

승례문화재사건을 통해 본 정책학습과 변동에 관한 연구

- Birkland의 정책학습 모형을 중심으로 -

이종열, 손원배

승례문 화재가 사회적 이슈로서 관심집중사건으로 확장되었고 이에 따라 대중의 관심이 증가하였다. 이 사건이 주요 핵심 의제로 채택되는데는 뉴스미디어가 중요한 역할을 하였고, 정책의제 형성단계에서는 많은 전문가들이 동원되어 격렬한 아이디어 논쟁이 일어났으며 이에 따라 많은 정책대안들이 제시되었다. 이는 기존 정책의 수정보완을 위한 정책학습의 결과로서 정책변동으로 이어졌다. 정책학습의 결과로 인한 정책변동의 구체적인 증거로써, 입법의 통과와 새로운 규정이 시행되었음을 확인 할 수 있었다. 그러나 핵심정책의제 논쟁과정에서 정부내부 또는 외부전문가, 동원집단 상호간 변동을 주도하는 정책옹호연합이 형성되지는 못하였다. 따라서 「지방문화재청」 신설 등 일부 제안된 아이디어는 시간이 경과함에 따라 뉴스미디어의 보도빈도 감소, 정치권 및 공론의장에서 언급되는 횟수가 줄어들면서 급격히 쇠퇴하는 경향을 보였다. 또한 사회적 이슈로 확장되는 대규모 관심집중사건이 발생하면서, 과거 사건에서 논의되어 축적되었던 정책의제와 밀접한 학습정보가 순환되고 있음이 나타났다.

주제어: 승례문화재, 관심집중사건, 정책학습, 정책변동, 정책의제화

1. 서론

그 동안 정책연구에서 정책변동과 정책학습에 관한 관심이 증가하였다. 특히 재난정책영역에서 대규모 관심집중사건이 발생하면 정책학습에 의한 변동을 촉진하기 위한 일련의 노력이 빠르게 전개될 가능성이 높을 뿐만 아니라(Birkland, 2006: 158), 새로운 정책 또는 입법제안을 채택할 “기회의 창”을 열리게 한다(Kingdon, 1995: 111-112). 즉 대규모 재난사건 이후 일련의 정책학습과 정책변동의 과정에서 사회적 이슈로 부각된 정책문제를 해결하기 위해 동원된 집단은 해결책을 찾으려고 노력하며, 의회와 정부에서는 사건과 관련된 정책대안들을 제안하게 된다. 이처럼 동태적인 정책과정이 진행되면서 강력한 수단을 담보하는 입법화를 포함한 정책학습과 정책변동이 발생한다고 주장한다.

우리나라 재난정책영역에서도 이러한 학습 및 변동과정이 일어나고 있다. 대규모 재난사건의 발생으로 제도나 조직, 정책의 심각한 문제가 사회적 이슈(issue)로 증폭되면 학습효과에 의한 새로운 정책이 채택되어지는 사례¹⁾가 많이 있다. 즉 재난사건에서 일종의 정책학습을 하였으며, 재난이슈로 확

장되면서 도출된 정책오류를 수정·보완하려는 정책변동으로 이어지는 패턴을 보이고 있다. 이는 대규모 재난에 의한 정책학습과 정책변동은 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. 이처럼 재난정책영역에서 학습과 변동은 연관성이 있음에도, 지금까지 재난정책에 대한 연구는 정책학습의 본질적인 논의보다는 재난관리체제의 재구조화에 대한 논의가 주된 연구대상이었으며(박석희·노화준·안대승, 2004: 104), 최근에서야 정책영역에서의 학습과 변동을 다루는 연구가 시도되고 있다.

따라서 본 연구의 목적은 우리나라의 재난정책 수행과정에서 대규모 재난이 공중(公衆)과 정책영역에서 핵심 이슈화가 된 이후, 사회적·정치적 쟁점화가 되면서 정책의제화 과정을 거쳐, 정책학습과 정책변동으로 이어지는 과정을 사례 분석을 통해 동태적으로 탐색하는데 있다. 즉 사회적 이슈로 확장된 관심집중사건이 어떠한 과정을 거치면서 정책학습과 정책변동으로 연결되는지를 실증적으로 분석하는데 연구의 목적이 있다. 이를 위하여 2008년 2월 10일 발생한 서울송ле문 화재사건을 분석사례로 정책학습과 정책변동 과정을 살펴보고자 한다. 이 사건은 우리나라의 국보1호 소실이라는 상징성에 의해 관심집중사건화가 되면서 부실한 국가문화재관리정책이 공론화 되었고, 문화재 보존 및 관리에 필요한 재원 확보를 위한 「문화재보호기금법」을 제정하는 등 국가문화재정책의 새로운 패러다임이 형성되는 계기가 되었다.

본 연구에서는 Birkland(2006: 18)의 “사건중심 정책 변동모형”을 원용하여 재난으로부터 학습하고 변화하는 일련의 재난정책변동과정이 관심집중사건 이후에 촉진 된다는 것을 전제로 하고, 사례분석을 통하여 그 동태적 상호과정을 규명하고자 한다. 주된 연구 질문을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 대규모 관심집중사건이 사회적 이슈로 증폭되는 과정에서 뉴스미디어는 어떠한 역할을 하였는가? 둘째, 뉴스미디어에 의해 증폭된 사회적 이슈가 정치적 의제로 전환되는 과정에서 의회는 어떠한 역할을 하였는가? 셋째, 정책학습 과정에 어떻게 다양한 집단이 동원되어 정책옹호연합을 형성하였는지, 그 결과는 어떠하였는가? 넷째, 정책학습과정에서 정책적 학습 또는 정치적 학습이 단일 학습으로 나타났는가?, 아니면 혼재된 학습유형으로 나타났는가? 다섯째, 정책학습의 장에 동원된 집단이 논쟁으로 제안한 정책 아이디어가 어떻게 정책변동으로 나타났는가? 여섯째, 정책학습의 과정에서 과거에 축적되었던 학습 정보가 순환되어 정책학습과 정책변동에 영향을 미쳤는가?

II. 선행연구 논의 및 분석모형

- 1) 대표적 사례로는 인적재난인 2003년 대구지하철화재사고 시 재난 및 안전관리법제정으로 다원화된 재난 및 안전관리정책·기구·조직을 통합하여 일원화 하였고, 정부조직법을 개정하여 재난관리전담기구인 소방방재청을 개칭하였다(소방방재청, 2004). 또한 1995년 삼풍백화점붕괴사고와 1994년 성수대교붕괴사고 시 시설물안전관리에 관한 특별법과 재난관리법제정, 재난관리부서 신설 및 지휘체계 일원화를 추진하였으며, 자연재난인 2002년 태풍 루사의 경우 풍수해대책법을 자연재해대책법으로 전면 개정하고 수해방지대책을 수립하였다(이일, 2007: 6; 신용석, 2010: 143-158).

1. 정책학습의 개념과 유형

Sabatier(1987: 672)는 정책지향적 학습을 경험에 기초하여 의도적으로 행위와 사고를 지속적으로 변화하거나 개인의 믿음이나 지각을 수정하거나 획득하는 것으로, Rose(1993: 50)는 학습을 현재의 불만족스러운 상태를 해결하기 위한 새로운 대안의 적극적인 탐색활동과정으로, May(1992: 332)는 정책 학습을 정책공동체 내의 이해관계자들이 정책을 설계하고 집행하는 과정에서 발생하는 지식의 축적과 응용과정으로 규정하였다. 즉 정책을 설계하는 과정과 정책을 집행하는 과정을 통해 정책성공과 정책 실패를 경험하고 이러한 경험에 기인하여 더 나은 정책을 결정할 수 있는 방법을 얻을 수 있게 되는 일련의 과정을 정책학습 과정으로 설명한 것이다.

May는 정책과 관련된 학습을 크게 정책적 학습과 정치적 학습으로 구분하고 정책적 학습을 도구적 정책학습과 사회적 정책학습으로 구분하였다(May, 1992: 333). 도구적 정책학습은 정책이 어느 정도 능률적으로 집행되는지와 목표를 달성하는데 효율적인지 또는 실현가능성이 있는지에 대한 학습으로, 주요 관심은 정책도구이다. 집행수단을 적용한 후 환류 과정을 분석하여 설계에 따른 변화가 일어나서 구체적인 성과가 나타나게 되면 정책학습이 성공적으로 일어난다고 보았으며, 도구적 정책학습을 이룩하기 위해서는 경험이나 공식적 평가에 의하여 정책수단이나 정책집행에 관한 올바른 전제가 있어야함을 강조하였다.

사회적 정책학습은 주어진 정책영역의 정책엘리트에 의하여 정책이 새롭게 재확인되는 사회적 구조를 포함한다. 주요 관심은 정책문제와 정책의 범위 또는 정책의 목표들이다. 조직 또는 개인은 정책이 향상되는 것보다는 정책의 근본적인 측면에 대해 지배적 영향을 가진 정책엘리트 사이에서의 새로운 가치에 중점을 둔다. 정책의 주된 내용에 대해 정책엘리트들의 신념이 확증되거나 또는 변화할 때 사회적 학습이 일어난다고 본다. 다시 말해 사회적 정책학습은 정책목표나 정책의 근본적인 문제에 관한 학습이라 하겠다.

정치적 학습은 정책의 근본 가치를 지지하거나 정책문제에 대한 관심을 불러일으키기 위한 전략에 대한 학습이다. 주요 관심은 주어진 정책영역에서 제안된 정책의 정치적 실현가능성과 정책의 동태적 과정의 이해에 대한 것이다. 즉 특정한 정책을 보다 수준 높은 방법으로 향상시키고 추진하는데 공헌한다는 것이다.

Benett & Howlett(1992: 275-284)는 “누가 학습하는가?”, “무엇을 학습하는가?”, “학습의 영향은 무엇인가?”라는 세 가지의 질문에 대한 해답을 기초로 정부학습, 사례학습, 사회적 학습으로 구분하였다. 공무원이 정책집행을 하면서 프로세스를 효율적으로 운영하는 것과 관련된 학습을 정부학습으로, 정책네트워크에서 정책도구들을 운영하면서 학습한 것을 바탕으로 정책도구의 변화 등을 학습하는 것을 사례학습으로 보았다. 정책커뮤니티에서 정책을 이루는 가치에 관하여 학습하는 것으로 능률성이라는 정책의 패러다임에서 민주성과 대응성이라는 정책의 패러다임으로 변화를 의미하는 학습을 사회적 학습으로 보았다. 이는 정책커뮤니티가 아이디어에 관해서 학습하는 것으로서 사회적 학습의 효과는 패

러다임 변동으로 나타난다는 것이다. 사회적 학습이 일어나는 패러다임의 변동은 근본적인 정책변동을 의미한다.

Sabatier(1993: 19)는 정책학습을 정책신념체계의 교훈의 달성과 관련된 사고 또는 의도의 상대적인 지속적 변화로 정의하면서 도구가 설정된 목표를 달성하기 위해 어떻게 이용되어야 하는지에 대한 기술적인 학습을 도구적 학습으로, 새로운 개념·원리·관점의 개발 또는 채택을 수반하는 경향이 있는 학습을 개념적 학습으로, 주의를 가지고 선택되어진 원인과 결과에 관하여 규범·책임성·목표 그리고 이슈의 구조화와 같은 가치와 상위 특성에 대한 학습을 사회적 학습으로 보았다.

Birkland(2006; 2009)는 관심집중사건이 발생하였을 때 다양한 시점에서 조치가 일어나면 학습이 이루어질 가능성이 커지며, 이 학습의 결과로 정책변동 가능성도 커진다고 하면서, Benett & Howlett(1992: 275-284)의 유형을 기초로 정책학습의 유형을 수단적 정책학습, 사회적 정책학습, 정치적 학습 등 세 가지로 구분하였다. 수단적 정책학습은 정책개입 또는 수행설계의 실행가능성에 대한 학습으로 입법 및 규제 등의 정책변동과 관련한 언론보도, 논쟁기록, 의회청문회 등이며, 수단적 학습의 증거를 입법에서 찾을 수 있다. 사회적 정책학습은 정책에 대한 근본적인 접근방식과 정부조치의 본질과 적절성을 포함하며, 또한 정책방향, 표적 집단, 정책목표 또는 범위의 변화를 동반하는 정책재정의를 포함한다. 정치적 학습은 정책변동 옹호자와 반대자가 새로운 정보에 순응하고자 자신들의 전략과 진술을 바꿀 때 발생하며, 정책아이디어 또는 문제에 관한 옹호를 유발시키는 전략에 대한 학습으로 본다(<표 1> 참조).

<표 1> 학습의 유형

학습 유형	학습 주체	학습 내용	학습 효과
<ul style="list-style-type: none"> • 정부 학습 • 교훈 도출 • 사회적 학습 • 정치적 학습 	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원 • 정책 네트워크 • 정책 공동체 • 정치 행위자 	<ul style="list-style-type: none"> • 과정 관련 • 도구 관련 • 아이디어 관련 • 전략 관련 	<ul style="list-style-type: none"> • 조직변화 • 프로그램 변화 • 패러다임 전환 • 특정정책 개선

※ 자료: Birkland(2006: 13).

2. 정책실패와 정책학습

재난정책영역에서 정책실패는 돌발 상황의 발생과 제정된 법률의 집행과정에서 저항 등의 원인으로 실패하는 것이 대부분이다(Birkland, 2005: 189; 이동규, 2011: 36). 돌발적인 관심집중사건은 정책실패의 증거를 제공하기 때문에 정부 등 정책과정 주체들에게 집중적인 관심을 받을 수밖에 없으며, 재난 사건으로부터 학습을 하는 것은 당연하다는 것이다. 즉 정책실패 유발로 대중과 정책과정주체들에 의해 관심이 집중된 재난은 사건의 본질적인 특성과는 무관하게 실패를 강조할 수 밖에 없으며, 정책변동에 관한 강력한 요구가 촉발되어 기존 정책의 수정·보완을 위한 정책학습으로 이어진다(Birkland,

1997: 137-138).

Birkland는 9.11 테러사건과 항공안전사고, 지진 등 인적재난과 자연재난을 사례로 분석하여 재난사건 이후의 정책변동을 연구하였다(Birkland, 2006: 15). 학습은 사람이 하는 것이라는 Sabatier(1993)의 가정을 근거로 정책결정과정에서 참여하는 주체들은 의사결정의 한계를 극복하기 위해 집단적 사고에 의존하게 되는데 이를 위해 조직을 만든다(Jones, 2001). 또한 정책실패에 대한 집단사고의 결과는 정책학습과 정책제안으로 나타나며, 이에 대한 명확한 인과관계를 찾아내기는 쉽지 않다. 다만 정책변동의 구체적인 증거로서의 학습결과는 의회에서의 입법의 통과 또는 새로운 규정의 시행 등으로 확인하고 학습이 어느 정도 일어났는가에 관해서는 입증 필요는 없다(이동규·박형준·양고운, 2011: 108).

Birkland는 재난의 학습과 정책변동에 관한 연구에서 관심집중사건이 발생하면 빠르게 정책변동으로 이어지며(Birkland, 2006: 158), 이는 도출된 정책의제를 중요한 문제로 승격시키고 대중과 정책결정자주체들의 극적인 관심 증가로 이어지기 때문이다. Kingdon(1984, 1995)과 Zahariadis(2007: 72)는 관심집중사건이 정책변동을 유발하기 위해서는 동반사건이나 후속사건이 필요한 것으로 보았으며, Kingdon은 정책의 창(Window Policy)모형에서 관심집중사건은 여러 가지 흐름이 한곳으로 모이는 변동을 위한 “기회의 창(Window of Opportunity)”을 연다고 하였다. Birkland(2006)는 관심집중사건에서 정책의 취약성과 정책실패를 부각시킴으로서 정책 변동의 가능성을 언급하고 있다. 이는 정책실패에 대한 반응으로 나온 정책변동을 논의함에 있어 정책학습의 중요성을 강조하고 있는 것이다(노화준, 2007: 12-55).

Birkland는 Kingdon의 정책문제의 흐름에서의 관심사건은 언론 또는 정책창도가에 의해 주의를 야기 시키고 특별한 문제의 특정한 평가차원에 관심을 기울이게 된다고 주장하였다. 또한 정책변동을 정책과정에서 학습과정의 결과로 이해할 수 있는 방법을 제시하면서 특정사건과 연결되는 정책변동을 “사건관련(중심) 정책변동(event related policy change)”이라 하였다(Birkland, 2006: 2-4; 이동규, 2011: 20). Birkland(2006: 7)는 정책변동을 정책영역과 재난취약영역으로 구분하여 접근하면서, 정책결정 주체들이 경쟁하고 타협하는 실질적 정책주제를 정책영역으로 정의하면서(Birkland, 2006), 재난과 관련하여 가장 민감한 정책변동이 일어나는 정책영역인 “재난에 취약한 영역”으로 자연재난과 항공보안을 사례로 설명하고 있다.

최근 이동규·박형준·양고운(2010)은 대구지하철화재사건과 허베이스피리트 원유유출사고 등 국내 대규모 사건을 중심으로 초점사건(관심집중사건) 이후의 정책변동을 탐색적으로 연구하였고, 이동규(2011)는 태풍에위니아와 신중플루확산사건 등 대규모재난이 정책영역에서 정점화가 된 이후 관심집중사건으로 인한 정책변동과 정책학습의 과정에 대해 정책사례 분석을 시도하였다.

3. 분석 모형 및 연구방법

Birkland(2006: 18)의 “사건중심 정책변동(event related policy change)”모형은 관심집중 사건

(focusing event)의 발생, 의제에 대한 관심증가(increased agenda attention), 집단동원(group mobilization), 아이디어논쟁(discussion ideas), 신규정책 채택(new policies adopted), 사회적 학습(social learning) 등으로 구성된다.

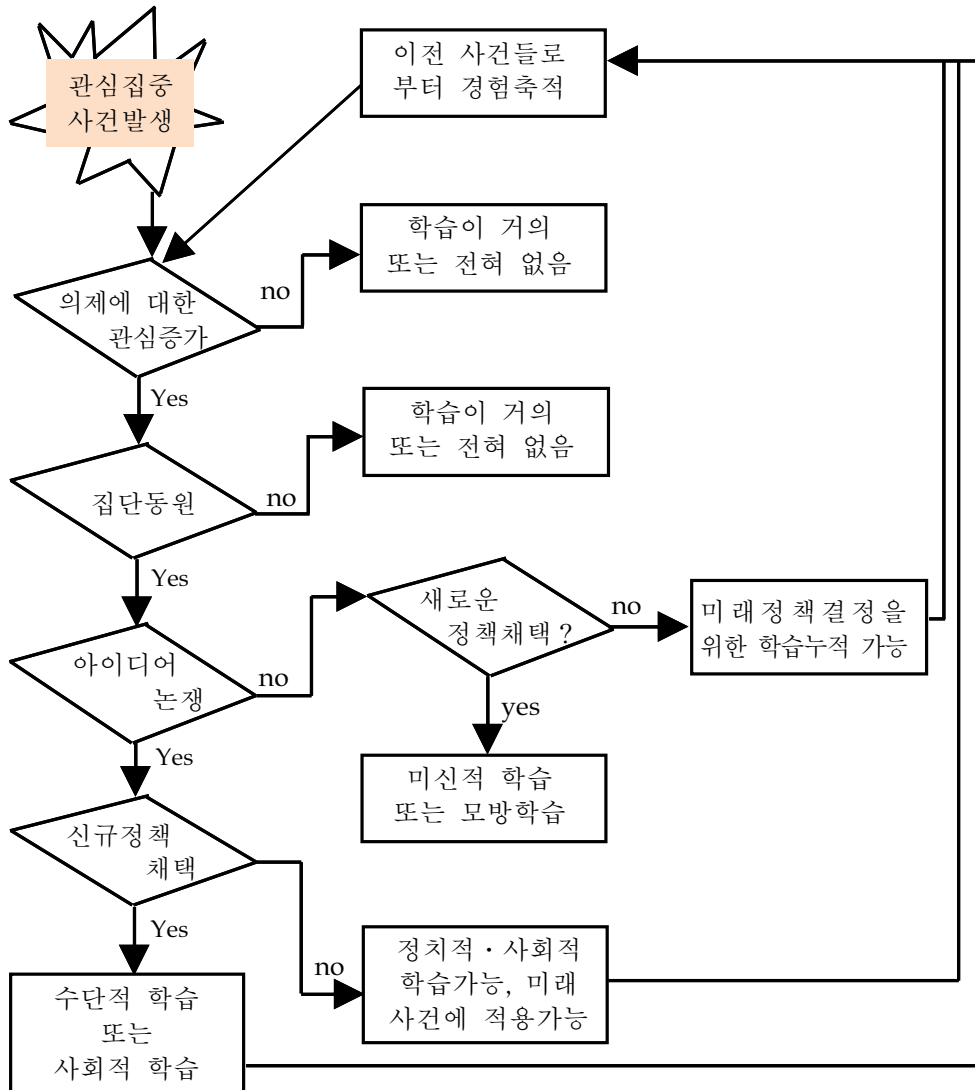
분석모형을 각 단계별 요소에 따라 설명하면 다음과 같다. 첫째, 사회적 주목을 받는 관심집중사건이 발생하면 언론, 정부, 의회, 시민단체들은 사회적 사건의 의제에 대한 관심이 증가할 것이다. 만약 이들 행위주체들의 의제에 대한 관심 증가가 이루어지지 않으면 사회적 학습은 거의 일어나지 않거나 전혀 이루어지지 않을 것이다.

둘째, 정책의제에 대한 관심이 증가하면 대통령, 정부, 의회, 정책공동체 등 사회 내의 다양한 집단들이 관련 의제에 관한 기존의 정책실패에 대한 변화와 문제해결을 요구하고 동원 될 것이다. 그러나 집단동원이 이루어지지 않으면 학습이 거의 이루어지지 않거나 또는 전혀 없을 것이다.

셋째, 새롭게 발생한 정책의제 해결을 위해 집단이 동원되면 동원된 집단들은 다양한 정책아이디어를 제시할 것이다. 관심집중사건에서 나타난 기존의 정책에 대한 실패를 진단하고 이의 해결을 위해 정책개발 및 수정을 위한 격렬한 아이디어 논쟁이 이어질 것이다. 그러나 이들 집단에 의한 아이디어 논쟁이 일어나지 않으면 새로운 정책은 채택되지 않으며 그럼에도 불구하고 새로운 정책이 채택되었다면 이는 학습 없는 미신적 학습 또는 모방학습일 것이다. 그러나 미신적 학습의 경우라도 미래 정책결정을 위한 학습누적은 가능할 것이다.

넷째, 동원된 다양한 집단들에 의한 아이디어 논쟁의 결과 정책실패가 파악되고 이를 개선하기 위해 규제적이건, 법적이건 새로운 정책변동이 나타날 것이다. 정책변동이 이루어지지 않았더라도 정치적 또는 사회적 학습은 가능할 것이다.

다섯째, 정책변동이 일어나 신규 정책이 채택되면 수단적 학습 또는 사회적 학습이 가능하게 된다. 그리고 이전 사건들로부터 경험이 축적되어 새로운 사회적 관심집중사건의 발생 시 정책의제에 대한 관심증가로 이어질 것이다(<그림 1> 참조).



<그림 1> Birkland의 사건중심 정책변동 모형

※ 자료: Birkland(2006: 18).

본 연구의 주된 연구방법은 사례분석을 위한 문헌조사방법이다. 문헌조사에는 정부백서나 정책공동체의 정기간행물, 세미나 및 관련 공청회 등의 자료와 국회의원록, 국회본회의 및 임시회의, 상임위원회에서의 발언록 및 증언내용, 위원회별 보고서, 법안제출안, 수정법안 제출안, 언론보도 자료를 포함한다. 본 연구를 위한 사례로서는 승례문화재사건이 사용된다.

III. 승례문화재사건 분석

1. 사건 개요

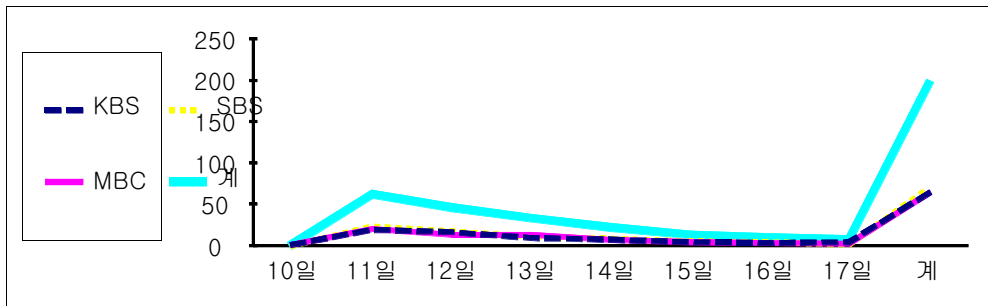
승례문화재사건은 국보 제1호라는 특수성으로 인해 국민들로부터 집중적인 관심을 받았다. 이 사건은 2008년 2월 10일 서울시 중구 남대문로4가 29번지에 위치한 승례문 2층 누각에서 발생하였다. 자신이 소유한 토지가 아파트 건축부지로 수용되는 과정에서 보상에 불만을 가진 방화범이 계획적으로 2층 누각으로 침입, 위험물인 시너를 매개로하여 방화 후 도주하면서 화재가 시작되었다. 화재의 양상은 누각의 기둥과 천장의 노출된 화재는 소방대에 의해 초기에 진화되었으나, 화염이 적심내부로 전이되면서 확산되었다. 수습과정에서 소방당국은 문화재에 대한 진화경험이 없었고, 문화재당국은 구조 및 도면 등 정보를 적기에 제공하지 못하였으며(한국일보, 2008.02.11), 진압매뉴얼과 지침도 없었다(송윤석 외, 2009: 190). 승례문은 2006년 서울시가 개방을 결정하면서 야간 감시인력 배치 등 재난방재시스템을 갖추지 않은 것으로 확인되었다(국회문화관광위원회, 2008: 8-14).

화재피해는 목조구조물 문루 1층의 물리적인 파손과 2층의 90%가 소실되었고, 석축 및 여장이 일부 파손 되었으며, 경관 조경시설 등 부대시설이 손상되었다(문화재청 외, 2008: 19-21). 화재대응을 위해 소방관 333명, 경찰관 20명 등 총 360명이 동원되어 화재발생 5시간 17분이 경과한 2월 11일 야 진압되었다(서울소방재난본부, 2008). 문화재청은 2008년 2월 11일 문화재위원회를 열어 승례문의 원형복원과 국보1호 지위를 유지하기로 결정하였고, 복원예산은 250억원으로 추정하였다(문화재청, 2008: 67). 문화재청에서 전격적으로 복원을 결정하자 국보가치에 대한 논쟁이 일어나기도 하였으나(윤홍로, 2008: 121), 복원공사를 진행하여 2012년 12월 완전복원 예정이며(문화재청, 2008: 5), 방화범은 2008년 10월 9일 대법원에서 징역10년을 선고 받았다(김태환, 2010: 254). 문화재는 역사성·예술성·학술성 등의 정신적 가치를 포함한 민족단위의 공동체적 산물로서 한 민족의 정체성을 표출하며, 인류의 가장 보편적인 성격을 가지고 있는 인류생활을 이해할 수 있는 문화자산이다(국회문화체육관광방송통신위원회, 2009: 2). 따라서 승례문화재사건은 사상자는 없지만 국민적 정서와 중요한 문화재의 자산가치 손실이라는 측면에서 피해자가 전 국민이며, 관심집중사건으로서 지위는 국가적 재난에 해당한다.

1) 관심집중사건의 발생과 의제에 대한 관심증가

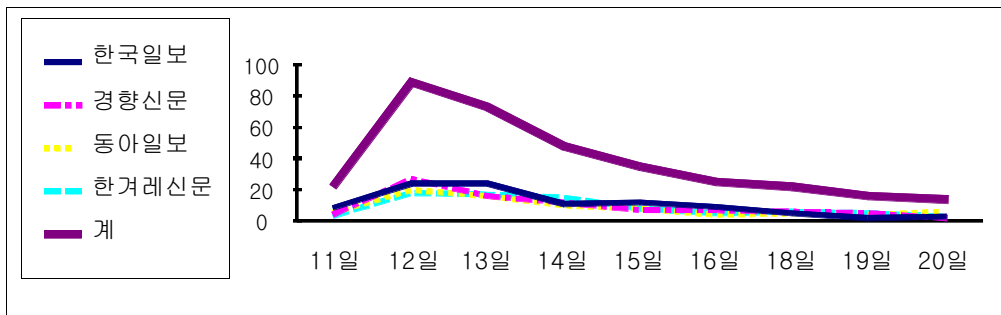
국보 제1호인 승례문에서 화재사고가 발생하자 방송3사 및 YTN은 특별방송을 편성하여 뉴스속보로 사고소식을 전하였고, 현장을 연결하여 실황중개 형식으로 보도하였다. KBS, MBC, SBS 등 공중파 방송3사는 사고발생일인 2월 10일부터 2월 17일까지 총 159건을 보도하였다. 이것은 동기간 전체 보도 건수 472건 중 41.31%에 해당하였다. 2월 11일 방송3사 전체기사 중 사건관련 기사가 67%를 상회 하였으며, 2월 12일은 평균 59%를 점유하였고, 2월 13일에도 33건의 기사화로 평균 45.8%를 점유하였다. 사건관련 보도는 책임소재 규명 46건(23.6%), 복구·복원 29건(14.9%), 원인 27건(13.9%), 관

리실태 점검 23건(11.8%) 등 다양한 주제로 계속 보도되었으며, 한건의 뉴스평균 보도시간이 1분 51초에 달했다. 이는 우리나라 방송사 메인뉴스의 평균 보도시간이 1분 29초인 점을 감안할 때(손승혜·이창현, 1999: 48-51), 22초가 더 긴 것으로 다른 뉴스에 비해 중요하게 다루었음을 알 수 있다(김성진·박경우, 2009: 18-23). 즉 보도시간이 길다는 것은 보도가치가 높을 뿐만 아니라 중요하게 여기기 때문이다(정숙경, 1999). MBC는 2008년 2월 14일 100분토론에서 “승례문화재 무엇이 문제인가?”, KBS는 2008년 2월 17일 심야토론에서 “승례문화재 우리가 잃은 것은?”이라는 주제로 공론의장을 열기도 하였다. 공중과 방송3사별 보도기사 변화 추이는 <그림 2>와 같다.



<그림 2> 방송3사 보도기사 변화추이

신문에서는 사고발생일인 2월 10일부터 3월 10일까지 경향신문 84건, 조선일보 76건, 문화일보 71건, 중앙일보 65건, 한겨레신문과 한국경제 각 56건, 매일경제 43건 등 총 503건을 보도하였다. 사건은 특집·기획면 86건(17.1%), 오피니언 84건(16.7%), 종합면 34건(6.8%), 정치·해설면 30건(6.0%) 등 다양한 지면에 보도하였다. 사건보도에 대한 이슈 빈도는 정부위기관리 155건(30.7%), 사건수사 126건(25.1%), 사건설명 102건(20.3%), 국민의 반응 66건(13.1), 선진국 문화재정책 22건(4.4%) 등 사건에 대한 다양한 이슈로 보도하였다(박주형, 2008: 29-41). 또한 2월 10일부터 2월 20일까지 10일간 한국일보 99건, 경향신문 87건, 동아일보 79건, 한겨레신문 81건 등 총 346건이 기사화되었다. 이는 1일평균 34건 이상이 보도되었음을 알 수 있다. 신문사별 기사건수 변화추이는 <그림 3>과 같다.



<그림 3> 신문사별 기사건수 변화추이

국보 제1호인 송례문에서 화재가 발생하자 서울소방본부는 화재비상 제1호와 제2호를 발령하였고, 문화재청은 대책본부구성과 긴급 문화재위원회를 개최하였으며, 한덕수 국무총리는 2월 11일 긴급대책회의를 개최하여 화재 원인규명과 문화재보호대책을 강구하도록 지시하였다(국무조정실, 2008: 1-2). 청와대는 사회정책수석 주재로 대책회의를 열었고²⁾, 2월 12일 노무현 대통령은 국무회의에서 2005년 낙산사 화재이후 목조문화재 관련 대책이 제대로 시행되고 있는지 검토하라고 지시하였으며, 제17대 대통령직인수위원회(위원장 이경숙)는 독립적인 송례문화재조사특별위원회를 설치하는 것을 검토하였다(세계일보, 2008.02.14). 이와 같이 송례문의 소실이라는 관심집중사건이 발생하자 정부는 사고의 수습과 문제해결이라는 정책의제에 대한 관심이 집중적으로 증가하였다.

국회에서는 2008년 2월 11일 제271회 임시국회를 개원하여 문화관광위원회(위원장 조배숙)에서 문화재청장, 소방방재청장, 서울특별시행정1부시장, 서울특별시중구청장 등 관계부처 공무원을 출석시켜 긴급현안보고를 받았다. 김재윤의원은 제도적 보완책을 요구하였고, 전병헌의원은 안전불감증이 부른 인재로 규정하였다. 손봉숙의원은 문화재보호가 후순위로 밀린 경위를 추궁하였으며, 강혜숙의원은 방재시스템의 보완을 요구하였다. 또한 2008년 2월 19일 국회문화관광위원회에서 정청래의원은 특별예산을 편성해서라도 문화재 대책 강구를 요구하였고, 강혜숙의원은 대통령직인수위원회에서 문화재청 예산을 삭감하려는 것은 잘못이라 하였으며, 유선호의원은 화재진압시스템의 후진성과, 문화재청이 적기에 조언을 하지 못한 것이 원인이라고 하였다. 문화관광위에서 주요 의원들의 질문 및 추궁, 이에 대한 관계부처 장관(차관)의 답변 내용을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 위원회에서 의원의 주요 발언과 정부답변 내용

위원회명	발언의원	발언의 핵심	
문화관광위원회 (2월 11일)	김재윤	제도적 보완대책 마련해야 한다	
	전병헌	안이한 관리감독 결과로 빚어진 예견된 인재다	
	손봉숙	송례문이 문화재보호 우선순위에서 후순위로 밀린 경위가 무엇인가? 화재대응에서 소방방재청과 문화재청간의 커뮤니케이션이 이루어지지 않았다	
	강혜숙	중요목조문화재에 모든 예산을 동원 전면적인 방재시스템을 보완해야한다	
	김학원	낙산사화재 후 중요 목조문화재에 수막설비와 경보설비를 설치키로 하고 하지 않았다	
	정부답변		국민과 국회 앞에 죄인이다. 원형복원하기로 결정하였으며, 복원 시 3년 정도 소요되고, 비용은 약200억원이 예상된다. 문화재보호를 위해 소방법과 별개로 문화재보호법에 안전시설규정을 의무화하겠다(문화재청 차장)
			목조문화재에 화재 자동통보시스템을 구축하는 등 재발방지대책을 강구하겠다(소방방재청 차장) 종합대책 수립과 문화재에 소방설비 구축과 중요문화재에 상주관리 인력을 배치하겠다(서울시 행정1부시장)

2) 이날 회의에서 송례문 복원계획과, 문화재 화재예방대책을 마련하고 정부의 문화재보호 예산 지원을 강화하는 방안을 강구하기로 하였다(청와대 천호선 대변인 브리핑, 2008.02.11).

<표 2> 위원회에서 의원의 주요 발언과 정부답변 내용(계속)

위원회명	발언의원	발언의 핵심	
문화관광 위원회 (2월 19일)	정청래	특별 예산을 편성해서라도 문화재대책을 강구해야한다.	
	강혜숙	대통령직인수위원회에서 문화재재난방지시스템구축비 등 문화재청 예산을 삭감하려 한 것은 잘못이다	
	유선호	승례문이 소실된 것은 화재진압시스템의 후진성과 문화재청의 조연부재에 있다	
	유원호	서울시장이 인기에 영합하여 관리대책 없이 개방했다.	
	정부답변		모든 문화재를 문화재청에서 관리하는 것은 한계가 있다. 스프링클러 대체안개분무법 적용을 검토하겠다(유홍준 문화재청장)
			승례문의 국보1호 지위문제는 역사성을 감안하여 지위유지하고 원형복원 결정, 중요목조문화재에 첨단방재시스템구축과 상시 감시인력 배치, 문화재도면 등 정보 소방당국에 제공, 문화재 방재제도정비(문화재청 차장)
		수막설비 및 자동소화설비설치(소방방재청 차장)	

한나라당은 2월 11일 최고위원회에서 노무현정권이 안전업무를 소홀히 한 결과로 정부의 무능함을 비판하고, 현 정부의 책임론을 제기하였으며, 2월 14일 문화재관리제도개혁특위(위원장 정병국)를 구성하여 문화재보호법에 상응하는 시행령 등 법체계를 바로잡고 문화재 관리예산을 획기적으로 증액하는 방안을 검토하겠다고 하였다. 대통합민주신당은 2월 11일 승례문화재대책위원회(위원장 조배숙)를 구성하여 문화재보존대책을 논의하기로 하였으며, 안전대책 없이 승례문을 개방한 대통령당선인의 책임이라고 주장하였다(우상호 대변인 국회브리핑, 2008.02.11). 이처럼 국보 제1호의 소실이라는 문화적 가치 상실에 대해 현 정부와 차기 정부의 책임소재 논쟁은 정치적 갈등양상으로 나타났다.

의회는 뉴스미디어에 의해 사회적 이슈로 확장된 의제를 정치적 의제로 승격내지 전환시켰으며, 대통령당선자는 현장을 방문하여 대책마련을 당부하는 등 사건에 직접 개입하였다(제17대 대통령직인수위원회백서, 2008: 19-29). 뉴스미디어와 정부, 의회 및 정당의 관심, 대통령의 개입으로 사회적 이슈로 확장되면서 관심이 집중적으로 증가하였다. 이는 뉴스미디어와 의회, 정당은 속성상 경미한 재난에는 관심을 가지지 않거나, 잠깐 주목하지만, 국보 제1호라는 특수한 상징성과 문화적 가치가 높은 승례문화재사건에서는 높은 관심을 보였다는 것을 알 수 있다. 의제에 대한 뉴스미디어와 정부 및 의회, 정당, 대통령의 관심증가 유형은 <표 4>와 같다.

<표 4> 의제에 대한 집단의 관심증가 유형

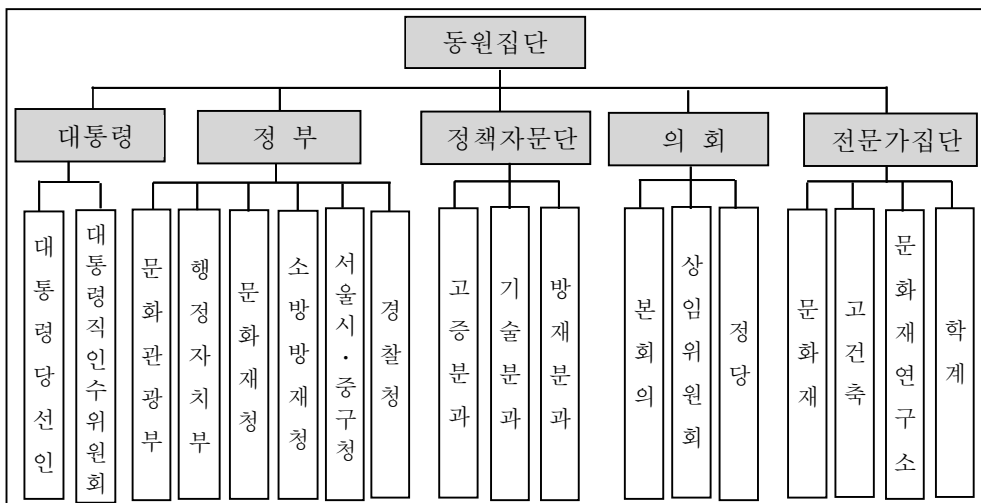
관심증가대상		관심 증가 유형
뉴스미디어		보도횟수 증가, 뉴스특보 편성, 문제해결의 다양한 대안제시, 공개토론(KBS-MBC)
정부	지방 정부	화재비상 1호2호 발령, 서울소방본부장 현장지휘, 서울시와 중구청 수습대책반 구성
	중앙 정부	문화재청 대책본부설치, 문화재위원회 긴급소집, 국무총리 긴급대책회의 개최, 국무총리실 관계기관 테스크포스 개최, 관계기관 대책회의 개최, 언론활동 강화(기자브리핑)
국회		임시국회 개원, 문화관광위원회 긴급현안보고(2회), 한나라당 문화재관리 제도개혁특위 구성, 민주당 화재대책위원회 구성, 여야대표단 현장방문, 각 정당 긴급보도자료 배포
대통령		국무회의 개최, 대통령당선인 현장방문(철저한 대책마련 지시)

2) 집단의 동원

국회문화관광위원회는 긴급현안보고에서 사건을 인재로 규정하고 문화재관리제도의 보완을 요구하였으며, 정당은 제도개혁특위 및 대책위원회를 구성하는 등 정치적 이슈로 확장시켜 정부를 강하게 압박하였다. 노무현대통령은 국무회의에서 사후대책을 수립하고 실행에 최선을 다하라고 지시하였으며, 이명박 대통령당선자는 현장을 방문하여 철저한 대책마련을 당부하는 등 증폭된 의제에 대해 국회의 정부에 대한 강도 높은 추궁과 제도보완에 대한 압박 및 대안제시, 대통령의 개입에 의해 정책 의제로 확장된 정책대안의 마련을 위해 본격적으로 집단이 동원되었다.

사회적·정치적으로 이슈화되고 확장된 정책의제의 해결을 위해 정부에서는 문화재관리 주관부처인 문화관광부(문화재관리청) 및 서울시(중구청), 화재의 예방과 진압 주관부처인 소방방재청(서울소방방재본부), 행정자치부와 문화관광부 및 경찰 등 관계기관 TF(국무조정실, 2008), 국회에서는 문화관광위원회(위원장 조배숙)와 법사위원회(위원장 유선호) 등 상임위원회, 정당에서는 한나라당의 문화재제도개선특위(위원장 정병국)와 대통합민주당의 승례문화재대책위원회(위원장 조배숙), 17대 대통령직인수위원회(위원장 이경숙)의 사회교육문화분과 및 행정분과(제17대 대통령직인수위원회백서, 2008: 339-341), 승례문복구자문단(문화재청 승례문복구기본계획, 2008: 3-4) 등이 동원되었다.

국보1호라는 상징성과 문화적 가치성이라는 특수성에 의해 강임선(문화재전문위원), 신응수(중요무형문화재), 고두일(서울산업대), 이석화(한국전통문화학교), 최병선(경북공관리소장) 등 학계(교수) 및 문화재와 건축전문가 등 정부의 내·외부 전문가집단이 동원되었다(문화재청, 2008: 68-69). 이와 같이 뉴스미디어에 의해 증폭되고, 사회적·정치적으로 이슈화된 정책의제 해결을 위해 동원된 집단의 유형은 <그림 4>와 같다.



<그림 4> 동원 집단의 유형

3) 아이디어 논쟁

승례문화재사건에서 공론화되어 확장된 정책의제에 대한 아이디어 논쟁은 우리나라에서 유사한 문화재 사고가 발생 할 때마다 계속되어 왔다. 특히 2005년 강원도 낙산사 화재 당시 문화관광부(문화재청)는 문화재 훼손방지를 위한 수막설비(스프링클러설비 등)설치 등 재난방재시스템의 구축과, 예산확충 등의 제도개선을 발표하였고(문화재청, 2005: 5-8), 박근혜의원은 기금을 조성해 문화재 보존과 긴급보수에 사용하자는 「문화재보호기금법」을 2008년 4월 국회에 제출하였으나 상임위원회도 통과되지 못하였다³⁾. 엄승용 문화재청 문화유산국장은 문화재청의 1년 예산 중 방재시스템설치예산이 15억원으로 예산이 절대적으로 부족하다고 하였다(KBS심야토론, 2008.02.17). 문화재방재시스템구축과 기금조성안이 정책의제로 확장되면서 문제해결을 위한 아이디어가 제안 되었으나, 의회 및 정부의 정책우선순위에 밀려 채택되지 못하였다. 그러던 중 승례문 화재사건이 가교역할을 하면서 본격적인 아이디어 논쟁이 재 촉발되는 계기가 되었다.

승례문화재사건은 관심증가 단계에서 핵심정책대안의 아이디어가 폭넓게 제안되었다. 2008년 2월 11일 문화관광위원회에서 강혜숙의원은 모든 예산을 동원하여 전면적인 방재시스템의 보원을 주장하였고, 김학원의원은 수막설비와 경보설비설치를 제안하였다. 이에 정부는 「소방법」과 별개로 「문화재보호법」에서의 안전시설규정 의무화(문화재청 차장 이성원), 화재 자동통보시스템의 구축(소방방재청 차장 황정연), 문화재에 소방시설의 구축과 상주관리인력 배치(서울행정1부시장 라진구) 등을 추진하겠다고 답변하였다.

2008년 2월 11일 정병국의원은 재난재해시스템 구축부터 목조문화재 관리까지 전면적 재검토를 주장하였고, 정몽준의원은 예산부족으로 관리인을 배치하지 못한 것은 국회의 책임이라 하였다. 2월 14일 한나라당 「문화재관리제도개혁특위」는 재발방지를 위해 「문화재보호법」에 상응하는 법체계 구축과 문화재예산의 대폭 증액을 주장하면서, 승례문 화재가 발생한 2월 10일을 “문화방재의 날”로 지정할 것을 제안하였다. 정병국의원은 국립박물관과 문화재청을 통합하여 가칭 「문화유산청」설치를 제안하였고(KBS심야토론, 2008.02.17), 2008년 2월 12일 윤홍준 문화재청장은 승례문의 일차 관리책임기관이 중구청에 있는 현행제도는 수정되어야 하며, 권역별로 지방청을 설립하여 일관된 문화재관리체계를 갖추어야 한다고 주장하였다. 또한 이춘근 문화재청문화정책국장은 문화재청에 하부조직(지방청)을 설치하여 중앙정부가 직접 관리하는 방향으로 시스템을 정비할 필요가 있으며, 지방청설치는 현 지방문화재연구소를 확대 개편하는 안을 제시하였다(문화재청, 2008: 7-10).

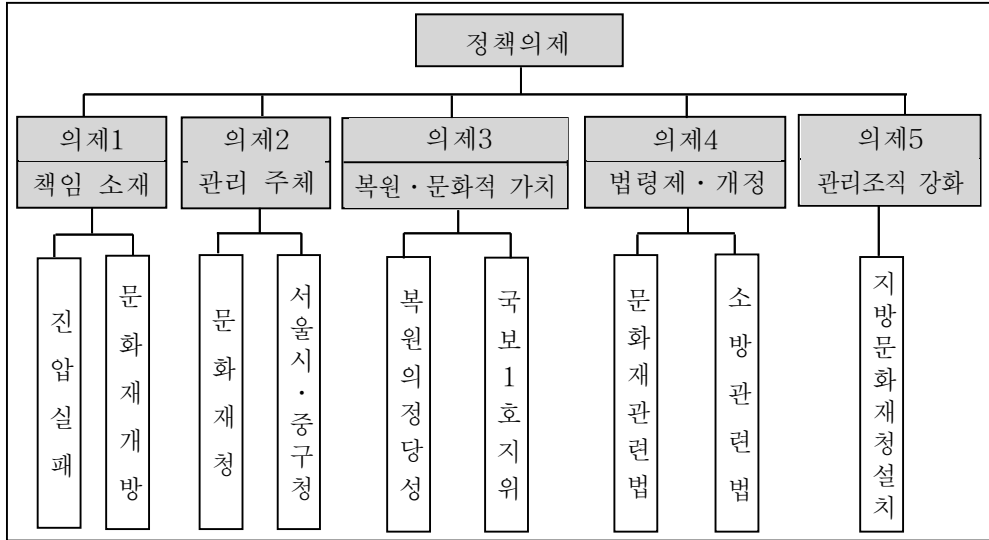
2008년 2월 14일 MBC 100분토론에서 엄승용 문화재청문화유산국장은 문화재 관리를 문화재청에서 직접 관리하는 방향으로 재검토하겠다고 하였고, 윤명호 서울시립대 도시방재연구소장은 스프링클러설비를 문화재에 설치하는 것은 화재 공학적으로 부적절하다고 주장하였다. 2008년 2월 17일 KBS심

3) 법안제출 당시 문화관광부, 문화재청 등 정부부처의 환영을 받았으나, 기획예산처가 예산 부족 등의 이유로 난색을 표명하면서 법안심사에서 계속 우선순위에 밀려나게 되었다.

야토론에서 김민용 성공회대학교수는 기술적으로 복원을 해도 본래의 문화적인 역사적 가치가 살아날 수 없다고 주장하였고, 정청래의원은 아파트에도 경비가 있는데 승례문에는 야간에 관리 인력이 없었으며, 화재에 대한 실질적 책임은 중구청에 있다고 주장하였다. 황평우 문화연대 문화유산위원회위원장은 우리나라의 한해 예산이 217조원이나 문화예산은 0.98%에 불과하다며 관련예산 증액을 요구하였다. 2월 19일 문화관광위원회에서 강혜숙의원은 「대통령직인수위원회」에서 문화재청에 목조문화재 보호관리 예산을 183억원에서 166억원으로 17억원 삭감을 요구한 것은 부처의 특성을 무시한 처사라고 비판하였다.

2월 12일 문화재분과위원회에서 이성원 문화재청차장은 국보 제1호의 지위문제를 논의한 결과, 역사성을 감안하여 국보1호의 지위를 유지하기로 결정하였으며, 124건의 중요 목조문화재에 첨단방재시스템을 2년 내에 구축하고, 중요문화재에 상시 감시 인력을 배치하며, 문화재 정보를 소방당국에 제공하겠다고 보고했다. 황정연 소방방재청차장은 화재감지기와 소화전 증설 등 관계법령의 개정 이전이라도 시행 가능한 것은 먼저 시행하고, 중장기적으로 수막설비와 안전관리자 선임 등 시스템을 구축하는 내용의 소방안전대책을 보고했다. 2008년 5월 문화재청은 2012년 12월까지 화재 전 모습대로 복구하며, 적외선 열감지기와 CCTV 등 첨단 감지장치 설치, 스프링클러설비 등 소화용 방재설비 구축 등을 주요 내용으로 하는 승례문복구기본계획을 발표하였다(문화재청, 2008: 1-2). 2008년 10월 국회 문화체육관광방송통신위원회는 문화재청 국정감사에서 국보와 보물 소재지에 방재전문가를 배치하고, 방재매뉴얼 교육을 실시하라고 주문하였다(국정감사결과보고서, 2009: 29).

국회에서는 문화재보호를 위한 「문화재보호법 일부 개정법률안」이 여러 의원들에 의해 국회에 제출되었다. 한나라당 이정현의원은 문화재별 특성에 맞는 지침서 마련과 매년 2월 10일을 “문화재방재의 날”로 정하는 개정 법률안을 2008년 9월 1일 대표발의 하였고, 민주당 최문순의원은 등록문화재의 현상을 변경하고자하는 경우 문화재청장의 허가를 받도록 하는 개정 법률안을 2008년 9월 29일 대표발의 하였으며, 문화재청장 및 시·도지사에게 지정문화재에 대한 소화설비를 설치토록 하는 개정 법률안을 2008년 11월 24일 대표발의 하였다. 박근혜의원은 문화재 보존·관리에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위한 「문화재보호기금법」 제정안을 2008년 11월 11일 발의하였다(국회문화관광방송통신위 검토보고서, 2008: 1-21). 소방방재청은 2008년 8월 문화재에 물분무소화설비와 자동화재속보설비를 설치할 수 있는 근거규정을 신설하는 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률 시행령 일부 개정안」을 입법예고 했다. 이와 같이 승례문 화재사건으로 촉발되어 확장되면서 동원된 집단에 의한 핵심논쟁 정책의제는 <그림 5>와 같다.



<그림 5> 핵심논쟁 정책의제

사회적·정치적 이슈로 확장된 정책의제에 대해 제안된 아이디어 중 일부 안건은 격렬한 논쟁이 가속화되었다. 그 대표적 핵심논쟁 의제는 2008년 11월 11일 박근혜의원이 대표 발의한 「문화재보호기금법」이다. 이 법안은 문화재보호기금을 설치하여 보존·관리에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위한 법안으로, 2009년 1월 9일 문화체육관광방송통신위에 상정되어 검토되고 대체토론으로 이어졌다. 수석전문위원과 나경원의원 등은 법안에 찬성하였으나, 2009년 4월 20일 공청회에서 정규제 한국경제신문 논설위원은 기금을 통합하려는 것은 정부기금정책에 위배된다고 반대하였고, 황평우 문화유산정책연구소장은 문화재관람료 납부금 징수는 종교단체의 저항이 있을 수 있다고 우려를 표명하였다(문화재보호기금법안심사보고서, 2009: 4-24). 격렬한 논쟁 끝에 2009년 4월 23일 법안심사소위원회에서 수정가결 되어 2009년 4월 30일 제282회 국회임시회에서 재적의원 224인 중 찬성 217인, 반대 1인, 기권 6인으로 가결 되었다(제282회 임시국회본회의회의록, 2009: 13-14).

이정현의원 등이 발의한 12건의 「문화재보호법 일부개정법률안」 과, 정부가 제출한 「문화재보호법 전부 개정 법률안」은 심사결과 조정·통합하여 위원회 대안으로 제안되어 2009년 12월 30일 제285회 임시국회 본회의에서 「문화재보호법 전부 개정 법률안(대안)」이 재적의원 186인 중 찬성 186인으로 가결되었다(제285회 임시국회본회의회의록, 2009: 12-13). 2008년 8월 정부(소방방재청)에서 입법 예고한 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률 시행령 일부개정령안」은 2009년 2월 6일 국무회의 심의를 거쳐 공포되었다. 이와 같이 문화재 보호를 위한 법률의 제정과 개정은 활발한 아이디어 제공과 논쟁을 거쳐 입법화되었다. 그러나 사건초기 뉴스미디어 및 공론의장에서 그리고 의회와 정부에서 제안된 아이디어 중 지방문화재청 설치 및 국가중요문화재 관리의 일원화문제, 소실 문화재의 복원과 국보1호의 지위유지에 대한 가치문제 등은 격렬한 논쟁으로까지 확장되지 못하였다. 이는 학습을 촉진시키는 정책옹호연합의 형성도 없었고, 시간이 경과함에 따라 뉴스미디어의 보도빈도가 감소되었으

며, 정치권 및 공론의장에서도 언급횟수가 줄어들었다. 즉 제안된 정책의제가 논쟁의장에서 급격히 쇠퇴하는 경향을 보였으며, 동원집단 중 특수 권력기관인 제17대 대통령직인수위원회는 활동기간 종료로 의제에 대한 논쟁의 중심에서 멀어졌다.

4) 신규정책 채택

승례문화재사건은 아이디어 논쟁의 결과 정책대안이 정책학습에 의해 관련 입법추진으로 나타났고 강력한 수단을 담보하는 법률이 입법의 통과와 새로운 규정이 시행되었으며, 정부조직개편과 규제정책 집행으로 이어졌다. 즉 정책학습에 의해 채택된 정책의제는 입법화과정을 거쳐 강력한 수단을 담보할 수 있는 법률의 제·개정으로 나타났다.

2009년 2월 6일 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률 시행령(대통령령 제21318호)」을 일부 개정하였다. 개정된 시행령에 의해 문화재시설의 화재예방과 방화관리를 위하여 국보 또는 보물로 지정된 목조건축물을 방화관리대상물에 포함시키고, 지정문화재에 물분무 등 소화설비와 옥외소화전설비 등 소방시설을 설치하도록 하였다. 2009년 6월 9일 「문화재보호기금법(법률 제9756호)」을 제정하여 문화재의 보존 및 관리에 필요한 재원확보를 위해 문화재보호기금을 설치토록 하였고, 기금은 문화재 보호를 위한 예방적 관리, 훼손·유실 등으로 인한 문화재의 긴급 보수 또는 복원에 사용토록 하였다. 이 법의 시행으로 문화재 관리가 사후 보수체제에서 사전 예방이라는 문화재 보존의 새로운 패러다임이 형성되었다. 2010년 2월 4일 「문화재보호법(법률 제10000호)」을 개정하여 문화재보존 관리 및 활용에 관한 기본계획을 5년마다 수립토록 하고, 문화재청장이나 시·도지사는 지정문화재의 화재를 예방하고 소화장비를 설치하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행토록 하였으며, 국가나 지방자치단체는 소유자 등이 소화설비 등을 설치하는 때에는 예산의 범위에서 그 소요비용의 전부나 일부를 보조할 수 있도록 하였다. 또한 문화재에 대한 방화법은 형법을 준용하여 처벌하되 해당조항에서 규정한 형의 2분의 1까지 가중 처벌할 수 있도록 하였으며, 문화재를 화재로부터 보호하기 위해 매년 2월 10일을 “문화재방재의 날”로 정하였다. 문화재청과 소방방재청은 국보·보물로 지정된 143개소(국보 21, 보물 122)에 대해 화재대응 매뉴얼을 제작하여 지방자치단체 및 소방관서에 지침서로 제공하였다(문화재청, 2008: 1-2). 이는 승례문화재 당시 소방방재청과 문화재청간의 커뮤니케이션이 이루어지지 않아 피해를 확산시켰다는 지적에 대한 대안이었다. 문화재재난방재시스템구축 사업비를 증액하였고, 국보 및 보물 목조문화재에 감시 인력을 배치하여 상시 관리체제로 전환시켰다⁴⁾.

정책의제로 제안되었던 문화재청의 하부조직인 「지방문화재청설치안」은 격렬한 논쟁으로 확장되지 못하였고, 정책 우선순위에서도 멀어져 지방청설치는 이루어지지 않았다. 그러나 2009년 4월 6일 「문

4) 문화재재난방재시스템구축 사업비가 2007년도에는 67억원에 불과 하였으나, 승례문화재(2008.02.10)이후 247억원으로 전년대비 180억원이 증액되었고, 2009년도에는 459억원으로 전년대비 203억원이 증액되었다. 또한 승례문화재 이전에는 국보 및 보물 등 목조문화재에 안전경비인력이 전무하였으나, 2008년도 승례문화재 이후 서울 흥인지문 등 120건에 382명을 배치하였다(문화재청, 2009.01.28일자 보도자료).

화재청과 그 소속기관 직제(대통령령 제21407호)를 일부 개정하였고, 2009년 4월 27일 「문화재청과 그 소속기관 직제 시행규칙(문화체육부장관부령 제31호)을 전면 개정하면서 2009년 4월 27일 「문화재활용국」과 「수리기술과」를 신설하는 문화재청 행정수행체계 개선을 위한 조직개편을 단행하였다(문화재청 보도자료, 2009.04.28: 1). 이는 학습에 의한 변화와 더불어 당시 정부의 “대국대과체제” 개편 기조와 연계한 혼재된 조직의 변화로 볼 수 있다. 소실된 문화재의 복원과 가치에 대한 논쟁은 복원의 정당성과 국보 제1호의 지위문제가 핵심 의제였으나, 사건초기 정부에서 원형복원과 국보 제1호의 지위를 유지하는 것으로 결정되면서 일단락되었다. 이와 같이 수단적 학습에 의한 주요 정책변화는 법률의 제정 등 입법화와 보호적 규제정책으로 나타났으며, 학습에 의한 정책변화의 증거는 <표 5>와 같다.

<표 5> 학습에 의한 정책변화 증거

입법추진(법률제개정)	문화재청 조직 개편	보호적 규제정책 시행
<ul style="list-style-type: none"> • 문화재보호기금법 제정 • 문화재보호법 개정 • 소방관련법 개정 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화재활용국 신설 • 문화재보존과학센터 신설 • 수리기술과 신설 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화재보호법 • 소방시설설치유지 및 안전 관리에 관한 법률 시행령

5) 수단적 학습

승례문화재사건으로 인하여 이슈화된 정책의제 해결을 위한 다양한 아이디어가 제안되면서, 국회와 정부부처 및 전문가 등 다양한 집단이 동원되어 논쟁을 벌인 결과, 정책적 학습인 수단적 학습을 통해 입법의 통과와 새로운 규정이 시행되었다. 이러한 활동은 유사한 사건이 일어나지 않도록 하기 위한 노력의 결과라 할 수 있으며 현재 상태의 불만족을 해결하기 위해 새로운 대안을 찾아 적극적인 탐색활동(Rose, 1993: 50)과, 더 나은 정책을 결정할 수 있는 방법을 얻을 수 있는 활동(May, 1992: 322), 사람들이 새로운 정보와 아이디어를 정책결정에 적용하는 과정(Busenber, 2001: 173-179) 등 정책학습이 일어났음을 알 수 있다. 또한 정책학습에 의해 사건 이전의 정책은 정책목표와 이를 달성하기 위한 핵심적 정책수단이 다른 것으로 변하는(이병길, 1992 : 12) 정책변동이 일어났으며, 이러한 변동은 기존 정책의 기본적 성격을 바꾸고 새로운 정책으로 대체되는 정책승계로 나타났다(Hogwood & Peters, 1983: 25-29).

승례문화재사건에서 공론화되어 확장된 정책의제에 대한 학습과정에서 아이디어 논쟁은 우리나라에서 유사한 문화재 사고가 발생 할 때마다 학습과정에서 계속되어 왔다. 특히 2005년 강원도 낙산사 화재 당시 문화관광부(문화재청)는 문화재 훼손방지를 위한 수막설비(스프링클러설비 등)설치 등 재난방재시스템의 구축과, 예산확충 등의 제도개선을 발표하였고(문화재청, 2005: 5-8), 박근혜의원은 기금을 조성해 문화재 보존과 긴급보수에 사용하자는 「문화재보호기금법」을 2008년 4월 국회에 제출하였으나 상임위원회도 통과되지 못하였다⁵⁾. 엄승용 문화재청 문화유산국장은 문화재청의 1년 예산 중 방재

시스템설치예산이 15억원으로 예산이 절대적으로 부족하다고 하였다(KBS심야토론, 2008.02.17). 이처럼 문화재방재시스템구축과 기금조성안이 정책의제로 확장되면서 문제해결을 위한 아이디어가 제안되었으나, 의회 및 정부의 정책우선순위에 밀려 채택되지 못하였다. 그러던 중 승례문 화재사건이 사고역할을 하면서 학습의 과정에서 본격적인 아이디어 논쟁이 재 촉발되는 계기가 되었다. 이는 정책 의제화와 논쟁의 과정에 깊은 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 승례문화재사건은 관심집중사건이 발생하면 빠르게 정책변화가 일어나며(Birkland, 2006: 15), 여러 가지 흐름이 한곳으로 모이는 변동을 위한 “기회의 창”(Kingdon, 1984: 99-103)을 열리게 한 것을 알 수 있다. 그러나 정부 및 의회에서 제안된 정책의제에 대한 학습과정에서 학습을 촉진시키는 정책옹호연합은 형성되지는 못하였다.

V. 요약 및 결론

Birkland가 주장한 “사건중심 정책변동 모형”을 승례문화재사건 사례에 적용한 결과 각 단계에서 정책적 학습인 도구적 학습이 이루어졌다. 정책학습의 결과인 정책변동의 구체적인 증거로서는 입법의 통과와 새로운 규정이 시행되었음을 확인 할 수 있었다. 승례문화재사건은 사회적 이슈로 확장되면서 관심집중사건화가 되었고, 이는 대중의 관심증가로 이어졌으며, 중요핵심 의제화가 되는 과정에서 뉴스미디어가 중요한 역할을 하였다. 정책의제 형성을 위하여 많은 전문가들이 동원되어 아이디어 논쟁이 일어났고, 여기서 많은 정책대안들이 제시되면서, 기존 정책의 수정·보완을 위한 정책학습의 결과, 강력한 집행력을 담보하는 수단인 입법화 과정을 거쳐 후속사건을 예방하고 이전의 법·제도를 보완하려는 성격의 정책변동으로 이어졌으며, 이는 정책변동유형 중 정책승계에 해당하였다.

관심집중사건의 발생과 의제에 대한 관심증가 단계에서 사회적 이슈로 확장되면서 주요 뉴스미디어가 신속하면서도 지속적으로 이슈화하여 보도하는 등 이슈를 주도하였고, 정부에서는 사고대책본부 구성, 국무총리와 대통령은 긴급대책회의와 국무회의를 개최하였으며, 의회에서는 임시국회를 개원 하여 사고를 인재로 규정하고 긴급현안 보고와 정당차원의 제도개혁특위 및 대책위원회를 구성하여 활동하는 등 짧은 기간에 관심이 집중적으로 증가 하였다. 집단동원 및 아이디어논쟁 단계에서 정부는 문화관광부, 행정자치부, 문화재청, 소방방재청, 경찰청, 서울시 등 다수 부처가 동원되었으며, 의회에서는 상임위원회와 한나라당의 문화재제도개혁특위 및 통합민주당의 승례문화재대책위원회가 참여하였다. 또한 대통령과 차기 대통령당선인은 사고당시부터 직접 개입하였으며, 전문가집단과 정부정책자문단이 참여하였다.

아이디어논쟁의 결과 정책학습에 의한 정책변동을 확인하는 단계에서는 정책변화의 증거로서 정책 학습의 결과 새로운 입법의 통과와 새로운 규정이 시행되었다. 구체적 증거는 「문화재보호기금법」 제

5) 법안제출 당시 문화관광부, 문화재청 등 정부부처의 환영을 받았으나, 기획예산처가 예산 부족 등의 이유로 난색을 표명하면서 법안심사에서 계속 우선순위에서 밀려나게 되었다.

정과 「문화재보호법」 개정, 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률시행령」 개정 등 관련 법률의 제·개정으로 이어졌으며, 공중의 보호를 목적으로 규제를 강화한 보호적 규제정책이 시행되었다. 승례문화재사건을 Birkland의 “사건중심 정책변동 모형”에 따라 요약하면 <표 6>과 같다.

<표 6> Birkland의 정책변동 모형에 따른 승례문화재사건 요약

적용 단계	내 용
관심집중사건 발생	2008년 2월 18일 승례문화재사건 발생
관심 증가	뉴스미디어 보도횟수 증가, 국회조사청문회 개최, 정당별 제도개혁특위 및 대책위원회 구성, 공중파방송 공개토론
집단 동원	국회(상임위원회, 본회의), 정부(공무원), 대통령, 대통령직인수위원회, 정부자문단 및 전문가
아이디어 논쟁	문화재관리 일원화, 문화재 방재시스템 강화, 문화재청조직개편, 문화재관리 재원확보(예산증액), 상시 감시인력 배치, 소방법 및 문화재관련법 개정
정책 변동	문화재방재시스템 조기구축, 감시인력 배치에 의한 24시간 감시체제로 전환, 문화재방재 의무 규정 강화, 문화재방화법 가중처벌, 보호적 규제정책 시행

이는 대규모 관심집중사건이 발생하면 정책의제에 대한 문제로 승격시켜 국민과 정책결정자들의 높은 관심증가로 나타나기 때문에 신속하게 정책변동이 가능하다는 Birkland의 주장과, “정책의 창”모형에서 관심집중사건은 여러 가지 흐름이 한곳으로 모이는 변동을 위한 “기회의 창”을 연다는 Kingdon의 주장에 설득력이 있음을 확인하였으며, 승례문화재사건이 직접적인 가교역할을 하였다는 것을 알 수 있다. 그러나 제안된 정책의제 논쟁과정에서 학습을 촉진시키는 정부내부 또는 외부 전문가, 동원 집단 상호간 변화를 주도하는 정책옹호연합은 형성되지 못하였다. 따라서 「지방문화재청신설안」 등 일부 제안된 아이디어는 시간이 경과함에 따라 뉴스미디어의 보도빈도가 감소되었고, 정치권 및 공론 의장에서도 언급횟수가 줄어들었다. 즉 제안된 정책의제가 주목을 받지 못하고 논쟁의 장에서 급격히 쇠퇴하면서 정책수단으로 채택되지 못하였다.

과거의 사건에서 학습된 정보는 축적되어 이번 사건에서 광범위한 이슈를 동반하여 영향을 미쳤다. 즉 2005년 강원도낙산사 화재사고 당시 목조문화재에 물분무 등 소화설비의 설치 논란이 이번 사건을 계기로 법제화 되었고, 2005년 4월 소관 상임위원회도 통과되지 못하였던 문화재보존 및 관리에 필요한 재원확보를 위한 「문화재보호기금법」도 제정됨으로써 더욱 명료하게 확인되었다. 사회적 이슈로 확장되는 대규모 관심집중사건이 발생하면서 과거 사건에서 논의되어 축적되었던 정책의제와 밀접한 학습정보가 순환되고 있음을 알 수 있었다. 즉 이전의 재난에서 논의되었던 정책대안이 의제로 채택되지 못하였다가 이후 유사한 관심집중사건이 발생되었을 때 비로소 정치적 협력자들의 지원으로 정책변동이 이루어진다는 것을 확인하였다. 또한 관련 집단이 동원되어 제안된 아이디어 토론은 기존 정책에 대한 대안적 성격의 정책변동을 위한 학습과정이 되었다.

참고문헌

- 김태환. 2010. 재난관리론. 백산출판사.
- 김성진·박경우. 2009. 국가재난사고에 대한 텔레비전 뉴스의 보도행태 연구: 승례문 화재사건 관련 보도를 중심으로. 언론학연구. 13(2): 18-23.
- 국무조정실. 2008. 한덕수 국무총리, 승례문 화재관련 긴급대책회의 개최.
- 국회사무처. 2008. 문화관광위원회회의록(제271회국회임사회). 제3호.
- 국회사무처. 2008. 문화관광위원회회의록(제271회국회임사회). 제4호.
- 국회사무처. 2009. 국회본회의회의록(제285회임시국회) 제2호.
- 국회사무처. 2009. 국회본회의회의록(제282회임시국회). 제9호.
- 노화준. 2007. 정책개혁 과정에 있어서 정책평가의 쟁점과 정책학습. 행정논총. 35(2): 12-55.
- 대통령직인수위원회. 2008. 제17대 대통령직 인수위원회 백서.
- 문화재청. 2005. 낙산사 화재피해 복구 및 전통사찰 화재예방대책.
- 문화재청. 2008. 승례문 복구 기본계획.
- 문화재청. 2008. 문화재별 특성에 맞는 화재대응 매뉴얼 마련: 화재발생시 초동 적 대응행동 지침서 제공 보도자료.
- 문화재청·국립문화재연구소 외. 2008. 승례문화재 피해현황 수습보고서.
- 문화체육관광방송통신위원회. 2008. 문화재보호법 일부개정법률안 검토보고서.
- 문화체육관광정보통신위원회. 2009. 국정감사결과 보고서.
- 문화재보호기금법안 심사 보고서. 2009. 문화체육관광방송통신위원회.
- 박석희·노화준·안대승. 2004. 재난관리 행정에 대한 네트워크분석. 행정논총 42(1): 103-132.
- 박주형. 2008. 정부기관의 위키커뮤니케이션에 관한 연구: 국보1호 승례문화재 사건을 중심으로. 한국외국어대학교 대학원 석사학위논문.
- 손승혜·이창현. 1999. TV저널리즘과 뉴스가치. 한국언론재단. 48-51.
- 송윤석 외. 2009. 재난관리론. 동화기술.
- 이동규·양고운·박형준. 2010. 초점사건 이후의 정책변동의 탐색적 연구: 국내대규모 재난사건을 중심으로. 한국행정학회 동계학술대회. 289-310.
- 이동규·양고운·박형준. 2011. 초점사건 중심 정책변동 모형의 탐색: 한국의 아동 성폭력 사건 이후 정책변동을 중심으로. 한국정책학회보. 20(3): 108-132.
- 이동규. 2011. Birkland의 재난(또는 위기)사건관련 정책변동 또는 정책학습(ERPL)이론과 모형검토: 기존의 정책이론과 모형비교. 한국행정학회 춘계국제학술대회 발표논집. 19-45.
- 이동규. 2011. 초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대규모 재난사례를 중심으로. 성균관대 국정관리 대학원 박사학위논문.
- 이병길. 1992. 정책변동요인과 과정에 관한 연구. 서울대대학원 박사학위 논문.
- 이춘근. 2008. 문화재 정책의 개선방향과 그 실천 과제. 여의도연구소. 7-10.

- 윤명호. 2008. 문화재 화재의 특성과 방재대책의 방향. *건축역사연구*. 17(3): 141.
- 윤홍로. 2008. 승례문 화재의 전말과 복구대책. *건축역사연구*. 17(3): 121-125.
- 정숙경. 1999. TV보도와 보도조직의 성분석. *한국여성개발원*. 251-277.
- 청와대. 2008. 승례문화재 사후대책수립·실행에 최선. 국무회의주재.
- 문화방송. <http://www.imbc.com/>
- 문화체육관광부. <http://www.mcst.go.kr/>
- 문화재청. <http://www.cha.go.kr/>
- 법제처 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr/>
- 세계일보. <http://www.segye.com/>
- 소방방재청. <http://www.nema.go.kr/>
- 한국방송. <http://www.kbs.co.kr/>
- 한국언론진흥재단 기사통합검색서비스. <http://www.kinds.or.kr/>
- 한국일보. <http://news.hankooki.com/>
- Birkland, Thomas A. 1997. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Event*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Birkland, Thomas A. 2006. *Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events*. Georgetown University Press.
- Birkland, Thomas A. 2009. Disaster, Lessons Learned, and Fantast Documents. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 17(3): 146-156.
- Bennet, C. J, and M. Howlett. 1992. The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. *Policy Sciences*. 275-294.
- Busenberg, G. J. 2001. Learning in Organizations and Public Policy. *Journal of Public Policy*. 21: 173-189.
- Hogwood, Brian W. and Guy B. Peters. 1983. *Policy Dynamics*. New York: St. Martin's Press.
- Jones, Bryan D. 2001. *Politics and Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*. University of Chicago Press.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed. New York: Harper Collins.
- May, Peter. 1992. Policy Learning Failure. *Journal of Public Policy*. 12(4): 331-354.
- Rose, Richard. 1993. *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham NJ: Chatham House.
- Sabatier, Paul A. 1987. Knowledge, Policy-oriented Learning and Policy Change. *Knowledge*. 8: 649-692.

Sabatier, Paul A. 1993. Policy Change over a Decade or More. in P. Sabatier and H. Jenkins-Smith. eds. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.

Zahariadis, Nikolaos. 2007. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. in *Theories of the Policy Process*, ed. Paul Sabatier. Boulder, CO: Westview Press.

李鍾烈: The City University of New York에서 정치학 박사학위(논문: The Practice of Protest: Three Case Studies in Urban Renewal, 1990)를 취득하고, 현재 인천대 행정학과 교수로 재직하고 있다. 관심분야는 도시정책, 문화정책, 위기관리 등이며, 최근 논문으로는 “한국정부의 주택정책에 나타난 이념성향에 관한 연구”(한국행정학보, 2011), “직무스트레스 요인과 우선순위에 관한 연구: 인천지역 소방공무원을 중심으로”(2011), “부동산정책의 유형화와 정책 우선순위에 관한 연구”(2011) 등이 있다. 주요 경력으로는 교육과학기술부와 문화체육관광부 자체평가 소위원장과 인천도시개발공사 인사위원으로 활동하고 있다(jylee@incheon.ac.kr)

孫元培: 한경대에서 행정학 석사학위를 취득하고 인천대에서 박사과정을 수료하였으며, 현재 인천대학교 위기관리연구센터 연구원으로 재직하고 있다. 경기도 안산소방서에서 소방위로 재직하였으며, 주요관심분야는 재난정책, 재난관리조직, 화재조사 등이다(wbs6407@yahoo.co.kr).

투 고 일: 2012년 04월 20일
수 정 일: 2012년 05월 02일
게재확정일: 2012년 05월 13일

A Study on Learning Process and Policy Change by Analyzing the Case of Sungraemun Fire Event

– Using Birkland's Policy Learning Model –

Jong Youl Lee, Won Bae Sohn

The Sungraemun fire event as a focus event was expanded to a social issue and led to growth of public attention. In this process, news media played an important role in moving this event toward a critical agenda. Many professions were mobilized in the process of policy agenda formation and discussed a variety of ideas critically and suggested many policy alternatives. These alternatives were moved toward policy change as a result of policy learning for the revision and complement of existing policies. The specific evidence of policy change as a result of policy learning is that a new law was passed and new policies were implemented. But, policy advocacy coalition which takes initiative the change – inside government, outside – and mobilization group in the debate process of focus policy agenda was not formed. therefore, some suggested alternatives like "local Cultural Heritage Administration" were faded away to keep pace with the decreasing – on the news media and – on the public debate arena. Meanwhile a large scale focus event moved to a social issue, learning informations which were closely related to policy agenda were cycled through accumulation accrued from the debate of past thought.

Key words: Sungraemun fire, focus event, policy learning, policy change, policy agenda