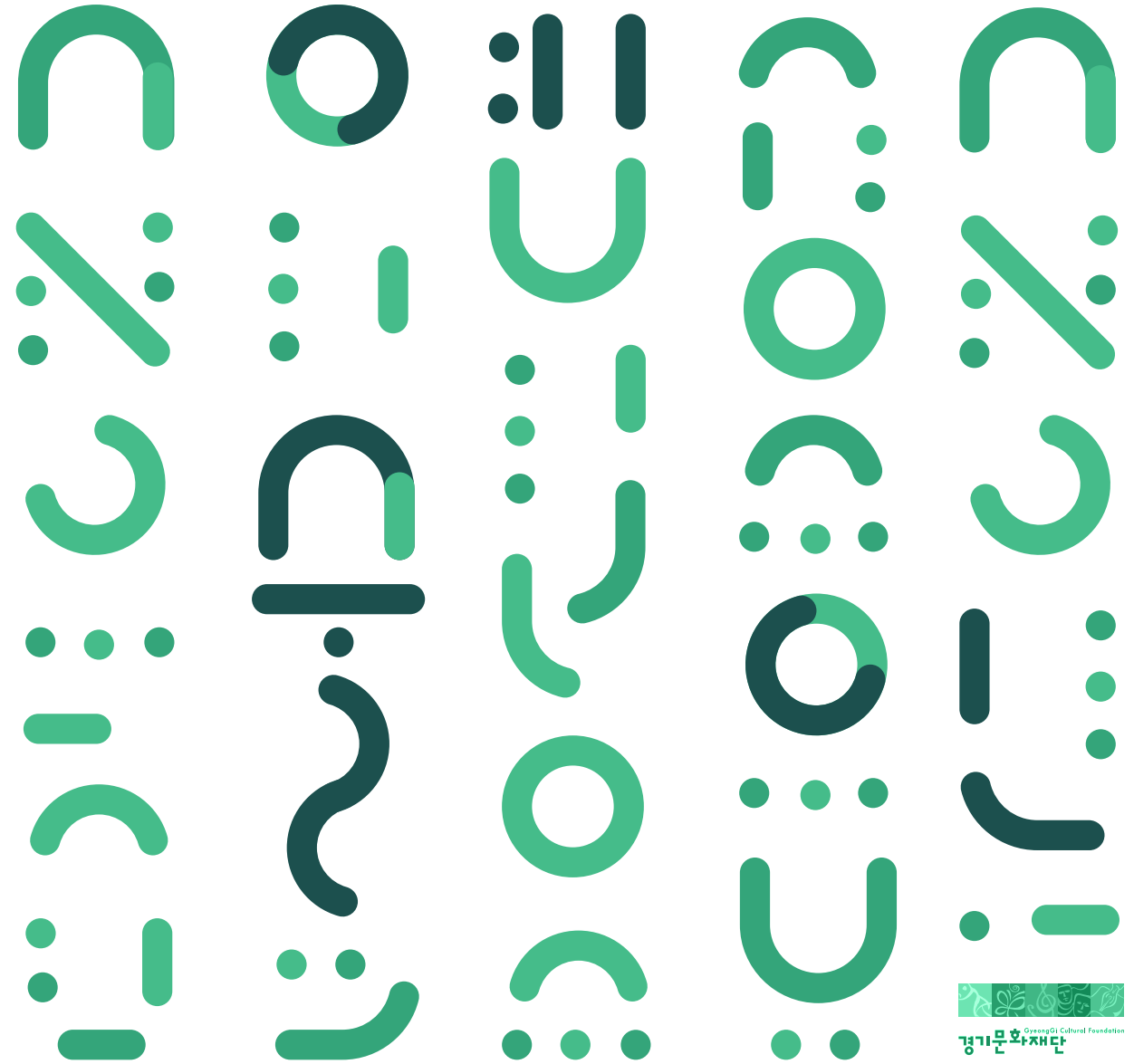
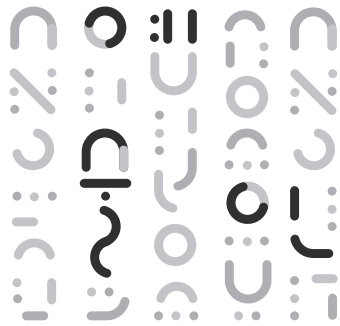


# 예술 정책 대전환 예술인 참여소득



예술 정책 대전환

# 예술인 참여소득



경기문화재단  
Gyeonggi Cultural Foundation



## 차례

### 01 ————— 서론

1. 연구의 배경	
1) 참여소득 공론화의 필요성 .....	9
2. 연구의 목적 .....	11
1) 코로나19 사태와 문화예술계의 상황 .....	11
2) 사회변동과 기존 문화예술 지원 정책 전환 .....	14
3. 연구의 과정과 내용 .....	16
1) 연구의 과정 .....	16
2) 연구의 내용 .....	16

### 02 ————— 예술인 지원정책의 근거와 방향

1. 예술인 지원 정책의 근거 .....	21
1) 이론적 근거 .....	21
2) 법적 근거 .....	30
2. 예술인 지원 정책의 전향적 검토 .....	34
1) 대공황기 미국의 예술뉴딜정책 .....	34
2) 미국 예술뉴딜정책의 특징 .....	35
3) 예술인 지원정책에 관한 시사점 .....	36
3. 예술인 지원정책의 목표에 대한 재고찰 .....	39
1) 공익을 구성하는 핵심 요소 .....	39
2) 예술인 지원정책과 공익 .....	41
4. 예술인 지원정책에 대한 인식의 전환: 참여소득 검토의 필요성	44
1) 공적 지원과 공익 마인드 .....	44
2) 팔길이 원칙과 공적 책무 .....	45

### 03 ————— 기존 예술인 지원정책과 예술인 참여소득

1. 문화예술지원 정책 .....	49
1) 문화예술지원 정책의 변화 .....	49
2) 문화예술지원 정책의 실제 .....	51
3) 문화예술정책 환경에서 참여소득의 가능성 .....	56
2. 예술인 지원 정책과 예술인 참여소득 .....	59
1) 예술인과 예술인 복지 .....	59
2) 경기도 예술인지원 정책/사업 현황과 예술인 참여소득 .....	70
3) '경기 예술인 참여소득'과 새로운 상상력 .....	78

### 04 ————— 새로운 대안으로서의 예술인 참여소득

1. 참여소득 배경 .....	83
2. 기본소득의 한계 .....	85
1) 실질적 자유 .....	85
2) 관료주의의 저항 .....	86
3) 기존 사회정책과 공존과 융화 .....	87
4) 다원주의와 지방 분권의 문제 .....	88
5) 과잉 노동공급 .....	89
6) 고용기반 사회에서 일 기반 사회로 .....	90
3. 참여소득 기본정의 .....	93
4. 참여소득 비판과 한계 .....	95
5. 참여소득과 유사한 정책 들 .....	97
1) 자원 봉사와 참여소득간의 관계 .....	97
2) 사회서비스와 참여소득 .....	100
3) 지역자산과 참여소득 .....	103

### 05 ————— 예술인 참여소득 운영과 방안

1. 확장된 참여소득 정의와 운영 원리 .....	107
1) 확장된 참여소득 정의 .....	107
2) 다원주의와 주민 자발성 .....	109
3) 참여소득과 지방 분권화 .....	111
2. 참여소득 프로그램 운영 원칙 .....	116
1) 기본원칙 .....	116
2) 참여 조건 .....	117

3) 시민 거버넌스 구축 .....	119
4) 청년 예술인을 대상으로 하는 참여소득 .....	120
3. 참여소득과(경기)문화재단의 정책 변화 .....	121
1) 문화재단의 역할 재정립 .....	121
2) 민간시장과 충돌방지 .....	122
3) 기존 예술인 지원사업과 참여소득 프로그램 개발 .....	122

## 06 ————— 전문가 심층토론 예술인지원 정책과 예술인 참여소득

1. 취지와 개요 .....	127
2. 심층토론 내용 .....	128

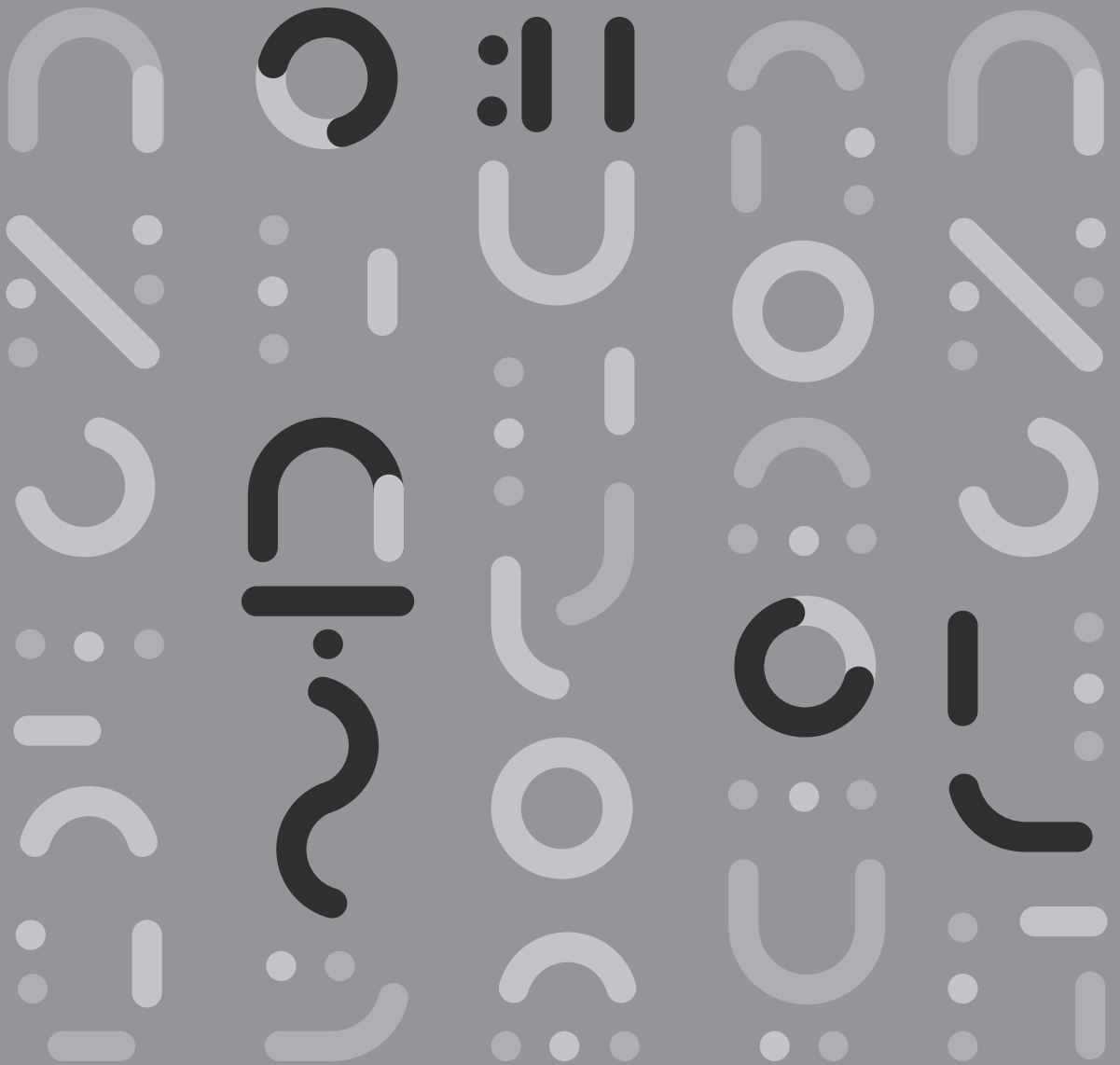
## 07 ————— 결론

1. 연구의 필요성과 경과 .....	155
2. 연구의 개요와 주요 내용 .....	156
1) 사회적 대전환과 예술인 지원정책 .....	156
2) 기존 예술인 지원 정책의 검토 .....	158
3) 참여소득의 의의와 가능성 .....	161
4) 사회적 변동과 참여소득 .....	164
5) 참여소득에 관한 다양한 견해들 .....	165
3. 연구의 한계와 제언 .....	167
1) 연구의 한계 .....	167
2) 연구의 제언 .....	167
참고문헌 .....	169



# 01 서론

(정윤수 교수 / 성공회대학교)







# 1. 연구의 배경

이 연구의 직접적인 관심은 ‘예술인 참여소득의 공론화’다. 특정한 정책의 현실화 과정에서 흔히 쓰이는 ‘추진 전략’이라든가 ‘활성화 방안’이 아니고 ‘공론화’인 까닭은, 2021년 하반기 현재 예술인 지원정책의 전반적인 전개 양상에서 참여소득은 ‘아직’ 형성 과정의 개념이기 때문이다. 이 연구를 계기로 예술인 지원정책에 있어 참여소득의 개념과 그 의미 및 정책화 가능성 등이 활발하게 논의되기를 바란다.

동시에, 이 연구의 궁극적인 관심은, 비단 참여소득의 공론화라는 제한적인 의미만이 아니라, 사회적 생존 자체가 위협을 받고 있는 예술인들의 지속가능한 삶을 도모해야 한다는 점이다. 지금은, 이른바 ‘4차 산업혁명’으로 요약되는 전반적인 사회구조의 변동이나 코로나19 사태로 압축되는 비상사태의 장기화라는 뿌리칠 수 없는 조건에서, 참여소득을 매개로 하여 기존 예술인 지원정책을 두루 검토하는 한편 보다 발전적이며 지속가능한 정책이 모색되어야 하는 상황이다.

## 1) 참여소득 공론화의 필요성

앞서 참여소득이 ‘형성 과정 중’에 있다고 표현했는데, 이는 학문 연구자 혹은 정책 입안자들 사이에서 ‘담론’이 진행 중이라는 뜻이 아니라, 이미 현실 속에서 다양한 방식으로 전개되고 있음을 뜻한다.

간단하게 사회적 사실을 확인해 보면, <광주매일신문>은 2020년 4월 8일자 기사에서 ‘광산시민수당’을 소개하면서 코로나19 사태로 위기에 처한 문화·예술인들이 “광산시민수당과 연계한 공연소득, 수당 등 지원을 통해 조금이나마 숨통”이 트였다고 썼다. <한겨레신문>도 2021년 5월 29일자 특집 기사 “통영시, 참여소득 실험의 심장이 되다”에서 통영시 용남면의 주민 활동에 대해 “지역 경제 활성화, 지역 공동체 복원, 노인 돌봄”의 성과를 거뒀다고 썼다. 이러한 사실들에 주목하여 학계 일부에서는 참여소득을 “시장가치를 넘어 서서 ‘사회적 가치’를 창출하는 활동”<sup>1</sup>으로 평가하거나 “시장과 기업이 충족시키지 못하는

1 홍기빈(경제학), ‘참여소득제에 주목하자’, 경향신문 2021년 3월 6일자, 기고문

사회적 요구를 해결할 수 있는 시민 서비스로 ‘시민’의 성격을 형성할 수 있으며, 바람직한 시민권을 배양”<sup>2</sup>할 수 있다고 판단하고 있다.

개념의 차원에서 보건대 참여소득은 “참여자의 노동에 대한 경제적 대가이자 공동체 구성원으로서 인정을 받는 활동에 대한 보상이라는 제도적 특성을 동시에 지닌다는 측면에서 시민들의 권리와 책임을 조화시킬 가능성”<sup>3</sup>을 내장하고 있는데, 이는 2021년 하반기 현재 한국 사회 곳곳에서 전개되고 있는 다양한 예술인 지원정책은 물론 크게는 중앙정부 차원의 문화도시 사업에서 작게는 각 지자체의 자율적인 마을공동체 사업이나 자생적인 생활문화 활동 등에서 이미 공유하여 확산되고 있는 원칙이기도 하다.

이 연구의 직접적인 관심사인 예술인 지원 사업과 관련해서도 참여소득의 성격을 지닌 지원사업이(특히 코로나19사태 이후) 다양하게 전개된 바 있다. 한편 서로 다른 경로와 개념을 통해 전개된 것이지만 예술인 복지법, 예술인 창작수당, 예술인 기본소득 등이 활발히 논의되거나 실현된 것도 예술인들이 최소한의 사회안전망에 의하여 보호를 받고 이를 기반으로 사회관계망의 축진에 참여하는 것을 공통의 목적으로 하는 바, 이는 예술인이 사회안전망의 보호를 받는 복지 수요자이자 사회관계망을 축진하는 생산자의 역할을 하는 것을 기본 개념으로 하는 참여소득과 궤를 같이 한다고 볼 수 있다.

이러한 맥락 속에서 예술인 참여소득의 공론화 필요성이 여러 차원에서 제기되었다. 경기문화재단(대표이사 강현)은 2021년 초 “코로나19 이후 예술 생산과 소비방식 변화에 따라 일회성 예술활동 공모지원 중심의 프로젝트 지원에서 예술인들의 생활 안전망 보장과 창작 인프라 조성으로 영역을 보다 확대해 갈 방침”이라는 대전제 아래 “실질적으로 보상받는 새로운 예술인 지원체계로서 경기도형 예술인 참여소득 제도”를 검토하기 시작하였으며 이 기조에 따라 동년 4월 ‘예술인 지원정책 전환 정담회’, 동년 8월 ‘참여소득 정책 연구라운드 테이블’ 등이 진행된 바, 그 과정의 일시적 결론으로, 참여소득 개념의 명확화와 정책화 가능성을 모색할 단계에 이르렀다고 판단하여, 이 연구가 진행되었다.

2 이승윤(사회복지학), ‘참여소득제의 가능성’, 서울시 공공보건의료재단, 2021년 4월 19일 세미나 발표문, 11쪽

3 김정훈·최석현, ‘사회적 시민권과 참여소득에 관한 소고’, <지역발전연구> 27권 3호, 연세대 빈곤문제국제개발연구원, 10쪽

## 2. 연구의 목적

다시 한번 이 연구의 ‘공론화’에 대해 첨언하건대, 앞서 간략히 살핀 바와 같이, 참여소득은 사회 전반은 물론 특히 문화예술계에서 자연스럽게 쓰이고 있으나 아직은 그 개념이 자의적이고 기존 사업에 대해 다소 주관적 의지로 명명한 경우가 없지 않으며 여타 지원사업과의 관계 속에서 개념의 명확화와 작동 방식 등에 대해 논의할 필요가 있다. 무엇보다 2021년 현재 상황에서, 참여소득을 축대로 한, 예술인 지원정책의 전환을 두루 검토할 필요가 있다.

### 1) 코로나19 사태와 문화예술계의 상황

문화예술인들의 사회적 생존이 위협받고 있다는 보고는, 비단 코로나19 사태가 아니라 하더라도, 이미 자주 제출된 바 있다. 가까운 사례로, 문체부의 <2018 예술인실태조사>에 따르면 예술인의 예술활동 연간 수입은 평균 1,281만원에 불과하며, 이 중 ‘500만원 미만’인 비율도 56.2%에 달한다. 예술활동에 의한 개인 수입은 평균 1,281만원으로 나타났는데, 이는 동일한 시점의 2018년 최저임금제 기준 연간 수입액 약 1,888만 원에도 미치지 못한다. 또한 예술인의 고용보험 가입률은 24.1%에 지나지 않으며 산재보험 가입률은 27.0%, 공적연금 가입률은 53%에 불과하다.

이슬기 등의 연구에 따르면 “예술활동 이외의 부업을 통해 벌어들이는 예술인의 소득도 하위 50%에서야 42만원 수준으로 전반적으로 매우 낮은 수준이지만 이러한 비예술활동 소득이 예술활동 소득에 비해 모든 구간에서 높아 예술인이지만 비예술 활동이 가장 중요한 소득원천이라는 모순적인 현실”<sup>4</sup>(19쪽)을 말해준다. 문화예술인들이, 자신들의 일을 지속하기 위하여 자신들의 일이 아닌 것을 지속적으로 해야 하는 모순의 상황이다.

이러한 상황에서 코로나19사태가 엄습한 것이다. 한국문화예술위원회가 해당 기관의 지원사업 신청 예술인(2018-2020)을 대상으로 총 4단계를 거쳐 6,264명의 모집단을 선정하여 조사한 바에 따르면 예술인 대부분이 ‘코로나19 장기화에 대한 불안’ (78.8%)을 느끼고 있

4 이슬기 외, ‘예술인의 소득 지위와 격차’, <예술경영연구> 제 41집, 19쪽

으며 특히 사회적 경력과 그 관계망이나 기반 형성에 있어 초기 단계인 20대(83.3%)와 30대(84.0%)의 청년 예술인들은 당장의 생계 차원만이 아니라 예술 작업의 장기지속 가능성에 대해서도 상당히 높은 불안감을 표명하였다. 구체적으로 보면 “코로나19 장기화로 단체, 커뮤니티 등 창작 네트워크가 와해될 것 같은지에 대해 ‘그렇다’가 54.0%로 응답자의 절반”<sup>5</sup>을 넘었다. 이는 “대부분의 문화예술사업체 및 단체가 영세하고 예술인들 또한 일부 스타를 제외하고는 열악한 소득수준을 벗어나지 못하는 한계상황에 처해 있었기 때문에, 코로나19라는 위기의 발생은 이들에게 생존의 위협이라는 파국적인 결과를 초래”<sup>6(38쪽)</sup>한 것이다. 4대보험, 실업급여, 장기보장 작업 등의 사회적 안전망이 불비한 상황에서 문화예술인들이 겪은 코로나 충격과는 사회적 생존을 위협할 정도가 된 것이다.

이에 중앙정부를 비롯하여 각 지자체가 긴급히 지원 정책을 실시하였다. 그러나 그 초기의 경우 사태의 심각성에 긴급히 대응한 나머지 시행착오를 낳기도 하였다. 예컨대 2020년 6월, 문체부는 “코로나19에 따른 고용위기 극복과 경기보강, 그리고 코로나19 이후 ‘새로운 일상’을 위해 2020년 제3차 추경 예산 3,399억 원을 편성”<sup>7</sup>했다고 발표했다. 보도자료에 따르면 3차 추경 예산 3,399억 원 중 759억 원은 전국 기초자치단체별로 각 1개 프로젝트(평균 4억 원)를 지원하는 ‘공공미술프로젝트’ 사업에 쓰이며 이에 따라 전국적으로 8,436명의 일자리가 발생하게 된다. 이 8,436명의 미술가·예술가는 “전국 주민공동시설, 복지관, 광장에 벽화·조각 등 작품을 설치해, 지역주민들이 문화를 향유하는데 기여”<sup>8(강조는 인용자)</sup>할 것이라고, 문체부는 발표하였다.

이에 언론이 “관광객 몸살 유발 마을벽화 ‘예술뉴딜’로 포장”(국민일보, 2020년 6월 4일자)이라는 비판 기사를 내자, 문체부는 추경예산의 실질적인 집행권을 지닌 기획재정부와 공동으로 “예술가들에게 창작 기회와 일자리를 제공하고 예술작품은 지역관광자원으로 도시경관 개선에도 기여하는 것으로 ‘주민과 함께’ 지역을 활성화”<sup>9</sup>하기 위한 사업이라는 추가 보도자료를 냈다. 그럼에도 이 사업은 그 집행 과정과 지원 범위 및 활동 방식 등에 있어 여러 지역에서 논란을 빚기도 했다. 거제시의 경우 지원 정책의 공고와 그 대상의 범주에 있어 지역예술계가 대립하는 양상까지 벌어져 급기야 “협회에 가입된 예술인과 가입하지 않은 예술인 모두 거제 예술인이기에 서로 화합”<sup>10</sup>하는 차원에서 사업 자체를 재공고하였다.

5 하동균 외, <코로나대응 예술현장의 위기인식 실태조사>, 한국문화예술위원회, 2020년, 28쪽

6 양혜원 외, ‘코로나19가 문화예술분야에 미친 영향 및 정책대응방안 연구’, <정책연구>, 한국문화관광연구원, 2020년 12월, 38쪽

7 문체부 보도자료, ‘추경 3,399억 원으로 일자리 확충, 경기보강 나선다’, 2020년 6월 3일

8 문체부, 위 보도자료

9 문체부·기재부 공동 보도자료, ‘예술뉴딜 프로젝트 주민과 함께 소통하며 추진’, 2020년 6월 4일

10 뉴시스, ‘거제시, 공공미술 프로젝트 재공고’, 2020년 12월 8일 기사

안타깝게도, 코로나19의 엄중한 상황은 2021년 11월 현재에도 지속되고 있다. 이에 2021년도의 지원 양상을 확인해 보면, 문체부는 2021년 5월 <예술인 파견지원 사업-예술로> 참여 예술인 600명에게 7억 2천만 원의 활동비를 선지급하고, 지역 예술인 참여를 확대하여 코로나19로 인한 예술인들의 위기 극복을 지원한다고 밝힌 바 있다. 이 사업의 실무 담당기관인 <한국예술인복지재단>(대표 박영정)은 “다양한 장르의 예술인들이 한 팀을 이뤄, 매칭된 기업·기관과의 협업을 통해 홍보 마케팅, 조직문화 개선, 공간과 환경의 변화 등을 이끌어내는 사업으로 예술인과 사회 간의 새로운 소통과 가치 공유의 방식을 제시”<sup>11</sup> 하는 것이 사업의 목표라고 밝혔다. 기존의 긴급지원보다는 한 단계 업그레이드 된, 일종의 참여소득 성격을 지닌 방향이라고 하겠다. 또한 문체부는 2021년 하반기 ‘창작준비금지원사업-창작디딤돌’을 통해 총예산 272억 원 규모로 예술인 1만 5천 명을 지원하기로 하였다. 이 사업의 핵심 역시 “예술인이 경제적인 이유로 예술활동을 중단하지 않도록”<sup>12</sup>하기 위함이다.

이와 같이 일정하게는 참여소득의 성격을 띤 지원 사업은 중앙정부만이 아니라 각 지자체에서도 해당 지역의 특성에 맞게 긴급히 설계하여 추진하였다. 간략히 그 사실들을 확인해 보면, 서울시는 2021년 3월, 예술인 긴급 재난지원금 신청을 받아 100만원씩 지급한다고 밝혔으며 김포시는 2021년 9월, 코로나19 위기에 처한 지역예술인들을 대상으로 2차 생활·경영안정지원금을 지급하기로 하였다. 논산시도 2021년 11월, 문화·공연 프로그램을 재개하여 관내 문화·예술인 지원하기로 하였고 종로구의 종로문화재단도 2021년 11월, <우리동네 예술연대: 종로N> 사업을 통해 문화예술인들에게 필요한 강의와 상담, 네트워킹 파티, 공연 등을 추진하기로 하였다.

총괄적으로 언급하건대, 그러나 이러한 각종 긴급 지원 정책에 관하여 현장의 문화예술인들은 그 “한계로 ‘지원자격의 까다로움’이 45.8%로 가장 높은 응답”<sup>13</sup>을 보였으며 ‘지원금 사용영역 제한’(31.9%)과 ‘장르별 특성을 반영하지 않음’(28.7%) 등을 그 한계로 언급하였다. 백선희 등의 연구에 따르면 대체로 기존 공모사업 및 장르적 분류의 틀을 벗어나지 못하였으며 이에 “사회적 재난 상황은 다양한 방식으로 올 수 있으므로, 유연한 지원사업 설계가 필요”<sup>14</sup>한 상황이라고 할 수 있다.

11 문체부 보도자료, ‘2021 예술인 파견지원 사업’, 2021년 5월 18일.

12 문체부 보도자료, ‘2021 하반기 예술인 창작지원금 지원 대상 확대’, 2021년 7월 26일

13 하동균 외, 위의 연구, 78쪽

14 백선희 외, ‘포스트코로나 시대 비대면 공연예술의 전망과 과제’, <정책리포트>, 서울연구원, 2020년 8월, 26쪽

## 2) 사회변동과 기존 문화예술 지원 정책의 전환

이상 살핀 바와 같이, 코로나19 사태에 의하여 다양한 지원 및 그에 필요한 정책 개념들이 작동하였으나, 엄밀히 보면 문화예술인들이 처한 위기 상황이 코로나19 사태에 의하여 거의 모든 지역과 분야와 관계자 모두에게 확산되었다고 보는 것이 타당할 것이다. 이러한 상황을 정책 차원에서 탐사하지 않고 수사적으로 ‘미증유의 비상사태’라는 식으로 표현하는 것은 감각의 목시록이 주는 헛헛한 전율 이상의 것이 되지 못한다. 이러한 사태에 있어 분명한 태도는 “코로나19를 계기로 기존 문화예술계가 가지고 있던 취약성과 한계가 적나라하게 드러났고, 향후 다시 닥쳐올 위기에 효과적으로 대응하기 위해 우리는 문화예술분야의 ‘새로운 전환을 모색’해야”<sup>15</sup>하는 것이다.

다시 강조하건대, 그동안 안전하고 견실하였으나 갑자기 코로나 때문에 위기에 봉착한 것이 아니라 오래 누적된 문화예술 생태계의 불안정성이 코로나19 사태로 인하여 증폭된 것이다. 사태를 이렇게 파악할 경우, 워드 코로나 또는 포스트 코로나를 전망하는 것 역시, 단순히 코로나 이전 상태로 돌아가는 것이 아니라 그동안의 불안정성을 극복하고 건강한 생태계를 형성하는 것으로 추진되어야 한다.

이런 점에서, 참여소득에 대한 검토는 기존의 문화예술 지원 사업에 대한 다각적인 판단은 물론 이른바 ‘4차 산업혁명’으로 요약되는 가까운 미래의 급격한 사회 변동에까지 폭넓게 펼쳐진다.

이를테면 기존 문화예술 지원 사업이 대체로 “지원제도간의 연계성이 결여되어 있고 성장단계별 특성이 배제되어 안정적인 창작활동 환경에 제약”<sup>16</sup>이 됨은 물론 향후의 문화예술이 “기존 장르가 해체되고 장르 간 혼합, 새로운 장르 출현 등 다양성이 가미된 문화예술의 범장르적 추세가 나타날 것이며 이에 융합장르의 출현에 따라 순수와 대중예술 간의 경계가 모호해지고, 기초예술과 문화산업 간의 구분이 약화”<sup>17</sup>가 예고되는 상황이므로, 현재와 같은 분류 체계 및 소수의 수월성(elitism -excellence) 위주의 지원 사업은 재검토되어야 한다. 비단 기존 분류체계와 장르 관성의 변화뿐만 아니라 “정서적 불안, 우울증, 소외감, 현실공간에서의 사회적 관계성 약화, 노동시장의 불안정 등 다양한 사회적 문제에 대해 문화예술이 어떻게 접근할 것인가에 대한 정책적 논의가 이루어질 필요”<sup>18</sup>한 시점이다.

가혹한 생존 경쟁이 압도하는 상황에 더하여 코로나19 사태까지 겹쳐진 지금은 그 어느 때보다 사회적 가치가 절실하다. 지역사회의 관계망을 복원하여 공동체 전체의 안전을 도

15 양혜원 외, 위 연구, 39쪽

16 윤지경 외, <문화예술지원방식 다변화 방안연구>, 한국문화예술위원회, 2020년, 41쪽

17 윤지경 외, 위 연구, 42쪽

18 박순보 외, <4차산업혁명 시대의 문화예술지원 개선방안 연구>, 한국문화예술위원회, 2018년, 235쪽

모하는 사회적 연대가 그것이다. 여기에 문화예술의 사회적 역할이 결합되어야 한다.

이러한 전제 아래 2021년 하반기 현재 각 지역에서 문화예술인들의 지원정책 강화를 중심으로 ‘문화안전망 구축’ 논의가 활발히 전개되고 있다. 한두 가지 사실을 확인해 보면 포항문화재단은 2021년 9월, 산업화 과정에서 발생한 문화적 소외계층을 위한 문화안전망 구축이라는 주제로 다양한 논의를 전개하였고 2021년 10월, 춘천문화재단은 ‘안전망 구축’, ‘창작기반 조성’, ‘가치 확장’, ‘유통과 확산’ 등 네 가지 영역에 관한 열띤 토론을 벌였다. 이러한 논의가 구체적인 정책, 즉 “예술인의 최저 생활 보장, 작업 과정의 민주화, 지역사회와의 결합 등으로 이어진다면 예술백신을 통한 진정한 사회적 방역의 가능성이 타진”<sup>19</sup>될 수 있다.

물론 모두가 힘든 상황인데 왜 문화예술인들을 지원해야 하는가라는 질문도 가능하다. 그러나 문화예술인들의 건강한 일상과 지속가능한 활동이 전제되지 않고서는 건강한 공동체 형성을 위한 ‘문화안전망’이란 불가능하다. 거꾸로 말하여 문화예술인들이 단발성 전시나 용역 성격의 행사에 매몰되지 않고 지역사회에서 일상 생활을 유지하면서 해당 지역의 사회적 관계망 형성을 위한 문화적 작업과 창작 활동을 전개할 때 ‘위드 코로나’ 혹은 ‘포스트 코로나’의 사회적 가치가 촉진되는 것이다. 여기서 사회적 가치는 “사회구성원 모두의 성장, 사회적 연대, 공동체주의, 지역사회 구축 등을 강조하는 개념”<sup>20</sup>으로 확인되어야 한다. 이럴 때 문화예술인들의 창작과 사회적 활동은 “새로운 감각의 경험과 정서적 만족을 넘어서 사회적 역할 사회문제 해결을 위한 문화예술의 사회적 활동범위”<sup>21</sup>로 의미있게 확산될 수 있다.

이러한 사회적 가치의 ‘확인’과 문화예술 활동의 ‘확산’은 문화예술인 참여소득 정책화를 위한 공론화, 즉 이 연구의 타당성을 담보해준다.

19 정윤수, ‘코로나 최종 방역, 문화안전망과 예술백신’, 강원도민일보 2021년 11월 19일자 기고문

20 윤소영 외, <문화안전망 구축을 위한 정책 방안 연구>, 한국문화관광연구원, 2020년, 19쪽

21 윤소영 외, 위 연구, 23쪽



### 3. 연구의 과정과 내용

#### 1) 연구의 과정

참여소득 공론화를 위한 연구에 참여한 연구진들은, 기본적인 세팅을 위한 예비 작업을 마친 후, 2021년 9월 14일 첫 회의를 진행하였다. 이후, 연구진은 9월 23일, 10월 14일 등의 공식 회의 및 전화, 이메일 등의 비공식 소통을 진행하였고 그러한 진행 경과에 맞게 각자의 원고를 작성하였다. 그 과정에서 참여소득에 관한 각계 전문가들의 심도 깊은 의견을 자유롭게 청취하는 것이 필요하다고 판단하여 11월 1일, 2인의 연구진과 4명의 전문가가 함께 심층토론을 진행하였다.

이 경과 과정을 짧게나마 요약하는 까닭은, 앞서 밝힌 바와 같이, 현재적 상황에서 참여소득은 ‘형성 과정’에 있는 개념이자 실천이고, 따라서 개별 연구진은 물론 심층토론에 참여한 전문가들 역시 기본적인 개념의 이해나 동의에도 불구하고 그 정책 가능성이나 실천적 의미에 대해 서로 다른 견해를 갖고 있었음을 밝히고자 하기 때문이다.

요컨대 연구진은 ‘함께’ 연구를 진행하였으나 엄밀한 학문적 의미에서 그 서술한 바에 의견을 일치하는 ‘공동연구’를 수행한 것은 아니다. 거듭 밝힌 바와 같이 ‘형성 과정’에 있는 참여소득에 대하여 연구진 모두는 상당한 수준의 연구를 진행하였으되 무리하게 의견을 일치하려고 하지는 않았다. 심층토론의 경우에도 어떤 목표 지점을 두고 그것에 무리하게 도착하여 쌍방간에 합의 보려는 방식으로 진행하지 않았다. 2021년 하반기 현재 상황에서, 연구진은 예술인 참여소득 공론화를 위하여 다음과 같은 다양한 차원의 정보와 개념과 논점이 널리 공유하는 것만으로 충분한 의의가 있다고 판단한다.

#### 2) 연구의 내용

이미 언급한 바와 같이 이 연구는 참여소득의 학문적 개념 독해를 목표로 하는 것이 아니라 실천적인 차원에서 진행되었다.

그 실천적 의미는, 앞서 서술한 대로 문화예술 지원 정책 및 그 사업에 대한 전반적인 의미의 광범위하게 확인하는 것으로부터 비롯된다. 이는 이 연구의 2장에서 폭넓게 서술된

바, 문화행정과 예술지원 정책에 관하여 오랫동안 이론과 실천을 담당해 온 김정수(한양대 행정학과 교수)가 맡았다.

이를 토대로 하여 최근 전개된 다양한 예술인 지원 정책 및 경기문화재단 등의 지원 사업에 대한 엄밀한 검토가 요구된 바, 이는 3장에 기록되었으며, 그 자신이 음악노동자이자 문화예술인 지원 정책의 현장 실천을 오랫동안 해온 이정석(서울민예총 음악위 부위원장)이 집필하였다.

이러한 제반의 검토를 전개하면서 자연스럽게 참여소득 공론화에 초점이 집중되었으며 이는 4장과 5장에 서술된 바, 이 분야의 전문가이자 그 실천적 가능성을 지속적으로 모색 해온 이상준(한국직업능력연구원 선임연구위원)이 맡았다.

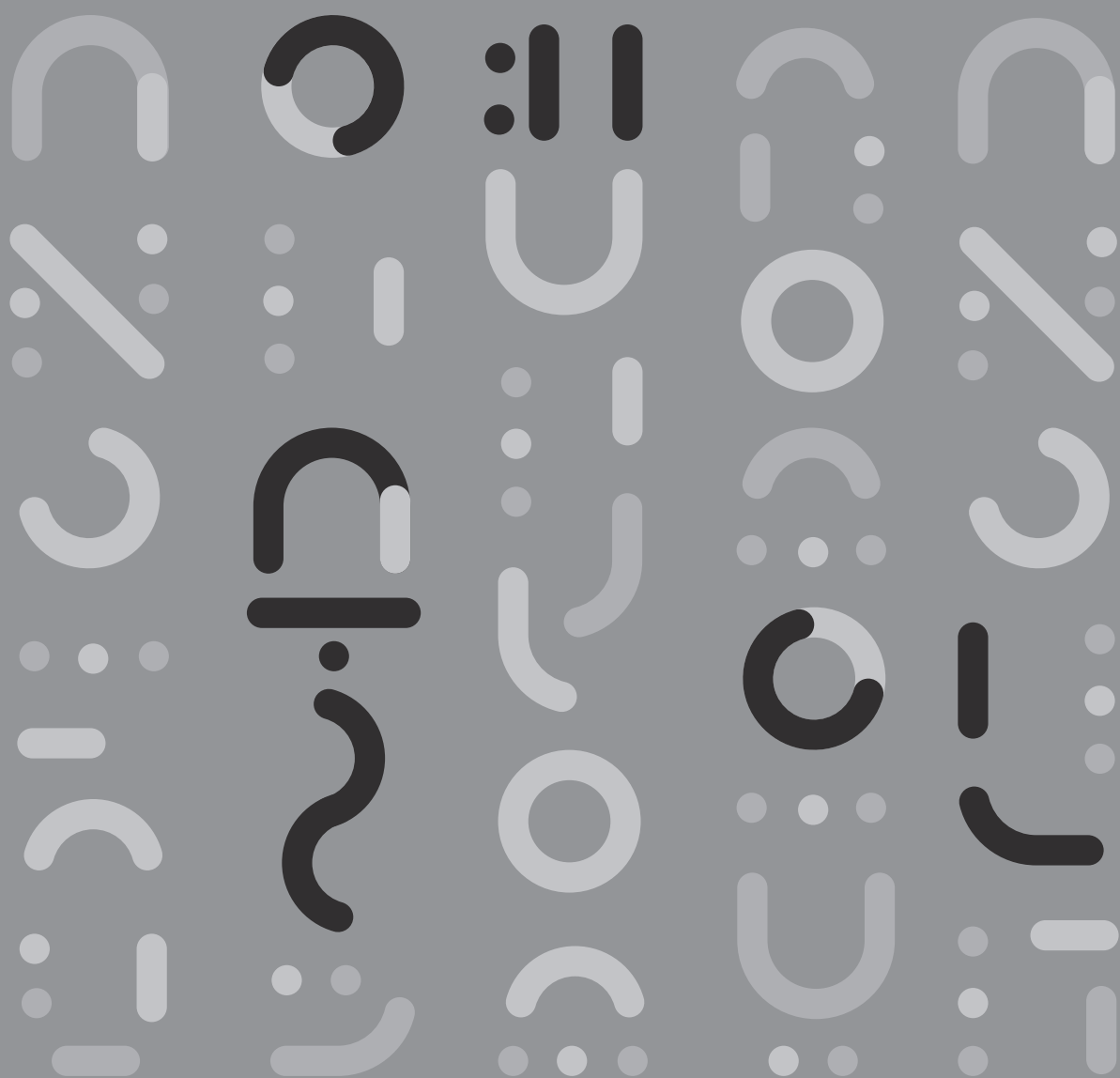
또한, 연구진의 이러한 연구 과정에 큰 도움이 될 뿐만 아니라 현재 상황에서 각 분야 전문가들의 의견이 공유될 수 있는 심층토론은 6장에 기록되어 있고 이는 정윤수(성공회대 문화대학원 교수)와 이정석이 담당하였다.

끝으로 이 연구의 서론과 결론은 정윤수가 집필하였고 전체적으로 연구의 진행을 주관하는 한편 각 원고의 최종적인 확인과 조율을 담당하였다. 그러나 여러 차례 강조하였듯이 그 작업은 ‘의견 일치’가 아니라 공론화를 위한 ‘다양한 정보와 의견의 제출’이라는 방식으로 진행되었으므로 각 원고의 정보와 주장에 관한 공적 책임과 권한은 각인에게 귀속된다.



# 02 예술인 지원 정책의 근거와 방향

(김정수 교수 / 한양대학교)





예술인 참여소득에 대한 긍정적 검토는 그동안의 예술인 지원 정책에 대한 비판적 검토로부터 가능하다. 또한 예술인에 대한 정책적 지원의 타당성 자체를 거듭 확인할 필요도 있다. 그런 점에서 이 연구의 사실상의 첫 대목인 2장에서는 문화예술인 지원의 당위성과 그 현재적 문제의식을 다뤘다.

2장의 기본 취지는, 예술 활동을 민간자율에 그냥 방임해둘 때 사회 전체적으로 바람직하지 않은 문제들이 발생하며 또한 공적 개입 역시 외부개입적 하향식 접근은 바람직하지 않다는 점에 있다. 이는, 문화에 관한 UN 인권선언 등의 인류사적 합의 및 우리나라 헌법과 그에 부합하는 각종 법체계에 반영되어 있는 바, 이를 통하여 예술인 지원 정책의 법적, 사회적, 문화적 타당성을 재확인 하였으며 이런 전제에 따라 참여소득을 적극적으로 검토하였다. 예술인 지원 정책은 예술을 통한 사회적 가치 증진을 지향하는 것이며 이런 맥락에서 예술인에게 제공되는 참여소득 지원 정책은 사회적 가치 창출에 참여하는 대가에 충분히 상응한다.

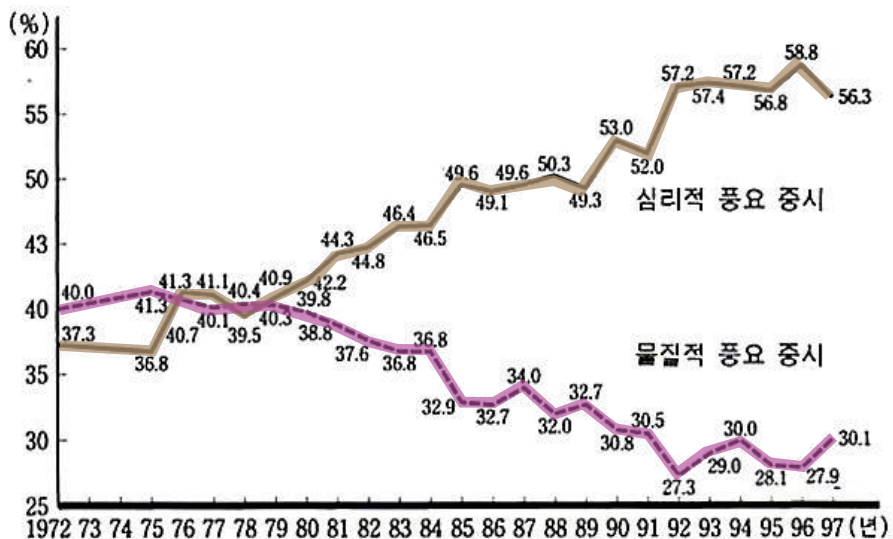
# 1. 예술인 지원 정책의 근거

## 1) 이론적 근거

예술인에 대한 공적 지원이 필요한 이유는 크게 두 가지 맥락에서 비롯된다. 하나는 예술이 우리 삶에 있어서 매우 큰 가치를 가지고 있다는 점이며, 다른 하나는 시장 혹은 민간의 자율에만 방임해두면 예술의 발전과 융성이 제대로 이루어지기 어렵다는 점이다.

### (1) 예술의 가치

인간은 누구나 행복해질 권리를 가지고 있다. 그런데 인간의 행복은 물질적 만족과 경제적 부유함만으로 얻어지는 것은 아니다. 진정으로 행복한 삶이 되려면 최소한도의 물질적 안정과 함께 정신적 만족도 채워져야만 한다. 사람들은 생활수준이 향상되면서 점차 물질적 풍요보다는 심리적 풍요를 더욱 중시하는 경향이 있다. <그림 1>은 이러한 사실을 분명하게 보여준다. 예술과 문화는 바로 이 정신적 만족과 즐거움을 채워주는 가장 중요한 요소이다.



<그림 1> 심리적 풍요와 물질적 풍요 중시자의 비율 (일본 여론조사)

모든 인간은 ‘아름다움’(美)과 즐거움을 갈구하는 본능적 욕구를 가지고 있다. 그리고 예술은 바로 이 아름다움과 감동에 대한 욕구를 충족시켜주는 가장 대표적인 활동이다. 이런 관점에서 H. Read는 예술이란 “마음을 즐겁게 해주는 형식을 만드는 시도”라고 정의하였다. Benjamin I. Gilman은 예술을 “아름다움을 추구하고 명상할 수 있는 사회 속의 오아시스”(an oasis in society for the pursuit and contemplation of beauty)로 비유한 바 있다(Shubik, 1999: 16). T. S. Eliot가 적절히 지적했듯이 예술은 “삶을 살 만한 가치가 있는 것으로 만들어주는 것”이라는 말이다(강철근, 2004: 231).

생물학적 관점에서만 보면 예술은 개인적으로나 사회적으로 인간의 생존을 위하여 꼭 있어야 할 필수요소는 아니라고 할 수도 있다. 음식이나 물이 없으면 인간의 생명이 위태로워지지만, 예술이 없다고 해서 곧 죽게 되는 것은 아니기 때문이다. 분명히 인간은 예술이 없어도 생명을 유지할 수 있다. 그럼에도 불구하고, Frey(1999)가 지적하듯이, 인간은 요람에서 무덤까지 예술에 둘러싸여 지내는 것이 사실이다. 예술이란 그저 심심풀이 소일거리에 불과한 것도 아니며 사치스러운 장식물도 아니다. 예술은 “인간의 삶에 즐거움을 주고, 인생에 의미를 찾게 하는 원천”이며 “인간이 인간답게 살기 위해 없어서는 안 될 본질적인 것”이다(이케가미 준, 1999: 237).

우리나라는 20세기 후반에 경제적 근대화와 정치적 민주화를 이룩한 이후 문화와 예술의 중요성에 대한 인식이 급격히 높아져 왔다. 이제 예술은 인간으로서의 존엄성과 행복한 삶을 구현하기 위해 꼭 필요한 요소의 하나가 되었다. 이러한 인식의 전환은 단지 개인적 차원뿐만 아니라 사회적 차원에서도 적용되고 있다. 과거에는 국가발전이 주로 경제적인 부유함을 추구하는 것이었다면 이제는 단순한 물질적 부 이상의 ‘풍요로운 삶’을 추구하는 것으로 이해되고 있다. 예술의 사회적 가치에 대한 확고한 인식이 필요한 것도 바로 이 때문이다. 예술의 가치는 크게 세 가지 차원에서 생각해 볼 수 있다.

### ① 본원적 가치

예술의 본원적 가치란 예술 그 자체가 갖는 근본적인 기능을 의미한다. 예술의 가장 본질적인 기능은 인간의 생래적 욕구의 하나인 ‘정신적 쾌락과 즐거움’에 대한 욕망을 충족시키는 데 있다. 훌륭한 예술작품은 그것을 감상하는 사람에게 “희열감과 정신적인 풍요로움”을 제공한다(전택수, 2001: 502). 인간은 문화·예술 활동을 통해 ‘마음의 풍요’를 추구한다(이홍재, 2004: 281). 예술은 사람의 오감을 통해 두뇌에 쾌감을 제공하고 심리적 즐거움과 만족감 그리고 감동을 선사하는 것이다(이케가미 준 외, 1999: 141). 예술이 소중한 근본적 이유는 바로 인간의 마음에 감동과 기쁨을 주고 정신적 만족을 제공함으로써 행복한 삶을 누리도록 해주기 때문이다. 이것을 예술 본연의 내재적 가치라고도 부를 수 있다.

## ② 공동체 문화의 정수로서의 가치

예술은 공동체 문화의 가장 중요한 핵심(essential core)을 이룬다. 넓은 의미로서의 문화는 보통 공동체 내부의 ‘유형화된 생활양식’(patterned way of life)을 뜻한다. 즉, 공동체 구성원들 사이에 공유되고 있는 가치관, 태도, 관습 등의 집합을 지칭한다. 좁은 의미로서의 문화는 인간의 ‘내부 감정 및 관념의 미적 표현’을 뜻한다. 즉, 종교, 예술, 학문, 도덕 등 인간 정신의 작용에 의해 만들어지는 소산을 의미한다. 이와 유사한 맥락에서 이쿠오(2002)는 문화를 일상문화와 비일상문화로 구분한다. 일상문화란 의식주나 경제활동과 같은 사람들의 일상적인 생활에서 형성되는 의식과 행위를 의미하며 생활문화라고도 한다. 비일상문화란 비일상적이며 특화된 가치의식, 행위 또는 표현물을 뜻하는데 예술·학술문화라고도 한다. 문화의 개념을 넓게 보든 좁게 보든 분명한 사실은 모든 인간 공동체는 나름대로 고유한 문화를 형성·유지하고 있으며 예술은 그러한 공동체 문화의 가장 핵심적인 위치에서 빛나는 정수라는 점이다.

## ③ 부가적 가치

예술의 부가적 가치란 마음의 기쁨과 즐거움이라는 개인적 차원의 가치를 넘어 사회 전체 차원에서 기여하는 외부적 가치를 말한다. 예술의 부가적 가치로 꼽을 수 있는 것은 여러 가지가 있는데 그 중 대표적인 것들을 열거해보면 다음과 같다.<sup>22</sup>

### 가. 위상가치(위상가치, prestige value)

위대한 예술은 공동체의 매력을 증대시킨다. 뛰어난 예술작품이나 예술인은 그 나라의 얼굴이며 자랑스러운 세계사회에서 그 국민 전체의 위상을 높인다. 국제사회에서 국가적 자긍심을 높이고 국위를 선양하는 데 예술만큼 큰 역할을 하는 것은 없다.

### 나. 선택가치(option value)

예술작품은 비록 지금 당장에는 인정받지 못하고 소비되지 않는다고 해도 보존해 두면 필요한 때에 필요한 사람이 감상할 수 있다.

### 다. 유증가치(bequest value)

유증가치란 다음 세대에 훌륭한 예술을 유산으로 전수하는 데에서 생기는 가치를 말한다. 예술은 한 세대로부터 다음 세대로 전해지면서 역사와 연결되어 전통을 계승하는 역할을 한다.

22 문화·예술의 여러 가지 기능 및 가치들에 대한 논의는 김문환(1997), 이케가미 준(1999: 239-240), 정기문(2001), Strom(2001), Throsby(2001: Ch.2), 헤일브런 & 그레이(2000: 160-67), 가타야마 타이스케(2002: 120), 김정수(2017), 강내희(2003), Geursen & Rentschler(2003) 등의 문헌을 참조.



**라. 교육가치(education value)**

예술활동을 통해 창조성, 수용력, 심미력 등을 배양할 수 있다. 좋은 예술은 사람들의 마음을 순화시킴으로써 사회의 안정과 질서유지에도 도움을 준다. 또한 예술은 새로운 발상의 원천으로서 사회 제 분야에서 창조적 활동에 큰 자극을 준다.

**마. 산업가치**

최근에는 예술 활동 자체가 막대한 부를 창출하는 고부가가치산업으로 크게 각광받고 있다. 문화산업 또는 창조산업은 특히 막대한 창구효과(window effect)로 인하여 황금알을 낳는 산업으로 대두되고 있다.

**바. 국가 간 가교 역할**

훌륭한 예술은 그 매력이 국경을 초월하여 교류되며 다른 공동체 구성원들의 마음에 감동을 준다. 예술을 통한 교류는 국제적인 상호이해의 망을 넓혀주는 가교의 역할을 한다.

**사. 유발효과(spillover effect)**

예술의 핵심인 다양한 창의성과 독창적 아이디어는 경제활동의 고급화에 필수적인 요소이다. 예술은 “단순히 소모적이고 오락적인 기능에 그치는 것이 아니라 창의적인 경제사회를 조성하고 무한한 생산성을 유발하는 시너지 효과를 발휘”하는 것이다(안병선, 2000: 167).

**아. 외부효과(externalities)**

예술 활동을 통해 그 주변 비즈니스에도 상당한 경제적 편익이 발생한다. 예를 들어 어떤 도시에서 예술행사가 개최되면 그로 인해 그 지역의 숙박업소, 식당, 교통업계 등도 많은 경제적 이익을 보게 된다.

**(2) 예술의 시장실패**

개인적으로나 사회적으로 이처럼 소중하고 가치 있는 예술은 마땅히 국가적으로 매우 중요한 정책과제가 아닐 수 없다. 그러나 그렇다고 해서 예술인에 대한 공적 지원이 자동적으로 정당화되는 것은 아니다. 만약 민간부문의 자발적인 활동으로도 예술의 충분한 발전이 이루어진다면 그리고 예술과 관련된 공익이 극대화된다면 굳이 예술인들을 위해 공공예산이 동원될 필요가 없기 때문이다. 하지만 예술 활동을 민간자율에 그냥 방임해둘 때 사회 전체적으로 바람직하지 않은 문제들이 발생한다면, 즉 시장이 실패한다면 공적 개입이 필요해진다. 예술과 관련된 시장실패의 유형을 경제적 차원과 사회문화적 차원으로 나누어 보면 아래와 같다.

## ① 경제적 차원의 시장실패

### 가. 비용질병(Cost Disease)

W. Baumol(1966)은 경제학적 분석을 통해 공연예술 단체들이 시장에서 살아남기가 근본적으로 어렵다는 점을 논증하였다. 공연예술(Performing Arts)의 경우 예술인 개인의 기예 그 자체로서 예술이 완성된다. 따라서 공연예술에 있어서는 대량생산이나 생산표준화가 불가능하다. 그리고 예술인의 솜씨는 대체가 불가능하며 기술혁신이나 신기술개발에 따라 실력이 향상되는 것도 아니다. 그래서 일반 제조업과 같이 노동생산성을 급속히 향상 시키기가 곤란하다. 테크놀로지가 아무리 발달했다고 해서 원래 두 시간이 소요되는 오페라를 10분 만에 해치워버릴 수는 없다. 결국 생산성 지연(Productivity Lag) 현상이 나타날 수밖에 없는 것이다(Heilbrun, 2003). 그래서 공연예술의 경우 제조업에 비해 상대적으로 인건비의 비중이 갈수록 높아지게 되며, 인건비의 상승은 생산성 향상으로 상쇄시키기가 곤란하다. 투자자의 입장에서는 공연예술에 대한 투자이익이 감소할 수밖에 없다. 왜냐하면 다른 제조업에 투자하면 기술혁신과 생산성 증가로 인해 더 많은 수익을 올릴 수 있기 때문이다. 이 때문에 공연예술단체의 경우 아무리 경영관리를 잘한다고 해도 결국은 적자·도산이 불가피하다(구문모 외, 2000: 제3장). 이러한 현상을 ‘Cost Disease’(비용질병)라고 한다.

### 나. 불완전 시장조건

시장이 제대로 기능하기 위한 중요한 전제조건들이 충족되지 못하면 다음과 같은 시장 실패가 발생하게 된다.

#### ㉠ 정보의 결핍

정보의 부족은 예술이 새롭게 발전하고 혁신될 수 있는 기회를 제한한다. 예술인의 입장에서는 창의적 영감을 자극할 새로운 정보, 창작활동 후원자에 관한 정보, 작품발표 기회 등에 관한 정보 없으면 창작활동이 위축된다. 후원자 입장에서는 유망한 신예 창작인들에 대한 정보가 부족하면 합리적인 후원·투자가 이루어질 수 없다. 예술소비자 입장에서는 새로운 예술이나 작품 혹은 감상기회 등에 관한 정보가 부족하면 그만큼 합리적인 선택을 하기 어려워진다.

#### ㉡ 과다한 거래비용

예술은 예술인의 창작활동의 산물이 관객에 의해 감상되어야만 비로소 그 효용이 발생한다. 아무리 활발한 창작활동이 이루어진다고 해도, 또한 아무리 많은 소비자들이 문화적으로 갈급해한다고 해도 생산자와 소비자의 만남이 이루어지지 않는다면 예술이 존립할 수 없다. 그런데 예술인과 관객의 만남(거래)을 위해 소요되는 비용(거래비용)이 지나치게 많으면 원천적으로 거래 자체가 이루어지기 어렵게 된다.

㉔ 독과점

일반적으로 독과점은 품질 저하와 가격 상승이라는 폐해를 야기시킨다. 이것은 예술의 생산과 소비에도 역시 그대로 적용된다. 예컨대 특정 예술인 개인 혹은 집단이 창작과 공급을 독점하게 되면 경쟁이 없어지게 된다. 그 결과 예술의 수준 향상은 기대하기 어려워지며 관객들의 선택의 폭도 제한될 수밖에 없다.

다. 외부효과

외부효과란 타인의 노력과 수고의 산물에 대해 정당한 대가를 지불하지 않은 채 이익을 향유하는 경우를 말한다. 예술인에게 자신의 창작에 대한 대가가 지불되지 않는다면 새로운 예술활동에 대한 의지 자체가 소멸될 가능성이 커진다.

㉕ 표절: 내용의 복사

표절은 다른 사람의 작품의 내용(콘텐츠)을 무단으로 베끼는 행위를 말한다. 보통 표절을 할 때는 이미 많은 관객들의 눈과 귀에 익숙한 성공작을 차용한다. 소비자들에게 보다 친밀하게 다가갈 수 있기 때문이다. 만약 표절이 그대로 방치되면 원제작자에게 돌아가야 할 이익을 표절자가 부당하게 가로챌으로써 결국 원제작자의 창작의욕이 저하되고 예술생산이 침체될 것이다.

㉖ 불법복제: 매체의 복사

불법복제는 예술적 콘텐츠가 담겨있는 매체를 무단으로 복사하는 것이다. 불법복제가 오늘날 특히 심각한 정책문제로 대두된 것은 디지털 매체의 경우 원본과 복사본의 품질 차이가 전혀 없기 때문이다. 디지털 기술의 발달로 인해 불법복제품의 생산비는 매우 저렴하면서도 그 품질은 정품과 완전히 똑같다. 따라서 일반적인 소비자라면 당연히 싼 값에 동일한 품질의 불법복제품을 선택하게 되고 그리되면 원제작자가 정당한 대가를 지불받지 못하게 된다. 결국 표절 문제와 마찬가지로 예술인의 창작의욕이 꺾이게 되어 종국에는 양질의 예술작품이 고갈되어버리게 된다.

라. 공공재

공공재(Public goods)란 소비의 '비배제성'과 '비경합성'이라는 특징을 가진 재화·서비스를 말한다. 즉, 일단 공급이 이루어지면 비용을 부담했건 안했건 누구라도 소비할 수 있으며(비배제성), 또한 소비하는 사람의 수와 상관없이 각 개인이 소비하는 양은 동일하며 사람들이 많아진다고 해서 나의 소비가 방해받는 것은 아니다.(비경합성) 따라서 공공재의 경우, 자신은 비용을 부담하지 않고 다른 사람의 노력에 공짜로 편승하려는 소위 '무임승차자'(Free Rider) 문제가 발생하게 된다. 예를 들어 길거리나 공원에 누군가가 애써서 멋진 조

작품을 세워놓으면 그 사람뿐만 아니라 지나다니는 다른 모든 사람들도 같이 감상하고 즐거워하게 된다. 그런데 모두가 다 무임승차자가 되려고만 한다면 생산자에 대한 시장의 보상(유효수요)이 없으므로 공급 자체가 아예 이루어지지 않게 되는 것이다.

#### 마. 막대한 초기비용(고정비용)이 필요한 경우

오케스트라, 합창단, 무용단, 공연장, 박물관, 도서관, 영화촬영 스튜디오 등은 서비스를 제공하기 위한 설립 자체에 막대한 비용이 소요된다. 이러한 예술단체 혹은 문화시설들은 대개 창단비용 및 시설투자비 등과 같은 초기 고정비용이 너무 많이 들기 때문에 시장에만 맡겨두면 제대로 만들어지지 않는다. 설령 누군가 막대한 부담을 안고 설립한다고 해도 투자비를 회수하려면 서비스 공급 가격을 매우 높이 책정할 수밖에 없다. 가격이 너무 높게 되면 자연히 수요가 부족할 것이며 따라서 시장 자체가 형성되지 않을 것이다.

### ② 사회문화적 차원의 시장실패

사회문화적 차원의 민간실패는 경제적 효율성의 달성 여부와는 관계없이 돈으로는 따지기 어려운 비물질적 가치가 훼손되는 경우를 말한다.

#### 가. 상업주의로 인한 예술의 질적 저하

예술의 생산과 소비를 시장에 그냥 방임해두면 질적 저하가 초래될 수도 있다. 시장원리만 따르게 된다면 가급적 많은 소비자의 관심을 끌기 위해 사람들의 말초신경을 자극하는 작품들이 양산될 가능성이 크다. 그러다 보면 평균적인 소비자들의 취향 자체가 점차 저급한 수준으로 하향 이동하게 된다. 결국 이윤동기만 강조되면 장기적으로 고급 예술은 퇴출되어버리고 저급한 싸구려 예술만 양산될 위험이 커지는 것이다.

#### 나. 음란·폭력성 심화

예술의 지나친 상업화로 인한 폐해 중 가장 대표적인 것이 음란성과 폭력성의 심화 현상일 것이다. 특히 대중예술의 경우 갈수록 그 내용면에서 점점 더 음란성과 폭력성이 심해지고 있음을 부인할 수 없다. 과도한 노출 및 성적 표현, 지나치게 잔혹한 폭력물, 일반적인 사회정서와 현격하게 어긋나는 스토리 등은 기존의 사회질서와 윤리체계를 붕괴시킬 수도 있다는 우려가 제기된다. 그렇게 선정적이고 자극적인 내용은 특히 미성년자들에게 도덕적 타락이나 모방범죄를 부추기는 매우 유해한 사회적 환경이 될 수 있다.

#### 다. 전통예술의 쇠퇴

우리나라의 경우 현대 대중예술에 비해 전통 문화·예술에 대한 수요는 매우 저조한 편

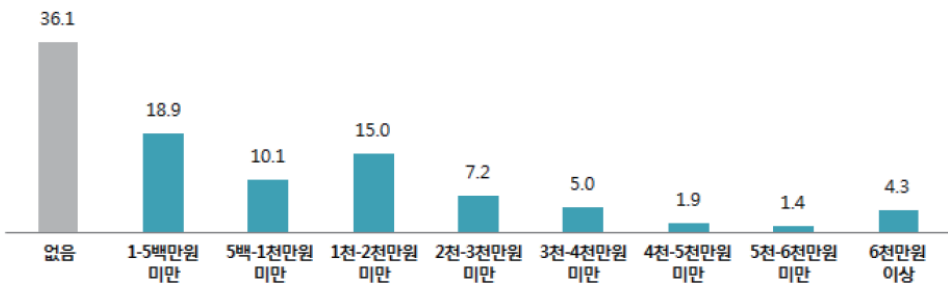
이다. 따라서 전통예술이 아무리 소중한 것이라고 부르짖어도 시장원리에 그냥 맡겨두면 공급이 제대로 이루어지지 않는다. 돈이 되지 않기 때문이다. 그렇게 되면 전통예술은 보전되지 못하고 점차 고사해버리게 된다.

### 라. 문화주권의 훼손

외래문화의 범람은 자칫 문화적 정체성의 상실을 초래하여 우리의 전통적인 가치관과 사회질서를 파괴할 수도 있다. 경쟁에 밀린 국내 문화산업의 도태는 고유 정서의 실종뿐만 아니라 막대한 경제적 손실도 유발하게 된다.

### 마. 형평성(Equity) 문제: 생산 측면

아무리 뛰어난 재능과 뜨거운 열정을 가지고 있는 예술인도 경제적 수입이 전무하다면 생활을 영위하기가 곤란하며 예술적 창작활동을 계속하는 것도 어렵게 된다. 그런데 어느 나라건 대체로 예술(특히 소위 '순수'예술) 종사자들의 수입은 타 직종에 비해 낮은 편이다.<sup>23</sup> 극소수 사람들은 막대한 수준의 고소득층에 속하지만 절대 다수는 생계유지도 어려운 정도로 저소득이다. 우리나라 2015년 예술인 실태조사에 의하면 1년간 예술활동으로 인한 개인 수입의 평균값은 1,255만원이었지만 중앙값은 300만원에 불과했다. 1년간 예술활동 수입이 전혀 없는 경우가 무려 36.1%나 되었고 반면 6천만원 이상인 경우는 4.3%였다. <그림 2>에서 보듯이 우리나라 예술인들의 수입은 양극화 양상을 띠고 있다. 또한 예술계 내부적으로도 장르에 따라 혹은 소득수준의 편차가 매우 심하다. <표 1>에서 보듯이 미술과 사진의 경우, 중앙값은 0인 반면 만화는 1,200만원, 영화는 800만원이었다.



<그림 2> 1년간 예술활동 개인수입 분포 (단위 %)

23 1990년 일본의 국악, 전통연극, 국무, 양악, 현대연극, 양무, 연극 종사자 1,365명을 대상으로 조사한 결과 전체 연 평균수입이 455만 엔이었는데 400만 엔 이하가 전체 63%나 차지하였다. 분야별 연 평균수입을 보면 가부키가 994만 엔, 방송이 814만 엔이었음에 반해 발레는 317만 엔, 아동극은 고작 178만 엔 밖에 되지 않았다(이케가미 준, 1996: 165). 미국의 경우, 1997년에 발간된 Creative America라는 보고서에 의하면 조각가, 공예가, 배우, 화가 12,000명 중 고작 28%만이 연간 20,000 달러 이상의 소득을 올렸다. 특히 화가들의 경우 90% 이상이 연소득 20,000 달러 미만이었으며, 연간 작품판매수입은 7,000 달러 미만인 것으로 조사되었다.

분야	문학	미술	공예	사진	건축	음악	대중음악
중앙값	10	0	166	0	3,000	500	600
평균값	214	614	1,175	817	4,832	1,337	1,184
분야	국악	무용	연극	영화	방송	만화	기타
중앙값	500	300	500	800	1,000	1,200	300
평균값	1,163	861	1,285	1,876	3,957	2,002	1,040

<표 1> 분야별 1년간 예술활동 개인수입 (단위 만원)

#### 바. 형평성(Equity) 문제: 소비 측면

한편 예술의 소비 측면에서도 형평성이 문제된다. 각종 통계자료를 보면 지역에 따라 혹은 교육이나 소득 수준에 따라 예술에 대한 접근기회에 있어서 상당한 불균형이 존재한다.<sup>24</sup> 예컨대 예술단체 혹은 문화시설의 분포와 운영은 주로 대도시 지역에 편중되는 경향이 있다. 이는 곧 예술에 대한 접근기회에 있어서 지역간 불균형이 매우 심하다는 것을 의미한다. 또한 예술 교육의 경험에 있어서도 소득수준에 따라 그리고 지역에 따라 상당히 큰 편차가 존재한다. 뿐만 아니라 장애인을 비롯한 여러 소외계층의 경우 예술에 접근하는 것 자체가 원천적으로 제약되는 경우가 많다. 예컨대 지체장애인의 경우 휠체어를 타고 극장이나 전시장을 이용하기가 쉽지 않으며, 청각장애인의 경우 수화 통역이나 자막이 없이는 내용을 이해하기가 거의 불가능하다.

예술을 이해하고 즐길 수 있는 감상능력은 대개 어린 시절부터의 경험과 교육으로 인해 형성된다. 그런데 이러한 문화향수능력을 획득할 기회가 구조적으로 제약받게 된다면 결국 예술에 대한 욕구가 제대로 형성되지 못하게 된다. 그렇게 되면 결국 문화적 삶의 질 역시 낮을 수밖에 없는 것이다. 실제로 2018년 우리나라 문화향수 실태조사 보고에 의하면 문화예술행사 관람률은 소득수준에 정비례하는 것으로 나타났다. 또한 지역별로 보면 문화예술행사 관람률은 대도시, 중소도시, 읍면지역 순으로 낮아지는 경향이 나타났다(문화체육관광부, 2018).

24 1960년대 미국에서 조사된 바에 의하면 도시 거주민 중 연간소득 5천불 이하인 계층은 전체 도시인구의 35.2%였으나, 전체 예술 관람객 중에서 차지하는 비율은 고작 8.5%에 그쳤다(문화관광부·한국문화관광정책연구원, 2003).

구분	문학 행사	미술 전시회	서양 음악	전통 예술	연극	뮤지컬	무용	영화	대중음악/연예	
전체	8.9	15.3	5.5	9.3	14.4	13.0	1.8	75.8	21.1	
가구 소득	100만원 미만	1.3	4.3	0.9	12.1	1.8	1.0	0.5	27.0	15.3
	100-200만원	3.1	5.5	1.5	17.5	5.4	3.6	2.1	42.4	14.5
	200-300만원	6.0	12.1	3.6	12.5	10.1	7.9	1.6	67.7	17.5
	300-400만원	7.6	12.2	4.9	6.4	12.7	10.0	1.2	77.2	19.3
	400-500만원	9.6	17.8	5.0	7.1	15.4	14.2	1.7	85.1	20.9
	500-600만원	12.6	18.1	8.1	8.3	18.3	19.6	1.9	88.0	28.2
	600만원 이상	14.4	25.2	10.1	9.6	24.5	22.5	3.0	88.9	25.5
지역 규모 구분	대도시	10.7	16.4	6.7	8.8	16.7	14.2	1.9	80.2	23.3
	중소도시	8.1	15.7	5.5	9.6	15.0	14.0	1.8	76.5	19.3
	읍면지역	6.4	12.1	2.8	10.0	7.8	8.2	1.3	64.0	19.3

<그림 3> 가구소득 및 지역별 문화예술행사 관람률 (단위 %)

## 2) 법적 근거

### (1) UN 인권선언과 문화권(文化權)

1948년도에 제정된 UN 인권선언은 문화에 대한 인간(개인)의 권리를 분명히 인정하고 있다. 문화생활에 관한 권리를 규정한 제27조 제1항은 “모든 사람은 공동사회의 문화생활에 자유롭게 참여할 수 있는 권리를 지닌다”라고 선언하였다. 또한 제2항에서는 “모든 사람은 그가 창작한 과학적, 문화적 또는 미술적 작품에서 생기는 정신적 및 물질적 이익을 보호받을 권리를 가진다”라고 규정하였다. 이는 인간 존엄성의 일부로서 공동사회의 문화유산과 문화생활에 참여할 수 있는 권리를 인정한 것이다(고바야시 마리, 2002: 71).

### (2) 헌법

UN이 제창한 문화권(文化權)은 우리나라의 법체계 곳곳에 반영되어 있다. 먼저 최상위 법규범인 헌법 제9조는 “국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다”라고 선언하고 있다. 제69조에 의하면 대통령은 취임에 즈음하여 “민족문화의 창달에 노력”할 것을 선서하여야 한다.

### (3) 문화예술진흥법

1972년 제정된 문화예술진흥법은 국가와 지방자치단체에게 문화예술 진흥의 의무를 부여하고 있다. 동법 제3조 제1항에 의하면 “국가와 지방자치단체는 문화예술 진흥에 관한 시책(施策)을 강구하고, 국민의 문화예술 활동을 권장·보호·육성하며, 이에 필요한 재원을 적극 마련하여야 한다.” 이어서 제2항에서는 “제1항에 따른 문화예술 진흥시책은 국민생활의 질



적 향상을 위한 건전한 생활 문화의 개발·보급에 관한 사항을 포함하여야 한다”고 규정하고 있다. 또한 동법은 국가와 지방자치단체가 문화예술 공간의 설치와 이용을 위한 시책을 강구해야 하며(제2장), 국민의 문화예술복지 증진을 위한 각종 사업들을 제시하고(제3장), 문화예술의 진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위한 문화예술진흥기금 설치·운용에 대해 규정하고 있다(제4장). 그리고 제39조에 의하면 국가와 지방자치단체는 문화예술진흥을 목적으로 하는 사업 또는 활동, 문화예술 기관·법인 또는 단체의 운영, 문화시설의 설치 및 관리 등을 위해 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산에서 보조할 수 있다고 규정하고 있다.

#### (4) 예술인복지법

예술인복지법은 “예술인의 직업적 지위와 권리를 법으로 보호하고, 예술인 복지 지원을 통하여 예술인들의 창작활동을 증진하고 예술 발전에 이바지하는 것을 목적으로 2011년 11월 17일 제정되었다. 동법 제3조는 예술인의 지위와 권리에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

제3조(예술인의 지위와 권리) ① 예술인은 문화국가 실현과 국민의 삶의 질 향상에 중요한 공헌을 하는 존재로서 정당한 존중을 받아야 한다.

② 모든 예술인은 인간의 존엄성 및 신체적·정신적 안정이 보장된 환경에서 예술 활동을 할 권리를 가진다.

③ 모든 예술인은 자유롭게 예술 활동에 종사할 수 있는 권리가 있으며, 예술 활동의 성과를 통하여 정당한 정신적, 물질적 혜택을 누릴 권리가 있다.

④ 모든 예술인은 유형·무형의 이익 제공이나 불이익의 위협을 통하여 불공정한 계약을 강요당하지 아니할 권리를 가진다.

이를 보장하기 위해 동법 제4조는 국가와 지방자치단체에게 다음과 같은 책무를 부과하고 있다.

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무 등) ① 국가와 지방자치단체는 예술인의 지위와 권리를 보호하고 예술인의 복지 증진에 관한 시책을 수립하여 시행하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 예술인이 지역, 성별, 연령, 인종, 장애, 소득 등에 따른 차별 없이 예술 활동에 종사할 수 있도록 시책을 마련하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 성희롱·성폭력으로부터 예술인을 보호하기 위한 시책을 마련하여야 한다.

④ 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 예술인의 복지 증진을 위한 사업과 활동에 필요한 지원을 할 수 있다.



### (5) 문화기본법

2013년 12월 30일 제정된 문화기본법은 UN 인권선언이 제창한 문화권(文化權)을 명시적으로 법제화하였다. 동법 제1조는 “문화에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임”을 명확하게 선언하고 있다. 그리고 제4조에서 “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 권리(이하 “문화권”이라 한다)를 가진다”라고 천명하였다. 이를 위해 “국가는 국민의 문화권을 보장하기 위하여 문화진흥에 관한 정책을 수립·시행하고, 이를 위한 재원(財源)의 확충과 효율적인 운영을 위하여 노력하여야 한다”고 요구하고 있다(제5조 제1항). 또한 “국가와 지방자치단체는 경제적·사회적·지리적 제약 등으로 문화를 향유하지 못하는 문화소외 계층의 문화 향유 기회를 확대하고 문화 활동을 장려하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다”고 규정하고 있다(제5조 제3항).

### (6) 지역문화진흥법

2014년 1월 28일 제정된 지역문화진흥법 제3조는 국가와 지방자치단체가 지역 간의 문화격차 해소와 지역문화 다양성의 균형 있는 조화, 지역주민의 삶의 질 향상 추구, 생활문화가 활성화될 수 있는 여건 조성, 지역문화의 고유한 원형의 우선적 보존을 위해 노력할 것을 요구하고 있다. 그리고 동법 제4조에 의하면 “국가와 지방자치단체는 지역문화의 진흥을 위한 정책을 수립하고 그에 필요한 지원을 하여야” 하며(제1항), 특히 “지방자치단체는 이 법의 시행을 위하여 재원의 확보 등 필요한 사항이 있을 경우 해당 지역문화 실정에 맞게 조례를 제정하는 등 각종 시책을 적극 추진하여야 한다”고 규정하고 있다(제2항). 보다 구체적으로 국가와 지방자치단체는 “생활문화를 활성화하기 위하여 주민 문화예술단체 또는 동호회의 활동을 지원”하고(제7조), “지역문화전문인력의 양성과 자질 향상을 위하여 필요한 시책을 강구하여야” 한다고(제10조) 규정하고 있다. 또한 지방자치단체는 지역문화진흥 사업의 수행을 위해 지역문화재단 및 지역문화예술위원회를 설립·운영할 수 있으며(제19조) 필요한 경비를 지원할 수 있다(제20조). 그리고 “지방자치단체는 지역문화진흥 재정의 확충에 필요한 시책을 강구하여야” 하며(제21조 제1항), “국가는 제1항에 따른 지역문화진흥 재정 확충을 위하여 필요한 예산을 지원할 수 있다”고 규정되어 있다.

### (7) 예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률

2021년 9월 25일 제정된 예술인권리보장법은 “예술 창작과 표현의 자유를 보호하고 예술인의 노동과 복지 등 직업적 권리를 신장하며, 예술인의 문화적·사회적·경제적·정치적 지위를 보장하고 성평등한 예술환경을 조성하여 예술 발전에 이바지하는 것을 목적으로”

한다. 동법 제3조는 “예술 표현의 자유”가 “창조적 예술 활동의 조건이지 민주주의의 근간으로서 보호”되어야 하며(제1항), 예술인은 “문화권을 가진 국민이자 문화국가 실현과 국민의 삶의 질 향상에 기여하는 존재로서 정당한 존중을 받아야 한다”고 선언하고 있다(제2항). 동법 제4조에 의하면 예술인의 역할은 “다양한 문화정체성을 발현하여 우리 사회 영역 전반을 풍요롭게 하고 이를 통하여 미래세대에 계승될 문화유산을 창조·발전시키는” 것이다. 그리고 제5조 제1항은 “국가기관등은 예술인의 예술창작과 표현의 자유를 보호하고 노동과 복지에 있어 예술인의 직업적 권리를 신장하기 위한 시책을 마련하여야 한다”고 의무화하였다. 아울러 “예술인은 예술 활동과 그 성과에 대한 정당한 보상을 누릴 권리”가 있으며(제10조 제1항), “국가기관등, 예술지원기관 및 예술사업자는 예술인의 권리를 침해하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다(제10조 제4항).

### (8) 경기문화재단 정관

경기문화재단은 우리나라 최초의 지역 기반 공공 문화재단으로 1997년에 설립되었다. 재단의 정관 제1조는 “지역문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동 지원”을 목적으로 한다고 선언하고 있다. 그리고 이 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 사업을 수행해야 한다고 규정하고 있다(제4조).

1. 역사·문화유산의 발굴·보존·현대화
2. 문화예술의 창작·교육·보급지원과 환경조성
3. 문화예술 정책개발 및 자문
4. 문화예술단체 및 예술인 육성 지원
5. 문화예술 정보화 및 홍보
6. 국제문화예술 교류
7. 지방향토사 연구
8. 도 문화예술시설의 관리 및 운영
9. 정부 및 지방자치단체장의 위탁사무
10. 문화상품 개발 및 판매 등 수익사업
11. 그 밖에 도지사가 문화 진흥을 위해 필요하다고 인정하는 사업

## 2. 예술인 지원 정책의 전향적 검토

예술인이 생계를 유지하며 창작활동을 계속해나가기 위해서는 당연히 경제적 수입이 필요하다. 그러나 예술인 중에 창작활동에 전념할 수 있을 정도로 안정된 소득을 유지하는 비중은 극히 낮은 것이 현실이다. 더구나 경제상황이 어려워지면 예술에 대한 관심과 소비 지출은 다른 항목들에 비해 더 큰 폭으로 줄어드는 경향이 있다. 따라서 국가정책적 차원에서 보자면 경제가 어려울수록 예술에 대한 보다 적극적인 지원이 필요하다고 할 수 있다. 1930년대 대공황기에 시행되었던 미국 예술뉴딜정책은 단순한 예술인 고용 창출을 넘어 ‘예술의 사회적 가치 기여’를 정책목표로 지향했다는 점에서 우리에게도 시사하는 바가 크다.

### 1) 대공황기 미국의 예술뉴딜정책

1929년 뉴욕 증시의 붕괴로 촉발된 미국의 대공황은 사상 유례를 찾아보기 어려운 정도로 심각한 경제위기를 초래하였다. 당시 미국의 루즈벨트 대통령은 영국 경제학자 케인즈의 조언 하에 정부의 대규모 재정지출을 골자로 하는 소위 뉴딜정책을 시행하여 경제회생의 물꼬를 텃다. 뉴딜정책의 핵심은 마치 펌프로 물을 퍼올리기 전에 먼저 마중물을 붓듯이 정부가 먼저 돈을 풀어 시장이 다시 제대로 작동하게 도와주는 것이었다. 즉, 대규모 공공취로사업들을 통하여 수많은 실직자들에게 일자리가 제공되고, 이들이 받은 임금으로 상품을 구매하게 됨으로써 재고누적으로 가동이 중단되었던 공장들이 다시 가동되고, 그 결과 일자리가 다시 늘어나고 경제가 회복되었던 것이다.

그런데 특기할만한 점은 당시 예술인들에게 일자리를 제공하기 위한 예술뉴딜정책이 동시에 시행되었다는 사실이다. 예술뉴딜정책의 기초는 정부가 예술인들에게 일거리를 제공하는 한편 예술인들이 만들어내는 작품들을 사회공동체의 자산으로 삼는다는 것이었다. 이러한 취지 하에 미술, 연극, 음악, 문학 등을 지원하는 연방 예술 프로그램(Federal Art Program, FAP)이 수립되었다. 그리고 예술인들에게 일자리를 제공하는 구체적인 사업으로 공공예술사업 프로젝트(Public Works of Art Project, PWAP)가 시행되었다. 그리하여 1,400여개의 공공미술 지원사업에 미술가들이 참여하였고, 3,750명의 화가와 조각가들에 의해 신축

공공건물 장식을 위한 15,600점 이상의 벽화와 조각 작품이 제작되었다. 연방 연극 프로젝트의 일환으로는 연극단체의 전국 순회공연을 위해 12,700여명을 고용하였고, 음악인들에게는 공공육 음악프로그램으로 진행된 공연 및 예술교육에 참여하도록 했다.

예술뉴딜정책을 통해 당시 미국 정부는 생계를 위협받던 수천 명의 예술인들에게 일자리를 제공하였다. 그리고 그로 인하여 약 225,000개의 공공성이 있는 예술작품이 만들어졌다고 평가된다. 이 정책에 의해 탄생한 작품들은 대개 벽화, 공공시설물의 개선, 사진 기록집, 영상 기록물 등이었다. 이와는 별도로 미국농업안정국의 의뢰를 받아 당시 농촌지역의 피폐해진 모습을 기록하는 사업에 유명 사진작가들이 참여하기도 하였다. 또한 지금도 활발한 연주활동으로 명성을 얻고 있는 오클라호마 심포니 오케스트라, 유타 심포니 오케스트라 등도 당시 연방 음악 프로젝트의 성공사례로 꼽히고 있다.

## 2) 미국 예술뉴딜정책의 특징

예술정책 관점에서 볼 때 대공황기 미국 예술뉴딜정책의 특징으로 크게 두 가지를 지적할 수 있다. 첫 번째 특징은 예술인의 사회적 지위와 역할을 노동가치로 환원하여 그들에게 일자리를 제공하였다는 점이다. 경제불황이 심화되면서 자연스럽게 예술시장은 크게 위축되었고 수많은 예술인들이 생계를 위협받고 있던 처지였다. 이때 예술뉴딜정책은 그들에게 일(즉 예술 창작활동)을 할 수 있는 기회와 그 대가로 그들이 필요로 했던 경제적 소득을 제공해주었다.

두 번째 특징은 순전히 예술적 차원의 지원이 아니라 예술과 사회적 가치와의 연계를 지향하는 지원이었다는 점이다. 예술뉴딜정책은 예술을 위한 예술 혹은 예술 그 자체의 가치만을 고려한 지원정책과는 결이 달랐다. 정부가 예술인들에게 일자리를 제공했던 것은 그들의 예술 창작활동을 지원하되 그것이 공공의 가치와 목적에 이바지하도록 하기 위함이었다. 말하자면 예술인들은 공적 지원을 받되 사회와 대중을 위한 작품활동을 함으로써 그 대가를 지불했던 것이다.

이처럼 미국 대공황기의 예술뉴딜정책은 예술인과 대중 모두의 이익을 추구했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 당시 예술뉴딜프로젝트의 총 책임자였던 에드워드 브루스는 이 프로젝트는 미국을 위해 만들어졌으며 많은 사람들이 볼 수 있도록 더 많은 장소에 예술작품들이 만들어지기를 기대한다고 천명하였다. 예술뉴딜프로젝트를 통하여 만들어진 작품들은 일반적으로 미국적 풍광을 담아내고 있다고 평가된다. 그중에는 나바호 인디언의 러그, 도자기, 제의용 나무 조각, 벽화 장식 등도 포함되어 있으며, 공공예술 프로젝트의 진행 과정, 도시의 슬럼가, 농장, 역사적 행사 등 뉴딜정책의 단면들을 보여주는 사진들도 포함되

어 있다. 뿐만 아니라 문화·예술의 향유 기회를 전국적으로 확장시킴으로써 지방 소도시의 주민들까지도 예술의 능동적인 수요자로 변화될 수 있는 기반을 조성하고자 하였다.

### 3) 예술인 지원정책에 관한 시사점

대공황기 미국 예술뉴딜정책은 예술에 대한 공적 지원의 새로운 모델을 모색하는 데 참고할만하다. 예술뉴딜정책은 예술적 수월성만을 염두에 둔 문화정책만도 아니었고 저소득층 생계지원을 위한 복지정책만도 아니었다. 요컨대 예술적 가치와 사회적 가치 양자를 모두 존중하고 결합하려는 정책이었다. 예술인 지원정책의 새로운 방향을 모색함에 있어서 미국 예술뉴딜정책이 시사해주는 바는 다음과 같다.

#### (1) 예술 지원의 필수성

첫째, 예술에 대한 공적 투자는 해도 그만 안 해도 그만인 사치스러운 낭비가 아니라 경제가 어려운 상황에서도 꼭 필요한 필수적 지출임을 인정해야 한다. 왜냐하면 경제적 사정이 악화된다고 해서 문화와 예술에 대한 사람들의 생래적 갈망이 사그러지는 것은 결코 아니기 때문이다. 경제적으로 어려워지면 예술 창작이나 감상의 기회가 줄어들게 된다. 그런데 오히려 그런 상황일수록 문화적 갈급함은 더 간절해지기 마련이다. 사회적으로 예술에 대한 허기짐과 갈급함을 채워주기 위한 공적 지원은 결코 헛된 낭비가 아니라 없어서는 안 될 필수 지출인 것이다.

#### (2) 마중물의 필요성

둘째, 경제불황 시기에는 마치 펌프 작동을 위해 마중물이 필요하듯 예술인에 대한 공적 지원이 더욱 절실히 요청된다. 경제가 호황이라면 시장에서 예술에 대한 충분한 수요가 존재할 것이며 또한 개인이나 기업의 후원도 비교적 넉넉할 것이라 기대할 수 있다. 그러나 경제상황이 악화되면 예술에 대한 시장의 수요나 민간 후원이 위축되기 마련이다. 예술에 대한 인간의 본능적 갈망을 고려할 때 이러한 상황은 사회공동체의 행복이 크게 위축됨을 의미한다. 국가와 지방자치단체의 책임이 발생하는 것이 바로 이 지점이다. 공익의 수호자요 국민의 머슴인 정부는 마땅히 시민의 문화적 행복 증진을 위해 노력할 의무가 있다. 미국의 뉴딜정책에서 보았듯이 펌프에 마중물을 붓듯 정부가 먼저 예술 지원을 위해 공금을 투입한다면 예술의 자생적 발전의 계기가 될 수 있다. 공적 지원을 통해 생산된 공공예술은 시민들의 일상생활을 다양한 예술에 둘러싸이게 만든다. 그리되면 부지불식간에 사람들의 예술적 취향이 다양하게 형성·발전될 것이며, 이는 다시 예술에 대한 시민들의

자발적 수요와 소비를 촉진시키는 선순환 효과를 낳게 될 것이다.

### (3) 예술의 사회성

셋째, 예술의 사회성에 대한 인식이 필요하다. 예술은 그저 예술인 개인의 사적 영역에 국한되어 존재하는 것이 아니기 때문이다. 톨스토이가 예술은 “감정의 소통(the communication of emotion)에 관한 것”이라고 정의한 것은 예술의 사회성을 지적한 것이라 할 수 있다. 예술인과 관객은 서로 상호작용하는 관계에 있다. 물론 예술적 창작행위의 발단은 예술인 개인의 감흥을 표현하고자 하는 동기에서 비롯된다. 그러나 예술 활동은 단지 창작자의 개인적 만족과 욕구충족으로 그치는 것이 아니다. 예술인은 자신이 느낀 감흥을 창조적으로 표현함으로써 자신의 기쁨을 추구하는 동시에 그 작품을 감상하는 다른 사람들도 역시 즐겁게 해준다. 영국 잉글랜드 예술위원회의 G. Robinson 위원장이 적절히 지적했듯이 “관중은 예술과 예술가를 번성하게 하는 산소와 같으며, 관중은 예술과정에서 필수적이고 창조적인 부분”이다(이케가미 준, 1999: 155). 요컨대 예술과 예술인은 그가 속해있는 공동체 사회를 떠나서는 존재할 수 없는 것이다.

### (4) 예술인의 사회적 책임

넷째, 공적 지원을 받는 예술인들은 자신들이 사회공동체의 일원으로서 공동체 전체를 위한 사회적 책임이 있음을 유념할 필요가 있다. 미국의 예술뉴딜정책은 개인주의적인 아웃사이더가 아닌 “사회적 책임을 수행하는 예술인상”을 만들어내었다고 평가된다(미첼·셀턴, 2004: 305). ‘국민 모두의 돈’으로 지원받는 예술인은 마땅히 ‘공동체를 위한 예술’을 지향해야지 자기 혼자서만 도취하는 ‘예술을 위한 예술’을 고집해서는 안 될 것이다. 때로는 예술인 자신의 눈높이를 일반 시민들의 눈높이에 맞추기도 해야 한다. 이는 예술 창작과 표현의 자유가 억압되어도 좋다는 뜻은 결코 아니다. 순전히 자기 마음대로 창작활동을 하고 싶은 예술인은 공적 지원을 받지 않으면 된다. 정부가 제공하는 공적 지원은 결코 강요가 아니라 본인 스스로의 선택으로 신청한 예술인들을 대상으로 하는 것이다. ‘국민 모두의 공금’을 받기로 작정한 이상, 공동체는 안중에도 없이 그저 자유로운 예술인으로 남겠다는 고집은 용인되기 어렵다는 것이다.

### (5) 효율성 기준의 한계

다섯째, 예술에 대한 공적 지원의 열매는 눈에 보이지 않는 효과로 나타날 수도 있음을 인정해야 한다. 공적 자금이 투입되는 사업에는 반드시 사회적 공익 실현이라는 정당성이 있어야 한다. 공익이라는 개념은 물질적·가시적 이익뿐 아니라 비물질적이고 비가시적인 가치까지 포괄한다. 예술인 지원정책의 성과 역시 마찬가지이다. 미국 예술뉴딜정책의 효

과에는 새로이 창출된 일자리 수와 같이 가시적이고 계량화가 가능한 성과도 있지만, 비가시적, 비계량적, 비경제적 성과들도 있다. 공공미술을 통해 아름답게 꾸며진 거리를 거닐면서 느끼는 기쁨, 예술 교육을 통해 발굴된 아이들의 예술적 소양과 취향, 찾아가는 예술을 통해 소외 계층 주민들이 받는 감동과 즐거움 등은 눈에 보이지도 않고 돈으로 환산하기 어렵다. 하지만 그렇다고 해서 사회적으로 매우 중요한 공공의 이익이 아니라고 부인할 수는 없다.

사실 모든 공공지원 사업의 결과를 경제적 효율성이라는 잣대로만 평가하려 든다면 자칫 예술인 지원정책의 상당 부분이 심각한 낭비로 비쳐질 수도 있다. 하지만 예술에 대한 투자는 지금 당장 눈앞에 보이는 효과가 없다고 해서 곧 실패작이라고 단정지어서는 안 된다. 성급한 판정은 자칫 싹이 트기도 전에 씨앗을 파헤쳐버리는 우를 범하는 것일 수 있다. 예술은 창의성이 핵심이기 때문에 본질적으로 예측가능성이나 규격성과는 거리가 멀 수밖에 없다. 사실 예술에 대한 지원과 투자는 그 효과가 눈에 잘 안 보이기도 하고 장래의 성과도 불확실하기 때문에 자칫 불필요한 ‘낭비’로 여겨질 수 있다. 하지만 장애인이나 노약자에 대한 복지사업처럼 경제적 효율성 관점에서는 낭비처럼 보일 수 있지만 사회적으로 반드시 필요한 지출이 있다. 사회적 약자들에 대한 복지비 지출이 ‘거룩한 낭비’라면, 문화와 예술에 대한 공적 지원은 ‘아름다운 낭비’라고 부를 수 있다. 이러한 낭비는 헛되이 버리는 돈이 아니라 사람들을 즐겁게 해주는 ‘朗費’인 것이다.



### 3. 예술인 지원정책의 목표에 대한 재고찰

모든 공공정책의 궁극적인 목표는 우리 사회의 공익 증진에 있다. 공익은 간단히 말해서 ‘공공의 이익’ 혹은 ‘공동체 전체의 이익’을 의미한다. 여기서 이익이란 단지 경제적 혹은 물질적 혜택만을 의미하는 좁은 개념이 아니다. 우리 사회 구성원 모두가 보다 인간답고 풍요로운 삶의 기회를 누리는 것이 공공정책이 추구하는 공익이라 할 수 있다. 물론 실제 정책 현장에서는 구체적으로 과연 무엇이 공익인지 명확히 적시하기는 쉽지 않다. 하지만 적어도 이념적으로는 모든 공공정책이 궁극적으로 지향해야 할 최고의 가치를 가리킨다는 점에서 공익 개념의 중요성을 무시할 수 없다.

#### 1) 공익을 구성하는 핵심 요소

공익을 구성하는 핵심 요소들에 대해 살펴보면 다음과 같다(백완기, 1996: 301-307).

##### (1) 보편화된 가치

어느 사회이건 그 구성원들 사이에 보편적으로 수용되는 가치규범이 있기 마련이다. 이런 보편화된 가치는 오랜 생활경험을 통해 의식적 또는 무의식적으로 구축되며 또한 한 세대에서 다음 세대로 이어지며 전수된다. 이러한 가치규범에는 인간사회라면 시대와 장소를 불문하고 적용된다고 여겨지는 불변의 것에서부터 어느 특정한 시기 특정한 사회에서만 적용되는 한정적인 것에 이르기까지 그 종류가 매우 많다. 예컨대 인간의 생명과 존엄성을 소중히 여겨야 한다는 것은 매우 보편적인 불변의 가치라고 할 수 있다. 이러한 가치규범은 법 이전에 사람들이 안정된 생활을 위해 서로 지키기로 약속한 규범이라는 점에서 공동체 생활을 이끄는 안내자 역할을 한다.

##### (2) 공동체 자체의 권익

국가나 사회 공동체는 개인에게 생활의 근거를 제공하고 개인의 권익과 안전을 보호하는 역할을 수행한다. 그리고 이를 위해서는 먼저 공동체 스스로의 생존과 권익이 보장되어야 한다. 국가가 하나의 유기체로서 존속하기 위해서는 생존권, 대외적 위신, 이미지, 부강



함, 전통 등이 보장되어야 하며 따라서 이들은 공익의 구체적인 구성 요소가 된다고 할 수 있다. 다만 공동체 자체의 권익이 중요하다고 해서 결코 개인의 이익이 무시되거나 저해되어도 괜찮다는 것은 아니다. 공동체의 이익은 궁극적으로 개인의 이익 보호와 직결되어 있어야 하는 것이다.

### (3) 외부경제성 및 공공재

어떤 재화나 서비스는 국민생활에 반드시 필요하고 유용함에도 불구하고 외부경제성이 크거나 공공재적 성격을 띠고 있기 때문에 시장에서는 제대로 생산·공급되지 않는다. 그 대표적인 예로써 국방, 공중위생, 사회질서, 도로, 학교시설, 공원, 깨끗한 환경 등을 꼽을 수 있다. 외부경제성이란 재화·서비스를 구입하기 위한 비용을 지불하지 않은 다른 사람들도 그 혜택을 누릴 수 있다는 의미이다. 공공재란 보통 소비의 비배제성과 비경합성이라는 특성을 가진 재화·서비스를 의미한다. 비배제성이란 구입비용을 부담하지 않은 사람들도 누구나 그 재화·서비스를 소비할 수 있다는 뜻이며, 비경합성이란 한 사람의 소비가 다른 사람의 소비를 전혀 감소시키지 않는다는 의미이다. 외부경제성이나 공공재적 성격이 강한 경우, 기꺼이 대가를 지불하려는 사람이 거의 없기 때문에 시장에서는 거래 자체가 형성되지 않게 된다. 따라서 이러한 재화나 서비스는 공익이라는 차원에서 생산·제공되어야 한다.

### (4) 미래의 이익이나 효용성

어떤 재화나 서비스는 비록 현재에는 수요가 없어 생산할 필요가 없거나 혹은 수지타산이 맞지 않는다고 해도 미래의 효용도를 위해서 생산되어야 할 경우가 있다. 이 때 장래의 효용이 곧 공익으로 간주된다. 즉, 지금 당장은 손해나는 일이라고 해도 미래의 효용이 기대되는 한 공익에 부합된다는 것이다. 사회의 변화에 따라 시장에서 도태될 위기에 처한 재화·서비스 중에는 나라의 장래를 위해 소홀히 해서는 안될 것도 있다. 예컨대 전통예술이나 기초학문의 경우 사회에서 당장 큰 수요가 없다고 해서 그냥 방치해 두어서는 곤란하다. 비록 현재의 효용가치가 매우 적다고 해도 장래의 이익을 위해서는 우선 당장은 손해나는 일이라고 해도 공익 차원에서 포용해야 할 것이다. 그런데 여기서 말하는 장래의 효용이나 이익은 단순한 상품적 가치나 경제적 이윤만을 의미하는 것은 아니다. 그보다 더 광범위한, 공동체 전체의 생존이나 발전에 기여하는 사회적 효용 개념으로 이해되어야 한다.

### (5) 다수의 이익

공익은 때로 불특정 다수의 이익이라고도 불린다. 사회 내 다수의 이익과 소수의 이익이 대립하는 경우 보통 다수의 이익을 공익으로 받아들여지게 된다. 왜냐하면 다수의 의사가

소수의 의사보다는 옳을 가능성이 더 클 것이라고 믿기 때문이다. 사실 다수결의 원리는 인간사회에서 불가피하게 발생하는 갈등을 해결하는 데 매우 유용한 제도이다. 같은 이치로 소수에게 유익한 것보다는 다수에게 이로운 것을 공익으로 간주하는 편이 더 큰 정당성을 인정받을 수 있다. 하지만 다수의 이익이라고 해서 무조건 공익과 동일시할 수는 없으며 일정한 조건들이 전제되어야 한다. 즉, 집단구성원 간의 게임이 제로섬 게임이 아니어야 하고, 자유스러운 토론이 보장되고, 이익 자체가 상대성을 띠고 있어야 한다는 것이다.

### (6) 사회적 약자의 이익

공익은 그 본질적 속성의 하나로 형평성(equity)을 지니고 있다. 따라서 소외되고 무시되기 쉬운 사회적 약자의 이익 역시 공익의 중요한 구성 요소로 포함되어야 한다. 예컨대 장애인, 고아, 소수민족, 노약자, 저소득층은 사회생활에서 차별적 대우를 받으며 불리한 환경에 처할 가능성이 많다. 사회 구성원 중 일부가 지속적으로 불이익을 받고 있는 상황을 무시한 채 공익을 운운하는 것은 어불성설일 것이다. 이때 사회적 약자가 숫적으로 다수이냐 소수이냐는 그리 중요한 문제가 아니다. 예컨대, 남성지배적 사회에서는 인구의 절반을 차지하는 여성들이 사회적 약자가 되는 것이며, 노동운동이 탄압받는 사회에서는 전체 국민의 대다수를 차지하는 근로자들이 사회적 약자가 되기도 하는 것이다.

## 2) 예술인 지원정책과 공익

예술인 지원정책 역시 공공정책의 하나로서 공익을 궁극적인 정책 목표로 추구해야 한다. 예술인에 대한 공적 지원은 공금이 투입된다는 점에서 일반 개인이나 기업의 예술 후원과는 근본적으로 다를 수밖에 없다. 사적인 자금이 아닌 공적 자금, 즉 ‘국민 모두의 돈’이 투입되는 사업이기에 반드시 사회공동체 전체를 위한 공공의 이익이 확보되어야만 한다는 것이다. 단지 예술인이 굶어 죽지 않도록 생계비를 대준다는 식의 지원은 복지정책이라면 모를까 예술정책 차원에서는 그 정당성을 인정하기 어렵다. 물론 예술을 통해 사회공동체의 공익이 증진되기 위해서는 먼저 예술인들이 최소한의 생계를 꾸려나갈 수 있어야 한다는 것은 당연하다. 하지만 단지 예술인 자신만이 홀로 만족하고 즐기는 혹은 소위 ‘예술을 위한 예술’ 식의 활동을 위해 ‘국민 모두의 돈’이 투입되는 것은 용인되기 어렵다. 예술인 지원정책이 지향하는 목표를 공익의 구성 요소별로 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 보편화된 가치

공적 지원을 받는 예술인은 사회 구성원들 사이에 보편적으로 수용되는 가치규범을 존

중할 필요가 있다. 물론 창의적 예술의 발전을 위해 표현·창작의 자유는 확실히 보장되어야 한다. 그러나 사적 영역에 머무르지 않고 공적 영역으로 나오게 된 예술이라면 사회 내 대다수 구성원들이 따르는 가치체계를 완전히 무시하거나 거부하는 것은 바람직하지 않다. 물론 가치관은 시대와 상황에 따라 가변적일 수 있다. 따라서 어떤 특정한 가치체계를 마치 절대불변의 진리인 양 집착하는 것도 곤란하다. 다만 공적 지원을 받는 예술인이라면 적어도 동시대 사회 구성원들 대다수가 공유하는 가치규범을 이해하고 포용할 필요가 있다는 의미이다.

## (2) 공동체 자체의 권익

공적 지원을 받는 예술인은 특정 개인이나 집단의 유익보다는 공동체 전체의 권익을 더 우선시해야 한다. 공동체에 속하지 않는 원자적 개인은 존재할 수 없다. 따라서 예술 창작자 혹은 향유자 개개인의 이해관계가 사회 공동체 차원의 이해관계를 저해해서는 안 된다. 물론 그렇다고 해서 공동체의 유익을 위해서라면 개인의 자유와 권리는 언제든지 억압되어도 좋다는 의미는 아니다. 다만 예술과 관련된 개인의 권익 추구가 전체 공동체를 무시하거나 혹은 혼란에 빠트릴 정도로 독선적이 되어서는 안 된다는 뜻이다.

## (3) 외부경제성 및 공공재

공적 지원을 받는 예술인의 창작활동은 단지 그 자신에게 기쁨과 만족을 주는 것으로 그쳐서는 안 된다. 창작의 결과물을 감상·향유하는 관객 그리고 거기서 더 나아가 사회적으로 많은 사람들에게 유익을 끼쳐야 한다.

## (4) 미래의 이익이나 효용성

공적 지원을 받는 예술인은 창작과정에서 지금 당장의 이해관계를 떠나 미래의 효용도 염두에 두어야 한다. 다시 말해 그의 예술활동의 결과물이 현재 세대뿐 아니라 미래 세대에게까지 제공할 유익과 효용도 고려해야 한다는 것이다. 지원정책의 성과 및 가치에 대한 평가를 할 때 지금 당장의 교환가치만 따져서는 곤란하다. 먼 장래에 기대되는 효용가치도 동시에 고려되어야 한다.

## (5) 다수의 이익

예술 작품의 질적 수준에 대한 평가는 주관적일 수밖에 없다. 예술인 지원정책의 결과물에 대한 사회적 평가에 있어서도 의견의 통일을 구하기가 결코 쉽지 않다. 동일한 예술 작품에 대한 평가가 서로 상반된 경우가 허다하며, 심지어 예술과 예술 아닌 것의 경계마저 불분명하기도 하다. 전문가와 일반인 사이의 생각이 다를 때도 있고, 전문가 그룹 내에

서도 견해 차이가 클 때도 많다. 민주주의 사회에서 서로 다른 의견들이 대립할 때, 그리고 어떤 의견이 최적인지에 대한 객관적 입증이 불가능할 때, 최종 결정은 보통 구성된 다수 결의 원칙에 따라 이루어진다. 그렇다면 공공 영역의 예술에 대한 평가를 할 때에도 전문 예술인 뿐 아니라 시민 다수의 견해도 참고할 필요가 있을 것이다.

#### (6) 사회적 약자의 이익

공적 지원을 받는 예술인은 사회적 약자의 유익을 위해 봉사해야 한다. 또한 그들이 제공하는 예술작품의 효용과 가치는 사회적 약자에게도 충분히 전달되어야 한다. 예술 창작 혹은 향유에 있어서 사회적 약자들이 차별적 대우를 받아서는 안 된다.

## 4. 예술인 지원정책에 대한 인식의 전환 : 참여소득 검토의 필요성

그렇다면 예술인 지원정책의 바람직한 방향은 어떤 것일까? 예술이 삶의 질 향상에 기여하는 막대한 가치를 고려할 때 예술인 지원정책은 단순히 가난한 예술인에게 일방적인 시혜를 베푸는 복지정책에 그쳐서는 안 된다. 또한 예술의 사회성과 지원의 공공성을 고려하면 예술인 지원정책이 오로지 예술적 수월성에만 집착하는 것도 바람직하다고 보기 어렵다. 지금까지의 논의를 종합하면 예술인 지원정책은 예술을 통한 사회적 가치 증진을 지향해야 한다고 할 수 있다. 이런 점에서 최근 주목받고 있는 참여소득 개념을 예술인 지원정책에도 적용시킬 수 있을 것이다.

### 1) 공적 지원과 공익 마인드

참여소득 관점에서 보면 예술인에게 제공되는 공적 지원은 사회적 가치 창출에 참여하는 대가로 받는 수입이라고 할 수 있다. 앞에서 논의되었듯이 예술인 지원정책의 본질은 예술인에게 공금으로 경제적 편익을 제공하는 대신 그의 창작활동을 통해 우리 사회의 공익 증진을 꾀하는 것이다. 공공기관이 예술인 지원에 비용을 지출하는 것은 시민들이 보다 인간답고 풍요로운 삶을 누릴 수 있도록 공공의 가치 혹은 사회적 가치의 창출을 바라기 때문이다. 따라서 공적 지원을 받는 예술인이라면 창작과정에서 마땅히 공익 혹은 사회적 가치를 염두에 두어야만 할 것이다. 만약 공공기관으로부터 아무런 지원도 받지 않는 예술인이라면 그런 것에 구애받지 않고 오직 자신의 예술적 신념에 따라 마음껏 표현의 자유를 구가하는 것이 당연하다. 하지만 공금으로 지원을 받는 예술인이라면 마땅히 공익과 사회적 가치를 중시해야만 할 것이다.

공적 지원을 받는 예술인에게 공익 마인드를 요구한다고 해서 예술 창작의 자유가 제한되어도 좋다는 것은 결코 아니다. 공공기관으로부터 재정적 지원을 받을 것인가 아니면 자비로 충당할 것인가는 예술인 자신이 자유롭게 선택하는 것이다. 공익이나 사회적 가치에 구속되고 싶지 않다면 애당초 공공기관에 재정지원을 신청하지 말고 자비로 창작활동을 하면 된다. 공적 재정지원은 강요나 의무가 아니라 어디까지나 희망자를 대상으로 하는 것

이다. 예술을 위한 공적 지원금은 결코 ‘공짜 점심(free lunch)’이 아니다. 따라서 공금을 지원 받기로 작정했다면 마땅히 그에 대한 대가로 공익 증진에 기여하는 것이 타당하다. 요컨대 예술인에 주어지는 공적 지원은 사회적 가치 창출에 참여하는 대가로 주어지는 참여소득의 일환으로 이해될 필요가 있다.

## 2) 팔길이 원칙과 공적 책무

‘지원은 하되 간섭은 하지 않는다’라는 소위 ‘팔길이 원칙(arm’s-length principle)’은 문화 예술행정의 기본 정신으로 자주 인용된다. 이 원칙은 문화예술행정의 “대들보(fundamental pillar)”인 것처럼 여겨지기도 하지만 종종 그 의미가 왜곡되거나 혹은 정치적 수사(rhetoric)에 동원되는 편리한 단어로 전락하기도 한다(Quinn, 1998). 특히 우리나라에서는 문화예술계 블랙리스트 사태로 인한 파문 이후 마치 금과옥조인 양 거의 무비판적으로 수용되는 듯하다. 하지만 팔길이 원칙은 논리적으로 한계가 있을 뿐 아니라 ‘공공책임성(public accountability)’이라는 공공정책의 기본 원리와도 상충될 소지가 다분하다(김정수, 2018).

지원기관의 간섭 배제를 강조하는 팔길이 원칙은 ‘창작의 자유가 보장되어야 훌륭한 예술이 탄생할 수 있다’는 명제를 기본 전제로 하고 있다. 그 논리는 다음과 같다. 예술적 창의성이 충분히 발현되기 위해서는 어떠한 금기나 제약도 없이 새로운 시도들이 자유롭게 이루어질 수 있어야 한다. 외부의 간섭(특히 예술 외적인 의도에서 비롯된 통제)은 예술인의 창의성을 위축시킴으로써 새로운 예술의 창조를 불가능하게 만든다. 따라서 정부는 예술인들이 필요로 하는 재정은 지원해주되 그들이 마음껏 창의성을 발휘할 수 있도록 창작과 표현의 자유를 보장해주어야 한다. 요컨대 지원기관의 불간섭 의무는 창조적인 예술이 풍성하게 꽃피워나가기 위한 필요조건이라는 것이다.

하지만 팔길이 원칙은 자칫 지원금의 방만한 운영과 무책임한 낭비를 눈감아주는 면죄부로 악용될 위험도 있다. 정부의 지나친 간섭으로 인한 부작용도 문제될 수 있지만 반대로 불간섭으로 인해 자칫 ‘눈먼 돈 퍼주기’ 식의 낭비로 전락할 수도 있기 때문이다. 예술인 지원정책에 소요되는 예산은 국민의 세금으로 조성되는 공적 자원이다. 세금은 국민들이 자발적으로 기부하는 것이 아니라 공익을 목적으로 법이 정한 강제 규정에 따라 납부하는 것이다. 따라서 이렇게 조성된 공금이 지출될 때는 마땅히 그 결과에 대해 국민에게 책임을 져야 하는 공적 책무가 발생한다(임학순, 2003: 89-90).

공금 사용에 따르는 공적 책무성은 예산을 책정해주는 정부, 지원사업을 수행하는 팔길이 기관, 그리고 실제 보조금을 지원받는 예술인·단체 모두에게 적용된다. 우선 정부와 팔길이 기관은 공공 자원을 효율적으로 배분해야 할 의무가 있다. 특히 정책적인 지향점과

기준 그리고 게임의 규칙 등을 제시하는 것은 국민의 공익 추구를 위해 권력과 자원을 위임받은 정부가 당연히 수행해야 할 본분이다. 만약 팔길이 기관 혹은 예술인들에 의해 공공 예산이 헛되이 낭비되고 있다면 당연히 공적 제재가 가해져야 한다. 만약 정부가 그냥 내버려 두거나 묵인한다면 이는 곧 국민을 배신하는 무책임한 행정이다. 공공 지원을 통해 우리 사회의 공익이 증진되도록 유도하는 것이 공익의 수호자로서 정부의 당연한 책무이기 때문이다. 따라서 정부는 예술 보조금이 사용되는 과정과 그 효과에 대해 기회비용 관점을 포함하여 여러 각도에서 검토해야 할 의무가 있다.<sup>25</sup>

한편 공공 보조금을 받은 예술인·단체에게는 그에 상응하는 책임과 의무도 발생한다. 예컨대 정상적인 창작활동이 진행되는지, 예산이 효율적으로 운영되는지, 관련 규정들이 제대로 준수되는지, 당초 기대되었던 성과가 충실히 달성되는지 등을 확인시켜줄 의무가 있는 것이다. 지원은 받지만 어떠한 책임도 지지 않겠다는 식의 유아적 태도는 용납되기 어렵다(지금중, 2003: 각주 5). 공공 보조금의 목적은 그저 예술인들의 생계를 도와주는 것이 아니라 문화·예술 발전을 통해 국민들 삶의 질을 고양하는 것이다.<sup>26</sup> 정부로부터 아무런 지원도 받지 않는 예술인이라면 어떤 가치를 우선시하건 혹은 어떤 내용을 어떻게 표현하건 자유롭게 선택할 수 있으며 어느 누구의 간섭도 용납될 수 없다. 하지만 국가로부터 공금을 지원받는 예술인·단체라면 마땅히 그에 따르는 공적 책무에서 자유로울 수 없다. 공금 사용에 따르는 공적 책무의 핵심은 공익 증진이다.<sup>27</sup> 이러한 점에서 공적 지원과 사회적 가치 창출의 연계를 강조하는 참여소득 개념은 예술인 지원정책의 새로운 지향점으로 적극 검토될 필요가 있다.

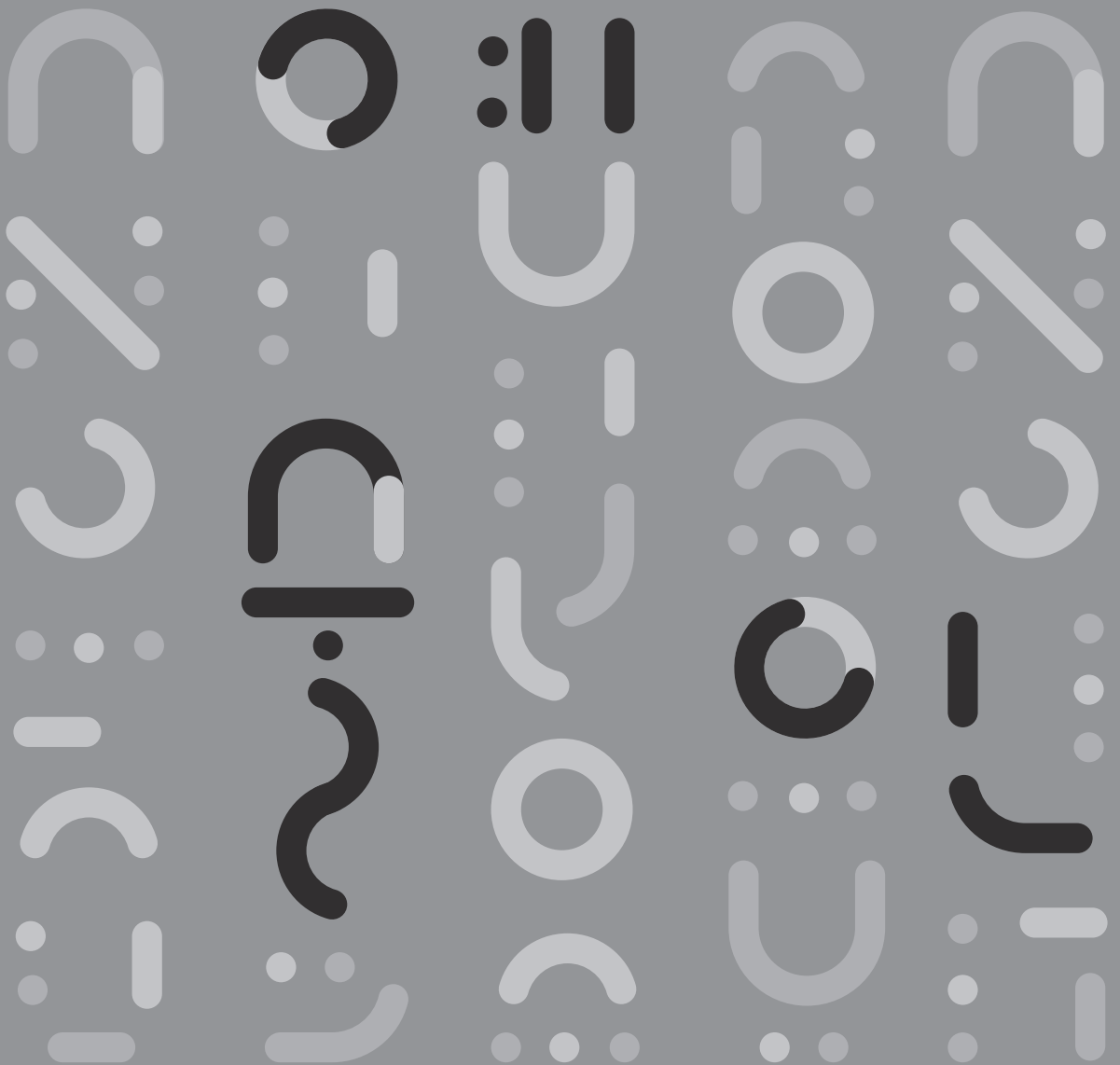
25 정부가 '모든' 예술인들의 창작활동에 간섭하는 것과 '공공 보조금을 지원받는' 예술인들의 활동에 개입하는 것은 엄격히 구별되어야 한다. 전자는 창작의 자유를 침해하는 행위이므로 마땅히 금지되어야 한다. 하지만 후자의 경우는 정책적 필요성과 공적 책무성 관점에서 그 타당성이 인정될 수도 있다. 물론 정치적 고려 혹은 사적 이해관계가 개입되는 것을 가리기 위한 명분으로 악용되는 것은 용인될 수 없다.

26 우리나라 예술인들의 사회적 책임 의식은 그다지 높은 편이 아니다. <2012년 문화예술인 실태조사>에서는 예술인들에게 "문화예술적 가치와 사회적 책임이 상충할 때, 어느 쪽에 더 비중을 두는가?"라고 질문했다. 이에 대해 '문화예술적 가치'를 우선시하겠다는 응답(50.6%)은 '사회적 책임'을 우선시하겠다는 응답(26.0%)의 두 배 가까이 많았다. 정부를 상대로 자신의 창작활동을 위한 공금 지원을 요구하면서도 사회적 가치보다는 예술적 가치를 더 우선시하겠다는 것은 이율배반적인 태도라 비판받을 소지가 크다.

27 예술인의 모든 창작활동이나 작품은 그 자체로 사회적으로 유익한 공공재(public goods)라고 주장하는 경우도 간혹 있다. 그러나 이는 유아독존적 아집에 불과할 수 있다. 왜냐하면 전문 예술인이 아닌 보통 사람들 입장에서 그들이 말하는 예술이 때로는 공공악재, 심지어 쓰레기같이 여겨질 수도 있기 때문이다(김정수, 2017: 224-226). 그리고 바로 이들이 예술인 지원정책에 소요되는 예산 비용을 부담하는 것이다.

# 기존 예술인 지원정책과 예술인 참여소득

(이정석 부위원장 / 서울민예총 음악위원회)







앞의 2장에서 예술인 지원 정책의 법적, 사회적, 문화적 타당성을 살펴봤다면 이번 3장에서는 최근 문화예술인 지원 정책의 여러 측면을 비판적으로 분석하고자 한다.

참여 소득의 공론화를 위한 이 연구에서 이와 같은 분석이 필요한 까닭은, 참여 소득이 수많은 정책 중의 ‘또 하나’가 아니라, 기존의 지원 정책과 그 개념과 방향성을 상당히 달리하기 때문이다. 코로나19 사태와 같은 위기가 되풀이 될 가능성이 높고 또 기존의 사회구조 자체가 급변하는 상황에서 기존 지원 정책에 대한 면밀한 검토는 반드시 필요하며 이에 따라 지원 정책의 새로운 전환, 즉 참여 소득에 대한 적극적 검토 또한 필요하다.

# 1. 문화예술지원 정책

## 1) 문화예술지원 정책의 변화

### (1) 시기별 문화예술지원 정책 개괄

2000년대 이전까지는 권위주의시대의 문화와 예술에 대한 정부의 통제에서 벗어나기 위한 예술 활동 자유의 보장과 문화예술에 공정한 지원의 이슈가 다루어졌다. 1998년 ‘국민의 정부’ 집권 이후 2000년대 초반까지 해외사례를 참조해 다양한 문화예술정책이 개발되었고, 정책집행 환경(법령체계의 정비, 문화예술 정부부처 체계 안정, 지자체/중간지원조직 및 민간 전달체계의 확대)이 정비되었으며 점차 문화예술 산업이 이전보다 활성화되고 예술인 복지와 지원에 대한 요구가 높아지면서 현실을 반영하는 영역별 정책 목표와 방안의 필요성이 제기되었다.

2010년대 이후 문화예술정책의 영역은 시장에서 생존하기 어려운 예술 활동(전통예술, 문화재, 기초예술 등)을 지원하고 보호하며 예술인 복지정책을 추진하는 문화예술 지원 영역, 국민의 기본권 차원에서 문화 향유 기회를 확대해 온 사회문화예술교육, 생활문화 지원, 문화예술 기반시설 확대 등의 문화향유권 보장 영역, 출판/음반/방송/영화/디지털콘텐츠 등 문화예술 산업진흥 영역, 국가 균형 발전을 도모하며 문화예술을 매개로 한 지역재생, 문화도시 등 지역문화진흥 영역 등으로 분화되어 왔다.

### (2) 문화예술지원 정책 구조

문화예술에 대한 우리나라의 공적지원체계는 중앙부처(문화체육관광부)를 중심으로 정부가 분야별 지원기관 및 지자체 협력을 통해 구조(체계)화하고 있다.

중앙정부의 문화체육관광부와 소속기관을 포함해 ‘한국문화예술위원회’, ‘한국문화예술교육진흥원’, ‘예술경영지원센터’, ‘한국예술인복지재단’ 등의 중앙부처 유관기관과 지자체별로 조성된 문화예술시설(문화예술회관, 박물관, 공연장 등), 광역/기초 문화재단, 『지방문화원진흥법』에 따라 설치된 문화원 등 중간지원기관이나 시설들이 늘어나면서 ▷정부→중앙부처 유관기관→예술인(단체), 국민 ▷정부/지자체→공공의 중간지원기관/시설→예술인(단체), 국민 등으로 이어지는 문화예술 전달체계가 수립되어 문화예술 지원정책의 도식적인 구조(체계)를 갖추고 있다.

문화예술지원 정책 구조가 변화하는 과정에서 해외의 사례를 검토해 우리의 현실에 맞게 제도화해온 것을 알 수 있다. 대표적인 사례가 ‘한국문화예술위원회’다. 권위주의 정부 시절, 법령과 행정조치로 예술 활동을 직접 통제하는 것에 대한 반발과 함께, 권력자의 입맛대로 지원하고 배제하는 수단이었던 ‘문예진흥원’과 ‘문예진흥기금’ 운영에 대한 비판이 거셌다. ‘국민의 정부’ 이후, 영국의 사례를 참고해 ‘팔길이 원칙’<sup>28</sup>으로 민간 예술주체들이 독립적으로 운영하는 예술위원회를 통한 지원하는 방식의 필요성이 제기되었다. 이후, 『문화예술진흥법』 개정(2004년)을 통해 기존의 ‘문화예술진흥원’이 해소되고 ‘한국문화예술위원회’가 설립(2005년)되었다.

한국문화예술위원회는 설립 이후 위원장 선임과 위원회 구성을 비롯해 권한과 역할을 둘러싼 갈등 양상이 반복되었고, 박근혜 정부에서는 예술인을 검열, 사찰, 배제하는 문화예술계 블랙리스트 사태의 주요 기관으로 전락하기도 했다. 문화예술정책 결정이나 공적자원(문화예술진흥기금)의 배분에 민간이 참여하는 거버넌스 구조로 설계되었음에도 문화 관료들의 입김에서 자유롭기 어려운데다 독립성과 민주성이 보장되지 않았기 때문이다.

공적 지원체계의 담당자들은 비민주적인 행정 집행을 실행할 수도 있는 구조적 지위에 있다. 지원금 예산계획 수립, 심사위원 선임, 평가기준 수립 등 문화예술지원 정책의 행정 과정에서 담당 부서 실무자들에게 권력이 집중되어 있기 때문에 공모사업의 설계/운영 과정에서 블랙리스트 작성과 지원 배제를 실행할 수 있었다. 문화예술 공적 조직의 권력화는 문화예술 관료와 공적 실행 주체들의 문화예술정책 결정, 공모지원 운영 과정의 폐쇄성으로 드러난다. 중앙정부와 광역/지방자치단체 등 행정 권력을 둘러싼 정치적 역학관계에 따라 권위적이고 권력화한 중앙집권적 행정집단에 의해 문화예술지원정책의 왜곡이 되기도 한다.

문화예술지원 정책의 추진체계는 중앙정부를 정점으로 지자체와 지역문화재단과 같은 중간조직들의 역할도 점차 증가하고 있다. 결국, 민간 예술인(단체)들과 공적 기관이 참여하는 자율성과 독립성, 민주성을 보장받는 협치기구(거버넌스)의 구성과 운영이 문화예술지원 정책의 구조(체계)를 정비하는데 중요한 과제로 대두된다.

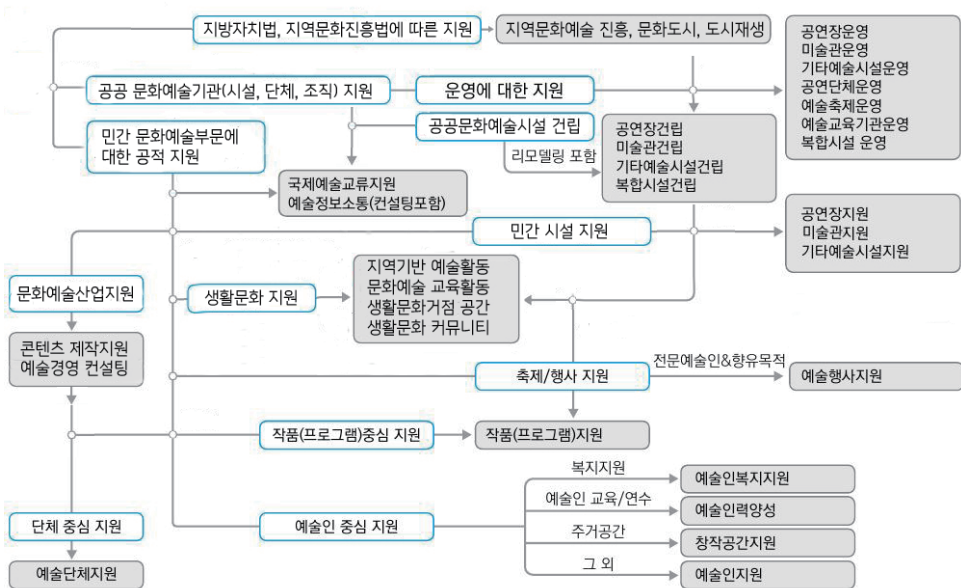
『예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률』은 문화예술계 블랙리스트 사태와 문화예술계 성폭력/위계폭력 미투 선언 등에 대한 사회적 성찰을 배경으로 법령이 제정된 사례다. 이 법의 제5조(국가기관등의 책무) ②항에서 ‘예술 검열과 차별의 금지’, 동법 ③항에서

28 ‘팔길이 원칙’의 이론적 의미는 정치계급, 엘리트, 문화예술계의 특정 이해관계의 간섭이나 영향을 받지 않으면서 정부로부터 지속적인 지원을 받는 것을 말한다. ‘팔길이 원칙’의 목적은 여·야당의 정치적 이해관계와 문화예술 엘리트들로부터 운영주체를 분리하여, 특정 정책이나 결정권에 보다 견고한 타당성을 부여하기 위한 것이다. ‘팔길이 원칙’은 문화예술계에서 인정된 업적과 실적을 기반한 전문 인력이 각각의 상황에 따라 다양한 차원에서 가장 공정하고 민주적인 방법으로 정책과 민간의 문화·예술 활동을 매개해야 한다는 점을 전제하고 있다. - 유정아, 「문화예술 지원정책의 진단과 방향 정립: ‘팔길이원칙’의 개념을 중심으로」, 『한국문화관광연구원 특별연구 2015\_02』, 2015, 15쪽

「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 문화다양성이 보장될 수 있도록 예술인의 예술 활동을 지원’ 동법 ④항에서 ‘예술인 정책 결정과정에 예술인 참여’를 명시함으로써 투명하고 자율적이며 민주적인 독립기구로서의 문화예술 거버넌스의 실제화는 예술인 당사자들의 실천으로 이루어질 것이다.

## 2) 문화예술지원 정책의 실제

문화예술지원 영역은 다시 예술창작 및 활동 지원, 예술인 복지지원, 문화향유권 확대 지원(지역문화지원, 문화예술교육, 문화예술거점 인프라 등), 전통문화 계승/발전 지원, 문화콘텐츠 산업진흥 지원 등으로 구분해 볼 수 있다. 국악, 한국무용 등의 전통예술의 창작/공연에 대한 지원은 국가 정체성 유지를 위해 정부가 지원하는 전통문화 계승/발전 부문과 활동영역이 겹친다. 문학, 시각예술, 미술, 공연예술 등의 창작/공연/전시 지원 역시 출판, 방송, 미디어 혹은 문화예술콘텐츠(스토리, 폰트, 디자인, 사진, 일러스트, 스토리, 웹툰, 음악, 뮤지컬, 영화 등) 산업 진흥 영역과 겹치게 된다. 예술인에 대한 창작/활동에 대한 지원은 지역문화 활동, 문화예술교육, 문화예술 인프라 운영과 문화예술 매개와 같은 사회적 문화예술 활동으로 이어지는 경우도 있다.



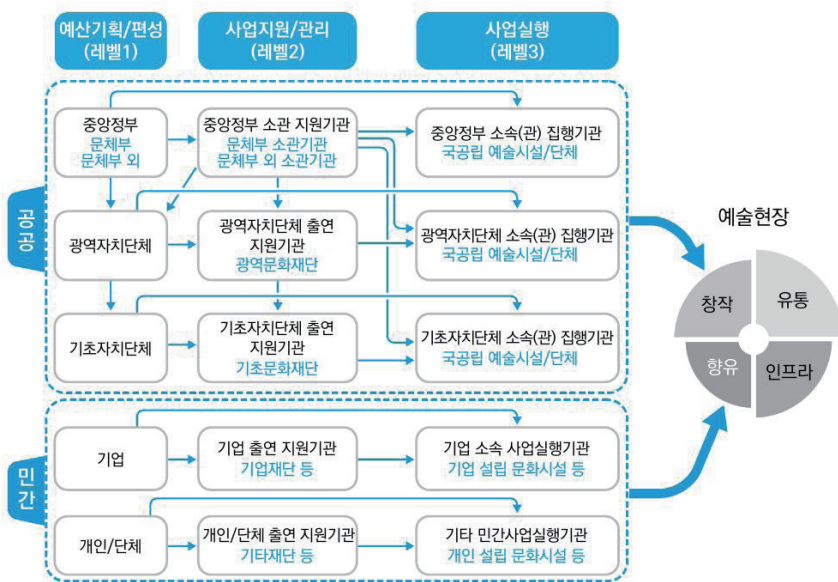
〈그림 1〉 문화예술 지원정책의 사업별 및 흐름도

(한국문화예술위원회, 『공공-민간 예술지원 실태조사』, 2014. 25-27pp 재구성)

### (1) 정책 전달 체계

정책전달 체계는 국회와 정부, 지방자치단체들은 법령체계를 정비하고 조례를 제정함으로써 정부예산과 공적기금의 집행의 근거를 만들어진 공적 전달체계다. 문화예술분야의 기관이나 시설, 단체에 대한 지원 사업은 법 근거에 따르므로 주로 국립 문화예술기관 혹은 특수법인, 민법상 재정지원 기관 등에 집중이 되고, 광역/기초 지방자치단체들에 위치한 공공문화예술 기관들이 중앙정부 문화예술재정의 일부와 지방정부 문화예술재정의 상당 부분을 위탁대행하고 있다. 중앙정부 차원의 대표적인 정책전달 체계는 문화예술진흥기금 운영기관인 ‘한국문화예술위원회’, 예술인복지 지원 기관인 ‘한국예술인복지재단’, 문화예술 산업화와 문화예술콘텐츠산업의 육성을 지원하는 ‘한국콘텐츠진흥원’, ‘예술경영지원센터’, 문화예술교육지원 기관인 ‘한국문화예술교육진흥원’ 등이 있다. 또한, 지역문화 진흥을 위해 지역문화회관 운영지원, 상주단체 지원, 지역예술제 지원과 공공 도서관·박물관·미술관의 운영비 지원을 비롯해 민간 공연장, 작은도서관 등 문화예술관련 시설과 프로그램의 운영을 지원하고 있다.

한편, 문화예술지원 정책의 전달체계는 <그림 2>와 같이 일정한 도식이 완성되어지는 방향으로 행정시스템이 정비되어 왔다. 지방 분권과 지방자치가 이루어지면서 광역/기초 문화재단 등이 설립되어 문화예술분야의 공적 지원 전달체계가 정비되어 왔다. 광역자치단체별로 예술인지원센터가 설치되어 예술인 지원정책이 수립되고 있다. 특히, 경기도는 2021년 7월 ‘경기도 예술인 창작수당 지급 조례’가 통과됨으로써 경기도 거주 예술인에게 예술 활동이 도움을 줄 수 있는 일정액의 지역화폐를 지급할 수 있는 행정 근거를 확보하는 등 예술인 지원정책의 전환이 시도되고 있다.



<그림 2> 공공-민간 예술지원 전달흐름  
 (한국문화예술위원회 『공공-민간 예술지원 실태조사』, 2014. 9p)

이 연구에서 다루어지는 ‘예술인 참여소득’의 경우에도 반드시 법령체계, 조례 등의 행정 근거를 제시해야 하므로 정책을 적용할 수 있는 법률적 검토에서 시작해야 한다. 아직까지는 문화예술정책의 입안 단계에서 ‘예술인 참여소득’의 필요성 정도가 거론되고 있다. 기초지자체 몇 군데에서 지역예술인을 대상으로 하는 사회적 일자리 지원정책 혹은, 예술시장에서 소외된 예술인을 대상으로 지원해보는 실험을 논의하는 수준이다. 법률적 제 관계 검토나 정책추진을 위한 거버넌스 역량을 발굴 육성하기보다 정책전달 체계에서 예술인을 대상으로 시혜적이고 근시안적인 자세로 접근해서는 안 된다. 정부/지방자치단체 등의 정치적 역량관계에 따라 예술현장의 정책 출서기가 강제되고 문화예술정책과 사회복지정책의 공적 전달체계 사이에서 문화예술 지원정책이 왜곡되고 변질될 위험성이 예견된다.

‘예술인 참여소득’에 대한 예산이 확보해 실행해도 참여를 희망하는 예술인이 신청과정부터 까다로운 자격증빙/심사/평가와 결과보고 등의 자료검증이 수반될 수 밖에 없다. 행정체계의 경직성과 보수적 운영지침을 타하더라도 도식적으로 위에서 아래로만 흐르는 정책 결정과 전달체계의 운영방식으로는 공공근로 수준의 벽화 그리기, 예산소모성 이벤트 행사 같은 아쉬운 정책이 반복될 것이다.

‘예술인 참여소득’은 예술인(단체)들과 유기적으로 협의하며 준비하는 문화예술 민/관협치형 일자리 정책으로 추진해 문화예술 전달체계의 유연성을 획득해야 가능하다. 법령이나 조례 등의 제도적 준비가 충분하지 않은 조건에서 추진하는 정책일수록 정책의 대상이자 주체인 예술인(단체)들과 깊은 숙의와 토론을 통해 협력적 관계를 구축해야만 민간의 지지와 같은 정책추진의 지속가능한 동력을 얻을 수 있다. 대상자 선정 기준을 수립할 때부터 행정주체가 예술인(단체)들과 시/군별 운영 조건에 실정에 맞추어 다중이해관계자 관계망을 고려해 어떤 기준을 수립할 때 정책취지에 대한 이해도와 문화예술 협치 경험을 쌓아갈 수 있다.

예컨대, 기초지자체 지역예술기반 및 지역예술가 발굴/지원 사업으로 ‘예술인 참여소득 시범사업’을 추진한다면 선정 기준으로 보편성(광의의 ‘예술인’이라면 누구나)을 삼을지, 특수성(특정 조건, 예를 들어 ‘지역 거주 5년 이상인 정착 예술인’, ‘지역 내 작업 공간 / 활동 공간을 유지 중인 예술인’, ‘지역 문화예술시설과 계약을 맺고 활동하는 예술인’ 등)을 삼아 선정해 어떻게 운영할지 등 구체적인 정책계획 자체를 추진하는 <00시 예술인 참여소득 위원회> 설치가 방안이 될 것이다.

## (2) 정책 대상별 주요사업

### ① 예술인(단체) 지원: 창작지원, 복지지원, 일자리 지원, 유통/매개 지원, 문화예술교육 지원

문화예술 지원정책은 공공재로서 예술의 사회적 가치를 인정하는 정책 배경에 따라 문화예술진흥기금을 활용한 창작 레지던시(문학/시각예술 등) 입주 작가에 대한 지원을 포함해 기초예술(문학, 시각예술, 공연예술)분야의 활동에 대한 지원이 중심이다. 이러한 공모지원은 참



여하는 예술인(예술단체)에게 작품 창작과 공연, 전시 등으로 이어질 수 있는 공공영역 예술 시장 역할을 하고 있다. 기초예술분야(문학, 시각예술, 공연-연극/무용/클래식/오페라/뮤지컬)의 예술인(단체)들, 문화복지분야(지역문화, 생활문화, 문화예술교육 등)의 예술인(단체)들, 문화예술콘텐츠산업분야(영화, 미디어, 음악, 출판, 디지털콘텐츠 등)의 예술인(예술사업자)들에게 치열한 공공예술 시장이다.

민간 예술시장에서 소화하지 못하는 실험적인 작품 활동의 장이 되거나 향후 민간 문화 예술시장에서 상업적 성공을 만들어가기 전 단계의 예술실험실의 역할의 순기능도 있다. 그러나, 한국문화예술위원회나 여러 공공 문화예술기관들이 시행하는 공모지원에 참여하는 예술인(단체)들은 지원금을 시드머니로 창작/공연의 아이디어를 실현할 기회를 얻게 되다보니 초기 서류 심사 단계부터 점점 치열한 경쟁이 이루어진다. 선정되지 못하면 프로젝트는 기획 단계에서 당연히 중단되고 이후 이어져야 할 창작/전시/공연은 시작되지 않는 경우도 많다.

문화예술지원에서 선정과 심사, 사후 평가 등의 전 과정에서 꾸준히 논의되어온 ‘수월성의 원칙’과 ‘균등한 분배’ 사이의 정책 갈등은 공공재원을 어떤 기준으로 사용할 것인지 결정하는 주요 갈등이다. 한정된 재원으로 많은 이들에게 재원을 나누다보면 시장에서 비싼 예술작품을 공공문화예술시설이 수용하지 못해 대중의 향유기회가 박탈된다고 주장이 있어왔다. 따라서 정부나 공공이 직접 운영하는 예술기관/단체/시설의 활동에 대한 예산 편성은 수월성의 원칙을 따르게 되고, 민간 예술인(단체)에게 열리는 공모지원 사업은 더 적은 예산규모에서 더 적은 규모로 쪼개지는 경향성을 갖게 된다. 지원주체가 제시하는 일정한 심사기준에 따라 평가하고 지원하는 방식이어서 국/공립 문화예술기관이나 시설, 단체들이 익숙한 경험으로 이력을 쌓아 올리고, 예술단체의 운영 규모와 능력을 갖춰 평판을 높게 평가받아 계속 지원을 받는 기울어진 운동장이라는 비판도 있다. 예술인들은 이 과정에서 값싼 예술노무를 제공하거나 작품을 헐값에 매도하면서 평판을 유지하고 이력을 쌓아가기 위해 계속 스스로를 착취해왔다는 비판도 받아왔다.

한편, 예술인 복지지원은 원로예술인이나 협/단체 회원 소수에게 제한적으로 시행되어왔다. 2000년대 초반 이후 대다수 예술인들이 겪는 경제적 어려움이 사회 문제로 공론화되면서 예술인 복지 이슈가 제도적 영역으로 본격 진입했고 2011년 『예술인 복지법』이 제정되면서 어느 정도 법적 근거를 확보하고 체계를 갖추기 시작했다.

『예술인 복지법』 제정 이후, 문화예술지원 정책의 주체이자 대상인 예술인에 대한 객관적 지표는 ‘예술활동 증명’, ‘예술인 실태조사’를 통해 마련되고 있으며, 예술인들에게 직접 지원하는 ‘창작준비금’과 같은 정책이 시작되었다. 이외에도 예술인에 대한 고용보험이 도입되었고 예술인 산재보험에 대한 당연가입(현재, 예술인이 개별적으로 신청해 가입할 수 있는 임

의가입 제도로 시행 중)이 추진되고 있다. 소액자금이 긴급하게 필요한 예술인에게 예술인생활 안정자금(융자)사업을 시행 중이며, 중간지원조직들 중에서 예술인들을 예술매개자로서 시설/기관 등에 사회적으로 기여하게 하는 ‘예술인 파견’, ‘문화예술 퍼실리테이터’ 등으로 예술인에 대한 간접 고용 혹은 파견근로형 사업을 벌이고 있다.

예술인 지원정책은 시혜적 복지정책에서 점차 문화예술분야 직업분류체계, 양성체계, 예술인 재교육 등에 대한 정책접근이 시도되면서 예술인과 예술 활동을 체계적으로 지원하기 위한 예술정책으로 변화하는 과도기에 있는 것으로 평가된다. 각종 학교와 시설에서 양성된 문화예술분야 전공자들의 진로, 직업체계에 대한 논의뿐만 아니라 예술인 재교육 등의 생애주기별 맞춤형 예술인 지원 전략의 수립이 다양하게 요구되고 있다.

② 국민의 문화향유권 지원 : 생활예술지원, 향유활동지원, 향유인프라 구축

국민에 대한 문화예술 지원은 소외계층에 대한 소극적인 복지지원 정책에서 출발해 문화기본권 정책이 확대되어 왔다. 국민의 문화향유권 확대 정책은 생활문화 인프라/프로그램 지원, 사회문화예술교육 확대와 같은 문화예술향유 정책과 문화예술을 통한 지역 재생, 문화도시 지정과 같은 지역문화진흥 정책, 문화다양성 보호를 위한 정책 등이다.

문화예술시설에 상주하는 예술단체의 운영비와 활동지원은 대개 지역예술 활성화의 측면에서 이루어지고 있다. 지역문화, 생활문화와 연계하는 예술마을 만들기, 주민들에게 열린 예술가 작업실 지원과 같은 예술인/예술 활동 거점에 대한 지원정책도 시범적으로 운영되고 있다. 이는 로컬아티스트들이 지역기반 문화예술시설에 상주하거나 거버넌스에 참여하면서 지역문화예술 진흥에 기여할 수 있는 통로가 되고 있다.

예술인의 공적 기여는 예술을 매개로 사람들과 연결되고 관계 맺고 감동의 전이가 이루어지는 상호작용을 통해 문화자본 총량의 증가가 이루어지는 것으로 인정될 수 있다. 예술인이 예술작품이나 공연 뿐만 아니라 사회 문화예술교육, 문화예술거점 운영과 관리 등을 통해 그 사회에 미치는 문화적 영향력 즉, 사회적 가치평가지표가 완성되어 있지는 않다. 예술인, 문화예술매개자, 문화예술교육자 등의 사회적 기여와 공헌, 그에 대한 관리와 보상 체계, 운영지침, 평가 등 정책 사례의 축적이 필요하다.

예술인이 지역사회와 지역문화에 기여하는 것만이 예술의 사회적 기여인지에 대한 질문을 받고 있다. 향후 예술인지원 정책 수립과정에서 예술인과 예술 활동 자체가 가진 사회적 기여와 가치 생산에 대한 평가는 비교적 손쉽게 사업화하고 정량화할 수 있는 지역문화 예술 활동이나 국가와 사회의 사회문화적 질적 전환을 분석하고 문화자본 총량을 계측함으로써 이루어질 수 있다. 문화도시, 도시재생, 지역문화활성화 등 지역문화진흥정책과 국가균형발전특별회계에 따라 문화예술 공적지원 행정체계는 지역을 매개로 하는 예술가



의 예술 활동을 단선적으로 요구할 수 있다. 그러나, 공동체예술(Community Art)이나 예술가의 주체적인 지역기반 예술 활동과 같이 지역문화진흥정책과 일반적으로 부합할 수 있는 사례들만 사회적 기여와 가치를 생산하는 것으로 오인하면 안 된다.

③ 문화예술 산업 진흥, 육성 : 콘텐츠 산업 진흥, 예술분야 산업화 지원, 문화예술산업 분야 인력 복지지원

영화, 음악, 만화(웹툰), 게임 등의 콘텐츠산업과 언론, 출판 등 미디어산업에 종사하는 이들은 『문화예술진흥법』과 『대중문화예술산업발전법』이 규정하는 문화예술분야 예술인들로 문화예술 지원정책의 주요한 인적 대상이다. 산업화가 이루어진 콘텐츠/미디어 산업 부문과 비교적 산업화가 이루어지 힘들고 상품가치보다는 예술실험을 지속하기 위한 재정적 지원이 절실한 부문은 분리하는 것이 맞다. 시행한 지 1년이 되어가는 예술인 고용보험이 공공예술시장과 문화예술산업의 영역에서 고용되어 활동하는 예술인과 그렇지 못하는 예술인을 실체적으로 확인할 수 있는 주요 지표로 활용될 수 있을 것으로 보인다.

즉, 이른바 기초예술 부분의 예술인들과 산업화된 영역의 예술인들을 하나의 정책체계에 넣는 것은 한계가 있다. 시장에 무조건 방치하는 게 아니라 1인 사업자로 등록해 활동하는 수많은 독립예술가들이 겪고 있는 문화예술 산업의 불공정 환경개선, 문화예술 인력양성 및 일자리 안전망 구축 등의 정책을 시행하면서 이 과정에 예술인들이 직접 정책결정과 평가에 참여할 때 문화예술 생태계의 선순환 가능성이 있다.

한편, 문화예술단체, 기업, 기구에 고용되거나 문화예술을 통한 사회적 기여/공헌, 문화콘텐츠산업 성장으로 이어지는 ‘문화예술 사회적 일자리 사업’, 예술인 창작<sup>創</sup>職<sup>職</sup>유도의 지원정책이 확장되고 있다. 경기문화재단 등에서 시도하고 있는 ‘청년예술인 자립준비금’의 경우 문화예술분야의 산업적 비즈니스 역량을 제고하기 위한 워크숍 참여나 활동계획보고서 등을 담고 있어 예술인 창작유도 정책 취지로 추진하고 있다.

### 3) 문화예술정책 환경에서 참여소득의 가능성

예술인 지원정책은 기존 예술프로젝트 공모, 레지던시 입주작가 공모 등의 방식에서 직접지원 혹은 ‘예술인 고용지원’과 같은 간접지원의 정책 전환이 시도되고 있다. ‘창작준비금’, ‘예술인파견 지원 사업’, ‘문화예술분야 뉴딜일자리’, ‘청년예술인 자립지원금’, ‘예술인 고용보험’ 등이 이러한 정책적 전환이다. 이러한 예술인 지원정책은 대부분 예술인을 정책대상화하여 시혜적으로 추진하는 정부주도형 정책이라는 구조적 한계를 가지고 있다.

이 한계를 극복하기 위해서는 무엇보다도 ‘문화예술 민-관 거버넌스’의 수립을 우선 과

제로 설정해야한다. 예술/예술인 지원정책을 수립함에 있어 건강한 ‘문화예술 민-관 거버넌스의 생성과 유지’에 첫 번째 원칙을 두고 ‘계획의 수립, 대상의 선정, 사업의 운영과 평가, 환류’의 전 과정을 설계하고 운영해야 한다. 이 연구에서 다루어지는 ‘예술인 참여소득’의 경우에도 문화예술 공공재원의 지원 대상 선정과 운영, 평가, 환류 등을 관리할 지원 구조(체계)의 자율성과 독립성, 민주성이 어떻게 보장될 수 있을지가 핵심 쟁점이다. 예술인 참여소득을 제안하기 위해서는 문화예술 공적지원 체계를 민주적이고 개방적인 거버넌스로 구성하는 과정 즉, 거버넌스에 주체적 역량을 가진 예술인(단체)들이 발굴되어 참여하고 제대로 권한을 행사할 수 있도록 보장하는 것에 대한 섬세한 준비가 필요하다. 그 어떤 새로운 예술지원정책을 수립한다 하더라도 지원기관으로 권력이 집중되는 문화예술 공모지원 시스템의 한계를 그대로 답습해 운용하는 기존의 문제를 그대로 악순환할 뿐이다.

한편, ‘예술인 참여소득’은 예술 창작과 전시/공연 등의 프로젝트 활동에 대한 지원을 보완해주는 예술인 생계 지원정책으로 제안될 수 있다. 기존 예술활동 지원이 예술 자체에 대한 지원이었다면 그 활동을 수행하는 예술인의 직업적 지속성을 보장하기 위한 소득 혹은 복지수당 등의 제도적 보완이 필요하다. 이때, 기존 문화예술 지원정책의 재원이었던 문화예술예산이나 문예진흥기금과는 다른 재원이 제시되어야 한다. 문화예술 지원정책의 뜨거운 감자는 재원(예산과 기금)이다. 예술인 참여소득을 현실화하기 위한 주요 쟁점은 “어떤 재원을 어느 규모로 활용할 것인가?”다. 정부와 지방자치단체가 문화예술 지원정책에서 새로운 예술인 지원정책을 추진하기 위해서는 법령, 조례 등 예산 근거를 두는 점과 정책협의를 통해 적정한 예산을 확보해야 하는 점에서 종합적인 검토가 필요하다.

예술인의 직업적 생계보장 정책은 기존의 문화예술 활동(창작/전시/공연 등)을 위한 문화예술 지원 정책과 범주가 다르다. 현재 문화체육관광부가 ‘창작안전망 사업’으로 시행 중인 ‘예술인창작준비금’은 예산 범위 내에서 인원을 정하고 가계소득증빙으로 지급기준을 세워 지급한다. 예술인 직업의 비전형성을 고려하면 소득기준을 통한 예산 범위 내로 인원 선정 지급 방식을 수립함으로써 예술인 복지지원에 대한 대중적 요구에 재정 당국과 의회가 선택할 수 있는 타협점을 제공해준 현명한 정책계획이었다. 예술인 복지지원의 제도화는 기금 설치를 위한 법령을 제정하거나, 정책의 반영을 위한 정부 부처의 ‘사회보장제도 신설·변경 협의’의 정책 조율을 통해 보건복지부 취약계층 생계지원, 고용노동부 근로장려금 지원 등 복지 지원 정책과 중복되지 않게 정책을 점검하고 기금운용계획이나 예산안을 수립해 국회 심의를 거쳐 시행될 수 있다.

또한, ‘예술인 참여소득’을 예술인이 직업 재교육(직접적인 문화예술뿐만 아니라 문화예술활동과 연결되는 직업능력개발 모든 활동)에 참여할 때 보상해주고 일정부분 생계지원을 해주는 체계로 제안해볼 수 있다. 예술 활동이 불규칙하고 예술 활동 소득이 열악한 예술인들은 예술

인 고용보험 체계에 진입하기 어렵다. 가령 ‘예술인 참여소득’이 아니더라도 예술인고용보험에 피보험자격을 얻지 못하는 예술인을 대상으로 예산 범위 내에서 예술인 재교육 과정을 제공해주거나 예술인에 대한 보상으로 지원함으로써 예술적 기량을 재고하고, 예술인과 사회의 안정적 관계를 형성하는 사업도 가능하다.

한편, ‘예술인 참여소득’의 수립과정에서 예술의 사회적 기여와 가치 생산에 대한 보상이 아닌 사회적 취약계층 예술인에 대한 시혜적 제도로 설계해 시행하는 구조는 피해야 한다. 예술인의 예술활동 자체가 사회적 기여, 공적 가치 생산을 담당하는 ‘사회적 일자리’임을 확인하고 문화예술 공공일자리 정책으로 재정당국을 설득해야 한다. 시범사업으로 예술인의 공적 기여에 대한 보상체계를 작동시켜 예술인 당사자들의 동의를 얻어감과 동시에 그 기여로 변화되는 사회변동지표를 분석해 ‘예술인 참여소득’의 점진적 확대 가능성을 열어갈 수 있다. 이때 기존 지역문화정책, 혹은 문화시설들이 요구하는 어떠한 활동을 해야만 예술인이 공적 기여와 사회적 가치를 생산하고 있다고 평가하는 관행과 편견은 반드시 극복해야 한다.

이렇듯, ‘예술인 참여소득’은 일반적인 ‘임금노동’의 체계로 검산하기 어려운 예술인의 일에 대한 공적 보수를 제공하는 실험이 되어야 한다. 뿐만 아니라, 신진/경력단절 예술인 등을 위한 진입 디딤돌 역할, 예술의 창의적 결과물을 만들어내려고 노력하는 예술인들을 보호하면서 문화예술 산업의 기초체력을 키워주는 보호막 역할을 해야 한다.

## 2. 예술인 지원 정책과 예술인 참여소득

### 1) 예술인과 예술인 복지

#### (1) 예술인과 예술인정책의 법 환경 변화

##### ① 예술인과 예술 활동

『예술인 복지법』제2조(정의)

1. “문화예술”이란 「문화예술진흥법」 제2조제1항제1호에 따른 문화예술을 말한다.
2. “예술인”이란 예술 활동을 업(業)으로 하여 국가를 문화적, 사회적, 경제적, 정치적으로 풍요롭게 만드는 데 공헌하는 사람으로서 문화예술 분야에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 창작, 실연(實演), 기술지원 등의 활동을 증명할 수 있는 사람을 말한다.
3. “문화예술용역”이란 문화예술 창작·실연·기술지원 등의 용역을 말한다.

\* 국가법령정보센터(law.go.kr) (접속일 2021년10월27일)

‘예술인’에 대한 법적 정의는 『예술인 복지법』제2조의 정의조항을 인용해왔다. “대통령령으로 정하는 바에 따라 창작, 실연(實演), 기술지원 등의 활동을 증명할 수 있는 사람”은 「저작권법」제2조 제1호 및 제25호에 따른 공표된 저작물이 있는 사람, 예술 활동으로 얻은 소득이 있는 사람이거나 그 밖에 이에 준하는 예술 활동 실적이 있는 사람으로 규정이 절차 및 세부 기준 등에 따라 “예술활동증명”을 할 수 있는 사람으로 『예술인 복지법 시행령』 제2조 ①항에서 정하고 있다. 이를 근거로 ‘한국예술인복지재단’이 주관하는 <예술활동증명>이 시행되고 있다.

2021년 9월 24일 제정된 『예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률』은 제2조에서 ‘예술활동’에 대해 “인상, 견문, 체험 등을 특정한 형식으로 표현하는 창의적 활동으로서 「문화예술진흥법」 제2조제1항제1호에 따른 문화예술 분야에서 이루어지는 창작(기획과 비평을 포함한다), 실연(연습과 훈련을 포함한다), 기술지원 등의 활동”으로 정의하였다. 이 정의는 『문화예술진흥법』이 정하는 ‘문화예술’의 장르별 규정(문학, 미술(응용미술 포함), 음악, 무용, 연극, 영화, 연예(演藝), 국악, 사진, 건축, 어문(語文), 출판 및 만화)을 보완해주고 있다. 또한, ‘예술인’의 정의에 “예술 활동을 업으로 하기 위하여 교육·훈련 등을 받았거나 받는 사람”을 추가함으로써 예술인이 되기 위해 준비하는 사람(신진예술인), 중단했던 사람(경력 단절 예술인) 역시 ‘예술인’의 범위에 포함될 수 있게 하였다.

한편, 문화체육관광부가 발표한 「2018년 예술인실태조사」에 의하면 전업예술인이 57.4%, 겸업예술인이 42.6%로 조사되었다. 「2018 예술인실태조사」에 의하면 예술인은 ‘전업 57.4%, 겸업 42.6%’의 비율로 조사되었는데 겸업예술인의 41.9%가 문화예술분야 등의 ‘강사/강의’를 겸업하는 것으로 조사되는 등 예술인들의 직업적 현황이 단순하지 않고 명확하지 않으며 특정하기 어려운 것으로 나타난다. ‘고용원이 없는 1인 자영업자’ 즉 ‘1인 사업자’와 ‘기간제/계약직/임시직/촉탁직’, ‘일용직’ 등의 불안정 고용의 형태로 분류되는 이들을 모은 비율이 전업예술인은 67.3%, 겸업예술인은 70.7%로 확인된다. 동일한 조사에서 프리랜서인지를 묻는 문항에 전업예술인은 76.0%, 겸업예술인은 67.9%라고 밝혀 조사결과에 대한 모집단의 응답신뢰도에 다소 문제가 있어도 예술인 중 60-70%가 1인사업자이거나 불안정한 고용관계를 가진 프리랜서인 것으로 유추할 수 있다.

## ② 예술인 정책을 둘러싼 법 환경 변화

### 가. 예술인권리보장법

- 『예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률』

『예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률』(약칭: 예술인권리보장법) 【제정·개정이유】

◇ 제정이유 및 주요내용

우리나라의 예술관련 법령은 그간 장르 중심의 지원 근거와 체계를 마련하는 내용으로 집중되어 왔고, 상대적으로 예술인의 지위와 권리 등을 보장하기 위한 노력에는 부족함이 있었음. 그러한 상황에서 이른바 ‘블랙리스트 사태’와 ‘예술계 미투 운동’ 등 예술인의 지위와 권리를 침해하는 사태가 연이어 발생하여 많은 예술인들이 직·간접적 피해를 본바, 불공정한 예술 환경과 사회보장의 사각지대에 놓인 예술인의 삶을 구제할 수 있는 법령을 제정해야 한다는 예술계의 요구가 그 어느 때보다 높은 상황임.

따라서, ‘예술표현의 자유’와 ‘예술인의 직업적 권리 보호’를 법률로 규율하여 예술인에 대한 권리침해 행위를 방지하고, 성평등한 예술환경을 조성하는 한편, 폐쇄적 예술계 환경과 권리 구제 사각지대에 놓인 예술인에게 실질적인 피해구제 방안을 마련하려는 것임.

\* 국가법령정보센터(law.go.kr) (접속일 2021년10월13일)

2021년 9월 24일 제정된 『예술의 지위와 권리의 보장에 관한 법률』(약칭 : 예술인권리보장법)은 “예술활동”, “예술인” 등에 대해 명시하고 ‘예술표현의 자유 보장’, ‘예술인의 직업적 권리의 보호와 증진’, ‘성평등한 예술환경 조성’ 등 세 영역의 예술인 권리보장을 위한 구제기구(예술인 권리보장 및 성희롱·성폭력 피해구제 위원회, 예술인 보호관), 구제 및 시행조치 등을 명시하며 예술인의 권리보장을 법제화하였다.

예술인권리보장법 제10조에서 정하는 예술인의 직업적 권리는 ‘① 예술 활동에 대한 정당한 보상을 누릴 권리, ② 예술 활동과 예술인 권리를 위한 단체를 구성, ③ 신체적 안전이 보장된 환경에서 활동 할 권리 ④ 국가기관등, 예술지원기관 및 예술사업자의 예술인의 권

리를 침해' 등이 있다. 제14조 ①항에서 정하는 <예술인조합>(특정 예술 활동에 관하여 특정 예술 사업자 또는 예술지원기관과 계약을 체결하거나 계약 체결을 준비 중인 2명 이상의 예술인이 자신의 권리를 보호하기 위하여 결성, 문화체육관광부장관에게 신고한 예술단체)은 국가나 공공 예술지원기관, 예술사용자에게 예술 활동 계약에 대한 협의를 요청할 수 있다. '국가기관등 및 예술지원기관'은 예술인권리보장법 제11조의 ③항에 따라 예술지원사업이 예술인의 권리에 미치는 영향을 자체적으로 평가(예술인권리영향평가)할 수 있다. '국가기관등 및 예술지원기관'의 장은 제12조 조항에 따라 '예술지원사업과 관련한 예술인(단체)의 불만처리'와 '예술인권리영향평가 업무'를 총괄하는 <예술인보호책임자>를 지정할 수 있도록 하고 있다.

예술인과 문화예술단체들의 끈질긴 노력으로 입법에 성공한 『예술가의 지위와 권리에 관한 법률』은 문화예술 정책체계, 운영의 획기적 전환을 요구하며 정책 수립과 시행을 공공과 민간이 유기적 소통과 협력을 통해 만들어 갈 것을 전제하고 있다. 가령 '예술인조합'이 문예진흥기금의 관리와 운영 같은 지원 사업체계에 협의를 요구할 수 있으며, 성평등한 예술 환경을 조성, 예술인의 직업적 권리 보호 등을 위해 '예술인조합'이 활동하며 공공체계에 개입할 수 있는 법적 근거를 제공한다. 이 법으로 인해 문화예술지원 정책의 수립과 시행은 더 이상 정부/지방자치단체, 공공문화예술기관 만의 몫이 아니게 되었으며 예술인과 예술인단체를 비롯해 문화예술사업자 등 문화예술계 이해당사자들이 폭넓게 개입하고 책임져야 하는 '문화예술 협치 체계'로 도약을 시도할 법 환경으로 바뀌었다. 『예술가의 지위와 권리에 관한 법률』의 제정 취지에 따라 '예술인 참여소득'과 같이 '민/관거버넌스'의 작동체계를 전제로 하는 새로운 예술인지원정책에 대해 밑그림부터 그려볼 수 있다. 상/하 일방적인 지휘와 명령, 요구와 쟁취의 방식이 아니라 문화다양성과 다중심성 기초한 협력적 책임 공유 방식으로 문화예술거버넌스를 통한 문화예술정책의 전환을 시작할 수 있다. 문화예술정책 전달체계를 유연하게 조정하면서 새로운 공공서비스 가치체계와 작동방식에 따라 문화체육관광부의 소속기관, 유관기관을 비롯해 지방정부와 광역/기초 문화재단, 문화예술회관, 문화원 등과 예술인(단체)들이 협력하는 문화예술 거버넌스를 각각의 수준에서 맺을 수 있다.

#### 나. 예술인 고용보험

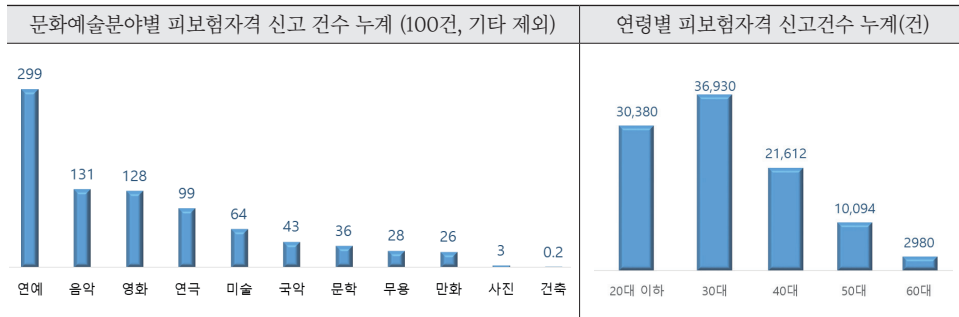
- 『고용보험법』제5장2 예술인인 피보험자에 대한 고용보험 특례

2021년12월10일 도입된 '고용보험법 예술인 특례' 적용은 '문화예술용역계약'을 맺고 일정액 이상의 보수를 받으며 예술노무를 제공한 예술인이 가입할 수 있는 이른바 '예술인 고용보험'으로 정부가 발표한 '가입 누계' 만으로도 문화예술현장에 상당한 반향을 일으키는 것으로 확인된다.



2021년 8월 17일 발표된 고용노동부 보도자료에 따르면 피보험자격 취득자수가 60,905명에 이르렀다. ‘문화예술분야별’로는 (방송)연예(29.3%), 음악(12.8%), 영화(12.6%), 연극(9.7%), 미술(6.3%), 국악(4.2%) 순이며, ‘문화예술활동별’로는 실연(45.2%), 창작(31%), 기술지원(23.7%) 순으로 높은 것으로 나타났다. 이는 가입 비중이 높은 (방송)연예, 음악, 영화 등 분야의 예술인들이 대부분 실연활동을 함에 따른 것으로 분석된다. ‘연령별’로는 30대(36.2%), 20대 이하(29.8%), 40대(21.2%), 50대(9.9%), 60대(2.9%), ‘지역별’로는 서울(68.5%), 경기(10.6%), 부산(2.8%), 경남(2.0%) 순으로 예술인들의 주된 활동 지역은 수도권인 것으로 나타났다.

〈표 1〉 예술인 고용보험 가입 신고 건수 누계 (2021년8월)



(고용노동부 보도자료, 「예술인 고용보험 6만명 가입」, 2021.08.17. 재구성)

예술인 고용보험은 예술활동증명, 고용보험 가입 여부, 전업/겸업 여부와 관계없이 ‘문화예술용역계약’을 맺고 보수가 발생하면 피보험대상으로 자격을 취득할 수 있다. 예술인 고용보험의 가입근거인 ‘문화예술용역계약’은 『예술인 복지법』의 규정을 따른다. 법규상 적용이 모호하고 까다로운 문화예술분야별 적용대상에 대해 관계부처(고용노동부, 문화체육관광부, 근로복지공단 등)가 예술인들의 의견을 청취해 결정하고 근로복지공단의 실무자료로 공지한 후 이를 근거로 취득자격을 판단해주고 있다.

예술인 고용보험이 고용안정성/연속성 여부와 관계없이 ‘문화예술용역계약’과 그에 따른 보수를 기준으로 보험료를 납부해 자격을 취득하는 바, 향후 예술인 직업조사 of 주요 근거로 인용될 여지가 높다. 그러나, 계약을 맺지 않고 집필이나 창작 등 개인 예술작업을 하는 예술인들과 같이 ‘예술인 고용보험’에 가입할 수 없는 예술인 직업의 특수성을 고려했을 때 ‘예술인 고용보험 자격 취득’을 예술 활동의 절대 근거로 삼기는 어렵다.

한편, 예술인 고용보험과 관련한 문화체육관광부의 「문화예술용역 운용지침서」(2020)에 따르면 국가/지자체의 재원으로 이루어지는 문화예술계의 많은 계약이 ‘문화예술용역계약’이다. 국고보조금 사업의 문화예술용역으로 인정되는 경우 문화예술용역 계약 체결 당사자로서 국고보조금 사업을 운영·교부하는 공공기관 등의 사업자성을 인정한다. 한국에

술인복지재단의 「예술인 파견지원 사업 성과분석 및 사업 운영 개선방안 연구」보고서 제4장 제2절에서 ‘예술인파견 지원사업’에 선정되어 활동해온 예술인에 대해 문화예술용역계약의 발주자로서 공적기관(예술인복지재단, 지역문화재단 등)에 고용보험 신고·납부 의무가 인정되므로 이에 대한 적절한 제도 운영 방안의 보완을 지적하고 있다.

따라서, ‘예술인 참여소득’이 어떤 방식을 선택하는가에 따라 예술인에 대한 고용보험 피보험 신고 의무가 달라질 것이다. ‘예술인 파견사업’이나 ‘문화예술 퍼실리테이터 사업’, ‘지역문화예술 활동(교육, 공연, 거점 프로그램 등)’의 경우 예술인은 일정한 활동에 대한 계약을 맺고 보수를 지급을 받는 방식이기 때문에 예술인 고용보험의 대상이 된다. 반면, 창작준비금, 예술인자립준비금, 예술인재난지원금과 같이 활동에 제한이 없이 직접 지급할 경우 ‘문화예술용역계약’에 따른 문화예술활동으로 판단하기 어렵다.

즉, ‘예술인 참여소득’의 정책설계 단계에서 예술인의 사회적 예술노무제공을 이끌어내는 일종의 ‘공공일자리 사업’인지, 예술인의 사회적 기여와 가치 생산에 대한 ‘복지지원 사업’인지 그 방향성을 명확히 해야 한다.

#### 다. 경기도 예술인 창작수당 지급 조례

<표 2> 『경기도 예술인 창작수당 지급 조례』의 제안 이유와 주요 내용

제안 이유	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예술은 사회적으로 모두가 향유하는 공공의 자산임에도 이를 창작하는 예술인 대부분은 소득이 규칙적이지 않는 등 불안정한 경제적 상황으로 인하여 지속적인 창작활동의 어려움을 겪고 있음.</li> <li>• 또한, 예술인의 창작활동은 일반적인 경제활동이나 노동형태로 보기 어려운 측면이 있어 권익보호의 사각지대에 놓여 있는 등 불안정한 사회적 지위로 인하여 생활을 위협받고 있는 실정임.</li> <li>• 따라서 경기도 내 예술인들의 복리증진에 필요한 예술인 창작수당을 지급하여 예술인들의 창작활동 지원을 통한 경기도 문화예술 발전에 이바지 하려는 것임.</li> </ul>
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지급대상 : 예술활동증명을 마친 경기도 거주 예술인 대상</li> <li>• 지급방식 : 무조건성, 지역화폐로 균등 지급</li> <li>• 사업개시 : 2021년 예산수립단계에서 도비/시·군비 매칭 혹은 시범사업 추진</li> </ul>

(경기도의회, 『경기도 예술인 창작수당 지급 조례안 심사보고서』 2021. 재구성)

경기도 거주 예술인이면 누구나 지역화폐로 예산의 범위 내에서 균등하게 ‘창작수당’을 지급 받을 수 있게 설계한 『경기도 예술인 창작수당 조례』는 경기도 예술인 기초생계보장의 측면에서 의미가 있다. 조례안 심사보고서에 따르면 ‘예술인들은 낮은 예술 활동 수입과 더불어 직업적 특성상 사회안전망 차원에 지원은 미약’하고 ‘예술인 고용보험 제도는 예술인들에게 가장 중요한 안정적 창작활동을 보장해 주는 것 보다 예술 활동을 노무를 제공하는 직업으로 인정하는 단계일 뿐 예술인들의 창작 생태계를 유지하기 위한 ‘예술인 자립’의 개념으로 접근하지 못하는 실정’이라고 검토하고 있다. 경기도의회는 이 조례로 ‘예술인’이 가진 공공성과 사회적 문화적 공헌의 가치를 인정하여 예술인의 안정적 창작환경



조성을 위한 예술인 창작소득 지급에 필요한 사항을 정하여 경기도 문화예술 발전에 기여할 것으로 기대하고 있다.

한편, 조례 제2조(정의)1항과 제5조(지급대상)에서 정한 ‘도에 거주하는 사람 중에서 『예술인 복지법』시행령에 따라 예술활동을 증명할 수 있는 예술인’은 법적으로는 1년~5년으로 증명의 유효기간을 정하고 있고, 새롭게 예술활동 증명을 신청함에 따라 그 수가 계속 변하고 있다.

경기도를 거주지로 신고한 예술활동증명 완료자는 조례 심사 당시(2021년5월2일 기준) 24,255명, 한국예술인복지재단의 자료(공공데이터포털, 2021년 6월29일 기준)에 의하면 26,098명이다. 전국적 인원 대비 22.5% 규모이며 ‘경기도 예술인 창작수당’ 조례의 통과 이후 심사 신청 건수가 늘고 있는 것으로 알려졌다. 예술활동증명 완료자 중 왕성한 활동을 할 것으로 예상되는 2~40대의 비중이 72.64%, 8-90년대 이후 출생한 예술인이 54.19%에 이르는 점은 시사하는 바가 크다. 2021년 8월 ‘예술인 고용보험’ 현황에 대한 고용노동부 보도자료에서 예술인 고용보험 피보험자 자격취득자 중 66%가 2-30대이고 피보험 신고사업장 소재지가 서울(68.5%), 경기(10.6%)인 점과 연결해 분석해 볼 여지도 있다.

<표 3> 경기도 31개 시군별 예술활동증명 완료 예술인 (2021.5.2. 기준) (단위:명)

분류	계											비율	
경기	24,255											21%	
전국	115,376											100%	
수원	2,020	성남	1,924	부천	1,913	안양	1,154	안산	1,042	용인	2,111	평택	373
광명	596	시흥	635	군포	580	화성	712	이천	178	김포	954	광주	627
안성	214	하남	501	의왕	317	오산	194	여주	114	과천	228	고양	3,584
파주	944	의정부	748	남양주	1,311	구리	370	포천	103	동두천	83	양주	296
양평	305	가평	90	연천	34								
문학	미술	사진	건축	음악	국악	무용	연극	영화	연예	만화	복수	계	
1,875	4,598	391	4	6,021	1,065	837	3,489	2,129	1,419	783	1,644	24,255	

(경기도의회, 「경기도 예술인 창작수당 지급 조례안 심사보고서」 2021. 7p 재구성)

한편, ‘기본소득’은 직업, 소득수준, 지역, 재산, 성별과 성적지향, 장애 등 특별한 지급조건 없이 무조건적, 보편적, 정기적, 개별적으로 지급한다. 기존의 사회보장체계가 대부분 지급조건이 있고, 아동수당을 제외하면 선별적이라는 점, 가구 단위로 지급된다는 점 등에서 차이가 있다. ‘예술인 창작수당’은 특정 직업인 예술인 중 예술활동증명 완료자를 대상으로 한다는 면에서 기본소득의 보편성, 무조건성의 원리에서 다소 벗어난 예술인 지원정책으로 볼 수 있으나 증명 완료자에게 보편 지급을 목적으로 하고 있다.

## (2) 한국예술인복지재단의 예술인 지원

### ①. 예술활동증명

“문화체육관광부장관은 예술인 고용, 임금, 그 밖의 근로조건 등에 있어서 합리적인 이유 없이 불리하게 처우받지 아니하도록 예술인의 경력 증명 등에 필요한 별도의 조치를 마련하여야 한다.”(『예술인복지법』제6조(예술인의 경력 증명 등에 관한 조치 마련))에 의거해 시행령으로 예술활동증명을 시행하고 있다.

**<표 4> 예술활동증명 신청대상 분야와 신청 절차**

구분	내용
예술분야	- 예술활동증명의 대상 예술분야: (예술인 복지법 시행규칙의 [별표1] 예술활동증명에 관한 세부 기준) - “문학, 미술(미술일반, 전통미술, 디자인·공예 등 응용미술 포함), 사진, 건축, 음악(음악일반, 대중음악), 국악, 무용, 연극, 영화, 연예(演藝-방송, 공연), 만화” * 문화예술진흥법의 분야 중 “어문(語文), 출판” 분야 제외
예술 활동 유형	- 창작(創作) / - 실연(實演) / - 기술지원 등(“기술지원 및 기획”) * “문화예술교육” 활동 유형 제외
신청절차	공개 발표된 예술활동, 예술활동 수입 등의 자료 준비 ▷ 경력정보시스템(www.kawfartist.kr) 신청 ▷ 행정심의 ▷ 심의위원회 심의 ▷ 경과 통지

(예술인경력정보시스템(www.kawfartist.kr) (접속일 2021년10월20일),  
국가법령정보센터(www.law.go.kr) (접속일 2021년10월20일) 재구성)

『예술인 복지법』의 제정과 함께 도입된 ‘예술활동증명’ 제도는 예술인의 범위를 정함에 있어 경계 설정의 모호함을 극복하고자 제안된 최소한의 증빙 절차이다. 법령이 정하는 규정에 따라 구조화된 국가적 공인시스템인 예술인경력정보시스템(kawfartist.kr)의 심의절차에 따라 운영된다. 예술활동증명은 그동안 정책 대상으로 명확하게 규정되지 않았던 예술인 복지 지원정책의 대상을 정하게 하는 행정체제로 기능하고 있다.

**<표 5> 한국예술인복지재단 예술활동증명 인원 현황 (2021년6월29일, 명)**

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2021년 기준 비율( )
20대	6,911	9,189	10,544	12,369	13,218	22,872	19.71%
30대	13,985	18,933	22,903	27,265	37,601	40,011	34.48%
40대	7,016	9,000	11,246	13,601	20,632	21,409	18.45%
50대	3,705	5,127	6,705	7,870	13,142	14,938	12.87%
60대	1,947	2,754	3,778	4,765	8,887	10,907	9.4%
70대	979	1,350	1,791	2,084	3,766	4,587	3.96%
80대	188	306	450	610	1,336	1,313	1.13%
합계	34,731	46,659	57,417	68,564	98,582	116,037	100%
경기도 예술인	8,583	11,146	13,381	16,110	22,636	26,098	22.49%

(공공데이터포털(data.go.kr) 검색자료 (검색일 2021년10월13일) 재구성)

이 제도 덕분에 코로나-19 재난상황에서 예술현장의 충격이 다소 줄었다. 2021년 지방자치단체별로 예술활동증명을 한 예술인에 대해 소득수준 등에 대한 행정심의를 거쳐 재난지원금(긴급생계지원)의 지급을 추진해 서울시(1차 10,000명 각각 100만원, 2차 5,600여명 각각 90만원), 경기도 용인, 부천, 평택, 성남, 수원, 광명 등의 시/군별에서 예산을 편성해 지급했다. 이처럼, 코로나-19로 인해 대면접촉을 하는 문화예술 활동이 봉쇄됨에 따라 2020년 예술인복지에 대한 수요가 폭발했다. 2019년 대비해 47,473명(69%) 늘어나 2021년 6월 29일 현재 116,037명이 예술활동증명을 유지하고 있다.

그런데, 모든 예술인을 ‘예술활동증명’의 틀에 담지 못한다. 이 증명제도는 예술인 지원정책의 대상을 1차 범주화하기에는 적절하지만 ‘예술활동증명 완료자’만을 지원정책의 대상으로 정하면 모든 예술인을 포괄했다고 보기 어렵다. 예술활동증명을 완료자일지라도 현재 예술인이거나 예술 활동을 하고 있다고 입증하기 어려우며, 신청하지 않았다고 예술인이 아니거나 예술활동을 하지 않는다고 단정할 수도 없다. 더구나, ‘예술활동증명’ 제도를 통해 예술인이나 예술활동의 경계가 강화됨으로써 예술의 탈冕예술화가 심화된다는 주장도 있다. 예술활동증명에 포함되지 못하는 분야(어문, 게임, 출판, 미디어 등 문화/미디어산업 분야), 활동(대표적으로 문화예술교육활동)가 있다는 비판과 디지털 문화예술환경과 사회의 변화로 문화예술의 영역 경계가 확장되고 있는 문화예술생태계의 상황을 현실적으로 반영하지 못한다는 비판이 있다. 최근에는 현대미술품 중 시각분야 디지털콘텐츠의 시장은 비약적으로 커지고 있는 등 문화예술분야의 산업화는 다각도로 이루어지고, 뉴미디어와 디지털환경에서 활동하는 크리에이터와 같은 이들에 대한 문화예술인 인정여부는 여전히 논쟁적이다.

『예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률』에서 예술 활동, 예술교육 등에 대해 규정하며 기존의 법적 규정보다 비교적 열어놓았지만 「예술인 복지법」을 비롯한 관련 법령에서 ‘예술활동증명’의 대상 규정은 여전히 현실에 어긋나 있다. 그나마, 신진예술인과 활동경력 단절 예술인, 활발하게 활동하기 힘든 원로예술인에 대하여 제도적 보완이 시도되고 있다.

## ② 창작준비금과 예술인파견사업

예술인 참여소득 논의에서 주요 비교 사업으로 검토되는 것이 창작준비금과 예술인파견지원사업이다.

### 가. ‘창작준비금지원-창작디딤돌’ 사업

**<표 6> 한국예술인복지재단 ‘창작준비금지원-창작디딤돌’ 사업**

목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예술 외적인 요인으로 예술인들이 창작활동을 중단하는 상황에 이르지 않도록 창작 준비에 필요한 지원을 함으로써 지속적이고 안정적인 창작활동 환경 조성, 동기 고취 등에 사업의 목적을 둠,</li> <li>• 사업의 부제인 ‘창작디딤돌’은 ‘예술인이 딛고 일어설 수 있는 디딤돌이 되는 사업’이라는 의미</li> </ul>
선정 및 지급방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선정방식 : 예술활동증명을 완료한 신청인 중 소득인정액 등을 종합적으로 심의해 선정</li> <li>• 지급방식 : 예산범위 내에서 300만 원 균등 지급</li> </ul>

(한국예술인복지재단 홈페이지(www.kawf.kr) 검색일 2021년10월14일 재구성)

**<표 7> 예술인 창작준비금 지원사업 수혜자 인원 현황 (2021년6월29일, 명)**

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년(상)
10대	-	-	3	-	-	-	-
20대	611	937	1,214	899	1,264	5,333	1,976
30대	1,539	1,751	1,536	1,925	2,319	5,427	1,906
40대	744	711	619	840	957	1,985	675
50대	322	300	303	422	445	1,142	477
60대	163	133	156	214	270	599	308
70대	118	134	149	163	183	619	509
80대	26	34	34	38	62	155	149
합계	3,523	4,000	4,014	4,501	5,500	15,260	6,000
경기도	792	893	890	1,034	1,188	3,582	1,310
예술인	22.5%	22.3%	22.2%	23%	21.6%	23.5%	21.8%

(공공데이터포털(data.go.kr) 검색자료 (검색일 2021년10월13일) 재구성)

‘창작준비금’ 지원 사업은 경제적 위기상황에 직면한 예술인에게 긴급지원금으로 시행되었다가 ‘창작디딤돌’로 변경해 예술 활동을 준비하는 예술인에게 별도의 증빙절차를 생략하고 ‘시드머니’ 성격으로 지원하는 직접수혜 사업에 해당한다. 매년 4~5,000명을 선정해 지원해 온 사업경험은 코로나-19 재난위기 상황에서 예술인들에게 직접 지원하는 주요 사업통로가 되어 2020년 15,260명, 2021년 상/하반기 각각 6,000명씩 총 12,000명의 예술인에게 지원하였다. 한편 재산을 포함한 소득평가(예, 건강보험료 산정방식)에 따른 선정으로 젊은 예술인들의 선정이 많아 중장년 예술인들의 소외현상이 발생하기도 한다.

## 나. '예술인파견지원 사업-예술로' 사업

**<표 8> 한국예술인복지재단 '예술인파견지원 사업-예술로'사업**

사업의 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예술인의 사회적 역할과 가치 확산 및 다양한 예술직무영역 개발</li> <li>• 예술과 사회의 상호협력을 통한 창의적 사회 토대 마련</li> <li>• 예술가 스스로의 예술적 개입을 통한 적극적 예술인 복지 구현</li> </ul>
사업의 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예술인에게 사회(기업·기관 등)와의 협업을 기반으로 한 다양한 예술직무영역 제공 및 예술인 가치 확대</li> </ul>
사업구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예술로 협업사업 - 공개모집/ 기업·기관(마을) 발굴 및 예술인 매칭</li> <li>• 예술로 기획사업 - 예술협업활동 사전 기획을 통한 팀(리더예술인, 참여예술인 및 기업·기관(마을)) 단위 신청 및 선정</li> <li>• 예술로 지역사업 - 공모를 통해 선정된 운영기관별 예술로 협업사업 추진</li> </ul>

(한국예술인복지재단 홈페이지(www.kawf.kr) (검색일 2021년10월14일) 재구성)

2014년 처음 시작한 예술인 파견지원 사업은 예술인이 가진 예술적 역량에서 연결되는 작업의 연장에서 부업(Sub-job)을 제공해 예술활동을 지속할 수 있는 소득기반을 만들어 주고, 기업이나 기관, 지역에 예술인을 연결해 주어 참여하는 기업·기관의 변화를 함께 모색하는 한국예술인복지재단의 적극적 복지사업으로 기획되었다.

**<표 9> 예술인 파견지원 사업의 의의**

예술인의 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부업활동을 통한 소득확보로 창작여건 향상 및 예술발전</li> <li>• 경력개발 및 새로운 직업진출 경로 제공을 통한 창작(job creation) 기회 제공</li> <li>• 네트워킹 및 기획, 협업 소통역량 제고 기회 제공</li> </ul>	
참여기업·기관의 관점	기업 등 영리섹터의 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예술기반 창조경영의 필요성</li> <li>- 제품, 서비스, 조직 이미지에 예술적 가치 반영을 통한 부가가치 확대</li> <li>- 작업과정에 창의적 아이디어와 방식의 도입 및 촉진</li> <li>- 예술적 개입을 통한 조직문화의 혁신</li> <li>- 조직 구성원의 직장생활의 질 제고(Quality of Work Life)</li> </ul>
	비영리섹터 및 공공섹터의 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화적 요소를 활용한 타 분야 사업의 효과성 제고</li> <li>- 공공예술(public art)을 통한 지역주민 또는 고객의 삶의 질 제고</li> <li>- 조직문화 혁신 및 조직 구성원의 직장생활의 질제고 (Quality of Work Life)</li> </ul>
정책적 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외부효과로 인한 시장실패의 교정</li> <li>• 예술을 통한 민간 영역 부가가치 생산</li> <li>• 창조경제 실현 및 문화융성 기반 구축</li> </ul>	

(한국예술인복지재단, 『예술인 파견지원 사업 성과분석 및 사업 운영 개선방안 연구』, 2020, 64-67p 재구성)

초기에는 기존 공공예술지원 프로젝트에 익숙했던 예술인들이나 참여기업·기관들이 마을벽화 그리기, 로비에서 공연하기, 직원 대상 악기교육 같은 단선적인 예술적 기여와 보상 프로세스로 받아들이며 시행했다. 점차 기업·기관의 직무/의사결정과정에서 직접 참여하거나 예술가의 영감이나 마인드 뿐 아니라 예술적 역량을 기업·기관의 업무와 연결시키거나, 다양한 형태의 예술영역과 비예술영역의 매칭이 시도되었다. 매년 발간되는 사례집을 통해 예술인이 예술영역이 아닌 다른 직무, 기업의 영역과 만나 일으키는 물리적/화학적 결합 사례들이 다양하게 보고된다. 예술과 예술 활동의 사회적 기여, 가치 생산과는 다른 궤적에서 예술인의 직업의 공간을 확장시켜내며 적극적인 예술인 지원정책으로 전환될 가능성을 보여준다.

<표 10> 예술인 파견지원 사업 수혜자 현황 (2021년6월29일, 명)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
10대	-	-	1	-	-	-	-	-
20대	53	60	123	121	104	98	120	118
30대	166	272	568	579	610	605	549	491
40대	86	130	255	244	244	252	272	278
50대	28	32	51	50	36	41	74	85
60대	4	10	16	5	5	5	8	8
70대	-	5	-	1	1	-	-	1
합계	337	509	1,014	1,000	1,000	1,001	1,023	981
경기도 예술인	87	128	230	225	209	220	160	125
	25.8%	25.1%	22.7%	22.5%	20.9%	22%	15.6%	12.7%

(공공데이터포털(data.go.kr) 검색자료 (검색일 2021년10월13일) 재구성)

코로나-19와 함께 예술인 고용보험 도입 등 변화된 조건에서 그동안의 예술인 파견지원 사업의 성과와 개선과제를 검토하며 기존의 기업·기관 매칭형 파견 사업의 형태와 함께 확장된 전환도 제안되었다. 의제(Agenda) 중심의 기획으로 공공 의제 활동(기후위기, 지역소멸, 젠더, 노령화 등)의 사회 이슈와 함께 지역을 매칭시키고 예술/사회적 활동에 대한 사업비를 추가 지원해주는 방식이라거나 프로젝트팀 구성에 서툰 중·장년 예술인들의 네트워킹과 협업에 대한 파견지원을 설계하는 방식 등도 기존 예술인 파견지원 사업의 성과가 있었기에 제안하고 있다.

<표 11> '예술인파견지원 사업-예술로'의 지원내용과 규모 (2021년 시행지침 기준)

구분	리더예술인	참여예술인	기업·기관(마을)
선정규모	총 80명(타입별 약 40명)	총 320명(타입별 약 160명)	총 80곳(타입별 약 40곳)
활동기간	5월~10월(총 6개월)		
지원내용	예술협업활동 기회 및 진행에 필요한 활동비 지원		예술적 개입을 통한 이슈 해결 기회 제공
지원규모	총 840만원(1인당) - 격월 280만원 - 세액 및 보험료 공제 후 지급	총 720만원(1인당) - 격월 240만원 - 세액 및 보험료 공제 후 지급	리더예술인 1명 참여예술인 3~5명

(한국예술인복지재단, 「2021년 예술인 파견지원 사업-예술로 기획사업 모집 공고」 첨부 파일 '시행지침', 2021. 재구성)

한편, 예술인 복지지원 전달체계의 중추를 맡고 있는 '한국예술인복지재단'은 문화체육관광부 산하 소속기관이 아니며, 행정체계에서 다소 비껴나 설치된 재단(민법상 법인으로 등록해 행정업무를 위탁하고 있음)이라는 점과 행정인력, 운영재원의 한계로 인해 예술인복지정책의 주요 전달기관으로서 제 역할을 다하기 어려운 문제를 안고 있다.

## 2) 경기도 예술인지원 정책/사업 현황과 예술인 참여소득

### (1) 경기도 문화예술 정책

#### ① 경기도 문화예술 정책 일반

경기도의 「2021 도정 업무계획」을 분석해보면 경기도 문화예술 정책의 주요한 사업으로 코로나19 대응을 중심으로 하는 예술생태계 지원(예술인(단체) 전수조사, 공연예술 활성화 지원 등)과 문화콘텐츠산업에 대한 육성 지원('경기문화창조허브', '콘텐츠 공정거래 상담센터' 등)의 신산업 육성을 주요하게 제시하고 있다.

<표 12> 경기도 문화예술분야의 영역별 주요사업

구분	주요사업	담당과
문화기본권	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화자치 기반 마련(문화자치 기본조례 추진), 문화향유기회 확대(경기도 문화의 날, 통합문화체육관광이용권), 일제간재 청산·항일 관련 예술창작, 우리말 정책, 경기 에코뮤지엄, 도시재생(소규모 문화재생, 문화도시, 문화마을 등), 경기상상캠퍼스, 종교문화 지원</li> </ul>	문화총무과

구분	주요사업	담당과
예술생태계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 뉴미디어 예술방송국 (경기아트센터)</li> <li>• 거리로 나온 예술/소외지역 찾아가는 공연/수원발레축제등 공연예술제/경기도 민속예술제/문예회관 건립지원/예술동호회교류지원</li> <li>• 경기 미술품 활성화 사업(아트경기)</li> <li>• 예술인 권익보호 및 창작지원(추진근거 :「경기도 예술인 복지증진에 관한 조례」 제5조) : 경기예술인지원센터 (예술인상담, 아카데미, 청년예술인 자립준비금, 창작공간 임차료 지원, 예술사업자 성장지원, 예술인 네트워크 축제 등)</li> <li>• 전문예술인(단체) 육성·지원 : 도 단위 예술단체 대상 공모지원, 법정 운영비지원, 공연장 상주단체 육성지원, 지역문화예술 특성화지원, 공연장 대관료 지원)</li> <li>• 문화예술교육 : 지역문화예술교육(문화예술교육지원센터 운영, 지역특성화 문화예술교육, 꿈다락 토요문화학교), 유아 문화예술교육지원, 문화예술교육사 인턴십, 학교예술강사 지원, 경기문화예술교육 진흥(경기시민예술학교, 청소년 문화예술교육, 경기도형 학교문화예술교육 등)</li> <li>• 장애인 문화예술 진흥, 취약계층 예술활동 지원</li> <li>• 건축물 미술품 : 심의위원회, 검수단, 공모대행 제도</li> </ul>	예술정책과
문화콘텐츠	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대규모 클러스터 사업 : 경기도·경기주택도시공사의 공동사업인 ‘경기고양 방송영상밸리’, (주)씨제이라이브시티(CJ E&amp;M 컨소시엄에서 설립)의 민간사업인 ‘K-컬처밸리’</li> <li>• ‘경기 스토리작가 하우스’, ‘경기도 콘텐츠 공정거래 상담센터’, ‘경기인디뮤직페스티벌’, ‘경기씨네 영화관’, ‘뉴미디어 컨퍼런스’, ‘크리에이티브 데이’, ‘경기국제 웹툰페어’ 등 (경기콘텐츠진흥원 대행사업)</li> <li>• ‘DMZ국제다큐멘터리영화제’, ‘지역영상미디어센터 조성’</li> </ul>	콘텐츠정책과

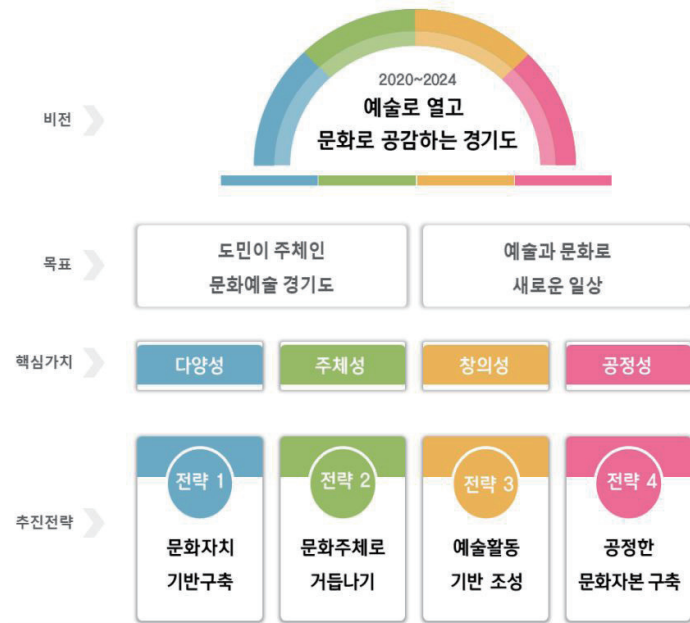
(경기도, 「2021년 문화체육관광국 주요업무 계획」 2021. 재구성)

경기도 문화예술정책으로 기초예술, 전통예술분야에 대한 창작/공연/전시 등에 대한 각종 공모지원으로 시행하는 문화예술진흥사업/전통문화예술보존사업과 함께 문화예술 시설 건립, 확충 및 운영을 위한 문화예술 기반 조성 사업, 문화유산 정비·보존, 생활문화/지역문화 진흥을 비롯한 문화향유권 확대 사업, 문화콘텐츠, 뉴미디어 등의 문화예술 산업 진흥 사업 등과 함께 예술인복지지원 사업이 수립되어 추진되고 있다.

### ② 경기도 문화예술진흥 중단기 종합계획(2020-2024)

‘예술로 열고 문화로 공감하는 경기도’라는 비전을 제시한 「경기도 문화예술진흥 중단기 종합계획(2020-2024)」은 장애인의 문화기본권, 예술인 창작활동 및 권익 강화, 공정한 문화자본, DMZ 평화환경 조성 등에서 14개의 민선7기 공약 및 도정 핵심과제로 14개 정책과제를 제시했다. 사회변화와 문화정책의 중요한 방향인 문화자치, 문화주체, 문화다양성, 문화자원, 예술 가치 및 활동존중 등으로 핵심주체로 설정하고 13개의 신규 정책과제를 제시했으며, 1차 종합계획(2014-2018)에서 추진되었던 과제들 중 지속적 추진 필요성이 있는 28개 정책과제를 일반과제로 제시하고 있다.





<그림 3> 경기도 문화예술진흥 중반기 종합계획(2020-2024) 비전, 목표, 전략  
 (경기도, 『경기도 문화예술진흥 중반기 종합계획(2020-2024) 최종보고서』, 2021)

예술인지원에 대한 정책적 요구는 「경기도 문화예술진흥 중반기 종합계획(2020-2024)」의 수립과정에 반영되어 [공약 및 도정 핵심과제] 전략3-정책과제 4. 예술인 복지사업 지원을 위한 도 행정 서비스 혁신」을 제시하고 ‘예술인 권익보호 및 복지증진’을 실행과제로 수립하였다. 경기도 예술인 복지지원 정책은 2019년 설립된 ‘경기예술인지원센터’를 사무 위탁기관으로 하여 ‘경기문화재단’과 함께 ‘예술인(예술단체) 전수조사 및 DB 구축’을 핵심 사업으로 ‘청년예술인 자립준비금’, ‘창작공간 임차료 지원’과 상담, 예술인 아카데미, 예술사업체 결성 지원, 예술인 네트워크 등을 시행하고 있다.

「경기도 문화예술진흥 중반기 종합계획(2020-2024)」는 문화예술 여건의 변화, 1차 종합계획(2014-2018)과 2차 계획의 연계, 도민과 예술인의 의견수렴 등에서 정책수립의 근거를 제시하고 ‘예술인 복지정책’의 전환적 정책과제의 수립의 요구성을 확인한다. 특히, 경기도민 및 관계자 의견수렴에서 문화향유권 확대, 문화다양성 사업 등에 대한 요구, 생활문화 활성화, 역사문화유적 보존/관리 등과 함께 예술인 복지 지원과 예술인 창작 활동 지원, 문화예술행정 지원조직의 전문성/협력체계 강화, 문화예술정책 수립과정에 도민/예술인의 참여 시스템 구축에 정책적 요구가 강했다.

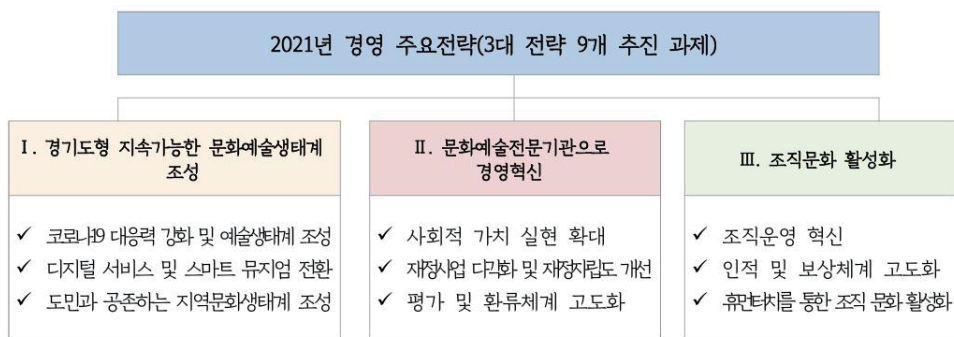
현재, 경기도 예술인 지원정책에 대한 논의는 기존의 창작/전시/공연 등 공모지원 방식 프로젝트형 예술활동 지원 정책의 도그마에서 자유롭지 않다. 예술인 복지정책 수립과 예술인 기초생계보장, 예술인 고용보험 적용, 예술인 일자리 지원, 직업능력교육 등의 예술인

지원 정책에 대한 요구는 다양하게 확대되어가고 있다. 이를 실현할 행정과 예술현장의 준비 수준에 비교했을 때 정책개발자들의 정책준비가 미흡한 상황이다. ‘예술인 창작수당’, ‘예술인 참여소득’을 비롯해 다양한 예술인 지원정책을 제안하고 있으나 이를 실현해 낼 행정력과 재원에 대한 검토가 충분하지 않았다. 특히, 결정적으로 현장 예술인들은 주체가 되지 못한 채 공적체계의 대상화되어 있는 상황이다.

## (2) 경기문화재단의 주요 사업

### ① 정관 상 목적사업과 수행중인 주요 사업

경기문화재단이 공개한 「2021년 경기문화재단 종합경영계획(안)」에 따르면 ‘경기도형 문화예술생태계 조성’의 주요전략으로 ‘◎코로나19 대응력 강화 및 예술백신 프로젝트 고도화, ◎예술인 자립기반 조성을 통한 예술생태계 조성, ◎디지털 서비스 및 스마트 뮤지엄 전환, ◎도민과 공존하는 지역문화생태계 조성’을 설정했다. 또한, ‘지속가능한 예술생태계 조성’의 추진과제로 ‘예술백신 프로젝트 고도화, 예술인 자립 지원 및 권익보호, 예술인 전수 조사 DB구축, 예술인 공공예술 참여 활성화’를 제시해 예술인 지원정책의 골격을 세우기 위한 추진체계를 갖추는 사업방향을 설정했다. 이에 대응하는 재단의 경영전략으로 ‘문화예술전문기관으로 경영혁신’, ‘조직문화 활성화’를 설정함으로써 전략의 체계성은 고도화되었다.



<그림 4> 경기문화재단 2021년 경영전략 체계  
(경기문화재단, 「경기문화재단 종합경영계획(안)」 2021. 22)

문화예술 환경의 변화와 함께 코로나19로 드러난 문화예술지원정책에 대한 성찰에 따라 프로젝트 중심의 예술창작지원 정책에서 예술인지원정책으로의 전환의 필요성이 제시되었다. 2021년 제2회 경기도민 정책축제 중 경기민예총이 주관한「예술인 창작수당 의미와 문화예술정책의 발전방향」에서 주제 발표된 「경기문화재단 문화예술정책 방향과 중점 과제」에 따르면 근본적인 문화예술지원정책의 변화의 축으로 ‘예술창작지원으로부터 예술인지원정책으로의 전환’을 제시한다.

## ② (코로나19이후) 경기문화재단 문화예술정책의 성찰과 전환

경기문화재단은 ‘(코로나19이후) 문예진흥정책의 성찰’을 통해 문화예술지원정책의 방향을 전환적으로 도출하였다. 문화예술정책에 대한 총괄을 맞고 있는 문화예술본부는 “㉠경기도 예술인(단체) 현황 데이터 부재 ㉡기초예술 장르별/생애주기별 지속가능 진흥체계 미흡 ㉢수월성 위주 정기공모사업 승자독식 개선 필요 ㉣종합적인 예술인 자체 지원정책 마련 필요”와 같이 정책 전환의 이유를 진단했다.

경기문화재단은 예술인 지원정책의 체계를 정비하며 ‘㉠경기도 예술인 전수조사 및 DB 구축, ㉡과정중심의 기초예술 장르별/생애주기별 육성 지원, ㉢ 모사업의 수월성을 보완한 생애 첫 예술활동 지원, ㉣예술활동지원에서 예술가(인)지원으로 종합적인 예술인 지원정책으로 확장’을 실행과제로 설정했다.

경기문화재단은 어떤 광역지자체장이 선출되는가에 따라 주요 미션과 활동과제가 다르게 해석되어 운영되곤 해왔다. 따라서, 예술인 지원정책 체계를 정비하는 것과 경영혁신 이상으로 역점을 두어야 할 것은 민관거버넌스 협치구조의 형성과 민주적이고 혁신적이며 투명한 운영체계 수립이다. 예술인 참여소득이나 자립준비금 등의 사업을 정책적으로 배치되더라도 경기문화재단의 의사결정체계로는 지속여부를 확인하기 어려울 것으로 예상된다.

## ③ 경기예술인지원센터와 주요 사업 현황



〈그림 5〉 예술지원 패러다임의 변화  
(경기문화재단, 『경기예술인지원센터 중장기 발전전략 수립연구』 2020. 6p)

### 가. 설치 목적과 조직 구성

경기예술인지원센터는 2019년 경기도 예술인의 권익을 보호하고 자립을 지원하며 지속가능한 예술활동을 지원하기 위해 경기문화재단에 설립되었다. 경기문화재단 예술지원 팀 팀장이 경기예술인지원센터의 센터장을 겸하고 있다.

<표 13> 경기문화재단 예술지원팀/경기예술인지원센터 조직 및 사업



(경기문화재단 홈페이지 조직도 재구성)

예술인 복지지원에 대한 정책적 요구가 높아짐에 따라 예술인복지 중간지원체제로 광역문화재단에 부산예술인복지지원센터(2017), 경남예술인복지센터(2019), 대구예술인지원센터(2020), 광주예술인보듬·소통센터(2021), 전남예술인복지서비스지원센터(2020), 전라북도예술인복지증진센터(2018) 등이 설립되거나 설치되어 있다. 이들 예술인복지지원센터들은 ‘예술활동증명 지원’, ‘예술인고용보험’가입지원, ‘창작준비금/창작장려금/자립준비금’ 복지지원, ‘예술인 파견사업’ 지원 등 최근 확장된 예술인 복지지원 사업을 담당하고 있다.

<표 14> 한국예술인복지재단/경기예술인지원센터 현황

분야	한국예술인복지재단	경기예술인지원센터
설립 시기	2012년	2019년
예산 (2020)	69,812(백만원)	1,160(백만원)
소속	문화체육관광부 예하 공공기관(재단법인)	경기문화재단 문화예술본부 예하 예술인지원팀 소속
조직구성	지원사업부(6개팀), 사회보장부(2개팀) 상시직원 63명	센터장 1명, 상시직원 4명
지원대상 지역범위	전국	경기도

(경기문화재단, 『경기예술인지원센터 중장기 발전전략 수립연구』 2020, 99p)

문화예술 여건의 변화와 예술인 복지지원에 대한 정책적 요구가 높아진 흐름에 발맞추어 경기도 예술인지원 정책의 주요 수행기관으로 경기예술인지원센터가 설립되었다. 예술인지원정책의 질적 전환에 대한 예술 현장의 요구와 경기도 예술인복지지원 정책의 주요 전달체계로서 부여받고 있는 책임감에 비추어 경기예술인지원센터에게 주어진 행정역량의 한계는 크다. 경기문화재단 예술인지원팀장이 센터장을 겸직한 경기예술인지원센터도 4명으로 경기도 예술인들에 대한 상담과 지원업무를 감당하고 있다. ‘예술인 참여소득’ 뿐

아니라 여타의 예술인 지원정책의 성공을 위해서 운영해 갈 행정인력, 운영재원의 확보가 우선해야 한다.

**나. 주요 사업 현황**

- 예술인 권익보호사업
  - 경기 예술인상담 운영 : 불공정행위 및 예술인 고충 상담
  - 경기 예술인 아카데미 프로그램 : 예술인 권익 및 자립 기본/심화 교육
- 경기도형 예술인 자립 지원
  - 경기도형 청년예술인 자립준비금 지원
  - 예술인 자립을 위한 창작공간 임차료 지원
  - 경기도 예술사업체(예술조합) 결성지원 및 컨설팅

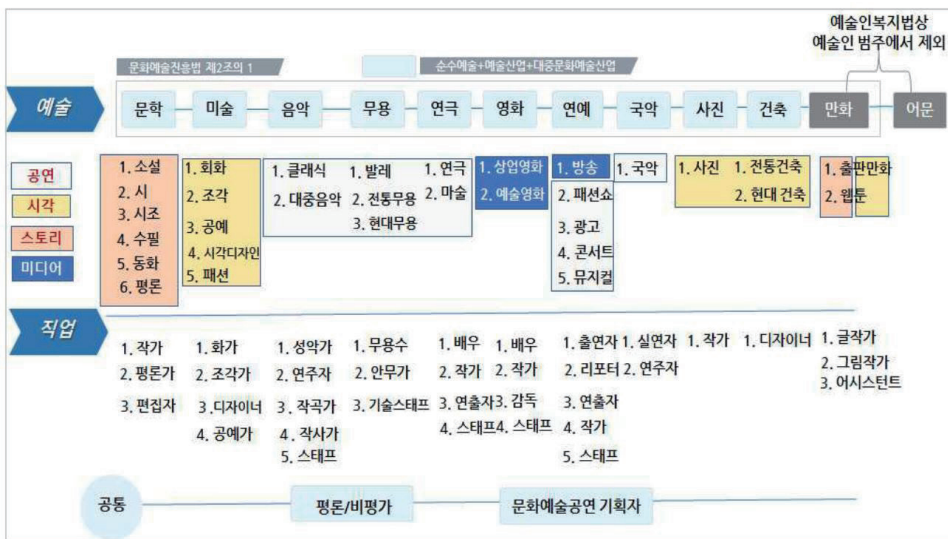
**<표 15> 2021년 경기도형 예술인 자립지원 사업**

사업명	지원대상 및 지원내용	사업비(천원)	지원규모
청년예술인 자립준비금 지원	- 경기도내 거주 청년 예술인 - 만 19세~만 34세 예술인 (1986.01.01.~2001.12.31. 출생자) (단, 공고일 기준으로 이주한 지 1년 미만인 경우, 그 사유를 확인서로 제출하고 심의에 반영함) • 근거 : 「청년고용촉진 특별법」	600,000	300만원
	• 예술활동을 기반으로 자립·창업에 관련된 창·제작비 • 예술활동을 영위하는 사업체·협동조합 설립 및 기반, 구축에 소요되는 준비금 • 자립제고가 가능하다고 판단되는 사업성을 갖춘 예술 프로젝트 • 기타 이에 준하는 예술활동 비용 • 장애예술인의 예술활동 기회 확대와 창작 환경 개선 • 개인당 300만원 지원 (200명 선정) ※ 평생 1회 지급		
창작공간 임차료 지원	- 예술활동을 기반으로 하는 경기도 소재 사업체 (전문예술단체·법인, 사업자, 협동조합 등) *문화예술분야에서 창작, 실연, 기술지원 및 기획 형태의 예술창작활동 • 근거 : 「문화예술진흥법 제 2조, 예술인 복지법 제 2조」  • 1개소당 10개월(2021년 5월~2022년 2월)의 월 임차료 최대 50% 지원 *월 임차료 : 임대차계약서에 명시된 월 임차료 기준 • 최고 3백만원 한도 지원	75,000	최대 300만원

(경기문화재단 홈페이지 (2021.2.) 사업공고문 재구성)

- (예술인지원팀 주요 사업) 경기 예술인 전수조사 및 DB구축사업 등
  - 경기도 예술인·단체 현황과악
  - 지속가능한 예술생태계 조성을 위한 경기도형 참여소득 실행기반 마련
  - 3개년 단계별 추진
  - 경기예술인 네트워크 축제 지원

2019년부터 경기문화재단은 “경기도 예술인 DB구축 방안”을 수립하고 조사에 착수한 바 있다. 또한, 한국예술인복지재단의 예술활동증명의 한계를 극복하는 경기도 예술인 분류체계 안을 제시한 바 있다.



〈그림 6〉 경기도 예술인 지원을 위한 분류체계(안)  
 (경기문화재단, 『2019년 경기도 예술인 실태조사』 2020, 238p)

그런데, 예술인의 직업적 분류체계(통계청과 고용노동부의 분류기준 차이 등)에 혼선이 있고, 직업활동을 하거나 유동적인 예술인의 직업적 특성을 반영하는 예술인 분류 범주화에 대한 논의는 이루어지지 않고 있다. 한국예술인복지재단의 예술활동증명, ‘경기도 예술인·예술단체 전수조사’ 아니라 문화예술용역계약을 통해 예술인 고용보험의 피보험자격을 얻는 이들과 같이 고용/소득에 대한 다양한 층위의 예술인 데이터를 복합적으로 검토해 지원정책의 근거로 활용할 수 있도록 범정부 차원의 예술인DB 관리와 운용이 절실하다.

경기도 예술인·예술단체 전수조사를 완료한 예술인들에게 ‘경기 예술인’(가칭)의 멤버십을 부여하고 이들 중 예술활동증명 완료자에게 ‘예술인 창작수당’, ‘예술인 참여소득’과 같은 경기도형 예술인지원정책의 수혜 기회를 제공하면 수월하게 경기도 예술인 DB는 구축



될 수 있다. ‘예술인 창작수당’, ‘예술인 참여소득’과 같은 지원정책은 경기도 예술인들의 경기문화재단의 예술인DB 구축에 적극적으로 참여하게 하는 정책수단이기도 하다. 예술인들에게 직접 도움이 되고 활동에 필요해야 예술인들이 ‘경기도 예술인 DB’에 주체적으로 참여하고 활동하지 않겠는가?

### 3) ‘경기 예술인 참여소득’과 새로운 상상력

현재, 경기도는 ‘예술인 창작수당 조례’가 마련되어 경기문화재단이 제안하는 ‘예술인 참여소득’과 정책 경쟁을 벌이는 것처럼 볼 수 있다. ‘경기도 예술인 창작수당 지급 조례’는 예술인의 사회적 기여와 가치 생산에 대한 보편적인 보상의 취지에서 예술활동을 지속하게 할 목적으로 경기도에 거주하는 예술인에게 예산의 범위 내에서 지역화폐로 지급할 수 있는 행정근거를 제시해주었다. ‘예술인 창작수당’은 수당 지급을 요청하는 예술활동증명 완료자 모두에게 균등하게 지급하는 ‘무조건성’을 원칙으로 제시하고 있다. 이 연구에서 다루고 있는 ‘예술인 참여소득’은 구체적인 사회적 기여와 가치 생산을 지급 조건으로 삼는 ‘조건성’의 원칙때문에 서로 큰 차이가 있는 것처럼 읽힌다. 그러나, ‘예술인 창작수당’의 제안배경에서 예술인들의 국가와 사회에 대한 공헌과 기여에 대한 사회적 보상이라는 면에서 ‘예술인 참여소득’의 전제와 다르지 않다. 다만 지급대상의 범위와 지급액 등의 구체적 시행계획으로 들어가면 별도의 정책으로 이해될 수 있다. ‘예술인 창작수당’과 ‘예술인 참여소득’이 경쟁적인 정책으로 계획되고 있다면 예술인 정책의 배경 검토와 전략, 과제 수립단계에서부터 폭넓은 재논의가 다시 이루어져야 한다.

그럼에도 ‘경기 예술인 참여소득’ 정책을 토의해본다면 예술 뉴딜정책, 사회적 일자리 창출 사업으로 추진해 예술인 지원의 산업적/직업적 접근을 이룰 수 있다. 이 경우, 기존의 문화예술정책 재원에만 한정하지 않고 일자리 재원 등 사회복지 재원으로 확장해 단순한 예술인복지정책이 아닌 직업정책의 예술인지원 정책 혹은 예술인 인적자원정책으로 변화되어 갈 여지가 생긴다. 예술인 고용을 전제로 해서 문화예술사용자(영리 사업체, 협동조합, 비영리 협회 단체 등)에게 지원하는 방식도 상정해볼 수 있다. 이때 문화예술사업체나 기관은 창작, 연습, 공연, 전시, 기획, 연구, 회의를 비롯해 예술인의 공동육아, 돌봄지원, 문화공간/시설 개보수 등 예술인들이 참여할 적합한 일거리를 함께 계획하고 만들어낼 수 있을 것이다.

한편, 한국예술인복지재단의 ‘창작준비금’을 지방재정에서 보완해주는 방식도 고려할 수 있다. 예술활동증명 완료자 중에서 최저임금 이상의 정기적 보수 활동(고용보험에 가입하고 있거나 일정액 이상의 사업소득 활동이 명확한)을 하고 있는 이들을 제외하거나, 그 해 예술인창작

준비금 수혜자는 지급대상에서 제외하는 등 ‘경기 예술인 참여소득’으로 보완해가는 방식이다. <표 7>에서 2019년 1,188명, 2020년 3,582명의 경기도 예술인이 창작준비금을 수혜받았다는 것을 확인할 수 있는데, 그해 수급 받지 못한 예술인에게 ‘경기 예술인 참여소득’을 지급함으로써 경기 예술인들의 소득을 보완해줄 수 있다.

그동안 ‘경기 예술인 참여소득’에 대한 논의는 경기도 지역 문화 진흥정책과 결합하는 방안으로 유력하게 거론되어 왔다. 마을예술가 지원, 예술인마을, 예술인 작업실 개방과 같은 사업을 보완해주는 방안이 거론되었다. 문화도시나 지역재생과정에서 어떤 방식으로든 문화예술인이 참여하거나 그 지역에 사는 것만을 전제로 지급하는 방안도 있다. 자신의 작업실을 사회문화예술교육 거점으로 활용하는 예술교육자 겸 예술가의 공간, 미술작품(회화, 공예, 소묘, 조각 등)을 만들어 전시하고 판매하는 공방, 소규모 공연을 지속하는 라이브카페 등의 사례 등도 검토되었다. 자신의 공간을 의무적으로 열어 주는 비용으로 매월 일정액의 소득을 보전해주거나 지역 내에서 일정한 문화적이고 예술적인 활동을 하면 그에 대한 대가로 지불하겠다는 것이다. 그런데, ‘예술인 참여소득’은 모든 예술과 예술인의 사회적 기여와 공적 가치를 존중하는 정책적 기초에서 출발하는 것이 중요하다.

예술인의 삶과 예술활동은 그 자체로 사회적 가치와 공적 기여를 동반하고 있다. 예술인은 예술 창조자, 행위자로서 자신이 구상하고 실현하는 과거/현재/미래, 온/오프의 모든 예술활동으로 공적 기여를 하고 있다. 거칠게 주장하면 예술인은 그 존재와 예술활동으로 지역문화진흥, 국가균형발전을 비롯해 누구나 문화예술을 향유하며 인간답게 살 권리를 누리는데 기여하며, 문화콘텐츠산업의 부가가치 창출의 기초체력을 든든하게 하고 있다. 결국, 예술인에 대한 공공의 사용자성을 인정하는 것이 정책적 기초가 되어야 한다. 이 기초에 출발할 때 단기적인 소득보전이 아닌 예술과 예술인의 사회적 가치 존중, 변화되는 문화산업 현실에서 예술인의 직업적 권리 보장의 정책 방향으로 나아갈 수 있다.

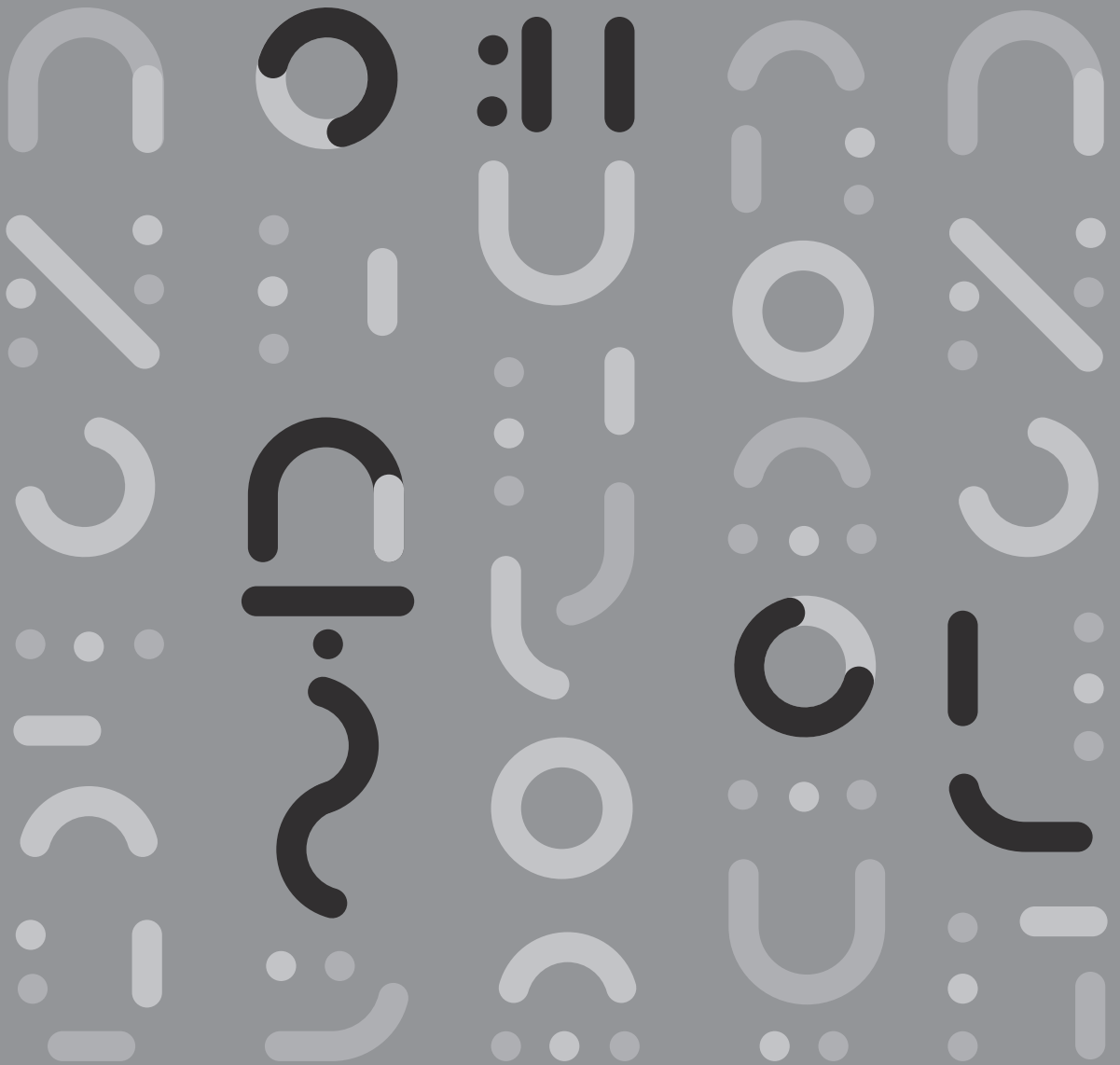
이렇듯 ‘경기 예술인 참여소득’이 예술인 복지를 위한 소극적인 복지지원 정책에 머물지 않고 예술인과 예술(예술활동), 예술인과 지역, 예술인과 문화예술산업, 예술인과 문화예술시설, 예술인과 예술인의 유기적인 결합을 시도될 수 있는 전환적 예술인 정책으로 제안되어야 한다. ‘예술인 참여소득’은 예술인에게 자신의 예술 활동에 대한 기초적인 보수로, 자신이 가진 예술적 상상이 예술뿐 아니라 다른 분야/영역과 겹치는 실험을 해볼 수 있는 예술실험 비용으로 이용될 수 있어야 한다. 예술인들이 만들어내는 예술작품과 활동, 연관되는 직업 활동, 그것들의 사회적 영향력을 실험해 볼 여지는 상당하다. 이 모든 것을 상상하고 실현해낼 수 있기를 바라며 무엇보다도 정부나 공공 정책체계가 준비되어 있는지, 예술인들이 정책 대상이 아닌 정책의 주체로 참여하고 있는지 우선적으로 검토해 볼 것을 제안한다.





# 새로운 대안으로서의 예술인 참여소득

(이상준 박사 / 한국직업능력연구원)





앞의 2장과 3장을 통하여 예술인 지원 정책의 타당성과 최근 전개되고 있는 다양한 지원 정책 및 그 사업의 특징점이나 한계를 살펴보았다. 이제 이 4장에서는 참여소득의 개념적 타당성과 그 정책화 가능성을 살펴보려고 한다. 앞의 서술들에서 논의되고 검토된 바를 요약하자면 ‘급변하는 사회 상황에 적극 대응하여 새로운 예술인 지원 정책의 전환이 필요하다’고 하겠는데, 그렇다면 그 가능성으로서 예술인 참여소득을 적극 검토할 필요가 있다.

이 4장에서는 참여소득이 제안된 역사적 배경을 우선 살피는 것을 시작으로 하여 참여소득과 한편 상응하면서 한편 논쟁적인 기본소득과의 관련성을 비판적으로 검토하였다. 또한 자원봉사, 사회적 서비스, 지역자산 등 참여 소득의 관계를 명확히 하여 향후 정책화 과정에서 불가피하게 맞닥뜨리게 되는 여러 쟁점들을 정리하였다.

# 1. 참여소득 배경

오늘날 우리 사회는 과거에는 볼 수 없었던 복지 담론 논쟁이 활발하다. 기본소득 논쟁이 이를 촉발한 측면이 크지만 원천적으로 들어가 보면 한국사회가 과거와는 달리 소득 양극화가 심해진 이유가 가장 큰 이유일 것이다. 이러한 한국사회의 경제적 불평등은 1998년 금융위기가 시발점이다. 노동유연성 확대와 워싱턴 컨센서스에 지배당한 글로벌 경제환경은 과거 케인즈 시대의 복지담론을 빨리 벗어나야만 하는 것이 글로벌 경제의 표준으로 제시하였다.

한국도 98년부터 유럽의 복지질병이라는 것도 겪지 못 한 채 바로 적극적 노동시장 정책(ALMP:Active Labor Market Policy)으로 이행하였다. 자유무역은 수출경쟁력이 높은 중소기업 보다 대기업 위주의 정책을 낳게 하였으며 노동유연성은 정규직과 비정규직으로 나누어졌다. 대기업과 중소기업간의 임금격차는 갈수록 벌어지고 있고 이는 국민의 소득 불균형 심화와 비경제 활동 인구와 실업자 증가를 불러 올 뿐더러 대기업, 공사, 은행 같은 질 좋은 일자리를 두고 치열한 경쟁과 공무원, 변호사, 의사 같은 일부 직종의 구직자 쏠림현상을 초래하고 있다.

최근 이러한 불안감을 반영한 듯 사회를 바라보는 국민들의 관점이 변화되었다는 조사가 있어 눈길을 끈다. 한국교육개발원에서 매년 조사하는 「교육여론조사」<sup>29</sup> 결과 2015년부터 2018년까지 자녀교육의 성공기준 1위는 ‘좋은 직장에 취업하는 것’이었으나 2019년에는 처음으로 ‘자녀가 하고 싶은 일, 좋아하는 일을 하게 된 것’이 1위로 등극하였다. 이 결과는 2020년에도 24.7%로 1위를 차지 하면서 이어진다. 명문대학에 입학한 것이 자녀의 성공으로 보는 비율은 2010년 조사 22.1%에서 매년 하락하여 2019년에는 10.8%를 기록 하였으며 자녀가 ‘인격을 갖춘 사람으로 컸다’가 자녀 성공으로 보는 비율은 2010년 25.8%로 가장 높았다. 이 조사 항목은 약간의 부침은 있었지만 매년 20% 근방의 비율을 가지며 2~3위 기록을 보이다 2019년에는 근소하게 ‘좋은 직장 취업’ 항목을 제치고 2위에 등극하였으며 2020년에도 22.0%로 2위를 차지하고 있다. 이러한 결과는 앞으로 얼마든지 뒤 바뀔 수 있는 수치이긴 하지만 사람들의 가치관이 물질적 행복에서 주관적 심리적 행복으로의 변화를 상징적으로 보여준다.

29 임소현(2020), 「한국교육개발원 교육여론조사(kedi poll 2020)」p.191.

사람들이 과거에 일이라는 것을 소득을 통한 가족 부양과 자신의 정체성을 알리는 신호로 사용하였다면 이제는 일이 자신의 삶에서 가장 중요한 것인지 라는 것에 의문을 가지기 시작하였다. 정부의 고용 중심 일자리 정책이 대중들의 삶의 질과 인간다운 삶의 지속성에 기여하고 있는지 의문을 가지기 시작하였다. 우리나라를 비롯한 전 세계적으로 복지의 주요 정책으로 자리매김 한 적극적 노동시장 정책은 지금의 소득양극화와 일자리 양극화를 전혀 개선시키지 못한 것은 자명한 사실이며 점점 악화되고 있다해도 틀린말은 아니다. 저임금일자리는 개인의 시간부족 또는 시간빈곤을 낳았으며 점점 줄어드는 양질의 일자리는 Michael Young의 능력주의 마지막장에 나오는 ‘자리(신분)세습’이라는 신분사회 디스토피아로 들어가게 하는 원동력이 되고 있다. 전통적인 고용 중심의 일자리 정책이 오히려 개인의 자유를 확대하기 보다는 억압하고 있는 양상이다.

이에 진보적인 그룹에서는 소득 불평등, 개인의 자유 확대를 위해 기본소득을 주장하고 있으며 영국에서 제3의 길로 대표되는 사회투자론자들은 선별적이며 두터운 복지를 통해 실제적으로 어려운 사람을 도와주자는 주장을 펼치고 있다. 이와 함께 아주 극소수라고 하기에 과분한 수만큼의 참여소득을 주장하고 있다. 이하에서는 기본소득과 적극적 노동시장 정책의 한계, 그리고 참여소득에 대해 한 걸음 더 들어가 보도록 한다.

## 2. 기본소득의 한계

기본소득의 탄생배경, 정당성 논리는 단단하다. 더불어 정책내용 까지도 단순하여 그 어떤 이론들보다 매력적인 주제이다. 토마스 무어의 유토피아에서부터 현재에 이르기 까지 어떠한 형태의 명칭이든 오늘날 기본소득의 역사와 배경은 반박이 불가할 정도로 탄탄하다. 기본소득이 왜 필요하고 왜 주어야만 하는가의 철학적 담론, 논리, 이론 등도 이념적으로 반대편에 서지 않는 이상 딱히 반박할 빈틈을 주지 않아 보인다. 그럼에도 불구하고 여전히 의문이 드는 몇 가지가 있다. 첫째 실질적 자유의 구체성이다. 둘째, 관료주의와 정부의 역할에 대한 부분이다. 세 번째는 기본소득이 기존의 사회정책과 어떻게 조화롭게 공존하고 융화하느냐의 질문이다. 네 번째는 지역분권화와 다원주의에 대한 부분이다. 이는 첫 네 번째 문제의식에서 연유된 것이긴 하지만 개인의 기호와 선호, 정체성이 다양화되고 있는 가운데 구성원의 공동체에 대한 기여 가능성이다. 이것은 꼭 호혜주의에 기반한 문제의식이 아니라 더불어 같이 살아야 하는 인간의 기본적 존재에 대한 질문이다.

### 1) 실질적 자유

첫 번째 의문인 실질적 자유의 구체성과 관련하여 기본소득에서 이러한 실질적 자유의 실행방안에 대해서는 특별한 언급이 없다. 즉 개인의 실질적 자유를 보장하기 위해서는 기본소득 지급 외에 다른 방안은 없다. 소득은 개인의 실질적 자유를 실현하기 위한 무엇보다 가장 필요한 수단인 것은 맞다. 그렇다면 세계기본네트워크(BIEN: Basic Income Earth Network)에서 제시한 기본소득 5대 조건에 들어있지는 않지만 소득의 충분성은 더더욱 중요하다. Van Parijs는 「21세기 기본소득: 이하 기본소득」에서 이러한 문제 때문인지는 몰라도 1인당 GDP의 25% 정도를 기본소득으로 선택하자고 제안하고 있다<sup>30</sup>(pp.35-36). 이를 한국의 2019년도 1인당 국민소득을 연간 3만 불로 가정할 때 월 2500달러가 되며 이를 원화로 환산하면 현재 기준 300만원에 해당된다. 이를 다시 가처분 소득의 60%를 기준으로

30 Van Parijs(2017), 『Basic Income : A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy』, Harvard University Press, 홍기빈 옮김(2018), 『21세기 기본소득 자유로운 사회, 합리적인 경제를 향한 거대한 전환』, 흐름 출판

빈곤을 정의하는 유럽기준으로 볼 때 2019년 기준으로 가구별 중위소득은 4인 가구 461만원으로 이의 60%는 2,768 천 원 정도 되며 개인별로 환산하면 70만원 가량 되는 금액이다. 즉 이 정도 되어야 개인의 실질적 자유가 가능하다고 보고 있는 것이다. 지금 코로나로 경제위기 극복을 위한 ‘긴급재난지원금’의 4인 가족 기준 100만원은 턱 없이 부족하다.

실질적 자유의 구체성을 보자. Van Parijs 「21세기 기본소득(Basic Income)」에서 “기본소득을 도입할 때는 형식적인 참여라는 조건을 강제하는 것과 상관없이 반드시 공동체에 대한 기여에 가치를 부여하는 공동담론과 결합되어야만 한다”고 말하고 있다(p.471). 그러나 문제는 이러한 주장을 실현하기 위해 가장 설득력 있는 대안은 개인의 선택의지에 기대는 수밖에 없다는 것이다. 이와 유사한 논의는 참여소득에 대한 깊은 논의를 이어가고 있는 연구자인 Pérez-Muñoz(2018) 연구에 잘 나타나 있다.

## 2) 관료주의의 저항

두 번째 의문인 관료주의의 저항이다. 기본소득의 장점중 하나는 자산조사와 같은 막대한 행정비용이 절감된다는 것을 꼽고 있다. 기본소득의 도입은 조세 및 소득이전 시스템을 단순화하고 조건부 수당에 대한 의존을 줄여 관료적 작업을 줄인다는 의도를 가지고 있다고 한다(Van Parijs; 2010;p.408). 여기서 드는 의문은 과연 관료들은 관료적 작업을 줄이는 행정의 효율성을 좋아할까?이다. 작업을 줄인다는 것은 사람을 줄인다는 것이고 사람의 축소는 조직의 축소를 가져온다. 행정학의 조직 팽창 이론에서 대표적 학자인 Parkinson은 공무원이 자기 밑에 부하직원을 증가시킴으로써 위신을 높이고자 하는 심리가 있으며 이는 부하직원의 증가로 이어지고 다시 업무의 증가로 이어진다는 이론을 제시하고 있다. Niskanen의 모형에서도 관료제의 과대성장과 행정적 낭비를 주장하며 시간이 지나면서 관료조직은 점점 커진다고 예측하고 있으며 Downs 도 모든 조직은 팽창의 성향을 가지고 있으며 팽창의 제약도 많지 않을 뿐만 아니라 제약조건도 자동적으로 기능하지 않는다고 하여 공공선택론적 입장에서 조직의 팽창을 논하고 있다<sup>31</sup>(김우식; 1992;p.5). 즉 관료들의 집합체인 정부, 행정조직은 자신의 조직이 축소되거나 업무가 없어지는 것을 원하지 않는다. 행정의 비효율은 문제지만 자신의 조직이 없어지는 것은 더 큰 문제인 것이다. 실제로 현재 정부의 정책-일자리, 복지, 재정 등- 조직의 논리를 우선시하는 상황은 쉽게 목격이 가능하다. 부처간의 칸막이, 협업이 않되는 것도 조직의 성과주의와 고위관리직의 평가로 인한 조직 우선주의가 앞서기 때문이다. 사람에게 충성하지 않아도 조직에 충성하는 관료들은

31 김우식(1992), “한국정부 조직의 팽창요인에 관한 연구”, 1992년도 통계 학술대회, 한국행정학회

도처에 많이 있다.

기본소득에서 뚜렷한 정부의 역할이 없다는 것이다. 단순히 기본소득을 전 국민에게 주는 은행 창구 역할 외에 별다른 것이 없다. 기본소득 재원을 마련하는 일은 기본소득이 없어도 정부와 국가가 하는 일이기 때문에 기본소득만을 위한 일이라고 보기는 어렵다. 기본소득으로 파생하는 어떠한 파생적인 정책 프로그램도 마땅히 없다. 기존의 간접적 온정주의에 의해 이루어진 각종 사회보장 프로그램과 기금, 인프라의 이용을 암묵적 상수로 인식하고 있어 보인다. 그렇다면 과연 기본소득 지급시 기존의 사회보장, 보호, 인프라, 교육 및 훈련 프로그램이 더 늘어날 것인가 아니면 줄어들 것인가? 라는 의문이 들 수 밖에 없다.

### 3) 기존 사회정책과 공존과 융화

세 번째 의문은 기존 사회정책과 인프라와의 공존 문제이다. 기본 소득 지급은 단순히 행정 조직의 문제만은 아니다. 기본소득 주장자들은 온정적 간접주의에 의거한 기존의 사회보험과 각종 인프라의 중요성을 인정하고 있다. 교육이나 사회기반시설의 기금, 사회의 일부분만이 관심을 가지고 소비하는 항목들에 들어가는 재원에 필요한 공적 자금 등은 실질적 자유지상주의 관점에서 정당하다고 인식하고 있다(모두에게, p.94). 이를 좀 더 확장 하면 교육기관뿐만 아니라, 도서관, 문화시설, 체육시설, 의료, 복지 기관, 공공취업알선기관(고용복지플러스센터), 요양원, 장애인시설, 공공쉼터, 등 사회, 공공의 서비스는 여전히 필요하다. 어쩌면 개인의 요구는 사회가 변화하면서 지금보다 더 다양하여 국가와 정부가 일일이 다룰 수 없는 상황이 올 수 있다. 더 직설적으로 표현하면 기본소득이 국가의 기본 정책으로 설정되었다 할 때 기존의 적극적 노동시장 정책 업무는 개인의 실질적 자유 쟁취와 배치될 가능성이 존재한다. 둘째 국민 개개인의 다양한 사회적 요구를 국가행정조직으로 일일이 대응하는 것이 가능하지 않다는 것이다. 과거 개발 성장시대에는 개인의 권리와 자유, 사회적 요구에 대한 개념이 다양하지 않았으며 필요한 부분은 ‘진흥원’, ‘공단’ 등의 조직을 꾸려 행정의 업무를 진행해왔다. 그러나 지금부터 미래에 이르기까지 국민의 요구는 다양해질 것이며 프로그램의 패턴은 수시로 변화될 것이다. 사회 정책 프로그램이 다품종 소량생산의 형태로 이루어질 것으로 전망되는데 이 모든 것을 소위 공무원이라는 고정적 조직인 관료조직에서 무한정으로 다룰 수는 없다. 이는 앞에서 언급하였듯이 사회적으로 의미 있는 일에 참여하는 것이 개인의 낙관적 선택의지에 전적으로 의존할 때조차도 기존의 각종 프로그램과 예산과 인력은 유지 될 수 있는가의 물음으로 전환 될 수 있다.

개인의 다양한 사회적 요구, 개인의 권리와 자유를 실현하는데 필요한 프로그램과 관련된 일은 민간부문의 일이 아니라 사회적 공공부문의 일이 될 것이다. 이때 이러한 일을 우



리에게 필요한 무형 유형의 재화를 공유지로 만드는 작업으로써, 사회적 자본을 구축하고, 공동체를 강화하고, 집단적 시민들에게 필요한 기술(skill)을 여러 사람들과 나누는 공공의 일로 간주할 필요는 없을까? 즉 이른바 Hess and Ostrom, Peter Levine 이 강조하는 공공의 일(Public work) (Boyte;2011;p.94)<sup>32</sup>에 일정정도 소득으로 보상받되 단순히 직업으로써가 아니라 삶의 만족감을 느끼고, 사는 것이 즐겁고 보람 있는 내재적 가치의 일로 전환은 매우 필요해질 수 밖에 없을 것이다.

#### 4) 다원주의와 지방 분권의 문제

기본소득에는 지방분권화와 개인의 다양성 다원주의에 대한 개념은 없다. 재원 마련에 대한 논쟁도 국세 개념인 토지세, 탄소세, 구글세로 대표되는 디지털 세만 있지 지방 재정 지원 자립도에 대한 논의는 존재하지 않는다. 일자리, 복지, 환경 등 개인의 일상 생활과 직접적 연관이 있는 정책은 과거처럼 중앙정부에서 포괄적으로 다룰 수 있는 범위와 한계를 벗어난지는 오래되었다. 앞의 문단에서 보았듯이 개인의 선호는 다품종 소량생산 형태로 이루어지기 때문에 일일이 중앙 정부가 국민의 요구를 다 들어줄 수 없으므로 지방의 권한 증대는 필수적이라 하겠다. 지역균형발전도 노무현 정부 초창기만해도 주로 도시 경제 활성화 였다면 최근에는 소득, 직업, 주거, 교육, 환경, 건강, 안전등의 삶의 질 요소가 들어오기 시작하였으며<sup>33</sup> 지방분권화의 개념에도 지방의 독창성을 살린 다양한 행정을 통해 주민복지를 향상시킬 수 있는데서 그 가치를 찾고 있다<sup>34</sup>.

또한 현 사회는 자산과 소득 불평등 확대 못지 않게 개인의 다양성 요구는 증가하였고 중요해졌다. 이로 인한 개인별 정체성간 충돌도 빈번해졌다. 대표적으로 남녀 평등을 주장하는 페미니즘의 확산, 동성애, 장애인, 다문화, 인종차별 등 미시적 개인의 특성을 하나의 기준으로 정의하는 것은 불평등이며 폭력의 문제로 인지하기 시작하였다. 또한 유럽의 신나치주의, 스킨헤드, 한국의 태극기 부대, 미국의 트럼프주의 같은 각 나라마다 정치적 집단의 정체성도 더욱 선명해졌다.

개인 특성에 대한 차별, 무시, 불인정은 셴이 말하는 개인의 다양성 차원에서 불평등 문제이다. 노동경제학 관점에서 볼 때 불인정, 차별은 개인의 축적된 역량을 발휘할 공간과 기회를 빼앗는 폭력이다. 이러한 폭력에 놓인 사람은 결국 인정을 통한 자아실현이 불가능하게 된다. 이에 악셀 호네트(Axel Honneth)는 사회적 무시는 인정투쟁을 위한 도덕적 동기

32 Harry c. Boyte(2011), Public Work and the Politics of the Commons, THE GOOD SOCIETY, vol. 20, no. 1.

33 김현호, 김도형(2017), 지방분권형 지역균형발전 정책의 설계, 한국지방행정연구원, p.15.

34 김병국(2003), 지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향, 한국지방행정연구원, p.9.

가 되어 정치적 투쟁에 참여하게 되고 무시당한 자신의 속성 자체를 공개적으로 보여줌으로써 상실된 자기 존중을 회복하고자 하는 인정 경험은 정치적 공동체에서 연대를 형성하게 한다고 하였다(Honneth 2017,302-303).

인정투쟁은 문성훈(2010)의 지적처럼 개인의 성공적 자아실현을 위한 폭력 없는 사회의 규범적 토대를 제시하지만 이러한 사회에 도달하기 위한 방법이 무엇인가 하는 문제에 직면하면 이론적 난제가 드러난다(2010,93). 반면에 기본소득은 경제적 불평등 해결을 위한 장치로서 역할을 해왔지만 사회적 인정 문제를 해결하지는 못하였다(Robeyns.I 2003,542). 이에 낸시 프레이저(Nancy Fraser)에 와서는 이러한 문제를 통합하려는 노력을 변혁적 개선책(transformative remedies) 방식으로 시도하였다(Fraser.N, 1995,86).

이상에서 알 수 있듯이 개인의 다원주의 또는 다양한 정체성은 그가 속한 지역내에서 찾고 해결해야 할 문제이다. 그러나 기본소득은 이러한 관점을 보여주지 못한채 개인의 선의에 기대고 있을 뿐이다.

## 5) 과잉 노동공급

과학 기술 발전은 늘상 인간의 일자리에 긍정적 영향을 미칠지 부정적 영향을 미칠지에 대한 논쟁을 이어왔다. 역사적으로 볼 때 과학기술은 일자리에 긍정적 영향을 미친 것으로 나타났다. 과거 기술 발전 내용은 대량생산을 용이하게 하는 기술들이 대부분이었다. 전기, 비행기, 철도, 기계, 조선, 화학 등의 기술 발전이 그러하다. 다만 이들의 기술은 농업종사자의 일자리를 축소하였고 이 인력들은 도시의 제조업과 생산, 서비스업으로 이동시켰을 뿐이다.

1990년대 들어와 발전하기 시작한 디지털 기술은 무어의 법칙과 함께 기하 급수적인 발전을 꾀하였다. 제조산업 시대의 성장은 노동 투입과 비례하여 발생하였으나 디지털 IT 기술과 관련 산업 성장은 노동자 수 증가와 비례하지 않았다. 동일한 생산액을 가지더라도 자동차 공장 노동자 수와 ‘닷컴 IT 기업’ 종사자 수는 현격한 차이를 보여준다. 제조업 쇠퇴와 저임금을 기반으로 하는 서비스업 확대는 예전과 달리 동일한 노동을 하여도 소득 증가는 이루어지지 않은 팍팍한 삶을 만들었다. 과거 생산력 확대 시대에 사람은 일을 통해 자신의 정체성을 확정하였다. 직업과 지위는 자신의 정체성이 되었다. 직업과 노동을 통해 사회에 참여하였고, 정상적 시민이 되었다. 정규직 평균 임금이상의 직업을 가지는 것은 정상적인 사람이 되는 반면에 비정규직 평균 이하의 근로자는 능력주의 시대에 경쟁력이 없는 ‘루저’가 되었다. 또한 박명규의 지적처럼 노동이 공적인 활동이자 사회적 이슈가 됨에 따라 가정의 일과 여성의 일, 소수자의 일, 봉사, 돌봄같은 일은 부차적인 일로 밀려나버

렸다(2017, 26). 문제는 이러한 일이 앞서 언급한 인정투쟁의 대상이 되어 간다는 것이다. 젠더 문제, 인종과 연계된 일자리 등은 정상적이지 못한 무시와 차별 대상이 된 것이다.

그렇다면 인공지능으로 대표되는 미래의 디지털 기술의 발전은 오늘날 소득 불평등 문제와 인정 문제를 해결할 수 있는가라는 질문이 필요하다. 과거의 기술이 늘 그러했듯이 고용에 긍정적 영향을 끼친다면 오늘날 경제적 불평등 문제는 경제구조의 문제가 아닌 기술부족 문제가 된다. 지금까지 기술 변화가 더디어서 산업 성장이 정체되고 일자리 수가 적었다는 것이다. 그러나 이러한 문제인식의 유효기간도 그다지 오래갈 것 같지 않다. IT산업도 제조업보다 일자리 수 증가에 기여도가 낮은 상황인데 하물며 지금의 IT기술보다 더 급진적인 인공지능 디지털 기술 시대가 지금보다 더 나은 고용의 환경과 소득분배 문제를 개선시킬 것 같지는 않기 때문이다.

그렇다면 인공지능 디지털 기술의 발전은 지금보다 노동수요는 극히 줄어들 것이며 상대적으로 노동공급이 과잉되는 시대를 맞이할 수 밖에 없다. 그러면 사람이 일을 하고 싶어도 일을 할 수 없는 상황이 도래할 수 있다. 한나아렌트가 이미 70년 전 『인간의 조건』 서문에서 말하였듯이 “인간에게 남아있는 유일한 활동이 없는 사회가 가능할 수 있는 상황에 직면해 있다”가 실현될 날이 머지 않아 보인다. 아렌트 언급의 21세기 버전이 앞서 언급한 유발하라리의 ‘쓸모없는 인간’ 출현이다. 이에 인간은 과거 직업에서 찾았던 개인의 사회 기여와 참여 그리고 정체성 확립은 큰 혼란을 맞이할 수 밖에 없을 것이다. 인공지능의 자동화 시대에 개인의 일은 기계와 인공지능과 경쟁 뿐 만 아니라 로봇의 통제하에서 일을 해야만 하는 상황도 먼 일이 아니다.

개인의 정체성과 사회적 인정을 획득하기 위해서라도 우리는 사회가 근본적으로 어떻게 재조직해야 할지 장기적 정치 프로젝트를 마련할 필요가 있다. 물고기 잡는 것은 로봇에게 맡기고 대신 인간은 흥미롭고 의미 있는 일에 몰두 할 수 있는 탈 노동 상황을 만드는 것이다(T. Dunlop, 2016,242). 즉 고용이라는 유급 노동에 자신의 모든 의미를 두는 것에서 탈피하고 일에서 자신의 정체성과 삶의 의를 찾아야 한다고 주장한다.

## 6) 고용기반 사회에서 일 기반 사회로

한나 아렌트(Hannah Arendt)는 그의 저서 「인간의 조건」에서 활동적 삶(vita activa)이라는 용어로 인간 실존의 가장 일반적인 조건과 관련된 세 가지 근본활동을 노동(labor), 작업(work), 행위(action)로 구분하였다. 노동은 인간신체의 생물학적 과정에 상응하는 활동으로 규정하며 노동이 이루어 질 수 있는 근본조건은 삶 자체라고 하였다. 작업은 인간 실존의 비자연적인 것에 상응하는 활동으로 자연적 환경과 전적으로 구별되는 인공적 세계의 사

물들을 제공해준다고 하였다. 행위는 사물이나 물질의 매개 없이 인간 사이에 직접적으로 수행되는 유일한 활동이다. 행위는 인간 간에 이루어지는 사회적 정치적 활동 등을 의미한다.(2002;55-57) 한나 아렌트가 인간의 조건으로써 규정하는 노동, 작업, 행위 중 행위는 인간 사회를 벗어나서는 절대 일어날 수 없는 조건이며 노동과 작업 같은 개념도 개인적이고 사적인 영역에서 이루어지지만 공적 영역에서도 가능하다. 예를 들면 예술 창작품은 예술가에게는 개인적 노동과 작업이지만 완성된 작품이 가지는 의미와 상징성은 공적영역에서 의미를 가질 수 있기 때문이다.

이 글에서는 이와는 다른 개념에서 노동과 작업의 의미를 찾고자 하며 행위대신 현재 시점에서 고용(employment)의 의미를 살펴보고자 한다. 한나 아렌트의 분류는 인간의 조건과 삶의 의미라는 측면에서 정의한 것이라면 이 글에서는 통상적인 사람들의 관념에 의거하여 정의를 내렸다. 먼저 노동이라 함은 생산적이고 육체적인 활동을 의미한다. 아렌트도 인정하였듯이 노동은 고통과 수고와 연관되며 인간신체의 손상과 관련된다고 규정한다(2002,101). 자의적인 것 보다 타의적이며 수동적인 활동이다. 일(work)은 -여기서는 작업 보다는 '일'이라는 표현이 더 적절하다-목적성, 비목적성, 생산적(경제적), 비생산적(비경제적), 가치적, 물가치적, 사적영역, 공적영역 등 분야에서의 동시적이며 이중적 성격을 가지고 있다고 규정한다. 아렌트는 일이 자연에 대응하여 인공적인 무언가를 창조하는 활동으로 규정하고 있으나 이 글에서는 실체의 창조적인 것 외에 비실체적인 즉 서비스의 무형 형태(예를 들면 봉사, 상담)도 인간 활동의 조건적인 일로 규정한다. 마지막으로 고용은 스스로 또는 타인에 의해 규정된 집단에서 노동과 일을 하는 형태의 활동으로 정의한다. 즉 일(work)은 사람의 존재가 목적인 반면에 고용(employment)은 사람을 수단으로 여기는 것으로 규정한다. 한나 아렌트의 일 개념에서 고용의 개념이 들어가면 그것은 노동이 되는 것이며(Labor=Work) 고용이 빠지고 사람의 존재를 규정하고 특히 사적 영역이 아닌 공공적 영역에서 발생하는 것이라면 이는 행위와 같은(Action=Work) 개념이다.

프랑스의 기술철학자 베르나르 스티글러(Bernard Stiegler)는 “일(work)이란 절대로 고용은 아니며 일이란 사람들이 어떤 종류의 것이든 뭔가를 성취함으로써 앎을 키워나가는 것”으로 정의하고 있다(2018, 39). 또한 “일은 나의 개인화에 이바지 하는 활동, 나의 동료들 및 일반 시민들과 같은 타인들의 독특성을 수립하는 데 이바지 하는 활동”이며 이는 “기여경제를 수립하는 계기가 될 것이다” 라고 말하고 있다(2018,15).

그러나 이 시대에서 인간의 삶의 형태를 규정하는 노동, 일, 고용 또는 행위에서 가장 중요시 여기는 것이 바로 고용(employment)이다. 고용은 일과 노동을 부분집합으로 복속시키고 있다. 인간의 삶에서 인간의 존엄성을 지켜주기 위한 정책도 과거 수동적 복지정책에서 적극적 노동시장정책의 핵심인 고용 중심으로 옮겨 놓은 상태이다. 현재의 고용은 과거 완전고용시대처럼 소득 면에서나 복지 면에서 고용의 질 차이는 엄청나다. 근로연계복지

(workfare)로 대표되는 적극적 노동시장 정책의 핵심은 교육 훈련을 통한 고용으로의 전환 이므로 앞서 언급한 일로 표현 되는 ‘work’보다는 ‘employfare’ 가 더 적절한 표현이라 할 수 있다. 오늘날 일자리 정책의 모든 것은 고용 중심으로 되어 있다. 이러한 배경에는 정치 권력자들이 지속적인 정치영향력을 유지하려는 것이 가장 큰 이유라 할 수 있다. 또한 일 자리로 상징되는 고용 문제는 국민 대중에게 자신들의 삶과 가장 밀접하고 호소력 있는 아젠다 이기도 하다.

문제는 과연 정부의 저임금 서비스 중심의 일자리 정책이 대중들의 삶의 질과 인간다운 삶의 지속성에 기여하고 있는 지이다. 그렇다고 이러한 저임금의 일자리가 하찮은 일자리로 마냥 치부되어 폐지되어야 할 정책이라 보기는 어렵다. 누군가는 삶이 팍팍하고 미래가 보이지 않아도 자신의 지속적인 삶을 위한 차선의 선택이 될 수 있기 때문이다. 개인이 더 많은 돈을 버는 것보다 자신이 원하는 것을 하기 위해서 비교적 낮은 임금에도 공적지원 기근방지 일자리를 선호할 수 있기 때문이다(Sen 2018, 207). 센은 개인의 선택에 의한 대상선별 방식의 공공정책 일자리는 이러한 개인의 광범위한 관심을 현명하게 사용할 수 있다는 것이다(2018, 208). 이는 현재의 적극적 노동시장 정책이 고용이라는 측면보다는 개인의 자유와 기회의 폭을 확장할 수 있는 일(Work)로-과거 취업률 산정에 도움이 되지 않은 일 까지로- 전환한다면 현재의 적극적 노동시장 정책 프로그램도 우리의 삶에 좋은 정책으로 자리매김할 수 있을 것이다. 중요한 것은 개인이 선택한 일에서 자신의 정체성, 자아실현, 선택의 자유를 가로 막는 불합리한 각종 제도와 법률, 요인을 제거하는 것이다. 이를 위해 행위자유는 보장 받아야 할 권한(Empowerment)이 되어야 마땅하다.

그렇다면 일자리 정책이 개인의 자유를 확대하고 자신이 원하는 일을 할 수 있는 기회 즉 캐퍼빌리티를 확장 시킬 수 있는 방법은 없을까? 특정한 집단에 소속하여 생산적이고, 사적인 노동과 일에서 공적이고 사회적인 일로 접근 할 때 국가와 사회는 이에 대한 대가로 소득을 지불하는 참여소득을 주장한다. 공공 일(public work) 개념을 사용하여 진정한 고용연계복지(workfare)의 실현을 주장하는 것이다. 또한 행위자유와 개인의 후생간의 역의 관계를 극복하게 함으로써 전체 구성원의 표준적인 삶을 한 단계 높일 수 있는 상황을 만드는 것이다.

### 3. 참여소득 기본 정의

참여소득(Participation Income)의 역사는 불과 30년이 되지 않는다. 영국의 경제학자 Anthony B. Atkinson에 의해 처음으로 제안되었다<sup>35</sup>. 1996년에 발표한 그의 논문 “The case for a participation income”에서 제안한 것으로 기본소득을 참여라는 조건에 의해 지급하자는 것이 핵심이다. 참여를 노동시장 참여로 한정하자는 것은 아니며 교육(education), 훈련(training), 자녀돌봄(caring for young), 고령자 또는 장애인(elderly or disabled dependants), 승인된 형태의 자발적 일의 임무(undertaking approved forms of voluntary work) 등이 포함된다(p.69). 조건은 단순히 지불(payment)이나 일(work) 차원이 아니라 사회적 기여(social contribution)까지 폭 넓게 정의하고 있다. Atkinson이 주장하는 참여소득은 그 당시 영국에서 논의되던 기본소득(Basic Income) 운동 차원에서 명칭을 시민소득(Citizen’s Income) 변경하였는데 이 시민소득이 모든 사회적 이전을 대체하여 어떤 사회보험이나 소득연계 급여들이 없어질 것으로 이해<sup>36</sup>(Atkinson;2015, p.307)하여 오히려 시민소득을 획득하는데 실패하는 사람들이 나타날 수 있음을 염려하는데서 발생한 것으로 상정하고 있다. 그래서 Atkinson은 일종의 적극적 시민소득(active citizen’s income)이라 불릴 수 있는 참여소득을 주장하고 있다.(Atkinson;1996;p.69)

Atkinson은 기본소득이 가지는 철학적 기반인 시민권과 참여라는 두 가지 조건 중 참여를 선택하게 되는데 이는 시민권이 기본소득을 지급하는 기준으로 사용하기에는 지나치게 광범위한 동시에 구속적이라고 판단하였기 때문이다. 그러나 가장 중요한 이유는 기본소득 즉 시민소득을 위해 재원을 조달하는데 필요한 세금을 내지 않는 이들에게 지급하는 것이 정치적으로 받아들여질 가능성이 없다고 보았기 때문이다.(2015, p.309) 또한 기본소득에 대한 공격의 빌미중 하나인 무임승차 문제, 즉 호혜성의 문제를 피하고자 하는 의도인 셈이다.

당시 영국은 과거 베버리지 보고서로 대표되던 복지에서 대처 수상이후 신자유주의 본격화로 기존 복지시스템이 근로연계형 복지(workfare)로 바뀐 상태였다. 한명의 남성 임금으로 두 명의 성인과 한 명의 자녀를 돌 볼 수 있었던 베버리지 복지 시스템보다도 더 무임

<sup>35</sup> 정확히는 1992년 한 강연에서 처음 제안되었다고 볼 수 있다. 이후 1993년 BIRG citizen’s income bulletin, no.10. July, pp.7~11 에 발표하였고 공식적인 논문형태의 제언은 1994년이다.

<sup>36</sup> Anthony B. Atkinson(2015), Inequality, What can be done., 장경덕 옮김, 『불평등을 넘어』, 글 향아리.

승차의 문제를 본격화하는 기본소득을 동의하기에는 그간의 영국 복지 정책의 변화를 두 눈으로 직접 목격한 학자에게는 넘기 어려운 장애물이었던 것은 분명해 보인다. 즉 그는 기본소득을 사회보험의 대안으로 보지 않았으며 보완적 개념으로 보았다.

참여소득은 기본소득과 마찬가지로 자산조사 없이 18세 이상의 성인 남녀 모두에게 지급하는데 1) 엄격한 노동시장 참여를 요구하지 않으며, 2) 폭넓은 사회적 기여를 근거로 지급되며, 3) 개인에게 그리고 혼인, 성별, 가족 환경등과 상관없이 지급하는 대상을 특정 그룹으로 한정하지 않는 특징을 가지고 있다. 즉 부자나 가난한자 모두 참여소득을 받을 권리가 있다. 한편 Pérez-Muñoz<sup>37</sup>는 참여소득은 시장에서 기업가에 의해 충족되지 않는 사회적 요구에 답하기 위해 잉태된 것이라 정의하고 있다(2016,p.170).

---

37 Cristian Pérez-Muñoz(2016), A defence of participation income, Journal of Public Policy, 36:2, pp.169-193.



## 4. 참여소득 비판과 한계

참여소득의 비판론자들은 크게 두 가지 관점에서 비판하고 있다. 하나는 참여의 기준이 너무 넓어 무엇이 참여고 기여인가를 정의하는데 행정적으로 상당한 혼선과 비용이 초래한다는 것이고 다른 하나는 가난한 사람에게 불균형적으로 부담을 부여함과 동시에 재분배에 따라 붙는 조건들이 개인의 자유를 침해한다는 것이다. 전자의 비판은 Guy standing, Van Parijs들로 참여소득 제도는 사람들을 통제해야하는데 이때 비용이 기본소득보다 더 높을 것이라고 주장한다.(2017,p.468) 즉 제대로 사회적 기여 일을 하고 있는지 감시 비용, 점검비용과 개인의 사생활 까지 끼어드는 문제점을 지적하고 있다. Wispelaere and Stirton(2007)<sup>38</sup>은 모든 복지제도가 수행해야할 세 가지 역할인 자격 기준 설정(establishing criteria of entitlement), 해당 기준 준수 결정(determining compliance with those criteria), 자격있는 수혜자에게 혜택 할당(allocating benefits to qualified beneficiaries)에서 취약하여 이른바 참여소득의 삼중고(trilemma of participation income)에 직면하고 있다고 주장한다. 또한 Wispelaere and Stirton은 참여요건이 기존의 복지프로그램보다 더 많은 것을 요구하며 이는 참여소득이 행정수용력이라는 투자에 의해 수행되지 않는 이상 정책 실패 위험이 있을 수 있다고 경고하고 있다(2018, p264)<sup>39</sup>. 이러한 맥락에서 Guy Standing도 Atkinson이 참여소득의 조건중 하나인 주당 35시간 ‘인정받는’일을 해야 한다는 조건이 노동시장을 왜곡하고 저소득층 노동자의 임금을 저하시키는 일이 발생할 수 있기 때문에 이러한 아이디어는 잊어버리는 것이 좋다고 조언하고 있다<sup>40</sup>(2018,pp.208-209).

한편 Carole Pateman은 기본소득의 무임승차문제를 제기하는 Atkinson의 참여소득이 가구 내 남성들의 무임승차 문제를 해결하지 못한다고 비판하고 있으며, 기본소득이 가정 내에서 아내들의 가사노동이 사회적으로 가치 있는 기여를 한다는 점을 인정하는 것이지만 여전히 남편의 게으름을 강화할 것이라는 페미니스트들의 우려를 잠재우기 어렵다고 주장하고 있다(p.175). 여기서 Pateman의 참여소득의 비판은 참여소득의 정의를 오독한 해

38 De Wispelaere, J. and Stirton, L. (2007) 'The public administration case against, participation income', Social Services Review, 81 (3): 523-9

39 De Wispelaere, J. and Stirton, L. (2018), "The Case Against Participation Income— Political, Not Merely Administrative", The Political Quarterly, Vol. 89, No. 2, April-June.

40 Guy Standing(2017),Basic Income, Penguin Book LTD, 안효상 옮김,(2018), 『기본소득 일과 삶의 새로운 패러다임』 창작과 비평사.



석일 뿐이며 기본소득 또한 젠더 중립성을 가진다고 보기 어려워 꼭 젠더의 문제를 해결하는 유일한 장치는 아닌 것으로 보인다. 뒤에서 살펴보겠지만 참여소득이 자녀돌봄(집에서 양육하던, 어린이집 등에 보내던)에 대한 현금지원 성격이라면 가구 종사자 남녀 모두의 시간 자유를 확대하는 긍정적 결과를 이루게 하는 것이야말로 실질적 자유를 획득하고 남녀평등을 정착시키는데 한 발 다가서는 것이라 할 수 있다<sup>41</sup>.

지금까지의 참여소득에 대한 비판은 비판자 자신들의 관점에서 타당하고 적합한 비판이라 할 수 있다. 이 논문은 이러한 비판에 대한 대안을 모색하는 것인데 미리 말하자면 참여소득은 Atkinson이 주장한 것이지만 명확한 정의를 내린 것은 아니므로 여전히 참여소득과 사회적 기여에 대한 해석은 열려 있는 상태라는 것이다. 바꾸어 말하면 참여소득에 대한 정의를 새롭게 내릴 수 있는 자유를 허용하는 것이라 할 수 있다. 이점에서 현재의 참여소득에 대한 비판은 기본소득 만큼 정립되지 않은 이론의 역사를 가진 이론의 임의적 설정에 대한 과도한 비판이라 할 수 있다. 기본소득도 1516년 토머스 모어의 ‘유토피아’가 나온 이래로 지난 500년간 수많은 수정과 발전을 거듭해 왔음에도 불구하고 여전히 비판에 시달리고 있다는 것을 상기해야한다.

---

41 따라서 이 경우를 부분기본소득이라고 명명하기도 하는데 이 경우에는 기본소득과 참여소득이 동일한 개념이 된다. 일부 학자중의 부분기본소득을 소득의 크기 개념(빈곤선 보다 적은 금액을 주는 경우를 의미)으로 보기도 한다(다니엘 라벤토스, 기본소득이란 무엇인가? 이한주 이재명 옮김 p.193.

## 5. 참여소득과 유사한 정책 들

### 1) 자원 봉사와 참여소득간의 관계

자원봉사와 참여소득은 상당한 부분 겹친다 하겠다. 사회적 기여라는 측면에서 볼 때 자원봉사와 참여소득은 거의 쌍둥이처럼 유사하기 때문이다. Pérez-Muñoz는 미국의 시민서비스(civic service)를 참여소득의 한 형태로 제시하고 있다. 페레스 문뇨에 따르면 참여소득은 사회적 비충족 요구를 위해 씨름하고 해결하기 위한 목적으로 하는 시민서비스 프로그램으로 기획된 것이다.<sup>42</sup>라고 주장한다. 시민서비스가 최초 참여소득의 정의와는 좀더 제한적인 것은 분명하지만 구조화되고 장기적이라는 측면에서 통상적인 자원봉사와는 다르기 때문이다. 활동내용으로는 지역사회문제 전반, 빈곤퇴치, 공공안전, 환경, 재난구조, 취약아동 서비스, 취약노인 일상생활지원, 환경, 교육 등을 다루고 있다<sup>43</sup>. 이는 현재 우리나라 지자체에서 실시하고 있는 의용소방관, 학교경찰, 지역활동가, 방과후 서비스, 치매노인 돌봄 사업과 유사하다고 볼 수 있다. 문제는 관주도나 민간 거버넌스 주도냐의 차이이다. 이 글은 민간 주도의 거버넌스를 옹호하는 것도 아니며 관주도의 사업을 문제시하는 것도 아니다. 문제는 많은 시민들이 참여하여 숙의민주주의, 공론화 과정을 통해 그 지역의 현안의 문제를 해결하기 위한 조직적이고 집단적 결론을 내리는 민주적 과정이야말로 사업의 성과와 성과를 파악할 수 있다는 것이다. 그렇다면 참여소득이 자원봉사와 어떠한 면에서 유사하고 다른지를 살펴보도록 하자.

통상 자원봉사라 할 때 많은 연구와 논문들을 통틀어 공통적인 것은 자발적 의사결정으로 자율적 활동을 하며 법적이해 관계가 없고 경제적 보상을 받지 않는 것으로 요약된다<sup>44</sup>. 일부에서는 사회적 책임(social responsibility)을 추가하기도 하며<sup>45</sup>, 자원봉사에 지역사회의 복지 향상을 사회기관에서 무보수 활동, 지역주민의 지역사회문제들을 해결하고 예방하고, 공동체문화 형성과 질적인 삶 그 차제라고 정의하기도 한다<sup>46</sup>.

42 Pérez-Muñoz, Cristian. 2016. "A defence of participation income". *Journal of Public Policy*. 36:2. p. 175.

43 지은정(2014), 시민서비스는 자원봉사의 대척점에 있는가? 미국의 AmeriCorps 와 Senior Corps를 중심으로, 『사회복지연구』 vol. 45(2), 여름. p.40

44 이민창(2009), 자원봉사 이론의 최근 동향-정책연구의 관점에서-, 한국지방정부학회 학술대회자료집, 한국지방정부학회, p.76.

45 신윤창·손경숙(2008), 자원봉사활동의 이론적 연구-한국과 외국의 자원봉사활동을 중심으로-, 한국행정과 정책연구, 제6권, 제1호, p.124.

46 박태영·채현탁·정진석·조미정(2021), 자원봉사전론, 3판, 공동체. p.43.

그러면 자원봉사의 특징은 무엇이 있을까? 연구자마다 다르지만 류기형외(2021)에서는 이타성, 자발성, 무보수성, 자아실현성, 지속성, 복지성, 민주성, 공공성, 개척성, 조직성, 교육성 총 11개의 특성을 제시한다<sup>47</sup>. 반면에 신윤창·손경숙(2008)은 자발성, 이타성, 민주성, 조직화, 계속성, 복지성, 무보수성, 보편성과 공공성 총 9개를 자원봉사의 특성이라고 정의한다.

이 중 앞의 <표 1>에서 제시한 참여 소득의 정의와 공통된 것은 자발성, 민주성, 공공성, 계속성이라 할 수 있다. 이 네 가지가 참여소득과 유사해 보인다. 그러나 자발성이란 것에 다소 차이가 있다. 참여소득에서 자발성이라 함은 사회적 기여에 본인이 참여할 것인지 말 것인지를 결정하는 것을 의미 한다. 여기에는 경제적 동기, 비경제적 동기, 이타성, 이기주의 등 참여의 동기는 중요하지 않다. 따라서 일단 참여 이후에는 조직적 활동과 역할에 대해 지속적인 노력을 의무적으로 수행해야 함을 담보해야만 한다. 그러나 자원봉사에서 자발성은 봉사에 참여할지 여부를 선택하는 자발성 외에 참여의 조건인 봉사활동 시간, 대상, 기간, 내용도 자발적으로 개인이 결정할 경우 강제할 조치가 없다는 것이 한계로 다가올 수 있다.

공공성도 참여소득과 자원봉사를 유사하게 만드는 요인 중 하나다. 자원봉사도 개인의 이익이나 영리 목적보다는 지역사회와 타인을 위한 활동을 의미한다. 참여소득 또한 사회적 기여 활동에 대해 소득을 지원하는 것이므로 공공성 공익성을 기본으로 한다는 점에서 유사한 것이다. 이러한 점 때문에 앞에서 제시한 페레즈 문뇨가 미국의 시민서비스를 참여소득의 한 예로 꼽은 이유이다. 계속성 또는 지속성도 자원봉사 활동이 충동적 활동이 되는 것을 미연에 막기 위해 필요하다. 봉사의 참여가 어떠한 동기에 의해 이루어지는 것을 막을 수는 없으나 봉사가 일시적이고 단순히 개인의 기분에 의해 진행되는 것을 경계하고 있다<sup>48</sup>. 참여소득도 소득 지속성을 위해서는 사회적기여 활동에 영속적인 참여를 보장해야 할 필요가 있다.

자원봉사와 참여 소득의 가장 큰 차이점은 크게 네 가지로 압축할 수 있다. 첫째는 활동에 대한 유료화이다. 자원봉사는 무보수성을 원칙으로 하지만 참여소득은 유료성을 원칙으로 한다. 참여소득은 활동에 대한 경제적가치를 화폐의 단위로 보상하는 것이다. 자원봉사의 무보수성은 봉사에 참여하는 개인의 내재적 가치를 극대화하고 활동의 보람을 느끼게 한다. 돈 때문에 하는 것이 아니라 진정으로 타인에 대한 사랑과 관심, 배려, 그리고 더불어 같이 사는 공동체의 이상을 실현할 수 있다. 그러나 자원봉사의 무보수성이 꼭 순수한 의도만을 가지지는 않는다. 대표적으로 1979년 영국의 보수당이 정권을 탈환한 이후 자

47 류기형·남미애·박경일·홍봉선·강대선·배의식(2021), 자원봉사론, 양서원, pp.27-30

48 류기형 외, 앞의 책 p.29

원봉사를 실업문제를 해결하기 위한 경제적 요인으로 활용한 것에서 알 수 있다<sup>49</sup>. 또한 보수당은 사회복지서비스 공급의 책임할당과 이를 통한 재정지출 절감을 목적으로 자원봉사를 활용하기 시작한 것이다<sup>50</sup>. 영국정부 자체 보고서에서도 자원봉사를 사회복지서비스 공급을 위한 매우 저렴한(cost-effective) 방법으로 인식하고 있다<sup>51</sup>. 이는 앞에서 언급한 영국의 지방정부의 분권화와 연결된다. 영국 보수당 정부는 국민의 복지 요구에 소요되는 재정지출을 감소시키기 위해 지방분권화를 시도하였고 이로 인한 지방의 재정수입의 문제 해소를 무보수의 자원봉사로 대체한 것이다. 결국 자원봉사에 참여하는 시민의 순수한 의도를 영국 정부는 재정지출 감소를 위한 장치로 활용한 셈이다.

김태홍외의 연구에 따르면 2004년기준 자원봉사자의 시간당 임금은 10,381원으로 2004년 최저임금이 2,840원임을 감안할 때 무려 3배가 넘는 금액이다. 또한 우리나라 자원봉사자 일인당 연간 경제적 가치는 944만원으로 추정하고 있다<sup>52</sup>. 이는 자원봉사적 성격을 가진 참여소득의 경제적 보상의 크기를 가늠할 수 있다. 2004년 월급으로 환산하면 78만7천원이다. 2004년 당시 임금근로자 월평균 정액임금 161만원의 48.9%에 해당된다. 2020년 정액임금은 272만원<sup>53</sup>으로 최저 참여소득은 133만원 정도로 추정된다. 반면에 시간당 임금으로 환산하면 2020년 최저임금이 8,590원이므로 참여소득의 시간당 소득은 최대 25,770원에서 시작할 수 있을 것이다. 그러나 이는 자원봉사자의 하루 평균 봉사시간을 2시간으로 산정하여 추정한 결과이므로 하루 참여시간이 길 경우에는 이보다 적은 소득에서 결정할 수 있을 것이다. 이에 조선주(2008)에서는 여성 1인당 연간 경제적 가치를 638,676원, 월평균 임금 563,362원, 시간당 임금 2,355원으로 추정하고 있으며 남성은 연간 경제적 가치는 1,491,984원, 월평균 임금은 1,913,005원, 시간당 임금은 7,970원 이다. 2008년 당시 최저임금 3,770원을 감안할 때 여성의 시간당 임금은 작은 편이지만 남성은 두배 높은 금액이다<sup>54</sup>.

둘째, 정부재정 지원이다. 자원봉사는 재정을 자체 후원금을 통해 확보하는 것이 바람직하나 일부 정부로부터 보조금을 받기도 한다. 반면에 참여소득은 전적으로 정부의 재정 지원에 의존한다. 사회적 기여 활동이 이익과 이윤을 창조하는 것이 아니기 때문에 내재적 가치를 훼손하지 않는 수준에서 경제적 가치에 대한 보상을 해야하므로 정부 재정지원은 절대적이다. 셋째, 사회적 가치 기여에 대한 관점이다. 사회적 가치에 대한 자원봉사와 참여소득의 입장은 다를 수 밖에 없다. 대표적으로 가족간 돌봄서비스에 대한 입장이다. 자

49 류기형외(2021) 앞의 책 참조 p.57

50 신윤창·손경숙(2008), 앞의 논문, p.142.

51 앞의 논문 p.142.

52 김태홍·권태희·김난주(2007), 한국자원봉사활동의 결정요인과 경제적 가치 평가, 한국인국학, 제30권 제3호, p.100.

53 고용노동부, 고용형태별근로실태조사, kosis참조

54 조선주(2011), 여성 자원봉사활동의 결정요인과 경제적 가치, 노동정책연구, 제11권, 제3호, p.102

원봉사는 가족간 돌봄을 개인적 활동으로 보지만 참여소득에서 돌봄은 사회가 책임져야 할 활동으로 정의한다. 예를 들면 자녀돌봄, 고령자 돌봄은 누군가의 경제적 활동의 포기를 전제한다. 이는 경제활동 포기자의 경제적 손해를 감소시키는 것이다. 미국의 경우 가족내 고령자 돌봄을 위한 가족 구성원의 행위로 인한 임금 손실을 연간 5,000 달러로 추정하고 있으며 가족 간병인의 25%가 부채를 안고 살고 있다<sup>55</sup>. 결국 가족 돌봄을 위해 가족 구성원 누군가는 노동시장에 퇴장해야 하는 기회비용을 발생시킨다는 것이다. 이는 국가 경제 활동과 생산에 영향을 미치는 것이 된다. 그렇지 않으면 누군가의 도움이 필요한 사안이므로 참여소득은 이러한 돌봄 행위도 사회적 기여로 보고 있는 것이다. 그러나 올림픽 자원봉사, 체육 행사, 지방 축제 등 일시적이고 행사성 활동 참여를 참여소득으로 볼 수 없다. 올림픽도 지방행사도 국가 사회 경제적 기여라 볼 수 있지만 지속적이지 않으며 올림픽은 국가적 홍보성과 자원파괴등 사회적 부작용도 만만치 않기 때문이다.

반면에 자원봉사의 개념과 용어의 변화를 요구하는 프로그램도 있다. 예를들면 지역사회에 기반한 봉사를 통해 학습과 교육을 동시에 강조하는 미국의 봉사학습(service learning) 처럼 규범성이 강한 경우 이를 자원봉사라는 용어보다는 시민참여(civic engagement)라는 용어를 사용하는 것이 더 바람직하다<sup>56</sup>는 주장이다. 자원봉사의 프로그램중 일부가 참여소득 프로그램으로 가능한 사례라 할 수 있을 것이다.

## 2) 사회서비스와 참여소득

사회서비스의 개념은 사회보장기본법 3조에 정의하고 있다. 사회보장기본법에는 사회보장을 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다 라 규정하고 있다. 제3조에서 사회보험은 “국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도”이며, 공공부조는 “국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도”를 말한다. 사회서비스는 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건 의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”로 규정하고 있다<sup>57</sup>.

55 Michelle cottle, Who will take care of America's Caregivers?, New York Times, Aug. 12. 2021.

56 정진경(2012), 자원봉사 개념의 재해석과 통합적 적용의 탐색, 한국사회복지행정학 14권(통권 제36호), p47.

57 국가법령센터 홈페이지,

<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%82%AC%ED%9A%8C%EB%B3%B4%EC%9E%A5%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95, 2021년 10월8일>

보건복지부에서는 사회서비스를 광의 개념으로는 사회보장 기본법을 따르고 있지만 협의 개념으로는 노인, 아동, 장애인 등을 대상으로 한 돌봄 서비스를 총칭하고 있다. 기존 사회복지서비스와의 차이점은 공급주체가 국가에서 지역기반 제3섹터로 변화였고 빈곤층 한정을 서민 중산층 까지 확대, 기본 생활보장에서 일상생활지원등 다양한 서비스로 변화하였다는 것이다. 주요사업으로는 임신출산지원, 영유아 보육, 아동청소년의 방과후 돌봄, 중고령의 사회서비스 일자리, 건강관리, 노인의 장기요양, 노인돌봄, 치매돌봄, 노인일자리 등이 대표적이다<sup>58</sup>.

참여소득 논의에서 사회서비스가 중요한 이유는 바로 엡킨슨이 참여소득을 정의하면서 예를 든 것 중 대표적인 사례가 돌봄 서비스이기 때문이다. 돌봄서비스는 비단 참여소득만이 아니라 기본소득에서도 중요한 대상 중 하나이다. 부분기본소득으로 명명되는 아동 기본소득, 가사노동에 대한 기본소득 등이 대표적이다. 그렇다면 사회서비스와 참여소득을 구분할 수 있는 근거는 무엇인가?는 매우 중요한 질문이다. 이에 대답하기 위해서는 우리나라에서 사회서비스가 어떠한 역할을 해왔는지를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

보건복지부는 2010년 한 보도자료를 통해 보건복지사업을 통해 일자리를 지속적으로 확충해 나가겠다고 발표하였다<sup>59</sup>. 이 의미는 돌봄서비스로 대표되는 사회서비스를 국민의 삶의 질 향상이라는 목표와 일자리 창출이라는 두 마리 토끼를 잡겠다는 의지의 표명이라 할 수 있다. 10대 유망서비스로 간병, 돌봄, 장기요양, 지역사회서비스와 임상시험, 해외환자 유치, 뷰티서비스 등을 선정하였다. 2017년 일자리 위원회에서 제시한 ‘사회적경제 활성화 방안’에서도 사회서비스를 취약계층에 대한 고용창출 및 사회서비스 공급확대의 필요성을 제기하고 있다<sup>60</sup>. 일자리 창출의 대상이 취약계층으로 명시적으로 확정 제시하고 있다.

보건복지 분야의 일자리 창출 전략은 비단 한국만의 일은 아닌 전 세계적 현상이라 할 수 있다. 이는 제3의 길로 대표되는 사회투자론의 핵심 정책이기 때문이다. 즉 정부는 사회서비스 정책을 일자리 정책 일환으로 규정하고 이를 확대하기 위한 조치와 함께 지역사회서비스가 가능한 돌봄, 요양 등 활성화를 위해 중간지원조직을 지방의 민간에 이양하게 되고 이는 민간 시장화로 이어진다. 이러한 형식은 초창기 지원단체가 비영리(또는 NGO) 형태를 띠고 있지만 내용상에는 민간영리기관의 모습을 보이고 있으며 이는 일종의 이해관계자로 굳어지게 되는 계기가 되었다. 즉 시장의 역할이 강화되고 서비스나 급여의 제공 주

58 [https://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=06&MENU\\_ID=06360101&PAGE=1&topTitle=%EC%82%A C%ED%9A%8C%EC%84%9C%EB%B9%84%EC%8A%A4%EC%9D%98%20%EA%B0%9C%EB%85%90%EA%B3%BC%20 %EA%B0%9C%EC%9A%94](https://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06360101&PAGE=1&topTitle=%EC%82%A C%ED%9A%8C%EC%84%9C%EB%B9%84%EC%8A%A4%EC%9D%98%20%EA%B0%9C%EB%85%90%EA%B3%BC%20 %EA%B0%9C%EC%9A%94), 2021년 10월8일

59 보건복지부, 보건복지업, 일자리 창출의 블루오션, 2010년 8월18일(수) 주간 보도자료.

60 일자리 위원회, 사회적 경제 활성화 방안, 2017.10월



체가 이윤을 추가할 수 있다는 것을 의미한다<sup>61</sup>.

그러나 이러한 정책은 세 가지 차원에서 정책적 실패를 가져오는데 하나는 일자리 양은 늘어났지만 고용의 질은 보장 하지 못하다 보니 사회서비스의 질이 떨어지는 현상을 초래하였다. 두 번째는 중간지원조직이 민간 시장의 이해당사자가 되어 정부 정책의 반대세력으로 정체성을 확보하였다는 점이다. 대표적인 것이 문재인 정부에서 실현하고자 하였던 ‘사회서비스원’ 설립을 민간 공급자(중간지원단체)들의 극렬한 반대로 진척이 이루어지지 않고 있다<sup>62</sup>. 세 번째는 일자리(employment)에 초점을 맞추다 보니 다른 일자리와의 형평성 문제에 시달리고 있다는 점이다. 이는 사회서비스를 정부가 개인 사업자 신분으로 만들어 고용 양적 확대에 초점을 맞춘 일자리 정책에 기인한 것이 가장 큰 이유이다. 사회서비스 종사자의 근로조건과 최저임금에도 못 미치는 임금수준 등을 시장수준에 맞추지 못한 중간조직의 민영화와 양적 확대만은 정책이 결국 고용 안정의 요구와 고용의 질에 대한 요구로 분출될 수 밖에 없다. 결국 양적 일자리 확대가 아닌 사회적 가치의 실현과 이에 대한 정당한 경제적 보상이라는 두 마리 토끼를 잡을 방안이 필요하며 이에 대한 대안이 참여소득이 될 수 있다는 것이다.

또 하나의 이유는 국가의 서비스 공급을 민간 위탁을 통해 책임을 분산하였기 때문이며 보다 더 근본적인 문제는 정부사업을 위탁받아 수행하기 전에 민주적 거버넌스가 구축되어 있지 않아 서비스 공급과정에서 획일성과 공급자 중심의 서비스 방식에 있다는 점이다<sup>63</sup>. 앞에서 제시한 일자리 정책의 문제점을 극복하기 위해서는 일자리 창출을 위한 사회서비스 보다 지역사회 주민들의 필요에 의한 자발적 서비스 프로그램 개발과 프로그램 운영을 위한 거버넌스 구축이 급선무이다. 바로 이를 해결할 수 있는 것이 참여소득이다. 참여소득이 수행할 프로그램의 유형은 기존 사회서비스 혹은 제3 섹터 부분이 해오던 것과 유사하지만 참여소득은 고용정책도 아니고 중앙정부의 지원사업도 아니며 시장화를 통해 프로그램을 전달하는 것도 아니다. 참여소득은 지역주민의 삶의 질 향상에 필요한 것이 무엇인지를 스스로 자치적으로 찾고 이를 속의민주주의 형태로 공론화한 후 참여형 거버넌스로 운영 하는 방식인 것이다. 참여소득은 시민민주주의 실현과정이자 학습의 장이 되는 것이다.

61 김교성·백승호·서정희·이승윤(2018), 기본소득이 온다-분배에 대한 새로운 상상, 사회평론아카데미, p.274

62 경향신문, “사회서비스원을 양치기 소년으로 만들 셈인가?”, 2021년 7월26일자

63 노대명·김신양·장위봉·김문길(2010), 한국 제3섹터 육성방안에 대한 연구, 한국보건사회연구원, p.101.

### 3) 지역자산과 참여소득

지역 커뮤니티(공동체) 활성화를 위한 방안 중 대표적으로 제시되는 것 중 하나가 지역자산 활용이다. 이는 지역내 존재하고 있는 각종 자연환경 같은 자연적 자산, 건축물, 토지 같은 구조적 자산, 문화유적지같은 역사 자산, 지역 구성원의 인적자산, 기업활동으로 대표되는 경제적 자산을 활용하는 방안이다<sup>64</sup>. 주로 지역자산을 이용한 논의는 지역내 도시 재생 전략으로 활용되고 있으며 일부 지역에서는 해당지역 문화를 소개하는 문화해설사 등으로 지역내 일자리 창출에 기여하기도 하였으나 극히 소수의 사례이다. 그럼에도 불구하고 지역 자산 중심 커뮤니티 활성화가 중요한 이유는 지역자원을 발굴하여 지속가능한 사업을 통해 살기 좋은 지역을 만들 수 있기 때문이다<sup>65</sup>. 또 하나의 장점은 ‘필요기반 커뮤니티’방식의 지역 접근은 지역 리더쉽만 부각되고 대상자인 지역 구성원을 적극적인 존재가 아닌 수동적 존재로 전략시킬 수 있다. 반면에 ‘자원기반커뮤니티’는 사람들 사이의 사회적 관계에 근거함과 동시에 관계를 자산으로 간주하는 장점이 있다<sup>66</sup>. 또한 집단적 행동을 통하여 주민 상호간 협조 활동으로 스스로의 웰빙을 개선해 나가는 과정을 중요시 한다는 점이다. 기존 정부는 자문의 역할만 하여 주민의 자발적 참여를 보장하고 있다. 그러나 가장 중요한 것은 일종의 지역내 사회적 기업과 협동조합을 의미하는 ‘커뮤니티 비즈니스’사업은 투입된 자본이 지역내 재투자되기 때문에 다른 기업에 비해 고용창출 및 지역경제 활성화에 파급효과가 크다는 점이다<sup>67</sup>.

그러나 지금까지는 지역내 경제 활성화, 도시재생과 관련한 것이지 주민들의 생활밀착형과 관련한 것은 아니다. 이에 아무리 가난한 사람도 공동체에 기여할 능력과 재능을 가지고 있다는 관점에서 상호간 재능을 공유하는 이른바 개인간 역량 연결(Asset-Mapping) 프로그램 등이 대안으로 제시된다(Kelvin, 2019, 319). 예를 들면 우리나라에서 시행되고 있는 노노케어(老老care)와 같은 개념으로 노인들이 가지는 역량을 상호간 상부상조하면서 서로 협력하여 생활을 영위해나가는 것이다. 노인이 노인을 돌보는 것이 참여소득이 될 수 있음을 보여주는 사례라 하겠다.

64 이왕건, 민범식, 박정은, 류태희, 이유리, 양도식(2012), 지역자산을 연계활용하는 도시 재생의 개념과 전략, 도시정보(363), p.4.

65 최현선, 오윤경, 이지연(2012), 커뮤니티 개발과정에서의 자산지도화 기법(Asset Mapping) 활용 사례 연구, 국토연구, 75권, p.56

66 박해욱, 김대욱(2014), 지방자치단체의 커뮤니티 자원에 관한 연구, 한국지방행정연구원, pp.14-15

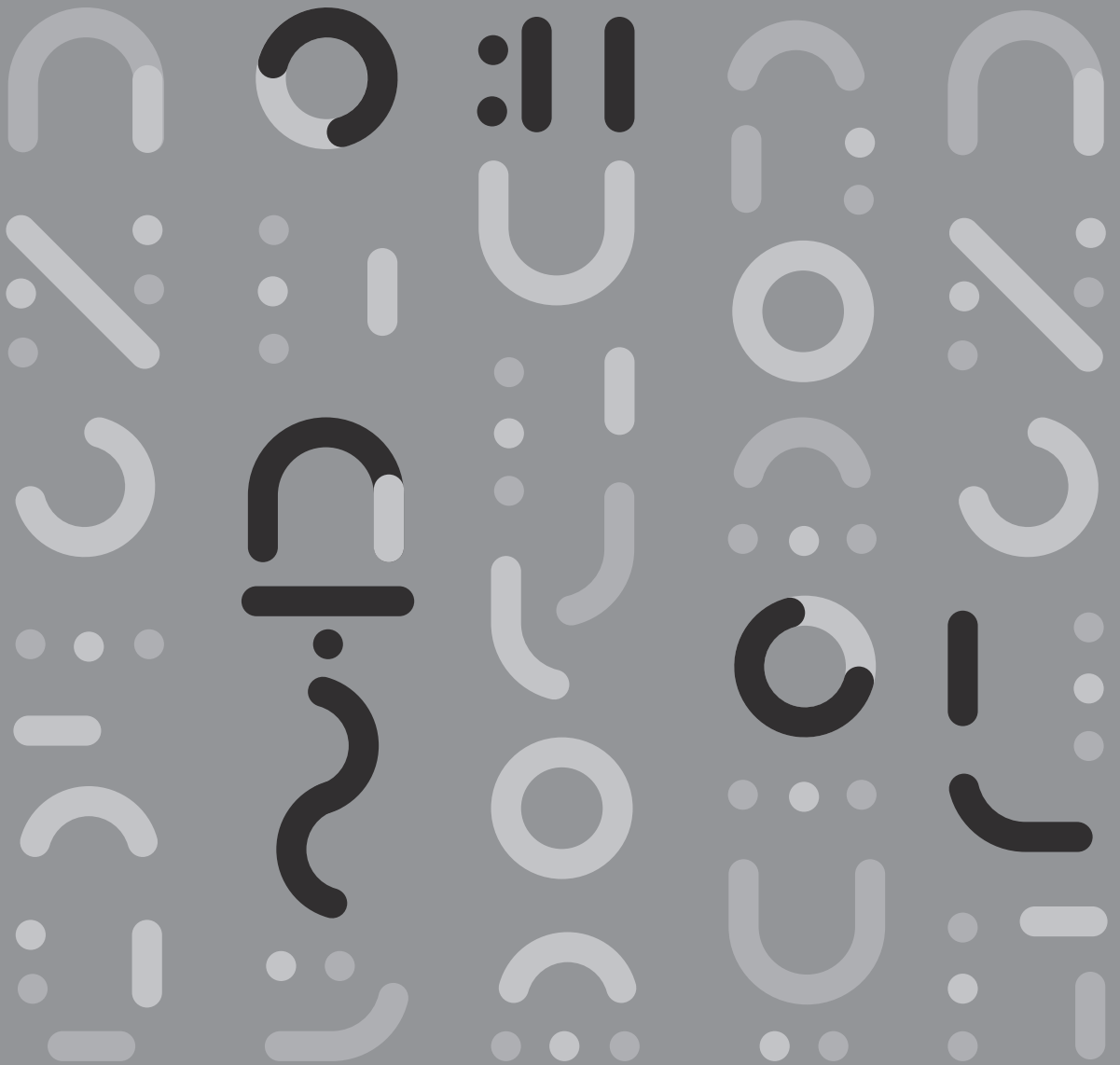
67 박용규, 최숙희, 주영민, “커뮤니티 비즈니스와 지역경제 활성화”, issue paper, 삼성경제연구소, 2009.9월21일, p.11 참조





# 05 예술인 참여소득 운영과 방안

(이상준 박사 / 한국직업능력연구원)





참여소득을 그 학문적 개념과 정책화에 필요한 주요 쟁점 별로 정리한 앞의 4장에 이어 이 5장은 실제로 참여 소득을 운영할 경우를 상정하여 반드시 확인하고 숙의해 할 요소들을 정리하였다.

참여소득이 학자들의 담론 영역에서 현실의 정책 영역으로 이행하는 순간 수많은 관계와 입장에 의하여 그 현실화는 매우 복잡하게 전개될 것이다. 이럴 때, 참여 소득의 운영에 관한 기본 원칙을 정리하고 이로써 현실에 탄력적으로 대응하면 그 정책화 과정은, 훨씬 풍부하면서도 설득력 있게 진행될 수 있다.

이를 위하여 이 5장에서는 ‘주민 자발성’, ‘지방 분권’, ‘사회적 기여’ 등의 기본 원칙을 설명하고 그에 따라 실질적인 운영의 방식, 지역 거버넌스 구축, 청년 예술인들의 참여 그리고 무엇보다 경기문화재단 등 실질적으로 이 정책을 수행할 가능성이 높은 단위의 역할과 방식에 대해 서술하였다.

# 1. 확장된 참여소득 정의와 운영 원리

## 1) 확장된 참여소득 정의

참여소득의 개념이 나온 지 30년이 되어 간다. 참여소득 논쟁은 기본소득에 비해 그동안 사회적으로나 학술적으로 국제적으로 커다란 이슈를 불러오지 못한 것도 사실이다. 주장하는 논리와 현실성이 허술하고 빈틈이 많은 것도 사실이다. 이는 역설적으로 기본소득이 500년간 무수한 이론가와 철학자, 경제학자, 자본가들에 의해 수정 보완되어 왔듯이 참여소득 또한 앞으로 수정 보완되어야 하는 정당성을 가질 수 있다. 이상준(2021)에서는 참여소득의 논리기반과 실현가능성을 높일 수 있는 기회 차원에서 수정된 참여소득을 정의하고 이 정의를 통한 적극적 노동시장 정책과의 연계 방안을 제안하였다<sup>68</sup>.

먼저 참여소득의 불변적 정의(invariant definition)는 1)(비조건성)수혜자들의 자산조사를 하지 않는 다는 것 2)(현금성)개인별 현금지급하며 3)(보편성)개인의 특성이나 특정 그룹으로 한정하지 않는 다는 것이다. 이외에 가변적 정의(variable definition)는 4)(공공성)사적기업이나 사적 영역이 아닌 공공의 일로 사회적, 공공 부문의 기여를 통해 개인의 실질적 자유 capabilities를 확장 하는데 기여해야 하며 5)(참여성)참여 민주주의를 근간으로 하는 시민의 참정권 형태이며 6)(지역성)중앙정부가 아닌 지방정부의 거버넌스 체계 활동으로 지역마다 사회마다 합의된 공공의 일의 참여에 대한 보상이며 7)(충분성)공공부문과 사회적 기여에 대한 소득지원은 기여와 참여라는 내재적 동기 존중을 감안하여 책정하는 것으로 참여소득을 정의한다.

1),2),3)은 Atkinson이 주장한 기존 참여소득의 정의를 따른 다는 의미에서 불변적 정의라 명명하였다. 4,5,6)은 기존 연구자들의 논의를 바탕으로 조작적으로 정의한 것으로 언제든지 수정되고 보완될 수 있다는 점에서 가변적 정의라 명명하였다. 이들 정의를 세부적으로 살펴보자. 1)과 2), 3)은 참여소득의 배경이 되는 정의이므로 추가적인 설명은 필요 없어 보인다. 다만 3)의 경우는 특정 그룹의 참여를 반대하지는 않지만 그렇다고 현재 다니고 있는 일자리 또는 민간 부문의 이중 소득에 까지 참여소득으로 인정하는 것은 아니다. 이진 기본소득의 범주에서 다루어질 사안이기 때문이다.

68 이상준(2021), 참여소득, 캐퍼빌리티 그리고 적극적 노동시장 정책, 시민과세계, vol.38, pp.139-142에서 인용

<표 1> 참여소득의 정의 조건

분류	조건	내용
불변적 정의	비조건성	자산조사를 하지 않음
	현금성	현금으로 주며, 때로 대신 납부 가능
	보편성	성별, 연령, 특정 그룹에 한정 하지 않음
가변적 정의	공공성	사회적 공공부문에 기여하는 것으로 민간 부문이 담당하기 어려운 공익성 실현
	참여성	시민의 자발적 참여를 원칙
	지역성(분권화)	중앙정부 주도가 아닌 지자체 시민의 다양성 존중
	충분성	참여의 내재적 동기와 외재적 동기의 절충

4)는 3)의 사항을 구체화 시키는 것으로 참여소득을 사적 영역이 아닌 공적 영역임을 명확히 하고자 하는 의미라 할 수 있다. Atkinson은 사회적 기여(social contribution)라는 명칭을 사용하였으며 꼭 고용연계복지(workfare) 프로그램에서 요구하는 유료일자리(paid job)에 참여하라는 것도 아니었다(pérez-Muñoz;2018;p.269). 따라서 4)는 참여소득이 공적이고 사회적기여의 일임과 동시에 개인의 실질적 자유를 확대하고, 캐퍼빌리티(capabilities)를 확장할 수 있는 다양한 기여에 대해 참여소득이 역할을 하는 것으로 정의 하였다. 여기서 캐퍼빌리티의 개념은 본고의 범위를 넘는 것이므로 생략하거 간략히 설명하면 개인이 원하는 것(want to do)을 하고, 되고 싶은 것(want to be)이 가능(possibility)하도록 기회(opportunity)를 부여하는 기회를 의미한다. 이 기회를 가로막는 차별과 불평등, 빈곤에서 벗어나기 위해 개인적, 사회적, 환경적 요인으로 구성된 전환요인(Conversion Factor)을 극복하고 자신이 원하는 것을 하거나 또는 얻고자 도구를 이용하는 능력과 활용할 기회를 가질 수 있어야 한다. 이때 전환적 요인을 극복하는데 참여하는 것을 참여소득의 정의로 할 수 있다. 예를 들면 장애인들의 이동 수월성을 확보함으로써 장애인 개인의 capabilities를 확장하는데 기여하고자 공공의 일에 참여하는 사람에게 부여하는 참여소득은 참여소득이 capabilities를 확장하는데 기여하는 촉매제 역할을 하는 것이다.

5)는 과잉 노동공급으로 인해 일자리를 얻지 못한 상태에서 기본소득이 충분히 주어진다고 가정하더라도 여전히 인간에게 남은 과제는 자신의 존재감과 자신을 둘러싸는 각종 사회적 이슈에 대한 참여의 욕구-정치 및 사회단체에 참여- 즉 참정권의 권리는 없어지지 않을 것이다. 따라서 다양한 의미에서 정치는 매우 중요하며 어떠한 형태로든 자신의 발언권(voice)을 가지면서 사회적 공공에 기여하는 것을 의미한다. 이는 캐퍼빌리티(capabilities)가 존재론적 개인주의 보다는 참여, 속의 민주주의(democratic deliberation), 집단적 행동 등을 옹호하는 것을 반영하는 것이다<sup>69</sup>(S.Alkire,2008,p.8). Sen이 기근을 경제적 현상이 아닌 정치적 현상으로 접근하는 것과 타자의 존재에 도덕적 관심을 갖고 타자와의 상호관계를 자기

69 Sabina Alkire(2008), The capability approach to the quality of life, OPHI(Oxford Poverty & Human Development Initiative), Research In Proffess Series.

가치관에 반영하는 방식의 하나인 사회적 커미트먼트(Commitment; 현실참여, 의무, 책임 등)를 반영한 것이다(원용진 옮김, p.17)<sup>70</sup>. 4)와 5)의 차이점은 4)는 Sen이 말하는 인간의 capability와 실질적 자유를 배양시키기 위한 공공정책은 일반적으로 서로 다르면서도 연관되는 도구적 자유(경제적 용이성, 사회적 기회, 정치적 자유, 투명성 보장, 안전보장)를 진작시킴으로써 작동한다는 점을 투영한 것이다(2018;p.49). 5)는 개인들의 capabilities는 공공정책을 통해 강화될 수 있지만 다른 한편으로 공공정책의 방향은 대중이 그 결정에 참여할 역량을 효과적으로 활용한 것에 의해서도 영향을 받는다는 점을 나타낸 것이다(p.61).

6)의 참여가 중앙정부 관료들에 의해 규정되는 것이라면 이는 앞서 참여소득을 비판하는 그룹들에서 내세우는 행정비용의 과대화, 정책의 혼선을 가져올 것이다. 그러나 참여하는 것은 지역사회마다 정의가 다를 수 있고 실현 방식도 다를 수 있다. 따라서 6)에서 참여는 지역사회의 주민들의 자발적 자치적인 형태로 합의를 통해 그 지역주민의 삶의 질 유지와 주민의 capabilities 확장에 기여하는 것으로 규정한다.

마지막으로 7)이 충분성 조건이다. 이는 단순히 참여의 유인으로써 외적 조건인 소득만을 대상으로 하는 것이 아니라 공공적이고 사회적이며 개인의 capability 확장에 기여하는 것에 참여할 내적 동기 까지도 고려하는 조건이다. 단순히 돈만 보고 참여하는 것이 아니라 개인이 보람, 헌신 등을 존중하는 것 까지 포함하는 개념이다. 다만 문제는 소득의 지속성이다. 이 지속성은 참여소득을 정의하는 보조적 개념이다. 지속성이란 의미가 참여자가 원하면 언제까지나 참여소득을 받을 수 있다는 의미가 아니라 참여소득을 주는 프로그램이 지속적이어야 한다는 의미이므로 여기서는 혼돈을 피하기 위해 보조 정의로 설정하였다.

## 2) 다원주의와 주민 자발성

앞에서 살펴본 수정된 참여소득 정의에서 주민의 참여성을 설명하였다. 그 이유를 좀 더추가적으로 살펴볼 필요가 있다. 참여소득은 기본소득과 적극적노동시장 정책(ALMP) 중간쯤에 있다고 볼 수 있다. 참여의 정의를 좁게 해석하면 ALMP와 유사하고 광의로 폭 넓게 해석하면 기본소득에 해당된다고 볼 수 있다. 따라서 참여소득의 정의를 누가 하느냐는 것은 매우 중요한 문제이다. 만일 행정기관이 참여소득을 정의하게 되면 진행되는 참여소득이 정의한 바 대로 진행되는지를 일일이 관리 감시 하는 비용이 들게 된다. 또한 개인의 다양성을 고려하지 않은 채 일원화된 참여소득을 정의할 경우 지역마다 집단 마다 소속되어 있는 사회의 필요성과는 거리가 멀어질 수 밖에 없다.

70 Amartya Sen, SENCONOMICS, 원용진 옮김(2008), 센코노믹스- 인간의 행복에 말을 거는 경제학, 갈라파고스

우리는 회사에서, 친구들과의 사이에서, 가족, 가정에서, 지역 사회모임 등에서 개인의 정체성은 달라질 수 밖에 없다. 어떠한 지역에서 중요한 것이 다른 지역에서는 중요하지 않은 일이 될 수도 있다. 경기도를 예로 들면 경기남부 평택의 입장과 경기 북부 파주시의 입장은 다를 수 있다. 평택시와 파주시로 안으로 들어가면 어떠한 동은 도로가 좁은 관계로 교통사고 위험 때문에 교통안전에 대한 요구가 높을 수가 있는 반면에 어떠한 동은 도로를 좁혀서라도 주택확보가 더 급선무 일 수 있다는 것이다.

그런데 만일 이러한 지역별, 개인별 다양성을 무시하고 보편적이고 중앙정부의 획일적인 정책으로 밀어 붙이는 것은 다양성을 억압하는 장치이자 일종의 폭력적 행위 일 수 있다. 아마타르 센(Amartya Sen)의 저서 ‘정체성과 폭력’에서 단일한 정체성을 요구하는 것은 대결을 획책하기 위해 호소력 있는 주제라는 것임을 주장하고 있다. 예를 들면 종교, 인종 문제 등이 여기에 해당한다. 중앙집중적이고 획일적인 정책은 지방의 다양성에 대한 훼손이자 억압일 수 있다는 것이다.

결국 참여소득 운영 원리에서 다원주의는 매우 중요해질 수 밖에 없다. 보편적이고 일반적인 참여의 정의는 개인들에게 그다지 필요없는 내용물로 다가올 수 밖에 없으며 이는 결국 관리 비용과 행정 절차의 비용, 감시비용 상승과 지역간 다툼과 경쟁 비협조를 불러 일으킬 수 있기 때문이다.

그렇다면 이러한 문제를 해결 할 방안은 무엇이 되어야 하는가? 라는 질문이 나올 수 밖에 없다. 이에 대한 대답은 참여의 정의를 지역 주민의 자발적 참여와 어느 정도 한계는 있지만 속의민주주의를 통해 정의하고 결정하게 하는 것이다. 이는 참여소득이 ALMP와 차이를 가르는 중요한 분기점이 되기도 한다. ALMP는 중앙정부의 획일적인 내용물이 사회서비스 형태로 분배되는 경향이 지배적인데 이때 ALMP는 사업의 타당성, 적합성, 심사, 평가 분석 등이 함께 이루어지기 때문이다. 참여소득이 중앙정부에 의해 기획되고 집행된다면 ALMP와 차별성을 가지기 어렵다는 것을 의미한다. 주민의 자발적 필요에 의해 참여소득이 정의 되기 위해서는 참여소득이 주민 또는 시민에게 어떠한 영향을 끼치는지 장점은 무엇인지에 대한 상당한 공론화 과정과 홍보가 선행되어야 한다. 이 과정이 생략된 채 바로 참여소득을 진행할 경우 기존의 ALMP와 유사해질 것은 명확하다. 그 다음이 먼저 시민사회 관점에서 지역과 주민과 행정기구간의 거버넌스가 구성되어야 한다. 아래에서 이 부분에 대한 자세히 살펴보겠지만 대략적인 것을 말하면 다음과 같다. 먼저 참여의 개념을 정의하고 시민에게 필요한 프로그램을 토론하고 예산을 배분 책정하는 일련의 과정이 동반되지 않으면 장기적으로 참여소득은 행정기구의 생색내기 정책으로 끝날 공산이 크다.

71 속의 민주주의(deliberative democracy)를 통해 지역사회에 문제를 해결할 수 있다고 보기는 어렵다. 다양한 요구와 이해 걸린 상황을 토론과 대화로 원만히 해결하고 결정할 수 있을 것으로 보는 것 자체는 이상적이고 심지어 공상적이기 까지도 하다. 마이클 왈쩌(Michael Walzer)의 주장처럼 속의가 아닌 타협, 협상, 시위 등 다양한 방법으로 의사 결정도 인정해야 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 속의민주주의는 다양한 방안을 시도하기전에 사전적으로 시도할 의미 있는 행위라 할 수 있다.

### 3) 참여소득과 지방 분권화

#### (1) 지방 분권화와 지역형 생활밀착 정책

지방 분권화는 1995년 지방자치단체장 선거가 생성된 이후 거의 30여 년간 줄기차게 논의가 이어져 오고 있는 의제이다. 초창기 지방 분권화, 지방자치의 큰 틀은 지방 정치와 지역경제 발전에 초점을 맞추어 왔다. 우리나라에 본격적인 지방 분권화 담론을 연 것은 노무현 대통령이다. 대통령 후보시절부터 지방균형발전을 핵심 공약으로 설정하여 수도권 과밀화 해소와 자본, 인력, 행정, 문화 예술의 집중을 분산시키는 것을 골자로 하고 있다. 과거부터 지방 분권화를 요구하는 이면에는 영국, 일본, 한국 등의 지방 분권화가 지방 재정자립을 동반하지 않으면서 중앙정부의 예산절감을 위한 목적으로 이용되었기 때문이다. 70~80년대 유럽에서 지방정부는 시민의 실생활과 직접관계 있는 사회복지, 공공서비스, 환경, 의료, 교육, 주택을 관장 하였는데 지방 분권화로 복지비를 삭감하고 서비스를 줄이고자 지방 정부를 활용한 것이다<sup>72</sup>. 지방 재정자립의 악화로 인한 가장 큰 문제는 스스로 주민 생활과 밀접한 미시정책(일자리, 교육, 문화예술, 복지, 보건, 환경, 등) 주도권을 가져올 고민과 방안을 찾는데 장애로 작용한다는 것이다. 전국적 차원의 정책으로 만들기보다는 지방 정책에 적합한 기본소득이나 생활임금등을 활성화시키기 위해서라도 지방 재정책과 일부 조세권한 지방 이양은 매우 필요하다.

그러나 이 보다 더 큰 문제는 정책 결정권이다. 예를 들면 지역의 복지정책과 중앙정부의 복지 정책간의 충돌 시 지방자치단체가 이길 방법이 없다는 것이다. 현재는 사회보장심의위원회에서 ‘국가 및 지방자치단체의 역할 및 비용분담에 관한 사항 등’을 심의하기로 되어 있는데 중앙정부의 철학과 반대되는 경우 해당 지역은 고스란히 자기 예산으로 정책을 펼쳐야 한다. 대표적인 것이 과거 성남시의 무상 교복 갈등이다. 성남시가 2016년 중학생부터 시작한 무상 교복은 3년간 박근혜정부와 갈등을 벌여 오다 문재인 정부가 들어선 2018년 고등학생까지 확대하여 지원하는 것으로 사회보장 심의위원회에서 결정하였다<sup>73</sup>.

일자리 정책은 어떠한 상황인지 보자. 현재 우리나라는 고용노동부, 행정 안전부를 비롯한 중앙정부 중심의 일자리 정책이 중앙집권적이어서 지역의 특성과 다양한 사람들의 참여를 막고 있다해도 과언은 아니다. 여기에 지방의회는 지자체가 중앙정부 사업을 획득하는 것에 비례하여 지방 재원을 지원하는 이른바 매칭 펀드개념을 사용하다 보니 일자리, 교육훈련 등에서 지역의 특성을 반영하지 못하고 있다. 또한 고용보험 가입율로 평가되는 성과는 고용에 종사하지 못하는 다양한 참여경제, 지역주민간의 자발적 교류 협력사업 등을 천시하기 일췌이다. 또한 지방자치단체장 치적과 성과를 위해 인근지역과 협력도 잘 이

72 최장집(2001), ‘지역정치와 분권화의 문제’, 지역사회 연구, 9(1), 한국지역사회학회, p5.

73 연합뉴스, “이재명 떠난 성남시, 8전9기 끝에 ‘고교 무상교복’ 시행”. 2018.4월9일자,



루어지지 않게 만든다. 중앙집중식 일자리 정책은 광역시와 읍면동이 처한 상황이 다름에도 불구하고 차별성과 특수성을 피하기도 어렵게 한다. 설사 중앙정부 지원의 일자리 사업을 한다하더라도 정작 그 지역의 고용과 경제 활성화에는 영향을 끼치지 않는 사례도 나타나고 있다. 예를들면 기업과 공장은 A 라는 지역에 있는데 직원은 대부분 B라는 타지역 도시에서 살고 있을 경우 회사와 공장이 어려워 실직자가 늘어나면 고용위기가 A지역의 문제인지 B 지역의 문제인지 모호하다.

따라서 이러한 문제점을 극복하려면 타당한 방식의 적극적 노동시장 정책이 아닌 지역의 참여와 자치권이라는 공공의 역량을 장기적으로 강화하는 차원에서 역매칭 즉 다운-탑 방식의 적극적 노동시장정책으로의 전환이 필요한 것이다. 지역도 현재는 산업 특히 대형 제조업 유치와 기존 기업 유지를 통한 지역경제 활성화를 꾀하는 데에 초점을 맞추고 있다. 지역내 경제 활성화를 위해 건설한 기업의 존재는 매우 필요하다. 문제는 산업구조의 변화와 소비 형태의 변화로 인해 쇠퇴해가는 기업을 좀비처럼 지원하는 것은 지양해야 한다. 경제의 기본은 사람의 소통이 활발한 곳에서 부가가치가 발생하듯이 사람들이 모이고 참여하는 형태의 네트워크 형성을 고민해야 한다. 이러한 점에서 최근 지역별 재생사업이나 지역화폐, 지역활동가 양성 등은 이러한 고민에서 시작된 작은 운동이라 할 수 있다. 이러한 운동이 되려면 지역단위의 거버넌스가 필요한데 최근 경기도, 충남등에서 일자리 재단, 또는 일자리 진흥원등이 만들어지고 있는 것은 다행한 일이다. 아직 이들이 지역별 다양한 프로그램을 만드는 역량은 부족하고 여전히 지역 관 주도의 거버넌스이지만 지속적으로 지역주민의 참여와 참여예산 확보등을 통해 지역주민의 삶의 질 향상에 기여하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

## (2) 지방 분권화와 참여소득과의 관계

앞에서 우리는 지방분권화가 왜 필요한지를 살펴보았다. 그렇다면 참여소득은 지방 분권화를 위해 어떠한 역할을 할 수 있을까? 앞에서 다루었던 내용을 보면 지방은 여전히 재정적 독립을 이루지 못하였으며 과거에 비하면 많은 발전과 향상이 이루어졌지만 여전히 상대적으로 사회 인프라구축에 비해 주민 밀착형 프로그램은 소홀히 하고 있다는 점이다. 그럼에도 지방분권화 장점중 하나는 지방 분권화가 지역사회의 결정에 따라 공공재들 가운데 소비자의 선택의 폭을 확대하는 수단으로 작용할 수 있을뿐더러 비용을 감소시키고 인적자원을 보다 효율적으로 활용할 수 있는 것이다<sup>74</sup>. 이는 삶의 질 향상, 일과 삶의 균형, 행복과 같은 미시적 개인의 취향과 선택의 만족을 중앙정부 정책으로 감당하는 것은 불가능하며 지방의 소규모 집단-이를 커뮤니티라 부르던, 마을 공동체로 명명하던-에서 충족

74 B.C Smith, decentralization, 김익식(2004), 지방 분권론, 도서출판 행정 DB, p.21 참조

되어야 함을 의미한다. 지역내 고용이 아닌 일, 복지의 요구, 참여를 통한 구성원의 소속감, 연대감, 유대감, 친밀감을 위해서라도 지역단위의 다양한 프로그램 개발은 필요하다.

이를 위해서는 현재 중앙정부 의존성에서 지방이 탈피하여 자체적 역량강화를 동반하면서 중앙정부의 역매칭 형태의 프로그램 제안과 재정지원을 요구해야 한다. 지역마다 천편일률적인 일자리 사업에서 비록 고용보험에 취업으로 계산되지는 않으나 지역주민의 삶의 질 향상에 기여하는 많은 일들은 여전히 존재하다. 바로 참여소득이 중앙정부에게 지방의 분권화 역량 강화 요구를 위한 장치이자 근거가 될 수 있다. 현재 논의되고 있는 부울경 통합처럼 광역시 도간의 통합으로 재정과 인프라를 하나로 모으되 개인의 삶의 질 향유 유형과 요구 범위는 협의의 지역 범위로 한정하여 계획할 필요가 있다.

현재 지역 경제활성화를 위한 지역내 지원사업의 대부분은 창업 개념의 카페, 빵집, 숙박 등 지역의 특색을 담은 소규모 사업들이 대부분이다. 일부에서는 문화예술 교육같은-제주지역균형발전지원사업 등-사업을 통해 지역주민의 다양한 문화적 요구를 충족시켜주고 있다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 지역내에서 공공일(public work)을 개발하여야 한다. 고용이(employment) 아니라 일(work)로의 정책전환이 필요하며 이때 일은 지역 내 유형무형의 공유지(the commons)를 지역의 자발적 거버넌스와 연계하여 발굴하고 창조하는 일련의 일자리이다. 기존의 공공근로사업이라 하면 고령자들이 거리의 휴지를 줍거나 풀을 뽑는 것으로 인지하고 있지만 공공일의 공유지 공동관리라는 관점에서 공공근로사업, 예를 들면 98년 금융위기 이후 진행된 도서관 디지털화 작업<sup>75</sup>등이 이에 해당된다 하겠다. 공공일(public work)은 “지속적 시민적 가치를 창조하는 사람들 간의 결합으로 스스로 조직된 노력으로 정의(Boyte;2011,p.94)”되는데 Peter Levine는 공공일은 사회적 자본을 세우고(builds social capital) 공동체를 강화하고(strengthens communities), 집단적 시민에 필요한 기술(skill)을 사람에게 주는 것으로 정의하고 있다<sup>76</sup>(Boyte;2011,p.94). 또한 예술, 문화, 체육등의 활동이 현재 고용의 관점에서는 일자리로 규정하지 않지만 주민 모두의 삶의 질 향상에 기여할 수 있다는 점에서 공적인 일이며 사회기여의 일로 손색이 없다. 이러한 공공의 일은 중앙정부가 아닌 지방정부만이 발굴할 수 있다는 점에서 참여소득의 정책화는 지방분권화를 촉진시키는 촉진자역할을 할 수 있다.

21세기에 들어와서 우리는 참여라는 용어를 많이 접하고 있다. 참여민주주의, 시민(주민)

75 98년 금융위기 당시 청년층 공공근로사업의 하나였던 도서관 자료의 디지털화 사업을 문재인 정부에서 25년 만에 디지털뉴딜 정책의 디지털일자리 소환하였다. 이 사업자체를 일자리 사업으로 규정하는 것이 문제이지 공공의 일자리, 봉사, 참여라는 내재적 관점에서 참여하는 (공공의)일(또는 행위:action)이라는 관점으로 변화가 필요하다.

76 이러한 기술의 공유를 위해서는 시민전문가(citizen professionalism)양성으로 이는 정규 교육의 학술적 훈련이나 고도의 과학적 교육 과정의 일부만이 아닌 실용적 차원에서 배운 능력으로 정의된다. 여기에는 우리나라에서 실시하고 있는 일종의 요양보호사 같은 가족건강 관련 직업들을 조직화하는 공공의 일이라 할 수 있다. 이에 Doherty는 건강과 사회적 후생(social well-being)을 향상시키기 위해 아직 손대지 않은 자원(resources)은 우리의 일상에 늘 도전받는 이슈에 직면한 공동체(communities), 가족, 그리고 개인들의 에너지, 지혜, 지식 이다(Boyte;2011,p.96)라고 말한다.

참여, 참여예산 등 참여의 필요성과 중요성을 듣거나 보게 된다. 이러한 참여는 아주 멀게는 고대 아테네에서 조금 멀게는 루소와 밀, 그리고 헤겔, 가깝게는 아렌트에 이르기까지 참여의 필요성과 중요성을 역설하고 있다. 시민참여를 통한 지역 내 시민의 자발적 정치와 사회기여를 지금까지는 교육과 정치 분야(또는 시민운동)가 담당해왔다 해도 과언은 아니다. 민주주의 실현과 유지를 위한 시민참여, 지역내, 개인간 다양성을 인정하는 가치와 자세, 목적 달성을 향한 의사결정 과정 등 시민화, 시민성을 그동안 시민교육, 시민운동차원의 정치 과정에서 이룩해 온 것이다. 그러나 이러한 노력은 콘텐츠의 부족, 시민참여의 정체성 미확립, 시민이라는 개념의 추상성, 참여 동기 부여 문제 등으로 뚜렷한 결과를 내놓지 못한 것도 사실이다.

고대 아테네 시대에 정치로써 시민참여는 먹고사는 문제가 일정정도 해결된 집단의 행동이었지 장시간 노동을 하는 노예에게는 해당되지 않는 행위였다. 이러한 사실은 오늘날에도 마찬가지다. 소득 양극화로 인한 소득 빈곤, 장시간 노동, 관계빈곤이라는 삼중고 시대에 살고 있는 시민계층들까지 자발적 참여를 기대하는 것은 무리다. 사회적 약자일수록 그들만을 위한 담론 자원이 필요한데 소득불평등은 이들이 요구를 대변하고 소통할 공간 내 참여를 막고 있다. 자신들만을 위한 정치행위가 가능한 공적영역을 만들지 못하게 한다.

따라서 이제는 시민성, 시민화의 과정을 교육과 정치 분야에 맡길 것이 아니라 개인의 경제적 불만족을 채워주는 참여소득이 담당하게 하는 것으로의 전환이 필요하다. 자신의 경제적 행위가 결코 사적 영역만이 아닌 공적영역-공동체 및 사회기여-에서 이루어짐에 따라 다수의 사람들과의 관계 속에서 상생할 때만이 나에게도 유리하다는 것을 배우는 시민성과 시민화의 과정으로 정착하게 하는 것이다. 사적영역내 노동과 일이 공적영역의 행위로 변환되는 과정이 시민화의 과정인 셈이다. 시민화의 과정의 공간은 바로 지방 그 중에서도 소규모의 공동체가 되어야 하면 이를 위한 전제 조건이 바로 지방 분권화 그리고 일부 지방이양인 것이다.

### (3) 사회적 기여로서 참여소득 예술인 적용 방안

예술인을 대상으로 하는 참여소득이 성립하기 위해서는 예술인이 자신이 속한 지역내에서 어떠한 기여를 할 수 있는지가 정의되어야 한다. 참여라는 것이 창작, 공연과 예술인들의 활동에 참여하는 것이 아니라 예술인 지역 주민의 예술 활동에 참여할 때 예술인 참여소득은 비로소 성립한다. 예술인 참여소득의 궁극적 목적은 창작지원이 아니라 지역주민의 예술감수성 향상과 주민들의 예술작품과 예술활동에 대한 폭넓은 향유 또는 소비를 의미한다. 단순한 창작이나 공연 지원을 위한 지원은 예술인 기본소득이 더 적합할 것이기 때문이다.

예를 들면 우리에게 잘 알려진 엘 시스템아(El Sistema)는 베네주엘라의 음악교육 재단이

다. 정식 명칭은 베네수엘라 국립 청년 및 유소년 오케스트라 시스템 육성재단(Fundación del Estado para el Sistema Nacional de las Orquestas Juveniles e Infantiles de Venezuela, FESNOJIV)이다<sup>77</sup>. 이 프로그램을 소개하는 이유는 이 프로그램이 마약과 범죄에 무방비로 노출된 빈민 아이들을 구해준 것으로 유명하기 때문이다. 바로 여기에 예술인들이 참여하였다면 이는 예술인 참여소득으로 손색이 없어 보인다. 실제의 결과는 시몬 볼리바르 청소년 관현악단이다.

이런 비슷한 것이 우리나라에도 있다. 서울 금천구의 ‘하모니 오케스트라’이다. 7세 어린이부터 70대 어른까지 각자 원하는 악기를 배워 오케스트라 협연을 하는 구민 하모니 오케스트라를 구성한 것이다. 이 덕분에 금천구는 사회적 기업 금천교향악단, 내오필하모닉오케스트라, 남성 합창단이 등장 했다. 경기도 부천 아트 밸리는 예술 특기 교육으로 합창이나 관악연주, 연극 무용, 사물놀이, 애니메이션, 미술, 사진, 도예등을 평생교육시설에서 진행하고 있는데 부천시는 강사비, 거점형 프로그램 운영비와 감상 수업을 부천교육지원청에서는 프로그램 운영비를 지원하고 있다.<sup>78</sup> 이러한 프로그램이 꼭 참여소득에 부합된다고 볼 수는 없다. 예술인 참여에 대한 인건비와 주민의 자발적 참여활동이 가능한 공간 유무를 살펴보아야 하기 때문이다. 하지만 예술인이 사회적 기여를 할 수 있는 프로그램 조직인 것은 분명하다.

부천시와 같은 강사지원 사업은 제주도에도 있다. 제주도는 제주연구원에 제주지역균형발전 지원센터를 두고 미술, 공예, 생활체육, 음악, 학습, IT, 분야에 강사지원 사업을 지원하고 있다. 다만 여기서는 보조사업자가 강의를 개설하고 이를 심사하여 강사를 배정하는 것이다. 만일 보조사업자가 주민의 자발적 참여를 통한 일종의 협동조합이나 예술인 거버넌스라고 한다면 공익성과 공공성 가치를 충분히 충족하여 참여소득으로의 전환이 가능해 보인다. 그러나 단순히 민간 교육기관의 영리 목적 이라면 사회적 기여형태의 참여소득으로 보기 어렵다.

중앙정부에서 하는 유사한 사업도 있다. 대표적인 것이 문화관광부 산하 ‘한국문화예술교육진흥원’에서 진행하는 ‘학교문화예술 강사지원사업’, ‘유아 문화예술교육 지원’, ‘복지기관 문화예술교육 지원’, ‘노인영상 미디어 문화예술교육 지원’ 사업등 일종의 예술인 참여소득의 형태를 가지고 있다 하겠다. 문제는 주민과 예술인의 자발적 참여가 아닌 관주도의 사업이라는 차이점이다. 물론 여기서 더 봐야 할 것은 앞에서 본 수정된 참여소득 정의에 부합되는 가이다. 또한 평가를 통한 지속성을 판단한다면 이는 참여소득 보다 ALMP성격을 가진 프로그램으로 보아야 할 것이다.

77 위키 피디아,

[https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%97%98\\_%EC%8B%9C%EC%8A%A4%ED%85%8C%EB%A7%88](https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%97%98_%EC%8B%9C%EC%8A%A4%ED%85%8C%EB%A7%88)

78 윤석인 엮음(2018), 지방자치가 우리 삶을 바꾼다, 풀빛 pp.219-221

## 2. 참여소득 프로그램 운영 원칙

### 1) 기본 원칙

“지원은 하되 간섭은 하지 않는다”라는 예술지원에 유명한 격언이 있다. 이 격언은 참여소득 전반에 적용되어야 할 논리라 할 수 있다. 간섭을 하게 되면 앞에서 언급한 참여소득 비판 중 하나인 관리 감시 비용이 많이 들 수 밖에 없다. 결국 전통적인 참여소득 정의에 따르면 자산조사를 하지 않고 누구든지 사회적 기여에 참여할 경우 소득을 받는 것이 참여소득이므로 참여의 정의와 운영에서 있어서 행정기관의 기본 원칙이 필요하다.

첫 번째는 한 발 뒤로 물러난 ‘물리섬의 행정(Less direct)’이 필요하다. 그러나 이러한 행정원칙은 참여와 시민사회에 대한 철학이 다른 기관장이 새롭게 등장할 경우 행정관리 방안 운영, 행정의 부작위, 관료의 불성실, ‘시민단체 ATM기 전략’과 같은 비판에 내몰릴 가능성이 매우 높다. 따라서 참여소득 진행은 기본소득과 달리 초기부터 홍보와 의의, 운영 방식에 대한 홍보와 공론화가 매우 필요하다.

두 번째 원칙은 심사와 평가를 하지 않는다는 것이다. 앳킨슨은 최초 참여소득을 주장할 때 기본소득과 마찬가지로 자산소득조사나 누구를 선별하는 것을 상정하고 있지 않기 때문에 예술인 참여소득 대상자 선발에 별도의 심사를 하지 않아야 한다는 것이다. 그런데 여기서 한 가지 생각해볼 것은 참여소득 프로그램을 사전에 정의한 후 예술인 참여를 모집하였다면 이는 예산상 범위를 벗어나지 않을 경우에는 전원 선발을 하고 예산 범위를 벗어날 경우에는 추첨제로 선발 하는 것을 원칙으로 한다. 김정수 연구(2007)에 따르면 프로그램이 불확실성을 줄이기 위해 각종 증빙서류를 요구하고 이를 판정하기 위한 결정 비용이 상당히 들지만 누가 선정되는 가의 큰 차이가 없는 경우, 최종 정답 결정 확률이 무작위 추첨보다 낮을 경우, 정답자체가 존재하지 않는 미완의 경우, 선택결과와 옳고 그름에 대한 객관적 판정이 어려운 경우 추첨제와 같은 제비 뽑기가 더 유리할 수 있음을 제안하고 있다<sup>79</sup>. 이러한 관점에서 평가도 마찬가지이다. 평가를 한다는 것은 진행되고 있는 사업이나 프로그램이 당초 목적 대로 잘 되고 있는지를 파악하는 행정 절차의 과정인데 이 경우 이미 참여소득 프로그램에 대한 선행적 가치판단이 주입되어 있기 때문에 이는 일종의 사후

79 김정수(2007), 불확실성, 결정오차 그리고 제비 뽑기의 역할, 한국정책학회보, 제16권 1호, pp.55-57

적 자산조사의 형태가 될 수밖에 없다.

실제 참여소득은 참여의 실체를 ‘옳고 그름’을 객관적으로 판정하기 어려운 부분이며 참여소득이 사회적이여가 성공할지 실패할지 아니면 주민들의 호응을 얻을지 못 얻을지 파악하기 어려운 미완의 불확실성을 가지고 있다는 점에서 선발은 추첨제가 바람직하다.

다만 최소한 과도기적으로 프로그램이 사회적 기여에 맞는지에 대한 여부만 행정기관이 파악할 필요는 있어 보인다. 사전에 지역 거버넌스 체계로 참여소득 프로그램이 결정되지 않았다면 최소한 사회적 기여에 맞는지에 대한 검토가 필요할 것이고 다음은 예산상 범위에 맞는 예술인을 추첨으로 선발하는 절차가 될 것이다. 그러나 가장 합리적인 것은 어떠한 프로그램이 가장 경기도의 예술인 참여소득에 적합한지를 공론화 과정을 통해 결정 후 예술인 참여소득을 실현하는 것이라 하겠다.

세 번째 원칙은 참여소득이 ALMP처럼 고용과 일자리 정책이 아닌 지역내 사회정책이라는 것이다. 사회정책에는 정치, 문화, 소득재분배, 사회적 관계, 인정투쟁, 다원주의 등이 포함되는 개념으로 어떤 특정한-일자리, 소득재분배- 목적을 위한 것이 아니라는 점이다. 참여소득을 간혹 일자리 정책으로 해석하여 기존 봉사서비스 까지도 참여소득 명칭을 부여하여 일자리 확대로 전환하려 한다면 이는 잘 못된 생각이다. 참여소득을 고용과 일자리 정책으로 전환하는 순간 각종 근로조건의 문제에서 자유롭지 못하다. 자세한 것은 아래에서 다루고자 한다.

## 2) 참여 조건

참여조건을 논의하기에 앞서 먼저 참여소득의 유형을 살펴보아야 한다. 참여소득 유형은 세 가지로 나눌 수 있는데 하나는 개인별 사회적 기여, 둘째, 집단형 사회적 기여, 셋째, 소수참여형기여로 구분해보자. 개인별 사회적 기여는 자녀돌봄, 고령자 돌봄등이 여기에 속한다. 이유형은 기본소득에서 말하는 아동기본소득, 가사노동관련 기본소득 같은 부분 기본소득 개념이다. 두 번째인 집단형 사회적 기여는 기존 공공근로, 교육훈련, 유료일자리, 지역의용소방대처럼 복수의 참여자들의 참여를 통해 사회의 공공선 또는 상호주의에 기여하는 것을 의미한다<sup>80</sup>. 사회적 기여는 예술문화, 체육 분야, 복지에서 복수의 참여자가

80 교육과 훈련, 유료일 자리를 어디까지 참여소득으로 볼지는 좀 더 많은 논의가 필요하다. 교육과 훈련에 참여할 경우 발생하는 교육훈련비용을 정부가 지원하는 것을 참여소득으로 볼지 아니면 국민취업지원제도처럼 교육훈련 기간동안 수당을 참여소득으로 볼지 명확하지 않다. 또한 유료 일자리도 민간기업의 일에 참여를 참여소득을 보면 저소득 저임금, 기존 근로자와의 형평성 문제등이 나타나고 일자리 질 문제를 해결하기 어렵다는 비판에 직면할 수 있다. 또한 의용소방대처럼 산업안전의 문제가 발생할 수 있을 경우 법적 문제등이 있을 수 있어 이 부분에 대한 참여소득 참여자의 근로자 인정 논의가 필요하다. 이 부분은 추후 연구로 돌리고자 한다.



다수의 삶의 질 향상과 후생 수준을 높여주는 활동의 참여를 의미한다. 이중 예술인 참여소득은 바로 세 번째 유형에 속한다. 그 다음 참여소득의 핵심은 참여조건이라 할 수 있는 참여시간과 참여소득의 적정 범위를 설정하는 것이다. 수정된 참여소득 정의에서 제안한 것처럼 참여소득은 예술인의 사회적 기여에 대한 예술인 내재적 가치와 외부적 보상을 어떻게 합리적 비율로 가져갈 것인가에 대한 고민이 필요하다. 예를 들면 참여소득에 참여한 예술인에게 사회적 기여에 대한 위촉장 또는 임명장 수여 등을 통해 참여자의 내재적 가치를 극대화하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 그 다음이 소득 수준과 최소 참여시간을 결정해야한다.

<표 2> 참여소득 유형과 사회적 기여 방법

참여소득 유형	사회적 기여 방법	대상	구체적 사례	특징
개인적 참여형	개인적 활동의 광의의 국가와 사회에 기여	자녀, 고령자, 청년 개인	개인 가구내 자녀 및 고령자 돌봄	개인서비스, 부분기본소득
소수 참여형	다수 수혜자	참여자 소속의 구성원	소외계층의 예술 문화 체육 지도 또는 교육, 타인 돌봄 등	자원봉사
집단적 참여형	집단적 활동을 통한 지역사회적	참여자 소속 지역 주민	의용소방대, 교육 훈련, 공공근로, 유료일자리 등	사회서비스, 자원봉사

여기서는 소득수준과 최소 참여시간을 규정하지는 않는다. 연구자의 기본 입장은 참여 조건은 참여자와 수혜자, 그리고 필요한 지역에서 결정하는 것이 바람직 하다는 것이다. 그 결정이 과연 합리적이었는지를 민주적으로 공론장에서 토의하는 것이 더 필요하다. 즉 참여소득이 나라마다 지역마다 사람마다 다르기 때문에 참여를 정의하거나 소득 수준과 조건을 선형적으로 결정하는 것은 가능하지 않으며 대신 공개적 토론과 추론을 통해 특별한 참여의 역할과 가치를 이해하는 것이 중요하기 때문이다. 다만 한 가지 앞서 운영원칙 중 하나로 제시한 참여소득이 ALMP가 아니므로 참여소득에 대한 세금을 부과하는 것은 당연하지만 사회보험 납입은 해당사항이 아니다. 사회보험은 급여세의 성격으로 고용주와 근로자가 일정정도 비율을 납입하는 것인데 참여소득에 고용보험이나 건강보험의 의무를 부여하게 되면 이는 경기문화재단 또는 행정기관의 근로자로 소속되어야 함을 의미하기 때문이다. 행정기관의 직접 고용 문제가 있기 때문에 이를 방지하기 위해 별도의 법인을 수탁처로 지정하여 지원하게 되면 다양한 사람과 조직에 지원하지 못하고 특정 단체에만 지원하는 비판을 들을 수 있다.

### 3) 시민 거버넌스 구축

2002년 노무현 정부 때부터 우리 사회에서 거버넌스(협치)라는 용어는 빈번하게 사용되어 왔다. 거버넌스는 국제사회부터 지역단체에 이르기까지 특정 세력이나 집단에 의해 의사결정이 이루어지는 것이 아니라 상호 이해관계자끼리 토의와 협의의 합의를 통해 결정하는 것이 핵심이라 할 수 있다. 특히 일자리와 교육에 대한 지역 거버넌스의 논의는 거의 20년 가까이 진행해오고 있으나 뚜렷한 족적을 남기지 못하고 있다. 그 이유는 무엇일까? 가장 큰 문제는 20년간 논의해온 지역 거버넌스가 중앙정부 주도로 이루어졌다는 것이다. 중앙정부가 주도하는 거버넌스에 지역은 마치 못해 끌려가는 형국이지 능동적이고 주체적이지 못하였다는 것이다. 이는 두 번째 원인과 연결된다. 바로 지역의 역량 문제이다. 지역이 거버넌스를 구축할 총체적 역량이 부족하다는 것이다. 그러나 이러한 문제제기는 원인이 아닌 결과의 문제로 보아야 한다. 지역의 재정자립을 위한 조세제도 변화가 이루어지지 않으며 인력도 수도권 중심으로 모이고 있어 지방이 역량을 갖출 객관적 환경이 마련되지 않았기 때문이다. 결국 지방의 역량강화를 위해서는 중앙정부 권한 일부 이양과 지방 조세 구조 개혁, 인력유출 방지 정책이 병행될 때 가능할 것이다. 그러나 이는 상당한 시간이 소요되는 것이므로 현재를 위해서는 별도의 방안이 필요해 보인다.

(예술인)참여소득 정책을 실현하기 위해서는 현재 각 지역으로-여기서는 읍면동 마을 단위까지-존재하고 있는 예술인 협회와 경기문화 재단간의 거버넌스 구축 논의를 진행하게 하되 그 주도권을 시민단체가 가지도록 함으로써 당장은 미흡할지언정 장기적으로 그 역량을 가질 수 있는 기회를 부여하는 정책이 필요할 것이다. 시민단체도 하면서 배우는 (learning by doing) 방식으로 자신들의 역량을 키워야 한다. 지금처럼 관 주도로 참여소득 정책을 실현할 경우 기존과 다르지 않은 지원정책으로 인식하고 수동적이고 지원금을 어떻게 하면 많이 받을지만을 강구하게 될 수 있다.

한 가지 주의할 점은 참여소득에 참여한 단체들이 일종의 사회적기업이나 협동조합의 형태를 가질 경우 이를 어떠한 관점으로 볼 것인가이다. 이 부분은 일종의 제3섹터와 시민사회 참여라는 범주에서 논의가 이루어져야 하기에 이 논의는 여기서 생략한다. 다만 생각해볼 것은 비영리 기관의 성격을 가진 제3섹터 중 사회서비스 단체가 그동안 중앙정부의 복지나 사회보장 프로그램을 중간에 전달하는 역할을 하였다는 것이다. 이들은 주로 민간인이 참여하고 있으며 많은 액수는 아니지만 개인에게는 자신의 생계에 상당한 부분을 차지하고 있는 분야이기도 하다. 따라서 정책의 변화에 민감할 수 밖에 없다. 사례로 문재인 정부에서 시행하기로 한 사회서비스원 설립은 민간 공급자들에게는 자신들의 밥그릇을 뺏는 공룡으로 보일 수 있어 사회서비스원에 날카로운 경계심을 보였고, 극렬히 반대할 수밖에 없다. 이뿐만이 아니다. 고용과 복지의 통합 전달체계를 공영화하는 것, 예를 들면 고령자



돌봄이나 여성 일자리 지원 등은 대부분 민간 단체에서 하는데 이를 행정부의 관할로 두는 것에 상당한 반대가 심한-각종 사회복지와 사회서비스 지원에서 민간 지원 부분은 우리 사회가 한번 극심한 산통을 겪고 개혁이 필요한 부분이다.- 편이다. 따라서 기존의 예술단체 간의 거버넌스를 통한 협의와 합의로 참여소득의 방향을 정하는 것은 좋지만 처음부터 별도의 법인 설립은 앞의 사회서비스의 민간공급자의 부작용 사례에서 보았듯이 또 하나의 사회 서비스 단체를 추가하는 것이고 이는 또 다른 이익단체를 형성시킬 수 있다. 필자의 견해는 재정 지원은 예술인 참여소득이 본 궤도에 오르기 전까지 프로그램 운영비 정도를 제외하고 예술인 소득은 경기문화재단이 직접 관리하는 것이 바람직해 보인다.

#### 4) 청년 예술인을 대상으로 하는 참여소득

경기도 예술인 참여소득에 참여하는 예술인에 대한 대상을 누구로 할 것인가에서 주로 청년층을 대상으로 하는 것을 제안 한다. 물론 어떠한 프로그램을 운영하느냐에 따라 참여 소득 대상은 달라질 수 있지만 주로 경기도민의 예술감수성 확대와 문화 향유 기회를 넓히는 사회적 기여가 될 것임에 따라 예술을 전공한 청년 구직자들의 사회적 기여 가능성을 높여주고 이를 통해 예술관련 분야 진출을 도모할 기회를 부여할 것을 제안하고자 한다.

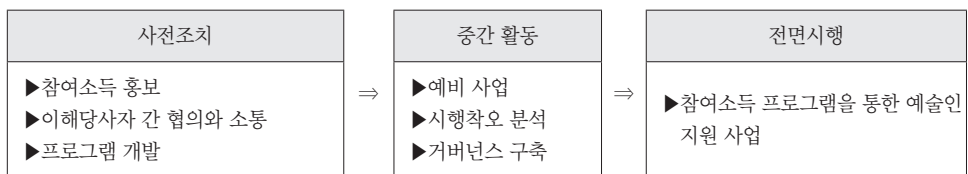
2018년도 문화관광체육부의 예술인 실태조사를 보면 연 1,000만원 이하 수입을 얻었다고 응답한 비율이 39세 이하가 9.6%로 가장 높았고, 1,000~2,000만원 이하 그룹도 20.7%로 가장 높아 연령이 낮은 청년층이 예술 활동의 경력이 적어 수입이 많지 않은 것을 알 수 있다. 따라서 이들의 수입을 보조하고 지속적인 예술활동을 격려하는 차원에서라도 청년층 대상의 예술인 참여소득이 바람직 해보인다.

### 3. 참여소득과 (경기)문화재단의 정책 변화

#### 1) 문화재단의 역할 재정립

경기도 문화재단에서 기존의 예술인 지원 정책을 참여소득 형태로 바꾼다고 해서 기존의 지원정책이 사라져서는 안될 것이다. 문화의 스펙트럼은 상당히 넓으며 여전히 창작과 공연 중심의 예술인 지원사업은 유효하다. 그렇다면 참여소득은 한정된 예산의 범위에서 다른 것을 줄이고 시행되거나 아니면 참여소득에 필요한 재원을 마련할 필요가 있다. 참여소득이 경기 문화재단의 정책으로 확정되면 기존과는 다른 문화재단의 역할 재정립은 필수적이다. 이 의미는 기존의 지원단체에서 예술인 참여소득 거버넌스의 일원으로 ‘지원은 하되 간섭은 하지 않는’정책에 앞서 언급한 ‘물러섬의 행정’의 묘를 보여줄 수 있어야 한다. 성과와 실적, 효율성, 선별 이라는 프레임에서 상당히 자유로워질 필요가 있다. 참여소득 운영에서 문화재단의 역할은 재정 지원을 하는 ‘갑’입에도 불구하고 상당히 최소화 되어야 한다는 것이다. 얼마나 어려운 사람을 위해 예술인이 참여하였나 라던가, 만족도가 높는지 낮은지?, 예산 지원 대비 타 사업과 비교가 어떤지 등의 전통적인 행정관점에서 참여소득은 기존 지원사업과 차이를 가지기 어려울 것이다.

경기문화재단이 참여소득 형태로 예술인 지원을 하려면 단계별 접근이 필요하다. 첫째 단계는 참여소득 프로그램개발이며 둘째는 프로그램에 대한 홍보와 경기도의 이해당사자 간의 동의와 합의 등 사전 조치가 필요하다. 사전 조치가 없으면 경기도지사 또는 경기문화재단 이사장 변경시 문제 있는 정책 폐지해야 할 정책으로 지목될 수 있기 때문이다. 세 번째는 사전조치와 동시에 예비 사업 진행을 통해 프로그램의 장단점과 문제점, 시행착오를 파악하는 것이다.



## 2) 민간 시장과 충돌 방지

여기서 말하는 민간시장이라 함은 사회서비스의 민간 공급자를 의미하는 것은 아니다. 말 그대로 경제학적으로 시장에서 형성된 민간 업자들과의 충돌방지를 말한다. 주민의 필요에 의해 자발적으로 발생한 프로그램이 기존의 민간시장과 충돌하지 말자는 것이다. 마을의 노인과 장애인 이동권을 확보하기 위해 버스 협동조합을 만들었는데 기존의 버스 노선과 경쟁을 한다거나, 동네 미술, 음악학원이 있음에도 사회적기업이나 협동조합 형태로 아이들에게 미술 음악 프로그램을 가르치는 일, 동네 빵집과 경쟁하는 마을 기업 이 있다면 이는 엄연히 민간시장과 충돌은 불가피 해진다. 참여소득은 민간시장과 충돌하지 않는 범위에서 이루어져야 한다.

## 3) 기존 예술인지원 사업과 참여소득 프로그램 개발

현재 경기도의 예술인 지원사업의 유형을 보면 첫째, 예술 인프라 지원과 유지 둘째 예술단체를 통한 예술인 지원, 셋째, 예술문화 교육 세 가지로 압축할 수 있다. 이중 가장 많은 비중을 차지하는 것이 첫 번째인 예술문화 인프라관련 지원이다. 예를 들면 ‘경기도역사전시관 운영’, ‘예술 교육지운센터 운영’, ‘경기생활문화플랫폼’, ‘G-오픈 스튜디오’, ‘서울농생대 문화공간조성’, ‘창생공간조성 및 기반구축’, ‘경기컬처 빅데이터 구축’ 등이다. 둘째 예술단체 지원은 공연장 상주단체지원, 지역예술활동지원 등이다. 마지막 예술문화 교육사업은 ‘소외계층 문화나눔 사업’, ‘꿈다락 토요문화학교’, ‘어르신 문화즐김’ 등이 있다. 그 외에 예술 창작인 지원은 그리 많지 않은데 전문예술 창작지원 정도이고 나머지는 ‘굿모닝 가을음악회’, ‘신화와 예술맥놀이’ 같은 공연지원과 예술인 간의 네트워크 협력지원, 연구활동등이 경기도의 문화예술지원사업의 전부이다.

경기도의 문화예술지원의 대부분은 단체와 인프라 구축 및 유지비용으로 소진되고 있기 때문이다. 그렇다면 참여소득의 일환으로 예술인 지원을 하려면 새로운 프로그램 발굴이 필요해 보인다. 현재 문화체육관광부에서 주관하는 문화예술교육에서 찾을 수 있을 것이다. 소외아동청소년을 대상으로 하는 ‘오케스트라’, ‘지역아동 문화예술교육지원’, ‘위기청소년 지원’등을 참고할 필요가 있어 보인다.

경기문화재단에서 예술인 참여소득 프로그램을 개발 한다면 사회적 기여에 들어맞는 프로그램은 교육관련 프로그램이 될 수 밖에 없을 것이다. 광의의 개념으로 참여를 정의한다면 모든 예술이 다 사회적으로 기여하는 것이기 때문에 이는 예술인 기본소득의 정의에 더 부합된다고 할 수 있을 것이다. 예를 들면 ‘경기도 동별 청소년 (서양, 국악)오케스트라

구성'-물론 전연령대의 하모니카, 색소폰 등도 포함-은 물론이고 모든 동네 마다 있는 주로 주부들을 대상으로 하는 '노래 교실', 전 연령대를 대상으로 하는 영화 및 웹드라마제작 참여, 미국에서 아마추어 미술 참여 광풍을 불러 일으키고 우리에게도 '참 쉽죠'로 잘 알려진 밥 로스(Bob Ross)의 수채화, 풍경화 그리기 모임같은 것은 오늘날 '그림방'의 원조로 참여 소득 프로그램으로 적합할 것으로 보인다.

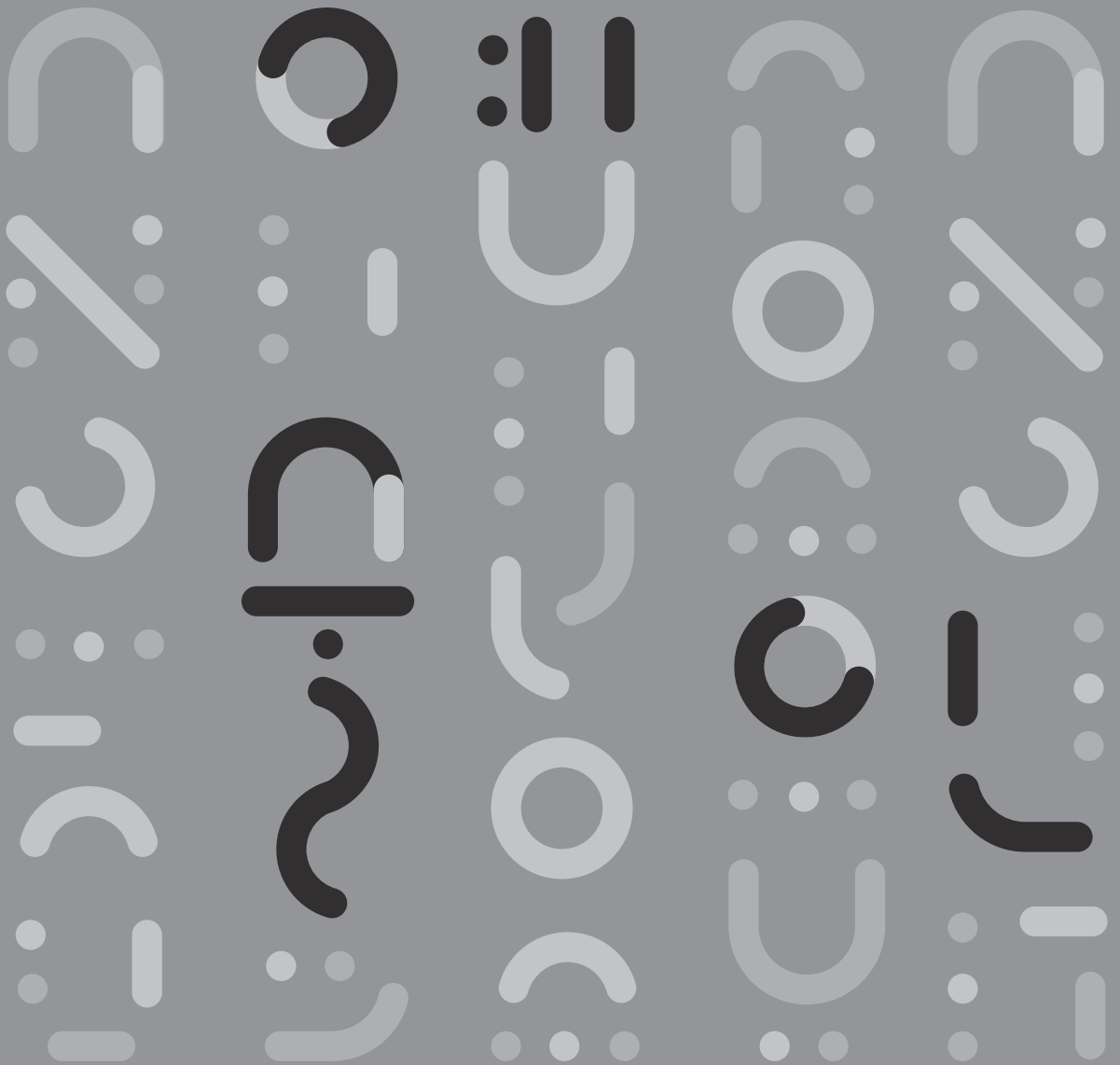
기존 경기 문화 재단에서 실행하고 있는 프로그램중 참여소득으로 전환할 수 있는 것이 많지는 않지만 현재 경기문화재단에서 하고 있는 '소외계층 문화 나눔사업', '꿈다락 토요일문화학교', '경기북부 청소년문화예술 지원'등은 약간 사업 수정만 이루어진다면 참여소득으로 전환하더라도 큰 문제는 없어 보인다. 만일 참여소득이 사회적 기여라는 측면을 더 강화 한다면 위탁청소년의 자존감 회복을 위한 예술창작사업이나 장애인(자폐증 환자 등)을 대상으로 하는 예술인 참여소득 같은 평소 예술 활동참여가 어려운 소외집단을 대상으로 하는 프로그램 개발도 생각할 수 있을 것이다.



# 전문가 심층토론 예술인지원 정책과 예술인 참여소득

(정윤수 교수 / 성공회대학교)

(이정석 부위원장 / 서울민예총 음악위원회)





# 1. 취지와 개요

## (1) 취지

- 문화예술 환경 변화에 따른 예술인 지원 정책의 과제에 대한 의견 청취
- 새로운 예술인 지원 정책으로 ‘예술인 참여소득’의 실현 가능성을 모색

## (2) 진행방식

- 심층토론의 참석자들이 자유롭게 견해를 밝히며 정책개념과 현실화에 접근
- 참여 대상 : ‘예술인 참여소득’, ‘예술인 지원정책’에 대한 높은 수준의 정책적 이해와 현장 실천 경험이 충분한 문화예술 주체
- 2021년 11월 1일 / 성공회대학교 새천년관

<표 1> ‘예술인 참여소득’ 심층좌담회 참석자

‘예술인 참여소득’ 심층좌담회 참석자

정운수 : 성공회대학교 문화대학원 교수 (사회)  
 이정석 : 서울민예총 음악위원회 부위원장  
 김선영 : 홍익대학교 문화예술경영대학원 교수  
 안태호 : 한국문화정책연구소 이사  
 권범철 : 예술과도시사회연구소 연구원  
 하장호 : 예술인소셜유니온 운영위원

## (3) 주요 대담 주제

- 코로나-19 환경을 겪고 있는 문화예술계 현황
- 경기문화재단의 최근 활동에 대한 평가
- 예술인 지원정책에 대한 검토
- ‘예술인 참여소득’의 개념 및 정책 가능성



## 2. 심층토론 내용

### 1) 코로나19 사태와 예술 환경

정윤수 : 경기문화재단에서 주관하고 있는 예술인 참여소득 정책연구의 심층토론회로 다섯 분의 선생님의 귀한 말씀을 듣게 되었다. ‘예술인 참여소득’을 중심으로 논의를 전개 하지만 ‘예술인 참여소득’을 실현하기 위한 알리바이로 이 좌담회가 준비된 것은 당연히 아니다. 이 좌담회는 예술인지원 정책 전반을 비판적으로 점검해보고 한국 사회의 변화 속에서 예술 및 예술지원 정책 및 예술인지원 정책에 대한 새로운 분기점을 만드는데 참여소득을 검토함으로써 매개화해 볼 수 있지 않을까 라는 취지에서 준비되었다. 먼저 1년 8개월 동안 코로나 상황을 겪어왔는데, 코로나19 상황을 겪으면서 위드코로나 또는 포스트코로나의 문화예술, 어떻게 될 것인지 전망을 하신다면?

김선영 : 코로나 시대에 우리 문화예술인들 특히 예술인들이 많이 어려운데, 예술인들의 상당히 취약하고, 연약한 그 어떤 위기 상황에서 상당히 연약한 부분이 있지 않는가? 가뜩이나 어려운데 또 연약하다. 그러면 그거를 어떻게 강화를 할 것인가? 어떻게 하면 면역력을 기르게 할 수 있을까? 이게 우리들의 과제라고 생각한다. 제가 공공 영역에 있을 때 메르스 사태가 있었다. 그때 우리 직원 중에 한 명이 문체부예다가 아이디어를 내서 1+1 티켓을 했다. 처음에는 반응이 괜찮았으나 나중에는 오히려 예술인들한테 힐난을 받았다. 왜냐하면 1+1 티켓 때문에 공연 티켓 가격이 이렇게 다운되는 상황이 된 거다. 뭔가 이렇게 대중적인 요법보다는 뭔가 그분들한테 정말 뭔가 이렇게 토대가 될 수 있고, 좀 기반이 될 수 있는 걸 어떻게 만들 수 있을까 하는 게 고민의 핵심이다.

이제까지 지원 정책들을 보면 기본적으로 프로젝트성 지원이고, 그 프로젝트 지원은 결국 줄 세우기밖에 안 되는 것이고, 줄 세우기 하다 보면 또 예술가 입장에서는 거기 입맛에 또 맞출 수 있는 그런 부분이 생긴다. 또 프로젝트 지원의 궁극적인 목적은 예술가가 아니라 그 프로젝트 지원을 받아서 예술이 만들어지면 그 예술을 사람들이 즐길 수 있게 하는 향유자 중심의 지원정책이다.

이렇게 봤을 때 이런 어려운 시기에 또 예술가의 어떤 중요성이 부각되는 그 시점에서 진정으로 그 예술가들을 위한 길은, 예술가들을 위한다는 것조차도 어떻게 보면 좀 약간 건

방진 얘기고 아무튼 예술가분들이 그들의 예술을 제대로 하게 하려면 그분들을 위한 지원, 이런 것들이 이루어져야 되겠다. 그래서 기존의 프로젝트 지원은 정말 많이 한계가 있다. 기존의 프로젝트 지원에서 예술인에 대한 구조적인 지원으로 패러다임이 바뀌어야 한다.

**하장호** : 좀 도발적인 얘기를 하자면 ‘코로나가 정말 예술가들에게 재앙적 상황인가?’ 라는 생각이 들기도 했다. 뭐냐면 지역에서 활동도 하고 있고, 필드에서 기획자로 또 일을 하고 있는 입장이기도 하고, 사회운동도 하고 이렇게 여러 레이어를 다니면서 얘기를 듣게 된다. 동네에서 같이 일하는 연극인들 중에 코로나 이전보다 소득이 늘었다는 사람들이 많다.

역설적으로는 두 가지 생각이 든다. 하나는 예술가의 소득이라는 게 그만큼 미약했다. 너무나 미약했기 때문에 코로나 시기에 들어와서 공공 지원들이 확대되고 좀 돈이 풀리면 소득이 증가하는 것처럼 보이게 되는 효과들이 이제 존재하는 것 같다. 또 하나는 코로나 이후에 특히 공공 분야에서 예술 지원이라든가 여러 가지 지원 사업들이 작동하는 방식을 보면 ‘이게 가능했는데 왜 예전에는 이렇게 안 했지’라는 게 좀 많이 보였다. 그러니까 이미 이전에 우리는 긴급한 상황에 대응할 수 있을 만큼의 어떤 근거들과 예산들을 가지고 있었지만 실행해 오지 않았던 거다.

가령 정산 방식의 문제라든가, 프로젝트(특히 서울문화재단에 최근에 했던 몇 가지 프로젝트)같은 경우는 굉장히 실험적인 그런 지원들을 했고 사실 이제 그것들이 되게 예술가들에게 되게 만족스러워서 ‘이런 것도 가능하구나.’ 이렇게 보여주었던 측면이 있다.

그래서 저는 공공에서의 어떤 예술 지원이나 예술인 지원 정책이라는 것들이 그 이전에는 왜 그렇게 작동하지 못했고 코로나 시기를 거쳐서 이런 식으로 작동할 수 있었고 그럼 이후에 어떤 방식으로 다 이걸 재구성할 것인가에 대한 좀 고민 화두들이 좀 던져지지 않았나 생각을 좀 해봤다. 그리고 사실 이제 코로나 이후에 지금 말씀하신 “예술 지원이냐? 예술인 지원이냐?”부터 시작해서 예술 정책의 많은 부분들이 새롭게 밑바닥부터 다시 논의될 필요는 있지 않나? 라는 생각이다. 참여 소득과 관련된 논의에서도 예술의 사회적 가치라든가 이런 논의들과 좀 연결되는 부분이 있는거 아닌가라는 생각을 좀 들었다.

**안태호** : 김선영 선생님께서 제기하신 ‘지원이 적을수록 좋다’는 말은 선뜻 동의하기 어렵다. 한국에서 예술가들이 활동하기에 편안한 혹은 활동하는 데 근거가 될 인프라 혹은 예술 시장에 관한 것들이 활성화돼 있거나 거기에 대한 정책들의 다른 투입이 좀 더 있다면 지원이 상대적으로 줄어들 수 있겠지만 사실 지금 상황에서 지원이 적을수록 좋다는 말은 위험한 발언이 될 수 있지 않을까 생각한다. 또 하장호 선생님이 말씀하신 코로나로 인해서 수입이 높아졌다 하는 것도 부분적으로는 있을 수 있지만 일반화할 수는 없다.

코로나 관련 연구를 진행하면서 전국의 사람들 인터뷰하고 다니고 그런 프로그램을 했

다. 20~30여 명 정도 예술인들 인터뷰하고 그걸 같이 취합하는 작업들을 했었는데 대구에서 만난 한 예술가가 이런 얘기를 하더라. 대구에서는 전부터 이걸 계속해야 되나 말아야 되나 고민을 하다가 코로나로 이 기회에 아예 그냥 영상 촬영이나 아니면 다른 작업들로 가는 사람들이 꽤 있다는 거다. 한편으로는 대구문화재단하고 역사적인 사건에 대해서 사업을 받아서 프로젝트를 하는데 의례적인 행사(음악인들이 공연하고 하루에 그걸로 정리)했던 게 코로나 상황이 되니까 바깥에서 공연을 하거나 사람들이 대면하고 그러는 게 제한이 생겨서 거기 사업들이 바뀌는 게 너무 자유로워졌다는 거다. 이전에는 그런 상의, 협의, 조율이 거의 먹히지 않고 그대로 하라고 경직되어 있었다고 한다면 이번 상황을 지나면서 이런 게 서로 협의가 가능하구나 혹은 다르게 만들어볼 수 있구나라는 것들을 굉장히 많이 느끼게 되었다.

그런 과정에서 바뀌어야만 하는 것들 이를테면 기관의 경직성이나 그런 것들을 바뀌내야만 하는 점들이 좀 있다. 계속해서 지원하고 끝이 아니라, 지원하고 감시하고 거기에 대해서 압박하는 게 아니라 그것들이 더 좋은 방식을 찾아갈 수 있도록 유연하게 예술가들과 경로를 만들어가는 과정들에 대한 것들을 확인하는 계기가 됐다고 생각한다. 그런 점에서 보면 바깥만한 것들도 또 많이 확인이 되는 것 같다.

**김선영** : 지금 ‘현재의 지원을 줄여야 된다’ 이런 건 아니다. 그런데 예를 들면 유럽의 사례를 보면 지원을 줄이고 있는 추세다. 우리나라처럼 예술에 대한 지원이 이렇게 지속적으로 증가하고 있는 나라가 과연 얼마나 될까? 더 조사를 할 필요가 있다. 우리가 언제까지 이렇게 지속적으로 증가할 것이라는 낙관론을 갖는 건 좀 위험하지 않겠나? 우리도 언젠가는 꺾일 텐데 그때를 좀 대비를 해야 되지 않느냐 하는 차원에서 말씀을 드렸다.

**권범철** : 저는 예술과 예술가라고 특정하기보다는 그냥 임금노동을 하지 않는 사람들에 대해서 관심이 있었다. 그들을 백수라고 부르고 대표적으로 예술가가 백수라고 하니까 관심이 생겼다. 코로나 국면에서 보았을 때, 나는 그냥 집에 있고 일종의 가사노동자로서 살고 있어서 코로나로 인한 위기라는 게 비임금 노동의 영역들에서 굉장히 비슷한 상황으로 보인다. 코로나가 위기를 만들어내는 게 아니라 사실은 위기는 이전부터 있었던 건데, 코로나로 인해서 뭔가가 굉장히 위기가 온다. 코로나 바이러스라는 것은 어떤 특정한 상황에서만 바이러스로 작동할 수 있다. 그러니까 그 바이러스가 정말로 위기를 만들어내는 것처럼 보이려면 그 이전에 작동하기 적합한 위기가 있고, 코로나 이전부터 일단 위기라는 것이 코로나-19에서 증폭되었을 뿐이다.

질적인 변화라는 것은 없지 않을까 라는 생각이다. 그러니까 돌봄 노동의 위기든 예술 노동의 문제는 이전부터 사실은 다 있었던 문제들이고 강도의 변화는 있다고 생각한다. 위

드코로나로 예전으로 돌아갈 수 있을 것처럼 얘기가 되는데 ‘예전으로 돌아간다’라는 그 ‘예전’이라는 것이 위기가 있었던 사회라면 사실 그게 어떤 의미인가? 위드 코로나가 예술에 미치는, 백신이 예술에 미치는 긍정적인 효과라고 할 수 있는 게 얼마나 있을까. 굉장히 회의적이다.

**이정석** : 코로나19로 예술 현상이 변화될 수 있는 여지. 그러니까 질적인 변화는 없으시고 말씀하셨는데 그래도 현상의 변화가 많이 있다. 예술 활동의 방식이 그전에 있었던 대면을 중심으로 형성했던 방식에서 또 다른 영역의 것들에 대한 방식과 시도들이 이루어지면서 특히 디지털 환경에 전환되는 과정, 자연스럽게 문화산업, 문화 콘텐츠의 영역으로 자연스럽게 연결되고 있다. 기존의 기초예술이나 예술활동 자체가 단순히 대면으로 해서 한 번 공연하고 끝나는 형태의 방식에서 디지털 콘텐츠로 좀 축적되어지는 방식, 그렇게 만들어가는 과정에 예술인들이 그 기술을 습득해야 되는 상황 이런 것들이 계속 반복되면서 방식의 변화, 현상의 변화가 좀 일어나고 있다고 본다.

또 이게 자연스럽게 예술에 대한 지원 정책이 기존에 ‘예술은 이렇게 되어질거야’라고 결정된 활동을 요구하는 것이 아니라 예술가에게 ‘무엇을 할 수 있을까?’ 예술가의 상상력에 대한 질문으로 다시 한 번 돌아가게 되는 상황도 있다. 정책 담당자들도 현장에 있는 누구도 지금 겪고 있는 상황에 대한 경험이 없으니까 그에 대한 새로운 경험의 사례를 예술가한테 요구하고 있는 상황. ‘이거 어떻게 했으면 좋겠어요’라고 물어보고 거기에 대해서 예산만큼 어떻게 쓸 수 있는지 또 요구하고 있다.

이 부분에서 예술 지원 정책의 변화에 대한 여력을 좀 더 볼 수 있지 않을까라는 생각도 해본다. 예술지원 정책에 대한 상들이 기존의 예술 활동의 어떤 프로젝트성 지원이 아니라 예술가가 어떤 활동을 하고 있고 어떤 방식으로 벌어지는지에 대한 본원적인 질문과 함께, 이게 이후에 또 다른 부가가치 아니면 또 다른 소통, 이런 결과치들이 나올 수 있게 하는 프로세스에 대해 좀 더 생각할 여력이 생기지 않을까? 그래서 결국 코로나로 펼쳐져 있는 것들은 그런 현상적 변화를 통해서 자연스럽게 정책적 변화까지 좀 상상해 볼 수 있는 과정이지 않을까?

## 2) 예술인 지원정책의 변화와 경기문화재단

**정윤수** : 코로나라든지 또 이른바 4차 산업혁명으로 삶의 지형이 바뀌어가는 것도 있다. 이렇게 되면 예술 노동에 대한 인식과 개념이 변하지 않을까? 보이지 않는 노동, 예술 노동이 카운트가 되지 않는 상황에서 공공과 접합되는 과정에서 벌어지는 여러 공적 행위들

에서 결과물 중심으로 관정을 받는 외주 용역화나 수직 계열화되는 상황들이 더 강화될수 있다. 그 때문에라도 지금 예술인 지원 정책의 변화가 필요하다.

**권범철 :** 기본적으로는 예술가에 대한 어떤 인식이 기본적으로는 그러니까 공공 정책에서도 그렇고 대부분의 사람들이 그렇듯이 ‘자기가 좋아서 한다’, ‘본인이 좋아서 하는데 왜 지원을 해야 하나’라는 그런 생각이 실은 널리 퍼져 있는데, 이는 소위 무언가를 상품화하지 않고 손쉽게 가치를 전유할 수 있는 그런 방식이라는 생각이 든다. 레지던스나 기금이라는 것이 마치 이제 예술계 예술가에 대한 어떤 혜택처럼 여겨지는데 실제로는 기금이나 레지던시 이런 것들이 예술가를 지원한다기보다는 아까 얘기했던 것처럼 예술을 지원하는 그런 형태이다.

그러니까 도시정부의 입장에서는 예술과 개인의 사명에 사실 크게 관심이 없다. 어쨌든 저렴한 방식으로 예술을 계속해서 활성화시키는 그런 지원이 이제 도시 발전 전략으로서 필요했던 거다. 그래서 대표적인 방식이 레지던시 같은 기본 형태로 나타나고 이게 지원하는 형태로만 이해가 되고 있다. 그 안에서 예술가들이 실제로 하는 그러니까, 예술가들이 여러 가지 활동을 하고, 혹은 사람들과 만나면서 예술 작품뿐만 아니라 어떤 사회적인 가치라든지 도시적인 풍경이라든지 여러 가지를 상상할 수가 있다. 그런 것들은 이야기되지 않고 그냥 단순히 지원을 받는 존재로만 여겨지고 어떤 가치 생산자로서 여겨지지 않는다.

**정윤수 :** 코로나 상황에서 경기문화재단이 긴급 지원 같은 걸 많이 했다. 서울문화재단 혹은 경기문화재단이 우리나라의를 대표하는 선도적인 문화재단으로서 많은 사업을 전개하고 있는데, 이에 총평을 한다면?

**안태호 :** 무엇보다 기본 자산을 허물어가지고 사업을 했다. 저는 이제 그 판단이 적중했다고 생각한다. 가지고 있는 것들을 활용할 수 있는 방안들을 찾아가는 순발력도 좀 필요했는데 잘했다고 평가된다.

**김선영 :** 경기문화재단에서 코로나 사태를 맞아서 상당히 좋은 일을 많이 했다고 생각한다. 인상 깊게 본 사업은 경기도에서 일정 부분 예술가들한테 코로나 사태니까 나눠주라고 해서 그걸 받은 게 있었다. 그걸 그냥 나눠주는 거는 별 의미가 없다. 그래서 한 게 ‘자립 지원금’이라는 사업을 했다. 아까 말씀드린 것처럼 저는 무조건 나눠주는 것보다는 이렇게 명분도 있었다. 자립하시라고 몇 백만 원씩 나눠준다고 해서 당장의 자립은 이루어지지 않겠지만 적어도 그런 어떤 명분을 가지고 그분들이 앞으로 어떻게 해 나갈 수 있는 방법을 만들어 준다는 측면에서 자립지원 사업은 정말 잘했고 앞으로 좀 확대됐으면 좋겠다.

**정윤수** : 최근 2~3년 사이에 경기문화재단 변화의 의미가 있다. 하나는 거대한 관리 집단의 측면도 있었는데 아주 공격적인 기획과 상상력이 탑재되고 있다. 경기문화재단을 포함한 전국 각지의 문화재단이 관료화 된다고 할까? 또 지역에서 굉장히 헌신적으로 활동했던 활동가가 재단으로 들어가면서 재단의 경직성에 흡수되는 경우도 발견되는 상황에서 재단이 오히려 선제적인 의제를 제시하면서 여러 가지를 시도한다는 점에서 긍정적인 평가를 하고 싶다.

그런 중에 하나가 경기문화재단이 관할하고 있는 수많은 박물관, 전시관, 미술관에 대한 유료화에 대해서 검토하고 공론화하는 것 같다. 공공의 무엇을 시민 참여라는 전제 아래 무료화하거나 저가화하거나 접근성을 지나치게 낮고 용이하게 함으로써 예술에 대한 향유는 공짜라는 정도로 하향화되는 것이 발생한다. 그런 면에서 예술 유료화를 검토하고 있다든지, 지원 정책을 세분화 다양화한다든지, 생애 주기에 처음으로 지원하는 청년예술가들에게 공모 지원의 문턱을 낮춘다든지 다양한 시도를 하고 있다.

그 중 하나로 ‘예술인 참여소득’을 선제적으로 공론화하고 있는데, 이를 어떻게 보시는지?

### 3) 참여소득의 개념과 의의

**권범철** : 우선 참여 소득이라는 것도 우려스럽게 느껴지는 것은 무언가가 사회적 가치를 제공하는 것을 전제로 한 소득을 지원하는 거. 그런 전제가 마치 예술가는 그전에는 사회적 가치를 아무것도 상상하지 않았던 것처럼 주장한다는 생각이 들어서 그런 게 약간 우려스러웠다. ‘기본소득’이 여러 가지 문제가 있겠지만 그래도 의미가 있다면 ‘어떤 직접적인 노동의 대가를 요구하지 않는다.’라는 게 저는 가장 큰 의미라고 생각한다. 그 의미를 ‘참여소득’은 지워버리는 게 아닐까라는 생각이 든다.

**하장호** : 저는 2012년부터 어쨌든 예술인복지 관련해서 예술노동을 얘기했을 때 예술이 무슨 노동이나 이런 비판을 꽤 많이 들었다. 그런데 우리 단체는 전략적 차원에서 ‘예술노동’ 주장을 밀어붙였고, 아직 예술노동이라는 것을 한국사회에서 어떤 얘기로 해야 될지에 대한 숙제는 여전히 남아 있다. 노동 자체에 대한 재개념화가 이루어지지 않는 상황, 현재의 법과 제도상에서 노동을 규정하고 있는 틀, 형식, 이 속에서 우리가 예술노동을 얘기하는 게 어떤 의미가 있을지에 대해 고민을 꽤 많이 했다. 지역에서도 청년들이랑 같이 하는 게, 지역에서 벌어지는 예술노동의 형태를 ‘예술 일’ 이런 것으로 조사해보고 유형화시키는 연구를 하고 있다. 그러면서 느끼는 것은 ‘한국의 노동과 관련된 어떤 제도나 틀에도



예술이나 사회 운동을 가져다가 그대로 기계적으로 대입해서 풀릴까?’ 라는 고민이 든다.

한국은 임금노동 중심의 노동에 대한 틀이 있다. 예술노동이 얘기된 이후 어느 순간인가 부터 예술노동 최전선에서 활동하는 분들이 ‘사용 종속성의 틀’을 가지고 자신의 노동을 해명하느라고 엄청 열심히 노력하고 있다. 그게 해결이 돼야지 ‘내가 노동으로, 예술노동이 인정받는다’라고 생각해서 그 사용 종속성 문제를 계속 화두로 붙들고 가고 있는 거다.

우리가 얘기하려는 예술노동이나 아니면 노동 개념에 대해 아까 권범철 선생님 말씀하신 ‘임금을 받지 않는 노동’에 대한 고민 같은 것들이 보다 전면화돼야 된다고 생각한다. 그런 것까지 사실 이 예술노동 당사자들이 밀고 나가야 되는 시점이 됐는데 이게 뭔가 계속 후퇴하는 듯한 느낌이 좀 든다.

최근의 예술인 고용보험 문제도 그렇고, 계속 그런 틀, 제도 속으로 예술가의 활동과 노동을 끼워 넣으려는 방식으로 이 논의들이 진행되는 것이 굉장히 좀 고민스럽다. 과연 그렇게 얘기할 수 있을까? 지역에서 하는 일을 보면 가령 나의 내가 하고 있는 활동이나 노동의 어떤 대가나 보수 가치들이 어떤 현금화되서 보상이 이루어지지 않는 경우도 좀 많다. 근데 이제 정량적으로 측정할 수는 없다.

임금 내지는 어떤 보수는 형태로 다 정형화되어 측정되지 않는 가치같은 것은 계산에서 지워버리고 있다. 우리 현실은 ‘내 노동을 어떻게 가치적으로 환산해서 금액화하느냐?’ 라는 논의로 계속 가고 있는데, 그 구조 안에서는 사실 이 참여소득과 관련한 논의는 할 수가 없는 게 아닌가?

**정운수** : 노동의 형태가 변할 뿐 임금노동이라는 본질은 크게 변하지 않을 텐데. 그럼에도 불구하고 유형적으로 볼 때 기존의 임노동관계로는 분류할 수 없는 사회적 활동이 굉장히 많지 않나? 가사노동, 돌봄 노동도 있지만 사회적 가치를 실현하기 위한 것들이 굉장히 많고. 요컨대 사회적 기업, 사회적 가치, 사회적 공동 생산 등이 말해지는 것은 기존의 임노동 사회 체계에서 뭔가 변화가 계속 이루어진다는 것이다. 예술 노동이라는 게 기존의 체계, 기존의 임금노동이라는 공장제 사회, 20세기 산업사회에서 ‘자신들이 좋아서 하는 예술’로 비사회적이거나 잉여적인 지위에 있었으나 이제 예술가들이 지역에서 공공 서비스가 됐든 공공적인 창작 활동이 됐든, 가치 생산이 됐든 이런 것을 하는 것에 대해 ‘새로운 가치’로서 평가하고 그걸 지원해야 되는 게 아닌가? 그런 면에서 참여소득이 다뤄질 수 있는 게 아닌가?

**하장호** : 저는 기본적으로 ‘참여소득’이라는 발상이나 이 구조 자체에 대해서 반대 입장이라기보다는 저는 오히려 동네에서 일하는 입장에서 ‘이거 매력적이네 이거. 가져가서 동네에서 해볼 수 있지 않을까?’ 이런 생각을 사실은 더 많이 하고 있다. 문제는 ‘꽤러다임 시

프트'가 필요하다는 거다. 기존의 방식대로 측정하고 기존의 방식대로 가치 환원을 하는 방식에서는 사실 이 논의가 쉽게 풀릴 않을 것이라고 생각한다. 가령 임금이라는 것도 임금이나 보수라는 게 대체적으로 단위 시간이나 이런 기준을 가지고 계산을 하는 방식이다. 그런데 우리가 과연 예술가의 지역에서의 활동이나 기여 부분을 어떤 방식으로 측정할 것인가에 대해 대안을 가지고 있지 못하면 논리적으로 필패할 가능성이 크다. 이런 문제제기인 거다.

또 하나는 '왜 예술인을 지원한다고 생각할까?'라고 하는 문제의식이 있다. 예술인실태 조사를 통해서 드러나는 것만 봐도 예술이라는 직업 활동을 하고 있는 사람들이 우리 사회의 어떤 보편적 시민으로서 충분히 보호받고 있지 못하다는 게 명확히 드러난다. 자기 직업 활동을 통해서 월 평균 수입이 100만 원 정도밖에 되지 않는 직업 활동이라면 그 직업 활동을 둘러싼 환경이라든가, 그 시스템 문제가 있는 거다. 이것들이 뭔가 개선되고 채워지지 않는 상황에서 직업으로서 예술 활동 하는 사람들을 보호하기 위해 정부나 행정에서 어떤 대책들과 방법들을 찾는 것은 당연한 국가나 정부의 역할 의무인 거지, 지원이라는 개념하고 좀 다르다고 생각한다.

예술가는 '예술이라는 직업 활동을 하는 사람'으로서 존재하는 거고, 그 사람은 마땅히 시민으로서 우리 사회에서 온전히 자기 직업 활동을 할 수 있도록 보호를 받아야 되는 거다. 농업에 대해서 지원하는 것과 예술에 대해서 지원하는 것의 큰 차이 없다고 생각하는 데 '왜 농업을 지원하냐?'라고 비판하지 않는다. 농업, 농사 짓는 거. 당신이 좋아해서 하는 거니까는 우리 지원할 필요 없다고 이런 얘기 안 하지 않느냐? 예술을 좋아해서 하는 시대는 이제 지났다.

예술도 선택으로써 예술계의 이런 직업들을 선택을 하는 거지. 가령 중고등학교 때 예술대학을 가는 사람들이 예술을 좋아해서 가는 사람들이 있지만, 그런 교육 과정을 통해서 직업으로서 그걸 선택하는 사람들도 있는 거다.

그러니까 예술 복지 제도 만들 때 초기부터 가졌었던 문제의식이다. 기본적으로 예술인들이 갖고 있는 시민적 권리를 국가가 뭔가 보호해 주지 못하는 상황이 문제인 거다. 그래서 그 관점에서 정책이 만들어져야 된다는 거다.

**안태호** : 프로젝트 지원에서 예술인 지원으로 간다는 게 「예술복지법」이나 '창작수당' 지원이나 그런 것들이 방향은 그렇게 보여주고 있는 상황이다. 물론 시민적 권리에 대한 충분한 보살핌이나 케어가 되기는 어렵다는 지점은 고민하는 부분이다. 예술노동은 그냥 심플하게 생각해서 '뭔가를 생산하는 것을 노동'이라고 부르지 않으면 도대체 뭘 노동이라고 부르겠냐? 라는 생각이다.

전에 언젠가 한겨레신문에 통영 어민들 관련한 얘기가 참여소득으로 기사가 나온 적이



있다. 동네 주민들이 예전의 공공근로량은 다른 방식으로 동네 주민들이 전체가 참여할 수 있게 그리고, 그 순번을 정확히 나눠서 바다쓰레기를 청소하고 거기에 대한 대가를 나눠받는 과정을 참여소득으로 설계된 게 나왔었다. 참여소득의 중요한 지점 중에 하나는 주민들의 소득을 보존해 주는 거 이상으로 사실 주민들의 인식을 바꿔야 된다는 부분에 좀 포인트를 맞추더라. ‘사회적 가치를 어떻게 확산시킬 건가’라는 거에 포인트가 있는 것 같아 어민들이 바다를 청소하다 보니까 예전에는 고기 잡다가 그물 같은 거 그냥 막 버리고 그랬는데 자기가 그걸 치우다 보니 버리다가도 움찔하고 못 버리게 되는 인식 변화가 나타난다고 했었다.

그런 지점에서 참여소득을 예술인들에게 어떻게 적용될 수 있을까 생각해 보면 가장 유사한 방식으로 현재 ‘예술인 파견 지원 사업’ 같은 경우가 사실 좀 유사한 방식으로 얘기될 수 있겠다. ‘실제 측정을 어떻게 할 거냐? 어떻게 활동을 확인할 거냐?’는 건 치열한 쟁점이었다. 30시간은 무슨 기준인 거냐? 왜 만들어진 거냐? 어떻게 이걸 확인할 거냐? 라면서 앱을 만드느니, 서로 확인을 하느니, 회의록을 만드느니 그걸 설왕설래가 굉장히 많고 여전히 해결되지 않은 부분들이 있다. 아마도 참여소득으로 가게 된다면 이런 부분에서 치열한 논쟁점들이 생기지 않을까?

지금 제도 내부에서 실험되고 있는 것들과 어떻게 비교할 건지가 필요하다.

참여소득에서 ‘참여’, ‘사회적 참여’라는 것이 자칫 뭐랄까, 이걸 도식화하거나 경직화시켜서 기계적으로 얘기를 하면 뭐랄까 ‘사회주의 리얼리즘’같은 ‘사회에 복무해야 하는 예술’처럼 그렇게 얘기되는 게 아닐까? 라는 우려가 생길 수 있다. 예술가들이 아마 그렇게 느끼는 분들이 좀 있지 않을까. 예술인 파견지원 사업 같은 경우도 일부는 그렇게 느끼거나 일부는 예술가들에게 복지 정책을 주는 거라고 느끼는 게 갈리는데, 예전에 공공 미술이나 공공 예술에서 똑같은 논쟁점이 있었다.

말하자면 사회복지요원이나 공공근로처럼 예술적인 가치를 포기하고 주민이나 혹은 사회에 보탬이 되는 작품을 만들어내고 활동들을 해야 되는 거냐? 그럼에도 불구하고 예술가의 창조성이나 혹은 예술가의 자기 작품에 대한 그런 것들을 어떻게 지켜낼 거냐? 라는 그런 논의들이 계속 있었다. 거기에 대한 논의도 계속 생겨 날거다.

**정운수** : 참여 소득이 어떤 활동을 하면 수당 지급하듯이 지원한다는 정도로 인식하게 되면 과거의 ‘문화 복불 현상’이 벌어지게 될 수 있다. 가령 특정한 지역에 마을 벽화의 ‘과업지시서’를 20여 종을 본 적이 있는데 그 과업지시서의 목표나 의도를 보면 낙후한 마을의 환경 개선을 하고 건전하고 밝은 이미지를 활용하여 관광활성화하고 이렇게 돼 있다. 예술가가 이제 건전하고 밝은 이미지를 찾아야 되는 거니까 무지개나 날개를 찾아야 되는 거다. 무엇이 건전한 거냐?, 무엇이 밝은 거냐? 라고 이의 제기를 하면 아마 그 제안서에서

떨어졌을거다.

**안태호** : 사회적 가치라는 거. 어디다 방점을 둘 거냐가 사실 굉장히 중요한 논쟁점이 될 것이다.

**정윤수** : 크게는 문화도시 사업부터 작게는 지역에서 1천만 원, 2천만 원 정도 가지고 하는 사업을 보면 자칫 ‘제2의 새마을 운동인가’하는 자괴감을 가질 때가 있다. 주민공동체에 기여해야 되는데 자꾸 힘의 역전 현상이 벌어지면 그렇게 될 수가 있다. 일단 참여소득도 이런 위험성을 안고 제안되는 것으로 볼 수 있는 건가?

**이정석** : 참여소득에 대해 기본적으로 공적 지원 정책을 통해서 예술인의 활동, 예술을 사회적으로 구매하는 정책인가? 보상인가 아니면 구매인가를 봐야할 것 같다. 참여 소득도 사회적 가치에 기여에 보상하는 조건의 운영하는 형태이기 때문에 기본소득 논의하고 조금 달라서 이거는 정리가 필요하다. 공공적인 것, 사회적 가치를 평가하는 것은 아직까지는 우리가 경험치가 쌓여 있는 게 아니다.

문화기본권 향유라는 프로세스에서 예술인을 어떻게 활용할 것인가의 접근인지 아니면 예술인들의 기본권을 사회적으로 책임을 질 것인지의 구분도 여전히 우리의 숙제 중 하나다. 예술인 참여소득의 정책화를 위해 기존 정책과 비교해본다면 예술인 파견지원 사업이 하나의 사례이고 또 하나는 ‘자립 준비금’이나 ‘창작 준비금’으로 직접 지원을 했던 사례인데, 예술인들에게 어떻게 기여가 됐는지 진단해 보면서 평가해 보아야 한다.

**정윤수** : 참여 소득에 대한 검토는 바로 이런 총괄적인 맥락에서 제안된 것이 아닐까? 그냥 기본소득하려다 잘 안 되니까 참여소득이라도 해보자 이런 차원이 아니고. 그래서 다섯 분에게 공통적으로 질문을 던져보겠다.

어떤 주장에 의하면 참여소득의 주요 특징 중 시민의 자율적 선택을 최대한 보장해서 국가가 사회적 기여와 노동에 대해서가 굉장히 폭넓은 범위를 설정하고 ‘어떤 구체적인 형태의 노동을 특정하여 강제하지 않는다’는 점에서 참여 소득에 의의가 있다고 주장한다. 그런데 다른 관점에서는 참여 소득은 ‘특정한 노동이 정해지고 그 노동을 수행하면 그 기간 또는 그 전후 기간 동안 지원한다.’ 이렇게 이해하는 경우도 있다. 어떻게 보시는지?

**안태호** :저는 확실히 후자로 이해해왔던 것 같다. 전자는 어떤 방식이 가능한가? 잘 상상이 안 간다. 혹시, 사례나 그런 걸 좀 다시 설명해 주실 수 있나?

**이정석** : 상상을 해보면 예술인에 대한 지원으로 예술인의 활동, 예술인에게 주는 보수라면 그 예술인이 선택할 수 있는 어떤 활동을 하든 열어주는 방식이 있지 않을까? 경기도는 도농복합형으로 일정하게 예술가 스스로의 작업 공간을 지역사회에 오픈하는 작업을 하든지, 아니면 자기 작업 자체에 대해서 여기서 진행하고 나오는 결과를 어떻게 어디에 기여하겠다는 것을 스스로 선택하게 하는 방식 등이 있지 않을까?

**권범철** : 아동수당 그런 게 일종의 자산 운동에 대한 인증 같은 거여서 일종의 참여소득으로 해석할 수 있겠다. 공식적인 임금노동은 아니지만 뭔가 사회적인 가치를 생산한다고 사회적으로 인정이 되고 그렇기 때문에 이제 국가가 인정 지급하는 방식도 있지 않을까?

#### 4) 예술노동과 참여소득

**정윤수** : 문화도시 같은 경우, 참여소득이라는 관점에서 보면 예술가와 문화기획자들이 그 지역에서 하고 있는 일정한 큰 틀의 일, 작은 프로젝트도, 관계 맺기, 커뮤니티 형성등 이렇게 예전과는 완전히 달라진 그런 문화도시 사업이 제안되어 있다. 그 안의 작은 프로젝트는 알아서 하는 거고. 크게 보면 한 2년에 걸쳐서 지역 공동체를 생성하는 데 여러 의미로 참여하고 기여하는 거다.

문화도시 사업으로 진행하고 그 재원은 문화도시에 대한 지자체와 정부의 매칭 펀드로 해결이 되겠지만 괄호 안에 놓고 보면 문화기획자와 예술가들이 지역에서 장기간에 걸쳐서 하고 있는 사회적 활동을 국가가 인정하고 거기에 어떤 프로젝트를 하라고 적시하는 게 아니라 그 활동 기간 동안에 활동 필요한 여러 가지를 지원하고 보장해 주는 거로 참여소득을 이해해야 하나?

**이정석** : 사실 예술이라는 게 경계와 지역을 다 뛰어넘고 넘나드는 게 기본적인 속성인데 일정한 경계에 가두는 순간 그 자체가 프레임이 같은 경직성을 가질 수밖에 없고 지역 문화진흥 정책과 지역문화 지원 이런 프레임 안에 다 쏠리는 상황이 된다. 결국 예술가 본연이 가지고 있는 자기의 창조성이라든가 예술가의 자기 작업에 대한 욕구들에 대해 지역 사회에서 뭔가를 해야 되는 사람으로만 해석될 수 있다.

**안태호** : 제도 차원에서 들어가면 어쩔 수 없이 선별이나 판단의 기준이 필요하게 된다. 그런 면에서 굉장히 곤란함을 많이 겪을 것 같다. 예술인 참여소득이라는 것과 기존의 지원 사업, 과건 지원 사업이나 그런 거에 좀 대차대조표를 만들어서 비교를 해볼 필요는 있

을 것 같다. 어떤 장점들과 단점들이 있고, 이들 제도상에서 운영들을 어떻게 가능이 가능할지 선별 방식은 어떻게 할지 그런 방식들을 여러 개 좀 비교를 해봐야 좀 뚜렷하게 드러나는 점이 생길 것 같다.

**하장호** : 얘기를 듣다보면 ‘이게 왜 참여소득이지?’라는 혼란이 생긴다. 지역에서 활동을 하고 있는 예술인과 활동가에게 현실적으로 그 일에 걸맞는 보수나 어쨌든 인건비를 지급하면 되는 거지, 그걸 참여소득이라고 부를 만한 것은 아니다.

마을공동체, 지역재생, 문화도시 같은 거 할 때 참여하는 프로젝트매니저들이나 참여하는 예술가들 보수, 활동비를 받는다. 받지 않고 참여하는 경우는 거의 없다. 그런데, 공공에서 운영하는 사업들의 경우는 대부분 활동비가 현실적이지 않다는 게 문제여서 차라리 참여소득으로 할 것이 아니라 공공의 어떤 지원 사업이든 용역사업이든이든 현실적으로 타당한 인건비나 영업 비용을 지급할 수 있게끔 하면 그냥 해결되는 문제 아닌가? 굳이 참여소득이라는 어려운 제도를 만드는 게 아니라 이런 생각이다.

**이정석** : 바로 여기에서 참여소득에 대한 논점이 아마 계속 충돌될 수밖에 없는 것 같다. 경기도에서 창작 수당 조례가 올해 통과되고 나서 경기도에서도 이 예산에 대해서 어떻게 수립하고 지원해갈지에 대해 재단에서도 계획하고 있을 거다.

창작수당이라고 되어있지만 분기당 25만 원씩 1년에 100만 원을 준다는 것은 기초 생계비도 아니고, 그냥 복지 지원이다. 예술인이기 때문에 특별히 너희는 소외되어 있고 굉장히 취약한 계층이니까 지원하겠어 라는 것인데, 이걸 예술 활동에 대한 지원이라는 개념으로 해석될 수 있는 여지가 굉장히 낮다. 그런데, 지급 대상의 보편성과 달리 대상의 일정한 범주화하는 수당의 범위 그러니까 액수를 어느 정도 책정해서 운영할 수 있는가에 따라 현장의 적용 방식들도 같이 논점이 다르게 형성될 수밖에 없지 않겠나?

**권범철** : 노동과 일자리에 대하여 우리가 구별하면서 시작을 해야 될 것 같다. 역사적으로 봤을 때 일자리가 없는 시대는 있었지만 노동이 없는 시대는 있었다. 지금은 노동과 일자리가 거의 동의어처럼 되어 있고, 비임금 노동이라는 것은 일(노동)이 아닌 것처럼 되고 있다. 참여소득을 얘기를 할 때 일단 예술가들이 생산자라는 것을 분명히 할 필요가 있다. 시혜처럼 되지 않기 위해 지원이라는 말도 이제 적절하지 않다.

지금 같은 상황에서 예술가들은 계속해서 공식적인 일자리 자체가 다른 직업군에 비해서 굉장히 부족한 어떤 직업군에 속하는 사람들이다. 4차 산업혁명 같은 상황에서 4차 산업혁명이라는 것이 기술이 발전하면서 굉장히 많은 사람들이 다 놀게 되는 것이 아니라 일자리가 양극화되는 상황으로 가는 거다. 소수의 굉장히 고소득 전문 지식 노동자를 제외하

고는 많은 사람들이 굉장히 취약하고 불안정한 일자리에 빠지게 될 가능성이 높고 예술가들이 그런 일자리로 가게 될 가능성이 굉장히 높다고 생각해볼 때 ‘참여소득’이든 ‘예술가에 대한 기본소득’이든 굉장히 필요하다.

어떤 ‘참여에 대한 정의’라든지 그것을 ‘측정하는 방식’ 그런 게 문제가 될 것 같다. 기본소득이든, 참여소득을 얘기할 때 시행주체가 어쨌든 국가가 될 수밖에 없기 때문에 이런 문제가 생긴다. 항상 측정 당하는 대상으로 예술가들이 남아있게 된다. 참여소득이나 기본소득 외에도 다른 어떤 위계적인 방식이 아니라 좀더 수평적인 방식으로 다른 제도들이 아직 활성화되지는 않았어도 이미 논의가 되고 있다. ‘시간 은행’같은 것도 저는 비슷한 방식으로 작동할 수 있다고 보는데 이게 기본소득이나 참여소득 같은 경우는 국가가 주로 집행주체가 될 수밖에 없기 때문에 측정이 항상 문제가 된다.

그럼에도 불구하고 제도화되어서 어떤 측정에 대한 필요가 남는다고 한다면 ‘무엇과 무엇이 참여 소득을 위한 어떤 기본적인 노동 형태다’라고 정의하는 것은 안 될 것 같고 오히려 ‘어떤 것은 아니다’라고 반대식으로 부정하는 네거티브한 방식으로 정의하는 게 훨씬 더 포괄적으로 열려 있는 제로 남아 있게 되지 않을까? 생각한다.

참여소득을 하든, 기본소득을 하든 예술가들이 그거 참여소득 받아 팔자를 고칠 수 있는 거 아니니까, 그 외에 일단 기본적인 재생산 인프라들이 너무나 취약한 사회 현실에서 이를테면 집값이 20억인데 차면 소득을 받는다고 그게 무슨 의미가 있나? 이런 생각이 들기 때문에 예술 영역에서라도 예술 창작 인프라 같은 것들이 기본적으로 공적인 제도가 뒷받침이 되지 않으면 이런 참여소득은 의미가 있을 수 없다.

## 5) 참여소득의 주요 쟁점

**정윤수** : 참여소득이든 기본소득이든 그것이 우리가 통상적으로 봐왔던 기간을 선정해둔 어떤 프로젝트와는 전혀 별개의 개념이다. 이렇게 이해를 해야 될 것 같다. 그래서 이 기간 안에 이만큼 하는 것을 전제로 공모 지원이 간다든지, 지원 액수가 정해진다는지 이런 것이 아니다.

통상 우리가 쉽게 떠올릴 수 있는 것으로 그 지역에 거주하면서 그 지역의 사회적 관계의 활성화에 자신의 어떤 예술적 능력이나 예술적 자원을 할애하는 것을 전제로 그 지역에서 여러 사람들과 어떤 특정 프로젝트를 수행했느냐 안 했느냐가 아니라 그 안에서 아주 자율적으로 자기 생활, 예술가의 공적인 생활(개인 사생활 말고 공적인 생활)을 그 지역 내에서 장기적으로 실현하는 것을 전제로 거기에 대해서 이제 지원하는 것이 어떨까?

이렇게 계속 약간 논점을 정확하게 위해서 구분을 하는 것은 특정한 프로젝트에 참여한

예술가들에게 참여 소득을 준다는 게 아니라는 것을 말씀드리려는 거다. 좀 더 일상적이고 항상적이다. 그렇지 않으면 ‘누구를 대상으로 그의 활동을 어떻게 측정할 것이냐?’라는 문제로 초점이 이동하게 된다. 특정한 프로젝트에 참여한 자와 참여하지 않은 자로 구분될 일은 아니라는 것을 환기시키려고 강조했다.

**하장호** : 전제가 필요하다. 선결되어야 하는 문제가 일단은 ‘사회적 가치라는 게 뭐냐?’ 하는 점이다. 이런 제도들이 시행이 되기 위해서는 예술의 사회적 가치라는 건 도대체 무엇 말하느냐에 대한 일정 정도의 사회적 합의가 필요하다. 우리가 이런 것들이 실행 가능한 사회적 컨센서스를 가지고 있나? 이거에 대한 좀 생각을 해봐야 되지 않을까?

저도 참여소득이라고 했을 때 어떤 프로젝트를 참여한 사람들을 카운팅해서 그 사람들에게 이렇게 지원을 한다 이런 개념으로 받아들인 건 아니었다. 전제는 예술 활동 또는 예술이라는 것들이 지역사회 여러 부분에서 사회적 가치에 기여를 하고 있다는 기본 전제 하에 지역에 등록돼 있는 예술인들이라든가 일정 정도의 기준을 가지고 카운팅이 되는 예술인들에 대해서 제한없이 주자. 이런 정도로 생각했다.

그래서 이게 기본소득과 참여소득 간의 경계를 어떻게 볼 것이냐에 약간의 애매함이 있다. 아동수당이나 이런 것들이 그런 맥락에서 지급되고 있다. 선별적으로 어떤 사업을 놓고 공공과 관련된 기여사업에 참여하는 거를 기준으로다가 두기 시작하면 이거는 되게 좀 어려워지지 않을까?

그렇게 할 거면 참여소득을 하는 것보다 그냥 예술인 참여예산제 확대하면 되지 않나? 가령 경기문화재단에서 예산중에 얼마 정도의 파이를 예술인들에게 주고 ‘참여예산제 방식으로 운영하자’ 이런 게 차라리 더 현실적으로 낫지 않나?

그리고, 공공과 관련된 프로젝트나 용역에 참여하는 예술가들의 인건비나 수당을 적절한 수준에서 잘 보상해 줄 수 있는 방식을 찾는게 낫지 않나? 지금 같은 경우는 사실 기준도 없다. 어떤 프로젝트의 경우 프로젝트 책임자는 인건비도 못 받아가고 이런 식으로다가 지원사업들이 운영되니까 그런 것들을 현실화하기 위한 어쨌든 지역 내 이런 가이드를 만들자. 이런 것들이 더 실효적일 수 있다. 많은 단계의 논의를 건너뛰고 우리가 참여소득으로 약간 달려가고 있는 느낌이다.

**안태호** : 확실히 도전적인 과제인 건 틀림없다. 예술의 사회적 가치라는 부분에 대해서는 제가 20년 전, 이관이 들어올 때 한참 얘기했던 게 그때 예술인 복지 관련한 연구하는 것조차도 정부 단위에서 컷트가 되거나 어려움을 겪거나 그랬다. ‘사회적 합의가 안 돼 있다. 예술인의 복지를 왜 신경을 써줘야 되냐? 지금 다른 굶어 죽는 사람들. 신경 쓰기 되게 버겁다.’ 라는 수준에서는 조금 더 확실히 진전된 것 같다. 그런 차원에서 좀 더 다른 도약



들을 준비하는 도전적인 연구들은 어쨌든 필요한 게 아닌가? 그 점에서 예전에는 계속 ‘문화예술계가 국민적 합의나 그런 것들을 받기 위해서 예술적 가치 인정을 위해서 노력해야 되는 거 아니냐? 니들이 그런 가치 어떻게 인정받을 수 있게 노력을 더 해야 되는 거 아니냐?’는 요구를 굉장히 많이 받았다.

그것의 다른 버전으로 이를테면 참여소득이나 그런 것들이 좀 확산될 수 있지 않을까. 여기서 사실 지금 활동하는 사람들에 대한 인건비를 보전하고 확보하고 하는 게 되게 중요한 부분이다. 참여소득이 본격적으로 논의가 된다면 가장 중요한 건 폭이다. 당연히 그 본질이긴 하지만 ‘더 많은 사람들, 지금까지 거기 관심이 없던 예술인들이 거기 더 참여할 수 있게 만드는 유인 요소가 될 수 있다.’ 라는 부분들은 좀 강조해야 될 지점이다.

**정운수** : 하장호 선생님이 조금 전에 말씀하셨던 예술인 예산 참여제 같은 것들 그 정책 과제들도 참여 소득과 무관하게 해야 될 과제라고 본다. 그것은 그것대로 다 의미가 있는 것이고 배치되는 것은 아니다. 공모 지원 사업의 단순화, 공모지원사업 문호의 개방 등등 그런 정책 어젠다들처럼 참여소득도 그것을 하면 이걸 안 하거나, 이걸 하고 그걸 안 하거나 아니라 다 검토해야 될 중요한 사항이다. 중규모의 과제들로 보면 지역문화, 문화도시 등의 그런 분야에서 직접적으로 관심 있는 문화정책가들이나 예술가들에는 해당이 된다.

한편 경기도 31개 시군구에는 공동체 예술이나 공공적 기여, 사회적 참여나 이런 의식이 없어서가 아니라. 그런 겨를도 없이 그냥 활동하고 계신 수많은 예술가들이 있을 것이다. 자신이 해왔던 예술적 경로와 다른 어떤 언어들이 문화 정책에서 주요하게 쓰이고 거기에 예산이 만일 투여됐을 때 하던 일 그만두고 거기에 갑자기 참여하기도 어떤 준비라든지 언어 감각이라든지 활동 경로가 워낙 다르기에 참여하지 못하는 경우도 많다. 그러면 지금 트렌드화되어 가고 있는 예술인지원 정책에서도 소외되는 사람들이 참여하는 사람들 보다 훨씬 더 많을 수 있다.

굉장히 높은 수준의 사회적 기여라기보다는 일정한 수준의 일상생활을 통한 사회적 기여를 전제로 해서 골고루 기본소득 수준은 아니지만 고루 좀 더 보편적인 의미의 생활 지원 형태를 참여소득으로 보는 것이 아닌가?

굉장한 전문가나 이 분야에 상당히 오리엔테이션이 충분히 된 예술가들이 특정한 지역 공동체 예술을 위해서 딱 결합해서 하는 사업이 아니라 정말 그냥 동네에서 그냥 쪽 생활 하는 어려운 여건에. 수많은 예술가들에게 보편적으로 지급될 수 있는 것으로 기본소득의 개념이 아닌 일정한 사회적 기여가 된다는 전제 하에 소득이 지원되는 정도로 이해할 수 있지 않겠나?

**이정석** : 보편적인 지원이 아니라고 하는 것은 이번에는 지원을 받았지만 이후에는 배

제될 수 있다 라는 전제가 있을 때 그게 보편성이 깨지는 그런 거라고 생각한다.

일정하게 1년 단위로 수당을 받았을 때 그거에 대한 자기 활동보고를 했거나 아니면 그 사회에 공유할 수 있는 그런 장치들을 만들어져 그 절차를 통해서 일정하게 걸러지는 상황이 발생하면 자연스럽게 그 참여에 대한, 사회적 기여에 대한 이런 내용들은 정리가 될 거라는 생각이다. 보편성을 전제로 하는 그런 지원이 된다면 그런 정도의 열개로 해서 운영을 해 볼 수는 있지 않을까?

경기도에서 창작수당 조례로 설계해 놓은 그 범위에서 경기문화재단이 설계하고 있는 참여 소득을 믹싱해서 지역 예산과 재정과 매칭을 해서 할 수 있을 것 같다. 여기서 딜레마는 예술 본원의 자기 창작성과 창조성 그리고 또 예술가가 가지고 있는 자기 자존에 대한 부분이 계속 걸리는 거다. ‘지원금 1천만 원, 2천만 원 받아가지고 이거 했는데, 못 받아서 이제 활동을 못해.’ 이 얘기는 그걸로 생활이 어렵고 활동할 수도 없는데 ‘지원금 한 달에 2~30 가지고 1년에 한 300 받았어.’ 이거 가지고 예술 활동 자체는 말이 안된다. 이 부분이 한정된 재원으로 기존의 예술 지원 정책과 참여소득 그리고 또 기본소득과 연결돼서 어떤 식으로 좀 달라질 수 있을까 복잡해진다.

**정윤수 :** 현재 참여소득은 형성 과정에 있다. 따라서 참여소득의 개념이 불분명하므로 참여소득을 추진하든 말든 간에 논점의 명확화가 필요해 보인다. 두 번째로 예술인 참여소득을 개념화한다는 것 자체 숙제로 남아있지만 그 대상자와 사회적 활동이라는 것에 대해서 어떻게 볼 것이냐 하는 논점이 있으며 세번째는 기존에 나와 있는 공모지원 사업이야 이미 많은 문제와 개선 방향이 도출됐으니까 그렇다 치더라도 예술인 복지법이나 예술인 창작 수당과 참여 소득의 관계성이 정확 하지 않으면 이 개념이 공전할 수 있다. 세 가지 축으로 논의를 진행하면 좋겠다.

**권범철 :** 이미 예술인에 대한, 예술인 복지 관련 사업하면서 예술가에 대한 인정을 받았다고 해야 되나. 그런 케이스 그것 자체가 예술가에 대한 어떤 선별을 한 상황이다. 굳이 참여소득이라고 한다면 그렇게 확립된 이미 그 상태의 사람들에게 모두에게 지급하는 형태로 되어야 된다고 본다.

그 사람들이 어떤 기준으로 그렇게 됐지는 잘 몰라도, 예술가 지원 사업(지원이라는 말은 좀 적절하지 않다고 생각하지만)을 받기 위한 자격을 획득한 사람들이라면 그러한 자격을 획득했다는 것 자체가 그 사람들이 이미 사회적으로 어떤 가치를 생산하고 있다 라는 뜻이다. 그렇지 않다면 그 이전에 지원 사업이라는 게 근거가 없다는 게 된다. 그렇기 때문에 ‘그 사람들은 이미 참여하고 있는 사람들이다’ 라고 봐야 할 것 같고 그런 의미에서 지역별로 숫자도 다 나와 있는 그 사람들에게 보편적으로 하는 게 이미 ‘참여소득’이다.



이 참여라는 개념 자체가 좀 위험할 수도 있는 것이 ‘참여’를 하지 못하고 구조적으로 배제된 사람들(사실 저 같은 사람들은 집 밖에 나오기 어렵다. 이 시간에 여기 오는 것도 굉장히 힘들고, 이런 일은 사실 거의 없는 일인데. 그런 사람들이 사실은 굉장히 많이 있다.)도 있기 때문에 그런 사람들에게 어떤 참여를 요구하는 건 사실 굉장히 무리한 일이다. 그런 사람들도 참여를 하지 않는 것이 아니라 이미 참여를 하고 있어서 확립된 자료에 따라 보편적으로 지급하는 것이 맞다고 본다.

오히려 초점은 그 사람들에게 대한, 기존의 예술가로 소위 인정받게 되는 그 사람들에게 대한 기초적인 조사, 연구 같은 것을 해서 그 사람들이 어떤 식으로 사회적 가치를 생산하는지 그런 것들을 좀 더 분명하게 밝혀주는 작업이 필요할 것 같다. 그런 작업들을 좀 쌓아 나간다면 크게 무리가 없는 건 아니지 않을까? 물론 재원의 문제라는 것은 남아 있겠지만.

**김선영** : 참여란 ‘일정한 사회 활동에 참여한 자’인데 일정한 사회활동은 어느 정도 이해가 됐고 참여에도 좀 관점을 두고 싶다. 일정한 사회 활동을 규정을 해야 된다면 이건 또 우리가 지금 이 시대에 지금 겪고 있는 기본소득이 뭐니. 재난소득 관련해서 그때마다 엄청난 사회적 논의(건강한 것이 있겠습니까만)를 해야 되나? 어떻게 보면 참여소득을 도입하려고 하면 또 에너지 낭비일 수도 있는 그런 부분이 있을 수 있겠다.

제가 주목하는 것은 ‘참여’다. 참여에 대해 ‘적극적인 참여’도 있지만 ‘소극적인 참여’도 있다. 문화도시에서 강조하는 게 거버넌스 개념이다. 그런데 과연 거버넌스가 진정으로 이루어지고 있는가에 약간 회의적이다. 역시 거기도 이렇게 저렇게 불려오는 사람, 또 목소리 큰 사람들이 얘기하는 거다. 사실 정작 우리가 꿈꾸는 세상은 거기에서 얘기 못하는 사람, 기회를 얻지 못하는 사람, 아니면 샤이해서 말하지 못하는 사람, 그 사람들의 생각이 이렇게 전부 다 모여졌을 때 진정한 거버넌스가 되는 거 아닌가? 라는 그런 생각을 가지고 있다.

이걸 다시 돌아와서 보면 예술가 제가 아는 예술가들은 이렇게 막 이런 데 와서 활동하고 또 협회 회장 하고 이런 단체 활동하는 분들도 많지만 그렇지 않은 분들이 더 많다. 어디 가서 말 한마디 못하고 못하시는 분들이 많고 그러면서 혼자서 방에서 자기의 작품 세계를 하는 분들도 많다. 그런 분들은 어떻게 이 문구 그대로 ‘일정한 사회활동에 참여한 자’로 관리할 수 있겠는가. 솔직히 이렇게 저렇게 얘기할 수 있는 분은 거기서 수당이라도 받을 수 있다. 그렇지만 그렇지 못하는 분들은 거기서도 소외된다. 이런 논의는 그분들에 대해서 더 논의가 되어야 되는 거고 그런 차원에서 보면 그런 분들은 어떻게 관리할 것이냐 라는 게 필요하다고 본다. 차라리 ‘참여소득’보다는 ‘기본소득’으로 가든지, 아니면 저는 이제 기본소득의 보다는 오히려 아까 말씀드린 것처럼 그동안 경기문화재단에서 좋은 사업으로 발굴한 자립지원금(지원이라는 말이 마음에 안 들면 빼도 된다), 아니면 아티스트 피, 또 예

술인 파견지원 이런 제도들을 조금 더 발굴해서 말씀 한마디 못하시고, 참여하기도 싫어하고, 기회도 없는 그런 분들에게 돌아갈 수 있는 그런 제도가 정립해서 만들어진다면 그것이 ‘참여소득’이든 ‘기본소득’이든 상관없을 것 같다. 이른바 ‘소극적 참여자들을 어떻게 배려할 것인가?’ 이 부분에 대한 고려가 먼저 필요하지 않나 라는 생각이다.

또, 아예 기여를 안 해도. ‘예술이, 예술하는 그 자체에 사회적 가치가 있다’라는 전제로 말씀을 드리면 동네에서 아무것도 안 해도, 나 혼자 여기 혼자서 작품을 하고 있어도, 혼자서 노래하고 있어도, 그분은 밖에 나와서 노래하는 사람과 다를 게 없다. 공연 예술은 관객이 있어야 제 공연이 성립을 하지만 그분은 언젠가는 사람들앞에서 하기 위해서 노래하는 것이기 때문에 집에서 혼자 그림을 그리시는 분도 혼자 이젤 앞에서 한 달이고 두 달이고 있는 분도 결국은 언젠가는 그걸 발표하기 위해서 하는 거다. 그 발표하는 순간 사회적 가치로 구현되는 것이고 그런 차원에서 보면 ‘사회 활동에 참여’라는 측면에서 보면 이렇게 해석이 돼야 되는 것이 아닌가?

**하장호** : 참여소득에 대해 매력적이라 해봤으면 좋겠다고 생각하고 이런 실험이 필요하다는 입장에서 아까 말씀드렸던 건 뻔히 나올 수밖에 없는 얘기들에 대해서 스스로 질문하는 차원의 얘기들 많이 했다.

가령 예술활동증명 완료자, 아니면 경기도에 예술인 등록을 하신 분이라면 그냥 주는 방법이 제일 좋은 방법이다. 이 사람이 이렇게 사회적 참여를 했니, 기여를 했니, 이걸 예술가가 증명하거나 아니면 어떤 특정한 개별 케이스 사례별로 어떤 기준으로 심사를 하거나 하는 방식으로는 참여소득과 같은 이런 방식의 지원, 수당을 지급하는 거는 힘들지 않을까?

**정윤수** : 명제적으로는 참여소득의 대상자는 사회적인 복지의 수혜자이자 생산자이기도 하다, 이렇게 말할 수 있다.

**하장호** : 대상자 부분은 예술가가 자기 증명하는 방식으로 하면 안 된다. 확인해 주는 것은 재단 같은 데서 해야 되는 거다. 블랙리스트 사태의 진상조사위에서 예복에 제도 개선 권고를 했던 내용 중에 “「예술인의 삶과 사회적 가치 보고서」를 정기적으로 발행해라. 그걸 바탕으로 예술인 복지와 관련된 지원들의 근거와 타당성은 너희들이 만들어라. 예술인들에게 증명하게 하지 마라.”라고 했다. 실제로 그 연구를 지금 하고 있다. ‘예술의 가치’ 이런 부분들에 대한 해석이라든가 이런 것들은 기관이나 제도, 정책연구자, 정부 이런 데서 해주고, 양혜원 박사는 이를 담론의 영역이라고 하는데서 그걸 하면 되는 거고. 예술가들이 지금 스스로 자기가 얼마나 더 사회 참여를 잘하느냐, 계속 확인해가지고 신청하고 이

런 방식은 안 될 거다. 그 부분은 좀 배제하고 생각하면 좋겠다. 그리고 자꾸 이거를 소득과 지원을 애매하게 경계 짓지 말고, '소득은 소득이고 지원은 지원이야!'라는 식으로 명확하게 했으면 좋겠다.

그리고 거버넌스도 참 중요하다. 아까 김선영 선생께서 이해하시는 거버넌스가 좀 다르게 이해하는게. 저는 거버넌스는 이해 당사자 그룹이라고 생각한다. 목소리 큰 사람들라고 생각하고 그렇게 원래 만들어진 거다. 문제는 거버넌스에 참여하지 못하는 어떤 사람들, 예술가들, 주체들이 참여할 수 있는 기회와 장은 어떻게 만들어질 것이냐. 이것이 핵심이다. 거버넌스 같은 경우는 굉장히 높은 수준의 책임을 져야 되는 단위이기 때문에 참여 소득과 관련된 거버넌스가 만들어진다면 사회적 가치 합의라든가, 공론장의 형성이라든가, 이 사업의 어떤 성과적인 부분들에 대해서 같이 책임지는 구조로 거버넌스가 만들어져야 된다. 이렇게 와서 자문해주고 말 한마디 뱉고 끝나는 게 아니라 실제로 무거운 책임을 가지고 같이 사업을 만들어가야 될 사람들이 그 거버넌스에 참여해야 된다.

**안태호** : 보편적인 수준에서 예술인 증명 받은 사람들이 보편적으로 증명이 되려면 결국엔 측정이란 문제에서 선측정이나, 후측정이나 문제가 된다. 그렇게 된다면 예술인 증명이라는 것 자체가 허들이 좀 낮아져야 되는 거다. '일상에서의 소소한 실천이라는 것들이 조건'으로 둔다면 지금처럼 예술 활동을 1년에 몇 번 하고 그런 것들을 기준으로 해서 '예술활동 증명이 된 이후에 그 사람들만을 대상으로 참여소득을 한다.' 그러면 범주는 굉장히 달라진다. 그래서 그 범주를 맞추려면 어쨌든 선측정이나 그 기준이 필요하다.

지금 사회에서 공정이라는 건 내가 무언가를 못 받고, 못하는 것보다 나보다 자격이 안 되는 애가 될 한다는 거에 대한 문제 제기가 사회적으로 완전히 팽배해 있는 상황이다. 조민이나 인국공 사태가 그런 연장선상인 거다. 왜? 재가 어째서? 그런 억울함이 폭주하는 시대이기 때문에. 그런 것들을 잘 갈무리하지 못하면 오히려 기준에 대한 후폭풍에 훨씬 더 시달리지 않을까라는 생각들이 많이 든다.

## 6) 급변하는 사회 환경과 예술인 지원 정책

**정윤수** : 참여 소득이 저 멀리 있는데 중간 과정으로서 제안하는 게 아니라, 참여 소득과 무관하게 청년 예술가에게 오늘의 기조와 같이 '사회적 활동과 생산에 참여를 하는 걸 전제로 해서 3년 내지 5년 이상의 장기적인 지원'을 한다면 어떻게 생각하는가?

**안태호** : 저는 경과적인 방식으로는 가능하지 않을까라는 생각이다. 청년 소득이나 그런

것들이 기본 소득의 경과 방식으로 청년, 농민이나 예술인들로 부분적인 기본소득 실험이 가능했던 것처럼 청년에게 그런 실험들이 가능할 수 있겠다. 청년 혹은 노인, 노년 예술가들이 어쨌든 수입이 부족한 분들이나 그런 분들에 대해서 결과적으로 실험을 해볼 수는 있을 것 같다. 그런 과정은 충분히 가능할 것 같다.

다만 좀 생각해 봐야 될 점들이, 사실은 얘기하고 넘어갔어야 될 것 같은 한데. 4차 산업 혁명이나 혹은 코로나 이후에 디지털이 강조되는 부분에서 ‘예술의 경계’라는 부분, 그런 것들을 어떻게 좀 평가하고 판단해야 될 거라는 점은 같이 생각해보아야 하지 않을까. 지금까지 계속해서 고정화되었던 예술들이 어떻게 범주를 넓혀나가고 있는가에 대한 고민이 병행되지 않으면 좀 한정적이 되지 않을까.

또 전통적인 예술가들은 예술가로서 아카데미에서 수업을 받거나 거기에서도 단련을 받은 사람들을 중심으로 얘기를 했었는데. 이제는 게임 영역이나 혹은 웹 소설이나 아니면 다른 방식으로 크리에이터라고 하는 방송을 만드는 친구들이 만들어내는 성취가 예술하고 별로 다르지 않다는 느낌들이 들 때가 있다. 이 영역들을 어떻게 보고 포괄할 수 있을 건가? 라는 문제는 좀 고민스러운 지점이다. 이걸 참여소득과는 별개의 얘기긴 하다.

이 부분들이 좀 빠지면 갈수록 지금까지 장르 중심으로 구성돼 있던 영역들은 해체라는 게 이전 세대에서 얘기했던 것처럼 융합이나 다원 예술이나 그런 거라기보다는 바깥에서 훨씬 더 왕성한 것 같다. 그 개념들이 점점 사라지고 예술 대학도 점점 줄어들고 있는데, 그런 개념 기준을 어떻게 할 건지에 대해서 좀 많이 고민스럽다.

**하장호** : 예술인 고용보험 논의 했을 때 되게 논쟁적 화두가 됐던 게 이런 맥락에서 예술인의 범주를 어떻게 볼 것이냐? 생활예술인을 포함시킬거냐? 말거냐? 였다. 그런 맥락에서 보면. 굉장히 논쟁적일 수 있고 사실 고민되는 부분이다. 실제로 제가 이제 생활 예술인들 인터뷰나 이런 걸 해보면은 생활 예술 활동을 통해서 수익을 보려고 하시는 분들이 생각보다 엄청 많다. 그러면 그런 분들을 어떻게 가야 할 수 있을까 이런 고민도 되고.

**이정석** : 예술의 경계 내지는 문화 예술의 장르 이런 부분들이 굉장히 많이 깨지고 있는 상황이다. 그러니까 우리가 느끼고 있는, 여기 이 자리에 앉아 계시는 우리 선생님들이 느끼는 것보다 훨씬 더 많이 깨져 있다.

지금 예술 활동 증명 완료자가 지금 2021년 6월 말 기준으로 해서 6월 말 기준에서 13만 명이 좀 안 된다. 근데 지금 더 늘어났는데 그중에 절반 이상이 53% 가량이 8-90년대 생 이하(30대부터 20대까지)다. 이건 굉장히 중요한 화두다. 왜냐면 이전에 전통적으로 활동해 왔던 예술 범주로 활동해왔던 사람들이 가지고 있던 예술 장르에 대한 범주와 다른 개념의 접근을 하고 있는 친구들이 이미 양적으로 굉장히 많다.

그리고 또 하나는 지금 예술인 고용보험과 관련해서 8월달에 고용노동부의 보도자료 낸 자료를 보면 6만 명이 넘게 고용보험을 가입했다고 이야기를 하고 있는데 이 중에 서울이 60%가 넘는다. 경기도에 20% 정도의 예술 활동 증명 완료자가 있는데 경기도에서 고용보험 사업사업주로 되어 있는 신고자는 10%밖에 안된다. 서울을 거점으로 해서 수도권 쪽으로 예술과 문화예술과 관련한 보수 활동, 보수 지급을 하고 있는 사업적 영위가 되고 있다는 상황인 거다.

기존에 있었던 예술에 대한 장르적 접근, 그다음에 전통 예술에 대한, 기초 예술에 대한 이런 식의 시각이 아니라 이미 산업화의 영역으로, 디지털 매체를 매개로 한 산업화의 영역으로 굉장히 많이 확산되어 있고 그런 과정에서 실제 이게 증명으로 이미 다 이렇게 넘어오고 있는 완료로 들어오고 있는 상황이다. 사실 교수님들 다 대학에서 가르치면 우리 친구들한테 어떻게 예술 활동을 할지 걱정하지만 다 졸업하면서 자연스럽게 다 하고 있다. 이렇게 현재 우리가 생각하는 범주보다 굉장히 넓은 수준으로 확산이 진행되고 있는 상황이다.

지역 문화와 결부되어 한정되어서는 안된다. 대상과 관련해서 증명 완료자를 대상으로 한다고 하면 그게 예전에 있던 방식과 다른 형태의 평가 모델 계속 제기될 수밖에 없고 그 부분들은 요구가 나올 수밖에 없지 않을까라는 생각도 든다.

**정운수 :** ‘사회적 기여를 해야 된다’라는 말을 ‘지역 문화 활동에 참여해야 된다’라는 말로 등치는 안 될 것 같다. 사회적 기여라는 말을 무조건 지역 활동가처럼 등치하는 것도 조심스럽게 봐야 한다. 더 많은 활동이 있을 수 있고 특히 디지털 환경에서의 사회적 참여나 사회적 가치 생산도 계속 확장해 놓고 우리가 논의를 해야 된다.

**안태호 :** 참여 소득 개념에 대해서 제가 정확히 인식하고 있는지 없는지도 모르는 상황에서 말씀을 드리기는 했는데, 예술인들이 자기 존재 혹은 자기 활동에 대해서 자긍심을 가져야 된다거나 혹은, 자기 근거를 가진다고 해야 되나, 그런 것들을 좀 촉진하기 위한 방식으로 참여소득은 매력적인 방식인 것 같다. 그래서, 사회적인 활동을 계속해서 더 끌어올리는 방식으로 생각해 볼 수 있는 굉장히 도전적인 연구가 되지 않을까. 어쨌든 잘 됐으면 좋겠다는 생각이다.

**하장호 :** 저는 동네에서 해마다 같이 일하는 친구들과 어떻게 1년을 먹고 살까를 같이 집단적으로 계속 쪽 해오고 있다. 근데 그걸 하면서 느끼는 건, 결국 방법은 같이 찾는 거고. ‘이 건물을 누군가 만들어서 준다’라고 생각하면 좋은 답이 나오기는 좀 힘들지 않을까. 어려운 말로 사회적 합의라는 표현을 하든 뭘 하든.

이것의 관건은 경기도라는 어떤 범주 안에서 있는 예술가들이 얼마나 자기 문제로 인식하고 적극적으로 이 논의에 뛰어 드느냐가 관건이다. 그래서 ‘예술가 스스로 설득할 수 있고, 예술가 스스로 납득할 수 있는 제도’라고 하면 당연히 기관이든 행정이든 이런 데서 충분히 받아들일 수 있는 내용 되지 않을까. 근데 항상 보면 ‘만들어서 던지고 이런 거 있으니까 참여하세요. 이렇게 되는 방식이니까’더라. 그래서 그런 구조들을 잘 바꾸는 프로세스에 대한 고민들을 오히려 더 많이 해야 한다.

## 7) 참여소득과 경기문화재단

**정윤수** : 참여소득으로 오늘 대화의 물고가 텃습시다만 경기문화재단 예술인 참여 예산 제도 있을 수 있고 또, 경기문화재단의 거버넌스 이사진의 다양성도 있을 수 있고 여러 가지가 있을 수 있는데 재단 지배구조인데 전국의 문화재단에 예술인단체가 당연직으로 참여해 재단을 이분들의 어떤 요구(건강한 요구일 수도 있는)들을 도나 의회에 관철하는 대리자로 활용하는 민폐가 있다는 것은 개선되어야 하는 것에 대해 어떤 견해가 있는지?

**하장호** : 저는 이 사실 중요하다고 생각한다. 기관이 항상 기관 이사회의 문제가 크다. 어쨌든 지배구조로서 이사회가 갖고 있는 힘이 있으니까. 가령 예복 같은 경우 제도개선을 권고한 것들 중 예복에서 채택했던 방식은 이사 선임과 관련된 개방성과 투명성을 확보하고 이사회 안에서 소위원회(사람들이 일을 해야 되는 구조들 아니면, 어떤 미션이나 의제들을 계속 감안해야 되는 구조들)를 만들어서 실제로 그걸 할 수 있는 사람들이 이사회에 어쨌든 영향력을 발휘할 수 있게끔 하는 구조를 제안을 했었다. 성북문화재단 같은 경우는 이사회 자체를 다 고친 건 아니지만 이사회와 별도로 그런 역할을 할 수 있는 거버넌스 테이블을 따로 만들고 거버넌스 테이블이 이사회에서 같이 협력하게끔 하는 구조로 만들어졌다. 근데 이제 되게 중요하다.

**안태호** : 이사회 구성 되게 중요하지만 이사회가 어떤 일을 하느냐가 더 중요하다. 제가 경험했던 어떤 조직에서도 이사회가 제대로 기능을 하는 경우는 많지 않다. 아르떼도 잘 못해오다가 물론 이사들이 사업을 일부 같이 뛰거나 그런 것도 있었지만 소위원회 구성해 보고 하면서 조금씩 바뀌고 있다.

부천에서도 이사회가 같이 워크숍을 해보려고 했지만 현실적으로 굉장히 어려운 조건들이 많아서 그걸 어떻게 현실화시키느냐가 관건이다. 이사회가 지배구조라고 했지만 명목상의 지배구조라서 실제 일과 관련된 것들에 대해서 이사가 얼마나 관여하거나 같이 논



의하는 구조를 어떻게 만들어내느냐가 훨씬 더 중요한 문제인 것 같다.

**김선영** : 경기문화재단의 어려움은 좀. 미루어 짐작할 수도 있다. 참여소득 보다는 차라리 기본소득이 나은 것 같다. 소도 언덕이 있어야 기른다고 예술하는 분들이 그 예술 행위 자체 또는 예술을 둘러싼 그 무엇을 통해서 뭔가 자립하시려고 하고 이렇게 정말 애쓰려고 하는데 거기에 도움이 되는 마중물 역할을 하는 말 그대로 그런 문화재단의 사업이 좀 되면 좋겠다. 물론 지금 이런 기본소득 논의되고 있고 재단서도 여러 가지 얘기 많이 되고 있는데. 기본적으로는 예술가들이 정말 뜻 있는 예술가들. 정말 예술하고 싶은 분들이 경기도에 오면 할 수 있다. 내가 이렇게 좋은 생각을 갖고 있고 경기도에 오면 뭔가 도움을 받을 수 있다. 그런. 느낌이 드는 그런 사업들을 만들어주면 좋겠다. 원론적인 말씀이다.

**안태호** : 사실 저는 기본소득, 처음에 경기도에서 계속 얘기되고 그럴 때 얘기하면 웹진에서 그걸 한번 다뤄보려고 소스를 좀 찾아보려고 그랬는데. 근거가 있는 거냐 연구나 그런 게 되는 게 있냐 아무것도 없던 거다.

그때 김성하 박사 같은 사람한테 좀 물었더니 기본소득보다는 예술인 참여소득 같은 유형으로 가면 좋겠다 라는 얘기가 지금 막 기억이 난다. 아마 그 연장선상에서 좀 논의가 조금 이어지지 않았을까 라는 생각도 드는데 이런 연구들 통해서 근거를 좀 갖추면 좋을 것 같다. 기본소득이 되면 중앙정부의 기재부나 복지부와의 최상위법 속에서 정부가 설정을 해 나가야 되는데 참여 소득, 창작 수당 같은 경우는 경기도 내의 조례로 시행 가능하기 때문에 도내의 주체들 간에 완성한 토론과 합의를 통해서 사례도 해보고 시범사업 등도 적용을 해볼 수가 있겠다.

보편 범주의 기본 소득이었던 예술인 기본소득으로 가려면 중앙정부와의 법령적인 문제가 있기 때문에 가치를 떠나서 실현 가능성이라는 것이 굉장히 이제 어려워지는 부분도 검토의 한 요소였던 것 같다

**이정석** : 참여소득의 개념에서 지금 현재 설정되어 있는 ‘일정한 사회활동에 참여한 자에게 소득’을 지급하는 개념이라는 이 개념에서 중요한 건 ‘일정한 사회활동’이라는 게 ‘예술 행위 자체, 예술가의 자기 행위 자체, 예술가의 존재 자체가 바로 일정한 사회 참여다’라는 그런 전제가 우선 판단되어야 된다. 여기에 따로 붙어서 무슨 예술인 참여 소득 이런 식의 개념이 아니라 참여 소득의 범주 안에 이미 예술 그 대상에 포함되어 있는 개념으로 해석해 볼 여지가 충분히 있다. 그에 기초해서 지원 정책이나 논의를 해갈 때 실제 예술인에게 소외되는 그런 박탈감이라든가. 소외되는 박탈감이거나 아니면 자기는 이렇게 어디 귀속되는 것 같은 느낌이 들지 않는다.

또 하나는 경기문화재단이 굉장히 유리한 조건에 있는 지역재단이다. 도농 복합형으로 지역과 유기적으로 결합할 수도 있고, 도시형으로서 자기 활동도 만들어갈 수 있는 예술가들이 자기 활동을 할 수 있는 공간들도 있고, 그 외에 여러 가지 지점이 있어서 여러 가지 실험들을 할 수 있는, 예술인 정책에 대한 실험들을 할 수 있는 유리함이 있기 때문에 광역재단으로서 자기 영역을 좀 더 잘 만들어갔으면 좋겠다.

최근에 추세가 재미있는 게 창작 수당 조례가 통과된 이후로 예술 활동 증명을 경기도 쪽에서 굉장히 많이 넣고 있다고 한다. 이런 부분들도 어찌 보면 실제로 이게 아까 김선영 선생님 말씀하신 것처럼 정책적 지원이 어떻게 되는가에 따라서 예술인들이 자기 존재감에 대한 보상 사회적 보상에 대한 그리고 또 자존감들을 획득할 수 있는 그런 유력한 장치가 되지 않을까 기대해 본다.

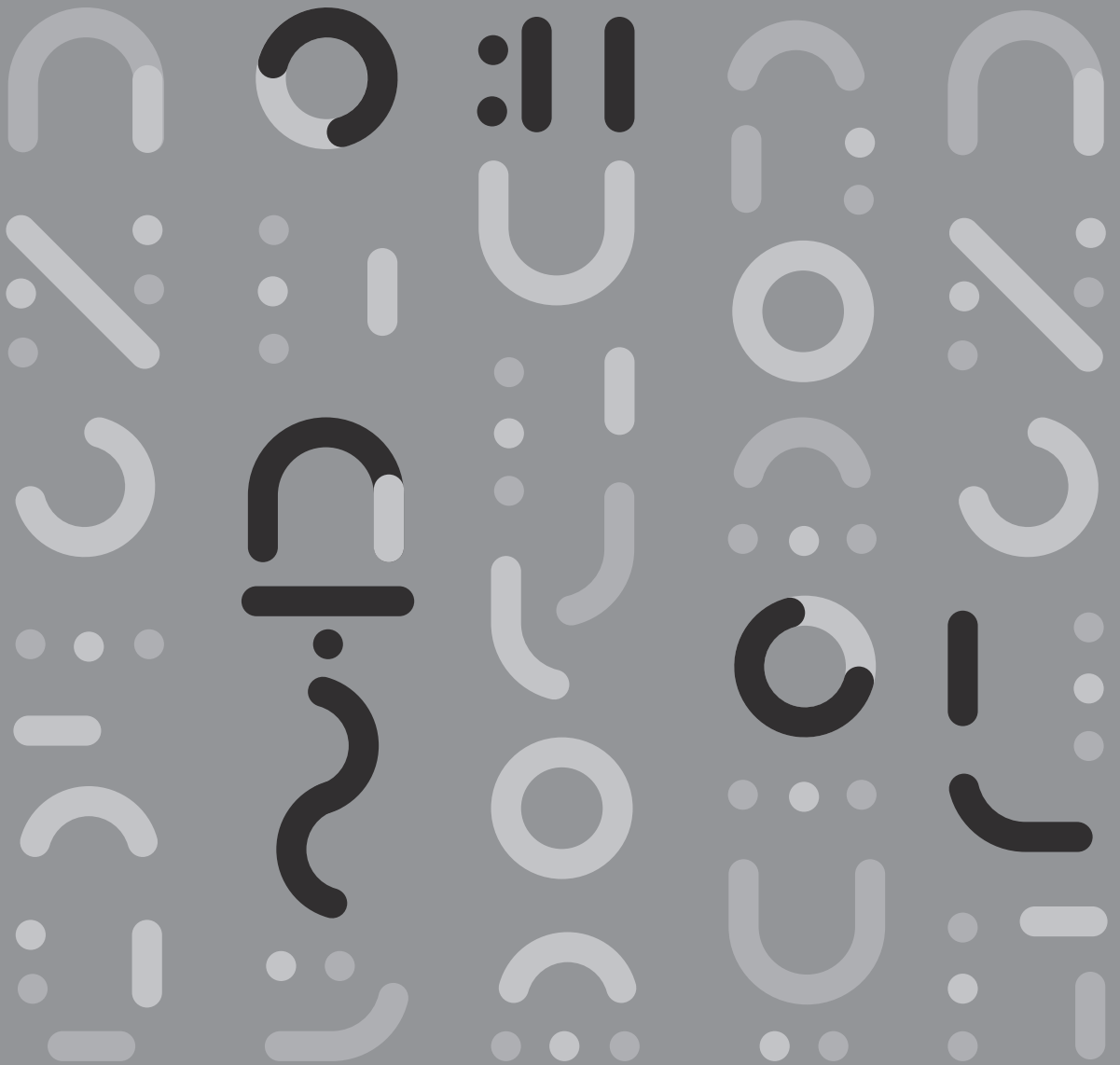
**정윤수 :** 오늘 이렇게 참여소득에 대해 많은 얘기를 나눴다. 현장에서 풍부하고 복잡한 디테일을 아시는 분들을 모시고 얘기를 하다 보니 아직 ‘형성 과정에 있는 이 개념’이 현실의 울퉁불퉁한 복잡성과 연결되려면 상당한 논의와 공론화가 필요하다는 생각이 든다. 다시 말해 오늘 토론은, 앞으로 경기문화재단이 울퉁불퉁하고 복잡한 현실에 참여 소득을 뿌리내리는데 많은 도움이 되었다는 판단이다. 감사드린다.





# 07 결론

(정윤수 교수 / 성공회대학교)





이 연구는 ‘예술인 참여소득의 공론화’를 위하여 진행되었다. 아울러 이 연구는 부단히 동요하는 사회구조의 전환이나 코로나19 사태의 장기화에 따른 위기 상황에서 기존의 예술인 지원정책을 검토하는 것을 또한 목적으로 하였다. 아직은 형성 과정에 있는 참여소득의 개념과 의미 및 정책화 가능성 등이 이 연구를 계기로 활발하게 전개되기를 희망한다.

# 1. 연구의 필요성과 경과

구체적으로 보면, 이 연구의 시도 동기(Leitmotiv)는 경기문화재단(대표이사 강현)이 2021년 초에 밝힌 사업의 목표와 전환 즉 “일회성 예술활동 공모지원 중심의 프로젝트 지원에서 예술인들의 생활 안정망 보장과 창작 인프라 조성으로 영역을 보다 확대”해 나가고자 하는 방침으로부터 비롯되었다.

이를 시작으로 4월 ‘예술인 지원정책 전환 정담회’, 8월 ‘참여소득 정책 연구 라운드 테이블’ 등이 진행하였다. 이 과정의 주요 논점을 정리하면 4월의 ‘정담회’에서는 ‘시민과 예술의 조화를 통한 도시의 가치 상승’, ‘예술이 가진 공공적 가치를 사회적으로 확산’, ‘도민의 예술에 대한 인식과 예술인의 삶을 개선’ 등 참여소득과 관련하여 도출될 수 있는 예술의 사회적 가치를 중심으로 논의가 전개되었다. 8월의 ‘라운드 테이블’에서는, 앞서의 기본 개념에서 일보전진하여 ‘참여의 정의 및 사업 유형화’, ‘예술인의 소득보장 또는 일자리 창출 등에 대한 입장 정리’, ‘예술인 참여소득의 정책 지속을 위한 자발적 행동과 거버넌스 구축’, ‘예술인의 정책 참여 내재적 동기 촉발’ ‘참여소득 정책 대상자 구분’, ‘수당 또는 고용 등의 참여소득 유형화’ 등으로 구체적인 논의를 전개하였다.

이러한 개념의 정리와 쟁점의 도출은 자연스럽게 보다 광범위하면서도 초점이 분명한 연구를 필요로 하게 되었고, 이에 따라 이 연구가 진행되었다.

9월 초 사전 예비 작업을 진행한 연구진은, 세 차례의 공식 회의 및 기타 다양한 방식의 토론과 소통을 통하여 연구를 진행하였으며 각계 전문가들의 심도 깊은 의견을 청취하는 자리도 마련하였다. 이 연구의 모든 참여자들은 참여소득의 개념이나 정책 가능성에 대해 다양한, 그리고 쟁점에 따라 상이한 견해를 갖고 있으나 이를 무리하게 일치시키려고 하지는 않았다. 이 연구의 목적이 예술인 참여소득 공론화를 위한 것이므로 이에 대한 다양한 정보와 의견의 제출을 목적으로 하였다.

이런 기초 아래 문화예술 지원 정책 및 그 사업에 대한 전반적인 검토(김정수, 한양대 행정학과 교수), 다양한 예술인 지원 정책 및 경기문화재단 등의 지원 사업에 대한 검토(이정석, 서울민예총 음악위원회 부위원장), 참여소득의 개념과 정책화 가능성(이상준, 한국직업능력연구원 선임연구원) 등을 전개하였으며 전체적으로 정윤수(성공회대 문화대학원 교수)가 연구의 진행과 최종 원고의 조율을 담당하였다.

## 2. 연구의 개요와 주요 내용

### 1) 사회적 대전환과 예술인 지원 정책

정운수가 1장 서론에 밝힌 바와 같이, 이 연구는 기본적으로 사회적 생존을 위협받고 있는 문화예술인들의 새로운 지원 정책을 모색하기 위해 진행되었다. 한국문화예술위원회의 조사에 따르면, 코로나 사태에 직면하여 예술인 대부분이 ‘코로나19 장기화에 대한 불안’(78.8%)을 느꼈으며 코로나19 장기화로 단체, 커뮤니티 등 창작 네트워크가 와해(54.0%)될 수도 있다고 보았다. 이에 중앙정부를 비롯하여 각 지자체 및 관련 기관에서 해당 지역의 특성에 맞게 긴급한 지원사업을 추진하였다. 그러나 현장의 문화예술인들은 ‘지원자격의 까다로움’(45.8%), ‘지원금 사용영역 제한’(31.9%), ‘장르별 특성을 반영하지 않음’(28.7%) 등의 한계를 지적하였다.

또한 이른바 ‘4차 산업혁명’의 시기에 적극 대응하는 차원에서도 기존 문화예술 지원 사업에 대한 전면적인 검토가 필요한 바 이는 “지원제도간의 연계성이 결여되어 있고 성장 단계별 특성이 배제되어 안정적인 창작활동 환경에 제약” 되는 등의 문제가 노정되어 왔기 때문이다.

이를 좀 더 적극적인 차원에서 살펴 보면, 문화예술인에 대한 지원의 당위성은 그들의 사회적 생존을 보호해야 한다는 일방의 차원만이 아니라 문화예술의 사회적 가치를 이 사회가 절실히 요구하고 있기 때문이다.

코로나 사태의 장기화와 다양한 사회적 갈등과 급변의 상황에서 요구되는 ‘회복 탄력성’은, 다름아닌 문화예술인들의 활발한 사회관계망의 촉진 활동으로부터 형성될 수 있다. 문화예술인들은 “지역사회에서 자신들의 역할을 이해하고 다른 이들과 장소성을 형성하고 있는 문화예술단체들은 모든 영역의 회복탄력성을 위해 핵심적이다. 이들은 갈등을 해소하고 사회적 자본의 형성을 통해 지역공동체가 그들의 열망을 표현하고 정체성을 발전시켜나가는데 중요한 역할을 수행한다. 문화예술단체들은 지역공동체의 핵심적인 일원이 되어 가고 있으며 문화예술이 가지는 공적 가치를 실현하고 있다. 즉 문화예술에 대한 투자는 결국 사회의 회복탄력성(resilience of society as a whole)을 위한 투자”이다.

이런 맥락에서 유네스코는, 2020년 4월 이후 1천여 명이 넘는 전세계 예술인과 문화전문가들과의 소통을 통하여 문화예술인들의 회복탄력성의 중요성을 확인하고 또한 각국의

관련 거버넌스에 권고하였는데, 그 중 핵심이 예술인들에 대한 지원이다. 이에 관한 유네스코의 권고 내용을 요약하면 예술인들은 “대부분 자영업 형태의 노동자로, 그 지위가 불안정하고 소득이 비정기적이며, 장기간 동안 보수를 받지 않고 일한다. 사회 보장 제도, 연금이나 생활 보조금, 그리고 기타 사회 수당에 대한 이들의 접근을 제한한다. 이에 예술인과 문화 종사자들에게 생활비를 지원하여 그들이 창작 활동을 지속하게 하기 위한 최소한의 존엄성을 유지하고, 소득 보호와 사회 보장”을 해야 한다.

이상, 이 연구의 전반에 걸친 문제의식을 표를 인용하여 강조하면 다음과 같다.

코로나19 이후, 문화예술정책의 주요 방향	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일상적 재난사회에서 전환의 문화예술정책 지향: 새로운 도전에의 응전, 취약한 체질의 근본적 개선</li> <li>• 문화예술생태계를 고려한 균형적 접근: 대면 vs. 비대면, 대규모 vs. 소규모, 국제/전국/지역 단위 등</li> <li>• 포스트코로나 시대 문화예술지원의 철학: 문화예술 및 사회의 회복탄력성(resilience: bouncing forward)를 제고하기 위한 장기적인 공적 투자의 관점 견지</li> </ul>	
주요 과제	
코로나19 피해의 회복과 정상화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화예술활동 및 문화시설 운영의 원칙과 기준 등에 대한 가이드라인(매뉴얼)개발</li> <li>• 전국 문화시설 방역설비, 환기시설 구축, 방문자 동선 최적화 등 리모델링 지원</li> <li>• 코로나19의 장기화에 대비한 기존 지원사업의 보완과 확대</li> </ul>
중장기적 관점에서 위기대응시스템 구축 방안 모색	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화예술분야 위기대응 컨트롤 타워의 설정및유관기관과의 협력체계 구축</li> <li>• 지원사업 운영방식의 대응성과 유연성 강화</li> <li>• 위기상황에서 유효한 정책수단의 연구·개발 추진</li> <li>• 위기재난 발생 시 피해의 완충 및 최소화 위한 제도적 장치의 도입 검토</li> </ul>
디지털 전환의 정착을 위한 정책적 대응	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 디지털 전환을 위한 제반 인프라 구축 및 전략적 지원 추진</li> <li>• 디지털 격차 해소를 위한 기술 컨설팅과 인력 연계</li> <li>• 디지털+문화예술에 대한 분야 전반의 실험적·혁신적 활동 지원</li> <li>• 저작권 제도 개선 및 교육 강화</li> <li>• 온라인 콘텐츠를 통한 접근성의 확대와 문화 민주주의 구현</li> </ul>
문화예술의 가치에 대한 인식 제고 및 사회적 문제에 대한 예술적 접근 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화예술의 가치에 대한 인식 제고 및 옹호(advocacy) 활동 강화</li> <li>• 문화예술을 통한 사회회복 프로젝트 추진: 코로나블루 극복을 위한 사회적·정서적 회복 프로젝트, 문화다양성의 가치 확산 프로젝트</li> <li>• 그린뉴딜 관점에서 생태문화예술(ecological art)프로젝트 추진</li> </ul>
문화예술분야의 취약성을 근본적으로 개선하기 위한 창작인전망 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공정시장 생태계 구축을 위한 정책지원의 강화</li> <li>• 예술인의 창작인전망 강화</li> <li>• 과도한 공공의존성을 완화하기 위한 자조적 연대체(문화예술인 공제회)의 설립 지원</li> </ul>

<그림 1> 코로나 이후 문화예술정책의 방향과 주요과제

김정수는, 위에 상술한 연구진 전체의 문제의식에 동의하여, 2장에서 다음과 같이 문화 예술인 지원의 당위성과 그 현재적 문제의식을 집필하였다. 김정수는 예술 활동을 민간자율에 그냥 방임해둘 때 사회 전체적으로 바람직하지 않은 문제들이 발생한다면, 즉 시장이 실패한다면 공적 개입이 필요해진다고 전제하면서 크게 ① 경제적 차원의 시장실패와 ② 사회문화적 차원의 시장실패를 두루 검토하면서 문화예술인에 대한 체계적인 지원의 정당성을 강조하였다.

특히 UN 인권선언과 문화권에 천명된 가치들이 우리나라의 법체계 곳곳에 반영되어 있음을 확인하였다. 2013년 12월 30일 제정된 ‘문화기본법’(국가는 국민의 문화권을 보장하기 위하여 문화진흥에 관한 정책을 수립·시행하고, 이를 위한 재원(財源)의 확충과 효율적인 운영을 위하여 노력하여야 한다)과 2014년 1월 28일 제정된 ‘지역문화진흥법’(지역문화전문인력의 양성과 자질 향상을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다) 및 2021년 9월 25일 제정된 ‘예술인권리보장법’(국가기관 등은 예술인의 예술창작과 표현의 자유를 보호하고 노동과 복지에 있어 예술인의 직업적 권리를 신장하기 위한 시책을 마련하여야 한다)를 분석하였다.

이러한 작업을 통하여 김정수는 예술인 지원정책은 예술을 통한 사회적 가치 증진을 지향하는 것이며 이런 맥락에서 예술인에게 제공되는 참여소득 지원 정책은 사회적 가치 창출에 참여하는 대가에 충분히 상응한다고 판단하였다. 기본적으로 ‘예술인에 주어지는 공적 지원은 사회적 가치 창출에 참여하는 대가로 주어지는 참여소득의 일환’이라는 것이 김정수가 2장에서 강조한 핵심이다.

## 2) 기존 예술인 지원 정책의 검토

이러한 기초 아래 이정석은 3장에서 최근 전개된 여러 예술인 지원 정책에 대해 검토하였다. 특히 이 연구의 핵심 개념인 참여소득의 경우, 그 현실 가능성은 법제화 과정을 거쳐 정책전달 체계로 확립되는데, 이에 대해 이정석은 상세히 살펴보았다.

이정석에 따르면 현재 중앙정부 차원의 대표적인 정책전달 체계는 문화예술진흥기금 운영기관인 ‘한국문화예술위원회’, 예술인복지 지원 기관인 ‘한국예술인복지재단’, 문화예술 산업화와 문화예술콘텐츠산업의 육성을 지원하는 ‘한국콘텐츠진흥원’, ‘예술경영지원센터’, 문화예술교육지원 기관인 ‘한국문화예술교육진흥원’ 등이 있다. 또한, 지역문화진흥을 위해 지역문화재단 운영지원, 상주단체 지원, 지역예술제 지원과 공공 도서관·박물관·미술관의 운영비 지원을 비롯해 민간 공연장, 작은도서관 등 문화예술관련 시설과 프로그램의 운영을 지원하고 있다. 이 각각의 체계에 더하여 지방 분권과 지방자치가 이루어지면서 광역/기초 문화재단 등이 설립되어 문화예술분야의 공적 지원 전달체계가 정비되어 왔다. 광역자치단체별로 예술인지원센터가 설치되어 예술인 지원정책이 수립되고 있다.

특히, 이정석에 따르면, 경기도는 2021년 7월 ‘경기도 예술인 창작수당 지급 조례’가 통과됨으로써 경기도 거주 예술인에게 예술 활동이 도움을 줄 수 있는 일정책의 지역화세를 지급할 수 있는 행정 근거를 확보하는 등 예술인 지원정책의 전환이 시도되고 있다.

이정석은 현재의 시점에서 ‘예술인 참여소득’을 정책화할 경우 반드시 법령체계, 조례 등의 행정 근거를 제시해야 하므로 정책을 적용할 수 있는 법률적 검토가 필요하다고 강조



하였다. 이때 중요한 것은 예술인을 어떤 관점에서 보느냐 하는 것이다. 이정석은 법률적 제 관계 검토나 정책추진을 위한 거버넌스 역량을 발굴 육성하기보다 정책전달 체계에서 예술인을 대상으로 시혜적이고 근시안적인 자세로 접근해서는 안 된다고 강조하였다. 이러한 관점에 의하면 정부/지방자치단체 등의 정치적 역량관계에 따라 예술현장의 정책 줄 세우기가 강제되고 문화예술정책과 사회복지정책의 공적 전달체계 사이에서 문화예술 지원정책이 왜곡되고 변질될 위험성이 있기 때문이다.

또한 도식적으로 위에서 아래로만 흐르는 정책 결정과 전달체계의 운영방식으로는 공공근로 수준의 벽화 그리기, 예산소모성 이벤트 행사 같은 아쉬운 정책이 반복될 우려가 있다고 이정석은 판단하였다.

이렇듯이 현재의 지원 체계 구조에서 국가적 차원에서 전개되는 ‘문화적 도시재생’ 사업의 제반 정책 수립과 그 집행 과정에서 다양한 경로와 위상을 갖는 참여자들이 관료적 관리·감독의 강화를 의하여 ‘수직계열화’에 종속될 우려가 있다.

이를 좀 더 상술한다면, 2013년 ‘도시재생법’ 제정에 따라 국가는 “도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복”(1조 목적)을 위하여 ‘해당 지역의 물리적·사회적·인적 자원을 활용함으로써 공동체를 활성화’(2조 정의, 7항 사업)하고 이를 위해 ‘전담조직의 설치’(9조), ‘지원기구의 설치’(10조), ‘센터의 설치’ 등을 추진”하였다. 이 법은, 쇠퇴하는 도시의 물리적 구조의 개편과 재생에 관한 것이지만 세부 사업에 있어서는 ‘지역 자연경관·문화 및 재난 관련 시설을 활용한 관광거점 육성 추진’ 등 문화와 관련된 항목이 포함되어 있고 그것의 구체적인 정책화 과정을 거쳐 2018년도의 ‘문화적 도시재생’으로 확장되었다.

또한 2013년의 ‘도시재생법’ 제정과 맞물려 2014년 7월 ‘지역문화진흥법’이 본격적으로 시행되었고, 이 법에 근거하여 각 지자체는 변화된 법적·행정적 환경과 해당 지역의 꾸준한 자치적인 문화 행정의 요구에 부응하기 위하여 ‘문화재단’을 신설 또는 업무와 인원의 증설을 해왔다. 광역 또는 기초 자치단체의 문화 정책 및 그에 관련된 사업에 있어서는 1997년 7월 첫 광역문화재단인 경기문화재단이 설립되었고 1998년 11월 강릉에 첫 기초 지역문화재단이 설립되었으며 2014년 경 40여 개를 거쳐 2021년 현재 전국 17개 모든 광역지자체에 문화재단이 설립되어 있으며 기초문화재단 또한 전국 226개 기초자치단체 중 110개 지역에 설립·운영되고 있다.

이러한 기관들이 다소간의 차이는 있지만 대체로 지자체장 및 기관장의 이해 및 의지가 따라 정책의 예측 불가능성이 높아지고 지방선거에 의하여 단체장이 교체되면 재단의 임원진이 대폭 교체되고 이것이 두세 번 반복되면 지역정치의 파당에 일반직원들까지 악영향을 받는 현상까지 나타난다. 이런 조건에서 지역문화 사업은 한편으로는 중앙정부 사업에 하향서열화 되고 다른 한편으로는 지역의 예술가와 단체들을 하위의 기능적 단위로 상향서열화 하는 ‘수직계열화’ 구조를 답습하게 된다. 이는 “지방자치단체의 문화부 소속 공

무원들이 문화재단에 투입되거나 문화진흥에 대한 이해와 의지가 부족한 지자체장이 대표 이사를 맡아 재단을 운영하는 것도 문제가 될 수 있다. 기존의 관료제 틀 내에서 행정업무를 처리하듯 문화정책과 사업을 기획하고 추진하게 될 가능성이 높기 때문에, 안일주의와 형식주의”라는 관료주의적 현상으로 나타나게 된다.

이러한 조건에서, 중앙정부 차원의 예술인 공모 사업 또는 지원 사업이 고도관리 시스템에 일정하게 종속되는 부작용에도 불구하고 참여 예술가들의 공공성 인지도와 일정 수준 이상의 표현력 및 작업 과정상의 상호 토론, 사후 평가/관리 등이 작동하는 것에 비하여 개별 지자체와 공공기관의 (특히 일회성 용역) 사업의 경우 이같은 사전사후의 논의와 평가가 상대적으로 부족한 까닭에 그 작업 과정에서 참여 단체(및 작가) 또는 업체가 ‘용역’의 하위 단위로 종속되는 경우가 많았다. 특히 2015년을 전후로 급증한 각 지역의 이른바 ‘업체’는 해당 지역에서의 사업 안정성과 지속성, 성과 누적 후 타 사업 또는 타 지역 사업 수주 등의 현실적인 이유로 인하여 공문서의 ‘과업지시’ 사항을 준수할 수밖에 없었다.

단적인 사례로 <한국광해관리공단>이 2014년에 실시한 정선 벽화마을 조성사업의 ‘과업지시서’를 보자. 이 공문서에 따르면 “폐광지역에 벽화마을을 조성하여 마을 외관을 개선하고 관광콘텐츠를 제공함으로써 지역주민의 삶의 질 향상 및 복지를 실현”하는 것을 그 목적이라고 밝히고 이에 따라 “밝고 유쾌한 작품 위주로 제작함으로써 폐광지역이라는 어두운 이미지를 탈피”(강조는 인용자)할 것을 구체적으로 명시하고 있다.

여기서 어떤 결과물이 나올지 예측가능하다. “밝고 유쾌한 작품 위주로 제작함으로써 폐광지역이라는 어두운 이미지 탈피”하기 위해서는 해당 지역의 고단했던 삶보다는 “지역 설화 등을 바탕으로 스토리 있는 작품”을 제작할 수밖에 없으며 이렇게 도출된 소재에 “밝고 유쾌한” 주제를 입혀서 “지역 상징성과 역점시책을 표현”하게 된다. 이처럼, 공공사업에 필수적인 행정 상의 조건에 그치지 않고 그 소재, 표현, 주제 등을 정확하게 제시(즉 제약)하고 있다는 점에서, 마을벽화 사업은 공공성의 폭넓은 해석, 다양한 소재 선택, 해당 지역의 역사와 지역 주민의 삶에 대한 풍부한 해석 등을 원천적으로 차단해 버렸다.

‘과업지시서’로 압축되는 기존 지원체계는 관리감독이 강화되는 관료적 성격이 짙고 이는 마을벽화 사업과는 비교될 안 될 규모로 전개되는 각종 문화적 도시재생에서 더욱 강화될 우려가 있다. 따라서 이에 관계되는 기관, 전문가, 예술가, 지역주민 등은 공공적 의무 아래 각 문화사업의 민주적 지원체계를 새롭게 수립해야 한다.

이러한 맥락에서 이정석은 참여소득이 예술인(단체)들과 유기적으로 협의하며 준비하는 문화예술 민/관협치형 일자리 정책으로 추진해 문화예술 전달체계의 유연성을 획득해야 한다고 강조하였다. 법령이나 조례 등의 제도적 준비가 충분하지 않은 조건에서 추진하는 정책일수록 정책의 대상이자 주체인 예술인(단체)들과 깊은 숙의와 토론을 통해 협력적 관계를 구축해야만 민간의 지지와 같은 정책추진의 지속가능한 동력을 얻을 수 있다.

그 방식은 다양하게 전개될 수 있는데 이동형은 충북문화재단을 긍정적으로 분석하면서 “각 기관이 보유하고 있는 문화예술 정보 및 인프라를 공유하고 사업 공유 및 협력체계를 구축하는 것이다. 같은 도 내 문화예술기관들이 협력체계를 구축하는 것은 콘텐츠 개발 뿐 아니라 정책 수립에 있어서도 상호 자문을 통해 일관성을 가질 수 있다는 데 의의가 있다. 그리고 기관들끼리 공동 연구사업도 추진하는 것도 시너지 효과”를 거둘 수 있다고 강조하였다.

여기서 한 걸음 더 진전된 상황을 우리 연구진은 함께 상상하였다. 이제까지 상술한 내용은 예술인 지원 정책과 전혀 무관한 것이 아니며 오히려 실제로 각종 정책 사업이 지역의 문화재단을 매개로 하여 추진된다고 할 때, 광역이든 기초든, 그 행위 주체인 지역문화재단의 민주성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 바로 그 민주성에 의하여 예술인 지원 정책의 방향과 규모와 방법이 사실상 결정되고 집행되기 때문이다. 참여 소득의 공론화를 위한 이 연구에서 그동안의 지원 정책들을 다양하게 검토하고 그 행위 주체의 민주성에 대해서도 강조하는 까닭이 여기에 있다.

만약 문화재단을 중심으로 한 실무 행위 주체의 민주성이 담보되고 그리하여 해당 지역 내의 상호 관계망이 촉진된다면 참여 소득의 안정적인 현실화 또한 기대할 수 있다. 이때 그 사업 방향은 기존의 공모 지원 사업 또는 긴급 구난 성격의 지원과는 달라질 수 있다.

이동형이 제시하듯이, 예컨대 1인 가구를 대상으로 한 네트워크와 고령화시대에 적합한 노년층을 공동체에 포함시키는 네트워크, 그리고 문화적 소외계층을 위한 네트워크가 참여 소득에 의한 사회적 가치 실현의 보다 직접적인 방식이 될 수 있다. 각 지역의 문화재단에서 자기 지역의 인구 구성과 산업 지형 및 일상 생활 리듬을 면밀히 살펴서 “지역 예술가와 문화기획자, 문화활동가를 선정하여 노년층 네트워크, 소외계층 네트워크 및 농산어촌 주민들이 참여할 수 있는 네트워크”를 만들어 나간다면, 그것의 사회적 가치는 여타의 가치를 상회하는 것으로 이에 상응하는 참여 소득의 지속적 지원의 사회적 타당성이 마련된다.

### 3) 참여소득의 의의와 가능성

이상준은, 김정수와 이정석이 검토한 맥락 속에서, 참여소득의 개념을 분명히 하고 그 실천적 의미를 뚜렷하게 확인하고자 하였다.

우선 이상준은 참여소득과 관련하여 중요한 학문적 개념, 특히 노동과 작업 그리고 고용(employment)의 의미를 살폈다. 한나 아렌트와 베르나르 스티글러 그리고 사스카야 센을 검토하면서 “일자리 정책이 개인의 자유를 확대하고 자신이 원하는 일을 할 수 있는 기회 즉 캐피탈리티를 확장 시킬 수 있는 방법은 없을까?”라는 유의미한 질문을 던지면서 특정한 집단에

소속하여 생산적이고, 사적인 노동과 일에서 공적이고 사회적인 일로 접근 할 때 국가와 사회는 이에 대한 대가로 소득을 지불하는 참여소득을 검토할 필요가 있다고 주장하였다.

이상준이 이렇게 강조하는 것은(3장에 자세히 밝혔듯이) 최근 한국사회의 뜨거운 논쟁이 되고 있는 ‘기본소득’에 대하여 그가 ‘실질적 자유의 구체성’, ‘관료주의의 저항’, ‘지역분권화와 다원주의’, ‘구성원의 공동체에 대한 기여 가능성’ 등의 관점에서 비판적인 입장을 견지하기 때문이다. 이런 입장에서 이상준은 참여소득의 개념을 크게 불변적 정의 즉 ‘수혜자들의 자산조사를 하지 않는다’, ‘개인별 현금을 지급한다’, ‘개인의 특성이나 특정 그룹으로 한정하지 않는다’는 것과 가변적 정의 즉 ‘공공의 일로 사회적, 공공 부문에 기여’, ‘시민의 참정권 형태’, ‘지역의 공공의 일의 참여’, ‘사회적 기여에 대한 소득지원’이라는 점으로 그 개념을 선명하게 정의하였다.

이것의 현실 가능성을 검토하면서 이상준은, 예컨대 현재 경기문화재단이 실시하고 있는 ‘소외계층 문화 나눔사업’, ‘꿈다락 토요문화학교’, ‘경기북부 청소년문화예술 지원’ 등은 충분히 참여소득으로 전환할 수 있다고 판단하였다. 참여소득이 사회적 기여라는 측면을 더 강화 한다면 위탁청소년의 자존감 회복을 위한 예술창작사업이나 장애인(자폐증 환자 등)을 대상으로 하는 예술인 참여소득 같은 평소 예술 활동참여가 어려운 소외집단을 대상으로 하는 프로그램 개발도 생각할 수 있다.

그런데 이렇게 참여소득 형태로 예술인지원을 하려면 단계별 접근이 필요하다. 이상준은 자신의 연구의 후반부에서 경기도 내 이해당사자간의 동의화 합의 등 사전 조치가 필요하다고 강조하였다. 이러한 조치가 없으면 경기도지사 또는 경기문화재단 이사장 변경시 문제 있는 정책 폐지해야 할 정책으로 지목될 수 있기 때문이다. 이와 동시에 앞서 예시한 기존 사업의 변경/진행을 통해 참여소득 프로그램의 장단점과 문제점, 시행착오를 미리 파악하는 것도 필요하다.

이러한 문제의식을 좀 더 확장해 보면, 2021년 현재 전국적으로 ‘문화도시’ 열풍이 거세게 불고 있다. 지역 스스로 도시의 문화환경을 실현해 나갈 수 있도록 포괄적으로 예산을 지원하는 문화도시 사업은, 2019년부터 2022년까지 4차례에 걸쳐 문화도시를 지정하고 도시별 특성에 따라 중앙정부는 최대 100억원(=100억원 지자체 매칭)을 지원한다는 사업이다. 2021년 11월 현재 총 12개 도시가 1,2차 문화도시로 선정되었고 3차 예비 문화도시로 16개 도시가 선정되었다.

‘문화도시’의 개념이 정책적으로 처음 도입된 2013년의 경우 문체부/한국문화관광연구원의 <문화도시 문화마을 선정 및 지원방안 연구>에서 ‘문화도시’는 “다양한 문화가 공존하는 도시에서 시민이 공감하고 함께 즐기는 그 도시만의 고유한 문화가 있으며 이를 바탕으로 한 새로운 사회현상 및 효과가 창출되어 발전과 성장을 지속하는 도시”로 정의하고 있다.

이 시기, 즉 2013년 전후의 시기에 ‘도시재생’ 또는 ‘도시활성화’에서 말하는 ‘도시’는 이른바 ‘창조계급이 주도하는, 활기차게 발전하는, 글로벌 문화가 공존하는’ 등 일종의 ‘개발된 발전주의적 도시관’이 투영된 것이었다. 그에 따라 현실에 있어 ‘도시재생’이 사실상의 변형된 재개발을 뜻하거나 ‘도시활성화’가 ‘랜드마크 조성 및 투자 유치’ 등으로 왜곡되는 일도 있었다.

그후 이러한 초기 개념에서 ‘즐기는 도시’, ‘효과 창출’, ‘발전’ 등의 ‘도시 활성화’와 관련된 의미는 상대적으로 줄어들고 ‘전환’, ‘공유’, ‘공존’, ‘다양성’ 등의 개념 및 그에 따른 정책 방향이 모색되었다. 이 비전(또는 슬로건)이, 단지 그럴 듯한 수식이 아니라, 실제로 그러한 가치의 현실화를 추구하는 것이어야 하며 그럴 때 일차적으로 필요한 것은 해당 도시의 실질적인 문화 주체들이 얼마나 동의, 공감, 내면화하고 있으며 또한 이 기반 위에서 다양한 단위의 문화공존장이 활성화되는가에 있다. 그럴 때에 ‘문화협치, 문화공유, 문화다양성’의 가치가 실제 사업에서 그 의미를 획득하게 된다.

여기서 ‘문화 주체의 형성과 협력’이 중요한데, 문화도시 개념이 처음 국가적 차원에서 공론화된 2013년의 경우에도, 문화도시의 추진 방향은 기본적으로 “각 분야 개념 탐색 및 토론과 의견수렴 과정 및 가치 추출” 및 “도시문화 중심의 사회생태계 구축을 통한 지속가능한 도시발전 기반 마련”이었다. 이 원칙은 2018년 문화도시 사업의 본격적인 전개 이후 보다 더 중요한 기준으로 확대 심화되고 있다. 지자체와 문화재단 및 해당 지역의 전문적인 문화예술 주체와 수많은 생활문화공동체 및 일반 주민에 이르기까지 다양한 방식의 대화, 숙의, 협치 등이 문화도시를 형성해 나가는 가치 기반이다.

그동안의 ‘문화도시’ 선정 결과를 보면, 화려한 수식이나 각종 이벤트를 제시한 도시들은 대체로 탈락하였고 눈에 띄는 스펙터클 사업 대신 주민 자치 기반의 문화 주체 형성을 제시한 후보 도시들이 대체로 선정된 바, 여기서도 중요한 것은 ‘문화도시’의 결과물보다는 그 ‘주체의 형성과 협력의 과정’이라고 할 수 있다. 이때 ‘주체의 형성’이란 해당 지역의 문화예술인을 중심으로 전개되는 것임은 두말 할 것도 없다.

그러나, 앞서 이정석의 주장을 보완할 때 강조하였듯이, 이 또한 ‘상향식’ 정책 목표와 ‘하향식’ 사업 구조의 모순이 작동한다. 또한, 의미와 가치를 공유하면서 함께 공존해온 여러 지역의 주체들이 이 ‘사업 공모’에 의하여 경쟁관계에 재편되는 경우도 발생한다.

그런 점에서 최정한이 “지정도시와 탈락도시 혹은 예비도시들이 하나의 문화권을 형성하여 동반성장과 공진화를 모색”하는 등 다양한 방안들을 통해 탈락한 도시의 주체들이 다시 활동할 수 있는 여건이 마련해야 한다고 강조한 것은 각별한 의미가 있다. 이 연구에서, 이상준이 “성과와 실적, 효율성, 선별 이라는 프레임에서 상당히 자유로워질 필요가 있다. 참여소득 운영에서 문화재단의 역할은 재정 지원을 하는 ‘갑’임에도 불구하고 상당히 최소화 되어야 한다”고 강조한 것은 바로 그런 맥락이다.



## 4) 사회적 변동과 참여소득

여러 보고서들이 증명하듯이, 안타깝게도 우리의 사회안전망은 부실하고 사회관계망은 해체되고 있다. 고령화 저출산은 1인 가구와 독거노인의 급증으로 이어진다. 노동시간은 멕시코와 더불어 가장 길고 자살률은 10여 년간 1위다. 경제협력개발기구(OECD)의 ‘2017 삶의 질’ 보고서에 의하면 우리나라는 조사 대상 38개국 중 29위였다.

이러한 상황에서 이른바 ‘4차 산업혁명’이라는 거대한 ‘구조 조정’이 진행되고 있다. 그러나 박순보 등의 연구에 따르면 오히려 이 구조 조정에 따른 사회 변동에 있어 문화예술의 사회적 가치가 더욱 중요하게 확인될 가능성 또한 있다. 4차 산업혁명에 의한 급격한 변동에 따라 “문화예술의 치유적 가치에 대한 정책적 관심이 확대될 가능성이 있으며 앞으로 정서적 불안, 우울증, 소외감, 현실공간에서의 사회적 관계성 약화, 노동시장의 불안정 등 다양한 사회적 문제에 대해 문화예술이 어떻게 접근할 것인가에 대한 정책적 논의가 이루어질 필요”가 있다. 이를 표로 확인하면 다음과 같다.

거시적 환경변화		문화예술분야 영향	
정치/국제 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각국 정부의 위기대응능력 실험대</li> <li>• 글로벌 리더십 실종, 선진국 신화 붕괴, 국제기구의 실패</li> <li>• 새로운 통제사회, 스마트 국가(빅브라더)의 출현</li> <li>• 공공의료체계, 질병관리(위기대응)시스템의 중요성</li> <li>• 대규모 긴급지원패키지 정책, 기본소득 논의 점화</li> </ul>	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙집중식 통제에 따른 방역조치로 문화 시설 휴관 및 사회적 거리두기 실시</li> <li>• 공연, 전시, 축제 등 중단·취소·연기로 문화예술활동 위축</li> <li>• 코로나 대응 문화예술분야 지원정책 추진</li> <li>• 기본소득제도 도입 논의</li> </ul>
경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세계적 경제위기(불황)</li> <li>• 리쇼어링(Reshoring)/공급망의 재편</li> <li>• 노동시장 충격(일자리 대체와 Gig노동 증가), 불평등의 심화</li> <li>• 온라인/비대면 경제(untact economy)의 부상</li> </ul>	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예술인·단체 소득 감소, 고용불안정 심화, 이탈 증가</li> <li>• 예술시장 매출 감소, 영세한 예술단체·사업체 도산</li> <li>• 비대면콘텐츠 관련 직업 출현 및 확대</li> <li>• 글로벌 공급망의 의존도를 줄이는 방향으로 예술생태계 가치사슬체계 재편</li> </ul>
사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상시적 위기(재난)사회 도래, 사회적 거리두기의 일상화</li> <li>• 재택근무(스마트오피스), 온라인 교육</li> <li>• 홈 루덴스(Home Ludens) 문화 확산</li> <li>• 안전에 대한 심리적 과잉, 코로나블루, 고립, 혐오와 갈등, 디지털 격차</li> </ul>	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예술분야 스마트오피스 확대</li> <li>• 온라인·비대면 제작, 유통, 향유, 교육 증가</li> <li>• 예술대학교육 변화</li> <li>• 코로나블루, 소외와 고립, 혐오와 갈등에 대한 문화예술 수요 증가</li> </ul>
기술	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5G 네트워크 기반 4차 산업혁명 가속화</li> <li>• VR, AR 등 체험기술 강조</li> </ul>	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OTT 사용량 증가</li> <li>• VR/AR, AI, 블록체인 등 기술과 예술의 결합 가속화, 디지털 전환 가속화</li> </ul>
생태	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자구의 인간에 대한 경고</li> <li>• 자구의 재발견: 일시멈춤으로 되살아난 환경생태계</li> </ul>	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기후변화, 환경이슈에 대한 문화예술적 접근방식 확대</li> </ul>

<그림 2> 코로나19가 가져온 거시적 환경변화와 문화예술분야 영향

이러한 거시적 차원의 급변과 변동은 지역의 일상 생활에까지 영향을 미치고 아울러 그 지역에 거주 또는 활동하는 문화예술인에게도 위협을 가한다. 1장의 서론에서 정운수가 강조하였듯이 이러한 급변의 시기에 기존의 문화예술 지원 정책이 그 가치 지향과 방법, 그 분야와 범위에 있어 능동적으로 변화를 해야 하지만, 무엇보다 지역 내의 일상 속에서 서로를 서로를 확인하고 존중하지 않으면 안 된다.

지역 내의 사회적 가치 실현, 즉 일상의 불안을 누그러뜨리고 상호간의 접촉을 강화하여 서로 공유하고 공존하여 마침내 공생하는 사회관계망을 촉진하는데 있어 예술의 역할을 충분히 확인되어 왔다. 여기에 참여소득이라는 적극적 정책이 탑재된다면 그 가치와 역할은 훨씬 확장될 것이다. 그럴 때에, 고영직이 상상하는 가까운 미래, 즉 “인문 및 예술과 만나는 다양한 마주침의 경험을 통해 지역 주민이 누군가를 ‘위하여’ 사는 것이 아니라, 내안의 리듬과 에너지의 흐름에 ‘의하여’ 살려고 하는 작당 모임이 여럿 필요하다. 활동의 자폐성을 넘어 지역 실정에 맞게 노동, 복지, 교육, 보육, 주거가 함께 작동하는 동네를 상상하고 구축하려는 일이 필요할 수 있다. 포스트 코로나 시대 뉴노멀은 저절로 오지 않기 때문이다. 저마다 지금·여기에서 무엇을 하고 있느냐에 따라 그 실체적 내용이 달라질 것이리라. ‘각자도생’이 권장되는 사회는 ‘각자 고생’하는 사회일 뿐이다. 결, 편, 품의 의미를 놓치지 않으며, 내가 사는 삶터에서 손을 내밀 줄 알고 잡아줄 줄 아는 ‘세계감’을 갖춘 이웃의 탄생” 말이다.

## 5) 참여소득에 관한 다양한 견해들

연구진은, 각자 맡은 역할에 최선을 다하되, 형성 과정 중인 참여소득의 개념과 의의에 대하여 좀 더 다양한 견해들을 두루 청취하기 위해 문화예술정책 전문가들과 심도 깊은 토론을 하기로 하였다. 연구진에서는 정운수와 이정석이 참여하였고 김선영(홍익대 문화예술경영대학원 교수), 안태호(한국문화정책연구소 이사), 권범철 권범철(예술과도시사회연구소 연구원), 하장호(예술인소셜유니온 운영위원) 등이 참여하였다.

앞의 6장에 자세히 소개되었듯이 참여자들은 “위드 코로나로 예전으로 돌아갈 수 있을 것처럼 얘기가 되는데 ‘예전으로 돌아간다’라는 그 ‘예전’이라는 것이 위기가 있었던 사회라면 사실 그게 어떤 의미인가?”(권범철)라는 통찰에 동의하였고 따라서 “예술가의 지속 가능성. 예술가 작품을 어떻게 하면 지속 가능할까 고민하게 되었고, 기존의 프로젝트 지원에서 예술가에 대한 지원으로 패러다임이 전환”(김선영)되어야 한다는 말에 귀를 기울였다. 무엇보다 “소수의 고소득 전문 지식 노동자를 제외하고는 많은 사람들이 굉장히 취약하고 불안정한 일자리에 빠지게 될 가능성이 높고 예술가들이 그렇게 될 가능성이 높다는 점에

서 ‘참여소득’이든 ‘예술가에 대한 기본소득’이든 필요”(권범철)하다는 의견을 공유하였다.

이러한 전제에서 “예술의 사회적 가치가 무엇인지 그리고 실행 가능한 사회적 컨센서스의 형성”(하장호)이 중요하고 이런 과정에서 “예술인 참여소득과 기존의 지원 사업, 파견 지원 사업을 비교”(안태호)할 필요가 있으며 이때 “도농 복합형으로 지역과 유기적으로 결합할 수도 있고, 도시형으로서 자기 활동도 만들어갈 수 있는 예술가들이 자기 활동을 할 수 있는 공간들도 있고, 그 외에 여러 가지 지점이 있어서 여러 가지 실험들을 할 수 있는 경기문화재단이 좀더 의욕적”(이정석)으로 해나갈 필요가 있다는 의견을 나눴다.



### 3. 연구의 한계와 제언

#### 1) 연구의 한계

앞의 1장 서론에서 밝혔듯이, 이 연구는 다음의 몇 가지 점에서 한계를 지니고 있다.

우선, 당면한 현실에 대응하고자 하는 모든 실천적 연구가 그렇듯이 연구 기간이 짧았다. 저마다 각자의 분야에서 상당한 전문성을 지닌 연구자와 토론 참여자로 인하여 비록 짧은 기간이나마 일정한 성과를 거뒀다고 자평은 하지만, 그러나 보는 관점에서 따라 좀더 치밀하고 명확했으면 하는 독후감이 충분히 있으리라 본다.

다음으로, 이 연구의 참여자들이 ‘함께’ 연구를 하였으나 엄밀한 의미의 ‘공동 연구’를 한 것은 아니라는 점이다. ‘공동 연구’라면 명확한 가치 지향과 분명한 역할 분담, 체계적인 자료와 정보의 취합 및 분석 그리고 무엇보다 수미일관된 논지의 전개를 목표로 하였으나 이 연구는 예술인 참여소득의 공론화를 위하여 각자의 입장에서 자유롭게 서술하였다. 그런 점에서 부분적인 정보와 판단에 있어 상호 이견이 있지만 전반적인 흐름에 방해되지 않는 한 굳이 특정한 방향으로 압축하는 작업은 진행하지 않았다.

마지막으로, 연구진의 한계이자 현재 예술 정책과 관련된 제반의 한계라고 하겠는데, 복잡하고 다양한 현실 속에서 참여 소득을 점검하는 작업이 아쉬웠다. 이 연구가 공론화를 위한 선도적 의견 개진의 의미를 지니고 있으므로 이 아쉬움은 차후 여러 영역에서 활발히 진행될 격론을 통하여 충실히 보완되기를 기대한다.

#### 2) 연구의 제언

위와 같은 한계에서도 불구하고 이 연구는 급변 상황에 슬기롭게 대응하는 지속가능한 예술인 지원 정책을 모색한다는 점에서 일정한 의의가 있다. 이에 연구진은 참여소득에 진지한 관심을 갖고 있는 문화예술계 전반의 관계자들에게 다음과 같이 제언한다.

첫째, 참여소득과 관련된 제반의 개념이나 정책을 보다 엄밀하게 탐사하는 후속의 연구 및 활동이 전개되기를 희망한다. 예컨대 참여소득과 기본소득의 관계설정이 있을 수 있다. 양자는 보완적인가 대립적인가, 참여소득은 기본소득을 향해 나가는 과정의 정책인가? 다

시 말하여 언젠가 기본소득이 실시된다면 참여소득은 소멸되는 것인가? 같은 맥락에서, 참여소득은 예술인의 능동적인 사회적 가치 실현이라는 그 자체로 의미 있는 차원에서 기본소득은 물론 자원봉사, 사회서비스, 여타의 사회적 보장 등과 별개로 적극 검토하여 진행해야 할 정책인가? 이런 질문을 차후의 연구와 토론을 위하여 적시한다. 예컨대 “참여소득이 인정하는 사회적 기여활동을 어떻게 결정할 것인지 불명확하다는 것이다. 사회적 기여활동의 인정범위를 너무 엄격하게 설정할 경우 현재의 공공근로 혹은 사회적 일자리 프로그램과 비슷해지고, 인정범위를 너무 광범위하게 설정할 경우 사회적으로 기여도가 각기 다른 활동을 동일하게 취급하는 불합리성을 초래할 가능성” 등에 대한 전반적인 검토가 필요하다.

둘째, 참여소득이 무엇보다 청년 예술가들에게 중요한 의제가 될 수 있다는 점을 강조하고자 한다. 현재와 같은 공모제 중심의 지원 및 긴급 자금 수혈 형태의 지원은 청년 예술가들에게 그 문턱이 높거나 지나치게 일시적인 지원이라는 한계가 있다. 그 장기적 형태가 기본소득이든 참여소득이든, 현재의 청년 예술가들이 당면한 현실이 감당하기 어려운 측면이 상당하므로 이에 대해서는 보다 우선적인 정책의 구현, 즉 시험 사업 형태로라도 적극적인 지원이 이뤄지기를 바란다.

대개의 사회보장 정책이 ‘고용’을 전제로 하는데 사회 진입 자체가 어렵고 설령 진입하였다 해도 전통적인 산업지형의 ‘고용’이 아닌 경우가 많은 상황에서, 청년 예술가들이 ‘개인의 선호도와 경력 개발, 일에 대한 의미부여 등은 어떤 일을 할 것인가를 결정하는 데 중요한 기준으로 작용한다. 이처럼 전통적 노동 개념이 사라져가는 현 시대에 참여소득은 돌봄에서부터 공동체’의 현실화에 주목할 수 있게 해야 한다.

끝으로, 이 연구가 문화예술 지원 정책에 관한 다양한 개념과 자료와 의제를 다뤘지만, 기본적으로 예술인들이 사회적 생존이 위협 당하는 현실에 강력하게 주목하였음을 강조하고자 한다. 문화민주주의, 지역커뮤니티, 사회관계망 등의 가치지향적 개념들은 현실에서 단기단발의 용역외주 상황에서 힘겹게 활동하는 예술인들의 지속가능성을 위하여 재구성되어야 한다.

권범철이 강조하였다시피 (청년)예술인들은 “한편으로 도시의 집합적 상징자본을 생산하고 다른 한편으로 창조시대 노동자들의 노동력을 재생산한다. 이런 의미에서 그들의 활동은 분명 노동이지만 예술의 숭고화와 함께 그것은 노동으로 여겨지지 않는다. 그들은 많은 노동을 하고 있음에도 불구하고 임금을 받지 못하고 다른 무언가에 의존”하고 있다. 중앙정부 차원의 문화도시 사업에서 각 지자체의 단발성 행사에 이르기까지 (청년) 예술인들의 정당하고도 가치 있는 ‘예술 노동’이 제대로 존중받고 ‘정산’되는 가까운 미래를 상상하며, 이 연구는 진행되었다.

<참고문헌>

1장

김정훈·최석현, 「사회적 시민권과 참여소득에 관한 소고」, 『지역발전연구』, 27권 3호, 연세대 빈곤문제국제개발연구원.

뉴스스, 「거제시, 공공미술 프로젝트 재공고」, 2020년 12월 8일.

문체부 보도자료, 「2021 예술인 파견지원 사업」, 2021년 5월 18일.

문체부 보도자료, 「추경 3,399억 원으로 일자리 확충, 경기보강 나선다」, 2020년 6월 3일.

문체부·기재부 공동 보도자료, 「예술뉴딜 프로젝트 주민과 함께 소통하며 추진」, 2020년 6월 4일.

문체부 보도자료, 「2021 하반기 예술인 창작지원금 지원 대상 확대」, 2021년 7월 26일.

박순보 외, 「4차산업혁명 시대의 문화예술지원 개선방안 연구」, 한국문화예술위원회, 2018년.

백선혜 외, 「포스트코로나 시대 비대면 공연예술의 전망과 과제」, 『정책리포트』, 서울연구원, 2020년 8월.

양혜원 외, 「코로나19가 문화예술분야에 미친 영향 및 정책대응방안 연구」, 『정책연구 2020\_21』, 한국문화관광연구원, 2020년 12월.

윤소영 외, 「문화안전망 구축을 위한 정책 방안 연구」, 한국문화관광연구원, 2020년.

윤지경 외, 「문화예술지원방식 다변화 방안연구」, 한국문화예술위원회, 2020년.

이슬기 외, 「예술인의 소득 지위와 격차」, 『예술경영연구』, 제 41집, 2017년.

이승윤(사회복지학), 「참여소득제의 가능성」, 서울시 공공보건의료재단, 2021년 4월 19일 세미나 발표문.

정운수, 「코로나 최종 방역, 문화안전망과 예술백신」, 강원도민일보 2021년 11월 19일자 기고문.

하동균 외, 「코로나대응 예술현장의 위기인식 실태조사」, 한국문화예술위원회, 2020년.

홍기빈(경제학), 「참여소득제에 주목하자」, 경향신문 2021년 3월 6일자, 기고문.

2장

가타야마 타이스케, (2002), “예술경영에 대한 경제학적 접근”, 이토스 야스오 외 지음, 이흥재 옮김, 『예술경영과 문화정책』, 역사넷.

강내희, (2003), “문화정책의 이념과 방향”, 『한국의 문화변동과 문화정치』, 문화과학사.

강철근, (2004), 『예술의 자유와 스크린쿼터제』, 사회교육연구회.

고바야시 마리, (2002), “문화예술과 법”, 이토스 야스오 외 지음, 이흥재 옮김, 『예술경영과 문화정책』, 역사넷.

구문모·임상오·김재준, (2000), 『문화산업의 발전방안』, 을유문화사.

김문환, (1997), 『문화경제론』, 서울대학교출판부.

김정수, (2017) 『문화행정론: 이론적 기반과 정책적 과제』, 개정2판, 2017.

김정수, (2018), “팔길이 원칙에 대한 비판적 재검토: 문화정책의 진정한 금과옥조인가?”, 『한국정책학회보』, 27(4). 문화체육관광부, (2018), 「2018 문화향수실태조사」

백완기, (1996), 『행정학』, 박영사.

안병선, (2000), 『21세기 황금시장, 문화산업』, 매일경제신문사.

이섭, (2009), “예술뉴딜, 예술가의 사회적 노동가치 환기”, 『예술경영』, No.30.

이케가미 준 외, (1999), 황현탁 옮김, 『문화경제학』, 나남출판사.

이케가미 준 지음, (1996), 강웅선 옮김, 『문화경제학 입문』, 매일경제신문사.

이흥재, (2004), 『문화예술정책론』, 박영사.

임학순, (2003), 『창의적 문화사회와 문화정책』, 진한도서.

전택수, (2001), “문화의 창의성 제고를 위한 경제학 기본 원리”, 한국문화경제학회, 『문화경제학 만나기』, 김영사.

정기문, (2001), “문화유산의 경제학”, 한국문화경제학회, 『문화경제학 만나기』, 김영사.

지금중, (2003), “지역문화와 시민축제”, 경기도 문화예술진흥방안과 지원정책수립을 위한 기전문화예술 심포지엄.

팸 미첨 & 줄리 셸던, (2004), 이민재 옮김, 『현대미술의 이해』, 시공사.

Baumol, William J, (1966), *Performing Arts: The Economic Dilemma*, New York: Twentieth Century Fund.

Frey, Bruno S, (1999), “State Support and Creativity in the Arts: Some New Consideration”, *Journal of Cultural Economics*, 23(1).

Geursen, Gus and Ruth Rentschler, (2003), "Unraveling Cultural Value", *Journal of Arts Management, Law, and Society*, 33(3).

Heilbrun, James, (2003), "Baumol's Cost Disease", in Ruth Towse(ed), *A Handbook of Cultural Economics*, Cheltenham: Edward Elgar.

Shubik, Martin, (1999), "Culture and Commerce", *Journal of Cultural Economics*, 23(1).

Strom, Elizabeth, (2001), *Strengthening Communities Through Culture*, Center for Arts and Culture.

Throsby, David, (2001), *Economics and Culture*, Cambridge: Cambridge University Press.

### 3장

강석태·김선영, 「광역 예술인지원센터 사업의 차별화 방안 고찰」, 『문화교류와 다문화교육』, 10(3), 2021, 323-345.

고용노동부, 「예술인 고용보험 '6만명' 가입!」, 2021.8.17, <http://www.moel.go.kr>.

『고용보험법』, [시행 2022, 1, 1.] [법률 제17859호, 2021, 1, 5., 일부개정].

『경기도 예술인 창작수당 지급 조례』, [시행 2021, 8, 10.] [경기도조례 제7145호, 2021, 8, 10., 제정.]

경기도, 2021 도정 업무계획, 2021.

경기도, 「2021년 문화체육관광국 주요업무 계획」, 2021.

경기도, 『경기도 문화예술진흥 중단기 종합계획(2020~2024) 최종보고서』, 2020.

경기도의회, 「경기도 예술인 창작수당 지급 조례안 심사보고서」, 2021.

경기문화재단, 『2019년 경기도 예술인 실태조사』, 2019.

경기문화재단, 『경기예술인지원센터 중장기 발전전략 수립 연구』, 2020.

경기문화재단, 『예술인 조항을 통한 예술인 지원정책 연구』, 2020.

경기민예총, 『예술인 창작수당 의미와 문화예술정책의 발전방향 토론회 자료집』, 2021.

경기예술인지원센터, 『경기예술인포럼 2019 자료집』, 2019.

김정수, 「좀비예술가와 벌거벗은 임금님」, 『문화정책논총』, 30(1), 2016, 4-30.

김진각·김형수, 「문화예술분야 공공지원금의 재정 안정성 및 정책적 개선 방안에 관한 탐색적 연구: 문화예술진흥 기금을 중심으로」, 『한국동북아논총』, 25(1), 2020, 97-117.

김현중·김성훈, 「조직의 예술적 개입 사례를 통한 '예술가치 매트릭스'(Arts Value Matrix) 분석 연구: 예술인과전 지원 사업 중심으로」, 『대한경영학회지』, 32(8), 2019, 1445-1464.

노성준, 「예술인 고용보험 도입의 현황과 과제」, 국회입법조사처 현안분석, 2020, 137.

노재철·김경진, 「예술인의 직업적 지원과 권리보호를 위한 관련법의 개선방안」, 『한국콘텐츠학회논문지』, 18(8), 2018, 483-493.

문화체육관광부, 『예술정책 미래비전과 전략 연구』, 2017.

문화체육관광부, 『2018 예술인 실태조사』, 2018.

문화체육관광부, 『2019 공연예술실태조사(2018년 기준)』, 2019.

문화체육관광부, 『2020 전국 문화기반시설 총람』, 2020.

문화체육관광부, 『문화예술융역 운용지침서(가이드라인)』, 2020.

문화체육관광부, 『지속가능한 문화비전 2030 추진방안 연구 - 문화비전2030 더하기 포럼 -』, 2020.

문화체육관광부, 「2021년도 예산·기금운용계획 개요」, 2020.

문화체육관광부, 「2020회계연도 결산보고서(세입세출·수입지출)」, 2021.

민경선·이수현, 「문화예술정책을 둘러싼 갈등 분석과 정책결정과정 개선방안 모색」, 『문화정책논총』, 29(2), 2015, 54-77.

박신의, 「생태계 구도에서 바라본 예술지원정책: 건강한 예술생태계는 어떻게 가능한가?」, 『2016 한국문화예술경영학회 가을 정기학술대회 자료집』, 2016, 3-16.

박정인 (2018), 예술법의 의의와 분류에 관한 연구, 스포츠엔터테인먼트와 법, 21(4), 137-155.

서우석·이경원, 「예술인 고용보험 도입의 정책적 이해: 예술인 복지정책과 고용보험 정책을 중심으로」, 『문화정책논총』, 33(1), 2019, 213-241.

서울문화재단, 『서울문화재단 예술지원체계 개선 연구』, 2020.

새문화정책준비단, 『문화비전 2030, 사람이 있는 문화』, 2018.

새예술정책TF, 『새 정부 예술정책 수립을 위한 예술지원체계 혁신 방향 토론회 자료집』, 2017.

『예술인복지법』, [시행 2020, 8, 12.] [법률 제16998호, 2020, 2, 11., 타법개정].

『예술인복지법 시행령』, [시행 2021, 4, 6.] [대통령령 제31614호, 2021, 4, 6., 타법개정].

『예술인복지법 시행규칙』, [시행 2021, 3, 24.] [문화체육관광부령 제434호, 2021, 3, 24., 일부개정].

『예술인의 지위 및 권리보장에 관한 법률』, [시행 2022, 9, 25.] [법률 제18466호, 2021, 9, 24., 제정].  
 오세근, 「예술 지원 정책의 기초 전환을 위한 제언」, 『공연과이론』, 60, 2015, 119-126.  
 유네스코한국위원회, 『문화정책의 (재)구성』, 2018.  
 유정아, 「문화예술 지원정책의 진단과 방향 정립 : ‘팔길이 원칙’의 개념을 중심으로」, 『한국문화관광연구원 특별 연구 2015\_03』, 2015.  
 차민경 외, 「예술인 복지정책 기본계획 수립방향 설정을 위한 사전연구」, 『한국문화관광연구원 정책연구 2020\_02』, 2020.  
 최보연, 「주요국 문화예술정책 최근 동향과 행정체계 분석연구」, 『한국문화관광연구원 특별연구 2016\_02』, 2016.  
 최윤우, 「예술지원정책, 어떻게 읽어야 하는가」, 『연극평론』, 96(0), 2020, 35-40.  
 한국문화예술위원회, 『공공·민간 예술지원 실태조사』, 2014.  
 한국문화예술위원회, 『문화예술지원방식 다변화 방안 연구』, 2020.  
 한국문화예술위원회, 『지역 문화예술지원 거버넌스 체계 연구』, 2020.  
 한국문화예술위원회, 『한국 문화예술 재원흐름 동향분석 : 분석프레임 설정을 중심으로』, 2021.  
 한국예술인복지재단, 『예술인 파견지원 사업 성과분석 및 사업 운영 개선방안 연구』, 2020.  
 한국지역문화정책연구소, 『지역문화재단 통계 및 지표체계 개발 연구』, 2020.  
 Hartley, Innovation in governance and public services; Past and present, *Public Money and Management* 25(1), 2005, 27-34.  
 M, Sicilia et al., Public services management and co-production in multi-level governance settings, *International Review of Administrative Sciences* 82(1), 2015, 8-27.  
 경기문화재단 ggcf.kr.  
 공공데이터포털 data.go.kr.  
 국가법령정보센터 law.go.kr.  
 근로복지공단 <https://www.kcomwel.or.kr>.  
 예술인경력정보시스템 kawfartist.kr.  
 한국예술인복지재단 kawf.kr.

#### 4·5장

강준만(2019), 바벨탑공화국, 인물과사상사.  
 김교성·백승호·서정희·이승윤(2018), 기본소득이 온다-분배에 대한 새로운 상상, 사회평론아카데미.  
 김병국(2003), 지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향, 한국지방행정연구원.  
 김순은(2020), 우리나라의 지방 자치와 지방 분권-자치 분권으로 가는길, P.57-58 참조, 조명문화사  
 김현호, 김도형(2017), 지방분권형 지역균형발전 정책의 설계, 한국지방행정연구원.  
 김우식(1992), “한국정부 조직의 팽창요인에 관한 연구”, 1992년도 동계 학술대회, 한국행정학회.  
 김정수(2007), 불확실성, 결정오차 그리고 제비 뽑기의 역설, 한국정책학회보, 제16권 1호.  
 김태홍·권태희·김난주(2007), 한국자원봉사활동의 결정요인과 경제적 가치 평가, 한국인국학, 제30권 제3호.  
 노대명·김신양·장원봉·김문길(2010), 한국 제3섹터 육성방안에 대한 연구, 한국보건사회연구원.  
 류기형·남미애·박경일·홍봉선·강대선·배의식(2021), 자원봉사론, 양서원.  
 마강래a(2018), 지방도시 살생부, 개마고원.  
 마강래b(2018), 지방 분권이 지방을 망친다, 개마고원  
 박태영·채현탁·정진석·조미정(2021), 자원봉사론, 3판, 공동체.  
 박용규, 최숙희, 주영민, “커뮤니티 비즈니스와 지역경제 활성화”, issue paper, 삼성경제연구소, 2009.9월21일.  
 박해육, 김대욱(2014), 지방자치단체의 커뮤니티 자원에 관한 연구, 한국지방행정연구원.  
 신윤창·손경숙(2008), 자원봉사활동의 이론적 연구-한국과 외국의 자원봉사활동을 중심으로-, 한국행정과 정책연구, 제6권, 제1호.  
 이민창(2009), 자원봉사 이론의 최근 동향-정책연구의 관점에서-, 한국지방정부학회 학술대회자료집, 한국지방정부학회.  
 이상준(2021), 참여소득, 캐피탈리티 그리고 적극적 노동시장 정책, 시민과세계, vol.38.

이왕건, 민법식, 박정은, 류태희, 이유리, 양도식(2012), 지역자산을 연계활용하는 도시 재생의 개념과 전략, 도시정 보(363).

임소현(2020), 「한국교육개발원 교육여론조사(kedi poll 2020)」.

우명숙(2009), 사회투자 국가의 '개인화된' 사회투자의 한계, 비판사회정책, 28.

윤석인 엮음(2018), 지방자치가 우리 삶을 바꾼다, 풀빛.

지은정(2014), 시민서비스는 자원봉사의 대척점에 있는가? 미국의 AmeriCorps 와 Senior Corps를 중심으로, 『사회복지연구』 vol, 45(2), 여름.

조선주(2011), 여성 자원봉사활동의 결정요인과 경제적 가치, 노동정책연구, 제11권, 제3호.

정진경(2012), 자원봉사 개념의 재해석과 통합적 적용의 탐색, 한국사회복지행정학 14권(통권 제36호).

최장집(2001), '지역정치와 분권화의 문제', 지역사회 연구, 9(1), 한국지역사회학회, .

최현선, 오윤경, 이지연(2012), 커뮤니티 개발과정에서의 자산지도화 기법(Asset Mapping) 활용 사례 연구, 국토연구, 75권.

Amartya Sen, SENCONOMICS ,원용진 옮김(2008), 샌코노믹스- 인간의 행복에 말을 거는 경제학, 갈라파고스

Anthony B, Atkinson(2015), Inequality, What can be done., 장경덕 옮김, 『불평등을 넘어』, 글항아리.

B.C Smith, decentralization, 김익식(2004), 지방 분권론, 도서출판 행정 DB, p.21 참조

Cristian Pérez-Muñoz(2016), A defence of participation income, Journal of Public Policy, 36:2.

De Wispelaere, J, and Stirton, L, (2007) 'The public administration case against, participation income', Social Services Review, 81 (3).

De Wispelaere, J, and Stirton, L, (2018), "The Case Against Participation Income— Political, Not Merely Administrative", The Political Quarterly, Vol, 89, No, 2, April-June.

Guy Standing(2017), Basic Income, Penguin Book LTD, 안효상 옮김,(2018), 『기본소득 일과 삶의 새로운 패러다임』, 창작과 비평사.

Harry c, Boyte(2011), Public Work and the Politics of the Commons, THE GOOD SOCIETY, vol, 20, no, 1.

Michelle cottle, Who will take care of America's Caregivers? , New York Times, Aug, 12, 2021.

Sabina Alkire(2008), The capability approach to the quality of life, OPHI(Oxford Poverty & Human Development Initiative), Research In Proffess Series.

Van Parijs(2017), 『Basic Income : A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy』, Harvard University Press, 홍기빈 옮김(2018), 『21세기 기본소득 자유로운 사회, 합리적인 경제를 향한 거대한 전환』, 흐름 출판.

국회예산정책처, '2021 대한민국 지방재정'.

고용노동부, 고용형태별근로실태조사, kosis참조.

보건복지부, 보건복지업, 일자리 창출의 블루오션!, 2010년 8월18일(수) 조간 보도자료.

일자리 위원회, 사회적 경제 활성화 방안, 2017.10월.

경향신문, "사회서비스원을 양치기 소년으로 만들 셈인가?" 2021년 7월26일자.

연합뉴스, "이재명 떠난 성남시, 8전9기 끝에 '고교 무상교복' 시행", 2018.4월9일자.

문화체육관광부, 「예술인실태조사」, 2018.

국가법령센터 홈페이지, <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%82%AC%ED%9A%8C%EB%B3%B4%EC%9E%A5%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95>, 2021년 10월8일.

[https://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=06&MENU\\_ID=06360101&PAGE=1&topTitle=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EC%84%9C%EB%B9%84%EC%8A%A4%EC%9D%98%20%EA%B0%9C%EB%85%90%EA%B3%BC%20%EA%B0%9C%EC%9A%94](https://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06360101&PAGE=1&topTitle=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EC%84%9C%EB%B9%84%EC%8A%A4%EC%9D%98%20%EA%B0%9C%EB%85%90%EA%B3%BC%20%EA%B0%9C%EC%9A%94), 2021년 10월8일.

위키 피디아, [https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%97%98\\_%EC%8B%9C%EC%8A%A4%ED%85%8C%EB%A7%88](https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%97%98_%EC%8B%9C%EC%8A%A4%ED%85%8C%EB%A7%88), 2021년 10월8일.



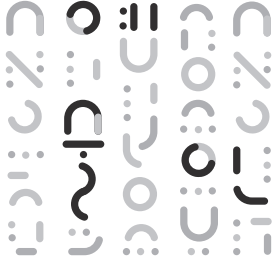
## 7장

- 경기문화재단, 「예술인 참여소득 정책 연구 1차 라운드 테이블 결과 보고」, 2021년 8월 25일.
- 고영직, 「고독하나 외롭지 않은 이웃의 탄생」, 『아르떼365』, 한국문화예술교육진흥원, 2021년 11월 1일.
- 국가법령정보센터, 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=149567#0000> (2020년 6월 20일 검색).
- 권범철, 「신자유주의에서 도시 커먼즈의 흡수 - 창조도시 전략과 예술 행동을 중심으로」, 『공간과 사회』, 통권 76호, 2019년.
- 김정훈·최석현, 「사회적 시민권과 참여소득에 관한 소고」, 『지역발전연구』, 27권 3호, 연세대 빈곤문제국제개발연구원, 2018년.
- 뉴스스, 「거제시, 공공미술 프로젝트 재공고」, 2020년 12월 8일.
- 문성호 외, 「소득보장 및 사회 통합을 위한 청년 참여소득을 위한 도입 방안」, 『청소년복지연구』, 23권 1호, 2021년.
- 문체부 보도자료, 「추경 3,399억 원으로 일자리 확충, 경기보강 나선다」, 2020년 6월 3일.
- 문체부·기재부 공동 보도자료, 「예술뉴딜 프로젝트 주민과 함께 소통하며 추진」, 2020년 6월 4일.
- 박순보 외, 「4차산업혁명 시대의 문화예술지원 개선방안 연구」, 한국문화예술위원회, 2018년.
- 양혜원 외, 「코로나19가 문화예술분야에 미친 영향 및 정책대응방안 연구」, 『정책연구 2020-21』, 한국문화관광연구원, 2020년 12월.
- 유네스코, 「문화창의 분야의 회복탄력성을 위한 정책 지침서」, 2020년.
- 윤지경 외, 「문화예술지원방식 다변화 방안연구」, 한국문화예술위원회, 2020년.
- 이동형, 「지역문화재단의 문화민주주의 정책과 특성화 전략 연구」, 고려대 응용문화언어학 협동과정 박사 논문, 2018년.
- 최경미, 「지역문화재단에서 나타나는 관료중심주의에 대한 연구」, 중앙대 문화연구학과 석사 논문, 2017.
- 최정환, 「모든 도시는 특별하다 - 2차 법정문화도시 선정에 부쳐」, 『문화정책리뷰』, 한국문화정책연구소 웹진, 2021년 1월 20일.
- 하동균 외, 「코로나대응 예술현장의 위기인식 실태조사」, 한국문화예술위원회, 2020년.
- 한국광해관리공단, 「정선 벽화마을 조성사업 과업 지시서」, 2014년.



예술 정책 대전환

# 예술인 참여소득



발행처      경기문화재단  
발행인      강현  
발행일      2021년 12월  
총괄 및 담당      황순주, 윤동현  
연구진      정윤수 교수(성공회대학교)  
                 김정수 교수(한양대학교)  
                 이상준 박사(한국직업능력연구원)  
                 이정석 부위원장(서울민예총 음악위원회)  
디자인      디자인 달

©경기문화재단

본 보고서에 수록된 이미지와 글은 경기문화재단의 동의 없이 사용할 수 없습니다.

경기문화재단  
(16614) 경기도 수원시 권선구 서둔로 166 경기상상캠퍼스

[www.ggcf.kr](http://www.ggcf.kr)