

# 유네스코 세계유산협약의 ‘탁월한 보편적 가치’ 시작과 전개 과정\*

조민재\*\*

**초록** 제정 52주년을 맞은 유네스코 세계유산협약(UNESCO World Heritage Convention)은 1977년 세계유산이 선정하는 협약의 핵심으로 ‘탁월한 보편적 가치(Outstanding Universal Value)’라는 개념을 도입했다. 그러나 이러한 개념의 철학적 토대와 기준을 살펴보면 제2차 세계대전 이후 서구 국가들의 상황, 관점 및 목표에 기반해 형성되었다는 점이 특징이지만 동시에 한계로 지적되고 있다. 그 이유는 오늘날 전쟁의 기억과 공포가 희미해진 상태이고, 서구 상황과 관점에서 표준화된 ‘탁월한 보편적 가치’ 기준이 비서구 국가들에는 이해와 공감 차원에서 대등하지 않기 때문이다. 세계유산협약의 운영 지침(Operational Guidelines)은 이러한 문제의식으로 여러 차례 개정되었지만, 여전히 현재 사회에서는 국제적으로 ‘보편적’이고 동시에 ‘탁월함’이 무엇인지는 서구 문맥과 맥락에서 개발되어 비서구 국가들에 ‘수출’되고 있다. 한편, ‘탁월한 보편적 가치’에 대한 이해와 접근은 초창기 목표와 의미에서 많은 발전과 변화가 있었다. 유네스코 세계유산협약이 제정될 당시의 목표는 세계 곳곳에 있는 탁월한 유산들을 모든 국가가 ‘협력’하여 인류와 미래 자손들을 위해 보호하는 것이었다. 반면, 오늘날에는 ‘명성,’ ‘정치’ 및 ‘경쟁’에 더 가까워졌다고 볼 수 있다. 이러한 관점을 바탕으로 본 논문은 유네스코 세계유산협약의 ‘탁월한 보편적 가치’의 시작과 전개 과정을 살펴볼 것이다. 현시점에서 유네스코 세계유산협약의 ‘탁월한 보편적 가치’는 50여 년 전의 서구 관점으로 만들어진 개념이기에, 이에 대한 개선과 보완이 필요한지, 아니면 초기 문맥과 역사를 다시 강조할 필요가 있는지를 재탐구해 보는 것을 목표로 한다. 더 나아가 탁월한 보편적 가치의 개선 및 보완이 이루어지면 어떠한 가시적 효과를 기대할 수 있는지 살펴보는 것도 본 논문의 목표이다.

**주제어** 탁월한 보편적 가치, 세계유산협약, 서양 철학, 국가 전략

\* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2020S1A6A3A02065553).

\*\* 서울대학교 아시아연구소 HK 연구교수

## 1. 머리말

2024년 현재, 유네스코 세계유산협약(UNESCO World Heritage Convention)이 제정된 지 어느덧 52년이 지난 시점에 이르렀다. 오늘날 세계유산 등재는 국가사업 및 지역 산업으로 인식되기에 이르렀는데, 세계유산 등재와 동시에 국가 명성과 지역 특성이 확고해지고 경제적으로도 이득이 따르는 것으로 여겨지기 때문이다. 그러므로 유산 등재를 위해 각 국가는 장기적으로 전문가와 인력을 투자하고 전략을 세우며, 국제적 명성과 지역적 이익이 세계유산 등재와 밀접하게 관련된 만큼 세계유산 등재는 또 하나의 정치적 경쟁의 대상이 되었다. 여기서 말하는 정치적 경쟁은 국가들 사이에서의 국제적 범위뿐만 아니라 국가 내부에서의 지역별 경쟁까지를 포함한다. 그만큼 오늘날 세계유산 등재는 국가 및 국제적 범위에서 치열한 사업/산업 및 경쟁이 되었다고 볼 수 있다.

그러나 52년 전인 1972년 세계유산협약이 처음 제정되었을 때, ‘전략’ 또는 ‘경쟁’보다는 큰 틀에서 ‘국제 협력’을 통해 세계 곳곳에 있는 탁월한 유적지들을 인류와 미래 자손들에게 물려주는 것이 목표이자 주된 핵심이었다. 역사적 문맥으로 봤을 때, 유네스코 재단은 1945년 제2차 세계대전 후, 다시는 전쟁을 반복하지 않고 국제 협력과 안보 및 문화적 존중과 다양성을 만들어 가겠다는 다짐으로 설립되었다.<sup>1</sup> 문화적 다양성의 핵심은 ‘다른 문화에 대한 존중’이라 말할 수 있다. 유엔(United Nations)과 유네스코 재단이 설립되기에 앞서 극단적인 민족주의로 인해 한 민족이 다른 민족을 대학살하는 홀로코스트(Holocaust)라는 인간 차별과 혐오가 얼마나 극심했는지를 역사 기록에 남긴 후, 세계 지도자들은 ‘정치’와 ‘민족주의’보다는

1 Duedahl, Poul (Eds.) (2016), *A History of UNESCO: Global Actions and Impacts*, Springer, p. 3.

어떻게 세계가 보편성을 갖추고 국경을 초월하는 제도를 만들어 실천할 수 있는지를 깊이 고민하였다. 다시 말하자면, 다른 민족과 문화에 대한 존중이 무너졌을 때 어떠한 결과가 있을 수 있는지를 제1차, 제2차 세계대전을 통해 처참하게 경험한 후, 세계 지도자들은 크게 방향을 바꾸어야겠다고 선언한 것이다.

그 결과, 1945년 유엔과 유네스코 재단 설립, 1948년 인권 헌장(Universal Declaration of Human Rights), 그리고 1972년 세계유산협약(World Heritage Convention)과 1977년 탁월한 보편적 가치(Outstanding Universal Value)와 같은 새로운 국제 기준들이 선포되었다. 새로운 국제 기준은 민족과 국경을 초월함으로 민족주의 또는 우월주의에서 벗어나 세계 사람들이 세계 시민(global citizens)으로 연합해야 함을 강조했다. 하지만 여기에서 주목해야 할 점은 이러한 모든 '국제' 및 '세계'를 위한 방향과 기준은 서구(특히 유럽 국가들)에 의해 결정되었다는 것이다. 이는 서구 국가들의 당시 상황과 지형성으로 인해 구성되고 개발된 유엔, 유네스코 및 세계유산협약의 방향성을 포괄적으로 이해하기 위해서는 양차 세계대전 및 홀로코스트의 역사는 전제 조건이라는 것이다. 그러나 양차 세계대전에 대한 역사 교육을 보편적으로 또는 필수로 하지 않는 한국을 비롯한 여러 비서구 국가들은 왜 세계유산협약의 탁월한 보편적 가치를 이해하는 데 '전쟁'이 핵심 배경이자 키워드인지를 알기 위해 따로 학습이 필요한 상황이다. 이러한 학습이 체계적으로 이루어지지 않은 채 몇십 년 세계유산 등재를 진행하다 보니 한국에서 세계유산이란 국제사회의 협력과 보편적인 가치를 인류와 미래 자손들에게 물려주겠다는 개념보다는 국가 명성과 지역 특성을 확보하기 위한 도구가 되었다고 비판할 수 있다.

여전히 유엔 본사는 미국 뉴욕에 있고, 유네스코 본사는 프랑스 파리에 있다. 양차 세계대전의 현장이 '서구' 중심이었던 만큼 전쟁의 피해와 공포의 울림은 서양에서 더 크게 들릴 수밖에 없었다고 볼 수 있다. 그러나 50여 년이 흐르고 세계 전쟁의 기억과 공포가 희미해진 오늘날, 유네스코의

이러한 초창기 정신과 기준이 일면 하나의 개념 및 사상으로 수렴되었다고 보기 어렵다. 무엇보다 탁월한 보편적 가치의 틀과 핵심 방향들이 서구 관점(서양 철학 및 서양 기준)에 따라 형성되었음을 고려한다면 비서구 국가들과 서구국가들은 이행과 공감 차원에서 대등하지 않다.

본 논문에서는 이러한 문제의식을 바탕으로, 유네스코 세계유산협약의 ‘탁월한 보편적 가치’의 시작과 전개 과정을 살펴볼 것이다. 현재 시점에서 유네스코 세계유산협약의 ‘탁월한 보편적 가치’는 50여 년 전 서구 관점이기 때문에 현재에 적합한 전개가 새롭게 필요한지, 아니면 초기 문맥과 역사를 다시 강조할 필요가 있는지를 재탐구할 것이다. 다시 말해, 시대와 상황이 바뀌었기 때문에 탁월한 보편적 가치의 의미와 목표 또한 함께 바뀌는 것이 당연한지, 그렇지 않다면 지금의 기준으로 변경되는 것이 타당한지 검토해 보도록 하겠다.

먼저 유네스코 세계유산협약 및 ‘탁월한 보편적 가치’의 도입 배경을 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 특히 유네스코 세계유산협약의 초기 단계 목표와 그 목표의 방향성을 분석해 보겠다. 또한, 해당 개념의 도입 이후, 그것의 의미와 형태가 어떻게, 그리고 왜 다르게 전개되었는지 살펴볼 것이다. 이를 바탕으로, 세계유산협약이 제정된 지 50여 년이 지난 이 시점에서 서구 관점으로 표준화된 ‘탁월한 보편적 가치’ 개념의 개선에 대한 필요성과 초기 문맥과 역사를 재탐구할 필요성을 제시하고자 한다.

## 2. 유네스코 세계유산협약(UNESCO World Heritage Convention)의 제정 배경

오늘날 전 세계 많은 사람은 ‘유네스코’를 생각하면 대체로 ‘세계유산’을 가장 먼저 생각한다. 유네스코는 세계유산협약으로 말미암아 그 명성과 대중성을 확보하는 데 성공하였다고 할 수 있다. 이와 관련하여, 대중에

게 덜 알려진 사실은 세계유산협약이 있기 전에 유엔과 유네스코 재단이 1945년 양자 세계대전의 죽음과 파괴로부터 새로운 세계와 시대를 열기 위해 설립되었고, 이러한 문맥에서 몇십 년 후 세계유산협약이 형성되었다는 것이다.<sup>2</sup> 즉, 유네스코 재단은 1945년 제2차 세계대전 이후 세계 국가들을 교육, 과학 및 문화로 연합시킬 국제기구로 설립되었고, 세계유산협약(World Heritage Convention)은 그 후 1972년에 공식적으로 제정되었다. 따라서 유네스코 세계유산협약을 포괄적으로 이해하기 위해서는 유네스코 재단의 배경인 양자 세계대전이 왜 발발했는지, 그리고 그 전쟁은 어떠한 처참한 결과를 가져왔는지 잘 알고 연관시킬 필요가 있다. 이는 양자 세계대전 중 벌어졌던 처참한 일들이 그 이후 설립된 유엔, 유네스코 및 세계유산협약의 핵심 반면교사의 방향을 제공해 주었기 때문이다.

두 차례 세계대전이 왜 발발했는지를 묻는다면, 극단적인 민족주의, 우월주의, 편견, 그리고 인종차별 때문이라고 할 수 있다. 제1차 세계대전 발발 원인을 살펴보면 그 당시 세르비아(Serbia)는 발칸반도에서 슬라브족의 통일국가를 세우려 했는데, 오스트리아-헝가리 제국이 세르비아의 형제 나라인 보스니아와 헤르체고비나를 합병하면서 세르비아에 반오스트리아-헝가리 감정이 확산함에 따라 정치적 갈등이 깊어지면서 마침내 여러 나라의 합류로 전쟁으로까지 이어졌다.<sup>3</sup> 제1차 세계대전의 원인에 대한 해석은 다양하게 찾을 수 있다. 전통적인 역사 및 사실주의 연구는 일반적으로 유럽 중심의 변화하는 권력 분포의 관점에서 전쟁의 원인을 설명한다.<sup>4</sup> 이와는 달리 제1차 세계대전 원인은 암살로 인한 외교적 불화로 시작되었다는 견

2 Paul Betts (2015), "Humanity's New Heritage: UNESCO and the Rewriting of World Heritage", *Past and Present* 228(1), p. 228.

3 조민재(2021), 『전쟁, 협력, 산업의 키워드로 본 유네스코 세계유산 이야기』, 통독원, p. 53.

4 Alexander Anievas (2013), "1914 in world historical perspective: The 'uneven' and 'combined' origins of World War I", *European Journal of International Relations* 19(4), p. 721.

해가 있다.<sup>5</sup> 또 다른 견해는 제1차 세계대전은 상대적으로 지역적인 정치적 폭력 행위로 촉발되어 시작되었다는 관점이다.<sup>6</sup> 또한, 전쟁의 원인인 강대국 간의 긴장, 대립 및 위기 증가 때문이었다는 해석도 있다.<sup>7</sup>

이처럼, 민족주의와 편견 때문에 시작된 제1차 세계대전은 수많은 죽음과 파괴를 기록하게 되었고, (세계 정치인들은 세계 제1차 세계대전 이후 평화를 만들기 위한 노력이 있긴 했지만) 결국 1939년 나치 독일의 공격으로 제2차 세계대전으로까지 이어지게 되었다. 특히 제2차 대전 때 인간 차별의 공포가 어디까지 갔는지를 실제 역사 기록으로 남긴 홀로코스트(Holocaust)의 목표, 내용 및 결과가 유네스코 재단과 그 이후 제정된 세계유산협약의 핵심 반면교사 역할을 했다고 볼 수 있다. 홀로코스트는 원래 ‘인간이나 동물을 대량으로 태워 죽이거나 대학살하는 행위’를 의미하는데, 지금은 제2차 세계대전 중 나치 독일에 의해 자행된 유대인 대학살을 뜻하게 되었다.<sup>8</sup> 홀로코스트는 인간의 폭력성, 잔인성, 배타성, 광기를 극단적으로 보여주었다는 점에서 20세기 인류 최대의 치욕적인 사건이라 할 수 있다.

제2차 세계대전은 1945년에 끝이 났지만, 두 차례 전쟁을 경험한 세계인들(특히 서구 국가들)에 밀려든 가장 큰 두려움은 제3차 세계대전의 가능성이었다. 그런 상황 가운데 전쟁의 폐허를 딛고 유럽의 여러 국가가 함께 모여 의제를 넘어 교육과 문화의 다양성, 그리고 이해를 통해 평화가 증진되는 일에 뜻을 모으기 시작했다.<sup>9</sup> 그렇게 세계 평화를 위해 설립된 국제기구인 유엔의 기반으로 설립된 유네스코는 1946년 20개국이 비준함으로 출발

5 Henry Freeman (2020), *World War 1: A History from Beginning to End*, CreateSpace Independent Publishing Platform.

6 Adam Cebula (2020), “The Legacy and Consequences of World War I”, *Journal of Military Ethics* 19(2), p. 118.

7 William Mulligan (2017), *The Origins of the First World War*, 2nd Ed., Cambridge University Press, p. 3.

8 조민재(2021), p. 77.

9 조민재(2021), p. 84.

했으며, 유네스코의 첫 번째 총회는 1946년 11월 19일에서 12월 10일까지 프랑스 파리에서 열렸다.

설립 당시 가장 중요한 키워드이자 초점은 '협력'이었고, 이 개념은 서로의 차이에 대한 존중과 수용의 개념을 수반하는 것이었다. 다시 말해 유네스코 재단은 두 차례의 극단적 민족주의, 우월주의, 인간 혐오 끝에 1945년 이후 잃어버린 인류애를 회복해야 한다는 인식에서 탄생했다. 새로운 세계화를 도입하기 위해 국제 평화를 촉진하고 확산시키는 것을 목표로 하는 거대한 사명감이 기구 설립의 이유였다.<sup>10</sup> 유네스코의 첫 사무총장은 영국의 생물학자이자 작가인 줄리안 헉슬리(Julian Huxley)였고, 두 번째 사무총장은 멕시코에서, 그리고 세 번째는 미국에서 선출되었다.<sup>11</sup> 이처럼 유네스코의 설립 배경과 이유, 그리고 이를 추진시킨 구가들은 유럽과 북미를 중심으로 하는 서구 기반이었다는 점이 특징이라 할 수 있다.

첫 총회에서 논의되고 강조된 부분은 새로운 세계는 민족주의, 편견, 폭력을 대처하는 우의, 지식, 문화, 교류를 중요하게 다루자는 것이었다.<sup>12</sup> 이처럼 유네스코 재단은 1945년에 설립되었고, 세계유산협약은 그 후 1972년에 공식적으로 설립되었다. 사실상 세계유산협약이 생기기 이전에도 세계 곳곳에 있는 특별한 유산이 보호와 보존이 필요하다는 의견이 존재한 바 있다.

예를 들자면, 유네스코의 설립 위원회는 특별한 가치가 있는 지역의 보호를 위한 잠재적으로 접합한 국제 시스템을 논의하기 위해 1950년대에 이어 전문가 그룹과 15개 이상의 다양한 회의를 진행했고, 이에 대한 자세한 설명을 제공했다.<sup>13</sup> 1950년대에 나온 유네스코 보고서를 보면 그 후 세계유

10 Betts (2015), p. 227.

11 조민재(2021), p. 89.

12 Betts (2015), p. 228.

13 Sarah Titchen (1995) "On the construction of Outstanding Universal Value. Some comments on the implementation of the 1972 UNESCO World Heritage Convention",

산협약이 작성된 맥락을 이해할 수 있다. 1950년 4월 17일에 나온 유네스코 문서를 보면 ‘세계적으로 중요한,’ 또는 ‘보편적 관심’이라는 용어들이 언급되어 있다.

이를 통해 1977년에 나온 ‘탁월한 보편적 가치’ 개념은 문화유산의 보호와 보존 논의가 시작된 이래로 이미 존재하고 있었음을 알 수 있다. 1950년대와 1960년대에 개최된 회의 보고서에 따르면 유네스코 회원국들은 이렇게 싹튼 세계유산 개념을 거대 및 고대 문명에서 유래하고 이를 보호하기 위해 중요한 다국적 또는 국제적 자금 지원 캠페인이 필요한 대규모 기념물과 연관시키는 경향이 있었음을 보여준다.

문화유산뿐만 아니라 환경에 대한 여러 고민도 이 시점에 논의되었다. 1972년 개최 예정이었던 인간 환경에 관한 유엔(UN) 회의를 주최하겠다는 스웨덴의 1968년 제안은 전환점이 되었다. 이 회의는 환경에 대한 새로운 위협을 논의하고 법적 장치 채택을 포함한 조치에 동의하는 방법으로 제안되었다. 스톡홀름 회의 준비의 하나로 실무그룹이 구성되었으며, 국제자연보존연맹(IUCN), 유네스코 및 UN 사이트의 논의를 위해 ‘세계유산’ 보호에 관한 잠재적인 협약 초안이 준비되었다. 더 나아가 미국 닉슨(Nixon) 대통령은 1971년 의회에서 한 연설에서 전 세계적으로 독특한 문화유산과 자연 유산을 적극적으로 보호하기 위해 국가들이 협력해야 한다고 주장해 유산에 국제적 보호라는 주제가 큰 관심을 받기 시작했다.<sup>14</sup>

1972년 4월, 유네스코는 스톡홀름 회의와 그해 후반에 열린 유네스코 총회에서 발표할 협약 초안의 내용을 확정하기 위해 정부 전문가 특별위원회를 구성했다. 그해 위원회가 채택한 128개 수정안은 협약의 적용을 제한하기 위해 ‘보편적 가치’(Universal Value)라는 문구에 ‘탁월한’(Outstanding)이

*Conservation and Management of Archaeological Sites* 1(4), pp. 36, 74.

14 Sophia Labadi (2013), *UNESCO, Cultural Heritage, and Outstanding Universal Value: Value-based Analyses of the World Heritage and Intangible Cultural Heritage Conventions*, Altamira Press, p. 27.



라는 형용사를 추가하는 것이었다. 따라서 '탁월한 보편적 가치'는 이 문서에 따라 협약의 핵심 개념으로 채택되었다.<sup>15</sup> 1972년 6월 스톡홀름 회의에서는 유네스코 세계유산협약 초안이 국제적 수준의 환경 보호를 위한 중요한 단계임을 명시하고 이를 유네스코 총회에서 채택할 것을 권고하는 99개의 항목을 채택했다. 추가 개정에는 이어 1972년 11월 16일 제17차 유네스코 총회에서 세계문화 및 자연유산 보호에 관한 협약이 채택되었다. 이 협약은 제33조에 명시된 대로 20개국이 비준한 1975년 12월에 발효되었다.<sup>16</sup> 이러한 서구의 제안 및 개발로 유네스코는 '세계유산협약'을 제정하게 되었다.

세계가 함께 각 나라에 있는 유산을 '세계 및 인류의 유산'으로 운영 시스템을 갖춰 보호하고 보존해야 함을 강조하고 실천한 재단은 유네스코가 최초라 할 수 있다. 세계유산협약이 제정된 결정적 계기는 '누비아 캠페인'(Nubia Campaign)이었다. 누비아 캠페인은 1959년 이집트 정부가 나일강의 범람을 조절하고 농업을 발전시켜 빈곤을 퇴치하겠다는 목표를 가지고 나일강에 '아스완 하이 댐'(Aswan High Dam)을 건설하겠다고 발표하면서 시작되었다. 그런데 이 댐이 건설되면 이집트 아스완부터 수단의 달 카타렉(Dal Cataract) 지역까지 나일강 상류를 덮는 거대한 인공 호수가 만들어져 누비아의 모든 유적지가 물에 잠길 수밖에 없는 상황이었다.<sup>17</sup>

댐 건설로 인한 피해를 인식한 후 이집트 정부(1959년 4월)와 수단 정부(1959년 10월)는 침수 위협을 받게 된 누비아의 유적지와 유물을 구하기 위해 각각 독자적으로 유네스코에 지원을 요청했다.<sup>18</sup> 요청을 받은 유네스코는 1959년 11월 제55차 집행위원회를 개최해 국제적인 지원을 승인하고 아부심벨 신전(Abu Simbel Temple)과 누비아 지역의 고고학적 발굴 조사를 승

15 Labadi (2013), p. 27.

16 Labadi (2013), p. 27.

17 Fekri Hassan (2007), "The Aswan High Dam and the International Rescue Nubia Campaign", *African Archaeological Review* 24(3), p. 73.

18 Hassan (2007), p. 75.

인했다. 결과적으로 유네스코는 ‘누비아 캠페인’을 통해 ‘인류의 유산’을 세계의 보편적 재산으로 보존, 보호 및 증진하기 위해 국제적으로 협력하는 것이 중요하다는 것을 유네스코 회원국에 알렸다. 결국, 누비아 캠페인은 국제적 연대와 협력의 결정적이고 확실한 예가 되었다. 이 캠페인의 성공은 이탈리아의 베네치아(1966), 인도네시아의 보로부두르(1970)와 같은 다른 보호 캠페인으로 이어졌다. 이러한 국제 캠페인은 세계유산협약과 별개로 전개되었지만, 공통된 영감을 받았으며 과거 문명의 유명한 대규모 기념물을 보호하기 위한 국제적 협력 노력을 보여주었다.<sup>19</sup>

‘누비아 캠페인’의 사건 및 계기로 유네스코는 세계유산협약을 1972년 공식적으로 채택했으나, 그 당시 문화 및 자연유산 보호에 관한 국제법 또는 국제 기준은 아직 초기 단계에 불과했다.<sup>20</sup> 또한, 초안 단계에서는 많은 반대와 극적인 논쟁 및 제도적 경쟁을 포함한 복잡한 과제들이 있었다. 물론 근본적으로는 전 세계적으로 중요한 문화유산을 보호하기 위한 국제 협력 시스템을 구축한다는 목표에 의심의 여지가 없었지만, 이를 달성하기 위한 과정은 순조롭지만은 않았다는 보고서들이 존재한다는 것도 이러한 배경 때문이다.<sup>21</sup>

1972년 세계유산협약이 제정되기는 했으나, ‘탁월한 보편적 가치’라는 기준 및 목록은 그 후 1977년에 초안이 나왔고, 그다음 해인 1978년에 첫 12개의 세계 문화 및 자연 유산이 선정되었다. 이처럼 세계유산협약의 설립 배경을 살펴보면 제2차 세계대전 후 유네스코의 목표와 정신의 연장선에서 서구의 상황 및 목표를 위한 맞춤형으로 형성되었다고 볼 수 있다. 이 당시 서구의 상황과 목표는 세계 평화 및 국제 안보의 지속을 확보하는 것

19 Labadi (2013), p. 26.

20 Francesco Francioni and Federico Lenzerini (Eds.) (2023), *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, 2nd Ed., Oxford University Press, p. 1.

21 Christina Cameron and Mechtild Rosler (2013), *Many Voices, One Vision: The Early Years of the World Heritage Convention*, London: Routledge, p. 1.

이었고, 이 맥락에서 '세계유산'이란 개념을 통해 국제사회에 '문화적 다양성', '국제 협력', '인류'라는 키워드를 강조할 수 있었다.

이처럼, 초기 단계에서 유네스코 세계유산협약은 그 시대 서양의 포스트 세계대전 상황에 부합하는 일종의 서구 국가 맞춤형 협약으로 이해할 수 있다. 전쟁의 공포와 전쟁으로 인한 실제 장소들의 피해를 경험하지 않았더라면, '보호'라는 개념이 그토록 강조되었을지는 모르는 일이다. 물론 지속할 수 있는 보편적 기준을 만들기 위한 발걸음이었지만, 그 당시 서구의 상황과 관심이 짙게 배어 있음을 볼 수 있다.

### 3. '탁월한 보편적 가치'의 시작

좀 더 구체적으로 '탁월한 보편적 가치'(Outstanding Universal Value)를 살펴보면, 이는 세계유산협약의 가장 핵심적인 개념이라 할 수 있다. '탁월한 보편적 가치'는 유네스코의 태도와 입장을 대변하는 역할을 하고 있으며, 보존 가치가 매우 높은 유적지를 전 세계 모든 사람이 해당 개념의 관점을 통해 동등하게 평가할 수 있도록 기준을 제공하기 때문이다.<sup>22</sup>

탁월한 보편적 가치는 크게 두 가지로 설명할 수 있다. 첫 번째, 탁월한 보편적 가치는 어느 유산이 '세계유산'이 되기 위한 심사 기준이라 할 수 있다. 두 번째, 탁월한 보편적 가치는 10가지 기준들이 적혀있는 하나의 목록이라고도 설명할 수 있다. 앞서 언급했듯이 연대적으로 보면 세계유산협약은 1972년에 공식적으로 만들어졌고, 1977년에는 '탁월한 보편적 가치'라는 개념 및 기준이 발표되었고, 1987년에는 세계 곳곳에 있는 12곳이 1차로 세계의 문화 및 자연유산으로 선정되었다. 이처럼 세계유산협약이 공식적으로 제정된 이후에도 '탁월한 보편적 가치'라는 목록 및 기준의 초안이 나

— [www.kci.go.kr](http://www.kci.go.kr)

22 Labadi (2013), p. 11.

오기 전까지는 실제로 어느 유산을 ‘세계유산’으로 선정할 수 없었다.

‘탁월한 보편적 가치’의 개념이 형성된 과정을 보면, 먼저 유네스코는 1976년 전문가 회의를 통해 탁월한 보편적 가치 개념을 논의하였다. 이 회의에서 주목된 것은 ‘보편성’에 관한 것이었다.<sup>23</sup> ICOMOS는 이 회의에서 탁월한 보편적 가치 개념에 대해 많은 성찰을 제공했으며 세계유산 평가에 사용될 수 있는 기준의 첫 번째 초안 또한 제공했다(Jokilehto 2008: 11). 이어서 1977년 6월 27일부터 7월 1일까지 프랑스에서 위원회 회의가 열렸다. 이 회의에는 호주, 캐나다, 에콰도르, 이집트, 아랍공화국연방, 프랑스, 독일연방공화국, 가나, 이란, 이라크, 나이지리아, 폴란드, 세네갈, 튀니지, 미국, 유고슬라비아, ICCROM, ICOMOS, IUCN이나 유네스코 사무국 대표들이 참석하였다.<sup>24</sup> 이 위원회에서는 ICOMOS 기준 초안을 기본 참고 자료로 삼았고 1977년 첫 번째 세션에서 운영 지침(Operational Guidelines) 초안을 채택했다. 이 초안은 1980년 위원회가 공식적으로 채택할 때까지 추가로 편집되었다.<sup>25</sup> 세계유산협약의 운영 지침은 신청서의 형식과 내용을 규정하는 역할을 하며, 세계유산목록에 포함된 유적지의 지명 평가 절차와 일정도 자세히 서술하고 있다.<sup>26</sup>

1977년에 완성된 탁월한 보편적 가치의 운영 지침 초안은 그 후 몇 차례 수정 및 갱신이 있었지만, 처음부터 오늘날까지 유지된 부분은 ‘탁월한 보편적 가치’라는 토대 및 표현의 중요성에 대한 것뿐이다. 세계유산 목록이 1978년 처음 발표된 시점부터, 현재까지 세계유산은 ‘탁월한 보편적 가치’를 지녔는지에 따라 결정된다. 이는 현재 세계유산으로 등재된 모든 세계유산이 유네스코 세계유산협약의 탁월한 보편적 가치에 해당하여 통과

23 Jokilehto, Jukka (Eds.) (2008), *The World Heritage List: What is OUV? Defining the Outstanding Universal Value of Cultural Properties, Monuments and Sites*, XVI, p. 12.

24 Jokilehto (2008), p. 12.

25 Jokilehto (2008), p. 12.

26 Labadi (2013), p. 31.

되었다는 것을 의미한다. 탁월한 보편적 가치의 기반은 유네스코 재단의 설립에서 찾을 수 있다. 유네스코 재단은 1945년 설립 당시 세계는 그 나라의 도서, 예술작품, 역사, 과학 기념물을 보존 및 보호해야 하며 이를 위해 필요한 국제 협약이 있어야 한다고 문제를 제기해 왔다.<sup>27</sup> 그 후 1948년부터 유네스코 헌장 제1조 2(c)항에 따라 세계적으로 중요한 문화유산을 보호하는 조치가 취해졌다. 이 문서를 살펴보면 유네스코가 그 당시 중요시했던 '지식을 유지하고, 늘리고, 확산시켜야 한다.'라는 정신이 들어있다.

따라서 탁월한 보편적 가치의 기반은 유네스코 재단의 정신과 분리해서 보기 어렵다. 유네스코 재단의 중요한 철학적 영감 및 뿌리는 서양의 계몽주의 철학이었다. 이는 서구의 정치적·지적·도덕적 가치를 말하며 민주적·합리적·낙관적·인도적·관용적임이고 자유로움이다. 계몽주의 철학뿐만 아니라 유네스코 및 세계유산의 철학적 토대를 살펴보면 예술과 유산을 내재적 가치라는 개념과 연관시킨 임마누엘 칸트(Immanuel Kant)의 『판단력 비판』(*Critique of Judgment*) (1790)을 꼽을 수 있다. 『판단력 비판』(*Critique of Judgment*)은 아름다움에 대한 설명으로 시작된다. 칸트는 개인에게 사물은 즐겁고 아름답다고 판단하는 것이 아니라, 자신이 아름답다고 생각하는 것에 즐거움을 느끼기 때문에 미적 판단은 무관심하다고 주장했다. 그리고 이러한 사심 없는 판단은 보편적인 것으로 간주한다. 그것은 인간 정신의 산물이며, 공유된 '상식' 개념에 부합되며, 특정 예술작품의 예술적 가치에 관해 개인 간의 합의를 형성한다고 주장했다<sup>28</sup> 세계유산위원회 위원들과 세계유산 전문가들은 탁월한 보편적 가치의 개념을 이해하고 설명할 때 여전히 계몽주의 철학과 비판적 판단을 자주 언급한다.<sup>29</sup> 그만큼 유네스코 세계유산협약의 탁월한 보편적 개념은 서구 철학의 뿌리가 있고, 유네스코 재단

27 Labadi (2013), p. 26.

28 Labadi (2013), p. 12.

29 Henry Cleere (2011), "The 1972 UNESCO World Heritage Convention", *Heritage and Society* 4(2); Labadi (2013), p. 13.

의 정신과 연결되어 있음을 볼 수 있다.

이러한 서구의 철학적 기반은 세계유산협약이 국제사회에게 ‘협력’을 통해 탁월한 보편적 가치를 지닌 세계의 문화 및 자연유산이 미래 세대를 위해 보호될 수 있고 앞으로도 보호될 것이라는 낙관적인 아이디어를 전달하는 협약의 전문에서 강조되었다.<sup>30</sup> 세계 모든 사람 사이에서 민주주의, 관용, 형평성에 대한 이념도 협약의 조항에 함축되어 있다. 민주주의, 관용, 형평성과 같은 이념은 전쟁이 진행되고 있었던 시기에는 존재하지 않았기 때문에 전쟁이 끝나고 난 후에야 해당 부분이 강조되었다.

탁월한 보편적 가치 개념의 강조점들을 분석해 보면, 세계 곳곳에 있는 매우 예외적인 유산은 모든 사람이 동등하게 평가할 수 있으므로 인류 전체를 위해 보호되어야 한다고 설명한다. 이 논리에 따르면 인간은 사회 경제적 지위, 지리적 기원, 문화적 준거 틀의 차이와 관계없이 특정하고 특별한 장소에 대해 같은 가치를 공유하고 같은 방식으로 감상해야 한다는 것이다.<sup>31</sup> 이 외에도 현재 존재하는 유산에 대한 근본적 생각은 서구의 러스킨(Ruskin)의 이론 비롯해 서구 보존 이론으로 거슬러 올라간다고 할 수 있다. 러스킨은 어떠한 유산에 대한 평가는 유적지가 부분적으로는 그 유적을 만든 사람들의 것이라고 주장했다. 이 말은 죽은 자도 여전히 그곳에 대한 권리를 가지고 있고, 노력과 성취는 그것을 지은 사람들에게 있다는 것이다.<sup>32</sup> 이러한 토대는 당사국이 문화유산의 식별, 보호, 보존, 제시 및 미래 세대에 대한 전승을 보장할 책임이 있음을 강조하는 세계유산협약 제4조에 서도 확인된다.<sup>33</sup> 이처럼 탁월한 보편적 가치의 개념은 서구의 보존 및 관리 이론에 따라 위원회에 의해 이해되고 해석되었다고 할 수 있다.<sup>34</sup>

30 UNESCO (1972a).

31 Labadi (2013), p. 11.

32 John Ruskin (1928), *Ruskin as Literary Critic*, The University Press, p. 201.

33 UNESCO (1972).

34 Labadi (2013), p. 19.

#### 4. '탁월한 보편적 가치'의 전개 과정

서구 철학 및 이론을 토대로 설립된 유네스코 세계유산협약의 이행을 위한 운영 지침의 초안은 1977년에 작성되었으며, 이는 세계유산과 관련한 모든 결정의 기초가 되었다. 흥미롭게도 운영 지침은 초기 단계부터 유연하고 실용적인 목적으로 만들어졌으며, 실제로 처음 만들어진 이후 지난 50여 년 동안 12번 이상 수정되었다. 그만큼 1977년에 나온 세계유산협약의 운영 지침은 진화적 해석의 원칙을 고수하고 있다. 다시 말해, 조약 조항의 의미는 원래 의도와 채택 당시 존재하는 상황에 비추어 해석하지 않고 현대의 법적, 사회적 맥락에 비추어 해석해야 한다는 목표에 기반을 두고 있다.

탁월한 보편적 가치의 전개 과정을 보면, 먼저 세계유산위원회에 제출된 1979년 보고서에서는 탁월한 보편적 가치에 대한 개념이 '주관적'이고, '본질에서 모호하며', '객관적으로 정당화하기 어렵다'라고 언급한다. 1980년대 중반에는 탁월한 보편적 가치에 사용되는 용어의 의미들에 대한 논의가 활발해졌다. 이는 세계유산 등재에 대한 국제적 관심과 참여도가 높아짐에 따라 탁월한 보편적 가치에 관한 관심 또한 많이 증가했다고 볼 수 있다.<sup>35</sup> 1980년에 채택된 운영 지침에서는 문화재가 탁월한 보편적 가치를 갖기 위해서는 '6가지 기본 요건 중 하나 이상을 충족해야 하며 진정성 심사도 충족해야 한다.'라고 명시되어 있다.

그 후 1998년에는 세계유산협약은 네덜란드 정부와 협력하여 자연 및 문화유산을 위한 세계유산 틀에 관한 전문가 회의를 암스테르담에서 개최했다. 이때 전문가들은 문화유산 및 자연유산 기준 목록의 통일을 권고했으며, 이는 이후 2005년 운영 지침의 개정판에서 채택되었다.<sup>36</sup> 따라서 문화

35 Cameron (2022), p. 849.

36 Jokilehto (2008), p. 13.

적 기준은 여러 차례 즉, 1983년, 1988년, 1992년, 1994년, 1996년, 1997년, 그리고 2005년에도 수정되었다.<sup>37</sup> 특히 1994년에는 어떻게 하면 세계유산의 탁월한 보편적 가치를 더 균형 잡히고 신뢰할 수 있도록 문항을 다듬을 수 있을지 전략 회의가 열렸다. 이 회의는 세계유산목록에 문화적 편견이 없도록 역동적인 주제 체계를 개발하는 것이 목표였다.<sup>38</sup> 이처럼 탁월한 보편적 가치에 대한 해석은 활발하게 이어졌다. 2005년 운영 지침의 개정판에 실린 신청서 평가 절차를 보면 당사국은 먼저 유네스코에 보낼 잠정 목록(tentative list)을 작성해야 했다. 잠정 목록에는 당사국이 향후 5년에서 10년 이내에 지명할 계획인 문화 및 자연유산이 포함되어 있어야 한다고 명시되어 있다.<sup>39</sup> 특히 2005년 운영 지침의 개정판을 보면, ‘국경을 초월한 만큼 예외적인 것’을 말하고, 또한 ‘세계에 공통으로 중요한 문화적 또는 자연적 중요성’이라는 명확한 정의를 제안했다.

탁월한 보편적 가치라는 개념은 그 후로도 세계 곳곳에 있는 국경을 초월하는 탁월하고 예외적인 유산을 국가들이 협력하여 인류와 미래 자손들을 위해 선정하고 보존한다는 의미와 목표를 유지했지만, 세월이 지날수록 이러한 의미와 목표는 희미해지기 시작했다. 예를 들어 2010년 이후 탁월한 보편적 가치에 관한 지적 사항을 살펴보면 위원회가 지역을 선정하는 과정이 점점 더 국가의 정치적 영향력과 국가들의 전략적 이해관계에 의해 주도되고 있음이 발견되었다.<sup>40</sup>

세계유산협약의 초창기 때 위원회는 자문 기관의 권고사항을 자세히 따랐지만, 세월이 흐르면서 몇몇 평론가들은 최근 위원회의 결정이 자

37 Jokilehto (2008), p. 13.

38 Labadi (2013), p. 127.

39 Labadi (2013), p. 31.

40 Enrico Bertacchini, Claudia Liuzza, Lynn Meskell, and Donatella Saccone (2016), “The politicization of UNESCO World Heritage decision making”, *Public Choice* 167(1), p. 96.



문 기관의 과학적 의견과 다르다고 보고했다.<sup>41</sup> 예를 들어, 2010년에 *The Economist*는 브라질리아에서 열린 제34회 세계유산위원회 회의에 대해 보도하면서 유엔 기구가 '회원국의 압력으로 인해 자체 규칙을 왜곡하고 있다'라고 지적했다. 같은 맥락에서 폰 드로스테<sup>42</sup>는 최근 몇 년 동안 세계유산위원회는 유산 전문가가 아닌 직업 외교관이 주도해 왔으며, 전문적 판단에 따라야 할 위원회의 활동에서 위원회의 활동이 전문적 판단보다는 정치적 거래가 있었다고 비판하기도 하였다.<sup>43</sup>

그렇다면 이 시점에서 왜 세계유산 선정은 이토록 정치적인 일이 되었는지 질문할 필요가 있다. 그 이유를 살펴보면 세계유산 등제가 정치적 이득을 따르기 때문이라는 것이다. 참으로 아이러니하다고 할 수 있는 것은 원래 세계유산협약은 '정치'가 아닌 세계 곳곳에 있는 문화 및 자연유산을 보호하기 위해 국제기구인 유네스코 세계유산협약을 통해 경제적, 과학적, 기술적 자원을 받는 것이 목표였기 때문이다. 또한 '세계유산' 및 '탁월한 보편적 가치'를 통해 국경과 민족주의를 넘어 '인류'와 '미래 자손'을 위함이 1972년 세계유산협약이 추구한 목표였다. 그러나 오늘날에는 세계유산으로 등재하는 주요 이유와 목표는 대부분 국가가 그들의 유산을 통해 경제적 이득을 얻기 위함이라고 말할 수 있다. 세계유산으로 등재되면 관광 수익을 불러올 수 있다는 점이 이러한 왜곡과 역설을 만든 원인이라 할 수 있다. 또한, 세계유산으로 등재되는 순간 그 국가, 그리고 그 지역의 특색 및 차별성이 생긴다는 점이다. 이 때문에 국가들은 세계유산 등재를 이용해 자

41 Bertacchini et al. (2016), p. 96; Jokilehto (2008); Lynn Meskell, Claudia Liuzza, Enrico Bertacchini, and Donatella Saccone (2014), "Multilateralism and UNESCO World Heritage: Decision-making, states parties and political processes", *International Journal of Heritage Studies* 21(5).

42 Bernd Von Droste (2011), "The concept of outstanding universal value and its application: 'From the seven wonders of the ancient world to the 1,000 world heritage places today'", *Journal of cultural heritage management and sustainable development* 1(1).

43 Bertacchina et al. (2016), p. 96.

국의 유산을 관광지로 홍보하는 사례가 많아졌다.<sup>44</sup> 이러한 맥락에서 ‘탁월한 보편적 가치’의 의미와 목표는 운영 지침에서 형식적으로는 유지가 되었지만, 현대에서 ‘탁월한 보편적 가치’ 개념은 국경을 초월하는 인류의 유산이라는 개념보다는 국가들이 그들의 유산을 통해 국민성과 국경의 특성을 확보하는 데 통과해야 하는 하나의 절차라고 여겨지게 되었다.

정리하면, ‘탁월한 보편적 가치’의 시작은 제2차 세계대전 이후 1950년대부터 1970년대 서구의 상황과 관심의 기반, 그리고 유럽 철학 및 이론의 토대로 형성되었다. 이러한 서구적 배경과 개발 때문에 탁월한 보편적 가치라는 개념이 1977년 발표되었을 당시에는 비유럽권 개인과 사회단체에는 이해, 해석, 또는 공감하기 어렵다는 관점이 나왔다.<sup>45</sup> 그 이유로 세계유산 위원회나 전문가들은 ‘보편성’이란 무엇인지에 대한 고민을 여러 차례 하게 되었다. 그리하여 탁월한 보편적 가치 식별에는 지역사회와 원주민을 포함한 이해관계자의 폭넓은 참여가 필요하다고 권고되었다.<sup>46</sup> 덕분에 위원회와 자문기구 및 당사국의 기준 사용 및 적용은 1978년 이후 상당히 발전하게 되었다.<sup>47</sup> 그러나 세계유산 등재와 동시에 다양한 ‘이득’이 따르면서 국가들은 탁월한 보편적 가치를 기준으로 보기보다는 하나의 단계 및 전략으로 보기까지 이르렀다고 할 수 있다. ‘탁월한 보편적 가치’의 시작과 전개 과정을 살펴보면 한편으로 고정되어 있는 개념이라기보다는 연구가 발전하면서 함께 발전하는 개념이 되었으며, 또 다른 한편으로는 국제사회를 연합시키기 위해 시작한 개념에 대하여 국가들이 그들 자신의 유산을 앞세워 이득을 취하는 모순적인 변화까지도 포함되어 있다고 볼 수 있다. 한국은 1995년에 시작하여 활발히 한국의 유산을 세계의 유산으로 등재하면서 세

44 Bruno Frey, Paolo Pamini and Lasse Steiner (2013), “Explaining the World Heritage List: an empirical study”, *International Review of Economics* 60(1).

45 Labadi (2013), p. 19.

46 Jokilehto (2008), p. 13.

47 Jokilehto (2008), p. 38.

계유산이라는 국제적 플랫폼을 통해 한국을 더욱더 알려가고 있다. 현재 한국 사회에서 탁월한 보편적 가치에 대한 인식은 여타 여러 나라와 비슷하게 세계유산을 위한 '등재 조건' 및 한국의 유산이 국제적으로 인정받을 수 있도록 '통과해야 하는 단계'라고 여겨지고 있다고 할 수 있다. 특히 한국에서는 단독유산보다는 연속유산 수가 많아지면서 세계유산 등재는 국가 프로젝트인 만큼 내부 지역 경쟁이 드러난다고 비판할 수 있다. 이는 협력과 보편성을 이루기 위해 만들어진 탁월한 보편적 가치의 초기 문맥과 목표에서 많이 벗어났다고 볼 수 있다.

## 5. '탁월한 보편적 가치': 초심으로, 아니면 개선 방향으로?

위에서 살펴보았듯이 탁월한 보편적 가치의 개념은 많은 단계를 걸쳐 오늘날까지 발전하며 이어져 왔다. 탁월한 보편적 가치의 개념을 이해함에 있어 중요한 요소는 3가지이다. 첫 번째는 서구 상황과 기반 및 유럽을 중심으로 하는 서구 철학과 이론을 바탕으로 형성되었다는 점이다. 두 번째는 탁월한 보편적 가치라는 개념의 초안이 발표되었을 때부터 고정된 정의 및 기준보다는 필요에 따라 보완할 수 있게끔 유연하게 만들어졌다는 것이다. 세 번째는 이 개념이 처음 만들어졌을 시작 단계부터 오늘날까지 많은 변화가 있었지만 사실상 핵심 의미와 목표가 유지되었다는 점이다. 그 핵심 안에는 '국경을 초월할 정도로 예외적인 문화적 또는 자연적 중요성'이 있는 유산은 세계가 인류 및 미래 자손들을 위해 함께 협력하여 보호하고 보존하겠다는 다짐이 들어있다. 이런 차원에서 분석해 보면 탁월한 보편적 가치라는 개념의 핵심은 흔들림 없이 유지되었다고 볼 수 있다.

그러나 차차 '탁월한 보편적 가치'에 대한 비판과 불만이 제기되었다. 해당 개념에 대한 비판과 불만의 원인을 살펴보면 먼저 '탁월함'의 기준 그

리고 '보편적'인 것에 관한 기준과 해석은 객관적이기보다는 주관적이기 때문에 공감과 이해 차원에서 논쟁이 발생했다고 볼 수 있다. 또한, 여러 차례 언급했듯이, 탁월한 보편적 가치가 유럽을 중심으로 하는 서구에서 개발되었다는 이유로 세계유산 등재 서류가 프랑스어 아니면 영어로 제출해야 한다는 요구 사항이 비서구권 국가들의 불만을 일으켰다고 볼 수 있다.

이와 관련해 토머스<sup>48</sup>는 이는 문화적 다양성을 포괄할 기회를 확장하기보다는 다양성을 없애고 인류를 일련의 표준화된 주제로 축소하는 효과를 만든다고 주장했다. 이는 유럽의 관점이 반영된 위원회의 10가지 기준을 통해 신청 지역의 탁월한 보편적 가치를 평가하는 것이라고 지적하였다.<sup>49</sup> 더 나아가 세계유산협약의 탁월한 보편적 가치는 물리적 또는 형태적 유물 측면의 유산 가치에 초점을 맞춘 유럽 중심의 서구 관점에 의해 강력하게 뒷받침되어 있다는 비판도 제기된 바 있다.<sup>50</sup>

현재 세계인들이 이해하는 유산의 기준과 개념은 이처럼 서구를 기반한다고 할 수 있다. 이는 서구에서 개발되고 발표되었다는 이유로 비서구 국가들이 서구 기준과 인정에 과도하게 의존하게 되었다는 점이다.<sup>51</sup> 추가로 제기된 비판과 불만의 이유는 탁월한 보편적 가치의 의미와 목표가 정치화되었다는 것이다. 앞서 살펴보았듯이 세계유산 등재는 지난 몇십 년 동안 위원회나 전문가들의 심사에 의존하기보다는 정치적인 이해관계 속에서 이루어졌다는 비판을 받았다. 민족주의, 우월주의, 국민성 및 차별을 벗어나겠다는 의도로 시작한 개념이 이렇게 정치적 이해관계로 엮이게 됨은 세계유산협약의 정신에서 벗어났다고 볼 수 있다. 그렇다면 현재 시점에서

48 Julian Thomas (2000), "Introduction: the Polarities of Post-Processual Archaeology", In *Interpretative Archaeology: A Reader* (Ed. by Thomas, J.), London: Leicester University Press, p. 7.

49 Anita Smith (2015), "World Heritage and Outstanding Universal Value in the Pacific Islands", *International Journal of Heritage Studies* 21(2), p. 179.

50 Labadi (2013).

51 Laurajane Smith (2006), *Uses of Heritage*, Routledge, p. 29.

유네스코 세계유산협약의 탁월한 보편적 가치는 50여 년 전 서구 관점이기 때문에 더 많은 개선과 전개가 필요한지, 아니면 초기 맥락과 역사를 재검토하고, 관점의 평등성을 보장해야 할지 양측 모두를 검토해 볼 필요가 있다. 먼저 더 많은 개선과 전개가 필요하다는 점은 다음 논점들을 중심으로 검토해 볼 것이다.

첫째, 여전히 탁월한 보편적 가치 제출 서류는 영어와 프랑스어로 작성해야 한다는 점이다. 보편성을 강조하는 개념이 언어적 벽이 존재한다는 것은 모순이라 지적할 수 있고, 분명 개선이 필요한 부분이다. 물론 모든 언어로 서류 심사를 진행하는 것은 실현 가능 차원에서 큰 한계가 있다. 이와 관련하여 실질적인 대안을 한 가지 제안한다면 영상 심사를 도입하는 것이다. 박물관 전시에 '텍스트'(text)보다 '컨텍스트'(context)를 사용하여 언어적 벽을 만들기보다는 시각적으로 표현하고 소통하는 전시 방법이 더 효율적이다. 이처럼 탁월한 보편적 가치 심사에도 단지 서류로 제안하기보다는 영상으로 그 유산의 예외성과 보편적 가치를 표현할 수 있는 규제를 만든다면 보다 포괄적이며 포함적인(inclusive) 심사가 이루어질 수 있을 것으로 본다.

둘째, 세계유산협약의 전체적인 철학적 토대 및 틀이 유럽을 중심으로 하는 서구 철학과 이론에서 나오고 오늘날까지 유지되었다는 면에서는 향후 개선이 요구되는 지점이다. 여기에서 주장하는 개선은 동양 철학을 추가하라는 차원이 아닌, 비서구권 국가들도 탁월한 보편적 가치를 포괄적으로 이해할 수 있도록 필요한 교육을 실행할 수 있는 시스템을 개발하는 방향을 제시하자는 것이다. 탁월한 보편적 가치가 있는지 없는지에 따라 세계유산목록이 결정되는 만큼 전 세계인들이 같은 이해력과 공감으로 시작할 수 있도록 기반을 마련하는 방향으로 변화가 필요하다고 생각한다.

다른 한편으로, 탁월한 보편적 가치의 초기 문맥을 잊어서는 안 된다는 점도 강조할 필요가 있다. 제1, 2차 세계대전의 현장은 주로 서구 국가들이었기에 서구에서 그 공포의 울림이 더 컸고, 그로 인해 유네스코 재단과 세

계유산협약, 그리고 탁월한 보편적 가치의 틀이 그 당시 서구의 상황과 서구에서 추구하는 방향으로 형성되었다는 점은 비서구 국가의 입장에서 완전히 이해하거나 공유할 수 없는 경험이다. 그러나 유네스코 세계유산협약이 만들어진 핵심 이유가 유네스코 재단 설립 이전에 있었던 전쟁의 피해, 파괴, 혐오, 그리고 차별이 있었기에 그 후 유네스코는 ‘국제 협력’이라는 키워드가 나왔다는 점을 상기할 필요가 있다.

탁월한 보편적 가치라는 개념이 추구하는 문화적 다양성 및 문화적 존중은 세계가 이전에 서로의 문화를 존중하지 않았기 때문에, 그리고 그로 인해 너무 많은 사람이 죽고 장소가 파괴되었기에 다시는 같은 아픔을 반복하지 않겠다고 나온 다짐이었다. 이러한 맥락을 주목해야 유네스코 세계유산협약의 탁월한 보편적 가치가 왜, 그리고 어떻게 ‘국가 유산’ 또는 ‘국가 보물’과 다른지를 구별해서 볼 수 있을 것이다. 이러한 이유를 고려했을 때 세계유산에 관심 및 관련 있는 모든 이들에게 탁월한 보편적 가치의 초기 상황과 맥락을 다시 한번 강조하고 교육해야 한다. 50여 년 전과 시대와 상황의 변화로 인하여, 협약 내용의 개선이 필요한 부분들이 발생하였고, 50여 년이 지났음에도 다시 강조할 역사가 있기 때문이다.

이러한 개선들이 이루어질 경우 기대해볼 수 있는 가시적 효과는 두 가지로 볼 수 있다. 먼저, 영상 심사와 관련하여 현재 유네스코 세계유산 홈페이지에는 등재된 세계유산들이 다소 학술적인 영어로 서술되어 있다. 여러 나라는 이 내용을 번역하여 사용한다. 심사를 위해 사용한 영상은 유네스코 세계유산 홈페이지에도 사용되어 누구나 그 유산의 예외성과 탁월한 보편적 가치를 더 쉽게 언어적 장벽 없이 접할 수 있는 효과를 기대해볼 수 있다. 현재의 영상 시대에 합당하고 매우 효율적인 개선일 것으로 보인다. 두 번째로 제시한 교육과 관련해서 기대해볼 수 있는 효과는 장기적인 세계유산에 대한 인식이다. 앞서 언급한 바와 같이 오늘날 세계유산은 국가 명성과 지역 특성을 위해 사용되는 정치적 도구라고 비판할 수 있다. 그러나 탁월한 보편적 가치에 담겨있는 보편성, 인간의 존엄, 문화적 다양성 및 평등

에 관한 교육이 도입된다면 세계유산으로 분쟁 또는 분열을 만드는 일이 줄어들 수 있을 것이다. 물론 교육만으로 모든 문제가 해결될 수 없지만, 대표적인 담론에 변화를 불러일으킬 수 있다.

## 6. 맺음말

본 연구에서는 유네스코 세계유산협약의 탁월한 보편적 가치라는 개념의 시작과 전개 과정을 살펴보았다. 세계유산협약이 설립되었을 당시 서구에는 여전히 전쟁의 기억과 공포가 남아 있었고 전반적인 관심은 어떻게 하면 세계 국가들을 연합시켜 지속 가능한 협력을 이룰 수 있을까 하는 것이었다. 이러한 문제의식 가운데 1950년대와 1960년대 사이에 누비아 캠페인을 통해 '세계유산'이라는 주제를 찾게 되었고 이는 1972년 유네스코 재단이 세계유산협약을 제정할 수 있는 배경이 되었다. 그 후 1977년 '탁월한 보편적 가치'라는 개념, 기준, 그리고 목록이 형성되었다.

탁월한 보편적 가치의 형성 목적과 의미를 보면 세계 곳곳에 있는 유산들을 국가 유산으로 여기는 데 머물지 않고 국경을 초월할 만큼 예외적이고 탁월하다면 인류 모두의 유산으로 미래 자손들 위에 협력하여 보호하고 보존하자는 취지가 담겨 있다. 그러기 위해서는 국제적인 기준이 필요했기에 '탁월한 보편적 가치'라는 기준을 발표하게 되었고, 세계유산으로 등재되기 위해서는 국가들이 신청하고 세계유산협약 위원회에서 선정하는 형식을 갖추게 되었다. 이 두 가지 단계와 당사국, 자문기구, 세계유산위원회 등 세 가지 주체의 의견을 반영한 결과가 현재 세계유산목록(World Heritage List)이라고 볼 수 있다.

세계유산협약의 기반 역할을 한 누비아 캠페인 당시에는 국가들이 모여 진정한 협력을 통해 물에 잠긴 유적들을 구할 수 있었다. 그러나 세월이 흐르고 세계유산 등재는 오늘날 대체로 국가사업 및 지역 산업이 되었다.

앞서 살펴보았듯이, 세계유산 등재와 함께 명성, 대중성, 그리고 경제적 이득이 따르기 때문에 ‘세계유산 등재’는 정치적 갈망과 경쟁이 되었다. 탁월한 보편적 가치의 핵심 목표와 의미는 오늘날에도 지속되고 있지만, 국가 차원에서 세계유산 등재의 목표가 ‘인류’를 위한 것이라기보다는 ‘나의 국가’를 위한 것이 되었다는 점이 경쟁의 씨앗이 되었다.

그러므로 이 시점에서 탁월한 보편적 가치의 의미와 목표가 훼손되기 전에, 보편적 이해와 공감을 위해서는 ‘언어’를 확장할 필요가 있고, 탁월한 보편적 가치의 철학 및 이론적 토대에 대한 체계적인 교육이 요구된다. 더 나아가 세계유산으로 ‘명성,’ ‘정치’ 및 ‘경쟁’이 핵심이 되지 않기 위해서는 유네스코 재단, 세계유산협약 및 탁월한 보편적 가치의 역사와 문맥을 다시 강조해야 한다. ‘인류의 역사와 맥락’이라는 목표를 되찾는다면, 세계유산 등재를 통해 국가 유산의 위대함과 차별성에 관심을 두기보다는 국가들이 협력하여 민족주의, 우월주의, 지역주의를 넘어 세계 곳곳에 있는 장소들을 보존하고 보호하는 데 균형 잡힌 시각을 제공할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 조민재 (2021), 『전쟁, 협력, 산업의 키워드로 본 유네스코 세계유산 이야기』, 통독원.
- Anievas, Alexander (2013), “1914 in world historical perspective: The ‘uneven’ and ‘combined’ origins of World War I”, *European Journal of International Relations* 19(4): 721-746.
- Betts, Paul (2015), “Humanity’s New Heritage: UNESCO and the Rewriting of World Heritage”, *Past and Present* 228(1), pp. 249-285.
- Bertacchini, Enrico, Claudia Liuzza, Lynn Meskell, and Donatella Saccone (2016), “The politicization of UNESCO World Heritage decision making”, *Public Choice* 167(1), pp. 95-129.
- Cameron, Christina and Mechtild Rossler (2013), *Many Voices, One Vision: The Early Years of the World Heritage Convention*. London: Routledge.
- Cleere, Henry (2011), “The 1972 UNESCO World Heritage Convention”, *Heritage and*



- Society* 4(2): 173-186.
- Cebula, Adam (2020), "The Legacy and Consequences of World War I", *Journal of Military Ethics* 19(2): 118-120.
- Duedahl, Poul (Eds.) (2016), *A History of UNESCO: Global Actions and Impacts*, Springer.
- Francioni, Francesco and Federico Lenzerini (Eds.) (2023), *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary, 2nd Ed.*, Oxford University Press.
- Freeman, Henry (2020), *World War 1: A History from Beginning to End*, CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Frey, Bruno, Paolo Pamini and Lasse Steiner (2013), "Explaining the World Heritage List: an empirical study", *International Review of Economics* 60(1): 1-19.
- Hassan, Fekri (2007), "The Aswan High Dam and the International Rescue Nubia Campaign", *African Archaeological Review* 24(3): 73-94.
- Jokilehto, Jukka (Eds.) (2008), *The World Heritage List: What is OUV? Defining the Outstanding Universal Value of Cultural Properties, Monuments and Sites*, XVI.
- Labadi, Sophia (2013), *UNESCO, Cultural Heritage, and Outstanding Universal Value: Value-based Analyses of the World Heritage and Intangible Cultural Heritage Conventions*, Altamira Press.
- Meskel, Lynn, Claudia Liuzza, Enrico Bertacchini, and Donatella Saccone (2014), "Multilateralism and UNESCO World Heritage: Decision-making, states parties and political processes", *International Journal of Heritage Studies* 21(5): 423-440.
- Mulligan, William (2017), *The Origins of the First World War*, 2nd Ed., Cambridge University Press.
- Muzaini, Hamzah (2017), "Informal heritage-making at the Sarawak cultural village, East Malaysia", *Tourism Geographies* 19(2): 244-264.
- Ruskin, John (1928), *Ruskin as Literary Critic*, The University Press.
- Smith, Anita (2015), "World Heritage and Outstanding Universal Value in the Pacific Islands", *International Journal of Heritage Studies* 21(2): 177-190.
- Smith, Laurajane (2006), *Uses of Heritage*, Routledge.
- The Economist (2010), "UNESCO's World Heritage Sites: A Danger List in Danger," August 26.
- Thomas, Julian (2000), "Introduction: the Polarities of Post-Processual Archaeology", In *Interpretative Archaeology: A Reader* (Ed. by Thomas, J.), London: Leicester University Press, pp. 1-22.
- Titchen, Sarah (1995) "On the construction of Outstanding Universal Value. Some comments on the implementation of the 1972 UNESCO World Heritage Convention", *Conservation and Management of Archaeological Sites* 1(4): 235-242.
- Von Droste, Bernd (2011), "The concept of outstanding universal value and its application: 'From the seven wonders of the ancient world to the 1,000 world

heritage places today” , *Journal of cultural heritage management and sustainable development* 1(1): 26-41.

UNESCO (1972), “Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (World Heritage Convention)”.

원고 접수일: 2024년 10월 15일, 심사완료일: 2024년 11월 5일, 게재 확정일: 2024년 11월 12일

## ABSTRACT

# The Origins and Developmental Stages of The UNESCO World Heritage Convention's "Outstanding Universal Value"

Zoh, Minjae\*

More than fifty years have passed since the establishment of UNESCO's World Heritage Convention. On the whole, the background, goals, and standards for the UNESCO organization and the establishment of the World Heritage Convention were primarily and predominantly driven by Western circumstances and interests of the time following the end of the Second World War. The Western perspective, therefore, can be explained as both the characteristics and the limitations of the existing framework and standards. The current international understanding of what is "universal" and the standards for what is considered "outstanding" can be explained to have been derived from the West and then exported to non-Western countries. Today, fifty-plus years after its establishment, the understanding of and approach to the concept of "Outstanding Universal Value" has changed significantly from its initial goals and meanings. The initial core emphasis was placed on "cooperation" and "solidarity" but the emphasis today has arguably shifted to "politics" and "competition." This article examines

the origins and developmental stages of the World Heritage Convention's concept of "Outstanding Universal Value." The aim is to question whether the concept of Outstanding Universal Value needs updates or whether there is a need to recall early context and history. As times and circumstances have changed, this article examines whether it is natural for the meaning of "OUV" to change or whether the current "altered" version should be regarded as problematic.

**Keywords** Outstanding Universal Value, World Heritage Convention, Western Philosophy, National Strategy