

유네스코 무형유산 목록의 결과는 무엇인가?

아이카와 노리코

일본 문화청 무형유산 자문위원

개요

정부간전문가회의(Intergovernmental Meeting of Experts)는 2003년 협약을 제정하는 마지막 순간까지 협약에 등재제도(listing system)를 도입할지 등록제도(registration system)를 도입할지 여부를 두고 논쟁을 벌였다. 2003년 10월 마침내 등재제도를 담은 무형유산보호협약이 채택되었다. 등재제도를 반대한 일부 전문가들은 오늘날에도 여전히 등재제도를 비판하고 있다.

협약은 현재 155개의 당사국을 두고 있다. 대표목록과 긴급보호목록으로는 288종목, 무형유산 보호 모범사례로는 10건이 등재되어 있다. 무형유산의 목록 등재는 연행자 공동체는 물론 일반 대중에게 전혀 없는 무형유산 열의를 불러일으켰다.

유네스코 무형유산보호협약 10주년을 기념하여 지난 6월 개최된 청두 국제회의(Chengdu International Conference)에서는 현재 시행되고 있는 등재제도에 관해 논의하는 한편 목록의 등재 절차와 함께 대중의 인정이 등재된 무형유산 종목, 연행자에 미치는 영향에 관한 문제를 확인했다. 협약 스스로 성공의 희생양이 되지 않도록 이 발표문은 제기되는 문제점을 해결하기 위해 도입할 수 있는 몇몇 방안을 제안한다.

서론

무형유산보호협약의 도구로 등재제도를 사용하느냐 비등재(non-listing)제도를 사용하느냐는 문제는 제정 과정 내내 논란이 되었다. 대부분의 아시아 및 아프리카 국가들이 등재제도에 찬성한 반면에 유럽과 일부 남미 국가, 카리브해 국가들은 강력한 반대 입장을 표명했다. 2003년 10월 마침내 등재제도를 담은 협약이 채택되었다. 그러나 등재제도에 반대한 일부 국가들은 여전히 비판 입장을 견지하고 있다.

협약의 채택 이후 무형유산 등재제도가 시행된 지 거의 5년이 지났다. 현재 인류무형유산 대표목록(이하 대표목록)에 총 257개 종목, 긴급한 보호를 필요로 하는 무형유산 목록(이하 긴급보호목록)에 총 31개 종목, 무형유산 보호 모범사례(이하 모범사례)에 총 10건이 각각 등재되어 있다. 무형유산의 목록 등재는 연행자 공동체는 물론 일반 대중에게 전례 없는 무형유산 열의를 불러일으키는 계기가 되었다. 정부간위원회(Intergovernmental Committee)는 신청, 심사, 등재 메커니즘의 모든 단점을 보완하기 위해 노력하고 있다.

지난 6월에 열린 유네스코 무형유산보호협약 10주년 기념 청두 국제회의는 무엇보다 현재 시행 중인 등재제도를 평가하고, 등재제도의 시행 절차에 관한 문제 및 대중의 인정이 등재된 무형유산과 연행자에게 미치는 영향에 관한 문제를 확인하는 시간이었다.

이번 발표를 통해 등재제도의 장·단점에 관한 개인 견해와 함께 신청, 심사, 등재 절차, 등재 영향, 대안으로 등재제도가 빠진 협약이라는 가상 시나리오 등 청두회의에서 다룬 토의 내용을 제시하고자 한다. 이 발표의 결론 부분에서는 21개 당사국이 협약에 따라 제출한 두 가지 정기 보고서와 2013년 9월 제192회 유네스코 집행이사회(UNESCO Executive Board) 섹션에 제출한 2003년 협약 이행에 관한 내부감독실(Internal Oversight Service) 심사 보고서를 다룬다. 마지막으로 유네스코 등재제도가 전 세계 무형유산에 미치는 영향에 관한 향후 평가를 돕기 위해 몇몇 방안을 자세하게 제시한다.

무형문화유산에 관한 청두 국제회의: 2013년 6월 유네스코 무형유산보호협약 10주년 기념

내가 좌장을 맡은 청두 국제회의의 두 번째 원탁회의에서는 인벤토리와 등재제도를 주제로 한 토론이 이루어졌다. 토론자들은 먼저 국제등재제도의 장점에 관해

논의했다. 남미 출신 토론자는 연행자 공동체가 무형유산 등재에 얼마나 열의를 보였는지 서술했다. 해당 공동체 구성원들은 세미나 및 회의를 개최하는 등 다양한 형태의 보호 방안을 전례 없는 자세로 적극 주도했으며, 보호 활동의 정부 지원을 끌어내는 성과를 거두었다. 무형유산 종목이 등재되는 공동체와 무형유산 종목이 등재되지 않은 공동체 사이의 경쟁은 없었다고 언급했다.

아프리카 토론자는 ‘공동체(community)’를 어떻게 정의해야 하는지 의문을 제기했다. 아프리카에서는 다양한 형태의 연행자 공동체가 있으며, 정부와 연행자 공동체 사이에 적절한 채널이 지정되어 사용되지 않는 한 이들 사이의 메시지 전달은 복잡한 일이다. 등재가 정부는 물론 연행자 공동체에 중대한 영향을 미쳤다는 것은 명백한 사실이다. 유럽 토론자 역시 등재제도가 무형유산 인식 제고에 효과가 있다는 점을 인정했다. 특히 인식 제고 노력이 미디어 캠페인과 결합된 경우 효과는 더욱 두드러졌다. 그는 또한 신청 과정을 통해 연행자 공동체, 전문가, 행정 관리자들이 긴밀하게 협력할 수 있는 계기가 마련되었다고 언급했다. 하지만 모든 종류의 목록작성(listing-making) 그 자체가 본래 선발을 의미하기 때문에 선정된 무형유산 종목과 선정되지 않은 종목 간에 격차를 유발한다는 점에 유감을 표명했다.

그 후 논의는 ‘인기 순위’, ‘꼬리표 붙이기’(프랑스 토론자), ‘유산화’, ‘화석화’, ‘민간 승화’, ‘고착화’, ‘동결’, ‘목록의 부적절한 사용’ 등으로 언급되는 등재제도의 문제점으로 이어졌다. 연행자 공동체가 대규모 집단이라면 해당 무형유산 종목은 ‘화석화’ 등 등재 효과에 영향을 받지 않지만 해당 공동체가 소규모라면 더욱 손상에 취약할 것이라고 언급한 토론자도 있었다. 일부 단체나 개인이 그릇된 목적을 위해 등재를 악용하려고 할 수도 있기 때문이었다.

다른 토론자는 등재가 보호 활동의 목적을 위한 도구로 인식되어야 하며, 협약 자체의 목적이 되어서는 안 된다고 경고했다. 그는 자신이 생각하기에 선정된 무형유산 종목과 선정되지 않은 무형유산 종목 사이의 경쟁은 불가피하다고 역설했다. 또 다른 토론자는 종목 심사와 대표목록 등재 과정이 ‘정치화’되는 것에 유감을 표명했지만 한편으로 위원회가 정부간 모임이라는 성격에 비추어 볼 때 어느 정도의 정치화는 불가피하다는 점을 인정했다.

세 번째 원탁회의에서는 신청·심사·등재 과정이라는 주제를 다루었다. 오늘날 대표목록은 긴급보호목록과 비교해 큰 성공을 거두고 있다. 대표목록에 257개가 등재되어 있는 반면에 정부 전문가들이 협약의 협상 과정에서 긴급보호목록이 제공한 우선권에도 이 목록에 등재된 종목은 31개에 불과하다. 당사국들이 대표목록을 선호하는 이유는 무엇인가? 첫 번째 이유는 대표목록이 보장하는 뛰어난 무

형유산 가시성이 등재된 항목에만 영향을 미친다고 잘못 이해한 당사국이 많기 때문이다. 실제로 협약 제16조는 무형유산 전체의 가시성과 무형유산의 중요성에 관한 인식을 포괄해서 언급한다.

이러한 오해는 당사국이 협약에 따라 제출한 등재신청서에서 더욱 극명하게 드러난다. 등재가 무형유산 전체의 가시성과 중요성 인식을 보장하는데 어떻게 기여할 것인지를 신청 당사국이 기술해야 하는 양식 ICH-02 섹션 2에서 무형유산 전체가 아닌 등재 신청한 종목의 가시성만을 언급한 등재신청서가 전체의 절반 이상이였다.

대표목록이 인기 있는 다른 이유는 협약의 협상 기간에 등재제도를 반대한 전문가 집단이 선정의 부정 영향을 축소하기 위해 대표목록 등재에 신청한 종목의 간단한 심사와 더불어 신청 및 등재 건수를 제한하지 말 것을 줄곧 요구해 왔기 때문이다.

2009년 두바이에서 열린 제3차 정부간위원회 회의는 눈에 띄는 결과를 보여 주었다. 두바이 회의에서 심사보조기구(Subsidiary Body)는 대표목록에 등재 신청한 111개 종목을 심사하고, 정부간위원회는 76개 종목의 대표목록 등재를 결정한 반면에 긴급보호목록에 등재된 종목은 15개에 불과했다. 따라서 회의를 통해 당사국들은 무형유산이 긴급보호목록보다 대표목록에 등재될 가능성이 높다는 사실을 확인했을 것이다.

대표목록 인기와 관련한 세 번째 이유는 당사국들이 긴급보호목록의 등재 신청이 해당 무형유산 보호에서 정부의 역량 부재를 드러내는 효과가 있기 때문이거나 2003년 협약의 긴급보호목록 및 1972년 협약에서 해당 당사국의 '망신'으로 여겨진 위협에 처한 세계유산목록(Endangered List)을 혼동할 수 있기 때문이다. 긴급보호목록 등재에 소요되는 많은 비용이 당사국의 등재 의욕을 꺾을 수 있다는 주장도 있다. 이는 긴급보호목록이 대표목록에 비해 심도 있는 연구 활동과 향후 보호 조치를 요구하기 때문이다. 요컨대 긴급보호목록이 보호 조치를 취하도록 하는 자극제 역할을 한다는 점 이외의 장점은 찾기 어려울 것으로 보인다.

마지막으로 토론자들은 어떻게 하면 이러한 불균형을 바로잡을 수 있을지 질문을 던졌고, 모든 측면의 협약 이행과 관련된 역량강화 활동이 공동체·지역·정부 차원에서 이루어져야 한다는 점에 합의했다.

토론자들은 대표목록 등재심사 및 의사결정 과정이라는 측면에서 가장 최근에 열린 정부간위원회 회의의 정치화에 대해 한목소리로 우려를 표명했다. 2012년 파리 정부간위원회에서 심사보조기구가 추천한 등재신청의 50% 이상이 추후 등재되었다. 위원회 대표 6명으로 구성된 평가 기구인 심사보조기구 결정에 있어

이러한 반전은 토론자들로 하여금 심사보조기구의 적합성에 대해 의구심을 품도록 만들었다. 실제로 해당 문제는 발리에서 열린 2011 정부간위원회 회의에서도 다루었으며, 위원회는 모든 등재신청의 심사를 심사기구(consultative body)¹⁾로 통합하기 위해 심사보조기구의 폐지를 제안했다. 그러나 2012년 당사국 총회(States Parties General Assembly)²⁾에서 해당 권고안은 통과되지 못했다. 등재 신청서의 품질을 향상시켜 더 많은 등재가 이루어 질 수 있도록 사무국이 신청서 작성 과정에서 당사국과 더욱 긴밀하게 협력해야 한다는 의견이 있었다.

한 토론자는 당사국 및 연간 기준으로 한 등재신청수의 제한 및 연간 총 60회 제한에 우려를 표명했다. 이러한 수적 제한은 무형유산에 대한 공동체의 늘어나는 열의를 충족하지 못할 것이라고 그는 말했다. 당사국이 긴급보호목록보다 대표목록의 등재 가능성이 더 높다고 판단하고 있기 때문에 연간 등재신청수의 제한은 대표목록 등재신청의 선호로 이어진다. 따라서 이러한 조치는 두 목록 등재수의 격차를 넓힌다. 그러나 등재신청수의 제한은 지리 상의 불균형 문제를 일부만 해소하고 등재된 종목의 건수에 대한 당사국 사이의 경쟁을 막는 역할을 한다.

회의에서는 국제 및 국가 차원에서 대표목록 257개 종목과 긴급보호목록 31개 종목이 미치는 영향에 관한 논의를 이어갔다. 협약 자체가 이제 10주년을 맞이했지만 등재 절차가 시행된 지 불과 4~5년밖에 되지 않았다는 점에 비추어 볼 때 토론자들은 등재의 영향 평가가 시기상조라고 판단했다. 이 점과 관련하여 토론자들은 추가 연구를 실시해야 한다는 점에 동의했다.

그러나 한 토론자는 긴급보호목록이 실체가 있고 실현 가능한 보호 활동을 실행하는 출발점이라고 언급했다. 또 다른 토론자들은 등재가 보장되지 않은 긴급보호목록 등재 신청을 위해 많은 비용이 소요되는 복잡한 준비 과정은 가치가 있는지, 해당 당사국이 동일한 비용과 인력 자원을 자진해서 투입하여 보호 활동에 착수하는 것이 더 바람직한 것은 아닌지 하는 의문을 제기했다.

이와는 반대로 아프리카 토론자는 아프리카에서 정부와 연행자 공동체 사이의 의사소통이 언제나 원활하게 이루어지지 않으며, 그 결과 긴급보호목록의 등재신청 준비가 해당 무형유산 보호에 필요한 정부의 관심을 끌어내는 지렛대 역할을 할 수 있다는 견해를 밝혔다. 긴급보호목록의 등재는 식민 기간에 '낡아 빠진 문화 전통'을 버려야 한다는 이야기를 들어 온 연행자 공동체의 인식을 제고할 수도 있다. 아프리카 토론자는 또한 공동체 구성원들이 보호 조치를 마련하고 실행할

1) 결정 6.COM 15

2) 결의 4.GA. 5

수 있는 구성원들의 역량 강화 중요성을 강조했다.

유럽 토론자는 일부 유럽 국가들이 결코 무형유산의 목록 등재를 신청하지 않고 있다면서 이는 해당 정부가 등재절차 등 국제간 보호 조치를 언급하는 협약 제4장보다 국가 차원의 보호 조치를 언급하는 협약 제3장에 특혜를 주기 때문이라고 밝혔다. 그러나 그 국가의 연행자 공동체가 무형유산 종목을 대표목록에 등재하도록 정부를 강력하게 압박했다면서 해당 정부가 제때에 대응할 수밖에 없을 것이라고 밝혔다.

끝으로 토론자들은 사무국이 국제목록의 사용 없는 협약을 마련했다는 대안 성격의 가정시나리오에 관한 논의를 진행했다. 협약 채택은 국제목록 없이도 가능했을까, 이러한 협약이 국제 사회의 폭넓은 지지에 영향을 미쳤을까?

대안 시나리오를 찬성하는 유럽 토론자들은 사무국이 협약의 기준 틀 밖에서 실시한 국제 역량 강화 전략의 대성공이 등재 메커니즘 없이도 보호 조치가 실제로 추진될 수 있다는 점을 입증한 것이라고 지적했다. 가상 시나리오에 지지 의사를 밝힌 한 방청객은 등재제도 대신 지속 가능한 발전 및 평화 구축을 위한 무형유산 기여와 관련된 역량 강화 활동 등 가상 시나리오에 나열된 활동을 강화해야 하며, 국제 공조와 모범 사례가 협약의 핵심 제도가 되어야 한다는 의견을 피력했다.

기존의 등재제도를 피할 수 없는 현 상황에서 국제 사회는 이제 특히 연행자 공동체와 이들이 주도하는 무형유산 보호라는 이익을 위해 현 등재제도로 인한 불편을 막는 방향으로 등재제도를 활용해야 한다는 의견을 끝으로 회의는 마무리되었다.

결론

중국과 일본 등 5개 당사국은 2011년 정기보고서를 제출했고³⁾, 몽골·한국·베트남 등 16개 당사국은 2012년 정기보고서를 제출했다⁴⁾. 당사국 대다수는 등재가 해당 무형유산 종목의 가시성에 미친 뚜렷한 영향과 등재로 야기된 기타 장점에 관해 보고서⁵⁾에 기술했다. 그러나 이들 보고서는 등재가 해당 종목 및 관련 연행자 또는 연행자 공동체에 미치는 영향을 다루기보다 연구, 출판, 회의, 축제, 교육활동 등 등재 이후 착수한 활동에 초점을 맞추어 보고했다. 이는 보고서 양식

3) ITH/11/6.COM/COF.206/6 Rev

4) ITH/12/7.COM/6

5) 섹션 C: 정기보고서 양식(ICH-10)의 '대표목록 등재 종목의 현황'

ICH-10에서 등재의 긍정 및 부정 영향 모두를 요구하는 질문을 명확하게 제기하고 있지 않기 때문이다.

최근의 IOS 심사 보고서는 대표목록이 해당 목표를 달성하는데 기여했지만 관련 중요성이 과대평가되었다는 점을 인정한다.⁶⁾ IOS 보고서는 긴급보호목록, 모범사례, 국제 지원 등 기타 메커니즘이 폭넓게 활용되지 않았다는 점을 밝혔다. 보호 활동에서는 공동체 참여, NGO의 기여, 무형유산과 지속 가능한 발전 연계, 젠더와 무형유산, 지식관리, 협약 내 협력, 목표·지표·벤치마크로 이루어진 결과체계, 결과지향성 모니터링 시스템 분야에서의 개선 등을 제안했다. 해당 심사 보고서는 이행 메커니즘의 합리화와 탈정치화를 위한 실체 방안으로 모범 사례와 심사보조기구의 역할을 제안했다.

청두 국제회의는 무형유산 종목의 목록 등재 영향을 논의하기에는 아직 시기상조라는 결론을 내릴 만큼 신중한 자세를 취했다. 그러나 등재 효과에 대한 향후 영향 연구를 촉진하기 위해 일부 선행 조치를 취할 수는 있다. 그 가운데 하나로 대표목록의 등재신청양식(ICH-02)을 수정하여 당사국으로 하여금 향후 보호 조치로 모니터링 제도를 도입하도록 요구할 수 있다. 실제로 현행 양식 ICH-02-3b(i)에 따라 당사국은 '특히 등재에 따른 예기치 않은 결과 및 초래된 가시성과 대중의 관심에 관해 향후 종목의 생명력을 위태롭게 하지 않도록 보장하기 위해 어떤 조치를 취할 것인가?'라는 질문에 답을 기재해야 한다. 그러나 당사국과 심사보조기구 모두 '등재에 따른 예기치 않은 결과'라는 질문에 주의를 기울이지 않는다. 심사위원은 해당 질문에 중요하게 다루어야 한다.

마지막으로 정기보고서 양식(ICH-10)에서 대표목록에 등재된 항목의 상태에 관한 섹션 C를 수정하여 당사국으로 하여금 모니터링 메커니즘이 어떤 기능을 수행하고 해당 모니터링을 통해 어떤 성과를 거두었는지 보고하도록 요구하는 새로운 질문 박스를 추가할 수 있다. 당사국은 등재가 해당 종목은 물론 연행자 또는 연행자 공동체에 어떤 영향을 미쳤는지 더욱 명확하게 기술할 수 있다.

6) 문화 분야의 유네스코 기준 설정 작업에 대한 심사(Evaluation of UNESCO's Standard-Setting Work in the Culture Sector), 2003 무형유산보호협약 제1장, 2013년 9월, p68