



제 417회 국회(임시회)
제1차 문화체육관광위원회

문화예술계 블랙리스트 사태의 진상조사와 재발 방지 및 피해자 권리보장을 위한 특별법안

검 토 보 고

■ 김재원의원 대표발의(의안번호 제2202109호)

2024. 8.

문화체육관광위원회

수석전문위원 김원모

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	4
1. 총괄적 검토	4
가. 문화예술계 블랙리스트 사태의 경과	4
나. 제정안의 필요성	6
다. 제정안의 구성체계	8
2. 조문별 검토	10
가. 제명 및 총칙	10
나. 문화예술계 블랙리스트 사태 조사위원회의 구성·운영	18
다. 진상규명조사	26
라. 피해자 지원 등	31
마. 보칙 및 벌칙	37

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 김재원의원 등 46인

나. 발 의 일 : 2024. 7. 22.

다. 회 부 일 : 2024. 7. 23.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

대한민국 문화예술분야에서는 국가기관 등에 의하여 정치적인 이유로 특정한 예술인 또는 예술단체에 대한 차별적인 행위가 이루어졌던 바 있음(이하 “블랙리스트 사태”라 함). 이로 인하여 많은 예술인과 예술단체들은 경제적, 정신적 피해를 입었으며, 창작의 자유의 제약과 더불어 예술활동에 위협을 느꼈음.

이념적 기준으로 예술인을 차별하고 억압하는 행위는 민주주의의 근간을 흔들고 표현의 자유를 심각하게 침해하는 행위로 이와 같은 사태가 재발되지 않도록 할 필요가 있음. 또한, 우리 사회는 블랙리스트 사태로 인한 피해자들의 아픔을 치유하고 이를 기억하여 앞으로는 예술 창작의 자유와 표현의 자유가 보호받고 모든 예술인들이 평등하게 활동할 수 있는 환경을 조성해 나갈 필요가 있음.

위와 같은 이유로 블랙리스트 사태에 대한 진상규명과 피해를 입은 예술인과 예술단체의 피해구제, 명예회복 및 유사한 사건의 재발방지

를 위한 법률을 제정하려는 것임. 이 법률을 통해 정의롭고 공정한 문화예술 환경을 구축하고, 예술인들의 권익을 보호하며, 대한민국의 민주주의와 표현의 자유를 수호하고자 함.

주요내용

가. 이 법은 문화예술계 블랙리스트 사태의 진상을 조사하고 재발 방지하기 위한 제도를 마련하며 피해자를 지원함으로써 문화·예술인의 자유를 보장하는 것을 목적으로 함(안 제1조).

나. 문화예술계 블랙리스트 사태를 국가기관, 지방자치단체, 공공기관 등이 법·제도·정책·프로그램·행정 등의 수단 또는 강요·회유 등의 수단을 동원하여, 정부에 비판적이거나 정치적 견해가 다른 문화예술인을 사찰·감시·검열·배제·통제·차별하는 등의 행위를 통하여 문화·예술인의 자유를 침해한 사건들로 정의함(안 제2조).

다. 위원회를 20명 이하의 위원으로 구성하고, 위원은 문화예술계 블랙리스트 사태와 관련한 진상규명 및 피해구제에 요구되는 자격 및 능력, 학식과 경험을 가진 사람 중에서 국무총리가 위촉 또는 임명하도록 함(안 제9조).

라. 위원회는 구성을 마친 날부터 3년간 활동하도록 하되, 기간 내에 활동을 완료하기 어려운 경우 위원회의 의결을 거쳐 1년 이내에서 존속 기한을 연장할 수 있도록 함(안 제10조).

마. 위원회는 직권으로 문화예술계 블랙리스트 사태에 대한 진상규명 조사를 수행하고, 피해자의 신청이 있는 경우 해당 사안을 조사함(안 제21조부터 제26조까지).

바. 피해자의 명예회복, 창작 환경 회복 지원, 창작지원금, 심리상담 등 지원, 법률지원, 금융거래 관련 협조, 기탁금품의 점수에 관한 특례 등을 규정하여 피해자의 일상생활 전반을 종합적으로 지원하도록 함(안 제27조부터 제36조까지).

사. 피해자의 손해배상 청구권에 대한 소멸시효의 특례를 규정하고, 위원회 운영이 공정하고 원활하게 이루어지도록 하기 위한 보칙 및 벌칙 사항 등을 규정함(안 제37조부터 제44조까지).

Ⅲ. 검토의견

1. 총괄적 검토

가. 문화예술계 블랙리스트 사태의 경과

문화예술계 블랙리스트 사태(이하 ‘블랙리스트 사태’)는 2010년대 국가기관 및 공공기관이 정권에 비판적이거나 정치적 견해가 다른 문화예술인들을 감시·검열하거나 문화예술 지원 사업 등에서 의도적으로 배제·차별하는 등 예술 표현의 자유와 문화예술인의 권리를 침해한 사건으로, 2015년 교육문화체육관광위원회 국정감사¹⁾에서 처음으로 그 의혹이 제기되었다가, 2016년 문화체육관광위원회 국정감사²⁾ 및 언론 보도³⁾ 등을 통해 블랙리스트 명단이 공개되었음.

이후 문화예술인들이 블랙리스트 작성과 관련하여 이 사건을 특별검사⁴⁾에 고발하였고, 특검 수사를 거쳐 블랙리스트 작성에 관여한 것으로 조사된 당시 청와대 비서실장 및 문화체육관광부장관 등 주요 공직자들이 기소되었으며, 2024년 1월 고등법원 파기환송심에서 직권 남용죄 혐의가 인정되어 대부분의 형이 확정된 바 있음.

1) 2015년 9월 11일 교육문화체육관광위원회 국정감사 회의록

2) 2016년 10월 10일 문화체육관광위원회 국정감사 회의록

3) <예술계 ‘블랙리스트’ 존재 단서 나왔다>, 한겨레, 2016.10.10.

<세월호 선언 등 9473명, 문화계 블랙리스트 확인>, 한국일보, 2016.10.12.

4) 「박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 사건 규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률」에 근거함.

또한, 감사원은 2017년 1월부터 3월까지 블랙리스트 사태에 대한 감사를 실시하여 2014~2016년 3년간 문화체육관광부 및 산하기관의 지원사업 후보나 지원 대상에서 배제된 블랙리스트 작성 사례 444건을 지적, 관련 15개 기관 130명에 대해 수사의뢰 및 징계를 권고하였음.

한편, 블랙리스트 사태의 정황이 드러난 이후 문화체육관광부는 2017년 7월 「문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 설치 및 운영에 관한 규정(문화체육관광부 훈령)」을 제정하고 동시에 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회(이하 ‘진상조사 및 제도개선위원회’)를 출범하였음.

진상조사 및 제도개선위원회는 소위원회를 포함해 1년간 114회의 회의를 운영하며 총 145건의 신고사건에 대한 진상조사를 수행하였으며, 2018년 6월 활동 종료 이후 2019년 2월 ‘문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 백서’를 출간하여 사건조사기록을 공개하고 제도개선 권고안을 제시한바 있고, 문화체육관광부는 ‘블랙리스트 재발방지 제도개선 이행협치추진단⁵⁾’을 구성하여 진상조사 및 제도개선위원회의 제도개선 과제에 대한 이행현황을 점검하였음.

한편, 국회는 블랙리스트 사태의 재발방지를 위하여 2021년 예술인 권리구제 등의 내용을 포함하는 「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」을 제정하였으며, 동 법률은 2022년 9월 시행되었음.

5) 2018년 8월부터 2022년 2월까지 활동하였으며, 문화체육관광부 8명과 민간위원 6명으로 구성됨.

나. 제정안의 필요성

제정안은 문화예술계 블랙리스트 사태에 대한 진상을 규명하고, 피해를 입은 예술인 및 예술단체에 대한 피해구제 및 명예회복을 실시하며, 유사한 사건의 재발방지를 위해 특별법을 제정하려는 것임.

특별법 제정의 필요성에 대하여는 찬·반 의견이 나뉘고 있는바, ① 블랙리스트 사태는 집권세력이 국가기관을 조직적으로 활용하여 정권에 비판적인 문화예술인의 권리와 표현의 자유를 침해한 위헌적 사건으로 당시 정부가 정책적으로 저지른 일이기에 통상적인 법제로 적절한 진상규명 및 권리구제가 이루어지기 어렵고, ② 당시 문화체육관광부에 의한 진상조사 및 제도개선위원회를 통해 블랙리스트 사태에 대한 대응이 이루어지기는 했으나 동 위원회는 법률이 아닌 문화체육관광부 훈령에 설치 근거를 두고 있어 진실 규명에 법적인 한계가 있었으며, ③ 블랙리스트 사태 이후 피해를 입은 문화예술인 및 예술단체 등에 대한 피해 구제가 미흡하여 그 피해가 현재에도 이어지고 있다는 점에서 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법 제정이 필요하다는 입장이 있음.

반면, ① 블랙리스트 사태와 관련하여 특별검사의 수사, 감사원의 감사 및 문화체육관광부의 진상조사 및 제도개선위원회 등 대대적인 수사와 조사를 통해 블랙리스트 피해 사례가 밝혀지고 관련자에 대한 징계 및 처벌이 이루어지는 등 대부분의 진상이 규명되었으며, ② 당시 블랙리스트 사태에 관여했던 문화체육관광부 및 산하 공공기관 등이

공식적인 사과와 함께 재발방지를 위한 제도 개선을 수행한 바 있고,
 ③ 블랙리스트 사태와 유사한 사례의 재발을 방지하기 위하여 「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」⁶⁾이 제정·시행되어 문화예술인의 권리 보장을 위한 제도적 체계가 마련되었다는 점에서 특별법 제정의 필요성이 크지 않다는 입장이 있으며, 문화체육관광부도 제정안의 필요성이 낮다는 입장임.

따라서 동 제정안에 대해서는 상반되는 두 입장과 함께 관련 전문가, 피해자단체 등의 의견을 종합적으로 고려하여 입법 정책적으로 결정하는 것이 바람직할 것으로 보임.

6) 「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」 제7조(예술의 자유의 침해 금지) ① 예술인은 자유롭게 예술 활동에 종사할 권리와 예술 활동의 성과를 널리 전파할 권리를 가진다.
 ② 공무원, 예술지원기관 또는 예술교육기관에 소속된 자는 폭행, 협박, 불이익의 위협, 위계 등을 행사하여 예술인 또는 예술단체(예술 활동을 하기 위하여 예술인으로 구성된 단체를 말한다. 이하 같다)의 예술 활동이나 예술 활동의 성과를 전파하는 활동을 방해하는 행위를 하여서는 아니 된다.

제8조(예술지원사업의 차별 금지) ① 예술인은 국가기관등 또는 예술지원기관의 예술지원사업에서 합리적인 이유 없이 차별을 받지 아니할 권리가 있다.
 ② 국가기관등 및 예술지원기관은 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지 또는 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 피부색, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인과 관련된 사항, 임신 또는 출산과 관련된 사항, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 예술지원사업에서 특정 예술인 또는 예술단체를 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위(이하 “차별행위”라 한다)를 하여서는 아니 된다. 다만, 현존하는 차별을 없애기 위하여 특정 예술인 또는 예술단체를 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 차별행위로 보지 아니한다.

제9조(예술지원사업의 공정성 침해 금지) ① 국가기관등 소속 공무원 또는 예술지원기관의 임직원은 정당한 이유 없이 예술지원사업에서 차별행위를 할 목적으로 예술인 또는 예술단체의 명단을 작성하거나 예술지원기관에 작성을 지시하여 이를 이용 또는 이용에 제공하거나 이를 제공받아 이용하여서는 아니 된다.
 ② 예술지원사업의 지원 대상을 선정하는 심사에 참여하는 자는 위계·사술, 그 밖의 부정한 방법으로 공정한 심사를 방해하여서는 아니 된다.
 ③ 국가기관등의 소속 공무원 또는 예술지원기관의 임직원은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 심사 관련 문서를 조작하거나 조작하도록 지시하여서는 아니 된다.
 ④ 국가기관등의 소속 공무원 또는 예술지원기관의 임직원은 정당한 이유 없이 종료된 심사 결과를 변경하여 예술지원사업의 지원 대상으로 선정된 자를 지원 대상에서 배제하거나, 선정된 자에게 예술지원의 포기를 강요하거나 강요를 지시하여서는 아니 된다.

다. 제정안의 구성 체계

제정안은 제1장 총칙, 제2장 문화예술계 블랙리스트 사태 조사위원회, 제3장 피해자 지원 등, 제4장 보칙, 제5장 벌칙 등 총 5개의 장에 44개 조문의 본칙과 2개 조문의 부칙으로 구성되어 있음.

[제정안의 구성 체계]

본칙	제1장 총칙	제1조 목적 제2조 정의 제3조 피해자의 권리 제4조 국가 및 지방자치단체의 책무 제5조 다른 법률과의 관계	
	제2장 문화예술계 블랙리스트 사태 조사위원회	제1절 위원회의 구성 및 운영	제6조 문화예술계 블랙리스트 사태 조사위원회의 설치 제7조 위원회의 독립성 제8조 위원회의 업무 제9조 위원회의 구성 제10조 활동기간 제11조 위원장의 직무 제12조 위원의 직무상 독립과 신분보장 제13조 위원의 결격사유 제14조 위원의 제척·기피·회피 제15조 회의 의사 및 의결정족수 제16조 의사의 공개 제17조 소위원회 제18조 위원회 지원부서 제19조 자문기구의 설치 제20조 공무원 등의 파견
		제2절 진상 규명조사	제21조 진상규명조사 제22조 조사신청 제23조 각하결정 제24조 조사의 개시 제25조 조사의 방법 제26조 감사원에 대한 감사요구

	제3장 피해자 지원 등	제27조 피해 및 명예회복 제28조 피해자 인정 신청 등 제29조 지원의 원칙 제30조 창작 환경 회복 지원 제31조 창작지원금 등 제32조 심리상담 등의 지원 제33조 피해자에 대한 법률지원 제34조 피해자의 금융거래 관련 협조 요청 제35조 재단 설립 등 제36조 기탁금품의 접수에 관한 특례
	제4장 보칙	제37조 소멸시효에 관한 특례 제38조 조사보고서 발간 제39조 비밀준수 의무 제40조 자격사칭 금지 등 제41조 부당이득의 환수 제42조 벌칙 적용에서 공무원 의제
	제5장 벌칙	제43조 벌칙 제44조 과태료
부칙	제1조 시행일 제2조 이 법 시행을 위한 준비행위	

2. 조문별 검토

가. 제명 및 총칙

1) 제정안의 요지

제정안은 「문화예술계 블랙리스트 사태의 진상조사와 재발 방지 및 피해자 권리보장을 위한 특별법안」을 제명으로 하고, 안 제1장(제1조~제5조)은 제정안의 총칙에 관한 사항을 정하고 있음.

안 제1조는 법률의 목적을 문화예술계 블랙리스트 사태의 진상조사, 재발 방지를 위한 제도 마련 및 피해자 지원을 통해 문화예술인의 자유와 권익을 보장하는 것으로 하고, 안 제2조는 문화예술계 블랙리스트 사태와 피해자의 용어를 정의하고 있음.

안 제3조는 진상조사 과정 참여, 차별·혐오로부터의 보호, 명예 회복과 배상·보상을 받을 권리 등 피해자의 권리를 규정하고, 안 제4조는 시책 마련과 예산 마련 등 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하였으며, 안 제5조는 이 법이 문화예술계 블랙리스트 사태와 관련하여 다른 법률에 우선 적용되도록 하였음.

[제정안 조문표]

제 정 안
문화예술계 블랙리스트 사태의 진상조사와 재발 방지 및 피해자 권리보장을 위한 특별법안 제1장 총칙 제1조(목적) 이 법은 문화예술계 블랙리스트 사태의 진상을 조사하고 재발을 방지하기 위한 제도를 마련하며 피해자를 지원함으로써 문화예술인의 자유와 권익을 보장하는 것을 목적으로 한다. 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “문화예술계 블랙리스트 사태”란 국가기관, 지방자치단체, 공공기관 등 (이하 “국가기관등”이라 한다)이 법·제도·정책·프로그램·행정 등의 수단 또는 강요·회유 등의 수단을 동원하여, 정부에 비판적이거나 정치적 견해가 다른 문화예술인을 사찰·감시·검열·배제·통제·차별하는 등의 행위를 통하여 문화예술인의 자유를 침해한 사건들을 말한다. 2. “피해자”란 2008년 2월 25일 이후 문화예술계 블랙리스트 사태로 인하여 물적·정신적·사회적인 피해를 입은 사람을 말한다. 제3조(피해자의 권리) 피해자는 문화예술계 블랙리스트 사태에 대한 진상조사, 재발 방지, 피해자 지원 등 모든 과정에서 다음 각 호의 권리를 가진다. 1. 필요한 정보를 제공받고 진상조사 과정 등 정부 행정에 참여할 권리 2. 차별받지 아니하고 혐오로부터 보호받으며 필요한 조력을 받을 권리 3. 개인정보 및 사생활을 보호받을 권리 4. 명예를 회복할 권리 5. 창작지원·생활지원·심리치료지원·법률지원 등 필요한 지원을 받을 권리 6. 문화예술계의 창작 생태계 회복 사업 등 후속 사업에 대하여 의견을 개진하는 등 참여할 권리 7. 배상 및 보상을 받을 권리 8. 그 밖에 「대한민국헌법」과 국제인권조약에 따라 인정되는 피해자의 권리

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 관계 지방자치단체(이하 “국가등”이라 한다)는 문화예술계 블랙리스트 사태에 대한 진상조사, 재발 방지, 피해구제 및 지원 등 피해자의 권리보장에 관한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 국가등은 이 법에 따른 진상규명과 재발 방지, 피해구제 및 지원 등 피해자의 권리보장을 위한 업무수행에 적극 협조하여야 한다.

③ 국가는 피해자의 지원을 위하여 필요한 예산상의 조치를 하여야 한다.

제5조(다른 법률과의 관계) 이 법은 문화예술계 블랙리스트 사태에 대한 진상 조사와 재발 방지 및 피해구제 등에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

2) 검토의견

제정안의 제명은 문화예술계 블랙리스트 사태의 진상규명조사, 재발 방지 및 피해자 권리구제를 제명에 포함하고 있으며, 제정안의 총칙적 규정인 안 제1조부터 제5조까지는 제정안의 목적, 용어의 정의, 피해자의 권리 및 국가의 책무 등을 규정한 것으로,

사회적 사건에 대한 진상규명조사 등을 주요 내용으로 하는 「10·29 이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법(이하 ‘10·29이태원참사특별법)」, 「포항지진의 진상조사 및 피해구제를 위한 특별법(이하 ‘포항지진피해구제법」 등의 유사 입법례를 고려할 때, 제정안의 취지를 적절히 반영하고 있는 것으로 보임.

[유사 입법례]

법률명	조문 내용
10·29 이태원참사 특별법	제1조(목적) 이 법은 10·29이태원참사의 발생원인·수습과정·후속조치 등 사실관계와 책임소재의 진상을 밝히고 희생자를 추모하며 피해자의 권리보장 및 재발방지 대책을 수립함으로써 공동체 회복을 도모하고 안전한 사회를 건설·확립하는 것을 목적으로 한다. 제3조(피해자의 권리) 피해자는 10·29이태원참사에 대한 진상조사, 피해자 구제 등 모든 과정에서 다음 각 호의 권리를 가진다. 1. 필요한 정보를 제공받고 진상조사 과정 등 정부 행정에 참여할 권리 2. 차별받지 아니하고 혐오로부터 보호받으며 필요한 조력을 받을 권리 3. 개인정보 및 사생활을 보호받을 권리 4. 기억, 추모, 애도를 받거나 할 권리 5. 생활지원·의료지원·심리치료지원·법률지원 등 필요한 지원을 받을 권리 6. 추모사업·공동체 회복사업 등 후속 사업에 대하여 의견을 개진하는 등 참여할 권리 7. 배상 및 보상을 받을 권리

	8. 그 밖에 「대한민국헌법」과 국제인권조약에 따라 인정되는 피해자의 권리 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 관계 지방자치단체(이하 “국가등”이라 한다)는 피해자에 대한 피해구제 및 지원 등 피해자의 권리보장에 관한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다. ② 국가등은 이 법에 따른 진상규명과 피해구제 및 지원 등 피해자의 권리보장을 위한 업무수행에 적극 협조하여야 한다. ③ 국가는 피해자의 권리 보장 및 피해지역의 지원을 위하여 필요한 예산상의 조치를 하여야 한다.
포항지진 피해구제법	제1조(목적) 이 법은 지열발전사업으로 촉발되어 2017년 11월 15일과 2018년 2월 11일 경상북도 포항시에서 발생한 지진의 구체적인 발생원인과 책임소재의 진상을 밝히고 지진으로 인하여 피해를 입은 사람 등에 대한 피해구제를 통하여 포항시의 경제 활성화와 공동체 회복을 도모하는 것을 목적으로 한다. 제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 관계 지방자치단체(이하 “국가등”이라 한다)는 피해자 및 포항시에 대한 피해구제 및 지원 등에 관한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다.

다만, 제정안의 제명 및 목적, 정의와 관련하여 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 제정안의 제명 및 목적과 관련하여 제정안은 제2장에서 진상규명조사를, 제3장에서 피해자 지원 등을 규정하고 있고, 재발방지와 관련된 제30조의 ‘창작 환경 회복’ 및 제35조의 재단 설립 등도 제3장 후반부에 포함되어 있으므로, 제명과 목적을 조문 구성 체계에 부합하게 ① 진상조사, ② 피해자 권리보장, ③ 재발방지의 순서로 규정하는 것을 고려해볼 수 있을 것임.

둘째, 제정안은 주요 용어인 ‘문화예술계 블랙리스트 사태’를 정의하면서 진상조사 및 제도개선위원회가 2018년 발간한 백서의 정의⁷⁾를 인용

하는 것으로 보이는데, 해당 정의만으로는 ‘문화예술계 블랙리스트 사태’가 2016년 전후로 정황이 드러난 특정 사건이라는 것을 명확히 규정하기 어렵고, 문화예술인에 대한 사찰·감시·검열·배제·통제·차별 행위 역시 그 행위의 범위가 광범위한 측면이 있으므로, 당시에 발생했던 일련의 사건들을 명확히 지칭할 수 있는 정의를 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

셋째, 제정안은 ‘피해자’를 2008년 2월 25일 이후 문화예술계 블랙리스트 사태로 인하여 물적·정신적·사회적인 피해를 입은 사람으로 정의하고 있음.

이와 관련하여, 제정안 제28조⁸⁾에서 블랙리스트 사태로 인한 피해를 인정받으려는 자는 증빙서류를 첨부하여 신청하도록 하고, 피해자 인정 여부는 안 제6조에 따라 설치되는 문화예술계 블랙리스트 사태 조사위원회의 심의를 거쳐 결정되므로, 피해자에 대한 인정·심의 절차가 있는 유사 입법례를 고려할 때 해당 절차를 정의 규정에 반영할 필요가 있을 것으로 보이고, 블랙리스트 사태의 특성상 피해 사례가

7) “위원회는 문화예술계 블랙리스트 사태를 다음과 같이 정의한다. ‘문화예술계 블랙리스트 사태’는 집권세력이 국가기관, 공공기관 등을 통해 법·제도·정책·프로그램·행정 등의 공적 또는 강요·회유 등의 비공식적 수단을 동원하여, 정권에 비판적이거나 정치적 견해가 다른 문화예술인들을 사찰·감시·검열·배제·통제·차별하는 등 권력을 오·남용함으로써 민주주의 원리를 파괴하고, 예술 표현의 자유와 문화예술인의 권리를 침해한 국가범죄이자 위헌적이고 위법, 부당한 행위이다.”, 「문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 백서 제1권 위원회 활동 보고서」, 2018, 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회

8) **안 제28조(피해자 인정 신청 등)** ① 문화예술계 블랙리스트 사태로 인한 피해를 인정받으려는 자(이하 “피해자인정신청인”이라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 증빙서류를 첨부하여 위원회에 서면으로 신청하여야 한다. 이 경우 지원금의 지급을 함께 신청할 수 있다.

③ 위원회는 제1항에 따른 신청을 받은 날부터 6개월 이내에 피해자 인정 여부 및 지원금 등을 결정하여야 한다. 다만, 위원회는 사실조사 등을 위하여 필요할 때에는 한 차례만 30일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

문화예술인 개인이 아닌 예술단체 등에도 발생하였을 수 있으므로 피해를 입은 법인 및 단체도 피해자에 포함시킬 필요가 있을 것으로 봄.

따라서 피해자의 정의를 “제28조에 따라 블랙리스트 사태로 인하여 피해를 입었다고 인정된 자”로 하여 피해자의 범위를 명확히 할 수 있을 것으로 보임.

[피해자 정의 및 인정 신청 관련 유사 입법례]

법률명	조문 내용
10·29 이태원참사 특별법	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 3. “<u>피해자</u>”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 나. 다음의 어느 하나에 해당하는 사람 중 <u>제52조에 따라 10·29이태원참사로 인하여 피해를 입었다고 인정받은 사람</u> 제52조(피해자 인정 신청 등) ① 10·29이태원참사로 인한 피해를 인정 받으려는 자(이하 “신청인”이라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 증빙서류를 첨부하여 심의위원회에 서면으로 신청하여야 한다. 이 경우 지원금의 지급을 함께 신청할 수 있다. ② 제1항에 따른 피해자 인정 신청 및 지원금의 지급신청은 이 법 시행 후 2년 이내에 하여야 한다. 다만, 신청인이 일정기간 이상 국외에 거주하는 등 특별한 사유로 인하여 그 기간 내에 신청할 수 없는 때에는 그 사유가 해소된 날부터 6개월 이내에 신청하여야 한다. ③ 심의위원회는 제1항에 따른 신청을 받은 날부터 6개월 이내에 피해자 인정 여부 및 지원금 등을 결정하여야 한다. 다만, 심의위원회는 사실조사 등을 위하여 필요할 때에는 한 차례만 30일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.
포항지진 피해구제법	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 2. “<u>피해자</u>”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자 중 <u>제16조에 따라 포항지진으로 인하여 피해를 입었다고 인정받은 자</u>를 말한다. 제16조(피해자 인정 신청 등) ① 포항지진으로 인한 피해를 인정받으려는 자(이하 “신청인”이라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 증빙서류를 첨부하여 심의위원회에 서면으로 신청하여야 한다. 이 경우 지원금의 지급을 함께 신청할 수 있다.

	③ 심의위원회는 제1항에 따른 신청을 받은 날부터 6개월 이내에 피해자 인정 여부 및 지원금 등을 결정하여야 한다. 다만, 심의위원회는 사실조사 등을 위하여 필요할 때에는 한 차례만 30일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.
--	---

한편, 제정안의 “피해자”에 대한 정의는 블랙리스트 사태로 인한 피해가 발생하기 시작한 시점을 2008년 2월 25일 이후로 보고 있는데, 블랙리스트 사태로 인한 피해의 발생 및 종료 시점에 관하여는 관련 전문가 및 피해 예술인 등의 의견을 종합적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

문화체육관광부는 “문화예술인 블랙리스트 사태”에 대한 제정안의 정의가 그 범위가 모호하고 자의적 해석의 소지가 있어 명확성 원칙에 반할 소지가 있고, 「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」의 시행으로 이미 예술인의 권리보장을 위해 다양한 시책을 마련·시행하고 있어 국가등의 책무를 별도로 규정할 필요성이 낮다는 입장임.

나. 문화예술계 블랙리스트 사태 조사위원회의 구성·운영

1) 제정안의 요지

안 제2장제1절(제6조~제20조)은 블랙리스트 사태 진상규명을 위한 조사위원회(이하 “조사위원회”)의 구성 및 운영에 관한 것으로, 안 제6조~제8조는 블랙리스트 사태의 진상 규명, 재발 방지를 위한 제도 마련, 피해자 인정·지원에 관련된 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 조사위원회를 두도록 하고, 위원회 직무의 독립성과 위원회 업무 사항을 규정하고 있음.

안 제9조부터 제14조까지는 조사위원회를 20명 이하로 구성하고, 3년 이내로 활동기간을 정하며, 위원장과 위원의 신분보장, 위원의 결격사유 및 제적·기피·회피 등 조사위원회의 구성에 관하여 규정하고 있음.

안 제15조부터 제20조까지는 회의 의사·의결 정족수, 의사 공개, 소위원회의 구성, 조사위원회 지원부서와 자문기구의 설치, 공무원 등의 파견 등 조사위원회의 운영과 관련한 사항을 규정하고 있음.

[제정안 조문표]

제 정 안
제2장 문화예술계 블랙리스트 사태 조사위원회 제1절 위원회의 구성 및 운영 제6조(문화예술계 블랙리스트 사태 조사위원회의 설치) 문화예술계 블랙리스트 사태의 진상을 규명하고 재발을 방지하기 위한 제도를 마련하며 피해자의

인정과 지원에 필요한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 문화예술계 블랙리스트 사태 조사위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

제7조(위원회의 독립성) 위원회는 그 권한에 속하는 직무를 독립하여 수행한다.

제8조(위원회의 업무) 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 문화예술계 블랙리스트 사태의 경위 및 사실관계 파악
2. 문화예술계 블랙리스트 사태 재발 방지 대책의 수립
3. 문화예술계 블랙리스트 사태 피해자의 권리침해 등 피해 실태 및 구제방안에 대한 조사에 관한 사항
4. 피해 문화예술인의 인정과 지원 정책의 수립
5. 피해자에 해당되는지 여부의 심의·의결에 관한 사항
6. 피해구제지원을 위한 피해조사, 피해구제를 위한 지원금 및 그 지원 대상·범위 결정 등에 관한 사항
7. 위원회의 운영에 관한 규칙의 제정·개정에 관한 사항
8. 그 밖에 이 법의 목적 실현을 위하여 위원회가 필요하다고 판단하는 사항

제9조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 20명 이하의 위원으로 구성한다.

② 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 국무총리가 위촉 또는 임명한다.

1. 문화예술계 관련 사건의 진상규명과 관련한 학식과 경험이 풍부하고 덕망을 갖춘 사람
 2. 판사·검사·군법무관 또는 변호사의 직에 10년 이상 재직한 사람
 3. 국가인권위원회 또는 인권 분야 비영리 민간단체·법인·국제기구에서 근무하는 등 인권 관련 활동에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람
 4. 문화예술계에 10년 이상 종사한 사람으로서 문화예술에 관하여 학식과 경험 또는 현장경험이 풍부한 사람
 5. 배상 및 보상업무 등 관련 분야에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람
 6. 기획재정부, 법무부, 문화체육관광부 소속 고위공무원단에 속하는 공무원
- ③ 위원장은 위원회에서 호선한다.

④ 위원장과 위원의 임기는 위원회 활동기간 종료 시까지로 한다. 다만, 위원회의 활동기간이 연장되는 경우 연장되는 활동기간만큼 그 임기가 연장

되는 것으로 본다.

제10조(활동기간) ① 위원회는 그 구성을 마친 날부터 3년 이내에 활동을 완료하여야 한다. 다만, 이 기간 이내에 활동을 완료하기 어려운 경우에는 위원회의 의결로 한 차례만 활동기간을 1년 이내에서 연장할 수 있다.

② 위원회는 제1항 단서에도 불구하고 조사활동 완료 후 제38조에 따른 조사보고서와 백서의 작성 및 발간을 위하여 필요한 경우 위원회의 의결로 한 차례만 활동기간을 추가로 3개월 이내에서 연장할 수 있다.

제11조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하며 그 업무를 총괄한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

제12조(위원의 직무상 독립과 신분보장) ① 위원은 외부의 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니하고 독립하여 그 직무를 수행한다.

② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

1. 신체 또는 정신상의 장애로 직무수행이 현저히 곤란하게 된 경우
2. 위원회의 공정한 업무수행을 방해한 경우
3. 금고 이상의 형의 선고가 확정된 경우
4. 제13조제1항의 결격사유에 해당하는 경우

③ 제2항제1호 및 제2호의 경우에는 위원회의 재적위원 3분의 2 이상의 찬성에 의한 의결로 퇴직하게 할 수 있다.

제13조(위원의 결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 위원이 될 수 없다.

1. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
2. 정당의 당원
3. 「공직선거법」에 따라 실시하는 선거에 후보자(예비후보자를 포함한다)로 등록한 사람
4. 문화예술계 블랙리스트 사태에 직접적·간접적인 원인을 제공한 사람으로 조사대상에 해당하는 사람

② 위원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 그 직에서 당연 퇴직한다.

제14조(위원의 제척·기피·회피) ① 위원은 본인 또는 그 배우자나 배우자이었던 자가 조사대상자와 친족(「민법」 제777조에 따른 친족을 말한다) 관계에 있거나 있었던 경우에는 조사대상자와 관련된 사항의 심의·의결에서 제척된다. 다만, 피해자가 조사대상자인 경우는 그러하지 아니하다.

② 조사대상자 및 제22조제2항에 따른 신청인은 위원에게 심의·의결의 공정성을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우 위원회에 위원의 기피를 신청할 수 있다. 이 경우 위원회는 기피신청이 타당하다고 인정하는 때에는 기피의 결정을 한다.

③ 기피신청의 대상이 되는 위원은 제2항에 따른 결정에 관여하지 못한다.

④ 위원 본인은 제1항 또는 제2항의 사유에 해당한다고 판단하는 경우에는 스스로 위원회의 심의·의결을 회피할 수 있다.

제15조(회의 의사 및 의결정족수) 위원회의 회의는 위원장이 주재하며, 이 법에 특별한 규정이 없으면 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제16조(의사의 공개) ① 위원회의 의사는 공개한다. 다만, 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 의사를 공개하지 아니할 수 있다.

② 제1항 단서에 따라 의사를 공개하지 아니하기로 한 경우 위원회는 피해자의 신청에 따라 조사 경과에 관한 정보를 제공할 수 있다.

③ 제1항에 따른 공개는 회의록 공개, 회의장 방청, 방송 또는 인터넷을 통한 중계 등의 방식으로 한다.

④ 의사의 공개에 필요한 사항은 위원회의 규칙으로 정한다.

제17조(소위원회) ① 위원회는 위원회의 업무를 전문분야별로 수행하기 위하여 위원으로 구성되는 다음 각 호의 소위원회를 둔다.

1. 진상조사 및 피해자인정 소위원회

2. 제도개선 및 피해자지원 소위원회

3. 조사보고서 발간소위원회

② 소위원회에 소위원장을 두며, 소위원장은 소위원회에서 호선한다.

③ 소위원회의 위원장은 위원장의 지휘를 받아 해당 소위원회의 업무를 관장하고 소속 직원을 지휘·감독한다.

④ 소위원회의 회의 의사 및 의결정족수에 관하여는 제15조를 준용한다.

⑤ 이 법에 규정된 사항 외에 소위원회의 조직 및 운영에 필요한 사항은 조사위원회의 규칙으로 정한다.

제18조(위원회 지원부서) ① 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 문화 예술계 블랙리스트 사태 위원회 지원부서(이하 “지원부서”라 한다)을 둔다.

② 지원부서는 국무총리 소속 공무원으로 구성하되, 위원회의 업무수행을 지원하기 위하여 필요한 경우에는 위원회의 결정으로 전문위원을 둘 수 있다.

③ 이 법에 규정된 사항 외에 지원부서의 조직과 운영에 필요한 사항은 위원회의 규칙으로 정한다.

제19조(자문기구의 설치) ① 위원회 및 소위원회는 그 업무수행에 필요한 사항의 자문을 위하여 자문기구를 둘 수 있다.

② 제1항에 따른 자문기구의 구성원은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 위촉한다.

③ 이 법에 규정된 사항 외에 자문기구의 조직 및 운영에 필요한 사항은 위원회의 규칙으로 정한다.

제20조(공무원 등의 파견) ① 위원장은 위원회의 업무 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(이하 “국가기관등”이라 한다)에 소속 공무원이나 직원의 파견근무 및 이에 필요한 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 파견요청 등을 받은 국가기관등의 장은 업무수행에 중대한 장애가 있음을 소명하지 아니하는 한 신속하게 협조하여야 한다.

② 제1항에 따라 위원회에 파견된 공무원 또는 직원은 그 소속 국가기관등으로부터 독립하여 위원회의 업무를 수행한다.

③ 제1항에 따라 공무원이나 직원을 파견한 국가기관등은 그 공무원이나 직원에 대하여 인사상 불리한 조치를 하여서는 아니 된다.

④ 국가기관등은 위원장의 파견 철회 요청이 있을 때에는 이에 따라야 한다.

⑤ 국가기관등 파견 공무원 또는 직원의 배치 등에 관한 사항은 위원회의 의견을 들어 대통령령으로 정한다.

2) 검토의견

제정안 제2장제1절은 블랙리스트 사태의 진상규명조사 및 피해자인정 등을 심의·의결하는 조사위원회의 구성과 운영에 관한 규정으로, 조사위원회의 설치 여부는 특별법 제정의 필요성과 함께 입법정책적으로 결정해야할 사항으로 보임.

한편, 조사위원회 구성·운영에 관한 조문은 국무총리 소속의 행정위원회를 신설함으로써 블랙리스트 사태의 진상규명을 위한 면밀한 조사를 수행하고, 조사위원회의 업무를 지원하기 위하여 지원부서·자문기구의 설치 및 공무원 파견 근거 조항을 규정하는 등의 내용으로, 유사입법례인 「10·29이태원참사특별법」이나 「포항지진피해구제법」 등을 고려할 때 조사위원회의 구성 및 운영을 위한 조항들이 전반적으로 적절하게 규정되어 있는 것으로 보임.

다만, 조사위원회의 구성 및 운영과 관련하여 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 제정안 제8조제4호 및 제5호는 각각 “피해 문화예술인의 인정과 지원 정책의 수립”과 “피해자에 해당되는지 여부의 심의·의결에 관한 사항”을 조사위원회의 업무로 규정하고 있음.

그런데 조사위원회는 피해자에 해당되는지 여부를 안 제28조에 따라 심의하여 피해자로 인정하도록 하고 있어, 피해 문화예술인의 인정과

피해자로 해당되는지 여부에 대한 심의·의결은 실질적으로 같은 업무 내용이므로, 제4호와 제5호의 조문정리가 필요할 것으로 봄.

또한, 제정안은 제2조 정의 규정을 통해 블랙리스트 사태로 인해 피해를 입은 사람을 “피해자”로 통칭하여 정의하고 있으므로, ‘피해 문화예술인’이라는 용어 대신에 ‘피해자’로 수정하는 것이 적절할 것으로 보임.

둘째, 안 제9조는 조사위원회의 활동기간을 3년으로 정하고 1회에 한해 1년 이내에서 활동기간을 연장할 수 있도록 규정하고 있는데, 특정 사건에 대한 진상규명을 업무로 하는 유사한 성격의위원회들의 활동 기한을 고려하여 조사위원회의 활동기간에 대하여 논의할 수 있을 것으로 봄.

[조사위원회 활동기간 관련 유사 입법례]

위원회명	활동 기한	근거 법률
4·16세월호참사 특별조사위원회	1년 (1회에 한해 6개월 이내 연장)	4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법
5·18민주화운동 진상규명조사위원회	2년 (2회에 한해 1년 이내 연장)	5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법
10·29이태원참사 진상규명과 재발방지를 위한 특별조사위원회	1년 (1회에 한해 3개월 이내 연장)	10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법
포항지진 진상조사위원회	1년 (1회에 한해 3월 이내 연장)	포항지진의 진상조사 및 피해구제 등을 위한 특별법

문화체육관광부는 블랙리스트 사태에 대해 알려진 당시 문체부 훈령에 따라 진상조사 및 제도개선위원회가 설치되어 조사가 이루어졌으므로, 별도의 특별조사위원회를 설치할 필요성이 크지 않다는 입장임.

다. 진상규명조사

1) 제정안의 요지

안 제2장제2절(제21조~제26조)은 블랙리스트 사태에 대한 진상규명 조사절차 및 방법에 대한 규정으로, 안 제21조부터 제25조까지는 조사 신청, 각하결정 및 조사개시 결정, 조사방법 등 조사 절차에 대해 규정하고 있으며, 안 제26조는 조사위원회가 조사 결과에 따라 감사원에 감사를 요구할 수 있도록 규정함.

[제정안 조문표]

제 정 안
제2절 진상규명조사
제21조(진상규명조사) 위원회는 직권으로 문화예술계 블랙리스트 사태에 대한 진상규명조사(이하 “조사”라 한다)를 수행하여야 하며, 피해자의 신청으로 제8조의 업무와 관련한 조사를 할 수 있다.
제22조(조사신청) ① 제21조에 따른 신청(이하 “조사신청”이라 한다)은 다음 각 호의 사항을 기재한 문서로 하여야 한다. 다만, 문서에 의할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 구술로 할 수 있다. 1. 신청인의 성명과 주소 2. 신청 취지와 신청의 원인이 된 사실 ② 위원회는 제1항에 따라 조사를 신청한 자(이하 “신청인”이라 한다)의 의견을 청취하여야 한다. ③ 조사신청의 절차와 방법 등에 필요한 사항은 위원회의 규칙으로 정한다.
제23조(각하결정) ① 위원회는 조사신청이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 사안을 조사하지 아니하고 각하한다. 1. 조사신청이 위원회의 조사대상에 속하지 아니하는 경우

2. 조사신청 내용이 그 자체로서 명백히 거짓이거나 이유 없다고 인정되는 경우

3. 위원회가 각하한 조사신청과 동일한 사실에 관하여 조사신청한 경우. 다만, 신청인이 종전의 조사신청에서 제출되지 아니한 중대한 소명자료를 제출하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 위원회는 제24조제1항에 따른 조사개시 결정 후에도 조사신청이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 조사신청을 각하한다.

제24조(조사의 개시) ① 위원회는 그 의결로써 조사개시 결정을 한다.

② 위원회는 필요한 경우 조사개시 결정 전에 30일 이내의 범위에서 조사개시 결정을 위한 사전조사를 할 수 있다.

제25조(조사의 방법) ① 위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 조사를 수행할 수 있다.

1. 조사대상자 및 참고인에 대한 진술서 제출요구

2. 조사대상자 및 참고인에 대한 출석요구 및 진술청취

3. 조사대상자 및 참고인, 그 밖의 관계 기관·시설·단체 등에 대하여 제8조에 따른 위원회 업무에 필요하다고 인정되는 자료 또는 물건의 제출요구 및 제출된 자료 또는 물건의 보관

4. 관계 기관·시설·단체 등에 대한 사실조회

5. 제8조에 따른 위원회의 업무를 수행하기 위하여 출입이 필요하다고 인정되는 장소에 출입하여 장소, 시설, 자료나 물건에 대하여 하는 실지조사

② 위원회가 제1항에 따른 조사를 하기 위하여 같은 항 각 호의 사항을 요구하는 경우 이를 요구받은 자는 지체 없이 이에 응하여야 한다.

③ 위원회가 제1항제2호에 따라 진술을 청취하는 경우 「형사소송법」 제147조부터 제149조까지 및 제244조의3을 준용한다.

④ 위원회가 제1항제3호에 따라 자료 또는 물건의 제출요구를 하는 경우 「형사소송법」 제110조부터 제112조까지, 제129조부터 제131조까지 및 제133조를 준용하되, 자료 또는 물건의 제출을 거부하는 경우 그 사유를 구체적으로 소명하여야 한다.

⑤ 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 위원 또는 직원으로 하여금 제1항 각 호의 조치를 하게 할 수 있다.

⑥ 위원회가 제1항에 따른 권한을 행사하는 경우 그 권한을 행사하는 위원 또는 직원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 제시하여야 한다.

⑦ 위원회는 조사를 수행함에 있어서 형사재판이 진행 중이거나 확정된 사건 등 확인된 사실에 대한 조사기록, 재판기록 및 그 밖의 기록(이하 이 조에서 “조사기록등”이라 한다)의 열람, 등사, 사본의 제출요구 등(이하 이 조에서 “열람등”이라 한다)을 통한 조사를 할 수 있다.

⑧ 위원회가 제7항에 따라 조사기록등의 열람등을 요구한 경우 그 요구를 받은 자는 지체 없이 이에 응하여야 한다.

제26조(감사원에 대한 감사요구) ① 위원회는 조사 결과 「국가공무원법」과 그 밖의 법령에서 규정하고 있는 징계 사유가 있다고 인정하는 공무원에 대하여 위원회의 의결로 감사원에 감사를 요구할 수 있다. 이 경우 감사원은 감사요구를 받은 날부터 3개월 이내에 감사결과를 위원회에 통보하여야 한다.

② 감사원은 특별한 사유로 제1항의 기간 이내에 감사를 마치지 못하였을 때에는 위원회에 중간보고를 하고 감사기간의 연장을 요청할 수 있다. 이 경우 위원장은 2개월의 범위에서 감사기간의 연장에 동의할 수 있다.

2) 검토의견

제정안 제2장제2절은 블랙리스트 사태의 진상규명조사에 관한 규정으로, 특별검사의 수사와 문화체육관광부에 의한 진상조사가 수행되었음에도 불구하고 결과가 미흡하여 제정안에 따라 진상규명조사를 실시해야 할 경우에 필요한 세부적인 절차를 규정하는 부분임.

진상규명조사 절차에 관한 조문의 경우, 조사위원회의 원활한 조사를 위하여 진술서 제출요구, 출석요구, 사실조회 등 권한을 부여하고, 진술청취 및 제출 요구 과정에서 「형사소송법」을 준용하도록 하는 등 유사 입법례를 고려할 때 진상규명조사를 위한 절차가 적절히 규정되어 있는 것으로 보임.

다만, 안 제26조 감사원에 대한 감사요구와 관련하여, 감사원은 개별 법률에 감사요구 조항을 규정하도록 하는 유사한 취지의 제·개정법률안에 대하여, 감사원의 직무상 독립성을 침해할 소지가 있고 「국회법」 제127조의2⁹⁾에 따라 국회가 감사원에 대해 감사요구를 할 수 있도록 제도가 마련되어 있으므로 별도의 감사요구 조항은 불필요하다는 입장을 일관되게 제시하고 있음.

9) 「국회법」 제127조의2(감사원에 대한 감사 요구 등) ① 국회는 의결로 감사원에 대하여 「감사원법」에 따른 감사원의 직무 범위에 속하는 사항 중 사안을 특정하여 감사를 요구할 수 있다. 이 경우 감사원은 감사 요구를 받은 날부터 3개월 이내에 감사 결과를 국회에 보고하여야 한다.

② 감사원은 특별한 사유로 제1항에 따른 기간 내에 감사를 마치지 못하였을 때에는 중간보고를 하고 감사기간 연장을 요청할 수 있다. 이 경우 의장은 2개월의 범위에서 감사기간을 연장할 수 있다.

문화체육관광부는 2017년 문화체육관광부 훈령에 따라 진상조사 및 제도개선위원회가 설치되어 진상조사가 이미 실시되었고, 감사원의 감사도 진행되어 관련자에 대한 징계·수사의뢰와 제도 개선이 실시되었으므로, 추가 조사 및 감사의 필요성이 낮다는 입장임.

라. 피해자 지원 등

1) 제정안의 요지

제정안 제3장은 블랙리스트 사태로 피해를 입은 피해자에 대한 인정 절차와 피해자 지원을 위한 조치 등을 규정하는 내용으로, 안 제27조는 피해자의 피해와 명예 회복을 위해 정부가 해야 할 조치를 규정하고, 안 제28조는 피해자 인정 신청과 피해자 인정 심의에 대한 절차에 대한 조항이며, 안 제29조는 피해자 지원 원칙을 규정함.

안 제30조부터 제34조까지는 피해자를 위한 창작환경 회복, 창작지원금, 심리상담 및 법률 지원, 금융거래 협조 등을 규정하고 있으며, 안 제35조 및 제36조는 피해자의 명예 회복 등을 위한 재단 설립과 동 재단의 기탁금품 접수 특례를 규정하고 있음.

[제정안 조문표]

제 정 안
제3장 피해자 지원 등
제27조(피해 및 명예회복) 정부는 규명된 진실에 따라 피해자의 피해 및 명예를 회복시키기 위하여 다음 각 호의 내용을 포함하여 적절한 조치를 하여야 한다.
1. 피해자에 대한 국가적 차원의 공식적 사과
2. 피해자의 심리상담·치료 지원
3. 문화예술 분야 국가기관등의 공무원 및 직원에 대한 문화예술계 블랙리스트 사태 재발 방지 의무 교육 실시
4. 문화예술계 블랙리스트 사태의 사회적 기억 및 기록을 위한 디지털 아카

이행 사업 실시

5. 표현의 자유 예술 작품 공모 및 실천 프로젝트 지원 사업 추진

6. 표현의 자유 예술 주간 행사 개최

제28조(피해자 인정 신청 등) ① 문화예술계 블랙리스트 사태로 인한 피해를 인정받으려는 자(이하 “피해자인정신청인”이라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 증빙서류를 첨부하여 위원회에 서면으로 신청하여야 한다. 이 경우 지원금의 지급을 함께 신청할 수 있다.

② 제1항에 따른 피해자 인정 신청 및 지원금의 지급신청은 이 법 시행 후 2년 이내에 하여야 한다. 다만, 피해자인정신청인이 일정기간 이상 국외에 거주하는 등 특별한 사유로 인하여 그 기간 내에 신청할 수 없는 때에는 그 사유가 해소된 날부터 6개월 이내에 신청하여야 한다.

③ 위원회는 제1항에 따른 신청을 받은 날부터 6개월 이내에 피해자 인정 여부 및 지원금 등을 결정하여야 한다. 다만, 위원회는 사실조사 등을 위하여 필요할 때에는 한 차례만 30일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

④ 위원회는 제1항에 따른 피해자인정신청인이 피해자에 해당되는지 등을 심의·의결하는 데 필요한 사실 등을 조사할 수 있다. 이 경우 피해자인정신청인은 위원회의 심의절차에서 피해자 해당 여부 및 지원금액 등에 관한 의견을 진술할 수 있다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 피해자 인정 신청·인정 여부 및 지원금 등 결정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제29조(지원의 원칙) ① 국가등은 이 법에 따른 피해구제 및 행정적·재정적 지원 등을 신속하게 이행하기 위하여 필요한 조치를 우선적으로 시행하여야 한다.

② 국가등은 피해자에게 필요한 창작 여건을 마련할 수 있도록 종합적으로 지원하여야 한다.

제30조(창작 환경 회복 지원) 국가는 문화예술계 블랙리스트 사태로 훼손된 창작 환경 회복을 위한 특별지원방안을 시행하여야 한다.

제31조(창작지원금 등) ① 국가는 피해자에게 다음 각 호의 지원금(이하 “창작지원금등”이라 한다)을 지급할 수 있다.

1. 창작지원금: 피해자의 창작활동에 필요한 비용

2. 의료지원금: 피해자의 심리적 증상 및 후유증의 치료에 소요되는 비용

② 창작지원금등의 지급범위와 금액의 산정 및 지급방법, 지급기간 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 창작지원금등에 대하여는 1년 이내의 범위에서 위원회가 정하는 기간 동안 「국민기초생활 보장법」 제3조제2항 본문을 적용하지 아니한다.

제32조(심리상담 등의 지원) ① 국가등은 피해자의 심리적 안정과 사회 적응을 위한 심리상담 및 일상생활 상담 등 필요한 지원을 하여야 한다.

② 제1항에 따른 지원의 내용·방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제33조(피해자에 대한 법률지원) ① 국가는 피해자에 대하여 법률상담과 소송대리 등의 지원을 할 수 있다.

② 제1항에 따른 지원에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가가 부담할 수 있다.

③ 제1항에 따른 지원의 요건과 내용 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제34조(피해자의 금융거래 관련 협조 요청) 국가등은 금융채무로 인하여 경제적 어려움을 겪고 있는 피해자의 금융부담을 완화하기 위하여 관련 공공기관, 금융기관, 그 밖의 관계 기관 또는 단체에 필요한 협조를 요청할 수 있다.

제35조(재단 설립 등) ① 국가는 제27조의 사업을 수행하여 문화예술계 블랙리스트 사태 피해자의 명예를 회복하고 사회적으로 기억하며 재발 방지 등에 이바지하고자 재단을 설립할 수 있다.

② 국가는 제1항의 재단에 대하여 설립 후 10년 동안 출연 또는 보조할 수 있다.

제36조(기탁금품의 점수에 관한 특례) ① 제35조에 따른 재단은 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조제2항 본문에도 불구하고 자발적으로 기탁되는 금품을 사업목적에 부합하는 범위에서 점수할 수 있다.

② 제1항에 따른 기탁금품의 점수절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2) 검토의견

안 제3장은 피해자 인정과 피해자 지원에 관련된 사항으로 「10·29이태원참사특별법」, 「포항지진피해구제법」 등 유사 법률의 해당 조항을 참고한 것으로 보이는데, 피해자를 위해 어떤 지원을 법안에 포함할 것인지는 피해자의 요구사항, 관계 부처 및 전문가의 의견, 지원내용이 피해자에게 실질적으로 도움이 되거나 활용될 수 있는 지 여부 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라고 생각됨.

다만, 안 제28조는 피해자 인정 신청 절차에 관해 규정하고 있는데, 피해자에 대한 지원은 피해자로 인정된 이후에 규정되는 것이 체계상 적절할 것으로 보이고, 「10·29이태원참사특별법」, 「포항지진피해구제법」 등 유사 입법례에서도 피해자 인정 심의 절차 이후 피해자 지원 정책을 규정하고 있다는 점에서 동 조를 안 제3장의 첫 부분으로 옮기는 것이 조문의 구성 체계상 적절할 것으로 보임.

한편, 안 제35조는 피해자 피해 및 명예회복을 위한 사업을 수행하기 위하여 재단을 설립할 수 있도록 규정하고 있는데, 피해자 구제 업무를 전담하는 기관을 두어 피해자에 대한 명예 회복과 재발 방지를 효율적으로 수행할 수 있다는 점에서 필요성이 있는 것으로 보임.

다만, 「예술인복지법」 제8조¹⁰⁾에 따라 문화체육관광부 공공기관으로서 (재)한국예술인복지재단이 설립되어 예술인의 사회보장, 창작 예술인의 복지, 예술인권리침해행위로 인한 피해 상담 및 법률적 지원, 예술계 권익보호를 위한 교육 프로그램 등의 사업을 수행¹¹⁾하고 있으므로, 블랙리스트 사태 피해 및 명예회복을 위해 새로운 재단을 설립하는 것과 한국예술인복지재단을 피해자 지원 전담기관으로 지정하도록 규정하는 것의 효과성에 대한 논의가 필요할 것으로 봄.

문화체육관광부는 2018년~2022년 동안 진상조사 및 제도개선위원회의 권고안을 바탕으로 피해자에 명예회복 등 권리구제를 실시한 바 있고, 현재 「예술인의 지위 및 권리의 보장에 관한 법률」¹²⁾에 따른

10) 「예술인 복지법」 제8조(한국예술인복지재단의 설립 등) ① 예술인복지사업을 효율적으로 수행하기 위하여 한국예술인복지재단(이하 “재단”이라 한다)을 설립한다.

② 재단은 법인으로 한다.

③ 재단은 문화체육관광부장관의 인가를 받아 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

④ 재단에 대하여 이 법에서 규정한 것 외에는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

11) 「예술인 복지법」 제10조(재단의 사업) ① 재단은 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 예술인의 사회보장 확대 지원

2. 예술인의 직업안정·고용창출 및 직업전환 지원

3. 원로 예술인의 생활안정 지원 등 취약예술계층의 복지 지원

3의2. 「장애예술인 문화예술 활동 지원에 관한 법률」 제3조제1호에 따른 장애예술인의 문화예술 활동을 위한 복지 지원

4. 개인 창작예술인의 복지 증진 지원

5. 예술인의 복지실태 및 근로실태의 조사·연구

6. 예술인 복지금고의 관리·운용 및 예술인의 생활안정을 위한 자금의 융자

7. 예술인 공제사업의 관리·운영

8. 「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」 제2조제10호 각 목에 따른 예술인권리침해행위로 인한 피해 상담 및 법률적 지원

9. 예술인의 권익보호를 위한 교육 프로그램 운영

10. 예술계 성희롱·성폭력 예방교육 및 피해 구제 지원

11. 정부로부터 위탁받은 사업

12. 그 밖에 예술인의 복지 증진을 위하여 대통령령으로 정하는 사업

② 재단은 문화체육관광부장관의 인가를 받아 제1항 각 호에 따른 사업 외에 목적 달성을 위하여 필요한 수익사업을 할 수 있다.

12) 「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」 제20조(예술인 권리보장 및 성희롱·성폭력

예술인 권리보장 및 성희롱·성폭력 피해구제 위원회와 한국예술인복지 재단을 통해 예술인 권리구제, 창작지원 및 심리상담 등이 이루어지고 있어 별도로 지원을 규정할 필요성이 낮다는 입장임.

피해구제 위원회의 설치) ① 예술인의 사회적 지위와 권리의 보장에 관련된 사항 및 예술 활동 또는 예술교육활동에서의 성희롱·성폭력으로 인한 피해구제와 관련된 사항을 심의·의결하기 위하여 문화체육관광부장관 소속으로 예술인 권리보장 및 성희롱·성폭력 피해구제 위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

마. 보칙 및 벌칙

1) 제정안의 요지

제정안 제4장(제37조~제42조)은 보칙으로 안 제37조는 피해자의 손해배상청구권에 대한 소멸시효의 특례를 규정하고 있고, 안 제38조는 조사위원회가 활동 종료 후 조사보고서를 발간하여 국회와 대통령에게 제출하도록 하고 있음.

안 제39조부터 제41조까지는 조사위원회 관련자의 비밀준수 의무와 자격사칭 금지, 창작지원금 등 부당지원에 대한 부당이득 환수를 규정하고 있으며, 안 제42조는 공무원이 아닌 조사위원회 위원이 벌칙 적용에서의 공무원으로 의제되는 조항임.

제정안 제5장(제43조~제44조)은 벌칙으로, 안 제43조는 비밀준수 위반, 위원회 자격사칭, 피해자를 지원한다는 명목의 영리활동 등 금지사항을 위반할 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금 부과를 규정하고 있음.

안 제44조는 과태료 조항으로, 위원회의 제출·출석 요구 거부에 대하여 3천만원 이하의 과태료를, 사실조사 허위 회신 및 실지조사 거부·방해에 대하여 1천만원 이하의 과태료를 부과하고 있음.

[제정안 조문표]

제 정 안
제4장 보칙
제37조(소멸시효에 관한 특례) 피해자의 손해배상 청구권은 「민법」 및 「국가배상법」 등 관계 법령에도 불구하고 그 피해자 또는 법정대리인이 위원회의 조사에 따라 그 손해 및 가해자를 안 날부터 5년간 행사하지 아니하면 시효의 완성으로 소멸한다.
제38조(조사보고서 발간) 위원회는 위원회의 활동 경과, 블랙리스트 사태의 진상조사와 재발 방지 대책, 그리고 피해자 지원을 위한 입법 등 후속 조치 권고안 등 기타 필요한 사항을 보고서로 정리하여 위원회의 최종 결정을 거쳐 확정하고 위원회의 활동 종료 후 3개월 이내에 국회와 대통령에게 제출하여야 한다.
제39조(비밀준수 의무) 위원회의 위원·직원 또는 위원·직원이었던 자, 자문기구의 구성원 또는 구성원이었던 자, 위원회의 위임·위탁 등에 따라 조사에 참여하거나 업무를 수행한 전문가 또는 민간단체와 그 관계자는 비밀에 해당하는 정보·문서·자료 또는 물건을 다른 자에게 제공 또는 누설하거나 위원회의 업무수행 외의 목적을 위하여 이용하여서는 아니 된다.
제40조(자격사칭 금지 등) ① 누구든지 위원회의 위원·직원 또는 자문기구의 구성원 자격을 사칭하거나 위원회의 업무를 위임·위탁 또는 공동수행한다고 사칭하여 위원회의 권한을 행사하여서는 아니 된다. ② 누구든지 피해자를 지원한다는 명목으로 영리를 목적으로 한 단체를 조직하거나 단체적인 행동 또는 개인적인 활동을 하여서는 아니 된다.
제41조(부당이득의 환수) ① 국가는 이 법에 따른 창작지원금등 금전적 지급, 그 밖의 지원을 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그에 상당하는 금액을 환수하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지급받은 경우 2. 착오 등으로 지급된 경우 ② 제1항에 따라 환수하는 경우 그 반환할 자가 정해진 기간 이내에 이를 반환하지 아니한 때에는 국세강제징수의 예에 따라 징수한다.

제42조(벌칙 적용에서 공무원 의제) 공무원이 아닌 위원회의 위원은 「형법」 제129조부터 제132조까지를 적용할 때에는 공무원으로 본다.

제5장 벌칙

제43조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제39조를 위반하여 비밀에 해당하는 정보·문서·자료 또는 물건을 다른 자에게 제공 또는 누설하거나 위원회의 업무수행 외의 목적을 위하여 이용한 사람
2. 제40조제1항을 위반하여 위원회의 위원·직원 또는 자문기구의 구성원 자격을 사칭하거나 위원회의 업무를 위임·위탁 또는 공동수행한다고 사칭하여 위원회의 권한을 행사한 사람
3. 제40조제2항을 위반하여 피해자를 지원한다는 명목으로 영리를 목적으로 한 단체를 조직하거나 단체적인 행동 또는 개인적인 활동을 한 사람

제44조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제25조제1항제3호에 따른 자료 또는 물건의 제출요구를 받고 허위의 자료 또는 물건을 제출한 사람

2. 정당한 이유 없이 제25조제2항에 따른 요구에 응하지 아니한 사람

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제25조제1항제4호에 따른 사실조회에 허위로 회신한 사람
2. 정당한 이유 없이 제25조제1항제5호에 따른 실지조사를 거부하거나 방해한 사람

③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회의 위원장이 부과·징수한다.

④ 제1항 및 제2항에 따른 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 사항은 「질서위반행위규제법」을 따른다. 과태료에 관하여는 위원회의 위원장을 「질서위반행위규제법」 제2조제2호에 따른 행정청으로 본다.

2) 검토의견

제정안 제4장 및 제5장은 보칙과 벌칙으로, 「10·29이태원참사특별법」 및 「포항지진피해구제법」 등과 유사한 조항들로 구성되어 있어, 전반적으로 적절히 규정된 것으로 보임.

다만, 유사 입법례¹³⁾에는 이 법에 따른 권리의 양도, 담보제공 및 압류를 금지하여 피해자의 권리를 보호하는 규정이 존재하는바, 제정안의 보칙에도 이 법에 따른 권리를 보호하는 규정을 추가하는 것을 고려할 수 있을 것으로 판단됨.

한편, 안 제37조는 피해자의 손해배상 청구권에 대하여 「민법」¹⁴⁾ 및 「국가배상법」¹⁵⁾에 대한 특례를 규정하고 있는데, 블랙리스트 사태의 경우 2016~2018년 사이에 이루어진 특검 수사, 감사원 감사 및 진상조사위원회의 조사 등으로 인해 피해 사례가 다수 밝혀진

13) 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」 제45조(권리의 보호) 이 법에 따라 발생한 권리는 양도·압류하거나 담보로 제공할 수 없다.

「10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법」 제75조(권리의 보호) 이 법에 따라 발생한 권리는 양도·압류하거나 담보로 제공할 수 없다.

14) 「민법」 제766조(손해배상청구권의 소멸시효) ① 불법행위로 인한 손해배상의 청구권은 피해자나 그 법정대리인이 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년간 이를 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다.

② 불법행위를 한 날로부터 10년을 경과한 때에도 전항과 같다.

15) 「국가배상법」 제2조(배상책임) ① 국가나 지방자치단체는 공무원 또는 공무를 위탁받은 사인(이하 “공무원”이라 한다)이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입히거나, 「자동차손해배상 보장법」에 따라 손해배상의 책임이 있을 때에는 이 법에 따라 그 손해를 배상하여야 한다.

제8조(다른 법률과의 관계) 국가나 지방자치단체의 손해배상 책임에 관하여는 이 법에 규정된 사항 외에는 「민법」에 따른다. 다만, 「민법」 외의 법률에 다른 규정이 있을 때에는 그 규정에 따른다.

「국가재정법」 제96조(금전채권·채무의 소멸시효) ① 금전의 급부를 목적으로 하는 국가의 권리로서 시효에 관하여 다른 법률에 규정이 없는 것은 5년 동안 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다.

② 국가에 대한 권리로서 금전의 급부를 목적으로 하는 것도 또한 제1항과 같다.

바 있어 피해에 대한 손해배상 및 국가배상청구가 진행 중이거나 종결된 사건이 있고, 해당 사건 중에서는 법원이 국가배상 청구 소멸시효 만료로 인해 일부 청구를 기각한 경우¹⁶⁾도 있음.

따라서 제정안에 따른 조사위원회의 조사 이전에 손해배상 청구의 시효가 이미 완성된 피해자의 경우에는 동 조항을 적용할 경우 소급 입법으로 해석될 소지가 있으므로, 동 규정의 적용 대상에 대하여 논의가 필요할 것으로 보임.

문화체육관광부는 블랙리스트 사태가 밝혀진 2017년 이후 손해배상을 요청할 수 없었던 특별한 사정이 있다고 볼 수 없어 손해배상청구의 소멸시효를 연장할 경우 신뢰보호의 원칙 및 법적 안정성을 침해할 우려가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5379

16) <법원 “MB·원세훈, ‘블랙리스트’ 배상...국가배상은 시효 지나>, 이대희·이영섭 기자, 연합뉴스, 2023.11.17.