

11. 문화예술진흥기금

1. 기금개요

설치근거	문화예술진흥법 제20조		
설치년도	1972년	운용개시년도	1973년
주무부처	문화체육관광부	기금관리주체	한국문화예술위원회
관리방식		위탁관리기관	

2. 평가결과 요약표

① 개별사업의 적정성

개별사업	평가결과	근거
예술창작지원	개선	공연단체 예산지원에 대한 효율성이 매우 낮으므로 지원의 원칙과 전략 등 지원방식에 대한 개선이 필요함.
예술인력육성	개선	청년세대는 물론이고, 노인세대에 들어가는 퇴직인력군들은 문화예술영역에서 고급소비자가 될 수 있고, 이들의 전문적 경험을 활용한 생산 또는 창조인력으로 활용될 수 있으므로 이들 두 분야 인력을 효율적으로 활용할 수 있는 방향으로 기금운용계획을 수정·수립할 필요가 있음.
예술인 생활안정자금	개선	예술인 생활안정자금 사업은 예술가들의 생계지원의 비중을 낮추고, 예술창작활동 지원의 비중을 높이는 방향으로 전환할 필요가 있음.
지역문화예술 지원	개선	지역간 문화교류 및 협력 프로그램을 개발하고, 지방자치단체에서 자발적으로 운영하기 어려운 지역문화예술 교류의 매개역할을 할 수 있도록 지역문화예술지원의 시스템 개편이 필요함.

개별사업	평가결과	근 거
문화예술향유 지원	개선	문화예술향유지원 사업은 문화소외계층의 정의를 재정립하고, 문화누리카드 소비계층을 청소년 전체까지 모두 확대하면서 실질적인 향유대상이 문화예술을 소비할 수 있는 기회를 제공하는 방향으로 개선이 필요함. 형식적인 대상자 범위에 한정되지 않고, 실질적인 문화소외자들에 대한 효과적인 지원체계 마련이 필요함
예술의 관광자원화	개선	전통예술 지역브랜드 상설공연 사업의 추진 성과가 지역 예술의 활성화에 목적을 두는지 관광자원화에 목적을 두는지 목적을 분명히 하고 성과 측정이 필요함.

② 재원구조의 적정성

평가결과	평가결과 근거 및 조치사항
부적정	본 기금은 자체수입재원을 보유하고 있으나 자체수입비중이 부족하며, 정부내부수입 및 차입금 비중은 적정하지만 중기가용자산 규모가 부적정함.

③ 기금존치의 타당성

평가결과	평가결과 근거 및 조치사항
존치	글로벌 환경에서의 한국의 위상, 국민의 문화예술적 삶의 질, 예술의 사회적 가치 제고를 위한 기금존치의 타당성은 분명함.

3. 존치평가 총평

- 문화예술진흥기금은 문화예술진흥법 제20조에 근거한 기금으로 국민의 문화예술 향유권을 강화하고 문화예술 창조활동을 진흥하기 위한 목적으로 설립된 기금으로 1973년부터 운영되어 현재까지 약 50년 동안 유지된 재원이다.
- 본 기금에서 주요 사업으로 지원되고 있는 예술창작지원사업에서 가장 중요한 부분은 지원효율성과 지원수혜 대상의 재정자립도를 높이는 것이다. 이를 통해서 지원과 성과의 선순환구조를 만들어야 하며, 예술인 창작지원의 비중을 높이고, 열악한 문화예술 분야 새로운 일자리를 개발하면서 새롭게 등장하는 노년인력의 활용, 청년인력의 지원 등에 지원사업의 초점을 맞출 필요가 있다. 지역문화예술 지원에서 지역 간 문화예술교류의 효과를 높이고, 문화누리카드의 사업수혜자의 범위 확장, 그리고 예술의 관광자원화의 실질적인 대표상품 개발 등이 필요하다.
- 본 기금은 자체수입원을 보유하고 있으나 코로나19 영향으로 민간출연금 및 경륜·경정 수입금액의 감소 등으로 자체수입이 급감한 반면 경상사업비는 코로나 19 회복을 위한 취약계층 지원 확대 등으로 오히려 증가함에 따라 경상지출 대비 자체수입비중이 부족한 것으로 나타났다. 정부내부수입 및 차입금비중은 적정한 것으로 나타나나 평가기준의 부적정수준 경계에 가깝게 분석된다. 중기가용 자산 규모는 평가기준 상 과소한 것으로 분석되나 전체사업 의 대부분을 차지하는 복권기금사업(바우처)의 효과를 반영하여 분석할 경우 오히려 과다한 것으로 분석되기도 한다. 다만, 중기가용자산의 대부분을 골프장이 차지하고 있어 실제 가용 가능한 현금자산은 부족한 것으로 분석이 되는 등 중기가용 자산 규모는 부적정하다.
- 본 기금 글로벌 환경에서의 한국의 위상, 국민의 문화예술적 삶의 질, 예술의 사회적 가치 제고를 위한 기금존치의 타당성은 분명하다.
- 본 기금은 기존의 관행적인 방식으로 진행되어 새로운 문화예술 환경과 정책적 수요에 적극적으로 대응하지 못하고 있는 사업들의 개선작업이 신속히 진행 되어야 예산활용의 효율성과 중복성을 빠르게 개선할 수 있을 것이다.

4. 세부항목별 평가결과

㉠ 개별사업의 적정성

1. 사업 설치목적의 유효성

- 예술창작지원 사업의 경우 공연단체 예산지원에 대한 효율성이 매우 낮으므로 지원의 원칙과 전략 등 지원방식에 대한 대폭적인 개선이 필요함.
- 공연단체 지원금액의 비중이 가장 높음에도 불구하고(약 300억원으로 문학, 시각예술, 국제예술, 기술융합, 기초예술다양성 지원 등의 사업 등을 전부 합친 금액의 약 1.5배 규모) 공연단체 재정자립도는 2012년에 42%, 2021년도에 26.9%로 지원의 효율성이 떨어지고 있어서 재원지원 방식이나 규모의 적정성에 대해서 의문을 제기하지 않을 수 없음.
- 이것을 단지 코로나 영향이라고만 말하기에는 지나치게 낮은 재정자립도를 보이고 있고, 사실 코로나로 인한 불리한 상황은 공연분야만이 아니었기 때문에 코로나를 비롯한 외부적인 요인만으로 원인을 전가하기에는 무리가 있음. 즉 상당히 심각한 공연계 내부의 문제이거나 아니면 지원방식의 문제로 밖에 볼 수 없는 상황임.
- 2012년 대비 지원금액은 50% 정도 증가했는데, 재정자립도는 약 45% 정도가 더 떨어졌다는 것은 기금활용의 성과와 효율성이 대단히 낮다는 것으로 기금 활용의 적정성에 문제가 있음을 말하는 것임.
- 문예진흥기금이 고갈되어 가는 상황에서 이런 식의 지원방식을 지속하는 것이 합당한 것인지 근본적인 의문제기가 필요함.
- 공연단체별로 재정자립도를 높이려는 노력을 적극적으로 하지 않은 단체에 대한 지원을 계속하는 것이 예술창작활동의 지원의 목적에 부합하는 것이라고 말할 수 없음.

- 재정자립도를 높여야 한다는 것의 의미가 단순한 상업성의 요구라고만 말할 수는 없는 시대가 되어가고 있음. 관객의 수준은 빠르게 높아지고 있어서 굳이 상업성을 높이는 것만이 아니고 예술성만으로도 높은 기획력과 창의성, 풍성한 내용 등으로 충분히 관객을 모을 수 있을 것으로 판단됨.
- 공연단체의 재정자립도가 지속적으로 낮아지는 이유가 지원의 방식이나 내용, 공연단체 선정 과정의 문제, 지원금의 활용 방식의 문제, 지나친 단기적 단위로 지원단체가 결정되면서 오랜 기간 수요되는 예술적 숙성의 시간 부족 등의 문제가 없는지에 대한 정책적 고민이 필요함.
- 반면에, 공연단체에 대한 지원금이 증대되면서 지원의 대상과 폭이 넓어졌고, 이로 인해 성숙되지 않은 공연에 방만한 지원금이 투여되면서 공연계 스스로 경각심이나 창작적 열정이 낮아진 것은 아닌지에 대한 심각한 검토가 필요함.
- 재정자립도를 높여야 한다는 의지를 가지기 보다는 지원금을 타기 위한 공연 단체와 공연의 수가 과도하게 공급되면서, 공연계 시장이 성장하기전에 공연 관련 공급이 과도하게 많아지면서 공연의 질은 낮아졌고, 이것이 다시 공연계의 재정자립도를 낮추는데 악순환의 고리를 형성하게 된 것으로 판단됨.
- 공연단체가 지나치게 지원금에만 의존하게 된 것이 결국은 지원금이 없다면 생존이 불가능한 단체를 계속 양산해 내는 결과를 초래한 것이라면, 이러한 정부지원이 공연예술의 미래 발전의 장애요인이 될 수밖에 없는 결과를 초래함.
- 기금을 통한 지원이 공연단체에 대한 지원이라는 1차적인 지원방식에서 벗어나서 지원 이후의 자생력과 경쟁력의 제고 등에 어떤 영향을 미치는지를 검토하면서 결국은 공연계 발전의 선순환 구조를 만드는 방식으로 전면 개편되어야 함.
- 이를 위해서는 지원 이후 유료티켓 판매량 등과의 상관관계를 반드시 분석하고 그것이 차년도 지원에 반드시 반영될 수 있도록 하여, 공연계의 경쟁력과 재정자립도 강화와 기금지원이 연동될 수 있는 지원방식의 변화가 반드시 필요함.

- 예술인력 육성사업은 청년세대는 물론이고, 노인세대에 들어가는 퇴직인력군들은 문화예술영역에서 고급소비자가 될 수 있고, 이들의 전문적 경험을 활용한 생산 또는 창조인력으로 활용될 수 있으므로 이들 두 분야 인력을 효율적으로 활용할 수 있는 방향으로 기금운용계획을 수정·수립할 필요가 있음.
- 일회적이고 단편적인 인력지원이나 활동지원을 넘어서서 문화예술분야 청년들이 활동할 수 있는 실질적인 일자리를 창출하는 등 문화예술분야 일자리 관련 구조를 개선할 수 있는 방향으로 기금의 용도를 변경하는 것이 필요함.
- 이를 위해서는 기금사업의 구조의 개편이 필요하고, 타부처와의 긴밀한 협의를 통해서 새롭고도 지속가능한 문화예술분야 일자리 개발이 필요함. 즉 안정적 경제적 기반 하에서 문화예술적 역량을 기르면서도 일반 국민들의 문화예술적 삶의 질 제고에 기여할 수 있는 새로운 일자리 창출이 필요함.
- 현재 문화예술분야 일자리 정책 방향은, 부당한 대우에 대한 대응, 공정한 임금의 지불 의무, 정확한 계약 이행 등의 법률적인 문제에 주로 한정되어 있어서 이러한 법률적 권한을 넘어 새로운 일자리 개발에도 본격적인 관심을 기울이고, 여기에 기금이 적극적으로 활용되어야 할 것임.
- 즉, 일자리의 법률적 권한도 중요하지만, 새로운 일자리 개발과 고용창출에 힘을 쓸 때가 되었음을 정확히 인식할 필요.
- 예를 들어 지역주민센터에 문화컨설턴트라는 이름으로 청년예술가를 배치하여 지역주민들에게 지역문화 관련 다양한 정보 제공 및 컨설팅도 가능하고 지역주민들에게 보다 다양한 문화예술 프로그램을 제공할 수 있는 기획인력으로도 활용할 수 있을 것임.
- 예술분야 일자리의 수가 절대적으로 부족함에도 불구하고 임금의 수준이나 지속성 정도가 최하위를 차지하고 있다는 것은 문화와 예술이 국가경쟁력의 근간을 형성한다는 설명과 상치되는 결과임.

- 문화예술진흥기금이 필요한 이유가 문화와 예술의 진흥이 국민의 삶의 질과 국가경쟁력에서 절대적으로 중요한 것이라는 점을 강조함에도 불구하고 현실에서 예술분야 종사자들이 계속해서 열악한 위상을 차지한다는 것은, 그 동안의 문화예술진흥기금이 적절히 사용되지 못한 것일 수도 있다는 것으로 지적할 수 있음.
- 최근의 우리나라의 문화예술적인 국제적 브랜드이미지에 비춰볼 때, 문화예술분야가 현실적으로 큰 시장을 형성하기 어려운 이유가 일반 사회·경제적인 요인에 근거하고 있다고 말할 수는 없음.
- 즉 세계시장에서 문화예술은 상당한 경쟁력을 가지고 있음에도 불구하고 한국 사회에서는 여전히 문화예술분야 일자리조차 절대적으로 부족하다는 것은 기금의 용도와 목적이 제대로 달성되지 못하고 있다는 것과는 맥락이 동일함.
- 예술인 생활안정자금 사업은 예술가들의 생계지원보다는 예술창작활동 지원으로 사업의 방향을 전환할 필요가 있음.
 - 예술창작활동에 대한 지원으로 지원 방향을 바꾸되 지원방향이나 대상, 조건 설정에서 이전의 창작활동 경력의 비중과 향후 지속할 창작활동의 비중을 조절하여 지원의 조건대로 향후 활동이 이루어졌는지를 평가한다면 굳이 예술가 생계지원이라는 명목으로 예술가들의 범위를 설정해야만 하는 한계를 극복할 수 있을 것임.
 - 이것은 불합리하거나 애매한 상황에 처해있으면서 예술인복지재단의 사각지대에 있는 예술가들의 예술창작활동이 지원받으면서, 재단등록 예술인 대상 지원과 그보다 더 열악한 상황의 예술가들에 대한 이원적 지원의 효과를 볼 수 있을 것으로 판단됨.
 - 또한 복지재단 가입여부와 지원대상자 선정과의 관계 설정이 재구성되어야 진정한 예술가 및 예술창작활동에 대한 지원이 이루어질 것임.

- 현재 안정자금 용자를 받을 수 있는 자격이 실제 용자나 지원이 절실히 필요한 예술가들에게도 열려 있는지 확인하여 열악한 환경에서 창작활동을 하고 있는 예술가들이 지원에 접근할 수 있는 기회를 빠르게 넓혀서 지원액이 누수되지 않도록 해야 함.
- 지역문화예술지원 사업은 지역문화협력관의 역할을 재규정하고 지방자치단체에서 자발적으로 운영하기 어려운 지역문화예술 교류의 매개역할을 할 수 있도록 시스템 개편이 필요함.
 - 지역문화예술교류의 효과와 필요성에 대해서는 거의 모든 지역에서 공감하고 있음에도 불구하고 칸막이 행정이나 경험과 소통매개 기회의 부족으로 문화예술교류는 대단히 드물거나 거의 일어나지 않고 있음.
 - 그러나 민간 단체 차원으로 간헐적으로 추진되고 있는 지역 간 문화예술교류가 문화예술진흥기금의 투여로 보다 효과적으로 이루어질 수 있을 것이라 판단되며 이를 지역문화협력관을 중심으로 추진할 수 있도록 기금지원 사업의 재조정이 필요함.
 - 아르코공공예술사업이 여러 지역의 다양한 의제를 다룬다고 하면서 지역협력의 실질적인 효과를 내고 있지 못하고 있는 것으로 판단됨. 지역문화협의체 운영방식의 변화가 필요하며 지역문화협력관 제도를 복원하여 다시 운영할 수 있는 방안을 모색해야 함.
 - 지역문화협의체 운영은 지역 간 문화예술교류 사업 관련 업무를 위한 것이어야 하며 실제 지역 간 칸막이를 넘어서는 적극적인 교류사업이 추진되고 있는지, 그렇지 않고 여전히 특정 지역 내 독자 사업만을 지원 운영하고 있는지에 대한 실효적인 검토가 필요함.
- 문화예술향유지원 사업은 문화소외계층의 정의를 재정립하고, 문화누리카드 소비계층을 청소년 전체까지 모두 확대하면서 실질적인 향유대상이 문화예술을 소비할 수 있는 기회를 제공하는 방향으로 개선이 필요함.

- 문화누리카드 사업은 각 지자체에서 지원된 금액을 소진시키기 위해서 상당히 어려워하고 있는 것이 현실임. 많은 경우 실질적인 소비까지 이루어지지 않은 상황이 자주 발생하고 있는 수혜대상 선정에 문제가 있기 때문임.
 - 사업금액의 일부를 차상위계층의 범주만이 아닌 중고등학교 학생들에게 지원하는 것으로 일부 변경하는 개정안을 시급히 마련할 필요가 있음.
 - 학업에 시달리거나 자신의 문화예술적 관심과 재능을 활용한 다양한 여가향유 활동에 본 카드를 쓸 수 있게 한다면 그 시너지 효과는 크게 나타날 것으로 판단됨.
 - 어린 청소년들은 경제적인 상황과 상관없이 사실 모두 문화예술적인 환경이 대단히 열악하여 문화예술 소외계층이라고 볼 수 있음. 특히 최근에 사회문제가 되고 있는 학교폭력, 청소년자살문제 등을 해결하기 위한 방법으로 문화예술은 대단히 유익하고 효과적인 방법이 될 수 있음.
- 예술의 관광자원화 사업은 전통예술 지역브랜드 상설공연 사업의 추진 성과가 지역 예술의 활성화에 목적을 두는지 관광자원화에 목적을 두는지 목적을 분명히 하고 성과를 측정할 필요가 있음.
- 사업명 그대로 관광자원화 사업이라면 관광효과를 측정해야 하는데, 현재는 지역의 문화예술활성화에 더 큰 방점이 있을뿐더러 그 성과 또한 정확히 분석된다고 보기 어려움.
 - 이 사업의 성공적인 수행을 위해서는 사업대상 콘텐츠 생산의 최종 타겟 선정을 분명히 해야 하며, 예술적 자원의 활용과 관광자원화 전략을 구분해서 각 분야 전문가들의 참여가 반드시 이루어져야 함.

2. 사업주체의 적합성

- 본 기금에서 수행중인 예술창작지원, 예술인력육성, 예술인생활안정자금, 지역 문화예술지원, 예술의관광자원화, 예술가치의사회적확산, 문화예술향유지원사업은 본 기금으로 수행하는 것이 적절함.

3. 사업의 중복성 · 유사성

- 본 기금이 수행하고 있는 사업 중 타기금, 일반회계, 특별회계 등의 사업과 중복 · 유사성이 있는 사업은 없음.

② 재원구조의 적정성

(단위: 백만원, %)

자체수입비중		49.9%	차입금 및 정부내수입비중	44.9%
기금 적정규모	MIN	736,292	순자산	578,709
	MAX	954,075	중기가용자산	344,791
부채/자산		11.74%		

1. 재원조성방법의 적정성

- 본 기금은 자체수입재원을 보유하고 있으나, 경상지출 대비 자체수입비중이 낮음.
 - 본 기금은 입장료 수입, 예술극장에 대여료, 경륜경정 수입금, 타 기금 전입금 등으로 구성된 자체수입재원을 보유하고 있음.
 - 본 기금의 2022년 자체수입비중은 43.18%로 적정수준 미만이며, 분석기간(2018년부터 2025년까지) 동안의 평균 자체수입비중도 49.89%로 적정수준 미만임.
 - 분석기간 동안 본 기금의 산하시설(골프장) 관련 수입 감소, 코로나19 영향으로 민간출연금 및 경륜·경정 수입금액의 감소 등으로 자체수입이 급감하였으나 경상사업비는 코로나19 회복을 위한 취약계층 지원 확대 등으로 오히려 증가함에 따라 자체수입비중이 낮게 나타남.
- 본 기금의 정부내부수입 및 차입금 비중은 적정함.
 - 분석기간 중 차입금은 없으며 정부내부수입은 복권기금전입금(공익사업)과 일반회계전입금으로 구성됨.

- 국민체육진흥기금 전입금은 본 기금의 여유자금 고갈위기를 해소하기 위해 경륜·경정의 수익금 일부를 지속적으로 전입받게 되어 있어 평가시 자체수입의 성격으로 분류함.
- 총수입 대비 정부내부수입 비중은 2022년 46.42%이며, 분석기간 평균은 44.86%로 나타나 정부내부수입 및 차입금 비중은 적정함.
- 본 기금의 수입재원은 경륜·경정수익금 배분액 및 체육기금 전입금으로 구성되어 기금의 목적사업과의 연계성이 뚜렷하지 않음.

2. 중기가용자산규모의 적정성

- 본 기금의 중기가용자산규모는 적정하지 않음.
 - 본 기금의 적정규모는 최소기준 736,292백만원, 최대기준 954,075백만원으로 평가되며, 중기가용자산은 344,791백만 원이므로 규모가 과소함.
 - 그러나 위 적정규모 산정의 근거가 되는 연도별 수지차에는 복권기금전입금(공익사업)이 자체수입에서 제외되어 있는 반면 이 전입액으로 지출하는 사업비는 경상지출에 포함되어 있으며, 복권기금전입금으로 수행하는 바우처사업은 '22년 기준 전체 경상사업비의 약 48%, '23년 기준 약 67%를 차지함.
 - 위와 같이 복권기금전입금으로 수행되는 사업의 비중이 높아 기금의 적정규모 수준이 과대평가되는 경향이 있어 해당 효과를 제외(복권기금전입액을 경상지출에서 제외 조정)시 기금 적정규모는 최소기준 -14,728백만원, 최대기준 201,733백만원으로 평가되어 본 기금의 중기가용자산 규모가 오히려 과다한 것으로 나타남.
 - 그러나 중기가용자산규모 중 대부분을 골프장(276,155백만원)이 차지하고 있어 실제 가용 가능한 현금자산은 부족한 것으로 판단됨.

- 따라서 단순히 증기가용자산규모 과소 상태를 해소하기 위한 사업 타회계 이관 및 축소 등을 고려하기보다는 자체수입원을 개발하면서 2022년말 증기가용자산의 약 80%를 차지하고 있는 골프장(276,155백만원)을 매각하여 재원 구조를 효율화할 것을 권고함.
- 본 기금의 자산 대비 부채비율은 11.74%로 적정함.

③ 기금존치의 타당성

1. 기금목적의 유효성

- 기금이 설치되어 운용된지 50여 년 동안 본 기금은 국민의 문화예술 향유기회의 확대와 문화예술창조활동의 진흥과 지원에 역점을 두고 기금을 활용해 왔음.
 - 최근에는 기존의 문화예술 전통 장르가 파괴되면서 다양한 장르가 크로스 되는 것은 물론이고, 과학과 기술, 정보, IT 산업분야가 순수예술과 결합되는 경향도 강해지면서 문화예술진흥기금의 용도와 필요성은 더욱 높아지고 있음.
- 이러한 전반적인 추세에 반해 기금의 수익구조가 상당히 열악하여 문화예술 변화환경에 적극적으로 대응하기 어려운 것도 사실이라 시급히 수익다변화가 필요함.
 - 수익다변화를 위해서는 문화예술위원회뿐만 아니라, 문화체육관광부의 적극적인 개입과 노력, 그리고 타부처, 국회와의 긴밀한 협의와 설득작업이 필요함.
 - 단순한 기금액수 부족의 문제를 제시하는 것만으로는 문제가 해결될 수 없으며, 환경변화에 이에 따른 사업의 변화 및 새로운 사업 발굴 등으로 예산의 증액이 불가피하다는 점을 적극적으로 설명해야 함.

2. 타 기금과의 중복성 · 유사성

- 예술의 관광자원화 등과 같은 일부사업에서 관광기금과의 약간의 중복성이 파악되기는 하나, 각각의 기금이 가지는 고유한 특성에서 볼 때 큰 문제는 없는 것으로 판단됨.

3. 특수한 정책적 필요성

- 해당사항 없음.