



BLACKLIST

블랙리스트 문제의 법적 제도적 개선방안 모색 토론회

일시 _ 2017년 3월 8일 수요일 오후2시

장소 _ 국회 의원회관 제2세미나실

공동주최 _ 도종환 국회의원, 송기석 국회의원, 노회찬 국회의원
박근혜퇴진과 시민정부 구성을 위한 예술행동위원회,
민주사회를 위한 변호사 모임, 참여연대





진행순서

|| 개회

사회 : 하장호 예술인소셜유니온 운영위원

|| 인사말

도종환 국회의원

송기석 국회의원

노회찬 국회의원

|| 발표

1. 블랙리스트소송의 법적 의미와 재정지원심사제도의 개선방향

- 강신하 블랙리스트 소송 대리단 단장

2. 블랙리스트와 검열:헌법위반의 지점

- 이준일 고려대 법학전문대학원 교수

3. 블랙리스트, 재발방지를 위한 법·정책

- 홍성수 숙명여대 법학과 교수

4. 불법시위단체 지원배제 사례를 통해 본 블랙리스트 문제

: 정치적 견해 차이에 따른 국가 자원배분의 차별

- 김선희 참여연대 공익법센터

5. 블랙리스트의 실체와 저항의 문화적 의미

- 이동연 문화연대 집행위원장

6. 블랙리스트사태와 예술인의 지위 : 상상력 없는 나라의 예술인들

- 장지연 문화문제대응모임 공동대표

|| 종합토론







목 차

발표 1	11
블랙리스트소송의 법적 의미와 재정지원심사제도의 개선방향	
- 강신하 블랙리스트 소송 대리단 단장	
발표 2	19
블랙리스트의 헌법적 쟁점	
- 이준일 고려대 법학전문대학원 교수	
발표 3	32
블랙리스트, 재발방지를 위한 법·정책	
- 홍성수 숙명여대 법학과 교수	
발표 4	39
불법시위단체 지원배제 사례를 통해 본 블랙리스트 문제	
: 정치적 견해 차이에 따른 국가 자원배분의 차별	
- 김선휴 참여연대 공익법센터	
발표 5	48
블랙리스트의 실체와 저항의 문화적 의미	
- 이동연 문화연대 집행위원장	
발표 6	67
블랙리스트사태와 예술인의 지위 : 상상력 없는 나라의 예술인들	
- 장지연 문화문제대응모임 공동대표	







|| 인사말



안녕하십니까? 국회의원 도종환입니다.

먼저 오늘 뜻 깊은 토론회를 함께 준비 해주신 송기석 의원님, 노회찬 의원님 및 박근혜퇴진과 시민정부 구성을 위한 예술행동위원회, 민주사회를 위한 변호사 모임, 참여연대 관계자 분들에게 깊은 감사 말씀 드립니다.

2015년 국정감사를 시작으로 2016년 국정감사와 국정조사, 특검을 통해 문화융성을 표방했던 박근혜 정부가 만 명 가까운 문화예술인 블랙리스트를 만들어서 각종 국가 지원 사업에서 배제해온 것이 밝혀졌습니다. 지원 사업 배제뿐만이 아니라 위원회 위원, 장한 어머니상 등의 사회적 배제로도 이어졌습니다.

세월호 관련 성명 발표에 참여했거나 야당 정치인 지지 선언을 했다는 이유로, 정권 입맛에 맞지 않는다는 이유로 문화예술인들의 창작활동을 검열·간섭하고 ‘지원’을 빌미로 길들이려했던 것입니다. 지난 4년, 문화부 산하기관은 문화예술을 지원하고 진흥하는 것이 아니라 블랙리스트를 적용시키기 위한 문화행정을 펼치며 철저하게 문화예술계를 파괴시켰습니다.

이렇듯 박근혜 정부는 문화예술의 핵심인 비판정신을 용인하지 않고 블랙리스트라는 이름으로 검열하고 지원에서 배제하면서 문화 공안 정치를 한 것입니다. 이는 헌법에서 보장하고 있는 표현의 자유와 예술창작의 자유를 침해하고 문화다양성을 훼손한 직권남용이자 민주주의의 근간을 흔드는 국헌 문란행위로 매우 심각한 것입니다.

특검은 종료되었지만 아직 가야할 길이 멍니다. 국회는 국회대로, 문화예술계는 문화예술계대로 아직 해야 할 일들이 많이 남았습니다. 철저하고 폭넓은 진상조사를 통해 책임을 물어야 할 것입니다. 법적 제도적 정비를 통해 시스템적으로 이런 일이 다시 일어나지 않도록 준비해야 할 것입니다.

오늘 이 자리가 블랙리스트 소송의 법적 의미와 헌법적 쟁점, 재정심사제도의 개선방향 등에 대한 발전적 논의가 제대로 이루어지는 자리가 되기길 바랍니다. 블랙리스트 문제를 해결하기 위한 제도 개선 방안 마련에 저도 온 힘을 보태겠습니다.

마지막으로 사회와 발제로 함께 자리 해주신 분들께도 감사드립니다. 고맙습니다.

국회의원 도종환
더불어민주당 교육문화체육관광위원회





|| 인사말



여러 가지로 바쁘신 일정에도 불구하고 오늘 토론회에 참석하여 자리를 빛내주신 여러 국회의원님을 비롯한 내외 귀빈 여러분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 오늘 토론회에서 패널을 맡아 주신 블랙리스트소송대리단 강신하 단장님과 고려대학교 법학전문대학원 이준일 교수님, 숙명여대 법학과 홍성수 교수님, 참여연대 공익법센터 김선휴 간사님, 문화연대 이동연 집행위원장님, 문화문제대응모임 장지연 공동대표님께도 진심으로 감사드립니다.

대통령 지시 하에 정부가 예산과 제도를 악용하여 문화예술인들을 조직적으로 핍박한 이번 블랙리스트 사태는 우리 헌법이 명시한 표현의 자유를 심각하게 위반하는 반헌법적인 폭거이자 민주주의의 근간을 흔드는 중대 범죄행위라고 할 수 있습니다.

특검 수사 등 실제적 진실이 드러나고 있음에도 여전히 무엇이 잘못이고 무엇을 바꿔야 하는지 해법이 나오지 않고 있습니다. 이번 사태에 책임을 져야 하는 문화체육관광부는 지난 1월 대국민사과를 했지만 한 달이 훌쩍 넘은 지금까지 이번 블랙리스트 사태와 관련한 구체적인 실태조사는 물론 인적청산을 포함한 실질적인 대책을 수립하지 못하고 있습니다.

그나마도 박영수 특검팀이 블랙리스트 사건에 대해 견해가 다르다는 이유만으로 문화예술인들에 대한 지원을 배제해 창작의 자유를 침해함으로써 문화적 다양성을 잃게 해 그 피해가 국민에게까지 미친 권력형 범죄라고 최종적으로 결론을 내린 것은 다행입니다.

이에 따라 블랙리스트 사태를 주도하고 적극 가담한 관련자에 대한 엄중한 처벌과 함께 앞으로 이와 유사한 사건이 발생되지 않도록 재발방지 대책을 마련하는 것은 그 무엇보다도 중요합니다.

오늘 토론회는 블랙리스트 문제와 같은 반헌법적, 반민주적 행태의 재발방지를 위한 법적, 제도적 개선방안을 모색하기 위한 자리인 만큼, 실질적인 대안 및 처벌 등과 관련한 법적 근거를 마련하기 위한 좋은 방안들이 논의되기를 기대합니다.

토론회에서 제시되는 고견들은 국회 입법과 정부시책에 최대한 반영될 수 있도록 노력할 것을 약속드리며, 다시 한 번 오늘 귀한 시간을 내어 참석해주시고 고견을 나누어 주신 여러 의원님들과 패널분들, 참석자 여러분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

국회의원 송기석

광주 서구갑국회의원 / 국회 교문위 국민의당 간사





|| 인사말



안녕하십니까, 정의당 원내대표를 맡고 있는 경남 창원시 성산구 국회의원 노회찬입니다.

먼저 오늘 토론회에 참석해 주신 사회자와 패널 여러분께 감사의 말씀을 전합니다. 오늘 이 자리에는 문화예술인, 법학 전문가, 시민 사회 활동가에 이르기까지 각계각층에서 ‘블랙리스트’ 문제의 해결책을 고민해 온 분들께서 다양한 발언주제를 들고 패널로 함께 해주셨습니다. 오늘 토론회가 ‘블랙리스트’ 사태의 문제점을 조목 조목 짚어내고, 그 통제방안을 고민하는 유의미한 공론장이 되기를 바랍니다.

“비정상을 정상으로 돌려놓으려는 정책이 죄가 될 수는 없다” 지난 2월 28일, 김기춘 전 비서실장의 첫 공판준비기일에서 김 전 실장의 법률대리인이 한 말입니다.

물론 이 말은 사실이 아닙니다. ‘블랙리스트’는 헌법정신에 명백히 반하는 직권남용 행위이기 때문입니다. 박근혜 정권과 국정농단세력이 주관적 입맛에 따라 문화예술을 정부 보조금 대상에서 배제해, 수많은 문화예술인들이 부당한 위협을 받았습니다. 이는 “누구든지 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”는 헌법 제11조를 정면으로 위반한 행위이며, 헌법상 기본권인 양심의 자유와 표현의 자유에 대한 침해행위입니다.

그러나 이같은 ‘반헌법적’ 행위를 규제할 제도적 장치가 존재하지 않았다는 것만은 사실입니다. ‘블랙리스트’의 당사자들은 지금 ‘직권남용죄’로 구속되어 법의 심판을 받고 있습니다. 형법상 직권남용죄는 포괄적으로 공무원의 직권남용을 처벌하는 규정이지만, 구체적으로 공권력에 의한 ‘블랙리스트’ 작성 행위를 규율하는 규정은 아닙니다. 어떻게 하면 ‘제2의 김기춘, 제2의 조윤선’ 탄생을 막을 수 있을지, 제도적 개선방안에 대한 깊은 고민이 필요한 시점입니다.

지난해 7월 7일, 프랑스에서는 “창작의 자유, 건축 및 문화재에 관한 법률”이 시행되었습니다. 이 법률은 ‘샤를리 에브도 사태’를 계기로 만들어졌는데, “위협을 동원하여, 예술적 창조활동의 자유로운 행사를 방해하거나 예술창작물 배포의 자유를 침해하는 행위”를 처벌하는 내용을 담고 있습니다. 이같은 해외 법제를 우리 법에 어떤 형태로 도입할 수 있을지에 대해서도 고민이 필요한 시점입니다.

오늘 토론회가 ‘블랙리스트’ 사태의 재발을 막기 위한 첫걸음이 되었으면 합니다. 나아가, 건강한 민주주의 사회의 핵심으로서 양심·사상의 자유와 표현의 자유의 중요성을 다시 한 번 상기하는 계기가 되기를 바랍니다. 감사합니다.

국회의원 노회찬
경남 창원시 성산구 국회의원 / 정의당 원내대표







[발표1]

블랙리스트소송의 법적 의미와 재정지원심사제도의 개선방향

강 신 하 블랙리스트 소송 대리단 단장

I. 들어가는 말

문화융성을 외친 박근혜 정부는 문화예술인들이 정부의 재정적 지원 없이는 창작활동을 할 수 없는 열악한 상황을 악용하여 예술인들의 사상을 검열하고, 정권의 입맛에 맞지 아니한 예술인들에게는 재정지원을 배제하여 창작의 기회조차 주지 않았다. 유신독재시절의 문화통제가 다시 부활한 것이다. 문화예술인 블랙리스트를 만들어 블랙리스트에 오른 문화예술인들의 기금지원의 배제를 시도한 것은 헌법상 보장된 민주주의의 초석이 되는 양심의 자유, 표현의 자유 및 예술창작의 자유를 침해하는 직권남용에 해당할 뿐만 아니라 정치적 성향 등 민감한 개인정보를 수집, 관리하는 행위로 개인의 자기정보결정권을 침해하는 개인정보 보호법 위반행위에 해당한다. 우리 선조들이 피 흘려 이룩한 민주주의의 근간을 흔드는 국헌문란행위이다.

블랙리스트 피해자들은 정부의 문화예술 통제의 실체를 밝히고 정부의 책임을 추궁하여 다시는 이러한 불행한 일이 우리 역사에서 되풀이 되지 않도록 하기 위해 집단소송을 제기한 것이다.

아래에서는 블랙리스트 작성의 경위 및 위법성, 예술인 재정지원을 규정하고 있는 제반법률을 살펴보고 심사의 불공정 개선방향을 살펴보도록 하겠다.

II. 역대 정권의 블랙리스트

가. 박정희 정권의 블랙리스트

유신정부는 유신을 홍보하기 위해 건전가요 육성, 공연활동 정화 및 퇴폐풍조 일소를 명분으로 하여 당시 통기타로 상징되는 청년 문화를 선도했던 가수 한대수의 ‘물 좀 주소’는 물고문을 연상시킨다는 이유로, 가수 송창식의 ‘왜 불러’는 반항심을 불러일으킨다는 이유로, 가수 이장희의 ‘그건 너’는 남에게 책임을 전가시킨다는 이유로 각각 금지곡으로 지정하였다. 유신정부는 긴급조치 9호를 통해 금지곡 선정기준으로 “국가안보와 국민총화에 악영향, 외래풍조의 무분별한 도입과 모방, 패배·자학·비관적 내





용, 선정·퇴폐적 내용” 등 자의적인 잣대를 만들어 1975년부터 1976년 1년 동안 771곡에 이르는 대중가요를 부르시 못하도록 금지시켰다. 심지어 2016년 “미국의 가요 전통 안에서 참신한 시적인 표현들을 창조해 내었다”는 이유로 노벨문학상을 수상한 세계적인 저항가수 밥 딜런의 명곡 ‘blowing in the wind’도 반전곡이라는 이유로 금지곡이 되었다. 이러한 유신정부의 금지곡들은 1987년이 6·29선언 이후 상당수 풀렸으나 대중가요에 대한 사실상의 검열제도였던 방송사전심의제도는 그대로 남아 있었다. 밥 딜런의 위 곡은 1994. 8. 12. 방송위원회의 방송가요금지 1752곡 중 807곡을 해제하면서 겨우 풀렸다.¹⁾

중앙정보부는 1978년 인천시 동구 만석동에 있는 동일방직 인천공장의 해고 노동자 126명의 명단을 작성하여 배포, 관리하면서 인근회사에 다니던 노동자들이 블랙리스트로 인해 해고되었다. 그 뒤로 원풍모방, 동일방직, YH무역 노동자들은 블랙리스트로 인해 취업조차 할 수 없었다. 법원은, 정부의 블랙리스트 작성은 노동자의 노동기본권, 직업의 자유 및 인격권을 침해하는 위법한 공권력 행사로 보아 국가의 손해배상책임을 인정하였다.²⁾

나. 이명박 정부의 블랙리스트

이명박 정부는 2008. 8. 청와대에서 ‘문화권력 균형화 전략’이라는 대외비 보고서를 만들어 핵심과제로 ① 좌파 집단 인적청산 및 재정지원 중단, ② 건전문화(우파) 세력 형성지원, ③ 기업을 활용한 우파 문화지원 등을 선정하였다.

이에 따라 정권의 입맛에 맞지 아니한 좌파 문화예술인에 대한 지급지원을 배제하고, 우파세력에게 기금을 몰아주었다. 한국문화예술위원회, 영화진흥위원회 및 부산국제영화제를 좌파 세력의 3대축으로 보았다. 좌파 단체를 이끌어 가는 것으로 낙인찍힌 한국민족예술인총연합에 대한 정부지원금은 4분의 1로 축소되었다. 국가정보원은 2009년 무렵부터 영화진흥위원회 소속 직원들 과 영화인에 대한 성향조사를 시작하였다.³⁾

다. 박근혜 정부의 블랙리스트

박근혜 정부는 겉으로는 문화융성을 외치면서도 좌파성향 문화예술인 척결을 주요 국정지표로 삼았다. 박근혜 정부가 출범한 지 얼마 되지 않은 2013. 9.경 국가정보원은 ‘예술위의 정부 비판인사에 대한 자금 지원 문제점 지적’이라는 보고서를 작성하여 청와대에 올리자, 청와대는 이를 근거로 문화예술에 대한 통제를 적극적으로 시작하였다.

김기춘 비서실장은 2013. 9. 자신이 주재한 수석비서관회의에서 “중북세력이 문화계를 15년간 장악

1) 왕성상, 광복70주년 기록으로 본 금지곡들, 기록인, 2015 AUTUMN+Vol32, 81-83면.

2) 서울고등법원 2012. 12. 21. 선고 2012나2202판결.

3) 한겨레21, 블랙리스트 공작, 국정원이 개입했다. 제1150호, 2017. 2. 20.자 기사.





했다. 정권 초기에 사정을 서둘러야한다. 이것은 비정상적 정상화를 위해 무엇보다 중요한 국정과제이다.”라는 취지의 발언을 했다. 박근혜 대통령 역시 2013. 9.경 대통령 주재 수석비서관회의에서 “국정지표가 문화융성인데 좌편향 문화예술계에 문제가 많다.”는 취지로 발언을 하였다. 이에 따라 김기춘은 유진룡 문화체육관광부장관에게 보수가치의 확산과 정부에 비판적 활동을 한 문화예술인들에 대한 지원배제를 지시하였다.⁴⁾ 이후 청와대는 ‘민간단체보조금 TF’를 만들어 분야별로 야당 후보자 지지선언, 정권반대운동 등에 참여하거나 좌파성향으로 선별한 개인·단체 등에게 지원된 정부예산을 문제예산으로 보고, 이들 문제예산의 축소 내지 배제를 지시하고, 3,000여개의 좌파단체 등과 8,000여명의 좌편향인사 등에 대한 블랙리스트 명단을 작성하고 지속적으로 보완하면서 이들을 감시하고, 공모사업을 실시하는 문화체육관광부 등 산하기관의 심사위원을 파악하여 좌편향 인사로 선별한 26명의 심사위원을 공모사업 등의 심사위원에서 배제하였다.

국가정보원법 제9조에 의하면 국가정보원의 정치관여가 금지되어 있고, 제3조 제1항 제1호는 국가정보원의 직무범위를 국내정보로는 대공, 대정부전복(對政府顛覆), 방첩(防諜), 대테러 및 국제범죄조직과 관련한 보안정보의 수집·작성 및 배포로 제한하고 있다. 그럼에도 불구하고, 국가정보원은 청와대와 함께 한국문화예술위원회 공모지원사업의 심사에 앞서 지원자들을 확인하고 지원 여부를 사전에 결정하였다. 이러한 사실은 권영빈 예술위원장이 2015. 5. 19. 한국문화예술위원회 상임위원회 회의에서 “해당기관에서 그분들에 대한 신상 파악 등을 한다는 얘기가 나오고 있습니다. 그 과정에서 탈락되는 경우가 있습니다.”라는 취지로 말하고 있는데서 잘 드러나고 있다.⁵⁾

III. 블랙리스트의 위법성

1. 헌법위반

가. 양심의 자유 침해

헌법 제19조는 모든 국민은 양심의 자유를 가진다고 규정하여 양심의 자유를 기본권의 하나로 보장하고 있다. 양심이란 세계관, 인생관, 주의, 신조 등을 포함하는 개념으로, 사상의 자유도 양심의 자유에 의해 보장된다.⁶⁾ 양심 형성 및 결정의 자유는 어떠한 외부의 부당한 간섭도 받지 아니하고 오직 자신의 논리적·철학적 정치적 판단에 따라 사물의 옳고 그름을 판단하는 자유이다. 옳고 그름에 대한 자유로운 토론과 불안, 억압, 공포가 없는 자유로운 분위기가 보장되어야 한다.

4) 한겨레신문, 블랙리스트 청와대 공식문서 아닌 메일 팩스로---기록 감추기, 2016. 11. 7.자 기사 참조.

5) 한겨레21, 블랙리스트 공작, 국정원이 개입했다. 제1150호, 2017. 2. 20.자 기사.

6) 헌법재판소 1991. 4. 1. 선고 89헌마160 결정; 헌법재판소 1998. 7. 16. 선고 96헌바35결정.





그런데 박근혜 정부는 세월호 관련 성명발표나 야당정치인 지지선언 등 특정한 정치적 성향과 신념을 이유로 이들을 차별, 배제하기 위하여 블랙리스트를 작성하여 관리·이용한 것은 양심의 자유를 침해하는 것이다.

나. 표현의 자유 침해

정부가 정치적 성향 등에 따라 문화예술인을 좌파로 분류하여 감시, 지원배제 등 부당한 차별적 취급을 하는 것은 문화예술인들로 하여금 정치적 성향과 신념, 사상을 외부로 표현하는 행위를 스스로 억제하고 검열하도록 하여 헌법 제21조에서 규정하고 있는 표현의 자유를 침해하는 위법행위이다.

다. 예술창작의 자유 침해

헌법 제22조는 예술창작활동을 자유로이 할 수 있다는 의미의 예술창작의 자유와 창작한 예술품을 예술품으로 보호하고 이를 일반대중에게 전시·공연·보급할 수 있는 예술표현의 자유 등을 보장하고 있다. 이를 제한하는 경우에도 헌법 제37조 제2항에 따라 제한할 수 있다.⁷⁾

그런데 정부가 블랙리스트를 작성하여 각종 창작지원금, 보조금 등을 배제하는 것은 예술인들의 창작의욕을 저하시키고 창작·전시·공연·보급 활동을 방해하는 행위로서 예술의 자유를 침해한 위법행위이다.

2. 형법위반

가. 직권남용

형법 제123조는 “공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.” 라고 규정하고 있다. 공무원이 기금지원심사에 개입하는 것 자체가 직권남용에 해당한다. 박영수 특검이 김기춘, 조윤선 등을 직권남용 혐의로 기소한 이유이다.

나. 강요

형법 제324조 제1항은 “폭행 또는 협박으로 사람의 권리행사를 방해하거나 의무없는 일을 하게 한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다” 라고 규정하고 있다.

김기춘, 조윤선 등이 문화체육관광부 공무원에게 특정 예술인을 기금지원에서 배제하도록 지시하고 이에 두려움을 느낀 공무원으로 하여금 심사과정에 부당개입하도록 하여 의무 없는 일을 하도록 한 행위는 형법상 강요죄에 해당한다.

7) 대법원 1990. 9. 25. 선고 90도1586 판결 등 참조.





3. 개인정보 보호법위반

개인정보 보호법 제71조는 정보주체의 동의를 받지 아니하고 개인정보를 수집하여 이를 제3자에게 제공하거나 그 사정을 알고 개인정보를 제공받는 경우 및 사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활 등에 관한 정보(민감 정보)를 처리한 경우는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

국정원 등이 정치 성향 등 민감 정보를 수집하여 좌파 문화예술인들의 명단을 작성하여 청와대에 보고하고 그 명단을 문화체육관광부 공무원에게 내려 보내 블랙리스트를 작성하고, 이를 기금지원 배제에 이용한 행위는 개인정보 보호법 제71조 위반에 해당한다.

또한, 정부의 이러한 행위는 헌법상 보장하고 있는 개인정보자기결정권을 침해하는 행위이다. 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리로서, 인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 규정한 헌법 제10조 제1문에서 도출되는 일반적 인격권과 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유에 의하여 보장된다.⁸⁾

문화예술인이 세월호 관련 서명 또는 문재인 지지 서명 등을 한 행위가 언론 등에 공개된 행위라고 하더라도 어떠한 방법으로 어떠한 범위까지 누구에게 공개할 것인지는 스스로 결정할 권리가 있는 개인정보자기결정권의 보호 대상이다. 정부가 원고들의 동의 없이 그 정보를 수집하여 이를 문서화하고 관리한 이상 그러한 행위는 개인정보자기결정권을 침해하는 것이다.⁹⁾

IV. 블랙리스트 금지관련 법률 현황 및 제도적 개선방향

1. 현행법률

문화예술인의 복지증진과 창작기금을 지원하는 법률 등을 살펴보면 다음과 같다.

가. 문화예술진흥법

문화예술진흥법은 문화예술 진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위해 문화예술진흥기금을 마련하고, 이를 관리하는 한국문화예술위원회를 두고 여기서 문학 등 창작기금 지원자의 심사를 하고 있다. 심사관련 규정으로는 문화예술진흥법 제28조에 위원 중 친족관계에 있는 자는 관련사항에 대해 심의의

8) 헌법재판소 2005. 7. 21. 선고 2003헌마282 결정.

9) 헌법재판소 2005. 7. 21. 선고 2003헌마282 결정.





결에 관여할 수 없다는 규정, 제29조에 위원은 임기 중 외부의 어떠한 지시나 간섭을 받지 않는다. 라는 규정 등이 있을 뿐이다. 그 외에 국가 등 외부인이 심사과정에 개입하거나 위원의 심사 불공정을 금지하는 규정은 없다. 이를 위반하는 경우 처벌하는 규정도 없다.

문화예술위원회는 정부의 지침에 따라 연극 연출가 박근형이 2013년 연극 ‘개구리’에서 박정희, 박근혜 대통령을 풍자했다는 이유로 2015년 문화체육관광부에서 시행하는 연극 공모에서 박근형 연출가의 작품 ‘모든 군인이 불쌍하다’가 최종심사를 통과했지만 심사위원들에게 심사결과의 번복을 요구하고, 심사위원들이 불응하자, 박근형 연출가에게 포기를 하지 않으면 창작지원금제도 자체를 없애겠다며 포기각서를 마련해 와 서명을 강요하는 바람에 응모를 포기할 수밖에 없도록 했다.¹⁰⁾

그러나 이러한 심사불공정에 직접관여한 공무원들은 어떠한 제재도 받은 바가 없다.

나. 영화 및 비디오물 진흥에 관한 법률

영화 및 비디오물 진흥에 관한 법률은 영화산업 등을 진흥하고 지원하기 위한 법률로 영화진흥기금을 마련하여 영화진흥위원회를 통해 기금을 지원하고 있다. 그러나 여기서도 심사공정에 관한 규정은 제13조에서 “위원회 위원은 임기 중 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니한다.” 라는 규정만 있을 뿐이고 심사 불공정에 관한 규정이나 이를 위반하는 경우 처벌규정은 없다.

청와대는 부산국제영화제가 2014년 세월호를 내용으로 하는 다큐멘터리 영화 ‘다이빙 벨’을 상영했다는 이유로 영화진흥위원회를 압박하여 2014년 14억 6천만원에 달하던 예산을 2015년 8억원으로 삭감하였다. 국정원은 ‘다이빙 벨’을 배급한 배급사 시네마달도 사찰하고 기금지원에서 배제하였다.¹¹⁾

다. 문화산업진흥기본법

문화산업진흥기본법은 문화관련 산업창업, 제작, 투자 등을 지원하는 법률로서 제31조는 만화, 게임 등 문화콘텐츠 산업에 기금 등을 지원하는 한국콘텐츠진흥원의 설립 근거규정이 있으나 심사 공정성 확보에 관한 규정은 전혀 없다. 한국콘텐츠진흥원은 ‘우리만화연대’를 좌파단체로 낙인찍어 소속회원들을 기금지원에서 배제하였다.

라. 예술인 복지법

예술인 복지법은 예술인 복지지원을 통하여 예술인들의 창작활동을 증진하기 위한 법으로 문화예술용역거래의 공정화에 관한 규정만 있을 뿐 심사 불공정과 관련한 규정은 전혀 없다. 공정화 규정을

10) 한겨레신문, 정부비판 예술가 ‘정치검열’확인 “리스트 방대” 증언도, 2016. 10. 10.자 기사.

11) 중앙일보, “딱” 찍히니 “억”하고 무너질 지경, ‘다이빙 벨’ 배급사 시네마달, 2017. 2. 10.자 기사.





위반한 경우도 시정조치를 하도록 되어 있고 이에 따르지 않는 경우에 한하여 과태료가 규정되어 있을 뿐이다.

2. 제도적 개선방향

국가권력이나 외부인이 문화예술인에 대한 기금지원 심사에 개입하는 것을 금지하고 불공정 심사를 규제하는 방안으로 아래와 같이 3가지를 검토할 수 있다.

첫째로 개별 기금지원 관련 법률에 기금지원 심사과정에 국가권력 개입을 금지하고 심사 불공정금지에 관한 규정을 두는 방법이 있다. 그런데 기금지원관련 규정은 기본적으로 복지관련 규정인데 여기에 규제조항이나 처벌조항을 넣거나 처벌의 수위를 높이는 것은 법체계상 어려워 보인다. 그리고 기금지원 관련 규정이 여러 법률에 산재해 있어 일일이 찾아 규정해야 하는 난점이 있다.

둘째로 문화예술업계의 불공정행위를 규제하는 특별법으로 문화예술 공정화에 관한 법률을 만들어 여기에 불공정행위의 하나로 심사불공정 및 국가권력이나 외부의 개입을 금지하는 일반규정을 두어 정부나 산하 위원회의 모든 기금지원심사에 포괄적으로 적용할 수 있는 일반규정을 두는 방안이 있다.

셋째로 기금지원 근거 규정을 둔 개별 법률과 문화예술 공정화에 관한 법률 모두에 국가권력의 개입 금지 및 심사불공정금지 조항을 두는 방안이 있다.

문화예술인에 대한 각종 기금지원 관련 규정은 기금지원 심사를 하는 위원의 자격, 의결정족수, 신분보장등 위원회 구성 및 심사절차에 관한 규정만 있을 뿐 심사불공정을 규제하거나 국가 등 외부에서 개입한 경우 이를 제재하는 규정은 전혀 없다. 이는 절차 내지 복지 관련 규정에 처벌규정을 함께 두는 것이 법체계상 어울리지 않기 때문인 것으로 보인다.

젊은 예술가들은 신자유주의 확산으로 인한 극심한 경쟁 속에 창작활동을 통해 얻는 수익이 월 50만 이하가 80%이상에 달하고 있다. 열정페이로 강요당하고 있다. 자신이 창작한 작품에 자신의 이름도 올리지 못하는 유명작곡가도 나오는 등 문화예술업계의 갑을 관계가 심각한 상황이다.¹²⁾ 이러한 상황에서 국가 공권력이 심사과정에 개입하여 정치검열을 할 경우 문화융성은 있을 수 없다. 기금심사과정에 국가나 외부의 개입을 배제하고 문화예술업계에 만연한 불공정행위를 규제하기 위해 문화예술 공정화에 관한 법률의 제정이 시급하다고 본다. 복지관련 규정만으로는 문화예술업계에 쌓인 문제를 해결할 수 없는 상황이다.

12) 시사저널, <응답하라 1997>에 숨겨진 유명작곡가들의 눈물, 2016. 9. 24.자 기사.





V. 맺는 말

정부는 문화예술분야의 불공정을 바로잡고 경제적으로 어려운 젊은 예술인을 배려하고 지원하여 이들이 마음 놓고 창작활동을 할 수 있는 여건을 마련하기 위해 노력해야 한다. 그러나 박근혜 정부는 말로만 문화융성을 외치며 실제로는 문화말살을 위해 문화예술인에게 끊임없이 갑질을 해댔다. 문화예술인에게 지원은커녕 자의적인 잣대를 만들어 정권에 거슬리는 문화예술인에게 지원을 배제하는 등 탄압만을 일삼아왔다.

정치권력이 정권의 자의적인 잣대로 예술작품을 검열하여 문화예술인들을 예측시키고, 표현의 자유를 억압하는 곳에서 문화융성은 있을 수 없다. 문화예술인들이 검열의 억압에서 벗어나 자유로운 창작활동을 할 수 있어야만 이 땅에 진정한 문화융성의 꽃을 활짝 피우게 될 것이다.





[발표 2]

블랙리스트의 헌법적 쟁점

이 준 일 고려대학교 법학전문대학원 교수

I. 시작하는 글

정부가 문화예술계에 종사하는 인사들의 정치적 성향을 분석하여 관리하면서 정부정책에 반대하거나 야당 정치인을 지지하는 인사들의 명단인 이른바 ‘블랙리스트’¹⁾를 작성하여 이들을 정부가 지원하는 사업에서 고의적으로 배제했다는 의혹이 제기되어 ‘최순실 게이트’ 특별검사(특검)²⁾의 주요 수사대상이 되었다. 특검의 수사결과에 따르면 블랙리스트는 청와대가 주도하여 작성되고, 문화체육관광부(문

- 1) 이른바 ‘블랙리스트’에는 세월호 참사와 관련된 정부의 시행령 폐기를 촉구한 문화예술인 594명, 세월호 참사에 대한 정부의 부적절한 대처를 비판하는 시국선언에 참가한 문학인 754명, 문재인 후보에 대한 지지를 선언한 6,517명, 박원순 후보에 대한 지지를 선언한 1,608명 등 총 9,473명의 이름이 포함되어 있는 것으로 언론보도를 통해 알려졌다.
- 2) ‘최순실 게이트’ 특검법의 정식 명칭은 ‘박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 사건 규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률’이다. 이 법률에 따른 수사대상은 15가지로 다음과 같다: 1. 이재만·정호성·안봉근 등 청와대 관계인이 민간인 최순실(최서원)과 최순덕·장시호 등 그의 친척이나 차은택·고영태 등 그와 친분이 있는 주변인 등(이하 “최순실(최서원) 등”이라 한다)에게 청와대 문건을 유출하거나 외교·안보상 국가기밀 등을 누설하였다는 의혹사건; 2. 최순실(최서원) 등이 대한민국 정부 상징 개편 등 정부의 주요 정책결정과 사업에 개입하고, 정부 부처·공공기관 및 공기업·사기업의 인사에 불법적인 방법으로 개입하는 등 일련의 관련 의혹사건; 3. 최순실(최서원) 등, 안중범 전 청와대 정책조정수석비서관 등 청와대 관계인이 재단법인 미르와 재단법인 케이스포츠를 설립하여 기업들로 하여금 출연금과 기부금 출연을 강요하였다거나, 노동개혁법안 통과 또는 재벌 총수에 대한 사면·복권 또는 기업의 현안 해결 등을 대가로 출연을 받았다는 의혹사건; 4. 최순실(최서원) 등이 재단법인 미르와 재단법인 케이스포츠로부터 사업을 수주하는 방법으로 국내외로 자금을 유출하였다는 의혹사건; 5. 최순실(최서원) 등이 자신들이 설립하거나 자신들과 관련이 있는 법인이나 단체의 운영과정에서 불법적인 방법으로 정부부처·공공기관 및 공기업·사기업으로부터 사업 등을 수주하고 씨제이그룹의 연예·문화사업에 대하여 장악을 시도하는 등 이권에 개입하고 그와 관련된 재산을 은닉하였다는 의혹사건; 6. 정유라의 청담고등학교 및 이화여자대학교 입학, 선화예술중학교·청담고등학교·이화여자대학교 재학 중의 학사관리 등에 있어서의 특혜 및 각 학교와 승마협회 등에 대한 외압 등 불법·편법 의혹사건; 7. 삼성 등 각 기업과 승마협회 등이 정유라를 위하여 최순실(최서원) 등이 설립하거나 관련 있는 법인에 금원을 송금하고, 정유라의 독일 및 국내에서의 승마훈련을 지원하고 기업의 현안을 해결하려 하였다는 의혹사건; 8. 제5호부터 제7호까지의 사건과 관련하여 안중범 전 청와대 정책조정수석비서관, 김상률 전 청와대 교육문화수석비서관, 이재만·정호성·안봉근 전 비서관 등 청와대 관계인, 김종덕 전 문화체육관광부장관, 김종 전 문화체육관광부차관, 송성각 전 한국콘텐츠진흥원장 등 공무원과 공공기관 종사자들이 최순실(최서





체부가 관리와 집행을 맡았다고 알려졌는데 최고정점에는 대통령이 있고, 특검의 공소장에도 대통령은 블랙리스트 작성에 관여한 공범으로 적시되었다. 애초에 블랙리스트는 대통령에 대한 탄핵소추사유에는 포함되어 있지 않았으나 범위반의 정도에서 보면 어떤 탄핵소추사유보다 중대하다고 볼 수 있는 사안이 되고 있어 헌법재판소가 이 부분을 탄핵결정에 어떤 방식으로 반영할지도 관심의 대상이 되고 있다. 특검팀은 김기춘 전 대통령비서실장, 조윤선 전 문화체육부장관(당시 정무수석비서관), 김종덕 전 문화체육부장관 등 5명을 구속 기소하고, 김상률 전 교육문화수석비서관 등 2명을 불구속 기소하였다.³⁾ 블랙리스트 작성에 반발하여 문화예술인들은 몇 달 동안이나 광화문 광장에서 텐트를 치고 노숙을 이어가면서 블랙리스트에 대한 분노를 표출하기도 했다. 헌법은 ① 검열받지 않을 권리, ② 감시받지 않을 권리, ③ 차별받지 않을 권리를 보장하고 있으며 블랙리스트는 검열이고, 사찰이고, 차별에 해당하기 때문에 각각의 쟁점에 대한 헌법적 검토와 평가가 필요하다.

II. 블랙리스트와 검열

1. 표현의 자유와 검열금지원칙

헌법은 학문과 예술의 자유를 보장하고 있는데(헌법 제22조 제1항) 표현(언론·출판·집회·결사)의 자유와 함께 규정된 ‘검열금지원칙’(헌법 제21조 제2항)은 예술의 자유에도 그대로 적용된다. 예술의 자유는 예술적 창작물을 외부에 표현할 수 있는 자유를 포함하기 때문이다.⁴⁾ 실제로 헌법재판소는 의

원) 등을 위하여 불법적인 방법으로 개입하고 관련 공무원을 불법적으로 인사조치하였다는 의혹사건; 9. 제1호부터 제8호까지의 사건과 관련하여 우병우 전 청와대 민정수석비서관이 민정비서관 및 민정수석비서관 재임기간 중 최순실(최서원) 등의 비리행위 등에 대하여 제대로 감찰·예방하지 못한 직무유기 또는 그 비리행위에 직접 관여하거나 이를 방조 또는 비호하였다는 의혹사건; 10. 이석수 특별감찰관이 재단법인 미르와 재단법인 케이스포츠의 모금 및 최순실(최서원) 등의 비리행위 등을 내사하는 과정에서 우병우 전 청와대 민정수석비서관이 영향력을 행사하여 해임되도록 하였다는 의혹사건; 11. 최순실(최서원) 등과 안중범 전 청와대 정책조정수석비서관, 이재만·정호성·안봉근 전 비서관, 재단법인 미르와 재단법인 케이스포츠, 전국경제인연합·기업 등이 조직적인 증거인멸을 시도하거나 이를 교사하였다는 의혹사건; 12. 최순실(최서원)과 그 일가가 불법적으로 재산을 형성하고 은닉하였다는 의혹사건; 13. 최순실(최서원) 등이 청와대 뉴미디어정책실에 야당의원들의 SNS 불법사찰 등 부당한 업무지시를 하였다는 의혹사건; 14. 대통령해외순방에 동행한 성형외과 원장의 서울대병원 강남센터 외래교수 위촉과정 및 해외 진출 지원 등에 청와대와 비서실의 개입과 특혜가 있었다는 의혹사건; 15. 제1호부터 제14호까지의 사건의 수사과정에서 인지된 관련 사건. 이 법률에 따라 임명된 박영수 특별검사를 포함하여 특검보 4명, 파견검사 20명, 특별수사관과 파견공무원 등 105명으로 구성된 특별검사팀은 2017년 2월 28일까지 90일(준비기간 20일 포함) 동안 활동하였다. 13명을 구속하고, 30명을 기소하였다.

3) 블랙리스트 작성과 관리 및 집행을 주도한 피고인들에 대한 공판준비기일이 2017년 2월 28일부터 시작되어 역사적인 블랙리스트 재판의 본격적인 개시를 알렸다. 이에 앞서 블랙리스트에 관여한 혐의로 구속 기속된 신동철 전 정무비서관에 대한 재판은 이미 같은 달 21일부터 시작되었다.

4) 예술의 자유의 보호영역에 대해서는 홍선기, 예술의 자유의 한계로서의 인격권 - Esra 사건을 중심으로, <강원법학>(강원대학교 비교법연구소), 제42권(2014), 523면 이하 참조.





사를 표현하거나 전파하는 매개체에 제한을 두지 않으면서 그것은 “담화·연설·토론·연극·방송·음악·영화·가요 등과 문서·소설·시가·도화·사진·조각·서화 등 모든 형상의 의사표현 또는 의사전파의 매개체를 포함한다”고 실시함으로써 표현활동의 자유가 포함된 다른 정신적 자유권들을 표현의 자유 안에서 이해하려 한다. 표현의 자유는 모든 정신적 내면작용을 외부로 표출하는 행위를 포괄하기 때문에 표현활동과 관련된 일종의 ‘일반적 자유권’의 성격을 지닌다. 따라서 일반적 기본권과 개별적 기본권이 동시에 적용될 수 있을 때 우선적으로 개별적 기본권을 적용해야 한다는 기본권경합의 법리에 따라⁶⁾ 다양한 정신적 내면작용들 가운데 헌법이 개별적으로 명시하고 있는 양심, 종교(신앙), 학문, 예술과 관련된 정신작용들이 문제된 경우에는 우선적으로 이와 직접적으로 연결된 개별적 자유권을 인용하는 것이 합리적이다. 어쨌든 예술적 표현활동을 포함하여 모든 형태의 표현활동과 관련된 자유에서 절대적으로 금지되는 검열은⁷⁾ 표현물이 표현되기 전에, 즉 사전에 그 내용을 심사하여 표현될 수 있는 것과 그렇지 않을 것을 선별한 뒤 표현될 수 없는 표현물의 표현을 금지하는 사전검열을 내용으로 한다.⁸⁾ 사전검열의 주체는 주로 국가인데⁹⁾ 헌법재판소는 그동안 사전검열금지를 위반하는 입법에 대해서는 엄격한 잣대를 적용하면서 위헌으로 선언해왔다. 대표적으로 영화·음반·비디오 등에 대한 사전심의제도,¹⁰⁾ 영상물등급보류제도¹¹⁾ 등을 들 수 있다.

헌법이 사전검열을 금지하는 이유는 표현의 자유를 위축시키는 효과(chilling effect) 때문이다. 같은

5) 헌재 1993. 5. 13. 91헌바17, 판례집 5-1, 275, 284면 참조.

6) 기본권경합의 법리에 대해서는 정혜영, 기본권의 강화효력, <공법학연구>(한국비교공법학회), 제11권 제4호(2010), 151면 이하 참조.

7) 헌법적 원칙인 검열금지원칙에 대해서는 김배원, 언론·출판의 자유와 사전검열금지원칙, <공법학연구>(한국비교공법학회), 제16권 제1호(2015), 73면 이하 참조.

8) 헌법재판소는 검열을 다음과 같이 정의한다. 헌재 1996. 10. 4. 93헌가13 등, 판례집 8-2, 212, 223면: “검열금지의 원칙은 모든 형태의 사전적인 규제를 금지하는 것이 아니고, 단지 의사표현의 발표여부가 오로지 행정권의 허가에 달려있는 사전심사만을 금지하는 것을 뜻한다. 그러므로 검열은 일반적으로 허가를 받기 위한 표현물의 제출의무, 행정권이 주체가 된 사전심사절차, 허가를 받지 아니한 의사표현의 금지 및 심사절차를 관철할 수 있는 강제수단 등의 요건을 갖춘 경우에만 이에 해당하는 것이다.”

9) 헌법재판소는 사전검열의 주체를 주로 행정기관으로 한정해 이해하고 있다. 다만 행정기관이 아닌 독립된 기관이 사전검열의 주체가 되는 경우에도 그러한 기관의 구성과 활동에 대한 행정기관의 관여 여부에 따라 행정기관에 의한 사전검열로 보기도 한다. 1996. 10. 4. 93헌가13 등, 판례집 8-2, 212, 226면; 2007. 10. 4. 2004헌바36, 판례집 19-2, 362, 371면; 2015. 12. 23. 2015헌바75, 판례집 27-2하, 627, 640면: “검열을 행정기관이 아닌 독립적인 위원회에서 행한다고 하더라도, 행정권이 주체가 되어 검열절차를 형성하고 검열기관의 구성에 지속적인 영향을 미칠 수 있는 경우라면 실질적으로 그 검열기관은 행정기관이라고 보아야 한다. 그렇게 해석하지 아니한다면 검열기관의 구성은 입법기술상의 문제에 지나지 않음에도 불구하고 정부에게 행정관청이 아닌 독립된 위원회의 구성을 통하여 사실상 검열을 하면서도 헌법상 검열금지원칙을 위반하였다는 비난을 면할 수 있는 길을 열어주기 때문이다.”

10) 헌재 1996. 10. 4. 93헌가13 등, 판례집 8-2, 212; 1996. 10. 31. 94헌가6, 판례집 8-2, 395; 1997. 3. 27. 97헌가1, 판례집 9-1, 267; 1998. 12. 24. 96헌가23, 판례집 10-2, 807; 2000. 2. 24. 99헌가17, 판례집 12-1, 107 참조.

11) 헌재 2001. 8. 30. 2000헌가9, 판례집 13-2, 134 참조.





맥락에서 헌법재판소는 표현활동에 대한 사전검열이 예술의 자유에 미치는 해악을 이렇게 표현한다. “언론·출판에 대하여 사전검열이 허용될 경우에는 국민의 예술활동의 독창성과 창의성을 침해하여 정신생활에 미치는 위험이 클 뿐만 아니라 행정기관이 집권자에게 불리한 내용의 표현을 사전에 억제함으로써 이른바 관제의견이나 지배자에게 무해한 여론만이 허용되는 결과를 초래할 염려가 있기 때문에 헌법이 절대적으로 금지하고 있는 것이다.”¹²⁾ 사전검열은 표현주체의 창의적인 예술적 상상력을 심각하게 위축시켜 예술가의 자율성과 예술적 다양성을 침해하고, 권력자가 원하거나 심지어 지시하는 내용의 표현물만을 생산해냄으로써 예술가를 인격체가 아니라 공장의 기계와 같은 존재로 전락시킨다. 또한 사전검열은 표현이 금지된 내용을 미리 설정함으로써 그 자체만으로 표현의 자유를 위축시키지만 사전검열을 의식한 표현주체들이 사전검열을 의식하면서 스스로 자기검열을 하도록 만들어 표현의 자유를 심각하게 위축시키기도 한다. 표현의 자유에 대하여 사전검열이 미치는 위축효과는 예술적 창작물뿐만 아니라 다른 정신적 활동의 결과물에서도 발생하기 때문에 다른 정신적 활동의 자유를 보장하는 양심의 자유, 종교의 자유, 사상의 자유, 학문의 자유에 대해서도 사전검열은 해악이 될 수 있다.¹³⁾ 따라서 양심, 종교, 사상, 학문과 관련된 정신적 활동에서도 사전검열은 논리필연적으로 금지되어야 한다.

물론 헌법은 공중도덕이나 사회윤리를 침해하는 표현을 금지하고 있다(헌법 제23조 제4항). 하지만 공중도덕이나 사회윤리를 침해하는 표현의 금지는 사전검열을 금지하고 있는 헌법의 취지에 비추어 사전검열의 방식에 의해서가 아니라 표현물이 실제로 공중도덕이나 사회윤리에 대해 끼치는 해악의 결과를 제재하는 방식으로 이루어져야 한다. 특히 표현물이 공중도덕이나 사회윤리에 대해 끼치는 해악은 추상적 것이 아니라 구체적인 것이어야 하고, 표현물과 해악 사이에는 명백한 인과관계가 존재해야 한다. 주지하듯이 미국 연방대법원도 ‘명백하고 현존하는(clear and present) 해악’의 원칙을 고안해서 표현물의 규제를 엄격하게 제한해오고 있다.¹⁴⁾ 헌법재판소도 ‘음란한’¹⁵⁾ 표현물을 규제하는 입법의 위헌성을 심사하면서 헌법이 명시한 공중도덕이나 사회윤리에 의하여 표현의 자유가 제한될 수 있을

12) 헌재 2001. 8. 30. 2000헌가9, 판례집 13-2, 134, 148면.

13) 헌법재판소는 표현의 자유와 다른 정신적 자유가 가지는 상호관계에 대해서 이렇게 설명한다. 헌재 1992. 11. 12. 89헌마88, 판례집 4, 739, 758면: “언론·출판의 자유는 종교의 자유, 양심의 자유, 학문과 예술의 자유와 표리관계에 있다고 할 수 있는데 그러한 정신적인 자유를 외부적으로 표현하는 자유가 언론·출판의 자유라고 할 수 있다.”

14) 표현의 자유에 대한 제한과 관련된 미국의 법리에 대해서는 임지봉, 명백·현존하는 위험의 원칙과 표현의 자유, <공법연구>(한국공법학회), 제34집 제4호(2006), 165면 이하 참조.

15) 헌법재판소는 애초에 ‘음란’의 개념을 “인간존엄 내지 인간성을 왜곡하는 노골적이고 적나라한 성표현으로서 오로지 성적 흥미에만 호소할 뿐 전체적으로 보아 하등의 문학적, 예술적, 과학적 또는 정치적 가치를 지니지 않은 것”으로 정의했다. 헌재 1998. 4. 30. 95헌가16, 판례집 10-1, 327, 341면. 이러한 음란개념에 대한 비판으로 김욱, 영화에서의 사전검열금지의 원칙과 표현의 자유의 한계 - 2000 헌가 9 위헌법률심판제청사건에 부쳐 -, <민주법학>(민주주의법학연구회), 제19권(2001), 167면 이하 참조.





을 확인하였다.¹⁶⁾ 하지만 헌법재판소에 따르면 “언론·출판의 영역에서 국가는 단순히 어떤 표현이 가치없거나 유해하다는 주장만으로 그 표현에 대한 규제를 정당화시킬 수는 없다. 대립되는 다양한 의견과 사상의 경쟁메커니즘에 의하여 그 표현의 해악이 해소될 수 없을 때에만 비로소 국가의 개입은 그 필요성이 인정되는 것이다. 따라서 언론·출판의 영역에 있어서 국가의 개입은 원칙적으로 2차적인 것이다.”¹⁷⁾ 공중도덕이나 사회윤리에 해악을 끼치는 표현물이더라도 국가의 개입은 보충적이고 최후적인 것이라는 뜻이다. 이른바 ‘사상의 자유 시장’에서 다양한 표현물들은 서로 경쟁하면서 논쟁과 토론을 통해 스스로 정화되어야 하고, 이러한 자율적 정화작용이 작동할 수 없을 때 비로소 국가의 개입은 정당화될 수 있다. 그렇지만 검열의 형식으로 혹은 실질적 검열에 해당하는 국가의 개입은 어떤 경우에도 허용될 수 없다.

2. 사인에 의한 검열과 국가의 기본권보호의무

최근에는 국가에 의한 검열뿐만 아니라 국가가 아닌 사인, 특히 단체에 의한 검열이 문제되고 있다. 예컨대 특정한 영화제를 주도하는 단체가 특정 영화의 상영을 금지하는 것이다.¹⁸⁾ 헌법은 국가와 국민의 관계를 규율할 뿐만 아니라 국민 상호간의 관계도 규율하기 때문에 국가가 아닌 사인에 의한 검열도 입법에 의해 금지될 필요가 있다. 따라서 사전검열금지의 원칙은 국가를 상대로 주장할 수 있을 뿐만 아니라 국민인 제3자에 대해서도 주장할 수 있어야 한다. 국가의 기본권보호의무에 관한 법리에 따르면¹⁹⁾ 국가는 국민이 제3자인 다른 국민으로부터 기본권을 침해당하지 않도록 보호해야 할 의무가 있다. 사전검열금지의 원칙은 국가를 수범자로 하는 객관적 원칙이면서 동시에 국민이 국가에 대해서 요구할 수 있는 권리로 재구성될 수 있다. 이에 따르면 사전검열금지의 원칙은 국민이 국가에 대해서 요구할 수 있는 권리의 성격이 포함된다. 다시 말해 국민은 국가에 대해서 사전검열의 부작위를 요구할 수 있는 권리, 즉 ‘사전검열을 받지 않을 권리’를 향유하고, 이에 따라 국가는 국민에 대한 사전검열을 하지 않을 의무를 부담한다고 볼 수 있다. 또한 이처럼 사전검열을 받지 않을 권리는 국가뿐만 아니라 사인

16) 헌재 1998. 4. 30. 95헌가16, 판례집 10-1, 327, 338-339면: “언론·출판의 자유는 헌법이 예정하고 있듯이 결코 무제한적인 자유가 아니다. 언론·출판의 자유가 보장된다고 해서 그로 인해 공동체의 존립 자체가 파괴되거나 공동체에 소속되어 있는 다른 구성원들의 인간성과 인격이 파괴되는 것을 허용하는 것은 아니다. 헌법 제21조 제4항도 ‘언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니 된다’고 하여 언론·출판의 자유에 대한 한계를 분명히 선언하고 있고, 헌법 제37조 제2항도 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 언론·출판의 자유를 제한할 수 있도록 하고 있다.”

17) 헌재 1998. 4. 30. 95헌가16, 판례집 10-1, 327, 340면.

18) 2014년 4월 16일에 발생한 세월호 참사를 다룬 다큐멘터리 영화 ‘다이빙벨’이 2014년 부산국제영화제에서 상영되는 것을 방해하기 위하여 청와대와 정부 및 여당 국회의원과 지방자치단체장이 보수시민단체를 동원하여 상영반대 여론을 의도적으로 조성했다는 의혹이 제기되었다.

19) 기본권보호의무에 관하여 헌법재판소는 다음과 같은 논리로 정당화한다. 헌재 1997. 1. 16. 90헌마110 등, 판례집 9-1, 90, 119-120면: “우리 헌법은 제10조에서 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다고 규정함으로써, 소극적으로 국가권력이 국민의 기본권을 침해하는 것을 금지하는 데 그치지 아니하고 나아가 적극적으로 국민의 기본권을 타인의 침해로부터 보호할 의무를 부과하고 있다.”





인 제3자에 의해서도 침해될 수 있으므로 국가는 사인인 제3자가 국민에게 보장된 사전검열을 받지 않을 권리를 침해하지 않도록 보호해야 할 의무도 부담한다고 보인다. 국가의 보호의무는 제3자의 기본권침해를 금지하고, 이러한 금지의무를 위반한 자에게 형벌을 부과하는 입법의 형식으로 실현된다.²⁰⁾ 헌법재판소도 이 점을 분명히 밝히고 있다. “국민의 기본권에 대한 국가의 적극적 보호의무는 궁극적으로 입법자의 입법행위를 통하여 비로소 실현될 수 있는 것이기 때문에, 입법자의 입법행위를 매개로 하지 아니하고 단순히 기본권이 존재한다는 것만으로 헌법상 광범위한 방어적 기능을 갖게 되는 기본권의 소극적 방어권으로서의 측면과 근본적인 차이가 있다.”²¹⁾

국가가 이러한 기본권보호의무를 이행하고 있는지 여부는 이른바 ‘과소금지원칙’에 따라 판단된다.²²⁾ 이러한 과소금지원칙에 따르면²³⁾ 기본권보호의무를 이행하기 위해 필요한 입법적 조치를 전혀 취하지 않았거나 전적으로 부적합하거나 불충분한 입법적 조치를 취하는 데 그쳤다면 기본권보호의무를 위반한 것이 된다. 이러한 판단기준을 사인에 의한 사전검열에 적용했을 때 국가가 사인에 의한 사전검열을 금지하고 이를 위반했을 때 처벌함으로써 국민의 기본권을 보호하기 위한 입법적 조치를 전혀 취하고 있지 않은 것은 기본권보호의무에 명백하게 위반한 것으로 평가받아야 한다. 사인에 의한 사전검열이 증가하고 있는 현실을 고려할 때 입법자는 사인에 의한 사전검열이 표현의 자유, 특히 표현활동에서 검열을 받지 않을 권리를 침해하는 범죄행위이며 처벌받을 수 있다는 사실을 입법적 조치를 통해 분명하게 선언할 필요가 있다.

3. 간접적·사실적 검열

국가에 의한 검열은 직접적이고 제도적인 방식으로 이루어질 수도 있지만 문화계 블랙리스트에서도 볼 수 있듯이 간접적이고 사실적인 방식으로 이루어질 수도 있다. 정부 정책에 비판적이거나 야당 정치인을 지지하는 문화예술인의 명단을 작성하여 그들에 대한 국가의 재정적, 제도적 지원을 배제하면 그들의 문화예술활동은 제약을 받을 수밖에 없다.²⁴⁾ 이제 문화예술은 창작 단계에서부터 전시·공연 단

20) 기본권보호의무에서 도출되는 입법자의 입법의무에 대해서는 표명환, 입법자의 기본권보호의무와 헌법적 통제, <헌법학연구>(한국헌법학회), 제11권 제2호(2005), 211면 이하 참조.

21) 헌재 2008. 7. 31. 2004헌바81, 판례집 20-2상, 91, 103면.

22) 헌재 2009. 2. 26. 2005헌마764 등, 판례집 21-1상, 156, 177면: “국가가 국민의 생명·신체의 안전에 대한 보호의무를 다하지 않았는지 여부를 헌법재판소가 심사할 때에는 국가가 이를 보호하기 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취하였는가 하는 이른바 ‘과소보호금지원칙’의 위반 여부를 기준으로 삼아, 국민의 생명·신체의 안전을 보호하기 위한 조치가 필요한 상황인데도 국가가 아무런 보호조치를 취하지 않았는지 아니면 취한 조치가 법익을 보호하기에 전적으로 부적합하거나 매우 불충분한 것임이 명백한 경우에 한하여 국가의 보호의무의 위반을 확인하여야 하는 것이다.”

23) 기본권보호의무의 이행 여부를 판단하는 기준으로서 과소금지원칙에 대해서는 이부하, 생명에 대한 기본권보호의무와 과소보호금지원칙, <동아법학>(동아대학교 법학연구소), 제62호(2014), 8면 이하 참조.

24) 부산국제영화제는 정부가 상영을 반대한 다큐멘터리 영화 ‘다이빙벨’을 상영했다는 이유로 블랙리스트에 올라 그 다음 해인 2015년 예산이 절반 가까이 축소되는 수모를 겪어야 했다.





계까지 국가의 재정적, 제도적 지원이 없으면 사실상 불가능하다는 점에서 문화예술영역에 대한 국가의 적극적 지원을 요구하는 문화국가적 과제가 강조되고 있기 때문에²⁵⁾ 특정한 문화예술인에 대한 국가의 재정적, 제도적 지원의 배제는 문화예술활동을 위축시키는 효과가 있다. 국가의 재정적, 제도적 지원을 받기 위하여 정부 정책에 순응하는 내용의 표현물을 창작할 수밖에 없고, 정부가 주도하는 전시나 공연 행사에 창작물을 전시하거나 공연하려면 정부의 기획의도에 맞는 내용의 표현물을 만들어 내야 하기 때문이다.²⁶⁾ 이것은 교묘한 사전검열의 기제다. 헌법이 사전검열금지원칙을 표방하고 있기 때문에 국가는 직접적이고 노골적인 방식으로 사전검열을 실행하기 어렵다. 이에 따라 국가는 간접적이고 사실적인 방식으로 사전검열을 실행할 위험성이 높아지고 있다. 재정적, 제도적 지원을 수단으로 삼아 정부의 정책에 반대하거나 정부가 지향하는 정치적 노선과 배치되는 정치적 견해를 가지면 이러한 지원에서 배제될 수 있다는 위협을 가함으로써 정부의 정책에 억지로라도 찬성하도록, 그리고 정부가 지향하는 정치적 노선과 일치되는 정치적 견해를 가지거나 적어도 그와 배치되는 정치적 견해를 표명하지 않도록 조정하고 유도하는 것이다.

II. 블랙리스트와 사찰

1. 감시받지 않을 권리

게다가 블랙리스트는 문화예술인들의 활동과 성향을 수집, 분석, 관리한 것으로 ‘민간인 사찰’에 해당한다. 이러한 사찰활동에는 국가정보원이 개입되었다는 의혹도 제기되었다.²⁷⁾ 그동안 정부의 민간인사찰은 여러 차례 문제되었다.²⁸⁾ 법원도 이러한 행위가 직권남용에 해당할 뿐만 아니라 국가배상이 필요

25) 헌법재판소도 문화국가원리를 헌법의 기본원리로 이해하여 국가의 문화국가적 과제를 강조하고 있다. 헌재 2004. 5. 27. 2003헌가1 등, 판례집 16-1, 670, 679면: “문화국가원리는 국가의 문화국가실현에 관한 과제 또는 책임을 통하여 실현되는바, 국가의 문화정책과 밀접 불가분의 관계를 맺고 있다. 과거 국가절대주의사상의 국가관이 지배하던 시대에는 국가의 적극적인 문화간섭정책이 당연한 것으로 여겨졌다. 그러나 오늘날에 와서는 국가가 어떤 문화현상에 대하여도 이를 선호하거나, 우대하는 경향을 보이지 않는 불편부당의 원칙이 가장 바람직한 정책으로 평가받고 있다. 오늘날 문화국가에서의 문화정책은 그 초점이 문화 그 자체에 있는 것이 아니라 문화가 생겨날 수 있는 문화풍토를 조성하는 데 두어야 한다. 문화국가원리의 이러한 특성은 문화의 개방성 내지 다원성의 표지와 연결되는데, 국가의 문화육성의 대상에는 원칙적으로 모든 사람에게 문화창조의 기회를 부여한다는 의미에서 모든 문화가 포함된다. 따라서 엘리트문화뿐만 아니라 서민문화, 대중문화도 그 가치를 인정하고 정책적인 배려의 대상으로 하여야 한다.”

26) 대표적으로 홍성담 화백의 그림 ‘세월오월’은 박근혜 대통령을 풍자하고 세월호 참사에 대한 정부의 소극적 대처를 비판하는 내용을 담고 있다는 이유만으로 광주비엔날레에 전시되지 못했다.

27) 언론 보도에 따르면 박영수 특검팀은 블랙리스트와 관련된 대통령비서실장과 국정원장의 연결고리를 수사한 것으로 알려진다. <중앙일보>(인터넷판), 2017년 1월 5일자 참조.

28) 우선 국군보안사령부에서 근무하던 윤석양 이병은 1,300여 명의 정치인, 법조인, 언론인, 종교인, 교수, 재야인사 등 민간인들을 대상으로 수집·작성된 사찰관계 자료의 일부를 가지고 부대를 이탈하여 1990. 10. 4. 이를 공개하면





한 불법행위임을 확인하였다.²⁹⁾ 헌법은 명시적으로 ‘감시받지 않을 권리’를 보장하고 있지는 않지만 주거의 자유(헌법 제16조), 사생활의 비밀과 자유(헌법 제17조), 통신의 비밀(헌법 제18조)을 보장함으로써 개인의 비밀영역에 대한 국가의 간섭을 원칙적으로 금지하여 국민에게 국가의 감시를 받지 않을 권리(감시당하지 않을 권리)가 보장되어 있음을 암묵적으로 선언하고 있다.³⁰⁾ 개인의 비밀영역은 개인의 의사와 상관없이 객관적으로 정의될 수도 있지만 개인의 특정영역을 비밀영역으로 삼으려는 주체의 의지 유무에 따라 주관적으로 정의될 수도 있다. 감시받지 않을 권리는 바로 이러한 객관적 혹은 주관적 비밀영역에 대하여 본인의 동의 없이 접근하여 관찰하면서 정보를 수집하는 경우에 침해될 수 있다.

헌법재판소는 ‘개인정보자기결정권’이라는 기본권의 개념을 만들어 감시의 문제에 접근해왔다. 헌법재판소에 따르면 개인정보자기결정은 “자신에 관한 정보가 언제, 누구에게, 어느 범위까지 알려지고, 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리”, 다시 말해 “정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리”로 정의된다.³¹⁾ 여기서 문제가 되는 개인정보는 “개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보라고 할 수 있고, 반드시 개인의 내밀한 영역이나 사사(私事)의 영역에 속하는 정보에 국한되지 않고 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함”하는 것으로 이해된다.³²⁾ 헌법재판소³³⁾에 따르면 이러한 개인정보에 대한 “조사·수집·보관·처

서 국군보안사령부의 민간인 사찰행위를 폭로하였다. 한편 2010년 6월 29일 엠비씨(MBC)의 시사교양프로그램인 ‘피디(PD)수첩’은 2008년 국무총리실 산하 공직윤리지원관실에서 공무원이 아닌 민간인을 불법적으로 사찰하였다고 폭로하였다.

29) 대법원 1998. 7. 24. 96다42789 판결: “헌법 제10조는 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.’고 규정하고, 헌법 제17조는 ‘모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.’라고 규정하고 있는바, 이들 헌법 규정은 개인의 사생활 활동이 타인으로부터 침해되거나 사생활이 함부로 공개되지 아니할 소극적인 권리는 물론, 오늘날 고도로 정보화된 현대사회에서 자신에 대한 정보를 자율적으로 통제할 수 있는 적극적인 권리까지도 보장하려는 데에 그 취지가 있는 것으로 해석되는바, 원심이 적법하게 확정된 바와 같이, 피고 산하 국군보안사령부가 군과 관련된 첩보 수집, 특정한 군사법원 관할 범죄의 수사 등 법령에 규정된 직무범위를 벗어나 민간인인 원고들을 대상으로 평소의 동향을 감시·파악할 목적으로 지속적으로 개인의 집회·결사에 관한 활동이나 사생활에 관한 정보를 미행, 망원 활용, 탐문채집 등의 방법으로 비밀리에 수집·관리하였다면, 이는 헌법에 의하여 보장된 원고들의 기본권을 침해한 것으로서 불법행위를 구성한다고 하지 않을 수 없다.”

30) 감시로 인하여 침해될 수 있는 기본권들에 대해서는 이준일, <감시와 법>(2014), 26면 이하 참조.

31) 헌재 2005. 7. 21. 2003헌마282 등, 판례집 17-2, 81, 90면.

32) 헌재 2005. 7. 21. 2003헌마282 등, 판례집 17-2, 81, 90면; 2014. 7. 24. 2013헌마423 등, 판례집 26-2상, 226, 233면.

33) 헌법재판소는 성범죄자의 신상을 공개하는 제도를 다음과 같이 정당화하고 있다. 헌재 2016. 2. 25. 2013헌마830, 판례집 28-1상, 227, 237면: “아동·청소년 성매수죄에 대하여 형사처벌을 하는 외에도 아동·청소년 성매수죄의 재범을 억제하고 잠재적 피해자를 보호하기 위하여 아동·청소년을 성적 대상으로 보는 왜곡된 인식과 비정상적 가치관을 바로잡기 위한 지속적인 상담이나 교육을 강화하고, 사회안전망을 확충하여 아동·청소년이 오프라인 뿐만 아니라 온라인에서도 성매매에 노출되지 않도록 보호하는 근본적인 대책이 반드시 필요하다. 그러나 전문적인 인력과





리·이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당한다”고 한다.³⁴⁾ 이처럼 개인정보자기결정권에서 핵심인 개인정보는 객관적으로 혹은 주관적으로 개인의 비밀영역에 속하는 대상과 상당 부분 일치한다는 점에서 개인정보자기결정권은 감시받지 않을 권리와 그 보호영역에서 중첩되는 부분이 많다.

그렇지만 개인정보는 개인의 신원을 확인할 수 있는 정보이므로 개인의 드러내고 싶지 않은 비밀영역과 반드시 일치하지 않는다는 점, 개인정보는 개인의 내밀한 영역뿐만 아니라 사적인 사항에 한정되지 않고 공적 생활에서 형성되거나 이미 공개된 개인정보까지 포함하여 개인의 공개하고 싶지 않은 비밀영역과 반드시 중첩되는 것은 아니라는 점, 개인정보의 내용은 개인의 상태나 행동에 관한 정보인 반면에 감시받고 싶지 않은 대상은 바로 그 개인의 상태나 행동 그 자체라는 점에서 개인정보자기결정권과 감시받지 않을 권리는 구별될 필요가 있다. 또한 개인정보자기결정권은 개인의 동의를 받지 않거나 동의를 범위를 벗어나 개인정보를 수집하거나 이용하는 행위를 거부할 수 있는 소극적 권리의 측면을 포함할 뿐만 아니라 수집이나 이용에 동의한 자신의 개인정보에 접근하여 열람하고 개인정보의 수정이나 삭제를 요구하거나 사용중지를 요구할 수 있는 적극적 권리의 측면도 포함한다.³⁵⁾ 반면에 감시받지 않을 권리는 개인이 감추고 싶거나 공개하고 싶지 않은 자신의 상태나 행동이 타인에 의해 강제로 드러나거나 공개되지 않도록 요구할 수 있는 소극적 권리의 측면에 강조점이 놓인다. 이처럼 감시받지 않을 권리는 개인정보자기결정권과 상당 부분 중첩될 수 있으나 개인정보자기결정권과 구분되는 독립적인 내용을 포함한다. 특히 개인정보자기결정권에 대한 제한은 본인의 동의 없이 혹은 본인의 동의를 벗어나 행해진 개인정보의 수집과 이용인 반면에 감시받지 않을 권리에 대한 제한은 본인의 동의 없이 개인의 상태나 행동에 대한 감시라는 점에서 양자는 구별의 필요성이 있다.

2. 범죄예방과 국가안보를 위한 감시의 한계

국가는 범죄예방이나 국가안보를 위하여 법률에 근거하여 감시의 권한을 예외적으로 부여받기도 한다.³⁶⁾ 하지만 이러한 권한은 범죄수사나 국가안보의 목적에 엄격하게 국한되어야 한다. 따라서 범죄인

시설이 부족하고, 왜곡된 인식 개선 등 사회문화적 부문에서의 근본적인 개선에 많은 시간과 노력이 필요한 상황에서, 아동·청소년 성매수죄로 유죄판결이 확정된 자를 신상정보 등록대상자로 규정하여 그의 정보를 체계적으로 관리하는 것은 재범을 예방하는 유효하고 현실적인 방법이 될 수 있다.”

34) 헌재 2014. 8. 28. 2011헌마28 등, 판례집 26-2상, 337, 363면; 2016. 2. 25. 2013헌마830, 판례집 28-1상, 227, 235면.

35) 개인정보자기결정권의 보호영역에 대해서는 이상명, 개인정보자기결정권의 헌법적 근거에 관한 고찰, <공법연구>(한국공법학회), 제36집 제3호(2008), 225면 이하 참조.

36) 통신비밀보호법은 우편물의 검열이나 전기통신의 감청과 같은 ‘통신제한조치’가 범죄수사 또는 국가안보보장을 위하여 보충적인 수단으로 이용되어야 하며, 국민의 통신비밀에 대한 침해가 최소한에 그치도록 노력하여야 한다고 명시하고 있다(동법 제3조 제2항). 그러면서 우선 범죄수사를 위한 통신제한조치는 범죄를 계획 또는 실행하고 있거나 실행하였다고 의심할만한 충분한 이유가 있고 다른 방법으로는 그 범죄의 실행을 저지하거나 범인의 체포 또는 증거의 수집이 어려운 경우에 한하여 허가할 수 있다고 규정한다(동법 제5조 제1항). 한편 국가안보를 위





도 아니고 국가안보에 해악을 끼치지도 않는 민간인의 활동과 성향을 감시하는 것은 해당 국민을 범죄인이나 간첩으로 취급한다는 혐의로부터 벗어날 수 없다. 개인정보자기결정권에 대한 제한의 대표적 사례인 신상공개제도는 범죄를 예방한다는 목적에서 범죄인의 신상을 등록하게 하고 공개하는 제도인데³⁷⁾ 이 제도는 범죄경력자에 대한 감시를 목적으로 시행되고 있다. 이처럼 국가의 감시권한은 오로지 범죄예방과 국가안보를 목적으로 해서만 정당화될 수 있으므로 범죄혐의도 국가안보에 해악을 끼칠 가능성도 없는 일반국민에 대한 감시는 법적으로 정당화될 수 없다. 같은 맥락에서 국가가 범죄예방이나 국가안보를 위하여 블랙리스트를 작성할 수 있다고 해도 이러한 목적이 아닌 다른 목적을 위하여 혹은 이러한 목적을 벗어나 블랙리스트를 작성하여 관리하고 활용한다면 이것은 감시받지 않을 권리를 침해하는 위헌적인 민간인사찰에 해당한다.

더욱이 민간인사찰은 법률적 근거 없이 자행되는 국가감시로 불법행위가 되어 반드시 형사적, 민사적 책임이 부과되어야 한다. 형법은 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 때 직권남용죄로 처벌한다(형법 제123조). 민간인사찰은 보통 공무원이 직권을 남용하여 민간인을 사찰함으로써 사찰당하는 민간인의 권리행사를 방해하기 때문에 직권남용죄에 해당할 수 있다. 또한 민법은 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자에게 그 손해를 배상할 책임을 부과하고 있다(민법 제750조). 이에 따라 민간인사찰도 공무원의 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 사찰을 당하는 민간인에게 손해를 끼치는 행위이므로 민간인을 사찰한 공무원은 불법행위에 의한 손해배상책임을 부담해야만 한다. 이처럼 합법적 감시의 범위를 넘어서면 직권남용죄로 처벌받거나 불법행위로 인한 손해배상책임을 지는 것처럼 블랙리스트의 지시, 작성, 관리, 활용 등 블랙리스트와 관련된 여러 행위들도 민간인사찰에 해당하면 직권남용죄를 적용하여 처벌하거나 불법행위로 인한 손해배상책임을 부과하여 그러한 행위들의 위법성과 불법성을 확인해줄 필요가 있다.

III. 블랙리스트와 차별

한 통신제한조치는 국가안전보장에 상당한 위험이 예상되는 경우 또는 대테러활동에 필요한 경우에 한하여 그 위해를 방지하기 위하여 이에 관한 정보수집이 특히 필요한 때에만 가능한 것으로 규정하고 있다(동법 제7조 제1항).

37) 헌법재판소는 신상공개제도가 헌법에 위배되지 않는다고 본다. 헌재 2013. 10. 24. 2011헌바106 등, 판례집 25-2하, 156: “심판대상조항(아동·청소년 대상 성폭력 범죄를 저지른 사람에 대하여 신상정보를 공개하도록 한 법률조항)은 아동·청소년의 성을 보호하고 사회방위를 도모하기 위한 것으로서 목적의 정당성 및 수단의 적합성이 인정된다. 한편, 심판대상조항에 따른 신상정보 공개제도는, 그 공개대상이나 공개기간이 제한적이고, 법관이 ‘특별한 사정’ 등을 고려하여 공개 여부를 판단하도록 되어 있으며, 공개로 인한 피해를 최소화하는 장치도 마련되어 있으므로 침해의 최소성이 인정되고, 이를 통하여 달성하고자 하는 ‘아동·청소년의 성보호’라는 목적이 침해되는 사익에 비하여 매우 중요한 공익에 해당하므로 법익의 균형성도 인정된다. 따라서 심판대상조항은 과잉금지원칙을 위반하여 청구인들의 인격권, 개인정보 자기결정권을 침해한다고 볼 수 없다.”





1. 평등권과 차별받지 않을 권리

헌법은 평등권과 차별받지 않을 권리를 헌법이 보장하는 핵심적 권리들 가운데 하나로 열거하고 있다(헌법 제11조 제1항 및 제2항). 평등은 절대적 평등이 아니라 상대적 평등을 의미하기 때문에 상대적 평등의 요청에 따르면 '본질적으로 동일한 대상을 동등하게 대우해야 하고, 본질적으로 상이한 대상을 차등적으로 대우해야 한다.'³⁸⁾ 따라서 본질적으로 동일한 대상을 차등적으로 대우하거나 본질적으로 상이한 대상을 동등하게 대우하면 평등에 반하는 차별이 될 수 있다. 다만 본질적으로 동일한 대상을 차등적으로 대우하거나 본질적으로 상이한 대상을 동등하게 대우하는 차별적 처우가 합리적 근거를 가지고 정당화되면 차별에 해당하지 않는다. 이에 따라 평등에 위배되는 차별을 확인하기 위해서는 일반적으로 ① 비교집단이 존재해야 하고(비교가 되는 대상집단 간에 비교가 가능해야 하고), ② 비교집단에 대한 차별적 처우의 존재 여부가 확인되어야 하며, ③ 비교집단에 대한 차별적 처우에 합리적 근거가 존재하는지 여부가 판단되어야 하는 등 3단계를 거쳐야 한다. 특히 두 번째 단계로서 비교집단에 대한 차별적 처우의 존재 여부를 확인하는 단계는 다시 ① 비교집단의 본질적 동일성 혹은 본질적 상이성에 대한 확인, ② 비교집단에 대한 차별적 처우, 즉 차등적 대우 혹은 동등한 대우의 확인, ③ 본질적으로 동일한 비교집단에 대한 차등적 대우의 존재 혹은 본질적으로 상이한 비교집단에 대한 동등한 대우의 존재 확인이라는 3단계로 구분된다. 헌법재판소는 비교집단에 대한 차별적 처우의 합리성을 판단하는 기준으로 두 가지를 제시하는데 하나는 엄격한 심사척도로 '비례성원칙'이고, 또 다른 하나는 완화된 심사척도로 '자의금지원칙'이다.³⁹⁾ 그리고 헌법재판소에 따르면 엄격한 심사척도인 비례성원칙이 적용되려면 헌법이 직접적으로 평등을 명령하거나 차별을 금지하는 경우 또는 차별로 인한 기본권 제한이 중대한 경우에 해당해야 한다고 한다.⁴⁰⁾

38) 헌법재판소도 평등을 상대적 평등으로 이해하고 있다. 헌재 1998. 11. 26. 97헌바31, 판례집 10-2, 650, 659-660면: “헌법 제11조 제1항은 모든 국민은 법 앞에 평등하다고 규정하여 평등권을 보장하고 있다. 그러나 이는 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 법을 입법하고 적용함에 있어서 합리적인 근거에 기한 차별을 인정하는 상대적 평등, 즉 ‘같은 것은 같게, 다른 것은 다르게’ 취급하는 실질적인 평등을 의미하는 것이므로 본질적으로 평등한 것을 자의적으로 불평등하게 취급하거나 본질적으로 불평등한 것을 자의적으로 평등하게 취급하는 것을 금지하고 있는 것이다.”

39) 헌재 2001. 2. 22. 2000헌마25, 판례집 13-1, 386, 403면: “평등권의 침해 여부에 대한 심사는 그 심사기준에 따라 자의금지원칙에 의한 심사와 비례의 원칙에 의한 심사로 크게 나누어 볼 수 있다. 자의심사의 경우에는 차별을 정당화하는 합리적인 이유가 있는지를 심사하기 때문에 그에 해당하는 비교대상 간의 사실상의 차이나 입법목적(차별목적)의 발견·확인 그치는 반면에, 비례심사의 경우에는 단순히 합리적인 이유의 존부문제가 아니라 차별을 정당화하는 이유와 차별간의 상관관계에 대한 심사, 즉 비교대상 간의 사실상의 차이의 성질과 비중 또는 입법목적(차별목적)의 비중과 차별의 정도에 적정한 균형관계가 이루어져 있는가를 심사한다.”

40) 헌재 1999. 12. 23. 98헌마363, 판례집 11-2, 770, 787면: “평등위반 여부를 심사함에 있어 엄격한 심사척도에 의할 것인지, 완화된 심사척도에 의할 것인지는 입법자에게 인정되는 입법형성권의 정도에 따라 달라지게 될 것이다. 먼저 헌법에서 특별히 평등을 요구하고 있는 경우 엄격한 심사척도가 적용될 수 있다. 헌법이 스스로 차별의 근거로 삼아서는 아니되는 기준을 제시하거나 차별을 특히 금지하고 있는 영역을 제시하고 있다면 그러한 기준을 근거로 한 차별이나 그러한 영역에서의 차별에 대하여 엄격하게 심사하는 것이 정당화된다. 다음으로 차별적 취급으





2. 차별로서 블랙리스트

청와대는 블랙리스트뿐만 아니라 교육계의 블랙리스트를 의미하는 ‘블루리스트’에 이어 문화예술계 안에 정부에 호의적인 인사들로 정부지원의 우선적 지원을 받는 명단인 ‘화이트리스트’까지 작성하여 관리, 집행한 것으로 알려지고 있다. 이 모든 리스트들의 본질은 특정한 집단의 사람들과 또 다른 집단의 사람들을 구분하고 차별한다는 데 있다. 리스트라는 이름의 명단을 만들어 누군가에게는 불이익을 주고, 누군가에게는 특혜를 주기 때문이다. 앞서 제시한 판단기준을 적용하면 리스트에 오른 사람들의 집단과 그렇지 않은 사람들의 집단이 비교집단으로 존재하고, 두 집단에 대한 차별적 처우가 존재한다. 하지만 이러한 차별적 처우는 단지 정치적 의견(견해)이 다르다는 점에서 합리적 근거가 존재하지 않기 때문에 중극적으로 평등에 위배되는 차별 혹은 차별받지 않을 권리(차별당하지 않을 권리)를 침해하는 행위에 해당한다고 판단할 수 있다. 특히 두 집단에 대한 차별적 처우와 관련하여 단지 정치적 의견이 다르다는 것은 두 집단을 본질적으로 상이한 집단으로 볼 수 있는 근거가 되지 못함에도 불구하고 한 쪽 집단을 재정지원에서 배제하거나 또 다른 한 쪽에 대해서만 재정지원을 몰아줌으로써 차등적으로 대우한 사실에서 명백한 차별적 처우의 존재를 확인할 수 있다. 그러한 종류의 리스트들이 존재한다는 사실을 인식하기 시작하면 사람들의 생각과 행동은 위축되게 마련인데 그러한 리스트들에 올라가지 않거나 혹은 올라가기 위해 정부의 눈치를 보고 자기검열을 할 수밖에 없기 때문이다. 이것은 종종 학교에서 벌어지는 왕따(따돌림)와 다름없는 것으로 지독한 괴롭힘에도 해당한다. 중립적이어야 할 정부가 각종 리스트를 만들어 국민을 내 편과 내 편이라는 이분법적 잣대로 구분하고 차별하였다면 이것보다 고약한 따돌림과 괴롭힘은 있을 수 없다. 실제로 차별을 규율하는 수많은 국제규범에서 괴롭힘은 차별의 한 유형으로 규정되고 있다.

IV. 맺는 글

정부가 문화예술계의 블랙리스트를 주도하여 만들고 관리했다면 이것은 헌법상 금지된 사전검열이며 민간인사찰일 뿐만 아니라 평등권 침해의 차별에 해당하는 ‘문화농단’이다. 헌법이 모든 국민에게 보장하는 ‘검열받지 않을 권리’와 ‘감시받지 않을 권리’ 및 ‘차별받지 않을 권리’를 심각하게 침해하는 중대한 헌법위반행위에 해당하는 것이다. 대통령이 여러 가지 헌법위반으로 탄핵소추가 되어 있는 지금, 대통령이 공범으로 개입되었다는 의심을 받는 이러한 헌법위반행위는 헌법질서의 회복을 위하여 반드시 시정이 필요하다. 블랙리스트의 작성지시와 실제적인 작성과 관리 및 집행을 주도한 공무원들에게 엄중한 법적 책임을 물어야 한다. 문화예술은 공동체의 정신이자 영혼이다. 블랙리스트를 만들어 교묘하게 문화예술에 대한 검열의 기제를 작동시키고, 문화예술인을 은밀하게 사찰하여 정치적 성향을 분류할 뿐만 아니라 문화예술인을 그들이 가진 정치적 견해에 따라 차별함으로써 공동체의 정신과 영혼

로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래하게 된다면 입법형성권은 축소되어 보다 엄격한 심사척도가 적용되어야 할 것이다.”





을 파괴하고자 했던 행위를 규명하여 그 주도세력에게 책임을 묻는 것은 민주적 공동체의 헌법적 가치를 바로세우는 첫걸음이다. 이제는 국가가 국민의 정신세계를 검열하고 감시하며 차별하는 행위에 맞서 국민에게 부여된 역감시권을⁴¹⁾ 활용하여 블랙리스트를 포함한 각종 리스트를 만든 국가의 반헌법적 행위에 대하여 저항하는 시민의 힘을 보여주어야 한다.

참고문헌

- 김배원, 언론·출판의 자유와 사전검열금지원칙, <공법학연구>(한국비교공법학회), 제16권 제1호(2015), 71-108면.
- 김 욱, 영화에서의 사전검열금지의 원칙과 표현의 자유의 한계 - 2000 헌가 9 위헌법률심판제청사건에 부쳐 -, <민주법학>(민주주의법학연구회), 제19권(2001), 155-174면.
- 이부하, 생명에 대한 기본권보호의무와 과소보호금지원칙, <동아법학>(동아대학교 법학연구소), 제62호(2014), 1-21면.
- 이상명, 개인정보자기결정권의 헌법적 근거에 관한 고찰, <공법연구>(한국공법학회), 제36집 제3호(2008), 225-248.
- 임지봉, 명백·현존하는 위협의 원칙과 표현의 자유, <공법연구>(한국공법학회), 제34집 제4호(2006), 165-191면.
- 정혜영, 기본권의 강화효력, <공법학연구>(한국비교공법학회), 제11권 제4호(2010), 143-170면.
- 표명환, 입법자의 기본권보호의무와 헌법적 통제, <헌법학연구>(한국헌법학회), 제11권 제2호(2005), 211-241면.
- 홍선기, 예술의 자유의 한계로서의 인격권 - Esra 사건을 중심으로, <강원법학>(강원대학교 비교법연구소), 제42권(2014), 515-550면.

41) 역감시권에 관한 논의에 대해서는 이준일, <감시와 법>(2015), 53면 참조.





[발표 3]

블랙리스트, 재발방지를 위한 법·정책

홍성수 숙명여자대학교 법학부 교수

1. 문제상황

소위 ‘블랙리스트 사건’은 특정한 정치적 성향을 이유로 특정인이나 특정 단체를 정부 지원 대상에서 배제하도록 리스트를 만든 사건 정도로 정리해볼 수 있을 것이다.

언론보도에 따르면, 현재 문제가 된 사업은 한국문화예술위원회가 주관하는 ‘우수문예지 지원사업’, ‘다원창작예술 지원사업’, ‘공연예술창작 및 발표공간 지원 사업’, 영화진흥위원회의 ‘예술영화진흥사업’, 한국출판문화산업진흥원의 ‘세종도서(옛 문화부 우수도서) 선정·보급 사업’ 등이며, 교육계(대학총장) 블랙리스트, 역사학계 블랙리스트 등이 있다는 의심도 제기되고 있는 상황이다.

사실 정부의 각종 지원 사업에서 특정한 정치적 성향을 가진 사람들이 불이익을 겪는다는 의혹은 제기된 것은 이번이 처음은 아니다. 일례로 이명박 정부 시절에도 한국연구재단 지원사업에서 일부 연구자들이 블랙리스트로 인해 배제되었다는 의혹이 제기된 바 있다. 이렇게 ‘사건화’된 경우는 아니더라도, 알게 모르게 ‘보이지 않는 힘’이 작용한다는 의심은 있었다. 하지만 이번 블랙리스트 사건이 충격적인 이유는 노골적으로 ‘리스트’까지 만들어서 조직적으로 특정인/단체를 배제시켰다는 점에 있다. 친정권 성향의 심사위원들을 배치하여 자연스럽게(?) 어떤 경향성을 유도한다거나, 심사기준을 특정 세력에게 불리하게 정하는 정도도 문제가 될 수 있지만, 이 정도라면 원인과 결과 사이에 인과관계가 불분명하고, 형식적인 공정성이 작동하면서 극단적인 차별과 배제는 발생하지 않는다. 특정한 정치적 성향을 가졌다는 이유로 약간의 불이익을 겪을지언정 원천적으로 배제되지는 않는다. 하지만 블랙리스트는 특정한 정치적 성향을 가진 개인/단체들이 원천 배제되도록 노골적인 조치를 취했다는 점에서 그 충격이 더욱 큰 것이다.

2. 문제의 핵심

1) 정부 지원 사업의 본질

문제가 된 것은 이른바 ‘정부 지원 사업’이다. 정부가 민간에게 지원을 하는 사업인데, 이러한 지원 사업의 목적을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 일례로, “2014 공연예술창작 및 발표공간 지원 사업”와 “우수문예지 발간지원 사업” 공고를 보면 다음과 같이 되어 있다.





[공연예술창작 및 발표공간 지원]
 사업목적 _ 민간이 운영 중인 공연예술(연극, 무용, 음악, 전통예술)분야 전문공간을 지원하여 예술가(단체)에게 안정적인 창작기반을 제공
 지원신청자 _ 연극·무용·음악·전통예술 - 각 분야별 공연을 발표할 수 있는 공간을 소유하거나 임차하고 있는 예술단체 및 개인(전용 소극장, 복합공간, 무용스튜디오 등)

[우수문예지발간지원]
 사업목적 _ 문학 창작 활동의 중요한 토대인 문예지 등 우수한 문학 분야 전문지의 발간을 지원하여 문학 창작 및 비평 활동 활성화에 기여
 지원신청자 _ 문예지 또는 기관지를 발간하는 문학단체 및 출판사

[다원예술창작지원]
 사업목적 _ 사회문화적 통섭의 시대적 환경에 부응하는 새로운 예술 활동을 지원하여 다원적 예술의 담론생산과 창작 기반을 조성함
 지원신청자 _ 실험성과 다원적 예술 창작을 추구하는 예술인 및 예술단체

정부지원사업은 정부가 문화의 진흥·활성화를 위해 일정한 재정을 지원하는 사업이다. 헌법상 ‘문화국가원리’를 실현하기 위하여, 국가가 문화를 보호·진흥하는 것이라고 할 수 있다. 여기서 중요한 것은 국가가 문화에 직접 규제나 개입을 하는 것이 아니라, 문화의 조성, 육성, 진흥을 위한 ‘지원’을 한다는 점이다. 이것은 결국 문화의 ‘다원성’을 증진하기 위한 개입이라고 해도 무방하다. 민간 자율에만 맡겨졌을 때 사장되기 쉬운 소수문화를 보호함으로써 다양한 문화 생태계를 조성하는 것이야말로 정부 지원의 가장 큰 목적이기 때문이다.¹⁾

이 때 중요한 것은 국가 개입의 방법이다.²⁾ 국가로부터 자유로워야 할 문화영역에 대해 국가가 개입한다는 것 자체에 중대한 위험이 도사리고 있다. 국가가 직접 문화를 집행하거나 지배하는 것이 아니라, 육성·진흥하는 식으로 ‘배후’에 머문다는 것이 핵심이지만, ‘불개입’이 아닌 한, 어떤 식으로든 국가가 ‘개입’할 수 있는 ‘다리’가 놓여진다. 그리고 이 다리가 있는 한, 국가의 문화지배 가능성은 배제할 수

1) 이와 관련하여, 유네스코의 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약」 이행을 위하여 “문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률”에 제정되어 있기도 하다.

2) 규제의 다양한 형태에 대해서는 홍성수, “규제학: 개념, 역사, 전망”, 『안암법학』, 제26호, 2008, 1-28쪽 참조.





없다. 그래서 문화국가원리를 설명할 때 국가개입은 언제나 ‘최소한’이어야 하고, ‘간접적’이어야 한다는 점이 강조된다.

한국의 ‘정부 지원 사업’에서 국가 개입을 적절한 수준에서 통제하는 방법은 대개 ‘위원회’가 결정하게 하는 것이었다. 사업 선정을 무슨무슨 ‘선정 위원회’에 맡기거나 아예 기금 운용 자체를 어떤 위원회나 정부출연기관·재단에 위임하기도 한다. 물론 그 위원회 위원 임명은 대통령이 갖게 된다. 고도의 정치적 중립성이 요구되는 사법부나 국가인권위원회, 방송통신위원회 같은 것들은 의회 소수파(야당 몫)의 추천 또는 국회 동의절차를 통해 대통령의 권한이 통제되지만, 문화 관련 각종 위원회나 선정위원회는 기본적으로 대통령의 직간접적으로 임명하게 되어 있다. 예컨대, 문화예술진흥기금을 운용하는 문화예술위원회는 비영리 특수법으로서 위원은 “문화예술에 관하여 전문성과 경험이 풍부하고 덕망이 있는 자” 중 15명을 문화체육부장관이 위촉한다(문화예술진흥법 참조). 위원장은 임원추천위원회의 추천을 받기는 하지만, 추천위원회는 비상임이사과 이사회가 선임한 위원으로 구성하기 때문에 결국 문체부로부터 자유로운 구조는 아니다.

제도로만 본다면 공정성을 확보하기 위한 완벽한 구조는 아니다. 제도를 좀 더 손질해서 공정성을 강화할 수는 있겠지만, 아무리 제도를 잘 다듬어도 정부 입김을 원천 봉쇄하는 ‘제도’는 있기 어렵다. 결국 제도의 빈틈을 채우는 다른 기제들이 있어야 한다는 것이다. 이상적인 얘기지만, 장관이 위원들을 선임할 때, 특정한 정치적 목적을 배제하고, 법에 따라 ‘전문성, 경험, 덕망’을 갖춘 자를 위원으로 공정하게 선임한다면 별 문제가 생길리 없다. 민주적인 정치, 건강하고 힘있는 문화예술계, 책임있는 관료사회 등이 제대로 작동한다면 제도의 빈틈을 채우는 것은 불가능하지 않을 것이다.

2) 블랙리스트 사건의 문제

위와 같은 점에서 보면, 블랙리스트 사건은 ‘정부 지원 사업’의 취지와 목적에 정면으로 반하는 것이다. 일단, 국가 차원에서 지원해야 할 문화분야는 소수파이기 마련이고 다수와 주류에 도전하는 경향성을 갖는데, 이 대목에서 지원받아야 할 문화분야는 정권과 대척점에 놓일 가능성이 생긴다. 그런데 정권이 이 부분을 특정한 의도를 가지고 규제하려고 든다면, 문화 지원 사업의 취지에 정면으로 반하는 결과를 초래하게 된다. 그래서 국가의 문화 지원과 관련해서는 국가 개입의 최소성/간접성이 유난히 강조되는 것이다.

그런데 블랙리스트 사건은 제도의 빈틈을 교묘하게 파고드는 것도 아니고, 특정 정치 세력에 대해 아예 노골적으로 리스트를 만들어 원천 배제함으로써, ‘정부 지원 사업’의 취지와 그 시행을 위한 제도 자체를 완전히 무력화시킨 것이다.

3. 법적/정책적 해법

일단 블랙리스트 사건의 재발을 막는 해법이 일차적으로 중요할 것이다. 하지만 블랙리스트와 같은 극단적인 사건은 발생하지 않는다고 해도 여전히 문제인 것들까지도 함께 다뤄야 한다. 그것이 블랙리스트와 같은 사건을 더욱 원천봉쇄하는 방법이 될 것이다.





1) 제도적 해법: 사업 선정 방식의 개선?

앞서 ‘정부 지원 사업’을 운용하는 제도가 불완전하다는 점을 지적했지만, 사실 제도 자체를 개선하는 것은 쉬운 일이 아니다. 여러 위원회들을 죄다 여야 의석 수 비율대로 추천하는 것도 현실적으로 쉽지 않고, 또 그렇게 해서 과연 더욱 공정해질지도 모를 일이다. 위원 선임 절차를 투명하게 하게 위해, 위원들을 추천하는 후보추천위원회를 강화해도, 어차피 그 추천위원회 역시 정부 입김으로부터 완전히 벗어나긴 어렵다. 그렇다고 각종 기금 운용을 민간에 전적으로 맡기는 것도 쉽지 않다. 정부가 어떻게든 관여하는 한, 개입을 위한 ‘다리’는 놓여질 수밖에 없다. 지금보다 좀 더 투명하고 공정하게 제도를 손질하는 것은 필요하다.³⁾ 일례로, 한국문화예술위원회에서는 블랙리스트 사건에 대해 사과하면서, 심사위원 선정 방식의 투명성 강화, 불만사항 신고 접수를 위한 ombudsman 제도 등을 도입하겠다고 발표했다. 문제는 앞서 설명한대로 그것만으로는 완전한 해법이 될 수 없다는 것이다. 결국 제도의 빈틈은 앞서 얘기한 민주적인 정치, 건강하고 힘있는 문화예술계, 책임있는 관료사회가 채울 수밖에 없다. 법/정책은 이것이 작동하기 위한 여건을 제공할 뿐이다. 이를 위해 블랙리스트 사건과 직접적으로 관련된 것들을 일변하면 다음과 같다.

2) 문화기본법 개정

2017년 2월 13일 발의된 문화기본법 일부개정법률안(유은혜의원 대표발의)에 따르면, 문화기본법 제4조의 차별받지 않는 문화권의 내용에 ‘정치적 견해에 따른 차별금지’를 포함시키자는 것이다.

현행 문화기본법	개정법률안
제4조(국민의 권리) 모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(이하 “문화권”이라 한다)를 가진다.	제4조(국민의 권리) 모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, <u>정치적 견해</u> , 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(이하 “문화권”이라 한다)를 가진다.

“블랙리스트 방지법”이라는 거창한 별명이 붙었지만, 사실 선언적인 규정이다. 그렇다고 의미가 없다는 얘기는 전혀 아니다. 문화기본법을 이렇게 개정함으로써 정치적 견해에 따른 차별이 다시는 있어서는 안된다는 점을 분명하게 하고 의지를 다지고, 이를 구체적인 정책으로 귀결시키면 된다. ‘선언’은 유의미하지만, ‘선언’에 머물면 아무 것도 아니다. 다만, 블랙리스트 사건의 교훈이 - 비단 정치적 견해에 따른 차별금지 뿐만 아니라 - ‘차별받지 않고 문화를 향유할 권리’의 재확인이라면, 왜 차별금지사유를 이렇게 나열했는지는 의문이다. 헌법은 성별, 종교, 사회적 신분 세 가지를 명시적으로 들고 있고,

3) 예컨대, 한국문화예술위원회에서는





국가인권위원회법은 19가지의 차별금지사유를 제시하고 있다.⁴⁾ 기왕에 차별금지사유를 문화기본법에 충분히 나열할 것이라면, 좀 더 논의가 필요해 보인다. 예컨대, 장애나 성적 지향에 따른 문화권의 차별은 꽤나 심각할 것 같은데, 이러한 사유가 나열되어 있지 않은 이유가 궁금하다.

3) 책임있는 공직사회를 위한 대안

불완전한 제도를 보완하는데 있어서 ‘책임있는 공직사회’의 존재와 기능은 매우 중요하다. 정치의 전횡을 적절히 통제하는 것이야말로 관료제의 가장 큰 순기능이다. 이것이 제대로 작동한다면 블랙리스트 같은 극단적인 사건은 물론 보다 교묘한 문제들도 순치시킬 수 있을 것이다.

〈국가공무원법〉과 〈공무원복무규정〉에 따르면, 상관에 복종할 의무와 공정하게 직무를 수행할 의무가 있다.⁵⁾ 특정한 정치적 개입에 휘둘리지 않고 공정하게 업무를 처리하는 것은 공직의 기본이다. 공무원이 지배권력이나 특정 정치세력에 휘둘리지 않고 국민에게 봉사하고 책임을 져야 한다는 것은 우리 헌법 정신이기도 하다.⁶⁾

만약 공정하지 않은 직무 수행 지시가 내려진다면 이에 따르지 않아도 된다. 국가공무원법상에는 직무상 복종 의무가 명시되어 있지만,⁷⁾ 〈공무원 행동강령〉에 따르면, 공정한 직무수행을 해치는 지시에 대한 처리절차가 이미 마련되어 있다.⁸⁾ 국가공무원법에 좀 더 확실하게 규정하는 것도 방법이다. 2017

4) 〈헌법〉 제11조 제1항 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

〈국가인권위원회법〉 제2조 3. “평등권 침해의 차별행위”란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 없애기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별행위(이하 “차별행위”라 한다)로 보지 아니한다.

5) 〈국가공무원법〉 제59조(친절·공정의 의무) 공무원은 국민 전체의 봉사자로서 친절하고 공정하게 직무를 수행하여야 한다.

〈국가공무원 복무규정〉 제4조(친절·공정한 업무 처리) 제1항 공무원은 공사(公私)를 분별하고 인권을 존중하며 친절하고 신속·정확하게 업무를 처리하여야 한다.

6) 〈헌법〉 제7조 ①공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.

7) 〈국가공무원법〉 제57조(복종의 의무) 공무원은 직무를 수행할 때 소속 상관의 직무상 명령에 복종하여야 한다.

8) 〈공무원 행동강령〉 제4조(공정한 직무수행을 해치는 지시에 대한 처리) ① 공무원은 상급자가 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 공정한 직무수행을 현저하게 해치는 지시를 하였을 때에는 그 사유를 그 상급자에게 소명하고 지시에 따르지 아니하거나 제23조에 따라 지정된 공무원 행동강령에 관한 업무를 담당하는 공무원(이하 “행동강령 책임관”이라 한다)과 상담할 수 있다.

② 제1항에 따라 지시를 이행하지 아니하였는데도 같은 지시가 반복될 때에는 즉시 행동강령책임관과 상담하여야 한다.

③ 제1항이나 제2항에 따라 상담 요청을 받은 행동강령책임관은 지시 내용을 확인하여 지시를 취소하거나 변경할 필요가 있다고 인정되면 소속 기관의 장에게 보고하여야 한다. 다만, 지시 내용을 확인하는 과정에서 부당한 지시를 한





년 1월 13일 발의된 <국가공무원법 일부개정법률안>(기동민의원 대표발의)에 따르면, 52조(복종의 의무)의 단서 조항으로 “다만, 직무상 명령이 위법한 경우 복종을 거부하여야 하며 이로 인하여 어떠한 인사상 불이익 처분도 받지 아니한다.”는 규정을 명시한 것이다. 이미 위법한 명령에는 복종할 의무가 없다는 판례가 형성되어 있기는 하지만, 이를 법률로서 확인해두는 것도 의미가 있을 것이다.

흥미로운 것은 법령상 공직 수행에서의 ‘차별금지’에 관련된 조항은 오로지 ‘종교’에 관련해서만 규정되어 있다는 점이다. 국가공무원법과 국가공무원 복무규정에 따르면, “종교에 따른 차별없이” 공정하게 직무를 수행해야 한다는 점이 명시되어 있다.⁹⁾ 차별없는 공무수행의 중요성을 공무원의 직무수행에 관한 기본법인 ‘국가공무원법’ 차원에서 다시 한 번 확인하고, 또한 차별 문제가 ‘문화’와 관련해서만 발생하는 것이 아니라면, 이 문제를 문화기본법 뿐만 아니라 국가공무원법에서도 다시 한 번 규정하는 것이 필요해 보인다. 문화기본법에서처럼 차별금지사유의 구체적 내용을 국가공무원법, 공무원 행동강령, 국가공무원 복무규정 등에 명시하고, 그러한 직무 지시를 받았을 때의 대처에 대해서도 상세한 규정을 두는 것이다.

이외에도 공익제보자를 어떻게 보호할 것인지에 대한 좀 더 적극적인 대안도 마련되어야 하고, 공무원의 ‘노동권’을 강화하는 것도 이러한 부당한 직무지시를 통제하는 유력한 방법이 될 수 있을 것이다. 공무원 개인의 양심과 용기에만 의존할 수는 없기 때문이다.

4. 나아가며

블랙리스트 사건에 대한 가장 직접적인 해결책은 블랙리스트 같은 것이 다시는 작성되지 않게 앉게 하는 것이다. 그리고 좀 더 나아가면 블랙리스트처럼 노골적이지는 않지만 좀 더 교묘한 차별과 배제에 맞설 수 있는 대안을 마련하는 것이다. 더 나아가면, 문화 뿐만 아니라 다른 영역에서의 - 예컨대, 연구 지원, 대학 지원 등에서의 - 정치적 견해에 따른 차별을 막을 대안도 필요하다. 또 한 걸음 나아가면, ‘정치적 견해에 따른 차별/배제’ 뿐만 아니라, 다른 여러 사유에 의한 차별/배제까지 일소하는 정책을 마련하는 것이다. 반차별과 평등의 이념이 공직수행과정 뿐만 아니라 기업활동이나 시민사회에서

상급자가 스스로 그 지시를 취소하거나 변경하였을 때에는 소속 기관의 장에게 보고하지 아니할 수 있다.

④ 제3항에 따른 보고를 받은 소속 기관의 장은 필요하다고 인정되면 지시를 취소·변경하는 등 적절한 조치를 하여야 한다. 이 경우 공정한 직무수행을 해치는 지시를 제1항에 따라 이행하지 아니하였는데도 같은 지시를 반복한 상급자에게는 징계 등 필요한 조치를 할 수 있다.

제8조(정치인 등의 부당한 요구에 대한 처리) ① 공무원은 정치인이나 정당 등으로부터 부당한 직무수행을 강요받거나 청탁을 받은 경우에는 소속 기관의 장에게 보고하거나 행동강령책임관과 상담한 후 처리하여야 한다.

② 제1항에 따라 보고를 받은 소속 기관의 장이나 상담을 한 행동강령책임관은 그 공무원이 공정한 직무수행을 할 수 있도록 적절한 조치를 하여야 한다.

9) <국가공무원법> 제59조의2(종교중립의 의무) ① 공무원은 종교에 따른 차별 없이 직무를 수행하여야 한다.

② 공무원은 소속 상관이 제1항에 위배되는 직무상 명령을 한 경우에는 이에 따르지 아니할 수 있다.

<국가공무원 복무규정> 제4조 제2항 공무원은 직무를 수행할 때 종교 등에 따른 차별 없이 공정하게 업무를 처리하여야 한다.





까지 공고화된다면 훌륭한 상호작용을 하게 될 것이다. 여기까지 충분히 나아갈 때, 블랙리스트를 상상할 수 없는 여건이 좀 더 탄탄하게 마련될 것이다.

블랙리스트 재발 방지를 위한 선언적 규정이나 부당한 지시에 대한 공무원 불복종권을 명시하는 것은 중요하다. 하지만 이것이 좀 더 확고하게 자리잡기 위해서는, 실제로 그러한 부당한 지시에 불복종할 수 있도록 공무원의 인식과 공직사회의 관행이 바뀌어야 할 것이다. 또한 더 나아가, 차별에 대한 인식이 제고되어야 하고, 차별금지에 대한 세밀한 기준이 마련되어야 하고, 그 기준을 집행할 공무원들의 감수성과 역량이 강화되어야 할 것이다. 그리고 이것이 공무원의 선발, 교육, 인사평가 등에 반영되면서 철저히 '관행화'되어야 할 것이다.

정부 지원 선정 과정의 투명성과 공정성을 제고하기 위한 '제도'도 의미는 있을 것이다. 하지만 빈틈이 없는 제도는 없다. 블랙리스트를 낳은 여건이 바뀌지 않는다면, 이번에는 블랙리스트와는 다른 보다 교묘한 방식으로 또 다른 차별과 배제가 획책될 수 있다. 이것을 막으려면 결국 민주적인 정치가 제도의 작동을 공정하게 통제하고, 건강하고 시민사회가 강력하게 감시하고 긍정적인 영향력을 행사할 수 있어야 한다. 블랙리스트 방지를 위한 '규정' 마련이나 제도적 손질은 문제해결을 위한 시작이라는 점에서 그 의의와 한계를 동시에 갖는다.





[발표 4]

불법시위단체 지원배제 사례를 통해 본 블랙리스트 문제 - 정치적 견해 차이에 따른 국가 자원배분의 차별

김 선 휴 참여연대 공익법센터 / 변호사

1. 들어가며

이른바 문화·예술계 지원배제 명단(블랙리스트) 작성과 실행에 관여한 혐의로 김기춘 전 대통령 비서실장과 조운선 전 문체부장관 등이 직권남용죄, 강요죄 등으로 기소되어 본격적인 재판이 시작되었다. 이른바 ‘최순실 게이트’ 특검의 수사결과에 따르면, 김기춘 대통령 비서실장은 청와대 수석비서관 회의에서 수시로 문화예술계의 좌파적결을 지시하고, 그 지시에 따라 청와대 정무수석실과 교문수석실이 주도하여 문화예술인들의 정치적 성향, 정치인이나 사회이슈에 대한 지지·반대 표명 등을 이유로 지원 배제를 위한 이른바 ‘블랙리스트’ 명단을 만들었으며, 이를 문화체육관광부를 통해 문화예술위원회 등에 하달하여 각종 지원에서 배제되도록 지시하였고, 실제로 많은 문화예술인과 단체가 지원에서 배제되었던 것으로 알려지고 있다. 그 과정에서 블랙리스트 이행에 미온적인 문체부 고위 공무원들은 퇴직을 강요당하였다고 한다.

이렇게 실체가 어느 정도 드러난 문화·예술계 블랙리스트 사태를 접근하는 여러 관점이 있을 수 있겠지만, 본 발표문은 이 사태를 국가가 자신에게 비판적인 정치적 견해를 가진 이들을 국가의 재정지원에 있어서 차별한다는 점에 방점을 두고 살펴보려 한다. 국가가 자신과 다른 정치적 견해를 가진 이들을 재정지원에 있어 차별함으로써 위축시키거나 통제하려는 시도는 이번 문화·예술계 블랙리스트 사태가 처음은 아니다. 아래에서 보듯 2008년 광우병소고기 반대 촛불집회 이후 이명박 대통령 정권 하에서 소위 ‘불법시위’를 명분으로 정부비판적인 단체들에 대한 보조금 지원을 제한하려는 시도들이 이어졌고, 어쩌면 그 시도들이 문화예술계 블랙리스트 사태의 출발점이었을 수도 있다. 따라서 그 시도는 구체적으로 어떤 형태로 실행되었고, 우리 사회는 이에 대해 어떻게 대응하였는지 살펴봄으로써 문화예술계 블랙리스트 사태에 대한 시사점을 얻어 그 해결이나 재발 방지를 위한 모색에 도움이 될 수 있지 않을까 한다.

2. 정치적 견해 차이에 의한 자원배분 차별 사례 - 불법시위단체 보조금 지원제한

2008년 이명박 정부는 전국적인 미국산소고기 반대 촛불집회 이후 “불법폭력시위를 주도, 주최하거





나 적극 참여한 단체”에게 국민세금으로 보조금 등의 재정지원을 하는 것이 보조금제도의 취지나 국민 법감정에 반한다는 논리를 내세우며 당시 촛불집회에 참여했던 단체들에 대한 지원을 배제하고자 했다.¹⁾ 그리고 2008년 12월 경 기획재정부의 「2009년도 예산 및 기금운용계획안 집행지침」에 불법시위를 주최하거나 주도한 단체에 대한 보조금 지원 배제가 명문화되어 도입되었는데, 이후 다른 정부부처나 공공기관이 운영하는 보조금이나 기금 지원과 관련해서도 유사한 규정들이 도입되었으며, 이러한 현재까지도 계속 이러한 시도들이 이어지고 있다. 보다 구체적인 내용들은 아래와 같다.

(1) ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’ 개정 시도

2008년 8월 27일 한선교 한나라당 의원은 ‘집회 및 시위에 관한 법률’(이하 ‘집시법’이라 한다) 위반으로 유죄가 확정된 경우 다음 회계연도에 한해 보조금을 교부받을 수 없도록 하는 내용의 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’(이하 ‘보조금관리법’이라 한다) 개정안을, 2008년 9월 30일 신지호 한나라당 의원은 중앙관서의 장은 보조사업자가 3년 이내에 집시법 위반 또는 집회에서의 형법 또는 ‘폭력행위 등 처벌에 관한 법률’ 위반행위로 유죄가 확정된 경우 보조금을 교부해서는 안 되고, 교부결정을 취소할 수도 있도록 하는 내용을 신설하는 보조금관리법 개정안을 발의했다. 그러나 불법시위 명목으로 보조금을 제한하는 내용을 ‘법률’에 반영하려던 시도는 기획재정부위원회 논의 단계에서 보조금법에 따른 사업 수행의 타당성 여부와 무관하게 집시법 위반 등을 제재하기 위한 목적으로 보조금을 금지하는 것이 적절치 못하다는 측면 등을 감안하여 폐기되었다고 한다.²⁾

(2) 기획재정부의 ‘예산 및 기금 집행지침’에 불법시위 관련 지원 제한 신설

보조금관리법을 통해 정부정책에 비판적인 집회시위를 하는 단체들을 지원배제하려는 시도는 무산된 데 비해 기획재정부의 「2009년도 예산 및 기금운용계획안 집행지침」에서는 각 중앙관서의 장이나 기금관리주체는 “불법시위를 주최, 주도하거나 적극 참여한 단체, 구성원이 소속단체 명의로 불법시위에 적극 참여하여 집회 및 시위에 관한 법률 위반 등으로 처벌받은 단체”에 대해서 보조금의 지원을 제한하여야 한다는 내용이 신설되었다. 이러한 내용은 이후 매년 기획재정부의 지침에 반영되었고, 아래에서 보듯 실제로 예산이나 기금을 집행하는 여러 정부부처와 공공기관 등에 실질적인 지침이 되어 시행된 것으로 볼 수 있다. 2014년 예산에 대한 국회 부대의견을 반영하여, 2014년 지침부터는 “불법시위를 주최 또는 주도한 단체”로 그 범위가 약간 축소되었으나³⁾ 여전히 매년 지침에 보조금지원제한사유로 명시되고 있다.

1) 광우병 촛불집회 이전에도 정부보조금을 받는 단체들이 보조금으로 불법시위를 한다며 지원을 제한하여야 한다는 주장들은 있어왔다. 지방정부 차원에서는 촛불집회 이전인 2007년 2월 9일 창원시의회가 처음으로 불법폭력시위 단체에 대한 보조금 지급을 제한하는 내용의 보조금관리 조례를 통과시킨 바 있다.
 2) 제278회 국회(정기회) 기획재정부위원회 제24차 전체회의 회의록 중 기획재정부위원회 이광재 위원장 발언 참고.
 3) “불법시위를 주최·주도하거나 적극 참여한 단체” 문구를 “불법시위를 주최 또는 주도한 단체”로 변경하고, “구성원이 소속단체 명의로 불법시위에 적극 참여하여 「집회 및 시위에 관한 법률」 위반 등으로 구성원이 처벌받은 단체” 문구를 삭제한다는 것이 국회의 부대의견이었음(기획재정부 「2014년도 예산 및 기금운용계획안 집행지침」 358쪽 참고).





(3) 경찰의 “불법폭력시위 관련 단체 현황” 통보 및 지원배제

2008년 8월 28일 방송통신위원회는 경찰청장에게 공문을 보내 ‘시청자 권익증진활동 지원사업’에 신청한 40개 단체의 불법폭력집회·시위 참여 여부를 조회했다.⁴⁾ 2009년 2월 6일 경찰청장은 “08년 불법폭력시위 관련 단체 현황”을 작성하여 방송통신위원회를 비롯해 여성부, 노동부, 환경부 등 각 부처에 통보하면서, ‘광우병 국민대책회의’ 참가단체인 1800여개 단체들의 명단을 첨부했다.⁵⁾ 2009년 5월 방통위가 발표한 시청자 권익증진활동 지원사업 선정 결과, 2009년 공모신청을 한 17개 단체 중 그 중 9개 단체가 지원 대상으로 선정됐으나, 경찰청이 보낸 공문의 불법폭력시위 관련단체 목록에 포함된 8개 단체⁶⁾는 최종 탈락했다.⁷⁾

(4) 여성부, 문화예술위원회, 문화재청 등이 재정지원 대가로 ‘시위 불참 확인서’ 요구

2009년 2월 경찰청장이 각 부처에 통보한 「2008년 불법폭력시위단체 현황」을 토대로, 정부부처나 공공기관에서는 해당 명단에 포함된 ‘광우병 국민대책회의’ 소속 단체들에게는 일종의 ‘시위 불참 확인서’의 제출을 요구하였다. 2009년 3월 여성부는 공동협력사업 단체로 이미 선정된 단체인 한국여성노동자회, 한국여성의 전화, 경기여성연대 등에게 「2008년 불법폭력시위단체 현황」명단에 등재되어 있다는 이유로 불법시위를 주도하거나 적극 가담하지 않았다는 내용의 확인서를 제출하도록 요구했고, 제출을 거부하자 보조금지급결정을 취소하였다. 2010년 1월 문화예술위원회는 문예진흥기금 지원 대가로 한국작가회의에 확인서⁸⁾ 제출을 요구하였다가⁹⁾ 논란이 되자 확인서 제출요구를 철회¹⁰⁾했던 사실이었고, 문화재청은 ‘문화예산 방문교육 지원사업’ 단체모집 공고단계에서부터 입찰공고의 첨부서류로 시위불참 확인서를 사전에 제출하게 하였다.¹¹⁾

(5) 견해 차이에 따른 차별

이처럼 불법시위단체 명목의 재정지원 배제 시도는 의회, 경찰, 정부부처와 공공기관, 지방자치단체에 이르기까지 상당히 광범위하게 이루어졌다. 경찰에 의해 지원배제를 위한 일종의 블랙리스트라 할 수 있는 ‘불법폭력시위단체 현황’이라는 명단이 만들어져 정부 부처에 배포되기도 하였다. 당시에도 물

4) 연합뉴스, 2008년 9월 18일자, “방통위, 시청자단체 촛불집회 참여여부 조회” 기사 참조.

5) 미디어오늘, 2009년 5월 13일자, “촛불든 언론단체등 1800곳도 ‘불법낙인’” 기사 참조.

6) 녹색미래녹색세계상녹색지구, 서울YWCA, 서울YMCA, 마산YMCA, 거제YMCA, 미디어세상열린사람들, 포항YMCA, 한국여성민우회

7) 최문순 의원실 2009년 5월 14일 보도자료 “방통위, ‘불법폭력단체리스트’ 해당 단체 돈줄끊기 작업 착수” 참조.

8) 확인서의 내용은 “본 단체는 2008년도 광우병국민대책회의에 소속되었으나 실제 불법 시위에는 적극적으로 가담하지 않았음을 확인하며 향후 불법폭력시위 사실이 확인될 경우 ‘문예진흥기금지원금관리규정’ 및 ‘민간단체 보조금의 관리에 관한 규정’ 등 관련규정에 따라 보조금 반환은 물론 관련된 일체의 책임을 지겠습니다.”라는 것이었다.

9) 한국일보, 2010년 2월 7일자 “보조금 받으려면 촛불시위 불참확인서 내라” 기사 참조.

10) 그럼에도 한국작가회의는 이러한 방침에 저항하는 차원에서 보조금을 반환하고 이후에도 지원을 거부하였다.

11) 한겨레, 2010년 2월 16일자 “문화재청, 교육사업 자격에 ‘불법시위 불참’ 요구” 기사 참조.





론 이에 대한 해당 단체들을 비롯해 시민사회단체들의 반발과 문제제기가 있었지만, 지금의 문화·예술계 블랙리스트 사태만큼 전 사회적으로 공분을 사지는 않았던 듯하고, 이러한 사태에 대한 적극적인 대응이나 학계의 논의도 그리 많지 않았다.

이는 혹시 불법폭력시위를 주최한 단체에 대해 보조금을 지원하지 않는다는 방침이 ‘불법’, ‘폭력’이라는 단어를 통해 보조금 지원에서의 차별이 위법행위에 대한 억제나 질서유지라는 공익을 달성하기 위한 것처럼 포장하고 있고, 표현상으로는 집회시위를 통해 표현하려는 내용에 대해 중립적인 규제처럼 보이기 때문은 아닐까.

그러나 집회시위 과정에서 위법이나 폭력사용이 발생한다 해도 이는 이미 집시법이나 형법에 의해서도 규율되고 있고, 형사처벌이라는 가장 강도 높은 제재수단을 동원하여 이미 제재력을 확보하고 있다. 설령 보조금을 실제로 지원사업이 아닌 집회 비용으로 사용하는 등 전용할 경우에도 교부를 취소할 수 있는 근거규정도 이미 보조금관리법에 있다.¹²⁾ 보조금관리법은 보조금의 교부 여부를 결정할 때 “법령 및 예산의 목적에의 적합여부, 보조사업 내용의 적정 여부”를 조사하게 되어있고(제17조), “법령과 예산에서 정하는 보조금의 교부 목적을 달성하는 데에 필요한 조건을 붙일 수 있다”(제18조)고 되어 있다. 보조금을 지원하는 목적이나 해당 보조사업의 내용의 적정성과 무관한, ‘불법시위 근절’이라는 목적은 보조금 지원에 있어서의 차별을 통해 달성하고자 하는 목적으로 정당성이나 합리성을 가진다고 보기 어렵다. 보조금을 지급받는 단체 또는 개인이 범할 수 있는 위법행위들을 억제시킨다는 목적을 국가가 보조금 지원배제를 통해 달성하려는 것도 문제지만, 수많은 위법행위 중 유독 오로지 민주사회의 주요 기본권인 집회의 자유 행사와 관련해서 발생하는 위법사유만 보조금 지원을 제한하는 위법사유로 명시한 것은 더욱 자의적이라고밖에 볼 수 없다.

정부나 정부정책에 부합하는 의견을 갖는 이들보다 비판적인 견해를 갖거나 반대하고자 하는 사람들일수록 자신의 견해를 집회·시위의 방식으로 표현할 동기를 훨씬 더 자주 갖게 된다. 그리고 또 기획재정부 지침에서 규정한 “불법시위”의 개념 자체가 모호하고, 정부는 비판적인 내용의 집회·시위일수록 금지하고 통제하고자 하는 동기를 가지므로 정부에 비판적인 집회시위를 많이 개최할수록 불법시위로 규정될 가능성, 그리고 지원에서 배제될 확률은 점점 더 높아지게 된다. 그러한 점에서 ‘불법시위’는 내용중립적인 차별이 아니라 집회시위를 통해 표현하는 ‘견해의 내용에 따른 차별’이 될 수밖에 없다. 실제로 촛불집회 참여단체 등이 위 지침의 주된 적용대상이었고, 故 노무현 대통령 분향소에 대한 물리적 공격을 감행했던 보수단체에 대해서는 지속적인 보조금 지원이 이루어지는 등 그 지침은 차별적으로 적용되었다.

12) 보조금관리 등에 관한 법률 제30조(법령 위반 등에 따른 교부 결정의 취소) ① 중앙관서의 장은 보조사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.

1. 보조금을 다른 용도에 사용한 경우

421 불법시위단체 지원배제 사례를 통해 본 블랙리스트 문제





3. 불법시위단체 지원 배제에 대한 법적 분쟁 사례 및 의미

이와 같은 배제 지침이나 배제의 결과에 대해서 몇 차례 법적 다툼이 시도되었던 것으로 파악된다. 2008년 말 기획재정부가 불법시위단체에 대한 보조금지원을 제한하라는 지침을 통보한 이후 각 부처나 지자체에서는 2009년도 지원금을 교부할 단체들을 선정하는 과정에서 이러한 지침을 반영하여 선정을 ‘거부’하거나, 지원대상자로 선정되어 있던 단체에 대한 보조금지급을 ‘중단’하거나, 지원대상자로 선정한 뒤 지원금을 교부하기 전 단계에서 갑자기 불법시위를 주최, 주도하거나 적극 참여한 적이 없고, 보조금을 불법시위 용도로 사용하지 않겠다는 내용의 확인서 제출을 요구하였는데, (1) 지원대상 선정과정에서 배제된 단체는 선정거부처분의 취소소송을, (2) 지원대상이다가 보조금지급이 ‘중단’된 단체는 보조금지급중지결정 취소소송을, (3) 지원대상으로 선정된 후 확인서제출을 요구받았다가 제출을 거부한 뒤 선정결정이 직권으로 취소된 단체들은 그 취소결정을 다투는 취소소송을 제기하였던 것이다.

(1) 영화진흥위원회의 영화단체 지원사업 선정거부처분 취소소송 사례

- 인권영화제, 인디포럼¹³⁾

2009년 3월 영진위의 영화단체 사업지원에 ‘인디포럼’은 ‘인디포럼2009’를, ‘인권운동사랑방’은 ‘제13회 서울인권영화제’를 신청하였으나 2009년 7월 결정된 지원대상사업에 포함되지 않고 지원이 보류되다가 2009년 12월 최종적으로 지원이 보류되었다. 이 두 단체는 불법시위 주도 단체에 대한 지원배제라는 기획재정부 지침에 따라 지원이 배제된 것이 위법하다고 주장하며 2010년 1월 28일 선정거부처분을 취소하라는 소송을 제기하였다. 그러나 소송과정에서 영진위는 선정에서 탈락한 것이 불법시위단체를 배제하는 기획재정부 지침 때문이 아니라고 주장하였고 법원도 기획재정부 지침의 이행여부를 거부처분 사유로 삼았다고 인정하기에 부족하다며 청구를 기각하였다.¹⁴⁾

기획재정부의 2009년 예산 및 기금운용집행지침에 따라 광우병 국민대책회의 참가단체 등 정부에 비판적인 집회시위를 하는 단체들에 대한 지원배제나 중단, 확인서 요구 등의 행태가 전 정부적으로 나타나고 있었고, 정보공개청구를 통해 기획재정부 지침 이행여부가 원고들에 대한 영진위의 지원보류 사유로 밝혀졌음에도 거부처분의 사유로 보지 않은 법원의 결정은 잘 납득되지 않는다.

13) 서울행정법원 2010구합10105 사건(인디포럼), 서울행정법원 2010구합4742 사건(인권운동사랑방). 이 두 단체가 제기한 소송은 참여연대 공익법센터가 공익소송으로 지원한 것이기도 하다.

14) 재판부는 판결문에서 사업지원을 보류하는 과정에서 원고들이 전형적인 영화단체라고 보기 어렵거나, 단체의 자생력을 키우기 위하여 장기간 동안의 지원은 제한되어야 한다거나(인디포럼이나 인권영화제 모두 2000년부터 2008년까지 9년 동안 영화단체 사업지원 대상으로 선정된 바 있다.) 독립영화제를 표방하는 원고와 유사한 사업이나 비슷한 성격의 단체가 많아 중복지원을 피할 필요가 있다거나 하는 등의 의견이 제시되었던 점을 들며, 기획재정부 지침에 근거한 선정거부가 아니라고 보았고, 영화단체 사업지원 대상 선정은 전문적, 정책적 판단에 기초하여 이루어지는 것이라 선정과정의 재량권 행사가 위법하다고 쉽게 단정할 수 없다는 논리도 제시하였다.





(2) 계속사업 보조금 지급중단 사례 - 한국여성노동자회

한국여성노동자회는 ‘새로 쓰는 여성노동자 인권이야기 사업’을 3년짜리 계속사업으로 신청하여 2008년 행정안전부로부터 선정되어 2008년에 2000만원을 지원받았고, 사업평가에서도 높은 점수를 받아 별다른 탈락 이유가 없었다. 그런데 2009년 5월 2009년도 비영리민간단체 공익활동 지원사업을 확정하면서 원고의 위 사업을 지원대상 사업에서 제외하고 보조금지원을 중단하는 결정을 하였고, 보도자료를 통해 “사업선정일(2009. 5. 1.)로부터 최근 3년 이내 불법폭력 집회·시위 참여 전력이 있는 단체의 사업에 대하여는 지원사업으로 선정하지 않기로 결정”하였다는 내용을 발표하였다. 취소소송에서 재판부는 한국여성노동자회가 불법·폭력 집회를 개최·주도했다고 볼 증거도 없다며 원고의 손을 들어주었다.¹⁵⁾

(3) ‘확인서’ 미제출로 인한 선정취소결정 취소소송

- 한국여성의 전화¹⁶⁾

2009년 3월 여성부가 민간단체 공동협력사업의 지원단체로 선정한 한국여성의 전화¹⁷⁾는 보조금 지급 이전에 위 단체에게 불법시위에 적극 가담하지 않았음을 인정하는 확인서 제출을 요구하였다가 한국여성의 전화가 제출을 거부하자 지원선정 및 보조금지급결정을 취소하는 처분을 하였다. 확인서 제출을 거부했다는 사정이나 광우병대책회의 소속단체에 포함되어있다는 사정만으로는 지침에 따라 보조금 지급이 제한되는 불법시위 주최 주도 단체라고 보기에 부족하다는 이유였다.

(4) 소송의 의미

불법시위 지원배제 사태에 대해서 제기되었던 세 가지 유형의 소송들은 그 중 일부에서는 지급중단이나 선정취소를 취소시키는 등의 성과가 있었지만, 판결의 의미 측면에서 아쉬운 점들이 있다.

참여연대 공익법센터는 인디포럼과 인권운동사랑방을 대리해 소송을 하면서 이러한 지원배제를 ‘견해차에 따른 차별’(viewpoint discrimination)의 문제라고 규정하고, 소송과정에서도 이 두 단체가 실제 불법시위를 한 단체가 아니라는 점 뿐 아니라, 기획재정부 지침 자체가 법령상의 근거도 없이 집회의 자유를 침해하고 법치국가원리에 반한다는 점 등을 주장하였다. 특정한 신청자에 대해 실제 재정이 지원되는 결과 자체가 아니라, 그 지원과정에서의 국가의 중립성과 공정성이 확보되고, 심사과정에 반영되는 차별의 기준이 평등권, 표현의 자유나 예술의 자유 등의 기본권을 침해하지 않도록 하는 것이 궁극적으로 추구되어야 할 목표이다. 그러나 법원이 영진위의 선정거부가 기획재정부 지침에 근거한 것으로 보기 어렵다고 전제한 탓에 더 나아가 그러한 차별적 기준의 위법, 위헌성에 대한 판단을 받지 못하였다.

15) 그 외 의견제출의 기회가 없었던 점 등 절차적 하자도 문제삼았다.

16) 서울행정법원 2009구합36170 선정및보조금지급취소결정취소

17) 데이트폭력 예방 및 근절을 위한 교육·홍보사업에 대해 선정됨





또 한국여성노동자회 사건도 실제 촛불시위를 주최하거나 주도한 단체인지 여부와 같은 사실관계의 문제가 승소의 주요 이유가 되었고, 한국 여성의 전화 판결에서도 불법시위라는 명목으로 지원을 배제하는 지침의 위법, 위헌성 여부를 본격적으로 깊이 다루지는 않았다. “피고가 관련 법규에 의하여 보조금 교부를 결정하면서 붙일 수 있는 조건은 법령과 예산이 정하는 보조금 교부목적 달성에 필요한 조건일 뿐 보조금 교부목적 달성과는 무관하게 보조금을 지급받을 단체의 성격과 활동내용을 문제로 삼아 불법 시위 단체가 아니라는 취지의 확인서를 제출할 의무를 그 교부조건으로 붙일 수는 없다.” 라는 부분이 그래도 유의미한 판시일 것이다.

한편 정부가 예산이나 기금을 집행하는 과정에서 그 지원대상이 되는 단체나 개인을 선정하는 것은 기본적으로는 수익적인 행정행위로 볼 수 있고, 정부의 재량이 상당히 넓게 인정되는 영역이다. 그런 점에서 그 선정이 위법하여 취소되어야 한다는 주장이 관철되는 것이 쉽지 않음을 확인할 수 있다. 인디포럼, 인권운동사랑방 사건에서 볼 수 있듯이 정부로서는 왜 해당 단체나 개인이 지원과정에서 선정되지 않았는지에 대한 추상적인 명분들을 언제든지 내세울 수도 있고, 법원은 그런 행정부의 판단의 재량을 존중한다며 쉽게 취소를 인정하지 않기 때문이다.

4. 문화예술계 블랙리스트 사태에 대한 시사점

(1) 현재 진행형인 불법시위 주도단체 배제 지침에 대해서도 지속적 문제제기 필요

불법시위 주도를 명분으로 한 지원배제는 여전히 현재진행형이다. 박근혜 정권 들어서도 기획재정부는 매년 예산 및 기금 집행지침에서 불법시위를 주최하거나 주도한 단체에 대해 보조금 지원을 제한해야 한다고 규정하고 있고, 2015. 10. 29. “영화발전기금 보조금 관리규정”에, 2016. 1. 22. “고용노동부 야국고보조사사업 관리규정”에, 2016. 8. 1. “외교부 민관협력사업보조금 운영에 관한 규칙”에도 “불법시위를 주최 또는 주도한 단체의 경우” 보조금의 지원을 제한한다거나 보조사업자 선정에서 제외하여야 한다는 등의 규정이 새롭게 명문화되었다.

사실 이번에 문제되는 블랙리스트도 비단 문화·예술계에 국한된 지원배제가 아니었다. 김기춘 등에 대한 공소장의 공소사실과 언론보도된 ‘문제단체 조치내역 및 관리방안’ 보고서에 따르면 청와대는 ‘민간단체 보조금 TF’를 운영하면서 각 부처별로 야당정치인 지지, 정부비판의견 피력 등을 이유로 소위 ‘문제단체’ 130곳과 ‘문제인사’ 96명의 명단을 작성하여 지원 배제나 단계적 축소 등의 조치를 취하였다. 문체부 및 문화예술위원회 외에도 고용노동부, 공정위, 통일부, 농림축산식품부, 보건복지부, 환경부, 인권위 등에서 지원하던 단체와 인사도 상당수 포함되어 있었고, 지원배제사유 중에는 여전히 광우병 대책회의나 한미FTA 범국민운동본부와 같은 정부정책비판집회참가도 적시되어 있다.

불법시위 명목의 지원배제는 비록 행정규칙의 지위라 해도 기획재정부 지침과 같은 공개된 형태로, 최소한의 형식적 법치주의의 외관을 둘러쓴 채 시행되었던 데 비해, 박근혜 정권의 문화·예술계 지원배제는 비밀리에 매우 비정상적인 방식으로 시행되고, 비협조적인 공무원에 대한 사직강요까지 하여 관철시키며 법치주의를 농락했다. 사실 단체 대표자의 배우자가 야당의원 보좌관이라거나, 단체 이름





에 ‘주체’라는 의미가 들어간다는 이유를 지원배제의 사유로 삼는 것은 법치주의의 외피를 쓰고서는 도저히 불가능할 것이다. 그 차별의 기준의 비합리성과 관철방식의 비정상성이 극심하지만, 그만큼 어찌면 이런 정도의 비상식적인 행태는 쉽게 반복되지 않을 수도 있다. 우리 시민들이 이번 정권의 기득권 세력과 유신세력을 일소하고 그런 세력에게 다시 투표를 통해 권력을 주지 않을 것이라고 신뢰한다면 말이다.

오히려 불법시위단체에 대해 지원을 배제한다는 기획재정부 지침과 같이 법치주의의 외피를 쓰고 행해지는 차별과 배제가 더 위험할 수도 있다고 본다. 계속 존속하고 있고, 오히려 추가적으로 명문화되기까지 하고 있는 이런 지침은 박근혜 정권 이후 어떤 정권이 들어서더라도 자신에게 비판적인 의견을 표명하는 단체에 대한 지원배제의 명분으로 활용될 가능성이 있다. 사실 참여정부 시절 경찰의 진압과정에서 농민이 사망한 뒤 출범한 ‘평화적 집회·시위문화 정착을 위한 민·관 공동위원회’(공동위원장 한명숙 총리, 함세웅 신부)에서조차 향후 불법시위에 참여한 단체에 대해서는 비영리 민간단체 심사·선정 과정에서 배제하는 방안이 검토된 적이 있다고 한다.¹⁸⁾

문화예술계 블랙리스트에 대한 해결과정에서 견해 차이에 따른 재정 지원 배제의 원형이 되었던 이러한 지침들도 함께 지속적으로 문제제기하여 위헌성을 제거해나가야 한다.

(2) 견해차에 따른 재정 지원 차별의 위헌성을 명확히 판단 받을 필요

문화예술인에게 문화예술활동을 위한 재정을 지원하는 것이 수익적 행정행위이자 전문적이고 재량적인 판단여지를 갖는 영역이라 해도 그 재량에는 분명히 한계가 존재한다. 그 판단과정에 개입되는 차별의 기준이 어떤 경우에 위헌적인지가 더 논의되고 규명될 필요가 있다. 불법시위 지원배제 지침과 관련된 행정소송에서는 그러한 차별의 위헌성 문제가 본격적으로 다루지지 못했다.

국가는 예산을 가지고 여러 분야에서 정부가 추진하는 정책의 시행을 위해 사용하고, 그 시행방식으로 정책에 협조하는 단체나 개인에게 세제혜택이나 보조금을 통한 재정지원의 수단을 택하기도 한다. 수익적인 행정행위라도 그 지원대상과 지원대상에서 제외되는 주체 사이에는 늘 차별이 문제되고, 평등권 침해를 주장하는 헌법소원도 심심치 않게 제기된다. 장애인고용촉진을 위한 세제혜택이라거나, 일·가정양립에 친화적인 기업에 대한 재정지원을 하는 것은 상식적으로는 문제없다고 여겨질 수 있지만, 사실 이 또한 차별 자체는 존재하는 것이기 때문에 차별취급이 헌법적으로 정당인지에 대한 판단은 필요하다. 국가가 재정 지원을 함에 있어서 차별취급을 할 때, 어떤 목적으로 차별하는 것은 헌법적으로 정당화되는가, 어떤 기준을 통해 차별하는 것은 정당화되는가에 대한 판단은 재정지원의 분야와 목적, 원칙에 따라 개별적으로 더욱 엄밀하게 논증될 필요가 있을 것이다.

지금 문제되는 문화예술계 지원에 있어서 차별은 특정한 정치적 성향을 갖고 있는 사람이나 단체의 문화예술활동을 위축시키고 정권에 우호적인 예술활동만을 장려하겠다는 것으로서 문화예술에 대한 국가 지원이 추구해야 하는 목적인 문화의 보호, 진흥, 다원성 증진에 역행하는 것이자 자유로운 예술

18) 노컷뉴스, 2006년 5월 17일자 “불법폭력 시위 단체, 정부보조금 배제 검토” 기사 참조.

46 | 불법시위단체 지원배제 사례를 통해 본 블랙리스트 문제





창작 및 표현활동을 위축시키는 것으로 차별취급의 합리성을 찾기 어렵다. 이러한 차별적 기준의 설정과 적용이 가진 위헌성이 현재 블랙리스트를 원인으로 제기된 손해배상소송이나 헌법재판 과정을 통해서 더욱 명확히 규명되고 선언됨으로써 의미 있는 선례로 남을 수 있도록 해야 할 것이다.¹⁹⁾

19) 차별의 문제를 주된 쟁점으로 다뤘지만, 불법시위단체 지원배제 지침의 존재 및 시행 자체로 집회시위의 자유에 대한 위축효과를, 문화예술계 블랙리스트 역시 그러한 지원배제 기준의 존재와 시행이 예술의 자유 및 표현의 자유에 대한 위축효과를 가져온다는 점 또한 위헌성 여부의 중요한 쟁점이다.





[발표 5]

블랙리스트 실체와 저항의 문화적 의미¹⁾

이 동 연 문화연대 집행위원장 / 한국예술종합학교 교수

1. 블랙리스트라는 기호의 의미작용

우리는 지금 박근혜 통치의 정치적, 이데올로기적, 정신병리적 실체를 밝혀줄 블랙리스트라는 퍼즐을 맞추고 있는 중이다. 블랙리스트는 감시가 필요한 예술인들을 구별짓고 배제하기 위한 정치적 명부이다. 그것은 또한 정당성 없는 정치권력을 정당화하기 위해 허구적인 가설과 신념을 내면화한다는 점에서 이데올로기적이다. 블랙리스트의 근거는 다음과 같은 신념에 기초한다. “문화예술인이 지나치게 좌편향 되어 있다. 그래서 예술가 블랙리스트를 만들지 않으면 문화가 균형 있게 발전하지 않을 것이다. 국가의 문화정책을 바로 세우기 위해 좌파예술가 척결을 위한 블랙리스트는 적절한 조치다.” 블랙리스트가 필요하다는 신념은 언제나 이미 무의식 안에 내장되어 있다. 그것은 역사적으로 구성된 것이며 이데올로기적 정당성을 얻기 위해 내적인 신념 체계를 갖춘다. 그 신념 체계 안에서 블랙리스트는 국가 문화발전과 모순되지 않는다. 적어도 박근혜와 공안적 관료들에게 그것은 오히려 적절한 개입이고 애국을 향한 양심적 행위의 산물이다. 그런 점에서 블랙리스트는 문화융성과 이항 대립한다. 그것은 문화융성의 타자이자 무의식을 비추는 거울이다. 박근혜 문화통치의 기이한 상상을 야기한 문화융성은 블랙리스트라는 무의식을 표상하는 분열적 기표이다. 문화융성은 블랙리스트의 기표이며, 블랙리스트는 문화융성의 기의이다. 그래서 문화융성은 텅 빈 기호, 부재하는 슬로건에 불과하다. 왜냐하면 문화융성의 실체가 블랙리스트이기 때문이다.

블랙리스트는 문화융성의 무의식이라는 점에서 정신병리적인 성향을 갖는다. 이러한 정신병리학적인 성향은 박근혜 통치 안에 내재한 심리구조이고, 역사적 유산을 갖는다. 그것은 그의 부친으로부터 배운 유신 문화정치의 학습효과이며, 유신의 문화정치를 재생산하려는 의지의 연장에 있다. 박정희의 ‘민족문화 중흥’과 ‘유신의 문화공안 조치’의 관계는 박근혜의 ‘문화융성’과 ‘블랙리스트’의 관계와 놀랍

1) 이 발제문은 필자가 최근 예술인 블랙리스트와 박근혜 탄핵 국면에서 쓴 세 개의 원고(「블랙리스트와 유신의 종말」(계간 <문화/과학> 89호, 2017년 봄호), 「촛불의 리듬, 광장의 문화역동」, 『마르크스주의 연구』(2017년 봄호, 14권 제 1호), 「시민혁명과 문화민주주의를 위한 문화정체성」(전국 교수연구자비상시국회의 주최 <2017년 새민주공화국 제안을 위한 심포지엄> 자료집)를 바탕으로 본 발제 주제에 맞게 재구성한 것임을 밝힌다.





도록 유사하다. 아니 전자는 후자로 계승되고 재생산된다. 문화융성도 유신의 애국적 향수를 재생산하며, 블랙리스트도 유신의 공안적 문화통제를 재생산한다. 유신의 문화정치가 재생산되기 위해서는 모순적이게도 문화융성과 블랙리스트가 공존해야 한다. 한편에서는 문화를 정신의 융성으로, 다른 한편으로는 문화를 정신의 통제로 이중 관리하는 것, 이것이 유신의 문화정치이다. 박근혜 문화융성 정책의 주요한 키워드 중의 하나가 ‘정신문화’라는 것이 이상할 게 없다.²⁾ 정신문화는 유신의 인문학적 산물이기 때문이다. 유신의 문화정치는 권력의 정당성과 재생산을 확보하기 위해 블랙리스트라는 사회적 관리 장치를 탄생시켰다. 블랙리스트는 문화예술인들을 구별하는 일종의 살생부로 한정할 수 없다. 이미 그것은 노동운동과 사회운동에 참여하는 비판적 지식인들을 감시하기 위한 암묵적인 사회 관리 장치로 기능하고 있다.

유신의 문화정치는 정치적 히스테리와 문화적 포비아를 혼합하면서 탄생했다. 유신의 시대, 민족문화 중흥은 대중들로부터 정치권력의 정당성을 얻고자 문화민족주의에 호소하기 위한 목적이었다. 그리고 문화공안 조치는 정치권력의 붕괴에 대한 자기 공포의 감각화에서 비롯된 것이다. 정치적 히스테리는 정치적 정당성의 부재 원인이며, 문화적 포비아는 정치적 붕괴의 위기의식을 반영한다. 마찬가지로 문화융성은 정치적 히스테리로, 블랙리스트는 문화적 포비아로 등치시킬 수 있다. 단지 박근혜의 문화정치가 유신의 문화정치와 다른 점이 있다면 블랙리스트의 공작이 부친처럼 처음부터 노골적으로 강제하지 않고 은밀하게 진행되었다는 점이다. 문화융성이란 기표는 블랙리스트를 은폐시키는 위장술이다. 은폐는 우발적인 것은 아니다. 은폐는 공포의 무의식이 작동한 결과이다. 은폐는 공포가 현실화될 때, 주체를 방어할 수단으로 사용된다. 그럴 때, 은폐는 비로소 본성으로 작동한다. 블랙리스트는 부재한 것이 아니라 은폐된 채로 현실화의 순간을 기다렸을 뿐이다. 블랙리스트는 정치적 위기의 순간을 관리하는 공안 카드로 문화적 포비아를 제거하고 싶은 불안한 충동에서 감행된 것이다.

블랙리스트는 하나의 기호체계이며, 현실의 텍스트 안에서 스스로 의미작용을 한다. 그것이 기호체계인 것은 블랙리스트를 “감시가 필요한 위험인물들의 명단”이라는 사전적 정의로만 볼 수 없기 때문이다. 블랙리스트는 사전적 정의를 넘어서 박근혜 통치의 본질을 보여주는 언표이다. 그것은 이미 사회적, 정치적 의미로 작동하고 있다. 물론 블랙리스트라는 기표는 그 문건 작성을 주도한 사람들이 스스로 명명하지는 않았다. 블랙리스트가 하나의 기호가 된 것은 그것이 세상 밖으로 폭로되었기 때문이다. 블랙

2) 박근혜 정부 문화융성 정책의 중요한 과제 중의 하나가 인문정신문화 진흥정책이다. 인문정신문화 정책은 140대 국정과제 중 하나로 제시되었다. 박근혜 정부는 2013년 5월 28일에 「희망의 새 시대 “국민행복과 국가발전이 선 순환하는 새로운 패러다임의 시대”」을 발표하면서 ‘인문정신 문화의 진흥’을 중요한 실천과제로 제시했고, 이 실천과제 중에 ‘문화정책성 정립을 위한 정신문화 진흥 기반 구축’이 포함되어 있다. 대통령 직속 문화융성위원회의 소위원회로 ‘인문정신문화특별위원회’가 구성되었고, 주무부서인 문체부는 2014년도 업무계획에 ‘인문정신의 재발견’을 주요 과제로 선정하면서 ‘인문정신문화과’를 신설하였다. (오창은, 「‘인문 복지’를 넘어 ‘인문 주제’ 되기」, 『문화/과학』, 2014년 가을호, 79호, 참고)





리스트는 그 안에 많은 질문들을 가능케 했다. 그것은 누가 만들었고, 왜 만들어진 것인가? 그것은 언제 만들어졌고, 어떤 목적으로 만들어진 것인가? 이러한 질문들은 블랙리스트를 사회적 텍스트를 구성하는 기호로 상상하게 만든다. 블랙리스트가 사회적 텍스트로 작용하면서 그것은 우리 시대의 문화 현실을 규정하는, 박근혜의 문화용성의 야만적 실체를 이해하는, 통치자의 정신병리적 상태를 분석하는 기호로 작용하고 있다. 기호의 의미작용으로서 블랙리스트는 그 안에 감추어진 통치자의 정신세계를, 그 작성에 동원된 관료들의 위계적 위치와 권력에의 의지를, 그것이 작동되는 사회적 원리를 사회적 의미로 생산한다. 블랙리스트라는 기호의 의미작용을 분석하기 위해 먼저 블랙리스트의 시간의 계열화에 대해 이야기해보자.

2. 블랙리스트 시간의 계열화

은폐된 블랙리스트가 수면 위로 떠오른 순간은 정치권력이 위기를 의식하는 순간과 일치한다. 왜냐하면 블랙리스트는 정치적 위기의식이 문화에 즉각적으로 반영된 결과이기 때문이다. 블랙리스트의 시간은 문화적 공포심을 현실화하는 시간이다. 예술가들에게 블랙리스트는 위협의 대상이 아니다. 오히려 그것은 역설적으로 영예로운 징표일 수 있다. 두려움과 공포심을 갖는 것은 오히려 블랙리스트를 만든 당사자들이다. 블랙리스트는 공포의 결과가 아니라 원인이다. 그래서 예술가들이 블랙리스트에 공포심을 가질 필요가 없다. 거꾸로 블랙리스트는 예술가들에 대한 공포심을 현실화한다. 어떤 점에서 블랙리스트는 조악한 권력 행사의 의지를 보여주는 것이기도 하지만, 그 내면에는 권력의 공포심을 표면화한다.

권력의 공포심으로서 블랙리스트가 통치의 무의식에 내재되어 있다가 의식 밖으로 튀어나온 순간을 우리는 블랙리스트의 시간이라 말할 수 있다. 블랙리스트의 시간 안에는 세 가지 서로 다른 사건의 시간이 개입되어 있다. 첫 번째는 세월호 재난의 시간이고, 두 번째는 예술 검열의 시간이고, 세 번째는 비선실세의 시간이다. 세월호 재난의 시간은 블랙리스트의 시간을 앞당겼다. 예술 검열의 시간은 블랙리스트의 시간을 통해서 심화되었다. 비선실세의 시간은 블랙리스트 시간을 이용했다. 이 세 가지 시간은 박근혜 통치의 본질 안에 모두 응축되어 있다 폭발한 것이다. 세월호 재난의 우발성은 재난의 구조적 필연성 안에 존재한다. 예술 검열은 박근혜 정부 하에서 이미 자행되었지만, 블랙리스트 시간의 국면에서 조직적으로 확장되었다.³⁾ 블랙리스트의 시간은 예술 검열의 시계를 빨리 돌리고, 예술 검열을

3) 블랙리스트의 시간이 공식화되는 2014년 여름 이후 예술 검열의 사례들을 정리하면 다음과 같다. 광주비엔날레재단이 홍성담 작가의 〈세월호월〉을 전시유보 결정된 것에 반발해 홍성담 작가와 전시 참여 작가인 이운엽, 홍성민, 정영창 작가가 작품 철거(2014.8.11.), 광화문 인근 동화면세점 옥상에서 박근혜 대통령을 풍자하는 그림을 뿌린 이하 작가를 연행(2014.10.20.), CGV와 롯데시네마, 메가박스 등의 대형 멀티플렉스 〈다이빙벨〉 상영 거부(2014.11.13.), 한국문화예술위원회, 제35회 서울연극제의 아르코예술극장, 대학로예술극장 사용 대관 심의 탈락(2014.11.19.), 부산





공식적으로 선언했다. 비선실세의 시간은 블랙리스트라는 공안정치에 기름을 붓고 문화행정을 공황 상태에 빠트려 사익 추구를 노골화하는 시간이다. 비선실세의 시간은 블랙리스트 공작을 통해 공공적 방어막을 무장해제 시켰다는 점에서 문화행정에 개입한 게 아니라 그것을 장악한 것이다. 블랙리스트의 시간은 비선실세의 권력을 확장하고, 공공의 자원을 사유화시키는 데 기여했다.

세월호 재난은 박근혜 정부의 아킬레스건이다. 그것은 정치적 위기가 축적된 결과이자, 통치 위기의 시작이다. 블랙리스트의 시간은 정치적 위기가 시작되는 시간과 일치한다. 블랙리스트가 작동하는 순간이 세월호 재난의 순간과 대체로 맞아떨어진 것은 우연의 일치가 아니다. 박근혜 정부 초기 문화체육관광부 장관이었던 유진룡 전장관은 CBS와의 인터뷰에서 블랙리스트 이야기가 나오기 시작한 시점이 대체로 세월호 사건 직후라고 말했다. 세월호 재난은 박근혜 정부에게 너무 빠른 정치적 위기를 몰고 왔다. 세월호 재난은 이성에 기반 한 국가 통치성이 작동되지 않는다는 것을 여실히 보여주었을 뿐 아니라, 박근혜 통치자의 숨겨진 사적 관계들을 드러나게 만들었다. 박근혜는 세월호 재난의 골든타임인 7시간을 제대로 기억하지 못한다고 말했다. 국가적 재난의 가장 중요한 7시간에 자신이 무엇을 했는지 제대로 기억하지 못한다는 것은 의도적으로 기억을 거부하거나, 기억할만한 행동이나 조치가 없었다는 것을 의미한다. 망각이 은폐의 알리바이든, 무능의 증거이든 모두 통치자와 통치의 재난적 상황을 고스란히 드러낸다. 세월호 재난은 통치성의 재난을 확인시켜주었고 통치자의 무능과 사적 의혹들을 증폭시키면서 정치적 위기를 고조시켰다. 세월호 재난의 가장 중요한 7시간 동안 베일에 가려진 통치자의 사적인 시간은 은폐되어야 했고, 은폐와 위기의 탈출을 위한 위장술이 필요했다. 블랙리스트는 정치적 위기와 통치자의 사적 시간을 은폐하기 위한 위장술로 동원된다.

광역시, <다이빙벨> 상영 논란 등을 이유로 부산국제영화제 이용관 집행위원장에 대해 사퇴 종용(2015.1.23.), 문화체육관광부가 발표한 '2015년 문학 분야 장관 상장 심사결과'에서 특별한 이유 없이 '전태일 청소년문학상'과 '근로자문화예술제'에 대한 장관상 수여 거부(2015.1.27.), 국가인권위원회, 소설 <소수의견>, <디마이너스>의 작가 손아람 씨가 청탁을 받고 기고한 글을 국가인권위원회가 폐내는 잡지 <인권>에 실지 않음(2015.2.9.), 박근혜 정권을 패러디한 <경국지색> 전단지 제작·살포한 윤철면씨 자택을 압수수색(2015.2.23.), '박근혜도 국가보안법으로 수사하라'는 내용의 전단지 제작·살포한 박성수씨와 변홍철 씨의 자택과 출판사, 전단지를 만들었을 것으로 추정한 인쇄소에 대해 압수수색(2015. 3.4.), 한국문화예술위원회, 36회 서울연극제 개막 직전 아르코예술극장 대극장을 안 전문제로 일시폐쇄 결정 통보(2015.4.3.), 영화진흥위원회, <다이빙벨> 상영 논란 등을 이유로 지원예산을 40% 삭감(2015.5.5.), 영화진흥위원회(영진위)는 '예술영화 유통·배급 지원 사업요강'을 통해 예술영화전용관을 직접 지원하던 방식에서 영진위가 선정한 영화에 대해 상영지원을 하는 방식으로 지원방식 개편(2015.7.23.), 서울시립미술관, '2015 예술가길드아트페어'에서 홍성담 작가의 <김기종의 칼질>을 작가와 상의 없이 일방적으로 내림(2015.9.8.), 국회 문화예술위원회 국정감사에서 도종환 의원은 박근혜 연출가가 2013년에 발표한 연극 '모든 군인은 불쌍하다'가 박근혜 대통령을 풍자했다는 이유로 연극 지원 '창작산실' 사업 지원 대상에서 배제되었다는 내용의 녹취록 공개. 희극분야에서 심사위원 평가점수가 1위였던 이운택 작가가 대신 당시 문재인 후보를 지지했다는 이유로 탈락(2015.9.11.), 한국공연예술센터, 세월호 사건을 연상시킨다는 이유로 팝업씨어터 작품 중 하나인 <이 아이> 공연을 방해(2015.10.18.), 국립극악원, 금요공감 프로그램의 협업 작품 <소월산천> 공연에서 박근혜 연출가가 맡은 연극 부문을 제외할 것을 요구(2015.10.24.)





세월호 재난과 함께 박근혜 정부가 정치적 위기의식을 갖게 된 계기 중의 하나가 영화 <변호인>의 예상치 않은 흥행이다. 2013년 12월 18일에 개봉한 영화 <변호인>은 2014년 9월까지 총 1,137만 명의 관객을 동원했다. 한국영화 역대 흥행에서도 9위에 오를 정도로 대중적인 호응이 폭발적이었다. 당시 청와대에서는 영화 <변호인>으로 인해 고 노무현 대통령의 향수가 살아나 정권에 대항하는 제2의 촛불 시위로 변질 것에 대해 우려했다고 한다.⁴⁾ 이미 언론에 보도된 대로, 청와대 조원동 전 정무수석은 대통령의 뜻이라며 2013년 연말에 영화 <변호인> 제작에 공동 투자한 CJ의 이미경 부회장이 경영일선에서 물러났으면 좋겠다는 뜻을 전달했고, 이미경 부회장은 압력을 견디지 못하고 2014년 10월에 경영일선에서 물러나 미국으로 떠났다.⁵⁾ 청와대는 CJ E&M의 계열 케이블 방송사인 TVN에서 방영하는 <SNL 코리아>의 풍자 패러디 코너들이 박근혜 대통령을 풍자하는 것에 불편한 심기를 가지고 있었다. <변호인>, <광해>, <SNL코리아> 같은 오락물들이 문화콘텐츠 시장에서 흥행하고 대중적으로 유포되는 과정에서 정치적 적대관계가 권력의 반작용의 형태로 재현되고, 박근혜의 캐릭터와 통치성이 풍자와 비난의 대상이 되는 것을 그대로 방치하다간, 세월호 재난의 국면과 연계되어 박근혜 정부에 정치적 위기가 심화될 수 있다는 판단이 블랙리스트 작성의 결정적인 계기로 작용한 듯하다. 여기에 2014년 광주비엔날레에 박근혜 대통령을 허수아비로 묘사한 홍성담 작가의 '세월오월' 작품에 대한 전시 중단 지시 논란이 있었는데, 2014년 8월 8일자 고 김영한 민정수석의 비망록은 김기춘 비서실장의 지시로 “홍성담 배제 노력, 제재조치 강구”라고 적고 있다. 비망록에는 2014년 10월 2일에 김기춘 비서실장의 지시라며 “문화예술계 좌파책동에 투쟁적으로 대응하라”, 2015년 1월 2일에 “영화계 좌파성향 인적 네트워크 파악”이라고 적혀있다.⁶⁾

영화 <변호인>은 블랙리스트가 가시화되는 데 있어 결정적인 텍스트가 된 셈이다. <변호인>은 블랙리스트의 시계를 급하게 작동시켰다. 블랙리스트의 시간은 세월호 재난의 시간과 영화 <변호인>의 흥행의 사회적 효과가 오버랩 되는 2014년 여름, 그러니까 박근혜 통치의 실체가 서서히 드러나고, 통치의 파국의 시작되는 시점과 대략 일치한다. 그리고 예술 검열의 시간이 시작되었다. 문체부 관계자들의 증언에 따르면 블랙리스트의 전달 시점이 2014년 6월과 7월이고, 이후에도 문체부의 미온적인 대응을 질타하며 1급 고위 관료들을 교체하면서까지 노골적으로 관철시키려했다는 점을 고려하면 블랙리스트의 작성은 매우 긴박하고 절실했다는 것을 짐작할 수 있다. 블랙리스트의 시간은 재난의 공포와 예술의 공포를 동시에 함축한다. 블랙리스트는 세월호 재난과 그 자체로 직접적인 연관성은 없다. 그러나 세월호 재난 이후 예술가들의 예술행동이 즉각적이고 급진적이었다는 점⁷⁾, 세월호 재난 이후 통치의 재난

4) 『한겨레신문』 2016년 11월 17일자, “청와대 CJ 압박, 영화 <변호인>이 결정적 이유” 기사 참고

5) 『한겨레신문』 2016년 11월 3일자 ‘청와대, 이미경 CJ 부회장 사퇴 종용 의혹’ 기사 참고

6) 『경향신문』 2016년 11월 10일자, ‘김기춘 “홍성담 배제 노력…예술계 좌파 책동에 대응” 지시’ 기사, 『연합뉴스』 2016년 12월 12일자 기사 ‘문화예술인들 ‘블랙리스트’ 의혹 김기춘 특검 고발’ 참고

7) 세월호 재난을 애도하고, 그 사태에 개입하는 예술행동은 다양하고 지속적으로 이루어지고 있다. “세월호 참사를 둘러싼 사회적 애도, 애도의 정치로서 예술행동은 그 형식과 주체, 장소와 시간의 경계를 넘어 예술가에서 어린이, 팽목항에서 뉴욕, 급진적인 좌파에서 보수적인 시민, 대규모 집회에서 동네 모임에 이르기까지 일상적으로 진행되었다.





의 실체가 드러나고, 깊은 애도와 성찰보다는 사회적 통제와 관리를 강화하는 공안통치의 숨겨진 얼굴이 드러났다는 점은 블랙리스트가 세월호 재난과 깊게 관련이 있다는 것을 알려준다. 김기춘 식의 공안통치는 세월호 재난을 표현하는 예술가의 불온한 상상력을 더 이상 묵과할 수 없다고 판단한 것이다. 예컨대 세월호의 실재하는 재난과 그것의 진실을 파헤치려는 ‘다이빙 벨’과 같은 문화적 표현물의 불온한 접속은 블랙리스트라는 공안 통치의 음흉한 공작을 수면 위로 떠오르게 했다. 재난과 통치에 저항하는 문화적 표현물은 블랙리스트의 시간을 작동시켰고, 블랙리스트의 시간은 예술 검열의 시간을 심화시켰다. 예술 검열의 시간은 문화예술의 지원체계를 무력화시키고, 합리적 문화행정을 붕괴시켰다.

비선실세의 시간이 개입하는 순간이 바로 이 시점이다. 비선실세가 만들고자 했던 미르재단과 K-스포츠 재단은 막대한 이권과 민원을 위해 정치적 빅딜을 준비하던 재벌들에게는 상부상조할 수 있는 ‘뇌물-이권 세탁’의 적절한 플랫폼이다. 재벌들이 출연한 800억은 자신들이 얻게 될 이권에 비해서는 아무 것도 아니다. 이 재단의 출연금이 최순실- 차은택 비선실세의 호주머니에 들어간다 한들 아무런 문제가 될 게 없다. 그들은 그저 시키는 대로 출연금을 각출하고 자신들의 숙원 민원들을 관철시키는 데에만 관심이 있을 뿐이다. 최순실-차은택 비선실세가 재단을 사익 추구의 플랫폼으로 손쉽게 사용할 수 있었던 것도 박근혜의 적극적인 역할과 묵인, 막대한 돈을 출연한 재벌의 이해관계를 잘 알고 있었기 때문이다.

그런데 흥미로운 것은 문체부 내부 행정 시스템을 붕괴시켰던 이 두 재단 설립의 주 목적이 비선실세의 이권을 챙겨주기 위한 것만이 아니라 진보적인 문화예술계를 견제하기 위한 것이라는 점이다. 애초에 논란이 있어났을 당시에 두 재단은 최순실의 사익을 위한 자금세탁소로 인지되었다. 블랙리스트는 이러한 비선실세의 사익 추구에 걸림돌이 되는 인사들을 제거하려는 의도에서 시작되었다는 식의 기사⁸⁾도 줄을 이었다. 그러나 특검의 관련자 소환 조사를 통해 두 재단의 장기적인 쓰임새의 주 목적이 좌파적결이 목적이었다는 점이 새로 확인이 되었다. 그리고 이러한 기본 구상을 한 사람이 바로 박근혜 대통령 자신이라는 사실도 밝혀졌다. 한 언론사의 보도에 따르면, 박근혜 대통령이 문화계가 진보 좌파 세력의 영향력이 커 문화예술계의 새 판을 짜기 위해서 재단 법인의 설립에 나섰다⁹⁾ 한다. 이 같은 사실은 재단의 출연금 모금에 주도적으로 나선 안중범 정책기획수석의 업무 수첩에 기록되어있고, 안중범 수석 역시 전경련 인사들과 재단 출연금 관련 회의에서 이 같은 취지로 말했다는 진술이 확보되었다.

그런 점에서 비선실세의 시간은 블랙리스트의 시간과 두 가지 경로에서 만난다. 하나는 비선실세의

세월호 참사와 동시에 팽목항으로 달려간 사진가들, 다큐멘터리 작가들을 비롯하여 세월호 유가족들의 육성들을 고스란히 담은 르포르 작가들, 세월호 희생자들의 삶의 궤적을 기록한 사진작가들의 빈방 프로젝트에 이르기까지 세월호 참사를 둘러싼 기억으로서의 예술행동은 광범위하고 밀도있게 진행되었다(이원재, 『예술행동을 둘러싼 사회적 실천과 연대』, 『좌파가 미래를 설계하는 방법』, 문화과학사, 2016, 참고). 세월호 예술행동은 세월호 유가족이 광화문 광장에서 농성하는 즈음에 ‘4.16 스테이지’란 이름으로 정기적으로 진행되기도 했다.

8) 『동아일보』 2016년 12월 28일자 기사, ‘문화계 블랙리스트도 최순실 작품’ 참고.

9) 『연합뉴스』 2016년 12월 28일자 기사, ‘朴대통령, 문화계 '주도권 잡기' 차원 미르재단 추진’ 참고.





사익 추구에 걸림돌이 되는 인사들을 제거하는 경로와 다른 하나는 문화예술계의 좌파 척결의 경로이다. 비선실세의 시간은 블랙리스트의 시간과 이데올로기적 동맹을 맺고 있다는 점에서 이 두 가지 경로를 공유하지만, 주되게는 블랙리스트 국면을 활용하여 문화행정의 공공 경로를 무장해제 시키고, 블랙리스트라는 공안 통치의 이름으로 사적인 프로젝트를 가동시키는 것을 목표로 한다. 비선실세의 시간은 박근혜와 김기춘과 같은 역사적 공안 정치와 공모하여 사익 추구의 내용과 형식을 결정했다. 사익 추구를 위해 비선실세의 시간은 블랙리스트의 시계의 속도를 가속시키는 역할을 했다. 블랙리스트의 시간과 연계된 세 가지 시간의 계열은 결국 블랙리스트가 박근혜 정부와 그 공안적 통치의 본질을 구체화한다. 세월호 재난의 시간은 통치의 재난 상황을, 예술 검열의 시간은 문화융성의 허구성과 유신문화로의 회귀를, 비선실세의 시간은 문화권력의 사유화를 드러낸다. 블랙리스트의 시간은 박근혜 통치의 붕괴의 신호이자, 유신 회귀와 그 역사적 종말의 시간이다.

3. 블랙리스트의 전달 체계

블랙리스트는 문화공안 정국의 입장이자, 유신의 징표이다. 블랙리스트는 그 자체로 검열의 증거일 뿐 아니라, 문화현장에서 검열의 가이드라인으로 작동했다. 그것은 통치자를 정점으로 윗선의 지시로 전달되었고, 문서화되었으며, 실제로 실행되었고 확인과정까지 거쳤다. 그런 점에서 블랙리스트 작성을 주도한 박근혜 대통령은 “모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다”는 헌법 22조를 위반했다. 이 사실 하나만으로도 통치자의 탄핵 사유는 충분하다. 블랙리스트는 최순실, 차은택, 김종 등 비선실세들이 문화정책과 행정을 파탄내고 돈과 권력을 사유화 한 것과 무관하지 않다. 비선실세는 블랙리스트 작성에 공모했거나 묵인했다. 블랙리스트로 인해 배제와 포함의 논리가 공고해지면서 비선실세에 의한 돈과 권력의 사유화가 본격적으로 가능해졌다. 블랙리스트는 진보적 예술가를 배제함으로써 누군가에게 더 많은 이익을 제공할 여지를 만들어주었고, 관료들을 겁박하거나 관직을 미끼로 그들에게 자발적 동참을 요구함으로써 관료 체계 내 감시와 견제 장치를 소멸시켰다.

놀라운 점은 언론을 통해 밝혀졌듯이 블랙리스트가 사적 권력을 위한 관료의 충성 경쟁에서 시작된 것이 아니라 통치자 자신의 결심에 의해 만들어졌다는 점이다. 박근혜는 좌파 척결을 목표로 블랙리스트를 만들었고, 미르재단과 K-스포츠 재단 설립에 앞장섰다. 앞서 설명했듯이 박근혜는 문화계에 진보 좌파 세력의 영향이 너무 커 문화계의 새 판을 짜기 위해 미르재단의 설립에 나섰다. 미르재단과 K-스포츠 재단을 설립하는 데 최순실이 주도적으로 나섰다. 애초에 이런 구상을 하고, 모금을 주도한 것은 박근혜 자신이다. 미르재단과 K-스포츠 재단의 설립이 블랙리스트와 예술 검열과 무관하지 않은 것은 바로 이러한 이유 때문이다. 미르재단과 K-스포츠의 최종심급은 사익을 추구하려는 최순실이 아닌 진보적 문화계를 척결하려는 박근혜 자신이다. 말하자면 박근혜는 블랙리스트라는 카드로 문화적 공안정치의 전쟁을 선포한 것이고, 수많은 예술가들을 감옥으로 보내고, 수많은 곡들을 금지시킨 부친의 유신 문화정치를 부활시킨 것이다. 블랙리스트의 폭로로 대통령 취임사에서 주목받았던 문화융성이





란 국정과제는 허구적 기표에 불과하다는 것이 확인되었는데, 이는 민족문화중흥과 문화검열을 공존시킨 부친의 유신의 문화정치의 이중성과 일치한다. 문화융성은 문화적 공안정치를 숨기는 가면효과이자, 위장술에 불과했던 셈이다.

그렇다면 블랙리스트의 책임은 오로지 박근혜에게만 있는 것일까? 물론 그렇지 않다. 블랙리스트 작성, 전달, 수행에 가담하고 공모한 주체들 모두 그 책임으로부터 자유로울 수 없다. 블랙리스트는 집단적 공모의식에 의해 이루어진 것이며, 그것의 현실화는 구체적인 전달체계를 전제로 한다. 블랙리스트의 전달체계는 어떻게 이루어졌을까? 『동아일보』 2016년 12월 28일자 보도는 블랙리스트의 전달경로를 최순실→박근혜→김기춘→조윤선/정관주→(국정원 수집정보 동원)→모철민→김소영→문체부 담당국(예술국)→한국문화예술위원회 등 산하기관으로 파악하고 있다. 이 기사에 따르면, 블랙리스트 작성이 필요하다는 최초의 제안자가 최순실이고 대통령의 동의하에 블랙리스트가 일사분란하게 위에서 아래로 전달되었다는 것이다. 최근의 특검조사와 언론보도에 의하면 블랙리스트의 실체 몸통은 박근혜 대통령이라는 사실이 점차로 분명해지고 있다. 그래서 최순실이 먼저인지, 박근혜가 먼저인지는 중요하지 않다. 그들은 이미 오래 동안 혼과 마음을 교신하던 운명공동체로서, 유신의 시간에서 탄핵의 시간까지 주술정치의 자용동체나 다름없기 때문이다. 블랙리스트의 시작과 근원은 이 두 사람의 호명만으로 끝나지 않는다. 그럴 경우 블랙리스트의 호명은 단지 둘만의 사교적(邪敎的) 주문으로만 인지되지 않을 것이다. 블랙리스트는 공안적 공작정치이고, 유신의 악귀를 불러낸다는 점에서 공안과 유신의 아바타 김기춘과의 동맹이 필수적이다. 김기춘과의 동맹은 블랙리스트의 역사적 유산을 완성시킨다. 블랙리스트의 역사적 유산을 완성하는 데 있어 ‘박근혜-최순실’의 관계가 필요조건이라면, 박근혜-김기춘의 관계는 충분조건이다. 블랙리스트 공작을 실질적으로 주도한 자는 김기춘이다.

블랙리스트의 전달체계는 크게 보아 세 가지 위계적 동맹체로 구성된다. 그 첫 번째가 앞서 설명한대로 사이버 주술의 정신세계가 지배하는 ‘사교-유신 동맹체’이다. ‘사교-유신 동맹체’는 자기 신념의 공동체이기도 한데, 그것이 주술적이든 공안적이든 확고한 자기 신념 하에서 블랙리스트 작성에 공모한다. ‘사교-유신 동맹체’에게 있어, 블랙리스트는 구국을 위해 척결해야 하는 부정 탄 주문이기 때문이다. 블랙리스트는 공안과 반공을 위해 죽여야 할 자들의 살생부이자, 유신의 아버지 박정희의 훈령을 불러내는 축문이다. 그래서 ‘사교-유신 동맹체’는 블랙리스트를 구국 안보를 위한 공작의 대상이자, 주술의 대상으로 보려한다. ‘사교-유신 동맹체’에 속하는 사람들이 바로 박근혜-최순실-김기춘-국정원이다. 블랙리스트 작성에 국정원이 개입된 것은 필연적이다. 그들은 역사적으로 항상 공안정치의 핵심에 있었기 때문이다. 그런데 이 동맹체가 특이한 점은 주술의 정체성과 공안의 정체성이 혼합되어 있다는 점이다. 최순실의 주술 정치와 국정원의 공안정치가 조우할 근거는 희박하다. 다만 그것이 하나의 동맹체를 이룬 것은 박근혜가 있기에 가능하다. 주술정치와 공안정치 이 양쪽을 연결하는 주체가 박근혜이며, 비로소 블랙리스트 통치의 정신세계에 ‘주술적 공안’의 불안한 심리상태가 신체화 된다.

두 번째 동맹체는 두 번째는 ‘정치-관료 동맹체’이다. 이 동맹체는 결코 첫 번째 동맹체인 ‘사교-유신





동맹체'에 속할 수 없다. '정치-관료 동맹체'는 사교-유신 동맹체로 위장을 할 수는 있어도 그 정치적, 역사적 아비투스를 취득할 수 없다. 그들은 이데올로기적으로 동의를 할 수는 있어도 그 정신을 신체화할 수 없다. '사교-유신 동맹체'는 역사적으로 맺어진 것으로 동시대의 정치적 권력의 이해관계 그 너머에 있는 근원적인 것이다. 그런 점에서 '정치-관료동맹체'는 '사교-유신 동맹체'에 종속되어 일방적 지시를 받는 2차적 위치에 머무른다. 그들은 그저 정치적, 이데올로기적 지지를 표명하며 블랙리스트를 현실적으로 수행하는 데 있어 필요한 정무적 실무 기획을 주도 할 뿐이다. 그들은 블랙리스트라는 공안적 프로젝트를 제안할 위치도 자격도 없다. 그들이 할 수 있는 것은 그러한 미션에 공모하고 아래 단계로 잘 전달해서 블랙리스트를 실현하여 권력을 획득하는 것이다. 예컨대 조운선, 모철민, 정관주 등이 그런 자들이다. '정치-관료 동맹체'는 절대 최순실과 김기춘이 될 수 없다. 그들이 얻고자 하는 것이 다르기 때문이다. '사교-유신 동맹체'는 블랙리스트를 안보와 국위의 관점으로 접근한다. 대신 '정치-관료 동맹체'는 블랙리스트를 권력의 획득을 위한 충성심의 징표로 본다. 전자는 유신이란 영혼을 지키려 하지만, 후자는 유신에게 영혼을 팔려고 한다.

세 번째는 '지식-권력 동맹체'이다. 이들은 블랙리스트의 미션을 전달받고 현장에서 수행하는 책임자의 위치에 있다. 이들은 단지 전달하는 것만 하는 게 아니라 직접 실행을 해야 한다. 그들은 블랙리스트의 실행을 체크하고 관리하고, 때로는 첫 번째와 두 번째의 동맹체들의 실체가 드러나지 않도록 은폐해야 한다. 이들은 지식-권력을 유지하고 있는 한에서는 블랙리스트의 미션을 수행하고, 그 내역과 실적을 상위의 동맹체에 보고해야 한다. 정치-관료 동맹체가 사교-유신 동맹체에 속할 수 없는 것과 다르게, 지식-권력 동맹체는 정치-관료의 동맹체에 속할 수 있다. 자신이 블랙리스트의 미션을 얼마나 잘 수행하느냐에 따라 두 번째 동맹체의 계열로 진입할 수 있다. 예컨대 김소영, 김종, 김종덕, 박명진, 김세훈 같은 인물들이 '지식-권력 동맹체'들이다. 이들은 모두 대학과 학계에 속한 사람들이다. 대학교수나 학자로 활동하다 박근혜 캠프에서 정책자문을 담당하고 명예와 권력을 얻기 위해 줄을 댄 사람들이다. '지식-권력 동맹체'들은 통치자와 정치적 동반자로서 오래 동안 보좌한 자들이 아니기 때문에 항상 이념적, 사상적 검증은 받는 시험대에 오른다. 블랙리스트의 순간은 역시 원하던 원하지 않든 자신의 충성심을 증명해야 하는 순간이다. 이 세 번째 동맹체에 속한 자들은 자신의 행위에 대해 허구적 정당성을 갖고자 자신은 모르고, 알더라도 시키는 대로 했을 뿐이라는 주문을 건다. '지식-권력 동맹체'에 속한 자들을 가장 비겁한 부역자라고 말하는 이유가 바로 여기에 있다. 지식인, 학자들이 공안적 문화 공작정치에 가담하고 공모하고 실행하며, 스스로 부인하려는 심리들은 바로 자신은 지식인이라는 허구적 신념을 내면화하려는 데서 비롯한다.

물론 이러한 세 번째 동맹체 말고, 블랙리스트의 전달체계에서 실제 검열을 수행한 중간관료들, 혹은 하위 관료들이 있다. 이들 역시 출세와 진급이라는 권력에의 강한 욕망을 갖고 있으며, 자신의 영혼을 기꺼이 팔 준비가 되어 있다. 블랙리스트의 실체가 밝혀졌을 때, 많은 중간관료들은 시키는 대로 했을 뿐이라고 말한다. 심지어는 자신이 저지른 검열을 정당화하기 위해 문화적 전문성을 운운하며 자신의 속셈을 은폐하려는 경우도 있다. 블랙리스트의 전달체계는 결국 문화의 영역에서 공안정치의 공작이





가장 잘 실현될 수 있는 역사적 경험들을 바탕으로 위로부터는 권력의 행사를, 아래로부터는 권력에의 욕망을 서로 암묵적으로 교환하며 각자의 이해관계를 관철시키는 토대 하에서 형성된 것이다. 그런 점에서 블랙리스트는 표면적으로는 위에서 아래로 전달되는 위계적, 종속적 경로의 성격을 가지지만, 심층적으로는 아래에서 위로 되먹임 되는 효과를 내재하고 있다. 블랙리스트의 전달체계가 가동할 수 있는 가장 결정적인 계기는 바로 권력에의 욕망에 있기 때문이다.

4. 역사적 히스테리로서 블랙리스트

블랙리스트는 소환된 것이다. 그것은 동시대 권력에 의해 소환된 것이기도 하지만, 역사적 유산으로부터 소환된 것이기도 한다. 그 역사적 유산이 바로 유신이다. 유신은 1972년 10월 17일에 선포되었고, 같은 해 11월 21일에 국민투표를 통해 헌법으로 제정되었다. 유신헌법은 1969년 10월 17일, 3선 개헌이 국민투표로 통과된 지 3년 만에 다시 만들어졌다. 말 그대로 3선 개헌은 4선을 허용하지 않는다. 그래서 박정희는 영구집권을 위한 개헌이 필요했고 그 개헌을 정당화할 수 있는 적절한 근거가 필요했다. 당시 박정희가 10월 17일에 발표한 담화문 중 일부를 보자.

우리 헌법과 각종 법령 그리고 현 체제는 동서 양극 체제하에서 냉전 시기에 만들어졌고 하물며 남북의 대화 같은 것은 전혀 예상치 못했던 시기에 제정된 것이기 때문에 오늘과 같은 국면에 처해서는 마땅히 이에 적응할 수 있는 새로운 체제로의 일대 유신적 개혁이 있어야 하겠다. 남북대화의 적극적인 전개와 주변 정세의 급변하는 사태에 대처하기 위한 우리 실정에 가장 알맞은 체제 개혁을 단행해야 하겠다. 이를 위해 2개월간 헌법의 효력의 일부를 정지시킨다.¹⁰⁾

박정희 영구집권의 근거는 변화하는 남북관계와 주변 정세인데, 이것은 권력 재생산을 위한 냉전적 적대관계의 재생산에 불과했다. “남한은 항시적으로 북으로부터의 위협을 받고 있다”, “북한 추종세력들이 국가 불안을 야기 한다”, “남한이 적화통일 될 수 있다” 등등의 냉전적 가설들은 탈냉전 시대에도 여전히 체제를 새롭게 유지하기 위한 절대적 근거로 활용된다. 일본의 메이지 유신을 흉내 낸 박정희 유신의 정당성의 근거가 탈냉전적 시대로 나아가기 위한 새로운 변화의 필요성인데, 그 근거로 만든 박정희의 정치 체제가 오히려 “안보와 공안을 강화하는 냉전체제로의 회귀”에 기반 한다는 것이 모순적이다. 이러한 모순적인 체제는 신경증적인 히스테리를 낳는다. 냉전적인 정치권력의 재생산을 위해 ‘탈냉전적 정치적 변화의 필요성’을 주장하려는 심리 기제로 인해 자신의 모순된 논리를 은폐 혹은 회피하려는 신경증적인 반응이 강화되는 것이다.

10) 정혜주, 『유신헌법 반대운동』, 민주화운동기념사업회, 2006, 16쪽

11) 지그문트 프로이트, 『히스테리 연구』, 김미리혜 역, 열린책들, 2003, 163쪽.





정신분석학의 사전적인 의미에서 히스테리는 지각의식의 장애나 기관이 기능장애의 신체적 증세를 일으키는 현상으로 전환하여 심리적 상태의 갈등을 회피하거나 해소하려는 특성을 보인다. 히스테리는 개인의 신경증의 한 병리적 현상으로 주로 자기중심적으로, 항상 남의 이목을 집중시키는 것을 바라고, 오기가 있고, 감정의 기복이 심한 성격, 또는 현시적인 병적 성격을 가리키는데 이러한 증상을 역사-정치적 의미로 해석하자면 “자의식의 과잉과 자기 정당성의 부재” 사이의 모순에서 오는 신경증으로 정의할 수 있다. 말하자면 유신은 “자의식의 과잉과 자기 정당성의 부재”에서 오는 히스테리 증상을 내면화하고 있는 것이다. 프로이트의 초기 저서 중의 하나인 『히스테리 연구』는 히스테리 증상에 대해 다음과 같이 말하고 있다. “히스테리를 일으키는 메커니즘은 한편으로는 도덕적 비겁성에서 비롯된 활동이라고, 또 다른 한편으로는 자아가 휘두르는 방어조치라고 할 수 있다”¹¹⁾ 프로이트의 이러한 정의는 블랙리스트라는 히스테리적인 증상이 “도덕적인 비겁성”과 “자아의 방어조치”로 설명될 수 있다는 단서를 제공해준다. 블랙리스트는 배제할 대상자를 선별하는 권력 주체의 가이드라인이라는 점에서 그것을 만든 사람들의 심리적 자의식과 그것을 만듦으로써 자신을 정당화하려는 근거들을 상상하게 만든다. 그 심리적 자의식의 기저에는 통치자를 위협하는 행위에 신경질적으로 반응하는 심리와 통치자의 위기-공포감의 징후들이 발견된다. 박근혜-김기춘으로 이어지는 블랙리스트의 작성주체들로부터 그것을 하달 받아 실행하는 주체들에 이르기까지 그들이 지난 특검에서 증언했던 것들의 심리적 기제들은 모두 “도덕적인 비겁성”과 “자아의 방어조치”로 요약할 수 있다.

블랙리스트라는 히스테리는 역사적 유산을 갖는다. 그것은 유신체제의 검열이 행한 히스테리를 계승하고 있기 때문이다. 예술을 권력에 복종시키고, 예술가가 저항하면 감옥에 보내고 작품을 압수 폐기하는 일들은 이미 유신체제의 유산을 갖는다. 여전히 사교-유신 동맹체들은 권력을 비판하고 풍자하는 예술가들의 행위를 불쾌하게 여기고, 처벌하길 원하며 유신의 히스테리적 유산들을 소환시키길 원한다. 히스테리가 기억에 기초한 심리적 방어기제라는 점에서 역사적 흔적을 발견할 수 있다. 히스테리와 역사적 기억의 관계를 이해하는데 있어 윌리엄 셰익스피어의 『리어왕』은 적절한 텍스트이다. 셰익스피어의 4대 비극 중의 하나인 『리어왕』에서 리어왕은 딸에게 모든 왕국을 분할해주고, 편하게 여생을 살고 싶었지만, 토지를 상실한 이후 그는 단지 딸에게 위임한 권력자일 뿐, 자신의 힘을 가질 수 없었다. 그의 권력은 점차적으로 약화되고, 리어왕은 설자리를 잃게 된다. 그의 분노는 갈수록 커지고 마침내 그의 심복인 켄트가 사위 그로스터의 집에서 갇혀 감금당한 채로 있는 것을 보자 화가 치밀어 다음과 같이 말한다.

“O! how this mother swells up toward my heart; Hysterica passio! down, thou climbing sorrow”
(아, 가슴 속에 화가 치밀어 오르는 구나! 염병아! 내려가거라! 치미는 슬픔아! 내가 있는 곳은 아래다)

사실 여기서 리어왕이 말한 “Hysterica passio!”는 3판까지는 “Historica passio!”였다. 히스테리라는 개인의 심리 상태가 ‘역사적 염병’으로 오기되는 순간이다. 이는 단순 실수로 볼 수도 있지만, 히스테리가 역사적 의미를 갖고 있다는 식으로 해석이 가능하다. 왜냐하면 리어왕의 모든 히스테리가 봉건제의 역





사적 이행기에서 야기된 것이기 때문이다. 『리어왕』이 쓰인 시기는 봉건제가 위기를 맞고 자본주의의 원시적 축적기로 이행하는 시점이었다. 토지를 잃은 리어왕은 봉건 지배체제하에서는 아무런 권력을 가질 수 없다는 상황이 그로 하여금 히스테리를 유발시키게 만드는 요인이 될 수 있는데, 그러한 히스테리의 심리 구조 안에는 역사적 전환이라는 맥락이 존재한다. 리어왕의 대사에서 우리가 눈여겨 볼 점은 개인의 정신병리적 현상으로서 신체화된 히스테리증상이 어떻게 역사적 신경증으로 전이되는가이다.

블랙리스트는 역사적 히스테리의 문화적 산물이다. 문화는 역사적 히스테리의 증상이 가장 강한 곳이다. 블랙리스트는 문화의 히스테리 증상을 역사적으로 계승한 증거일 뿐 아니라, 그 자체로 히스테리의 심리를 역사화 한다. 예컨대 유신시대에 자행된 수많은 문화예술의 검열과 예술인들에 대한 탄압은 유신의 가장 극렬했던 히스테리의 순간이다. “인혁당 사람들을 사형시킨 1975년에 박정희 정권은 무려 225곡의 가요를 금지곡으로 묶었고, 대마초 단속을 통해 이장희, 윤형주, 신중현, 김추자 등 인기 가수들을 포함해 27명을 구속했다.”¹²⁾ 긴급조치 9호가 발효된 1975년 6월에 정부는 “공연활동의 정화대책”을 발표하는데, 요지는 가요계를 정화시키는 일이었다. 이 대책으로 인해 1차에 130곡, 2차에 44곡, 3차에 48곡이 금지되었다.¹³⁾ 1976년에는 레코드 제작시에는 의무적으로 건전 가요를 1곡씩 포함시키는 “건전가요의무삽입제”가 실시되었다. 영화산업 분야에도 마찬가지로 대대적인 통제와 검열, 정신의 백화통치가 이루어졌다. 1973년 영화법 제4차 개정안은 영화진흥공사 신설과 검열강화가 주 골자였다. 1975년에는 한국문화예술위원회의 영화 시나리오 사전 심의가 강화되어, 시나리오 반려 비율이 1970년 3.7퍼센트였던 것이 1975년에는 무려 80퍼센트까지 급증했다.¹⁴⁾

역사적 유산으로서 유신의 검열은 문화의 히스테리라고 할 수 있는데, 블랙리스트는 그러한 히스테리가 역사적으로 전이된 것이라 할 수 있다. 그 전이는 “조국근대화”, “민족중흥의 역사적 사명”¹⁵⁾이라는 이름으로 대중들에게 전이된다. “박정희가 복제하고 싶은 대통령 1위에 꼽히고, 그의 동상이 여기저기 세워지기 시작하고 그의 딸 박근혜가 대통령인 지금, 유신시대는 살아 있는 과거”¹⁶⁾가 된 것이다. “끝나버린 유신체제가 자주 되살아나는 것은 박정희를 불러내는 세력”(22)이다. 근대화의 아버지인 박정희가 다시 소환되어 박근혜로 현시되고, 유신 체제의 문화와 예술의 검열은 지금 블랙리스트라는 역사적 히스테리로 부활했다.

12) 한홍구, 『유신-오직 한 사람을 위한 시대』, 한겨레출판, 2014, 161쪽.

13) 옥은실, 「1970년대의 금지곡과 공연윤리위원회의 검열」, 『문화과학』, 80호, 2014년 겨울호, 201쪽.

14) 권보드레 외, 『1970 박정희 모더니즘-유신에서 선데이서울까지』, 천년의 상상, 2014, 62쪽.

15) 다음 인용문을 보자. “마오쩌둥이 중국인민의 수호 신이 된 것처럼 박정희는 적잖은 한국국민에게 신적인 존재가 되었다. 그가 몰아낸 무당들마저 그를 몸주신으로 받아들였을 정도니 말이다. 이는 일종의 방어전략인 동시에 ‘미신 타파’의 충수였던 박정희를 5000년 가난을 몰아낸 영웅으로 재현한 결과다. 즉 아이러니하게도 그가 전근대적 민속 신앙의 몸주신이 된 것은 근대화의 결과였다. 박정희는 이미 현대의 신화가 되어버렸으며 그 한복판에는 경제개발이라는 지극히 근대적인 현상이 놓여있다.”(권보드레 외, 『1970 박정희 모더니즘-유신에서 선데이서울까지』, 90쪽).

16) 한홍구, 같은 책, 22쪽.





5. 광화문 캠핑촌 예술행동: 블랙리스트 저항의 문화적 의미

박근혜 정부가 지행한 블랙리스트 사태로 인해 예술인들은 광화문 광장에서 블랙리스트 반대, 책임자 처벌을 위한 시국선언을 마치고 곧바로 텐트를 치고 노숙농성에 들어갔다. 이 정권이 작성한 블랙리스트 문건이 세상에 공개되면서 시작한 블랙리스트 사태는 예술인들의 저항을 결집시켰다. “우리가 블랙리스트 예술가”라는 집단적 커밍아웃은 역설적이게도 부러움의 대상이 되었고, 역으로 블랙리스트 명단에 실수로 포함되지 않은 예술가들에게 매우 심리적 스트레스를 주었다. 그러나 매우 역설적이게도 블랙리스트라는 전제군주적 억압은 예술가들을 광장의 최전선에 서게 만들었다.

2016년 11월 4일, 블랙리스트 예술가들이 노숙농성을 시작하면서 광화문 광장은 시위의 공간을 넘어서 점거의 공간이 되었다. 예술인 노숙농성이 촛불시위에서 중요한 의미를 가지는 것이 바로 광장 정치의 직접성과 급진성이다. 예술인들이 광장에서 24시간 점거함으로써 광장은 매우 많은 실험과 실천을 할 수 있었다. 그것은 단지 예술인들을 위한 행동이 아니라 광장에 참여한 시민들의 참여와 광장의 공유문화적 가치들을 실감하게 만들었다.

캠핑촌에는 예술가들만이 있는 것은 아니다. 비정규직 노동자들, 성직자들, 일반 시민들이 함께 노숙농성을 하고 있다. 캠핑촌 촌민들은 매일 낮과 밤 다양한 예술인들이 참여하는 문화제를 연다. 시간이 지날수록 만화가, 국악인, 클래식 연주자, 영화인들의 참여가 늘어났다. 광화문 캠핑촌은 매일 예술난장이 벌어지는 곳이다. 낮에는 ‘새마음애국튀근혜자율청소년봉사단’을 만들어 빗자루를 들고 청소를 하며 청와대로 간다. 청와대에서 썩은 냄새가 난다는 제보를 받고 청소하러 간다고 한다. 청소하러 가면 경찰들이 따라붙는다. 청와대 주변에 이르면 예외 없이 길을 가로막는다. 화가 나지만, 그들은 룰루랄라 매일 빗자루 들고 청소하며 청와대로 향한다. 지난 2017년 1월 11일에는 블랙리스트 예술인들 250명이 세종시 정부종합청사로 달려가 조운선 문체부 장관의 퇴진과 문화행정 파괴 진상규명을 촉구하는 1박2일 투쟁이 진행되었고, 2월 10일에는 박근혜 즉각 탄핵과 재벌해체 및 재벌 총수 구속을 요구하며, 강남-여의도-광화문을 행진하는 1박 2일 시위가 있었다. 그리고 2017년 1월 16일에는 블랙리스트에 속한 예술가들이 국가를 상대로 집단소송 벌여 461명의 예술가들이 손해배상 소송에 참여하였다. 그 어느 때보다도 예술인들이 직접민주주의의 최전선에 나선 것이다.

예술인 캠핑촌은 매주 ‘광장신문’을 발행한다. 토요일판으로 나오는 첫 번째 광장신문은 박근혜 대통령 하야 발표를 호외로 실었다. 물론 가상 기사이지만 잠시 시민들의 간절한 바람을 대변했다. 두 번째 신문은 박근혜 대통령의 전격 구속, 이재용 구속영장 청구 결정을 특종으로 삼았고 세 번째 신문은 탄핵 이후의 우리 사회 민주주의의 미래를 이야기 했다. 이 역시 민주주의와 사회정의의 회복을 바라는 시민들의 염원을 대변했다. 예술인 캠핑촌에서는 매주 토요일 밤, 촛불집회가 공식 마무리되는 시간에 ‘하야하 콘서트’를 개최하고 있다. 2016년 11월 17일-19일까지 3일간 15개 팀이 참여하여 박근혜 퇴진을 외쳤고, 11월 26일에는 전국 9개 도시에서 50여 개 팀이 동시다발로 참여하는 ‘하야하 공연’이 열렸





다. 크래시, 말로, 폰부스, 안녕바다, 노선택과 소울소스가 참여한 토요일 밤 광화문 공연은 메탈, 록, 재즈, 레게 사운드가 한 장소에서 하나의 목소리를 낸, 좀처럼 경험할 수 없는 감동의 순간이었다. 2017년 2월 11일부터는 박근혜의 즉각 탄핵을 외치는 뮤지션들의 3주간 공연이 이어졌다. 예술인 캠핑촌은 여기서 그치지 않고 매주 광장토론회를 열어 광장의 의미, 광장의 저항에 대해서 이야기하기 시작했다. “광장에서 혁명을 말하다”라는 주제로 아카데미도 개최했다. 예술인들이 힘을 모아 문체부의 문화행정 파탄을 풍자삼아, 우리만의 “궁핍현대미술광장”을 만들었고, 예술 검열에 저항하는 연극인들이 중심이 되어 “블랙텐트”를 만들어 연극과 춤과 영화와 공연을 올리기 시작했다.

광화문 예술인 캠핑촌은 어느새 예술의 공유지가 되었다. 광화문 캠핑촌에는 초라한 텐트이지만 예술인 레지던스가 있고, 수많은 뮤지션들이 참여한 “하야아 ” 무대가 있고, 촛불 시민의 열정과 분노를 담은 “궁핍현대미술광장”이 있고, 연극인들과 그 동료 예술인들이 만든 블랙텐트가 있다. 촛불시민들이 가장 많이 사진을 찍는 조형물인 ‘촛불탑’이 있으며, 광화문 광장에서 명물이 된 최병수 작가의 블랙리스트 면도날 조형물도 만날 수 있다. 박근혜-이재용-김기춘-조윤선 등 촛불 5적 피규어도 있다. 매일 많은 예술인들이 공연을 하고, 광장의 곳곳에는 커뮤니티 아트가 넘실댄다. 광화문 캠핑촌은 예술인들의 해방구가 되었다. 예술인 광화문 캠핑촌 노숙농성은 3월 4일자로 녀 달째를 맞는다. 광화문 캠핑촌 예술행동은 아마도 예술인들이 정치적 시국 사건에 참여한 최장기간 거리농성으로 한국 문화운동사에서 전무후무한 사건이 되었다. 문화운동이 가장 치열했던 1980년대도 이렇게 오랜 시간 동안 거리와 현장에서 정권의 권력에 맞서 싸운 적은 없었다. 광화문 캠핑촌은 예술행동의 역사적 사건, 예술적 커먼스 운동의 사건으로 기록될만하다. 그들은 과연 광장에서 무엇을 원하는 것일까?

6. 예술의 자율적 활동과 연합을 위한 매니페스토

캠핑촌 노숙농성 예술인들은 박근혜 퇴진만을 원하지 않는다. 비정규직 노동자가 없는 세상, 세월호 희생자들의 진상이 규명되는 그날을 위해 그들은 광화문광장의 최전선에 있다. 광화문 캠핑촌 예술인들, 블랙리스트 예술인들은 정권교체가 희망이지만 그것은 필요조건에 불과하다. 중요한 것은 충분조건이다. 그들은 정권교체가 되는 것을 넘어서 실제로 제대로 된 문화정책, 문화행정, 예술가들의 자유와 주권이 실질적으로 보장받는 세상을 원한다. 문화 관료와 정치인들이 문화의 주인이 아니라 시민과 예술가가 문화의 주인이자 주체가 되길 원한다. 총 누계집계로 1000만 명을 훌쩍 넘긴 전국의 촛불집회와 그 참여자들의 행동을 통해서 많은 사람들은 문화에서 표현의 자유, 사상의 자유, 집회 결사의 자유와 그 자유를 보장하는 평등이 얼마나 중요한지를 알았다. ‘박근혜 퇴진과 시민정부 구성을 위한 예술인행동위원회’의 광장토론회에서 발표한 천정환 교수의 아래의 발제문(‘촛불 시민항쟁의 문화정치: 다중적 주체성과 비폭력·합법주의’)은 이번 촛불항쟁에서 문화의 의미를 이렇게 말하고 있다.

- 1) 항쟁은 문화를 거쳐 촉발·전파된다. 미디어 기술과 도덕 감정이 항쟁의 교향곡을 합주한다.





대의 · 상징 · 언어 · 프레임 · 감정 · 이념 · 서사가 각종 미디어를 통해 행동을 촉발한다. 2008년 촛불부터 인터넷과 디지털미디어는 가장 중요한 조직자(네트워크)가 되었다. 또한 그 속성은 운동의 조직 방식 전체에 영향을 끼쳤다. SNS에서의 조직과 확산이 이번 항쟁의 큰 특징이다. 참가자들은 실시간으로 시위 참가에 대한 '소셜한 공감'을 끌어냈고, 거대 미디어가 잡아낼 수 없는 집회 · 시위의 세부를 중계했다. 광화문 인근에 결집한 미디어와 채널의 수는 참가자×N=(거의) 무한대였다. 이는 지배의 '송출량'을 압도해버렸다. 이는 언제나 버벅거려온 박근혜의 '베이비토크'를 풍자와 시국성명의 언어가 양과 질에서 압도한 현상과 비교될 수 있다. 2) 시위나 저항행동 자체만이 아니라 연설 · 토론회, 문학 · 음악 · 미술 · 공연 등 복합 · 종합적인 문화예술의 작용으로 광장 민주주의의 '현장'과 그 안에서 주체성이 구성된다. 투쟁의 문화화 · 축제화는 2000년대 이후 증대되었으며 이번 촛불항쟁에서도 두드러진 특징이다. 주류 언론은 '문화화'를 곧 촛불의 '비폭력 · 평화'와 등가로 놓고 촛불의 진행과정을 규정하거나 통제하려 했다. 지배의 프레임에 갇힌 '비폭력 · 평화'를 비판하면서 '문화화'를 비판하는 경우도 있었다. 그러나 광장의 문화는 단순한 수단이나 투쟁의 어떤 부산물 · 결과물이 아니다. 3) 운동 · 봉기 · 항쟁은 새로운 문화적 주체와 산물을 만들어내어 빠르고 큰 문화적 변화를 야기하고 가속화한다. 혁명의 문화는 개방적이고 자유주의적이며, 동시에 '당연히' 평등주의적이다. 그러나 아직 초기적이며 혁명의 급진화 · 내재화(습속과 사회세계 속에 스미게 하는 것)하지 않은 단계에 있는 2016년 촛불의 문화적 효과가 무엇일지 짐작하기 어렵다. 87년 7-9월 노동자대투쟁이 그랬듯, 촛불이 어떤 사회개혁의 요구와 접속하여 불길이 될지, 아직은 미지수다. 그러나 반드시 그래야 한다.

천정환의 언급은 문화가 촛불항쟁의 플랫폼이고, 투쟁의 현장화, 축제화를 만들었고, 그런 점에서 문화가 항쟁의 수단이나 부산물로 보아서는 안 되지만, 그러한 개방적인 문화항쟁이 앞으로 어떤 사회개혁으로 이어질지는 앞으로 눈여겨 볼 대목이라고 말한다. 예술검열, 블랙리스트에 저항하며 예술인 시국선언과 광화문 예술인 캠핑촌을 차린 예술가들은 블랙리스트에 대한 철저한 진상규명과 책임자 처벌을 원하며 이번 촛불항쟁을 통해 시민들과 예술인들의 세상이 근본적으로 바뀌기를 희망하고 있다. 그렇다면 시민혁명을 위한 공화국의 문화정체성을 어떻게 구성되어야 할까?

작금의 블랙리스트 사태에 예술인들이 분노하는 가장 큰 이유는 국가-통치자-권력이 예술을 대하는 태도 때문이다. 예술의 비판적 표현 행위를 정치적으로 의심하거나, 정치적인 목표를 실현하기 위한 음모술로 보려거나 통치자의 심리를 불편하게 만드는 예술을 예술로 인정하지 않는다. 예술가들을 지원금이라는 기준으로 배제시키거나 포함시키려 하고, 그것을 당연시한다. 블랙리스트 작성에 주도적으로 참여한 박근혜-김기춘-조운선은 영화 <변호인>이나 <광해>가 좌편향 되었다고 말하지만 정작 그것을 좌편향적으로 보려는 시각 자체가 매우 편향적이라는 것을 모른다. 그들은 오로지 자신들의 기준으로 좌편향적인 예술을 임의적으로 해석하고 판단하고 있고, 그 해석과 판단이 매우 편향적이며 정치적이라는 것을 망각하고 있는 것이다. 정치적으로 편향적인 것은 예술가가 아니라 블랙리스트 그 자체이다.





마지막 말, 즉 “정치적으로 편향적인 것은 예술가가 아니라 블랙리스트 그 자체이다”라는 말이 정당성을 얻기 위해서는 두 가지 전제가 먼저 정당성을 얻어야 한다. 첫째 예술가들이 완전하게 자율적이어야 한다. 두 번째 예술가들이 원하는 것은 돈이 아니라 표현의 자유라는 점이다.

예술가들의 모든 행위는 정치적이며, 정치적일 수밖에 없다. 예술가들은 정치적으로 어떤 의견과 관점을 가지고 있고, 그것을 자신의 작품에 반영한다. 보수적이든 진보적이든 예술가들과 그 작품은 정치적 관점을 견지한다. 예술의 정치성은 창작물이 정치적인 것에 관한 말을 하고 있기 때문에 그런 것이 아니다. 예술의 정치성은 그것이 사회적 관계 속에서 존재하는 한 정치적인 해석의 대상이 될 수밖에 없다. 예술과 예술가들이 완전히 자율적이기 위해서는 이러한 전제들을 먼저 인정해야 한다. 이러한 전제가 이해되지 않는다면 특정한 예술적 표현과 예술가들만을 정치적으로 보려는 ‘정치적’ 행위가 생겨난다.

블랙리스트 예술가들이 분노하는 근본적인 이유가 자신이 정치적인 이유로 지원에서 배제되어 돈을 받지 못해서였을까? 물론 그런 생각으로부터 완전하게 자유로울 수는 없다. 그러나 정작 중요한 이유는 자신과 자신의 예술적 행위를 돈으로 환원하려는 권력의 생각 때문이다. 그것은 비단 박근혜 정부만 해당되는 것은 아니다. 앞으로 어떤 진영이 대권을 잡더라도 예술과 예술가를 대하는 태도의 가이드라인을 “예산 지원”으로 설정한다면 그 태도는 지금의 상황과 크게 다르지 않을 것이다.

그래서 국가문화정책의 관점에서는 예술인들의 표현의 자유를 가장 중요한 가치로 삼아야 하고, 예술인들의 지원을 담당하는 문체부 산하기관에 대한 자율적인 지원 체계의 새로운 모델을 만들어야 한다. 가령 예술인들의 창작 지원기관인 ‘한국문화예술위원회’, ‘예술경영지원센터’의 기관장 선임과 운영을 예술인들의 자발적인 의사와 요구에 의해서 결정해야 하고, 위로부터 군림하는 관료주의의 폐해를 막기 위해 기관운영의 완전한 독립을 위한 제도적 장치와 선언이 필요하다. 또한 예술인들의 생활 환경을 지원하는 예술인복지재단이나 예술인들의 예술교육을 지원해주는 한국문화예술교육진흥원의 운영 역시 예술인들의 자율적인 활동을 ‘지원의 틀’로 가두려 하지 말고, 오히려 그 영역과 폭을 넓혀 줄 수 있는 개방적인 관점이 견지되어야 한다. 예술인들의 자율적인 창작활동의 폭을 넓히기 위해 예술인들의 예술인 스스로 자율적으로 운영하고 관리할 수 있는 예술인 창작의 자율공간들이 많이 확보되어야 한다. 결론적으로 예술인들의 창작과 생활의 자율적 활동을 위해 아래와 같은 대안들이 구체적으로 마련되어야 한다.

그런 점에서 블랙리스트 사태를 넘어서 예술인들의 자율적인 활동과 연합을 위한 환경을 마련하기 위해서 1) 블랙리스트 사태 진상규명과 예술 검열 시행 부역자를 기록하는 보고서 작성, 2) 예술인들의 표현의 자유 완전 보장을 위한 선언, 3) 한국문화예술위원회, 영화진흥위원회, 예술경영지원센터 등 산하기관 운영의 독립과 예술인 자치권 보장, 4) 예술인 창작환경과 활동의 자율적 보장을 위한 예술인복지재단, 한국문화예술교육진흥원, 지역문화재단의 지원 및 운영개혁, 5) 예술인들의 자치 문화공간(아티





스트 “크리에이티브 커먼스”)의 보장과 확대를 위한 예술행동과 문화정책의 비판적이고 생산적인 개입활동이 이루어져야 할 것이다.

7. 직접 민주주의 정치를 위한 ‘예술-시민행동’의 연대

2008년과 2017년 촛불집회에서 우리는 아주 다양한 시민주체들의 다양한 목소리를 들을 수 있었다. 민주주의를 향한 시민 주체들의 직접적인 행동은 새로운 사회를 꿈꾸는 자들의 희망을 대변했다. 그것은 우리 스스로 새로운 세상을 만들 수 있다는 직접행동에 대한 믿음이다. 그러나 “대중이 거리로 나와 스스로 외치고 발언하는 행동은 직접민주주의의 계기일 수는 있지만, 그것 자체로 직접 민주주의가 될 수는 없다”(백승욱, 2009:44-5)는 지적대로 대중들의 직접 행동의 경험들이 곧바로 직접 민주주의의 정치를 보장하지는 않는다. 우리는 1848년 프랑스 혁명을 통해서 노동자들의 직접 투쟁이 대의제 공화국으로의 귀결을 목도한 바 있다.

탄핵 이후 제도 정치권이 할 수 있는 일은 현재의 판결을 기다리는 것, 그리고 각 정당과 정파들이 차기 대권구도를 짜는 것이다. 현재의 판결도 국민의 승리, 정치의 정의를 수호하는 목적이라기보다는 대권을 잡기 위한 명분으로 사용하는 데 그칠지 모르겠다. 정치권은 국회의 압도적 탄핵 가결이 모두 국민들의 엄중한 뜻을 받는 것이라고 하지만, 그것은 어디까지나 박근혜 탄핵이라는 정치적 과정에서만 한정된 말이다. 오히려 정치권의 이후의 움직임들은 촛불의 민심을 집권이라는 최종 텍스트의 레퍼런스 정도로 삼으려는 태도로 돌변할 것이다. 탄핵 이후, 특히 대선 국면에서는 아마도 정치가 민심을 수렴하기보다는, 정치가 민심을 당파적으로 이용하는 방향으로 전환할 것이다. 여기서 마르크스가 『루이 보나파르트의 브뤼메르 18일』에서 프랑스 1848 혁명의 반동의 결과로, 통치 권력의 왜곡된 현실을 언급한 부분을 인용해 보자.

이렇게 헌법은 대통령에게 실질적인 권력을 부여해주었다면, 의회에서는 도덕적 권력을 확보해 주었다. 대통령 선출행위는 주권적 인민이 4년마다 한번 씩 하는 트럼프 놀이다. 선거에 의해 선출된 의회는 국민과 형이상학적 관계를 유지하고 있지만, 대통령은 국민과 개인적 관계를 지닌다. 사실 의회는 개별적 대표자들을 통해 국민정신의 다양한 측면을 나타내지만 대통령 안에서는 국민정신 그 자체의 현신을 발견한다. 의회와 달리, 대통령은 일종의 신권을 보유하고 있다. 한마디로 그는 인민의 은총을 받은 대통령인 것이다. 이상과 같은 것이 1848년의 헌법이었다. 이 헌법은 1851년 12월 2일, 머리에 의해 무너진 것이 아니라 모자가 단지 한번 스쳐지나가는 것만으로도 붕괴하기에 충분했다. 그 모자는 다른 아닌 나폴레옹의 삼각 모자였다. 곧 헌법은 어머니의 태내에 있을 때부터 인민에게 겨누어진 총검에 의해 보호받았으며, 총검에 의해서만 세상에 나올 수 있었다는 점이다. 이 “존경할만한 공화파들”의 선조들은 그들의 상징인 삼색기를 유럽 전체에 전파했다. 그들은 차례로 또 하나의 발명품을 만들어냈다. 그것은 저절로 전 유럽대륙을 여행했으며, 한층 새





로워진 예정을 가지고 프랑스에 돌아와서는 프랑스 행정구역의 절반 이상에서 자연스러운 것이었다. 그것은 바로 계엄령이었다(칼 마르크스, 2012)

마르크스의 『루이 보나파르트의 브뤼메르 18일』은 1848년 프랑스 노동자 계급 혁명에 의해 정초된 헌법이 대통령의 일방적 권한에 의해 어떻게 무력화되는지를 잘 포착하고 있다. 노동자들이 혁명을 통해 그토록 원했던 것이 만인의 투표권이었지만, 인민의 투표로 결정된 의회는 인민을 대변하지 못하고, 인민의 은총을 받은 대통령이 행사했던 권한은 오로지 헌법 파괴, 의회 해산이었다. 인민 위에 군림하는 의회, 의회 위에 군림하는 대통령, 이것이 노동자들이 피를 흘리며 원했던 민주주의는 아니었을 것이다. 인민을 기만한 부르주아 공화파의 기만적인 처세와 인민이 호명한 루이보나파르트의 기만과 독재술의 관계를 잊어서는 안 될 것이다. 헌법을 단순히 무력화시킨 나폴레옹의 독재 술을 예리하게 분석한 마르크스의 이 책에서 우리는 대선을 앞두고 있는 제도 정치, 의회정치의 어두운 거울을 보여주는 듯하다.

물론 이런 사태는 일어나지 않아야 한다. 많은 사람들이 촛불로 시작된 시민혁명, 혹은 명예혁명의 결과가 고작 전제군주 나폴레옹1세의 조카인 루이 보나파르트의 등극과 같은 비극이 되어서는 안 되겠다. 유신체제를 형식적으로 종식시킬 수 있는 정권교체, 죽 썰서 개에게 주는 정치적 반동을 제어하는 것의 의미를 완전히 부정할 수는 없을 것이다. 그러나 그것보다 더 중요한 것을 시민들은 원한다. 그것이 무엇일까?

표상과 대의제를 넘어서는 민주주의 정치를 위해 첫째, 가장 중요한 것은 세월호 사건의 진상규명이 무엇보다도 중요하다. 세월호 재난은 한국 사회의 근대적 발전주의의 모든 모순이 응축된 것이라는 점에서 그 진상규명은 민주주의의 정치를 바로 세우는 데 있어 결정적이다. 세월호 재난과 그 재난을 더 끔찍하게 만든 통치의 재난 안에는 유신 체제의 유령의 모든 사이버 주술이 압축되어 있다. 이는 재난의 진실을 규명하는 것이자 국가와 권력의 존재를 묻는 것이기도 하다. 세월호 재난의 진상규명을 통해 안전 사회와 생명 존중의 사회의 가치를 중시하고, 국가의 통치적 장치들의 전복을 요청함으로써 대의 정치와 전제군주적 정치의 한계를 넘어 21세기 생태적 문화사회로 이행할 수 있다.

둘째, 모든 사람들이 평등하고 공평하게 살 수 있는 법적, 정치적, 사회적, 문화적 체제의 구성이다. 그렇게 하기 위해서는 먼저 재벌의 해체, 친일과 청산, 기득권의 박탈에 대한 분명한 정치적 프로그램이 필요하다. 법적, 제도적 강제에 의한 재벌의 지배구조를 해체하고, 하청 노동자, 비정규직 노동자의 노동권의 복원과 학벌과 인맥 지연이 적폐를 위한 사회개조 프로그램이 시작되어야 한다. “박근혜 정치의 청산과 새로운 사회의 구성을 위한 맹아가 만들어져야 한다. 신자유주의에 입각한 효율성 추구가 기업과 정권의 카르텔을 형성하게 만들었고 시민들의 삶을 위기에 빠뜨렸는지를 드러내야 한다. 우리에게 신자유주의를 넘어서는 사회적 가치 형성이 중요하다. 세월호참사로부터 확인된 생명무시, 청년들에게 헬조선을 선사한 경쟁과 위계, 그리고 모든 것을 개인책임으로 돌리는 각자도생 논리를 뛰어





넘어, 생명과 개인에 대한 존중, 기업과 권력에 대한 사회적 통제와 책임, 그리고 공동체성 확보라는 원칙을 다시 세워야 한다.”(김혜진, 2016:16)

셋째, 시민정부의 수립이다. 국가 권력의 제도적 정당정치에 한국 사회의 미래를 맡기지 말고, 직접 민주주의와 시민 참여정치의 장을 확대할 수 있는 ‘정당-시민’ 정치의 연합 정부를 구성할 수 있는 대안에 대해 논의해야 한다. “이처럼 시민이 광화문만이 아니라 각 마을, 공장, 학교에 공정하고 공평한 공공영역을 확보하고 이를 바탕으로 공론을 모으고 시민 각자가 주체가 되는 시민위원회를 구성하자. 그동안 수탈당하고 억압당한 이들이 적(노동)·녹(환경)·보(여성 및 소수자) 동맹을 맺어 지배동맹체에 맞서는 시스템을 정치의 장, 경제의 장, 사회문화의 장에 건설한다. 이를 더 큰 단위로 확대하며 시민의 회와 시민정부를 구성한다. ‘뭉 없는 자의 민주제’를 실시하여, 각 위원회의 위원들이나 의원들의 일정 부분은 선출하지 않고 추천으로 한다.”(이도흠, 2016:13) 주장은 시민 정부 수립의 단초를 제공해준다.

마지막으로 청년세대를 위한 대안사회의 실질적인 내용들에 대한 대화적 상상력이 필요하다. 헬조선 극복하는 사회, 여성혐오의 자명성을 넘어서는 사회, 학력과 배경의 결정으로부터 자유로운 사회, 다양한 사회적 주체들이 공유하고 공존하는 사회를 위해 촛불의 민주주의 정치는 여전히 급진적 상상력을 필요로 한다.





[발표 6]

블랙리스트 사태와 예술인의 지위 상상력 없는 나라의 예술인들

장 지 연 문화문제대응모임 공동대표

1

흔히들 문화예술은 삶의 필수적 요소로 공공재에 해당한다고 말한다. 이러한 개념은 의료·주거·교통·교육 등 사회적 필수 재화만을 공공재로 보던 전통적인 시각에서 한 발 나아가 문화예술에 대한 지원방식이 그 사회 구성원을 삶의 질을 판단하는 기준이 된다는 21세기적 시각에 의한 것이다.

1948년 12월 10일 UN총회에서 채택한 《세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)》의 제 27조에는,

- 1) 모든 사람은 자유롭게 공동체의 문화생활에 자유롭게 참여하고 예술을 감상하며, 과학의 진전과 그 혜택을 향유할 권리를 가진다.
- 2) 모든 사람은 자신이 창조한 모든 과학적, 문학적, 예술적 창작물에서 생기는 정신적, 물질적 이익을 보호받을 권리를 가진다.

라고 명시하여 문화생활을 교육 등과 같이 인간이 향유해야 할 하나의 권리로 보았다.

2

이러한 개념에 기반하여 유네스코는 1980년 10월 27일 제 21차 총회에서 《예술가의 지위에 관한 권고(Recommendation connecting the Status of the Artist)》를 채택하기에 이른다.

이 문서에 의하면 예술은 -가장 완벽하고도 광범위하게 정의할 경우- 생활의 필요불가결한 한 부분이고 또한 한 부분이 되어야 하며 따라서 예술적 표현의 자유를 조장시켜 주는 분위기뿐만 아니라 이러한 창조적 재능의 표출을 용이하게 해주는 물질적 여건을 조성하고 지속할 수 있도록 도와주는 것이야말로 필요하고도 적절한 것이라는 점을 “해당 정부가” 인식해야 한다.





또한 예술가는 사회생활과 사회진보에서 중요한 역할을 수행하며, 그에게는 사회의 발전에 기여할 기회를 당연히 부여해야 하고 또한 다른 시민들과 마찬가지로 그 안에서 맡은 바 책임을 다할 수 있는 기회를 주는 한편, 예술가의 창조적 영감과 표현의 자유를 보존해 주어야 한다는 것을 “해당 정부가” 고려하고, 더 나아가 사회의 문화적, 기술적, 경제적, 사회적, 정치적 발전은 예술가의 지위에 영향을 미치고 따라서 전 세계의 사회적 진보를 고려하여 예술가의 지위를 고찰해볼 필요가 있다는 점은 “해당 정부는” 인식할 필요가 있다.

예술가란 예술작품을 창작하거나 독창적으로 표현하거나 혹은 이를 재창조하는 사람, 자신의 예술적 창작을 자기 생활의 본질적인 부분으로 생각하는 사람, 이러한 방법으로 예술과 문화의 발전에 이바지하는 사람, 고용되어 있거나 어떤 협회에 관계하고 있는지의 여부와는 관계없이 예술가로 인정받을 수 있거나 인정받기를 요청하는 모든 사람을 의미한다.

지위라는 용어는 한 사회에서 예술가에게 요청되는 역할에 따르는 중요성을 기초로 앞에서 정의된 예술가에게 주어지는 존중을 의미하며, 다른 한편으로는 정신적, 경제적, 사회적 제 권리를 포함하여, 특히 예술가가 당연히 누려야 하는 소득과 사회보장과 관계되는 제 자유와 권리에 대한 인정을 의미한다.

유네스코 《예술가의 지위에 관한 권고》만 놓고 보자면, 예술가의 지위란 한 사회가 예술가를 사회생활과 사회진보에서 중요한 역할을 수행하고 사회의 발전에 기여할 책임을 지는 것으로 보고 존중하며 그들의 자유와 권리에 대해 인정해주는 것을 의미한다고 할 수 있다.

3

나는 묻고 싶다. 꺾바퀴에 문신으로 새길 수도 있을 만큼 자주 그리고 많이 들어왔던, 유네스코가 권고했다던 예술가의 지위란 게 우리 사회에 과연 존재하기는 하는 걸까. 문화예술계 블랙리스트를 논해야 하는 지금 이 시점에서, 지도상에는 없는 나라-유토피아에서나 활동할 것 같은 저 예술가들이 과연 우리를 지칭하는 게 맞는 걸까.

오늘날 문화예술지원은 대부분의 국가에서 시행하는 매우 보편적인 정책이 되었다. 문화예술을 지원해야 하는 가장 근본적인 이유로 많은 이들이 ‘공공재로서의 시장실패’를 꼽는다. 이 때문에 대부분의 국가에서는 다양한 지원정책을 통해 예술진흥과 보호, 육성에 많은 정책적 노력을 기울인다. 왜? 예술은 공공재이나, 시장실패의 가능성이 매우 높으므로 정부에서 적극적으로 보호, 육성해야하니까.

이 논리를 뒤집어 보면, ‘공공재로서의 시장실패’를 기반으로 하는 문화예술지원정책은 예술이 제 아무리 공공재라고 외쳐봤자 정부의 지원이 없다면 아사하고 말 거라는 정치인들과 행정가들의 오만함





이 개입할 여지가 높다.

박근혜 정부에 있어, 예술인이란 사회생활과 사회진보에서 중요한 역할을 하기는커녕 정부의 나아갈 길에 사사건건 트집을 잡고 불평과 비판을 늘어놓는 걸림돌에 불과했다. 김기춘 전 실장이 영장심사에서 “좌파 예술인이나 단체에 대한 정부 지원을 줄이는 일은, 문체부 장관이 당연히 할 수 있는 일이라고 생각했다”고 주장한 일이나, 청와대 회의에서 “중북세력이 문화계를 15년간 장악했다. CJ와 현대백화점 등 재벌도 줄을 서고 있다. 정권 초기에 사정을 서둘러야 한다. 이것은 비정상의 정상화를 위해 무엇보다 중요한 국정과제다”라며 ‘한국을 적대시하는 세력이 문화계를 장악하고 있으니 국정의 정상화를 위해 같이 노력하자’는 취지²⁾로 했다는 발언은 이를 여실히 보여준다.

비단 김기춘의 발언만이 아니라 예술인을 보편이 아닌 ‘특수한’ 복지의 대상으로 분리·환원하고, 예술인강사를 ‘파견’ 인력으로 보고 기본적인 노동권리를 보장하지 않을 방법을 백방으로 간구하는 지금의 문화예술정책 역시 이런 행정가의 오만한 시선에서 자유로울 수 없다.

4

많은 언론을 통해 문화예술계 블랙리스트가 세월호 사태 이후에 본격적으로 체계를 잡아가기 시작했다는 사실이 알려졌다. 세월호 사태를 겪으며 국가의 무능함에 실망하고 분노하고 슬피한 많은 예술인들은 이중의 편견 속에 갇혔다. 하나는 김기춘 전 실장처럼 ‘한국을 -이들이 말하는 한국은 곧 박근혜 정부다- 적대시하는’ 세력이라는 편견과 다른 하나는 내 삶도 고단한데 ‘이제 좀 그만 했으면 좋겠다’는 소박한 이기심에서 비롯된 편견이다.

예술은 일상적으로 사용하는 언어로는 다 표현할 수 없는 그 무엇을 표현하는 행위이다. 미술과 음악과 연극은 고유의 언어를 가지고 있고, 짐짓 일상어와 유사해 보이는 문학 역시 일반적인 언어 행위가 포착하지 못하는 지점을 언어로 표현해내기 위해 애를 쓴다. 예술이 각자의 언어를 갖고 있는 이유는 우리의 삶이 일상어로는 표현할 수 없는 어떤 지점들을 갖고 있기 때문이다. 그것이 슬픔이든, 기쁨이든 형언할 수 없는 지점들은 늘 있어왔다.

형언 불가능한 것들이 예술의 외연을 입고 표현되기 시작하는 순간, 인간은 예술행위 속에서 한나 아렌트(Hannah Arendt)가 말한 탄생성(natality)을 경험한다. 예술행위는 공동의 세계를 열고 타인들이 그 세계에 반응하고 참여하도록 유도함으로써 공적 영역에서 무언가를 시작할 수 있도록 해준다. 이것이

1) 동아일보(2017년 1월 23일).

2) 연합뉴스(2017년 2월 28일).





바로 인간이 갖는 창의성의 특징이다.

예술은 행위자와 관람자, 혹은 관람자와 관람자 간의 끊임없는 대화를 가능케 한다. 가령 세월호 사태를 소재로 하는 연극을 보며 여전히 눈물을 흘리는 관객과 이제는 좀 그만 했으면 좋겠다고 한숨을 내쉬는 관객 사이 발생하는 차이 역시 하나의 사회적 대화이다. 국가적 재난 앞에서 서로 다른 태도를 확인하고 나와 네가 다른 이유를 찾고, 그 가운데 해법을 모색하는 것이 사회적 대화와 통합을 위한 노력이 아니고 무엇이겠는가.

5

박근혜 정부는 문화예술계 블랙리스트를 통해 이러한 사회적 대화를 모두 사전에 차단하려 했다. 갈등은 대화의 부재에서 비롯된다. 대화 속에서 서로를 이해할 수 없는 지점에 이르렀으나, 상대를 이해하고자 노력할 때, 인간은 최대한의 상상력을 발휘하게 된다. 타인을 이해한다는 것은 일반적으로 자기 자신의 입장에서 타인을 이해하는 것으로 자기의 경험과 상상력의 범주를 벗어날 수 없다고 인식되지만, 예술경험은 이러한 타인에 대한 인식 지평을 넓혀준다.

마사 누스바움(Martha C. Nussbaum)은 예술경험으로부터 우리가 인간 내면의 깊이에 대해 인식하게 되고 이로써 타인과 상호작용할 때 그들의 내면을 존중할 수 있게 된다고 보았다. 현대 세계와 같이 다층적 성격의 복잡한 세계에 대면하기 위해 우리에게 필요한 능력은 바로 “자기 자신이 다른 이의 입장에 있다면 사태가 어떠할지 생각할 줄 아는 능력, 그 사람의 이야기를 지적으로 읽을 수 있는 능력, 그러한 위치에 처한 이라면 가질지 모르는 감정·소망·욕구를 이해하는 능력”이라고 말하며, 이를 ‘서사적 상상력’이라 불렀다.

서사적 상상력의 특징은 예술경험에서 일어나는 인식활동이 단순히 감성적인 영역에 치우친 것이 아니라는 점을 보여주며, 일어나지 않은 일이나 경험하지 않은 것을 예상하고 읽어내고 이해하는 것을 요구하는 지적인 활동을 포함한다.

또한 예술활동은 도덕적 상상력을 추동하는데, 이는 삶의 조건과 역경을 이해해서 공감하는 능력이자 인간 행위의 모순적 속성을 이해하는 능력, 즉 인간의 의무와 가치에 감춰진 모순을 파악하는 능력을 의미한다. 예술경험을 통해 우리는 그 동안 느끼지 못했던 감정이나 투박하게 느꼈던 감정을 예술가가 세상을 바라보는 섬세한 지각 방식과 그것을 감각적으로 구성하는 형식에 의해 새롭게 느끼게 하면서, 각자에게 느껴진 새로운 감정이 스스로에게 무엇을 의미하는 것인지 되돌아보는 과정을 요구한다. 보통의 경우 사회적 관계에서 주어진 의무를 다하는 것으로 우리의 도덕적 행위를 제한시키고 이것으로 인간으로서의 본분을 다했다고 생각하는 경향이 있으나, 오늘날과 같이 다원화되고 복잡한 사회에서는 이것만





으로 도덕적 의무를 규정하기도 어렵거니와 이 의무에 충실한 것만으로는 일상을 살아가면서 중요한 의 사결정을 내릴 때 겪게 되는 윤리적 갈등이나 딜레마를 해결하기 어렵다. 도덕적 상상력은 우리의 품성 에 대한 새로운 차원, 타인과 맺는 관계의 방향, 나아가 사회적 조직의 새로운 형태를 상상하도록 해준다.

예술활동은 타인에 대한 이해 이전에 우리 각자의 감정과 신체적 현존을 끊임없이 경험함으로써 인 간성을 재발견하게 해주며 이를 통해 자신과 새로운 관계를 정립할 수 있게 해준다. 자신과의 새로운 관계(intra-personal relation) 즉 자기 존중 혹은 존엄의 회복이 정치적으로 중요한 이유는 타자에게서 도 내가 내 안에서 발견한 것과 같은 내적 에너지가 있음을 알아채게 하고 또 인정하게 하여, 결국 타인 을 존중하게 되는 기반으로 자리 잡을 수 있게 때문이다. 시민권이 사회에 제대로 뿌리내릴 수 있도록 하는 방법은 나 자신의 주체성, 주인의식뿐만 아니라 타인의 주체성을 이해함으로써 가능하다. 이것은 예술활동이 갖는 상상력과 창의성의 핵심이다.³⁾

6

문화예술계 블랙리스트는 박근혜 정부와 다른 의견을 가진 예술인들의 표현의 자유를 억압한 사건 이다. 권력자들이 택한 방식은 유신 시절과 같은 공권력의 동원이 아닌, 예술인 개개인을 지원사업에 서 배제하여 ‘경제를 신음하게’ 하는 것이었다. 권력자들은 문화예술의 시장실패를 악용하여 예술창작 의 물질적 토대를 제거하려 했다.

이러한 방식은 예술인들에게 좌절감과 동시에 심한 모멸감을 안겨주었는데, 여전히 예술은 경제활 동과는 다른 고귀한 무엇, 일상의 구차함을 넘어서는 고결한 무엇, 그리고 삶과 죽음의 경계를 초월한 절대적인 무엇으로 인식되는 경향이 있기 때문이다. 적게는 몇 백만 원에서 많게는 몇 십억에 이르는 정부 지원사업에서 탈락해서 예술행위를 지속할 수 없다는 현실 자체가 아마 많은 예술인들에게 고민 을 안겨주었으리라 생각된다.

예술은 삶을 떠나서는 존재할 수 없다. 인간이 생을 영위하는 데는 물질적·경제적 토대가 필요하다. 아리스토텔레스도 『정치학』에서 경제는 사람이 사람답게 살기 위해 물질을 둘러싼 관계가 어떠해야 하느냐를 연구하는 것이라고 하지 않았다. 예술인은 예술인답게 살 수 있는 권리를 한 사람의 시민으로서 국가에 요구할 수 있고, 그 가운데는 자본과는 다른 의미의 ‘경제’ 문제도 포함되어 있다.

나는 예술인들이 창작행위의 물질 토대를 지원 받는 데, 나아가서는 침해당한 자신의 권리를 보상받

3) 이 단락은 곽덕주(2016), 「예술: 자기존중의 회복을 위한 시민의 권리」를 참조하여 작성하였음.





는 데 더 당당해졌으면 좋겠다. 개인적으로 친분이 있는 공연 프로듀서가 국가를 상대로 하는 손해배상청구소송 참여 여부를 놓고 고심하는 동안에도, 제주 강정마을은 국가가 강정 주민에게 청구한 수십억 원의 구상권 문제로 신음하고 있었다. 삶의 물적 토대를 흔들어 놓는 것은 자본을 쥔 자가 가난한 자에게 가할 수 있는 가장 잔인한 방식의, 보이지 않는 고문이다. 하물며 국가는 자본가가 아닌 데도 마치 국민의 세금으로 이루어진 국고가 사적인 자본인 것처럼 문화예술계 블랙리스트를 만들어 마음대로 쥐고 흔들려 하지 않았다.

7

문화융성으로 거창하게 포장했지만, 결국 박근혜 정부가 추구한 문화예술은 이기적인 자본의 독점 창구, 말 그대로 ‘게이트’ 역할에 지나지 않았다. 예술적 상상력을 통한 타인에 대한 이해는 사전에 차단됐고, 예술행위와 감상을 통한 사회적 대화는 단절됐으며, 나와 타인의 주체성을 재발견하게 해주는 창의성은 온데간데없이 사라지고 창의성은 외화를 벌어들여오는 상품으로 발현됐을 때만 환호 받았다.

이번 토론회에서 담당하게 된 주제 ‘블랙리스트 사태와 예술인의 지위’를 맞이하며, 내가 선택할 수 있는 발제의 방법은 꽤 많았다. 예술인의 지위가 어떤 식으로 변화되어 왔으며 블랙리스트 사태가 얼마나 케케묵은 방식인지 논증할 수 있는 다양한 방법을 뒤로 하고 이런 글을 쓴 이유는 40년이 다 돼가는 저 《예술가의 지위에 관한 권고(Recommendation connecting the Status of the Artist)》가 왜 우리 사회에서는 아직도 통용되지 않는가에 대한 강한 의문 때문이었다. (그리고 이러한 예술인의 지위를 법으로 명시할 수 있을 정도의 사회적 이해와 합의에 도달했는가 대한 회의 때문이기도 했다.)

우리 사회는 예술인들의 이런 사회적 지위를 인정하고 존중하고 있는가. 아직도 우리는 ‘문화의 민주화’ 관점에서 문화예술정책을 바라보고 고급문화의 향유 경험을 늘리는 데만 치중하고 있지 않은가, ‘문화민주주의’가 추구하는 아마추어리즘에서 촉발될 수 있는 사회적 역동성을 ‘작품성’이라는 잣대로 재단하고 있지 않은가. 우리 사회는 문화정책에 있어 국가를 두 가지 역할, 즉 개별 예술가 및 단체에 대한 ‘후원자’로서의 역할과 예술작품의 생산과 분배에 대한 ‘규제자’로서의 역할로만 규정했었던 16-17세기 프랑스 절대왕정시대에서 과연 몇 발자국이나 더 나가 있는 걸까. 상상력 없는 나라에서 예술인들이 존중 받을 수 있는 지위란 것이 있기는 한 걸까.

앞서 말했듯 문화예술은 민주사회의 시민으로서의 주체성을 발견하게 하는 창의성, 그리고 창의성에 기반을 이루는 상상력을 체험하게 한다. 예술인이 사회생활과 사회진보에서 중요한 역할을 수행한다는 것이 이런 의미에서다.

어떤 예술인들은 세월호 사태와 같은 ‘예외상태’와 사회적으로 소외되고 배제된 ‘잉여상태’에 더욱 예





민하게 반응하기도 하는데, 이는 ‘예외’와 ‘잉여’가 사실은 그 사회의 본질이기 때문이다. 다시 말해 가장 아프고 취약한 지점이 바로 우리 사회의 핵심이고, 예술인들은 이를 예민하게 감지하고 상상해 자신만의 창의적 언어로 사회의 장애 끌어내 대화를 요구한다.

예술이 제기한 문제를 사회적 대화를 통해 해결하거나 치유해하는 과정이 진보라면, 우리 사회는 과연 얼마나 진보적인가.





블랙리스트 문제의 법적 제도적 개선방안 모색 토론회

일시 _ 2017년 3월 8일 수요일 오후2시

장소 _ 국회 의원회관 제2세미나실

공동주최 _ 도종환 국회의원, 송기석 국회의원, 노회찬 국회의원
박근혜퇴진과 시민정부 구성을 위한 예술행동위원회,
민주사회를 위한 변호사 모임, 참여연대

