

## 2003년 협약에 나타나는 무형유산 NGO 활동의 의미\*

팀 커티스

유네스코방콕사무소 문화부장

무형유산 분야 관계자들은 이 발표문을 통해 2003년 협약을 유네스코의 다른 규약들과 객관 비교 및 평가할 수 있는 배경 정보를 얻을 수 있다. 창조성 증진 및 다양한 세계문화유산 보호라는 사명 아래 유네스코는 6개의 주요 문화 관련 협약을 제정하고 문화 영역에서 적용할 기준으로 수많은 선포와 권고 사항을 발표해 왔다. 다음은 유네스코가 제정한 문화 관련 협약들이다. 1951년 저작권 협약을 제정했으나 저작권은 이후 세계지식재산권기구(WIPO)의 관할로 넘어갔다. 아래 제시된 협약 가운데 현재 효력을 발휘하고 있는 협약은 6개다.<sup>1</sup>

협약은 다소 단기간에 걸쳐 집중 제정되었다. 1954년 무력 충돌 때 문화재 보호를 위한 협약을 필두로 1970년대에 문화재의 불법 반출·입 금지 협약과 유네스코의 간판 프로그램인 세계유산협약이 제정되었다. 이어 2000년대 초반에 3개 협약이 잇따라 제정되었다.

2001년 협약은 15, 16년의 협상 기간을 거쳤다. 협약 당사국이 일정 수 이상에 도달하기까지 지난한 과정이었다. 그러나 2003년 협약과 2005년 협약은 당사국들의 신

\* 본 원고는 팀 커티스가 구술로 발표한 내용을 기록한 것임을 밝힌다

속한 기준으로 유례없는 성공을 거둔 것으로 평가된다.

2003년 협약은 협약 이행에 있어 해당 공동체, 집단, 개인의 역할을 강조하는 보호정책을 통해 무형유산(ICH)의 가시성 확대를 목표로 한다. 2005년 협약이 낯설게 느껴질 일부 참석자들을 위해 간략히 설명하면 이 협약의 정식 명칭은 '문화적 표현의 다양성 보호와 증진 협약'이며, 주로 문화 상품과 서비스, 문화 산업을 포함한 문화의 생산 주기와 관련된 문화정책을 다룬다.

2014년 6월 현재 2003년 협약 당사국은 162개 국, 등재 종목 수는 327건에 이른다. 여타 UN협약에 비해 2003년 협약 비준율은 상당히 높은 편이다. 일례로 세계유산협약의 경우 협약 발효에 필요한 최소한의 당사국 수가 충족되기까지 7, 8년의 기간이 소요되었다. 이에 비해 2003년 협약은 유례가 없을 만큼 신속한 비준이 이루어졌다. 이는 당사국들의 요구가 매우 강했음을 방증하는 것이기도 하다.

2003년 협약은 국제조약이기 때문에 당사국이 주요 이해 당사자이자 교섭 담당자다. 그러나 이 협약은 이해 당사자에 대해 다음과 같이 정의를 명확히 내리고 있다. 이해 당사자란 공동체(토착공동체) 및 집단과 경우에 따라 개인을 포함하며, 문화 다양성과 인류 창조성 증진을 위해 무형유산 보호에 중요한 역할을 담당하는 주체를 뜻한다.

NGO는 이러한 이해 당사자의 정의에 하나도 빠짐없이 해당되는 주체라 할 수 있다. NGO는 국가와 교섭 및 협상을 진행한다. 일부 대규모 국제 NGO는 유네스코를 포함한 국제사회에서 영향력을 행사할 만큼 재정 규모와 수완이 상당한 경우도 있다. 해당 지역에만 국한된 NGO도 존재한다. 여기에는 마을 수준에서 활동하는 소규모 NGO가 해당된다. 따라서 NGO의 활동 범위는 광범위하기 때문에 특정하는 것이 불가능하다고 할 수 있다.

NGO는 이해 당사자이자 중재자 역할을 수행한다. 자원과 역량을 갖추고 있어서 다양한 무형유산 영역에서 활동할 수 있으며, 실연 공동체 및 개인과 네트워크를 형성하기도 한다. 이처럼 NGO의 입지는 매우 독특하다. NGO는 민간의 참여를 강화하기 위한 플랫폼 기능을 하기 때문에 유네스코의 중요한 파트너가 될 수 있다.

운영지침 제90조는 '공동체 집단 및 관련 NGO는 국가 차원에서 무형유산 종목을 지정 및 정의하고 기타 적절한 보호 조치에 참여해야 한다고 규정하면서 NGO의 역할을 자세히 언급하고 있다.

2013년에는 유네스코 문화 부문 국제규약을 평가한 첫 번째 보고서가 제출되었다. 평가보고서 작성을 주도한 유네스코 본부 대내감독실(IOUS)은 문화 부문 규약을 검토 및 평가하기로 결정하고 2003년 협약을 첫 번째 평가 대상으로 삼았다. 목표는 협약 당사국들의 법안, 정책, 전략에 미치는 영향을 중심으로 협약의 타당성과 효력

을 평가하여 권고 사항을 제시하고 각국의 협약 이행 수준을 평가하는 것이다.

국제 차원에서 일부 협약은 상당한 지지를 받고 있으며, 당사국은 협약 비준에 박차를 가하고 있다. 그러나 국가 차원에서는 그에 준하는 정책 마련 및 시행이 거의 이루어지지 않고 있다. 대부분의 관련 정책과 조치는 국가 차원에서 마련된다는 점을 감안할 때 높은 비준율은 곧 협약의 성공을 의미하는 것이 아니라고 할 수 있다.

IOS 평가보고서는 NGO가 직면한 이슈 및 2003년 협약과 관련하여 NGO가 맡은 역할에 대해 조망하고 있다. 다음은 보고서에 제시된 NGO의 수행 활동을 나열한 것이다.

- 공동체에 협약과 그 원칙에 대해 설명
- 공동체와 연계하여 무형유산 관련 연구 프로젝트 시행
- 학계와 연계하여 무형유산 목록 작성에 기여(2003년 협약에 규정된 핵심 활동)
- 등재신청서 준비 과정에 참여
- 보호 활동에 참여
- 정부 당국에 맞서 지역공동체 이익 옹호
- 정부기관과의 계약 수립 때 지역공동체의 법률 대리인 수행
- 정부 및 산하 기관에 조언 제공

이들 항목은 NGO 수행 활동 결과로 평가보고서에 제시된 내용이다.

이 보고서는 무형유산에 대한 인식 제고 측면에서 협약이 긍정적인 효과를 미쳤다고 평가했다. 10년이 채 지나기도 전에 무형유산은 인류문화의 중대한 소산으로서 그 가치를 전 세계에 널리 인정받게 된 것이다. 또한 사회학, 인류학 접근 방식을 통합한 무형유산 보호정책이 마련되고 있고, 문화유산으로서 무형유산의 진정성을 인정하는 추세도 점차 높아지고 있다. 이는 유물과 유적만이 문화유산으로 인정받던 10년 전과 완전히 다른 양상이다. 이러한 성과는 협약 이행이 성공했음을 방증하는 것으로 볼 수 있다.

여전히 보강이 필요하지만 무형유산의 생명력 유지를 목표로 하는 보호정책이 속속 등장하고 있다. 그 기저에는 무형유산에 대한 인식의 변화가 자리하고 있다. 과거에는 무형유산을 불변의 존재로 여겼지만 이제는 살아 있는 유산으로서 끊임없이 변화하고 스스로 재창조하는 존재라는 인식이 확산되고 있다. 2003년 협약은 무형유산이 활발하게 변화한다는 사실을 강조하고 있다. 협약 제정 당시에는 이와 같은

무형유산의 개념을 두고 상당한 논란이 일기도 했다.

협약의 또 다른 성과는 공동체의 위상과 가치가 인정받게 된 것이다. 공동체는 유산의 실제 보유자로서 보호정책 마련에 적극 참여하여 무형유산의 정의를 내리는 주체라는 사실이다. 공동체를 중심으로 보호에 관한 정의를 내리는 것은 국제협약의 통상 이행 방식이 아니다. 이러한 방식을 여타 국제조약에서 볼 수 없는 까닭은 국제조약은 보통 UN이 제정하고 협약 당사국이 이해 당사자로 설정되기 때문이다. 그러나 무형유산의 경우 개념의 정의와 유산 발굴은 공동체의 주도로 이루어져야 한다.

이 보고서는 국가 차원에서 NGO가 직면한 몇 가지 한계와 문제점을 지적하고 있다. 첫째 NGO는 협약에 대한 이해도도 높고 지역공동체 및 지방자치단체와도 긴밀한 관계를 유지하고 있지만 문화정책 수립에 대한 기여 및 증재자로서의 역할을 제대로 인정받지 못하는 실정이다. NGO가 무형유산 관련 정책 마련에 적극 참여하고 협약 이행에 기여한다는 사실은 입증하기 어렵기 때문이다. 이 보고서는 또한 국가가 보호정책을 시행하는 과정에서 공동체 참여를 활성화해야 한다고 강조했다.

국가 차원에서 공동체 참여율은 여전히 낮은 것으로 나타났다. 기존 협약에서는 공동체 참여라는 특수 규정의 포함이 없었기 때문에 전면 이행되기까지는 시간이 상당히 소요될 것으로 보인다.

국제 차원에서 NGO는 인가를 받아야 협약 이행에 참여할 수 있다. 인가 NGO의 대표들과 진행된 인터뷰 내용에서 볼 수 있듯이 유네스코의 인가를 받으면 많은 이점을 얻게 된다. 우선 인가를 받은 NGO는 네트워크 구축이 용이해지고, 국제간 협력 기회가 늘어나며, 무형유산 관련 최신 국제 흐름에 정통하게 된다. 특히 개도국의 경우 국제 기준에 부합하는 보호 역량을 갖출 수 있다. 인가 NGO는 심사자문 기구를 구성하여 정부간위원회에 조언하는 역할을 수행한다. 심사자문기구는 인가 NGO 대표 6명과 외부 전문가 6명으로 구성된다. 12명의 자문위원들은 정부간위원회에서 임명되며, 지역 균형과 다양한 무형유산 영역을 고려하여 선정된다. 심사자문기구는 긴급보호 목록 및 모범사례 신청서를 바탕으로 등재 유산을 추천하고, 미화 2만 5,000달러 이상의 국제 원조 요청을 검토한다.

그러나 대표목록 신청 유산 심사는 당사국 대표로 구성된 심사보조 기구에서 이루어진다. 이러한 심사 과정의 이원화에 우려의 목소리가 높다. 우선 심사보조기구 위원 임명과 관련된 원칙과 기준이 불명확하여 대표목록 등재 과정에 의구심을 품는 이해 당사자가 늘고 있다. 이원화된 심사기구가 신청서를 검토하게 되면서 평가 기준의 일관성이 떨어지는 경우도 나타나고 있다.

제8차 정부간위원회에서는 심사자문기구와 심사보조기구의 기능을 통합하자

는 제안이 상정되었다. 무형유산 전문가 6명과 NGO 대표 6명으로 구성된 단일 심사 기구를 구성하여 평가의 일관성을 보장하자는 취지였다. 단일 심사기구가 형성되면 NGO와 전문가들이 추천할 수 있기 때문에 당사국의 영향에서 벗어나 독립된 평가가 이루어질 수 있다. 물론 심사기구의 추천은 어디까지나 권고 사항일 뿐 결정권은 여전히 당사국에 있다. 최근 이 제안이 승인되어 곧 이행될 예정이다.

이상 언급된 제안의 이행은 대표목록등재 심사에 일관성을 높여줄 것이다. 그러나 IOS가 지적한 문제는 여기서 끝나지 않는다. IOS 보고서에 따르면 NGO는 협약 이행과 관련하여 자신들의 역할이 제대로 인정받지 못한다고 생각하고 있다. NGO 포럼, 개별 NGO 및 기타 옵서버들은 회의석상에서 제시한 의견이 묵살되는 경우가 있다며 우리의 목소리를 내고 있다. 다시 말해서 NGO의 조언이 위원회의 의사결정 과정에 큰 영향을 주지 못한다는 것이다. 이 보고서는 또한 인가 기준과 절차가 엄격하지 않아서 비활동 조직이 유네스코 인가 지위를 손쉽게 얻고 있다고 지적했다. 이 밖에 NGO의 영어 또는 프랑스어 소통 능력 부족과 신청서 심사 경험 부족도 문제점으로 언급되었다.

이러한 문제들로 인해 NGO의 정의를 다시 한 번 고찰해야 한다는 필요성이 제기되었다. NGO란 수많은 직원이 근무하는, 재원이 풍부한 대형 기관에서부터 자원이 부족한 국가에서 특정 분야를 개선하고자 개인들이 활동비용을 지불하는 소수 인원으로 구성된 단체에 이르기까지 다양한 규모의 조직을 포괄한다.

NGO가 제대로 인정받지 못하는 이유는 인가신청서에 기본인 조직 약력만 기재되어 있어서 정부간위원회 또는 사무국이 NGO의 활동 내용을 명확히 인지하지 못하는 것은 물론 협약 이행에서 이들이 지닌 잠재력을 제대로 평가할 수 없기 때문이다.

현재 인가된 NGO 수는 무려 160여 개로, 협약에 따라 관리하기가 쉽지 않다. 이러한 점에서 세계유산협약의 선례가 시사하는 바가 크다. 세계유산협약은 인가 NGO 수가 극히 적다. 자문기구로 인가된 NGO는 세 곳에 불과하며, 추가 인가는 이루어지지 않을 전망이다. 그러나 이들 세 기관을 중심으로 많은 관련 기관이 밀접하게 연계되어 있다.

NGO 인가 절차와 기준 개정이 2016년 정부간위원회 총회에서 논의될 예정이다. NGO가 갖춰야 할 요건은 다음과 같다. NGO는 신청서, 제안서, 요청서 평가 역량이 있음을 입증해야 한다. 다양한 무형유산 분야에서 경험을 축적해야 하는 것은 물론 해당 지역에서 축적한 역량을 국제 차원의 활동으로 확대 적용할 수 있어야 한다. 문서 평가 및 분석 역량도 갖춰야 한다. 또한 프랑스어나 영어 가운데 하나로 문서를 작성하여 두 언어로 소통할 수 있다는 역량을 입증해야 한다.

이뿐만 아니라 이미 인가를 받은 NGO는 인가 절차 개정 과정에 참여해야 한다는 제안도 있따왔다. 그러나 이는 인가 NGO만이 그 과정에 참여해야 한다는 뜻이 아니라 2003년 협약과 관련하여 NGO의 추가 역할이 있다는 것으로 해석해야 한다. 또한 인가 NGO만이 무형유산 분야에서 두각을 나타낸다고 속단해서는 안 된다. 공동체 기반 무형유산 활동 분야에 뛰어난 비인가 NGO가 다수 존재하며, 이들은 단지 정부간위원회에 제출된 서류 평가에 필요한 역량을 갖추지 못했을 뿐이다.

2014년까지 인가된 162개 NGO 가운데 10개 기관만이 심사자문기구 위원으로 활동하고 있다. 이는 전체 NGO의 10%만이 협약 이행에 활발하게 참여하고 있다는 것을 의미한다. 세계유산협약(1972)의 경우 3개 자문기구를 두고 있으며, 이들 자문기구는 심사위원으로 위촉할 전문가 네트워크를 갖추고 있다. 3개 자문기구는 국제문화재보존복원센터(ICCRROM), 국제기념물유적협의회(ICOMOS), 세계자연보전연맹(IUCN)이다.

IUCN은 자연유산을 관리하는 데 비해 ICCROM과 ICOMOS는 문화유산을 다룬다. ICOMOS는 산하 국가위원회를 두고 있으며, 각 국가위원회는 각 분야의 전문가들로 구성된 네트워크를 개별 구축하고 있다.

2003년 협약은 세계에서 인정받는 대표 자문기구가 없는 실정이다. 이는 개별 무형유산 영역에서도 마찬가지다. 2003년 협약에 따라 인가된 NGO를 분석해 보면 몇 가지 논의 사항을 도출할 수 있다. 우선 지역 불균형이 심하게 나타난다. 전체 NGO의 51%는 서유럽과 북미에 근거지를 두고 있다. 그러나 이 수치는 협약 비준율과 신청서 제출율에서 큰 차이를 보인다. 이들 지역에서 이루어지는 NGO 활동 수준을 감안하면 그리 놀랄 일도 아니다. NGO 인가율이 높은 두 번째 지역은 아시아·태평양 지역(22%)이다. 이어 아프리카, 남미, 동유럽, 아랍 순으로 나타난다.

이러한 수치는 단순히 유네스코 프로그램 및 인가 과정 참여 역량의 차이를 반영하는 것일 수도 있다. 아·태 지역의 경우 NGO의 65%가 국가 차원에서 활동하고 있다. 국가 차원의 보호 역량은 입증되었겠지만 국제 차원에서 이들 NGO의 역량이 발휘될 수 있을지는 미지수다.

전체 NGO 가운데 6%만이 협약에 명시된 5개 영역의 하나에 특화되어 있다고 언급한 반면에 60%는 5개 영역 모두에서 활동하고 있다고 응답했다. 엄밀히 분석하면 5개 영역에 걸쳐 활동하고 있는 NGO는 거의 없는 것으로 보인다. 그러나 다수의 NGO가 전체는 아니지만 하나 이상의 영역에서 활동하고 있는 것으로 보인다. 일부 NGO는 문화산업, 분쟁 해결 시스템 강화, 소득 창출, 빈곤 완화 등 5개 영역 이외의 분야에서 활동하고 있는 것으로 나타났다.

앞에서 제시된 정보는 기관의 약력만 개괄하고 있을 뿐 협약 이행에 대한 잠재 기여도를 평가하기에는 내용이 많이 부족하다. 따라서 위원회는 기본 조인 역량을 포함하는 기준 개정 외에 NGO의 성과를 정량·정성 평가로 할 수 있는 방식을 제안해 줄 것을 사무국에 요청했다. NGO의 역할이 매우 중요함에도 당사국의 정기보고서 작성 과정에 NGO의 참여가 제대로 이루어지지 않는 것으로 나타났다. 일부 당사국들은 NGO의 의견을 고려하지 않고 유네스코에 정기보고서를 제출하는 것으로 나타났다.

문화다양성협약(2005)은 시민사회 단체가 정기보고서 작성 과정에 참여할 수 있는 여지를 공식 마련한 유일한 협약이다. IOS는 2003년 협약 이행과 관련된 정기보고서 작성에도 NGO를 적극 참여시킬 것을 권고하고 있다. 이는 인가 여부와 관계없이 각국의 NGO들이 정부간위원회에서 수행할 중요한 역할이 될 것이다.

IOS의 권고 사항은 47개 당사국이 제출한 정기보고서 분석 결과와 일맥상통한다. 전 세계 협약 당사국이 제출한 47건의 정기보고서 가운데 약 25%는 해당 국가에서 활동하고 있는 인가 NGO를 언급하고 있지 않다. 34건은 NGO의 참여를 언급하고 있지만 그 가운데 10건만이 NGO의 기관명을 제시할 뿐 대부분 자세한 활동 및 성과에 관해 언급하고 있지 않다.

NGO들이 적극 참여하고자 하는 분야는 다음과 같다. 긴급보호목록 등재 무형유산 후속 관리, 대표목록등재 신청 시 공동체 참여 여부 및 수준 평가, 협약 이행을 위한 유효한 모니터링 시스템 구축 등 다양하다.

이 발표가 제시한 문제점 가운데에는 해결책이 없는 것도 있다. 그러나 문제 파악을 위한 논의도 나름대로 가치가 있다고 할 수 있다. NGO는 협약 이행에 중요한 역할을 담당한다. 그들의 기여와 참여를 인정하고 이에 대한 지원을 적극 추진해야 한다.

제8차 정부간위원회(2013)에서 제시된 4가지 권고 사항은 다음과 같다.

- ① 정책, 법안, 보호조치, 지속 가능한 발전계획 수립 시 NGO와 공동체의 참여 장려(국가 차원)
- ② 인가 NGO 대표들이 의제 항목 표결에 앞서 정부간위원회 회의에 참석하도록 독려하고 위원회 의제에 NGO 성명서 등 NGO 포럼 결과를 반영하도록 장려
- ③ NGO 인가 절차 및 기준을 개정하여 위원회에 대한 NGO의 조언 역량 명확히 인정
- ④ 당사국은 정기보고서에 NGO가 제공한 정보를 포함하여 협약 이행에 관한 데이터 보강(그러나 정기보고서 제출을 희망하는 당사국은 인가 여부와 관계