

# 예술인 복지를 위한 쟁점과 논의

## — 「예술인 복지법」 제정 경과 및 과제 —

박 영 정\*

### I. 머리말

2011년 11월 「예술인 복지법」이 제정됨에 따라 우리나라는 ‘예술인 복지’ 법제화의 새로운 사례를 만들어 낸 국가가 되었다. 「예술인 복지법」의 제정을 통해 예술인의 복지 환경 개선에 대한 국가와 지방자치단체의 책임을 선언한 것만으로도 하나의 ‘사건’이라 부를 만하다. 법 제정 그 자체가 갖는 상징성만으로도 의의가 결코 작지 않기 때문이다.

그러나 「예술인 복지법」의 제정을 바라보는 예술인의 속내는 복잡하기 그지없는 것 같다. 법 제정이 가져올 효과에 대한 기대 못지않게 법 제정 과정에서 제안되었던 핵심적인 정책프로그램이 빠져 있어 실효성이 떨어질지 모른다는 우려의 시각이 있는가 하면, 예술인을 ‘복지의 대상’으로 설정한 것 자체를 부정적으로 받아들이는 시각도 있는 것 같다. 많은 예술인들은 자신의 사회경제적 상황에 관계없이 자신들을 ‘복지의 대상’은 아니라고 생각한다. 흔히 ‘복지’라 하면 사회 취약계층에 대한 국가 및 공공부문의 시혜적 조치라고 생각하고 있기 때문이다. 이러한 관점에는 예술인들의 경제 상황이 매우 열악하다 할지라도 그것이 ‘복지’의 관점에서 해결되어서는 안 된다는 마음이 담겨 있다.

이 글은 「예술인 복지법」 제정 과정 및 관련 쟁점 사항을 되짚어 봄으로써 법 제정이 우리나라 ‘예술인 복지’의 발전 경로에서 갖는 의미를 종합적으로 살펴보고자 하는 데 목적이 있다. II장에서는 기본권 실현의 관점에서 본 ‘예술인 복지’의 의미를 살펴보고, III장에서는 법이 제정되기까지의 과정과 그 과정에서 제기되었던 쟁점 사항들을 살펴볼 것이다. IV장에서는 법 시행과 관련된 전망과 과제를 제시하는 것으로 글을 마무리할 것이다.

\* 한국문화관광연구원 연구위원(yjpark@kcti.re.kr).

## II. 예술인의 권리와 예술인 복지

예술인 복지를 논하기에 앞서 모든 인간이 누려야 할 보편적 권리(인권)와 예술인의 관계를 살펴볼 필요가 있다.

전통적으로 예술인에 중요시되는 권리는 ‘표현의 자유’라는 자유권적 권리이다. 예술 활동의 본성에 해당하는 ‘창조성’이란 자유로운 표현이 보장되지 않으면 실현되기 어려우며, 따라서 ‘표현의 자유’는 예술 활동의 전제 조건에 해당한다고 볼 수 있다. 그런데 ‘표현의 자유’가 강조되는 시대란 역설적으로 ‘표현의 자유’에 대한 억압이 강한 시대이다. 전체주의 국가들에서 예술가들은 자유로운 표현의 권리를 박탈당한 채 체제 선전에 이용되는 예술 활동에 ‘복무’해야 한다. 우리 역사에서 일제강점기 ‘친일예술’이 그 대표적인 사례에 해당한다.

한편 정부 정책과 관련하여 볼 때 ‘자유권’의 보호는 방어적, 소극적 형태의 권리라 할 수 있다. 자유권이란 모든 인간(국민)에게 ‘이미 주어져 있는 권리’로서 국가 권력 등이 개인이 가진 자유를 침해하지만 않는다면, 곧바로 실현되는 권리이다. 즉 자유권의 실현에서 국가의 역할은 국민의 자유권이 침해되지 않도록 최소한의 노력만 기울이면 된다.

‘표현의 자유’는 예술인만이 아니라 모든 국민에게 주어지는 자유권적 기본권이다. 그래서 대부분의 민주주의 국가에서는 ‘헌법’을 통해 그 기본적 권리를 명시하고, 법률로써 그 자유를 보장하도록 하고 있다. 「대한민국헌법」 제21조 제1항에서는 “모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다”고 하여 ‘예술의 자유’를 다른 자유권들과 함께 별도 조항으로 명시하고 있는데, 여기에서 ‘예술의 자유’란 ‘예술 활동의 자유’, ‘예술 표현의 자유’와 동일한 의미라고 할 수 있다. 이렇게 별도의 조항을 설치하여 ‘예술의 자유’를 보호하고 있는 데에는 예술 활동에서 ‘표현의 자유’가 특별히 더 중요하다는 인식이 내재되어 있는 것이라 볼 수 있다.

한편 오늘날의 예술인에게 보다 더 많이 문제가 되는 것은 ‘사회권’으로서의 예술인 권리의 보호와 실현이라 할 수 있다.<sup>1)</sup> 여기서 문제가 된다고 하는 것은 예술인의 사회적 권리 보호가 잘 이루어지지 않고 있다는 것을 의미한다. 사회권이란 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”는 헌법 제32조 제1항이 보장하는 권리로서, 그 권리의

1) ‘사회권’이란 유엔의 국제규약에 따르면 ‘경제적, 사회적, 문화적 권리’를 의미한다. 1966년 12월 16일 제21차 국제연합총회에서 채택된 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)」(약칭 A규약)에서 개인의 사회적 권리가 명문화되었다.

실현을 위해서는 국가 등이 적극적으로 정책을 펼쳐야 하는 능동적 형태의 권리이다. 모든 인간(국민)이 사회권적 권리를 실현하기 위해서는 정부의 재정 능력을 포함한 실질적 기획을 필요로 한다. 헌법 제32조 제2항과 제3항에서는 “② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. ③ 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다”고 하여 사회권 실현을 위한 국가 노력의 의무를 ‘사회보장·사회복지’로 명문화하고 있다. 거칠게 말하면 사회권의 구체적인 실현 방식을 ‘복지’라고 할 수 있다. 그런데 바로 이 때문에 최근의 복지 논쟁에서 보이듯 정치철학에 따라서는 국가 경제의 ‘성장’을 사회권 실현의 전제 조건으로 주장하는 입장도 있다. 그렇지만 방법론의 차이가 있을지언정 사회권의 중요성을 강조하는 관점이 점점 세계적 추세로 자리잡고 있는 것은 분명하다.

그런데 예술인의 경우 자유권으로서 ‘표현의 자유’는 다른 집단에 비해 특수한 지위를 인정받고 있는 반면, 사회권으로서 예술인의 ‘사회적·경제적·문화적 권리’는 오히려 가장 열악한 상황에 놓여 있는 것으로 보인다. 예술 활동이 직업으로서의 안정성을 갖추고 있지 못하고, 제도화된 구조를 갖추고 있지 않기 때문에 그동안 직접적인 정책 대상이 되지 못하였다.<sup>2)</sup> 많은 예술인들이 노동법상 ‘근로자’ 지위를 갖지 못한 경우가 많아서 ‘4대보험’으로 대표되는 사회보장제도의 사각지대에 놓여 있는 것이 현실이다. 사회권의 관점에서 ‘예술인 정책’은 예술인이 다른 직업 집단과 유사한 수준의 권리를 향유할 수 있도록 하는 것이 일차적 목표라 할 수 있다. 하나의 ‘직업’으로서 예술 활동에 종사할 수 있는 사회적 여건을 갖추는 것이 예술인의 사회권을 실현하기 위한 정책의 내용이 될 것이다. 직업을 통해 적정 수준의 소득이 보장되며, 나아가 노후의 연금은 물론 건강한 신체를 유지하면서 예술 활동에 종사할 수 있는 권리 등이 그것이다.

그런데 예술인의 사회권적 권리가 직접적으로 문제되기 시작한 것은 1970년대 유네스코(UNESCO)에 의해서이다. 유네스코에서는 ‘현대 사회에서 예술인의 위치와 역할에 대한 논의’(1972년)에서 시작하여 1974년에는 국제노동기구(ILO)의 자문을 얻어 ‘예술인의 지위’ 문제를 구체적으로 검토하게 된다. 1975년 ‘예술인 지위에 대한 국제조사’ 설문문을 완성하고, 1977년 회원국가를 대상으로 각국 예술인의 교육 및 훈련 현황, 고용 현황, 저작권 및 임금 현황, 임금 예술인의 노동조건, 사회보장 상황 등을 조사하였다. 이러한 일련의 노력 끝에 1980년 10월 27일 베오그라드에서 열린 유네스코 제21차 총회에서 「예술인 지위에 관한 권고(Recommendation concerning the Status of Artist)」를 채택하여, 국제사

2) 예술인과 관련된 기존 정책은 예술인을 대상으로 하는 정책이라기보다 ‘예술’ 또는 ‘예술 활동’을 대상으로 하는 ‘예술 지원 정책’이며, 이를 통해 예술인이 도움을 받는 구조를 지니고 있다. 반면 예술인 복지 정책이란 예술인이라 사회 집단이 직접적인 정책의 대상이 되는 정책이라 할 수 있다. 이를 ‘예술인 정책’이라 명명해 볼 수 있다(박영정 외(2006), 『예술인 정책 체계화 방안 연구』, 한국문화관광정책연구원, pp.141~146).

회의 의제로 만들었다.

이 권고는 전문과 9개의 장(1. 정의, 2. 적용 범위, 3. 일반지침, 4. 예술가의 직업 훈련, 5. 사회적 지위, 6. 예술가의 고용·작업·생활여건, 7. 문화정책과 참여, 8. 본 권고의 활용과 이행, 9. 기존 혜택의 유지)과 부록으로 구성되어 있다. 이 권고에는 회원국이 예술인의 사회권적 권리 보장에 어떻게 노력해야 하는가에 대한 상세한 규정을 담고 있다. 예를 들어 제6장 ‘예술가의 고용, 작업, 생활 여건’에서는 회원국이 시행해야 할 예술인 복지와 관련된 구체적인 정책이나 조치를 제시하고 있다.

제6조 제2항에서 권고는 “예술 창작과 문화 발전의 진작을 촉진하고 고용조건을 향상시키는 일반적 정책의 관점에서 회원국은 가능하고 실현성이 있으며 또한 예술가의 이익이 된다면 어디서든지 다음과 같은 조치를 취할 것을 요망한다”고 하면서 5개 항목의 세부 조치를 제시하고 있다.

- (가) 회원국은 예술에 종사하는 여러 활동적인 인구집단을 위해 채택된 제 기준들을 적용하도록 고무하고 또 이를 용이하게 해야 하며, 예술인들도 그들과 상응하는 집단에 주어지는 노동조건에 관한 모든 권리를 향유할 수 있도록 보장해 주어야 한다.
- (나) 회원국은 국제노동기구의 기준에 의해 정의된 노동 및 고용 조건에 관한 법적 보호를 예술가들에게도 확대 적용시킬 방안을 모색해야 한다. 여기에는 특히 다음과 같은 기준에 관한 것도 포함되어야 한다.
  - (1) 모든 활동분야, 그 중에서도 특히 연주가의 경우 노동시간, 주간휴일 및 유급 휴가(여기에 여행과 연습에 소비된 시간과 공공 연주나 출장에 소비된 시간도 참작해야 한다)
  - (2) 생명, 건강 및 노동환경의 보호
- (다) 회원국은 예술인들의 작업에 대해 전술한 사항에 관한 특수한 문제들을 고려해야 하며, 그와 동시에 건축의 유산과 환경의 보존을 보장하고, 예술적 활동을 위한 전술한 사항의 변경에 관계되는 규정들을 집행할 때는 예술인의 안전과 건강에 관련되는 규정들을 확립해야 한다.
- (라) 회원국은 필요하다면 예술인을 위한 보상의 적절한 형식을 대비해야 하며, 행해지는 예술 활동의 본질이나 예술인의 고용 지위와 관련된 이유로 인하여 본 조항 2(나)(1)에 언급된 문제에 관계되는 기준이 준수될 수 없을 경우에는 예술인과 그를 고용한 자를 대변하는 기구와 협의하는 게 더 바람직하다.
- (마) 회원국은 거치료 혹은 생산이윤 분담의 형식으로 된 이윤 분배제도가 예술인의 실질소득과 사회보장 자격에 관한 예술인의 제 권리를 불리하게 할 수도 있다는

점을 고려하여, 그러한 경우 예술인들의 제 권리를 보호할 적절한 조치를 취해야 한다.

또한 권고 제6장 제5항에서는 “회원국이 적용하거나 향상, 혹은 보충하고자 하는 사회 보장제도는 예술가 고용의 단속적(斷續的)인 성격과 예술가들 사이의 격심한 소득 격차가 특히 눈에 띄는 예술 활동의 특성들을 고려”해야 하며, 제7항에서는 회원국은 예술인의 소득 특성을 고려하여 세제나 연금제도를 설계해야 하며, 예술 활동이 원활하게 유지될 수 있도록 예술 활동의 특성을 고려한 의료보호 제도가 마련되어야 한다고 권고하고 있다.

이처럼 유네스코를 중심으로 한 국제사회에서는 일찍부터 예술인의 사회권적 권리(단순화하면 복지문제라 할 수 있음)에 대해 관심을 가지고 집중적인 노력을 해 오고 있다. 그러나 사회권의 관점에서 「권고」의 제안 내용을 직접적으로 수용하여 국가 및 지방 차원에서 추진하고 있는 사례로는 캐나다가 유일하다.<sup>3)</sup> 「권고」의 내용이 국가의 정책으로 정착하는 데는 어려움이 적지 않은 것 같다. 그 외 서유럽 국가들은 「권고」 이전에 이미 시행 중인 예술인 사회보장제도 등을 통해 그 취지를 구현하고 있는 사례에 해당한다.<sup>4)</sup>

‘예술인 복지’란 예술인이 다른 사회 구성원과 마찬가지로 누려야 할 사회권적 권리의 다른 이름이라 할 수 있다. 따라서 ‘복지’라는 어감이 주는 시혜적 개념에 얽매이지 않고 사회 구성원이면 누구나 누려야 할 기본권의 일부를 향유하기 위한 정책적 개념이라 인식할 필요가 있다.

### III. 「예술인 복지법」 제정 경과 및 쟁점 사항

#### 1. 법 제정 이전의 예술인 복지 정책

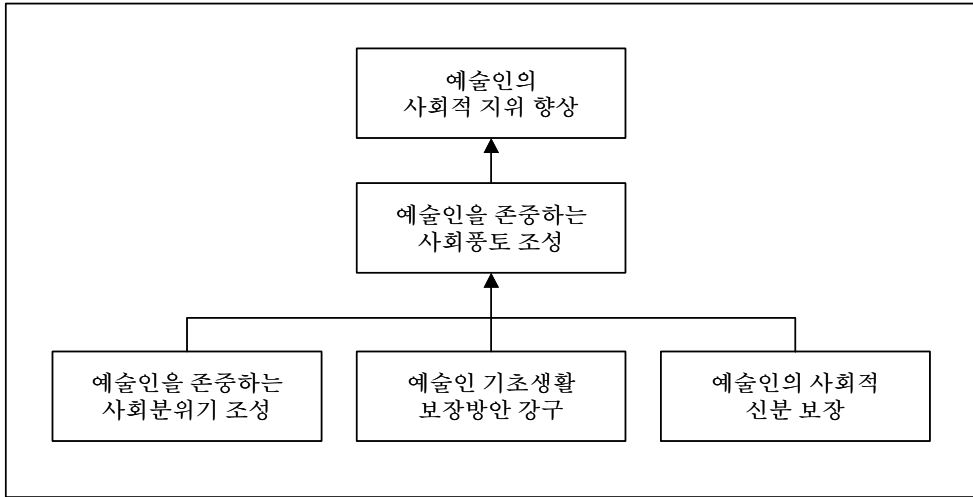
우리나라에서 ‘예술인 복지’를 정부 정책으로 적극 모색하기 시작한 것은 참여정부에서 ‘예술인의 4대보험 가입 문제’를 국정 의제화하면서부터이다. 2004년 발표된 새예술정

3) 캐나다에서는 1992년 「예술인 지위법」을 연방정부 차원에서 입법화했고, 이후 퀘벡주, 서스캐처원 주 등에서도 예술인 지위 관련 법을 제정하여 관련 정책을 추진하고 있다. 이에 대해서는 박영정 외(2006), 『예술인 정책 체계화 방안 연구』, 한국문화관광정책연구원, pp.81~92 참조.

4) 외국의 예술인 복지 제도에 대한 소개는 김문길(2008), 「예술인 복지지원제도 관련 해외사례 검토와 시사점」, 『국제사회보장동향』 가을호, pp.27~36 참조.

책 보고서 『예술의 힘』에서 14대 과제 중의 하나로 ‘예술인에 대한 사회적 예우 강화’를 포함하고 있는데, 이로써 ‘예술인 복지’가 예술 정책의 주요 의제로 공식화되었다(그림 1 참조).

[그림 1] 『예술의 힘』에 제시된 예술인정책 개요



또한 이 시기에 연극인복지재단(2005년)과 전문무용수지원센터(2006년)가 출범하여 예술계 내부에서 ‘예술인 복지’ 프로그램을 개발하여 운영함으로써, 실행 차원에서 우리나라 예술인 복지 정책을 일구어 가는 중요한 출발점이 되었다.

한편 참여정부에서는 예술인 복지를 정책화하기 위한 연구사업이 활발하게 전개되었다. 정갑영 외(2003)의 『예술인 사회보장제도 연구』에서는 예술인의 사회복지 실태 및 욕구를 파악한 후, 외국의 예술인 사회보장제도의 사례 검토를 통해 독립적인 예술인 사회보험을 운영하는 방안과 기존 사회보장체계에 예술인을 포섭시키는 방안을 제안하였다. 특히 이 두 방안의 실현이 어려운 경우 가칭 ‘예술인공제회’를 설립하여 보완적인 복지 프로그램으로 운영할 필요가 있다고 제안하였다. 박영정 외(2006)의 『예술인 정책 체계화 방안 연구』에서는 예술인을 대상으로 한 다양한 지원 정책을 개발하는 가운데 외국의 예술인 복지 소개와 함께 본격적인 예술인 복지 정책 프로그램 개발이 필요함을 강조한 바 있다. 이규석 외(2007)의 「예술인 복지 증진을 위한 정책 연구」에서는 예술인 복지에 대한 논의를 종합하면서 예술인 사회보험 가입 확대를 위한 지원제도, 예를 들면 예술인과 관련 기업의 사회보험 분담금 지원 방안을 제안하였고, 가칭 ‘예술인 복지재단’이나 ‘예술인공제회’를 별도 입법을 통한 특수법인 형태로 설립할 것을 제안하고 있다.

2008년 이명박 정부에서 ‘문화예술인공제회’ 설립을 국정과제로 설정하면서 예술인 복

지 정책이 국가 의제로 설정되어, 본격적으로 추진되었다.

2008년부터 2009년까지는 문화체육관광부를 중심으로 ‘예술인공제회’를 설립하는 방안이 구체적으로 추진되었다.

‘문화예술인공제회’ 설립이 국정과제로 채택된 이후 박영정(2008)의 『문화예술인공제회 설립을 위한 기초연구』, 박영정 외(2008)의 『예술인공제회 설립에 대한 예술인 인식 및 복지 수요 조사』, 조성한 외(2008)의 『예술인 공제회 설립 및 운영방안 연구』, 박영정 외(2009)의 『전문예술인 범위설정 방안 연구』, 김태완 외(2009)의 『예술인 복지모델 세부 설계 연구』 등 일련의 연구를 통해 ‘예술인공제회’ 설립 방안 및 공제회에서 운용할 세부 사업, 즉 적립성 공제상품(노후연금)과 보장성 공제상품의 시안까지 개발하였다. 보장성 상품은 공제회 가입 예술인이 사망, 상해사망, 질병사망, 상해의료비, 후유장애 등의 어려움을 겪었을 때 의료비 등을 지원하는 상품으로 보험료 전액을 예술인공제회에서 납부하는 방식으로 설계되었고, 적립성 상품은 공제회 가입 예술인이 자신의 경제적 능력 범위 내에서 적립금을 납부하고 노후연금 형태로 되돌려 받는 연금상품으로, 저소득 예술인의 경우 보험료 일부를 보조해 주는 방안이 제안된 바 있다.

이러한 연구를 토대로 2009년 하반기에는 「문화예술진흥법」 개정을 통해 한국문화예술위원회 산하에 예술인공제사업 전담 조직을 신설하는 방안을 추진하였다. 2009년 9월 21일부터 10월 10일까지 개정법안에 대한 입법예고를 하고, 9월 30일 법 공청회까지 실시하였으나 정부 부처 간 합의가 이루어지지 못해 최종적으로 법 개정 자체가 무산된 바 있다.<sup>5)</sup>

## 2. 「예술인 복지법」의 제정 과정과 내용 체계

문화체육관광부를 중심으로 ‘예술인공제회’ 설립이 추진되는 한편, 국회에서는 의원 입법의 형태로 「예술인 복지법」 제정이 추진되었다.

2009년 10월 정병국 의원과 서갑원 의원의 대표발의로 ① 예술인의 근로자 의제를 통한 고용보험 및 산재보험 편입 방안, ② 예술인복지기금 설치 및 운용, ③ 한국예술인복지재단 설립 및 운영 등을 주요 내용으로 한 「예술인 복지법안」이 각각 발의되어, 예술인 복지 법제화가 공식화되었다. 2009년 10월 정부 부처 의견 조화를 거쳐 2010년 2월 국회 문화체육관광방송통신위원회에 법안이 상정되었으나 관계 부처의 부정적 의견 등으로

5) 문화체육관광부와 기획재정부의 5차에 걸친 협의가 있었으나 공제사업에 대한 ‘국고출연’ 조항 신설에 대한 합의를 이루지 못해 법 개정이 무산되었다. 이때 기획재정부가 제기한 주요 문제는 ① 정부지원을 전제로 한 공제회의 설립 불가, ② 지원 대상인 문화예술인의 범위가 불분명하고, 타 분야와의 형평성 문제를 야기, ③ 공제회는 원칙적으로 회원들의 부담으로 설립·운영할 사항이라는 점 등이었다.

인해 2010년에는 법 제정의 진전을 보지 못하였다.<sup>6)</sup>

그러한 상황에서 2011년 초 한 시나리오 작가의 죽음이 사회 문제화되면서 법 제정에 속도가 붙었다. 앞서 발의된 두 개의 법안 외에 2011년에는 전병헌 의원의 대표발의로 이루어진 「예술인 복지 지원법안」과 최중원 의원의 대표발의로 이루어진 「예술인의 지위와 복지에 관한 법률」이 발의되어 모두 네 개의 법안이 국회에 제출되었고, 사회 여론의 지원과 국회, 정부, 예술계의 협력 속에 법 제정이 적극 추진되었다. 마침내 2011년 10월 28일 네 개의 법안 내용을 수정·대체한 ‘대안’으로 만들어진 「예술인 복지법」이 국회 본회의에서 통과되었고, 11월 17일자로 공포되었다.<sup>7)</sup> 이 법은 여러 가지 세부적인 준비 작업을 필요로 함에 따라 법 제정 1년 후부터 시행하는 것으로 되어 있으며, 현재 관련 부처에서 「예술인 복지법」 시행방안을 마련 중에 있다.<sup>8)</sup>

“예술인의 직업적 지위와 권리를 법으로 보호하고 예술인의 복지 지원을 통해 예술인의 창작 활동 증진과 예술 발전에 이바지하는 것”(법 제1조)을 목적으로 제정된 「예술인 복지법」은 “예술인이 문화 국가 실현과 국민 삶의 질 향상에 중요한 공헌을 하는 존재로서 정당한 존중을 받아야 한다”는 것과 “예술 활동 성과에 상응하는 정신적, 물질적 혜택을 누릴 권리가 있다”는 점을 명시하고 있다.

「예술인 복지법」의 주요 내용을 살펴보면 ① 예술인의 지위와 권리에 대한 국가와 지방자치단체의 책무를 규정(법 제4조), ② 예술인의 업무상 재해 및 보상 등에 관하여는 「산업재해보상보험법」이 정하는 바에 따라 적용을 받을 수 있게 규정(법 제7조), ③ ‘한국 예술인복지재단’을 설립하여 예술인의 사회 보장 확대 지원, 예술인의 직업 안정 및 고용 창출, 예술인 복지 금고 관리·운영 등의 사업을 수행하도록 규정(법 제8조~제15조), ④ 예술영역 계약서 표준양식 개발 및 보급에 관한 규정(법 제5조), ⑤ 예술인의 경력 증명 관련 조치에 관한 규정(법 제6조) 등이다.<sup>9)</sup>

이 법의 제정으로 예술인의 지위 향상과 복지 증진을 법적, 제도적으로 보장하는 기반이 마련되었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

6) 이 법안에 대한 정부 부처(법무부, 기획재정부, 노동부, 행정안전부)의 의견은 법체계 문제, 재정 문제 등을 사유로 한 부정적 견해가 주를 이루고 있었다.  
 7) ‘예술인’을 정책 대상으로 하는 포괄적인 법률의 제정은 캐나다의 「예술인 지위법」(1992)에 이어 세계 두 번째의 사례에 해당한다.  
 8) 현재 문화체육관광부에서 후속 조치 준비 중인 정책 내용은 예술인의 산재보험 적용 방안, 한국예술인복지재단 설립 및 운영 방안, 예술분야 표준 계약서 개발 및 보급 방안, 예술인 경력 증명 방안, 「예술인 복지법」, 시행령 및 시행규칙의 제정 등이다.  
 9) 세부 규정은 [부록] 참조.



### 3. 주요 쟁점 사항들

앞서 살펴본 것처럼 사회권의 실현이라는 관점에서 보면, 예술인 복지 정책의 도입 또는 그 법제화의 필요성에 대해서는 우리 사회 내 커다란 이견이 없는 상황이다. 「예술인 복지법」 제정 과정에서 제기되었던 주요 쟁점 사항은 제안된 예술인 복지 정책의 실현 가능성에 대한 논란이 대부분이다. 대체로 예술계에서는 열악한 예술인의 현실 상황을 극복해 나갈 수 있는 근본적인 처방을 제도화하려고 한 반면, 관련 정부 부처에서는 정부 재정의 한계나 다른 집단과의 형평성 문제를 제기하면서 그 수위를 조절하고자 하는 입장을 유지하면서 몇 가지 쟁점이 발생하였다.

정부 부처 간 협의의 결과 최초의 발의 법안에서 규정하고 있는 주요 사항이 최종 제정 법안에서는 삭제되거나 수정·반영되는 방식으로 조정되었다. 2009년에 발의된 두 개의 「예술인 복지법안」에서 제안된 주요 사항 가운데 2011년 제정 「예술인 복지법」에 누락된 사항들이 가장 커다란 쟁점이 되었던 부분이라고 볼 수 있다.

첫째, 발의 법안에서는 예술인을 근로자로 의제(擬制)하여 고용보험과 산재보험의 혜택을 받을 수 있도록 하자는 방안이 규정되어 있었다. 이에 대해서는 노동법상 ‘근로자’ 지위가 지나치게 확대된다는 점, 대상 예술인의 범위와 기준 설정이 어렵고, 다른 집단과의 형평성에 문제가 있다는 점 등이 반대 의견으로 제기되었고, 최종적으로 예술인의 근로자 의제 조항과 고용보험 관련 조항이 삭제되고 산재보험 관련 조항만 남게 되었다. ‘예술인 근로자 의제’에 대한 기술적 문제가 있는 것은 분명하지만, 4대보험 가운데 하나인 고용보험 관련 조항이 제외됨으로써 예술계에서는 ‘반쪽짜리 법안’이라는 부정적 평가가 나온 결정적 근거가 되었고, 이 문제는 다시 향후의 과제로 남게 되었다.<sup>10)</sup>

둘째, 발의 법안에 들어 있던 ‘예술인복지기금’ 설치 관련 조항이 제정된 「예술인 복지법」에서는 삭제되었고, 대신 한국예술인복지재단 내에 ‘예술인복지기금’을 설치·운용한다는 규정이 포함되었다. 한국예술인복지재단의 설립 및 운영은 물론이고 다양한 예술인 복지 프로그램을 개발·운영하려면 상당한 재원을 필요로 하며, 자원 문제를 ‘예술인복지기금’을 통해 해결하려고 했던 것이 발의 법안의 기본구상이었다. 그러나 가능하면 공적 기금을 통폐합한다는 정부 정책의 흐름상 신규 기금을 설치하는 것은 거의 불가능하다는 것이 부처 간 협의의 결론이었고, 그에 따라 ‘예술인복지기금’ 조항이 삭제되고, ‘예술인복지기금’의 설치 및 운영으로 바뀌게 되었다. 이 부분은 향후 ‘한국예술인복지재단’

10) 예술계에서는 프랑스의 앙테르미탕 제도(공연·영상예술 분야 비정규직 예술가 실업보험 제도)를 모델로 예술인 실업급여 프로그램 도입을 주장해 왔다. 프랑스의 이 제도는 10개월(스테프) 또는 10.5개월(실연예술가: 배우, 연주자 등) 동안 507시간 이상 노동시간이 있는 경우 실업 후 8개월간 연속 실업수당을 지급받는 제도로서 보험료는 임금총액의 5.4%를 내야 하며, 이 중 3.5%를 고용주가, 1.9%를 근로자가 부담(대략 65:35의 비율)한다.

의 운영에 상당한 제약 요소로 작용하게 될 것으로 보인다.

이처럼 발의 법안 내용 가운데 핵심 조항이 삭제된 채 법이 제정됨으로써 예술인 복지의 법제화라는 의의가 적지 않음에도 불구하고 향후 법의 시행 과정에서 예술인 복지 증진이라는 법 제정 목적의 실현에 한계가 있을 것이라는 우려가 예술계에서 적지 않게 제기되었다.

셋째, 법 제정 과정에서 법의 수혜 대상이 되는 예술인의 범위와 기준을 어떻게 정할 것인가 하는 문제도 지속적으로 쟁점화되었다. 좀 더 정확하게는 예술인의 범위와 기준을 법으로 정하는 것이 바람직한 일인가, 또한 법으로 정하는 것이 기술적으로 가능한 일인가 하는 우려가 강하게 제기되었다. 그러나 이 부분은 법 시행의 전제와 같은 문제이므로 「예술인 복지법」 제2조의 ‘정의’를 기초로 「대통령령」으로 위임하여 세부 규정을 하는 것으로 일단락되었다. 다만 그 세부 기준의 확정 과정에서 예술계 내외부에서 다시 쟁점화될 가능성이 높다.

#### IV. 전망과 과제

「예술인 복지법」이 제정됨으로써 우리나라 예술인 복지 정책은 새로운 단계에 접어들었다고 볼 수 있다. 그러나 「예술인 복지법」의 제정과 시행은 그 자체로서 예술인 복지정책의 종착점이 아니라 하나의 시발점이라 할 수 있다. 고용보험 체계가 제외된 상황에서 예술계의 참여를 어느 정도 확보할 수 있을 것인지, ‘예술인복지기금’이 설치되지 않는 조건에서 한국예술인복지재단의 복지 사업이 어느 정도 활성화될 수 있는 것인지 다소 불투명한 것이 사실이다. 어떻게 보면 예술계와 정부가 함께 손잡고 「예술인 복지법」을 발판 삼아 어떻게 발전시켜 나갈 것인가 하는 과제를 새롭게 끌어안게 되었다고 할 수 있다.

그러나 지금의 상황을 결코 부정적으로만 볼 필요는 없다. 법의 제정으로 일단 예술인 복지 정책 법제화의 방향이 확고하게 설정된 만큼, 향후에는 한 걸음 한 걸음 떼어 나가 기만 하면 성과가 축적될 수 있을 것이기 때문이다. 단기적으로는 제도의 기본 틀거리를 마련하는 데 집중하고, 장기적으로 제도 전반을 발전시켜 나간다면 일정기간 후에는 상당히 안정된 예술인 복지 제도를 갖추게 될 것으로 전망된다.

「예술인 복지법」 시행과 발전을 위해 해결해 나가야 할 주요 과제를 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, ‘한국예술인복지재단’의 운영 재원 확보이다. 예술인 복지 프로그램이 활성화되

기 위해서는 가장 중요한 요소가 재원이라 할 수 있다. 재정의 뒷받침이 있어야 「예술인 복지법」의 실질적 효과가 가능하기 때문이다. ‘한국예술인복지재단’이 예술계의 협력을 얻어 기부금과 수익사업을 통해 재원을 마련하는 것이 가장 기본적인 방안이 될 것이다. 그러나 그것은 어느 정도 장기적인 과제에 해당하는 것이고, 당장은 상당한 수준의 공적 재원의 투입을 필요로 한다. 정부는 물론이지만 국회에서도 예산 배정에 대한 노력을 통해 「예술인 복지법」의 실효성을 높일 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 예술인 산재보험의 제도를 발전시켜 나가면서, 그 성과를 기반으로 예술인 관련 고용보험프로그램을 도입하는 것도 반드시 실현되어야 할 중요한 과제이다. 향후 ‘한국예술인복지재단’을 중심으로 지속적인 조사·연구를 통해 우리나라 실정에 적합한 예술인 고용보험프로그램을 설계하여, 가능하면 조기에 도입할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이를 위해서는 예술계의 의식 변화는 물론 관련부처의 협력이 절대적으로 중요하다.

셋째, 「예술인 복지법」 제정 과정에서 의제화되지는 않았지만 예술인의 노후생활 보장과 관련된 연금 프로그램 도입도 중요한 과제의 하나이다. ‘예술인공제회’ 설립 논의 과정에서 제안되었던 가칭 ‘예술인연금’(적립형 상품)을 설계하여 운용하는 방식이 하나의 대안으로 검토될 수 있을 것이며, 예술인의 국민연금 가입률을 높일 수 있는 정책적 지원 방안도 함께 검토되어야 할 것이다. **KLI**

#### <참고문헌>

- 김문길(2008), 「예술인 복지지원제도 관련 해외사례 검토와 시사점」, 『국제사회보장동향』 가을호.
- 김태완·원종욱·이태진·박영정·김문길·전지현(2009), 『예술인 복지모델 세부설계 연구』, 한국문화예술위원회.
- 박영정(2008), 『문화예술인공제회 설립을 위한 기초연구』, 한국문화관광연구원.
- 박영정(2011), 「예술인 복지실태 및 복지환경 개선 방안」, 『계간 사회복지』 봄호.
- 박영정·공혜영(2008), 『예술인공제회 설립에 대한 예술인 인식 및 복지 수요 조사』, 문화체육관광부.
- 박영정·백기영·심규범·이승엽·최진욱·류유선(2009), 『전문예술인 범위설정 방안 연구』, 문화체육관광부·한국문화관광연구원.
- 박영정·우주희·양효석·이승엽(2006), 『예술인 정책 체계화 방안 연구』, 한국문화관광정책연구원.
- 이규석·이승엽·박영정·오혜경·임정기(2007), 『예술인 복지 증진을 위한 정책 연구』,

예술경영지원센터·문화관광부.

정갑영·조현성·김영범(2003), 『예술인 사회보장제도 연구』, 한국문화관광정책연구원.

조성한·김용하·석재은·류건식·신종각·김진수·박영정(2008), 『예술인 공제회 설립 및 운영방안 연구』, 문화체육관광부.

한국문화예술위원회 신사업추진단(2009), 『예술인 복지제도 도입 방안 연구 - 예술인 공제사업 모델 설계를 중심으로』, 한국문화예술위원회.

[부록]

**예술인 복지법**  
(법률 제11089호 신규제정 2011. 11. 17.)

제1장 총 칙

**제1조(목적)** 이 법은 예술인의 직업적 지위와 권리를 법으로 보호하고, 예술인 복지 지원을 통하여 예술인들의 창작활동을 증진하고 예술 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 법에서 “예술인”이란 예술 활동을 업(業)으로 하여 국가를 문화적, 사회적, 경제적, 정치적으로 풍요롭게 만드는 데 공헌하는 자로서 「문화예술진흥법」 제2조제1항제1호에 따른 문화예술 분야에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 창작, 실연(實演), 기술지원 등의 활동을 증명할 수 있는 자를 말한다.

제2장 예술인의 지위와 권리 등

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

② 모든 예술인은 자유롭게 예술 활동에 종사할 수 있는 권리가 있으며, 예술 활동의 성과를 통하여 정당한 정신적, 물질적 혜택을 누릴 권리가 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 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 예술인의 복지 증진을 위한 사업과 활동에 필요한 지원을 할 수 있다.

**제5조(표준계약서의 보급)** ① 국가는 예술인의 복지 증진을 위하여 「문화예술진흥법」 제2조 제1항1호에 따른 문화예술 분야 중 문화체육관광부령으로 정하는 문화예술 영역에 관하여 계약서 표준양식을 개발하고 이를 보급하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 계약서 표준양식을 사용하는 경우 「문화예술진흥법」 제16조에 따른 문화예술진흥기금 지원 등 문화예술 재정 지원에 있어 우대할 수 있다.

③ 제1항에 따른 계약서 표준양식의 내용 및 보급 방법 등에 관하여 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

**제6조(예술인의 경력 증명 등에 관한 조치 마련)** 문화체육관광부장관은 예술인이 고용, 임금, 그 밖의 근로조건 등에 있어서 합리적인 이유 없이 불리하게 처우받지 아니하도록 예술인의 경력 증명 등에 필요한 별도의 조치를 마련하여야 한다.

제3장 사회보장

**제7조(예술인의 업무상 재해에 대한 보호)** 예술인의 업무상 재해 및 보상 등에 관하여는 「산업재해보상보험법」에서 정하는 바에 따른다.

제4장 한국예술인복지재단

**제8조(한국예술인복지재단의 설립 등)** ① 예술인복지사업을 효율적으로 수행하기 위하여 한국예술인복지재단(이하 “재단”이라 한다)을 설립한다.

- ② 재단은 법인으로 한다.
- ③ 재단은 문화체육관광부장관의 인가를 받아 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.
- ④ 재단에 대하여 이 법에 규정한 것 외에는 「민법」중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

**제9조(정관)** ① 재단의 정관에는 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다.

- 1. 목적
  - 2. 명칭
  - 3. 주된 사무소의 소재지
  - 4. 이사회에 관한 사항
  - 5. 임원 및 직원에 관한 사항
  - 6. 재산 및 회계에 관한 사항
  - 7. 공고에 관한 사항
  - 8. 예술인 복지금고의 관리 및 운영에 관한 사항
  - 9. 정관의 변경에 관한 사항
- ② 재단이 정관을 작성하거나 변경할 때에는 문화체육관광부장관의 인가를 받아야 한다.

**제10조(재단의 사업)** ① 재단은 다음 각 호의 사업을 수행한다.

- 1. 예술인의 사회보장 확대 지원
- 2. 예술인의 직업안정·고용창출 및 직업전환 지원
- 3. 원로 예술인의 생활안정 지원 등 취약예술계층의 복지 지원
- 4. 개인 창작예술인의 복지 증진 지원
- 5. 예술인의 복지실태 및 근로실태의 조사·연구
- 6. 예술인 복지금고의 관리·운영
- 7. 예술인 공제사업의 관리·운영
- 8. 정부로부터 위탁받은 사업
- 9. 그 밖에 예술인의 복지 증진을 위하여 대통령령으로 정하는 사업

② 재단은 문화체육관광부장관의 인가를 받아 제1항 각 호에 따른 사업 외에 목적 달성을 위하여 필요한 수익사업을 할 수 있다.

**제11조(유사명칭의 사용금지)** 이 법에 따른 재단이 아닌 자는 한국예술인복지재단 또는 이와 유사한 명칭을 사용할 수 없다.

**제12조(임원)** ① 재단에 임원으로서 이사장을 포함한 15명 이내의 이사와 감사 1명을 둔다.

② 재단의 이사장은 문화체육관광부장관이 임면하고, 상임이사는 이사장이 이사회의 추천을 받은 사람 중에서 문화체육관광부장관의 승인을 받아 임면하며, 이사장 및 상임이사를 제외한 이사의 선임에 대하여는 재단의 정관으로 정한다.

③ 이사장·이사 및 감사의 임기는 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다.

④ 이사장은 재단을 대표하고, 재단의 업무를 총괄한다.

⑤ 감사는 재단의 업무 및 회계를 감사한다.

**제13조(이사회)** ① 재단에 그 업무에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 이사회를 둔다.

② 이사회는 이사장을 포함한 이사로 구성한다.

③ 이사장은 이사회를 소집하고 그 의장이 된다.

④ 이사장이 사고가 있을 때에는 정관으로 정하는 바에 따라 다른 이사가 그 직무를 대행한다.

⑤ 이사회 회의는 재적이사 과반수의 출석과 출석이사 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥ 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.

**제14조(사업연도 및 사업계획서)** ① 재단의 사업연도는 정부의 회계연도에 따른다.

② 재단은 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년도 사업계획서 및 예산서, 세입세출결산서를 문화체육관광부장관에게 제출하여야 한다. 사업계획서 및 예산서를 변경하고자 할 때에도 또한 같다.

③ 문화체육관광부장관은 필요한 경우 재단에 사업계획 및 예산·결산 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다.

**제15조(감독 등)** ① 문화체육관광부장관은 소속 공무원으로 하여금 재단의 업무, 회계 및 자산 상황을 검사하게 하거나 검사에 필요한 자료의 제출을 명령하게 할 수 있다.

② 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 검사의 결과 위법하거나 부당한 사항이 있을 때에는 재단에 시정을 명령하거나 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다.

## 제5장 보 칙

**제16조(벌칙적용에서의 공무원 의제)** 재단의 임원 및 직원은 「형법」이나 그 밖의 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

## 제6장 벌 칙

**제17조(과태료)** ① 제11조를 위반하여 한국예술인복지재단 또는 이와 유사한 명칭을 사용한

자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화체육관광부 장관이 부과·징수한다.

부 칙 [2011. 11. 17 제11089호]

이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.