

예술인복지법 정책결정과정 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로

Policy-making Process of Artists Welfare Law: Based on Kingdon's Policy Streams Model

최정민*, 배관표**, 최성락***

서울대학교 한국행정연구소*, 서울대학교 행정대학원**, 동양미래대학 경영학부***

Jeong Min Choi(mingg11@snu.ac.kr)*, Kwanpyo Bae(kwanpyo@gmail.com)**,
Seong-Rak Choi(haihabar@gmail.com)***

요약

본 연구는 예술인의 복지 개선을 위한 정책결정과정을 Kingdon의 정책흐름모형으로 분석했다. 예술인들이 복지정책의 사각지대에서 어려움을 겪고 있는 정책문제의 흐름이 있었다. 그리고 다양한 제도가 소개되고 관련 법안이 발의되는 정책대안의 흐름이 있었으나 그 대안들은 실현되지 못하고 있었다. 그런데 2011년 한 작가의 죽음으로 예술인들을 위한 복지정책을 요구하는 여론이 형성되는 정치흐름의 변화가 있었다. 이를 계기로 정책의 창이 열리고 예술인복지법이 법제화되어 마침내 정책이 결정됐다.

분석을 통해, 본 연구는 예술인의 복지 개선을 위한 정책결정과정이 Kingdon 모형으로 설명이 가능함을 확인했다. 특히 이 법은 우연적 요소의 결합으로 법제화됐음을 확인했다. 다른 사례들과 달리 예술인복지법의 제정과정에서는 정책선도거나 공식적 참여자보다 네티즌과 같은 비공식적 참여자의 역할이 중요했음을 밝혔고 정책선도자의 활동 부족으로 이 법은 최소한의 사회보장만을 담은 채로 법제화되었음을 밝혔다. 본 연구는 이것을 예술인복지법 정책결정과정의 특징이자 한계라고 보았다.

■ 중심어 : | 예술인복지법 | Kingdon 모형 | 정책흐름모형 | 비공식적 참여자 |

Abstract

This study analyzes the policy-making process to promote the artists' welfare. In the problems stream, the artists have been found to suffer without any governmental support. In the policy stream, there have been various alternatives but they were not actualized. Meanwhile, a writer died of illness and famine in 2011. In the political stream, the public opinion to require the promotion of the artists' welfare, was strengthened. It made the policy-window open and resulted in the legislation of the Artists Welfare Law.

Based upon these analyses, this article concludes that Kingdon's model is applicable to this case. Especially, this study shows that this policy was made with accidental events and the roles of informal participants such as netizen were more critical. However, it should be noted that the content of this Law was modified and trimmed because there was no policy entrepreneur to persuade the dissenters. It could made the policy-making process of this Law distinguished from others.

■ keyword : | Artists Welfare Law | Kingdon's Model | Policy Streams Model | Informal Participants |

I. 서론

최근의 한류 열풍에서 알 수 있듯이 우리나라 문화 자체의 경쟁력은 세계에서 인정받고 있다. 그러나 문화의 생산자인 예술인의 창작 여건은 세계 주요선진국에 비하여 열악하기 때문에 이 문화경쟁력이 언제까지 지속될 수 있을지는 장담하기 어렵다.¹⁾ 따라서 예술가 조직과 문화체육관광부를 비롯한 관계기관들이 예술인들에게 기본적 복지를 보장하여 예술인들의 창작여건을 개선하려는 노력을 해왔다.

그러한 노력에도 불구하고 지난 10여 년 동안 예술인들의 복지를 개선할 수 있는 제도의 실질적인 진전은 발견되지 않았다. 그러나 2011년 1월 한 시나리오 작가가 지병과 굶주림으로 사망한 사건을 계기로 이제 예술인들은 법으로 복지를 보장받게 되었다. 2011년 11월 17일에 예술인복지법(법률 제11089호)이 제정된 것인데, 이 법은 요절한 시나리오 작가의 이름을 따서 '최고은법'으로 불리고 있다.

본 연구는 이와 같이 갑자기 법제화된 예술인복지법의 제정과정을 Kingdon(1984)의 정책흐름모형(policy streams model)으로 분석하고자 한다. 예술인복지법은 순차적 단계를 거쳐 합리적으로 결정되었다기보다 한 예술인의 죽음을 계기로 급작스럽게 이루어져서 의제 설정과정에 대한 여러 모형 중에서도 우연성과 같은 비합리성을 강조하는 Kingdon의 정책흐름모형이 예술인복지법의 제정과정을 가장 효과적으로 설명할 수 있을 것으로 판단되기 때문이다. Kingdon의 정책흐름모형은 정책문제의 흐름(policy problems stream), 정책대안의 흐름(policy stream), 정치의 흐름(political stream)이 만나서(coupling) 정책의 창(policy window)이 열리고 그 과정에서 정책선도자(policy entrepreneur)가 제 역할을 하면 정책이 만들어진다고 설명한다[2].

본 연구는 예술인복지법의 제정과정에서 세 가지의 흐름이 각각 어떻게 나타나서 정책의 창이 열렸고 마침내 어떻게 정책이 결정되었는지를 분석하고자 한다. 이를 통해 Kingdon 모형이 한국의 정책사례를 설명하는

데에 어느 정도 적합성을 지니고 있는가를 확인하고, 예술인복지법의 제정과정에서 나타나는 정책결정과정의 우연성을 발견하고자 한다. 아울러 본 연구는 다른 정책결정과정과 구별되는 예술인복지법 제정과정의 특성을 밝히고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. Kingdon의 정책흐름모형

Kingdon의 정책흐름모형은 어떤 의제는 정부의제가 되고 어떤 의제는 그렇지 못한지 정책의 의제설정과정을 분석하여 정책의 결정과정을 설명하는 이론이다[2]. 이 이론에 따르면 정책결정자들이 사회문제를 정확하게 파악하고 정책대안들을 합리적으로 분석하여 최종적으로 정책을 결정한다고 보기 힘들다. 현실적 제약조건이 많기 때문이다. 정책은 정책문제를 둘러싼 국가의 기본적 정책지향 외에도 사회경제적, 정치적 상황 및 이익집단의 역학 관계 등이 중요하게 작용한다[3]. Kingdon의 정책흐름모형은 합리적 분석으로 설명할 수 없는 이러한 현실적인 우연성 등을 설명하고자 하는 이론으로서, 의사결정의 쓰레기통모형(garbage can model)을 발전시킨 모형이다.²⁾

정책흐름모형은 별개의 독립된 흐름인 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 특정한 계기에 의해 서로 결합하여 새로운 정책의제가 형성된다고 주장한다[4]. 이 세 가지 흐름은 서로 아무런 관련이 없이 자신의 고유한 규칙에 따라 흘러 다니다가 특정한 사회적 사건과 정치적 사건 등을 계기로 만난다. Kingdon은 이처럼 세 개의 흐름이 결합하는 현상을 정책의 창이 열렸다고 표현하고 있다[5]. 그리고 이 정책의 창을 통과한 정책의제가 새로운 정책으로 형성되기 위해서는 정책선도자의 역할이 필요하다고 말한다[6].

2) 쓰레기통모형은 응집성이 매우 낮은 조직이 혼란상태에서(organized anarchies) 의사결정을 내리는 과정을 설명하는 데 적합한 모형이다. 의사결정의 비합리성을 강조하는 모형으로서 Kingdon의 모형과 마찬가지로 다양한 흐름을 강조하고 점화계기(triggering event)를 강조한다. 그러나 Kingdon 모형과 달리 정치흐름이나 정책선도자의 역할을 강조하지는 않는다[4][5].

1) 2009년 예술인실태조사에 따르면 우리나라의 예술인들은 창작활동 여건에 대해 부정적인 인식을 갖고 있었다[1].

정책의 창이 열리는 기회는 곧바로 지나가 버리는 경향이 강하기 때문에 이러한 기회를 놓치면 다음 창이 열릴 때까지 기다려야 한다. 그리고 많은 경우 다음 정책의 창이 언제 열릴지는 가능하기 쉽지 않다. 이와 같이 정책의 창이 열리는 시간이 오래가지 않기 때문에 정책의 창이 열리는 짧은 기회를 잘 활용하는 것이 무엇보다 중요하다[5].

한편 누군가 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 만났을 때 정책을 만들어내는 역할을 담당해야 하는데 이러한 사람을 정책선도가라고 칭한다[7]. 정책선도가는 자신들이 선호하는 정책이 실현되는 것을 바라고, 이를 위하여 자신이 지니고 있는 자원을 투자하는 사람이다. 정책선도가들은 자신이 가진 자원을 동원하여 자신의 주장을 펼치고 정치적인 연계를 달성하며 정책공동체 내에서 협상하여 자신의 의지를 관철시키고자 한다[5]. 이렇듯 Kingdon 모형에서는 세 가지 흐름이 흘러 다니다가 정책의 창이 열리고 정책선도가의 노력에 의해 정책이 만들어진다고 본다.

2. Kingdon의 정책흐름모형 관련 선행연구

Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여 사례를 분석한 연구들은 모형을 어떻게 적용하는가에 따라 크게 3가지 유형으로 구분된다. Kingdon 모형만을 사례에 적용한 연구[6][8][9], Kingdon 모형과 정책변동 등을 결합하여 분석한 연구[10-12], Kingdon 모형 중 정책의 창, 정책선도가 등 특정 요소를 중심으로 분석한 연구[3][13] 등이 있다. 이들 연구들은 한국의 정책사례들을 분석하며 Kingdon 모형의 요인들 중에 어떠한 요인들이 중요한 역할을 하였는지를 다음과 같이 설명하고 있다.

Kingdon의 정책흐름모형을 통해 국민기초생활보장법의 제정과정을 설명한 박운영(2001)은 법 제정에 결정적 기여를 한 것은 김대중 대통령의 역할이라고 하였다[8]. 박운영(2001)은 시민단체가 독자적으로 법 제정을 실현시킬 수 있는가에 대해서는 회의적이며, 정치의 흐름이 가장 직접적인 법 제정의 계기가 되었다고 말한다. 그러나 정책문제의 흐름이나 정책대안의 흐름에서 나타나는 요인의 중요성도 강조하였다[8].

이순남(2004)은 군간호 인력을 공급하는 국군간호사

관학교의 폐지 및 존속이라는 정책변동 사례에 Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여 연구하였다[10]. 그 결과 정치의 흐름이 가장 직접적이고 큰 영향요인이었으며, 핵심 상황주도자는 정부 안팎에 모두 있을 수 있다고 하였다.

노인장기요양보험의 정책과정을 연구한 유은주(2008)는 정책형성과정에서 정치의 흐름의 역할이 컸으며, 대통령의 의제설정에 장관의 영향이 컸다고 하였다[9]. 노인복지 전문가가 행정부의 수장이 되면서 정책이 정책의 창을 통과할 가능성을 보다 높였다고 주장했다.

김지원(2009)은 4대 사회보험 통합의 정책형성과정을 Kingdon의 모형과 Mucciaroni의 모형(이익집단위상변동 모형)을 결합한 ‘수정된 정책흐름모형’으로 분석하였다[11]. Mucciaroni의 모형의 제도적 맥락, 이슈 맥락의 개념을 차용하여 분석한 결과, 정책대안은 정책문제의 해결에 적합한지 여부와 무관히 결정되었으며, 정책형성과정에서 비공식 참여자보다는 공식적 참여자의 역할이 중요하고 여전히 하향식 접근방법이 나타남을 밝혔다.

새만금간척사업의 정책과정과 변동요인을 분석한 유홍립·양승일(2009)은 새만금간척사업은 세 가지 흐름 중 정치흐름인 노태우 대선후보의 새만금간척사업 공약발표와 당선을 계기로 정책의 창이 열렸다고 보았다[12]. 또한 정책대안의 형성과정에서 환경단체와 같은 비공식적 참여자보다는 농림부를 비롯한 공식적 참여자의 의도가 더 많이 반영되었다고 정리했다.

김상봉·이명혁(2011)은 비축임대주택 정책의제설정과 정책갈등의 과정을 정책의 창을 중심으로 분석하였다[3]. 국민여론을 의식하여 무리하게 추진된 비축임대주택 정책과 관련하여 정치적 논리가 우선시되어 잘못된 정책의 창이 열렸다고 평가하고 있다.

아동 성범죄자에 대한 전자발찌 부착제도 형성 과정을 분석한 김지수·김민곤·이정철·허만형(2012)는 정책형성과정에서 정책선도가의 역할에 분석의 초점을 두었고, 최종적으로 법안을 통과시키는 데에는 정책선도가가 핵심적 역할을 하였다고 평가했다[13].

진상현·박진희(2012)는 한국과 독일의 원자력 정책을 정책흐름모형을 통해 비교하였는데[6], 연구결과 독

일은 세 가지 흐름이 우연히 일치하면서 정책변동의 창이 열렸으며 총리가 정책선도자로서 탈핵이라는 정책 전환을 이끌어냈지만 한국은 그러하지 못했다고 주장했다.

이와 같이 Kingdon 모형을 적용하여 한국의 정책사례를 설명하는 기존연구들은 특히 정책선도자 및 공식적 참여자의 중요성을 강조하고 있다. 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 만나서 정책의 창이 열리면 정책이 형성되는데, 이 과정에서 정책선도자와 공식적 참여자의 역할이 강조된다. 그런데 Kingdon 모형은 정책선도자와 공식적 참여자 외에 비공식적 참여자의 역할도 동등하게 중요성을 가지는 것으로 파악하고 있다. 이에 본 연구는 Kingdon의 정책흐름모형을 예술인복지법 제정과정에 적용하여 세 가지 흐름이 어떻게 나타나고 있는지 살펴보고, 특히 예술인복지법 제정과정에서도 정책선도자의 역할, 공식적 참여자의 역할을 강조한 선행연구들의 결론들이 일반화될 수 있는지 여부도 검토하고자 한다.

III. 연구의 모형

1. 분석 사례: 예술인복지법 제정과정

본 연구는 2011년 11월 17일 제정되어 2012년 11월 18일 시행된 예술인복지법을 Kingdon 모형으로 분석하고자 한다. 예술인복지법은 예술인의 직업적 지위와 권리를 법으로 보호하고, 예술인의 복지지원을 통하여 예술인들의 창작활동을 증진하고 예술의 발전에 이바지하기 위해 2011년에 제정되었다.

예술인복지법은 2011년에 법제화되기 이전에도 여러 법안이 국회의원들에 의해 발의되었었다. 2009년 10월 정병국 의원을 대표로 한 예술인복지법안 발의가 있었고, 서갑원 의원을 대표로 한 예술인복지법안 발의도 있었다. 이 법안들은 1) 예술인을 ‘근로자’로 의제함으로써 고용보험 및 산재보험에 편입하는 방안, 2) 예술인복지기금 설치 및 운용, 3) 한국예술인복지재단 설립 및 운영 등을 주요 내용으로 하였으나, 정부의 여러 부처의 반대로 인해 법제화에는 성공하지 못했다[14].

그러나 2011년 1월 한 시나리오 작가가 병을 앓다가 수 일째 굶은 상태에서 적절한 치료를 받지 못하여 사망한 것이 언론에 보도되면서 예술인들의 복지에 관한 네티즌을 포함한 시민의 관심이 늘어나게 됐다. 이는 예술인들의 어려운 생활 여건을 다시 한 번 살펴보는 계기가 되어 예술인복지법 법제화가 다시 추진됐다. 정병국 의원과 서갑원 의원의 법안 외에도 2011년 전병헌 의원의 대표발의로 이루어진 예술인복지지원법안과 최종원 의원의 대표발의로 이루어진 예술인의지위와복지에관한법률이 발의되어 모두 네 개의 법안이 제출되게 됐다[14].

예술인복지법은 국회의원들이 발의한 총 네 가지 대안을 반영하여 위원장 안으로 다시 제출되어 가결되었다. 총 네 가지 안 중 서갑원 의원이 대표발의한 예술인복지법안(의안번호: 6223)이 주로 검토되어 법제화되었고 2011년 11월 17일에 예술인복지법(법률 제11089호)으로 공포되었다. 예술인복지법안의 법제화 일지를 정리하면 [표 1]와 같다.

표 1. 예술인복지법 법제화 일지

일지	사건
2009. 10.01	서갑원 의원 등 10인 예술인복지법안 제안
2009. 10.01	정병국 의원 등 11인 예술인복지법안 제안
2011. 02.28	전병헌 의원 등 11인 예술인복지지원법안 제안
2011. 04.12	최종원 의원 등 11인 예술인의지위와복지에관한법률안 제안
2011. 06.22	서갑원 의원 대표발의 법안 문화체육관광방송통신위원회 제출
2011. 06.22	문화체육관광방송통신위원회 전체 회의 (대안가결)
2011. 10.27	법제사법위원회 체계자구심사와 전체회의 의결 (수정가결)
2011. 10.28	국회 본회의 심의 (원안가결)
2011. 11.04	예술인복지법 정부 이승
2011. 11.17	예술인복지법 공포

2. 분석 모형: Kingdon의 정책흐름모형

Kingdon은 정책의 의제형성과정을 정부의제화

(government agenda) 및 결정화(decision agenda)의 두 가지 단계로 구분하고, 정책은 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름 그리고 정치의 흐름의 세 가지 흐름이 결합되어 열린 정책의 창을 넘어서야 정책결정이 이뤄질 수 있다는 점을 강조한다. 본 연구는 그러한 Kingdon의 정책흐름모형을 활용하여 [그림 1]과 같이 연구의 분석틀을 구성한다.³⁾

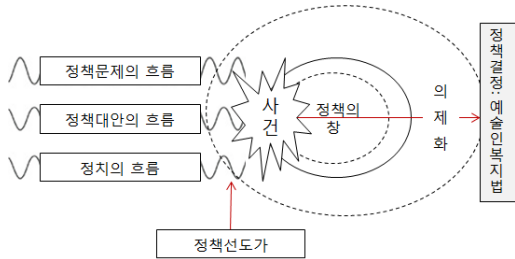


그림 1. 연구의 분석틀: 예술인복지법 제정과정에서의 정책흐름모형

우선 예술인복지법 법제화의 배경으로서 세 가지 흐름을 확인하는데 첫째, 예술인의 창작여건의 실태를 확인하여 정책문제의 흐름을 확인한다. 둘째, 예술인복지법이 제정되기 전까지 예술인의 복지를 향상시키기 위하여 논의되었던 공식적, 비공식적인 정책대안들을 정리하여 정책대안의 흐름을 확인한다. 셋째, 정치환경의 변화와 여론의 변화와 같은 정치의 흐름을 확인하고 정치의 흐름 속에서 예술인복지법의 법제화를 위하여 적극적으로 활동함으로써 정책의 창이 열렸을 때 예술인복지법을 구체화시키는 데 핵심적 역할을 한 정책선도자들을 찾아본다. 그리고 어떠한 사건을 계기로 세 가지 흐름이 만나서 의제화되고 예술인복지법으로 정책이 결정이 되는지를 확인할 것이다. 이와 같이 예술인

복지법의 제정과정에서 Kingdon 모형의 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 그리고 정치의 흐름의 세 가지 흐름과 정책의 창, 정책선도자의 역할 등이 어떻게 나타나는지 보고자 한다.

VI. 예술인복지법 제정과정 분석

1. 정책문제의 흐름: 사회보장제도 사각지대의 예술인

1990년에 문화정책을 전담하는 문화부가 설립된 이래 꾸준히 문화예술, 문화유산, 문화산업 등의 문화분야 법률 제정 수요가 증가하였다[15]. 그러나 정작 예술인들은 열악한 환경에 있지만 정부가 제공하는 복지제도의 혜택을 받지 못하였다. 국내에서 운영되고 있는 대표적 사회보장제도는 사회보험제도(국민연금, 건강보험, 고용보험 및 산재보험)와 국민기초생활보장제도이다. 사회보험제도는 정규직 근로자를 중심으로 초기에 제도가 만들어졌는데, 예술인 중 정규직은 23%에 불과하며 대부분 자영업이나 자유전문직에 종사하고 있어 예술인들이 사회보험제도의 혜택을 받는 경우는 드물다[16]. 또한 국민기초생활보장제도는 엄격한 선정기준으로 인해 저소득 예술인들이 기초보장제도의 지원을 받기에는 무리가 있으며[17], 자영업의 비중이 높은 예술인의 경우 실업급여 수급 혜택 등 실질적인 사회보험제도를 적용받기 힘들다. 즉, 산재보험, 고용보험 등의 사회보장 제도는 주로 정규직 근로자를 대상으로 운영되기 때문에 프리랜서 등이 큰 비중을 차지하는 예술인들은 사회보장제도의 사각지대에 놓여있다고 평가할 수 있다[18].

우리나라에서는 예술인 전체를 대상으로 하는 사회보장 차원의 복지제도는 존재하지 않고, 대신 예산을 복지지원사업에 배정하여 개별적 사업을 통해 취약 예술인을 지원하고 있었다[19]. 그러나 문화예술인들의 창작활동과 관련된 월평균 수입액을 보면, 100만원 미만이 66%, 이 가운데 소득이 전혀 없는 예술인도 37%에 이른다[1]. 그리고 예술인에 대한 지원정책은 주로 창작 활동에 대한 일회성 지원 위주로 이루어지고 있

3) 정책결정과정 특히 정책의제 설정과정을 분석하는 모형에는 Kingdon 모형과 같은 정책흐름모형 이외에도, 포자모형, 이슈관심주기이론, 혁신확산이론, 동형화이론, 사회적구조성론 등이 있다. 그런데 Kingdon 모형은 정책의제설정 과정뿐만 아니라 정책변동의 과정까지 설명할 수 있다는 특징을 갖고 있다[4]. 앞서 서론에서 밝혔듯이 Kingdon 모형은 유연성과 같은 비합리성을 강조하기 때문에 본 연구에 적합하기도 하지만, 예술인복지법이 최초의 의도와 달리 최소한의 사회보장 방안만을 담은 채로 법제화되게 되는 과정을 설명하기에도 적합하기 때문에 본 연구는 Kingdon 모형을 선택하였다.

다. 게다가 창작활동에 대한 이러한 지원은 그 기간도 1~2년에 불과하기 때문에 수준 높은 '예술 소프트웨어 개발'이라는 정책의 소기의 목적을 달성하는 데에도 미흡하다[18]. 이처럼 예술인들의 현실과 제도상의 격차가 존재하기 때문에, 예술인들은 사회보장제도의 사각지대에 있으면서도 다른 복지제도의 혜택을 받고 있지 못하다.

즉 예술인들이 사회보장제도의 사각지대에 있으면서 어려움을 겪는 것은 최근에 갑자기 발생한 문제가 아니라 그동안 계속 존재하여 왔던 항구적인 문제라고 볼 수 있다. 다시 말해, Kingdon 모형의 측면에서 정책문제의 흐름은 계속적으로 존재해왔음을 확인할 수 있다.

2. 정책대안의 흐름: 예술인 복지 향상을 위한 제도과 예술인복지법 법안

예술인의 복지를 향상하기 위한 다양한 제도와 법안들은 오래 전부터 발견되었다.⁴⁾ 예술인들이 정부의 복지제도의 혜택을 받지 못하자 예술인들 스스로 복지 향상 방안들을 강구하기 시작하였는데, 그 시초를 1981년 예술인 의료보험조합, 1984년 영화인복지재단의 설립이라고 볼 수 있다. 이후 예술인의 복지에 대한 논의에 큰 진전이 없다가 2002년 대통령 선거에서 문화예술인 복지조합의 설립이 당시 한나라당 대선공약으로 소개되었으며, 2004년 총선에서는 예술인공제회의 도입이 열린우리당의 총선공약으로 제안된 바 있으나 제도화되지 못했다.

한편 2005년 연극인복지재단과 영화산업노조가 출범하면서 본격적으로 예술인들의 복지에 대한 문제를 다루고 지원방안들을 논의하기 위한 조직화된 노력들이 나타나기 시작했다. 그 일환으로 예술인의 복지를 위한 각종 토론회 및 세미나가 개최되고 단체들이 조직되었다. 이명박 정부가 들어서서는 대통령 공약의 하나로 예술인을 위한 공제회의 설립이 제안됐으며, 공제회 설립을 위한 기초적인 작업들이 문화체육관광부를 중심으로 진행됐다[17].

예술인 복지정책과 관련한 논점으로는 예술인의 4대

보험 적용 문제와 예술인 집단 내부의 상호부조 프로그램인 공제회와 같은 단체 설립 문제가 있었다. 참여정부는 예술인의 4대 보험 적용 문제를 국정 의제화 하면서 정부가 나서서 예술인의 복지문제를 다루기 시작했다. 그리고 2004년에는 예술정책을 정리한 보고서, 『예술의 힘』을 발표하면서 '예술인에 대한 사회적 예우 강화'를 14대 과제에 포함시켰다. 그리고 이 시기에 연극인복지재단과 전문무용수지원센터가 출범하여 예술계 내부에서도 예술인 복지를 향상시키기 위한 프로그램을 개발하여 운영하였다. 2008년 이명박 정부에서는 문화예술인공제회의 설립을 국정과제로 설정하면서 예술인 복지정책이 본격적으로 추진되었다[14].

2008년부터 2009년까지는 문화체육관광부를 중심으로 예술인공제회의 설립이 구체적으로 추진되었다. 예술인공제회의 설립 방안이 마련되었고 공제회에서 운용할 세부사업, 즉 노후연금의 일종인 적립성 공제상품과 보장성 공제상품의 시안까지 개발되었다. 보장성 상품은 공제회에 가입한 예술인이 사망, 상해사망, 질병사망, 상해치료비, 사고후유장애 등의 어려움을 겪었을 때 의료비 등을 지원하는 사업으로 보험료 전액을 예술인 공제회에서 납부하는 방식으로 설계되었다. 적립성 공제상품은 공제회에 가입한 예술인이 자신의 경제적 능력 범위 내에서 적립금을 납부하고 노후연금 형태로 되돌려 받는 연금상품으로 저소득 예술인의 경우에는 보험료 일부를 보조해주는 방안이 제안된 바 있다. 이러한 연구를 토대로 2009년 하반기에는 문화예술진흥법을 개정하여 한국문화예술위원회 산하에 예술인 공제사업을 전담할 조직을 신설하는 방안을 추진하기도 했다.

그 후 한나라당 정병국 의원과 민주당 서갑원 의원이 2009년 10월에 예술인복지법 제정안을 발의하였다. 발의한 법안에는 직업 예술인들을 '근로자'로 의제함으로써 예술인들이 고용보험과 산업재해보상보험 가입 대상자에 편입될 수 있도록 하였다. 그리고 한국예술인복지재단을 설립하여 복지기금을 설치하고 복지사업 수행에 필요한 재원을 조성하도록 하며 예술복지채권을 발행할 수 있다는 내용을 담았다[19].

즉 예술인의 복지 향상을 위한 제도에 대한 논의는 지난 10여 년 동안 계속해서 이루어져 왔다. 여러 가지

4) 예술인복지법이 법제화되기 전까지 존재했던 다양한 정책대안들에 대해서는 김태완·경희선(2012)이 효과적으로 정리하고 있다[17].

제도의 필요성도 계속 논의되어 왔으며, 해당 제도들에 대한 기획도 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 이런 제도들이 법제화되지는 못하였다. 정책대안들이 법제화되지 못한 상태에서 계속해서 흐르고 있던 상황인 것으로 해석될 수 있다.

3. 정치의 흐름과 정책의 창

앞서 예술인의 복지와 관련한 정책문제는 항상 존재했고, 예술인의 복지를 향상하기 위한 정책대안들도 10여 년 전부터 검토되어 왔음을 확인했다. 그리고 앞서 살펴본 문화체육관광부와 국회의원들의 활동에서 알 수 있듯이 정치권의 관심이 증대되는 정치의 흐름도 있었다. 문화체육관광부는 2008년 주요업무보고에서 문화예술인공제회의 설립을 추진하겠다고 밝혔고[20], 2009년 주요업무보고에서는 보험제도와 공제제도를 결합한 새로운 복지 모델을 검토하며, 복지 사각지대를 감소시킬 수 있는 방안을 마련하겠다고 발표했다[21]. 국회의원들 역시 관련한 법률안을 발의하고 있었다. 이렇게 세 가지 흐름이 존재했음에도 불구하고 예술인의 복지를 향상시키기 위한 제도는 제도화의 결실을 맺지 못하고 있었다. 그러나 2011년에 발생한 한 사건으로 정치의 흐름에 변화가 생겼고 정책에 대한 논의가 본격적으로 이뤄지게 되었다.

2011년 1월 29일 단편영화 <걱정 소나타>를 연출한 감독이자 시나리오 작가였던 최고은씨가 지병을 앓다가 수 일째 붉은 상태에서 치료를 받지 못하여 냉방에서 쓸쓸히 사망한 것이 언론에 보도되면서 네티즌을 포함한 시민들의 관심이 집중되었다.

최고은 작가는 건강보험의 혜택을 제대로 받지 못하여 지병을 제대로 치료 받지 못하고 있었다. 최고은 작가의 죽음으로 예술인의 가난한 생활의 실상이 대중들에게 알려져 충격을 줬다. 최고은 작가의 죽음에 관한 소식은 트위터, 페이스북 등 SNS를 통해 사람들에게 퍼져나가 특히 젊은 층을 중심으로 공분을 일으켰다. 극심한 취업난과 나쁜 근로조건에 처해져 있어서 '88만원 세대'로 명명되는 20대는 최고은 작가의 비극적인 죽음을 SNS를 통해 추모하며 함께 분노했다[22][23]. 그리고 소설가 공지영, 배우 엄지원, 문학평론가 진중권

과 같은 SNS의 오피니언 리더들이 온라인 상에서 최고은 작가의 죽음을 추모하여 이러한 분위기는 더욱더 확대되었고, 결국 이들은 예술인의 복지를 개선할 수 있는 정책이 필요하다는 여론을 형성함으로써 비공식적 참여자로 활동하게 됐다.⁵⁾

사건 직후인 2011년 2월 20일에 민주당 정책위원장 전병헌 의원은 예술인공제조합의 설립을 주요 내용으로 예술인복지지원법을 대표 발의하였다. 또한 전병헌 의원은 민주당 원내대책회의에서 최고은 작가의 사망을 언급하며 예술인의 복지를 향상시키고 사회안전망을 강화하기 위한 대책을 2월 임시국회에서 중점사안의 하나로 다루겠다고 밝혔다[25]. 한 예술가의 죽음은 그간의 예술인들의 어려운 생활 여건을 다시 한 번 살펴보는 계기가 되어 기존의 정병국 의원 외의 법안과 서갑원 의원 외의 법안뿐만 아니라 전병헌 의원 외의 법안, 최종원 의원 외의 법안 등 총 네 개의 예술인복지 법안이 상정되게 됐다.

이와 같이 네티즌을 비롯한 시민들의 관심과 함께, 정치인들의 관심까지 증대되는 정치의 흐름이 발생하였고, 이러한 정치의 흐름 속에 정책이 결정될 수 있는 정책의 창이 열리게 되었다. 요컨대, 그동안 예술인들이 사회보장제도의 사각지대에서 어려움을 겪고 있다는 정책문제의 흐름은 계속 있어 왔고, 예술인 복지를 향상시키기 위한 정책대안의 흐름도 계속 존재하여 왔다. 그런데 최고은 작가의 죽음으로 정치의 흐름에 변화가 생겼고 마침내 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름이 정치의 흐름과 결합하게 되면서 정책의 창이 열리게 됐다. 그리고 정책의 창이 열리면서 정책대안의 흐름에 있던 예술인복지법이 법제화의 박차를 가하게 됐다.

5) 2011년 2월 8일 '최고은'은 주요 포털의 실시간 검색어 1위가 되었고, 최고은 작가에 대한 트위터 글이 계속 올라왔다. 예를 들어, "최고은 작가, 부디 가신 곳에선 외로움과 배고픔이 없었으면 하네요 고인의 명복을 빕니다"(트위터 @Sh*****), "최고은 씨는 '남는 밤 좀 주오'라는 슬픈 유언을 남겼네요. 단순히 가난한 예술가들의 초상이 아니지요. 음원 수익 배분과 시나리오 계약과 같은 구조의 문제, 약자를 갈취하는 틀을 바꾸지 않으면 비극은 계속될 겁니다"(트위터 @l***** 등)의 트윗이 있었다.

이들의 활동은 온라인 공간에서의 비공식적인 참여자로서 시민이 여론 형성과 정책과정에 참여함을 보여주고 있다[24].

4. 정책선도가와 예술인복지법

최고은 작가의 죽음을 계기로 세 가지 흐름이 결합하여 정책의 창이 열리고, 이후 예술인 복지를 위한 제도가 법제화됐다. 그런데 정책의 창이 열린 이후 예술인 복지법이 제정되는 단계에서 법 제정과 관련된 주된 정책선도가는 발견되지 않는다.

앞서 살펴봤듯이 네 개의 예술인복지법안이 국회의원들에 의해 제안되었고, 관련 주무부처인 문화체육관광부 역시 예술인복지법의 법제화에 찬성하고 있었다. 그러나 정책의 창이 열린 2011년에 이 복지법이 예술인들에게 실질적인 혜택을 제공할 수 있는 내용을 담을 수 있도록 노력한 주도적인 정책선도가는 나타나지 않았다.

법안에 대하여 문화체육관광부 이외의 관계부처들은 예술인복지법의 내용을 문제 삼아 법안의 수정을 요구했다. 예를 들어 법무부는 '예술인'의 개념이 포괄적이기 때문에 예술단체가 난립할 수 있고 결국 국가예산이 낭비될 수 있다며 법안에 대해 문제를 제기했다. 또한 근로자 인정문제에 대해서도 고용관계가 없는 사람에게 근로자의 지위를 부여하면 법 적용에 있어 혼란이 일어날 것이라고 주장했다. 아울러 기획재정부는 예술인복지재단의 신설 부분과 관련하여, 타 업계종사자와의 형평성에 문제가 있다며 해당 구문을 법안에서 삭제할 것을 요청했다. 고용노동부는 공적지원을 매개로 한 실업급여와 퇴직급여 부분을 삭제해야 한다는 의견을 제시했다[26]. 이렇게 여러 부처가 반대 주장을 펼치는 가운데 이들을 설득하고 이들과 적극적으로 협의한 정책선도가는 없었다. 국회의원들은 오히려 이들 각 부처의 수정요구를 모두 받아들였고, 예술인의 복지를 실질적으로 향상시킬 수 있는 조항들을 모두 삭제하고 최소한의 사회보장 방안만을 담은 채로 11월 17일 공포되었다[17].

결론적으로, 네티즌을 중심으로 예술인복지법이 제정되어야 한다는 여론은 형성되었다. 그리고 예술인 복지에 대한 네 개의 법률안이 제출되고, 관련 부처인 문화체육관광부도 찬성하였다. 하지만, 법무부를 비롯한 관계부처들의 개별적 반대 사항들에 대하여 예술인복지법의 원안의 유지를 적극적으로 설득해 나가는 역할

을 담당하는 정책선도가는 없었다. 결국 예술인복지법이 제정되어야 한다는 당위성은 존재하였기에 예술인복지법이 제정되기는 하였으나, 구체적인 내용을 들여다보면 관계부처들의 반대 주장들이 대부분 수용되어 예술인들의 복지를 실질적으로 향상시킬 수 있는 내용은 빠지게 됐다. 예술인의 4대 보험 가입 등이 제도화되지 못하였으며, 상징적인 조항과 최소한의 사회보장과 관련한 내용만을 담은 채로 법제화되었다.

예술인의 복지를 향상시킬 수 있는 제도를 요구하는 정책의 창이 열려 예술인복지법은 법제화가 가능하였다. 하지만 정책선도가의 부재로 최종결과에는 문제가 있었다. 결국 예술인복지법의 제정과정에서 정책선도가의 역할이 부재했기 때문에 예술인복지법은 한계를 가지게 되었다고 평가할 수 있다.

V. 결론

지금까지 Kingdon 모형을 이용하여 예술인복지법의 제정과정을 살펴보았다. 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름으로 구성된 Kingdon 모형을 예술인복지법 제정과정에 적용하여 분석한 결과, 첫째, 정책문제의 흐름의 측면에서 예술인들은 정부가 제공하는 복지정책의 사각지대에서 어려움을 겪고 있었다.

둘째, 정책대안의 측면에서 예술인의 복지를 향상시키기 위한 정책대안에 대한 논의가 계속 존재하고 있었다. 특히 2000년대 이후에는 구체적인 각종 정책대안들이 고안되고 제시되었다. 하지만 이 정책 대안들은 제도화 단계까지는 가지 못하였다.

셋째, 한 작가의 죽음을 계기로 예술인의 복지 개선을 요구하는 여론이 형성되는 정치의 흐름의 변화가 발생했다. 그리고 정치의 흐름은 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름과 결합하여 정책의 창을 연다.

넷째, 비록 정책의 창이 열리기는 했지만, 4대 보험의 적용과 같은 최초의 예술인복지법 법안이 담고 있는 주요 내용의 유지를 강력하게 주장하고 설득해 나가는 정책선도가는 존재하지 않았다. 따라서 예술인복지법은 관계부처의 반대 주장들을 그대로 수용하게 되고, 결국

최소한의 사회보장 방안만을 담은 채로 공포되었다.

예술인의 복지를 향상시키기 위한 정책이 예술인복지법이라는 법의 형태로 제도화되었기 때문에, 정책선도가의 책임은 일차적으로 국회의원들과 문화체육관광부에게 있었다. 특히 당시 문화체육관광부 장관이 예술인복지법 법안을 발의한 경험이 있는 국회의원 출신이었음에도 불구하고 정책선도가로 나서지 않은 것은 아쉬움으로 남는다. 문화체육관광부가 소극적 태도를 보인 것은 예술인복지법의 법제화 자체에 의의를 두어 논쟁이 되는 점들은 추후에 보완하고자 했기 때문으로 추정된다.⁶⁾

결론적으로 예술인복지법의 제정과정은 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 결합하여 정책의 창이 열렸을 때 정책이 제정된다는 Kingdon 모형으로 적절하게 설명된다. 하지만 예술인복지법 제정과정에서는 정책선도가의 역할이 크게 나타나지 않고 있다. 정책의 창이 열리기 전까지는 대통령, 문화체육관광부, 국회의원들이 다양한 대안들을 제시했지만 제도화되지는 못했다. 오히려 최고의 작가의 죽음 이후 트위터, 페이스북 등 SNS 매체를 통한 네티즌의 관심이 폭발적으로 증가하고 예술인 복지를 향상시킬 수 있는 제도가 필요하다는 여론이 형성이 된 것이 정책의 창을 열고 예술인복지법을 제도화하는 데 더 큰 역할을 한 것으로 이해된다. Kingdon 모형을 적용한 기존의 선행연구에서는 공식적 참여자의 역할을 강조하였지만, 예술인복지법의 경우에는 공식적 참여자보다는 비공식적 참여자가 법제화에 큰 역할을 한 것을 확인할 수 있다. 이것은 예술인복지법 정책결정과정에서 다른 사례의 정책결정과정과 구분되는 특징이라고 평가할 수 있다.

6) 그러한 점은 정병국 문화체육관광부 장관의 다음의 발언에서 나타난다.
 “일을 했다라는 것을 증명할 수 있는 분야에 계신 분들이 약 숫자적으로 따지면 5만 7,000명 정도가 나옵니다. 그래서 그분들 상대로 해 가지고 근로자로 규정을 하고 산재보험과 고용보험을 함께 산정을 해 보니까 약 37억 정도가 나옵니다. 그래서 일단은 이렇게 출발을 하면서 그 범위를 확대하고 또 그 범주 내에 들어가지 못하는 분들은 지금 여기에 금고를 만들기로 했는데 금고를 통해서 지원하는 방법으로 이렇게 접근을 하게 되면 어느 정도 최소한의 예술인들에 대한 복지 실현을 시작할 수 있겠느냐 하는 관점에서 저희들이 지금 준비를 하고 있습니다” (정병국 문화체육관광부 장관, 2011년 6월 22일)^[18]

본 연구는 다음의 한계를 가진다. 선행연구를 검토하면서 비록 다른 사례들의 정책결정과정을 살펴보았지만 비교사례를 검토하지 않았기 때문에 예술인복지법 정책결정과정의 특징을 도출하는 데는 논리적으로 한계가 있었다. 또한 Kingdon 모형을 통하여 예술인복지법의 제정과정에서 나타나는 비합리적인 특성을 효과적으로 살펴볼 수 있었지만 예술인복지법 법안의 조문을 두고 논쟁했던 정치적 역동성을 밝히는 데는 어려움이 있었다. 특히 Kingdon 모형으로는 공식적 참여자의 활동이 부족했던 원인을 충분히 확인할 수 없었다. 예술인복지법은 2012년 12월 18일자로 시행되었다. 예술인복지법이 실제로 어떻게 시행되는지를 관찰하는 후속연구가 필요하며, 이후 연구는 이러한 점을 감안하여 진행되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

[1] 허은영, 남혜령, 마지연, 2009 *문화예술인 실태조사*, 문화체육관광부, 한국문화관광연구원, 2009.
 [2] J. Kingdon, *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown and Company, 1984.
 [3] 김상봉, 이명혁, “Kingdon의 정책 창 모형에 의한 비축입대주택 정책의 갈등관계분석 및 평가”, 한국정책과학학회보, 제15권, 제3호, pp.1-27, 2011.
 [4] 정경길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, *정책학원론*, 대명문화사, 2010.
 [5] 최성락, 박민정, “Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구”, 한국정책연구, 제12권, 제1호, pp.119-137, 2012.
 [6] 진상현, 박진희, “한국과 독일의 원자력정책에 대한 비교연구”, 한국정책학회보, 제21권, 제3호, pp.265-289, 2012.
 [7] 조일홍, *John W. Kingdon의 ‘정책의 창’ 이론*, 오석홍 (편), *정책학의 주요 이론*, 법문사, pp.415-422, 2000.
 [8] 박운영, “국민기초생활보장제도 결정과정에 관한 연구”, 한국사회복지학회 학술대회 자료집,

pp.381-407, 2001.

[9] 유은주, “노인장기요양보험의 정책과정에 관한 연구”, 한국정책과학학회 학술대회 발표논문집, pp.165-185, 2008(1).

[10] 이순남, “Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 정책변동 연구”, 한국공공관리학보, 제18권, 제2호, pp.261-282, 2004.

[11] 김지원, “4대 사회보험 통합 정책형성과정 분석”, 한국정책학회보, 제18권, 제2호, pp.157-189, 2009.

[12] 유홍립, 양승일, “정책흐름모형(PSF)을 활용한 정책변동 분석 -새만금간척사업을 중심으로”, 한국정책학회보, 제18권, 제2호, pp.189-219, 2009.

[13] 김지수, 김민곤, 이정철, 허만형, “아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도의 형성과정 분석”, 한국정책학회보, 제21권, 제1호, pp.251-283, 2012.

[14] 박영정, 예술인 복지를 위한 쟁점과 논의, 노동리뷰, 2012(7).

[15] 김세훈, 서순복, “지역문화진흥을 위한 법제 정비 방향에 관한 탐색적 연구”, 한국콘텐츠학회논문지, 제13권, 제1호, pp.186-198, 2013.

[16] 아시아경제, 예술인은 배고파야 한다? 예술인 복지법 유명무실, 정종호 기자, 2012년 9월 21일, 2012.

[17] 김태완, 정희선, “예술인 복지법 통과 의미와 과제”, 보건복지포럼, 제183호, pp.66-75, 2012.

[18] 문화체육관광방송통신위원회, 제301회 문화체육관광방송통신 제4차 회의록, 2011년 6월 22일, 예술인 복지법안, 2010(2).

[19] 김휘정, “예술인 복지 지원의 쟁점과 입법 및 정책 과제”, 문화정책논총, 제25권, 제2호, pp.89-114, 2011.

[20] 문화체육관광부, 2008년 주요업무보고, 2008.

[21] 문화체육관광부, 2009년 주요업무보고, 2009.

[22] 머니투데이, 영화계 “제2의 고 최고은 막자” 행동 움직임, 전형화 기자, 2011년 2월 10일, 2011.

[23] 머니투데이, 고 최고은 사태, 분노·반성 넘어 변화 필요할 때, 임창수 기자, 2011년 2월 15일,

2011.

[24] 김수도, 조환규, “온라인 게시글의 조회수 분석을 통한 인기도 예측”, 한국콘텐츠학회논문지, 제12권, 제4호, pp.40-51, 2012.

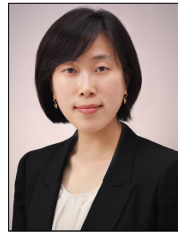
[25] 데일리중앙, 최고은 작가 사망 계기 예술인 복지 강화된다, 석희열 기자, 2011년 2월 20일, 2011.

[26] 머니투데이, 최고은 작가 요절, ‘예술인 복지법’ 탄력받나, 양영권 기자, 2011년 2월 9일, 2011.

저자 소개

최 정 민(Jeong Min Choi)

정회원



- 2013년 2월 : 서울대 행정대학원 졸업(행정학박사)
- 2013년 3월 ~ 현재 : 서울대 한국행정연구소 특별연구원

<관심분야> : 인터넷정책, 문화정책, 조직행태

배 관 표(Kwanpyo Bae)

정회원



- 2005년 1월 ~ 2009년 5월 : 삼성 전자 무선사업부
- 2011년 9월 ~ 현재 : 서울대학교 행정대학원 박사과정 재학 중

<관심분야> : 문화정책, 한국행정사

최 성 락(Seong-Rak Choi)

정회원



- 2006년 8월 : 서울대 행정대학원 졸업(행정학박사)
- 2007년 3월 ~ 현재 : 동양미래 대학 경영학부 교수

<관심분야> : 문화정책, 레저정책