



## 제44차 유네스코 세계유산위원회와 한일관계

### 2021년 7월 제44차 유네스코 세계유산위원회 개최

한 달 뒤 7월 16~31일에 제44차 유네스코(UNESCO) 세계유산위원회가 대면/비대면의 하이브리드 형태로 개최될 예정이다. 당초 2020년 6월 중국 푸저우(福州)에서 개최될 예정이었으나, 코로나19 팬데믹으로 인해 1년 연기되었다. 제44차 유네스코 세계유산위원회에서는 최근 심화하여 온 한일 양국 간 갈등이 다시 불거질 것으로 예상된다.

일본에게 이번 제44차 유네스코 세계유산위원회는 <홋카이도와 기타도호쿠의 조몬 유적군>(北海道・北東北を中心とした縄文遺跡群; Jomon Archaeological Sites in Hokkaido, Northern Tohoku, and other regions)이 세계문화유산으로 등재되는 회의로 기억될 것이다. 유네스코 세계유산위원회 자문기구인 국제기념물유적협의회(ICOMOS)는 5월 말 조몬 유적군의 등재 권고를 결정하였고, 제44차 유네스코 세계유산위원회에서 최종 등재 결정이 이루어질 것으로 보인다. 일본의 기원전 유적으로 최초로 세계문화유산으로 등재될 조몬 유적군은 한일 양국 간 갈등과는 거리가 멀다.

하지만, 제44차 유네스코 세계유산위원회에서는 2015년 독일 본(Bonn)에서 개최된 제39차 유네스코 세계유산위원회에서 등재 결정된 <일본의 메이지 산업혁명 유산>(明治日本の産業革命遺産: 製鉄・鉄鋼、造船、石炭産業; Sites of Japan's Meiji Industrial Revolution: Iron and Steel, Shipbuilding and Coal Mining)(이하 메이지 산업혁명 유산)을 둘러싼 한일 양국 간 대립이 다시 표면화될 것으로 보인다.

## 메이지 산업혁명 유산에 대한 보존상황보고서와 산업유산정보센터

제44차 유네스코 세계유산위원회에서 메이지 산업혁명 유산을 둘러싼 한일 갈등이 다시 불거질 배경은 다음과 같다. 2015년 메이지 산업혁명 유산 등재 결정 시에 유네스코 세계유산위원회는 일본 정부에 8개의 권고사항 요구를 내놓았다. 그중 7번째 항목 g)는 일본 정부가 유산에 대한 해석전략을 마련할 때, 각 유적지가 지니는 ‘현저한 보편적 가치(Outstanding Universal Value)’의 공헌을 강조할 것과 더불어 각 유적지의 ‘전체 역사(full history)’에 대한 이해를 반영하라는 것이었다.<sup>1</sup> 유네스코 세계유산위원회는 이 권고에 주석을 달아 ‘전체 역사’를 이해할 수 있는 해석전략에 관해서는 일본 정부 대표의 성명에 주의한다고 적시했다.

제39차 세계유산위원회에서 주유네스코 일본 대사 사토 쿠니(佐藤地)는 ‘일본은 1940년대에 일부 시설에서 수많은 한국인과 여타 국민이 본인의 의사에 반해 동원되어 가혹한 조건에서 강제로 노동한(forced to work) 사실을 이해할 수 있도록 조치할 준비가 되어 있다. 일본은 인포메이션 센터 설립 등 희생자들을 기리기 위한 적절한 조치를 해석전략에 포함할 준비가 되어 있다’는 발언을 내놓았다. 한국 정부는 메이지 산업혁명 유산 등재와 관련해 한일 간 갈등의 주요 소재였던 하시마(端島)섬 등에서의 한반도 출신 강제동원 노동자 문제에 대해 일본 정부가 전향적 입장을 표명한 것으로 간주하고, 일본 정부가 이러한 조치를 성실히 이행할 것이라는 전제하에 메이지 산업혁명 유산 등재에 동의했다.

메이지 산업혁명 유산 등재 2년 후인 2017년 11월 30일에 일본 정부는 유네스코 세계유산센터에 보존상황보고서(이하 <보존상황보고서 2017>)를 제출했다. <보존상황보고서 2017>에는 ‘전체 역사’에 입각한 해설 전략 수립을 위한 일본 정부의 계획이 담겨져 있다. 당시 한국 내에서 <보존상황보고서 2017>의 해석전략에 대한 비판적 시선이 강하게 대두되었다. ‘강제(forced)’의 표현이 사라지고 ‘일본 산업을 지탱한(supported Japanese industries)’이라는 표현이 등장하였기 때문이다. 그러나, <보존상황보고서 2017>에서 일본의 메이지 산업혁명 유산에 대한 해석전략은 준비 단계에 가까워서 한일 정부 간 갈등이 강하게 대두되지는 않았다.

2018년 바레인 마나마(Manama)에서 개최된 제42차 유네스코 세계유산위원회에서는 <보존상황보고서 2017>을 검토하고, 메이지 산업혁명 유산에 대한 11개의 권고사항을 결정했다. 이 중에서 해석전략과 관련된 항목은 2, 7, 8, 9, 10, 11이다.<sup>2</sup> 권고사항 7, 8, 9는 해석전략의 구체화 요구에 가깝다. 한편, 권고사항 2, 10, 11은 2015년 일본 정부 대표의 발언과 관련성이 강하다. 권고사항 2와 11에서 유네스코 세계유산위원회는 2015년 제39차 유네스코 세계유산위원회의 등재 결정([39 COM 8B.14])을 다시 언급하며 이를 완전

1) g) Preparing an interpretive strategy for the presentation of the property, which gives particular emphasis to the way each of the sites contributes to Outstanding Universal Value and reflects one or more of the phases of industrialisation; and also allows an understanding of the full history of each site.” [Decision 39 COM 8B.14] ([https://whc.unesco.org/en/decisions/6364/#\\_ftnref1](https://whc.unesco.org/en/decisions/6364/#_ftnref1)).

2) 2. Recalling Decision 39 COM 8B.14[1], adopted at its 39th session (Bonn, 2015),  
7. Notes furthermore that interpretation is available for all component sites, and that digital communications have been developed, but that further improvements are planned, including Information Centre to be opened;  
8. Further requests the State Party to provide an update on overall interpretation upon completion of Information Centre;  
9. Strongly encourages the State Party to take into account best international practices for interpretation strategies when continuing its work on the interpretation of the full history of the property, both during and outside of the period covered by its OUV, and in the digital interpretation materials;  
10. Encourages continuing dialogue between the concerned parties;  
11. Requests furthermore the State Party to fully implement Decision 39 COM 8B.14[1] and to submit to the World Heritage Centre, by 1 December 2019, an updated report on the state of conservation of the property and the implementation of the above, for examination by the World Heritage Committee at its 44th session in 2020.  
[Decision : 42 COM 7B.10] (<https://whc.unesco.org/en/decisions/7239/>)

히(fully) 이행할 것을 요청하고, 이 항목에 주석으로 다시 한번 2015년 일본 정부 대표 발언을 환기하였다. 또한, 권고사항 10에서 관계 당사자와의 지속적 대화를 명시한 점은 일본의 추후 해석전략 구체화 과정에서 한반도 출신 강제동원 노동자 문제를 제기한 한국 정부의 대화를 강조한 것으로 이해될 수 있다.

2018년 제42차 유네스코 세계유산위원회 결정에는 일본 정부가 2019년 12월 1일까지 새로운 보존상황보고서를 제출할 의무가 포함되어 있었다. 이에 대한 대응으로 일본 정부는 2019년 11월 29일 새로운 보존상황보고서(이하 <보존상황보고서 2019>)를 유네스코 세계유산센터에 제출하였다. <보존상황보고서 2019>는 제42차 유네스코 세계유산위원회의 해석전략 관련 권고사항 중 한반도 출신 강제동원 노동자 문제가 포함된 ‘전체 역사’ 이해 필요성에 대한 맥락상의 의미를 의도적으로 무시한 것으로 볼 수 있다. <보존상황보고서 2019>는 권고사항 7, 8, 9에 대해 각각 답변을 내놓지 않고, 하나로 묶어 해석감사 실시, 각 유적지에 대한 해석 연구, 산업유산정보센터 설립 예정으로 권고를 이행하고 있다고 기술하였다. 관계 당사자와의 대화를 명시한 권고사항 10에 대해서는 가동유산을 포함한 산업유산에 관한 유식자회의, 메이지 일본의 산업혁명유산 보존위원회, 지구별 보존협의회, 세계유산루트추진협의회, 각 지구의 주민설명회 등 일본 국내의 관련 단체 및 개인들과 협의를 진행하여 권고를 이행하고 있다고 설명했다. <보존상황보고서 2019>는 2015년 등재 결정 시의 맥락에서 당연히 포함되어야 할 것으로 보이는 중요한 관계 당사자인 한국 등 주변국과의 대화가 의도적으로 배제되어 있다.

<보존상황보고서 2019> 제출 4달 후인 2020년 3월 31일에 산업유산정보센터가 도쿄에 일단 공식적으로 개관하고, 6월 15일에 일반공개를 시작했다. 산업유산정보센터의 전시에서는 <보존상황보고서 2019>에서 의도적으로 배제되었던 한반도 출신 강제동원 노동자 문제가 아예 왜곡되어 있다. 군함도의 ‘조선인 징용공’이 허위라는 증언도 전시되고 있다. 이로 인해 산업유산정보센터를 방문한 한국 특파원들에 의해 산업유산정보센터가 강제노동을 부정하는 역사왜곡의 전시를 하고 있다는 비판적 보도가 무수히 쏟아져 나왔다. 한국 정부도 산업유산정보센터가 2015년 메이지 산업혁명 유산 등재 결정 때 일본 정부가 유네스코와 국제사회에 했던 약속 사항을 준수하지 않는다는 유감 입장을 표명하고 일본 대사를 초치하였다.

2020년 11월 30일에는 <해석전략 실행상황보고서>가 발간되었다. 2018년 제42차 유네스코 세계유산위원회의 권고사항 8에는 산업유산정보센터가 개관하면 유산에 대한 전반적인 해석에 대해 일본 정부가 업데이트 보고서를 제출하라는 요구가 담겨져 있고, 이에 일본 정부가 답을 내놓은 것이다. <해석전략 실행상황보고서>에는 산업유산정보센터의 전시 전략이 고스란히 반영되어 있다. 징용 관련 문서를 전시하고 있음이 보고서에 꽤 많이 기술되어 있지만, 한반도 출신 강제동원 노동자를 비롯한 일본 외 지역 출신 노동자들이 일본 노동자들과 똑같은 환경에 놓여 있었다는 취지가 해석전략의 중심을 차지하고 있다.

<보존상황보고서 2017>, <보존상황보고서 2019>, 산업유산정보센터 전시 내용, <해석전략 실행상황보고서>는 2015년 제39차 유네스코 세계유산위원회 당시의 일본 정부 대표 발언의 표현과 취지에서 갈수록 멀어져가는 일본 정부의 메이지 산업혁명 유산에 대한 해석전략을 보여준다. 다음 달에 개최될 제44차 유네스코 세계유산위원회에서는 <보존상황보고서 2019>와 <해석전략 실행상황보고서>에 대한 심의가 있을 예정이고, 한국 정부의 일본 정부에 대한 강한 비판이 예상된다.

## ‘강제’와 ‘산업노동’

메이지 산업혁명 유산에 대한 해석전략에서 일본 정부가 애초부터 한반도 출신 강제동원 노동자 문제에 대해 전향적으로 기술할 의사가 없었는가? 현재 산업유산정보센터 소장으로 있는 가토 고코(加藤康子)가 실질적으로 주도하는 산업유산국민회의가 산업유산정보센터의 준비과정에 깊숙이 개입되어 있던 가운데, 가토 센터장의 한반도 출신 강제동원 피해자들에 대한 무수한 왜곡적 연사는 일본이 2015년 정부 대표 발언의 표현과 취지를 견지할 생각이 당초부터 없었다는 주장을 설득력 있게 한다.

하지만, 2015년 유네스코 세계유산위원회에서 한일 양국 간 타협이 도출된 7월 5일 직전 이긴 하더라도 7월 2일부터 산업유산 등록 관련 업무 분야의 내각관방참여로 활동하기 시작한 가토는 2015년 일본 정부 대표의 ‘강제로 노동한(forced to work)’ 표현에 대해 책임성 있는 위치에 있었다. 더불어 당시 사토 주유네스코 일본 대사의 발언 때 옆자리에 배석하고 있던 이즈미 히로토(和泉洋人) 지방창생 담당 총리보좌관은 현재 스가 요시히데(菅義偉) 정권에서도 총리보좌관 직을 유지하고 있다.

당시 일본 정부는 한국 정부가 주장하던 ‘강제 노동(forced labor)’ 표현을 반대하고 수용하지 않았다. 하지만, 어찌 됐건 ‘강제(forced)’ 표현은 받아들이는 정책 결정이 있었으며, 현재 메이지 산업혁명 유산에 대한 해석전략을 책임지고 있는 인사들은 당시 메이지 산업혁명 유산 등재 과정에도 중심적으로 개입되어 있었다. 그들이 ‘강제(forced)’ 표현에 대해 개인적으로 동의하는가의 여부와 상관없이, 그들은 2015년 7월 시점에서 ‘강제’ 표현을 일본이 전략적으로 수용했던 과정에 관여되어 있었다. 일본이 메이지 산업혁명 유산에 대한 해석전략에서 ‘강제’ 표현을 지우고, 일본 노동자와 구분 없는 ‘징용’과 ‘산업노동’의 표현을 택하게 된 배경에는 말할 필요도 없이 위안부 합의 이행의 굴곡과 강제동원 피해자들에 대한 한국 대법원의 판결 속에 격화되어 온 한일 역사 갈등이 존재한다.

‘강제’ 표현을 배제한 일본의 해석전략이 유네스코 세계유산위원회의 2015년 권고와 2018년 권고의 약속 위반으로 판단될 수 있을 것인가? 제44차 유네스코 세계유산위원회에서 한국 정부의 주장이 얼마만큼 수용될 수 있을지는 일본정치와 국제관계를 연구하는 입장에서 매우 관심이 가는 관찰 대상이다. 2015년 권고사항과 2018년 권고사항 모두에서 유네스코 세계유산위원회는 ‘강제’ 표현을 명시적으로 적시하지 않았다. 국내적으로 메이지 산업혁명 유산의 등재 취소 가능성이 언급되기도 하지만, 권고사항에 명시적이지 않은 내용을 이유로 해서 일본 정부의 약속 불이행을 비판하는 주장이 유네스코 세계유산위원회에서 등재 취소로 이어지는 설득력이 있을지 의문스럽다. 더불어 유네스코 세계유산위원회의 권고사항에는 해석전략에 대한 부분 이외에 유산의 보존 및 관리에 대한 부분이 더 중심적이라는 점도 고려해야 할 것이다.

일본 정부가 ‘강제’ 표현을 다시 사용하게 하는 것이 한국 정부의 목적이라면, 단기 결전 방식이 아닌 장기적 호흡이 필요하다. 그리고 유네스코 국제무대에서의 외교만으로는 목적이 달성되기 어렵다. 한일 양국의 역사인식 현안에 대한 일정한 해법 모색이 전제조건이 될

3) 메이지 산업혁명 유산에는 가동 중인 산업유산이 포함되어 있고, 이러한 특수성을 배경으로 해서 다른 문화유산의 유네스코 세계유산 등재와는 달리 문화청이 아닌 내각부에서 주도하였다. 내각부에 메이지 산업혁명 유산 관련 정책업무를 담당하는 산업유산세계유산등록추진실이 설치되었으며, 제도적으로 지방창생추진사무국의 하위기구로 위치하였다. 이러한 제도 설계는 2010년대 지방경제 진흥과 문화유산 활용을 연결시키는 일본 국내의 정책지향을 보여준다. 당시 지방창생 업무를 담당하던 이즈미가 메이지 산업혁명 유산의 등재를 위한 유네스코 세계유산위원회 회의에서 주유네스코 대사 옆자리에 배석한 것은 이러한 맥락에서 이해된다.

것이다. 2015년 일본 정부의 ‘강제’ 표현 수용은 일본 정책결정자들의 신념과는 관계없는 그들의 전략적 판단의 결과이다. 그들의 전략적 판단이 다시 작동할 수 있는 여지를 만드는 것은 유네스코 외교가 아닌 대일 외교에서 이루어야 할 과제일 것이다.

단, 제44차 유네스코 세계유산위원회에서 일본이 메이지 산업혁명 유산의 해석전략에서 한국 정부와 대화하여야 할 것을 명시화할 필요가 있다. 2018년 권고사항 10의 ‘관계 당사자와의 대화’는 맥락상 한국 정부가 포함되는 것으로 이해되어야 하지만, 이후 해석전략 추진과정에서 일본 정부는 자의적으로 한국 정부를 배제하였다. 2015년 등재 과정에서 한일 정부 간 협의를 상기시키면서 ‘Encourages continuing dialogue between the concerned parties including the Government of the Republic of Korea’와 같은 표현이 권고사항으로 들어간다면, 일본 정부는 메이지 산업혁명 유산의 해석전략에 대해 한국 정부와 대화를 시도해야 할 것이다. 유네스코 공간에서는, 세계문화유산의 하나가 된 메이지 산업혁명 유산의 등재 과정 이해당사자(stakeholder)로서 한국 정부의 위상을 국제사회에 적극적으로 주장해야 한다.



**이정환**

서울대 정치외교학부 교수

“

〈관정일본리뷰〉는 일본이슈 및 한일현안에 대한 전문가 칼럼을 발신하고, 미래지향적인 소통의 장을 열고자 합니다. 서울대일본연구소가 기획하고 관정이종환교육재단이 후원하고 있습니다.

”

※ 필진의 글은 일본연구소의 공식 입장과는 무관합니다.