

로또복권 이익금으로 문화예술 지원확대

이흥재 | 한국문화정보센터 소장

복지에서 가장 차원 높은 복지는 문화복지다. 경제소외보다 더 서러운 것이 문화소외다.

문화에 대한 지원으로 교육과 복지를 함께 해결할 수 있다. 다른 나라들도 대개 로또 판매수익금의 30% 이상을 공공재원으로 쓰는데 영국, 캐나다, 호주는 이 가운데 문화 부문에 대하여 집중 사용하고 있다.

I. 문화예술 지원정책의 효율성

문화정책을 수치로 표현한 것이 문화재정이므로 서로 묶어놓고 보아야 한다. 한편에서는 문화 시대를 이끌어가고 새로운 수요를 충족하기에는 문화재정 규모가 너무 적어 대폭 늘려야 한다고 말한다. 다른 한편에서는 문화재정은 공공이 문화에 투자해서 당초 목적했던 효율을 실질적으로 달성하기 어려워 투자효율성이 낮아 무작정 늘릴 수만은 없다고 한다. 문화재정 수요와 재정은 날로 늘어날 터인데 이 두 입장 차이를 어떻게 조정하면서 문화정책을 활성화시킬 것인가.

첫째, 문화특성론의 울타리를 훌쩍 뛰어넘어야 한다. 문화예술은 다른 사업에 비해 특수한 입장이므로 지원받아야 한다는 문화특성론으로 우리는 늘 설명하지만 정책균형론으로 되돌아온다. 그렇다고 문화 부문 밖의 사람들이란 그렇고 그렇다고 불평만 할 것인가. 앞으로 차고 나가기 위해 비판적으로 보면 투자와 효율의 영성한 짜임새가 문제다. 문화투자도 엄연히 공공투자이므로 공공투자본연의 자세와 효율을 철저히 생각해야 한다. 또한 문화투자 효율과 목적을 달성하기 위해 투자사업

의 위상, 범위, 내역들에 대하여 유연한 사고로 접근해야 한다. 그리고 그 효율이 여러 부문으로 파급되도록 구성해야 한다. 특히 문화사업 투자의 사후평가나 심사분석에서 이점을 심각히 고려해야 한다.

둘째, 지원시스템의 수급 한계를 헤쳐나가야 한다. 문화예술 정책을 실현하는 수단은 지원, 조성, 육성과 보호, 규제와 탈규제 등 네 가지이다. 이중에서 창작자들에게 가장 보편화된 수단이 지원방식이다. 문화예술을 둘러싼 사회환경이 많이 바뀌었는데도 그 동안 이용하던 정책수단은 크게 변하지 않고 있다. 더구나 문화예술 단체들이 급격히 늘어나 새로운 문화권력으로 등장하면서 권익을 지키려고 지대추구 행동을 더욱 증가시키고 있다. 이는 조세부담과 편익의 귀착이라는 관계에서 재정당국이 보기에는 문제로 지적할 수 있다. 그런데도 문화정책 주체들은 이에 끌려가는 느낌이다. 지방자치체의 정치 편중으로 문화재정 지출 책임감은 둔해지고, 이에 대한 개혁은 아직 문제제기조차 되지 못하고 있다. 문화의 이미지 가치를 응용한 산업화에 입맛 들여 시장 만능주의 정책실험을 과

감히 도입하였다. 그 결과 단기간에 시장 효율성을 환기시키는 데는 성공했지만 장기적으로는 승자독식의 문화시장 특성에서 헤어나지 못하고 독점을 키울지 모른다. 결국, 문화 소비와 생산의 다양성을 해쳐 신규 생산자의 참가를 방해하고 소비자가 요구하는 선택의 다양성을 좁힐 가능성이 있다.

다시 되돌아와 정리하면, 이러한 모습들은 대체 수단이 마련되지 않은 채로 납세자의 공공선택을 명목으로 한 세출에만 의존한 데 따른 것이다. 이 결과 재원의 다원화 대신 재원고갈을 가져오고, 문화현장에서는 새로운 혼란이 발생된다.

셋째, 공급시스템을 새롭게 개발해야 한다. 예술 지원정책의 새로운 틀을 마련하기 위하여 효율적 자원배분을 목표로 새롭게 검토해야 한다. 이를 위하여 문화예술 시장을 하나의 상권, 생활권, 문화권 단위로 인식하는 것이 필요하다는 논의가 있다.

또한, 문화예술 단체나 직업예술가가 보조금에 매달려 자기 노력을 게을리 하는 것을 두고 보기만해서는 안 된다. 보조금 교부 이외에도 규제, 교육, 예술가 우대세제, 기부세제, 정보의 비대칭성 해소와 같은 다양한 정책수단을 활용해야 함께 발전한다. 그 밖에도 비예술시장에 예술가의 참가를 촉진하는 정책을 늘려야 한다. 예술가와 공공적 요구를 연결하여 사회가 직면한 과제를 상당히 해결할 수 있다. 이 접근방식으로 예술활동에 관련된 고용기회를 창출해서 예술관련 산업을 육성할 수 있다.

넷째, 문화 재원의 다양한 조달과 효율화에 힘써야 한다. 급변하는 문화지형에 공급되는 정책수단은 한계가 있어 문화정책이 동맥경화에 걸리게 생겼다. 문화재원을 늘려 원활히 순환되게 해야 건강한 문화환경을 만들 수 있다.

문화재원 구조를 일반회계 재원에 지나치게 의존하는 것은 오히려 부적합할지도 모른다. 왜냐하면, 문화지원이라고 하는 것은 다양한 가치관 반영을 전제로 한다. 그런데 이러한 문화지원 시스템에

소득세와 소비세를 중심으로 하는 일반회계 재원이 조달되고 있다는 것은 재정논리상으로 적합하지 않다. 납세자의 과세동의가 성립하지 않을 가능성이 있다는 형식논리를 어떻게 감당할 것인가.

그런 측면에서 보더라도 문화재원은 다양하게 구성되어야 한다. 특히 비영리문화단체 재원다양화를 위해 자발적인 기부를 촉진하기 위한 기부세제를 과감히 정비해야 한다. 또한, 재정을 문화예술진흥에 한정하여 사용한다는 것을 전제로 개별 소비세 성격이 강한 깬블링재정을 활용하는 방안이 적합하다. 문화지원 재정 가운데 로또복권 수익금을 주목하는 이유는 이 같은 문화재정의 다양성과 적합성 때문이다.

이런 점에서 수치화된 문화정책을 대표적 깬블링재정인 로또복권과 함께 생각해 보기로 한다.

II. 문화예술 지원과 로또복권의 공생 · 공진(共進)

1. 문화예술은 로또복권의 응급실

문화지원 재정으로 로또복권에 주목하는 이유는 두 가지이다. 하나는 복권발행당국이 문화예술에 관심을 가짐으로써 로또복권의 사회적 부담을 희석시켜야 하기 때문이다. 또 하나는 문화예술의 입장에서 문화재정이 로또복권을 끌어들이어 잘 써서 문화재정 총량을 늘려야 하기 때문이다.

새로운 문화재정 수요는 앞에서 설명했고, 효율적으로 잘 쓰지는 데 대해서는 뒤에서 다시 설명할

복권구매자가 저소득층인데 수익금을 공익재원으로만 사용한다는 측면에서 문화예술 소외계층에 활용하는 것은 역진성을 해소하는 매우 바람직한 사용처라고 본다. 또한 특정 부처간에 나눠먹기식으로 배분한다는 문제를 해결하기 위해서라도 미래지식정보사회의 시금석이 될 문화예술 부분의 생산성 파급효과가 클 부분에 집중지원하는 것이 바람직하다.

것이다. 여기서는 로또복권이 문화예술에 애정을 가지면 좋은 이유를 말하겠다.

첫째, 로또복권 수익금이 너무 커져서 공공성에 지원하지 않으면 도덕적 문제에 봉착한다. 로또복권을 발매하면서 2003년 우리나라 복권시장 규모는 선진 8개국과 비교해 볼 때 최상위권이다. GDP 총액대비 복권판매액, 1인당 GDP대비 복권판매액이 스페인, 이탈리아에 이어 3위이다. 로또복권 발매 이전인 2000년에는 이 두 가지가 모두 최하위 수준이었던 것을 감안하면 로또복권의 건전성 확보를 찾지 않으면 안 된다.

더구나 국내 복권시장에서 로또복권이 점유하는 비율은 89.9%(2002년 기준)나 되어 로또복권이 무언가 사회에 큰 도움을 줘야할 입장에 몰려 있다. 결국 책임 있는 국가라면 '조세 저항 없는 손쉬운 재정수입'을 어떻게 썬야 할 것인가에 고민하지 않을 수 없다. 모든 정책들이 로또복권 수익금에 눈독을 들이는 것은 당연하다. 로또복권 관리주체들이 어떻게 현명하게 판단할지 새로운 과제로 떠오르고 있다.

둘째, 복권수익금이 갖는 역진성을 어떻게 해소할 것인가. 복권구매자와 복권수혜자간의 불균형에 관한 실증적 연구 결과 미국 조지아주의 교육로또복권의 경우 저소득 비백인들이 구입하고 수익혜택은 고소득, 고학력, 백인 가구들에게 돌아가는 것으로 나타났다(루비스테인과 스카피디의 연구,

2002년). 당국은 이점에 대해 예나 지금이나 매우 곤혹스럽다. 문화예술 지원도 언뜻 보기에는 여유 있는 문화예술 소비층이 저소득층의 복권구입비를 사용하는 것으로 비칠 수 있다.

그러나 문화에 배분하는 것이야말로 역진성을 가장 지혜롭게 해소하는 사용처이다. 로또복권 같은 추첨식복권은 즉석식보다 역진성이 덜하다고 자랑한다. 조사결과에 의하면 로또복권 구입자들의 평균소득은 200~300만 원 그룹이 전체구입자의 65.6%로써 역진세 논란은 다소 완화되었다고 한다(인포마스터 조사보고서, 2004). 최근 서울에서 밝힌 바에 의하면 서울 시민 가운데 가장 평균적인 사람의 수입은 200~300만 원으로 밝혀졌고 그들은 영화도 매월 1편씩 본다. 결국 평균적인 생활수준의 사람들이 산 복권으로 평균적인 사람들의 문화생활을 돕는 것이야말로 제대로 쓰는 것이 아니겠는가.

셋째, 복권을 사는 사람들이 많다는 것은 그만큼 사회가 안정적이지 못하다는 것이다. 복권 수익금은 '안전하고 밝은 사회를 만들고 소외된 이들을 끌어안는' 데 써야 한다. 문화예술이야말로 소외된 이들에게 삶의 의욕을 주고, 맑고 밝은 사회를 만드는 데 큰 역할을 한다. 문화예술에 대한 지원으로 단기간 안에 성과를 기대하기는 어렵지만 이러한 성과만큼은 확실한 것이다. 많은 복권 발행 국가들이 공익성이 높은 분야에 지원하기 위해 교육,

문화, 복지를 선택한다. 그런데 문화야말로 교육과 복지를 아우르는 분야다. 교육과 문화의 관계는 어 원부터 같고 역할이나 기대가 같아서 문화 안에 교육을 포함시킬 수 있다.

복지에서 가장 차원 높은 복지는 문화복지다. 경제소외보다 더 서러운 것이 문화소외다. 문화에 대한 지원으로 교육과 복지를 함께 해결할 수 있다. 다른 나라들도 대개 판매수익금의 30% 이상을 공공재원으로 쓰는데 영국, 캐나다, 호주는 이 가운데 문화 부분에 대하여 집중 사용하고 있다.

2. 구입자들이 문화예술 사용을 희망

로또복권을 발행하기 시작해서 대개 3년이 지나면 기존 복권은 줄어들고 복권시장이 정비되는 것이 외국 선례라고 한다. 우리나라 로또복권은 어떻게 변할까. 연구결과에 따르면 복권시장 전체는 다소 줄어들지 몰라도 당첨금이 월등히 높은 로또는 점차 그 비중이 커질 것이라고 한다.

그렇다면 수익금도 더 많아질 텐데 수익금 배분 철학은 이제 다시 짜야 하지 않겠는가. 각종 여론 조사를 바탕으로 구입자들이 희망하는 바를 우선 고려해야 할 것이다.

복권위원회의 사회복지위원 90명을 대상으로 설문조사 한 결과(2004.12)에 따르면 복권기금으로 지원되면 좋겠다는 상징적인 건물로 문화예술 부분을 이야기한다. 예를 들면, 고구려사·발해사·한국근대사·독도에 관련된 박물관을 지어야 한다고 말한다. 이동전용 도서관, 예술의전당, 전통국악당 등도 희망하고 있다. 그 밖에도 지역특화고등학교, 소년가장 아파트 등을 들고 있다.

또한 다른 조사결과에 따르면 복권기금으로 지원되기를 바라는 상징물로는 도서관(19.6%), 복지 시설과 문화관(16.4%), 박물관, 역사관, 기념관(8.1%), 체육시설(7.3%)이다. 이 가운데 남자들은 체육시설, 영화관, 공연장, 박물관, 기념관 등의 문

화예술 및 체육시설을 특히 바라고 있다(인포마스터, 2004 조사 보고서).

복권이익금의 이미지를 개선하기 위한 문화예술 부분 사용을 몇 가지 점에서 검토해 보자. 앞에서 말한 것처럼 복권구매자가 저소득층인데 수익금을 공익재원으로만 사용한다는 측면에서 문화예술 소외계층에 활용하는 것은 역진성을 해소하는 매우 바람직한 사용처라고 본다. 또한 특정 부처간에 나눠먹기식으로 배분한다는 문제를 해결하기 위해서라도 미래지식정보사회의 시금석이 될 문화예술 부분의 생산성 파급효과가 클 부분에 집중지원하는 것이 바람직하다. 더구나 복권수익금 사용사업에 대해 구매자들의 59.4%는 잘 모르고 있는 상황(인포미디어 조사결과, 2004)에서 공익성 극대화 와 홍보효과를 높이기 위해 문화예술 부분 특별 시설을 마련하여 국가 공공자산으로 활용하는 것이 매우 바람직하다.

호주의 시드니 오페라하우스, 허버브리지 등이 복권수익금으로 지어져 문화국가 이미지를 높이고 단일사업의 공익효과를 극대화시키는 데 기여한 점을 복권발행위원회에서 신중히 참조해야 할 것이다. 이러한 문화예술적 상징물은 문화예술의 사행성 이미지 개선 홍보는 물론이거니와 관광수익 창출까지 기대할 수 있는 소중한 국가 문화자원으로 영원히 남는다.

현재 복권위원회는 정부위원 12인이 당연직으로 구성되어 있는데, 문화관광부차관이 정부위원 당연직이다. 민간위원은 모두 13인인데, 문화예술 부분 전문가는 한 명도 없는 실정이다. 결국 문화예술 전문 분야의 의견을 다른 분야 사람들에게 의지하는 실정이어서 안타깝다. 꼭 개선해야 한다.

3. 영국의 로또복권은 문화예술 전용창구

문화예술 부분에 복권기금을 사용하여 성공적으로 운영하는 사례로 흔히 영국을 꼽는다. 문화예술 정책을 펼치는 입장에서는 문화선진국이 이러한 로또복권으로 재원을 확보하여 사용한다는 점에서 반갑기 그지없는 사례이다. 영국 국립복권은 발행 당시(1994년)부터 스포츠, 예술, 문화유산, 자선, 밀레니엄사업에 배분했다. 건강 교육 및 환경이 새로 추가되고(1998년) 목적이 끝난 밀레니엄사업을 제외(2000년)하는 등 부분적으로 변경하고 있다. 수익금의 28%를 공익사업에 지원하는데 각 분야 별로 배분비율을 미리 정해놓고 운영한다. 총지원액 가운데 공익사업별로 예술, 문화유산, 스포츠, 자선 분야에 각각 16.67%를 할당하고 건강과 교육 및 환경을 합해 33.33%를 지원한다. 이 같은 정율제 지원방식은 재정의 예측가능성, 안정성, 분배에 따른 잡음이나 정치 영향을 줄일 수 있다.

지원실적과 내용을 보자. 지난 10년간 예술 분야에만 약 4조4천억 원을 집중 지원했다. 대형 사업은 물론 수천 개의 작은 이벤트, 관객참여 활동, 장비, 시설 개선, 순회공연 등에 지원했다. 대표적인 것을 들면, 예술자본프로그램(Arts Capital Programme), 전국순회공연프로그램, 재정이 어려운 단체들에 대한 안정화 및 회복 프로그램(Stabilisation and recovery programme)이 있다. 그 밖에도 모두를 위한 지원(Awards for All), 영

화 지원(Fil Council), 청년음악기금(National Foundation for Youth Music), 지역문화복권프로그램(Regional Arts Lottery Programme) 등이 있다. 예술자본프로그램은 건축, 서커스, 공예, 무용, 연극, 영화, 문학, 마임, 음악, 오페라, 시각예술 등에 대한 지원이다. 문화예술 부분에 대한 지원방식, 지원대상 프로그램 등을 참조하는 데 도움이 될 것으로 보인다.

4. 정책효율성을 높이는 데 써야

문화예술 부분에 대한 이익금 지원(문화재청은 제외)은 2004년에 약 445억 원이었다. 주요 10여 개 사업과 지원금액은 다음과 같다. 문화의집 체험프로그램(10억), 문예회관 프로그램 개발(14.6억), 문화원 프로그램 개발(36억), 문화소외지역 순회(40억), 올해의 예술상(12억), 전통예술 세계화(30억), 사립박물관 프로그램 개발(36억), 아동시설 문화교육(50억), 저소득층 문화환경 조성(75억), 민속전통 축제(10억) 등이다. 모두 다 문화소의 계층을 위한 체험프로그램에 중점을 두고 있어 복권 이익금 사용 목적에 최대한 맞추고 있다.

그런데 복권위원회에서 문화관광부 복권사업 추진 효율성을 평가했다. 그 결과 대부분이 복권기금 사업 목표에 부합되고 짧은 기간에 사업의 효율적 집행을 위해 노력했다고 긍정적으로 인정했다. 그러나 미흡한 점을 두 가지 지적했는데 복권기금사

업 목표와 부합하지 않는 경우(올해의 예술상), 복권기금사업 목표에 미흡한 경우(무대예술인 재교육 사업)를 들었다. 이 사업 지원을 계속할지는 모르지만 쉽지 않을 전망이다. 참으로 아쉽다.

그 밖에도 문화예술 부분의 사업에서 수요자 입장을 고려하고 새로운 수요자를 개발하는 노력을 기울일 것. 문화예술인에 대한 직접지원보다는 문화예술진흥 환경조성으로 바꿀 것, 사업의 특수성과 시급성 및 규모 등을 고려하여 예산을 배분할 것을 새로운 지원철학으로 주문하고 있다.

일부 사업에 대한 지적은 사업 성격을 지나치게 좁게 해석하여 문화예술사업의 중장기적 관점을 잘못 이해한 것으로 보인다. 더구나 “공급이 수요를 창출한다”고 하는 ‘세이의 법칙’이 문화관광 부분에서 중요하게 적용되는 점을 간과한 것으로 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 모처럼 마련된 소중한 문화재원이 문화사업 가운데 파급효과가 크고, 장기간 대규모로 투자해야 할 미래사업에 집중 지원했으면 좋았다는 아쉬움도 크다. 복권 발행 수익금의 사용 목적에 최대한 맞춰야 하지 않겠는가.

이러한 관점에서 볼 때 문화예술 사업 중에도 새로운 사용 용도를 개발하고 배분비율을 조정할 필요성이 크다. 로또복권 수익금을 문화예술 부분에 배분함에 따라 문화예술진흥을 위한 재원배분 규모는 상당히 바뀌었다. 또한, 복권위원회의 입장이나 문화예술계의 입장이 서로 맞아떨어져 함께 더불어 발전할 공진화를 기해야 하므로 새로운 틀을 갖춰야 한다. 특히 앞에서 지적한 것처럼 문화예술 지원정책에 대한 환경이 급변했고 이에 부응한다는 점에서 분산지원보다는 집중지원으로 정책효율성을 높이도록 새롭게 틀을 짜는 계기로 재편되어야 할 것이다. 재정경제 부분이 문화예술 재정을 보는 시각을 고쳐 갖도록 하기 위해서이다.

III. 안정적 동원방안 마련

문화예술 정책 당국의 입장에서는 우선 로또복권 수익금 가운데 상당 규모를 안정적으로 문화재원으로 끌어들이는 데 관심을 모아야 할 것이다. 몇 가지 방안을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 영국에서 하듯이 수익금을 배분할 때 문화예술 부분에 대한 지원을 일정비율로 미리 정해놓고 안정적으로 공급받도록 해야 할 것이다. 그런데 복권위원회에서 전체적으로 해당 분야를 정용화할 경우에 문화예술 부분은 현재보다 상대적으로 더 높게 책정되어야 한다.

둘째, 문화예술 관련 인사들이 복권위원회 활동에 적극 참여토록 여건을 바꿔야 한다. 복권수익금의 배분 사용에 관한 사항은 복권위원회에서 심의·의결한다. 그런데 현재 복권위원회는 정부위원 12인이 당연직으로 구성되어 있는데, 문화관광부차관이 정부위원 당연직이다. 민간위원은 모두 13인데, 주로 교수, 단체, 법이나 경영전문가가 참여하고 있으나 문화예술 부분 전문가는 한 명도 없는 실정이다. 결국 문화예술 전문 분야의 의견을 다른 분야 사람들에게 의지하는 실정이어서 안타깝다. 꼭 개선해야 한다.

셋째, 복권위원회는 산하에 소위원회를 두고 있는데(복권운영위원회 운영규정 제10조) 제도·정책소위원회, 재정·회계소위원회, 기금사업소위원회 등으로 나뉘어 있다. 이 각각 소위원회에서 실

문화예술의 사회화, 문화소비의 증진유도, 문화소비와 생산의 공진화 등이 문화예술의 자기발전을 가져오는 데 시급한 정책과제다. 로또복권은 문화예술 부문에 지속적으로 지원함으로써 두 부분이 함께 공존·공생·공진할 수 있다. 문화예술 지원정책은 이러한 기대와 담보를 만족시킬 수 있도록 로또복권 수익금 배분과 함께 새롭게 틀을 짜야 한다.

질적인 연구와 개발을 하게 되므로 문화예술 관련 전문가가 적극 참여하여 활발히 의견을 낼 수 있도록 해야 한다.

넷째, 2단계 지원방식을 채택하는 방안을 검토해야 한다. 즉, 당해 부처별로 비율에 맞게 총액을 지원하는 심의를 복권위원회에서 결정하고 그 금액의 사용에 대한 큰 틀을 정해준다. 그리고 당해 부처에서는 해당 분야의 재정과 함께 종합적으로 검토하여 기금의 목적범위 안에서 사업을 선정하도록 하는 것이다. 실제 영국에서는 복권에서 발생한 판매수익은 공익목적으로 사용하는 것을 원칙으로 하며, 수익금은 먼저 국가복권배분기금으로 적립된다. 이 적립된 복권 판매순수익금은 문화매체체육부 산하의 기금배분위원회에 의해 특정 공익목적 사업으로 다시 배분되는 절차를 거친다.

위에서 문화정책과 문화재정을 기본으로 해서 로또복권과 서로 더불어 발전할 수 있는 길을 찾아 보았다. 되돌아 생각해 보면, 이제 문화예술 정책 현안과 새로운 과제들이 밀려오고 있다. 문화예술의 사회화, 문화소비의 증진유도, 문화소비와 생산의 공진화 등이 문화예술의 자기발전을 가져오는 데 시급한 정책과제다. 이 모두 막대한 재원을 필요로 하며 동시에 효율적 사용을 담보할 수 있어야 한다. 로또복권은 문화예술 부문에 지속적으로 지원함으로써 두 부분이 함께 공존·공생·공진할 수 있다. 로또복권으로부터 많이 지원받고 정책효율성을 높여야 한다. 문화예술 지원정책은 이러한 기대와 담보를 만족시킬 수 있도록 로또복권 수익금 배분과 함께 새롭게 틀을 짜야 한다. ✎