

문화재보수정비 이해관계자 정책문제 비교연구: 승례문 복원사례를 중심으로*

정창호** · 박치성***

논문 요약

본 연구는 문화재 보수정비의 핵심적 정책문제를 규명하는 탐색적 연구로서, 승례문 부실복원과정에서 나타난 정책문제를 이해관계자별로 비교분석하여 주요 문제를 제시하고, 일선 관료들의 입장과 비교함으로써 이 문제들이 승례문 사례의 특수한 문제인지, 문화재보수정책에서의 일반적 문제인지를 살펴보았다. 나아가, 주요문제들 간 관계 분석을 통해 어떻게 승례문 부실복원이 발생하게 되었는지를 파악하였다. 분석결과 주요 문제는 문화재 보수업계의 비리와 지나치게 짧은 보수기간 설정에 있었고, 그 외에도 전통기법 부족, 문화재청의 관리감독 부실, 이해관계자 간 소통 부족, 문화재 가치인식 부족 등이 나타났다. 다만, 보수기간의 경우, 승례문 사례에서는 정치적 영향이 주요한 원인이었지만, 일반 문화재보수정책에서는 문화재 특수성 문제라는 점에서 차이가 있었고, 문화재 가치인식 부족 문제는 일반 문화재보수정책에서 숨어있던 문제로 승례문 사건을 계기로 사회적으로 부상하게 됨을 알 수 있었다. 이에 따른 정책함의로서 문화재에 대해 지속적으로 사회적 관심을 고양시킬 수 있는 환경조성과 전통기법에 대한 중장기적 복원노력, 일원화된 관리체계 등이 필요하다고 본다.

주제어: 정책문제, 문화재보수정비, 승례문

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

** 제1저자, 중앙대학교 국가정책연구소 선임연구원

*** 교신저자, 중앙대학교 공공인재학부 부교수

I. 서론

우리의 고유 문화재는 경제적 가치는 물론이고, 한민족의 역사적·문화적 정체성을 담보하는 무형적 가치가 매우 높기 때문에 체계적인 보수정비를 통해 훼손을 막고 원형에 가깝게 보존하는 것이 중요하다. 그러나 최근 조사에 의하면 문화재 7,393건 중 1,683(23%)건이 정밀 안전진단 및 보수가 필요한 것으로 나타나는 등 문화재 보수관리 정책에 문제점이 나타나고 있다(국민일보, 2014a). 특히 2008년 2월 국보 1호인 승례문이 화재에 의해 크게 훼손되면서 온 국민의 이목이 문화재 보수관리에 집중되었고, 이후 문화재 복원 및 보수의 문제점에 대한 논의가 수면 위로 떠오르게 되었다.

승례문은 그 동안 문화재 보수정책에서 우리 사회에 관행처럼 묻혀 표면에 나타나지 않았거나 간과되었던 문제들을 제시하고 되돌아보는 계기를 마련해 주었다. 승례문 사건은 크게 훼손방지를 위한 관리체계, 화재에 대한 부적절한 대응체계 등 훼손과정에서의 문제와 훼손 후 복구과정에서의 문제로 나뉠 수 있다. 이 중 본 연구는 후자, 즉 부실복원 문제에 초점을 맞춘다. 부실복원 문제로서 정부의 관리감독, 전통기법, 문화재 가치 인식, 문화재 보수업체 문제 등 정치적, 기술적, 사회가치적, 윤리적 문제 등이 부상하였고, 급기야 박근혜 정부는 ‘비정상적 정상화’라는 용어로 이 문제를 정의하였다.

본 논문은 그 중요성에도 불구하고 지금까지 상대적으로 간과되어왔던 문화재 보수관리 정책의 문제들을 파악하기 위해 승례문 복원과정을 중심으로 나타난 정책문제들을 살펴보는 탐색적 연구를 시도한다. 본 연구의 시도는 그 동안 행정학·정책학적 관점에서 문화재 보수정책 연구가 거의 이루어지지 않았다는 점에서 의미가 있다.¹⁾ 구체적으로 본 연구의 목적은 승례문 복원 과정에서 나타난 복잡한 문제 덩어리들이 어떤 핵심적인 정책문제들로 이루어져 있는지 비교분석하고, 주요한 문제들을 규명함으로써 우리나라 문화재 보수 정책문제의 본질을 이해하는데 유용한 정책지식을 산출하는데 있다.

연구의 흐름은 두 가지 관점에서 접근한다. 첫째, 승례문 사고 이후 복원기간 동안 신문기사에 나타난 정책이해관계자별 문제인식을 비교분석하여 다양한 가치가 수반되는 문화재 보수 정책문제 이해를 도모한다. 추가적으로 문화재 보수관리 일선관료들로부터 설문을 통하여 위 내용 분석에서 나타난 정책문제가 승례문 사례의 특이한 문제인지, 아니면 일반 문화재 보수관리에서 전반적으로 나타나는 문제인지를 파악한다. 둘째, 정책문제의 빈도 및 다양한 이해관계자들이 언급한 정도를 고려하여 도출된 핵심적 정책문제를 바탕으로 승례문 부실복원의 근본적 문제가

1) 최근 문화재 보수관리 정책관련 연구로는 정창호·박치성·한승준(2014)이 있다.

무엇인지 문제들 간 맥락적 관계분석을 통해 정책적 함의를 제시한다.

II. 이론적 배경

1. 정책문제연구

사회문제의 해결은 문제의 본질이 무엇인지 파악하는 정책문제의 정의에서 출발한다. 정책 문제는 “공공행위를 통하여 달성될 가능성이 있는 실현되지 못한 욕구, 가치 또는 개선을 위한 기회”로서(Dunn, 2012; 67), 정책분석에서 중요한 영역을 차지하고 있다. 그 이유는 문제정의를 잘못 할 경우 엉뚱한 문제에 대한 해답을 추구하는 3종 오류(type III error)가 발생되기 때문이다(Dunn, 2012). 정책결정자가 잘못된 문제를 본질적 문제로 오해하여 정책대안을 해결책으로 제시한다면 결국 해당 문제는 치유되지 못한 채 지속되며, 오히려 새로운 문제로 가중될 가능성이 높다. 이러한 측면에서 문제해결 단계는 오히려 문제정의의 일부분이라고 할 정도로 문제정의 과정은 매우 중요하다고 할 수 있다(Wildavsky, 1987).

3종 오류가 발생하는 이유는 충분한 문제탐색 부족, 문제 정의과정에서의 잘못된 해석 등 다양한 요인에 기인하지만, 근본적으로 정책문제의 복잡성과 이해관계자들의 입장에 따라 정책문제를 다르게 바라보는 속성으로 인한 문제정의의 어려움 그 자체에 있다(Bardach, 2005). 통상적으로 이해관계자들은 객관적으로 해당 정책분야의 문제를 제시하기 보다는 자신들이 바람직하지 않다고 생각하는 현상에 기반을 두고 문제를 제시하려는 경향이 있으며(Weimer & Vining, 2005: 329), 여기에 이해관계자들이 선호하는 가치의 다원성과 상호 간에 양립불가능한 가치갈등이 상존하기 때문에 정책결정자는 본질적 문제를 파악하는데 어려움이 큰 것이다(Fischer, 2003). 나아가 정책문제의 상호의존성으로 인하여 하나의 문제는 다른 문제들과 연속적으로 연결고리가 이어져 문제의 규모가 커지고, 역동성으로 시간이 흐름에 따라 문제의 본질이 변화하거나, 새로운 문제로 둔갑하기도 한다(Dunn, 2012; Wildavsky, 1987).

이처럼 정책문제의 정의는 하나의 객관적 해답을 추구하기 보다는 다양한 가치 갈등을 이해하는 과정에서 이루어지기 때문에 각각의 이해관계자들 입장에서 이들이 선호하는 사상과 각각의 경험적 배경의 이해가 수반되는 맥락적 접근이 이루어져야만 한다(Bardach, 2005; Weimer & Vining, 2005). 이해관계자들 간 경쟁적으로 형성된 문제들을 비교, 대조, 평가하는 정책탐구가 지속적으로 이루어짐으로써 이들이 바라보는 문제의 본질이 무엇인지 정확히 파악하는 작업이 요구되는 것이다(Dunn, 2012). 정책문제의 정확한 이해 및 선정은 정책설계의 측면에서도 매우 중요하다. 정책설계라는 것 자체가 다양한 이해관계자들의 가치들을 합목적으로 정리하여 문

제를 발생시킨 근본적인 문제를 밝혀내어 이를 정의하고, 그에 따라 가장 바람직한 정책도구를 선택하는 과정이기 때문이다(Schneider & Ingram, 1997). 정책과정에서 이질적인 합의를 양산하는 정책환경의 복잡성하에서 정책 설계는 다양한 이익관계에 대응할 수 있는 유연성을 갖춰야 하고, 관련 정책이해관계자들이 이해할 수 있어야 한다(Peters & Hoornbeek, 2005).

마지막으로 다양한 정책문제 중 어떠한 정책문제가 가장 우선적인, 또는 가장 근본적인 정책문제인가에 대한 논의가 필요하다. 정책을 둘러싼 많은 정책이해관계자들이 제시하는 다양한 측면의 정책문제들은, 새로운 이해관계자가 추가되면서 끝없이 계속 새로운 정책문제들이 출현되기보다는, 오히려 어느 정도의 정책이해관계자들에게서 정책문제를 파악하면, 특정지점에서 더 이상 새로운 정책문제가 나타나지 않는 포화점에 이르게 된다(Dunn, 2012).

실제로 문제정의단계에서 정책문제가 포화될 때까지 문제를 수집하여 나열하였을 경우, 상당한 수의 경쟁가설들이 만들어진다. 이러한 경쟁가설 중 어느 것, 즉 어떠한 정책문제가 우선적이고(또는 근본적인 문제이고), 어떠한 문제가 상대적으로 부차적인 문제인지를 파악하는 것이 중요하다. 이러한 과정을 거쳐 파악된 정책문제 중 우선순위 또는 정책문제들 간의 관계가 파악됨으로써 앞서 논의된 제3종 오류를 최소화할 수 있는 것이다(Peters & Hoornbeek, 2005). 그러나 정책문제를 이해관계자의 의견에 따라 포화될 때까지 모두 수집하여 정리하는 방법을 사용하였을 경우, 정책문제의 숫자가 많이 발생하는데, 이 중 어느 것이 가장 근본적인 문제인가, 또는 이차적인 문제인가 등을 구분하는 것이 쉽지 않다(박치성·남기범, 2011).

본 연구는 이러한 문제점을 보완하기 위해서, 신문기사를 통하여 다양한 이해관계자가 바라보는 정책문제들을 가능한 한 모두 수집하고, 이 중 어느 문제가 본 연구의 대상인 승례문 사례에 있어 더욱 중요한 문제인지, 아니면 일반적인 문화재 보수관리에서 발생하는 문제인지 등을 파악하기 위해 문화재 보수관리 일선에서 가장 많은 경험을 가지고 있다고 판단되는 지방정부 및 문화재청 담당 공무원을 대상으로 추가적 설문을 실시하였다. 즉 일차적으로 신문기사를 대상으로 승례문 복원 관련 정책문제를 판별한 후, 사후적으로 일선 관료들의 의견을 중심으로 앞서 판별된 문제들 중 어느 것이 승례문 사례에 있어 특이한 문제였는지, 아니면 승례문 사례뿐만 아니라 일반적인 문화재 보수관리에서 공통적인 정책문제였는지 등을 파악한다.

2. 문화재 보수에 있어서 정책문제의 복잡성

문화재 보수정책에서의 정책문제 복잡성은 문화재 보수정책 이해관계자의 특성과 해당 정책분야의 특수성을 통해 이해할 수 있다.

먼저, 문화재 보수정책환경에서의 이해관계자의 복잡성으로 보수업계 종사자를 들 수 있다.

예를 들어, 문화재 수리업체의 경우 문화재 감리업, 문화재 실측설계업, 번외공·석공·단청공 사업, 전문문화재 수리업으로서 식물보호·보존과학·조경, 종합문화재 수리업으로서 보수단청업 등 10개 업종이 있고, 문화재 수리기술자의 경우 단청, 보수, 식물보호, 실측설계, 보존과학, 조경 등 6개의 직종이 포함되어 있으며 여기에는 문화재청 출신 수리기술자도 일부 포함되어 있다(서울신문, 2014a). 이러한 업종 간 전문화 양상은 문화재 정책환경 하에 이들을 문화재 보수업계라는 하나의 이해관계자 범주로 묶을 수 있는데 한계가 있다. 각각 자신들의 가치나 이해관계에 따라 바라보는 입장이 나뉘어져 있고, 업자 간 가치의 다원성이 양산될 수 있기에 정책문제에 대한 공유된 이해를 도출하기 어려운 구조가 되는 것이다. 나아가 같은 분야의 업종이라 하더라도 세부 전문분야에 차이가 나기 때문에 실제로 현상을 보는 시각과 가치가 다를 수 있다. 예를 들어 목수의 경우 인간문화재급을 대목장이라 하는데 소수의 대목장이 있다고 하더라도 백제건물 전문, 고려건물, 조선시대 건물 등 전문분야가 각각 다르기 때문에 문화재 보수정책환경에서 이들이 갖는 시각이나 가치에 차이가 있을 수 있다. 최근에 많이 이루어진 대규모 건물 보수는 대부분 조선시대의 것이기 때문에 한쪽으로 일이 몰리는 경우도 발생할 수 있다(JTBC, 2014). 또한 전문영역의 다양성에 더하여 문화재보수업계 수익구조의 불균형성, 사업수주시 기술자, 기능인들의 투터운 인맥형성 구조 등을 통해 인위적 경쟁을 조성함으로써 부정으로 사업자 선정이 되어 온 관행들에 대해서도(서울신문, 2014a), 주로 수주했던 업자들과 그렇지 못했던 업자들 간에 제도의 문제 내지는 비리의 문제로 정책문제를 바라보는 입장에 차이가 있을 수 있다.

둘째, 문화재 보수정책의 특수성이다. 다른 분야와 차별화되는 가장 중요한 특성은 문화재 원형보존이 최우선이라는 정책목표를 들 수 있다(문화재보호법 제3조). 어떤 의도를 가졌는가와 상관없이 일단 해당 문화재에 손을 대기 시작하면 원형이라는 개념은 사라질 뿐만 아니라 다시 원상태로 되돌릴 수 없는 불가역성 내지는 재생불가능성을 가지고 있다(이종수, 2011). 그렇기 때문에 문화재 보수에서 이러한 정책목표를 달성하기 위해서는 사전에 철저한 고증확보가 요구되고, 해당 문화재에 대한 충분한 전문지식 확보를 바탕으로 가능한 원형을 건드리지 않고 최소한의 범위에서 보수가 이루어져야 한다(정창호 외, 2014). 특히, 보수과정에서 중요한 점은 과정보로 전문성이 특화된 고도의 기술이 필요하다는 것이다. 이를 위해서는 계획 및 집행단계에서 충분한 전문인력 확보와 이들이 참여할 수 있는 기회가 보장되어야 한다(김창규, 2010; 박정희, 2008; 정창호 외, 2014).

나아가 오늘날 전통기법을 어떻게 해석하고 계승해야 하는가의 문제가 있다. 전통기법에 대한 지식부족은 원형보존을 위한 보수현장에서 어떤 방법이 더 적절한지 모르는 경우를 양산한다. 또한 해당 문화재의 전통기법이라면 당대 최고의 방법으로 제작되었을 것인데, 오늘날 현대적인

재료와 기술이 발달한 상황에서 원형보존을 위해 전통기법을 과연 어느 선까지 고수해야 하는가에 대한 논의도 필요하다.²⁾ 결국 전통기법의 단절로 인하여 복원작업을 하더라도 그 방법이 전통기법에 해당되는 것인지에 대한 판단이 어려운 경우가 많고 해석에 이견이 있기에 복잡한 가치갈등이 상존할 수 있다(최종덕, 2014).

III. 연구설계

1. 연구범위 및 자료수집

본 연구의 대상은 승례문 복원과정이며 내용적 범위는 문화재 보수정책 이해관계자들이 승례문 복원과정에서 나타난 부실복원의 문제를 어떻게 인식하고 있었는지 살펴보는 것이다. 시간적 범위는 승례문 화재가 발생한 2008년 2월 10일부터 2014년 10월말까지이다. 2013년 5월 승례문 복원공사 준공식 이후 동년 11월부터 부실복원의 문제가 불거지기 시작했으며, 이후에도 사회적 이슈로서 지속적으로 제기되고 있기 때문에 가장 최근인 2014년 10월을 종기로 설정하였다.

승례문 복원과정에서 나타난 이해관계자별 정책문제를 파악하기 위해 네이버 신문검색(www.naver.com)을 이용하여, 해당 시간적 범위 동안 11대 일간지(경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보)에 보도된 자료들을 중심으로 내용분석을 실시하였다. 검색어는 ‘승례문 복원’을 사용하였으며 그 결과 1,727개의 기사가 검색되었다.

내용분석과정에서 일반기사의 경우 기자의 주관적 의견 반영을 지양하기 위해 이해관계자가 따옴표(“”)를 사용하여 명시적으로 언급한 경우에 한하여 코딩하였고, 컬럼, 사설 등의 언론계 입장의 경우 전체적인 내용을 읽고 필자가 의도하는 핵심내용을 바탕으로 정책문제를 도출하였다. 나아가 문제 정의 및 분류작업의 신뢰성을 제고하기 위해 2주 정도의 시간간격을 두고 재측정하였다.

본 연구는 이해관계자들의 입장을 살펴보기 위하여 NGO, 문화재 보수업계, 문화재청, 시민, 언론, 전문가, 정치권, 중앙정부, 지방정부 등 9개의 이해관계자로 구분하였다. 이 중에서 중앙정부의 경우 문화재 보수관리 업무를 주관하는 문화재청의 입장과 복원과정에서 나타난 문제점을 파악한 감사원 등 중앙정부의 입장 간 차이가 있을 수 있기 때문에 별도로 구분하여 분석하였다. 이와 더불어 문화재 담당 일선관료를 대상으로 승례문 사건을 중심으로 나타난 문화재 보

2) ○석장은 “전통방식을 따르겠다고 달구지로 돌을 실어 올 수는 없지 않은가. 현대 기술을 어느 정도까지 활용할 것인가에 대한 가이드라인을 정해야 한다”고 하였다(중앙일보, 2013c).

수와 관련된 정책문제에 대해 의견수렴을 실시하였다.³⁾ 이는 승례문 복원에서 나타난 문제점이 다른 일반적인 문화재보수관리에서 나타나는 문제점과 어떠한 차이점 및 유사점이 있는지 파악하기 위함이다.

2. 분석방법

본 연구는 승례문 복원과정에서 나타난 정책문제를 구조화하기 위하여 문화재 보수관리 정책을 다음과 같이 크게 3가지로 구분하여 접근하였다.⁴⁾

첫째, 문화재 특성을 고려한 측면은 일반 보수사업과 달리 문화재 자체가 갖는 특수성과 이러한 특수성이 반영된 전문성으로 구분할 수 있다. 보수과정에서 문화재가 갖는 특수성으로는 계절적 요인, 충분한 고증활동, 원형보존을 위해 요구되는 최소범위 보수의 원칙, 예상치 못한 사정변경으로 인해 나타나는 잦은 설계변경 등이 있다(정창호 외, 2014). 한편, 전문성 측면에서는 전통기법 등을 활용하는데 있어서 나타나는 전통기술에 대한 전문지식 문제와 전문인력 측면에서 나타나는 문제들을 제시하였다.

둘째, 문화재보수관리 행정체계 측면은 크게 문화재 보수행정, 조직, 조직 간 조정 문제, 관련 법제도 등으로 구분하였고, i) 문화재 보수행정에서는 보수 집행감독, 사업자 선정방식, 문화재 보수과정에서의 소통의 문제 등을 살펴보았다. ii) 조직체계는 조직, 재정, 인력으로 세분화하여 문제를 정의하였는데, 조직의 경우 문화재보수관리의 주무기관인 문화재청과 실제 보수 업무를 담당하는 지방정부가 있으며, 재정은 예산 편성 및 사용, 인력은 문화재청과 지방정부의 문화재 담당인력을 중심으로 나타나는 정책문제를 분류하였다. iii) 조직 간 조정의 문제는 문화재 보수관리에서 나타나는 중앙부처 간, 문화재청과 지방정부 간 업무조정 문제, iv) 법제도 기타는 문화재 보수관리 행정체계와 관련있는 제도적 측면에서의 문제들로 분류하였다.

셋째, 문화재 보수관리 정책환경 측면은 문화재 보수업계의 문제, 정치적 환경으로서 문화재

3) 일선관료의 입장은 문화재 보수관리 국고보조 사업대상 자치단체(2013년 기준)를 대상으로 2013.12~2014.3까지 약 4개월 간 서면 또는 전화 인터뷰를 실시하였다. 문화재청 의뢰결과 대상에 해당되는 자치단체의 수는 약 200개였으며(2013.12.14.), 문화재 담당자 목록을 바탕으로 문화재청 및 지방자치단체 담당공무원들의 이메일 및 전화번호를 추적하여 현행 문화재보수관리의 일반적 제도적 문제점에 대해 의견수렴을 실시하였다. 자료수집결과 문화재청 담당자와 56개 자치단체로부터 80개의 문제표현이 있었으며, 이는 다시 17개의 정책문제로 정리되었다.

4) 문화재보수관리 정책과 관련하여 정책문제의 분류를 위한 기존 연구에서 제시하는 분류기준은 없기 때문에, 본 연구는 우선, 거시적 측면에서 정책을 둘러싸고 있는 정책환경의 측면, 그리고 문화재보수관리 정책이 실시되는 정책집행체계로서 문화재 보수관리 행정체계, 그리고 문화재보수관리 정책에서만 일어나는 특수한 맥락으로서 문화재 특성과 관련된 문제 등 세 가지 측면에서 정책문제를 분류를 시도하였다. 이러한 분류는 자의적이라고도 볼 수 있기 때문에, 향후 연구에서 검증이 필요한 것이라고 할 수 있다.

보수관리의 정치성의 문제, 사회문화적 환경으로서 문화재 가치인식의 문제 등을 들 수 있다. 문화재 보수업계의 경우 문화재 보수업무를 담당하는 민간 전문인력의 구조적 문제를 살펴보고, 정치적 환경으로서 문화재보수관리 업무가 정치적 환경에서 어떠한 영향을 받는지 평가하고자 하였다. 마지막으로 사회문화적 환경으로서 문화재청, 보수업계, 일반 시민 등을 포함하여 문화재 가치인식에 있어서 어떠한 문제가 있는지 규명하였다. 정리된 정책문제 분류기준은 아래와 같다.

〈표 1〉 정책문제 분류기준

대분류	중분류	소분류	정책문제
문화재특성에 따른 보수관리	전문성	전문지식	
		전문인력	
	문화재특수성	-	
문화재 보수관리 행정체계	문화재 보수행정	집행감독의 문제	
		사업자 선정	
		소통의 문제	
	조직체계	조직	
		재정	
		인력	
조직 간 조정	정부 간		
법제도 기타	-		
문화재 보수관리 정책환경	문화재 보수업계 환경	문화재 보수업계 구조적 문제	
	정치적 환경	문화재 보수관리의 정치성의 문제	
	사회문화적 환경	문화재 가치인식	

3. 사례 개요

승례문은 조선을 건국한 태조가 개경에서 한양으로 도성을 옮기면서 한양도성 축성시 세워진 남쪽의 정문이다. 화재 전까지는 서울에 남아있는 가장 오래된 목조건물이었으며 4대문 중 남쪽 문이라 해서 ‘남대문’이라고 불리기도 한다. 승례문은 태조 4년(1395년)에 착공되어 태조 7년(1398년)에 완공되었고, 이후 세종 30년(1448년)과 성종 10년(1479년)에 큰 공사가 있었지만 지금까지 우리나라의 역사와 함께 하면서 계속 그 자리에 있어왔다(문화재청 홈페이지, 2014). 크기는 정면 5칸, 측면 2칸이며, 문 위로 2층 누각이 있다. 승례문은 목멱산(현재 남산)과 인왕산이 내려와 만나는 서남쪽의 고개에 세워졌는데, 도성의 정남쪽에는 목멱산이 자리하고 있기 때문에 지형적 여건에 맞춰 서남쪽에 위치하였다. 이처럼 산줄기가 만나는 지형적 조건 때문에 땅

을 파 지대를 평평하게 만든 다음 문루를 세우고 성곽을 이었다(국가기록원, 2014).

역사적 가치로서 송례문은 도성인 한양의 남쪽 문 기능 이외에 풍수 지리적으로도 많이 이용되었고, 기우제와 기청제를 지내는 장소이기도 했으며, 종루의 기능도 하였다. 세종 7년(1467년) 홍천사(현 정릉동 소재)의 종을 송례문으로 옮겨와 성문 개폐를 알리는데 사용되기도 하였다. 또한 임금이 직접 참관하여 반역자 등 국가의 중죄인을 재판하는 장소로도 사용되었다(윤홍로, 2008). 일제 강점기 직전인 1907년과 1909년 사이에 일제에 의해 좌우성벽이 송례문 철거 문제가 논해지기도 했다.

대한민국정부 출범이후 송례문은 6.25 전쟁시 박격포에 의해 반파된 송례문 원형복원(1952.11), 1961년 1차 보수, 1962년 2차 보수(국보 지정), 1997년 지붕일부보수 등 몇 차례 보수를 거쳤다. 국보로 지정된 경위는 일제강점기 「조선·보물·고적·명승·천연기념물 보존령」에 의하여 우리나라 문화재 중 가치가 있는 것을 보물로 정하였는데 이 때 송례문이 보물 1호였다. 1955년 정부는 이들 중 유형문화재를 모두 국보로 승격시켰고 1962년 국보에 번호를 정하면서 송례문은 국보 1호가 되었다. 송례문의 국보 1호 선정에 대해서 일제의 잔재를 고민 없이 답습했다는 비판들이 있었으나, 송례문이 수도 서울을 600년 이상 변함없이 지켜온 서울에서 가장 오래된 목조건물이라는 점에서 여전히 국보 1호로서 위치를 유지하고 있다(국가기록원, 2014). 이후 송례문은 국민들의 소중한 문화재로서 자리 잡아 왔다. 2006년 3월 3일에는 송례문이 도로에 의해 고립되는 것을 막고 시민들에게 문화재를 가까이 하기 위하여 서울특별시에서 송례문의 중앙통로를 일반인에게 개방하였다.

그러던 중 송례문의 화재 참사가 일어나게 되었는데 이 화재는 토지보상에 불만을 품은 일반인(채종기)이 2월 10일 오후 8시 47분경 송례문 서측으로 사다리를 타고 침입, 2층 누각으로 올라가 기둥바닥에 신나(4.51)를 바닥에 흘려 라이터로 점화 후 도주함으로써 발생되었다. 화재 시간은 2008년 2월 10일 오후 8시 48분에 발생하여 다음날 11일 오전 2시 5분경에 진화되었으며 총 5시간 17분 동안 진행되었다. 그 결과 2층 문루의 80%, 1층 문루의 10%가 소실 붕괴되는 막대한 피해를 보았다(서울특별시 소방재난본부, 2008).

화재사건이후 송례문 복구과정은 크게 3단계로 나누어 진행되었는데, 현장수습(2008.2~5), 발굴조사, 고증 및 설계(2008.6~2009.12), 공사시행(2010.1~)이다. 이 과정에서 2013년 5월 송례문 관리단체를 서울 중구청에서 문화재청으로 변경하였으며 약 5년간의 복구과정 끝에 2013년 5월 송례문 완공식을 갖고 공식개장하였다. 그러나 약 5개월이 지난 2013년 10월, 송례문은 또 다른 문제를 발생시켰는데 그것이 바로 부실복원의 문제이다.

IV. 분석결과

1. 정책문제

1,727개의 기사를 대상으로 내용분석을 실시하여 427개의 정책문제를 도출하였고, 범주화 작업을 통해 48개의 정책문제로 축약되었다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

<표 2> 승례문 부실복원 정책문제 분석결과

대분류	중분류	소분류	문제수(총빈도)*	빈도(%)	정책문제						
문화재 특성에 따른 보수관리 (19.0%) (총 81개 개별문제 중 10개의 정책문제)	전문성	전문 지식	3(49)	20(40.8)	문화재 전통기법, 재료 등의 기술과 지식이 부족하다.						
				17(34.7)	전통복구방식에만 집착하고 있다(전통기술의 재해석과 이를 응용하려는 노력이 부족하다).						
				12(24.5)	전통기법 자체가 단절되어 복원하는데 시간이 걸린다.						
	전문 인력	4(27)	8(29.6)	현장의 전문인력이 제대로 활용되지 못하고 있다.							
			8(29.6)	전문인력 양성 노력이 부족하다.							
			8(29.6)	현재 문화재수리기술자 자격시험 방식은 문제 있다.							
문화재 특수성	-	3(5)	3(60.0)	계절적 요인에 의해 문화재보수가 지연된다.							
문화재 보수관리 행정체계 (35.4%) (총 151개 개별문제 중 27개의 정책문제)	문화재 보수 행정	집행 감독의 문제	3(44)	19(43.2)	문화재보수과정에서 문화재청의 관리감독이 제대로 이루어지지 못하고 있다.						
				19(43.2)	정부의 문화재보수공사 관리시스템에 대한 진단이 부족하다.						
		사업자 선정	1(14)	14(100)	문화재청의 수리업체 선정방식(입찰제/사업자요건)에 문제가 있다.						
	조직 체계	소통문제	1(8)	8(100.0)	8(100.0)	문화재 보수관리에 대한 정부의 소통 노력이 부족하다.					
					조직	5(27)	17(32.3)	17(32.3)	문화재청의 행정력에 대한 불신이 크다.		
								재정	4(20)	8(40.0)	수리공사 예정가격 산출시 전통 기법·재료·공정 등에 따른 문화재 수리의 특수성이 반영되지 못하고 있다.
										8(40.0)	문화재 보수정비 예산이 제대로 사용되지 못하고 있다.
	인력	2(10)	7(70.0)	문화재청의 관리조직 및 인력이 부족하다.							
	조직간 조정	정부 간	3(15)	11(73.3)	문화재 보수관리체계가 문화재청을 중심으로 일원화되어 있지 못하다.						
	법제도 기타	-	8(13)	3(23.0)	승례문 부실복원은 복합적인 문제의 결과이다.						
문화재 보수관리 정책환경	문화재 보수업계 전환경	보수업계 구조적 문제	4(87)	54(62.1)	문화재 복원과정에 비리문제가 심각하다.						
				15(17.2)	문화재청은 문화재계의 비리문제를 방치해왔다.						

(45.7%) (총 195개의 개별문제 중 11개의 정책문제)	정치적 환경	문화재 보수관리의 정치적 영향	3(70)	40(57.1)	전통기법을 완전히 적용하기에는 승례문 보수사업기간 은 지나치게 짧다.
				25(35.7)	정부는 공사기간 등 계획과정에서 정치적으로만 접근했 다.
	사회문 화적 환경	문화재 가치 인식	4(38)	19(50.0)	문화재청 담당자들의 문화재의 가치인식이 부족하다.
				9(23.7)	사회적으로 문화재의 가치인식이 부족하다.
				8(21.1)	문화재 보수업계 담당자들의 문화재의 가치인식이 부족 하다.

* 구조화된 정책문제의 수 및 ()는 해당 소분류의 총 출현빈도를 의미함

** 출현빈도가 높은 문제를 중심으로 정리함

첫째, 문화재특성에 따른 보수관리관련 문제는 총 81개가 출현되었고, 정책문제는 10개로 정리되었으며, 전체 사례 수의 19%를 차지하고 있다. 정책문제의 수와 빈도 측면에서는 전문지식(3개, 49회), 전문인력(4개, 27회), 문화재 특수성(3개, 5회) 순으로 나타났다. 전문성에서 가장 큰 정책문제는 전통기법, 재료 등에 대한 기술 및 지식의 부족(20회, 40.8%)과 전통기법에 대한 집착(17회, 34.7%) 등이며, 전문인력에서는 현장 전문인력 활용 및 양성 노력부족, 문화재 수리기술자 자격시험방식에 대한 문제들이 각각 동일하게 나타났다(8회, 29.6%).

둘째, 문화재 보수관리 행정체계는 총 151개의 문제 중 27개 정책문제로 축약되었고, 전체 사례 수의 35.4%를 차지하고 있다. 그 중 가장 중요하게 나타난 문제는 정부의 문화재 보수 집행 감독의 문제(3개, 44회), 조직체계에서 문화재청의 행정력 불신(5개, 27회), 재정 문제(4개, 20회), 조직 간 조정(3개, 15회) 등의 순으로 나타났다. 문화재 보수집행감독 문제는 문화재청의 관리감독 부실과 관리시스템 진단의 부족 문제가 각각 동일하게 나타났으며(19회, 43.2%), 그 외 사업자 선정방식의 문제와 정부의 소통문제도 비중있게 나타났다. 조직체계에서의 재정문제는 보수정비 사업에서 전통기법, 재료, 공정 등의 특수성을 고려하지 못하는 예산산출방식의 문제점(8회, 40.0%)과 계획된 용도로 예산사용이 되지 못하는 문제(8회, 40.0%)가 지적되었다. 조직 간 조정에서는 가장 중요한 문제로 문화재 보수관리체계가 문화재청을 중심으로 일원화되어 있지 못해 나타나는 비효율성, 대응성 등의 문제가 제기되었다.

마지막으로, 문화재 보수관리 정책환경은 총 195개의 문제 중 11개 정책문제로 축약되었고, 전체 사례 수의 45.7%를 차지하고 있다. 문화재 보수관리 정책환경에서 나타난 특징은 다른 영역에 비해 문제의 출현빈도 수가 가장 많으면서도 정리된 문제의 수는 상대적으로 많이 나타나지 않았다. 구체적으로 문제 수와 빈도를 살펴보면, 문화재 보수업계 환경(4개, 87회), 정치적 환경(3개 70회), 사회문화적 환경(4개 38회)의 순으로 나타났다. 문화재 보수업계 환경에서 가장 중요한 문제는 문화재 보수업계의 비리문제로 나타났다(54회, 62.1%). 이 문제 해석 시 주의

할 점은 문화재 보수업계 전체를 의미하는 것이 아니라, 소수 장인들 중심으로 독과점 방식으로 이루어지고 있는 일부 영역을 의미한다는 점이다. 정치적 환경으로서 가장 많이 나타난 문제는 승례문 보수사업기간이 지나치게 짧았다는 것이다(40회, 57.1%). 이 문제는 계획과정에서 보수 기간 및 전통방식의 복원 등을 설계할 때 원형보존이라는 정책목표 달성이라는 측면보다는 상당 부분 정치적 관점에서 접근하였다는 문제(25회, 37%)와 연계하여 이해될 수 있다. 사회문화적 환경으로서 가장 많이 나타난 문제는 문화재청의 문화재 가치인식 부족(19회, 50.0%), 일반 시민과 문화재 보수업계 담당자들의 문화재 가치인식 부족 순으로 나타났다.

2. 이해관계자 간 정책문제 비교

승례문 보수과정에서 나타난 정책문제의 이해관계자 비교를 위하여 본 연구는 해당 정책문제의 출현빈도가 상대적으로 높은 경우와 총 9개 중 4개 이상의 이해관계자 입장이 반영된 정책문제를 중심으로 분석을 실시한다. 이들 문제는 특정 이해관계자의 입장에서 정책문제를 바라보는 편향성이 적고, 문제인식의 공유성이 높다는 점에서 의미가 있다.

대분류 차원에서 이해관계자 간의 입장을 살펴보면 전체 문제에 대한 이해관계자들의 입장은 전문가(150회, 35.1%), 언론계(87회, 20.4%), 문화재 보수업계(52회, 12.2%), 문화재청(46회, 10.8%), 중앙정부(38회, 8.9%), 정치권과 NGO(각 19회, 4.4%), 시민(14회, 3.3%), 지방정부(2회, 0.5%) 등의 순으로 나타났다. 이 중에서 지방정부 입장의 문제발언이 적은 것은 승례문 복원과 정에서 지방정부가 특별히 정책이해관계자로서 관련 있는 쟁점이 많지 않았고, 기사 내용에서도 지방정부 담당자들의 입장을 많이 다루지 않았기 때문이다.

<표 3> 대분류/이해관계자별 정책문제 분류 총괄

구 분	이해관계자										전체
	NGO	문화재계	문화재청	시민	언론계	전문가	정치권	중앙정부	지방정부		
문화재특성에 따른 보수관리	빈도	0	11	21	0	13	35	0	1	0	81
	대분류 중 %	.0%	13.6%	25.9%	.0%	16.0%	43.2%	.0%	1.2%	.0%	100.0%
	이해관계자 중 %	.0%	21.2%	45.7%	.0%	14.9%	23.3%	.0%	2.6%	.0%	19.0%
	전체 %	.0%	2.6%	4.9%	.0%	3.0%	8.2%	.0%	.2%	.0%	19.0%
문화재 보수관리 행정체계	빈도	12	9	18	7	27	54	10	12	2	151
	대분류 중 %	7.9%	6.0%	11.9%	4.6%	17.9%	35.8%	6.6%	7.9%	1.3%	100.0%
	이해관계자 중 %	63.2%	17.3%	39.1%	50.0%	31.0%	36.0%	52.6%	31.6%	100.0%	35.4%
	전체 %	2.8%	2.1%	4.2%	1.6%	6.3%	12.6%	2.3%	2.8%	.5%	35.4%
문화재	빈도	7	32	7	7	47	61	9	25	0	195

보수관리 정책환경	대분류 중 %	3.6%	16.4%	3.6%	3.6%	24.1%	31.3%	4.6%	12.8%	.0%	100.0%
	이해관계자 중 %	36.8%	61.5%	15.2%	50.0%	54.0%	40.7%	47.4%	65.8%	.0%	45.7%
	전체 %	1.6%	7.5%	1.6%	1.6%	11.0%	14.3%	2.1%	5.9%	.0%	45.7%
계	빈도	19	52	46	14	87	150	19	38	2	427
	대분류 중 %	4.4%	12.2%	10.8%	3.3%	20.4%	35.1%	4.4%	8.9%	.5%	100.0%
	이해관계자 중 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	4.4%	12.2%	10.8%	3.3%	20.4%	35.1%	4.4%	8.9%	.5%	100.0%

구체적으로 첫째, 문화재 특성에 따른 보수관리 부문에서는 전문가(35회, 43.2%), 문화재청(21회, 25.9%), 언론계(13회, 16.0%), 문화재계(11회, 13.6%)의 순으로 나타나 문화재청의 입장이 타 분야에 비해 상대적으로 많은 문제표현을 했음을 알 수 있다. 또한 NGO, 시민, 정치권, 중앙정부 등의 입장은 거의 나타나지 않아 전문성과 전문인력, 문화재 특수성에 대해서는 상대적으로 문제의식이 크지 않음을 알 수 있다.

둘째, 문화재 보수관리 행정체계의 경우 전문가(54회, 35.8%), 언론계(27회, 17.9%), 문화재청(18회, 11.9%), NGO 및 중앙정부(각 12회, 7.9%), 정치권(10회, 6.6%) 등의 순으로 나타나 전체적인 이해관계자들의 분포와 유사했으나 특이한 점은 문화재 보수업계 입장이 상대적으로 나타나지 않고 있다는 점이다.

셋째, 문화재 보수관리 정책환경의 경우 전문가(31.3%), 언론계(24.1%), 문화재 보수업계(16.4%), 중앙정부(25회, 12.8%) 등의 순으로 나타났다. 전체 문제에 대한 이해관계자들의 입장과 비교할 때 문화재청 입장이 상대적으로 적게 나타났다.

1) 문화재 특성에 따른 보수관리

문화재 특성에 따른 보수관리에 있어서 전문지식의 문제는 다양한 이해관계자들로부터 언급되고 있다. 그 중에서도 전문지식 부분은 출현빈도 수나 이해관계자의 다양성 측면에서 가장 중요고도 핵심적인 문제 영역으로 나타났다.

<표 4> 문화재 특성에 따른 보수관리의 핵심문제

정책문제	전문지식					
	문화재 전통기법/재료 기술과 지식 부족		전통복구방식 집착 (전통기술 재해석/응용노력 부족)		전통기법 단절로 복원에 시간소요	
구 분	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
NGO	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%

문화계	2	10.0%	2	11.8%	2	16.7%
문화재청	8	40.0%	1	5.9%	4	33.3%
시민	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
언론계	2	10.0%	5	29.4%	2	16.7%
전문가	7	35.0%	9	52.9%	4	33.3%
정치권	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
중앙정부	1	5.0%	0	0.0%	0	0.0%
지방정부	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
합계	20	100.0%	17	100.0%	12	100.0%
이해관계자 수	5		4		4	

먼저, 전통기법·재료 관련 기술과 지식의 부족 문제는 20회 출현으로 가장 높은 빈도를 보여 주면서도, 총 9개 중 5개의 이해관계자들이 언급하여 다양성을 나타내고 있다. 문화재청(8회, 40%), 전문가(7회, 35%)의 순으로 문제 제시가 나타났고, 이들 이해관계자들은 승례문 복원과정에서 제대로 된 전통기법의 연구를 위해서는 복원에 상당한 시일이 필요하다는 입장을 나타내기도 하였다(한국일보, 2014b).

전통기술에 대한 재해석과 이를 응용하려는 노력이 부족하다는 측면에서 전통복구방식에 대한 집착을 지적한 이해관계자 입장은 총 4개로, 전문가(9회, 52.9%), 언론계(5회, 29.4%) 등이 높은 비중을 보여주었다. 이들은 국산 소나무가 최고라는 전통 강박 등 전통 교조주의에 빠져 복원하는 것의 문제점을 지적하면서(동아일보, 2014d), 전통기법 중 기술적으로 감당하기 어려운 부분까지 사용하기 보다는 적용이 가능한 명확한 선을 그을 필요가 있고, 나아가 전통미를 해치지 않는 범위 내에서 우수한 재료, 현대 공법의 적극도입 등을 강조한다(조선일보, 2013; 중앙일보, 2013a).

마지막으로 전통기법 자체가 단절되어 복원에 시간이 많이 걸린다는 정책문제는 문화재청, 전문가, 문화재 보수업계, 언론계 등 총 4개의 이해관계자 입장에서 골고루 나타났다. 이들의 공통적인 문제인식은 승례문을 원래 모습과 방식으로 복원하는데 있어서 그 방법 자체를 잊고 있는 부분이 많다는 것이다(서울신문, 2014b). 1961년 승례문 복원에 참여한 목수들의 사망으로 제대로 해 낼 수 있는 기술자도 없고, 단청작업 역시 어느 기술자도 천연안료와 아교만을 써서 대형공사를 해 본 경험이 없다는 것은 이 문제의 중요성을 잘 나타내고 있다. 따라서, 전통기법을 되살리기 위해서는 충분한 실험과정을 거치고 복원작업이 이루어져야 함을 알 수 있다(문화일보, 2008b).

2) 문화재 보수관리 행정체계

문화재 보수관리 행정체계에서는 아래와 같이 집행감독의 문제, 사업자 선정의 문제, 문화재청 조직체계의 문제 등이 다양한 이해관계자가 언급한 주요 핵심 정책문제로 나타났다.

<표 5> 문화재 보수관리 행정체계의 핵심문제

정책문제	집행감독				사업자 선정		문화재청	
	문화재청의 관리감독 부실		관리시스템 진단 부족		수리업체 선정방식 (입찰제/사업자요건)문제		문화재청 행정력 불신	
구 분	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
NGO	3	15.8%	2	10.5%	1	7.1%	2	11.8%
문화재계	0	0.0%	1	5.3%	1	7.1%	0	0.0%
문화재청	2	10.5%	0	0.0%	1	7.1%	0	0.0%
시민	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	6	35.3%
언론계	6	31.6%	5	26.3%	0	0.0%	3	17.6%
전문가	4	21.1%	3	15.8%	11	78.6%	6	35.3%
정치권	2	10.5%	6	31.6%	0	0.0%	0	0.0%
중앙정부	2	10.5%	2	10.5%	0	0.0%	0	0.0%
지방정부	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
합계	19	100.0%	19	100.0%	14	100.0%	17	100.0%
이해관계자수	6		6		4		4	

집행감독의 경우 문화재 보수과정에서 문화재청의 관리감독이 제대로 이루어지지 못하고 있는 문제는 언론계(6회 31.6%), 전문가(4회, 21.1%), NGO(3회, 15.8%), 문화재청, 정치권, 중앙정부 등 총 6개의 정책이해관계자 입장에서 제기되었다. 일례로 승례문 문화재 보수업체가 시행하는 복원과정에서 나타난 화학안료를 섞은 단청(한국일보, 2014a), 기와의 제작(경향신문, 2013b), 잘 안 말린 목재의 사용(중앙일보, 2013c) 등 전통재료 공정관련 문제들은 문화재 보수관계자들이 제대로 보수하고 있는지를 감독하는 문화재청의 점검방식이 안일했기 때문에 발생되었다는 비판이다. 문화재청 역시 엄정한 감리제도 하에 복원과정을 점검했어야 한다는 문제를 제기하였다(동아일보, 2014a). 나아가 정부의 문화재 보수공사 관리시스템에 대한 진단이 부족하다는 문제도 정치권(6회, 31.6%), 언론계(5회, 26.3%), 전문가(3회, 15.8%) 등의 순으로 6개의 이해관계자 입장에서 제기되었다. 정치권의 경우 승례문 사안에서 더 나아가 문화재청의 일반적 문화재 보수관리 점검은 사전 예방적 관리시스템의 정착, 과학적 정밀조사 등이 수반되어야 함에도 불구하고 체계 없이 줄속으로 진행되고 있다는 점을 비판하면서 정부의 문화재보수공사 시스템에 대한 철저한 진단의 필요성을 강조하였다(국민일보, 2013; 세계일보, 2014).

둘째, 사업자 선정 방식에서 나타난 문제는 총 4개의 이해관계자 입장에서 출현되었으며, 이

중에서 전문가(11회, 78.6%)가 높은 비중을 차지하고 있고, 뒤이어 NGO, 문화재 보수업계, 문화재청 등이 나타나고 있다. 이들이 제시하는 문제의 핵심은 주로 가격으로 업체를 선정하는 입찰제의 문제였다. 한번 훼손되면 가치를 되돌릴 수 없는 문화유산을 다루는 공사에서 일반 건설공사와 동일하게 가격으로 적격심사를 적용하는 것 자체가 문화재 특수성을 고려하지 않은 큰 문제이며(국민일보, 2014c), 일종의 ‘운찰제’로서 부실업체가 낙찰되거나, 사전에 담합이 일어날 수 있는 난점이 있다는 것이다(중앙일보, 2013b). 나아가 수리업체의 설립요건으로 수리 기술자를 요구할 뿐 이후에는 이에 대한 점검방식이 부재한 부분에 대한 지적도 있었다(한겨레, 2014).

셋째, 조직체계에서는 문화재청의 행정력 불신 문제가 4개의 이해관계자 입장에서 나타났다. 전문가와 시민(각 6회, 35.3%). 언론계(3회, 17.6%), NGO의 순이며 이 문제가 출현된 배경은 대부분 승려문 사고 직후 승려문에서 나온 자재들이 전시용이나 연구용 또는 복원과정에서의 참고자료로서 유용함에도 불구하고, 화재 발생 이틀 후 일부 잔해를 폐기물 처리장으로 반출한 문화재청의 행태를 보고 나타난 비판들이다(문화일보, 2008a).

3) 문화재 보수관리 정책환경

문화재 보수관리 정책환경에서는 아래와 같이 문화재 보수업계 구조적 문제, 문화재 보수관리의 정치성 문제, 문화재 가치인식의 문제 등이 다양한 이해관계자가 언급한 주요 핵심 정책문제인 것으로 나타났다.

<표 6> 문화재 보수관리 정책환경의 핵심문제

정책문제	문화재 보수업계 구조적 문제				문화재 보수관리의 정치성의 문제				문화재 가치인식	
	문화재 보수업계 비리 심각성		문화재청의 문화재계 비리문제 방치		복원과정에서의 정부의 지나친 정치적 접근		지나치게 짧은 승려문 보수기간		문화재청 담당자의 문화재 가치인식부족	
구분	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
NGO	3	5.6%	1	6.7%	0	0.0%	2	5.0%	1	5.3%
문화재계	6	11.1%	0	0.0%	4	16.0%	7	17.5%	0	0.0%
문화재청	1	1.9%	2	13.3%	0	0.0%	1	2.5%	0	0.0%
시민	0	0.0%	1	6.7%	0	0.0%	0	0.0%	6	31.6%
언론계	12	22.2%	8	53.3%	9	36.0%	5	12.5%	4	21.1%
전문가	18	33.3%	2	13.3%	7	28.0%	13	32.5%	7	36.8%
정치권	1	1.9%	0	0.0%	3	12.0%	3	7.5%	1	5.3%
중앙정부	13	24.1%	1	6.7%	2	8.0%	9	22.5%	0	0.0%
지방정부	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
합계	54	100.0%	15	100.0%	25	100.0%	40	100.0%	19	100.0%
이해관계자수	7		6		5		5		5	

첫째, 문화재 보수업계의 구조적 문제는 보수업계 비리의 심각성과 문화재청의 비리문제 방치가 각각 7개, 6개의 이해관계자 입장에서 출현됨으로써 정책문제 전반을 통틀어 가장 다양한 이해관계자들이 제기한 것으로 나타났다. 우선 보수업계 비리문제에 있어서 주요 이해관계자는 전문가(18회, 33.3%), 중앙정부(13회, 24.1%), 언론계(12회, 22.2%), 문화재 보수업계(6회, 11.1%) 등의 순이다. 내용분석에서는 지방정부의 입장이 나타나지 않았지만, 일선관료 의견조사에서도 13개의 지방정부 담당자들이 이 문제를 지적하였다. 이들이 바라보는 문제의 원인은 문화재보수 업무를 관장하는 전문인력 부족에 있다. 즉 이들은 보수과정을 제대로 감독할 인력과 해당 보수사업에 대한 전문성이 모두 부족하기 때문에 나타날 수 있는 문제로 이해하고 있는 것이다. 결국, 문화재 보수업계의 비리 문제는 문화재 관련 분야가 지나치게 전문영역이라서 외부확인이 곤란하고, 이로 인하여 그 동안 집중적인 점검도 이루어지지 않아 구조적, 고질적인 비리가 잠재했던 것으로 해석할 수 있다(경향신문, 2013a).

문화재청이 문화재 보수업계의 비리문제에 대해 방치해왔다는 정책문제 역시 동일 선상에서 이해할 수 있다. 이 문제들을 제기한 이해관계자들은 문화재청이 전통기법에 대한 연구 및 검증이 불충분한 상태를 알고 있으면서 공사를 강행했거나(경향신문, 2014), 여러 개의 업체를 소유한 한 업체가 동시에 담합하여 입찰하는 경우를 알고 있으면서 방치한 경우(국민일보, 2014b) 내지는 공공연히 문화재 보수업체가 자격증을 빌리는 행위용인(동아일보, 2014c) 등을 함으로써 문화재 보수업계의 비리를 방조했다고 비판했다⁵⁾.

둘째, 문화재 보수관리에 대한 정치적 영향력 부분은 복원 등을 설계하는 과정에서 정부가 지나치게 정치적 접근을 하였다는 비판과 전통기법으로 복원하기에는 승례문 보수기간이 지나치게 짧다는 문제가 제기되었다. 정부의 정치적 접근의 문제는 언론계(9회, 36.0%), 전문가(7회, 28.0%), 문화재 보수업계(16.0%) 등의 순이며 그 외 정치권과 중앙정부의 입장이 있었다. 이 문제를 지적한 이해관계자들은 승례문 복원공사를 왜곡, 변질시킨 것에 대해 문화재청을 비롯한 정권의 책임이 가장 크다는 입장을 보이면서, 공사기간이나 전통공법의 채택과정에서 제대로 된 복원보다는 정치적 타이밍과 여론을 더 의식해서 계획을 설계했다는 부분에 비판을 가하고 있다(한겨레, 2014).⁶⁾ 전통기법을 완전히 적용하기에는 승례문 보수사업기간이 지나치게 짧다는 정

5) 실례로써, 경찰청에 따르면 두 공사를 지휘한 대목장은 광화문 복원용 금강송 4그룹(감정가 6000만 원)와 승례문 복구용으로 국민이 기증한 목재 일부(감정가 4200만 원)를 빼돌렸고, 담당 부처인 문화재청에서 관리 감독을 맡고 있는 공무원들은 시공업체로부터 정기 상납을 받았고, 교수 등 복원 자문위원 5명은 모두 2730만 원을 받았다(동아일보, 2014b).

6) 김태년 민주당 의원은 “승례문은 지난 5월 4일 준공기념식을 치른 이후 공개됐는데, 실제 준공검사는 7월 중순이었던 것으로 파악됐다”며 “하자는 계속 발생하고 있는데, 대통령까지 참석한 기념식부터 연 것”이라고 설명했다. 그는 “얼마나 심각한 상황인지 파악조차 안 되어 있다는 사실이 더 충격적”이라며 “승례문 전반에 대한 총체적인 점검과 하자보수 대책이 시급하다”고 하였다(국민일보, 2013).

책문제 또한 같은 맥락에서 전문가(13회, 32.5%), 중앙정부(9회, 22.5%), 문화재 보수업계(7회, 17.5%) 등 5개의 이해관계자 입장이 나타나고 있다. 보수기간의 선정 문제가 정치적 영향 하에 이루어졌기 때문에 끈기와 인내를 갖고 복구를 진행해야 하는 복원사업이 정해진 시한 내에 해야 한다는 속도전에 매달릴 수밖에 없었다는 비판이다(한국일보, 2014b). 특히 다른 문제에 비해서 문화재 보수업계 입장 출현이 많았는데, 이들은 대부분 승례문 복원과정에 참여한 인사들로 문제의 본질은 부족한 시간과 예산에 있었다고 주장했다(내일신문, 2013).

마지막으로 문화재 가치인식에서는 문화재청 담당자들의 문화재 가치인식이 부족하다는 지적이 5개의 이해관계자 입장에서 출현되었다. 전문가(7회, 36.8%), 시민(6회, 31.6%), 언론계(4회, 21.1%)의 순으로 나타났으며 그 외 NGO, 정치권 등의 입장이 있었다. 이 문제는 앞서 나타난 문화재청의 관리감독 문제, 관리시스템, 행정력 문제 등 문화재 보수관리 행정체계 문제들의 연장선상에서 이해할 수 있다. 일례로 승례문 부실복원은 단청이 벗겨진 것보다는 주도면밀하게 문화재를 관리해야 한다는 가치관 그 자체가 흔들렸다는데 문제가 있다는 지적이 있었다(동아일보, 2014a).

3. 승례문 복원 정책문제 정리 및 비교 분석

이상의 분석결과를 요약하기 위하여, 먼저 정책문제로 출현한 빈도와 다양한 정책이해관계자의 언급정도 등 두 가지 기준을 중심으로 승례문 사례에서의 정책문제 우선순위를 파악하고자 한다.

<표 7> 승례문 사례 정책문제 정리 비교

정책문제	빈도(%)	이해관계자 종류의 수	일선관료 응답빈도(%)	정책문제의 우선순위
문화재 보수업계 비리	54(30.5%)	7	13(32.5%)	주요문제
보수 기간의 부족	65(36.7%)	5	15(37.5%)	주요문제
문화재에 대한 인식부족	36(20.3%)	5	0(0.0%)	부차적 문제
전통기법/문화재 지식부족	20(11.3%)	5	3(7.5%)	부차적 문제
문화재청 관리감독 부족	19(10.7%)	6	4(10.0%)	부차적 문제
주요 이해관계자간 의사소통 부재	8(4.5%)	4	5(12.5%)	부차적 문제
계	202(100%)	-	40(100%)*	

* 일선관료들이 제시한 문제(80개) 중 해당되는 문제만을 추출한 것임

<표 7>에 정리된 바와 같이 가장 중요한 두 가지 정책문제는 문화재 보수업계의 비리와 공사 기간 부족(문화재 특성에 의한 것과 정치적 영향에 의한 것)으로 나타났고, 이외에도 문화재에

대한 전반적인 인식부족, 전통기법에 대한 지식 부족, 문화재청의 관리감독 부실, 주요 이해관계자 간 의사소통 부재 등이 송례문 복원에 문제를 발생시킨 요인으로 나타났다. 그러나 이 분석결과는 송례문 사례에만 초점을 맞추어 자료를 수집하고 분석을 한 것으로 다른 문화재 보수 과정에서 발생하는 문제(일반적 정책문제)와 얼마나 비슷하거나 다른지를 알 수 없다. 이에 따라 본 연구는 문화재 보수관리에 있어 전반적이며 전문적인 지식을 가지고 있는 문화재 보수관리 관련 일선관료들에게 설문을 통해 수집된 정책문제와 송례문 사례에서 수집·분석된 정책문제를 비교하였다.

먼저 공통점으로서, 일선관료들 역시 본 연구에서 제시된 두 가지 주요 정책문제가 일반적 문화재 보수관리에서도 주요한 문제라고 응답하였다. 즉 보수기간 부족의 경우 총 40건 중 15건(37.5%), 문화재 보수업계의 문제점의 경우 13건(32.5%)으로 가장 높은 비중을 보이는 두 가지 정책문제로 나타났다. 그러나 보수기간 부족의 경우 송례문 사례에서는 정치적 영향력에 의한 보수기간 부족, 즉 가능한 전통기법마저도 사용하지 못할 정도로 정치적 압력이 있었다는 이유가 공사기간 부족의 주요이유였던 반면, 일선관료들의 경우 고증기간이 오래 걸리거나 전통기법에 대한 지식 부족, 사전에 정확한 기간을 알기 힘들다는 점 등 문화재 보수에서 발생하는 특수성을 이유로 들었다는 점에서 차이가 있다. 즉 송례문 사례는 일반 문화재 보수관리와 비교하여 비슷한 문제가 발생하였지만, 정치적 영향력으로 인한 공사기간 부족은 송례문 사례에서 주요하게 나타나는 특수한 문제라 할 수 있다.

그 외의 정책문제들 역시 일선관료들이 문화재 보수관리에서 발생하는 문제라고 상당히 언급하였다. 그러나 특이하게도 문화재에 대한 인식부족 문제는 일선관료들이 언급하지 않은 정책문제였다. 이는 송례문이라는 상징성에 의하여 국민적 관심이 일어나면서 자성의 측면에서 문화재에 대한 전반적 인식부족이라는 숨어있던 정책문제가 수면위로 부상하게 된 것이라고 볼 수 있다.

요약하면, 송례문 사건에서 나타난 두 가지 주요 문제는 일반적으로 문화재 보수관리에서 나타나는 주요 문제라는 점이 밝혀졌고, 이외의 문제에 있어서도 다른 문화재들을 둘러싼 보수관리에서 나타나는 정책문제와 크게 다르지 않았음을 알 수 있었다. 그러나 송례문에서만 더 부각되어 나타난 정책문제로서 정치적 영향력에 의한 공기단축이라는 특이한 문제가 파악되었고, 국보 1호라는 상징성 때문에 국민, 문화재계 등의 문화재에 대한 인식부족이 정책문제로 환기되었다는 것 역시 중요한 점이라고 할 수 있다.

마지막으로 이상에서 밝혀진 문화재 보수 관련 정책문제들 중 빈도 및 다양한 이해관계자가 언급하였다는 이유만으로 그 문제가 가장 근본적인 정책문제인가에 대한 고민이 있어야 한다. 이하에서는 지금까지 밝혀진 문제들 간 관계를 중심으로 정책문제들 간 맥락적 관계에 대한 논

의를 함으로써, 가장 선행적인 문제, 즉 근본적인 문제는 무엇이며, 정책문제들이 어떻게 연관되어 나타나는지에 대하여 분석을 실시한다.

4. 승례문 복원 정책문제들 간 관계분석

지금까지 살펴본 결과를 종합하면 승례문 부실 복원에 있어 가장 직접적 원인으로 나타난 두 가지 정책문제는 문화재 보수업계의 비리와 문화재 보수기간 부족이다. 그러나 승례문 사건은 표면적으로 드러난 이 두 가지 문제 외에도 문화재에 대한 전반적 인식부족, 전통기법지식 부족, 문화재청의 관리감독 부실, 주요 이해관계자 간 의사소통 부재 등 복합적 원인들이 함께 작용하여 나타난 결과로서, 우리나라 문화재 보수관리체계에서 나타나는 다양한 문제를 보여주는 사례라 할 수 있다. 특히 일반적 문화재 보수관리에서도 주요하게 나타나는 보수기간 부족의 이유가 승례문 사례에서는 정치적 영향에 의하여 발생하였다는 점이 특이한 정책문제로 나타났다. 여기서 고려할 점은 다른 정책문제와 마찬가지로 승례문 복원이 부실하게 되는 원인이 하나의 문제에 의해 일어나지 않고, 문제들 간의 상호작용을 통하여 나타난다는 점이다(Wildavsky, 1987). 분석결과에서 나타난 정책문제들을 중심으로 이러한 문제들 간 상호관계에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 정책환경 측면에서 문화재에 대한 전반적인 인식부족이 있다. 이는 문화재보수정비 정책하위체계에 영향을 미치는 외적 변수라고 할 수 있으며, 문화재보수에서 나타나는 근본적·직접적 문제점인 문화재 보수의 특수성에 기인한 문제-전통기법에 대한 기술, 지식 부족과 해당 문화재 자체에 대한 지식부족에 부정적 영향을 줄 수 있다. 나아가 이 문제들은 승례문 사례에서 크게 두드러졌던 두 가지 주요 문제(문화재계 비리 및 공기부족)가 발생하게 되는 주요 요인으로 작용할 수 있다.

전통기법에 대한 기술과 지식 부족은 보수사업기간을 산정하는데 있어서 기술 복원 및 충분한 고증기간 등 사전에 예측 불가능한 변수를 수반하게 한다. 그나마 전통기법을 유지하고 반복적으로 시행했던 충분한 경험이 축적된 경우에는 상대적으로 보수공사 기간예측이 수월할 수 있다. 그러나 승례문 복원과정에서는 단절된 전통기법 복원에 소요되는 보수기간 산정의 어려움 외에도 그 동안 유지되어 온 전통기법을 적용할 수 있는 충분한 사업기간 산정도 제대로 되지 못했다는 점에 문제가 있다.

또한 승례문처럼 그 동안 문화재 보수사업이 온 국민의 뜨거운 관심을 받았던 적이 없었다는 점, 방화 사건이 2008년 초 새 정부 출범과 더불어 발생했기 때문에 정치적으로도 초미의 관심사였다는 점 등의 정치적 맥락도 작용했다. 즉 정부는 시간에 구애받지 않고 원형복원을 할 수

있는 충분한 기간을 산정하기 보다는 신속하게 복원사업을 마무리하여 국민의 저하된 사기를 복돋우고, 그 간 제기되어 왔던 문화재 보수관리에 대한 비판으로부터 벗어나기 위한 전환적 시기가 필요했다. 대표적인 예로 송례문 화재 피해조사도 제대로 안했는데 복원 시일을 확정적으로 미리 발표한 것을 들 수 있다.⁷⁾ 송례문 복원은 분명 전통 방식으로 하겠다고 했으므로 철저한 고증을 위해 시한을 정하지 않은 충분한 시간을 쫓아야 했음에도 불구하고(중앙일보, 2013b), 보수기간을 사전 확정함으로써 전통기법 적용의 어려움으로 나타나는 보수기간의 불확실성 외에도 경험상 예측할 수 있는 부분의 보수기간까지 무리하게 설정되었고 이는 곧 제대로 된 송례문 복원에 장애사유가 되었다.

한편 전통기법에 대한 지식 부족에도 불구하고 국보 1호의 훼손은 전통기법의 집착을 낳게 되고, 이로 인해 전통기법에 대한 오해를 불러일으켰다(최종덕, 2014). 전통기법을 어느 선까지 준수해야 하는가, 제대로 된 전통기법을 알고 있는가 등 전통기법 재해석을 고려하지 않은 무조건적 전통방식 복구 지향은 소수의 장인에게 의존하는 독과점적 구조를 띤 문화재 보수업계의 비리에 영향을 줄 수 있다. 건설, 도로 등과 같은 일반적 시설보수사업에서 나타나는 하도급, 사업자 간 담합 및 부정입찰, 기술자 자격증 불법대여, 부실한 사업자 요건 구비 등의 문제는 문화재 보수업계에서도 발생하지만, 문화재 특수성 측면에서 나타나는 보수업계의 비리 문제는 전통재료 및 전통복구 방식 기법에 대한 집착에서 기인한다.

전통재료의 경우, 해당 문화재가 제작된 당시의 원형대로 복원되기 위해서 어떠한 재료가 적절한가의 문제로 목재, 기와, 가마, 단청 등과 관련된다. 예를 들면 송례문 복원공사 시 사용될 목재를 고를 때 해당 목재의 굵기, 길이 이외에도 당시 재료와의 유사성을 가능할 수 있는 다양한 기준치 등의 고려가 필요하다(조선일보, 2013). 전통기술은 전통방식을 통해 최대한 당시 모습대로 복구하기 위해 요구되는 지식 및 기술력이라 할 수 있다. 전통안료 개발을 위한 안료배합의 문제, 목재의 건조기간 및 방법, 전통적인 단청기법 등이 해당한다. 해당 문화재를 원형에 가깝게 복원하기 위한 전통재료 및 기법, 공정에 대한 기술과 지식이 계승되어 왔다면 문제가 되지 않지만, 장기간 단절되어 왔다면 이를 복원하기 위해 충분한 시간에 걸쳐 검증작업을 실시하거나, 그것이 불가능할 경우 현대적 해석에 맞게 지식과 기술을 응용하는 유연성이 필요하다. 그럼에도 불구하고 정부는 이러한 논의를 도외시 한 채 전통기법에 집착한 복원을 추진함으로써 문화재 보수업계 비리 등 부실복원을 부추기는 결과를 양산하였다.

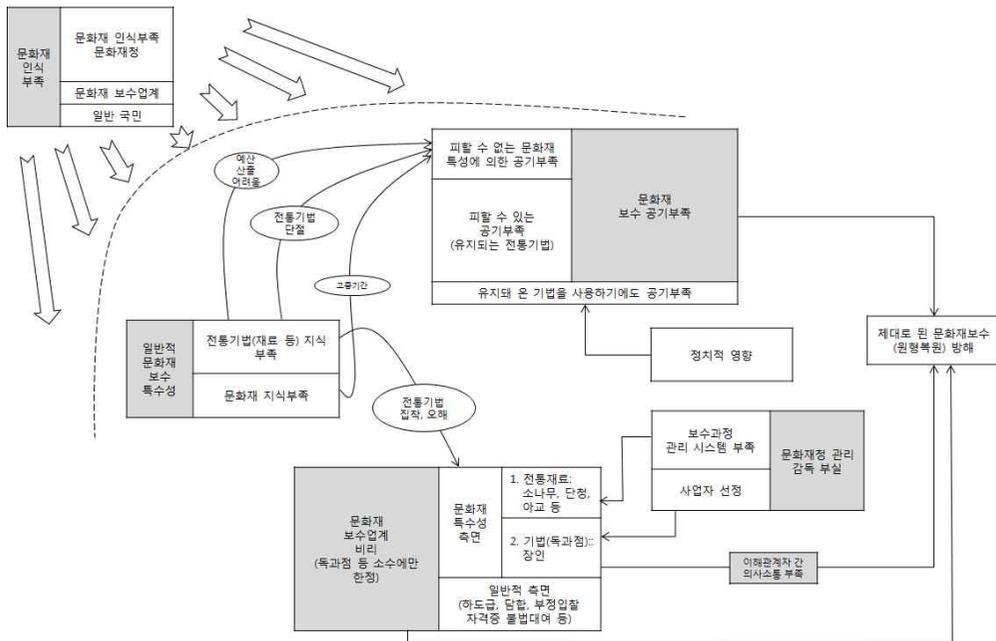
문화재 보수업계의 비리는 문화재청의 관리감독이 제대로 이루어지지 못하는 문제와 함께 더

7) 이러한 정부의 대응에 대해 이견무 용인대 문화재과 교수는 “국민의 비난 여론을 빨리 벗어나고 싶다는 표현일 뿐이다”며 “재료 확보 문제나 복원방법(전체 또는 일부 복원) 등에 따라 복원 기간이 최종적으로 결정되어야 한다”고 주장했다(문화일보, 2008b).

심화되어 갔다. 전통재료의 경우, 사용하기로 한 목재 등의 재료가 제대로 사용되는지에 대한 관리가 필요했음에도 불구하고 보수과정 관리시스템의 부족으로 적절한 재료가 충분한 공정을 거쳐 사용되는지에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않았다. 전통기법은 소수의 장인들만이 노하우를 알고 있는 문화재 보수업계의 특성상 문화재 복원작업을 위한 사업자 선정과정에서 부실복원의 위험을 최소화하기 위한 방편으로 분야별 유명한 장인들에게 보수사업이 위탁될 수밖에 없는 상황이었다. 양질의 보수사업이 이루어질 수 있다는 명확한 기준이 없이 주요 문화재를 계속 보수해 오던 장인을 대상으로 사업을 위탁했기 때문에 문화재 보수업계의 다양한 전문인력이 참여할 수 있는 기회 자체가 원천적으로 차단되었던 구조였다.

이러한 문화재 특수성 측면에서 나타나는 보수업계의 구조적 문제는 특정 사업자에게 주요 문화재 보수사업이 독점되는 상황으로 전개되었고, 문화재청의 관리감독 시스템이 제대로 작동되지 않았기 때문에 이들의 비리 문제는 더 심화되어 갔다. 더욱 큰 문제는 검증되었다고 생각하는 장인들이 과연 전통기법을 어느 정도 숙지하고 있는가에 대해서 그 누구도 제대로 검증을 할 수 없었다는 점이다. 이상의 문제들 간의 관계를 도식화하여 나타내면 아래의 그림과 같이 표현될 수 있다.

<그림 1> 승례문 복원 정책문제 관계



* 해당 정책문제의 빈도수를 반영하여 각 도형의 크기에 차이를 두었음
 ** 화살표는 맥락관계 방향을 나타냄

결국 승례문 사례는 전통기술을 되살리려던 의도는 좋지만, 능력의 한계를 솔직히 털어놓지 못한 것은 문제라 할 수 있다. 전통기법을 적용한 복원 가능 부분과 적용이 불가능한 부분이 정보 제공을 통해 공유되었어야 했음에도 불구하고, 승례문 복원기간 내내 학계, 문화재 보수업계 등 다양한 전문가들을 대상으로 이 문제를 공론화 시킨 적도 없었다.

또한 승례문 복원은 전통기법에 대한 연구와 검증이 충분히 되지 않은 상태에서 빠른 시일 내에 복원공사를 마무리해야 한다는 정치적 압박 속에 기존에 주요 보수업무를 계속해왔던 문화재 보수 장인들과 문화재청 공무원, 감리사들이 공사를 강행한 것이다. 이러한 정책환경 바탕에는 문화재청, 문화재 보수업계 나아가 일반시민 등 사회 전반적으로 문화재 가치 및 문화재 보수의 특수성에 대한 인식(관심)부족이 있으며 이 역시 부실복원을 직간접적으로 부추기는 영향을 주었다.

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 문화재 보수관리정책에 정책문제를 파악하기 위하여 승례문 복원과정을 중심으로 부실복원에서 나타난 문제들을 제시하고, 이해관계자별 입장에서 문제인식을 비교분석하였다. 나아가 문화재 보수관리 일선관료들의 의견수렴을 통해서 이들 문제들이 승례문 사례의 특수성에서 나타나는 문제인지 아니면 일반적인 문화재 보수관리에서 나타나는 문제인지 여부를 파악하였다. 마지막으로 승례문 부실복원 사례의 이해를 도모하기 위해 주된 문제들 간 맥락적 관계를 제시하였다.

분석결과를 정리하면 먼저 문화재 특성에 따른 보수관리 부분에서는 전통기법, 재료 등의 기술과 지식이 부족하다는 문제가 가장 높게 나타났고, 문화재 보수관리 행정체계에서는 문화재보수과정에 대한 문화재청의 관리감독과 문화재보수공사 관리시스템에 대한 문제가 가장 높게 나타났다. 마지막으로 문화재 보수관리 정책환경에서는 문화재 보수업계의 비리문제, 문화재 보수관리의 정치성 문제와 관련하여 승례문 보수기간 부족이 중요한 문제로 대두되었다.

이러한 문제들을 바탕으로 문화재 보수정책의 일선관료들의 문제인식과 비교한 결과, 문화재 보수업계의 비리와 보수기간 부족의 문제는 동일하게 정책문제에서 높은 우선순위를 나타내는 것으로 분석되었다. 다만 보수기간의 경우 정치적 영향을 많이 받은 승례문 복원사례와 달리 일선관료 공무원들은 문화재 보수의 특수성 측면에서 보수기간의 문제를 지적하는 차이가 있었으며 이 점에서 정치적 영향력은 승례문 사례에서 나타나는 특수한 문제라 할 수 있다. 또한 문화재에 대한 인식부족 문제는 일선관료 입장에서는 출현하지 않은 의견으로 승례문 사례를 계기로

숨어있던 문제가 부상하게 된 것임을 알 수 있었다.

마지막으로 승례문 부실복원의 원인이 된 문제들 간 맥락적 관계의 측면에서 보면, 거시적으로는 정책환경 측면에서 문화재에 대한 전반적인 인식 부족, 그리고 미시적으로는 문화재 보수에서 나타난 특수성, 즉, 전통기법에 대한 기술과 지식부족이 주요 원인이 되어, 이를 바탕으로 보수기간 설정의 정치성, 문화재 보수업체 비리, 문화재청 관리감독 부실 등의 문제가 어우러져 부실복원 문제가 나타났음을 이해할 수 있었다.

본 연구를 통한 문화재 보수정책에서의 함의를 제시하면, 먼저 문화재 전문지식을 충분히 축적할 수 있는 체계적인 인재양성과 기술관리 등이 이루어질 수 있도록 지속적인 사회적 관심 및 국가의 지원이 필요하다. 분석결과, 전문지식의 부족은 제대로 된 원형보존을 하는데 있어 가장 큰 장애사유이며, 이로부터 다양한 문제가 파생될 수 있음을 알 수 있었다.

또한 문화재 보수사업은 어디까지나 원형보존이 가장 최우선의 정책목표인 만큼 보수기간이라는 수단과 주객이 전도되지 않도록 정책설계를 할 필요가 있다. 사업기간을 산정하고 복원작업을 하는 것이 아니라 복원작업의 상황에 따라 사업기간을 그에 맞게 변화시킬 수 있는 유연한 자세가 필요하다.

문화재 보수업체의 비리 문제는 문화재청의 관리시스템 진단을 통해 체계적인 관리감독이 가능하도록 제도적 개선을 해 나감으로써 해결되어야 한다. 문화재청의 인력상 모든 문화재 보수관리를 철저히 하는 것이 불가능한 현실을 감안하여 장기적으로 권역별 지청 설립을 통한 관리체계의 일원화를 추구할 수 있으며, 단기적으로는 현 체계 하에서 보다 효과적인 정책목적을 달성하기 위해 어떠한 부분을 개선해 나가야 하는지에 대한 진지한 고민과 노력의 병행이 필요하다고 할 수 있다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 장기적 관점에서 문화재에 대한 인식을 제고하는 것이다. 승례문 사례에서 알 수 있듯이 그 동안 표면위로 나타나지 않았던 중요한 문제로서 사회 전반적으로 문화재 중요성에 대한 가치인식의 부족이라는 문제의 등장은 그 동안 우리사회가 간과하였던 문화재 보수정책에서 가장 핵심문제라 할 수 있다. 문화재 보수정책환경의 건강한 토양을 만드는 일은 단시간 내에 이루어질 수 없다. 정보제공, 재정지원, 조직체계 마련 등의 정책수단을 병행하는 지속적인 노력을 통해 점진적으로 개선되어야 하며 이를 통해 원형보존이라는 문화재 보수의 정책목표가 효과적으로 달성될 수 있다.

참 고 문 헌

- 김창규(2010). 문화재정책 및 법제의 미래지향적 발전방향. 「법과 정책연구」, 10(2): 631-655.
- 박정희(2008). 문화재보호의 법리에 관한 연구. 「법학연구」, 31: 77-96.
- 박치성·남기범(2012). 경제분석을 통한 정책문제 정의에 관한 연구-언론보도에 나타난 IT 정책문제 탐색을 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(4): 199-228.
- 서울특별시 소방재난본부(2008). 「승례문 방화사건 종합보고서」. 서울특별시 소방재난본부.
- 윤홍로(2008). 승례문 화재의 전말과 복구대책. 「건축역사연구: 한국건축역사학회논문집」, 17(3): 121-130.
- 이종수(2011). 무형문화유산 Storytelling Marketing 연구: 종로 ‘피맛골’ 이야기를 중심으로. 「월간 문화재」, 44(1): 222-243.
- 정창호·박치성·한승준(2014). 문화재 특수성 측면에서 바라본 문화재보수정비 국고보조사업 실태와 개선방안. 「현대사회와 행정」, 24(2): 223-253.
- 최종덕(2014). 「승례문 세우기」. 파주: 돌베개.
- Bardach, E. (2005). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. (2nd ed.). Washington, DC: CQ Press.
- Dunn, W.N. (2012). *Public Policy Analysis: An Introduction* (5th ed.). Pearson Education, Inc.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. NY: Oxford University Press.
- Peters, B.G. & Hoornbeek, J.A. (2005). The Problem of Policy Problems. In P. Eliadis, M.M. Hill, & M. Howlett. (eds). *Designing Government*, 77-105. London: McGill-Queen's University Press.
- Schneider, A.L. & Ingram, H.M. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Weimer, D.L. & Vining, A.R. (2005). *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 4th Edition. New Jersey: Prentice Hall.
- Wildavsky, A.B. (1987). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Transaction Publishers.

<신문기사>

- 경향신문(2014). 경찰, 승례문 부실화확안료 사용한 혐의로 단청장, 공무원 등 13명 입건. 10. 27.
- 경향신문(2013a). 경찰 승례문 부실시공 등 문화재 관련 비리 뿌리 뽑는다. 11. 25.
- 경향신문(2013b). 승례문 어디까지... 벗겨진 단청·갈라진 기둥 이어 “기와 동파 가능성”. 11. 7.
- 국민일보(2014a). [사설] 문화재 방치하면서 문화융성 논할 수 있나. 8. 9.
- 국민일보(2014b). 문화재 공사 입찰 과정서 담합·금품수수 횡행. 2. 18.
- 국민일보(2014c). 문화재 복원 공사, 싼 가격 업체에 맡겨 이지경... 수리 제도 개선 공청회. 2. 13.
- 국민일보(2013). ‘새로지은 티 안내려고?’ 승례문 기와·현판글씨 변색, 성벽에선 녹물도 나... 10. 17.
- 내일신문(2013). [신문로] 어디 승례문에 그칠 일일까?. 11. 7.
- 동아일보(2014a). 두 번 운 국보1호... 문화재 행정-관리 거듭나는 계기 삼아야. 5. 1.
- 동아일보(2014b). [사설] ‘복마전’ 문화재 복원 공사, 다른 곳은 이상 없다. 3. 28.
- 동아일보(2014c). [사설] 국민 우롱한 ‘승례문 대장간’ 사기극. 2. 6.
- 동아일보(2014d). [@뉴스룸/허진석] 승례문과 김치. 1. 14.
- 문화일보(2008a). 후속조치도 ‘부실’. 2. 15.
- 문화일보(2008b). <갓데미된 승례문> “승례문 복원 서두르지 말고 완벽하게”. 2. 14.
- 서울신문(2014a). [문화재관리 현주소] (상)카르텔 덮에 걸린 문화재 수리. 4. 1.
- 서울신문(2014b). 승례문 논란 해명 위해 책 낸 것 아냐. 2. 6.
- 세계일보(2014). 유은혜 의원 “문화재 특별종합점검 줄속 실시”. 10. 10.
- 조선일보(2013). [문화재 복원, 전통을 넘어 과학으로] [4] “오늘날 전통기법이라는 것도 100년...”. 12. 20.
- 중앙일보(2013a). 현대기술 뛰어난데 무조건 옛날식 고집은 무리. 12. 4.
- 중앙일보(2013b). 국보 1호 복원, 일반 건물 짓듯 ‘운찰’. 12. 3.
- 중앙일보(2013c). 승례문 복원에 엉터리 목재...기둥·추녀 갈라지고 틀어져. 11. 17.
- 한국일보(2014a). 승례문 단청 망친 장인 불구속 입건. 10. 28.
- 한국일보(2014b). 승례문 단청·기와·지반 재시공한다. 5. 15.
- 한겨레(2014). 승례문 복원 단청장, 자격증 빌려주고 뒤통. 2. 4.
- JTBC(2014). [인터뷰] 황평우 “문화재 보수 비리, 관행처럼 여겨”. 3. 27.
- 국가기록원 홈페이지 <http://www.archives.go.kr/>
- 문화재청 홈페이지 <http://www.cha.go.kr/>

<부록: 정책문제 정리>

연번	정책문제	빈도	이해 관계자 종류의 수
1	전통복구방식에만 집착하고 있다. 전통기술의 재해석과 이를 응용하려는 노력이 부족하다	17	4
2	전통기법 자체가 단절되어 복원하는데 시간이 걸린다	12	4
3	문화재 전통기법, 재료 등의 기술과 지식이 부족하다	20	5
4	현장의 전문인력이 제대로 활용되지 못하고 있다	8	4
5	문화재보수 기술자 관리시스템이 부족하다	3	2
6	현재 문화재수리기술자 자격시험제도는 문제가 있다	8	2
7	전문인력 양성 노력이 부족하다	8	4
8	문화재 조사연구 활동이 부족하다	1	1
9	계절적 요인에 의해 문화재보수가 지연된다	3	2
10	문화재보수분야는 자유경쟁시장에 맡겨서는 안된다	1	1
11	문화재보수과정에서 문화재청의 관리감독이 제대로 이루어지지 못하고 있다	19	6
12	정부의 문화재보수공사 시스템에 대한 진단이 부족하다	19	6
13	문화재 보수가 잘못된 원형보존으로 이루어지고 있다	6	1
14	문화재청의 수리업체 선정방식(입찰제/사업자요건)에 문제가 있다	14	4
15	문화재 보수관리에 대한 정부의 소통 노력이 부족하다	8	4
16	문화재청의 행정력에 대한 불신이 크다	17	4
17	문화재청장의 조직 개혁을 위한 인사권에 한계가 있다	2	1
18	부서간 소통, 업무공유 측면에서 조직체계에 문제가 있다	2	1
19	문화재위원회 심의가 형식적으로 흐를 가능성이 높다	1	1
20	문화재의 체계적인 보수관리체계가 부족하다(지방정부)	5	3
21	문화재청의 예산이 부족하다	3	3
22	수리공사 예정가격산출에 문제가 있다. 전통기법, 재료, 공정 등에 따른 문화재수리의 특수성이 반영되지 못하고 있다	8	3
23	문화재관리 국고보조금제도에 문제가 있다	1	1
24	문화재 보수정비 예산이 제대로 사용되지 못하고 있다	8	5
25	문화재청의 관리조직 및 인력이 부족하다	7	3
26	지방정부의 문화재관리 인력이 부족하다	3	3
27	중앙부처 간 협력체계 구축이 부족하다	1	1
28	문화재 관리체계가 문화재청을 중심으로 일원화되어 있지 못하다	11	5
29	문화재청과 지방정부 간 협력체계 구축이 부족하다	3	2
30	승례문 부실복원은 복합적인 문제의 결과이다	3	1
31	문화재 보수를 위한 목재가 부족하다	2	1
32	문화재보수관리 데이터베이스(DB)화 작업이 부진하다	2	2

33	문화재보수관리를 위한 관련 법제도에 문제가 있다	2	2
34	문화재 보험 제도가 미약하다	1	1
35	문화재 보수 보증기간이 짧다	1	1
36	승례문 부실복원 논란의 문제가 본질을 벗어나고 있다	1	1
37	충분한 보수기간을 산정하는 제도가 미흡하다	1	1
38	문화재 복원 관리에 비리문제가 심각하다	54	7
39	문화재청은 문화재계의 비리문제에 대해 알고도 방치해왔다	15	6
40	자격증 불법대여는 일이 없어도 자격증 소유자를 의무 채용하고 있어야 하는 제도의 문제이다	12	2
41	정부는 문화재보수업계 영세성 등 구조적 문제점을 간과하고 있다	6	2
42	정부는 승례문 공사기간 등의 계획과정에서 정치적으로만 접근했다	25	5
43	전통기법을 완전히 적용하기에는 승례문 보수사업기간은 지나치게 짧다	40	5
44	문화재청의 관리업무가 지나치게 정치적 영향을 받고 있다	5	2
45	문화재청 담당자들의 문화재의 가치인식이 부족하다	19	5
46	문화재 보수업계 담당자들의 문화재의 가치인식이 부족하다	8	3
47	사회적으로 문화재의 가치인식이 부족하다	9	4
48	문화재 보수관리에 대한 정부의 의지가 부족하다	2	1
	계	427	

정창호(鄭彰鎬): 중앙대학교에서 행정학 박사학위(정책이전프레임워크 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).

박치성(朴致成): 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).