

# 문화재 환수정책설계 연구

: 프랑스 외규장각 의궤 반환 정부 간 협상 사례를 중심으로

Policy design for cultural heritage restoration

: The return of the Joseon royal book “Oegyujanggak Uigwe” from France by inter-state negotiation

정창호\*·박치성\*\*

## 초 록

본 연구의 목적은 정부 간 협상으로서 프랑스 외규장각 의궤 반환과정 분석을 통해 문화재 환수를 위한 바람직한 정책설계의 방향을 제시하는데 있다. 분석은 Howlett과 Mukherjee(2014)의 정책설계-비설계 스펙트럼과 Grunig와 Hunt(1984)의 이해관계자 연계모형(linkage model)을 바탕으로 시기별 정책이해관계자 식별을 통한 정책지식/자원을 파악하고 정책설계를 논하였다. 분석결과 1기(1993-1997)는 정책지식과 정책목표 달성을 위한 도구 정도가 모두 낮게 나타난 ‘가능성이 낮은 정치적 설계(비설계)’, 2기(1998-2004.8)는 정책지식이 높지 않은 ‘가능성이 낮은 정책설계인 반면, 3기(2004.9-2011.5)는 정책지식과 정책목표 달성을 위한 도구 정도가 모두 높은 ‘가능성이 높은 정책설계’로 나타났다. 다양한 이해관계자들의 투입연계가 정책목적을 달성에 주요한 기능을 하며, 정부의 규범 및 확산연계 이해관계자들과의 원활한 의사소통이 매우 중요함을 알 수 있었다. 문화재 환수목적을 달성하기 위해서는 정부의 가용가능한 자원 동원능력이 필요하고 관련이해관계자들의 식별 및 이들의 역할을 정의하여야 하며, 그에 기반한 정책수단 탐색과 정책환경의 변화를 반영한 연속적인 정책수단의 조정 및 적용이 필요하다

**주제어:** 문화재 환수, 정부 간 협상, 프랑스 외규장각, 정책설계

■ 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2055108)

\* 鄭彰鎬(제1저자): 중앙대학교에서 행정학 박사학위(정책이전 프레임워크 연구, 2013)를 취득하였으며 현재 중앙대학교 국가정책연구소 선임연구원으로 재직 중에 있다. 주된 관심분야로는 정책이론, 문화정책 등이며, 주요논문으로는 “The Importance of Feedback: Policy Transfer, Translation and the Role of Communication”(2014), “정보화마을 공동체 형성에 관한 연구”(2014), “정책문제 구조화를 통한 문제정의에 관한 연구”(2013) 등이 있다. (cheu0314@hanmail.net)

\*\* 朴致成(교신저자): University of Pittsburgh에서 행정학 박사학위를 취득하였으며 현재 중앙대학교 공공인재학부 부교수로 재직 중에 있다. 주된 관심분야로는 정책이론, 네트워크 분석 등이며, 주요논문으로는 “An Exploratory Study on the Potential of Social Enterprise to Act as the Institutional Glue of Network Governance”(2014), “Online Learning Patterns and Social Construction of US-beef Imports in Korea”(2013), “Social Enterprise Policy Design: Constructing Social Enterprise in the UK and Korea”(2013) 등이 있다. (csp7111@gmail.com)

## I. 서론

국외문화재 환수정책은 다른 국내 정책과 비교하여 정책행위자의 범위(국내 이해관계자뿐만 아니라 해외 이해관계자까지 포괄된다는 점)에서 차이가 크다고 할 수 있다. 해외문화재를 둘러싼 국제법규의 적용한계, 국내법 간 충돌, 보유국과 반환요구국 간 관계, 국가·기관·개인 등 소유자의 다양성, 정부·민간 주도방식, 국내외 여론 등의 다양한 변수들로 인하여 정책환경이 복잡하며 예측하기 어려운 변화가 많다는 특징이 있다. 따라서 상황에 따른 적절한 전략수립이 필요하며, 이를 위해서는 문화재 환수 정책맥락의 상이성을 반영한 정책설계가 필수적으로 요구된다. 체계적인 정책설계 노력을 통해 인과지식이 축적되지 않으면, 관리해야 하는 환수 사례가 많아지거나, 지나치게 장기간 소요되거나, 새로운 변수가 등장할수록 정책환경의 복잡성은 더해지고, 문제 해답은 요원해질 수밖에 없다. 정책설계는 해당 정책을 둘러싼 정책맥락을 고려하여 가장 적합한 정책 도구를 선택하는 것이기에(Howlett, 2014), 문화재 환수정책 역시 맥락을 고려하여 가장 적합한 정책도구 또는 전략을 탐색할 필요가 있는 것이다. 이를 위한 출발점으로서 문화재 환수 정책환경 이해관계자에 대한 심도있는 분석이 필요하다. 그 이유는 상황에 따라 등장하는 주요 이해관계자 간의 관계관리 노력이야말로 급변하는 정책환경 속에서 정책목적을 달성하는데 가장 중요한 역할을 하기 때문이다.

본 연구의 목적은 문화재 환수정책 이해관계자 분석을 통해 정책목적을 달성하기 위한 바람직한 정책설계의 방향을 제시하는데 있다. 그 중에서도 본 연구는 정부 간 협상으로서 프랑스 외규장각 의궤 반환 사례를 중심으로 문화재 환수 정책설계의 전략과 방향을 도출하고자 한다. 이 사례는 우리나라의 문화재 환수에 있어서 (일본을 제외하고)외국정부를 상대로 정부차원의 반환교섭을 시작한 첫 번째 사례이자, 유일하게 성공을 거둔 경우이며(박홍신, 2014), 특히 문화재 환수에 매우 엄격한 프랑스로부터 환수하였다는 점에서 그 의미가 크다고 할 수 있다.<sup>1)</sup>

이런 측면에서 본 사례의 분석은 향후 전개될 문화재 환수의 정부 간 협상에 있어서 중요한 초석으로 의의가 크며, 동시에 협상과정에서 등장한 이해관계자들의 특성 및 변화를 중심으로 정책설계의 평가를 시도함으로써 문화재 환수 정책설계에 정책적 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 구체적으로 본 연구는 이론적 측면으로 정책설계 및 문화재 환수정책의 특징을 살펴보고, 정책설계 평가 및 이해관계자 식별을 위한 분석틀을 제시한다. 둘째, 이를 바탕으로 기간별 정책설계를 평가하고, 문화재 환수에서의 바람직한 정책설계를 위한 정책 함의를 제시한다.

1) 프랑스의 경우 지금까지 지정해제라는 법적 절차를 거쳐 공공소장품을 외국에 반환한 사례는 총 3건으로 문화재 불가양의 원칙이 세계에서 가장 엄격한 국가 중 하나이다. 구체적으로 2002년 법에 의한 사르지에 바트만(Saartje Baartman) 유해의 남아공 반환, 2009년 지정해제를 통한 이집트 고분벽화 5점 반환, 2010년 법에 의한 마오리족 머리 미라 뉴질랜드 반환 등이 있다(송기형, 2011: 202).

## Ⅱ. 정책설계 및 문화재 환수를 둘러싼 정책맥락

### 1. 정책설계

#### 1) 정책설계의 의의와 특징

정책설계는 정책목적은 정책문제 해결방안에 초점을 맞추어 접근하는 것으로서, 올바른 문제 정의를 위하여 다양한 이해관계자들의 가치들을 규범적 또는 합목적적으로 정리하고(Schneider & Ingram, 1997), 이에 기초하여 가장 바람직한 해결책을 설계하기 위해 연속적인 선택으로 구성된 체계적인 정책행위이다(Linder & Peters, 1991). 정책과정은 본질적으로 서로 다른 가치 또는 이념들 간의 충돌과정이기 때문에 이해관계자들의 다양성을 인정하여야 한다. 즉 정책이 처한 정책맥락에서 한정하는 요인들이 고려된 제한된 합리성 내에서 정책문제 해결에 가장 현실적으로 적합한 정책도구를 선택하는 과정이 정책설계라고 할 수 있는 것이다.

정책설계에서 중요한 것은 정책목표에 영향을 주는 요인과 정책도구에 영향을 주는 요인에 대한 것이다. 사회·문화·정치적인 상징이나 국민정서는 정책목표에 큰 영향을 미치는 반면, 특정 정책의 패러다임이나 정책 프로그램과 관련된 지식들에 대한 인식정도는 정책수단의 선택에 큰 영향을 끼치는 경향이 있다(Howlett, 2014). 즉 정책목표와 수단은 항상 적합하게 매칭되는 것은 아니고, 그 정책을 둘러싼 맥락 및 이해관계자들의 지식(인식)에 영향을 받는 경향이 높다.

정책맥락 측면에서 정책설계에 실제로 영향을 주는 요소로서, 정책하위체계의 현재 정책적 맥락뿐만 아니라 정책과 관련된 과거의 역사적·제도적 요소 역시 고려되어야 한다(Christensen, Laegreid, & Wise, 2002). 정책과정에 영향을 주는 요소로 제시되는 안정적인 변수와 장기적인 기회요인 등은 정책을 둘러싼 역사적·제도적 요소로서 정책행위자들이 정책수단을 선택하는데 영향을 미치는 변수들인 것이다(Sabtier & Weible, 2007). 즉 정책설계는 고정되어 있는 것이 아니라 환경(정책맥락)과의 지속적인 상호작용에 의해 역동적으로 변화해나가기 때문에 정책맥락에 매우 민감하다(Schneider & Ingram, 1997). 이는 해결하려는 정책 문제가 지니는 다양한 속성으로 인해 상황이 변화함에 따라 문제의 해결용이성, 관련 정치적·프로그램적 복잡성, 다중인과관계 양상, 문제의 규모 또는 분할가능성, 재정적 해결가능성, 정부 활동의 범위, 행위자 간의 상호의존성 정도 등이 수시로 변화될 수 있기 때문이며, 그에 따라 정책설계 역시 유연하게 대처할 수 있는 노력이 요구되는 것이다(Peters & Hoornbeek, 2005).

이러한 측면에서 적절하고도 정당성 있는 정책설계가 되기 위해서는 우선적으로 이해관계자 간

선호하는 가치를 이해하고 소통을 시도하는 맥락적 접근이 수반되어야 한다(Bardach, 2005). 다양한 가치를 지닌 행위자들 간의 상호작용으로부터 결정되는 정책설계의 유동적 특징은 정책목표 달성을 위해 고안단계부터 정책맥락과의 연계를 꼼꼼히 조율해 가는 과정을 요구한다(Dryzek, 1983).

## 2) 정책설계 평가의 틀

정책설계는 상당히 모호한 개념으로서, 정책형성, 결정, 집행을 아우르는 과정을 포괄하는 개념으로 사용된다. 이러한 모호성은 실제로 결정된 정책이 얼마나 제대로 설계되었는지 여부를 평가하는 기준을 제시하는데 어려움을 준다. 그러나 최근 정책설계에 대한 연구가 축적되면서, 정책설계가 제대로 이루어졌는지 여부에 대한 평가 기준으로 정책설계-비설계 스펙트럼이 제시되었다. 이는 정책목표와 정책수단 간의 매칭이 어떻게 되는가에 따라서 정책형성 및 결정은 제대로 된 정책설계와 비설계(non-design)로 구분될 수 있다는 것이다(Howlett & Mukherjee, 2014). 다양한 이해관계자들로부터의 정책정보, 지식, 과거 정책경험 등을 체계적으로 분석하여 가장 효과적으로 정책집행을 할 수 있는 수단을 숙의하는 과정을 통하여 선택한 경우 정책설계라고 볼 수 있는 반면, 이러한 정책관련 정보에 대하여 파편적인 이해에 근거하여 임시적이고 상황적인 대처로서 정책이 형성, 결정되는 경우에는 정책설계라기보다는 비설계라고 볼 수 있는 것이다. 구체적으로 정책지식과 정부의 정책문제 해결을 위한 정책형성 의도(intention)가 어떻게 결합되는가에 따라 정책설계의 네 가지 유형이 가능하다.

〈표 1〉 정책형성에 있어 정책설계와 비설계 유형구분

		정부의 정책지식/관련자원 수준	
		높음	낮음
정부 정책형성 의도	도구적 성격이 높음	가능성 높은 정책설계	가능성 낮은 정책설계
	도구적 성격이 낮음	가능성 높은 정치적 설계/비설계	가능성 낮은 정치적 설계/비설계

자료: Howlett and Mukherjee (2014: 62)

정부의 정책목표 달성 의도가 주어진 정책문제 해결에 집중되는 경우<sup>2)</sup>와 정부가 정책문제 상황에 대한 정책지식 및 정책문제 해결을 위한 관련자원 보유수준, 이상 두 가지 기준을 동원하여 각각의 유형을 살펴보면, 먼저 도구적 성격이 높으며 동시에 정부가 관련 정책문제에 대한 지식이 높은

2) 정책목표-도구 결합이 올바른 경우 도구적 성격이 높다고 볼 수 있는 반면, 정치적 이유에 의하여 특정 정책목표를 다른 정책의 하위수단으로 치환하는 경우나 단기적·임시방편적 처방으로서 정책도구를 선택하는 경우는 정책목표-도구 간 결합이 올바르지 않기 때문에 도구적 성격이 낮다고 볼 수 있다.

경우 가능성 높은 정책설계(capable policy design)가 가능해지고, 이 두 가지가 모두 낮은 경우 가능성이 낮은 정치적 설계 또는 비설계(poor political/non-design)로 귀결된다. 반면, 정부의 정책지식이 없는 상태에서 정책목표-수단 간 매칭이 제대로 된 도구를 선택하려는 노력을 하는 경우에는 상당히 가능성이 낮은 정책설계(poor policy design)가 나타나게 된다. 마지막으로 정부의 정책지식 또는 보유자원의 수준은 높으나 도구적 성격이 낮은 경우는 가능성은 높은 정치적 설계 또는 비설계(capable political/non-design) 유형으로 볼 수 있다. 이상의 네 가지 유형 기준에 근거하여 본 연구는 외규장각 환수노력 사례에 대한 시기별 정부정책설계를 평가한다.

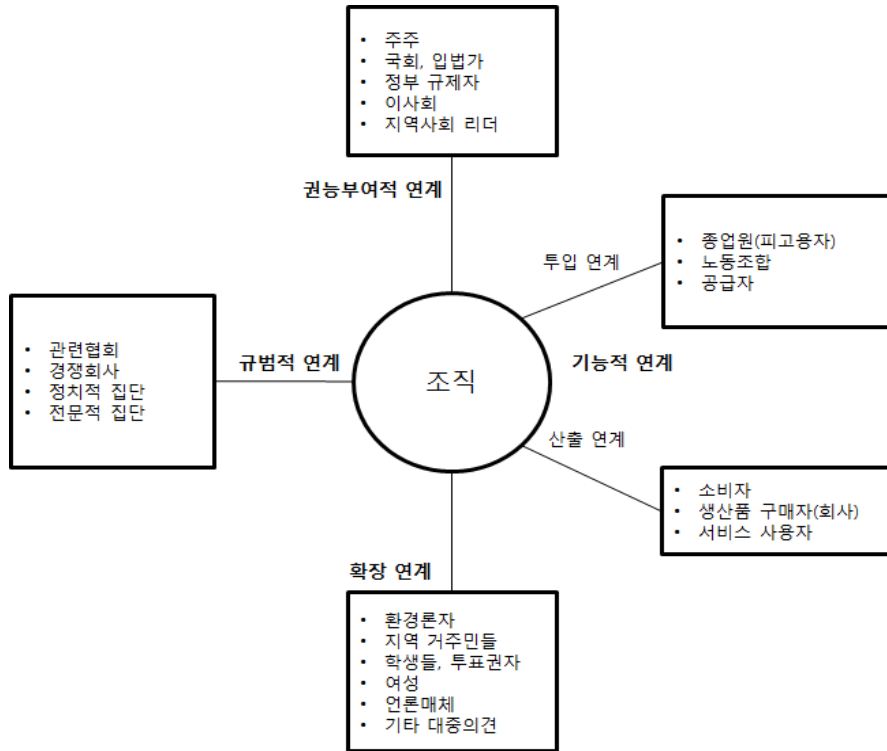
### 3) 정책이해관계자 식별을 통한 정책지식/자원의 파악

정책목표와 정책수단 간의 매칭 정도, 그리고 정책을 둘러싼 정책지식을 정부가 얼마나 제대로 갖추고 있었는가를 파악하기 위한 방법으로서 정책환경을 구성하는 관련 이해관계자들이 누구인지를 식별해내고, 이들이 어떠한 이해관계를 가지는지, 이들이 제공할 수 있는 정책지식 및 정책자원이 무엇인지를 파악하는 것이 중요하다.

정책이해관계자를 식별할 수 있는 이론적 틀로서 본 연구는 Grunig과 Hunt(1984)가 제시한 이해관계자 연계모형(linkage model)을 적용하고자 한다. 이 모형을 통하여 i) 식별된 정책이해관계자들이 어떠한 정책지식 및 정책자원을 보유하고 있는지, 그리고 정부가 이를 제대로 파악 및 활용했는지, 그렇지 못했는지를(정부의 정책지식/자원 수준) 살펴보고, ii) 정책 이해관계자들이 정책목표를 어떻게 이해하고 있었는지, 그리고 이에 대하여 정부가 어떻게 이해관계자들과 의사소통 등을 통하여 정책문제 정의를 공유하였고, 정책수단 선택을 하려고 하였는지를(정부의 도구-정책목표/수단 관계-정도) 파악하고자 한다. 연계모형은 특정 조직(정책)을 중심으로 정책정보, 지식, 자원 등이 어떠한 관계로서 의사소통되는지를 보여줄 수 있다는 점에서 정책함의를 제공하는데 유용한 분석틀이라고 할 수 있다.

문화재환수 정책은 중장기에 걸쳐 진행되며, 이에 따른 이해관계자 변화(정책환경 변화)가 상당히 많이 나타난다. 따라서 계속 변화하는 이해관계자 파악과 그에 따른 유연적·지속적 관리가 필수적이다. 정책과 다양한 측면에서 연관되는 이해관계자들을 식별하는데 유용한 방법인 연계모형은 조직의 생존과 발전을 위해 중요하게 다루어져야 할 조직과 이해관계자 간의 관계 파악을 목적으로 하며, 권능부여적(enabling linkages), 기능적(functional linkages), 규범적(normative linkages), 확산(diffused linkages) 등 4가지 측면의 연계를 제시하고 있다(Grunig & Hunt, 1984).

〈그림 1〉 조직 이해관계자 연계모형



자료: Grunig & Hunt(1984: 141)

권능부여적 연계는 해당 조직에 통제와 규제를 할 수 있는 이해관계자들로서 대통령, 국회(입법가), 국내외 외부 규제자(유네스코 등 문화재 관련 국제기구, 문화재 환수관련 국제협약, 보유국 및 반환요구국 국내법), 사회 지도층, 국민의 정책요구 등을 들 수 있다. 이들은 조직으로 하여금 운영을 위한 자원과 자율성을 갖도록 해준다. 문화재 환수 정부 간 협상에서는 정상회담 등 합의를 도출할 수 있는 대통령, 협상 대표, 법원의 판결 등이 중요한 권능부여적 연계기능을 한다.

둘째, 기능적 연계는 정책생산을 위한 조직의 기본적 요소로서 관료 등 직접적인 노동공급자와 정책형성에 필요한 다양한 자원으로 구성되는 투입(input), 해당 정책을 소비하는 국민 등 산출(output)로 구분된다. 문화재환수 정책에서 투입은 정책관련 자원(정보/지식/지지)의 제공기능을 하는 문화재 관련 부처, 전문가, 해외 협력기관, 그리고 국민의 지지 등이 될 수 있을 것이고, 산출의 경우 반환요구국 및 국민이 된다.

셋째, 규범적 연계는 공통의 이해관계를 가지는 집단으로서 정책목표를 공유하는 다른 정부기관 및 해외기관(문화재 환수정책의 경우 문화재가 원소유국에 반환되어야 한다는 공통의 가치를

공유하고 있는 피탈국 간의 국제연대기구), 정책경쟁을 하는 다른 정부기관 및 해외기관(문화재 보유국, 소장기관 및 관련업계), 정치집단 등이 이에 해당된다. 정부 간 협상의 경우, 협상 주무기관 이외에 문화부, 문화재청 등 관련 정부부처, 문화부, 외무부 등 상대국 정부부처, 양국의 정치권, 해당 문화재 소장기관 등이 있다.

마지막으로 확산 연계는 조직과 자주 상호작용을 하지 않아 식별에 어려움이 있지만, 조직 활동에 간접적으로 관여되는 이해관계자들로서 일반 국민, 언론매체, 전문가, 기타 대중의견 등을 포함한다. 확산연계는 일정하게 지속될 수 있는 다른 연계와 달리 상황에 따라 그 범위와 대상이 달라질 수 있는 특징이 있다. 정부 간 협상에서 문화재 환수정책의 확산연계로는 보유국 및 반환요구국의 국민, NGO, 민간기업 등이 포함되며 국내의 언론·학계·문화재계 전문가 등을 들 수 있다. 사기업을 대상으로 하는 원래 모형에서는 상대적으로 그 중요성이 낮으나, 민주적 정책과정이라는 측면에서 볼 때 정부조직에게 있어 확산 연계의 중요성은 상당히 크다고 할 수 있다. 국가정책의 경우, 아무리 잘 설계되고, 다른 관련 이해관계자들의 지지가 있더라도, 확산연계를 가지는 일반 국민 여론 등에 의해 정책정당성에 문제를 가져올 가능성이 있으며, 이는 결국 정책실패로 귀결되기 때문에, 정책에 있어서는 이러한 잠재적 관계를 가지는 이해관계자에 초점을 맞추어야 한다(오재록 외, 2014). 확산연계는 정부 간 협상에서 권능부여적 연계, 투입연계로 확장될 수 있는 잠재적 가능성이 있다. 정부 간 협상의 결과를 강력하게 비판할 경우, 사후규제 기능으로서 정부의 정책선택을 규율하는 권능부여적 역할을 하기도 하고, 정부와 별개로 서명운동, 캠페인, 소송 등 독자적인 행동을 통해 협상상대국을 압박하는 투입연계 기능도 할 수 있는 것이다.

본 연구는 이러한 분류방법을 사례에 적용함으로써, 외규장각 의궤 반환과정의 각 시기별 이해관계자들의 특징 및 이들의 역할에 대하여 분석을 실시한다. 이러한 분석결과를 바탕으로 만약 환수 초기과정에 시기별로 나타난 다양한 이해관계자들의 특징 및 역할이 모두 파악되었다면, 정책을 둘러싼 환경변화가 일어났을 때 더욱 효과적으로 대응하여 정책효과(외규장각 환수)를 산출할 수 있었을 것이다. 다양한 잠재적 정책이해관계자 파악의 중요성 논의를 위해 본 연구는 외규장각 의궤 반환사례를 중심으로 예측되는 이해관계자 목록을 사후적으로 만들어 봄으로써 정책설계 초기에 정책환경의 변화에 대응할 수 있는 유연한 정책설계의 바탕을 제공하는데 함의가 있다.

## 2. 문화재 환수 정책의 특징(정책맥락)

문화재 환수 정책설계에 있어서 우선적으로 감안하여야 할 특수한 정책맥락으로서 첫째, 국내정책상황에만 국한되지 않고 국·내외의 다양한 이해관계자가 고려되어야만 한다(Prot, 2011). 그러나 현실적으로 문화재 환수와 관련된 행위자의 범위를 파악하기가 상대적으로 힘들다. 해외에서 문화재를 보유하고 있는 모든 소장자들을 알아내기도 힘들고, 문화재 환수에 있어 주요한 역할을 하는 행위자들 중 평소에는 문화재 환수와 거의 관련이 없다가, 갑자기 어떤 계기를 통하여 문화재 환수에 결정적인 역할을 하는 경우가 상당히 많기 때문이다. 이에 따라 관련 이해관계자별(문화재 보유자와 환수 노력자)로 문제에 대한 시각이 다르다는 특징이 나타난다. 즉 국외문화재 환수 분야는 문화유산이라는 공공재 보존이라는 성격과 해당 문화유산은 원소유국에서 관리되어야 한다는 권리적 성격이 병존하기 때문에 국가 간 이익이 대립될 수 있다.

둘째, 문화재 환수는 대개 단기적으로 이루어낼 수 있는 것이 아니라 상당히 시간이 오래 소요된다(손경한, 2009). 왜냐하면, 문화재 환수에 있어 국제 행위자 간 관계를 다른 정책과 비교하여 보았을 때, 협력보다는 갈등 또는 경쟁 관계가 상대적으로 많이 부각되는 특징이 있기 때문이다. 즉 문화재 보유국(반환대상국)과 환수국과의 관계는 대개 협력적인 경우보다는 경쟁적인 관계이다. 이러한 경쟁적인 상대에게서 강제력을 동원하여 환수를 하는 것은 실질적으로 매우 어렵기 때문에 환수를 위해서 무엇보다도 지속적인 의사소통을 통한 설득이 필수적이다(Prot, 2011).

셋째, 첫 번째 특징에 따라 나타나는 것으로써, 문화재 환수를 둘러싼 개별 국가의 국내법들 간 충돌이 있으나 이를 중재할 국제법 또는 국제기구가 미비하다는 특징이 있다(박홍신, 2014; 정상천, 2011). 또한 국가별 문화재 환수에 대한 정책우선 순위의 상이성으로 인하여 개별국가 간 참여도와 관심도에 편차가 나타나고 이로 인해 국제협력의 활성화가 이루어지기 쉽지 않다. 이는 역사적으로 문화재 약탈국은 약소국이었고, 문화재 침탈국은 강대국이었던 점에서 문화재 환수 국제협력 거버넌스 특수성을 보여주며 국제조약, 협약의 강제성을 제고하는데 장애가 된다(이상찬, 2003). 문화재 반환과 관련된 국제협약 등이 있으나 해당 협약의 시간적 범위 및 불소급효, 강제적 구속력 여부, 가입국가의 수 등으로 인해 실질적으로 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 대개 강대국 중심의 문화재 보유국들이 대부분의 회원이기 때문에 현실적으로 국제법 체계는 유명무실하다.

넷째, 국제적 분쟁이 있을 때 이를 중재할 국제기구나 국제적 중재자가 미비하기 때문에, 환수국의 입장에서 지속적인 관계 관리를 하여야만 하는 특징이 있다. 즉 문화재 보유국 또는 민간보유기관 내지 개인소장자와 지속적인 의사소통을 통한 설득이 매우 중요하다. 이러한 이유들로 인하여 다른



정책 분야와 달리 국내외 민간단체 등을 정책설계에서 주요 행위자로 고려하는 것이 상당히 중요하다(조부근, 2013). 문화재 환수 정책분야는 국가의 공식적 활동보다는 비공식적 대화와 설득이 많이 요구되는 특징이 있기 때문이다.

다섯째, 문화재 환수 정책은 국제 정세 및 국내 정치적 환경에 매우 민감하여 당사국 간의 관계리는 정치적 여건에 영향을 받기가 쉽다(정상천, 2011). 양자 간 협정에 의해 문화재 환수에 대한 기틀을 마련했다고 하더라도, 보유국의 국내여론 악화, 양국 간 관계 변화 등의 변수에 의해서 정책목적은 달성할 수 없는 경우가 있다. 대표적으로 남북 문화재 교류에 있어서 남북관계의 경색국면은 문화재 교류정책에 큰 영향을 주게 된다. 특히 정부가 주도하여 문화재 환수를 진행하는 경우, 문화재를 소유하고 있는 주체가 상대 정부일 때 국가수반이 주도하는 외교적인 문제로 진행되는 경향이 높기 때문에 실제 문화재 환수에 전문성을 가지는 주요 부처 및 전문가가 협상과정에서 제외되기 쉽다.

여섯째, 문화재 환수정책 목표를 달성하기 위한 일반적인 정책설계가 상당히 어렵다(문화재청, 2007). 대부분의 문화재 환수의 경우 어떤 문화재인가, 누가 소장하고 있는가, 그 소장국가의 법체계 및 그 국가와의 국제적 관계가 어떠한가 등 특정 문화재 환수를 둘러싼 다양한 맥락에 따라 적절한 상황인식이 있어야 한다. 즉 특정 문화재를 둘러싼 행위자들의 특성에 따라 유연한 상황적 인식이 필수적이며, 이러한 개별 상황에 따른 적절한 정책도구의 선택(또는 조합)으로서 정책설계가 나아가야 한다.

지금까지의 논의를 종합하여 정리하면, 문화재환수 정책설계는 국가 간에 성립될 수 있는 다양한 관계가 상당히 큰 영향을 미치는 정책영역으로 매우 민감하면서도 예측하기 어려운 특징이 있기 때문에 중장기적인 시각을 갖고 접근할 필요가 있다. 특히, 정부 간 협상에서 환수국의 일방적인 노력만으로는 항상 좋은 정책결과(문화재 환수)를 가져오는 것이 아니기 때문에 우선적으로 상대국의 정책결정에 영향을 줄 수 있는 국내외 정책이해관계자를 잘 파악하는 것이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 정책환경의 변화가 왔을 때 이를 기회로 이용하기 위해서는 이러한 정책환경의 변화가 올 것이라는 것을 가정하고, 이러한 상황을 기회로 전환하는데 직접적인 영향 또는 기능을 할 수 있는 이해관계자(특히 평상시에는 숨어있거나 잘 나타나지 않는)에 대한 정확한 사전적 식별(identification)이 필요한 것이다. 문화재 환수 정책설계의 핵심은 관련 이해관계자(변화)의 파악 및 (이해관계자의 변화에 따른 유연적이며) 지속적인 관리이다.

문화재 환수에 관한 기존연구들은 주로 제도적 측면에서 국제협약의 내용 및 시사점을 도출하거나(손경한, 2009; 이동기, 2009), 국제협력 차원에서 문화재 관리정책을 조망하고 우리나라의 해외문화유산 현황과 환수기능을 강화하기 위한 조직 및 거버넌스를 강조하는 측면에서 이루어지고 있다(정준호, 2013; 조부근, 2013; 주효진·노지영, 2012). 주된 연구경향은 해외사례를 소개

비교함으로써 해외문화재 환수, 활용을 위한 법적·제도적 기반 강화의 필요성을 역설하고 있다. 이러한 시도는 문화재 환수를 위한 제도설계적 측면에서 유용할 수 있으나, 실제 정책설계에 있어서 복잡다양하게 나타나는 이해관계자들을 어떻게 적절히 반영하고 관리 및 활용 것인가에 대한 세부적인 관점에서의 접근은 한계가 있다. 이런 측면에서 이해관계자를 중심으로 접근하는 본 연구는 문화재 환수 정책맥락에 의해 정책설계가 역동적으로 변화할 경우 이에 유연히 적용할 수 있는 실용적인 정책설계로서 의미가 있다고 본다.

### Ⅲ. 외규장각 의궤 반환 사례개요

#### 1. 연구범위

본 사례의 시간적 범위는 1991년부터 2011년 5월까지이다. 외규장각 의궤는 1975년 프랑스 국립도서관에서 처음으로 발견되었고, 1978년 국내 언론을 통해 그 존재가 처음 알려졌지만, 외무부가 공식적으로 프랑스에 반환을 요청하면서 정부 간 협상이 시작 것은 1991년이다. 그 후 정부 간, 민간전문가 간 협상과정을 거쳐 2011년 5월에 우리나라에 이관 완료되었다. 이 기간은 외규장각 의궤 환수에 영향을 주었던 정책환경의 변화에 따라 크게 3개 시기로 구분될 수 있다. 협상 주체 측면에서는 본격적으로 해당 문제가 정책의제로 다루어진 정부 간 협상(1993-1997), 협상진전을 위해 방식의 변화를 시도한 민간전문가 협상(1998-2004.8), 그리고 다시 정부 간 협상(2004.9-2011.5)으로의 전환으로 구분된다. 마지막 시기 중, 2004.9~2009년까지는 협상의 소강기로서 심도 있는 논의는 이루어지지 않았기에 2010년 이후를 중심으로 분석을 실시한다. 본 연구의 내용적 범위는 한국과 프랑스 간에 진행된 정부 간 외규장각 의궤 반환 협상과정이 된다.

#### 2. 사례의 배경

1866년 초 흥선대원군의 천주교탄압정책으로 당시 포교활동을 하고 있던 프랑스 신부들이 처형되면서 프랑스는 자국민 처형에 대한 보복으로 로즈제독이 이끄는 함대를 강화도에 파견했다. 그러나 프랑스 함대는 전쟁의 참패로 퇴각하면서 인근 모든 관아에 불을 지르고, 막대한 양의 보화, 서적, 무기 등을 약탈하여 중국으로 물러간다. 이로 인해 외규장각 및 그 안에 보관되어 있는 약

5천여 점의 왕실도서 및 사료들도 전소되었다.

이 당시 모두 소실된 것으로 알고 있던 외규장각 도서는 1975년 프랑스 국립도서관에서 사서로 근무하는 박병선 박사에 의해 프랑스국립도서관 베르사유 별관 창고에서 발견되었다. 이후 그녀는 1985년 ‘조선왕조 의궤’라는 제목으로 191종 297권의 도서 목록을 발간하였고, 이 소식이 국내 언론을 통해 밝혀지면서 외규장각 의궤의 존재가 본격적으로 알려지게 되었다. 1991년 10월 19일, 서울대 규장각은 ‘프랑스 국립도서관 소장 규장각 도서 반환요청 의뢰서’를 외무부에 제출하였고, 동년 11월 외무부는 프랑스 정부에 최초로 외규장각 의궤의 반환을 공식요청 하였다(경향신문, 1991). 그러나 1992년 3월 17일 프랑스는 자국의 공공재산임을 이유로 한국의 반환요청을 거부하였다(경향신문, 1992).

그러던 중 1993년 9월에 있었던 미테랑 대통령의 한국방문은 외규장각 의궤 반환에 물꼬를 트는 계기를 마련하였다. 미테랑 대통령과 김영삼 대통령은 정상회담을 통해 외규장각 고문서의 ‘교류와 대여’라는 원칙에 합의하였다(연합뉴스TV, 2013). 이때까지만 하더라도 외규장각 도서 반환문제는 쉽게 해결될 것처럼 보였지만, 예상과 달리 정상회담 이후 실무협상 과정에서 한국과 프랑스 간 입장 차이가 나타나게 되고 협상은 더디게 진행되었다. 협상과정에서 합의 도출을 위한 다양한 노력들이 시도되었지만, 결국 1991년 외무부가 정식으로 반환 요청을 한 시점부터 약 20년이 지난 2011년 5월에 비로소 외규장각 도서 모두가 한국에 대여 형식으로 반환되게 되었다.

## IV. 사례분석

### 1. 1기 정부 간 협상(1993년-1997년)

#### 1) 정책환경

1993년 9월 미테랑 대통령의 한국방문은 고속철 사업을 획득하기 위해 프랑스, 독일, 일본 등 3국의 치열한 수주전이 이루어지고 있었던 상황에서 이루어졌다. 미테랑 대통령은 고속철 사업권을 따기 위해 세일즈 외교를 적극적으로 펼치고 있었기에 정부는 미테랑 대통령의 한국방문이 외규장각 의궤문제를 해결할 수 있는 절호의 기회로 여기고 외규장각 반환을 위한 프랑스와의 비공식적 협의를 진행하였다(동아일보, 1993). 프랑스 측은 여전히 한국정부의 요청에 부정적 입장을 보였지만, TGV가 고속철 우선협상대상 차종으로 선정되면서 문화협력 등 새로운 차원의 한불 유대관계 구축이 요구되는 상황이었다. 미테랑 대통령은 방한 전 기자회견에서 “개인적으로

의케들이 한국에 반환되기를 바란다”면서 이 문제를 검토하도록 총리에게 지시했다는 긍정적 입장 표명을 하였다(경향신문, 1993). 이에 외무부는 미테랑 대통령이 방한 시 상징적으로라도 우선 의케 한두 권을 가져와서 정상회담 시 보여주기를 희망한다는 의사를 전달하였다. 한국정부의 요구대로 미테랑 대통령은 〈회경원원소도감〉 상하 두 권을 가져와 정상회담에서 외규장각 문제에 대해 ‘교류방식에 의한 대역’ 원칙에 합의하면서 그 중에 한 권을 한국에 반환하는 적극성을 보여주었다. 하지만, 정상회담 이후 1997년까지 한국-프랑스 정부 실무자간 협상은 예상과 달리 정부가 제시한 교환대상 문서를 세 차례나 거부하면서 난항을 거듭하게 되었다.

## 2) 정책이해관계자 식별을 통한 정책지식/자원의 파악

1기 정부 간 협상기간에서의 정부의 정책지식 및 자원수준은 다음과 같다. 먼저, 권능부여 연계측면에서의 이해관계자는 양국 정상회담에서 외규장각 의케 문제해결을 위해 합의를 도출한 김영삼 대통령과 미테랑 대통령이 된다. 그러나 이후 회담결과에 대해 양국이 상이한 해석을 함으로써 양국 간 정책목표 불일치 내지 갈등이 발생되었다. 정상회담 때 언급된 ‘교류와 대역’이라는 모호한 표현에 대해 한국 측 입장에서는 ‘환수 측면에서 사실상 영구대역’을 의미하는 정책목표로 이해한 반면, 프랑스 입장에서는 자국법에 위배되지 않는 범위 내에서의 ‘상호교환을 통한 문화재 대역’로 접근하였다(한겨레, 1995b). 미테랑 대통령이 ‘반환’이라는 용어를 사용하지 않고 교류의 방식으로 영구대역 한다는 합의에 대해 교류의 구체적인 조건이 명시되지 않았기 때문에 여러 가지 해석이 분분하였고, 나아가 협상과정에서 대역의 기탁기간에 대한 조율도 제대로 되지 못한 상태에서 프랑스가 ‘등가’라는 조건을 첨가함으로써 협상은 더욱 어려워졌다. ‘동등한 가치’는 다분히 주관적인 조건으로 프랑스가 자의적으로 평가할 수 있는 소지가 많은 사항이었다.

둘째, 기능적 연계 측면의 이해관계자는 청와대, 외교부(장·차관, 주불대사, 외교부 담당자) 등이며, 이들은 정부 간 협상에서 가장 중요한 행위자들임에도 불구하고 전략적 접근을 할 수 있는 대외협상 역량이 부족했다. 가장 중요한 문제로서 정상회담 결과인 ‘교류와 대역’에 있어서 명확한 해석과 입장이 준비되어 있어야 했다. 특히 교류는 우리 문화재를 그만큼 내주어야 하는 것이기 때문에 이 부분은 수용불가로 입장을 명확히 하거나, 수용하더라도 가치, 수량 측면에서 최소화할 수 있는 형식적 명분차원에서 접근할 수 있도록 프랑스와 사전조율이 필요했다. 영구임대 형식의 전시제안을 받아들인 것은 약탈당한 문화재에 대해 ‘대등한 문화재 교환전시’라는 빌미를 제공한 셈이 되었다.<sup>3)</sup> 나아가 협상과정에서 2개월 만에 수석대표가 바뀌거나,<sup>4)</sup> 문체부의 외규장각 반환에

3) 프랑스의 ‘등가(等價) 문화재 교환형식’을 통한 영구임대 방식에 대한 우리측 대응은 “교환도서란 적당히 보내주면 되는 것”이었던 당시 외교부 고위관계자의 말 한마디에서 단적으로 드러난다. 프랑스는 우리가 제시한 목록에 불쾌감을 드러내며 ‘기려도감의케 임오년 일책...’으로 시작하는 규정각과 장서각의 희귀 고문서들을 요구했다(한국일보, 2004).

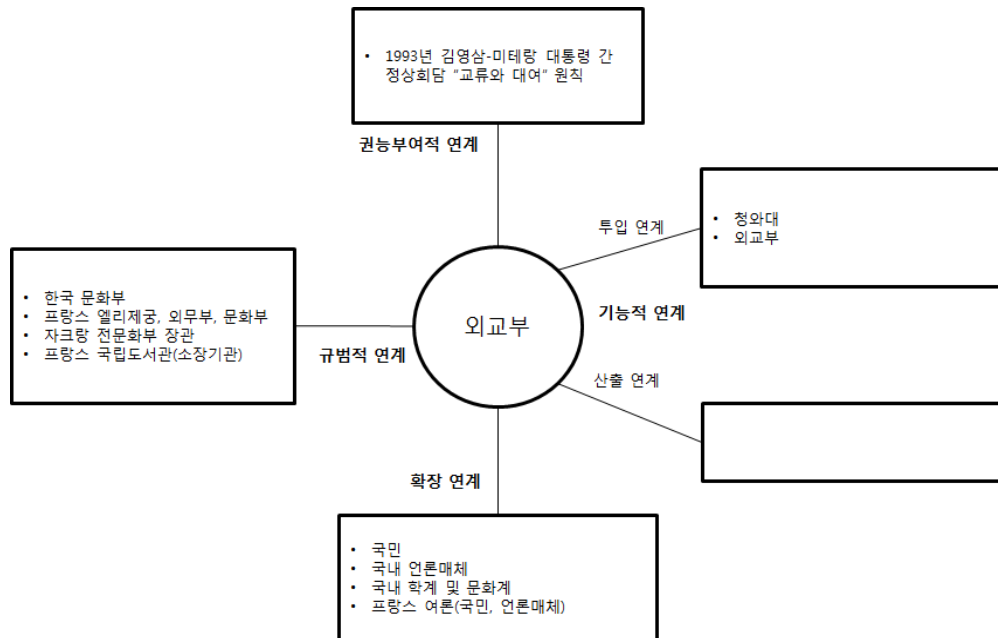
법적 어려움이 없을 것이라는 전망 등은 정부의 안일한 협상 접근을 보여준다(연합뉴스, 1993b).

셋째, 규범적 연계 측면에서 먼저 한국의 문화부는 외규장각 의궤 환수라는 정책목표에 대해 외교부와 입장을 공유하면서도 시한부대여, 영구대여 등 환수방식에 대해서는 차이를 보였다. 반면 프랑스 측의 규범적 연계 이해관계자들은 외규장각 문제 해결에 대해서 어느 정도 공감하지만, 자국법의 문화재 불가양의 원칙과 문화기관 종사자, 자국 여론에 의한 정치적 이해관계로 인하여 자주 정책수단이 변경되었다. 일례로 1981~1992년까지 문화부 장관을 지낸 자크 랑은 프랑스에서 고서들의 한국반환 정당성을 피력했지만, 프랑스 문화기관 종사자들의 항의와 프랑스 내 국내여론의 비난이 심해짐에 따라 정부는 문제의 고문서는 한국 측에 장기임대하는 것으로 소유권면에서 변동이 없다는 입장을 강조했다(연합뉴스, 1993a). 이후 프랑스 외무부는 소장기관인 국립도서관과 관련부처들의 반대로 한국 문화재와 일대일로 바꾸고, 시한부로 대여하겠다는 식의 크게 물러선 시안을 제시해왔다(한겨레, 1994). 이런 측면에서 한국과 규범적 연계에 있는 프랑스 주요 이해관계자들은 규범 연계에 있는 문화기관 종사자들의 반대여론으로 인하여 이 문제를 적극적으로 부각시키지 못하는 상황이었다고 해석할 수 있다.

넷째, 확산연계 이해관계자로서 국민, 국내 언론, 학계/문화계, 프랑스 여론 등을 들 수 있다. 초기에는 국내 학계, 문화재계, 언론 등에서는 특이한 움직임이 나타나지 않았다. 그러나 양국 간 협상이 지연되면서 프랑스의 태도와 우리 정부의 적극적인 협상력 부재에 대한 비판이 나타나기 시작하였다. 특히, 서울대 규장각은 정부 간 협상이 동등가치 문화재 상호교환방식으로 가닥을 잡는데 대해서 적극적으로 반대의 입장을 표명하였다(조부근, 2004). 프랑스는 규범 연계에 있는 국립도서관 직원들의 파업결정, 항의서한 등 전문가 집단을 중심으로 미테랑 대통령에 대한 격한 저항이 조성되면서 프랑스 언론 및 국민 여론 역시 비판적 입장을 견지하게 되고 이후 프랑스로 하여금 협상에 소극적으로 임하도록 하는 권능부여적 연계 기능 역할을 하였다. 지금까지의 논의된 1기 정부 간 협상 기간 동안의 이해관계자들을 정리하면 다음과 같다.

4) 1차 협상(1994.9)에서 박재선 주불대사 공사가 수석대표를 맡았으나 불과 2개월 뒤 2차 협상에선 백낙환 외교부 구주국장이 협상을 맡았다(세계일보, 2007b).

〈그림 2〉 1기 정부 간 협상(1993~1997) 연계 모형



### 3) 정책설계 논의

이 시기 한국의 정책목표는 외규장각 의궤의 실질적 환수였으나, 프랑스는 반환불가로서, 외규장각 의궤를 반환하더라도 자국법의 문화재 불가양 원칙과 선례구성을 만들지 않겠다는 틀 속에서 협상을 최대한 유리한 쪽으로 이끌어가는 것이었다. 미테랑 대통령은 고속철 사업 등 경제협력을 위한 하위정책 수단으로서 외규장각 문제를 접근하였고, 김영삼 대통령은 약탈해 간 외규장각 의궤의 반환 자체가 중요한 정책목표였다는 차이가 있었다.

정부의 외규장각 의궤 문제해결을 위한 이해관계자간 문제공유 노력을 살펴보면, 첫째, 정부부처 간 협력체계 부재를 들 수 있다. 일례로 외무부와 문화체육부 등 관계부처 사이의 책임전가를 들 수 있는데 이는 협상이행을 더 지연시키는 요인으로 작용했다. 1993년 12월 외교부는 '상호교환 전시목적 시한부 대역'이라는 프랑스 입장을 문체부에 검토요청 하였으나 문체부는 최소한 영구인대방식은 되어야 한다는 견해를 제시하는데 무려 4개월을 소요했고, 그로 인해 외무부도 아직 교섭조차 착수하지 못하고 있는 상황이 발생했다. 나아가 외교부는 국제법 검토결과, 소유권 반환요구가 불가능하다는 결론을 내리고, 문화체육부의 방침을 변경해 줄 것을 요청하였지만, 명확한 원칙이 합의되지 않은 채 문체부의 의견대립과 시간끌기로 결국 8개월이 지나도록 진전을 보지 못했다(한겨레, 1994).

둘째, 확산연계 측면에서 회담내용에 대한 잘못된 정보제공을 들 수 있다. 정상회담 이후 외교부의 발표는 ‘반환’이었고 한국 언론은 이를 대서특필함으로써 오해를 낳았다. 당시 외교부에서 출처가 문제되었지만, 회담비망록을 기밀로 보존키로 하는 선에서 일단락 지었는데(내일신문, 2005),<sup>5)</sup> 이는 잠재적 이해관계자인 많은 국민들로 하여금 정부를 불신하는 커다란 부정적 파장을 불러 왔다.<sup>6)</sup> 나아가 외교부는 국민들에게 ‘환수’, ‘반환’으로 보도된 사안에 대해서 정정을 하지 않았다는 점에 더 큰 문제가 있었다. 곧 반환될 거라 생각했던 외규장각 도서 문제가 지연되었기에, 국민들은 정부 및 프랑스에 대한 부정적 이미지가 커졌고, 이는 정부 간 협상에 커다란 정치적 부담을 주게 되었다. 학계 및 문화계도 협상이 이루어지는 정책상황을 공유하지 못한 채 최소한 영구임대 방식의 반환이 이루어져야 한다는 의견을 피력하는데 급급하였다(오마이뉴스, 2002). 이러한 이해관계자들의 파편화된 주장과 접근은 문제공유를 통한 유기적인 정책설계와 단일화되고 강력한 한국 측의 입장을 전달하는데 실패요인으로 작용하였다.

마지막으로 정부의 정책수단 측면에서 협상원칙 부재라는 문제가 있었다. 1995년 교류를 위한 2차 도서목록마저 ‘등가’라 아니라는 이유로 프랑스에 의해서 거부되었을 때 청와대와 외무부, 문체부 등 관련부처는 프랑스의 완강한 태도가 바뀔 가능성이 희박하다고 보고, 공개적인 압력을 통한 일괄타결 방식을 포기, 조용한 막후교섭을 통해 고문서의 반환을 추진하겠다는 입장으로 방향을 수정하였다(한겨레, 1995a). 여기서 알 수 있는 것은 프랑스보다 훨씬 유리했던 한국정부가 이미 협상의 주도권을 빼앗기고 단기간에 결과 산출을 위한 즉흥적인 접근 방식으로 전환을 시도했다는 것이다. 공개적인 압박에서 조용한 외교로의 전환이 타당한가에 대한 사전 분석이 필요했다.

정리하면, 1기 정부 간 협상은 외교부를 중심으로 대응하는 관성적인 정책도구를 선택했다고 볼 수 있다. 깜짝 이벤트로서 진행된 외규장각 의궤 한 권의 반환이 정부의 단일한 자세와 협상원칙 부재에 영향을 주었고 결국, 유리한 주도권을 갖고 있었던 한국정부가 프랑스 정부의 입장에 따라 교류와 대역라는 하위 정책목표를 변경하는 경우가 발생했다. 나아가 외교부는 회담결과에 대한

5) 교류와 대역원칙을 왜 반환이라고 해석하게 되었고, 누가 가장 먼저 이런 말을 사용했는지는 명확치 않다. 다만, 미테랑 대통령 방한시 당시 회담의 주요 의제는 ‘외규장각 도서반환’이었지만 프랑스 측은 한번도 ‘반환’이란 표현을 쓰지 않으며 ‘교환대역’이라고 말했는데 김영삼 대통령은 만찬 때 돌연 “오늘 정상회담에서 미테랑 대통령이 외규장각 도서를 반환키로 약속했다”고 폭탄선언을 해 버린 사례가 있다. 이 때 통역을 맡은 외무부 심의관은 이 발언을 그대로 전했다가는 외교문제가 생길 것으로 판단하고 “양국 간 기술적인 추가합의를 거친 후 도서가 돌아올 것”이라고 통역했다. 이러한 맥락에 의하면 대통령이 해석하여 반환이라는 용어를 처음으로 발언할 것일 수도 있다(동아일보, 2005).

6) 이에 대해 한상진 교수는 “1993년 미테랑 대통령과 김영삼 대통령의 회담 결과가 신문에 대문짝만하게 났는데, 그때 보도는 정확치 않았다는 것을 다 알았다. 그러면 그것이 정확한 것으로 고쳐야 하는데 그 작업을 외교부가 하지 않았다. 왜 그랬는지는 나도 모르겠다. 아마 책임문제가 따랐기 때문이 아닐까. 프랑스 쪽에서 나오는 메시지는 정밀하게 해석하지 않으면 잘못 해석할 요인이 많았다. 그런 인상을 준 것은 사실이다. 그러나 사실이 아니라는 것을 알았을 때 외교부는 양국이 서로 불신에 빠지지 않도록 교정했어야 하는데 그 작업을 방기했다고 본다. 그래서 언론은 언론대로, 협상은 협상대로 그래서 끝이 깊어지고 평행선으로 가게 된 것이다”고 정보공유 문제점을 지적했다(세계일보, 2007a)

언론보도에서 오해의 소지가 있는 부분을 방치하여 오히려 양국이 불신에 빠지는 원인을 제공했다. 이런 측면에서 1기의 정책설계는 정책지식 뿐만 아니라 정책목표 달성을 위한 도구 정도가 모두 낮게 나타난 가능성이 낮은 정치적 설계(비설계)에 해당된다.

## 2. 2기 민간전문가 협상(1998년-2004년 8월)

### 1) 정책환경

이 시기의 특징은 기존의 양국 정상회담 합의결과 준수가 그대로 유지되는 상태에서 협상의 진척을 위해 정부에서 민간전문가로 협상체제를 전환하는데 있다. 제2차 아시아유럽정상회의(1998.4.3)에서 김대중 대통령과 시라크 대통령은 문제 해결을 위한 협상진전을 위해 정부 간 협상에서 전문가 협상방식으로 바꾸었다. 시라크 대통령은 기존에 합의된 등가원칙에 따라 교환물품을 선정해줄 것과 양국에서 문화·역사분야의 권위자를 선정하여 이들이 협의한 후 결정하는 방안을 제의하였고(경향신문, 1998), 이에 프랑스 대표로는 자크 살루아 감사원 최고위원이, 한국 대표로는 한상진 한국정신문화연구원장이 임명되었다.<sup>7)</sup>

그러나 예상과 달리 민간 전문가 협상과정은 순탄치 않았다. 총 4차에 걸쳐 이루어진 전문가 협상과정은 1차(1999.4), 2차(1999.10) 협상과정까지 교류와 대역에 대한 양국의 입장차이만 확인한 채 전혀 진전을 보이지 못했다. 결국, 2000년 10월 제3차 아시아유럽정상회의에서 양국 정상은 3차 전문가 협상(2000.7)에서의 구두합의를 토대로 등가교환 원칙에 합의하고 2002년까지 외규장각 문제를 마무리 짓기로 하였다.<sup>8)</sup>

이후 프랑스에서 열린 4차 전문가 협상(2001.7)에서는 정상회담 결과를 바탕으로 두 가지 합의안이 도출되는데 먼저, 상호대역의 형식으로 외규장각 도서를 반환하는 대신 이에 상응하는 국내 고문서를 대역하는 것이었다. 즉, 프랑스가 소장하고 있는 어람용 의례의 유일본을 한국에 반환하고, 한국에 복본(複本)이 있는 비어람용 의례를 상호 대역하기로 한 것이다.<sup>9)</sup> 또한 외규장각 도서에 대한 실사작업을 위한 한국 측 전문가 및 학자들의 박물관 접근허용에 대해서도 합의되었다. 이에 2002년 1월 28일부터 2월 1일까지 1차 실사, 7월 8일부터 12일까지 2차 실사가 이루어져,

7) 외교부는 한상진원장이 “외규장각도서 반환문제를 해결하는데 적격자”이며, “조선시대 왕실도서관인장서각이 있는 정신문화연구원장으로서, 한국문화재에 대한 전문지식과 국제감각을 지닌 인사”라고 긍정적으로 평가하였다(한겨레, 1999).

8) 그러나 이면에는 시라크 대통령이 부산-거제 민자도로 건설공사 참여의사를 보이면서 언급되었다는 점에서 시장개척의 수단으로 외규장각 문제의 빠른 해결을 언급했다는 해석도 있다(한국일보, 2000c).

9) 이에 대해 일부 국내 전문가들은 “지난 16일 열린 외교통상부 자문회의에서 현장조사도 하지 않고 교환이나 대역을 하는 것은 말도 안된다는 의견이 다수였다”면서 “약탈당한 물건을 왜 우리 물건과 맞바꿔야 하느냐”고 강하게 반발하고 있었다(국민일보, 2001).



외규장각 도서 전체에 대한 최초의 공식 현지조사가 마무리 되었다(연합뉴스, 2002). 그러나 합의결과에 대한 국내여론의 반대가 거세져 정부는 등가교환방식 합의안 수용여부조차 결정하지 못한 채 2004년 정부 간 협상으로 다시 전환하기까지 무려 3년의 시간을 허비하면서 대책을 마련하지 못했다(국민일보, 2004).

## 2) 정책이해관계자 식별을 통한 정책지식/자원의 파악

첫째, 권능부여적 연계측면에서의 이해관계자는 협상 방식에 전환을 가져오게 한 김대중 대통령과 시라크 대통령, 그리고 협상 당사자로서 양국의 민간협상 대표가 된다. 이 기간은 양국 정상의 문제해결 의지 속에 민간전문가 협상에서 합의가 도출되었다는 성과가 있으나, 유일본과 복본을 상호 교환하는 합의는 우리 문화재를 찾아오면서 왜 우리의 것을 줘야 하는가라는 국내여론의 강력한 저항으로 정당성 획득에 실패했다(박홍신, 2014).

둘째, 투입기능적 연계 측면에서 이해관계자는 청와대, 외교부를 들 수 있지만, 민간전문가 대표를 중심으로 협상이 이루어졌기 때문에 이들의 가시적인 역할은 찾아보기 힘들다. 다만, 정부가 협상 대표를 선정하는 과정에서 고려했어야 할 사항으로, 민간전문가 협상이라 하더라도 외규장각 도서 반환문제는 외교적 협상력이 많이 요구된다는 점이다. 프랑스 국내법의 한계를 넘어서기 위해 필요한 것은 자질, 능력보다는 오히려 결정적인 순간의 정치력이었다(유복렬, 2013).<sup>10)</sup> 협상결과에 대해 이전의 정부 간 협상에서의 성과를 파악하지 못한 채 프랑스에게 유리한 의궤 기리의 맞교환 방안에 합의했다는 점에서 비판이 많았다(이상찬, 2003). 정부는 프랑스의 협상방식 전환 제의에 대하여 이 문제를 정치적, 외교적, 국제주의적으로 해결하려는 의도가 있었음을 간파했어야 했다.

셋째, 규범적 연계 측면에서의 이해관계자로 프랑스 민간협상 대표(살루아)가 추가되었다<sup>11)</sup>. 주목할 점은 이 협상은 당초에 한국이 불리한 게임이었다는데 있다. 시간이 지날수록 급한 쪽은 프랑스가 아니라<sup>12)</sup> 한국이기에 프랑스는 벌 수 있는 시간만 확보하면서 버티면 충분했고, 한국처럼 적극적으로 실무협상을 도출할 필요는 없었다.<sup>13)</sup> 따라서, 프랑스 대표는 한국에 최대한 성의만을

10) 살루아 대표는 문화부장관 정책보좌관을 비롯하여, 프랑스의 모든 박물관을 총괄하는 박물관장을 역임했던 문화분야 전문가로 절대로 녹록한 상대가 아니었다. 반면에 한 원장은 학구적이기는 했지만 협상대표 역할을 할 수 있는 능력은 검증되지 않았고, 다만, 김대중 대통령과의 개인적인 친분이 대표로 선임되는데 크게 작용했다(유복렬, 2013).

11) 살루아는 권능부여적 연계면서 협상의 당사자로서 규범적 연계 이해관계자도 되는 것이다.

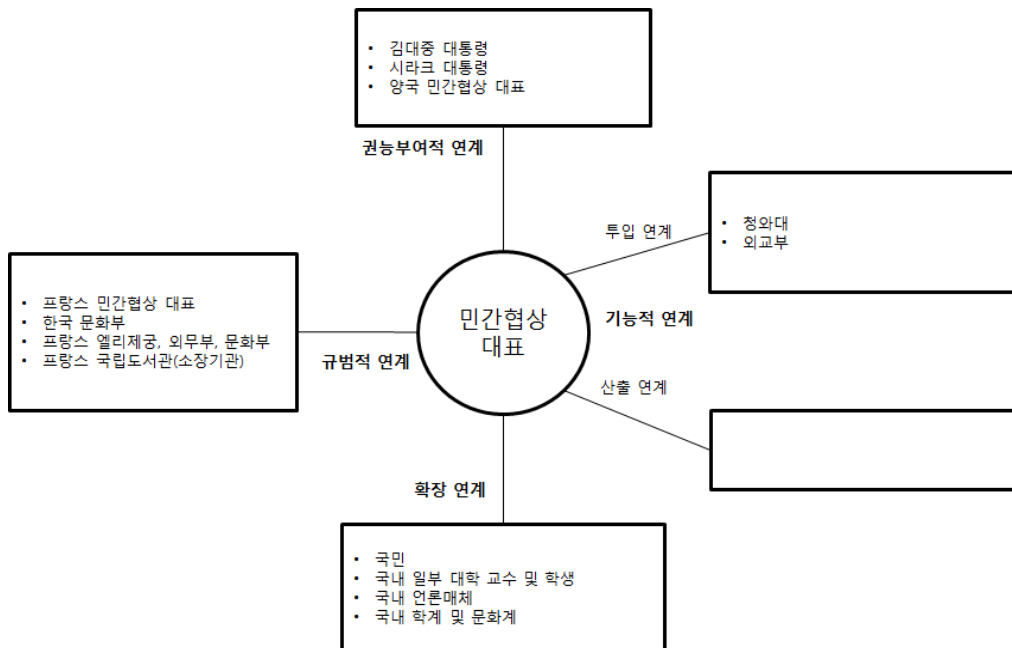
12) 프랑스의 경우 가시적인 성과를 내기 위해 조금이라도 양보를 하는 순간, 자국 문화계 종사자 및 전문가들의 비판과 반발이 예상되었기 때문이다.

13) 단적인 예로 프랑스 월드컵 대회 개막식에 참석한 신낙균 문화관광부 장관이 카트린 트로트만 프랑스 문화부장관과 외규장각 고문서 반환문제를 논의하는 자리에서 트로트만 장관은 반환이행에 대한 언급없이 객관적인 학자의 의견을 수렴하자고 제안해 다시 시간끌기 전망을 보여준다(한겨레, 1998).

표시하고 자국의 피해를 최소화하면 되지만, 한국대표는 외규장각 도서를 모두 받지 못하면 비난만 받을 입장이었고, 빠른 결론을 요구하는 양국의 압박 속에서 더 심리적 부담을 느꼈다(유복렬, 2013).

마지막으로, 확산연계 이해관계자들로 국민, 국내 언론, 국내 학계 및 문화계를 들 수 있다. 민간협상 결과에 대해 서울대 규장각, 역사학계, 국제법학계 등 국내 전문가들은 등가교환 방식의 합의에 비판하면서 정부 간 협상을 중심으로 근본적인 협상전략을 다시 짜야 한다고 주장하였고(이상천, 2003), 일부에서는 외규장각 도서 반환을 촉구하는 서명운동이 일어나기도 하였다.<sup>14)</sup>

〈그림 3〉 2기 민간 전문가 간 협상(1998~2004.8) 연계 모형



### 3) 정책설계 논의

이 시기의 양국의 정책목표는 1기와 동일하게 유지된다. 다만 민간 전문가 대표라는 협상방식으로 정책수단의 변화가 일어났다는 점에 차이가 있다. 여기서 고려할 점은 정책수단이 체계적인 정책분석을 통한 효과적인 수단으로서의 선택이었기보다는 프랑스의 제의에 의해 급급하게 대처하는 방식으로 이루어졌다는 문제가 있다. 이러한 상황에서 우리 측 민간대표에게 협상을 조정할 수 있는 권한이 과연 어느 정도 있었는가를 생각할 필요가 있다. ‘교류와 대역’이라는 주어진

14) 조하현 연세대 교수는 외규장각 도서 영구반환을 위한 교수, 학생, 일반인 등을 대상으로 서명운동을 벌이기도 하였다(한국일보, 2000a).

들 속에서 기존의 내용을 뒤엎고 새로운 협상을 할 경우 양국 간 관계 악화 등 자신의 권한범위 밖의 결과가 도출될 수도 있기 때문에 자신이 할 수 있는 가장 바람직한 길은 복본을 주고, 유일본을 가지고 오는 것이며 이는 등가 측면에서 손해가 아니라는 생각으로 접근하였다(세계일보, 2007a).

정부와 이해관계자들 간 정보공유 정도를 살펴보면 다음과 같은 문제가 있다. 첫째, 정부 내 측면으로서 민간전문가 협상기간 동안 정부 역할에 대한 명확한 고려의 부족이다. 정부가 공개적 압박에서 조용한 외교로 접근방식을 바꾸고, 민간전문가 협상을 합의한 상태에서 정부와 민간협상가 간 유기적 협력관계를 구축하는 일은 중요하다. 일례로, 협상 전에 정부가 나서서 협상의 예민한 부분에 대해서 언론에 공식적으로 낙관적 예측결과를 발표함으로써 양국의 협상 분위기에 부정적 영향을 주는 경우도 있었다.<sup>15)</sup> 이는 주장의 타당성 여부를 떠나 협상당사자인 프랑스로 하여금 강경한 입장을 취할 수밖에 없는 명분을 줄 수 있다.(동아일보, 1999). 또한 정부부처 간 의견조율 측면에서도 등가교환 방식 합의에 대해 문화부와 문화재청은 반대의 입장을 피력함으로써 대내외적으로 협상의 장애요인으로 작용했다(동아일보, 2000).

둘째, 정부 외 측면으로서 확산연계 이해관계자들에 대한 정부의 여론수렴 및 소통부재는 민간대표로 하여금 협상을 더 어렵게 만들었다. 예를 들어 한상진 대표는 문제해결을 위해 프랑스 지식인들을 초청해 토론회를 열어달라며 외교부에 명단을 제출하기도 했지만 정부는 이에 대응을 하지 않았다(세계일보, 2008). 이는 확장연계 이해관계자들을 투입연계로 전이시킬 수 있는 매우 중요한 정책수단이라 할 수 있다. 정부가 무조건 반환을 주장하는 여론 때문에 공청회에 굉장한 부담을 느껴서이지만, 계속 방기할수록 양자 간 이해가 벌어지게 되고, 결국 여론 따로, 협상 따로인 평행선이 그어질 수밖에 없었다<sup>16)</sup>.

2기 민간전문가 협상은 문제해결의 의지를 갖고 민간전문가를 통한 정책수단의 변화를 보여주었다는 점이 특징이다. 그러나 이는 정책분석을 통해 도출된 수단이 아닌 프랑스의 제의에 따른 즉흥적 방식의 변화로서 정책지식은 높지 않았고, 국민 차원에서 문화재 반환운동이 일어나는 국내 정책환경하에서 여전히 이해관계자들과의 소통 노력이 부족했다는 점에서 가능성이 낮은 정책설계라고 할 수 있다.

15) 장폴로 주한 프랑스대사는 외교부를 방문, 한국측에 유감의 뜻을 전했다. 민간전문가 협상이 시작되기 전 권인력 주프랑스 대사가 파리주재 한국특파원과과의 간담회(1999.2.5)에서 밝힌 내용에 대해 "한국이 외규장각 고문서 반환협상이 시작도 되지 않은 시점에서 낙관적 전망을 내놓는 것은 바람직하지 않다"는 유감의 뜻을 외교부에 전했다. 권대사는 "등가문화재 교환" 문제가 문화재 교환전이나 문화관계 기술협력 등의 방식으로 해결될 수 있을 것이라고 밝힌 바 있다. 등가원칙에 따른 상호대여원칙을 프랑스가 고수하고 있는 상황에서 예민한 부분이 될 수밖에 없었다(경향신문, 1999).

16) 언론에서는 그 동안 외규장각 문제에 대해 공론화과정이었다는 점과 1993년의 합의내용의 정확한 내용이 알려지지 않아 국민들이 이 사안을 이해하는데 혼선을 빚었다고 비판했다(한국일보, 2000b).

### 3. 3기 정부 간 협상(2004년 9월-2011년 5월)

#### 1) 정책환경

이 시기는 민간전문가 협상에서 다시 정부 간 협상으로 전환하여 외규장각 의궤 반환을 추진하게 된다. 2004년 9월부터 2009년까지는 협상 소강기로서 민간주도의 반환추진이 본격화되는 것을 제외하고는 특별한 진전이 없었다.<sup>17)</sup> 문화연대는 정부차원의 반환이 용이치 않고 프랑스의 소극적인 태도로 인해 반환협상이 답보상태에 있음을 지적하면서, 민간차원에서 모금운동을 마련하여 외규장각 도서 반환소송을 추진하였다(내일신문, 2006). 2007년 2월 프랑스 정부를 상대로 반환소송을 제기하여 비록 2009년 12월 프랑스 법원에서 기각판결은 받았지만, 도서약탈은 인정한다는 취지의 판결을 받았다.

2010년부터 2011년 5월까지의 외규장각 의궤문제를 해결하기 위한 정부의 전략적 접근과 양국이 G20 의장국으로서 향후 긴밀한 협력관계를 공고히 해야 하는 새로운 정책환경이 등장하였다. 2010년 3월 외교부는 프랑스로부터 정리된 입장을 요청받음에 따라 외규장각 의궤를 영구대여하는 대신 한국 문화재를 프랑스 내에 전시하는 대안을 프랑스 측에 전달함으로써 2010년 5월부터 정부 간 협상이 본격적으로 재개되었다(동아일보, 2010b). 이러한 상황의 변화는 당시 정부가 진행한 전략접근이 유효했음을 의미하는데 특히, 한국과 프랑스가 현재 당면한 상황을 적극적으로 활용해야 한다는 점이 주요했다. 한국과 프랑스가 당면한 상황이란, 2010년 11월 G20 정상회의에서 한국이 의장국이고, 프랑스는 2011년 칸에서 열리는 G20의 의장국을 맡을 예정이기 때문에 현 의장국과 차기 의장국 간 긴밀한 협력관계를 적극적으로 이용하지는 것이었다. 이러한 접근방식은 프랑스 정부에 문제해결 필요성을 강력하게 전달한 것으로 보인다(유복렬, 2013).

그 후 정부 간 협상은 자국의 입장을 반영하기 위한 노력으로 더디게 진행되었다. 프랑스는 그 간 견지해왔던 등가동량의 교환원칙을 포기하고 로테이션 방식의 대여가 아닌 일괄 대여방식을 제의하는 대신 한국이 ‘영구대여’ 대신 ‘대여’ 또는 ‘연장가능 대여’라는 용어의 수용이 필요하며, 이렇게 될 때 외규장각 문제는 프랑스 국내법에 저촉되지 않고 해결될 수 있는 ‘사실상 반환’임을 강조하였다(동아일보, 2010a). 정부는 프랑스 안을 수용하는 대신 대여라는 틀을 통해 일단 한국에 돌아간 외규장각 도서를 다시 돌려받으려는 의도가 아니라는 사실을 공식적으로 약속해주는 것이 필요하다는 입장을 밝혔고, 이에 프랑스는 완전복귀라는 사항을 합의문에 담을 수는 없지만,

17) 이 기간 동안 정부 간 협상의 성과는 2005년 정부의 외규장각 의궤 디지털 복사본 요청과 2006년 6월 한불수교 120주년을 맞아 외규장각 도서의 한국 내 장기 또는 정기 전시회 개최를 합의한 것이 전부이다. 이러한 협상에 대해 국내 학계, 정치권에서는 오히려 완전반환에 걸림돌이 될 것이라는 비판이 가해졌다(연합뉴스, 2005; 한국일보, 2006).

대통령이 정상회담시 구두로 적절히 표명하도록 하겠다는 입장을 보였다(박홍신, 2014). 이러한 협상과정을 거쳐 정부는 내부적 조율을 통해 프랑스의 제안대로 영구대여라는 개념을 포기하고, 일반대여로 협상을 추진하게 되며, 프랑스는 대여 형식의 사실상 반환입장을 취하게 되었다. 서울 G20 정상회의 후 프랑스와의 정상회담에서 사르코지 대통령은 ‘프랑스 국내법 절차에 따라 5년마다 갱신대여 방식으로 돌려주겠다’고 언급함으로써 합의에 이르고(연합뉴스, 2010b), 2011년 2월에 합의 이행을 위한 실무협상이 타결됨으로써 동년 5월 외규장각 의궤는 이관 완료되었다.

## 2) 정책이해관계자 식별을 통한 정책지식/자원의 파악

권능부여적 연계 이해관계자는 외규장각 의궤 문제를 해결한 이명박 대통령과 사르코지 대통령이 있다. 양국의 국내 여론 반발 문제의 부담을 안고 정치적 결단을 내렸다는 점에서 양국 대통령의 정책혁신가적 역할이 정부 간 협상에서 매우 중요하였다고 볼 수 있다.

둘째, 기능적 연계 이해관계자는 국무총리, 외교부(전담조직) 등을 들 수 있다. 정부가 외규장각 전담조직을 출범시킨 것은 문제해결의 체계적인 접근전략을 마련하기 위한 일환이었다는 점에서 의미가 있다. 2006년 1월 5일 외교통상부는 대사급 고위외교관, 심의관, 실무과장 등이 포함된 5-7명의 프랑스 외규장각 반환협상 TF를 출범시켰고, 이들의 임기는 협상이 진척될 때까지 무제한이며 팀장은 다른 업무는 맡지 않고 반환협상만 전담하는 것이었다(문화일보, 2006).<sup>18)</sup>

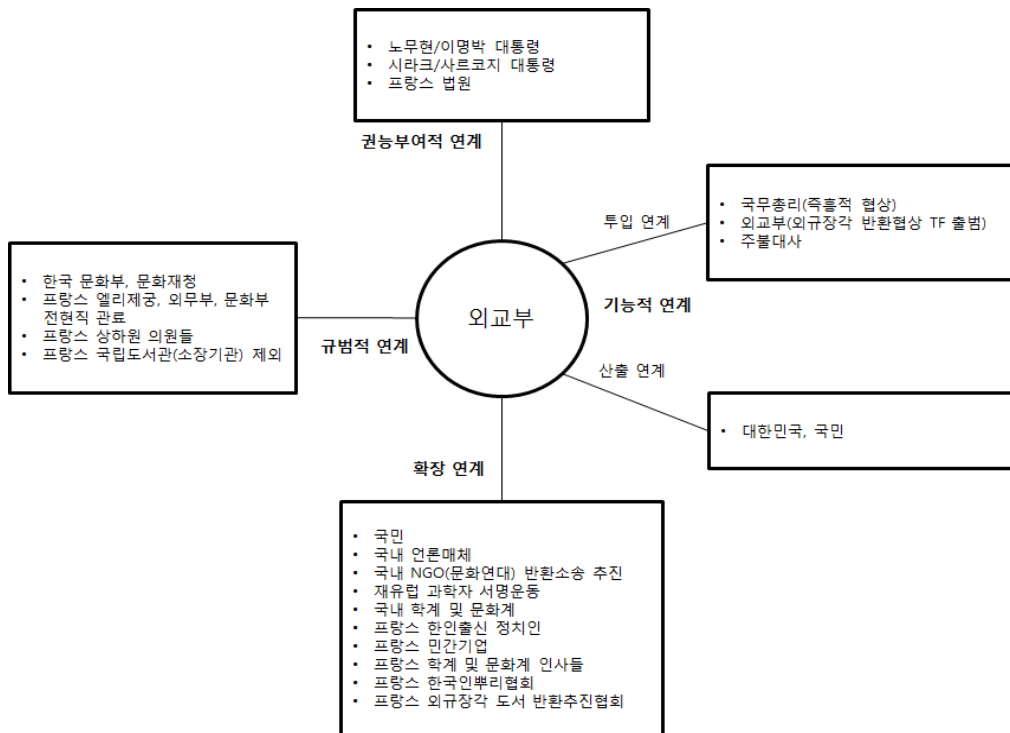
셋째, 규범적 연계 이해관계자로 기존의 이해관계자 외에 프랑스 상·하원 의원 등 정치인들이 있다. 이들은 외규장각 의궤 반환에 정치적 부담을 느끼면서도 이 문제를 오래 끌수록 오히려 프랑스가 부담이 된다는 생각을 갖고 있었다. 이에 정부는 2010년과 2011년 각각 G20 의장국을 맡은 한국과 프랑스 간의 정상회담을 문제해결에 적극적으로 활용하려는 전략하에 i) 정치적 측면으로 이 문제가 양국 관계 발전에 장애요인으로 작용하고 있다는 점, ii) 경제적 논리로서 한국 진출을 희망하는 프랑스 기업에 불이익이 있을 것이라는 점, iii) 역사적 측면으로 외규장각 도서는 왕실의 중요한 기록이기에 한국과 달리 프랑스 국민에게는 큰 의미가 없다는 점, iv) 문화적 측면에서 외규장각 문서 약탈은 문화대국으로서 바람직하지 않다는 점 등을 부각시켰다(박홍신, 2014). 이런 다각적인 접근은 프랑스 정부에 정치적 부담을 주는 동시에 외규장각 문제가 해결되지 않고는 양국

18) 관계자에 따르면 정부는 그동안 프랑스를 상대로 실질적인 반환요구를 하는 동시에 국제사회에 프랑스의 부당함을 알리는 활동을 하는 이른바 ‘투 트랙(two track)’ 방식을 써왔지만, 프랑스를 상대로 한 협상의 경우 현실적으로 가시적인 성과가 나오기 어렵다는 판단 아래 당분간 국제사회를 상대로 ‘명분확보에 주력할 방침’이며, 이와 관련 또 다른 정부 관계자는 “프랑스가 유엔 안보리 상임이사국을 맡고 있고 유럽연합(EU) 핵심 국가이기 때문에 선부는 외교마찰은 최소화한다는 방침”이라고 말했다. 또한 정부 관계자는 “국제사법기구에 소송을 거는 등 직접적으로 프랑스를 자극하기보다는 유네스코(국제연합교육과학문화기구) 등에서 우리의 입장을 알리는 방법을 검토 중”이라고 말했다(문화일보, 2006).

관계가 진전되기 어렵다는 인식을 갖게 함으로써 긍정적인 변화를 유도할 수 있었다.

넷째, 확산연계 이해관계자로는 국내에서는 NGO(문화연대), 학계로서 재유럽 과학자협회 등이 있었으며, 프랑스에서는 다양한 이해관계자들이 나타났다는 특징이 있다. 새로운 국내 이해관계자로서 문화연대의 외규장각 도서반환소송 추진은 국민적 관심을 환기시키는데 큰 역할을 하였고, 2006년 12월 재유럽 과학자 250여명은 프랑스 파리에서 열린 한-프 수교 120주년 및 재프 과학자협회 창립 30주년 기념 학술대회에서 의결 반환 약속이 이행되어야 한다는 취지의 서명운동을 펼치기도 하였다(한겨레, 2006). 프랑스의 경우, 협상결과에 간접적 영향력을 줄 수 있는 관계자로 프랑스 내 입양아 출신들로 구성된 ‘한국의 뿌리협회’, 한국인 출신 정치인, 한국시장 진출에 관심을 갖고 있는 기업총수들, 문화학술계 주요인사 등이며, 이들에게 외규장각 문제에 대한 설득과 호소를 통해 문제인식을 공유했다(박홍신, 2014). 한편 국내언론과 학계는 협상 타결을 긍정적으로 보면서도 ‘5년 단위 갱신 대역 방식에 대한 부정적 평가가 상존하였고 나아가 다른 문화재의 영구반환 전략의 수립 필요성을 강조하였다(YTN TV, 2011).

〈그림 4〉 3기 정부 간 협상(2004.9~2011.5) 연계 모형



### 3) 정책설계 논의

이 시기에 정부는 민간전문가 협상에서 정부 간 협상으로 수단을 변경하면서, 체계적 분석을 통한 정책도구를 선택하려는 노력을 보여주었다. 즉, 정부가 국내외 다양한 이해관계자 의견과 과거 정책과정의 경험을 바탕으로 가장 효과적일 수 있는 협상방식으로서 정부 간 협상이라는 수단을 선택하였다는 점에서 기존의 방식과 차이가 있다. 또한 프랑스에 대한 협상전략으로 압박, 설득, 호소 등 다차원의 협상방식을 체계적으로 실시함으로써 정부가 협상의 주도권을 갖고 이 문제를 이끌어갔다는 점은 높이 평가할만하다.

정부의 이해관계자들과의 정책문제 공유를 위한 노력으로서 외규장각 문제 해결에 영향을 줄 수 있는 프랑스 관계자들에 대한 적극적인 접촉과 소통을 들 수 있다. 이는 프랑스 각계 인사 중 반대파와 지지파를 파악하고, 반박, 설득, 자문 등의 방식으로 접근했다(유복렬, 2013). 박홍신 주 프랑스 대사를 중심으로 외교부는 프랑스 전현직 관료로서 미테랑 대통령 당시 문화부 장관이었던 자크랑(사르코지 대통령 당시 대북특사), 외교부 아시아대양주국장(장-오르티즈) 등 외교부 주요 간부들, 대통령 외규수석(레비트) 등 엘리제궁 간부들, 문화부 고위간부 등을 사전에 만나 문제의 빠른 해결의 필요성을 공감하게 했다. 프랑스 정치권은 한불 의원친선협회 소속 의원들을 중심으로 지원을 요청하였고, 이 과정에서 완강한 입장을 보이고 있는 국립도서관 관계자들은 아예 설득 대상에서 제외하기도 하였다(박홍신, 2014). 이러한 규범적 연계 이해관계자들과의 적극적인 의사소통 시도는 이들로부터의 지지를 확보하고 프랑스의 입장 변화를 유도하는데 중요한 요인으로 작용하였다.

확산 연계 측면에서도 프랑스 내 다양한 이해관계자들과 문제인식을 함께 하고 지원을 구하기 위한 노력들이 이어졌다. 그로 인해 나타난 성과로서 프랑스 학계의 경우, 2010년 4월 뱅생 베르제 파리7대학 총장과 주한 프랑스 문화원장을 역임한 마르틴 프루스트 파리7대학 한국학 교수, 파리 13대학 총장 등이 자신들과 공감하는 학계, 문화계 지식인들로 구성된 ‘외규장각 도서 반환추진 협회’를 결성하고, 외규장각 문제해결을 촉구하는 다양한 캠페인을 벌이기도 했다(연합뉴스, 2010a). 이러한 프랑스 내 각계 각층의 지속적인 설득과 호소를 통한 지지파 획득 작업은 사르코지 대통령이 정치적 결단을 내리는데 직·간접적으로 크게 영향력을 주었다(박홍신, 2014).

요약하면 이 시기는 정부가 외규장각 의궤 반환 전담조직을 구성함으로써 체계적이고 지속적인 정책을 추진하였고, 동시에 프랑스 내 규범적, 확산 연계에 해당되는 이해관계자들과의 적극적인 소통을 통해서 지지기반을 확보하였으며, 명확한 원칙에 근거한 협상(압박, 설득, 호소 등)과 대외적인 환경을 적극적으로 이용함으로써 프랑스로 하여금 등가등량 교류를 포기하게 하고 실질적인 환수를 받을 수 있는 결과를 도출했다. 이 시기는 높은 수준의 정책지식과 관련자원을

이해하고 있었고, 문제 해결을 위한 정책수단의 선택이 적절했다는 점에서 가능성이 높은 정책설계라 할 수 있다<sup>19)</sup>.

## V. 종합적 논의: 문화재 환수 정책이해관계자와 정책설계

여기서는 시간의 흐름에 따라 관련 이해관계자의 변화가 어떻게 일어났는지 살펴봄으로써 정부 간 협상에서 어떠한 전략적 접근으로 정책설계를 하는 것이 바람직한지 살펴본다. 정부 간 협상에서 상대국의 정치적 결단에 영향을 줄 수 있는 이해관계자들 연계노력이 매우 중요하지만, 이들은 서로 다른 가치체계 아래에서 다양한 시각을 갖고 있기에 정부가 정책을 수립 및 집행하는데 있어 선택적 접근이 필요하다.

계속적으로 변화하는 이해관계자들의 분석은 크게 기존의 이해관계자와 새롭게 등장하는 이해관계자로 구분하였고, 이들의 역할에 따라 어떤 형태의 연계로 변화되는지 분석한다. 지금까지의 분석이 연계모형에 따라 분류했다면, 여기서는 그들의 역할에 초점을 맞추어 실질적으로 이들이 어떤 연계기능을 가졌는지 살펴보는 것이다. 그 중에서도 본 연구는 문화재 환수정책에서 확산연계 이해관계자들의 역할이 정책목표 달성 여부에 많은 영향을 주기 때문에 이들에 초점을 맞추어 정책설계를 해야 한다는 필요성을 강조하고자 한다.

권능부여적 연계의 경우 양국 대통령 및 민간 협상대표로 시기별 대통령의 변화가 생겼을 뿐 특이사항이 없다. 다만 3기에 신규 이해관계자로 등장한 이명박 대통령과 사르코지 대통령 모두 강력한 업무추진력을 갖고 있었다는 점에서 자국의 반대를 무릅쓰고 정치적 결단을 보여주었다는 긍정적 평가가 있다(정상천, 2011).

투입연계의 경우 해당 업무를 주관하는 양국의 외무부가 되며 특히 제 3기에 문화재 환수를 전담할 수 있는 외규장각 전담조직이 새롭게 등장하였다. 2009년 12월 프랑스 국립행정학교 출신의 박홍신 대사 임명은 학연, 지연 등을 통한 프랑스 최고위층에 대한 반환여론에 조성에 긍정적 역할을

19) 그러나 국내 이해관계자들에 대한 관리는 여전히 문제가 있었다. 첫째, 협상진행과정에서 국내 정부부처간 협력체계는 여전히 견고하지 못했다. 예를 들면 한명숙 총리의 프랑스 방문시(2006.6) 양국총리 간 합의한 외규장각 도서 국내 장기전시 합의의 경우, 외교부와 사전 조율이 안 된 프랑스의 깜짝 제의를 수용한 즉흥적 협상이라는 점에서 문제가 있었다. 또 다른 예로 프랑스의 외규장각 도서 반환시 프랑스 자국 내 상황을 공유하면서 부처 간 의견을 조율할 필요가 있었음에도 불구하고, 외교부의 외교적 실리와 문화부와 문화재청의 무조건적 반환 내지 최소한 영구대여 방식 입장이 계속 평행선을 유지함으로써 정부의 대응을 늦추고 대외적 정부의 입장에 불협화음이 나타나게 하였다. 형식과 명분에 구애받지 않고 일단 한국에 가지고 들어오는 것이 중요한지 여부에 대한 가치갈등 부분에 대한 정부 간 충분한 조율노력이 필요했던 부분이다. 둘째, 외규장각 문제에 대한 국민여론을 수렴하지 못하였다. 외교부 TF 출범시 학계, 언론계, 시민단체들이 참여하는 공청회를 계획했지만, 실제 실행에 옮겨지지는 않았다. 이는 1993년 한불 정상회담 비망록에 대한 잘못된 해석과 이를 제대로 수정하려는 외교부의 노력부족의 연장선에서 이해할 수 있다.



하였다(정상천, 2011).

규범적 연계의 경우 프랑스는 국립도서관 등 문화계 종사자들을 비롯하여 외무부, 문화부 등 주관부처들이 외규장각 의궤 반환 문제에 부정적 입장을 갖고 있었다면, 자크랑 전 문화부 장관은 한국에 반환하는 것이 맞고 이는 프랑스 국내법에 어긋나는 선례가 되지 않는다는 소신을 갖고 있었다.<sup>20)</sup> 여기서 주목할 점은 협상 당사국 주요인사로서 권능부여적 연계에 영향을 줄 수 있는 이해관계자와 지속적인 관계관리를 통해서 문화재 반환의 정당성을 공감하는 것이 중요하다는 점이다. 왜냐하면, 환수 정책설계를 할 때 먼저 누구를 중심으로 관계를 맺어 점점 동조세력을 확대해 나가느냐가 중요한 출발점이 될 수 있기 때문이다. 실제로 박홍신 주불대사는 자크랑 전 문화부 장관과 지속적으로 소통함으로써 그를 통해 프랑스 현직관료, 정치권 등에 접근을 시도하였으며, 그 과정에서 규범적 연계를 갖는 관료들로부터 문제해결에 대한 의지를 확인할 수 있었다.

마지막으로 확산연계 측면에서는 언론, 국민, 학계 및 문화계 등의 역동적인 역할 변화를 알 수 있다. 처음에는 잠재적 이해관계자로서 정부의 협상과정을 살펴보았지만, 2기부터는 적극적 활동을 수반하는 이해관계자로서, 정부의 협상결과를 사후적으로 비판하는 권능부여적 연계로 변화하는 모습을 보여주었다. 그 결과 정부는 민간협상 결과를 백지화하기도 하였다. 이후에 이들은 다양한 계층의 서명운동, 국민 모금과 함께 문화연대가 프랑스 법원에 직접 반환소송을 제기하는 등 적극적인 역할을 보여주기도 하였다. 이러한 확산연계 이해관계자들의 활동은 비록 당장에 눈에 보이는 결과를 얻을 수는 없지만, 국민들에게 문제해결의 시급성을 환기시켜 줄 수 있다는 점과 정부 간 협상시 상대국을 정치적으로 압박할 수 있다는 점에서 권능부여 및 기능적 연계로서 역할을 할 수 있다. 나아가 3기에서 주목할 점은 프랑스 내의 확산연계 이해관계자들이 대거 나타났다는 점이다. 한국출신 동포들, 기업인, 문화계, 학계 등 다양한 잠재적 이해관계자들과 외규장각 의궤 문제에 대해 한국에 반환되어야 한다는 문제인식을 공유하고 지속적으로 관계 관리를 한 점은 프랑스 내 여론의 부정적 입장을 사전에 차단할 수 있는 주요한 변수로 작용했다.

정리하면, 외규장각 의궤 반환 문제는 확산연계에 있는 다양한 이해관계자들이 실질적으로 권능부여적 연계 이해관계자로서 기능하기도 하고, 최종적으로는 투입연계 역할을 함으로써 정책목적을 달성하는데 주요한 역할을 하였음을 알 수 있다. 특히, 상대국 내의 규범 및 확산 연계에 해당하는 이해관계자들과의 원활한 의사소통은 정부간 협상의 투입 연계로서 매우 중요한 부분임을 알 수 있다. 이를 정리하면 <표 2>와 같다.

20) 자크랑 의원은 당시 프랑스 대북정책 대통령 특사이었으며, 사르코지 대통령과 해당 관료들에게 외규장각 도서를 한국에 돌려주어야 할 필요성을 제기하는 적극성을 보여주었다(박홍신, 2014).

〈표 2〉 시기별 정책이해관계자 변화

	1기 정무간 협상 (1993-1997)	2기 민간전문가 협상 (1998-2004.8)		3기 정무간 협상 (2004.9-2011.5)	
		기존	신규	기존	신규
연인	<ul style="list-style-type: none"> <li>김영삼 대통령</li> <li>미테랄 대통령</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>언론</li> <li>국민</li> <li>학계 및 문화계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>김대중 대통령</li> <li>노무현 대통령</li> <li>민간협상 대표</li> <li>시라크 대통령</li> <li>민간협상 대표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노무현 대통령</li> <li>시라크 대통령</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>이명박 대통령</li> <li>시라크 대통령</li> <li>국민(모금운동)</li> <li>문화연대(환수소송)</li> <li>프랑스 법원</li> </ul>
연인	<ul style="list-style-type: none"> <li>청와대</li> <li>외교부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>청와대</li> <li>외교부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화재청</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>청와대</li> <li>외교부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>외규장각 전담조직</li> <li>주불대사</li> </ul>
단위	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화부</li> <li>(프) 시크랑 전 문화부장관</li> <li>(프) 국립도서관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화부</li> <li>(프) 국립도서관</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>문화부</li> <li>문화재청</li> <li>(프) 자크랑 전 문화부장관</li> <li>(프) 국립도서관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(프) 엘리제궁, 외무부, 문화부</li> <li>전현직 관료</li> <li>(프) 정치권</li> </ul>
대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>언론</li> <li>국민</li> <li>학계 및 문화계</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>일부 대학교 교수 및 학생(서명운동)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>재유립 과학자 250명(서명운동)</li> <li>(프) 한국의 뿌리협회</li> <li>(프) 한인 출신 정치인</li> <li>(프) 기업총수들</li> <li>(프) 문화학술계 주요인사</li> <li>(프) 대학교 교수 및 전문가</li> <li>(프) 외규장각 도서반환추진협회</li> </ul>

지금까지 논의된 문화재 환수를 둘러싼 정책환경의 특징을 종합적으로 고려하여 향후 정부 간 협상에서의 정책설계를 논하면, 첫째, 가용가능한 정책관련 정보 및 자원획득을 위해서 정책과 관련된 가능한 모든 이해관계자들이 누구인가를 식별해야 한다. 다양한 이해관계자들이 가지는 정책문제 정의를 파악함으로써 정책목표를 정책환경에 따라 제대로 설정할 수 있기 때문이다.

둘째, 이해관계자들이 정책문제 정의 및 수단 선택에 있어 어떠한 역할을 할 수 있는가를 정의하여야 한다. 분석결과, 정책을 둘러싼 이해관계자는 시간의 흐름에 따라 역할이 변화될 수 있음을 알 수 있다. 특히 이해관계자가 정부정책 설계에 도움이 될 수 있는 투입연계로 규정되어야 하는데, 이를 위해서는 지속적인 의사소통 노력과 다양한 이해관계자로부터 정책지식 및 지지를 이끌어내려는 정부의 노력이 필요하며, 궁극적으로 정책자원을 바탕으로 한 체계적인 도구탐색이 필수적이라고 할 수 있다. 구체적으로 살펴보면 아래와 같은 네 가지 단계로 논의될 수 있다. 첫째, 상대방 국가와의 협의를 통한 상호이해, 둘째, 국내 이해관계자들과의 쌍방향 의사소통을 통한 정책목표의 공유된 이해 도출, 셋째, 이에 기반한 정책문제 설정 및 그에 따른 정책수단 탐색(정부간 협상), 넷째, 정책환경의 변화를 반영한 연속적인 정책수단의 조정 및 적용이다. 이 때 정부는 정부간 협상을 하는데 있어 더 유리한 위치를 선점하기 위하여 가용가능한 자원을 동원하는 능력이 필요하다.

여기서 말하는 가용가능한 자원은 첫째, 정부 내에서 해결되어야 하는 문제로서, i) 문화재(환수)와 관련된 전문적 지식을 갖고 있는 문화부 내지 문화재청, ii) 외교적 협상과 관련된 국제기구 이용, iii) 상대방을 설득할 수 있는 전문적 역량을 지닌 외교부, iv) 상대국의 정책전략 및 상대국 국민들의 의향 등 환수와 관련된 정보를 상시적으로 모니터링 할 수 있는 외교부, 문화부(해외문화원) 및 국정원, v) 정치적 의지로서 결단권자인 대통령 등이 될 수 있다. 문화재 환수와 관련된 다양한 정부의 자원을 어떻게 정책환경에 대응하여 조율 및 배열할 수 있는가가 정책설계의 첫 걸음이라고 볼 수 있다.

둘째, 정부 외적인 문제로서 우선 국민들의 지지가 필요하다. 정부는 국민들로부터 얻은 정책 정당성을 상대국과 협상 시 유리한 자원으로 작용할 수 있다. 또한 일반 문화재 전문가들의 지원이 필요하다. 구체적으로 전문 지식을 갖고 있는 학계 및 전문가 등 지식층의 지식 측면과 NGO들의 활동 측면을 고려할 수 있다. 이들의 활동은 협상과정의 중요한 시점에서 비가시적으로 큰 역할을 하며, 일반전문가들이 주요 해외문화재의 위치나 소유자, 그리고 그와 관련된 주요정보를 알려주는 경우가 많기 때문에, 이들로부터의 관련 정보가 주요문화재 반환의 시작점이 될 수 있다.

이렇듯 다양한 정책관련 지식 및 자원을 어떻게 적재적소에 배치하는가가 문화재 환수 정책설계의 핵심이라고 할 수 있다. 이러한 조율을 위한 문화재 환수 정책설계는 정책행위자들의 협력을 최대한 이끌어내려는 의사소통 관계 관리의 시각으로 파악되어야 한다. 문화재 환수 정책행위자 파악의 어려움, 정책기간의 장기성, 강제적 수단 동원의 어려움 등을 고려하였을 때, 정부가 일방적으로 문제 해결(즉 해외 문화재 환수)을 위한 정책도구를 선택하는 것보다 관련 정책행위자들의 특성을 고려하면서 동시에 여론 조성을 통한 압박, 이해관계자와의 네트워크 구축을 통한 직·간접적 지지집단 형성 등의 전략이 필요하다.

## Ⅵ. 결론 및 시사점

본 연구는 20여년이라는 시간이 소요된 외규장각 의궤 반환 사례를 중심으로 정책이해관계자 측면에서 각각의 특성과 역할을 살펴보고, 향후 문화재 환수의 전략적 접근을 위한 정책설계를 하는데 있어서 고려되어야 할 이해관계자 파악의 중요성을 논하였다. 정부가 정책목표를 달성하기 위해서는 사전에 문화재 환수관련 다양한 잠재적 이해관계자까지 파악하고 이들과 어떻게 관계관리를 해나가느냐가 정책설계의 시작임을 알 수 있었다. 향후 문화재 환수 정부 간 협상시 고려해야 할 점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정부 간 협상에 있어서 정치적 환경을 잘 이용해야만 한다. 양국의 국내 정세나 양국 간 우호적인 발전의 계기를 마련할 수 있는 사건이나 환경(예를 들면 G20 공동의장국) 등은 협상 당사국의 문제해결 의지에 영향을 주기에, 이를 고려하면서 접근해야 협상이 보다 원활하게 이루어질 수 있다. 예를 들어 본 사례와 같이 협상과정이 장기화 되는 경우, 오히려 상대국에게 정치적 결단을 촉구하는 명분을 제공할 수 있다는 점에서 이용가능한 전략이 된다.

둘째, 환수정책의 기본원칙에 대한 논의이다. 여기에는 문화재 환수를 실용적인 측면에서 접근해야 할 것인가 아니면 원칙적인 측면에서 접근해야 할 것인가의 문제, 또는 정부 간 협상을 공개적으로 갈 것인가, 은밀하게 진행할 것인가라는 부분에 대한 선택의 문제 등이 거론될 수 있다. 후자의 문제는 양국 간 관계 및 국내의 정세를 고려하여 선택할 필요가 있지만, 전자의 경우 쉽지 않은 문제이다. 불법적으로 약탈해 간 문화재는 약탈국의 진지한 반성과 해당 문화재의 소유권이전이 수반된 환수가 당연하지만, 실제 현실은 법적, 정치적 문제로 인하여 반환이 쉽지 않은 경우가 많다. 사례에서도 프랑스 국내법의 저촉과 선례 구성의 문제를 회피하기 위해 갱신이 가능한 대여방식의 반환이 있었지만 이에 대한 수용의 문제는 정치적 부담이 많은 부분이다.

셋째, 잠재적 이해관계자들과의 소통문제로서 정부는 국민에게 적절한 정보제공을 함으로써 정부의 애로점이 무엇인지 공감대를 형성할 필요가 있다. 잘못된 정보제공으로 오해의 소지가 발생할 경우 이후의 정책은 정당성을 얻기 어렵다. 특히, 잠재적 이해관계자에서 해당이슈에 대해 관심을 갖는 적극적 이해관계자로 변화하였다면, 정부는 국민이 정책에 반대하거나 다른 권능부여적 기능을 통해 문제해결을 하고자 하기 전에 대중과 적극적으로 소통을 시도해야만 한다. 외규장각 의궤 반환 문제가 장기화 된 것은 1993년 정상회담에서 합의한 '교류와 대역'에 대해 오해의 소지를 줄일 수 있는 대국민 관계를 제대로 만들지 못했기 때문이다. 정부가 소통노력을 시도하지 않는다면, 대중은 능동적으로 다른 출처에서 정보를 찾으려 하고, 이렇게 되면 정부 정책에 대한 불신이 양산되며, 결국은 성공적 협상결과가 도출되더라도 정책결과의 본질이 왜곡될 수 있다. 따라서, 정부는 협상을 해하지 않는 범위 내에서 제대로 된 정보제공을 통해 국민과 최대한 공유하려는 노력이 필요하다.

넷째, 협상과정에서 정부 내 긴밀한 협력체계 구축이 필요하다. 앞서 언급된 정부 내에서 해결되어야 할 문제로서 가용가능한 자원의 수집 및 활용은 하나의 부처가 다 해낼 수 없다. 협상 초기에 시간이 지연된 것은 프랑스의 정책이해관계자들에 대한 전략적 접근을 하지 못하였다는데 있었다. 협상기간 동안 주요부처인 문화부 및 문화재청의 역할이 중요했음에도 불구하고 실제 매우 미미하게 나타났다. 이 문제는 정부 간 협상(1993-1997)기간을 포함하여 지속적으로 나타났는데, 외교적으로 참여한 문제로 인해 정책순위에서 적극적으로 거론되지 못하는 상황도 있겠지만, 외교부

외에는 주무기관이 관여하지 못한 것은 문제다.<sup>21)</sup> 상대국 정책환경의 체계적인 정보수집과 분석이 제대로 이루어지기 위해서는 외교부, 문화부, 문화재청, 국정원 간 긴밀한 협조가 요구되며 이를 위해 정부 간 협상과정에서 최소한 부처 간 의견을 조율하고 협상을 체계적으로 이끌어 갈 수 있는 컨트롤 타워의 명확화가 필요하다. 현재 문화재 환수 및 활용기능을 주관하는 국외소재문화재 환수재단이 있는 만큼 향후 정부 간 협상을 비롯하여 다양한 문화재 환수전략 마련을 위한 정책설계시 이 기관을 적극 활용하여 체계적 접근전략을 마련할 필요가 있다.

21) 약탈 문화재 문제를 총괄하는 문화재청은 “정부간 협상을 따라가는 입장이라서 말하기 어렵다”고 답변했고, 문화관광부는 담당부처가 아니라는 이유로 대답을 피했다(국민일보, 2004). 또한 프랑스 정부와 합의가 된 이후에 오히려 한국의 문화부 및 문화재청의 반대로 인하여 내교가 너무 힘들었다는 박흥신 대사의 언급은 주목할 필요가 있다(박흥신, 2014).

## 참고 문헌

- 국외소재문화재재단. (2013). 「우리 품에 돌아온 문화재」. 서울: (주) 놀와.
- 문화재청. (2007). 「불법문화재 반환 국제사례 및 추진전략 연구」. 문화재청 연구보고서.
- 박홍신. (2014). 「외규장각 의궤의 귀환」. 서울: 도서출판 행복에너지.
- 손경한. (2009). 문화재환수협약의 개요와 한국의 대응방안. 「국제사법연구」, 15: 200-229.
- 송기형. (2011). 프랑스 공공소장품의 지정해제 사례 연구(II): '마오리족 머리 미라' 사건과 세계박물관의 꿈. 「한국프랑스학논집」, 75: 201-218.
- 오재록·윤향미·박치성. (2014). 서남권 화장장 입지 갈등 사례연구: 정책 정당성 이론을 중심으로. 「한국행정연구」, 23(3): 111-130.
- 유복렬. (2013). 「돌아온 외규장각 의궤와 외교관 이야기」. 서울: (주) 놀와.
- 외교통상부·문화재청·유네스코 한국위원회. (2011). 「문화재 환수 국제포럼: 문화재 환수의 국제 네트워크 구축 전략」. 유네스코 한국위원회.
- 이동기. (2009). 문화재환수협약의 성립경위와 현황. 「법학논총」, 22(1): 109-157.
- 이상찬. (2003). 파리 소재 외규장각 도서 반환 협상의 문제점. 「서울대학교 법학」, 44(3): 135-170.
- 정상천. (2011). 프랑스 소재 외규장각 도서반환 협상 과정 및 평가. 「韓國政治外交史論叢」, 33(1): 235-262.
- 정준호. (2013). 해외문화유산의 환수기능 강화방안 연구. 「한국자치행정학보」, 27(1): 359-379.
- 조부근. (2013). 國外 流出 韓國文化財의 還收현황과 과제에 관한 연구. 「전통문화논총」, 12: 29-57.
- \_\_\_\_\_. (2004). 「잃어버린 우리문화재를 찾아-문화재 보존과 관리의 실제/불법거래와 국제협약/문화재 외교」. 서울: 민속원.
- 주호진·노지영. (2012). 문화재 교류협력 기능강화와 세계유산관리 체계 선진화 방안 연구. 「정부와 정책」, 4(2): 23-48.
- Bardach, E. (2005). A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving. (2nd ed.). Washington, DC: CQ Press.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Wise, L.R. (2002). Transforming Administrative Policy. Public Administration, 80(1): 153-178.
- Dryzek, J.S. (1983). Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design. Journal of Public Policy, 3(4): 345-367.

- Grunig, J.E., & Hunt, T. (1984). *Managing Public Relations*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Howlett, M. (2014). From the “Old” to the “New” Policy Design: Beyond Globalization and Collaborative Governance. *Policy Sciences*, 47: 187-207.
- Howlett, M., and Mukherjee, I. (2014). Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types. *Politics and Governance*, 2(2): 57-71.
- Linder, S., & Peters, B.G. (1991). The Logic of Public Policy Design: Linking Policy Actors and Plausible Instruments. *Knowledge, Technology & Policy*, 4(1): 125-151.
- Peters, B.G., & Hoornbeek, J.A. (2005). “The Problem of Policy Problems”. Pearl Eliadis, Margaret M. Hill, and Michael Howlett(eds). *Designing Government*. 77-105. London: McGill-Queen’s University Press.
- Prott, L.V. (2011). Development of International Cooperation for the Return of Cultural Property. In Korean National Commission for UNESCO(ed.). *Strategies to Build the International Network for the Return of Cultural Property*, 175-194. International Forum on the Return of Cultural Property, 19. July, Seoul.
- Sabatier, P.A. & Weible, C.M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarification. In P.A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*, 2nd ed., 189-220. Cambridge, MA: Westview Press.
- Schneider, A.L. & Ingram, H.M. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- 경향신문(1999). 한불 외규장각 외교갈등. 2.21.
- 경향신문(1998). 시라크 외규장각도서 조기반환노력 한불정상회담. 4.4.
- 경향신문(1993). 불 “한국고서화 반환”. 9.10.
- 경향신문(1992). 병인양요때 약탈 외규장각 책 불, 반환불가 통보. 3.18.
- 경향신문(1991). 양요때 빼긴 외규장각 고서 불정부에 반환요청. 10.19.
- 국민일보(2004). 고속열차는 달리는데 외규장각 도서 포기했다. 5.27.
- 국민일보(2001). 외규장각 도서-거문서 맞교환. 7.27.
- 노컷뉴스(2011). [사설] 외규장각 의궤, 소유권 반환도 중요하다. 4.15.
- 내일신문(2006). 외규장각 도서 반환소송 추진. 10.13.
- 내일신문(2005). 외규장각 문서와 한불관계. 1.14.

- 동아일보(2010a). 불 외규장각 영구대여 표현은 안된다. 8.12.
- 동아일보(2010b). 불에 외규장각 도서 영구대여 공식요청. 3.5.
- 동아일보(2005). [정치 줌인대통령 통역의 빛과 그림자. 7.2.
- 동아일보(2000). 문광위, 외규장각도서 교환방식 비판. 10.20.
- 동아일보(1999). 권혁주 주불대사 간담회 “불 외규장각 고문서 반환문제 진전”. 2.9.
- 동아일보(1993). 직지심체요절왕오천축국전 희귀고서 297권 불에 반환적극요구. 9.4.
- 문화일보(2006). 외규장각 도서환수 강력추진. 1.5.
- 세계일보(2008). [탐사보도]여론은 “무조건 반환”… ‘대여’ 말도 못꺼내. 1.15.
- 세계일보(2007a). 한상진 “외규장각 도서, 유일본 가져오는게 국익”. 2.7.
- 세계일보(2007b). [탐사기획]특하면 대표 교체·부처 소통부재… “줄속” 초래. 2.5.
- 오마이뉴스(2002). 약탈문화재 반환. 10.22.
- 연합뉴스(2013). 한국, 문화재반환촉진 정부간위원회 재선. 11.15.
- 연합뉴스(2010a). 佛대학총장들, 외규장각 반환약속 이행 촉구. 12.1.
- 연합뉴스(2010b). 외규장각 도서 반환일지. 11.12.
- 연합뉴스(2005). 외규장각도서 30권 디지털 복사본 佛에 요청. 7.5.
- 연합뉴스(2002). 외규장각 도서2차 실시. 7.7.
- 연합뉴스(1993a). 고서반환 싸고 佛서 반대 확산. 9.21.
- 연합뉴스(1993b). 외규장각 고서 2백97권 영구임대 형식으로 반환. 9.14.
- 연합뉴스TV(2013). ‘대한민국 외교비사’, 외규장각 도서 반환, 한국과 프랑스의 줄다리기.  
<http://yonhapnewstv.tistory.com/8952>.
- 한겨레(2006). 재유럽과학자들 “외규장각반환촉구”. 12.8.
- 한겨레(1999). 외규장각 도서반환 정치입김 불려나. 3.24.
- 한겨레(1998). 일그러진 프랑스 문화양심. 6.24.
- 한겨레(1995a). 이번에도 고문서반환 무산. 3.3.
- 한겨레(1995b). 약탈 문화재 협상조건 갈수록 태산, 프 고문서 반환약속 파기의혹. 2.17.
- 한겨레(1994). 외규장각 도서반환 8개월째 표류. 5.8.
- 한국일보(2006). 佛.과 외규장각 문서 한국전시 합의. 6.9.
- 한국일보(2004). 문화재 반환협상 새 틀 짜야. 10.13.
- 한국일보(2000a). [외규장각 도서반환] 인터넷.국제법으로 해결모색. 11.15.
- 한국일보(2000b). [외규장각도서] ‘외규장각도서’ 공론화부터 했어야. 10.23.



한국일보(2000c). 아셈의 이면. 10.20.

YTN TV(2011). 145년만의 귀환...“대여 방식”은 아쉬움. 2.8.

기고일 : 2015. 1. 10.

심사일 : 2015. 1. 28.

확정일 : 2015. 2. 7.

<부록 표> 프랑스 외규장각 의제 반환 정부간 협상 시기별 특징

시기(정권)		잠재기(1993년 이전)	1기(1993-1997)	2기(1998-2004.8)	3기(2004.9-2011.5)	
		군사정권	김영삼-미테랑	김대중-시라크	노무현/이명박-시라크/사르코지	
정 책 설 계	정책 목표	한국	근본적 반환	실질적 환수	실질적 환수	실질적 환수
		프랑스	반환불가	반환불가	반환불가	반환불가
	하위 정책 목표	한국	양도/이전	영구대여	영구대여	영구대여
		프랑스	반환불가	시한부 대여(소유권 변동없음)	시한부 대여	시한부 대여
	정책수단	일방적 요청/응답	정부간 양자협상	민간 양자협상	정부간 양자협상	
	주요협상당사자	외교부	정부(외교부)	민간전문가	정부(외교부)	
정책목표/수단 (한국)	- 정책관련 정보수집/분석 (프랑스 상황)이 전혀없는 일방적인 요청이라는 수단 선택	- 프랑스 상황에 따른 차선책 선택으로서 정책 목표 변경 - 관성적인 정책도구 선택 - 외교부를 통한 정부간 협상을 정책수단으로 선택. 문화재 환수정책의 주무부처가 아닌 외교부가 주도	- 정책목표: 전과 동일 - 민간전문가를 통한 협상으로 정책수단의 변화 - 임시방편적 정책수단선택: 정책목표달성을 위한 정책 분석을 통한 효과적 정책 수단으로서 정책수단의 변화가 있었던 것이 아니라 프랑스의 제의에 의해 상황에 급급하게 대처하는 방식	- 정책목표: 전과 동일 - 외교부를 통한 정부간 협상으로 수단변경 - 체계적 분석에 의한 정책수단선택 정부가 국내의 다양한 이해관계자 의견 및 과거 정책과정에서의 경험을 바탕으로 가장 효과적일 수 있는 방식으로서 정부간 협상이라는 수단 선택 - 전과 다른 하위수단으로서 프랑스에 대한 압박, 설득, 호소 등의 협상방식을 체계적으로 실시		
정책설계 평가 (한국)	비설계	비설계 - 가능성 낮은 정치적 설계	비설계 - 가능성 낮은 정책설계 사이 (상황변화에 따라가는 임시방편적 정책설계)	(가능성 높은) 정책설계		
협상결과 (교류/대여)	반환불가	- 한국이 제시한 교류협상 결렬 (등가등량 이 아니라는 이유로 거절) - 시한부 대여 방식으로 전환	- 교류협상 양국합의 - 등가등량의 내용 · 어람용 대 비어람용 · 유일본 대 비유일본 교환 (국내 반발로 무산)	- 등가등량 교류포기, 대신 한국문화재 프랑스 전시로 함의 - 시한부 대여방식으로 확정 (실질적 환수)		
실패/성공원인* (한국)	무관심/주먹구구식 정책	- 안일한 협상 대처 - 협상 원칙 부재 - 유리한 주도권 빼김 - 회담결과 언론보도에 대한 오해소지 방지 (외교부) - 정부간 정책목표 갈등 (주요 협력대상이었던 문체부 역할 미흡)	- 정부역할 미흡 - 교류와 대여 원칙하에서 정부와 국민 갈등 증폭: 지지확보 노력(여론수렴) 미흡 - 민간전문가들의 협상권한 범위 모호	- 정부의 적극적 접근: 전담조직 구성/정부의 여론 소통/협상원칙 수립 및 원칙에 근거한 협상 - 대외적 환경 적극 이용 - 프랑스 이해관계자 지지확보		

시기(정권)		잠재기(1993년 이전)	1기(1993-1997)	2기(1998-2004.8)	3기(2004.9-2011.5)	
		군사정권	김영삼-미테랑	김대중-시라크	노무현/이명박-시라크/ 사르코지	
정책 환경	정치적 환경	-	KTX 사업권수주 때문에 미테랑이 접근/대어	시라크 대통령의 민간전문가 협상 전환 제의	2010년, 2011년 한국, 프랑스 G20 의장국 간 협력체계 구축 필요성 증대	
	국내 정책 이해 관계자 입장	대통령 역할	거의 무관심	- 환수의 물꼬를 틔 - 프랑스의 정치적 결단 압박	- 문제해결 노력 촉구 - 프랑스의 정치적 결단 압박	문제해결 노력 촉구
		언론	거의 무관심	반환이라고 홍보함 → 이에 대해 외교부는 침묵 → 국민의 왜곡된 이해/ 프랑스 비판/ 정부의 협상력 비판	정부정책 비판 프랑스 비판	지지(실질적 반환유도)와 비판 병존
		관련부처	거의 무관심	있었으나 하지 않음	외교부와 갈등	외교부와 갈등
		국민	무관심	초기 열렬히 지지에서 추후 프랑스 비판	정부정책 불신, 비판	긍정적, 부정적 평가 상존
		전문가	- 외교부에 공식적 반환요청 제안 - (사학계)프랑스 반환불가 비판	- 실무협상과정에서 프랑스에 반발 - 외교부에 등가등량 교환 절대 반대입장 표명	정부정책 강한 비판	다른 문화재반환에 선례 (강력반대)
		NGO	-	-	문화재 반환운동전개	갱신가능한 대여방침에 반대, 문화재반환운동전개(항소장 접수)
	프랑스 정책 이해 관계자 입장	정부	-	경제협력을 위한 하위 정책수단으로서 활용	시간끌기(대여하기 싫어함 ←프랑스 국내정책환경)/ 대어	협상장기화에 의한 양국관계 부담가중
		문화재계	무관심	대여자체 반대 (근거: 프랑스 국내법)	대여자체 반대 (근거: 프랑스 국내법)	대여자체 반대 (근거: 프랑스 국내법)
		여론	무관심	-	외규장각 도서반환에 대체로 긍정적 입장	긍정적 입장: 일부 외규장각 도서의 한국 반환운동 전개

\* 성공원인은 2010-2011.5 시기에만 해당

