



제1부

# 2003년 유네스코 무형문화유산보호협약의 이행과 국제협력

# 2003년 유네스코 무형문화유산보호협약에서 보호조치의 이행

아이카와 노리코

일본 정책연구대학원 초빙교수

## 개요

본 발표문은 국제적 차원에서 2003년 무형문화유산보호협약 비준 상황과 협약 상의 세 가지 목록인 인류무형문화유산 대표목록, 긴급한 보호가 필요한 무형문화유산 목록, 보호 모범사례를 살펴보는 것으로 시작한다. 다음으로 2008년 운영지침의 초안이 작성된 후 등재신청과 지정 과정이 어떻게 개선되었는가를 진단하고자 한다.

또한 본고에서는 유네스코 사무국이 실행해 온 역량 구축 활동의 중요성에 주목한다. 위원회에 제출된 협약 이행에 대한 첫 번째 분기 보고서에 기초하여, 국가적 차원에서 협약의 이행 상황을 다룰 것이다.

마지막으로, 2003년 협약을 위해 동아시아의 한·중·일 세 개의 카테고리 2기구가 수행하고 있는 과업의 중요성에 대해 논하며, 특히 한국의 정보·네트워킹 센터가 지닌 역할의 중요성을 역설할 것이다.

2003년에 채택된 무형문화유산보호협약은 2006년 정식 발효된 뒤 즉각 이행되었다. 동 협약은 현재 138개국이 비준하였다. 2006년 협약이 발효된 후 정부간위원회는 여섯 차례의 정기회의와 두 차례의 임시회의를 개최하였으며, 2008년 운영지침을 최종 승인

하여 협약 이행의 근간을 마련하였다. 또한 위원회는 대표적인 유네스코 무형문화유산 목록인 ‘긴급한 보호가 필요한 무형문화유산 목록(이하 긴급보호목록)’과 ‘인류무형문화유산 대표목록(이하 대표목록)’ 및 ‘보호 모범사례’에 총 267건의 종목을 등재하였다.

국제적 차원에서의 협약 이행 초기 단계에서 정부간위원회는 협약 이행 방안, 특히 2009년 이후 유산 등재 심사과정에서 얻은 교훈을 바탕으로 목록 관리 방안을 개선하고자 하였다. 위원회는 등재신청서 제출 일정과 신청서 처리 절차를 개선하는 동시에 각 위원회 회기에서 적절한 수의 등재신청서가 평가될 수 있도록 여러 대책을 강구하였다. 또한 등재신청의 주제 및 지리적인 불균형을 우려하며 시급히 이를 해소해야 한다고 강조했다. 이에 따라 위원회는 재원, 기술력, 전문지식의 부족으로 등재신청을 하지 못한 국가들의 역량을 강화하기로 결정했다.

국가적 차원에서의 협약 이행에 관해서 언급하자면, 협약 발효 후 처음으로 지난 주 발리에서 개최된 제6차 정부간위원회에서 협약 이행에 관한 정기보고서 5건이 검토되었다. 2004년에 협약을 비준한 알제리, 중앙아프리카공화국, 중국, 일본, 모리셔스 5개국이 보고서를 제출하였다.

본 발표에서 필자는 다음과 같은 문제를 중심으로 무형문화유산보호협약과 그 보호조치의 이행에 관해 논의할 것이다.

- i) 국제적 차원에서의 협약 이행
- ii) 국가적 차원에서의 협약 이행
- iii) 협약의 이행에 있어 유네스코 아시아·태평양 무형문화유산 국제정보네트워킹센터(이하 유네스코아태무형유산센터)를 비롯한 아태지역 유네스코 카테고리 2기구의 역할

## I. 국제적 차원에서의 협약 이행

### 1. 비준

광범위한 협약의 이행을 위해서는 무엇보다 다수의 국가들이 협약을 비준해야 한다. 무형문화유산보호협약을 비준한 국가 숫자는 다른 유네스코 국제 협약에 비해 상당히 많은 편이다. 2년 3개월 만에 비준국 수가 30개에 달하면서 협약은 유례없이 신속하게 발효되었다. 이는 무형문화유산 및 그 협약에 대한 회원국들의 지대한 관심을 보

여주는 것으로 평가될 수 있다. 현재 138개 협약 당사국 중 26개국이 아태지역에 속한다. 지난 유네스코 총회에서는 팔라우가 협약 비준을 공식 발표하면서 찬사를 받았다. 유네스코는 추가로 아태지역 23개국이 조속히 협약을 비준할 것을 촉구하고 있다.

## 2. 등재신청과 등재

현재 긴급보호목록에 등재된 종목은 27건으로, 2009년에 12건, 2010년에 4건, 2011년에 11건이 등재되었다. 대표목록에 등재된 종목은 232건으로, 2009년에 76건, 2010년에 47건, 2011년에 19건이 등재되었으며 2008년 '인류 구전 및 무형유산 걸작'에서 90건이 추가되었다. 보호 모범사례에는 8건이 등재되어 있으며 2009년과 2011년에 각각 3건과 5건이 등재되었다. 현재까지 등재된 총 종목 수는 267건이다.

등재신청은 주로 대표목록에 치중되어 있는데, 이러한 목록 간 불균형의 원인은 무형문화유산의 보호를 주요 목표로 삼고 있는 무형문화유산보호협약에 대한 이해부족 때문이라고 할 수 있다. 그러나 무엇보다 많은 국가들이 무형문화유산보호협약과 세계유산협약을 혼동하고 있는 것이 가장 큰 문제로 보인다. 세계유산협약에서는 위험에 처한 세계유산 목록에 등재될 경우 일종의 '별칭'처럼 작용하여 해당 국가의 '수치'로 여겨지고 있다.

상당 규모의 대표목록 등재신청서가 접수되었다는 사실은 협약 당사국들의 무형문화유산 보호에 대한 열의를 드러낸다(2009년 111건, 2010년 147건). 그러나 너무 많은 수의 신청서가 몰리는 바람에 무형문화유산 사무국, 산하기구 및 정부간위원회가 '합리적이면서 공정하게' 처리할 수 있는 수준을 넘어서게 되었다. 또한 대표목록 등재신청서의 면면을 보면 심각한 지리적 불균형이 존재함을 알 수 있다. 2009년에 접수된 대표목록 등재신청서 111건 중 61건(54%)이 아시아에서 제출된 반면, 53개국의 협약 당사국이 속한 아프리카 지역에서는 고작 5건이 제출되었다. 2010년 위원회가 심사한 107건의 신청서 중 무려 84건(78.5%)이 아시아 지역에서 제출되었는데, 아프리카 지역에서는 단 한 건도 제출되지 않았다. 2011년의 경우, 처리된 49건의 신청서 중 30건(61%)이 아시아 지역에서 제출된 것이었다.

### 3. 신청, 심사, 평가, 등재 절차의 개선

2010년 6월 제4차 협약 당사국 총회는 2009년 정부간위원회에서 결정한 권고사항에 따라 협약에 규정된 네 가지 메커니즘에 대해 단일 일정을 채택하여 등재신청 절차를 합리화하기로 결정했다. 네 가지 메커니즘이란 긴급보호목록과 대표목록, 보호 모범 사례 및 미화 25,000달러 이상의 국제원조 요청을 말한다. 기존 체계에서는 각 목록 등재절차와 원조요청 절차가 개별 일정으로 운영되었기 때문에 혼란을 가중시킬 우려가 있었다.

2010년 11월 제5차 총회에서 위원회는 자문기구를 설치하기로 결정했다. 자문기구는 비정부기구 소속 전문가 6명, 개별 전문가 6명으로 구성되는데, 긴급보호목록 등재신청서, 보호 모범사례 제안서, 국제원조 요청서 심사 시 이전의 복잡한 절차 대신 간소화된 단일 절차를 적용하도록 했다.

무형문화유산 사무국과 산하기구 및 위원회가 수행하는 '합리적이고 공정한' 심사 및 평가를 보장하기 위해서는 과도하게 많은 대표목록 등재신청서의 수를 줄여야 했다. 제4차 총회에서 위원회는 '(2011년 등재의 경우) 31~54건 정도의 대표목록 등재신청서를 접수하고, 특히 복수 국가가 신청한 종목, 그리고 대표목록에 등재된 유산이 없거나 극히 적은 국가의 신청 종목을 우선순위로 처리'할 것을 권고했다.

2011년 제6차 회의에서 위원회는 협약의 실효성에 관한 문제를 광범위하게 논의하면서 기존의 대표목록 등재신청서 심사절차에 대한 우려를 표명했다. 정부간위원회 산하기구가 심사위원의 역할을 하면서 동시에 심사를 받는 위치에 있다는 점을 감안할 때, 시행 중인 등재신청서 처리 절차가 협약의 실효성을 떨어뜨릴 위험이 있다는 것이었다. 따라서 위원회는 산하기구를 개별 전문가와 비정부기구 소속 전문가로 구성된 자문기구로 교체하기로 결정하고, 네 가지 메커니즘에 대한 신청서·제안서·요청서가 동일한 수준의 엄격한 과학적 잣대를 바탕으로 동일한 자문기구에 의해 심사를 받도록 절차를 개선시켰다.

위원회는 또한 2012년 회기에서 네 가지 메커니즘과 관련하여 최대 62건의 신청서를 평가하기로 결정했다. 무형문화유산 사무국에 접수된 네 가지 메커니즘에 대한 신청서 수는 214건이었지만, 심사의 공정성을 보장하기 위해 사무국과 자문기구 및 위원회의 역량을 고려해야 했다. 네 가지 메커니즘에 신청된 종목 간의 지리적 균형을 맞추기 위해 위원회는 복수 국가가 제출한 신청서, 그리고 등재된 종목이 없거나, 보호사례가 채택되지 않았거나, 혹은 국제원조 요청이 승인된 적이 없는 국가의 신청서를 우선적으로 처리하기로 결정했다. 그러나 위원회는 가능한 각국이 신청한 종목 중 한 건은

만드시 심사하도록 방침을 정했다.

위원회가 권고한 개선 조치들은 2012년 6월 협약 당사국 총회에 제출되는 즉시 협약 운영지침에 개정내용으로 반영될 것이다.

#### 4. 역량 구축

협약 이행을 위한 국가 차원의 역량 강화에 우선순위를 부여하기로 한 위원회의 결정과 당사국 총회로부터 국제적인 역량 구축 활동을 위한 무형문화유산기금 사용을 승인 받은 덕분에 사무국은 교육 프로그램 가이드라인과 매뉴얼을 완성할 수 있었다. 프로그램의 주제는 우선순위에 따라 (1) 비준, (2) 국가적 차원에서의 협약 이행, (3) 공동체 기반 목록작성 작업, (4) 긴급보호목록 등재신청서 작성으로 나열할 수 있다. 2011년 1~4월까지 유네스코 지도자를 위한 교육 워크숍이 베이징, 하라레, 리브르빌, 소피아, 하바나, 아부다비에서 개최되었다. 여섯 차례 개최된 워크숍에는 65명의 지역 전문가들과 유네스코 각 지역사무소의 문화담당관이 참여했다. 워크숍의 목표는 참석자들이 상기 언급한 가이드라인과 매뉴얼을 숙지하도록 하는 데 있었다. 이 워크숍의 후속 조치로 수많은 국가들이 교육 프로그램을 마련하고 있으며, 협약의 비준과 국가별 이행에 관한 주제를 우선적으로 다루고 있다.

## II. 국가적 차원에서의 협약 이행

협약 29조에 따르면 당사국은 협약 이행을 위해 취해진 입법, 규제 및 다른 조치에 관한 보고서를 위원회에 제출해야 한다. 협약 운영지침에는 당사국은 6년마다 정기보고서를 제출해야 하며, 이들 보고서는 협약의 이행 및 대표목록에 등재된 유산의 상태에 관한 정보를 포함해야 한다고 명시되어 있다. 이에 따라 2004년 협약을 비준한 7개국이 2011년 제6차 정부간위원회에 보고서를 제출할 것으로 예상했으나, 최종적으로 알제리, 중앙아프리카공화국, 중국, 일본, 모리셔스 5개국이 보고서를 제출했다. 다음은 이들 국가가 제출한 보고서를 토대로 요약한 내용이다.

첫째, 제도적 역량과 관련하여 각국은 중앙집중형 방식(중국과 알제리)과 분산형 방식(일본) 등 각기 다른 방식을 채택하고 있다. 그러나 중앙집중형 방식이든 분산형 방식이든 국가 차원의 기금지원이 중요한 역할을 담당하는 것으로 보인다.

둘째, 법률과 관련하여 일본, 알제리 등 협약 채택 전에 무형문화유산 관련법을 제정한 국가들은 협약의 요건에 맞춰 자국의 관련법을 개정하지 않았다는 점을 언급할 필요가 있다.

셋째, 무형문화유산 관리 인력이 부족하고 추가 교육이 필요한 것으로 나타났다. 무형문화유산 기록 작업과 관련해서는 충분한 인프라를 갖추고 있는 것으로 보인다.

넷째, 각국이 매우 상이한 목록작성 방법을 채택하고 있는 것으로 드러났다. 국가 목록(일본, 중국, 모리셔스), 영토 목록(알제리), 주제 목록(모리셔스), 지리적 구조를 기반으로 한 목록(알제리), 민족 목록(중앙아프리카공화국), 지리 및 민족에 따라 구성한 목록(중국) 등 목록 구성이 제각기 달랐다. 목록을 작성하면서 각국은 보유자·연행자의 동의를 구할 때 해당 공동체 구성원들을 적극적으로 참여시키지 못하거나, 특정 무형문화유산에 대한 접근을 규율하는 관례를 지키거나 수집된 자료를 활용할 때 많은 어려움을 겪은 것으로 보인다.

다섯째, 대부분의 국가는 전승 활동의 장려를 위해 전통 보유자를 공식 지정하고, 다음 세대에 지식과 기술을 전승하는 대가로 장려금을 제공한다. 중국, 알제리 등 일부 국가들은 무형문화유산 교육을 정규교육과정에 포함시키고 있다. 일본의 보고서에는 한 가지 흥미로운 사례가 제시되었는데, 무형문화유산의 장르에 따라 전승 방식이 다르다는 것이다. 민속의 경우 비공식 전승 방식을 취하고 전문기관의 경우 공식적인 전승방식을 취한다.

대표목록에 등재된 유산들의 현황에 대한 상기 5개국의 보고서는 각국이 무형문화유산의 생명력을 유지하는 노력을 기울이면서 직면했던 어려움을 여실히 보여준다. 일본의 보고서에 따르면 무형문화유산의 생명력을 좌우하는 것은 보유자와 연행자의 수가 아니라 전승 메커니즘의 활성화이다. 세대 간 관계 변화, 도시화, 이농현상, 이주, 전통적 전승 방법의 약화 등 사회, 경제 및 환경의 변화로 인해 무형문화유산의 생명력이 점차 사라져가고 있다. 물론, 국제적으로 인정을 받게 되면 집단의 결속력과 해당 공동체의 자부심이 높아지고, 아울러 소수 문화를 존중하는 태도와 무형문화유산 보호에 대한 인식 및 열망도 확대될 수 있지만, 지나친 대중의 관심을 끌게 되어 유산의 상품화가 과도하게 진행되고 전통적 관례에 대한 존중이 사라질 수 있다. 일본(코시키지마 노 토시돈 축제)과 중앙아프리카공화국(아카 피그미족의 구전음악)은 무형문화유산이 언론에 과다하게 노출되고 대중의 지나친 관심을 받게 되면서 야기되는 문제를

해결하기 위해 관광객 및 연구원의 접근 규제 또는 사진 및 영상 촬영 금지 등 다양한 제한조치를 제시했다.

국제적으로 인정을 받은 후에 비로소 유산의 가시성을 높이기 위한 노력이 진행된 경우도 있었다. 중국은 전통공예의 가치를 고양하기 위해 전통 선지제작기술 및 서예 등의 전통공예에 대한 대중인식 제고조치를 취했다.

마지막으로 5개국이 제출한 첫 번째 정기보고서는 그 밖에도 다양한 이슈를 제기 하였다. 예를 들어, 목록작성 작업을 위한 기록물 수집이나 등재신청서 및 홍보활동 준비시 무형문화유산 보유자와 연행자의 지적재산권 보호에 관심을 두는 국가는 극소수에 불과했다. 지적재산권의 보호는 무형문화유산보호협약에 명시된 의무사항은 아니지만, 지적재산권과 관계된 여타 국제규약에 가입한 협약 당사국은 지적재산권을 보장할 의무가 있다(무형문화유산보호협약 3조 나항, 운영지침 104항).

보고서에 제시된 또 하나의 우려할 만한 사안은 당사국들이 무형문화유산을 ‘국가 정체성’의 요소로 이해하는 경향을 보인다는 것이다. 이는 문화적 다양성 제고를 목표로 하는 협약에 배치되는 것이다.

### III. 아태지역 카테고리 2 기구의 역할

2009년 제35차 유네스코 총회는 무형문화유산 보호를 위한 지역 협력을 강화하고자 한·중·일 3국에 유네스코 카테고리 2기구의 설립을 최종 승인했다. 이들 세 기관은 상보적인 역할을 수행한다. 한국 센터는 정보와 네트워킹을, 중국 센터는 교육을, 일본 센터는 위협에 처한 아태지역 무형문화유산의 보호 사례와 그 방법에 관한 연구를 담당한다.

필자는 영광스럽게도 한국 센터와 중국 센터의 설립 타당성 조사를 수행하는 임무를 부여 받았다. 조사에 앞서 한국과 중국은 179차 집행이사회(2008년 4월)에서 무형문화유산 보호를 위한 카테고리 2기구 설립 제안서를 제출했다. 일본 또한 동 회의에서 같은 유형의 카테고리 2기구 설립 의사를 표명했다. 유네스코 집행이사회는 같은 목적과 기능을 가진 두 기관이 아태지역에 설립되어야 하는 이유를 파악하고자 사무총장에게 “두 기관의 전문분야를 분명히 보여주는” 타당성 조사를 수행할 것을 요청했다. 2008년 한·중·일 3개국 대표들은 협력 형태와 세 기관이 가진 각각의 전문성을 명확



히 하고자 여러 차례 회의를 가졌다.

세 기관이 설립되기까지의 과정을 돌아볼 때, 분야에 따라 각 기관이 보여준 전문성은 부인할 수 없다. 세 기관은 (1) 협약 목적의 증진, (2) 공동체 참여 확대, (3) 무형문화유산 보호 역량 강화, (4) 지역 및 국제협력 촉진 등 같은 목표를 위해 활동하지만, 각각의 역할은 매우 다르다.

그 가운데서도 한국의 정보·네트워킹센터가 담당하는 역할은 매우 다양하다. 첫째, 데이터베이스 구축을 통해 무형문화유산 관련 자료를 효과적으로 관리하고, 무형문화유산의 현황조사 및 기록 작업을 지원하며, 저장된 자료를 보존 및 디지털화하고, 메타데이터 표준 개발을 위한 정보 시스템을 구축한다. 둘째, 무형문화유산의 보급을 위해 축적된 관련 자료를 활용하고, 정보 및 홍보 자료를 발간하며, 목록, 등재신청서 및 정보자료 작성을 위해 기록물 창작에 참여한 무형문화유산 보유자와 연행자의 저작권을 보호한다. 셋째, 무형문화유산의 전승과 보급을 확대하기 위해 해당 공동체, 집단 및 개인 간의 네트워크를 구축한다. 특히 지역 및 국제 차원의 행사나 회의(공동체, 집단 및 개인들이 참여하는)를 개최한다. 넷째, 지식과 정보교류를 위해 지역 및 국제 네트워크를 강화한다.

이 모든 기능이 제대로 수행되어야 무형문화유산보호협약의 성공적인 이행을 보장할 수 있다. 그러나 첫 번째 정기보고서에서 나타났듯이, 모든 당사국들이 기록 작업 및 정보자료 작성에 참여한 연행자와 창작자의 저작권을 보호하기 위한 조치를 마련하는 것은 아니다. 이 분야에서 선도적 역할을 담당해야 할 주체가 바로 한국의 유네스코 카테고리 2기구인 유네스코아태무형유산센터이다.

## IV. 결론

채택 후 8년이 지난 지금, 무형문화유산보호협약은 초창기 시험단계를 거쳐 발전단계에 진입하고 있다. 유네스코 사무국의 주도하에 역량 구축 활동이 확고하게 자리를 잡았고, 어제 발리에서 막을 내린 제6차 정부간위원회는 대표목록과 긴급보호목록, 보호 모범사례 및 미화 25,000달러 이상 국제원조 요청 신청서 처리방식의 간소화를 제안함으로써 협약의 실효성을 한층 높였다. 위원회는 지금까지 긴급보호목록에 27건, 대표목록에 232건, 보호 모범사례에 8건을 등재했다. 2009년과 2010년 등재 심사과정에서

드러난 문제점들, 특히 목록과 유산 종목의 주제 및 지리적 불균형 문제를 적극적으로 해결하려는 움직임이 보이고 있다. 따라서 국제적 차원에서의 협약 이행은 올바른 방향으로 나아가고 있다고 말할 수 있다.

앞으로 다뤄야 할 시급한 사안은 바로 국가적 차원에서의 협약 이행의 증진이다. 이와 관련하여 한국의 유네스코아태무형유산센터는 역내 여러 국가들을 연결할 효과적인 정보시스템을 구축하는 등 중요한 역할을 수행하게 될 것이다. 이 시스템은 역내 국가들이 무형문화유산 보호 활동을 추진할 수 있는 중추적 기반이 될 것이다.