

제도적 접근을 통한 예술인 복지 향상 정책방안

고혜영*, 황경수**

*제주대학교 행정학과 박사과정, 사회과학연구소 특별연구원

**제주대학교 행정학과 교수, 사회과학연구소 소장

e-mail:kohyoung2111@jejunu.ac.kr

A Policy measures to improve the Welfare of Artists through Institutional Approach

Hye-young Ko*, Kyung-soo Hwang**

*Ph. D. of Dept. of Public Administration, Jeju National University, Institute of Social Science Special Researcher

**A Professor of Dept. of Public Administration, Jeju National University, Institute of Social Science Research Director

요 약

예술이 갖는 특성으로 인해 시장실패가 일어나고 프로젝트 형태의 제작방식으로 인한 과잉공급과 승자독식 현상 등으로 인해 예술인의 임금수준은 감소되고 있다. 또한 예술은 공공재, 공익적 성격을 가지고 있어 복지국가를 지향하는 나라들의 지원이 정당성을 얻고 있다. 본 논문에서는 주요 국가와 우리나라의 예술인 복지 제도를 살펴보고 우리나라의 예술인 복지 향상을 위한 정책을 제언한다. 특히 우리나라는 전 세계적으로 두 번째로 「예술인 복지법」이 제정되어 그 근거가 마련되어 있으나 예술인 복지 수준은 미흡하여 세부정책의 마련이 필요하다. 이에 예술인 복지 지방분권 및 네트워크 형성, '예술인'을 특별 직업군으로 새롭게 규정, 예술인 특성에 맞는 조합 제도 구축, 예술인 공제사업의 추진, 예술인 복지 금고 설립 및 운영, 예술인 복지를 위한 전문 인력 양성을 제언하였다.

1. 서론

최근 신종 코로나 바이러스의 유행으로 프로젝트 중심의 제작방식으로 예술 활동을 하는 프리랜서 예술인들은 경제적 어려움을 겪게 되었다. 또한 프리랜서가 대부분인 예술인들은 4대 보험 가입 대상자에서 제외되어 있어 국가의 지원 혜택을 받을 수 없는 문제점까지 드러나게 되었다. 이에 본 연구는 주요 국가의 예술인 복지 제도와 우리나라의 예술인 복지 제도를 살펴본 후 복지국가로서 예술인의 복지 지원의 향상을 위한 정책을 제언하고자 한다.

2. 예술인 복지에 대한 이론적 논의

2.1 예술의 시장실패와 예술인의 경제적 어려움

예술은 기술이 발전한다고 생산성이 향상되지 않으며, 창작과 소비에 있어 정보의 불균형이 존재한다. 이에 거래비용이 높고, 독과점이 존재하며, 공공재의 성격으로 시장실패가 일어난다. 이러한 예술시장의 비예측성과 불확실성에도 불구하고 문화예술 부문의 인력이 과잉공급 되고, 프로젝트 형태의 제작방식, 예술분야의 '승자독식 현상' 등이 예술인의 임금

수준을 감소시키고 있다.

2.2 복지국가로서 국가지원의 정당성

복지국가란 “사회구성원의 복지를 국가가 책임지는 시스템”으로 산업혁명 이후 자본주의적 국가의 진행과 이에 맞선 마르크스주의적 논의의 해결책으로써 대두된 다양한 형태 중 하나의 기제라 할 수 있다. 여기서 예술인들에 대한 복지는 사회주의적 모습처럼 계획적인 기획아래, 정해진 지원이라는 틀의 문제점을 극복하고, 예술인들을 경쟁의 장으로 몰아서 '독식하는 승자(winner's economy)' 소수를 제외하고는 대부분이 가난해지는 자본주의적 경제 상황의 문제도 해결하려는 노력이다.

2.3 문화예술의 공공성

예술의 공공성은 존재적 차원과 규범적 차원에서 인정을 받으며 사회적 영향력과 다양한 사회 형식들과의 접목으로 예술을 공공재, 공익적 성격이 나온다고 할 수 있다. 이로 인한 외부효과와 경제적 가치가 있어 정부의 지원이 지속되어야 한다고 할 수 있다.

3. 주요 국가 예술인 복지 제도의 논의

3.1 프랑스의 예술인 복지 제도

프랑스는 예술인을 위한 ‘사회보장제도’가 있으며, 저작권을 받는 예술인을 대상으로 하는 제도와 고용된 예술인을 대상으로 하는 제도로 되어있다.

실업보험인 ‘앵페르미망(Intermittent du spectacle)’을 운영하여 비정규직인 공연·영상 분야 예술인을 지원하고 있다. 프랑스 노동법전 제7편 공연예술인에 대한 규정에서 근로계약 추정을 규정하여 민법상의 용역 계약을 하는 자영업자가 아닌 예술인의 활동을 노동 계약으로 추정하고 실업보험에 적용시키고 있다. 실업보험 수급이 종료된 앵페르미망에 대해서는 ‘전문화연대기금(Le Fonds de Professionnalisation et de Solidarité)’을 두어 추가로 지원하고 있다.

프랑스의 시민혁명이 이루어지면서 결성되기 시작한 예술인 노동조합은 현재 직종별 예술계 노동조합들의 연합(연맹)으로 되어 있다. 노동조합은 예술인의 권익보호를 위한 이해대변의 역할뿐만 아니라 정책수립 과정에도 관여하여 예술인들에게 실질적으로 필요한 정책이 수립되도록 하고 있다.

또한 다양한 형태의 예술인 협동조합을 결성하여 일자리 창출을 통해 경제적 안정을 도모하며 지역발전과 지속가능한 개발에 참여함으로써 예술의 공익 실현에 기여하고 있다.

3.2 독일의 예술인 복지 제도

독일은 1981년에 「자영 예술인과 언론인의 사회보험에 관한 법률(Gesetz über die Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten)」을 제정하였다. 이 법은 예술인의 기본적 사회보장을 위한 법률로 우리나라의 「예술인 복지법」의 적용 범위보다 작다고 할 수 있다.

‘예술인사회보험제도(Kunstlersozialversicherung: KSV)’는 공적연금(국민연금)과 건강보험에 대해서만 혜택을 부여하며 실업급여는 제공하지 않는다. 낮은 소득으로 인해 납부하는 보험료가 적은 자영 예술인을 위해 ‘리스터 연금’, ‘취업 연금’을 추가로 운영하여 충분한 노후를 보장하고 있다.

독일 정부는 「사회법III」 제364조에 의거한 ‘실업수당II’에 저소득 프리랜서에게 실업급여를 지급하도록 함으로써 프리랜서로 활동하는 예술인들이 지원을 받을 수 있게 되었다. 그러나 ‘가입자’를 기본으로 하고 있어 자영업 자유 직업인에 속하는 예술인들은 제외되는 한계가 있다.

3.3 미국의 예술인 복지 제도

자유주의 기조 및 시장 원리에 충실한 미국 복지 정책의 특징으로 예술인을 위한 복지 제도도 최소한의 개입을 한다. 중앙정부 기관에 문화부가 존재하지 않을뿐더러 예술인을 위한 복지법도 존재하지 않는다.

미국은 사적지원을 중심으로 하고 있기 때문에 각 분야별 직군의 예술인들이 자신의 이익을 대변할 산별노동조합을 만들어 제작사들과 협력·경계의 관계를 형성하며 문화산업의 발전을 이끌어 왔다.

예술인들을 위한 보험과 연금은 고용주와의 사적지원으로 이루어지거나 조합에서 직접 기금을 운영하여 의료 및 연금 서비스를 제공하기도 한다.

‘미국연방예술기금(National Endowment for the Arts, NEA)’를 창설함으로써 문화예술 정책을 시작하였다. 미국 문화 진흥을 위한 공적 기금으로 예술 관련 기금으로는 가장 큰 규모로 예술 단체에 보조금 형태로 직접 지급을 한다.

3.4 네덜란드의 예술인 복지 제도

네덜란드는 1999년 예술인을 위한 특별법인 「예술가 노동과 수입제정법(Artist's Work and Income Scheme Act)」를 제정하였으나 과도한 지출과 형평성 문제가 제기되어 2012년 1월 1일에 폐기되었다.

전 국민의 최저소득을 보장하기 위한 방안으로 공공부조를 개발하여 운영하는 네덜란드는 예술인들에게 특별한 지위를 부여하여 ‘예술인최저생활보장제도(Wet Werk en Inkomen Kunstenaars, WWIK)’를 운영한다. 이는 저소득 예술인 계층을 위한 ‘사회부조’로서 생계유지의 위험 때문에 예술 활동에 전념하지 못하는 어려움을 해소하기 위한 제도이다.

또한 문화 관련 활동들을 지원하기 위한 목적으로 ‘정부문화예술기금(cultuursubsidie)’을 제공하며, 정부의 문화정책 수행에 중요한 역할을 수행한다.

[표 1] 예술인 복지 제도의 비교

	프랑스	독일	미국	네덜란드
‘예술인 복지법’의 유무	×	△	×	△
예술인을 위한 고용보험(中 실업보험)의 유무	○	×	×	×
그 외 보험의 유무	×	○	○	△
예술인 공동체의 유무	○	×	○	×
예술인을 위한 기금의 유무	○	×	○	○

※일반사회보장제도는 제외, 예술인을 대상으로 한 복지제도만을 기준으로 본 연구자가 재구성

4. 우리나라 예술인 복지 제도의 논의

4.1 예술인 복지법

2011년에 제정된 「예술인 복지법」은 최근 2019년 12월 3일에 일부 개정되어 2020년 6월 4일부터 시행될 예정이다. 이번 개정에서 문화예술용역 서면계약서 작성의무 및 관리 감독에 대한 규정이 마련되어 공정한 문화예술 생태계 조성을 위한 규제 및 직업적 권리가 체계화 되었다고 할 수 있다.

4.2 예술인 고용보험의 도입과 그 의의

정부의 일자리 위기 극복을 위한 고용 및 기업 안정 대책 발표에 이어 2020년 5월 20일 국회 본회의에서는 예술인들에게 고용보험을 적용하는 「고용보험법 일부개정법률안」과 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 일부 개정법률안」이 통과되어 공포와 시행을 앞두고 있다. 예술인 고용보험의 도입은 2009년부터 논의가 이루어지기 시작하여, 약 10여년 만에 이루어진 결과이다. 제도의 안정적인 정착을 위한 후속조치가 필요하다.

4.3 예술인 공동체

예술단체에 고용된 예술인들은 노동조합에 가입하여 이해를 대변하며, 이외에 산별노동조합의 형태로 결성되어 장르별 예술인의 노동권과 생존권 보장을 위해 활동하고 있다. 최근에는 프리랜서, 단속적 노동을 특징으로 하는 예술인을 중심으로 준-노동조합이라 할 수 있는 유니온 조직들이 결성되어 활동하고 있다.

사회적 경제 조직인 협동조합과 사회적 기업은 자율·자족의 성격을 지니면서 일자리 창출의 효과까지 있어 문화예술 분야가 갖고 있는 불안정한 고용의 문제를 해결할 수 있는 적합한 법인격 기업이라 할 수 있다. 문화예술분야에 이러한 기업의 활성화가 필요하다.

4.4. 한국예술인복지재단의 사업

재단의 사업은 창작역량강화, 불공정관행개선, 직업역량강화, 사회안전망구축, 예술활동증명 및 기반 조성의 다섯 영역으로 나누어서 사업을 진행하고 있다. 자세한 내용은 다음의 표와 같다.

<표 2-13> 한국예술인복지재단에서 시행하고 있는 사업

사업 영역	시행 사업
창작역량강화	창작준비금 지원-창작디딤돌
불공정관행개선	예술인신문고 계약 및 저작권 교육 예술인 심리상담 예술인 성폭력피해 신고상담 예술인 성폭력 예방지원
직업역량강화	예술인 파견지원-예술로 예술인 자녀돌봄 지원
사회안전망구축	예술인 사회보험료 지원(국민보험, 고용보험) 예술인 산재보험 예술인 의료비 지원
예술활동증명 및 기반 조성	예술활동증명 예술인 패스 예술인생활안정자금(용자)

※출처 : 2020 한국예술인복지재단 사업안내 참고

5. 예술인 복지를 향상을 위한 정책 제언

5.1 예술인 복지 사업의 지방분권 및 네트워크 형성

한국예술인복지재단에서 시행해오던 예술인 복지 사업을 지방의 문화예술기관, 행정기관으로 이전시켜 행정·복지 서비스 운영의 효율성을 높일 필요가 있다. 지방정부와의 네트워크 연계 및 지방 문화기관을 통하여 오프라인 신청 및 전달 체계를 갖추어 접근성을 높일 필요가 있다. 또한 지역의 특성에 맞는 복지 사업을 지방정부가 자율적으로 운영하여 지역의 예술인들에게 맞춤형 복지 서비스를 제공할 필요가 있다. 이를 통하여 복지 서비스가 상호보완적이며, 동시·복합적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다.

5.2 ‘예술인’을 특별 직업군으로 새롭게 규정

‘근로’란 정신노동과 육체노동을 뜻하는 점에서 예술 활동 또한 직업 활동의 범주에 들어갈 수 있으므로 예술 활동을 하는 프리랜서 예술인들이 ‘근로자’의 신분을 얻을 수 있도록 예술인을 특별 직업군 새롭게 정의할 필요가 있다. 이로써 예술인 복지에 대한 사회적 합의를 얻을 수 있을 것이다.

5.3 예술인들을 위한 조합에 대한 제도 구축

예술인의 특성을 반영한 노동조합, 협동조합, 사회적 기업의 활성화를 위한 제도의 마련이 필요하다.

5.4 예술인 공제사업 추진

노후소득보장에 있어 4대 보험 가입 대상에서 제외되어 있

는 프리랜서 예술인들은 어려움이 있다. 이로 인한 문제를 예술인 공제사업을 통하여 일정부분 해결할 수 있다. 직업적인 특성으로 인한 불규칙적이고 불연속적인 소득을 고려하여 자유납입 형식의 공제제도를 설계하여 운영한다면 예술인 노후 소득보장이 일부 해소될 것이다.

5.5 예술인 복지금고 설립 및 운영

경제적 지위가 열악해 금융서비스의 사각지대에 놓여있는 예술인의 특성과 사회적 기여 인정에 바탕을 둔 안정적이고 발전적인 예술인 복지금고의 운영과 예술인 맞춤형 금융서비스 제공이 필요하다.

5.6 예술인 복지를 위한 전문 인력 양성

예술인 복지의 영역이 확대되고 있어 이에 안정화를 도모하려면 이를 수행할 전문 인력이 많이 필요하다. 이를 위한 전문 인력 양성이 필요하다고 할 수 있다.

6. 결론

문화예술은 국가의 발전을 위한 교육, 전통의 계승, 국가 이미지 제고 등 여러 분야에 크게 기여한다. 또한 다양한 사회 형식들과의 접목으로 외부효과 및 경제적 효과를 내고 있어 공공재, 공익적 성격을 띠고 있다고 할 수 있다. 이에 예술인을 국가가 특별한 관심을 가져야 할 직업으로 규정할 필요가 있으며 예술인 복지에 대한 시스템적인 논의가 필요하다.

본 연구는 주요 국가와 우리나라의 예술인 복지 제도를 살펴보고 복지국가로서 예술인 복지 수준 향상을 위한 정책을 제언하였다. 중앙에 집중되어 있는 예술인 복지 사업의 지방 분권 및 네트워크 형성, ‘예술인’을 특별 직업군으로 새롭게 규정함으로써 사회복지의 사각지대에서 해소되도록 한다. 예술 활동의 특성에 맞는 조합에 대한 제도를 구축하며, 예술인 공제사업의 추진으로 노후소득을 보장한다. 또한 경제적 지위가 열악한 예술인을 위한 복지금고의 설립 및 운영, 전문 인력의 양성 등을 제언하였다.

2020년 예술인 고용보험의 시행으로 우리나라는 예술인에 대한 복지 수준이 향상되고 있다고 할 수 있으며 이와 함께 일반 국민들의 사회적 합의와 지지가 필요하다. 이제는 우리나라의 예술과 예술인을 보호하려는 국가와 국민의 지원과 인식이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

참고문헌

[1] 이규석·이승엽·박영정·오혜경·임정기, 「예술인 복지 증진

을 위한 정책 연구」, 예술경영지원센터, 문화관광부, 2007년.

[2] 박조원·이귀옥·정은정·박이슬·홍선영, 「주요 국가 예술인 복지정책 사례 조사 연구」, 한국예술인복지재단, 2013년

[3] 김휘정, “예술인 복지 지원의 쟁점과 입법 및 정책 과제”, 문화정책논총, 제25권 2호, pp. 89-114, 2011년.

[3] 강익희, “문화예술 인력의 복지현황과 개선과제”, KOCCA포커스, 제6호, pp. 1-23, 2011년.

[4] 신정완, 「복지국가의 철학」, 서울: 인간과 복지, 2014년.

[5] 박세연 (역) 「예술가는 왜 가난해야 할까: 예술경제의 패러독스」, 경기: 21세기북스, 2009년.

[6] 이홍재, 「문화예술정책론」, 서울: 박영사, 2005년.

[7] 정갑영 외, 「예술인 사회보장제도 연구」, 서울: 한국문화관광연구원, 2003년.

[8] 정철현, 「문화정책」, 서울: 서울경제경영출판사, 2015년.

[9] 정철 외, ‘예술인복지금고 재원조성 방안 연구’, 한국예술인복지재단, 문화체육관광부, 2017년.

[10] 이상렬·정중은, 「미래 문화정책의 방향과 과제」, 한국문화관광연구원, 2017년.

[11] 양혜원 외, 「예술인 고용보험 적용을 위한 문화예술용역 범위 설정 방안 기초연구」, 한국문화관광연구원, 문화체육관광부, 2018년.

[12] 한만주, 「법과 제도에 나타난 예술인 위상에 관한 연구」, 성균관대학교 대학원 박사학위논문, 2015년.

[13] 나은, 「예술인의 법적지위와 사회보장제도-국내외 예술인 정책 사례를 중심으로」, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2012년.

[14] Rosen, Sherwin, “The Economics of Superstars” The American Economic Review, 71(5): 845-858, 1981.

[15] Throsby, D., “The Production and Consumption of the Arts: A View of Cultural Economics” Journal of Economic Literature, 32(1): 1-29, 1994.

[16] 권혜원·권순원, “문화예술인들의 집단적 이해대변 가능성 탐색: 작업장 노동조합주의를 넘어서”, 한국사회, 제17권 2호, pp. 77-116, 2016년.

[17] 김정수, “행정학적 관점에서 본 예술과 공공성의 관계”, 문화예술경영학연구, 제2권 2호, pp. 3-27, 2009년.

[18] 서우석·이경원, “예술인 고용보험 도입의 정책적 이해: 예술인 복지정책과 고용보험 정책을 중심으로”, 문화정책논총, 제33권 1호, pp. 213-241, 2019년.