

국제영화제와 국가의 역할: 적극적 중립성을 중심으로*

송유정**

이용숙***

본 연구는 2014년 이후 위기를 맞고 있는 부산국제영화제의 위기 원인을 분석하고, 적극적 중립성의 관점에서 위기 극복 방안을 검토한다. 기존 논의에서 제시되었던 부산국제영화제 성공의 동인들이 2014년 이후 제대로 발휘될 수 없었던 점에 주목하면서, 본 연구는 국가의 적극적 중립성 위배와 문화공공성 훼손을 부산국제영화제 위기의 원인으로 지적한다. 본 연구는 국가에 의해 적극적 중립성이 위배되고 문화공공성이 훼손되는 구체적인 과정을 분석한 후, 부산국제영화제 위기 극복의 전제 조건으로 문화예술활동에 대한 국가의 적극적 중립성 원칙이 제도화되어야 함을 밝힌다. 본 연구의 분석 대상은 2014년 <다이빙 벨> 상영 사태 이후부터 현재까지의 부산국제영화제의 위기 상황이며, 사례연구 방법을 활용하였다. 보다 구체적인 연구 방법으로 심층면접, 문헌연구, 신문기사 및 웹페이지 내용분석 등을 활용하였으며, 심층면접은 영화제 주요 관계자들과 영화계 인사 등에 대하여 이루어졌다.

주제어: 적극적 중립성, 다규모적 거버넌스, 다규모적 중재자, 부산국제영화제

* 본 연구의 자료 수집에 도움을 준 이민영 석사와 논문 심사에서 유익한 논평을 주신 익명의 심사위원들께 깊이 감사드립니다.

** 제1저자, 현재 고려대학교 행정학과 석사과정 재학 중이며 고려대학교 BK21+ 뉴노멀시대 신공공성 교육·연구 사업팀 참여 대학원생이다. 주요 관심분야는 도시행정, 문화행정, 사회혁신 등이다(E-mail: yjsong@korea.ac.kr).

*** 교신저자, Rutgers, The State University of New Jersey에서 도시계획 및 정책학 박사를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 도시행정, 지역발전, 정책이동, 신공공성 연구 등이다(E-mail: yongsoklee@korea.ac.kr).

I. 머리말

1996년 첫 개최된 부산국제영화제는 20년 동안 급성장하면서 세계 7대 영화제로 자리매김하였으며, 부산을 문화의 불모지에서 영화의 도시로 재탄생시킬 정도로 성공적이었다. 또한 부산국제영화제는 그 영화제의 가치가 부산에 뿌리내릴 수 있도록 영화 및 영화산업 관련 기반 시설들과 조직들이 부산에 입지하는 데 기여했다. 부산영상위원회, 부산독립영화협회, (사)부산영화영상산업협회, 부산영상후반작업시설(AZworks), 영화의 전당, 부산영상벤처센터, 씨네마테크 부산, 부산영화체험박물관(예정), 입체영상문화기술공동연구센터(SIRC), 스튜디오(Studio) 등이 부산에 입지한 기관과 시설들이다(Hassink and Lee, 2018). 하지만, 2014년 <다이빙벨> 상영으로 불거진 정치개입과 그로 인한 갈등으로 인해 예산, 작품 작품 수, 참가한 내빈과 언론인 수가 감소하면서 부산국제영화제는 위기를 맞았다. 부산국제영화제의 위기는 귀중한 공공의 문화적 자산이 훼손될 수 있음을 의미하는데, 이는 부산국제영화제가 공공과 민간이 함께 20년에 걸쳐 가꿔 온 문화적 자산이기 때문이다. 이에 본 연구는 부산국제영화제의 위기의 원인을 분석하고 그 해결책을 제시하는 데에 목적이 있다.

부산국제영화제에 대한 대부분의 기존 논의는 영화제 자체 경제적 파급효과에 초점을 맞추거나(부산발전연구원, 2009), 영화제 조직과 영화인들의 역량이 초점을 맞춰 그 성공 원인을 밝히고(김호일, 2009; 안성혜, 2008; 박강미, 2011; 김지석, 2014), 그 성공의 의미와 동인을 지역개발과의 연관성 속에서 설명한다(황은정·이용숙, 2017). 특히, 황은정·이용숙(2017)은 부산국제영화제의 탄생과 성장에 다규모적 중재자(multi-scalar mediator)의 역할이 중요했음을 밝히면서 이들이 부산의 지역적 자산과 국제 영화인들의 전략적 결합(strategic coupling)을 가능하게 했음을 주장하고 있다. 그러나 이들 연구들은 부산국제영화제가 왜 2014년 <다이빙벨> 상영 이후 위기를 맞게 되었는지에 대해 답을 주지 않는다. 이들 연구들이 밝힌 성공 요인인 영화제 조직 및 영화인들의 역량이 왜 2014년 <다이빙벨> 상영 이후에는 작동하지 않았는가를 문제제기 하면서 본 연구는 적극적 중립성의 관점에서 2014년 이후 부산국제영화제의 위기를 분석하고 그 해결책을 제시하고자 한다.

2014년 <다이빙벨> 상영 이후 기존 연구들이 성공 요인으로 강조했던 다규모적 중재자들의 역할은 크게 제약받게 되며 부산국제영화제는 위기를 맞게 된다. 부산국제영화제의 위기는 국가의 정치적 개입으로 인해 영화제 조직, 영화인의 역량 및 다규모적 행위자들의 역할이 무력화되고, 다양한 행위자들이 서로 갈등하는 과정에서 증폭되었다. 이는 다규모적 행위자들이 제 역할을 다 발휘할 수 있는 제도적 환경이 존

재했으나 2014년 이후로 이것이 훼손되었음을 의미한다. 따라서 본 연구는 ‘(정부가) 지원은 하되 간섭하지 않는다’는 원칙이 다규모적 행위자들의 적극적 역할을 가능하게 하는 전제 조건이었음에 주목하면서 적극적 중립성의 관점에서 부산국제영화제의 위기의 원인을 밝히고자 한다. 이를 위해 본 연구는 어떻게 국가의 적극적 중립성 원칙이 위배 되었으며, 어떤 측면에서 문화공공성이 훼손되었는지를 분석하고자 한다. 또한 본 연구는 ‘간섭 없는 지원’의 제도화를 위기 해결의 방안으로 삼아 국가의 적극적 중립성의 관점에서 문화 자율성 보장 및 문화공공성의 회복을 위한 구체적인 정책 방안을 제시하고자 한다. 국가의 적극적 중립성 확립은 ‘간섭 없는 지원’을 제도화하는 것이며, 이러한 제도적 환경이 마련될 때, 2014년 이전에 작동되었던 다규모적 중재자들의 역할-지역 자산과 세계적 차원의 행위자들 간의 전략적 결합을 중재하는 역할-이 다시 활성화될 수 있음을 본 연구는 주장한다.

본 연구의 분석 범위는 부산국제영화제의 위기와 갈등을 촉발한 <다이빙벨> 상영 이후인 2014년 이후부터 2017년 12월까지임을 밝힌다. 이 연구는 심층면접, 문헌연구, 신문기사 및 인터넷 웹페이지 분석에 기초한 사례 연구이며, 심층면접 대상은 부산국제영화제 주요 관계자들과 영화계 인사들, 그리고 부산시 공무원이다. 다음 장에서는 부산국제영화제의 성공을 설명하는 기존 논의들을 비판적으로 살펴본 후 부산국제영화제의 위기를 설명하는 분석틀을 제시한다. 3장에서는 먼저 부산국제영화제에 대한 정부의 적극적 중립성 원칙 위배와 공공성 훼손 과정을 분석한다. 4장에서는 국가의 적극적 중립성 위배와 공공성 훼손이 다규모적 중재자들의 역할 약화로 이어져 글로벌 행위자와 지역 자산 간의 결합을 약화 혹은 해체(decoupling)시킨 결과를 분석하고, 이 위기에 대한 부산국제영화제 측의 대응을 평가한다. 결론에서는 훼손된 다규모적 거버넌스를 제대로 작동하기 위한 중요한 전제 조건인 ‘간섭 없는 지원’이 국가의 적극적 중립성을 확립하는 길임을 분명히 하면서 적극적 중립성을 제도화하는 구체적인 방안들을 제시한다.

II. 이론적 배경과 분석틀

1. 기존 논의 검토

1) 네트워크 거버넌스와 촉매자

부산국제영화제에 관한 기존 논의는 주로 영화제를 개최해 온 도시인 부산시의 지

리적 특징, 혹은 부산시의 도시이미지를 활용한 장소 마케팅의 성공을 중심으로 분석하는 논의가 있었고(이효재, 2008; 김대근 외, 2011; 김원호, 2012; 김현·이현우, 2012) 다른 한편으로는 영화제가 자리잡기까지 노력해 온 영화제 관련자들의 전문성과 헌신에 초점을 맞추는 경우가 있었다(김호일, 2009; 안성혜, 2008; 박강미, 2011; 김지석, 2014). 영화 산업의 발전 측면, 혹은 이것이 지역 경제에 미치는 파급효과를 분석하여 부산국제영화제의 발전 방향을 논의한 연구도 다수 존재한다(김두성·윤영득, 2007; 부산발전연구원, 2009; 우석봉, 2010). 그러나 대다수의 연구는 부산국제영화제가 성장해 온 과정에서 발생한 다양한 요소들 간의 상호작용, 그리고 이러한 상호작용이 발생하게 된 제도적 환경을 종합적으로 분석하지 못한다는 한계를 보인다. 최근 연구 중 김동신(2012)의 연구와 황은정·이용숙(2017)의 연구는 이러한 측면에서 부산국제영화제의 성공을 다각적인 주체들의 상호작용으로 분석하고 있다는 점에서 의의가 있다.

먼저 김동신(2012)의 연구는 부산국제영화제의 성공이 부산국제영화제 조직위원회회를 중심으로 구성된 네트워크 거버넌스로 인해 가능했음을 주장한다. 이 연구는 인적, 재정적, 행정적 자원이 풍부하지 않은 상태에서 촉매자의 역할이 부산시, 부산시민, 기업 등과 같은 다양한 행위 주체를 연결하고 통합하여 결과적으로 공동의 목표를 성취하게끔 한다고 본다. 이 촉매자로서의 역할을 수행한 것이 부산국제영화제 조직위원회였다는 것이 이 연구의 주장이다.

부산국제영화제 조직위원회회는 다양한 주체들의 네트워크 거버넌스 참여를 위한 전략으로서 힘의 결집 전략과 비공식 교섭 전략, 상징관리 전략, 수권적 전략, 흡수전략을 사용함으로써 부산시, 시민, 기업과 같은 주요 행위자들이 네트워크에 참여하게끔 하고, 각자가 가진 자원을 다른 주체에게 지원하였다고 보았다. 이 과정에서 부산시는 부산국제영화제를 위해 행정력과 재원 차원에서 지원을 담당하였고, 부산 시민은 인적자원의 지원 기업은 재정적 지원을 담당하였다. 이들이 공동의 목표를 추구할 수 있었던 것은 이들이 네트워크 거버넌스에 참여할 수 있도록 촉매자인 부산국제영화제의 조직위원회가 각 주체간의 상호 관계를 설정하고, 각 주체들 사이에서 적절한 전략을 설정했기 때문이었다. 부산시와의 관계에서 조직위원회는 주로 힘의 결집

1) 김동신(2012)의 연구는 네트워크 촉매자로 설정한 부산국제영화제 조직위원회에 대해 “조직 위원장은 부산시장이지만 상징적인 성격이 강하고 실질적인 행사 운영은 조직위원회에 속한 집행위원장과 조직위원회 소속 전문가들에 의해 이루어진다”고 밝힌다. 그러나 본 연구의 분석범위에 포함되는 2014년에서 2016년까지의 경우 부산시장이 조직위원회의 위원장으로서 상징적인 위치에 그치지 않고 영화제에 직접적 영향력을 끼치고 있었던 상황이었음을 명시하는 바이다.

전략과 비공식 접촉 전략, 흡수전략을 통해 영화제가 성공할 수 있다는 신뢰를 줄 수 있었고 이러한 신뢰를 바탕으로 다른 행위자와의 교섭에 필요한 영향력, 안정적인 재정적 지원과 행정 지원을 얻을 수 있었다. 부산시민과의 관계에서 조직위원회는 상징 관리 전략을 통해 부산 시민들의 참여가 부산과 한국 영화제 발전에 기여하는 의미를 강조함으로써 영화제의 필요성과 정당성을 증진하였다. 한편 기업과의 관계에 있어서는 부산시가 부여한 영화제의 정당성을 활용함으로써 후원과 협찬을 얻어내는 수권적 연계전략을 취하고, 기업의 관련자들을 영화제 조직위원이나 자문위원으로 흡수하여 영화제로 하여금 재원과 홍보를 지원받을 수 있었다.

2) 다규모적 거버넌스와 다규모적 중재자

황은정·이용숙의 연구(2017)에 따르면 부산국제영화제는 국가 주도로 탄생되고 성장한 것이 아니었고, 다규모적 중재자들이 세계적으로 활동하는 문화적 가치 생산자인 국제영화인들을 지역에 끌어들여 지역적 자산과 전략적 결합을 결과하면서 국제적으로 성공시킨 경우에 해당되었다(황은정·이용숙, 2017). 다중스케일 관점과 맥을 같이 하면서, 황은정·이용숙은 글로벌한 행위자와 지역적 자산의 전략적 결합을 가능하게 하는 기제 혹은 동인으로서 다규모적 중재자를 부산국제영화제 명성의 동인으로 제시한다. 그들에 따르면, 다규모적 중재자(multi-scalar mediators)는 전문적인 지식을 지니고, 국지적(local), 국가적(national), 초국적(transnational) 규모에서 활동하며, 다규모적 네트워크를 활용하여 목표 달성을 위해 스스로를 동기화하는 일군의 중재자로 정의된다. 다규모적 중재자는 세 가지 특성을 지니는데, 첫째, 다규모적 중재자는 전문적 지식을 바탕으로 협상력을 지닌다. 이들은 자신의 분야에 대한 전문적인 지식을 보유하고 있을 뿐만 아니라 지역적 자산에 대한 구체적인 지식을 지닌다. 이를 바탕으로 한편으로는 글로벌 행위자들의 전략적 필요를 파악하며 다른 한편으로는 글로벌 행위자의 전략적 필요에 맞는 매력적인 지역적 자산을 발굴한다. 더불어 이들이 지닌 협상력을 바탕으로 지역과 글로벌 행위자들의 관계를 매개하고 조율한다. 둘째, 다규모적 중재자들은 다규모적인 활동과 네트워크를 형성한다. 이들의 활동과 네트워크는 국지적 차원에 국한되지 않고 국가적, 세계적 차원으로 형성 및 확장된다. 이러한 과정에서 만들어진 국지적, 국가적, 세계적인 네트워크는 개인에게 체화되며 글로벌 행위자들을 끌어들이는 협상력으로 작동한다. 마지막으로 다규모적 중재자는 기존의 조직이나 기업에서처럼 경제적 이익, 혹은 효율성을 최고의 가치로 여기지 않는 특성을 보인다. 이들은 명성과 인지도와 같은 탈 물질적인 가치를 중시하며, 자율

적으로 스스로를 동기화한다(황은정·이용숙, 2017).

이 두 연구는 국제영화제의 성공에서 다양한 주체들 사이에서 네트워크를 형성하는 촉매자 혹은 중재자의 역할을 강조하는 한편, 다양한 주체들의 거버넌스가 영화제 성공에 기여하였음을 밝히고 있다는 점에서 의의가 있다. 그러나 이 연구는 기존에 영화제 성공을 견인한 촉매자 혹은 다규모적 중재자가 여전히 존재함에도 불구하고 2014년 이후의 부산국제영화제가 위기에 봉착할 수밖에 없었던 이유에 대하여 충분한 설명을 제공해주지 못한다. 따라서 본 연구는 2014년 이후의 부산국제영화제의 위기에 있어서 다규모적 중재자들 혹은 촉매자들이 존재함에도 불구하고 그 이전에 작동되었던 거버넌스가 제대로 작동하지 못한 원인을 국가의 역할인 적극적 중립성과 문화공공성 차원에서 찾아보고자 한다.

2. 분석의 틀

본 연구는 글로벌, 국가, 지역, 도시, 지역공동체 등 다양한 지리적 스케일에서 작동하는 사회적 세력과 힘들이 서로 상호작용하면서 구성되는 다규모적 거버넌스 혹은 다중스케일 거버넌스(multi-scalar governance)의 기본 전제를 수용하여(Lee, 2009; 박배균·김동완, 2013), 이러한 다규모적 거버넌스를 작동시키는 전제 조건으로서의 적극적 중립성 개념에 주목한다. 다시 말해, 본 연구는 다규모적 행위자들의 역할을 활성화하고 다규모적 거버넌스가 작동하는 제도적 조건으로서 국가의 적극적 중립성 확립의 중요성을 강조하면서, 적극적 중립성 개념을 구체화하기 위해 기존의 적극적 중립성과 문화공공성의 개념들을 검토한다.

1) 행정의 적극적 중립성

행정의 중립성 개념은 정부 개입 및 규제와 관련된 핵심 공공가치이다.²⁾ 행정의 중립성은 행정이 특정한 집단이 아닌 국민 전체의 이익을 위해 공정하고 중립적인 입장에 있어야 함을 의미하는 것으로 공공성의 한 단면을 보여준다. 최상욱(2016)은 사회의 경제적 불평등과 갈등이 심화되고 공정한 경쟁이 이루어지 않는 21세기 초의 행정

2) 최상욱(2016)의 연구는 21세기 저성장, 고령화, 고위험의 뉴 노멀시대에 새롭게 요구되는 공공가치로서 국가의 보장성을 강조하면서 그 세부 가치로서 공유적 자율성, 적극적 중립성, 종합적 다양성, 포용적 공감성을 제시한다. 이와 더불어 뉴 노멀시대의 국가 역할에 대한 신평공성 논의는 구교준·이용숙(2016), 김태일(2016) 등을 참조하면 된다.

현실에서 기존의 행정 중립성 개념과 구분되는 새로운 공공 가치로서 적극적 중립성이 요구됨을 주장한다.

최상옥(2016)에 따르면 기존의 행정 중립성 관점은 행정을 특정 정치 집단이 아닌 국민 전체를 위한 봉사 행위로 규정하고 이를 달성하기 위한 전제 조건으로서의 중립성을 강조했지만, 결과적으로 행정의 중립성은 기계적 중립성으로 귀결되고 행정의 역할을 정치적 결정을 충실히 수행하는 수동적 행위로 전락시켰다. 따라서 적극적 중립성의 필요성은 기존의 행정에서 요구되었던 정치적 중립성이 기계적인 중립성으로 귀결되어 행정이 중앙 정부의 정치적 결정을 따르도록 하는 수동적인 행위로 변질된 현실에 대한 문제제기로서 주장된 것이다. 이러한 비판을 근거로 최상옥은 정치적인 힘의 불균형으로 인한 불평등의 완화와 극복을 위해 행정의 적극적 역할인 적극적 중립성이 필요함을 강조한다.

최상옥(2016)은 적극적 중립성을 “공공서비스의 분배 및 국가적 문제로 인식 혹은 증폭될 수 있는 집단 간 분쟁의 조정 과정에서 정치적, 경제적, 사회적 약자의 입장을 적극적으로 배려하는 행정의 규범적 가치”로 정의한다(2016:17). 그러나 적극적 중립성에 대한 이러한 개념 정의는 기계적 중립성에 대한 대안적 개념으로서의 적극적 중립성과는 구별된다. 기계적 중립성이란 정치권의 압력을 행정이 수동적으로 수용하는 것을 의미하는데, 여기서 중립성은 행정과 정치의 관계를 뜻한다. 다시 말해, 정치가 정책을 결정하고 행정이 집행하는 것에 대해, 정치가 결정한 것을 (실사 부당하고 편파적인 것이라도) 수동적으로 따르는 것을 기계적 중립성으로 본다. 하지만 최상옥(2016)은 적극적 중립성을 행정의 대상, 즉 국민과의 관계에서의 중립성을 의미하는 것으로 규정하면서, 국가가 적극적으로 집단 간 분쟁의 조정 과정에 개입하되 궁극적으로 국민 전체를 위한 공공가치 실현에 입각해야 함을 전제로 한다.

2) 문화행정에서 적극적 중립성

본 연구는 문화예술 영역에서 적극적 중립성 확립의 중요성을 다루고 있기 때문에 행정과 정치의 관계를 의미하는 기계적 중립성에 대한 대안적 개념으로서가 아닌 국민 혹은 문화예술인과의 관계에서의 국가의 적극적 중립성의 개념에 초점을 둔다. 따라서 본 연구에서 적극적 중립성은 정치적 목소리를 내기 어려운 문화적, 사회적 약자 등 다양한 집단의 목소리를 문화행정에 반영함으로써 사회적 갈등의 해소 및 공존의 길을 모색하기 위한 문화행정의 기본적인 공공 가치로 제시된다.³⁾

3) 여기서 적극적 중립성은 적극적 우대조치(affirmative action)와는 구별된다. 적극적 우대조

이러한 적극적 중립성의 개념을 문화행정의 맥락에서 설명한다면 국가보다 정치집합의 차원 및 의사결정권, 예산 등의 측면에서 약자의 입장에 있는 문화 예술인들이 필요로 하는 자율성, 다양성, 평등성과 같은 문화공공성을 행정에 반영하는 것으로 이해할 수 있을 것이며, 약자에 대한 적극적 배려란 이러한 문화공공성이 보장될 수 있는 환경을 조성하기 위한 국가의 적극적 행정이라고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 적극적 중립성을 “국민의 민주적이고 자유로운 문화 활동을 보장하기 위해 문화 공공서비스 분배 및 집단 간 분쟁 조정 과정에서 정치적, 경제적, 사회적 약자의 입장을 적극적으로 배려하는 행정의 규범적 가치”로 정의한다.

이러한 적극적 중립성 개념에 근거하여 국가는 문화 및 문화 활동에 원칙적으로 개입하지 않아야 한다. 이는 사회의 자율성과 사상의 다양성이 문화 육성의 불가결한 조건이기 때문이다. 그러나 문화의 자율성이 왜곡, 침해되는 경우나 다양한 문화 창조를 위한 환경 조성이 필요한 경우, 문화의 평등성과 다원성이 침해된 경우 및 공공복리를 위해 필요한 경우에는 국가 개입이 허용된다. 그리고 이러한 개입에 있어서 국가는 불편부당의 원칙에 따라 공정성과 중립성을 확보하고 문화에 대한 조정적 개입을 지양하며 문화적 자유권 내지 정신적 자유권에 대한 최대 보장의 원칙에 따라야 한다.⁴⁾ 즉, 위에서 언급한 적극적 배려가 필요한 조건 하에서만 국가 개입이 정당화될 뿐, 국민의 민주적이고 자유로운 문화 활동을 보장하기 위해 그 개입의 방식은 최소한의 규제와 간섭이어야 하며, 특정 문화에 대한 우대나 차별 없이 중립적이어야만 한다. 따라서 본 연구는 위에서 언급되지 (문화다양성 및 공공성 제고, 문화발전 토대 마련, 공공복리) 않은 경우에 국가가 문화예술 활동에 개입하거나, 특정 문화에 대해 우대 혹은 차별할 때, 국가의 적극적 중립성이 위배된다고 본다.

적극적 중립성 원칙은 문화행정이 추구해야 할 목표와 문화예술 영역에서의 국가 개입 및 역할에 대해 가이드라인이 되는 공공 가치(public value)로 볼 수 있다. 이러한 적극적 중립성 개념이 문화예술에 대해 국가가 추구해야 할 공공 가치를 제시하고 있다면, 문화 공공성 개념은 공공 가치로서의 국가 역할이 실제 행정 현장에서 구체화되고 있는가를 판단, 평가, 분석하기 위한 기준으로 볼 수 있다.

치와 적극적 중립성 모두 약자에 대한 배려지만 개입의 시기와 방식이 서로 다르기 때문이다. 적극적 우대조치는 게임 규칙의 변화 없이 사후적으로 약자를 우대하는 개입인 반면에, 적극적 중립은 국가가 심판자로서 진정한 중립을 유지하려면 사전적으로 게임의 규칙을 공정하게 만드는 방식으로 더 적극적으로 개입하는 것을 의미한다.

4) 여기서 제시된 문화예술 영역에 대한 국가 개입의 근거는 헌법 상 문화국가원리를 바탕으로 한다. 이와 관련한 구체적 논의는 김재광(2015), 박종현(2015), 이세주(2015), 이인호(2014), 홍성방(2013), 계희열(2002)을 참조하면 된다.

먼저, 형식적 문화공공성은 국가와 행정기관이 수행하는 공공성으로 국가가 문화에 대해 쓰는 예산의 규모와 문화관련 국가부처 조직의 변화 과정 등을 통해 그 수준을 확인할 수 있다(김재광, 2015; 이병량, 2011). 이렇듯 국가는 문화행정조직을 통한 문화예산 집행을 통해 문화 육성 및 발전에 정당하게 개입할 수 있으나, 다른 한편으로 국가의 부당한 문화예산 집행은 형식적 문화공공성을 훼손시킬 수 있다. 내용적 문화공공성은 문화 공익성, 문화의 형평성, 문화 정의, 문화를 향유할 권리 등과 같이 문화의 윤리적, 기본권적 측면으로 정의되며, 문화 참여, 창작, 교육에 대한 권리를 핵심 내용으로 한다(김재광, 2015; 이병량, 2011). 이를 바탕으로 볼 때 문화의 공익성, 형평성, 정의 등이 훼손될 때 국가는 정당하게 개입할 근거를 갖는다. 과정적 문화공공성은 공공성의 형식과 내용이 공공 의사의 결정 과정이 시민의 참여를 통하여 투명하게 이루어졌는지의 여부로 판단된다(김재광, 2015).

따라서 문화행정에서의 형식적 문화공공성은 국가가 공급하는 문화적 재화 즉 행정 조직과 예산 등으로 판단할 수 있으며(김재광, 2015; 이병량, 2011), 이는 적극적 중립성 개념에서의 '문화 공공서비스'와 연결될 수 있다. 내용적 문화공공성이란 문화 예술 영역에 대한 정부 개입을 통해 얻어지는 결과로(이병량, 2011), 문화생활에의 참여와 향유에 형평성과 정의의 원칙이 적용되고 있는가(김재광, 2015)로 구체화된다. 이는 적극적 중립성에서 추구하는 '국민의 민주적이고 자유로운 문화 활동 보장'과 '약자 입장의 배려'라는 형평과 정의의 원칙과 관련된다. 마지막으로 과정적 문화공공성은 문화 정책 영역에서 다양한 이해 당사자들이 참여 가능한 공론장의 형성과 이를 위한 정보의 공개로 판단할 수 있는데(김재광 2015), 이는 적극적 중립성의 '문화 공공서비스의 분배 및 집단 간 분쟁 조정의 과정'에서 사회 구성원의 입장을 고려한다는 목표와 연결된다. 이러한 측면에서 본고는 문화공공성의 세 가지 측면인 형식적, 내용적, 과정적 공공성의 분석을 통해 문화예술 영역에서 적극적 중립성이 행정 현장에서 발현되는 지를 평가 및 분석 할 수 있다고 본다.

3) 분석틀

이상의 적극적 중립성과 문화공공성 개념들을 다규모적 거버넌스 논의와 결합하여 본 연구는 국제영화제의 위기를 설명하고자 한다. 본고의 분석틀은 적극적 중립성 원칙을 위배한 정부의 정치적 간섭이 문화공공성의 훼손을 가져왔고, 그 결과 다규모적 중재자의 자율성과 다규모적 거버넌스의 약화를 가져와 궁극적으로 국제영화제의 위기를 낳았음을 설명한다. (<그림 1>)

〈그림 1〉 분석틀



상이한 지리적 스케일(scale) 사이의 유연하고 개방된 상호작용 체계로 정의되는 다규모적 거버넌스는 상이한 스케일 간의 조화로운 조정을 추구한다(Lee, 2009).⁵⁾ 국가, 글로벌 행위자, 지역 행위자들 간의 전략적 결합이 이러한 다규모적 거버넌스를 작동하게 하며, 전략적 결합의 과정에서 다규모적 중재자가 다양한 스케일에서 활동하는 행위자들 간의 긴장과 갈등을 성공적으로 중재하고 그들 간의 협력을 유도하면서 궁극적으로 지역발전을 견인한다. 그러나 중앙집권체제적인 맥락에서는 다규모적 거버넌스를 둘러싼 글로벌-국가-지역 스케일 간의 힘의 역학이 불균등하므로, 다규모적 거버넌스에 국가의 힘이 여전히 강력하게 작용할 수 있다. 이러한 힘의 불균형 속에서도 중앙의 국가권력이 지방의 문화활동 및 행사에 크게 관여하지 않을 때, 다규모적 중재자는 자율적으로 활동할 수 있으며 다규모적 거버넌스 역시 일시적으로 작

5) 다규모적 거버넌스가 상이한 스케일 간의 조화로운 조정을 추구하기 때문에 다규모적 거버넌스론은 글로벌-국가-지역 간의 협력적 관계와 이들 간의 관계를 조정하거나 중재하는 다규모적 중재자에 초점을 둔다. 글로벌-국가-지역 등의 각각의 스케일과 독립적으로 다규모적 중재자가 존재할 수 있으며, 때로는 국가가 혹은 지역 내의 특정 행위자가 다규모적 중재자의 역할을 맡을 수 있다(Lee, 2009; Lee et al., 2014; 황은정·이용숙, 2017).

동할 수 있다. 중앙 국가권력의 공백 속에서 대규모적 중재자 활동의 자율성이 보장되고, 그 결과 글로벌 행위자와 지역행위자들 간의 전략적 결합이 대규모적 거버넌스를 작동하기 때문이다. 그 결과 '간섭 없는 지원'이라는 중립성의 원칙이 행위자들 사이에 암묵적으로 지켜질 수 있다.⁶⁾

강력한 중앙집권체제 하에서 국가의 문화예술 영역에 대한 정치적 개입은 지역 및 도시 차원에서 벌어지는 여러 정치적 실험과 사회적 실천들에 직접적이고 더 큰 영향을 미치게 된다. 이는 글로벌-국가-지역 층위 간의 힘의 역학에서 여전히 국가의 힘이 강력하게 작용하기 때문이다. 국가의 힘이 강력하게 작동하는 상황에서 국가가 정치적으로 개입할 경우 제도화되지 않은 대규모적 중재자의 역할은 구조적으로 취약할 수밖에 없다. 이는 개인의 지식 혹은 역량과 네트워크에 의존하는 대규모적 중재자의 역할이 국가의 힘이 발휘되었을 때 상대적으로 취약하기 때문이다. 정치적 개입을 통한 국가의 적극적 중립성 위배는 형식적, 내용적, 과정적 문화공공성 훼손을 통해 개인인 대규모적 중재자들의 역할을 축소시키면서, 글로벌-국가-지역 간의 대규모적 거버넌스를 약화시킬 수 있다. 이러한 대규모적 중재자의 역할의 축소와 대규모적 거버넌스의 약화는 글로벌-국가-지역 간의 전략적 결합의 해체(decoupling)⁷⁾를 초래하여 궁극적으로 영화제의 성장과 지역발전을 저해하게 된다.

Ⅲ. 부산국제영화제 위기의 원인

1. 적극적 중립성 원칙 위배

2014년 이전까지 부산국제영화제가 성공할 수 있었던 까닭은 대규모적 중재자들의 활동에 대하여 국가와 지방정부가 '간섭 없는 지원의 원칙'을 암묵적으로 지켜온 데 있었다(황은정·이용숙, 2017; 김지석, 2014). 국가가 부산국제영화제의 문화 활동에 간섭하지 않으며 자율성은 최대한 보장하되, 영화제라는 문화 활동을 육성하는

6) 2014년 이전의 부산국제영화제의 경우 국가가 지방 도시 부산에서 개최되는 문화행사에 굳이 개입할 정치적 동기가 없었다. 이러한 중앙집권적 국가 권력의 공백 속에서 대규모적 중재자의 역할과 대규모 거버넌스의 작동에 기인하여 '간섭 없는 지원'이 암묵적으로 지켜질 수 있었다.

7) 전략적 결합에 대한 논의는 Coe et al.(2004), Yeung(2016), 이용숙(2015), 이용숙·이돈순(2015)를 참조하고 디커플링에 대한 논의는 MacKinnon(2012), Horner(2014)를 참조하면 된다.

환경을 조성하는 형태로의 지원이 이루어졌던 것이다. 이러한 국가의 무간섭 하에 다 규모적 중재자들은 본인들의 영화적 전문성과 글로벌 네트워크를 활용하며 국가-글로벌-지역 간의 다규모적 거버넌스를 활발하게 이끌 수 있었고 그 결과, 부산 국제영화제는 세계적 영화제로 자리매김할 수 있었다.

그러나 박근혜 정부 들어 본격화 된 부산국제영화제에 대한 국가 개입은 적극적 중립성에서 벗어나, 문화공공성 제고를 심각하게 훼손하는 방향으로 진행되었다. 앞서 언급한 바와 같이 문화의 본질적인 특성인 자율성과 다원성을 수호하기 위하여 국가의 개입은 특정 문화 활동을 선호 혹은 차별하지 않는 불편부당성과 중립성 원칙 하에서만 이루어져야 한다. 문화활동의 자율성 보장을 위해 국가 혹은 정부에 의한 문화정책적 선택과 명령, 혹은 문화정책적 획일화, 그리고 구체적인 문화내용의 결정과 강제 및 지시와 통제 등은 허용될 수 없다(이세주, 2015; 홍성방, 2013; 계희열, 2002). 또한 문화 영역에의 국가 개입의 (정당한) 근거는 문화공공성과 다양성을 제고하기 위한 목적에 국한되어야 하며, 개입할 경우에도 문화활동에 대한 국가의 중립성은 유지되어야 한다. 여기서 중요한 것은 헌법에서 제시하는 국가의 중립성이 완전한 국가 불개입 무간섭을 의미하는 것은 아니라는 것이다. 문화 활동의 자율성과 다원성과 같은 헌법적 가치의 보호를 위해, 행정 및 관료 조직은 특정 세력에 대해 편파적으로 지지하거나 특정 세력을 정치적으로 배제하는 것이 아니라 전문성에 기반을 둔 적극적 조정자로서 공공 서비스의 분배 과정에 개입해야 한다(최상욱, 2016). 그러나 부산국제영화제 위기 과정에서 정부 기관들과 부산시는 국가 개입의 “간섭 없는 지원” 원칙을 위반하면서 적극적 중립성을 훼손하였다.

2014년 세월호 참사를 다룬 다큐멘터리 <다이빙벨> 초청을 계기로 부산국제영화제에 대한 국가의 정치적 개입이 시작됐다. 당시 집행위원장이었던 이용관은 부산시의 상영 중단 요구에 응하지 않고 상영을 강행하였으나 이로 인해 부산국제영화제에 대한 전방위적 압박이 시작되었다. 이러한 개입은 국가 비판적인 내용의 문화 활동에 대한 국가의 부당한 차별로, 적극적 중립의 원칙의 위반이라 볼 수 있다.

압박의 일환으로 부산시는 재정운영의 방만 등을 근거로 들어 이용관 당시 집행위원장의 사퇴를 종용하였다. 2014년 당시의 외압 상황에 대해 이 전 집행위원장은 “부산시 고위 관계자 10여 명으로부터 물러나라는 말을 들었다. <다이빙벨> 상영을 강행한 이후 영화제를 살리려면 빠져달라, 살려면 수족을 잘라라, 혼자 뒤집어써라 등과 같은 외압성 발언을 수차례 들었다”고 밝혔다.⁸⁾ 이용관은 자신의 영화적 전문성과 인

8) 윤여진(2017.02.09.), 이용관 전 BIFF 집행위원장 “영화제 살리려면 물러나라 市 고위층 10여 명한테 들어”, 부산일보.

적 네트워크를 활용하여 부산국제영화제의 외연을 영화계 전체, 나아가 아시아 영화계로까지 확장하며 부산국제영화제의 탄생과 성공을 이끈 다규모적 중재자였다(황은정·이용숙, 2017). 이러한 다규모적 중재자들에 대해 부산시가 사퇴 압력을 가하고 감사원 조사를 거쳐 검찰에 고발까지 하면서 이들의 활동을 제약하였다.

결국 국가와 부산시의 영화제에 대한 직접적인 정치 개입은 부산국제영화를 이끌어오던 다규모적 중재자들이 제대로 활동하지 못하게 만든 원인으로 작용했다. 이는 국가가 부산시를 통해 부산국제영화제의 운영에 정치적으로 개입함으로써 인해서 이전까지 암묵적으로 지켜오던 ‘지원은 하되 간섭하지 않는다’는 적극적 중립성의 원칙이 훼손되었음을 보여준다. 영화제의 정체성과 다규모적 네트워크는 단시간에 구축될 수 없기에 다규모적 중재자의 장기근속이 영화제의 성공에서 중요한 요소임에도 불구하고(황은정·이용숙, 2017) 이를 제도적으로 보장할 수 있는 장치는 부족했다. 간섭 없는 지원이라는 중립성의 원칙이 국가와 부산시 그리고 부산국제영화제 측 사이에 암묵적으로만 공유되었을 뿐, 실질적으로 국가의 역할을 규정하는 구체적 법률이나 제도로 정착되지 못하였기 때문이다.

“지원은 하되 간섭은 안한다는 큰 원칙이 늘 지켜졌었고. 그래서 그런 부분에 대해서는 어떻게 보면 좀 방심한 측면이 있어요. 부산은 이런 전통이 만들어졌기 때문에 이전 변하지 않는다. 당연하다고 생각했는데, 그게 그렇지 않다는 걸 이제 깨닫고 있는 상황이라서...” (부산국제영화제 프로그래머 인터뷰, 2015년2월27일).

2. 문화공공성의 훼손

문화예술활동에 대한 적극적 중립성을 국가가 지향해야 할 헌법적 공공 가치라고 한다면, 문화공공성은 그 공공 가치가 행정 영역에서 실제적으로 구현되는가를 평가하고 분석하는 기준으로 볼 수 있다. 그러므로 부산 국제영화제 사례에서 나타난 공공성의 구체적 실현이 적극적 중립성이라는 행정 목표에 부합하고 있는지에 대한 분석 역시 필요하다. 본고는 부산국제영화제 위기에서 드러난 국가의 적극적 중립성 원칙 위배가 문화다양성 및 공공성 제고, 문화발전 토대 마련, 공공복지 증진이 아닌 부당한 정치적 개입을 통해 형식적, 내용적, 과정적 공공성의 훼손으로 구체화 된다고 보았다.

1) 형식적 공공성 훼손

형식적 문화공공성은 국가의 행정 차원에서 문화라는 공공재의 공급이 필요하다는 개념에 근거한다(김재광 2015; 임학순 2003). 즉, 국민이 문화활동을 누릴 수 있도록 문화 활동에 대한 정부의 예산을 사용하고, 문화활동을 지원하기 위한 행정 조직을 운영함으로써 형식적 문화공공성의 실현이 가능하다.

부산국제영화제를 둘러싼 일련의 위기 상황에서 국가는 부산국제영화제에 대한 예산을 정당한 근거 없이 큰 규모로 삭감하고, 부산시는 부산시의 행정조직을 부산국제영화제의 문화 활동을 육성 및 진흥하기보다 부산시의 의견을 조지위원회 측에 관철 하면서 영화제의 예산, 인사 및 조직 운영 등에 걸친 다방면의 직접 개입을 하며 형식적 공공성의 실질적 실현을 저해하였다.

국가의 예산 삭감은 문화체육관광부 산하 특수법인인 영화진흥위원회에 의한 재정적 지원 축소를 통해 이루어졌다. 2015년 4월, 영화진흥위원회(이하 영진위)는 부산국제영화제의 예산을 2014년의 14억 6천만 원에서 8억 원으로 대폭 삭감하였다. 전주국제영화제 (7억 원), 서울국제여성영화제 (3억 5천만 원), 부천국제판타스틱영화제 (6억 원), 제천국제음악영화제 (3억 5천만 원), DMZ국제다큐영화제 (1억 원) 등 부산국제영화제를 제외한 나머지 5개 지원 대상 영화제의 지원금이 모두 상향 조정된 것과는 이례적인 조치였다.⁹⁾ 부산국제영화제에 대한 영화계 내외부의 평가가 긍정적 인 것과도 상반되는 결과였다. 직접적인 국비지원금 삭감은 부산국제영화제 측을 재정적으로 압박하며 부산국제영화제 개최에 악재로 작용하였다.

중앙정부기관과 더불어 국가의 지시를 받은 부산시 역시 부산국제영화제 조직위원회라는 행정조직을 이용하여 앞서 사퇴 총용, 감사원 감사, 검찰 고발 등을 통해 다규모적 중재자들을 무력화하며 형식적 공공성을 저해하였다. 부산국제영화제 위기 당시 조직위원회는 서병수 부산시장이 조직위원장을 맡는 형태였고, 시장, 부시장, 국장 등 부산시 소속의 인물들이 부산국제영화제의 당연직 임원으로서 주요 의결권을 갖는 구조였다. 이러한 구조 하에서 영화제의 집행부는 부산시의 요구로부터 자유로울 수 없었다. 실제로 <다이빙벨> 사태 이후 집행위원회와 영화인단체가 반발하며 임시총회 소집을 요구하였으나, 임원진은 총회소집을 거절하는 한편 이용관 전 위원장이 해촉되기 전 임명한 자문위원 68명의 위촉 가처분 신청을 하는 등 부산국제영화제의 독립성과 자율성에 지속적인 위협을 초래하였다.¹⁰⁾

9) 유선희(2015.05.05.), 영진위, 부산국제영화제 예산 대폭 삭감 논란. 한겨레.

10) 황서연(2016.03.09.), 강수연, BIFF 사태 비판 “임원회 결의안, 부산시 일방적 의견” 「전문」.

뿐만 아니라 부산시는 문화 발전과 증진을 위한 환경조성이라는 국가의 역할을 문화인에게 전가하며 형식적 공공성을 저해하였다. 이용관 전 집행위원장은 부산시로부터 예산 지원은 많이 받으면서 부산시 경제에 기여하는 바가 없다는 비판과 압력을 받은 사실을 다음과 같이 밝히고 있다.

“... 그 동안 외국사람들이 와서 제일 부러워 한 게 뭐냐면, 어떻게 지방정부하고 이렇게 사이가 좋을 수 있느냐. 이렇게 협조가 있을 수 있느냐. 한국영화인들이 부산에서 한국영화의 50%를 촬영하는 이유가 뭐겠습니까. 부산시가 적극적으로 협조를 해주고 있기 때문이거든요. 그런데 (다이빙벨 상영 이후) 뭐 이렇게 저렇게..... 부부사이드 돌아서면 뭐 이렇게 되니까. 저희들이 할 일은 어쩌하든 부산 시민들에게 더 문화적으로 자긍심을 주고 즐거움을 주는 것이지. 저희들이 부산 영화 산업에 직접적으로 무엇을 하는 것은 아니지 않습니까? 그러한 것에 환경을 만드는 것은 저희들이 할 수 있겠지만 저희들도 돈을 벌어와라 부산시를 위해서. 이것은 저희들이 할 일이 아니거든요. 부산시나 얼마든지 그러한 전문가들이 있을텐데. 저희들에게 그런 요구를 한다면 저희들이 난감합니다.” (전 집행위원장 인터뷰, 2015년 2월26일).

부산시의 영화제 측에 대한 재정적 압박은 다음의 국제영화제 프로그래머 인터뷰에서도 확인된다.

“부산 영화제 자체의 역할이. 최근에 좀. 이런 부분은 뭐라 그럴까요. 물론 영화제가 역할이 과거에는 그냥 좋은 영화를 발굴하고 거장 감독을 예우하고, 신인감독을 발굴하고 이런 역할이 굉장히 중요했고. 지금도 그런데. 요즘은 이제 산업적 역할이 굉장히 중요해졌습니다. 그래서 영화가 사고팔고 하는 그런 시장의 역할이 굉장히 중요해졌어요. 그래서 역할이 바뀌었는데. 그래서 이용관 위원장의 경우에는 그런 부분에 있어서 또 굉장히 관심이 많은 편이에요. 그래서 분야를 넓혀 나가고 있는 중이겠죠. 그래서 저희가 자회사를 만들어서 배급회사도 만들고, 하는 이유가 이제 그런 건데. 시에서는 그런 것들을 좀 미흡하다고 보나 봐요. ‘일자리창출에 기여를 해 달라’ 이런 요구를 하시더라고요. 시에서” (부산국제영화제 프로그래머 인터뷰, 2015년 2월27일).

〈표 1〉에서 드러나듯, 영화제의 규모가 증가하면서 부산시의 지원 규모 역시 증가하였다. 특히 최근 몇 년 간은 총 예산의 반인 60억 가량을 부산시에서 지원받았다. 지

자체의 재정지원이 문화예술적 네트워크와 자산을 부산이라는 지역 내에 착근하기 위해 조건 없는 지원의 형태로 이루어진다면 물론 이상적일 것이다. 그러나 2015년 이후 부산시는 부산이 영상산업 도시로 발전하고 이것이 일자리 창출로 이어지게끔 영화제가 운영을 개선하여야 한다¹¹⁾며 부산국제영화제에 지역성장에 기여하는 역할을 부여하였다(부산시, 2015). 이러한 부산시의 재정적인 압력은 부산시의 지원금에 상당 부분 의존하고 있는 부산국제영화제의 대규모적 중재자들을 크게 위축시켰고, 그 둘 간의 전략적 결합을 약화시키며 부산국제영화제의 위기를 촉발하는 데에 일조하였다.

〈표 1〉 부산국제영화제 예산 내역

(단위: 억 원)

영화제 횟수	부산시 지원금	국비 지원금	협찬금	자체 수입	총 예산
1회 (1996년)	3	-		19	22
2회 (1997년)	11	-		13.5	24.5
3회 (1998년)	5	7		13	25
4회 (1999년)	5	10		11.5	26.5
5회 (2000년)	5	10		12	27
6회 (2001년)	7.3	10		14	31.3
7회 (2002년)	10	10		12.5	32.5
8회 (2003년)	12	10		15	37
9회 (2004년)	13	10		16.5	39.5
10회 (2005년)	18	15		21.5	54.5
11회 (2006년)	28	13	19	14	74
12회 (2007년)	30	14	23	11	78

11) 부산시 보도자료, 부산국제영화제의 운영개선과 개혁추진 필요성에 대한 부산시 입장. 2015. 01.24.

13회 (2008년)	32	15	30.5	12.3	89.8
14회 (2009년)	56.4	18	20.8	5.5	100.7
15회 (2010년)	59	15	17.2	12.5	103.7
16회 (2011년)	69	15	20.5	11.5	116
17회 (2012년)	60.5	15	32.3	16.6	124.4
18회 (2013년)	60.5	15	33	15	123.5
19회 (2014년)	60.5	14.6	30	16.4	121.5
20회 (2015년)	60.5	8	34.3	16.9	119.7
21회 (2016년)	60.5	9.5	20	18	108

*출처: 부산국제영화제 내부자료

이와 같은 국가와 부산시의 형식적 공공성 훼손은 다규모적 중재자들의 자유로운 문화 생산 활동을 저해하는 한편, 영화인들의 반발과 영화제 보이콧이라는 위기를 초래하며 부산국제영화제라는 문화적 자산의 육성과 보전에 악영향을 미쳤다.

2) 내용적 공공성 훼손

내용적 문화공공성은 민간의 문화활동에 대한 국가의 개입이 국민의 차별 없이 자유롭고 평등한 문화 창조 및 향유 권리를 확대하는가에 의해 판단 가능하다(김재광 2015). 이에 대한 구체적 지표로는 문화생활에의 참여와 향유, 문화 창작과 전파, 문화적 실천의 확대, 나아가 문화 표현과 활동에서의 차별 금지가 포함될 수 있으며, 내용적 공공성은 형평성과 정의의 원칙하에 실현되어야 한다(김재광, 2015).

그러나 내용적 공공성 측면에서 국가의 부산국제영화제 관련 개입은 정부 비판적인 문화 표현과 활동에 대한 차별을 국가가 정당화한 것으로 볼 수 있다. 일례로 2014년 당시 김기춘 청와대 비서실장은 “다이빙벨을 비롯한 문화예술계의 좌파 책동에 투쟁적으로 대응하라”는 지시를 비서관들에게 내렸고, 부산국제영화제 관련 인물 등 정부에 비판적인 문화예술인에 대해 문화계 블랙리스트를 작성하며 이들의 문화 활동에 대하여 전방위적 압력을 가해왔다.¹²⁾ 청와대뿐만 아니라 문화체육관광부, 정

부 소속 기관인 영진위, 그리고 부산시 역시 정부 비판적인 문화 활동에 대한 정치적 압박에 동참했다. 2016년 11월, 부산국제영화제에 대한 부산시의 개입과 영진위의 예산 삭감이 '최순실 국정농단 사태'와 관련되었다는 사실이 밝혀졌다.¹³⁾ 최순실 게이트 연루자인 문화체육관광부 김종 차관은 정부에 비판적인 내용을 담은 다이빙벨의 상영 강행을 이유로 부산국제영화제에 대한 국고 지원 삭감과 감사 압력을 행사했고, 김종덕 문화체육관광부 장관은 서병수 부산시장에게 직접 <다이빙벨> 상영 중단 명령을 내렸다. 예술인에 대한 사찰, 그리고 정부 비판적 내용에 대한 상영 중단 명령은 예술인의 문화 창작과 전파의 권리를 침해하며 내용적 문화공공성을 훼손하였다.

국가의 개입은 예술가의 문화 창작 권리를 침해한 것은 물론, 국민의 문화 향유 기회를 축소하는 결과도 낳았다. 2014년 당시 청와대 정무 수석이 부산국제영화제의 <다이빙벨> 전 좌석 관람권을 일괄 매입해 일반 시민이 관람하지 못하게 하는 등의 지시를 내린 것이 특검 수사에서 드러난 것이다.¹⁴⁾ 이는 정부 비판적인 성향의 문화 활동에 제약을 가함으로써 정부가 국민의 문화적 실천을 축소함은 물론 문화 활동의 형평성과 정의의 원칙을 위반하며 내용적 문화공공성을 훼손한 것이라 볼 수 있다.

3) 과정적 공공성 훼손

최근 공공성 논의에서 증시되는 과정적 공공성이란 공공성의 내용을 합의하는 과정에서 다양한 의견과 이념적 지향, 이해관계가 반영되고 이를 논의 과정에 투영할 수 있는 의사소통의 기회가 제도적으로 마련되었는가로 설명할 수 있다. 문화 영역에서의 과정적 문화공공성은 공론장 형성의 전제 조건으로 문화 정보에 대한 정보 공개, 정보 접근의 정도, 행정 절차 등 의사소통 장의 형성, 의사소통 제도의 실질적 작동여부를 제시하고 있다(김재광, 2015).

그러나 2014년 이후 부산국제영화제에 대한 국가의 개입 근거와 의사 결정 과정에 대해서 정보가 공개된 바가 없었으며, 사안에 대한 영화인과 시민들의 다양한 의견을 의사 결정 과정에 반영하기 위한 공론장의 형성도 이루어지지 않았다. 구체적인 예로는 앞서 언급된 영진위의 부산국제영화제 지원금 삭감 과정에서 심사에 참여한 위

12) 김호일, 홍정원(2016.11.20.), 「단독」 '비선실세' 최순실 라인, BIFF '다이빙벨' 사태 개입, 부산일보. 윤여진.(2016.12.02.), BIFF 탄압에 청와대 직접 개입 정황 드러나 파문, 부산일보.

13) 윤나라(2017.01.17.), 「단독」 김기춘 "부산국제영화제 예산 전액 삭감해라" 지시, SBS.

14) 이혜리(2017.01.31.), 서병수 부산시장 <다이빙벨> 상영 왜 반대하나 했더니.. 김종덕 장관 직접 연락. 경향신문.

원들의 선정 과정, 선정 기준은 물론 이 심사위원들이 어떤 회의 내용을 거쳐 지원금을 결정했는지에 대해 비공개로 이루어진 점을 들 수 있다. 2015년, 영진위는 글로벌 국제영화제 육성지원 사업 예비심사 회의를 거쳐 그 해의 국제영화제 예산을 9개 영화제에 배분하고, 2차로 결선 심사를 통해 최종 예산을 결정하였다. 그러나 부산국제영화제 측의 요구에도 불구하고 영진위는 예산 결정 심사에 대한 회의록을 공개하지 않았다. 예비심사 회의록 역시 처음에는 “작성하지 않았다”며 공개를 거부하다가, 당해 참가자인 서울국제청소년영화제 측에서 정보공개를 청구하자 열람을 허락하였다.¹⁵⁾ 공개된 예비심사 회의록에서도 예산 책정의 기준에 공정성과 객관성이 결여됐음이 드러났다. 영진위 측은 먼저 “지원액은 각 영화제별 전체 예산의 25%를 넘지 말아야 한다, 영화제별로 너무 집중돼 있는 것을 풀어주자”는 기준을 심사위원들에게 제시하였고, 심사위원들은 이 기준에 따라 예산을 짜 맞추는 데 급급했을 뿐 부산국제영화제에 대한 예산 삭감에 대한 적절한 근거를 제시하지 못했다.¹⁶⁾

“부산은 그동안 지원금이 집중화 돼 타 영화제보다 많은 혜택을 받아 왔는데, 타 영화제와의 형평성을 고려해서 7억~7억 5천 정도가 어떨까 합니다. (중략) 그리고 청소년영화제는 전액 삭감하는 것으로 했으면 좋을 것 같고, 제천은 3억 정도, 그리고 DMZ는 지금 보니까 예산이, 사업비가 20억 정도 되기 때문에 2억 5천~3억 정도. 그러면 총액이 32억 정도 되네요.” (중략)

“저는 부산영화제에 대해서는 7억 5천을 제안합니다.” “그럼 7억 3천은 어떨지?” “지금 우리가 TV 사느라고 흥정하는 그런 게 아니고, 딱 스펙이 정해진 상태도 아니고 다들 의견을 말씀하시는 건데...”

“전주가 부산보다 많아지는데 영화제들의 예산 규모와 위상에 대한 고려를 좀 더 해 주시면 어떨까요.” “그럼 부산을 7억5천으로 하고 전주를 7억으로 하면 어떨까요.” “그럼 부산 7억5천, 전주 7억, 부천 6억, 여성 3억5천, 제천 3억5천, 제천 3억5천, DMZ 1억. 총 28억5천으로 정하도록 하겠습니다.”

-2015년 영진위 예비심사 회의록(CBS, 2015)

그 결과 다른 영화제들 모두가 증액을 받는 동안, 전 해 (2014년)의 영진위 심사에서 최우수 점수를 받은 부산국제영화제가 전 해보다 45% 삭감된 예산을 지원받는 일이 발생하였다. 2016년에도 영진위의 국제영화제 지원 심사에 대한 의혹은 여전히

15) 홍국기(2015.05.21.), 영진위, 국제영화제 예산지원 불투명성 논란. 연합뉴스. / 이진욱 (2015.05.22.), 완장차고 흥정... 영진위, 국제영화제 예산 줄속 배분. CBS노컷뉴스.

16) 홍국기. 주 15과 동일 기사

제기 되었다. 2015년 부산영화제 예산 삭감으로 논란이 되었던 인물이 다시 심사위원에 참여하는가 하면, 심사위원 선정 기준에 대해서도 명확히 제시되지 않았던 것이다.¹⁷⁾ 뿐만 아니라 영화진흥위원회의 영화발전기금 사업 심사위원에 대하여 청와대가 직접적으로 개입한 정황 역시 밝혀졌다. 청와대가 ‘영화진흥위원회 영화발전기금 사업 심사위원들은 좌파 성향이니 보수 인사로 교체하라’는 지시를 했다고 당시 영진위 관련 업무를 맡았던 문화체육관광부 공무원이 증언한 것이다.¹⁸⁾ 그는 2014년 당시 다이빙 벨 상영 금지를 지시한 김기춘 전 대통령 비서실장과 조운선 전 문체부 장관의 6차 공판에서 “당시 영진위 심사위원 풀이 700명 정도였다”, “청와대 행정관이 규모가 너무 많고 소위 좌파 영화인이 많다는 얘기를 하면서 보수나 중립적인 인사로 최대한 교체하라고 했다”, “(예전에는) 이 중 심사위원을 뽑는다고 하면 3배수로 랜덤 추출해 (영진위) 위원장이 연락했는데 5배수로 넓혔다”며 “위원장 선택의 폭을 넓혀 (위원장의) 권한을 늘렸다”고 밝혔다. 그러나 영진위원장의 권한의 범위나 심사위원의 기준이 변화하는 과정은 청와대와 영진위에 의해 독단적으로 이루어졌을 뿐, 시민사회의 참여와 토론에 의해 합의되지 않았다.

부산국제영화제 위기 전개 과정에서 영화인들이 사태에 대해 직접 의견을 개진하고 이를 의사 결정 과정에 실질적으로 반영할 수 있는 공론장이 마련되지 못하였다는 점 역시 국가와 부산시에 의한 과정적 공공성 훼손으로 지적할 수 있다. 영진위가 부산국제영화제의 예산을 대폭 삭감하자 한국영화제작가협회, 한국영화감독조합, 한국영화프로듀서조합, 전국영화산업노동조합, 한국독립영화협회, 한국영화촬영감독조합, 한국시나리오작가조합, 여성영화인모임, 영화마케팅사협회로 구성된 영화인 공동조직 영화단체연대회의는 부산국제영화제 지키기 범 영화인 비대위를 발족하고 부산시의 공개 사과 및 영화제의 자율성, 독립성 회복을 주장하며 임시총회 소집을 요구했다. 그러나 서병수 부산시장, 부시장, 부산시 고위 공무원, 부산교육감 등 부산시 소속 인물로 구성된 부산국제영화제의 임원회¹⁹⁾는 비대위의 요구를 거부하며 부산국제영화제 사태를 둘러싼 공론장의 형성을 막았으며, 이는 영화인의 다양한 의견이 의사결정에 반영되지 못하게 함으로써 과정적 공공성을 훼손하였다.

17) 이진욱. 주 15과 동일 기사

18) 강진아, 신호령(2017.04.24.), “문체부 직원 “靑, 영진위 ‘좌파 심사위원’ 교체 지시””. 뉴시스.

19) 박정민(2016.04.28.), 조직위장 후보 누가 추대? 시장에 위촉권 있나? BIFF 사태 핵심 쟁점. 국제신문.

IV. 부산국제영화제 위기와 제도화 노력

1. 전략적 결합의 해체

이처럼 국가는 ‘지원은 하되 간섭은 없다’는 적극적 중립성의 원칙을 위배하면서 형식적, 내용적, 과정적 문화공공성 훼손을 초래하였다. 이는 문화예술 영역의 근본적 가치인 자율성과 다원성을 약화시킨 것은 물론, 영화제 성공에 지대한 공헌을 해왔던 다규모적 중재자들의 역할이 무력화되는 결과를 낳았다. 국가의 적극적 중립성 원칙 위배로 인해 부산의 지역적 자산과 국내, 국제 영화인들의 전략적 결합을 가능하게 했던 다규모적 중재자의 역할은 매우 위축되었으며, 그 결과 다규모적 중재자를 통해 부산국제영화제에 참여하며 개최를 도운 글로벌 행위자, 국가적 단위의 행위자, 지역자산과 영화제 간에도 결합 약화가 발생하였다.

다규모적 중재자의 역할 위축은 전 집행위원장 이용관을 부산시가 검찰에 고발하면서 본격화 되었다. 2015년, 부산국제영화제 집행위원회에 대한 감사원의 감사가 진행되었고 집행위원회의 방만한 운영을 문제 삼아 부산시가 이 전 위원장과 양현규 사무국장, 전양준 전 부집행위원장과 강성호 전 사무국장 등 집행위원회의 주요인물 4명을 업무상 횡령혐의로 검찰에 고발하였다.²⁰⁾ 부산시는 당시 감사원의 특별 감사를 통하여 이 전 위원장의 업무 상 횡령을 문제 삼았다. 그러나 업무상 횡령으로 문제가 된 사안은 부산국제영화제와의 공동 사업에서 손해를 본 업체의 보전 요구를 들어 준 것일 뿐 개인적 유용이나 횡령이 아니었다는 점에서 영화인들의 반발을 샀다. 그러나 이용관은 부산시의 압박에 의해 위원장 자리에서 해촉되었고, 결국 영화제를 떠나게 되면서 다규모적 중재자와 부산시 간의 디커플링이 발생하였다.

이용관이라는 다규모적 중재자의 역할 약화를 계기로 국가적 단위, 글로벌 단위 행위자와 영화제 간의 디커플링 역시 촉발되었다. 2016년 4월, 부산국제영화제 지키기 범 영화인 비대위는 이용관의 해촉과 정부의 정치적 개입에 반대하며 21회 부산국제영화제 보이콧을 선언하였고, 이 결정에 부산의 영화인뿐만 아니라 전국의 영화인이 지지를 밝혔다. 전 세계의 영화감독과 국제 영화제 스태프, 영화 산업 관계자들 역시 부산국제영화제에 대한 지지 입장을 밝혔다. 이렇게 부산시의 정치적 간섭에 대해 여론이 악화되자 부산시는 부산시장을 조직위원장 당연직에서 제외하도록 정관을 개정하고, 2016년 5월, 영화계의 김동호 명예집행위원장을 신입조직위원장으로 선임하

20) 성하훈(2016.09.29.), 검찰, 이용관 전 BIFF 집행위원장 1년 구형... ‘정치적 기소’ 논란. 오마이뉴스.

면서 부산국제영화제 집행위원회 측과 합의에 이르렀다. 그러나 여전히 일부 영화인들은 현 사태에 대한 서병수 부산시장의 공개 사과와 이용관 전 집행위원장의 명예회복이 이루어지지 않은 것에 반발하며 이러한 합의가 일시적인 타협에 불과하다는 입장을 내비쳤다. 결국 범 영화인 비대위 9개 단체(한국영화제작가협회, 한국영화감독조합, 한국영화프로듀서조합, 한국독립영화협회, 한국영화촬영감독조합, 한국시나리오작가조합, 여성영화인모임, 영화마케팅사협회) 중 4개 단체(제작가협회, 독립영화협회, 시나리오작가조합, 마케팅사협회)만 보이콧을 철회한 상태에서 2016년 21회 부산국제영화제가 개최되었다.²¹⁾

이렇듯 다규모적 중재자의 역할 약화로부터 촉발된 글로벌, 국가적 단위의 행위자와의 디커플링은 또한 관객 수의 하락으로 나타났다. 2016년 제21회 부산국제영화제를 찾은 관객은 16만5천여 명으로 전년도 관람객 22만7천여 명에 비해 27% 가량 줄었다. 2012년 약 22만 1천 명, 2013년의 21만 7천 명, 2014년 22만 6천 명, 2015년 22만 7천 명 등 꾸준히 22만 명대를 유지해오던 관객 수가 급감한 것이다. 해외 게스트의 참여 수 역시 2016년에 급감하였다. 해외 게스트 역시 2012년 806명, 2013년 751명, 2014년 775명, 2015년 775명으로 꾸준히 유지해오고 있었으나 2016년에는 677명으로 대폭 감소하며 영화제 위기를 낳았다.

〈표 2〉 2012-2016 부산국제영화제 관객 및 게스트

(단위: 명)

영화제 횟수	총 관객 수	국내 게스트	해외 게스트
17회 (2012년)	221,002	4,830	806
18회 (2013년)	217,865	3,423	751
19회 (2014년)	226,473	3,362	775
20회 (2015년)	227,377	3,226	775
21회 (2016년)	165,149	2,640	677

*부산국제영화제 홈페이지 자료 재구성

21) 이호진(2016.09.06.), 제 21회 부산국제영화제 “보이콧 영화인, 끝까지 참여 설득”. 부산일보.

2. 위기 극복을 위한 부산국제영화제의 제도화 노력

부산국제영화제의 재도약을 위해서는 디커플링된 글로벌 행위자와 지역자산 간의 전략적 결합을 강화시키기 위한 대규모적 중재자의 역할이 회복되어야 하며, 이를 뒷받침 하는 제도적 환경의 개선이 수반되어야 한다. 지난 3년의 갈등 과정을 거치면서 부산국제영화제 측은 독립성 보장과 영화제 정상화를 위하여 정관 개정안을 통과시키며 제도적 환경 개선에 노력하고 있는데, 이는 적극적 중립성을 제도화하는 시도로 볼 수 있다. 따라서 이러한 제도적 시도에 대한 평가가 필요하며, 그 가능성과 한계에 대한 적극적인 검토가 필요하다.

2016년 7월22일 부산국제영화제 조직위원회에서 임시 총회를 열어 통과한 정관 개정의 요지는 다음과 같다. 첫째, '(사)부산국제영화제조직위원회' 명칭을 '(사)부산국제영화제'로 변경하면서 '조직위원장'을 '이사장'으로, '임원회'를 '이사회'로 변경하였다. 둘째, 부산시 관련자에 대한 당연직 임원 조항을 삭제하였다. 이사장은 이사회에서 추천하여 총회에서 선출, 집행위원장은 총회에서 선출하고, 이사와 감사는 이사장의 추천으로 총회에서 선출하도록 변경하였다. 셋째, 정관 제33조 2항에 작품 선정의 독립성과 자율성을 보장하는 내용을 신설하였다. 넷째, 제49조의1, 제49조의2에 영화제 운영의 투명성·책임성을 강화하는 내용을 신설하였다. 다섯째, 임원 정원을 20명 이내로 변경하고 이사 정원을 18명 이내로 변경하였다. 여섯째, 집행위원회 정원을 8인 이내로 변경하고 상임집행위원회를 폐지하였다. 마지막으로 새로운 정관에 따른 이사회를 신규로 구성하도록 하였다.²²⁾

이러한 정관 개정을 통해 새로 구성 된 이사회는 부산지역 인사와 영화인이 9명씩 포함되어, 영화인의 참여가 배제되었던 기존의 임원회와 비교하면 큰 차이가 있다. 또한 개정 정관 하에서는 이사장이 이사회 의결 가부동수 시 결정권 및 이사와 감사에 대한 추천권을 갖는 한편, 집행위원장이 집행위원 임명권을 행사하도록 하여 부산국제영화제 측의 자율성을 강화하였다. 영화제 내용의 독립성과 자율성 보장과 관련해서는, "초청작품 및 초청작가 선정에 관한 사항은 선정위원회의 고유권한"이라는 조항을 신설했다. 이 신설 조항은 부산국제영화제의 위기가 표현의 자유를 침해한 것에서 비롯된 만큼 영화 선정의 독립성을 확고히 지키겠다는 부산국제영화제 측의 의지를 보여준다.

그러나 이러한 조치에도 불구하고 영화계는 비판적 시선을 거두지 않고 있다. 부산

22) 정희연(2016.07.22.), 부국제, 정관 개정안 임시총회 통과...독립성 보장 확보. 스포츠동아.

국제어린이청소년영화제 김상화 집행위원장이 부산국제영화제 정상화 관련 공청회에서 발언하였듯이, 개정된 정관 역시 “이사장에게 전권을 몰아주는 약점이 있어 부산 시로부터 예산에서 독립하지 않는 한, 이사장이 누구냐에 따라 시의 요구를 무시하고 임원진을 구성할 수 없다”는 비판이 제기되고 있다.²³⁾ 이렇듯 부산국제영화제 자율성을 확보하기 위한 제도화의 노력은 부산국제영화제 자체적으로만 이루어질 뿐 국가와 지방자치단체의 차원으로 확대되지 못하였다는 점에서 한계가 있다. 아무리 부산국제영화제가 스스로 자율성을 유지하려고 한다 하더라도, 이를 지원하는 부산시와 국가의 적극적 중립성이 제도화되지 않고 암묵적 원칙으로서만 기능하게 된다면, 정치적 권력의 압박에 의해 부산국제영화제의 자율성이 침해 될 단초는 여전히 남아있을 수밖에 없는 것이다.

V. 맺음말

지금까지 본 연구는 부산국제영화제의 위기 원인을 국가의 적극적 중립성 위배로 인한 문화공공성의 훼손으로 진단하면서 국가의 적극적 중립성 위배가 다규모적 중재자의 역할과 다규모적 거버넌스의 약화를 가져온 제도적 조건이었음을 밝혔다. 또한 본 연구는 부산국제영화제가 위기 극복을 위해 추진하였던 제도적 개선 노력의 의미와 한계를 지적하였다. 부산국제영화제의 정관 개정 노력은 영화제 측의 자율성을 강화할 수 있지만, 부산시와 국가의 적극적 중립성에 대한 법적, 제도적 장치 없이 행위자들 간의 관례로만 중립성 원칙이 암묵적으로 지켜진다면 국가 권력에 의해 부산국제영화제의 자율성이 침해 될 가능성은 여전히 남아있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 다규모적 중재자의 역할을 보장하는 제도적 조건으로 국가 및 지방자치단체의 적극적 중립성의 원칙이 법과 조례 등을 통해 구체화되며, 이러한 제도가 실질적으로 집행되는 것이 우선이다. 2014년 이전에 부산국제영화제의 부흥을 이끈 다규모적 중재자를 중심으로 한 자율적인 거버넌스가 제대로 작동하기 위해서는 국가나 부산시의 불개입 원칙이 수사적으로 천명되는 것에 그치지 않고 법적, 제도적으로 뒷받침되어야 함을 주장하면서, 본 연구는 구체적 실천 방안을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 국가 혹은 지방자치단체에 의해 문화정책적 선택과 명령, 혹은 문화정책적 획일화, 그리고 구체적인 문화내용의 결정과 강제 및 지시와 통제 등은 허용될 수 없

23) 성하훈(2017.02.24.), 이용관 명예회복 방법 없다? “BIFF 집행부가 피해자 코스프레” 20일 부산영화제 시민공청회... 김동호 이사장 발언에 영화계 반발. 오마이뉴스.

다는 점을 중앙 정부 소속의 행정기관인 영화진흥위원회나 문화체육관광부의 정관에 적시하는 것이 필요하다. 둘째, 문화예술이 발전할 수 있도록 환경을 조성하는 것이 국가가 문화예술계에 베푸는 시혜가 아니라, 국가의 목표이자 의무라는 인식이 전환이 필요하다. 예를 들어, 국가나 지방자치단체가 재정적 지원을 빌미로 문화 활동이라는 업무의 범위를 넘어서는 정책 대안을 문화예술계에 요구하거나, 문화예술계에 관공서의 로고를 강요하거나, 퇴직 공무원들의 일자리를 부당하게 요구하는 등의 구시대적 행위가 근절될 수 있도록 관련 공공기관들에 대한 감사가 강화되어야 한다. 셋째, 국가나 지방자치단체의 적극적 중립성을 강화시키기 위한 방안 마련이 필요하다. 행정이 단순한 제3자적 관찰자나 게임의 운영자로서 수동적으로만 역할하지 않고 적극적인 중립성을 견지할 수 있도록 관련 공무원 조직 내부의 자기 감시와 공공성 교육을 강화시키는 방안을 모색하여야 한다.

마지막으로 정부의 정당한 개입은 문화공공성과 다양성을 제고하기 위한 목적에 국한되어야 한다는 것이 헌법적 가치로서만 천명될 것이 아니라, 문화 정책을 수행하는 행정기관에 의해 행정현장에 실질적으로 반영되는 것이 필요하다. 이를 위해서는 문화 행정 기관에 관한 법률이나 규칙으로 이를 규정하는 것 역시 뒷받침 되어야 한다. 즉 문화 활동에 대한 정부의 예산 사용, 그리고 문화활동을 지원하는 영화진흥위원회, 문화체육관광부 등 행정 조직의 활동에 있어서 문화공공성이 법령이나 조항, 정책 등을 통하여 구체적으로 적용되어야 하고, 이에 따른 행정적 절차를 밟을 때 의사결정 과정과 결과에 대해 투명하게 공개하여야 한다. 이에 대한 구체적 방안으로는 국제영화제와 같은 사회적 영향력이 큰 문화 활동 지원에 있어 지원금 삭감이나 증액을 결정할 시 행정기관이 문화계의 다양한 의견을 수렴하고, 행정 과정에 있어 내용적, 절차적 문화공공성에 의거한 합당한 판단 근거를 공공에 제시하는 것이 필요하다. 이와 더불어 문화 활동 지원에 관련된 행정 조직의 인사나 조직 구성, 예를 들어 영화진흥위원회의 사업 심사위원, 기금위원회 위원 등의 임명 방식이나 조건, 구성 및 관련 회의록 같은 절차적 정보를 공개하여 절차적 공공성을 강화하는 것도 필수적이다. 이와 관련하여 영화진흥위원회에서는 2017년 8월부터 심사위원 공개 등록 제도를 통해 사업심사위원을 선정하고 이와 관련된 정보를 공개할 것임을 천명하였는데, 이러한 과정이 실질적으로 투명하게 진행될 것인지, 그리고 영화인의 다양한 의견을 사업심사에 반영할 수 있는 공론장의 형성이 이루어지는지에 대하여 지속적인 관심과 평가가 필요할 것이다. 뿐만 아니라 문화 활동의 지원 기준에 있어서도 성과뿐만 아니라, 문화적 약자에 대한 보호, 자율성과 독립성의 증진이 가능할 수 있도록 평가기준을 만들고 적용하는 것이 필요하다.

문화공공성을 증진하기 위한 노력은 국가의 역할 뿐만 아니라, 공적 자원을 지원받는 문화예술인의 책임 역시 수반되어야 효과적일 것이다. 따라서 영화제 운영 법인이거나 실무진 역시 공적 자원을 지원받는 만큼 예산의 집행과 사용에서 투명성을 확보하기 위한 제도 마련에 힘쓰고, 공적 자원 이외의 기부금 사용내역에 대해서 회계 내역을 공개하는 등, 형식적 절차적 공공성 강화에 노력해야 한다. 영화제 측이 공공성 강화를 위해 노력해야 할 부분은 다음과 같다.

첫째, 영화제의 독립성 확보를 위해 정관과 민간 이사장제의 도입 내용을 문화 공공성과 연계시키는 작업이 필요하다. 둘째, 이사장에게 전권을 몰아주는 약점을 극복하기 위하여 이사장 선출의 전 과정을 민주적이고 투명하게 관리하는 것이 필요하다. 셋째, 자율성 보장을 위해서 부산국제영화제의 재정 자립화를 위한 보다 장기적이고 실질적인 계획이 필요하다. 마지막으로 부산국제영화제 재도약을 위한 공청회에서 제기된 것처럼, 부산국제영화제의 공공성을 함양하기 위해 실행 단위에서 시민위원회나 공동기획단과 같은 형태로 시민 및 지역사회의 다양한 전문가들이 직접 참여, 협력할 수 있는 구조와 통로를 다양하게 시도할 필요가 있다.²⁴⁾

지금까지 본 연구는 부산국제영화제의 위기 극복을 위해 훼손된 문화자율성과 문화공공성의 회복이 필요하며, 이를 위해 국가의 적극적 중립성 확립이 무엇보다 중요함을 강조하였다. 여기서 국가의 적극적 중립성의 강화는 완전한 국가 불개입과 무간섭 혹은 ‘문화자유방임원리’를 의미하는 것이 아니다. 이는 국가가 문화 활동의 직접적 주체로서가 아니라, 문화 활동의 진흥을 위해 형식적, 내용적, 절차적 공공성을 행정현장에 구현하는 주체로서 적극적 역할을 하는 것을 의미한다. 문화의 불모지였던 부산을 세계적 영화제의 개최지로 발전시킬 수 있었던 것은 전문적 지식과 네트워크를 지닌 영화인들, 이를 지지한 지역 사회 시민이 있었기 때문이며, 이들이 영화제를 성장시키도록 환경을 조성한 국가와 지방자치단체가 있기 때문이었다. 국가가 중립성 원칙을 위배하면서 발생한 부산국제영화제의 최근의 위기를 통해, 본 연구는 문화 조성적 국가의 적극적 중립성을 강조하고, 이와 더불어 문화공공성과 자율성을 보호할 제도적 환경의 구체적 마련이 문화 정책에 필요함을 제시한다. 최근 문재인 정부에서 부산국제영화제의 정상화에 적극적으로 지원할 의사를 천명한 만큼, 본 연구는 앞으로 문화 영역에서 적극적 중립성 원칙에 의거한 구체적인 제도의 마련이 이루어지기를 기대하는 바이다.

24) 주 23와 동일 기사.

■ 참고문헌

- 계희열. 2002. 《헌법학(상)》, 박영사.
- 구교준·이용숙. 2016. “뉴노멀 시대의 경제환경과 다양성.” 《정부학연구》, 22(2): 27-50.
- 김대근·강동진·김경대. 2011. “영화 로케도시 부산의 특성 분석.” 《한국도시설계학회지》, 12(1): 127-146.
- 김동신. 2012. “네트워크 거버넌스 구성을 위한 위원회형 비영리조직의 역할탐구: 부산 국제영화제 조직위원회를 중심으로.” 《한국행정정보》, 46(3): 33-60.
- 김두성·윤영득. 2007. “부산지역 영화산업 성장에 따른 고용파급효과 분석과 정책과제.” 《경제연구》, 25(4): 71-100.
- 김원호. 2012. “지역축제와 디지털 스토리텔링.” 《마케팅》 517: 32-42.
- 김재광. 2015. “문화공공성과 문화다양성을 제고하기위한 법적과제.” 《공법연구》, 43(3): 51-79.
- 김지석. 2014. 《영화의 바다속으로-부산국제영화제 20년 비하인드 스토리》, 본북스.
- 김태일. 2016. “적극적 중립: 경제 구조 변화에 대한 대응.” 《정부학연구》, 22(2): 51-79.
- 김현·이현우. 2012. “문화예술 산업도시로서의 부산 도시이미지 분석.” 《예술경영연구》, 23: 115-137.
- 김호일. 2009. 《부산국제영화제》, 자연과 인문.
- 박강미. 2011. “국제영화제를 통한 지역활성화와 전략에 대한 연구.” 《글로벌문화콘텐츠》, 9-45.
- 박배균·김동완. 2013. 《국가와 지역: 다중 스케일 관점에서 본 한국의 지역》, 알트.
- 박종현. 2015. “헌법상 문화국가원리의 구체화와 헌법재판에서의 적용.” 《헌법학연구》, 21(3): 527-568.
- 부산발전연구원. 2009. 《제14회 PIFF 및 제4회 AFM 참가자 실태조사 및 지역경제 파급효과 분석연구》.
- 우석봉. 2010. “국제영화제와 불꽃축제의 경제적 효과.” 《BDI 정책포커스》, 75: 1-16.
- 안성혜. 2008. “지역문화축제 활성화를 위한 전략적 기획 방안의 모색.” 《한국콘텐츠학회논문지》, 8(1): 168-175.
- 이병량. 2011. “문화정책과 공공성,” 《한국거버넌스학회보》 18(3): 133-141.
- 이세주. 2015. “헌법상 문화국가원리에 대한 고찰.” 《세계헌법연구》, 21(2): 27-63.
- 이용숙. 2015. “세계화와 지역발전.” 《공간과사회》 25(2): 5-13 (편집의 글).
- 이용숙·이돈순. 2015. “세계생산네트워크 논쟁의 유용성과 한계.” 《공간과사회》 25(2):

14-51.

이인호. 2014. “문화에 대한 국가개입의 헌법적 한계.” 《공법연구》, 43(1): 1-30.

이효재. 2008. “부산국제영화제를 통한 장소마케팅 전략 탐색-장소마케팅의 성공요인을 중심으로.” 《한국행정논집》, 20(3): 743-767.

임학순. 2003. 《창의적 문화사회와 문화정책》, 진한도서.

최상욱. 2016. “뉴노멀 시대 신(新)공공성 탐색.” 《정부학연구》, 22(2): 5-25.

홍성방. 2013. 《헌법학(상)》, 박영사.

황은정·이용숙. 2017. “부산국제영화제 국제적 명성의 동인: 대규모적 중재자의 역할을 중심으로.” 《공간과사회》, 제27권 2호 : 298-339.

Coe, N. M., Hess, M., Yeung, H. W. C., Dicken, P. & Henderson, J. 2004. “Globalizing’ Regional Development: A Global Production Networks Perspective.” *Transnational Institute of British Geography*, 29(4): 468-484.

Hassink, R. & Lee, Y-S. 2018. “Exploring international film festivals from a co-evolutionary perspective: The cases of Berlin and Busan compared.” *European Planning Studies*, 26: 933~949.

Horner, R. 2014. “Strategic decoupling, recoupling and global production networks: India’s pharmaceutical industry.” *Journal of Economic Geography*, 14(6): 1117~1140.

Lee, Y.S. 2009. “Balanced development in globalizing regional development? Unpacking the new regional policy of South Korea.” *Regional Studies*, 43(3): 353~367.

Lee, Y.S., Heo, I.H. & Kim, H.J. 2014. “The Role of the State as an inter-scalar mediator in Globalizing Liquid Crystal Display (LCD) Industry Development in South Korea.” *Review of International Political Economy*, 21(1): 102~129.

MacKinnon, D. 2012. “Beyond strategic coupling: reassessing the firm-region nexus in global production networks.” *Journal of Economic Geography*, 12(1): 227~245.

Yeung, H.W.C. 2016. *Strategic Coupling: East Asian Industrial Transformation in the New Global Economy*. Ithaca: Cornell University Press.

《경향신문》. 2017. “서병수 부산시장 <다이빙벨> 상영 왜 반대하나 했더니..김종덕 장관 직접 연락.” 1월 31일.

《국제신문》. 2016. “조직위원장 후보 누가 추대? 시장에 위촉권 있나? BIFF 사태 핵심

쟁점.” 4월 28일.

《뉴스시스》. 2017. “문체부 직원 靑, 영진위 ‘좌파 심사위원’ 교체 지시.” 4월 24일.

《부산시 보도자료》, 2015. “부산국제영화제의 운영개선과 개혁추진 필요성에 대한 부산시 입장.” 1월 24일.

《부산일보》. 2016. “제 21회 부산국제영화제 “보이콧 영화인, 끝까지 참여 설득.” 9월 6일.

《부산일보》. 2016. “「단독」 ‘비선실세’ 최순실 라인, BIFF ‘다이빙벨’ 사태 개입.” 11월 20일.

《부산일보》. 2016. “BIFF 탄압에 청와대 직접 개입 정황 드러나 파문.” 12월 2일.

《부산일보》. 2017. “이용관 전 BIFF 집행위원장 영화제 살리려면 물러나라 市 고위층 10여 명한테 들어.” 2월 9일.

《스포츠동아》. 2016. “부국제, 정관 개정안 임시총회 통과...독립성 보장 확보.” 7월 22일.

《연합뉴스》. 2015. “영진위, 국제영화제 예산지원 불투명성 논란.” 5월 21일.

《오마이뉴스》. 2016. “검찰, 이용관 전 BIFF 집행위원장 1년 구형... ‘정치적 기소’ 논란.” 9월 29일.

《오마이뉴스》. 2017. “이용관 명예회복 방법 없다? “BIFF 집행부가 피해자 코스프레” 20일 부산영화제 시민공청회... 김동호 이사장 발언에 영화계 반발.” 2월 24일.

《티브이데일리》. 2016. “강수연, BIFF 사태 비판 “임원회 결의안, 부산시 일방적 의견” 「전문」.” 3월 9일.

《한겨레》. 2015. “영진위, 부산국제영화제 예산 대폭 삭감 논란.” 5월 5일.

《CBS》. 2015. “완장차고 흥정... 영진위, 국제영화제 예산 줄속 배분.” 5월 22일.

《SBS》. 2017. “「단독」 김기춘 “부산국제영화제 예산 전액 삭감해라” 지시.” 1월 17일.

《부산국제영화제》. 2018. “영화제 발자취” http://www.biff.kr/kor/html/archive/arc_history22_01.asp. 검색일 2018년 4월 2일.

International Film Festival and the Role of National State: ‘Active neutrality’

Youjung Song & Yong-Sook Lee

The objective of this study was to analyze causes of the Busan International Film Festival (BIFF) crisis since 2014 and suggest policy solutions from a viewpoint of 'active neutrality'. We argue that violations of 'active neutrality' and 'cultural publicness' are crucial factors to explain the BIFF crisis. For this, we defined 'active neutrality' in the context of cultural administration and analyzed complex processes that 'active neutrality' and 'cultural publicness' were infringed by the national state. We offered institutionalization of 'active neutrality' as the prerequisite for BIFF's revival based on multi-scalar governance. The target of analysis was the BIFF crisis since 2014 that was triggered by screening of the movie "Diving Bell". This study adopted a case study method with multipart strategies including in-depth interviews, archives, and secondary source data collection. In-depth interviews were conducted with BIFF staff members and movie figures.

※ Key Words: active neutrality, multi-scalar governance, multi-scalar mediators, Busan International Film Festival