1.5          | 1.5          | 1.5          | -               | -               |
| <b>총 DEL(감가상각, COVID-19<br/>재정 제외)</b>        | <b>413.5</b> | <b>442.5</b> | <b>483.6</b> | <b>542.1</b> | <b>554.0</b> | <b>565.6</b> | <b>3.0%</b>     | <b>3.8%</b>     |

주: 감가상각 및 COVID-19 재정 제외

자료: HM Treasury(2021a), Autumn Budget and Spending Review 2021

- 21/22~24/25년까지 디지털문화미디어스포츠부(DCMS)는 영국 전역의 디지털 연결성, 문화, 혁신적인 산업 및 커뮤니티 결속력에 투자하여 번영하고 연결된 사회 지원에 재정을 집중 투자할 것으로 계획하고 있으며 다음 <표 3-17>과 같음
  - 영국의 경제, 보안 및 사회에 대한 디지털 피해를 최소화하면서 데이터 및 디지털 기술의 사용을 확대하고 혁신을 증대하여 성장을 증가시킴
  - 문화, 스포츠, 시민 사회 및 창조 산업을 포함하여 코로나 19의 영향을 가장 많이 받는 분야를 국내 및 전 세계적으로 성장·발전시킴

<표 3-17> 영국 중기재정계획의 문화분야 중점투자 계획(SR 2021년 기준)

| 구분                     | 내용  |
|------------------------|---|
| 디지털 연결성 및 모바일 커버리지 향상  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2025년까지 85%의 고품질 기가비트 가능 광대역 커버리지를 목표로 영국 전역을 평준화하기 위해 50억 파운드 프로젝트 추진, 기가비트 공약 중 12억 파운드를 투자(2021~22년부터 2024~25년까지)</li> <li>- 영국의 95%에 고품질 4G 모바일 서비스를 제공하기 위해 Shared Rural Network(5억 파운드 투자)의 일환으로 향후 3년 동안 1억 8천만 파운드를 제공, 특히 스코틀랜드, 웨일즈 및 북아일랜드의 농촌 지역에서 혜택을 받게 됨</li> </ul> |
| 세계 최고의 기술 부문에 대한 지원 확대 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2022-23년부터 2024-25년까지 새롭고 혁신적인 산업에 1억 6천만 파운드 이상을 투자하고 영국 경제, 보안 및 사회에 대한 디지털 피해의 위험을 최소화</li> <li>- 영국이 디지털 기술에 대한 접근 방식에서 계속해서 세계적인 리더가 되도록 하기 위해 SR21 기간 동안 5천만 파운드 이상 지원(AI 및 데이터 장학금 2배이상 확대, 데이터 정책 및 디지털 정체성에 대한 자금 지원 등)</li> </ul>  |

| 구분   | 내용   |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 온라인 안전 법안의 통과 및 시행을 통해 정부의 새로운 온라인 안전 체제를 위해 SR21 기간 동안 1억 1천만 파운드 이상을 투자</li> </ul>  |
| <p>코로나19 회복 지원,<br/>세계 최고의 문화 및<br/>유산 부문 성장</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- SR21 기간 동안 국보를 보호하고 지역 사회와 중심가에서 문화를 증진하기 위한 문화유산 기반 시설에 8억 5천만 파운드 이상 투자</li> <li>- COVID-19로부터의 회복을 지원하기 위해 내년에 박물관, 문화 및 스포츠 단체에 5,200만 파운드의 신규 자금을 지원하고 이후에도 활성화를 위해 2024-25년에 4,900만 파운드를 추가 지원</li> <li>- 영국의 독립 영화 및 비디오 게임 산업에 대한 맞춤형 지원 및 중소기업의 규모 확장 지원을 포함하여 세계 최고의 창조산업을 지원하기 위해 매년 1,400만 파운드 지원</li> <li>- 행사와 프로덕션이 활성화되고 명확하게 계획할 수 있도록 8억 파운드의 대면행사 재보험 및 5억 파운드의 영화 및 TV 제작 재개 계획 연장</li> <li>- 2013년에 처음 도입된 운영 및 재정적 자유를 업데이트하고 성문화하기 위해 관련 Arms' Length Bodys 및 후원 부서와 협력</li> </ul> |

주: DCMS 중점계획 중 스포츠 부문 내용은 제외하고 작성

자료: HM Treasury(2021a), Autumn Budget and Spending Review 2021

### 3. 미국

#### 가. 국가재정 체계 및 분석 자료

- 연방정부 예산은 기금을 포함한 통합예산(consolidated budget)으로 작성되고, 세출은 의무지출(mandatory spending 또는 direct spending)과 재량지출(discretionary spending)로 구분됨
- 회계구조는 우리나라의 일반회계와 유사한 연방펀드의 일반펀드(general funds), 특별회계와 유사한 연방펀드의 특별펀드(special funds), 기금과 유사한 신탁펀드(Trust Funds)로 구성됨
  - 신탁펀드는 특정목적 수행을 위한 수입과 지출이 정해져 있으며, 법률에 기금으로 명시되어 있는 사업 또는 정부가 수익자인 신탁계약을 수행하기 위한 계정임 (김일권 외. 2021)
- 회계연도는 10월부터 익년도 9월이며, 본 분석에서는 매년 2월 의회에 제출하고 대통령실 소속 미국행정관리에산국(Office of Management and Budget,

OMB)에서 발표하는 예산안 보고서를 토대로 코로나 대응 예산편성 및 문화재정 방향을 확인하였음

- 미국은 문화정책을 소관하는 독립된 중앙부처가 없으므로 문화관련 공공사업을 소관하는 정부기관인 국립예술위원회(NEA, National Endowment for the Arts)와 국립인문위원회(NEH, National Endowment for the Humanities)의 예산을 검토하였음

## 나. 코로나 대응 예산편성 방향

- 미국은 2008년 글로벌 금융위기에 강력한 확장재정을 추진하였고, 확대된 정부 부채를 감축하기 위한 방안으로 2010년 PAYGO 부활 및 지출준칙 등 재정건전성 강화 노력을 이어왔으나, 코로나19로 재정적자가 악화되고 있는 상황임
- 2022년 예산안에 따르면 현 경제상황에서는 생산성 증대를 위해 주요 정부 투자에 대한 재정여력이 있다고 보는 한편, 장기적으로는 보건/은퇴 프로그램 관련 지출 등의 재정 압력이 있을 것으로 전망하고 있음
- 예산편성 방향은 미국 재건정책 “Build Back Better”를 아젠다로 하여, 미국구조계획(American Rescue Plan) 기반으로 한 ①고용 및 인프라 계획(American Jobs Plan), ②가족계획(American Families Plan)에 대한 중점 예산 편성에 근거함  
- 코로나 대응 정책으로 2020년 4월 2조 달러(2,400조원) 규모의 ‘코로나 바이러스 지원 및 경제구호법(CARES, Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act)’, 2021년 3월 1조 9,000억 달러(2,200조 원) 규모의 ‘미국 구조 계획법(ARP, American Rescue Plan Act)’을 제정

〈표 3-18〉 미국 2022년 예산안 예산편성 주요계획

| 구분          | 내용   |
|-------------|--|
| 고용 및 인프라 계획 | - 기후 변화 대응에 맞춘 교통 인프라, 수자원 인프라, 광대역 연결 인프라재건, 보육/돌봄 인프라 확립<br>- 미국 제조업 회복, 공급망 확보, R&D 투자 등을 통해 양질의 일자리 창출     |
| 가족 계획       | - 저소득층 및 중산층을 위한 아동수당과 근로장려세제 등 대규모 세액공제 연장<br>- 국가 전체의 생산성 증대를 위한 교육, 보육 투자 확대 등 개인, 가정, 지역사회를 위한 인적 자원 투자 확대 |

자료: OMB(2021), Budget of the U.S. Government 재구성

- 코로나19 대응 예산이 처음 반영된 2020년 정부 총지출 실적은 2018년 대비 47% 대폭 증가하였고, 2021년 추정치는 2020년 실적대비 10.7%로 증가 폭을 줄이다가, 2022년 예산안은 21년 추정치 대비 -17.1% 감소할 것으로 전망됨
- 2022년 예산안 총지출은 6억 달러로, 2021년 추정치(7.2조원)와 2020년 실적치(6.6조 달러) 대비 감소한 규모이며, 기능별 지출 비중은 사회보장(20%), 소득보장(16.4%), 보건(14.3%), 메디케어(12.9%), 국방(12.8%) 등 순임

〈표 3-19〉 미국 기능별 예산안 순 지출 추이(2018~2022년)

(단위: 백만달러, %)

| 기능별            | 실적        |                    |                     | 추정                  | 전망                   |
|----------------|-----------|--------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
|                | 18        | 19                 | 20                  | 21                  | 22                   |
| 국방             | 631,130   | 686,003            | 724,645             | 748,408             | 770,567              |
| 국제관계           | 48,996    | 52,739             | 67,666              | 51,668              | 59,001               |
| 과학/우주/기술       | 31,534    | 32,410             | 34,004              | 38,239              | 41,678               |
| 에너지            | 2,169     | 5,041              | 7,083               | 6,144               | 19,330               |
| 천연자원, 환경       | 39,140    | 37,844             | 42,450              | 47,102              | 69,167               |
| 농업             | 21,789    | 38,257             | 47,298              | 65,569              | 32,530               |
| 상업/주택용자        | -9,470    | -25,715            | 568,866             | 384,665             | 26,552               |
| 교통             | 92,785    | 95,756             | 145,624             | 178,057             | 148,622              |
| 지역사회/지방발전      | 42,159    | 26,784             | 81,878              | 92,930              | 82,025               |
| 교육/훈련/고용/사회서비스 | 95,503    | 136,700            | 237,754             | 271,141             | 247,024              |
| 보건(의료)         | 551,219   | 584,816            | 747,584             | 836,241             | 862,545              |
| 메디케어           | 588,706   | 650,996            | 776,225             | 716,908             | 774,116              |
| 소득보장           | 495,289   | 514,787            | 1,263,639           | 1,926,462           | 983,891              |
| 사회보장           | 987,791   | 1,044,409          | 1,095,816           | 1,141,177           | 1,203,206            |
| 재향군인           | 178,895   | 199,843            | 218,655             | 236,279             | 290,383              |
| 법무행정           | 60,418    | 65,832             | 71,997              | 83,427              | 74,649               |
| 일반정부           | 23,885    | 23,488             | 180,106             | 325,646             | 111,066              |
| 순이자            | 324,975   | 375,158            | 345,470             | 303,022             | 304,939              |
| 기타(상계수입 포함)    | -97,869   | -98,192            | -106,362            | -203,609            | -143,814             |
| 재정지출           | 4,109,044 | 4,446,956<br>(8.2) | 6,550,396<br>(47.3) | 7,249,456<br>(10.7) | 6,011,148<br>(-17.1) |

주: ( )는 전년대비 증감률

자료: Office of Management and Budget, Historical Tables(Table 3.2) Fiscal Year 2021 Budget of the US Government, : Office of Management and Budget, Historical Tables (Table 1.3, Table 3.2), Fiscal Year 2022 Budget of the U.S. Government, 2021.5.28.

## 다. 문화분야 예산편성 특징

- 미국은 문화정책을 소관하는 독립된 중앙부처가 없고 정부기관인 국립예술위원회(NEA, National Endowment for the Arts)와 국립인문위원회(NEH, National Endowment for the Humanities)에서 공공 문화사업을 전담하고 있음
- 코로나19 대응 예산이 처음 반영된 2020년 국립예술위원회(NEA)와 국립인문위원회(NEH)는 각각 전년대비 53.1% 대폭 증가하였고, 2021년에는 전년대비 27.5%로 증가 폭을 줄였음
  - 국립예술위원회와 국립인문위원회에 코로나 바이러스 지원 및 경제구호법(CARES Act)을 근거로 각각 7,500만 달러를, 미국구조계획법(ARP Act)을 근거로 두 기관에 1억 3,500만 달러를 추가자금으로 편성하였고, 이외 박물관과 도서관 서비스 기관에 2억 달러를 할당하였음
  - 국립예술위원회와 국립인문위원회는 두 법에 의해 지원받은 금액 중 40%는 주립 및 지역예술기관을 통해, 60%는 각 위원회가 직접 문화예술 기관 및 개인에게 재정 지원함
- 미국은 지난 2008년 글로벌 경제위기에 확장재정 기초를 펼쳤고, 국립예술위원회(NEA)와 국립인문위원회(NEH) 예산 역시 2018년 대비 2019년 41.7%로 대폭 확대하였고, 다음연도부터 경제위기 이전 수준으로 예산을 점차 복원하였음

〈표 3-20〉 미국 국립예술위원회(NEA)과 국립인문위원회(NEH)의 예산 추이(2007~2021년)

(단위: 십만 달러)

| 구분  | 2007  | 2008   | 2009   | 2010    | 2011   | 2012   | 2013   | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020   | 2021   |
|-----|-------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| NEA | 1,246 | 1,447  | 2,050  | 1,675   | 1,547  | 1,460  | 1,384  | 1,460 | 1,460 | 1,479 | 1,498 | 1,528 | 1,550 | 2,373  | 3,025  |
|     |       | (16.1) | (41.7) | (-18.3) | (-7.6) | (-5.6) | (-5.2) | (5.5) | (0.0) | (1.3) | (1.3) | (2.0) | (1.4) | (53.1) | (27.5) |
| NEH | 1,411 | 1,447  | 2,050  | 1,675   | 1,547  | 1,460  | 1,384  | 1,460 | 1,460 | 1,479 | 1,498 | 1,528 | 1,550 | 2,373  | 3,025  |
|     |       | (2.6)  | (41.7) | (-18.3) | (-7.6) | (-5.6) | (-5.2) | (5.5) | (0.0) | (1.3) | (1.3) | (2.0) | (1.4) | (53.1) | (27.5) |

주 1) ( )는 전년대비 증감률

2) 2009년: 미국회복및재투자법(2009)에 따른 5,000만 달러 지원

3) 2020년: CARES Act(2020)에 따른 7,500만 달러 지원

4) 2021년: ARP Act(2021)에 따른 1억 3,500만 달러 할당

자료: 국립예술위원회 및 국립인문위원회 누리집

〈표 3-21〉 미국 국립예술기금 예산내역(2018~2020년)

(단위: 천 달러)

| 구분                  |            | 2018       | 2019    | 2020*                |        |
|---------------------|------------|------------|---------|----------------------|--------|
| 예술의 창조              | 위원회 직접 보조금 | 프로젝트 지원    | 8,642   | 13,644               | 15,702 |
|                     |            | 챌린지 아메리카   | 888     | 765                  | 1,700  |
|                     |            | 합계         | 9,530   | 14,409               | 17,402 |
| 예술에의 참여             | 위원회 직접 보조금 | 프로젝트 지원    | 52,076  | 45,902               | 50,242 |
|                     |            | 챌린지 아메리카   | 6,636   | 6,714                | 6,080  |
|                     |            | 합계         | 58,712  | 52,616               | 56,322 |
| 지식의 촉진              | 위원회 직접 보조금 | 프로젝트 지원    | 5,045   | 6,594                | 7,246  |
|                     |            | 챌린지 아메리카   | 41      | 48                   | 47     |
|                     |            | 합계         | 5,086   | 6,642                | 7,293  |
| 예술을 위한 파트너십         | 국가-지역 파트너십 | 기본계획 지원    | 38,038  | 38,754               | 41,048 |
|                     |            | 소외지역(계층)지원 | 10,284  | 10,467               | 11,042 |
|                     |            | 합계         | 48,322  | 49,221               | 52,090 |
| 총 프로그램 기금           |            | 121,650    | 122,888 | 133,107              |        |
| 총 프로그램 지원 기금        |            | 1,538      | 2,051   | 2,188                |        |
| 총 프로그램 및 프로그램 지원 기금 |            | 123,188    | 124,939 | 135,295              |        |
| 총 월급과 비용 기금         |            | 30,616     | 32,585  | 32,396               |        |
| 총계                  |            | 153,804    | 157,524 | 167,691<br>(242,007) |        |

주: ( )는 2020년 CARES Act에 따른 기금 지원 7,500만 달러(74,316,000 달러)를 포함한 금액임

자료: NEA(2019), 2018 Annual Report, p.15; NEA(2020), 2019 Annual Report, p.17; NEA(2021), 2020 Annual Report, p.14.

〈표 3-22〉 미국 국립인문기금 예산내역(2018~2022년)

(단위: 천 달러)

| 프로그램명              | 연도                              |         |         |           |
|--------------------|---------------------------------|---------|---------|-----------|
|                    | 2018                            | 2020    | 2021    | 2022(요청안) |
| 더 완전한 통합<br>(특별사업) | 1,942<br>(Agency-wide projects) | 4,172   | 5,724   | 6,174     |
| 교육 프로그램            | 10,318                          | 12,250  | 13,000  | 13,500    |
| 연방/주 파트너십          | 47,410                          | 50,028  | 51,576  | 54,376    |
| 보존과 접근             | 19,619                          | 19,000  | 19,000  | 19,500    |
| 공공 프로그램            | 13,812                          | 13,500  | 13,500  | 14,000    |
| 연구 프로그램            | 13,699                          | 14,500  | 14,500  | 15,000    |
| 디지털 인문학            | 4,823                           | 4,600   | 5,000   | 5,500     |
| 프로그램 개발            | -                               | 500     | 500     | 1,100     |
| 소계                 | -                               | 118,550 | 122,800 | 129,150   |

| 프로그램명    | 연도                   |                      |         |           |
|----------|----------------------|----------------------|---------|-----------|
|          | 2018                 | 2020                 | 2021    | 2022(요청안) |
| 챌린지 보조금  | 4,764                | 12,500               | 13,000  | 13,600    |
| 재무부 매칭기금 | -                    | 2,000                | 2,000   | 2,000     |
| 소계       | -                    | 10,900               | 15,000  | 15,600    |
| 행정비용     | -                    | 29,200               | 29,700  | 32,800    |
| 총계*      | 116,391<br>(152,848) | 162,250<br>(237,250) | 167,500 | 177,550   |

주 : 합계에서 2018년 괄호는 최종안, 2019년은 프로그램명 별로 제시된 예산안이 없어서 작성하지 않았으나 총지출은 155,000천 달러임, 2020년 괄호는 CARES Act(2020)에 따른 7,500만 달러 포함한 금액. 2018년과 2020~2022년의 프로그램 항목이 조금씩 다름

자료 : 2018년은 NEH(2021), 2018 Annual Report, p.3; 2020~2022년은 NEH(2021), Appropriations Request for Fiscal Year 2022, p.6.

- 미국 연방정부가 비영리 문화단체, 박물관, 도서관, 지방 예술단체 및 문화예술계 종사자에게 코로나19 피해 복구에 재정을 지원하기로 한 결정은, 그동안 기부와 후원금으로 운영되던 미국 문화예술계의 특성을 고려할 때 매우 이례적임
- 연방정부의 예술기금 지원(연간지원금 유지와 추가지원 제공)은 50개 주의 비영리 또는 공공 문화기관에 지급되고, 지역사회 내 수많은 문화단체와 일자리를 보존하기 위해 사용되며, 코로나19 대응 문화분야 재정지원 내용은 다음과 같음

〈표 3-23〉 미국 연방정부의 예술기금 지원(연간지원금 유지와 추가지원 제공) 내용

| 2020년  | 2021년   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국국립예술기금위원회(NEA)와 국립인문위원회(NEH)에 각각 7천 5백만 달러 지원</li> <li>- NEA와 NEH 보조금을 비롯해 프로젝트 보조금 지급 시, 보조금 수혜요건의 충족여부를 상관없이 긴급운 영자금 형태로 지원</li> <li>- 공영방송공사(Corporation for Public Broadcasting)에 7천 5백만 달러 지원</li> <li>- 도서관 및 박물관 과학 연구소(Institute of Library and Museum Sciences)에 5천만 달러 지원</li> <li>- 케네디 센터(Kennedy Center)에 2천5백만 달러 지원; 스미스소니언(Smithsonian)에 7백5십만 달러 지원</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국립예술기금(NEA)과 국립인문학기금(NEH)에 각 1억3,500만 달러</li> <li>- 박물관 및 도서관 서비스(IMLS)에 2억 달러</li> <li>- 국립예술기금과 국립인문학기금 예산의 60%는 코로나19의 영향을 받은 단체를 위해 직접 보조금과 관련 운영비로 제공되고, 나머지 40%는 국가기관 과 지역예술단체 등에 전담 지원</li> </ul> |

## 제3절 시사점

---

### 가. 국제기구의 코로나19 위기에 문화의 역할 강조

- UNESCO, OECD, G20과 같은 국제기구에서 코로나19에 문화창의 산업의 피해와 위기상황을 우려하고 있으며, 코로나19 회복과 재건에 있어서 문화의 역할을 강조하고 있음
  - UNESCO와 OECD는 코로나19 위기에 각국의 문화정책 대응에 지침자료를 마련하여, 문화예술계의 피해에 대한 정량 데이터, 주요국 대응 사례 등을 제공
  - G20은 경제협력체임에도 코로나19 위기에 문화가 가진 회복력을 중요하게 여겨 최초로 문화를 의제로 한 문화장관회의를 개최하고 문화의 사회·경제적 역할과 위상을 공고히 하기 위해 문화선언문을 채택
- 코로나 19의 확산은 문화창의 산업(CCI's)에 있어서 일자리 붕괴, 산업경쟁력 약화 등에 위기와 손실, 더불어 디지털 전환에 따른 문화의 디지털화와 디지털 격차, 불평등, 기후변화와 친환경적 문화 등을 공통적으로 다루고 있음
  - UNESCO, OECD, G20문화장관회의는 공통적으로 문화일자리(문화창의 산업), 디지털가속화, 교육 및 접근성, 정신적 건강, 친환경과 문화를 중점투자(중점 아젠다)로 다루고 있음
  - 코로나 19를 계기로 가속화된 디지털 혁신은 접근성의 측면에서 특히 강조되고 있으며, 디지털 환경에서 불평등, 문화다양성 보호 및 공정한 보상 제공 등이 주요 정책과제로 강조되고 있음

〈표 3-24〉 국제기구의 코로나19위기에 대한 문화분야 대응 전략

| 구분  | 주요내용  | 중점투자(키워드)   |
|---|---|---|
| UNESCO(2020.10.21.)<br>「위기에 직면한 문화:<br>문화창의분야 회복을 위한<br>정책지침」 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 코로나19 직후 각국의 모범사례와 대응책을 수집하여 문화창의분야 회복을 위한 대응 지침서를 개발</li> <li>- 예술인과 문화전문가에 대한 직접지원, 문화창의 산업 분야에 대한 기금 지원, 문화창의 산업의 경쟁력 강화 등 예술가 및 문화분야 종사자를 위한 정책 방안을 제안</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예술계 종사자 고용안정망</li> <li>- 문화의 디지털화</li> </ul>   |
| UNESCO(2021)<br>「코로나 19에 직면한 문화<br>및 창조 산업: 경제적 전망」           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2020년 코로나 19로 인한 전 세계 문화예술계의 영향을 분석함</li> <li>- 코로나 19의 확산은 인간의 삶, 공중보건, 국가경제뿐만 아니라 문화창의 산업(CCs)에 파괴적인 영향이 있음을 정량화하여 제시</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화창의 산업</li> </ul>   |
| OECD(2020.9.7.)<br>「문화충격: 코로나 19와<br>CCS」                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 코로나 19에 의한 위기 분야로 건강, 사회, 경제 등의 주제 중 하나로 문화를 분석</li> <li>- 적극적인 문화재정 대응(공적자금 대책)을 제안하였으며, 재정 대응 방식으로 문화분야 사업체, 개별 예술가에 대한 보조금, 코로나19로 인한 손실을 보상하기 위한 상황, 대출보증, 직접대출, 인센티브 도입 등 다양한 접근을 제안</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화일자리(고용, 생산 등)</li> <li>- 디지털 가속화</li> <li>- 문화접근성과 불평등</li> <li>- 정신적 건강을 위한 문화와 예술</li> </ul>   |
| G20(2020.11.4.)<br>「문화적 경제의 부상: 새로운<br>패러다임」                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제 분야 국제기구인 G20에서 문화를 의제로 다룬 정상회담을 진행</li> <li>- 문화의 경제적·사회적 회복을 위한 기여도에 대한 인식 확대</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화일자리, 새로운 경제모델</li> <li>- 디지털 전환의 적응</li> <li>- 문화의 친환경화</li> </ul>                               |
| G20(2021.7.29.-7.30.)<br>「G20 문화장관 로마선언」                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 코로나 19 이후 사회경제적 회복을 위한 주요 동력으로서의 문화의 역할과 위상을 인정하는 선언문 채택</li> <li>- 「G20 문화선언문」은 32개 조항으로 구성되며, 5가지 우선 사항으로 문화창의 부문(CCS), 문화유산 보호, 문화와 기후위기, 문화와 교육, 문화의 디지털 전환을 다루고 있음</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화창의 부문</li> <li>- 문화유산 보호</li> <li>- 문화와 기후 위기</li> <li>- 문화와 교육</li> <li>- 문화의 디지털 전환</li> </ul> |

## 나. 주요국가의 경기부양 정책과 문화회복 지원

- 전 세계적으로 2020년 예산부터 코로나19 위기에 대응하는 재정투자를 진행하였고, 본 연구에서 살펴본 EU, 영국, 미국을 비롯한 대부분의 국가에서는 적극적인 확장재정으로 대응하고 있음
  - EU는 사상 최대 부양패키지를 계획하면서 채권을 발행하여 경제회복기금(NGEU)을 마련하였고, 영국은 브렉시트로 무역손실 등 어려운 재정여력에도 2020년 예산을 전년대비 23%이상 확대 편성함. 미국은 2020년 예산을 전년대비 47% 이상 대폭 확대
- 2020년 코로나19 위기 극복 및 경제회복을 위한 가계·기업 및 저소득층에 대한 지원, 보건·의료 측면에 대한 지원, 보건 및 의료 활동에 대한 지원, 경제혁신 분야에 대한 지원 등의 부양정책 기조를 발표하고 대규모 예산을 투자
  - 기업경쟁력 강화, 유망산업 지원, 친환경적 경제, 디지털 가속화 대응 등을 강조하고 재정투자를 집중
- 2021년 예산은 백신 접종이 확대됨에 따라 경제회복 및 성장 측면에서의 역할에 방점을 두고, 한편으로 재정건전성 확보를 위해 코로나 대응으로 확대한 예산을 정상화하고 있음
  - 영국과 미국은 모두 부양정책 기조를 지속할 계획이면서도 코로나19 상황에 따라 점차 재정건전성 확보를 위해 세출을 줄이고 세입을 늘리는 방식을 고려하고 있음
- 다만 코로나19 봉쇄상태에서 문화를 창조산업으로 보고 재정지원을 적극 확대하던 수준을 국가에서 경제성장을 위한 재정정책으로 지출조정이 시작되자 2022년 예산부터 이전 수준으로 복구하는 경향
  - 유럽은 2021-2027 MFF에서 창조적 유럽 부문에 대한 자금 지원 감액 예산안을 계획하였으나 현장의 강한 반대운동으로 증액으로 전환
  - 미국은 2021년 예산 제안서에서 국립예술위원회(National Endowment for the Arts)를 비롯하여 국립인문위원회(National Endowment for the Humanities), 박물관도서관서비스기구(Institute of Museum and Library

Services), 공영방송공사(Corporation of Public Broadcasting) 등 예산축소

- 문화분야는 대면활동 제약으로 인한 노동 및 창작중단 지원, 문화시설(박물관, 미술관, 도서관 등)의 재개 지원 등을 하고 있으며, 중기적으로는(코로나19 이후) 문화다양성, 사회적 결속, 특히 디지털 전환 등에 집중 투자할 계획임
  - 2021-2027년 창조적 유럽(Creative Europe)의 주요 목표는 ①유럽의 문화 및 언어적 다양성과 유산을 보호, 개발 및 증진, ②문화창의의 부문(CCS), 특히 시장 각 측면에서 경쟁력과 경제적 잠재력 강화임
  - 영국은 2021년 발표한 중기재정계획(SR)에서 문화분야는 21/22~24/25년까지 영국 전역의 디지털 연결성, 문화, 혁신적인 산업 및 커뮤니티 결속력, 사회 연결성 등에 투자를 집중할 계획임

〈표 3-25〉 주요국의 코로나19 문화재정 대응 특징

| 구분      | EU   | 영국   | 미국  |
|---------|--|--|---|
| 재정기조    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2021-2027년 다년도재정 운용계획(MFF)과 경제회복 기금(NGEU), 사상 최대 부양패키지</li> <li>- 기후변화 대응 및 디지털 전환 대응을 포함한 새롭고 강화된 EU 정책 우선순위</li> <li>- 신규중점사업 및 우선순위 점유율이 사상 최대 비율</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1992년 이래로 가장 큰 규모의 재정확대 조치</li> <li>- 경제 보호 및 회복 지원(일자리 회복 포함), 재정건정성 확보, 영국 전역의 균형 발전을 위한 투자 지원, 저탄소 하이테크 경제를 창출 관련 활동을 지속하는데 주안점</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정압박에도 생산성 증대를 위한 재정확대 조치</li> <li>- 미국 재건정책 “Build Back Better”를 아젠다로 하여, 미국구조계획(American Rescue Plan) 기반으로 고용 및 인프라 계획, 가족계획에 주안점</li> </ul> |
| 문화분야 특징 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이전보다 사회적 결속을 위한 문화의 역할과 국제교류(공동창작 및 협력), 창의적/예술적 자유와 다양성, 미디어의 다양성을 강조하고 있음</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 디지털 연결 개선, 문화창의 산업 발전, 디지털 기술 혁신, 지역사회 연계 및 불평등 해소에 성과관심</li> <li>- 문화기관 및 TV, 영화 재기 지원(문화회복기금), 취소된 축제 보험제도, 외로움 취약계층 지원 등 투자확대</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비영리 문화단체, 박물관, 도서관, 지방 예술단체 및 문화예술계 종사자에게 코로나19 피해 복구에 재정을 지원</li> <li>- 그동안 기부와 후원 후원금으로 운영되던 미국 문화예술계의 특성을 고려할 때 우 이례적</li> </ul>            |



포스트코로나 시대의 문화재정 대응방향

제4장

포스트코로나 시대의  
문화재정 대응방향



# 제1절 코로나 19 이후 문화재정 전망과 평가

---

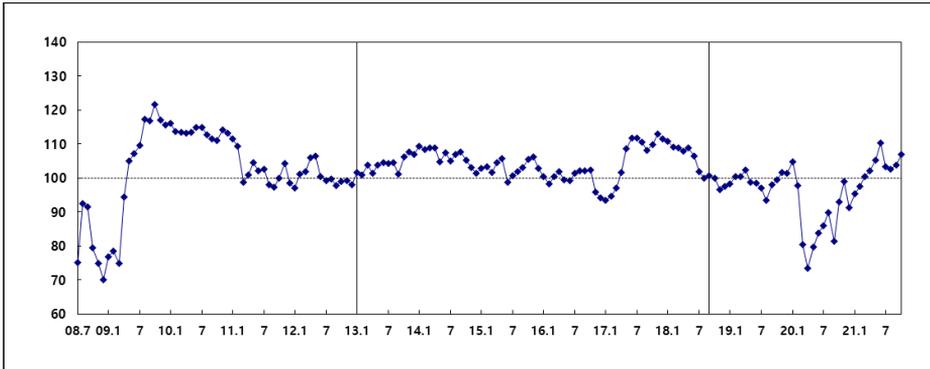
## 1. 코로나 19 이후 문화재정 정책환경 변화

- 코로나 19 사태로 주목받고 있는 국내의 이슈를 분석하여 문화재정운용 측면에서 관심있게 살펴야할 정책환경 요소로 ①문화소비 회복탄력성(pent-up), ②문화 양극화 심화, ③문화적 치유 재조명을 도출하였음

### 가. 문화소비 회복탄력성(pent-up)

- 2021년 들어서 백신 접종, 사회적 거리두기 완화로 소비개선에 따른 내수회복 가속화 기대에 따라 코로나19(COVID-19) 방역체계로부터의 단계적 일상회복, 2021년 11월부터 이른바 '위드 코로나' 체제로 전환됨
  - 2021년 8월 통계청이 발표한 '지역경제동향'에 따르면 2021년 2분기 전국 소매판매는 1년 전과 비교해 4.4% 증가하였고, 이는 1분기(6.4%)에 이어 회복세를 나타내는 것임
  - 소비자들의 경제상황에 대한 심리를 종합적으로 나타내는 소비자심리지수(CCSI)는 10월중 106.8로 전월대비 3.0P 상승

[그림 4-1] 소비자심리지수 추이('08.7.~'21.8)



주: 1) 2003~2020년중 장기평균치를 기준값 100으로 하여 100보다 크면 장기평균보다 낙관적임을, 100보다 작으면 비관적임을 의미

2) 실선은 표본개편 시점(2013.1월, 2018.9월)을 의미

- 코로나19 위기는 과거 경기침체 위기와 달리 경기부진 정도에 비해 소비가 크게 위축되는 특징을 나타내는데, 2020년 국내 민간소비의 전년대비 감소폭(-4.9%)은 GDP 감소폭(-1.0%)을 크게 상회하였음

  - 이는 감염병 확산으로 소비심리가 크게 위축된 가운데 방역 및 이동제한 조치가 시행되면서 서비스 소비가 크게 감소하고 해외여행도 제약된 데 주로 기인한 것으로 대면활동, 여행 등과 관련한 소비가 줄어들음
- 가계는 경기가 위축될 경우 자동차, 전자제품 등 현 시점에서 반드시 구매하지 않아도 되는 물품에 대한 소비를 미루었다가, 소득 및 경기 불확실성이 어느 정도 해소된 후 이에 대한 소비를 재개하는 특성이 있음(이용대·이용, 2021)
- 이에 코로나19로 인한 폐쇄, 여행 제한 및 건강에 대한 두려움은 지출을 줄이게 하고 저축을 늘리는 기저효과와 동시에 수요를 억눌리게 하여 강한 소비심리 회복 양상(pent-up)을 보이고 있음

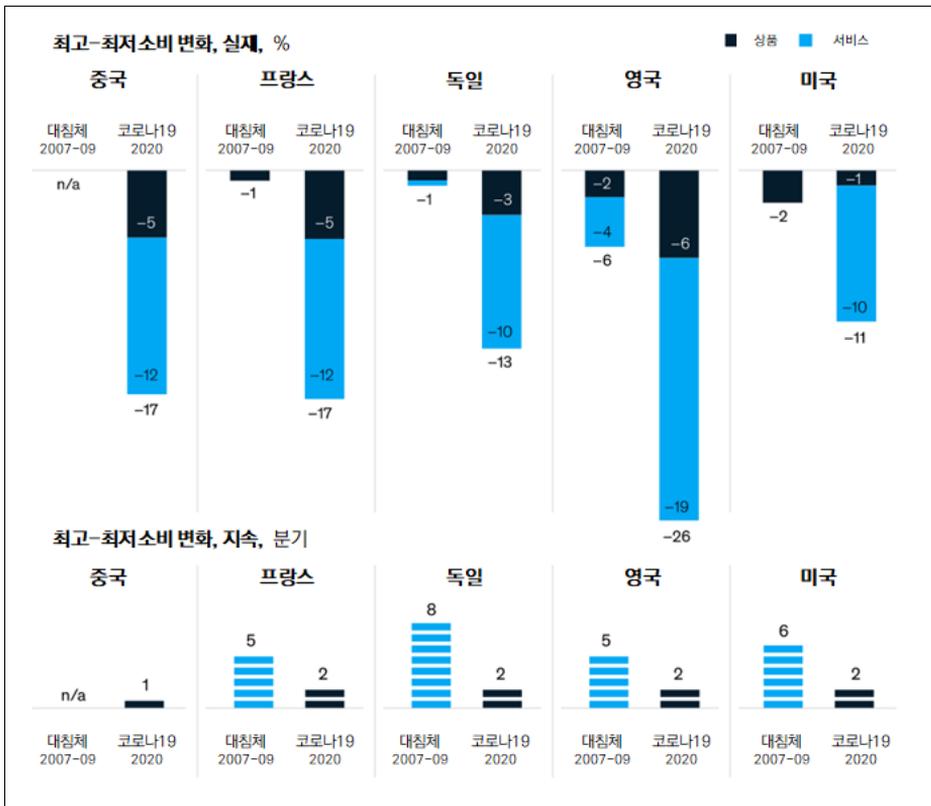
  - 경기침체기 중에 소득 불확실성 증대, 소비심리 위축 등으로 미뤄졌던 소비는 경기회복기에 되살아나는 모습을 보이는데, 이처럼 소비가 억눌렸다가 재개되는 현상을 pent-up 소비라 지칭함(Beraja and Wolf, 2021)
  - 산업통상자원부에 따르면 2021년 상반기 국내 유통업체 매출은 전년 동기 대비 12.1% 증가하였고, 대형마트·백화점 등 오프라인 업체는 8.6%, 온라인은

16.1% 성장해 총 75조원을 달성하였음

- 오프라인 유통업체 가운데 백화점의 매출 증가율이 전년 대비 26.2%로 가장 크게 늘었고 특히 명품 등 유명 브랜드 매출이 45% 증가, 골프용품을 비롯한 아동·스포츠 매출도 35.1% 증가하였음

- 코로나19로 인해 미국, 영국, 프랑스, 독일, 중국 등을 포함하여 전 세계적으로 소비자 지출이 급격히 감소(11~26% 가량 감소)한 이유는 주로 여행, 엔터테인먼트, 외식 등 대면 서비스 축소로 인한 것임

[그림 4-2] 코로나 전후 주요국의 최고-최저 소비 변화(%)/기간(분기)

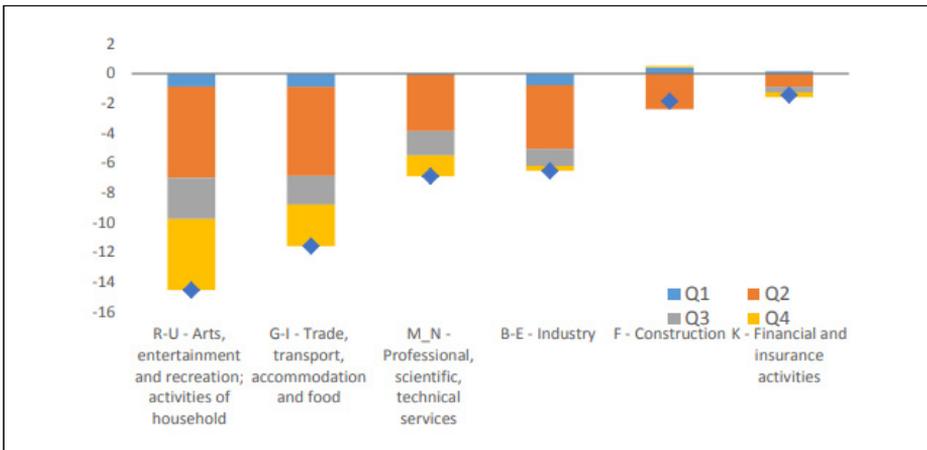


주: 분기 데이터, 경기침체(Great Recession)의 경우 국가마다 일시에 차이가 있고, 코로나19 시기는 2019년 4분기에서 2020년 2분기(중국은 2020년 1분기)임. 반올림 값임

자료: Bureau of Economic Analysis; Bureau of Labor Statistics, retrieved from FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis; NBS; Oxford Economics; McKinsey Global Institute analysis

- 2021년 EU 보고서에 따르면 큰 타격을 입은 산업 생태계를 문화서비스로 분석하고 있으며, 특히 공연예술 및 문화유산 연관산업(예: 라이브 음악, 극장, 서커스, 축제, 영화, 박물관 및 유적지)과 같은 장소와 대면을 기반으로 하는 활동임<sup>20)</sup>
  - EU의 영화관 운영업체는 2020년에 박스 오피스 매출이 70% 감소했다고 보고하고 음악 공연장은 관객 수가 76% 감소(매출 64%)하고 박물관은 최대 75-80%(유명 관광지) 수익 손실을 보고하고 있음
- Eurostat 부가가치 데이터를 살펴보면, 2020년 예술, 엔터테인먼트 및 레크리에이션 활동이 2019년에 비해 가장 큰 비율로 감소하였고, 이는 전염성이 높은 시기에 해당하는 2분기와 4분기에 특히 심하게 나타났음

[그림 4-3] 부가가치 변화(2019년 대비 2020년)



자료: Eurostat

- 이는 팬데믹 종식을 위한 백신의 개발과 사회적 거리두기 완화 조치가 억눌린 문화 소비 수요를 이전 수준으로 강하게 회복할 수 있음을 의미하며, 그동안 중단되었던 (제약되었던) 집박에서의 활동, 대면 서비스가 반등할 것으로 전망됨

20) Commission Staff Working Document(2021) "Annual Single Market Report 2021", accompanying the Communication "Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery ", SWD(2021)351; 5 May 2021

- 특히 코로나19로 인한 소비심리 증폭은 이전의 경기 침체와 달리 가계 부채 초과, 자산 버블, 장기 경기 변동을 수반한 것이 아닌 점에서, 위드코로나 시기에 대면활동 제약이 완화되면 여행, 여가 등 문화서비스의 회복탄력성이 클 것으로 보임
- 코로나19 위기에 가계소비에 가장 두드러진 특징은 오락·문화, 음식·숙박, 교육, 서비스 등의 소비가 크게 위축되었다가 pent-up 소비로 가장 민감하게 반등하는 것임
  - 항목별 가계소비지출을 전년 동분기 대비 비교하면, 2020년은 오락·문화, 음식·숙박, 교육 분야가 -30%대에 육박하게 감소하였다가, 2021년 백신접종 확대 이후 2/4분기에 증가(+)세로 전환되었음

〈표 4-1〉 항목별 가계소비지출 증감률

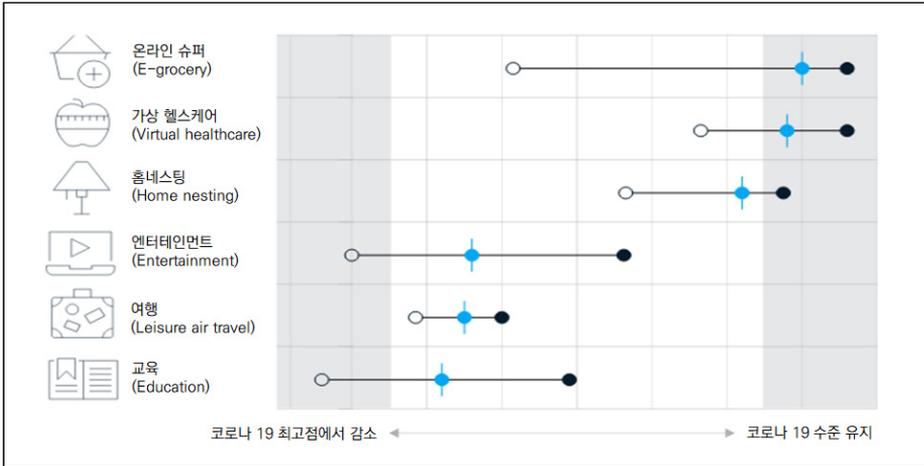
(단위: %)

| 구분        | 20.1/4 | '20.2/4 | '20.3/4 | '20.4/4 | '21.1/4 | '21.2/4 |
|-----------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 식료품비주류음료  | -6.0   | 20.1    | 18.7    | 15.1    | 7.3     | 2.0     |
| 주류담배      | 10.5   | 9.5     | 10.7    | 7.8     | 6.0     | 1.6     |
| 의류신발      | -4.2   | -5.8    | -13.6   | -11.9   | 9.3     | -4.2    |
| 주거수도광열    | -28.0  | 6.9     | 6.7     | 2.3     | 6.8     | 7.8     |
| 가정용품가사서비스 | -1.8   | 21.4    | 19.8    | 10.1    | 14.1    | -7.0    |
| 보건        | -11.6  | 7.5     | 12.8    | 9.9     | -4.5    | 10.6    |
| 교통        | 9.9    | 24.6    | -12.4   | -5.4    | -2.9    | -0.4    |
| 통신        | 4.3    | -3.4    | 1.2     | -6.5    | 1.5     | 1.5     |
| 오락문화      | 0.5    | -21.0   | -28.1   | -20.8   | -9.4    | 4.1     |
| 교육        | -25.6  | -29.4   | -13.6   | -16.8   | 8.0     | 31.1    |
| 음식숙박      | -26.3  | -5.0    | -6.6    | -11.5   | -2.4    | 3.3     |
| 기타상품서비스   | -11.2  | 1.8     | 2.1     | -2.3    | -5.6    | 0.2     |

자료: 통계청(2021) 2021년 2/4분기 가계동향조사 결과를 참고하여 작성

- McKinsey 연구에 따르면 온라인 식료품 쇼핑, 가상 의료 서비스, 집안생활은 코로나 19 영향으로 변화된 수준으로 유지될 가능성이 있는 반면 교육, 여가 및 해외 여행, 엔터테인먼트는 코로나 19 이전 패턴으로 강하게 회복할 것으로 분석

[그림 4-4] 포스트코로나 시대 행동고착성 평가(분야별 평균과 편차)

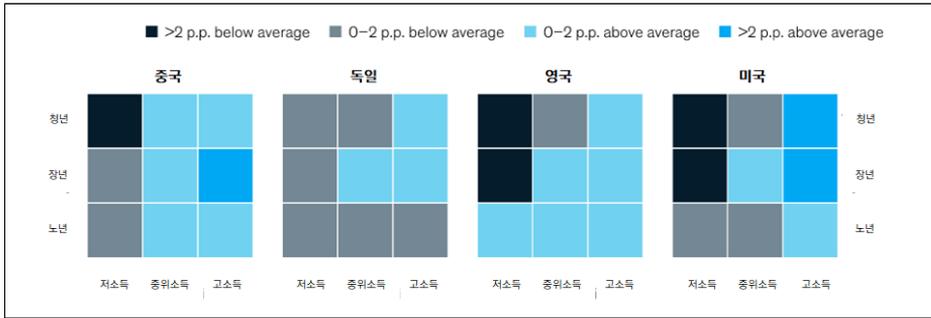


주: 1) 소비자반응(가치, 경험, 투자), 업계반응(비즈니스, 산업구조), 정부역할(경제정책, 규제정책) 등을 기반으로 측정  
 자료: McKinsey Global Institute analysis

## 나. 문화 양극화 심화

- 사회적 거리두기 완화, 위드코로나 시대에 접어들면 문화소비는 강력한 회복이 예상되지만 소득 및 연령에 따른 불평등한 회복이 예상됨
- 코로나19 위기에 고소득 가구가 재정적으로 피해는 적은 반면 상대적으로 저소득 가구는 노동시장 변화로(특히 디지털화 및 자동화) 인해 일자리를 잃거나 소득 불확실성에 직면해 있음
- 소득 불평등은 코로나19 이후 중간 및 고소득 집단이 빠르게 회복하는 반면에 저소득 집단은 경기부양조치가 완료되면 코로나19 이전보다 더 재정상태가 악화될 수 있고, 그 결과 고소득과 저소득 간의 문화소비 양극화는 심화될 수 있음
- 사회적·경제적 여건 등으로 활동적인 문화소비의(직접소비비용뿐만 아니라 2차, 3차 부가소비 요구) 기회, 수준에 차이가 심화되는 현상
  - 최고 소득(600만 원 이상)과 최저 소득(100만 원 미만)의 문화예술관람률 격차는 2019년 40.8%p → 2020년 50.6%p임(국민여가활동조사, 2021)

[그림 4-5] 주요국의 코로나19 이전 대비 지출회복 수준



주: 1) 가구소득 Low income(유럽 1-2분위, 미국 연 4,000달러 이하) Middle income(유럽 3-4분위, 미국 연 4,000-100,000달러 이하), High income(유럽 5분위, 미국 연 100,000달러 이상)

2) 나이구분 Young(35세이하, 영국은 30세이하), Middle(35-64세, 영국은 30-64세), older(65세이상)

자료: McKinsey Global Institute analysis

- 동시에, 디지털화된 문화소비는 나이에 따른 디지털 리터러시(digital literacy)로 인한 접근장벽 존재, 디지털 전환 가속화는 격차를 악화시킬 수 있음
  - 디지털 리터러시는 나이와 상관관계를 나타내며, 특히 노년기의 문화접근성 제약이 되고 있어 문화소비 양극화의 원인

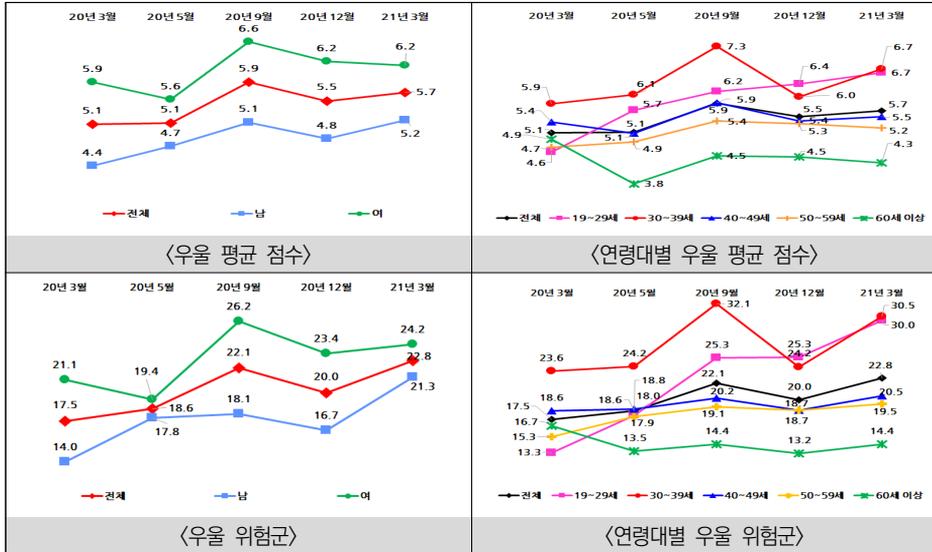
#### 다. 문화적 치유 재조명

- 코로나 19와 같은 대유행은 바이러스 감염에 대한 두려움과 일상생활 변화와 활동의 제약 등의 중대한 변화를 일으켰고, 이는 두려움, 불안, 스트레스와 같은 정서적/정신적 건강에 위기를 가져왔음
- 사회적 거리두기 또는 검역 과정으로 인한 신체적·사회적 고립은 개인, 가족 또는 커뮤니티와 같은 타인과의 정서적 유대를 잃게 하고, 두려움, 불안, 스트레스 등 정서적 건강을 위협함
  - 두려움, 불안, 스트레스는 위협에 대한 정상적인 반응으로 불확실하거나 알 수 없는 상황에 직면할 때 주로 경험하게 됨
- 2021년 1분기 「코로나19 국민 정신건강 실태조사」 결과에 따르면 코로나19 장기화로 우울 위험군, 자살생각이 증가하였고, 특히 나이가 젊고 여성인 경우 코로나 19로 인해 정신건강에 부정적인 영향을 더 많이 받는 것으로 나타남

- 이러한 정서적 위기 상태는 음주와 수면장애 등 부정적인 영향을 보여주고 있는데, 코로나19 이전보다 음주수준은 증가하고 수면장애는 늘어났음

[그림 4-6] 코로나19 이후 우리나라 국민의 정서적 변화

(단위: %)



자료: 보건복지부(2021), 2021년 1분기 「코로나19 국민 정신건강 실태조사」결과 발표 (2021.07.09. 인용)

- WHO는 코로나 19 팬데믹 기간 동안 의료 종사자, 의료 시설 관리자, 어린이를 돌보는 사람들, 노인, 고립된 사람들의 정서적 건강증진을 도울 수 있도록 지침과 조언을 제공하고 있음
- 최근 WHO 보고서에 따르면 3,000개 이상 연구에서 예술이 질병예방, 건강증진, 질병 치료에 중요한 역할을 하는 것으로 확인(Fancourt, D. and S. Finn, 2019)
  - 노인의 예술 및 문화 참여는 노화를 예방하거나 지연시킴에 따라 의료비용을 줄이고 입원 및 의료 비율을 낮출 수 있으며, 어린이의 예술 및 문화 참여는 정서 발달을 향상시킴
  - 사회적 거리두기 조치는 코로나 블루라고 불리는 정서적 고립 문제를 일으키고 있고, 임상연구에서의 예술 및 문화 활동과 건강, 웰빙 간의 분명한 관계는 문화 정책의 치유 관점을 보여주고 있음
  - 질병 예방 및 치료에서 예술과 문화의 역할을 활용할 수 있는 새로운 기회를

제공하여 입원 또는 투약률 감소와 같은 건강 및 복지에 기여할 수 있고, 이는 문화와 간호, 의료 또는 사회 서비스와 결합하는 새로운 분야를 기대할 수 있음

- WHO는 정책 영역에서 지역사회가 건강을 위한 예술프로그램 보급, 의료전문인(의료시스템)에 예술 프로그램 결합을 권고하였고, 문화적 개입을 통한 건강증진 영역을 다음과 같이 분류

〈표 4-2〉 문화적 개입을 통한 건강증진 영역(예방 및 치료)

| 예방 및 증진   | 관리 및 치료  |
|---|--|
| 사회적 결정 요인<br>- 사회적 결속<br>- 사회적 불평등  | 정신 질환<br>- 태아기 정신질환<br>- 경증-중증 정신 질환<br>- 심각한 정신 질환<br>- 트라우마 및 학대                     |
| 아동 발달<br>- 엄마와 아이의 유대감<br>- 말과 언어<br>- 교육이수   | 급성 질환<br>- 미숙아<br>- 입원치료<br>- 수술 및 침습적 시술<br>- 집중치료                                    |
| 간병<br>- 건강에 대한 이해<br>- 임상 기술<br>- 웰빙  | 신경계단 및 신경계 장애<br>- 자폐증<br>- 뇌성마비<br>- 뇌졸중<br>- 기타 후천성 뇌손상<br>- 퇴행성 신경학<br>- 장애<br>- 치매 |
| 질병의 예방<br>- 웰빙<br>- 정신 건강<br>- 트라우마<br>- 인지능력 저하<br>- 노쇠<br>- 조기 사망                 | 비전염성 질병<br>- 암<br>- 폐 질환<br>- 당뇨병<br>- CVD   |
| 건강 증진 행동<br>- 건강한 생활<br>- 건강관리 참여<br>- 건강 커뮤니케이션<br>- 건강 관련 낙인<br>- 접근하기 어려운 그룹과 교류 | 생애말기 돌봄<br>- 완화치료<br>- 사별  |

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

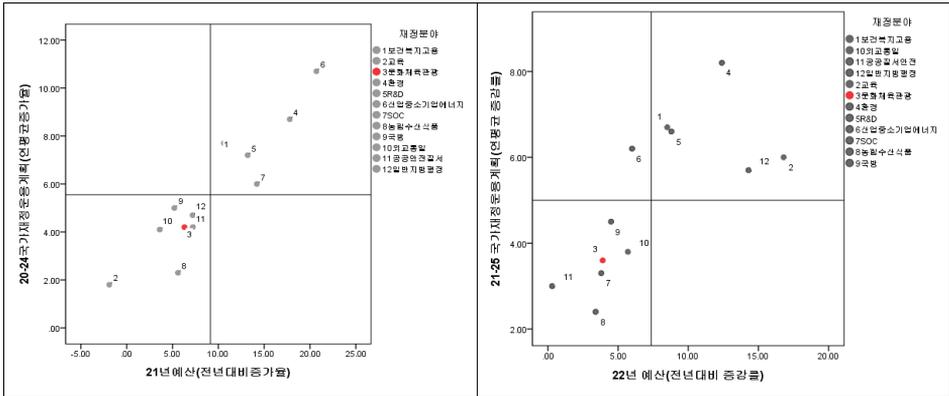
- 문화의 치유(회복) 효과는 오랫동안 논의되어 왔지만, 학계가 연관성을 분석하고 정책영역에서 문화예술과 건강, 웰빙, 정서적 치유를 다룬 것은 최근 몇 년 사이 진행되는 등 문화적 치유방안이 재조명되고 있음
  - 영국은 문화적 치유 정책에 가장 적극적인 국가로, 2014년 조직구성(All-Party parliamentary Group on Arts, Health and wellbeing(APPGHW), 2017년 연구보고서 발간(Creative Health), 현재 위드코로나 중점 전략으로 문화적 치유 채택
  - 호주는 2013년부터 예술과 건강에 대한 프레임워크 추진, 미국은 최근 예술과 웰빙, 회복력에 대한 연구를 지속하면서 측정지표를 개발·보완
- 코로나 19로 인한 고립으로 정신 건강에 부정적인 영향이 상당히 높게 발생하는 가운데, 문화 접촉(문화적 활동)으로 불안, 외로움, 우울감 등에 완충 효과를 확인 (Holmes, 2020; OECD, 2020a)

## 2. 문화재정 여건 평가

### 가. 문화재정 편성 전망

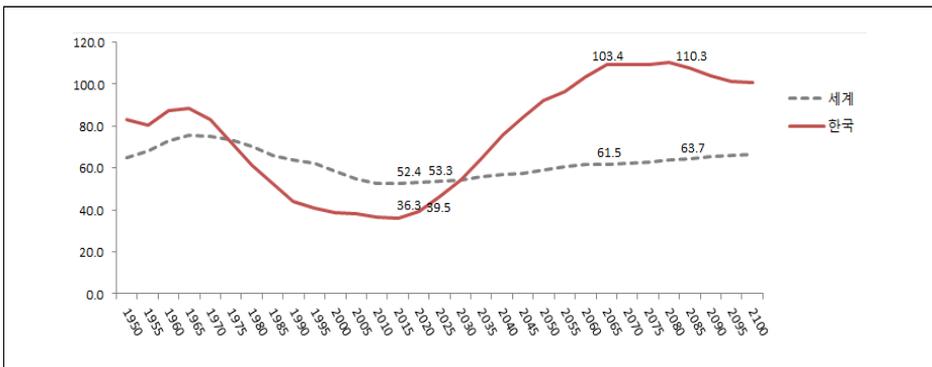
- 21-25년 중기재정계획과 2022년 예산안을 살펴보면 향후 사회안전망 확충 및 소득불평등도 완화, 국민 삶의 질 제고와 같은 복지형 사업영역과 R&D와 같은 경제성장 기반 분야에 예산투자가 집중될 것으로 예측됨
  - 22년 예산증감률 및 21-25년 국가재정운용계획 연평균증가율이 모두 평균 이상인 분야는 보건·복지·고용, 환경, R&D, 교육 등이며, 평균 이하인 분야는 문화·체육·관광을 포함하여 농림·수산·식품, SOC, 외교·통일, 국방 등임
  - 중단기적으로 사회안전망(보건·복지·고용, 교육), 경제성장 기반(R&D), 친환경 및 기후변화 대응(환경)에 재정투자가 확대될 것으로 보임
- 문화·체육·관광 분야의 중기 지출 증가율은 연평균 3.6%, 2022년 예산의 전년 대비 증가율은 3.9%로 모두 평균 이하로 계획되어 있기 때문에 향후 주어진 예산을 최대한 효과적으로 사용할 수 있는 지출효율화 노력이 중요할 것으로 전망됨

[그림 4-7] 분야별 증기 및 단기 재정계획 증감률



- 현대 정부의 기능이 복지정책 중심으로 지출되고 있고 한국은 인구 고령화와 저성장 등으로 복지지출 소요 급증이 예상되는 가운데(한국재정학회, 2021) 대부분을 재량지출로 선택에 의한 정책사업이 많은 문화분야의 지출한도 확보에 대한 불확실성은 커지고 있음
  - 복지지출의 지표로 사용되고 있는 부양비(Dependency ratio)<sup>21)</sup>는 2020년 39.5명이지만 2065년에 103.4명으로 OECD 회원국 중 유일하게 100명을 넘는 국가이자 전 세계에서 부양비가 가장 높은 국가가 되고, 2080년에 110.3명으로 정점에 달할 것으로 전망(UN, 2019)

[그림 4-8] 한국의 인구변화 전망



자료: UN(2019), World Population Prospects 2019, Statistics Korea.

21) 부양비란 생산가능인구(15~64세) 1백명당 부양할 인구(14세이하 유소년, 65세이상 고령인구)를 의미함. (유소년인구+고령인구)/생산연령인구

- 한편 문화 및 관광 분야는 코로나 위기에 직면한 2019년부터 2020년 기간 동안 역대 최대의 확장재정을 기록하였다가 점차 증가폭을 조정하고 있으며, 전년 대비 2022년 예산안 증가율 3.9%는 최근 5년간 연평균 증가율(8.1%)보다 낮음
  - 문화 및 관광분야 전년대비 예산 증가율은 2019년 10.8%, 2020년 11.1%로 역대 최대 규모의 증가세를 나타냈다가 2021년 5.8%, 2022년 3.9%로 점차 증가폭을 조정하고 있음
- 문화예술 부문 예산을 살펴보면, 2022년 기준 문화 및 관광분야에서 45.6%를 차지하고 있으며, 최근 5년 기간동안(2018년~2022년) 연평균 10.2% 증가하였는데 이는 동기간 문화 및 관광분야 증가율(8.1%)보다 높은 수준임

(표 4-3) 문화체육관광 부문별 예산추이(2018~2022년)

(단위: 억원, %)

| 분야      | 2018              | 2019             | 2020             | 2021             | 2022             | 연평균<br>증감률 |
|---------|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------|
| 문화 및 관광 | 64,606<br>(-6.3)  | 72,495<br>(12.2) | 80,181<br>(10.6) | 84,816<br>(5.8)  | 88,123<br>(3.9)  | 8.1        |
| 문화예술    | 27,200<br>(0.1)   | 31,069<br>(14.2) | 35,371<br>(13.8) | 37,226<br>(5.2)  | 40,186<br>(8.0)  | 10.2       |
| 관광      | 14,021<br>(-9.8)  | 14,140<br>(0.8)  | 13,491<br>(-4.6) | 14,998<br>(11.2) | 14,423<br>(-3.8) | 0.7        |
| 체육      | 11,850<br>(-21.1) | 14,647<br>(23.6) | 16,961<br>(15.8) | 17,594<br>(3.7)  | 18,013<br>(2.4)  | 11.0       |
| 문화재     | 8,018<br>(1.6)    | 9,008<br>(12.3)  | 10,911<br>(21.1) | 11,416<br>(4.6)  | 11,731<br>(2.8)  | 10.0       |
| 문화및관광일반 | 3,517<br>(6.0)    | 3,632<br>(3.3)   | 3,447<br>(-5.1)  | 3,582<br>(3.9)   | 3,770<br>(5.2)   | 1.8        |

주 1) (·) 는 전년대비 증가율

2) 문화예술 부문 예산은 문화체육관광부의 콘텐츠 영역 예산을 포함한 값임

3) 본예산 기준이며 2022년은 정부예산안임

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr>)

- 중기재정계획에서 문화예술 부문은(문화체육관광분야 하부) 세계적으로 경쟁력 있는 우리 콘텐츠분야의 해외진출 및 새로운 비즈니스 모델 발굴을 위해 문화콘텐츠 산업 투자 및 비대면 전환을 지원할 계획임
  - 메타버스 및 OTT 등 新유형 디지털콘텐츠 제작을 지원하고, 문화산업 투자 사각지대 해소를 위해 정책금융을 지속 지원하며 콘텐츠산업의 새로운 비즈니스 모델 발굴 및 신시장개척을 위한 사업을 지속 추진

- 더불어 한류를 활용한 문화콘텐츠 및 소비재의 동반성장을 지원할 계획하고 소외·취약계층의 문화 향유기회 제고와 예술인 복지를 강화할 계획임
  - 소비재 서비스 산업 등 연관산업 동반진출을 위한 해외 홍보관 설치 및 연계행사 협력마케팅 등을 추진하고, 전통문화·예술 등 우리문화 쏠 영역에서 다양한 한류 콘텐츠 발굴 및 해외진출을 지원
  - 통합문화이용권, 북토크 지원대상을 확대하고, 장애인 대상 예술활동 프로그램을 확대하며, 국립예술단체의 지방 순회공연 확대하고, 문화취약지역 활력 촉진 및 문화도시 조성 지속 지원

#### 나. 기금 여건(문화예술진흥기금)

- 문화예술진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위해 1973년 설치된 문화예술진흥기금(문예기금)은 2001년 이후 정부 출연금이 중단되고 2004년 이후 기금 조성 재원 중 이자수입과 함께 가장 큰 비중을 차지했던 모금제도가 폐지되면서 기금의 적립금이 급격히 감소
  - 문예기금 적립금은 2003년 5,513억원에서 2020년 현재 2,866억원으로 감소되어 기금 조성 규모가 지출규모에 크게 미치지 못한 실정임('04년 이후 '17년 까지 적자 운영)
  - 2004년부터 복권기금의 일부를 전입하였고, 2010년부터 경륜·경정 수익의 일부를 문예기금으로 전입하여 자금을 충당하였으며 2011년부터는 건축물 미술작품 설치를 기부금으로 대체하도록 하여 자금을 충당하고자 노력하였으나, 대체재원의 조성 규모가 크지 않고 문화사업 수요 증가에 따른 사업지출이 증가
- 문예기금 자체수입 외 일반회계, 관광기금, 체육기금, 복권기금 등의 전입금(총수입 대비 '21년 약 51%, '20년 약 54%)으로 재원 충당하고 있어 안정적인 사업 운영에 한계
  - 2021년 기준 문예기금 총 수입(5,239억 원) 중 정부내부수입(일반회계 출연, 타기금 전입금)의 비중은 약 51%이지만, 자체수입 비중은 약 12.6%에 불과함

〈표 4-4〉 문화예술진흥기금 주요 수입 구성(2015~2021년)

(단위: 백만원)

| 구분(년도)                     | 2015          | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    | 2020    | 2021    | 비고      |                              |
|----------------------------|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------------------------------|
| 총 계                        | 608,050       | 396,936 | 540,207 | 348,067 | 468,533 | 543,910 | 523,902 |         |                              |
| 자<br>체<br>수<br>입           | 건물대여료         | 74      | 215     | 1,175   | 1,175   | 1,175   | 1,175   | 1,175   | 예술위 직접운영 기관의 임대수입            |
|                            | 기타재산 수입       | 17,529  | 7,900   | 3,280   | 3,280   | 3,280   | 4,500   | 4,500   | 여유자금 운용에 서 발생하는 이자 수입        |
|                            | 법정부담금         | 15      | 15      | 15      | -       | -       | -       | -       | 모금제도 폐지 이 전에 발생한 미수 채권 회수    |
|                            | 민간출연금         | 10,895  | 21,630  | 25,396  | 24,183  | 24,276  | 25,504  | 26,167  | 민간기부금 유치                     |
|                            | 기타경상 이전수입     | 4,900   | 5,000   | 5,000   | 10,478  | 10,478  | 10,478  | 10,478  | 민간 또는 지자체 경상보조 사업의 반납금       |
|                            | 입장료수입         | 6,104   | 6,109   | 6,244   | 6,244   | 6,244   | 6,244   | 6,244   | 예술위 직접운영 기관의 입장료 및 전시, 교육 수입 |
|                            | 기타잡수입         | 44      | 48      | 48      | 48      | 48      | 48      | 1,254   | 부가세 환급, 소송비용 환급 등            |
|                            | 기타영업외잡 수입     | 16,358  | 12,620  | 13,251  | 15,940  | 18,130  | 18,130  | 16,395  | 경륜경정 수익금 일부(24.5%) 법정전입      |
|                            | 토지매각대         | 186,500 | 186,200 | 186,200 | -       | -       | -       | -       | 뉴서울CC, 구 예 충회관 매각            |
| 정<br>부<br>내<br>부<br>수<br>입 | 전입금           | 63,121  | 137,199 | 137,199 | 232,103 | 305,561 | 293,324 | 267,464 | 일반회계(정부출 연금) 및 타기금 으로부터 전입금  |
|                            | - 일반회계        | -       | -       | -       | 50,000  | 50,000  | 21,000  | 20,370  |                              |
|                            | - 복권기금        | 63,121  | 37,199  | 37,199  | 82,103  | 105,561 | 101,324 | 150,094 |                              |
|                            | - 체육기금        | -       | 50,000  | 50,000  | 50,000  | 100,000 | 100,000 | 97,000  |                              |
|                            | - 관광기금        | -       | 50,000  | 50,000  | 50,000  | 50,000  | 50,000  | -       |                              |
| 기금예탁 이자수입                  | 4,050         | -       | -       | -       | -       | -       | -       | -       | 공공자금관리기금 에 예탁된 자금의 이자수입      |
| 기<br>타                     | 통화금융 기관예치금 회수 | 298,460 | 20,000  | 162,399 | 54,616  | 99,341  | 184,507 | 190,225 | 여유자금 중 만기 된 통화금융기관 예치금 회수    |

주: 당초 기준

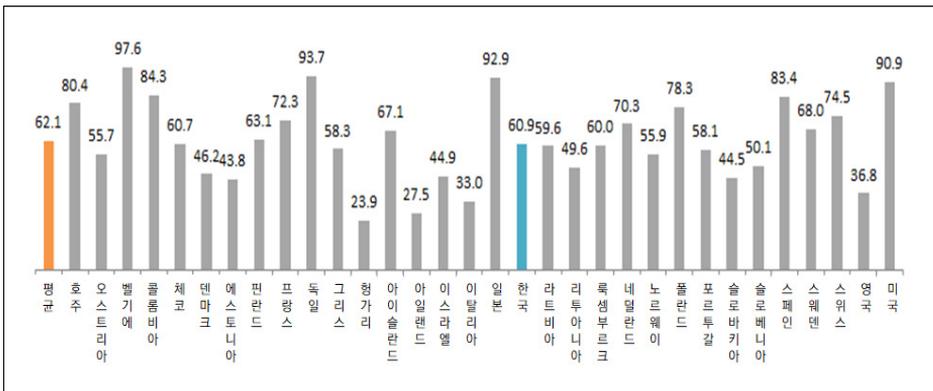
자료: 문화체육관광부(각 연도), 2015년~2021년 사업설명자료

- 한편 문화사업 수요복권기금의 전입구성비가 확대되면서 소외계층 문화향유기회를 위한 지출목적이 한정되어 있기 때문에, 문예기금에서 자연히 ‘문화예술향유지원’(소외계층 복지사업 등) 비중이 늘어나 전략적 재정투자는 어려운 실정임
  - 문예기금 내 복권기금 전입 구성비는 2010년 4.72%(237억원)에서 2021년 28.6%(1,501억원)로 대폭 확대됨

## 다. 지자체 문화재정 환경

- 문화행사, 축제, 다양한 형태의 전통 관습과 같은 지역 문화사업의 취소는 지역사회의 문화 위축에 직접적인 영향을 미쳤고, 특히 문화관광 침체는 관광객 유입으로 번성했던 지역에 경제적 부담을 가중시키고 있음
- 특히 2018년 기준 OECD 국가의 “여가, 문화 및 종교” 예산은 국가 총 지출의 62.1%를 지방정부에서 지출하고 있어 국가단위보다 지방정부 단위의 재정압박이 큰 가운데 지역의 문화재정 편성은 불투명함

[그림 4-9] OECD 국가 여가, 문화 및 종교분야 지방정부 예산 비율(2018년)



주: 지방정부 예산은 General(일반정부) 예산에서 State, Local의 비율을 의미함

자료: OECD 통계(<https://stats.oecd.org/>)에서 COFOG 정부지출 활용

- 문화 및 예술에 대한 정부지출(공공자금 지원)은 중기적으로 상당한 예산 압박을 받을 것으로 보이며, 이는 해당 부문의 보조금(예: 공공 박물관, 도서관, 갤러리 및 공연예술)과 지역문화의 위축에 영향을 미칠 것임
  - 코로나19 위기에 대응한 문화계 복구예산이 적극 투입되었으나, 일상회복 단계에 접어들면 예술과 문화를 위한 지역의 공적지금은 감소되거나 상당한 예산압박을 받을 수 있음
  - 문화업계에 대한 정부지원 및 복구 전략이 없는 경우, 문화분야 일자리 및 수익, 창출, 혁신, 시민 복지, 전반적인 활력 및 다양성 측면에서 도시와 지역에 부정적인 영향을 가져옴(OECD, 2020b)

- 문화사업은 지역방문, 거주 및 투자 장소로서 도시, 마을 또는 지역사회의 매력을 높이고 도시재생 노력의 중심에서 점점 더 중요한 지역 사회 허브로 간주되고 있는 지역개발의 원동력임
- 지역문화예산 압박으로 지역문화 투자가 소극적으로 진행된다면, 수도권과 비수도권의 양극화, 지역쇠퇴는 보다 심화될 것임

## 라. 주요 재정사업의 성과/한계 분석

- ① 문화향유 확대 관련 성과 지속, 반면 문화시설을 통한 프로그램 개선 필요
- 정부 재정활동의 성과관리는 재정운용 효율성 확보 및 효과적 자원배분을 위해 크게 성과목표관리, 재정사업 자율평가 및 재정사업 심층평가로 구성되며, 문화체육관광부 주요정책에 대한 재정사업 성과평가 결과는 다음과 같음
  - 지난 3년(2018년~2020년) 기간동안 평가결과가 우수한 방향으로 축적되고 있는 관리과제는 주로 문화가치 확산 및 향유 프로그램이고, 개선이 필요한 과제는 도서관, 박물관 등 시설운영을 통해 서비스를 보급하는 내용이 주를 이룸
  - 문화기반시설에서 보급하는 정책영역의 특수성 및 정체성을 부각시킬 수 있는 프로그램을 기획하고 목표를 설정, 성과정보를 수집·관리할 필요
    - 특히 계량적인 경영실적(객석 점유율, 기획공연 등)이 하락추세인 시설에 대해서는 이용자의 수요분석을 보다 철저히 하여 프로그램 개선 및 성과관리가 필요할 것임

〈표 4-5〉 문화체육관광부 재정사업자율평가 결과(2018-2020년)

| 관리과제명               | 2018 | 2019 | 2020  |
|---------------------|------|------|-------|
| 기초문화 생활 보장          | 우수   | 우수   | 매우 우수 |
| 국민 생활 속 인문가치 확산     | 우수   | 보통   | 다소 우수 |
| 복합문화공간으로 도서관 기능 강화  | 다소미흡 | 보통   | 보통    |
| 이용자 중심의 박물관 서비스 활성화 | 미흡   | 다소미흡 | 미흡    |
| 지역문화 활성화            | 우수   | 매우우수 | 우수    |
| 전통문화 진흥             | 보통   | 보통   | 다소 우수 |
| 국어 발전 기반 조성 및 진흥    | 미흡   | 다소미흡 | 보통    |

| 관리과제명                             | 2018   | 2019 | 2020   |
|-----------------------------------|--------|------|--------|
| 종교문화활동 및 보존지원                     | 부진     | 보통   | 다소 미흡  |
| 국립중앙박물관 국민행복 서비스 활성화              | 다소우수   | 우수   | 다소 미흡  |
| 국립민속박물관 민속문화 보급·선양을 통한 국민향유권 증진   | 다소미흡   | 보통   | 다소 미흡  |
| 대한민국역사박물관 열린 역사 문화 공간 구축          | 보통     | 미흡   | 부진     |
| 국립중앙도서관 국가지식정보자원 확충 및 도서관서비스 강화   | 우수     | 다소우수 | 보통     |
| <b>국립한글박물관 운영으로 한글의 가치와 문화 확산</b> | 다소우수   | 우수   | 우수     |
| <b>우리 말글의 가치 재정립 및 확산</b>         | 매우우수   | 다소우수 | 우수     |
| 국제문화교류 활성화                        | 다소우수   | 우수   | 보통     |
| 문화중심도시 조성                         | 보통     | 다소미흡 | 다소 미흡  |
| 국립아시아문화전당 활성화(옛 전남도청 5.18 당사로 복원) | 다소미흡   | 부진   | 보통(보통) |
| <b>예술인의 지위 향상과 복지증진 체계 마련</b>     | 다소우수   | 우수   | 우수     |
| 공연예술분야 창작기반 조성 강화                 | 다소우수   | 다소미흡 | 다소 우수  |
| <b>시각예술 및 디자인문화 진흥</b>            | 우수     | 우수   | 다소 우수  |
| 국립중앙극장 공연 활성화                     | 보통     | 미흡   | 보통     |
| <b>국립현대미술관 전시 활성화</b>             | 보통     | 보통   | 우수     |
| <b>문화예술교육 지원</b>                  | 우수     | 다소우수 | 우수     |
| 한국예술종합학교 예술인재 육성                  | 다소미흡   | 미흡   | 보통     |
| 국립국악중고 국악인재 육성                    | 보통     | 보통   | 미흡     |
| 국립전통예술중고 전통예술인재 육성                | 다소미흡   | 다소우수 | 미흡     |
| 국립국악원 국악진흥(국악방송 활성화)              | 미흡(미흡) | 보통   | 보통     |
| <b>경쟁력 있는 콘텐츠 창작·창업 생태계 조성</b>    | 보통     | 보통   | 매우 우수  |
| <b>콘텐츠 금융 활성화</b>                 | 다소미흡   | 매우우수 | 다소 우수  |
| 4차 산업혁명시대 융복합 콘텐츠 기반강화            | 다소우수   | 부진   | 미흡     |
| <b>세계속 한류확산과 타산업 동반진출 지원</b>      | 보통     | 다소우수 | 우수     |
| 영화산업 및 애니메이션 산업 육성                | 미흡     | 다소우수 | 보통     |
| 게임산업 육성                           | 다소우수   | 보통   | 다소 미흡  |
| 음악산업 및 만화산업 육성                    | 매우우수   | 다소미흡 | 다소 우수  |
| 저작권 인식제고 및 기관지원                   | 우수     | 보통   | 다소 미흡  |
| 저작권 보호활동 강화                       | 다소미흡   | 우수   | 보통     |
| 저작물 이용 및 유통환경 조성                  | 보통     | 미흡   | 우수     |
| 디지털 뉴미디어 경쟁력 강화                   | 부진     | 보통   | 보통     |
| 방송콘텐츠 창의역량 강화                     | 보통     | 우수   | 보통     |
| 원천 콘텐츠로서 출판산업 경쟁력 강화              | 우수     | 다소미흡 | 부진     |

주: 1) 문화예술 부문(콘텐츠 포함) 내용만 작성하였음

2) ( )는 특정년도에만 관리된 과제임

자료: 문화체육관광부(각 연도) 2018년~2020년 자체평가 결과보고서

② 소액다건(少額多件)형 국고보조사업 및 복잡한 전달체계로 인한 성과관리 부담

- 문화체육관광부의 국고보조사업은 소액다건의 특성을 가지며, 사업전달체계역시 타 부처에 비해 복잡한 특성을 가지고 있음.
  - 문화체육관광부는 국고보조금 비율은 6번째로 높은 부처이면서 국고보조사업 1건당 예산은 전 부처 중 가장 작은 소액다건형 특징<sup>22)</sup>을 가지고 있으며, 사업의 전달체계는 소속기관, 산하 공공기관, 각 지방자치단체, 기초와 광역 문화재단, 협·단체 등이 포함되는 복잡한 구조를 가지고 있음

〈표 4-6〉 국고보조금 및 보조사업 개수(2021년 기준)

(단위: 억원, 개)

| 중앙부처    | 부처 총지출      | 국고보조금   | 부처 총지출 대비 국고보조금 | 보조사업 건수 | 보조사업 1건당 \국고보조금 |
|---------|-------------|---------|-----------------|---------|-----------------|
| 보건복지부   | 895,765.9   | 453,188 | 50.6            | 58,100  | 7.8             |
| 국토교통부   | 570,574.7   | 87,127  | 15.3            | 7,213   | 12.1            |
| 농림축산식품부 | 162,856.2   | 80,605  | 49.5            | 26,107  | 3.1             |
| 고용노동부   | 356,486.5   | 69,748  | 19.6            | 4,438   | 15.7            |
| 환경부     | 111,714.5   | 66,293  | 59.3            | 10,135  | 6.5             |
| 문화체육관광부 | 68,637.1    | 43,467  | 63.3            | 35,551  | 1.2             |
| 정부 전체   | 5,579,871.9 | 978,545 | 17.5            | 218,404 | 4.5             |

주: 민간보조 및 지방자치단체 보조를 합한 값임

자료: e나라도움(<https://www.gosims.go.kr/>)

- 소액 다건의 사업이 있으면 보조사업의 운영·관리에 필요한 인적·물적 행정비용 (보조금 신청, 교부결정, 정산 등)도 과도하게 소요되고, 세분화된 사업별로 사업대상 선정, 집행, 성과관리 및 평가 등의 절차를 진행해야 하므로, 모든 부처를 대상으로 하는 재정당국의 일괄적 평가에서 불리한 위치에 놓이게 됨
- 또한, 복잡한 보조사업의 전달체계로 인해 개별 사업마다 수행 주체를 상황에 맞춰 결정하여 지자체와 민간, 민간과 민간이 서로 불필요한 재교부를 하거나, 최종수혜자 입장에서 유사한 보조사업이 지자체, 민간 등 서로 다른 사업자로부터 전달되는 등의 문제를 겪을 수 있음

22) 2021년 기준 국고보조금은 문화체육관광부, 보건복지부, 농림축산식품부, 고용노동부, 환경부 등 6개 부처에 편중되어 있고(전체 국고보조금의 81.7%), 이 중 문화체육관광부 1건당 국고보조금이 1.2억원 수준으로 전 부처 중 가장 소액

## 제2절 포스트코로나 시대의 문화재정운용 효율화 방안

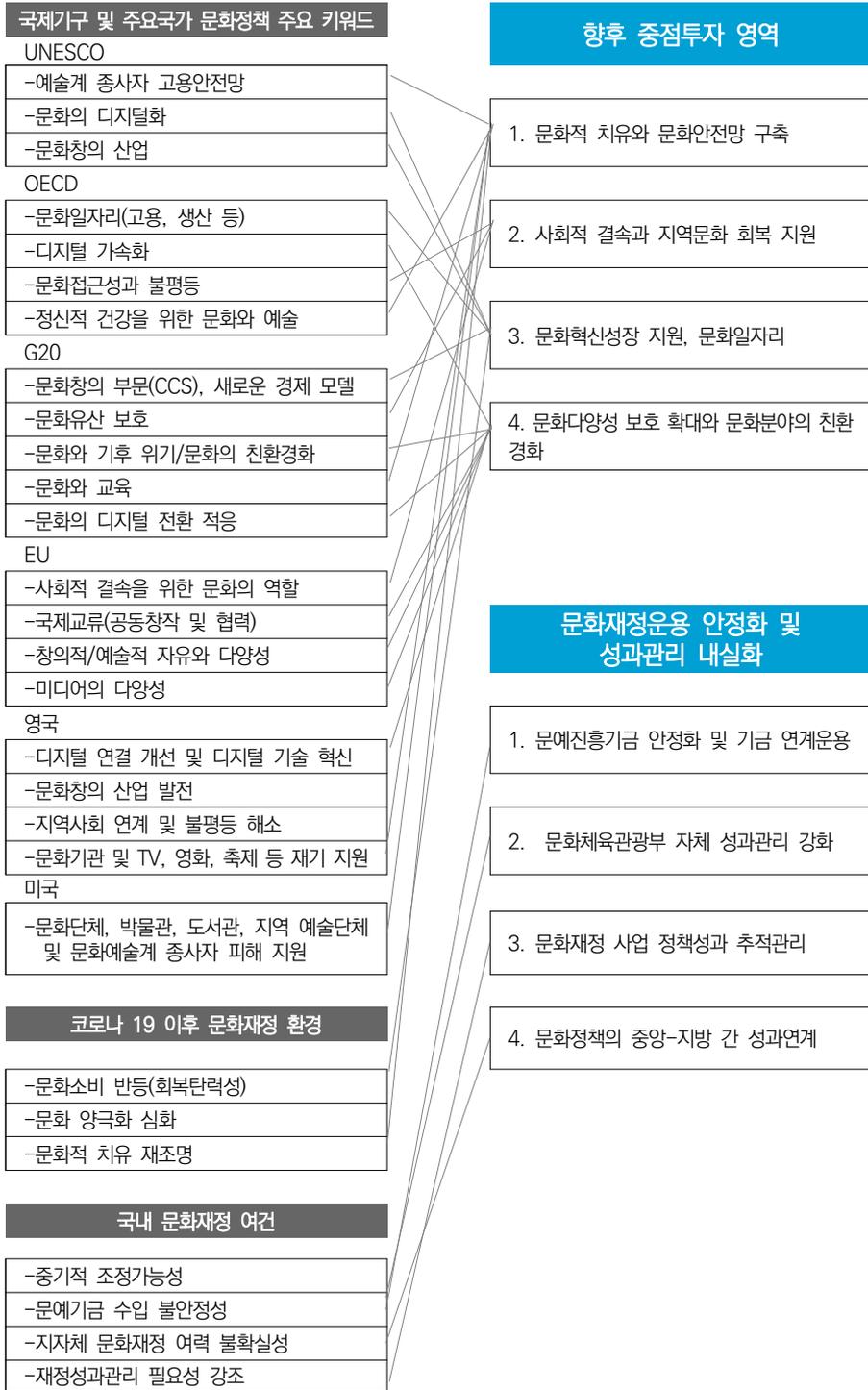
### 1. 종합분석 및 대응방향

- 포스트코로나 시대의 문화재정 대응 방향을 도출하기 위해 살펴본 국제동향 및 국내 문화재정 전망 및 평가는 다음과 같음

〈표 4-7〉 코로나 19 이후 국제동향 및 국내 문화재정 전망

| 국제동향  | 코로나 19 이후 문화재정 전망과 평가  |
|---|--|
| <p>■ <b>코로나 19 시기 국제기구 문화분야 대응전략 모색</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (UNESCO) 코로나 19대응 정책사례 및 위기상황 보고</li> <li>- (OECD) CCS 영역의 코로나 19 피해 보고, 정책 방안 제시</li> <li>- (G20) 경제협력회의임에도 문화의 사회·경제적 기여 발표, 장관회의 및 문화선언문 채택</li> </ul> <p>■ <b>국제기구 및 주요국, 중장기 중점투자 공통적으로 디지털, 사회적 결속</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- UNESCO, UNESCO, G20문화장관회의는 공통적으로 문화일자리(문화 및 창조산업), 디지털가속화, 교육 및 접근성, 정신적 건강, 친환경과 문화를 중점투자(중점 아젠다)로 다루고 있음</li> <li>- 유럽연합은 이전보다 사회적 결속을 위한 문화의 역할과 국제교류(공동창작 및 협력), 창의적/예술적 자유와 다양성, 미디어의 다양성을 강조</li> <li>- 영국은 이전보다 디지털 연결성, 문화, 혁신적인 산업 및 커뮤니티 결속력, 사회 연결성 등에 중점투자</li> <li>- 미국은 문화기관의 코로나19 복구에 재정투자 지속, 그동안 기부와 후원 후원금으로 운영되던 미국 문화예술계의 특성을 고려할 때 매우 이례적</li> </ul> | <p>■ <b>코로나 19 이후 문화재정 환경 : 문화소비↑, 양극화↑, 정서적 문제↑</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화소비 회복탄력성 : 코로나19로 인한 폐쇄, 여행 제한 및 건강에 대한 두려움은 수요를 억눌리게 하여, 위드코로나 시대에 문화소비 강한 회복 기대</li> <li>- 문화 양극화 심화: 코로나19로 소득격차 심화, 디지털화 가속화 현상은 사회적·경제적 여건( 디지털 문화서비스에 대한 접근장벽 포함)으로 인한 문화소비 격차 심화로 연결</li> <li>- 문화적 치유 재조명 : 사회적 거리두기 또는 검역 과정을 겪으면서 정서적 건강 위협 심각, 문화적 치유 재조명</li> </ul> <p>■ <b>문화재정 여건: 중기적 조정가능성, 문예기금 수입 불안정성, 지자체 문화재정 여력 불확실성, 재정성과관리 필요성 강조</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 향후 사회안정확충 및 소득불평등도 완화, 국민 삶의 질 제고와 같은 복지형 사업영역과 경제성장 기반 분야 등에 예산투자 집중 예상</li> <li>- 문화예술진흥기금, 주요 수입원 없이 적립금 감소, 매년 타기금 전입으로 재원충당하고 있어 불안정한 사업운영</li> <li>- 지역문화재정 위축과 재정력에 따른 지역문화 격차 우려</li> <li>- 소액다건형 보조사업, 복잡한 회계구조 등 구조적 문제로 정책적 성과창출 어려움, 재정성과관리 강조</li> </ul> |

[그림 4-10] 포스트코로나 시대의 문화재정운용 효율화 방향 도출



## 2. 뉴 노멀 시대, 중점투자 재설계

- 국제기구 및 주요국에서 코로나19 위기에 문화분야 대응과 주요국의 문화재정 편성 동향을 검토한 결과 향후 문화재정 중점 투자는 ① 문화적 치유와 문화안전망 구축, ② 사회적 결속과 지역문화 회복 지원, ③ 문화혁신성장 지원, 문화일자리, ④ 문화다양성 보호 확대와 문화분야의 친환경화로 정리할 수 있음

### 가. 문화적 치유와 문화안전망 구축

- 문화적 치유와 문화안전망 구축은 코로나 사태 장기화, 사회적 거리두기, 코로나 블루 증상 등에서 오는 외로움과 고독감 등 심리적 부작용, 박탈감이나 갈등문제를 치유하고 회복하는 문화적 역할을 의미함
  - WHO는 지난 20여 년간 3,000개 이상 연구에서 예술이 질병예방, 건강증진, 질병치료에 중요한 역할을 확인, 정책적 접근 권고(Fancourt & Finn, 2019)
  - WHO 보고서에 의하면, 예술이 질병예방, 건강증진, 질병치료에 중요한 역할을 하는 것으로 확인됨(Fancourt, D. and S. Finn, 2019). 노인의 예술 및 문화 참여는 노화를 예방하거나 지연시킴에 따라 의료비용을 줄이고 입원 및 의료 비용을 낮출 수 있으며, 어린이의 예술 및 문화 참여는 정서 발달을 향상시킴
- 포용적 사회정책과 혁신의 관계 속에서 문화정책은 창의성, 자아실현, 공동체 기여와 통합, 사회문제 해결, 개인 역량 및 사회적 자본 축적까지 다양한 방식으로 그 중요성과 가치를 발견할 수 있음
  - 사회문제 해결을 위한 문화의 역할 강조 즉 문화적 경험이 사회적 문화해결의 기제로 작동, 문화를 통한 사회적 돌봄, 문화를 통한 사회혁신 등
  - 특히 코로나 사태 장기화, 사회적 거리두기, 코로나 블루 증상 등에서 오는 외로움과 고독감 등 심리적 부작용, 박탈감이나 갈등 문제를 치유하고 회복하는, 소통하는 문화적 역할과 중요성 부각됨
  - 미국 휴스턴대 심리학과 마이클 볼렌스키 교수 연구팀에 따르면 코로나 대유행이 끝나더라도 코로나로 인한 우울감이나 분노 등 정신 건강에 대한 부정적인

영향이 수년 간 지속될 것(전혜영, 2020.09.29.)이라 함

- 그러나 한국의 경우 문화예술 치유를 문화정책의 사회적 효과 측면으로 바라보고 있으며, 예술교육 지원프로그램 중 하나로써 부분적으로 접근함에 따라 정책적 의제로 설정되지 못하고 있음. 이에 문화적 치유 관련 체계적인 정책영역의 설계가 필요
- 문화적 치유방안은 두 가지 접근으로 가능함, ① 기존의 문화프로그램의 대중 접촉면 확대, ② 고립과 우울 불안 등 임상적 측면에서 정신건강 치료(Arts therapy) 프로그램 보급
- 문화권 보장을 통해 국민이 문화적 차원에서 인간다운 생활을 영위할 수 있는데 필요한 조건 형성을 제도적으로 갖추는 것이 문화정책의 기본적인 목적과 목표라는 점에서, 문화의 본래적 가치에 집중하는 투자가 지속되고 집중되어야 함
  - 개인의 문화권은 문화에 대한 향유 및 참여, 창작 활동, 그리고 제약이나 차별을 받지 않을 권리를 말함
  - 문화향유권/문화참여권 : 국민 개인이 문화활동에 참여하거나 향유하며, 창조적인 활동을 통해 인간다운 생활을 영위하는데 어려움을 겪지 않도록 최소한의 조건과 서비스를 제공받을 권리
  - 문화창작권 : 문화생태계의 관련 종사자들이 창작활동이나 서비스 생산활동에서 적절한 지위와 권리를 보장받고 고용의 안정성을 유지할 수 있는 권리
  - 문화평등권/문화접근권 : 모든 국민은 문화활동에서 제약이나 차별을 받지 아니하고, 문화서비스에 접근할 수 있는 권리
- 문화안전망 부재시 예상되는 문제상황에 직면하지 않도록 보장하고 지원하는 망(Net)을 마련하는 문화안전망 사업에 재정 투자 집중 필요
  - 사회적 안전(safety)의 문제(사회적 기반이 취약해서 국민들의 문화권에 대한 최소기준이 충족되지 못하는 상황), 환경적 안전(security)의 문제(외부 환경적인 변화나 재해로부터 발생하는 위기상황(예. 지진, 코로나19 사태 등)로부터 보호받을 수 있는 안전(security)의 문제), 안정성(stability)의 문제(문화에 대한 욕구를 충족하기 위한 자원이 불안정하고 그 기회와 환경을 예측할 수 없거나, 창작자나 관련 종사자들이 그 활동과 관련하여 최소한의 생활보장을 받지

문화 불안정성이 존재하는 안정성(stability)의 문제 상황 등에 대한 보장과 지원을 위한 안전망 구축 필요

- 문화안전망을 구축함으로써 창의성, 자아실현, 공동체 기여와 통합, 사회문제 해결, 개인 역량 및 사회적 자본 축적 등 문화의 사회적 영향력 확산이 확인됨.  
→ 공공투자 강화의 필요

■ 문화권에 기반한 국민이 누려야 할 최소한의 문화서비스와 다양한 문화적 욕구를 충족하기 위한 국가최소기준(National Minimum) 제공에 집중해야 함

- 일과 여가의 균형을 위한 적극적 여가권 보장
- 최소한의 여가시간과 휴가사용 보장
- 문화소외지역이나 문화소외계층 대상 통합문화이용권 대상 확대
- 문화소비 지원 확대를 위한 세제혜택
- 문화시설 서비스 거리 최소기준과 적정기준 설정
- 온라인 및 오프라인 통합서비스 제공
- 누구나 접근 가능한 정보환경 구축
- 이용자 맞춤형 서비스 제공 및 문화시설 최소운영 시간 보장
- 창조적 문화활동을 위한 지원(저작권 보호, 인권 기준, 기본소득 보장 등)
- 문화서비스의 회복과 치유 역할에 대한 성과관리
- 지역이나 공동체를 통한 정신적 지지망 구축  
등 구체적인 국가최소기준 설정이 요구됨

■ 한편 공연, 전시, 축제 등 대면 문화서비스는 소비욕구가 강하게 반등할 것으로 전망되는 동시에 코로나19 기간동안 일자리와 산업생태계가 붕괴되어 공급부족 현상이 우려됨

■ 코로나19와 같은 위기에 있어서 피해회복과 예술인 복지 지원을 유연하고 신속하게 대응하기 위한 재원조성도 중요하게 다루어져야 하며, 예술인금고 및 예술인 공제사업 추진 필요

- 「예술인복지법」 제10조 한국예술인복지재단 사업에 ‘예술인 복지금고 및 예술인 공제사업의 관리운영’이 규정되어 있고 2019년 시범사업이 추진된 바 있으나, 안정적인 재원을 확보하지 못한 상황임(한국문화관광연구원, 2021)

- 예술인복지금고 설립 및 재원조성을 추진하고, 한국예술인복지재단을 통한 예술인공제사업을 단계적으로 실시할 필요
- 더불어 코로나19로 인한 문화일자리의 경제적 피해 영향 분석 등 데이터 수집과 분석에 투자도 집중되어야 함
  - 예를 들어 암스테르담, 런던, 뉴욕에서는 코로나 19 대응 문화일자리 재정투자에 완전한 정책타당성 확인을 위한 데이터 수집과 증거기반 투자가 이루어지고 있음

#### 나. 사회적 결속과 지역문화 회복 지원

- 사회적 결속과 지역문화 회복 지원은 사회적 갈등 및 낮은 포용성으로 인해 발생하는 사회적 비용을 줄이고 갈등을 효과적으로 관리할 수 있는 사업에 집중 투자하고 지역격차를 해소하는데 의의가 있음
- 4차 산업혁명시대에 코로나 바이러스는 일상생활의 혁명적 변화를 촉발시키고 있으며, 지금까지 경험하지 못한 삶의 새로운 길을 찾아야 함. 특히 현재 지역사회에서 실시되고 있는 생활문화 서비스 및 사회서비스 사업의 혁신을 통해 체감형 지원과 수요 맞춤형 서비스 제공을 통해 지역문화 공동체성을 회복하기 위한 새로운 변화가 시도되어야 함.
- 코로나19 위기에 문화의 경제적·사회적 회복을 위한 역할 강조
  - G20 정상회담에서 논의된 대로 문화의 경제적, 사회적 회복을 위한 기여도에 집중하게 됨
  - 이와 같이 문화가 경제적 위기와 사회적 문제를 해결하는데 중요한 역할을 할 수 있으며, 이러한 문화의 사회적 가치를 입증하는 과제들이 요구됨
  - 국가적인 차원에서 경제적인 위기나 사회적인 갈등 문제를 해결하는데 문화적 역량과 가치가 어느 정도인가에 대한 양적 및 질적 평가가 중요함
  - 이와 같이 문화의 사회문제 해결형 과제 개발과 이의 구체적인 효과를 평가할 수 있는 과제들이 더욱 중요해질 것으로 전망됨
  - 예를 들어 지역 인구감소나 문화적 재생을 통한 지역 매력도를 발견하기 위한

‘문화도시 사업’은 그 도시의 다양한 문제를 문화적 역량과 가치증대를 통해 해결하고자 하는 대표적인 사업이며, 이러한 사업의 효과나 가치 평가를 위한 ‘문화영향평가 사업’ 등의 중요성이 확장될 것임

- 방과 후 돌봄, 커뮤니티 케어(Community Care) 확대 등 사회서비스 분야 공공성 강화와 연계(예시: 영국 외로움 대응과 사회적 관계망 강화 대책)한 일-돌봄-여가의 균형을 위한 문화서비스 및 문화예술교육 기회 확대할 수 있음
  - 예를 들어, 아동돌봄과 관련해 마을돌봄이나 학교돌봄 서비스 체계(보건복지부, 여성가족부, 교육부 등)에 문화예술교육의 지역문화예술교육이나 학교문화예술교육과 연계 모델 강화 필요. 그 외에도 지역단위 아동돌봄을 위한 문화놀이터 사업 연계 사업 강화
  - 노인돌봄의 경우 지역사회 중심 통합적 서비스의 문화서비스 연계 모델 발굴, 민관 협력 전달체계 구축, 자료기반 문화서비스 제공을 통해 행안부, 보건복지부 등과 연계 확대
- 또한 지역별로 현재 인구의 특성을 수용하고 적응력을 키우기 위한 가장 중요한 수단으로 “문화”의 힘을 갖도록, 인구소멸지역에서 문화활력 지역으로 전환하는 정책개발과 문화경쟁력 차별화 지원 정책 강화 필요
  - 예를 들어 청년과 여성의 유출을 방지하기 위해서는 문화와 여가시설, 살기 좋은 주거환경, 좋은 양육과 교육여건을 제공하는 것이 중요하며, 폐교, 빈집포, 빈집 등 유휴공간을 지역에 필요한 실버타운, 문화공간 등 생활인프라 공급의 거점으로 활용하는 방안이 요구됨
  - 지역을 단위로 문화 활동과 콘텐츠, 관광 등이 결합되는 융합적 창조 활동을 전개하는 로컬크리에이터의 성장, 개별 예술 장르별 창작 뿐 아니라 지역의 문화 자원을 사회적 임팩트로 확대할 수 있도록 로컬크리에이터 중심의 활성화 전략
- 결국, 매력있는 도시나 지역의 조건 중 하나로 문화적 역량이나 문화환경, 문화공동체 형성의 조건을 형성하는 과정에서, 청년인구나 여성인구의 유입도 가능하다는 전략으로 전환할 필요 있음
- 인구감소지역인 한계를 극복하고, 문화 경쟁력으로 매력있는 도시로 성장하고 변화하는 과정에 대한 문화활력지수 개발 및 활용, 문화활력지역의 우수사례 보급 및 확산 등의 사업 확대 필요

#### 다. 문화 혁신성장 지원, 문화일자리

- 문화 혁신성장 지원, 문화일자리는 코로나19 위기상황에서 디지털전환의 가속화를 고려할 때 문화서비스를 연계한 새로운 비즈니스 기회를 확대시키고 문화일자에 대한 지원 확대를 의미함
- 코로나 19이후 비대면 경제 성장과 관련 산업 부상을 고려, 문화예술 창작과 향유 기반을 5G·VR·AR 등 기술과 접목하여 혁신성장의 핵심전략으로 문화콘텐츠 산업의 지원 확대가 필요
- 특히 지능정보기술 및 혁신 성장의 핵심 전략 분야와의 융합을 통해 문화예술 창작 및 문화콘텐츠 관련 스타트업 지원 확대가 요구됨(예. 인공지능, 사물인터넷, 5G, 자율주행차량, 바이오헬스 등 연계)
- 문화 정책의 관점에서, 디지털 기반의 경험이 확대되는 가운데, 오프라인 영역에서의 문화 경험의 질적 수준을 높여왔던 기존 정책의 방향의 연장선에서 디지털 경험의 품질 개선에 대한 정책 고민을 시작해야 하는 시기임
  - 예를 들어, 아이들에게 좋은 놀이터를 마련해주는 생활SOC 정책이 필요하다면, 디지털 공간에서도 안전하고 풍요로운 경험을 모든 계층과 세대가 할 수 있도록 하는 ‘디지털 생활SOC’ 기반 구축을 고민하기 시작해야 함
  - 기존의 온라인 공연, 메타버스 콘텐츠 제작, 실감 박물관 정책 등으로 산발적으로 진행되어 왔던 메타버스 관련 정책들을 묶어줄 수 있는 정책 정당성을 확보하려는 노력이 중기재정 단계에선 필요할 것임
  - 이러한 관점에서, 디지털 생활에서의 문화권, 디지털 문화 경험의 품질 제고, 디지털 문화 경험 격차의 완화와 같은 전략의 틀에서 문화 분야의 디지털 전환과 메타버스 전환을 위한 재정 투입을 추진할 필요가 있음
- 오프라인 중심의 문화 예술계에 디지털 시대의 경쟁력을 갖추기 위한 재정 투입의 차원, 디지털 기반의 문화 향유 확대 속에서 창출되는 새로운 직무와 일자리 창출의 관점에서 접근할 수 있음
  - 위드 코로나 시대가 되면 영화관 관람, 공연 등의 기존 오프라인 기반의 문화 경험은 다시 회복될 수 있을 가능성이 있으나, 여전히 온라인 경험의 영역은 무시할 수 없는 수준으로 자리잡는 ‘하이브리드’ 상태의 공존이 계속될 가능성

- 또한 사회적거리두기 완화로(위드코로나) 예측되는 문화 소비욕구 분출은 상당기간 지속 증가될 것으로 전망되며, 문화소비 수요에 따른 전시, 공연 등의 공급활성화와 새로운 비즈니스 기회가 확대될 것으로 보임
  - 위드코로나로 일상회복 단계에 접어들면, 관광, 공연, 영화, 전시 등 직접 문화 체험은 종전수준 이상으로 회복될 것으로 전망되며, 특히 코로나 시기 언택트 환경에 적응된 뉴노멀 시대에는 게임, 가상체험, Metaverse 등 새로운 문화서비스 수요도 발생될 것임
  - 디지털 기술을 활용한 새로운 비즈니스 모델(구독 모델 등)이 확대되는 상황을 고려할 때, 예술의 산업화 차원에서 해당 역량 강화 등에 대한 교육 투자 등의 사업을 포함하는 방안을 고려할 수 있음
  - 인공지능 기술 발달에 따른 직무 재조정에 대해선 기존 인력 재교육 차원의 디지털 일자리 안정망 정책에 대한 고민도 필요할 것임
- 코로나19를 겪으면서 가속화된 디지털화, 4차산업 혁명 등으로 기존 일자리는 축소되고 신기술로 인해 새로운 일자리가 창출되는 등 일자리 지형 변화가 가속화될 것으로 전망, 새로운 창조 일자리에 대한 투자 필요
  - 사회복지(16%), 문화예술디자인방송관련직(18%), 연구직(18%)의 자동화 대체율 가장 낮을 것(맥킨지, 2016)
  - 콘텐츠산업의 플랫폼화 (platformization) 현상으로 프리랜서 시장 확대. 예) ‘크몽(KMONG)’: 재능 판매자(프리랜서)와 구매자를 연결하는 온라인 프리랜서(아웃소싱)
  - 물리적 공간에서 디지털 공간으로 변화하는 초연결사회인 4차 산업혁명시대에서 코로나바이러스는 공간구조의 근본적 변화를 발생시킴
  - 문화일자리 역시 온라인과 오프라인 공간 구조의 변화에 대응하기 위한 새로운 접근 방식이 필요하며, 기존의 일자리 개념이 아닌 문화적 특성이 강조된 문화기획과 현장 실천 중심의 신 프로젝트형 문화일자리 영역 개발도 필요함
  - 단, 언컨택트로 연결되는 사회(접촉방식의 변화)에서 인공지능, 빅데이터, 블록체인, 모빌리티, 스마트시티, 스마트팩토리, 클라우드 컴퓨팅, 로봇 등에 대한 이해와 학습에서 취약한 계층에 대한 집중 투자도 필요함

- 더불어 공공문화서비스가 직접 또는 중간에 매개하는 정책 중 중요한 기제 중 하나가 문화서비스를 최종 이용자에 이르기 까지 닿아있는 서비스 전달체계의 질 관리와 전문인력 양성관리 정책 집중 투자 필요
  - 문화활동의 향유와 창조적 활동을 연계하는 문화서비스의 전달체계에서 매개역할을 하는 인재의 역량을 개발하고 전문 인력을 교육·재교육하기 위한 전문교육기관(가칭 '문화인재개발원') 건립·운영 사업
  - 많은 분야의 문화예술분야 고용이 프로젝트 단위로 이루어지는 경우, 경력단절이나 고용중단에 대해 교육기회 제공을 통해 경력잇기 가능
  - 문화예술 분야의 교육사업이나 전문인력 양성 사업의 경력관리 시스템을 통합적으로 관리하는 효율화 방안 필요

## 라. 문화다양성 보호·확대와 문화분야의 친환경화

- 코로나19 이후 경제적, 사회적 양극화가 심화될 것으로 전망되는 가운데, 격차나 갈등 문제에 대한 대응적 과제로 문화다양성 확대가 강조됨
  - 근대화되는 과정의 도시팽창과 그로 인한 도시 내 갈등과 격차문제를 해결하기 위한 대표적인 아젠다로 '문화다양성' 보호와 확대가 요구됨
  - 세계인권선언(1948)에 기반한 문화권과 1980년대 자유무역협정추진과정에서 제시된 문화적 예외 주장이 포함되어, 한국사회에서는 2014년 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」이 제정되었고, 2021년 문화다양성 보호 및 증진 1차 기본계획('21~'24)이 발표된 바 있음
  - 문화다양성 보호를 위한 정책은 인권 측면의 권리보장과, 문화적 예외 측면의 문화정체성 보호 및 확산을 포함하며, 이를 통해 궁극적으로 사회의 지속가능성과 창의성 발달을 도모하고자 함
  - UNESCO나 G20 정상회담에서도 코로나19 이후 파괴된 사회의 회복을 위한 수단으로서 문화의 의미가 강조되며, 특히 문화다양성 보호와 공정한 보상, 그리고 다양한 형태의 문화와 창의성 보호 등의 조치가 강조된 바 있음
  - 한국사회에서 문화다양성 보호 및 증진을 위한 문화의 종다양성 보호, 소수자의 문화참여 및 접근성 보장, 문화정체성 가치 확산 및 공존기반 형성을 위한 구체

적인 과제들이 집중적으로 추진되어야 하며, 이를 통해 다양성과 포용성의 가치를 실천할 수 있어야 함

- 한편 코로나19를 겪으면서 국제사회를 중심으로 환경 위기와 기후변화에 대한 공공정책 대응을 적극 요구하고 있으며, 그동안 친환경적 정책에 대한 관심이 부족했던 문화분야의 대응도 필요로 함
  - 2015년 파리 기후협약, 2021년 글래스고 기후협약 등을 통해 전 세계적으로 기후변화 위기 대응에 대한 공공정책의 중요성이 강조되고 있으며 특히 코로나 19를 계기로 환경파괴와 기후문제와 전염병 간 관계에 관심이 집중되었음
  - 기후변화와 지구 온난화를 막기 위한 새롭고 획기적인 방법론들이 공공정책에서 개발되고 있으며, 주요 국가에서는 문화예술 활동에서 환경연계 창작활동이나 프로그램 등을 새로운 공공정책으로 지원하기 시작
  - 창작을 통한 환경문제에 접근하는 것 뿐 아니라, 창작활동에 필요한 장비나 자원의 순환적 사용을 권장하는 방안도 제안됨. 예를 들어 공공장비센터를 활용한 창작환경의 순환 모델을 제안하기도 함
  - 또한 자원순환과 문화예술의 결합 방식에서 업사이클링을 주제로 복합문화공간을 조성하는 방식도 강조됨. 예를 들어 광명의 업사이클아트센터는 폐산업시설 문화재생사업 우수사례로 선정됨
- 문화예술분야의 기관이나 시설에서 친환경성 실천 활동을 하고 탄소배출을 감축하는 목표를 이행하는 전략도 제시되고 있으며, 향후 문화예술교육과정에 환경교육을 통해 인식을 개선할 수 있도록 하거나 생활문화 차원에서 자원문제를 일상문화로 정착시킬 수 있도록 하는 접근이 가능함
  - 새로운 기준과 방식, 목표와 전략을 통해 문화분야의 환경과 저탄소 이슈를 실천할 수 있는 과제들이 강조될 것임

### 3. 문화재정운용 안정화 및 성과관리 내실화

- 코로나19 이후 문화재정 전망 및 평가 결과, 문화재정 운용 안정화를 위해 문화예술진흥기금 안정화 및 문체부 소관 기금 간 연계운용을 제안하였음
- 더불어 코로나19 이후 문화재정 전망 및 평가 결과, 문화재정 사업 성과관리 내실화를 위해 문체부 자체 성과관리 강화, 문화재정사업 성과 추적관리, 문화정책의 중앙-지방 간 성과연계를 제안하였음

#### 가. 문화예술진흥기금 안정화

##### 1) 복권기금 법정 배분을 상향 조정

- 복권기금의 문화예술진흥기금 전출 비율을 상향 조정하는 방안으로, 「복권 및 복권기금법」에서 문화예술 진흥사업을 법정배분사업으로 전환하고 배분비율을 상향 조정하는 방안
- 복권기금은 복지증진사업을 위해 복권 판매액에서 당첨금(약 50%)과 운영비(약 10%)를 제외한 수익금으로 조성되며, 복권기금의 35%는 법에서 배분비율을 정하는 법정배분사업에 사용되고, 나머지 65%는 공익사업에 사용됨.
  - 문화예술진흥기금은 65%의 공익사업 5가지 중 하나로 포함되어 있으며, 이는 ①저소득층의 주거안정, ①국가유공자에 대한 복지, ③소외계층 복지사업 및 다문화가족 지원, ④문화·예술 진흥사업, ⑤기타 대통령령 사업 등임
- 법정배분사업은 각기 발행되던 10개 기관의 복권기금이 2004년 「복권 및 복권기금법」 하에 하나로 통합되는 과정에서 각 기관의 복권수익금을 보존하기 위해 배분율을 법적으로 규정하게 된 것임
  - 법정배분사업 중 기금으로 전출되는 분야는 과학기술진흥기금, 국민체육진흥기금, 근로복지진흥기금, 중소기업창업 및 진흥기금, 문화재보호기금 등으로, 국민체육진흥기금은 법정배분율이 10.37%로 명시되어 있음
- 문화예술 정책이 과거보다 보편적 문화정책으로 확대되는 정책환경의 흐름과 「예술인 복지법」 등 예술인에 대한 권리보호, 복지증진 등이 중요한 공익사업 영역으

로 확대될 여지가 있음을 고려할 때 복권기금의 배분비율을 총액대비 10% 이상 수준으로 법에 명시할 필요가 있음

- 한국의 문화예술진흥위원회의 운영 모델인 영국을 비롯하여 호주는 복권기금 수익금을 문화예술분야에 25% 이상을 배분하고 있음.

## 2) 관광진흥개발기금과 국민체육진흥기금의 전입금 법정화

- 문화예술진흥기금 적립금 고갈에 따라 임시방편 대책으로 매년 부처(문화체육관광부) 소관 타 기금에서 전입하고 있는 재원을 법정화 하는 방안이나, 이는 타 기금과 조정 및 협의가 필요함
  - (관광진흥개발기금) 관광 목적이 단순히 특정 장소를 방문하는 것이 아닌 문화적 경험을 수반하는 경우가 많으므로 국내관광사업 활성화를 위해 부담하는 국외여행자 남부금을 다양한 문화활동과 연계한 사업 발굴에 사용할 필요있음. 관광진흥개발기금의 일정비율을 문화예술진흥기금에 출연하는 방안을 고려할 수 있음
  - (국민체육진흥기금) 「국민체육진흥법」에서 체육진흥투표권 수익금 일부를 문화예술진흥사업에 사용하는 배분 비율만큼 문화예술진흥기금으로 출연하는 방안. 현재 국민체육진흥기금에서 문화예술분야 지원사업을 위해 정하고 있는 배분율이 있는 만큼 문화예술진흥기금으로 직접 출연하거나, 체육진흥투표권 수익금의 일정비율을 문화예술진흥기금으로 출연하는 방안 가능
- 한편 타 기금의 전입금 법인화에 있어서는 타 기금의 여유자금이 충분할 경우에 조정 및 협의가 가능할 것인데, 기금의 여유자금이 충분하여 복권수익금의 법정배분액에 대한 검토 필요성이 제기되고 있는 국민체육진흥기금의 일부를 문예기금 자체수입으로 전환하는 방안도 검토 가능함
  - 특정 기금의 법정배분을 축소는 타 법정배분액을 합리적인 이유없이 증가시키는 영향을 미치기 때문에 복권기금에서 체육기금으로 전출되는 법정배분율은 10.37%로 유지한 채, 전입금을 문예기금이나 융합계정의 신규기금으로 전입하는 방안 검토

### 3) 문화체육관광부 소관 기금 간 연계운용(융합계정)

- 기금 간 여유자금의 격차가 심하여 내부거래가 복잡한 점, 기금 간 사업범위가 중첩되는 점 등의 재정간막이로 인한 비효율성을 개선하기 위해 가장 이상적인 방법은 기금통합임(한국문화관광연구원, 2018)
- 그러나 기금통합은 개별 기금의 부담금 사용에 있어서 위헌<sup>23)</sup> 소지가 있고, 이해관계자의 이견과 도덕적 해이에 대한 고려가 필요하여 보다 면밀한 검토와 합의가 필요함
  - 부담금은 납부의무자가 수용할 수 있는 사업을 추진해야 하는데 기금 통합시에는 개별 기금의 부담금의 납부주체의 권리를 침해하지 않고 수용할 수 있는 수준의 사업범위가 합의되어야 함
  - 또한 각 기금관리주체 및 이해관계자 간 상당한 이견 상존하고 있고, 주체들이 수입원 발굴과 수익창출을 위한 노력을 이어가고 있는 상황에서 재정력의 격차가 있는 기금들이 하나로 통합될 경우, 자체수입 창출을 위해 노력하지 않는 도덕적 해이가 발생할 수도 있음
- 보다 현실적인 대안으로는 문예기금 안에 융합 혹은 통합 계정(가칭, 문화체육관광 융합계정)을 설치하고 사용목적은 여가사업으로 용도를 포괄하며, 문예기금, 관광기금, 체육기금의 전입금으로 재원 확충하는 방안을 시범적으로 운영할 수 있음
- 계정신설은 기금통합보다 탄력적 재정운영에 소극적인 대안이나, 문화, 체육, 관광 전 분야를 관통하고 융합된 사업의 특정기금 지출로 인한 기금의 설치의도와 기금 용도 외 사용을 방지할 수 있고, 기금통합시 예상되는 이해관계자간 갈등을 최소화할 수 있음
- 각 기금의 목적성 사업은 개별 기금에서 운용하되, 문화-체육-관광이 연계된 광의의 문화사업 추진을 위한 단일화된 계정을 신설하여, 관련된 기금을 연계하고 통합하며, 기금 간 여유자금의 격차가 심한 점, 기금 간 사업범위가 중첩되는 점 등

23) 헌법재판소에서는 부담금의 헌법적 정당화 요건을 ①집단적 동질성(납부의무자는 일반인과 구별되는 동질성을 지닌 특정집단이어야 함), ②집단적 효용성(부담금 수입이 납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용되어야 함), ③객관적 근접성(특정집단이 부담금 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 공익적과제와 특별히 밀접한 관련성이 있어야 함), ④집단적 책임성(특정한 공익적 과제의 수행에 관하여 특정집단이 조세외적 부담을 져야할 특별한 책임이 인정되어야 함) 등 4가지 기준으로 설정하고 있음

재정간막이로 인한 비효율성을 개선하기 위해 융합계정을 운용함

- 다만 수익자부담 및 원인자부담의 원칙에 따른 세입원(특히 부담금)과 세출 간의 연계 하에 융합계정이 설계되어야 할 것임(부담금의 위헌여부)

- 기금의 수입과 지출의 연계, 여유자금의 효과적인 활용 등을 위해 각 기금의 일부 재원이 통합된 별도의 계정을 통해 지출하는 방안이나, 예산총칙에 융합계정제도를 명시하고 유사·동일 목적의 사업을 융합계정 예산으로 편성하여 국회심의를 받은 후 예산집행 시 이체·이용 등 신축성을 부여함
- 특히 각 기금의 수입상의 제약이 발생하는 상황이나 각 기금의 여유자금 격차가 다르다는 측면에서 문화예술진흥기금 뿐 아니라 관광진흥개발기금이나 국민체육진흥기금 운용에도 안정성 확보 가능한 방안임
  - 코로나19 사태로 인해 관광진흥개발기금의 카지노 납부금과 출국납부금 등 자체수입의 변동폭이 큰 경우 융합계정을 통해 기금간 간막이 조정 가능

#### 나. 문화체육관광부 자체 성과관리 강화

- 재정회복 대책은 시의적절한 대응으로 일시적이어야 하고, 경제성장을 촉진하는 적합한 재정정책이 필요한데, 공급을 끌어올릴 수 있는 정부지출 조정이 논의되고 있으며 정부지출의 조정은 효율성, 형평성 및 효과성에 초점을 맞춰 진행될 것임
- 재정관리에서 개별부처는 주로 예산확보(편성) 및 집행에 관심을 두고 성과관리는 상대적으로 관심이 낮고 추가적인 업무로 인식하는 경향이 있음
- 재정운용은 보다 성과지향적으로 관리될 필요가 있으며, 이를 기반으로 효율적인 재정운용과 정책집중 부문에 대한 전략적인 재정관리가 연계되어야 할 것임

〈표 4-8〉 정부지출(공공투자) 조정 목표

| 구분  | 단기   | 중기   |
|-----|--|--|
| 효율성 | - 비용에 비해 편익(경제적, 사회적)이 낮은 사업을 대상으로 정부지출을 절감해야 함<br>- 비용절감 대상 사업을 포함하여 전체 사업의 비용과 편익을 재평가해야 함 | - 자원은 비용에 비해 더 높은 편익(경제적, 사회적)이 있는 지출에 할당되어야 함 |
| 형평성 | - 경제수준 그룹에 대한 식감 혹은 부문에 대한   | - 다양한 그룹 및 부문에 대한 정부지출(사업)의                    |

| 구분  | 단기                                       | 중기  |
|-----|--|---|
|     | 삭감의 영향은 정책적 우선순위와 일치해야 함                 | 영향은 정책적 우선순위와 일치해야 함                              |
| 효과성 | - 정부지출 감축은 필요한 규모와 시기에 대한 재정 조정에 기여되어야 함 | - 정부지출 증가는 중기적으로 필요한 규모와 시기에 전반적인 재정 부양책에 기여되어야 함 |

자료: Eivind Tandberg and Richard Allen(2020) Managing Public Investment Spending During the Crisis, IMF Fiscal Affairs

- 그동안 문화재정은 양적 측면(문화재정 확보)에서 주로 접근되었고(총지출의 2% 확보, GDP의 1% 수준 등) 최근 문화재정 전달체계 개선 등 구조적 혁신방안이 논의되고 있지만 아직까지는 개별사업 성과관리 등 미시적 접근 위주임
- 문화분야 사업은 소규모, 지역분산형 사업특성에 의해 사전평가(타당성 검증) 대상이 타 부처에 비해 적은 한편 사후 성과미흡 사업은 복지부문과 함께 가장 많은 등 사업의 발굴·기획·집행·관리기능이 효율적으로 운영되기에 어려움이 큼
- 문화사업은 소액·다분화, 다층 전달체계, 이해관계 상충 등으로 재정당국의 일방적·획일적 접근은 실행은 어렵고, 지금보다 엄격한 Top-down 예산제도 운영 검토가 필요하며 문화부의 책임·자율성 강화 필요(「선자율·후평가」체계 확립)
- 문화부 책임하에 「소액·분산보조금」 통폐합 추진하고 「선계속·후신규」 사업검토의 2단계 예산편성 전환을 검토
  - 가용재원 내 계속사업 자원마련 후 신규사업 추진
  - 계속사업의 성과평가 결과에 대한 자율적 Feed-back 강화

#### 다. 문화분야 정책성과 추적관리

- 정책 결정은 강력한 데이터를 기반으로 해야 하며, 특히 코로나19 이후 문화재정 투자의 타당성을 확보하기 위해서는 문화가 미치는 사회적·경제적 영향에 대한 분석을 근거로 하는 증거기반 정책이 강조될 것임
- 그러나 대부분은 예술가의 활동 및 문화적 프로젝트는 비정형적 성격과 밀접하게 관련되어 있어 측정하기 어렵고, 정책적 투입과 최종 결과에 대한 인과성이 불분명한 특징으로 인해 정책적 당위성 확보와 결과에 대한 예측이 어려움
  - 문화·창작 분야 생산물의 상당 부분이 국민의 행복/삶의 질에 영향을 미치지만

무형적인 생산물임에 따라 성과측정이 어렵고 특히 문화가 건강, 사회통합, 삶의 질에 미치는 영향은 설문조사에 의존해야 하는 한계가 있음

- 그러나 문화와 예술은 사람들을 하나로 모으고, 마음을 열고, 혁신을 위한 기반이 되고 웰빙에 기여하는 등 많은 긍정적인 파급 효과를 만들어낸다는 인식과 중요성에 대한 강조는 오랫동안 이어져 왔음
- 따라서 문화재정 투자의 사회적·경제 측정지표 발굴과 관리, 통계의 품질 향상을 위한 노력이 필요하며, 이를위해 위성계정구축, 성과 추적관리 등의 성과관리 방안을 제도화할 필요
  - 문화 분야가 사회적 통합, 혁신, 건강, 삶의 질, 환경, 유지가능한 지역개발에 기여하는 분야로 인식하고 문화를 비용이 드는 분야가 아니라 결실을 가져오는 경제·사회적 투자(investment)로 접근할 필요(OECD, 2021a)
  - 문화재정투자에 정책타당성을 확인하고 주도적인 정책을 형성하기 위해서는 증거기반 정책 노력이 필요하며, 데이터와 증거에 대한 분석을 기반으로 한 더 많은 연구와 성과관리 내실화가 진행되어야 함
- 문화사업과 사회적 자본 및 사회응집력 제고, 대인관계능력 향상, 커뮤니케이션 능력 향상, 조직 유연화 효과, 경제적 파급 효과 등 사이의 연관성을 측정할 수 있는 지표를 개발하고, 다년에 걸쳐 지표수정 및 추적 조사함

## 라. 문화정책의 중앙-지방 간 성과연계

- 유럽국가를 비롯한 주요국가의 문화정책은 문화정책을 지역발전 전략을 하나로 중앙과 지자체의 성과를 연계하고 패키지 차원에서 지원·육성하고 있음
- 분권의 관점에서, 지역문화진흥은 지역 내 가용자원을 직접적이고 효율적으로 동원하기 위해 지자체가 자율성과 지역 여건에 맞는 계획을 추진해야 함
- 중앙과 지방정부 간의 역할 분담은 중앙정부는 주요정책의 주제와 방향만 제시하고, 지방자치단체에서 수립한 문화정책 계획을 심사·평가, 전략 목표 협의하는 책임 구조로 성과를 연계할 필요

- 국고보조사업 지원방식을 장르/분야별 소규모 개별 보조사업에서, 문체부가 제시하는 협약계획(주제)에 대해 지자체가 지역실정에 맞게 계획을 수립하고 성과를 협약하는 방식으로 전환함
  - 그간 개별 국고보조사업에서 중앙정부가 기획하고 지방정부가 집행하는 하향식 재정배분의 한계를 개선하고, 동시에 지방자치단체의 문화정책 기획을 중앙과 지방이 협력하는 기능공유 체제로 전환
  - 즉 개별사업단위의 국고보조사업 운영체계에서 정책부문별 혹은 정부간 포괄보조형 성과계약체계로 전환하여 중앙정부는 재정확보에 지방자치단체는 사업 성과에 더 책임을 부담하는 방식의 관계 구축
  - 그러나 중앙정부와 지방정부의 명백한 재정분담 역할 변화에 따른 성과관리체계의 제도화가 미흡한 현실에서, 중앙과 지방 정부간 재정분담의 역할변화로 인해 관련 행정관리 및 평가기법 등 성과관리 체계의 개발을 필요로 함
- 우선적으로 균특회계의 문화 분야 사업의 이양이 이루어진 현 시점에서 문화 분야의 중앙부처와 지자체 간 연계·협력 강화 방안이 적극적으로 강구되어야 하므로, 지방이양 사업에 대한 중앙-지자체 간 문화사업 성과 연계 방안을 검토
  - 현 정부에서 지방이양을 추진하여 균형발전특별회계의 사업을 중심으로 지방이양을 추진한 상황에서, 지방이양된 문화 분야 사업들을 위축시키지 않고 지역발전의 큰 틀에서 지역 산업과 연계하여 확대·발전시키는 전략적 접근 필요

---

## 참고문헌

- 고용노동부(각년도). 사업체노동력조사.
- 기획재정부(2020), 2020-2024년 국가재정운용계획.
- \_\_\_\_\_(2021), 2021~2025년 국가재정운용계획.
- \_\_\_\_\_(2021), 월간 재정동향 및 이슈(2021년 8월호).
- 문화체육관광부(각 연도), 2015년~2021년 사업설명자료
- \_\_\_\_\_(각 연도), 2018년~2020년 자체평가 결과보고서
- 보건복지부(2021), 2021년 1분기 「코로나19 국민 정신건강 실태조사」
- 윤소영(2020), 문화안전망 구축을 위한 정책방안 연구, 한국문화관광연구원
- 이용대·이용(2021), 향후 펜트업 소비 가능성 점검. 한국은행.
- 정보람(2020), “코로나19 대응 문화일자리 재정정책 : 주요국가 비교를 중심으로”. 문화예술지식정보시스템. 문화돋보기 제105호. 한국문화관광연구원.
- 통계청(2021), 2021년 2/4분기 가계동향조사 결과.
- 한국재정학회(2021), 코로나19 대응 재정정책의 효과와 재정건전성 관리방안 연구, 국회사무처(연구책임: 류덕현).
- 한국문화관광연구원통계관리팀(2021), 코로나19전후 문화예술관련 산업 신용카드 지출액 분석.
- 한국문화관광연구원(2018), 문화분야 재정구조 개선 및 신규과제 발굴, 문화체육관광부(연구책임: 윤소영, 정보람).
- \_\_\_\_\_(2021), 제1차 예술인 복지정책 기본계획 수립 연구(2022~2026), 문화체육관광부(연구책임: 양혜원, 차민경).
- Antonio Fatás(2018), *Fiscal Policy, Potential Output and the Shifting Goalposts*. Conference: The Euro at 20.
- Bergson, Abram(1938), *A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics*. The Quarterly Journal of Economics 52(2): 310-34.
- Blanchard, Olivier(2018), *On the future of macroeconomic models*. Oxford

Review of Economic Policy 34(1-2): 43-54.

- Buchanan, James(1954), *Individual choice in voting and the market*. Journal of Political Economy 62: 334-343.
- Buchanan, James and Gordon Tullock(1962), *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Commission Staff Working Document(2021), Annual Single Market Report 2021.
- Congressional Research Service(2021), Global Economic Effects of COVID-19.
- Desmarais-Tremblay, Maxime(2017), *Musgrave, Samuelson, and the Crystallization of the Standard Rationale for Public Goods*. History of Political Economy, 49(1): 59-92.
- DCMS(각년도), Main Estimate memorandum for the Department for Digital, Culture, Media and Sport.
- DMCS(2021), DCMS Outcome Delivery Plan: 2021 to 2022.
- Diamond, Peter(1965), National Debt in a Neoclassical Growth Model. American Economic Review, 55: 1126-1150.
- Eivind Tandberg and Richard Allen(2020). Managing Public Investment Spending During the Crisis. IMF Fiscal Affairs
- Erken, Hugo, Raphie Hayat and Michiel van der Veen(2020). Global economic outlook: Coronavirus will cause the sharpest contraction since the Great Depression. Rabobank Research-Economic Research.
- European Commission(2021a), Report on budgetary and financial management of the European Commission Section III of the Budget(2020)
- European Commission(2021b), The 2021-2027 EU budget - What's new?,
- European Parliament(2021), Cohesion, resilience and values Heading 2 of the 2021-2027 MFF.
- Fancourt, D. and S. Finn(2019), What is the evidence on the role of the arts in improving health and well-being? A scoping review. Health Evidence Network Synthesis Report, No. 67, Copenhagen. World Health Organisation(WHO).
- Gravelle, Jane and Donald J. Marples(2021), Fiscal Policy and Recovery from the COVID-19 Recession. Congressional Research Service (CRS).

- IMF(2012), Fiscal Monitor, April.
- \_\_\_\_ (2020), Spring 2020 Fiscal Monitor: Policies to Support People During the COVID19 Pandemic.
- \_\_\_\_ (2021a), Fiscal Monitor Database.
- \_\_\_\_ (2021b), Fiscal Monitor, October.
- Holmes, E.A. et al(2020), *Multidisciplinary research priorities for the Covid-19 pandemic: A call for action for mental health science*. The Lancet Psychiatry, 7(6): 547-560.
- HM Treasury(각년도), Budget.
- \_\_\_\_\_ (2021a), Autumn Budget and Spending Review 2021.
- \_\_\_\_\_ (2021b), Main Estimates: Government spending plans for 2021-22.
- \_\_\_\_\_ (2021c), Public Spending Statistics.
- \_\_\_\_\_ (2021d), Public Expenditure Statistical Analyses 2021.
- Keynes, John Maynard(1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Palgrave Macmillan.
- Krugman(2018), *Good enough for government work? Macroeconomics since the crisis*. Oxford Review of Economic Policy, 34(1-2): 156-168.
- NEA(각년도), Annual Report.
- \_\_\_\_ (2021), Appropriations Request for Fiscal Year 2022.
- OECD(2011), Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-Level Governance Lessons from the Crisis.
- \_\_\_\_\_ (2020a), Culture shock: COVID-19 and the cultural and creative sectors.
- \_\_\_\_\_ (2020b), Job Creation and Local Economic Development 2020: Rebuilding Better.
- \_\_\_\_\_ (2021a), Economic and social impact of cultural and creative sectors. Note for Italy G20 Presidency Culture Working Group.
- \_\_\_\_\_ (2021b), Tax Policy Reforms 2021.
- Office for Budget Responsibility(2021), A brief guide to the public finances.
- OMB(2021), Budget of the U.S. Government.
- Mirrlees, James(1986), “*The Theory of Optimal Taxation*”, in: KJ Arrow and

MD Intriligator(eds), *Handbook of Mathematical Economics*, Vol III, Amsterdam: North-Holland.

- Musgrave, Richard(1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, New York.
- Persson, Torsten and Tabellini, Guido(2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Persson, Torsten and Tabellini, Guido(2003), *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge, MA.: The MIT Press.
- Posen, Adam(2021), *Fiscal Success During COVID-19 Says Believe the Good News*. *Intereconomics*, 56(4): 190-193.
- Samuelson, Paul(1947), *Foundations of Economic Analysis*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- UN(2019), *World Population Prospects 2019*, Statistics Korea.
- UNESCO(2020), *Culture in crisis: policy guide for a resilient creative sector*.
- \_\_\_\_\_(2021), *Cultural and creative industries in the face of COVID-19 an economic impact outlook*.
- Vines, David and Samuel Wills(2018), *The rebuilding macroeconomic theory project: an analytical assessment*. *Oxford Review of Economic Policy*, 34(1-2): 1-42.

#### <웹사이트>

- 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정 홈페이지(<https://www.openfiscaldata.go.kr>)
- e나라도움(<https://www.gosims.go.kr/>)
- The Compendium of Cultural Policies&Trends 홈페이지(<https://www.culturalpolicies.net/>)
- European Parliament 홈페이지(<https://www.europarl.europa.eu/portal/en>)
- OECD 통계 홈페이지(<https://stats.oecd.org/>)
- UNESCO 홈페이지(<https://en.unesco.org/>)
- Headings: Spending Categories 홈페이지(<https://www.europarl.europa.eu/portal/en>)
- Bureau of Economic Analysis.
- Bureau of Labor Statistics.
- McKinsey Global Institute analysis.

〈보도자료〉

- 기획재정부(2020), 제1회~제4회 추가경정예산 보도자료.
- 기획재정부(2021), “강한 경제, 민생 버팀목” 2022년 예산안 주요내용.
- 기획재정부(2021.4.1.), “코로나 극복을 위한 정부의 재정지원사업 업그레이드”



---

# ABSTRACT

## **A Study on the Directions of Fiscal Management in the Cultural Sector in the Post COVID-19 Era**

Yoon, Soyoung·Jeong, Boram

This study was carried out to explore methods of increasing the effectiveness of fiscal execution in the area of culture during a time when the role of financial policies is emphasized in order to overcome the crisis caused by the COVID-19 pandemic. It aims to offer response directions and suggest tasks concerning cultural finance to be performed after the pandemic; in order to do so, it combines the cultural finance response measures of various international organizations (e.g. UNESCO, OECD, and G20) and major countries (the European Union, England, and the United States) during the pandemic with South Korea's circumstance analysis of cultural finance.

International organizations like the UNESCO, OECD, and G20 have expressed concerns over damages and risks to the cultural and creative industry (CCI) during the COVID-19 pandemic, while emphasizing the role of culture in recovering from and reconstructing after the pandemic. They also mutually cover troubles and damages to CCI like job losses and weakening of industry competitiveness, as well as digitalization of culture and digital gap stemming from digital transition, inequality, climate change, and environment-friendly culture. In the meantime, starting in 2020, countries around the world have been making financial investments to counter the crisis brought on by COVID-19. During that year, the E.U., England, and the U.S. have disclosed fiscal stimulus policy direction and have made considerable investments to overcome the pandemic and stimulate economic recovery. The investments were used toward supporting households, corporations,

low-income classes, and economic innovation. They have, then, focused on the role of the 2021 budget on economic recovery and growth that will follow with the widespread use of vaccines against the coronavirus. They are also normalizing their budgets that have been expanded to secure economic soundness in response to COVID-19.

Similarly, even during the COVID-19 lockdown, countries have actively expanded financial support for the culture sector as they consider it a creative industry. However, they are returning the relevant budgets to previous levels in 2022 with the rollout of fiscal policies controlling expenditures in order to boost the economy. In the culture sector, countries are providing support for the suspension of labor and creative works due to limitations on in-person activities, and for re-opening of cultural facilities (e.g. museums, art galleries, and libraries). As midterm plans, they will focus their investments on supporting cultural diversity, social solidarity, and digital transition, in particular.

This study analyzed domestic and overseas issues that are attracting attention due to the COVID-19 pandemic and identified the following policy environment factors that should be considered in cultural finance management: pent-up demand for cultural consumption, worsening of cultural polarization, and re-examination of cultural healing. Furthermore, it examined various circumstances that cultural finance faces such as the possibility of adjustment of cultural finance in the midterm, revenue instability of culture and art promotion funds, uncertainty in cultural finance capacity of local governments, and emphasis on the need to manage the financial performance of cultural finance projects.

There are several ways for individual departments to ensure the stable management of finances such as submitting strategic expenditure plans (e.g. prioritizing and focusing investments on projects with high demand and effect) to obtain a budget from the financial department, managing performances to maximize the results of available finances, and expanding revenue of funds under relevant departments. This study identified areas where investment should be focused during the post-COVID-19 period, and suggested methods to manage performances and stabilize finances. First, in a time of a “new normal,” cultural finance should focus

investment in the areas of: cultural healing and cultural network building, social solidarity and local culture recovery, innovative growth through culture, cultural diversity, and cultural aspects that promote environment friendliness and help cope with climate change. Next, to secure the stability of cultural finance management, methods to expand the revenue of culture and art promotion funds and the integrated management of funds under the Ministry of Culture, Sports and Tourism (MCST) were suggested. Lastly, strengthening self-performance management by the MCST, managing performance tracking of cultural policies, and linking performances between the central and local governments were recommended to reinforce the performance management of cultural finance projects.

**Keywords**

Public Finance for Culture, Government Fiscal Management, Post COVID-19 Era



## 집필내역

---

### 연구책임

윤소영 한국문화관광연구원 연구위원: 제1장, 제2장, 제4장 2절, 연구총괄

정보람 한국문화관광연구원 부연구위원: 제1장, 제3장 일부, 제4장 1절

### 공동연구

김정훈 재정정책연구원 원장: 제2장

정원희 한국문화관광연구원 연구원: 제3장 일부

황아람 한국문화관광연구원 위촉연구원: 제3장 일부

## 포스트코로나 시대의 문화재정 대응방향

---

발행인 김대관

발행처 한국문화관광연구원

서울시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880

<http://www.kcti.re.kr>

인쇄일 2021년 12월 15일

발행일 2021년 12월 15일

인쇄인 (사)한국장애인이워크협회 일자리사업장

I S B N 978-89-6035-905-5 93300

DOI <https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2021.e41>

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해 주십시오.

윤소영·정보람(2021), 포스트코로나 시대의 문화재정 대응방향, 한국문화관광연구원



한국문화관광연구원

서울특별시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800

팩스 02-2669-9880

[www.kcti.re.kr](http://www.kcti.re.kr)



아래의 DOI 또는 QR코드를 통해  
이 보고서를 무료로 다운로드할 수 있습니다.

<https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2021.e41>



9 788960 359055  
ISSN 978-89-6035-905-5