

민주화 이후 핵심행정부의 의사결정: 조선총독부 건물 철거 사례 분석

김경은*

〈目 次〉

- | | |
|------------|-----------------------|
| I. 서론 | IV. 조선총독부 건물 철거 과정 분석 |
| II. 이론적 검토 | V. 민주화 이후 핵심행정부의 의사결정 |
| III. 연구설계 | VI. 결어 |

〈요 약〉

조선총독부 건물은 일제 식민통치의 증거이자 한국 현대사 주요 사건의 현장이라는 다중적 정체성을 지닌 건축물이다. 본 연구에서는 핵심행정부 의사결정의 구도와 특징을 추출하고, 그 과정에 적용된 원리를 발견하려는 목적하에 조선총독부 건물 철거 정책의 전개과정을 분석하였다. 이에 철거 결정에 참여한 주요 정책행위자들과 심층면담을 실시하였고, 정치사회적 상황과 시대적 조건이 반영된 분석틀에 따라 의사결정 과정을 분석하였다. 분석 결과, 조선총독부 철거는 대통령의 결단에 의해 정책의제로 발전하였고, 주무부처의 상징화 작업을 통해 통합의 전략이 구현되었으며, 실무기관의 집행의 기술 발휘로 이어졌다. 정책행위자들은 '대통령과 나와 관계' 프레임 속에서 정책과정을 해석하고, 각자 정책결정 시점을 다르게 정의하며, 시민사회의 영향력에 대해 상이하게 인식하지만 '문민(文民)' 가치를 공유하는 가운데 각자의 역할을 수행함으로써 핵심행정부 내에서 충실한 분업이 이루어졌다. 조선총독부 건물 철거 결정은 과거 권위주의와의 단절을 표방하며 문민시대에 조응하고자 한 거시적이며 개혁적인 시도로서 이 사례를 통해 핵심행정부 의사결정은 정책에 의미 있는 영향력을 행사하는 행위자들이 규범적으로 결합해 정부의지를 구현하려는 전략설계이자 정책 정당화를 위한 논리개발이라고 정의할 수 있다.

【주제어: 핵심행정부, 문민정부, 조선총독부 건물】

* 한국학중앙연구원 선임연구원(nkotb517@aks.ac.kr)

논문접수일(2018.7.25), 수정일(2018.9.26), 게재확정일(2018.10.15)

I. 서론

행정국가적 전통을 가진 우리나라에서 핵심행정부에서 이루어지는 일은 공개영역이 아닌 숨겨진 이야기(back story)로 인식되었고, 핵심행정부의 의사결정은 공식적인 제도 너머의 밀실정치의 일환으로 다루어졌으며, 이러한 분위기는 민주화 이후에도 암묵적으로 이어져 왔다. 그러나 민주화 전후의 다원주의 정책환경하에서 핵심행 정부는 더 이상 사회와 격리되어 자율적으로 국가목표를 제시하는 데 한계가 있으므로(정용덕 외, 2014: 316) 핵심행정부 의사결정 양태를 이해함에 있어 개별 정책사례에 밀착해 접근하여야 할 필요성이 높아졌다.

한편 중요한 정책 결정은 막후에서 이루어짐에도 불구하고(정정길, 1989: 74) 정부 관료계 최상위층의 내부는 회고와 증언을 통해 간헐적으로 보고되고, 그들의 행태에 주목한 사례에서도 개별 참여자가 아닌 조직 단위로 접근하기 때문에 집단화된 행위자들(collective actors)의 관점에 머물고 있으며, 개인 단위의 분석의 경우, 주로 협의의 사회적 배경과 개별적 속성(attributes)에 주목하는 경향을 띤다. 또한 경험자료에 기반한 실증분석은 매우 드물기 때문에 한국의 행정현실에 부합하는 처방을 제시하기도 어렵다. 더욱이 국가의 중요한 의사결정에 참여한 핵심 인물을 통해 정책참여 경험을 듣는 경우에도 일반에 공개되지 않은 비공식 정보와 그 내막을 포착하는 데 머물고, 왜 그러한 결정이 이루어졌는지, 그 배경에 대한 충분한 분석이 이루어지지 않는 실정이다. 이러한 이유 때문에 핵심행정부의 의사결정을 설명하기 위한 구체적인 추론형태와 방법론이 진전되지 않았고(정용덕 외, 2014: 317, 320), 엘리트 간의 단합력과 이들이 행사하고 있는 권력의 기반에 대해서는 설명하고 있지 않다는 점(Bottomore, 1966: 54-55, 125)이 오랫동안 지적되어 왔다.

본 연구에서는 문민정부에서 추진된 조선총독부 건물 철거를 둘러싼 쟁점과 정책행위자들 간의 상호작용이 시간의 흐름에 따라 구체화된 양상을 살펴봄으로써 핵심행정부 의사결정의 구도와 성격을 추출하고, 그 과정에 적용된 원리를 발견하고자 하였다. 김영삼 대통령은 취임 직후 조선총독부 건물에 설치된 국립중앙박물관의 이전을 지시하였고, 집권 하반기까지 사회 각 계 각 층의 의견충돌을 무릅쓰고 철거를 추진하였다. ‘조선총독부’, ‘미군정청’, ‘중앙청’, ‘국립중앙박물관’이라는 여러가지 이름을 가지고 있는 조선총독부 건물은 조선 정궁(正宮)인 경복궁 터에 놓인 입지적 조건, 그리고 일제 식민통치의 증거이면서 동시에 한국 현대사 주요 사건의 현장이라는 양면성 때문에 철거 결정 과정에서 격렬한 논쟁을 유발시켰다.¹⁾ 이렇듯 조선총독부 철거는 정치적 공식만으로는

설명할 수 없는 민족사적 차원의 문제이자 정치·사회·역사 영역을 아우르는 이슈를 담고 있는 사례로서 이해관계자의 폭이 매우 넓기 때문에 범사회적 논쟁을 일으켰고, 지금까지 시비의 대상으로 언급되고 있다.

사실상 조선총독부 철거를 둘러싼 이슈가 정책과정에서 지속적으로 생산되었다는 점에서 건물 철거를 단번의 정치적 결정이라고 단정할 수 없다. 따라서 철거정책 사례는 “어떻게” 결정이 이루어졌고, “왜” 그러한 결정을 하였나라는 문제의식에서 출발하여야 한다. 이에 첫째, 정형화된 분석틀에 따라 정책과정을 분석하기보다는 사례의 고유성을 충분히 살릴 수 있는 분석틀을 조각하였다. 둘째, 역사적 사건과 관련된 행위자들은 자신의 경험을 통해 그 사건을 해석한다는 점을 고려해 주요 정책행위자들의 경험을 듣는 대면인터뷰를 실시하였다. 셋째, ‘민주화 이후’라는 시대적·사회적 조건이 의사결정 요인으로 작용한다는 전제하에 핵심행정부 범위에 행위자 간 관계요인을 포함하여 정책과정에서 의미 있는 영향력을 행사한 집단을 정책행위자로 상정하였고, 그들의 행태에 주목해 정책과정을 분석하였다.

II. 이론적 검토

1. 핵심행정부의 의사결정

핵심행정부(core executive)는 일반적으로 행정수반과 보좌기관, 내각, 부처, 위원회와 같이 최고 의사결정을 하는 조직과 절차를 의미하며, 보다 포괄적으로 정부 정책을 통합·조정하거나 정부 구성요소 간의 갈등에 대해 최종 결정자(final arbiter)로서의 역할을 수행하는 일련의 제도, 망, 행위자 또는 조직과 구조를 가리킨다(Dunleavy & Rhodes, 1990: 4). 기존 연구에서는 국가권력의 정점에서 정책결정을 하거나 국정을 운영하는 모습, 그리고 각 정부기관 간의 역할 구도를 통해 핵심행정부에 대한 이해를 도모한다. 일례로 정치체제를 의원내각제, 대통령제 등으로 구분하고 주요국에서 나타나는 국가 최고위층(summit)의 운영방식을 구조적 차원에서 분석하거나(Peters, Rhodes & Wright, 2000) 관심범위를 좁혀 핵심행정부에 속하는 여러 정부기관 중 일부에 주목해

1) 조선총독부 건물에 대한 호칭은 그 건물에 대한 인식과 태도를 반영한다. 즉 철거 반대편에서는 대한민국의 역사와 국가 행정의 현장성을 반영하는 ‘중앙청’ 또는 전통문화의 보존과 향유라는 의미에서 ‘국립중앙박물관’이라는 명칭을 주로 사용하지만, 철거를 찬성하는 입장에서는 일제의 식민통치기관이라는 차원에서 ‘조선총독부 건물’이라고 칭한다.

개별 기관 간 관계와 상호작용 등 동태적 측면을 설명하며(Aberbach, Putnam & Rockman, 1981; Durant, 1990; Svava, 2001), 국가를 바라보는 시각에 따라 핵심행정부 의사결정 형태를 제시하기도 한다(정용덕, 1997). 이와 같이 핵심행정부 기구는 정치체제와 권력구조, 정책사안에 따라 다르게 구성되고 제도화 수준도 국가마다 상이하며 의사결정 방식도 다른 모습으로 나타나지만, 공통적으로 엘리트 간의 상호작용이 일어나는 활동무대이다.

한편 정책결정의 주체를 바라보는 관점에 따라 최고위층의 의사결정이 가지는 특성에 대한 이해가 달라진다. 엘리트론에 따르면 국가의 중대한 결정(big decision)은 권력엘리트들에 의해 통제되는 핵심행정부에서 비밀스러운 과정에 의해 독점적으로 이루어지며, 자유민주주의 국가에서도 중간 수준 엘리트들에 의해 이루어지는 정책은 덜 중요한 것에 국한될 뿐이다(Mills, 1975). 권력은 공개된 영역(front doors)보다 비공개 영역(closed doors)에서 행사된다는 견해(조영재, 2015: 47), 엘리트 집단이 자신의 기득권 옹호를 위하여 대중이나 약자의 이익을 정책문제 채택과정에서 봉쇄하고 저지하는 방식으로 비밀리에 권력을 행사한다는 무의사결정론(non-decision making)은 이와 같은 차원에서 논의된다. 반면 다원주의 시각에서 정부행위는 경쟁하는 이익과 선호가 맞물려서 빚어내는 협상게임(Allison, 1998: 317) 또는 참여자들 간의 밀고 당기기(pull and hauling)를 통한 정치적 결과로 간주된다(Neustadt, 1990). 정치행정일원론에 기원을 둔 행정에 대한 정치적 접근법(Rosenbloom, 1983: 219-224), 정치가와 관료제의 관계를 각자의 이익을 위해 상호작용하는 공공서비스 협상(public service bargain)으로 바라보는 시각(Hood & Lodge, 2006: 7)은 다원주의를 전제로 한다.

그런데 핵심행정부의 정책행위자인 엘리트가 지니는 성향은 그 집단의 내적 규범과 규율에 의해 규정되고, 그들 간의 제도적 연관성이나 사회·심리적 동질성 때문에 구체적인 조직 없이도 협력관계가 잘 유지된다. 이러한 이유 때문에 권력엘리트들의 의사결정을 이해하기 위해서는 엘리트 집단의 속성을 이해하는 것이 중요하다고 강조하며(정용덕 외, 2014: 275-276), 최고위 엘리트들 간의 동질성을 이루는 요소로서 규범적 가치에 주목하는 것이다. 또한 현대사회에는 개별 만능 엘리트(single comprehensive elite)보다는 오히려 사회질서(social order)로 규합된 전문화된 엘리트들의 복잡한 시스템에 의해 움직인다는 주장(Keller, 1974; Ahn, 2003: 151)도 엘리트 집단이 공유하는 가치를 전제로 한다. 사실상 행정부 최상위층에서의 결정은 단지 명령과 법률에 의해 형성되지 않고 공동체가 추구하는 가치에 대한 대응성이 결정의 근거로 작용한다(Putnam, 1973). 더욱이 민주화가 진척되어 정당, 의회, 시민사회 단체 지도자들이 제 구실을 하는 경우, 정책

과정은 그 외연이 확대되고, 대통령을 비롯해 정책참모들과의 상호작용이 강화되면서(안병영, 1994: 286) 각계의 정책행위자들을 결속시키는 규범 요인이 정책요소의 일환으로 다루어진다. 그런데 이와 같이 가치가 행동을 지지하는 근본적인 기준과 원칙으로 작용함에도 불구하고(Schmitt & Medeiros, 1977: 46) 기존 연구에서는 주로 공직자의 자아에 대한 정체성 인식, 관료의 행정이념, 공공서비스 동기 등의 주제를 중심으로 가치가 행동을 지배하는 양상을 다룬 뿐 핵심행정부 의사결정 과정에서 작용하는 가치요인에 대한 논의는 충분하게 이루어지지 않는 실정이다.

한편 우리나라에서는 과거에 핵심행정부가 배타적 회합으로 인식되었지만, 민주화 이후 행정의 공정성과 투명성이 강조되고, 정책 참여자(집단) 범위가 넓어짐에 따라 국가 중요 정책을 소수 엘리트들만의 전유물로 여기지 않게 되었다. 따라서 핵심행정부에는 공식적인 기구뿐만 아니라 국가의 중요한 의사결정에 실질적으로 영향을 미칠 수 있는 민간 전문가도 포함되며, 정책행위자들의 연결망이 정책과정을 규율하는 상호작용에 초점을 둔 공공정책 거버넌스 차원(정용덕 외, 2014: 311, 573)에서 핵심행정부 의사결정 양태를 설명하기도 한다. 그러나 행정국가화 현상이 심화되면서 핵심행정부에 대한 학문적 관심이 높아졌다는 견해(박윤희·장석준, 2017: 136)에도 불구하고 여전히 이론에 기초한 조직구조적 분석이 주를 이루고 경험적 탐구는 미진한 실정이다. 그러므로 본 연구에서는 민주화 시대의 핵심행정부는 정책에 의미 있는 영향력을 행사하는 행위자들 간의 규범적 결합(normative coalition)이라는 가정하에 조선총독부 건물 철거 사례를 분석하였다.

2. 조선총독부 건물 철거 사례

조선총독부 건물²⁾은 1926년 10월 1일, 경복궁 안의 홍례문(弘禮門), 의정소(議政所) 자리에 세워졌다. 기록에 따르면 총독부 건물이 들어서는 전후에 경복궁 7,500여 칸 중 4,000여 칸이 훼손되었고 연인원 200만 명의 조선인 노동자들이 동원되었다(손정목, 1996; 허영섭, 2010; 홍성태, 2012: 73). 해방 직후인 1945년 9월 9일, 아베 노부유키(阿部信行) 조선총독이 이곳에서 미군 존 하지(John Hodge) 중장에게 항복문서를 전달하였고, 이후 주한미군 군정청으로 사용되면서 캐피탈홀(Capitol Hall)이라 불리었다. 또한

2) 총독부 건물 축조 당시의 의도가 건물 곳곳에 담겨있다. 예컨대 첨탑은 일제의 상징인 천황의 황관(皇冠)을 나타내고, 6개의 일자형 기둥이 첨탑을 떠받치고 있다. 또한 총독부 건물은 대자형인 북한산, 본자형인 경성부청(現 서울시청)과 함께 공중에서 보면 大日本을 이루고, 경복궁과 육조거리를 관통 하되 서울의 중심축이 흐뜨러지도록 3.5도 비틀게 만들어졌다.

1948년 5월 31일에 이 건물에서 제헌국회가 개원되었고, 7월 17일 헌법 공포식, 7월 24일 초대 정·부통령 취임식에 이어 8월 15일에 대한민국정부 수립식이 거행되면서 ‘중앙청’으로 명명되었다. 이후 중앙청은 6·25전쟁을 겪으며 폐허가 되었지만, 1961년 5·16 군사정변 직후 1년간의 복구를 거쳐 1962년부터 1983년까지 약 20여 년간 정부청사로 사용되었다.

한편 해방 이후 총독부 건물을 철거해야 한다는 주장이 줄곧 제기되었다. 하우스만(Hausman) 회고록에 따르면 이승만 대통령은 일제통치의 상징인 이 건물을 헐어버리자는 의견을 제시하였지만(문화체육부·국립중앙박물관, 1997: 343), 정국의 혼란과 6.25전쟁, 경제 여건과 기술적 제약 때문에 철거 논의가 깊게 진전되지 못하였다.³⁾ 이후 전두환 대통령은 오랫동안 정치의 중심이었던 중앙청을 문화의 중심으로 바꾸고 ‘왜놈’의 기를 뺏음으로써 일제 잔재를 몰아내자는 명분을 내세우며 박물관 이전을 추진해 1986년 8월 21일, 국립중앙박물관으로 개관하였다(정양모, 2015).⁴⁾ 이를 두고 정부기관으로서의 권위가 깃든 건물이 국민에게 되돌려졌다고 해석하는 한편, 민족문화 유물을 총독부 건물 안에 볼모로 잡아 민족교육이 불가능하게 되었다면서 장소의 모순성을 지적하기도 하였다(신용하, 2006: 522, 524, 536). 이후 노태우 정부에 들어와 경복궁 복원사업과 연계하여 국립중앙박물관 이전에 대한 검토가 이루어졌고, <철거기본3단계안>에 따라 철거 구상이 구체화되었지만, 정책화되지 못한 채 표류하였다.

이어서 등장한 김영삼 정부는 30여 년간 지속된 군부 권위주의 체제의 유산을 청산하고 새로운 민주화 시대를 열기 위한 변화와 개혁을 시대적 사명으로 내세웠다.⁵⁾ 정부

3) 일본이 점령하였던 대만에도 식민지 청사가 남아있다. 그런데 대만 총독부 건물은 1945년 해방 이후 중화민국 총통부로 사용되면서 건물의 지위가 오히려 격상되고, 우표 이미지로 사용될 정도로 보존의 대상으로 인식되고 있다. 이를 두고 대륙과 분리되어야 한다는 대만 사람들의 관념 때문에 일본에 대한 호감도가 높았고, 곳곳에 산재한 일제 강점기의 건물이 사람들에게 어린 시절의 기억으로 인지되는 가운데 국가의 상징으로 자리매김하게 되었다고 한다. 대만의 한 일간지에서는 한국이 중국과 일본 양 대국 사이에서 2000년 동안 진정한 독립을 이룬 기간이 길지 않기 때문에 한국인들이 초라한 민족주의 감정을 가지게 되었고, 그 결과, 조선총독부 건물을 철거 대상으로 인식하게 된 것이라고 지적하였다(한보덕, 2012).

4) 조선일보 정치부 기자였던 주둔식 장관에 따르면 전두환 정부의 실세였던 한 수석비서관이 국립중앙박물관을 중앙청 건물로 이전하여야 한다고 대통령을 설득하였다. 또한 당시 행정보좌관을 지낸 이경문 차관은 중앙청 건물로의 박물관 이전은 박물관 신축으로 초래되는 비용 문제를 해결할 수 있는 대안이었다고 한다. 한편 박물관에 근무하면서 이전 과정을 지켜본 정양모 관장에 따르면 전두환 대통령은 옛 정치의 중심부인 경복궁 터에 박물관이 들어섬으로써 경복궁이 문화적으로 고양된다고 생각하였고, 당시 이에 대한 사회적 지지가 뒷받침되었다고 한다.

5) 김영삼 대통령 집권 직후부터 국가 전 영역에서 과감하고 급진적인 개혁이 추진되었다. 예컨대 군사 정부 유산 제거, 반부패 정책, 정치개혁을 민주주의 공고화를 위한 대표적인 개혁 사례로 평가하고

출범 직후인 1993년 4월 1일, 문화체육부가 첫 대통령 업무보고에서 총독부 건물 철거를 제안하였고, 그 해 8월 8일, 김영삼 대통령이 철거를 지시하였다. 김영삼 정부는 군정(authoritarian rule)에서 민정(civil rule)으로 권력이 전환된 시기에 강력한 국민적 지지를 얻어 출범하였고 개혁에 동력이 가해지는 정권 초기였음에도 불구하고 총독부 건물 철거가 발표되자 거대 언론의 지속적인 반대, 정부 내부의 암묵적 저항과 거센 여론몰이에 직면하였다. 조선총독부 건물 철거는 치적(治績)을 물리적으로 보여주고 싶은 통치자의 과시욕으로 비롯된 일, 무지한 문화정책의 소산으로서 공명심이 빛은 실수(신복룡, 1998)라는 비판의 소재로 회자되고 있다. 그러나 김영삼 대통령은 총독부 철거가 단순히

〈표 1〉 조선총독부 건물 철거 관련 연혁

일시	주요사건
1926.10.1.	조선총독부 건물 준공
1945.9.9.	주한미군 군정청으로 사용
1962.11.22.	중앙청 입주
1981.5.25.	전두환 대통령, 국립중앙박물관을 중앙청 건물로 이전하는 사안 검토 지시
1986.8.21.	조선총독부 건물에 국립중앙박물관 개관
1990.6.21.	노태우 대통령, 문화부 업무보고시 경복궁 복원사업과 연계해 조선총독부 건물 이전 검토 지시
1990.12.7.	문화부, 〈구(舊) 조선총독부건물 이전계획〉 대통령 보고
1993.4.1.	김영삼 대통령, 문체부 업무보고에서 조선총독부 건물 철거 지시
1993.8.8.	김영삼 대통령, 비서실장에게 조선총독부 건물의 조속한 철거 지시
1993.8.13.	'옛조선총독부건물해체위원회'(이후 조선총독부건물철거추진위원회) 결성
1993.8.11.	김영삼 대통령, 청와대 구(舊) 총독관저 철거 지시
1993.9.20.	철거자문위원회 구성
1993.11.5.	문체부, 〈구조선총독부건물 철거계획〉 및 〈국립중앙박물관 신축계획〉 발표
1993.12.12.	국립중앙박물관, 경복궁 내 사회교육관(現 국립고궁박물관)에 임시 개관
1994.3.28.	광복50주년기념사업위원회 출범
1995.2.15.	국무회의에서 쇠말뚝 제거사업을 광복50주년 기념 역점추진사업으로 의결
1995.3.1.	조선총독부 건물 철거 선포식 거행
1995.7.21.	'국립중앙박물관건물보존을위한시민의모임' 발족
1995.8.15.	광복50주년기념식에서 건물 철거 철폐 제거
1996.11.14.	조선총독부 건물 북벽 철거(완전 철거)

※ 자료: 문화체육부·국립중앙박물관(1997), 국립중앙박물관(1995, 2006), 국가기록원(1996(b)),

(Shin, 1996: 170-177), 하나회 해체를 위시한 군부개혁, 금융실명제, 과거사 정리를 지도자의 결단력에 의해 단행된 대표적인 사례로 꼽기도 한다(박관용 비서실장, 2016.9.8.). 정부는 대통령을 비롯한 정부 고위층 인사들이 먼저 변화를 도모하고, 이에 따라 제도 정비로 이어진 '위로부터의 단계적 개혁'이 문민정부 개혁의 특징임을 내세웠는데(국무총리 행정조정실, 1995: 8), 그 가운데 과거 권위주의 군사정부와 차별화된 정체(政體)를 선언하는 데 있어 민족정통성 확립이 핵심 이슈로 부상하면서 조선총독부 건물 철거는 '대통령의 정책'으로 발전하였다.

식민잔재의 외형적 청산에 그치는 것이 아니라 한·일 간 미래지향적인 관계 형성의 계기가 되는 기념비적인 사건임을 강조하였고, 한 편에서는 ‘수도 서울의 심장부에서 펄럭이는 일장기를 내리고 태극기를 올리는 일’(신용하, 1995: 623; 조항래, 2001), ‘우리 이마의 한복판에 박힌 못을 뽑아내는 것’(안휘준, 2001)에 비유하면서 정부의 철거의지에 힘을 실었다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구방법 및 분석틀

사례연구(case study)는 ‘왜’ 그러한 의사결정이 행해졌고, ‘어떻게’ 실행되었으며, 결과가 어떠했는지에 대해 밝힐 수 있는 방법론이다(Schramm, 1971; Yin, 2014: 42). 또한 역사성과 맥락을 가지는 사회현상을 탐구하는 데 적절한 연구방법으로서(이영철, 2006; 이영철, 2009: 201) 인간의 내면과 사회 내부의 문화적 바탕을 과학적으로 탐구할 수 있게끔 해 준다. 특히 행정학에서의 사례연구는 행정관료나 관료집단이 내리는 결정 또는 그 결정과 관련된 집단을 구성하거나 이끄는 사건의 내러티브이므로(Stein 1952; McNabb, 2008: 287) 막후에서 이루어지는 정책 결정 양태를 면밀하게 추적하는 데 적합하다.

조선총독부 철거 정책은 ‘민주화 이후’라는 시간적 요인, 다중의 정체성을 지닌 정책 대상(총독부 건물), 대통령의 정치적 결단에서부터 비롯된 정책 의제화 등 여러 요소가 결합된 사례로서 행위자의 전략을 추동하는 사건과 동기요인이 상호작용하는 가운데 철거로 귀결되었다. 한편 정책 사례에서는 어느 것에 중점을 두느냐에 따라 결정의 시점이 달라진다. 예컨대 정부 내부에서의 결정을 중요하게 다루거나 핵심행정부 범위를 정부 행위자로 한정할 경우, 1993년 8월 8일 김영삼 대통령이 비서실장에게 철거를 지시한 시점을 결정으로 보게 된다. 그러나 민주적 절차나 국민적 합의를 중요한 조건으로 다룰 때는 정책의제가 공중에 알려진 1995년 3·1절 행사에서의 건물철거 선포식 또는 1995년 8·15 광복절 건물 침탑 제거 시점에서 정책이 결정되었다고 설명하는 것이 합당하다.

본 연구에서는 총독부 건물 철거가 공중의제로서의 성격을 가진 사례였음을 고려해 침탑이 제거된 1995년 8·15 광복절 때를 정책결정 시점으로 상정하였다. 이에 김영삼 정부 출범에서부터 정부의 공식적인 철거 발표까지를 ‘이슈의 의제화’(1993.2.25.-

1993.8.8.), 광복50주년을 기해 건물의 침탑을 제거함으로써 철거의지를 실행에 옮긴 때 까지를 ‘정책결정’(1993.8.8.-1995.8.15.), 철거가 마무리된 시점까지를 ‘정책집행’(1995.8.15.-1996.11.14.) 단계로 구분하였다. 또한 정책단계별 시대적 배경을 ‘시기’(time)라고 명명하였고, 정책을 추동하는 정치·사회적 조건을 ‘이슈(issue)’, 정책행위자의 행태와 상호작용을 ‘행위자’(actor) 요소로 재구성하였다. 이어서 ‘시기’, ‘이슈’, ‘행위자’ 요소가 결합돼 조성된 전략(strategy)과 그에 따른 결과(policy)를 제시하고, 의사결정 전(全) 과정을 관통하는 역사·사회적 요인으로서 맥락(context)⁶⁾을 추출하여 [그림 1]과 같은 분석틀⁷⁾을 조각하였다.

[그림 1] 분석틀

정책과정	이슈의 의제화 → 정책결정 → 정책집행	⇒	전략 (strategy)	⇒	결과 (policy)
정책요소	시기(time)·이슈(issue)·행위자(actor)				
맥 락(context)					

2. 연구자료

1) 자료수집 및 활용

본 연구에서는 조선총독부 철거가 정권 초기부터 이슈화되었다는 점을 고려해 의도적 표집(intentional sampling) 방법에 따라 김영삼 정부 초반에 철거 정책의 최전선에 있었던 정책행위자를 주요 정보원(key informant)으로 선정하였다.⁸⁾ 연구자는 2016년 7월

6) 맥락은 어떤 사건이나 현상의 원인 또는 배경이 되는 조건으로, 정책 전략의 당위성을 뒷받침해준다. 조선총독부 철거의 경우, 여러 정권에 걸쳐 쟁점의 하나로 부상하였고, 정책에 영향력을 행사하는 행위자군이 많은 사안이자 민족사적 문제였음을 고려해 역사·사회적 맥락을 거시적 차원의 정책요인으로 다루었다.

7) 김영삼 정부 시절의 조선총독부 건물 철거를 정치행정 현상으로 규정하여 분석한 연구가 최근 발표된 바 있다. 하상복(2011)은 의제형성 이론의 관점에서 철거 이슈가 정책의제로 발전되는 데 조성된 역학관계 그리고 정책 의제화를 위한 정부의 전략적 활동에 주목하였고, 박윤희·장석준(2017)은 Kingdon의 정책흐름 모형에 따라 철거과정을 분석하면서 철거에 대한 찬성, 반대 각각의 입장에서 도출한 대안을 상징정치적 차원에서 해석하였다. 이 글에서는 앞선 연구와는 달리 시간, 정치사회적 상황, 정책행위자간 관계를 정책요소로 상정한 새로운 분석틀을 조각하였다.

8) 인터뷰에 앞서 철거 여론을 주도한 원로 학자와 2016년 7월 15일에 전화통화를 하였고 7월 21일, 대면접촉을 통해 당시의 정황과 내밀한 권력작용에 관한 정보를 제공받았다. 또한 2016년 7월 28일에는 총독부 건물 철거를 연구한 전문가로부터 철거정책에 관한 구체적인 정보를 수집하고 면담 대상자 선정에 관한 자문을 구하였으며, 2016년 11월 5일에는 조선일보 논설위원을 지낸 언론인으로

21일부터 2017년 2월 6일까지 총 9차례에 걸쳐 대통령비서실장, 교육문화수석비서관, 주무부처인 문화체육부의 장·차관, 문체부 소속기관인 국립중앙박물관의 관장 및 학예실장 등 8명과 심층인터뷰를 실시하였고, 현대한국구술자료관에 게시된 구술자료를 취합해 보강자료로 활용하였다.⁹⁾ 인터뷰 과정에서 구체적인 사건뿐만 아니라 철거 과정에서 유발된 이슈, 다른 행위자들과의 관계 등을 질문하였고, 정부문서, 신문기사, 관련 문헌을 통해 구술의 사실 여부를 확인하였으며 다각검증(triangulation)과 동료검토(member check)를 통해 분석의 타당성을 확보하였다.

2) 주요 정보원

김영삼 정부에서 초대 대통령비서실장으로 임명된 박관용은 3선 국회의원 출신으로, 대통령의 개혁 작업을 뒤에서 밀어주는 정권의 2인자였다. 더욱이 작은 정부를 지향한 김영삼 대통령은 경호실장과 청와대 수석을 차관급으로 하향 조정하였지만 비서실장직은 예외로 두어 상대적으로 비서실장의 위상은 한층 더 높아졌다. 그러나 그는 정통 민주계가 아닌 범민주계에 속하여 일각에서는 '3당 합당으로 구성된 정부에서 호랑이 등을 탔음에도 불구하고 오히려 호랑이한테 끌려 다닌 모양새'가 되었다고 비판하였고, 박관용 자신도 YS 측근들로부터 "죽 썬서 개 줬다"라는 실망감을 느낄 수 있었다고 한다. 한편 김정남 교육문화수석비서관은 YS의 심중(心中)을 문자화하는 데 매우 탁월한 스피치라이터이자 오래된 재야 대변인이고, 김영삼 대통령 만들기에 논리를 제공한 이론가였다(강준만, 1995). 그는 대통령 취임사와 주요 국정연설의 초안 작업을 맡았으며, "문민정부의 '문(文)'자 들어간 업무는 모두 내 밑에 와 있었다"라고 할 정도로 문민정부의 개혁에 깊숙이 관여하였다.

이민섭 장관은 4선 국회의원을 거쳐 김영삼 당선자의 대통령직 인수위원회에 참여하였고, 정부 출범 직후 초대 문화체육부 장관으로 임명되었다. 그는 자신의 정치 총결산을 문체부 장관직을 걸고 멋있게 해보겠다는 다짐을 하였다고 한다. 이어서 문체부 장관에 오른 주돈식 장관은 18년간 조선일보에 몸담은 언론계 출신인므로, 김영삼 정부 초대 정무수석비서관을 거쳐 공보수석을 하였고, 문체부 장관에 이어서 정무 제1장관을 역임한 문민정부의 핵심인물이었다. 그러나 대통령은 비민주계인 자신에게 의중을 털어놓는

부터 철거 반대편에 선 언론사 내부의 사정에 관한 이야기를 들었다.

9) 현대한국구술자료관(<https://mkoha.aks.ac.kr>)에는 2011년 6월 9일과 6월 15일 두 차례 실시한 주돈식 장관과의 인터뷰, 2012년 3월 14일, 3월 21일, 4월 9일, 4월 27일 총4일에 걸쳐 수행한 김정남 교문수석과의 인터뷰 내용을 공개하고 있다.

데 경계심을 가졌고, 특히 공보수석을 할 때 대통령 연설문이 비공식라인을 통해 작성되자 대통령에게 직접 불편함을 토로하였다고 한다. 반면 김도현 차관은 재야 정치인, 언론인, 학자들과 함께 지식활동을 전개하면서 김영삼과 오랫동안 교유관계를 맺었고, 문민정부 개막 직후 차관급인 민주평화통일자문회의 사무처장을 거쳐 문체부 차관으로 임명된 ‘대통령의 사람’이었다. 이경문 차관은 동아일보 기자로 활동하였고 문화공보부 해외공보관을 시작으로 관료사회에 몸 담았다. 또한 전두환 정부에서 행정비서관으로 근무하면서 총독부 건물에 박물관이 입주하는 상황을 지켜보았으며, 김영삼 정부 때 문체부 기획관리실장을 거쳐 차관으로 임명되었다.

한편 정양모 관장은 1962년부터 국립박물관에 근무한 인물로, 박물관이 정치·경제 논리에 좌우되어서는 안 된다는 신념을 가지고 있었다. 하지만 김영삼 정부에서 국립중앙박물관장을 하면서 총독부 건물 철거뿐만 아니라 새 박물관 건립에 이르기까지 관련 정책 전반에 관여하였고, 정부와 한 편이 되어 철거를 추진하는 과정에서 직원들과 반목이 형성되었다. 이와 반대로 강우방 실장은 국립중앙박물관 학예연구실장으로 있는 동안 철거를 추진하는 정부와 상반된 입장을 취하였고, 새 박물관 건립 과정에서 지속적으로 문제를 제기해 문체부 관료들로부터 ‘반골’, ‘독불장군’으로 찍혔다고 한다.

〈표 2〉 구술자료 수집 현황

구분	성명	소속 및 직급	재임기간	인터뷰 일시
대통령부	박관용(朴寬用)	대통령비서실장	1993.2.25.-1994.12.23.	2016.9.8.
	김정남(金正男)	대통령비서실 교육문화수석비서관	1993.2.25.-1994.12.23.	2016.7.26.
문화체육부	이민섭(李敏燮)	문화체육부 장관	1993.3.6.-1994.12.23	2016.8.11.
	주돈식(朱燾植)	대통령비서실 정무수석비서관	1993.2.-1993.12.	2016.8.3.
		대통령비서실 공보수석비서관	1993.12.-1994.12	
		문화체육부 장관	1994.12.24.-1995.12.20	
		정무제1 장관	1995.12.-1996.5.	
	김도현(金道鉉)	문화체육부 차관	1993.12.28.-1995.12.25.	2016.9.1.
이경문(李庚文)	문화체육부 기획관리실장	1994.1995.12.25.	2016.8.30.	
	문화체육부 차관	1995.12.26.-1996.12.24.		
국립중앙 박물관	정양모(鄭良謨)	국립중앙박물관장	1993.3.-1999.12.	2016.9.10./ 2017.2.6.
	강우방(姜友邦)	국립중앙박물관 학예실장	1993.4.-1997.1.	2016.8.5.

※ 김영삼 정부 출범 직후 정책수석비서관이 사회문화수석비서관으로 바뀐 뒤 1994년 4월 3일에는 교육문화수석비서관으로 재차 변경되었고, 이어서 정책기획수석비서관으로 다시 변경됨

IV. 조선총독부 건물 철거 과정 분석

1. 주요 행위자 및 정책과정 개요

민주화 이후에도 여전히 대통령이 핵심행정부를 통제하고 정부가 정책공동체의 정점에서 결정을 주도한다고 하지만, 사실상 의사결정은 모든 수준의 조직에서 일어난다(Medeiros & Schmitt, 1977: 86). 또한 행정 계층제(administrative hierarchy)는 대립되는 대중의 요구를 수용하고, 이러한 요구에 대응하며 그 요구들을 해결함으로써(reconciling) 정치과정은 결국 행정영역 안에서 완수된다(Appleby, 1949: 92). 이에 조선총독부 철거정책에 의미 있는 영향력을 행사한 행위자를 정책참여자로 상정하였고, 그들 간의 관계와 상호작용에 주목해 정책과정을 분석하였다.

조선총독부 건물 철거 과정에서 대통령비서실, 문화체육부, 국립중앙박물관 그리고 한시적으로 조직된 광복50주년기념사업위원회¹⁰⁾가 공식 참여자로 등장하고, '구조선총독부철거촉진위원회'¹¹⁾, '우리의 문화유산을 사랑하는 사람들'¹²⁾, '국립중앙박물관 건물 보존을 위한 시민의 모임' 등이 비공식 참여자로서 정책과정에 영향력을 행사하였다. [그림 2]와 같이 철거 정책은 '이슈의 의제화', '정책결정', '정책집행'의 흐름에 따라 전개되었는데, 각 단계에서 가장 우월한 영향력을 행사하는 행위자 집단이 전략을 구사하며 정책과정을 주도하였다.

10) 정부는 광복50주년을 앞두고 정부의 비전을 범국민적 기념행사로 구현하고자 학계, 문화예술계, 광복단체 등 여러 분야의 민간 전문가들로 구성된 광복50주년기념사업위원회를 국무총리 자문기구로 설치하였다.

11) 역대 정권이 총독부 건물 철거를 시도했다가 반대세력의 요구에 부딪혀 중단되었던 경험을 통해 조직화된 활동의 필요성을 절감한 지식인들이 중심이 되어 1993년 8월 13일, 김승곤 광복회장을 위원장으로 하고, 한글학회를 비롯한 역사·미술·민족운동 관련 학회의 주요 인사들로 구성된 구조선총독부건물철거촉진위원회(당시 '옛조선총독부건물철거촉진위원회')를 결성하였다.

12) '우리의 문화유산을 사랑하는 사람들'은 한병삼 전 국립중앙박물관장, 이경성 전 국립현대미술관장, 황수영 전 동국대 총장, 이난영 전 국립경주박물관장, 강원룡 목사, 함세웅 신부 등이 주도한 단체로서 사회 각계 인사 1,117명으로 구성되었다.

〈그림 2〉 조선총독부 건물 철거 결정의 구조

단계		이슈의 의제화 (1993.2.25.-1993.8.8.)	정책결정 (1993.8.8.-1995.8.15.)	정책집행 (1995.8.15.-1996.11.14.)
요소	시기 (time)	변혁기	통합기(광복50주년)	분열기
	이슈 (issue)	3당 합당 / 변화의 요구	쟁점의 분화 / 외부 방해공작 / 사회적 불안	정부 불신
	행위자 (actor)	대통령 ↓ 여당·학계	문화체육부 ↓ 시민사회·야당·언론·박물관 내부	국립중앙박물관 ↓ 시민사회·박물관 내부
전략(strategy)		대통령의 결단	정책의지의 상징화	집행의 기술
맥락(context)		대통령 리더십	역사바로세우기	정책의 수사학
결과(policy)		총독부 건물 해체 발표	총독부 건물 철거	총독부 건물 완전 해체

2. 정책전략 및 정책맥락

1) 이슈의 의제화

(1) 정책전략: 대통령의 결단

민주화 과정에서 초기 민주정부가 새로운 통치관계를 실현하려고 할 때 우선 권위주의 체제에서 지배적이었던 통치관계를 평가하고 처리 또는 청산하는 문제에 직면한다(양동훈, 1996: 139-141). 김영삼 정부 초기에 30여 년 동안 이어진 군부정치를 청산하고 민주화를 발전시켜야 한다는 시대적 당위성이 사회 기류를 형성하고 있었다. 더욱이 김영삼은 41.4%의 지지로 당선된 데 이어 정권 초기에는 90%의 국민적 지지를 받는 등 강력한 개혁을 추진할 수 있는 분위기가 조성되었다.¹³⁾ 이에 힘입어 김영삼 대통령은 취임 직후 청와대 구(舊) 본관이었던 총독관저를 헐어버리고 궁정동·청운동·삼청동에 위치한 12개 안가(安家)를 철거하였다. 또한 12·12와 5·16은 명백한 쿠데타로서 우리 역사를 크게 후퇴시킨 사건임을 언급하면서 권위주의 정권과의 단절 의지를 공표하였다. 그러나 한 편에서는 3당 합당으로부터 기인하는 도덕적 하자를 극복하여야 한다는 당위성이 지도자로 하여금 과거 정부와의 차별성을 드러내고 문민정부로서의 정통성을

13) 외국에서도 김영삼 대통령을 ‘민주주의 변혁에 공헌한 위대한 지도자’(미국 하원 의사록), ‘최초의 문민 대통령(the first civilian President)’(미국 상원 의사록), ‘국민의 희망을 충족시킬 수 있는 진짜 보스(real boss)’(Chicago Tribune)라고 칭하며 한국의 민주화 개혁을 기대하였다(공보처, 1993: 28, 30, 63).

내세울 수 있는 변화와 개혁에의 몰입을 촉진시켰다고 한다.¹⁴⁾

“초기에 YS정부에 참여했던 사람들은 굉장히 달라져야 한다고 생각했습니다. 명분을 쌓기 위해서라기 보다는, 정말로 뭔가를 바꿔야 한다는 그런 분위기가 정권 내부에 있었다고 봐야 할 거예요.” (김도현 차관, 2016.9.1.)

“3당 통합을 해서 도덕적 하자를 느끼지 않았을까. 그것이 YS로 하여금 자기의 정당성을 입증할 수 있는 개혁으로 생각이 미치도록 하지 않았을까. 비록 3당 합당이라는 비정상적인 방법을 통해서 대통령이 되었지만 그런 구조에 구애되지 않고 역사에 남는 대통령이 되겠다..” (김정남 교문수석, 2016.7.26.)

조선총독부 건물 철거가 공표되기 이전에 행정부 내부에서는 이미 철거 이슈에 대한 논의가 이루어졌다. 박관용 비서실장은 청와대 내 구(舊) 총독관저 철거를 앞둔 날, 그곳에 담긴 역대 대통령의 일화와 그들의 유물에 대한 설명을 듣고 아쉬움을 느끼는 듯한 표정을 지었다고 한다(월간조선, 1993). 그러나 대통령을 잘 보필하고 대통령의 통치철학을 정확하게 파악하여 아래로 확산시키는 것을 사명으로 여겼기 때문에 이어서 추진된 총독부 건물 철거에서는 개인적인 견해를 내세우지 않았다. 때문에 언론에서는 정부의 개혁작업에 대해 대통령이 앞에서 끌고 비서실장이 뒤에서 미는 ‘투맨쇼’ 형식이 나타났다고 묘사하였고, 박관용 비서실장 자신도 정부의 정통성과 도덕성, 변화에 대한 국민 열망을 통치수단으로 이용함으로써 국정개혁을 뒷받침하였다고 언급하였다(박관용, 1993). 한편 대통령의 정신적 그림자, 대통령과 정치적 유토피아가 일치하는 인물(윤창중, 1994)로 알려진 김정남 수석은 어린 시절, 중앙청을 출입하면서 침탈을 상징하는 현장을 경험한 바 있는데, 김영삼 정부 출범 직후 부상한 총독부 철거 이슈를 두고 민족정기를 고양시키기 위한 일본 지배 청산의 세레모니(ceremony)라고 해석하면서 정책 의제화에 힘을 실었고 정책 관련자들을 전방위적으로 지원하였다. 이와 같이 대통령비서실은 정책에 정당성을 부여하는 이념을 조각하고 관련 행위자들을 정책공동체로 규합하는 가운데 대통령의 의지를 정책의제로 전환시키는 데 주력하였다.

한편 김종필 민자당 대표최고위원은 김영삼과의 주례회동에서 제헌국회 의사당으로 쓰인 중앙홀과 국기계양대만큼은 독립기념관으로 옮겨 보존하여야 한다고 주장하였지

14) 김영삼은 3당 합당을 두고 ‘구국을 위한 결단’, ‘헌정사의 새로운 명예혁명’이라면서 문민권력 창출의 정당성을 주장하지만, 정권 쟁취를 위한 정치적 전략이었다는 비판이 주류를 이룬다. 또한 김영삼 정부를 정당성이 결핍된 정권으로 규정하고 ‘보수연합에 의한 집권’을 김영삼 정부 개혁정책의 한계 요인으로 꼽는다(최장집, 1996: 249-260; 강돈구, 2003: 151-152).

만 대통령은 “썰 데 없는 소리”라며 거절하였다(김종필, 2016: 186-187). 자신의 의중에 제동을 거는 행태에 강한 반감을 지닌 대통령의 성향을 인지한 정부 인사들은 총독부 철거가 대통령의 결단으로부터 부상된 사안임을 알았기 때문에 행정부 내부에서는 눈에 띄는 저항이 없었다. 또한 문민정부 출범 후 수립된 <문화창달 5개년 계획>에서 ‘민족정기의 확립’이 정책과제로 제안됨에 따라 철거에 대한 명분이 높아졌다.

“(구 총독관저 철거 때) 나쁜 역사도 역사이고 좋은 역사도 역사인데, 나쁜 역사도 두 고두고 강제 기능을 갖으니까 철거 반대의견을 제시했어요. (총독부 건물 철거 때) 나는 총독관저 때처럼 속으로는 ‘왜 그것을 굳이 없애나’하는 생각을 갖고 있었지만 대통령이 의지가 확고하기 때문에 더 이상 문제 제기를 안 했죠.” (박관용 비서실장, 2016.9.8.)

(2) 의제화 맥락: 대통령 리더십

“호소카와가 일본 총리였던 시절, 경주에서 그를 만났습니다. ‘김영삼이 두 번이나 쿠데타를 일으킨 60만 대군, 인구 4~5천만 명 중에서 60만 명의 대군을 가지고 있는 군을 숙청하리라고는 상상도 못했다.’ 호소카와가 직접 한 이야기예요. 하나회는.. 딱 시작하면서 3, 4일 동안 잠을 못 잤어요. 언제 총 들고 나올지 압니까? 그런 위협을 무릅쓰고 한 사람은 김영삼! 무모할 정도의 용기를 가진 사람이 아니면 못하는 거예요.” (박관용 비서실장, 2016.9.8.)

김영삼 대통령은 야당생활이 몸에 배어 정보 유출을 우려하였고, 주변 참모들과의 협의 없이 단독으로 구상하고 단독으로 발표하는 경우가 많았다. 그래서 대통령의 발표는 “깜짝쇼”라는 이름으로 통용되었고, 대통령의 의사결정 방식을 독선·독주·독단의 3독(三獨) 또는 필마단기(匹馬單騎)라고 정의하며(주돈식 장관, 2016.8.3.) 대통령을 잠수함 선장에 비유하였다(주돈식, 2004).

한편 핵심행정부 인사들은 조선총독부를 철거하려는 대통령의 결단 계기에 대해 다양하게 풀이한다. 김영삼 대통령은 총독부 건물이 “귀신 그림자 같이 서 있다”면서 청와대에서 앞을 내다보면 소화가 안 된다고 토로하였고(이민섭 장관, 2016.8.11.), 효자동을 지날 때마다 그 건물 때문에 기분이 나빠진다고 이야기하였다(주돈식 장관, 2016.8.3.). 또한 김영삼은 야당 의원이었던 시절, 일본 국회의원이 자신의 집에 총독부 건물을 배경으로 찍은 사진을 걸어놓은 것을 목격하면서 상당한 모멸감과 치욕을 느꼈던 경험을 회

고한 바 있다(김영삼, 2001). 그러나 보다 직접적으로 1993년 4월 1일, 문화체육부가 첫 업무보고에서 총독부 건물 철거를 제안하였고, 대통령이 이에 관심을 표명하면서 이슈로 부상하게 되었다고 한다.¹⁵⁾

정책혁신가(policy entrepreneur)는 여러 사건의 부분을 모아 결합(coupling)을 시도하는데(Kingdon, 1984), 김영삼 대통령은 기존의 여러 정책을 유심히 관찰하고, 그것의 연결점을 탐색해 얻은 새로운 아이디어를 토대로 정책의제를 만든다. 일례로 취임 직후 ‘보통 사람들’이 정치권력의 중심공간에 자유롭게 접근할 수 있도록 청와대 앞길과 인왕산을 민간에 개방한 후 청와대 주변에 거니는 사람들의 모습을 수시로 관찰하면서 경복궁을 가로막은 총독부 건물 철거에 대한 심증이 굳어지게 되었다고 한다(주돈식 장관, 2011.6.15.). 김영삼 대통령은 여당 주요 인사(김종필)의 반대에도 불구하고 정권 초기의 국민적 지지를 개혁의 기회로 포착하였고, 대한민국임시정부 요원의 유해가 국내로 봉환되기 전날에 총독부 건물 철거 계획을 발표하는 타이밍(timing) 전략을 취했다.¹⁶⁾ 이와 같이 사회문제의 해결을 위해서는 정부의 정책 대응에 있어 적시성이 매우 중요한데, 김영삼 대통령은 타이밍의 명수로서 시류(時流)를 읽는 눈이 비범하다(동경신문, 1993; 공보처, 1993: 212). 이러한 적시성과 정치 이벤트로의 전환 능력 때문에 김영삼 대통령을 천부적인 흥행사 감각을 가진 지도자라고 이야기한다(강준만, 1995: 216). 또한 명분을 중요하게 여기고 한 번 결정한 바를 성취해야만 하는 강골 투사로서의 기질(김정남 수석, 2016.7.26.), 역사에 남을 지도자로서의 업적을 이루고자 하는 지도자의 욕구가 강력한 정책추진 동력으로 작용하였다.

15) 이민섭 장관에 따르면 조선총독부 건물 해체와 임시박물관 활용을 제안하자 김영삼 대통령이 총독부 건물은 역사적 건축물이라면서 우선 이전·보존하는 방법을 검토하라고 지시하였다. 그러나 주돈식 장관은 정무수석 시절(1993.2.-1993.12.), 대통령으로부터 총독부 철거에 관한 이야기를 들었고 곧이어 문체부 장관으로 임명된 후 대통령에게 철거 추진 의사를 밝히자 흔쾌히 승낙하였다고 한다. 이와 같이 행위자마다 자신의 경험에 기반해 동일 사건에 대하여 다르게 이야기하는 등 엘리트 구술자료는 경우에 따라 사실과 거리가 크지만(조영재, 2015: 47, 69), 이러한 간극을 해석함으로써 사실을 둘러싼 맥락을 풍부하게 이해할 수 있다.

16) 타이밍 전략은 대통령에게만 국한되지 않는다. 역사사회학자 신용하는 전두환 대통령 시절부터 줄곧 총독부 건물 철거를 주장하였는데, 김영삼 정부에 들어와 일본과의 독도 관련 마찰이 발생하자 대통령이 일본이 도발하지 못하도록 버드장머리를 가르치겠다고 호언하는 것을 보며 김영삼 대통령이라면 철거에 힘을 실어줄 것이라는 확신을 갖게 되었다고 한다(신용하, 2016). 이후 그는 1993년 구조선총독부건물철거추진위원회 설립을 주도하였고, 1994년 국무총리 자문기구인 광복50주년 기념사업위원회 위원으로 위촉돼 철거 정책 과정에 관여하였다.

2) 정책결정

(1) 정책전략: 정책의지의 상징화

1993년 8월 8일, 김영삼 대통령이 비서실장에게 조선총독부 건물 철거를 지시함으로써 철거가 공표되었다. 이어서 철거자문위원회가 구성되고, '총독부 건물 철거-박물관 임시 이전-새 박물관 건립' 내용을 담은 <구조선총독부건물 철거 계획>이 발표되었다. 총무처에서는 광복50주년 기념행사의 일환인 침탑 제거를 비롯해 총독부 건물 관련 기록의 유지·관리를 담당하였고, 철거 관련 법적 절차와 용도 폐지 등을 검토하기 위한 관계부처 회의도 진행되었으며(국가기록원, 1996(a)) 문화재전문위원, 고고학회 인사를 비롯한 시민 200여 명이 모인 공청회를 개최해 다양한 의견을 개진하였다.

이후 1995년 3·1절 철거 선포식에 이어 같은 해 8월 15일, 광복50주년 기념행사에서 건물의 침탑을 제거하였다. 이렇게 광복 50주년 시점에 침탑을 제거하는 스펙터클을 조성한 것에 대해 정치권력이 문화적 정통성이라는 자본을 동원하여 통치의 효율성을 제고한 것이라거나 해석하거나(하상복, 2009: 92), 일본 제국주의 잔재를 제거하고 우리 민족의 정통성을 재확인하는 의식이라는 의미를 부여하였지만(광복50주년기념사업위원회, 1995: 620, 626), 한 편에서는 광범위한 여론 수렴과정이 생략된 채 정치적 결정이 먼저 내려진 상징조작이라고 폄하하기도 하였다(김원, 1994). 그러나 건물 지하에 감옥으로 추정되는 시설이 발견돼 건물의 해악에 대한 인식이 강해졌고, 이곳에 들어선 박물관의 연간 일본인 입장객이 외국인 전체의 92%이며, 그 수치가 내국인보다 1만 명 정도 많아 우리 박물관이 일본인의 '역사교육의 장(場)'이 되어버렸다는 우려(정운현, 1995: 26)는 정책의 당위성을 높이는 요인으로 작용하였다.

총독부 건물 철거가 공론화됨에 따라 쟁점이 분화되어 새 박물관이 건립되기 이전이라도 철거를 추진해야 한다는 '선(先)철거 후(後)건립', 새 박물관을 지은 후 철거하여야 한다는 '선(先)건립 후(後)철거'와 같은 시기의 문제가 부상하였다. 그런데 언론에서는 새 박물관 건립 후 철거하여야 한다는 견해를 철거 반대 입장으로 몰아갔고(정양모 관장, 2016.9.1.), 보수 우익은 정부 요직의 인사에 대한 색깔(이념) 공세를 펼치면서 흑백논리를 양산하였다(김정남 수석, 2016.7.16.). 한편 건물 후속 조치에 대한 의견도 분분하여 건물을 동해안으로 옮겨 관광자원으로 삼거나 땅 속에 집어넣는 방법이 제안되었고, 일각에서는 에펠탑의 나선계단처럼 토막을 내 경매에 부치는 대안을 제시하였다(김정남, 2005). 또한 해체 후 돌을 모아 세종로와 경복궁 앞에 바닥석으로 깔거나 조형물로 만들어 교육자료로 활용하는 방안, 판문점으로 이동시키자는 의견 등(이민섭 장관, 2016.8.11.) 여러 가지 대안이 제시되었다.

한편 노태우 정부 때 일본의 명치건축연구회¹⁷⁾는 조선총독부가 아시아 근대 건축사에서 매우 높은 가치를 지니는 건물이라면서 한국 정부에 건물 보존을 요청하는 원거리 공작을 펼쳤는데(경향신문, 1991; 신용하, 2006: 533), 김영삼 정권에 들어와서도 일본 학계에서 총독부 건물 철거를 반대하는 움직임이 광범위하게 일어났다는 의혹이 제기되었다(대한민국국회사무처, 1996(a): 32). 신용하 교수는 일본 방해공작의 주범이 명치건축연구회라고 명시하였고(신용하, 2006: 535), 정양모 관장 역시 단체의 이름은 기억나지 않지만 분명히 일본의 방해 세력을 감지하였다고 한다. 또한 김도현 차관은 첩탐 제거를 앞두고 있는 시점에서 동경에 지사를 두고 있는 외신 기자들이 총독부 건물 철거의 이유를 여러 차례 캐물어 의아하였던 경험에 대해 이야기하였다.

“95년 8월이 가까워지면서 외신 기자들이 나를 찾아오는 거야. 독일, 프랑스 통신사의 동경 지사장들이 총독부 청사를 왜 철거하냐고 묻는 거야. 나는 처음에 굉장히 이상하다고 생각했어. 정치 문제나 경제 문제나 군사 문제를 취재하지 뭐 때문에 총독부 청사 철거를 묻나.. 그런데 그 다음 날 다른 통신사 사람들이 와서 또 묻는 거야. 일본의 언론기관이나 정부 쪽에서 우회적으로 한국정부가 왜 철거하려고 하는지 궁금해 하는 게 아닌가..” (김도현 차관, 2016.9.1.)

한편 1993년 10월 10일, 서해훼리호 침몰사고, 1994년 10월 21일 성수대교 붕괴사고, 1995년 4월 28일 대구 가스폭발 그리고 같은 해 6월 29일 삼풍백화점 붕괴와 같은 대형 참사가 연이어 발생하자 “떨정한 건물”을 해체하는 것에 대한 반론이 제기되었다. 더욱이 집권당인 민자당이 6·27 지방선거 패배를 계기로 <국정쇄신방안보고서>를 마련하면서 쇄신의 일환으로 총독부 건물 철거를 보류하여야 한다고 대통령에게 공식적으로 건의하였다. 더 나아가 비과학적인 풍수지리에 의존해 철거를 주장하고 건물의 현대사적 가치를 무시함으로써 정당한 평가의 기회를 놓쳤다는 지적, 그리고 일제 상징의 해체가 치욕의 역사를 극복하는 대안이 될 수 없다는 비판이 제기되었다(황필호, 1995).

정치권에서도 반대 논박이 이어져 김종필 전 민자당 대표를 비롯해 이회창 전 국무총리, 김대중 아태재단 이사장 등이 철거 반대를 표명하였다. 일례로 김종필은 떨정한 남

17) 노태우 정부 때 조선총독부 건물 철거 논의가 일어나자 일본의 명치건축연구회는 건물을 보존해 달라는 내용의 건의서를 한국 총영사관에 전달하였다. 이후 김영삼 정부 때 들어와 이 단체가 정책 과정에 공식적으로 등장하지는 않았지만, 철거 반대 입장에 선 무리를 지원하거나 반대 편으로 유도하는 간접적인 전략을 펼쳤다고 여러 사람들이 증언하였다. 철거 여론을 선도한 어느 지식인은 명치건축연구회가 일본의 경제단체연합회인 게이단련(經團連)의 지원을 받아 한국의 철거 반대 세력들에게 물적 공세를 펼쳤다고 한다.

산 외인아파트를 3초 만에 때려 부수는 볼거리를 위해 1천 8백 억 원을 쏟아 부었다면서 정부 정책을 정치적 이벤트라고 비판하였고(강준만, 1995), 국정감사에서는 문체부가 문화의 창조에 힘쓰지 않고 과거의 잔재를 청소하는 데만 골몰하고 있다면서 사업추진 방식을 지적하였으며¹⁸⁾, 새정치국민회의 박지원 대변인은 국민의견을 조금 더 수렴해 철거 여부를 결정하는 것이 바람직하다고 밝혔다(연합뉴스, 1995). 한편 사회 각계 인사들로 구성된 ‘우리의 문화유산을 사랑하는 사람들’이 반대 서명이 담긴 공개편지를 대통령 앞으로 보내는 등 철거 저지를 위한 집단화된 움직임을 보였다. 또한 조선일보가 줄곧 반대 입장을 고수하는 가운데¹⁹⁾ YS는 성질이 급해 총독부 건물을 “당장 때려 폭파하라”고 보챌다는 소문은 철거 반대 입장에 선 사람들의 불안감을 가중시켰다.

이러한 분위기 속에서 철거 찬성론자들 중 상당수는 철거 무산을 우려하면서 광복 후 친일파를 정리하지 않아 오늘날까지 친일세력이 막강한데, 이들이 각종 구실을 들어 철거를 저지할 수 있으므로 광복50주년에는 반드시 철거를 단행하여야 함(신용하, 2006: 531-532)을 강조하였고, 일부 언론 사설에서는 철거 반대론자들이 왜정치하에서 잘 적응하여 잘 먹고 잘 살던 사람들이거나 그 후예들일 것이라는 의혹을 제기함으로써(오석홍, 서울신문, 1996(a)) 정부의 철거 정책을 뒷받침하였다. 그 가운데 대통령은 큰 정치적 판단만 하고, 실무는 장관에게 위임하는 김영삼 대통령의 업무 스타일에 따라 문체부는 실행 전략을 고안하였다. 우선 건물을 ‘조선총독부’라고 칭함으로써 철거의 대상으로 낙인 찍었다. 또한 이민섭 문체부 장관은 “세종로 1번지 500년 이조(李朝) 사적(경복궁) 앞을 가리고 있는 총독부 건물을 헐지 말자는 것은 곧 친일일 수밖에 없다는 신념을 가지고 철거를 추진하였고, 주돈식 장관은 “친일파들의 온갖 방해물리를 물리치고 이 건물을 역사적으로 헐게 되었다”고 언급하는 등 철거 반대론자들의 명분을 약화시키기 위해 친일(親日)의 굴레를 양산하였다. 더 나아가 문체부 장관들은 자신이 언론계 출신임을 내세우면서 출입기자들과 교섭함으로써 분열된 여론의 통합을 도모하였다.²⁰⁾

18) 강인섭 국회의원, 1995년 3월 3일 국정감사(대한민국국회사무처, 1995: 12-13).

19) 조선일보의 철거 반대이사 표명을 두고 문민정부의 강력한 개혁에 의해 국가 원로들이 줄초상을 당하자 기득권층의 반발이 거세지면서 보수언론이 반기를 든 것이라고 풀이한다(김도현 차관, 2016.9.1.).

20) 문화부(문화체육부)의 정치적 피임명자 중에는 언론계 출신이 많지만, 김영삼 정부에서는 그러한 경향이 더욱 농후하였다. 예컨대 이민섭 장관은 서울신문 정치부 기자에서 시작하여 기자협회 부회장, 신문윤리위원회 위원을 지냈고, 주돈식 장관은 조선일보 정치부 기자 출신이다. 또한 김도현 차관은 영남일보 논설위원을 지낸 바 있고, 이경문 차관은 동아일보에 입사해 10년간 기자생활을 한 후 관계(官界)에 진출하였다.

(2) 정책결정의 맥락: 역사바로세우기

“구 조선총독부, 구 중앙청, 구 국립중앙박물관 이 세 개의 이름을 가진 그 건물을 철거하는 것이 일제잔재를 청산하기 위해서 입니까 아니면 경복궁을 복원하기 위해서 입니까?” (정동채 의원)

“결국은 우리의 역사 흐름을 바로 잡는 차원에서 경복궁을 복원하기 위한 것으로서 험게 된 것입니다.” (이경문 문체부 차관, 1996.10.1. 국정감사 발언)²¹⁾

김영삼 대통령은 1995년 8월 15일 광복50주년에 민족사적 정통성 확립을 위한 노력이 역사바로세우기(historical rectification)로 진전되었음을 선포하였다. 또한 정부에서는 역사바로세우기가 정권 초기에 전개된 ‘위로부터의 개혁’을 ‘아래로부터의 개혁’으로 전환해 폭넓은 국민적 동참을 유도하고자 한 이념적 기초임을 강조하였다(이각범, 1996: 10, 15). 그러나 일각에서는 정권 후반기에 전두환, 노태우 두 전직 대통령에 대한 처벌을 진행하면서 내세운 슬로건이자 정파 간 헤게모니를 장악하기 위한 정치적 언어로서 정권 강화를 위해 만들어진 개념(임혁백, 2011: 179-180)이라고 규정하였다.

정부의 핵심 요직자 중 일부는 모순된 과거사를 해결하려는 정부의 의지가 정책화되는 과정에서 ‘역사바로세우기’라는 용어가 등장하였다고 보며, 또 다른 일부는 3당 합당으로 인한 불완전한 정통성이 중군위안부 대책 수립과 같은 과거사 정책을 통해 보완되는 와중에 총독부 건물 철거로 이어졌고, 이후 과거사 관련 사안을 ‘역사바로세우기’라고 통칭하게 되었다고 본다. 그러나 보다 근본적으로 역사바로세우기는 권위주의 군사 정치 문화의 청산을 표방한 ‘문민(文民)’을 정책적 언어로 표현한 것으로서 대통령 취임에서 광복50주년으로 이어지는 일련의 과정에서 역사바로세우기의 시간적 범위는 군사 정부에서 일제강점기까지 확대되었다.

김영삼 정부는 4·19 묘역과 광주 망월동 5·18 묘역의 성역화를 통해 역사적 현장을 드러냄으로써 “현대사의 바로세우기”를 추진하였는데, 총독부 건물 철거는 해체를 통해 역사를 바로 세우려는 것이므로 그 의미를 극대화하는 방안으로 침탑 제거라는 상징을 동원하였다. 또한 일제가 전국 명산에 설치한 쇠말뚝을 조사·제거함으로써 민족정기를 높일겠다는 의지를 담은 쇠말뚝 제거를 광복50주년 기념 역점 추진사업으로 채택하는 방식으로 민족감정을 조장해 ‘역사바로세우기’를 전(全) 국민이 동참하는 국정아젠다로 발전시켰다.

21) (대한민국국회사무처, 1996(b): 45).

3) 정책집행

(1) 정책전략: 집행의 기술

김영삼 정권은 1996년 4월 11일, 15대 총선에서 139석에 그치는 여소야대 정국에 직면하였고, 대통령의 직무수행에 대한 지지율이 정권 초기의 71%에서 말기로 접어들면서 6%로 급격하게 떨어졌다. 또한 철거에 대한 반론이 지속되어 ‘국립중앙박물관 건물 보존을 위한 시민의 모임’은 “건물의 꼭지(침탑)는 떨어져 나갔지만 건물이 지닌 역사성의 본질은 변함이 없다”면서 건물훼손 및 철거금지 가처분 신청을 하였고, 일부 서울시의원들이 서울시의회에 ‘구 조선총독부 건물 철거보류 동의안’을 제출하였다.

정책의 부당성에 대한 논박은 대통령에 대한 비난으로 이어져 김영삼 대통령을 ‘파괴의 명수’라고 명명하였고(황필호, 1995: 12), 대통령이 철거를 용단한 것은 전문가의 말을 경청하지 않는 단순 무식함 때문이라고 단정하였다. 또한 총독부 건물 철거는 ‘야만’이자 ‘편의대로 역사를 재단하려는 문화적 선동’이고(김용삼, 1994), 문화 관련 정책을 문화가 아닌 다른 차원에서 이야기하는 것은 위정자들에 의한 범죄행위이며(이상해, 1991: 56) 성급한 철거는 전시행정의 표본이라고 맹공하였다.²²⁾ 더군다나 “1조 5천 억 원을 들여 튼튼한 석조건물을 부순다”는 소문이 일어나 정부정책에 대한 불만이 더욱 고조되었다.²³⁾ 더욱이 1997년 1월, 철거자문회의에서 총독부 건물 내부의 지하구조물이 감옥이라는 확실한 근거나 고증이 없는 상태에서 그 용도를 단정하기 어렵다는 의견이 제기되었고, 건물 지하의 말뚝이 건물 안정을 위해 설치된 것임이 밝혀지는 등(문화재청, 1995)²⁴⁾ 철거 결정을 뒷받침한 근거가 객관성을 충분히 갖추어지지 않은 것으로 판명돼 정부에 대한 불신이 깊어졌다.

그 가운데 집행의 선두에 선 박물관은 철거과정의 합리화를 통해 정책의 정당성을 보강하는 노력을 이어갔다. 박물관장은 행정력을 보유한 기관이 추진하여야 할 철거 업무가 박물관으로 전가된 것의 부당성에 분개하지만, 대통령의 지시에 따라 효율적으로 일을 하겠다고 다짐하였다(정양모 관장, 2016.9.10.). 그러나 박물관 내부에서는 철거를 반대하던 관장이 청와대에 갔다 오더니 정부와 한 편이 되어 기존의 입장을 번복하였다면

22) 박종용 의원, 1996년 7월 20일 국정감사(대한민국국회사무처, 1996(a): 32)

23) 이에 대해 정양모 관장은 단순 철거 비용이 47억 여 원이고, 건물의 실측, 영상 제작, 모형 제작비 등을 다 합쳐도 1백17억 원이라는 보도가 수차례 있었다고 반박하였다(동아일보, 1996(b)).

24) 쇠말뚝은 일제 강점기에 꽂았던 측량용 삼각점이거나 마을 주민 스스로 박은 염승풍수용 말뚝, 군부대가 박은 것, 목재 전주(電柱) 지지용, 광산 및 산판물건 운반용이며, 우리 민족정기를 꺾기 위해 일제가 박은 것이 아니라는 주장이 제기되면서 정부의 과잉 대응이라는 비난이 거세졌다(김용삼, 2016).

서 섭섭함을 드러냈고, 대다수 학예연구관들이 ‘선철거 후건립’에 반대하는 서명운동을 벌이며, 이러한 의사를 담은 연판장(連判狀)을 청와대에 보내 박물관장과의 갈등이 고조되었다. 또한 문화유산을 소장하고 있는 박물관이 정치 이벤트에 맞춰 철거되는 것은 부당하고 박물관은 졸속행정에 의한 피해자이며 “우리 이야기에 귀 기울이지 않는” 정부로 인해 박물관 사람들은 정책과정에서 소외되었음(강우방 학예실장, 2016.8.5.)을 토로하였다. 이와 같은 분위기 속에서 부정적 여론 형성에 빌미를 제공할 수 있는 임시박물관 공사현장을 한 언론기자가 취재하는 것을 박물관 직원이 방관하는 소극적 저항행태도 나타났다.

“박태권 차관이 회의를 하자고 해서 (문체부에) 갔지요. 대통령 지시사항인데, (철거를) 어느 기관에서 해야 되느냐는 거예요. 이구동성으로 “박물관에서 해야 합니다.” 그래서 내가 “모두 큰 기관이고 행정기관인데 왜 박물관이 합니까?”라고 했더니 “전체 의견이 그러니까 박물관이 맡으셔!” 하고 땅땅 쳐서 이렇게 된 거야.” (정양모 박물관장, 2016.9.10.)

여소야대 정국, 정권 후반기의 분열 상황에서 철거 반대 움직임이 지속되었지만, 박물관장은 철거 준비가 거의 완료된 시점에서 갑작스런 이전 복원 논의는 시의적절치 않다고 밝혔다(서울신문, 1996(b)). 또한 김영수 문체부 장관도 정부 방침에 변화가 없음을 재확인하였고(동아일보, 1996(a)), 정양모 관장은 소장 유물 12만여 점 중 기존에 전시되고 있는 4,400여 점만 임시 박물관으로 이전하고 나머지 유물은 지하 수장고에 계속 보존할 계획을 발표하였다(문화일보, 1999).

한편 국립중앙박물관은 용이한 정책집행을 위해 제반여건을 조성하고 정책대안을 적극적으로 공표하는 등 집행의 기술을 발휘하였다. 일례로 유물 이전의 편의와 안전을 위해 총독부 건물 수장고에서 임시박물관으로 연결되는 240m 길이의 지하통로 공사를 추진하기 위해 철거를 반대하는 한병삼 문화재위원회 사적평가위원장을 만나 수차례 설득하였고, 광복 후 박물관을 다섯 번 옮겼으나 손상된 유물이 한 점도 없을 만큼 유물 포장 및 이전 기술이 매우 발달하였음을 강조하였다.

(2) 정책집행의 맥락: 정책의 수사학

조선총독부 건물 첩탐이 제거됨으로써 철거를 되돌릴 수 없다고 인지하였음에도 불구하고 정권 하반기에 유발된 열세조건으로 말미암아 철거에 우호적이었던 정치권이 기존의 입장을 번복하는 모순된 상황이 연출되었다. 이와 같이 첩탐 제거 이후에도 반대 압

력이 지속되었지만 총독부 철거는 새 박물관 건립과 경복궁 복원 등 다른 정책과의 연계 흐름을 타는 가운데 정책에 수사적 의미가 부여됨으로써 집행을 뒷받침하는 정당화 논리가 보다 풍성해졌다.

예컨대 조선총독부 건물은 일본 역사 교육의 장(場)으로서 일본인에게는 “추억과 자긍심”을, 우리나라 사람들에게는 “치욕과 몰지각한 역사의식”을 안겨주는 곳(정운현, 1995: 26)이라는 장소성을 부여하였다. 또한 이 건물은 “민주화와 개혁에 걸림돌인 권위주의 통치의 잔재”(국무총리 행정조정실, 1995: 64)로서 문민정부가 수립되기 이전의 권위주의 유산이자 콘크리트에 돌을 박아 만든 “एं터리 집”(정양모 관장, 2016.9.10.)이기 때문에 건축사적 가치를 논할 대상이 아님을 강조하였다. 더욱이 “쇠말뚝까지 박아서 만든 집”(이경문 차관, 2016.8.30.), “경복궁 안에 침입하여 자리 잡은 상징물”(신용하, 1995)이라는 강경한 수사(rhetoric)로 민족감정을 부추겨 정책 집행이 용이하도록 유도하였다. 한편 “철거 후 70년이나 그늘에 가려진 근정문(勤政門)과 근정전(勤政殿)을 위시한 경복궁의 참모습이 시원하게 드러났다”(문화체육부·국립중앙박물관, 1997: 4), “광화문이 흰해졌다”(김영삼, 2001: 42)라는 의미 형성을 통해 철거 정책의 긍정적 파생효과를 선전하는 가운데 철거의 당위성을 보강하였다.

V. 민주화 이후 핵심행정부의 의사결정

1. 조선총독부 건물 철거 사례에서의 핵심행정부 행태

조선총독부 철거 사례에서 정책행위자들은 ‘대통령과 나와 관계’ 프레임으로 정책 과정을 바라보는 가운데 각자의 역할을 수행함으로써 핵심행정부에서 충실한 분업이 이루어졌다. 김영삼 대통령은 총독부 건물 철거를 일제 식민지배에서 군부통치로 이어져 온 한국 현대사의 모순을 해소하는 시대적 과업으로 정의함으로써 역대 정부의 미제(未濟)로 남은 총독부 건물 철거를 정책의제로 발전시키는 선도자가 되었다. 또한 대통령비서실은 철거 이슈를 ‘문민’이라는 국정이념과 연결시켜 정책의 당위성을 생산하였고, 정책의 핵심 인물들과 긴밀한 연결고리를 형성함으로써 개혁을 뒷받침하였다.

문체부에서는 건물의 다중적 정체성을 고려하여 ‘조선총독부’라는 호칭으로 철거의 대상으로 낙인 찍었고, 반대론자들의 명분을 약화시키고자 친일의 굴레를 양산하는 등 분열된 이해와 가치를 정부의 지향점으로 합치시키기 위한 통합의 전략을 피하였다. 한

편 국립중앙박물관은 문체부 소속기관으로서 정부와 동일체를 이루며 동시에 전문가 집단으로서의 특징을 가진다. 대통령이나 의회가 결정한 정책은 대부분 구체적이지 못하기 때문에 집행 과정에서 권력게임의 복잡성이 증대되며, 대다수의 정책판단은 전문직이 제공하는 기술적 자문에 의존한다(Rourke, 1984). 또한 집행은 조직구성원을 동기화하고 의사결정을 ‘활동’으로 변환시킨다(Dill, 1962; Medeiros & Schmitt, 1977: 87). 따라서 집행기관으로서 실무를 주도한 박물관의 정책 방향은 정책목표 달성을 위한 긴요한 조건이다. 그런데 박물관 구성원들을 결집시키는 주 요인은 전문가로서의 식견과 내부 이익이기 때문에 이들은 경복궁 터에 입지한 총독부 건물에 박물관이 자리 잡은 데 대한 부당성을 인정하지만, 동시에 나라의 중심에 위치하고 건물에 응축된 권위적 풍모를 이유로 박물관 입지에 긍정적인 심경을 표출하는 모순을 드러낸다.

한편 비정부 활동가들은 학연이나 공무를 통해 정부 핵심 인사들과 인적 연계(personal tie)를 형성하고 있는 경우가 많으며 정책의지를 촉진시키거나 정책과정을 통제 또는 제어하는 가운데 여론을 주도한다. 때문에 이들을 두고 사안이 쟁점으로 전환되는 데 매우 중요한 역할을 하거나 갈등 확대를 유도하는 주의집단(attention group)이라고 한다(하상복, 2011: 158-159). 과거에는 대통령과 그의 측근들만이 정치발전이나 체제변화의 주체로 인식되었지만(김도태, 1993: 194-195), 총독부 철거의 경우, 민간영역이 정책의제 공표 시점부터 정책 완료시까지 핵심기관과 빈번하게 상호작용하면서 정부의 철거 의지를 고양시키는 지적 근거를 생산하고, 여론의 지지를 강화하는 역할을 하였다. 다시말해 철거가 공표되기 이전의 ‘이슈의 의제화’ 단계에서는 대통령이 핵심행정부문을 통제하지만, 철거 사안이 정책의제로 부상한 이후에는 조직화된 시민사회가 정부에 대응하는 강력한 통제기제로 작동하였다.

2. 핵심행정부 의사결정의 특징과 원리

대통령부가 정책에 국정이념과 시대정신을 투영함으로써 가치를 창출한다면, 주무부처와 실무기관은 정부와 사회의 접점에서 정책을 성공적으로 추진하기 위한 전략을 고안하며 집행의 기술을 발휘하고, 민간영역이 정부를 지지하거나 제어하는 가운데 정책행위자 간의 협업이 이루어진다. 본 사례를 통해 핵심행정부 의사결정의 특징을 다음과 같이 추론할 수 있다.

우선 정책행위자마다 각자의 역할과 사안에 대한 해석을 달리하기 때문에 정책결정의 시점을 상이하게 인식한다. 예컨대 대통령부는 정책의제화 시점을 결정이 이루어진 때로 보고, 주무부처는 정부의 정책의지가 가시화된 시점을, 그리고 실무기관은 일을 집행

하는 단계를 결정의 시점으로 바라본다. 이와 같이 정책결정 시점에 대한 상이한 인식은 결국 정책의 본질에 대한 이해의 다양성을 양산한다. 한편 핵심행정부에 속한 집단 간 관계보다는 개별 행위자들 간의 상호작용이 정책목표를 달성하는 데 실질적인 동력이 되며, 각 기관에 부여된 법제상의 권력 크기보다는 오히려 정책행위자가 보유한 비공식적 권한이 정책과정에서 더 큰 영향을 미친다. 일례로 실무를 담당한 박물관에서는 상위 기관인 문체부보다 대통령비서실 소관 수석비서관의 지원 협조가 요긴하였다고 증언한다. 이러한 맥락에서 조직 상층부에서의 결정시 개인적 판단, 개인의 경험, 타 조직이나 외부 기관과의 권력 흥정이 보다 더 많이 요구된다고 한다(Downs, 1967: 67-68).

또한 대통령과의 거리는 각각의 정부기관이 인식하는 시민사회의 영향력의 정도와 반비례 관계를 이룬다. 행정각부는 의회나 이익집단의 정치적 견해와 요구를 전달하는 통로(channel) 역할을 하며(Porter, 1980), 특히 고위직 행정가는 전체 정부영역, 더 많은 시민들 그리고 정부조직과 연계되기 때문에 시민사회를 민감하게 인식하는 데 반해, 대통령과 근접한 비서실의 경우에는 그렇지 않다. 본 사례에서도 대통령비서실장과 교문 수석은 건물 철거를 두고 사회적으로 찬반양론이 있을지언정 반대세력의 숫자는 적었고 이들의 무리한 방해나 집단적 방해는 없었으며(박관용 비서실장, 2016.9.8.) 시민사회의 저항을 개별적이고 파편화된 활동(김정남 수석, 2016.7.26.)으로 인지한 반면, 문체부와 박물관에서는 ‘우리 역사를 다시 쓰는 아주 힘든 일’(이민섭 장관, 2016.8.11.), ‘온갖 모함 한가운데서의 외로운 투쟁’(정양모 관장, 2016.9.10.)이었다고 해석한다.

한편 정책행위자들은 각기 다른 역할과 행동논리(logic of action)를 지니지만 정권의 이념과 시대적 당위가 이들로 하여금 공동의 지향성을 갖도록 이끄는 기준과 원칙이 되었다. 특히 김영삼 정부에서 ‘문민(文民, civilian)’은 여러 행위자들을 일치된 행동(concerted action)으로 이끄는 행동지침이자 정책에 정당성을 부여하는 규범적 가치였다. 그런데 핵심행정부 인사들은 ‘문민’ 개념을 각기 다르게 묘사한다. 김영삼 대통령은 ‘문민’을 ‘군정 종식’과 ‘민주’를 발전적으로 아우르는 용어로 해석하고(박관용, 2016) 정부에서도 문민성과 도덕성을 바탕으로 과거 정부가 시도하지 못하였던 분야에서 과감한 개혁을 단행하였다고 자평하면서(국무총리 행정조정실, 1995: 8) ‘문민’을 개혁의 방향이자 수단 그리고 궁극적 비전으로 내세웠다. 신한국론의 이론적 기초를 마련한 인물로 알려진 이명현²⁵⁾은 ‘문민 시대’를 지나간 역사에서 흐트러졌던 도덕성의 맥(脈)을 바로

25) 이명현(李明賢)은 서울대학교 철학과 교수로 지내다 5공화국 때 해직되었는데, 이때부터 본격적으로 김영삼과 교류하면서 재야학자 이미지를 갖게 되었다. 이후 1992년 제12대 대선을 앞두고 민자당 김영삼 후보 진영의 선거운동에 참여하면서 신한국론의 이론적 틀을 제공해 “김영삼 대통령의 브레인”으로 널리 알려졌다(한겨레, 1997).

잡아야 하는 때로 진단하였고, 문민정부의 성격을 해방 후 길들여진 권위주의 체제의 실질적인 청산이라고 하였다(이명현, 1993). 또한 김정남 교문수석은 김영삼 정권기를 인간화를 모색하는 시기라고 하며, 정의(正義) 문제가 해결되면 앞으로 전진하는 것이 가장 중요한 시대가 도래할 것이므로 도덕적 가치 정립이 당면 과제를 밝혔다(윤창중, 1994: 159).

이와 같이 ‘문민’은 김영삼 정부의 개혁의 수사(rhetoric)이자 군부와 대립하는 한국의 역사적 특수성을 반영하는 정치적 개념이고(하상복, 2011: 156) 개혁에 정당성을 부여하는 수단이었다. 또한 한국 근현대사에 누적된 모순을 해소하고 사회의 광범한 요구가 정책과정에 투입되는 실질적 민주주의 구현을 위한 시대정신으로서 국가정책의 궁극적인 지향점이었다. 특히 ‘민주화’가 구현된 시점을 어느 때부터로 보아야 하는지 논란이 많은 우리나라에서 ‘문민’은 김영삼 정부를 1987년 체제와 차별화해주는 가치로서 정부의 정책결정 과정에서 이익이나 선호의 차이를 조정하는 중심적인 권위로 작용하였다. 민주화 이후 핵심행정부의 의사결정은 엘리트주의적 국가의 제도적 특성하에서 다원주의적 의사결정이 보다 강화되는 경향을 띠는 다면성을 보이고(정용덕 외, 2014), 문제해결에 여러 행위자들이 참여하되 여전히 정부가 그 중심점이 되는 관료적 거버넌스가 조성된다고 주장하는 등(윤건수, 2018: 14) 정부 중심의 정책결정 구도를 제안하는데, 사실상 정책행위자들을 규합시켜주는 규범 가치가 이와 같은 구도하에서 결정을 추동하는 힘이 된다.

권위주의 시기에 정부가 사회의 공유 가치를 제안하였다면, 민주화 이후에는 시대적 요구와 사회 곳곳에서 생산되는 담론을 통합하여 정권의 이념으로 재창출하는 일을 한다. 김영삼 대통령은 과거 권위주의 시대를 전면적으로 부정하는 역사인식²⁶⁾을 정책으로 구현하는 데 적합한 소재로 조선총독부 건물 철거를 선택하였고, 핵심행정부는 ‘문민’이라는 규범적 가치를 토대로 이 건물에 함축된 한국 근현대사의 비정당성을 복구하는 데 공감대를 형성하였다. 그러므로 민주화 이후 핵심행정부의 의사결정은 규범적으로 결속되어 있는 정책행위자들이 정부 의지를 구현하기 위한 전략 설계이자 정책 정당화를 위한 논리 개발 과정이라 할 수 있다.

26) 김영삼 대통령은 지난 30여년의 권위주의를 ‘정치적 밤’으로 명명하면서 그 시간을 민주화를 위한 혼련과정이라고 해석하고 문민정부의 출범을 ‘제2의 건국’이라고 표현함으로써 역대 권위주의 정부와의 단절을 강조하였다(김경은, 2017: 5).

VI. 결어

정부 핵심인사들은 어느 정도 개성과 독립적인 권한을 가지고 정책 과정에 참여하지만, 대통령제하에서 상당수가 대통령에 의해 임명되기 때문에 이들은 대통령의 권위에 의존하고 자율성이 제약될 여지가 크다는 비판은 중요 정책결정에 관한 행태적 접근을 제약하였다. 또한 핵심행정부의 의사결정은 구조화된 틀로서 설명하기 어려운, 비공개 영역에서의 비규칙적인 활동의 결과라는 인식은 연구자들로 하여금 “그들만의” 행태로부터 보편적인 원리를 끌어내거나 이론화하는 것을 주저하게끔 하는 요인으로 작용하였다. 더욱이 정책과정은 서로 다른 이해와 목표를 갖고 상이한 전략을 구사하는 다수의 행위자들에 의한 상호작용의 결과라는 관점은 정책행위자들을 일치된 행동으로 이끄는 요인에 대한 탐색을 제약하였고, 그 요인을 다룰 경우에도 조직 단위의 목표에 한정함으로써 거시적 차원의 가치 규범에 대한 탐구가 이루어지기 어려웠다.

본 연구에서는 기관 단위가 아닌 개인 단위, 구조가 아닌 행태의 차원에서 핵심행정부를 바라봄으로써 정책결정에 이르는 다채로운 요인을 발견하고, 의사결정을 추동하는 역사·사회적 맥락을 끌어냈다. 또한 정부 요직 인사들과의 접촉을 통해서 정책결정의 비하인드 스토리를 포착하는 데 머무는 것이 아니라 정책행위자들로 하여금 동일한 목표 달성을 위해 움직이게끔 하는 가치가 결정의 주요 원리로 작용하였음을 밝힘으로써 핵심행정부 의사결정의 규범적 조건에 대한 이해의 폭을 넓혔다. 이러한 가치적 측면에 대한 접근은 핵심행정부 의사결정이 행정학 연구에서 가장 주목하는 정치와 행정의 관계를 조망하는 주제가 될 수 있음을 시사한다.

조선총독부 철거 결정은 과거 권위주의와의 단절을 표방하며 문민시대에 조용하고자 한 개혁적인 시도로서 정책 참여자들이 가지는 공식적 권한과 역할, 정치적 관행만으로는 그 맥락을 충분히 설명하기 어려운, 한국의 정치사회적 동학이 적용된 사례이다. 또한 ‘문민’은 일부 소수 집단에게만 적용되거나 한 정권의 국정이념에 한정된 개념이 아니라 시대적 흐름과 국민적 지지가 뒷받침된 시대정신으로서 사회구성원 전체가 공유하였기 때문에 강력한 정책 추동요인이면서 동시에 침예한 갈등을 유발시키는 계기로 작용하였다. 핵심행정부의 의사결정에서 시대적 요인을 간과할 수 없는 이유다.

참고문헌

- 강준만 (1995). 김영삼 이데올로기. 개마고원.
- 공보처 (1993). 세계가 지켜본 김영삼 시대 개막. 공보처.
- 광복50주년기념사업위원회 (1995). 화합과 참여의 공동체 실현. 광복50주년기념사업위원회.
- 국가기록원 (1994). 구 총독부건물 철거 상징행사 회의(1994. 11. 30.).
- _____ (1996(a)). 구 조선총독부 건물철거 관련회의 결과보고(1996.5.22.).
- _____ (1996(b)). 구 조선총독부 건물 철거계획(문화체육부 국무회의보고자료)(1996. 6. 25.).
- 국립중앙박물관 (1995). 국립중앙박물관 기본계획. 국립중앙박물관.
- _____ (2006). 국립중앙박물관 60년: 1945-2005. 국립중앙박물관.
- 국무총리 행정조정실 (1995). 김영삼 정부 2년6개월 무엇을 개혁하였다. 국무총리 행정조정실.
- 김경은 (2017). 민주화 시대의 장관 리더십: 윤형섭론, 이명현론. 한국조직학회 추계학술세미나 발표논문집.
- 김도태 (1993). 한국 엘리트 연구. 김계수 외. 한국정치연구의 대상과 방법. 한울아카데미.
- 김영삼 (2001). 김영삼 대통령 회고록. 조선일보사.
- 김용삼 (1994). 국립중앙박물관, 꼭 이런 식으로 철거해야 하나? 월간조선 10월호.
- _____ (2016). 역사바로세우기와 반일 선동 대못이 된 쇠말뚝의 진실은? 미디어펜(3.22.).
- 김원 (1994). 국립중앙박물관, 꼭 이런 식으로 철거해야 하나. 월간조선 1994년 10월호.
- 김정남 (2005). 회고록 펴낸 김정남 전 청와대 교문수석. 신동아(8. 12.)
- 김종필 (2016). 김종필 증언록. 와이즈베리.
- 대한민국국회사무처 (1996(a)). 제180회 국회 국회본회의회의록 제10호. 대한민국국회사무처.
- _____ (1996(b)). 1996년도 국정감사 문화체육공보위원회 회의록. 대한민국국회사무처.
- 동아일보 (1996(a)). 총독부 건물 연내 철거(6.16.).
- _____ (1996(b)). 문화를 흑백논리로 본다면(8.19.).
- 문화일보 (1999). <집중 인터뷰>물러난 국립중앙박물관장 정양모. 12.23.
- 문화재청 (1995). 구 조선총독부건물 철거 자문회의 결과 보고(문서번호: 건이 12710-). 국가기록원.
- 문화체육부-국립중앙박물관 (1997). 구 조선총독부 건물 실측 및 철거 보고서(상). 문화체육부-국립중앙박물관.
- 박관용 (1993). 김영삼 정부의 실력자 박관용 비서실장, 너무 바빠서 권력을 느낄 틈도 없다. 월간조선 1993년 10월호.
- _____ (2016). 박관용 회고록, 의욕 충만한 YS 넘친 자신감이 때론 장애. 시사저널. 5. 20.
- 박윤희·장석준 (2017). 조선총독부 건물 철거과정의 상징정치 연구: Kingdon의 다중흐름모형을

- 중심으로. 한국정치연구 26(3): 135-173.
- 서울신문 (1996(a)). 총독부 건물 철거 서두르자(1.6.).
- 서울신문 (1996(b)). 舊총독부 건물 예정대로 철거(6.12.).
- 신복룡 (1998). 정통성 과시욕이 빛은 철거바람(YS문민정부 역사속으로: 9). 세계일보(3.28.).
- 신용하 (1995). 구조선총독부 청사는 하루속히 철거해야 한다. 월간조선 1월호.
- _____ (2006). 일제 식민지정책과 식민지근대화론 비판. 문학과지성사.
- 안병영 (1994). 정치인과 한국의 정책결정구도. 한국행정학회 학술발표논문집. 285-300.
- 안휘준 (2001). 조선총독부(국립중앙박물관) 건물의 철거 시비. 한국의 미술과 문화. 시공아트.
- 양동훈 (1996). 민주화와 권위주의 체제 유산의 청산 문제. 한국정치학회보. 30(1): 135-150.
- 연합뉴스 (1995). 신당(新黨), 총독부건물 철거 재고 촉구(8.1.).
- 윤건수 (2018). 한국 행정의 오래된 미래. 한국행정학보 52(2): 3-35.
- 윤창중 (1994). 김영삼 대통령과 청와대 사람들. 고려원.
- 이각범 (1996). 개혁의 당위성과 향후 전망. 공보처.
- 이명현 (1993). 신한국(新韓國) 어디로, 김영삼 정부 6개월 평가와 과제(1): 개혁 「제도적 프로그램」 시급」. 동아일보(8.23.)
- 이상해 (1991). 서울 600년의 건축적 사건들: 경복궁, 경희궁 복원과 옛 조선총독부 청사 철거 문제. 건축. 35(2): 53-56.
- 임혁백 (2011). 1987년 이후의 한국 민주주의: 3김 정치시대와 그 이후. 고려대학교출판부.
- 정양모 (2015). 조선총독부 건물 철거에 생각나는 것들. 일요서울(1.9.).
- 정용덕 (1997). 엘리트 국가의 핵심행정부 의사결정. 행정논총 35(1): 97-128.
- 정용덕 외 (2014). 현대국가의 행정학. 법문사.
- 정운현 (1995). 서울시내 일제유산답사기. 한울.
- 정정길 (1989). 대통령의 정책결정과 전문관료의 역할-경제정책의 경우를 중심으로. 한국행정학보. 23(1): 73-90.
- 조영재 (2015). '사실'과 '구술자료'의 간극에 대한 하나의 해석-정치엘리트 구술연구를 중심으로. 기록학연구 43: 43-70.
- 조항래 (2001). 내 평생 잊지 못할 일, 민족적 수치 총독부 건물... 한국일보. (8월 14일).
- 주돈식 (2004). 우리도 좋은 대통령을 갖고 싶다. 사람과책.
- 하상복 (2009). 광화문의 정치학: 예술과 권력의 재현. 한국정치학회보. 43(3): 77-98.
- _____ (2011). 의제형성의 정치학: 구 조선총독부 건물 철거과정의 분석. 현대정치연구. 4(1): 153-178.
- 한겨레 (1997). YS 브레인... 독선지적도, 이명현 교육. 8.6.
- 홍성태 (2012). 사회로 읽는 건축. 진인진.
- 황필호 (1995). 국립중앙박물관 건물의 역사적 의미-치욕의 역사는 한풀이의 대상이 아니다. 철거 저지를 위한 토론회: '국립중앙박물관 건물 철거' 왜 중지해야 하는가. 국립중앙박물관 건

- 물 보존을 위한 시민의 모임. 1995: 10-16.
- Aberbach, J. D., Putnam, D. R. & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press.
- Ahn, Byong-Man (2003). *Elites and Political Power in South Korea*. Edward Elgar.
- Allison, G. (1998). *Essence of Decision Explaining the Cuban Missile Crisis*. Pearson Group. 김태현(역). (2005). *결정의 옛센스*. 모음북스.
- Appleby, Paul H. (1949). *Policy and Administration*. University of Alabama Press.
- Bottmore, T. B. (1966). *Elites and society*. Harmondsworth : Penguin Books Ltd. 진덕규(역). (1976). *엘리트와 사회*. 박영사.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Waveland.
- Dunleavy P. & Rhodes, R. (1990). *Core Executive Studies in Britain*. *Public Administration*. 68(1): 3-28.
- Durant, R. F. (1990). *Beyond Fear or Favor: Appointee-Careerist Relations in the Post-Reagan Era*. *Public Administration Review*. 50(3): 319-331.
- Hood, C. & Lodge, M. (2006). *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty-and Blame*. Oxford University Press.
- McNabb, D. E. (2008). *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management: Quantitative and Qualitative Approaches(2nd ed.)*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Medeiros, J. A. & Schmitt, D. F. (1977). *Public Bureaucracy: Values and Perspectives*. Duxbury Press. 백완기 (역). (1996). *관료제: 가치와 전망*. 박영사.
- Mills, C. W. (1975). *Power Elite*. London: Oxford Univ. Press.
- Neustadt, R. E. (1990). *Preface. Leadership and Innovation*. The Johns Hopkins University Press.
- Porter, Roger B. (1980). *Presidential Decision Making*. Cambridge University Press.
- Putnam, R. D. (1973). *The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report*. *British Journal of Political Science*. 3(3): 257-290.
- Ro, Chunghyun (1994). *The Roles of Ideology, Values, and Ethics in Administrative Development*. *Korean Observer* 25(3): 297-316
- Rosenbloom, D. H. (1983). *Public Administrative Theory and the Separation of Power*. *Public Administration Review*. 43(3): 219-227.
- Rourke, Francis E. (1984). *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little, Brown and Co.
- Shin, Myungsoon (1996). *Democratic Transition and Consolidation in Korean Politics*. *Korean Observer* 27(2): 165-183.
- Svara, J. H. (2001). *The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and*

Administration in the Past and Future of Public Administration. Public Administration Review. 61(2): 176-183.

Yin, Robert K. (2014). Case Study Research: Design and Methods(5th). Sage Publications. 신경

식·서아영·송민채 (2016). 사례연구방법. 한경사.

한보덕 (2016). 대만은 왜 조선총독부를 철거하지 않았는가. 천하잡지. 167기. (6월 25일). 漢寶德

(2012). 台灣為何不拆總督府. 天下雜誌 167期.

한국학중앙연구원 현대한국구술자료관: <http://mkoha.aks.ac.kr>

- 주돈식 인터뷰 구술(2011.6.9., 6.15.)

- 김정남 인터뷰 구술(2012.3.14., 3.21., 4.9., 4.27.)

ABSTRACT

Decision Making of the Core Executive after Democratization: Analysis of the Demolition of the Japanese Colonial Era Capitol Building

Kyoung-Eun Kim

The Capitol Building in the Japanese Colonial Era is equipped with multi-sided meaning, including evidence of colonial rule by the Japanese Empire and the product of the main events of Korean modern history. The purpose of this study is to analyze the structure and characteristics of the core executive's decision making after democratization, and extract the principle in that process. In-depth interviews with the policy actors were conducted and the process of decision making analyzed according to an analytic frame reflecting socio-political conditions and the needs of the times. According to the results, demolishing this building was developed as a policy agenda by the president's decision, embodied the strategy of integration through symbolism, and led to the display of implementation skill. Policy actors define the decision points differently, interpret the policy process within the frame of 'relationship between the president and me,' and perceive the influence of civil society differently according to distance from the president. However, they played their own roles while sharing the timely norms of 'civilian,' an ultimate orientation of national policy, and tasks were divided faithfully within the core executive. Consequently, the case of demolishing the building was a macroscopic trial for reform in claiming advocacy of discontinuing authoritarianism of the past and conforming with the civilian era. The decision making of the core executive is also for normative unity among influential policy actors not only to design strategy, but also to develop the logic of policy justification for achieving the government's will.

【Keywords: Core Executive, Korean Civil Government, the Japanese Colonial Era Capitol Building】