

# 의제형성(agenda-building)의 정치학: 구 조선총독부 건물 철거과정의 분석

하상복 | 목포대학교

## | 논문요약 |

이 연구는 1995년 8월 15일을 기점으로 해체되기 시작한 구 조선총독부 건물 철거를 둘러싼 정치적 대립이 어떠한 경로로 진행되었는가를 분석하고자 한다. 의제형성의 이론적 관점에서, 사안을 최초로 이슈화한 행위자가 누구이며 어떠한 정치적 이해관계와 국면 속에서 이슈화를 시도했는가, 그리고 이슈가 어떠한 담론 과정 속에서 정치적 체계의 제(systemic agenda)로 전환되었는가, 궁극적으로 체계의제가 어떻게 공식의제(formal agenda)로 진입하게 되는가를 관찰하는 것이 연구의 궁극적 문제의식이다. 구 조선총독부 건물 철거 사안은 정부, 특히 대통령의 정치적 주도권에 의해 이슈화된 측면이 지배적이며, 대통령은 집권 초반기에 정권의 정치적 정당성을 위한 가치(신한국과 개혁)를 국민들에게 가시화하기 위한 목적으로 그 사안을 활용한 부분이 강한 것으로 관찰된다. 정부와 지지집단들의 이슈화 전략에 맞서서 반대집단들은 역정의(counter-definition), 반대담론과 같은 언어전략들을 통해 이슈의 전진을 저지하고자 노력했다. 사안은 그러한 갈등의 과정을 거쳐 궁극적으로 정부의제로 진입했으며, 정부는 국민적 스펙터클의 동원을 통해 정부의제를 실천하는 전략적 측면을 보여주었다.

## I. 들어가는 글

1995년 8월 15일 오전 9시, 제50주년 광복절 기념 경축식이 열렸다. 경복궁을 배경으로 세종로 거리에서 개최된 기념식에는 많은 참석자들의 이목을 끈 역사적인 행사 하나가 포함되어 있었다. 일본 제국주의의 역사를 상징하는 구 조선총독부 건물 돔의 거대한 첩탑이 기증기에 의해 분리되는 스펙터클이었다. 이 행사를 기점으로 구 조선총독부 건물은 완전히 해체되어 몇몇의 흔적들만을 남기고 역사 속으로 사라져 버렸다. 그런데, 김영삼 정부가 실천한 이 초유의 민족주의적 프로젝트는 문민정부에서 최초로 발의된 것은 아니었다. 전임 노태우 대통령이 1990년 6월의 문화부 업무보고와 같은 해 10월의 청와대 대통령 관저 준공식에서 건물의 이전 문제를 공론화한 적이 있었다(문화체육부·국립중앙박물관 1997, 343; 우동선 2005, 501). 철거가 아니라 이전이었음에도 불구하고 그 사안은 몇몇 전문가들의 논쟁과 여론조사를 뒤로 하고 정책결정의 무대 뒤편으로 물러나 있었다. 그렇다면 우리는 같은 문제가 전혀 다른 정치적 결과를 가져온 이유가 무엇인가를 물을 수 있겠다.

구 조선총독부 건물의 철거는 문민정부의 정치적 주도권 아래에서 추진되고 실천되었지만 그렇다고 해서 그 과정이 매끄럽고 순탄하게 진행된 것은 아니었다. 김영삼 정부는 건물을 해체하기로 공식적 의견을 표명한 1993년 4월부터 1995년 8월에 이르기까지, 정부의 결정을 반대하는 많은 사회단체와 언론의 저항에 직면해야 했기 때문이다. 건물의 철거를 둘러싼 정치적 반감과 대립의 이유들은 여러 가지가 있었지만 가장 본질적인 차원은 건물의 성격과 의미의 차이에 기인한 것처럼 보인다. 구 조선총독부건물은 해방 이후 한국 근현대사 속에서 자기변신을 해오면서 대단히 복잡한 역사적 기억을 간직한 정치적 기호로 자리 매김하고 있었다. 건물은 해방 이후 남한에 진주한 미군의 군정청 건물로 사용되기 시작해 1946년 12월에 남조선 과도입법의원 기관으로 이용되고 이듬해 6월에는 남조선 과도정부 건물로 쓰였다. 그 즈음 중앙청(Capital Hall)이란 이름으로 불리기 시작했다. 제헌의회의 기억을 간직하고 있는 그 건물에서 1공화국 초대 대통령과 부통령 취임식이 열렸으며 대통령과 부통령의 집무

실과 국회의사당으로 활용되기도 했다. 이후 한국전쟁으로 인해 거의 폐허로 변해버린 건물을 박정희 정부가 대대적으로 보수하면서 정부청사로 재건했다. 1981년 12월, 과천에 제2정부종합청사가 준공되어 정부 부서들이 이전함에 따라 건물의 처리 문제가 논의되었는데, 정부는 보수공사를 마친 뒤 국립박물관으로 활용하기로 결정했다(김용삼 1995, 389-406). 그러니까 김영삼 정부가 해체과정을 진행하는 시점에서 구 조선총독부 건물은 국립박물관의 기능을 수행하는 중이었다.

이러한 역사적 사실은 경복궁의 중앙을 차지하고 있던 거대한 석조건물의 역사적 의미를 둘러싸고 해석의 갈등이 존재할 수밖에 없는 이유를 설명해준다. 정부가 그 건물의 본질을 식민주의의 기호로 보면서 그것의 해체를 역사적 정통성의 확립과 민족주의의 부활로 해석하고 있었다면, 그 반대쪽에서는 그러한 의미를 넘어 해방 이후 한국정치의 뿌리를 간직하고 있는 공간으로 해석하면서, 건물을 유지해 근·현대 역사교육의 무대로 활용할 것을 주장하고 있었다. 건물의 해체에 관한 정부의 결정은 그러한 갈등적 해석 사이에 가로놓인 간극을 쉽게 넘지 못했다. 대통령의 ‘결단’이 있고서야 겨우 봉합될 수 있었던, 의미의 갈등상황을 겪어야 했다.

이 연구는 1993년부터 1995년까지 한국사회의 쟁점으로 부상했던 구 조선총독부청사의 철거를 둘러싸고 벌어진 정치적 갈등을 ‘의제형성의 동학(dynamics of agenda-building)’(Cobb & Elder 1983)이라는 관점에서 분석하고자 한다. 이 관점은 특정한 사회적 사안 또는 문제의 정치적 운명의 결정과정을 추적하고자 한다. 행위자의 의지로 혹은 우발적인 사태로 인해 발생한 사안들이 있다고 가정할 때, 그것들 중에는 궁극적으로 정부의 정책 리스트로 올라가는 것들이 있는가 하면, 그와는 정반대로 문제 발생의 초기부터 공적 관심의 밖으로 떨어져 소멸되어버리는 경우가 있는데, 분석의 초점은 어떠한 정치과정 혹은 메커니즘에 의해 그러한 경로상의 차이가 만들어지는가를 관찰하는 일이다(Cobb & Elder 1983, 12).

그런데 차이는 단 하나의 요인에 의해 발생하지 않는다. 우선적으로 행위자들을 고려해야 한다. 어떠한 정치적 행위자들이 어떠한 이해관계로 사안에 개입하는가, 자신들의 이해관계를 관철시키기 위해 사안을 어떠한 방식으로 의

미화 혹은 해석하는가—우리는 이것을 문제정의(problem definition)로 부른다—에 대한 설명이 필요하다. 다음으로 행위자들의 개입전략과 문제정의 방식에 영향을 미치는 정치적 국면에 대한 분석이 요청된다. 사회적 문제는 행위자 요인과 그들을 둘러싸고 있는 특정한 상황적 요인의 결합에 의해 전진하기도 하고 후퇴할 수도 있기 때문이다. 사안은 예측하지 못하는 우연적 사태가 아니라면, 대체로 특정한 정치적 국면 아래에서 그 사안에 직접적인 이해관계를 가진 행위자에 의해 쟁점화되곤 한다. 만약 그 사안에 더 많은 행위자들이 지지와 반대의 이해관계로 개입하면 이제 그것은 정치적 갈등의 대상으로 전환된다. 우리는 그것을 “체계의제(systemic agenda)”로 명명한다. 체계의제는 정치적 갈등의 전개양상에 따라 정부의 정책리스트로 진입할 수 있느냐 혹은 못하느냐의 갈림길에 서게 된다.

우리는 이러한 이론적 관점을 따라 구 조선총독부 건물 해체 사안이 어떠한 정치적 과정을 거치면서 최종적으로 정부의제(governmental agenda/formal agenda)로 진입하게 되는가를 분석하고자 한다. 논의는 정부, 보다 구체적으로는 대통령이 어떠한 정치적 상황과 이해관계와 전략 속에서 사안의 쟁점화를 시도했는가를 살펴보는 데서 시작하고자 한다.

## II. 구 조선총독부 건물 해체의 이슈화: 행위자와 상황 요인의 결합

1993년 2월 25일, 김영삼 대통령은 국회의사당에서 열린 취임식에서 자신이 이끌 새 정부의 역사적 무게를 다른 무엇보다 ‘문민’의 가치로 설정했다. “오늘 우리는 그렇게도 애타게 바라던 문민 민주주의의 시대를 열기 위하여 이 자리에 모였습니다. 오늘을 맞이하기 위해 30년의 세월을 기다려야 했습니다”(김영삼 1994, 55). 문민은 군부와 대립하는, 한국의 역사적 특수성을 반영하는 정치적 개념인데, 1961년 박정희의 군부쿠데타를 시점으로 계산된 “30년”이란 시간이 문민의 그러한 의미를 한층 더 강조하고 있다. 김영삼 정부는 30년을

기다려 탄생한 새로운 정부의 역사적 의미와 비전을 보여주기 위한 상징적 언어를 구사하는데, 그것은 바로 ‘신한국’이었다. 대통령은 취임연설을 비롯해, 3·1절 기념식, 제45주년 국군의 날 기념식 등에서 신한국의 의미와 가치를 공론화하는 데 주력했다. 민주, 정의, 풍요, 인권, 통일(김영삼 1994, 55-56)과 같은 가치들이 정착될 신한국을 실현하기 위해서는 여러 분야의 개혁이 필요하다. 취임하자마자 신속하게 전개된 군 주요인사 교체를 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

우리는 구 조선총독부 건물 철거 결정 또한 이러한 정치적 맥락과 연결할 수 있을 것으로 판단한다. 문민정부는 정권의 정치적 존재이유를 설명해주는 두 개의 가치인 신한국과 개혁을 더 드라마틱한 방식으로 국민들에게 보여주고자 했던 것으로 보이는데, 그 최초의 대상물이 바로 구 조선총독부 건물이었다. 대통령은 1993년 4월 1일 문화체육부 업무보고 자리에서 구 총독부 건물 해체 의지를 공식적으로 표명했다(문화체육부·국립중앙박물관 1997, 343). 신한국과 개혁이란 글자 그대로 지난 시대와의 단절을 의미하는 동시에 새로운 시대로의 출발을 향한 국가적 슬로건이다. 그런 면에서 과거의 흔적을 말끔히 제거하는 일인 구 조선총독부 건물 해체는 신한국의 미래를 인지하고 개혁의 의지를 느낄 수 있는 국민적 이벤트가 아닐 수 없는 것이다(하상복 2010, 255). 1995년 광복절에 거행된 건물 철거 행사를 장식한 슬로건들 중의 하나가 “광복의 힘찬 함성 신한국의 원동력”이었다는 사실이 그러한 의미의 연결 관계를 명확하게 보여준다.

1993년 8월 8일, 대통령은 비서실장에게 구 조선총독부 건물의 조속한 철거를 강조하면서(경향신문 1993/08/10; 문화체육부 1996b), 사안의 쟁점화를 위한 고도의 상징적 행위를 실행했다. 그날은 상해임시정부요인 유해 5위의 국립묘지 안장을 하루 앞둔 시점이었다. 대통령은 국민들을 향해 구 조선총독부 건물 철거의 당위성을 역설했다.

광복절을 앞두고 그리고 민주공화정의 범통을 최초로 세운 임시정부 요인들의 유해봉안에 즈음하여 고뇌 속에 심사숙고해 왔거니와, 아무래도 우리 민족의 자존심과 민족정기 회복을 위해서는 조선총독부 건물을 가능한 한 조속히 해체

하는 것이 바람직하다는 결론에 도달했으며 여기에는 국민적 공감대가 형성되어 있다고 생각한다. 더욱이 조상의 빛나는 유산이자 민족문화의 정수인 문화재를 옛 조선총독부 건물에 보존하는 것은 잘못된 것이다. 따라서 조선총독부 건물 해체와 함께 통일한민족시대를 대비하고 5천년 문화민족으로서의 긍지에 합당한 국립중앙박물관을 국책사업으로 건립하는 문제를 정부가 조속히 검토하여 착수하라. 이를 계기로 우리 모두는 민족사의 잘못된 큰 줄기를 바로 잡아 세계 속의 한국으로 나아가야 할 것이다(문화체육부 · 국립중앙박물관 1997, 345).

대통령의 담론에서 구 조선총독부 건물 철거는 민족주의적 의지와 열정으로 정의된다. 대통령의 언어전략을 이해하기 위해서는 의제이론가들이 중요하게 고려하는 ‘문화와 상징전략’을 살펴볼 필요가 있다. 사안을 정의할 때, 정치적 구성원들에 내면화되어 있는 정치문화와 그것의 구체적인 과정으로서 상징을 끌어들이는 일은 사안의 정서적 공감대를 형성하는 데 매우 중요한 역할을 한다. 왜냐하면 그러한 과정을 통해 사안에 대한 해석적 일체감이 형성될 수 있기 때문이다(Cobb & Ross 1997, 14). 대통령은 민족적 숭고함과 자존감을 드러내주는 독립운동가의 유해 안장이라는 상징적 행위를 매개로 대한민국 정치공동체에 가장 깊숙이 뿌리박힌 민족주의적 정념(임지현 1999, 52)을 언어화함으로써 정부의 결정에 대한 국민적 공감대를 형성하는 데 성공한 것이다.

대통령의 발언이 있자마자 사안에 직간접적인 이해관계를 가지는 사회단체들이 개입하기 시작했다. 광복회, 한글학회, 한국민족운동사연구회, 한국사회사연구회 등 11개 사회단체들이 8월 13일 <구 조선총독부 건물 철거 촉진위원회>(이하 철거 촉진위원회)를 결성하면서 건물 철거의 정당성을 확인하는 결의문을 발표했다. 결의문 역시 민족주의적 감성에 호소하고 있었다. “민족사의 과오”, “민족적 열등의식”, “민족에 대한 경멸의식”과 같은 용어들을 사용하면서 구조선총독부 건물의 해체를 지지하고 있었다(구조선총독부 건물 철거 촉진위원회 1993). 의제이론에서 볼 때, 이러한 집단들, 즉 사안을 제기한 행위자의 뒤를 이어 그 사안에 연루되는 집단을 “주의집단(attention groups)”이라고 부를 수 있는데 이들의 개입은 사안이 쟁점으로 전환되는 데 매우 중요한 역할을 수행한다. “사실을 말하자면, 일단 이슈가 그들의 관심 영역 안으로 진

입하게 되면 그것은 어렵지 않게 동원 가능한 상태로 전환된다. 이렇게 주의집단은 갈등의 확대를 유도하는 최초의 청중들 중의 하나다. 동일화 집단과 마찬가지로 그들 또한 쟁점이 가시화되기 한참 이전 혹은 적어도 일반 공중들의 관심이 되기 이전에 이미 그 쟁점을 의식한다”(Cobb & Elder, 1983, 106). 민족주의적 의지와 정당성으로 무장한 이 주의집단은 건물 해체 비용을 마련하기 위한 국민성금모금운동을 전개하기로 결정하고 언론사를 방문해 정부의 강력한 리더십의 필요성을 강조하는 등 사안에 대한 개입을 한층 더 적극화하기 시작했다.

여기서 우리는 이들의 적극적인 관심 표명과 정치적 개입의 이유를 물어야 할 것 같다. 왜냐하면 노태우 정부 때에는 전혀 볼 수 없었던 개입의 형태와 방식이기 때문이다. 1990년에 사안이 공론화되었을 때에는 오히려 건축학계를 중심으로 제한된 논쟁이 있었을 뿐 사안을 기정사실화하면서 능동적인 실천의 움직임이 나타나지는 않았음을 지적할 필요가 있다. 그러한 차이는 의제 형성의 주요한 변수들을 통해 설명할 수 있다.

첫째, “시간적 국면/시점의 적절성(climate of times/temporal relevance)”(Cobb & Elder 1983, 98; Cobb & Ross 1997, 10-11)이라는 요인을 지적할 수 있다. 전임 정부와 문민정부가 사안을 제시한 정치적 시점이 매우 달랐다는 사실이다. 노태우 정부가 이미 임기의 반 이상을 보낸 상태에서 사회적으로 예민한 사안을 제기하면서 그 사안의 이슈화와 정부의제로의 전환을 향한 실제적인 분위기를 조성하기 어려웠다면 김영삼 정부는 정권을 장악한 바로 그해, 즉 신한국과 개혁의 정치사회적 분위기가 지배하는 시간적 상황에서 그 문제를 공론화함으로써 전혀 다른 여론의 국면을 조성할 수 있었다. 구 조선총독부 건물 철거에 깊은 관심을 가지고 있던 사회단체들로서는 바로 그 국면 혹은 시점의 적절성을 정확히 인식하고 있었던 것으로 보인다.

둘째, 사안의 성격을 특성화하는 요인들 중의 하나인 ‘추상성’과 ‘구체성’(Cobb & Elder 1983, 97)을 통해 설명할 있을 것으로 보인다. 의제이론에 따르면 사안의 목표, 가시적인 의미 등이 명확하게 인지될 때 설득력을 얻는다고 할 수 있는데, 노태우 정부가 구 조선총독부 건물 이전을 공론화했을 때는 여론이 그 문제를 구체적으로 인식할 수 없었던 반면에 김영삼 정부가 건물의 철

거를 언론에 알렸을 때는 정반대의 상황이었다. 경복궁 복원공사의 시작이 그 요점이다. 경복궁을 본래의 모습대로 복원하는 대공사가 본격적으로 시작된 해는 1991년 초반이었고 정부가 그 공사의 공식적인 출발을 알릴 때는 같은 해 6월<sup>1)</sup>이었다. 따라서 김영삼 정부가 공론화한 사안은 구 조선총독부 건물의 철거가 왜 필요한지를 여론이 명확하게 인식할 수 있는 구체성을 획득할 수 있었다. 경복궁의 중앙을 차지하고 있는 거대한 건물을 옮기거나 없애지 않고서는 궁의 복원을 제대로 할 수 없다는 것은 상식적인 사고이지 않은가.

셋째, 사안의 성격규정에 대한 사회적 인식의 차이가 존재했던 것으로 보인다. 구 조선총독부 건물의 이전 혹은 철거는 근본적으로는 결코 “새로운(novelty)” 문제는 아니었다. 앞서 언급했듯이, 이미 전임정부에서 사회적 논쟁을 거친 주제였기 때문이다. 어떤 사안이 여론의 관심을 끌어 정치적 지지를 획득하면서 정부의 의제로 진입하기 위해서는 원칙적으로는 오래전부터 논의 되어 온 것이 아니어야 한다는 점(Rochefort & Cobb 1994, 21)에 비춰볼 때 문민정부에 들어 공식의제로 전환되었다는 사실에 특별한 주목을 요하는데, 그 이유는 노태우 정부에서 구 조선총독부 청사 이전은 다른 무엇보다 절차와 재정—건물 철거와 새로운 국립박물관 건립에 드는—에 초점을 맞춘 사회적 인식이 지배적이었다면, 김영삼 정부에서는 역사적 당위성에 무게중심을 둔 인식이 압도하고 있었다는 점으로 설명할 수 있다.

이러한 요인들에 힘입어 김영삼 정부는 신한국 창조와 사회개혁을 국민적으로 알릴 주요한 상징적 프로젝트인 구 조선총독부 철거 사안을 여론의 지평으로 올려놓을 수 있었다. 정부와 주의집단에 의한 적극적인 개입은 곧이어 그 반대편에 자리하고 있던 행위자들의 정치적 반작용을 불러일으켰다. 이들의

1) 노태우 대통령은 1991년 6월 5일에 개최된 〈경복궁 복원 기공식〉에서 그 시작을 다음과 같이 알렸다. “국민 여러분 그리고 이 자리에 참석하신 여러분, 오늘 우리는 역사의 숨결과 우리들 선조의 열이 서린 민족문화의 유산을 그 원래의 모습대로 복원하는 역사를 시작하기 위해서 이 자리에 모였습니다. 앞으로 3년 후, 1994년이 되면 서울은 수도 600주년을 맞습니다. 경복궁은 조선 왕조가 이곳에 도읍을 정한 이래 지난 600년에 걸쳐서 수도 서울의 상징이었습니다. 나는 지난 시대에 수난의 역사 속에서 헐리고 변형된 이 조선 왕조의 정궁이 앞으로 십 년간에 걸친 공사로 그 옛날의 수려한 모습을 되찾게 된 것을 온 국민과 함께 기쁘게 생각합니다[···]”(국립영화제작소 1991).



궁극적 이해관계는 구 조선총독부 건물 해체 이슈를 정부의제의 공간 바깥으로 밀어내는 데 있었다. 우리는 그러한 이해관계에 선 행위양식을 의제형성 개념과의 대비적 차원에서 '의제거부(agenda-denial)'란 개념으로 정의한다.

### III. 구 조선총독부 건물 철거: 의제형성과 의제거부 사이에서

의제거부를 목표로 설정한 행위자들은 구 조선총독부 건물 철거 문제를 역사적 필요성과 정당성으로 해석하는 정부와 지지단체들의 문제정의방식에 정면으로 도전했다. 그들은 문제가 그렇게 간단치 않다는 입장을 취했다. 적어도 세 가지 차원에서 그러한데, 첫째, 구 조선총독부 건물은 단순히 식민지 시대의 기억만을 간직한 대상물이 아니라 이후 대한민국 근현대사의 주목할 만한 정치적 사건들을 증언하는 공간이기도 하다는 것이다. 둘째, 설령 그 건물이 제국주의 지배라는 치욕의 역사를 품고 있다고 하더라도 과연 건물을 해체 해 없애버리는 일로 역사적 정통성을 확립할 수 있는지에 대한 고민이 필요하다는 것이다. 오히려 부끄러운 역사를 보존해 반면교사의 교육공간으로 활용하는 방식이 더 생산적인 과정이 될 수 있다는 사실이다. 셋째, 구 조선총독부 건물을 철거한다고 하더라도 섬세한 절차적 고려가 필요한데, 근본적인 이유는 그 안에 전시·보관되어 있는 국보급 문화재들의 훼손 혹은 파괴가 우려되기 때문이다. 문화재를 이전할 대안의 공간을 마련한 뒤에 철거를 논의해도 늦지 않으며 그 순서가 합리적이라는 논리가 제기되었다.

여기서 우리는 경계선이 명확한 문제정의의 전략적 대립선을 본다. 구 조선총독부 건물 철거를 관철하려는 집단은 단순화의 정의에 호소하고 있는 반면에, 그 반대편의 집단은 복잡화의 정의에 기대고 있다. 말하자면 전자가 다른 모든 측면들을 주변화하면서 사안을 역사적 당위성과 개혁의 가치로 정립시키고 있다면, 후자는 본질의 다층적 차원, 효과의 실제성, 대안과 해결의 현실성 등을 동시에 제기하고 있는데 이러한 담론전략에 내포된 의미는 명확하다. 이슈 정

의 단순화 전략과 복잡화 전략(Cobb & Elder 1983, 98-99)이 서로 부딪히고 있는 것이다. 단순화의 정도에 비례해, 역으로 복잡성의 정도에 반비례해 사안 혹은 문제에 대한 대중들의 관심과 이해 수준이 올라간다는 사실을 고려할 때, 어느 한쪽은 가능하면 단순화의 전략을 통해 대중들의 개입을 증대시켜 사안의 정치화를 촉진하려는 반면에, 다른 한쪽은 대중들의 무관심을 이끌어 정치화의 가능성을 축소하고자 하는 것으로 볼 수 있다.

정부의 공론화와 11개 사회단체들로 구성된 ‘철거 촉진위원회’의 지지 성명 발표가 난 지 얼마 지나지 않아 ‘우리의 문화유산을 사랑하는 사람들’로 명명된 반대 단체들이 행동하기 시작했다. 그들은 4083명의 서명을 받아 청와대에 전달하면서 “구 조선총독부 건물을 없애거나 다른 곳으로 옮기는 일은 국민적인 합의사항이나 가장 중요하게 고려해야 할 점은 그 건물 안에 있는 문화유산”이라고 주장하면서 “새 박물관이 완성돼 그곳으로 민족의 유산을 옮기기 전에는 현 국립중앙박물관을 철거해서는 안 된다”는 점을 강조했다(한국일보 1993/10/28). 이러한 담론은 몇 가지 점에서 전략적 고려를 내포하고 있는 것처럼 보인다. 우선, 그들은 구 조선총독부 건물을 이전이 아니라 ‘철거’로 확정지은 정부의 입장이 여전히 ‘확정’된 것이 아님을 말하고자 한다. “건물을 없애거나 다른 곳으로 옮기는 일”이라는 표현이 그 점을 잘 말해준다. 나아가 철거 결정은 국민적 차원에서 어떠한 정당성도 확보하지 못했음이 강조되고 있다. “국민적 합의사항”이라는 말에 그러한 함의가 내재되어 있는 것으로 보인다. 또한, 그들은 정부가 해체하려고 하는 건물의 현재적 위상에 대해 근본적으로 상이한 해석을 드러내고 있다. 정부가 언제나 그 건물을 ‘구 조선총독부’라는 용어로 묘사하고 서술하고 있지만, 그들은 “현 국립중앙박물관”이라는 명칭을 사용하고 있다. 이러한 용법상의 차이는 궁극적으로, 역사적 정통성과 정당성으로만 건물 철거문제에 접근하는 것이 오류일 수 있음을 우회적으로 환기시켜주는 일일 수 있다.

반대 단체들의 정치적 접근 방식이 정해지고 행동이 전개되자 ‘철거 촉진위원회’의 대응 또한 이어졌다. 그들은 11월 1일의 성명 발표로 맞섰다. “옛 조선총독부 건물을 하루빨리 철거하지 않으면 민족정기 회복에 의지가 없는 세력이나 민족반역자의 후예들이 여러 이유를 들어 철거 결정을 바꿀 우려가 있다.

[...] 정부는 하루빨리 일제 침략의 가시적 상징물인 조선총독부 건물을 철거하고 경복궁을 복원해야 한다”(한겨레 1993/11/02). 역사적 당위성에 호소하는 담론의 논리는 크게 새롭지는 않지만 여기서 흥미롭게 봐야 하는 부분은 경복궁의 복원을 강조하고 있다는 점이다. 말하자면, 역사적 정통성 확립의 차원을 단순히 교과서적인 민족주의적 애국심의 영역이 아니라 현실적인 사안인 왕궁 복원공사와 밀접히 연결함으로써 건물철거 이슈가 과거로 향하는 관념과 추상이 아니라 현재적 시점을 가로지르는 구체적인 사안에 의미의 닻을 내릴 수 있도록(anchorage) 하고 있는 것이다.

이렇게 서로 대립하는 행위자들의 정치적 개입과 문제정의의 대립은 결국 구 조선총독부 건물 이슈가 일반 공중들의 관심과 참여의 가능성을 열어주는 본격적인 갈등사안인 ‘체계의제로’로 전환되는 것을 촉진했다. 이슈를 최초로 제기했던 행위자인 문민정부는 그러한 정치화의 국면 속에서 과도한 대립으로 인해 정치적 무결정(non-decision)의 상황에 빠지는 것을 염려하지 않을 수 없었던 것으로 보인다. 그것이 바로 정권의 중반기를 넘어선 노태우 정부가 구 조선총독부 건물 이전 문제를 제기했으면서도 사회적 대립과 갈등에 대해 어떠한 구체적인 해결책도 제시하지 못하고 사안을 무기력하게 봉합해야 했던 상황이었기 때문이다. 우리는 문화체육부의 개입을 이러한 전략적 차원에서 해석한다. 문화체육부는 1993년 11월 5일 기자회견을 열어 정부 계획을 발표했다. 1995년 6월까지 문화재들을 임시 보관 장소인 문화재관리국 청사로 이전완료하고 구 조선총독부 건물의 철거를 진행한 뒤에 2000년 준공을 목표로 용산가족공원(새로운 박물관 부지)에 국립중앙박물관을 건립한다는 프로그램이었다(한국일보 1993/11/06). 쉽게 인식할 수 있는 것처럼 정부 발표는 유물의 이전과 새로운 박물관 건립에 초점을 맞추고 있었다. 이는 결국 반대 단체들이 “가장 중요하게 고려해야 할 점”이라고 강조해오던 문제에 대한 해결책을 제시하기 위한 전략적 대응책이었다. 이어서 정부는 건물의 철거 일정을 구체화하는 발표(1994년 6월)를 통해 1995년 8월 15일의, 첩탐 혹은 돔 전체의 해체 작업을 시작으로 1996년 1월경부터 건물 해체를 본격적으로 진행한다는 일정을 확정했다(한국일보 1994/06/20).

정부의 정책적 개입으로 일단 이슈의 무게중심이 철거를 지지하는 집단으로

기우는 결과가 나타난 것이 사실이지만 그럼에도 불구하고 논쟁의 모든 잠재력이 다 사라진 것은 아니었다. 반대집단으로서는, 정부의 결정이 발표되었지만 그 결정이 집행되기까지는 여전히 적지 않은 시간이 남아 있다는 판단을 하면서 사태의 추이를 지켜볼 수 있는 상황이었을 것으로 해석된다. 구 조선총독부 건물 철거를 둘러싼 논쟁이 재점화될 때는 정부의 정책집행이 예정된 1995년 초반부터였다. 정부는 매우 드라마틱한 방식으로 구조선총독부 건물의 철거 결정을 확인하는 일을 도모했는데 그것은 민족주의적 기념일인 삼일절을 배경으로 일종의 정책 퍼포먼스를 수행하는 것이었다. 정부는 삼일절 기념식에 “구조선총독부 건물 철거 선포식”을 포함했다. 기념식이 열린 세종문화회관을 빠져나온 4천여 참석자들이 세종로를 따라 행사장인 구 조선총독부 건물 앞에 집결하고 전통과 현대가 섞인 선포의식이 거행되었다. “일천구백구십오년 삼월 일일, 제사장은 구조선총독부 건물을 철거하게 되었음을 천지신명과 경복궁 터 지신님께 고하나다 [...]”(문화체육부·국립중앙박물관 1997, 350).

정부의 이러한 국민적 의례는 두 가지 정치적 효과를 산출할 것으로 기대할 만했다. 첫째, 정부와 지지단체들이 지속적으로 견지하고 있던, 구 조선총독부 건물의 해체와 민족주의적 이념의 전략적 친화성이 국민적 차원에서 한층 더 강력한 정당성의 기반을 획득할 계기가 마련된 것이며, 둘째, 철거 문제가 다시 정치사회적 쟁점으로 부상할 잠재력을 근본적으로 제거할 수 있는 정치적 메시지의 전달 효과를 상상할 수 있다. 하지만 적어도 두 번째 효과는 별로 크지 않았던 것으로 보인다. 왜냐하면 선포식 이후에 반대집단들의 집단행동이 정치적 수면 위로 빠르게 올라오고 있었기 때문이다. 1993년에 전개된 그들의 행동양식과 비교할 때 1995년은 매우 상이한 양상을 보이고 있었다. 언론이 중요한 행위자로 참여한 것, 사법적 수단을 동원해 정부의 결정을 되돌리려 한 것, 철거 의제의 부당성을 알리는 수사의 전략이 다층화된 것을 대표적으로 들 수 있다.

먼저, 언론의 개입을 보자. <중앙일보>는 정부의 철거 결정에 반대해 사설을 통해 비판의 목소리를 높였다. “망국의 한과 식민지 지배의 치욕의 역사를 청산한다는 의미는 크지만 지나치게 외형적이고 감정적 호소로 일관하는 게 아

닌가 하는 우려도 따른다. [...] 감정적 대응으로 부수고 주먹만 움켜잡는다고 지난날의 역사가 청산되고 세계화를 향한 새로운 연대가 맺어질 수는 없다”(중양일보 1995/03/31). <조선일보> 또한 같은 입장을 견지하고 있었다. 당시 논설고문으로 활동한 홍사중의 칼럼(“총독부와 중앙청”)으로 대변된, 신문의 비판적 논리는 다음과 같다. “광복 50주년 경축 국민 대추전이라는 큰 잔치를 떠벌어지게 차릴 때 흥을 한껏 돋우기 위해 서둘러 중앙청을 헐겠다면 이보다 더한 인기정치는 없다. [...] 그것은 대한민국 현대사의 역사적 기념물이기도 한 것이다. 그런 건물을 정부는 기어이 허물겠다고 한다. 그것은 한 두 사람의 용단(?)에 맡길 일이 아니다. 국민투표에 걸어서라도 국민의 의견을 물어야 한다”(조선일보 1995/08/01).

정부의 철거 결정에 대한 이 두 신문의 비판을 살펴보기로 하자. 먼저, 신문은 정부의 결정을 감정적 행위로 해석하고 있다. 이때 말하는 감정은 냉철함, 합리성, 진지함, 객관성과 같은 긍정적인 사고체계의 반대편에 존재하는 것으로서 그러한 심리적 조건 속에서 만들어진 결정이 예상된 혹은 준비된 효과를 산출할 것으로 생각하기에는 무리가 있다. <조선일보>가 표현하고 있는 “인기정치”라는 용어 또한 그러한 맥락에서 읽을 수 있다. 흥미로운 사실은 그러한 효과에 대해서조차 신문은 그리 긍정적인 평가를 하지 않는다는 점이다.

<중양일보>가 언급하고 있는 “역사 청산”과 “세계화를 향한 새로운 연대”라는 수사에는 문민정부가 지향하는 정치적·이념적 목표와 가치에 대한 우회적 비판이 내재되어 있다. 왜냐하면 바로 그 두 가지가 김영삼 정부가 야심차게 추진하고 있던 국가적 비전이었기 때문이다. 결국, 두 신문은 구 조선총독부 건물 철거의 궁극적 목표와 그것을 실현하는 방법이란 무의미함 그 자체임을 말하려는 것으로 보인다. 여기서 우리는 허시먼(A. Hirschman)이 분석한, 국가적 개혁을 반대하는 보수적 집단들이 구사하는 담론전략들의 하나인 “무용성(fertility)”의 수사(허시먼 2010, 3장)를 관찰한다.<sup>2)</sup> 즉, 상황의 변화를 원하지 않은 집단들은 개혁이 아무런 실질적 효과도 가져오지 못할 것이라는 수사를

2) “무용성”의 수사와 더불어, 허시먼은 “역효과”와 “위기”의 수사가 보수집단들이 전개하는, 개혁에 대한 주요한 반대수사들이라고 말하고 있다.

통해 개혁의 정당성에 도전한다는 것이다. 이어서 신문들은 정부의 결정이 국민의 의견을 묻지 않은 그리고 민주주의적 절차를 따르지 않은, 그렇기 때문에 정치적으로 정당하지 못한 것임을 강조하고 있다. “한 두 사람의 용단(?)”이라는 표현과 “국민의 의견”이라는 어법이 그러한 의미의 정치적 대립구조를 잘 보여주고 있다. 이 점 역시 문민정부에 대한 정치적 ‘비꼬기’의 담론으로 보인다. 김영삼 정부는 문민 민주주의라는 기치를 내걸고 지난 시절의 군부 권위주의를 전면적으로 부정한 정치권력일 터인데, 이러한 정치적 배경 아래에서 신문은 문민정부가 실제로는 정책결정과정에서 과거의 권위주의적 방식을 답습하고 있음을 강조하려 한 것처럼 해석된다. 아울러 보수 신문은 정부가 정의내리고 있는 구 조선총독부 건물의 의미와 위상에 대한 정치적 ‘역정의(counter-definition)’를 시도하고 있다. 예컨대 <조선일보>는 애써 구 조선총독부라는 명칭을 사용하지 않고 “중앙청”이라는 용어를 선택하면서 “대한민국 현대사의 역사적 기념물”이라는 새로운 위상을 부여한 사실을 들 수 있다. 홍사중 칼럼의 제목 “총독부와 중앙청”은 그러한 의미의 대비를 잘 보여주는 상징적 언술이라고 할 수 있다. 이렇게 함으로써 정부가 추진하는 건물철거의 민족주의적 정당성 토대가 흔들릴 수 있는 것이다.

보수 언론의 측면 지원에 힘입어 반대 단체들은 “우리는 국립중앙박물관 철거를 반대합니다”라는 성명서를 발표하고(조선일보 1995/08/05), 그로부터 열흘 뒤에는 ‘건물 훼손 및 철거 금지 가치분 신청’을 서울지방법원에 접수함으로써 법률적 수단의 동원을 시도했다.

이 사건 건물은 현재 국립중앙박물관으로서 중요한 문화재들을 소장하고 있을 뿐만 아니라 일제의 조선침략을 상징하는 건물로서 한국인과 일본인, 나아가 전 세계 인류에게 일제 침략의 역사적 사실을 알려주는 산 교훈이 되고 있으며, 제헌의회의 개회식 및 초대 대토열의 취임식 장소, 9·28 서울 수복의 상징, 역대 정부 청사로 사용된 점 등 대한민국 현대사에서 높은 역사적, 학술적 가치 및 정치사적 의미를 가지는 유서 깊은 건물로서 [...] (서울지방법원 제50민사부 결정; 문화체육부·국립중앙박물관 1997, 367-368).

여기서 우리가 주목할 수 있는 부분은 두 가지다. 하나가, 앞서 〈조선일보〉가 시도한 역정의 전략이다. 즉, 소송의 주체들이 구 조선총독부라는 명칭을 버리고 “국립중앙박물관”이라는 이름으로 건물을 정의한 것이라면, 다른 하나는 보수신문의 담론과 같은 맥락에서, 한국 근현대사의 주요한 혹은 긍정적인 평가를 받을 수 있는 사건들의 묘사를 통해 건물에 내재된 긍정적인 정치적 의미를 드러내려고 하는 부분이다. 하지만 법원은 이 사건의 신청을 각하했다. 그러자 단체가 이듬해 6월 17일 동일한 신청을 서울지방법원에 제출했지만 법원이 동일한 결정을 내림으로써 법률적 동원 가능성이 소멸해버렸다.

정부의 결정을 역전시키려는 반대단체들의 이러한 시도에 맞서 지지단체들은 민족주의적 수사를 이어나갔다. “중요한 사실은 야만적이고 폭압적인 일제의 식민통치 방식이 가장 적나라하게 드러난 곳이 바로 조선총독부 청사였다는 점이다”(한양대학교 사학과 정찰렬의 발언; 중앙일보 1995/08/05), “정신을 혼란에 빠뜨려 우리 민족을 말살하려는 저의”(정양모 국립중앙박물관장의 발언; 국정신문 1995/08/07), “이 건물의 정곡과도 같은 지리적 위치와 일제의 불순한 건축배경이 이미 잘 알려져 있으므로 [...]”(안휘준 서울대학교 박물관장; 서울신문 1995/08/09). 이러한 지지 움직임 속에서, 구 조선총독부 건물 철거라는 정부 발표가 있자마자 신속하게 지지의견을 표명한 ‘철거촉진위원회’가 다시 성명을 발표했다.

광복 50주년을 맞는 뜻 깊은 해에 식민통치의 유물인 구 조선총독부 건물을 철거하는 것은 치욕적인 역사에서 벗어나기 위한 최소한의 민족적 자존심을 지키고 새로운 한일관계의 재정립을 위해 반드시 필요한 일이다(한국일보 1995/08/10).

지지단체들은 구 조선총독부가 아니라 중앙청 또는 국립중앙박물관이라고 규정하는 집단들이 퍼는 논리의 저편에서 제국주의의 야만성을 상징하는 건물이 그 본질임을 강조해마지 않았다.

사안의 정의 전략과 관련해서 볼 때 철거를 반대하는 측과 지지하는 측은 서로 정반대의 지점에 위치했던 것으로 평가된다. 문제정의의 몇 가지 층위를 통

해 살펴보기로 하자. 첫째, 문제의 근원(problem causation)의 차원에서, 전자가 복합적으로 쌓인 역사적 성격 때문에 특별히 어느 한 단면만을 문제의 본질로 이해하기가 어렵고 그렇기 때문에 식민통치의 산물로 비난하기에 적합하지 않다는 입장(complex-blame avoided)이라면, 후자는 문제의 핵심은 명백히 일제 식민정영을 대표하는 상징적 건물이기 때문에 민족주의의 이름으로 부정되어야 할 대상이라는 입장(simple-blame allocated)이다. 둘째, 문제의 해결(problem solution)이라는 차원에서, 전자는 건물을 철거한다고 해서 역사적 정통성이 확립되는 것도 아닐 뿐만 아니라, 문화재 관리라는 목적에서도 매우 위험하고 비현실적인 대안이라는 입장(solution nonexistent-objectionable-unaffordable)을 취하고 있으며, 후자는 민족주의적 정통성의 확립과 민족정기의 구현을 위해 반드시 실천되어야 할 프로젝트이며, 문화재 보호 또한 적절한 대비책을 강구하고 있다는 입장(solution available-acceptable-affordable)을 견지하고 있다(Rochefort and Cobb 1993, 62).

이러한 프레임 속에서 전개된 사회단체들의 담론 갈등 사이에 정부가 개입했다. 정부는 예정대로 건물을 철거한다는 결정을 확인했는데, 이로써 담론투쟁은 정치 무대의 뒤편으로 사라질 운명에 처하게 된다.

#### IV. 구 조선총독부 건물 철거의 정부의제화: 정치적 스펙터클 활용의 전략적 의미

1995년 8월 15일 오전 구 조선총독부 건물의 철거가 시작되었다. 철거를 알리는 고유문이 낭독되었다.

우리 민족의 언어와 역사를 말살하고  
 겨레의 생존까지도 박탈했던 식민정책의 본산  
 조선총독부 건물을 철거하여



암울했던 과거를 청산하고 민족의 정기를 바로 세워  
 통일과 밝은 미래를 지향하는  
 정궁 복원작업과 새 문화거리 건설을  
 오늘부터 시작함을 엄숙히 고합니다  
 (문화체육부·국립중앙박물관 1997, 354)

그동안 체계의제의 영역에 놓여 있던 구 조선총독부 건물 해체 문제가 정부의제로 전환되어 실천되는 순간이다. 그렇지만 당시의 상황을 관찰해보면, 공식적인 광복절 기념행사 이전에 이미 여러 언론들에 의해 정부의제로의 전환을 기정사실화하는 기사들이 등장하기 시작했다. 말하자면 정부가 국민적 스펙터클을 진행하기 이전에 이미 언론에 의해 사안이 논쟁의 종결지점을 향해 나아가고 있었다는 말이다. <국민일보>는 일찌감치 “한일 과거사 청산, 총독부 해체”라는 표제를 통해 건물의 첩탐을 어떠한 기술적 방식으로 절단하게 될지, 이후에 어디에 보관하게 될지 등에 대한 기사를 상세하게 전달했다(국민일보 1995/06/05). 그러한 흐름의 연장선상에서 <한국일보>는 구조선총독부 건물 철거에 앞서 그 행사의 역사적 의미를 시각적으로 재현하는 예술 퍼포먼스 계획을 알림으로써 또 다른 관점에서 철거를 기정사실화했다(한국일보 1995/07/28). <동아일보>와 <경향신문>은 건물의 철거 기간 중 사용될 대형 가림막 작업 과정을 상세하게 보도함으로써 역시 정부의제가 예상대로 실천된 것임을 대중들에게 확인시켰다(동아일보 1995/07/29; 경향신문 1995/08/01). <서울신문>과 <한국일보>는 앞서 <국민일보>가 보도한 첩탐 제거 과정과 이후의 처리 문제에 대한 기사를 실으면서 역시 정부의제가 더 이상 정치적 논쟁의 영역으로부터 벗어나 있음을 알렸다(서울신문 1995/07/30; 한국일보 1995/07/30).

정부는 이렇듯 주요 언론들의 선제적인 보도에 의해 조성된 분위기를 따라 예정대로 공식의제의 실천을 준비해 나갔다. 그런데 그 실천은 매우 독특한 방식으로 전개되었다. 말하자면 광대한 국민적 스펙터클이 동원된 것이다. 간단히 그 절차를 살펴보기로 하자. 식전행사, 본 행사, 식후행사로 구분된 광복절 기념 경축식은 오전 9시부터 약 2시간 동안 치러졌다. 전통의장대와 전통군악

대의 선도로 3부 요인을 비롯한 각계 대표, 해외동포, 일반 시민 등 5만여 명의 참석자들이 광화문 앞 도로에 집결했다. 전통 군악대의 연주로 식전행사가 시작되었는데, 광복의 환희를 재현하는 500여 명의 매타부군, 바라군, 햇불수의 합주와 행진에 이어 구 조선총독부 건물 철거의 시작을 의미하는 침탑제거행사가 치러졌다. 앞서 살펴본, 총독부 건물 침탑 제거를 알리는 문화체육부 장관의 고유시가 낭송되고 거대한 침탑 상부가 기중기로 제거되어 광화문 앞에 내려지는 장관이 연출되었다. 곧이어 본 행사가 열릴 것임을 알리는 종소리가 전국의 사찰과 교회에서 울려 퍼졌다. 광복회 회장의 기념사를 시작으로 축가와 연주가 그 뒤를 잇고, 독립유공자 표창이 있는 후에 대통령의 경축사가 이어졌다. 광복절 노래 제창과 만세삼창으로 본 행사가 마무리되었다. 식후행사에서는 천안에서 발화한 불꽃이 통일성화봉송단에 의해 식장을 통과하고 대통령에 의해 건네진 성화가 통일전망대로 향했다. 통일 판타지 연주와 통일의 염원을 표현하는 무용이 그 뒤를 이었다. 행사의 절정은 모든 참여자들이 광화문대로의 중앙분리대를 중심으로 커다란 맴돌이를 하는 축제였다(한국일보 1995/08/02; 문화방송 뉴스데스크 1995/08/15). 이와 같이 정부는 대단히 상징적인 기념일을 택해, 매우 상징적인 연출법으로 구 조선총독부 건물철거를 실천하면서 오랜 시간 진행된 정치적 논쟁에 종지부를 찍었다.

그렇다면 정부는 정책의 집행과 관련해 왜 그러한 국민적 스펙터클을 이용했을까? 이 문제에 대한 답은 구 조선총독부 건물 철거라는 정치의제의 본질적 성격에 연결되어 있다. 그 의제는 이념성과 정치성, 상징성과 실제성과 같이 다층적 차원을 내재하고 있었다. 말하자면, 대한민국이라는 국가공동체가 정립하고 있는 민족주의적 이념의 토대를 가시화하는 대상이자 문민정부의 정치적 지지를 견인할 신한국과 개혁이라는 가치의 구현체이고, 당시에 진행되고 있던 경복궁 복원공사의 원활한 수행을 위해 우선적으로 마무리되어야 할 정책적 과제였다. 만약 어떤 정책적 의제의 성격이 특정 범주의 구성원들에 제한되어 있고 실제적 이익의 차원에만 연결되어 있다면 굳이 정책의 상징성을 드러내 줄 이벤트를 국민적 차원에서 수행할 필요는 없었을 것이다. 하지만 그와는 달리 구 조선총독부 건물 철거라는 의제는 특정 계층이나 집단을 넘어서는, 국민적 차원의 의제라 할 수 있고, 실제적 이익보다는 공동체와 정부의 정치적

존재성에 연관된 상징적 이익에 더 근접한 의제로 해석할 수 있다. 상징정치학자 에델만(M. Edelman)의 관점을 따른다면, 구 조선총독부 건물 철거 의제는 몇몇 집단들을 위한 가시적인 이익(tangible benefits)을 제공하는 의제를 넘어 대중들의 심리적 만족에 호소하는 상징적인 이익(symbolic benefits)을 부여하는 의제라고 할 수 있다(Edelman 1985, 12).

정부에게서 경복궁 복원이라는 실제적 차원의 과제도 중요했지만, 그것은 어떻게 보자면 몇몇 전문가 집단들의 이해관계에는 부합할지언정 많은 국민들의 궁극적 관심사는 아닐 수도 있다는 사실에 비추어, 가능한 한 드라마틱한 방식의 스펙터클을 통해 구 조선총독부 건물의 철거를 국민들에게 보여주어야 한다는 필요성을 인식했을 것이다. 여기서 우리는 상징동원의 문제를 지적하고자 하는 것이다. “상징동원은 [...] 이데올로기, 행위자들의 이미지 건설, 문제정의 및 불만을 다루는 방식을 초점을 맞추어야 할 것이다. 청중들이 공식적인 정치 행위자들의 의도와 행동을 받아들이고 그들과 동일성을 이루는 데 있어 개입하는 상징들을 살펴보는 것이 필요하다”(Hall 1981, 317-318).

그러한 이유로 정부는 ‘광복 50주년 통일로 미래로’란 슬로건 아래에서 대규모의 국민적 축제를 기획하고 시행할 필요성을 인식했을 것이다. 행사 무대에는 구 조선총독부 건물 철거 의제가 지니고 있는 공동체적, 국민적, 상징적 성격을 말해주는 단어들, 즉 ‘광복’, ‘민족정기’, ‘신한국’, ‘통일’, ‘미래’와 같은 용어들이 포진하고 있었다. 이 용어들은 의미상 밀접한 연결 관계를 갖는다. 구 조선총독부 건물의 해체는 일본제국주의의 왜곡된 역사를 원래의 자리로 돌려놓음으로써 대한민국 공동체를 민족주의의 기반 위에 올려놓는 일이고, 문민정부가 제시한 신한국의 미래를 실현하는 길이다. 여기에 더해 정부는 의제의 실천을 통해 문민이 구현하고자 하는 중대한 공동체적 가치들 중의 하나인 민주주의<sup>3)</sup>를 제시하고자 한 것으로 보인다. 앞의 행사를 통해 인지할 수 있듯이, 참석자들은 모두 역사를 바로 세우고, 권력의 정통성을 세우고, 정부의 정당성을 확립하는 의례의 주체라는 위상을 지니고 있었고, 지위와 계층의 차이를 막론하고 모두가 하나의 공동체로 통합되는 경험을 맞볼 수 있었기 때문

3) 이 민주주의의 가치는 김영삼 대통령의 취임식에서 명확하게 언급되었다.

이다.<sup>4)</sup>

\* \* \*

1995년 8월 첩탐 제거가 시작된 뒤에도 본격적인 건물 철거를 위해서는 적지 않은 시간이 지나야 했다. 건물 외부의 철거가 본격적으로 이루어진 때는 다음 해 7월 1일부터였다. 그러한 시간적 간극은 철거에 반대하는 단체와 언론이 정부의제의 실천을 지지하기 위한 움직임이 진행되는 것을 가능케 했다. 예컨대, 〈조선일보〉와 같은 언론들은 해가 바뀌자마자 다양한 지면을 통해 건물 해체의 부당성과 비현실성을 알리는 기사와 의견을 실어 반대 여론의 조성에 노력했다. 사설 “새 건물 짓고 철거하자”(1996/01/20), 서지문 칼럼 “총독부 건물 철거와 문화재”(1996/05/04) 기사 “인도 영총독부 지금은 영빈관”(1996/06/07) 기사 “구 총독부 건물 옮겨 복원하자”(1996/06/07) 기사 “현실적 이유 앞세운 역사 지우기”(1996/06/12), 박경리 칼럼 “철거하되 보존을”(1996/06/13) 등을 예로 들 수 있다. 언론의 이러한 움직임에 편승해 반대단체들이 행동하기 시작했다. ‘국립중앙박물관 건물보존을 위한 시민의 모임’이 1996년 6월 14일 건물 철거의 중단을 요구하는 성명서를 제출하고 그로부터 3일 뒤인 17일에는 ‘구 총독부 건물 철거반대 가치분 신청서’를 서울지방법원에 제출하는 행위로 응

4) 정책의제의 실천이라는 제도적 형식과 국민적 의례라는 실질적 내용으로 결합된 광화문의 스펙터클이 지니고 있는 그러한 성격은 그로부터 27년 전에 같은 곳에서 이루어진 또 다른 정치적 이벤트와 비교할 때 그 명확성을 드러내준다. 우리는 1968년 12월에 개최된 광화문 준공식 행사에 주목할 수 있다. 주지하는 것처럼, 박정희 대통령은 일제에 의해 해체되어 경복궁 동문 편으로 이축되고 이후 한국전쟁으로 인해 거의 폐허가 되어버린 광화문의 재건을 구상하고 실천했다. 철근과 콘크리트라는 근대적인 재료로 재건된 문의 준공을 기념하고 또 문 위에 올린 현판의 막을 걷어내는 행사가 12월 11일에 열렸다. 그런데 그 행사는 1995년의 국민적 축제와는 사뭇 성격이 달랐다. 당시의 행사문건을 통해 알 수 있듯이 참석자는 대통령 내외를 포함해 정계와 관계의 주요한 엘리트 인사들로 제한되어 있었고(문화재관리국 1968), 일반 참석자들은 공식 행사가 완전히 마무리된 뒤에야 재건된 광화문을 관찰할 수 있었다. 김영삼 대통령이 제한적 인사들로 구성된 엘리트적 이벤트와의 상징적 대비를 염두에 두고 축제의 전체적 아이디어를 구상했는지는 정확하지 않지만 결과적으로 같은 공간에서 치러진 두 스펙터클은 그러한 정치적 차이를 말해주고 있었다.

답했다(조선일보 1996/06/15, 18).

그럼에도 불구하고 반대단체들의 노력은 구 조선총독부 건물을 둘러싼 문제를 재 이슈화하거나 체계의제로 전환시키는 데에는 성공하지 못했다. 그 이유가 무엇일까? 무엇보다 의제의 갈등 과정에 참여했던 반대편 행위자들이 더 이상 적극적인 개입을 하지 않았기 때문이다. 정부는 침묵했고 지지 언론은 철거 준비와 철거 이후의 궁궐 복원에 관한 기사를 실으면서 철거 자체가 다시 쟁점화될 가능성을 원천적으로 차단했다는 말이다. 우리는 이러한 전략을 “부인전략(nonrecognition strategy)”으로 부를 수 있다. 이 전략은 곧 사안의 이슈화를 피하려는 집단이 사안을 둘러싸고 반대 집단과의 논쟁적 커뮤니케이션을 의도적으로 수행하지 않는 것을 의미한다(Cobb & Ross 1997, 27-29).

다음으로 지적할 수 있는 부분은 ‘이슈의 생존주기(life of issue)’라는 개념인데, 모든 이슈는 그 탄생으로부터 소멸에 이르는 과정을 따라가는데 아무리 강력한 정치적 논쟁력을 내재하고 있는 이슈라고 하더라도 일단 일반대중들(general public)—의제형성이론에서 그들은 수동적이고 미약한 정치적 지향성을 지닌 사람들로 정의된다—의 관심영역을 지나 정부의 정책결정영역에까지 도달한 이슈는 필연적으로 논쟁의 영역으로부터 멀어질 수밖에 없다는 것이다(Downs 1972, 38-50).

그러한 관점에 비추어볼 때, 구 조선총독부 건물 철거는 이미 1995년 8월 15일을 정점으로 정부의 공식의제 공간 속으로 진입하면서 일반 대중들의 관심영역에서 빠져 나오기 시작한 것으로 이해할 수 있으며, 그러한 상황 속에서 이미 쇠퇴해가는 의제를 다시 논쟁의 영역으로 재진입시키기는 매우 어려웠을 것으로 판단된다.

## V. 나오는 글

우리는 지금까지 1995년 8월 15에 진행된 구 조선총독부 건물 철거 사안에 대해 어떠한 정치적 행위자가 어떠한 정치적 이해관계와 상황을 매개로 이슈화를 시도했으며, 어떠한 언어적 대립과 갈등 속에서 체계의제로 전환되어 궁극적으로 정부의제로 진입하게 되었는가를 분석했다. 그 사안은 정부가 정치적 주도권을 가지고 이슈화와 의제화를 이끌어간 경우라고 할 수 있으며, 사안에 대한 정부의 이해관계는 실제적인 차원에서는 경복궁 복원에 연결된 것이었지만, 궁극적으로는 정권 초기라는 국면 속에서 신한국과 개혁으로 압축되는 국가적 가치와 비전의 제시라는 상징적 이해관계와 밀접한 관련성을 지닌 것이었다. 사안은 지지집단과 반대집단들의 문제정의 전략 속에서 갈등의제로 전환되었으며, 최종적으로는 정부의 결정권에 의해 공식의제로 진입하고 집행되었다.

의제 형성 경로의 상이성을 기준으로 의제 형성의 다섯 유형을 구분하고 있는 가로(P. Garraud)의 이론적 고찰에 비추어볼 때, 우리가 관찰하고 분석한 구 조선총독부 건물 철거 문제는 아마도 정부주도 모델에 속할 것이다.<sup>5)</sup> 이슈화로부터 정부의제화에 이르기까지 다른 어떤 행위자보다 정부의 우위가 관찰되었기 때문이다. 그렇지만 우리가 그 사례를 정부주도 모델로 규정하게 된다면, 제대로 파악하지 못할 수 있는 측면이 존재하는데, 그것은 정부 내에서도 대통령이라는 매우 특수한 지위를 차지하는 행위자가 의제형성의 경로에서 차지하는 절대적인 역할이다. 우리의 분석을 따르자면, 구 조선총독부 건물 철거의 정부의제화에는 정부로 불리는 집단적 행위자가 아니라 대통령이라는 개별적 행위자의 영향력이 관찰된다. 그 사안이 반대집단들의 적극적인 저항에도 불구하고 결국 정부의제 영역으로 진입하게 된 데에는 대통령이 정립한 의제라는 정치적 인식이 자리했을 것이다. 그러한 사실은 곧 정부 주도 모델의 국가

5) 그는 '정부주도 모델' 이외에 '사회동원 모델', '제도권 행위자 모델', '미디어 주도 모델', '조합주의 모델'(Garraud 1991, 30-38)을 들고 있다.

별 혹은 정치문화별 특수성에 대한 인식을 유도한다.

하지만 절대적 영향력을 가진 행위자가 언제나 모든 의제 형성의 경로를 지배한다고 볼 수는 없다. 우리는 여기서 행위자의 행위과정을 통제하는 외적 국면의 특성을 고찰하지 않을 수 없게 된다. 우리가 분석한 사례를 들자면, 노태우 대통령과 김영삼 대통령 모두 구 조선총독부 건물의 이전 혹은 해체 필요성을 주도적으로 제기한 행위자였지만 그 둘 사이에는 차이가 존재한다. 전자의 경우 정부의제로 진입하는 데 실패한 반면에, 후자는 성공했다는 것이다. 우리의 분석에 따르면 그 이유는 행위자 요인이 아니라 국면의 요인에 관련된 것인데, 즉 정권 수립의 초기와 후반기라는 시간적 국면의 차이 때문이다. 그렇다면 정책결정 동학의 이해와 관련해, 상황적 요인이 행위자 요인을 어떠한 방식으로 제약하는가를 면밀하게 살펴볼 필요가 존재한다(Meny, Thoenig 1989, 211).

한편, 1995년의 구 조선총독부 건물 철거 사안은 정책의 본질에 대한 인식문제를 우리에게 제기한다. 일반적으로 정책은 물리적인 이해관계나 이익에 관계된 영역으로 이해되고, 그러한 관점에서 정책형성이나 집행의 과정은 언제나, 구체적인 이해관계로 둘러싸인 행위자들의 차원으로 파악되는 경향이 적지 않은 듯하다. 하지만 우리의 사례는 정책이란 가시적인 이해관계만이 아니라 상징적이고 심리적인 이해관계와도 밀접한 관련을 맺고 운동하고 있으며, 그렇기 때문에 정책형성의 과정의 분석을 위해서는 언어로 표현되는, 정책의 상징화 메커니즘(Edelman 1971, 52)에 대한 관찰이 필요하다는 점을 말해준다.

## [참고문헌]

- 국립영화제작소. 1991. “경복궁복원기공식2(대통령치사).” 국가기록원 대전서고.
- 김영삼. 1994. “우리 다 함께 신한국으로”(대통령 취임사). 대통령 비서실 편. 『김영삼 대통령 연설문집』 제1권.
- 김용삼. 1995. “건물은 사라져도 역사는 남는다.” 『월간조선』 4월.
- 문화체육부. 1996. “구 조선총독부 건물 철거 관련 관계부처 회의자료”(5월 18일).
- 문화체육부·국립중앙박물관. 1997. 『구 조선총독부 건물 실측 및 철거 보고서(상)』.
- 우동선. 2005. “건축.” 한국예술종합학교 한국예술연구소 엮음. 『한국현대예술사대계: 1980년대』. 시공사.
- 임지현. 1999. 『민족주의는 반역이다』. 서울: 소나무.
- 허시먼, 엘버크 O. 이근영 옮김. 2010. 『보수는 어떻게 지배하는가』. 서울: 웅진지식하우스.
- 하상복. 2010. 『광화문과 정치권력』. 서울: 서강대학교 출판부.
- Cobb, Roger W., and Charles D. Elder. 1983. *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Cobb, Roger W. & Marc Howard Ross. 1997. *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack and Redefinition*. The University Press of Kansas.
- Downs, A. 1972. “Up and Down with Ecology: the Issue Attention Cycle.” *Public Interest* 28. 38-50.
- Edelman, Murray. 1971. *Politics as Symbolic Action*. Chicago: Markham Publishing Company.
- \_\_\_\_\_. 1985. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana and Chicago: University of Illinois Press.
- Garraud, Philippe. 1990. “Politique Nationale: Elaboration de l’Agenda.” *L’Année Sociologique*. 30-38.
- Hall, P. M. 1981. “Une Analyse Symbolique-Interactionniste de la Politique.” Jean G. Padioleau, *L’Opinion Publique*. Paris: Mouton Editeur et EHESS.
- Meny, Yves, Jean-Claude Thoenig. 1989. *Politique Publiques*. Paris: Presses Universitaires



de France.

Rocheftort, David A., and Roger W. Cobb. 1993. "Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice." *Policy Studies Journal* 21(1), 56-71.

\_\_\_\_\_. 1994. *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. The University Press of Kansas.

『경향신문』, 『국민일보』, 『동아일보』, 『문화일보』, 『조선일보』, 『한겨레』, 『한국일보』.  
『국정신문』. 『문화방송 뉴스데스크』.

투고일: 2011.04.02

심사일: 2011.04.12

게재확정일: 2011.04.15

[ABSTRACT]

**Politics of Agenda-Building:  
Analysis of the process of ex-choson governmental  
general's building destruction**

Ha, Sang Bok | Mokpo University

This study is to analyze a social conflict about ex-choson governmental general's building destroyed from August 15, 1995. First of all, we shall observe, from theoretical perspective of agenda-building, who has first tried to change problem of it's destruction into issue, in what political interest and conjuncture, in what discursive process the issue was translated into political systemic agenda, and finally, how that systemic agenda was entered into formal agenda. The problem of destruction of ex-choson governmental general's building was effectively changed into issue by governmental initiative, particularly that of president, and it is understood that in early phase of his regime, the president wished to use symbolically the issue for visualize to nation the political values(New Korea and renovation). Standing against government's and support group's strategic will to make issue that problem, the opposition groups have tried to hold back their political movement, using the linguistic strategy like counter-definition and counter-discourse. After passing the phase of such conflictual process, the problem entered into governmental agenda, and government was observed to perform that governmental agenda by mobilization of national spectacle.

---

**Key Words** | ex-choson governmental general's building destruction, issue, systemic agenda, government agenda, symbol, discourse