

지역문화발전을 위한 지방자치단체의 재정 확충 방안과 문제점* **

Critical study on funds for the expansion of local
governments for regional cultural development

신 정 규***
Shin, Jung-Gyu

목 차

- I. 서론
- II. 지역 문화발전을 위한 지방자치단체의 재정 확충과 문화국가원리
- III. 지역 문화의 의미와 기능
- IV. 지역 문화발전과 관련된 현행 법제 구조와 평가
- V. 지역 문화재단의 연혁 및 필요성과 문제점
- VI. 지역 문화발전을 위한 지방자치단체의 재정 확충 방안
- VII. 결론

국문초록

지역 문화발전을 위한 지방자치단체의 재정 확충 방안에 대한 입법적 원칙은 다음과 같이 정리할 수 있다.

논문접수일 : 2018.06.30.

심사완료일 : 2018.07.26.

게재확정일 : 2018.08.01.

* 본 논문은 한국헌법학회에서 안동에서 개최한 학술대회에서 발표한 발제문을 수정 및 보완하여 작성한 것임을 미리 밝히는 바입니다. 심사위원님들의 고견에 깊은 감사를 드립니다.

** Kritische Untersuchung zu Mitteln zur Finanzausdehnung der lokalen Gewerkschaften für die regionale Kulturentwicklung

*** 법학박사(Dr.iur.) · 한국법제연구원 재정경제법제연구실 부연구위원

첫째, 중앙정부 단위에서 문화예술진흥기금의 확충을 위한 방안으로 제시되는 간접세 재원의 일부를 활용하거나 새로운 세목, 즉 ‘문화세’를 신설하는 것이다. 전자의 경우 기금의 재원을 조세수입을 통해 확장하는 것은 특별회계를 통해 관리되는 기금의 성질상 적합하지 않기 때문에 일반회계 예산으로 하거나 지방세의 세원으로 이관하는 것이 타당하다. 새로운 세목으로 문화세를 도입한다면 그 도입의 방식은 기존의 간접세의 과세대상·표준 및 세율을 조정하는 방식으로 해야 한다. 이렇게 기존의 간접세의 일부 재원을 조정한다거나 기존의 간접세의 과세요건을 수정하여 문화세를 도입한다면 문화예술진흥 지원사업과 관련된 지역 간 재정 격차의 해소를 위한 재원으로 활용하는 방안도 고려해 볼 가치가 있다.

둘째, 지역 문화진흥기금의 재원 확대를 위해 기금의 재원 범위에 관한 다양한 정책적 노력들이 반영될 수 있도록 재원을 확대하는 방향으로 「지역문화진흥법」의 개정이 이루어져야 한다. 또한 포괄 보조금 교부 방식으로 지역 문화진흥을 위한 사업을 지원함에 있어서 재원 사용에 관한 정책적 결정과정에 지역 문화재단의 참여 및 협의 절차가 강화될 필요가 있다. 레저세의 확대와 같은 지방세 과세대상의 확대 또는 지역 문화세의 신설을 통한 지역문화진흥기금의 확충 방안도 조세저항과 기금의 본질적 특성상 적절한 방안이 될 수 없으며 오히려 광역자치단체의 관할 지역 간 문화예술 부분에서의 재정 격차 해소를 위한 조정 재원으로 활용하는 것이 더욱 타당한 것으로 판단된다. 마지막으로 문화진흥예술기금과 지역문화진흥기금의 재원 조성을 위한 특별부담금을 부과하는 경우 재정적 목적의 특별부담금으로 보아야 하며 그렇기 때문에 집단적 효율성과 책임성에 관한 요건 충족 여부가 중요한 쟁점이 된다. 아울러 특별부담금이 도입될 경우 이와 별도로 간접세를 도입하거나 과세대상의 조정을 통해 추가적인 재원 확보를 시도하고자 할 경우 전체적인 조세 및 준조세 부담이 최종소비자에게 전가될 수 있는 상황을 충분히 고려해야 한다.

주제어 : 간접세, 특별부담금, 문화세, 지역 문화세, 지역 문화, 문화예술진흥기금, 지역 문화진흥기금

1. 서론

‘문화’는 인류 역사의 발전단계에 있어서 시대를 구분 짓는 핵심요소로 작용하였다. 한 시대의 발전상은 그 시대의 문화유산을 통해 후세에 전해지며 문화유산을 통해 가늠해 볼 수 있는 전 시대의 발전상은 현재의 우리에게 다양한 의미를 던져준다. 문화는 단순히 정적인 유·무형의 가치들의 집합체로 기능하지 않으며 시대의 변화와 발전을 이끄는 역동적인 변인으로 작용하였다. 그러나 근대 문명의 서구 중심적 사고는 동양문화에 대한 왜곡된 시각을 형성하였으며 문화적 차이와 이질감은 때로는 종교적 가치관과 결부되어 끊임없는 군사적 충돌과 갈등의 원인이 되기도 하였다. 이러한 현상은 문화의 변화와 발전의 방향성이 인류의 발전과 번영을 위해서 이루어지기도 하지만 경우에 따라서는 그 반대의 결과를 가져다줄 수도 있다는 사실을 증명한다.

문화의 발전과 변화의 방향성이 비록 인류에게 불행을 가져다주는 면이 있다고 하더라도 문화와 유리될 수 없는 인간과 문화의 상관성을 고려한다면 문화가 가지는 순기능을 간과할 수는 없다. 특히 문화의 다양성¹⁾에 대한 존중과 문화생활에 대한 수요의 증대는 문화와 관련된 영역에서의 국가 중립성 요청²⁾과 아울러 문화적 생활의 유지와 향유에 있어서 적극적인 국가의 행위를 요구하게 되었다.³⁾ 이런 관점에서 현재 우리의 수도권 집중에 따른 현상으로 수도권과 그 외 지역 사이에서 발생하는 문화·예술 기반 시설 및 다양한 문화를 향유할 수 있는 기회의 격차는 분권을 통한 국가 균형 발전의 인적 기초라고 할 수 있는 우

1) 문화의 다양성과 공공성의 관점에서 문화국가원리의 본질적 요청을 파악하고 이를 위한 법적 연구로는 김재광, “문화 공공성과 문화 다양성을 제고하기 위한 법적 과제”, 「공법연구」 제43집 제3호, 한국공법학회, 2015, 53면 이하 참조.

2) 이와 관련하여 최근 논의로는 이인호, “문화에 대한 국가개입의 헌법적 한계”, 「공법연구」 제43집 제1호, 한국공법학회, 2014, 1-30면 참조.

3) 윤영철, 김영일, 김경일 그리고 전효숙 재판관의 4인 위헌 의견은 문예진흥기금에 관한 위임입법한계 일탈여부에 대한 판단에서 ‘국민의 문화향수권’이라는 표현을 사용함으로써 문화생활의 유지와 향유에 관한 기본권적 보호가능성을 긍정하고 있으며 문예진흥기금의 부과가 이러한 권리를 직접 제약하는 것으로 볼 수 있다고 보았다.(헌법재판소 2003. 12. 18. 2002헌가2, 판례집 15-2하, 367, 384)

수한 지역인재의 이탈을 야기하는 중요한 이유가 되기도 한다.⁴⁾

이러한 문제의식을 기초로 지방분권의 실질적 기초의 형성이라는 관점에서 지역 문화발전을 위한 지방자치단체의 재정 확충 방안과 문제점에 대해서 논하고자 한다. 이를 위해 우선 지역 문화발전을 위한 지방자치단체의 재정 확충과 문화국가원리(II.), 지역 문화의 의미와 기능(III.), 지역 문화발전과 관련된 현행 법제 구조와 평가(IV.)를 행하고 아울러 지역 문화재단의 현황과 문제점(V.)에 대해서 간략하게 살펴볼 것이다. 이어서 지역 문화발전을 위한 지방자치단체의 재정 확충 방안과 문제점(VI.)에 대해서 검토하고 마지막으로 결론(VII.)에서 재정 확충 방안에 대한 입법적 원칙을 제시하기로 한다.

II. 지역 문화발전을 위한 지방자치단체의 재정 확충과 문화국가원리

문화를 어떻게 이해할 것인가라는 점은 사실 문화가 가지는 다양성과 포괄성을 고려한다면 쉽게 정의를 내리기 어렵다. 그러나 인간답게 살기 위한 여러 가지 조건 중 정신적인 측면에서의 인간의 존엄성에 부합하는 삶을 영위하기 위한 무형의 자산으로 문화를 이해한다면⁵⁾ 문화에 대한 정의를 내린다는 것이 절대적으로 불가능하다고 할 수는 없다. 따라서 문화국가원리의 문화 또한 이것을 전제로 이해할 수 있으며 법질서에서의 ‘문화’는 두 가지 의미로 이해할 수

4) 이와 유사한 취지로 지역문화진흥을 위한 법제정비 방향을 제시한 견해로 전 훈, “지역문화진흥과 문화분권”, 「공법학연구」 제17권 제1호, 한국공법학회, 2016, 44면 참조.

5) 「학교보건법」 제6조 제1항 제2호, 제19조 등 위헌제청사건에서 헌법재판소는 “우리나라는 건국헌법 이래 문화국가의 원리를 헌법의 기본원리로 채택하고 있다. 우리 현행 헌법은 전문에서 “문화의 ... 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히” 할 것을 선언하고 있을 뿐 아니라, 국가에 전통문화의 계승 발전과 민족문화의 창달을 위하여 노력할 의무를 지우고 있다(제9조). 또한 헌법은 문화국가를 실현하기 위하여 보장되어야 할 정신적 기본권으로 양심과 사상의 자유, 종교의 자유, 언론·출판의 자유, 학문과 예술의 자유 등을 규정하고 있는 바, 개별성·고유성·다양성으로 표현되는 문화는 사회의 자율영역을 바탕으로 한다고 할 것이고, 이들 기본권은 견해와 사상의 다양성을 그 본질로 하는 문화국가원리의 불가결의 조건이라고 할 것이다”라고 판시하여 문화와 정신적 기본권과의 밀접한 상관성을 분명히 하고 있다(헌법재판소 2004. 5. 27. 2003헌가1, 판례집 16-1, 670, 679).

있다. 하나는 국가와의 관계에서 특별한 관계에 놓이는 교육, 학문, 예술, 종교 등과 같은 특정의 정신적·창조적 활동 영역을 의미하는 것으로 볼 수 있으며⁶⁾ 다른 하나는 주거, 음식 또는 농경문화와 같은 사회 내의 전형적인 생활양식, 가치관과 같은 행위 양식의 총합으로 보는 사회학적 의미의 문화 개념으로 볼 수 있다.⁷⁾ 실정법상 문화의 개념을 정의한 것으로 「문화기본법」 [시행 2017.11.28.] [법률 제15061호, 2017.11.28., 일부개정] 제3조를 그 예로 볼 수 있으며 이에 따르면 “문화”란 문화예술, 생활양식, 공동체적 삶의 방식, 가치 체계, 전통 및 신념 등을 포함하는 사회나 사회 구성원의 고유한 정신적·물질적·지적·감성적 특성의 총체를 말하는 것으로 정의함으로써 국가와의 관계에서 가지는 문화적 의미보다는 ‘사회학적 의미의 문화 개념’을 수용한 것으로 볼 수 있다.⁸⁾

헌법재판소는 문화정책에 있어서 국가의 중립성, 문화의 개방성과 다양성 내지 다원성, 정책적 대상으로서의 문화 형태에 따른 차별 금지를 내용으로 하는 문화국가원리를 문화정책의 헌법적 한계로 언급하고 있다.⁹⁾ 헌법재판소 결정에

6) 한수용, 「헌법학」, 법문사, 2016, 361면; 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2014, 350면; 최우정, “문화·예술활동의 헌법적 의미”, 「문화예술법의 현주소」, 한국문화예술법학회, 2014, 75면; 계획열, 「헌법학」, 박영사, 2002, 370면; 이인호, 전계 논문, 2면; U. Steiner, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, VVDStRL Bd. 42, 1984, S. 8 f.

7) U. Steiner, a.a.O., S. 8 f.; 최우정, 전계 논문, 75면. 한편 「문화예술진흥법」 제2조제1호에서는 예술을 결합시켜 ‘문화예술’이라는 용어를 사용하고 있다. 이에 의하면 “문학, 미술(응용 미술을 포함한다), 음악, 무용, 연극, 영화, 연예(演藝), 국악, 사진, 건축, 어문(語文), 출판 및 만화”를 한정적으로 열거하는 것으로 이는 문화적 활동형태를 중심으로 파악한 것으로 볼 수 있다. 다만 이러한 개념적 정의는 ‘예술과 문화가 어떻게 구분될 수 있는가’라는 문제를 남긴다.

8) 한편 같은 법 제4조는 국민의 권리로서 ‘문화권’을 제4조(국민의 권리) 모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 정치적 견해, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리로 정의내리고 있다. 「문화기본법」 상 문화의 정의에 대한 다양한 평가는 전 훈, 전계 논문, 47면 참조.

9) 그래서 헌법재판소는 “문화국가원리는 국가의 문화국가 실현에 관한 과제 또는 책임을 통하여 실현되는 바, 국가의 문화정책과 불가분의 관계를 맺고 있다. 과거 국가 절대주의 사상의 국가관이 지배하던 시대에는 국가의 적극적인 문화 간섭 정책이 당연한 것으로 여겨졌다. 그러나 오늘날에 와서는 국가가 어떤 문화현상에 대하여 이를 선호하거나, 우대하는 경향을 보이지 않는 불편부당의 원칙이 가장 바람직한 정책으로 평가받고 있다. 오늘날 문화국가에서의 문화정책은 그 초점이 문화 그 자체에 있는 것이 아니라 문화가 생겨날 수 있는 문화 풍토를 조성하는 데 두어야 한다. 문화국가원리의 이러한 특성은 문화의 개방성 내지 다원성의 표지와 연결되는데, 국가의 문화 육성 대상에는 원칙적으로 모든 사람에게 문화 창조의 기회를 부여한다는 의미에서 모든 문화가 포함된다. 따라서 엘리트 문화뿐만 아니라 서민문화, 대중문

서 언급된 이러한 문화국가원리의 내용은 세 가지의 의미를 징포한다고 할 수 있다. 첫째, 문화적 자율성의 보장, 둘째, 문화의 보호·육성·진흥·전수, 셋째, 문화영역에서의 평등권 보장이다.¹⁰⁾ 이는 결국 국가와 지방자치단체가 문화영역의 정책집행에 있어서 준수하여야 할 헌법적 준칙 내지 기준으로 볼 수 있으며 동시에 문화 내지 예술 활동의 지원을 위한 국가와 지방자치단체의 재정적 지원정책에 있어서 준수되어야 할 사항으로 볼 수 있다. 또한 적극적인 의미의 문화영역의 정책집행뿐만 아니라 이러한 정책집행을 위한 재정적 수단의 확보에 있어서도 역시 준수되어야 할 원칙으로 볼 수 있다.¹¹⁾ 따라서 지역 문화발전을 위한 지방자치단체의 재정 확충 방안에 있어서도 이러한 문화국가원리로부터 파생되는 3가지 내용의 구현에 초점을 두어야 한다.¹²⁾ 헌법재판소는 이러한 문화국가원리의 내용을 헌법의 다양한 규정들 속에서 그 근거를 찾고 있으나 지역 문화에 대한 직접적인 언급은 하지 않고 있다. 다만 헌법 제9조에서 언급하고 있는 “전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달”의 의미를 문화의 불변성을 전제로 특정 시대 또는 폐쇄적인 민족주의적 색채의 문화만을 보호하는 헌법적 근거로 보는 것으로 해석할 수는 없으며 이런 범위에서 헌법 제9조의 내용을 지역 문화의 전통성과 고유성을 강조한 것으로 해석하는 것은 가능하다고 판단된다.¹³⁾

화도 그 가치를 인정하고 정책적인 배려의 대상으로 하여야 한다”고 판시하였다(헌법재판소 2004. 5. 27. 2003헌가1, 판례집 16-1, 670, 679). 이 외에 문화공공성의 개념을 문화의 자율성 보장과 달리 문화적 영역의 국가적 개입 필요성을 위한 논거로 보는 견해가 있다(김재광, 전계 논문, 58면). 전통문화의 보호에 있어서 헌법합치성을 강조하는 견해로는 한수용, 앞의 책, 363면 참조.

- 10) 최우정, 전계 논문, 78면; 김재광, 전계 논문, 56면; 이인호, 전계 논문, 3면; 홍성방, 「헌법학」, 2004, 178면 이하 참조. 이외에 이러한 취지에서 문화국가의 내용을 설명한 것으로 한수용, 앞의 책, 363면 참조.
- 11) 이러한 의미에서 문화적 다양성을 보장하고 문화적 영역에서의 평등권 보장에 기여할 수 있는 문화영역에서의 활동에 대한 지원책을 수립하여야 하고 이러한 정책적 목적에 기여하는 재정 확충 수단을 국가와 지방자치단체는 강구해야 한다.
- 12) 이와 유사한 취지로 이인호, 전계 논문, 2-5면 참조.
- 13) 이러한 헌법 규정의 내용을 직접적으로 입법목적으로 제시한 법률이 「문화예술진흥법」이다. 이 법 제1조에 의하면 “이 법은 문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원함으로써 전통 문화예술을 계승하고 새로운 문화를 창조하여 민족문화 창달에 이바지함을 목적으로 한다.” 라고 규정하면서 문화예술 진흥사업과 활동의 지원이 전통문화예술의 계승과 새로운 문화

Ⅲ. 지역 문화의 의미와 기능

1. 지역 문화의 의미

우선 지역 문화라는 것은 문화가 가지는 의미에 ‘지역적 요소’를 강조한 것으로 볼 수 있다. 문화의 지역성은 문화의 다양성과 밀접한 관련이 있으며 지역별로 특색 있게 발전되어 온 문화적 다양성의 형태를 지역 문화로 볼 수 있다. 한편 2014년 1월 28일에 제정된 「지역문화진흥법」 [법률 제12354호, 2014.1.28., 제정] 제2조 제1호에서는 지역 문화에 대한 정의 조항을 두고 있으며 이에 따르면 “「지방자치법」에 따른 지방자치단체 행정구역 또는 공통의 역사적·문화적 정체성을 이루고 있는 지역을 기반으로 하는 문화유산, 문화예술, 생활문화, 문화산업 및 이와 관련된 유형·무형의 문화적 활동을 의미하고 있는 것으로 이는 ‘지역성이 가미된 사회적 의미의 문화 개념’을 수용한 것으로 볼 수 있다.

사회적 의미와 지역성을 기초로 하는 지역 문화는 우선 지역민의 일상적 삶을 결정하는 질적 요소이며 지역 주민의 문화적 정체성을 형성하는 근간으로 작용하기 때문에 풀뿌리 민주주의로 볼 수 있는 주민자치의 기초단위를 이루는 기층문화임과 동시에 공간적 특이성(지역성)과 사회적 연대성을 함유하고 있는 문화로 볼 수 있다.¹⁴⁾ 또한 지역성에 기초한 문화적 발현 형태인 지역 문화는 지역의 고유성을 가지는 것으로 지역적 개성과 특성을 표현하는 대표적 유·무형의 자산으로 지역별 차별화 기제로 작용함과 동시에 이를 통한 지역 상호 간 소통과 교류의 매개체가 될 수 있고 더 나아가 지역 산업과 연계시켜 지역 경제 활성화를 위한 구심점의 역할을 할 수 있다.¹⁵⁾

창조를 통해 민족문화의 창달에 이바지함을 목적으로 제시하고 있다. 다만 「문화예술진흥법」 이외에 기존의 문화 관련 입법에 대한 비판점은 세 가지 관점에서 제시된다. 첫째, 법령의 제명과 다르게 법령의 실질적 내용이 규정되어 있는 경우이다. 가령 법령은 ‘진흥법’이지만 실질적 규율 내용이 규제법적 성격을 많이 가지는 경우이다. 둘째, 특정의 지방자치단체를 지원하기 위한 특별법이 증가하고 있다. 마지막으로 동일 영역임에도 불구하고 세분화된 유사 법률들이 많이 증가하고 있다는 점에서 관련 법률의 체계 정합성을 상실할 우려가 있다는 점이다. 이에 대한 상세는 전 훈, 전개 논문, 48면 참조.

14) 류정아, “지역문화진흥 증장기 발전방안 연구”, 「한국문화관광연구원」, 2009, 11면.

2. 지역문화의 가치

앞서 전술한 의미를 고려한다면 지역문화에는 ‘사회·경제적 가치’와 ‘국가 정책적 가치’를 부여할 수 있다.¹⁶⁾ 전자의 의미로 지역문화는 지역민의 지역에 대한 자긍심을 유도하여 지역사회의 발전을 위한 동력으로 작용할 수 있고 다양한 지역문화 콘텐츠로의 변용을 통해 문화적 측면에 국한되지 않는 지역의 실질적 활성화 기제로 기능할 수도 있다. 후자의 경우 지역의 문화적 가치는 국가적 차원의 성장을 위한 동력원이 될 수 있으며 지역적 고유성과 특성을 기반으로 하는 특색 있는 지역 문화는 세계적 가치를 창출할 수 있다.¹⁷⁾

Ⅳ. 지역 문화발전과 관련된 현행 법제 구조와 평가

1. 지역 문화발전 정책의 변화 추이

중앙정부의 지역 문화정책의 변화 추이는 시대별로 구분할 수 있다.¹⁸⁾ 또한 이러한 변화의 추이는 중앙정부의 문화정책가치의 변화와 밀접한 관련이 있다.¹⁹⁾ 1960년대부터 1970년대는 문화유산의 보존과 관리, 그리고 1980년까지는 문화예술 활동에 대한 지원 강화, 1990년까지는 지역 문화 진흥의 강조를 중심으로 지역 문화정책이 이루어졌고 2000년에는 지역민의 실질적인 문화 복

15) 류정아, 전개 논문, 11-12면; 김효정/김윤영/윤희정/김윤주, “문화를 통한 지역개발 사례 연구”, 『한국문화관광연구원』, 2007, 4면. 이러한 예로 문화와 경제의 결합으로서 컬처노믹스를 들 수 있다(유승화, 『문화도시: 지역발전의 새로운 패러다임』, 일신사, 2008, 78-80면 참조).

16) 류정아, 전개 논문, 12-13면.

17) 이러한 예로 독일 München Oktoberfest를 들 수 있다(송호영, “유럽의 지역문화예술진흥법 제-독일과 오스트리아-”, 『지역문화예술진흥을 위한 법안 제정과 예술위원회의 역할 포럼 자료집』, 한국문화예술위원회, 50면 참조).

18) 이에 관한 상세한 내용은 류정아, 앞의 보고서, 28-30면 참조; 이외에 전 훈, 전개 논문, 45면 참조.

19) 시대별 문화정책 가치의 변화추이는 다음과 같이 설명할 수 있다(임학순, “문화를 통한 국민 행복 창출 및 발전방안 연구-협력적 거버넌스 구축을 중심으로-”, 연구보고서, 2013, 20면 재인용).

지를 중요하게 여겼으며 2001년 이후의 참여 정부 시기에는 문화를 통한 삶의 질 향상을 통해 지역분권과 지역 균형 발전을 위한 토대를 마련하는 방향으로 갔다. 이에 비해 지역의 문화정책은 지역주민의 문화생활 수준의 향상에서 문화를 통한 지역특성화로 변화의 추가 옮겨졌다. 중앙과 지역의 이러한 지역 문화 발전 정책의 변화 추이는 지역 문화발전을 위한 현행 법제 구조를 통해 확인해 볼 수 있으며 이하에서는 「문화기본법」과 「지역문화진흥법」을 중심으로 이를 살펴보기로 한다.²⁰⁾

2. 현행 지역문화 발전을 위한 법제 구조

구분	문화정책 가치의 변화 (새로 부각된 가치를 중심으로)	주요 정책 영역
해방 이후 ~ 제 4 공화국 (1945 ~ 1980)	<ul style="list-style-type: none"> 문화정체성 확립과 민족문화 창조 문예진흥과 경제 발전의 연계 	<ul style="list-style-type: none"> 문화유산, 전통문화
제 5, 6 공화국 (1981 ~ 1992)	<ul style="list-style-type: none"> 예술창작역량 제고 문화생활기반 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 예술, 문화유산, 전통문화, 문화생활, 지역 문화 시설 건립, 통일문화
문민정부 (1993 ~ 1998.2)	<ul style="list-style-type: none"> 문화 복지 증진 우리문화의 세계화 	<ul style="list-style-type: none"> 문화복지, 국제문화교류, 예술, 문화유산, 전통문화
국민의 정부 (1998.2 ~ 2003.2)	<ul style="list-style-type: none"> 창의적 문화국가 문화산업의 육성 	<ul style="list-style-type: none"> 문화산업, 문화복지, 예술, 국제 및 남북 문화교류, 문화유산, 전통문화
참여 정부 (2003.2 ~ 2008.2)	<ul style="list-style-type: none"> 자율, 참여, 분권 기반 창의한국 	<ul style="list-style-type: none"> 문화예술교육, 지역문화, 문화복지, 문화산업, 예술, 국제문화교류, 문화유산, 전통문화
이명박 정부 (2008.2 ~ 2013.2)	<ul style="list-style-type: none"> 품격 있는 문화국가 일자리 창출 	<ul style="list-style-type: none"> 콘텐츠산업, 문화기술(CT), 문화복지, 문화예술교육, 예술, 지역문화, 국제문화교류, 문화유산, 전통문화
박근혜 정부 (2013.2 ~ 2017.3)	<ul style="list-style-type: none"> 문화융성 문화가 있는 삶 	<ul style="list-style-type: none"> 문화경영, 문화협업사업, 자발적 문화영역, 국제문화교류, 콘텐츠산업, 문화기술(CT), 문화복지, 문화예술교육, 예술, 지역문화, 문화유산, 전통문화

20) 지역문화진흥을 위한 법제적 연구와 관련된 선행연구로 전 훈, 전개 논문, 45면 이하 참조; 손동혁, “지역문화진흥법 제정, 이제 시작이다”, 『예술경영』 제7권, 예술경영지원센터, 2014, 65면 이하; 김해보/장원호, “문화정책의 형식주의화에 대한 제도주의적 이해 - 지역문화진흥법 사례를 중심으로”, 『문화정책논총』 제31집 제2호, 한국문화관광연구원, 2017, 5면 이하; 김창규, 문화국가 구현을 위한 문화분권의 과제, 『공법연구』 제42집 제4호, 한국공법학회, 2014, 147면 이하.

가. 문화기본법

문화기본법 제정의 의미는 우선 문화에 있어서 국민의 권리를 실정법화하고 이러한 권리에 대한 국가와 지방자치단체의 책임과 문화정책의 기본방향을 규율했다는 점에 있다. 이러한 의미에서 문화기본법의 주요 내용을 간단하게 다음 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

<표 1> 문화기본법의 기본 구조

문화기본법 기본구조			
일반규정	문화정책 수립 및 시행	인력양성·조사/연구	문화행사 / 재정지원
목적(제1조) 기본이념(제2조) 정의(제3조) 국민의 권리(제4조) 국가와 지방자치단체의 책무(제5조) 다른 법률과의 관계(제6조)	문화정책 수립 및 시행상의 기본원칙(제7조) 문화진흥 기본계획의 수립 등(제8조) 문화진흥 분야별 문화정책 추진(제9조)	문화 인력의 양성 등(제10조) 문화진흥을 위한 조사와 연구(제11조)	문화행사 (제12조) 문화진흥 사업에 대한 재정지원 (13조)

「문화기본법」의 내용 중 주제와 관련 있는 조항은 같은 법 제13조에서 규정하고 있는 ‘문화 진흥사업에 대한 재정 지원 등’에 관한 내용으로 국가와 지방자치단체는 문화 진흥 사업에 대한 재정적 지원을 예산의 범위에서 하도록 규정하여 문화진흥사업에 있어서 필요적 재정 지원 의무를 규정하고 있다. 그러나 이러한 재정 지원 의무는 재정 지원을 위한 실질적인 예산이 확보되지 않는다면 선언적 규정 이상의 의미를 가지지 못한다.

「문화예술진흥법」은 제1조 목적에서도 분명히 밝히고 있듯이 「문화기본법」 제13조의 문화 진흥사업에 대한 국가와 지방자치단체의 재정 지원을 위한 지원 법으로 볼 수 있다. 같은 법 제4장에서는 문화예술진흥기금에 대해서 규율하고 있다. ‘문화예술진흥기금’은 문화예술 진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기

위한 것으로 한국문화예술위원회가 운용 및 관리하도록 되어 있다.²¹⁾ 제18조에서는 문화예술진흥기금의 사용 목적으로서 같은 조 제6호에서 「지역문화진흥법」 제22조에 따른 ‘지역문화진흥기금’의 출연을 열거하고 있다. 이들 조항을 고려할 때 국가가 운용하는 문화예술진흥기금과 지방자치단체가 운용하는 지역문화진흥기금의 연동성을 확인할 수 있으며 따라서 문화예술진흥기금의 기금 운용의 결과는 지역문화진흥기금의 운용에 영향을 줄 수 있다.

나. 지역문화진흥법

지역 문화를 위한 입법적 시도는 지역 문화발전을 위한 정부 차원의 논의에서 출발했다. 이러한 논의는 2001년 정부의 ‘지역 문화의 해’ 지정 조치 이후 시작된 것으로 보이나 2006년과 2008년에 이루어진 두 차례의 의원입법에도 불구하고 지역 문화진흥을 위한 법률의 입법화에는 이르지 못했다.²²⁾ 수차례에 걸친 입법적 시도와 실패가 연속된 상태에서 박근혜 정부 때에는 ‘문화 융성’이 정부 주요 정책 기조로 강조되고 대통령 직속의 문화융성위원회가 설치 및 운영되면서 「문화기본법」과 함께 2014년 1월 28일에 「지역문화진흥법」이 제정되게 되었다.²³⁾ 「지역문화진흥법」은 총 7장으로 구성되어 있다. 이들 내용은 <표 2>와 같이 설명할 수 있다.

재정 지원 제도와 관련된 내용은 제5장 지역문화재단의 설립 및 지역문화진흥기금에 관한 규정이다. 이 규정을 구체적으로 설명한다면 우선 제19조에서는 지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 및 운영 주체를 지방자치단체의 장으로 하였고 단체의 법적 형식을 법인으로 하되 「지역문화진흥법」에서 규정하고 있는 사항 이외의 것은 민법상 재단법인에 관한 규정을 준용하도록 하였다.

21) 「문화예술진흥법」 제11조 참조. 문화예술진흥기금의 운용에 대한 선행 연구로 주효진/하현상/정창호, “문화예술진흥기금의 사업평가의 지속 가능성 확보에 관한 연구: 사업평가 제도의 한계와 개선방향을 중심으로”, 「한국비교정부학보」 제20권 제1호, 한국비교정부학회, 2016; 채경진, “공공기금 지원사업의 효과분석: 문화예술진흥기금을 중심으로”, 「문화정책논총」 제30권 제2호, 한국문화관광연구원, 2016.

22) 전 훈, 전계 논문, 48-49면; 김세훈/서순복, “지역문화진흥조례 제정을 위한 탐색적 연구”, 「한국행정논집」 제27권 제3호, 한국정부학회, 2015, 10면.

23) 전 훈, 전계 논문, 49-50면 참조.

〈표 2〉 지역문화진흥법의 주요 내용

제1장	○ 지역문화진흥의 기본 원칙 ○ 지역문화진흥을 위한 국가와 지방자치단체의 책무 ○ 지역문화진흥 계획의 수립
제2장	○ 생활문화 지원 및 확충 ○ 문화환경 취약지역 우선 등
제3장	○ 지역문화진흥기반 구축 - 지역문화 전문 인력, 지역문화 실태 조사, 협력 활동 지원 - 지역문화진흥 자문사업단
제4장	○ 문화도시 및 문화지구의 지정 및 지원과 관리
제5장	○ 지역문화재단의 설립 및 지역문화진흥기금의 설치 및 운용

그리고 지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 단체법적 성격에 관한 사항 외에 재단과 위원회의 설립 및 운영에 관해 필요한 사항은 대통령령²⁴⁾에 따라 조례로 정하도록 되어 있다. 그리고 제20조에서는 지역문화재단과 지역문화예술위원회의 운영 및 사업에 대한 지방자치단체의 필요경비 지원과 아울러 제21조에서는 지역문화진흥재정의 확충에 필요한 시책을 강구할 것을 지방자치단체의 의무로 규정하였고 이를 위해 국가의 예산지원이 이루어질 수 있도록 하였다. 마지막으로 제22조에서는 지역문화진흥기금의 설치권과 기금의 운용 및 관리권

24) 「지역문화진흥법 시행령」 [시행 2016.5.10.] [대통령령 제27129호, 2016.5.10., 타법개정]제 21조(지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립·운영) ① 법 제19조제3항에 따라 지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 및 운영에 필요한 사항을 조례로 정하는 경우 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사업 범위
 2. 재원에 관한 사항
 3. 그 밖에 문화체육관광부장관이 지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 및 운영에 필요하다고 인정하는 사항
- ② 제1항 제1호에 따른 사업 범위에는 다음 각 목의 사업이 포함되어야 한다.
1. 지역문화진흥을 위한 사업의 개발, 추진 및 지원
 2. 지역문화 관련 정책 개발 지원과 자문
 3. 지역 문화 전문 인력의 양성 및 지원
 4. 지역 문화예술단체 지원 및 활성화 사업 추진
 5. 지역 문화 협력 및 연계·교류에 관한 업무
 6. 그 밖에 지역 문화 진흥을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

을 지방자치단체의 장에게 부여하면서 조성·용도 및 운용 등에 관하여 필요한 사항은 조례²⁵⁾로 정할 수 있도록 하였다.

다. 평 가

「지역문화진흥법」에 의해 지방자치단체가 지역문화 진흥을 위해 재정 지원을 할 수 있는 방법은 ‘지역문화재단’의 설립과 ‘지역문화진흥기금’으로 볼 수 있다. 안동시의 경우 「문화예술 지원 및 육성에 관한 조례」[시행 2015.11.20.] [경상북도 안동시 조례 제1067호, 2015.11.20., 제정]에서는 조세채무를 전제로 하지 않는 적극적인 의미의 재정지원책으로서(Subvention) ‘보조금 지급’과 문화행사의 원활한 운영을 위한 필요경비의 충당을 목적으로 징수되는 ‘관람료’를 규정하고 있다.²⁶⁾ 또한 「문화예술진흥법」 제4장에서 규정하고 있는 ‘문화예술진흥기금’은 같은 법 제18조 제6호에 의해 「지역문화진흥법」 제22조의 지역문화진흥기금으로 출연되도록 되어 있기 때문에 문화예술진흥기금은 지역문화진

25) 이와 관련된 조례의 수는 대략 58개 정도 되며 명칭이 통일적이지 않다. 이를 위해 <http://www.law.go.kr/lumThdCmpJo.do?lsiSeq=150758&joNo=0022&joBrNo=00&datClsCd=0103&dguBun=&lsId=012002&chrClsCd=010202&gubun=STD&lnkText=%25EC%25A1%25B0%25EB%25A1%2580%25EB%25A1%259C> 참조(최근 검색일: 2016.06.17.). 안동시의 경우 지역문화진흥기금에 관한 직접적인 조례가 제정되어 있지 않다. 경상북도의 경우 「경상북도 지역문화진흥에 관한 조례」 제5장에서 ‘경상북도문화진흥기금’에 관하여 규정하면서 제26조에서 기금의 재원에 대해 정하고 있다. 이에 따르면 1. 국가 또는 도의 출연금 및 보조금 2. 「문화예술진흥법」 제18조에 따른 문화예술진흥기금으로부터의 출연금 3. 법 제22조제3항에 따른 개인 또는 법인의 기부금품 4. 기금 운용으로 생기는 수익금 5. 기타 수입금으로 정하고 있다.

26) 제5조(대상사업과 지원) 시장은 제4조에 따라 다음 각 호의 지역문화예술 진흥을 위한 사업과 활동에 대하여 예산의 범위에서 보조금을 지원할 수 있다.

1. 문화예술관련 축제, 공연, 전시 등의 개최
2. 전통문화의 발굴·전승·보존·육성을 위한 사업 및 조사연구
3. 강좌, 예절교육, 학술대회 등 문화예술 교육 및 학술활동
4. 문화예술의 국내·외 교류사업
5. 문화예술에 관한 자료집 및 동인지 발간
6. 문화예술 기반시설 확충 및 개선
7. 그 밖에 문화예술의 진흥을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업이나 활동

제6조(관람료) 시장은 문화예술 행사의 원활한 운영을 위하여 이에 소요되는 비용의 범위에서 관람료를 징수할 수 있다.

흥기금의 조성을 위한 재원으로 사용될 수 있다. 그러나 문제는 지역문화진흥기금이나 문화예술진흥기금의 구성에 관한 규정 내용에 있다. 우선 두 기금의 비교를 위해 관련 법령의 내용을 먼저 <표 3>에서 비교해 보도록 하겠다.

<표 3> 문화예술진흥기금과 지역문화진흥기금 비교

문화예술진흥기금(제17조제1항 및 제18조)	지역문화진흥기금(제22조제3항)
<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 출연금, 개인 또는 법인의 기부금품, 문화예술진흥기금의 운용으로 생기는 수익금, 제9조 제2항에 따른 건축주의 출연금, 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금(제17조제1항) - 「지역문화진흥법」 제22조에 따른 지역문화진흥기금으로의 출연(제18조제6호) - 문화예술진흥기금 납입금 폐지(제19조 삭제)²⁷⁾ 	<p>지방자치단체의 장은 지역문화진흥기금을 조성하기 위하여 개인이나 법인으로부터 기부금품을 받을 수 있다. 이 경우 기부하는 자는 특정 단체 또는 개인에 대한 지원 등 그 용도를 정하여 기부할 수 있다.</p>

우선 문화예술진흥기금의 경우 기금 조성을 위한 다양한 재원을 열거하고 있지만 지역문화진흥기금의 경우 문화예술진흥기금의 출연금과 기부금품 이외에 다른 재원을 규정하고 있지 않다. 다만 「문화예술진흥법」 제18조 제6호에 의해 문화예술진흥기금이 지역문화진흥기금의 출연을 위해 사용될 수 있도록 한 점은 기금 조성을 위한 자원 확보 차원에서 큰 의미를 가진다. 하지만 재정자립도가 높지 않은 지방자치단체의 재정적 여건을 감안한다면 문화예술진흥기금의 축소는 곧바로 지역문화진흥기금의 자원 구성에 부정적 영향을 줄 여지가 충분히 있고 중앙정부의 재정적 지원에 대한 종속 현상이 가중될 우려가 존재한다.²⁸⁾ 따라서 다양한 지역문화진흥기금의 자원 조성을 위한 정책적 선택 가능

27) 문화예술진흥기금의 조성을 위해 한국문화예술진흥원이 공연장, 박물관 및 미술관을 관할하거나 이용하는 자는 「문화재보호법」 제39조의 규정에 의거 일정한 금전적 납부의무를 지게 된다. 이러한 금전납부의무에 대해 헌법재판소는 특별부담금의 헌법적 허용한계를 벗어나서 국민의 재산권 침해를 이유로(재판관 하경철, 재판관 권 성, 재판관 김효중, 재판관 송인준 등 4인의 의견) 그리고 포괄위임입법금지원칙 위반을 이유로(재판관 윤영철, 재판관 김영일, 재판관 김경일, 재판관 전효숙 등 4인의 의견) 위헌선언을 하였다(헌법재판소 2003. 12. 18. 2002헌가2, 판례집 15-2하, 367, 385).

성이 부여되는 방향으로 입법적 개선 노력이 필요하다.²⁹⁾

이하에서는 지역 문화 진흥을 위해 설치된 지역별 지역문화재단의 현황과 문제점을 검토하기로 한다. 지방자치단체의 지역문화 진흥 차원에서 지역문화재단의 설립이 지속적으로 증가하고 있고³⁰⁾ 「지역문화진흥법」 제5장에 규정된 지역문화재단 및 기금은 실질적으로 지역 문화발전을 위한 재정적 기초로 작용하도록 제도적 설계가 되어 있다. 지역 문화발전을 위한 지방자치단체의 다양한 재정 확충 방안에 대한 최근의 논의도 실질적으로 문화예술진흥기금·지역문화진흥기금 또는 지역문화재단의 재정적 안정성을 중심으로 논의³¹⁾하고 있다는 점에서 지역문화재단의 연혁 및 필요성과 문제점에 대한 검토가 선행되어야 한다.

V. 지역문화재단의 연혁 및 필요성과 문제점

1. 지역문화재단의 연혁 및 필요성

문화재단의 경우 설립주체에 따라 특별법 문화재단, 지역문화재단, 기업문화재단의 세 가지 형태로 구분할 수 있다.³²⁾ ‘특별법 문화재단’은 문화와 예술 진흥을 위해 중앙정부가 특별법에 의해 설립한 문화재단을 의미하며 여기에는 「문화예술진흥법」에 의해 설립된 ‘한국문화예술위원회’가 해당된다. ‘지역문화재단’은 광역과 기초로 구분되며 통상적으로 지역문화재단의 설립주체는 지방자치단체가 된다.³³⁾ 마지막으로 ‘기업문화재단’은 문화와 예술과 관련된 자선사업을

28) 동일한 취지로 전 훈, 전개 논문, 54면 참조.

29) 이와 유사한 취지로 예산배분방식의 변경을 주장하는 견해로 오재환, “지역문화진흥법 제정, 시민문화 활성화의 계기”, 「BDI 정책포커스」 제239호, 2014.2., 11면 참조.

30) 1997년 광역문화재단으로 설립된 ‘경기문화재단’을 시발점으로 하여 1998년 기초문화재단으로 ‘강릉문화재단’이 최초로 설립되었다. 이후 2001년에는 ‘제주문화재단’, 2004년에는 ‘서울문화재단’과 ‘인천문화재단’ 등 2000년 이후로 설립이 가속화 되었다(김세진, “지역문화재단 재원조성 방안 연구”, 「부천문화재단 이슈페이퍼」 2015-10호, 7면).

31) 주) 21 및 지역문화재단과 관련하여 김세진, “지역문화재단 재원조성 방안 연구” 및 조정운, “지역문화의 현안, 시도문화재단의 역할”, 「시·도문화재단 대표자회의 정책포럼」, 2015.12 참조.

32) 김명재 / 김지현, “통합기초문화재단의 운영형태 발전방향에 대한 연구: 독일과 국내사례 비교를 중심으로”, 「경상논총」 제33권 제1호, 한독경상학회, 2015, 117면.

행하는 기업재단을 말한다.³⁴⁾

지역문화재단은 1995년 지방자치단체장의 선거를 기점으로 1996년에 지방자치제도가 시행되면서 지역별 문화 편차의 축소 및 지역 문화예술의 진흥을 위해 일반적인 행정조직과 구별되는 문화와 예술의 특수성을 반영한 조직체의 필요성을 느끼게 되면서 지역 문화재단의 설립이 시작되었다. 1997년 광역문화재단으로 설립된 ‘경기문화재단’을 시발점으로 하여 1998년 기초 문화재단으로 ‘강릉문화재단’이 최초로 설립되었다. 이후 2001년에는 ‘제주문화재단’, 2004년에는 ‘서울문화재단’과 ‘인천문화재단’ 등 2000년 이후로 설립이 가속화되었고 현재 광역 문화재단은 서울, 부산, 대구, 인천, 세종, 울산, 광주, 대전, 강원, 경기, 경남, 경북, 전남, 전북, 충북과 충남 등 총 16개 광역자치단체에 설립되어 있다. 기초자치단체의 경우 지역권역별로 다소 차이가 존재하나 71개의 지역문화재단이 설립되어 있다(〈표 4〉 참조).³⁵⁾

33) 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 [시행 2017.7.26.] [법률 제14839호, 2017.7.26., 타법개정] 제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등) ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금 또는 재산의 전액을 출자 또는 출연하거나 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)와 공동으로 출자하거나 출연하여 「상법」에 따른 주식회사나 「민법」 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 재단법인을 설립할 수 있다.

1. 문화, 예술, 장학(獎學), 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업

2. 지역 주민의 소득을 증대시키고 지역 경제를 발전시키며 지역 개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업

② 제1항에 따라 지방자치단체가 출자하거나 출연하는 비율을 산정할 때에 그 지방자치단체가 설립한 출자·출연 기관이 출자하거나 출연한 경우에는 그 지방자치단체가 출자하거나 출연한 것으로 본다.

③ 출자·출연 기관과 관련한 다음 각 호의 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

1. 설립 목적
2. 주요 업무와 사업
3. 출자 또는 출연의 근거와 방법
4. 그 밖에 기관의 운영 등에 관한 기본적인 사항

34) 다만 ‘통합기초문화재단’을 별도로 구분하는 견해가 있다. 이에 따르면 실질적으로 광역자치단체에 설치된 문화재단의 역할과 기능을 수행하지만 형식적인 행정조직상 기초문화재단으로 볼 수 있는 문화재단을 의미하는 것으로 부분적으로 광역문화재단의 역할과 기능을 수행하는 기초문화재단을 말한다. 이러한 예로 창원문화재단을 든다(김명재 / 김지현, 전계 논문, 116면).

35) 이와 관련하여 <http://nafac.or.kr/> (광역문화재단) <http://koculture.or.kr/agency.php> (지역문

〈표 4〉 지역 문화재단의 현황

권역	지역문화재단		권역	지역문화재단	
서울 (14)	강남 구로 강북 금천 광진 도봉 마포	성북 성동 서초 영등포 은평 종로 중구	충남 (3)	아산 당진 천안	
			대구 (6)	달성 달서 행복북구	도심재생 (중구) 수성 대구동구
경기 (15)	고양 김포 광명 군포 부천 성남 의정부 용인	하남 화성시 여주세종 수원 안산 안양 오산	울산 (1)	고래(남구)	
			경북 (5)	경주 영주 청송	청도우리정 신 포항
			경남 (6)	거제 김해 거창	밀양 사천 창원
인천 (2)	부평 인천서구		전북 (3)	완주 익산	전주
강원 (9)	강릉 원주 인제군 영월 횡성	정선아리랑 춘천시 평창 홍천	전남 (4)	목포 강진군문화관광	담양군 영암
			부산 (1)	금정	
			충북 (2)	청주시문화산업 충주중원	
			총 계	71 개	

문화재단의 기능은 시민과 지역주민의 문화적 기본권의 향유 범위를 확장하고 문화예술인들의 창조적인 문화예술 역량을 키울 수 있도록 해줌으로써 그 혜택이 보다 일반에게 확대되도록 한다는 점에 있으며 특히 지역문화재단은 그 수혜의 범위가 지역주민과 직접적 관련이 있다는 점에서 고유한 기능적 특성을 찾을 수 있다.³⁶⁾ 이러한 고유한 기능적 특성을 기초로 지역 문화재단의 필요성

화재단) 참조(최근 검색일: 2018.06.10.)

은 문화예술 분야의 전문가에 의해 장기적이고 계획적인 사업 추진이 가능하다는 점과 지역 이미지 제고에 효과적인 사업 수행과 더불어 제도적으로는 민간의 후원을 얻기 쉽다는 점에서 지역 문화재단의 필요성이 언급된다.³⁷⁾

2. 지역 문화재단의 문제점

지역 문화재단의 문제점은 재정적 안정성이 취약하다는 점이다. 우선 지역 문화재단의 경우 대부분 지방자치단체의 주도로 설립되다 보니 지방자치단체의 행정적 관리 및 감독이 존재하고 있는 상태이다. 또한 2015년 기준 시도 문화재단의 예산 현황에 따르면 지방자치단체의 출연금과 위탁사업비 및 국비 비중이 높다는 점이다([그림 1]).³⁸⁾ 이러한 세입예산 구조는 지역 문화재단이 원래 목적에 부합하지 않고 오히려 국가 또는 지방자치단체의 주요 문화예술정책 사업의 대행 기관화 되어가고 있다는 점을 말해준다.³⁹⁾ 지역별로 지역 문화진흥기금의 적립과 이에 따른 이자수입 등을 통해 자체적인 수익 및 재정안전성 구조를 가지려고 하지만 금리 변동에 따른 수입의 범위가 가변적일 뿐만 아니라 저금리일 경우 기금 예치에 따른 이자 수입의 감소는 지역 문화재단의 재정적 자율성을 해치는 결과를 가져온다.⁴⁰⁾ 이 외에 지역 문화재단의 재정적 안정성의 약화와 출연금보다는 보조금 지급과 같은 위탁사업비 비중의 확대는 재단에 고용된 전문 인력의 고용 안정성과 전문성 강화에 반하는 작용을 하고 있다.⁴¹⁾ [그림 1]에서 보듯이 광역자치단체의 지역 문화재단보다 재정적 기초가 취약한 기초자치단체의 지역 문화재단은 이러한 문제점들이 훨씬 더 심각한 양상을 가질 수 있다. 따라서 이러한 광역과 기초자치단체에 설치된 지역 문화재단의 문

36) 김명재 / 김지현, 전계 논문, 117면.

37) 김세진, 전계 논문, 8면; 김명재 / 김재진, 전계 논문, 117-119면. 지역문화의 환경적 변화 요인에 관한 설명으로 류정아, 전계 논문, 14면 이하 참조.

38) 김세진, 전계 논문, 10면; 조정운, “지역문화재정과 지역문화재단의 자율성 확대방안” 『한국문화예술경영학회』 Vol.1, 40면.

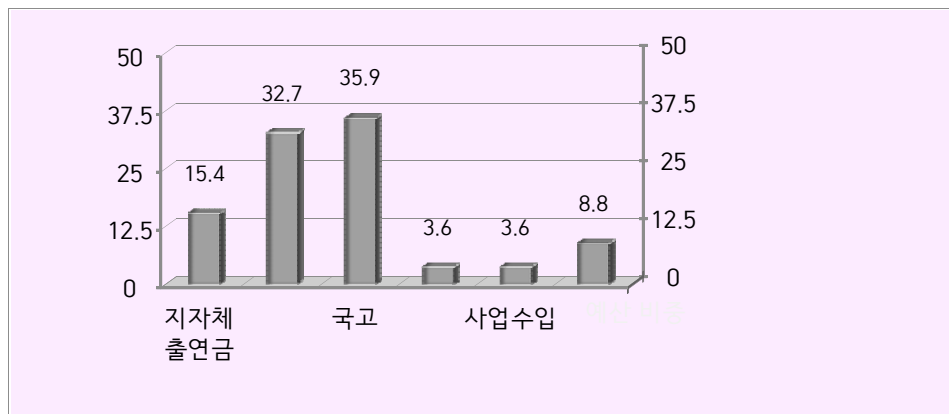
39) 김세진, 전계 논문, 10-11면; 조정운, 지역문화의 현안, 2015, 47면.

40) 조정운, 지역문화의 현안(각주 31.), 47면; 김세진, 전계 논문, 12면.

41) 조정운, 지역문화의 현안(각주 31.), 46면.

제점을 기초로 지역 문화 재정 내지 지역 문화 발전을 위한 지방자치단체의 재정 확충 방안과 문제점을 이어서 살펴보기로 한다.

[그림 1]



광역문화재단 예산현황(2015년 1월 기준)⁴²⁾

Ⅵ. 지역 문화발전을 위한 지방자치단체의 재정 확충 방안과 문제점

1. 지역 문화발전을 위한 재정 확충 방안의 일반적 논의

국가와 지방자치단체의 문화발전을 위한 다양한 정책은 기본적으로 국민들의 문화에 대한 관심과 발전 의지에 있다고 볼 수 있다. 아무리 국가의 문화 진흥 내지 발전을 위한 정책적 내용들이 풍성하더라도 문화에 대한 기본적인 관심의 부족은 문화발전의 사회적 기초가 건설하지 못하다는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 문화의식 내지 관심은 가장 기본적인, 그리고 1차적인 문화정책의 근간이 된다고 할 수 있다. 그러나 문화적 권리에 포섭되는 다양한 문화와 예술 활동에 대한 국가와 지방자치단체의 적극적인 재정 지원 또한 문화와 예술 활동

42) 조정윤, 지역문화의 현안(각주 31.), 44면; 김세진, 전개 논문, 11면 재구성.

의 경제적 기초를 형성해줄 수 있다는 측면에서 문화와 예술에 대한 관심 못지 않게 중요하다.

더군다나 지역 간 경제력의 격차로 인해 발생하는 문화적 향유 범위와 수준의 차이가 발생할 수 있는 현실에서 문화 및 예술 활동의 기본적 인프라가 부족한 지역에 대한 국가와 지방자치단체의 적극적인 재정 지원은 문화와 예술에 대한 일반적 접근의 용이성을 보완해 준다는 점에서 한층 더 그 중요성과 의미가 증대되고 있다. 이를 반영하여 이미 「문화기본법」 제13조에서는 문화 진흥 사업에 대한 재정 지원과 아울러 「문화예술진흥법」 제11조에서는 ‘한국문화예술위원회’⁴³⁾가 운영 및 관리를 맡고 있는 ‘문화예술진흥기금’의 설치를 허용하고 있다.⁴⁴⁾ 또한 이러한 「문화예술진흥법」의 규정에 발맞추어 지역 문화 진흥 차원에서 「지역문화진흥법」 제5장에서는 ‘지역 문화재단’과 ‘지역문화진흥기금’을 설치할 수 있도록 하였다.

이러한 제도적 장치에도 불구하고 지역 문화발전을 위한 지방자치단체의 재정은 많이 부족한 상황이다. 이는 앞서 언급한 것처럼 광역 문화재단과 기초 문화재단의 예산 현황에서 알 수 있듯이 출연금보다는 위탁사업비나 국고(보조금)의 비중이 높아지게 된 원인이 된 것으로 볼 수 있다. 이러한 현상이 발생한 원인은 무엇보다 대부분 지방자치단체의 재정적 열악함에 있다. 세원의 배분에 대한 직접적인 참여 절차가 헌법 및 법률 단위에서 규정되어 있지 않은 상황에서 비록 전체적인 예산 배분의 구조에 있어서 중앙정부의 비중이 높지 않다고 하더라도 의존 재원의 비중이 높은 전체 지방자치단체의 재정 구조상 지역 문화 진흥을 위한 자율적 재원의 범위가 협소할 수밖에 없다. 더군다나 재정력의 지역별 격차가 존재하는 상황에서 지방자치단체의 출연으로 설립된 광역 또는 기초 문화 재단의 재정상황은 어느 지역에 소재하느냐에 따라 극심한 차이를 가질 수밖에 없다.

지역 문화발전을 위한 지방자치단체의 재정 확충은 다양한 관점에서 고민될

43) 「문화예술진흥법」 제20조 ①문화예술 진흥을 위한 사업과 활동을 지원하기 위하여 한국문화예술위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. ②위원회는 법인으로 하되, 이 법에 규정한 것 외에는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

44) 「문화예술진흥법」 제16조 ② 문화예술진흥기금은 제20조에 따라 한국문화예술위원회가 운용·관리하며, 독립된 회계로 따로 관리하여야 한다.

수 있다. 현행 지역 문화발전을 위한 재정 지원 제도로서 법제상 중요한 방안으로 고민해 볼 수 있는 것은 지방자치단체 자체 재원의 확장, 문화진흥예술기금⁴⁵⁾ 확충 및 지역문화진흥기금으로의 출연금 확대, 지역문화진흥기금 및 지역문화재단 운영의 안전성 확보를 위한 재원 확대로 정리할 수 있다. 이하에서는 이러한 방안에 대하여 비판적 관점에서 검토를 해 보도록 하겠다.

2. 문화예술진흥기금의 재원 확충

가. 문화예술진흥기금의 중요성

‘문화예술진흥기금’은 「문화예술진흥법」 제6호에 따라 지역문화진흥기금에 출연할 수 있도록 되어 있기 때문에 문화예술진흥기금의 확충은 지역문화진흥기금의 재원 확충과 밀접한 관련성이 있다. 이러한 관련성은 단순히 기금 상호간의 관련성을 떠나 지역문화진흥기금이 지역 문화진흥을 위한 사업이나 활동을

45) 문화예술진흥기금의 고갈문제에 대해서는 이미 2015년부터 문제가 되었다. “기초예술을 지원하는 유일한 재원인 문예기금은 1973년 공연장, 영화관, 문화재 등의 입장료에 일정 비율의 금액을 부가해 징수하는 방식으로 조성되기 시작했다. 2003년엔 그 세율이 6.5%까지 오르게 된다. 하지만 2003년 말 헌법재판소는 한국문화예술위원회(이하 예술위)의 문예기금 모금에 대해 “관람객에게 예술 발전의 책임을 전가시켜 헌법상 명시된 국민의 재산권을 침해할 소지가 있는 위헌”이라고 결정했다. 모금이 중단된 이후 예술위는 적립금 이자수입 외에 원금을 털어 써 왔다. 삶의 질 향상에 따른 문화예술 수요가 확대됐기 때문이다. 2003년 360억 원이던 기초예술 활성화 사업비는 2007년 처음으로 1000억 원을 넘긴 1080억 원으로 늘어났고 지난해엔 1817억 원에 달했다. 이에 따라 2004년 5273억 원이던 문예기금 적립금은 점점 줄어서 2014년 1547억 원까지 떨어졌다. 특히 최근 박근혜 정부에서 ‘문화재정 2%’ 확충 공약과 ‘문화융성’ 정책 구현을 위한 사업비가 늘면서 고갈 속도가 더욱 빨라졌다. 지난해 지출 규모라면 올해 말에는 920억 원, 2016년 말에는 151억 원으로 줄어 2017년에는 문예기금으로 예산을 편성하는 것이 불가능하게 된다. 문화예술 부문 재정은 크게 문화체육관광부(이하 문화부)의 일반회계, 지특회계, 문예기금으로 구성돼 있는데 문화부는 문예기금이 전액 소진되면 일반회계 예산으로 예술위 사업 예산을 보전한다는 계획이다. 하지만 연간 1000억 원 이상을 예술위에 편성해 보전하는 것은 현실적으로 불가능하다. 문화부는 우선 중복되고 비효율적인 사업을 통폐합해서 기금의 고갈 속도를 늦추면서 대체 재원을 확보하겠다는 입장이다. 따라서 문화예술에 대한 지원이 지금보다 크게 줄 것으로 예상되는 만큼 문화예술계의 위축은 명약관화해 보인다.”(문화 + 서울 이슈토픽, 2015년 9월호, 이를 위해 <http://www.sfac.or.kr/munhwaplusseoul/html/view.asp?PubDate=201509&CateMasterCd=400> 참조).

위한 특별재원이라는 점에서 지역 문화발전과 밀접한 상관성을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 2018년도 문화체육관광부 예산·기금운영계획⁴⁶⁾에 따르면 예산 구성에 있어서 일반회계, 지역 발전 특별회계 및 아시아 문화중심도시 조성 특별회계로 이루어지며 문화예술진흥기금, 영화발전기금, 지역신문발전기금, 언론진흥기금, 관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금을 운용하고 있다.⁴⁷⁾ 예산 구성이나 기금 목적상 지역 문화와 예술사업의 진흥과 지원을 위해 직접적으로 사용될 수 있는 재원의 범위가 크지 않다. “일반회계와 지역 발전 특별회계 및 아시아 문화중심도시 조성 특별회계”에 따른 재정 지원은 목적이나 세부 사용내역에 있어서 구속성이 있는 국고보조금 형식으로 이루어진다.⁴⁸⁾ 물론 종전의 「국가균형발전 특별법」의 지역 발전 특별회계의 생활 계정에 해당하는 사업의 경우 포괄보조금 형식으로 지원되기도 하지만 이러한 형식의 지원 범위는 다른 전체 예산 구성에 있어서 비중이 크지 않다.⁴⁹⁾ 이러한 이유로 지역과 밀착된 문화 및 예술정책과 사업 추진에 있어서 중추적 기능을 담당하는 지역 문화재단이나 지역문화진흥기금에 대한 직접적 재정 지원 수단이 될 수 있다는 점에서 문화예술진흥기금의 중요성을 확인할 수 있다.

문화예술진흥기금의 재원 조성이 문제화된 것은 기금의 적립금액에 비해 인출액이 지속적으로 증가하고 있기 때문에 안정적인 재원 확보 방안이 강구되지 않는다면 기금의 운용이 사실상 어렵기 때문이다.⁵⁰⁾ 또한 문화예술진흥기금의 고갈은 실질적으로 지역문화진흥기금의 출연을 감소시키고 동시에 이를 통해 지역문화재단의 활동과 지역문화진흥기금의 재원 축소를 야기할 수 있다는 점에서 문화예술진흥기금의 재원 조성 문제는 지역 문화발전 위한 지방자치단체

46) 이를 위해 http://www.mcst.go.kr/web/s_data/budget/budgetList.jsp 참조(최근 검색일: 2018. 06.13.)

47) 2018년도 문화체육관광부 예산 및 기금 운영계획 개요, 2017.12., 23면.

48) 이를 위해 2018년도 문화체육관광부 예산 및 기금 운영계획 개요, 2017.12., 37면 이하 참조.

49) 「국가균형발전 특별법」에 따라 설치된 개별 계정들의 세출사업비 지원은 원칙적으로 포괄보조금의 형식으로 지급되지 않고 종전의 생활기반계정의 세출사업에 한해서 포괄보조금 형식의 재정지원이 이루어졌기 때문이다. 이를 위해 「국가균형발전 특별법」 제40조 참조. 현재는 생활기반계정은 ‘지역자율계정’으로 명칭이 변경되었다. 같은 법 제32조 참조.

50) 최병곤 / 서희열, “문화예술계 지원을 위한 재원확보 방안”, 「재무와회계정보저널」 제13권 제4호, 한국회계정보학회, 2013.9., 26면.

의 재정 확충 문제와 연결된다. 이러한 점을 고려하여 조세적 관점에서 문화예술진흥기금의 재원 조성 방안을 생각해 본다면 간접세 형태의 새로운 국세 세목을 신설하거나 기존의 간접세 재원 중 일부를 기금의 출연금에 사용하는 방식을 생각해 볼 수 있다.

국세란 국가가 부과하는 조세의 일종으로 연방국가에서는 연방에서 부과하는 연방세를 의미한다. 이러한 국세에는 「국세기본법」 제2조제1호에 따라 가. 소득세 나. 법인세 다. 상속세와 증여세 라. 종합부동산세 마. 부가가치세 바. 개별소비세 사. 교통·에너지·환경세 아. 주세(酒稅) 자. 인지세(印紙稅) 차. 증권거래세 카. 교육세 타. 농어촌특별세가 포함된다. 이 중에서 문화예술 지원을 위한 국가의 재원으로 언급되는 것이 개별소비세이다.⁵¹⁾ 개별소비세는「개별소비세법」에 따라 부과되며 “특정한 물품, 특정한 장소 입장행위(入場行爲), 특정한 장소에서의 유흥음식행위(遊興飲食行爲) 및 특정한 장소에서의 영업행위”가 과세대상이 되고 개별소비세가 부과되는 물품(이하 “과세물품”이라 한다)에 따라 세율이 차등적으로 이루어진다.⁵²⁾ 「개별소비세법」은 제4차 경제개발계획을 뒷받침하고 세제의 근대화를 위한 간접세 전면개편의 일환으로 부가가치세를 도입하였으나 조세부담의 역진성 등 부가가치세의 단일세율에서 생성될 수 있는 불합리성을 제거하고 사치성 물품의 소비를 억제하기 위해 도입되었다. 1976년 12월에 「특별소비세법」으로 제정되었다가 2007년 12월에 「개별소비세법」으로 법명이 변경되었다.⁵³⁾ 문화 발전의 지원을 위한 재정적 수단 또는 재원으로서 개별소비세⁵⁴⁾가 언급되는 이유는 문화재의 관람이나 공연 또는 연극 등의 문화

51) 이에 관한 상세는 최병곤 / 서희열, 전계 논문, 27면 이하 참조.

52) 「개별소비세법」 [시행 2018.4.1.] [법률 제15217호, 2017.12.19., 일부개정] 제1조 제1항과 제2항 참조.

53) 이와 관련하여 http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/Tax_IndividualConsumptionTax2018.aspx 참조(최근 검색일: 2018.06.13.).

54) 개별소비세는 소비세(consumption tax 또는 Verbraucher- und Aufwandsteuer)에 해당하는 것으로 재화 또는 용역의 구입 또는 소비행위에 나타난 구매능력을 납세의무자의 담세능력(Steuerleistungsfähigkeit)으로 보아 부과하는 조세이다. 소비세에는 소비행위를 직접 대상으로 하는 직접소비세와 조세부담이 가격에 반영되어 조세부담의 최종소비자에게 전가되는 간접소비세로 구분된다. 간접소비세는 다시 특정 재화만을 과세대상으로 하는 개별소비세와 모든 재화를 과세대상으로 하는 일반소비세로 양분된다. 전자의 경우 개별소비세와 주세가 이에 해당되며 후자의 경우 부가가치세(Umsatzsteuer)가 이에 해당된다(임상희, 「조세법」, 박

적 활동이 수요자와의 관계에서 재화와 용역의 거래처럼 이루어지고 있기 때문에 직접세 형식보다는 간접세 형식의 과세를 통해 조세저항을 적게 받으면서도 실효적으로 재원 확보를 할 수 있다는 점에 기인하는 것으로 보인다.

나. 간접세 재원의 일부를 활용한 기금 출연금 확장

문화예술진흥기금의 재원으로 「문화예술진흥법」 제17조에서는 다섯 가지를 나열하고 있다. 정부출연금, 개인 또는 법인의 기부금품, 문화예술진흥기금의 운용수익금, 같은 법 제9조 제2항에 따라 건축주의 출연금과 같은 법 시행령 제25조에 규정된 다른 기금으로부터의 전입금과 문화체육관광부 장관이 인정하는 수입금이 문화예술진흥기금의 재원으로 사용된다. 이러한 재원 중 실질적으로 문화예술진흥기금의 재원 확대를 위해 지속적으로 일정 수준의 지원을 고정화할 수 있는 재원은 없다고 볼 수 있다. 왜냐하면 출연금과 기금 운용 수입금, 다른 기금으로부터의 전입금 등은 경기 상황에 따라 그 규모가 가변적이기 때문이다. 이러한 이유로 기존의 간접세 중 일부의 세원을 고정적으로 문화예술진흥기금의 출연금으로 하는 방안이 제기되어 왔으며 그 중 부가가치세, 교육세 및 개별소비세 일부에 대한 재원을 기금의 출연금으로 하는 방안이다.⁵⁵⁾

부가가치세, 교육세⁵⁶⁾ 및 개별소비세⁵⁷⁾의 세원 일부를 문화예술진흥기금의

영사, 2016, 12면).

55) 최병곤 / 서희열, 전개 논문, 36-37면.

56) 현재 교육세는 금융보험업자의 수익금액에 대한 과세와 개별소비세액, 교통·에너지·환경세액 및 주세액에 추가하여 부과된다. 교육세 중 지방세분은 지방세인 지방교육세로 전환되었다. 과세표준 및 세율은 다음과 같다(「교육세법」[시행 2017.12.30.] [법률 제15330호, 2017.12.30., 일부개정] 제3조 및 제5조 참조).

과세표준	세율
○ 금융·보험업자의 수익금액	0.50%
○ 개별소비세액	30%(등유, 중유, 부탄의 경우 15%)
○ 교통·에너지·환경세액(휘발유, 경유)	15%
○ 주세액	10%(주세를 70%이상인 주류의 경우 30%)

57) 과세대상과 표준 및 세율은 http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/Tax_IndividualConsum

출연금으로 하는 것은 조세수입의 배분에 관한 입법자의 입법적 결정사항으로 헌법상 명문의 제약이 존재하지 않으며 조세수입의 배분에 대한 예산권자의 재량적 판단 사항이다. 그러나 문화예술진흥기금은 조세수입을 기초로 하는 일반회계가 아닌 특별회계로 관리된다는 점에서 기금의 재원을 조세수입을 통해 확장하는 것은 특별회계의 취지상 적절하지 않다. 오히려 간접세 세원의 일부를 기금의 직접적인 조성 재원으로 하는 것보다 세부적인 사용내역에 있어 제약이 존재하지만 문화체육관광부의 일반회계 예산으로 하거나 지방세 재원으로 이관하는 것이 타당하다.⁵⁸⁾

다. 기금 출연을 위한 간접세 신설 - 문화세

목적세 형태의 “문화세”를 도입하는 방안은 크게 두 가지로 주장되고 있다. 하나는 교육세, 농어촌특별세 등과 같은 새로운 간접세 형태의 국세인 목적세를 도입하는 것이고 다른 하나는 교육세를 “문화·교육세”로 확대하는 방안이다.⁵⁹⁾ 목적세(Zwecksteuer)는 특정의 정책적 목적의 구체적 내용이 국가사무를 위해 특정된 조세수입(Steueraufkommen)의 사용을 전제로 하는 조세의 일종이다.⁶⁰⁾ 간접세 형태의 목적세로 새로운 국세를 신설한다고 하더라도 목적세의 개념적 이해에 있어서 과세목적은 조세의 자원 조달적 기능보다는 정책 수단적 기능과 밀접한 관련성을 가진다. 어떠한 방식으로 문화세를 도입하든 새롭게 세목을 신

ptionTax_2018.aspx 참조(최근 검색일: 2018.06.14.)

58) 이와 반대 견해로 최병곤 / 서희열, 전계 논문 36-37면.

59) 최병곤 / 서희열, 전계 논문, 38면 이하 참조. 지역차원에서의 “지역문화세”에 대한 논의도 존재한다. 이에 대하여는 김세진, 전계 논문, 18-19면 참조.

60) All. Ansicht; F. Kirchhof, Grundriss des Steuer- und Abgabenrechts, 2. Aufl., 2001, Rn. 75; W. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, 2. Aufl., 2008, Art. 105 Rn. 15; M. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2014, Vorb. Art. 104 a Rn. 84; M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 2 Rn. 5; M. Jachmann, in: v. Mangoldt / Klein / Starck (Hrsg.), GG, Bd. III, 6. Aufl., 2010, Art. 105 Rn. 4; C. Waldhoff, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. V, 3. Aufl., 2007, § 116 Rn. 133; M. Heintzen, in: v. Münch / Kunig (Hrsg.), GG, Bd. II, 6. Aufl., 2012, Art. 105 Rn. 15; B. Pieroth, in: Jarass / Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl., 2014, Art. 105 Rn. 6.

설한다는 점에서는 차이가 존재하지 않는다. 문제는 목적세의 경우 과세목적과 사용의 연관성 또는 과세의 정책적 목적 또는 이러한 목적과 관련된 국가사무에 대한 사용의 구속성이 절대적이지 않다는 점에 있다. 입법자는 이러한 연관성 또는 구속성에 상관없이 세원의 사용에 대한 입법적 결정을 할 수 있으며 그렇기 때문에 독일 연방과 주의 예산법 원칙에 관한 법률(Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder: HGrG) 제7조 제2문⁶¹⁾과 연방예산법(Bundeshaushaltsordnung :BHO)제8조 제2문⁶²⁾과 관련 주 예산법에서는 조세수입의 사용 구속성이 법률상 예정되었거나 예산 계획상 허용된 경우에만 인정될 수 있도록 하였다.⁶³⁾

따라서 간접세 형식의 목적세를 도입한다고 하더라도 어디까지나 세원에 대한 사용의 구속성이 절대적이지 않기 때문에 문화세 도입을 통해 이루고자 하는 정책적 목적에 부합하는 재원 사용의 구속성을 지속성으로 확보하지 않는다면 소기의 목적을 달성할 수가 없을 가능성이 존재한다. 또한 새로운 세목을 신설하여 재원을 확보하는 것은 조세저항을 고려하여 신중을 기해야 하며 일반 국민의 조세 및 준조세 부담 수준을 고려하여 판단해야 한다. 문화라는 것이 인류 보편적 자산이라는 점에서 문화예술 지원을 위한 재원 마련만을 강조하는 경우 문화적 기본권의 향유에 대한 경제적 장벽이 형성될 수 있다는 점도 아울러 고려해야 한다. 따라서 문화세 도입을 하고자 한다면 기존의 간접세(개별소비세)의 과세대상과 표준 및 세율을 조정하는 방식으로 문화예술 활동 지원 및 발전을 위한 재원을 확보하는 것이 타당하다.⁶⁴⁾

라. 소 결

61) HGrG § 7(Grundsatz der Gesamtdeckung) Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist.

62) BHO § 8(Grundsatz der Gesamtdeckung) Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist.

63) M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 2 Rn. 17; insoweit s. a. BVerfGE 36, 66 (70 f.); 49, 343 (353).

64) 과세체계적 관점에서 이와 동일한 견해로 최병근 / 서희열, 전계 논문, 39면.

기존의 간접세 재원이나 새로운 유형의 간접세 세목을 신설⁶⁵⁾하여 특정기금의 재원 확보를 추구하는 것은 입법정책적인 관점에서 어느 정도 유용한 기금의 재원 확보를 위한 정책적 수단이 될 수 있다. 그러나 후자의 경우 새로운 세목을 신설하는 것은 조세저항이라든지 전체적인 조세 및 준조세 부담을 고려할 때 적절하지 못하며 기존의 간접세 과세요건의 변경을 통해 지방자치단체의 자주 재원의 확대를 추구하되 이러한 과정에서 발생할 수 있는 지역 문화발전을 위한 재원 규모의 지역 간 격차 해소 또는 완화를 위한 중앙정부의 조정 재원으로 활용하는 것이 적절한 것으로 판단된다.

3. 지역문화진흥기금 및 지역문화재단을 위한 재원 확충

가. 문화예술진흥기금의 지역문화진흥기금으로의 출연금 확대

문화예술진흥기금의 지역문화진흥기금으로의 출연 확대를 위한 정책적 노력은 중요한 의미를 가진다. <표 3>에서 보듯이 문화예술진흥기금과 지역문화진흥기금의 재원 구조를 비교해 보면 지역문화진흥기금의 재원은 개인이나 법인으로부터 받는 기부금품이 주요 재원이다. 개인이나 법인의 기부금은 지속적이고 안정적인 기금의 재원으로 기능하기에는 한계점을 가지고 있다. 개인의 기부 의사와 경기변동에 따라 기부금품의 규모는 변동될 수 있기 때문이다. 따라서 문화예술진흥기금의 광역 또는 기초자치 단체의 지역문화진흥기금으로의 출연금 확대는 지역문화 진흥을 위한 사업과 활동에 대한 지방자치단체의 재정력 신장에 상당한 도움을 줄 수 있다. 동시에 이는 지역 문화재단의 지역문화진흥을 위한 사업이나 활동에 대한 재정 지원을 보다 수월하게 추진할 수 있는 동력이 될 수 있다. 그러나 문화예술진흥기금은 문화체육관광부가 관리하는 기금이기 때문에 지역 밀착적인 지역문화진흥을 위한 사업에 전적으로 사용될 수 있는 재원으로 보기 어렵다.⁶⁶⁾ 문화예술진흥기금의 지역문화진흥기금으로의 출연 확대는 근본적으로 문화예술진흥기금 자체의 확장성을 전제로 할 수 있는

65) 이와 관련된 해외사례에 대해 최병곤 / 서희열, 전계 논문, 34-35면 참조.

66) 2018년도 문화예술진흥기금예산 개요, 2018.05.31., 1면 참조.

경우여야 한다. 이러한 확장성이 전제되지 않는다면 문화예술진흥기금의 지역문화진흥기금으로의 출연금의 확장은 불가능하다. 따라서 이러한 경우를 대비하여 「문화예술진흥법」 제17조 제1항과 같이 지역문화진흥기금 재원의 확대를 위한 입법적 조치가 병행되어야 한다.

나. 포괄보조금 교부

포괄보조금은 기존의 국고보조금과 달리 세부 사업내역에 대한 지방자치단체의 재량이 인정된다. 다만 포괄보조금은 목적에 있어서 구속력이 존재하지만 세부 사업 내용에 있어서 재량이 인정되므로 실질적인 면에서 「지방교부세법」의 보통교부세와 유사한 역할을 수행하는 면이 있다. 현재 2018년도 문화체육관광부의 예산 및 기금 운용 계획에 따르면 2017년도 지역발전특별회계⁶⁷⁾의 본예산 지출액은 8214억 원이다.⁶⁸⁾ 지역발전특별회계의 생활기반, 경제발전 계정, 제주특별자치도 및 세종특별자치시 계정을 통해 포괄보조금 사업에 대한 재정 지원이 이루어지고 있다.⁶⁹⁾ 최근에 개정된 「국가균형발전 특별법」에 따라 제주특별자치도 및 세종특별자치시 계정을 제외하고 종전의 생활 기반 및 경제발전 계정은 각각 “지역자율계정, 지역지원계정”으로 변경되었다.⁷⁰⁾ 이러한 계정 중 현재 지역문화진흥사업과 활동에 대한 재정 지원을 포괄보조금 형식으로 집행하는 것은 종전의 생활계정, 즉 현행 “지역자율” 계정에 따른 지원 사업일 경우이다.⁷¹⁾

포괄보조금 교부방식을 통해 재정 지원이 이루어진다고 하더라도 국가균형발전특별회계의 지역자율계정(구. 생활기반계정)에 해당하는 세출사업에 따라 지

67) 최근의 법령개정으로 인해 “국가균형발전특별회계”로 명칭이 변경되었다. 이를 위해 「국가균형발전 특별법」[시행 2018.3.27.] [법률 제15309호, 2017.12.26., 타법개정] 제30조 참조.

68) 2018년도 문화체육관광부 예산 및 기금 운영계획 개요, 2017.12., 23면.

69) 2018년도 문화체육관광부 예산 및 기금 운영계획 개요, 2017.12., 37면 이하 참조.

70) 「국가균형발전 특별법」[시행 2018.3.27.] [법률 제15309호, 2017.12.26., 타법개정] 제32조 (계정의 구분) 회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로 구분한다.

71) 「국가균형발전 특별법」[시행 2018.3.27.] [법률 제15309호, 2017.12.26., 타법개정] 제34조 제2항 제1호 및 제40조 참조.

원되는 포괄보조금은 해당 지방자치단체의 세입예산으로 편성되기 때문에 지역 문화진흥기금이나 지역 문화재단의 재정에 대한 직접적인 지원수단이 될 수 없다. 물론 지방자치단체가 이러한 보조금을 통해 지역문화진흥기금이나 문화재단에 출연하는 방안을 고려해 볼 수 있지만 세부사업내역에 대한 비구속성을 어디까지 인정할지에 따라 출연이나 전입 자체가 불가능할 수도 있다. 따라서 포괄보조금으로 지급되는 재원의 사용에 있어서 지역 문화재단의 참여와 협의 절차를 강화할 필요가 있다.

다. 지역문화세 신설 및 지방세 과세대상 확대

지방세는 「지방세기본법」 제7조에 따라 보통세와 목적세로 구성된다. 보통세는 취득세, 등록면허세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 재산세, 자동차세를 말하며 목적세는 지역자원시설세와 지방교육세를 의미한다. 이러한 지방세 세목 중에서 지방소비세, 지방법인세, 지방소득세는 지방자치단체의 자주 재원으로 사용될 수 있도록 국세인 법인세, 소득세 그리고 부가가치세의 일부분을 부가세 형태로 지방자치단체에서 부과할 수 있도록 한 것을 별도의 단일세로 개편한 것이다.

문화예술진흥기금 확충을 위한 문화세 신설 논의와 마찬가지로 지역문화진흥기금의 출연뿐만 아니라 근본적인 지역 문화발전을 위한 재정 확충 방안으로서 지방세의 과세대상 확대와 ‘지역문화세’의 신설이 거론되고 있다. 구체적으로 언급하자면 지방세인 레저세의 과세대상은 「경륜·경정법」에 따른 경륜 및 경정, 「한국마사회법」에 따른 경마, 그 밖의 법률에 따라 승자투표권·승마투표권 등을 팔고 투표 적중자에게 환급금 등을 지급하는 행위로서 대통령령으로 정하는 것이다.⁷²⁾ 레저세의 과세대상 범위를 확대하여 개별소비세의 과세대상인 카지노업과 복권, 체육진흥투표권을 레저세의 과세대상에 추가하고 이를 통한 세수 증가분을 지역문화진흥기금에 출연하도록 하는 방법이 전자에 해당하며 보다 직접적으로 지방교육세처럼 지방문화세를 신설하는 것이 후자에 해당한다.

72) 「지방세법」[시행 2018.4.1.] [법률 제15335호, 2017.12.30., 일부개정] 제40조 참조.

우선 현행 법체계로는 조례에 기초한 새로운 세목을 신설하는 것은 불가능하다. 이런 문제점 때문에 ‘지방세법’의 개정을 통해 지역문화세를 새로운 세목으로 신설하는 방안이 고려된다. 그러나 이와 관련하여 지역문화세와 다른 국세 내지 지방세와의 동일성 판단이 중요할 수 있다. 이는 곧 자주재원 확보를 위한 무리한 지방세 확장이 이중 과세금지라는 조세법상의 일반 원칙에 저촉될 수 있기 때문이다. 따라서 지방자치단체에서 지역문화세를 통해 지역 문화 진흥을 위한 세원을 발굴할 때 기존의 조세에 대한 조세법적 비교 평가가 선행되어야 한다. 뿐만 아니라 지방세법의 개정에 의한 과세대상의 변경과 세목 신설을 통해 지역문화진흥을 위한 재원 확충과정에서 발생할 수 있는 지역 간 격차도 간과할 수 없는 문제이다. 이 외에 세목 신설이나 과세대상의 변경을 통해 발생하는 세원 증가분을 지역문화진흥기금의 출연금으로 사용하도록 하는 것은 문화예술진흥기금에서 언급한 바와 같이 적절하지 않으며 오히려 광역자치단체의 관할 지역 간 문화예술 부문에서의 재정 격차 해소를 위한 조정 재원으로 활용하는 것이 더욱 타당한 것으로 판단된다.⁷³⁾

4. 문화진흥예술기금 및 지역문화진흥기금의 재원 조성을 위한 특별 부담금 부과

지방자치단체의 열악한 재정적 여건과 문화예술진흥기금의 폐지로 「지역문화진흥법」에 의해 설립된 지역 문화재단의 재정 확충의 어려움⁷⁴⁾을 해결하기 위해 특별부담금의 부과도 고려될 수 있다. 다만 이미 헌법재판소가 문화예술진흥기금에 대한 헌법적 판단⁷⁵⁾을 행한 바가 있기 때문에 그 판단 기준을 준수하지

73) 「지방세기본법」 제8조에 따라 레저세는 구세 또는 시·군세가 아니라 특별자치세와 특별자치도세, 특별시세와 광역시세 및 도세의 보통세에 속하는 것으로 되어 있다. 한편 상술한 방안 이외에도 「지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률 시행령」 제16조 제4호의 사업 수행에 따른 수수료 지급 요구와 지자체 위탁사업을 재단의 고유사업으로 전환하여 일정 비율의 출연금을 확보하는 방안 등도 제시되고 있다(조정윤, 지역문화의 현안, 50-51면). 이러한 방안은 직접적인 재원 확보방안이라기 보다는 예산집행 방식의 변경을 통해 지역 문화재단의 운영을 위해 필요한 재원의 지속성과 안정성을 확보하는 방법으로 볼 수 있다.

74) 이에 관한 선행연구로 김세진, 전계 논문, 9-12면 참조.

75) 재판관 하경철, 재판관 권 성, 재판관 김효중, 재판관 송인준의 위헌의견 “특별부담금으로서

않을 수 없다. 한국의 헌법체계에서 특별부담금과 관련된 실정 헌법 규정은 기본권 제한의 내용적 측면인 실질적 심사 기준으로서 기본권 규정을 둘 수 있다. 이러한 규정으로 헌법 제11조, 제13조 제2항, 제15조, 제37조 제1항과 제2항 등이 이에 해당한다. 그러나 통상 특별부담금을 포함한 공법상 금전납부의무의 경우 본래적 목적이 재정적 목적에서 부과하는 것이기 때문에 직업선택의 자유나 직업수행의 자유보다는 재산권에 대한 침해가 주로 문제가 된다. 이 외에 형식적 심사 기준으로 ‘포괄위임입법금지원칙’을 규정한 헌법 제75조이다. 연방과 주의 동일한 자기국가성(Eigenestaatlichkeit)을 전제로 한 입법 관할의 배분 규정은 단일국가 체제에서는 존재하지 않기 때문에 위임입법의 한계 이탈 여부

의 문예진흥기금의 납입금은 그 헌법적 허용한계를 이탈하여 헌법에 위반된다. 첫째, 문예진흥기금의 모금대상인 시설을 이용하는 자를 공연 등을 관람한다는 이유만으로, 역사적·사회적으로 나아가 법적으로, 다른 사람들과 구분할만한 동질성 있는 특별한 집단으로 인정하는 것은 대단히 무리라고 할 것이다. 현대 문화국가에 있어서는 공연장 등의 이용이, 선택된 문화적 향수자라고 구획될 만한, 특정한 국민에게만 한정되는 것이 아니기 때문이다. 둘째, 문예진흥기금의 납입금의무를 지는 사람들이, 똑같은 일반 국민인데도, 우연히 관람기회를 갖는다고 하여 이로써 여타의 다른 국민 또는 일반 납세자보다 문화예술진흥의 목적을 달성하는 데 대하여 객관적으로 더 근접한 위치에 있다고 볼 수는 없다. 공연 등을 관람하는 것은 모든 국민에게 일상적으로 용이하게 접근이 가능하기 때문에 일반 관람자로서의 국민들 중에 누구를 특별히 문화예술의 진흥이라는 공적 과제에 더 근접한 위치에 있다고 자리매김을 하는 것은 너무나 무리한 일이다. 셋째, 공연 등을 관람하는 일부의 국민들만이 문화예술의 진흥에 집단적으로 특별한 책임을 부담하여야 할 아무런 합리적인 이유도 발견되지 아니한다. 오히려 이들은 일반납세자로서 공연 등의 관람료에 포함된 부가가치세를 부담함에도 불구하고, 세금의 부담에서 한 걸음 더 나아가, 문예진흥기금의 납입이라는 추가적인 책임과 부담까지 안고 있는 것이다. 넷째, 문예진흥기금이 공연관람자 등의 집단적 이익을 위해서 사용되는 것도 아니다. 현실적으로 문예진흥기금은 문예진흥을 위한 다양한 용도로 사용되고 있지만, 그것이 곧바로 공연관람자들의 집단적 이익을 위한 사용이라고 말할 수는 없는 것이다. 공연 등을 보는 국민이 예술적 감상의 기회를 가진다고 하여 이것을 집단적 효용성으로 평가하는 것도 무리이다. 공연관람자 등이 예술감상에 의한 정신적 풍요를 느낀다면 그것은 헌법상의 문화국가원리에 따라 국가가 적극 장려할 일이지, 이것을 일정한 집단에 의한 수익으로 인정하여 그들에게 경제적 부담을 지우는 것은 헌법의 문화국가이념(제9조)에 역행하는 것이다. 위와 같이 이 사건 문예진흥기금의 납입금 자체가 특별부담금의 헌법적 허용한계를 벗어나서 국민의 재산권을 침해하므로 위헌이라 할 것이고 그렇다면 납입금의 모금에 대하여 모금액·모금대행기관의 지정·모금수수료·모금방법 등을 대통령령에 위임한 심판대상 법조항들은 더 나아가 살펴볼 필요도 없이 위헌임을 면치 못할 것이다.“ 재판관 윤영철, 재판관 김영일, 재판관 김경일, 재판관 전효숙의 위헌의견은 헌법 제75조의 포괄위임입법금지원칙에 위반을 근거로 하였으며 반대의견으로 재판관 주선회의 합헌의견이 개진되었으나 전체적으로는 8인의 위헌의견으로 위헌결정이 났었다(헌재 2003. 1. 30. 2002헌바5, 판례집 15-1, 86, 96 참조)

를 심사하는 것은 형식적 심사의 주된 기준이 된다고 볼 수 있다. 또한 조세와 특별부담금의 조정적 성격에 대한 헌법적 근거는 제9장의 경제에 관련된 헌법 조항이 된다.

2009년 이전의 특별부담금에 관한 헌법재판소 결정에서 헌법적 심사 준칙으로 제시된 조항들은 헌법 제11조, 23조, 37조, 75조, 95조, 35조, 119조와 120조이다. 이 중 제11조, 23조는 기본권 심사와 관련된 조항이며 제75조와 95조는 위임입법원칙과 관련된 조항이다. 특별부담금의 조정적 기능에 대한 헌법적 근거는 헌법 제35조 제1항, 제119조 제2항과 제120조에서 찾을 수 있다. 문예진흥기금납입결정⁷⁶⁾과 운송사업자 등에 대한 교통안전기금 분담금 결정⁷⁷⁾의 경우 형식적 합헌성의 관점에서 주로 헌법 제75조의 포괄위임입법금지원칙의 위배 여부가 다투어졌다. 대부분의 특별부담금은 합헌으로 결정되었으나, 문예진흥기금⁷⁸⁾, 학교용지부담금⁷⁹⁾, 교통안전분담금⁸⁰⁾은 위헌으로 결정되었다. 특별부담금의 합헌성 심사 구조나 기준을 볼 때 지역문화진흥기금의 기금 확충을 위한 특별부담금 부과와 합헌성 판단의 핵심은 집단적 책임성과 효용성에 관한 조건의 충족 여부이다. 지역문화진흥기금의 기금확충을 위한 특별부담금을 재정 목적 이외의 일정한 정책목적과 결부된 조정적 부담금으로 볼 여지가 있으나 기금확충을 위한 목적과 이러한 목적달성에 따라 발생하는 결과는 목적실현에 따른 부수적인 사실상의 결과일 뿐이기 때문에 특별부담금의 법적 성격을 다르게 볼 수 있도록 목적으로 고려될 수 없다.

따라서 집단적 책임성과 효용성에 관한 조건의 충족 여부는 부담금 납부의무자를 어떻게 하느냐에 따라 달라질 수 있는 문제이다. 부담금 납부의무자를 문화활동의 주체인 동시에 문화적 인프라와 문화시설의 이용권자로 볼 수 있는

76) 헌법재판소 2003. 12. 18. 97헌가2. 동 결정에서는 포괄위임입법금지원칙에 위배된다는 4인의 위헌 의견이 제시되었고 결론적으로 8인의 위헌 의견으로 인해 위헌결정이 내려졌다.

77) 헌법재판소 1999. 1. 28. 97헌가8. 동 결정에서는 교통안전사업의 재정 충당을 위한 특별부담금의 일종인 교통안전분담금의 분담방법 및 분담비율에 관한 사항을 대통령령으로 정하도록 규정한 교통안전공단법 제17조를 헌법 제75조의 포괄위임입법금지원칙에 위배되어 위헌이라고 판단하였다.

78) 헌법재판소 2003. 12. 18. 2002헌가2.

79) 헌법재판소 2005. 3. 31. 2003헌가20.

80) 헌법재판소 1991. 1. 28. 97헌가8.

일반국민을 대상으로 한다면 이는 문화예술진흥기금에서 헌법재판소 재판관이 일부의견(재판관 하경철, 재판관 권 성, 재판관 김효중, 재판관 송인준의 4인의 위헌의견)에서 밝힌 바와 같이 재정조달 목적의 특별부담금의 헌법적 정당화 요건을 결하게 된다. 그러므로 문화예술진흥사업 또는 지역문화예술진흥과 관련된 사업자에게 부담시키는 방안을 강구해 볼 수 있다.⁸¹⁾ 이 경우 문화예술진흥사업 또는 지역문화예술진흥사업과 관련된 사업자의 범위는 재정목적의 특별부담금의 헌법적 정당화 요건인 집단적 책임성과 효용성이 충족되도록 관련성의 범주를 직접적인 것에 한정하여야 하며 이러한 의미에서 지역문화예술진흥기금을 통해 사업수행을 위한 직접적인 재정지원을 받는 사업자에 한정하여야 한다.

다만 문화예술진흥기금과 지역문화진흥기금의 재원 조성을 위해 특별부담금을 부과하는 것이 허용된다면 별도로 간접세 세목을 신설하거나 과세대상의 조정을 통해 추가적인 재원 확보를 시도하고자 할 때 전체적인 조세와 준조세의 부담이 가격 전가를 통해 최종소비자에게 전가될 수 있는 상황을 충분히 고려해야 한다.

Ⅶ. 결론

문화는 국가와의 관계에서 고려되는 특정의 정신적 활동 영역을 의미하는 것을 넘어 사회학적 의미의 문화로 볼 수 있다. 이러한 의미의 문화는 지역에 따라 다양한 형태로 존재할 수 있으며 한 국가 안에서도 지역마다 상이한 문화와 예술적 전통이 생성될 수 있고 새로운 문화적 활동이 발생할 수 있다. 지역문화라는 지역성이 가미된 문화적 개념은 지역의 고유한 특성을 반영한 것일 뿐만 아니라 지역에 대한 애착심과 소속감이 생기도록 하는 하나의 정신적·무형적 동인으로 작용할 수도 있다. 바로 이러한 점이 지역문화의 발전과 분권을

81) 이와 동일한 견해로 박종미, “문화예술진흥기금 조성방법으로서 부담금에 대한 입법제한-헌법재판소 결정에 비추어-”, 『한국자치행정학보』 제31권 제2호, 한국자치행정학회, 2017, 126-127면 참조. 문예진흥기금의 프랑스 사례 및 국고 및 타 기금을 활용한 문예진흥기금의 확충방안에 대하여 주효진 / 장봉진, “문예진흥기금 확보방안에 관한 연구”, 『한국자치행정학보』 제31권 제2호, 2017, 303-317면 참조.

통한 국가균형발전의 연결고리라고 할 수 있다. 단순히 경제와 재정에서의 분권이 아니라 어느 지역에 살든 문화와 예술의 향유에 있어서 차별을 느낄 수 없는 문화적 분권은 분권의 실질적 기초라고 해도 과언이 아니다. 따라서 지역문화 발전을 위한 재정 확충은 이러한 분권의 실질적 기초를 다지는 데 있어서 유용한 재정적 도구가 된다고 볼 수 있다. 지금까지 이러한 도구로 제시되는 여러 가지 방안에 대한 비판적 검토를 해 보았다. 이러한 비판적 검토를 통해 지역문화 발전을 위한 지방자치단체의 재정 확충 방안에 대한 입법적 원칙은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 중앙정부 단위에서 문화예술진흥기금의 확충을 위한 방안으로 제시되는 간접세 재원의 일부를 활용하거나 새로운 세목인 ‘문화세’를 신설하는 것이다. 전자의 경우 기금의 재원을 조세수입을 통해 확장하는 것은 특별회계를 통해 관리되는 기금의 성질상 적합하지 않기 때문에 일반회계 예산으로 하거나 지방세의 세원으로 이관하는 것이 타당하다. 새로운 세목으로 문화세를 도입한다면 그 도입의 방식은 기존의 간접세의 과세대상·표준 및 세율을 조정하는 방식으로 해야 한다. 이렇게 기존의 간접세의 일부 재원을 조정한다거나 기존의 간접세(개별소비세)의 과세요건을 수정하여 문화세를 도입한다면 문화예술진흥 지원 사업과 관련된 지역 간 재정 격차의 해소를 위한 재원으로 활용하는 방안도 고려해 볼 가치가 있다.

둘째, 지역문화진흥기금의 재원 확대를 위해 기금의 재원 범위에 관한 다양한 정책적 노력들이 반영될 수 있도록 재원을 확대하는 방향으로 「지역문화진흥법」의 개정이 이루어져야 한다. 또한 포괄보조금 교부 방식의 지역문화 진흥을 위한 사업의 지원에 있어서 재원 사용에 관한 정책적 결정 과정에 지역문화재단의 참여 및 협의 절차가 강화될 필요가 있다. 레저세의 확대와 같은 지방세 과세대상의 확대 또는 지역 문화세의 신설을 통한 지역문화진흥기금의 확충 방안도 조세 저항과 기금의 본질적 특성상 적절한 방안이 될 수 없으며 오히려 광역자치단체의 관할 지역 간 문화예술 부분에서의 재정격차 해소를 위한 조정 재원으로 활용하는 것이 더욱 타당한 것으로 판단된다. 마지막으로 문화진흥예술기금과 지역문화진흥기금의 재원조성을 위해 특별부담금을 부과하는 경우 재정적 목적의 특별부담금으로 보아야 하며 그렇기 때문에 집단적 효율성과 책임

성에 관한 요건 충족 여부가 중요한 쟁점이 된다. 아울러 특별부담금이 도입될 경우 이와 별도로 간접세를 도입하거나 과세대상의 조정을 통해 추가적인 재원 확보를 시도하고자 할 경우 전체적인 조세 및 준조세 부담이 최종소비자에게 전가될 수 있는 상황을 충분히 고려해야 한다.

참고문헌

1. 국내문헌

1. 단행본

- 계희열, 「헌법학」, 법문사, 2002.
성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2014.
한수웅, 「헌법학」, 법문사, 2016.
임상희, 「조세법」, 박영사, 2016.

2. 학술논문

- 김명재 / 김지현, “통합기초문화재단의 운영형태 발전방향에 대한 연구: 독일과 국내사례 비교를 중심으로”, 「경상논총」 제33권 제1호, 2015.
김세진, “지역문화재단 재원조성 방안 연구”, 「부천문화재단 이슈페이퍼」 2015-10호.
김세훈/서순복, “지역문화진흥조례제정을 위한 탐색적 연구”, 「한국행정논집」 제27권 제3호, 2015.1.
김재광, “문화 공공성과 문화 다양성을 제고하기 위한 법적 과제”, 「공법연구」 제43집 제3호, 한국공법학회, 2015.
김효정/김윤영/윤희정/김윤주, “문화를 통한 지역개발 사례 연구”, 「한국문화관광연구원」, 2007.
류정아, “지역문화진흥 중장기 발전방안 연구”, 「한국문화관광연구원」, 2009, 11면.

- 박종미, “문화예술진흥기금 조성방법으로서 부담금에 대한 입법제안-헌법재판소 결정에 비추어-”, 「한국자치행정학보」 제31권 제2호, 2017.
- 오재환, “지역문화진흥법 제정, 시민문화 활성화의 계기”, 「BDI 정책포커스」 제239호, 2014.2.
- 이인호, “문화에 대한 국가개입의 헌법적 한계”, 「공법연구」 제43집 제1호, 한국공법학회, 2014.
- 임학순, “문화를 통한 국민행복 창출 및 발전방안 연구-협력적 거버넌스 구축을 중심으로-”, 연구보고서, 2013.
- 전 훈, “지역문화진흥과 문화분권”, 「공법학연구」 제17권 제1호, 2016, 44면
- 조정운, “지역문화의 현안, 시도문화재단의 역할”, 「시·도문화재단 대표자회의 정책포럼」, 2015.12.
- 최병곤 / 서희열, “문화예술계 지원을 위한 재원확보 방안”, 「재무와회계정보저널」 제13권 제4호, 2013.9.
- 최우정, “문학·예술활동의 헌법적 의미”, 「문화예술법의 현주소」, 한국문화예술법학회, 2014.

II. 외국문헌

- M. Kloepfer, Finanzverfassung mit Haushaltsverfassungsrecht, C.H. Beck, 2014.
- F. Kirchhof, Grundriss des Steuer- und Abgabenrechts, 2. Aufl., Heidelberg, 2001.
- W. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, 2. Aufl., Tübingen, 2008, Art. 105.
- M. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., München 2014, Vorb. Art. 104 a.
- M. Jachmann, in: v. Mangoldt / Klein / Starck (Hrsg.), GG, Bd. III, 6. Aufl., München 2010, Art. 105.
- C. Waldhoff, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee /

- Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. V, 3.Aufl., Heidelberg 2007, § 116.
M. Heintzen, in: v. Münch / Kunig (Hrsg.), GG. Bd. II, 6. Aufl., München 2012, Art. 105.
B. Pieroth, in: Jarass / Pieroth (Hrsg.), GG, 13. Aufl., München 2014, Art. 105.

III. 인터넷 사이트

1. 국가법령정보센터

<http://www.law.go.kr/lumThdCmpJo.do?lsiSeq=150758&joNo=0022&joBrNo=00&datClsCd=010103&dguBun=&lsId=012002&chrClsCd=010202&gubun=STD&lnkText=%25EC%25A1%25B0%25EB%25A1%2580%25EB%25A1%259C>

2. 광역문화재단

<http://nafac.or.kr/>

3. 지역문화재단

<http://koculture.or.kr/agency.php>

4. 서울문화재단

<http://www.sfac.or.kr/html/policy/representative.asp?>

5. 문화 + 서울 이슈토픽, 2015년 9월호,

<http://www.sfac.or.kr/munhwaplusseoul/html/view.asp?PubDate=201509&CateMasterCd=400>

6. 2018년도 문화체육관광부 예산·기금운영계획 개요

http://www.mcst.go.kr/web/s_data/budget/budgetList.jsp

7. 한국조세재정연구원

http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/Tax_IndividualConsumptionTax_2018.aspx

8. 독일법령

Bundeshaushaltsordnung:BHO

<https://www.gesetze-im-internet.de/bho/>

Haushaltsgrundsätzegegesetz – HGrG

<https://www.gesetze-im-internet.de/hgrg/index.html>

[Abstract]

Critical study on funds for the expansion of local governments for regional cultural development

Shin, Jung-Gyu

Korea Legislation Research Institute Researcher

The legislative principle of the local government's financial expansion for local culture development can be summarized as follows.

First, it is suggested to utilize part of the indirect tax resources or create a new tax ('cultural tax') as a measure for expanding the culture and arts promotion fund at the central government unit. In the former case, it is reasonable to extend the funds of the fund through taxation income to the general account budget or to the local taxation office because it is not appropriate for the nature of the funds managed through special accounts. In the latter case, the method of introduction should be the method of adjusting the tax base, standard and tax rate of the existing indirect tax. It is worth considering to use culture tax as a financial resource to support the promotion of culture and arts and the regional financial disparities related to the project if some of the existing indirect taxes are adjusted or the tax requirements of existing indirect taxes are modified. have.

Second, the Local Cultural Promotion Act should be revised to expand

the resources so that various policy efforts on the scope of the fund can be reflected to expand the fund of the local culture promotion fund. In addition, it is necessary to strengthen the participation and consultation process of the regional cultural foundation in the process of policy decision on the use of resources in supporting the project for the promotion of local culture by the method of comprehensive grants. The expansion of local taxation targets such as the expansion of the tax levy or the expansion of the local culture promotion fund through the establishment of local cultural taxes can not be an appropriate measure due to the nature of the tax resistance and the fund. Rather, It is more appropriate to utilize it as an adjustment resource to resolve the financial gap.

Finally, when a special charge is made for the funding of the Cultural Promotion Arts Fund and the Local Cultural Promotion Fund, it should be regarded as a special contribution for financial purposes. Therefore, it is important to meet the requirements for collective efficiency and accountability. In addition, if a special deductible is introduced, if an additional indirect tax is introduced and an attempt is made to secure additional resources through adjustment of the taxable amount, it is necessary to fully consider the situation in which the overall tax and quasi-tax burden can be transferred to the final consumer.

Key words : Indirect tax, special levies, cultural tax, regional culture tax, regional culture, cultural development fund, fund for regional cultural development

[Zusammenfassung]

Kritische Untersuchung zu Mitteln zur Finanzausdehnung der lokalen Gewietskörperschaften für die regionale Kulturentwicklung

Shin, Jung-Gyu

Korea Gesetzgebungsforschung Institute Forscher

Die Gesetzungsgrundsätze für die Finanzausdehnung der kommunalen Gebietkörperschaften sind wie folgend zusammenzufassen.

Erstens, Methoden, die für die Ausweitung des Fonds für die Entwicklung von Kultur und Kunst auf die Zentralregierungsebene vorgeschlagen werden, sind die Anwendung der Quellen der bestehenden indirekten Steuern oder die Einführung der neuen indirekten Steuerarten, s.g. "Kultursteuer". Im ersten Fall ist die finanzielle Vergrößerung der Quellen des Fonds durch das Steueraufkommen in Hinsicht auf den speziellen Fonds, der aufgrund von der speziellen Kasse finanziert wird, nicht angemessen und damit ist es empfehlenswert, die durch die Steuertatbestände der bestehenden indirekten Steuern vergrößerten Steuerquellen auf die aufgrund von der allgemeinen Kasse finanzierte Haushalt der entsprechenden Ministeriums oder auf die örtliche Steuerquellen der kommunalen Gebietskörperschaften zu übertragen. Im letzteren Fall wenn die Kultursteuer hat die Kultursteuer in solcher Weise einzuführen, dass die Voraussetzungen der bestehenden Steuer wie Steuertarif und -gegenstand verändert werden, wenn als neue indirekte Steuerart die Kultursteuer eingeführt wird. Bei der Einführung der Kultursteuer in dieser Weise ist es berücksichtigenswert, derartige Kultursteuer für die Ausgleichung des regionalen Finanzunterschieds, der in Zusammenhang mit

der Unterstützung und Planung zur Kultur- entwicklung bringt. zu verwenden.

Zweitens hat “Lokalkulturentwicklungsgesetz” in solcher Weise zu verändern, dass die finanziellen Quellen des Lokalkulturentwicklungsfonds auszudehnen sind, um verschiedene Bemühung um die Ausweitung des Lokalkulturentwicklungsfonds in Betracht zu ziehen. Bei der Förderung des Projekts zur Lokalkulturentwicklung durch solche Subvention, die nur dann an den Verwendung- zweck gebunden wird, ist es notwendig, im politischen Entscheidungsverfahren für deren Verwendung die verfahrens- bezogene Teilnahme sowie Einvernehmen der Lokalkulturentwicklungs- stiftung zu stärken. Die Erweiterung des Lokalsteuergegenstandes wie Freizeitsteuer(s.g. Leisure Tax) oder die Ausweitung des Finanzquellen des Lokalentwicklungsfonds durch die neue Einführung der lokalkultur- steuer ist aufgrund der Steuerwiderstände und des wesentlichen Charakters der speziellen Fonds nicht angemessen und damit sind diese Finanzmitteln oder -methoden dafür geeignet, als das Ausgleichsfinanzinstrument für die Verkleinerung des finanziellen Unterschieds zwischen kommunalen Grund- gebietskörperschaften in Bereich der Kultur und Kunst zu funktionieren.

Außerdem wenn Sonderabgaben der Finanzquellenbildung des Fonds für der Kultur- und Kunstentwicklung sowie des Fonds zur Lokal- kulturentwicklung auferlegt werden, können diese als Sonderabgaben mit dem Finanzierungszweck betrachtet werden. Dabei ist es einen wichtigen Schwerpunkt, ob die Voraussetzungen der Sonderabgaben wie Gruppen- nützigkeit und - verantwortung erfüllt werden können, und dann hat die Möglichkeit der Übertragung der steuerlichen und nichtsteuerlichen Gesamtbelastung auf den Endeverbraucher genügend zu berücksichtigen, wenn die Auferlegung der Sonderabgaben und die Einführung der neuen indirekten Steuern oder die zusätzliche Bildung der Finanzquellen durch die Veränderung der bestehenden indirekten Steuern gleichzeitig verwirklicht werden sollten.

Schlagwörter : Indirekte Steuer, Sonderabgaben, Kultursteuer, Regionalkultursteuer,

Regionalkultur, Fonds für Kulturentwicklung, Fonds für Reional-
kulturentwicklung