

돈의문의 디지털 복원 정책집행 과정에 관한 연구

최유선 숙명여자대학교 문화예술경영전공 박사수로

usun99@hanmail.net

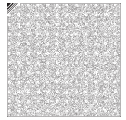
국문초록

본 연구는 사라진 문화재인 돈의문이 어떻게 디지털로 복원이 되었는지, 돈의문 복원이라는 정책집행 과정에 초점을 맞추어 정책집행 요인을 분석하였다. 이를 통하여 민관 다자간 협업으로 추진된 디지털 돈의문 복원 정책의 집행과정에서 특성을 살펴 보고 이해관계가 다른 기관이 어떻게 집행 과정 속에서 문제를 해결하고 협업을 이루었는지 시사점을 얻고자 하였다. 연구방법은 정책 집행과정을 정책집행자 요인, 정책집행 내용 요인, 정책집행 자원 요인, 정책집행 환경 요인으로 나누어 각각의 세부 구성요인별로 분석하였다. 이를 위하여 정책집행 참여자들의 심층인터뷰, 문헌 분석을 조사 하였다. 연구결과 정책집행자 요인에서 정책책임자의 신속한 의사결정 리더십과 정부기관 담당자의 유연한 태도는 각기 다른 이해집단의 갈등을 방지하는데 긍정 영향을 준 것으로 나타났다. 둘째, 정책집행 내용에서는 모두가 수긍할 수 있는 공동목표를 정립하여 일관성 있게 나아간 것이 신뢰를 주었고 시너지를 내게 하였다. 셋째, 정책집행 자원 요인에서는 무엇보다 물적 자원인 예산의 중요성이 강조되었다. 마지막으로 정책집행의 환경 요인으로는 정책 추진 당시 4차산업혁명 부각과 함께 5G 이동통신이 세계 최초로 국내에서 개통된 부분이 시기적절한 요소로 작용하였다. 다만, 현재의 디지털 복원 기술이 곧 과거의 기술이 되는 것은 앞으로의 과제라고 할 수 있다. 디지털 돈의문은 사라진 문화재를 AR, VR로 복원한 최초의 사례로 대중매체의 관심과 지지를 받았고 대중의 관심을 끌었다. 이는 또한 디지털 복원이 문화재가 위치한 지역주민과의 갈등이나 실물의 보존과 복원에 있어 이해관계자들의 갈등 없이도 해결 방안이 될 수 있는 모범 사례가 될 수 있음을 보여준다 하겠다.

주제어 돈의문, 디지털 돈의문, 문화재 정책, 문화재 정책 집행 요인, 문화재 디지털 복원

투고일자 2023. 3. 31. | 심사일자 2023. 4. 24. | 게재확정일자 2023. 5. 17.





I. 서론

1. 연구의 배경과 필요성

한 방송사에서 세상을 떠난 어린 딸을 VR 속에서 재회하는 다큐멘터리를 기획하여 뜨거운 감동을 불러 일으켰다(김종우 2020). 시공간이 다른 차원을 이어줄 정도로 획기적으로 발달한 IT 기술은 유무형 문화재의 보존과 활용에도 많은 변화를 주고 있다. 유네스코는 디지털 유산을 “디지털로 창출된 기술적, 법적, 의학적 정보 및 그 밖의 정보, 또는 현존하는 아날로그 자원의 디지털 전환형식과 함께, 문화적, 교육적, 과학적, 행정적 자원을 포함한다”고 정의한다(유네스코 디지털 유산 보존에 관한 헌장 2003). 디지털 기술은 유무형 문화재의 원형을 디지털 데이터화하고 가상공간에서 본래 모습대로 복원하여 새로운 가치 창출의 원동력을 제공하고 있다(김은정·김원제 2014). 반영구적 성격을 지닌 디지털 복원이 세계적 추세로 등장하면서 국내에서도 관련 연구가 2003년부터 꾸준히 있어왔고 복원에 활용된 기술과 기법을 비롯하여 국내외 콘텐츠 사례연구까지 매우 다양하게 논의가 되고 있다.

2019년 8월에는 사라진 문화재를 AR(증강현실)과 VR(가상현실)로 복원한 최초의 케이스라 할 수 있는 디지털 돈의문이 일반에게 공개되었다. 서울시에서 2010년 돈의문 복원 타당성 조사 및 기본계획을 진행하였으나 중단된 상태로 있다가 디지털로 복원이 이루어진 것이다. 일제 강점기 때 훼손된 돈의문을 복원하고자 하는 시도는 수차례 있었으나 복원계획이 무산된 상황에서 디지털로 복원한 과정에 대해서는 어떠한 정책결정이 있었고 정책집행이 되었는지 알려지지 않았다. 돈의문 관련 연구도 거의 이루어지지 않았는데 나각순(2011)의 서울성과 돈의문의 가치에 대한 연구와 한양도성의 4대문 편액에 대한 연구(김장현 2017)에서 돈의문 현판이 연구된 바가 있다. 한편, 문화재 복원은 지역주민과의 갈등, 원형 훼손 논란, 진정성 논란을 함께 동반하면서 복원의 당위성에 대해서도 찬반론이 공존

해왔다. 문화재의 복원에는 관광자원과 문화경제적 활용가치를 우선에 두면서 접근(김규호·임배근 2009; 김형석·심우경 2016)하기도 하지만 진정성과 고증에 따른 어려움과 갈등구조로 인한 비평이 대립하기도 한다(홍성태 2004; 김지현·강욱 2008; 박상일·구영민 2016; 이희봉 2019). 이러한 연구들은 정책집행에 따른 정부 또는 관계기관과 지역주민과의 갈등관리나 이해관계자들 사이의 갈등 요인 차원에서 많이 이루어졌는데 문화재 복원의 정책집행 과정에서 어떤 특성을 가지는지를 규명하는 연구로는 한계가 있다.

본 연구에서는 디지털 돈의문 복원 과정을 분석함으로써 이 시도가 어떻게 이루어졌는지를 알아보고 정책집행 과정에서의 주요 논의점을 살펴보고자 한다. 복원 과정에서 발생할 수 있는 여러 문제점의 해결과정을 관계 기관별 정책집행자의 태도와 역학관계로부터 맥락을 읽고 시사점을 찾고자 하였다. 이해관계가 다른 기관이 모여 돈의문의 디지털 복원이라는 주제를 놓고 어떻게 문제를 해결하고 협업을 이루었는지 그 과정 속에서 문화재 정책집행의 시사점을 찾는 연구이다.

II. 이론적 배경

1. 문화재 정책

문화재 정책은 문화재를 보호하기 위한 국가의 책략으로 문화재 관련 국가기관이 문화재를 효율적으로 보존관리하고 활용해 나가는 데 필요한 최적의 정책대안을 선정하여 공식적으로 정책의지를 밝힌 기본 계획 또는 기본방침으로 정의할 수 있다. 이러한 문화재 정책에는 보존 원칙이 따르는데 진정성(authenticity)과 완전성(integrity)을 기본으로 하는 원형유지 원칙과 문화다양성 보존의 원칙이 그것이다(장호수 2011).

한편 문화재는 공공재의 성격을 지니고 있기 때문에 무임승차의 문제가 초래되는 시장의 실패가 발생할 수 있다. 즉 문화재 보존관리 비용을 지불하지 않는 사람도 누구나 그 혜택을 받을 수 있어서 공급을 시

장에 전적으로 맡길 경우, 사회적으로 바람직한 수준의 문화재 공급(보존관리)이 이루어지지 않게 된다. 따라서 정부의 적극적 개입을 통한 공급 정책이 필요하게 된다. 문화재 정책과정에 있어 참여자의 복잡성은 이해관계에 따라 주도세력과 반대세력 사이에서 갈등을 야기하는데 이해관계자들 사이의 갈등을 분석하고 그 해결을 위한 조율에 대한 연구가 많이 수행되었다. 지금까지 문화재 보존 복원 정책에 대한 연구를 보면 청계천 복원 정책에서 나타난 갈등 분석과 해결과정에 관한 연구(성지은 2005; 황기연·나태준 2005; 권영규 2006; 박명현 2006; 나태준 2007; 김종호·황필선 2009), 문화재보호법 적용으로 인한 양동마을 추가 복원정책을 비판적으로 검토하고 지속가능한 주민의 삶을 위한 복원정책 지향점을 도출한 연구(김미연·강동진 2013), 풍납토성 보존정책에 따른 정부와 지역주민간에 나타난 갈등 분석(이우형 외 2014; 류영아·채경진 2017), 승례문 복원 관련 이해관계자 정책문제 탐색(정창호·박치성 2015), 딜쿠샤 문화재 복원정책을 둘러싼 이해관계자들 간의 협업을 다룬 연구(이영미 2016) 등이 있다. 또, 송인범(2009)은 문화재 정책이 '원형보존'을 기본으로 하면서 '체계적 관리체제 구축'과 '효율적 활용' 또한 필요하다고 통합적 측면에서 바라보았다.

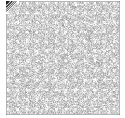
2. 정책집행 이론

1) 정책집행의 개념과 연구

정책집행연구 1세대라 할 수 있는 Pressman & Wildavsky는 'Implementation(1973)'에서 정책집행 역할을 폭넓게 정의하였는데(DeLeon, P., & DeLeon, L. 2002), 집행이란 정책을 실행, 달성, 이행, 생산, 완성(to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete) 하는 것으로 정책을 만드는 과정에서 이 정책과 집행은 분리되어서는 안 된다는 것을 강조하고 있다(Pressman & Wildavsky 1973). Van Meter & Van Horn(1975)은 '정책 목표를 달성하기 위해 공공 부문과

민간 부문의 개인이나 집단이 행하는 활동'이라고 보았고, 정정길 외(2016)는 정책의 내용을 실현시키는 과정이라고 하였으며, 이규환과 한형교(2012)는 정책내용을 구체적으로 실현하는 일련의 활동이나 과정으로 규정하면서 집행주체와 행위자들 간의 갈등이나 협력, 협상 등의 모든 활동과 과정이 포함된다고 하였다. 이렇듯 정책집행의 개념 정의는 많은 학자들이 다양하게 정의하고 있는데 문화재 보존관리에 있어서 정책 집행은 문화재 집행계획에 근거하여 문화재 정책을 집행하는 단계로 문화재의 조사, 지정, 규제, 지원을 포함하는 일련의 활동이라고 할 수 있다(도중필 2009).

이러한 정책집행 연구는 전통적 관료제 하에서는 큰 관심을 받지 못하였는데 왜냐하면 정책결정이 이루어지기 어려운 것이고 일단 결정된 후에 집행이라는 것은 당연한 수순으로 보았기 때문이다. 그런데 실제 정책의 집행 단계에서는 정책이 잘 실행되기도 하지만 여러 가지 이유로 중단되거나 목표가 수정되기도 한다(김재웅 2007). 정책결과와 과정에 있어 괴리가 있는 가운데 이론적 틀 없이 정책집행의 성공과 실패 사례에 대한 요인 연구가 이루어졌고 이러한 문제에 대응하기 위하여 이론적 모형 정립이 시도되었다. 이론 모형은 세 가지 접근방법으로 나누어질 수 있는데 정책목표 달성의 수단으로 정책집행을 다룬 하향식 접근방법(top-down approach), 정책집행을 다양한 참여자들 사이에 발생하는 상호작용으로 본 상향식 접근방법(bottom-up approach), 그리고 상향식 접근방법과 하향식 접근방법을 통합한 모형이 제시되었다. 하향식 접근방법은 Van Meter & Van Horn(1975), Sabatier & Mazmanian(1979) 등의 1세대 연구자들을 중심으로 제시가 되었고 집행과정에 대한 문제점과 원인을 찾기보다 정책결정자가 바람직한 집행을 할 수 있도록 처방을 제시하는데 관심을 두었다. Elmore(1979), Hjerm & Hull(1985), Lipsky(1978) 같은 2세대 연구자들은 상향식 접근법을 주장했는데, 집행과정에서 영향력을 가진 집단을 정책결정자가 아닌 일선 행위자로 보고 정책목



표보다는 집행에 따른 문제해결에 초점을 맞추었다. 통합적 접근법은 정책결정과 집행을 분리하여 연구된 기존의 경향을 비판하면서 하향식 접근방법과 상향식 접근방법의 적절한 통합이 필요하다고 주장하였는데, Elmore(1985)와 Winter(1990)같은 3세대 연구자들이 제시하였다. Elmore(1985)는 하향식 접근방법을 토대로 정책목표와 수단을 설정하고 상향식 접근방법을 활용하여 집행 가능성이 높은 수단을 선택함으로써 통합을 시도하였다(최종원 1998).

2) 정책집행 요인

정책집행의 성공과 실패에 영향을 미치는 요인은 연구자들마다 제시하는 방식이 다소 차이가 있다. Van Meter & Van Horn(1975)는 정책집행에 영향을 미치는 주요 변인으로 정책목표, 자원, 조직간 의사소통과 추진활동, 집행기관의 성격, 정치·사회·경제적 상황, 집행자의 성향의 여섯 가지를 들었다. Edwards(1980)는 의사소통, 자원, 정책집행자의 성향, 관료제의 구조로 보고 요소들 간의 상호작용이 정책집행의 성공에 영향을 미친다고 하였다. Rein(1983)은 모든 정책이 법적 요건과 합리적-관료적 요건, 그리고 합리적 요건의 세 가지 요소의 상호작용이라고 하였다(김재웅 2007; 2011).

국내에서 이루어진 선행연구를 보면, 김재웅(2007)은 기존에 발표된 정책집행과정을 종합적으로 분석하여 정책집행에 영향을 미치는 요인으로 정책자체, 집행기관 및 집행자, 정책대상, 그리고 환경 변인의 범주를 설정하였다. 서용희 외(2009)는 Van Meter와 Van Horn(1975), Edwards(1980), 그리고 Elmor(1979) 등의 연구에서 제시된 요인들을 검토하여 정책목표, 정책집행자, 정책대상 집단, 환경의 4가지 범주를 확인하였다. 최임광(2015)은 청계천복원사업과 한강르네상스사업을 대상으로 정책집행에 미치는 요인을 분석하였는데 정책목표와 수단간 인과성, 조정과 협의, 정책결정과 집행의 정책공유, 그리고 정책환경으로부터의 투입(관심과 지지)이라고 하였다. 이혜영·고효진(2015)는 1990년

표 1 정책집행 관련 요인과 구성요소(연구자 작성)

연구자	요인	세부 구성 요인
김재웅 (2007)	정책자체	정책목표의 명확성, 정책집행수단 및 자원의 확보
	집행기관 및 집행자	집행기관의 구조(관료제), 정책책임자의 리더십과 관료의 태도, 정부부서간 조정 및 협력
	정책대상 집단	불순응(의사소통, 자원, 정책, 행위, 권위 관련 불순응)
	환경	사회·경제·정치적 여건, 언론, 대중의 지지와 관심
서용희& 주철안 (2009)	정책목표	목표의 명확성, 정책집행 수단
	정책집행자	집행자의 성향, 추진전략 및 활동
	정책대상 집단	정책대상 집단의 반응 정책에 대한 인식
	환경	정치·사회·경제적 요인, 관련이익 집단 및 언론·대중
	정책내용	정책의 명확성, 일관성, 적절성, 소망성, 공정성, 정당성
이혜영& 고효진 (2015)	추진 방식 및 절차	투명성 및 민주성
	집행관료 및 조직	관료 특성, 조직특성, 리더십집행자원 및 예산, 법제도
	조직 간 관계	타조직과의 협업, 중앙-지방간 협력
	정책대상자	대상집단의 행태, 대상집단의 능력 및 자금 수준, 정부신뢰 수준, 이해관계 및 경제적 동기, 대상집단의 규모, 대상집단의 신념
	환경	일반대중의 지지와 언론의 지지
이승호 (2017)	정책 자체	정책목표 및 내용의 명확성 일관성 유무, 정책 집행수단 및 자원 예산과 인사 집행의 적절성
	정책 집행자	집행기관 구조의 경직성, 집행담당자의 행위 및 전략
	정책 대상집단	정책 대상집단(단위학교)의 반응
	정책 환경	정치·사회적 여건, 정책 결정자의 지지 및 태도, 대중매체 및 이익단체의 지지와 관심, 중앙 정부 교육정책의 영향
송안나 (2020)	정책집행 환경	사회·정치적 여건, 대중매체의 지지
	정책집행 내용	정책목표의 명확성, 일관성, 적절성
	정책집행 자원	물적자원, 인적자원
	정책대상자	추진전략 및 문화활동, 대상집단의 인식 및 태도

대 이후 55개의 국내 정책집행 연구들을 분석하고 도출된 영향요인들을 크게 정책내용요인, 추진방식 및 절차요인, 집행관료 및 조직요인, 조직 간 관계요인, 정책대상자 요인, 환경요인의 범주로 분류하였다. 정책집행 관련 국내 선행연구들은 <표 1>과 같다.

III. 연구방법

1. 연구방법과 절차

이 연구는 일제강점기 때 사라진 논의문을 디지털

로 복원한 사업을 대상으로 하는 연구이다. Yin(2009)은 실생활, 동시대에 대한 연구에서 ‘무엇을’, ‘왜’, ‘어떻게’라는 질문에 직면할 때 효과적으로 적용될 수 있는 유용한 연구가 사례연구라고 하였다. 본 연구는 서울시에서 용역을 통하여 조사까지 마쳤던 돈의문 복원이 중단된 이후 어떤 계기로 디지털 복원이 시작되었는지, 그리고 정책의 수립과 정책집행 과정이 어떻게 이루어졌는지 살펴보고 특성들을 파악해 보고자 한다. 집행과정에 직접 관여한 집행자들의 행위, 집행에 필요한 자원, 집행 환경 등 다양한 범주를 분석하는데 있어 사례연구는 적합한 방법이다. 사례연구는 다양한 정보원들로부터 상세한 자료를 수집하여 사례 기술(case description)을 다루는데 이러한 상세한 기술과 맥락, 주변 환경에 초점을 맞춘 분석 절차를 거쳐 깊이 있고 상세한 이해를 제공할 수 있게 된다(Cresswell 2013; 2015). 돈의문 디지털 복원 정책집행은 시간과 공간의 분명한 경계를 가진 사례로 배경에 대한 다양한 자료원 활용과 총체적 분석을 통하여 상세한 이해 제공이 가능한데 이는 바로 사례연구가 가지는 특징이라 할 수 있다.

본 연구는 한 기업의 아이디어가 나온 이후 이해관계가 다른 네 개의 기관이 모여 MOU를 구축한 시점인 2018년 12월부터 2019년 디지털 돈의문이 부활되어 세상에 공개된 2019년 8월까지를 중심으로 추적하고자 한다. 돈의문 디지털 복원정책은 제일기획, 우미건설이라는 두 개의 민간 회사와 중앙정부 문화재청, 그리고 광역자치단체인 서울시 이렇게 4개의 집행기관에서 진행되었다.

자료수집방법은 복원 사업에 참여한 4개 기관 관계자에 대한 면접조사와 문헌조사 등을 사용하였다. 면접조사는 4개의 집행기관 담당자 5명과 서울시의 경우 관광사업팀과 한양도성도감팀의 담당자와 학예사, 서대문구에서 태어나 현재까지 거주중이면서 문화재 해설사 활동을 하고 있는 일반인, 그리고 문화재 위원으로 활동하고 있는 기자를 포함한 총 9명을 대상으로 실시하였다. 면접시간은 약 1시간 내외로 이

루어졌으며 모두 동의를 얻어 녹음 후 전사하였다. Cresswell(2015/2013)은 자료수집 활동에서 가장 중요한 것은 연구할 사람이나 현장을 찾아 접근하고 참여자들이 좋은 정보를 제공할 수 있도록 라포(rapport)를 형성하는 것이라고 하였다. 피면접자들이 최대한 편한 분위기에서 표현할 수 있도록 면접 장소와 시간은 피면접자들이 선정할 수 있도록 고려하였다. 인터뷰 참여자는 다음 <표 2>와 같다.

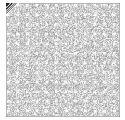
표 2 면접 참여자

	구분	대상자 소속	성별	면접시기
1	A	제일기획 팀장	남	2020. 11.
2	B	제일기획 프로	여	2020. 11.
3	C	문화재청 민관협력 사무관	남	2020. 11.
4	D	우미건설 팀장	남	2020. 11.
5	E	서울시 관광사업과 주무관	여	2020. 11.
6	F	서울시 한양도성도감팀 주무관	남	2020. 12.
7	G	서울시 한양도성도감팀 학예사	남	2020. 12.
8	H	서대문구 문화해설사	여	2020. 12.
9	I	연합뉴스 기자(문화재위원)	남	2020. 12.

본 연구는 문헌조사를 위하여 문화재청과 서울시의 돈의문 복원 타당성 조사 자료집 및 공문서, 복원을 위한 고증과 활용 테크놀로지 등의 보고서, 돈의문 관련 시청각 소개자료 등을 분석하였다. 또한 신문방송매체 보도자료와 관계기관 홈페이지를 참고하여 돈의문 디지털 복원 당시의 사회문화적 환경을 함께 살펴 보았다. 이와 함께 돈의문이 사라지기 전에 존재했던 장소와 돈의문 체험관을 직접 방문했던 경험이 해당 장소의 현재 환경과 주변의 공간변화를 이해하고 자료를 해석하는데 도움이 되었다. 질적 연구에는 타당성 확립에 관한 여러 가지 관점과 용어들이 사용되는데, 본 연구에서는 다양한 자료원을 통한 분석과 참여자들에게 전체 내러티브를 보여 주고 확인하는 절차를 진행하였고 사례 기술에 있어서 구체적으로 풍부하고 상세한 기술을 하여 정보 전이에 도움을 주고자 하였다.

2. 분석모형

이 연구에서는 돈의문의 디지털 복원 정책을 다양



한 기관이 함께 추진한 특성을 고려하여 정책집행 과 정요인을 정책집행 내용 요인, 정책집행 자원 요인, 정 책집행 환경 요인, 그리고 정책집행자 요인의 네 가지 범주로 설정하였다. 먼저 본 연구는 이해관계가 각기 다른 네 개의 기관이 공동으로 정책집행을 하게 된 케 이스임을 고려하여 정책집행자 요인으로 집행기관의 구조와 정책책임자의 리더십과 담당자의 태도, 집행당 당자의 행위 및 전략, 부서 간 조정 및 협력을 포함하 였다. 둘째, 정책집행 내용 요인으로 정책목표의 명확 성과 적절성, 그리고 일관성을 다루었다. 정책 목표가 명확하지 않을 경우 각기 이해가 대립하면서 정책집행 자체가 불가능하게 될 갈등유발을 내포하게 된다. 정 책목표가 기관별로 어떻게 반영이 되어 집행이 되었는 지를 분석한다. 셋째, 아무리 정책목표가 명확하고 조 직이 자율적이며 리더십 있는 책임자가 있다 하더라도 자원의 확보가 어렵다면 정책집행은 불가능할 것이다. 돈의문의 디지털 복원 정책의 집행수단으로써의 인적, 물적자원을 분석하고자 한다. 마지막으로 정책집행 환 경 요인으로는 사회적·기술적 여건, 대중매체의 지 지, 그리고 대중의 지지와 관심을 설정하였다. 환경적 요인들은 정책집행 행위자의 통제를 벗어나 있으면서 정책 집행에 영향을 미치는데(김재웅 2007) 정책집행 에 영향을 주는 외부환경으로 사회적 여건, 매체와 대 중의 관심을 중심으로 살펴보고자 한다. 돈의문 디지 털 복원의 정책집행 세부 구성 요인은 <표 3>과 같다.

표 3 돈의문의 디지털 복원 정책집행과정 요인(이승호(2017) 혁신학교 정책 집행과정 관련 요인별 하위 요인 재구성)

요인	세부 구성 요인
정책집행자 요인	집행담당자의 행위 및 전략, 정책책임자의 리더십과 담당자의 태도, 부서간 조정 및 협력
정책집행 내용 요인	정책목표의 명확성, 적절성, 일관성
정책집행 자원 요인	물적 자원, 인적 자원
정책집행 환경 요인	사회기술적 환경, 대중매체의 지지 대중의 지지와 관심

<표 3>을 바탕으로 분석틀을 도식화한 모형은 다 음 <그림 1>과 같다.

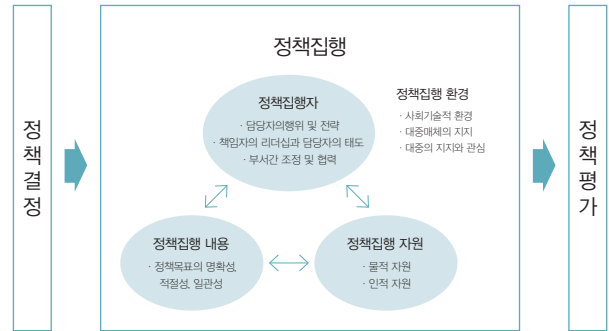


그림 1 정책집행 모형

IV. 연구 결과

1. 정책집행자 요인

돈의문을 디지털로 복원하는 목적 달성을 위해 각 기관 정책집행자들의 다방면에 걸친 노력이 있었다. 2019년 3.1운동과 임시정부수립 100주년이라는 시간의 축 안에서 일제강점기에 사라진 한양도성의 서쪽 돈의 문을 디지털로 복원한다는 목표를 설정하고 이를 추진 하기 위해 성격이 다른 민관의 4개 기관에서 참여하여 정책집행이 이루어졌다.

1) 집행담당자의 행위 및 전략

2018년 1월에 제일기획에서 아이디어를 기획하 고 같은 해 12월 6일 문화재청, 서울시, 우미건설, 제 일기획이 참석한 가운데 MOU가 체결되었다. 2019년 1월~6월까지 6개월 계획으로써 돈의문의 증강현실 (AR)과 체험앱 개발 및 시설물 조성이 포함되었다. 그 러나 정책집행 과정 중에 여러 변수들이 있었고 문화 재 최초의 AR복원을 포함하여 기존의 유형문화재가 줄 수 없는 체험과 재미요소를 가미한 플랫폼 프로젝 트로 확대되었다. 즉, 돈의문 AR 복원(표 5)을 포함하 여 돈의문 체험관(VR체험, 돈의문 디오라마, 전시 콘 텐츠 제작 등), 디지털 키오스크, 돈의문 브랜드 아이 덴티티 등이 포함되면서 처음 정책결정 된 것보다 범 위와 규모가 커졌고(표 6) 또, 고중에 있어서도 정확하 게 최대한 가깝게 하기 위한 시간이 더 필요했다. 이

과정에서 총 8회에 걸친 전문가 자문회의가 있었고 실무회의와 중간평가가 20여회에 걸쳐 진행되었다. 유훈(2007)은 예정된 목표 기한을 크게 초과하지 않고 정책목표를 달성하는 것이 성공적 정책집행이라고 하였는데 각 참여 기관은 원활한 프로젝트 완료를 위하여 집행 과정에서 변경된 목표일정에 맞추어 기존의 역할과 책임을 더욱 명확히 하였다. 이를 통해 민간기업과 정부조직 간 정책 집행 참여자 사이에 발생할 수 있는 갈등을 최소화 하였음을 인터뷰에서 확인할 수 있었다.

문화재청에서는 이 복원에 대한 문화재 가치를 자문해 주는 걸로 하고 서울시는 복원뿐 아니라 이런 것들이 역사 서울이 갖는 역사문화도시로서 중요한 관광인프라가 될 거 다라고 생각을 해서 적극적으로 참여를 했고 거기는 관광산업과가 같이 파트너로 참여를 했어요. 그 답에 또 한양도성을 복원한다는 의미에서 한양도성도감팀이 있어요. 제일기획에서는 이런 것들을 집행하고 기획하는데 업무를 맡고 우미건설은 그런데 들어가는 비용을 맡기로 했어요... 기업들하고 협의를 할 때 저희가 필요한 것들뿐 아니라 실제로 기업들이 가지고 있는 목표나 경영철학 사업분야 사회공헌 보유자원 이런 것들을 전략적인 기획요소로 잡아서 해요(C 인터뷰).

여러 기관이 모이다 보니 실제 정책이 집행 되면서 더 많은 아이디어가 나왔고 방향이 수차례 수정이 되었다. 각 정책집행 기관별 역할분담은 이들 추가사항이 발생하면서 더욱 구체화되었는데 이는 다음 <표 4>와 같다.

표 4 기관별 역할

기관명	최초 기획된 역할	집행 과정에서 구체화된 역할
우미건설	사업주체 및 사업 후원	사업 후원금 기부
문화재청	사업 총괄	총괄기획 · 지원, 자문위원회 운영
서울시	공동 총괄, 복원 및 활용 지원	총괄기획 · 지원, 체험관 제공
제일기획	기획 및 운영	사업운영 · 지원, 홍보, 인력지원

표 5 돈의문 AR 복원 예시

사라진 돈의문	돈의문 터	디지털 돈의문
		
<문화재청 제공>	<문화재청 제공>	<제일기획 제공>

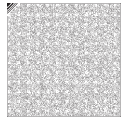
표 6 정책집행 과정에서 추가된 사항(문화재청, 제일기획 제공)

최초 계획된 항목	플랫폼 프로젝트로 추가된 개발 항목	
		
<돈의문 IT 건축(증강현실)>	<키오스크>	<돈의문 VR>
		
<돈의문 체험 상징물 구축>	<돈의문 체험관>	<돈의문 디오라마>
		
<돈의문 미니어처 앱 개발>	<돈의문 Brand Identity>	

2) 정책책임자의 리더십과 담당자 태도

정책책임자의 리더십과 집행담당자의 정책에 대한 태도는 성공적인 정책집행에 있어서 핵심적인 요인이라고 할 수 있다(김재웅 2011). 각 참여기관별 정책책임자와 집행담당자 사이의 이해관계가 맞물린 가운데 정책책임자의 마인드와 조직의 미래가치를 고려한 리더십, 그리고 집행담당공무원의 유연성을 가진 태도가 정책 집행에서 중요한 부분이었다.

우미건설은 사람, 역사, 자연에 대한 통찰이라는 기업철학과 돈의문 복원이 통하는 부분이 있었고 역사



에 관심이 많은 정책책임자의 리더십이 빠른 의사결정을 가능하게 하였다. 한편, 정책집행 중에 새로운 문화재청장의 임명은 보고와 맞물려 추진을 늦춘 요인이 된 것으로 보인다.

기업철학도 철학이지만 CEO의 마인드도 있었으니까 잘 접근이 됐던 것 같아요. 평상시에 문화재, 우리가 가지고 있었던 역사 이런 거에 대한 소중함을 갖고 계셨기 때문에 그걸 보고 받았을 때 흔쾌히 승낙을 해주셨던 것 같아요. 아무리 의미 있는 사업도 그 기업문화라든지 그 기업 마인드 하고 매치가 되지 않으면 사실 실행되기가 쉽지 않거든요(B 인터뷰).

그래서 우미에서 채택을 해주셨고... 문화재 관련되니까 문화재청이 있어야 되고 서울시는 그 행정상 서울시 지역에 있는 거니까 그렇게 해서 두 군데 제안작업에 들어갔고요. 시간이 좀 걸렸어요. 그 당시에 청장님이 바뀌실 시기였고(A 인터뷰).

서울시로서는 돈의문이 위치한 행정기관이고 향후 관리책임기관이기 때문에 시도하기에 부담이 있는 사업이라고 여겼다. 그러나 문화재청의 지원 참여가 확정되고 나서 서울 시도 적극 참여를 하게 되었는데 문화재청에는 문화유산교육팀의 민관협력 담당이 있었던 부분이 정책추진을 가능하게 했다. 공동목표를 설정하고 정책을 추진한다고 하여도 민간기업의 집행담당자는 집행 과정 단계별 발생할 수 있는 갈등에 대한 부담을 가질 수가 있다. 돈의문 프로젝트에서는 이런 부분이 크게 문제되지 않았는데 참여한 담당공무원의 유연한 태도가 부담을 줄인 요인으로 작용했기 때문이다.

실무자들은 설득하는데 시간이 걸리기도 하지만... 행정기관에서는 이거를 과연 할 수가 있을까라는 불안감? 이게 짧게 끝나는 사업은 아닌 것 같은데 할 수 있을까(E 인터뷰).

업무영역이 경계에 있는 건 책임을 안 지려는 게 있어요. 저 같은 경우는 업무 자체가 협력업무다 보니까... 아

무리 좋은 계획을 갖고 있어도 이게 서울시에서 부담이 되기 때문에 저희가 참여를 안 했으면 서울 시도 참여를 안 했을 거예요(C 인터뷰).

각 기관에서 이 담당업무를 하셨던 분들이 다 유연한 사고를 가지고 계셨고 자기가 할 수 있는 역할을 다 하겠다는... 협조적이었어요. 아니 정말 되게 기적 같은 일(B 인터뷰).

공무원 분들이 유연성이 뛰어났고요, 유연한 사고와 공동의 목표에 대한 자신감이 있었어요(A 인터뷰).

3) 부서 간 조정 및 협력

정책집행 과정 속에서 4개의 참여기관은 서로 간에 각자 역할에 따라 조정과 협력을 해야 했고 또 해당 기관 내부적으로도 관계 부서와의 조정과 협력이 요청되는 상황이 이어졌다. 각 기관 담당자들은 협업 마인드가 중요하다고 하였다. 업체 선정과 고증 현황에 따른 결과물과 진행 현황들을 수시로 의사 소통하였고, 오프라인으로도 매월 1-2회 회의를 통한 조정과 협력이 이루어졌다.

하나의 목표물을 완벽하게 재현하기 위한 어떤 집중력, 서로의 이해관계를 떠나서 했던 협업이 참 중요했던 것 같아요(D 인터뷰).

관할부서가 다르니까 이런 것들에 대해서는 서로 공유하고 담당자들끼리는 이해해주고 협조해주고... 키오스크 설치할 때에 또 허가는 종료구청 협의를 받아야 되거나... 이런 거는 제가 좀 부담이 크긴 했으나 다행히 잘 협조해주셨고(E 인터뷰).

4개 기관 담당은 한 달에 한 두 번 정도 회의를 해서 잘 협업이 됐었어요(F 인터뷰).

처음 서울시 담당부서를 컨택을 할 때 문화본부가 아니라 관광산업팀으로 연결이 되었고 문화본부의 한양도성도감팀은 MOU 이후에 합류를 하였다. 이 과정에서 부서별 업무영역으로 인한 갈등이 발생하는 상황이 될 수도 있었으나 돈의문 디지털 복원은 실물 복원이

아니라는 측면으로 인해 이런 갈등이 생기지 않았다. 문화재 관점이 아니라 관광활성화로 접근이 되었지만 디지털 문화재라고 해도 돈의문 자체를 복원하는 정책이었기 때문에 한양도성도감팀이 참여를 하게 되었다. 한양도성도감팀은 이미 2010년에 돈의문 복원 타당성 조사를 한 연구용역 결과물(서울시 2010)인 돈의문 복원 타당성 조사 및 기본계획을 가지고 있었기 때문에 고종의 많은 부분에 있어 자료를 제공할 수 있었다.

김도나 결정은 쉽지는 않을 것 같아서 왜냐면 몇 년이 걸릴 프로젝트일 수 있는 거잖아요. 일단 문화재청 갔다 온 다음에 컨펌을 받아서 서울시에서는 관광쪽에서 하는 걸로 해서 MOU가 2018년 12월에 진행이 된 거죠(E 인터뷰).

우리도 처음 알았거든요. 보도자료 보고. 처음부터 우리한테 연락이 왔으면 더 적극적으로 했을 텐데... 우리 주로 자료를 제공했어요. 실물로 문화재적 가치를 가지고 접근을 했었다면 좀 기분이 나쁘고 그랬을 텐데 이거는 그냥 가상이잖아요. 디지털로. 관광활성화... 이런 차원으로 접근을 해가지고 들어가게 된 거죠(F 인터뷰).

이게 문화재란게 문화재로써 바라보는 시각이 있고 관광으로 바라보는 시각이 있고 여러가지 시각이 시각들이 있잖아요. 여러 가지 방향이 있어요... 최대한 원형들이 잘 표현될 수 있게 자료 제공하고 고중에 참여하는 게 저희의 주된 역할이죠(G 인터뷰).

2. 정책집행 내용 요인

1) 목표의 명확성, 적절성, 일관성

정책의 집행에서 정책목표가 불명확하다면 특히, 돈의문 디지털 복원과 같이 여러 기관의 공동 프로젝트 사안일 경우 매우 큰 혼란이 야기된다. 4개 기관은 각 기관의 존재 이유에 따라 추구하는 개별 목표와 이해득실이 있었다. 서울시는 돈의문 복원을 수 차례 시도하였고 2010년에는 돈의문 복원 연구용역을 의뢰하여 복원 타당성 조사(서울시 2010)를 마쳤으나 교통문제와 보상비용 등 현실적 난제로 무산되었다. 4대문 중 돈의

문은 일제강점기에 훼손되어 유일하게 남아 있지 않은 가운데 4개 기관은 2019년이 3.1운동과 임시정부수립 100주년을 기념하며 돈의문 복원에 상징성이 크다는 공감을 하게 되었다. 돈의문 복원과 역사문화도시 활성화를 공동목표로 명확히 한 것이다. 이렇게 돈의문 복원에 대한 공동목표의 명확성, 적절성, 그리고 일관성은 4개 기관 모두의 신뢰를 얻을 수 있었고 갈등 없이 순조롭게 정책집행을 할 수 있는 동인이 되었다.

여러 기관들이 모이면 의사결정을 하기 어려운데 이게 가능했던 것은 목표가 명확했고, 목표가 명확해지면서 돈의문을 복원한다는 그 자체에 대해서 굉장히 관심과 참여도가 더 높아졌어요(C 인터뷰).

그 명확한 공동목표가 뭔가 성과를 낼 수 있다고 생각을 했고 또 동인이 되었어요(A 인터뷰).

사라진 돈의문이 IT로 복원된다는 거에서 모두 필요성을 느꼈고 각 기관에서 이거를 잘 활용하고 교육적으로든 사람들에게 알릴 수 있을지 이런 것들을 다 같이 공감해주고 필요성을 느꼈기 때문에 여기까지 오지 않았나(E 인터뷰).

우리가 진행하면서 2019년에 반드시 오픈하고자 했던 목적이 있었는데 그게 삼일운동 100주년 이었고 임시정부수립 100주년이었기 때문에 그래서 꼭 그 때 하고 싶었어요(D 인터뷰).

3. 정책집행 자원 요인

1) 물적 자원, 인적 자원

돈의문 디지털 복원 정책집행에서 물적 자원은 우미건설에서 지원한 예산이었다. 전문가 자문비용과 현판제작은 문화재청이, 디오라마 제작은 한양도성도감팀에서 제작비 절반을 지원하는 등 각자 역할에 맞게 필요한 물적 자원을 확보하는 노력을 기울였다. 집행과정에서 초기 기획과 달리 다양한 콘텐츠들이 추가 제작되어 예산 집행에는 어려움이 많았는데 인터뷰를 하면서 비용 집행 주무부처였던 제일기획은 다른 무엇보다 예산이 가장 힘들었다고 여러 차례 강조하였다.



사실은 기본적인 운영에 대한 사업비는 우미건설에서 제 공을 했고요 거기에 대한 인건비나 기획 이런 것들은 제일기 획이 부담을 하고 다 쉐어(share)를 했어요. 서울시도 홍보비 용이라던가 체험관 운영하는 비용을 지원 했고요(C 인터뷰).

예산이 가장 힘들었던 사업이었어요. 진짜 이거 할 때 업체한테 애국한다고 생각하시고 도와달라 이런 식으로. 약간 부족한 부분이 있을 때마다 서울시에서 기여해주셨어 요... 사실은 키오스크도 사방에 다 있으면 좋겠다고 기획 했는데 예산 때문에(B 인터뷰).

예산이 제일 중요해요. 아이디어보다 예산이 더 중요해 요(A 인터뷰).

디오라마도 작가가 반 기증하는 걸로 해서. 좋은 취지 다 해서(F 인터뷰).

디지털 돈의문 프로젝트가 추진되던 중, 서울시 문화본부에서는 돈의문박물관마을의 빌딩 하나를 돈 의문체험관으로 사용할 수 있게 제공하였다. 돈의문을 홍보할 공간 자원을 추가로 확보하였고, 이것이 처음 기획한 AR 중심의 복원에서 돈의문 플랫폼 프로젝트로 확대가 될 수 있었던 계기가 되었다. 또한 참여 작가의 재능기부로 돈의문체험관의 소프트웨어가 채워지게 된 것을 알 수 있었다.

서울시에서 돈의문 터 쪽에 길쪽에 나 있는 건물이 3층 짜리가 있는데 이 건물을 돈의문과 관련된 전시관으로 한 번 써보시겠냐. 그래서 돈의문과 관련된 역사공간으로 재 생시킬 수 있겠다는 생각이 들었고... 돈의문을 실제로 문 루 위에 VR로 올라가서 체험하는 거를 체험관 2층에 마련 했어요(B 인터뷰).

돈의문체험관을 만들었어요. 서울시에서 건물을 저희 한테 사용할 수 있게끔 해준 거거든요. HMD를 쓰면 성문 을 들어갈 수도 있고, 바깥에서 AR로는 그냥 외형만 본다면 VR로는 내부까지 볼 수 있게 하고 그 답에 당시에 조선시대 돈의문 주변 모습을 관람할 수 있게끔 한 거죠(C 인터뷰).

저희가 AR을 할려고 하는데 키오스크만 두 세 개 정도

설치를 하자 했다가 마침 가장 도로변에 있는 건물을 저 희가 써 보는 건 어떨까 하고 제일기획에 요청을 드린 거 죠... 그때 한참 VR 체험이 인기였었는데... 스코백이라는 업체에 어필을 했고 그리고 또 디오라마... 흔쾌히 재로비 만 저희가 지원을 해주고 1층은 디오라마 만들어 지고 2, 3 층은 VR이 만들어진 거였죠(E 인터뷰).

서울시는 처음에는 관광산업과에서 참여하였는데 MOU 이후 실제 정책집행을 하면서 한양도성도감과가 함께 참여를 하여 지원을 하였고 다시 돈의문박물관마 을의 건물을 전시관으로 사용할 수 있게 되면서 돈의 문박물관마을팀과도 협업이 이루어졌다. 문화재청은 실물과 100% 동일하게 복원 및 감수를 하기 위하여 문 화재 자문위원회를 구성하여 운영하였는데 문화유산 교육팀에서 추진하였다. 제일기획은 Business Answer 팀에서 최초 기획자로 시작을 하였는데 돈의문 프로 젝트가 확대되면서 돈의문 Brand Identity 작업과 다양 한 홍보자료 제작을 위하여 사내의 디자인 부서 같은 팀 인력이 추가로 참여하였다. 각 기관이 잘 할 수 있 는 영역별로 업무분담이 되었고 그에 따라 집행 과정 중에 발생하는 다양한 이슈 대응도 기관별로 전문성을 가진 인적자원의 지원을 받을 수 있었다.

각자의 전문영역에서 최대한 필요한 전문인력을 투입하였고 사회공헌적 성격의 취지에 공감함으로써 이루어진 바가 크다고 하겠다. 제일기획에서는 사내 디자이너를 활용하여 돈의문 관련한 서체 개발과 BI 등 의 작업을 도맡아 진행하였다.

돈의문 BI, 돈의문 글자체를 개발을 했어요. 현판에 있 는 한자를 분석을 해가지고 그 서체를 가지고 한글로 만든 거예요(A 인터뷰).

4. 정책집행 환경 요인

1) 사회적, 기술적 환경

2009년 서울시에서는 한양도성을 복원·정비하여

세계문화유산으로 등재하고 시민들에게도 친숙한 공간으로 조성하기 위한 돈의문 복원 필요성이 제기되었다. 2009년 7월에는 돈의문 복원 관련 문화재 자문위원회를 개최하고 성곽 복원 및 활용계획을 수립하였고 2010년 11월 타당성 조사 및 기본계획서가 발간되었다. 그러나 예산 및 돈의문이 세워졌던 당시보다 4~5미터 가량 낮은 현재의 지반에 복원 시 진정성 등의 이유로 복원은 무산되었다. 이후 2018년 제1기획에서 기획을 하고 우미건설이 후원을 하게 됨으로써 돈의문의 디지털 복원이 가능하게 되었다.

표 7 돈의문 복원 추진 이력(서울특별시(2010). 돈의문 복원 타당성 조사 및 기본계획)

추진 시기	추진 내용
2009년 2월	서울성곽 중장기 종합정비 기본계획 학술연구용역서 발간
2009년 7월	돈의문 복원 관련 문화재 자문위원회 개최. 원위치에 복원하는 것을 원칙으로 하되, 성문과 성곽을 연결하는 것이 바람직함.
2009년 9월	서울성곽 복원 및 활용계획 수립(시장 방침)
2009년 10월	돈의문 복원 계획 발표
2010년 2월	돈의문 복원 타당성 조사 및 기본계획 용역 시행 계획 수립
2010년 3~11월	돈의문 복원 타당성 조사 및 기본계획수립 용역, 돈의문복원및타당성조사및기본계획서발간(1300억)
2014년	돈의문 복원 계획 무산(이데일리, 2014.04.03)
2018년 12월	돈의문 디지털 복원 MOU 체결
2019년 8월	돈의문 디지털 복원, 돈의문 체험관 오픈

여기에는 사회적, 기술적 환경이 영향을 미쳤다. ‘착한기업’에 주목하는 MZ세대가 부상하면서 기존 광고와 다른 새로운 시도가 필요하다는데 착안하여 제일 기획에서 아이디어를 ‘선(先)제안’하는 방식으로 프로젝트가 시작될 수 있었다. 돈의문 실물 복원 계획을 접어야 했던 서울시도 적극적으로 나섰고, 사라진 문화재를 AR, VR로 구현한 사례가 없기 때문에 처음에는 전문가들도 의구심을 가졌지만 한국의 IT기술로 도전해보자는데 뜻을 모았다. 한편 2017년 문재인정부가 출범하면서 당시 세계적 이슈였던 4차산업혁명에 발맞추어 대통령직속의 4차산업혁명위원회가 설치되었다. 2019년 4월에는 5G 무선 이동통신기술이 세계 최초로 우리나라

에서 개통되었다. 이러한 사회적 분위기와 기술 환경이 돈의문의 디지털 복원에 큰 영향을 미쳤다.

복원을 할 필요가 있는데 복원하기가 어려운 상황이고 그러면 그 대안이 무엇인지, 지금은 4차산업혁명이라든지 디지털 혁명이라든지 이런 디지털 기술의 변화가 이루어지고 있는데 이런 새로운 기술을 적용하는 거는 의미가 있다 이런 부분에서 공감대가 형성이 된 거죠(C 인터뷰).

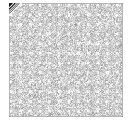
그 당시에 정부가 바뀌었고 기업의 사회기여활동에 관심이 많은 때였어요... 문화재청에서는 복원불가능한 문화재를 4차산업 혁명시대에 기술로 어떻게 활용할 것인가 이런 관점이었고요(A 인터뷰).

서울시는 한양도성 세계문화유산 등재라는 큰 과제가 있었고 그러면서 돈의문 박물관 마을이 2017년에 개장을 했는데 활성화가 필요했고, 실제로 복원을 할려고 추진을 하면서 설계도면도 다 있었어요. 고증을 거친 도면이 있었기 때문에 서울시에서 적극적으로 자료를 활용을 했어요(D 인터뷰).

사라진 돈의문을 디지털로 복원하는 정책을 실제 집행하는데 있어서 기술적 이슈가 큰 과제였던 것으로 나타났다. 정확하게 증강현실 구현을 해야 하는데 GPS와 연동하여 정확한 위치에서 볼 수 있게끔 하는 기술이 당시에는 난관이었다. 10차선 넓은 도로에 실제 크기 모습대로 실현한다는 것에 어려움이 있었던 것이다. 또 앞으로 기술의 발전 속도로 볼 때 더 좋은 IT 기술이 등장할 경우 현재 구현한 기술이 곧 퇴색될 것에 대한 문제도 제기하고 있다.

당시에는 QR코드 찍어서 AR 띄우는 정도로 상용화되고 있었기 때문에 그 문제 해결하는 것이 가장 어려웠어요. GPS 방식으로 그 10차선 도로 한가운데에다 놓아야 했기 때문에(A 인터뷰).

애니팝이라는 회사가 솔루션 한 게 그 GPS로 AR 텅어리를 정확하게 올리는... 코어 기술. 10년 전이라면 AR로 돈의문 보면 어떻게 구현할 수가 없어요. 근데 지금은 모바일



에 모든 AR 코어가 탑재가 돼서 볼 수가 있고(B 인터뷰).

기술적으로 GPS 방식에 잘 잡아야 되는 건데 문제를 해결하는 거에 좀 어려움이 있었어요(D 인터뷰).

지금 도로가 1915년보다 4미터 깎인 거예요. 문화재를 복원할 때는 형태도 중요하지만 정확한 위치도 중요하거든요. 과거의 모습대로 앉히면 4미터 붕 떠 있는 거예요. 마치 움직이는 하울의 성처럼. 현대적으로 증강현실이라는 기술을 적용하기 위해서 현재 시점에 맞춰서 할 필요가 있겠다 싶어 지금 위치에 맞춘 거예요(C 인터뷰).

조만간 5G가 상용화 되고 있는데 우리가 지금 이 정도로 작업하고 있는 게 맞아 이런 고민들을 했었어요. 근데 이제 기술이다 보니까 그걸 계속해서 개선해 나가는게 숙제라고 봐요(D 인터뷰).



그림 2 증강현실로 복원된 돈의문 낮과 밤 A: 돈의문 낮, B: 돈의문 밤 (제일기획 제공)

2) 대중매체의 지지

돈의문의 대중매체 보도는 KBS, MBC, SBS 등 국내 주요 방송사와 일간지에서 200건 이상 다루어졌고, 컬럼 및 해설 등을 통해 혁신적 문화재 복원 및 체험 사례로 평가되고 있다. ‘AR로 복원되는 돈의문은 사라졌던 문화재에 대한 시민들의 관심을 높이는 동시에 디지털 기술을 통해 역사를 체험하는 새로운 관광 자원으로 활용될 것으로 기대를 모으고 있다’(경향신문

2018). 개문식 이후에는 IT 기술로 복원된 디지털 돈의문 보도가 방송신문 매체를 통하여 광범위하게 다루어졌다. 실제 복원 시 발생하는 교통난, 보상문제 등 현실적 제약 없이 4차 산업혁명의 기술을 활용해 시민에게 멋진 체험 기회를 선사할 수 있게 됐다(헤럴드경제 2019). ‘2010년에도 복원 계획을 수립 했었지만 여러 어려움으로 현실화되지 못해 아쉬웠는데 달라진 IT 기술을 통해 실물을 과거 그대로 복원할 수 있다는데 큰 의미가 있다’(조선비즈 2019). “(문화재청장 인터뷰) IT 강국의 힘을 여러 단체가 모여서 오늘 이 시대에 맞게 다시 복원한다는 것 그것의 의미를 다시...”(연합뉴스 2019).

MOU 체결 후 복원에 대한 기대와 긍정적인 매체 보도, 그리고 복원 후 대중매체가 기사를 다루면서 보여준 폭발적 반응은 참여 기관의 정책집행자들에게 자부심과 책임감을 부여하면서 프로젝트 집행 과정에 동력이 되었고 지속가능한 돈의문 프로젝트가 될 수 있도록 참여기관의 관계를 활성화하는데 큰 영향을 미쳤다.

저희 제일기획에서도 저 정도의 뉴스가 난 적이 없고 문화재청에서도 저 정도의 뉴스가 난 적이 없고 그 답에 서울시도 저 정도의 뉴스가 난 적이 없어요. 근데 네 기관이 함께 콜라보레이션을 해가지고 그 이상의 성과를 냈다고 생각을 해요.(A 인터뷰).

3) 대중의 지지와 관심

돈의문이 사라진 지 100년이 넘었고 복원이 무산 되었음에도 불구하고 대중의 관심은 꾸준히 돈의문 복원 건의를 해오고 있다. ‘제안합니다. 교통흐름 주위의 건물 매입 등 사회조건의 문제가 된다면 21세기에 맞게 다양한 idea 로 물리적인 큰 개발 또는 저항없이 현관을 걸 수 있는 돈의문 실루엣을 frame으로 2차원으로 구현한다든지(주간) 아니면 홀로그램과 같은 빛과 영상으로 가상으로 복원(야간) 한다든지 하여 현관을 다시 걸어 돈의문의 그 의로움을 무너진 서쪽의 의로운 기운을 다시 채울 수 있다면 분명 관광자원으로써

도 관련 지자체도 큰 불만 없이 수용이 가능하리라 믿습니다'(서울시 시민제안 2019).

서대문구 문화해설사 활동을 해오고 있는 H씨는 60년 이상을 서대문구에서 살면서 서울시의 돈의문 복원 시도 계획이 수립되고 다시 무산되는 것을 보아왔다. 또한 도시화 발전으로 돈의문 일대가 현재의 모습으로 변화되는 것을 지켜보면서 문화재 복원에 관해 다른 시각을 가질 것을 언급하였다. 문화재위원으로 활동하고 있는 I 또한 사라진 문화재를 복원하는 하나의 방법으로써 IT 기술의 활용은 문화재 복원에 세트처럼 따라붙는 갈등 요소 없이 과거의 유산을 경험할 수 있다는 측면에서 매우 긍정적으로 보았다. 과거에만 몰입하여 반드시 실물만 고집할 것이 아니라 시대에 따라 달라지는 변화를 수용하고 그것에 적응하는 것이 필요하다고 할 것이다.

복원을 생각하신 분들이 있어요. 일반인들이 제법 관심이 많으시니까(G 인터뷰).

1년에 한 두 건 정도는 민원 있어요(F 인터뷰).

돈의문을 복원해야 된다는 사람도 많고 그때 역사만 역사냐. 이미 너무나 주변이 변했는데 그 옛날 거로 굳이 복원 할 필요가 있는가 이런 다양한 의견들이 있는 거 같아요... 우리가 한양도성 내의 전체적인 그 옛날 모습을 더 잘 알 수 있는 그런 방향으로 추진해 나간다면 이것은 반드시 복원하는 것이 좋다고 생각해요(H 인터뷰).

돈의문은 그 시대를 증언할 100년 전 사진자료들이 꽤 있거든요. 그래서 원형훼손 논란에는 어느 정도 자유롭기 때문에 이런 시도들은 많이 했으면 좋겠어요. 돈의문 뿐만 아니라 돈의문 양쪽으로 한양도성이 거의 전체가 다 없어졌는데 포함을 해서 작업들이 좀 되었으면 해요. 개발과 문화재가 항상 부딪치잖아요. 그런 갈등 문제들에서 상당히 자유로울 수 있어요. 그 점에서는 그런 시도들은 많이 되어야 한다고 보고 있어요(I 인터뷰).

복원된 디지털 돈의문은 4개월 간 일반인은 물론 학생들의 단체 방문 체험으로 20만명 이상이 다녀가면

서 대중의 많은 관심을 받았고, 2019년에는 정부혁신 우수사례를 선정하는 국민투표에서도 수상을 하였다. 돈의문 복원에 대한 이견은 있지만 그것이 실물 복원이든 디지털 복원이든 꾸준한 지지와 관심을 받고 있음을 확인할 수 있다.

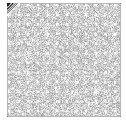
방문객수가 4개월간 20만명 이상이 됐어요(A 인터뷰).

정동사거리에 위치한 돈의문 VR 체험관에선 20일 이후 매일 150명 이상이 방문해 돈의문을 가상현실에서 만나고 있다(중앙일보 2019).

V. 결론 및 제언

일제강점기에 강제 철거된 돈의문이 2019년 8월, 철저한 고증을 거쳐 100% 실물에 가깝게 AR, VR로 복원 되었다. 본 연구는 사라진 문화재인 돈의문이 어떻게 디지털로 복원이 되었는지, 돈의문 복원이라는 정책집행 과정에 초점을 맞추어 정책집행 요인을 분석하였다. 이를 통하여 민관 다자간 협업으로 추진된 디지털 돈의문 복원 정책의 집행과정에 있어서 특성을 살펴보고 이해관계가 다른 기관이 어떻게 집행 과정 속에서 문제를 해결하고 협업을 이루었는지 시사점을 얻고자 하였다.

연구결과는 다음과 같다. 정책집행자 요인은 집행담당자의 행위 및 전략, 정책책임자의 리더십과 담당자의 태도, 부서 간 조정 및 협력으로 구분하여 살펴 보았다. 집행과정에서 복원 범위와 규모가 확대되면서 목표 일정이 변경되었고 각 기관의 역량에 따라 역할을 분명히 나누어 실행하는 전략을 택하였다. 이는 정책책임자의 신속한 의사결정 리더십과 정부기관 담당자의 유연한 태도와 함께 4개 기관을 자율적으로 움직이게 하면서 서로 간에 발생할 수 있는 갈등을 방지하는데 영향을 준 것으로 나타났다. 다음으로, 정책집행 내용에 있어서 4개 기관 모두가 수용할 수 있는 공동 목표를 정립하여 일관성 있게 나아가는 것이 이해관계가



상이했던 4개 기관을 신뢰로 연결하고 시너지를 내게 하였다. 정책집행 자원 요인에서는 무엇보다 물적 자원인 예산의 중요성이 강조되었다. 사업 초기 계획과 달리 집행과정 중에 복원의 범위가 더욱 커지는 변수가 발생하였으나 발주 업체들이 사업성을 포기하면서 성과를 낼 수 있었다. 이것은 사라진 돈의문의 복원이라는 공익적 성격에 공감한 부분이 작용을 하였다. 마지막으로 정책집행의 환경 요인으로는 무엇보다 정책집행 당시 4차산업혁명이 사회적으로 큰 이슈가 되었고 여기에 5G 이동통신이 세계 최초로 국내에서 개통된 부분이 디지털 돈의문 정책집행에 더욱 박차를 가하는 시기적절한 요소로 작용하였다. 또 기술 구현의 성공과 함께 현재의 디지털 복원 기술이 곧 과거의 기술이 되는 것에 대하여 어떻게 해결을 해야 하는지 고민을 하게 되었다. 이는 앞으로 모든 문화재의 디지털 복원에 있어서 과제라고 할 수 있다. 디지털 돈의문은 사라진 문화재를 AR, VR로 복원한 최초의 사례로 대중매체의 관심과 지지를 받았고 대중의 관심을 끌었다. 이는 디지털 복원이 문화재가 위치한 지역주민과의 갈등이나 실물의 보존과 복원에 있어 이해관계자들의 갈등 없이도 해결 방안이 될 수 있는 모범 사례가 될 수 있음을 보여 준다.

이상의 분석을 통하여 다양한 이해관계 기관이 모여 정책을 수행하기 위한 요건을 다음과 같이 제시할 수 있다.

먼저 공동목표의 정립이 필요하다. 여러 이해관계자가 참여하여 정책집행을 해나갈 때는 반드시 수긍 가능한 공동목표가 있어야만 신뢰와 시너지를 이끌어 낼 수 있다. 둘째, 정책집행 초기 단계에 명확한 역할분담을 해야 한다. 특히, 각 기관이 잘 할 수 있는 역량을 사전에 파악하고 그에 따른 서로의 역할을 분명히 제시해야 정책집행이 원활히 이루어질 수 있다. 셋째, 문화재 복원에는 진정성의 문제, 원형 보존에 대한 이견, 예산과 같은 여러 가지 현실적 제약 등으로 정책집행 단계에서 많은 갈등이 발생하게 되는데 IT 기술을 활

용한 문화재의 복원은 새로운 가치를 창출할 수 있다. 미래의 문화재 보존과 복원이라는 과제를 두고 중요성과 시급성에 따라 실현이 가능한 문화재에 대하여 디지털 복원 정책과 제도 수립이 필요하다. 문화재의 디지털 복원도 문화재를 복원하는 것과 동일한 프로세스를 거쳐서 구현이 된다. 면밀한 고증을 통해 실물과 동일한 차원의 복원이 될 수 있어야 할 것이다. 또한 디지털 문화재의 복원은 기술 발전 단계에 따라 지속적인 보완이 따라야 한다. 이것은 실물 문화재의 경우도 보수 복원 공사가 이루어지는 것과 마찬가지로, 문화재의 보존 관리에 예산을 편성하는 것처럼 디지털로 복원된 문화재의 경우도 모두에게 지속가능한 문화유산으로 활용될 수 있도록 후속 관리 예산이 편성되는 등 제도 개선이 선행되어야 할 것이다. 마지막으로 사회공헌에 기여하고자 하는 민간기업을 발굴하고 참여시켜 사라진 문화재 혹은 국외로 반출된 문화재의 디지털 복원을 위한 물적 자원 확보를 넓히는 것도 필요하다.

참고문헌

- 경향신문, 2018, 돈의문 '증강현실 복원' 104년 만에 국민 품으로 돌아온다. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201812061256001(접속일: 2022.12.21)
- 권영규, 2006, 갈등성격과 갈등관리전략에 관한 연구: 청계천복원사업에 나타난 갈등해결과정을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 17(2), pp.159~189.
- 김규호 · 임배근, 2009, 문화유산 관광자원화와 문화경제적 가치추정. 문화산업연구, 9(1), pp.75~92.
- 김미연 · 강동진, 2013, 세계문화유산 양동마을의 초기 복원정책에 관한 비판적 분석: '주민의 지속가능한 삶'의 보호 관점에서. 국토계획, 48(6), pp.57~75.
- 김은정 · 김원제, 2014, 2010년 국내 콘텐츠산업 10대 전망 및 해외 콘텐츠산업 6대 전망, 한국 콘텐츠진흥원.
- 김장현, 2017, 한양도성의 4 대문 편액(扁額)에 대한 연구, 동양예술, 37, pp.52~91.
- 김재웅, 2007, 정책집행과정 분석모형을 통한 열린교육 실행과정 분석, 열린교육연구, 15(3): pp.1~25.
- 김재웅, 2011, MB 정부의 학교 자율화 정책 집행과정 분석: 교육과정 자율화를 중심으로. 교육정치학연구, 18(4), pp.61~85.
- 김종우 (PD).(2020.02.06.). 너를 만났다(1회)[TV시리즈]. VR 휴먼다큐멘터리 너를 만났다. MBC. <https://playvod.imbc.com/Template/VodView?bid=1004922100001100000>(접속일: 2022.10.24)
- 김종호 · 황필선, 2009, 거버넌스 환경에서의 갈등관리 전략에 관한 연구: 서울시 청계천복원사업의 예방적 갈등관리 사례를 중심으로, 분쟁해결연구, 7(1), pp.41~65.
- 김지현 · 강욱, 2008, 복원과 재개발의 이중적 공간창출에 관한 비판적 고찰: 세운상가 4 구역 현상설계의 분석을 중심으로, 대한건축학회 학술발표대회 논문집-계획계, 28(1), pp.481~484.
- 김형석 · 심우경, 2016, 경주 신라왕경 복원 · 정비 사업에 대한 검토, 한국조경학회: 학술대회논문집, pp.94~95.
- 나각순, 2011, 서울성곽과 돈의문의 가치. [TCHCCOS] 향토서울.
- 나태준, 2007, 청계천 복원사업을 통해 본 도시개발 갈등관리. 도시정보(307), pp.3~13.
- 도종필, 2009, 문화재정책개론, 민속원.
- 류영아 · 채경진, 2017, 문화재 보존정책에 따른 정부 · 지역주민간 갈등분석: 풍납토성 사례를 중심으로. 한국정책연구, 17(1), pp.1~19.
- 박명현, 2006, 청계천복원사업과 바람직한 갈등관리. 분쟁해결연구, 4(1), pp.173~212.
- 박상일 · 구영민, 2016, 동대문 성곽공원을 중심으로 도시 이미지의 재상상화: 한양도성복원으로 인한 문화적 재해. 대한건축학회 학술발표대회 논문집, pp.115~118.
- 서용희 · 주철안, 2009, 고등학교 평준화정책 집행과정의 영향요인 분석 연구, 교육행정학연구, 27, pp.375~400.
- 서울특별시, 2010, 돈의문 복원 타당성 조사 및 기본계획.
- 서울시 시민제안, 2019, 21세기 돈의문 복원안, http://democracy.seoul.go.kr/front/suggest/view.do?sn=183882&tr_code=sug(접속일: 2023.01.05)
- 성지은, 2005, 청계천 복원사업의 갈등관리 전략 분석, 한국사회와 행정연구, 15(4), pp.155~177.
- 송안나, 2020, 문화기반 마을공동체의 성장에 대한 연구: 감골주민회, 상동공동체, 그림애문화마을을 중심으로, 박사학위논문, 숙명여자대학교, 서울.
- 송인범, 2009, 우리나라 문화재정책의 현황과 과제, 백제문화, 40, pp.57~88.
- 연합뉴스, 2019, 일제가 철거한 돈의문 104년 만에 디지털 복원, <https://www.yna.co.kr/view/MYH20190821004500038>(접속일: 2022.12.18.)
- 유네스코 디지털 유산 보존에 관한 헌장, 2003. https://unesco.kor.cafe24.com/assets/data/standard/KsGRkyu8gJyKSiQWjoMca rvOshm6Ly_1217257200_1.pdf(접속일: 2022.11.29)
- 유훈, 2007, 정책집행론. 서울: 대영문화사.
- 이규환 · 한형교, 2012, 새주소사업의 정책집행 영향요인에 관한 연구. 한국지방자치학회보, 24(1), pp.123~144.



참고문헌

- 이승호, 2017, 혁신학교 정책집행과정 특징 분석, 박사학위논문, 서울대학교, 서울.
- 이영미, 2016, 정부조직들 간 협업을 통한 문화재 복원 정책: 딜쿠샤(Dilkusha) 국가문화재 등록 과정을 중심으로, 한국정책학회 추계학술발표논문집, pp.59~78.
- 이우형·정재희·정재웅, 2014, 문화재보호구역내 공공기관과 지역주민과의 이해갈등 해소를 위한 협상론의 도입방안 연구: 풍납토성 갈등사례의 하비브(Habeeb) 이론에 의한 협상력 분석, 한국도시설계학회지 도시설계, 15(1), pp.33~50.
- 이해영·고효진, 2015, 한국의 정책집행 사례에 대한 메타분석적 연구, 한국사회와 행정연구, 26(2), pp.171~195.
- 이희봉, 2019, [자유기고] 경주 월정교 복원 비평, 건축, 63(4), 82~85.
- 장호수, 2011, 새로 고쳐 쓴 문화재학 이론과 방법, 백산자료원
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호, 2016, 정책학원론, 서울: 대명출판사
- 정창호·박치성, 2015, 문화재보수정비 이해관계자 정책문제 비교연구: 송례문 복원사례를 중심으로, 국가정책연구, 29(1), pp.79~106.
- 조선비즈, 2019, 일제가 강제 철거한 '돈의문'...104년 만에 디지털로 복원. https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/08/20/2019082001319.html(접속일: 2022.09.18).
- 최임광, 2015, 정책결정이 정책집행에 미치는 요인에 관한 연구-청계천복원사업과 한강르네상스사업을 중심으로, 정책개발연구, 15(1), pp.133~159.
- 최종원, 1998, 정책집행연구의 이론적 틀에 대한 비판적 고찰, 한국정책학회보, 7(1), pp.173~206.
- 헤럴드경제, 2019, 일제가 강제 철거한 '돈의문', 104년만에 디지털로 복원, http://biz.heraldcorp.com/common_prog/newsprint.php?ud=20190820000068(접속일: 2022.12.21).
- 홍성태, 2004, [특집-환경 갈등의 사회학적 해부] 청계천 복원사업과 청계천의 파괴-이명박 시장의 신개발주의와 이익의 정치, 경제와사회, 63, pp.39~65.
- 황기연·나태준, 2005, 청계천 복원사업의 갈등관리 사례분석, 서울시연구, 6(4), pp.169~190.
- Creswell, J. W, 2015, 질적연구방법론-다섯가지 접근(조홍식, 정선욱, 김진숙, 권지성 공역), 서울: 학지사.(원서출판 2013).
- DeLeon, P., & DeLeon, L., 2002, What ever happened to policy implementation? An alternative approach. Journal of public administration research and theory, 12(4), pp.467~492.
- Edwards, G. C., 1980, Implementing public policy. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Elmore, R. F., 1979, Backward mapping: Implementation research and policy decisions. Political science quarterly, 94(4), pp.601~616.
- Elmore, R. F. (1985). Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy. Policy implementation in federal and unitary systems(pp.33~70). Springer, Dordrecht.
- Hjern, B., & Hull, C. (1985). Small Firm Implementation Creation: An Assistance Structure Explanation. Policy Implementation in Federal and Unitary System, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Lipsky, M. (1978). Standing the study of public policy implementation on its head. American politics and public policy, 16.
- Pressmam, J. L. & Wildavsky, A., 1973, Implementation. Berkeley, CA: University of California Press.
- Rein, M. (1983). Implementation: A theoretical perspective. In From Policy to Practice(pp.113~137). Macmillan Education UK.
- Sabatier, P.,&Mazmanian, D., 1979, The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. Policy analysis, pp.481~504.
- Van Meter, D. S.&Van Horn, C. E. 1975, The policy implementation process: A conceptual framework. Administration and Society, 6(4), pp.445~488.
- Winter, S., 1990, Integrating implementation research. Implementation and the policy process(pp.19~38). Greenwood Press.
- Yin, R. K., 2009, Case study research: Design and methods(4th Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

A Study on the Digital Restoration Policy Implementation Process of Donuimun Gate

CHOE Yoosun Ph. D. Candidate, Arts & Cultural Management, Sookmyung Women's University

usun99@hanmail.net

Abstract

This study analyzed policy implementation factors focusing on how Donuimun, a demolished cultural heritage, was digitally restored and the policy implementation process of Donuimun Gate restoration. Through this, the characteristics of the implementation process of the digital Donuimun Gate restoration policy promoted by public-private multilateral collaboration were examined and implications were sought for how institutions with different interests solved problems and collaborated in the implementation process. The research method was focused on policy implementation factors including policy executive factors, policy content factors, policy resource factors, and policy environment factors, and the process was analyzed for each detailed component. Along with literature analysis, in-depth interviews were conducted with participants in policy implementation. As a result of the study, first, it was found in the policy executive factor that the quick decision-making leadership of the policy manager and the flexible attitude of the person in charge of the government agency had a positive effect on preventing conflicts between different interest groups. Second, in terms of policy content, establishing a common goal that everyone can accept and moving forward consistently gave trust and created synergy. Third, in the policy implementation resource factor, the importance of the budget was emphasized. Finally, as an environmental factor for policy implementation, the opening of 5G mobile communication for the first time along with the emergence of the Fourth Industrial Revolution at the time of policy implementation acted as a timely factor. The digital Donuimun Gate was the first case of restoring a lost cultural heritage with AR and VR, and received attention and support from the mass media and the public. This also shows that digital restoration can be a model case that can be a solution without conflicts with local residents where cultural heritages are located or conflicts between stakeholders in the preservation and restoration of real objects.

Keywords Donuimun, Digital Donuimun, Cultural Heritage Policy, Cultural Heritage Policy Implementation Factors, Digital Reconstruction

Received 2023. 3. 31. | Revised 2023. 4. 24. | Accepted 2023. 5. 17.

