

문화예술 지원구조의 혁신을 위한 정책과제들

이규석 (서울문화재단 창작지원본부장)

□ 현황 및 문제점

1. 예술의 사회적 확장, 지원제도와 예술시장 경색

- 장르별 예술활동 규모는 2010년부터 2014년까지 최근 5년간 총량적으로 점증 추세
문화예술계 블랙리스트 사태 등에도 불구하고, 2015년 예술활동 총 건수는 2014년
36,807건 대비 42,968건으로 확대

<표 1. 최근 5년간 분야별 예술활동 건수>

(단위: 건)

구분	문학	시각예술	국악	양악	연극	무용	계
2010년	7,727	13,002	1,632	6,653	2,706	1,205	32,925
2011년	7,333	13,881	2,199	7,421	3,514	1,286	35,634
2012년	8,142	13,631	2,100	7,505	3,552	1,471	36,401
2013년	8,743	13,235	1,660	7,529	3,288	1,490	35,945
2014년	8,639	13,248	1,601	8,146	4,018	1,155	36,807

자료 : 문예연감 2015, 한국문화예술위원회

- 반면, 한국문화예술위원회 예술창작지원사업 예산액 및 지원사업 신청·선정건수를 살펴
보면 지원예산은 2014년 670억원에서 2016년 457억원으로 점감 추세
- 2014년과 2015년 지원사업 비교시 신청건수는 5,798건에서 5,807건으로 늘어났으나
선정건수는 1,184건에서 981건으로 축소

<표2 한국문화예술위원회 예산 현황 : 예술창작역량강화>

(단위: 억 원)

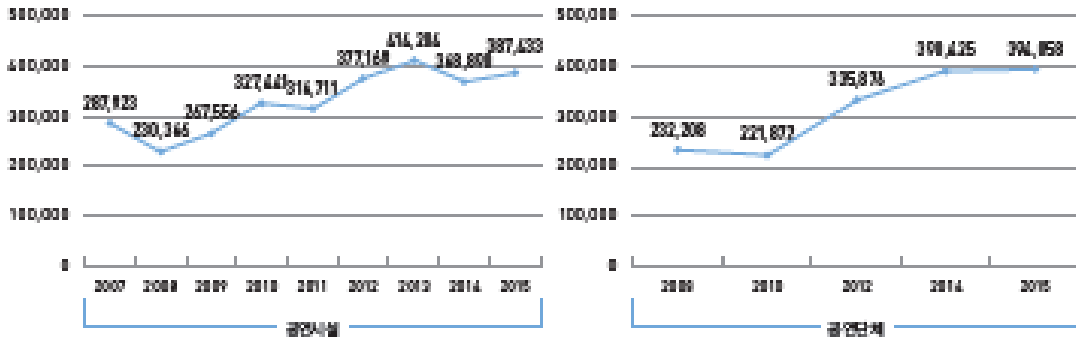
구분	'14 예산	'15 예산(A)	'16 예산(B)	증 감 (B-A)	증감비율 (%)
□ 예술창작역량강화	670	464	457	△7	△1.4
▪ 예술창작지원	504	317	273	△44	△13.6
▪ 예술인력육성	80	81	125	44	55.1
▪ 국제예술교류지원	86	66	58	△8	△12.5

자료 : 문화예술진흥기금 지원실태조사 연구, 2017

- 공연시장은 연간 매출액 기준 공연시설은 점감, 공연단체는 정체되고 있는 추세
 민간 공연단체 재정자립도는 2014년 52.1%에서 2015년 48.7%로 악화됨

<표 3. 공연시설 및 단체 매출액>

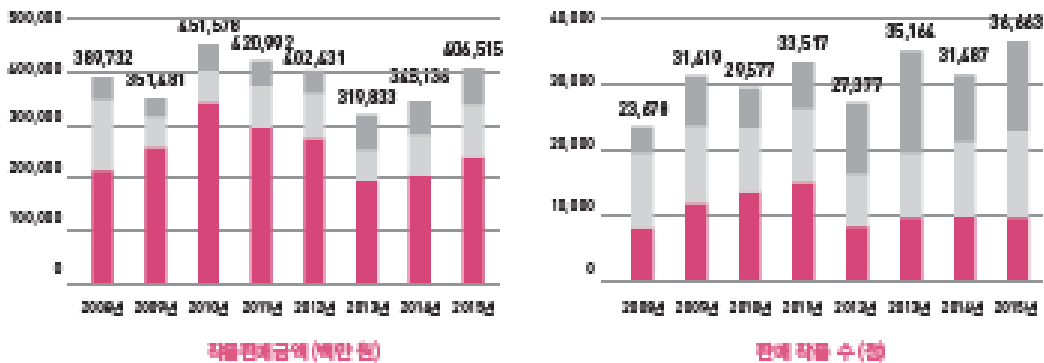
단위: 백만원



자료 : 2016 공연예술실태조사, 예술경영지원센터

- 미술시장의 경우에도 2013년 미술품 양도소득세제 도입 이후 전년대비 작품거래규모 4,024억에서 3,198억으로 급감된 이후 점차 회복세를 보여주고 있으나 2015년도 시장규모는 2012년 규모를 하회하는 수준 유지

<표 4. 미술작품 판매금액 및 판매 작품수>



자료 : 2016 미술시장실태조사, 예술경영지원센터

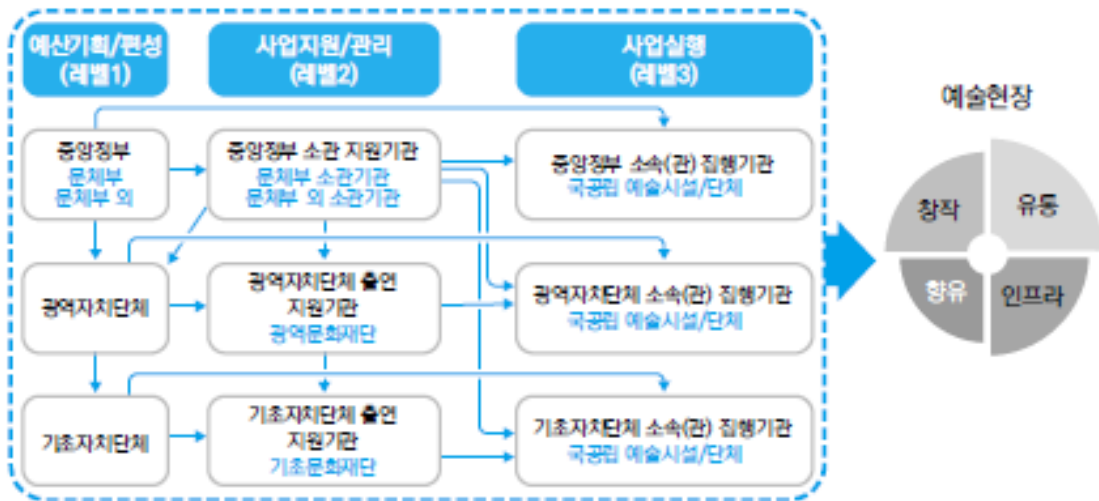
- 문학 및 출판시장은 2003년 도서정가제 실시 이후 대형 온라인 서점 중심으로 시장구조 재편되면서 오프라인 서점 3,500개에서 2,300여개로 급감, 중소규모 출판사 연쇄부도

⇒ 역설적이지만, 예술시장의 구조적 침체와 양극화 현상이 심화되고 공공부문 지원사업의 불공정 운영 및 지원금 축소 등의 요인에도 불구하고 예술활동의 사회적 규모는 위축되지 않고 오히려 확대되고 있는 추세. 예술시장 및 지원제도 공정성 회복이 예술생태계 안정화의 최우선적 해결 과제중 하나임

2. 예술정책과 전달체계의 난개발

- 국민의 정부 이후 본격적인 예술정책 도입 및 개발. 그러나, 예술현장·예술계의 역사적 경험 및 맥락과 유리된 외부 이식형 정책개발 주도
 - 예술 현장 자생력 담론 : 공적지원이 아닌 시장논리와 민간의 자율적 기부 후원 모델(미)
 - 예술위원회를 중심으로 한 민간 참여형 독립적 지원기구 모델 (영)
 - 중앙부처(문화부)를 중심으로 분야별 지원기관 및 지자체 협력형 모델 (프)
 - 현재 우리 예술정책에는 역사적 맥락과 경험이 상이한 정책모형이 공존, 긍정적 표현으로 ‘복합모형’이라 지칭하기도 하지만 최근의 문화예술계 블랙리스트 사태는 결국 철학과 원형이 부재한 예술정책과 제도의 민낯이 드러난 것
- 예술정책의 양적 확대와 맞물려 예술행정 전달체계의 비대화·복잡화 가속
 - 2017년 5월 현재, 예술행정 전달체계에는 문화체육관광부와 산하 25개의 기관, 각급 지방자치단체와 77개의 기초·광역문화재단이 포함. 문제는 예술행정을 담당하는 기관 숫자의 많고 적음이 아니라 이 체계가 운영되는 방식의 비효율성과 폐쇄성

그림 | 공공부문 문화예술 지원 전달흐름



<자료 : 2014 공공·민간 예술지원 실태조사, 문화체육관광부>

- 최상위 전달체계에서 예산 배분 및 정책·사업 가이드라인 결정권한 독점, 중간 및 하위 전달체계로 갈수록 사업·예산 의존성 심화 → 기관 및 제도의 자율성, 독립성 왜곡
- 정책과 행정의 전달체계가 복잡계로 수렴될수록 전달력은 떨어질 수 밖에 없음
- 최대 피해자는 예술현장의 예술인 및 예술단체. 예술정책, 지원사업 전반에 대한 접근성이 취약해지는 결과를 낳게 됨

⇒ 예술정책 혁신의 출발점은 사회적 소통과 합의를 통한 정책 철학과 원형을 세우는 것. 더불어 중요한 것은 예술행정의 ‘전달체계’가 아닌 거버넌스형 예술행정 체계로의 전환

3. 예술지원제도의 입시제도화

- 입시제도처럼 고착화된 지원사업 운영기조
 - 단년도 지원방식, 프로젝트(창작결과물) 중심 지원에 따른 예술활동의 규격화
 - 지원신청 서류·방식, 정산절차의 복잡화에 따라 지원사업 접근성 저하
 - 지원신청 사업에 대한 부분 지원 및 소액다건 지원방식
 - 예술활동의 불안전 공급 유발, 예술생태계의 공급-유통-수요 과정 전반에 대한 왜곡현상 심화, 창작 성과가 사회적으로 공유·축적되지 못하는 휘발성 지원체계

- 예술가·단체의 경력단계 및 생애주기를 고려하지 않은 단선적 지원방식
 - 예술생태계의 종다양성이 위축되는 한편 예술현장의 자생력을 확보해주지 못하고 지원제도 의존성을 탈피하지 못하고 있는 상황

- 지원사업 심사의 공정성, 객관성, 투명성
 - 심사과정 및 결과 비공개주의에 따른 지원제도 전반의 사회적 신뢰도 추락
 - 공적지원을 받는 예술활동의 사회적 책임을 빌미로 심사과정에서 선택적 배제

⇒ ‘공급과 보조’의 관점에서 ‘기반조성과 자생력 확보’를 위한 방향으로 예술지원체계 혁신

4. 열악한 창작환경, 불안정한 예술인복지

- 높은 노동유연성과 단속적 고용기회, 예술시장 영세성으로 인한 고용불안과 열악한 처우
 - 2011.11월 예술인복지법이 제정되고, 2012.11월 한국예술인복지재단이 출범하였으나 예술인 근로자의제, 예술노동 사례 지급 기준 등이 배제되고, 고용보장 없이 자부담 중심 산재보험 제도만 도입, 대다수 예술인들이 사회보장제도의 사각지대에 놓여 있음

- 2015 문화체육관광부 문화예술인 실태조사, 2015 서울 예술인 실태조사에 따르면
 - 예술인 54만명, 연간 예술대학 졸업생 2만 5천명으로 추산
 - 연간 예술활동 수입이 5백만원 미만인 예술인이 55%를 차지하고 있으며
 - 예술인 사회보험 가입률은 국민연금 56.8%, 고용보험 25.1%, 산재보험 26.0%
 - 서울지역 예술인 중 창작공간을 갖고 있는 예술인은 37.2%이며, 창작공간 소유 형태의 64.2%는 임대·월세 방식



<자료 : 2015 서울 예술인 실태조사>

- 현행 예술인복지제도는 근로계약 기반 공연예술 분야를 중심으로 설계되어, 문학 및 시각예술 등 자영업자 전반에 대한 구조적 소외 현상 발생

5. 예술지원재정 위축과 왜곡 : 문예진흥기금 고갈과 지역발전특별회계 전환

- 1973년 문예진흥법을 근거로 설치된 문예진흥기금이 2003년 기금 모금이 중단된 이후 적립금을 인출하여 지원사업에 사용, 2018년 적립금 고갈 위기 직면
 - 문예진흥기금 대체재원 마련에 대한 정책적 대안 부재
- 문화의 민주화에서 문화민주주의로 정책패러다임 전환에 따라, 예술창작지원 예산은 점차 축소되고 있는 반면 문화복지·생활예술 분야 예산 확대 편성 기조
 - 한국문화예술위원회 문예진흥기금 사업 예산 변화 추이
 - 예술창작역량강화사업 670억(2014년) → 464억(2015년) → 457억(2016년)
 - 생활속의예술활성화사업 613억(2014년) → 936억(2015년) → 925억(2016년)
 - 문화예술 부문별 예산 불균형 심화, 예술창작 분야 지원 위축
 - 예술창작 문예진흥기금 신청 대비 선정 비율 2011년 27%에서 2015년 18%로 급감
- 문예진흥기금 적립금 고갈 상황과 맞물려 문예진흥기금과 지방비를 매칭하여 지역별 예술창작활동을 지원해오던 ‘지역문화예술특성화지원사업’(160억 규모)의 재원을 2017년부터 지역발전특별회계로 전환시킴
 - 지역발전특별회계는 ‘특별회계’의 재원 특성상 예산 확보의 연속성을 담보할 수 없으며, 지방자치단체장의 정책결정에 따라 예산 배정의 우선 순위가 임의적으로 운영될 위험도 있음
 - 궁극적으로 지역별 예술창작지원 재정 확보의 편차 및 불안정성을 초래하게 될 것임

□ 정책과제

1. 거버넌스형 예술행정 전달체계와 예술지원기관의 자율성

- ① 위계적 예술행정 전달체계를 거버넌스형 체계로 정비
 - 예술정책·행정기관 거버넌스 체계
 - 주무부처·지원기관, 상·하위 전달체계간 사업·예산 등의 상시적 정책 협의채널 제도화
 - 문화체육관광부·한국문화예술위원회, 지방자치단체·지역문화재단 등 유관 기관 상호간 사업 및 예산계획 실행을 위한 3년 단위 중기협약 체결을 통해 지원기관의 독립성과 사업 운영 자율성 확대
 - 국비·지방비 매칭형 정책사업 추진방식 전면 개편
 - 재정 분담의 반대급부로 사업추진을 위한 세부지침의 구체성·종속성이 심화됨에 따라 지역별 여건에 따른 사업의 고유성, 차별성 확보 어려움
 - 정책목표 공유에 기반한 ‘재정분담’ 의무와 ‘사업의 자율적 추진’ 원칙 정립
 - 정책결정 및 사업추진시 당사자주의에 입각, 예술현장과의 소통 및 참여구조 마련
 - 공공기관 운영에 관한 법률, 조례 개정 등을 통해 관련 근거 마련
- ② 한국문화예술위원회 기관 역할 및 위상 재정립
 - 문화체육관광부와 한국문화예술위원회간 관계설정, 위원회 구성 및 운영방식, 지원사업 운영 전략 등을 포함한 혁신방안 수립을 통해 기관 역할 및 위상 재정립
 - 리더십 교체의 문제보다 예술행정·예술현장이 함께 참여하여 예술위원회의 위상을 재정립하고 운영 혁신전략을 마련하기 위한 별도의 논의기구를 만드는 것이 중요
 - 문화부장관 위원 임명을 통한 위원회 구성방식에서 예술 현장의 참여와 합의를 통한 위원회 구성 방식으로 전환 검토
 - 나주에 위치한 한국문화예술위원회의 서울 이전 재검토

2. 예술지원제도와 지원사업

- ① 예술지원제도 및 지원사업의 운영기조 재편
 - 현재 예술지원사업은 단년도지원, 예술활동의 최종 결과물인 프로젝트 중심 부분지원, 소액다건 지원방식에 기초하여 운영되고 있음
 - 이러한 운영기조는 예술창작활동을 규격화시키고 예술 현장의 지원사업 의존도를 심화시켜 결과적으로 예술계의 자생력 확보를 구조적으로 어렵게 만들고 있음
 - ‘공급과 보조 관점의 분절적 예술지원제도’를 기반조성 및 자생력 확보를 목표로 한 ‘생애주기별 포괄적 지원제도’ 방식으로 전환해야 함

○ 예술지원사업 운영기조 재편 방향

~에서	~으로
<ul style="list-style-type: none"> . 단년도 지원 . 창작결과물/작품 중심 지원 . 경력과 무관한 단일트랙 지원 	<ul style="list-style-type: none"> . 다년간 지원 . 예술가/예술단체 대상 포괄적 지원 . 경력단계 및 생애주기별 지원

- 예술단체의 창작활동은 일상적 단체운영, 작품구상 및 집필, 연습, 리허설, 발표 등의 통합적 활동으로 구성되지만 지원금 집행 및 지원대상은 ‘작품발표’ 중심으로 설계되어 지원효과가 매우 제한적. 예술단체의 자생력 확보를 어렵게 하는 악순환 반복
 - ⇒ 예술단체의 종합적 예술활동 계획에 대해 3년 내외의 다년간 지원방식으로 전환
- 문학·미술 등 개인창작 예술 분야 역시 작품집 발간, 전시회 등의 결과물 중심 지원이 이루어짐에 따라 창작과정상 작품 구상 및 취재, 재료구입, 아티스트 피 등이 예술가 개인의 책임 비용으로 전가됨
 - ⇒ 개인 예술가의 창작활동에 대해서는 시상금 형태의 펠로우쉽 지원방식을 확대하여 재료구입, 작품취재 비용 등을 창작활동 필요경비로 인정하여 정산절차 간소화

② 지원사업 심사제도의 공정성과 투명성 제고

- 심사위원 및 심사결과 공개주의 원칙
- 심사 옴부즈만(심사 참관제도) 도입 검토
 - 정책 중요도 및 지원금 규모에 따라 적용
- ‘대본’, ‘포트폴리오’ 등이 포함된 지원사업 심사에 대해 ‘블라인드 심사’ 제도 운영
- 사업 및 예산 중요도에 따라 서류심사 중심 → 인터뷰·실연심사 확대

③ 지원사업 정산과 e나라도움

- 지원사업에 선정된 예술가·단체들에 대한 사회적 존중감, 배려가 결여된 관리와 통제 중심의 지원사업 정산 시스템
 - 지원금 규모에 따라 정산의 생략 및 간소화 방안 마련
 - 지원금 내용 중 예술창작활동 수행에 따른 필요경비 인정
 - 문화예술 분야의 특성을 고려한 ‘보조금 관리 규정’ 개정
- e나라도움의 일방적 도입과 불완전한 시스템 운영에 따른 예술계 혼선 가중
 - 공급자, 행정중심적 시스템 구성에 따라 이용자 접근성 매우 취약
 - 보조금 집행, 정산 시스템이 구축 완료되지 않은 상태에서 사용 의무화
 - 보조사업 분야별 특성을 고려하지 않은 내용 설계, 기존 보조사업 시스템과 호환성 미흡
 - 문화예술 분야에 적합한 내용으로 사업신청, 예산집행, 교부, 정산 시스템 제공될 수 있도록 전면적 리뉴얼 필요

3. 창작환경과 예술인 복지

① 예술인복지제도의 완결성 및 보장성 확대

- 예술인 근로자의제 반영을 위한 법제도 개정
 - 사회보험법, 근로기준법, 예술인복지법 개정을 통해 예술인 근로자 지위 인정 근거 마련
- 선별적 복지지원사업으로부터 사회보험 중심의 보편적 예술인 복지제도로 전환
 - 개인 창작예술가 대상 사용자분 사회보험료에 대한 공적·사회적 분담체계
 - 근로계약 기반 예술가 고용보험 제도와 실업급여 도입
 - 사회보험법상 예술인 특례조항 마련 및 재원 조성을 위한 사회적 협의와 공감대 형성
- 일반 사회복지제도와 연계될 수 있는 정보 서비스 및 지원체계 운영
- '예술인복지기금' 등 예술인 복지사업 추진을 위한 전담재원 조성

② 예술가의 저작권 보호를 위한 사회적 보상체계 법제화

- 공공대여권
 - 공공도서관에서 대여해주는 도서, 음반 등에 대해 저작권자에게 국가가 저작권료 지불
- 미술작품 추구권
 - 미술작품이 재판매될 때마다 발생하는 양도차익의 일정비율을 미술작가 혹은 상속권자에게 인세로 지급하는 제도
- 아티스트 피
 - 미술작가의 전시참여시 창작활동에 지급하는 작가보수·사례비

③ 예술가 작업실 및 민간창작공간 지원

- 예술가 작업실, 집필실, 연습실 등에 대한 운영 지원
 - 임대료 중심의 운영비 지원 방식
 - 보증금에 대한 저금리 대출 방식의 금융지원 방식
- 중장기 임대형 작업실 조성 및 지원
 - 공공부문 유휴시설 등을 활용하여 저렴한 비용으로 장기 임대사용할 수 있는 작업실 및 창작공간 조성, 지원
- 공유(公有)재산의 공유(共有)재산으로 문화적 이용을 위한 법제도 개정
 - 현행 '공유재산 및 물품관리법'은 공유재산의 이용자격 요건상 공기업 이상의 법적 주체에 대해서만 사용료 면제 등의 권한을 부여하고 있음
 - 문화예술 분야를 포함 민간 부문에서 공유재산을 공익적 목적으로 이용할 수 있는 자격요건 및 이용 접근성을 완화시켜주는 방향으로 법개정 필요
 - 민간 주체가 유휴시설화 된 공유재산을 활용하여 예술가 작업실, 창작공간 등 문화적 용도로 활용할 수 있도록 뒷받침

4. 예술재정과 조세제도

- ① 문예진흥기금 적립금 고갈에 따른 대체재원 조성
 - 정책목표 및 재정수요 예측에 따라 3년~5년 주기로 문화부 일반회계로 전출·입
 - 복권기금법 개정을 통해 문예진흥기금으로 전입되는 복권기금의 사용처를 예술창작, 문화향유 등의 분야로 확대하여 대체재원으로 활용할 수 있는 근거 마련

- ② 지특회계로 전환된 ‘지역문화예술특성화지원사업’의 재원을 문예진흥기금으로 복원
 - 지역별 예술창작활동을 안정적으로 지원하기 위한 재정 구조 정상화
 - 문예진흥기금 재정 부담을 완화시키고, 지역별 예술지원재정 확보를 위한 대안으로 ‘지방문화세’ 신설 혹은 현행 ‘지방교육세’를 ‘지방교육문화세’로 개정하는 방안도 검토해볼 필요가 있음

- ③ 문화예술 소비에 대한 소득공제

- ④ 문화예술 분야 기부, 후원에 따른 조세감면 확대