

예술인 복지법 제정과 정책적 효과성: Kingdon 모형의 적용을 중심으로*

김윤경**

김선형***

본 연구는 예술인 복지법이 제정되기까지 나타난 의사결정 과정을 Kingdon의 정책흐름모형으로 적용하여 분석하였다. 이를 통해 예술인 복지법 제정 과정 속에 나타난 다양한 의사결정의 흐름들이 예술인 복지법의 효과성에 어떠한 영향을 미치게 되었는지 파악하고자 한다. 분석 결과, 정책문제 및 정치의 흐름, 그리고 강력한 정책의 창이 열리게 되면서 예술인 복지법 제정에 관한 필요성은 대두되었으나, 정책 대안의 협의 과정에서 예술인의 특수성이란 가치에 대한 관련 부처와의 합의, 정책 대상으로서 예술인의 정의, 정책대안의 결정을 이끌어가는 정책선도자의 역할의 부족으로 예술인 복지법은 기존 원안이 갖고 있던 기대효과를 일부 배제한 채 제정되었다. 예술인 복지법 시행 이후 현재까지 계속되는 개정안에 대한 사회적 요구와 이를 위한 정부 및 관련 부처와 기관의 노력에 빚대어 볼 때, 본 연구는 기존 연구들이 제시하지 못했던 법 제정 과정의 근원적인 분석을 통해 보다 효과적이고 체계적인 정책 형성을 위한 의사결정의 과정 및 그 역할들을 고찰하고자 한다. 또한 향후 예술인 복지법 제정을 비롯한 정책 형성에 있어 정책을 선도하고 주요한 의제를 이끌어내는 결정자들의 역할이 중요함을 강조하고자 한다.

주제어: 예술인 복지법, 정책흐름모형, 정책 가치 합의, 복지대상으로서의 예술가, 정책선도자

* 본 논문은 “행정사례: 공공관리와 공공정책사례 -예술인 복지법 정책 사례-.” 대영문화사. (2017)를 바탕으로 수정·보완하여 게재함.

** 제1저자, 연세대학교에서 국내 공공 오케스트라의 성과 요인 분석으로 행정학 박사학위를 취득하고 이화여자대학교 음악대학 및 공연예술대학원에서 문화예술정책 관련 강의를 하고 있다. 주요 관심분야는 공연예술을 기반으로 한 공공 문화예술 조직 및 성과 관리, 예술가 노동, 예술지원정책이론, 문화예술과 정치 등이다(yul0127@gmail.com).

*** 공동저자, 연세대학교에서 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 행정의 민주적 거버넌스, 복지정책, 공기업, 조직관리 등이며, 주요논문으로는 “Political polarization on twitter: Implications for the use of social media in digital governments.”(2016), “주민참여예산제도의 제도화 과정 연구:동형화 이론의 검증을 통한 확산의 이해.”(2017) 등이 있다(sunhyoung@yonsei.ac.kr).

I. 서론

1995년 ‘사회보장기본법’이 제정된 이래 국내에서 사회보장은 국민의 기본 권리로 인식되고 개인의 문제가 아닌 사회적 문제로 인식되기 시작하였다(김태완, 2011). 특히, 상대적으로 권력이 박탈되거나 편견의 대상인 소수자들에 대한 복지는 여전히 사각지대로 남아있었기에, 사회 안에서 소수자에 속하는 사람 및 집단들은 사회적 권리 및 보호체계를 만들어나가기 위해 스스로의 목소리를 높여 나가기 시작했다.

그 대표적인 소수자 집단의 하나로 예술가가 있다. 전통적으로 예술가들은 자신만의 특수한 재능을 가지고 미적 가치를 생산하는 자들로서, 사회가 요구하는 계량적이고 생산적인 일들을 하는 사람들이기보다는 자신의 예술적 가치에 더 높은 의의를 두고 자기만족을 위해 사회의 다른 한편에서 활동하는 사람들로 여겨지곤 하였다(Frey and Pommerehne, 1989). 하지만 예술가들이 사회 안에서 직업인으로 살아가며 그들의 권리를 행사하는데 문제가 있음을 국제사회 수준에서 인식하기 시작하면서, 1972년 유네스코에서는 ‘현대 사회에서 예술인의 위치와 역할에 대한 논의’를 시작으로 예술인의 임금, 고용, 교육, 노동조건, 사회보장 상황 등을 조사하였다(박영정, 2008). 그리고 1981년 10월 27일 유네스코 제 21차 총회에서 ‘예술인의 지위에 관한 권고(Recommendation concerning the Status of Artist)’를 채택하여 국제사회에서 예술인의 사회적 지위를 인정하고 보호해주는 움직임의 필요성에 대해 강조하였다(OECD, 1980). 이러한 권고를 바탕으로 프랑스, 독일, 캐나다 등의 서방국가들은 예술인 사회보장제도를 국가 복지정책의 하나로써 정착시키고 예술가들의 사회적 권리 및 삶의 질, 창작 여건 등을 개선하고 지원해주는 다양한 국가사업들을 시행 중에 있다.

이러한 흐름에 후발주자라고 할 수 있는 우리나라도 예술인들의 끊임없는 요구와 사회구성원들의 관심에 힘입어 2011년 예술인 복지법이 제정되었다. 사실, 국내 예술인 복지를 위한 첫 제도적 발판이 된 예술인 복지법은 법안 통과가 되기까지 오랜 기간 다양한 사회 계층의 의견들이 존재하였음에도 불구하고 실질적인 진전 없이 제도화되지 못한 채 머물러 있었다(최정민, 배관표, 최성락, 2013). 그러다가 2011년 한 시나리오 작가의 가난과 배고픔으로 인한 죽음이 결정적 계기가 되면서 법 제정에 엄청난 영향력을 불러 일으켰다. 이러한 흐름으로 보았을 때, 예술인 복지법의 제정

1) 특히, 권고문의 6장에는 예술가의 고용, 작업, 생활여건(Employment, working and living condition of the artist; professional and trade union organizations)에 관하여 유네스코 회원국들이 실시해야 할 예술인 복지에 대한 정책이나 조치 등을 제시하고 있다.

과정은 Kingdon(2003)의 정책흐름모형(Policy Stream Framework) 틀을 적용하여 이해하는 것이 가능하다고 볼 수 있다. 즉, 특정 사안에 대한 문제의 흐름, 대안의 흐름, 정치의 흐름이 뚜렷한 성과 없이 독립적으로 흘러가다가, 어떠한 예측 불가능한 특정 시점에 특정한 계기를 통해 독립적인 흐름들이 갑자기 결합하는 창이 열리고 이로 인해 정책이 형성된다는 Kingdon의 이론은 예술인 복지법의 제정 과정과 매우 흡사한 형태를 지니고 있다.

하지만 예술인 복지법은 시행 7년차를 맞이하며 정책 사업의 다양화 등 양적 성장을 이루었지만 질적 성장에 있어 큰 가시적 성과를 보여주지 못하고 있다(이원재 외, 2014). 이런 현실에 관하여, 예술인 복지법 제정을 주제로 한 선행연구들은 예술인 복지법 제정의 필요성 및 당위성, 그리고 정책 형성 과정 속에 나타난 사실 및 사건을 설명하였으나, 현재 예술인 복지법 시행 이후 개정안에 대한 목소리가 높아지는 현상과 관련하여 법 제정 과정에서의 문제점을 근본적으로 파악한 분석 연구를 진행하지 못하고 있다.

이에 이 연구는 Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여 2011년 예술인 복지법 제정의 흐름 속에서 나타난 이슈들과 의사결정을 분석하여 왜 예술인 복지법이 효과적인 성과를 이루지 못하는지를 밝혀내고자 한다. 특별히 예술인 복지법이 제정되기 위해 열렸던 국회의원회의록을 비롯한 언론보도, 관련 단체들의 성명 등의 내용 분석을 바탕으로 예술인 복지법 제정과 관련한 이슈와 제정 과정 및 의사결정 속에 나타난 의견의 흐름들이 예술인 복지법의 효과에 어떠한 영향을 미치게 되었는지를 살펴보고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 고찰

1. Kingdon의 정책흐름모형

Kingdon의 정책흐름모형은 Cohen, March, and Olsen(1972)의 연구를 통해 개발된 의사결정모형인 쓰레기통 모형(Garbage Can Model)을 의제형성과정에 적용시켜 정책의 결정과정을 설명하는 이론이다(송지현, 이태영 2012; 최정민, 배관표, 최성락 2013). 정책흐름모형은 쓰레기통 모형이 주장하는 조직 혼란 상태에서의 의사결정의 비합리성을 강조하고, 의사결정에 있어 결정적인 역할을 하는 점화계기(triggering event)를 활용하여 정책의 흐름들이 각각 독립적으로 존재하다가 새롭게

대두된 우연적인 문제, 사건, 혹은 계기들을 인식하여 정책이 결정되어가는 흐름을 설명하고 있다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2010). 이 때, 독립적으로 존재하는 정책의 흐름은 크게 정책문제의 흐름(policy problem stream), 정책대안의 흐름(policy alternative stream), 정치의 흐름(politics stream)으로 나타나며, 이러한 흐름들이 우연적으로 결합하다가 정책의 창(policy window)이 열리게 되면서 주요한 정책변동을 통해 결국 정책이 형성된다.

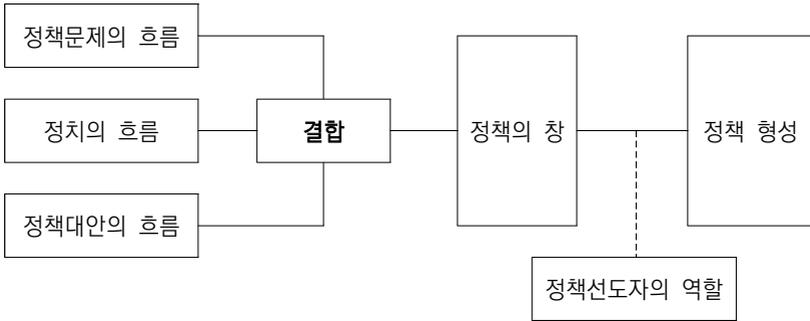
정책의 흐름 과정들을 좀 더 자세히 살펴보면, 먼저 정책문제의 흐름은 정부가 문제를 인식하는 과정으로써 많은 문제들 가운데 정부가 어떠한 특정 문제에 대해서 관심을 갖게 된 현상을 말한다(김명환, 2010; 송지현, 이태영, 2012). 문제를 인식하게 하는 수단은 대표적으로 지표의 변동, 사건 또는 위기, 현재 정책이나 프로그램에 대한 피드백, 그리고 어떠한 강력한 상징 등이 있다(Kingdon, 2003). 둘째로 정치의 흐름은 정책흐름모형에 있어 정책의제 설정에 가장 중요한 역할을 하는 흐름으로 정책문제의 흐름 및 정책대안의 흐름과는 별개로 움직이면서 국가의 분위기, 여론의 변화, 선거결과, 이익집단의 활동, 행정부서의 교체, 선거변화, 의회 구성의 변화 등에 영향을 받으며 정치 특유의 역동성을 지닌다(Kingdon, 2003). 마지막으로 정책대안의 흐름은 전문가들로 구성된 정책공동체를 통해 여러 가지 정책 대안들이 구체화되는 과정이다(송지현, 이태영 2012). 정책 대안의 흐름에 영향을 주는 요소로는 정치체제의 분화 정도, 이익집단의 개입, 문제해결의 실현가능성, 사회의 지배적인 가치와 분위기, 공동체 구성원들과의 가치 합의 등이 있다(Kingdon, 2003; 김명환, 2010). 이러한 다양한 대안들은 모두 채택되는 것은 아니다. 이 중에서 몇 개의 대안만이 선택될 수 있는데, 그 선택의 기준은 기술적 가능성(technical feasibility)과 가치 수용성(value acceptability)으로 나누어 볼 수 있다. 여기에서 기술적 가능성이란 말 그대로 정책 집행의 현실성(feasibility of implementation), 실용 가능성에 대한 논의와 연결될 수 있으며 가치 수용성은 정책을 구성하고 결정하려는 공동체의 가치에 대한 부합으로 볼 수 있다(Kingdon, 2003). 그렇기 때문에 어떠한 정책이 집행이 불가능하다고 여겨지거나, 정책 구성자들이 추구하고자 하는 가치에 대한 합의점을 도출하지 못했을 시에 정책대안은 선택될 수 없다.

Kingdon은 이 세 개의 흐름이 독립적으로 표류하다가 점화계기를 기점으로 결합하여 정책변화의 기회를 맞이하는 현상을 통틀어 정책의 창이 열렸다고 주장한다. 정책의 창이 열리는 기회는 그리 길지 않기 때문에 정책의제가 현실화되어 실제 형성되기 위해서는 위의 세 흐름이 재빨리 결합하여 창을 통과해야 한다(김명환, 2010). 이 때, Kingdon이 특별히 주장하는 개념으로서 정책선도자(policy entrepreneurs)가

있는데, 이는 문제의 흐름과 정책대안의 흐름, 정치의 흐름을 엮어 정책의 창을 열고 그들이 선호하는 대안이 최종적으로 선택되도록 하기 위해 그들이 가진 시간과 에너지, 명성, 돈의 모든 자원을 기꺼이 투입하는 자를 뜻한다(Kingdon, 2003). 정책선도자가 좋은 정책을 형성하는 역할을 감당하기 위해 필요한 자질은 다음과 같다. 첫째, 전문성, 권위 있는 의사결정을 내릴 수 있는 자원 등을 바탕으로 다른 사람들을 대변하고 다른 이들이 정책선도자에게 귀를 기울이게 할 수 있어야 한다. 둘째, 정책선도자는 넓은 정치적 네트워크와 능숙한 협상기술을 가지고 있어야 하고, 나아가 기술적 전문성과 정치적 전문성이 합쳐질 때 더 큰 효과를 발휘할 수 있게 된다. 셋째, 성공적인 정책선도자는 여러 사람들과의 만남과 의견 교환 속에서 법안을 만드는 데 그들의 시간과 자원을 아낌없이 투자할 수 있는 의지와 인내력을 가져야 한다(Kingdon, 2003; 성욱준, 2013).

정책흐름모형은 정책결정 및 정책변동 과정을 설명하는데 유용하다. 특히 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름을 통하여 정책과정을 둘러싸고 있는 환경과 맥락을 거시적인 측면에서 조망할 수 있다는 장점이 있다.(Baumgartner&Jones, 1993; 최성구·박용성, 2014). 즉, 특정 정책과 관련하여 이전부터 존재해오던 다양한 문제와 정책 아이디어, 이와 관련된 분위기나 여론과 같은 정치적 상황 등을 다각적으로 파악할 수 있다. 나아가 Kingdon의 정책흐름모형은 정책형성 및 변동과정에 있어서 정치적 역동성을 보기에 적합한 모형이라고 볼 수 있다. 즉, 어떠한 이슈로 특정 사회문제가 정책 의제화가 되어 특정 시기에 정책으로 형성되었는지, 그 과정에서 어떠한 요인이 주요하게 작용하였으며 추후 유사한 정책의 형성과정에 있어서 시사점은 무엇인지를 진단할 수 있는 분석도구라고 볼 수 있다(신지현 외, 2017). 본 연구의 대상인 예술인 복지법 또한 법이 제정되는 과정 중 정책의 창이라고 볼 수 있는 2011년 한 시나리오 작가의 가난과 배고픔으로 인한 죽음에 표류하던 정책문제 및 정치, 정책대안의 흐름을 결합하는 결정적 계기가 되면서 이 후 법 제정에 엄청난 영향력을 불러 일으켰다. 이러한 흐름으로 보았을 때, 예술인 복지법의 제정 과정은 Kingdon(2003)의 정책흐름모형(Policy Stream Framework) 틀을 적용하여 이해하는 것이 가능하다고 볼 수 있다. 즉, 특정 사안에 대한 문제의 흐름, 대안의 흐름, 정치의 흐름이 뚜렷한 성과 없이 독립적으로 흘러가다가, 어떠한 예측 불가능한 특정 시점에 특정한 계기를 통해 독립적인 흐름들이 갑자기 결합하여 정책이 형성될 수 있는 창이 열리고, 이로 인해 정책이 형성된다는 Kingdon의 이론이 국내 예술인 복지법의 제정과정과 매우 흡사한 형성 과정을 보이고 있다.

〈그림1〉 Kingdon의 정책흐름모형



자료: Kingdon(2003)의 논의를 중심으로 저자가 정리하였음

2. Kingdon의 정책흐름모형에 관한 선행연구 검토

Kingdon의 정책흐름모형은 다양한 영역의 연구에서 활발히 활용되었으며 특히 국내에서는 정책 결정 및 정책 변동을 분석하는 틀로 확대되어 적용되고 있다(최성락·박민정, 2012). 그 중에서도 Kingdon의 정책흐름모형은 정책의제설정의 비합리성을 보여주는 틀로 많이 사용되고 있다. 예를 들어, 복지관련 분야에서의 Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 연구 결과에서도 정책결정의 비합리성을 확인할 수 있었는데, 이 모형으로 입법과정을 분석한 연구는 주로 정책의 창이 열리는 조건과 흐름의 역할, 정책선도자의 유형 및 역할 등을 중심으로 중앙·지방정부 등 단일행정체제를 대상으로 한 사례 분석 연구가 주를 이루었다. 최근 국내 연구의 사례로, 김명환(2010)은 원주시청사 이전 사업의 사례를 통해 Kingdon의 정책흐름모형을 활용하여 지방정부의 정책변동요인을 규명하였다. 이를 통해 지방정부의 정책변동을 가장 강력히 초래한 것은 지방정치의 흐름이었으며 정책 변동의 창이 열렸을 때 원주 시장이 정책선도자의 역할을 하여 세 개의 흐름의 결합을 주도하였다는 것을 밝혔다. 이제경(2010)은 한국장학재단설립등에 관한 법률의 정책결정과정에서 정책문제, 대안, 정치적 흐름이 결합하는 것을 정부가 직접적으로 관여하여 정책의 창이 의도적으로 열리는 양상을 파악하였다. 또한 정부의 의도성을 통해 정책의 창이 열릴 기회를 미리 예측하여 움직인 정책선도자들의 적극적인 역할이 정책의 수용도를 높이는 데에도 큰 기여를 하였다고 보고 있다.

사회복지분야에서의 연구결과에서도 Kingdon의 정책흐름모형을 활용하여 정책결정의 비합리성을 확인한 연구결과들이 있었다. 특히 중앙·지방정부의 입법과정 관련 연구들과 마찬가지로 사회복지 분야의 선행연구들 또한 정책의제설정과정에서 정치의 흐름을 가장 중요하게 논의하고 있다. 복지의 경우, 복지혜택을 받는 수혜자가

직접적으로 드러난다는 특성이 있기 때문에 정당과 국회의원 등 유권자의 표심을 사기 위해 가시적인 성과를 산출해야하는 동기가 강력하게 작용할 수 있다. 이에 대해 정치 관련자들이 누구보다 앞장서서 정치의 흐름에 적극적으로 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다(김주경·현재은, 2014). 송지현, 이태영(2012)은 다문화가족이라는 사회문제가 '다문화가족지원법'으로 제정되는 과정 속에서 나타난 정책 형성과 갈등 요인을 정책의 흐름 및 정책의 창 측면에서 분석하였는데, 이 역시 참여정부의 출범이라는 정치의 흐름이 가장 큰 정책 형성의 역할을 하였으며 법 제정통과를 위해 정책선도자의 역할로 볼 수 있는 가시적 참여자인 학계 전문가, 법무부, 여성가족부의 핵심 관계자들, 국회의원들이 정책 형성에 있어 중요한 역할을 하였음을 강조하였다. 나아가 Kingdon이 주장한대로 정책결정과정은 합리적으로 결정되기보다는 정치적 상호작용을 통하여 역동적인 과정을 거치는 것을 밝혔다.

김지수 외(2012)와 전성욱(2014)은 정책결정과정에서 정책선도자의 역할이 가장 중요하다고 보고 있다. 김지수 외(2012)의 연구에서는 아동 성범죄자에게 위치추적장치를 부착하는 제도의 형성 과정을 Kingdon의 정책흐름 모형으로 분석하고 있다. 이 연구는 특히 정책선도자의 역할이 정책결정으로 이어지는 데 가장 중요한 요소라 보았는데, 제도 도입기에는 야당이 그 역할을 수행하였으며 제도의 강화기에는 여당과 대통령이 정책선도자의 역할을 담당했다고 보면서 정책선도자가 정권의 주도 세력이 되었을 때 더 큰 파급력을 지닌다고 밝히고 있다. 전성욱(2014)의 연구에서도 기초연금 제도라는 정책의 창이 열리게 된 것은 정책선도자가 정책 형성의 흐름들이 완전히 결합되었을 때 그 기회를 잡아 적극적인 역할을 수행하였기 때문에 제도를 정립할 수 있었다고 밝히고 있다. 이를 통해 정책선도자는 수많은 정책결정 대안들 중에서 해당 제도에 대한 국민들의 관심을 불러일으켜 입법자들로 하여금 제도화의 필요성을 뚜렷하게 인식하게 하고 법안을 최종적으로 통과시키는 원동력이 되었다고 주장하였다.

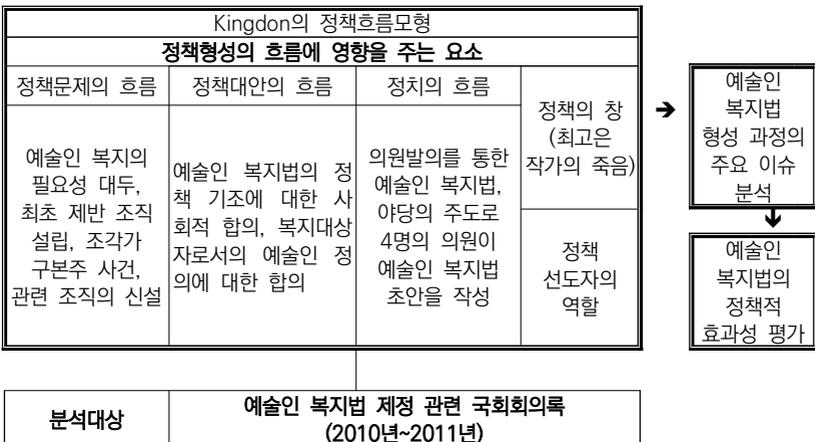
한편, 본 연구의 대상인 예술인 복지법 제정과정을 Kingdon의 정책흐름모형과 비교하여 분석한 선행연구도 있었다. 최정민, 배관표, 최성락(2012)은 한 예술인의 죽음을 계기로 갑자기 이슈화된 의제설정과정을 Kingdon이 주장하는 정책 형성의 비합리성과 관련하여 정책흐름모형을 통해 설명하였다. 연구 결과, 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름은 적절히 결합되었으나 이것이 제도화에 이를 수 있게 된 결정적 계기는 한 작가의 죽음을 통해 여론이 형성되는 정치적 흐름으로 보았다. 이 연구는 처음으로 예술인 복지법을 Kingdon의 정책흐름모형에 빚대어 접근한 연구로써 예술인 복지법 제정 과정을 Kingdon의 모형에 맞춰 스토리텔링화하였다. 본 연구는 최정민, 배관표, 최성락(2012)의 연구를 좀 더 발전시켜서 예술인 복지법의 제정 과정 속 각

각의 정책 형성 흐름의 단계를 좀 더 면밀히 진단하여 정책의 효과성을 위해 각 흐름의 단계가 원활하게 움직였는지를 파악하고자 한다. 또한 정책흐름모형에서 기존의 선행연구들이 중요하게 생각한 정책선도자의 역할이 예술인 복지법 과정에서 얼마나 영향력 있게 나타났는지 파악하고 이것이 예술인 복지법 제정 및 향후 효과적인 시행에 어떤 영향을 주었는지 판단하고자 한다.

Ⅲ. Kingdon의 정책흐름모형에 따른 예술인 복지법 형성 과정 분석

이론 및 선행연구에서 언급한 바와 같이, 예술인 복지법은 Kingdon의 정책흐름모형이 주장하는 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 각각 독립적으로 나타나는 과정 속에서 각각의 흐름들이 정책의 창을 통해 결합하여 정책으로 형성함을 적용하여 설명할 수 있다. 그리하여, 본 연구는 Kingdon의 정책흐름모형에서 설명하는 정책형성의 각 흐름에 영향을 주는 주요한 요소들이 실제로 예술인 복지법의 제정 과정 속에서 얼마나 작용하였는지 분석하기 위하여 2010~2011년 사이에 예술인 복지법 관련 국회 회의록 및 예술인 복지법 제정과 관련한 언론 보도, 관련 단체의 성명 등의 내용을 분석 자료로 활용하였다. 또한 위 분석 자료를 바탕으로 정책 형성을 이끄는 정책선도자의 역할이 예술인 복지법 제정에 어떻게 나타났는지 살펴보고자 한다.

〈그림 2〉 분석모형



1. 정책문제의 흐름

문제의 흐름은 많은 사회 문제 중 어떤 문제가 정책결정자의 관심 대상이 되는지에 대한 과정에 초점을 둔다. 정책결정자의 관심을 끄는 요인으로 지표(indicators), 사건이나 위기(focusing event, crises, and symbols), 그리고 기존 정책이나 프로그램으로부터의 환류(feedback)등을 들 수 있다(kingdon, 1984).

1) 예술인 복지의 필요성 대두(1981년~2002년)

예술인 복지와 관련한 기존 선행연구들은 예술인 복지법의 필요성에 대한 사회권 및 정치권의 의견 제기가 2000년대 초반부터 본격적으로 시작되었다고 주장하였다(고재욱, 2011; 김태완, 정희선, 2012; 김휘정, 2011; 박영정, 2012; 최한준, 2010). 하지만 예술인의 복지를 향상하기 위한 제도와 법안의 필요성 및 방안은 이미 그 이전부터 강구되어오고 있었다. 가장 시초라고 할 수 있는 것이 1981년 예술인 의료보험 조합, 1984년 영화인복지재단의 설립이었다. 예를 들어, 1981년 12월 1일 사단법인으로 설립된 예술인 의료보험조합은 당시 특수한 직종으로 분류되던 문화예술인, 이·미용 계통 종사자들의 의료보험 보장을 위하여 발족된 단체로 치과의사 출신의 유명 영화배우 신영균 씨가 회장직을 맡았다. 하지만 보험료가 국가에서 지원되지 못했던 상황 속에서 조합원들조차도 보험료를 지불할 수 없는 상황이 발생하다보니 조합이 제대로 운영될 수 있는 여건이 마련되지 못하였고 결국 2~3년 정도의 짧은 시행을 뒤로 한 채 조합 활동이 중단되었다(방현석, 2007).

이 후 1993년 8월 진보적 예술인들의 결집체인 한국민족예술인총연합회(약칭 민예총)의 법인 설립이 허가되면서 정부는 예술가들을 위한 다양한 사업을 진행하도록 허락하였는데 그 중 '민족예술인의 권익옹호 및 복지 실현'을 주요 사업의 주제 중 하나로 설정한 것은 예술인들의 복지 개선에 대한 그들 스스로의 움직임이 지속되고 있었다는 것으로 파악할 수 있다(서울 연합, 1993). 그리고 2000년 8월 '한국문화예술인복지조합'을 설립하고자 문화계 인사들을 주축으로 한 예술가 그룹에서 취지문과 발기승낙서를 만들어 예술인들 약 1만여 명에게 발기취지문을 전송하였으며 대부분의 예술인들이 찬성의 의견을 보내왔다(성기조, 2012). 이것이 시발점이 되어 국회와 정부에 한국문화예술인복지조합을 설립해야 하는 당위성을 청원서로 만들어 각 정당과 교섭하였고 2002년 당시 16대 대통령 선거에 출마한 한나라당 이회창 후보는 선거 공약으로 '한국문화예술인복지조합 설립'을 반영하였다. 하지만 이회창 후보의 낙

선으로 인하여 복지조합의 설립은 무산되었다.

2) 조각가 故 구분주 사건(2003년)

2002년 대통령 선거 이후 한동안 예술인 복지에 대한 논의는 큰 진전이 없었다. 그러던 중, 예술인 복지와 관련하여 예술인들의 사회적 위치 및 이들을 위한 사회보장제도 체계 정립에 대한 강력한 목소리가 나올 수 있었던 사건이 발생하였다. 바로 2003년 조각가 故 구분주 씨의 사망으로 인한 삼성화재 측과의 소송 사건²⁾이 사회적으로 큰 이슈가 되면서 예술인들의 사회적 지위 보장에 대한 목소리가 거세게 일어나기 시작하였다. 당시 사건과 관련하여 2년 동안 구 씨에 대한 손해배상 소송이 결실을 맺지 못하자 결국 2005년 각계각층의 예술인들은 ‘조각가 故 구분주 소송 해결을 위한 예술인 대책위원회(이하 구분주 대책위)’를 발족하고 손해배상 책임 회사인 삼성화재 건물 앞에서 수일동안 1인 시위를 진행하며 예술인들의 사회적 지위 및 예술의 가치 인정에 대한 입장을 밝혔다. 그리고 결국 삼성화재 측에서 손해배상에 대한 책임을 이행하는 것으로 소송이 종결되었다. 이후 예술인 대책위원회는 입장성명을 통하여 예술인의 사회적 지위에 대한 현실을 비판하며 앞으로도 이러한 일들을 통해 점차 예술인들의 사회적 지위보장에 대한 사회구조 및 인식의 변화가 필요하다고 주장하였다. 故 구분주 사건은 예술인 복지법 제정의 역사로 보았을 때, 정책 문제의 흐름을 만들어 낸 주요한 계기가 되었으며 실제로 이 사건 이후로 예술인 복지의 제도를 위한 관련 단체 및 사회적, 정치적 측구들이 쏟아져 나오게 되었으며 이는 곧 예술인 복지법안을 발의하게 된 상황으로 이어지게 되었다.

2. 정치의 흐름 (2003년~2009년)

Kingdon(1984)은 특정문제가 정책의제로 설정되는 가장 중요한 요인은 정책문제

2) 이 사건은 2003년 불의의 교통사고를 당하여 숨진 조각가 구분주 씨에 대하여 유족들이 당시 가해자 측 보험사인 삼성화재와 손해배상 소송을 진행한 사건을 말한다. 당시 법원은 원심 판결에서 구씨의 예술 경력을 5년 이상, 9년 이하로 인정하고 정년을 65세로 산정해 배상금을 지급하라고 결정하였다. 그러나 삼성화재는 예술가를 무직자로 판단하여 구 씨의 예술 경력을 인정할 수 없고, 정년 60세로 봐야 한다고 주장해 이에 반발한 예술계가 1인 시위를 벌이는 등 논란을 빚어 왔다. 결국 ‘조각가 고(故) 구분주 소송 해결을 위한 예술인 대책위원회’와 구씨의 유족들은 2년간 삼성화재와 손해배상 소송 재판을 진행하였으며 결국 2005년 삼성화재와 유족간의 조정 결과 원심 판결을 그대로 따르고 삼성화재가 제기한 항소를 취하는 것으로 마무리되었다.

와 정치적 상황이라고 보았다. 정치적 흐름은 앞서 논의한 문제의 흐름 또는 추후 논의할 정책의 흐름과는 독립적으로 흘러 다니며, 정치적 흐름 그 자체로 독자적인 규칙을 형성한다.

故 구분주 사건을 계기로 예술인들은 스스로의 지위 및 권익보장을 위하여 분야별, 장르별 다양한 이익단체들을 설립하기 시작하였다. 예로, 2003년 전국문화예술노동조합, 2005년 연극인복지재단, 전국영화산업노조, 2007년 전국미술인노동조합, (재)전문무용수지원센터가 출범하여 장르별 예술인들의 직업 환경에 걸맞는 사회적 지위를 보호하는 단체들이 세워졌다. 또한 2007년에는 전국영화산업노조 산별교섭 타결을 통하여 영화배우들뿐만 아니라 제작자, 스태프들의 노동 환경 및 처우 개선을 위해 노력하고자 하는 움직임이 있었다.

예술인 복지를 위한 국가의 정책적 움직임 역시 동시에 진행되었다. 2004년 국가 새 예술정책에는 4대 보험 개선을 통한 예술인 복지증진, 가칭 한국예술인공제회 설립 운영, 예술인의 사회적 신분 보장을 위한 제도 도입 마련을 정책 항목으로 추가하였으며 2006년 문화관광부는 '예술 현장을 위한 역점 추진 과제'를 발표하며 예술인의 지위에 관한 법적 근거를 마련하고 예술인 관련 정책을 강화하기 위한 '예술진흥법(가제)' 제정을 추진한다고 성명하였다(정천기, 2006). 이후 각계각층의 다양한 의견이 수렴될 수 있는 토론회와 논의들이 활발하게 이루어지면서, 2008년 이명박 정부는 '문화예술공제회' 설립을 국정과제로 설정하고 예술인 복지정책을 국가 의제로 설정하여 본격적으로 추진하려 하였다. 하지만 기획재정부를 비롯한 정부 부처 간 합의가 이루어지지 못했고 예산 확보의 어려움, 예술인들의 근로자 지위부여의 부정확함, 소수의 안정적인 활동을 하는 예술가들만 혜택을 받는 문제들이 제기되면서 아직까지 예술인들을 위한 사회 안전망의 필요성이 현실적으로 인정되지 못한 채 실제 공제회 설립은 무산되었다(김휘정, 2011; 박영정, 2012).

예술인 복지 법제화를 위한 움직임 또한 2004년부터 본격적으로 나타나기 시작하였다. 당시 문광위 소속인 열린우리당 이광철 의원과 보건복지위 소속 열린우리당 유시민 의원은 2004년 '예술인 공제회 설립 및 운영지원 방안을 중심으로 예술인 복지 제도 도입 방안'을 국회에 제시하였으며 같은 해에 치러진 17대 총선에도 민주노동당 공약으로 문화예술인 최소생계 유지를 위한 법안 마련이 제시되었다.

하지만 예술인의 복지와 사회적 지위 향상을 위한 정부 및 각계각층의 노력에도 불구하고 아직까지 이 시기에는 공식적으로 뚜렷한 법 제정이나 정책 시행의 성과를 이루어내진 못했다. 이는 Kingdon의 정책흐름모형에 비추어 볼 때, 정책문제의 흐름으로 인해 정치적 흐름이 출현하게 되었으나 아직까지 뚜렷한 정책 형성의 움직임이 없

이 문제가 표류하고 있는 상태를 지속하고 있음을 알 수 있었다.

3. 정책대안의 흐름 1: 「예술인 복지법안」 발의

정책대안의 흐름에서는 정책대안들이 모색되고, 그 대안들 중 일부가 선택되며 나머지는 탈락하게 된다. 이러한 흐름에 영향을 미치는 요인으로는 정책공동체의 존재 및 분화정도, 압력집단의 개입, 정책선도자의 활동 등이 있다(Kingdon, 1984: 138-146; 정정길 외, 2016: 859). 또한, 다양한 정책대안들 중 대안이 좁혀지는 과정에서 각 대안이 지닌 기술적 실행가능성, 정치적 수용가능성, 대안에 대한 조직적인 반대의 존재여부 등이 정책흐름에 영향을 미치게 된다(Kingdon, 1984:138-144).

2008년에 이르러 계속해서 주장되어 오던 예술인 공제회 설립이 무산되면서 정부 및 관련 단체들은 다른 방법을 통한 예술인 복지의 필요성을 주장하기 위해 다양한 공청회, 토론회, 연구 등을 계속해서 진행하였다. 이것의 결실로 2009년 10월 당시 한나라당 정병국 의원과 민주당 서갑원 의원이 예술인복지기금, 예술인의 고용보험 및 산재보험 보장, 예술인 복지재단 설립 방안을 주요 내용으로 한 「예술인 복지법안」을 각각 발의하여 예술인 복지의 법제도화에 한 발 짝 더 크게 다가가는 계기를 만들게 되었다. 이를 통해 '예술인 복지법 제정을 위한 토론회'가 열리고 같은 해 정기국회를 통하여 예술인 복지법이 문광위 상임위에서 상정 및 의결케 되고자 노력하였다. 두 의원이 발의한 예술인 복지법안의 내용을 <표 1>로 정리하였다.

<표 1> 정병국, 서갑원 의원이 발의한 예술인 복지법안 내용

구분	예술인 복지법(안)
법률의 적용 대상	예술활동을 업으로 하여 국가를 문화적, 사회적, 경제적, 정치적으로 풍요롭게 만드는 데 공헌하는 자로서 각 호에 해당하는 자를 말한다. 1. 「문화예술진흥법」 제2조에 명시된 문화예술 분야에서 창작, 실연, 기술스텝, 행정스텝 등의 방식으로 참여하는 자 2. 대통령령으로 정한 기준에 따른 예술 관련 단체의 회원으로 등록된 자 3. 대통령령으로 정한 기준에 따라 문화예술 활동을 증빙할 수 있는 자 4. 그 밖에 대통령령으로 정한 자
주요 정책 기제	-예술인 복지 증진 사업 : 예술인 복지기금 설치 및 한국예술인복지재단 설립 : 예술인 복지채권 발행 : 고용보험, 산재보험 가입 : 임금보장, 채권법 적용
재원 조성	정부 출연금, 지자체의 재정 지원, 기부금품 등

자료: 김휘정(2011), p.96 및 각 국회의원 법안 자료

2009년 발의된 위 법안은 예술인들을 근로자로 보고 주로 비정규직으로 활동하는 예술가들이 고용보험과 산업재해보상보험을 적용받을 수 있게끔 하기 위한 노력이 담겨 있었다. 또한 예술인 복지자금, 복지채권 등 비정기적인 급여로 인한 예술인 복지 관련 재원 조성 내용을 법에 포함시키고자 하였다. 하지만 정책대안의 흐름으로서 발의된 두 법안 역시 국회의 벽을 넘지 못하고 법 제정으로까지 이어지지 못하게 되었다.

4. 정책의 창: 2011년 故 최고은 사건

정책의 창은 정책실행을 위한 기회(opportunity)로, 정책대안의 흐름, 문제의 흐름, 정치의 흐름이 결합되는 시점에서 열리게 된다(Kingdon, 1984: 174). 각 흐름들이 독립적으로 논의되다가 이른바 강력한 동기가 유발되는 이벤트등과 같이 촉발이 되는 사건(trigger)이 발생하는 경우, 정책선도자(policy entrepreneur)가 이러한 흐름들을 결합하여 정책의 창이 열리게 된다. 이 짧은 순간에 지속적으로 논의되어 온 정책대안인 법이 제정되거나 제도적 변화가 일어난다.

2009년 「예술인 복지법안」이 발의된 이후 다양한 움직임을 통해 예술인 복지법의 제정을 위한 노력은 계속해서 진행되고 있었으나 뚜렷한 제도적 성과를 이루지 못하고 정책 문제 및 정치의 흐름 역시 표류하는 시기가 지속되고 있을 무렵, 사회적 큰 파장 및 관심을 불러 일으킬만한 사건 하나가 예술인 복지법의 결정적인 점화계기가 되었다.

2011년 1월 29일 시나리오 작가 故 최고은 씨가 자신의 월세 방에서 극심한 생활고로 숨진 사건은 전 국민의 관심을 동원할만한 거대한 이슈로 자리 잡게 되었으며 예술인들의 황폐한 삶에 대한 인식은 곧 예술인 복지법 제정에 대한 사회적 책임으로써 급속도로 발전하기 시작하였다. 국회의원회의록에도 당시의 정책문제의 급속한 흐름 속에서 예술인 복지법 제정의 당위성을 밝혀놓은 기록 가운데에 故 최고은 씨의 사망 사건이 예술인 복지법 제정의 중요한 초점 사건으로 주목되었다.

故 최고은 사건 이후로 수많은 언론매체와 이해관계자들 사이에서는 예술인 복지와 기본적인 삶의 권리 보장에 대한 목소리가 강력하게 퍼져 나오기 시작하였다. 예로, 야당(당시 민주당)과 전국영화산업노동조합 등의 예술인 관련 이익단체들은 정책문제의 강력한 흐름이 되었던 故 최고은 씨의 사건을 계기로 직업예술인과 같은 복지 사각지대 종사자에 대한 지원대책 마련을 촉구하는 성명서와 보도 자료를 집중적으로 배포하였다. 결국, 예술인 복지법의 정책의 창이라 할 수 있는 故 최고은 사건은 강력한 이슈로 자리매김하면서 동시에 기존에 표류하던 정책문제의 흐름과 정치의 흐름을 다시 한

변 사회의 수면 위로 떠오르게 하는 계기가 되었다. 또한 이 사건으로 인해 2009년 나타난 정책대안의 흐름을 포함, 새롭게 수정한 또 다른 예술인 복지법안들이 2차적인 정책 대안의 흐름을 형성하여 정책 결정의 결과를 낳게 하는 계기가 되었다.

“...지금 우리나라의 예술인들이 고통을 받고 있는 게, 지금 최고은 씨나 ‘달빛요정’³⁾ 이야기 나오지만, 예술인 복지법도 중요하지만 기본적으로 우리나라 정부가 이런 예술하고 창작하는 분들의 권리를 못 지켜준 결과라고 봅니다...달빛요정과 최고은 씨의 안타까운 죽음을 계기로 문화예술인들의 생존을 위한 최소한의 사회안전망을 반드시 이루어 내야 된다고 생각합니다.” (2011년 3월 7일, pp.22-23)

5. 정책대안의 흐름 2: 「예술인 복지지원법안」 및 「예술인의 지위와 복지에 관한 법률안」 발의 및 국회 회의를 통한 법 제정 논의

故 최고은 사건 이후 정치의 흐름으로써 당시 야당인 민주당 측은 예술계로부터의 정치적 지지 확보를 위해 2011년 2월 11일 대변인실을 통한 현안브리핑에서 문화예술인의 사회적 처우 개선에 대한 목소리를 높이고 예술계에 대한 야당의 관심을 노출시켰다(민주당, 2011). 이는 예술계로 하여금 야당과 연합하여 예술인의 처우를 개선하고자 하는 정치적 움직임을 일으키게 되었다. 이는 2011년 2월 전병헌 의원의 「예술인 복지지원법안」, 4월 최종원 의원의 「예술인의 지위와 복지에 관한 법률안」 발의로 신속하게 이어지게 되었고 더불어 지난 2009년 정병국, 서갑원 의원이 발의한 법안을 포함하여 본격적인 법안 결정을 위한 국회 회의들이 속히 진행되면서 예술인 복지법 제정에 관한 움직임이 매우 빠르게 흘러가기 시작하였다. 예술인 복지법 제정을 위한 국회 회의에서는 기존의 예술인에 대한 사회적 지위 보장 및 복지 제도와 관련하여 무관심했던 분위기를 벗어나, 예술인 복지 법제화에 대한 시급성과 당위성을 거듭 강조하였다.

“이제 국가의 존립기반인 예술을 극빈생활조차 감내하는 몇몇 예술인들의 강한 의지나 인내력에만 의지하는 집단적 물지각은 사라져야 합니다. 국가 차원의 응급조치는 물론이고 종합적이면서도 세밀하고 유연한 예술정책이 시급한 것은 그

3) ‘달빛요정역전만루홈런’은故 이진원 씨가 2003년 결성한 1인 프로젝트 인디밴드이다.故 이진원 씨는 2010년 11월 1일 뇌출혈로 쓰러져 5일 만에 사망하였다. 평소 그의 노래에는 그가 겪는 극심한 생활고가 담겨져 있는 가사가 등장하곤 하였다.

때문입니다. 이 정책이 예술인에 대한 지원정책과 예술인에 대한 복지정책으로 이루어져야 하는 것은 당연합니다...시행상의 난점만을 주장하며 불가하다고 하기보다는 어떻게든 세밀한 방안을 마련하여 본성적인 부정형을 수용하도록 해야 할 것입니다.” (2011년 3월 10일, pp.18-19).

〈표 2〉 전병헌, 최종원 의원이 발의한 예술인 복지법안 내용 정리

구분	예술인복지지원법(안)	예술인의 지위와 복지에 관한 법(안)
발의 의원	전병헌 의원	최종원 의원
법률의 적용 대상	예술활동, 곧 예술 작품을 창작하거나 표현하는 것을 직업으로 하여 국가를 정치적·경제적·사회적·문화적으로 풍요롭게 만드는 데 공헌하는 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 1. 「문화예술진흥법」 제2조제1항제1호에 따른 문화예술 분야에 창작, 실연(實演), 기술지원, 행정지원 등의 방식으로 참여하는 자 2. 「문화예술진흥법」 제2조제1항제1호에 따른 문화예술 분야에서 의 활동을 대통령령으로 정하는 바에 따라 증명할 수 있는 자 3. 대통령령으로 정하는 예술관련 단체의 회원으로 등록된 자 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사회적으로 인정받는 자	예술 활동, 곧 예술 작품을 창작하거나 표현하는 것을 직업으로 하는 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 1. 「문화예술진흥법」 제2조제1항제1호에 따른 문화예술 분야에 창작, 실연(實演), 기술지원, 행정지원 등의 방식으로 참여하는 자 2. 「문화예술진흥법」 제2조제1항제1호에 따른 문화예술 분야에서의 활동을 대통령령으로 정하는 바에 따라 증명할 수 있는 자 3. 대통령령으로 정하는 예술관련 단체의 회원으로 등록된 자
주요 정책 기제	-공제회 가입자 대상 공제사업 및 후생복지 사업 : 예술인 공제회 설립 : 국민건강보험 및 고용보험 가입 특례 : 임금 채권의 보장	-예술인 복지 증진 사업 : 예술인 복지기금 설치 및 한국예술인 복지재단 설립 : 예술인의 전문직업인으로서의 지위 인정
재원 조성	가입자가 납부하는 공제부금, 법률에 따른 정부출연금	정부 출연금, 기타 기금으로부터의 전입금, 기부금품 등
발의 시기	2011년 2월	2011년 4월

자료: 김휘정(2011), p.96 및 각 국회의원 법안 자료

그렇다면 두 번째 정책 대안의 흐름 시기인 2011년 발의된 예술인 복지법 관련 법안을 놓고 나타난 예술인 복지법 제정 과정 속 이슈들 중 당시 쟁점사항으로 부각된 사항들의 내용들이 어떻게 결정되었는지를 분석하는 과정이 필요하겠다. 이를 통해 예술인 복지를 위해 내세웠던 주요 법안들이 얼마만큼 실제 법 속에 담겨져 제정되었는지를 파악할 수 있으며 이에 따라 향후 예술인 복지법의 효과적인 시행 가능성을 판

단할 수 있게 될 것이다.

1) 예술인 복지법의 정책 기조에 대한 사회적 합의: 공제회 및 복지기금 설치와 고용보험을 둘러싼 부처 간 갈등

정책 문제, 정치의 흐름, 그리고 강력한 정책의 창이 열리는 계기를 통해 전 사회적 분위기가 예술인 복지에 대한 제도의 필요성을 기대하고 있는 가운데, 정책공동체가 제시한 대안들에 대해 관련 부처들과 합의를 이루는 과정은 예술인 복지법 제정에 있어 매우 중요한 부분을 차지하였다. 예술인 복지법과 관련하여 합의의 대상인 주요 부처는 복지사업 및 복지재단에 투입되어야 할 예산을 결정할 기획재정부, 그리고 근로자들의 복지사업을 주관하는 고용노동부로 본다. 그렇다면 국회의회의록을 통하여 이들 관련 부처가 주장하고자 하는 가치와 문화체육관광부와 합의가 어떻게 이루어졌는지 살펴보도록 한다.

(1) 예술인 공제회 및 복지기금을 둘러싼 갈등

2011년 3월 10일 진행된 제4차 문화체육관광방송통신위원회 회의에서는 기획재정부 사회예산심의관이 참석하여 기획재정부 측의 의견을 전달하였는데, 이들은 예술인 법안의 취지 자체는 이해하지만 다른 직종과의 형평성 문제로 인하여 정부의 지원, 정부조성 기금의 출연 등의 문제를 받아들이기 힘들다는 입장을 밝혔다.

기획재정부측: 그러니까 문화예술인이라고 해 가지고 특별히 그 직종에 계시는 분들에 대해서는 이렇게 한다는 것이 아니고 그분들도 저소득층의 한 부분이라고 치면 그 분들 중에서 일정기준에 합당하신 분들은 기초생활보장제도 또는 다른 제도 등등 거기에 요건이 충족되시는 분들의 경우에는 요건에 합당한 급여를 지원하는 그런 제도가 있습니다.

위원회 위원: 특수성은 감안 안 하시고

기획재정부측: 그렇습니다. 직종별은 감안을 하지 못하고 있습니다.

위원회 위원: 결국 이런 것으로 인해서 문화예술계의 생태계가 파괴되더라도 뭐 그렇게 국가로서는 별로 손해 볼 게 없다 이런 말씀인가요

기획재정부측: 손해.....

위원회 위원: 문제가 아니다, 이렇게 보시는 겁니까

기획재정부측: 죄송합니다.

위원회 위원: 이상입니다. (2011년 3월 10일, p.28)

이러한 상황 속에서 약 3개월 뒤 열린 2011년 6월 17일 18대 제 301호 국회(임시회) 제 3차 문화체육관광방송통신법안심사소위원회에서 수석위원이 발표한 예술인 복지법안의 검토보고에서는 여전히 예술인 복지자금 및 공제회와 관련한 정부출연금 및 예술인 복지재단의 설립에 있어서의 형평성, 한국문화예술위원회에서 실시하는 원로문예인 복지원사업과의 중복성에 관한 문제로 인하여 기획재정부와 합의점을 찾지 못하고 있음이 지적되었다. 이 후 6월 20일 실시된 제 4차 문화체육관광방송통신법안심사소위원회에서도 마찬가지로, 당시 문화체육관광부 차관 및 정책관은 복지금고 설립에 대한 기획재정부의 반대가 극렬할 것이며, 공제조합 설치에 관한 의견에도 기금 설치 불가에 대한 편법이라는 의견이 속출할 것이라는 우려를 나타내며 타 부처간 합의의 어려움을 표하였다. 결국, 기획재정부가 고수한 입장은 Kingdon이 논의한 기술적 가능성(technical feasibility)과 가치 수용성(value acceptance)의 개념과 연관시켜 보았을 때, 문화부가 계속해서 주장해오던 예술인의 특수성이라는 가치가 기획재정부에게 수용되지 못한 채 합의점을 도출하지 못하면서 이것이 곧 예술인 공제회와 기금 설치의 기획재정부의 반대 입장으로 이어지게 되었다.

위원회 위원: "...기획재정부에서는 문화예술이라는 직업이 다른 직업군과 성격 자체가 다르다는 것을 인정하십니까?"

기획재정부측: "예술인들은 다른 직종에 비해서 물론 특수성이 있다는 것에 대해서는 인정을 합니다"

위원회 위원: "...그런데 거기에 대해서 연구를 하지 않으셨기 때문에 이런 결론(공공기금 및 공제회 마련 반대)을 내리셨다는 것을 굉장히 유감스럽게 생각합니다..."

직업 자체 특성이 다른데 다른 직업군과 같은 규정을 적용한다는 것은 마땅치 않다고 생각합니다...문화예술인들의 직업의 특성을 이해한다면 공제회나 정부자금 지원하는 것에 대해서 분명한 차별성이 있어야 되고...차별적인 것을 설득할 수 있는 기재부의 그런 의지가 있어야 된다고 생각합니다." (2011년 3월 10일, p.25)

결국 이러한 상황의 지속은 문화부가 주창하던 예술인 복지자금 및 공제회 설치와 같은 정책 사업이 시행될 수 있느냐에 대한 현실성의 회의적인 시각을 고집하게 되면서 영향력 있는 정책 대안으로 유지되지 못한 채 결국 예술인 복지법의 본래 취지를 흐리게 할 수 있는 가능성을 낳았다.

(2) 고용보험을 둘러싼 갈등

예술인 복지법 제정에 있어 정책 기조와 관련한 가치 합의의 문제가 극렬하게 드러

난 부분은 고용보험 가입 특례였다. 2011년 3월 7일 18대 제 298회 국회(임시회) 제 2차 문화체육관광방송통신위원회 회의에서는 고용보험, 국민건강보험 적용에 관한 한 타 부처와의 합의점 도출의 시급성이 계속해서 지적되었다. 2011년 3월 10일 진행된 제4차 문화체육관광방송통신위원회 회의에 참석한 고용노동부 고용서비스정책관은 예술인의 산재보험 가입은 비교적 수월하긴 하나 다른 직종 분야와의 형평성 문제로 고용보험의 하위법령을 만들어 예술인 복지를 실시하는 것에 매우 회의적인 입장을 밝혔다. 당시 고용노동부 측의 의견을 다음과 같이 정리했다.

- 예술인을 자영업자와 유사한 형태로 본다면 산재보험 가입은 비교적 쉬우나 고용보험가입은 힘들. 예술인의 경우 약 3분의 2에 해당하는 자영업자나 전문직을 일괄적인 방법으로 근로자성을 검토하여 고용보험 관리나 급여 관련 사항을 관리하는 것이 매우 힘들
- 특히 실업급여는 비자발적 이직자를 대상으로 구직활동을 확인하는 절차가 필요한데 예술인은 구직활동, 실업여부의 확인이 어려움. 이 상태에서 예술인 복지법은 단순하게 실업 급여 자체에만 초점을 맞추고 있음
- 임금채권보장제도도 사업주가 파산할 때만 체불근로자에 대해서 지원하는데 예술인의 경우 사업주도 불분명하고 사업주 파산요건을 충족시키기 어려울까봐 우려됨

이 후 열린 6월 22일 18대 제 301회 국회(임시회) 제 4차 문화체육관광방송통신위원회 회의에서도 이 부분에 대해서 고용노동부 차관과 위원들의 논쟁이 이뤄졌는데, 당시 고용노동부측의 의견은 다음과 같았다.

- 자영업자의 고용보험 제도를 위한 새로운 설계가 마련 중에 있는데 이것이 성사가 되면 예술인들도 자영업자 등록을 하여 고용보험 혜택을 받으면 되는데 굳이 왜 예술인 복지법에 고용보험 특례를 만들어야 하는 이유가 무엇인가?
- 임금근로자가 아닌 몇 백만 명의 다른 분들과의 형평성 문제는 어떻게 해결할 것인가?

위 두 가지 정책 기초의 정당성에 관한 문제에 대하여 당시 문화체육관광부의 입장은 고용노동부를 충분히 설득시키지 못한 부분으로, 처음부터 완벽한 합의를 이루어 내어 체계적인 정책을 만들어내기 보다는 우선 정책이 시행될 수 있는 토대를 형성하는 것에 우선순위를 두고 이 후에 합의를 통해 법을 개정하거나 개선할만한 여지를 찾아보겠다는 입장을 취하고 있었다.

“우선 틀을 만들어서 통과시키는 게 저는 중요하다고 봅니다. 일단 통과가 된 다음에는...현장의 목소리를 담을 것이고 법에 다 담지 못한다고 한다면 정책적으로 보완해 나가도록 하겠습니다.”(2011년 6월 22일, p.30)

하지만 위 정책 대안이 지니고 있는 문제 역시 타 부처와의 충분한 가치의 합의가 불충한 상태로서의 가치 수용성(value acceptance)의 결여에 있다. 사실 이러한 문화부의 생각에는 법 제정 이후 관련 부처와 반드시 합의를 도출해내고자 하는 전략이 전제 조건으로 수반되어야 할 터인데, 안타깝게도 예술인 복지법이 시행된 지 7년차를 맞이하는 지금까지도 고용보험과 관련하여 고용노동부와의 합의를 이루어내지 못하고 있다. 이 상황에서, 과연 법 제정의 틀만 우선적으로 마련하는 것이 과연 올바른 정책 대안의 흐름으로 작용할 것인지에 대한 의문을 낳는다.

결국 고용보험을 둘러싼 고용노동부와의 합의는 위에서 살펴본 기획재정부와의 합의 부재와 마찬가지로, 예술인이 일반직종들과는 다른 노동의 조건을 가지고 있다는 점을 고용 노동부가 인식하지 않고서는 이루어질 수 없는 부분으로 본다. 즉, 사회의 다양한 구성원들과 마찬가지로 예술인들도 사회의 한 부분을 채워주는 동등한 하나의 집단이기도 하지만, 다른 구성원들과는 근본적으로 다른 특수성을 지니고 있다는 점은 분명히 인정해줘야 한다는 가치가 선행적으로 수용되어야 만이 예술인 복지의 필요성도 이해될 수 있을 것이며, 예술인 복지를 위해 현실적으로 시행되어야 할 대안들도 놓치지 않게 될 것이다.

“...예술인 복지법을 만든 이유는 사실은 지금 기존 산업의 근로자들과 예술 분야에 있어서의 근로자들과는 법적인 계약관계는 상당히 다른 면이 있습니다...자영업자가 고용보험에 의해서 실업보험을 받기 위해서는 폐업을 해야 됩니다. 하지만 예술인들은 자신이 할 수 있는 영업이라는 것이 한 가지밖에 없기 때문에 자신이 일이 떨어졌다 해서 폐업을 하고 다시 사업장을 만들어서 할 수는 없는 것입니다. 그렇기 때문에 이러한 예술산업 종사자의 특수성을 감안해서 기존의 체계에만 고집하는 그런 고용보험법의 어떤 법적인 경직된 해석에 저희가 문화창조산업을 발전시킨다는 그런 의지를 가지고 적극적으로 대응해 주시기를 바라는 바이고...” (2011년 6월 22일, p.27, pp.30-31)

2) 복지대상자로서의 예술인 정의에 대한 합의: 예술인 정의를 둘러싼 갈등

예술인 복지법의 수혜자는 예술인이다. 하지만 모든 예술인이 다 복지법의 수혜자

가 될 수는 없기에, 예술인의 어느 범위까지를 복지의 혜택 대상을 정할 것인가에 대한 합의는 예술인 복지법 제정에 있어 필수 논의사항이다. 2010년 2월 23일 정병국, 서갑원 의원이 대표 발의한 예술인 복지법안에 대한 검토보고에서도 예술인의 범위가 예술관련 단체 회원 등을 모두 포함하고 있기에 그 범위가 명확치 않음이 지적되기도 했다.

예술인 복지법의 혜택을 받기 위해서 정해진 예술인의 정의에 대해, 2011년 3월 7일 회의에서는 ‘현재 어디에 속해있거나 회원이 아니라 하더라도 그간의 그의 경력이나 해왔던 일들을 살펴보고 인정받을 수 있는 부분을 인정하여 예술가로서의 지위를 인정해주어야 한다’고 주장하였으며 각 분야별, 일하는 방식에 따라 예술활동의 인증 기준을 다양하게 설정해야 한다고 하였다. 나아가 복지 혜택을 받아야 하는 어려운 예술인들이 복지를 받기 위해서 자신의 경력을 입증하기 위한 제도적 장치가 반드시 동반되어야 한다고 보고 있다.

“제가 볼 때는 지금 최근 달빛요정이나 최고은 씨 사건 때문에 사회적 관심이 커서 이런 법안이 스포트라이트를 받는데...결론적으로 이런 분들은 이 법안의 혜택을 받기 힘듭니다. 오히려 원로 예술인들이라든지 협회나 이런 데 등록이 된 분들은 받을 수가 있지만 지금 달빛요정이나 이런 인디밴드들은 사실 자신이 예술인이라는 것을 입증하기가 참 힘듭니다.”(2011년 3월 7일, p.23)

문제는 분야의 다양성을 모두 포괄하기 위해서 설정한 예술인의 정의가 너무 광범위하다는 것이다. 2011년 6월에 심의된 예술인 복지법 최종법안에 담긴 예술인의 정의는 “창작, 실연, 기술지원, 행정지원 등의 방식으로 참여하는 자”, “대통령령으로 정하는 예술 관련 단체의 회원, 예술활동 증빙자”로 본다. 2011년 6월 17일 및 6월 22일 18대 제 301회 국회(임시회) 제 3, 4차 문화체육관광방송통신위원회 회의에서 이 부분이 증점적으로 다루어졌는데, 당시 위원회의 주장은 다음과 같다.

“(예술인 정의에 있어) 막연한 사항을 막연하게 정의를 해서 ‘대통령령’으로 정하라고 넘기는 것은 예산 부담이 어느 정도인지도 모르고...어느 정도 범위를 좀 더 정해서 넘겨야 한다고 봅니다...이와 같이 오픈 핸드로 법안을 만드는 것에 대해서는 반대한다...”(2011년 6월 22일 p.17)

이는 문화예술분야에서 ‘대통령령이 정한 바’에 의한 예술인 정의가 너무 모호하고 법 제정 이후 법의 효력 및 지원 대상에 대한 예산 결정에 있어 상당한 문제점을 일으

킬 것을 지적하고 있다. 이에 대해 당시 문화체육관광부 측은 전체 예술분야 종사자를 약 45만 명 정도로 추산하고 있는데, 실질적으로 도급계약이든 기타 계약을 통해 일한 것을 증명할 수 있는 사람의 수가 약 5만 7천 명 정도로 보고 이들을 위한 산재 및 고용보험을 산정한 결과 약 37억 원 정도가 예상된다고 하였다(2011년 6월 22일 pp.18, 27). 그리고 5만 7천명의 범주에 들어가지 못한 분들은 따로 복지 금고를 설치하여 지원하는 방식으로 사업을 진행할 것을 제시하였다. 이에 관해 의원 측은 이런 구체적인 사항들을 예술인의 정의에 포함시켜야 한다고 주장하였으나, 문화체육관광부 측은 아직까지 예술인 대한 정의 부분에 대한 논란이 계속 존재하고 상임위를 통과한다하더라도 법사위에서 부처 간의 조율이 있을 것으로 예상되기에 합의 유도 차원에서 '대통령령'으로 위임하는 것이 좋겠다고 하였다. 하지만 이러한 문화체육관광부의 예술인에 대한 모호하고 광범위한 정의의 정책 대안이 결국 앞으로 진행될 예술인 복지 관련 사업의 혜택 대상 선정에 혼선을 야기할 가능성이 크다. 실제 2011년 3월 10일날 진행된 제289회 제4차 문화체육관광방송통신위원회 회의 중 고용노동부 측의 의견에 따르면 산재보험 및 임금채권보장제도를 논의함에 있어 근로자 차원에서의 예술인의 범위가 모호하고 예술인의 활동을 어느 수준까지 근로로 정의할 것인가에 대한 것이 제대로 지정되어 있지 않은 상태 때문에 기술적으로 법을 시행함에 있어 어려움이 많음을 지적하기도 하였다.

“임금채권보장제도도 동 법에서 적용이 필요하다고 되어 있는데요...(중략) 예술인 같은 경우 사업주가 불분명해서 사업주 파산요건을 충족하기가 어렵지 않을까, 이런 의견이 있고요 산재보험도 여전히 같은 근로자성 문제로 비슷한 애로가 있습니다마는 실질적인 사용자 개념이 불분명하고, 특히 업무상 재해범위에서 업무를 어디까지로 볼 것인가, 공연 창작을 위한 준비 활동 이런 것을 업무로 볼 것인지, 이런 애로는 있을 수 있을 것 같습니다.(2011년 3월 10일, p.17)”

6. 정책선도자의 역할: 법안을 제정으로 이끌 수 있는 정책선도자는 어디에?

앞서 살펴본 이론연구에서 정책선도자란 정책의 창이 열렸을 때, 그들이 선호하는 대안이 선택될 수 있도록 이를 대변하고 전문적이고 능숙하게 협상하고 정치적인 관계 속에서 그들의 유형적, 무형적 자원을 최대한 활용하여 정책을 형성되는 데 기여하는 자를 말한다.

그렇다면 예술인 복지법 결정에 있어 정책선도자의 역할을 할 수 있는 사람은 누구

인가? 대표적으로는 예술인 복지법안을 발의하였던 4명의 국회의원들이 있다. 또한 법안이 실제 제정으로까지 이어지는데 수차례의 회의에 참가한 국회의원들도 정책선도자의 역할을 할 수 있을 것이다. 나아가 예술인 복지법을 주관하는 문화체육관광부 내 관련 부처 직원들, 예술인 복지법 결정과 관련한 전문가들, 복지 수혜 대상인 예술가들도 정책을 선도할 수 있는 목소리를 낼 수 있다.

본 연구는 국회의회의 자료를 중심으로 본 만큼, 법안을 발의한 국회의원들과 법 제정 관련 회의에 참석한 위원들과 문화체육관광부 행정부를 정책선도자로 한정지어 생각해 보도록 한다. 먼저 법안을 발의한 4명의 국회의원 중 정병국 의원은 2011년도에 문화체육관광부 장관으로서 질의에 대한 응답자 자격으로, 전병헌 의원과 최종원 의원은 각각 방통위 위원으로 회의에 참석하였다. 위 세 의원은 최초 법안 발의로부터 본격적인 법안 검토 및 결정이 이뤄진 2011년도의 까지 총 6회의 회의에 참석하여 본인들의 법안 내용의 존속 필요성 및 예술인 복지법안 통과에 대한 의지를 충분히 보여주었다. 하지만 최종 예술인 복지법의 통과 문제를 논의한 가장 중요한 회의인 2011년 10월 27일 제 7차 법제사법위원회 회의에서 이들이 발의한 법안의 내용 중 산업재해보상 보험법 가입 특례 부분을 제외한 대부분의 내용이 모두 삭제되는 중요한 순간에 법안을 발표한 의원들 중 참석한 자 마저도 법안 내용 삭제에 대한 이의를 제기하지 않은 것으로 기록되었다. 이는 아마 마지막 회의가 치러진 2011년 6월 22일에서 10월 27일이 되기까지 약 4개월의 기간 동안 예술인 복지법과 관련하여 노동부와 기획재정부와의 합의점을 도출하지 못했을 가능성을 내포하고 있을 것이다. 어찌됐든, 예술인 복지법의 중요한 밑거름이 될 만한 내용들이 대부분 사라지게 된 상황 속에서 정책선도자로서 법안발의자들은 표면적으로 매우 소극적인 자세를 취한 것으로 추측할 수 있다.

〈표 3〉 최종 제정된 예술인 복지법과 기존 발의된 법안의 주요 정책기제 비교

구분 (법안 발의자)	예술인 '근로자' 의제	고용보험법 가입 특례	산업재해보상 보험법 가입 특례	국민건강보험 법 적용 특례	예술인 복지기금 설치	예술인 공제회
정병국·서갑원 의원	○	○	○	X	○	X
전병헌 의원	X	○	X	○	X	○
최종원 의원	○	○	○	○	○	X
최종 제정법	X	X	○	X	X	X

자료: 김휘정(2013), p.3

국회회의에 참석한 위원들이 정책선도의 역할을 충실히 이행하였는지에 대해선 의견이 나누어 질 수 있다. 사실 앞서 살펴본 관련 부처와의 합의 및 정책기조, 예술인의 정의에 대한 의견 조율에 있어 몇몇 위원들은 예술의 특수성에 대한 강력한 주장을 펼친 것을 회의록에서 확인할 수 있었다. 하지만 마지막까지 기획재정부와 고용노동부와의 합의점을 도출하여 정책을 형성함에 있어, 두 부처의 반대 의견에 대해 전문적이고 권위 있는 합의 및 설득의 기조를 가진 위원의 역할을 찾기 힘들었다. 이는 회의 중에 나온 발언을 통해서도 짐작할 수 있었다.

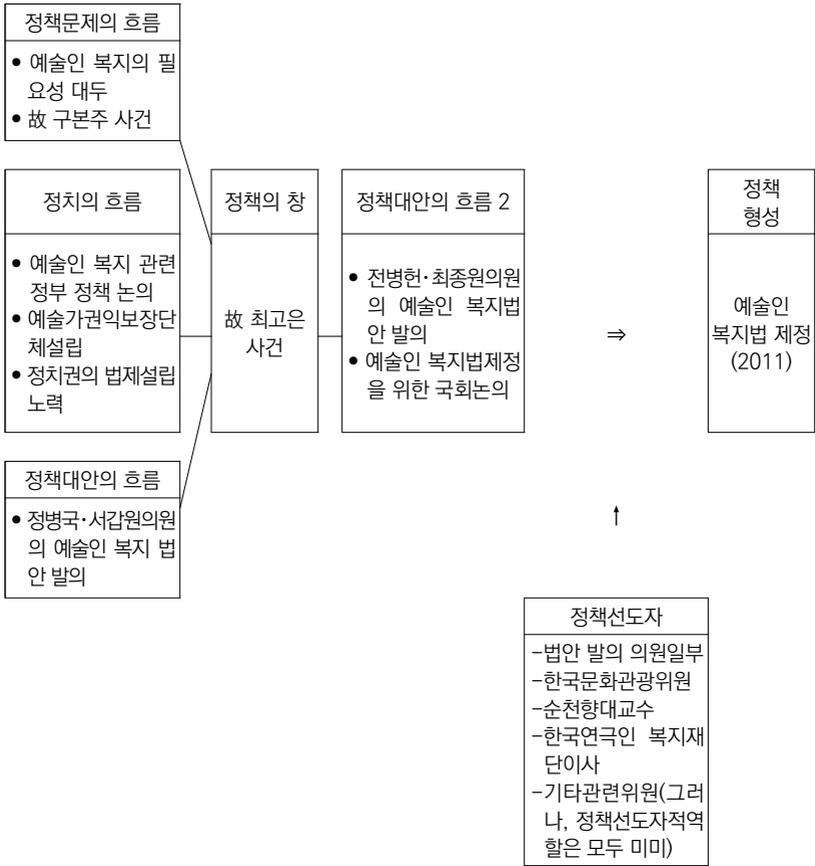
“...쇠는 달구어졌을 때 두드리라고 지금 (예술인 복지에 대해) 많은 관심을 가지고 있으니까 그런 부분들을 담아 가지고 가급적이면 보다 완성도가 높은 복지법안을 만들어서 우리가 기자회견도 하고 밀어붙여 가지고 해야지 기재부에 달려갈 생각하거나 노동부에 달려갈 생각만 하면 안되지” (2011년 6월 17일, p.18)

나아가 회의에 참석한 예술인 복지법 관련 문화체육관광부 직원들의 경우, 법안과 관련한 위원들의 질문에 응답하는 역할에만 머물러 있을 뿐, 예술인 복지법안의 통과를 위한 전략을 내세우기 보다는 예술인 복지법안과 관련된 예산의 사실 부분이나 미래 나타나게 될 문제점들을 설명하는 수준에 머물러있었다. 종합적으로, 좋은 정책을 형성하기 위해서 필요한 정책선도자의 역할이 예술인 복지법 제정에 있어서 매우 미약하였다는 것을 알 수 있었다.

7. 소결

Kingdon의 정책흐름모형에 따라 분석한 예술인 복지법의 제정 과정은 기존의 정책흐름의 모형에서 조금 변형된 형태를 지니고 있음을 알 수 있었다. 이를 <그림 3>과 같이 표현할 수 있는데, 1981년부터 2009년까지 제기된 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름이 표류하고 있던 상황 속에서 2011년 故 최고은 사건으로 인해 강력한 정책의 창이 열리게 되었다. 이윽고 두 번째 정책 대안의 흐름을 통해 예술인 복지법은 매우 짧은 시간 안에 받은 탄력 속에서 법으로 제정되는 과정을 겪었다.

〈그림 3〉 예술인 복지법 제정 과정



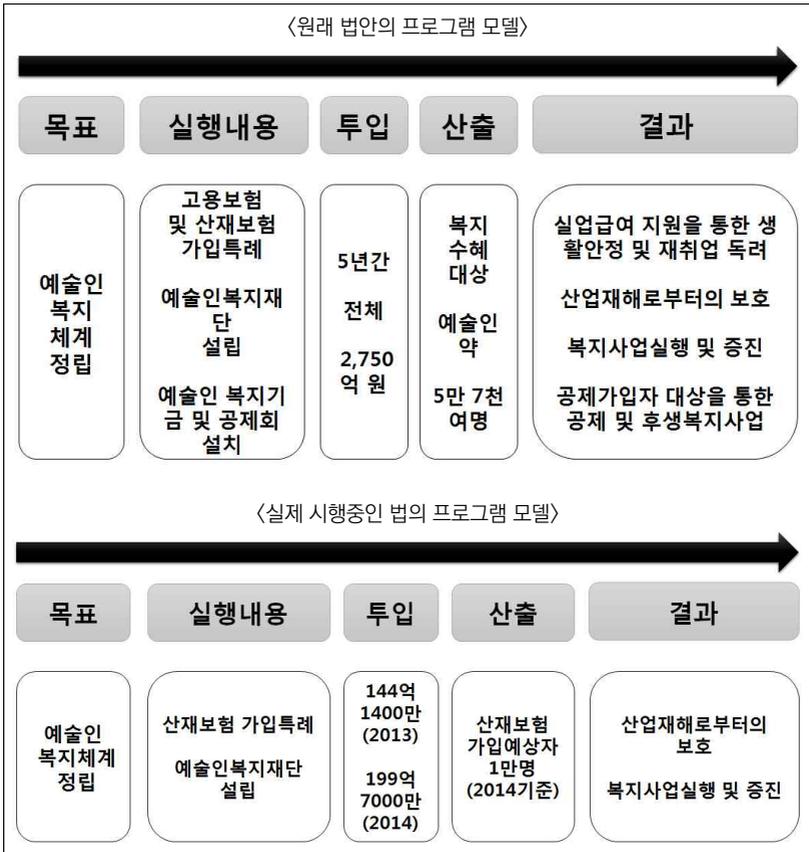
예술인 복지법은 이제까지 실행되지 못했던 새로운 영역의 법안에 대하여 도전적인 의식을 갖고 예술인이라는 특수집단의 복지 체계를 구축하고자 하는 노력의 결과물이 되었다. 또한 법 형성의 과정 내 예술인 복지법과 관련된 다른 부처들과의 합의를 통해 법 제정의 정당성을 찾아가 노력하였다. 하지만 예술인 복지법의 제정 과정을 분석한 결과, 예술인 복지법안의 가장 큰 쟁점인 고용보험 가입 여부 및 복지금고 및 공제회 설치와 관련한 중점 합의 사항이 고용노동부와 기획재정부의 반대의 벽을 넘지 못하였으며, 복지 수혜 대상으로서의 예술인의 정의가 명확하게 설정되지 못한 채로 정책 대안의 불안한 흐름이 지속되었다. 또한 위의 주요한 법안 사항들에 대한 사회적 합의에 있어 정책공동체가 주장하고자 한 예술인의 특수성이라는 가치를 바탕으

로 예술인 복지법안의 온전한 유지를 이끌어낼 만한 뚜렷한 정책선도자의 역할이 존재하지 못한 것으로 나타났다. 이는 최종적으로 2011년 11월 고용보험, 복지금고(기금) 설치 등의 중요한 정책 대안이 삭제된 채로 법안이 통과되는 결과를 낳았다. 이 결과는 보편주의적 복지체제를 지향하는 최근의 국내 복지제도의 입장에서, 예술인이라는 특정 계층을 위해 새롭게 신설되는 복지법 제정의 필요성에 관하여 충분한 가치의 수용성(value acceptance)을 발휘하지 못하였으며, 그 결과 정책의 기술적 가능성(technical feasibility)까지 무너지게 만든 사례로 판단될 수 있다.

IV. 결론

예술인 복지법은 이미 오래전부터 여러 차례에 걸친 사회 내의 다양한 움직임과 시도 속에서 2011년 故 최고은 씨의 안타까운 죽음으로 인해 사회 내 정책문제 및 정치의 흐름이 강하게 결합하게 되면서 그 필요성이 강력히 대두되었다. 그리하여 예술인 복지를 주장하였던 다양한 사회, 정치 세력들의 주장과 더불어 4명의 국회의원이 낸 예술인 복지법안을 바탕으로 방송통신위원회 및 법안심사소위원회 회의를 통하여 2011년 10월 법안이 통과되었다. 하지만 당초 법의 수혜자인 예술가 집단 및 실제 법안에서 강력히 주장하였던 고용보험법 가입 특례, 예술인 복지기금 및 예술인 공제회 설치, 예술인 ‘근로자 의제’ 등의 내용들은 고용노동부 및 기획재정부와의 합의점을 이끌어내지 못한 채 기술적 가능성(technical feasibility)을 잃은 법안으로 출발하게 되었고, 이렇게 된 근본적인 이유는 무엇보다도 일반근로자들과 다른 환경에서 활동하고 있는 예술인들의 노동의 특수성이란 가치 수용의 부재가 강하게 작용하였다. 또한 정책을 형성하고자 했던 정책선도자들의 역할이 미미했던 점은 예술인 노동의 특수성이란 가치를 기반으로 한 예술인 복지법의 정당성 및 필요성에 대한 강한 지지를 이끌어내지 못하였다. 이러한 과정들을 통하여 형성된 예술인 복지법은 아래 제시된 <그림 4>와 같이 원래 예술인 복지법안의 주된 내용과 채택된 법안을 통해 얻게 될 기대효과 사이에 매우 큰 차이를 낳게 됐다.

〈그림 4〉 예술인 복지법 관련 원래 법안과 현재 시행 법안의 프로그램 비교



자료: 이원재 외(2014)를 중심으로 재구성함

본문에서 살펴본 예술인 복지법 제정 과정을 통해 정책 형성의 흐름에서의 문제점들을 해결하기 위해서는, 다시 한 번 거듭 강조 바 예술인 복지의 대상자인 예술인들이 어떠한 자들인지, 이들이 어떤 방식으로 일하고 있는지, 이들의 복지를 위해 정말로 필요한 것은 무엇인지부터 차근히 이해하고 파악하여 접근하는 단계가 필요할 것이다.

여기서 ‘차근히’ 라는 점은 매우 중요하다. 이는 어쩌면 한국의 예술인 복지법 제정 과정에서 가장 부족한 점이 아닐까 생각한다. 흔히 예술인 복지법과 관련하여 가장 빈번하게 참고 되는 사례는 프랑스 및 독일의 사례이다. 프랑스의 대표적인 예술인 복지제도인

‘엔테르미땅(Intermittent)’은 예술인들이 장기간 작품 활동에 종사할 수 없는 것이 일반적이기 때문에 영화나 공연 제작에 참여한 예술인, 기술 스테프들이 작품 활동이 끝난 뒤에도 일정 기간 동안 실업급여를 받을 수 있게 해주는 것으로서 예술인들의 노동의 특수성을 인정하는 것을 전제로 한다(이동연, 2013). 이러한 제도의 활성화는 프랑스 노동부와의 충분한 합의를 바탕으로 실업급여의 수급 요건, 실업상태, 임금 수준에 대해서는 일반적인 프랑스 노동법에 준할 수 있게 되었으며, 고용자와 피고용자의 꾸준한 협상을 통해 결정될 수 있었다. 독일의 ‘예술가사회보험(Kunstlersozialversicherung, KSV)’ 및 ‘예술가사회금(Kunstlersozialkasse, KSK)’의 설치는 총 7년이라는 입법 및 회의과정을 거쳐 그 정당성을 인정받고 시행된 사례이다. 이 역시 예술가들의 직종이 안정적인 정규직보다는 자영업, 비정규직이 높게 나타난다는 특수성의 가치를 충분히 인식함을 통해 얻어낸 성공한 정책으로 본다. 이와 비교해 보았을 때, 우리도 꽤 오랜 시간 걸쳐서 나타난 정책 문제의 흐름과 정치의 흐름, 그리고 2009년 발의된 정책 대안의 흐름이 존재한 상황 속에서 예술인 복지 필요성에 대한 사회적 문제제기를 충분히 숙고할 시간은 주어졌던 것으로 판단된다. 하지만 2011년 故 최고은 사건으로 인한 강력한 정책의 장이 열리고 법 제정을 둘러싼 여러 논쟁들을 검토하기까지 단 10개월만의 시간을 투자하여 정책을 형성하고자 했던 모습이 성급함의 아쉬움을 불러일으키게 한다.

또한 본 논문은 정책의 효과성을 높일 수 있는 내용을 담은 법의 제정을 위해 반드시 그 힘을 발휘해야 할 정책선도자의 역할이 미흡하였음을 지적하였다. 이 또한 올바른 정책 형성에 필요한 사회적 합의를 도출하고 관련 이해관계자들을 향해 정책의 뜻을 관철시키는 데 있어 충분한 시간적 여유를 둘 수 없었던 환경 때문에 정책 선도자의 역할이 나타나기엔 분명한 한계가 있었음을 미루어 짐작해볼 수 있다. 그러므로 지금 현 시점, 예술인 복지법이 제정 이후 7~8년 정도의 시간이 흘렀고 충분한 시간을 거쳐 법의 부족한 부분들과 개정의 목소리가 높아지고 있는 상황 속에서 더욱 효과적인 정책 성과를 이끌어내기 위한 법의 개정에 있어 정책선도자들의 역할은 다시 한 번 주목을 받을 수 있는 기회가 있을 것이다.

마지막으로 본 연구의 한계를 지적하자면, 정책선도자의 역할과 관련하여 법안을 발표했던 국회의원들과 회의에 참석한 위원들, 문화부 행정직원들 및 전문가들의 입장을 좀 더 구체적으로 들어볼 수 있는 기회를 갖지 못했다. 이들이 당시 처해진 정치적 상황이 어떠한지 왜 끝까지 정책선도자로서 예술인 복지법의 최종법안을 고수하지 못했는지에 대한 목소리가 추가적으로 연구에 담겨져야 할 것이다. 더불어, 본 연구에서는 회의록 자료 분석에 중점을 맞추다 보니, 사실상 가장 강력한 힘을 발휘할 수 있는 선도자인 문화예술인의 역할이 빠져있다. 앞으로 예술인 복지법은 정책 효과

를 발휘하기 위하여 지속적인 개정 절차를 필요로 할 것인데, 이 때 예술인 복지법의 주된 대상이자 가장 밀접한 이해관계자인 예술가의 정책선도자적 역할은 매우 중요하게 작용할 것이다. 그러므로 법 개정의 과정 속에서 예술가들의 역할에 대한 학문적인 접근이 반드시 필요할 것이다.

■ 참고문헌

- 고재욱. 2011. “예술인을 위한 소수자 복지 관점에서의 예술인 복지법 제정 검토 및 정책 제언.” 《스포츠와 법》, 14(3): 261-293.
- 김명환. 2010. “지방정부의 정책변동 분석: 원주시청사 이전사업의 사례.” 《한국지방자치학회보》, 22(3): 155-173.
- 김수갑. 2013. “예술가의 사회적 지위 보장을 위한 법제 연구.” 《법학연구》, 24(1): 297-333.
- 김주경·현재은. 2014. “Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Stream Framework)을 적용한 영유아 무상보육정책 분석-누구를 위한 무상보육인가?” 《한국정책학회보》, 23(4): 527-563.
- 김지수·김민곤·이정철·허만형. 2012. “아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 제도의 형성과정 분석-Kingdon의 다중흐름모형(multiple streams model)을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 21(1): 251-283.
- 김태완. 2011. “예술인 복지 왜 시급한가?”. 《예술인 복지 토론회 ‘예술인복지 어떻게 할 것인가?’ 자료집》, 국회의원 정장선 주최. 3월 4일.
- 김태완·정희선. 2012. “예술인복지법 통과 의미와 과제.” 《보건복지포럼》, 183: 66-75.
- 김휘정. 2011. “예술인 복지 지원의 쟁점과 입법 및 정책 과제.” 《문화정책논총》, 25(2): 89-114.
- 김휘정. 2013. “예술인 복지법 시행의 의미와 향후 과제.” 《국회입법조사처-이슈와 논점》, 611.
- 문화체육관광방송통신위원회회의록. 2010. 2. 23. 《제287회 국회(임시회) 제2차》
- 문화체육관광방송통신위원회회의록. 2010. 3. 7. 《제298회 국회(임시회) 제2차》
- 문화체육관광방송통신위원회회의록. 2011. 3. 10. 《제298회 국회(임시회) 제4차》
- 문화체육관광방송통신위원회회의록(법안심사소위원회). 2011. 6. 17. 《제301회 국회(임시회) 제3차》

- 문화체육관광방송통신위원회회의록(법안심사소위원회). 2011. 6. 20. 《제301회 국회(임시회) 제4차》
- 문화체육관광방송통신위원회회의록(임시회의록). 2011. 6. 22. 《제301회 국회(임시회) 제4차》
- 민주당. 2011. 2. 13. 《전현희 원내대변인 오후 현안브리핑》
- 박영정·우주희·양효석·이승엽. 2006. 《예술인 정책 체계화 방안 연구》, 한국문화관광정책 연구원.
- 박영정. 2008. 《문화예술인공제회 설립을 위한 기초연구》, 한국문화관광연구원.
- _____. 2012. “예술인 복지를 위한 쟁점과 논의 -「예술인 복지법」 제정경과 및 과제-.” 《노동리뷰》, 88: 5-20.
- 법제사법위원회회의록. 2011. 10. 27. 《제303회 국회 제7차》
- 서갑원의원. 2009. 10. 1. 의안번호 6223 《예술인복지법안》
- 성기조. 2012. “『한국문화예술인복지조합』에 관하여.” 《수필시대》, .42: 71-74.
- 성욱준. 2013. “개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구-정책흐름모형을 중심으로-.” 《한국정책학회보》, 22(2): 151-179.
- 송지현·이태영. 2012. “다문화가족지원법의 제정과정 분석.” 《사회복지정책》, 39(3): 151-179.
- 신지현·변진석·박은혜. 2017. “Kingdon 의 정책흐름모형을 통해서 본 [아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법] 제정과정.” 《사회복지정책》, 44(3): 283-308.
- 이동연. 2013. “예술과 노동 사이.” 《시민과 세계》, 22: 262-274.
- 이원재 외. 2014. 《예술인복지정책의 평가 및 개선방안 국회토론회 자료집》, 국회의원 배재정, 예술인 소셜유니온 준비위원회, 문화연대.
- 이제경. 2010. 《한국장학재단설립등에관한법률의 정책결정과정에 관한 연구: Kingdon 의 정책의 흐름 모형을 중심으로》, 연세대학교 대학원 석사학위 논문.
- 전병헌의원. 2011. 2. 18. 의안번호 10871 《예술인 복지 지원법안》
- 전성욱. 2014. “기초연금법 입법과정 분석.” 《정책분석평가학회보》, 24: 119-151.
- 정병국의원. 2009. 10. 1. 의안번호 6231 《예술인복지법안》
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. 2010. 《정책학원론》, 서울: 대명문화사.
- 최성구·박용성. 2014. “세종시 정책변동 과정에 관한 연구-정책융호연합모형과 다중흐름 모형의 결합모형을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 23(4): 371-412.
- 최성락·박민정. 2010. “정책연구에서의 Kingdon 정책흐름모형의 적용 현황과 적실성에 대한 소고.” 《한국행정학회 학술발표논문집》, 91-106.

- 최정민·배관표·최성락. 2013. “예술인복지법 정책결정과정 연구: Kingdon의 정책흐름 모형을 중심으로.” 《한국콘텐츠학회논문지》, 13(5): 243-252.
- 최종원의원, 2011. 4. 12. 의안번호 11472 《예술인의 지위와 복지에 관한 법률안》
- 최한준. 2010. “ 예술인복지법안의 법적 내용.” 《문화예술경영학연》, 3(2): 3-20.
- Baumgartner, Frank R., & Bryan D. Jones. 2010. *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Cohen, M., March, J. & Olsen, J. 1972. “A Garbage Can Model of Organization Choice.” *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1-25.
- Frey, B. S. & Pommerehne, W. W. 1989. *Muse and Markets: Explorations in Economics of the Arts*, Basil Blackwell.
- Kingdon, J. W. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. New York: Addison-Wesley.
- 《경향신문》. 2007. “[흐름과 소통] 생활고 겪는 문화예술인, 해결책 없다.” 3월 27일.
- 《연합뉴스》. 1993. “문체부 민예총 법인설립 허가.” 8월 10일.
- 《연합뉴스》. 2006. “문화부 ‘예술인 지위’ 법제화 추진.” 10월 20일.
- 《UNESCO》. 1980. “Recommendation concerning the Status of the Artist”
[http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13138&URL_DO=DO_TOPIC
&URL_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13138&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) 검색일 2017년 5월 24일

A Study on the Establishment Policy-making Process and Policy Effectiveness in Artist Welfare Act: Focused on Kingdon's Policy Stream Framework

Yun Kyoung Kim & Sun Hyoung Kim

The purpose of the study is to analyze the policy-making process of the Artist Welfare Act passed in Korea in 2011 using national assembly records, and to understand how this process influences the effectiveness of the policy. This study has specifically applied a Policy Stream Framework which has been promoted by J. W. Kingdon for analysis. The result is that there is an absence of value agreement and acceptance among diverse stakeholders, ambiguity in the definition of artists as legitimate beneficiaries of the policy, and a weakness of the role of policy entrepreneurs in the process of the enactment of the Artist Welfare Act. In conclusion, those results have become significant reasons for the ineffectiveness of the artist welfare policy, so it must be considered how those key factors can be improved for the development of policy effectiveness in a follow-up study.

※ Keywords: Artist Welfare Act, Policy Stream Framework, Agreement of Policy Value, Policy Entrepreneurs