

제 24호 2020.11.

고양시 문화재정 비교분석 및 시사점

경제사회연구부 체육학 박사 권선영 부연구위원
ksy@gyri.re.kr

Contents

- I. 들어가며
- II. 고양시 문화재정 현황
- III. 고양시 문화예산 비교분석
- IV. 시사점



‘문화재정(cultural budget)’이란 문화 영역에 소요되는 국가 재원으로 ‘일정한 기간 동안 한 국가가 문화 영역에 지출할 목적으로 수립한 수입과 지출의 예정된 계획’으로 볼 수 있다. 문화 분야에 대한 공공지출 수준은 정부가 문화 분야를 구성하는 각각의 부문에 어느 정도 정책적 우선순위를 두고 있으며, 시대에 따라 지출 구조가 어떻게 변화하는지를 파악하는 중요한 근거 자료가 될 수 있다(양혜원, 2013). ‘예산은 정책우선순위에 대한 선언서’(윤성식, 2003:101)라는 의미에서 문화예산에 대한 분석은 고양시 문화정책을 이해하고 분석하는 데에 중요한 수단이 될 수 있다. 이에 본 소고에서는 고양시 문화예산의 재원특성 및 세출구조를 분석하고자 2019년도 예산안을 기준으로 하여 고양시 문화정책의 특성을 파악하고 향후 개선점의 방향을 탐색해보고자 하였다.

개인의 소득수준 향상과 삶의 질에 대한 관심 증대, 문화가 가지는 사회경제적 파급효과 등에 대한 인식 확산에 따라 ‘문화’에 대한 사회적·정책적 관심은 날로 증가하고 있다. 이에 우리나라 중앙정부의 문화재정 규모와 비중 또한 꾸준히 증가하여 정부예산 대비 문화재정의 비중은 1991년 0.4%이었던데 비해, 2020년 현재는 1.6%에 이르고 있다. 문화계 전문가들은 우리나라 문화발전을 위해서는 문화재정의 비율이 2% 수준으로 확보되어야 한다고 주장하고 있어, 현재는 아직 이에 못 미치는 수준이지만 꾸준히 문화재정이 확대하고 있다는 점은 문화발전에 대한 국가의 의지를 확인할 수 있는 긍정적인 지점이라 할 수 있다.

그러나 고양시에는 이러한 경향이 나타나지 않는다. 고양시 문화재정은 증가하기 보다는 전체 재정 대비 약 4% 정도로 수년째 정체되어 있는 것으로 나타나며, 문화재정 중에서도 ‘문화예술’ 부문의 예산 비율은 최근 5년 간 지속적으로 감소한 것으로 분석되었다. 원인이 무엇이며, 어떻게 개선할 수 있을까? 본 소고에서는 고양시의 문화예산이 확대되기 어려웠던 요인을 예산의 내부 구조 속에서 파악해 보고자 하였다. 이에 고양시 문화재정의 구조특성, 문화예산의 재원특성과 세출구조 등을 분석하였으며, 동일한 기준틀을 활용하여 타 지자체의 예산과 비교분석하여 시사점을 도출하였다.

분석결과, 고양시 문화예산은 국도비 보조율이 낮고 지역문화진흥기금이 없다는 점이 예산확충의 한계인 것으로 나타났다. 이를 개선하기 위해서는 시민 문화향유 지원사업의 다양화와 지역예술가 육성 및 지원사업의 관점 전환이 필요하다. 하지만 무엇보다 중요한 것은 이러한 사항들을 실제로 꾸리고 추진할 수 있는 문화정책 추진체계 및 조직의 정비와 이를 어떠한 목적과 비전 안에서 실행할 것인가를 담아내는 문화정책 중장기 계획의 수립이 핵심되어야 할 것이다.

지역문화진흥법의 시행으로 기초 단위 지자체에서도 적극적으로 우리 지역의 문화를 진흥하고 부흥시킬 수 있는 근거가 마련되었다. 하지만 이러한 법제도의 규정에도 지역에서의 문화는 (특히, 고양시와 같은 기초 지방자치단체에서의 문화는) 지방자치단체장의 의지에 따라 제각기 다르게 나타나고 있다. 107만 시민과 함께 하는 고양시는 도시의 성장에 적합한 문화 정책과 도시의 규모에 맞는 문화예산을 갖고 지역의 구성원들이 열정적으로 지역문화에 동참할 수 있도록 하여 지역문화진흥을 이끄는 도시로 발돋움하기를 기대한다.

I. 들어가며

GYRI

- 예산은 정책문서이고 정책우선순위에 대한 선언서(윤성식(2003), 「예산론」, p.101)라는 의미에서 문화예산에 대한 분석은 고양시 문화정책을 이해하고 분석하는 데에 중요한 수단이 될 수 있음.
- 고양시 문화예산을 분석하여 고양시 문화정책의 구조와 향후 개선방안을 살펴보고자 함.

□ 우리나라 문화재정 체계

- 문화재정이란, 국가 예산편성 체계에 따르면 ‘문화 및 관광’ 분야의 예산을 대상으로 함

<그림 1> 국가 예산 편성 체계 내 ‘문화 및 관광’ 분야

12대 분야		16대 분야	
연 번	분 야	연 번	[코드번호] 분야
1	보건·복지·고용	1	[080] 사회복지
		2	[090] 보건
2	교육	3	[050] 교육
3	문화·체육·관광	4	[060] 문화및관광
4	R&D(별도통계) ¹⁾	5	[150] 과학기술
5	산업·중소기업·에너지	6	[110] 산업·중소기업및에너지
6	SOC	7	[120] 교통및물류
		8	[140] 국토및지역개발
7	농림·수산·식품	9	[100] 농림수산
8	환경	10	[070] 환경
9	국방(일반회계 총계) ²⁾	11	[040] 국방
10	외교·통일	12	[030] 통일·외교
11	공공질서·안전	13	[020] 공공질서및안전
12	일반·지방행정	14	[010] 일반·지방행정
		15	[130] 통신
		16	[160] 예비비

* 출처 : 2019 대한민국 재정 - 국가재정체계안내서 (국회예산정책처, 2019:90)

- ‘문화 및 관광’ 분야는 ①문화예술, ②관광, ③체육, ④문화재, ⑤문화 및 관광 일반으로 구성된 5개의 부문으로 나뉘어지며, 이에 따라, 중앙정부는 주로 문화체육관광부, 문화재청, 미래창조과학부, 방송통신위원회 등의 예산 및 기금으로 사업이 수행됨

□ 고양시 문화재정 체계

- 지자체 역시 국가 예산편성 체계에 따라 ‘문화 및 관광’ 분야로 나누어 문화예산을 편성하고 있으며, 그 하위 단위인 다섯 개의 부문 역시 공통적인 체계를 사용함

<그림 2> 고양시 ‘문화 및 관광’ 분야 세출총괄표 체계

구 분	예 산 액		전년도예산액		비교증감	
		구성비		구성비		증감률
총 계	2,691,449,619	100.00 %	2,290,983,273	100.00 %	400,466,346	17.48 %
060 문화및관광	109,562,222	4.07 %	87,326,687	3.81 %	22,235,535	25.46 %
061 문화예술	56,499,413	2.10 %	47,234,248	2.06 %	9,265,165	19.62 %
062 관광	2,107,480	0.08 %	2,718,812	0.12 %	△ 611,332	△ 22.49 %
063 체육	42,616,663	1.58 %	28,359,955	1.24 %	14,256,708	50.27 %
064 문화재	2,627,619	0.10 %	3,367,163	0.15 %	△ 739,544	△ 21.96 %
065 문화및관광일반	5,711,047	0.21 %	5,646,509	0.25 %	64,538	1.14 %

* 출처 : 2020년 고양시 예산서(p.15)

- 이에 따라, 고양시의 경우 문화예술과, 문화관광유산과, 체육정책과, 도서관센터 등이 위의 다섯 가지 하위 부문을 담당하고 있음

<표 1> ‘문화 및 관광’ 분야 고양시 관련 부서 및 기관

분야	부문	고양시 관련 부서 및 기관
문화 및 관광	① 문화예술	문화예술과, 도서관센터
	② 관광	문화관광유산과
	③ 체육	체육정책과
	④ 문화재	문화예술과, 문화관광유산과
	⑤ 문화 및 관광 일반	-

□ 문화예산의 범위 및 구조

- 본 고에서는 문화재정 중 ‘관광’과 ‘체육’ 부문을 제외한 ①문화예술, ④문화재, ⑤문화 및 관광 일반에 해당하는 예산을 ‘문화예산’의 범위로 설정하고 이를 타 지자체와 함께 비교·분석하고자 함
- 그러나, 다섯 가지 하위 부문 이하의 정책사업 및 단위사업의 구조는 아래 표와 같이 지자체별로 상이하게 분류되어 기존의 예산 구조 체계로는 세부적인 비교가 어려움

<표 2> 고양시 및 타 지자체 문화 및 관광 부문 정책사업 구조 비교

분야	부문	각 지자체별 정책사업 구조			
		고양시	수원시	성남시	부천시
문화 및 관광	① 문화예술	· 문화예술진흥	· 문화예술진흥	· 어린이문화예술지원 · 문화예술도시육성	· 문화사업의 고도화 · 문화예술인프라 구축
			· 박물관 운영 · 미술관 및 전시관 운영		· 문화시설 운영
		· 방송영상 진흥	-	-	· 문화콘텐츠 산업 활성화 기반 조성
		· 도서관 운영 및 시설 관리(39)	· 도서관 운영 및 시설 관리(51)	· 도서관 운영 및 시설 관리(73)	· 도서관 운영 및 시설 관리(51)
		-	-	-	· 증무행정 활성화
		-	-	· 건전한 게임 문화 조성	· 건전한 게임 문화 조성
	④ 문화재	· 문화유산 보존 관리 및 활용(공통)			
	⑤ 문화 및 관광 일반	· 유해환경 개선	· 문화재관련 사업	-	-

* 출처: 각 지자체별 2019년도 세출예산서 기준

- 지자체별 예산을 비교분석하기 위해서는 먼저 정책사업의 구조를 동일한 틀로 체계화하는 작업이 필요함
- 이에 따라 문화예술 부문을 아래 표와 같이 재구조화하여 4개의 지자체 문화예산을 분석하기 위한 최종적인 분석틀을 마련하였음
- 그 결과, ①문화예술 부문은 A. 문화예술, B. 문화콘텐츠, C. 도서관으로 세 개의 영역으로 재분류되었고, 그 외 ④문화재는 동일, ⑤문화 및 관광 일반은 기타 영역으로 명칭을 변경함(아래 표 참고)

<표 3> 고양시 및 타 지자체 문화예산 비교분석을 위한 분석틀

기존		변경	
분야	부분	문화예산 구조	
문화 및 관광	① 문화예술	A. 문화예술	· 기관 및 단체 지원 (지역문화재단 출연금, 문화원, 시립예술단체, 예총 등)
			· 시설 운영 및 지원 (박물관, 미술관 등 문화시설)
			· 지역축제, 행사, 대회
			· 시민 문화향유 지원
			· 지역예술가 육성 및 지원
		B. 문화콘텐츠	· 방송영상산업, 콘텐츠 산업 등
		C. 도서관	· 도서관 운영 및 시설관리
	④ 문화재	D. 문화재	· 문화유산 보존 관리 및 활용
	⑤ 문화 및 관광 일반	E. 기타	· 기타

- 위의 틀을 활용하여 고양시의 문화예산 구조를 비교 분석하기 위해 선정한 지자체는 유사 인구 규모 또는 경기도 내에서 문화정책으로 우수한 평가를 받고 있는 지역을 기준으로 하였으며, 이에 따라 수원, 성남, 부천 3개 지역을 최종적으로 선정함
- 각 지자체별 2019년도 예산서를 기준으로 문화재정 중 관광 및 체육 부문의 예산을 제외한 나머지 '문화' 예산을 대상으로 세입 및 세출 구조를 분석함, 단, '⑤문화 및 관광 일반' 부분의 경우 지자체 별로 예산이 없거나 '문화예산' 범위에 포함되는 성격이 아닌 경우에 한해 제외함

<표 4> 고양시 및 타 지자체 문화예산 비교분석 개요

	분야	부분	지자체			
			고양시	수원시	성남시	부천시
분석기준연도			2019년도			
분석대상	문화 및 관광	① 문화예술	포함	포함	포함	포함
		② 관광	(제외)	(제외)	(제외)	(제외)
		③ 체육	(제외)	(제외)	(제외)	(제외)
		④ 문화재	포함	포함	포함	포함
		⑤ 문화 및 관광 일반	포함	포함	(해당예산 없음)	(해당예산이 관광 부분에 속하여 분석에서 제외)
분석내용	세입		세입구조 비교			
	세출		〈표 3〉에 따른 세출구조 비교			

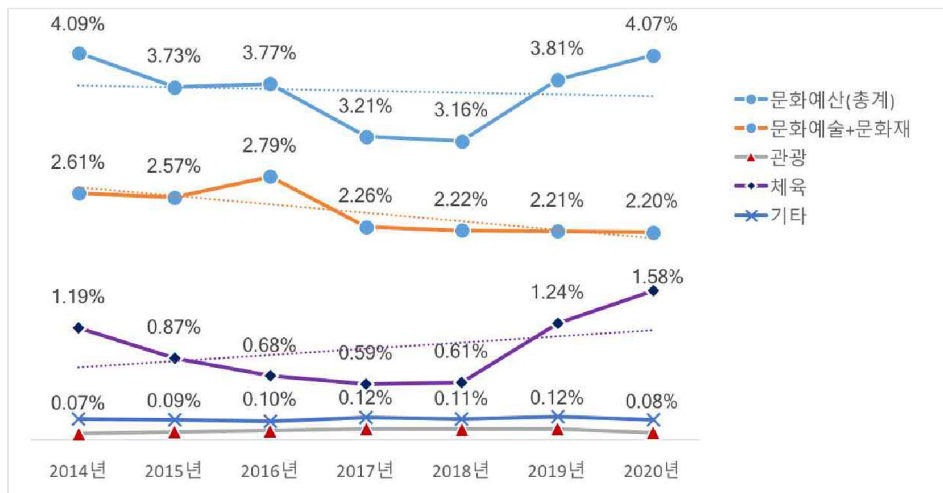
II. 고양시 문화재정 현황

GYRI

□ 고양시 문화재정 연도별 추이

- 고양시의 문화재정 총예산 비율을 살펴보면, 2020년은 4.07%로 이전 해 3.81%였던 것보다 높아짐
- 그러나 관광과 체육 분야를 제외한 실제 ‘문화 관련 예산’ 비율은 2016년도 2.79% 에서 2020년도 2.20%로 지속적으로 감소하는 추세를 보임

<그림 3> 고양시 연도별 문화예산 비율 추이(2014-2020)



* 출처: 고양시, 세출예산서(본예산 전체 기준)

<표 5> 고양시 문화재정 세부분야별 추이(2014-2020)

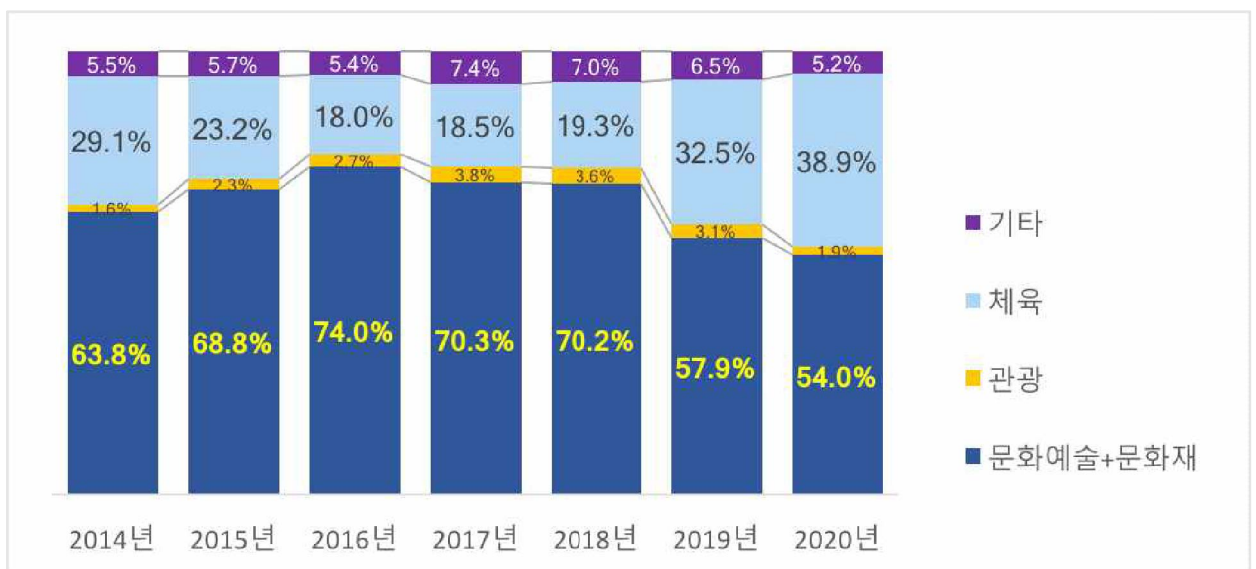
(단위: 천 원)

		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
전체 예산	(금액)	1,363,629,556	1,476,019,715	1,515,797,137	1,640,019,331	2,023,437,573	2,290,983,273	2,691,449,619
	(비율)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
문화재정 전체	(금액)	55,814,399	55,087,977	57,104,707	52,625,295	63,964,944	87,326,687	109,562,222
	(비율)	4.09%	3.73%	3.77%	3.21%	3.16%	3.81%	4.07%
문화예술 + 문화재	(금액)	35,586,436	37,898,484	42,229,601	36,988,023	44,875,101	50,601,411	59,127,032
	(비율)	2.61%	2.57%	2.79%	2.26%	2.22%	2.21%	2.20%
관광	(금액)	913,680	1,279,746	1,545,657	1,974,778	2,323,505	2,718,812	2,107,480
	(비율)	0.07%	0.09%	0.10%	0.12%	0.11%	0.12%	0.08%
체육	(금액)	16,231,519	12,771,080	10,262,435	9,746,803	12,314,121	28,359,955	42,616,663
	(비율)	1.19%	0.87%	0.68%	0.59%	0.61%	1.24%	1.58%
문화 및 관광 일반	(금액)	3,082,764	3,138,667	3,067,014	3,915,691	4,452,217	5,646,509	5,711,047
	(비율)	0.23%	0.21%	0.20%	0.24%	0.22%	0.25%	0.21%

* 출처: 고양시, 세출예산서(본예산 전체 기준)

- 최근 문화 관련 예산 비율이 감소한 원인을 (예산 상에서) 살펴보면, 체육 분야의 예산 증가와 관련이 있음
- 문화 및 관광 분야 내에서 2018년도 19.3%였던 체육 부문 예산은 2019년도에는 32.5%, 2020년도에는 38.9%로 대폭 증가하는데, 이는 2019년도에 확대 추진되었던 체육시설 리모델링 및 개보수 공사와 2020년도의 신규 체육시설 건립 등의 사업이 추진된 결과임
- 이에 따라 상대적으로 문화 관련 예산의 비중이 감소되는 경향이 나타남

<그림 4> 고양시 문화재정 내 구성비 추이 (2014-2020)

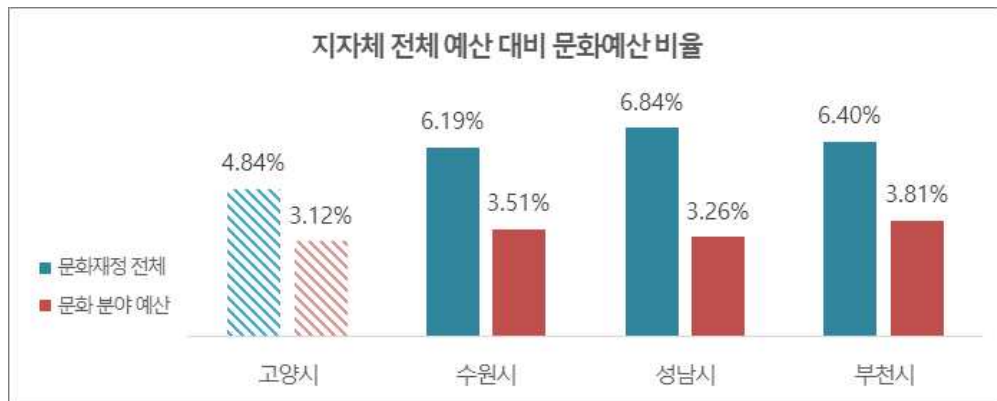


* 출처: 고양시, 세출예산서(본예산 전체 기준)

□ 전체 예산 대비 문화 예산 비교분석

- 각 지자체별 전체 예산 대비 문화재정(〈060문화 및 관광〉 분야 전체)의 예산 비율을 분석한 결과, 고양시는 4.84%로 타 지자체 대비 문화재정의 비율이 상당히 낮은 것으로 나타남
- 그러나 문화재정 내에서 관광과 체육 분야를 제외한 ‘문화예산’의 비율을 비교해보면, 고양시는 3.12%로 타 지자체에 비하여 여전히 적은 것으로 나타나고 있으나 그 차이가 크지는 않은 것으로 분석됨

<그림 5> 지자체별 전체 예산 대비 문화예산 비율



* 각 지자체별 2019년도 본예산 세출예산서 일반회계 기준

<표 6> 지자체별 전체 예산 대비 문화예산 비교

(단위 : 천 원)

구분	고양시		수원시		성남시		부천시	
	예산	구성비	예산	구성비	예산	구성비	예산	구성비
총 액	1,804,803,025	100%	2,279,469,083	100%	2,089,322,510	100%	1,419,101,583	100%
문화 및 관광 전체 ¹⁾	87,326,687	4.84%	141,212,008	6.19%	142,864,463	6.84%	90,784,756	6.40%
문화 예산 ²⁾	56,247,920	3.12%	79,847,163	3.51%	68,077,890	3.26%	54,010,630	3.81%

* 각 지자체별 2019년도 본예산 세출예산서 일반회계 기준

□ 문화재정 구성비교

- 문화재정 활동은 예산과 기금으로 이루어지는데, 고양시의 경우 문화예술진흥 관련 기금이 설치되어 있지 않아 100% 예산으로 문화재정 활동이 이루어짐
- 고양시 외 다른 비교지역인 수원, 성남, 부천에서는 문화예술과 소관의 ‘문화예술발전기금’이라는 명칭으로 설치 및 운영되며 이는 문화재정 전체 중 약 6%의 비중을 차지함

1) 각 지자체별 세출예산서 기준 기능별 분류 상의 <060 문화 및 관광> 분야에 해당함.

2) ‘문화 및 관광’ 분야 예산 중 관광과 체육 부문을 제외한 예산에 해당함.

<표 7> 지자체별 문화재정 구성비교

(단위 : 천 원)

구분		전체(a+b) ³⁾	(a) 예산			(b)기금
			합계	일반회계	특별회계	
고양시	문화 및 관광 전체 ⁴⁾	87,326,687	87,326,687	87,326,687	0	(없음)
	문화 예산 ⁵⁾	56,247,920	56,247,920	56,247,920	0	
		100.00%	100.00%	100.00%	0	
수원시	문화 및 관광 전체	141,212,008	141,212,008	141,212,008	0	5,400,171
	문화 예산	85,247,334	79,847,163	79,847,163	0	5,400,171
		100.00%	93.67%	93.67%	0	6.33%
성남시	문화 및 관광 전체	285,728,926	285,728,926	142,864,463	0	11,042,352
	문화 예산	73,210,836	68,077,890	68,077,890	0	5,132,946 ⁶⁾
		100.00%	92.99%	92.99%	0	7.01%
부천시	문화 및 관광 전체	135,277,494	135,277,494	90,784,756	44,492,738	4,989,548
	문화 예산	101,199,916	96,210,368	54,010,630	42,199,738	4,989,548 ⁷⁾
		100.00%	95.07%	53.37%	41.70%	4.93%

* 각 지자체별 2019년도 본예산 세출예산서 일반회계 기준

□ 문화예술과 예산 비교분석

- 각 지자체별로 '문화예술' 정책사업을 주요 업무로 하는 문화예술과의 예산 비율을 분석한 결과, 고양시 문화예술과의 경우 1.84%로 수원시를 제외한 나머지 지자체에 비해서는 다소 낮은 것으로 나타남

<표 8> 지자체별 전체 예산 대비 문화예술과 예산 비교

(단위 : 천 원)

구분	고양시		수원시		성남시		부천시	
	예산	구성비	예산	구성비	예산	구성비	예산	구성비
총 액	1,804,803,025	100%	2,279,469,083	100%	2,089,322,510	100%	1,419,101,583	100%
문화예술과 예산	33,166,338	1.84%	38,083,418	1.67%	40,546,728	1.94%	29,987,027	2.11%

* 각 지자체별 2019년도 본예산 세출예산서 일반회계 기준

- 3) 2019년도 각 지자체별 세출예산서(전체) 및 기금운용계획 기준으로 함.
- 4) 각 지자체별 세출예산서 기준 기능별 분류 상의 <060 문화 및 관광> 분야에 해당함.
- 5) '문화 및 관광' 분야 예산 중 관광과 체육 부문을 제외한 예산에 해당함.
- 6) 전년도(2018년) 말 기금조성액 기준이며, 2020년도에 기금 폐지됨.
- 7) 전년도(2018년) 말 기금조성액 기준이며, 2020년도에 기금 폐지됨.

□ 인구 수 대비 문화재정 비교분석⁸⁾

- 각 지자체별 문화예산액을 인구 수 대비 분석하여 1인 당 문화예산 산출액을 살펴본 결과, 성남시는 72,214원, 수원시 66,848원, 부천시 65,073원, 고양시 52,748원 순으로 나타남
- 전체 예산 대비 문화예산의 비율은 타 지자체와 큰 차이가 나타나지 않았지만 인구 수 대비 비교 분석한 결과, 고양시의 경우 문화예산 규모가 상당히 작은 것을 확인할 수 있음

<그림 6> 지자체별 인구 1인 당 문화예산 비교



<표 9> 지자체별 인구 수 대비 문화예산 비교

구분		고양시	수원시	성남시	부천시
인구 수(명)		1,066,351	1,194,465	942,724	829,996
문화재정 전체	예산(천 원)	87,326,687	141,212,008	142,864,463	90,784,756
	인구 1인 당 예산 (원)	81,893	118,222	151,544	109,380
'문화' 예산 전체	예산(천 원)	56,247,920	79,847,163	68,077,890	54,010,630
	인구 1인 당 예산 (원)	52,748	66,848	72,214	65,073

* 각 지자체별 2019년도 본예산 세출예산서 일반회계 기준

8) 예산은 각 지자체별 '2019년도 세출예산서 일반회계'를 기준으로 하였으며, 인구 수는 행정안전부(2019)의 주민등록인구통계(2019년 12월 31일 데이터 기준)를 기준으로 함.

III. 고양시 문화예산 비교분석

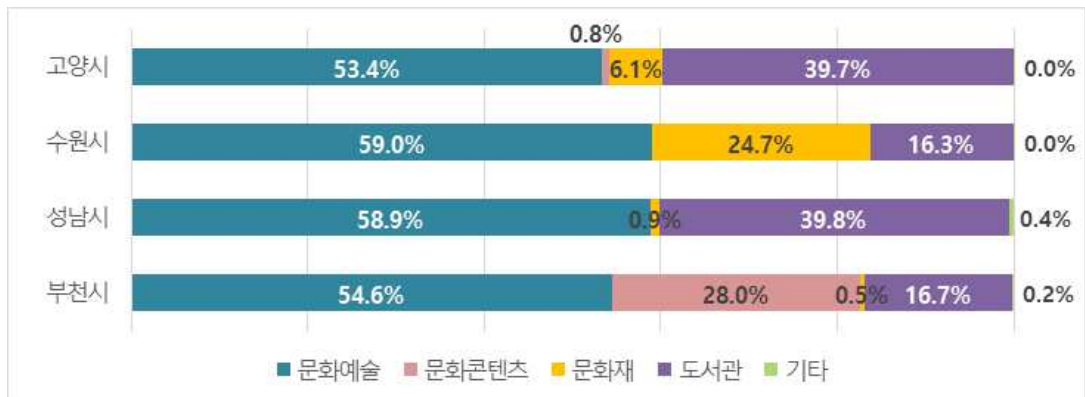
GYRI

□ 비교분석① - 세출구조별

○ 세부 영역별 비교

- 각 지자체별 문화예산을 앞의 <표 3>에서 분류한 다섯 가지 영역을 기준으로 세부분석한 결과, 4개의 지자체 모두 영역별 예산 비중의 차이는 각기 조금씩 다른 특징을 보이고 있었지만 가장 큰 비중을 차지하는 영역은 공통적으로 'A. 문화예술'인 것으로 나타남

<그림 7> 지자체별 문화예산 세부 영역별 비교



* 각 지자체별 2019년도 본예산 세출예산서 일반회계 기준

<표 10> 지자체별 문화예산 세부 영역별 비교

(단위 : 천 원)

구분		고양시	수원시	성남시	부천시
문화예산	예산액(천 원)	56,247,920	79,847,163	68,077,890	54,010,630
	비율(%)	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
A. 문화예술	예산액(천 원)	30,016,941	47,131,146	40,078,202	29,473,999
	비율(%)	53.37%	59.03%	58.87%	54.57%
B. 문화 콘텐츠	예산액(천 원)	430,000	-	-	15,125,292
	비율(%)	0.76%	-	-	28.00%
C. 문화재	예산액(천 원)	3,429,763	19,728,795	618,443	266,000
	비율(%)	6.10%	24.71%	0.91%	0.49%
D. 도서관	예산액(천 원)	22,348,896	12,981,222	27,086,115	9,037,722
	비율(%)	39.73%	16.26%	39.79%	16.73%
E. 기타	예산액(천 원)	22,320	6,000	295,130	107,617
	비율(%)	0.04%	0.01%	0.43%	0.20%

* 각 지자체별 2019년도 본예산 세출예산서 일반회계 기준

○ 세부영역 중 ‘문화예술’ 영역 내 예산 비교

- 각 지자체별 문화예산 중 A. 문화예술 영역을 하위 분류별로 살펴본 결과, 대부분의 지자체에서는 기관 및 단체(문화재단, 문화원, 예술단)지원과 시설운영 및 지원(박물관 및 미술관, 문화의집, 생활문화센터 등)에 가장 큰 예산 지출을 하고 있는 것으로 나타남(고양시 약 87%, 수원시 약 82%, 성남시 약 89%, 부천시 약 87%)

<표 11> ‘문화예술’ 영역 예산 비교

(단위 : 천 원)

구분	고양시		수원시		성남시		부천시	
	예산액	비율	예산액	비율	예산액	비율	예산액	비율
A. 문화예술 전체	30,016,941	100%	47,131,146	100%	40,078,202	100%	29,473,999	100%
① 기관 및 단체 지원	19,063,817	63.48%	30,333,582	63.64%	34,415,952	85.87%	17,391,523	59.01%
② 시설운영 및 지원	7,054,376	23.49%	8,380,117	17.58%	1,324,180	3.30%	8,325,513	28.25%
③ 지역축제, 행사, 대회	1,633,448	5.44%	5,664,900	12.02%	1,879,990	4.69%	1,424,800	4.83%
④ 시민 문화향유 지원	1,809,200	6.03%	1,646,160	3.45%	2,135,080	5.33%	1,623,200	5.51%
⑤ 지역예술가육성 및 활동지원	382,400	1.27%	358,050	0.75%	322,000	0.80%	255,590	0.87%
⑥ 문화특화지역 조성	-	-	600,000	1.26%	1,000	0.00%	423,373	1.44%
⑦ 기타	73,700	0.25%	148,283	0.31%	-	-	30,000	0.10%

* 각 지자체별 2019년도 본예산 세출예산서 일반회계 기준

- ‘문화예술’ 영역의 예산의 대부분을 차지하는 ‘기관 및 단체 지원’과 ‘시설운영 및 지원’에 해당하는 예산 이외에는, 고양시의 경우 시민 문화향유 지원(6.03%), 지역축제·행사·대회(5.44%), 지역예술가육성 및 활동지원(1.27%) 순으로 예산을 지출하고 있는 것으로 나타남

□ 비교분석② - 자원특성별

○ 문화예산 전체

- 각 지자체별 문화예산의 자원특성별로 분석한 결과, ‘문화예산’ 전체 예산액 중 시 자체재원의 비율이 고양시는 88.25%로 나타남.

<표 12> 지자체별 문화예산 자원특성

(단위 : 천 원)

구분		고양시		수원시		성남시		부천시	
		예산액	비율	예산액	비율	예산액	비율	예산액	비율
문화예산	합계	56,247,920	100.00%	79,847,163	100.00%	68,077,890	100.00%	54,010,630	100.00%
	국비	3,351,557	5.96%	9,505,669	11.90%	1,559,485	2.29%	1,644,294	3.04%
	균특	2,165,000	3.85%	600,000	0.75%	-	-	383,450	0.71%
	도비	1,091,812	1.94%	2,234,076	2.80%	400,067	0.65%	318,626	0.59%
	시비	49,639,551	88.25%	67,507,418	84.55%	66,118,338	97.12%	51,664,260	95.66%

* 각 지자체별 2019년도 본예산 세출예산서 일반회계 기준

○ 문화예산 세부 영역별 비교

- 세부 영역 중 ‘(C)문화재’ 및 ‘(D)도서관’ 영역은 국도비 및 군특 보조금 및 비중이 크며, 그 외 ‘(A)문화예술’, ‘(B)문화콘텐츠 영역’은 시 자체 재원 중심으로 편성되는 예산 구조를 지님
- 고양시의 경우, ‘(C)문화재’ 및 ‘(D)도서관’ 영역의 국도비 및 군특 보조율이 타 지자체에 비하여 상대적으로 높은 편이며, ‘(A)문화예술’ 영역 또한 국도비 보조율 및 절대액 자체가 높은 것으로 나타남. 이에 대한 해석을 위해 아래에서는 ‘문화예술’ 내 하위 영역을 분석함

<표 13> 지자체별 문화예산 재원 - 세부영역별

(단위 : 천 원)

구분		고양시		수원시		성남시		부천시	
문화예산	전체	56,247,920		79,847,163		68,077,890		54,010,630	
A. 문화예술	합계	30,016,941	100.00%	47,131,146	100.00%	40,078,202	100.00%	29,473,999	100.00%
	국비	1,633,035	5.44%	1,076,936	2.28%	1,249,993	3.12%	1,106,294	3.75%
	군특	-	-	200,000	0.42%	-	-	313,450	1.06%
	도비	179,155	0.60%	157,452	0.33%	115,837	0.29%	159,838	0.54%
	시비	28,202,751	93.96%	45,696,758	96.96%	38,712,372	96.59%	27,894,417	94.64%
B. 문화콘텐츠	합계	430,000	100.00%	-	-	-	-	15,125,292	100.00%
	국비	-	-	-	-	-	-	500,000	3.31%
	군특	-	-	-	-	-	-	-	-
	도비	-	-	-	-	-	-	-	-
	시비	430,000	100.00%	-	-	-	-	14,625,292	96.69%
C. 문화재	합계	3,426,763	100.00%	19,728,795	100.00%	618,443	100.00%	266,000	100.00%
	국비	1,321,226	38.52%	8,428,733	42.72%	102,700	16.61%	35,000	13.16%
	군특	-	-	-	-	-	-	-	-
	도비	581,728	16.96%	1,986,260	10.07%	140,550	22.73%	45,800	17.22%
	시비	1,526,809	44.52%	9,313,802	47.21%	375,193	60.67%	185,200	69.62%
D. 도서관	합계	22,348,896	100.00%	12,981,222	100.00%	27,086,115 ⁹⁾	100.00%	9,037,722	100.00%
	국비	397,296	1.78%	-	-	153,792	0.57%	3,000	0.03%
	군특	2,165,000¹⁰⁾	9.69%	400,000	3.08%	-	-	70,000	0.77%
	도비	330,929	1.48%	90,364	0.70%	156,621	0.58%	112,988	1.25%
	시비	19,455,671	87.05%	12,490,858	96.22%	26,775,702	98.85%	8,851,734	97.94%
E. 기타	합계	22,320	100.00%	6,000	100.00%	295,130	100.00%	107,617	100.00%
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
	군특	-	-	-	-	-	-	-	-
	도비	-	-	-	-	6,990	2.37%	-	-
	시비	22,320	100.00%	6,000	100.00%	288,140	97.63%	107,617	100.00%

* 각 지자체별 2019년도 본예산 세출예산서 일반회계 기준

9) 성남시는 2019년 북정도서관 및 수내도서관 건립 4,035,576천 원으로 도서관 부분 총액예산 절대액 규모가 크게 나타남.

10) 고양시는 2019년 일산도서관 건립 지원으로 군특보조금 1,751,000천 원으로 인하여 해당년도 도서관 부문 군특예산이 크게 증가한 것으로 나타남

- ‘(A)문화예술’의 여섯 가지 하위영역별로 분석한 결과, ‘③시민 문화향유 지원’의 경우 모두 ‘통합문화이용권’ 사업(국가바우처사업)¹¹⁾을 포함하고 있어 예산액이 큰 비중을 차지하고 있음. ‘통합문화이용권’ 사업을 제외하고는 고양시의 시민 문화향유 지원사업은 없으며, 수원시는 이 외에도 1개, 성남시 1개의 사업이 추진됨
- 고양시 문화예산 내에서는 ‘⑥문화특화 지역·지구·거리 조성’ 관련 사업이 이루어지고 있지 않음

<표 14> 지자체별 문화예산 자원 - (A)문화예술 영역

(단위 : 천 원)

구분		고양시		수원시		성남시		부천시	
문화예산		56,247,920		79,847,163		68,077,890		54,010,630	
A. 문화예술		30,016,941		47,131,146		40,078,202		29,473,999	
① 기관 및 단체 지원	합계	19,063,817	100.00%	30,333,582	100.00%	34,415,952	100.00%	17,391,523	100.00%
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
	균특	-	-	-	-	-	-	-	-
	도비	-	-	-	-	-	-	-	-
② 시설운영 및 지원	합계	19,063,817	100.00%	30,333,582	100.00%	34,415,952	100.00%	17,391,523	100.00%
	국비	7,054,376	100.00%	8,380,171	100.00%	1,324,180	100.00%	8,325,513	100.00%
	국비	400,000	5.67%	-	-	-	-	-	-
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
③ 지역축제, 행사, 대회	합계	41,409	0.59%	16,680	0.20%	-	-	33,360	0.40%
	국비	6,612,967	93.74%	8,363,491	99.80%	1,324,180	100.00%	8,292,153	99.60%
	국비	1,633,448	100.00%	5,664,900	100.00%	1,879,990	100.00%	1,424,800	100.00%
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
④ 시민 문화향유 지원	합계	-	-	-	-	-	-	116,970	8.21%
	국비	-	-	-	-	-	-	17,730	1.24%
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
⑤ 지역 예술가 육성 및 활동지원	합계	1,633,448	100.00%	5,664,900	100.00%	1,879,990	100.00%	1,290,100	90.55%
	국비	1,809,200	100.00%	1,646,160	100.00%	2,135,080	100.00%	1,623,200	100.00%
	국비	1,233,035	68.15%	1,076,936	65.42%	1,249,993	58.55%	1,106,294	68.16%
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
⑥ 문화특화 지역·지구·거리 조성	합계	85,266	4.71%	94,472	5.73%	86,437	4.05%	76,498	4.71%
	국비	490,899	27.13%	474,952	28.85%	798,650	37.41%	440,408	27.13%
	국비	382,400	100.00%	358,050	100.00%	332,000	100.00%	255,590	100.00%
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
⑦ 그 외	합계	-	-	600,000	100.00%	1,000	100.00%	423,373	100.00%
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
	국비	-	-	200,000	33.33%	-	-	196,480	46.41%
	국비	-	-	-	-	-	-	12,370	2.92%
⑧ 그 외	합계	-	-	400,000	66.67%	1,000	100.00%	214,523	50.67%
	국비	73,700	100.00%	148,283	100.00%	-	-	30,000	100.00%
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-
	국비	-	-	-	-	-	-	-	-

* 각 지자체별 2019년도 본예산 세출예산서 일반회계 기준

11) 기초생활보장 수급자 및 차상위 계층을 대상으로 문화 향유 기회를 제공하기 위한 문화체육관광부 사업임. 사업비는 국비 및 지방비 매칭율에 따라 각 시·도별로 편성되며, 다시 각 시·도에서는 시·군·구의 정책대상자 수 및 전년도 사업실적 등을 고려하여 보조금을 지급함

IV. 시사점

GYRI

□ 고양시 문화예산의 한계점

○ 점차 낮아지는 고양시 문화예산 비율

- 앞서 고양시의 문화예산을 분석한 결과, ‘문화 및 관광’ 분야 전체의 예산은 지속적으로 늘어나고 있고, 전체 예산 대비 비율 또한 약 4% 전후를 유지하고 있는 것으로 나타남
- 하지만, ‘문화 및 관광’ 분야에 속한 하위 부분들 간의 구성 비율을 살펴보면, ‘체육’ 부문 예산은 점점 늘어나는 반면, ‘문화예술’ 예산은 점차 감소하고 있음(2016년 74.0% → 2020년 54.0%)

○ 고양시 문화예산은 규모 면에서 다른 도시들에 비해 적은 수준

- 고양시 문화예산액은 계속 증가하고 있는 것으로 나타나지만, 이는 크게 특별할 것 없이 (기본적으로 모든 예산은 순증함) 고양시 재정 총규모의 증가폭에 따라 순증을 했다고 보는 것이 타당함
- 실제로 인구 수 대비 고양시 문화예산을 살펴보면, 인구 1인 당 52,748 원으로 유사 인구 규모의 타 지자체 대비 현저히 낮은 수준임을 알 수 있음(수원시 66,748원, 성남시 72,214원, 부천시 65,073원)

○ 고양시 문화재정은 ‘기금’ 없이 ‘예산’으로만 구성

- 고양시 문화 분야 재정활동은 조세를 재원으로 사용하는 ‘예산’으로 100% 이루어지고 있음
- 계획변경과 집행의 자율성 측면에서 ‘예산’ 보다 자유로운 기금이 문화 분야에는 설치되어 있지 않아 다양한 문화정책 사업을 발굴하여 안정적이고 지속적으로 시행하는 데에 한계가 있음
- 기금의 설치 및 운용으로 다양한 문화정책 사업을 비교적 안정적이고 지속적으로 시행해 볼 수 있으며, 코로나19 사태와 같은 재난 및 위기상황 발생 시 우리 지역 차원에서의 문화계 긴급지원정책을 추진해 볼 수 있음
- 단, 저금리 추세 장기화에 따라 기금의 운용 및 사업추진에 어려움이 지속되면서 기금을 통합 및 폐지하는 지자체의 사례가 늘어나고 있으므로(수원시 및 부천시 또한 2020년에 문화예술진흥기금을 폐지하여 일반회계로 전출함), 향후 기금 설치 여부는 저금리 시대에 대한 고려와 함께 신중한 접근이 필요함

○ 시민 문화향유 지원은 주로 소외계층을 중심으로 한 국가 문화복지사업에 의존

- 고양시는 시민 문화향유 지원은 문화체육부에서 실시하는 소외계층(기초생활수급자 및 차상위계층)을 대상으로 한 ‘통합문화이용권 사업’을 중심으로 추진되고 있음. 그 외 다른 계층이나 일반 시민들의 문화 향유 기회를 증진하기 위한 생활문화 지원 및 보조사업이 필요함

□ 정책적 시사점

○ 고양시가 문화도시로 성장하기 위해 ‘문화예산’ 확충은 필수

- 지역의 자산 가치와 도시 경쟁력의 척도가 되는 성장 동력으로 중앙 및 지방정부는 ‘문화’라는 키워드에 주목하여 적극적인 실천을 보이고 있음. 문화체육관광부의 ‘법정문화도시 지정사업’, 문화자산의 가치를 활용한 도시재생사업 등이 그 사례임
- 국가와 지역뿐만 아니라 문화가 개인의 삶의 질에 영향을 미친다는 사실은 많은 연구들을 통해 밝혀지고 있으며, 우리는 이를 경험적으로도 인지할 수 있음. 최근에는, 문화에 대한 국가의 공적 지출, 즉, 문화 재정 비율의 확대가 국민의 삶의 만족도에 통계적으로 유의미한 긍정적 효과를 미친다는 사실이 밝혀지기도 함. 그 영향이 즉시적으로 나타나기 보다는 2년여의 시간적 격차를 두고 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타남¹²⁾
- 이렇듯, 국가나 지역에서의 문화의 중요성에 대한 공감대와 확신은 커져가는 반면, 고양시의 문화정책에 대한 의지로 볼 수 있는 문화예산은 그 비중이 점차 줄어들고 있어 고양시 문화정책에 대한 검토와 향후 고양시 문화예산 확충을 위한 노력이 절대적이고 적극적으로 필요한 상황임

○ ‘시민 문화향유 지원’ 사업의 다양화 필요

- 고양시는 문화예술 예산 중 약 87%를 기관, 시설, 예술단체(시립예술단 및 예총)의 운영지원에 편성하고 있으며, 그 다음으로 많은 비중을 차지하는 부분은 ‘시민 문화향유 지원’ 영역이지만 이는 소외 계층을 대상으로 실시하고 있는 중앙정부 보조금 사업만으로 추진되고 있어, 그 외 계층 및 일반 시민들의 문화향유를 위한 사업 발굴 및 기획이 필요함

○ ‘지역예술가 육성 및 지원’을 위해서는 ‘행사’가 아닌, 창작, 예술활동에 대한 지원으로 전환 필요

- 고양시 지역예술단체 및 예술인들의 예술활동에 대한 지원은 주로 연례적으로 시행하고 있는 행사성 프로그램이나 ‘공연장대관료지원’(도사업), ‘거리로 나온 예술’(도사업), ‘찾아가는 문화활동’(도사업) 등 공연 및 전시활동을 중심으로 한 지원사업이 대다수임.
- 예술인들이 행사성 사업을 통해 받는 공적지원은 용역의 댓가로 인식하여 창작활동에 대한 지원으로 받아들이지 않게 되므로, 문화에 대한 공적 투자가 적다고 인식하게 되는 원인이 됨¹³⁾
- 지역문화 ‘진흥’의 관점에서 창작활동을 직접적으로 지원하는 정책으로의 전환이 필요함

12) 양혜원(2013). 문화재정과 삶의 질 간의 관계 연구 - OECD 국가를 중심으로. 문화정책논총, 27(1), 8-29.

13) 최지연(2019). 수원시 문화재정 분석 연구. 수원시정연구원. 정책연구과제보고서.

○ 무엇보다 선행되어야 할 것은 고양시 문화정책 추진체계의 정비와 정립

- 무엇보다 중요한 것은 위에서 제안한 사항들을 실제로 꾸리고 추진할 수 있는 문화정책 추진체계 및 조직의 정비와 이를 어떠한 목적과 비전 안에서 실행할 것인가를 담아내는 문화정책 중장기 계획 수립이 핵심임
- 2014년 지역문화진흥법의 시행으로 기초 단위 지자체에서도 적극적으로 우리 지역의 문화를 진흥하고 부흥시킬 수 있는 근거가 마련됨. 하지만 이러한 법제도의 규정에도 불구하고 지역에서의 문화는 (특히, 고양시와 같은 기초 지방자치단체에서의 문화는) 지방자치단체장의 의지에 따라 제각기 다르게 나타남
- 107만 시민과 함께 하는 고양시는 도시의 성장에 적합한 문화정책과 도시의 규모에 맞는 문화예산을 갖고 지역의 구성원들이 열정적으로 지역문화에 동참할 수 있도록 하여 지역문화진흥을 이끄는 도시로 발돋움하기를 기대함

고양시정연구원 이슈브리프

제24호

발행일 2020.11.30.
발행인 이재은
발행처 고양시정연구원

TEL 031.8073.8341
FAX 031.8073.0710
HOMEPAGE www.gyri.re.kr
ADDRESS 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층 고양시정연구원(GYRI)

- 이 보고서에 실린 내용은 고양시정연구원의 공식의견과 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용을 인용할 시 반드시 출처를 명시해야 하며 무단전재 또는 복제하는 것을 금합니다.