

# 문화예술경영 관점으로 본 문화이용권사업의 지대추구론적 분석

배승주\*

## 〈요 약〉

본 연구는 문화예술경영의 관점으로 문화이용권에서 상존하고 있는 지대추구행위에 대한 연구를 하였다. 예술의 소비자와 생산자 그리고 정부에게 개방된 예술조직들은 개방체계시스템으로 내외부의 강력한 영향에 좌우된다. 문화민주화 또는 문화민주주의 방향으로 추진되어 온 문화이용권사업의 정책 도입과 법제화 과정에서 지대추구 행위를 발견하였다. 문화이용권사업은 문화바우처의 법률적 용어다. 우리나라 정부는 예산을 급증하거나 문화이용권사업의 정책 변화를 지속적으로 시도했지만, 문화이용권사업의 시행결과는 소비의 장르 편중과 수도권 편중이 심해지면서 정책대상자의 형평성과 소비의 다양성에 역행하였다. 이에 대해 본 연구는 법제화 과정과 관료의 지대추구가 관련되어 있음을 구조적으로 지적한다. 이 연구의 함의는 문화이용권 제도의 효율적 운영 기준이 수혜자의 선택성과 공급자의 경쟁, 그리고 문화이용권에 대한 접근성의 균형이란 점을 재확인한 것이다. 그리고 이 균형을 분석하는 잣대로 지대추구 이론을 적용하여 ‘문화민주주의’와 ‘문화의 민주화’ 이념의 목적에 맞게 적용된 법체계를 구축할 것과 개인의 창의성과 자율성을 보장할 수 있도록 관료의 보수성을 견제할 평가와 개선의 기준이 필요함을 제시하고 있다.

핵심주제어: 문화예술경영, 문화이용권사업, 지대추구, 문화의 민주화, 문화복지정책

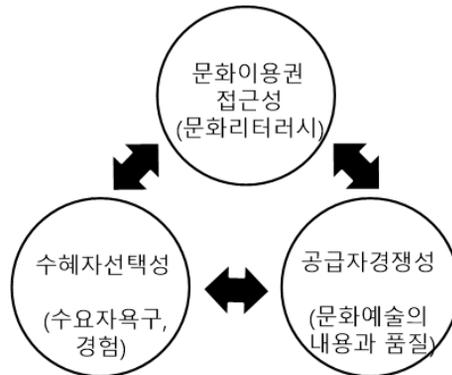
## I. 서론

문화예술경영은 문화예술이 가능하도록 여건을 조성하고 창작과 소비의 과정을 조정하며 유통을 매개한다(하인리히스, 2003). 문화예술에 소비의 과정이 개입되면 창작에서도 생산성이 요구된다. 문화예술경영 관점에서 생산성은 정량화된 효율성을 추구하지만 경제 정치 사회 문화 등 다차원적인 환경에 상호작용하는 개방체계시스템으로 강력한 외부 영향에 좌우된다. 예술조직이 처하는 상황적 접근은 소비자, 생산자, 그리고 정부 등 상이한 그룹의 효과적인 조화로 시너지를 기대할 수 있다(William Byrnes, 2008).

우리나라 문화이용권은 바우처 개념을 도입한

것이다. 바우처는 수요자 중심의 지원정책이다. 일정한 범주 내에서 수요자가 선호하는 재화나 서비스를 구매할 수 있는 상품권 형태의 보조금이다. 정책관점에서 바우처의 효율성은 공급자간의 경쟁과 수요자의 선택권 확대라는 시장원리에 따라 좌우된다.

문화이용권의 효율은 서비스 수요자의 다양한 욕구와 문화리터러시, 그리고 개인의 축적된 경험과 공급자의 경쟁성이 융합된 시너지로 나타난다(<그림 1> 참조). 문화예술 상품은 소비경험 자체가 상품인 경험재(Cooper-Martin, 1991)이며, 상품을 완전히 소비한 후에 품질에 대한 판단이 가능하므로 구매 이전에는 정보의 불확실성이라는 특성을 갖는다(Nelson, 1974).



<그림 1> 문화이용권 효율을 위한 3요인

우리나라에서 문화이용권의 법적 근거가 마련된 2012년 전후로 다양한 공급자가 진입하였고 수요자의 선택권이 확대되었다. 문화소외계층의 문화복지증진이라는 사회적 목표를 실현하기 위해 설치된 문화이용권의 법적 근거는 「복권 및 복권기금법」 제 23조3항4호와 「문화예술진흥법」 제 15조3과4이다. 이 중에서 2012년 8월 시행된 ‘문화이용권의 지급 및 관리’의 법률(조항) 도입 시점 전후로 예산이 급격하게 증가하였다.

그러나 소비장르가 도서와 영화에 편중되어 나타났고 소비금액은 수도권에 소재한 소수의 문화산업에 편중되었다. 이후 문화이용권의 예산이 지속적으로 늘어남에 따라 수혜자 수도 증가하였지만 수혜자의 만족도는 하락하였다(서울신문, 2006).

본 연구는 규제로 작용하는 법률(조항) 도입이 모두에게 공평한 편익을 제공하지 않는다는 점에 주목하고 지대추구이론을 적용하였다. 「문화

이용권의 지급 및 관리」 조항이 도입됨에 따라 문화소외계층의 문화·예술복지 증진에 미친 지대추구의 상존에 관심을 둔 것이다. 시범사업에 이은 입법화에 따라 문화이용권 제도의 수립과 실행과정에서 문화산업의 소비가 편중되어 나타났는지, 문화이용권의 선택권이 확대되는 과정에서 소비 다양성에 영향을 주었는지, 문화이용권 정책의 수립과 집행에서 관련기관의 지대추구행위가 있었는지 살펴보는 것이다. 이에 「문화예술진흥법」 제15조4(문화이용권의 지급 및 관리)의 입법화 과정과 심의과정, 시행 결과 등 일련의 과정을 짚어 나갈 것이다. 이를 위해 2절은 문화이용권에 대한 선행연구와 바우처 개념과 소비자 선택권과 관련한 연구, 그리고 지대추구 이론, 3절은 지대추구관점에서 우리나라 문화복지정책과 문화이용권의 도입, 그리고 법제화 과정을 들여다보았다. 4절은 지대추구 관점에서 문화이용권의 시행과정을 분석 정리하였다. 끝으로 5절 결론에서는 연구 결과와 함의를 기술하였다. 연구대상과 범위는 선행연구와 정부의 보고서, 그리고 문화이용권이 법제화된 2012년 전후의 관련기사이다.

연구문제는 다음과 같이 설정하였다.

- 연구문제 1. 우리나라 문화복지정책 도입과 문화이용권의 법제화 과정에서 지대추구가 있었는가?
- 연구문제 2. 문화이용권 수요자의 선택권 확대는 소비 다양성에 영향을 주었는가?
- 연구문제 3. 문화이용권의 법체계는 공급자의 형평성에 영향을 주었는가?
- 연구문제 4. 문화이용권 집행과정에서 관료(관련기관)의 지대추구 행위가 있었는가?

## II. 선행연구와 이론적 배경

### 1. 우리나라의 문화이용권 선행연구

우리나라의 문화복지 정책은 1980년대에 도입되었다. 바우처제도에 대한 연구는 1990년대에 시작되었으며, 주로 사회복지에 대한 연구가 주류를 이루었다. 문화복지에 대해서는 김향자·유지윤(1999), 김현주(2004), 정갑영(2005, 2006), 김세훈·조현성(2008), 우주희(2009) 등의 연구가 있다. 이들은 주로 정책 도입과 정책 방향에 대해 관심을 두었다. 이외에도 문화복지의 법제화를 연구한 정광렬·한경구(2004), 현택수(2008), 김기곤(2008), 정갑영(2007)이 있다.

문화이용권에 대한 연구는 효과와 활성화 방안, 그리고 법제화를 주제로 하였다. 정광호와 최병구(2007)는 문화이용권사업의 문제점과 효율적 운영 방안의 모색을 위해 문화격차를 분석하였고 저소득층을 위한 문화지원 확대의 필요성을 주장하였다. 이외에도 ‘문화바우처 효과성의 연구’(정광호, 2010), ‘문화바우처 문제점 연구’(정광호, 2011)가 있다. 용호성(2012)은 문화바우처 정책의 쟁점 5가지, 즉, 이념 문제, 정책대상, 지원방식, 제공 내용의 선택권한의 문제, 전달체계 방식 등을 논점으로 방향을 제시하였다. 박조원(2011)은 문화바우처의 법제화를 연구하였고, 신원우(2013)는 문화이용권 사업의 활성화 방안에 대해 연구하였다. 사회보장 관점에서 접근한 김성권(2013)은 문화이용권 통합법안을 검토하여 문화이용권에 대한 재해석을 시도하였다. 손윤석(2014)은 문화이용권의 법률적 성격에 대해 연구하였다.

이들의 연구에서 논의되었던 쟁점들은 2005년 시범사업이 시작된 이래 11년이 지난 2016년에 발간된 「문화예술진흥법」 제15조4의 입법영향

분석'보고서에서도 문제점으로 지적되었다. 본 연구는 지속되어온 쟁점들을 지대추구 관점으로 고찰하는 것이다.

## 2. 바우처의 개념과 소비자 선택권

Peacock과 Wiseman(1964)은 문화예술부문의 바우처를 문화예술 분야의 불평등을 해소하기 위해 정책수단으로 제시하였다. Towse(2005)는 기존 정부의 보조금이 분배 효율성에 집중한 것에 비해 바우처는 형평성에 초점을 맞춘 정책수단이라고 하였다.

바우처의 개념에는 다양한 의미가 부여되어 왔다. Steuerle(2000)은 제한된 영역의 재화와 서비스들 중에서 개인이 제한된 구매력을 가진 보조금이라고 하였다. Gilbert와 Terrell(2005)는 일정한 범주 내에서 자원의 선택이 가능한 전이가능성을 가진 구조화된 사회적 급여의 형태라고 하였다. 정광호(2007)는 정부에 의해 제공되는 특정 재화나 서비스를 구매할 수 있는 지불인증권으로 보조금의 형태라고 하였다. 이에 따르면 문화이용권은 정부가 정책대상자에게 제한된 범주내의 문화·예술 프로그램에 대한 교환가치를 부여하는 지불인증권이다.

바우처 연구는 수요자의 선택권 확대와 그 효력에 초점을 두어 공급자의 역할과 공급조건에 대한 연구였다. Grand(1991), Ensor와 Cooper(2004)는 소비자와 공급자간의 거리는 수요자 선택권의 효력에 영향을 미치는 주요 요인이라고 하였다. Salamon(1998)는 공급자간 견제와 경쟁 상태에서 바우처의 선택권과 경쟁의 취지를 충족시킬 수 있으므로 바우처의 설계 단계에서 공공, 비영리, 영리기관 등 다양한 영역의 공급주체의 참여 필요성을 주장하였다. 이러한 논의들은 앞으로 기업의 지속성장과 건강한 사회를 지향하는 원동력으로써 공유가치창출(CSV :

Creating Shared Value)의 패러다임(원종하 외 공동연구, 2017)과 융합할 연구과제이기도 하다.

Daniels와 Trebicoke(2005)는 공급자가 하나의 기관 또는 충분하지 않은 경우에는 규모의 경제, 효율성, 경쟁의 효과가 미미할 수 있고 독점 가능성이 있음을 주장하였다. Timonen, Convey와 Cahill(2006)은 공급자의 경쟁력, 서비스 질에 대한 보장 없이 설계되는 경우에는 특정기관이 배제되는 결과를 초래한다고 하였다. 한편 Kirby와 Burwick(2007)는 공급자의 전문화 수준에 주목하였다. 수요자의 다양한 욕구가 존재하는 부문에서는 전문화된 서비스 제공을 위해 민간시장의 공급기관 이용이 소비자 선택권을 확대할 수 있다는 것이다. Waner와 Gradus(2009)는 정부기관의 가격 규제는 비영리부문과 공공부문의 공급을 증가시켰으나 서비스 품질은 향상되지 않았음을 실증하였다.

이를 요약하면, 수요자를 지원하는 정부 정책인 바우처는 공급자 간 경쟁을 바탕으로 수요자의 선택권을 확대하여 효율성을 높일 수 있다. 공급자에게 전문화 정도가 요구되고 상호 견제하며 경쟁하는 가운데 품질향상을 기대할 수 있다. 정부기관이 공급에 대한 가격규제를 하는 경우 공급은 증가하였지만 품질 향상은 없었다. 공급자와 소비자 간의 거리도 선택권의 효력에 영향을 미치는 주요 요인이다.

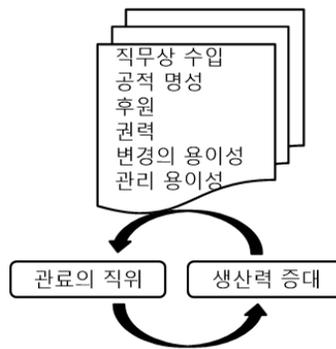
## 3. 지대추구이론과 문화예술 정책

지대추구에 대한 연구자들의 견해는 다양한 주장과 시각이 교차되었다. 지대추구 개념은 Tullock(1971)에 의해 체계적으로 논의되었고, 정부의 이전(移轉)비용에 관심을 가졌다. 이전 가능성은 자신의 효용을 증가시키려는 개인들로 하여금 낭비적 지출을 하게 한다고 보았다. Krueger(1974)는 정부가 시장지향적 경제활동에 제한을 가함

으로써 다양한 형태의 지대를 발생시키고 지대를 얻기 위한 경쟁이 유발되며, 이때 합법적 또는 불법적 로비활동이 동원된다고 하였다. 그러나 Tullock(1993)은 지대를 얻기 위해 자원을 투자하였더라도 다른 사람의 후생수준을 저해하지 않은 경우와 독점을 해체하는 과정에서 로비활동에 참여하는 것은 지대추구가 아니라는 입장을 취하였다. 독점 해체를 위한 로비활동도 지대추구로 보는 다른 학자들과는 견해의 차이가 있다. 지대추구행위는 개인에게 국한되지 않으며 다층체제 안의 여러 정부 수준들 간에서도 발생

한다. 다층체제 안의 여러 정부 수준들 간 이전(移轉)에 대해 Tullock(1967)은 정부의 프로그램 실행이 지대추구와 관련성이 있다고 기술하였다.

Niskanen 모형(1971)은 관료의 직위에 지대가 존재하며 관료는 이러한 지대를 얻기 위해 지대추구활동을 하고 생산량의 증대를 위해 노력한다고 본다. 이를 위해 비영리조직인 관료기관들은 효용함수의 극대화를 위해 노력하며 직무상의 수입, 공적 명성, 후원, 권력, 변경의 용이함, 관료기관의 관리 용이성 등이 효용함수들인데 그것을 도식화한 것이 <그림 2>이다.



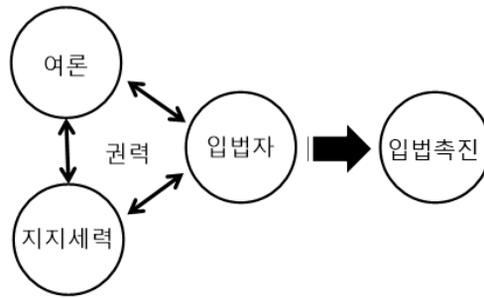
<그림 2> 관료의 지대추구

관료가 정치인이나 이익집단과 상호작용하며 협조관계를 구축하는 철의 삼각형(irontriangle)은 Tullock(1993)의 주장이다. 관료와 입법에 관련 있는 정치인은 정보에 대한 우월적 지위를 가지며 이익단체는 정보를 획득하기 위해 로비활동을 한다.

Landes와 Posner(1975)는 사법부가 의회입법을 간접적으로 촉진하여 의회의 지대추구를 조장하고, 입법자와 관계있는 이익집단의 기존 지대를 증가시킨다고 하였다. 고토 가즈코 외(2004)는 정부의 정책 수단인 법률은 의사결정과정에서 조정과정을 통해 결정된다고 하였다. 이 과정에서 사회구성원 간의 이견은 회피할 수 없으며, 이러한 경우에 정책결정에 권력이 개입 된다는

것이다. 권력은 입법자와 이들을 지지하는 세력, 그리고 여론을 통해 나타난 사회의 지배적 사고 등이 있다(<그림 3> 참조).

Heilbrun과 Grey(2000)는 예술부분에 대한 정부의 지원과 정치적 비용의 상관성에 대해 기술하였다. 1970년대 뉴욕주 예술위원회, 국립예술기금(NEA, National Endowment Agency)은 대규모의 정부지원을 받기 위해 지역적 확산이 필요하였고, 그 결과 이들은 정치적 편익을 얻었다. DiMaggio(2008)는 이에 대해 주와 연방의 예술재원 마련 방식의 유사성을 언급하였으나, Heilbrun과 Grey(2000)는 자금 지원기관이 정치적인 수요와 제약에 직면하여 적용한다고 하였다.



<그림 3> 법제화 과정의 지대추구

이러한 견해들을 요약하면, 지대는 정부의 이전과 제한, 그리고 관료의 직위에 존재한다. 지대추구는 낭비적 경쟁을 통해 다수의 지대를 획득하지 못한 사람들의 후생 수준을 저하시킨다. 지대추구는 입법과정과 다층체제의 정부 간, 공급자 간의 경쟁과정에서 발생한다. 이외에도 예술부문 소득재분배의 이전과정에서도 정치적 비용이 소요되어 지대추구행위가 발생하였음을 알 수 있다. 이와 관련하여 정보의 우월적 지위를 가진 관료와 정치인과 이윤을 추구하는 이익단체는 상호 협력관계를 형성, 유지하며 지대추구 행위를 하려는 경향을 띤다.

### Ⅲ. 우리나라의 문화이용권 도입과정

#### 1. 문화복지정책과 문화이용권

국내에서 문화정책은 문화복지 차원에서 시작되었다. 문화복지는 1980년대에 형성된 정책용어이며(김세훈·조현성, 2008) 집권한 군부세력이 정당성 확보를 위해 국가주도로 문화적 복지를 실시하였다(최우정, 2013). 이후 1996년 문화체육관광부내에 문화복지기획단 설립, 2003년 사회적 취약계층의 문화권 신장을 내용으로 한 정부정책 수립(용호성, 2012), 2005년 문화바우처 시범

사업 실시, 2010년에는 문화나눔사업이 시작되었다.

문화복지정책의 시행초기에는 전 국민을 대상으로 문화적 삶의 질에 치중한 보편적 복지를 지향하였으며, 지원방식은 주로 문화시설 건립에 치중하였다. 2000년대 이후 사회적 취약계층을 대상으로 선별적 복지로 전환되었다(김휘정, 2012). 따라서 문화복지정책 초기에는 수요자 중심의 문화정책을 표방하였으나 전 국민을 대상으로 형평성을 고려한 소비자 보조 방식의 정책은 시행되지 않았다(<표 1> 참조).

문화복지정책은 문화예술·문화콘텐츠산업 진흥정책과 함께 문화정책의 생태계를 이루는 한 부분이다. 즉, 문화예술·콘텐츠산업 진흥정책은 창작과 공급을 지원하며, 문화복지 정책은 소비와 향유를 매개하는 역할을 한다(김휘정, 2012). 우리나라의 문화이용권은 소비와 향유에 한정되어 있다. 이는 ‘문화의 민주화(democratization of culture)’ 이념에 입각한 정책이며 전문가의 창작을 지원하는 정책이다. 반면 ‘문화민주주의(cultural democracy)’는 향유에 그치지 않고 창작과정에 참여하는 것을 포함하는 수요자 중심 지원이며 문화다양성에 기초하고 있다(Graves, 2005). Girard (1983)는 문화적 불평등의 해소를 위한 ‘문화의 민주화’정책의 재원으로 세금이 사회적 엘리트들 위해 사용되는 것에 대해 비판적 시각을 가졌다.

이러한 이념을 상반된 개념으로(Langsted, 1990) 보기도 하지만 문화민주주의는 독립적 정책이 될 수 없으므로 반드시 문화민주화와 결합되어야 한다고 보는 시각도 있다(Hansen, 1990).

2019년 문화이용권은 문화복지정책 중에서 예산을 가장 많이 쓰는 사업이며, 문화정책의 하위 개념인 문화복지정책을 실현하는 하위단위 정책

이다(용호성, 2012). 복지국가로 평가받는 스웨덴의 문화정책은 1974년부터 사회적으로 불리한 입장에 있는 사람들에게 문화적 경험의 기회와 필요를 배려하였다. 사회적 약자를 대상으로 한 선별적 복지로 개인의 문화적 삶의 질을 우선한다. 도입 초기에 정치적 목적을 담은 우리나라의 문화복지정책과 비교된다.

<표 1> 연도별 문화이용권 사업의 정책변화

연도	정책	내용
2003년	문화복지정책 도입	사회적 취약계층의 문화권 신장
2005년	시범사업 도입	예산 4억 원 정부와 공급자 계약 수혜자는 제한된 범위 내에서 구매력을 가짐 주관기관의 일방적 공급과 무료 관람
2006년	지급 단위 확대	포인트제 실시: 개인별 3000포인트~5000포인트(~2010년도까지) 주관기관이 선정한 프로그램 중에서 선택
2008년	문화지출 실태조사	문화향유 양극화 현상이 사회문제로 부상(보건복지부)
2010년	국회의 의견 제시	예산편성 과정에서 공연소비에 영향 우려(예산결산위원회) 기획재정부 강행 대통령 문화바우처 확대 의지(8.23 라디오 연설)
2011년	카드제 도입	예산 347억 원 문화카드 도입(개인당 5만원 지원) 다수 공급자들의 문화이용권 사업에 진입과 선택권 확대 소비 장르 편중현상(도서와 영화에 치우침) 문화이용권 법안발의(6.28)
2012년	법제화	예산 487억 원 장르편중 현상 심화 (전체소비의 60.4%가 도서부문이었고 상당부분이 참고서 구입) 소수의 문화산업 공급자에 혜택 집중
2014년	지급단위 및 금액 변경	문화, 여행, 스포츠관람이용권 통합(가구당 10만원 지원)
2015년	지급단위 및 금액 변경	예산 968억 원(개인당 5만원 지원)
2016년	입법영향분석	문화예술 진흥법 제15조의4 (문화이용권의 지급 및 관리)의 입법영향분석 (국회입법조사처) 보고서

## 2. 문화이용권 도입과 법제화

우리나라의 문화이용권사업은 2005년 시범사업으로 7년 후인 2012년에야 법률적 기반을 갖

추게 되었다. 정부는 취약계층을 위한 문화향유의 기회 확대를 문화복지의 핵심영역으로 하여 문화이용권의 지급 및 관리에 대한 조항을 설치하였다. 당시에는 문화이용권을 문화예술진흥법에

추가하는 방안과 문화·여행·스포츠이용권을 통합하는 것을 대비하여 별도의 법을 제정하는 방안 등 두 가지 안이 제안되었으나, 문화예술진흥법을 개정하는 방안이 채택되었다. 법안심사는 법안발의(2011년 6월 28일) 후 2차에 걸친 문화체육관광방송통신위원회 법안심사소위원회였다. 그 과정에서 지급대상의 구체화와 대상범위의 확대에 대한 법문안의 수정요구가 제안되었다. 그 결과 문화이용권 지급대상을 대통령령으로 위임하고 다시 문화체육관광부장관이 고시하도록 재차 위임하였다. 그리고 문화소외계층을 정의함에 있어 경제적 제약이라는 협의의 범위에서 사회적·지리적 제약으로 인해 문화예술을 향유하지 못하는 자에게로 범위를 확대·수정하여 가결하였다.

결국, 법제화하는 과정에서 별도의 법을 제정하지 않고 문화예술진흥법 내에 추가함으로써 그 입법목적이 모법인 문화예술진흥법에 준하는 문화예술의 진흥과 특정계층을 위한 문화복지의 증진이라는 목적이 상충하는 문제를 남겼다. 이는 문화민주화와 문화민주주의의 이념적 지향, 즉, 공급자 지원정책과 수요자 지원정책에 대한 논쟁이 지속되는 원인을 제공하였다. 이것은 2016년 국회입법조사처에서 발간한 「문화예술진흥법 제15조의4(문화이용권의 지급 및 관리)의 입법영향분석」에서 적시하고 있다. 제시된 법체계적 분석표에 의하면, 이 법률 조항의 입법목적에 불명확한 요소와 법문에 애매모호하거나 집행자·수범자가 이해하기 어려운 표현이 있어서 검토 필요성이 있는 것으로 지적하고 있다.

요약하면, 우리나라의 문화복지정책은 정치적 목적에서 도입되었다. 문화이용권은 이러한 맥락에서 소비에 한정하는 문화의 민주화 이념을 지향하고 있다. 또한 법체계에 의한 공급자 지원이 우선시되는 결과를 초래하였다. 이는 정책을 입안하는 관료와 입법에 관계하는 정치인, 그리고 문화예술분야 엘리트 간의 의사결정과정에서 각

자 합리적 이익을 쫓아 지대추구행위를 한 것으로 볼 수 있다.

## IV. 지대추구 관점에서 본 문화이용권

### 1. 선택권 확대에 따른 장르 편중현상

공공서비스 영역에 바우처를 도입하는 것은 공급 독점체제를 완화하고 소비자의 선택권 확대와 공급자 간의 경쟁을 강화하여(Steuerle et al., 2000) 효율성을 높이기 위한 것이다. 2005년에 문화이용권 시범사업이 시작되었으나 클래식, 오페라, 연극, 무용 등 공연을 일방적으로 선정하여 무료 관람을 지원하였다. 2006년 포인트제로 변경되어 수요자는 지정된 공연 내에서 선택이 가능하여 바우처의 시장적 관점인 경쟁과 선택권이 부분적으로 적용되는 수준이었고 여전히 공연에 치우쳤다. 2011년 선택권의 확대를 가져온 카드제로 전환된 이후에는 소비장르가 도서와 영화에 편중되는 결과가 나타났다. 이에 따라 소비금액도 수도권에 쏠리는 문제가 발생하였다. 선택권 확대 과정에서 나타난 이 두 편중 현상을 지대추구 관점에서 분석하였다.

#### 1.1 문화이용권과 소비장르의 편중현상

첫째는 문화이용권 소비가 도서와 영화의 문화산업에 쏠리는 현상이다. 2010년 문화이용권 소비 전체 이용액 중, 도서·영화·음반은 43.9%였고, 공연·전시 56.1%였다. 그런데 카드제가 도입된 2011년에는 도서·영화·음반 소비가 90.6%로 증가하였고, 공연·전시 부문은 0.13%에 불과하였다. 카드제 도입 이후 문화산업 부문 소비가 급격히 증가한 것이다(<표 2> 참조). 이러한 특정 장르에 쏠리는 현상은 수혜자의 선택

능력 때문(김희정, 2012)이라는 수혜자의 책임, 운 접근의 결과(이재희, 이미혜, 2004)라고 단정 또는 단순히 영화와 도서를 구매하는 것이 손쉬 할 사안이 아니라는 주장이 따랐다.

<표 2> 이용분야별 문화누리카드 사용금액과 비율(전국)

이용분야	2010년도	2011년도	2012년도	2013년도	2014년도	2015년도
도서	543 (12.5)	12,580 (61.7)	17,679 (60.4)	17,943 (59.6)	21,081 (42.3)	25,932 (42.6)
영화	1,360 (31.4)	5,663 (27.8)	9,611 (32.8)	10,031 (33.3)	14,366 (28.9)	18,675 (30.7)
음반	-	222 (1.1)	401 (1.4)	518 (1.7)	1,093 (2.2)	1,573 (2.6)
소개1	1,903 (43.9)	18,465 (90.6)	27,691 (94.6)	28,492 (94.6)	36,540 (73.4)	46,180 (75.9)
공연	2,289 (52.9)	28 (0.1)	49 (0.2)	68 (0.2)	444 (0.9)	1,312 (2.2)
전시	138 (3.2)	6 (0.03)	79 (0.3)	115 (0.4)	92 (0.2)	34 (0.1)
문화일반	-	1,889 (9.3)	1,427 (4.9)	1,336 (4.4)	8,569 (17.2)	7,724 (12.7)
문화체험	-	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	132 (0.3)	273 (0.4)
기타	-	4 (0.02)	12 (0.04)	93 (0.3)	4,014 (8.1)	5,335 (8.8)
소개2	2,427 (56.1)	1,927 (9.4)	1,567 (5.4)	1,612 (5.4)	13,251 (26.6)	14,678 (24.1)
합계	4,330 (100)	20,392 (100)	29,258 (100)	30,104 (100)	49,791 (100)	60,858 (100)

주) 한국문화예술위원회 제출자료(2016. 8. 20.)

장르편중에 대한 이슈는 운영의 제반과정에서 주관기관의 전문성과 도덕성의 필요성(정광호, 최병구, 2007)과 주관기관이 선별한 프로그램이 공연에만 치우치는 상황에 대한 적절성 논의(용호성, 2012)가 있었다. 이는 주관기관과 이해관계에 있는 공급자에 대한 편향적인 이용과 이들 조직의 이익추구에 대한 문제를 지적한 것이었다. 법제화 전후로 소비 장르의 변경은 있었지만 여전히 영화와 도서의 특정 장르에서 편중현상이 지속되었다.

사업시행 과정에서 주관기관이 선별하여 공급하는 서비스와 수요자들의 문화리터러시 간 간격이 있었다면 주관기관은 고객세분화 등 마케팅 기법을 적용하여 체계적인 프로그램을 설계하는 적극적인 노력을 해야 했다. 그러나 엘리트들의 문화로 인식되는 공연에 치중하여 공급해온 것은 공급자를 지원하는 정책을 편 것이다. 수요자들로 하여금 고급문화를 경험하도록 한 교육적 효과를 긍정적 측면으로 본다고 하더라도 6년간 지속되어온 것은 지대추구가 개입된

정황으로 해석된다.

소비 장르 편중현상은 지원금액과도 관련이 있다. <표 3>은 예산의 증가와 지원금액의 변화를 보여준다. 지원금액은 수요자에게 상대적으로 가격이 높은 클래식, 연극과 같은 순수예술 공연 관람을 하기에 제한요소로 작용하였다. 이용자의 선호가 반영된 적극적인 선택이라기보다는 상대적으로 금액이 낮은 영화와 도서를 선택하도록 유도되어 주어진 환경에서 수동적 선택을 한 정황으로 해석된다. 이는 조항의 도입과정에서 단순한 구매와 관람권을 지급하는 정도로 입법안이 가결된 것과 무관하지 않다. 문화이용권이 수요자로 하여금 다양한 문화예술 프로그램에 접

근하도록 하여 문화감수성을 배양하고 문화자본을 획득하는 통로가 되어야 하지만 적절한 금액이 지원되지 않은 것이다.

2012년 문화이용권 전체소비에서는 도서소비가 60.4%였는데, 상당부분이 참고서 구입에 사용한 것으로 드러났다. 이는 사업의 목적인 문화격차 해소와 개인의 삶의 질 향상을 통한 사회통합의 궁극적 지향에 부합하지 않으며 정부의 예산이 비효율적으로 사용된 것이다. 또한, 소비결과가 문화산업의 특정 장르에 집중되는 경향이 이전 보다 심해져 소비자의 합리적 선택의 결과라고 볼 수 없는 것이다(강창현, 2012).

<표 3> 연도별 문화이용권 예산과 지급금액 현황(단위:억 원, 원)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
예산 (억원)	4	26	20	27	40	67	347	487	493	731	968
지원금액 (원/연간)	무료 관람	개인당 3만-5만					가구당 5만			가구당 10만	가구당 5만

주) 국회입법조사처 입법영향분석보고서 제20호 재구성(2016)

## 1.2 문화이용권과 수도권 편중현상

둘째는 문화이용권 소비의 수도권 쏠림 현상이다. 이것은 특정 장르 편중과 밀접한 관련이 있다. 편중현상은 도서와 영화산업에서 나타났고 주로 수도권에 소재하는 기업이다. 실제로 15개 광역도 지역과 수도권(서울·경기) 지역의 사용금액 비율은 입법화 전후로 도서·영화 장르에서 상이한 결과를 나타냈다. 2011년 광역도 지역과 수도권 지역은 각각 91.7%, 89.2%로 광역도 지역이 높았지만, 2015년에는 각각 75.3%, 77.2%로 역전되어 수도권으로 쏠렸었다. 소비금액을 보면 2015년 예산 968억원 가운데 도서 259억원, 영화 187억원, 음반 15억원으로 문화이용권 소비금액의 약 48%가 도서, 영화, 음반관련 공급사로

유입되어 소수의 특정기업이 지원의 혜택을 받았다. 특히, 문화이용권 전체 소비의 30%를 상회하는 영화장르의 경우 멀티플렉스 체인의 전국 스크린 수와 좌석점유율이 92.5%(2015년 기준)인 점과 이들의 수직계열화 운영방식과 상관성을 고려하면 문화이용권 소비가 수도권 소재 특정기업으로 흡수되는 구조이다. 도서구입도 전체 소비의 50%이상을 차지하고 있어 수도권 소재기업으로 지원효과가 있다. 그 근거는 출판관련 매출액의 85.1%가 수도권 지역에서 발생하였고 관련기업 59%가 수도권에 소재한다는 점이다. 이로 인해 문화이용권 사업예산 중에서 일정비율을 부담하는 광역자치단체가 누수현상을 지적하였고, 지방비를 부담하는 것에 문제를 제기하였다. 정부의 예산과 지방비 비율이 7:3인 상황

에서 지역 예술 공급자에 대한 지원 효과를 기대하였으나, 지방비마저 수도권으로 유출되는 상황에 따른 것이다. 이는 수요자가 공급자를 선택하는데 있어 선택의 범위를 좁히는 결과를 가져옴으로써 만족도를 감소시켜 효과성에 부정적 영향을 주었다. 선택성에 영향을 미치는 공급조건이 되는 공급자와 수요자간의 거리에 대해 간과하거나 이들의 문화예술복지를 도외시하는 행태이다. 이로 인한 피해는 문화이용권 소비자에게 전가되어 품질과 다양성을 침해하였다.

요약하면, 법제화 전후로 선택권의 확대를 가져왔지만 수도권 소재 영화와 도서의 문화산업에 소비가 편중되었다. 이에 따라 지역 문화 공급자는 배제되었고 이는 수요자의 선택성에 영향을 미쳤다. 시장관점에서 수요자의 선택성이 보장되는 경우, 공급자는 수요자가 원하는 서비스를 공급하려 하지만 도서와 영화에 편중됨에 따라 관련된 소수의 기업들은 무임승차로 혜택을 받은 것이다. Landes와 Posner(1975)에 의하면, 의회의 입법 행위는 입법자와 이해관계에 있는 자들의 지대를 증진시킨다. 즉, 입법에 관계하는 정치인은 법제화를 통해 관료의 신규 사업의 예산확보에 도움을 주고 이로부터 지지를 받는다. 그리고 관련 기업은 지대이전을 누리게 된다.

## 2. 법체계에 따른 문화산업 편중현상

정책은 정부가 설정한 사회적 목표를 달성하기 위한 기본절차이며, 주로 법률로 명시된다.(고토 가즈코 외, 2004). 우리나라에서 문화소외계층을 위한 문화복지 증진의 목표를 달성하기 위해 문화이용권 조항을 신설한 것은 2012년이다. 그러나 법제화 과정에서 발생한 오류로 입법 목적을 해석하는데 있어 논란을 초래하였다(김휘정, 2016) 문화복지 증진과 문화예술의 진흥이라는

입법목적이 상충하는 이 논란의 요인은 법체계에 있다. 신설 조항을 문화예술진흥법 내에 추가하여 공급자를 진흥하는 모법의 영향 하에 둠으로서 문화이용권 정책이 문화산업에 편중되는 현상이 나타났다. 당시 국회입법조사처(2012)의 보고서는 문화복지사업이 수요자 중심으로 운영되더라도 수혜대상의 선택능력과 정보부족이 문화예술의 소비를 왜곡시킬 수 있음을 기술하고 있다. 그 결과 문화예술인의 창작활동과 예술인 양성을 저해하는 요인이 된다고 하였다. 이는 문화이용권이 과연 수요자를 지원하는 사업인지에 대해 의문을 갖게 한다. 이러한 책임전가는 궁극적으로 공급자를 지원하는 사업으로 기울게 했다. 이는 입법 목적이 문화복지 증진보다 문화예술의 진흥을 우선시하고 있다는 것을 보여준다.

문화이용권의 입법화가 추진되던 2011년은 전년도에 비해 5배가 넘는 급격한 예산 증액이 있었고, 카드제가 도입되어 체계화되던 전환기였다. 이 시기에 입법자들은 단순히 관람료나 구입비를 지원하는 것으로 국한하면서 문화이용권의 조기정착과 법적 안정성을 이유로 문화예술진흥법 개정애 그쳤다. 입법자들이 공급자 지원을 우위에 둔 소비 진흥의 당초 관점을 견지하였던 보수적 경향을 보였다.

Tullock이 명명한 철의 삼각형 관점은 의사결정과정에서 입법에 관계하는 정치인과 이들을 지지하며 이윤을 추구하는 기업, 영향력을 가진 관료, 지대를 획득한 예술분야 전문가들이 관여한다. 이들은 정부의 이전을 자신 또는 자신과 연관된 자에게 가져오려는 합리적 결정을 하는 경향을 가진다. 이러한 경향으로 문화이용권 근거 조항 도입을 위한 의사결정 과정에서 관행적, 보수적인 태도를 견지한 이해관계자들은 권력 지향적 개입의 가능성을 보여주는 것이다. 정보에 대한 우월적 지위를 확보한 관료와 입법에 관계하는 정치인으로부터 기업은 자신에게 유리

한 정보를 얻기 위해 로비활동을 벌이며 관계를 구축하고자 노력한다. 이러한 활동을 바르게 조절하는 조직 간의 협력체로서 PMO(Project Management Office)수행체계 수립과 지식상호보완성에 관한 연구(김충영 외 공동연구, 2018)는 최근에 등장했다.

정리하면, 2011년 카드제로 변경되고 문화산업에 편중되었음에도 법체계의 개선에 대한 고려가 없었다. 영화·도서의 문화산업 관계자와 정치인, 그리고 관료가 협조적 관계에서 묵인한 것이다. 그 결과로 영화·도서 장르의 문화산업 공급자가 혜택을 받게 된 것이다.

### 3. 지급방식에 따른 문화복지 수준 변화

문화이용권은 법제화 전후인 2011년과 2015년 대규모의 예산증액이 있었다. 각각 67억에서 347억원, 731억에서 968억원으로 확대되었다. 예산의 증가는 ‘수혜자 수’의 증가를 의미하며 이는 관료의 성과에 이어져 차기년도의 예산에 영향을 미친다는 점에서 관료의 지대추구와 관련된다.

첫째, 2011년 카드제로 전환되면서 전년도 예산의 5배로 증액되었다. 그러나 기존의 지급단위당 연간 지급금액(5만원)은 변동 없이 지급단위만 개인에서 가구로 변경하였다. 정부가 가구원수 또는 구성원의 특성을 고려하지 않았고 수평적 형평성을 도외시하였다. 이에 따라 개인에게 지급되는 실질적 금액은 축소되었다. 늘어난 예산에 비해 개인별 지급금액은 줄어든 반면 수혜자수는 증가하였다. 이것은 관료의 성과와 연관된다. 관료의 성과 기준은 수혜자수와 만족도이며 이 중에서 수혜자수는 사업수행 주체의 노력이나 역량보다 예산의 영향에 따라 결정되는 변수이므로(김희정, 2012) 예산증가는 더 높은 성

과를 보장받게 되는 것을 의미한다.

2010년 예산편성 과정에는 기획재정부의 정책에 대한 문제 제기, 즉, 개인별 수혜 금액의 축소와 가구 구성원수에 따른 혜택의 불평등, 그리고 공연소비에 미칠 영향에 대해 지적이 있었다. 하지만 강행하였고, 그 결과는 기획재정부가 동일 예산으로 두 배의 수혜자를 보고하는 성과를 얻고, 일괄지급에 따라 수혜자는 끊임없는 민원과 불만을 제기하였다(용호성, 2012). 가구당으로 바뀌면서 지급금액이 줄어든 만큼 이들의 문화복지 혜택은 하향된 것이다.

둘째, 법제화 이후인 2015년 예산 증액이다. 요인은 통합문화이용권으로 단일화하며 높은 예산이 책정된 것이다. 2014년 문화, 여행, 스포츠 관람 분야의 바우처 사업을 통합하면서 중복지급을 명분으로 지급금액을 삭감하였다. 가구당 외형적으로는 증액한 것으로 보이지만 실제로 통합이전의 금액과 비교하면 축소된 금액이다. 이후 2015년에 다시 지급단위를 가구에서 개인으로 전환하였다. 이러한 지급단위의 잦은 변경으로 수혜자는 문화이용권 사업에 대한 부정적 인식을 갖게 되었고 문화이용권 사업의 종합만족도에서도 나타났다.

문화이용권 전체 지원대상자 수 대비 수혜자 비율에서도 2014년 전체 대상자수가 감소한 것으로 나타났다. 2015년에 다시 개인지급 방식으로 전환하였지만 수혜자들의 만족도는 2013년의 수준을 넘지 못했다. 2015년 추경예산이 확보되고도 수혜자 수가 획기적으로 늘어나지 않은 이유에 대해, 수혜자의 문화에 대한 관심 부족으로 이용권을 신청하지 않았다고 보고하였다. 이는 이전의 문화이용권 사업의 만족도에 비추어 설득력이 약하다. 이른바 ‘무행동 관성-기회를 놓치고 난 후 마주한 후속기회에서 행동을 하지 않는 현상’(설상철 외 2018)-으로 설명될 수 있을 것이다. 즉, 문화이용권사업의 일관성 없는

잡은 변동이 수혜자의 피로도를 높인 것이다. 문화이용권 사업의 문제점으로 정치적 생색내기와 합당한 예산 배정의 필요성은 이전부터 제기되었다(최옥채, 2008). 별도로 운영되던 3개의 이용권 사업을 하나로 통합하면서 전례 없는 대규모의 예산이 책정되어 외형적으로 가구당 10만원으로 증액된 것으로 보였지만 실질적 혜택은 감소한 것이었다. 결과는 수혜자의 외면으로 나타났고 오히려 문화예술복지 수준은 하향된 것이었다.

예산의 대폭 증액이 있었던 2011년과 2015년의 사례는 모두 수혜자 수의 확대라는 가시적인 성과를 중요시한 담당부서의 지대추구 사례이다. 관료는 관리의 용이함으로 인한 사업의 성과를

얻고 이로 인해 차기년도의 예산의 증가를 가져왔다. 영화와 도서는 상대적으로 가맹점 수가 많고 카드결재의 용이성이 사업성장에 영향을 미치고 차기년도 예산 증가에 영향을 미쳤다.

Niskanen의 주장을 적용하면, 관료는 예산의 극대화를 위해 노력한다. 이를 통해 안정적 직위와 수입이라는 지대를 획득하는 것이다. 사회적 취약계층의 문화·예술 복지의 증진을 위한 문화이용권의 수요에 대해 의회의 의사결정을 거치면 관료제의 서비스가 실행된다. 이때 관료는 서비스를 위한 예산의 극대화를 위해 노력하는 과정에서 정보의 우위성에 의한 협상의 잠재력이 예산에 반영된다. 산출량이 높게 책정됨으로써 지대 또한 증가하는 것이다(<그림 4> 참조).



<그림 4> 입법자와 관료의 지대추구

#### 4. 문화이용권사업에서 나타난 지대추구 행위

문화이용권정책에서 2011년 카드제 시행, 2012년 법제화, 2014년 통합문화이용권이 실시되면서 그때마다 대규모의 예산이 증액되었다. 이에 따라 수혜자수는 증가하였고 선택권도 확대되었다. 선택권의 확대로 수요자들의 다양한 문화·예술의 소비를 기대하고 문화·예술의 복지 수준을 높일 것이 예상되었으나 오히려 장르의 편중현상이 나타났다. 영화와 도서 분야에 지원이 쏠리는 결과를 가져온 것이다. 이에 대한 평가는 경제적 취약계층의 문화·예술에 대한 접근성을 높였다는 긍정적 외부성과 문화·예술 향유와 활동의 다양성을 침해하였다는 부정적 외부성이

공존한다. 여기에는 법체계에 따른 해석논란의 문제와 일관성 없는 지급단위와 금액의 잡은 변동으로 문화이용권 수요자가 누려야할 선택권의 효력에 영향을 미친 것으로 평가된다. 이는 결국 문화이용권 수요자의 문화·예술 복지 증진이라는 후생수준을 떨어뜨렸으므로 지대추구행위의 결과로 해석된다. 분석 결과를 4가지 명제로 정리하였다.

명제 1: 우리나라 문화복지 정책을 도입하고 문화이용권을 법제화하는 의사결정과정에서 관여된 자들이 각자 합리적 이익을 쫓아 지대추구 행위를 한 것으로 볼 수 있다.

명제 1-1: 우리나라 문화복지 정책은 1980년

집권 정부가 정당성 확보를 위한  
정치적 목적으로 도입된 것이다.

우리나라 문화복지는 정책용어이며 1980년 집권 정부의 정당성 확보를 위해 국가주도로 시행된 것이었다. 문화복지정책의 이념은 '문화의 민주화'를 지향한 소비와 향유에 한정하였다. 이는 엘리트 문화를 대중에게 확산하는 것으로 대중통제 수단을 내포한 것이었다. 정부가 주도적으로 문화에 개입하면 창의성과 자율성 파괴를 초래하여 문화의 침체로 이어진다(최우정, 2014). 이는 당시 집권 정부가 국민의 지지와 정당성 확보를 얻기 위한 지대추구라고 볼 수 있다.

*명제 1-2: 문화이용권 법제화 과정에서 문화이용권의 조항을 문화예술진흥법 내에 두는 것으로 결정한 행위는 지대추구로 볼 수 있다.*

문화이용권 조항을 문화예술진흥법 내에 두는 것으로 결정함으로써 문화예술의 진흥과 문화복지 간에 상충하는 문제를 초래하였다. 이는 문화이용권정책을 시행함에 있어 공급자 지원이 우선시되는 결과를 초래하는 원인이다. 정책의 입안과 집행을 담당하는 관료는 자신 또는 자신과 관계있는 자에게 이전을 하려는 경향을 가진다. 이런 관점에서 관료와 입법에 관계하는 정치인, 그리고 문화예술분야 엘리트 간의 의사결정과정에서 각자 합리적 이익을 쫓아 지대를 추구한 결과다.

*명제 2: 문화이용권 수요자의 선택권이 확대되었음에도 소비 장르는 오히려 도서와 영화에 쏠림으로써 다양성을 훼손한 것으로 볼 수 있다.*

법제화 전후로 선택권의 확대를 가져왔지만 영화와 도서의 문화산업에서 소비가 편중되었고 공연과 전시부문 소비는 현저하게 감소하였다. 소비금액도 수도권에 소재한 소수의 기업에게 쏠림으로써 지역 소재 문화예술인은 배제되었고 영화와 도서를 공급하는 소수 기업은 무임승차하는 혜택을 받은 것이다. 결국, 수요자와 공급자 간의 거리에 의한 접근성이 떨어짐으로 인해 피해는 수요자에게 전가되어 품질과 다양성을 침해한 것으로 볼 수 있다.

*명제 3: 문화이용권 법체계는 입법목적을 해석함에 있어 문화복지 증진보다 문화예술의 진흥을 지향함으로써 공급자를 지원하는 결과를 가져왔고, 영화와 도서 장르에 편중되어 형평성에 영향을 준 것으로 볼 수 있다.*

문화이용권의 근거 조항을 문화예술진흥법 내에 두어 공급자를 지원하는 정책이 우선되었다. 우리나라 문화정책 생태계에서 문화복지정책이 소비와 향유로 한정됨에 따라 법제화 과정에서 보수성향의 입법자들이 문화이용권을 단순 구매와 관람을 지원하는 수준으로 한정시켰다. 따라서 문화이용권은 소비 진흥 수단이 되었고 지급단위와 지급금액 결정에서 다양한 공연과 전시의 현장상황을 고려하지 않은 것이다. 이에 따라 공급자로서 소수 기업은 무임승차하였다.

Tullock의 철의 삼각형 이론을 따르면, 수도권에 집중된 이해관계자들, 즉, 정보에 대한 우월적 지위를 확보한 관료와 입법에 관계하는 정치인, 그리고 이들로부터 유리한 정보를 얻으려는 기업은 협조관계를 형성, 유지하며 지대를 이전하려는 노력을 한 결과라고 볼 수 있다. 법제화 이후 공연·전시의 소비는 도서·영화로 이동하였고 2015년 현재까지 회복되지 않았다.

명제 4: 문화이용권 집행과정에서 관료(관련기관)는 수혜자 수의 확대라는 가시적인 성과를 통해 예산의 증가를 가져온 것은 지대추구 결과로 볼 수 있다.

예산이 대폭 증가한 2011년과 2015년에 수혜자 개인의 실질적 혜택은 줄어드는 형평성을 도외시한 정책이 시행되었다. 개인별 지급액은 감소하였고 수혜자 수는 증가한 것이다. 반면 관료에게는 ‘수혜자 수’의 확대라는 가시적인 성과가 있었고 지속적으로 예산이 증가되었다. 관료는

관리의 용이함으로 사업의 성과를 얻었고, 성과는 차기년도 예산의 증가에 영향을 줌으로써 정부이전을 가져왔다. 이를 통해 안정적 직위와 수입이라는 지대를 획득하는 것이다.

문화소외계층의 문화·예술 복지의 증진을 위한 문화이용권의 수요에 대해 의회의 의사결정을 거친다. 이때 관료는 예산의 극대화를 위해 노력하는 과정에서 정보의 우위성에 의한 협상의 잠재력이 예산에 반영된다. 산출량이 높게 책정됨으로써 지대 또한 증가하는 것이다.

<표 4> 연도별 문화이용권 사업의 정책변화

구분	지대 발생	지대추구 행위자	지대추구행위
명제 1	문화복지정책 도입	정부	집권 정부 정당성 확보를 위한 정치적 목적의 국가주도적 도입
	문화이용권 법제화	관료, 입법에 관계한 정치인, 문화예술분야 엘리트	법제화 의사결정과정에서 각각 합리적 이익을 쫓음
명제 2	문화이용권 선택권 확대	관료, 입법에 관계한 정치인, 기업	문화산업 소수기업 무임승차 문화 예술 향유 다양성 훼손
명제 3	문화이용권 법체계문제		문화예술진흥이 문화복지에 우선되어 공급자를 지원하는 정책적 경향이 높음
명제 4	집행과정	관료	관료의 수혜자 수 증가의 가시적 성과로 인해 예산 증가를 가져왔으나 수혜자의 실질적 혜택은 감소

## V. 결론과 함의

문화이용권사업은 정부가 인위적으로 시장에 개입하여 생산성의 시너지를 기대하는 문화예술경영의 도구다.

개인의 창의성이 경제적 가치로 전환되는 시대에서 그 원천이 되는 문화·예술 향유와 활동은 개인의 문화자본을 형성하고 궁극적으로 개인의 삶의 질을 향상하는데 기여한다. 뿐만 아니라 세계화시대에서 정부가 문화정책을 펼침에 있어 문화복지를 구현하는 환경을 조성하는 것은 국가의 의무이다(Heibrun and Gray, 1993).

그리고 여기에 문화·예술의 외부성 즉, 국가정체성 형성과 사회통합의 기능이 작동한다. 하지만 아도르노와 니체가 말했듯이, 정부가 주도적으로 문화에 개입하면 창의성과 자율성이 파괴되어 오히려 문화의 침체로 이어진다(송호영 외 공동연구, 2014).

이 연구는 우리나라 문화이용권의 도입과 법제화 과정에 대한 정부보고서를 지대추구 관점으로 살펴본 것이다. 분석대상은 문화이용권 시범사업이 도입된 2005년부터 근거조항이 설치된 2012년을 지나 2015년까지 약 10년간을 한정기간으로 연구하였다.

분석한 결과를 연구문제에 따라 정리하면, 첫째, 문화복지 정책을 도입하고 문화이용권을 법제화하는 의사결정과정에서 관여자들이 각각 합리적 이익을 쫓아 지대추구 행위를 한 것으로 볼 수 있다.

우리나라 문화복지정책은 1980년 집권 정부의 정당성 확보를 위해 국가주도적으로 시행한 것이었다. 엘리트 문화의 대중 확산에 초점을 두었고 공급자 지원을 지향한 소비에 한정하였다. 이 흐름은 문화예술진흥법에 문화이용권 조항의 추가로 이어져 공급자 지원이 우선시되는 원인을 제공한 것이다. 결국, 국민의 지지가 필요했던 당시 집권 정부의 지대추구행위로 볼 수 있다. 여기에 관료와 입법에 관계하는 정치인, 그리고 문화예술분야 엘리트는 각각 합리적 이익을 쫓아 지대추구를 하였다.

둘째, 문화이용권 수요자의 선택권이 확대되었음에도 소비 장르 쏠림은 심화되었고 다양성을 확보하는데 실패하였다. 법제화 전후로 선택권 확대를 가져왔지만 영화와 도서의 문화산업에서 소비가 편중되었고 공연과 전시부문 소비는 현저하게 감소하였다. 소비금액도 수도권 소재 소수의 기업에게 쏠림으로써 지역 문화예술인은 배제되는 결과를 초래하였다. 결국, 수요자와 공급자 간의 거리의 접근성 저하로 인한 피해는 수요자에게 전가되어 품질과 다양성을 저해한 것이다.

셋째, 문화이용권 법체계는 입법목적 해석함에 있어 문화복지 증진보다 문화예술의 진흥을 지향함으로써 공급자를 지원하는 결과를 가져왔고, 영화와 도서 장르에 편중되어 형평성에 영향을 준 것으로 볼 수 있다. 입법자들의 보수성은 문화의 민주화를 지향하는 기존의 문화예술진흥정책으로 법체계를 유지시켰다. 이로써 문화복지 증진을 우선시하지 못하고 문화산업 공급자에게 혜택이 돌아갔다.

넷째, 문화이용권사업의 집행과정에서 관료(관련기관)는 수혜자수 확대라는 가시적인 성과로 예산의 증가를 불러오고 이는 안정적 직위와 수입이라는 지대를 획득하는 것이다.

예산의 증가에도 불구하고 수혜자를 고려하지 않은 지급단위와 금액의 잦은 변동에 따라 수요자의 가용 소비금액이 낮게 책정되어 선택성에 제한을 주었다. 이는 문화이용권 수혜자 수를 확대하는데 용이한 방편으로 작용한 것이다. 이것은 관료가 취하는 가시적인 성과이며 안정적인 직위와 수입을 위한 지대추구 행위로 해석된다.

이 연구의 함의는 문화예술경영의 관점에서 문화이용권사업을 살펴 본 것이다. 문화이용권사업의 효율적 운영기준은 공급자간 경쟁과 수요자의 선택성, 그리고 문화이용권에 대한 접근성(문화리터러시)의 균형이다. 이 균형을 분석하는 잣대로 지대추구 이론을 적용하였다.

지대는 정부의 제한에 의해 발생하며 법률이 대표적이다. 문화예술경영 관점에서 법과 제도는 문화예술을 가능하게 하는 도구이며 동시에 지대추구행위로 기득권을 유지하는 수단이 되기도 한다. 문화이용권사업은 법과 제도에 기반하여 소비자와 생산자 간 매개를 통해 긍정적 외부성을 불러왔다. 한편으로 사업의 결과는 관련된 기득권의 유지를 돕는 도구가 되어 부정적 외부성도 함께 가져왔다. 문화이용권은 통합문화이용권으로 규모가 확대되어 지속되는 사업이며 향후에도 규모는 더 커질 전망이다. 이에 정부 예산의 비효율적 사용 문제와 수요자 개인의 삶의 질에 대한 잣대를 제시하기 위하여 문화예술경영에 지대추구 개념을 도입하는 방안을 제시하였다.

연구의 결과로 문화이용권사업에서 경험재의 속성과 수요자의 다양한 욕구가 반영되는 선택성의 제한으로 비효율적 방향으로 전개된 상황을 발견하였다. 그리고 문화예술경영의 관점에서

개인의 창의성과 자율성을 보장하는 문화예술의 향유와 활동이 가능하도록 관료의 보수성을 견제하는 평가와 개선의 기준이 되는 이론적 바탕을 도출하였다.

이 연구의 한계는 우리나라 문화이용권의 도입과 법제화 과정이라는 제한된 범위와 기간의 정부보고서를 대상으로 수혜자 입장에서 보았고 정량적 검증이 충분하지 못한 점이다. 그리고 문화이용권의 일련의 변화에 대해 지대추구 관점으로 분석하였으므로 다른 관점과의 융합적 논의가 배제된 점이 있다. 또한 문화이용권 사업은 계속 사업으로 이슈 중에 있다는 점에서 결론 내리기가 용이하지 않다는 것이다.

향후 연구방향과 후속연구에서는 공급자 중심의 연구와 통합문화이용권에 대한 연구, 그리고 문화예술 장르의 특성에 따른 구체적인 연구가 진행되어야 할 것이다. 경험재 특성과 수요자의 다양한 욕구, 그리고 특히, 문화이용권사업의 지원효과를 얻고 있는 소수 문화기업과 이외의 다수 문화예술 공급자 현황 파악 등 실증연구를 포함한 공급자 중심의 연구가 필요할 것이다. 이 연구 범위 이후인 2018년에 통합문화이용권의 법적 근거가 설치되었으나 문화예술진흥법 일부 개정법률안을 국회이송안대로 심의·의결하여 여전히 문화예술진흥법 내에 존치하여 법체제로부터 개선은 없었다. 공급자간 경쟁과 그 경쟁에 바탕을 둔 수혜자의 선택성이 확대되고 문화리터러시가 균형을 이루어 문화소외계층의 삶이 증진되는데 기여할 수 있기를 기대한다.

## 참고문헌

1. 강창현·문순영·김기창(2012), “바우처제도의 현황과 효과성 분석”, 국회예산정책처, 연구보고서.
2. 고든 텔러, 황수연 역(2008), *공공재, 재분배 그리고 지대추구*, 경성대학교 출판부.
3. 고든 텔러, 황수연 역(1993), *지대추구*, 경성대학교 출판부.
4. 고토 가즈코·가와시마 노부코·고바야시 마리·이케가미 준 공저, 임상오 역(2004), *문화정책학*, 시유시.
5. 김휘정(2012), “문화복지 동향 문화복지사업의 개선방안”, 국회입법조사처, 연구보고서.
6. 김휘정(2016), “「문화예술진흥법」 제15조의4 (문화이용권의 지급 및 관리)의 입법영향분석”, 국회입법조사처, 연구보고서.
7. 김세훈·조현성(2008), “문화복지 중기계획”, 한국문화관광연구원, 연구보고서.
8. 김충영·장지연·최규진(2018), “지식 상호보완성과 PMO수행체계가 IT 프로젝트 성과에 미치는 영향”, *경영과 정보연구*, 37(4), 141-156.
9. 김향자·유지운(1999), “여행바우처 제도의 도입과 활성화 방안”, 한국문화관광정책연구원, 연구보고서.
10. 베르너 하인리히스, 김화임 역(2003), *컬처메니지먼트*, 인디북.
11. 설상철·최우영(2018), “무행동관성효과-습관적 구매성향과 극대화성향의 조절효과를 중심으로”, *경영과 정보연구*, 37(4), 195-217.
12. 원종하·정대현(2017), “공유가치창출(CSV)활동이 구매의도에 미치는 영향: 가치사슬 관점”, *경영과 정보연구*, 36(4), 1-17.
13. 이재희·이미혜 (2004), *예술의 역사: 경제적 접근*, 경성대학교 출판부.
14. 이흥재(2014), *문화정책론*, 박영사.
15. 용호성(2012), “문화바우처 정책의 쟁점과 방향”, *문화정책논총*, 26(1), 99-124.
16. 윌리엄 번스, 송성완 역(2008), *예술을 경영하라*, 알에이치코리아.
17. 정광호·최병구(2007), “문화격차 분석과 문

- 화바우처 정책설계”, *지방정부연구*, 10(4), 63-89.
18. 최옥채(2008), “바우처사업시행에서 드러난 문제점: 수행인력의 경험을 중심으로”, *비판사회정책*, (25), 39-65.
  19. 송호영 · 전해정 · 최우정 · 김현수 · 이성진 · 손윤석 · 김성권 · 남궁술 · 김성룡 · 최성호 (2014), *문화예술법의 현주소*, 준커뮤니케이션즈.
  20. 서울신문(2006), 일방통행 문화바우처 장애인에 ‘文化’ 폭력, (2006.7.15.).
  21. Girard, A. (1983), *Cultural Development: Experience and Policies*, 2nd ed., Unesco.
  22. Krueger, A. O.(1974), “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, *American Economic Review* 64(3), 291-303.
  23. Peacock, A. T. and Wiseman, J.(1964), *Education for Democrats*, Hobart Paper no. 28. London: Institute for Economic Affairs.
  24. Steuerle, C. E. and Ooms V. D. and Peterson, G. E. & Reischauer, R. D.(2000), *Vouchers and the Provision of Public Services*, Washington DC:Brookings Institution Press.
  25. Steuerle, C. E.(2000), *Common Issues for Voucher Program, Vouchers and Provision of Public Services*, Washington DC: Brookings Institution Press.
  26. Cooper-Martin, E(1991), “Consumers and Movies:Some Findings on Experiential Products”, *Advances in Consumer Research*, 18, 372.
  27. Tullock, G(1971), “The Cost of Transfer”, *Kyklos*, 24, 629-643.
  28. Tullock, G(1975), “Competing for Aid”, *Public Choice* 21, 41-52.
  29. Kirby, G. and Burwick, A.(2007), “Using Vouchers to Delive Social Services: Consideration Based on the Child Care and Development Fund(CCDF) and Temporary Assistance for Needy Families(TANF) Program Experiences”, US Dept. of Health and Human Services of the Assistant Secretary for Planing and Evaluation.
  30. Graves, J. B.(2005), *Cultural Democracy*, University of Illinois Press: Urbana and Chicago.
  31. Heibrun, J. and Gray, C.(1993), *The Economics of Arts and Culture: An American Perspective*, Cambridge University Press.
  32. Langsted, J.(1990), *Strategies in Cultural Policy, Strategies: Studies in Modern Cultural Policy*, Jom Langsted ed., Aarhus University Press.
  33. Le Grand, J.(1991), “Quisi-markets and Social policy”, *Economic Journal*, 101, 1256-1267.
  34. Salamon, L. M.(1989), “The Changing Partnership Between the Voluntary Sector and the Welfare State”, *The Future of the Nonprofit Sector*.
  35. Cave, M.(2001), “Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services”, *OECD Journal of Budgeting*, 1(1), 59-88.
  36. Waner, M. E., and Gradus, R. (2009), “The Consequences of Implementing a child Care Voucher:Evidence from Australia, the Netherlands and USA”, Tinbergen institute Discussion Paper.
  37. Gilbert, N. and Terrel, P.(2005), *Dimension of Social Welfare Policy*(6th ed), Prentice-Hall, Boston.

38. Dimaggio, P., and Mukhtar, T.(2004), "Arts Participation as Cultural Capital in the United States", 1982-2002, Steven J, Tepper and Bill Ivey ed., *Engaging Art*, New York: Routledge.
39. Daniels, R. J. and Trebicoke, M. J.(2005), *Rethinking the Welfare State:Prospects for Government by Voucher*, Routledge.
40. Towse, R.(2005), "Alan Peacock and Cultural Economics", *The Economic Journal*, 115:504: F262-276.
41. Skot Hansen, D.(1990), *Local Culture and Local Identity, Strategies:Studies in Modern Cultural Policy*, Jorn Langsted ed., Aarhus University Press.
42. Ensor, T. and Stephanie Cooper.(2004), "Overcoming Barriers to Health Service Access: Influencing the Demand Side", *Health Policy and Planning*, 19(2):69-79.
43. Timonen, V. and Convey, J. and Cahill, S.(2006), "Care revolutions in the making? A comparison of cash-for-care programmes in four European countries", *Ageing & Society*, 26, 455-474, Cambridge University Press.
44. Niskanen, W. A.(1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Press.
45. Landes, W. M. and Richard Posner.(1975) "The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective", *Journal of Law and Economics*, 18, 875-901.

## Abstract

### Rent-seeking Analysis of the Cultural Voucher from the Viewpoint of Culture and Arts Management

Bae, Seung-Ju\*

This study deals with the rent-seeking behavior that exist in cultural voucher from the viewpoint of culture and arts management. Art organizations open to consumers, producers and governments of the arts are dependent on the internal and external influence of an open system. Researcher has found rent-seeking in the course of introducing policies and legalization of the cultural voucher business which has been promoted in the direction of democratization of culture or cultural democracy. Cultural voucher business is a legal term. Although the government has increased the budget or tried to change the policies of the cultural voucher business, the implementation of the cultural voucher business has been opposed to the diversity of consumption and equity as the consumption of genre and the concentration of the capital region have increased. These results were structurally related to the process of legalization and rent-seeking behavior in bureaucracy. This study reaffirms that the efficient operation standard of the cultural voucher business is a balance between the choice of the beneficiary, the competition of the supplier, and access to the cultural voucher. And the theory of rent-seeking was applied as a criterion to analyze this balance. Thus, it is suggested that the criteria of evaluation and improvement to check the conservativeness of bureaucrats are needed to establish a legal system applied to the purpose of 'cultural democracy' and 'democratization of culture' ideology and to guarantee individual creativity and autonomy.

Key Words: Culture and Arts Management, Cultural Voucher, Rent-seeking, Democratization of Culture, Cultural Welfare Policy

---

\* Adjunct Professor, Center for Liberal Education, Korea Maritime And Ocean University, besj2004@naver.com