

문화관광 인사이트

Culture & Tourism INSIGHT



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

문화·관광 **인사이트**

제 147호 (2020. 7. 24)

담당부서 | 경영기획본부 기획조정실
TEL | 02)2669-6987

집필자 | 김혜인 | 한국문화관광연구원 연구위원
hkim@kcti.re.kr/02-2669-6942

※ 본 간행물의 내용은 집필자 개인의 의견이며 본원의 공식 견해가 아님.

한국판 뉴딜? 문화예술정책과 뉴딜 Relief, Recovery, Reform

1. Covid-19와 생존의 위기

Covid-19가 모두가 예상한 것보다 길어지고 있고, 건강에 대한 공포는 점차 삶 전체에 대한 걱정으로 변화하고 있다. 물리적 이동의 제한과 외부활동에 대한 공포들이 만들어낸 소비경제의 급격한 위축, 교역 감소, 생산의 급감 등은 경제적 위기로 이어지고 있고, 일자리는 빠르게 사라지고 있다. 특히 Robert Reich¹⁾가 2020년 4월 25일자 The Guardian에 게재한 칼럼 “Covid-19 pandemic shines a light on a new kind of class divide and its inequalities”에서 지적한 코로나 19

위기로 재조명되는 새로운 계급의 분열과 4계급에 대한 소고는 어떤 일자리, 어떤 사람들이 더 위기에 처하고 있는지를 생각하게 한다.

그는 코로나19로 인해 계급이 4계급으로 나뉘어진다고 말한다. 첫째, ‘원격 근무가 가능한 노동자(The Remotes)’은 전체 노동자의 약 35%에 해당하는 전문, 관리, 기술직 인력으로 화상회의, 이메일 등의 온라인 비즈니스 수행이 가능한 집단이다. 코로나19 이전과 거의 동일한 임금을 보장받으면서 이 위기를 잘 극복할 수 있는 계급이다. 둘째, ‘필수적 일에 종사하는 노동자(The Essentials)’은 노동자의 약 30%정도에 해당하는

1) 빌 클린턴 미국 행정부의 노동부 장관을 지냈던 로버트 라이히 교수는 경제학자로 현재 UC버클리 정책대학원 교수로 재직 중이다. <부유한 노예>, <슈퍼자본주의> 등의 저서를 통해 신경제(The New Economy) 개념을 자리잡게 한 것으로 유명하며, <모두를 위한 불평등>, <자본주의를 구하라>와 같은 다큐멘터리 영화 등도 찍고 있다.

필수업무 종사자들, 즉 의사·간호사, 경찰관, 소방관, 군인 등이다. 사회적 위기 상황일 때 업무 수요가 더 많아지는 이들로, 일자리는 유지되지만, 각종 위험에 노출될 수 있다. 셋째, ‘임금을 받지 못하는 노동자(The Unpaid)’는 코로나19위기로 무급휴직상태이거나, 직장을 잃은 사람들이다. 자영업자, 소매업, 음식점 등 모든 업무가 디지털 등으로 대체될 수 없는 이런 사람들은 정부의 긴급재난지원금 등이 있어도, 장기적인 불황과 재난이 가져올 어려움에 대한 대안을 찾기 어려운 이들이다. 마지막은 ‘잊혀진 노동자(The Forgotten)’들로, 수감자, 노숙인 등은 대부분의 사람들이 이미 심각한 경제적 어려움에 처해있고, 물리적 거리두기가 불가능한 공간에 머무르기 때문에 감염 위험이 가장 높은 집단이다.

로버트 라이히 교수의 4계급 구조에서 문화예술인들은 과연 어떤 노동자 계급에 많을까? 문화예술인들의 노동형태는 재택과 개인공간에서의 원격 근무가 가능할 수 있지만, 노동을 통한 인건비가 발생하기 위한 필요조건인 문화예술프로젝트들이 실행되어야 임금을 받을 수 있다. 하지만 현재 대부분의 문화예술기관이 일시운영중단을 하고 있는 상황 속에서 문화예술인의 노동환경 기본 구성조건이 붕괴되고 있다. 즉 ‘임금을 받지 못하는 노동자’ 중에서도 언제 직장이 복귀될지 가능하기 힘들뿐만 아니라 회복세가 늦게 적용될 것으로 예상되는 분야에 재직 중인 노동자들인 것이다. 정확한 고용피해를 추정하기 어렵지만, 2020년 상반기 동안 약 339억원의 인건비 감소가 발생한 것으로 추정되고 있고, 예술활동중명 프리랜서 예술인의 고용 피해는 약 244억원, 예술인실태조사 대상자를 기준으로 한 고용 피해는 약 572억원으로 추정되고 있다²⁾.

사회적 안전망의 사각지대로 여겨지던 문화예술인들의 노동환경 문제는 코로나19라는 위기상황에서 더욱 심각해지고 있다. 문화체육관광부는 2020년 6월 지난 3차 추경예산을 3,469억원으로 확대하며 예술인 일자리, 할인소비쿠폰, 한국판 뉴딜사업 등을 하겠다고 발표했다. 이 예술뉴딜사업은 미국 루즈벨트 대통령시절의 뉴딜사업을 롤모델로 21세기형 한국판 뉴딜사업으로 구상하겠다는 문재인 정부의 구상의 일환이다. 하지만 그 사업계획의 발표로 예술계는 약간의 숨을 쉴 수 있게 되었다는 안도와 함께 이전부터 계속 되어왔고, 많은 문제점이 지적되어온 단순한 일자리 제공과 공공시설물 개선 중심에서 벗어나지 못했다는 비판과 우려 또한 표하고 있다. 본고는 예술뉴딜정책이 무엇이고, 지금 우리가 고민해야 할 예술뉴딜의 방향이 무엇이어야 하는지 모색해 보고자 한다.

2. 루즈벨트 시대의 예술뉴딜

1929년 10월 24일 미국 뉴욕 주식시장의 주가 대폭락을 계기로 세계적인 대공황이 시작되었는데, 특히 제1차 세계대전 이후 생산 기술이 비약적으로 발전한 상황에서 미국의 농부나 임금 노동자들이 구매할 수 있는 선을 넘는 과잉 생산 문제가 나타나면서, 농부의 소득은 절반 수준으로 떨어졌다. 기업과 공장, 은행들의 파산이 이어지고, 미국인 4명당 1명꼴로 실업자가 발생했다. 이 한 가운데 대통령에 당선된 미국 루즈벨트 대통령은 미국 국민들에게 “새로운 합의(New Deal)”의 필요성을 내세우며 ‘잊힌 사람들을 위한 뉴딜 정책’을 펼쳤다. 도로, 교량, 공항, 공원 등의 대

문화예술인은
언제 직장이 복귀될지
가능하기 힘들뿐만
아니라 회복세가 늦게
적용될 것으로 예상되는
노동자

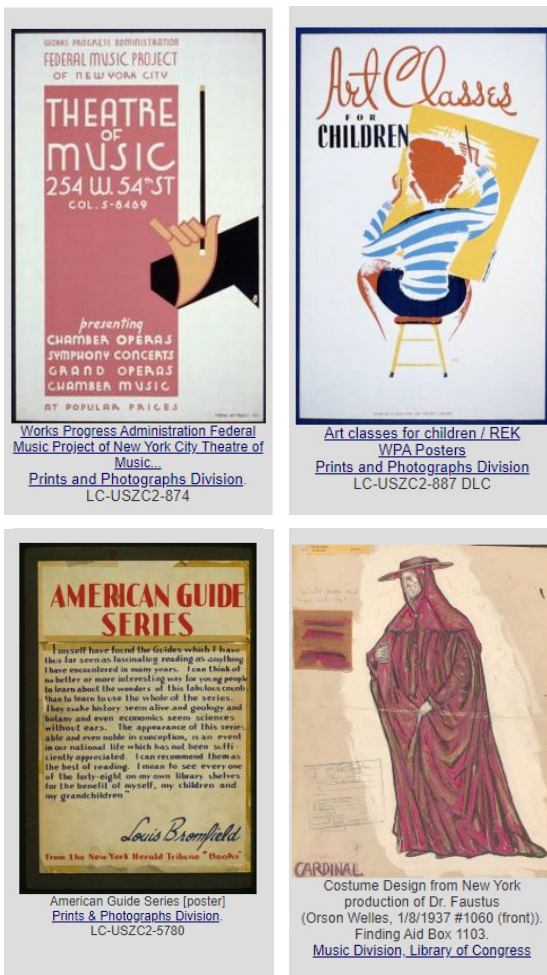
2) 이런 수치들은 대부분 추정치이지만, 2019년 <공연예술실태조사>, <미술시장 실태조사>, 2018년 <서비스업 조사> 등의 데이터를 활용하여 수치로, 본 ‘문화관광 인사이트’ 146호 원고를 보면 그 내용을 보다 자세히 확인할 수 있다.

규모 공공시설 건설사업을 통해 실업자 문제를 해결하고, 농업조정법(Agricultural Adjustment Act(AAA))으로 농가소득을 올려나갔던 제1의 뉴딜정책들은 대공황의 막을 내리진 못했지만 상품들의 가격을 올리는 결과를 가져왔다. 하지만 여전히 정치적인 압력 속에서 루즈벨트의 제2의 뉴딜은 '새로운 경제 및 사회적 조치'에 집중했고, 이때에 불황으로 인한 극심한 불공정과 불평등의 해결을 위한 일자리 마련의 시도와 사회보장법(Social Security Act)과 같은 사회안전망 제공정책들이 나타났다. 사업청(Works Progress Administration(WPA))의 일자리 마련사업들이 대표적이며, 이때 각종 '예술뉴딜정책(New Deal Art During the Great Depression)'도 시작되었다. 연방극장 프로젝트(Federal Theater Project), 연방예술 프로젝트(Federal Art Project), 연방음악 프로젝트(Federal Music Project), 연방작가 프로젝트(Federal Writers Project) 등의 예술분야 투자를 통해 예술가들에게 일거리를 찾아주고, 그들이 만들어낸 결과물을 사회공동체가 자산으로 삼는다는 기조를 유지했다. 그리고 이 일거리를 위한 최소한의 경비를 정부가 지원했다(작품제작을 위한 경비의 일부이다).

이 기존 정책안에서 '예술가 일자리 제공 정책(Public Works of Art Project, PWAP)'이 파생되었는데, 이 정책을 통해 1935년부터 1939년까지 예술가들에게 예술창작활동과 관련한 약 5천개의 일자리를 제공했고, 그 결과 약 22만 5천개의 작품들을 생산했다. 주로 벽화, 공공시설물 개선, 사진 기록물, 영상기록물, 책 등이었다.

당시의 예술뉴딜정책은 과연 성공적인 사례로 볼 수 있는가? 이 질문에 대해 다양한 평가가 나

[그림 1] 각종 연방예술프로젝트 아카이브자료



출처: The library of Congress, New Deal Programs: Selected Library of Congress Resources

올 수 있겠으나 일단 긍정적 측면을 본다면 '실업자가 되어도 버틸 수 있는 사회안전망'의 개념의 시작을 가져왔다는 점, 예술이 사회에서 어떤 역할을 할 수 있는가에 대한 인식의 시작도 가져왔다는 점, 그리고 지표화할 수 있는 일자리 창출을 보여주었다는 점 등을 들 수 있다. 그러나 예술뉴딜정책이 1930년대에 추진되었기 때문에 그런 지점들이 긍정적 의미로 해석될 수 있다는 점을 간과할 수 없다. 당시의 공공예술사업들을 통해 사회는 예술가 개인이나 단체에게 공공시설물의

당시의 공공예술사업들을 통해 사회는 예술가 개인이나 단체에게 공공시설물의 개선이나 예술교육프로그램의 제공 등을 원했다는 점이 뚜렷

개선이나 예술교육프로그램의 제공 등을 원했다는 점이 뚜렷해졌다. 예술성을 기준으로 지원의 대상을 정하는 것보다, 예술가들에게 노동기회를 제공하고 이에 따른 지원을 한다는 방식은 당시 어떤 작품들에 지원하는가의 이슈가 없이 22만 5천여점을 지원하고, 생산해냈다는 현실적 성취로 이어졌기 때문이다. 그런데 이때의 지원은 해당 프로젝트에 대한 실비 차원의 경비 등이었고, 일거리를 만들어주었다는 점에서 예술가에게 도움이 되었다는 정책적 평가에 그친다.

2020년 현재 우리는 이런 결과를 가져올 정책 사업이 추진된다면 이를 긍정적으로 평가할 수 있겠는가? 예술성과 관계없이 노동의 기회를 제공하고, 노동의 대가보다는 경비의 지원에 집중하고, 예술노동의 결과로 나온 작품을 통해 예술의 공공성이 실현되었다는 단순한 논리는 지금 현재 적용하기는 어렵다. 이미 예술의 공공적 목적과 사회적 역할은 여러 층위로 논의되고 실현되고 있고, 최소 경비지급을 통한 노동에 대한 대가 지급이 되었다는 것은 현재의 사회적 합의와 매우 다르다. 그렇다면 그린뉴딜, 휴먼뉴딜, 디지털 뉴딜 등과 함께 추진되는 2020년 한국판 예술뉴딜정책이 추구해야 할 ‘사람 중심의 전환적 뉴딜’은 무엇을 추구해야 하는가?

2020년 한국판
예술뉴딜정책이
추구해야 할 ‘사람 중심의
전환적 뉴딜’로서의
예술뉴딜은 무엇을
추구해야 하는가?

3. 구제가 아닌 회복과 개혁을 위해

일반적으로 뉴딜정책의 핵심을 3R로 칭한다. 구제(Relief), 회복(Recovery), 개혁(Reform). 지금 문재인 정부가 강조하는 한국판 뉴딜은 기본적으로 코로나19 이전을 지속가능성의 위기에 봉착한 과거로 바라보고, 포스트 코로나 시대에 맞는 전환적 패러다임 변화로서 공공서비스와 사회

구제(Relief),
회복(Recovery),
개혁(Reform).

안전망을 완전히 새롭게 바라보고 설정해야 함을 강조한다. 즉 ‘개혁(Reform)’에 방점을 두고 있다. 시장만능주의가 가져온 불평등의 한계를 극복하기 위한 전환적 뉴딜로 먼저 ‘공공성의 담보’를 통한 ‘휴먼 뉴딜’이 중심이 되어야 한다는 것이다. 이 공공성의 담보를 예술분야에 적용한 정책사업들이 2020년 6월 3일 발표한 정부의 ‘제3차 추가경정예산안’에 포함된 예술뉴딜사업들이다. 주요 내용은 경제적 불평등에 지속적으로 시달려온 문화예술인들을 위한 일자리 창출사업, 디지털 환경 변화에 발맞춘 지속가능성 증진을 위한 사업과 인력지원, 생계지원, 소비 촉진 등이 포함되어 있다.

루스벨트 때의 예술뉴딜사업과의 가장 큰 차별점이라면 <예술가 생계지원사업>의 확장을 들 수 있다. 이는 그간 예술인복지정책에 대한 사회적 합의와 추진이 지속되어왔다는 점이 예술을 위한 사회안전망 강화가 예술뉴딜의 가장 핵심적 부분이어야 한다는 인식으로 이어질 수 있었기 때문일 것이다. ‘예술인 창작준비금’에 대한 높은 현장 수요 등을 고려하여 2020년 상반기에 이미 226억원, 총 7,535명을 지원했고, 하반기에 232억원, 총 7,725명에게 지원될 예정이다. 그리고 코로나19 피해가 심각한 공연예술계의 창작·실연, 기획·행정, 무대기술, 공연장 방역 등의 일자리 3,500여개를 지원하는(319억원) 사업도 추진한다. 이런 정책사업들은 뉴딜정책의 큰 축의 하나인 ‘고용 및 사회안전망 강화’로서 경제 위기 때마다 불평등이 심화되면서 가장 큰 타격을 받는 계층을 보호하기 위함으로 볼 수 있다. 안전망으로서의 뉴딜정책은 2020년 상반기에 시행한 ‘코로나19 예술인 특별용자(71억원, 1,090명)’, ‘예술강사 강사비 선지급(41억원, 3,260명)’ 등 예술인들의 생계안정을 위한 사업들을 통해 예술

생태계 전반의 어려움을 극복하는 구제정책이자 지속적 예술활동을 위한 회복지원의 일환이라 볼 수 있다.

또 다른 대표 예술뉴딜사업인 ‘공공미술 프로젝트’사업은 루스벨트 때의 예술뉴딜사업과 가장 흡사한 사업으로 전국 228개 지자체에서 예술인 약 8,500명에게 예술작품 설치, 도시재생, 주민참여 공동체 프로그램 등의 예술작업을 운영하게 하고 이를 지원하는(약 759억원)사업이다. 이는 예술인들에게 직접적 활동의 기회와 활동비를 지급할 수 있다는 점에서 뉴딜정책의 일환으로 볼 수 있으나, 발표와 동시에 그간 각종 공공미술 사업, 벽화사업, 도시경관 개선사업 등이 이후 관광객의 무분별한 유입, 부동산 가격상승으로 인한 갈등 심화, 마을공동체 붕괴의 문제 등으로 인한 투어리스트피케이션(Touristification) 현상을 가져왔다는 선례를 반복하려는 것인가라는 비판을 듣고 있다. 또한 1930년대의 루즈벨트 시대의 예술뉴딜에서 추진한 각종 공공시설물 벽화그리기 사업, 한국에서도 시도된 각종 벽화 및 공공미술프로젝트 사업들이 흉물에 가까운 조형물과 벽화의 설치와 방치 등으로 인해 예술을 통해 힘든 삶에 대한 희망을 지속시켜야한다는 본래 취지에 부합하지 않는다는 문제점이 지속적으로 지적되어왔는데, 2020년의 예술뉴딜정책으로 동일한 사업이 제시된다는 것은 고민이 부족한 것 아니냐는 예술계 현장의 우려가 나타나고 있는 것이다. 1930년대의 예술뉴딜로 생산된 작품들 중 현재 미술사적으로 평가받는 작품이나 그 공공시설 현장에 남아있는 작품이 거의 없다는 것은 무슨 의미인가. 당시의 정책사업의 의미가 예술가에게 단기구제차원의 일거리를 제공했다는 의미로만 남았다는 것으로 해석될 수 있다. 예술뉴딜사업의 목표가 지역, 국민, 그리고 예술계에 미래지향

적이고 전환적 계기를 마련하거나, 회복을 위한 기회를 제공하는 것이라면, 공공미술 프로젝트를 전환적 계기로서 미술의 ‘공공성’과 ‘회복력’의 가치를 고민하게 하는 사업으로 발전시켜나가야 할 것이다.

비대면·온라인 환경에 문화예술분야 및 문화예술인들의 대응 역량을 높이는 사업들, ‘예술인의 온라인·미디어 진입을 돕기 위한 예술활동 지원(149억원, 2,720명)’, ‘공연대본·미술대본 등의 예술자료 디지털화사업(33억원, 310명)’, ‘온라인 문화예술교육 확장에 대비하는 문화예술교육 자원조사(115억원, 2,000명)’ 등은 문화예술의 지속성과 미래대응력을 높이는 전환적 차원의 뉴딜사업으로서의 의미가 있다 하겠다. 디지털환경에 대한 문화예술계 준비의 필요는 그간 계속 강조되어왔지만, 실물성과 현장성의 가치를 중시하는 문화예술계는 언택트(untact) 콘텐츠의 소극적 보완재성만을 강조해왔다. 언택트 콘텐츠의 독립성과 전문성을 강화하여 미래사회의 변화에 맞춘 문화예술계 소비, 향유, 생산 패러다임의 전환과 온택트(ontact) 콘텐츠와 언택트(untact) 콘텐츠의 균형있는 발전을 통해 문화예술계 전반의 확장성을 꾀하려는 움직임은 상대적으로 약했다고 볼 수 있다. 코로나19라는 사태를 오히려 혁신의 계기로 삼는 방법은, 기존 문화예술 및 문화예술산업의 인력과 환경을 새로운 환경적/산업적 전환에 적응하고 대비할 수 있는 시간에 집중할 수 있도록 돕는 ‘전환적’ 예술뉴딜정책을 통해 디지털과 문화예술의 생산적 관계를 강화시키는 것이다.

예술뉴딜정책은 코로나19로 인해 본격 시작되었지만, 사실상 대부분의 정책사업들이 예술생태계의 안정화를 위해 정책수단과 사업형태의 변화가 필요하다는 인식 하에 조금씩 준비되던 정

예술뉴딜사업의 목표가 지역, 국민, 그리고 예술계에 미래지향적이고 전환적 계기를 마련하거나, 회복을 위한 기회를 제공하는 것이라면, 공공미술 프로젝트를 전환적 계기로서 미술의 공공성과 회복력의 가치를 고민하게 하는 사업으로 발전시켜나가야 할 것

책들이 대부분이다. 더 이상 창작프로젝트 단위의 정책지원이 아닌 ‘문화적 안전망’으로서의 정책수단의 마련이 필요하다는 주장이 예술인고용보험, 예술인창작안전망 마련 등으로 이어져오고 있는 것이다. 디지털화에 대비한 문화예술인력의 양성이나 문화예술콘텐츠의 개발 또한 4차 산업혁명시대에 발맞춘 대응책 마련 등의 이름으로 꾸준히 강조되고 준비되어 오던 부분들이다. 이런 연결성은 사실상 재난재해로 인한 긴급사태들이 초래했다고 여겨지는 문화예술계의 위험들 대부분은 예상되던 어려움이며 긴급사태가 그 속도를 좀 더 빠르게 앞으로 당겼을 뿐이라는 것이다. 즉 준비하지 않았다면 그대로 맞이할 예정된 미래라는 것이다.

‘예정된 미래’를 ‘선택한 미래’로 변화시키기 위해 우리는 ‘새로운 합의(New Deal)’

그렇다면 ‘예정된 미래’를 ‘선택한 미래’로 변화시키기 위해 우리는 ‘새로운 합의(New Deal)’를 해야 한다. 향후 건강하고 안전한 문화예술계와 문화예술인의 삶을 위해, 공정성과 형평성, 행복을 추구하는 문화예술인과 문화예술을 즐기는 사람들을 위해 정책이 마중물 역할을 하고 문화예술인과 문화예술경제계가 주도적 역할을 결합하는 문화예술경제를 구축하는 진정한 ‘새로운 합의(New Deal)’의 과정은 지금보다 격하게 오랫동안 이루어져야 할 것이다.

참고자료

- 예술경영지원센터(2009), 예술뉴딜, 예술가의 사회적 노동가치 환기, 예술경영 vol 3.
- 한국문화관광연구원(2020), 코로나19 전후 문화예술관련 산업 신용카드 지출액 분석(2020. 6.29)
- 한국문화관광연구원(2020), 문화관광 인사이트 제146호(2020. 7.9)
- *Art, Culture, and Government: The New Deal at 75*(March 13-14, 2008); from New Deal Programs: Selected Library of Congress Resources
- United States, Federal Works Agency, *Final Report on the WPA program, 1935-43*. U.S. Govt, 1976.
- Robert Reich(2020), Covid-19 pandemic shines a light on a new kind of class divide and its inequalities, The Guardian, (Sun 26, Apr 2020), <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/apr/25/covid-19-pandemic-shines-a-light-on-a-new-kind-of-class-divide-and-its-inequalities>