

# 서울특별시 예술인 창작수당 지급 조례안

## 검 토 보 고

### 1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제3024호
- 나. 발 의 자 : 김태수 의원(찬성자 11명)
- 다. 발의일자 : 2021년 10월 29일
- 라. 회부일자 : 2022년 1월 25일

### 2. 제안이유

- 서울특별시 예술인 창작수당을 지급함으로써 예술인의 안정적 활동을 통한 서울시 문화예술 발전에 기여하는 것을 목적으로 함.

### 3. 주요내용

- 가. 시장의 책무에 관한 사항을 규정함(안 제4조)
- 나. 지급대상에 관한 사항을 규정함(안 제5조)
- 다. 예술인 창작수당 및 지급에 관한 사항을 규정함(안 제6조부터~제7조까지)
- 라. 예술인 창작수당에 대한 지급중지 및 환수에 관한 사항을 규정함(안 제8조)

#### 4. 참고사항

가. 관계법령 : 「예술인 복지법」

나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부 사유서 참조

#### 5. 검토의견 (수석전문위원 주우철)

##### 가. 제정안의 개요

- 제정안은 서울시 내 활동하고 있는 예술인들에게 창작수당을 지급하여 안정적 활동을 통해 서울시 문화예술 발전에 이바지하고자 제안되었음.

##### 나. 제정의 필요성

- 「예술인 복지법」 제2조제2항에는 ‘예술인’이란 예술 활동을 업(業)으로 하여 국가를 문화적, 사회적, 경제적, 정치적으로 풍요롭게 만드는 데 공헌하는 사람이라고 하여 예술인의 사회적 공헌을 법으로 인정하고 있음.
- 「서울예술인플랜(2016)」에 따르면 예술은 좋아서 하는 일이라는 사회적 인식으로 공적 지원 대상에서 제외되어 왔었고, 예술인들의 자살 사건을 계기로 「예술인 복지법」이 제정되고 예술인복지재단이 설립되었지만 예술활동증명을 기반으로 지원사업 대상을 선별함에 따라 등록요건을 갖추지 못한 예술인은 지원받지 못하는 사각지대가 발생하는 등

예술인들은 낮은 예술 활동 수입과 더불어 직업적 특성상 사회안전망 차원의 지원은 미약한 실정임.

- 또한 예술인 고용보험 제도는 예술인에게 가장 중요한 안정적 창작활동을 보장해 주기보다 예술 활동을 노무를 제공하는 직업으로 인정하는 단계일 뿐 예술인들의 창작 생태계를 유지하기 위한 “예술인 자립”의 개념으로 접근하지 못하는 실정임.
- 이에 본 제정조례안은 「예술인 복지법」에 따라 “예술인”이 가진 공공성과 사회적 문화적 공헌의 가치를 인정하여 예술인의 안정적 창작환경 조성을 위한 예술인 창작소득 지급에 필요한 사항을 정하여 서울시 문화예술 발전에 기여하고자 하는 것임,

### (1) 예술인 기본소득의 개요 및 쟁점

- 예술인창작수당은 서울시 내 예술인의 안정적인 창작활동을 위해 지급하는 것으로 최근 지속적으로 논란이 되고 있는 ‘예술인 기본소득’의 전 단계로 볼 수 있음<sup>1)</sup>.
- 기본소득은 재산이나 소득의 유무, 노동 여부나 노동 의사 등과 관계없이 사회구성원 모두에게 국가가 최소 생활비를 지급하는 것으로 ▷ 모든 사람에게 지급해야 하는 보편성, ▷ 자산 심사나 노동 요구가 없어야

---

1) 최인규, ‘창작수당’ 0‘… 경기 예술인 뿔났다’, 인천일보, 2021.11.22.

하는 무조건성, ▷ 개인 단위로 지급되어야 하는 개별성, ▷ 정기적으로 지급되어야 하는 정기성, ▷ 현금으로 지급되어야 하는 현금성 등을 특징으로 함.

- 다만 기본소득에 대한 명확한 이해와 사회적 공감대가 형성되지 않은 상태에서 ‘예술인 기본소득’이라는 화두는 ‘왜 특정 사회계층이라고 할 수 있는 예술인을 대상으로 하는가’, ‘예술인과 비예술인을 구분하는 적합한 기준은 무엇인가’ 라는 물음에 대한 근원적 답변을 찾기 어렵다는 지적이 있음<sup>2)</sup>.
- 이러한 논란에도 불구하고 경기도의 경우, 전국 지자체 최초로 「경기도 예술인 창작수당 지급 조례(2021.8.10.제정)」를 근거로 시범적으로 성남시·여주시·동두천시·연천군을 대상으로 예술인 1인당 100만원을 도와 각 시·군이 50%씩 분담하여 지급할 예정임.
  - 「경기도 농민기본소득 지원 조례(2021.5.20.제정)」를 근거로 2021. 10월부터 이천·여주 등 6개 시·군 23만명의 농민에게 월 5만원 상당의 지역화폐를 제공하고 있음.
- 최근 대선과정에서 제시된 예술인 복지 공약들이 구체적인 로드맵이나 비용 설계가 없어 일반 국민의 입장에서는 예술인들에게 특혜를 부여한다고 생각하게 되고 경제적 보호의 사각지대에 있는 사람들에게는 설득력있게 다가가지 못한다는 비판이 있음.<sup>3)</sup>

2) 김성하, ‘예술인 기본소득 가능성과 한계’. 예술경영 465호, 2021.5.13.

3) 노지민, ‘예술인 기본소득 정책 실현되려면’, 미디어오늘, 2022.2.8.

- 예술인 창작수당을 계기로 체육인, 관광인, 플랫폼 노동자 등 다양한 직군으로부터 각종 수당 및 기본소득에 대한 요구를 받을 수 있으므로 근본적으로 왜 예술인에게 창작수당이 지급되어야 하는지에 대한 시민공감대 형성이 먼저 이루어져야 할 필요성이 있음.

## (2) 예술지원사업의 인건비 지원 형태

- 예술지원사업은 수년 전부터 원로, 중견, 신진 예술인들을 구분하여 지원하는 사업의 비중이 컸으나 최근 예술가들의 활동, 생애주기에 따른 창작지원사업이 신설되면서 예술가들 사이에 많은 호응을 받고 있음.
- 다만, 다수의 기관에서 지원금 편성 원칙에 따라 예술가 본인의 창작비가 아닌 대관료, 액자비, 음향 대여비 등 부수적 비용에만 지원비를 활용할 수밖에 없는 부조화로 인한 문제들이 제기되었음.
- 코로나19의 대유행이라는 특수한 환경 속에서 예술환경의 특수성을 고려하여 공모사업의 방향성이 개편되고 있는 바, 한국문화예술위원회의 2021년 공모사업 주요 개편내용<sup>4)</sup>을 보면 예술인들이 안정적 활동을 이어갈 수 있도록 보조금 내 인건비, 신청자 본인 사례비 등 편성을 확대 지원한다고 밝히고 있음.

<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=302199>

4) 「한국문화예술위원회 2021년 공모사업 주요 개편내용」

- (보조금 편성의 유연성 확대) 급변하는 창작터전 속 보다 안정적인 활동을 이어갈 수 있도록 보조금 내 인건비, 신청자 본인 사례비 등 편성을 확대 지원합니다.
- (시각예술) 전시사전연구 및 비평지원 지원신청자 사례비 편성 확대, 공간지원 인건비 및 공간 임차료 편성 확대, (공연예술) 창작산실 인건비 일부 소급 편성 지원

- 이러한 변화에도 불구하고 몇몇 기관에서는 여전히 예술가의 인건비와 기획비 책정을 제한하고 있어 문화예술행정이 예술창작이라는 특수성과 변해가는 외부환경에 맞춰 예술가들에게 유리한 방향으로 규정을 해석하거나 개정하려는 선제적 노력이 미진함에 따라 예술인 창작수당에 대한 필요성이 제기되는 것으로 판단됨.<sup>5)</sup>

### (3) 해외사례

- 코로나 팬데믹으로 인한 경제적 여건은 많은 나라와 도시들이 기본소득 제도를 현실적으로 재고하게 하는 요건을 강화하고 있으며, 이미 팬데믹 이전부터 독일, 스위스, 핀란드 등 유럽에서 ‘보편적 기본소득’ 제도 도입을 위한 투표 또는 실험이 진행되었고, 미국의 경우에도 일부 주에서 프로그램이 진행중임.
- 미국 그리고 한국의 재난지원금 등도 임시적이지만 기본소득제도와 일부 유사한 목적으로 진행된 정책으로 볼 수 있음.
- 기간제·계약직 근로자, 프리랜서 또는 겸업의 비중이 높은 문화예술계 종사자들의 시장·고용구조를 고려했을 때, 기초 생활 보장을 위한 직접적인 경기 부양 지원으로 인해 발생할 문화적·사회적·경제적 효과는 일회성이 아닌 장기간 보장소득제도 도입에 따라 연속적으로 발생할 수 있는 긍정적 결과를 초래할 것으로 기대됨.

---

5) 한상훈, ‘일한 만큼만 지원하면 됩니다. 참 쉽죠?’, 예술경영 465호, 2021.5.13.

- 하지만 사회의 사각지대를 해소할 수 있을 것인가, 실제 제도가 문화적·사회적·경제적 효과에 긍정적 결과를 이끌어낼 수 있을 것인가 등 문제들이 존재하는 것에 우려가 해소되지 않고 있음<sup>6)</sup>.

## 다. 제정안의 주요내용

### (1) 시장의 책무(안 제4조)

- 안 제4조는 시장이 예술인 창작수당의 지급을 위해 재원을 마련하도록 책무를 규정한 것으로 집행부에서는 「예술인 복지법」 제4조<sup>7)</sup>에 따르면 지방자치단체는 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있도록 임의규정으로 하였으나, 본 조례안 제4조에서는 이를 강행규정으로 하고 있고 시장의 예산편성권을 침해할 소지가 있어 수정이 필요하다는 의견이 있음.

### <안 제4조 수정의견>

제 정 안	수 정 의 견
제4조(시장의 책무) 서울특별시시장(이하 “시장”라 한다)은 예술인 창작수당의 지속적이고 안정적인 지급을 위하여 필요한 <u>재원을 마련할 책무를 진다.</u>	제4조(시장의 책무) ----- ----- ----- ----- <u>예산을 확보하도록 노력하여야 한다.</u>

6) 이나경, ‘샌프란시스코의 예술가 보장소득 실험’. 예술경영 469호, 2021.7.8.

7) 「예술인 복지법」 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무 등)

④ 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 예술인의 복지 증진을 위한 사업과 활동에 필요한 지원을 할 수 있다.

## (2) 지급대상(안 제5조)

- 안 제5조는 서울시에 주민등록이 되어 있는 사람 중에서 한국예술인복지재단에서 예술활동증명서를 발급받은 예술인을 대상으로 지급하도록 규정하고 있음.
- 전국 약 178,540명의 예술인 중 서울시는 39.6%인 7만명으로 추정하고 있으며 이 중 예술활동증명을 발급받은 예술인은 36,788명이고, 자치구별로는 마포, 성북, 관악 순으로 예술인이 많이 거주하며, 분야별로는 음악, 연극, 미술이 가장 많은 것으로 조사됐음(2021.10월 기준).
- 예술인활동증명은 예술분야(문학·미술·사진·건축·무용·음악·국악·연극·영화·연예·만화)와 예술활동유형(창작·실연·기술지원 및 기획)으로 구분하여 일정기간 동안 공개 발표된 예술활동 혹은 예술활동 수입내용으로 한국예술인복지재단에서 관리되고 있음.
- 현 제도하에서는 예술인임을 증명할 수 있는 유일한 수단이므로 동 조례안에서 예술인 창작수당 지급 대상 기준을 제시한 것임.
- 다만, 전문가들은 예술활동을 하고 있지만 예술활동 증명을 하지 않은 예술인은 예술인이 아닌지, 예술활동을 증명하지 않았으니 그들의 활동은 예술활동이라고 할 수 없는 것인지, 예술인을 예술활동증명 완료자로 한정하는 것이 타당한지에 대한 의견이 있으므로 심도있는 논의가 이루어져야 할 것임<sup>8)</sup>.

### (3) 예술인 창작수당 지급(안 제6조)

- 안 제6조는 예술인 창작수당을 예산의 범위에서 지역화폐로 지급하는 것을 규정하고 있음.
- 최근 코로나19로 사회 전반에서 생존권을 위협받는 상황이 발생하고 있고 예술인들 또한 사회적 거리두기가 지속되면서 공연이나 전시 등 설 자리 자체가 없어지는 안타까운 상황이 지속되고 있음.
- 예술인 창작수당 지급뿐 아니라 코로나19와 같은 재난 발생 시 예술인들에게 추가지원을 할 수 있는 근거를 둬으로써 예술인들의 안정적 창작 환경을 조성하는 데 크게 기여할 수 있을 것임.
- 집행부에서는 서울시 등록 예술인 36,788명으로 100만원(1인) 지원시 총 368억원이 소요되는 재정부담과 서울문화재단에서 지원되는 공모사업의 평균 경쟁률이 7.7:1로 여전히 지원받지 못하는 예술인이 다수이므로 이들에 대한 우선지원이 바람직하다는 의견이 있음.

## 라. 종합 의견

- 제정안은 「예술인 복지법」에 따라 예술인의 지위와 권리를 보호하고 예산의 범위에서 예술인의 복지 증진을 위한 사업과 활동에 필요한 지원을 위한 자치사무에 관한 것으로서, 서울시 내 예술인들의 안정적 창작환경 조성에 필요한 예술인 창작수당 지급의 필요한 근거를 마련하는 것임.
- 예술인들에 대한 창작수당 지급을 통해 생계 걱정 없이 자유로운 창작활동이 가능하다면, 서울시 문화예술 발전의 동력이 될 것으로 기대됨.
- 제정안은 선언적 의미가 있으나 예술인 개개인에게 조건 없이 정기적으로 창작수당을 지급해야 하는 필요성, 재원 마련 방안, 창작수당의 적절한 지급규모, 지급방법, 지급횟수, 지급시기 등에 대한 구체적인 논의가 필요하다 할 것임.

담당 조사관	이지영 02-2180-8115
전문위원	강 현 02-2180-8114

의안번호  
3024

서울특별시 예술인 창작수당 지급 조례안

발 의	제 안 자	제안일자	소관 상임위
	김태수 의원 (도안, 중량2)	2021.10.29	문화체육관광위원회
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예술인 창작수당을 지급함으로써 예술인의 안정적 활동을 통한 서울시 문화예술 발전에 기여하기 위한 신규조례 제정</li> <li>- 예술인 창작수당의 지속적이고 안정적인 지급을 위하여 필요한 재원을 마련할 책무를 진다(제4조)</li> <li>- 예술활동증명서(한국예술인복지재단 발급)를 발급받은 예술인을 지급대상으로 한다(제5조)</li> <li>- 시장은 예산의 범위에서 창작수당을 지급할 수 있고, 지급은 지역화폐로 한다(제6조)</li> <li>- 예술인 창작수당을 지급하는 자치구에 예산의 범위내에서 지원할 수 있다(제9조)</li> </ul>		
추진경과 부서 검토의견	○ '21.10.29 : 서울특별시 예술인 창작수당 지급 조례 제정안 발의 원안가결( ) / 수정가결( ) / 부결(○) / 보류( )		
쟁점사항 (의회동향, 문제점 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 동 조례에서 목적으로 규정한 예술인의 복리증진과 안정적인 창작활동을 지원하기 위해 『서울특별시 예술인 복지 증진에 관한 조례』 기 시행중으로 신규조례 제정 필요성 적음</li> <li>- 『예술인 복지 증진에 관한 조례』 제1조에서는 예술인의 복지 증진과 창작활동 증진하기 위한 목적임을 명시하고, 제4~5조에서 시장은 예술인 복지증진을 위한 사업계획을 수립·시행하도록 함</li> <li>○ 시에 과도한 재정부담 부과 대비 효과성 의문</li> <li>- '21.10월말 기준 서울시 등록 예술인은 36,788명으로 100만원/1인 지원시 총 368억원 소요 예정(한시 추진하는 예술인 생활안정자금 기준 적용시)</li> <li>- 서울문화재단의 공모사업(예술창작활동지원, 예술기반지원)의 '21년 평균 경쟁률은 7.7:1로 적극적인 예술활동 의지를 가지고 있지만, 한정적인 예산하에서 여전히 지원을 못받는 예술인이 다수임을 고려할 때 이에 대한 우선지원이 바람직할 것으로 판단됨</li> <li>※ '22년 예술창작활동지원사업(서울문화재단) 지원계획 : 1천여건, 12,305백만원</li> <li>○ 특정 직업군에 대한 상시지원으로 사회적 합의 필요</li> <li>- 동 조례의 지원대상은 예술인활동증명을 가지고 있는 모든 예술인으로 명시하여, 사실상 예술인 직업군에 대한 일반적·상시적 급부지원 성격임. 타 직업군 대비 상시지원이 필요한 특별한 사유 등에 대한 시민 공감대 필요</li> <li>※ '20~'21년 실시하고 있는 예술인 생활안정자금사업은 코로나로 인해 생계의 어려움을 겪는 예술인에 대한 일시적인 비상 지원 성격으로 일반재원이 아닌 재난관리기금을 활용</li> </ul>		
대응방안	○ 전문위원실 설명		
상임위 처리결과			
향후계획			
담당부서	문화예술과	팀장 김정은(☎2133-2552)	담당 이현중(☎2133-2553)