

입법동향

문화예술 분야 입법 동향

Trends in Culture and Art Legislation in Korea

정인영(Inyoung Cheong)*

I. 들어가며

예술의 자유는 헌법 제22조1)에 의해 폭넓게 보호되며, 다른 산업분야에 비해 불공정거래, 소비자보호, 환경·안전 등이 문제되는 경우가 적기 때문에 문화예술 분야 종사자의 행위를 규제하는 법규는 많지 않다. 「문화예술진흥법」, 「문화예술후원 활성화에 관한 법률」, 「공예문화산업 진흥법」, 「만화진흥에 관한 법률」 등은 해당 분야의 육성·지원을 위한 법률로서 정부에 의한 육성계획 수립, 실태조사, 재정지원, 기관 설립 등을 주된 내용으로 한다. 따라서 통상적인 규제법규에서 나타나는 ‘규제자(정부) - 피규제자(시장 행위자) - 규제로 인해 편익을 누리는 자(소비자/다른 시장 행위자)’라는 3자 구도가 아니라, ‘지원자 - 지원 대상자’라는 2자 구도가 된다.2)3)

그런데 최근 문화예술 분야에서 두 가지 큰 흐름의 입법 수요가 발생하고 있는데, 첫 번째는 정치적 이념에 따른 예술인 지원배제 문제와 관련해 예술인의 창작의 자유와 권익을 실질적으로 보호하기 위한 법률 제정 움직임이다. 두 번째는 예술이 산업화되고 시장 내 유통이 활발해지는 분야에서의

* 서울대학교 일반대학원 법학과 석사과정, 방송통신위원회 행정사무관 (문화체육관광부 파견), (Deputy director, Korea Communications Commission & Ministry of Culture, Sports and Tourism)

1) 대한민국 헌법(시행 1988.2.25.) 제22조 ① 모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다.
② 저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다.
2) ‘창작’이라는 점에서는 문화예술과 맥을 같이 하지만 대중매체를 통해 소비되는 영화, 게임, 음악 등 콘텐츠산업의 경우는 상황이 다르다. 매체의 사회적 영향력과 어린이·청소년에 대한 유해성 우려가 크기 때문에 진입 규제, 행위 규제, 그중에서도 특히 내용에 대한 제약인 등급분류 규제를 두는 경우가 많다.

진입규제	「음악산업진흥에 관한 법률」 제16조(음반·음악영상물제작업 등의 신고), 제18조(노래연습장업의 등록), 「게임산업진흥에 관한 법률」 제25조(게임제작업의 등록), 제26조(게임제공업자의 허가), 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제26조(영화업자의 신고), 제36조(영화상영관의 등록), 제57조(비디오물제작업 등의 신고), 제58조(비디오물시청제공업의 등록), 「대중문화예술산업발전법」 제26조(대중문화예술기획업의 등록), 「출판문화산업 진흥법」 제9조(신고)
행위규제	「음악산업진흥에 관한 법률」 제22조(노래연습장업자의 준수사항 등), 제26조(음반등의 유통질서 확립 및 지원), 「게임산업진흥에 관한 법률」 제25조(게임물 관련사업자의 준수사항), 제32조(불법게임물 등의 유통 금지 등), 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제32조(광고·선전물의 배포·게시 등의 제한), 제37조(재해예방조치), 제53조(불법비디오물의 판매 등의 금지), 「대중문화예술산업발전법」 제7조(대중문화예술 운영 관련 계약), 제15조(거짓 광고 등의 금지), 제16조(금지행위), 제20조(청소년 관련 금지행위)
등급분류 규제	「음악산업진흥에 관한 법률」 제17조(음악영상물 등의 등급분류 등), 「게임산업진흥에 관한 법률」 제21조(등급분류), 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제29조(상영등급분류), 제33조(제한상영가 영화의 광고·선전 제한), 제42조(영화상영의 제한), 제43조(제한상영가 영화의 상영 및 유통 제한), 제50조(등급분류), 「출판문화산업 진흥법」 제19조(간행물의 유해성 심의)

3) 널리 보면 「저작권법」도 문화예술인의 권리 보호를 위한 법률로 볼 수 있으나, 이 글의 논의대상에서는 제외하기로 한다.

시장 투명화·건전화, 소비자 보호 등을 위한 입법 논의다. 내용과 목적은 다르지만 양자 모두 문화예술 분야의 질서를 형성하기 위한 규제입법의 성격을 갖는다. 향후 우리 사회의 여가문화가 발전하고 문화예술이 삶에서 차지하는 비중이 커질수록, 자연스럽게 권리관계가 복잡해지고 이를 규율하기 위한 입법수요도 늘어나게 될 전망이다.

이 글에서는 문화예술 분야에서 최근 국회에서 개정이 이루어졌거나 정부 입법예고를 통해 내용이 공식화된 법안을 소개하고자 한다. 이를 통해 문화예술 분야의 법률이 어떠한 양상으로 전개되는지 개괄적으로 살펴볼 수 있을 것이다.

II. 문화예술 분야 입법 동향

1. 예술인 복지법

1) 개요

2011년 제정되어 2012년 공포된 「예술인 복지법」은 예술인의 직업적 지위와 권리의 법적 보호 및 예술인의 복지 증진을 위한 법률이다. 예술인은 전형적인 근로계약을 체결하는 경우가 적어 노동법의 보호를 받기 어렵고, 근로능력이 있는 청년 계층이 많다보니 최저생계지원 등의 복지혜택을 받기도 쉽지 않다. 2011년 안타깝게 운명을 달리한 시나리오 작가·감독인 故최고은 씨 사건 등으로 인해 복지사각지대에 놓인 예술인의 권리 보장이 필요하다는 문제의식이 높아지면서 법 제정에까지 이르게 되었다.

유네스코(UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)는 1980년 「예술인의 지위에 관한 권고」(Recommendation concerning the Status of the Artists)를 제정하여 회원국에 보급하였다. 동 권고는 예술이 한 사회의 문화적 정체성과 정신적 유산을 풍요롭게 하고 사회통합 증진에 기여한다는 인식을 토대로, 국가가 자유

로운 예술활동을 보장하기 위한 입법적, 행정적 수단을 강구해야 한다는 점을 규정하고 있다. 국가는 훌륭한 예술인을 양성하기 위해 다양한 교육과정을 마련해야 하고, 독립 예술인들의 일정 소득과 사회안전망을 보장해야 하며, 예술인들이 노동조합·협회 등 기구를 조직해 정책과정에 참여할 권리를 실현할 수 있도록 해야 한다. 박물관·미술관 등 인프라를 건립하고 공공·민간분야의 예술인의 직업창출을 지원해야 하며, 국제노동기구(ILO)의 근로기준(근로시간, 유급휴가, 주휴 등) 실현을 위한 법적 인 보호 장치를 마련해야 한다.⁴⁾

1980년의 권고안은 각국에서 다양한 형태로 구현되었는데, 캐나다, 퀘벡, 리투아니아, 모로코, 그리고 우리나라는 예술인의 지위 보장을 위한 별도의 법률을 제정하였다. 크로아티아, 슬로베니아, 토고 등의 정부는 예술가가 문화부에 등록할 경우 건강보험, 연금, 실업수당 등 사회안전망을 제공하는 제도를 운용한다고 한다.⁵⁾

예술인 복지는 이념적으로는 폭넓은 지지를 받지만, 정책적으로 구현하기는 매우 까다로운 분야다. UNESCO도 스스로 적시하고 있듯이 직업 예술인(professional artists)이 누구인지, 예술 분야의 고용형태가 통상적으로 어떠한지, 프리랜서나 자영업자(self-employed)의 경계가 어디까지인지에 대해 합의된 기준이 없고, 1인 창작이 많은 순수예술 분야, 그룹활동을 많이 하는 대중예술분야 또는 대규모 외주 작업이 많이 이루어지는 분야 등의 근무환경이 판이하게 다르기 때문이다. 또한 문화행정을 수행하는 부처의 형태나 중앙·지방정부의 권한 배분도 국가별로 양상이 달라 비교가 어렵다.⁶⁾

우리 예술인 복지법에도 사회 각계에서 많은 기

4) UNESCO, 「Recommendation concerning the Status of the Artist」, adopted by the General Conference at its twenty-first session Belgrade, 1980.10.27.

5) UNESCO (prepared by Mr. Garry Neil), 「Full Analytic Report on the implementation of the UNESCO 198 Recommendation concerning the Status of the Artist」, 2015, p. 5.

6) UNESCO (prepared by Mr. Garry Neil), 「Full Analytic Report on the implementation of the UNESCO 198 Recommendation concerning the Status of the Artist」, 2015, p. 3.

대가 쏟아지고 있지만 다양한 쟁점이 아직 현재 진행형이다. 어디까지를 예술활동으로 인정할 수 있을지, 한정된 자원 안에서 어떤 수준의 복지혜택을 제공할 수 있을 것인지, 자영업과 유사한 근로활동이 이루어지는 분야에서 실업보험을 어떻게 수정해서 적용해야 할지 등 추상적인 개념부터 구체적인 실천방안까지 다양한 논의를 통해 채워가야 할 부분이다.

2) 법률의 주요 내용

최초의 예술인 복지법은 예술인의 지위와 권리의 보장 및 이를 지원하기 위한 국가의 책무를 선언하고, 표준계약서의 보급⁷⁾, 예술인 경력증명 제도 및 산재보험제도의 운용, 예술인 복지사업의 수행을 위한 ‘한국예술인복지재단’의 설립 등의 내용을 담고 있었다. 예술인 복지 증진에 특화된 법률을 제정했다는 점에서 큰 의미가 있는 한 걸음이었으나, 예술인의 실질적 지위 보장을 위한 정책적 수단이나 재정 지원의 근거가 미흡하다는 지적을 받았다.

시행 1년 후인 2013.12.30.에 1차 개정을 통해 예술인복지재단 사업에 대한 국고지원 및 예술인의 산업재해보상보험료 일부에 대한 국고지원의 근거를 마련하고, 예술인에 대한 불공정행위 적발 시의 시정명령 및 과태료를 부과할 수 있도록 하는 규제를 신설하였다. 2016.2.3. 2차 개정을 통해 예술인 복지 및 창작환경 실태조사 근거를 규정하고, 서면 계약 의무화 규정을 신설하였으며, 불공정행위 규제의 실효성을 높이기 위한 문화예술기획업자의 출석·보고의무, 시정조치 위반 시 국가·지자체의 재정지원의 중단·배제 근거를 신설하였다. 또한

불공정행위로 인한 피해상담, 예술인의 권익보호를 위한 교육프로그램 운영 업무를 한국예술인복지재단의 사업 범위에 포함하였으며, 법률상 권한의 일부를 지방자치단체나 기관·법인·단체에 위임할 수 있는 근거 규정을 마련하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 예술 활동 증명(제2조, 제6조)

예술인 복지법 제2조(정의)에 따른 ‘예술인’으로 인정을 받으려면 『문화예술진흥법』에 따른 문화예술(문학, 미술, 음악, 무용, 연극, 영화, 연예, 국악, 사진, 건축, 어문, 만화) 분야의 창작, 실연, 기술지원 등의 활동을 증명할 수 있어야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 분야별로 예술활동이나 근로관계의 양상이 극히 다양하고 신축적이기 때문에 어디까지를 직업예술인으로 포섭할 수 있는지가 가장 큰 쟁점 중 하나다. 너무 넓게 보면 취미로 예술활동을 하는 전 국민이 수혜자가 되어 정작 필요한 곳에 충분한 지원을 하기가 어려워지고, 너무 좁게 보면 지나치게 까다로운 요건을 적용하여 입법 취지가 몰각된다는 비판이 제기될 수 있기 때문이다.

예술 활동 인정 요건은 시행령 제2조(예술활동의 증명)에 규정되어 있다. 최초 제정안은 저작인접권만 등록하여도 예술인으로 인정되는 등 사회통념상 예술인으로 보기 어려운 일반인도 포함될 여지가 있어 2014.3.28. 개정을 통해 그 범위를 축소하였다. 현재는 ① 공개발표된 예술활동⁸⁾을 하였거나, ② 예술활동 수입이 있었다는 것(예술활동으로 얻은 수입이 1년 내 120만원 또는 3년 내 360만원)에 대한 입증자료를 제출하거나 ③ 그밖에 이에 준하는 활동을 한 자로서 한국예술인복지재단의 심의

7) 표준계약서는 공연예술 3종(창작, 출연, 기술지원), 방송 5종(방송 프로그램 제작, 방송 출연, 방송영상프로그램 제작 스태프-근로/하도급/업무위탁), 영화 7종(근로, 투자, 상영, 시나리오 5종), 출판 7종(단순 출판허락, 독점 출판허락, 출판권 설정, 배타적 발행권 설정, 출판권 및 배타적 발행권 설정, 저작재산권 양도, 저작물 이용허락-해외용), 저작권 4종(전부 양도, 일부 양도, 독점적 이용허락, 비독점적 이용허락), 만화 6종(출판, 전자책 발행, 웹툰 연재, 매니지먼트 위임, 공동 저작, 기획만화)이 제정되어 있다 (2015 한국예술인복지재단 연차보고서).

8) 공개발표된 예술활동의 기준은 분야별로 다른데, 예를 들어 만화의 경우 1권 이상의 만화 작품집을 출간하였거나 1편 이상의 만화 작품을 6개월 이상을 연재 혹은 5편 이상의 만화 작품을 발표하여 해당 저작물로 인한 소득이 있는 경우 및 5회 이상 만화 전시회에 작품을 전시한 경우 만화가로 인정되고, 5편 이상의 만화 비평을 발표하였거나 1권 이상의 만화 비평집을 출간했을 경우 비평가로 인정받을 수 있으며, 3편 이상의 만화 작품 제작에 참여하거나 3회 이상의 전시에 참여한 경우 기획, 기술지원 스태프로 인정받을 수 있다.

를 거친 자가 예술인의 지위를 인정받을 수 있다.9)

(2) 예술인 산재보험(제7조)

산재보험은 업무상의 사유에 따른 근로자의 부상, 질병, 장애 또는 사망 등 산업재해를 대비해 국가가 관장하는 사회보험이다. 본래의 산재보험은 근로계약을 바탕으로 일정 근로시간과 작업장이 보장된 일반 근로자를 대상으로 그 제도가 설계되어 있으며, 국가는 근로복지공단을 통하여 근로자를 사용하는 사업주로부터 보험료를 징수한다. 예술인의 경우 안정적인 근로계약을 하는 경우가 드물고 작품별 계약에 따른 단속적 고용관계라는 특성을 지니고 있어 산재보험제도의 사각지대에 있었다. 배우가 공연연습을 하다가, 스텝이 무대세트 제작을 하다가, 작가가 취재활동을 하다가 상해를 입는 경우 오롯이 개인의 책임으로 돌아가게 된다.10)

이러한 예술활동의 특성을 고려해 예술인 복지법 제7조(예술인의 업무상 재해에 대한 보호)는 예술인 산재보험에 대한 별도의 근거를 마련하였고, 이에 따라 근로복지공단은 사용주를 특정할 필요 없는 예술인 산재보험을 운용하게 되었다. 한국예술인복지재단은 예술활동 증명, 산재보험 가입신청, 변경, 해지 등 사무를 대행해 예술인과 근로복지공단을 연결하는 역할을 수행한다. 예술활동경력 증명 받은 예술인이 보험가입대상이 되며, 납입보험료의 50%가 국고에서 지원된다. UNESCO의 권고안에 제시된 바와 같이 예술로 인해 공동체 전반이 문화적인 혜택을 향유한다는 전제 위에서 정부가 사용주의 역할을 맡아 안전망을 제공하는 취지라고 볼 수 있다.

(3) 서면계약의 의무화(제4조의3, 제17조)

2차 개정에서 신설된 예술인 복지법 제4조의3(문화예술용역 관련 계약) 제1항은 문화예술용역¹¹⁾

과 관련된 계약의 당사자가 대등한 입장에서 공정하게 계약을 체결해 신의에 따라 성실하게 이행할 것을 규정하고 있고, 제2항은 계약금액, 계약기간, 계약 당사자의 권리 및 의무, 업무·과업의 내용, 수익 배분, 분쟁해결에 관한 사항을 ‘서면으로’ 체결할 것을 규정하고 있다. 제2항에 위반해 서면 계약을 체결하지 않을 경우 500만원 이하의 과태료가 부과된다.

서면계약을 의무화하는 특별한 규정¹²⁾이 도입된 이유는 서면계약이 없을 경우 상호 이해가 달라 권리 관계에 대한 다툼이 발생하기 쉽고 이때 법률적 지식이 부족한 예술인은 구제를 받기가 어렵다는 원론적인 사유에 더해, 계약서가 있어야 예술활동 경력을 증명하거나 산재보험에 가입하는 것이 가능해져 예술인 복지법상 수혜를 받을 수 있기 때문이었다. 『2015 예술인 실태조사』에 따르면 계약을 체결한 경험이 있는 사람이 30.7%, 없는 사람이 69.3%로 나타났고, 계약 경험이 있는 사람 중 83%는 서면계약을 체결한다고 응답했다.¹³⁾

(4) 불공정행위 금지 등(제6조의2, 제6조의3, 제17조)

1차 개정을 통해 예술인복지법 제6조의2(금지행위)가 신설되었다. 문화예술용역에 관한 기획·제작·유통업에 종사하는 자로서 예술인과 계약을 체결하는 자(“문화예술기획업자”)는 예술인의 자유로운 예술창작활동 또는 정당한 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나의 행위를 해서는 아니 된다. 이를 위반한 경우 문화체육관광은 계약 조항의 삭제 또는 변경 등 시정조치, 시정조치를 받은 사실의 공표를 명할 수 있다. 시정조치 명령을 위반하거나 위반사실 조사에 응하지 아니한 경우 500백만원 이하의 과태료가 부과된다.

9) 예술인경력정보시스템(www.kawfartist.kr)의 경력지원 - 예술활동 증명 안내 참조.

10) 예술인경력정보시스템(www.kawfartist.kr)의 복지지원 - 산재보험 제도 안내 참조.

11) 『문화예술진흥법』에 따른 문화예술(문학, 미술, 음악, 무용, 연

극, 영화, 연예, 국악, 사진, 건축, 어문, 만화)의 창작·실연·기술지원 등의 용역을 의미한다(예술인 복지법 제2조, 제4조의3).

12) 2014년 7월 29일 제정된 「대중문화예술발전법」에도 유사한 규정이 있긴 했으나, 구두계약이든 서면계약이든 동일한 민사상의 효력을 지니므로 통상 당사자 간의 자유에 맡겨져 있는 계약의 방식까지 명시적으로 규정한 사례는 많지 않은 것으로 보인다.

13) 문화체육관광부, 『2015 예술인 실태조사』, p. 36, 2016.4. 발간.

(예술인 복지법 제6조의2 1항 각 호)

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 우월적인 지위를 이용하여 예술인에게 불공정한 계약 조건을 강요하는 행위 2. 예술인에게 적절한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위 3. 부당하게 예술인의 예술창작활동을 방해하거나 지시·간섭하는 행위 4. 계약과정에서 알게 된 예술인의 정보를 부당하게 이용하거나 제3자에게 제공하는 행위 |
|---|

2차 개정을 통해 ‘금지행위’라는 명칭이 ‘불공정 행위’로 변경되었고, 불공정행위 위반 조사를 위한 자료제출 요구권이 ‘보고, 자료제출, 출석 요구권’으로 강화되었으며, 시정조치를 위반한 자에 대해 기존에 규정되어 있던 과태료 뿐 아니라 국가, 지방자치단체 및 각종 기금의 지원을 중단할 수 있다는 제재규정까지 추가되었다.

불공정행위 규제의 당사자는 예술인과 ‘문화예술기획업자’이다. 문화예술기획업자는 영화관, 극단, 웹툰 플랫폼, 출판 에이전시 등과 같이 문화예술용역의 기획·제작·유통업에 종사하는 자로 한정된다. 만약 예술인이 문화예술기획업자로 간주되기 어려운 아파트 관리사무소와 계약을 체결해 조각작품을 제작한 경우에는 예술인 복지법의 적용을 받을 수 없다. 이렇게 한정적인 규정을 두는 이유는 불공정행위의 규제는 복지혜택의 제공과 같은 배분정책과 달리 피규제자의 자유를 실질적으로 제한하는 효과를 지니기 때문이다.

불공정행위의 유형 및 기준은 시행령 별표1에 보다 상세히 규정되어 있다. 공연·전시 티켓의 강매 또는 임금대체 행위, 이익제공 강요행위, 배타조건부 계약강요 행위 등이 불공정 계약조건 강요행위로 규정되어 있으며 수익배부 거부·지연·제한의 경우 ‘정상적인 거래 관행에 비추어 현저히 불리하게’라는 정도의 추상적인 기준이 제시되어 있다. 부당한 예술활동 방해의 경우 ‘예술창작활동과 관계없는 이유로 예술인의 동의 없이’ 방해·지시

· 간섭하는 행위로 규정하고 있다. 불공정행위 유형의 특성상 구체적인 내용을 선형적으로 명문화하는 데에는 한계가 있으며, 향후 지속적인 사례의 축적과 검토를 통해 당·부당의 판단기준을 정립해 나가야 할 것으로 보인다.

2. 문학진흥법

1) 개요

『문학진흥법』은 2015.3.20.에 도종환 의원 외 62인에 의해 제정안이 발의되었고, 2016.2.3.에 공포되어 같은 해 8.7.에 시행되었다. 종래 문학은 『문화예술진흥법』에 따라 하나의 분과로서 진흥이 이루어지고 있었다. 그런데 한 나라 문화예술의 기초를 이루는 문학이 점차 시장경쟁 속에서 설 자리가 좁아지고 시민의 삶과 괴리된다는 우려의 목소리¹⁴⁾가 높아짐에 따라 별도의 법률을 제정해 보다 체계적인 지원체계를 마련하기에 이른 것이다.

2) 법률의 주요 내용

문학진흥법은 전형적인 진흥법제의 성격을 지닌다. 문학진흥정책위원회의 구성, 문학진흥기본계획의 수립, 학술활동 및 교육 지원, 인력양성의 지원,

14) “문학은 독자들에게 교훈과 인생의 진실을 전해 주는 “교훈적 기능”과 수준 높은 정신적 즐거움을 주는 “쾌락적 기능”을 갖는 모든 예술의 출발이자 문화 전반의 초석이라 할 수 있음. 문학은 한 개인의 삶 외에 공동체의 일원으로서 개인을 다루기 때문에 인간은 문학을 통하여 공동체 속에서 살아가는 사회적 존재로 성장할 수 있도록 한다는 점에서, 최근 만연한 인간경시풍조와 물질만능주의의 세태를 치유하고 공동체 속의 인문정신을 부흥시키기 위해 문학이 갖는 역할은 중대하다고 할 것임. 그러나 인터넷과 스마트폰의 발달에 따른 오락의 선호, 미디어와 영상매체의 발달에 따른 독서문화 부진, 물질을 우선시하는 사회적 분위기로 인해 문학도서의 매출 부진, 대학 구조조정 과정에서 문예창작과를 비롯한 문학 관련 학과들이 폐과 우선순위로 꼽히고 있는 등 우리 사회에서 문학이 진흥할 수 있는 여건이 더욱 악화되고 있는 실정이며, 문학과 관련된 법적 근거나 통합적인 국가기관도 없는 상황임. 따라서 동 제정안은 독립된 장르로서 문학의 진흥을 위한 법적근거 마련을 통해, 보다 체계적으로 문학분야를 지원하고 한국 문화의 저변을 튼튼하게 하고자 하는데 의의가 있으며, 현재 『문화예술진흥법』에 따른 문화예술 장르 중에 미술, 음악 등 여러 장르가 개별적인 법률로 규율되고 있다는 점에서 문학 역시 독립된 개별 진흥법이 필요하다고 볼 수 있음”(교육문화체육관광위원회 심사보고서).

국제교류 지원 등 국가의 행정적·재정적 지원의 관 설립에 관한 사항이 매우 상세한 점이 다소 특
 지를 전명하는 임무규정이 다수를 이룬다. 다만 기 징적이다.

〈문학진흥법안의 체계〉

제1장 총칙		제1조 목적
		제2조 정의
		제3조 국가 및 지방자치단체의 책무
		제4조 다른 법률과의 관계
		제5조 문학진흥기본계획의 수립·시행 등
		제6조 실태조사
제2장 문학진흥정책위원회 등		제7조 문학진흥정책위원회
		제8조 비영리법인 또는 문학단체의 육성
		제9조 학술활동 지원 등
		제10조 문학교육 등 지원
		제11조 해외진출 및 국제교류 지원
		제12조 전문인력의 양성 및 지원
		제13조 한국문학번역원
		제14조 경비 보조
		제15조 감독
제3장 문학관	제1절 문학관의 설립 등	제16조 문학관의 구분
		제17조 문학관의 사업
		제18조 국립문학관의 설립
		제19조 국립문학관 설립과 운영
		제20조 사립문학관 설립과 육성
	제2절 문학관의 등록 등	제21조 등록 등
		제22조 사립문학관의 설립 계획 승인 등
		제23조 다른 법률에 따른 허가·인가등의 의제
		제24조 개관
		제25조 폐관 신고
		제26조 관람료와 이용료
	제3절 지도·감독	제27조 시정 요구와 정관
		제28조 등록취소
		제29조 보고
		제30조 청문
제4장 보칙		제31조 경비 보조
		제32조 권한의 위임·위탁
부칙		제1조 시행일
		제2조 한국문학번역원에 관한 경과조치
		제3조 다른 법률의 개정

※ 출처 : 교육문화체육관광위원회 심사보고서(2015.12.)

(1) 한국문학번역원의 설립(제13조~제15조)

한국문학번역원은 '96년에 (재)한국문학번역금고로 설립되어 '05년에 「문화예술진흥법」상 법정법인으로 격상되고, '10년 「출판문화산업 진흥법」으로 그 근거가 이관되었다가, 현 문학진흥법에 다시 규정된 것이다. 문학진흥법은 출판산업 전반이 아니라 예술이자 고전으로서의 문학에 초점을 맞춘 법률이라는 점에서 한국 문학의 시장성 보다는 예술성, 상징성을 토대로 번역지원 업무를 수행하는 한국문학번역원의 근거 규정으로 삼기에 보다 적합하다는 생각이다.

(2) 문학관(국립·공립·사립)의 설립 및 등록(제16조~제30조)

‘문학관’(Literacy Museum)은 문학 및 문학인 관련 자료를 수집·관리·보존·조사·연구·전시·홍보·교육하는 시설(문학진흥법 제2조제5로)로 이번 법률 제정을 통해 우리나라 법 문언에 새롭게 등장한 개념이다. 자료의 축적과 공유는 박물관, 도서관을 통해서도 이루어져 왔으나 문학관은 특히 특정 작가 또는 문학을 소재로 하여 창작의욕의 고취(문학의 공급)와 독서활동 장려(문학의 소비·향유)에 초점을 맞춘다는 특징을 갖는다.

하지만 우리 현실에 문학관이 등장한 것은 법 제정 훨씬 이전의 일이다. 지방자치제도의 정착과 함께 전국에 수많은, 크고 작은 공·사립 문학관이 건립되었다. 1990년대에는 8곳에 불과했으나 오늘날에는 한국문학관협회에 등록된 문학관만 해도 74개에 이르며, 그 명칭도 문학촌, 문학의집, 문학기념관, 문화관 등으로 매우 다양하다. 초기의 문학관은 ‘작가의 삶과 창작의 기억과 자취들을 간직하는 곳’으로 시작되었으나 점차 지역민이 문학을 소비하는 종합시설이자 신진작가들의 창작지원공간으로 발전하였다.¹⁵⁾

이렇게 문학관이 확산된 이유는 한국 문학의 역사가 쌓이며 기억할 작가가 많아졌고 지역 문화예술의 거점을 늘려 지역민의 문화 향유수준을 높이고 관광을 창출하고자 하는 지방자치단체의 수요가 맞았기 때문이다.¹⁶⁾ 다만, 문학관이 양적으로 늘다보니 재원과 인력구조의 불안정성, 낮은 전문성, 프로그램·교육과정의 질 저하 등이 문제되기 시작했고, 중앙 차원의 조정기능이 필요하다는 방향식(bottom-up)의 정책수요가 형성되었다.¹⁷⁾

이에 문학진흥법은 국립, 공립, 사립박물관의 등록 절차를 마련함으로써 각 지역에 산재해 있는 문학관을 제도권 내로 편입시키고 특히 문학진흥업무의 중앙조정 기능을 담당할 ‘국립한국문학관’을 설립하였다. 국립한국문학관의 임원은 관장(상임), 15명 이내의 이사, 감사 1명으로 구성되며 문화체육관광부 장관이 임명한다. 국립문학관은 문학관 자료, 인력 및 시설을 갖추어 문체부장관에게 등록하여야 한다.¹⁸⁾

공립문학관은 지방자치단체가 조례에 따라 설립할 수 있고 문학관의 소재지를 관할하는 시·도지사에게 등록하여야 한다. 사립문학관 또한 소재지를 관할하는 시·도지사에게 등록하여야 하며, 설립을 새로이 할 경우 시·도지사에게 사업계획 승인을 신청할 수 있다. 시·도지사가 중앙행정기관의 장의 협의를 거쳐 사업계획 승인을 할 경우 개발

16) 앞의 글 p. 9.
 17) 지역문학관의 사업 목적은 ① 작가의 문화적 유산, 유품 보존·전시(95%), ② 문화교육의 장 제공(90%), ③ 지역 문화의 중심 역할(78%), ④ 낙후된 지역 문화관광 발전에 기여(68%) 순으로 나타났다. 지역 문학관은 공공이 설립하고 직영하는 경우와 위탁하는 경우, 민간이 설립하여 개인이 운영하거나 단체가 운영하는 경우로 나뉘었으며, 예산 규모는 최소 1천5백만원에서 최대 8억원으로, 직원 수는 최소 1명에서 최대 9명으로 큰 편차를 보였다. 인원과 운영비 부족, 프로그램 기획·운영에 있어서의 전문성 부족, 법률상 지위가 불확실해 세제 혜택, 도로 표지판 확보 등이 어려운 점이 문제로 제기되었고, 법률상의 지위 명확화와 국가에 의한 프로그램 컨설팅, 매뉴얼 관리, 공동 홍보체계, 예산 지원 시스템 마련 등이 정책적 대안으로 제시되었다(앞의 글 p. 66~p. 93).
 18) 문화체육관광부는 지방자치단체 간 국립한국문학관의 유지 경쟁이 과열되어 갈등과 혼란이 심화되는 상태에 있다고 판단하고 사회적 합의를 모을 방안을 마련하기 위해 문학관 설립을 잠정 중단한 상태다(문화체육관광부 보도자료, “국립한국문학관 추진 잠정 중단, 국민적 합의의 모을 방안 마련”, 2016.6.24.).

15) 문화관광연구원(이원태 등), 「지역문학관 활성화 정책 연구」, p. 3, 2009. 백담사만해마을, 김유정문학촌, 정지용문학관, 이효석문학관, 향파이주홍기념관, 아리랑문학관, 조태일시문학기념관, 토지문화관 등이 있다.

행위허가, 실시계획인가, 도로점용허가 등 관련 법률에 따른 인·허가가 의제되므로 설립자는 단일한 절차를 통해 각종 건축관련 규제의 심사를 받을 수 있다.

국립문학관의 장과 공·사립 문학관에 대한 관리·감독권을 지니는 시·도지사는 매년 문체부장관에게 관리·운영, 지도·감독 현황을 보고해야 한다. 부정한 방법으로 등록을 하였거나 등록기준¹⁹⁾을 유지하지 못한 경우, 설립목적에 위반해 문학관 자료를 취득하거나 관리한 경우 문체부장관 또는 시·도지사가 등록취소의 처분을 할 수 있다.

국가와 지방자치단체는 사립문학관의 설립을 돕고 지원할 수 있으므로 각종 컨설팅, 인력 파견, 예산 지원 등을 할 수 있다. 이러한 제도를 통해 일정 수준 이상의 요건을 갖춘 전국의 문학관이 하나의 연계망 내에서 문학의 진흥이라는 공동의 목표를 지니고, 지역민에게 고품질의 서비스를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

3. 미술품 유통에 관한 법률안

1) 개요

문화체육관광부는 2016년 10월 6일 ‘미술품 유통 투명화 및 활성화 대책’을 발표하고, 이에 따라 같은 해 12월 21일 『미술품 유통에 관한 법률』 제정안을 입법예고하였다. 입법예고안은 △미술품 유통관련 업종의 진입규제(미술품경매업 허가, 화랑업 등록, 기타 미술품 판매업 신고, 미술품 감정업의 등록), △ 미술품 유통업의 이해충돌 방지 및 상생협력, △ 국립미술품감정연구원의 설립, △ 위작 미술품 제작·유통 등에 대한 처벌 규정으로 구성

19) 국립문학관의 경우 등록자료 500점 이상에 1천m² 이상의 전시실, 1천m² 이상의 수장고, 사무실, 연구실, 교육실, 도난방지시설, 온도·습도 조절장치를 갖추고 전문인력을 관장 제외 5명 이상 두어야 하며, 지자체 또는 지자체 출연기관이 설립한 국립문학관과 일반인이 설립한 사립문학관은 100m² 이상의 전시실, 수장고, 사무실, 연구실, 도난방지시설, 온도·습도 조절장치를 갖추고 전문인력을 1명 이상(사립문학관의 경우 관장 포함) 두어야 한다.

되어 있다.²⁰⁾ 현재 규제개혁위원회의 규제 심사, 법제처 심사를 통해 규정의 수정·보완이 이루어지고 있으며, 아직 법안이 국회에 제출되지는 않았다.

그간 우리 미술시장에서는 이중섭, 박수근, 이우환, 천경자 등 유명 작가의 위작 논란이 끊임없이 발생해왔고, 이로 인해 국내 미술시장에 대한 신뢰가 떨어지고 소장·거래 문화가 위축된다는 우려가 제기되었다. 그 원인으로는 국내 시장의 경우 화랑, 경매, 감정을 수행하는 주체가 명확히 분화되지 않고 수직결합이 이루어져 있는 경우가 많아 시장 행위자 간 견제를 통해 자율적으로 위작 유통을 억제할 수 있는 자정력이 확보되지 않았고, 체계적인 미술품 감정 제도가 부재해 감정의 신뢰성에 대한 논란이 끊이지 않았으며, 위작범은 형법상 사기죄 등으로 처벌되어 대부분 집행유예로 처벌이 미약하다는 점 등이 제기되었다.²¹⁾

과거에는 어떤 목적에서든 행정청이 미술품 거래에 개입하는 것이 예술의 자유를 위축시킨다는 인식이 컸다. 위작 문제는 형법의 문제로만 다루어져 왔다. 그런데 미술 시장에 ‘신뢰의 위기’가 도래하자, 유통의 기초 질서를 바로 세우고 전문가 집단에 의한 자정작용을 제도화할 필요가 있다는 목소리가 높아졌다. 이러한 취지를 구현한 것이 바로 본 법안이다.

2) 입법예고안의 주요 내용

(1) 미술품 유통업의 진입규제(제5조~제18조)

동 입법예고안에서는 총 4가지의 업종과 진입규제를 규정하고 있다.

화랑은 미술품을 전시하고 거래를 중개하는 영리업체로 미술시장의 가장 기본적인 유통주체다. 중국의 사례²²⁾를 제외하면 통상 외국은 화랑협회

20) 문화체육관광부 보도자료, ‘미술품 유통에 관한 법률 제정안 입법예고 및 공청회 개최’, p. 1, 2016.12.21.

21) 문화체육관광부 보도자료, ‘위작 미술품 이제 그만, 문체부 미술품 유통 투명화 대책 발표’, p. 6, 2016.10.6.

22) 중국 예술품경영관리법 제5조 예술품 경영활동의 경영단체(기

〈미술품 유통법상의 진입규제〉

구 분		내 용	진입규제
미술품 유통업	화랑업	업으로써 미술작가를 발굴·양성하고 미술품을 전시·판매하는 사업	등록
	미술품 경매업	업으로써 미술품을 경매를 통하여 판매하는 사업(민사집행법 제 271조 유체동산에 대한 경매 등 법령에 의하여 이루어지는 경매나 자선경매는 제외한다)을 말한다.	허가
	기타 미술품 판매업	화랑업 및 미술품 경매업 이외의 업으로써 미술품을 단순 판매하는 사업	신고
미술품 감정업		업으로써 미술품의 진위나 가치 등을 평가하는 사업	등록

등을 중심으로 윤리규정을 운영해 시장질서 혼란을 유도하는 행위를 자율적으로 규제하는 경우가 많다. 다만 우리나라의 경우 한국화랑협회 가입률이 낮고(433개 중 140개로 32%) 자율규제 문화 정착도가 낮아 정부가 전체 화랑의 규모를 파악하고 행정적 제재, 지도·감독을 할 수 있도록 등록제를 도입하였으며 화랑 업계도 규제의 취지에 공감하는 입장을 취했다.²³⁾

미술품 경매업체는 서울옥션, K-옥션, 크리스티 등 경매를 통해 미술품을 판매하는 법인을 의미한다. 경매업은 화랑에 비해 높은 자본력과 전문성, 위험감수능력을 필요로 하기 때문에 소수 기업이 시장을 지배하는 경우가 많다.²⁴⁾ 또한 경매사가 자신의 이익을 위해 정보를 조작하거나 자신이 직접 경매에 참여해 고가 낙찰을 유도하는 등 상대적으로 시장 질서에 혼란을 야기하기도 쉬운 편이다. 따라서 동 법안에서는 해당 업종이 시장에 미치는 영향력을 고려해 일반적으로는 미술품 경매업을 금지하되 개별적으로 요건이 충족된 경우에 한하여 영업을 허가하는 진입규제 방식을 택했다. 「농

수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제25조도 중도매인의 업무를 하려는 자가 해당 도매시장 개설자의 허가를 받도록 규정하고 있다.

화랑업, 경매업을 제외한 기타 미술품 판매업자(소규모 개인 판매상 등)는 신고를 해야 하며, 미성년자, 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자, 위작 미술품 제작 관련 벌금 이상의 형을 선고받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 3년이 경과되지 아니한 자는 결격사유에 해당하여 신고가 수리되지 않는다.

(2) 미술품 유통업자의 행위규제(제22조~제27조)

미술품 유통업자는 위작 미술품을 유통시켜서는 아니되며 판매·경매·중개 시 계약서와 미술품 보증서를 작성해 교부해야 하며, 동 보증서는 미술품 감정업 등록을 한 자가 작성한 미술품 감정서로 갈음할 수 있다. 또한 미술품 유통업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 자체적으로 그 이력을 관리하여야 한다. 종래는 미술품을 등록하고 거래이력을 신고하도록 하는 안이 검토되었으나, 구매자의 정보가 노출될 경우 거래시장이 크게 위축될 수 있다는 의견이 제기되어 자체적인 이력 관리 의무를 부과하고 정부가 개별 화랑의 작품관리시스템 구축을 지원하는 방향으로 수정되었다.²⁵⁾

미술품 경매업자는 경매를 공정하게 실시해야 하고, 자신이 실시하는 경매에 참여하거나 직간접

업)를 설립하기 위해서는 해당 주소지 현급 이상의 인민정부 공상 행정관리부문에 영업허가증을 신청하여 발급받아야만 한다. 또한 영업허가증 발급받은 날로부터 15일 이내에 해당 주소지 현급 이상의 인민정부 문화행정부문에 등록되어야 한다. 기타 경영단체(기업)가 예술품경영업무를 증설하려고 하는 경우에는 전관(款, 국내의 項에 해당함)에 따른 등록 수속을 밟아야 한다(문화체육관광부, 「미술품 유통에 관한 법률 규제영향분석서」(입법예고 부속서류) 중).

23) 앞의 글, pp. 10~15.

24) 우리나라에서도 1, 2위 경매사가 경매시장의 87%를 차지하고 있다고 한다(앞의 글, p. 77).

25) 문화체육관광부 보도자료, 「위작 미술품 이제 그만, 문체부 미술품 유통 투명화 대책 발표」, p. 8, 2016.10.6.

적으로 경매에 붙여진 미술품을 경락받아서는 아니된다. 자신과 이해관계가 있는 자가 소유하는 미술품을 경매에 붙일 경우 참가자들에게 고지하여야 한다. 화랑과 경매업의 겸업, 화랑과 경매업체 간의 내부자 거래로 인해 가격 부풀리기 등 부작용이 발생한다는 문제제기가 있었으며, 이에 자기경매 참여 금지 등 최소한의 행위 규제를 입법화한 것이다. 당초에는 경매업과 화랑업의 겸업 자체를 금지하는 방안이 논의되었으나, 지나친 영업의 자유 제한이라는 비판으로 인해 경매업자의 특정 행위를 금지하는 방향으로 규제 수준이 낮아졌다.²⁶⁾ 다만, ‘자신과 이해관계가 있는 자’라는 규정의 의미가 모호하므로 타 법률상 특수관계자 관련 규정의 준용을 검토할 필요가 있다고 보인다.

미술품의 작가, 판매자, 구매자는 미술품 유통업자가 이 법을 위반한 행위를 하여 손해를 입은 경우 손해배상을 청구할 수 있고, 유통업자는 고의 또는 과실이 없음을 입증하지 않는 한 책임을 면할 수 없다. 다만, 미술품 감정서 등 미술품이 진품이라는 것에 대한 증거를 신뢰하는 데에 고의나 중대한 과실이 없다면 면책을 받을 수 있다. 이는 미술품 유통과정에서 유통업자가 구매자에 비해 현저한 정보의 우위에 있는 점을 고려해 강화된 손해배상책임을 규정한 것이다.

(3) 미술품 감정업의 진입규제 및 행위규제 (제29조~제31조)

고도의 전문성을 요하는 미술품 감정업에 대해서도 등록절차가 신설된다. 등록제를 통해 정부는 국내 미술품 감정업계의 현황을 정확히 파악하고, 성실감정 의무 등을 이행하지 않을 경우 등록을 취소하는 등 사후 관리·감독을 수행함으로써 감정업자의 책임성 및 감정시스템의 투명성을 높일 수 있을 것이다. 종래 회계사, 공인중개사, 감정평가사 등과 같이 국가에 의한 미술품 감정사 자격제도 도입을 검토했으나 국가가 요건 판단을 하는 것이 아

직 시기상조라는 의견이 많아 일단 형식적 요건에 따른 등록제를 통해 인력 풀만 관리하는 것으로 안이 조정되었다고 한다.²⁷⁾

미술품 감정업자는 신의와 성실로써 의뢰인으로 부터 독립하여 공정하게 감정을 하여야 하며, 허위 감정을 하여서는 안 된다. 미술품 감정업자는 자신, 배우자, 친족 등의 미술품에 대해 감정을 할 수 없고, 수수료와 실비 외에는 어떠한 명목으로도 업무와 관련된 대가를 수수할 수 없다. 이러한 내용은 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제25조(성실의무등)의 규정을 대부분 준용한 것이다.

미술품 감정업자는 고의 또는 과실로 허위 감정을 하거나 허위 사실을 기록하여 감정의뢰인 또는 선의의 제3자에게 손해를 발생시킨 경우 그 손해를 배상할 책임이 있으며 고의 또는 과실이 없음을 입증하지 아니하면 책임을 면할 수 없다.

(4) 국립미술품감정연구원의 설립 및 전담기관의 지정(제36조~제37조)

미술품의 적정 가치와 진위 판정 등에 관한 미술품 감정 및 감정기법 연구개발 등을 위해 문화체육관광부 산하에 국립미술품감정연구원을 법인으로 설립하는 내용이다(민법상 재단법인 규정 준용). 연구원은 수사기관, 법원, 국세청 등 업무처리 과정에서 미술품 감정을 지원하는 역할을 하며, 위작 미술품의 실태조사 및 감정인 교육·양성 업무를 수행한다. 문체부장관은 미술품 유통 및 감정 지원 업무를 전담하는 기관을 지정할 수 있으며, 감정 등을 부실하게 하여 그 업무를 수행할 수 없다고 인정된 때에는 지정을 취소하거나 6개월의 범위에서 업무의 전부 또는 일부를 정지할 수 있다.

(5) 위작 미술품의 수거·폐기, 과태료·형벌 등 제재 (제39조~제41조)

위작미술품을 발견한 때에는 관계 공무원이 수거·폐기를 할 수 있다. 각종 규제 위반에 대해

26) 문화체육관광부, ‘미술품 유통에 관한 법률 규제영향분석서’(입법예고 부속서류), p. 80.

27) 앞의 글, p. 125.

500백만원 이하, 1천만원 이하의 과태료가 부과된다. 예를 들어 등록·허가·신고를 하지 아니하고 영업을 한 경우, 미술품 이력관리를 하지 않은 경우, 자기 경매에 참여한 경우 등은 1천만원 이하의 과태료가, 휴·폐업 신고를 하지 아니하거나 결격사유 있는 자를 이사·감사로 선임한 경우는 5백만원 이하의 과태료가 부과된다.

또한 유통시킬 목적으로 위작 미술품을 제작한 자 및 유통한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다. 위작미술품을 보관·소지하거나 미술품 보증서를 허위로 작성하거나 허위 감정을 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에, 등록·허가를 하지 아니하고 유통업을 하는 자, 명의를 대여한 유통업자·감정업자, 감정수주의 대가로 재산상의 이익을 제공받은 자 등은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 위작 미술품 제작·유통 미수범, 상습범, 과실범 및 양벌규정까지 있어 위작 논란을 근절하고 미술시장을 투명화하기 위해 형사상 제재를 강화하겠다는 의지를 엿볼 수 있다.

Ⅲ. 나오며

지금까지 최근의 문화예술 분야 입법 동향을 간략하게 살펴보았다. 한편에서는 문화예술인을 다소 영세 계층으로 바라보는 관점에서 복지제도와 지원책의 설계가, 다른 한편에서는 일정 정도 산업의 규모가 성장했다는 전제 위에서 소비자 보호, 공정거래, 시장 투명화와 같은 전형적인 경제규제의 논의가 이루어지고 있다.

문화예술 분야의 특수성으로 인해 기존의 복지법, 경제법을 바로 적용하기는 어려운 측면도 있다. 예술인은 단순히 사회적 약자이기 때문에 보호받아야 하는 것이 아니다. 문화 창달을 통해 공동체의 복리 증진에 공익적 기여를 한다는 점에서 일정 수준의 지위 보장을 받는 것이다. 또한 공정한 거래질서 형성을 위한 규제는 필요하지만 예술과 창작의 자유가 억압될 정도에 이르러서는 안 되며, 대부분의 거래관계가 자본·정보의 심각한 불균형 하에서 이루어진다는 점 또한 고려되어야 한다.

그간은 문화예술 행정이 예산배분이나 주요 협·단체의 관리·감독 등의 형식으로 이루어지는 경우가 많았으나, 시장의 자립 기반이 강화되어 갈수록 불공정행위에 대한 제도적 시정 요구가 높아질수록 행정의 무게 추가 규제입법으로 기울어지게 될 개연성이 크다. 이 글에서 간략하게 다룬 미술품 유통에 관한 법률이 좋은 사례다. 과거에는 미술은 규제산업이 아니라는 인식이 강했으나, 미술품의 전시·감상과 소장이 일상에서 차지하는 비중이 커지면서 창작과 유통을 분리해 최소한 유통에 대해서는 어느 정도 수준의 산업적 규제가 적용되어야 한다는 합의에 이른 것이다.

정부가 행할 수 있는 진정한 의미의 산업 진흥은, 합리적인 기준을 정립하고 예측 가능성을 보장하여 시장 행위자의 자율과 책임의 선순환이 이루어지도록 독려하는 것이다. 아직은 다양한 종류의 가능성만 논의되는 단계이지만, 향후에는 문화예술 분야에 인·허가, 공증·확인, 행정상 제재, 행정조사, 분쟁조정 등 행정법적 방법론의 적용 필요성이 높아질 것이라고 전망한다.