

# 예술인 복지정책 종합토론회

일시\_ 2017. 11. 15(수) 14:00

장소\_ 대학로 동양예술극장

주최/주관\_ 문화체육관광부/

새문화정책준비단 예술정책TF 예술인복지분과





## ◆ 진행순서

사회: 박 영 정\_한국문화관광연구원 예술기반정책연구실장

구분	시간	내용	비고
1부	개회	14:00~14:10(*10) ✓ 인사말씀 - 이우성, 문화체육관광부 문화예술정책실장	
	주제 발표	14:10~14:30(*20) ✓ 기조발제 : 문재인 정부의 예술인 복지정책 방향과 과제 - 이동연, 한국예술종합학교 교수	분과 위원장
		14:30~14:45(*15) ✓ 발 제 1 : 예술인 노동권리와 생활안정 실현을 위한 정책과제 - 김상철, 예술인소셜유니온 운영위원	분과 위원
		14:45~15:00(*15) ✓ 발 제 2 : 예술인의 사회보험 적용을 위한 정책과제 - 고용보험을 중심으로 - 이근열, 근로복지공단 차장	
		15:00~15:15(*15) ✓ 발 제 3 : 예술인의 권익보장과 불공정 행위 근절을 위한 정책과제 - 예술인 복지법 개정을 중심으로 - 황승흠, 국민대 법학과 교수	
휴 식	15:15~15:30(*15)		
2부	종합 토론	15:30~17:00(*90) 질의응답 및 자유토론	



기조발제\_

‘예술가를 위해’, ‘예술가와 더불어’, ‘예술가 모두가’  
- 문재인 정부 예술인 복지정책의 방향과 과제 - ..... 3  
이동연 \ 한국예술종합학교 교수

주제발표\_

예술인 노동권리와 생활안정 실현을 위한 정책과제  
- 예술인복지의 새로운 정책조건을 위한 조건 - ..... 21  
김상철 \ 예술인소셜유니온 운영위원

예술인의 사회보험 적용을 위한 정책과제  
- 고용보험을 중심으로 - ..... 39  
이근열 \ 근로복지공단 차장

예술인의 권익보장과 불공정행위 근절을 위한 정책과제  
- 예술인 복지법 개정을 중심으로 - ..... 53  
황승흠 \ 국민대 법학과 교수





기조발제

**‘예술가를 위해’, ‘예술가와 더불어’, ‘예술가 모두가’**

**- 문재인 정부 예술인 복지정책의 방향과 과제 -**

발표자



이 동 연

(한국예술종합학교 교수)



# ‘예술가를 위해’, ‘예술가와 더불어’, ‘예술가 모두가’

## - 문재인 정부 예술인 복지정책의 방향과 과제 -

이 동 연

(한국예술종합학교 교수)

### 1. 문재인 정부 국정과제 예술인 복지정책의 기초

2017년 7월, ‘국정기획자문위원회’는 <문재인 정부 국정운영 5개년 계획>이란 보고서를 발표하면서 새 정부의 5대 국정목표를 제시했다. 이 5대 국정목표를 정리하면 다음과 같다.

국정 목표	국정 전략
국민이 주인인 정부	① 국민주권의 촛불 민주주의 실현 ② 소통으로 통합하는 광화문 대통령 ③ 투명하고 유능한 정부 ④ 권력기관의 민주적 개혁
더불어 잘사는 경제	① 소득주도 성장을 위한 일자리 경제 ② 활력이 넘치는 공정경제 ③ 서민과 중산층을 위한 민생경제 ④ 과학기술 발전이 선도하는 4차 산업혁명 ⑤ 중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장
내 삶을 책임지는 국가	① 모두가 누리는 포용적 복지국가 ② 국가가 책임지는 보육과 교육 ③ 국민안전과 생명을 지키는 안심사회 ④ 노동존중, 성 평등을 포함한 차별 없는 공정사회 ⑤ 자유와 창의가 넘치는 문화국가

국정 목표	국정 전략
고르게 발전하는 지역	① 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권 ② 골고루 잘 사는 균형발전 ③ 사람이 돌아오는 농산어촌
평화와 번영의 한반도	① 강한 안보와 책임국방 ② 남북 간 화해 협력과 한반도 비핵화 ③ 국제협력이 주도하는 당당한 외교

문재인 정부의 국정과제에서 국가문화정책은 ‘내 삶을 책임지는 국가’라는 국정 목표에 포함되었다. ‘자유와 창의를 넘치는 문화국가’라는 제목으로 제시된 국가 문화정책에는 총 7개의 국정과제가 담겨있는데 이 과제를 정리하면 다음과 같다.

- 지역과 일상에서 문화를 누리는 생활문화의 시대
- 창작환경개선과 복지강화로 예술인의 저작권 보장
- 공정한 문화산업 생태계 조성 및 세계 속 한류 확산
- 미디어의 건강한 발전
- 휴식 있는 삶을 위한 일 생활의 균형 실현
- 모든 국민이 스포츠를 즐기는 활기찬 나라
- 관광복지의 확대와 관광산업 활성화

총 7개의 국정과제 중에서 예술인 복지 정책은 창작환경의 개선과 함께 다루어졌다. 이 과제의 주요 내용을 살펴보면, 1) 예술인 권익보장을 위한 공정성 협약발표와 예술가권익보장을 위한 법률제정(2018년), 2) 공정한 보상체계 구축을 위한 ‘문예진흥기금’ 등 정부지원 사업 참여 시 표준계약서 의무화, 표준계약서 보급 지속 추진, 3) 예술인 복지강화로 고용보험법 등 관계 법령 개정으로 예술인 고용보험제도 실행 및 예술인 보험료 지원(2019년), 4) 문화예술진흥기금 등 단기적으로 일반 예산, 복권기금, 관광기금, 체육기금 재원을 활용하여 안정적으로 사업이 추진될 수 있도록 재원 대책 마련, 5) 국민 중심의 새로운 문화행정체계 구축으로 지원기관 독립성 확보, 심사 투명성 확대, 현장의 정책결정 참여확대 및 문화옴부즈맨 제도



도입 등이 구체적인 과제로 제시되었다.

새 정부 예술인 복지정책과 관련하여 가장 이슈가 되는 것은 예술인 고용보험 제도의 실행 여부이다. 예술인의 창작환경을 개선하기 위해서는 예술인들의 안정된 생활환경 마련이 중요한 조건이 되는데, 예술인 고용보험 제도의 실시는 가장 기본이 되는 중요한 정책이다. 문제는 예술인 고용보험의 실행이 제대로 되려면 국민들에게 설득력 있는 근거 마련과 객관적인 실행 장치와 프로세스, 그리고 그에 합당한 재원마련이 갖추어져야 한다. 또한 예술인들이 창작활동의 과정에서 공정한 보상을 받을 수 있는 제도적 장치 마련도 중요한 과제로 제시되고 있다. 앞서 고용보험과 창작보상에 대한 합당한 지원이 이루어지기 위해서는 무엇보다도 예술인의 복지와 예술 노동 가치를 어떻게 바라보아야 하는지가 먼저 정리될 필요가 있다.

## 2. 예술가의 권리: ‘노동’과 ‘복지’ 사이

예술가의 권리는 창작의 권리라 할 수 있다. 예술가에게 창작의 권리는 일차적으로는 표현의 자유라고 할 수 있지만, 그러한 표현의 자유를 누릴 수 있는 예술가의 환경 보장의 차원에서 복지는 표현의 자유와 함께 중요한 권리로 볼 수 있다. 창작 환경으로서 예술가 권리는 ‘노동’과 ‘복지’의 사이에 있다. 이 관계를 제대로 이해하기 위해서는 먼저 예술가에 대한 정의부터 내려져야 한다.

### 1) 예술가의 정의

예술가란 예술 작품을 창작하거나 독창적으로 표현하고 혹은 이를 재창조하는 사람, 자신의 예술적 창작을 자기 생활의 본질적인 부분으로 생각하는 사람, 이러한 방법으로 예술과 문화발전에 이바지하는 사람, 고용되어 있거나 어떤 협회에 관계하고 있는지의 여부와는 상관없이 예술가로 인정받을 수 있거나 인정받기를 요청하는 모든 사람을 의미한다.

1980년 10월, 유네스코는 제21차 총회에서 ‘예술가의 지위에 관한 권고’에서 예술가를 위와 같이 정의했다. 유네스코의 정의에서 주목할 것은 예술가의 ‘생활’과 ‘인정’에 대한 설명이다. 독창적인 표현능력으로 창작행위를 하는 사람이라는 예술가의 일반적 정의는 여기서 그다지 중요하지 않다. 중요한 것은 그러한 예술가의 창작활동과 자기 생활 사이의 관계는 무엇이며, 예술가는 어떻게 인정받는가이다. 미국 뉴욕 주의 법은 예술가를 시장적 정의, 교육과 협회의 정의, 자신과 동료에 의한 정의로 구분해서 설명하는데, 예술가로서 창작활동을 통해 생계를 꾸려나가는 사람이 시장적 정의라고 한다면, 예술가 협회나 조합에 가입하거나, 교육기관에서 예술 관련 전공을 이수한 사람은 교육과 협회의 정의에 해당된다. 반면 자신을 스스로 예술가로 여기고 창작활동에 많은 시간을 투여하며 함께 활동을 하는 동료에 의해 예술가로 인정받는 경우는 자신과 동료에 의한 정의에 해당된다.(38쪽) 이러한 세 가지 정의를 고려하면 예술가는 단지 창작활동의 공식적 평가만으로 인정받는 것만이 아니다. 예술가는 일상생활 속의 창작활동 속에서, 그리고 창작활동에 대한 자기 확신을 통해서 인정받을 수 있다. 예술가를 전통적인 장르로 구분하여 정의하거나 특정한 자격으로 정의하지 않고, 예술에 대한 활동이나 태도로 정의하려는 시도 역시 예술가에 정의에서 일상과 활동에 대한 고려가 중요하다는 점을 알려준다.

예술가의 권리 역시 예술가의 정의로부터 나온다. 예술가의 권리는 크게 창작할 수 있는 권리, 즉 표현의 자유의 권리와 자신의 창작물을 보호받을 수 있는 권리, 즉 지적재산권의 권리로 구분해서 정의할 수 있다. 전자는 창작 행위자로서의 예술가의 권리, 후자는 저작권자로서의 예술가의 권리를 보장, 보호하는 것이다. 헌법은 창작행위자로서의 예술가에 대한 보호를, 저작권법은 저작권자로서의 예술가의 보호를 강조한다. 창작행위로서의 권리와 창작물로서의 권리는 예술가의 정의에 있어 ‘생활’과 ‘인정’이라는 의미를 충분히 고려하는 것이 중요하다. 예술가의 권리가 예술 창작의 과정과 결과 모두 보장받는 것이라면, 그 권리는 예술가들의 생활 속에서 마땅하게 인정받아야 한다. ‘창작’과 ‘생활’이라는 것은 예술가들의 권리에 있어 명확하게 구분할 수 없다. 생활은 창작과 별개의 것이 아니라 창작의 환경, 혹은 조건이다. 예술가에게 창작 역시 생활과 분리될 수 없다. 창작 없는 생활을 상상할 수 없기 때문이다. 예술가의 권리에 있어 창작을 위한 ‘노동’과 생활을 위한

‘복지’의 문제를 동시에 고려해야하는 것도 이런 맥락에서이다.

## 2) 예술인 복지의 양가적 성격

예술가의 보편적 복지와 특수한 복지에 대한 상호작용적 인식이 없이는 현행 예술인복지법은 굳이 존재할 이유가 없다. 예술가들에게 보편적 복지만 필요하다면 차라리 근로기준법에 예술가의 복지조항을 추가하는 것이 더 현실적이다. 만일 예술가에게 특수한 복지만 필요하다면, 차라리 문화예술진흥법에 예술가의 특별한 예술 활동에 대한 지원을 강화하는 것이 더 현실적이다. 그럼에도 우리 시대 예술인복지법이 굳이 필요하다면 정작 중요한 문제의식은 다음과 같은 것이다. “예술가에게 더 많은 복지를!”이라는 슬로건 이전에 예술가들의 권리와 자립에 대한 사회적 인식, 정책적인 연계 사고가 선행되어야 한다.” 예술가의 권리는 예술가의 복지에 우선하며, 예술가의 자립은 예술가의 지원에 앞서기 때문이다.

자율적인 예술창작공간의 근본적인 생태위기 이전에 우리는 이미 예술인의 절대적 생존 위기의 순간들을 목도한 바 있다. 주지하듯이 인디뮤지션 이진원이 2010년 11월, 극작가인 최고은이 2011년 1월에 열악한 생활고에 시달리다 사망했다. 한명은 인디음악 신에서 잔뼈가 굵은 밴드 ‘달빛요정역전만루홈런’의 리더였고, 한명은 명문 예술대학 한예종 출신으로 전도유망한 극작가였다. 두 사람 모두 언론에서 보도된 대로, 아사한 것이 아니라 건강악화로 지병으로 숨을 거두었지만, 생활고에 시달릴 수밖에 없는 가난한 예술가의 굴레를 벗어날 수는 없었던 것은 부인할 수 없는 사실이었다.

이 두 사람의 죽음으로 인해 가난한 예술가들의 적나라한 현실이 공론화되었고, 그로부터 얼마 되지 않아 여론의 눈치밥을 먹으면서 정치인들의 면죄부를 줄 요량으로 ‘예술인복지법’이 급하게 제정되었다. 그러나 예술인복지법은 사실상 예술인이 처한 현실적 문제들을 해결해 줄 수 있는 대안적 제도라기보다는 예술인 앞에 놓인 수많은 모순들의 현실을 보게 하고 그것을 그대로 재생산하는 예술인 현실을 비추는 ‘화사한 거울’이 된 듯하다. 예술인의 정의, 예술인의 지위와 권리, 사회보장, 및

예술인복지재단의 법적 근거를 명시한 예술인복지법은 예술인의 지위와 권리 조항의 수준에 비해 예술인의 사회보장이 대한 조항은 일반론에 머물거나 지원의 수준이 매우 미약하게 되어 있다. 예술인복지법은 상당부분 3장(한국예술인복지재단)에 할애하고 있어, 어떤 점에서 예술인의 노동-창작, 복지의 권리를 보장해주는 법이라기보다는 ‘예술인복지재단 설립에 관한 법’으로만 기능하고 있는 실정이다.

### 3) ‘예술인복지법’의 한계

예술인복지법이 갖는 큰 문제점은 예술가들의 복지를 접근하는 관점에 대한 확고한 인식, 혹은 이념이 없다는 데 있다. 한 마디로 예술가의 복지를 마련하는 그 근거와 이유에 대한 근본적인 문제의식이 부재하다는 것이다. 이 법의 내용을 구체적으로 따지기에 앞서 이 법이 젊은 예술가들의 불행한 사망으로 인한 사회여론의 악화를 우려한 정부와 해당 입법 의원들의 졸속 추진과, 이 법의 제정 취지에 무감하거나 심지어는 예산증액을 우려하는 경제 관료들의 부정적인 인식의 산물에서 비롯된 것임을 충분히 감안해도, 재정운용과 사실상 직접적인 관련이 없는 예술인의 복지에 대한 뚜렷한 목적의식 정도는 법에 분명하게 제시되어야 했다.

결국 이 문제의식은 예술인 복지의 기본 인식이 돈과 생존만의 문제가 아니라 예술가의 존재적 가치에 대한 문제에서 비롯되어야 한다는 점을 다시 한 번 강조하는 것이다. 예술인 복지에는 두 가지 관점이 공존한다. 하나는 보편적 복지라는 관점이고 다른 하나는 특수한 복지라는 관점이다. 보편적 복지로서의 예술인 복지는 예술가가 굳이 예술가이기 때문에 복지의 혜택을 누려야한다는 관점에서 벗어나 노동을 하는 모든 사람들이 갖는 복지의 보편성을 강조할 수 있다. 이럴 경우 굳이 예술인복지법이 필요하지 않다. 예술가들도 일반 노동자들과 동일한 관점에서 노동에 대한 보편적인 복지혜택을 누리면 된다. 근로자로서 4대 보험이 적용되고, 실업상태에서 실업수당을 받으면 된다. 문제는 현재 한국사회에서 예술가들의 노동에 대한 명확한 정의와 기준이 제시되지 않고 있다는 점이다. 심지어는 예술인복지법에서도 이 법의 기본이 되는 예술가들의 노동에 대해 정의하지 않고 있다. 차라리 예술가들이 일반 근로자에 준하는 노동의 정의에 해당된다면, 예술가들은 예술

인복지법보다는 근로기준법에 따르는 것이 더 유익할 수 있다.

예술인복지법이 예술인의 실질적인 노동-창작의 특수한 권리에 대한 보호 장치로 기능하지 못하고 있는 사이, 예술인들은 지속적으로 자신들의 노동-창작 권리를 위한 많은 이슈들을 쏟아내고 있다. 예술가의 창작지원 환경의 위기와 표현의 자유의 침해, 사례비 인정, 문화예술 분야 기관 종사자들의 열악한 임금체계, 예술인의 실업급여제도의 실질적 도입, 청년예술가의 일자리 위기, 예술 강사들의 처우 개선 등 많은 현안들이 논의되고 있다. 이러한 예술계 현장의 목소리는 새 정부의 예술인 복지정책의 패러다임이 근본 바뀌어야 한다는 취지를 담고 있다. 그렇다면 예술인 복지정책의 패러다임은 어떻게 바뀌어야 할까?

### 3. 문재인 정부 예술인 복지정책의 패러다임

#### 1) 구제에서 권리로

예술인 복지정책을 가난한 예술가를 구제하는 정책으로 이해하는 사람들이 많다. 물론 예술인 복지정책이 생활환경이 어려운 예술가들에게 필요한 것들을 지원하는 것이 일차적인 목표라고도 볼 수 있지만, 그 구제의 정당성이 가난한 예술가의 '궁핍'을 해소하는 것에 있다면, 그것은 아주 협소한 시각에 그칠 수 있다. 예술가에게 복지정책은 예술가의 창작활동과 분리될 수 없다. 창작활동은 어떤 점에서 지극히 개인적인 것이긴 하지만, 예술가가 속한 공동체에 미적인 즐거움과 감성적인 행복을 준다는 점에서 사회적이다. 예술가의 창작활동이 사회적 가치를 가진다면, 그 활동을 지탱하기 위한 생활환경의 조건들을 최소한 국가가 책임진다는 것은 보편적 복지의 논리와 모순되지 않는다. 예술인의 복지는 창작활동을 위한 환경과 조건을 충족시키는 것이라는 점에서 창작의 권리와 함께 동일선상에서 권리로 인정되어야 한다. 국가가 책임지는 복지의 보편적 가치가 국민의 권리이듯이, 예술가의 복지 역시 사회적 가치를 가진 예술가들의 창작활동과 연계된 특수한 권리로 이해될 필요가 있다. 따라서 새로운 예술복지 정책은 예술가를 구제하는 정책을 넘어

창작의 생활환경을 개선하여 예술가의 권리를 보장하는 정책으로 패러다임이 바뀌어야 한다.

## 2) 선별적 지원에서 보편적 지원으로

현재 예술인 복지정책은 복지 사각 지대에 있는 예술가들을 공모 방식으로 일부 선별해서 지원하는 ‘선별적’ 방식을 취하고 있다. 재원의 한계로 인해 일정한 조건에 따라 해당되는 모든 예술가들에게 지원해주는 방식을 취하는 것이 현재로서는 불가능하지만, 적어도 정책의 가치와 방향은 예술인들이 창작지원을 받기 위해 공모사업에 참여하는 방식으로 설정되어야 할 것이다. 물론 모든 복지정책이 보편적 가치를 가진다고 해서 지원과 선정의 조건과 근거가 필요 없다고 말할 수는 없을 것이다. 중요한 것은 보편적 지원으로서의 복지의 가치는 지원의 대상이 되는 예술가들을 바라보는 관점, 태도, 윤리와 관련된 것이라는 점이다. 그런데 복지의 지원 조건이 공모의 신청자격으로 동일시되고, 결정의 기준이 선별적 수혜자를 결정하는 일종의 ‘공모 심사’와 동일시된다면, 적어도 이러한 방식은 보편적 지원의 가치와는 맞지 않는다는 점을 항상 염두에 두어야 할 것이다. 예술인 복지에서 선별의 과정은 지원자의 자격 조건을 정하는 과정이지, 심사의 과정이 되어서는 안 되기 때문이다.

## 3) 사후적 대응에서 선제적 대응으로

한국에서 예술인 복지정책의 시작도 어느 예술가의 불행한 사태가 발생하고 나서야 공론화되기 시작했다. 그것은 마치 커다란 사회적 재난이 발생하고 나서 사건을 수습하는 차원에서 대책을 강구하는 방식과 같다. 같은 복지정책이라도 비극적 사건을 수습하기 위한 대책 마련의 목적보다는 행복한 사건을 더 많이 만들기 위한 선제적 투자의 목적이 예술가들에게는 더 어울리고 필요한 것이 아닐까? 예술인 복지의 지원 목적도 안정적인 창작활동을 위해 먼저 최소한의 생활 조건을 먼저 지원하는 것이어야 하지, 창작활동의 결과를 먼저 보여주면 나중에 생활안정에 필요한 것을 지원해주겠다는 것이어서는 안 된다. 복지정책이 창작활동과 연관되어야 하는

것은 맞지만, 그렇다고 지원의 조건이 창작활동의 여부를 따지는 것이어서는 곤란하다. 예술인 복지정책은 예술가의 창작활동에 따른 ‘정산’이 아니라, 창작활동의 조건을 마련하는 ‘투자’가 되어야 한다. 예술가에게 불행한 사건이 발생한 후에 사후에 대책을 마련하는 사후적 대응에서 예술가들에게 필요한 복지를 미리 마련하는 선제적 대응으로 패러다임이 전환되어야 하는 이유도 바로 이러한 이유 때문이다.

#### 4) 활동지원에서 생활지원으로

현재 예술인복지재단에서 지원하는 주요 사업들은 대체로 활동지원의 성격이 강하다. ‘창작준비금’ 사업이나, ‘예술인 파견지원’ 사업 모두 예술인들에게 일정한 활동을 요구하거나 전제한다. 한정된 예산의 지원 근거와 객관성을 유지하기 위해서는 활동을 전제로 지원해서 문제의 소지가 없도록 하는 것이 행정의 관점에서는 필요한 조치일 수 있다. 그러나 예술인의 복지정책이 창작활동의 안정적 환경보장을 위한 공공지원에 그 목적이 있다는 점을 상기한다면, 예술가들의 입장에서는 활동 지원은 또 다른 부담이 될 수도 있을 것이다. 가급적 자유로운 창작활동을 위해 지원하고자하는데, 지원을 받기 위해 별도의 활동을 한다면, 그것은 역으로 창작활동에 방해를 받는 꼴이 되기 때문이다. 그런 점에서 왜 예술인복지정책이 필요하며, 그 목적은 무엇인지가 다시 사유되어야 한다. 예술인 복지지원 정책은 주거, 보험 등 근본적으로 창작에 필요한 사전 활동 지원의 방식에서 예술가들의 삶이 안정될 수 있는 생활지원으로 가야 한다.

#### 5) 사회적 관리 장치에서 상생 협치로

예술인 복지정책이 가난한 예술가들의 불만을 해소시키고, 공급자 과잉상태의 예술가들을 관리하는 장치로 활용된다면, 그것은 가장 불행한 결과를 야기할 것이다. 예술인 복지정책이 예술인 인구와 활동을 통제하는 일종의 ‘통치성’의 관점에서 사회적 관리의 장치로 사용된다면, 그것은 예술인들을 ‘지원’과 ‘혜택’으로 권력의 장치 안으로 가두려 했던 과거 독재정권의 문화정책과 크게 다를 바 없다. 예술인 복지정책은 사회적 관리장치가 아니다. 그래서 아무리 복지정책이라고 해도 국가

가 예술인들과의 충분한 소통 없이 일방적으로 만들어서 ‘혜택’을 누리라고 ‘강요’(?)할 수도 없다. 예술인 복지정책은 예술인들과 상생과 협치의 관점에서 만들어져야 한다. 예술인 복지정책이야말로 ‘소통’과 ‘협치’가 절실하게 요구된다. 왜냐하면 예술인들의 사정은 예술인 본인들이 가장 잘 알기 때문이다. 예술인 복지정책은 ‘예술가를 위해’, ‘예술가와 더불어’, ‘예술가 모두가’라는 이 세 가지 원칙이 지켜져야 한다. 그것은 가난한 예술가들의 삶을 최소 관리하는 정책에서 예술가들에게 필요한 복지정책을 함께 만들어 가는 ‘협치’의 정책으로 전화되어야 한다.

#### 4. 문재인 정부 예술복지 정책의 주요 방향과 과제

그렇다면 문재인 정부의 예술복지 정책의 주요 방향과 실천과제는 어떻게 상상하고 만들 수 있을까?

##### 1) 핵심 방향

문재인 정부의 예술인 복지정책으로 발제자는 세 가지 핵심방향을 제시하고 싶다. 먼저 예술인 복지정책은 예술인에 대한 사회보장의 실현으로 가야한다. 예술가 사회보장은 예술노동의 가치를 인정하고, 그 가치의 사회적 의미를 강조하는 것이다. 모든 노동은 그 자체로 가치가 있다. 노동의 가치가 높고 낮거나, 위계가 있는 것은 아니다. 예술노동이 미적 가치를 생산한다는 점에서 청소노동자의 노동의 가치보다 위상이 높다고 볼 수는 없다. 다만 예술노동은 일반적인 육체노동과 차이가 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 예술노동은 오히려 예술가 스스로 선택했다는 점에서 사회적 권리와 보호의 대상에서 제외되었다. 예술가는 노동자가 아니라 자영업자라는 인식도 팽배하다. 예술노동은 노동일반의 성격을 가지면서, 미적, 감성적 활동에 근거한다는 점에서 다른 노동과 차이를 생산하는 특수한 노동의 형태를 지닌다. 창작은 노동 일반으로 환원될 수는 없지만, 노동과 무관하지 않다. 그런 점에서 예술가들에게도 노동의 권리에 해당되는 사회보장에 대한 고려가 필요하다.



두 번째 예술인 복지정책은 예술 환경을 공정하게 만들고, 예술가 모두가 더불어 상생할 수 있는 방향으로 나가야 한다. 이른바 이러한 방향을 ‘공정상생’이란 관점으로 정의할 수 있다. 예술복지의 공정상생은 예술가가 공정하게 창작활동을 할 수 있는 조건을 마련. 예술가들이 역량의 차이와 관계없이 함께 상생할 수 있는 환경 마련하는 것이다. 예술계에서 공정성은 그동안 많은 논란을 야기해왔다. (예술사업 선정의 공정성, (다양한 예술 활동) 기회의 공정성, (예술가 관계)의 공정성, (지원기관(기업) 주체인 갑과 지원 대상인을 예술가) 사이의 공정성 등이 많은 시비를 낳았다. 지원사업의 결정이 과연 투명하게 이루어졌는지, 누구에게나 평등한 활동의 기회가 주어졌는지, 스승과 제자, 선배와 후배, 예술 감독과 스태프 사이의 지나친 위계질서에 따른 권력 관계가 유지되는 것은 아닌지, 지원기관과 지원받으려는 예술가 사이에 충분한 소통과 교감이 이루어졌는지에 대한 문제를 제기하면 한국 예술계가 과연 어떤 대답을 할지 궁금하다. 이러한 문제들이 예술인 복지와 무관하지 않은 것은 복지라는 것은 단지 ‘돈’만의 문제가 아니라 ‘제도’, ‘관행’, ‘관계’의 문제이기 때문이다. 예술인복지 정책은 앞으로 ‘재원, 제도, 관행, 관계’를 모두 고려하는 방향으로 가야 할 것이다.

세 번째 예술인 복지정책은 예술인의 삶에 대한 깊은 성찰에서 출발해야 한다. 예술인 복지는 예술가들이 ‘예술-삶’의 관점에서 그 시야를 넓혀야 한다. 예술가의 복지는 예술가 삶 전체를 고려해야 한다. 예술가들에게 삶은 창작과 분리될 수 없다. 예술-삶은 예술의 삶이 주는 심미적 경험과 삶의 예술이 주는 일상의 경험을 모두 포함한다. 예술-삶은 예술가에게 예술적 삶과 일상적 삶이 서로에게 전제된다는 점에서 분리불가능하다. 예술가에게 일상의 삶이 예술을 위한 필요조건이라면, 예술적 삶은 충분조건이 된다. 사실 일상의 삶 속에서 예술적 삶이 스며들어 있으며, 예술적 삶 속에 일상의 삶은 중요한 조건이 된다.

예술-삶은 예술복지 정책에서 시간이 얼마나 중요한 것인가를 알게 해 준다. 예술가의 시간은 무대의 시간만이 아니라 반복적인 연습과 생활의 시간을 모두 포함한다. 예술가의 시간은 생애주기의 관점에서 보아야 한다. 예술가의 시간은 매우 장기지속적인 관점에서 보아야 한다. 하나의 작품을 만들고 연주하기 위해서는 매

우 많은 습작의 시간이 요구되기 때문이다. 그러나 예술가에게 시간은 물리적 세계의 시간, 잠재적 축적의 시간으로 존재하기 보다는 예술적 행위를 깨닫고 만족하는 순간의 시간, 즉 찰나의 시간을 경험하면서 자신을 예술가로 동일시한다. 그러한 찰나의 시간을 경험하기 위해 수없이 많은 고통과 좌절의 시간을 견뎌내야 한다. 예술가에게 고통의 시간은 정신적이고 심리적인 시간이기도 하지만, 구체적인 노동의 시간이기도 하다. 무대에 오르기 위해 필사적으로 연습하고, 작품 하나를 완성하기 위해 몇 날, 몇 짚을 밤을 세워야하는 것은 노동의 시간에 대한 고려 없이는 이해 불가능하다.

예술가의 시간은 특별하지만, 보편적이기도 하다. 특별한 시간에 대한 고려가 없는 보편적 시간만 논한다는 것은 예술가의 특수한 창작행위를 일반화시키는 오류를 범할 수 있다. 반대로 보편적 시간에 대한 고려가 없이 특수한 시간만 논한다는 것도 예술가의 일상의 시간을 망각할 수 있다. 특별하면서도 보편적인 예술가의 시간을 함께 이해하는 것이 예술가를 위한 시간, 예술가에 대한 시간, 예술가에 의한 시간을 고려하고 배려하는 첫 출발점이다.

## 2) 주요 핵심 정책과제

사업 영역	사업 명	사업목적
정책 조사 연구	예술인 직업군 분류와 실태조사	예술인 정의와 예술인의 영역별 직업군 분류를 통한 복지정책의 기본 데이터 제공
	예술인복지정책의 확산을 위한 타당성 조사	예술인복지정책의 정당성과 객관성 시급성 근거를 마련을 위한 연구
	예술인 복지 최근 해외사례 연구	유럽과 미국 등 해외 예술인 복지 최근 사례 분석을 통해 적절한 예술인 복지정책의 근거 마련
예술인 사회보장	한국형 고용보험 지원	현행 창작준비금을 본 취지에 맞게 확대 개편. 창작활동이 없는 시기에 예술인들의 실업급여 지급

사업 영역	사업 명	사업목적
	예술인 산재보험 가입 지원	현행 진행되고 있는 산재보험 가입 지원 확대
	예술인 사회보장 상담 서비스센터	정보 접근과 이해가 부족한 예술인들을 위한 상담을 통해 정보에 소외되지 않도록 지원
공정상생 생태계 조성	표준계약서 확대 및 전 영역 의무화	공연 뿐 아니라 예술계 전 영역 콘텐츠 산업 분야까지 확대하여 표준계약서 작성을 의무화
	예술계의 불공정 관행 신고센터	티켓 강매, 노동착취, 부당지시, 노예계약 등 예술인의 창작활동 영역에서 벌어지는 수많은 ‘갑질’과 관행을 근절하는 신고센터
예술인 직업권 보장	예술인 파견지원 확대	기업에서 예술인의 참여활동을 지원 기존의 예술인 파견지원을 확대
	예술인 공공영역 분야 참여	예술인이 사회적 역할을 확대하기 위해 “Career Path”에 기반 한 공공부분에서 활동을 지원
	예술인 패스	예술인들이 창작활동에 있어 필요한 문화예술 분야의 정보와 재료 관람 등에 소요되는 예산을 일부 지원
	예술인 자녀 돌봄지원	예술인의 유아들의 자녀 돌봄을 위한 지원 사업
	예술가 사례비 현실화	예술계 각 분야에서 지원 사업 신청 시에 예술가 사례비의 현실화
예술인 생활지원	예술인 공공임대주택 지원	예술인들의 생활안정을 위해 정부의 공공 임대주택의 일부를 예술인을 위해 사용
	예술인 금고 확보를 통한 대출 생활지원	예술인이 주택, 결혼, 자녀 학비 등에 필요한 자금을 최소한의 신용으로 최저리로 대출 지원

## 5. ‘예술인복지법’을 넘어선 예술인 복지: 표현의 자유와 창작의 권리

문재인 정부의 예술인 복지정책이 성공적으로 실행되기 위해서는 1) 예술인 복지 정책에 대한 설득력 있는 논리적 근거 마련, 2) 정책의 새로운 패러다임의 정립, 3) 현장예술인과의 충분한 소통과 협력, 4) 예술인의 요구에 부응하는 실제적인 정책 프로그램 기획, 5) 새로운 예술인 복지정책에 부합하는 법적, 제도적 정비와 각 사업들에 필요한 재원 마련에 대한 충분한 준비가 요구된다. 이러한 과제들은 결국 예술인들의 창작환경의 개선과 그에 따른 예술가의 창작권리의 확대와 자유로운 예술 활동의 보장으로 연계되는 것이 바람직하다.

예술인의 복지는 법이나 제도로 명시되지 않으면 실현 가능성이 없다. 그러나 예술가들의 모든 지위와 권리가 복지제도를 통해서 모두 획득될 수 없는 것처럼, 예술인 복지에 대한 제도적 장치들을 넘어서는 예술인 복지에 대한 새로운 상상이 필요한 시점이다. 현재 예술인복지법이 갖는 문제들을 예술가 스스로 너무 잘 알고 있기 때문에 시간을 두고 부족한 법적 내용들을 보완하는 재개정 작업들이 이루어질 것이다.

예술인복지법과 관련해서는 앞으로 선진국의 예술인 복지 관련법처럼, 기본적인 사회보험의 적용과 예술인 실업급여 지급, 연금지급 등에 대한 실현을 법으로 명시할 수 있는 노력을 기울여야 한다. 한국예술인복지재단이 예술인복지를 위한 핵심 기관이 되기 위해서는 정부 보조 사업을 수행하는 단순 기능 역할에서 벗어나 독일의 경우처럼 예술복지금고를 운영할 수 있는 실질 주체로서 자리매김해야 하며, 금고의 재정 확충을 위한 국고 및 지방예산, 그리고 기업의 후원을 이끌어내야 한다. 현재 차기 정부의 중요한 정책과제 중의 하나가 사회적 복지를 확충하는 것인데, 이것이 구호에 그치지 않고, 다양하고 광범위하고 특별하게 정책이 집행되려면 예술가를 위한 복지제도의 구체적인 실현에 대해서 본격적으로 논의해야 할 것이다.

예술인의 복지는 궁극적으로 법과 제도를 넘어서는 복지의 의미를 가질 필요가 있다. 예술인 복지는 예술행위의 목적이 아니라 수단이다. 예술행위를 하는 목적이 복지혜택을 받기 위해서 하는 것이라면, 예술가로서의 자기 정체성을 질문할 수가

없다. 그렇다면 예술인복지법을 넘어서는 복지란 무슨 의미인가? 그것은 세 가지의 의미를 가지고 있다. 첫째는 예술인에게 있어 진정한 복지는 경제적 보상과 공공의 지원의 확대가 아니라 창작의 권리, 즉 표현의 자유의 권리에 있다. 표현의 자유가 보장되지 않는 예술인 복지란 배부른 돼지에 불과하다. 예술인 사례비나, 예술인 사회실업급여, 예술인 연금제도와 같은 사회보장제도는 표현의 자유라는 예술인의 근본적이고 기본적인 권리가 전제될 때, 사후적으로 필요한 것들이다. 예술인을 위한 사회보장제도는 예술인의 표현의 자유에 선행할 수 없다. 예술인의 표현의 자유는 사회보장의 권리를 포함하는 보편적, 포괄적 예술인의 권리이다.

두 번째는 예술가의 사회적 역할에 대한 성찰이다. 예술가가 직업이 아닌 행위로서 존재하는 가장 중요한 의미는 우리 사회에 미적 가치를 상승시키는 역할에 있다. 예술가의 복지는 보편적 인간으로서의 복지 이외에 그들이 행하는 특수한 사회적 가치에 대한 이해와 공감에서 비롯된다. 예술가들이 왜 복지 혜택을 누려야하는가에 대한 사회적 합의와 공감 없이는 예술인 복지는 다른 근로자에 비해 상대적 혜택을 받는 특수 계층으로 인식될 소지가 높다. 예술인 복지에 대한 사회적 공감은 그들이 우리 사회의 정신적, 심미적 가치의 활성화를 위해 특별한 역할을 하고 있다는 점에서 시작될 수 있다.

마지막으로 예술인 복지는 역설적으로 예술가 자립을 전제한다는 점을 상기해야 한다. 예술인 복지의 궁극적인 목적은 예술가로서의 사회적 의존을 스스로 인정하고, 복지의 수혜자로 자신을 자리매김하는 데 있는 것이 아니라, 예술가로서의 자립을 위한 조건을 확보하는 데 있는 것이다. 예술가 복지의 특혜와 수혜의 기본적인 물적 토대마저도 없는 상황에서 그러한 요구가 반드시 이기주의적인 발상에 비롯된 것으로 볼 수 없지만, 예술가들의 궁극적인 목적은 예술행위, 표현의 자유, 예술적 실천에서 스스로 자립하는 것이다. 예술가로서의 자립이 전제되지 않는 복지는 배타적 특혜이자, 수혜에 불과하다. 예술인복지는 예술가의 삶에 필요조건이 될지 몰라도, 충분조건은 아니다. 예술가의 삶의 충분조건은 창작 행위 그 자체에서 나온다. 예술의 필요조건으로서 복지와 예술의 충분조건으로서 창작행위가 서로 상생할 때 예술인들의 복지는 비로소 완성되는 것이 아닐까?





주제발표

## 예술인 노동권리와 생활안정 실현을 위한 정책과제

- 예술인복지의 새로운 정책조준을 위한 조건 -

발표자



김 상 철

(예술인소셜유니온 운영위원)





# 예술인 노동권리와 생활안정 실현을 위한 정책과제

## - 예술인복지의 새로운 정책조준을 위한 조건 -

김 상 철

(예술인소셜유니온 운영위원)

하나의 에피소드에서 시작해보자. 최근 JTBC는 예술인복지재단에서 긴급복지 지원사업의 일환으로 시행하고 있는 ‘창작지원금’이 불공정하게 분배되고 있다는 기사를 내보냈다. 이 기사를 접한 이들은 얼마 되지 않는 예술인복지 재원이 눈먼 돈이 되어가고 있다고 분노했다. 꼭 필요한 사람에게 돌아가야 한다는 원칙에 비춰 보면 이런 분노는 이해할 만하다. 그런데 조금만 더 생각해보자.

해당 기사에서 전하는 내용은 크게 1) 활동증명에 필요한 경력 확인이 철저하지 못해서 전단지나 홍보지의 조작만으로도 손쉽게 증명이 된다 2) 지원 대상 역시 정말 예술인인지 구분없이 특정 협회의 소속이라는 이유로 대상이 되었다는 것이다. 우선 첫 번째 사항을 보자. 이미 <예술인복지법>과 해당 시행령에는 활동증명에 대한 기준이 제시되어 있다. 그것도 정량적 기준이다. 그리고 일정 기한이 지나면 갱신절차를 거쳐야 한다. 그렇다면 1)의 사례를 예방하기 위해 어떤 절차가 필요할까. 가장 손쉬운 방법은 전단지나 홍보지의 등장 정보를 신뢰하지 않는 것이다. 그것이 아니라면, 출연확인서를 주최 측으로부터 징구 받도록 하는 것이다. 그러면 예술인에 대한 활동증명은 예술인 스스로의 증명이 아니라 누군가 확인하고 증빙해야 하는 절차가 된다. 마치, 예전에 복지수당을 받으려면 누군가로부터 ‘이 사람 정말 가난하다’고 인후보증을 받아야 했던 시기처럼 말이다. 2)의 경우엔 더 골치 아프다. 특정 개인이 예술단체에 속해 있는데, 이 사람이 예술인이 아니라고 한다

면 이권 해당 단체의 문제인가 아니면 이를 의심하고 검증하지 못한 정부 기관의 문제인가. 그러면 국내 문화예술인 단체의 회원이라 하더라도 다시 재검증 절차를 거쳐야 하는 것이 타당한 걸까.

20세기 후반, 복지정책에 대한 반발은 늘 특정한 에피소드에서 시작했다. 1980년 신자유주의 정책은 ‘복지여왕’이라는 이름과 함께 등장했다. 이 에피소드는 ‘어려운 사람에게 도움을 주는 것은 필요하다, 하지만 정말 어려운 사람인지는 잘 확인해야 한다’는 생각을 상식인 것처럼 퍼트렸다. 그래서 수급자 선정 기준은 높아졌고, 일할 의욕이 없는 사람에겐 수급 기간을 단축시켰다. 시간이 지나자 복지정책은 재정을 낭비하는 일이 되었고, 가난과 질병은 모두 개인의 책임이 되었다. 개인적으로 어떤 선의에도 불구하고 JTBC의 기사는, 그리고 그것의 후속기사는 그래서 더 나은 방법이 뭐냐가 아니라, “예술인복지재단이 좀 더 엄격하게 검증해서 대상자를 구분해라”는 주문으로 귀결되기 때문에 타당하지 않다고 생각한다. 오히려 창작지원금 지급에 근거가 되는 보험납부 현황이나 혹은 경제 상황 증빙에 오류가 있었다면 모르겠지만, 어쨌든 상대적으로 경제적 사정이 나쁜 사람에게 분배하는 ‘긴급구조자금’의 성격에 그렇게 벗어난 것인지 모르겠다.

사실 한국과 같이 기본적인 복지안정망 정도만 갖춰진 국가에서 복지논쟁이 벌어지고 있다는 것 자체가 낯선 일이지만, 이 에피소드는 여전히 예술인복지 정책의 방향이 제대로 잡혀있지 않다는 것을 단적으로 보여주는 것이 생각한다. 많은 경우, 결과를 통해서 충족되지 않는 일에 대해서는 늘 ‘과정의 정당성’이 가장 중요해진다. 하지만 과정의 정당성만을 중시하게 되면 최종적으로 결과의 실질적인 효과가 보장되지 않는다. 예술인복지 역시, 낮은 보장 수준과 재원으로 점차 결과의 충분성이 아니라 절차의 정당성에만 초점을 맞추는 경향이 커지고 있다고 보여진다. 이는 그만큼 예술인복지제도가 광범위한 지지를 받고 있지 못하다는 것을 뜻한다. 새로운 예술인복지제도가 모색된다면 일차적으로 고민해야 하는 것은 예술인 당사자들이 예술인복지제도를 ‘자신들을 위한 제도’로 여기도록 하는 것이 핵심이다. 개 개인의 예술인을 충족시키는 것이 아니라 예술인복지정책의 정책조건을 명확하게 하는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 예술인복지가 필요해진 맥락을 짚어야 한다.

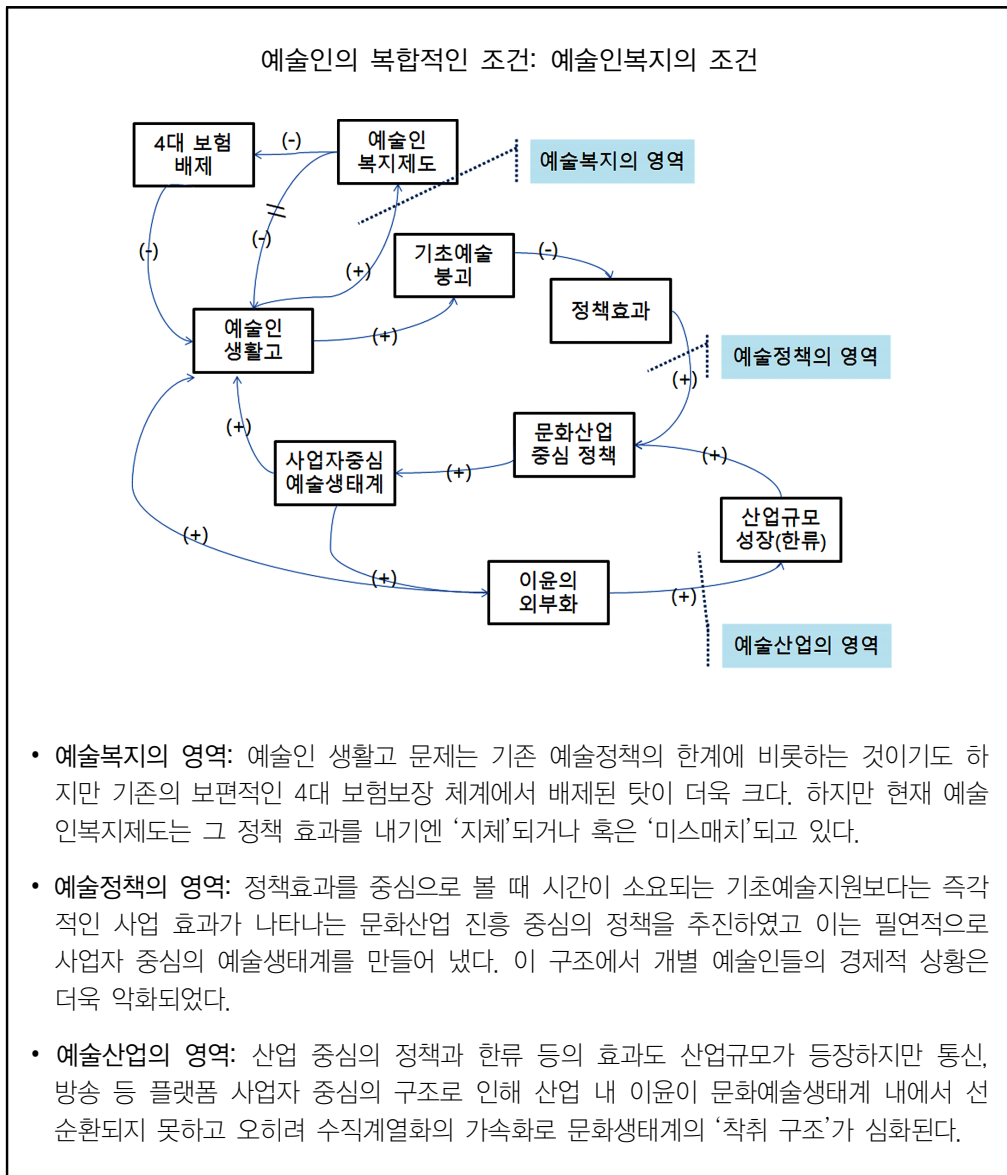
그리고 그런 맥락을 시정함으로서 지금-현재의 예술인복지제도가 보편적이고 일반적인 제도로 전환되도록 만들어야 한다.

## 1. 문제의 확인

예술인복지 정책에 대해 제안하는 기본적인 전제에 대하여 이야기 하고 싶다. 첫 번째는, 예술인복지 정책이 하나의 종착점이 아니다 라는 점이다. 이는 예술인 복지정책은 예술인과 일반적인 사회보장 체계 사이에 존재하는 것이고, 현재 미약한 연관관계를 좀 더 두텁게 만드는 역할을 예술인복지제도가 수행하는 것으로 보는 것이 타당하다. 따라서 예술인복지 재원은 필요하다면 별도의 재원을 통해서 조성될 필요가 있지만 기본적으로는 일반적인 사회보장 재원으로 통합하는 것이 바람직하다. 두 번째, 예술인복지는 ‘예술인’을 위한 것이다. 오해를 무릅쓰고 말하건데, 여기서 예술인은 ‘직업으로서의 예술인’을 의미한다. 직업은 일종의 소명beruf 일 수도 있고 사회적 가치를 생산하는 시간을 점유하는 구체적인 행위occupation를 뜻하기도 한다. 예술인복지는 예술인이 되려는 자나 예술인이었던 자에게 기회를 제공하는 것이 아니다. 현재 직업으로서의 예술인의 창작과 생활을 보장해주기 위한 제도가 예술인복지제도다. 세 번째, 예술인 복지는 사회가 예술인에게 주는 선물이 아니다. 때때로 예술인이라는 존재에 대한 사회적 보장이라는 측면에서 예술인복지 정책을 말하는 경향이 있는데, 이것은 예술인과 국민 사이에 특수한 역사를 지닌 국가에서 적용될 만한 설명이다. 오히려 한국적 맥락에서 예술인 복지는 사회에서 배제된 예술인들을 사회로 통합하려는 성격을 가진다. 때때로 ‘예술인이니까 그래도 된다’면서 강요된 관행과 관습에서 벗어나서 가장 보편적인 시민권을 가지고 있는 주체로서 예술인을 요구하는 것이다.

예술인복지 정책은 ‘직업으로서의 예술인’에 대해 그동안 보편적인 사회보장 체계에서 ‘배제’되었던 예술인들을 통합하기 위한 잠정적인 징검다리 정책의 성격을 가진다. 이 토대 위에 좀 더 보충적인 의미에서의 창작지원이나 활동지원 정책들이 덧붙여 질 수 있다. 따라서 정책적으로는 <예술인 창작지원-국민 문화기본권의 보

장-지속가능한 문화산업 조성>이라는 일반적인 문화정책 내에 존재하는 것이기도 하지만, 다른 한 축으로는 전국민 사회보장체계 내에서 예술인이라는 직업군의 사회 통합을 위한 복지정책의 특수성으로 존재하고 있다는 점을 전제할 필요가 있다. 그리고 예술인을 중심에 놓고 보면 예술복지, 예술지원, 문화산업이라는 세 개의 톱니바퀴에 놓여 있다.



현재 예술인의 상황을 단적으로 보여 주는 지표는 매년 언론에 오르내리는 예술인의 빈곤에 대한 지표가 아니라 역설적으로 한류 등과 같은 말로 정책화되고 있는 문화산업 내에서 예술인이 처한 조건이다. 통상 예술이라면 ‘문화예술진흥법’ 상의 각 장르별 예술인들을 떠올리기 쉽지만 그런 ‘순수’ 예술생태계가 문화산업과 동떨어져 갈라파고스의 섬처럼 있는 한국적 상황은 그리 일반적이진 않다. 특히 이런 인식이 가지고 있는 한계는 예술인복지를 말할 때 드러난다. 따라서 산업 내에서의 예술인이 처한 조건을 살피는 것은 일차적으로 기존 예술인복지에 대한 정책이 지나치게 예술인이라는 특정대상에 대한 ‘특혜성’을 기준으로 논의되어 왔던 것에 대한 평가임과 동시에, 기존 문화산업 정책이 가지고 있는 한계를 통해서 문화예술창작 생태계와 선순환구조를 만드는 문화산업에 대한 상을 상상기 위한 기본 조건이라 할 수 있다. 정부가 추산하고 있는 문화예술인은 54만명 정도<sup>1)</sup>로, 여기에 방송산업 내 외주제작사에 고용된 사람, 콘텐츠 산업에 하위 종속된 업종 노동자들, 각종 문화센터 등 문화예술교육관련 종사자들을 포괄하면 100만명 정도의 문화예술인들이 있다고 추산할 수 있다.

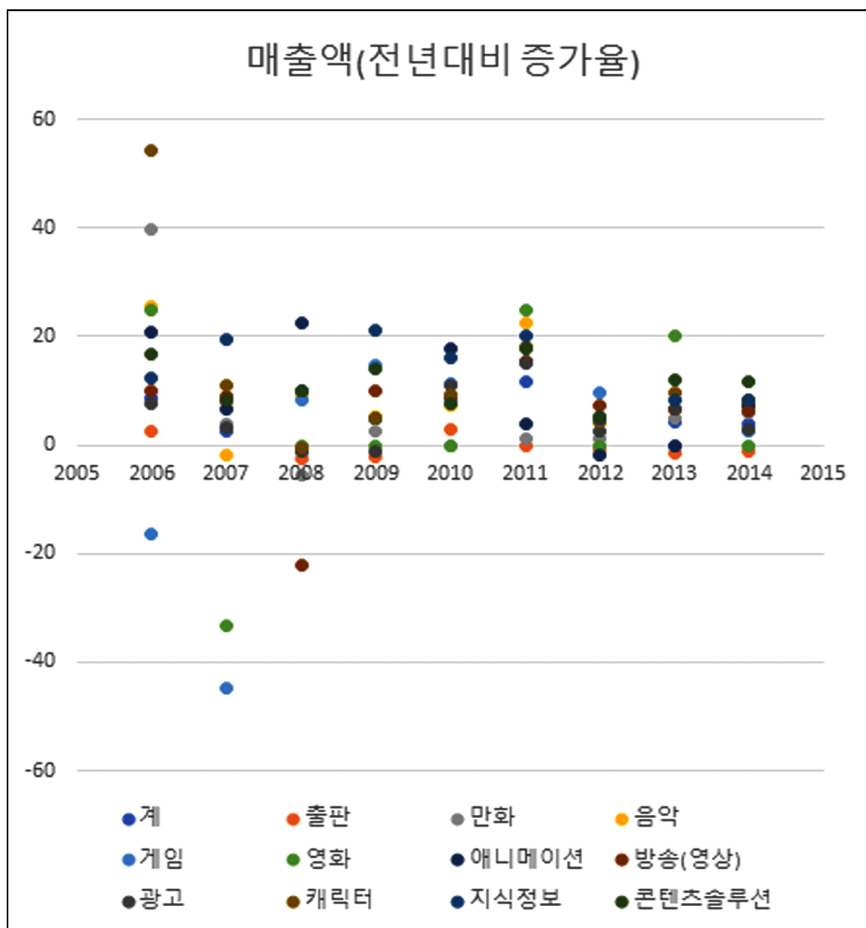
한국의 문화산업 규모는 매출액 기준으로 2015년 99조에서 2016년 100조원을 넘어섰음. 전체 성장률을 놓고 보면 5.7%로 같은 기간 경제성장률 2.7%를 두 배 가까이 넘어서는 정도였다. 하지만 해당 산업의 규모가 팽창했음에도 불구하고, 실제 문화산업 혹은 문화산업의 원천에 해당하는 문화예술생태계의 성장과는 일치하지 않는 문제가 있다. 이를테면 전체 산업 규모가 7조원가량 늘어났던 2012년에서 2014년까지의 각 분야별 고용현황을 보면 오히려 감소하고 있는 것을 확인할 수 있는데 이는 문화산업의 성장과 문화예술생태계의 성장이 ‘서로 연관되어 있지 않다’는 것을 보여주는 것으로, 산업과 창작생태계가 사실상 ‘분리’되어 있다는 것을 뜻한다.

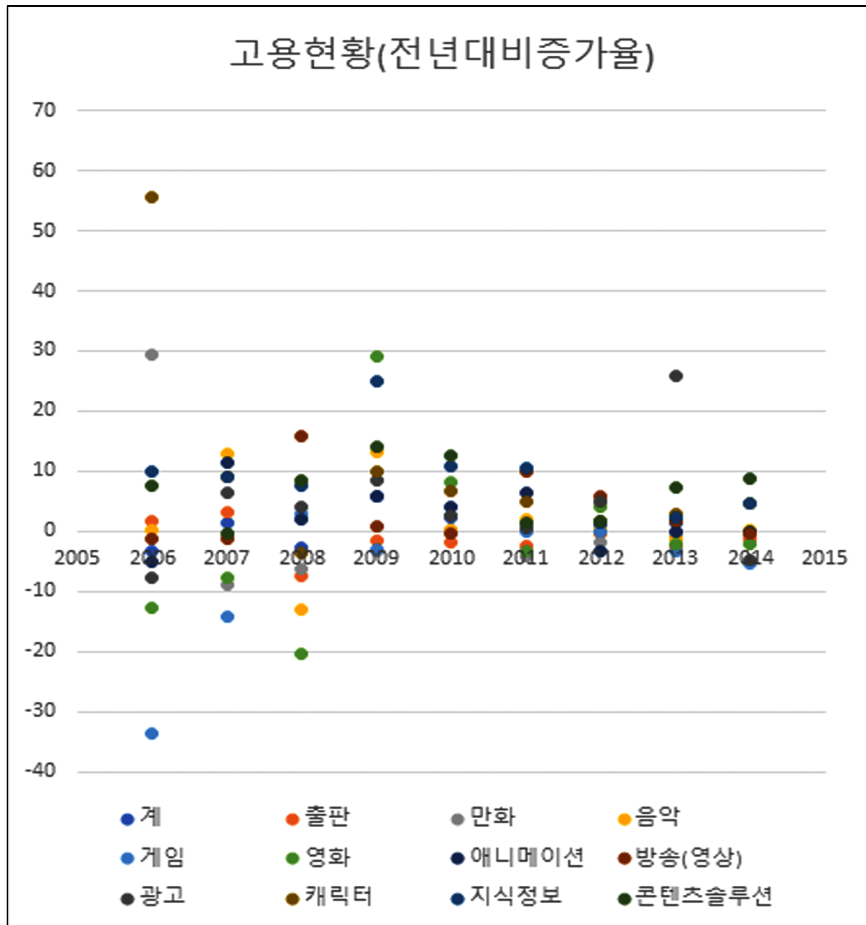
1) 문화체육관광부 보도자료, ‘11월 18일’, 예술인 복지법 시행, 2012. 11. 6.

구 분	인 원
창작예술가	297,580
실연예술가	69,969
예술스태프	25,130
예술교육가 <sup>2)</sup>	144,696
합 계	537,375

문화산업과 문화예술인의 관계가 중요한 이유는, 실제 한국의 대다수 예술인들이 산업 내의 행위자로서 보다는 문화예술 지원사업의 대상으로 전락한 상황이 ‘자연스러운 과정’이 아니라 오히려 정부의 정책에 의해 유인된 결과라고 보는 것이 타당하기 때문이다. 실제로 그동안의 문화행정이 보여준 행적은 문화정책을 통치의 수단으로, 사회에 부정적인 영향을 미치기 때문에 검열이나 격리가 되어야 하는 필요악으로 보는 입장이 강했다. 사실 문화예술생태계가 정부 정책에 대한 의존도가 높은 것은, 문화예술인들의 수동성에 기인한 것이라기보다는 여전히 작동하고 있는 문화예술에 대한 정부의 통제기구 탓으로 보는 것이 정확하다.

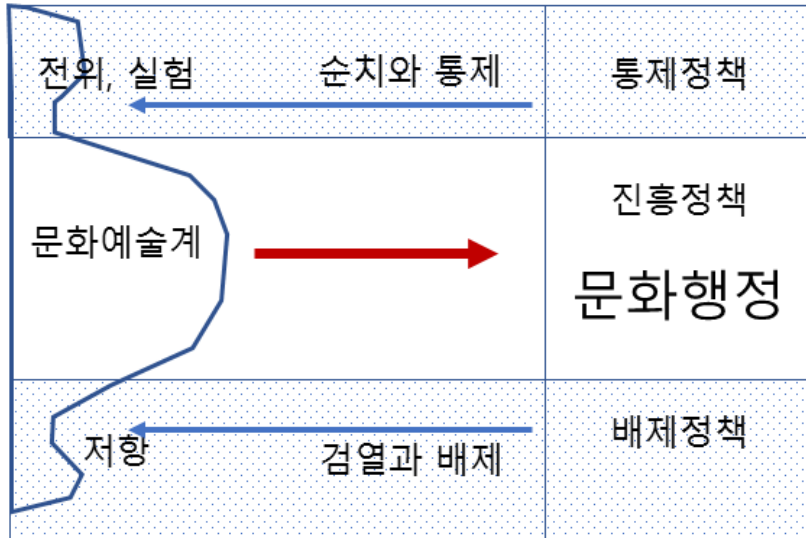
문화산업 매출/고용 현황(나라지표, 단위: %)





부의 막대한 문화산업 지원 정책의 한편으로 예술인 창작자에 대해서는 ‘진흥정책’으로만 접근했다. 즉 문화산업에서 배제되더라도 지속적인 문화예술 창작이 가능한 사회적 조건을 정부가 ‘문화진흥’이라는 명목으로 시행해왔던 것이다. 그런데, 이런 진흥정책은 특징 상 일방향성을 가진다. 여기서 중요한 것은 재원의 흐름이 아니라 동기의 흐름이다. 문화예술 생태계가 정부의 진흥정책으로 ‘당겨지는 동시에’ 통제와 배제 정책으로 밀려난다. 이런 길항 관계가 근현대 한국의 문화예술 정책의 기본적인 동학이었다.

예술통제의 반대급부로서 문화예술진흥



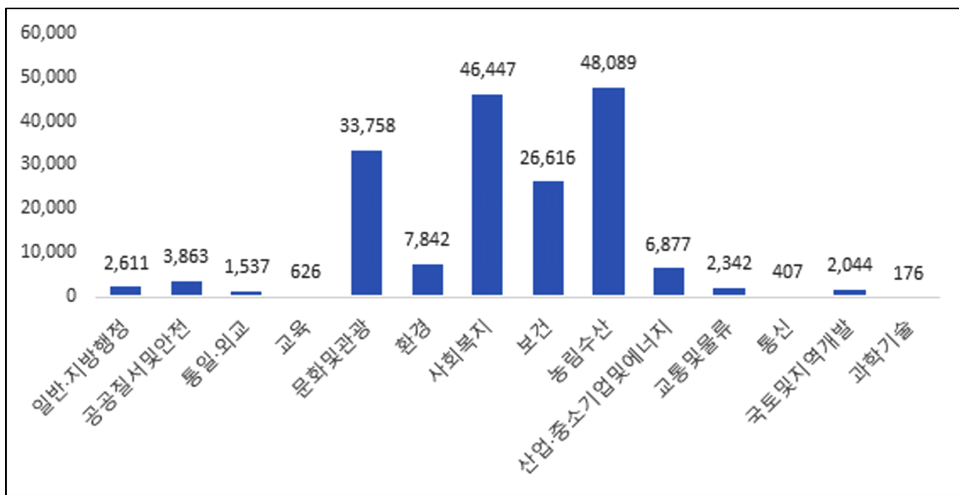
여전히 주요한 장르별 진흥체계는 정부로부터 지원을 받는 진흥기구를 통해서 집행된다. 그런데 해당 진흥기구는 거의 모두 중앙정부의 직접적인 통제를 받는 구조다. 형식적으로는 지원체계이지만 해당 기구의 작동방식은 필연적으로 관리정책이 수반될 수밖에 없다. 이런 상황을 단적으로 보여주는 것이 현행 공고 및 지원사업 내에서의 구조다. 정부는 국민의 인간다운 삶을 위해 공공재를 공급할 의무와 책임이 있다. 그런데 이것을 전부 다 정부가 공급하기엔 한계가 있으므로 시민사회에서 자체적인 활동 중 공익성이 강하거나 정부의 시책에 부합하는 정책에 대해 일정한 기준을 두고 보조금을 지급해 사업을 지속하도록 한다. 우리가 익숙하게 아는 보조사업이 이런 유형이다. 이것 외에 한정된 재원을 경쟁적 요인을 통해서 분배하는 방식으로서 공모사업이 진행하기도 한다. 재정의 원칙이라는 측면에서 보면 이들은 시민사회의 일에 ‘덧붙여주는 보조사업’, 정부의 정책목표를 달성하기 위해 경쟁을 통해서 사업자를 선정하는 위탁사업, 그리고 그야말로 자원분배의 방법으로서 공모사업 등과 같이 구분되지만 실제 작동하는 방식은 유사하다. 앞서 살펴본 바대로 한국의 문화산업이 문화예술인에 대한 구조적인 배제를 통해서 형성된 것이고, 문화예술인은 전통적인 진흥정책의 범위에서 육성되어 왔던 구조적 맥락에



서 보자면 문화예술계의 많은 문제가 보조/공모사업으로 인해 발생하고 있다는 것을 쉽게 이해할 수 있다.

2017년 기준으로 정책 주요 분야별 보조사업자 숫자만 놓고 보았을 때, 농림수산과 사회복지 다음으로 문화 및 관광분야의 건수가 많다는 것을 확인할 수 있다. 농림수산 분야야 각종 농축수산업 보조금들이 포함되었으니 그럴 수 있고 각종 사회복지시설이 보조사업자인 복지사업도 그럴 수 있다면 세 번째인 문화 및 관광이 특이하다. 특히, 농림수산-사회복지-문화및관광의 3개 분야가 다른 분야에 비춰 특히 보조사업자 수가 많다는 것은 적어도 한국의 정책환경 내에서 문화 및 관광은 농림수산/사회복지와 형태적 유사성을 지니고 있다는 것을 추측해볼 수 있다.

분야별 보조사업자 숫자(2017년 기준, 건)



\* 국가보조금관리시스템 자료 재가공.

특히 이를 보조사업의 유형별로 구분하면 문화 및 관광분야의 특이성이 더 잘 드러난다. 전체 부처의 보조사업자와 비교해보면 지방자치단체의 비율이 상대적으로 낮다. 이는 지방정부가 문화정책의 전달체계에서 비중이 크지 않다는 것을 보여준다. 오히려 개인사업자의 비중이 54%이고, 비영리법인이 42%를 차지하고 있다.

이는 현재 문화예술인들, 특히 보조/공모 사업 관계에 놓인 예술인들 입장에서 산업 내의 갈등보다는 정부의 정책 내 갈등이 더욱 중요하다는 것을 보여준다.

보조사업자 유형별 비율: 문화부/전부처(단위: %)

보조사업자유형	문화부	전부처	문화부비율
내국인	2,122	18,769	11.3%
외국인	1	6	16.7%
법인	2,730	11,087	24.6%
개인사업자	3,402	6,299	54.0%
지방자치단체	5,905	92,721	6.4%
공공기관/학교	6,123	28,960	21.1%
비영리법인	10,568	24,684	42.8%

\* 국가보조금관리시스템 자료 재가공.

즉, 문화부는 문제를 해결하는 제3자가 아니라 문제의 한 주체라는 것을 뜻한다. 그런 점에서 산업 내 공정경쟁을 추진하는 것은 타당하지만 이것이 제대로 작동하지 않는 구조적인 원인으로는 해당 공정경쟁의 기준이 예술인-정부 간의 관계에서 제대로 형성되었는지를 살펴볼 필요가 있다.

산업내에서 문화예술인의 배제, 정부와의 관계에서 종속성 심화라는 맥락과 별개로 문화예술생태계 내의 특수성에 대해서 살펴보자. 가장 예술노동의 권리 보장과 공정한 생태계 조성에서 핵심적인 장치인 표준계약서가 왜 제대로 자리 잡지 못하고 있는지 의아하다. 현행 <근로기준법>은 개인적으로 어떤 계약을 맺더라도 <근로기준법> 상의 조항이 우선하도록 한다. 이는 고용관계 내에서 노동자가 사용자에 비해 열위의 위치에 놓여 있다는 것을 전제로 하기 때문이다. 그런 점에서 표준계약서 역시 각 장르별 특수성에도 불구하고 강제되는 기본적인 규칙이 되도록 하는 것이 맞다. 그래야 상대적으로 열위에 놓이는 개별 예술인들의 권리를 보장할 수 있다. 하지만, 최근까지 표준계약서 적용의 의무화가 시행되지 못하고 있다. 이

에 대한 입장을 살펴보면, 수용 입장을 밝히고 있는 영화를 제외하고 대부분의 장르에서 표준계약서 의무화에 부정적인 입장을 보이고 있다는 것을 알 수 있다.

영화와 타 분야의 차이라면, 영화의 경우에는 다양한 직종에도 불구하고 산업노조가 강하게 구성되어 있다는 특징을 들 수 있다. 즉 교섭력이 있는 예술인단체의 존재가 표준계약서를 강제하는 구조적 힘이 된다. 역으로 다른 영역의 경우에는 프로젝트 형 작업 유형이 다수이기 때문에 사용자와 노동자의 구분이 명확하지 않고 오래된 관행이 근로계약의 내용을 압도하기 때문이기도 하지만 기존의 장르별 단체가 사용/피용 관계를 아우르는 형태로 존속하기 때문이기도 하다. 따라서 정부가 통상적인 노동법제에서와 같이 근로계약의 등등성을 강제하지 않을 것이라면 역설적으로 해당 장르 씬 내에서 힘의 역관계를 만들어줄 수 있는 예술노동단체들의 육성을 고려할 필요가 있다.

## 2. 대안을 모색하기

현재의 예술인복지를 재정립하기 위해서는 현재 문화예술인이 놓여 있는 사회적, 경제적 위치를 면밀하게 판별할 필요가 있다. 이를 위해 앞에서는 산업 내에서의 배제, 정책 환경에서의 종속, 장르 내에서의 불균형을 제시했다. 그렇다면, 이런 문화예술인의 위치를 근거로 정립될 수 있는 예술인복지의 주요한 의제들은 무엇일까.

우선 산업 내에서의 배제라는 측면에서는 크게 문화산업의 선순환 구조를 강화하는 것, 좀 더 직접적으로는 예술인복지 정책과 문화산업의 연관성을 만들어내는 것이라고 할 수 있다. 현재 문화산업 투자정책과 저작권 등 파생산업 내의 성과가 예술인 복지를 위한 재원으로 환류되는 구조를 조성해야 한다. 현재 문화산업이 전 사회의 사회보장 체계에 기여하는 부분에 대해서, 좀 더 특정해서 문화예술인들의 복지 보장에 기여하는 부분에 대한 판단이 필요하다. 지금과 같은 문화산업 내 이중적인 구조로는 예술인에 대한 복지 자체가 어떤 의미에서는 산업 내 예술인 배제

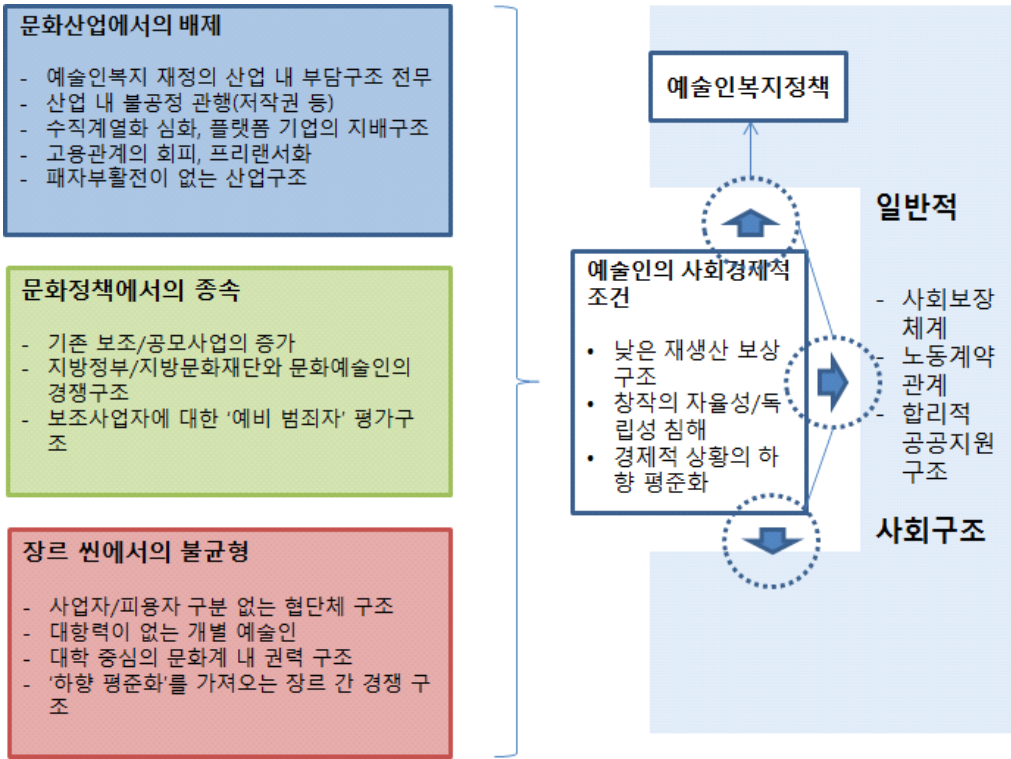
를 지원하는 간접적인 사업자 보조정책이 될 공산이 크다. 따라서 문화산업 내 플랫폼 사업자에 대해서 별도의 부과금 혹은 부담금이 마련될 필요가 있다. 여기에 비례해서 정부 재원이 투자되어야 예술인 복지재정의 안정적인 확보가 가능해지고, 장기적으로 예술인 복지 체계가 일반적인 사회보장 체계로 통합될 수 있는 가능성이 마련될 수 있다.

다음으로 문화예술 정책 내에서의 종속성이라는 부분과 관련해서는, 정부가 예술인에 대해 ‘좋은 파트너’가 될 수 있는 기준부터 마련하는 것이 타당하다. 현재와 같이 ‘적은 비용으로 질 높은 문화사업을 만들어 내는 것’이 각종 보조/공모 사업의 기준이 되어서는 곤란하다. 적절한 보상 수준에 따른 최소한의 문화사업에 대한 적정성(최소수준이 아니라)이 마련될 필요가 있다. 이를 위해서 현재 공모/보조 사업에 대한 전면적인 재검토가 이루어져야 한다. 보조사업은 애초 보조사업의 취지에 따라 보조사업자의 기존 사업이 가진 공익적 사업 내용에 맞춰 자율적이고 독립적으로 성과를 낼 수 있도록 지원하는 것에 한정되어야 하고 공모사업의 경우에는 재원분배의 수단이므로 공정한 재정분배의 규칙을 만드는데 집중해야 한다. 그 외에 법적으로 국가가 해야 하는 사무에 대해 위탁을 할 경우에는 문화사업에 맞는 기본적인 용역기준이 마련될 필요가 있다. 최근 공공디자인에 대한 기준이 마련되고 이 기준을 공고하기로 한 것은, 여타 다른 공연이나 축제 등에 대한 기준 역시 마련할 수 있다는 것을 보여준다.

마지막으로 장르 썬 내에서의 불균형 문제는, 기존의 협단체 중심의 지원 구조에서 벗어나 실질적으로 현장 문화예술인들이 각각의 장르 내에서 대항력을 가질 수 있도록 제도적으로 뒷받침할 필요가 있다. 이를 위해 고민해 볼 수 있는 것이 각 장르별 표준계약서를 매년 ‘사회적으로 확정하는 프로세스’를 마련하는 것이다. 매년 시행하고 있는 최저임금결정 방식을 차용해서, 각 장르별 표준계약서의 내용을 두고 일정 기한 동안 주요한 당사자들이 사회적 합의를 통해서 이를 결정하도록 하고, 이를 정부가 강제해주는 방식이다. 적어도 이런 틀이 있어야 문화부가 허가해주는 법정 단체 중심의 장르 구조가 바뀔 수 있을 것이고, 형식화된 표준계약서가 좀 더 실질적인 효과를 담보하면서 적용될 수 있을 것이다.

이런 전제에서 그간 개별사업으로 논의되었던 예술인복지의 주요사업들을 재편할 필요가 있다. 각종 보험체계로의 인입은 일차적으로는 기존 사회보장 체계로 최대한 통합시키는 것이어야 하지만 중기적으로는 문화산업 내 사업자가 그 부담을 일부 질 수 있는 재원 구조 마련과 함께 추진되어야 지속성을 보장할 수 있다. 긴급생계지원 사업의 경우에는, 수급자라면 기존의 긴급자원 정책으로 전달하고 차상위 등 예술인의 특수성에 근거한 빈곤이라면 제한된 형태로나마 긴급생계지원 정책으로 존속한다. 다만 지금과 같이 선착순으로 수령하는 방식이 아니라 분기별 재원규모를 공개하고 긴급성과 필요성에 근거해서 지원하도록 하는 것이 타당하다. 당연히 분기별 재원규모는 한정되어 있으니 제한은 있겠으나 지금과 같이 공고에 맞춰 지원금을 수령하는 것보다 예술인 당사자의 필요에 맞춰 사용할 수 있도록 하는 것이 제도의 취지에 더욱 부합한다. 또한 이럴 경우 심의 부담이나 사례 관리가 더욱 용이할 수 있다. 이런 조건이 아니라 예술활동의 특수성 상 불가피하게 발생하는 어려움의 경우에는 예술인금고를 통해서 소액생활자금 대출로 전환한다. 각종 프로젝트 참여의 정산시기와 실제 비용이 필요한 시기가 불일치 할 경우 ‘받을 돈이 있음에도 궁핍한’ 조건에 놓인다. 이럴 때 필요한 것은 긴급생계지원이 아니라 상환 부담이 낮은 대출프로그램이다. 각 장르별로 나타나는 불공정 사례 중에서 나타나는 임금의 비지급 사안은, 각종 지원 제도 내에 의무적으로 가입하도록 한 보증보험 제도를 좀 더 폭넓게 활용할 수 있다. 소위 ‘임금 채권’과 유사한 형태로, 지급하기로 한 비용을 대신 지급하고 이를 이후 사업자에게 받는 방식이거나 혹은 보험으로부터 지급받는 방식으로 제도를 도입하는 것이다. 그리고 무엇보다 기존의 보조/공모 사업으로 직렬화된 예술인들에 대한 ‘적정 보상 기준’을 마련하는 것이 시급하다. 적어도 중앙정부의 보조사업이나 공모사업에서 그동안 ‘편법적으로 적용되었던 각종 인건비’를 적절하게 지급할 수 있도록 표준화하는 것이 필요하다.

## 예술인복지의 '위치'



### 3. 나가며

앞의 발제를 통해서 현재 추진 중인 예술인복지정책의 전반적인 틀에 대해 확인할 수 있었으리라 기대한다. 지금까지 6년 동안 해왔던 예술인복지정책의 성과와 한계는, 백지에서 출발하는 곤란함을 상쇄하는 긍정적인 효과 외에 이미 익숙해진 예술인복지의 경로의존성을 의식할 수밖에 없다는 부정적인 효과를 동시에 가진다.

- **정부재원에 대한 태도:** 예술인복지 정책은 시혜적인 정책도, '왜 예술인에게만 그런 특혜를 주는가'라는 질문을 받아야 할 만큼 특권적인 정책도 아니다. 그동안 예술인에 대한 부가적인 복지정책이 부재했기 때문에 필요한 것이고, 한국 사회에서 예술인은 '가장 빨리 온 자'가 아니라 '가장 늦게 온 자'이다.

- **복지와 예술 독립성에 대한 태도:** 정부지원이 마치 예술창작의 독립성을 해친다고 보는 것은 ‘배고픔과 창조력 간이 상관관계’가 어처구니없는 것과 마찬가지로 타당하지 않은 접근 방법이다. 오히려 기존의 지원 정책이 지원 정책을 빌미로 해서 순치를 진행해오거나 현재의 지원/공모 사업이 각급 정부의 ‘청부 사업’을 하는 부서로 전락했기 때문에 문제인 것이지 복지정책이 예술의 독립성에 손상을 끼친다는 것은 복지국가에는 예술인이 없다는 것을 말하는 것과 매 한가지다.
- **직업으로서 예술인이라는 태도:** 현재 예술인복지정책은 법상 활동증명이라는 예술인 인증제도를 기반으로 설계된 정책이다. 그렇기 때문에 ‘예술인’이라는 상태에 대한 사회적 합의가 매우 중요하다. 예술인 복지는 예술을 직업으로 삼고자 하는 이들을 계속 예술 활동을 할 수 있도록 하는 ‘제한적인 정책’이라는 이해가 필요하다. 그렇기 때문에 다른 직업으로의 이전, 예술력 혹은 문화력이 필요한 공공부분의 일자리나 민간영역의 일자리로 전환하는 모델이 필요하다. 예술인 복지제도가 출구가 없는 ‘저수지’가 될 수는 없다.

새 정부는 지난 정부의 왜곡을 걷어내는 동시에 새로운 전망을 만들어야 하는 이중적인 과제에 놓여 있다. 그러다보니, 이 두 개의 작업이 선후 관계에 놓인 것으로 오해한다. 즉, 적폐 청산이 되어야 새로운 정책이 만들어질 수 있다거나, 과거 문제에 새로운 비전이 발목잡히고 있다는 시각이 그렇다. 하지만 과거의 문제는 과거의 제도를 통해서 작동된 것으로 사실상 분리되지 않는다. 따라서 새로운 정책 비전은 발본색원의 근저에서 재 조준될 필요가 있다. 예술인복지 정책 역시, 기존 정책의 갱신과 새로운 정책의 수립과 더불어 끊임없이 과거 정책의 한계를 진단하고 이를 벗어나기 위한 토론이 필요하다. 때때로 구체적인 언급이 없다 해도 적절한 포석만으로도 많은 내용을 담을 수 있다. 현재 예술인복지 정책은 제자리를 찾기 위한 모색 중이다. 더 많은 토론이 필요하다. [끝]







주제발표

예술인의 사회보험 적용을 위한 정책과제  
- 고용보험을 중심으로 -

발표자



이 근 열

(근로복지공단 차장)



# 예술인의 사회보험 적용을 위한 정책과제

## - 고용보험을 중심으로 -

이 근 열

(근로복지공단 차장)

- 
1. 들어가는 말
  2. 예술인 산재보험 제도 운영과 시사점
    - 가. 예술인 산재보험 제도
      - 1) 예술인 산재보험 제도 도입 배경
      - 2) 예술인 산재보험 가입 현황
    - 나. 산재보험 제도 운영 시사점
  3. 예술인의 고용보험 적용과 정책과제
    - 가. 예술인 고용보험 적용 시 쟁점
      - 1) 고용보험 제도 개요
      - 2) 예술인 고용보험 적용 시 쟁점
    - 나. 예술인 고용보험 제도 도입(안)
    - 다. 예술인 고용보험 정책과제
  4. 맺음말
- 

## 1. 들어가는 말

- 예술인의 사회보험 적용에 관한 사항은 '11.11.17. 제정('12.11.18. 시행)된 「예술인복지법」에 처음으로 구체화됨
- 「예술인복지법」은 사회보험 중 예술인의 업무상 재해 및 보호에 관한 산재보험 적용만을 규정하고 다른 사회보험인 고용보험, 건강보험, 국민연금에 대해

서는 별도로 정하고 있지 않고 있음

- 한편 예술인의 산재보험에 관한 사항은 「산재보험법」에 정하는 바에 따른다고 함으로써 현행 산재보험법의 틀 내에서 예술인의 업무상 재해를 보호하는 한계를 지님
  - 산재보험법은 예술인의 업무상 재해를 법률로서 당연히 보호하는 방식이 아니라 ① ‘예술인복지재단을 통해 예술활동을 증명’할 수 있는 ② ‘보수목적의 계약을 체결’한 예술인 개인이 스스로 근로복지공단에 보험가입을 신청한 경우에 한하여(실무에서는 예술인복지재단이 보험가입 신청 사무를 대행) 업무상 재해를 보호받을 수 있음
- 예술인 산재보험 제도 도입 이후 제도의 실효성 여부와 관계없이 예술인을 위한 고용보험 제도도입 요구도 지속되어 지난 정부에서 예술인의 고용보험 적용방안을 마련하여 고용보험법 개정(안)<sup>1)</sup>으로 구체화되기도 하였음
- 그러나 여전히 기존 정부에서 마련된 예술인 고용보험 적용(안)에 대한 보완 필요성도 제기되고 있음
- 현재의 예술인 고용보험 적용(안)이 단속적(斷續的) 예술활동으로 수입이 불규칙하고 사실상 실업상태가 빈번한 예술인에게 필요한 사회안전망으로 기능할 수 있는 지 검토·보완할 필요가 있다는 것임
- 예술인의 각종 사회적 위험에 대한 보호 방식은 크게 두 가지로 생각해 볼 수 있음.
- 하나는 예술인의 사회적 위험 특성을 고려한 예술인만을 위한 독립된 사회 보장(보험) 체계를 구축하는 것이고
  - 다른 하나는 기존의 사회보험 제도운영 틀에 따라 예술인을 보호하되 일부 지원을 통해 사회보험에 의한 보호를 보다 강화하는 것임

---

1) 장석춘의원(환경노동위원회), 「고용보험법」 및 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 개정(안) 제출('16.9월)

- 현재 예술인이 산재보험 가입 시 보험료의 일부를 지원하는 산재보험 가입 특례 제도가 바로 후자의 사례에 해당될 것임
  - 따라서 이 글에서는 앞선 예술인의 산재보험 적용사례를 통해 기존 사회보험 제도 내에서 보호할 경우 그 제도적 한계를 확인하고
  - 현재 마련된 고용보험법 개정(안)에 따른 경우 예술인의 실업위험 보호 방식과 실업위험 보호를 위한 향후 정책 과제를 살펴보고자 함

## 2. 예술인 산재보험 제도 운영과 시사점

### 가. 예술인 산재보험 제도

#### 1) 예술인 산재보험 제도 도입 배경

- 2011년 「예술인복지법」 제정에 맞추어 노동부는 산재보험법에서 보호할 예술인의 범위와 다양한 적용 방식을 검토한 바 있음
- 산재보험은 당초 임금 근로자에 대한 사업주의 재해보상책임을 사회보험화한 제도로써 사업주가 보험가입자가 되며, 근로자에게 지급하는 보수에 기초하여 산재보험료를 부담하는 체계임. 그리고 근로자는 업무상 재해가 발생하는 경우 평균임금에 기초하여 휴업급여 등 산재보상을 받음
  - 한편 2000년 초반 일부 근로자는 아니지만 근로자와 유사하게 노무를 제공하는 보험설계사 등을 보호하기 위해 해당 종사자로부터 노무를 제공받는 사업주를 보험가입자로 보아 이들의 업무상 재해를 보호하는 특수형태근로종사자 적용 특례제도가 신설(2008년) 되었으나, 일부 직종(현재 9개 직종)에 한정하고 있고 또한 특정 사업주와의 전속적 노무제공 관계를 전제함
  - 그리고 일부 중소기업사업주는 스스로 산재보험에 임의 가입하여 보험료를 납부하고 업무상 재해위험을 보호 받을 수 있게 하고 있음

- 위와 같은 기존의 산재보험 적용 체계 내에서 예술인의 재해위험 보호에 적합한 적용방식에 대한 실태조사, 예술계 의견 수렴 등이 진행됨
  - 그러나 예술인의 종사 실태 고려 시 산재보험법 개정을 통해 새로운 보험 가입 방식<sup>2)</sup>을 도입하지 않고서는 적절한 예술인 산재보험 제도 설계가 불가능할 것으로 당시 판단함
- 당시 산재보험 적용을 위한 예술인 기초실태조사 과정에서 확인된 바로는 산재보험 적용을 위한 보험가입자가 되는 사업주를 정하여야 하나
  - 예술인의 경우 다양한 계약형태로 인해 산재보험료 부과를 위한 사업주 특정이 어렵고, 서면계약 관행이 정착되지 않아 사실관계 확인도 곤란하며
  - 일부 기술직군의 경우 팀단위 계약, 실연배우의 연예매니지먼트사 전속계약, 방송의 외주(하도급) 계약 등의 경우에도 업무수행과정에서 실질적으로는 제작사가 지휘감독을 하는 경우가 많아 역시 사업주 특정이 곤란하고
  - 예술인 본인 제작·공연, 동호인 형태, 도제관계 하의 공연 및 영상물 제작 시 제작자와 예술인 간에 사업주·종사자 관계가 불분명하고
  - 복수의 공연 등에 중복 출연할 경우 주된 사업주를 특정하기도 곤란한 것으로 조사됨
  - 그 외에도 산재보험 적용을 위해서는 예술인 종사 사업장에 대한 행정관리 능력이 있어야 하나 단기간 공연, 빈번한 계약 체결·해지 등 보험적용 및 보상을 위한 행정력에도 한계가 있었음
- 한편 당시(2012년) 국회 상황은 산재보험법 개정이 거의 불가능한 상황에 놓여 있어 노동부는 결국 산재보험법 시행령 개정으로 예술인의 산재보험 보호 방안 마련을 결정하고
  - 기존 산재보험 적용방식 중 중소기업사업주 임의가입 특례 직종의 하나에 예술인을 포함하여 제도화하는 것으로 첫 사회보험 도입을 마무리하게 됨

2) 당시 예술인에게 가장 적합한 산재보험가입 방식으로 ‘예술분야 별 협회를 중심으로 예술분야 사업주와 예술인이 산재보험 단체를 구성하여 산재보험에 가입’하는 형태를 고려한 바 있음

- 다만, 이 경우에도 근로자의 재해보상 제도와와의 정합성을 고려하여 예술활동(근로자의 경우 업무중)중 재해에 대하여만 재해보상을 실시할 필요가 있어, 보수목적의 계약을 체결하고 활동하는 예술인으로 보험가입 범위를 제한하게 된 것임

## 2) 예술인 산재보험 가입 현황

- 산재보험에 가입한 예술인은 2017.9월 말 기준 현재 584명이며, 연예, 무용 등 실연분야 예술인이 515명으로 88%를 차지

[표 1] 예술인 산재보험 가입현황

(’17. 9. 30.현재, 단위 : 명)

구분	합계	창 작									실 연						기술지원						
		소 계	문 학	미 술	사 진	음 악	무 용	연 극	영 화	연 예	소 계	미 술	음 악	국 악	무 용	연 극	영 화	연 예	소 계	무 용	연 극	영 화	연 예
가입 자수	584	43	11	18	3	3	3		3	2	515	4	15	24	147	98	35	192	26	0	8	16	2

(근로복지공단 내부자료)

- 한편 가입경로를 살펴보면 3명을 제외한 581명이 한국예술인복지재단 등을 통해 가입하고 있음
- 예술인의 산재보험료<sup>3)</sup>는 보험가입 시 선택한 1~12등급의 기준보수에 따라 산정되는 데, 전체 가입자 중 44%인 256명이 1등급을 선택하여 보험가입에 따른 보험료 부담을 최소화하고 있음
- 그러나 1등급 다음으로 12등급 96명, 10등급 73명 순으로 많이 가입하고 있어 재해 시 충분한 산재보상을 필요로 하는 예술인도 많음을 보여줌

3) 예술인의 산재보험료는 가입 시 예술인이 선택한 월보수액(등급)에 예술인이 종사하는 예술분야의 업종에 따른 산재보험료율(매년 고용노동부장관이 고시)을 곱하여 산정하는 데, 2017년의 산재보험료율은 창작분야 0.7%, 실연분야 1.0%, 기술스태프 0.7~1.0% 수준임. 따라서 실연예술가가 1등급을 선택하여 산재보험에 가입 시 2017년 기준 월 산재보험료 부담액은 15,520원임

[표 2] 보험가입 예술인의 월보수액 등급 선택 현황

(‘17. 9. 30.현재, 단위 : 명)

등급	월보수액(원)	가입자수	등급	월보수액(원)	가입자(명)
1등급	1,552,800	256	7등급	4,090,650	27
2등급	2,218,800	26	8등급	4,465,020	24
3등급	2,593,170	8	9등급	4,839,390	2
4등급	2,967,540	8	10등급	5,213,760	73
5등급	3,341,910	33	11등급	5,588,130	2
6등급	3,716,280	29	12등급	5,962,710	96
가입자 합계(명)			584		

(근로복지공단 내부자료)

#### 나. 예술인 산재보험 제도 시사점

- 예술인복지법 제정 논의 당시 예술계의 요구는 예술인이 예술활동 중 겪게 될 수 있는 각종 질병 또는 부상, 소득 상실 등에 대해 사회보험 방식으로 보호 받기를 원하는 것이었음.
  - 그러나 제도화 과정에서 사회보험 중 산재보험만 법제화되고, 산재보험의 경우에도 예술인의 일부와 계약에 따른 예술 활동만을 보호하는 형태로 도입되는 결과가 됨
- 이같은 결과는 그간 제도 도입과정에서 법률 개정 등 여러 장애 요인이 있었다고 하더라도
  - 예술인을 기존 사회보험 체계 내에서 보호하는 경우 해당 보험제도 운영의 본래 목적 범위 내로 제한될 수 밖에 없어 예술인 고유의 사회적위험 보호 요구 수준을 모두 충족하기는 쉽지 않다는 점을 보여줌
  - 만약 예술인의 산재보험 도입 과정에서 예술인의 종사실태를 고려한 산재보험법 개정이 있었다면 비록 현재보다는 적용 대상이 많겠지만 모든 예술인이 적용 대상에 포함되거나 모든 예술 활동 중 재해가 보호될 수는 있는 것은 아님



- 고용보험의 경우 산재보험과는 일부 다른 측면이 있으나, 우리나라의 경우 실업에 따른 소득상실 위험을 실업보험 방식이 아니라 고용보험 방식으로 제도화되어 있다는 점에서 예술인의 실업에 따른 소득상실 위험을 대비하는 고용보험제도 역시 분명한 한계가 있을 수 밖에 없음

### 3. 예술인의 고용보험 적용과 정책과제

#### 가. 예술인 고용보험 적용관련 쟁점

##### 1) 고용보험 제도 개요

- 고용보험법은 제1조에서 ‘실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발과 향상을 꾀하고, 근로자가 실업한 경우 생활에 필요한 급여를 실시하여 근로자의 생활안정과 구직 활동을 촉진’을 법의 주된 목적으로 밝히고 있음
  - 이에 따라 고용보험은 주된 사업으로 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여, 모성보호(출산전후 휴가급여 및 육아휴직 급여)를 시행
  - 한편 고용보험은 원칙적으로 근로자는 당연 가입되며, 일부 자영업자의 경우 본인 희망에 따라 보험에 임의가입할 수 있음
- 고용보험의 주된 사업 중의 하나가 실업급여 지급인데 근로자의 경우 실업급여는 다음 4가지 요건을 모두 충족하는 경우에 한하여 지급
  - ① 이직일 이전 18개월간(기준기간) 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상일 것
  - ② 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업(영리를 목적으로 사업을 영위하는 경우 포함)하지 못한 상태에 있을 것
  - ③ 재취업을 위한 노력을 적극적으로 할 것
  - ④ 이직사유가 비자발적인 사유일 것 (이직 사유가 수급자격의 제한사유에 해당하지 아니할 것)

- 따라서 근로자의 경우 실업한 경우라도 실업급여 수급요건을 갖추지 못하는 경우 비록 고용보험에 가입한 경우라도 실업급여를 받을 수 없음<sup>4)</sup>

## 2) 예술인 고용보험 적용 시 쟁점

- 현행 고용보험제도 목적에 따라 예술인의 고용보험 적용 시 보험의 적용 및 보험 운영 방식, 보험급여 기준 설정 등 다양한 정책적 쟁점 발생
  - 그러나 무엇보다 예술인의 고용보험 제도 도입의 주된 목적이 예술활동 중단에 따른 실업급여 수급이라고 한다면, 현행 고용보험법에 따른 경우 예술인의 실업급여 수급 요건을 어떻게 설정할 것인가가 가장 큰 쟁점이 될 것임
- 예술인의 실업급여 수급요건을 일반 근로자 또는 자영업자의 수급요건에 비추어 유사하게 설정하게 한다고 하더라도 예술인의 종사특성을 고려할 때 어떻게 규정할 것인가임
  - 첫째, 예술인의 실업 상태에 대한 정의의 문제인데, 예술인의 실업상태는 근로자의 이직, 자영업자의 폐업과 달리 그 사실관계를 명확하게 확인하기 곤란함. 특정 사업주와 계약해지·만료인 경우에는 실업 상태로 인정 가능하겠지만 상당수의 예술인이 구두계약 또는 구체적인 계약 형태 없이 종사하는 경우 이를 확인하기 어렵기 때문임
  - 둘째, 예술인이 ‘실업’ 상태에 있다 하더라도 ① 예술인으로서 실업급여 수급을 위한 최소 보험가입 기간을 충족 가능한 지 ② 예술인의 취업 의사(재취업)는 어떻게 확인 가능한지 ③ 근로자나 자영업자와 유사하게 어떻게 예술인이 비자발적인 실업상태에 이르게 됐는지, 이를 어떻게 확인할 수 있을 것인지, 향후 제도화될 경우 제도운영 과정에서 구체적 쟁점 발생이 예상됨

---

4) 고용보험에 임의가입한 자영업자의 경우는 실업급여 지급 요건을 달리하고 있는 데, ① 폐업일 이전 24개월간(기준기간) 자영업자인 피보험자로서 갖춘 피보험단위기간이 통산하여 1년 이상일 것 ④ 폐업사유가 법 제69조의7에 따른 수급자격의 제한 사유에 해당하지 아니할 것 ⑤ 고용보험료를 일정 횟수 이상 체납하지 않았을 것(자영업자만 해당)을 요건으로 하고 있음

## 나. 예술인 고용보험 제도 도입(안)

- 예술인 고용보험 적용에 따른 위와 같은 다양한 쟁점을 고려하여 노동부는 지난 정부에서 다음과 같이 예술인 고용보험 적용방안을 마련하고 관련 법령의 개정을 추진한 바 있음

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 적용대상 : 산재보험 적용대상인 예술인 및 이에 준하는 예술인 * 「예술인 복지법」 제2조에 따른 예술인으로서 예술활동의 제공 대가로 보수를 받을 목적으로 체결된 계약에 따라 활동하는 사람</li> <li>- 적용방식 : 임의가입</li> <li>- 적용사업 : 실업급여(고용안정·직능, 모성보호사업은 제외)</li> <li>- 보험료율 : 자영업자와 동일하게 기준보수의 2.0%</li> <li>- 구직급여 : 자발적 이직은 제외하고, 피보험기간 1년 이상, 90~180일간 기준보수의 50% 지급</li> </ul>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

- 구체적으로 적용대상을 살펴보면 산재보험과의 일관성 유지, 관리 가능성, 행정비용 등을 고려하여 산재보험 적용대상인 ‘예술인’ 과 이에 준하는 예술인으로 한정하고 있으며
  - 적용방식은 예술인의 80.0%가 프리랜서이고, 절반이 겸업 예술인이어서 주된 사업주의 특정 어려운 점을 고려하여 산재보험과 동일하게 임의가입 방식으로 적용함
  - 다만, 가입 확대를 위하여 문체부 등을 통하여 산재보험과 동일하게 고용보험료의 50% 지원을 추진함
- 한편 실업급여 수급자격 요건을 충족할 수 있게 예술인의 경우 고용보험 가입기간 전체를 수급자격 판단기간 기준인 피보험단위기간으로 인정하고, 예술직종 종사기간, 임금근로자와의 형평성 등을 고려하여 계약해지·만료 전 36개월간 1년 이상 가입할 것으로 요건을 정함
  - 또한 수급요건의 하나인 이직사유(비자발적)를 ① 근로자·자영업자 등과의 형평성 ② 도덕적 해이에 따른 부작용 방지 ③ 재정 부담 등을 고려하여 중대한 귀책사유가 있거나 자발적 이직의 경우에는 수급을 제한하되

- 계약기간의 만료, 사업 종료 등으로 인한 계약만료, 사업주의 일방적인 계약해지 및 중대한 귀책사유 없는 계약해지의 경우에는 수급자격을 인정함
- 실업급여 금액과 기간은 자영업자와 동일하게 기초일액의 50%를, 급여일수는 피보험기간에 따라 90~180일을 수급기간으로 정함

#### 다. 예술인 고용보험 정책과제

- 기존 노동부의 예술인의 고용보험 제도 도입(안)은 현행 고용보험법 제도 틀 내에서 예술인의 종사 실태와 보험행정력을 고려하여 예술인의 실업위험을 보호할 수 있는 현실적인 대안임
  - 그러나 제도 도입 시에도 노동부(연구용역)는 예술인 적용대상 추정 수(약 30만명) 중에 수급요건 충족 가능성을 고려한 가입 예상자는 약 2만 7천명 수준일 것으로 추정됨
- 고용보험 제도 도입에 따른 이와 같은 예술인의 실업 보호 규모 추정은 예술계의 요구 수준에는 당연히 크게 미흡할 것임.
  - 그러나 예술분야 종사자의 특성상 임의가입 방식의 제도 도입이 불가피한 점을 감안할 필요
- 한편 제도의 실효성 측면에서 여전히 일부 분야 예술인에 대해서는 추가 대안으로 산재보험의 특수형태근로종사자 특례 적용제도 도입을 검토할 수 있을 것임
  - 그러나 이 경우에도 일부 분야 예술인으로 적용대상이 한정되고 고용보험법 개정을 통해 특수형태근로종사자 특례 규정을 별도<sup>5)</sup>로 신설하여야 한다는 점에서 추가 법 개정을 위한 준비가 필요하다는 한계도 있음

5) 특수형태근로종사자에 대한 고용보험 특례 적용 방식의 경우 장석춘의원(환경노동위원회)에 의해 「고용보험법」 및 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 개정(안)으로 제출된 상태임 ('16.9월)

#### 4. 맺음말

- 예술인복지법 제정을 통해 예술인 사회보장의 하나로 2012년 처음 산재보험 제도가 도입되었으나 결국 일부 예술인만 산재보험으로 보호하는 결과가 됨
  - 예술인 고용보험 제도 도입을 추진 중이나 현재 마련된 제도는 산재보험과 유사한 한계를 나타낼 것으로 예상됨
- 그러나 우리나라의 사회보험은 사용자-피용자 관계를 기본으로 제도화되어 있어, 종사형태가 매우 다양한 예술인을 사회보험 제도로 모두 포섭하여 보호하기는 매우 어렵다는 점을 충분히 고려할 필요
  - 예술인의 예술 활동에 따른 사회적 위험을 보호하기 위하여 기존 사회보험 방식을 통한 제도 편입은 분명히 필요할 것임
  - 그러나 한편으로 예술인의 사회보험 제도 편입을 위해서는 각각의 사회보험 목적과도 맞는 부분이 있어야 할 것임.
- 따라서 예술인 사회보험의 경우 예술분야 전체가 아닌 사회보험으로 보호가 가능한 영역에 일부 우선하여 제도화를 추진할 필요가 있음





주제발표

**예술인 권익보장과 불공정행위 근절을 위한 정책과제**  
**- 예술인복지법 개정을 중심으로 -**

발표자



황 승 흠

(국민대 법대 교수)





# 예술인 권익보장과 불공정행위 근절을 위한 정책과제

예술인복지법 개정을 중심으로

황 승 흠 (국민대 법대 교수)

## CONTENT

- ◆ 1. 예술인의 권익보장
  - ◆ 예술가의 헌법적 권리보호와 불공정행위 금지 제도
- ◆ 2. 예술인보호를 위한 불공정행위 금지 제도의 경과
  - ◆ 도입배경 · 현황 · 성과와 한계
- ◆ 3. 예술인복지법 개정사항
  - ◆ 불공정행위 금지 제도의 실효성을 높이기 위한 법개정 방안

# 1. 예술인의 권익보장

예술가의 헌법  
적 권리보호와  
불공정행위금  
지제도



## 헌법의 문화국가 원리

- ◆ 예술법제 논의의 출발점 ▶ 우리 헌법이 문화를 지향한다는 점 ▶ 문화국가 원리
- ◆ 헌법 전문: “문화의 ... 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고”
- ◆ 헌법 제9조: “국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다.”
- ◆ 문화기본법 제2조(기본이념)
  - ◆ 문화가 민주국가의 발전과 국민 개개인의 삶의 질 향상을 위하여 가장 중요한 영역 중의 하나
  - ◆ 문화의 가치가 우리 사회 영역 전반에 확산
- ◆ 헌법의 문화국가 원리 실현을 위해 예술가에 대한 특별한 취급이 요구됨

## 헌법 제22조제2항의 예술가의 권리보호

- ◆ 제헌헌법 제14조제2항 : “예술가의 권리는 법률로써 보호한다.” ▶ 현행 헌법 제22조 제2항
  - ◆ 제헌헌법에서 부터 이어져 왔음에도 잊혀진 조항
- ◆ 헌법 제22조제1항의 예술의 자유는 모든 국민에게 보장
- ◆ 헌법 제22조제2항은 직업으로서의 예술가에 대한 특별한 보호
  - ◆ 예술가는 국민의 일원으로서 예술의 자유를 보장받으며 특별히 그들의 권리는 법률로써 보호한다.
- ◆ 헌법 제22조제2항에 따라 예술가의 권리와 이익[권익]을 보호하는 법률이 제정되어야 함
  - ◆ 지적 재산권법으로 충분한가? ▶ 이를 넘어서 예술가의 제반 권익보장을 위한 법률 필요

## 헌법 제22조제2항과 불공정행위 금지제도

- ◆ 불공정행위는 국가가 아니라 민간영역인 예술사업자에 의한 예술가의 권익 침해 문제
  - ◆ 국가에 의한 침해는 예술의 자유 침해 문제
- ◆ 직업으로서의 예술가에 대한 예술사업자의 지배력 또는 영향력을 통제할 필요 ▶ 헌법 제22조제2항에서 정하는 직업으로서 예술가의 권리보호의 핵심과제
  - ◆ 예술가가 예술사업자에게 고용 ▶ 근로기준법의 적용
  - ◆ 예술가가 대중문화예술인 ▶ 대중문화예술산업발전법의 적용
  - ◆ 계약을 통해 예술사업자에게 용역제공 ▶ 공정거래의 영역 ▶ 불공정행위 금지 제도를 통해 법률로써 보호



## 2. 예술인 보호를 위한 불공정행위 금지제도의 경과

예술인 신문고를 만나면?

도입배경  
현황  
성과와 한계



### 도입경과와 배경

- ◆ 도입경과
  - ◆ 예술인복지법 1차개정(2013.12.30) : 금지행위 제도 도입
  - ◆ 예술인복지법 2차개정(2016.2.3) : 불공정행위로 개칭/ 재정지원 중단·배제조치
- ◆ 도입배경 : 예술인 보호의 사각지대 해소
  - ◆ 예술인복지법 제정시 사회보장에 있어 예술인의 근로자 의제 불채택 ▶ 기술지원의 예외적 경우를 제외하고 예술인의 근로자 성격이 거의 인정되지 않음 ▶ 근로기준법 적용안됨
  - ◆ 독점규제법의 불공정행위는 사업자를 전제로 하여 예술인에 적용하기 어려움

## 예술인복지의 틀안에서의 불공정행위 금지제도

- ◆ 예술인의 권익보장에 대한 별도의 법체계가 없는 상태에서 예술인복지법에 불공정행위 금지제도 규정
  - ◆ 예술인복지법 제3조는 예술인의 지위와 권리에 대해 규정 ▶ 제3항 : 불공정한 계약을 강요당하지 않을 권리
  - ◆ 넓은 의미의 예술인복지 ⇨ 예술인의 권리보호를 통한 복지 향상
- ◆ 불공정행위 금지는 복지지원과 달리 재원이 필요하지 않고 보호되는 예술인 범주의 제한 또한 필요하지 않음 ▶ 전통적 의미의 예술인복지와 차이
- ◆ 예술인복지법의 틀안에 성격이 다른 복지지원과 불공정행위 금지를 함께 규정하는 것이 타당한 것인가?

## 불공정행위 금지 제도의 목적과 예술인의 성격

- ◆ 제도의 목적 : 예술인의 자유로운 창작활동과 정당한 이익 보호 ▶ 예술인 보호
  - ◆ 불공정행위 금지라는 사업자 보호 제도의 틀안에 있으나 예술인 보호를 목적
- ◆ 예술인은 사업자인가?
  - ◆ [1]불공정한 계약을 강요행위/[4]정보의 부당이용 · 제공행위 ▶ 사업자로서 성질 보호
- ◆ 예술인의 용역제공의 대가는 임금인가? ▶ 사업자간의 대가 수수는 원칙적으로 민사문제
  - ◆ [2]수익배분 거부·지연·제한 행위 ▶ 근로자로서 성질 보호
- ◆ 예술인은 사업자도 근로자도 아닌 특수한 지위를 보유
  - ◆ [3]예술창작활동 지시 · 간섭 · 행위 ▶ 예술인의 특수한 지위 보호

## 불공정행위 신고 현황 (2017.10.25 기준)

구분	문학	미술	사진	건축	음악	국악	무용	연극	영화	연예	만화	합계
2014	2	2			2			44	1	40		91
2015		7			8		1	48	3	26	2	95
2016	1	13	1		8	1	3	50	3	69	1	150
2017	17	16	1		7	1	1	58	2	30	4	137
계	20	38	2		25	2	5	200	9	165	7	473
비율 (%)	4.2	8	0.4		5.3	0.4	1.1	42.3	1.9	34.9	1.5	100

## 성과와 한계 [1]

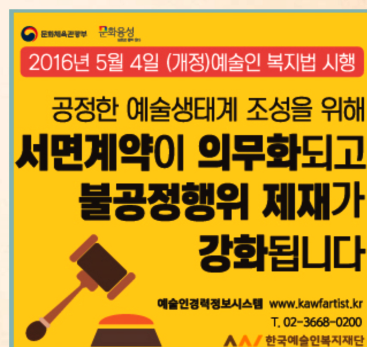
- ◆ 지속적인 신고사건의 증가 : 91→95→150→165(?)
  - ◆ 그럼에도 제도의 도입 단계라 평가 ▶ 불공정행위 신고를 꺼리는 예술계 관행이 한계
- ◆ 예술단체 네트워크를 통한 신고체제 구축과 확대
  - ◆ 한국예술인복지재단(402건), 방송대중음악기술훈원신문고(40건), 영화인신문고(15건), 한국뮤지컬협회 (13건), 한국방송연기자노조(3건)
- ◆ 연극과 연예 분야가 전체 신고사건의 77.2% ▶ 실연자 중심의 출연료미지급 문제
  - ◆ 다른 예술 분야의 신고체제 활성화 및 제도 인지도 제고 과제
- ◆ 독립계 기관으로 준수법 업무에 대한 처리에 절차적·실무적 한계
  - ◆ 문화체육관광부와 업무위탁을 받은 예술인복지재단의 전담 인력 부족

## 성과와 한계[2]

- ◆ 재정지원의 중단·배제라는 강력한 제재장치가 있으나 제도 적용의 현실적 난점
  - ◆ 구체적 사건에 적용을 위한 절차규정의 미비와 적용범위의 지나치게 넓은 문제
- ◆ 대부분의 신고사건이 민사분쟁의 성격을 동시에 갖는 “수익배분 거부·지연·제한 행위”에 해당 (90%이상)하여 제도가 적절히 작동되지 않는 문제 야기
  - ◆ 출연료 미지급 문제의 심각성 ▶ 미지급액은 10만원대에서 100만원 사이가 대부분
  - ◆ 신고인의 목표는 분쟁의 해결 ▶ 불공정행위 금지 제도의 목표는 문화예술사업자에게 대한 시정조치 ▶ 분쟁해결은 부수적인 기능일 뿐 주기능이 아님
- ◆ 불공정행위 예방 기제의 부족으로 사후 조치만으로 불공정행위 근절에 근본적 한계
  - ◆ 서면계약 의무의 현실화와 표준계약서 적용의 확산이 실질적인 불공정행위 예방대책

### 3. 예술인복지법 개정사항

불공정행위 금지 제도의  
실효성을 높이기 위한 법개  
정 방안





## 예술인 적용대상의 확대

- ◆ 현행 제도에 따르면 예술활동 증명을 할 수 없는 예술인은 불공정행위 금지 제도의 보호를 받을 수 없음
  - ◆ 예술인복지법의 예술인 정의는 예술활동을 업으로 하는 자로서 예술활동을 증명할 수 있는 자임
  - ◆ 예술활동 증명을 할 수 없는 신진예술인, 경력단절 예술인은 보호의 사각지대에 놓이는 문제
- ◆ 예술복지법 시행령 개정을 통해 불공정행위 금지제도의 적용대상이 되는 예술인은 예술활동의 증명을 요구하지 아니하도록 함

## 문화예술사업자의 범위 확대

- ◆ 현행법에서는 불공정행위를 하는 문화예술사업자[문화예술사업자등]의 요건으로 예술인과 계약을 체결하는 자임을 요구함
  - ◆ 예술인과 계약을 체결하는 자는 통상 법인인 경우가 대부분인데 법인이 문화예술사업자로서 법적 책임을 짐
  - ◆ 법인이 빈껍데기에 불과하여 변제능력이 없는 경우에는 예술인을 보호할 수 없는 문제
- ◆ 문화예술사업자의 요건 중의 하나인 예술인과 계약을 체결하는 자를 삭제하여 계약체결 여부와 관계없이 불공정행위를 한 사업자에게 문화체육관광부 장관의 시정 명령을 할 수 있도록 함



## 시정명령 불이행 사실 통보

- ◆ 예술인복지법 제2차개정(2016.5.4 시행)으로 시정명령을 이행하지 아니하는 경우 재정지원 중단·배제 규정이 도입
  - ◆ 절차규정의 미비로 현실적 실행에 어려움
  - ◆ 지자체 등은 시정명령 불이행을 통보받아야 재정지원배제 가능
- ◆ 문화체육관광부 장관이 문화예술사업자가 시정명령을 이행하지 아니하는 경우 재정지원을 중단·배제하도록 관계 중앙행정기관, 관련기관 및 지방자치단체에 통보하도록 함

## 재정지원 중단·배제 기한

- ◆ 현행법에서는 시정명령을 이행하지 아니하는 경우 재정지원 중단·배제의 기한이 정해져 있지 아니하므로 적용기한이 무기한으로 해석될 우려
  - ◆ 무기한의 재정지원 중단·배제는 지나치게 가혹
- ◆ 재정지원을 3년 이내의 범위에서 중단하거나 배제할 수 있도록 함
  - ◆ 문화체육관광 연구개발사업관리규정 ▶ 연구개발 결과 극히 불량하여 실패한 사업으로 결정된 경우 3년의 참여제한
  - ◆ 과학기술기본법 ▶ 5년의 범위에서 국가연구개발사업의 참여제한

## 재정 중단 효과

- ◆ 현행법에서 재정지원의 중단 만을 규정할 뿐 그것의 효과에 대하여 구체적으로 정하지 않음.
- ◆ 재정지원 중단조치의 내용 및 절차 규정의 미비로 제도실행의 난점발생
- ◆ 국가 또는 지방자치단체가 재정지원을 중단하는 결정을 한 경우 이를 문화예술사업자에게 통보하여야 하며, 그 중단하는 사업에 대해 추가적인 지원금 교부하지 아니하여야함
- ◆ 국가 또는 지방자치단체는 재정지원이 배제되는 문화예술사업자가 거짓 또는 부정한 방법으로 재정지원을 받은 경우 기한을 정하여 그 지원금과 이자의 반환을 명하여야 함

## 시정조치를 명령받은 사실의 공표기준·절차

- ◆ 예술인복지법 제정시 시정명령의 내용으로 “불공정행위로 인하여 시정조치를 명령받은 사실의 공표”가 규정됨
  - ◆ 공표 제도의 시행을 위한 구체적인 공표기준·절차 규정의 미비로 공표명령을 하는데 어려움
- ◆ 법률의 위임근거-시행령-고시의 제정으로 공표기준·절차 마련 ⇒ 공표 제도가 실현가능하도록 법제 정비
  - ◆ 예술인에 대한 수익배분 거부 행위로 인한 시정조치를 명령 받은 사실의 공표
    - ▶ 임금체불 사업자의 명단공개의 효과

## 행정제재처분의 효과승계

- ❖ 불공정 행위를 한 사업자가 시정명령을 받기 전에 영업양도·상속·합병을 한 경우 그 양수인·상속인·합병후 존속 법인 또는 신설 법인에게 시정명령을 할 수 있는가?
- ❖ 양수인·상속인·합병후 존속법인 또는 신설 법인은 그 영업자의 지위 승계
- ❖ 불공정행위로 인한 시정명령 및 재정지원 중단·배제의 효과는 1년간 영업자의 지위를 승계받은 자에게 승계하도록 함.

## 분쟁조정외 법적 근거 마련

- ❖ 불공정 행위 유형 중 “수익배분의 거부·지연·제한행위” 신고사건은 분쟁의 성격을 함께 갖고 있어 시정조치를 위한 프로세스와 분쟁해결 프로세스가 동시에 진행
  - ❖ 피해예술인의 목표가 분쟁해결에 있는 경우가 대부분이어서 시정조치보다 분쟁조정의 필요성이 있음
- ❖ 문화체육관광부 장관의 시정명령에 앞서 분할변제, 변제의 연기, 변제액의 조정 등의 조정안의 제시를 통해 이를 신고인과 피신고인이 받아들여 분쟁조정이 이루어지면 불공정행위 시정조치 절차를 중단하고 사건을 종결하도록 하여 처벌보다는 문제해결을 중시하는 프로세스의 마련 필요.
  - ❖ 한국예술인복지재단이 예술인과 문화예술사업자간의 분쟁조정 사업을 할 수 있는 법적 근거를 예술인복지법에 마련

## 예술인권익위원회 설치

- ◆ 문화체육관광부 장관의 불공정 행위 시정 명령의 신중한 처리를 위해 문화체육관광부 예규로 설치·운영되는 자문기구의 자문을 거치도록 함
- ◆ 불공정 행위 시정 명령은 준사법적 결정의 성격을 가지고 있어 법률로 정하는 합의제 기구의 의결 필요
  - ◆ 독점규제법의 불공정 행위 ▶ 공정거래위원회
  - ◆ 예술인권익위원회의 의결에 따라 문화체육관광부 장관이 시정 명령을 하도록 함
- ◆ 법정 의결기구 설치의 어려움으로 볼 때 불공정 행위 시정 명령 의결 뿐만 아니라 다른 예술인 권익 관련 준사법적 결정을 의결할 수 있는 권한을 가진 기구의 설치가 바람직

## 불공정 행위 금지제도 개선사항의 법제화 방안

- ◆ 제1안 : 예술인복지법을 개정하는 방안
  - ◆ 현행 법체계를 유지하는 장점. 법률개정이 상대적으로 용이함
  - ◆ 예술인복지법에서 불공정 행위 부분이 지나치게 비대하게 되어 예술인 복지라는 본연의 과제가 약화되어 보이는 문제.
  - ◆ 같은 법에서 예술활동 증명을 하는 예술인과 그렇지 않는 예술인의 이중 기준을 인정함으로써 인한 법체계의 문제. 예술활동 증명 제도의 약화 가능성
  - ◆ 불공정 행위 금지제도 만을 위해 의결기구를 설치하는 난점 ▶ 의결기구만 빼고 법안이 통과될 가능성 높음

## 불공정행위 금지제도 개선사항의 법제화 방안

◆ 제2안 : 예술인에 대한 불공정행위 금지제도를 새로 마련될 **예술가 권익보장법에 옮겨 규정하는 방안**

- ◆ 블랙리스트 사태 방지를 위한 예술활동의 자유 보장을 포함한 예술가의 권익보장 정책과 추진방안을 담은 법률에 불공정행위 금지제도를 함께 규정하여 예술가 권익보장의 실효성 제고
- ◆ 예술인복지법과 분리되어 있으므로 예술활동증명을 요하지 않는 예술가라는 별도의 용어를 사용하여 체계혼란 방지 ▶ 예술인복지법은 예술인 복지라는 본연의 임무에 집중
- ◆ 불공정행위를 포함하여 예술가의 권익보장을 다루는 예술가권익위원회라는 의결기구 설치가 보다 용이
- ◆ 독립된 법률 제정의 상대적 어려움

감사합니다.

memo

memo