

책임성의 분산과 위기상황에서의 의사결정: 승례문 화재사건의 재구성*

정주용**

이철주***

2008년 2월 10일 발생한 승례문 화재사건은 다양하게 분화한 제도가 위기상황에서 문제해결 방법을 탐색하는데 얼마나 큰 걸림돌로 작용할 수 있는지를 극명하게 보여주는 사례이다. 화재발생 직후 시민에 의해 신고가 이루어졌고, 3분 만에 관할 소방대가 현장에 도착하여 화재 진압을 실시하였으며, 이후 다양한 진압장비와 인력을 보충하였고 정부기관과 외부전문가들까지 한자리에 모여 진압에 최선의 노력을 다하였지만 화재시작 5시간 만에 전소(全燒)라는 대실패로 귀착하고 말았다. 이 연구의 가장 핵심적인 논의는 바로 이 점에 주목하고 있다. 승례문 화재진압을 위한 최선의 대응방법을 적시에 만들어내지 못한 이유는 과연 무엇일까? 사례를 분석한 결과, 제도의 분화가 책임성의 분산이라는 새로운 문제를 만들어내고 있음을 파악하였다. 또한 책임성의 분산은 위기상황에서 위기관리주체들의 간의 관계적 복잡성을 만들어내고, 이는 문제해결에 필요한 신속하고 정확한 의사결정을 어렵게 만들었음을 발견하였다.

주제어: 제도적 분화, 의사결정, 책임성의 분산, 위기관리

* 이 논문의 완성도를 높이는데 큰 도움을 주신 익명의 심사위원분들에게 감사인사를 드립니다.
** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 정부학연구소 선임연구원으로 재직중이다. 주요 관심분야는 정책수용성, 갈등관리, 원자력정책 등이다(juyongjeong@naver.com).
*** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 BK21 박사후 연구원으로 재직중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 조직이론과 정보기술, 개별심리분석 등이다(cjleegooun@korea.ac.kr).

I. 서론

어떤 조직이든 간에 해결해야 할 문제의 성격에 따라 서로 다른 대응방식을 강구하는 것은 일반적이다. 촌각을 다투는 문제를 일상적인 업무와 동일한 방식으로 처리할 경우 문제해결에 필요한 적절한 대응방식을 강구하기는 어렵다. 설령 문제해결을 위한 최선책을 찾았다손 치더라도 이미 적절한 시기(timing)를 넘겨 문제의 온당한 해결이 불가능할지도 모른다. 이 때문에 촌각을 다투는 긴박한 위기 상황에서는 다양한 조직단위와의 협력(integrating organizational action)을 통해 가능한 빨리 문제해결에 필요한 정보를 공유하고, 이를 통해 효과적인 대응방안을 마련하는 것이 필요하다(Comfort, 1985: 155).

하지만 현대사회의 대부분의 조직들은 전문화를 바탕으로 기능의 분화를 거듭하였고, 이는 정보의 분산, 책임성의 분산과 같은 새로운 문제를 만들어냈다. 민간 조직이든 공공조직이든 간에 다양한 전문영역으로 분화하면서 조직의 발전과 문제해결능력을 향상시켜온 것은 사실이지만 이것이 항상 우호적인 문제해결을 보장하지 않는다는 의미이다. 실제로 많은 경우 다양한 기관과 조직 간의 협조와 조정이 이루어지지 않고(O'Toole and Montjoy, 1984: 491), 이것이 문제해결을 더욱 어렵게 만들기도 한다. 업무의 기능적 분화가 제도적 분화를 만들어내면서 문제해결의 복잡성을 증가시키고, 이것이 다시 통합의 문제로 귀착될 수밖에 없음을 암시하는 대목이다.

기능의 분화를 통해 형성된 다조직적(multi-organizational) 집행구조가 정책실패의 주요 원인으로 작용할 수 있다는 견해는(Edwards III, 1980: 137) 이를 뒷받침한다. 정책집행에 참여하는 조직들 상호간에 정책목표와 내용을 일관성 있게 전달·공유하여야 하지만 실상은 이러한 상태에 도달하지 못한다. 유기적인 의사소통이 필요하지만 현실적으로는 의사소통의 단절로 정책의 전반을 이해하지 못하고 지엽적인 역할에만 집착하는 행태를 불러일으키기도 한다. 또한 조직들마다 정책의 우선순위가 달라 정책조정에 어려움을 겪기도 한다(박경효 외, 1998: 3). 한편 책임의식 약화, 책임전가, 무임승차와 같은 다양한 문제를 만들어낼 수도 있다.

2008년 2월 10일 발생한 승례문 화재사건은 다양한 조직에 걸친 기능의 분산이 위기상황에서 문제해결방법을 탐색하는데 얼마나 큰 걸림돌로 작용할 수 있는지

를 극명하게 보여주는 사례이다. 화재발생 직후 시민에 의해 신고가 이루어졌고, 3분 만에 관할 소방대가 현장에 도착하여 화재진압을 실시하였으며, 이후 다양한 진압장비와 인력을 보충하였고 정부기관과 외부전문가들까지 한자리에 모여 진압에 최선의 노력을 다하였지만 화재시작 5시간 만에 전소(全燒)라는 대실패로 귀착하고 말았다. 이 연구의 가장 핵심적인 논의는 바로 이 점에 주목하고 있으며, 다음과 같은 궁금증을 유발시킨다. 승례문 화재진압의 최선책을 적시에 만들어내지 못한 이유는 무엇인가? 왜 국보1호 승례문은 다 타버렸는가?

이 연구가 위와 같은 질문을 던지고 있지만 화재가 발생한지 2년이 넘는 현시점에서 승례문 화재에 대한 원인규명은 그리 적절해보이지 않는다. 위기상황에 제대로 대처하지 못한 조직들 대부분이 책임소재를 떠넘기면서 자신(조직 혹은 개인)을 보호하려는 속성을 가지고 있는 것은 이해할 수 있다.¹⁾ 하지만 재난대응 과정에서 발생하는 책임성 문제, 권한의 범위, 통제와 조정, 갈등과 합의 등과 같은 쟁점을 간과하는 것은 이 문제가 학문적으로 연구되어야 할 주제인 동시에 정책문제라는 인식의 부재(최병선, 1994: 27)에서 기인한 것처럼 보인다. 이러한 이유로 승례문 화재사건에서 나타난 관료제적 계층조직에서의 의사결정과정, 기능의 분화가 정보처리과정과 의사결정에 미치는 영향, 권한과 책임의 이중성, 의사결정의 명확성과 합의형성의 곤란 등과 같은 속성을 파악해보고, 이를 통해 문제의 원인을 재구성하는 것이 이 연구의 목적이다.

이 연구는 시간대별로 어떠한 원인들이 결합하여 승례문의 전소로 이어졌는지를 확인하는 포괄적 접근방법을 채택하였다. 기존의 위기관리(emergency management)에 대한 논의가 제도적 접근법, 인지학습 접근법, 의사결정 접근법, 집행과정 접근법 등의 시각을 채택하여(이재은, 2000: 52-63) 현상을 체계적으로 분석하였다는 장점이 있지만 각각의 시각을 분리하는 방식은 오히려 부분적인 분석으로 유도할

1) Hjerm and Porter(1981: 216)는 다양한 조직의 하부집단들에 의해 하나의 정책이 수행되는 경우 집행구조(implementation structure)라는 개념을 제시하였는데, 이 때 각각의 하부집단은 조직적 명제(organization imperatives)와 정책적 명제(policy imperatives)라는 상충되는 이해관계에 직면할 수 있음을 역설하였다. 여기서 조직적 명제는 조직구성원이 조직의 목표 및 생존의 달성에 기여하는 것을 정책적 명제란 정책에 참여하는 구성원으로서 정책의 성공적인 수행에 헌신함을 뜻한다(박경호 외, 1998: 3에서 재인용). 위기가 발생하기 전에는 두 가지 명제를 모두 중시하지만 재난대응에 실패한 경우 정책적 명제보다는 조직적 명제를 더 중시함으로써 실패의 원인규명을 어렵게 만들 수도 있다.

있다는 문제를 가질 수도 있다(정주용, 2008). 기능의 분화가 인지적인 측면과 의사결정과정 등에 영향을 미치고, 이것이 집행과정 전반에 영향을 미칠 수 있음을 인정해야 한다는 의미이기도 하다. 따라서 위기상황이전의 제도적 분화에서부터 화재발생과 진압과정 전반을 연구의 시간적 범위로 설정하였다.

연구를 위해서 진압관련 기관(소방방재청 및 관할 소방서)이 발표한 화재조사 자료, 화재직후 긴급 소집한 국회 문화관광위원회의 회의자료(관련기관 책임자들의 국회답변 포함), 관련 연구논문 및 학위논문, 주요일간지의 신문 기사를 활용하였다. 그러나 이 같은 문헌자료로는 연구의 한계가 있다고 판단하여 소방방재청, 서울시소방재난본부, 문화재청, 서울시 및 서울시 중구청 등 관련자의 방송인터뷰 스크립트 및 토론회자료를 활용하여 당시의 상황을 가능한 객관적으로 분석하는데 활용하였다.²⁾

Ⅱ. 위기상황에서의 조직 의사결정

1. 제도적 분화와 문제해결

Polanyi(1951)는 사회적 과업을 조직화함에 있어 명령적 질서(directed order)에 의한 방식과 다극적 질서(polycentric order)의 방식이 있음을 주장하였다.³⁾ “명령적 질서란 하나의 최고 권위체가 단일적 명령구조를 통해 통제와 조정을 수행하는 경우”를 의미한다. 반면 다극적 질서에서는 여러 구성요소들이 일반적 규칙체계(system of rules) 하에서 서로 독립성을 유지해가며 상호조절(mutual adjustment)을 통해 질서를 만들어간다. 특히 다극적 질서의 경우 이를 유지하기 위해서는 여러

2) 관련기관들의 책임자를 대상으로 인터뷰를 시도하였으나 책임을 의식하여 인터뷰를 거절하는 것이 일반적이었고, 인터뷰를 실시하여도 자신이 속한 조직의 입장을 대변하는 수준에 지나지 않을 것을 판단하여 당시 실시간으로 보도된 뉴스자료와 국회답변자료들을 활용하는 것이 오히려 연구의 객관성을 높일 수 있을 것으로 판단하였다.

3) Ostrom(1972)은 Polanyi와 유사한 맥락에서 다극적 정치체제의 핵심적 특징으로 ‘한 사회에 있어 법적 관계를 결정하고 강제하며 변화시킬 수 있는 정부의 특권(prerogative)이 단일의 조직 혹은 결정구조에 부여되어 있다는 점’을 든다. 다극적 정치체제의 핵심적 특징으로 많은 조직과 결정구조들에 제한적이고 자율적인 특권이 부여된 상태에서 법적 관계가 결정되고 강제되며 변화된다는 점을 든다. 이러한 상태에서는 어느 누구도 힘의 합법적 사용을 독점할 수 없다.

구성요소들이 제도적으로 분화되어 있어야 한다(최홍석·이철주, 2005).

제도적 분화(institutional fragmentation)는 전문성을 바탕으로 서로 다른 기능상의 업무를 각각의 업무수행단위가 나누어 수행하는 것을 말한다. 이는 기능상 서로 다른 업무는 그 업무를 가장 잘 수행할 수 있는 업무수행단위가 맡는 것이 더욱 효과적이라는 가정에서 출발한다. 이 때문에 제도적 분화는 제도라는 연속체에서 통합(integration)과는 정반대의 위치에 있다. 제도적 통합은 문제를 정의하고, 정보를 수집하며, 정책결정기능을 한 곳으로 통합시킴에 따라 집중성 및 계층성을 강조한다. 반면 제도적 분화는 그러한 기능들이 여러 장소(혹은 조직)에서 이루어지는 것을 의미한다(Salisbury, 1968: 161).

그렇다면 제도적 분화가 문제해결에 도움이 되는가? Ingram과 Ullery(1980: 672-673)는 제도적 분화가 다양한 조직수준의 사회적 합의를 토대로 더 나은 문제해결방식을 탐색할 수 있음을 주장하였다. 그러나 이러한 주장이 모든 상황에 적용되지는 않을 것으로 본다. 문제해결과정은 정보처리과정, 의사소통과정, 의사결정과정이라고 할 수 있는데, 이러한 과정은 시간과 비용을 필요로 하기 때문이다. 특히 급박한 문제해결을 요하는 상황에서 문제해결방식을 결정하는 시간이 길어질 경우 제도적 분화는 오히려 문제해결에 부정적 영향을 미칠 수도 있다. 제도적 분화는 다양한 주체들이 참여하는 다극적 특성을 지니고 있는데, 이것의 의사결정과정에서 거부점(veto points)으로 작용할 경우 문제해결에 부정적일 수 있는 것이다(Werle, 2001; 김승현, 2005; Rauch, 2006; 조진만, 2009).⁴⁾

집행조직의 계층적 층이 복잡할수록 문제해결에 필요한 절차는 복잡해지게 마련이고, 집행에 관계한 사람들이 갖고 있는 다양한 가치나 동기는 문제에 대한 반응과 행태의 불일치를 증가시킨다(Nakamura and Smallwood, 1980; Pressman & Wildavsky, 1984; Ripley and Franklin, 1986). 실제로 정부정책은 날로 증가하고, 점차 복잡해지며, 이로 인해 집행기관의 수도 점차 증가하고 있는 추세이다. 이는 제도적 분화를 거듭하고 있음을 의미하는 것으로 기능상의 독립성을 강조하는 것이다. 그러나 이들 기관들이 절대적으로 독립적일 수만은 없기 때문에 서로 도움을

4) 김영수·장용석(2002)은 1951년부터 1990년까지 40년의 기간과 116개국의 정부조직을 대상으로 분석한 결과 중앙정부의 구조분화가 특히 신생독립국이나 개발도상국들에게 경제발전의 장애요인으로서 작용하고 있다는 점을 지적한다.

받거나 긴밀하게 협조해야할 상황이 발생한다. 특히 제도적으로 분화된 상황에서 공통의 문제가 발생하였을 경우 이를 해결하기 위해서는 관계 기관들의 활발한 의사소통과 긴밀한 협조가 필요하다(문명재 외, 2007: 59).

다수의 조직들이 참여하는 느슨하고도 분산된 집행구조 하에서는 업무의 일관성을 기하기 어려우므로 업무가 비효율적으로 진행될 가능성도 그만큼 높다(박정은, 2003). 이러한 이유로 Weick(1979)은 제도의 분화는 조직을 느슨한 연계체제(loosed coupled)로 만들 수 있음을 강조하였다. Meyer와 Rowan(1983: 71-96)도 느슨한 연계체제를 학교조직에서 확인할 수 있음을 제시하였다. 교사들의 ‘행정’업무는 교장을 정점으로 명령과 통제, 규칙과 규정에 따라 견고하게 통제되는(tightly controlled) 구조를 보이지만 ‘수업’은 교사들이 교실에서 자율적으로 행할 수 있는 느슨하게 통제되는(loosely controlled) 분야로 일관성을 기하기 어렵다는 것이다.

Meyer와 Rowan이 비록 학교조직을 예로 들기는 하였으나 공공조직 간의 연결체제가 일반적인 생각과는 달리 덜 견고하게 구조화되어 있음을 주장하였다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 일반적으로 공공부문은 조직 내 구조적인 측면에서 강한 계층제적 성격을 지님으로써 주어진 문제를 해결하기 위해 빠르게 결정하고, 일사분란하게 행동할 것으로 예상된다. 그러나 조직 간의 측면에서는 이러한 계층제적 성격이 발휘되지 못하고, 느슨한 연계로 인해 업무처리가 지연되는 상황이 종종 발생한다. 예산, 인력부문과 같은 일상적인 업무조정은 매우 강력한 계층제적 요소를 가지지만 조직의 핵심 업무에 대한 추진은 서로 간의 전문성에 대한 견해차로 지속적인 협의과정을 거쳐야 겨우 조정된다.⁵⁾

일상적인 업무를 추진하는데 있어서는 시간과 비용이 조금 걸리더라도 기존의 규칙, 관행 등을 활용하여 효과적인 업무처리가 가능하다. 문제는 새롭게 부여되는 일을 처리하거나 위기상황에서의 급박하게 업무를 처리해야 하는 경우이다. 위기상황에서는 제한된 시간 내에 업무를 신속하게 처리해야하는 업무환경이 주어지기 때문에 전문성을 바탕으로 가능한 빨리 문제해결을 위한 결정과 조치들이 이어져야 한다. 이러한 이유로 위기상황에서는 느슨한 조직 간의 연계가 강한 연

5) 조경식·이양수(2008)은 지역복지차원에서 조직간 의사소통을 지속적으로 운영해온 조직체가 성과가 더 향상되었다는 점을 제시하고 있다. 또한, 류상일(2007)은 한국 지방자치단체가 재난대응을 효과적으로 하기 위해서 호혜성과 확장성이 높은 양방향·개방형 네트워크로 발전해야 하며, 재난대응 기관들의 부처이기주의, 통합적인 현장 지휘체계가 미흡한 점을 들고 있다.

계로 신속하게 전환되는 것이 필요하다. 그러나 문제해결의 전문성이 계층제적 성격을 압도하지 않는 한 위기상황에서 제도적 분화는 문제해결을 더욱 어렵게 만드는 원인을 제공할 수도 있다.

2. 책임성의 분산과 행태적 특성

제도적 분화가 사회적 과업에 대한 문제해결에 도움이 되지 않을 경우 그 원인은 조정과 통합의 어려움이 있다고 볼 수 있다. 조정과 통합이 어려운 이유는 이러한 과정이 결국 해당 조직입장에서는 ‘누가 책임질 것인가?’의 문제로 귀결되기 때문이다. 위기상황의 경우라면 이러한 문제는 더욱 민감해질 수밖에 없다. 일반적으로 사람들은 어떤 사건이 발생하면 사건의 원인을 조직과 그 구성원에게 돌리려는 경향이 많기 때문에(한규석, 2002: 106-158), 책임성에 대한 부담감을 느낄 수밖에 없다. 이는 제도적 분화가 일어날수록 아무도 책임을 지지 않게 되는 ‘책임성 분산’의 문제가 일어날 가능성이 높음을 암시하는 대목이다(Light, 1995: 62-64).

책임성은 정치인 또는 관료들이 특정기준이나 절차에 대한 책임을 묻거나(Gregory, 2003), 정치인 또는 관료들에게 부여된 권력과 재량을 근거로 한 행동에 대한 평가이다(Heywood, 2000: 117). 이 때문에 정치인이나 관료들은 바람직한 행동과 성과를 산출할 의무를 갖으며(Behn, 2001: 16) 특정 법규나 기준에 부합하지 않는 행동을 하거나 잘못된 결과 및 성과가 나타날 경우 그에 대한 책임에서 자유로울 수 없다(엄석진, 2009). Romzek과 Dubnick(1987)은 책임성의 개념을 책임을 묻는 자의 위치와 기관이 받는 통제의 정도를 바탕으로 관료적(bureaucratic), 법적(legal), 전문가적(professional), 정치적(political) 책임성으로 유형화하였는데, 아래의 <그림 1>은 이를 도식화한 것이다.

<그림 1> 책임성의 유형

		책임을 묻는 자의 위치	
		내부	외부
기관이 받는 통제의 정도	높음	관료적 책임성	법적 책임성
	낮음	전문가적 책임성	정치적 책임성

관료적 책임성은 관료가 상급자의 감독, 명령이나 지시, 조직 내 표준운영규칙 및 내부 규율을 지킬 의무를 의미한다. 이 때문에 통제의 정도가 강하고, 책임을 묻는 상관은 내부에 위치한다. 법적 책임성은 법을 제정하는 입법가와 제정된 법이나 정책을 집행하는 관료들과의 관계 또는 계약을 통한 본인과 대리인의 관계 속에서 나타나는 책임성을 의미하기 때문에 외부적이고, 강한 통제를 전제로 한다. 전문가적 책임성은 관련 기술이나 전문지식을 가진 관료들이 기술적이고 복잡한 문제에 대한 해결방안을 제공하는 상황을 반영하므로 내부적이고, 약한 통제를 특징으로 한다. 전문가적 책임에 따라 관료들은 내재화된 규범에 근거하여 의사결정을 내리기 때문이다. 정치적 책임성은 기관 외부의 이해관계자들에 대한 반응성을 강조하지만 통제의 정도가 약하다는 특징을 갖는다(Romzek and Ingraham, 2000; Romzek and Dubnick, 1987: 227-230)

제도적으로 분화되지 않고, 집중화된 조직에서의 업무처리는 관료적 책임성이 강조될 수 있다. 자율성이 상대적으로 낮고, 기관이 받는 통제의 정도는 강하므로 법과 규칙에 따르는 것이 가장 합리적인 행동선택으로 인식할 것이다. 일상적인 업무이든 위급한 업무이든 간에 이미 마련된 표준화된 업무절차(SOP)를 통해 결정하고, 집행하는 것이 향후 자신들에게 돌아올 비난을 줄이는 최선의 방법이기 때문이다. 그러나 제도적으로 분화된 구조일 경우에는 다른 차원의 책임성에 의존하는 경향을 지니게 된다. 기관의 자율성이 높고, 다른 기관에 비해 해당 업무에 대한 전문적인 지식이 높으므로 전문가적인 책임성을 강하게 인식할 수도 있다.

중요한 것은 제도적으로 분화된 상태, 특히 위기상황에서 관료들이 전문가적인 책임성을 바탕으로 행동할 수 있는가이다. 위기상황에서는 해당 전문가들의 지식을 바탕으로 신속하게 의사결정하고, 이를 바탕으로 문제를 해결해야 한다. 제도적으로 분화된 상태라면 외부적인 통제가 약하고, 자율성이 높아 전문성을 기반으로 문제해결에 유리한 방법을 찾아낼 수 있기 때문이다. 그러나 완벽한 제도적 분화가 이루어지지 못한 느슨하게 연결된 구조는 오히려 관료적 책임성, 법적 책임성, 정치적인 책임성 등 다양한 책임성을 고려하도록 유도한다. 즉, 제도적 분화는 책임성의 분산과 충돌을 만들어내고, 이것은 문제해결보다는 향후에 돌아올 비난과 책임을 인식하도록 만드는 부정적인 악순환을 형성시킬 수 있다. 이 경우 위기상황에서 효과적인 문제해결은 거의 불가능할 것이고, 한번 형성된 악순환의

고리는 모든 조직과 구성원들의 암묵적인 동의하에 지속될 가능성이 높다.

3. 위기상황과 의사결정

위기상황에 직면한 위기관리 주체들은 국민의 생명과 재산을 지키기 위해 일련의 의사결정과정을 거친다(오금호, 2007). 위기발생 이전인 예방 및 완화단계(prevention and mitigation)와 준비단계(preparedness)는 물론이고, 위기발생 이후인 대응단계(response)와 복구단계(recovery)에서도 크고 작은 의사결정을 지속한다. 이 중 위기발생 이후인 대응단계에서의 의사결정은 위기관리 주체들이 보유한 모든 정보와 자원을 집중시켜 문제상황을 효과적으로 관리하는 단계로 그 중요성은 매우 높다. 문제는 각각의 위기관리 주체들의 책임과 기능이 그들이 가진 권한과 책무, 자원과 정보 등에 따라 상이하게 나타날 수 있다는데 있다(McLoughlin, 1985: 165).⁶⁾

만일 하나의 위기관리 전담조직이 모든 권한과 책임을 가지고 의사결정을 수행한다면 이 문제는 핵심적인 논쟁거리를 제공할 수 없지만 현실을 그렇지 않다. 중앙정부와 지방정부수준의 다양한 위기관리 주체들은 크고 작은 권한과 책임을 가지기 때문에 중요한 의사를 결정할 때 다른 기관의 공식적·비공식적 승인을 거치는 것이 일반적이다. 그러나 위기상황은 제한된 시간과 사용가능한 기술, 정보, 자원 등을 활용하여 최선책을 결정하는 과정이므로(Comfort, 1985: 155) 이 같은 승인 절차는 의사결정의 질과 타이밍에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다.⁷⁾ Petak(1985)이 위기상황에서 과학적인 지식보다 관계의 복잡성을 이해하는 것이 더욱 중요하다고 설파한 이유도 여기에 있을 것으로 본다.

6) 위기상황에서 위기관리주체들의 의사결정에 대한 대표적 연구로서 Allison과 Zelikow(1999)를 들 수 있다. 그들은 쿠바 미사일 기지 사건과 해안봉쇄 대응에 대하여 합리적 행위자 모형(rational actor model), 조직과정모형(organizational process model), 관료정치모형(bureaucratic politics model)을 적용하여 그 전개과정을 분석하고 있다. 특히, 조직과정모형 관점에서 위기상황에 대한 대응은 정형화된 행동유형에 따라 움직이는 대규모 조직이 낳은 산출물로 이해되며, 각 조직은 특정 문제에 대한 상이한 해결책을 제시하게 된다. 관료정치모형 관점에서 대응은 특정대안에 대한 옹호자와 반대자가 사용하는 권력과 정치적 수완에 의한 결정을 강조하였다.

7) 위기상황이 의사결정에 항상 부정적인 영향을 미치는 것만은 아니다. 금융위기나 전쟁, 테러 발생과 같은 상황은 오히려 신속한 의사결정의 기회(occasion for decision)를 유도(Robinson, 1972)함으로써 문제해결에 긍정적인 효과를 만들어낼 수도 있다.

하지만 위기관리가 행정의 핵심영역이라고는 하나 일반적으로 무시당하거나 천대당하는 위치에 있는 것이 현실이다(Kim and Lee, 1998: 189). 이 때문에 위기발생시 책임감을 갖고 적극적으로 결정하기보다는 비난을 피하는 수준에서 다른 조직의 도움을 청하거나 결정자체를 떠넘기는 행태를 보이기도 한다. 특히 공공기관들이 위기관리 주체로 서로 얽혀 있는 경우 향후 책임소재의 문제가 자신이 속한 조직의 평판이나 생존으로 이어질 가능성이 있어 효과적인 위기관리를 위한 적극적인 의사결정을 기대하기는 사실상 어렵다.

이러한 상황은 위기상황 이전에 관료적 책임성을 바탕으로 한 의사결정행태(bureaucratic norms)와는 다른 새로운 의사결정행태를 만들어낼 수 있음을 암시하는 것이기도 하다(Schneider, 1992).⁸⁾ 위기상황에서는 모든 기관의 모든 정보를 활용할 수도 없고, 설령 정보가 있다손 치더라도 이를 적절하게 처리할 시간과 능력이 부족하다. 이 때문에 위기상황에서의 의사결정은 위기상황 이전의 관료제적 의사결정처럼 정형화된 절차만 통용되어서는 안 된다. 만일 정형화된 의사결정절차만을 활용할 경우 효과적인 위기관리는 사실상 불가능할 것이다.⁹⁾ 이는 효과적인 위기관리를 위해서는 제도화된 의사결정방식을 충분히 활용하되 여기에 현장상황에 능통한 전문성을 지닌 관료 및 전문가들의 조언이 결합되어야 함을 주장할 수 있게 만든다.

그러나 제도적으로 분화된 집행구조에서 조직 간의 느슨한 연계(loosely coupled)로 위기상황에 대응할 경우 위기관리 기능과 책임이 분산된다는 단점을 지니고 있어(박경효 외, 1998: 2) 정형화되지 않은 의사결정구조를 활용하기는 사실상 어렵다. 제도적 분화로 인해 기능이 분산된 상황에서 관계된 다른 조직과의 논의를 거치지 않고 현장상황에 능통한 전문가들의 조언을 얻어 독립적으로 결정할 경우 향후 문제가 발행하였을 때 모든 책임이 의사결정을 주도한 조직에 전가되기 때

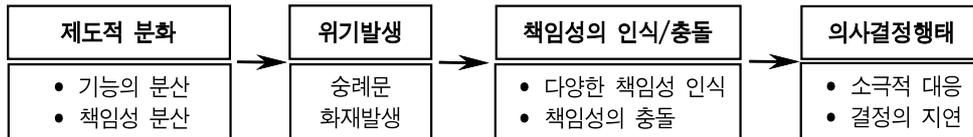
8) 관료제적 의사결정규범이란 위기상황 이전에 관료제는 일반적으로 목표를 정확히 하고, 공식적인 절차와 구조를 통해 조직들 간의 합의를 이끌어내고, 이를 바탕으로 행동규칙을 정하는 등의 절차를 준수하는 양태를 말한다. 위기상황에서의 의사결정규범은 재난이 발생하였을 때의 인간행동이 평상시와는 달리 혼란스럽기 때문에 중대한 변화 혹은 갑작스런 사회적·환경적 변화가 일어날 때 발생하는 비제도화된 상호작용과 행동패턴이 나타나는 상황을 말한다.

9) Schneider(1992)는 관료제적 의사결정규범과 위기상황에서의 의사결정규범의 차이를 좁히는 것이 효과적이라고 언급하였다. 이는 위기상황에서도 가능한 정형화된 의사결정절차가 존재해야함을 역설한 것으로 보인다.

문이다. 이러한 이유로 중대한 의사결정 상황에 직면한 대부분의 의사결정자들은 최선의 상황을 상정하지 않고, 최악의 상황을 고려하여 결정하는 성향이 짙기 때문에(정주용, 2007) 최선책보다는 차선책을 결정하는 것에 불과하다. 결국 위기상황에서 느슨한 연계는 단단한 연계가 아닌 더욱 느슨한 혹은 완전히 분리된 연계(heavily loosed coupled)로 악화될 가능성이 높다.

이 연구에서 다루고 있는 승례문 화재사건은 제도적으로 분화된 집행구조 하에서의 의사결정은 각 기관들과 그 구성원들로 하여금 적극적인 의사결정과 대응패턴을 유도하지 못하고, 소극적인 차원의 대책을 강구하도록 유도함을 보여주고 있다. 일반적인 관료들의 책임성과 관련분야의 전문성을 지닌 전문가들의 책임성은 서로 다르고, 이러한 책임성에 기반하여 주어진 문제를 해결해야하지만 실제로는 다중적인 책임성의 인식과 충돌로 인해 의사결정의 지연이라는 행태를 불러 일으켰다. 또한 이러한 상황의 반복은 효과적인 위기관리를 불가능하게 만들 뿐만 아니라 유사한 위기상황에서 동일한 실수를 되풀이하는 학습수행능력이 저하를 유도할 수 있다는 단점도 있다. 이 연구는 아래의 <그림 2>와 같은 연구의 흐름을 통해 승례문 화재사건을 재구성하고자 한다.

<그림 2> 연구의 흐름



Ⅲ. 승례문 화재로 본 위기상황에서의 의사결정

승례문 화재사건은 2008년 2월 10일 오후 8시 50분경 토지보상금에 불만을 품은 사람의 방화에 의해 발생하였다. 화재발생 직후 한 시민의 화재신고가 이루어졌고, 곧바로 관할소방서가 출동하여 화재진압을 실시하였다. 국보1호에 화재가 발생한 만큼 그 어느 때보다 많은 인력(360명: 소방330·경찰20·한전5·기타5)과 장비(95대: 펌프22·탱크33·고가7·굴절8·구조4·구급3·조명2·지휘2·기타14)를 투입하

여 진압을 하였다(서울소방재난본부, 2008: 13). 그러나 초기 화재진압은 완전히 실패하였고, 불은 견잡을 수 없이 번지기 시작하여 급기야 화재발생 5시간 만에 누각이 전소·붕괴하였다.

화재발생 직후 소방당국은 물론이고, 고건축전문가, 관계공무원 등 수많은 전문가들이 한자리에 모였음에도 불구하고, 국보1호는 국민들이 지켜보는 가운데 사라졌다. 이 때문에 과연 어떠한 요인들이 개입하여 효과적인 화재진압이 어려웠는가를 분석해볼 필요가 있다. 분석의 편의를 위해서 승례문 화재발생부터 전소·붕괴에 이르기까지의 5시간을 단계적으로 구분하여 분석하였다. 사례의 구분은 화재진압방식이 결정되는 상황 및 진압행태를 기준으로 하였고, 각 단계별로 이야기를 구성하면서 영향요인을 설명하는 방식을 취하였다. 한편 화재발생 이전의 승례문 관리방식의 변화도 분석에 포함시켰다. 대다수의 언론이 이점에 주목하고 있다는 이유도 있지만 이 같은 상황이 승례문 화재진압에 적지 않은 영향을 미쳤다고 판단하기 때문이다.

1. 제도적 분화에 따른 기능과 책임의 분산

승례문 화재사건의 이면에는 승례문 관리의 제도적 분화가 자리 잡고 있다. 일반적으로 국보1호인 승례문의 관리주체는 당연히 문화재청이라고 생각해볼 수 있다. 그러나 승례문의 관리주체는 서울시 중구청이다. 문화재보호법 제16조(관리단체에 의한 관리)는 문화재청이 기초자치단체인 서울시 중구청을 관리단체로 지정·관리할 수 있음을 명시하고 있다.¹⁰⁾ 이에 따라 기초자치단체인 서울시 중구청이 1차적인 관리책임을 지고, 문화재청이 감독하는 방식으로 승례문을 관리하였던 것이다.

그러나 대부분의 기초자치단체들은 문화재에 대한 인식이나 전문적 지식 및 인력을 갖추고 있지 못하다. 이러한 상황에서 문화재청이 자치단체를 관리·감독한다는 것은 형식적인 것에 불과하다. 하도급 방식의 문화재 관리도 제도적 분화를

10) 문화재보호법 제16조는“문화재청장은 국가지정문화재의 소유자가 분명하지 아니하거나 그 소유자 또는 관리자에 의한 관리가 곤란 또는 적당하지 아니하다고 인정되면 지방자치단체나 그 문화재를 관리하기에 적당한 법인 또는 단체를 지정하여 국가지정문화재를 관리하게 할 수 있다”로 규정돼 있다.

더욱 부추기는 역할을 하고 있다. 송례문의 경우 1968년 문화재청이 서울시를 관리단체로 지정하였지만 1995년 서울시 중구청으로 관리단체가 변경됐다. 문화재청이 광역자치단체를 관리단체로 지정하였지만 대부분의 광역자치단체는 기초자치단체를 관리단체로 재지정하는 방식을 취하고 있고, 이를 문화재청이 받아들이고 있는 실정이다.

기초자치단체인 서울시 중구청이 관리책임을 맡고 있다고 하여 서울시의 영향력에서 벗어나지는 못한다. 일반인들이 송례문에 접근할 수 있도록 허용한 것은 서울시였기 때문이다. 서울시 도시기반시설본부는 2005년 9월 송례문 주변에 녹색광장을 조성하고, 일반에 공개하였다. 2006년 3월 3일부터는 관광객 유치 위해 송례문의 정문격인 흥예문까지 개방하여 일반인의 접근성을 높였는데, 이는 100년 만에 정문을 개방한 것이었다(세계일보, 2008.2.12일자 10면).¹¹⁾ 이처럼 문화재관리주체는 문화재청, 서울시, 서울시 중구청 등으로 분리돼 있었다.

문화재관리의 제도적 분화는 기능과 책임의 분산으로 이어졌다. 송례문 개방사업은 서울시가 맡고, 송례문에 대한 관리 및 경비는 서울시 중구청이 담당하였다. 경비의 경우 개방시간인¹²⁾ 오전 10시부터 오후 8시까지는 중구청 공무원 3명(기능직 1명 상용직 2명)이 수행하였고, 야간에는 무인경비업체에 맡기는 방식을 취하였다. 그렇다고 문화재청이나 서울시가 중구청에 송례문관리를 위한 예산을 적극적으로 배정하지도 않았다. 이 때문에 총 4명의 관리 인력이 2006년 4월 퇴직자 발생으로 3명으로 줄었음에도 불구하고 인력을 보충하지 않았다.

이러다보니 대부분의 문화재 관리주체들인 기초자치단체들이 문화재 관리에 예산을 적극적으로 배정할 리가 없었다.¹³⁾ 예산을 적극적으로 배정하기는커녕 적

11) 송례문 개방은 정치가들의 치적 쌓기 일환으로 볼 수도 있다. 당시 서울시에서는 “시민의 품으로 돌아온 것이다” “서울시의 문화상품이다”라는 식의 표현을 사용하면서 시장의 업적임을 강조하였다. 송례문 광장조성 및 개방을 2005년 서울시정 10대뉴스로 꼽은 것은 이에 대한 증거일 것이다. 한편 당시 문화재청장도 송례문개방을 자신의 업적으로 꼽기도 하였다.

12) 최초 개방시간은 오전 10시부터 오후 6시까지였으나 서울시 중구청은 사람들이 없는 시간대는 덜 위험하다는 판단아래 개방시간을 오후 8시까지로 연장하였다.

13) 서울시 관계자는 “문화재 관리를 담당하는 서울시의 자치구는 인력에 대한 예산지원을 못하고, 주로 보수 등이 필요한 경우에 문화재청으로 신청해 예산을 배정받는 정도다”라고 언급하였다(문화일보, 2008/2/11). 한편 중구청은 2006년 인건비 명목으로만 1억 800만원을 부담했지만 문화재청의 지원은 없었다.

은 예산이라도 줄이는 방식을 선호하였다. 야간 경비를 맡아온 무인경비업체의 변경은 이에 대한 증거이다. 2008년 7월까지 에스원이 경비를 맡기로 하였으나 계약만료 6개월 전인 2008년 1월 중순 중구청은 일방적으로 계약해지를 통지하고, KT텔레캅으로 경비업체를 변경하였다(국민일보, 2008.2.11). 에스원이 월 30만원에 경비를 맡은 반면 KT텔레캅(사회공헌활동)은 문화재청(예산절약을 위한 문화재지킴이 운동)과의 협약을 통해 무상으로 경비서비스를 제공하였기 때문이다(한국일보, 2008.2.11).

관리와 경비의 주체는 서울시 중구청이었지만 문화재 방재에 대한 총괄적인 책임은 문화재청에 있었다. 문화재 관리를 기초자치단체에 위탁하였을 뿐 관리·감독의 책임은 여전히 문화재청에 있었다. 그러나 서울시 중구에 위치한 승례문은 문화재청의 예산혜택에 뒷전이 되기 십상이었다. 2006년 문화재청은 낙산사 화재 이후 목조문화재에 대한 방재시스템 구축을 추진하였지만 승례문은 그래도 예산에 여유가 있는 서울시에 위치해 있고, 소방장비의 접근이 용이하다는 이유로 우선순위에서 밀리고 말았다(동아일보, 2008.2.11).

일상적인 관리와 방재책임이 분리되다보니 문화재청과 서울시 중구청의 책임도 분산될 수 있는 구조였고, 신뢰도 없었다. 주요문화재의 화재소실로 2005년 문화재청은 ‘문화재별 화재 위기 현장 대응 매뉴얼’을 관리주체인 중구청에 배부하였으나 중구는 실정에 맞지 않아 이를 주의 깊게 살펴보지도 않았다(한겨레, 2008.2.12). 문화재청이 2007년 문화재안전과를 신설하였지만 10명의 직원 중 실질적인 위기관리업무를 수행하는 사람은 1-2명에 불과하여 이들을 신뢰할 수도 없었다(국민일보, 2008.2.11).

한편 방재책임과 실질적인 화재진압의 기능도 분리돼 있었다. 일상적인 관리와 방재책임이 문화재청과 자치단체에 있다면 화재발생시 진압은 소방당국에 있었기 때문이다. 이러다보니 소방장비 설비에도 문제점이 노출되고 있었다. 목조문화재의 특성상 조기에 화재를 감지하는 화재감시센서와 위에서 아래로 물을 살포하는 자동스프링클러가 필요하지만 문화재보호법 제3조는 ‘문화재의 원형관리 원칙’을 명시하고 있어 문화재보호에 악영향을 끼칠 수 있는 시설의 설치를 암묵적으로 불허하고 있다. 이 때문에 승례문에는 단 8대의 소화기만이 비치돼 있었고, 소방당국은 화재진압에 필요한 설계도 조차 없었다(MBC 뉴스속보 스크립트,

2008.2.11).

이처럼 문화재청, 서울시, 서울시 중구청, 문화재당국과 소방당국으로의 기능 분화는 미래에 닥쳐올 승례문 화재에 대한 진압을 어렵게 만드는 것이었고, 특정 기관이 승례문 전소에 대한 책임을 지기도 어려운 구조였다. 전문적인 영역으로의 제도적 분화가 기능과 책임의 분산을 만들어낼 수 있음을 인식케 한다. 물론 이러한 구조는 문제가 발생하기 이전에는 전문가적인 책임성과 관료제적 절차에 의해 별다른 문제없이 작동할 수 있다. 하지만 위기상황에서는 이 같은 체제가 유기적으로 작동할 수 있을지는 누구도 확신할 수 없는 것으로 불확실성이 매우 높은 상황이었다.

2. 현장의 판단과 관료제적 절차의 갈등

승례문 관리에 대한 제도분화가 기능 및 책임의 분산을 만들어낸 상황에서 화재가 발생하였다. 이는 그간의 기능분화에 문제가 없었는지를 확인할 수 있는 첫 시험대와 같은 것이었다. 2008년 2월 10일은 설 연휴 마지막 날로 서울시 중구청 상주인력은 1명에 불과했고, 그나마 8시 이후에는 퇴근하여 야간 경비업체가 관리를 맡고 있었다. 이러한 상태에서 오후 8시 47분과 50분 KT텔레캅 적외선 감지기가 각각 3회와 2회 작동하였다. 방화범이 침입하여 승례문에 불을 질렀고, 2층 누각에서 연기가 피어오르기 시작하였다. 다행히 근방을 지나던 택시기사는 곧바로 119에 신고하였고, 화재발생 2-3분 후인 8시 53분 중구소방서 119안전센터가 도착하여 상황을 파악하고, 적극적인 진압을 실시하였다(서울소방재난본부, 2008: 11-14).

당시 소방대원들은 승례문 2층 내부 천장에서 강한 화염을 확인하였고, 바닥에 잔불이 있어 내부에 직접 진입하여 파괴하는 적극적인 진압방법을 택해야함을 인지하였다. 그러나 소방당국은 현장에서의 판단만으로 국보1호인 승례문을 적극적으로 진압하지 못하였다. 문화재보호법 제34조(허가 사항) 3항에는 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위를 문화재청장의 허가 사항으로 규정하고 있었기 때문에 소방당국이 임의로 결정할 수 있는 문제가 아니었다. 이 때문에 서울시 중구소방서 지휘관은 8시 55분 문화재청 관계자와 연락을 시도하였으나 불발로 그치고

말았다(MBC 뉴스속보, 2008.2.10).

평상시에 각각의 기관들이 승례문 관리문제에 관한 의견을 교환할 경우 관료제적 합의절차에 따라 공식적인 수준의 의사결정을 할 수 있겠지만 위기상황에서 이러한 결정은 쉽지 않은 듯하다. 이 때문에 관료제적 합의절차보다는 현장에 있는 전문가들이 전문가적인 책임성을 바탕으로 신속한 결정을 내리고, 이를 통해 화재진압을 실시하는 것이 더욱 효과적일지도 모른다. 그러나 당시 소방당국은 현장상황의 판단을 통해 적극적으로 진압하고자 하였으나 관료제적인 합의절차를 더 중요시하였던 것으로 보인다.¹⁴⁾ 문서적인 합의는 아닐지라도 문화재청 관계자와 전화연락을 통해 진압방법을 결정하려고 했던 것은 이에 대한 증거일 것이다(국회문화관광위원회 회의록, 2008.2.11).

진압방법에 대한 명시적인 합의가 없는 상태였지만 장비와 인력은 더욱 보강되고 있었다. 선발대가 도착한 후 5분 이내에 충무로대, 후암대, 미근대, 무학대, 을지로대, 세종로대 등이 차례로 도착하였고, 야간 경비를 담당하던 KT텔레캅 출동대원들도 현장에 도착하였다(서울소방재난본부, 2008). 그러나 현장지휘관과 문화재청 담당자의 구두합의가 없는 상황이었기 때문에 상황은 점점 악화되고 이러한 상황에서 현장관계자는 소방방재청과 의논하여 진압방식을 결정하고자 하였고, 소방방재청은 문화재 파손을 우려하여 방수포 사용을 자제할 것을 요청하였다(국회문화관광위원회 회의록, 2008.2.19).

이러한 상황으로 볼 때 소방당국은 국보1호를 훼손하면서 화재를 진압하는 것에 엄청난 부담을 갖고 있었던 것으로 보인다. 화재진압에 대한 전문가적인 판단은 있었지만 암묵적인 부담감이 있었을 것이다. 만일 진압결과가 아주 우호적인 상태였을 경우 국보1호를 문화재청의 동의 없이 훼손하였다는 비난을 면키 어렵다는 것을 인식하였을 것이다. 현장에서 적극적인 진압결정을 주장하였지만 소방방재청은 진압결과에 따라 가해질 수 있는 조직의 운명을 걱정하였던 것으로 볼 수 있다. 이러한 부담감이 없었더라면 현장지휘관의 의견을 최대한 반영하는 것이 일반적이기 때문이다.

14) 당시 중구소방서의 한 소방관은 “기둥에 불길의 침투하는 등 화재가 심하게 번져 지붕 기와를 제거해 직접 살수방식의 진화가 필요하다고 건의했으나, 문화재청 간부가 현장에 없어 결정을 내리지 못했다”고 밝혔다(한겨레, 2008.2.12).

한편 화재사실을 문화재청에 통보하는 일이 순조롭게 이루어지지 않았다. 화재 당일이 연휴 마지막 날이었기 때문에 문화재청에 화재사실을 통보하는 것이 어려웠던 것으로 보인다. 최초 화재사실 통보는 화재직후인 8시 52분 소방방재청이 문화재청 정책과로 FAX를 보낸 것이었다. 휴일임에도 불구하고 당직실이 아닌 정책과로 화재사실을 통보하면서 위기상황에서의 의사결정을 지연시키는 결과를 유도하였다고 볼 수 있다(문화관광위원회회의록, 2008.2.11). 그러나 소방방재청은 8시 56분 국가기반보호상황실, 청와대 국정상황실, NSC, 국무조정실, 총리상황실, 문화재청 등 유관기관에 승례문 화재사실을 알렸다(소방방재청, 2008.2.11, <승례문 화재 시간대별 조치사항>).

소방당국이 문화재청을 비롯한 유관기관에 승례문 화재사실을 적극 알렸던 것은 문화재에 화재가 발생한 때에는 관련부서에 공조를 하기 때문이었다. 이러한 공조가 의무사항은 아닐지라도 화재진압에 필요한 설계도면을 보유하고 있지 않은 상태에서 어떠한 방식으로든 화재진압방식을 결정하기 위해서는 반드시 필요한 것이었다. 더욱이 정보의 부재뿐만 아니라 진압대상이 국보1호였기 때문에 공조를 구해야만 했다(국회문화관광위원회회의록, 2008.2.11). 이렇게 볼 때 국보1호라는 부담감은 현장지휘부와 소방방재청 모두 동일하였을 것이고, 이 때문에 위기상황에서도 관료적 절차와 책임성을 중시하였다고 볼 수 있다.

그러나 현장에서는 화재진압을 위해서는 불가피하게 승례문의 일부를 파괴해야함을 계속적으로 요청하였다(한겨레, 2008.2.12). 8시 59분 서울시 중구소방서가 문화재청에 이 같은 사항을 요청한 것으로 볼 때 현장진압대는 위기상황임을 감안하여 전문가적인 책임을 다하려고 노력하였던 것을 알 수 있다. 하지만 소방방재청의 방수포 자제요청은 묵시적인 압력으로 다가올 수 있었기 때문에 관료제적 절차를 완전히 무시할 수 있는 상황도 아니었다. 이러한 시간은 점점 흘러 이미 화재발생 10분에 다가가고 있었다.

소방방재청과 서울시 중구소방서와의 관계도 관료제적인 절차에서 자유롭지 못한 구조이다. 우리나라의 모든 소방서가 광역자치단체 소속하에 있고, 일선 소방관들은 지방공무원의 신분을 갖고 있다. 하지만 각급 소방본부장은 국가직 공무원으로 소방방재청의 영향력에서 벗어날 수 없다. 예산배정과 관련된 경우에도 마찬가지다. 각급 소방본부의 예산은 자치단체가 부담하지만 장비 등의 구입에서

국비지원을 필요로 하는 경우도 있다. 이는 구조상으로는 독립돼 있는 것처럼 보이나 실제로는 완전히 독립될 수 없는 구조여서 현장지휘관들이 독립적으로 의사결정을 내릴 수 없도록 유도한다.

결과적으로 화재초기 진압과정은 위기상황에서 현장에 있는 전문가가 전문가적인 책임성을 바탕으로 의사결정을 내리기 보다는 다양하게 분화된 조직들로부터의 공식·비공식적인 동의와 승인을 구하고 있었던 것으로 볼 수 있다. 이것은 관료제적 절차가 위기상황에 필요한 전문가적인 책임성을 압도하는 것이었고, 이처럼 관료제적 책임성이 지배할 수 있었던 것은 화재진압 완료 후 주어질 수 있는 다양한 책임소재를 면하기 위함이었다고 할 수 있다. 특히 국보1호 승례문의 진압 결과에 따른 책임소재를 가리는 것이기 때문에 이에 대한 부담은 더욱 컸을 것이다.

3. 관료제적 책임성의 강화로 인한 의사결정의 지연

승례문 화재발생 이후 약 10분간 현장에서의 전문가적 책임성과 관료제적 책임성이 충돌하는 양상이 있었으나 관료제적 책임성이 현장의 판단을 완전히 넘어서는 것은 아니었다. 즉 위기상황에서 빠른 의사결정을 해야만 한다는 의견이 여전히 남아 있었다. 만일 화재를 조기에 진압하지 못할 경우 현장에서 진압을 책임지는 일선소방관들이 비난을 면치 못할 상황이었기 때문에 자신들의 경험을 최대한 살려 적극적인 화재진압을 추구하고자 했던 것이다. 그 때까지만 해도 정확한 정보교환 가능하였고, 이를 통해 (시간이 흘러 최선책은 아닐지라도) 효과적인 진압의 가능성은 높았다.

이 같은 가능성이 실제로 실현되지는 못하였다. 승례문 화재현장의 상황이 문화재당국에 정확하게 전달되지도 않았던 것처럼 보인다. 이미 문화재 훼손이 불가피함을 전달하였음에도 불구하고, 문화재청은 가능한 훼손을 최소화하는 방향으로 진압해달라는 요청을 하였다. 소방방재청의 한 관계자는 “문화재청이 문화재가 손실되지 않도록 신중하게 불을 꺼달라”고 요청하여 적극적인 진화에 나서지 못하였다고 주장하였다(문화일보, 2008.2.12 ; 국민일보, 2008.2.12). 당시의 신문과 방송보도에서는 소방당국이 국보1호라는 부담감으로 소극적으로 진압하였다

고 언급하고 있지만 이는 관료제적 책임성의 인지로 적극적인 의사결정이 제약됐다고 보는 것이 더욱 온당할 것이다.

문화재청의 요청에 따라 적극적인 진압이 사실상 어려운 상황에서 그나마 위안이 될 수 있었던 것은 화재가 발생한지 18분이 지난 9시 8분 서울시 중구 도시관리국장과 과장, 문화재담당 공무원 등이 현장에 도착해 승례문의 설계도를 제공하여 화재진압에 도움을 주기 시작하였던 것이다(국회문화관광위원회회의록, 2008.2.11). 보다 정확한 승례문의 정보를 바탕으로 가능한 효과적인 진압을 위한 의사결정이 가능했던 시간이었다. 현장에는 화재소식을 듣고 달려온 외부전문가들도 있었다. 외부전문가들은 기와를 뜯어 물을 넣어야 한다고 조언하였고(경향신문, 2008.2.11), 이에 소방방재청은 문화재청과 이를 협의하였다.

국보1호라는 부담감을 완전히 없앨 수는 없었지만 외부전문가들의 조언으로 현장지휘부는 또 다시 차선책의 결정이라도 내릴 수 있는 기회가 있었다. 비록 화재발생 40분만인 9시 30분을 지나고 있었으나 아직도 전소를 막을 수 있는 기회가 완전히 사라진 것은 아니었다. 당시 현장을 지휘하던 소방재난본부장은 문화재청 담당자에게 9월 13분부터 전기톱으로 하단을 잘라 물을 넣으려고 했으나 목재가 너무 두꺼워 효과를 보지 못하였음을 강조하였고, 이 때문에 기와를 뜯어내야 함을 강력하게 요청하였다. 이에 문화재청 담당자도 기와를 뜯는데 동의하여 적극적인 현장진압이 가능할 것으로 보였다(국회문화관광위원회회의록, 2008.2.11).

비록 시간은 흘러가고 있었지만 결과적으로 가장 합리적인 진압방식이 기관간 합의를 거쳐 결정됐다는 것은 고무적인 것이었다. 하지만 여전히 문화재청은 국보1호임을 강조하였다. 한쪽 기와를 들어내면 하중의 쏠림으로 붕괴할 수 있다는 의견을 보였고, 문화재를 감안해 신중해 달라고 요청하기도 하였다. 암묵적인 합의가 있었던 것이지 공식적인 합의를 통한 의사결정은 아니었다고 볼 수 있다. 문화재청 담당자들의 발언도 매우 상반되게 나타났다. 9시 33분 화재비상 1호가 발령된 상황임에도 9시 44분 문화재청 문화유산국장은 “불길이 번지지 않으면 파괴하지 말고, 컨트롤 해달라”고 요청하였다(박주형, 2008: 26).

문화재청 역시 국보1호라는 부담감, 진압결과에 따른 책임을 의식할 수밖에 없었던 것으로 볼 수 있고, 이러한 문화재청의 발언은 현장에서 화재를 진압하던 소방관들에게 적극적인 진압을 방해하는 것이었다. 당시 지붕해체라는 결정이 있었지만

문화재청 담당자들이 현장에 도착한 상태는 아니었고, 현장으로 이동하는 도중에 전화로 결정한 것이었다. 뿐만 아니라 문화재청 과장은 “손상과 관계없이 진압”을 강조하였지만 국장이 “번지지 않으면 파괴 말고, 계속번지면 그 때 파괴”라고 언급함으로써(박주형, 2008:26) 현장 소방관들의 적극적인 진압을 가로막았다.

비록 상황은 점점 악화되고 있었고, 완벽한 합의가 이루어지지는 않았지만 소방당국은 이전보다 더욱 적극적인 진압을 할 수 있었다. 이 때문에 9시 55분 소방당국은 화재비상 2호를 발령하였고, 소방차와 소방관을 증원하면서 더욱 적극적인 진화를 시작하였다(국민일보, 2008.2.11). 장비와 인력의 보강으로 진화작업은 입체적으로 이루어졌고, 최악의 사태를 막기 위해 소방관들이 누각2층과 지붕에서 진화작업을 펼치면서 완전히 해체하는 방식으로 진화방식을 전환하였다. 이 같은 적극성으로 인해 10시 10분경 연기가 다소 주춤해졌고, 큰 불길은 잡히는 듯 보였다.

그러나 이미 너무 많은 시간이 흘러간 뒤에 내려진 의사결정의 지연으로 효과적인 위기관리는 더 이상 불가능한 것이었다. 10시 20분이 지나자 바람이 강해지면서 연기가 다시 치솟기 시작하였다. 처음부터 입체적인 진압작전을 펼쳤더라면 최악의 상황까지 가진 않았을 것인데, 이미 시기를 놓쳤기 때문이다. 당시 현장의 한 소방관은 “일반 목조건물은 일일이 해체하고 확인하면서 불을 끄지만 승례문은 문화재라 초기부터 그렇게 할 수 없었고, 작업이 늦어졌다”고 언급하였다(한라일보, 2008.2.11). 이는 결국 관료제적 절차를 지키기 위해 결정이 지연됐음을 암시하는 것이다.

4. 의사결정지연으로 인한 진압실패

모든 주체들에 의해 진압방식이 결정된 만큼 의사결정의 합의수준은 높고, 이에 따른 관료적 책임성도 확보할 수 있었다. 하지만 이러한 상황이 초기에 달성되었다면 합리적이고, 효과적인 진압방식을 모색하였을지도 모른다. 이미 때를 놓친 듯하였으나 10시 25분 소방당국은 화재비상 3호를 발령하고, 그동안 물만 살포하였던 방식에서 전환해 소화약재를 살포하기 시작하였다(한겨레, 2008.2.12). 국보1호라는 부담감보다는 전소 및 붕괴를 막아야 한다는 절체절명의 불안감을 느

졌을 것으로 본다. 소방인력도 최대인 차량 95대, 인력 360명으로 보다 적극적인 진압을 실시하였다.

소방당국의 이러한 노력에도 불구하고, 승례문 지붕에서 불길의 치솟기 시작하여 10시 40분 2층에서 작업하던 소방대원을 철수시킬 수밖에 없었다(경향신문, 2008.2.11). 상황이 불리하게 돌아가자 문화재청은 11시 10분 승례문 현판 제거를 소방당국에 요청하였고, 11시 20분에는 화재진화가 불가함을 인정하였다. 11시 27분 현장지휘본부에서 지붕의 기와를 걷고 상부를 파괴하여 진화하는 방식을 결정하였지만 소방대원이 기와를 들어내려고 했을 때는 이미 지붕 위는 전부 얼음덩어리로 변해 있었다(국회문화관광위원회회의록, 2008.2.11). 영하의 날씨에 그동안 뿌린 물이 그대로 얼어 있었던 것이다. 합의수준이 낮은 상황에서의 결정이 오히려 합의이후의 상황을 불리하게 만드는 것이었다.

소방대원이 직접 기와를 들어내지 못하는 상황에 되자 문화재청은 11시 38분 건물 부재라도 건져야 복원이 가능함을 밝히고, 중장비로 부수고, 진압해 달라고 요청하였다. 이전보다 적극적이고 상황변화에 따른 신속한 결정이었지만 2층 누각을 해체하는 도중 불길이 거세게 일어 작업개시 5분 만에 진압을 중단하였다. 2월 11일 0시 4분 지붕해체를 위해 대형 크레인을 출동시켰고, 문화재청은 1층 누각만이라도 건질 수 있도록 해달라고 요청하였다. 문화재 훼손에 신경써달라는 화재직후의 요청과는 너무나 동떨어진 것이었다. 그러나 이러한 요청에도 불구하고, 0시 40분부터 지붕기와가 붕괴하기 시작하였고, 2시 5분 승례문은 완전 붕괴와 함께 진압이 완료됐다.

소방당국과 문화재당국의 합의가 이루어져 적극적인 진압이 가능하였지만 결국 승례문은 의사결정 시간의 지연을 견디지 못하고 전소·붕괴되고 말았다. 화재 발생 초기에 소방당국과 문화재당국의 올바른 상황판단과 정보교환이 이루어지고, 이를 통해 합리적인 의사결정이 가능하였더라면 승례문의 전소는 막을 수 있었을지도 모른다. 문화재 관리주체가 서울시 혹은 서울시 중구청으로 분화되었더라도 그 기능과 책임은 여전히 문화재청이 갖고 있는 구조는 소방당국과 문화재당국의 합의를 빠른 시간 내에 이끌어내지 못하였고, 이 때문에 소방당국은 전문가적인 책임성을 바탕으로 화재를 진압하는데 한계를 보일 수밖에 없었다.

문화재청이 대전에 있는 것과는 별개로 제도적 분화와 조직기능의 분산이후에

도 각 주체간의 유기체적 네트워크가 존재하였더라면 국보1호인 승례문은 TV 생중계화면에서 붕괴하지는 않았을 것이다. 제도적 분화와 조직기능의 분산으로 인해 전문성을 높일 수도 있지만 오히려 전문성의 강화도 없는 상태에서 책임성의 분산으로 이어질 경우 위기상황에 대처하기 힘든 구조가 만들어질 수 있다. 제도적으로 느슨한 연계일지라도 위기상황에서 단단한 연계로 상호작용할 수 있다면 의사결정의 합의수준을 높이고, 이것이 관료적 책임성을 높임으로써 보다 짧은 시간에 더욱 적극적인 의사결정과 대응행동을 만들어낼 수 있었을 것이다. 그러나 우리나라에서 이러한 결과를 만들어내는 것은 그리 쉽지 않아 보인다.

대형화재를 포함한 거의 모든 재난사건에서 모든 주체들이 잘못된 학습구조에 익숙해 있기 때문이다. 우리나라의 대부분 대형재난사건의 결말은 검찰고발, 책임 떠넘기기, 비난의 최소화, 조직의 생존과 평판으로 이어지기 때문에 이를 염두에 두어야함을 학습한 것이다. 사건은 많은데 변변한 재난관련 보고서가 없는 것도 이와 같은 맥락에서 이해해볼 수 있다. 위기관리가 어떤 과정에서 잘못됐는지 분석하지 않고, 책임자를 먼저 처벌하는 방식에 익숙하기 때문에 위기상황에서 전문가적인 책임성을 바탕으로 적극적으로 행동하기보다는 가능한 절차를 준수함으로써 피해를 최소화하는 방법을 선호할 수밖에 없다. 이 때문에 효과적인 위기관리를 위한 적절한 시기를 놓치는 경우가 허다하게 발생하고 있는 것이 현실이다.

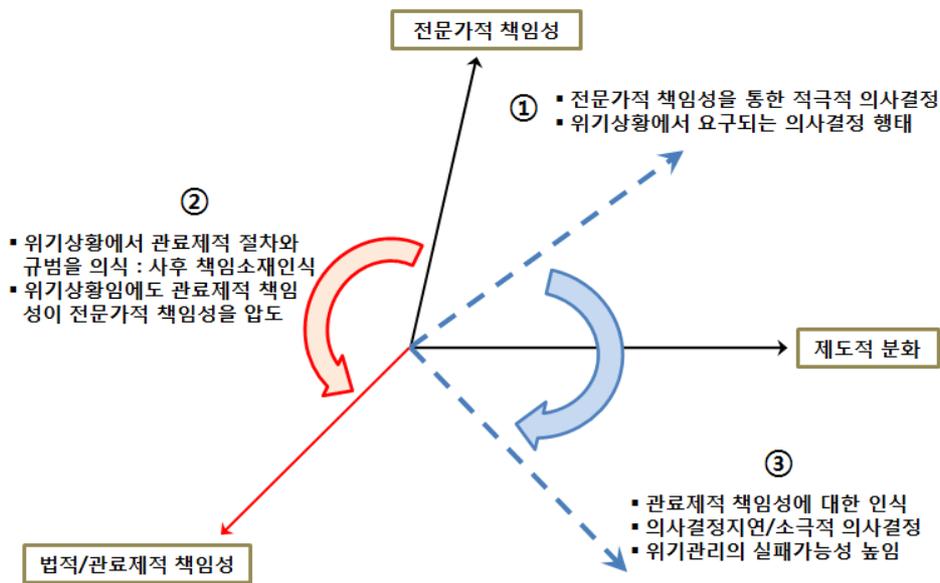
IV. 결론

1. 연구의 요약 및 함축

‘왜 국보1호 승례문은 다 타버렸는가?’라는 의문을 분석하는 과정에서 제도적 분화와 조직기능의 분산이 정보의 분산, 책임성의 분산과 같은 새로운 문제를 만들어내고 있음을 파악하였다. 이러한 위기관리 주체들 간의 관계적 복잡성은 위기상황에서의 의사결정에 긍정적이기보다는 부정적인 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 분석결과를 도식으로 표현하면 <그림 3>과 같은데, 이는 승례문 화재

라는 위기상황에서 제도적 분화와 책임성 유형에 따라 위기상황에 대응하는 의사결정의 행태가 달라질 수 있음을 보여주는 것이다. 여기서 실선으로 표현된 전문가적 책임성, 제도적 분화, 법적·관료제적 책임성은 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 힘을 의미하고, 점선은 힘의 균형에 따른 의사결정의 행태를 표현한 것이다.

<그림 3> 제도적 분화와 책임성의 유형에 따른 의사결정 행태



위의 그림에서 제도적 분화가 일어난 상태에서 위기가 발생하면 전문가적 책임성이 작동하여 ①과 같은 의사결정이 일어나는 것이 이상적이다. 그러나 위기상황에서 사후 책임소재 등 관료제적 절차와 규범을 의식하여 실제로는 ②와 같은 방향으로 법적·관료제적 책임성이 작용할 가능성이 높다. 이 경우 관료제적 책임성이 전문가적 책임성을 압도하게 되어 위기상황에서 의사결정은 ①에서 ③으로 이동함으로써 의사결정이 지연되거나 소극적인 의사결정이 일어날 가능성을 높인다. 승례문 화재사건 초기단계에서 소방요원들은 전문가적 책임성을 바탕으로 화재를 진압하려고 노력하였지만 문화재청의 요청으로 인해 화재를 적극적으로 진압하지 못하는 소극적인 의사결정 행태를 보인 것은 이러한 주장을 가능케 한다. 이후 각 기관들이 문제해결방안에 합의함으로써 위기상황을 적극적으로 해결

하려고 하였지만 결정의 지연으로 진압은 완전히 실패하였다. 한편 이러한 분석 결과는 위기단계별로 서로 다른 의사결정방식이 요구됨을 의미하기도 한다.

여기서 중요한 것은 위기상황에서 위기관리의 각 주체들은 가능한 신속하고, 정확하게 의사결정을 내려야 한다는 점이다. 문화재의 대다수가 목조건물인 우리의 현실을 볼 때 신속한 의사결정이 효과적인 화재진압에 유리함을 부인하기 어렵다. 이 때문에 위기관리 주체들이 위기상황에 효과적으로 대응할 수 있는 통합적 위기관리조직의 필요성이 대두된다. 하지만 현실적으로 통합의 문제가 쉽지 않다면 최소한 제도적 분화와 조직기능의 분산을 어떻게 재구조화시킬 것인지, 각 주체들 간의 역할분담은 어떻게 조정할 것인지를 근본적으로 고려해볼 필요가 있다. 그렇지 않을 경우 아무도 책임지려 하지 않는 일종의 방관자 효과(bystander effect)를 막기는 어려울 것이다.

우리는 위기가 발생하였을 때 사람에게 책임을 돌리는 귀책현상에만 관심을 기울였을 뿐 귀인현상을 소홀히 취급하고 있는 것처럼 보인다. 책임소재만 가리는데 급급하다보면 근본적으로 그 위기상황이 왜 발생하였는지를 비중 있게 인식하지 못하기 때문일 것이다. 이러한 인식은 학습방법으로 치자면 단순회로 학습(single loop learning)에 지나지 않는 것이고, 오히려 왜곡된 학습만 발생시켜 근본적인 복수회로 학습(double loop learning)을 방해할 수도 있다. 이러한 점에서 숭례문 화재사건의 재구성은 향후 다른 위기상황에서 의사결정행태에 대한 관심과 분석의 계기를 제공해준다는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다. 향후 연구에서는 위기상황에서 일어날 수 있는 의사결정 유형, 화재사건에서 위기단계별로 상이한 의사결정 방식에 대한 이론적 논의, 조직학습을 통한 결과를 조직설계에 어떻게 반영할 것인가에 대해 고민할 필요가 있어 보인다.¹⁵⁾

어쩌면 공공부문에서의 실패는 확률게임이 아니라 누적게임일지도 모른다. 이는 작은 실수들이 축적되어 조직기능의 성패에 영향을 주고, 결국 조직을 망하게 할 수도 있음을 의미하는 것이다. 확률게임(‘숭례문에 설마 불이 나겠어?’)으로 생각했기 때문에 작은 실수를 크게 인식하지 않았던 것이며, 누적게임에서 오는 실

15) 위기상황에서 의사결정과 조직학습에 대한 최근의 연구로는 미국 911테러사건을 분석한 Boin, A., P. 't Hart, E. Stein and B. Sundelius (2005), 콜롬비아호 폭발사건을 분석한 Mahler and Casamayou (2009)을 들 수 있다.

수들(‘책임소재를 가리면 끝이다’라는 왜곡된 학습)을 모두 묵살했을지도 모르는 일이다. 공공부문이 기술합리성만 추구하고 해당 조직의 규범과 이해관계 등에 따라 일하는 ‘주인 없는 대리인’이 될 것인지, 아니면 조직합리성을 추구하고 주인을 위해서 일하는 진정한 의미의 대리인이 될 것인지는 지켜볼 일이다. 다만 주인을 위한 대리인으로 행동하게 하려면 제도와 조직으로 구성돼 있는 관리체계의 책임을 명확히 해야 한다는 점을 잊어서는 안 될 것이다.

2. 앞으로의 연구를 위한 토론

이 연구가 가지는 의미도 있겠지만 앞으로의 후속연구와 다양한 분석, 그리고 앞으로의 제도개선에 유익한 정보를 제공하기 위해서는 몇 가지 쟁점을 토론해야 할 것으로 본다. 비록 이 연구는 제도적 분화의 관점에서 나타날 수 있는 의사결정의 행태와 그 결과를 핵심으로 하고 있지만 다양한 관점에서 사례를 분석해보고, 이를 바탕으로 진지한 학문적 토론이 이루어지기를 희망한다. 사례연구는 연구자의 시각에서 접근한 것일 뿐이지 그것이 항상 옳은 분석이었다고 볼 수는 없기 때문에 이러한 토론이 필수적이어야 할 것이다. 뿐만 아니라 분석을 바탕으로 향후 어떠한 제도적 구조로 위기상황에 대응할지에 대한 고민도 있어야 할 것이다. 아래는 이 논문이 분석해내지 못한 몇 가지 부분을 예시하고, 향후 위기관리의 조직적 함의를 제시한 것이다.

첫째, 제도적 분화가 형식적으로 이루어졌는지, 아니면 실질적으로 이루어졌는지를 확인하고, 이것이 의사결정에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지를 분석해볼 필요가 있다. 승례문 화재로 볼 때 기능적인 전문성을 중심으로 제도적 분화가 일어난 것처럼 보이지만 담당 구청과 소방당국은 화재진압에 관한 적절한 매뉴얼도 없는 상태였다. 즉 의견상으로 분화만 되어있지 분화에 따라 발생할 수 있는 문제점을 고려하지 않은 채 기능적으로만 구분해 놓은 것을 제도적 분화라고 할 것인지 고민해야 할 필요가 있다. 따라서 문화재청, 소방방재청, 서울시 중구청, 서울시 소방본부 등 다양한 대응주체들의 법적·기능적 역할을 명확히 구분할 수 있는지를 분석하는 것이 중요할 것으로 본다.

둘째, 제도적 분화가 아닌 기관간 연락체계에 문제가 발생하였다는 주장도 가

능할 것이다. 당시 소방당국이 문화재청에 화재사실을 알리는 과정과 소방당국의 의견불일치는 이를 짐작케 한다. 소방당국이 어느 부서에 연락해야할지 몰라 문화재청 담당자들은 화재사실을 늦게 인지하였고, 문화재청 내부에서도 위기상황에 따른 비상연락과 업무공조체계가 제대로 갖추어져 있지 못해 진압방식에 혼선을 초래하였다. 즉 제도적 분화가 아니었을지라도 비상연락망을 소홀히 취급함으로써 초기진압이 불가능하였다는 분석도 설득력을 얻을 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 의사결정의 지연을 소방당국의 책임소재 인식만으로 한정하고 있으나 다른 설명이 가능할지도 모른다. 예컨대 소방당국의 고위 의사결정자들이 문화재청에 지속적으로 화재진압방식을 문의하다보니 결정이 지연됐다고 볼 수도 있을 것이다. 이 경우 목조문화재에 대한 전문성이 없어 적극적으로 진압하지 못한 것이 책임성을 의식한 것이 아니라는 주장도 가능하다. 또한 전문성이 없는 상황에서 소방당국의 고위 결정자들은 전문가적인 판단보다는 정치적인 이해득실을 고려하는 성향을 보임을 주장할 수도 있을 것이다. 즉 책임성의 분산과 충돌이 아니라 소방당국이 의도적으로 가외적인 성격의 관료적 책임성을 강화시켰다고 볼 수도 있을 것이다.

넷째, 조직의 분화를 막을 수 없다면 어느 정도의 분화가 조직 간의 의사소통을 저해하지 않고, 위기상황에 대처할 수 있는지를 고민해볼 필요가 있다. 제도적 분화가 진전될수록 의사소통은 어려울 것이기 때문에 분화수준에 부합하는 위기상황대응방안을 구체화시킬 필요가 있을 것이다. 모든 위기상황에 대응할 수 있는 표준화된 행동양식을 만드는 것은 불가능하지만 최악의 상황을 막는 방법은 강구해볼 필요가 있다. 예컨대 승례문화재의 경우 진압방식의 결정은 위기상황대응 매뉴얼이 있을 경우는 소방당국이, 없을 경우는 문화재청이 결정권한을 행사할 수 있도록 정하는 방법을 강구하는 것이 필요하다.

어떠한 경우라도 완벽한 대응은 불가능할지도 모른다. 오히려 완벽한 대응은 우연의 일치일지도 모른다. 그러나 다양한 가능성을 열어두고, 이를 토론하는 것은 학문적 관심을 공유하는 것일 뿐만 아니라 보다 의미 있는 대안을 제공해주는 기회일지도 모른다. 앞으로 이와 유사한 연구가 더 많이 이루어지기를 희망한다. 한편 이러한 토론으로 지면을 할애하는 것은 이 연구가 다소간의 한계를 지니고 있음을 의미하는 것이기도 하다. 단일사례로 위기상황에서의 의사결정행태를 살

펴보았기 때문에 일반화의 문제가 발생할 수 있고, 연구의 분석틀을 활용해 체계적으로 분석하기보다는 스토리텔링에 의존함으로써 현상을 더욱 이해하기 어렵게 만들었을지도 모른다.

■ 참고문헌

<국내의 논문자료>

- 김승현. 2005. “사회적 서비스부문의 신공공관리개혁,” 《한국행정학보》 39(4): 19-38.
- 김영수·장용석. 2002. “제도화된 조직구조의 합리성에 대한 신화와 비판,” 《한국사회학》 36(6): 27-55.
- 류상일. 2007. “네트워크 관점에서 지방정부 재난대응과정 분석: 미국의 허리케인과 한국의 태풍 대응사례를 중심으로,” 《한국행정학보》 41(4): 287~313.
- 문명재·이철주·주기완·하연희·곽연륜. 2007. “대형국책사업 집행실패의 영향요인 분석,” 《한국정책학회보》 16(2): 49-89.
- 박경효·정운수·최근희. 1998. “다조직적 구조하에서의 핵심적 집행문제: 국가 GIS정책의 사례,” 《한국행정학보》 32(2): 1-17.
- 박주형. 2008. 《정부기관의 위기 커뮤니케이션에 관한 연구: 국보 1호 승례문 화재사건을 중심으로》. 한국외국어대학교 대학원 석사학위논문.
- 엄석진. 2009. “행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁,” 《한국행정학보》 43(4): 19-45.
- 오금호. 2007. “재난관리 주체의 의사결정에 대한 비대칭정보 문제의 적용,” 《충북대 국가위기관리연구소 제2회 세미나 자료집》
- 이재은. 2000. “위기관리정책 효과성 제고와 집행구조 접근법,” 《한국정책학회보》 9(1): 52-77.
- 정주용. 2008. “정책수용성 급변의 카타스트로프적 설명,” 《한국정책학회보》 17(2): 181-205.
- _____. 2007. “정책결정상황에서의 동상이몽, 그리고 기관간 갈등,” 《제1회 아시아행정네트워크(Asian Public Administration Network) 서울회의 발표자료집》
- 조경식·이양수. 2008. “조직간 의사소통이 조직성과에 미치는 영향에 관한 실증적 연구,” 《한국행정학보》 42(1): 229-252.
- 조진만. 2009. “의회의 집합적 의사결정과 신뢰: 한국 국회의 현실과 선택,” 《의정연구》

15(1): 93-119.

- 최병선. 1994. “위험문제의 특성과 전략적 대응,” 《한국행정연구》 3(4): 27-49.
- 최영재. 2008. “희생양 찾아 공격치중 함께 타버린 객관보도: 승례문 화재 보도 점검,” 《신문과 방송》 447: 114-118.
- 최홍석·이철주. 2005. “다극적 e-거버넌스,” 《한국행정학회 동계학술대회 발표논문집》
- 한규석. 2002. 《사회심리학의 이해》. 제2판. 서울: 학지사.
- Allison, G. T. and Zelikow, P. 1999. *Essence of decision : explaining the Cuban Missile Crisis*. 2nd ed. New York : Longman
- Behn, R. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington. D.C.: Brookings Institution.
- Boin, A., P. 't Hart, E. Stein and B. Sundelius 2005. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Comfort, L. K. 1985. “Integrating Organizational Action in Emergency Management: Strategies for Change,” *Public Administration Review* 45(Special Issue): 155-164.
- Edwards III. G. C. 1980. *Implementing Public Policy*, Washington. D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Gregory, R. 2003. “Accountability in Modern Government,” In B. Guy Peters & Jon Pierre. (ed). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publication.
- Heywood, A. 2000. *Key Concepts in Politics*. London: Macmillan Press.
- Hjern, B. and D. O. Porter. 1981. “Implementation Structure: A New Unit of Administrative Analysis,” *Organization Studies* 2(3): 211-227.
- Ingram, H. and S. J. Ullery 1980. “Policy Innovation and Institutional Fragmentation,” *Policy Studies Journal* 8(5): 664-682.
- Jeong, H. S. and R. S. Brower 2008. “Extending the Present Understanding of Organizational Sensemaking: Three Stages and Three Contexts,” *Administration and Society* 40(3): 223-252.
- Kim, P. S. and J. E. Lee. 1998. “Emergency Management in Korea and Its Future Directions,” *Journal of Contingencies and Crisis Management* 6(4):189-201.
- Light, P. C. 1995. *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Mahler, J. G. with M. H. Casamayou 2009. *Organizational Learning at NASA: The Challenger and Columbia Accidents*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

- McLoughlin, D. 1985. "A Framework for Integrated Emergency Management," *Public Administration Review* 45(Special Issue): 165-172.
- Meyer, J. W. and B. Rowan. 1983. "The Structure of Educational Organizations," In *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Meyer, J. W. and R. W. Scott ed. BH: Sage Publications, 71-97.
- Meyer, J. W., R. W. Scott. and T. E. Deal. 1983. "Institutional and Technical Sources of Organizational Structure: Explaining the Structure of Educational Organizations," In *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Meyer, J. W. and R. W. Scott ed. BH: Sage Publications, 45-67.
- Ostrom, E. 1972. "Metropolitan Reform: Propositions Derived from two Traditions," *Social Science Quarterly* 53: 474-493.
- O'Toole. L. J. Jr. and R. S. Montjoy. 1984. "Inter-organizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective," *Public Administration Review* 44(6): 491-503.
- Petak, W. J. 1985. "Emergency Management: A Challenge for Public Administration," *Public Administration Review* 45(Special Issue): 3-7.
- Polanyi, M. 1951. *The Logic of Liberty: Reflections and Rejoinders*, Chicago: University of Chicago Press.
- Pressman, J. L. and A. Wildavsky 1984. *Implementation*. 3rd ed. Berkely, California: California University Press.
- Rauch, D. 2006. "Institutional Fragmentation, Institutional Engineering and the Development of Elderlycare and Childcare in Sweden," *Scandinavian Political Studies* 29(4): 285-307.
- Robinson, James A. 1972. "Crisis: An Appraisal of Concepts and Theories," in *International Crisis: Insight from Behavioral Research*, C. F. Hermann (ed.), New York: Free Press.
- Romzek, B. S. and M. J. Dubnick 1987. "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy," *Public Administration Review* 47(3): 227-238.
- Romzek, B. S. and P. W. Ingraham. 2000. "Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash," *Public Administration Review* 60(3): 240-253.
- Salisbury, R. H. 1968. "The Analysis of Public Policy," *Political Science and Public Policy*, Austin Ranney ed. Chicago: Markham.
- Schneider, S. K. 1992. "Governmental Response to Disasters: The Conflict Between Bureaucratic

Procedures and Emergent Norms,” *Public Administration Review* 52(2): 135-145.

Werle, R.2001. “Overcoming Institutional Fragmentation and Policy Failure,” *European Integration Online Papers* 5(7): 1-14 <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-007a.htm>.

<정부기관 자료>

- 국회문화관광위원회. 2008.2.11. 《국보 제1호 승례문 화재사고 관련 긴급현안보고》. 서울: 국회사무처
- _____. 2008.2.19. 《국보 제1호 승례문 화재사고 관련 현안보고》. 서울: 국회사무처
- 서울소방재난본부. 2008. 《서울 승례문 방화사건 종합보고서》
- 소방방재청, 2008. 《승례문 화재 시간대별 조치사항》

<신문기사 및 방송 자료>

- 《경향신문》. 2008. “국보 대참사 ‘남대문이 사라졌다’: 1시간 만에 ‘불길 잡힌 듯’ 사태 오관,” 2월 11일
- 《국민일보》. 2008. “승례문 화재는 관리 부실·소통 부재 등 총체적 인재,” 2월 11일
- 《국민일보》. 2008. “갯더미 된 국보1호/소방청 ‘신중 요청받아’·문화재청 ‘파손 가능 통보’... 책임 떠넘기기,” 2월 12일
- 《문화일보》. 2008. “KT텔레캅-에스원 ‘새옹지마’ 절감,” 2월 11일
- 《문화일보》. 2008. “승례문 갯더미/3중 부실이 火부르고禍키웠다,” 2월 11일
- 《문화일보》. 2008. “승례문 방화 피의자 체포/소방방재청, 문화재청 허가 늦어 진압 지연,” 2월 12일
- 《세계일보》. 2008. “공개 늘린 문화재 관리는 뒷전,” 2월 12일
- 《중앙SUNDAY 제51호》. 2008. “반성도 대책도 없는 ‘어물쩍 보고서’ 수두룩: 주요 재난사고 20건 백서 추적해 보니,” 3월 2일
- 《한겨레》. 2008. “600년 승례문 갯더미로/대형화재로 변진 이유: 체계적 매뉴얼 없어 ‘허둥’...칫불도 속불도 못 잡았다,” 2월 12일
- 《한겨레》. 2008. “문화재 위기 대처법 실종,” 2월 12일
- 《한국일보》. 2008. “공짜란 말에 경비업체 교체, 가정집만도 못한 국보관리,” 2월 11일
- 《한라일보》. 2008. “승례문 화재 조기진압 왜 늦었나,” 2월 11일
- 《MBC 100분토론》. 2008. “승례문 화재, 무엇이 문제인가,” 2월 14일
- 《SBS 그것이 알고싶다》. 2008. “승례문 미스터리-그래도 남는 의혹의 실체,” 3월 1일