

네거티브 헤리티지 보존·활용을 위한 의사결정체계 연구

Decision-making System for the Conservation and Utilization of Negative Heritage

권영란 Kwon, Youngran
염철호 Youm, Chirlho
손은신 Son, Eunshin

(a u r i

기본연구보고서 2022-8

네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정체계 연구

Decision-making System for the Conservation and Utilization of Negative Heritage

지은이 권영란, 염철호, 손은신
펴낸곳 건축공간연구원
출판등록 제2015-41호 (등록일 '08. 02. 18.)
인쇄 2022년 10월 26일, 발행: 2022년 10월 31일
주소 세종특별자치시 가림로 143, 8층
전화 044-417-9600
팩스 044-417-9604

<http://www.auri.re.kr>

가격: 25,000원, ISBN: 979-11-5659-383-6

이 연구보고서의 내용은 건축공간연구원의
자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

연구책임	권영란 연구원
연구진	염철호 선임연구위원 손은신 부연구위원
외부연구진	임한솔 서울대학교 통합설계미학연구실 엠브레인 퍼블릭
연구보조원	김가연 연구원 주예송 연구원

연구심의위원	유광흠 부원장 손동필 선임연구위원 성은영 연구위원 강동진 경성대학교 교수 김영재 한국전통문화대학교 교수
연구자문위원	강성원 건축사사무소 강희재 대표 김기수 동아대학교 교수 박형철 국립소록도병원 前병원장 백미영 국립소록도병원 한센병박물관 학예사 안재철 스튜디오 오감도 대표 이강원 한국사회갈등해소센터 센터장 이용준 문화재청 전문위원 이연경 인천대학교 교수 정상우 인하대학교 교수 정지범 울산과학기술대학교 교수 조명래 국립소록도병원 한센병박물관 학예사 최영화 인천연구원 연구위원

제1장 서론

네거티브 헤리티지(negative heritage)는 부정적인 집합기억(collective memories)이 저장된 장소로 대중들에게 아픈 감정을 불러일으킴에도 불구하고 미래세대를 위해 보전할만한 가치가 있는 유산이다. 네거티브 헤리티지의 이러한 양가적인 속성은 유산의 보전·활용과 관련된 정책 사업을 추진함에 있어서 갈등을 불러일으키기에 충분하다.

2001년 3월 「문화재보호법」에 근거한 등록문화재 제도가 도입되면서 문화재의 시간적 범위가 근현대 시기까지 확대되었다. 특히, 과거에는 청산과 철거의 대상으로 인식되었던 식민지 건축물이 유산의 지위를 얻게 되면서 보존과 철거를 둘러싼 첨예한 의견 대립이 나타나게 된다. 1995년 구 조선총독부 철거가 대표적인 사례다. 비교적 최근에는 일제강점기뿐만 아니라 한국전쟁, 제주4·3사건, 독재정권과 민주화운동, 그 외 재난·재해·참사와 관련된 건조물의 보전·활용 논의가 진행되면서, 해당 건축유산과 관련된 사회적 갈등 또한 지속되고 있다.

정책 사업 추진 과정에서 발생하는 갈등은 이전부터 관리의 대상이 되어왔다. 참여정부 이후 체계적인 공공 갈등관리의 중요성이 커지면서 2007년 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 제정하였다. 관련하여 국무조정실에서는 「공공갈등관리 매뉴얼」과 「갈등영향분석 가이드라인」을 발간하였고, 일부 부처의 경우 부처별로 갈등관리 운영 규정을 마련하여 소관 업무와 관련하여 원활한 갈등관리 방안을 시도하고자 하였다. 문화재청 또한 「문화재청 갈등관리 운영규정」을 2013년 제정한 바 있다. 다만, 갈등관리의 대상이 문화재 지정에 따른 재산권 침해에 초점을 두고 있어 본 연구에서 주목하는 네거티브 헤리티지의 특수성에 기반한 구체적인 갈등관리 방법론은 마련되지 않은 실

정이다.

네거티브 헤리티지를 보전·활용함에 있어서 기존의 정책 갈등 관리 방법론은 유효한가? 참혹한 역사적 사건과 관련 있는 유산의 보전·활용 또는 철거를 결정하는 과정에서 갈등을 최소화하기 위해서는 누구와 어떤 방식으로 의사결정 되어야 하는가? 이와 같은 질문을 바탕으로 본 연구는 갈등관리 기반의 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정체계의 필요성에 대해 검토하고, 국내 네거티브 헤리티지 관련 갈등 사례들을 바탕으로 갈등 특성을 분석하여 의사결정체계의 기본방향을 마련하고자 한다. 본 연구에서는 또한 고흥 소록도를 대상으로 갈등영향분석을 수행하여 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정 과정을 구체화하고 의사결정체계를 제안하고자 하였으며, 이를 실현하기 위한 제도 개선 방안을 제시하였다.

제2장 갈등관리 기반의 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정체계 필요성

2장에서는 선행연구를 통해 국내 네거티브 헤리티지 관련 논의의 흐름을 분석하고, 유네스코를 중심으로 해외 네거티브 헤리티지 관련 갈등관리 동향을 살펴보았다. 다음으로 네거티브 헤리티지 관련 국민 인식 현황을 파악하여 갈등관리 기반의 보전·활용 의사결정체계 필요성을 마련하였다.

국내 선행연구에서 지적한 네거티브 헤리티지의 보전·활용 관련 갈등 발생의 원인은 근대문화유산의 개념과 범위에 대한 논의 부족과 사회적 합의 부족이었다. 근대문화유산은 여전히 역사적 이해관계자가 존재하며 현재까지도 가치가 형성 중인 문화재다. 네거티브 헤리티지 또한 현 세대가 가치를 이해하고 사회적으로 합의할 수 있는 정책적·제도적 장치 마련이 필요할 것이다.

해외 네거티브 헤리티지 갈등관련 논의의 흐름을 통해 네거티브 헤리티지 보전·활용은 기존의 문화재와 차별화된 접근방식이 필요하다는 점을 도출할 수 있었다. ICOMOS에서는 네거티브 헤리티지를 세계유산 외 다른 인증제도를 통해 등재하도록 몇 가지 관련 대안적 제도를 권고한 바 있으며, 국제양심유적연맹과 슬레이브 루트 프로젝트 등 국제 네트워크 기구의 가이드라인에서는 물리적 대상인 유산 외에도 갈등의 주체와 이해당

사자, 논의의 단계와 절차, 지원 방안, 협의의 범위, 연구·조사 필요 내용, 네트워크 및 협력 관계, 활용 방안 등 다양한 요인을 검토할 것을 제시하고 있었다. 이는 네거티브 헤리티지와 관련된 갈등 발생 시 중앙 정부, 지자체, 전문가 외에도 다양한 유형의 이해관계자 집단과 일반국민 등 다양한 주체가 등장하며, 문화유산의 가치 평가와 보존·활용을 위해 체계적인 사전 논의 절차가 수반되어야 함을 시사한다.

마지막으로 국민 인식조사에서 우리 사회가 전반적으로 네거티브 헤리티지의 보존·활용의 필요성을 인식하고 있는가에 대한 질문에는 51.6%가 ‘부정적’이라 응답하였고, ‘긍정적’으로 인식하는 비율은 19.1%에 불과하였다. 네거티브 헤리티지의 보존·활용에 대한 사회적 합의는 여전히 형성되지 않았다는 점을 살펴볼 수 있다. 이에 네거티브 헤리티지의 보존·활용이 필요한 경우 국민의 개인적 의견을 공유하고 소통할 수 있는 사회 전반적인 합의 과정이 필요하다고 해석할 수 있다.

제3장 네거티브 헤리티지 갈등 특성

3장에서는 국내 네거티브 헤리티지 및 포지티브 헤리티지 보존·활용 사례에서 발생하는 갈등을 분석하여 네거티브 헤리티지 보존·활용과 관련한 갈등의 특성을 도출하였다.

보다 구체적으로 갈등의 양상을 살펴보기 위해 사례별 보존·활용 논의의 흐름을 중심으로 갈등 유형과 갈등 주체 간 역학관계를 분석하였다. 갈등 유형분석은 Moore(2003)의 갈등유형 분류에 기초하여, 문화유산 관련 갈등 유형을 정보갈등, 관계갈등, 구조갈등, 가치갈등, 이익갈등으로 구분하여 분석하였다. 갈등 참여자와 주체별 역학관계는 Fisher(2020)의 갈등 매핑을 통해 분석하였다.

사례 분석 대상은 보존·활용 이슈와 관련하여 갈등발생여부, 근현대 시기 건축유산, 등록·지정문화재 외 건축유산을 포함하는 기준을 통해 네거티브 헤리티지 11개소, 포지티브 헤리티지 6개소가 선정되었다.

국내 네거티브 헤리티지, 포지티브 헤리티지 사례를 살펴본 결과 네거티브 헤리티지 보존·활용을 둘러싼 갈등의 특징은 다음과 같다. 첫째, 가치갈등과 정보갈등 위주의 갈등이 발생한다. 일반적으로 문화재 등록·지정에 의한 개발 저해와 재산권 침해 관련 이익갈등이 발생하는 포지티브 헤리티지 보존·활용 사례와 차이점이 있다. 네거티브 헤리티

지 보전·활용 과정에서 가치 갈등과 정보 갈등이 많이 나타난다는 점을 고려할 때, 네거티브 헤리티지 관련 갈등 관리 방안 마련을 위한 가치 논의 과정이 선행될 필요가 있다. 특히 네거티브 헤리티지는 부정적 감정을 불러일으키는 문화유산이므로, 역사적 교훈과 기억의 유산이라는 관점에서 문화유산의 가치가 미래 세대에 어떤 교훈을 전달할 수 있는지에 대한 충분한 논의와 정확한 역사적 고증이 수반될 필요가 있다.

둘째, 유산의 갈등과 관련한 이해당사가 상대적으로 다양하다. 네거티브 헤리티지는 보전·활용 관련 갈등 발생 시 시민단체, 역사 및 건축 전문가, 이해관계가 없는(소유주가 아닌) 지역주민 뿐만 아니라 일반국민이 갈등의 직접적인 주체로 등장하는 경우가 많다. 상대적으로 다양한 이해관계자의 주체와 확대된 범위를 고려할 때, 네거티브 헤리티지 보전·활용 시 역사에 대한 교훈적 가치 및 사회적 보전·활용 가치에 대한 일반적인 공감대 형성이 필요하다.

셋째, 갈등의 양상이 찬성-반대 대립구조에서 벗어나 갈등 이슈가 다양화된다. 최근 사례에서는 네거티브 헤리티지 보전·활용의 방향을 결정하는 의사결정 방식이 다양해졌음을 확인해볼 수 있다. 그러나 이러한 의견 수렴 방식은 의사결정에 대한 별도의 체계와 지침 없이 상황에 따라 지자체에서 자체적으로 수행하고 있어, 선제적인 갈등관리와 주체별 의견수렴에 한계가 있다.

제4장 의사결정체계 마련을 위한 네거티브 헤리티지 시범사례 분석

4장에서는 공공갈등관리 개념과 방법론을 고찰하여 네거티브 헤리티지의 선제적 갈등관리와 갈등영향분석의 필요성을 밝혔다. 네거티브 헤리티지의 부정적이고 분쟁적인 특수성을 고려하였을 때 유산의 보전·활용 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 사전에 예측하고 의사결정 방식을 설계하는 과정은 매우 중요하다.

또한 연구의 4장에서 전라북도 고흥 소록도를 대상으로 갈등영향분석을 수행하여 갈등의 쟁점과 이해당사자, 이해당사자별 입장과 이해관심, 갈등 발생 가능성 정도와 합의형성 방안을 설계하였다.

소록도는 1916년 조선총독부령 제7호에 의해 소록도 자혜의원이 설립되면서 한센병 환

자들을 격리 수용 공간이 되었다. 소록도에는 일제강점기부터 한센병 환자들의 강제노역으로 만들어진 건축물과 한센인들의 애환이 서려있는 네거티브 헤리티지가 다수 분포하고 있다.

소록도 일대 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 이해관계자는 국립소록도병원, 국립소록도병원 한센병박물관, 보건복지부, 고흥군청, 문화재청, 소록도 지역주민으로 파악되었다. 네거티브 헤리티지 관련 예측 가능한 갈등 쟁점은 국가등록문화재 보수·관리 주체에 관한 문제, 소록도 내 건축유산 문화재 등록 확대에 대한 문제, 소록도 사적 지정에 관한 문제, 소록도 관광화에 대한 문제로 정리되었다. 이 중에서 소록도 사적 지정에 관한 문제가 갈등발생의 가능성이 가장 높을 것으로 예상되었다.

마지막으로 갈등영향분석 결과를 바탕으로 소록도 일대 건축유산의 보전·활용을 위한 의사결정체계를 제안하였다. 이는 연구의 5장에서 제안할 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정체계의 기본방향과 각 단계별 주요 논의사항에 대해 보다 구체적인 방향을 제시하는데 의의가 있다. 갈등영향분석을 통해 파악한 이해당사자의 범위, 지원주체의 범위와 역할, 협의체 구성과 운영 방식, 네거티브 헤리티지 가치에 대한 공동의 학습과 정의의 필요를 바탕으로 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정을 위한 주요 단계와 단계별 내용, 주체별 역할을 도출하였다.

제5장 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정 체계 제안

5장에서는 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 갈등의 특성과 갈등영향분석 결과를 바탕으로 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정체계를 제안하고 정책과제 및 제도 개선 방안을 제시하였다.

본 연구에서 제안하는 의사결정체계는 정책 의사결정자 또는 전문가의 관점에서 네거티브 헤리티지의 보전·활용방안을 결정하는 것이 아니라 해당 유산과 직·간접적으로 관련되는 다양한 주체들이 네거티브 헤리티지의 가치에 공감하고, 보전·활용 방법에 대해 참여적으로 의사결정 하는 것을 목표로 한다.

네거티브 헤리티지는 부정적이고 분쟁적인 기억과 관련 있는 유산이기 때문에 역사적

가치가 높고, 보존 가치가 크며, 희소성이 클수록 그 가치를 인정받는 전통적인 유산의 가치 기준을 그대로 적용하여 평가하기는 어렵다는 특징이 있다. 또한, 참혹한 역사적 사건을 직접 경험한 사건당사자가 동시대에 존재하고 있으며, 이들이 유산의 보존·활용의 주요 이해당사자로 등장한다는 것 또한 중요한 특징이다. 이와 같은 네거티브 헤리티지의 속성을 고려하여 의사결정의 기본방향을 첫째, 정책 의사결정 이전에 선제적으로 갈등관리를 수행하고, 둘째, 보다 다양한 주체의 참여와 숙의적으로 의견을 수렴하는 것으로 설정하였다.

의사결정체계의 절차는 ①대상 선정, ②유산 조사, ③갈등영향분석, ④가치 공유, ⑤숙의적 의견수렴 및 정책 의사결정 다섯 단계로 나뉜다. 각 단계별 수행사항, 수행방법, 수행주체를 함께 제안하였다. 본 연구에서 제안한 네거티브 헤리티지 보존·활용을 위한 의사결정체계가 운영되기 위해서는 문화재 관련 법령을 개정할 필요가 있다. 「문화재보호법 시행규칙」 및 「문화재 국가등록에 관한 지침」을 일부 개정하여 갈등영향분석 실시와 선제적으로 갈등 관련 사항을 검토할 수 있는 방안을 제시하였다.

제6장 결론

본 연구에서는 갈등관리 기반의 네거티브 헤리티지 보존·활용 의사결정체계의 필요성을 정립하였으며, 네거티브 헤리티지 보존·활용 사례의 갈등 특성을 파악하고, 이를 통해 네거티브 헤리티지 보존·활용 의사결정체계를 제안하였다. 특히, 본 연구는 고흥 소록도 일대를 대상으로 갈등영향분석을 수행하여 해당 네거티브 헤리티지 보존·활용 시 발생할 수 있는 갈등 쟁점을 예측해보고 갈등 해결을 위한 의사결정체계를 제안하였다.

본 연구는 3장 국내 네거티브 헤리티지 보존·활용 갈등양상을 분석함에 있어서 보다 다양한 이해당사자의 입장과 의견을 모두 파악하지 못한 한계가 있다. 기 확보한 자료, 관계자 인터뷰, 서면자문을 바탕으로 각 사례별 보존·활용 논의의 흐름과 갈등양상에 대해 정리하였으나, 모든 이해당사자의 갈등에 대한 입장을 입체적으로 정리하는 데에는 한계가 있었다.

다음으로 갈등영향분석의 제한적인 수행 또한 본 연구의 한계다. 고흥 소록도는 한센인의 강제노역과 인권유린의 현장이자 다수의 네거티브 헤리티지가 밀집된 지역이다. 따라서 지역주민과 같은 비전문가 집단의 네거티브 헤리티지에 대한 이해도가 상대적으

로 높은 편이었다. 본 연구에서 고흥 소록도 갈등영향분석을 바탕으로 갈등 쟁점 사항에 대한 합의형성(의사결정) 방안을 제시하였으나, 개별 네거티브 헤리티지 특성에 따라 갈등 양상의 편차가 크기 때문에 분석의 수준이 달라질 수 있다.

의사결정 프로세스 중 숙의적 의견수렴 과정에 대한 실효성을 검증하지 못한 점 또한 본 연구의 한계라고 할 수 있다. 숙의적 정책결정은 참여주체의 자유롭고 평등한 논의와 의사결정을 의미하지만, 반대로 정책결정자의 일방적이고 독단적인 의사결정을 위한 형식적인 근거가 될 수 있다는 점에 유의하여야 한다.

마지막으로 본 연구에서 제안하는 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정체계의 전(全) 과정을 실제 네거티브 헤리티지를 대상으로 적용·모니터링을 수행할 수 있는 심층적인 후속 연구가 필요하다. 후속 연구를 통해 의사결정체계 각 단계별 한계와 개선 방향을 도출하여 보다 정교한 정책 의사결정 체계를 제시할 필요가 있다.

주제어

네거티브 헤리티지, 의사결정체계, 선제적 갈등관리, 갈등영향분석, 참여적 의사결정

차례 CONTENTS

제1장 서론	1
1. 연구의 배경과 필요성	1
2. 연구 목적	4
3. 선행연구 고찰 및 본 연구의 차별성	5
1) 선행연구 현황	5
2) 본 연구에서의 차별성	6
4. 연구의 주요 개념: 네거티브 헤리티지	9
5. 연구의 흐름	10
제2장 갈등관리 기반의 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정체계 필요성	11
1. 국내·외 관련 논의의 흐름	11
1) 국내 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 논의 분석	11
2) 해외 네거티브 헤리티지 관련 논의 및 갈등 동향	25
2. 네거티브 헤리티지 관련 국민 인식 현황	51
1) 조사 개요	51
2) 조사 결과	54
3. 갈등관리에 기반한 의사결정체계의 필요성	71
1) 네거티브 헤리티지 보전·활용을 둘러싼 갈등발생 심화	71
2) 갈등해결을 위한 다양한 주체의 참여를 통한 사회적 합의 필요성 대두	73
3) 네거티브 헤리티지의 특성을 고려한 갈등관리 기반 의사결정체계 구축 필요	76
제3장 네거티브 헤리티지 갈등 특성	79
1. 사례 분석 개요	79
2. 네거티브 헤리티지 사례의 갈등 양상	91
3. 포지티브 헤리티지 사례의 갈등 양상	113
4. 네거티브 헤리티지 사례의 보전·활용을 둘러싼 갈등의 특성	123
1) 가치 갈등 및 정보 갈등 위주의 갈등 발생	123
2) 이해관계자 주체 및 범위의 상대적 다양성 고려	124
3) 광범위한 이해관계자에 따른 찬성-반대 대립구조 외 다양한 갈등 이슈	125

제4장 의사결정체계 마련을 위한 네거티브 헤리티지 시범사례 분석	127
1. 네거티브 헤리티지의 선제적 갈등관리와 갈등영향분석	127
1) 공공갈등관리의 개념과 제도	127
2) 갈등영향분석	131
3) 네거티브 헤리티지의 선제적 갈등관리와 갈등영향분석	134
2. 소록도 네거티브 헤리티지 보전·활용 갈등영향분석 시범적용	137
1) 소록도 일대 네거티브 헤리티지 갈등영향분석 개요	137
2) 소록도 일대 네거티브 헤리티지 관련 기초 조사	139
3) 갈등영향분석 수행 결과	144
제5장 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정체계	159
1. 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정의 기본방향	159
1) 의사결정 프로세스: 선제적 갈등관리 프로세스	159
2) 의사결정 주체와 논의 방식: 다양한 주체의 참여와 숙의적 의견수렴	161
2. 의사결정체계 제안	165
1) 1단계: 대상 선정	166
2) 2단계: 유산 조사	169
3) 3단계: 갈등영향분석	170
4) 4단계: 가치 공유	177
5) 5단계: 숙의적 의견수렴 및 정책 의사결정	178
3. 정책과제 및 제도개선 방안	181
1) 네거티브 헤리티지 및 갈등관리 관련 정책 및 제도 개선 방향	181
2) 「문화재청 갈등관리 운영규정」 개정	182
3) 네거티브 헤리티지의 국가등록문화재 등록 관련 절차 개선	183
4) 「지자체 문화재 보호조례」 등 개정 유도	187
5) 기타 사항	188
제6장 결론	189
1. 연구 성과	189
2. 연구 한계 및 향후 과제	194
참고문헌	195
SUMMARY	205
부록. 네거티브 헤리티지 대국민 인식조사 설문지	213

표차례 LIST OF TABLES

[표 1-1] 선행연구검토 및 연구의 차별성	7
[표 1-2] 네거티브 헤리티지 및 유관 용어 정리	9
[표 2-1] 네거티브 헤리티지의 보전·활용 경향 등장 배경에 대해 진단한 관련 국내 문헌	14
[표 2-2] 국외 네거티브 헤리티지 보전·활용 경향 분석 및 국내 적용 방향 제시 관련 국내 문헌	18
[표 2-3] 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 갈등 양상 및 원인 분석 국내 문헌	23
[표 2-4] 세계유산센터(2020) '최근 갈등 및 기타 부정적·분쟁적 기억 관련 세계유산' 목록	28
[표 2-5] '최근 갈등 및 기타 부정적·분쟁적 기억 관련 세계유산' 잠정 목록 (총 10건)	29
[표 2-6] 일본 히로시마 원폭 돔 유산 개요	32
[표 2-7] 일본 히로시마 원폭 돔 주요 연혁	33
[표 2-8] 일본 히로시마 원폭 돔의 보전·활용 논의 흐름	37
[표 2-9] 뉘른베르크 체펠린 전당대회장 유산 개요	38
[표 2-10] 독일 뉘른베르크 나치 전당대회장 주요 연혁	39
[표 2-11] 독일 뉘른베르크 나치 전당대회장의 보전·활용 논의 흐름	43
[표 2-12] 2019~2020년에 이코모스 등에서 제시한 '최근의 갈등 기억 관련 유적' 관련 대안적 제도	44
[표 2-13] 슬레이브 루트 프로젝트 가이드라인 내 '일반적 권고' 사항 요약	49
[표 2-14] 설문조사 항목 구성	51
[표 2-15] 응답자 일반사항	53
[표 3-1] 대상지 개요	80
[표 3-2] 공공갈등의 유형 및 대응 방안	82
[표 3-3] 문화재 관련 갈등 유형 및 원인	89
[표 3-4] 갈등 매핑에서 심볼의 의미와 요소	90
[표 3-5] 정초석 관리방안(안)	98
[표 3-6] 사례별 갈등 유형 구분	123
[표 3-7] 사례별 갈등 주체 구분	124
[표 4-1] 소록도 갈등영향분석 추진 절차 및 일정	138
[표 4-2] 소록도의 역사와 시기별 건축적 특징	139
[표 4-3] 소록도 문화재 지정·등록 현황	141
[표 4-4] 문화재를 제외한 건축유산 현황	142
[표 4-5] 문화재를 제외한 비 건축유산 현황	143
[표 4-6] 이해관계자 별 질문지 구성	145
[표 4-7] 소록도 일대 건축유산의 보전·활용 관련 주요 쟁점별 이해당사자의 입장과 이해관심사	146
[표 5-1] 근현대 부정적 사건 관련 법·제도 검토	162
[표 5-2] 의사결정 단계별 수행사항	165

[표 5-3] 대상 판단을 위한 기준 제안	167
[표 5-4] 심층면담 대상자 예시	171
[표 5-5] 심층면담 질문지 예시	172
[표 5-6] 심층면담 결과 분석 예시	174
[표 5-7] 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정을 위한 시나리오 워크숍 요약	179
[표 5-8] 의사결정위원회 구성 예시	180
[표 5-9] 「문화재청 갈등관리 운영규정」 개정안	182
[표 5-10] 「문화재보호법 시행규칙」 개정안	185
[표 5-11] 「문화재 국가등록에 관한 지침」 개정안	187

그림차례 LIST OF FIGURES

[그림 1-1] 연구의 흐름	10
[그림 2-1] 원폭 투하 후 원폭 돔과 히로시마 시내 전경	32
[그림 2-2] 히로시마평화기념공원 당선안(단게 겐조)	34
[그림 2-3] 히로시마평화기념공원의 현황	34
[그림 2-4] 쇼와시대의 히로시마현립 상품진열소	34
[그림 2-5] 원폭 돔의 현재 모습	34
[그림 2-6] 1967년 6월, 체펠린 광장 관람석의 열주 회랑을 폭파하는 모습	41
[그림 2-7] 네거티브 헤리티지 인지 여부	54
[그림 2-8] 네거티브 헤리티지 유산 유형	55
[그림 2-9] 등록문화재 제도를 통한 근현대 문화재 지원 인지 여부	56
[그림 2-10] 네거티브 헤리티지 원형 보존·활용의 필요성	56
[그림 2-11] 네거티브 헤리티지 원형 보존·활용이 필요한 이유	57
[그림 2-12] 네거티브 헤리티지 원형 보존·활용이 불필요한 이유	57
[그림 2-13] 사회 전반의 네거티브 헤리티지 보존·활용 필요성에 대한 인식 수준	58
[그림 2-14] 유형별 네거티브 헤리티지에 대한 현재 사회적 인식 및 10년 후 인식 변화	59
[그림 2-15] 일반 문화재(위)와 네거티브 헤리티지(아래)의 보존·활용 방향 비교	60
[그림 2-16] 현재 남아있는 네거티브 헤리티지의 보존·활용 방안	61
[그림 2-17] 네거티브 헤리티지 유형별 보존·활용 필요성	61
[그림 2-18] 네거티브 헤리티지 보존·활용 관련 사회적 갈등 수준에 대한 인식	62
[그림 2-19] 네거티브 헤리티지 주제별 보존·활용 관련 갈등 수준	63
[그림 2-20] 네거티브 헤리티지 관련 주요 갈등 유형	63
[그림 2-21] 네거티브 헤리티지 보존 여부 및 활용 방법에 대한 갈등 수준	64
[그림 2-22] 네거티브 헤리티지 보존·활용 관련 갈등 발생 원인	64
[그림 2-23] 네거티브 헤리티지 보존·활용 관련 갈등 시, 주제별 책임 정도	65
[그림 2-24] 이해관계자 간 합의형성 과정에 대한 필요성 인식 여부	66
[그림 2-25] 사회적 대화 및 숙의과정에 대한 필요성 인식 여부	66
[그림 2-26] 네거티브 헤리티지 보존·활용 과정에서 중요한 주체	67
[그림 2-27] 네거티브 헤리티지 관련 갈등 관리 및 해결 역할 수행 주체	67
[그림 2-28] 네거티브 헤리티지 관련 갈등 관리 및 해결을 위한 중앙정부 및 지자체의 역할	68
[그림 2-29] 네거티브 헤리티지 보존·활용 의사결정 과정에 대한 시민참여 의향	69
[그림 2-30] 네거티브 헤리티지 보존·활용 의사결정 과정 비참여 이유	70
[그림 2-31] 네거티브 헤리티지 보존·활용의 성공적 의사결정을 위한 개선사항	70
[그림 3-1] 인천 미쓰비시 출사택 갈등구조 분석	93

[그림 3-2] 상암 일본군 관사 갈등구조 분석	95
[그림 3-3] 구 조선식산은행 충주지점 갈등구조 분석	97
[그림 3-4] 한국은행 본점 화폐박물관 갈등구조 분석	99
[그림 3-5] 안양 구 서이면사무소 갈등구조 분석	101
[그림 3-6] 포항 구룡포 일본인 마을 갈등구조 분석	103
[그림 3-7] 통영 해저터널 갈등구조 분석	104
[그림 3-8] 부산 우암동 소막마을 갈등구조 분석	106
[그림 3-9] 제주 이승만 별장 갈등구조 분석	108
[그림 3-10] 남영동 대공분실 갈등구조 분석	109
[그림 3-11] 인천 동일방직 갈등구조 분석	112
[그림 3-12] 대전 소재동 철도관사 갈등구조 분석	114
[그림 3-13] 목포 조선내화 갈등구조 분석	116
[그림 3-14] 제주 시민회관 갈등구조 분석	117
[그림 3-15] 대전 구 충남경찰청 상무관 갈등구조 분석	119
[그림 3-16] 청주시청 본관 갈등구조 분석	120
[그림 3-17] 대전 대흥동 뽕죽집 갈등구조 분석	122
[그림 4-1] 갈등영향분석 수행절차 및 준비사항	132
[그림 4-2] 시기별 소록도 변천과정(추정)	140
[그림 4-3] 서생리 생활병동(병사) 현황	149
[그림 4-4] 소록도 문화유산 보전·활용을 위한 협의체 구성(안)	156
[그림 4-5] 소록도 문화유산 보전·활용을 위한 의사결정절차(안)	158
[그림 5-1] 의사결정 프로세스 기본구상	160
[그림 5-2] 의사결정 주체와 논의방식 기본구상	161
[그림 5-3] 1단계 대상 판단 체계	166
[그림 5-4] 2단계 유산 조사 체계	169
[그림 5-5] 3단계 갈등영향분석 체계	170
[그림 5-6] 4단계 유산의 가치평가 체계	177
[그림 5-7] 5단계 숙의적 의견수렴 및 정책의사결정 체계	178
[그림 5-8] 국가등록문화재 등록 절차 개선안	184

제1장 서론

1. 연구의 배경과 필요성
 2. 연구 목적
 3. 선행연구 고찰 및 본 연구의 차별성
 4. 연구의 주요 개념: 네거티브 헤리티지
 5. 연구의 흐름
-

1. 연구의 배경과 필요성

□ 등록문화재 제도 도입 이후 네거티브 헤리티지 보전·활용에 대한 갈등 대두

2001년 3월 근대문화유산을 보호하기 위한 등록문화재 제도가 「문화재보호법」에 도입되면서 건축유산의 시대적 범위가 근현대 시기까지 확대되었다. 이에 과거에는 청산의 대상으로 여겨졌던 식민지 건축유산은 보존과 활용의 대상으로 인식이 전환되었다.¹⁾ 동시에 2000년대 초반 ‘근대문화유산’이라는 용어가 학술적·제도적으로 공식화되면서 일제강점기에 형성된 유산 중 다수를 차지하는 네거티브 헤리티지(Negative heritage) 또한, ‘현재 삶의 근간(목수현, 2007, 페이지 없음)’이자, ‘일제 강점의 모습을 적나라하게 보여주는 증거물(이만열, 2007, 페이지 없음)’로서 논의되기 시작하였다.

그러나 친일 유적을 포함한 식민지 건축물의 보전·활용에 대한 반대의견 또한 지속적으로 제기되어 왔다. 구 조선총독부 철거는 건축유산으로서 네거티브 헤리티지의 보전·활용을 둘러싼 사회적 논란이 등장하기 시작한 대표적인 사례다. 1995년 구 조선총독부 철거에 대한 정책 의사결정과 논쟁 과정은 일제강점기의 건축물이 ‘철거되어야 할 일제

1) 전재호, (2020), ‘식민지 건축 유산’에 대한 인식 변화와 반일 민족주의: 일제 잔재에서 근대문화유산으로, 한국과 국제정치, 36(3), p.115.

의 잔재(殘滓)인가, 후세의 교훈을 위해 남기고 보전해야 할 문화유산인가'라는 보전과 철거를 둘러싼 첨예한 의견 대립이 나타난 대표적 사례이자, 식민지 건축물을 유산으로 인식하게 된 계기가 된 사례라 할 수 있다.

최근에는 일제강점기를 비롯하여 한국전쟁, 제주 4·3 사건, 민주화운동 및 그 외 재난·재해·참사 등이 발생한 참혹한 역사의 현장과 관련된 건축물이 네거티브 헤리티지의 범위로 대중들에게 인식되기 시작하면서 해당 건축유산과 관련된 보존 및 철거 논의 또한 증가하고 있다.

※ 국내 네거티브 헤리티지 보존·철거 관련 언론보도 자료

- 인천 '미쓰비시 출사택' 운명은...보존-철거 갈팡질팡 (연합뉴스 2021년 1월 27일자)
- 5·18단체 "전두환 동상 철거 등 요구 미수용시 직접 철거할 것" (뉴시스 2020년 11월 24일자)
- 철거 vs 복원 논란 '조선식산은행' 존치 (KBS 2020년 10월 7일자)
- 일제 유적 '철거 vs 보존' 논란...일부선 다크투어리즘 활용 (연합뉴스 2020년 8월 13일자)
- 일제강점기 소설가 '지하련' 주택, 철거냐 보존이냐 (오마이뉴스 2020년 6월 2일자)
- 친일 유적 버릴까 지킬까 (한겨레21 2020년 4월 27일자)
- 전국에 널린 일제 수탈의 유적... '보존 vs 철거' (연합뉴스 2019년 12월 11일자)

출처: 권영란, 염철호. (2021). 네거티브 헤리티지 보존·활용을 위한 의사결정체계 기초 연구. 세종: 건축공간연구원. p.11.

이처럼 국내 네거티브 헤리티지의 보존·활용에 대한 사회적 논의 및 갈등이 지속되고 있는 가운데, 네거티브 헤리티지와 관련된 실제 사회적 논의의 대부분은 해당 유산의 보존·철거 양론에 그치고 있는 실정이다.

□ 네거티브 헤리티지 관련 갈등 양상 다양화

최근에는 일제강점기 이외에도 한국전쟁, 민주화 시기 등 비교적 가까운 시대의 사건 관련 건축물이 보존·활용 되면서 갈등의 양상과 원인 또한 다양화되고 있다. 이 경우 문화재 등록 및 보존·활용 사업 추진 여부에 대한 대립이 격화되면서 유산의 가치, 보존·활용 방법 등에 대한 충분한 논의가 이루어지지 못한 채 정책이 결정되는 문제가 발생하게 된다. 특히, 네거티브 헤리티지와 관련된 사건당사자와 정책 의사결정자 간의 갈등이 첨예할 경우 보존·활용 정책 추진에 보다 어려움을 겪게 될 우려가 있다.

제주시 '이승만 별장 기념관 조성' 논란, 경향신문, 2011.3.2.

제주시가 발주한 '제주 이승만 별장 정비 및 활용방안' 학술용역 결과 이승만 별장을 기념관으로 조성하는 방안이 제시돼 논란이 일고 있다. 제주시는 이승만 별장을 정비하고 활용하기 위한 사업을 추진할 예정이라고 2일 밝혔다. (중략) 이에 대해 제주 4·3 유족들은 "4·3사건 당시 제주도민을 학살하고 억압한 공권력의 최고 책임자가 이승만 전 대통령"이라며 "이승만 기념관 건립을 추진하는 것은 역사를 거꾸로 되돌리려는 시도"라고 말했다.

출처: 강홍균, (2011). 제주도 '이승만 별장 기념관 조성' 논란. 경향신문. 3월 2일 기사. <https://www.khan.co.kr/local/jeju/article/201103021150571> (검색일: 2022.1.22)

□ 네거티브 헤리티지의 보전·활용 정책 추진 시 갈등관리적 접근 부재

참여정부 이후 체계적인 공공 갈등관리의 중요성이 대두되면서 2007년 정부는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 제정하여 공공정책과 국책사업의 체계적인 갈등관리를 시도하고자 했다. 공공 갈등관리의 가장 중요한 목표는 갈등으로 인해 발생하는 사회·경제적 비용을 최소화하고, 정부에 대한 국민의 신뢰와 정책 집행의 효율성을 제고 하는 것이다. 일부 부처의 경우, 국무조정실에서 마련한 규정과 매뉴얼에 따라 부처별로 갈등관리 운영 규정을 마련하여 소관 업무와 관련한 효율적이고 원활한 갈등관리 방안을 시도하고 있다.

※ 공공갈등관리 규정 및 매뉴얼

- 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」, 대통령령 제26928호.
- 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙」, 총리령 제1417호.
- 국무조정실, (2020.12). 공공기관의 갈등관리 매뉴얼. 국무조정실.
- 국무조정실, (2021). 갈등영향분석 가이드라인. 국무조정실.

이와 같은 흐름에 따라 문화재청에서도 2013년 「문화재청 갈등관리 운영규정」을 제정하였다. 그러나 갈등관리의 대상이 문화재 지정에 따른 개발 및 재산권 침해 관련 갈등에 초점이 맞추어져 있어, 본 연구에서 주목하는 네거티브 헤리티지의 특수성에 기반한 갈등의 구체적인 관리 방법론은 마련되지 않은 실정이다.

※ 「문화재청 갈등관리 규정」 제3조(갈등영향분석)

- ① 문화재청 본청 및 소속기관의 장은 소관 정책 등을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 갈등영향분석을 실시할 수 있다.
1. 문화재 지정과 개발간의 갈등이 첨예한 경우
 2. 문화재 보존·복원·복구를 둘러싼 이해관계자의 대립이 첨예한 경우
 3. 재산권 제한이 광범위하게 미치는 고도 지구지정
 4. 재산권 제한이 광범위하게 미치는 발굴·현상변경에 관한 사항
 5. 기타 문화재청장이 필요 하다고 판단한 경우

또한 현재 건축유산의 보전·활용 의사결정은 주요 정책 의사결정자인 중앙정부(문화재청)와 지자체 또는 기타 공공기관과 일부 전문가에 의해 이루어지고 있으며, 정책 추진 과정에서 갈등이 발생하는 경우 대부분 갈등 발생 후 사후적으로 이를 봉합하여 해결하는 방식으로 처리되는 경우가 많다. 하지만 부정적이고 분쟁적인 기억과 관련성이 높은 네거티브 헤리티지의 특수성을 고려하였을 때, 기존의 사후적으로 갈등을 봉합하는 방식 보다는 선제적으로 갈등을 예측하고 예방하는 갈등관리 방안을 마련하는 것이 바람직할 것이다.

□ 선제적 갈등관리를 통한 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정체계 모색 필요

네거티브 헤리티지의 특수성을 고려하였을 때 기존 공공 갈등관리 방법론과는 차별화된 갈등관리 접근이 필요하다. 먼저 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정 과정에서 갈등을 최소화하기 위해 기존의 先정책결정-後갈등해결 방식이 아닌 선제적 갈등관리가 가능한 의사결정체계의 마련이 필요할 것이다. 이를 위하여, 네거티브 헤리티지의 보전·활용 과정에서 나타나는 다양한 갈등유형에 대한 이해와 유형별 갈등관리의 구체적 방법론을 고려할 필요가 있다.

또한, 전문가나 공공의 관점에서 문화재 등록 및 네거티브 헤리티지 보전·활용을 실현하는 것이 아니라, 해당 유산과 관련되는 다양한 주체들이 의사결정에 참여할 수 있는 방안을 고안할 필요가 있다. 다양한 주체들이 해당 유산의 가치에 공감하고 보전·활용 방법 등에 대해 참여적으로 의사결정을 수행 하며, 이를 실현할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것은 갈등 발생을 예방하고 효율적으로 정책을 집행하고자 하는 공공 갈등관리의 목표와도 부합한다.

2. 연구 목적

□ 갈등관리에 기반한 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정체계 필요성 파악

- 국내 네거티브 헤리티지 보전·활용 논의의 흐름 검토
- 해외 네거티브 헤리티지 보전·활용 갈등관리 동향 검토
- 네거티브 헤리티지 관련 국민 인식 현황 조사

□ 네거티브 헤리티지 관련 갈등 양상 분석을 토대로 의사결정체계 기본방향 마련

- 국내 네거티브 헤리티지 및 포지티브 헤리티지 갈등 양상 비교 분석
- 고충 소록도 네거티브 헤리티지 보전·활용 갈등영향분석 시범 적용

□ 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정체계 제안

- 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정체계 제시
- 의사결정체계 실행을 위한 정책과제 및 제도 개선 방안 제시

3. 선행연구 고찰 및 본 연구의 차별성

1) 선행연구 현황

① 네거티브 헤리티지 가치 발굴 및 보존·활용 경향 연구

일련의 관련 선행연구에서는 부정적 역사와 관련된 네거티브 헤리티지가 문화재로서 지니는 가치를 발굴하고, 이를 역사적·관광적 자원으로서 보존 및 활용하고자 하는 최근 문화재 분야의 경향성 및 쟁점 등을 분석하는 경향을 보였다.

한지은(2015)은 중국, 일본, 타이완 등 동아시아 국가들에서 근대기에 겪은 전쟁과 관련된 문화유산 등이 관광지로 변모하고 있는 최근 문화유산 관련 기억 산업의 특징을 분석하였다.

이현경(2018)은 유럽에서 제기되기 시작한 불편문화유산(difficult heritage) 및 유사 개념들을 검토하고 한국 및 동아시아적 맥락에서 적용 가능한 불편문화유산의 방향 및 가능성을 제안하였다.

강동진·배연한(2017)은 근대기와 관련된 세계유산 228개소의 특징 및 경향을 검토하고 국내 근대문화유산의 세계유산 등재 가능성을 탐색하였으며, 근대 시기 세계유산의 특징 중 하나로 부정적인 근대사와 관련된 네거티브 유산이 증가하는 경향을 지목하였다.

이상의 선행연구에서는 유럽 및 동아시아 등 해외 네거티브 헤리티지 사례와 관련 개념을 고찰하고 국내 맥락에 적용 가능한 방식을 모색하였다. 본 연구에서도 기존 네거티브 헤리티지의 개념 연구를 통해 국내 네거티브 헤리티지 관련 사건과 범위를 규정하며, 또한 네거티브 헤리티지를 부정적 사건의 증거로서 역사적 교훈을 지닌 장소이자 미래지향적 가치를 지닌 장소로서 인식하고자 한다.

② 근대문화유산을 둘러싼 갈등 관련 연구

일련의 관련 선행연구에서는 네거티브 헤리티지를 포함하여 근대문화유산을 보존·활용하는 과정에서 발생하는 갈등 구조 및 양상을 분석했다.

문예은(2011)은 군산 일제강점기 근대문화유산 활용 사례를 통해 근대건축유산을 둘러싼 국가와 지자체, 시민 담론의 갈등 구조를 민족주의론, 역사주의론, 문화소비론이라는 근대사에 대한 인식 간 충돌로 분석하였다.

김병완·김영재(2020)는 집단기억 이론에 기초하여 오타루시의 근대역사경관 보존 및 기념화 과정의 특성을 도출하였으며, 특히 시의 운하 매립 계획에 반대하는 일상적 문화유산으로서 운하 보존파와의 갈등과 절충안 책정에 따른 근대역사경관의 관광 활성화 양상에 대해 기술하였다.

정수진(2020)은 국내 근대문화유산 등록 제도가 도입된 과정에서 근대를 전통과 현대를 잇는 가교로 제시하면서 국내에서 일제강점기를 포함하여 근대라는 시기를 충분히 고려하지 못하였음을 지적하며, 이후 근대문화유산의 관광화 경향 속에서 네거티브 헤리티지의 역사적 교훈이 드러나기보다 만들어진 이미지로 소비되고 있는 양상을 비판하였다.

본 연구에서는 선행연구와 같이 주요 네거티브 헤리티지를 둘러싼 갈등구조 및 양상을 분석하고자 하며, 갈등관리 등 관련 이론에 기초하여 갈등 구조 및 갈등양상을 분석하고 이를 토대로 네거티브 헤리티지 보전·활용 시 발생하는 갈등 문제 관리를 위한 의사결정체계를 마련하고자 한다.

③ 공공갈등 관리 관련 연구

일련의 공공갈등 관리 관련 연구는 주로 2000년대 중반 이후부터 진행되어왔으며, 2007년 관련 규정 제정 이후 한국행정연구원을 중심으로 공공갈등 관리에 관한 다양한 연구가 수행되었다.

2) 본 연구에서의 차별성

이상의 선행연구를 바탕으로 과년도에 수행한 권영란·염철호(2021)의 연구에서는 기존 연구에서 제시된 네거티브 헤리티지의 개념과 가치를 국내 제도 및 사례에 적용하여 검토하였으며, 네거티브 헤리티지 보전·활용 시 전문가 이외에 역사적 사건의 관계자, 시민 등 다양한 주체가 포함된 의사결정체계의 필요성을 제시하였다.

이에 본 연구는 네거티브 헤리티지의 보전·활용을 위한 의사결정체계를 구체화하는 것을 연구의 목적으로 한다.

본 연구는 갈등관리 이론에 기초하여 네거티브 헤리티지 보전·활용 시 적용 가능한 통합적·선제적 의사결정체계를 마련하며, 사례 분석 및 인식 조사를 통해 네거티브 헤리티지의 역사적·정서적 가치를 다방면으로 검토하고 사회적 합의 형성을 도출해낼 수 있는 단계적 의사결정체계를 마련한다는 점에서 차별성이 있다.

[표 1-1] 선행연구검토 및 연구의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
1	- 과제명: 근대문화유산을 둘러싼 담론의 경쟁 양상 분석- 군산시를 중심으로- - 연구자(년도): 문예은(2011) - 연구목적: 근대건축유산을 둘러싼 국가와 지자체, 시민 담론의 변화를 군산의 사례를 통해 분석	- 문헌 검토 - 관련 담론 분석 - 사례 분석 - 구술 조사	- 근대문화유산에 대한 인식 및 관점 변화를 민족주의론, 역사주의론, 문화소비론으로 분석 - 군산의 일제강점기 근대건축물에 대한 해석과 역사적 국면 변화 검토 - 군산 근대건축을 둘러싼 담론의 경합 양상 분석
2	- 과제명: 전장에서 관광지로 -동아시아의 기억 산업- - 연구자(년도): 한지은(2015) - 연구목적: 동아시아 전쟁 관련 장소의 다크 투어리즘 및 기억 산업 양상 분석	- 문헌 검토 - 사례 분석	- 동아시아 전쟁 관련 다크 투어리즘과 기억 산업 양상 조사 - 전쟁 기억의 상품화 양상 분석 - 중국 난징대학살기념관, 일본 구레 야마토 뮤지엄 및 히로시마, 타이완 진먼도 사례분석을 통한 동아시아의 전쟁 관련 기억 산업 특징 도출
3	- 과제명: 근대관련 세계유산의 등재 경향 분석 - 연구자(년도): 강동진, 배연한(2017) - 연구목적: 근대관련 세계유산 228개소의 유형화 및 경향 분석을 통해 국내 근대문화유산의 세계유산 등재 가능성 탐색	- 문헌 조사 - 관련 제도 검토 - 사례 분석	- 세계유산 등재 기준 검토 - 근대관련 세계유산의 등재 유형 및 경향 분석 - 근대관련 국내 유산의 특징 및 세계유산 등재 가능성 고찰
4	- 과제명: 불편문화유산의 개념 및 역할에 대한 고찰 - 연구자(년도): 이현경(2018) - 연구목적: 국내 근대문화유산의 역사성 및 다층적 해석의 보완으로서 불편문화유산과 관련된 핵심 이론 및 쟁점 분석	- 문헌 조사 - 관련 사례 검토	- 불편문화유산(difficult heritage) 용어 개념 및 변화 과정 조감 - 유럽 및 한국, 동아시아의 구체적 사례를 통해 불편문화유산의 역할 고찰 및 관련 쟁점 분석 - 한국 및 동아시아적 맥락에서 불편문화유산의 적용 방향 및 가능성 제안
5	- 과제명: 근대역사경관의 보존과 집단기억-오타루시 산업유산경관을 사례로 - 연구자(년도): 김병완, 김영재(2020) - 연구목적: 근대역사경관의 보존과 산업유산의 기념화 과정을 집단기억 관점에서 규명	- 문헌 조사 - 사례 분석	- 집단기억 이론에 기초한 도시경관 분석틀 적용 - 오타루시의 근대역사경관 현황 및 기억논쟁 및 갈등 양상 분석 - 집단기억 관점에서 오타루시 근대역사경관 보존의 특성 도출
6	- 과제명: 식민지 유산에서 한국의 문화유산으로-근대문화유산 등록 제도를 중심으로 - 연구자(년도): 정수진(2020) - 연구목적: 근대문화유산 등록제도가 도입된 배경 및 과정 분석을 통해 근대라는 역사적 시기에 대한 평가 및 해석 양상 고찰	- 관련 제도 검토 - 사례 분석	- 국내 근대문화유산 등록 제도의 도입 배경 검토 - 근대시기에 대한 한일 양국의 인식 차이 검토 - 전통과 현대를 잇는 가교로 제시된 근대 시기 문화유산의 등록 제도 도입에 따른 관광화 경향 및 특징 분석
7	- 연구명: 갈등 과정에서의 의사소통의 유형화에 관한 연구 - 연구자(년도): 박정호, 심준섭, 김윤호(2015) - 수행기관: 한국행정연구원 - 연구목적: 의사소통을 통한 공공갈등 완화 및 개선 방안 제시	- 문헌 조사 - 사례 분석 - 전문가 설문	- 갈등과정 시 의사소통 관련 국내 주요 사례 분석 - 갈등과정의 위험인식에 대한 국내 사례 분석 - 전문가 델파이 조사를 통한 의사소통 개선방안 및 중장기 정책 개선방안 제시

선행연구와의 차별성			
구 분	연구목적	연구방법	주요연구내용
8	- 연구명: 혁신정부 실현을 위한 공공갈등조정제도 개선방안 연구 - 연구자(년도): 윤종철, 서정철, 조훈, 송수진(2018) - 수행기관: 한국행정연구원 - 연구목적: 향후 갈등조정제도 활성화에 필요한 실용화 방안 및 정부혁신을 위한 공공갈등 조정제도 개선방안 제시	- 문헌 조사 - 관련 사례 검토 - 모형 설정 - 전문가 자문 - 설문조사	- 공공갈등 관련 이론 검토에 기초한 연구모형 구축 - 국내 갈등조정제도 운영실태 분석 및 갈등조정협의체 운영사례 분석 - 갈등조정제도 개선 및 활성화방안 제시
	- 연구명: 숙의기반 주민참여제도 도입 -자치단체 공론화 운영모델 구상- - 연구자(년도): 채종현, 정소윤, 박준, 정동재, 윤영근(2019) - 수행기관: 한국행정연구원 - 연구목적: 공론화 운영을 위한 이해 제고 및 공론화 절차 매뉴얼 구성	- 문헌 검토 - 사례 분석 - 제도 분석 - 모델 설정	- 숙의형 주민참여 모델 이론 검토 - 숙의형 모델 수행 중 국내외 사례 분석 - 숙의형 주민참여 조례 현황 분석 - 공론화 모델 구성을 통한 숙의형 주민참여제도(공론화) 운영방안 제시
10	- 연구명: 공공선택에서 공론화의 역할 및 효과 연구 - 연구자(년도): 황수경, 은재호, 박재근(2020) - 수행기관: 한국개발연구원 - 연구목적: 공적 의사결정에서 공론화의 활용 가능성에 대한 종합적 점검	- 문헌 검토 - 사례 검토 - 실증 분석	- 숙의민주주의와 공론화 이론 검토에 기초한 공론화 평가의 쟁점 및 분석프레임 도출 - 신고리 5.6호기 공론화 및 대입제도 개편 공론화 사례 실증분석 - 공론화 제도 관련 해외사례 연구 - 국내 공론화 제도화를 위한 정책제안
과년도 기획수시 과제	- 과제명: 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정 체계 구축방향 연구 - 연구자(년도): 권영란·염철호(2021) - 연구목적: 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정체계 필요성 검토 및 기본방향 제시	- 문헌 조사 - 보도자료 조사 - 사례조사 - 전문가 자문	- 네거티브 헤리티지 개념 및 특징 고찰 - 국내 네거티브 헤리티지 보전·활용 갈등사례 특징 및 의사결정의 한계 도출 - 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정체계 구축 기본방향 도출
본 연구	- 과제명: 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정 체계 연구 - 연구목적: 네거티브 헤리티지 보전·활용 과정에서 충분한 가치 검토 및 사회적 합의 형성이 이루어질 수 있는 의사결정체계 마련	- 문헌 조사 - 보도자료 조사 - 사례 분석 - 관련 제도 검토 - 전문가 자문 - 국민 인식조사	- 국내 네거티브 헤리티지 특성에 적합한 보전·활용 의사결정체계 구성 - 갈등관리 이론에 기초한 네거티브 헤리티지 선제적 갈등관리방안 도출 - 국내 네거티브 헤리티지 보전·활용 시 적용 가능한 의사결정체계 마련

4. 연구의 주요 개념: 네거티브 헤리티지

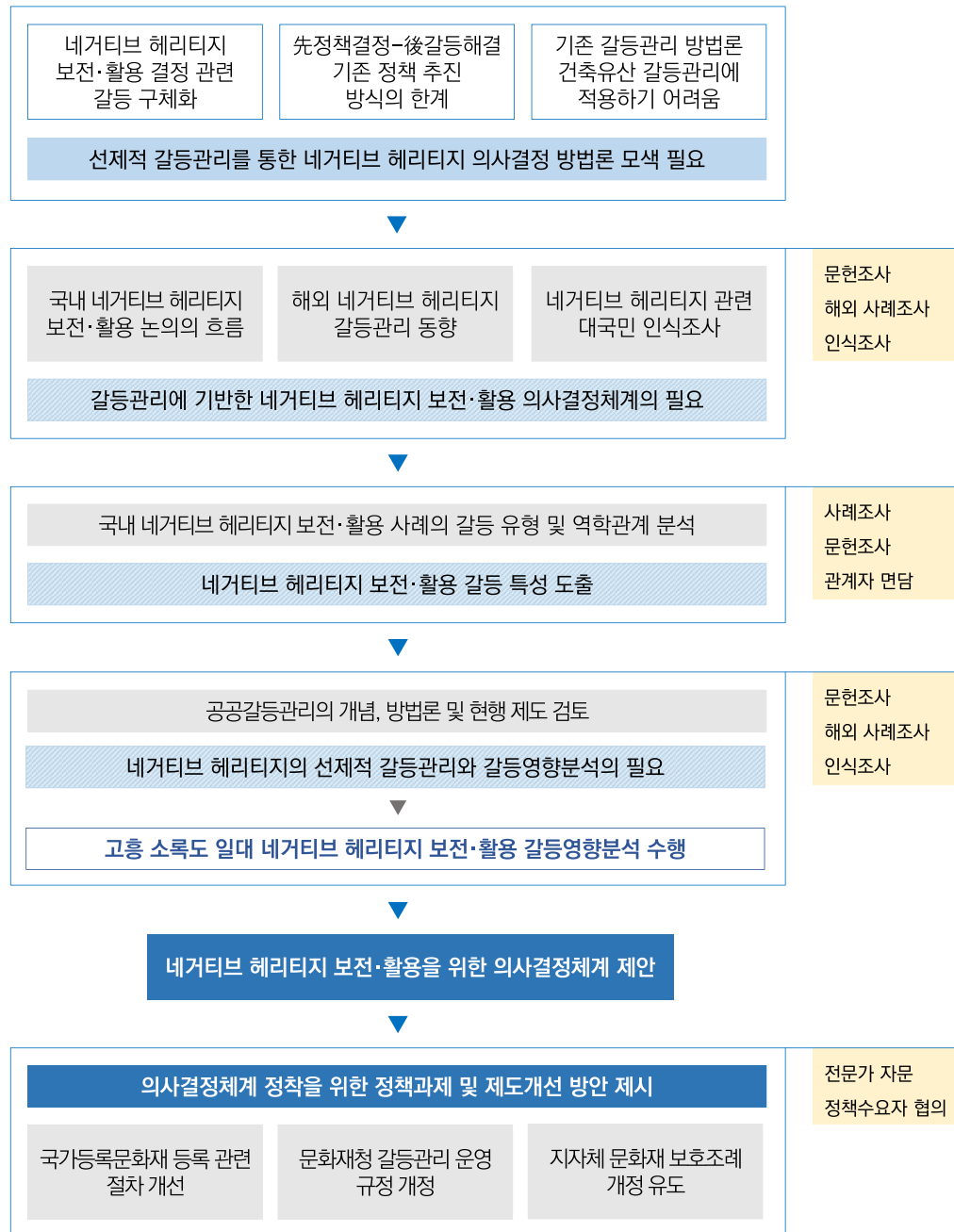
네거티브 헤리티지(Negative Heritage)란 ‘부정적인 집합기억이 저장된 갈등의 장소’로 현재 시점에서 기념하기 어려운 장소를 의미(Meskell, 2002, p.558)하며, 대중들에게 부정적이고 불편한 감정을 불러일으킨다는 점에서 ‘불편 문화유산(Difficult Heritage)’으로 불리기도 한다(이현경, 2018, p.172). 유산의 성격과 사건에 따라 다양한 용어가 제시되고 있지만, 본 연구에서는 가장 보편적으로 사용되고 있는 네거티브 헤리티지를 연구의 주요 용어로 사용하고자 한다. 본 연구에서 네거티브 헤리티지란 비극적인 역사의 현장뿐만 아니라 부정적 근현대사와 관련하여 대중들에게 부정적인 감정을 불러일으키는 유산으로 부정적이고 분쟁적인 기억으로 인해 정책 사업 추진 시 갈등이 발생할 가능성이 있는 건축유산을 의미한다.

[표 1-2] 네거티브 헤리티지 및 유관 용어 정리

용어	학자	의미
Dissonant heritage	Tunbridge and Ashworth(1996)	- 잔혹한 역사 현장이 문화유산화 될 때 나타나는 사회·정치적 불협화음에 강조
Unwelcomed heritage	Ashworth and Ashworth(1998)	- 가난과 고통이 담긴 기억의 장소
Heritage that hurts	Uzzell and Ballantyne(1998)	- 사람들의 아픈 감정이 녹아든 상처 입은 장소
Negative heritage	Meskell(2002)	- 공동체 안에 부정적인 기억의 저장소 역할을 하는 갈등의 장소
Undesirable heritage	MacDonald(2006)	- 대다수 사람이 거부하는 물질문화
Difficult heritage	Logan and Reeves(2008)	- 국가 또는 공동체의 고통과 수치의 역사적 사건을 대표하는 장소
	MacDonald(2009)	
	이현경(2018)	
(Armed) Conflict heritage	Sorensen and Viejo Rose(2015)	- 현재의 공동체 정체성에 혼란을 주는 장소
Dark heritage	Lennon and Foley(2000)	- 고통과 수치의 역사적 사건을 대표하는 장소임과 동시에 왜 이러한 장소들이 현재 받아들이기 어렵고 현재의 상황에서 기념하기 어려운지 과거와 현재 상황 연결
負の遺産	関西学院大学(2000)	- 무력 분쟁 지역에서 파괴되고 재건되는 장소
식민지 건축 유산	전재호(2020)	- 죽음과 재해의 현장
태평양 전쟁 유적	이세훈(2018)	- 전쟁이나 학살 등 인류가 저지른 잘못의 흔적이 남아있는 유산
	이현준·김왕직(2016)	
한국전쟁 (군사)유적	조태환·김태영(2018)	- 일본 제국주의를 위해 건설된 것 - 식민통치의 억압성과 군국주의를 상징했던 행정기관, 경찰관서, 신사, 기념비, 공덕비 등

출처: 권영란, 엄철호. (2021). 네거티브 헤리티지 보존·활용을 위한 의사결정체계 기초 연구. 세종: 건축공간연구원, pp.25-26.에서 재인용

5. 연구의 흐름



[그림 1-1] 연구의 흐름

출처: 연구진 작성

제2장 갈등관리 기반의 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정체계 필요성

1. 국내·외 관련 논의의 흐름
 2. 네거티브 헤리티지 관련 국민 인식 현황
 3. 갈등관리에 기반한 의사결정체계의 필요성
-

1. 국내·외 관련 논의의 흐름

1) 국내 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 논의 분석

① 국내 네거티브 헤리티지의 보전·활용 경향 등장

□ 부정적 근현대사에 대한 인식 변화에 따른 네거티브 헤리티지 주목

국내에서 네거티브 헤리티지의 보전·활용 논의가 등장하게 된 배경으로, 먼저 역사학 및 관련 분야에서 바라본 근현대 시기의 역사에 대한 인식 변화를 들 수 있다.

한국에서 근현대사 연구가 활발히 진행되기 시작한 것은 1980년으로, 초기에는 1960년대부터 시작된 식민사학 극복 경향이 지속적으로 이어지면서 근현대사에 대한 민족주의적 경향의 연구들이 두드러졌다. 그러나 이후 한국 근현대사를 둘러싼 다양한 역사적 시각이 드러나며 근현대사를 해석하는 관점과 방식에 대한 논쟁이 활발히 전개되기 시작하였다. 이러한 역사학 분야의 변화로 근현대사 해석의 광범위한 스펙트럼이 나타나기 시작하였으며, 동일한 역사적 사실에 대해서도 이념(보수, 진보, 기타)이나 사관(민중사관, 수정주의 등)에 따른 해석의 차이가 발생하였다.¹⁾

이러한 변화는 근현대 건축유산을 대하는 관점과 태도에도 영향을 미쳤다. 구 조선총독부 청사가 철거된 1990년대까지도 일제강점기에 지어진 근대 건축물은 대부분 부정적으로 인식되었으나, 2000년대 이후에는 전통과 현대를 잇는 가교로서 우리 사회의 현재 모습을 설명하는 문화재로 인식되는 변화가 나타나고 있다. 특히 일제강점기 근대문화유산의 경우, 일제강점기의 잔재로서 철거를 통해 과거를 청산해야 한다는 민족주의적 관점에서 벗어나 이를 역사의 교훈으로 남겨두고 더 나아가 복원 및 관광화를 통해 지역 경제를 살리는데 기여할 수 있다는 관점으로 변화하였다.²⁾

□ 기억의 호황(memory boom)에 따른 근현대 시기 ‘기억의 장소’에 대한 주목

네거티브 헤리티지 개념이 먼저 논의되기 시작한 유럽의 경우, 문화유산학 분야에서는 1980-90년대 전후 세계대전, 식민지 탄압, 전쟁, 학살 등 인류에 상처와 고통을 남긴 역사적 사건이 상징적인 문화유산으로 변모하는 양상이 나타나기 시작했다. 이현경(2018)에 따르면 이는 1990년대 유럽 사회 전반에서 나타난 ‘기억의 호황(memory boom)’ 현상과 관련이 깊다. 고통과 상처의 장소가 기억해야 할 교훈의 장소이자, 기념과 추모가 일어나는 ‘기억의 장소’로 변화하게 된 것이다.³⁾

유럽 문화유산학의 기조 변화와 기억의 호황 등의 사회 현상은 국내에도 영향을 미쳤다. 국가 주도의 공식적 기억(official memory)이 독점하는 과거의 시대에서 벗어나 ‘기억의 춘추전국 시대’로 접어든 현대에는 기억을 둘러싼 다양한 갈등이 일어나고 있으며, 특히 미디어를 통해 희생자의 과거사에 대한 폭로 및 드라마화된 서사를 접하며 근현대사에 대한 다양한 기억을 공유하게 되었다.⁴⁾ 김왕식 외(2011)에 따르면, 2000년대 후반부터는 전 세계를 이념적으로 양분하였던 냉전 패러다임이 변화하면서, 과거 전쟁을 직접 경험하였던 민중의 압제받은 체험 또는 예측된 삶을 조명하는 일상사적 관점의 근현대사 연구 또한 지속적으로 증가하고 있다.⁵⁾

1) 김왕식, 김선미, 김경은, 하홍규, 박종미, 이서윤, 홍미희. (2011). 근현대사 연구 활성화 방안 연구. 문화체육관광부 연구보고서. pp.8-10, 87.

2) 문예은. (2011). 근대문화유산을 둘러싼 담론의 경쟁 양상 분석-군산시를 중심으로-. 지방사와 지방문화 14(2). pp.267-271.

3) 이현경. (2018). 불편문화유산(difficult heritage)의 개념 및 역할에 대한 고찰. 도시연구 20. p.164.

4) 안병직, 권윤경, 송충기, 황보영조, 정경희, 강원택, 진창수, 김석환. (2013). 주요 선진국 역사논쟁 사례연구 결과보고서. 대한민국역사박물관. p.10.

5) 김왕식, 김선미, 김경은, 하홍규, 박종미, 이서윤, 홍미희. (2011). 근현대사 연구 활성화 방안 연구. 문화체육관광부 연구보고서. p.18.

□ 역사적 교훈의 장소이자 관광자원으로서 네거티브 헤리티지의 가치 제고

국내에서는 1995년 지방자치제 시작, 2000년대 이후 등록문화재 제도 도입과 함께 네거티브 헤리티지를 활용한 지역 활성화 사례가 증가하면서 역사적 관점과 관광자원적 관점에서 네거티브 헤리티지의 가치가 재평가되었다.⁶⁾

먼저 역사적 관점에서, 네거티브 헤리티지는 역사적 교훈의 장소로서 근현대 시기의 역사와 문화를 보존하고 드러내는 중요한 단서로 인식된다. 특히 네거티브 헤리티지를 통해 아픈 역사를 되풀이하지 않겠다는 교훈과 반성을 불러일으킬 수 있다는 점에서 역사적 가치를 지닌 문화유산으로 인식되기 시작하였다.⁷⁾

한편 관광자원적 관점에서 네거티브 헤리티지는 근대역사문화를 테마로 한 문화적 자원으로서 인식되고 있다. 지역 내 네거티브 헤리티지는 지역의 정체성과 특수성을 확립하는데 기여하며, 도심 재생 전략 등과 연계하여 지역활성화를 이끌어낼 수 있는 수단이라는 점에서 다크 투어리즘(dark tourism) 등의 관광 산업과 연계하여 관광자원적 가치를 지닌 유산으로 활용되고 있다.⁸⁾

6) 전재호. (2020). '식민지 건축 유산'에 대한 인식 변화와 반일 민족주의: 일제 잔재에서 근대문화유산으로. 한국과 국제정치. 36(3). pp.113-114.

7) 문예은. (2011). 근대문화유산을 둘러싼 담론의 경쟁 양상 분석-군산시를 중심으로-. 지방사와 지방문화 14(2). pp.267-271; 김병섭. (2018). 한국에서의 문화유산 개념 확장 경향과 특징 분석: 문화유산 관련 법제의 제정 및 개정을 중심으로. 지역과 문화 5(3). p.64; 정수진. (2020). 식민지 유산에서 한국의 문화유산으로-근대문화유산 등록제도를 중심으로-. 비교민속학 71. pp.206-207.

8) 문예은. (2011). 근대문화유산을 둘러싼 담론의 경쟁 양상 분석-군산시를 중심으로-. 지방사와 지방문화 14(2). pp.267-271; 이정수, 이정원, 이광수, 박철희, 권영현, 권홍순, 양승희, 임초룡, 이정이. (2013). 등록문화재 테마별 활용 기본계획 수립 연구. 문화재청. p.61; 박근영, 김영식. (2020). 대전 근대문화유산의 다크투어리즘 자원화 방향에 관한 연구. 관광학연구 44(2). p.54-56; 우양호. (2020). 동아시아 해항도시의 전쟁과 식민지 유산: 싱가포르와 부산의 활용방식 비교. 인문사회과학연구 21(1). p.55.

[표 2-1] 네거티브 헤리티지의 보전·활용 경향 등장 배경에 대해 진단한 관련 국내 문헌

구분	연구자	주요 내용
① 부정적 근현대사에 대한 인식 변화	김왕식 외(2011)	- 한국 근대현사 연구는 1980년대 중반에 와서 집중적으로 연구되기 시작. 1980년대 한국 근현대사 연구의 흐름은 민족주의와 관련되어 있으며 이는 식민사학 극복에 비중을 두었던 1960년대 한국사 연구에서 이어짐 - 근현대사 해석 시 동일한 역사적 사실에 대해서도 이념(보수, 진보, 기타)이나 사관(민중사관, 수정주의 등)에 따라 해석의 차이가 나타남
	문예은(2011)	- 조선총독부 청사 철거 사건이 일어난지 십여년이 지난 현재 일제시기 지어진 근대 건축물은 근대문화유산으로 보호해야 한다는 새로운 정책이 확립되고 근대건축물의 보호와 활용이 모색됨. 이러한 인식은 근대문화유산을 전통과 현대를 잇는 가교로서 우리 사회의 발전 과정을 볼 수 있고 오늘날의 모습을 설명하는 문화재라는 생각의 전환 아래 변화함 - 지금까지 근대문화유산을 둘러싸고 살펴보는 관점은 민족주의론, 역사주의론, 문화소비론으로 나누어 볼 수 있음. 민족주의론은 일제 강점기 지어진 근대 건축물들을 일제 침략의 잔존물로 인식하고 일본의 생활·문화·역사를 보여주는 요소들을 모두 철거하여 청산해야 한다는 입장. 역사주의론은 식민지 시기 역시 우리나라의 역사의 부분으로 인정하고 오히려 과거의 실수를 반복하지 않기 위한 교훈으로 남겨두어야 한다는 입장. 문화소비론은 역사주의론과 마찬가지로 근대 건축물의 역사적 가치를 인정하고, 더 나아가 건축물을 복원하고 관광화하여 지역경제를 살리고 정체성까지 확립하고자 하는 움직임
② 기억의 호황 및 기억의 장소에 주목	김왕식 외(2011)	- 2000년대 이후 냉전 패러다임의 변화로 전쟁에 대한 국가주도의 공식 기억을 의문시하며 전쟁을 직접 경험한 민중의 ‘압제받은 체험’과 ‘예속된 삶’을 조명하고자 하는 새로운 연구 경향이 인류학, 사회학, 역사학 분야에서 성과를 쏟아냄
	안병직 외(2013)	- 20세기 후반 이후, 특권층의 집단 기억(collective memory)이나 국가가 부과하는 기억이 공적 기억(official memory)과 민족적 기억(national memory)을 독점하는 시대가 끝나고 ‘기억의 춘추전국 시대’가 열림 - 다양한 사회 집단들이 자신들의 집단 기억을 사회적으로 인정받고 공적 기억으로 격상시키기 위해 공론장에서 경쟁하며, 신문, TV, 영화, 인터넷 등의 매체들은 희생자들의 증언 녹화, 과거사에 대한 폭로 기사, 드라마화된 서사 등을 통하여 과거를 보다 직접적인 형태로 경험하게 함
	이현경(2018)	- 최근 유럽의 문화유산학(Heritage Studies)에서는 19세기 말부터 20세기에 이르러 발생한 제1, 2차 세계대전, 식민지기에 일어난 탄압, 각종 내전 등과 같이 인류에 상처와 고통을 남긴 역사적 사건이 상징적인 문화유산으로 변모 하는 과정에 주목 - 이는 1990년대 유럽 사회에서 나타난 “기억의 호황(memory boom)”이라고 불리는 현상 속에서 고통과 상처의 장소가 그 사건을 기념하고 추모하는 기억의 장소로 변화되는 과정을 학문적으로 분석하는 것과 관련
③ 역사적·관광적 자원 가치 제고	문예은(2011)	- 이러한 변화 속에서 일제시기 근대 건축물은 도시 속에 자리한 역사적 문화자산으로 주목받기 시작. 단순한 일제 식민지 문화의 잔재로서 인식되기보다 한걸음 나아가서 근대 건축물이 당시의 역사와 문화를 드러내는데 중요한 단서를 제공하는 대상으로 인식됨 - 이와 동시에 근대 건축물의 보존은 물론 이를 활용하고 상품화시켜 소비를 창출하고자 하는 움직임이 전개되고 있음
	이정수 외(2013)	- 일제강점기 유산에 대한 거부감 및 기능을 상실한 유적의 활용과제 부분 등의 약점 요인과 도시 기능 확장에 따른 근대문화재 멸실, 활용 미흡 등의 위험요인이 있으나 사회 전반적으로 여가, 교육에 대한 지속적인 관심 증대와 근대역사문화를 테마로 하여 관광자원화 하여 지역활성화를 유도할 수 있을 것으로 분석됨

구분	연구자	주요 내용
	김병섭(2018)	- 국내에서는 일제강점기에 조성된 상당수의 근대건축물들이 부정적인 과거를 간직한 네거티브 문화유산으로 분류됨. 이 근대건축물들은 해방 이후 도시재개발과 과거사 청산이라는 시대적 대세에 맞물려 많이 철거되어 옴 - 그러나 1990년대 중반 이후 어두운 과거사의 한 부분일지라도 역사적 교훈의 장이 될 수 있다는 점, 그리고 도심재생 전략차원에서 관광자원 으로 활용될 수 있다는 점이 부각되면서 보호의 대상이 되고 있음
	박근영 · 김영식(2020)	- 과거 일제강점기의 문화재는 일본의 잔재라고 생각되었으나, 최근에는 근대건축물의 가치를 재 발견하여 도시발전과정을 이해하고 지역의 정체성과 특수성을 확립하는 중요한 역할로 활용됨 - 일제강점기의 근대건축은 도심속 문화유산으로 주목받으면서 관광의 새로운 패러다임으로 다 크투어리즘이 나타나기 시작함 - 현대 관광산업의 트렌드는 문화관광에 상품이 들어있는 스토리텔링적 요소가 강조되고 있어, 근 대문화유산의 활용은 중요한 관광자원이 될 수 있으며 아픈 과거를 공개하고 교훈과 반성의 기 회로 삼고자 하는 것이 이러한 다크 투어리즘이 지향하는 방향임
	전재호(2020)	- 1995년 본격적으로 시작된 지방자치제도는 지방자치단체가 식민지 건축유산에 관심을 갖게 만든 구조적 요인 - 지자체는 이 제도의 시행으로 재정의 일부를 책임져야 했고, 이를 위한 방안으로 관광자원을 개 발하는 과정에서 식민지 건축유산에 관심. 이제 식민지 건축유산은 철거해야 할 일제 잔재가 아 니라 보존하고 활용해야 할 근대문화유산이 된 것
	정수진(2020)	- 일제 잔재를 문화재로 보존할 필요가 있는가 하고 거부감을 나타내는 경우도 있지만, 그런 유산 만큼 일제 강점의 모습을 적나라하게 보여주는 증거물이 없을 뿐만 아니라 이제 우리는 아픈 역 사도 우리의 기억 속에서 지우지 않고 싸안아 승화해야 할 단계에 와있음 - 일제 강점기의 유산을 제거해야 할 대상으로만 생각하지 않고 보존해야 할 대상으로 생각할 수 있을 때에 다시는 그런 아픈 역사를 되풀이해서는 안 되겠다는 교훈을 얻을 수 있게 되고 또한 그런 유산조차도 역사발전에 더욱 긍정적으로 활용할 수 있는 성숙성을 갖게 될 것
	우양호(2020)	- 다크 투어리즘이 도입된 흐름 속에서 우리도 이제 일제강점기와 6.25 한국 전쟁에 관련한 자산 을 보다 소중하게 다루어야 할 것. 설령 수치스럽고 슬픈 역사였기 때문에 애써 외면해왔더라도, 이런 유적과 자산들이 우리에게 소중한 가치를 인식할 필요 - 역사적 비극의 재발방지를 위해서도 이러한 유산을 보존 · 관리하고, 적극적으로 활용해 나가는 방안을 고민해야 할 것

출처: 김병섭. (2018). 한국에서의 문화유산 개념 확장 경향과 특징 분석: 문화유산 관련 법제의 제정 및 개정을 중심으로. *지역과 문화* 5(3). p.64.
 김왕식, 김선미, 김경은, 하홍규, 박종미, 이서윤, 홍미희. (2011). 근현대사 연구 활성화 방안 연구. *문화체육관광부*. pp.8-10, 18, 87.
 문예은. (2011). 근대문화유산을 둘러싼 담론의 경쟁 양상 분석-군산시를 중심으로-. *지방사와 지방문화* 14(2). pp.267-271.
 박근영, 김영식. (2020). 대전 근대문화유산의 다크투어리즘 자원화 방향에 관한 연구. *관광학연구* 44(2). p.54-56.
 안병직, 권윤경, 송충기, 황보영조, 정경희, 강원택, 진창수, 김석환. (2013). 주요 선진국 역사논쟁 사례 연구 결과보고서. *대한민국역사박물관*. p.10.
 우양호. (2020). 동아시아 해방도시의 전쟁과 식민지 유산: 싱가포르와 부산의 활용방식 비교. *인문사회과학연구* 21(1). p.55.
 이정수, 이정원, 이광수, 박철희, 권영현, 권홍순, 양승희, 임초룡, 이정미. (2013). 등록문화재 테마별 활용 기본계획 수립 연구. *문화재청*. p.61.
 이현경. (2018). 불편문화유산(difficult heritage)의 개념 및 역할에 대한 고찰. *도시연구* 20. p.164.
 전재호. (2020). 식민지 건축 유산에 대한 인식 변화와 반일 민족주의: 일제 잔재에서 근대문화유산으로. *한국과 국제정치* 36(3). pp.113-114.
 정수진. (2020). 식민지 유산에서 한국의 문화유산으로-근대문화유산 등록제도를 중심으로-. *비교민속학* 71. pp.206-207.

② 세계유산 등 국외 사례 분석을 통한 국내 보존·활용 방향 제시

□ 세계유산 등 해외 사례 분석 후 국내 적용 방향 제시

국내 네거티브 헤리티지 관련 연구 중 세계유산을 비롯한 해외 네거티브 헤리티지 사례를 분석하여 국내 적용 방향을 제시한 연구들을 살펴볼 수 있다.

강동진 외(2015) 등의 연구에서는 1978년 세계문화유산으로 등재된 폴란드의 아우슈비츠 비르케나우(Auschwitz Birkenau) 이후 다양한 ‘사건형 세계문화유산’의 증가 경향을 분석하여 국내 적용 방향을 탐색하였다. 이러한 연구들에서는 인류 역사의 어두운 기억과 관련된 아우슈비츠를 비롯한 사건형 세계문화유산이 증가하고 있으며, 국내의 경우 비무장지대(DMZ), 피란수도 부산, 소록도 등을 이러한 경향과 관련하여 적용 가능한 네거티브 헤리티지의 사례로 제시하였다. 특히 세계유산에 등재된 네거티브 헤리티지는 보편적 가치는 다소 부족하더라도 다음 세대에 교훈을 전달하는 의미의 문화유산으로서 가치를 인정받았다는 점에서 의미가 있다고 설명하였다.⁹⁾

또한 일본의 경우 국내 네거티브 헤리티지 중 다수인 일제강점기와 관련이 있고, 제도적으로 국내 근현대 문화유산의 보존·활용 활성화에 기여한 등록문화재 제도에 영향을 미쳤다는 점에서 주요하게 연구되었다. 일본에 근현대 문화재 제도가 본격적으로 도입된 시기는 1990년대 히로시마 원폭 돔의 세계유산 등재와 관련이 깊으며, 히로시마 원폭 돔의 사례는 국내 문화재 관련 분야에 네거티브 헤리티지와 등록문화재 제도 등 관련 분야에 다양한 반향을 일으킨 주요 사례로 연구되었다.¹⁰⁾

□ 다크 투어리즘 등 관광자원으로 활용되는 해외 사례 분석

해외 네거티브 헤리티지의 경우 관광적 측면에서 다크 투어리즘의 사례로 활용되는 경우가 많아, 이와 관련된 국내 적용 방향을 모색한 연구를 살펴볼 수 있다.

다크 투어리즘(dark tourism)은 아우슈비츠 수용소, 미국의 9.11 테러 현장, 일본의 원폭 투하 지점 등 네거티브 헤리티지를 포함하여 과거의 어두운 역사적 현상을 보여주며 현재의 의미를 되새기는 ‘위험의 상업화’ 전략의 관광 형태로, 죽음과 고통이 내재된 장

9) 강동진, 박소현, 성기진, 명준영. (2013). 세계유산의 등재, 그 의미와 보존관리의 현황. 도시정보 374. pp.6, 51, 56; 강동진, 배연한. (2017). 근대관련 세계유산의 등재 경향 분석. 국토계획 52(5). p.57.

10) 우동선. (2005). 등록문화재제도와 근대문화유산 목록화 조사보고서. 건축 49(12). p.120; 전재일, 김기수. (2019). 헤이든 화이트의 서사적 관점으로 본 근대건축유산의 가치에 관한 고찰-히로시마 평화기념관(원폭돔)을 사례로-. 한국건축역사학회 2019년도 추계학술발표대회논문집. p.166.

소를 여행하는 관광 경향을 말한다.¹¹⁾ 다크 투어리즘은 일반적으로 전쟁, 학살, 노동사, 재난재해, 항쟁·항거, 격리·수용, 공포 등과 관련된 주제의 역사적 장소를 여행하는 것으로, 학술적으로 1996년 이 용어가 처음 사용된 이래로 20년 넘게 관련 연구가 꾸준히 지속적으로 진행되고 있다.¹²⁾

한지은(2015)은 동아시아의 경우 중국의 난징, 일본의 구레와 히로시마, 타이완의 진먼도 등 과거의 전쟁 지역이 오늘날 다크 투어리즘의 인기 있는 관광지로 변모하고 있으며, 이러한 경향이 나타나기 시작한 배경에는 교육적 목적을 비롯하여 새로운 것에 대한 호기심, 또는 과거에 대한 노스텔지어에 기반하여 대안적 관광객을 추구하는 관광객의 등장 등의 요인이 영향을 미친 것으로 설명한다. 특히 죽음 등 부정적 역사와 관련된 장소의 기억을 재구성하여 전달하는 다양한 매체의 영향력 또한 위험이라는 요소를 상업화하는 다크 투어리즘 전략에 영향을 미쳤다고 보았다.¹³⁾

□ 국내 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 논의 상대적 부족 문제 제기

해외의 세계유산 또는 다크 투어리즘 경향과 비교할 때, 상대적으로 국내의 경우 근현대 시기 관련 역사문화유산들에 대한 논의가 부족하여 네거티브 헤리티지 보전·활용 논의가 활발하게 진행되지 못했다는 문제가 제기되었다.

우양호(2020)는 근현대 시기의 여러 자산들이 일제강점기나 6.25 전쟁 등 부정적 사건에 연계되어 있어 부정적 인식이 강하여, 과거 관련 장소가 방치되거나 자연 소멸되는 현상이 빈번하게 발생하였다는 점을 언급하였다.¹⁴⁾ 김병섭(2018)은 최근 전반적으로 문화유산의 개념이 지속적으로 확장되었으며 보호대상이 증가해 왔으나, 네거티브 헤리티지의 경우 여전히 문화재 보호대상 범위에 명시적으로 언급되어 있지 않아 법제에 의해 공식적인 문화유산으로 인정받기가 상당히 어렵다는 점을 지적하였다.¹⁵⁾

11) 이일열. (2014). 역사관광 자원개발의 제국주의 메커니즘. 관광학연구 38(9). p.15.

12) 장성곤, 강동진. (2017). 지속가능한 다크 투어리즘(Dark Tourism)의 개념 정의와 전개과정 분석. 한국 도시설계학회지 18(2). pp.68, 71; 우양호. (2020). 동아시아 해방도시의 전쟁과 식민지 유산: 싱가포르와 부산의 활용방식 비교. 인문사회과학연구 21(1). p.54.

13) 한지은. (2015). 전장에서 관광지로-동아시아의 기억 산업-. 문화역사지리 27(2). pp.73-74.

14) 우양호. (2020). 동아시아 해방도시의 전쟁과 식민지 유산: 싱가포르와 부산의 활용방식 비교. 인문사회과학연구 21(1). p.54.

15) 김병섭. (2018). 한국에서의 문화유산 개념 확장 경향과 특징 분석: 문화유산 관련 법제의 제정 및 개정을 중심으로. 지역과 문화 5(3). p.63.

[표 2-2] 국외 네거티브 헤리티지 보전·활용 경향 분석 및 국내 적용 방향 제시 관련 국내 문헌

구분	연구자	주요 내용
① 세계유산 등 해의 사례 분석	우동선(2005)	- 일본은 1992년에 세계유산조약을 비준하여 세계유산 등록신청을 추진하였으며, 히로시마 원폭 돔을 세계유산으로 등록하자는 추진운동에 따라 1995년 사적(史跡)으로 지정 - 이전까지 문화재의 대상 연대는 1890년이 최대였으므로 히로시마 원폭 돔의 경우 시대가 너무 가까워 문화재로 지정하지 못하였으나, 원폭 돔이 사적으로 지정되면서 문화재의 대상연대는 1945년까지 확대되었으며, 이와 함께 전후 50년을 계기로 일본은 자국의 근대를 명치유신 경부터 1945년까지로 규정
	강동진 외(2013)	- 세계문화유산은 유산특성에 따라 '모뉴멘탈형', '사건형', '시리즈형', '정주형'으로 구분되며 이중 사건형 세계문화유산은 비록 그 사건 자체로 인류 역사의 어두운 기억이 되기도 하지만 다음 세대로 교훈을 전달하는 장이자, 과격한 사상이나 인간 존엄성의 부정이 가져올 수많은 비극과 위협을 상기시키는 주요 장소로서의 의미 - 독일 제3제국 최대 규모의 강제 수용소였으며 1979년 세계문화유산으로 등재된 아우슈비츠 비르케나우(Auschwitz Birkenau)가 사건형 세계문화유산의 대표적 사례이며, 이러한 관점에서 가능한 국내의 유산으로는 비무장지대(demilitarized zone, DMZ)를 꼽을 수 있음 - 최근 사건 자체의 가치를 인정하는 등재기준을 가진 유산들의 수가 증가하고 있는데, 이는 근대기에 발생한 각종 사건사고들(전쟁, 원폭, 학살, 노예수송, 식민지화, 강제착취와 억압 등)이 세계유산의 콘텐츠로 선택되고 있음을 반증. 이러한 성격을 가지는 유산들은 대부분 특정 사건에 연관되며, 산업혁명, 식민지 개척과 쟁탈, 제1차세계대전, 제2차세계대전, 민주화투쟁, 원자폭탄 투하, 원폭실험 등이 주를 이룸
	강동진 · 배연한(2017)	- 제2차 세계대전과 관련된 전범국인 독일과 일본이 세계유산과 관련된 네거티브 유산을 다수 보유하고 있으며, 독일에서는 cold heritage, 일본에서는 부의 유산이라 부르기도 함 - 현재 세계유산 중 네거티브 유산은 59개소로 분석되며, 주제는 대부분 전쟁, 분규, 착취, 식민 등과 관련됨. 실제적으로 네거티브 유산 자체는 세계유산으로서의 탁월한 보편적 가치는 떨어지나, 그럼에도 등재되는 이유는 후대에 대한 교훈 제공의 의미 때문. "인류에게 다시는 이런 불행한 일이 발생하면 안 된다", "후대가 기억하여야 할 독립과 민주화의 저항 현장이다", "비록 불행한 역사이지만 국제적인 화해와 평화의 기폭제가 되었다" 등의 교훈을 내포한 유산들로 평가되는 경우를 들 수 있음
	전재일 · 김기수(2019)	- 원폭돔의 의미는 인류 역사상 처음 사용된 핵무기의 참상을 보여주고 전달하는 '피폭의 증인, 비극의 증거'로 그 형태를 보존하여 현재 남겨진 건물인 동시에 핵무기 폐기와 세계 평화를 추구하는 맹세의 상징 - 또한 시간이 지나 당시 피폭피해자가 감소하는 상황 속에서 피폭 경험이 없는 사람들의 이해를 돕고 당시의 모습을 설명하는 실마리가 된다는 점에서 중요한 의미를 지님
② 다크 투어리즘 등 관광자원화 해외사례	이일열(2014)	- 아우슈비츠 수용소, 미국의 9.11 테러 현장, 일본의 원폭투하 지점 등 과거의 어둡고, 힘들었던 잔혹성과 재난이나 위협의 역사적 현장을 생생하게 보여주고 복원하여 현재의 의미를 되새기고 미래를 기약하는 장소에 주목 - 이러한 장소는 '위험의 상업화' 전략에 노출된 것으로 이러한 관광 형태를 우리는 다크 투어리즘, 이른바 역사교훈관광 또는 죽음과 고통이 내재된 특별한 장소를 여행하는 것이라 명명함 - 재난과 근대 과학기술이 가져온 다양한 결과들(전쟁의 흔적, 홀로코스트 현장)이나, 특정 스타나 인물들의 사고나 죽음의 현장을 상품화하여 기존 유명 관광지의 지역특성에 부가적인 콘텐츠 자원을 발굴한 경우(파리의 다이애나 사고 현장, 뉴욕의 존 레논 사망 아파트) 등의 유사 관광 패턴들이 다크 투어리즘이라는 관광형태를 창출하고 조성하는 데 기여

구분	연구자	주요 내용
	한지은(2015)	- 중국의 난징, 일본의 구레와 히로시마, 타이완의 진먼도 등 과거의 전쟁 지역이 오늘날 인기 있는 관광지로 변모하는 과정에는 죽음과 관련한 장소의 기억을 재구성하는 매체의 영향력이 큼 - 또한 사례 지역들에서 과거 부끄럽거나 고통스러운 기억으로 여겨졌던 전쟁 관련 기억이 관광의 자원으로 활용되기 시작한 배경에는 교육적 목적이나 새로운 것에 대한 호기심, 과거에 대한 노스텔지어에 기반한 대안적 관광을 추구하는 관광객의 등장이 있었음
	장성곤 · 강동진(2017)	- 일반적으로 다크 투어리즘의 스토리는 전쟁, 비극, 고통 등의 키워드로 구성되어 있으며 Foley&Lennon(2000)의 기존 유형을 보완한 다크투어리즘의 주제별 유형은 전쟁, 학살, 노동역사, 재난 · 재해, 항쟁 · 항거, 격리 · 수용, 공포, 장의의 순서로 분포하는 것으로 분석됨
	우양호(2020)	- 외국에서는 예전부터 죽음이나 학살, 재해 및 재난, 슬픈 역사나 참사의 현장에 '다크 투어리즘(Dark Tourism)'의 개념을 도입함. 학술적으로는 1996년에 이 용어가 처음 사용된 이래로, 20년 넘게 꾸준히 연구가 계속됨
③ 상대적 논의 부족 문제 제기	김병섭(2018)	- 유형자산의 경우, 전반적으로 문화유산의 개념이 확장되어 보호대상이 증가할 것으로 예측되지만 몇 가지 문제점을 지님 - 네거티브 문화유산(negative heritage)은 보호대상 범위에 명시적으로 언급되어 있지 않아 법제에 의해 공식적인 문화유산으로 인정받기가 상당히 어려움
	우양호(2020)	- 우리나라는 과거 전쟁과 식민지 기억을 품은 역사·문화적 자산들이 일제강점기, 6·25전쟁 등에 대부분 연계되어 있어 이러한 암울했던 공간과 유적들에 대해 부정적인 인식이 강한 편 - 그런 결과로 전쟁이나 침략, 식민지배 등의 어두운 역사적 자산들이 그대로 방치되거나 자연 소멸되는 것이 하나의 빈번한 현상이었으며, 정부와 사람들의 무관심 속에서 단지 역사적 상처와 어두웠던 과거라는 이유로, 상당히 많은 유산들은 알게 모르게 사라져 감

출처: 강동진, 박소현, 성기진, 명준영. (2013). 세계유산의 등재, 그 의미와 보존관리의 현황. 도시정보 374. pp.6, 51, 56.

강동진, 배연한. (2017). 근대관련 세계유산의 등재 경향 분석. 국토계획 52(5). p.57.

김병섭, (2018). 한국에서의 문화유산 개념 확장 경향과 특징 분석: 문화유산 관련 법제의 제정 및 개정을 중심으로. 지역과 문화 5(3). p.63.

우동선, (2005). 등록문화재제도와 근대문화유산 목록화 조사보고서. 건축 49(12). p.120.

우양호. (2020). 동아시아 해양도시의 전쟁과 식민지 유산: 싱가포르와 부산의 활용방식 비교. 인문사회과학연구 21(1). p.54.

이일열. (2014). 역사관광 자원개발의 제국주의 메커니즘. 관광학연구 38(9). p.15.

장성곤, 강동진. (2017). 지속가능한 다크 투어리즘(Dark Tourism)의 개념 정의와 전개과정 분석. 한국도시설계학회지 18(2). pp.68, 71.

전재일, 김기수. (2019). 헤이든 화이트의 서사적 관점으로 본 근대건축유산의 가치에 관한 고찰-히로시마 평화기념관(원폭돔)을 사례로-. 한국건축역사학회 2019년도 추계학술발표대회논문집. p.166.

한지은. (2015). 전장에서 관광지로-동아시아의 기억 산업-. 문화역사지리 27(2). pp.73-74.

③ 네거티브 헤리티지 관련 갈등 양상 및 원인 분석

□ 갈등양상 I : 네거티브 헤리티지 보전-철거 갈등

전재호(2020)와 류호철(2021)은 1995년 구 조선총독부 건물 철거 사건이 대표적인 네거티브 헤리티지 보전-철거 여부를 둘러싼 갈등이라 지적하였다. 구 조선총독부 건물 철거 사건이 일제강점기 근대 건축유산에 대한 반일 민족주의적 정서를 보여준 대표적 사례이며, 다른 한편으로는 건축계에서 일제강점기의 식민지 건축 유산보존에 대한 인식을 확산시킨 계기가 되었음을 지적하였다.¹⁶⁾

문예은(2011)과 전재호(2020), 정수진(2020)의 연구에서는 2000년대 말부터 일제강점기와 관련된 근대역사문화공간으로 다양한 지역 활성화 정책이 추진된 군산이나 목포 등의 사례를 대상으로, 정책 추진 과정에서 일제강점기 관련 건축유산의 보존 및 철거를 둘러싼 다양한 견해와 논쟁이 제기된 바 있음을 지적하였다.¹⁷⁾

한편 류호철(2021)의 연구에서는 조선시대 등 근대 이전 시대 인물의 공적을 기리는 비석의 경우 해당 인물의 평가가 현대 연구자들에 의해 엇갈리면서, 비석을 철거하거나 부정적 역사를 알리는 단죄비를 비석 옆에 세우는 현상을 분석하였다.¹⁸⁾ 이는 근대 이전 시기의 네거티브 헤리티지 또한 견해와 해석이 변화하면서 새로운 갈등이 발생할 수 있다는 가능성을 탐색한 것이라 할 수 있다.

□ 갈등양상 II : 네거티브 헤리티지를 통해 표상되는 국제적 갈등

네거티브 헤리티지와 관련된 또다른 주요한 갈등은 네거티브 헤리티지가 세계유산 등으로 지정되면서 표출되는 국가 간의 갈등이다.

강동진·배연한(2017)에 따르면, 여러 국가의 네거티브 헤리티지가 세계유산에 등재되기 시작하면서 근대기 국제사회를 주도했던 강대국들의 세계유산 등재 과열 경쟁으로 오히려 과거에 저질렀던 각종 부정적인 행위들을 미화하거나 합리화하는 부작용이 나

16) 전재호, (2020), '식민지 건축 유산'에 대한 인식 변화와 반일 민족주의: 일제 잔재에서 근대문화유산으로, 한국과 국제정치, 36(3), p.113; 류호철, (2021), '역사·문화 교육 관점에서 갈등 문화유산에 관한 인식과 보존·활용-북한산 선정비 등 역사적 갈등을 담은 비석들을 사례로-', 동아시아고대학 63, p.534.

17) 문예은, (2011), 근대문화유산을 둘러싼 담론의 경쟁 양상 분석-군산시를 중심으로-, 지방사와 지방문화 14(2), pp.283, 292; 전재호, (2020), '식민지 건축 유산'에 대한 인식 변화와 반일 민족주의: 일제 잔재에서 근대문화유산으로, 한국과 국제정치, 36(3), p.119; 정수진, (2020), '식민지 유산에서 한국의 문화유산으로-근대문화유산 등록제도를 중심으로-', 비교민속학 71, pp.211-212.

18) 류호철, (2021), '역사·문화 교육 관점에서 갈등 문화유산에 관한 인식과 보존·활용-북한산 선정비 등 역사적 갈등을 담은 비석들을 사례로-', 동아시아고대학 63, p.534.

타나고 있어, 역사적 사실의 미화나 왜곡을 방지하기 위한 대응책이 필요하다.¹⁹⁾

특히 한국, 중국, 일본, 대만 등 근대사가 서로 얽혀 있는 동아시아 국가들에서는 근현대 시기와 관련된 세계유산을 둘러싼 국가 간 갈등이 종종 발생하는 경우가 있다. 한지은(2015)는 동아시아에서 근현대 시기 발생한 전쟁 등과 관련된 역사와 기억의 문제는 기억의 상품화 및 관광화 등에 따라 불거지며 국가 간 갈등으로 이어진다는 점을 지적하였다.²⁰⁾ 이현경(2018)은 일본의 히로시마가 세계유산으로 등재되기 시작하면서 동아시아의 불편문화유산 관련 논쟁이 본격화되었으며, 이러한 국가 간 갈등은 2015년 중국의 난징대학살 관련 기록물의 세계기록문화유산 등재에 대한 일본의 항의, 2017년 한국의 위안부 관련 기록물의 세계문화기록유산 등재 기각 등에 영향을 미쳤음을 언급하였다.²¹⁾ 이아름·박현숙(2019)은 1980년대 일본의 역사교과서 왜곡 파동, 야스쿠니 신사 공식 참배 등으로 중국과 일본 간 역사 갈등이 표면화되었으며, 히로시마 평화기념자료관(원폭 돔)에서 배제된 아시아태평양전쟁의 역사 등의 문제가 국가 간 갈등의 원인이 되고 있음을 지적한다.²²⁾

이처럼 네거티브 헤리티지의 세계유산 등재 등과 관련된 국제적 갈등은 정치적 갈등으로 연결되어 중요한 국제적 문제로 이어지는 경우가 많으므로, 이러한 갈등이 발생할 경우 관련 정책적 조치가 매우 시급하다.²³⁾

□ 갈등원인 I : 네거티브 헤리티지 및 근대문화유산에 대한 기초 논의 미흡

네거티브 헤리티지의 보전·활용을 둘러싼 갈등이 발생하는 원인 중 하나로, 네거티브 헤리티지를 포함한 근대 문화유산 전반에 대한 개념 및 범위에 대한 기초 논의가 미흡하다는 점을 지적할 수 있다.

강동진·배연한(2017)의 연구에서는 2000년대 이후 국내에서도 근대문화유산의 보존 및 유지관리를 위한 다양한 노력이 이루어져 왔으나, 여전히 일제강점기와 6.25 전쟁 및 피란기, 1950~70년대의 국가재건기 등 우리나라 근·현대 시기별 명확한 가치 정립이 이루어지지 못하여 관련 연구 결과물이 부족한 실정이라는 점을 지적하였다.²⁴⁾

19) 강동진, 배연한. (2017). 근대관련 세계유산의 등재 경향 분석. 국토계획 52(5). p.49.

20) 한지은. (2015). 전장에서 관광지로-동아시아의 기억 산업-. 문화역사지리 27(2). pp.73-74.

21) 이현경. (2018). 불편문화유산(difficult heritage)의 개념 및 역할에 대한 고찰. 도시연구 20. pp.181-182.

22) 이아름, 박현숙. (2019). 동아시아 전쟁 관련 기념관의 전시 내러티브와 역사교육적 의미. 역사교육연구 35. pp.311-315.

23) 강동진, 배연한. (2017). 근대관련 세계유산의 등재 경향 분석. 국토계획 52(5). p.49.

제점숙(2013)은 한국의 근대를 둘러싼 논의를 충분히 고려하지 않은 채 단순히 국내 근대 역사유산에 대해 논의할 경우, 과거의 단순화된 친일-항일 구도로 되돌아갈 위험이 있으며, 네거티브 헤리티지의 의미를 ‘역사의 교훈’으로만 강조하거나 다크 투어리즘의 필요성으로만 논의할 경우 또 다른 역사왜곡이 될 수 있음을 우려하였다.²⁵⁾

□ 갈등원인 II: 네거티브 헤리티지의 보전·활용에 대한 사회적 합의 도출 필요

다수의 연구에서는 네거티브 헤리티지의 보전·활용을 둘러싼 갈등 해결을 위한 사회적 합의 도출이 필요하다는 점을 제안하고 있다.

한정선(2017)은 군함도를 비롯한 네거티브 헤리티지의 보존 문제는 경제적 요인 외에도 여러 피해자와 가해자, 집단의 역사적 정체성과 미래지향적 가치 문제 등이 얽혀 있으며 이러한 유산의 가치 평가와 보존 문제를 단순한 사실관계의 서술이나 재현만으로 해결하기 어렵다고 보았다.²⁶⁾ 같은 관점에서 이현경(2018)은 특정 대상이 문화유산이 되는 과정은 현재 중요하다고 여겨지는 특정 과거를 대표화하는 과정이므로, 특정 과거와 관련된 수많은 사람들의 여러 의견이 취합되면서 정치적 분쟁, 기억 논쟁 및 다양한 사회적 쟁점들이 수반된다고 보았다.²⁷⁾

이러한 의견 취합과 사회적 합의의 필요성은 단순히 네거티브 헤리티지에 국한되지 않고, 개념과 범위의 정립이 모호한 근대문화유산 전반을 포함한다. 안창모(2008)는 근대 시기의 문화유산은 가치 평가가 완료된 문화유산이 아니라 가치가 형성 중인 문화재이며, 가치를 형성하는 주체는 동시대의 우리라는 점에서 동시대의 논의가 중요하며,²⁸⁾ 전봉희(2008)는 특히 도시적 맥락 속에서 단순한 동결보전의 원칙보다는 어느 수준까지 보존할 것인가에 대한 사회적 합의와 이를 위한 제도적 장치의 마련이 필요하다는 점을 제안하였다.²⁹⁾ 김병완·김영재(2020)는 시민들의 일상적 기억과 관련된 경관으로서 시민 주도적 보존운동이 촉발된 오타루 시의 운하보존 사례연구를 통해, 문화유산의 지속적 보존을 위해서는 시민들의 참여와 소통을 통한 지역 주도의 보존 전략이 주요하다는 점을 제안하였다.³⁰⁾

24) 강동진, 배연한. (2017). 근대관련 세계유산의 등재 경향 분석. 국토계획 52(5). p.57.

25) 제점숙. (2013). 근대문화유산의 활용과 역사인식 문제-‘근대’라는 역사인식의 행방-. 비교일본학 35. pp.77, 82.

26) 한정선. (2017). 군함도, 산업유산과 지옥관광 사이에서. 역사비평 2017년 11월호. p.284.

27) 이현경. (2018). 불편문화유산(difficult heritage)의 개념 및 역할에 대한 고찰. 도시연구 20. p.167.

28) 안창모. (2008). 문 달린 서울시청사의 운명. 건축과사회 2008년 10월호. p.186.

29) 전봉희. (2008). 서울시청사 사건과 등록문화재제도. 건축과사회 2008년 12월호. p.186.

[표 2-3] 네거티브 헤리티지 보존·활용 관련 갈등 양상 및 원인 분석 국내 문헌

구분	연구자	주요 내용
① 갈등양상 I : 보전-철거 갈등	문예은(2011)	- 군산 부잔교 철거 사례는 일제시기 지어진 건축물을 철거하는 일을 아무렇지도 않게 할 수 있다는 것과 이를 일제청산이라는 막중한 임무라고 보는 민족주의적 입장을 대변. 반면 건물의 철거가 일제 잔재의 청산과는 무관하며 오히려 역사적 교훈으로 삼을 수 있다고 보는 역사주의적 입장이 구세관건물(구 군산세관)의 보존 사례
	전재호(2020)	- 1995년 조선총독부 철거는 반일민족주의를 고조했지만, 다른 한편으로 식민지 건축유산 보존에 관한 인식을 확산시킴. 이 사건을 계기로 이전부터 존재했던 건축계의 보존 의견이 대중적으로 확산됨
	정수진(2020)	- 군산과 목포의 경우 관련 건축물들을 일제의 잔재로만 볼 것이 아니라 살아있는 역사적 교육 자료로 활용해야 한다는 취지하에 근대문화유산 등록을 추진하였으나, 군산에서는 일제강점기 수탈의 상징으로 남겨진 건축물들을 문화유산으로 등록하는 것에 대한 비판이 지속적으로 제기되었고, 목포에서는 근대문화유산 등록제도가 전제한 소유자의 재산권 존중으로 인해 보존과 철거를 둘러싼 논쟁이 끊임없이 불거져나옴
	류호철(2021)	- 옛 조선총독부 청사를 철거한 1995년 당시 이를 서둘러 없애야 할 국권피탈기의 잔재로 인식하는 사람들이 많았지만, 한 서울특별시의회 의원은 치욕의 역사를 보존함으로써 후손에게 경계의 대상으로 삼을 것을 주장하며 '옛 조선총독부 건물 철거 보류 동의안'을 제출하기도 함 - 오늘날 관점에서 부정적 의미를 갖는 비석들에 관해 오래전부터 사회적 갈등이 반복적으로 일어나고 있으며, 이미 파괴해서 없애버린 비석들이 많고 근래에는 이런 비석들을 보존하는 단죄비 사례들이 생겨나고 있음
② 갈등양상 II : 국제적 갈등	한지은(2015)	- 오늘날 동아시아에서 전쟁과 관련한 기억의 문제는 단순히 한 지역이나 국가에 국한해서는 충분히 이해할 수 없으며 국가 상호간에 기억의 재구성에 미치는 영향을 반드시 고려해야 함. 특히 역사 문제 해결과 관련하여 첨예한 갈등이 지속되고 있는 한·중·일의 경우 한 국가에서 특정 기억이 강화(망각)되는 배경에는 국가 내부 뿐 아니라 관련 국가와의 관계가 결정적
	강동진 · 배연한(2017)	- 근대기에 국제사회를 주도했던 강대국들의 과열 경쟁으로 그들이 저질렀던 각종 부정적인 행위들까지 미화하거나 합리화하는 부작용. 특히 식민지개척, 노예수송, 침략전쟁, 강제동원 등과 관련된 유사 상황들이 반복적으로 발생하며, 결과적으로 해당 국가가 근대기에 저지른 각종 역사적 사실들이 미화되거나 왜곡되는 현상을 줄이거나 탈피하기 위한 정책적 조치가 매우 시급 - 2015년에 등재된 '일본의 메이지 산업혁명 유산'이 대표적인 예로, 일본이 주장하는 아시아권 최초의 산업혁명 관련 유산이라는 이면에 강제동원이라는 침략과 인간존엄성 훼손이라는 부정의 세계관이 강하게 내포. 이로 인해 유네스코에서는 국제 분쟁의 소지가 있는 유산의 경우 '선 갈등 해소, 후 등재 추진'이라는 원칙을 세우는 계기가 됨
	이현경(2018)	- 일제강점기 관련 동아시아의 불편문화유산 논쟁은 2015년 일본의 히시마가 세계문화유산으로 등재되면서부터 뜨거워지기 시작. 일본은 히시마 강제노역에 대한 안내문을 여전히 전달하지 않고 있어 관련 논쟁이 지속되고 있으며, 2015년 11월 중국의 난징 대학살관련 기록물이 세계기록문화유산에 등재되면서 일본이 유네스코에 본격적인 항의를 제기하였고, 그 여파로 2017년 11월 위안부 관련 기록물이 세계기록문화유산에 등재되지 못함
	이아름 · 박현숙(2019)	- 1982년 일본의 역사교과서 왜곡 파동과 1985년 8월 15일 나카소네 일본 총리의 야스쿠니 신사 공식 참배 사건 등으로 중국과 일본 간 역사 갈등이 표면화 - 히로시마 평화기념자료관에서 선택하고 있는 것은 전쟁의 비참함, 원폭으로 인한 피해, 평화의 소중함이며, 피폭과 피폭 이후의 히로시마에 초점을 맞추면서 피폭 이전의 히로시마와 원폭이 투하되게 된 원인을 찾을 수 있는 큰 맥락인 아시아태평양전쟁은 배제됨

구분	연구자	주요 내용
③ 갈등원인 I : 기초 논의 미흡	제점숙(2013)	- 한국의 근대를 둘러싼 논의를 전혀 고려하지 않은 채, 국내의 근대유산을 논한다는 것은 이전의 '친일-항일' 구도 의 역사 속으로 되돌아 갈 위험을 안고 있음 - 흔히 근대유산에 대해 '이러한 역사가 두번 다시 발생하지 않도록 수대에 교훈을 주기 위해 근대 유산을 보존, 활용의 필요성'을 제기하며 역사적 교훈을 강조하는 다크투어리즘의 필요성을 논 하지만, 이러한 역사교육은 또 다른 역사왜곡을 안겨주는 되새김의 행위에 불과함
	강동진 · 배연한(2017)	- 일제강점기와 피란기, 그리고 50~70년대 국가재건기와 중첩되는 우리나라 근대에 대한 명확한 가치 정립이 이루어지지 못해 세계유산과 우리나라의 근대를 연계하는 총체적 관점에서의 연구 결과물은 매우 부족한 실정
④ 갈등원인 II : 사회적 합의 도출 필요	전봉희(2008)	- 도시적 맥락 속에서 건강하게 살아 있는 유산을 원한다면 동결보전이 원칙이 될 수 없다는 점에 대해서는 개발론자나 보존론자 모두가 동의. 문제는 어느 수준으로 할 것인가에 대한 사회적 합의의고, 그러한 합의를 이끌어갈 제도적 장치의 마련에 있음
	안창모(2008)	- 근대 문화유산은 전통 문화유산과 달리 가치평가가 완료된 것이 아니라, 가치가 형성 중인 문화 재. 더욱 중요한 것은 가치 형성의 주체가 바로 우리라는 점. 근대 문화유산은 세대를 연결하는 다리인데, 당대의 논리로 보존된 문화유산의 향유는 다음 세대의 몫이기 때문
	한정선(2017)	- 군함도와 같이 폭력, 고통, 그리고 유혈의 과거사가 초국가적으로 응집된 어두운 유산의 보존 문제는 경제적 요인외에도 개인 차원에서는 피해자와 가해자, 집단공동체 차원에서는 역사적 정체성과 미래지향적 가치 문제 등이 복잡하게 연계 - 어두운 유산은 시대와 장소를 넘어 대표적인 “불화의 유산(dissonant heritage)”이라고 볼 수 있으며, 이러한 유산의 가치 평가 및 보존 문제는 단순한 사실관계의 서술 또는 재현만으로 해결 되기 어려움
	이현경(2018)	- 문화유산화는 현재에서 중요 하다고 여겨지는 특정 과거를 대표화하는 과정과 맞물려 있기에 그 특정 과거와 관련된 수많은 사람들의 이견이 취합되는 과정 속에서 피할 수 없는 정치적 분쟁, 기억의 논쟁(memory conflict) 및 사회적 쟁점들이 수반됨
	김병완 · 김영재(2020)	- 오타루의 경관보존은 기억 투쟁의 과정으로 해석 가능. 쇠퇴한 산업유산에 대한 재개발을 둘러싼 운하보존 운동이 촉발된 것은 운하가 위대한 기념비여서가 아니라 시민들의 일상의 기억과 연관된 경관이기 때문에 이를 보존하는 것에 행정부나 학자가 아닌 시민이 참여했기 때문 - 이러한 과정을 거쳐 현재 오타루의 경관 보존에는 행정부의 규제 장치뿐만 아니라 시민들과의 소통 창구가 제도적으로 마련되어 있음. 지역 주도의 경관 보존은 현재에도 영향을 미침.

출처: 강동진, 배연한. (2017). 근대관련 세계유산의 등재 경향 분석. 국토계획 52(5). pp.49, 57.

김병완, 김영재. (2020). 근대역사경관의 보존과 집단기억-오타루시 산업유산경관을 사례로. 국토계획 55(2). p.36.

문예은. (2011). 근대문화유산을 둘러싼 담론의 경향 양상 분석-군산시를 중심으로-. 지방사와 지방문화 14(2). pp.283, 292.

류호철. (2021). 역사·문화 교육 관점에서 갈등 문화유산에 관한 인식과 보존·활용-북한산 선정비 등 역사적 갈등을 담은 비석들을 사례로-. 동아시아고대학 63. p.534.

안창모. (2008). 문 달린 서울시청사의 운명. 건축과사회 2008년 10월호. p.186.

이아름, 박현숙. (2019). 동아시아 전쟁 관련 기념관의 전시 내러티브와 역사교육적 의미. 역사교육연구 35. pp.311-315.

이현경. (2018). 불편문화유산(difficult heritage)의 개념 및 역할에 대한 고찰. 도시연구 20. pp.167, 181-182.

전봉희. (2008). 서울시청사 사건과 등록문화재제도. 건축과사회 2008년 12월호. p.186.

전재호. (2020). 식민지 건축 유산에 대한 인식 변화와 반일 민족주의: 일제 잔재에서 근대문화유산으로. 한국과 국제정치 36(3). pp.113, 119.

정수진. (2020). 식민지 유산에서 한국의 문화유산으로-근대문화유산 등록 제도를 중심으로-. 비교민족학 71. pp.211-212.

제점숙. (2013). 근대문화유산의 활용과 역사인식 문제-‘근대’라는 역사인식의 행방-. 비교일본학 35. pp.77, 82.

한정선. (2017). 군함도, 산업유산과 지류관광 사이에서. 역사비평 2017년 11월호. p.284.

한지은. (2015). 전장에서 관광지로-동아시아의 기억 산업-. 문화역사지리 27(2). pp.73-74.

30) 김병완, 김영재. (2020). 근대역사경관의 보존과 집단기억-오타루시 산업유산경관을 사례로. 국토계획 55(2). p.36.

2) 해외 네거티브 헤리티지 관련 논의 및 갈등 동향

① 유네스코 네거티브 헤리티지 관련 논의³¹⁾

□ 1979년 아우슈비츠 수용소 세계유산 등재 이후 네거티브 헤리티지 관련 논란

유네스코 세계유산 지정은 1978년부터 시작되었으며, 첫 네거티브 헤리티지 사례는 1979년 폴란드의 아우슈비츠 비르케나우(Auschwitz Birkenau) 강제수용소이다. 1978년 12건, 1979년 45건의 세계유산이 대거 등재된 직후 80건이 넘는 문화유산 등재가 신청되었고, 이 중 아우슈비츠와 같은 네거티브 헤리티지 사례 또한 상당수 포함되었다. 당시 위원회는 기존의 등재 기준이 지나친 수량의 등재 요청에 대응할 만한 효력이 있는가에 대한 연구를 요청하였다.³²⁾

1979년 작성된 조사위원 미셸 파랑(Michel Parent)의 조사 보고서에는 긍정적(positive)·부정적(negative) 역사 가치와 관련된 유적을 논의한 내용이 포함되었다. 파랑의 조사 보고서에서는 “역사적 장소를 존속시키는 하나의 ‘사상(idea)’”을 등재하는 개념은 세계유산협약의 문구와 상통하지만 잠재적 분쟁을 불러올 수 있으며, 이에 긍정적·부정적 유적 모두 유사한 사건에 대한 대표성을 지니는 경우만 실제 효력을 갖도록 하는 보편성과 예외성의 원칙을 강조하였다. 이에 1979년 세계유산위원회는 예외성(exceptionality)의 원칙, 즉 한 장소가 일련의 유사한 유적지를 대표한다는 원칙을 확립하였고, “아우슈비츠 강제수용소를 유일한 유적지로 받아들이고 유사한 성격의 다른 유적지 등재를 제한하기로” 결정했다.³³⁾

또한 위원회는 OUV(Outstanding Universal Value, 탁월한 보편적 가치)의 기준(vi)에 주목했다. 기준(vi)에 따라 사건, 인물과 관련된 장소를 등재하는 것이 정치적, 민족주의적 문제를 초래하여 세계유산협약의 목표와 목적을 훼손할 수 있으며, 또한 기준(vi)이 다른 기준에 비해 상대적으로 해석의 여지가 넓기 때문에 여기에 근거한 등재 신청이 지

31) 국내에서 네거티브 헤리티지가 다수 분포한 근대 시기의 문화유산은 대부분 등록문화재의 대상이라는 점에서 유네스코 세계유산 정책 동향을 직접적으로 적용하는 것은 무리가 있으나, 유네스코 세계유산 정책 기조가 한국을 포함하여 전세계 국가별 문화유산 정책 방향에 영향을 미친다는 점에서 유네스코의 네거티브 헤리티지 정책 동향 검토는 국내 동향 분석 및 예측 시 유의미한 시사점이 있을 것으로 판단됨

32) 아우슈비츠 등재 직후의 관련 동향에 대한 이하 내용은 다음 연구보고서를 참고하였다: Olwen Beazley and Christina Cameron. (2020). Study on Sites Associated with Recent Conflicts and Other Negative and Divisive Memories. World Heritage Center. 2020.5. pp.3-5.

33) Olwen Beazley and Christina Cameron. (2020). Study on Sites Associated with Recent Conflicts and Other Negative and Divisive Memories. World Heritage Center. 2020.5. pp.3-5.

나치게 많아질 우려가 있다고 판단한 것이다.

이에 1980년 세계유산위원회는 기준 (vi)의 문구를 개정하여 인물에 해당하는 기존 자격 요건을 삭제하고 ‘역사적(historical)’ 중요성을 ‘보편적(universal)’ 중요성으로 교체하였고, 유형적 측면을 강조하기 위해 ‘직접적 또는 유형적(directly or tangibly)’이라는 말을 추가하였다. 이후 위원회는 네거티브 헤리티지의 세계유산 등재 시, 수정된 운영 지침(Operational Guidelines)의 기준 (vi)에 따라 이들을 계속해서 ‘예외적 사례’로 간주하여 등재하였다.

※ 현재 세계유산 등재기준(문화유산의 경우)

- 세계유산은 ‘탁월한 보편적 가치’(OUV: Outstanding Universal Value)를 갖고 있는 부동산 유산을 대상으로 하며, 세계유산 운영지침은 유산의 탁월한 가치 평가를 위해 다음 10가지의 가치 평가 기준을 제시함
- 기준 (i)부터 (vi)까지는 문화유산에 해당되며, (vii)부터 (x)까지는 자연유산에 해당됨
- 이러한 가치평가 기준 이외에도 문화유산은 기본적으로 재질이나 기법 등에서 유산이 진정성(authenticity)을 보유하고 있어야 하며, 문화유산과 자연유산 모두 유산의 가치를 보여줄 수 있는 제반 요소를 포함(완전성, integrity)하고 법적·제도적 관리 정책이 수립되어야 있어야 등재 가능함

- (i) 인간의 창의성으로 빚어진 걸작을 대표할 것
- (ii) 오랜 세월을 걸쳐 또는 세계의 일정 문화권 내에서 건축이나 기술 발전, 기념물 제작, 도시 계획이나 조경 디자인에 있어 인간 가치의 중요한 교환을 반영
- (iii) 현존하거나 이미 사라진 문화적 전통이나 문명의 독보적 또는 적어도 특출한 증거일 것
- (iv) 인류 역사에 중요 단계를 예증하는 건물, 건축이나 기술의 총체, 경관 유형의 대표적 사례일 것
- (v) 특히 반복할 수 없는 변화의 영향으로 취약해졌을 때 환경이나 인간의 상호 작용이나 문화를 대변하는 전통적 정주지나 육지*바다의 사용을 예증하는 대표 사례
- (vi) 사건이나 실존하는 전통, 사상이나 신조, 보편적 중요성이 탁월한 예술 및 문학작품과 직접 또는 가시적으로 연관될 것 (다른 기준과 함께 적용 권장)

출처: 유네스코와 유산. 세계유산 등재기준. <https://heritage.unesco.or.kr/유산등재/등재기준/> (검색일: 2022.5.3)

□ 세계유산 등재 네거티브 헤리티지 현황

아우슈비츠 이후 기준 vi에 따라 등재된 네거티브 헤리티지 세계유산은 그 수가 많지는 않다. 이는 1979~80년 수행된 예외성 원칙 수립과 기준 (vi) 개정을 비롯한 조치가 효력을 발휘했다고 볼 수 있다. 그러나 세계유산에 등재된 네거티브 헤리티지의 수는 네거티브 헤리티지의 범위 산정 방법에 따라 달라진다. 가령 네거티브 헤리티지의 범위를 ‘최근 갈등의 기억 관련 유적(Sites Associated with Memories of Recent Conflicts)’으로 설정한 이코모스의 2018년 보고서에서는 폴란드의 아우슈비츠(1979년 등재), 일본의 히로시마 평화기념관(원폭 돔)(1996년 등재), 마셜제도의 비키니환초(2010년 등재) 3건만을 기준에 부합한다고 보았다.³⁴⁾

34) ICOMOS. Evaluation of World Heritage Nominations related to Sites Associated with Memories of Recent Conflicts, Icomos discussion paper. <https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/World>

한편 2018년 이코모스 보고서의 문제의식을 심화한 2020년 세계유산센터 연구 보고서에서는 ‘최근(recent)’과 ‘갈등(conflict)’처럼 해당 범주를 결정하는 주요 단어의 범위를 교정한 후 2017년까지 등재된 세계유산 1,121건 중 1.6%에 해당하는 18건을 해당 유형으로 확대해 제시했다.³⁵⁾ 그러나 이 연구 또한 기준 (vi)에 논의를 집중했기 때문에 국내에서 주요 네거티브 헤리티지로 지적한 바 있는 일본 하시마 섬(메이지 산업혁명 유산)이 포함되지 않는 등³⁶⁾의 한계가 있다.

국내 강동진·배연한(2017)의 연구에서는 세계유산 등재 이유와 관련 주제 등을 함께 분석하였으며 전쟁, 분규, 착취, 식민 등과 관련된 유산을 재분류하여, 세계유산 내 네거티브 헤리티지의 수를 일본 메이지 산업혁명 유산을 포함한 59개소로 분류하였다.³⁷⁾

세계유산 잠정 목록에서도 네거티브 헤리티지로 분류 가능한 유산을 찾아볼 수 있다. 현재 잠정 목록에 올라 있는 네거티브 헤리티지 유산은 총 10건으로,³⁸⁾ 대부분 전쟁 유적이 주를 이루며 제1·2차 세계대전이 큰 비중을 차지한다.

잠정 목록에 오른 유적의 제출년도는 모두 2010년대로, 기존 등재 목록과 함께 비교하여 볼 때 네거티브 헤리티지의 등재가 2000년대 이후에 집중되고 있음을 알 수 있다. 잠정 목록의 범위와 규모 증대는 최근 갈등의 기억과 관련된 유적에 대한 국가 차원의 관심이 증가하고 있음을 시사한다고도 볼 수 있다.³⁹⁾

_Heritage/Sites_of_Memory_ICOMOS_PPT_EN.pdf (검색일: 2022. 5.12)

35) Olwen Beazley and Christina Cameron. (2020). Study on Sites Associated with Recent Conflicts and Other Negative and Divisive Memories. World Heritage Center. 2020.5. pp.3-5.

36) 일본의 하시마 섬(메이지 산업혁명 유산)의 경우 등재기준 (ii)와 (iv)가 적용되어, 등재기준 (iv)을 중심으로 목록을 정리한 2020년 세계유산센터 보고서에 포함되지 않았다.

37) 강동진, 배연한. (2017). 근대관련 세계유산의 등재 경향 분석. 국토계획 52(5). pp.56-57.

38) 이 목록은 2018년 4월에 제출된 이코모스 문건에 등장하며, 2020년 2월에 제출된 해당 문건의 업데이트 버전에서 동일하게 확인된다. ICOMOS. Evaluation of World Heritage Nominations related to Sites Associated with Memories of Recent Conflicts, Icomos discussion paper. https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/World_Heritage/Sites_of_Memory_ICOMOS_PPT_EN.pdf (검색일: 2022. 5.12); ICOMOS. (2020). Sites Associated with Memories of Recent Conflicts and The World Heritage Convention: Reflection on Whether and How These Might Relate to the Purpose and Scope of the World Heritage Convention and Its Operational Guidelines. ICOMOS second discussion paper. p.21.

39) ICOMOS. (2020). Sites Associated with Memories of Recent Conflicts and The World Heritage Convention: Reflection on Whether and How These Might Relate to the Purpose and Scope of the World Heritage Convention and Its Operational Guidelines. ICOMOS second discussion paper. p.11

[표 2-4] 세계유산센터(2020) '최근 갈등 및 기타 부정적분쟁적 기억 관련 세계유산' 목록(기준 vi, 총 18건)

명칭(당사국)	등재년도	등재기준	주요 관련 사건
고레 섬 (세네갈)	1978	(vi)	15~19세기 아프리카 대규모 노예무역 중심지
아우슈비츠 비르케나우독일 나치 강제 수용소 및 집단 학살 수용소(1940~1945) (폴란드)	1979	(vi)	제2차 세계대전 독일 나치 유대인 학살 관련
가나의 성채 (가나)	1979	(vi)	15~18세기 요새화된 노예무역 거점 유적
국립 역사 공원-시타델, 상수시, 라미에르(아이티)	1982	(iv),(vi)	19세기 아이티 흑인 노예의 식민지 독립 선포 기념 공원
히로시마 평화 기념관(원폭 돔) (일본)	1996	(vi)	제2차 세계대전 일본 원폭투하 관련
로벤 섬 (남아프리카공화국)	1999	(iii),(vi)	17~20세기 남아프리카공화국 사회부적격자 수용 감옥 및 병원
잔지바르 석조도시 (탄자니아)	2000	(ii),(iii),(vi)	동아프리카 노예무역항
마사다 (이스라엘)	2001	(iii),(iv),(vi)	로마 제국 시대 유대인 저항 관련
쿠타킨테 섬과 관련 유적 (감비아)	2003	(iii),(vi)	유럽의 아프리카 진출 및 노예무역
모스타르 옛 시가지의 다리 (보스니아-헤르체고비나)	2005	(vi)	유럽 · 오스만 점령지역의 문화 · 민족 · 종교 공존 관련
아프라바시 가트 (모리셔스)	2006	(vi)	영국의 인도 노예 노동계약 및 이주노동자 관련
르몽 문화경관 (모리셔스)	2008	(iii),(vi)	탈출 노예 및 유배자 피난 거주지
시다데 벨라(히베이라 그란드) 역사 지구(카보베르데)	2009	(ii),(iii),(vi)	적도 지역 최초 유럽의 아프리카 식민지 건설 기지
오스트레일리아 교도소 유적 (오스트레일리아)	2010	(iv),(vi)	영국의 호주 강제 이주 및 수용
비키니 환초 핵 실험지 (마셜 제도)	2010	(iv),(vi)	냉전시대 핵실험
그랑프레 경관 (캐나다)	2012	(v),(vi)	18세기 캐나다 원주민 대추방
블루 앤 존 크로우 산 (자메이카)	2015	(iii),(vi),(x)	탈출 노예 은신처 · 카리브해 자연유산
발롱구 부두의 고고 유적 (브라질)	2017	(vi)	노예로 잡혀온 아프리카인들이 처음 도착한 아메리카 대륙의 부두

출처: 다음의 문헌 및 홈페이지를 참고하여 연구진 작성: Olwen Beazley and Christina Cameron. (2020). Study on Sites Associated with Recent Conflicts and Other Negative and Divisive Memories, World Heritage Center. 2020.5. pp.3-5, Appendix E: 유네스코와 유산. 세계유산. <https://heritage.unesco.or.kr/유산목록/세계유산/> (검색일: 2022.5.12)

[표 2-5] '최근 갈등 및 기타 부정적분쟁적 기억 관련 세계유산' 잠정 목록 (총 10건)

명칭(당사국)	제출년도	제출기준	주요 관련 사건
대학살 기념유적: 니야마타, 무람비, 비세 세로, 기소지 (르완다)	2012	(iii),(vi)	1994년 벨기에의 르완다 투치 족 대량학살 관련 추모 장소
1차 세계 대전(서부전선) 장례 및 기념 유적 (벨기에/프랑스)	2014	(iii),(iv),(vi)	제1차 세계대전 서부 전선의 전쟁관련 기념관 및 묘지 (연속유산)
1994년 노르망디 상륙해변 (프랑스)	2014	(iv),(vi)	제2차 세계대전 노르망디 상륙작전
안다만 제도 셀룰러 감옥 (인도)	2014	(iv),(vi)	영국의 인도 식민 지배 수용소
마마예프 쿠르간 기념지 “스탈린그라드 전투 영웅을 위하여 (러시아 연방)”	2014	(i),(iv),(vi)	제2차 세계대전 스탈린그라드 전투
제1차 세계대전에서 차나칼레(다르다넬스)와 갤리볼루(갈리폴리) 전장 (터키)	2014	(vi)	제1차 세계대전 관련
타하팔 강제수용소 (카보 베르데)	2016	(iii),(vi)	포르투갈 살라자르 독재정권 집단수용소 및 감옥
알프스에서 아드리해까지 평화의 도보 :1차 세계 대전 유산 (슬로베니아)	2016	(ii),(vi)	제1차 세계대전 이손조 전선 관련 유산
쿠이트 쿠아나발르, 해방과 독립의 유적 (앙골라)	2017	(iii),(vi)	남아프리카공화국 전 아파르트헤이트 정권에 대한 독립전쟁
ESMA 유적 박물관-구금, 고문, 몰살 비밀 센터 (아르헨티나)	2017	(iii),(vi)	아르헨티나 군사독재 정권의 인권 침해 문제 관련

출처: ICOMOS. Evaluation of World Heritage Nominations related to Sites Associated with Memories of Recent Conflicts, Icomos discussion paper. https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/World_Heritage/Sites_of_Memory_ICOMOS_PPT_EN.pdf (검색일: 2022. 5.12)

□ 2010년대 이후 네거티브 헤리티지 관련 세계유산 논의

2015년 ‘일본의 메이지 산업혁명 유산: 철강, 조선 및 탄광’의 세계유산 등재 이후, 유네스코에서 기억과 갈등의 문제가 다시 중요한 논의 주제로 부상하였다. 23개의 연속 유적으로 구성된 메이지 산업혁명 유산은 조선인 강제 노역의 역사가 담긴 하시마 등을 포함하고 있다. 일본은 세계유산 등재에 불리한 부정적 역사와 기억을 제외한 채 유산 가치를 설정했고, 여기에 한국이 강하게 이의를 제기했다.

2015년 열린 제39차 세계유산위원회에서 일본 측은 강제 노동이 이루어진 사실을 인정했으며, 정보센터 설치와 같이 희생자를 기리기 위한 적절한 조치를 등재 이후의 해석 전략에 포함시키겠다는 발언을 했다. 그러나 일본은 현재까지 발언에 담긴 약속을 지키지 않았고 세계유산위원회로부터 발언을 이행할 것을 수차례 재촉받고 있다.⁴⁰⁾

40) 이상의 하시마의 세계유산 등재와 등재 이후 2019년까지의 세계유산위원회 논의 내용은 다음의 연구를 참고한다: 윤지환, 김숙진. (2020). 기억의 선택적 재현과 다층적 기억 해석을 둘러싼 갈등: 일본 메이지 산업혁명 유산 유네스코 등재를 중심으로. 문화역사지리 32(2). pp.116-117.

이후 유네스코는 세계유산 등재 신청량을 조절하고 세계유산협약의 의의와 적절성을 다지고자 두 가지 워킹그룹을 구성하였다. 첫 번째 워킹그룹은 세계유산을 포함한 기억 유산 전반의 해석을, 두 번째 워킹그룹은 등재 기준 (vi)의 활용 문제를 검토하였다.⁴¹⁾ 이후 2018년 4월 발표된 ICOMOS의 「최근 갈등의 기억과 관련된 유적에 관한 세계유산 신청 평가(Evaluation of World Heritage Nominations related to Sites Associated with Memories of Recent Conflicts)」는 두 워킹그룹의 문제 의식을 통합하였고, 논의의 초점을 ‘최근 갈등의 기억’이라는 범주로 구체화하였다.

2018년 제42차 세계유산위원회에서는 해당 이코모스 문건과 관련하여 ‘최근의 갈등 기억 및 기타 부정적·분쟁적 기억 관련 유적지’(sites associated with memories of recent conflicts and other negative and divisive memories)에 관한 종합적 연구와 전문가 회의 수행을 요청했다.⁴²⁾ 2019년 12월 파리에서 전문가 회의가 열렸고, 2020년 5월 세계유산센터가 의뢰한 전문 연구 보고서가 발표된다.

이코모스 검토 의견의 요약 및 결론(2020. 2) 일부 발췌

세계유산협약의 목적과 범위가 세계 평화와 안보를 위해 일하는 유네스코의 근본적 목표의 일부로서 사회적 화합과 문화적 다양성을 지원하는 것이라면, 하나의 기억과 하나의 가치를 세계유산으로 등재함으로써 특정한 최근의 갈등 기억을 기념하는 것은 반대 작용을 한다고 볼 수 있다. ...

갈등에 대한 어느 한 집단의 기여가 다른 집단보다 가치있다고 인정하는 것은 그러한 갈등의 원인과 관련하여 갈등을 강조하고 영속시켜버릴 수 있다. ... 또한 세계유산위원회가 갈등에 관한 다른 기억을 차치하고 하나의 기억에 타당성을 부여하는 것은 어려움을 드러낼 것이다. 그러한 결정은 공통된 휴머니티를 기념하기보다 사람들 사이에 벽을 치도록 실질적으로 유도할 수 있기 때문이다.

기억들 사이의 잠재적 차별도 인권 문제를 제기하게 한다. 한 집단의 기억을 대변하지만 다른 집단의 기억은 비하하는 유적지에 세계유산의 지위를 부여한다면 인권을 존중한다고 볼 수 없다. ...

이상의 모든 지점들과 앞서 제기한 다른 사항들은 이코모스의 시각으로 볼 때 다음과 같은 결론에 이르게 한다. 최근의 갈등과 결부된 유적지는 (현재 쓰인 문구에 따르면) 세계유산협약의 핵심 개념에 의해 받아들여질 수 없으며, 유네스코의 평화 권한과 세계유산협약의 목적을 뒷받침하지 않는다.

출처: ICOMOS. (2020). Sites Associated with Memories of Recent Conflicts and The World Heritage Convention: Reflection on Whether and How These Might Relate to the Purpose and Scope of the World Heritage Convention and Its Operational Guidelines. ICOMOS discussion paper. pp.21-23.

41) ICOMOS. Evaluation of World Heritage Nominations related to Sites Associated with Memories of Recent Conflicts, Icomos discussion paper. https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/World_Heritage/Sites_of_Memory_ICOMOS_PPT_EN.pdf (검색일: 2022. 5.12)

42) 유네스코와 이코모스는 네거티브 헤리티지라는 용어를 공식적으로 사용하지 않으며, ‘최근의 갈등 기억 및 기타 부정적·분쟁적 기억 관련 유적지’라는 용어를 사용하고 있다. 이하 유네스코 세계유산위원회 관련 문건은 다음의 자료를 참고하였다: UNESCO World Heritage Convention. "Reflection on Sites Associated with Memories of Recent Conflicts and other negative and divisive memories", Monday, 18 January 2021. <https://whc.unesco.org/en/memoryreflection/> (검색일: 2022.5.2)

이상의 성과는 모두 OUV 기준 (vi)에 초점을 맞추었고 결론 또한 거의 유사한데, 최근의 갈등 기억과 관련된 유적을 세계유산에 등재하는 것은 세계유산협약의 목적과 부딪히기 때문에 등재를 지양하고, 대신 세계유산이 아닌 다른 제도를 권고해야한다는 것이었다. 그러나 2021년 열린 제44차 세계유산위원회에서는 이러한 결론에 반대되는 다양한 의견이 제기되어, 이에 위원회는 협약 당사국으로 구성된 개방형(open-ended) 실무 그룹을 다시 설립하여 논의를 확대·심화하기로 재결정하였다. 이에 현재 세계유산 제도 내 네거티브 헤리티지 관련 논의는 총회 인준에 따른 결정이나 협의 없이 여전히 워킹그룹의 활동을 통해 진행 중이다.⁴³⁾

제44차 세계유산위원회의 최근 갈등 및 기타 부정적·분쟁적 기억 관련 유적 관련 결정문 일부(2021. 7)

5. 세계유산위원회는 2021년 4월 6~9일 남아프리카에서 열린 아프리카 전문가 회의와 각료 회의에 주목한다. 이 회의에서는 최근 갈등과 기타 부정적·분쟁적 기억에 결부된 유적지를 다룬 전문가 회의(2019년 12월 4~6일)의 보고서와 권고 사항, 최근 갈등의 기억에 결부된 유적지와 세계유산협약에 관한 이코모스의 보완 문건(이코모스, 2020), 최근 기억과 기타 부정적·분쟁적 기억에 결부된 장소에 관한 연구(Beazley & Cameron, 2020)를 검토하였으며, 최근 갈등의 기억 관련 유적이 세계유산협약과 그 운영지침과 관련이 있다고 결론지었다.
6. 세계유산위원회는 나아가 OUV를 입증하지 못할 수도 있는 최근 갈등의 기억 관련 유적을 다른 국제 포럼에서 다룰 수 있다는 전문가들의 제안을 주목한다.
7. 세계유산위원회는 최근 갈등의 기억 관련 유적이 세계유산협약의 목적, 범위, 운영지침과 관계 맺는 방식에 대해 당사국, 전문가, 자문기구, 세계유산센터 사이에 계속해 엇갈리는 의견이 있음을 인정한다.
8. 세계유산위원회는 최근 갈등의 기억 관련 유적으로 불 만한 특정 유형에 대해 가능한 적격 기준을 정의하는데 당사국이 협약의 법정 기구를 통해 자신의 뜻을 표명하는 것이 이러한 현상과 관련이 있다고 본다.
9. 세계유산위원회는 최근 갈등의 기억 관련 유적의 검토 범위를 넓혀서 기존 보고에서 반영되지 않은 다른 관점들을 수용하며, “최근 갈등에 관련된 유적”이 세계유산협약의 목적 및 범위와 관계 맺는 여부와 방식을 고려하기 위해 협약 당사국으로 이루어진 개방형(open-ended) 실무 그룹을 설립하기로 결정한다.
10. 세계유산위원회는 당사국으로 이루어진 개방형 실무 그룹이 모든 검토 결과를 최종 보고서에 수록하고, 제45차 세계유산위원회에서 심의할 수 있도록 제시하며, 당사국 총회에 지속적 정보 제공을 요청한다.
11. 세계유산위원회는 협약 당사국들의 기여를 촉구한다.

출처: UNESCO World Heritage Committee. (2021). Decisions Adopted during the Extended 44th Session of the World Heritage Committee(Fuzhou (China), Online meeting, 2021), pp.302~303.

43) 2022년 6월 러시아에서 열리기로 예정되었던 제45차 세계유산위원회는 우크라이나-러시아 간 전쟁으로 연기되었다.

② 해외 네거티브 헤리티지 갈등 발생 사례 조사

□ 일본 히로시마 원폭 돔

원폭 돔은 1945년 8월 6일 히로시마에 원자폭탄이 떨어졌을 때 유일하게 남겨진 건물이다. 히로시마시를 비롯한 많은 사람의 노력으로 폭발 직후의 모습이 현재까지 온전히 보존되고 있다. 원폭 돔은 인류가 만들어낸 가장 파괴적인 무기가 초래한 참상을 보여주는, 냉혹하면서도 강력한 상징이자 핵무기의 궁극적인 폐기와 세계 평화에 대한 인류의 희망을 보여주는 유산이다.⁴⁴⁾

[표 2-6] 일본 히로시마 원폭 돔 유산 개요

구분	내용
명칭	히로시마 원폭 돔
위치	일본 히로시마현 히로시마시 나카구 오테마치
문화재 지정	- 기념물(사적): 원폭 돔(原爆ドーム)-히로시마현 산업장려관(旧広島県産業奨励館) (1995년 6월 27일 지정), 평화기념공원(平和記念公園) (2007년 2월 6일 지정) - 유네스코 세계문화유산: Hiroshima Peace Memorial(Genbaku Dome) (1996년 12월 7일 등재)
구성	건축물 1동(원폭 돔) 및 주변 공원
면적	유산면적 0.40ha, 완충지역 43ha(유네스코 세계유산)

출처: 유네스코와 유산, 히로시마 평화 기념관(원폭 돔). <https://heritage.unesco.or.kr/히로시마-평화-기념관원폭-돔/> (검색일: 2022.5.10); 오은정. (2020). 파괴의 보존: 유네스코 세계유산 히로시마 원폭 돔의 보존과 '평화'의 문제. 한국문화인류학 53(1), pp.48-59.



[그림 2-1] 원폭 투하 후 원폭 돔과 히로시마 시내 전경

출처: 毎日新聞, 被爆2カ月の中心部・写真36枚、ハワイで発見, 2018년 8월 5일, <https://mainichi.jp/articles/201805/k00/00m/040/095000c> (검색일: 2022.8.2)

44) 유네스코와 유산, '히로시마 평화 기념관(원폭 돔)' <https://heritage.unesco.or.kr/히로시마-평화-기념관원폭-돔/> (검색일: 2022.5.10)

히로시마 원폭 돔은 1879~1945년 히로시마현 물품집산장 및 산업장려관으로 이용되던 건물로, 1945년 원자폭탄 투하 이후 평화기념 공간화 작업이 논의되기 시작하였다. 원폭 돔이 사적 및 유네스코 세계문화유산으로 등재된 것은 1990년대로, 해당 건축유산의 주요 연혁을 정리하면 다음의 표와 같다.

[표 2-7] 일본 히로시마 원폭 돔 주요 연혁

구분	시기	주요 연혁
히로시마현 산업장려관	1879~1945	1879 히로시마현 물품집산장 운영
		1915 히로시마현 물품진열관(広島県物産陳列館) 완공 - 체코 건축가 얀 레츨(Jan Letzel) 설계, 19세기 말 산요(山陽) 본선 철도 개통과 청일전쟁, 20세기 초 러일전쟁 등으로 히로시마가 군사도시로 급격히 발전하면서, 3층 높이의 원형 돔을 갖춘 서양식 건물로 조성
		1921 히로시마현립 상품진열소(広島県立商品陳列所)로 명칭 변경
		1933 히로시마현 산업장려관(広島県産業奨励館)으로 명칭 변경
원자폭탄 투하 직후, 평화의 기념 공간화	1945~1960년대	1945 히로시마 원자폭탄 투하(1945.8.6.)
		1949 히로시마 평화기념 도시건설법(広島平和記念都市建設法) 제정(1949.8.6.) 평화기념공원 설계공모 시행 (건축가 단계 겐조 당선)
		1950 히로시마 평화도시 건설 구상 시안 발표
		1952 히로시마 평화도시 건설 구상안 결정 히로시마 평화도시 기념물(원자폭탄 희생자를 위한 기념비) 설립
		1955 히로시마 평화기념공원 완공
		1960 원폭 돔 보존 요구 운동 (평화운동가 가와모토 이치로 제안)
		1966 히로시마 시의회의 원폭 돔 영구보존 결의
		1967 제1차 보존공사 완료(1967.8.5.)
사적 및 세계유산 등재	1990년대 이후	1992 히로시마 시의회, 원폭 돔 세계유산 후보명단 등록 요청, 국내법 기준 문화재 지정 불가 판단에 따른 일본 정부의 추천 보류
		1993 히로시마 시장, 일본 문화청에 사적 및 세계유산 지정 요청서 제출 전국 서명 캠페인 시작
		1994 국회 하원회의에서 165만명 이상 서명 청원서 채택
		1995 교육부, 문화재보호법 사적 지정 기준 개정 히로시마 원폭 돔 사적 지정 및 세계유산 등재 신청
		1996 히로시마 원폭 돔 세계유산 등재

출처: 다음의 문헌을 참고하였으며 건물과 법령의 명칭 등의 일부 정보를 보완하여 연구진 작성: 오은정. (2020). 파괴의 보존: 유네스코 세계유산 히로시마 원폭 돔의 보존과 '평화'의 문제. 한국문화인류학 53(1). pp.53-59.



[그림 2-2] 히로시마평화기념공원 당선안(단게 겐조)
출처: 오은정, (2020). 파괴의 보존: 유네스코 세계유산 히로시마 원폭 돔의 보존과 '평화'의 문제. 한국문화인류학 53(1). p.66.



[그림 2-3] 히로시마평화기념공원의 현황
출처: 오은정, (2020). 파괴의 보존: 유네스코 세계유산 히로시마 원폭 돔의 보존과 '평화'의 문제. 한국문화인류학 53(1). p.66.



[그림 2-4] 쇼와시대의 히로시마현립 상품진열소
출처: 히로시마시 기록보관소 디지털 갤러리, <https://www.city.hiroshima.lg.jp/soshiki/5/182163.html>
(검색일: 2022.10.17)



[그림 2-5] 원폭 돔의 현재 모습
출처: 유네스코와 유산, 히로시마 평화 기념관(원폭 돔). <https://heritage.unesco.or.kr/히로시마-평화-기념관원폭-돔>
(검색일: 2022.5.10)

- 1950~60년대: 원폭 돔 철거-보존 갈등⁴⁵⁾

제2차 세계대전 종전 직후 1950년대에는 원폭 돔의 철거-보존 간 의견이 첨예하게 대립했다. 철거 여론은 풍화 등으로 인해 원폭 돔의 상태가 좋지 않기 때문에 붕괴 위험과 안전 우려가 있음을 이유로 들었다. 또한 피해를 입은 히로시마·나가사키 시민과 피폭자에게 부정적 감정을 불러일으킨다는 점이 문제로 제기되었다.⁴⁶⁾

45) 다음 논문의 내용을 참고하여 작성하였다: 오은정, (2020). 파괴의 보존: 유네스코 세계유산 히로시마 원폭 돔의 보존과 '평화'의 문제. 한국문화인류학 53(1). pp.54-81.

46) 일례로 1952년 『주고쿠신문』이 원폭투하일을 맞아 마련한 좌담회에서 히로시마 시장 하마이 신조는 “돈을 들여서까지 남겨야 하는 것은 아니다”라고 했다. 또한 히로시마현 지사 오히라 히로오는 “(점령군에 대한) 적개심을 불러일으키려고 하는 것이 아니라면, 평화를 기념하는 데 있어 꼭 남기지 않아도 된다고 생각한다”라고 했다. 나가사키에서는 원폭의 참상이 남아 있는 우라카미 성당을 1958년 철거하였는데, 이를 앞두고 나가사키 시장 다카와 쓰토무는 “오늘날 원폭이 무슨 의미인가는, 단지 저 한 점의 잔해를 가지고서 증명해야만 하는 것이 아니다... 오히려 저런 것을 다 치워버리는 것이 영원한 평화를 지키는 의미가 아닌가 생각하는 사람도 많을 것”이라고 말하기도 했다: 오은정, (2020). 파괴의 보존: 유네스코 세계유산 히로시마 원폭 돔의 보존과 '평화'의 문제. 한국문화인류학 53(1). p.54-55에서 재인용.

그러나 원폭 돔의 보존을 바라는 의견도 적지 않았다. 1950년 2월 1일자 『주고쿠신문』의 여론조사에 따르면, 히로시마 시에서 원폭 돔의 보존을 바라는 시민은 62%, 철거를 바라는 시민은 35%, 특별한 의견이 없는 시민이 2.6%였다. 보존의 경우 ‘기념’을 위해서라는 의견이 10%, 전쟁에 대한 경각심을 갖기 위해서라는 의견이 40% 정도였고 철거를 희망하는 이들은 “참상을 기억하고 싶지 않다”라는 의견이 60%였다.

이와 더불어 관광업자들이 보존론에 힘을 실었다. 원폭 돔을 보러 국내에서 수학여행을 오거나 해외에서 관광을 오는 사람들이 많아지자, 원폭 돔의 모습이 엽서와 그림으로 만들어지는 등 볼거리로서 자리매김 한 것이다. 히로시마현관광연맹, 시관광협회, 교통업자 등은 1954년 ‘원폭돔보존기성동맹’을 결성해 원폭 돔은 평화의 상징이고 역사적 기념물이며, 관광 자원이 부족한 히로시마에서 파괴 이후 복원하기 어려운 중요 자원임을 주장했다. 단체는 원폭 돔의 영구 보존을 위해 약 600만 엔의 재원 모금 운동을 벌였다.

원폭 돔의 모습은 피폭자와 달리 오래 남아서 고통을 전달할 수 있는 매개체로 여겨지기도 했다. 특히 1960년, 피폭 후 백혈병을 앓던 고등학생 가자야마 히로코가 사망한 후 ‘저 고통스러운 산업장려관만이 언제까지나 무시무시한 원폭을 후세에 전해줄지?’라고 쓴 일기 문구가 널리 알려지며 각계에서 보존 서명 운동이 전개됐다. 일본 히로시마 피폭자단체협회와 지역 시민, 상공인, 일본 교직원조합, 일본 원수폭금지일본국민회의 등 다양한 평화단체와 반핵단체가 이러한 흐름에 가세했다. 이에 히로시마 시의회는 1966년 원폭 돔의 보존을 공식 결의하였다.⁴⁷⁾

- 1990년대: 문화재 등록 관련 일본 문화청과 지자체, 국민 간 갈등

일본이 유네스코 세계유산조약을 비준한 1992년 6월, 히로시마 시를 중심으로 원폭 돔의 세계유산 등재 운동이 곧바로 시작되었다. 그러나 일본 문화청은 원폭 돔이 자국 내 법령에 근거한 문화재가 아니라는 점 때문에 등재를 추진하지 않았다. 1992년 9월 일본 문화청이 작성한 제1차 세계유산 추천 목록에서 원폭 돔은 예비목록에도 포함되지 않았으며, 문화청은 등재 추진을 원하는 시민 여론에도 반응하지 않았다.

이에 히로시마 시의회 및 지역 단체는 세계유산 추진을 강력히 요구하였다. 1992년 9월, 시의회는 일본 세계유산 추천 명단에 원폭 돔을 넣어야 한다는 의견서를 채택하였고, 1993년 6월에는 히로시마 지역의 이해관계자가 모여 ‘원폭돔의 세계유산화 추진회’를

47) 이후 시의회는 히로시마 대학 공학부 건축과연구실에 보존 방법 조사를 의뢰하였고, 1967년 8월 5일, 붕괴된 건물에 생긴 만여 개의 균열이 강력접착제인 에폭시 수지 18톤으로 메워지며 제1차 보존공사가 완료되었다. 오은정, (2020), 파괴의 보존: 유네스코 세계유산 히로시마 원폭 돔의 보존과 ‘평화’의 문제, 한 국문화인류학 53(1), pp.54-57 참고.

출범하고 서명 운동을 진행하였는데, 출범 세 달만에 100만 명 목표를 돌파했다. 1993년 7월에는 도쿄에서도 ‘원폭 돔 세계유산화 추진위원회’가 발족해 행정, 문화, 학계 인사가 가세했다. 그럼에도 1994년 1월, 중의원 문교위원회는 문화재로서 원폭 돔의 가치에 대한 학술 평가가 이뤄지지 않았다는 점에서 세계유산 추진 보류 의견을 표했다.

그러나 세계유산인 아우슈비츠 등을 염두에 두고 유산의 의미를 조성 연대에 기반해 해석하던 기존 방식을 재고하자는 논의가 부상했고, 1995년 ‘근대문화유산의 보존·활용에 관한 조사연구 협력자 회의’는 사적 지정을 위한 시간적 범위를 제2차 세계대전까지로 넓히도록 요구했다. 결국 문화청은 원폭 돔을 ‘문화사적’으로 지정했으며, 1995년 9월, 원폭 돔이 세계유산 추천 목록으로 결정되었고 이듬해 등재되었다.

- 1990년대: 세계유산 등재 관련 미국, 중국, 일본의 국가 간 갈등⁴⁸⁾

원폭 돔의 세계유산 등재와 관련하여, 세계유산위원회에서 미국이 반대하고 중국이 기권하는 갈등이 발생했다. 일본은 원폭 돔이 평화의 기념물이라는 입장을 밝힌 반면, 미국과 중국은 원폭 돔이 일본이 일으킨 전쟁의 유산이라는 점을 지적하였다.

미국 정부는 표결을 반대하지는 않았지만 원폭 돔의 등재 결정을 지지할 수 없다는 입장을 밝혔고, 또한 원폭 투하로 전쟁을 조속하게 종결시켜 많은 미국인의 생명을 구했다는 ‘전쟁조기종결론’의 입장을 취했다. 중국 정부의 경우, 제2차 세계대전 당시 일본의 가해 책임을 언급하며 표결 결정에 참여하지 않았다. 해당 갈등은 히로시마 원폭 돔이 세계유산으로 등재되면서 해결되지 않은 상태로 봉합되었다.

- 2000년대: 정비방침 관련 논의

2005년은 히로시마현 물산장려관 건립 90년, 원폭투하 후 60년, 평화기념자료관 개관 50년, 보존 결정 후 40년이 되는 해였다. 보존 결정과 함께 다량의 에폭시 수지를 쓴 정비 공사가 진행되었지만, 시간이 흐르며 풍화가 진행되어 외관이 변화되었으며 붕괴 위험 또한 여전했다. 히로시마 시는 2004년, 7차례의 ‘평화기념시설존재방식간담회(平和記念施設あり方懇談会)’를 열어 원폭피해자단체협의회 이사장과 각계각층 전문가를 모아 정비방침에 대한 심도 있는 논의를 진행하였다.

세계 유산 등재 당시 유네스코 세계유산위원회는 원폭 돔의 원형을 ‘피폭 당시’인 1945년으로 고정시켰으나, 간담회에서는 시간성을 보다 넓게 해석하고 시간의 흐름에 따

48) 다음 논문의 내용을 참고하여 작성하였다: 오은정, (2020). 파괴의 보존: 유네스코 세계유산 히로시마 원폭 돔의 보존과 ‘평화’의 문제. 한국문화인류학 53(1). pp.69-71; 권혁태, (2009). 히로시마/나가사키의 기억과 ‘유일 피폭국’의 연설. 일본비평 1. pp.62-63.

른 자연 붕괴를 막지 않는 방향으로 의견이 모아졌다. 결과적으로 풍화작용에 대한 열화 대책, 지진에 대비한 보강공사를 진행하기로 했지만, 피폭 100주년이 되는 2045년까지는 이 건물에 떨어지는 비바람을 막기 위한 지붕들 외벽은 가설하지 않기로 하였다.

[표 2-8] 일본 히로시마 원폭 돔의 보존·활용 논의 흐름

시기	보존·활용 논의의 흐름	의사결정
원폭 돔 철거-보존 갈등 (1950~60년대)		
1950.2.	『주고쿠신문』 히로시마지역 여론조사에서 시민 보존의견 우세	
1952.8.	『주고쿠신문』 좌담회에서 지자체장들이 보존에 대한 회의적 태도 드러냄	
1954.5.	관광업 관계자들이 ‘원폭돔보존기성동맹’ 결성하고 모금운동	·의사결정주체: 원폭돔보존기성동맹 ·사업추진방식: 보존 논의 확산 ·의사결정방식: 단체 결성, 모금운동 등
1960.4.	피폭으로 백혈병을 앓던 가자야마 히로코 사망, 일기 공개 후 보존론 득세	·의사결정주체: 평화·반핵단체 다수 ·사업추진방식: 보존 논의 확산 ·의사결정방식: 서명운동 등
1966.7.	히로시마시의회, 보존 결정	·의사결정주체: 히로시마시의회 ·사업추진방식: 보존 논의 확산 ·의사결정방식: 의결
1967.8.	제1차 보존공사 완료	
문화재(사적) 및 세계유산 등재 관련 갈등 (1990년대)		
1992.6.	일본 정부 유네스코 세계유산조약 비준, 원폭 돔 세계유산 등록 운동 시작	
1992.9.	일본 문화청, 세계유산 추천 목록 작성에서 원폭 돔 제외	
1992.9.	히로시마시의회, 세계유산 추천 목록에 원폭 돔을 넣자는 의견서 채택	·의사결정주체: 히로시마시의회 ·사업추진방식: 문화재 등록 의견 표명 ·의사결정방식: 의견서 채택
1993.6.	‘원폭 돔의 세계유산화 추진회’ 출범, 서명운동 전개	·의사결정주체: 원폭 돔의 세계유산화 추진회 ·사업추진방식: 문화재 등록 의견 표명 ·의사결정방식: 단체 결성, 서명 운동 등
1994.1.	중의원 문교위원회 회의에서 추진 보류 의견 표명	
1994.6.	일본 총무청 장관, 여론을 고려해 문화재에 대한 새로운 관점 고려하자고 제안	
1995.5. 1995.9.	일본 문화청, 원폭 돔을 문화사적으로 지정 세계유산 추천목록 결정	·의사결정주체: 일본 문화청 ·사업추진방식: 문화재 등록 ·의사결정방식: 의결
정비방침 관련 논의 (2000년대)		
2004.	평화기념시설존재방식간담회(7회)	·의사결정주체: 유관 전문가 ·사업추진방식: 정비방침 논의 ·의사결정방식: 간담회
2005.8.	히로시마시, 평화기념시설보존·정비방침 마련	·의사결정주체: 히로시마시 ·사업추진방식: 정비방침 마련 ·의사결정방식: 의결

출처 : 다음의 문헌을 참고하여 연구진 작성: 오은정, (2020). 파괴의 보존: 유네스코 세계유산 히로시마 원폭 돔의 보존과 ‘평화’의 문제. 한국문화인류학 53(1). pp.47-97; 권혁태, (2009). 히로시마/나가사키의 기억과 ‘유일 피폭국’의 연설. 일본비평 1. pp.62-63.

□ 독일 뉘른베르크 나치 전당대회장⁴⁹⁾

나치 전당대회장은 독일 나치당의 거점 지역인 뉘른베르크의 핵심적 상징 공간이다. 나치당은 1919년 결성된 후 1933~1945년 독일 정권을 장악하고 제2차 세계대전을 일으켰으며, 히틀러가 공식적으로 집권한 1933년부터 1938년까지 뉘른베르크에서는 매년 나치 전당대회가 열리면서 다수의 군중을 수용할 수 있는 대규모 전당대회장이 조성되었다. 나치 전당대회장은 나치가 건축으로 구현한 정치 선전물로서 파시즘이 강력하게 발현된 공간이자 유대인, 전쟁 포로, 강제 노동자를 이송하는 중간 거점으로서 악명 높은 네거티브 헤리티지로 꼽힌다.

[표 2-9] 뉘른베르크 체펠린 전당대회장 유산 개요

구분	내용
명칭	나치 전당대회장(Reichsparteitagsgelände, Nazi party rally grounds)
위치	독일 바이에른주 뉘른베르크 남동부
문화재 지정	1973년
구성	체펠린 광장(Zeppelinfeld), 의회홀(Kongresshalle), 대로(Große Straße) 등
면적	11km ²

출처: 다음의 자료를 참고하여 연구진 작성. 뉘른베르크 도시 박물관, <https://museums.nuernberg.de> (검색일: 2022.8.7); 구글 아트앤컬처 온라인전시, 뉘른베르크 도시 박물관 산하 나치 전당대회장 기록센터 <https://artsandculture.google.com/partner/documentation-center-nazi-party-rally-grounds> (검색일: 2022.8.7)

나치 전당대회장의 건축 행위는 1933년 본격적으로 시작되었으나 나치가 전쟁을 일으킨 1939년 중단되었다. 때문에 이곳에는 완공된 건축물과 미완의 건축물, 실현되지 않은 건축 계획이 공존한다. 루이트폴트 아레나(Luitpoldarena), 대로(Große Straße), 체펠린 광장(Zeppelinfeld) 등 행진과 집회를 위한 일부 공간은 완공되었으나, 의회홀(Kongresshalle)과 3월 광장(Märzfeld)은 미완인 채로 공사가 중단되었다. 독일 경기장(Deutsche Stadion)처럼 제대로 착수하지 않은 건설 프로젝트도 있었다.

나치 전당대회장의 건축유산은 주로 부정적 관점에서 제거되거나 실용적 공간으로 변용되었다. 전쟁으로 파손된 루이트폴트 아레나는 나치 이전에 공원이었던 모습으로 되돌아갔으며 일부 공간에 공연장인 마이스터싱어 홀(Meistersingerhalle)이 세워졌다. 3

49) 다음의 자료를 참고하여 작성: 뉘른베르크 도시 박물관, <https://museums.nuernberg.de> (검색일: 2022.8.7); 구글 아트앤컬처 온라인전시, 뉘른베르크 도시 박물관 산하 나치 전당대회장 기록센터, <https://artsandculture.google.com/partner/documentation-center-nazi-party-rally-grounds> (검색일: 2022.8.7)

월 광장과 전당대회 구성원 숙소는 철거되었고 그 자리에 주거 지구가 새롭게 조성되었다. 한편 완공되지 못한 의회 홀은 물품이나 자재를 보관하는 곳으로 오랜 기간 사용되었다. 이외에 전당대회장 부지 곳곳이 문화 행사의 공간으로 전용되었으며 주차장 등의 부대 시설로 변용되기도 했다.

이처럼 뉘른베르크 시민들은 나치 전당대회장 일대를 일상적 문화 공간으로 사용하고 있으나, 제2차 세계대전의 주범인 나치의 상징적 공간이었던 만큼 관련 논의는 여전히 첨예하여 전쟁 직후부터 현재까지도 철거와 보존, 해석 논의가 진행 중이다. 현재는 2001년 전당대회장 부지 내설립된 뉘른베르크 도시 박물관(Museum der Stadt Nuremberg) 산하의 기록센터(Dokumentationszentrum)에서 뉘른베르크 전당대회장 문화유산의 보존 관련된 논의 및 연구를 주도적으로 수행하고 있다.

[표 2-10] 독일 뉘른베르크 나치 전당대회장 주요 연혁

구분	시기	주요 연혁
전당대회장 조성 이전	1900~1933	1906 루이트폴트 홀(문화공간) 조성 - 전당대회장이 조성된 투첸트 호수(Dutzendteich Lake) 일대는 본래 숲과 공원, 동물원 등이 자리해 있던 뉘른베르크 시민의 교외 휴양시설임
		1928 스타디움 조성
		1930 제1차 세계대전 전물장병 기념비 조성
		1927 나치 첫 번째 전당대회 개최 - 나치당은 뉘른베르크를 첫 번째 독일제국(카롤링거·메로빙거 왕조)의 수도로 보는 나치즘의 역사 해석에 따라 뉘른베르크에서 첫 번째 전당대회를 개최함. 이에 산업 도시였던 뉘른베르크가 나치의 중요 정치 행사가 열리는 상징적 도시로 변모
전당대회장 조성	1933~1945	1933 나치 공식 집권. 베를린-뉘른베르크 도시 재건설 계획 수립, 전당대회장 부지 범위 확장 나치 연례 전당대회 시작 (매년 9월, 1933~1938)
		1934 전당대회장 부지 구상 및 계획 (계획 알버트 슈페어) - 루이트폴트 홀이 있던 북쪽 끝에는 15만명 수용 가능 규모의 루이트폴트 아레나를, 반대쪽 끝에는 25만명 수용 가능 규모의 '3월 광장'을 배치. 두 집회 공간 사이 중심축은 길이 약 2km, 폭 40m의 대도로로 장대한 행진을 연출할 수 있는 공간으로 계획
		1935 의회 홀(6만명 규모) 및 체펠린 광장(20만명 규모) 착공
		1937 체펠린 광장 완공 (대규모 야외 전당대회장, 설계 알버트 슈페어) - 높이 10m, 길이 100m의 중앙 단상에 1천여 장의 하켄크로이츠 깃발로 장식. 중앙 단상 뒤편으로는 높이 32m, 폭 6m에 달하는 세 개의 돛대 모양 깃발을 세워 중심을 표현하는 등 위엄을 과시. 야간 150개 이상 서치라이트를 하늘로 쏘아 올려 기동을 연상시키는 조명을 방출한 '빛의 성전' 이미지가 연출된 곳으로 유명
		1939 제2차 세계대전에 따른 공사 중단 - 의회 홀 및 3월광장 공사 중단. 독일 경기장 미착수
독일 패전 이후	1945~	1945 연합군, 승전 기념 행사로 체펠린 광장의 연단 꼭대기에 설치되어 있던 하켄크로이츠 문양을 폭파하고 행진 체펠린 광장 일대 일부 미군시설 사용

구분	시기	주요 연혁
	1947	노리스링(Norising) 오토바이·자동차 서킷 경주대회 시작 (~1997)
	1967	뉘른베르크 시, 체펠린 관람석 상부 열주 회랑 폭파 및 3월광장의 탑 11개 철거
	1973	바이에른주 역사보존법 제정, 나치 전당대회장 유적 보존 대상에 포함
	1978	밤 딜런 체펠린 광장 콘서트
	1995	뉘른베르크 시 의회, 나치 전당대회장 부지 박물관 조성 협의
	1998	뉘른베르크 시, 의회 홀 건물의 기록센터 건립 현상설계 공모 수행
	2001	의회 홀에 박물관 및 기록센터 개장

출처: 다음의 자료를 참고하여 연구진 작성: Sharon Macdonald. (2009). *Difficult Heritage: Negotiating the Nazi Past in Nuremberg and Beyon*. London and New York: Routledge; 뉘른베르크 도시 박물관, <https://museums.nuernberg.de>; 구글 아트앤컬처 온라인전시, *The Nazi Party Rally Grounds in Nuremberg*, <https://artsandculture.google.com/story/9gXBnolq2KGTlg> (검색일 모두: 2022.8.7)

- 1960년대 ‘3월 광장’과 체펠린 관람석 회랑 철거⁵⁰⁾

1963년 독일 건축가협회는 의회 홀과 대로의 철거를 제안한다. 협회는 철거 비용에 대해 ‘현재를 희생’해 ‘미래에 투자’한다고 표현했는데, 철거를 통해 유적의 보존에 들어가는 미래의 자금을 아끼며, 일종의 도덕적 배상을 실현할 수 있다는 것이었다.

1967년, 체펠린 관람석의 상부 열주 회랑과 ‘3월 광장’의 탑이 철거되었다.⁵¹⁾ ‘3월 광장’의 철거는 1957년부터 시의회가 추진하기 시작한 교외 주거지구 개발 사업 랑바서(Langwasser) 프로젝트의 대상지 포함에 따른 조치였다. 초기에는 보존 또한 고려했으나 주거지구의 미관 저해와 유지보수 자금에 대한 우려로 철거가 결정되었다. 구조물 해체 후 부재를 재활용하는 방안도 고려되었으나 비용 측면에서 효율적이지 않았고, 이에 1967년 4월, 3월 광장의 11개의 탑이 모두 철거되었다.

체펠린 관람석의 열주회랑 폭파는 보다 논쟁적인 갈등이 있었다. 1965년 한 이스라엘 학생이 건물 내부 천장에 하켄크로이츠 문양이 있다며 문제를 제기했다. 뉘른베르크 시장은 해당 문양이 전쟁 직후 모두 제거되었으며 체펠린 관람석 건물 내부의 천장 문양은 나치 이전의 고전적 문양임을 강조했으나, 시의회는 건물의 구조적 결함 문제로 철거한다는 공식 입장을 밝히며 내부에 하켄크로이츠 문양이 그려진 체펠린의 양측면 회랑을 폭파하기로 결정했다. 철거에는 비용이 들지만 수리 보수에는 더 많은 비용이 들 것이며, 이 비용은 보다 가치 있는 유산의 보호를 위해 쓰여야 한다는 입장도 제기됐다.

50) 본 항목은 다음 문헌을 참고하였다: Sharon Macdonald. (2009). *Difficult Heritage: Negotiating the Nazi Past in Nuremberg and Beyon*. London and New York: Routledge. pp.72-77.

51) 단, 철거된 두 시설은 독일 건축가협회가 철거를 주장한 시설인 의회 홀과 대로와는 관계가 없었다.



[그림 2-6] 1967년 6월, 체펠린 광장 관람석의 열주 회랑을 폭파하는 모습

출처: 뉘른베르크 도시 박물관, Die Sprengung der Zeppelintribüne 1967. <https://museen.nuernberg.de/dokuzentrum/kalender-details/sprengung-der-zeppelintribue-991> (검색일: 2022.8.7)

일각에서는 보존에 대한 의견이 소수 제기되기도 했다. 뉘른베르크 모터스포츠 클럽은 객석 철거에 대해 우려하였고, 네오나치 극우정당인 독일 국민민주당(National Democratic Party of Germany)은 “위대한 시대”의 증거로서 유적을 보존하길 원했다.

- 1970년대 이후 보존 결정 및 활용 방안 관련 갈등⁵²⁾

1973년 바이에른주 역사보존법이 제정됨에 따라, 나치 전당대회장의 유적들은 공식적으로 보존 대상이 되었다. 이 시기는 나치 시대의 역사를 공연히 드러내어 논의하는 역사화 시도가 이루어지던 시기이기도 했다.

한편 1987년 콩그레스앤파트너(Congress & Partner)사는 시의회에 뉘른베르크 전당대회장 의회 홀을 쇼핑·레저센터의 활용 기획안을 상정했다. 유산의 보존 관리로 인한 재정 문제가 불거지는 상황에서 “세계의 돈을 뉘른베르크로”라는 캐치프레이즈를 갖춘 복합 상업 시설 기획은 당시 뉘른베르크 시의회가 수용할 만한 제안이었다.

시의회는 긍정적 반응과 달리 뉘른베르크 시민은 신문에 반대 의견을 적극 게재하였다. 의회 홀에 상업 시설이 덧입혀짐으로써 과거가 억압되고 소외될 수 있으며, 자칫 나치 역사를 묵인하는 것으로 읽힐 수 있다는 의견이었다. 대중의 반대는 ‘시민 이니셔티브(Bürgerinitiativ)’라는 공식 의견 표명으로 이어졌고, 의회 홀을 과거를 되새기는 지표 그 자체로 둘 것을 요청하면서 시의회는 기획안을 철회하였다.

52) 본 항목은 다음 문헌을 참고하여 정리하였다. Sharon Macdonald. (2009). *Difficult Heritage: Negotiating the Nazi Past in Nuremberg and Beyond*. London and New York: Routledge. pp.82-96; 구글 아트앤컬처 온라인전시, 뉘른베르크 도시 박물관 산하 나치 전당대회장 기록센터, <https://artsandculture.google.com/partner/documentation-center-nazi-party-rally-grounds> (검색일: 2022.8.7)

쇼핑·레저센터 기획은 실현되지 못했지만 유적의 활용과 의미와 관련해 많은 변화를 일으켰다. 1988년에는 ‘유산-나치 건축 다루기(The Legacy-Dealing with Nazi Architecture)’라는 제목의 전시에서 시설의 활용 시 필요한 역사 교육적 측면이 강조되었다. 종전 50주년인 1995년에는 뉘른베르크 시의회에서 나치 전당대회장의 박물관 조성에 합의하였다. 1998년 뉘른베르크 시는 의회 홀에 기록센터를 건립하는 현상설계 공모를 냈고, 오스트리아 건축가 귄터 도미니크(Günter Domenig)이 당선되어, 2001년 의회홀에 박물관과 기록보관소 구실을 하는 기록센터가 들어섰다.

- 2010년대 보수 정비 논의⁵³⁾

2010년대에는 나치 전당대회장의 보존 방법 관련 논쟁이 제기되었다. 퇴락하는 모습을 그대로 전시할 것인지, 보존 처리를 통해 과거 어느 시점의 모습을 유지하게 할 것인지는 나치 및 제2차 세계대전 시기의 역사 해석과 연결되는 중요한 사안이었다. 이에 기록센터는 개관 10주년을 맞은 2011년 및 2015년에 나치 전당대회장 보전과 관련된 심포지움을 열었다.

이러한 논의는 학술행사에 그치지 않았고, 체펠린 광장과 관람석의 보존 논의는 현재까지도 진행 중이다. 뉘른베르크 시는 2014년 상세 조사를 시작해 2016년 표본 수리를 완료했고, 2018년 총 8500백만 유로의 보존 비용이 소요됨을 추산했다.⁵⁴⁾ 원화로 환산하면 1100억원이 넘는 큰 금액인데, 나치의 어두운 역사가 담긴 유물을 이러한 규모로 새단장한다는 점에 대한 반대도 거셌으나 여전히 보존 사업을 진행하고 있다.

나치 전당대회장의 사례처럼 독일 정부는 나치가 남긴 건축물들을 역사 보존의 관점에서 보존하는 사업을 일부 지속하고 있다. 2017년 3월부터 관련 법규가 보강되면서 제2차 세계대전 당시 무기 생산에 사용됐던 모든 지하실은 기념물로 지정받을 수 있으며, 이러한 결정에도 기념물 보호 행동을 하는 시민단체가 중요한 역할을 하고 있다.

53) 본 항목은 다음 문헌을 참고하여 정리하였다: City of Nuremberg. (2017). Zeppelin Field-A Place for Learning: A Project to Maintain a Very Special National Heritage. Siegfried Zelnhefer ed.; 남은주. (2020). 나치 전당대회장도 보존하는 독일. 한겨레21. 4월 27일 기사. https://h21.hani.co.kr/arti/special/special_general/48595.html (검색일: 2022.8.7)

54) 뉘른베르크 시. <https://www.nuernberg.de/internet/hochbauamt/zeppelin.html> (검색일: 2022.8.7)

[표 2-11] 독일 뉘른베르크 나치 전당대회장의 보존·활용 논의 흐름

시기	보존·활용 논의의 흐름	의사결정
3월 광장과 체펠린 관람석 회랑 철거 논의 (1960년대)		
1963	독일 건축가협회가 의회 홀과 대로를 철거하자고 제안했으나 미실현	
1967.4.	3월 광장의 11개 탑 철거	·의사결정주체: 뉘른베르크 시의회 ·사업추진방식: 철거 결정 ·의사결정방식: 의결
1967.7	체펠린 관람석의 열주회랑 철거	·의사결정주체: 뉘른베르크 시의회 ·사업추진방식: 철거 결정 ·의사결정방식: 의결
1967.8.	제1차 보존공사 완료	
보존 결정 및 활용 방안 관련 갈등 (1970~1990년대)		
1973	바이에른주 역사보존법 제정	
1987	의회 홀의 상업시설화 기획 제안	
1987	보존을 위한 시민 이니셔티브 활동	·의사결정주체: 시민 이니셔티브 ·사업추진방식: 보존 주장 ·의사결정방식: 의견 표명
1987	의회 홀의 상업시설화 기획 논의	·의사결정주체: 뉘른베르크 시의회 ·사업추진방식: 기획안 토론 ·의사결정방식: 결의
1994	의회 홀에 기록센터 건립 결정	·의사결정주체: 뉘른베르크 시의회 ·사업추진방식: 기록센터 건립 논의 ·의사결정방식: 의결
1998	기록센터 현상공모 당선안 발표	
2001	기록센터 설립	
보수 정비 논의 (2000년대 이후)		
2011	보수 정비 관련 심포지움 1	
2014	체펠린 관람석 상세조사 시작	
2015	보수 정비 관련 심포지움 2	
2016	체펠린 관람석 표본 수리 완료	
2018	체펠린 관람석 예산 추정	·의사결정주체: 뉘른베르크 시의회 ·사업추진방식: 예산 추정 ·의사결정방식: 의결

출처: 다음의 자료를 참고하여 연구진 작성: Sharon Macdonald. (2009). *Difficult Heritage: Negotiating the Nazi Past in Nuremberg and Beyon.* London and New York: Routledge; 뉘른베르크 도시 박물관, <https://museums.nuernberg.de>; 구글 아트앤컬처 온라인전시, *The Nazi Party Rally Grounds in Nuremberg*, <https://artsandculture.google.com/story/9gXBnolq2KGTlg> (검색일 모두: 2022.8.7)

③ 네거티브 헤리티지 등재 및 갈등 관련 대안적 국제기구 및 제도

2019년 12월 파리 전문가 회의, 2020년 2월 이코모스 보고서, 2020년 5월 전문가 연구 보고서에서는 네거티브 헤리티지의 세계유산 등재에 관련된 부정적 의견에 대응하기 위해, 세계유산 등재 외 다른 문화유산 인증 제도를 권고하여 네거티브 헤리티지를 지정·관리할 것을 제안하였다.

본 연구에서는 이코모스 등에서 권고한 대안적 인증 제도 5가지 중, 건축유산을 포함한 문화유산 및 유적지를 대상으로 하며 갈등 관련 가이드라인을 제시하고 있는 국제양심 유적연맹(ICSC)과 슬레이브 루트 프로젝트의 사례를 구체적으로 조사하였다.

[표 2-12] 2019~2020년에 이코모스 등에서 제시한 '최근의 갈등 기억 관련 유적' 관련 대안적 제도

유형	제도	개요	출처
유네스코 인증 제도	유네스코 무형문화유산 협약 (The UNESCO Convention on Intangible Cultural Heritage)	이 협약은 지역사회, 단체, 때로는 개인 등이 문화 유산의 온전한 일부로 인식하는 활용, 재현, 표현, 지식, 기술의 보호를 목적으로 설정. 무형유산은 구술 전통, 공연 예술, 사회 실천, 의식, 축제, 자연과 우주와 관계된 지식과 실천, 전통적 수공예 지식과 기술 등의 형태로 확인되며, 무형문화유산 고유의 악기, 상품, 예술품, 문화 공간으로 구성	이코모스 (2020. 2)
	유네스코 세계기록유산 프로그램 (The UNESCO Memory of the World Programme)	이 프로그램은 문화적 관습과 실용성을 적절히 인식하여 세계의 기록물 유산의 보존을 도모하고 보편적으로 접근할 수 있도록 지원하기 위해 1992년 설립	전문가 회의 (2019.12) 이코모스 (2020.2) 연구보고서 (2020.5)
지역 인증 제도	유럽유산라벨 (European Heritage Label)	이 라벨은 2013년 이래 유럽 역사나 다른 유럽 관련 활동 속에서 중요한 역할을 수행하거나 유럽 연합과 그 시민이 더 가깝게 함께하도록 하는 잠재성을 갖는 상징적 유적을 공인	전문가 회의 (2019.12) 이코모스 (2020.2)
국제 네트워크	국제양심유적연맹 (International Coalition of Sites of Conscience)	이 연맹은 역사 유적이거나 장소 기반 유지업, 기념물 등 기억의 장소를 공인하여 기억의 손실을 방지함으로써 보다 공정하고 인도적인 미래를 이루기 위해 1999년 창립. 양심 유적은 가장 충격적인 기억일지라도 기억하고 보존하기 위해 안전한 공간을 제공할 뿐 아니라, 방문자가 과거와 동시대 인권 문제 사이 관계를 깨닫게 함	전문가 회의 (2019.12) 이코모스 (2020.2) 연구보고서 (2020.5)
	슬레이브 루트 프로젝트 (Slave Route Project)	1994년 시작된 유네스코 내 이니셔티브. '혁신적 지식의 생산', '높은 수준의 과학적 네트워크 개발', '노예 제도와 그 폐지 그리고 발생 억제'라는 주제의 기억 이니셔티브를 지원. 슬레이브 루트 유적 라벨(the Slave Route Site label)'을 만들어 운영하며 산재한 유적을 연결한 기억 여정을 추구	연구보고서 (2020.5)

출처: 다음 문헌의 표에 슬레이브 루트 프로젝트를 추가하고 일부 항목을 변경하여 연구진 작성: ICOMOS. (2020). Sites Associated with Memories of Recent Conflicts and The World Heritage Convention: Reflection on Whether and How These Might Relate to the Purpose and Scope of the World Heritage Convention and Its Operational Guidelines. ICOMOS discussion paper. Appendix 3.

□ 국제양심유적연맹(ICSC)

• 현황과 목표

국제양심유적연맹(ICSC)은 양심 유적을 위한 국제 네트워크로 1999년 설립되었으며, 현재 65개 회원국으로 이루어져 있다. 국제양심유적연맹은 “과거를 지우는 것은 새로운 세대가 비판적인 교훈을 배우지 못하게 하고 평화로운 미래를 만들 기회를 파괴할 수 있다”고 설명하며, 개인과 사회가 불편한 과거를 망각하지 않고 제대로 기억함으로써 더 나은 미래를 만드는 것을 목적으로 한다.⁵⁵⁾

국제양심유적연맹에서는 ‘양심 유적(site of conscience)’을 지정하고 있는데, 양심 유적이란 “역사 유적이거나 장소 기반 뮤지엄 또는 기념물 등, 보다 공정하고 인도적인 미래를 위해 기억이 지워지는 것을 막아내는 기억의 장소”를 말한다. 충격적인 역사도 기억하고 보존하는 안전한 공간을 제공하고, 방문자가 과거의 역사를 통해 현재의 인권 문제를 연결지어 생각할 수 있게 만드는 유산인 것이다.⁵⁶⁾ 즉, 양심 유적은 “유적을 통해 역사를 해석하고, 절실한 사회 문제에 관한 대화를 촉진하는 프로그램에 대중을 참여시키고, 유적에서 제기되는 문제에 대한 공공 개입과 긍정적 행동의 기회를 나누며, 정의 그리고 인권에 관한 보편 문화를 증진시키는 장소”라 할 수 있다.⁵⁷⁾

• 지원 사항

국제양심유적연맹의 지원 프로그램은 크게 기금 지원, 기술 지원, 협력 지원으로 구분할 수 있다.⁵⁸⁾ 먼저 기금 지원은 ‘사업 지원 기금(Project Support Fund, PSF)’이라는 명칭으로 제공된다. PSF는 새로 착수하는 양심 유적 관련 공공 사업의 경우 기술 지원, 홍보 지원과 함께 최대 10,000달러의 기금을 제공한다.

기술 지원은 트레이닝 및 프로그램 지원으로 구분된다. 양심 유적 사업의 주체는 이해당사자와의 대화, 기록 수집, 기념, 디지털 맵핑 등을 수행하는데, 이 과정에서 ICSC는 기술 지원을 통해 담당자가 워크숍, 컨퍼런스, 현장 파견, 월례 온라인 교육 등에 참여할 기회를 제공하고 기존 출판물 및 웨비나 자료를 공유한다. 또한 회원 전용 자료 센터(Resource Center)⁵⁹⁾의 접근 권한을 부여하는 등 사업 수행을 위한 구체적이고 전략적

55) ICSC. About Us. <https://www.sitesofconscience.org/about-us/about-us/> (검색일: 2022.6.29)

56) ICSC. About Us. <https://www.sitesofconscience.org/about-us/about-us/> (검색일: 2022.6.29)

57) ICSC. About Us. <https://www.sitesofconscience.org/about-us/about-us/> (검색일: 2022.6.29)

58) ICSC. Membership Benefits. <https://www.sitesofconscience.org/members/benefits/> (검색일: 2022.6.29.)

인 방법론을 익힐 수 있도록 지원한다.

협력 지원은 홍보와 연대 표명, 인력 파견과 자매 결연 등으로 구성된다. 각 양심 유적의 상황은 다르지만 인권 향상이라는 문제 의식과 연대를 통한 효과 강화를 위하여, ISCS는 전 세계에서 행해진 기존 양심 유적 사업 추진 과정 노하우를 회원들과 공유한다. 또한 홍보 및 결연 효과의 확대를 위해 웹사이트 및 소셜 미디어를 통해 관련 온라인 프로모션 진행, 유용한 정보 전달 등을 수행하며 관련 회원과 전문가를 연결하여 자문 및 컨설팅 등을 지원하고 있다.

- 갈등 관련 가이드라인⁶⁰⁾

국제양심유적연맹(ISCS)이 제공하는 기술 지원 관련 출판물 중 네거티브 헤리티지의 갈등관리와 관련하여 주목할 만한 것으로, 『기억에서 행동으로: 갈등을 겪은 사회에서 기념 사업을 위한 도구집(From Memory to Action: A Toolkit for Memorialization in Post-Conflict Societies)』을 살펴볼 수 있다.

2012년 발행된 『도구집』은 양심 유적의 기념사업 추진 시 발생하는 갈등과 관련하여 2010년 아프리카 시에라리온에서 열린 회의의 결과물로 작성되었다. 당시 회의에서는 시에라리온, 케냐, 라이베리아, 우간다에서 참여한 전문가들의 논의를 통해, 한 국가지역·집단에서 해당 기억이나 기념에 대해 논의하고 있을 때, 다른 국가지역·집단에서는 진실 규명이나 책임과 보상 등의 문제로 기억 관련 문제가 부상한다는 점을 알게 되었다.

또한 시에라리온 회의에서는 갈등 이후의 화합과 재건 과정에서 기념 사업의 위치가 점차 중요해지고 있지만, 여전히 정부나 시민 사회가 목적 달성을 위해 어떤 과정이 최선 인지를 알지 못하는 한계가 있다는 점을 지적하였다. 주로 “기념이란 무엇인가? 기념 사업을 어떻게 시작해야 하는가? 기념이 다른 갈등 이후 개발 수요보다 우선해야 하는가? 권위주의와 억압의 역사가 담긴 과거 정권의 기념비 문제를 어떻게 접근해야 하는가? 기념 사업에서 핵심 이해당사자는 누구인가?”와 같은 질문이 제기되었다.

이러한 논의를 반영하여 국제양심유적연맹은 양심 유적의 기념사업 추진 시 갈등관리를 위한 가이드라인으로서 ‘도구집(toolkit)’을 작성하였다. 도구집에서는 기념 사업이 ‘하나의 기준이 모든 경우에 적용(one-size-fits-all)’되지 않는 개별적이고 구체적 맥락

59) ISCS. Resource Center. <https://www.sitesofconscience.org/en/resources/rc/> (검색일: 2022.6.29)

60) 본 항목의 내용은 다음 자료를 정리·요약한 것이다. Ereshnee Naidu, Bix Gabriel and Mofidul Hoque. (2012). From Memory to Action: A Toolkit for Memorialization in Post-Conflict Societies. International Coalition of Sites of Conscience(ICSC).

의 사업이라는 점에 주목해, 단일 갈등 해결 방식을 제안하기보다는 사업의 전반을 개관한 후 다양한 사례를 제시해 시사점을 제시하였다. 본 가이드라인은 총 다섯 장으로 구성되며, 결론에서는 기념사업에서 고려할 필요가 있는 체크리스트를 제시하였다.

국제양심유적연맹 양심유적 기념사업 가이드라인 『도구집』 결론의 체크리스트

- a) **목표:** 이니셔티브의 목표가 무엇인가? 그 목표는 생존자와 희생자를 인지하는가? 그 목표는 화합을 이루게 하는가? 그 목표는 시민 참여를 장려하고 민주화를 이루는데 기여하는가? 그 목표는 지속적 진실 말하기 과정의 일부인가? 그 목표는 과거를 반복하지 않기 위한 교육에 초점을 맞출 것인가?
- b) **시점과 단계:** 이해당사자들이 사업에 참여할 준비가 되었는가? 공공은 사업이 제기하는 문제를 마주할 준비가 되었는가, 또는 사업이 물밑에 해소되지 않은 긴장을 표면화할 것인가? 사업이 다른 전환기 정의와 갈등 이후 재건 메커니즘에 어떻게 관계하는가? 사업이 진실 규명 과정 상의 권고 위에 이루어져 있는가?
- c) **개시자:** 사업의 개시자는 누구인가? 개시자는 지역사회 내에서, 이해당사자 중에서 해당 사업을 진행할 만큼 충분한 정당성을 가지고 있는가?
- d) **이해당사자:** 사업의 핵심 이해당사자는 누구인가? 사업이 대표로 삼으려는 이야기의 주인은 누구인가? 만일 이해당사자가 사업을 시작하지 않는다면, 이해당사자들과 사업 계획에 대해 협의를 거쳤는가? 이해당사자가 사업의 모든 국면에 어떻게 포함될 것인가? 사업의 주요 대상 집단은 무엇인가?
- e) **자원:** 사업에 활용가능한 여러 가지 자원은 무엇인가? 활용가능한 자원과 사업의 목표가 주어져 있다면, 이 사업이 취해야 할 가장 적절한 형태는 무엇인가? 뮤지엄인가, 기념물인가, 기억 사업인가? 현존하는 유적을 대화 프로그램을 통해 되살릴 수 있는가?
- f) **협약:** 이해당사자, 그리고 보다 넓은 범위의 공공과 협의하고 정보를 공유할 계획은 무엇인가? 사업의 전 단계에 걸쳐 참여를 필요로 하는 자는 누구인가? 어떠한 메커니즘을 도입해 개시자와 이해당사자 사이 지속적 소통을 보장할 것인가?
- g) **공공의 관심:** 사업에 대한 관심을 모으기 위해 공공 캠페인에 착수할 것인가? 해당 사업이 국가 사업이라면, 보다 넓은 범위의 공공의 포함과 관심을 보장하기 위해 어떤 종류의 인식 제고 사업을 벌일 것인가?
- h) **연구:** 어떤 종류의 연구가 어떤 목적을 위해 수행될 것인가? 연구는 인터뷰, 마을 회의, 초점 집단이나 여론 조사의 형태를 취할 것인가? 연구는 수집 과정을 알리거나 전시를 만들어나가는 것, 또는 아카이브의 일부가 되는 데 쓰일 것인가?
- i) **연계:** 당신의 사업을 다른 유사 사업에게 어떻게 정보를 전하거나 ‘말을 걸’ 것인가? 당신은 다른 유사 사업과 연계할 수 있는가?
- j) **장기 비전:** 사업을 위한 장기 비전은 무엇인가? 당신은 이해당사자와 광범위한 대중의 변화하는 요구를 사업이 충족하리라 어떻게 보장할 것인가? 공공의 참여 지속을 보장하기 위해 수행될 구체적 프로그램이 있는가?

출처: Ereshnee Naidu, Bix Gabriel and Mofidul Hoque. (2012). From Memory to Action: A Toolkit for Memorialization in Post-Conflict Societies. International Coalition of Sites of Conscience, pp.41-42.

* a)에서 j)에 이르는 기호는 연구진이 편의상 기입

목표부터 장기 비전까지 질문의 형식으로 쓰인 결론의 체크리스트는 기념을 주제로 한 유산 프로젝트에서 고려해야 할 주요 사안들을 제시한다. 이러한 질문 중 일부는 사업 개시 이후에야 구체적으로 알 수 있는 내용이기도 하지만, 상당 부분은 준비 단계에서 묻고 답을 마련해야 할 질문들이다. 무엇을(a, b) 누가/누구와(c, d) 어떻게(e, f) 이끌어갈지를 먼저 검토해야 하며, 갈등 발생 이후에도 적절한 소통을 통해 공감대를 이끌어나

가고(f) 그 중요성을 인정받으며(g) 논의의 심화와 확장(h, l)을 수행하는 종합적인 (j) 갈등관리 방식이 필요한 것이다. 이처럼 양심 유적에서는 물리적 대상으로서 유산보다는 주체와 담론에 대한 논의와 소통이 주요하게 인식되고 있다.

□ 슬레이브 루트 프로젝트

• 현황과 목표

슬레이브 루트 프로젝트는 1994년 ‘노예가 된 사람들의 경로: 저항, 자유, 유산(Routes of Enslaved Peoples: Resistance, Liberty and Heritage)’라는 이름으로 유네스코 내에서 시작되었다. 이 프로젝트는 국제양심유적연맹과 마찬가지로 불편한 기억 혹은 역사 유적을 다루기 위한 것이며, 궁극적인 목표는 “인종차별 철폐”와 “탈식민화”이다.

이 프로젝트는 아프리카계 사람들이 인류의 보편적 진보에 기여한 점과 함께 노예 제도의 비극이 낳은 사회적·문화적·경제적 불평등을 논의하며, 관련 문화유산의 보존·관리·개발은 이 목표를 수행하기 위한 수단이 된다.⁶¹⁾ 노예 제도 관련 유적들을 잇는 길(route)을 재구성하여 서로 떨어져 있는 국가와 지역을 연결하고, 노예 제도를 주제로 한 문화유산의 세계지도를 구축하며 국가 간 연대를 촉진하는 것이 최종 목적이다.⁶²⁾

슬레이브 루트 프로젝트는 1964년 시작된 유네스코의 ‘아프리카 일반사(General History of Africa)’ 작업 성과를 바탕으로 시작하였고, 1995년 유엔세계관광기구와 함께 노예 무역과 노예 제도를 주제로 한 관광 프로그램을 운영하며 가시화되었다. 프로젝트의 진행은 현재 유엔이 진행 중인 ‘아프리카계 사람들을 위한 국제 기념연간(2015~2024)’의 목표 달성과 연계된다.⁶³⁾

2013년부터는 ‘유적 관리자와 기억 여정을 위한 국제 네트워크(International Network of Managers of Sites and Itineraries of memory)’와 ‘슬레이브 루트 유적 라벨(the Slave Route Site label)’을 만들어 운영하고 있다.⁶⁴⁾ 슬레이브 루트 프로젝트

61) UNESCO. Routes of Enslaved Peoples. <https://en.unesco.org/themes/fostering-rights-inclusion/slave-route> (검색일: 2022.7.8)

62) Ereshnee Naidu, Bix Gabriel and Mofidul Hoque. (2018). Legacies of Slavery: A Resource Book for Managers of Sites and Itineraries of Memory. Guideline for Slave Route Project. p.4.

63) Ereshnee Naidu, Bix Gabriel and Mofidul Hoque. (2018). Legacies of Slavery: A Resource Book for Managers of Sites and Itineraries of Memory. Guideline for Slave Route Project. pp.1-2.

64) Ereshnee Naidu, Bix Gabriel and Mofidul Hoque. (2018). Legacies of Slavery: A Resource Book for Managers of Sites and Itineraries of Memory. Guideline for Slave Route Project. p.53. 슬레이브 루트 유적 라벨의 공식 명칭은 ‘Site of memory associated with the UNESCO Slave Route Project’이며, 가이드라인 내 선정 기준이 제시되어 있다.

는 20명으로 이루어진 국제과학위원회의 자문을 받게 되어있으며, 자문위원은 지역, 분야, 성별을 고려해 2년마다 절반을 새로 선출한다.

- 갈등 관련 가이드라인

슬레이브 루트 프로젝트에서 네거티브 헤리티지와 관련된 가이드라인의 성격을 띠는 자료로 2018년 발간한 『노예 제도의 유산: 유적 관리와 기억 여정을 위한 자료집 (Legacies of Slavery: A Resource Book for Managers of Sites and Itineraries of Memory)』을 참고할 수 있다. 이 자료집은 ISCS의 도구집과 마찬가지로 사업 진행 시 필요한 지침과 사례를 제공한다.

자료집은 크게 일반 이론과 사례로 구성되어 있는데, 네거티브 헤리티지 갈등 관리와 관련하여 주목할 부분은 일반론을 다루는 1부로, 소절에서는 네거티브 헤리티지로서 슬레이브 루트 유적 관련 프로젝트 진행 시 필요한 중요한 이슈와 시사점을 ‘일반적 권고’로 다음의 표와 같이 정리하여 제시하였다. 특히 이해당사자의 경우, 그 범위를 정부, 지역사회, 현지 주민, 지자체 정부, 관광업자, 개인사업자 등으로 폭넓게 설정하고 있다.

[표 2-13] 슬레이브 루트 프로젝트 가이드라인 내 ‘일반적 권고’ 사항 요약

항목	주요 내용
1. 개념 재정립	- 지역 간 또는 국제적 역사 공유를 전제로 하는 지리적 프로젝트(예: 인도양) - 네트워크와 경로, 건축과 생활유산, 관광 상품과 문화예술을 접목한 기념 유산 - 새로운 유형의 개발 및 새로운 주제 촉진 - 역사적 정체성에 대한 철저하고 진정성 있는 탐색 - 과학적 모임과 연구를 위한 장소로 새롭게 조명되는 유산
2. 과제 구체화	- 지역의 역사와 국가적 서사 통합 - 국가 수준의 계획 및 문화관광 정책에 기념유산 포함 - 현지 연구와 지방 정부의 참여 - 참여와 소통을 위한 장소로서 기념 유적 접근성 향상 및 개발
3. 이해당사자 및 청중 재확성화	- 정부(법률을 통한 개입) - 지역사회(아프리카계), 현지 주민, 지자체 정부, 관광업자, 개인사업자 등
4. 인벤토리의 철저한 작성	- 일반 항목과 전문 항목 구분, 전문용어 개발 - 보고자료 형식 구체화 - 다양하고 접근 가능한 정보 자원 활용 - 구체적 목표 설정 - 이해당사자 및 협력자 목록 작성 - 기념 유적을 여행 루트에 따른 여정에 포함
5. 유적 관리 역량 구축	- 명확한 목표 및 참여적 활동 프로그램 마련 - 관리자 훈련 및 전문화(지역 맥락 적합) - 유산 복구를 위한 기술과 전문성 개발

항목	주요 내용
	- 경험 및 선례 공유를 위한 역량 구축 - 기념 유산의 경제적 잠재성에 대한 지방 정부 관심 제고 - 기억 관광의 특성을 고려한 관광 사업 정보제공 및 훈련 - 지원 기관 및 조직 확인(유네스코, 국가위원회, 기금, 대학, 정부, 공공기관 등)
6. 기념 네트워크 및 경로 마련	- 유명하고 선도적 유산을 포함한 경로 또는 네트워크 프로젝트에 주목 - 매력적이고 특출난 유적 조성 - 다양하고 균형잡힌 네트워크 및 경로 제안 - 파일럿 조직 설립(과학위원회, 운영위원회, 사무실 등) - 경로 설립으로 이익을 얻게 될 다양한 이해당사자 및 사업주체 지원
7. 활기있게 상호 소통하는 이니셔티브 개발	- 무형문화를 함께 개발하여 관광 기여도를 높이고 지역사회 공동체복구 지원 - 국제적 역사연구와 함께 개인사, 가족사 등 연구 추진 - 지역사회 및 연구자와 함께 생활 문화, 역사적 장소의 재구성 및 창작을 통해 대중적 요구 반영 - 유적 관리자 및 다양한 협력자를 포함한 역사·기념 유적 관리자의 국제 네트워크 구축 및 지리적·지역별 세미나 및 교육프로그램 구성 필요

출처: Ereshnee Naidu, Bix Gabriel and Mofidul Hoque. (2018). Legacies of Slavery: A Resource Book for Managers of Sites and Itineraries of Memory. pp.45-47.

국제양심유적연맹에 비해 슬레이브 루트 프로젝트의 가이드라인은 네트워크와 경로 설정을 통한 ‘관광’에 주목한다. 즉, 슬레이브 루트 프로젝트에서 제시하는 권고 사항은 유산 간 네트워크 및 경로 설정 전략이 문화계와 관광계의 주목을 받을 만한 사회적·경제적 가치가 있음을 강조하는 것이라 할 수 있다. 그리고 이를 위한 실무적 요소들로서 다양한 이해관계자에 주목하거나, 운영위원회 등의 파일럿 조직 설립을 권고하고 있다. 특히 유적지 바깥의 다양한 요인이 중요한 아프리카의 상황이 반영된 측면이 많다.

한편 이 프로젝트에서 다루는 노예 제도의 역사와 유적은 그 시기가 15세기까지 거슬러 올라가며, 노예 제도는 현재까지도 일부 사회적 잔재가 남아 있는 현존하는 문제라는 점에서 슬레이브 루트 프로젝트에서 다루는 네거티브 헤리티지의 범위는 단순히 근·현대 시기에 국한되지 않는다. 슬레이브 루트 프로젝트의 이러한 역사적 시기 설정은, 이코모스에서 분석한 갈등 관련 유산이 유럽 중심의 부정적 역사인 제1차 및 제2차 세계대전과 밀접한 관련을 지녔던 것과는 대조되는 측면이 있다.

2. 네거티브 헤리티지 관련 국민 인식 현황

1) 조사 개요

□ 조사 목적 및 내용

본 조사는 네거티브 헤리티지의 보전·활용의 필요성에 대한 일반 국민의 인식을 조사하고, 더 나아가 네거티브 헤리티지 보전·활용에 필요한 갈등관리 및 의사결정 지원 방안을 모색하기 위한 기초 인식조사 단계로서 수행되었다. 조사의 목적은 네거티브 헤리티지에 대한 국민의 일반적인 인식 및 이해도를 확인하고, 네거티브 헤리티지 보전·활용 정책 추진 시 의사결정을 위한 갈등관리 절차의 필요성 및 참여적 정책 의사결정 방식에 대한 일반 국민의 공감대 형성 여부를 확인하는 것이다.

□ 조사 기간

- 2022년 4월 25일 ~ 4월 27일

□ 조사 대상 및 방법

- 조사 대상: 전국 만 20세 이상 성인 1,000명
- 조사 방법: 구조화된 설문지를 이용한 온라인 설문조사
- 조사 기관: 리서치 전문기관 위탁
- 표본 오차: 95% 신뢰수준 최대허용오차 $\pm 3.10\%p$

□ 설문항목

설문 항목은 ①네거티브 헤리티지에 관한 일반 국민의 기본적인 인식과 이해도, ②네거티브 헤리티지 보전·활용 필요성에 대한 인식, ③네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 갈등에 대한 인식 및 갈등관리 도입의 필요성, ④참여적 의사결정 방식 및 참여 의사, ⑤응답자 기본 정보로 구성되었다.

[표 2-14] 설문조사 항목 구성

구분	주요 내용	항목 수
네거티브 헤리티지에 관한 인식	- 네거티브 헤리티지 인지 여부 - 네거티브 헤리티지 유산 유형 - 근현대 건축유산의 원형 보존·활용 지원 인지 여부	6

구분	주요 내용	항목 수
	- 네거티브 헤리티지 원형 보존·활용의 필요성 - 네거티브 헤리티지 원형 보존·활용이 필요한 이유 - 네거티브 헤리티지 원형 보존·활용이 불필요한 이유	
네거티브 헤리티지 보존·활용 필요성	- 네거티브 헤리티지 보존·활용 필요성에 대한 인식 수준 - 네거티브 헤리티지 유형별 보존·활용 필요성에 대한 인식 변화(현재/10년 후) - 일반문화재 보존·활용 방향 - 네거티브 헤리티지 보존·활용 방향 - 현존하는 네거티브 헤리티지 보존·활용 방향 - 네거티브 헤리티지 유형별 보존·활용 필요성	6
네거티브 헤리티지 보존·활용 관련 갈등	- 네거티브 헤리티지 보존·활용 관련 갈등 수준 - 네거티브 헤리티지 유형별 보존·활용 관련 갈등 수준 - 네거티브 헤리티지 보존·활용 논의 시 갈등 유형 - 네거티브 헤리티지 보존 여부에 대한 갈등 수준 - 네거티브 헤리티지 보존·활용 관련 갈등 원인 - 네거티브 헤리티지 보존·활용 관련 갈등 시, 주체별 책임 정도	6
네거티브 헤리티지 보존·활용 의사결정 문제	- 이해관계자 간 합의형성 과정 필요성 - 사회적 대화 및 숙의과정 필요성 - 네거티브 헤리티지 보존·활용 관련 중요 역할 - 네거티브 헤리티지 보존·활용 관련 갈등 관리 및 해결 주체 - 네거티브 헤리티지 보존·활용 관련 갈등 관리 및 해결을 위한 중앙정부 역할 - 네거티브 헤리티지 보존·활용 관련 갈등 관리 및 해결을 위한 지자체 역할 - 네거티브 헤리티지 보존·활용 의사결정 과정 참여 의향 - 네거티브 헤리티지 보존·활용 의사결정 과정 비참여 이유 - 네거티브 헤리티지 보존·활용의 성공적 의사결정을 위한 개선사항	8
응답자 일반사항	- 성별, 연령, 거주지역 - 네거티브 헤리티지 인지여부 - 역사문화유적지 방문경험 및 선호 여부 - 직업, 최종학력, 월 평균 가구소득	8

출처: 연구진 작성

□ 응답자 일반사항

- (성별·연령) 남성과 여성의 비율은 각각 49.5%, 50.5%로 균일하며, 연령 대의 경우 60대 이상 30.4%, 이하 20~50대는 각 15~20% 내외로 구성
- (네거티브 헤리티지 인지 여부) 네거티브 헤리티지에 대해 인지하는 경우는 27.4%, 인지하지 못하고 있는 경우가 72.6%로 대부분이 인지하지 못하는 것으로 나타남
- (역사문화유적지 방문 및 선호도) 역사문화유적지에 방문한 경험이 있는 응답자는 전체의 84.3%를 차지하며, 역사문화유적지 방문을 선호하는 응답자도 전체의 85.4%로 조사됨
- 이상의 정보를 포함한 응답자 전체의 직업, 학력 등의 분포는 다음과 같음

[표 2-15] 응답자 일반사항

구분		사례수(명)	비율(%)
전체		(1,000)	100.0
성별	남성	(495)	49.5
	여성	(505)	50.5
연령	20대	(151)	15.1
	30대	(155)	15.5
	40대	(189)	18.9
	50대	(201)	20.1
	60대 이상	(304)	30.4
거주 지역	서울	(191)	19.1
	부산/울산/경남	(152)	15.2
	대구/경북	(96)	9.6
	인천/경기	(315)	31.5
	광주/전라	(97)	9.7
	대전/충청/세종	(107)	10.7
	강원/제주	(42)	4.2
네거티브 헤리티지 인지 여부	인지	(274)	27.4
	비인지	(726)	72.6
역사문화유적지 방문 경험	있음	(843)	84.3
	없음	(157)	15.7
역사문화유적지 선호 여부	선호	(720)	85.4
	비선호	(123)	14.6
직업	자영업	(81)	8.1
	판매/영업 서비스직	(57)	5.7
	기능/작업직	(69)	6.9
	사무/기술직	(292)	29.2
	경영/관리직	(31)	3.1
	자유/전문직	(115)	11.5
	농/임/어/축산업	(16)	1.6
	전업주부	(168)	16.8
	대학(원) 생	(45)	4.5
	은퇴/무직	(97)	9.7
	기타	(29)	2.9
학력	고졸 이하	(213)	21.3
	대재/대졸	(643)	64.3
	대학원 이상	(144)	14.4
월평균 소득	300만원 미만	(293)	29.3
	300~500만원 미만	(335)	33.5
	500~800만원 미만	(269)	26.9
	800만원 이상	(103)	10.3

출처: 설문조사 결과를 바탕으로 연구진 작성

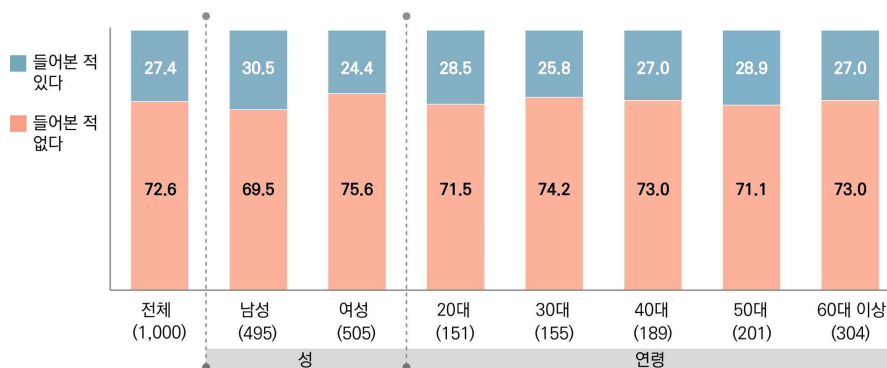
[단위 : %]

2) 조사 결과

① 네거티브 헤리티지에 관한 인식

□ 네거티브 헤리티지 인지 여부 : 인지도 낮음

먼저 ‘네거티브 헤리티지’라는 용어를 들어본 적이 있는가에 대한 질문에서, 일반국민 10명 중 2명 정도(27.4%)만 네거티브 헤리티지라는 용어를 들어본 적이 있는 것으로 나타나, 용어에 대한 일반 국민의 인지율은 높지 않은 편으로 조사되었다. 성별로는 남성의 인지율이 여성보다 높았고, 연령별로는 50대, 역사문화 유적지 방문 경험 및 선호 응답자에서 인지율이 높게 나타났으나 큰 차이를 보이지는 않았다.



[그림 2-7] 네거티브 헤리티지 인지 여부

출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %, 중복응답]

단, 본 연구에서는 ‘네거티브 헤리티지’의 개념 자체에 대한 인지율은 상대적으로 낮을 가능성을 예상하여, 응답자의 이해를 돕기 위해 네거티브 헤리티지의 개념을 ‘불편문화 유산’이라고도 불리며 비극적인 역사의 현장뿐만 아니라 부정적인 근현대사와 관련하여 대중들에게 부정적이거나 슬픈 감정(기억)을 불러일으키는 건축물이나 장소 등의 유산’으로 간략하게 제시하였다.

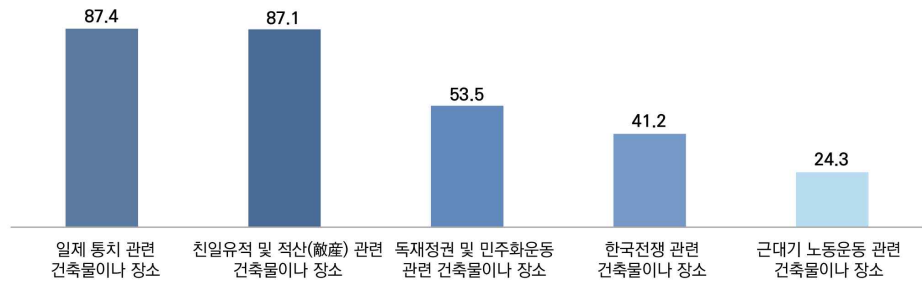
또한 직후 문항에서는 네거티브 헤리티지의 유산 유형을 선택하게 하였는데, 유산의 유형으로 ‘일제 통치 관련’, ‘친일 유적 및 적산 관련’, ‘한국전쟁 관련’, ‘독재정권 및 민주화운동 관련’, ‘근대기 노동운동 관련’ 등을 제시하여 네거티브 헤리티지 개념에 대한 이해를 돕고자 하였다.

□ 네거티브 헤리티지 유산 유형 : 일제 통치/친일 관련 건축물 및 장소

네거티브 헤리티지 유산 유형의 경우, 대다수 국민들은 주로 ‘일제통치/친일 관련 건축물이나 장소’를 네거티브 헤리티지 유산으로 인식하는 경향이 높게 나타났다.

네거티브 헤리티지의 대표적 유형을 묻는 문항에 대하여, 일제 통치 관련 건축물이나 장소(87.4%), 친일유적 및 적산(敵産) 관련 건축물이나 장소(87.1%), 독재정권 및 민주화운동 관련 건축물이나 장소(53.5%) 순으로 나타났으며, 한국전쟁 관련 건축물이나 장소(41.2%), 근대기 노동운동 관련 건축물이나 장소(24.3%)를 네거티브 헤리티지로 인식하는 경향은 비교적 낮았다.

특히 일본 관련 유산을 네거티브 헤리티지로 인식하는 경향이 가장 높게 나타나는 응답자 집단은 여성과 50대이며, 이외에도 네거티브 헤리티지 인지자, 역사문화 유적지 방문 경험자, 역사문화 유적지 선호 응답자에서 이러한 경향이 두드러지게 나타났다.



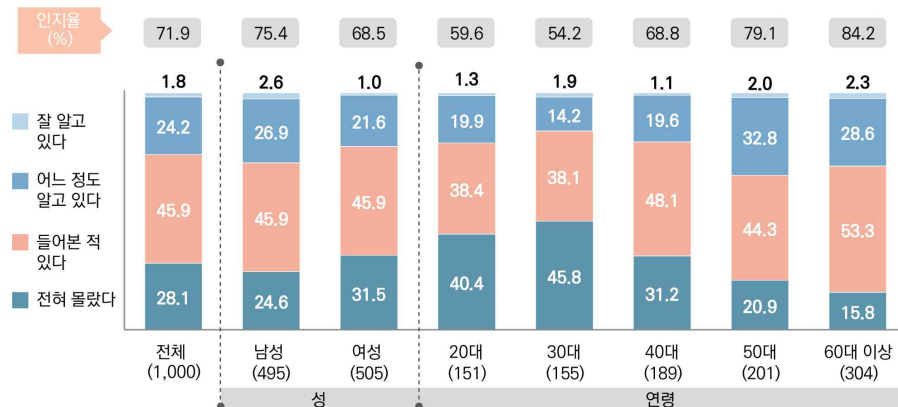
[그림 2-8] 네거티브 헤리티지 유산 유형

출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %, 중복응답]

□ 등록문화재 제도를 통한 근현대 문화재 지원 인지 여부 : 단순 인지

다음으로, 문화재청에서 「문화재보호법」의 등록문화재 제도를 통하여 네거티브 헤리티지를 포함한 근현대 건축유산 전반의 원형 보존 및 활용을 지원하고 있다는 사실에 대한 인지 여부를 묻는 질문에서는, 전체 응답자의 71.9%가 인지하고 있다고 응답하였으며 연령별로는 40대 이상의 인지율이 높게 나타났다.

그러나 ‘잘 알고 있다’는 1.8%, ‘어느 정도 알고 있다’는 24.2%에 그친 반면 전체의 4.5명(45.9%)이 ‘들어본 적 있다’에 응답한 단순 인지자로 조사되어, 대부분 근현대 문화재 지원에 대해 인지하고는 있으나, 단순 인지자에 가까울 것으로 예측할 수 있다. 한편 ‘전혀 몰랐다’에 응답한 비율은 전체의 28.1%로 집계되었다.

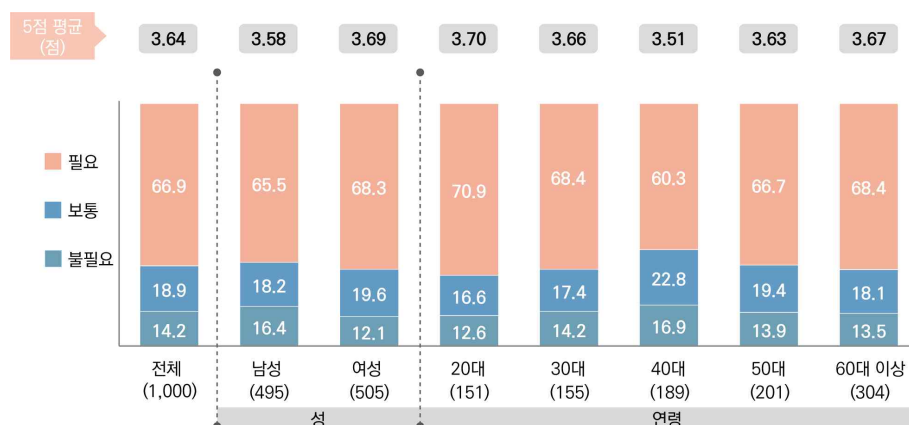


[그림 2-9] 등록문화재 제도를 통한 근현대 문화재 자원 인지 여부
출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %, 중복응답]

□ 네거티브 헤리티지 보존·활용 필요 : 사건 및 기억을 잊지 않고 미래 세대 교훈

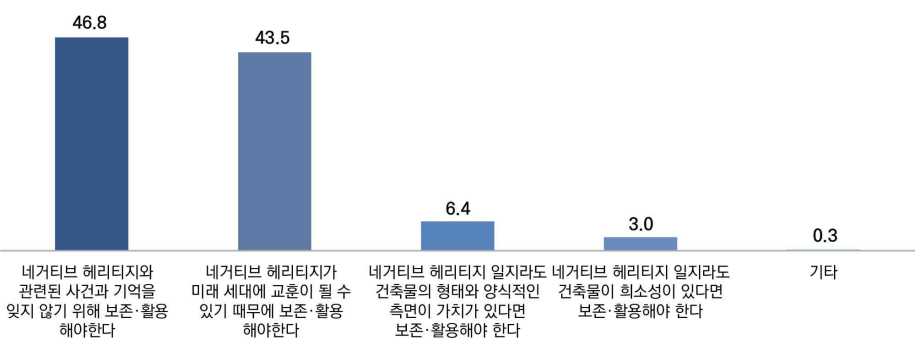
등록문화재 제도를 통해 네거티브 헤리티지의 원형을 보존하거나 활용하는 것이 필요하다는 응답은 66.9%로 과반수 이상이 보존·활용 필요성에 대해 공감하고 있는 것으로 나타났다.

성별로는 여성(68.3%)이 남성(65.5%)에 비해 필요하다는 의견이 다소 높았으나 큰 차이를 보이지 않았으며, 연령별로는 20대(70.9%)에서 필요성에 대한 의견이 가장 높게 나타났다. 또한 네거티브 헤리티지 인지자, 역사문화 유적지 방문 경험 및 선호 응답자에서 보존·활용의 필요성이 높다고 응답하였다.



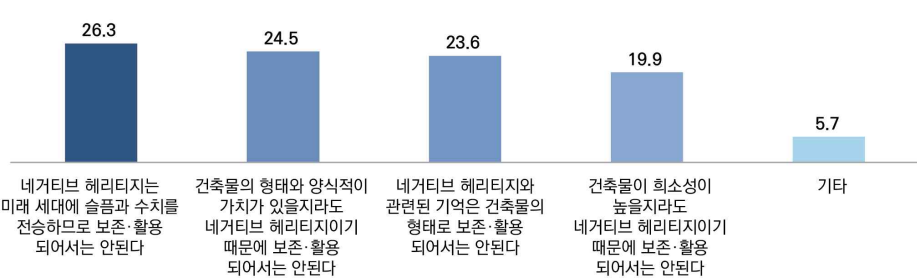
[그림 2-10] 네거티브 헤리티지 원형 보존·활용의 필요성
출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %, 점]

네거티브 헤리티지 원형을 보존·활용해야 하는 이유를 묻는 항목에서는, 관련 사건과 기억을 잊지 않고, 미래 세대에 교훈이 되어야 한다는 의견이 가장 높게 나타났다. ‘네거티브 헤리티지와 관련된 사건과 기억을 잊지 않기 위해 보존·활용해야 한다’(46.8%)에 이어, ‘네거티브 헤리티지가 미래 세대에 교훈이 될 수 있기 때문에 보존·활용해야 한다’(43.5%) 순으로 집계되었으며, 두 항목 간 전체 응답률 차이는 크지 않았다.



[그림 2-11] 네거티브 헤리티지 원형 보존·활용이 필요한 이유
출처: 연구진 작성 [BASE : 네거티브 헤리티지 원형 보존·활용 필요(N=669) / 단위 : %]

반면 슬픔과 수치를 전승하게 되므로 보존·활용할 필요가 없다는 일부 반대 의견(보통 및 불필요 응답자 33.1%)도 나타났다. 보존·활용이 불필요한 이유로는 네거티브 헤리티지는 미래 세대에 슬픔과 수치를 전승하므로 보존·활용되어서는 안된다(26.3%), 건축물의 형태와 양식적인 가치가 있을지라도 네거티브 헤리티지이기 때문에 보존·활용되어서는 안된다(24.5%), 네거티브 헤리티지와 관련된 기억은 건축물의 형태로 보존·활용되어서는 안된다(23.6%), 네거티브 헤리티지이기 때문에 보존·활용되어서는 안된다(19.9%) 순으로 조사되었다.



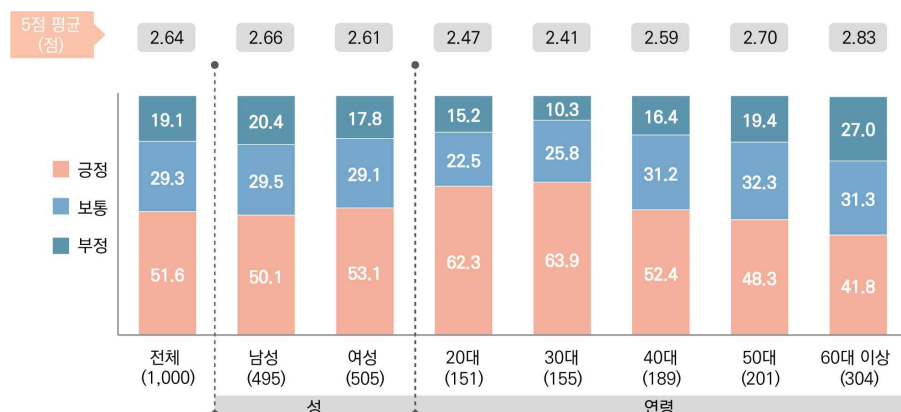
[그림 2-12] 네거티브 헤리티지 원형 보존·활용이 불필요한 이유
출처: 연구진 작성, [BASE : 네거티브 헤리티지 원형 보존·활용 불필요(N=331) / 단위 : %]

② 네거티브 헤리티지 보존·활용 필요성

□ 사회 전반의 네거티브 헤리티지 보존·활용 필요성 인식 수준 : 인식 낮음

네거티브 헤리티지의 보존과 활용 필요성에 대한 우리 사회의 전반적인 인식 수준이 얼마나 형성되어 있는가를 묻는 문항에서, 인식 수준이 형성되어 있다는 긍정적 응답은 19.1%(‘인식이 매우 폭넓게 형성되어 있다’ 0.8%, ‘인식이 어느 정도 형성되어 있다’ 18.3%)로 낮은 편으로 나타났다.

한편 ‘인식이 별로 없다’ 및 ‘인식이 전혀 없다’에 응답한 부정적 의견은 51.6%로 과반수 이상으로 조사되었다. 연령대별로는 20대와 30대에서 상대적으로 인식 수준이 낮다는 부정적 응답이 높게 나타났다.



[그림 2-13] 사회 전반의 네거티브 헤리티지 보존·활용 필요성에 대한 인식 수준

출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %, 점]

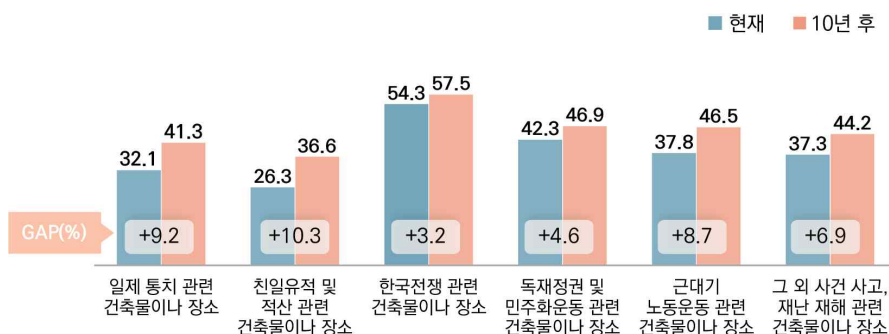
□ 유형별 현재 인식 및 10년 후 인식 변화 : 긍정적으로 변화 예상

네거티브 헤리티지 유형별 현재 인식 및 10년 후 인식 변화에 대한 인식을 조사한 결과, 전반적으로 현재보다 향후 10년 후 우리 사회의 네거티브 헤리티지에 대한 전반적인 인식이 긍정적으로 변화할 것으로 조사되었다.

본 문항에서는 네거티브 헤리티지의 유형을 앞 문항과 동일하게 ‘일제 통치 관련’, ‘친일 및 적산 관련’, ‘한국전쟁 관련’, ‘독재정권 및 민주화운동 관련’, ‘근대기 노동운동 관련’으로 구성하였고, 이외 기타 성격의 항목으로 ‘그 외 사건·사고, 재난·재해 관련’을 추가하여 각각 현재와 10년 후의 인식에 대하여 질문하였다.

조사 결과, 특히 ‘한국전쟁 관련’ 네거티브 헤리티지는 현재 뿐만 아니라 10년 후에도 긍정적인 문화유산으로 인식될 것으로 조사되었다. 이 경우 현재도 전체 응답자의 절반 이상(54.3%)가 긍정적으로 인식되고 있다고 응답하였고, 10년 후에는 57.5%가 긍정적으로 인식될 것으로 전망하였다.

반면, ‘친일 및 적산 관련’ 건축유산의 경우, 현재 전체 응답자의 1/4 정도(26.3%)만이 긍정적으로 인식하고 있다고 응답하였으며, 10년 후에도 긍정적으로 인식될 것으로 예측하는 응답자는 36.6%로 가장 낮은 수치를 보였다. 그러나 ‘친일 및 적산 관련’ 건축유산에 대한 10년 후 인식 변화율은 10.3%로 가장 높게 나타났다. 이에 현재 가장 부정적으로 인식되는 친일 및 적산 관련 유산을 포함하여 전반적으로 네거티브 헤리티지에 대한 사회적 인식이 긍정적 방향으로 변화할 것으로 예측할 수 있다.



[그림 2-14] 유형별 네거티브 헤리티지에 대한 현재 사회적 인식 및 10년후 인식 변화

출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %, 점]

□ 일반 문화재 및 네거티브 헤리티지의 보전·활용 방향 비교 : 피해자 의견 존중

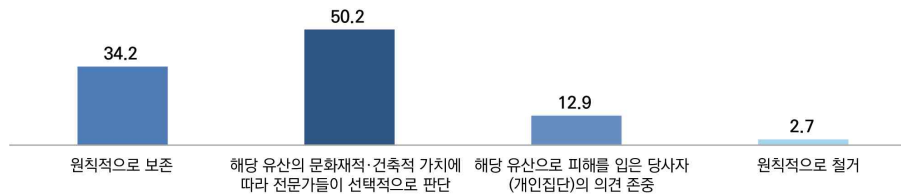
이어지는 2개 문항에서는 일반 문화재(건축유산)와 네거티브 헤리티지 보전·활용 방향에 대한 국민의 일반적 인식을 비교하였다. 보전·활용 방향의 경우 일반 문화재와 네거티브 헤리티지 모두 동일하게 ‘원칙적으로 보존’, ‘해당 유산의 문화재적·건축적 가치에 따라 전문가들이 선택적으로 판단’, ‘해당 유산으로 피해를 입은 당사자(개인·집단)의 의견 존중’, ‘원칙적으로 철거’로 구성하여 비교 가능하도록 하였다.

먼저 ‘전문가들이 선택적으로 판단’하여 보전·활용 방향을 결정하도록 해야 한다는 의견이 일반 문화재 50.2%, 네거티브 헤리티지 47.9%로 전체의 절반 가량으로 가장 높은 비율을 차지했다.

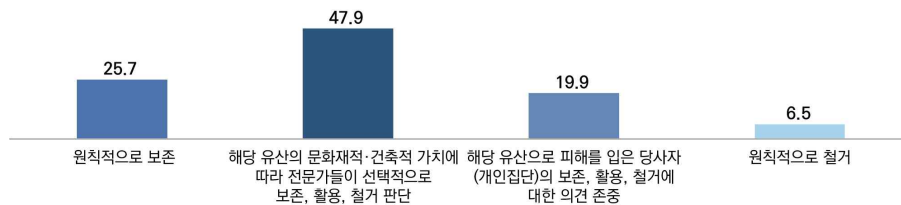
해당 문항 비교를 통해 주목할 만한 부분은 보존과 철거에 응답한 비율 및 피해자 의견 반영에 대한 응답률 차이이다. 먼저 ‘원칙적으로 보존’해야한다는 의견은 일반 문화재 34.2%, 네거티브 헤리티지 25.7%로 모두 2순위를 차지하였으나, 일반 문화재에 대한 보존 의견이 상대적으로 높게 나타났다. ‘원칙적으로 철거’의 경우 가장 낮은 비율로 조사되었으나, 일반 문화재의 경우 2.7%인 반면, 네거티브 헤리티지의 경우 6.5%로 상대적으로 철거에 대한 의견이 높게 나타났음을 살펴볼 수 있다. 또한 ‘피해를 입은 당사자(개인·집단)의 의견 존중’의 경우, 일반 문화재는 12.9%인 반면, 네거티브 헤리티지는 19.9%로 상대적으로 높게 나타났다.

즉, 네거티브 헤리티지의 경우 일반 문화재에 비하여 상대적으로 보존보다는 철거에 대한 의견이 많고, 보존할 경우에도 피해자의 의견을 존중하고 반영해야 한다는 인식이 상대적으로 높게 나타나고 있음을 살펴볼 수 있다.

[일반문화재(건축유산)]



[네거티브 헤리티지]



[그림 2-15] 일반 문화재(위)와 네거티브 헤리티지(아래)의 보존·활용 방향 비교

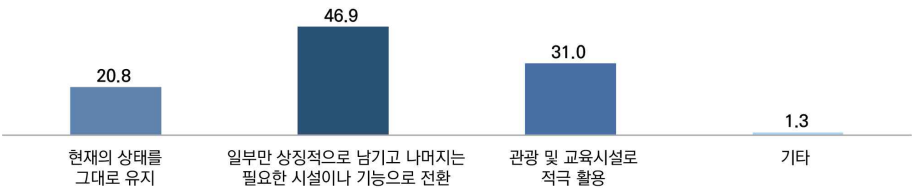
출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %, 점]

□ 현재 남아있는 네거티브 헤리티지의 보존·활용 방안: 일부만 상징적 보존

현재 국내에 남아있는 네거티브 헤리티지를 어떤 방식으로 보존 또는 활용하는 것이 좋겠는가에 대한 질문에 대하여, ‘일부만 상징적으로 남기고 나머지는 필요한 시설이나 기능으로 전환’하는 것이 좋겠다는 의견이 전체의 46.9%로 가장 높은 비율을 차지하였다.

뒤이어 ‘관광 및 교육시설로 적극 활용’에 대한 의견이 31.0%, ‘현재의 상태를 그대로 유지’하자는 보존 의견이 20.8%로 조사되었다. 즉, 보존보다는 일부만 상징적으로 보존하

고 나머지 부분은 필요한 만큼 활용하거나, 관광·교육 시설로 충분히 활용하는 등의 다양한 활용 방안 모색에 대한 의견이 상당히 높은 것을 살펴볼 수 있다.

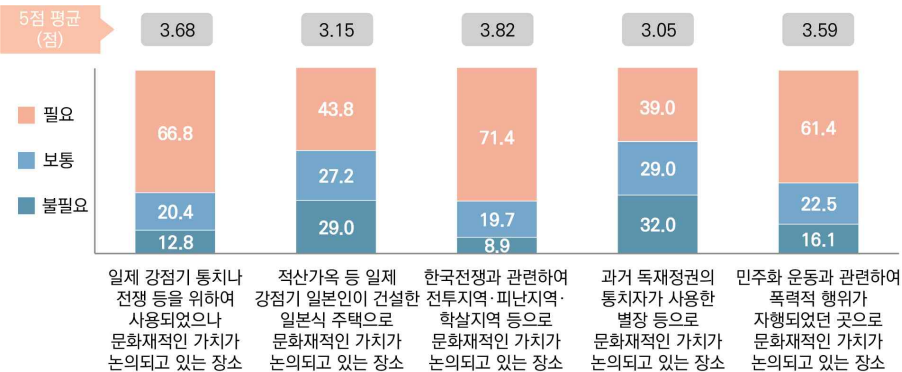


[그림 2-16] 현재 남아있는 네거티브 헤리티지의 보존·활용 방안
출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %, 점]

□ 네거티브 헤리티지 주제별 보존·활용 필요 정도 : 한국전쟁 관련 문화재

어떤 유형의 네거티브 헤리티지가 보존·활용이 가장 필요하다고 생각하는가에 대한 문항의 경우, ‘한국전쟁과 관련하여 전투지역·피난지역·학살지역 등으로 문화재적인 가치가 논의되고 있는 장소’에대한 보존·활용이 필요하다는 의견이 71.4%로 가장 높게 나타났다. 이는 앞서 유형별 현재 및 10년후 인식 조사에서 ‘한국 전쟁 관련’ 네거티브 헤리티지가 긍정적으로 인식되는 비율이 가장 높은 것과 동일한 결과라 할 수 있다.

반면 ‘과거 독재정권의 통치자가 사용한 별장 등으로 문화재적인 가치가 논의되고 있는 장소’는 보존·활용 필요성이 39.0%로 가장 낮게 조사되었다. 이는 앞서 유형별 현재 및 10년후 인식 조사에서 ‘친일 및 적산 관련’ 유적이 가장 부정적으로 인식되었던 것과는 다소 차이가 있다. 그러나 본 문항에서도 ‘친일 및 적산 관련’ 유적은 ‘독재정권’ 관련 유적의 뒤를 이어 보존·활용의 필요성이 낮은 것으로 조사되었으므로 조사 결과의 논리적 흐름에는 부합한다.



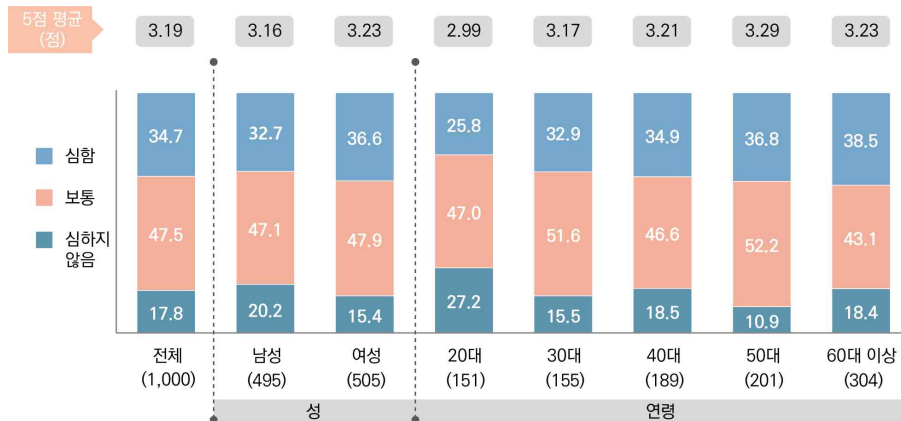
[그림 2-17] 네거티브 헤리티지 유형별 보존·활용 필요성
출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %]

③ 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 갈등

□ 네거티브 헤리티지 관련 사회적 갈등 수준 : 갈등 수준 높음

네거티브 헤리티지의 보전·활용 관련 사회적 갈등 수준이 심하다는 의견은 34.7%로, 심하지 않다는 의견(17.8%)에 비해 2배 가량 높게 나타났다. 갈등이 보통 수준이라는 의견은 전체의 47.5%로 과반이 훨씬 넘는 82.2%의 응답자가 네거티브 헤리티지 관련 갈등이 일반적인 수준 및 심각한 수준이라 응답하였다. 특히 연령이 높을수록 갈등 수준이 심하다는 인식이 높게 나타났다.

이처럼 개인적 인식의 차원을 넘어 사회 전반의 갈등 수준이 높다는 응답 결과를 통해, 네거티브 헤리티지의 보전·활용에 대한 사회적 합의가 여전히 충분히 형성되지 않았으며 이와 관련된 논란 또는 갈등의 발생 가능성이 높을 것이라는 점을 추정할 수 있다.



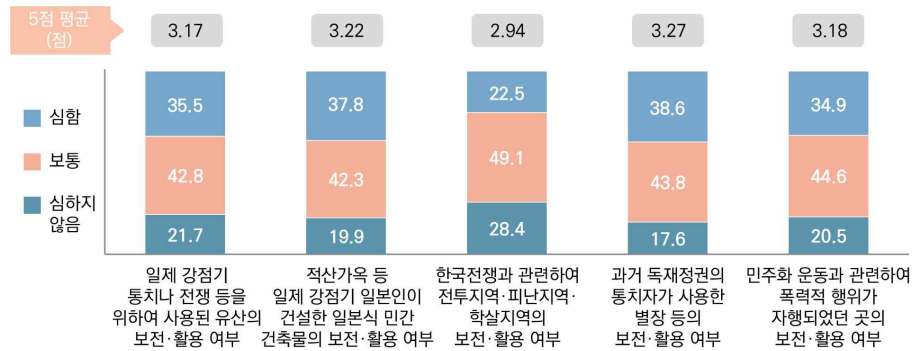
[그림 2-18] 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 사회적 갈등 수준에 대한 인식

출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %]

□ 유형별 네거티브 헤리티지의 사회적 갈등 수준 : 독재정권 유산 갈등 수준 높음

네거티브 헤리티지의 유형 중에서는, 특히 '과거 독재정권의 통치자가 사용한 별장 등의 보전·활용 여부' 관련 갈등이 심하다는 의견이 38.6%로 타 유형에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 이는 여러 유형의 네거티브 헤리티지 중 독재정권 관련 장소의 필요성이 가장 낮게(필요 39.0%, 불필요 32.0%) 조사된 것과 사회적 인식이 동일함을 보여준다.

마찬가지로 앞서 가장 보전·활용 필요성이 높게 조사되었던 한국전쟁 관련 장소의 경우, 갈등 수준 또한 가장 심하지 않을 것(28.4%)로 조사되었다. 이처럼 사회적 갈등 수준에 대한 문항의 경우, 보전·활용 필요성에 대한 인식과 유사하게 나타났다.



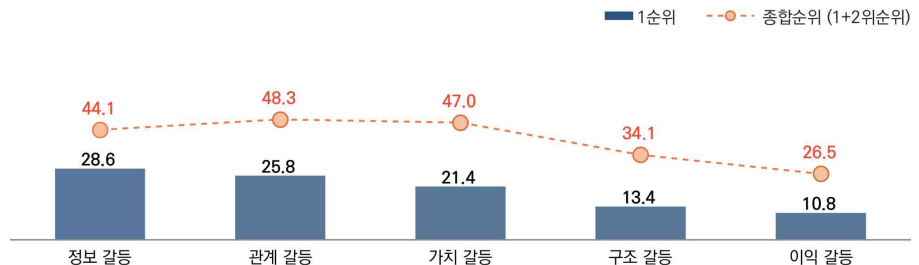
[그림 2-19] 네거티브 헤리티지 주제별 보전·활용 관련 갈등 수준

출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %]

□ 네거티브 헤리티지 관련 주요 갈등 유형 : 정보 갈등-관계 갈등-가치 갈등

네거티브 헤리티지 보전·활용 과정에서 가장 많이 나타날 수 있는 갈등의 유형을 정보 갈등, 관계 갈등, 구조 갈등, 가치 갈등, 이익 갈등으로 구분하여 1순위와 2순위를 함께 응답하도록 하였다.⁶⁵⁾

응답 결과, 1순위 응답 기준 ‘정보 갈등’이 26.8%로 가장 높은 비율을 차지하였고, 다음으로 ‘관계 갈등’이 25.8%, ‘가치 갈등’이 21.4%로 나타났다. 종합 순위 기준으로는 ‘관계 갈등’이 48.3%로 가장 높고, 다음으로 ‘가치 갈등’ (47.0%), ‘정보 갈등’(44.1%) 순으로 나타났다. 즉, 응답자들은 네거티브 헤리티지 관련 갈등의 경우 경제적 이해관계와 이익을 둘러싼 ‘이익 갈등’ 보다는 자료의 부족 또는 잘못된 정보 등으로 인한 ‘정보 갈등’이나 이해당사자 간 관계 문제로 인한 ‘관계 갈등’, 가치관과 평가 기준의 차이로 인해 발생하는 ‘가치 갈등’이 많이 나타날 것이라고 인식하였음을 알 수 있다.

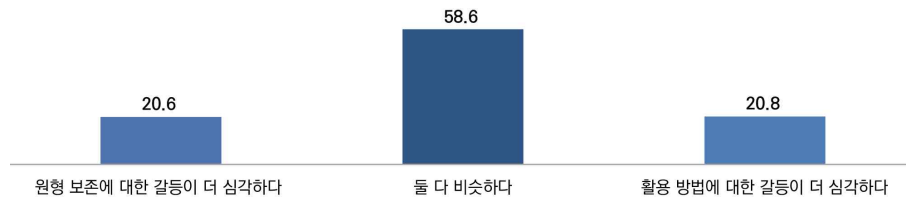


[그림 2-20] 네거티브 헤리티지 관련 주요 갈등 유형

출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %]

65) 이는 Moore(2003)의 공공갈등 유형 분류에 따른 것이며, 본 연구보고서 3장 1절에서 상세히 설명한다.

한편, 네거티브 헤리티지의 보전과 활용 중, 보전 여부에 대한 갈등과 활용 방법에 대한 갈등 중 어느 것이 더 심각한가에 대한 질문에서는, ‘둘 다 비슷하다’가 58.6%로 과반 이상으로 나타났다. 이어서 ‘보존’ 여부 갈등이 더 심각하다는 응답이 20.6%, ‘활용’ 방법 갈등이 더 심각하다는 응답은 20.8%로 비슷한 수치로 집계되어, 일반 국민들은 보존과 활용 양방향에서 갈등이 발생할 수 있다고 인식하고 있음을 알 수 있다.



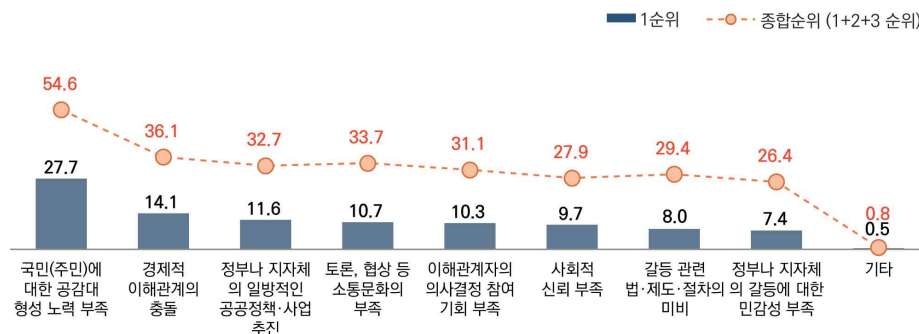
[그림 2-21] 네거티브 헤리티지 보전 여부 및 활용 방법에 대한 갈등 수준

출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %]

□ 갈등 발생 원인 : 국민(주민) 공감대 형성 부족

네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 가장 큰 갈등 원인으로는 ‘국민(주민)에 대한 공감대 형성 노력 부족’이 가장 주요한 원인으로 조사되었다.

먼저 1순위 응답 기준으로는 ‘국민(주민)에 대한 공감대 형성 노력 부족’이 27.7%로 가장 높고, 다음으로 ‘경제적 이해관계의 충돌’(14.1%), ‘정부나 지자체의 일방적인 공공정책·사업 추진’(11.6%) 순으로 나타났다. 순위별 응답을 포함한 종합순위 기준으로는 ‘국민(주민)에 대한 공감대 형성 노력 부족’이 54.6%로 가장 높고, 다음으로 ‘경제적 이해관계의 충돌’(36.1%), ‘토론, 협상 등 소통문화의 부족’(33.7%) 순으로 조사되었다.



[그림 2-22] 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 갈등 발생 원인

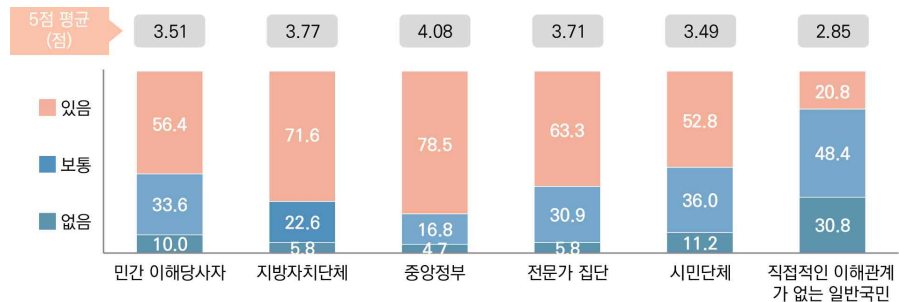
출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %]

□ 갈등 발생 책임 주체 : 중앙정부 및 지자체 외

네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 갈등이 발생하는 경우, ‘중앙정부’에 책임이 있다는 의견이 78.5%로 가장 높게 나타났다.

다음으로는 ‘지방자치단체’(71.6%), ‘전문가 집단’(63.3%), ‘민간 이해당사자’(56.4%), ‘시민단체’(52.8%) 순으로 나타났으며, 이상 5순위까지의 이해관계자에 갈등 발생 책임이 있다는 응답이 모두 절반 이상으로 나타났다. 이는 일반 국민을 제외한 모든 이해관계자가 갈등 발생에 어느 정도 책임이 있다는 인식을 보여주는 것이라 할 수 있다.

반면 ‘직접적인 이해관계가 없는 일반국민’은 책임이 없다는 의견이 30.8%로 조사되어, 갈등 발생 과정에 어느 정도 책임이 있다고 응답한 중앙정부, 지자체, 전문가 집단, 민간 이해당사자, 시민단체 등 다른 이해관계자 집단과는 달리, 상당한 결과값 분포의 차이를 보였다.



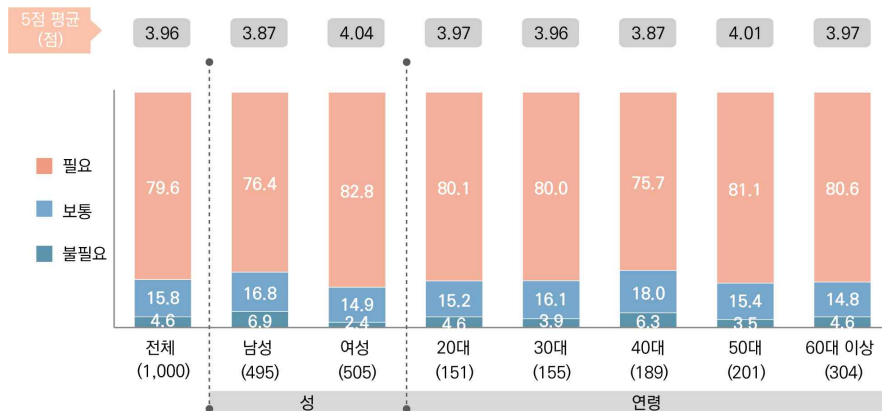
[그림 2-23] 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 갈등 시, 주체별 책임 정도

출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %]

④ 네거티브 헤리티지 보존·활용 의사결정 문제

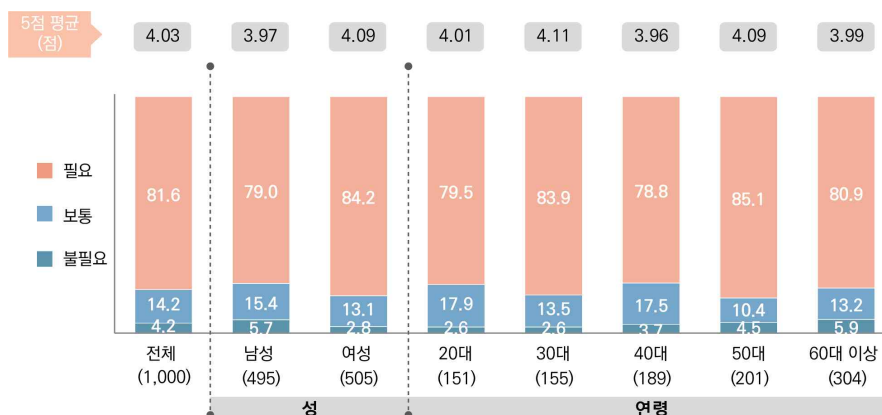
□ 합의형성 및 숙의과정의 필요성 인식 : 필요함

네거티브 헤리티지의 보존·활용 과정에서 이해관계자 간 합의형성 과정이 필요하다는 의견은 79.6%, 사회적 대화 및 숙의과정이 필요하다는 의견은 81.6%로, 대다수가 사회적 합의 형성 및 숙의과정의 필요성을 인식하고 있었다. 이는 앞서 우리 사회의 네거티브 헤리티지 관련 갈등 정도에 대한 인식이 보통(47.5%) 또는 심각한 수준(34.7%)이라 응답한 전체 응답자가 82.2%로 조사되었던 것과 유사한 비율이다. 합의형성 및 숙의과정이 필요하지 않다고 응답한 경우는 전체의 4.6%와 4.2%로 매우 낮았다.



[그림 2-24] 이해관계자 간 합의형성 과정에 대한 필요성 인식 여부

출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %]

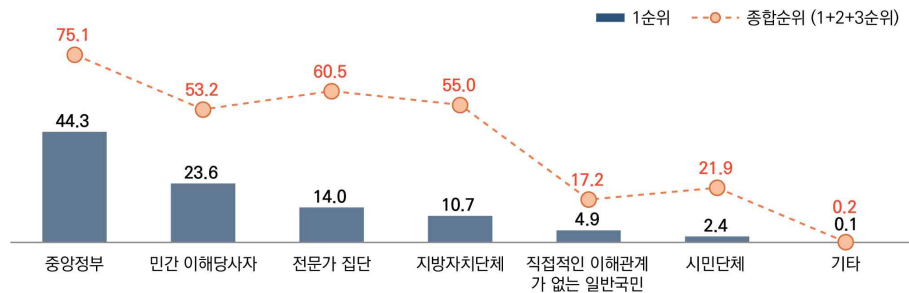


[그림 2-25] 사회적 대화 및 숙의과정에 대한 필요성 인식 여부

출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %]

□ 네거티브 헤리티지 보전·활용 및 갈등관리 수행 주체: 중앙정부

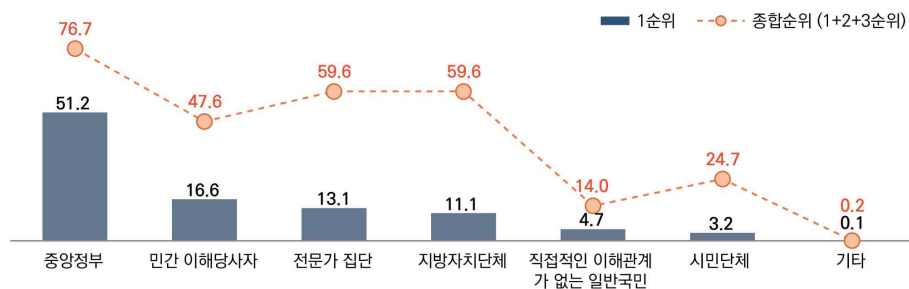
먼저 네거티브 헤리티지 보전·활용 과정에서 중요한 역할을 하여야 하는 주체는 누구인지에 대한 질문에는 1순위 응답 기준 ‘중앙정부’가 44.3%로 가장 높고, 다음으로 ‘민간 이해당사자’(23.6%), ‘전문가 집단’(14.0%) 순으로 나타났다. 종합순위 기준으로는 ‘중앙정부’가 75.1%로 가장 높고, 다음으로 ‘전문가 집단’(60.5%), ‘지방자치단체’(55.0%) 순으로 나타났다.



[그림 2-26] 네거티브 헤리티지 보전·활용 과정에서 중요한 주체

출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %]

한편 네거티브 헤리티지 관련 갈등이 발생할 경우 갈등 관리 및 해결 역할을 수행하여야 하는 주체는 누구인가에 관한 질문에는 1순위 응답 기준 ‘중앙정부’가 51.2%로 가장 높고, 다음으로 ‘민간 이해당사자’(16.6%), ‘지방자치단체’(13.1%) 순으로 나타났다. 종합순위 기준으로는 ‘중앙정부’가 76.7%로 가장 높고, 다음으로 ‘전문가 집단’(59.6%), ‘지방자치단체’(59.6%), ‘민간 이해당사자’(47.6%) 순으로 나타났다.



[그림 2-27] 네거티브 헤리티지 관련 갈등 관리 및 해결 역할 수행 주체

출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %]

이를 통해, 현재 네거티브 헤리티지를 포함하여 문화재 지정·등록 관련 역할을 수행하는 중앙정부(문화재청)가 보전·활용은 물론 갈등 관리 및 해결 과정에서도 중요한 역할을

수행하여야 한다는 인식을 살펴볼 수 있다. 또한 종합순위 기준에서는 ‘전문가 집단’이 중앙정부에 이어 2순위를 차지하고 있는데, 이는 가치 조사와 평가 등 역사적 고증 및 해석의 과정이 수반되는 문화유산 분야의 경우, 민간 이해당사자나 지자체보다도 전문성을 갖춘 전문가 집단의 개입이 필요할 것이라는 인식을 반영한 것이라 볼 수 있다.

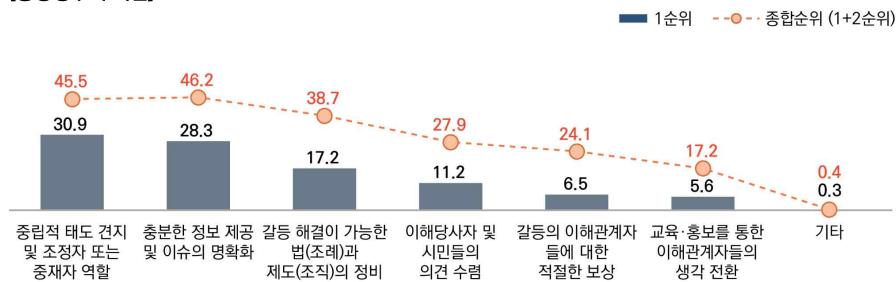
□ 중앙정부와 지자체의 역할: 중립적 태도 견지 및 이해당사자시민 의견 수렴

네거티브 헤리티지 관련 갈등이 발생할 경우, 갈등 관리 및 해결을 위하여 중앙정부와 지자체에서 각각 수행하여야 하는 역할이 무엇인지를 조사하였다.

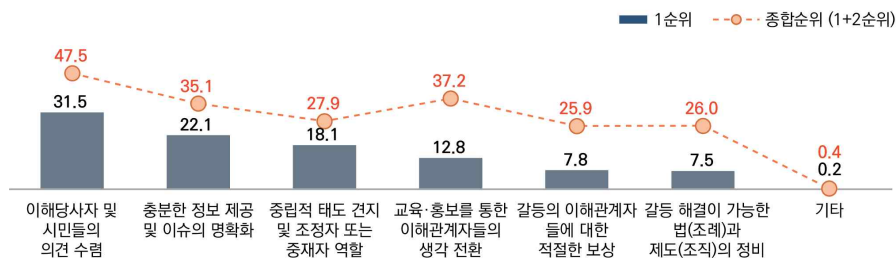
먼저 중앙정부의 역할로는 ‘중립적 태도 견지 및 조정자 또는 중재자 역할’이 30.9%로 가장 높았고, 다음으로 ‘충분한 정보 제공 및 이슈의 명확화’(28.3%), ‘갈등 해결이 가능한 법(조례)과 제도(조직)의 정비’(17.2%) 순으로 나타났다(1순위 응답 기준).

지자체의 경우 ‘이해당사자 및 시민들의 의견 수렴’이 31.5%로 가장 높고, 다음으로 ‘충분한 정보 제공 및 이슈의 명확화’(22.1%), ‘중립적 태도 견지 및 조정자 또는 중재자 역할’(18.1%) 순으로 나타났다(1순위 응답 기준).

[중앙정부의 역할]



[지자체의 역할]



[그림 2-28] 네거티브 헤리티지 관련 갈등 관리 및 해결을 위한 중앙정부 및 지자체의 역할

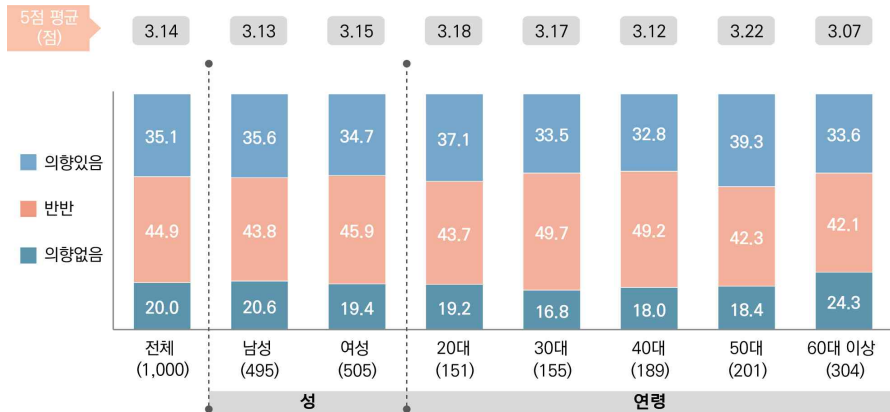
출처: 연구진 작성 [BASE : 전제(N=1,000) / 단위 : %, 점]

이를 통해 중앙정부는 정책의 실행 주체로서, 정책 수행 과정에서 발생하는 갈등에 대한 조정 및 중재 역할을 수행할 필요가 있다는 점을 추정해볼 수 있다. 한편 지자체는 중앙 정부에 비해 이해당사자 및 시민과 상대적으로 소통이 용이하여, 의견 수렴의 역할을 수행할 수 있을 것이라 볼 수 있다.

또한 중앙정부와 지자체 모두 ‘충분한 정보 제공 및 이슈의 명확화’를 수행할 필요가 있다는 응답이 2순위로 나타났다. 이는 갈등 해결 및 소통의 과정에서 중앙정부 또는 지자체가 중재자 역할을 수행하며 네거티브 헤리티지와 관련된 역사적 사실·자료를 충분히 제공하여야 하며, 또한 의견 수렴 과정에서 논의가 필요한 주제와 이슈를 명확하게 제시할 필요가 있다는 점을 시사한다.

□ 의사결정과정에서 시민참여 의사 여부 : 참여, 전문성 보완 필요

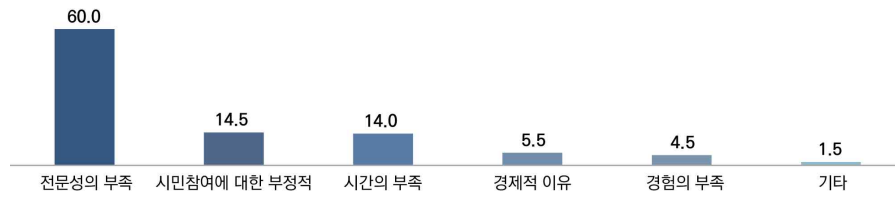
네거티브 헤리티지의 보전·활용 과정에 시민참여가 가능하다면 참여하고 싶다는 의견은 35.1%로, 참여하고 싶지 않다(20.0%)에 비해 다소 높게 나타났다. 이 항목의 경우, 참여 의향을 구체적으로 선택하지 않고 ‘반반이다’에 응답한 비율이 44.9%로 가장 높은 비율을 차지하였다.



[그림 2-29] 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정 과정에 대한 시민참여 의향

출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %]

의사결정 과정에 참여 의향이 없거나 뚜렷한 의향이 없는 이유로는 ‘전문성의 부족’이 60.0%로 가장 높게 나타났다. 다음으로는 ‘시민참여에 대한 부정적’ (14.5%), ‘시간의 부족’ (14.0%) 순으로 나타났는데, 이 비율은 전문성 부족에 비하여 매우 낮다. 일반적으로 전문가의 가치 조사 및 판단이 동반되는 문화재 분야의 특수성을 고려하여 시민참여 시 전문성을 보완할 수 있는 교육 프로그램 등의 도입이 필요할 것으로 보인다.

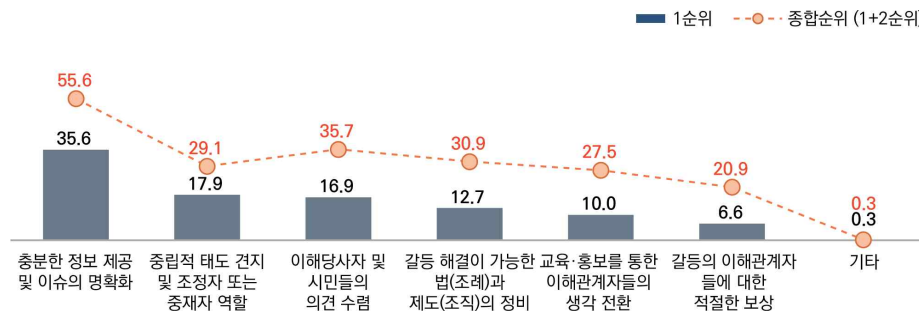


[그림 2-30] 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정 과정 비참여 이유
출처: 연구진 작성 [BASE : 의사결정 과정 비참여 응답자(N=200) / 단위 : %]

□ 성공적 의사결정을 위한 개선사항 : 충분한 정보제공 및 이슈 명확화

네거티브 헤리티지 보전·활용의 성공적 의사결정을 위한 개선사항으로는 ‘충분한 정보 제공 및 이슈의 명확화’가 35.6%로 가장 높고, 다음으로 ‘중립적 태도 견지 및 조정자 또는 중재자 역할’(17.9%), ‘이해당사자 및 시민들의 의견 수렴’(16.9%) 순으로 나타났다 (1순위 응답 기준).

한편 종합 순위 기준으로는 ‘충분한 정보 제공 및 이슈의 명확화’가 55.6%로 가장 높았지만, 2순위는 ‘이해당사자 및 시민들의 의견 수렴’(35.7%), 3순위가 ‘갈등 해결이 가능한 법(조례)과 제도(조직)의 정비’(30.9%) 순으로 나타나, 법과 제도의 정비가 개선이 필요한 주요 상위 항목에 포함되었다.



[그림 2-31] 네거티브 헤리티지 보전·활용의 성공적 의사결정을 위한 개선사항
출처: 연구진 작성 [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %]

‘충분한 정보 제공 및 이슈의 명확화’가 가장 주요한 개선 사항으로 제시된 것은, 앞선 문항에서 시민참여 의향이 없거나 낮은 이유로 ‘전문성의 부족’이 주요한 이유로 꼽힌 것과 동일한 맥락에서 해석할 수 있다. 역사적 전문성에 기반한 자료 해석 및 가치 평가가 필요한 문화유산 분야에서 관련 전문성의 부족은 논의 과정에서 시민참여를 어렵게 만드는 원인이 될 수 있다. 따라서 이를 보완하여 필요한 경우 이해당사자 및 시민이 참여할 수 있도록 의사결정과정의 일부 개선이 필요하다.

3. 갈등관리에 기반한 의사결정체계의 필요성

1) 네거티브 헤리티지 보존·활용을 둘러싼 갈등발생 심화

□ 네거티브 헤리티지 및 근대문화유산에 대한 논의 부족과 갈등 발생

국내에서 일제강점기의 건축유산을 비롯한 네거티브 헤리티지는 구 조선총독부 청사가 철거된 1990년대까지도 대체로 부정적인 시각이 주를 이루었으나, 2000년대 이후 역사적 교훈의 장소로 인식되고 관광자원적 측면에서도 가치를 지닌 자원으로 재평가되기 시작하였다. 이에 네거티브 헤리티지는 과거 부정적으로 인식되었던 ‘잔재(殘滓)’에서 보존·활용의 대상으로 변화하기 시작했다. 특히 2001년 등록문화재 제도 도입 이후, 국내에서도 2000년대부터 근대문화유산의 보존과 유지·관리를 위한 다양한 노력이 전개되어 왔다.

그러나 여러 선행연구에서는 근현대 문화유산의 개념과 범위는 물론이고, 특히 부정적으로 인식되는 일제강점기, 6.25 전쟁, 민주화운동 시기 등의 네거티브 헤리티지의 경우 명확한 가치 정립이나 보존·활용 방안에 대한 관련 연구 결과물과 논의가 여전히 부족하다는 의견이 있었다.

이와 유사한 맥락에서 국민 인식조사 결과 또한 네거티브 헤리티지의 보존·활용 필요성에 대한 전반적 사회적 인식이 형성되어 있다는 응답은 19.1%에 불과하며, 인식이 별로 없거나 전혀 없다고 응답한 비율은 51.6%로 과반수 이상을 차지하여 상대적으로 인식 수준이 낮은 것으로 조사되었다. 마찬가지로 의사결정과정에서 시민참여가 가능하더라도 참여 의향이 없거나 명확하지 않은 이유로 ‘전문성의 부족’이 60.0%로 매우 높게 나타났다. 성공적인 의사결정을 위한 개선사항으로 ‘충분한 정보 제공 및 이슈의 명확화’가 35.6%로 가장 높게 나타났다. 이는 일반적으로 전문가가 역사적 자료를 해석·조사하여 문화재의 가치를 평가하는 문화재 분야의 특성상, 역사적 전문성의 부족이 이해당사자 및 시민참여를 어렵게 하는 요인이 된다는 점을 보여주는 것이라 할 수 있다.

또한 네거티브 헤리티지를 둘러싼 우리사회의 갈등 수준이 심각하다는 의견은 34.7%로 그렇지 않다는 의견(17.8%)에 비해 2배 이상으로 나타났으며, 주요한 갈등 발생의 원인으로서는 ‘국민에 대한 공감대 형성 노력 부족’이 27.7%로 1순위 원인으로 조사되었다. 이는 여전히 네거티브 헤리티지에 대한 관련 연구와 논의가 부족하며, 문화유산에 대한 국민적 공감대가 형성될만큼 사회적 합의가 충분하지 않다는 점을 시사한다.

이처럼 네거티브 헤리티지를 둘러싼 사회적 갈등은 매우 다양한 양상으로 발생되거나 심화되지만 주로 해당 유산이 가지고 있는 가치에 대한 인식차이에서 벌어진다고 할 수 있다. 특히 일제강점기 통치를 위하여 조성한 건축물에 대해 철거를 주장하는 의견과 미래 세대를 위한 역사적 교훈으로서 남겨야 한다는 보존 의견이 서로 충돌하거나, 군사독재 시대의 인물과 관련한 유산에 대하여 해당 인물에 대한 해석 차이가 발생하며 논란이 불거지기도 한다. 지자체가 관광자원적 측면에서 네거티브 헤리티지의 활용을 선결정한 후 주민이나 관계자들이 이에 반발하여 갈등이 심화하거나 정책결정을 번복하는 경우도 볼 수 있다.

□ 유네스코 세계유산 네거티브 헤리티지 등재 시 분쟁적 갈등 심화

네거티브 헤리티지와 관련된 갈등 문제는 국내뿐 아니라 전세계적으로 논의의 대상이 되고 있다. 국내 선행연구에 따르면 근대기 국제사회를 주도했던 강대국들의 세계유산 등재 과열 경쟁으로 오히려 과거에 저질렀던 각종 부정적인 행위들을 미화하거나 합리화하는 부작용이 나타나는 문제가 있다.⁶⁶⁾ 또한 한국을 비롯한 중국, 일본, 대만 등의 동아시아 국가들은 서로 근대사가 복잡하게 얽혀있어 국가 간 갈등이 발생하는 경우가 종종 나타난다. 여러 선행연구에서는 일본의 하시마 섬, 중국의 난징대학살 관련 기록물, 한국의 위안부 관련 기록물, 히로시마 평화기념자료관 등의 문제 등이 국제적 갈등으로 불거진 주요 네거티브 헤리티지의 사례임을 지적하고 있다.⁶⁷⁾

이처럼 네거티브 헤리티지의 세계유산 등재와 관련하여 갈등이 촉발되는 경우에 대해, 유네스코 또한 국제적 차원에서 대응 방안을 모색하고 있다. 현재 유네스코 세계유산 잠정목록에 올라 있는 네거티브 헤리티지는 총 10건으로 추정되는데, 이 유적들이 등재 제출된 시기는 모두 2010년대이다. 기존 등재 목록 내 네거티브 헤리티지가 18건이며, 이중 2010년 이후 등재된 경우가 5건이라는 점을 감안하면 2010년대 이후 네거티브 헤리티지의 등재 신청이 지속적으로 증가하고 있다는 점을 알 수 있다.⁶⁸⁾ 이에 2010년대 중

66) 강동진, 배연한. (2017). 근대관련 세계유산의 등재 경향 분석. 국토계획 52(5). p.49.

67) 한지은. (2015). 전장에서 관광지로-동아시아의 기억 산업-. 문화역사지리 27(2). pp.73-74; 이현경. (2018). 불편문화유산(difficult heritage)의 개념 및 역할에 대한 고찰. 도시연구 20. pp.181-182.; 이아름, 박현숙. (2019). 동아시아 전쟁 관련 기념관의 전시 내러티브와 역사교육적 의미. 역사교육연구 35. pp.311-315.

68) 유네스코 세계유산 내 네거티브 헤리티지 구분 기준은 다음의 보고서를 참고하였다: ICOMOS, (2018), Evaluation of World Heritage Nominations related to Sites Associated with Memories of Recent Conflicts, Icomos discussion paper, p.11; UNESCO World Heritage Convention, <https://whc.unesco.org/en/tentativelists> (검색일: 2022.5.12)

반 이후, 유네스코에서는 ‘최근의 갈등 및 기타 부정적·분쟁적 기억 관련 유산(Sites associated with recent conflicts and other negative and divisive memories)’이라는 명칭으로 네거티브 헤리티지를 포함한 갈등 및 분쟁적 기억과 관련된 유적의 등재 및 가치 평가에 대한 논의를 활발하게 진행하고 있다.

특히 2018년의 이코모스의 관련 보고서 이후 세계유산위원회는 네거티브 헤리티지의 세계유산 등재가 세계유산협약에 적합한가에 대한 논의를 지속하였으나, 논의 과정 또한 갈등을 겪고 있어 여전히 결과가 명확하게 정리되지는 않은 상황이다. 1차 성과로 2020년 제44차 세계유산위원회는 일반적인 문화유산의 탁월한 보편적 가치(OUV)를 긍정적(positive)으로 해석한다면, 집단 간 갈등이 연계된 네거티브 헤리티지의 세계유산 등재는 세계유산 협약에 적합하지 않은 것으로 판단하고 세계기록유산 및 무형문화유산, 국제양심유적연맹 등 여러 대안적 문화유산 인증제도를 권고한 바 있다.

그러나 불과 1년 후인 2021년 제45차 세계유산위원회에서는 기존 의결에 대한 반대 의견과 논의 과정의 갈등이 재점화되었다. 2021년 위원회는 네거티브 헤리티지가 다수 분포한 아프리카 대륙의 전문가 회의 결과를 바탕으로 세계유산 내 네거티브 헤리티지를 수용할 수 있는 방안을 모색해야 하며 갈등 관련 당사국으로 구성된 개방형(open-ended) 실무 그룹 운영을 통해 관련 보고서 작성을 권고하였다. 이에 현재까지도 네거티브 헤리티지의 유네스코 세계유산 등재와 관련된 전문가 그룹의 논의가 계속 진행되고 있는 실정이다.

2) 갈등해결을 위한 다양한 주체의 참여를 통한 사회적 합의 필요성 대두

□ 네거티브 헤리티지를 둘러싼 낮은 사회적 인식과 갈등의 복잡성

국민 인식조사 결과에 따르면, ‘우리 사회에서 전반적으로 네거티브 헤리티지의 보전·활용의 필요성을 인식하고 있는가’에 대한 질문에는 51.6%가 ‘인식이 별로 없다’ 및 ‘인식이 전혀 없다’(부정적)이라 응답하였고, 인식 수준이 어느 정도 형성되어 있다는 긍정적 응답은 19.1%에 불과하였다.

연령별로 비교하면, 20대와 30대는 네거티브 헤리티지에 대한 인식 수준이 더 낮게 형성되어 있다고 인식한 반면, 50대 이상은 어느 정도 인식이 형성되어 있다는 긍정적 응답의 비율이 다소 높아 연령대별로 인식 수준에 대한 차이를 보였다. 이러한 결과는 네거티브 헤리티지의 보전·활용에 대한 사회적 합의가 여전히 형성되지 않았으며, 연령대 간 인식 차이 또한 나타나고 있다는 점을 보여준다.

갈등의 유형 또한 단순히 보존-철거의 이분법적 갈등을 넘어 상당히 복잡하게 전개되고 있다. 국내 선행 연구에 따르면, 네거티브 헤리티지를 둘러싼 갈등은 1990년대 조선총독부 철거로 촉발되었던 친일-항일, 이념 간 갈등처럼 단순화되고 이분화된 갈등 뿐만 아니라, 보존·활용 관련 사업을 추진하면서 다양한 방향으로 촉발되고 있다. 예컨대 네거티브 헤리티지의 역사적 교훈을 적합한 방식으로 전달할 수 있는 활용 방식이 무엇인가에 관한 갈등이나, 기존 제도 내 네거티브 헤리티지를 편입시키는 것이 합당한가에 대한 갈등, 또는 네거티브 헤리티지의 가치 판단을 위한 가치 기준 설정 방식에 대한 갈등 등 이해관계자 집단의 목적과 입장에 따라 여러 사회적·경제적·정서적 측면을 포함한 갈등이 나타날 가능성이 높다.

이는 비단 국내 네거티브 헤리티지에 국한된 문제는 아니며, 해외 네거티브 헤리티지 사례의 경우에서도 유사하다. 일본 히로시마 원폭 돔과 독일 나치 전당대회장의 사례를 통해 살펴보면, 대체로 관련 갈등이 처음 불거지기 시작한 1950-60년대에는 네거티브 헤리티지의 보존-철거 간의 이분법적 갈등이 주를 이룬다. 이후 1970-90년대에는 해당 네거티브 헤리티지를 보존하는 과정에서 발생하는 법·제도상의 문제로 인한 갈등(일본 히로시마 원폭 돔)이나, 상업시설화 등 활용 방안 기획 과정에서 발생하는 갈등(독일 나치 전당대회장)으로 갈등의 양상이 점차 복잡해진다. 또한 2000년대 이후에는 네거티브 헤리티지 관련 논의가 50년 이상 진행되면서 유산의 보수정비가 필요한 상황에서, 보수정비 방법 및 활용방안에 대한 논의와 갈등이 새롭게 진행되고 있다.

□ 네거티브 헤리티지의 보존·활용에 대한 사회적 합의 도출 필요성 제기

국내 선행연구에서 지적한 네거티브 헤리티지의 보존·활용 관련 갈등 발생의 원인은 근대문화유산의 개념과 범위에 대한 논의 부족과 사회적 합의 부족이었다. 근대문화유산은 여전히 역사적 이해관계자가 존재하며 현재까지도 가치가 형성 중인 문화재라는 점에서, 특히 네거티브 헤리티지는 부정적 감정을 불러일으켜 단순히 역사적 가치만으로 해당 유산을 평가할 수 없다는 점에서 가치 평가에 대한 사회적 합의 형성이 필요한 대상이라 할 수 있다.

특히 네거티브 헤리티지를 역사적 교훈의 대상으로 바라볼 것인지, 철거의 대상으로 생각할 것인지, 또는 다크 투어리즘과 같이 관광의 새로운 콘텐츠이자 지역 정체성을 형성하는 주요한 역사자원으로 이해할 것인지에 대하여, 현재 세대의 사회적 합의를 통한 인식과 평가 기준을 형성할 필요가 있다. 일부 선행연구에서는 어느 수준까지 이를 보존할 것인가에 대한 사회적 합의 마련을 위해 정책적·제도적 장치의 마련이 필요하다는 점을

지적하기도 하였다.⁶⁹⁾

예를 들어 일본의 경우, 1995년 히로시마 원폭 돔을 세계유산으로 등재하는 과정에서 문화재(사적)으로 지정될 수 있는 시간적 범위를 제2차 세계대전까지 확대하였고, 독일은 1973년 바이에른주 역사보존법이 제정되면서 나치 관련 유적들이 공식적으로 문화유산으로 논의되기 시작하였고, 2017년 법 개정을 통해 제2차 세계대전 당시 무기 생산에 사용되었던 지하실 등 나치 관련 건축물들이 기념물로 지정받는 등의 변화가 나타났다. 물론 이와 같은 변화로 인해 새로운 국제적 갈등이 발생한다는 문제도 있으나, 그렇다 하더라도 이러한 사례들은 네거티브 헤리티지로 촉발된 사회적 갈등이 근현대 시기 문화유산의 범위를 확장시킨 경우라 할 수 있다.

특히 네거티브 헤리티지는 사회적으로 부정적으로 인식되어 쉽게 철거되거나 보존의 당위성을 찾지 못해, 도시 내 개발 압력에 밀려 철거되는 경우가 발생할 수 있다. 이에 네거티브 헤리티지의 보존·활용 과정에서는 명확한 가치 평가를 위한 다양한 가치 조사를 수행하고, 문화유산의 지속적 보존·활용이 필요한 경우 제도에 기반한 지역 주도의 보존 전략을 수립할 필요가 있음이 제기되기도 하였다. 일부 선행 연구에서는 문화재 보존·활용 시 전문가 이외에도 지역 내 역사적 사건과 장소에 대한 기억을 가지고 있는 지역 주민과 시민의 참여와 소통이 수반되는 것이 바람직하다는 점을 제시하고 있다.⁷⁰⁾

국민 인식조사 결과 또한 사회적 합의 형성 및 숙의 과정에 대한 필요성을 보여준다. 네거티브 헤리티지의 보존·활용 과정에서 이해관계자 간 합의형성 과정이 필요하다는 의견은 전체의 79.6%, 사회적 대화 및 숙의과정이 필요하다는 의견은 81.6%로 상당히 높게 나타났다. 특히 전자의 경우 직접적인 이해관계자 간 합의 형성이 필요하다는 질문인 것과 비교하여, 후자는 전반적 사회적 대화 및 숙의 과정에 대한 질문이라는 점에서 직접적 이해관계자 이외에도 일반 국민을 포함하여 사회 전반에서 네거티브 헤리티지에 대한 사회적 대화와 숙의 과정이 필요하다는 것을 살펴볼 수 있다.

69) 전봉희. (2008). 서울시청사 사건과 등록문화재제도. 건축과사회 2008년 12월호. p.186.

70) 김병완, 김영재. (2020). 근대역사경관의 보존과 집단기억-오타루시 산업유산경관을 사례로. 국토계획 55(2). p.36.

3) 네거티브 헤리티지의 특성을 고려한 갈등관리 기반 의사결정체계 구축 필요

□ 일반 문화재와 차별화된 네거티브 헤리티지 보전·활용에 대한 접근방식 필요

2019-2020년 이코모스(ICOMOS)에서는 네거티브 헤리티지를 세계유산 외 다른 인증 제도를 통해 등재하도록 몇 가지 관련 대안적 제도를 권고한 바 있다. 이러한 제도들은 네거티브 헤리티지의 무형적 측면에 주목하며, 특히 네거티브 헤리티지 관련 기념 사업 또는 관광 사업 추진 시 발생할 수 있는 여러 갈등에 대한 가이드라인을 제시하고 있다.

특히 이코모스에서 권고한 대안적 제도 중 본 연구에서 중점적으로 분석한 국제양심유적연맹(ISCs)과 슬레이브 루트 프로젝트 등 국제 네트워크 기구의 경우, 갈등이 발생하기 쉬운 유산의 특성을 고려하여 사업 추진 및 갈등 관리를 위한 가이드라인을 제시하고 있다. 이 가이드라인을 살펴보면, 물리적 대상인 유산 외에도 갈등의 주체와 이해당사자, 논의의 단계와 절차, 지원 방안, 협의의 범위, 연구·조사 필요 내용, 네트워크 및 협력 관계, 활용 방안 등 다양한 요인을 검토할 것을 제시하고 있다. 이는 네거티브 헤리티지와 관련된 갈등 발생 시 중앙 정부, 지자체, 전문가 외에도 다양한 유형의 이해관계자 집단과 일반국민 등 다양한 주체가 등장하며, 문화유산의 가치 평가와 보전·활용을 위해 체계적인 사전 논의 절차가 수반되어야 함을 보여준다.

특히 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하는 과정에서, 네거티브 헤리티지는 부정적 역사사건으로 인해 피해를 입은 당사자의 의견을 존중하는 과정이 중요하다. 국민 인식조사를 통해 일반 문화재와 네거티브 헤리티지 간 보전·활용 방향을 비교한 결과, 전반적으로 '해당 유산의 문화재적·건축적 가치에 따라 전문가들이 선택적으로 판단'하여 보전·활용할 것에 대한 응답이 각각 일반문화재 50.2%, 네거티브 헤리티지 47.9%로 가장 높게 나타났다. 차이를 보인 부분은 '원칙적으로 보존'의 비율이 네거티브 헤리티지의 경우 25.7%로 일반 문화재(34.2%)와 비교하여 낮게 조사되었다는 점, 그리고 '해당 유산으로 피해를 입은 당사자(개인·집단)의 의견 존중'이 필요하다는 비율이 네거티브 헤리티지의 경우 19.9%로 일반문화재(12.9%)에 비해 상대적으로 높게 나타났다는 점이다. 즉, 네거티브 헤리티지를 보전·활용할 경우, 일반 문화재에 비해 보다 피해자의 의견을 존중하고 반영해야 할 필요성이 상대적으로 높은 것으로 조사되었다.

□ 시민참여형 의사결정방안 활성화를 위한 충분한 정보 및 명확한 이슈 제공

일반적으로 문화재의 보전 및 활용에 대한 논의는 주로 정책 결정자와 전문가, 소유자를

중심으로 이루어져 왔다. 전문가의 시각에서 해당 유산이 문화재적 가치가 높고 소유자의 경제적 이해관계가 충돌하지 않는다면 정책 결정자 또한 큰 문제없이 문화재의 보전 및 활용에 대한 정책을 결정할 수 있는 것이다. 하지만 비교적 최근의 역사적·시대적 아픔을 가지고 있는 네거티브 헤리티지의 경우에는 전문가가 해당 유산의 문화재적 가치를 높이 평가하더라도 감정적·정서적으로 이를 납득하지 못하는 주체가 많을 수 있으며, 이러한 점을 고려할 때 네거티브 헤리티지의 이해관계자 또한 정서적 측면에서 소유자 외에 지역 주민 전체, 나아가 국민 전체로 확산될 가능성이 있다.

이처럼 갈등 발생 가능성이 높음에도 불구하고, 시민참여를 위한 의사결정 방안을 모색하는 과정에서 가장 어려움으로 지적되는 부분은 역사적 정보·지식의 부족과 전문성의 부족이다. 국민 인식조사에서는 네거티브 헤리티지 보전·활용 과정에서 시민참여가 가능할 경우 적극적인 참여 의향을 나타낸 비율이 35.1%에 그쳤는데, 참여 의향이 없거나 뚜렷하지 않은 것으로 응답한 이유는 ‘전문성의 부족’이 60.0%로 과반 이상을 차지하였다. 또한 네거티브 헤리티지 보전·활용의 성공적 의사결정을 위한 개선사항으로는 ‘충분한 정보 제공 및 이슈의 명확화’가 55.6%(1,2순위 중복 포함)로 가장 높게 나타났다.

이는 문화유산의 경우 역사적 가치를 조사하고 평가하는 과정에서 관련 전문 지식이 수반되어야 하기 때문이다. 이러한 역사적 전문성의 부족 문제는 시민의 적극적 참여와 관심을 불러일으키기 어렵게 하는 요인이 될 수 있다. 이를 보완하기 위하여 위하여, 국민 인식조사에서 지적된 바와 같이 해당 문화유산과 관련된 충분한 정보를 제공하고, 의사결정 과정에서는 논의가 필요한 이슈가 정확히 무엇인지를 명확히 제시함으로써 충실하고 합리적인 의사결정의 과정을 수행할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

의사결정 과정에 참여한 시민들에게 충분한 정보를 제공하고 관련 이슈를 명확하게 제공하는 작업은 유네스코 세계유산의 대안적 등재 권고 제도인 국제양심유적연맹(ISCs)과 슬레이브 루트 프로젝트에서도 유사하게 수행하고 있다. 국제양심유적연맹(ISCs)의 사업 추진 체크리스트에서는 협의 과정에서 정보 공유 방식에 대한 계획을 수립하여야 하고, 관련 연구 또한 지속적으로 수행되어야 함을 명시하고 있다. 특히 연구의 경우 자료 수집 과정을 알리거나 전시를 기획하거나, 또는 아카이빙의 작업 등으로 확대되기도 한다. 슬레이브 루트 프로젝트는 가장 먼저 개념을 재정립하고 수행해야 할 과제를 구체화할 것을 제시하고, 유적 관리 역량 구축을 위한 활동 프로그램과 다양한 지역적·지리적 세미나, 교육 프로그램 등을 구성할 것을 제안하고 있다.

□ 네거티브 헤리티지 보전·활용에 관한 의사결정 시 갈등관리의 중요성

국내에서 네거티브 헤리티지의 보전·활용과 관련하여 발생하는 갈등은 지자체 등 공공이 해당 유산을 등록문화재로 등재하는 것을 신청하거나 관광자원으로 활용하겠다는 계획을 일방적으로 발표하는 단계에서 주로 발생한다. 국제적으로도 네거티브 헤리티지의 보전·활용과 관련하여 갈등이 발생하는 것은 해당 국가가 네거티브 헤리티지를 세계유산으로 신청하거나 유네스코가 이를 지정하면서 표출되거나 확산된다.

이처럼 갈등 발생에 대한 사전 예상 없이 정책 추진 과정에서 갈등이 발생하게 되면, 찬성과 반대라는 대립구조가 만들어지게 되고 해당 네거티브 헤리티지가 가지고 있는 가치에 대한 논의나 보전·활용 방법이나 범위에 대한 논의를 하기 어려운 상황으로 전개되기 쉽다. 그리고 이러한 문제는 오히려 네거티브 헤리티지의 보전·활용 과정에서 갈등을 촉발하거나 확장시켜 정책 사업 추진을 어렵게 하는 요인이 될 수 있다.

국민 인식조사 결과 또한 이러한 문제를 뒷받침하고 있다. 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 갈등이 발생하는 원인에 대하여 ‘국민(주민)에 대한 공감대 형성 노력 부족’이 54.6%로 가장 높게 집계되었으며, 경제적 이해관계의 충돌이 2순위로 집계된데 이어, ‘정부나 지자체의 일방적인 공공정책·사업 추진’, ‘토론·협상 등 소통문화의 부족’, ‘이해관계자의 의사결정 참여 기회 부족’이 각각 3-5순위에서 유사한 비율(각 11.6%, 10.7%, 10.3%)로 집계되었다. 특히 국민에 대한 공감대 형성 부족의 문제는 일방적인 공공사업 추진 방식 문제를 비롯하여 소통 및 의사결정 참여 기회의 부족 문제와도 서로 연관되는 지점이 있다.

이에 본 연구에서는 최종적인 의사결정 전 갈등의 발생 가능성을 예측하고 갈등의 순기능해결을 위한 선제적인 갈등관리가 필요하며, 나아가 갈등관리에 기반한 의사결정체계가 필요하다는 점을 제안하고자 한다. 이러한 선제적 갈등관리 방안은 네거티브 헤리티지의 경우, 오히려 보전·활용 과정에서 발생하는 갈등의 문제를 최소화하고 갈등의 순기능을 강화하여, 다양한 이해관계자의 의견을 존중하는 논의가 포함된 사회적 대화와 숙의의 과정을 실현하는 방법이 될 수 있을 것이다.

제3장 네거티브 헤리티지 갈등 특성

1. 사례 분석 개요
 2. 네거티브 헤리티지 사례의 갈등 양상
 3. 포지티브 헤리티지 사례의 갈등 양상
 4. 네거티브 헤리티지 사례의 보전·활용을 둘러싼 갈등의 특성
-

1. 사례 분석 개요

□ 분석 목적

본 연구는 국내 네거티브 헤리티지 보전·활용 시 발생할 수 있는 갈등의 특성을 반영하여 의사결정의 기본방향과 구체적인 의사결정 모델을 마련하기 위해, 국내 네거티브 헤리티지 보전·활용 사례를 분석하였다.

먼저 갈등 유형을 분석하였다. 국내 근대문화유산 중 갈등이 발생한 사례를 대상으로, 각 논의 과정에서 발생한 갈등의 유형을 분석하고 갈등 상황에서 수행된 해결(봉합) 방법을 조사하여 기존 의사결정 방식의 문제점을 고찰하였다.

두 번째로 갈등 주체 간 역학관계를 분석하였다. 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정체계 마련을 위해, 네거티브 헤리티지 관련 갈등의 주체 및 주요 쟁점을 파악할 필요가 있다. 이에 갈등의 주체와 관계자별 역학 분석을 통해 네거티브 헤리티지 보전·활용 시 발생하는 갈등의 특성을 도출하였다.

이상의 두 가지 분석을 바탕으로 본 연구는 네거티브 헤리티지의 갈등 특성을 도출하고, 이를 기반으로 선제적 갈등관리를 통한 네거티브 헤리티지의 의사결정 기본방향을 마련하고자 하였다.

□ 분석 대상

본 연구는 일제강점 및 제주 4·3사건, 군부독재정권, 근대 노동운동 관련 건축유산 11개소를 네거티브 헤리티지 분석 대상으로 선정하였다. 비교 분석을 위해 선정한 포지티브 헤리티지는 유사한 시대에 건축된 것으로 총 6개소를 선정하였다. 대상지 선정 기준은 유산의 보전·활용과 관련하여 갈등이 발생한 사례이며 근현대기에 조성된 건축물로 한정하였다. 동시에 문화재 지정·등록 외에 다양한 갈등 양상을 살피기 위해 문화재가 아닌 건축유산을 분석 대상으로 포함하였다.

[표 3-1] 대상지 개요

구분		대상지	보전·활용 현황	문화재 관련
네거티브 헤리티지 (11)	일제강점 노동관련	인천 미쓰비시 줄사택	현상유지	
	일제강점 군사관련	상암 일본군 관사	보전·활용	
	일제강점 수탈관련	구 조선식산은행 총주지점		등록문화재
	일제강점 행정기관	서울 한국은행 본관	보전·활용	사적
	일제강점 행정기관	안양 구 서이면사무소		경기문화재자료
	일제강점 적산가옥	포항 구룡포 일본인 마을	보전·활용	
	일제강점	통영 해저터널	현상유지	등록문화재
	한국전쟁	부산 우암동 소막마을 주택		등록문화재
	4·3사건	제주 이승만 별장	현상유지	등록문화재
	박종철 고문치사 사건	남영동 대공분실	보전·활용	
	노동운동	인천 통일방직		
포지티브 헤리티지 (6)		조선내화주식회사 구 목포공장	현상유지	일부 등록문화재
		제주 시민회관	철거	
		청주시청 본관	현상유지	
		대전 구 충남 경찰청 상무관	현상유지	등록문화재
		대전 소재동 철도관사	보전·활용	
		대전 대흥동 뽕죽집	현상유지	

출처: 연구진 작성

• (기준1) 갈등 발생 여부

네거티브 헤리티지 및 포지티브 헤리티지 모두 문화재 지정·등록 또는 보전·활용 사업 추진 과정에서 한 차례 이상 둘 이상의 주체와 갈등이 발생한 사례를 분석 대상으로 하였다. 특히 명확한 갈등 분석을 위하여 갈등이 발생한 사례 중 갈등 주체와 원인이 명확하고 갈등 해결을 위한 논의가 충분히 진행된 사례를 선정하였다.

- (기준2) 근현대 시기 문화유산

문화유산의 시대적 범위는 근현대 시기로 한정하였다. 본 연구의 대상인 네거티브 헤리티지는 일제강점기 건축유산을 비롯하여 독재정권, 한국전쟁, 그 외 대한민국 근현대사의 부정적인 사건(기억)과 관련된 건축물을 대상으로 하므로, 포지티브 헤리티지의 경우 네거티브 헤리티지와 동시대에 보전·활용된 사례를 두고 갈등의 특징을 비교 분석하기 위해, 일제강점 이후 건립된 건축유산을 선정하였다.

- (기준3) 문화재 외 건축유산 포함

네거티브 헤리티지를 포함한 건축유산 관련 갈등 대부분은 문화재 지정·등록, 복원, 원형유지 또는 보전·활용 과정에서 나타난다. 본 연구에서는 문화재청뿐만 아니라 여러 부처와 지자체에서 발생하는 다양한 갈등을 살펴보기 위해 지정·등록문화재 이외에도 문화재가 아닌 건축유산까지 모두 사례로 포함하여 분석하였다.

□ 주요 분석 내용

- 갈등 유형 분석

갈등 유형분석은 Moore(2003)의 갈등유형 분류에 기초하여, 문화유산 관련 갈등 유형을 구분하여 분석하였다. 먼저 포지티브·네거티브 헤리티지 보전·활용 논의 중 발생한 갈등의 요인을 파악하여 논의의 흐름에 따라 유형을 구분하였다. 전체 유형 분석 후 포지티브 헤리티지의 갈등 유형과 비교 분석을 통하여 네거티브 헤리티지 갈등유형의 특징을 도출하였다.

- 갈등 참여자와 주체별 역학관계 분석

갈등 참여자와 주체별 역학관계는 Fisher(2020)의 갈등 매핑을 통해 분석하였다. Fisher의 갈등 매핑은 갈등 참여자와 각 주체별 의제, 역학관계를 분석하는 방법으로, 본 연구에서는 먼저 Fisher의 갈등매핑 다이어그램에 건축유산의 갈등 특성을 보다 심층적으로 분석할 수 있는 일부 심볼을 추가로 설정하였다. 이후 포지티브·네거티브 헤리티지 갈등 매핑을 통해, 포지티브 헤리티지와 구분되는 네거티브 헤리티지 관련 갈등 발생 시 정책의사결정자, 갈등 참여자, 그 외 주체들의 특징을 도출하였다.

□ (분석 방법 1) 갈등 유형 분석

공공갈등이론에 대한 Moore(2003)의 연구에서는 공공갈등의 유형을 발생 원인에 따라 정보갈등, 관계갈등, 구조갈등, 가치갈등, 이익갈등으로 구분하였다. 국내에서는 정지범 외(2013)가 Moore(2003)의 갈등유형 및 대응 방안을 정리하여 국내 재난상황의 갈등 현황 및 대응 전략을 마련하는 분석 틀로 활용한 바 있다.

[표 3-2] 공공갈등의 유형 및 대응 방안

구분	갈등의 원인	대응 방법
정보 갈등 (data conflict)	-자료의 부족 및 잘못된 정보 -정보에 대한 다른 해석 -중요성에 대한 다른 견해 -서로 다른 분석 과정	-정보가 중요하다는 견해 공유 -자료 수집 절차 합의 -자료분석 기준 협의 -전문가를 활용한 제3자 의견 활용
관계 갈등 (relationship conflicts)	-격한 감정 -오해, 고정 관념 -부족하거나 부적절한 소통 -반복적인 부정적 행위	-원칙과 절차에 입각한 감정표현 제어 -절차에 입각한 적절한 감정표현 증진 -관점 명확화 및 긍정적 관점 구축 -구조 변화를 통한 부정적 행위 금지 -긍정적 문제해결 태도 고양
구조 갈등 (structure conflicts)	-적대적 상호관계 -불평등한 권력, 자원, 정보 배분 -지리적·물리적·환경적 방해 요인 -시간의 부족	-역할과 임무에 대한 명확한 정립 -기본원칙과 절차를 통한 적대적 행위 제어 -공정·상호 수용가능한 의사결정절차 확립 -충분한 정보제공을 통한 지식 공유 -관계기반교섭에서 이익기반교섭으로 전환 -강요에서 설득으로 -이해당사자에 대한 외부 압력 제어
가치 갈등 (value conflicts)	-생각·행위에 대한 다른 평가기준 -다른 가치관에 근거한 다른 목적 -다른 생활방식·이데올로기·종교	-가치관 기준 문제 정의 금지 -이해당사자에게 찬반 허용 -이해당사자들이 공유할 수 있는 목표 -가치의 차이에 대한 인정 및 확인
이익 갈등 (interest conflicts)	-이익의 차이 -실제적·인지적 경쟁 -절차적 이해 관계 -심리적 이해 관계	-직위가 아닌 이해관계에 집중 -이해당사자와 독립적·객관적 기준 탐색 -이해당사자들을 모두 만족시키는 해결책 -선택가능 옵션 및 자원 확대 방안 마련

출처 : Moore, Christopher W. (2003), *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*, 3rd Ed. San Francisco: Jossey-Bass, p.66; 정지범, 최상욱, 정선아, 안승현. (2013), 재난상황에서 발생하는 갈등의 현황과 대응전략 마련, 한국행정연구원, p.18

정지범 외(2013), 채종현·최호진(2019)의 연구를 참고하여, 문화유산 관련 갈등 유형을 정보 갈등, 관계 갈등, 구조 갈등, 가치 갈등, 이익 갈등의 틀에 따라 분류하고 실제 국내에서 발생하고 있는 갈등 사례를 대입하여 갈등 원인을 정리하였다.

- 정보 갈등(Data Conflict)

문화유산과 관련된 정보 갈등은 역사적 근거 자료 부족 또는 잘못된 추정 및 해석 방식 등에 의한 고증 오류로 인해 발생한다.

먼저 역사적 근거자료 부족 및 고증 오류 사례로, 서울 성락원 사례를 들 수 있다. 서울 성북동의 정원 성락원은 1992년 사적으로 지정된 후 2008년 명승으로 조정되었으나, 소유자로 알려져 있던 철종 연간 심상응(沈相應 혹은 沈想應)이 실제로 존재하지 않았다는 비판과 함께 조선시대 경관 입증이 미흡하다는 사유로 지정이 해제되었다. 이후 추가 고증을 수행하고 2020년 '서울 성북동 별서'로 명칭 변경 후 명승 재지정을 추진하였다.

“고증 오류 밝혀진 성락원, 이름 바꿔 명승 재지정”, 아시아경제, 2020.6.24.

잘못된 명칭과 근거로 국가지정문화재가 돼 논란이 일었던 별서(농장이나 들이 있는 부근에 한적하게 따로 지은 집) ‘성락원’이 결국 명승 지위를 잃었다. 새롭게 밝혀진 문화재적 가치를 토대로 재지정이 추진된다.

문화재청은 24일 열린 문화재위원회(천연기념물분과)에서 ‘성락원’에 제기된 지정 명칭 및 근거의 오류를 받아 들이고 명승 지정을 해제하기로 결정했다. 대신 새로 밝혀진 역사성과 수려한 경관, 학술 가치 등에 주안점을 두고 새 명칭인 ‘서울 성북동 별서’로 재지정을 추진한다.

출처: <https://www.asiae.co.kr/article/2020062420372765663> (검색일: 2022.5.3.)

잘못된 추정에 의한 오류로는 경복궁 현판 글자 오류 사례를 들 수 있다. 2016년 경복궁의 현판 글자 오류 방치에 대한 비판이 제기되면서, 문화재청은 국내 궁궐 현판을 고사진 속 현판과 비교하여 고증 조사하였다. 이에 총 24개 현판에서 30건의 오류가 확인되어 정비를 수행한 경우가 있다.

“경복궁 誤字 현판 버젓이...알면서도 10년간 방치”, 연합뉴스, 2016.5.18.

조선의 법궁인 경복궁의 현판 중 3개는 색상과 형태가 아니라 글자 자체가 잘못된 것으로 확인됐다. 18일 문화재청에 따르면 경복궁 교태전 권역의 '보선당'과 함원전 권역의 '자선당', '응화당' 현판은 19세기 말에 제작된 경복궁 평면배치도인 '북궐도형'(北闕圖形), 조선시대 문헌 '궁궐지'(宮闕志), '일성록'(日省錄) 등과 대조했을 때 글자에 오류가 있었다.

이들 현판은 모두 1995년에 만들어진 것으로, 문화재청이 지난 2006년 연세대 국학연구원으로부터 제출받은 '고궁현판 학술조사 연구용역' 보고서에 오류가 적시됐음에도 10년간 방치돼 있었다.

출처: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160517171800005> (검색일: 2022.5.14.)

근거 자료 부족 사례로는 경주 월정교 복원 사례를 들 수 있다. 신라왕경 핵심유적 복원 정비사업을 통해 복원된 경주 월정교는 복원 과정에서 관련 자료의 부족으로 반쪽 복원에 대한 우려가 제기되었으며, 최근 월정교가 8세기 통일신라 양식이 아닌 18세기 청나라 다리를 모방하였다는 고증 부실 복원 논란이 제기되기도 했다.¹⁾

1) 송종욱. (2012). 통일신라 월정교 '반쪽 복원' 우려. 영남일보. 4월 30일 기사. <https://m.yeongnam.com/view.php?key=20120430.010100744080001> (검색일: 2022.5.14.); 김도훈. (2021). 9400억원 들인 '

- 관계 갈등(Relationship Conflicts)

관계 갈등은 문화유산과 관련된 오해 및 고정관념, 이해관계자 간 소통 부족, 부적절한 소통에 따라 발생하는 갈등이다. 예컨대 문화재 번호와 중요도 서열 간 오해 사례를 들 수 있다. 문화재 지정번호가 중요도나 가치 판단의 기준이 아님에도 번호에 따라 중요도가 서열화되는 일반 국민의 오해를 해소하기 위해, 최근 문화재 지정번호 제도가 사용 제한 되었으며 안내판 등에서도 사용 중지된 바 있다.

“문화재 지정번호제도 개선해 서열화 오해 없앤다”, 연합뉴스, 2021.2.8.

우리나라 국보 제1호는 송례문이다. 하지만 그간 국보 제1호를 '훈민정음 해례본'으로 교체해야 한다는 주장이 끊임없이 제기돼 왔다. 문화재 지정번호가 중요도나 가치 판단의 기준이 아님에도 논란은 계속 이어지고 있다.

문화재청이 이런 문화재 서열화의 오해를 없애기 위해 문화재 지정번호제도 개선을 추진하기로 했다. 공문서·누리집 등에서 지정번호 사용을 제한하고, 교과서·도로표지판·문화재 안내판 등에는 사용 중지를 추진할 방침이다. 기존 지정번호는 유지되지만 문화재 관리용으로만 사용할 예정이다.

출처: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210208069600005> (검색일: 2022.5.30.)

이해관계자 간 소통 부족의 사례로 구미시의 매장문화재 훼손 사례를 들 수 있다. 구미시에서는 삼국시대~조선시대 매장문화재 지역에 돌배나무 관광 숲을 조성하면서 상당 부분의 훼손이 발생하였다. 조사 결과 이는 해당 문화재가 지정되지 않은 상태에서 숲 조성 담당자가 해당 장소 내 문화재 매장 사실을 알지 못해 발생한 것으로 알려졌다.

“삼국시대 문화재 대거 묻힌 땅에 돌배나무 심어버린 구미시”, 중앙일보, 2019.5.3.

무분별하게 나무를 심어 삼국시대 문화재를 훼손한 지자체가 있다. 매장 문화재가 많은 지역인 것을 알면서도 '돌배나무 관광 숲'을 조성한 경북 구미시 이야기다. 돌배나무 때문에 삼국시대~조선시대 고분 수십여기와 토기·기와 등이 파손됐다. 구미시는 이 지역에 매장 문화재가 많다는 것을 이미 알고 있었다. 2002년 영남대에 용역을 맡겨 문화재 매장 여부를 확인했기 때문이다. 그런데도 돌배나무를 심어 매장 문화재를 훼손한 것이다. 구미시 관계자는 "돌배나무 숲 조성 담당 부서가 문화재 매장 사실을 몰라 생긴 일이다. 비지정 매장 문화재여서 부서 간 소통이 잘 안 된 것 같다"라고 해명했다.

출처: <https://www.joongang.co.kr/article/23457973#home> (검색일: 2022.5.30.)

- 구조 갈등(Structure Conflicts)

문화유산과 관련된 구조 갈등은 관련 제도 미비에 따른 갈등 및 이해관계자의 제한된 참여에 따른 관·민 갈등, 지리적·물리적·환경적 방해요인에 의해 촉발된다. 여기서 지리적·물리적·환경적 방해요인이란 문화유산의 입지에 따른 국외소재 문화재, 환경오염정화 관련 갈등 등을 의미한다.

먼저 지정·등록 제도 미비에 따른 갈등 사례로 산업유산 제도 미비에 따른 갈등 사례를

신라왕경 핵심유적' 부실 복원 논란. 매일신문. 10월 5일 기사. <http://w3.imaail.com/page/view/2021100514420512682> (검색일: 2022.5.14.)

들 수 있다. 예컨대 다수의 개항기 산업유산이 위치한 인천시에서는 산업유산의 보존 및 활용을 위한 문화유산 관련 제도 미비로 문화유산 보존에 어려움을 겪고 있어, 별도의 지자체 조례 제정 등의 대책을 마련하였다.

“인천 산업유산 보존·활용 위한 제도 미비… 조례 제정 등 대책 시급”, 경기일보, 2021.8.26.

인천의 산업유산을 보존·활용하기 위한 법·제도적 근거가 미비한 것으로 나타나 관련 조례 제정 등의 대책 마련이 필요하다는 지적이 나오고 있다. ... 그러나 정작 국내에는 산업유산과 관련한 별도의 법률이 없다. 또 인천의 산업유산을 체계적으로 조사한 일도 없는 상태다. 특히 법률과 조례에 따라 보호받는 지정문화재·등록문화재와 달리 근·현대 시기에 만들어진 산업유산은 보존·활용하기 위한 법·제도적 근거가 미비하다. 이 때문에 인천시는 지역 고유의 자산이자 미래자산으로서 가치가 있는 산업유산을 보존·활용하는데 어려움을 겪고 있다. 당장 인천 중구 신흥동의 정미공장군, 신포동의 동방극장과 아사히양조장 별관건물, 송월동의 옛 애경사 등 근대 건축물은 이미 철거를 당했다.

출처: <https://www.kyeonggi.com/article/202108261174128> (검색일: 2022.5.30.)

관리 제도 미비에 따른 갈등 사례도 찾아볼 수 있다. 부산시는 동래읍성지 인생문 부실 복원에 의한 붕괴사고를 계기로 도시 속 개발 압력을 겪는 문화재의 관리를 위한 관리 방안을 모색하고자 하였으며, 이와 관련된 법령 개정을 요구하기도 하였다.

“부산시, 문화재 관리상 미비한 법령 개정에 앞장서”, 연합뉴스, 2015.12.29.

지난 9월 동래읍성지 인생문 성벽 붕괴사고 이후 정밀안전진단결과와 부실복원의 결과가 크나큰 문화재손실을 비롯한 예산낭비와 인력낭비를 초래한다는 사실에 부산시는 심각성을 인지했다. 부산시는 문화재 전문 공무원을 단시일 내 키워낼 수 없으므로 우선 제도적인 보완책으로 문화재관리상에 드러난 문제점을 파악해 지난 12월 23일 문화재청에 법령개정을 적극 건의했다. 또한 시는 향후 법적 제도적 미비점을 수시로 보완하여 국가 및 시 문화재를 바르게 관리하는데 앞장서기로 했다. 문화재는 오래된 목조건축물, 성벽 등으로 보수공사가 수시로 이뤄지고 있으나 문화재 보호법상 원형복원을 기본원칙으로 하니 도시 속의 문화재가 주변 개발에 따른 변화에 구조적으로 공존하기 어렵기 때문이다.

출처: <https://www.yna.co.kr/view/RPR20151229004600353?from=search> (검색일: 2022.5.30.)

지리적 방해요인에 의한 구조 갈등 사례로 해외 유출 문화재를 포함한 국외소재 문화재와 관련된 분쟁을 들 수 있다. 국내 문화재 중 20만점 이상이 유출로 인해 지리적·물리적으로 해외에 위치하여 국내 반환이 필요한 시점임에도, 환수되는 문화재의 수는 매우 적어 이와 관련된 다양한 방법과 협상 전략이 필요한 시점이다.

“해외 유출 문화재 20만점…44%는 일본 소장”, 조선일보, 2021.10.5.

현재 해외에 유출된 문화재가 20만점이 넘는 것으로 집계됐다. 이중 약 9만점은 일본에서 소장하고 있는 것으로 확인됐다 ... 국외유출 문화재는 올 4월 기준 총 20만4693점이다. 이에 반해 최근 4년간 경매·기증·구입·대여 등을 통한 환수 건은 총 27건으로 2018년 7건, 2019년 13건, 2020년 7건으로 밝혀졌으며 올해는 국외에 소재한 우리나라 문화재를 단 한 건도 환수하지 못했다. 임 의원은 “문화재는 국가의 정체성이기 때문에 국외로 반출된 주요 문화재는 다양한 방법을 동원해 환수돼야 한다”며 “국회·정부·민간 차원에서 우리나라의 역사문화재 환수와 보존을 위한 노력을 기울여야 한다”고 강조했다.

출처: https://www.chosun.com/culture-life/culture_general/2021/10/05/BZMHSIXU3BFC5HOLWX5KDXPXD4/ (검색일: 2022.5.30.)

또한 물리적·환경적 방해요인의 구조 갈등 사례로는 군사이전적지 개발 시 환경오염 정

화와 문화재 보호 간 충돌 사례를 들 수 있다. 예를 들어 미군기지 이전적지 중 하나인 부천 캠프마켓은 미군기지 이전 후 개발을 위해 환경오염 정화가 선행되어야 하나, 기지 내 조병창 병원에 대한 문화재적 가치가 논의되기 시작하면서 환경정화와 해당 문화유산의 존치·철거를 둘러싼 갈등이 발생하였다.

“보존이나, 철거냐... 부평 캠프마켓 '조병창 병원' 운명은?”, 경인일보, 2022.4.6.

인천시가 늦어도 내달까지 부평미군기지 '캠프 마켓' 내 근대건축물인 조병창 병원 건물의 존치 또는 철거를 결정하기로 했다. 이 건축물은 현재 오염 정화작업이 진행되는 캠프 마켓 B구역에 있는데, 일제강점기 일본 군수 공장인 인천육군조병창의 병원으로 쓰인 것으로 추정돼 지역사회에서 '보존'과 '철거 후 완전 정화' 주장이 대립하고 있다. (중략) 앞서 캠프마켓 시민참여위원회는 오염 정화를 위해 건물 철거가 불가피하다고 판단했다. 그러나 문화재청은 조병창 병원 건물의 역사성 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다는 의견을 밝히면서 인천시가 철거 방침을 미룬 상황이다. 지난해부터 인천시 시민청원 게시판에는 캠프 마켓 건물을 보존하라는 글과 철거하라는 글이 계속해서 올라오면서 건물 존치에 대한 찬반 의견이 양분하고 있다. (중략) 인천시 관계자는 "지금까지 조병창 병원 건물 관련 논의를 지속하면서 캠프 마켓 오염 정화작업 일정이 늦어졌다"며 "계획된 일정대로 캠프 마켓 오염 정화와 반환을 추진하기 위해선 이제는 조병창 병원 건물을 어떻게 할 것인지 결정해야 할 시기"라고 했다.

출처: <http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20220405010000905> (검색일: 2022.5.14.)

- 가치 갈등(Value Conflicts)

가치 갈등은 역사적 중요성에 대한 다른 견해, 역사적 사실·인물에 대한 다른 평가 기준, 지역·생활방식·이데올로기·종교 등에 따른 문화유산 가치 인식 차이로 인해 발생하는 갈등을 말한다.

국내의 경우 일제강점기 유산의 친일 잔재 논란을 들 수 있다. 일제강점기 문화유산은 부정적 특성에 따라 친일의 잔재로 인식되어 철거 여론이 형성되는 경우가 빈번하다. 특히 동일한 일제강점기의 문화유산이라 하더라도 독립운동과 관련된 유산은 주요한 문화유산으로 인식되는 반면, 일제강점기 행정 기관이나 적산 가옥 등 침략·수탈·지배 관련 유산은 친일 잔재라는 비판을 받을 가능성이 높다.²⁾

또한 근현대사의 주요 부정적 인물 관련 유산의 갈등 발생 사례를 찾아볼 수 있다. 제주도 이승만별장은 국가등록문화재로 등록되면서 정비 시 국비와 지방비를 5대 5로 부담하여야 하는 대상이 되었으나, 제주 4.3사건과 관련된 인물인 이승만 전 대통령 관련 문화재 지정과 보수 비용 충당에 대한 4.3 유족 및 제주도민의 극렬한 반대에 따라 갈등이 발생한 사례이다.

2) 박준상. (2020). 친일잔재 논란 '옛 서이면사무소', "문화재자료 지정 해제되나". 경기일보. 1월 18일 기사. <https://www.kyeonggi.com/article/202001161110058> (검색일: 2022.5.14.)

“제주도 ‘이승만 별장’ 정비에 지방비 투입 ‘논란’”, 경향신문, 2011.12.14.

이승만 별장 정비사업에 제주도가 지방비를 투입하기로 해 논란이 일고 있다. 제주시는 이승만 별장 건물이 낡아 원형 유지를 위해 2억4600만원을 들여 보수사업을 벌일 예정이라고 14일 밝혔다. 제주시는 “이승만 별장이 마룻바닥이 꺼지고 기둥도 썩는 등 폐가처럼 됐다”며 “문화재 원형을 유지하기 위해 보수작업이 불가피하다”고 밝혔다. 제주도 문화재담당은 “이승만 별장은 등록문화재 113호로 지정됐기 때문에 보수비용은 국비와 지방비 5 대 5 비율로 책정된다”며 “지방비가 반드시 포함될 수밖에 없다”고 말했다. ...

제주도의회 이석문 교육의원은 “이승만 전 대통령은 단순히 4·3과 연관된 사람이 아니라 제주도민 가슴에 피멍을 들게 한 장본인”이라며 “4·3 유족들의 한이 3대에 걸쳐 흐르고 있는데 이들이 낸 세금으로 이승만 별장을 정비한다는 것은 말이 안된다”고 말했다.

출처: <https://www.khan.co.kr/local/Jeju/article/201112142233175> (검색일: 2022.5.14.)

• 이익 갈등(Interest Conflicts)

이익 갈등은 문화유산 개발규제, 재산권 침해 등 경제적 이익 관련 갈등을 의미한다. 문화유산의 지정·등재는 일반적으로 보수·개발을 규제하는 성격이 강하므로, 이익 갈등은 문화유산과 관련한 갈등 중 가장 많이 발생하는 갈등 유형이라 할 수 있다.

대표적 사례로 문화재 관람료 징수 논란을 들 수 있다. 2007년 국립공원 입장료 폐지 이후에도 문화재로 지정된 사찰의 경우 국립공원 입구에서 문화재 관람료를 징수하여 등산객들이 사찰 방문 여부와 관계없이 관람료를 지불해야 하는 문제가 꾸준히 제기되고 있다. 특히 사찰이 문화재를 공개하는 경우 관람료를 징수할 수 있다는 문화재보호법 제49조에 따라 사찰 주변 토지를 소유한 사찰은 문화재 및 주변 자연경관 보호에 지출되는 비용을 문화재 관람료로 충당하고자 하여 갈등이 지속되고 있다.

“‘등산하는데 왜 돈 받나’ 사찰 문화재 관람료, 논란 재점화”, 문화일보, 2018.12.5.

설악산 신흥사나 오대산 월정사는 사찰의 1km 전후 국립공원 입구에서 관람료를 징수한다. 산에 들어가려면 꼼짝없이 돈을 내야 한다. ... 전국 국립공원의 입장료는 2007년 초 폐지됐다. 주5일 근무제 확산, 웰빙 열풍 등과 맞물리면서 국립공원 입장료 폐지 이후 1000만 등산인구 시대가 열렸다. 하지만 국립공원 내 일부 사찰이 공원입구에 매표소를 설치하고 문화재관람료를 계속 징수했다. 이때부터 전국 주요 국립공원에서 문화재관람료를 둘러싼 실랑이가 거세졌으니, 10년이 넘는 해묵은 논란이 끊임없이 되풀이되고 있는 셈이다.

4일 현재 청와대 국민청원 홈페이지에 올라 있는 사찰의 문화재관람료 징수에 관한 반대 청원은 올 한 해만 70여 건에 달한다. ‘등산 가는데 왜 절에 입장료를 내야 하는가?’ ‘길을 막고 산적질을 하는 사찰들의 행패를 막아주세요’라는 등의 내용이 주류다. ‘문화재관람료를 사찰 입구에서 받게 해달라’거나 ‘우회도로를 만들어 달라’는 청원도 적지 않다. ...

문화재관람료 갈등은 국립공원의 주관 부처인 환경부, 국립공원 입장료 폐지 이전 공원입장료와 문화재관람료의 합동징수를 해왔던 국립공원관리공단, 사찰 소유 문화재에 대한 보호 및 지원업무를 담당하는 문화체육관광부와 산하 문화재청, 관람료 징수 갈등이 발생하고 있는 주요 사찰을 대표하는 조계종, 그리고 개별 탐방객들을 대신하는 시민단체 등 많은 이해관계자가 얽혀 있어 복잡한 방정식과 같다. ... 불교계도 문화재관람료 갈등이 불교 전체에 미치는 부정적 이미지에 신경 쓰지 않을 수 없어 해결을 바라고 있다.

출처: <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2018120501031927097001> (검색일: 2022.5.14.)

또한 도시 개발에 의한 근대문화유산 철거 사례를 들 수 있다. 도시에 위치한 많은 근대 건축유산은 경제 활성화를 위한 지역 개발에 의해 철거되는 경우 쉽게 철거 결정이 되는 경우가 많다. 이에 해당 문화유산의 보존 및 철거를 둘러싼 갈등이 발생하고 있다.

“개발 바람에 밀려...근대건축물이 사라진다”, 경향신문, 2021.10.25.

근대건축물이 사라지고 있다. 한국에서 처음으로 기계를 이용해 소주를 생산하던 ‘조일양조장’과 첫 비누공장 ‘애경사’, ‘동방극장’은 주차장이 됐다. 일제강점기 수탈의 상징이었던 ‘오쿠다정미소’는 지난해 철거됐다. 이곳엔 오피스텔이 들어설 예정이다. 전통 방식으로 나무배를 만들던 대장장이 고 박상규 장인의 대장간 ‘신일철공소’도 하루아침에 사라졌다. ...

근대건축물 보존과 개발을 놓고 시민단체와 지자체가 대립하고 있다. 시민사회단체들은 근대건축물의 보존과 조사를 요구하고 있지만, 지자체는 개발 위주의 정책을 추진 중이다. 인천시는 대규모 공장 이전 용지를 지구단위계획구역으로 지정해 개발한다는 계획을 세워둔 상태다. ... 지자체가 근대건축물 보호보다 개발을 택하는 이유는 원도심 개발과 인구유출 등 당장의 문제를 쉽게 해결할 수 있어서다. 동구는 한때 인구 18만명이 살던 인천의 중심도시였지만, 인구유출이 계속됐다. 현재 인구는 6만명에 불과하다.

출처: <https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202110250600005> (검색일: 2022.5.14.)

또한 개발지역에서 매장문화재 발굴을 거부하거나 의도적으로 훼손하는 것과 관련 갈등 사례도 있다. 개발 현장의 경우 매장문화재 발굴 시 개발 계획에 차질이 발생하므로 이익 손실의 방지를 위해 매장문화재를 다시 덮거나 발굴을 거부하는 경우도 많다.

“문 연 레고랜드... 문화재법 위반 논란은 계속”. 국민일보, 2022.5.6.

레고랜드 코리아 리조트(레고랜드)가 어린이날인 5일 강원도 춘천 하중도에서 정식 개장했다. 레고랜드는 2~12세의 어린이와 가족이 함께 즐길 수 있는 국내 첫 글로벌 테마파크다. ... 5일 오전 레고랜드 입구는 입장을 기다리는 가족 단위 관람객으로 붐볐다. ...

레고랜드 사업 내내 이어진 시민단체의 반대 목소리는 이날도 지속됐다. 강원도 시민사회단체, 진보정당 등이 참여하는 형세남비 레고랜드 중단 촉구 범시민대책위원회는 레고랜드 정문 앞에서 집회를 열고 “레고랜드는 수 천억원의 형세 남비와 불법 탈법 속에 추진됐다. 개장을 철회해야 한다”고 촉구했다.

시민대책위는 “중도개발공사가 2017년 매장문화재분과위원회에 제시한 심의안에는 집단 지석묘 이전복원, 선사 유적공원 조성, 문화재 보존지역 내 유물전시관 조성 등이 명시돼 있다”며 “하지만 강원도와 중도개발공사는 허가사항을 하나도 이행하지 않은 상태에서 레고랜드 개장을 강행했다”고 주장했다.

출처: <https://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924244134> (검색일: 2022.5.14)

한편 최근 언론을 통해 널리 알려진 문화재 주변 지역 개발제한·고도제한 문제 또한 이익 갈등의 사례에 속한다. 최근 김포 왕릉 주변 아파트 높이 고도제한에 따른 이해관계자 간 갈등 발생 문제 등의 사례를 예시로 들 수 있다.

“문화재 훼손” vs “허가났다” 법정 간 김포 왕릉 아파트 갈등”. 중앙일보, 2021.9.29.

지난 24일 오후 1시쯤 경기도 김포시 장릉산. 산 중턱에 오르자 나란히 놓인 봉분(封墳) 2개가 눈에 들어왔다. 조선 인조의 양친인 원종과 인현왕후 구씨가 안장된 김포 장릉(章陵)이다. 2009년 유네스코 세계 문화유산으로 지정된 조선왕릉 40여곳 중 하나다.

하지만 여느 왕릉과는 달리 장릉에서는 탁 트인 경관을 보기 어려웠다. 장릉 맞은편에 20층이 넘는 대규모 아파

트 건설 현장이 시야를 가려서다. 내년 입주를 앞둔 인천시 서구 검단신도시 아파트 단지다. 장릉 남단에서 아파트까지는 직선거리로 450m가량 떨어져 있다. 주민 정모(59)씨는 “예전엔 계양산까지 보였는데 이젠 아파트에 가려 잘 보이지 않는다”고 말했다.

유네스코 세계 문화유산 인근에 건립 중인 고층 아파트를 두고 논란이 일고 있다. 이 아파트가 적법한 절차를 거쳐 착공했는지를 두고 문화재청과 관할 지자체 등의 입장이 엇갈리고 있어서다. “책임을 묻지 않으면 같은 일이 또 일어날 것”이란 청와대 국민청원과 “죽은 왕보다 산 사람이 먼저 아니냐”는 아파트 입주 예정자 등의 갈등도 첨예하다.

출처: <https://www.joongang.co.kr/article/25010551#home> (검색일: 2022.5.30.)

이상으로 Moore(2003)가 공공갈등관리 이론 연구에서 제시한 공공갈등의 원인에 따른 5가지 유형을 문화유산과 관련된 원인에 따라 아래의 [표 3-3]과 같이 정리하였다.

[표 3-3] 문화재 관련 갈등 유형 및 원인

구분	갈등 발생 원인 (Moore, 2003)	문화유산 관련 유형별 갈등 발생 원인
정보 갈등	- 자료의 부족 및 잘못된 정보 - 정보에 대한 다른 해석 - 중요성에 대한 다른 견해 - 서로 다른 분석 과정	- 역사적 근거 자료 부족 - 고증 오류 - 역사적 근거에 대한 다른 해석
관계 갈등	- 격한 감정 - 오해, 고정 관념 - 부족하거나 부적절한 소통 - 반복적인 부정적 행위	- 문화유산과 관련된 오해 및 고정관념 - 이해관계자 간 소통 부족 또는 부적절 - 부정적 행위
구조 갈등	- 적대적 상호관계 - 불평등한 권력, 자원, 정보 배분 - 지리적·물리적·환경적 방해 요인 - 시간의 부족	- 문화유산 관련 제도 미비에 따른 갈등 - 이해관계자의 제한된 참여에 따른 관-민 갈등 - 지리적·물리적·환경적 방해요인 (예: 국외소재 문화재, 환경오염 정화 관련 등)
가치 갈등	- 생각·행위에 대한 다른 평가기준 - 다른 가치관에 근거한 다른 목적 - 다른 생활방식·이데올로기·종교	- 역사적 중요성에 대한 다른 견해 - 역사적 사실·인물에 대한 다른 평가기준 - 지역·생활방식·이데올로기·종교 등에 따른 문화유산 가치 인식 차이
이익 갈등	- 이익의 차이 - 실제적·인지적 경쟁 - 절차적 이해 관계 - 심리적 이해 관계	- 문화유산 주변지역 개발규제 - 민간 재산권 침해 등 (예: 문화재 관람료 징수, 개발지역 매장문화재 발굴, 문화재 주변지역 개발제한 등)

출처: Moore, Christopher W. (2003). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*, 3rd Ed. San Francisco: Jossey-Bass. p.66; 정지범, 최상욱, 정선아, 안승현. (2013). 재난상황에서 발생하는 갈등의 현황과 대응전략 마련. 한국행정연구원. p.18을 참고하여 연구진 작성

□ (분석 방법 2) 갈등 참여자 및 주체별 역학관계 분석

네거티브 헤리티지 보전·활용 시 발생하는 갈등의 참여자 및 주체별 역학관계 분석을 위해 Fisher(2020)의 갈등 매핑(Conflict Actor Mapping)³⁾ 방식을 활용하였다. 갈등 매핑은 갈등의 주요 행위자(actor) 및 갈등 상황과 관련된 사람들을 파악할 수 있으며, 갈등별 주요 이슈를 함께 이해할 수 있는 다이어그램을 매핑하는 방식이다. 갈등 매핑을 통해 갈등 과정의 이슈와 논의 내용 외에도 참여자의 유형과 범위 및 주체 간 관계를 파악할 수 있으며 이들 사이의 권력 역학관계를 알 수 있어, 갈등 발생 시 각 주체별 입장과 함께 갈등조정자가 개입하여 조정할 수 있는 가능성을 파악할 수 있다.

본 연구에서는 Fisher가 제시한 매핑 내 심볼 9가지와 동시에 보다 입체적인 갈등의 특징을 살펴보기 위해 건축유산의 소유주, 보전·활용에 찬성하는 주체, 반대하는 주체를 구분할 수 있는 4가지 심볼을 추가하여 분석하였다.

[표 3-4] 갈등 매핑에서 심볼의 의미와 요소

구분	의미	구분	의미
	- 주체(행위자) - 갈등과 직접적으로 관계할수록 원의 크기가 커짐		- 동맹관계
	- 비공식적이거나 간헐적 관계		- 해당 이슈에 영향을 미치고 있으나 직접적으로 관계하지는 않는 행위자
	- 갈등 관계		- (본 연구의 제안) 건축유산의 소유주
	- 화살표의 방향에 따라 영향을 미침		- (본 연구의 제안) 갈등발생 이전에 유산의 보전·활용 또는 철거 의사를 결정한 주체
	- 이슈에 대한 설명		- (본 연구의 제안) 유산의 보전·활용에 찬성하는 주체
	- 친밀한 관계		- (본 연구의 제안) 유산의 보전·활용에 반대하는 주체
	- 기존에 친밀했으나 현재 관계가 끝남		

출처: Simon Fisher et al. (2020). *WORKING WITH CONFLICT 2*. London: ZED. p.95를 참고하여 연구진 재작성

3) Simon Fisher et al. (2020). *WORKING WITH CONFLICT 2*. London: ZED. p.94.

2. 네거티브 헤리티지 사례의 갈등 양상

① 인천 미쓰비시 출사택

□ 보전·활용 논의의 흐름과 갈등 양상

- 강제징용 안내판 설치 여부 논란(2016.4)⁴⁾

주거환경 개선사업으로 출사택이 철거 위기에 놓이자 성신여대 서경덕 교수 팀은 일제강점기 강제징용 역사에 대한 사실을 표지판으로 기록하고자 온라인 모금 운동 수행하였다. 이에 일부 지역주민들은 안내판 설치에 대한 사전 설명과정이 없었기 때문에, 주민의견수렴 필요성 제기하였다. 또한, 미쓰비시 출사택은 건축유산이기도 하지만 거주공간이기 때문에 지나친 관심과 관광화에 대한 우려를 표하기도 했다. 부평구청은 역사를 알리는 것은 굉장히 의미가 있으나 실제 거주하는 사람들의 거주 환경이 가장 중요하기 때문에 지역주민의 의견 존중할 필요가 있다는 의견을 제시했다.

일제강점기 강제징용 안내판 설치 관련 갈등 유형은 지역주민들에게 안내판 설치에 대한 사전 설명 없이 모금 운동을 추진한 바에 있어서는 정보갈등, 출사택의 가치보전에 따른 주거공간의 관광화 반대에 대한 가치갈등으로 정리할 수 있다. 결국 갈등발생 이후 개최된 주민설명회에서 지역 주민들의 안내판 설치에 대한 반발로 인해 안내판 설치의 잠정 보류 되었다.

- 생활사박물관 활용 계획 논란(2018.1~8)⁵⁾

인천 부평구에서 미쓰비시 출사택이 위치한 부지 7,700㎡ 중 328㎡(8개 필지)에 생활사 마을 박물관 건립 계획을 발표하였다. 관련하여 역사학계에서는 일제강점기 조선인 노동력을 강제로 착취한 대표적인 전범기업 미쓰비시의 실제 일제 강제동원 흔적이 있는 출사택의 현장성을 살려 박물관 조성 필요하다고 의견을 보냈다. 이에 지역주민들은 시민들의 주거 생활환경 개선과 주민편의시설의 확충이 현재 가장 시급한 사안이라며 박물관 조성 계획에 반대했다. 네거티브 헤리티지의 보전·활용에 대한 부평구청과 일부 전문가, 지역주민간의 가치갈등으로 해석할 수 있다. 지역주민들의 반발로 인해 생활사 박물관 활용계획은 전면 재검토 되었다.

4) 윤설아. (2016). '미쓰비시 출사택 안내판' 어떻게 생각하십니까. 경인일보. 4월 1일 기사.
<http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20160331010014520> (검색일: 2022.5.5.)

5) 백승재. (2018). 인천 부평구 미쓰비시 출사택 박물관 조성 사업 표류. 중부일보. 11월 11일 기사.
<http://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=1301853> (검색일: 2022.5.5.)

- **출사택 보존-철거 논란 지속(2018)⁶⁾**

부평구에서 미쓰비시 출사택 4채를 철거할 예정이라고 발표하자 관련 전문가들의 반대 의견이 제기되었다. 김정아 부평역사박물관 학예연구사는 미쓰비시 강제동원 작업장은 국내 피해자들을 위해 현장 보존이 중요하다는 의견을 제시하였고, 정혜경 일제강제동원평화연구회 연구위원은 부평구에서 건축유산 보존방법을 모색하여 미쓰비시 출사택을 보존·활용할 필요가 있다고 주장했다. 전문가 집단뿐만 아니라 인근 인천고등학교 학생 일부 또한 출사택 보존 탄원서를 부평구청에 전달⁷⁾하는 등 네거티브 헤리티지의 보존을 위한 가치갈등으로 해석할 수 있다.

- **공영주차장 조성 관련 갈등(2018~현재)⁸⁾**

인천 부평구는 지역 주민들의 지속적인 요구로 공영주차장 조성 사업을 제안하였으나, 부평구의회에 의해 관련 예산이 전액 삭감되었다. 주민 서면운동과 주민설명회를 통해 결정된 사안에 대해 일방적으로 예산 삭감한 것에 대해 발생한 이익갈등으로 볼 수 있다.

- **문화재 등록관련 갈등(2020)⁹⁾**

문화재청은 “미쓰비시 출사택은 일제강점기 강제 징용된 노동자들의 실상을 보여주는 역사적 장소이며, 시대적 아픔을 잊지 않기 위한 공간으로서 보존·활용 방안을 모색해야 하는 근대문화유산”이기 때문에 「문화재보호법」에 따라 등록문화재 제도를 통해 미쓰비시 출사택 보존할 것을 부평구에 요청했다. 지역주민들은 생활환경개선 및 주민편의시설 조성을 계속적으로 요구하였으나, 문화재청의 요청에 따라 계획된 주차장 조성 계획을 제고 하여 이익갈등이 야기되었다.

- **미쓰비시 출사택 보존·활용 논의를 위한 협의회 구성(2021.1)¹⁰⁾**

인천 부평구는 민관협의회를 구성하여 미쓰비시 출사택을 보존 또는 철거 후 주차장 조

6) 이순민. (2018). 부평구, 미쓰비시 출사택 추가 철거 ... "강제동원 흔적 보존해야" 지적. 인천일보. 11월 5일 기사. <http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=910677> (검색일: 2022.5.5.)

7) 이연경. (2020). [기고] 미쓰비시출사택 철거 재고해야. 인천일보. 1월 9일 기사. <http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1017875> (검색일: 2022.5.5.)

8) 정운. (2018). 일제 유적 미쓰비시 출사택때문에... '부평2동 주차장' 무산. 경인일보. 12월 17일 기사. <http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20181216010005109> (검색일: 2022.5.5.)

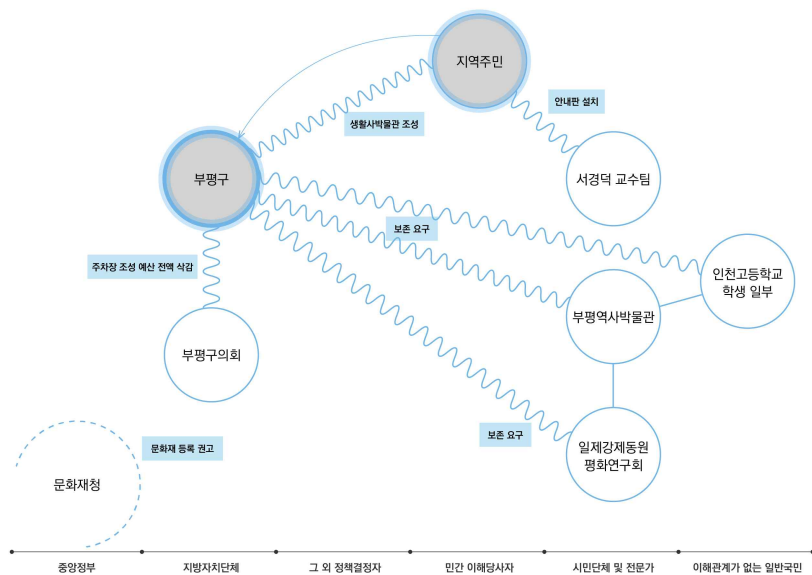
9) 이종선. (2020). 강제징용 흔적 부평 미쓰비시 출사택, 보존 길 열려. 인천투데이. 10월 26일 기사. <http://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=203713> (검색일: 2022.5.5.)

10) 박소영. (2021). 부평구, 미쓰비시출사택 민관협의회 첫발 땀. 인천투데이. 8월 10일 기사. <http://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=210525> (검색일: 2022.5.5.)

성 여부에 대해 논의하고자 했다. 협의회는 부평구 주민 5명, 전문가 3명, 시의원 1명, 구의원 4명, 공무원 3명 등 16인으로 구성되었으며, 현재까지 총 4차례에 걸쳐 개최되었다. 제2차 협의회를 통해 ①줄사택 최소 보존 및 공영주차장 조성, ②줄사택 및 공영주차장 적정 규모 조성, ③줄사택 전체 보존 및 미계획 부지 내 공영주차장 대체 조성 세 가지 대안을 도출하였으나 현재까지 구성원들의 합의점 도출에는 난항을 겪고 있다. 줄사택 보전·활용에 대한 가치갈등, 주민 편의시설 조성에 대한 이익갈등으로 정리할 수 있다. 구체적인 주차장 부지에 대한 논의가 필요한 4차 협의회를 부평구에서 무기한 연기하고 있어 줄사택 방치에 대해 언론에서 문제제기를 하였다.¹¹⁾

□ 보전·활용 갈등 구조

인천 미쓰비시 줄사택은 네거티브 헤리티지 보전·활용에 대해 문화재청, 부평구의회, 다수의 전문가 집단 및 인천고등학교 학생 일부가 찬성하였으나, 생활환경 개선을 위해 지역주민들이 지속적으로 공영주차장 조성을 요구하였다.



[그림 3-1] 인천 미쓰비시 줄사택 갈등구조 분석

출처: 연구진 작성

11) 박소영. (2021). 부평구, 미쓰비시줄사택 민관협의회 첫발 뒀다. 인천투데이. 8월 10일 기사. <http://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=210525> (검색일: 2022.5.5.)
변민철. (2022). "회의 미뤄질수록 미쓰비시 줄사택 방치기간 길어진다". 경인일보. 3월 10일 기사. <http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20220309010001776> (검색일: 2022.5.5.)

부평구청의 경우 공영주차장 조성을 추진하고자 하였으나, 문화재청의 요청에 따라 등록문화재 신청 및 기록화 사업을 진행했다. 미쓰비시 출사택의 경우 중앙정부, 지자체 및 민간 이해당사자 뿐만 아니라 다양한 전문가집단 및 이해관계가 없는 일반 국민이 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 갈등에 참여한 것이 특징이다.

② 상암동 일본군 관사

□ 보전·활용 논의의 흐름과 갈등 양상

- 등록문화재 등록 추진 (2011~2012)

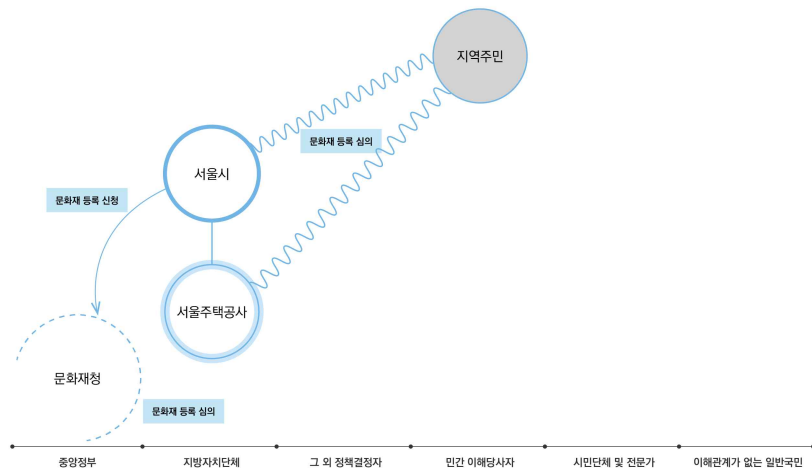
2011년, 서울시와 SH공사는 상암동 일본군 관사를 국가등록문화재로 등록 신청했다. 일제와 관련된 근대문화유산에 대한 부정적인 인식은 항상 있어왔지만, 자랑스러운 문화유산뿐만 아니라 치욕스러운 역사의 잔재 또한 역사적 교훈의 장으로 활용할 수 있다고 판단했기 때문이다.

문화재 등록 절차에 따라 전문가 조사 및 문화재청장의 가치 판단 이후 문화재 등록 예고 단계에서 지역주민들의 반대 의견이 제기되었다. 지역주민들은 자랑스럽지 않은 역사적 흔적을 문화재로 등록하여 보존할 필요성에 대해 공감하지 못했으며, 관사 맞은편에 위치한 서울일본인학교 학생들에게 일제 침략에 대한 우월감을 심어줄 수 있다고 등록에 반대했다.

일제 침략과 관련 있는 네거티브 헤리티지의 국가등록문화재 등록에 대한 서울시·SH공사(정책 의사결정 주체)와 지역주민간의 가치갈등으로 해석할 수 있다. 문화재청장이 상암동 일본군 관사에 대해 국가등록문화재로 등록할 만한 가치가 있다고 판단하여, 관호에 30일상 등록을 예고하였는데, 이후 지역주민들의 반대의견이 제시되어 문화재위원회 심의에서 등록 보류로 의사 결정되었다.

□ 보전·활용 갈등 구조

상암동 일본군 관사는 서울시와 서울주택공사의 국가등록문화재 등록 추진에 따른 지역주민들의 반대의견이 제기되었다. 문화재 등록과정에서 문화재청은 다수 지역주민들의 반대의견을 수렴, 문화재위원회에서 등록 보류 갈등이 소강되었다.



[그림 3-2] 상암 일본군 관사 갈등구조 분석

출처: 연구진 작성

③ 구 조선식산은행 충주지점

□ 보전·활용 논의의 흐름과 갈등 양상

- 충주 조선식산은행 근대문화전시관 활용 및 복원 관련 논란(2015)¹²⁾

2015년 충주 조선식산은행 활용계획에 대해 일부 건축분야 전문가 집단은 찬성하였으나, 일부 연사연구가와 행정전문가 집단은 해당 계획에 반대하였다. 찬성 측은 조선식산은행 건물이 일제강점기 수탈 전진기지로 의미가 있고, 건축사적으로 중요한 의미를 가지고 있으므로 복원에 찬성하며, 이후 문화재 등록을 추진하여 다양한 보전·활용 방안을 모색해야 한다고 주장했다.

이에 행정전문가와 역사연구가를 중심으로 한 복원 반대 측은 일제강점기 주된 억압기구인 식산은행을 복원하는 것은 민족감정에 반하는 행위이며, 특히 국가 예산을 투입하는 것에 대해 공감대를 형성할 수 없을 것이라고 주장했다. 특히 충주읍성 복원사업의 중심지에 식산은행이 위치하고 있어 충주의 역사적 흐름에도 적합하지 않다고 지적하였다. 이는 네거티브 헤리티지의 근대문화전시관 활용에 대한 충주시와 여러 전문가 집단의 가치갈등으로 해석할 수 있다.

12) 윤규상. (2016). 충주 옛 조선식산은행 건물 복원관련 공청회 열려. 동양일보. 11월 28일 기사.
<http://www.dynews.co.kr/news/articleView.html?idxno=332910> (검색일: 2022.5.5.)

- 충주 조선식산은행 활용 관련 논란(2017)

2017년 식산은행을 미술관으로 활용하고자 하는 사업에도 찬성과 반대 입장이 다시 한번 대립했다. 충주시는 문화재 등록 이전부터 충주 조선식산은행을 근대문화전시관으로 조성하고자 시에서 매입하였으며, 현재 충주지역 미술계의 숙원사업인 시립미술관 건립이 주요한 시책으로 논의되면서 식산은행 건물을 시립미술관으로 보전·활용하는 방안에 대해 논의 중이라고 밝혔다.¹³⁾

※ 「충주 구 조선식산은행」 문화재 등록 검토관련 회의록 내용

- 검토의견: 일제강점기 관공서 및 은행의 특징적 건축기법과 양식을 보여주고 충주시에서 역사적 의미와 가치를 지속시킬 수 있는 근대문화역사관으로 보존·활용하고자 하는 구체적 계획도 추진 중이므로, 이와 같은 상황은 등록문화재의 기본방향과 요건에 부합되는 것으로 판단되며 따라서 등록가치를 지닌 것으로 판단됨

출처: 문화재위원회. (2017). 제3차 근대문화재분과위원회 회의록. 문화재청. pp.8842-8843.

충주시는 충주시립미술관 건립 타당성 조사 및 기본계획 수립 용역 결과 충주 조선식산은행을 근대문화전시관으로 활용하는 것 보다 시립미술관으로 활용하는 것이 더 적절하다고 주장했다.¹⁴⁾ 시립미술관으로 보전·활용하는 데 반대하는 입장은 일제의 대표적인 식민수탈 기관을 미술관으로 활용하게 된다면 일제의 조선 침략사와 충주의 비극적인 역사에 대해 후세에 알릴 수 없다고 비판을 제기하였다.¹⁵⁾ 마찬가지로 네거티브 헤리티지 보전 및 시립미술관 활용에 대한 충주시와 시민들 간의 가치갈등으로 볼 수 있으며, 일부 주체들의 반대의견 제시로 인해 활용이 보류 되었다.

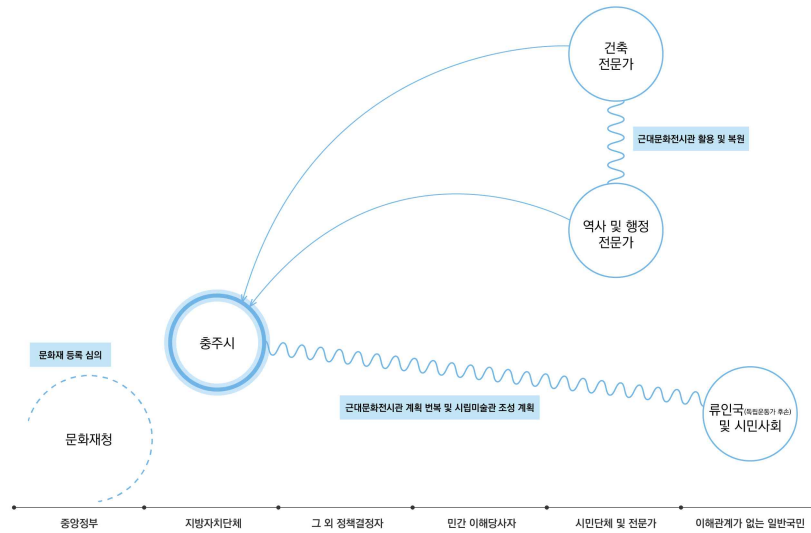
□ 보전·활용 갈등 구조

구 조선식산은행 충주지점의 경우 근대문화전시관 활용에 대해서는 일부 행정전문가와 역사연구가가 보전·활용을 반대한 바 있으나, 시립미술관 활용에 대해서는 네거티브 헤리티지 보전·활용에는 모든 주체가 찬성하나, 미술관으로 활용되는 경우 일제 수탈의 만행을 알릴 수 없기 때문에 역사박물관이나 근대문화전시관 조성을 대안으로 제안하는 등 활용 방안에 대한 반대 의견이 제기된 것이 특징이다.

13) 뉴시스. (2017). 등록문화재 '구 조선식산은행 충주지점' 활용 어떻게?. 뉴시스. 5월 30일 기사.
https://newsis.com/view/?id=NISX20170530_0014928023&cID=10806&pID=10800 (검색일: 2022.5.5.)

14) 김주철. (2017). '충주 구 조선식산은행'을 미술관으로 활용 계획. 충북일보. 8월 29일 기사.
<https://www.inews365.com/news/article.html?no=506119> (검색일: 2022.5.5.)

15) 뉴시스. (2017). '충주 조선식산은행'에 미술관... 일제수탈 교훈 부족 지적. 뉴시스. 8월 29일 기사.
https://newsis.com/view/?id=NISX20170829_0000079966&cID=10806&pID=10800 (검색일: 2022.5.5.)



[그림 3-3] 구 조선식산은행 충주지점 갈등구조 분석
출처: 연구진 작성

④ 서울 한국은행 본관

□ 보전·활용 논의의 흐름과 갈등 양상

- 이토 히로부미 친필 정초석 보존-철거 갈등(2015~2020)

한국은행은 본관의 정초석이 이토 히로부미 친필이 아니냐는 논란이 제기되면서 정초석의 보존과 철거에 대한 가치갈등이 발생한 사례다. 전용기 더불어민주당 의원은 문화재청에서 선제적으로 나서서 이토 히로부미의 친필 여부에 대한 고증을 마친 뒤 정초석을 철거해야 한다고 주장했다.¹⁶⁾ 문화재청은 전문가 현장조사를 통해 이토 히로부미 친필 진위여부를 확인하였으며, 한국은행에서 철거 의지가 있다면 문화재위원회 심의를 통해 철거 여부를 확정지어야 한다고 통보하였다.¹⁷⁾ 문화재청의 의견에 따라 한국은행은 정초석에 대한 관리방안 세 가지를 제시하였다.

16) 이정현. (2020). [2020국감]한국은행 정초석, 이토 히로부미 친필 논란... “철거해야”. 이데일리. 10월 12일 기사. <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02942166625932264&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> (검색일: 2022.5.5.)

17) 권태훈. (2020). 한국은행 본점 머릿돌은 이토 히로부미 친필?. SBS NEWS. 10월 12일 기사. https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006019619&plink=ORI&cooper=NAVER (검색일: 2022.5.5.)

[표 3-5] 정초석 관리방안(안)

구분	관리방안 내용
안내판 설치	- 정초석 하단부에 간단한 설명의 안내판 부착 - 정초석과 관련된 자세한 설명은 박물관 안내자료, 홈페이지를 통해 소개
정초석 복개	- 정초석 글씨 부분을 석재로 덧씌움 - 자세한 설명은 박물관 홈페이지 등을 통해 소개
정초석 철거 후 이전	- 글씨가 새겨진 정초석 전면부 절단 및 독립기념관으로 이전 - 절단면 석재로 덧씌우고 자세한 설명은 박물관 홈페이지 등을 통해 소개

출처: 문화재위원회, (2020). 제10차 근대문화재분과위원회 회의록. 대전: 문화재청. 페이지 없음.

이에 시민단체인 애국국민운동대연합 또한 일제통치의 상징을 문화재로 인정할 수 없다며 철거를 요구하였다. 지속적인 철거 요구에 차현진 한국은행 연구조정역은 정초석을 철거하거나 이동하는 것 보다 현 위치에 두고 안내판을 설치하여 국민들에게 일제통치의 역사적 사실을 전달하는 것이 중요하다고 주장했다.¹⁸⁾

• 정초석 철거-보존 의사결정을 위한 여론조사 실시(2020.11)

문화재청은 한국은행 본관 정초석 철거-보존에 대한 사안에 대해 ①정초석 유지 및 안내판 설치, ②정초석 복개를 통한 흔적 삭제, ③정초석 철거 후 이전에 대한 대국민 여론조사를 실시하였다. 하지만, 당초에 한국은행에서 제시한 세 가지 관리방안에서 ①정초석 유지 및 안내판 설치, ②흔적 지움 두 가지로 바뀌면서 존치로 응답을 유도한 것이 아니냐는 문제가 언론을 통해 제기되었다.¹⁹⁾ 이는 설문문항의 형평성에 대한 문화재청과 일부 여론의 정보갈등으로 해석할 수 있다. 여론조사 결과 안내판 설치(52.7%), 흔적 지움(47.3%)로 안내판 설치 여론이 5.4% 우세하였다.²⁰⁾

□ 보전·활용 갈등 구조

한국은행 본관옥의는 이토 히로부미 친필 정초석의 보전에 대한 한국은행, 문화재청의 결정에 대해 일부 시민단체 반대에 대한 갈등이 발생하였으나, 대국민 설문조사를 통해 보전·활용 또는 철거 방안을 결정하여 갈등을 해결하고자 한 것이 특징이다.

18) 차현진. (2020). [차현진 칼럼] 한국은행 일제 잔재, 알고나 철거하자. 오피니언뉴스. 10월 26일 기사. <http://www.opinionnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=42086> (검색일: 2022.5.5.)

19) 송정은. (2020). '이토 친필' 한국은행 정초석 유지 결론 뒤엔 '답정너' 설문?.. 문화일보. 12월 31일 기사. <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2020123101072321337001> (검색일: 2022.5.5.)

20) 문화재청. (2021). 제1차 근대문화재분과위원회 회의자료. 페이지미상.

- 수탈자료관 활용 약속 불이행에 따른 논란(2004)²²⁾

안양시는 서이면사무소를 일제 수탈 자료관으로 활용할 것을 전제로 복원사업 예산을 받았지만, 전시자료 확보에 어려움이 많다는 이유로 2003년 12월 일단 개관을 추진하고 추후 자료 확충을 지속적으로 추진하겠다고 밝혔다.

지역 시민단체는 당초 약속한 수탈 자료관으로서의 기능이 불충분한 채 원형만 복원하여 개관한 것에 대해 문제를 제기했다. 네거티브 헤리티지 활용 방안의 이행에 대한 기초지자체와 지역 시민단체 간의 관계갈등으로 해석할 수 있으며, 갈등 이후 시민단체, 전문가 등이 공동으로 참여하는 협의회를 구성하고 전시자료를 확충하는 것으로 합의하였다.

- 경기도 문화재자료 지정 해제 논란(2016~현재)²³⁾

안양시와 지역 상인회는 구 서이면사무소 상량문에 경술국치를 정당화하고 찬양하는 내용이 적혀있는 등 일제강점기 친일 잔재가 상가 밀집지역에 자리 잡고 있어 주변 건축 행위 제한 등으로 지역발전을 저해하고 있어 문화재 지정 해제와 이전을 주장한 바 있다. 경기도문화재위원회는 근대화 과정의 아픈 역사를 보여주는 네거티브 헤리티지로 보존 가치가 충분하다고 의견을 밝혔다.

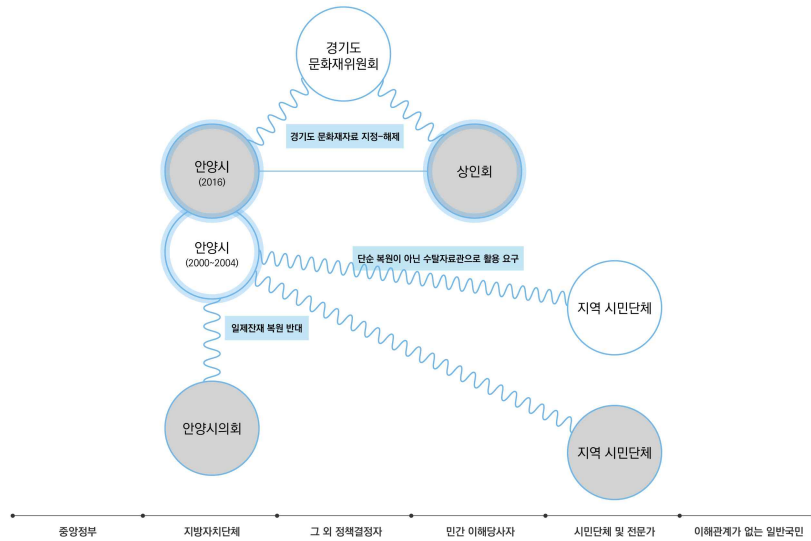
이 갈등은 서이면사무소의 문화재로서 가치여부, 지역발전 저해와 관련하여 기초지자체·지역 상인회와 광역지자체와의 가치갈등 및 이익갈등으로 해석할 수 있다. 해당 사안에 대해 두 차례의 경기도 문화재위원회 회의(2016.5, 2020.10)를 거쳐 안양시의 문화재 지정 해제 신청을 부결하였다.

□ 보전·활용 갈등 구조

안양 구 서이면사무소 경기 문화재자료 지정 및 복원에 대한 시의회와 지역 시민단체의 반대가 있었지만, 일제 수탈 자료관으로 활용할 것을 전제로 한차례 갈등이 일단락 되었다는 점이 특징이다. 이후 수탈 자료관으로서 기능이 불충분한 채 원형 복원만 진행된 것에 대해 지역 시민단체와 기초 지자체간의 갈등이 발생했다는 한계가 있었다. 또한, 문화재자료 지정에 따른 주변 건축물 행위 제한에 따라 지역 상인회에서 지속적으로 문화재자료 지정 해제를 요구하였다.

22) 민족문제연구소. (2004). 안양시, 옛 서이면사무소 관련 시민요구 수용. 민족문제연구소. 1월 28일 기사. <https://www.minjok.or.kr/archives/63864> (검색일: 2022.4.1)

23) 연합뉴스. (2018). '친일 잔재' 안양 서이면사무소 문화재 존치 놓고 이견. 연합뉴스. 8월 14일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180813106900061> (검색일: 2022.4.1)



[그림 3-5] 안양 구 서이면사무소 갈등구조 분석
출처: 연구진 작성

⑥ 포항 구룡포 일본인 가옥거리

□ 보전·활용 논의의 흐름과 갈등 양상

• 등록문화재 등록 실패(2007; 2013)

2007년 12월 포항시는 「구룡포 243번지 일식가옥」 등 5건에 대하여 국가등록문화재 등록을 신청하였으나, 건축물 보존상태가 매우 열악하고 등록문화재로서 가치가 미흡하여 문화재 등록이 보류된 바 있다.²⁴⁾ 이후 2013년 8월 포항시장은 이전에 문화재 등록 신청한 5개소 중 「포항 구룡포 일식 가옥」 1동에 대한 문화재 등록을 재신청 하였으나, 현재 구룡포 근대역사관으로 보전·활용되면서 전시 콘텐츠가 일제강점기 어업자원 침탈이라는 사실이 배제되어 있어 네거티브 문화재에 대한 국민적 반감을 초래할 가능성이 있어 문화재 등록이 재차 보류되었다.²⁵⁾

24) 문화재청. (2009). 문화재위원회 회의록. 문화재청. 5338.

25) 문화재청. (2013). 2013년도 제5차 근대문화재분과 회의록. 문화재청. 171-172.

※ 「포항 구룡포 일식 가옥」 문화재 등록에 대한 관계 전문가 의견

- 일본식 건물의 구조와 공간구성, 목조가구 등이 잘 보존되어 있어 근대기 주택사와 생활사의 자료로 보존가치가 있을 뿐만 아니라 일제 강점기의 수탈의 역사를 보여주는 곳으로 등록 보존가치가 있음
- 현재의 전시내용, 홍보안내에는 일제강점기 구룡포의 역사문화 보존과 재현에 초점을 맞추고 있으므로, 일제 강점기의 수탈의 역사를 보여줄 수 있도록 전시내용과 홍보 보완이 필요함
- 전시자료의 상당부분을 “왜 일본인 거리가 이곳에 형성되었는지?”, “일제강점기 동안 어업자원의 침탈이 얼마나 있었는지?” 등 일제강점기 어업자원 침탈의 역사를 전시, 홍보 및 활용을 보완하는 것을 전제조건으로 문화재로 등록하는 것이 타당할 것으로 사료됨

※ 문화재청 근대문화재과 의견

- 구룡포는 일제강점기 우리나라 어업자원을 수탈하기 위한 전지기지였으며, 이 가옥은 당시 선어운반업으로 대성공을 거두어 부귀영화를 누렸던 사람의 집으로 당시 뼈아픈 우리의 역사를 증명하는 현장으로 가치가 있음
- 하지만 현재 구룡포 근대역사관으로 활용중인 이곳의 전시내용은 일제강점기 어업자원 침탈의 역사를 전시한 내용은 없고 당시 일본인의 호화스러웠던 생활상만을 보여주고 있어 네거티브 문화재에 대한 국민적 반감을 초래할 가능성 있으므로 이에 대한 수정 보완 후 문화재로 등록하는 것이 타당한 것으로 판단됨

출처: 문화재청, (2013), 2013년도 제5차 근대문화재분과 회의록, 문화재청.171-172.

• 구룡포 근대문화역사거리 복원사업 명칭 논란(2015~2016)

여러 차례 문화재 등록에 실패한 포항시는 구룡포 건축유산의 보전·활용을 위해 구룡포 근대문화역사거리 복원사업을 추진하였다. 이 사업에 대해 지역주민과 관광객은 구룡포 일본인 집단가옥촌은 일제강점기 동해안 수산자원을 수탈하기 위해 조성되었는데, 근대역사문화거리라는 사업 명칭은 지나간 역사는 축소되고 일본인 문화만 강조한다는 점을 지적하였다. 특히, 사업추진 내용에서 일본인 가옥 거리만 조성하고, 과거 역사적 아픔에 대해서는 제대로 언급하지 않은 것에 대한 문제 또한 제기하였다.²⁶⁾

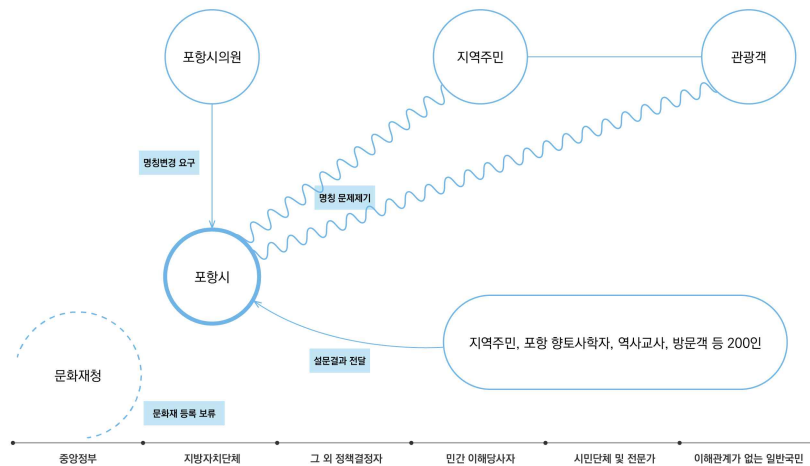
마찬가지로 포항시문화관광해설사 단체는 근대역사거리가 구룡포의 근대사 전반을 다루는 것이 아니라 일본인 가옥 몇 채만 강조하고 있음을 지적하였다. 이는 사업명칭에 대한 포항시와 지역주민, 전문가 간의 정보갈등으로 해석할 수 있다. 포항시는 향토사학자, 중고등학교 역사교사, 방문객 및 지역주민 등 200여명을 대상으로 사업 명칭에 대한 설문조사를 수행하였다. 그 결과 80% 이상이 구룡포 근대역사거리라는 명칭이 적절하지 않다고 응답하였고,²⁷⁾ 지역교육계·향토사학자 집단은 구룡포 일본인 가옥거리 명칭에 대한 설문결과를 토대로 구룡포 근대역사문화거리라는 명칭이 부적절하다는 의견을 전달하였다.

26) 이종욱. (2015). 포항 구룡포 근대역사문화거리 정체성 재정립해야. 경북일보. 10월 8일 기사.
<http://www.kyongbuk.co.kr/news/articleView.html?idxno=937938> (검색일: 2022.4.20)

27) 이혁동. (2015). 구룡포문화거리 명칭 논란. TBC뉴스. 11월 3일 기사.
<https://www.tbc.co.kr/news?c1=8news&c2=&qt=##> (검색일: 2022.4.20)

□ 보전·활용 갈등 구조

포항 구룡포 일본인 가옥거리는 일제강점 당시 수산자원 수탈 등의 사실을 인지할 수 없는 구룡포 근대문화역사거리 명칭에 대한 포항시와 지역주민, 관광객이 갈등의 주체로 참여하였다. 포항 구룡포 일본인 가옥거리의 경우 갈등의 주체 모두가 보전·활용에 동의하나 네거티브 헤리티지의 특성을 고려한 명칭에 대해 요구가 특징이다.



[그림 3-6] 포항 구룡포 일본인 마을 갈등구조 분석

출처: 연구진 작성

⑦ 통영 해저터널

□ 보전·활용 논의의 흐름과 갈등 양상

- 등록문화재 지정 관련 해저터널 명칭 논란(2005.7~9)²⁸⁾

2005년 7월 문화재청은 당초 경상남도가 제출한 조사보고서 결과와 해저터널 건립 당시의 고유 명칭이 현재까지 유지되고 있는 경우 원래의 명칭으로 문화재를 등록한다는 문화재위원회 의견에 따라 ‘통영태합굴 해저도로’ 명칭으로 문화재 등록을 예고하였다.

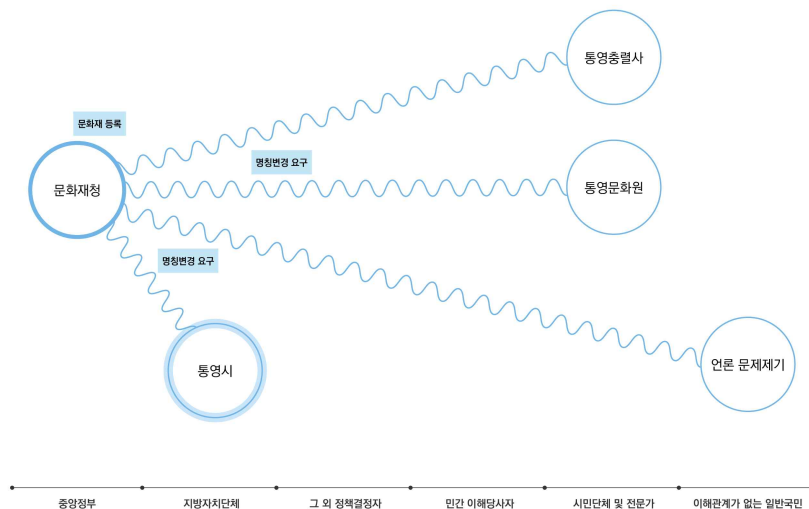
28) 문화재청. (2005). 「통영해저터널」 문화재 등록예고 명칭과 관련하여. 8월11일 설명자료.

이후 문화재 명칭에 대해 도요토미 히데요시의 경칭인 태합이 포함된 점에 대해 비판적인 다수의 언론 기사가 보도 되었으며, 통영시·통영문화원·통영충렬사 등의 이해관계자를 통해 태합이 포함된 명칭은 부적절하므로 ‘통영해저터널’ 또는 ‘통영해저도로’로 명칭을 변경할 것을 제안하였다.

이 갈등은 문화재청과 지자체·지적단체 등과의 정보갈등에 해당한다. 갈등 이후 문화재 위원회 근대분과 소위원회(2005.8), 근대분과 전체 회의(2005.9)를 거쳐 명칭을 ‘통영해저터널’로 변경하여 결정하였다.

□ 보전·활용 갈등 구조

통영 해저터널은 도요토미 히데요시의 경칭을 사용한 동영 태합굴 해저도로 명칭으로 문화재 등록을 추진한 문화재청에 대해 통영시, 통영문화원, 충렬사, 언론의 문제제기가 있었다. 통영 해저터널 또한 갈등의 주체 모두가 보전·활용에 동의하나, 네거티브 헤리티지의 특성을 고려한 명칭에 대해 요구가 특징이다.



[그림 3-7] 통영 해저터널 갈등구조 분석

출처: 연구진 작성

⑧ 부산 우암동 소막마을 주택

□ 보전·활용 논의의 흐름과 갈등 양상

- 주거환경개선 및 복원 시도(2015)²⁹⁾

부산 남구청은 문화복합형 주거환경관리사업의 일환으로 시·구비 31.6억 원을 투입해 소막사 복원 및 소 수탈 현장 기념관 건립 사업을 추진하였다.

- 근대역사문화공간 재생 활성화 사업 신청 및 문화재 등록(2018~2022)

2018년 부산시는 건축유산의 면 단위 보전·활용을 위해 소막마을을 포함한 우암동 일대를 '우암동 피란생활 역사문화마을'로 문화재청 근대역사문화공간 재생 활성화 사업 공모에 신청하였으나 탈락하였다.³⁰⁾ 이후 부산시는 소막마을을 포함한 9개소의 건축유산을 피란수도 부산의 유산의 유네스코 세계유산 등재를 추진, 현재 유네스코 세계유산 예비 잠정목록에 선정되었다.

- 원형복원 및 복합커뮤니티 조성 사업 중단에 따른 방치 논란(2022)

2020년 소막사 1차 복원공사가 마무리 되었음에도 불구하고 예산부족 및 문화재청의 요구 등으로 공사가 중단되고 방치되고 있어 언론을 통해 문제가 제기되었다. 이에 대해 지역주민과 남구청 도시재생과는 내부공사 설계가 진행되고 있는 과정에서 문화재청의 설계 변경 요구로 인해 공사가 중단되어 사업추진에 차질이 생기고 있음을 지적하였다.³¹⁾

※ 문화재 현상변경을 위한 현지조사 전문가 의견

- 지붕재료 변경 및 기둥교체에 따른 구조안전검토를 시행한 후 결과를 설계에 반영할 필요
- 외벽 및 창호의 경우 소막사 원형 설계를 참고하되 기존 주택 존치부와의 관계 확인 후 설계 반영 필요
- 내구 기둥 및 바닥 지형 조정의 경우 구조안전검토 및 활용방안을 검토한 후 설계에 반영할 필요
- 바닥 레벨 변형에 따른 공사는 주변 바닥 레벨과 하수연결 레벨을 참고하여 5설계에 반영할 필요
- 지붕 및 바닥마감 등에 대한 원형 확인이 필요하며 추후 시공과정에서 전문가 자문을 통해 진행할 것

출처: 문화재청, (2019). 문화재위원회(근대문화재분과) 제8차 회의록, 문화재청, 페이지없음.

문화재청에서는 우암동 소막마을이 세계유산 등재 잠정 목록에 선정된 바, 문화재 현상 변경안에 대해 조건부 가결을 내렸다. 이는 문화재 현상변경에 대한 문화재청과 부산시

29) 부산일보, (2015). 피란민 애환 서린 '우암동 소 막사' 복원, 부산일보, 2월 1일 기사.
<http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=20150202000097> (검색일: 2022.5.5)

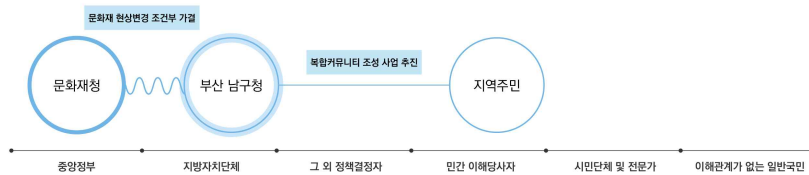
30) 부산일보, (2018). '우암동 역사문화마을' 조성 사업, 문화재청 공모 탈락, 부산일보, 7월 4일 기사.
<http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=20180704000168> (검색일: 2022.5.5)

31) 김석진, (2022). 남구 등록문화재 '소막사' 복원 2년째 표류, Btv, 1월 14일 기사, http://ch1.skbbroadband.com/content/view?parent_no=24&content_no=54&p_no=136327 (검색일: 2022.5.5)

남구청, 지역주민 간의 구조갈등과 네거티브 헤리티지 복원 중단 및 방치에 대한 가치갈등으로 해석할 수 있다.

□ 보전·활용 갈등 구조

우암동 소막마을의 경우 문화재청, 부산 남구청, 지역주민 모두 소막사의 보전·활용에 동의하였으나, 복원 범위 및 보전·활용 방식에 대한 문화재청과 남구청의 갈등을 살펴볼 수 있었다. 현재 복원을 위한 예산부족 및 현상변경안에 대한 문화재청의 가결로 인해 복원 공사가 중단되었다는 한계가 있다.



[그림 3-8] 부산 우암동 소막마을 갈등구조 분석

출처: 연구진 작성

⑨ 제주 이승만 별장

□ 보전·활용 논의의 흐름과 갈등 양상

- 재정비 협의(2011.3)

제주시청은 2010년 시행한 제주 이승만 별장 종합정비계획 용역 결과를 바탕으로 부지를 매입하고 건물 보수·복원, 기념관 조성 및 공중화장실 등 기반시설을 조성하는 정비사업 추진 계획하였다.³²⁾

이에 건축유산 소유주인 (주)제주축산개발은 토지매도에는 동의하지 않으며, 건물 보수·복원에만 동의한다는 의견을 밝혔다.³³⁾ 해당 쟁점은 재정비 사업 방식과 관련하여 지방

32) 강홍균. (2010). 이승만 별장 관광자원화. 경향신문. 5월 2일 기사.
<https://m.khan.co.kr/local/Jeju/article/201005021500091#c2b> (검색일: 2022.4.22.)

33) 뉴시스. (2011). 제주시 이승만 별장 기념관 건립 “없던 일로”. 뉴시스. 3월 11일 기사.
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0003>

자치단체와 소유주 간의 이익갈등으로 해석할 수 있다. 갈등 이후 별장 건물 보수·보강, 기념관 조성 및 공중화장실 등 추진 결정하였다.

- 기념관 건립 무산(2011.3)

2011년 3월 제주시청은 제주 이승만 별장의 문화재 활용 가치 극대화를 위해 별장복원과 기념관 건립 추진 필요를 주장했다. 이에 4·3 유족 및 유관 단체에서는 4·3학살의 책임이 있는 당시 최고 권력자인 이승만 전 대통령과 관련한 기념관 건립은 희생자와 유족에게 큰 상처를 주는 것일 뿐만 아니라 도민 정서에도 어긋나기 때문에 이승만 기념관 건립에 극렬히 반대하였다.³⁴⁾

이 갈등은 이승만 기념관 건립의 필요성과 관련하여 지방자치단체와 4·3 사건 이해당사자들 간의 가치갈등으로 해석할 수 있다. 4·3 유족 및 유관 단체의 반대로 인해 기념관 건립은 무산되었으며, 문화재 복원·보수 공사만 진행하는 것으로 결정되었다.

- 별장 보수 지방비 삭감(2011.12)

같은 해 12월 이승만 기념관 건립 계획이 무산된 제주시는 별장 보수·정비 예산을 신청하였으나, 제주도 의회의 저지로 지방비 투입에 실패하게 된다.³⁵⁾ 제주도 의회는 4·3사건의 주동자인 이승만과 관련된 사업에 지방비를 투입하는 것은 도민 정서에 맞지 않으며, 절차상 별장이 있는 사유지를 매입하는 것이 우선될 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

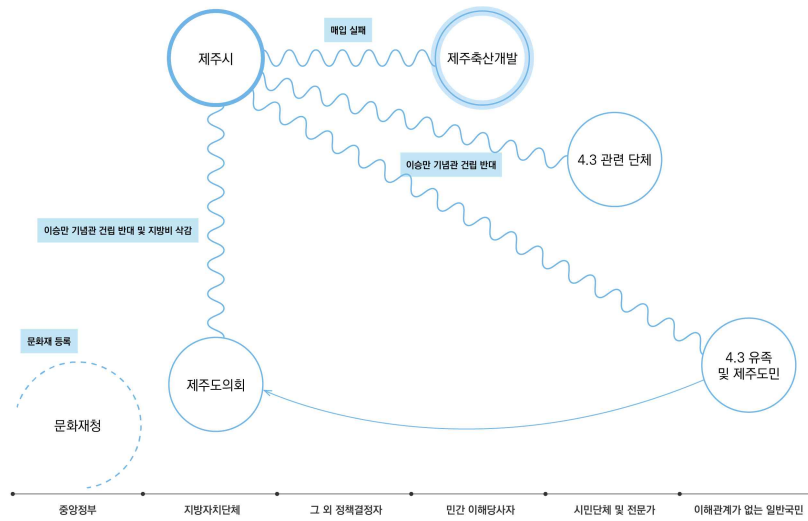
□ 보전·활용 갈등 구조

제주 이승만 별장의 경우 문화재 활용가치 극대화를 위해 별장복원과 이승만 기념관 건립을 추진한 제주시와 4·3유족 및 관련단체, 제주도의회 간의 갈등이 첨예하였다. 제주 이승만 별장은 갈등 주체 모두가 별장의 보전·활용에는 동의하고 있으나 4·3유족, 단체 및 도의회에서 4·3사건의 책임자인 이승만 기념관 건립에 반대하였고, 현재 별장 보수 지방비 또한 삭감되어 폐허로 존치되어 있다.

737334 (검색일: 2022.4.22.)

34) 뉴시스. (2011). 이승만 기념관 건립 '논란'...4·3단체 "납득 못해". 뉴시스. 3월 2일 기사.
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0003719339> (검색일: 2022.4.22)

35) 허호준. (2011). 제주 이승만 별장 보수 '제동'. 한겨레. 12월 14일 기사.
<https://www.hani.co.kr/arti/society/area/510225.html> (검색일: 2022.4.22)



[그림 3-9] 제주 이승만 별장 갈등구조 분석
출처: 연구진 작성

⑩ 남영동 대공분실

□ 보전·활용 논의의 흐름과 갈등 양상

- (가칭)박종철 기념 전시실 및 경찰청 인권보호센터 조성 (1987~2008.6)³⁶⁾

1987년 박종철 열사 사망 이후부터 박종철 열사의 부친인 박정기씨가 수 차례 남영동 대공분실을 교육의 장으로 사용할 것을 요구하였고, 이후 박종철기념사업회에서 박종철 기념 전시실 조성을 지속적으로 요구하였다. 하지만, 경찰청은 해당 건축유산을 경찰청 인권보호센터로 건립 추진을 계획하였다.

갈등의 쟁점은 인권보호센터 설립 이후 해당 건축유산을 리모델링하는 과정에서 고문과 인권유린의 현상이었던 5층 조사실의 상당 부분이 훼손됨에 따라 박종철기념사업회와 경찰청 간의 관계갈등 및 가치갈등으로 해석할 수 있다. 이후 남영동 대공분실은 경찰청 인권보호센터 내부에 박종철 기념 전시실을 두는 것으로 의사결정 되었다.

36) 민주화운동기념사업회. (2019). 민주인권기념관 건립 타당성조사 및 운영계획수립 연구용역. p.8: 28.

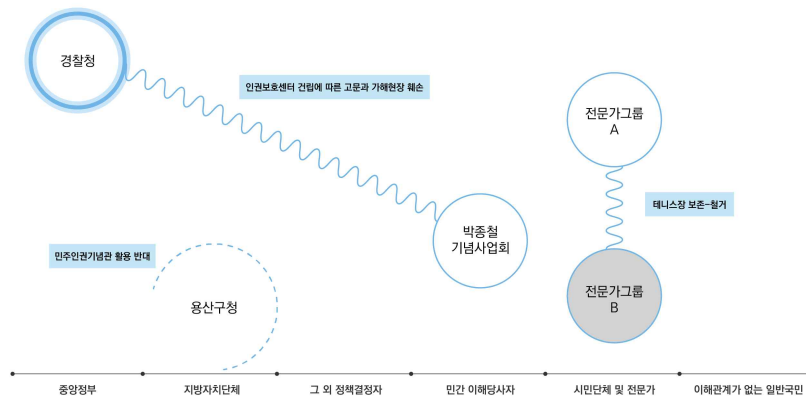
• 남영동 대공분실 활용 방안 논의 (2019.3~6)³⁷⁾

남영동 대공분실 활용 방안에 대해 전문가 A그룹은 테니스장 및 철문과 담장 등도 그대로 보존해야 한다고 주장하였으나, 전문가 B그룹은 협소한 부지 사정상 테니스장에 건물을 신축할 수밖에 없다고 주장하였다. 하지만, 용산구청은 해당 부지에 대한 독자적인 계획을 가지고 있으므로 민주인권기념관의 부지로 활용하는 데 동의할 수 없다는 의견을 제시하였다.

이후 전문가 토론회 결과를 바탕으로 추진위와 기념사업회 간에 ①부지 내 유희부지를 활용한 증축 필요, ②기존 건물의 역사적 의미와 상징성을 고려하여 보존 및 복원, ③남영동 대공분실의 중요성을 인지하고 그 의미를 살릴 수 있도록 다양한 방식의 건축적 해법을 찾아 설계에 반영, ④증축건물은 전시공간, 사료관, 교육공간 등으로 사용하며, 부속건물에 사무공간을 배치하는 4가지 사항을 합의하였다.

□ 보전·활용 갈등 구조

남영동 대공분실은 경찰청 인권보호센터 조성에 따라 5층 조사실의 훼손에 대한 경찰청과 박종철 기념사업회의 문제제기가 있었다. 또한, 남영동 대공분실 부지 내 테니스장 철거에 대해 찬성, 반대하는 전문가 그룹이 갈등의 주체로 등장하였다.



[그림 3-10] 남영동 대공분실 갈등구조 분석

출처: 연구진 작성

37) 민주화운동기념사업회. (2019). 민주인권기념관 건립 타당성조사 및 운영계획수립 연구용역. pp.9-13.

⑪ 인천 동일방직

□ 보전·활용 논의의 흐름과 갈등 양상

- 동일방직 보전·활용 방안 마련을 위한 공론화 과정(2020)³⁸⁾

동일 방식의 보전·활용에 대한 공감대 형성을 위해 ‘동일방직 및 동인천 북광장 활용방안 마련을 위한 토론회’가 개최되었다. 동일방직 부지는 여성노동운동의 역사적 가치가 큰 산업문화유산 이므로 보전·활용방안에 대한 논의가 지속되어야 한다는 사회적 합의가 토론회를 통해 형성되었다.

- 인천시 동일방직 매입 추진(2019~2020)³⁹⁾

인천시는 인천시의회(조성혜 의원)와 시민단체 ‘동일방직 보존을 위한 모임’ 중심으로 동일방직의 매입 및 활용에 대한 공론화를 꾸준히 진행해왔다. 인천시의회가 2020년에 처음으로 토론회를 개최한 이후, 후속 공론화를 위한 과정의 일환으로 인천시 문화예술과를 통해 인천연구원에 동일방직의 문화적 재생 방안을 정책과제로 의뢰하여 처음으로 동일방직에 관한 연구를 진행하였다.

그러나 동일방직 사측에서 매각 의사가 전혀 없고 인천시도 매입을 위한 예산과 매입 근거가 없어서 본격적으로 매입 논의가 진행되지는 않았으며, 일부 공간도 전혀 매입하지 못하고 있는 실정이다. 현재 동일방직은 부지 내 물류창고를 임대하여 임대수익을 얻고 있으며, 동일방직 매각과 관련한 어떠한 의사도 표명하거나 협의지 않았다. 해당 쟁점은 부지매입 및 비용 협의와 관련되 지방자치단체와 소유주의 이익갈등으로 해석할 수 있다.

- 인천시와 동구청의 의견 양분(2020)⁴⁰⁾

인천시가 2019년에 수행한 「인천광역시 건축자산 기초조사 및 진흥시행계획」에서 인천시 건축자산 총 492개가 발굴되었고, 여기에 동일방직 3개 건축물이 선정되었다. 현재 인천시는 「건축자산 보전방안과 진흥구역 지정 및 관리계획(2020~2022)」을 수립 중에 있다. 다만, 동일방직 측이 공장 내부를 공개하지 않아 내부 건축물에 대한 면밀한 조사가 진행되지 못했다.

38) 인천in. (2020). 동일방직 · 동인천 북광장 활용방안 토론회. 인천in. 7월 30일 기사.
<http://www.incheonin.com/news/articleView.html?idxno=74550> (검색일: 2022.4.22)

39) 2022년 5월 3일에 수행한 최영화 연구위원(인천연구원) 자문회의 내용을 정리

40) 2022년 5월 3일에 수행한 최영화 연구위원(인천연구원) 자문회의 내용을 정리

인천시 동구는 인구가 지속적으로 감소하고 고령화되고 있어서 이에 대한 대응책으로 동일방직 부지의 개발 및 주거지 조성을 통해 지역 활성화를 도모하고자 한다. 그러나 동일방직 측이 동구 측의 재생 및 개발계획에 무관심하고 협조 요청에 무응답하여 협의가 진행되지 않고 있다.

동구청은 2014년 동일방직 측에 공장 이전을 요청한 바 있으며, 공장 부지를 주거용으로 개발이 가능하도록 용도를 변경해주고 부지 일부를 기부채납 받아서 원도심을 활성화한다는 구상을 하였으나 동일방직 측이 제안을 거절하였다. 또한, 2016년에 발표한 「2016~2025 동구 중장기 종합발전계획」에서는 동일방직 부지에 해양 테마형 워터 프론트를 조성할 계획이 제시되었으나 추진되지는 못하였다.

이후 2019년에는 동구청과 동일방직 사측이 만나 유희공간으로 방치된 동일방직 인천 공장으로 인한 주변 슬럼화를 막기 위해 개발계획을 함께 논의하자는 취지를 전달하고 동일방직 인천공장 개발계획을 요구하기도 했다. 하지만, 동구청의 개발계획에 대해 동일방직은 여러 차례 응답하지 않았다.

해당 쟁점과 관련하여 동일방직의 철거·개발과 보전·활용에 대한 인천시청과 동구청의 입장 차이에 따른 관계갈등, 공장부지 개발에 대한 동구청과 소유주의 이익갈등으로 해석할 수 있다.

- 특별계획구역 지정 관련 갈등(2022)⁴¹⁾

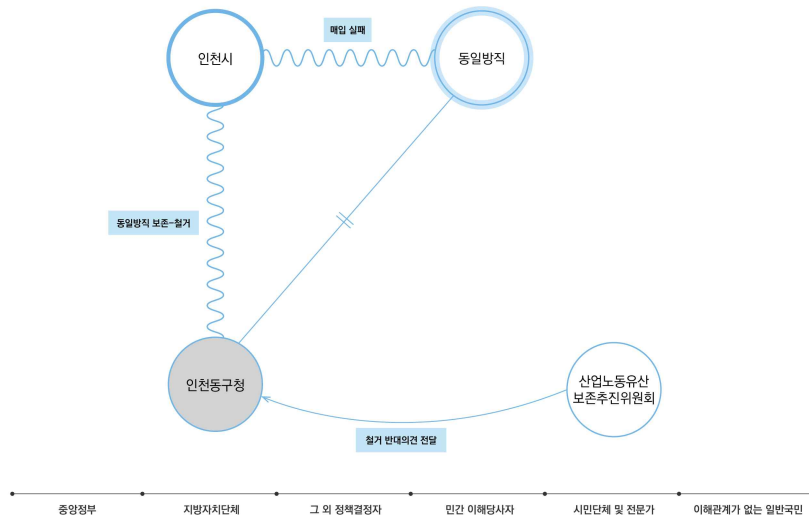
만석지구는 도시기본계획에 주거용지로 반영된 곳으로, 인천시청은 2022년 지역 내 부족한 인프라 확보를 통해 정주 여건 개선과 역사·문화적 가치를 지닌 건축물 보전·활용 방안을 포함한 세부적인 개발계획을 수립할 것을 밝혔다. 이에 인천 동구는 특별계획구역 지정을 통해 필지별로 자체 개발이 가능해지므로 자투리땅에 대한 토지이용이 제한되기 때문에 공동개발 요구하였다.

하지만, 동일방직 산업노동유산 보존추진위원회는 주거용도로 개발계획을 세우고 난 뒤 동일방직 일대를 건축자산진흥구역으로 지정하게 되면 건축물 보전·활용의 효과가 떨어진다는 우려를 표했다. 동일방직 일대 특별계획구역 지정과 관련 이슈는 인천시청 및 동구청과 건축유산 관련 단체의 동일방직 보전·활용 여부에 대한 가치갈등과 이익갈등으로 해석할 수 있다.

41) 이창호. (2022). 공업지역 유지가 동일방직 보존 해법아냐 인천시, 만석지구 특별계획구역 지정 결정. 기호일보. 1월 12일 기사. <http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1106088> (검색일: 2022.4.22)

□ 보전·활용 갈등 구조

인천 통일방직은 네거티브 헤리티지 보전·활용에 찬성하는 인천시와 소유주 간의 갈등, 통일방직의 보전·활용을 계획하고 있는 인천시와 이전 후 공장부지 개발 계획을 세운 인천 동구청 사이의 갈등을 살펴볼 수 있었다.



[그림 3-11] 인천 통일방직 갈등구조 분석

출처: 연구진 작성

3. 포지티브 헤리티지 사례의 갈등 양상

① 대전 소재동 철도관사

□ 보전·활용 논의의 흐름과 갈등 양상

• 민간매입 관련 논란(2019)⁴²⁾

부동산매입 및 개발 민간업체인 소재호는 대전 소재동 철도관사 일대 매입과 관련하여, 과거 익선다다의 활동으로 인해 익선동 지역이 활성화 되었으며, 소재동 사업 또한 잘 될 경우 철도관사촌이 대전의 대표적인 지역 거점으로 거듭날 수 있다는 점에서 민간매입을 통한 보전 방안을 제시하였다. 실제로 소재호는 투가 대비 3% 정도의 수입만 남기고 나머지는 지역사회에 환원하고 있으며, 또한 소재동은 국내 몇 안남은 철도관사촌으로 철도 개통으로 급격히 발전한 대전의 역사를 고스란히 보여주는 가치 있는 장소이므로, 삼성 4구역에 대한 정비구역 직권해제를 요청하여 재건축을 중단시키고자 하였다. 한편 지역주민들은 소재호의 관사촌 보전·활용이 지역 활성화에 근본적인 대안이 되기는 힘들다는 의견을 제시하였다. 또한 재개발토지소유권자는 노후화된 지역 활성화를 위해서는 재개발이 시급하며, 이미 재개발이 결정된 구역을 민간사업체에서 사전 협의도 없이 중지하려고 하는 것에 대한 반감을 표명하였다.

• 문화재 등록 논란(2020.3~8)

대전시는 문화재청이 문화체육관광위원회에 제출한 자료에서 대전 소재동 관사촌의 문화재적 가치를 높게 인정하고 있다는 점을 근거로 문화재 지정 절차를 추진하고자 하였다. 또한 관사촌 소유주인 일부 주민들은 관사 51호 두층나무집 등 4채에 대한 문화재지정 신청서를 동구청에 제출하며 재개발 사업 제동 관련 논란이 제기되었다.⁴³⁾

문화재 조사 결과, 대전시 문화재위원은 내부공간의 변형이 있으나 외관은 잘 보존되었으며, 철도관사는 국내에 보존사례가 많지 않아 국가등록문화재로 등록 검토 필요하다고 의견을 제시하였다.⁴⁴⁾

42) 이성진. (2019). '제2의 익선동' 대전 소재동 개발 논란. 주간조선. 9월 26일 기사.
<http://weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=002575100016&ctcd=C02> (검색일: 2022.4.11)

43) 김재중. (2020). 존치논란 대전 철도관사촌, 문화재 될까. 디트NEWS24. 8월 11일 기사.
<http://www.dtnews24.com/news/articleView.html?idxno=584788> (검색일: 2022.4.11)

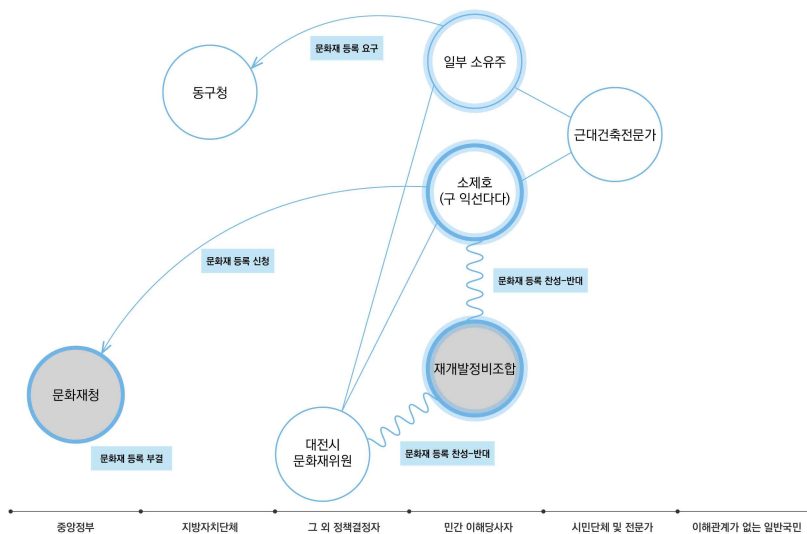
44) 이해미. (2021). 원형 훼손 논란 소재동 철도관사촌 4채, 국가등록문화재 접수된다. 중도일보. 3월 11일

한편 일부 근대건축 전문가의 경우, 소제동 철도관사를 등록문화재로 등록만 할 경우 소유주의 의지에 따라 언제든지 철거될 수 있기 때문에, 상업적 이용 및 투자를 우려하여 지정문화재 지정 고려가 필요하다고 주장하였다.⁴⁵⁾ 특히 철도 관사촌의 정체성을 찾기 위해선 구역단위의 보존이 필요하다는 점을 제시하였다.

삼성4구역 재개발정비사업 조합의 경우 문화재 등록이 추진될 경우 재개발 사업 제동 우려⁴⁶⁾하여 문화재 등록 추진에 반대를 표명하였다.

□ 보전·활용 갈등 구조

대전 소제동 철도관사를 식당·카페 등으로 리모델링하여 사용하고 있는 소제호와 이에 반대하는 소제동 재개발조합의 갈등이 첨예하게 나타났다. 일부 소유주, 전문가, 동구청과 대전시 문화재위원 또한 네거티브 헤리티지 보전·활용에 찬성하였지만, 문화재청의 경우 문화재 등록에는 반대하였다.



[그림 3-12] 대전 소제동 철도관사 갈등구조 분석

출처: 연구진 작성

기사: <http://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20210310010004427> (검색일: 2022.4.11)

45) 이해미. (2020). 대전 동구 소제동 철도관사촌 등록문화재 신청은 꿈수?. 중도일보. 10월 16일 기사.
<http://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20201015010004020> (검색일: 2022.4.11)

46) 김재중. (2020). 존치논란 대전 철도관사촌, 문화재 될까. 디트NEWS24. 8월 11일 기사.
<http://www.dtnews24.com/news/articleView.html?idxno=584788> (검색일: 2022.4.11)

② 조선내화주식회사 구 목포공장

□ 보전·활용 논의의 흐름과 갈등 양상

• 목포 조선내화 문화재 등록 논란(2017)

목포 조선내화는 문화재 등록을 신청한 소유주와 재개발조합 사이의 이익갈등으로 해석할 수 있다. 2017년, 조선내화주식회사는 조선내화 구 목포공장을 국가등록문화재로 등록하여 역사관이나 기념관으로 건립하고, 관광 명소이자 목포 주민들의 쉼터로 활용할 계획을 밝혔다.⁴⁷⁾

구 목포공장이 위치한 서산·온금재정비촉진 1구역 주택재개발정비사업조합원은 조선내화 부지면적이 전체 개발 면적의 15%를 차지하고 있는 중심지이기 때문에, 문화재 등록에 따라 재개발 사업에 차질이 불가피⁴⁸⁾하다는 점을 들어 이를 반대하였다.

※ 문화재 등록 예고 당시 의견

1. 등록찬성(42건) : 세계 속 가치있는 문화재로 탄생필요, 산업유산을 목포의 근대화 상징, 목포 근대화 관광자원으로 활용, 목포를 밝히는 초석으로 사용 등
2. 등록반대(275건) : 지금까지 고통받은 주민들의 주거권 위협, 방치된 폐공장으로 문화재 가치가 없으며, 석면가루로 고통받은 주민들 배려 필요, 조선내화 측의 사과가 선행되어야 함, 쾌적한 주거환경에서 살고 싶음 등

출처: 문화재청. (2017). 2017년 제8차 근대문화재분과 회의록. 문화재청. 페이지미상.

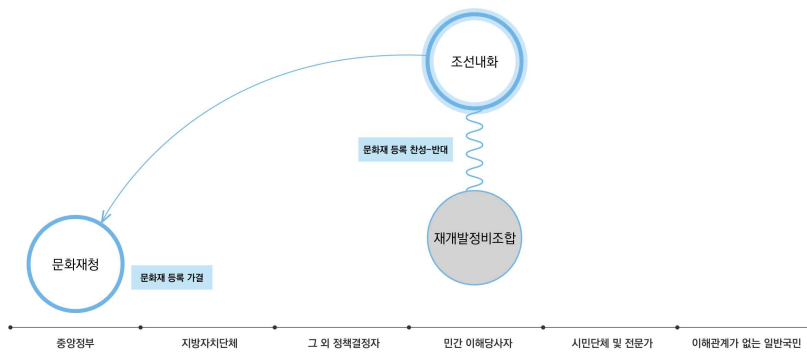
한편, 문화재청은 등록 신청에 따른 조사 수행을 통해, 구 목포공장은 1938년 최초 건된 후 1997년까지 철제생산에 필요한 내화벽돌 등 다양한 내화물을 생산하던 산업시설이며, 한국 철강 산업의 발전 속도가 급격하게 진전되던 시기에 꼭 필요했던 내화재의 생산시설로서 현재 드물게 남아 있는 유산이자, 특히 원료의 반입에서부터 분쇄, 혼합, 성형, 건조, 소성(燒成) 등 생산과정의 전 공정과 현대화 이전의 생산체계를 이해할 수 있어 근대기 산업사적인 면에서 가치가 높다고 판단하여 문화재 등록 원안을 가결하였다.

□ 보전·활용 갈등 구조

목포 조선내화의 경우 네거티브 헤리티지를 근대 역사 기념관으로 보전·활용하고자 하는 소유주와 재개발 사업에 차질을 우려해 문화재 등록을 반대하는 재개발조합 간의 갈등이 첨예하게 나타났다.

47) 이동근. (2017). 목포 조선내화 부지 '개발 VS 보존' 팽팽. kbc. 11월 22일 기사. http://ikbc.co.kr/kor/new/s?nwCd=main_news_02&mode=view&nwid=308589&menuId=56_65_73 (검색일: 2022.4.2)

48) 이동근. (2017). 목포 조선내화 부지 '개발 VS 보존' 팽팽. kbc. 11월 22일 기사. http://ikbc.co.kr/kor/new/s?nwCd=main_news_02&mode=view&nwid=308589&menuId=56_65_73 (검색일: 2022.4.2)



[그림 3-13] 목포 조선내화 갈등구조 분석

출처: 연구진 작성

③ 제주 시민회관

□ 보전·활용 논의의 흐름과 갈등 양상

- 문화재 등록 논란(2016.12)⁴⁹⁾

문화재청은 1876년부터 서울올림픽이 개최된 1988년까지 건립된 문화재적 가치가 있는 현존 체육시설 중 보존상태가 양호하고 문화재적 가치가 큰 7곳을 문화재 등록 대상으로 선정하였으며, 이 중 제주 시민회관에 대하여 제주시에 문화재 등록 추진을 권고했다.

그러나 소유주인 제주시청은 현재 지역상권 활성화를 위해 시민회관 활용 방안을 구상 중이라는 이유를 들어 문화재 등록 추진을 반대하였다.

지역주민과 상인들 또한 시민회관이 문화재로 등록될 경우 부지·건물 활용방안을 마련하는데 한계가 있으며, 주변지역 재산권 침해와 지역상권 침체가 우려되므로⁵⁰⁾ 문화재 등록 추진에 반대하였다.

- 생활 SOC 복합화 사업 추진에 대한 철거-보전 논란(2021)⁵¹⁾

제주 시민회관 건물의 생활SOC 복합화 사업 추진 과정에서, 국민의힘 이경용 제주도의

49) 김정필. (2016). 제주시민회관 문화재 등록 추진 논란. 제민일보. 2월 17일 기사.
<http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=386299> (검색일: 2022.4.2)

50) 김정필. (2016). 제주시민회관 문화재 등록 반발기류. 제민일보. 4월 11일 기사.
<http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=392053> (검색일: 2022.4.2)

51) 김봉철. (2021). "시민회관 복합문화시설, 역사적 의미 살려야". 제민일보. 9월 1일 기사.
<http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=723665> (검색일: 2022.4.2)

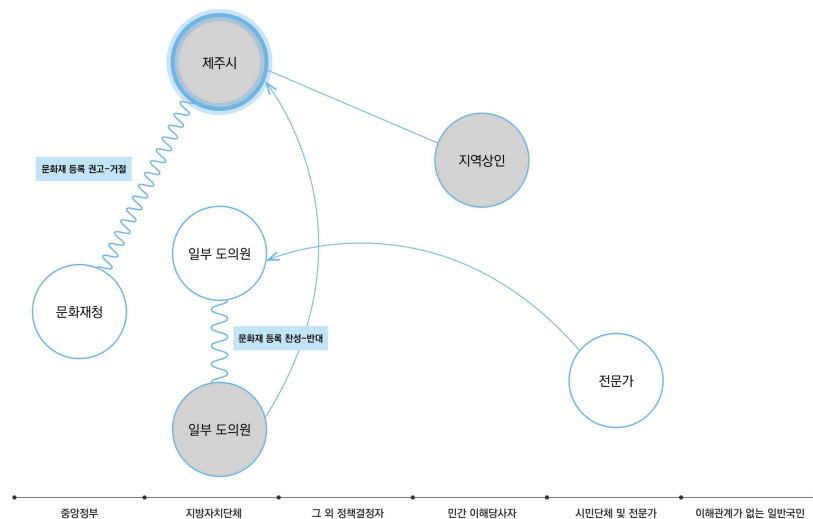
원은 국비 확보 문제로 제주 시민회관은 철거 후 신축이 결정된 사안이며, 철골 구조를 해체 후 재설치하여 활용할 수 있을지 우려가 크다는 이유를 들어 철거를 주장하였다.

한편 더불어민주당 문종태 제주도 의원은 제주 시민회관 건물이 제주 최초의 기둥 없는 철골 트러스트 건물로 건축사적 의미가 크다고 주장하였다. 재건축을 하더라도 철골 트러스트 구조물과 외벽 등을 옮겨서 역사성을 살려야 하며, 기술적으로 쉽지 않을 수 있으니 실시설계 과정에서 행정이 가이드라인을 제시 하여야 한다고 주장하였다.

한편 관련 전문가들은 시민회관이 제주시에서 60, 70년대 영화 등 다양한 문화 행사가 이루어진 집단기억의 공간이며, 제주 최초의 철골 구조 건축물로 보전가치가 있다고⁵²⁾ 주장하여 보전에 대한 의견을 뒷받침하였다.

□ 보전·활용 갈등 구조

제주 시민회관의 경우 문화재 등록을 권고한 문화재청과 유연한 시민회관 활용을 위해 문화재 등록을 거부한 제주시의 이익갈등과 생활SOC 복합화사업 추진을 위해 제주도 의원 간 보전-철거 갈등이 있었다.



[그림 3-14] 제주 시민회관 갈등구조 분석

출처: 연구진 작성

52) 고승한. (2021). 제주, 아쉬움 뒤로하고...시민회관의 기억. JIBS 뉴스. 8월 19일 기사.
<http://www.jibs.co.kr/news/replay/viewNewsReplayDetail/2021081921165984967?feed=na>
 (검색일: 2022.4.2)

제주 시민회관은 유산의 문화재 등록 가치를 주장한 문화재청과 시민회관 리모델링을 통해 지역상권 발전을 계획한 제주시, 시민회관이 문화재로 등록될 경우 지역상권 침체를 우려한 지역상이 또한 제주시의 의견이 충돌하였다. 또한 생활 SOC 복합화 사업예산에 따라 시민회관의 철거와 보전·활용의 의견이 나뉘었다.

④ 대전 구 충남경찰청 상무관

□ 보전·활용 논의의 흐름과 갈등 양상

- 상무관 리모델링 관련 논란(2021)⁵³⁾

문화재청 및 관련 전문가는 2016년 한차례 대전 중부경찰서에 문화재 등록을 권고 하였으나 이를 추진하지 않았으며, 건축물의 원형과 공사 전반에 대한 기록을 남기지 않은 채로 해체 수준의 리모델링 공사가 이루어진 것을 지적하였다. 문화재 전문위원은 이번 리모델링 공사로 인해 상당부분 현상 변경되었기 때문에 향후 문화재 등록 재추진에 있어서 한계가 있을 것으로 보았다.

소유주인 대전시는 상무관 건물은 문화재가 아니며 건물의 기단만 일제강점기에 만들어진 것이기 때문에 건축물 전반의 역사성을 인정할 수 없으며, 리모델링 추진을 위해 문화재청 및 전문가의 자문을 수행한 바 있다는 의견을 들어 이를 반박하였다.

- 상무관 리모델링 관련 행정절차 경시 논란(2021)⁵⁴⁾

대전 구 충남경찰청 상무관은 소유주인 중부경찰서의 허가 없이 리모델링 사업을 추진한 대전시 사이의 구조갈등을 살펴볼 수 있다.

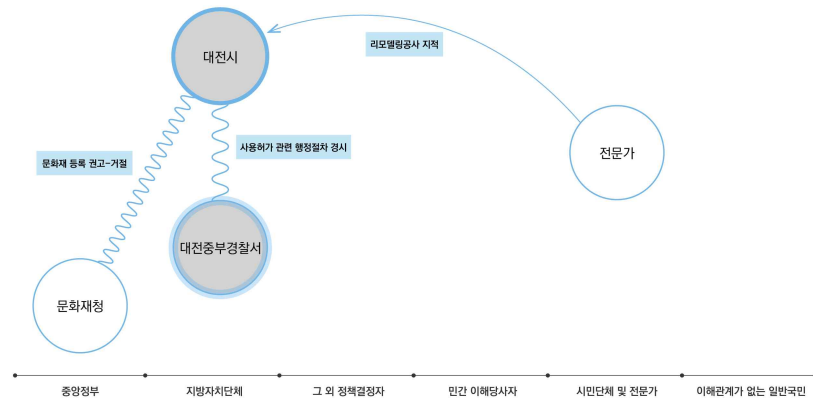
대전시는 옛 충남경찰청 상무관(체육관)을 이용한 시민의 별채 조성과 관련하여 소유주인 대전 중부경찰서에 협조를 요청하였다. 그러나 대전 중부경찰서는 해당 공문에 대해 동의기간 1년 조건으로 사용허가를 통보하였으나, 이후 대전시에서 사용허가 연장을 받지 않은 채 리모델링 공사 추진하였다는 점에서 논란이 발생하였다.

53) 이해미. (2021). 옛 충남경찰청 상무관 원형 훼손 않았다는 대전시... 전문가들 "이미 훼손". 중도일보. 2월 19일 기사. <http://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20210218010007894> (검색일: 2022.4.7)

54) 김정환. (2021). 대전시, 옛 충남경찰청 상무관 공사 '행정절차 무시'. BreakNews. 8월 5일 기사. <https://www.breaknews.com/825313> (검색일: 2022.4.7)

□ 보전·활용 갈등 구조

대전 구 충남경찰청 상무관은 문화재 등록을 권고한 문화재청과 건축물의 가치에 대해 반론한 대전시 사이의 갈등뿐만 아니라, 행정절차 무시에 따라 모든 주체가 네거티브 헤리티지의 보전·활용에 반대하는 경우에도 갈등이 발생한 것이 특징이다.



[그림 3-15] 대전 구 충남경찰청 상무관 갈등구조 분석
출처: 연구진 작성

⑤ 청주시청 본관

□ 보전·활용 논의의 흐름과 갈등 양상

- 청주시청 신청사 건립 추진에 따른 구청사 존치여부 대립(2018~2021)

청주시청 신청사 건립 추진에 따른 구청사의 존치 여부를 둔 갈등이 발생하였다. 문화재청은 건축물의 비대칭 구조, 1층 외부에서 사무실 진입부, 1층 곡선 나선형 로비, 외부 난간 등의 요소가 건축사적 의미를 지니므로 존치할 것을 권고하였고,⁵⁵⁾ 한국내셔널트러스트 또한 2017년 ‘이것만은 꼭 지키자’ 대상으로 선정하며 보존을 주장하였다.⁵⁶⁾

55) 박상연. (2018). '문화재 가치' 청주시 본관 건물 존치된다. 뉴스핌. 11월 7일 기사.
<https://www.newspim.com/news/view/20181107000175> (검색일: 2022.4.7)

56) 오윤주. (2021). 청주 새 청사 신축 앞두고 본관 문화재 등록 논란. 한겨레. 12월 8일 기사.
<https://www.hani.co.kr/arti/area/chungcheong/1022500.html> (검색일: 2022.4.7)

한편 존치 반대 여론의 경우, 건축물 보존에 따른 추가 사업비 문제와 건물 보호를 위한 추가공정으로 신청사 건립이 지연될 우려를 제기하며, 신청사를 청주의 랜드마크로 상징성을 부여하고자 했으나, 본관존치 결정으로 신청사 설계·디자인에 큰 제약이 발생하였다는 점에서 철거를 주장하였다. 청주시의회의 홍성각 의원은 본관 존치 시 사업비가 과다해져 예정 착공일이 늦어지고 있음을 강조하며 철거 주장을 뒷받침하였다.⁵⁷⁾

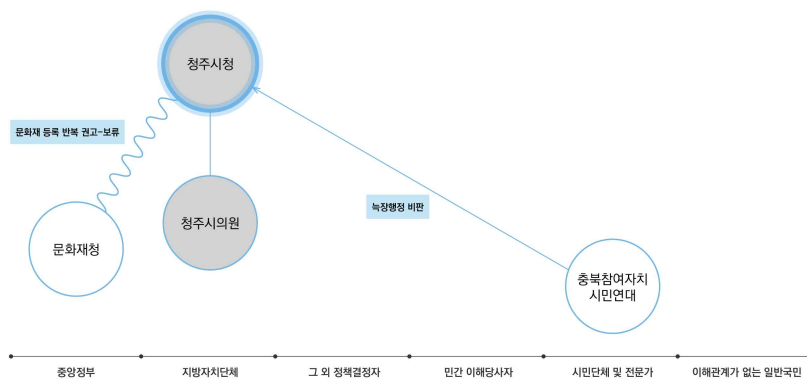
- 문화재 등록 시기 대립(2021.12)⁵⁸⁾

이후 청주시는 본관 존치계획은 확고하나, 문화재등록으로 인해 신청사 건립 시 갱길 규제를 우려하여 신청사 건립 이후에 등록하는 방안을 검토하였다.

한편 문화재청은 2015년에 이어 2017년 청주시에 본관 건물을 등록문화재로 등록할 것을 계속하여 권고하였으며, 충북참여자치시민연대에서는 2018년 청주시청사 건립 특별위원회에서 본관 존치를 결정하였음에도 불구하고, 등록 신청을 하지 않은 것은 청주시의 느장 행정이라는 점을 비판하며 갈등이 발생하였다.

□ 보전·활용 갈등 구조

청주시청 본관은 문화재로 등록할 가치가 있으므로 건축유산의 존치를 권고한 문화재청과 효율적인 시청사 건립 사업을 위해 철거를 주장한 청주시와 갈등이 발생한 사례다.



[그림 3-16] 청주시청 본관 갈등구조 분석

출처: 연구진 작성

57) 진재석. (2021). 청주시청 본관 존치 논란 언제까지... 충청매일. 11월 22일 기사.
<http://www.ccdn.co.kr/news/articleView.html?idxno=732690#09SX> (검색일: 2022.4.7)

58) 오윤주. (2021). 청주 새 청사 신축 앞두고 본관 문화재 등록 논란. 한겨레. 12월 8일 기사.
<https://www.hani.co.kr/arti/area/chungcheong/1022500.html> (검색일: 2022.4.7)

청주시청 본관은 청주 시청의 문화재 등록 가치를 주장한 문화재청과 계획된 신청사 건립 사업 예산과 기간에 맞추고자 하는 청주시청의 갈등으로 흥성각 청주시의원은 보관 존치로 인한 사업비 증가를 이유로 청주시청 보전·활용을 반대하였다.

⑥ 대전 대흥동 뽕죽집

□ 보전·활용 논의의 흐름과 갈등 양상

- 뽕죽집 무단 철거 관련(2010.10)⁵⁹⁾

대전 대흥동 뽕죽집은 2008년 등록문화재 등록 이후 2010년 재개발조합에서 철거하여 논란이 된 바 있다. 대흥동 재개발조합은 철거에 앞서 시에서 요구하는 양식에 따라 계획서를 제출하였기 때문에 무단 철거가 아니며, 해체한 뽕죽집을 대흥동 37-5번지에 복원할 예정이므로 문제가 없다고 설명하였다. 그러나 대전시는 부지 이전을 승인한 것은 사실이나 문화재 실측조사 및 현상변경 신고 절차를 거치지 않고 벽체화 창호를 철거한 것은 무단 철거가 맞다고 반박하였다.

한편 대전문화연대는 대전시와 중구청은 법적 절차를 무시하고 등록문화재인 뽕죽집을 철거한 책임자를 고발해야 한다는 의견을 전달한 바 있다.

- 진정성이 결여된 복원 방식 논란(2010.10)⁶⁰⁾

무단철거 이후 뽕죽집은 복원 절차를 거쳤으나, 복원 방식에 대한 논란이 지속되었다. 지역문화계 인사들은 남향이었던 뽕죽집이 이전하면서 동향으로 바뀌고, 외부 전면부와 지붕 색감 등 복원 전과 비교하여 단순화 되었다는 점을 지적하였다. 그러나 재개발조합은 당초 계획된 일정과 예산을 바탕으로 이전·복원을 진행하였으므로 보강 공사 계획은 없으며, 내부 복원공사를 위한 의향 또한 없음을 밝혔다.

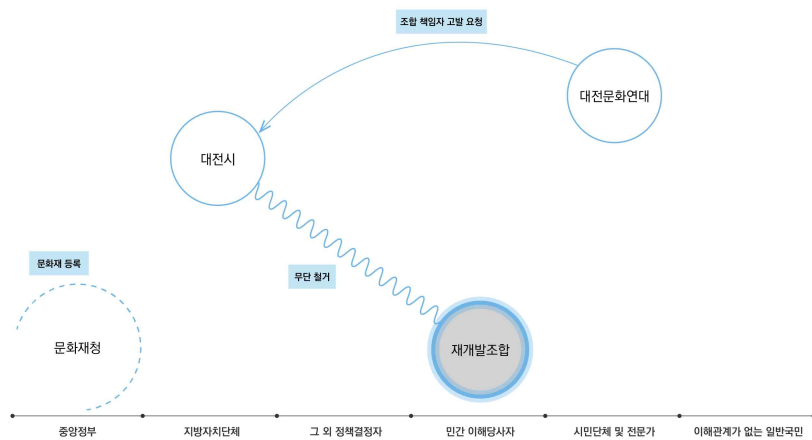
한편 대전시는 내부 인테리어 공사가 완료되지 않았기 때문에 추가 보강공사를 진행시킬 예정이며, 허술한 복원 결과에 대해 정비사업조합에 책임을 묻겠다고 전달했다.

59) 박주영. (2010). 대전문화연대 "뽕죽집 훼손 책임자 처벌해야". 연합뉴스. 10월 26일 기사.
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0004728021> (검색일: 2022.4.11)

60) 김민영. (2014). 뽕죽집 복원 엉터리였다... 문화재위 심의 미반영·축소 의혹. 중도일보. 10월 20일 기사.
<http://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20141019000002327> (검색일: 2022.4.11)
김민영. (2014). 뽕죽집 원형복원 책임공방 줄다리기. 중도일보. 10월 22일 기사.
<http://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20141021000003126> (검색일: 2022.4.11)

□ 보전·활용 갈등 구조

대전 대흥동 뽕죽집 또한 등록문화재인 뽕죽집을 대전시의 허가 없이 무단 철거·이전한 재개발조합 사이의 갈등이 첨예하였다. 네거티브 헤리티지 이전·복원을 진행한 재개발 조합과 허술한 복원 결과에 대해 대전시가 추가 보강공사 진행을 요구했다.



[그림 3-17] 대전 대흥동 뽕죽집 갈등구조 분석

출처: 연구진 작성

4. 네거티브 헤리티지 사례의 보전·활용을 둘러싼 갈등의 특성

1) 가치 갈등 및 정보 갈등 위주의 갈등 발생

네거티브 헤리티지의 보전·활용 과정에서 발생하는 갈등은 대체로 가치 갈등과 일부 정보 갈등으로 나타난다. 이는 일반적으로 이익 갈등이 발생하는 것으로 분석된 포지티브 헤리티지의 사례와 비교해볼 수 있다.

[표 3-6] 사례별 갈등 유형 구분

구분	대상지	정보갈등	관계갈등	구조갈등	가치갈등	이익갈등
네거티브 헤리티지	인천 미쓰비시 출사택	●			●	●
	상암 일본군 관사				●	
	구 조선식산은행 충주지점				●	
	서울 한국은행 본관	●			●	
	안양 구 서이면사무소		●		●	●
	포항 구룡포 일본인 마을	●			●	
	통영 해저터널	●				
	부산 우암동 소막마을 주택			●	●	
	제주 이승만 별장				●	●
	남영동 대공분실		●		●	
	인천 통일방직		●		●	●
포지티브 헤리티지	조선내화주식회사 구 목포공장		●			●
	제주 시민회관	●				●
	청주시청 본관				●	●
	대전 구 충남 경찰청 상무관		●	●	●	
	대전 소재동 철도관사				●	●
	대전 대흥동 뽕죽집				●	●

출처: 연구진 작성

사례분석 결과 네거티브 헤리티지의 경우 가치 갈등이 가장 많이 발생하고 있다. 가치 갈등은 주로 문화재 등록 및 유산의 활용 과정에서 가치의 유무를 평가하는 방식 또는 부정적 정서에 의한 가치 기준 차이 등에 따라 발생하고 있다. 또한 일부 네거티브 헤리티지 사례에서 정보 갈등이 나타났는데, 이는 해당 유산의 가치 정립을 수행하는 조사 및

고증 과정에서 네거티브 헤리티지의 부정적 역사적 사실에 대한 조사가 충분히 수행되지 못하거나, 유산에 대한 자료 조사 및 해석이 충분하지 못한 경우 나타나는 것으로 볼 수 있다.

반면, 포지티브 헤리티지의 경우, 문화재 등록에 따른 재산권 침해와 관련한 갈등 사례가 가장 많아 이익 갈등이 많이 발생하는 것으로 나타났다. 이는 네거티브 헤리티지에서 문화유산을 해석하고 바라보는 가치관의 차이에 따라 가치 갈등이 많이 발생한 것과 구별된다.

네거티브 헤리티지 보전·활용 과정에서 가치 갈등과 정보 갈등이 많이 나타난다는 점을 고려할 때, 네거티브 헤리티지 관련 갈등 관리 방안 마련을 위한 가치 논의 과정이 선행될 필요가 있다. 특히 네거티브 헤리티지는 부정적 감정을 불러일으키는 문화유산이므로, 역사적 교훈과 기억의 유산이라는 관점에서 문화유산의 가치가 미래 세대에 어떤 교훈을 전달할 수 있는지에 대한 충분한 논의와 정확한 역사적 고증이 수반될 필요가 있다.

2) 이해관계자 주체 및 범위의 상대적 다양성 고려

네거티브 헤리티지는 보전·활용 관련 갈등 발생 시 시민단체, 역사 및 건축 전문가, 이해관계가 없는(소유주가 아닌) 지역주민 뿐만 아니라 일반국민이 갈등의 직접적인 주체로 등장하는 경우가 많다. 이는 기존 건축유산에서 문화유산의 직접적인 이해당사자(소유주 등)와 정책 의사결정자(문화재청, 지자체 등) 간의 갈등이 많이 발생한다는 점과 구별된다.

[표 3-7] 사례별 갈등 주체 구분

구분	대상지	중앙정부	지자체	그 외 정책결정자	민간 이해당사자	시민단체 및 전문가	일반국민
네거티브 헤리티지	인천 미쓰비시 줄사택	●	●		●	●	●
	상암 일본군 관사		●	●	●		
	구 조선식산은행 충주지점		●			●	
	서울 한국은행 본관	●		●		●	●
	안양 구 서이면사무소		●		●	●	
	포항 구룡포 일본인 마을		●			●	●
	통영 해저터널	●	●			●	●
	부산 우암동 소막마을 주택	●	●		●		

구분	대상지	중앙정부	지자체	그 외 정책결정자	민간 이해당사자	시민단체 및 전문가	일반국민
	제주 이승만 별장		●		●	●	●
	남영동 대공분실	●	●			●	
	인천 통일방직		●		●	●	
포지티브 헤리티지	조선내화주식회사 구 목포공장	●			●		
	제주 시민회관	●	●		●		
	청주시청 본관	●	●			●	
	대전 구 충남 경찰청 상무관	●	●	●			
	대전 소재동 철도관사			●	●		
	대전 대흥동 뽕죽집						

출처: 연구진 작성

이처럼 네거티브 헤리티지 갈등 발생 시 이해관계자의 주체가 다양해지고 범위가 확대되는 양상이 발생하는 이유는, 네거티브 헤리티지가 부정적인 역사(기억)와 관계되어 있기 때문이다. 실질적인 이해당사자 이외에도 역사적 관련 인물 또는 피해자의 유족과 후손, 관련 시민단체, 지역 시민 또는 일반 국민까지도 부정적인 역사에 대한 정서적 관련 주체로 갈등 상황에 새로운 주체로 참여한다.

이처럼 상대적으로 다양한 이해관계자의 주체와 확대된 범위를 고려할 때, 네거티브 헤리티지 보전·활용 시 역사에 대한 교훈적 가치 및 사회적 보전·활용 가치에 대한 일반적인 공감대 형성이 필요하다. 그러나 현재 문화재 등록 체계 및 건축유산 보전·활용 의사결정 체계에서는 문화재위원회 또는 정책결정자가 선정한 전문가, 중앙정부, 지자체, 소유주가 결정하고 있어, 네거티브 헤리티지 관련 정책 결정 시 다양한 주체들의 의견을 수렴하기 어렵다는 한계가 있다.

3) 광범위한 이해관계자에 따른 찬성-반대 대립구조 외 다양한 갈등 이슈

최근 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 갈등은 과거의 이분화된 친일-항일, 보존-철거 구도와 달리, 역사 해석의 관점 또는 활용 방식에 대한 갈등 등 논의의 이슈가 다양화되는 경향이 나타나고 있다. 1990년대 구 조선총독부 철거 당시 보존-철거, 친일-항일의 이분법적 대립구도가 나타났던 것과 달리, 문화재 명칭(통영 해저터널)이나 활용 방식(제주 시민회관), 용도 전환 방식에 대한 논의(남영동 대공분실), 주민 편의시설 논의(인천 미쓰비시 출사택) 등 논의의 이슈가 다양화되고 있는 것이다.

또한 다양화된 이해관계자의 의견을 수렴하기 위해 필요한 경우 국민 설문조사를 진행하는 등, 갈등 발생 시 의사결정 방식 또한 다양화되고 있다. 국민투표(한국은행 본점, 포항 구룡포 일본인 마을), 민-관협의체 구성(인천 미쓰비시 출사택) 등 최근 사례에서는 네거티브 헤리티지 보전·활용의 방향을 결정하는 의사결정 방식이 다양해졌음을 확인해볼 수 있다. 그러나 이러한 의견 수렴 방식은 의사결정에 대한 별도의 체계와 지침 없이 상황에 따라 지자체에서 자체적으로 수행하고 있어, 선제적인 갈등관리와 주체별의 전수럼에 한계가 있다.

제4장 의사결정체계 마련을 위한 네거티브 헤리티지 시범사례 분석

1. 네거티브 헤리티지의 선제적 갈등관리와 갈등영향분석
 2. 소록도 네거티브 헤리티지 보전·활용 갈등영향분석 시범적용
-

1. 네거티브 헤리티지의 선제적 갈등관리와 갈등영향 분석

1) 공공갈등관리의 개념과 제도

□ 공공갈등 및 공공갈등관리

「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제2조(정의)에 따르면, ‘공공갈등’이란 공공정책(법령 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진 등) 수립 및 추진 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다. 즉, 공공갈등은 정부의 공익 추구를 위한 사업 및 정책 추진 과정에서 공공기관 상호간, 혹은 공공기관과 국민 간 상호 양립할 수 없는 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하는 갈등을 의미한다.¹⁾ 2000년대 이후 공공갈등의 개념에 대한 논의와 관련 연구가 본격적으로 시작되었는데, 이는 과거 정부 주도의 정책 집행 방식에서 벗어나 정치적 민주화가 이루어지면서 이해당사자 및 비정부조직(NGO) 등 다양한 행위자들의 정책 과정 참여 확대에 대응하기 위한 것이었다.

1) 하혜영, (2007). 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로. 한국행정학보 41(3), p.275; 박정호, 심준섭, 김윤호, (2015). 갈등 과정에서의 의사소통의 유형화에 관한 연구. 한국행정연구원, p.26.에서 재인용

특히 공공갈등은 정부 정책과 밀접한 관련을 지니므로, 법률, 규제, 행정절차 등 공식적 제도에 영향을 받으며, 이에 갈등 주체간 합의만으로 해결되기 어려운 법령의 변화 등 제도 개선을 요구하는 경우가 종종 발생하기도 한다. 또한 갈등해결을 위한 의사소통 및 협의과정에서 정책 집행을 위해 필요한 전문지식의 수준차이로 인해 갈등주체 간 힘의 불균형이 발생할 수 있으며, 이는 심리적 반발 및 대화와 협상의 효과적 운영을 저해하는 요인 등으로 작용할 우려가 있다. 공공갈등은 대부분 단순하고 명확한 경제적 이익의 범주에서만 논의되는 경우는 드물며, 대부분 넓은 범위의 복잡한 문제와 연결되는 경우가 다수이다.²⁾

이러한 공공갈등을 관리하기 위한 ‘공공갈등관리’란, 갈등 분열 및 역기능 심화를 막고 갈등의 순기능 발현을 위한 구조와 조건을 마련하는 과정으로 정의된다.³⁾ 갈등의 순기능에 대응되는 갈등의 역기능이란 갈등 주체 간 비협조 및 불신으로 인해 상호 갈등조정 의 어려움에 따라 발생하는 사회적 비용의 증가를 의미하며,⁴⁾ 반면 갈등의 순기능은 갈등을 통해 사회 내 잠재된 문제가 드러나 사회구성원들이 이를 해결할 기회를 얻게 되는 것을 뜻한다.

이처럼 공공갈등관리의 전제는 갈등이란 그 자체로 좋거나 나쁜 것이 아니며, 어떻게 관리되는가에 따라 역기능이 표출되거나 순기능이 표출될 수 있다는 점이라 할 수 있다.⁵⁾ 궁극적으로 공공갈등관리란, 갈등 발생을 원천적으로 차단하는 것이 아니라 갈등 심화를 막고 사회적 합의 도출 과정으로서 공공갈등의 순기능이 발현될 수 있도록 하는 과정으로 이해할 수 있다.

□ 참여적 의사결정

참여적 의사결정이란, 시민의 의견을 공공의사결정에 반영하는 것을 의미한다. 그러나 모든 시민이 의사결정에 참여하는 것은 사실상 불가능하므로, 협의의 의미에서 참여적 의사결정은 일반시민과 공익을 대표할 수 있는 참여자를 특정하여 보다 집중적으로 의사결정에 관여하게 함으로써, 시민의 의견을 공공 의사결정 시 반영할 수 있도록 하는

2) 이상의 공공갈등 특성은 박정호, 심준섭, 김윤호. (2015). 갈등 과정에서의 의사소통의 유형화에 관한 연구. 한국행정연구원. pp.26-28을 참고하였음

3) Bercovitch, J. (1984). *Social Conflicts and Thrid Parties: Strategies of Conflict Resolution*. Westview Press; 박정호, 심준섭, 김윤호. (2015). 갈등 과정에서의 의사소통의 유형화에 관한 연구. 한국행정연구원. p.30에서 재인용

4) 김찬석. (2011). 공공갈등 관리의 성공 요인과 커뮤니케이션 메시지 특성. 홍보학연구 15(4). pp.5-35.

5) 박정호, 심준섭, 김윤호. (2015). 갈등 과정에서의 의사소통의 유형화에 관한 연구. 한국행정연구원. p.30.

것을 의미한다.⁶⁾

의사결정 과정에서 시민참여가 반드시 더 나은 정책적 결과를 보장하는 것은 아니다. 그러나 시민참여의 적합성 및 가능성을 검토하였을 때, 시민참여를 통해 적절한 정책적 대안을 결정할 수 있는 가능성이 높으며 현실적으로 시간과 예산 등의 지원이 가능한 경우, 적절한 참여 방식을 통한 시민참여 의사결정 과정의 추진 및 수행이 가능하다.⁷⁾

□ 속의 민주주의

속의 민주주의란, 시민들의 정제된 여론을 토대로 민주적·합리적인 공공 의사결정을 도모하는 제도를 말한다. 구체적으로 속의 민주주의는 정책결정 시 시민들의 다양한 의견을 학습과 상호 토론을 거쳐 정제된 여론(informed/enlightened opinion)을 형성하고, 이를 토대로 민주적이고 합리적인 공공적 의사결정을 도모하는 방식을 의미한다.⁸⁾

특히 속의 민주주의에서는 학습과 상호 토론을 통한 여론의 정제 과정이 중요하다. 속의 민주주의의 주요한 관점은 시민들의 정치적 의사를 단순히 수렴하고 합산하는 것이 아니라, 토의를 통해 개인이 어떤 공적 문제에 대해 가지고 있던 생각이 바뀔 수도 있다고 인정하는 것이다. 따라서 속의 민주주의는 대화와 소통을 통한 생각 전환 및 협의의 가능성에 주목한다.⁹⁾

□ 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」

2007년 제정된 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에는 공공기관의 갈등 해결에 필요한 주요 내용인 갈등영향 분석, 갈등관리심의위원회, 참여적 의사결정, 갈등조정 협의회, 갈등관리 매뉴얼 등에 관한 규정이 수록되어 있다.

• 갈등영향분석

제10조에 명시된 갈등영향분석은 공공정책 수립·시행·변경 시 국민생활에 중요한 영향을 주거나 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우, 해당 공공정책 결정 전 실시 가능하다.¹⁰⁾ 갈등영향분석 시, 중앙행정기관의 장은

6) 지속가능발전위원회. (2005). 공공갈등관리의 이론과 기법(상). 대통령소속 지속가능발전위원회. p.233.

7) 채종현, 정소운, 박준, 정동재, 윤영근. (2019). 속의기반 주민참여제도 도입-자치단체 공론화 운영모델 구상-. 한국행정연구원. pp.99-100.

8) 황수경, 은재호, 박재근. (2020). 공공선택에서 공론화의 역할 및 효과 연구. 한국개발연구원. p.9.

9) 황수경, 은재호, 박재근. (2020). 공공선택에서 공론화의 역할 및 효과 연구. 한국개발연구원. p.13.

10) 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정. 대통령령 제26928호. 제10조. (2016.1.25. 시행)

갈등영향분석서를 작성하여 갈등관리심의위원회에 제출하여야 하며, 갈등영향분석서에는 공공정책의 개요 및 기대효과, 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용, 관련 단체 및 전문가의 의견, 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점, 갈등으로 인한 사회적 영향, 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획, 그 밖의 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항이 포함되어야 한다.

- **갈등관리심의위원회**

갈등관리심의위원회는 갈등영향분석의 내용과 절차 등을 심의한다. 규정 제12조에 따라 갈등관리심의위원회는 위원장을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성하며, 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 임명 또는 위촉할 수 있다. 또한 규정 제15조에 따라 갈등영향분석에 대한 심의 결과, 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 참여적 의사결정 방법을 활용할 수 있으며, 공공정책 결정 시 참여적 의사결정방법의 활용결과를 충분히 고려하여야 한다고 명시되어 있다.

- **갈등조정협의회**

갈등조정협의회는 공공정책으로 인하여 발생한 갈등해결을 위하여 별도로 필요하다고 판단되는 경우, 각 사안별로 구성하여 운영 가능하다.¹¹⁾ 협의회는 의장 1인과 관계 중앙행정기관 및 이해관계인으로 구성되며, 필요하다고 인정되는 경우 관련 단체와 전문가를 협의회에 참석시킬 수 있다(제17조). 또한 협의회 의장은 중립성과 공정성을 바탕으로 당사자 간의 갈등이 해소될 수 있도록 지원·촉진하는 역할을 수행하며, 당사자의 역할을 최대한 존중하여야 한다는 점에서 제3자인 조정자(mediator)로서 참여하여야 한다(제18조).

- **갈등관리매뉴얼**

중앙행정기관의 장은 소관정책 추진 시 국무조정실에서 배부하는 갈등관리 매뉴얼을 활용하여야 하며, 국무조정실장이 배부한 매뉴얼에 각 부처의 특성을 반영한 내용을 추가·보완할 수 있다.¹²⁾ 국무조정실은 2009년 공공기관의 갈등관리 매뉴얼 기준안을 제작 및 배포하였으며, 갈등관리 매뉴얼의 활용을 위한 매뉴얼 활용 방안, 갈등관리 체계 개선 방안, 갈등관리 절차 소개, 갈등관리 사례 모음 등을 함께 수록하고 있다.

11) 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정. 대통령령 제26928호. 제16조 (2016.1.25. 시행)

12) 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정. 대통령령 제26928호. 제25조 (2016.1.25. 시행)

2) 갈등영향분석

□ 갈등영향분석의 개념

갈등영향분석은 공공정책 추진과정에서 갈등의 발생 가능성을 사전에 파악하여 예방하거나 이미 발생한 갈등을 원활히 해소하기 위해 공공정책과 관련한 갈등 상황, 공공정책과 관련한 핵심적인 이해당사자와 주요 이해관심사, 대화와 협상을 통한 갈등 해소 여지, 참여적 의사결정과정의 참여의지와 방법선택, 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획 등에 관한 정보를 심층적으로 파악하고 진단하여 적절한 정책결정 절차를 모색하는 것을 목적으로 한다.¹³⁾

정책 입안 단계에서 갈등영향분석을 실시하는 경우에는, 계획하고 있는 공공정책과 관련하여 갈등이 발생할 시, 핵심적 역할을 수행할 이해관계자 집단의 분포도 및 이해관심사를 파악할 수 있다. 갈등발생 이전에 갈등영향분석을 실시하여 외부 환경이나 잘못된 정보에 영향을 받지 않은 상태에서 이해관계자들의 실질적 이해관심사를 파악할 수 있으며, 이해관계자들의 규모, 성격, 조직화 가능성 및 정도, 조직의 사회적 영향력 또한 사전 파악할 수 있다. 갈등발생 시 대부분의 이해관계자는 관심사 및 관계에 대한 충분한 고민이나 정확한 인지보다는 강하게 주장하는 지역 활동가 및 대표자의 의견을 따라가는 경우가 많으므로, 사전에 자신의 이해관심사 및 관계를 고민하고 검토하여 실질적 이해관심사를 정립할 필요가 있기 때문이다.¹⁴⁾

정책 추진 단계에서 갈등영향분석을 실시하는 경우에는, 해당 공공갈등의 상황 및 수준을 파악하여 정책 추진 절차 설계 시 이해관계자들을 참여시켜야 할 시점, 정책 추진의 가능성 여부를 판단할 수 있다는 장점이 있다. 갈등영향분석을 통해 책 추진 시 소통이 필요한 이해당사자 및 대표성을 지닌 대상자를 파악할 수 있으며, 또한 정책적 우려사항 및 대안을 미리 파악하고 정부 재원 수준에서 수용이 가능한지 판단하여 대응할 수 있다.

□ 갈등영향분석의 주요 내용

갈등영향분석은 크게 실시 결정-착수-심층면담-결과 분석-합의형성 절차 설계-갈등영향분석서 작성 및 공유의 6단계로 구성되며, 실질적인 내용은 2단계인 착수단계부터 시작해서 5단계 정책결정을 위한 합의형성 절차를 설계하는 것 까지라고 볼 수 있다.

13) 국무조정실. (2021). 갈등영향분석 가이드라인. 국무조정실. p.3.

14) 이상의 내용은 국무조정실. (2021). 갈등영향분석 가이드라인. 국무조정실. p.8. 참고



【그림 4-1】 갈등영향분석 수행절차 및 준비사항

출처: 국무조정실, (2021), 갈등영향분석 가이드라인, 국무조정실.6.

갈등영향분석 착수단계에서는 우선 갈등영향분석 실시에 대하여 주관자(해당 기관장)로부터 계약을 통해 명확한 권한과 의무를 부여 받은 갈등영향분석전문가(팀)는 이해당사자(집단)들과의 심층 인터뷰를 위한 사전준비에 착수한다. 갈등현황 사전조사 작업을 위하여 관련된 제반 정보를 주관자 또는 해당 기관으로 부터 제공 받고, 심층 인터뷰 대상자와 인터뷰 일정, 심층 인터뷰 질문 내용 등을 확정한다.¹⁵⁾

15) 국무조정실, (2021), 갈등영향분석 가이드라인, 국무조정실, pp.44-55.

※ 심층인터뷰 대상자의 조건

- 해당 사업(정책)으로 인하여 직접적인 또는 간접적인 영향을 받았거나 받게 될 이해당사자(집단)의 대표로서 해당 조직 또는 개인의 이해관심사를 잘 대변할 수 있는 당사자
- 해당 사업(정책)과 관련된 갈등 상황의 내용을 잘 알고 있는 당사자
- 해당 사업(정책)과 관련된 갈등의 전개 과정에서 논쟁을 선도하는 당사자
- 2인 이상의 이해당사자들로부터 인터뷰가 필요하다고 거론되는 당사자
- 해당 사업(정책)의 실행 및 집행에 있어 중요한 이해당사자(집단)로부터 지목되는 중요 정부 부처
- 해당 사업(정책)의 실행 및 집행을 합법적으로 저지할 수 있는 힘이 있는 당사자
- 해당 사업(정책)에 영향을 받을 수 있는 이해당사자이나 이를 아직 인식하지 못하고 있거나 자신들의 이해관심사를 대변할 만한 조직이 없는 당사자

출처: 국무조정실. (2021). 갈등영향분석 가이드라인. 국무조정실. p.50.

제3단계인 심층면담 단계에서는 이해당사자들로부터 입장(Position)이 아닌 이해관심사(Interests)를 이야기하도록 유도해야 한다. 일반적으로 인터뷰는 이해관계자의 정보력이나 관심도에 따라 달라질 수 있다. 면접 일정을 계획할 때는 되도록 조직이나 단체의 최상급자나 갈등의 중심에 있는 핵심 이해관심사는 인터뷰 기간의 후반부에 배치하는 것이 바람직하다.¹⁶⁾

제4단계인 면담결과 분석 단계에서는 면담내용을 이해당사자 범주에 넣어 분류하고, 합의 가능 쟁점과 합의가 어려운 쟁점을 구분하는 등 협상 및 합의 요소를 분석한다.¹⁷⁾

※ 심층면담 분석 주요 내용

- (공공)사업 혹은 정책에 관련된 이해당사자의 분포와 범주
- (공공)사업 혹은 정책에 관련된 갈등 쟁점의 파악
- 각각의 쟁점에 따른 그들의 입장(Position)과 이해관심사의 체계적인 파악
- 이해관심사가 일치하는 영역과 불일치 영역의 도식화
- 현재 갈등 상황의 진단과 앞으로 나아갈 절차의 제시와 그 절차의 실행 가능성분석

출처: 국무조정실. (2021). 갈등영향분석 가이드라인. 국무조정실. p.64.

제5단계인 합의형성 절차 설계 단계에서는 분석전문가는 공공갈등이 사업 혹은 정책 수립, 시행, 변경 중 어떤 단계에서 발생하였는지 명확하게 파악하여 대화를 통한 갈등해소절차에서 형성된 협의체가 어떤 목표를 달성해야 하는지 구체적으로 제시해 주어야 한다. 해당 공공정책과 관련된 모든 이해당사자 집단들의 이해관심사가 빠짐없이 대변되도록 협의체의 참가자들을 구성하는 것을 원칙으로 해야 한다. 또한, 갈등 사안에 대한 이해당사자 간 속의 과정의 시한을 어떻게 설정하고, 그 기간 동안 얼마나 많은 회의가 필요할지를 예측하여 갈등영향분석의 주관자와 인터뷰에 참여한 이해당사자들에게 보고서를 통하여 제안해야 한다.¹⁸⁾

16) 국무조정실. (2021). 갈등영향분석 가이드라인. 국무조정실. pp.56-57.

17) 국무조정실. (2021). 갈등영향분석 가이드라인. 국무조정실. pp.64-73.

3) 네거티브 헤리티지의 선제적 갈등관리와 갈등영향분석

□ 네거티브 헤리티지의 선제적 갈등관리와 갈등영향분석의 필요성

부정적이고 분쟁적인 기억과 관련성이 높은 네거티브 헤리티지의 특수성을 고려하였을 때 보전과 활용을 둘러싼 갈등이 발생할 가능성이 높기 때문에 갈등관리의 필요성 또한 매우 높다.

특히, 본 연구의 사례분석에서 살펴본 네거티브 헤리티지는 특정한 사건과 관련된 피해자, 가해자뿐만 아니라 직접적인 이해관계가 없는 여러 주체가 갈등에 참여하고 있으며, 갈등 주체의 입장은 유산의 보전·활용으로 동일하더라도, 주체별 이해 관심에 따라 갈등이 발생하는 경우가 많다. 또한, 네거티브 헤리티지는 유산의 역사적 정체성과 미래지향적 가치가 연계되어 있어 단순한 사실관계의 서술과 재현만으로 가치평가와 보전·활용 결정을 내리기에 다소 어려움이 있어 갈등이 발생할 가능성이 높기 때문에 선제적 갈등관리를 수행하는 것이 바람직하다.

기존 건축유산 관련 사업추진 방식의 경우 先정책의사결정-後갈등해결의 방식을 취하고 있으며, 유산에 대한 전문가의 가치 판단이 중요한 역할을 한다. 따라서 건축유산의 보전·활용 가치에 대한 합의 형성 또는 정책 의사결정의 시민참여 방안에 대한 고려가 상대적으로 미흡한 실정이다.

2007년 제정된 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 및 관련 매뉴얼에 따르면 갈등 해결과 함께 사전 단계에서 '갈등영향분석'을 통해 갈등을 예측하여 예방할 수 있는 선제적 갈등관리 방법론을 적용하고 있다. 갈등영향분석은 공공정책을 추진하는 과정에서 발생할 가능성이 있는 갈등을 선제적으로 파악하여 예방하거나, 이미 발생한 갈등을 원활히 해소하기 위해 상황을 심층적으로 파악하고 진단하여 적절한 정책결정 절차를 모색하기 위해 이루어진다.¹⁹⁾ 특히, 갈등영향분석은 이해당사자별 정책에 대한 입장과 이해관심사를 파악할 수 있다는 장점이 있다.

갈등은 발생한 이후에는 타인의 이해관계에 영향을 받거나 잘못된 정보에 영향을 받아 정책에 대한 부정적인 인식이 높아진다는 특징이 있다.²⁰⁾ 따라서 갈등 발생 이전에 갈등

18) 국무조정실. (2021). 갈등영향분석 가이드라인. 국무조정실. pp.74-86.

19) 국무조정실. (2021). 갈등영향분석 가이드라인. 국무조정실. p.3.

20) 국무조정실. (2021). 갈등영향분석 가이드라인. 국무조정실. p.7.

영향분석을 수행하여 외부환경 또는 잘못된 정보에 영향을 받지 않은 상태에서 이해관계자별 실질적인 이해관심사를 파악하는 데 적합하다.

□ 네거티브 헤리티지의 보전·활용을 위한 갈등영향분석의 주요 사항

- 예방적 갈등영향분석과 갈등 발생 후 갈등영향분석의 차이 고려²¹⁾

선제적 갈등관리의 관점에서 보면 갈등영향분석 또한 갈등이 발생한 이후에 시행하는 것이 아닌 갈등이 발생하지 않은 상태에서 갈등이 발생할 가능성을 예측하는 “예방적 갈등영향 분석”으로 볼 수 있다. 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제10조(갈등영향분석)에서는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다고 규정하고 있으나, 그간의 갈등영향분석 사례들은 갈등이 발생한 이후에 실시한 경우가 다수이며, 국무조정실의 「갈등영향분석 가이드라인」 또한 갈등이 발생한 경우에 대한 내용이 상대적으로 많다.

따라서 선제적 갈등관리를 위한 예방적 갈등영향분석은 해당 네거티브 헤리티지의 보전·활용에 관련되는 이해관계자의 범위를 파악하고, 향후 의사결정 과정에 필요한 이해관계자의 참여 범위를 검토하는 것이 중요할 것으로 판단된다. 또한, 네거티브 헤리티지의 보전·활용에 관한 정책 결정이 이해관계자들에게 어떠한 영향을 미칠 것인지를 사전에 파악하는 것이 중요하다.

- 네거티브 헤리티지의 가치에 관한 객관적 자료의 수집·파악

네거티브 헤리티지의 보전·활용을 논의하는 데 있어 필요한 해당 네거티브 헤리티지와 관련한 연혁 등 주요 정보의 수집과 함께 해당 네거티브 헤리티지의 가치에 관한 객관적 자료를 수집·파악할 필요가 있다. 해당 자료는 최대한 객관적인 표현으로 정리하여 필요 시 인터뷰의 사전 자료로 제공하거나, 인터뷰 시 참고자료로 활용할 수 있다.

- 보전·활용에 관한 이슈의 명확화

네거티브 헤리티지를 보전할 것인가? 철거할 것인가? 의 이분법적인 입장만으로 심층 인터뷰나 쟁점이 단순화 되지 않도록 유의할 필요가 있다. 보전 여부에 대한 합의형성이나 공감대가 어느 정도 형성되어 있다면 활용방안에 대한 복수의 대안을 바탕으로 입장과 구체적인 이해관심사를 확인한다. 보전 여부에 대한 갈등 발생의 가능성이 있거나 갈등이 이미 발생하고 있다면, 먼저 보전과 철거에 대한 입장과 이해관심사를 확인한 후,

21) 가상준, 김강민, 김재신, 이주형, 임재형, 전형준. (2014). 행복주택 갈등영향분석 결과보고서. 국무조정실·단국대학교 분쟁해결연구센터. pp.84-86.

적극 활용, 부분 활용(일부 철거 또는 소극적 활용), 존치, 철거 등 복수의 대안에 대한 추가적인 입장과 이해관심사를 확인한다.

- 문화재 관련 전문가 참여 비중의 적절성 고려

문화재 관련 전문가는 민간주체로서 해당 네거티브 헤리티지에 관한 학술적인 전문지식을 가지고 있으므로 주요 면담자에 포함할 수 있다. 다만, 해당 네거티브 헤리티지의 보존·활용에 찬성하는 입장일 가능성이 높으므로 전체 면담자의 비중이나 면담 결과의 정리에 있어 편중되지 않도록 유의할 필요가 있다.

- 네거티브 헤리티지에 대한 인식 차이의 확인 및 의사결정 절차 설계의 반영

네거티브 헤리티지의 보존·활용에 관한 주요 쟁점을 도출하고 정리하는 데 있어 우선 해당 네거티브 헤리티지가 문화재로서 역사적·학술적 가치가 어느 정도 있는가에 대한 이해관계자들의 인식 차이의 정도를 확인할 필요가 있다. 또한 해당 네거티브 헤리티지를 관광자원 등을 활용하는 경우에 대해서도 이해관계자들의 평가(입장)와 그러한 평가의 이유 등을 파악할 필요가 있다. 의사결정 절차에 있어 참여하는 이해관계자간 인식의 차이가 있음을 전제로 중립적 중재전문가(impartial mediator)가 참여하는 공동의 학습 과정을 포함하는 방안을 제안할 수 있다.

2. 소록도 네거티브 헤리티지 보전·활용 갈등영향분석 시범적용

1) 소록도 일대 네거티브 헤리티지 갈등영향분석 개요

□ 분석 대상지

본 연구에서 갈등영향분석을 수행한 대상지는 전라남도 고흥에 위치한 소록도다. 소록도는 1916년 조선총독부령 제7호에 의해 소록도 자혜의원이 설립되면서 한센병 환자들을 격리 수용 공간이 되었다. 소록도에는 일제강점기부터 한센병 환자들의 강제노역으로 만들어진 건축물과 한센인들의 애환이 서려있는 네거티브 헤리티지가 다수 분포하고 있다. 본 연구에서 갈등영향분석 대상지로 선정하기 위한 기준은 다음과 같다.

- 네거티브 헤리티지의 문화재 등록 또는 보전·활용 사업을 추진하였을 때 갈등이 발생할 가능성이 높은 곳
- 현재 네거티브 헤리티지 보전·활용과 관련하여 갈등이 진행 중이 아닌 곳
- 네거티브 헤리티지 관련 다양한 이해관계자가 존재하고 갈등영향분석을 위해 이해관계자 별 심층 인터뷰가 가능한 곳

□ 분석의 목적

소록도 일대 네거티브 헤리티지 보전·활용과 관련하여 갈등영향분석을 수행하여 아래의 세 가지 목표를 수행하고자 한다. 또한, 갈등영향분석을 통해 기존 건축유산 보전·활용 의사결정체계의 한계와 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정체계의 방향을 도출하고자 한다.

- 소록도 일대 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 이해관계자 파악
- 네거티브 헤리티지 보전·활용과 관련한 잠재적 갈등양상 파악
- 잠재적 갈등 쟁점 및 갈등 주체에 따른 합의형성 절차 설계

□ 추진 절차 및 일정

국무조정실 「갈등영향분석 가이드라인」에서 제시하는 단계별 수행 사항을 바탕으로 가장 먼저 두 차례의 이해관계자 사전조사를 수행하였다. 이해관계자 조사를 통해 파악한 소록도 네거티브 헤리티지 관련 이해당사자는 총 6그룹(국립소록도병원, 국립소록도병

원 한센병박물관, 문화재청, 고흥군청, 지역주민 A그룹, B그룹)이다. 갈등영향분석 수행을 위해 각 그룹에 적합한 질문사항을 구성하고 갈등영향분석 전문가 자문을 통해 질문내용을 수정·구체화하였다. 최종적으로 구성된 질문지를 바탕으로 이해당사자별 인터뷰를 수행했으며, 마지막으로 심층인터뷰 내용을 바탕으로 다섯 가지의 쟁점과 쟁점별 합의형성 절차를 설계하였다.

[표 4-1] 소록도 갈등영향분석 추진 절차 및 일정

제1단계 실시 결정	- 소록도 일대 네거티브 헤리티지 관련 기초 조사
제2단계 갈등영향분석 착수	① 이해관계자 조사 - (2022.06.13.) 박형철 前국립소록도병원장 인터뷰 - (2022.07.05.) 백미영·조명래 국립소록도병원 한센병박물관 학예사 인터뷰 ② 이해관계자별 질의사항 구성·검토 - 이해관계자별 질문내용 연구진 자체 구성 - (2022.07.20.) 이강원 한국사회갈등해소센터 센터장 자문
제3단계 이해관계자 심층면담	- (2022.07.26.) 소록도 지역주민 A그룹(2인) 심층인터뷰 - (2022.07.26.) 국립소록도병원 관계자 1인 심층인터뷰 - (2022.07.26.) 국립소록도병원 한센병박물관 학예사 2인 심층인터뷰 - (2022.07.27.) 소록도 지역주민 B그룹(2인) 심층인터뷰 - (2022.07.27.) 고흥군청 문화예술과 문화재 담당 학예사 1인 심층인터뷰 - (2022.09.02.) 문화재청 근대문화재과 전문위원 1인 심층인터뷰
제4단계 심층면담 결과 분석	- 소록도 네거티브 헤리티지 관련 쟁점 및 주체별 이해관심 연구진 자체 도출
제5단계 합의형성 절차 설계	① 쟁점 및 갈등주체별 합의형성 절차 설계 - 소록도 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 합의형성 절차 연구진 자체 설계 ② 합의형성 절차 설계 결과에 대한 전문가 자문

출처: 연구진 작성

2) 소록도 일대 네거티브 헤리티지 관련 기초 조사

□ 소록도의 역사

소록도의 역사는 크게 자혜위원의 설립을 기준으로 ‘일제강점기(1916~1945)’와 해방 이후 ‘대한민국 정부기’로 나뉜다. 일제강점기는 다시 총독부와 제4대 원장 스모 마사스에(周防正季) 원장의 주도하에 대규모 공사를 진행했던 1932년을 기준²²⁾으로 전반기와 후반기로 나눌 수 있다.

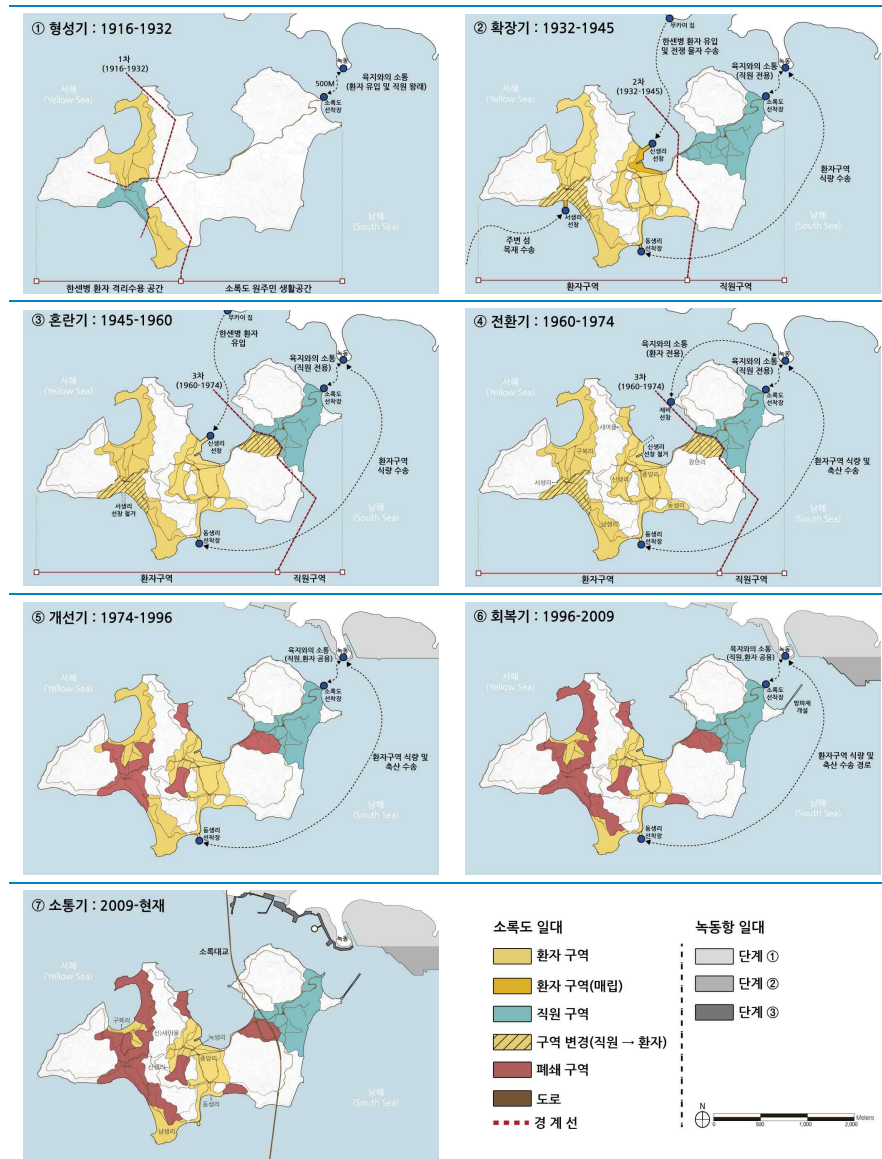
[표 4-2] 소록도의 역사와 시기별 건축적 특징

시기	주요 역사	건축적 특징
일제강점 전반기 (1916~1932)	- 소록도 자혜위원이 설립된 이후 한센병 환자 수용 소로 기반을 형성했던 시기 - 1925년 4월 1일 칙령 제85호 「지방관제개정령」을 공포하여 전라남도 도립시설로 나(癲) 진료에 관한 사항을 관장하도록 법제화	- 환자공간과 직원공간 구분을 위한 철조망 설치 - 자혜위원을 중심으로 구복리와 서생리에 환자구역 조성 - 원활한 이동을 위해 도지도 선착장에서 자혜위원 본관까지 도로 개설 - 1926년 제2타 토지매수를 진행하여 남생리에 병사, 진료도, 예배당 등 신축
일제강점 후반기 (1932~1945)	- 제4대 원장 스모 마사스에(周防正季) 원장 취임 - 소록도 전체를 한센병시설로 확장하기 위해 세 차례의 대규모 공사 진행 - 이 과정에서 환자들은 벽돌제조, 자재하역, 골재운반, 도로개설, 도배 등 공사에 강제 동원됨 - 1942년 6월 20일 이춘상에 의해 원장 살해	- (1차 확장공사) 벽돌공장을 건설하여 연간 140만 장의 벽돌을 생산하는 능력을 갖추 - 직원공간 소록도의 동쪽으로 이전 - 정관수술을 전제로 부부동거가 허용되는 가정(병)사 형성 - (2차 확장공사) 도주하는 환자들을 막기 위해 해안선을 따라 순찰도로 건설, 만령당, 등대 건설 - (3차 확장공사) 중앙공원, 동생리 선착장 건설
대한민국정부기 (1945~)	- 소록도병원장이 일본인에서 한국인으로 전환되면서 환자들의 권익과 생활환경 보장을 위한 조치 시작 - 선거를 통해 마을 대표를 선정하는 자치제 허용 - 제8대 김상태 원장 재임기간 동안 단종수술 부활, 환자 자치회에서 병원 당국이 직접 마을 대표를 선출하는 조무원제도로 전환	- 교육환경 개선 및 의료인력 양성을 위해 녹산중학교와 의학상습소 개설 - 각 마을에 교회 설립, 병사성당과 관사성당은 본당으로 승격 - 오마도 간척공사 진행

출처: 천득염, 김진안. (2010). 근대기 소록도건축의 특성에 관한 연구-일제강점기를 중심으로-. 대한건축학회연합논문집. 12(3), pp.17-28.
장성곤, 강동진. (2018). 소록도 100년의 변천과정과 특성 도출. 도시설계. 19(4), pp.105-123.

22) 천득염, 김진안(2010)의 경우 한센병 시설 확장공사를 위한 벽돌공장이 준공된 1933년을 기준으로 전반기와 후반기로 나누었다.

장성근, 강동진(2018)에서는 일제강점 전반기를 ‘형성기’, 일제강점 후반기를 ‘확장기’로, 대한민국정부를 혼란기(1945~1960), 전환기(1960~1974), 개선기(1974~1996), 회복기(1996~2009), 소통기(2009~현재)로 세분하였다. 소록도는 환자들과 직원들의 생활공간이 철저히 구분되었는데, 각 시기별로 환자구역과 직원들의 생활공간이 변화하는 과정을 장성근, 강동진(2018, p.115)을 통해 알 수 있다.



[그림 4-2] 시기별 소록도 변천과정(추정)

출처: 장성근, 강동진. (2018). 소록도 100년의 변천과정과 특성 도출. 도시설계. 19(4). p.115.

□ 문화재 현황

소록도에는 국가등록문화재 17건과 전라남도 문화재자료 1건 총 16건의 문화재가 있다. 국가등록문화재 15건 중 4건은 동산문화재이고, 13건은 건축물이다.

대부분의 문화재는 일제강점기에 지어진 건축유산이다. 고흥 구 소록도갱생원 검시실은 일본인들이 한센인을 대상으로 정관 수술과 시체 해부를 했던 곳이며, 감금실은 한센인을 불법적으로 감금했던 장소로 인권 유린의 아픈 역사를 간직한 공간이다.

이 외에도 한센인을 관리·감독하기 위해 지어졌던 사무본관과 강당, 생을 마감하고 나서도 소록도 밖으로 벗어나지 못하고 유해를 모아놓은 만령당(납골당), 한센인들에게 신사 참배를 강요하기 위해 지어진 신사와 한센인들의 강제 노동으로 지어진 등대와 식량창고 등이 국가등록문화재로 등록되어있다.

[표 4-3] 소록도 문화재 지정·등록 현황

구분	명칭	시대	소유자	지정(등록일)
국가등록 문화재 (17)	고흥 구 소록도갱생원 검시실	1934	보건복지부	2004.02.06
	고흥 구 소록도갱생원 감금실	1935	보건복지부	2004.02.06
	고흥 구 소록도갱생원 사무본관과 강당	본관 1935 강당 1937	보건복지부	2004.02.06
	고흥 구 소록도갱생원 만령당	1937	보건복지부	2004.02.06
	고흥 구 소록도갱생원 식량창고	1940	보건복지부	2004.02.06
	고흥 구 소록도갱생원 신사	1935	보건복지부	2004.02.06
	고흥 구 소록도갱생원 등대	1937	해양수산부(장관)	2004.02.06
	고흥 소록도 구 녹산초등학교 교사	1935	보건복지부	2004.02.06
	고흥 소록도 구 성실중등성경학교 교사	1957	보건복지부	2004.02.06
	고흥 구 소록도갱생원 원장 관사	1934	보건복지부	2004.02.06
	소록우체국우체통	일제강점기	우정사업본부	2016.06.14
	고흥 순천교도소 구 소록도지소	일제시대	기획재정부	2010.08.24
	고흥 소록도 병사성당	1961	국립소록도병원	2016.06.14
	고흥 소록도 마리아노와 마가렛 사택	일제시대	국립소록도병원	2016.06.14
	고흥 소록도 한센인 생활 유품		국립소록도병원	2016.08.22.
	고흥 소록도 4·6 사건 진정서 및 성명서		한센병박물관	2021.06.03.
	고흥 소록도 녹산의학강습소 유물		한센병박물관	2021.06.03.
전라남도 문화재자료	고흥소록도자혜의원본관	1917	국립소록도병원	2003.05.27

출처: 문화재청 국가문화유산포털에 각 문화재 명칭을 검색(검색일: 2022.5.5.)한 결과를 정리하여 연구진 작성

□ 문화재 외 건축유산·비건축유산 현황

2020년 고흥군에서 발간한 「소록도 문화유산 보존·관리 종합계획」에 따르면, 항공사진 및 건축물대장을 통해 조사된 건축물은 544개소이다. 이 중 멸실 또는 확인이 어려운 경우, 이미 문화재로 등록된 경우, 1980년대 이후에 건립된 경우를 제외하면 총 향후 문화재로 등록될 수 있는 가능성이 있는 건축물은 400개소가 있다.

[표 4-4] 문화재를 제외한 건축유산 현황

구역	행정리	명칭	건립연도	용도	등급
병사	서생리	서성교회	1966	종교시설	A
	남생리	남성교회	1966	종교시설	A
	중앙리	중앙교회	1966	종교시설	A
	중앙리	축협	1934	업무시설	A
	서생리	결핵병동	1975	의료시설	A
	중앙리	중앙교회	1960	종교시설	A
	신생리	구 철공소	1930	근린생활	A
	동생리	동생리 창고(연탄공장 소각장)	1975	업무시설	A
	구북리	북성교회	1966	종교시설	B
	구북리	구북리매점	1935	근린생활	B
	중앙리	한센병자료관 제1관	1935	업무시설	B
	중앙리	한센병자료관 제2관	1935	업무시설	B
	중앙리	중앙리중앙복도(도랑하)	1935	업무시설	B
	새마을	새마을폐병사4	1967	의료시설	B
	신생리	식량창고(신생리)	1937	업무시설	B
	동생리	우촌복지관	1935	문화복지	B
	동생리	양지회관	1975	문화복지	B
	동생리	동성교회	1966	종교시설	B
	구북리	구북리목욕탕	1977	근린생활	C
	구북리	구북리폐병사1	1976	의료시설	C
	구북리	구북리폐병사2	1976	의료시설	C
	구북리	구북리폐병사3	1976	의료시설	C
	구북리	구북리폐병사4	1976	의료시설	C
	구북리	구북리폐병사5	1976	의료시설	C
	서생리	서생리폐병사3	1934	의료시설	C
	녹생리	사랑의 집	1934	업무시설	C
	중앙리	세탁소	1935	근린생활	C

구역	행정리	명칭	건립연도	용도	등급
직원	신생리	신생리창고1	1937	창고시설	C
	동생리	구 목공소	1935	업무시설	C
	북관사	구 파출소(선원초소)	1937	업무시설	B
	북관사	구 발전소	1934	업무시설	B
	북관사	소록도성당	1963	종교시설	B
	서관사	전시실(옛병사건물)	1977	업무시설	B
	동관사	구 이발소	1934	근린생활	C
	동관사	동관사2	1934	주거시설	C
	동관사	녹동초등학교 소록도분교장 강당	1930	학교시설	C
	동관사	동관사16	1934	주거시설	C

출처: 고흥군. (2020). 소록도 문화유산 보존·관리 종합계획 I. 고흥군청. pp.556-557.

건축유산 뿐만 아니라 소록도에는 한센인의 강제 노역으로 만들어진 선착장, 도로와 같은 기반시설과 벽돌제조 길, 수탄장 길과 같이 한센인들의 고통스러운 기억이 담긴 공간 환경 또한 네거티브 헤리티지로 분류할 수 있다.

[표 4-5] 문화재를 제외한 비 건축유산 현황

구역	행정리	명칭	건립연도	유형 및 구분	등급
병사	동생리	동생리선착장	1939	구조물(두부 및 교량)	A
	중앙리	한하운 보리피리 시비	1972	기념조형물(기념비)	A
	구북리	구북리 어로터	1940년대	기타(건축물터)	B
	동생리	순바구길 기념비	1978	기념조형물(기념비)	B
	동생리	경천애인비	1939	기념조형물(기념비)	B
	서생리	하나이원장 창덕비	1930	기념조형물(기념비)	B
	중앙리	벽돌제조 길	1930년대	기타(길)	B
	중앙리	수탄장(원례정기면회) 길	1945-1960	기타(길)	B
	중앙리	다미안재단 공적비	1966	기념조형물(기념비)	C
	중앙리	세마(3M) 공적비	1972	기념조형물(기념비)	C
	중앙리	순록탑	1978	기념조형물(기념비)	C
	서생리	소록도 최초 도로	1916	기타(길)	C
	서생리	소록도 치초 치료길	1916	기타(길)	C
	서생리	십자봉 순찰도로	1938	기타(길)	C
직원	북관사	소록도선착장	1916	구조물(부두 및 교량)	A
	서관사	제비선창터	1936	기타(건축물 터)	B
	북관사	소록도 선착장 안벽	1916	구조물(부두 및 교량)	B

출처: 고흥군. (2020). 소록도 문화유산 보존·관리 종합계획 I. 고흥군청. pp.556-557.

3) 갈등영향분석 수행 결과

① 이해관계자 조사

□ 갈등영향분석 수행을 위한 이해관계자 조사

갈등영향분석을 위한 심층인터뷰 대상자(이해관계자)는 다음의 기준을 통해 선정했다.

- 소록도 일대 네거티브 헤리티지 보전·활용 사업 혹은 정책을 추진하는 정부 부처·지자체
- 네거티브 헤리티지 보전·활용 사업 혹은 정책으로 인하여 직접적인 또는 간접적인 영향을 받게 될 이해당사자(집단)의 대표
- 소록도 일대 네거티브 헤리티지와 관련된 역사적 사건을 직접 겪은 피해자 또는 유족

□ 갈등영향분석 수행을 위한 이해관계자 조사

소록도 네거티브 헤리티지 관련 이해당사자는 총 6그룹 국립소록도병원, 국립소록도병원 한센병박물관, 문화재청, 고흥군청, 지역주민 A그룹과 B그룹이다.

이해관계자(집단) 범위는 「갈등영향분석 가이드라인」을 토대로 두 차례의 사전조사를 통해 확정되었다. 가장 먼저 소록도 네거티브 헤리티지 관련 사업과 정책을 의사결정하는 국립소록도병원과 문화재청을 포함하였다. 다음으로 국립소록도병원에 가장 오랜 기간 재임했고, 재임기간 동안 건축유산 보전·활용에 가치를 두었던 박형철 前소록도병원장을 만나 현재 소록도 내 네거티브 헤리티지 보전·활용 사업 혹은 정책 실무를 맡고 있는 국립소록도병원 한센병박물관 담당 학예사를 추천받았다. 두 학예사의 추천으로 국립소록도병원 시설 관리 담당 주무관, 고흥군청 문화예술과 담당 학예사, 지역주민 두 그룹을 추천받을 수 있었는데, 주민 A그룹의 경우 소록도에 비교적 오랜 기간 거주하며 자치회를 통해 의사결정에 적극적으로 참여한 경험이 있는 2인이며, B그룹의 경우 비교적 짧은 기간 소록도에 거주하면서 한센병을 완치한 후 소록도 외부에서 사회생활을 경험한 뒤 다시 소록도에 돌아와 거주하고 있는 지역주민 2인이다.

마지막으로 국립소록도병원 한센병박물관 및 문화재청 인터뷰를 통해 국립소록도병원과 보건복지부의 입장 및 이해관심을 구분해서 분석할 필요가 있다는 의견에 따라 보건복지부를 심층 인터뷰 대상으로 추가하였다.

② 이해관계자 별 질문사항 마련

심층인터뷰 대상자 6그룹에 대한 갈등영향분석 수행을 위해 각 그룹에 적합한 질문사항을 구성하고 갈등영향분석 전문가 자문을 통해 질문 내용을 수정·구체화하였다.

소록도 일대 네거티브 헤리티지 보전·활용 사업 또는 정책 의사결정권자인 국립소록도병원, 보건복지부, 문화재청 관계자를 대상으로는 소록도 내 건축유산의 보전·활용에 대한 입장과 소록도 개방 및 관광화에 대한 입장과 문화재 등록 및 사적 지정 두 가지로 구분하여 보다 자세한 질문 문항을 구성하였다. 중앙부처의 경우 기존 주요 의사결정자이기 때문에 추가적인 의사결정주체를 두어 참여적 의사결정에 대한 의견 또한 함께 질문하고자 했다.

고흥군청 관계자에 대한 질문은 중앙부처 질문과 상당 부분 동일하지만, 소록도와 고흥군의 관계에 초점을 맞추어 소록도 보전·활용 또는 관광화가 고흥군에 미치는 영향, 고흥군의 전반적인 문화재 사업 방향, 고흥군과 소록도 주민과의 관계 등에 대한 질문을 추가적으로 구성하였다.

지역주민은 네거티브 헤리티지 및 문화재 등록·지정 제도에 대한 설명과 함께 지역주민들의 전반적인 입장과 주민들이 우려하는 갈등에 대해 질문하고자 했다. 또한 참여적 의사결정 시 참여 의지와 바람직한 방법에 대한 질문을 추가로 구성하였다.

[표 4-6] 이해관계자 별 질문지 구성

구분	질문지 구성
국립소록도병원	- 소록도 건축유산 보전·활용에 대한 입장
한센병박물관	- 소록도 개방·관광화에 대한 입장
문화재청	- 소록도 내 건축유산 문화재 등록 및 소록도 전체 사적지정에 대한 입장 - 건축유산 보전·활용을 위한 참여적 의사결정에 대한 입장
고흥군	- 소록도 건축유산 보전·활용에 대한 입장 - 소록도 개방·관광화에 대한 입장 - 소록도 내 건축유산 문화재 등록 및 소록도 전체 사적지정에 대한 입장 - 소록도 보전·활용 또는 개방·관광화가 고흥군에 미치는 영향 - 건축유산 보전·활용 의사결정 주체와 방식
지역주민	- 기본질문(거주기간/연령/소록로 내외부 교류 등) - 소록도 건축유산 보전·활용에 대한 이해도 - 소록도 건축유산 보전·활용에 대한 입장 - 지역주민 전반의 소록도 건축유산 보전·활용에 대한 입장 - 소록도 건축유산을 보전·활용하는 경우 우려되는 갈등 - 건축유산 보전·활용 의사결정 주체와 방식

출처: 연구진 작성

③ 심층면담 수행 및 면담 결과 분석

□ 주요 쟁점별 이해당사자의 입장과 이해관심사

심층 면담 수행 결과 소록도 내 네거티브 헤리티지 보전·활용과 관련하여 네 가지 쟁점과 각 쟁점별 이해관계자의 입장 및 이해관심사를 정리할 수 있었다.

[표 4-7] 소록도 일대 건축유산의 보전·활용 관련 주요 쟁점별 이해당사자의 입장과 이해관심사

쟁점	국립소록도병원	국립소록도병원 한센병 박물관	고흥군청	문화재청	주민 A그룹	주민 B그룹
쟁점-1 국가등록문화재 보수·관리 주체	입장: 기존 찬성 이해관심사: 국립소록도병원 의 지속적인 관리	입장: 기존 찬성 이해관심사: 국립소록도병원 의 지속적인 관리	입장: 변경 필요 이해관심사: 효율적인 지방비 투입			
쟁점-2 소록도 내 건축유산 문화재 등록 확대	입장: 조건부 이해관심사: 보수·관리의 용이성 확보 우선	입장: 조건부 이해관심사: 보수·관리의 용이성 확보 우선		입장: 조건부 이해관심사: 소록도 전반의 면적 보존	입장: 찬성 이해관심사: 삶의 전반적인 흔적 보전	입장: 찬성 이해관심사: 삶의 전반적인 흔적 보전
쟁점-3 소록도 사적 지정	입장: 찬성 이해관심사: 건축유산 및 자연유산 보전	입장: 찬성 이해관심사: 건축유산 및 자연유산 보전	입장: 찬성 이해관심사: 지역인지도 제고	입장: 찬성 이해관심사: 세계유산 등재를 위한 기반 마련	입장: 찬성 이해관심사: 건축유산 및 자연유산 보전	입장: 찬성 이해관심사: 건축유산 및 자연유산 보전
쟁점-4 소록도 관광화	입장: 반대 이해관심사: 병원운영 및 건축유산 보전	입장: 반대 이해관심사: 건축유산 보전	입장: 찬성 이해관심사: 관광화를 통한 지역발전	입장: 반대 이해관심사: 세계유산 등재 추진	입장: 반대 이해관심사: 건축유산 및 자연유산 보전	입장: 반대 이해관심사: 주거 공간의 관광에 대한 반감

출처: 심층면담 결과를 바탕으로 연구진 작성.

□ 주요 쟁점사항

- (쟁점1) 소록도 내 국가등록문화재 보전·활용 주체

현재 소록도에는 17개의 국가등록문화재가 등록되어있으며, 이 중 건축유산은 13개소다. 13개소의 건축유산 중 9개소는 보건복지부 소유, 2개소는 국립소록도병원 소유다. 나머지 2개소 중 고흥 구 소록도갱생원 등대는 해양수산부, 고흥 순천교도소 구 소록도 지소는 기획재정부 소유로 파악된다.

13개소의 문화재 모두 국유재산이고 관리주체는 국립소록도병원으로 지정되어 있는

데, 이에 대해 고흥군청은 소록도 내 국가등록문화재의 보전·활용 주체를 고흥군청으로 관리이관 될 필요가 있다는 의견을 제시했다. 「문화재보호법」 제52조제2항에 따라 문화재청장은 지자체 등을 임의로 관리자를 지정할 수 있다. 국립소록도병원의 업무 특성상 병원시설이 아닌 문화재 정비·관리에는 전문성이 부족할 수 있기 때문에 군 내 문화재와 함께 소록도의 건축유산을 관리하는 것이 효율적이라는 의견을 제시했다.

※「문화재보호법」 제54조(국가등록문화재의 관리)

- ① 국가등록문화재의 소유자 또는 관리자 등 국가등록문화재를 관리하는 자는 국가등록문화재의 원형 보존에 노력하여야 한다.
- ② 문화재청장은 국가등록문화재의 소유자가 분명하지 아니하거나 그 소유자나 관리자가 국가등록문화재를 관리할 수 없으면 지방자치단체나 그 문화재를 관리하기에 적당한 법인이나 단체 중에서 해당 국가등록문화재를 관리할 자를 지정하여 이를 관리하게 할 수 있다.
- ③ 국가등록문화재의 소유자나 관리자 또는 제2항에 따라 지정을 받은 자(이하 “국가등록문화재관리단체”라 한다)는 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 문화재청장에게 국가등록문화재의 관리 및 수리와 관련된 기술 지도를 요청할 수 있다.

출처: 문화재보호법, 법률 제18770호, 제54조(국가등록문화재의 관리).

또한, 고흥군청은 현재 등록문화재 보수·정비 비용의 반액을 지방자치단체 예산으로 충당하고 있다는 점을 지적했다. 때문에 군 예산의 효율적인 집행을 위해서라도 소록도 내 국가등록문화재가 고흥군청으로 관리 이관이 되어야 한다고 주장했다.

※「문화재보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정」

제6조(국비 보조율) 총액사업의 국비 보조율은 다음 각 호와 같으며, 기획재정부와의 협의 등을 거쳐 보조율을 조정할 수 있다.

1. 국가지정문화재를 대상으로 하는 사업: 70%
2. 등록문화재를 대상으로 하는 사업: 50%
3. 목조문화재 방충·방염 사업: 50%
4. 전시관을 보수하는 사업: 30%

출처: 문화재보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정, 문화재청훈령 제530호, 제6조.

국립소록도병원 및 한센병박물관 관계자는 2016년 국립소록도병원 한센병박물관 개관 이후 소록도 내 건축유산의 보전·활용에 관심을 기울이고 있음을 강조했다. 또한, 기록된 국가등록문화재 뿐만 아니라 소록도 내 건축유산 대부분이 네거티브 헤리티지이기 때문에 오래전부터 지역주민과 개발·관광화 문제로 충돌을 빚어왔던 고흥군에서 국가등록문화재를 관리하는 것 보다 피해 당사자들과 조금이라도 공감대가 형성되어 있는 국립소록도병원에서 건축유산을 관리하는 것이 적절하다는 의견을 제시했다.

• (쟁점2) 소록도 내 건축유산 문화재 등록 확대

두 번째 쟁점은 소록도 내 분포해있는 오래된 건축물을 국가등록문화재로 등록하는 것에 대한 문제다.

지역주민 두 그룹의 인터뷰에서 현재 문화재로 등록된 건축물도 중요하지만, 중앙리에 위치한 소록도중앙교회와 생활병동(병사)²³⁾를 소록도에서 가치 있는 건축물로 인식하고 있으며 문화재 등록이 필요하다고 생각하고 있었다.

※ 주민 A그룹 인터뷰 내용 일부 발췌

연구진 : 소록도 안에는 문화재인 건축물도 있고, 아닌 건축물도 있어요. 선생님들 생각하시기에 가장 가치가 있다고 생각하시는 건축물은 혹시 어떤 건축물일까요?

주민 1 : 대충 가치 있는 건축물은 문화재로 다 등록 되어있고

주민 2 : 교회라고 봐야죠

주민 1 : 그 다음에 교회가 상당히 가치 있다고 생각해요.

주민 2 : 지금 소록도 내에 교회가 네 개인가 다섯 개 있는데

주민 1 : 정식으로 하면 일곱 개인데 이제 두 개가 없어져서

연구진 : 그중에 제일 마음에 드는 건물은

주민 1, 주민 2 : 물론 중앙교회지

(중략)

주민 1 : 우리가 생각할 때는 동생리나 서생리 쪽에 가장 처음 생긴 건물(생활병동)들이 지금 많이 쓰러져있어요. 그렇지만 이게 일제강점기때 지어진 건물이니까 보전하면 좋지 않겠나

연구진 : 건물은 낡았지만 남겼으면 좋겠다는 말씀이신거죠? 남겼으면 좋겠다고 생각하신 이유는 예를 들어 나중이라도 소록도에 외부 사람들이 들어 왔을 때 일제강점기때 강제로 분리되어 살아야 했던 역사적 사실을 알 수 있기 때문일까요?

주민 1 : 네 과거에 한센인들이 살았던 공간을 세상 사람들이 보고 알았으면 좋겠다는 마을에서

주민 2 : 다른 데는 다 리모델링 했고 서생리나 동생리 정도 밖에 원형이 안남았을 겁니다.

연구진 : 교회건물이나 생활병동이 문화재로 등록되면 아무래도 지금보다는 건물 활용에 제약이 있을 수 있어요. 그럼 예도 불구하고 문화재로 등록이나 지정이 돼서 보호되면 좋겠다고 생각하시나요?

주민 1 : 네 지금이라도 문화재가 빨리 돼서 보존할 수 있는 기회가 있었으면

출처: 연구진 작성

소록도중앙교회는 1964년 지역주민들이 직접 터를 닦고 벽돌을 만들어서 건축했기 때문에 지역주민들에게는 가치가 있는 건축물이다. 이 외에도 건축에 드는 비용 또한 주민들이 십시일반으로 모금하여 마련했고, 여성 신도들은 머리카락을 잘라 판돈을 보태어 교회 건물을 지어 지역주민에게 중앙교회가 가지는 의미는 타 종교시설 보다 크다.

다음으로 병사구역에 분포되어 있는 생활병동(병사) 또한 한센인들의 중요한 삶의 흔적이기 때문에 보전해야한다는 의견이 있었다. 특히, 서생리와 동생리에는 일제강점기 지어진 병사시설이 방치되어 있어 멸실 위기에 처해있기 때문에 문화재 등록을 통한 보전이 시급하다고 주장했다. 해당 쟁점에 대해 국립소록도병원은 자혜의원을 중심으로 서생리와 동생리에 분포되어 있는 일부 생활병동의 경우 원형이 그대로 남아있는 건축물

23) 국립소록도병원의 입원시설은 병사와 병동으로 구분된다. 한센인은 입원과 동시에 병사를 배정받게 되며, 병사에서 치료하기 힘든 한센인은 병원본관 등에 마련되어있는 병동에 입원하여 치료를 받는다.

(출처: 보건복지부 국립소록도병원. 주거환경. http://www.sorokdo.go.kr/sorokdo/html/content.do?menu_cd=02_05_02&depth=ms. 검색일: 2022.9.11.)

에 한하여 문화재로 등록할 수 있을 것이라고 의견을 전했다. 그러나 중앙리나 신생리 등 현재까지도 한센병 환우분들이 생활하고 계시는 병사를 문화재로 등록하는 것에 대해서는 보수·관리에 어려움이 있을 것으로 판단해 문화재 등록에 반대하는 입장을 표했다.



[그림 4-3] 서생리 생활병동(병사) 현황
출처: 연구진 촬영

같은 쟁점에 대해 문화재청에서는 점 단위의 개별 문화재 등록을 확대하는 것 보다 소록도 전체의 면적 보전에 초점을 맞추어야 한다는 의견을 제시하였다. 소록도 내 건축유산은 개별 건축물로써 가치가 있는 건축물도 있지만, 생활병동처럼 한센병 환우분들의 삶의 흔적을 보여주는 건축유산의 경우 마을 단위 등으로 건축물 뿐만 아니라 주변환경 전체를 보전하는 것이 삶의 전반을 설명하는데 의미가 있을 것이라고 의견을 전달했다.

- (쟁점3) 소록도 사적 지정

현재 소록도 보전·활용과 관련하여 가장 활발하게 논의되고 있는 사안은 소록도 사적 지정이다. 사적지정에 대해서는 관련 주체 모두가 찬성하는 입장을 가지고 있지만, 이해관심사는 상이한 것이 특징이다.

국립소록도병원과 지역주민 두 그룹은 모두 소록도 사적 지정에 적극 찬성하고 있으며, 그 이유로는 소록도 내 건축유산을 비롯하여 한센인들이 조성한 도로, 산책로, 어로, 선착장 관련 구조물 등의 공간환경과 자연환경을 전반적으로 보존할 수 있기 때문이다. 박물관의 경우에는 문화재등록보다 사적으로 지정하여 보다 강도 높은 수준의 보존을 통해 고흥군으로부터의 개발압력에서 벗어나는 것이 가장 중요하다고 밝혔다.

※ 국립소록도병원 관계자 인터뷰 내용 일부 발췌

연구진 : 소록도를 보전·활용한다고 했을 때 소록도 전체를 모두 보전해야한다고 생각하시나요? 아니면 구역을 나누어서 일부는 보전, 일부는 개발되었으면 좋겠다고 생각하시나요?

관계자 : 보건복지부, 문화재청, 고흥군청 내 충돌만 없다면 소록도 전체 보전이 좋다고 생각합니다.

연구진 : 어느정도 수준으로요?

관계자 : 사적 수준으로, 고흥군에 의한 난개발을 막기 위해서는 사적 수준으로 소록도를 보존하는 방법이 최선인 것 같

습니다. 지자체 입장에서는 소록도가 지금까지 잘 보존되어 왔었기 때문에, 소록도를 개발하여 관광화 한다면 굉장히 호재라고 생각할 것입니다. 어느 국회의원은 소록도를 체류형 관광지로 조성한다는 언급을 하셨는데 이 부분에 대해서 저는 굉장히 회의적입니다. 소록도가 항락적이고 휘발성 강한 관광지가 된다는 것은 그만큼 소록도의 역사적 가치와 의미도 희석된다고 생각하기 때문입니다.

출처: 인터뷰 내용을 바탕으로 연구진 작성

지역 주민들의 경우 국가등록문화재 등록과 사적 지정에 대한 구분이나 보존 정도에 대해 명확하게 인지하지는 못했지만, 사적으로 지정되는 경우 고흥군에서 소록도를 훼손할 수 없기 때문에 사적지정에 적극 동의하였다. 무엇보다도 본인들이 강제 격리되어 살아온 삶의 흔적들과 강제 노역의 증거들을 빠짐없이 후세가 알 수 있도록 남길 수 있다는 점에 매우 동의하였다.

※ 주민 4 의견서 내용 일부 발췌

저희들이 살고 있는 이곳 소록도는 100여 년 동안 우리 한센인들이 핍박과 차별, 고난과 고통으로 한 맺힌 삶을 살면서 지금의 소록도 역사를 만들어 왔습니다. (중략) 그리고 타목적에 의한 난개발로 “저주의 땅”이라 불렀던 벽돌공장과 간장공장 그리고 주민들이 생활했던 주거시설, 종교시설이 사라지고 허물어져 가고 있지만 이러한 일들이 더 발생하기 전에 소록도에서 한센인들이 왜, 무엇 때문에, 어떻게 살아 왔는지에 대해 확실하게 정립을 한 다음, 역사 보존의 원칙을 세워 섬 전체를 역사문화사적으로 영구 보존하여, 후세에 한센인들을 기억할 수 있는 장소가 되게 힘써 주시고, 혹시 항락을 목적으로 하는 관광지로 개발하는 것을 절대 반대합니다.

출처: 연구진 작성

국립소록도병원·지역주민들의 의견과 달리 고흥군 또한 소록도의 사적지정에 적극 찬성하는 입장을 보였다. 사적 지정과 관련하여 고흥군의 이해관심사는 크게 두 가지로 나뉜다. 가장 먼저 사적지정을 통해 소록도의 건축유산과 자연유산이 보존되면서 고흥군에 대한 지역인지도가 함께 높아지는 것이다. 더불어 소록도 사적 지정에 대해 당초에 고흥군에서 국립소록도병원으로 제안한 바 사적 지정에 성공하면 고흥군과 병원의 긴밀한 협력체계를 구축할 수 있다는 점 또한 고흥군의 이해관심사로 파악되었다.

문화재청 또한 사적지정에 찬성하는 입장을 가진다. 다만, 문화재청의 경우 사적 지정 자체에 큰 의미를 두는 것 보다 소록도의 전반적인 보존을 통해 향후 유네스코 세계유산으로 등재 하는 것 에 이해관심을 두고 있다.

※ 소록도(갱생원)의 탁월한 보편적 가치

세계유산으로서 소록도갱생원의 탁월한 보편적 가치는 등재기준 IV)과 VI)번으로 비정할 수 있을 것으로 예상된다. 먼저 등재기준 IV)은 ‘인류 역사에 있어 중요 단계를 예증하는 건물, 건축이나 기술의 총체, 경관 유형의 대표적 사례일 것’으로 정의된다. (중략) 다음으로 등재기준 VI)은 ‘사건이나 실존하는 전통, 사상이나 신조, 보편적 중요성이 탁월한 예술 및 문학작품과 직접 또는 가시적으로 연관될 것’으로 정의된다. 이는 비물적 보전자산으로 충분히 설명이 가능할 것으로 확인된다. (중략) 추가적으로 등재기준 II)에 대한 검토가 필요할 것으로 예상된다. 그 이유는 한센병과 관련된 국가들이 대한민국 소록도뿐만 아니라 전 세계적으로 분포하고 있기 때문이다.

출처: 이코모스 한국위원회, (2021). 2021 유네스코 세계유산 잠정목록 신규발굴 연구보고서. 문화재청. pp.45-46.

• (쟁점4) 소록도 관광화

마지막 갈등쟁점은 소록도 관광화다. 소록도 관광화는 명확하게 찬성 입장을 가진 이해당사자와 반대 입장을 가진 이해당사자로 구분된다. 현재 추진 계획은 없지만, 고흥군청은 소록도 관광화에 일부 찬성하는 입장이다. 다만, 2000년대 초반 고흥군에서 세운 「고흥군 관광개발 종합계획」과 같이 소록도 전반의 개발과 피서객을 위한 관광·여가공간을 조성하는 방향 보다는, 소록도 내 건축유산을 기반으로 다크 투어리즘(dark tourism)이나, 자연유산 충분히 보전하면서 블루 투어리즘(blue tourism)의 가능성에 대해 설명했다. 또한, 고흥군청은 소록도 관광화를 위해서 현재 대중들에게 개방된 범위 보다 넓은 범위의 개방 또한 필요하다는 의견을 제시하였다.

※ 「고흥군 관광개발 종합계획(2001-2010)」 일부 및 고흥군·보건복지부의 입장

◇ 고흥군의 관광종합개발 계획

군은 지난 96년 소록도와 2005년 우주센터가 들어서는 나로도와 거금도 등을 묶는 관광개발 종합계획을 내놓고 복지부에 소록도 관리권을 넘겨줄 것을 수차례 요구해 왔다. 고흥군은 138만평의 국유지인 소록도가 아름다운 자연환경을 그대로 보존하고 있는 점을 이용해 국제 조경 전시장, 위락지구, 숙박지구, 컨벤션센터, 호텔, 연수원 등을 갖춘 국제관광단지를 조성하겠다는 야심찬 계획을 이미 수립했다. 세부적 개발방안으로 군은 남쪽 해안에 바다 수영장을 갖춘 호텔, 콘도미니엄을 짓고 대규모 컨벤션센터와 쇼핑몰 등을 세우고 기존 해수욕장에 수상여가 활동시설을 갖춘다는 계획이다.

◇ 고흥군 입장

군은 소록도 거주환자가 크게 줄어든데다 한센병 환자가 자취를 감추는 시대인만큼 이제 적극적인 관광적 개발계획이 검토되어야 한다는 주장이다. 더욱이 연륙교가 이어질 경우 소록도의 접근수단이 매우 좋아져 아름다운 자연환경을 찾는 관광객과 여름철 해수욕장 이용 피서객들이 급증할 것으로 예상되기 때문이다. 따라서 앞으로 이러한 관광수요에 대비해 관광·여가활동을 할 수 있는 시설 보완 대책이 필요하다는 취지에서 관광개발은 적극 이뤄져야 한다는 것이 군의 주장이다.

◇ 보건복지부 입장

복지부도 국립소록도 병원의 기능전환 필요성은 인정하고 있다. 그러나 강제로 격리수용까지 당한 한센병 환자들이 90여년동안 직접 가꾸고 보존해 온 소록도를 관광지 개발로 이용한다는 것에는 반대입장을 보이고 있다. 이에 따라 복지부는 전국 각지에 산재해 있는 한센병 환자들을 소록도 병원으로 유치하는 것과 병원을 치매 등 노인성 질환 전문치료 연구센터로 전환하는 두가지 방안을 검토중인 것으로 알려졌다.

출처: 최권일. (2002). 소록도, 개발해야하나, 말아야 하나. 남도일보. 11월 4일 기사. <http://www.namdonews.com/news/articleView.html?idxno=62270> (검색일: 2022.5.4)

반대로 국립소록도병원, 문화재청, 지역주민 두 그룹 모두 소록도 관광화에 반대하는 입장을 드러냈다. 국립소록도병원과 문화재청 모두 소록도 내 유산의 보전을 중요한 이유로 관광화에 반대하였다. 또한, 국립소록도병원은 환자수가 줄어들며 따라 보건복지부 내부에서 병원의 기능전환에 대한 계획을 수립하고 있기 때문에, 병원 공간을 관광지로 개방할 수 없다는 점 또한 하나의 이해관심사로 뽑을 수 있다.

지역주민의 경우 두 그룹 모두 소록도 관광화에 대해 적극적으로 반대 입장을 표명했다. 비교적 소록도에 오래 거주하고 소록도 내 유산을 건축하는 데 직접적으로 참여한 바 있는 A그룹 주민들의 경우에는 소록도 내 건축물, 공간환경 및 자연환경을 지금의 그대로

보존해야한다고 주장했다. B그룹 주민 또한 유산의 보전이 관광화에 반대하는 중요한 이유였지만, 더불어 현재 본인들의 주거공간을 관광지로 개방하여 구경거리가 되는 것에 대한 우려 또한 관광화의 반대 이유로 설명하였다. 두 그룹 모두 소록도의 개방과 관련하여서는 봉사자를 제외하고 일반 대중들에게는 현재의 개방범위만 허가하였으면 좋겠다고 의견 또한 밝혔다.

※ 주민 A그룹 인터뷰 내용 일부 발췌

연구진 : 소록도 개방에 대해서는 허락하시는 건가요?

주민 1 : 개방에 대해서는 허락해도 개발은 제발 하지 말아라는

연구진 : 관광 개발 말고 주민들을 위한 주택이나 생활편의시설에 대한 개발에 대한 생각은 어떠세요?

주민 1 : 우리는 그런 것도 그렇게 좋아하지 않아.

연구진 : 회장님은 어떻게 생각하세요?

주민 2 : 저도 그렇게 생각합니다. 100년 동안 지켜온 소록도를 하루아침에 개발하는 것은 아니라고 생각하고, 앞으로도 남은 여생을 여기서 편하게 살 수 있게끔 해줬으면 좋겠습니다. 우리는 개발 이야기가 나올 때 마다 불안에 떨면서 살잖아요. 지금 아무리 세상이 좋아졌다고 하더라도 여기 계신 분들이 돈이 무슨 소용이 있습니까. 그런 분들을 생각해서라도 개발하면 안된다고 생각합니다. 소록도가 잘 보전이 될 수 있도록 됐으면 좋겠습니다.

※ 주민 B그룹 인터뷰 내용 일부 발췌

연구진 : 코로나 전에는 외부 사람들이 와서는 일정 구역에 한정해서 소록도를 보고 갔었잖아요? 그 정도의 개방은 찬성하시나요?

주민 4 : 아직까지 일반 관광객은 여기 박물관하고 중앙공원 까지만 방문 가능하고 그 외에는 다 통제 지역이지요. 문화재라던지 다른 지역은 일반 관광객은 못가고요. 단지 봉사자분들은 교회에서 숙식을 하면서 자유롭게 이동이 가능하십니다.

연구진 : 지금 정도의 개방은 적절하다고 생각하세요? 아니면 향후에는 조금 더 개방을 하는 것이 좋다고 생각하세요?

주민 4 : 아직까지는 지금 정도로만. 왜냐하면 나머지 지역은 현재 주거공간이거든요. 우리 주민들 주거공간을 관광하는 자체가 좀 거부감이

연구진 : 선생님은 어떻게 생각하세요?

주민 3 : 똑같이 생각하지.

출처: 연구진 작성

□ 갈등발생의 가능성 정도와 갈등의 양상 예측

현재 국립소록도병원의 정책추진 현안과 문화재청의 의견을 미루어보았을 때, 갈등발생의 가능성 정도는 소록도 사적 지정 관련 갈등이 가장 발생할 가능성이 높으며, 다음으로 소록도 내 등록문화재 보전·활용 주체, 소록도 관광화, 소록도 내 건축유산 문화재 등록 확대 순으로 갈등이 발생할 가능성이 높다.

• (쟁점3) 소록도 사적 지정

소록도 사적 지정은 2022년 6월 국립소록도병원에서 ‘소록도 사적 및 세계유산 등재 대응 TF를 구성·운영할 만큼 현재 가장 중요한 사안이다. 사적 지정의 경우 이해당사자의 입장이 모두 찬성으로 동일하기 때문에, 다른 사안들과 비교하였을 때 격렬한 갈등이 예상되지는 않는다. 다만, 보건복지부에서 계획하고 있는 국립소록도병원의 중장기적 방향과 소록도가 사적으로 지정되었을 때 규제 사항들이 충돌할 수 있기 때문에 이에 대한 갈등 예방이 필요할 것으로 판단된다.

• (쟁점1) 소록도 내 등록문화재 보전·활용 주체

현재 소록도에는 17건의 국가등록문화재가 분포하고 있고, 이 중 13건의 건축유산이 지속적으로 보수·정비되어야 하기 때문에, 등록문화재 보전·활용 주체에 대한 갈등이 다음으로 빈번하게 발생할 수 있을 것이다. 해당 쟁점의 경우 국립소록도병원과 고흥군청 간의 구조갈등이므로 두 기관의 소통과 협력체계 구축을 통해 합의점을 끌어낼 수 있도록 노력할 필요가 있다.

• (쟁점4) 소록도 관광화

소록도 개발 및 관광화는 갈등이 발생하였을 경우 이해당사자간 가장 첨예한 대립이 예측되는 쟁점이지만, 현재 고흥군청에서 관광화 보다는 사적 지정 및 면 단위의 보전에 이해관심을 두고 있으므로 갈등이 발생할 가능성이 낮다. 다만, 고흥군청에서 소록도 개발 및 관광에 관심을 두고 정책 추진을 시도하는 경우 고흥군청과 나머지 이해당사자간의 관계갈등, 이익갈등 및 가치갈등이 예상되며, 반복적인 갈등으로 인해 소록도 주민들과 고흥군의 부정적인 관계가 고착화될 가능성이 크다.

• (쟁점2) 소록도 내 건축유산 문화재 등록 확대

현재 국립소록도병원 및 문화재청은 소록도 내 개별 건축유산의 문화재 등록 보다는 소록도 전체 면적 보전을 위한 정책 추진에 무게를 두고 있어, 소록도 내 개별 건축유산을 문화재로 등록할 가능성은 매우 희박하다.

④ 소록도 일대 건축유산의 보전·활용을 위한 의사결정체계 제안

□ 의사결정체계의 주안점

갈등영향분석 수행 결과, 장기적 관점에서 소록도 전체를 사적으로 지정하고 세계문화유산으로 등재하는 것을 추진하는 데 대해서는 관련된 대부분의 주체가 찬성하는 입장이라 할 수 있다. 다만 국립소록도병원의 경우 여전히 관리주체가 국가(소록도병원, 보건복지부)이며 현재 주민이 거주하고 있는 상태이므로, 사적으로 지정될 경우 시설 보수 및 정비 시 제약사항이 발생하는 것에 대한 우려가 있는 점을 감안할 필요가 있다.

갈등주체로서 행정기관의 경우, 현재 소록도의 관리와 문화재 보전·활용과 관련된 행정 주체는 보건복지부-소록도병원-소록도박물관-고흥군-문화재청으로 이어지고 있는 것으로 조사되었다. 의사결정 시 관련 주체 간 소통과 협력체계 구축이 매우 중요한데, 현재 구조상 중간 단계에 위치한 소록도박물관이 문화재 보전·활용 관련 논의 시 중심적인 역할을 수행하는 것이 가장 바람직할 것으로 판단된다. 한편 주민 인터뷰와 소록도 문화유산 보존·관리 종합계획 관련 주체 자문회의 등을 종합해보면, 소록도의 보전·활용에 있어 현재 소록도 주민들의 가장 큰 이해관심사는 소록도에 거주하여 왔고 현재도 거주하고 있는 주민들이 소외되지 않아야 한다는 점으로 나타났다.

이상의 분석 내용을 종합하여 소록도 일대 건축유산의 보전·활용을 위한 의사결정체계의 주안점을 다음과 같이 두 가지로 정리할 수 있다.

- 장기적으로 사적 지정을 목표로 할 때, 다양한 관리주체간의 이해관계를 조정하면서 주민들의 의견이 반영될 수 있는 협의체를 어떻게 구성·운영할 것인가?
- 건축유산의 보전·활용을 넘어서 자연지리환경, 인문사회환경, 역사문화환경의 종합적인 보전·활용계획의 수립 및 실행 시 소록도 주민의 과거-현재-미래를 어떻게 반영하고 고려할 것인가?

□ 이해당사자의 범위

갈등영향분석을 통해 파악한 소록도 일대 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정 주체의 범위는 ①국립소록도병원 한센병박물관, ②국립소록도병원, ③고흥군청, ④문화재청, ⑤보건복지부 및 ⑥주민자치회이다. 각 주체별 특징은 아래와 같다.

- (소록도박물관) 소록도의 관리 주체인 소록도병원과 보건복지부, 문화재 정책의 관련 주체인 고흥군과 문화재청에 대하여 양측의 입장을 조절하면서 현재 소록도 주민과의 원활한 의사소통을 진행할 수 있는 핵심적인 주체

- (소록도병원) 소록도의 관리 주체로서 보건복지부와 고흥군에 대한 행정적 의견 제시와 조치의 책임 주체로서 사적지정 추진, 개방 범위 및 방법, 주민 의견 수렴 등에 있어 적극적인 의사결정주체 역할
- (고흥군) 문화재 보존·활용을 위한 실행주체로서 2020년 수립한 소록도 문화유산 보존·관리 종합계획을 바탕으로 소록도병원과 협력체계를 구축하면서 사적 지정을 목표로 문화재 관련 사업과 정책을 확대
- (문화재청) 문화재 보존·활용을 위한 정책의 결정주체이자 고흥군 문화재 정책의 소관 부처로서 사적 지정 및 세계문화유산 등재를 위한 보건복지부 및 고흥군과의 협의 및 지원
- (보건복지부) 소록도의 소유주체이자 소록도병원의 감독주체로서 사적 지정 및 세계문화유산 등재에 관한 명확한 입장과 이해관심사를 설정하고, 이를 위한 문화재청과 고흥군과의 협의 참여
- (주민자치회) 소록도 주민의 의견을 수렴하고 이를 대변하는 주체로서 소록도박물관과 함께 소록도병원 및 고흥군이 참여하는 소록도 문화유산의 보존·활용에 대한 협의에서의 의견 제시

□ 지원주체의 범위와 역할

이해당사자는 아니지만 소록도 건축유산 보존·활용 의사결정을 위한 지원 주체의 범위는 ①문화재 전문가, ②인물사 전문가, ③갈등관리 전문가로 파악된다. 각 지원주체별 의사결정 지원을 위해 다음의 역할을 수행할 수 있다.

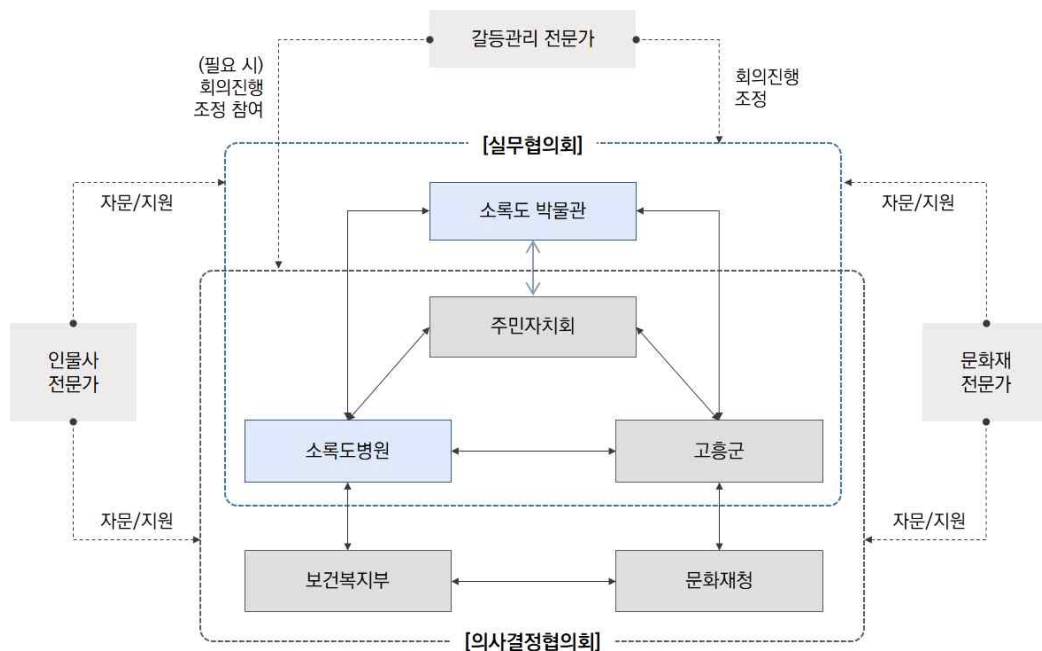
- (문화재 전문가) 개별적 영역 형태 보다는 소록도 문화유산에 대한 지식과 이해도를 가지고 보존·활용을 위한 주요 논의 과정에 주체로 참여하여 해당 유산의 가치와 보존·활용 방안에 대한 전문적인 의견을 제시
- (인물사 전문가) 2020년 진행한 종합계획 연구에서 실시한 인물조사를 바탕으로 라이프 스토리 인터뷰(Life Story Interview) 등을 통해 소록도 주민의 생활사를 기록하고 이를 소록도 일대의 자연지리환경, 인문사회환경, 역사문화환경 등과 연계
- (갈등관리 전문가) 고흥군과 문화재청, 보건복지부와 소록도병원 어느 쪽에도 이해관계가 없는 중립적 위치에서 원활한 의사소통이 이루어지도록 회의를 진행하고 공통의 이해관계를 도출할 수 있도록 조정

□ 협의체의 구성 및 운영 방식

협의체 구성은 세부사항을 검토하고 조정하는 실무협의회와 중요한 사항을 결정하는 의사결정협의회로 구성하는 방안을 고려할 수 있다. 특히 참여적 의사결정방식을 고려

하여, 협의체의 명칭은 “사적 지정 추진위원회” 등과 같이 최종 결론을 미리 결정한 명칭 보다는 “소록도 문화유산의 보전·활용을 위한 협의회”와 같이 논의의 방향을 열어 둔 명칭이 적절할 것이다. 각 협의체별로 다음과 같은 역할을 수행할 수 있다.

- (실무협의회) 소록도박물관을 간사로 하여 주민자치회, 소록도병원, 고흥군이 당연직으로 참석하고, 소록도박물관을 지원하여 갈등관리 전문가가 회의를 진행.
 - 인물사 전문가와 문화재 전문가가 자문 또는 지원 역할로 참여하며, 실무협의회 진행에 앞서 라이프 스토리 인터뷰나 추가적으로 필요한 문화재 조사 등을 해당 전문가가 수행
- (의사결정협의회) 소록도병원을 간사로 하여 주민자치회, 고흥군, 문화재청, 보건복지부가 참여하여 실무협의회 논의결과 공유, 사적 지정 등 중요한 사항에 대한 협의 및 의사결정 진행
 - 인물사 전문가와 문화재 전문가가 자문 또는 지원 역할로 참여하며, 갈등관리 전문가는 협의회 안건 내용에 따라 필요 시 조정자 및 진행자 역할을 수행



[그림 4-4] 소록도 문화유산 보전·활용을 위한 협의체 구성(안)

출처: 연구진 작성

□ 네거티브 헤리티지의 가치에 대한 공동의 학습과정

소록도 일대의 문화유산에 대한 기존 연구와 조사를 바탕으로 소록도 일대 문화유산의 가치를 먼저 정리하고, 이후 실무협의회 주체인 소록도 박물관, 주민자치회, 소록도병원, 고흥군이 이를 공유하는 학습과정이 필요하다.

특히 소록도의 문화유산은 다른 문화유산과 달리 소록도에서 거주한 주민의 생활사와의 관계가 매우 중요하므로, 인물사 전문가의 참여를 통한 소록도 주민의 생활사를 기록하고 이를 소록도 일대의 자연지리환경, 인문사회환경, 역사문화환경 등과 연계하는 작업이 선행될 필요가 있다. 또한 이를 통해 소록도 일대의 문화유산의 가치와 주민의 생활사적 가치가 어떻게 연결되고 반영되어야 하는지, 보전과 활용에 있어 다양한 가치를 어떻게 남기고 후대에 전달해야 하는지에 대한 논의가 필요하다.

소록도의 문화유산적 가치에 대한 공동의 학습과정은 공유의 방식으로 수행되어야 할 것이다. 용역을 통한 조사 이후 이를 일방적으로 설명하는 방식보다는, 전문가-주민-관계자(국립소록도병원 한센병박물관, 국립소록도병원, 고흥군청)이 소록도의 가치를 발견하고 공유하는 일련의 절차를 거쳐 진행될 필요가 있다. 공동의 학습과정을 통해 소록도 일대의 문화유산의 가치에 대한 이해와 공감대 형성이 이루어진 이후 최종 단계에서는 소록도 일대의 문화유산의 보전·활용 방안을 결정하기 위한 ‘시나리오 워크숍’ 절차를 착수할 것을 권장한다.

※ 시나리오워크숍(scenario workshop)

시나리오 워크숍이란 갈등 발생이 예상되는 문제점 및 해결 방안에 대하여, 사전 검토를 통해 갈등 발생 및 해결 과정 시나리오를 작성하고 토론하는 방식이다. 이 방식은 주로 지역차원에서 개발 또는 지속가능한 발전 전망 및 실천계획 수립 시 활용되며, 미래 예측이 불확실한 상황에서 각 집단의 대표자들은 미리 주어진 시나리오를 바탕으로 역할 그라운드 대화 및 심의를 통해 사회적 합의를 도출한다.

시나리오는 주최기관이 5~6인으로 구성된 운영위원회에서 사전 작성하며, 지역 내 이해관계자를 대표할 수 있는 각 역할그룹(지역주민, 공무원, 기업, 전문가 등)을 구성하여 논의가 진행된다. 워크숍이 종료되면 작성된 시나리오 및 실천계획을 공공기관 등 주요 정책실행자에게 전달하여 정책결정에 반영할 수 있다.



출처: 정정화. (2011). 공공갈등과 합의형성: 심의민주주의 방식의 적용과 한계. 한국행정논집 23(2). p.583.

그림: 단국대학교 분쟁해결연구센터. 참여적 의사결정. <http://www.ducdr.org/html/sub04-05.asp> (검색일: 2022.5.14)

□ 의사결정의 절차



범례: ● 주관, ● 검토·참여, ● 지원

[그림 4-5] 소록도 문화유산 보전·활용을 위한 의사결정절차(안)

출처: 연구진 작성

제5장 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정체계

1. 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정의 기본방향
 2. 의사결정체계 제안
 3. 정책과제 및 제도개선 방안
-

1. 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정의 기본방향

1) 의사결정 프로세스: 선제적 갈등관리 프로세스

기존 문화재 또는 건축유산의 정책 의사결정은 先정책의사결정-後갈등해결의 방식을 취하고 있다. 현재는 갈등관리나 갈등예방을 위한 구체적인 의사결정체계를 마련하고 있지 않기 때문에 개별 문화재 마다 사업 추진에 있어 갈등이 발생하는 경우에만 즉각적으로 대응하고 있는 실정이다.

그러나 최근의 경향을 살펴보면 공공정책 추진에 있어서 갈등이 발생하는 경우 사후적으로 갈등을 해결하는 방식에서 선제적으로 갈등을 예측하고 이해관계자 간의 합의를 형성(Consensus Building)하는 갈등관리 방식의 중요성이 부각되고 있다. 특히, 부정적·분쟁적인 기억과 관련성이 높은 네거티브 헤리티지의 특수성을 미루어 보아 기존의 보전·활용 공감대가 형성되어있는 포지티브 헤리티지 보다 갈등발생의 가능성이 높기 때문에 정책 의사결정을 위한 선제적 갈등관리가 필요할 것이다.

본 연구에서 제안하는 의사결정 프로세스의 가본 방향은 정책 의사결정 이전에 네거티브 헤리티지 보전·활용과 관련하여 발생할 수 있는 갈등을 사전에 분석하고, 분석 결과를 바탕으로 네거티브 헤리티지 보전·활용을 결정하기 위한 가치 공유와 숙의적 의견수렴 단계를 두어 선제적 갈등관리를 수행하는 것이다.



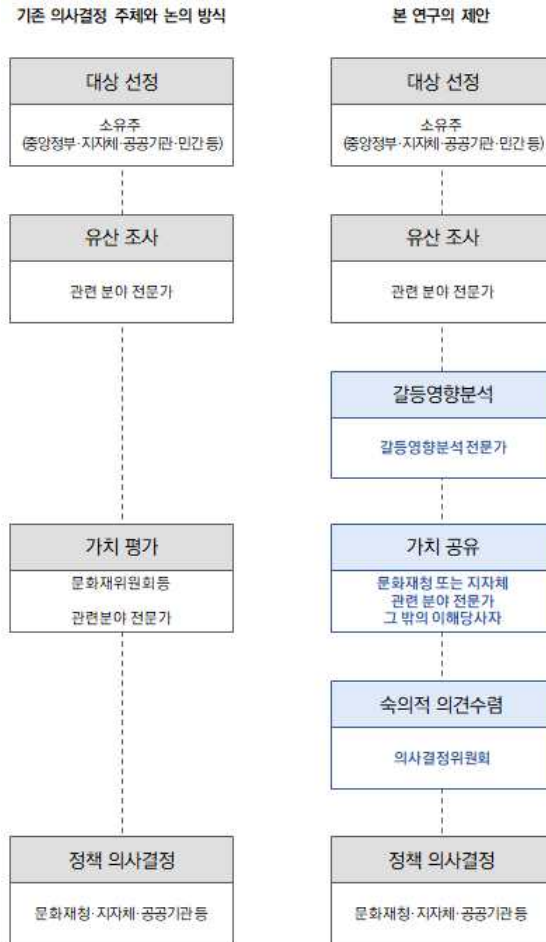
[그림 5-1] 의사결정 프로세스 기본구상
출처: 연구진 작성

특히, 갈등영향분석은 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 방식¹⁾으로 이해당사자별 정책에 대한 입장과 이해관심을 파악할 수 있다는 장점이 있다. 네거티브 헤리티지 보전·활용과 관련된 갈등은 직접적인 이해당사자부터 이해관계가 없는 주체 또한 갈등의 주체로 등장한다는 특징이 있기 때문에 갈등영향분석 과정을 통해 네거티브 헤리티지의 갈등 쟁점과, 주체, 주체별 입장과 이해관심을 파악하여 先갈등예방-後정책의사결정의 방향을 실현할 수 있다.

1) 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정. 대통령령 제26928호, 제2조(정의).

2) 의사결정 주체와 논의 방식: 다양한 주체의 참여와 숙의적 의견수렴

네거티브 헤리티지를 보전·활용하는 것은 비가시적인 역사적 비극을 유산을 통해 가시화하고, 이를 미래세대에 전달하는 행위이다. 따라서 일부 정책 의사결정자나 전문가에 의해 네거티브 헤리티지의 보전·활용 방향을 결정하기에는 다소 어려움이 있다.



[그림 5-2] 의사결정 주체와 논의방식 기본구상

출처: 연구진 작성

포지티브 헤리티지 보전·활용과 관련된 갈등은 중앙정부나 지자체 등 주요 정책의사결정자와 직접적인 이해당사자 간의 이익갈등이 대부분이다. 한편, 네거티브 헤리티지는 이익갈등보다는 가치갈등과 정보갈등이 주요 갈등 유형으로 나타났으며, 유산과 관련

된 참혹한 역사적 사건을 직·간접적으로 기억하는 일반국민이 갈등의 주체로 등장한다는 특징이 있다. 또한, 네거티브 헤리티지와 관련된 역사적 사건을 직접 경험한 피해자 또는 유족이 주요 이해당사자로 포함된다는 사실 또한 중요한 특징이다.

본 연구에서는 기존의 문화재·건축유산의 전문가 중심의 의사결정 주체의 범위를 확장하여 보다 다양한 주체가 적극적으로 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정에 참여할 것을 제안한다. 「공공기관갈등예방규정」에서 정의하는 ‘참여적 의사결정’이란 정책 갈등의 예방 또는 해결을 위하여 이해관계자뿐만 아니라 일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우 이들이 직접 정책 의사결정에 참여하는 개념이다.²⁾

비슷한 사례로 근현대 부정적인 사건과 관련하여 추모공간 조성 등 기념사업을 수행하는 경우 관련 특별법에 근거하여 피해자, 유족, 피해자의 후견인 등이 의사결정에 참여하고 있음을 확인할 수 있다.

[표 5-1] 근현대 부정적 사건 관련 법·제도 검토

명칭	소관부처	검토 내용
제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법	행정안전부	- 제5조(제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회) : 위원장은 국무총리가 되고 위원은 기획재정부장관·법무부장관·국방부장관·행정안전부장관·보건복지부장관·법제처장 및 제주특별자치도지사, 국회가 추천하는 4명(대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천하는 2명, 그 외 교섭단체가 추천하는 2명으로 구성한다)과 유족 대표를 포함한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 임명하거나 위촉한다. - 제24조(기념사업 등) : 위령공원·위령묘역 조성과 위령탑·사료관 건립, <u>제주4·3사건 관련 유적의 보존·관리 등</u>
한국인 원자폭탄 피해자 지원을 위한 특별법	보건복지부	- 제3조(한국인원자폭탄피해자지원위원회의 설치) : 위원은 피해자 대표(피해자의 자녀·후견인 포함), 위원회 업무에 필요한 학식과 경험이 풍부한 사람 중 6명 이상 포함되어야 함
여수·순천 10·19사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법	행정안전부	- 제3조(여수·순천 10·19사건진상규명및희생자명예회복위원회) : 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 충청북도지사와 관계공무원·유족대표 및 관련분야의 학식과 경험이 풍부한 자중에서 국무총리가 임명 또는 위촉하는 자로 한다.

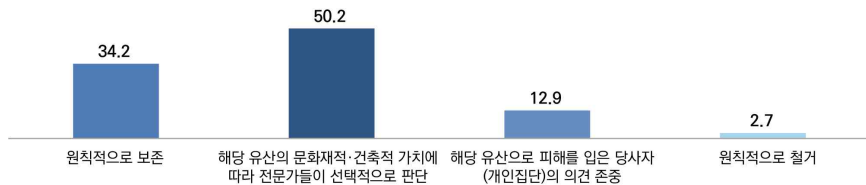
출처: 각 법령내용 요약·정리

2) 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정. 대통령령 제26928호, 제15조(참여적 의사결정의 활용).

이와 관련하여 많은 일반국민 또한, 네거티브 헤리티지를 보전·활용하는 경우 해당 유산과 관련된 피해당사자의 의견을 존중해야 한다는 점에 공감하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

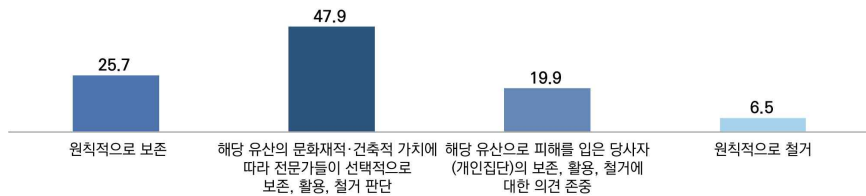
(일반국민 인식조사) 문화재(포지티브 헤리티지) 및 네거티브 헤리티지의 적절한 보전·활용 방향

- 일반문화재 보전·활용 방향으로는 '해당 유산의 문화재적·건축적 가치에 따라 전문가들이 선택적으로 판단'이 50.2%로 가장 높고, 다음으로 '원칙적으로 보존' (34.2%), '해당 유산으로 피해를 입은 당사자 (개인·집단)의 의견 존중'(12.9%) 순으로 나타남



[일반 문화재의 보전·활용 방향]

- 네거티브 헤리티지 보전·활용 방향으로는 '해당 유산의 문화재적·건축적 가치에 따라 전문가들이 선택적으로 보존, 활용, 철거 판단'이 47.9%로 가장 높음
- 특히 '해당 유산으로 피해를 입은 당사자 (개인·집단)의 보존, 활용, 철거에 대한 의견 존중'(19.9%)은 포지티브 헤리티지에 비해 높은 응답률을 보임
- '원칙적으로 철거'해야 한다는 의견은 6.5%로 포지티브 헤리티지보다 높은 응답률을 보임



[네거티브 헤리티지의 보전·활용 방향]

출처: 연구진 작성, [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %, 점]

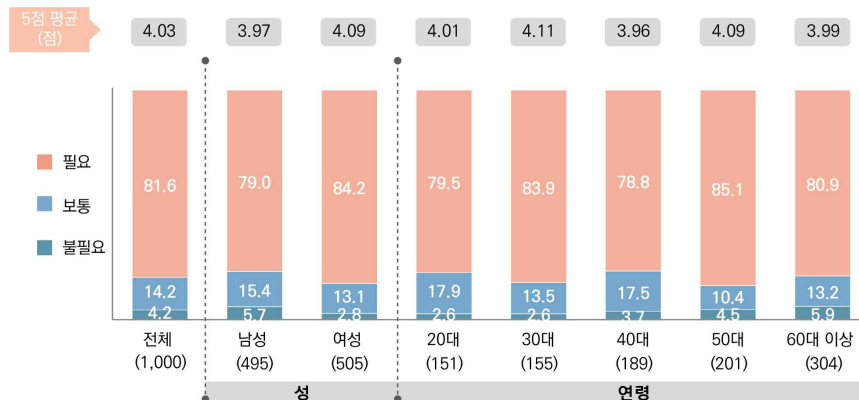
네거티브 헤리티지는 건축유산으로서 가치가 있음에도 불구하고, 유산과 관련된 부정적인 사건과 대중들의 기억으로 인해 보전·활용에 갈등이 발생하게 된다는 특징이 있다. 네거티브 헤리티지는 비극적인 사건을 바탕으로 피해자와 가해자가 존재하고, 건축유산으로서 가치와 함께 교훈적이고 미래지향적인 가치가 연계되어 있으므로 단순한 사실관계의 서술과 재현만으로 유산의 가치평가와 보전·활용 방향을 결정하는 방식은 부적절하다. 국가등록문화재의 경우 역사적, 학술적, 예술적, 지역적, 원형유지 및 희소성 및 기념적 가치를 기준으로 문화재청장과 문화재위원회에서 건축유산을 평가하고 있다.

하지만 부정적이고 논쟁적인 역사과 관련 있는 네거티브 헤리티지의 경우 유산의 보전·활용 가치에 대한 공감대 형성에 실패하는 경우 가치갈등이 발생하게 된다.

네거티브 헤리티지의 보전·활용을 위해서는 유산의 가치에 대해 다양한 주체들의 공감대를 형성할 수 있는 논의의 단계가 필요하다. 일반국민 1,000명을 대상으로 한 인식조사에서도 10명 중 8명이 네거티브 헤리티지 보전·활용 정책 의사결정을 위해서는 사회적 대화와 숙의과정이 필요하다고 응답했다.

(일반국민 인식조사) 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 사회적 대화와 숙의과정의 필요성

- 네거티브 헤리티지의 보전·활용 과정에서 '사회적 대화 및 숙의과정이 필요하다'는 의견은 81.6%(매우 필요하다 26.0% + 어느정도 필요하다 55.6%)로 매우 높게 나타남
- 또한, 네거티브 헤리티지에 대해 알고 있는 경우(81.8%), 역사문화 유적지 방문 경험 있는 경우(83.4%), 역사문화 유적지 선호하는 경우(86.3%) '사회적 대화 및 숙의과정이 필요하다'는 의견이 상대적으로 높게 나타남



출처: 연구진 작성, [BASE : 전체(N=1,000) / 단위 : %, 점]

따라서 본 연구에서는 네거티브 헤리티지의 가치와 보전·활용 방안에 대해 여러 주체들과 충분한 시간을 두고 논의할 수 있는 숙의적 의견수렴 방식을 제안한다.

2. 의사결정체계 제안

본 연구에서 제안하는 의사결정체계는 정책 의사결정자 또는 전문가의 관점에서 네거티브 헤리티지의 보전·활용방안을 결정하는 것이 아니라 해당 유산과 직·간접적으로 관련되는 다양한 주체들이 네거티브 헤리티지의 가치에 공감하고, 보전·활용 방법에 대해 참여적으로 의사결정을 할 수 있도록 구상한 것이다.

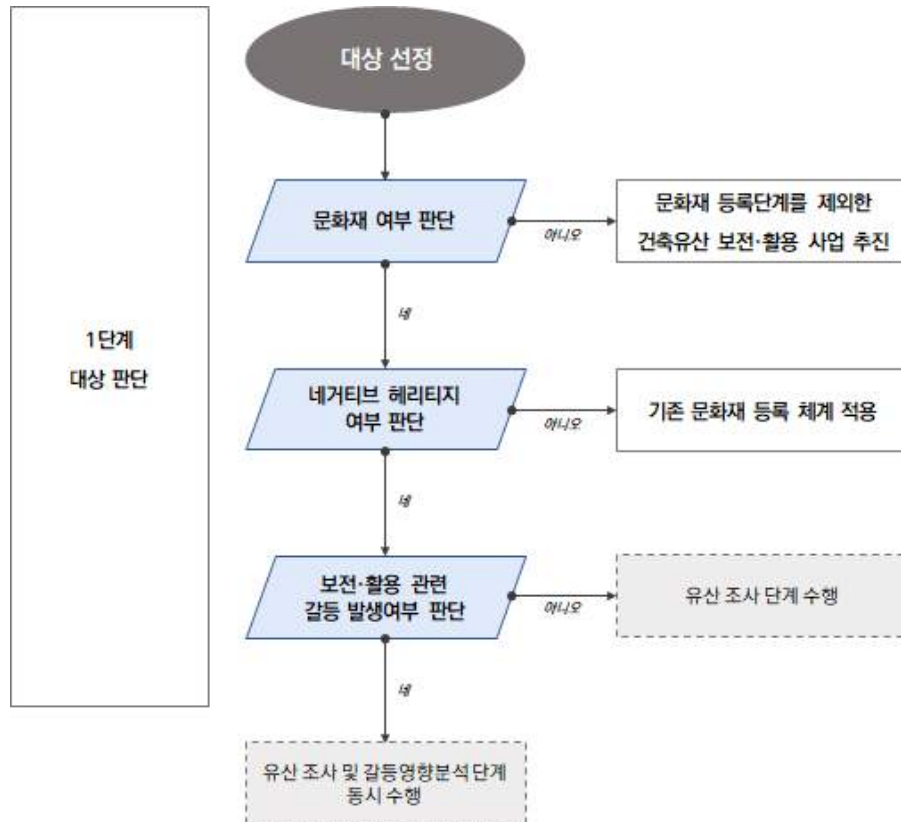
네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정을 위한 절차는 ①대상 선정, ②유산 조사, ③갈등영향분석, ④가치 평가, ⑤숙의적 의견수렴 및 정책 의사결정 다섯 단계로 나뉜다. 먼저 갈등영향분석 단계를 통해 네거티브 헤리티지의 문화재 등록 또는 보전·활용 사업 추진 시 발생 가능성이 있는 갈등의 양상과 이해관계자를 미리 파악하여 선제적으로 갈등에 대응하는 것을 제안한다. 또한, 갈등영향분석을 바탕으로 의사결정 주체의 범위와 합의형성 방법을 선정하여 정책 의사결정을 위해 숙의적으로 참여 주체들의 의견을 수렴할 것을 제안하고자 한다. 각 단계 별 수행 사항과 수행 주체는 다음과 같다.

[표 5-2] 의사결정 단계별 수행사항

제1단계 대상 선정	- 해당 유산이 문화재로서 가치가 있는지 여부 판단 - 해당 유산이 네거티브 헤리티지인지 여부 판단 - 해당 유산의 갈등영향분석 수행 시기 판단	소유주 (중앙정부·지자체·공공기관·민간 등)
제2단계 유산 조사	- 기존 문화재 등록·지정 또는 그 외 건축유산 보전·활용 사업의 조사 과정과 동일	문화재청 또는 지자체 → 문화재 전문가
제3단계 갈등영향분석	- 갈등영향분석 5단계 수행	문화재청 또는 지자체 → 갈등영향분석 전문가
제4단계 가치 공유	- 유산조사 결과를 바탕으로 문화재적 가치와 네거티브 헤리티지의 부정적 인식에 대한 종합적인 가치 공유 - 네거티브 헤리티지 보전·활용 필요성 공감대 형성	문화재청 또는 지자체 관련분야 전문가 그 밖의 이해당사자
제5단계 숙의적 의견수렴과 정책 의사결정	- 갈등영향분석에서 설계한 합의형성절차(숙의적 의견수렴 기법)에 따라 네거티브 헤리티지의 가치에 대한 논의를 바탕으로 바람직한 보전·활용 방법 논의 - 숙의적 의견수렴 결과를 바탕으로 네거티브 헤리티지 보전·활용 정책 의사결정	의사결정위원회 → 문화재청 또는 지자체

출처: 연구진 작성

1) 1단계: 대상 선정



[그림 5-3] 1단계 대상 판단 체계

출처: 연구진 작성

첫 번째 대상 선정 단계는 해당 건축물 등이 네거티브 헤리티지로서 보전·활용 대상이 될 수 있는지 판단하는 단계이다. 기존 유산 보전·활용 체계와 동일하게 첫 번째 단계의 의사결정 주체는 유산의 소유주로 중앙정부, 지자체, 기타 공공기관 또는 민간 소유주다.

대상 단계에서는 가장 먼저 해당 건축물 등이 문화재로서 기본적인 가치가 있는지 판단할 것을 제안한다. 문화재 가치 판단 기준으로는 기존 등록문화재 가치 판단 기준을 따르며, 등록문화재로 보전·활용 가치가 있다고 생각되는 경우에는 다음으로 해당 유산이 네거티브 헤리티지인지 여부를 확인하게 된다.

다음으로 해당 유산이 일제 식민 통치, 한국전쟁, 독재정권, 그 외 사건·사고와 재난·재

해 등의 집합 기억과 관련을 가지고 있는 네거티브 헤리티지인지를 판단한다. 특히, 피해자(희생자) 명예회복 및 진행규명과 관련한 특별법이 존재하는 사건과 관련 있는 유산인 경우 네거티브 헤리티지로 판단할 수 있다.

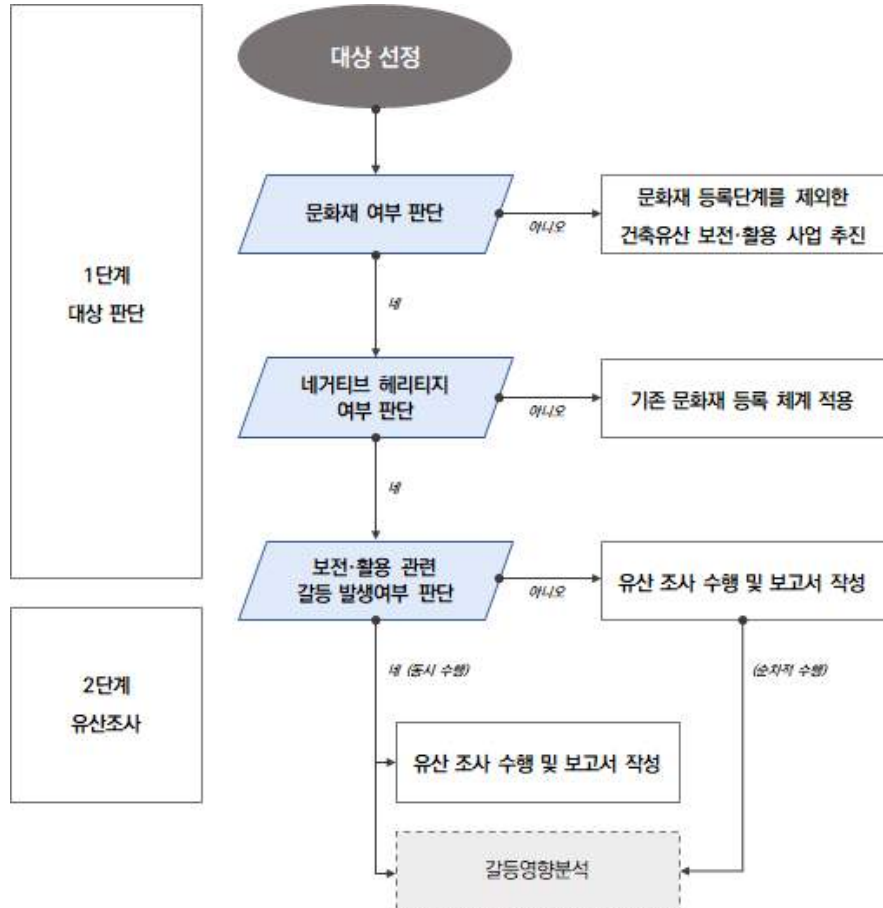
[표 5-3] 대상 판단을 위한 기준 제안 (■: 기존 판단 기준, ■: 본 연구의 제안)

구분	기준		
판단 기준1	해당 유산이 역사적, 학술적, 예술적 가치 등 문화재로서의 기본적인 가치를 가지고 있는가?		
제4조 공통기준	역사적 가치	- 개항기 이후 각 분야의 변화·발전 과정에서 중요한 역할을 한 것, 항일 독립운동과 해방 후 민주화 및 산업화 등의 과정에서 역사적으로 중요한 의미가 있거나 상징적 가치가 있을 것	
	학술적 가치	- 각 분야의 변화·발전에 기여한 성과물로서 당시의 시대성을 반영하고 있어 관련 분야 연구에 학술적으로 가치가 클 것	
	예술적 가치	- 당시의 시대성을 반영한 것으로, 독창적이면서 예술적 완성도가 높고 그 분야에서 대표성이 있을 것	
	원형유지 및 희소성	- 대상 문화재가 전체적으로 원형을 유지하고 있고, 희소할 것	
제7조 보완기준	기념적 가치가 있는 문화재	- 국내에서 개최된 정치·경제, 사회·문화 등 분야의 행사, 사건 등과 관련하여 가치가 부여된 문화재 중 각 분야별로 특별한 가치를 지니거나 역사적 상징성이 큰 것으로서 국민적으로 기념할 만한 가치가 있다고 일반에게 널리 인정되는 것은 국가등록문화재로 등록할 수 있음 - 국외에서 개최된 국제적 행사에서 우리 국민이 획득하거나 수여받은 상징물 및 관련 문화재 중 제1항에 따른 가치가 있는 것은 국가등록문화재로 등록할 수 있다. 다만, 등록 대상 상징물 및 관련 문화재는 해당 행사와 관련성이 객관적으로 검증된 것이어야 함	
	제8조 보완기준	역사적 사건·인물과 관련된 문화재	- 항일독립운동 등 우리나라의 독립과 사회의 변화 및 발전과정에 역사적으로 중요한 인물이나 사건과 관련된 문화재의 경우 국가등록문화재로 등록할 수 있다. 다만 이 경우 해당 인물이 거주·사용한 이력 등이 문헌 기록, 관련자 증언 등을 통해 객관적으로 검증되어야 함 - 일제강점기 수탈, 친일 논란 인물 등과 관련된 문화재는 문화재적 가치와 해당 인물의 공과(功過), 역사적 교훈 등을 종합적으로 평가하되, 제4조제2항제4호에 해당될 경우 등록을 보류할 수 있음
판단 기준2	해당 유산이 식민 침략, 전쟁, 사건·사고, 독재, 재난·재해 등의 기억을 가지고 있는가?		
	- 해당 유산이 일제강점기 식민통치, 강제노역, 학살·고문 또는 친일 반민족 관련 공간인가?		
	- 해당 유산이 한국전쟁 및 분단의 고통과 관련된 공간인가?		
	- 해당 유산이 독재정권의 민주탄압, 인권유린, 학살·고문 관련 공간 또는 독재 통치자와 관련 있는 공간인가?		
	- 해당 유산과 관련된 사건이 피해자 또는 희생자를 파악하여 지원하는 특별법이 마련되어 있는 사건인가?		
	- 그 외 대한민국 근현대사 중 참혹한 사건·사고, 재난·재해와 관련 있는 공간인가?		
판단 기준3	해당 유산의 보전·활용에 있어 갈등이 발생하고 있거나 향후 갈등이 발생할 가능성이 있는가?		
	- 해당 유산의 보전·활용 또는 방치·열실과 관련하여 최근에 갈등이 발생한 사례가 있는가?		
	- 해당 유산이 문화재로 등록될 경우 갈등 발생 가능성이 높은가?		

출처: 판단 기준1의 경우, 문화재 국가등록에 관한 지침, 문화재청 예규 제600호 제4조, 제7조 및 제8조를 요약정리함. 그 외에는 연구진 작성.

마지막으로 해당 유산이 네거티브 헤리티지로서 갈등을 유발할 가능성이 있는지, 또는 보전·활용과 관련하여 과거에 갈등이 일어난 경우가 있었는지를 파악한다. 대상지와 관련하여 과거에 빈번하거나 심각한 갈등이 발생하였거나, 문화재 등록이 추진되는 경우 첨예한 대립이 발생할 가능성이 있는 경우 다음 단계에서 유산의 조사와 동시에 갈등영향분석을 수행할 것을 제안한다.

2) 2단계: 유산 조사

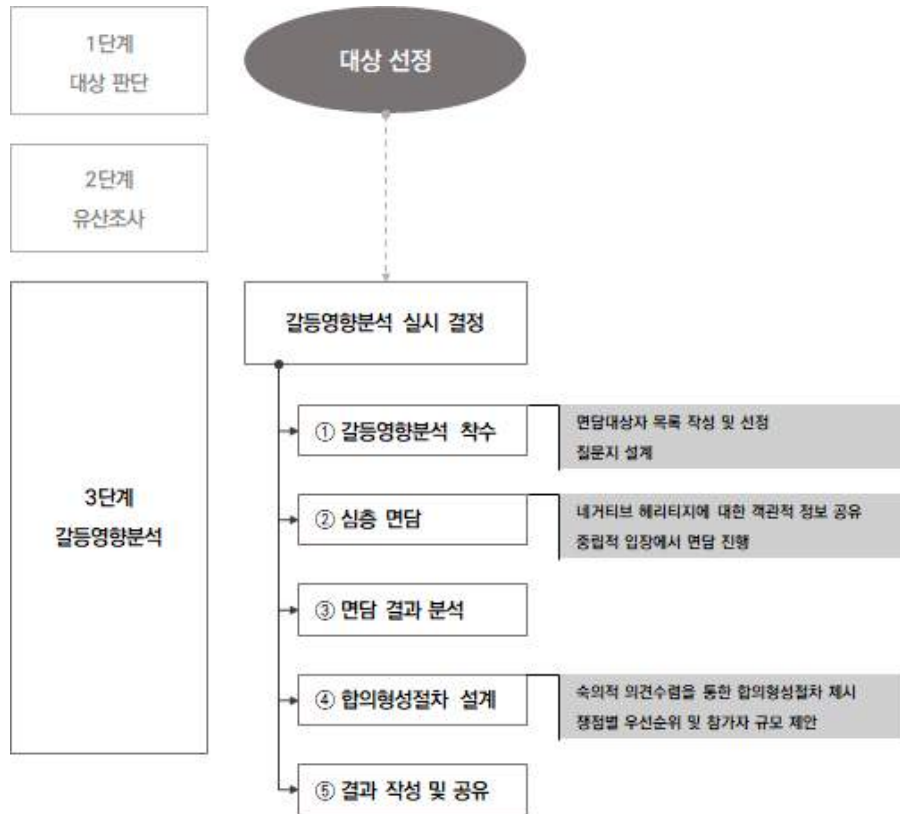


[그림 5-4] 2단계 유산 조사 체계

출처: 연구진 작성

유산 조사 단계에서 해당 유산이 문화재적 가치가 있는 경우 「문화재보호법」 국가등록 문화재 등록 절차에 따라 문화재 위원 또는 전문위원 등 관계 전문가 3인 이상이 정해진 항목에 따라 유산의 조사를 수행하여야 한다. 다만, 대상선정 세 번째 판단기준에 따라 해당 유산의 보전·활용 또는 멸실·방치와 관련하여 갈등이 빈번하게 발생하였거나, 문화재로 등록될 경우 갈등 발생 가능성이 높은 유산은 유산 조사와 동시에 갈등영향분석을 수행할 필요가 있다.

3) 3단계: 갈등영향분석



[그림 5-5] 3단계 갈등영향분석 체계

출처: 연구진 작성

네거티브 헤리티지 관련 정책을 추진하는 문화재청, 해당 유산의 관할 지자체 등의 기관은 갈등영향분석 전문가에게 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 갈등영향분석의 수행을 의뢰하여야 한다. 이때 갈등영향분석은 해당 네거티브 헤리티지 보전·활용에 중립적인 입장을 가지고 있는 전문가가 수행하여야 한다. 따라서 유산조사를 수행하는 문화재 전문가나 해당 영역에서 일괄 수행하는 것은 지양할 필요가 있다.

□ 갈등영향분석 착수

갈등영향분석 수행을 위한 첫 번째 수행 사항은 면담대상자 목록을 작성하고 선정하는 것이다. 유산과 관련된 사건이나 이슈, 주변 환경 및 여건, 보전·활용에 따른 영향도 등

에 따라 유산별로 이해관계자의 범위와 규모가 다를 수 있다. 면담대상지는 한 번의 조사로 결정하는 것이 아니라 주요 이해당사자(군)과의 면담을 수행하면서 이해당사자의 범위를 점차 넓혀가는 과정이 필요하다. 본 연구에서 제안하는 심층면담 대상자의 선정 기준은 아래와 같다.

- 해당 네거티브 헤리티지의 보전·활용에 대해 직·간접적인 영향을 받았거나 받게 될 것으로 예상되는 이해당사자의 대표
- 해당 네거티브 헤리티지 관련 사건의 직접적인 피해자 또는 유족 대표
- 해당 네거티브 헤리티지 관련 사건에 대한 내용을 잘 알고 있는 사람
- 해당 네거티브 헤리티지의 보전·활용과 관련하여 논쟁을 선도하는 사람
- 해당 네거티브 헤리티지 관련 사건 또는 네거티브 헤리티지의 보전·활용과 관련한 정부부처 및 지자체 담당자
- 2인 이상의 이해당사자로부터 면담이 필요하다고 거론되는 사람

[표 5-4] 심층면담 대상자 예시 (■: 기존 갈등영향분석 사례, ■: 본 연구의 제안)

소록도 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 심층면담 대상자 예시
- 소록도 거주민 (A 그룹) : 마을 운영의 의사결정에 참여하고 있는 집단 - 소록도 거주민 (B 그룹) : 마을 운영의 의사결정에 참여하고 있지 않는 집단 - 국립소록도병원 관계자 : 소록도 일대 시설 관리 담당자 - 국립소록도병원 한센병박물관 관계자 : 소록도 건축유산에 대한 아카이빙 및 전시 담당자 - 고흥군 관계자 : 고흥군 문화재 관리 부서 담당자 - 문화재청 관계자 : 근대문화재과 담당자 - 보건복지부 : 국립소록도병원 담당자 - 그 밖의 관계자 : 고흥군 녹동항 일대 주민, 소록도 보전·활용과 관련하여 참여 경험이 있는 지역 전문가 등
(비교) 충남 보령 대천지역 공군사격장 관련 심층면담 대상자 예시
- 보령시청(6명) - 충남도청(2명) - 어촌계장(6명) - ○위원장 (1명) - 주민대책협의회 ○○○○(1명) - 공군사격장 부대(6명) - 일반주민(8명)

출처: 소록도 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 심층면담 대상자 예시 연구진 작성.
 충남 보령 대천지역 공군사격장 관련 심층면담 대상자 예시는 국무조정실, (2021). 갈등영향분석 가이드라인, 50. 참고

면담 대상자의 범위가 설정되면 질문지를 구성해야한다. 질문 내용은 이해당사자별 필요한 정보와 이해관심에 따라 달라질 수 있지만, 다음의 내용을 포함할 것을 제안한다.

- 소속 단체에서의 피면담자의 위상 및 경력
- 해당 네거티브 헤리티지 또는 네거티브 헤리티지의 보전·활용에 대한 이해도
- 해당 네거티브 헤리티지의 보전·활용으로 받을 수 있는 영향에 대한 인식
- 해당 네거티브 헤리티지 또는 네거티브 헤리티지의 보전·활용에 대한 정보
- 해당 네거티브 헤리티지 관련사건 또는 네거티브 헤리티지의 보전·활용과 관련한 갈등 여부 및 갈등의 진행 경위
- 해당 네거티브 헤리티지 관련사건 또는 네거티브 헤리티지의 보전·활용과 관련한 주요 이슈 및 쟁점
- 해당 네거티브 헤리티지의 보전·활용과 관련한 다양한 이슈들 간의 중요도의 차이와 그 이유
- 해당 네거티브 헤리티지 보전·활용과 관련하여 중요한 이해관심사를 가지고 있는 주체
- 해당 네거티브 헤리티지 관련 건 또는 네거티브 헤리티지의 보전·활용에 대한 다른 사람(또는 단체)의 이해관심사
- 해당 네거티브 헤리티지의 보전·활용과 관련하여 필요한 정보나 사실관계와 불확실성 존재 여부
- 해당 네거티브 헤리티지의 보전·활용 의사결정 절차에 대한 참여 의사 등

[표 5-5] 심층면담 질문지 예시

소록도 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 소록도 주민 질문지 예시
- 현재 소록도에서 마음에 드는 건물이나 장소가 있으신지요? 있다면 어디이고 그 이유는 무엇입니까? - 현재 소록도에서 마음에 들지 않는 건물이나 장소가 있으신지요? 있다면 어디이고 그 이유는 무엇입니까? - 현재 소록도에는 총 11개의 등록문화재가 있습니다. 여기에 대해 알고 계신가요? - 소록도의 역사적인 장소나 건축물을 보전하고 등록문화재를 확대하는 것에 찬성하시나요? 반대하시나요? 그 이유는 무엇인가요? - 장기적으로 소록도를 관광지로 개발하는 것에 대해 찬성하시나요? 반대하시나요? 그 이유는 무엇인지요? - 다음의 세 가지 선택사항 중 ①소록도 전체를 역사적인 장소로 보전, ②일부는 역사적인 장소로 보전하되, 일부는 관광지나 다른 용도로 개발, ③소록도 전체를 관광지나 다른 용도로 전면 개발 중 가장 바람직하다고 생각되는 방안은 무엇인가요? 그 이유는 무엇인가요? - 전체 소록도 주민 중 소록도의 역사적인 장소나 건축물을 보전하고 등록문화재를 확대하는 것에 찬성하는 분이 많다고 생각하십니까? 아니면 반대하는 분이 많다고 생각하십니까?

- 소록도 주민 중 찬성하시는 분은 무엇 때문에 찬성한다고 생각하십니까? 혹은 소록도 주민 중 반대하시는 분은 무엇 때문에 반대한다고 생각하십니까?
- 소록도의 역사적인 장소나 건축물을 보전하고 등록문화재를 확대하는 것에 대해 주민들 간의 갈등 또는 소록도병원과 주민들 간에 갈등이 발생할 가능성이 어느 정도라고 생각하십니까?
- 소록도의 역사적인 건물이나 장소에 대한 활용방안(① 현재 그대로 두고 교육·이해장소로 활용, ② 일부 전시 기능을 더하여 관람시설로 활용, ③ 편의기능을 더하거나 일부를 고쳐 체험시설로 활용) 중 가장 바람직하다고 생각되는 방안은 무엇인가요? 그 이유는 무엇인가요?
- 향후 소록도가 어떻게 활용되거나 개발되면 좋겠다고 생각하십니까?
- 소록도 역사 자원의 보전·활용과 관련해서 주민 의견이 어떠한 방식으로 모여져야 한다고 생각하시나요?
- 소록도의 역사적 자원의 보전·활용을 논의하기 위한 협의체가 구성된다면 참여하실 의사가 있으신지요?

출처: 소록도 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 심층면담 대상자 예시 연구진 작성.

□ 심층면담

갈등영향분석 수행자는 사전에 조사한 해당 네거티브 헤리티지의 객관적인 정보를 피면담자에게 공유하여야 하고, 네거티브 헤리티지에 대한 이해당사자의 이해도와 인식 차이를 우선 확인해야 한다. 수행자는 네거티브 헤리티지에 대한 피면담자의 이해도 수준에 맞추어 사전조사 결과를 설명할 필요가 있으며 아래의 사항에 유의하여야 한다.

- 해당 네거티브 헤리티지의 보전·활용에 관한 입장(찬성 또는 반대)만이 아니라 이해관심사를 함께 확인
- 그룹 인터뷰의 경우 가급적 해당 네거티브 헤리티지와 관련하여 동일한 이해관심사를 가진 사람들끼리 인터뷰 진행
- 주관자나 해당 기관 담당자의 참석은 배제하고 해당 네거티브 헤리티지의 보전·활용에 관한 중립적 입장에서 인터뷰 진행
- 해당 네거티브 헤리티지 또는 네거티브 헤리티지의 보전·활용에 관한 다양한 입장과 이해관계가 파악되고 있는 지를 확인하고, 필요 시 확장된 이해관계자 그룹의 확인 및 추가 인터뷰 진행
- 해당 네거티브 헤리티지의 소유주, 조직 및 단체의 최상급자, 관계 기관(지자체, 정부) 담당자 등의 인터뷰는 가급적 인터뷰 기간의 후반부에 진행

□ 심층면담 결과 분석

이해당사자별 심층면담이 완료되면 갈등영향분석 전문가는 아래의 사항에 대해 분석하고, 분석결과를 가시화하여 제시할 필요가 있다. 분석결과는 해당 네거티브 헤리티지 또는 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 갈등 쟁점별로 각 이해관계자의 입장과 이해관심을 중심으로 정리되어야 한다.

- 네거티브 헤리티지 또는 네거티브 헤리티지의 보전·활용과 관련한 이해당사자의 범주와 분포
- 네거티브 헤리티지 또는 네거티브 헤리티지의 보전·활용과 관련한 갈등의 이슈 및 쟁점의 파악
- 네거티브 헤리티지의 가치, 네거티브 헤리티지 보전·활용의 범위, 방법, 시기 등 각각의 이슈에 따른 이해당사자의 이해관계 파악

[표 5-6] 심층면담 결과 분석 예시 (■: 본 연구의 제안, ■: 기존 갈등영향분석 사례)

(제안) 소록도 일대 건축유산의 보전·활용과 관련한 주요 쟁점별 이해당사자의 입장과 이해관심사					
쟁점	국립소록도병원 (소록도박물관)	고흥군청	문화재청	주민 A그룹	주민 B그룹
쟁점-1 국가등록문화재 보수·관리 주체	입장: 기존 찬성 이해관심사: 국립소록도병원 의 지속적인 관리	입장: 변경 필요 이해관심사: 효율적인 지방비 투입			
쟁점-2 소록도 내 건축유산 문화재 등록 확대	입장: 조건부 이해관심사: 보수·관리의 용이성 확보 우선		입장: 조건부 이해관심사: 소록도 전반의 면적 보존	입장: 찬성 이해관심사: 삶의 전반적인 흔적 보전	입장: 찬성 이해관심사: 삶의 전반적인 흔적 보전
쟁점-3 소록도 사적 지정	입장: 찬성 이해관심사: 건축유산 및 자연유산 보전	입장: 찬성 이해관심사: 지역인지도 제고	입장: 찬성 이해관심사: 세계유산 등재 추진	입장: 찬성 이해관심사: 건축유산 및 자연유산 보전	입장: 찬성 이해관심사: 건축유산 및 자연유산 보전
쟁점-4 소록도 관광화	입장: 반대 이해관심사: 병원운영 및 건축유산 보전	입장: 찬성 이해관심사: 관광화를 통한 지역발전	입장: 반대 이해관심사: 세계유산 등재 추진	입장: 반대 이해관심사: 건축유산 및 자연유산 보전	입장: 반대 이해관심사: 주거 공간의 관광에 대한 반감

(비교) 행복주택지구 당사자별 쟁점 및 이해관심사

쟁점	국토교통부 및 LH	노원구청 및 의회 등	동신·장미건영 아파트	주변 상인	주변 학생 등
노원구 내 사업 필요성	입장: 적절 이해관심사: 법과 원칙	입장: 부적절 이해관심사: 인구유출	입장: 부적절 이해관심사: 인구유출	입장: 없음 이해관심사: 없음	입장: 적절 이해관심사: 주거문제
입지의 국지적 적정성	입장: 적절 이해관심사: 사업 취지	입장: 부적절 이해관심사: 공약·민심	입장: 부적절 이해관심사: 각종 피해	입장: 적절 이해관심사: 상권	입장: 적절 이해관심사: 주거문제
조망권 침해	입장: 최소화 이해관심사: 민원 해소	입장: 최소화 이해관심사: 민원 해소	입장: 심각 이해관심사: 대학생 고성·방가에 대한 불만	입장: 무관심 이해관심사: 없음	입장: 일부 문제 이해관심사: 주택 내부는 자율 통제 가능
복합문화시설	입장: 건립 지원 이해관심사: 민원 해소	입장: 건립 지원 이해관심사: 공약	입장: 최소화 이해관심사: 조망권, 공원면적	입장: 무관심 이해관심사: 없음	입장: 무관심 이해관심사: 없음
텃밭 운용	입장: 무관심 이해관심사: 없음	입장: 한시적 허용 이해관심사: 민원 해소	입장: 지속 희망 이해관심사: 여가 등	입장: 무관심 이해관심사: 없음	입장: 무관심 이해관심사: 없음
소송	입장: 승소 자신 이해관심사: 민원 해소	입장: 중립 이해관심사: 민원 해소	입장: 타 지역에 비해 유리 이해관심사: 소송 비용, 시간 끌기	입장: 무관심 이해관심사: 없음	입장: 무관심 이해관심사: 없음

출처: 소록도 일대 건축유산의 보전·활용과 관련한 주요 쟁점별 이해당사자의 입장과 이해관심사 예시 연구진 작성.

행복주택지구 당사자별 쟁점 및 이해관심사 예시는 가상준, 김강민, 김재신, 이주형, 임재형, 전형준. (2014). 행복주택 갈등영향분석 결과보고서. 국무조정실·단국대학교 분쟁해결연구센터. p.80. 참고

□ 합의형성절차 설계

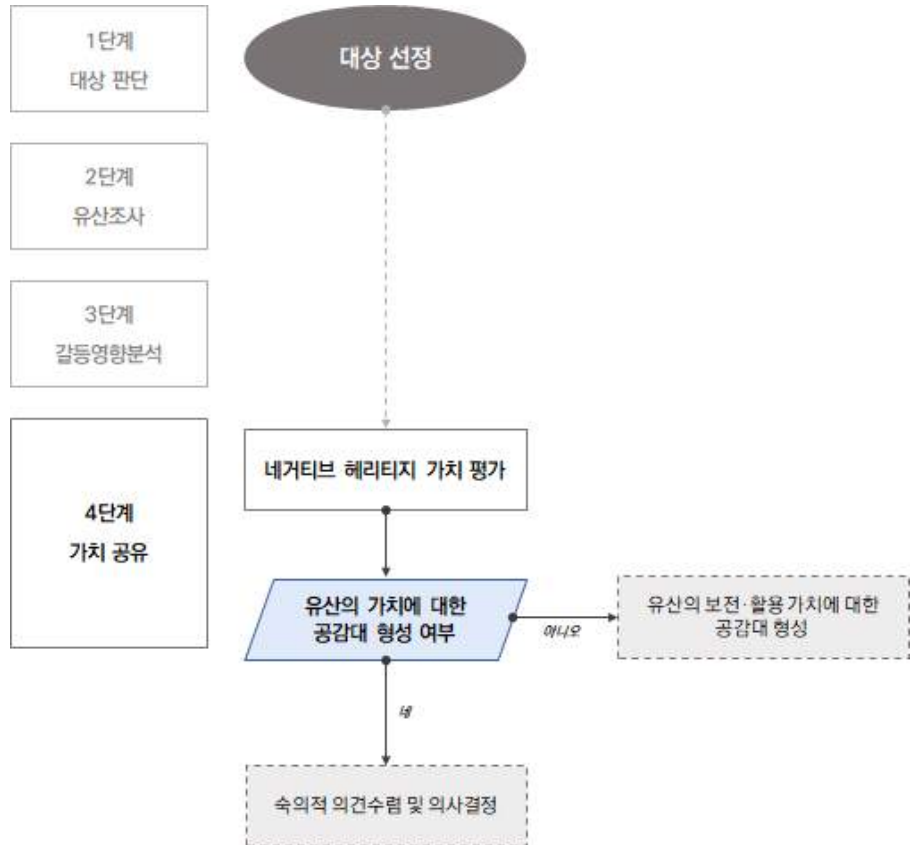
갈등영향분석 수행자는 심층면담 결과를 바탕으로 도출된 갈등의 쟁점이 사업 추진의 어떤 단계에서 발생할 수 있으며, 갈등해결의 가능성이 있는지, (가칭)의사결정위원회의 숙의적 의견수렴 단계에서 갈등 예방을 위해 어떤 목표를 달성해야 하는지를 구체적으로 제시해야 한다. 또한, (가칭)의사결정위원회 구성을 위해 해당 네거티브 헤리티지 보전·활용과 관련된 모든 이해당사자 집단이 참가할 수 있도록 제안해야 한다. 또한, 갈등 사안에 대한 숙의과정의 기간과 방법에 대해 설정하고, 정책의사결정시 필요한 지원 주체의 범위를 제안해야 한다. 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 합의형성절차를 설계하기 위해 아래의 사항이 구체적으로 제시되어야 한다.

- 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 주요 갈등의 쟁점
- 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 갈등해결의 가능성
- 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정위원회의 구성 목표
- 의사결정위원회 참가자 범위
- 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 숙의적 의견수렴 및 의사결정의 방식
- 해당 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정을 위한 지원주체의 범위
- 의사결정위원회를 통한 숙의과정의 기간과 일정

□ 갈등영향분석서 작성 및 공유

마지막으로 갈등영향분석 수행자는 갈등영향분석 보고서 초안을 작성하여, 심층면담에 참가한 이해당사자들에게 보고서 초안을 회람한다. 보고서 초안을 회람하는 과정에서 누락되거나 왜곡된 인터뷰 내용, 부적절한 단어 사용 등의 내용을 수렴하여 최종 보고서를 수정·작성한다. 갈등영향분석 전문가에 의해 작성된 최종 보고서는 본 연구에서 제안하는 (가칭)의사결정위원회로 전달하여 숙의적 의견수렴 및 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정을 위한 판단 근거로 활용된다.

4) 4단계: 가치 공유



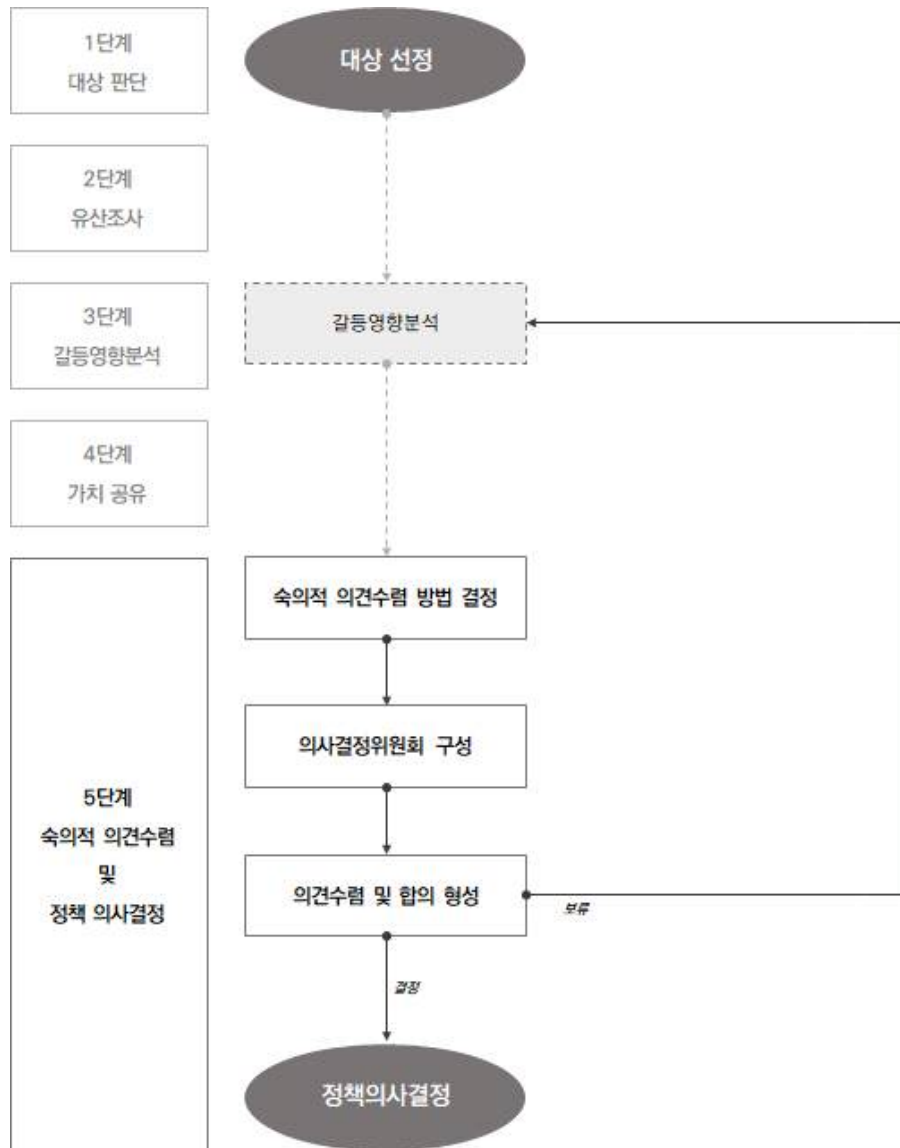
[그림 5-6] 4단계 유산의 가치평가 체계

출처: 연구진 작성

가치 공유 단계는 문화유산 조사 결과를 통해 도출·정리된 해당 유산의 문화재적 가치가 네거티브 헤리티지의 부정적 인식과 관련하여 어느 정도의 중요도와 영향력을 가지는지를 관련 주체들이 공유하는 단계이다. 여기에는 유산조사에 참여한 문화재 전문가와 함께 갈등영향분석을 통해 확인된 주요 이해관계자가 함께 참여한다.

가치 공유 단계를 통해 관계자들이 네거티브 헤리티지가 가지고 있는 부정적 인식에도 불구하고 문화재로서 보존·활용의 필요성이 있다는 공감대를 형성하고, 보존·활용의 방향에 있어 해당 네거티브 헤리티지의 부정적 측면을 남기고 후대에 전달해야 한다는 필요성 또한 공유할 수 있어야 한다.

5) 5단계: 숙의적 의견수렴 및 정책 의사결정



[그림 5-7] 5단계 숙의적 의견수렴 및 정책의사결정 체계
출처: 연구진 작성

마지막으로 숙의적 의견수렴을 통해 네거티브 헤리티지 보전·활용에 대한 의사결정을 내릴 것을 제안한다. 갈등영향분석 과정에서 네거티브 헤리티지 보전·활용 과정에서 발

생할 수 있는 갈등의 쟁점과 갈등 참여 주체에 따라 합의형성절차를 설계하게 된다. 갈등영향분석 전문가에 의해 설계된 합의형성방법에 따라 의사결정체계 5단계에서는 적절한 숙의적 의견수렴 기법을 선정하여 정책 의사결정을 해야 한다.

숙의적 의견수렴 기법은 크게 ①시나리오 워크숍, ②합의회의, ③시민배심원제, ④공론조사 네 가지로 나뉘는데, 이 중에서 시나리오 워크숍 방식이 유일하게 여러 이해당사자의 의사결정에 참여할 수 있다는 점에서 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정을 위한 숙의적 의견수렴 방식으로 가장 적절하다.

[표 5-7] 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정을 위한 시나리오 워크숍 요약

구분		내용
목적		- 네거티브 헤리티지 보전·활용 방안에 대해 여러 이해당사자의 의견수렴이 필요한 경우
적용 영역		- 해당 네거티브 헤리티지 이해관계자의 입장은 모두 동일하지만 이해관심사가 상이한 경우 - 해당 쟁점의 이해관계자별 입장과 이해관심사가 명확하게 대립하는 경우 - 해당 네거티브 헤리티지 보전·활용에는 공감대 형성이 되었지만 바람직한 보전·활용 방법론을 도출하지 못한 경우
진행 방식		- 이해관계자별 이해관심의 실현에 대한 일련의 시나리오를 작성하고 네거티브 헤리티지 보전·활용 시 발생할 수 있는 문제점에 대해 논의한 뒤 최종적인 합의형성 방안에 대해 도출 - 해당 유산의 보전·활용 방법에 대한 일련의 시나리오를 작성하고, 각각의 시나리오들이 향후 나타날 수 있는 문제점들에 대한 관리(해결) 방안 제시
구성	주최기관	- 문화재청 또는 지자체
	운영위원회	- 해당 쟁점과 이해관계가 없고 독립성을 유지할 수 있는 단체 - 주최기관에서 5~6인 정도로 구성 - 워크숍의 진행 일정, 방식, 관리 및 참가자 선정 등의 역할 수행 - 네거티브 헤리티지 보전·활용 방법에 대한 시나리오 작성
	촉진자	- 운영위원회에서 선임 - 워크숍 전체 운영, 원활한 토론 진행
	참가자	- 기존 정책 의사결정자, 네거티브 헤리티지 관련 사건당사자 혹은 유족, 지역주민, 관련 전문가, 관련 시민단체 등 - 각 그룹을 대표할 수 있는 대표자로 운영위원회에서 선발
특징		- 해당 네거티브 헤리티지 관련 이해당사자의 참여적 의견수렴이 가능

출처: 연구진 작성

한편, 해당 네거티브 헤리티지의 보전·활용 가치에 대하여 보다 폭 넓은 국민적 공감대 형성이 필요한 경우 시나리오 워크숍 방식 보다는 무작위 표본추출을 통해 합의 형성을 도출할 수 있는 공론조사, 합의회의, 시민배심원제 방식을 선택할 필요가 있다.

다음으로, 본 연구에서 제안하는 숙의적 의견수렴의 참여 주체는 공공기관 및 전문가를 포함하여 해당 유산과 직·간접적으로 이해관계가 있는 민간인을 포함한다. 다양한 참여 주체가 모여 숙의적으로 정책 의사결정을 내리기 위해서는 해당 사안에 대한 충분한 정보 제공이 필요하다.

마지막으로 (가칭)의사결정위원회를 구성하여 해당 네거티브 헤리티지의 가치와 보전·활용 방안에 대한 의견수렴 및 합의 형성을 통해 최종 정책 의사결정을 내릴 수 있다. 의사결정위원회의 구성은 갈등영향분석을 통해 갈등영향분석을 통해 조사되었던 주요 이해관계자 합의형성절차에 따라 다르게 구성될 수 있다.

[표 5-8] 의사결정위원회 구성 예시

소록도 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 의사결정위원회 구성 예시	
① 의사결정위원회 구성	- 의사결정을 위한 이해당사자: 주민자치회, 국립소록도병원, 보건복지부, 문화재청, 고흥군청 - 의사결정위원회 간사: 국립소록도병원 한센병박물관
② 그 외 실무협의회 구성	- 실무협의회 참여 주체: 주민자치회, 국립소록도병원, 고흥군청 - 실무협의회 간사: 국립소록도병원 한센병박물관 - 실무협의회 운영(진행) 주체 : 갈등관리 전문가 - 실무협의회 지원 주체 : 문화재 전문가, 인문사 전문가

출처: 소록도 갈등영향분석을 바탕으로 연구진 작성

3. 정책과제 및 제도개선 방안

1) 네거티브 헤리티지 및 갈등관리 관련 정책 및 제도 개선 방향

□ 네거티브 헤리티지의 보전·활용을 위한 선제적 갈등관리체계의 정립

현재 문화재청의 주요 정책이나 소관 법령 등에서 네거티브 헤리티지에 초점을 맞춘 별도의 사항을 찾기는 어려우며, 네거티브 헤리티지의 정의와 범위를 법령에서 명확하게 규정하기는 다소 어려운 측면이 있다.

그러나 본 연구에서 검토한 바와 같이, 문화재의 보전·활용과 관련하여 갈등이 발생할 가능성이 상대적으로 큰 네거티브 헤리티지에 대해서는 선제적 갈등관리가 매우 중요하며, 정부와 지자체 차원에서는 이를 위한 체계를 정립할 필요가 있다. 이에 본 연구는 「문화재 국가등록에 관한 지침」 등 문화재청 소관 문화재 관련 규정과 정부 등의 갈등관리에 관한 사항을 규정하고 있는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 상호 연계하여 네거티브 헤리티지의 보전·활용에 있어 보다 실효성 있는 선제적 갈등관리체계를 정립할 것을 제안한다.

□ 갈등조정 및 관리의 책임 있는 주체로서 정부(문화재청)와 지자체(문화재 담당 부서)의 책임과 역할 명확화

정부(문화재청)에서 각 사례별로 수행되는 네거티브 헤리티지의 갈등조정 및 관리를 직접적으로 수행하거나 관여하는 것은 한계가 있다. 오히려 정부는 문화재 등록, 관련 정보 구축, 근대역사문화공간 조성 등 관련 사업 추진 시 네거티브 헤리티지의 보전·활용에 관하여 보다 명확한 정책 방향을 설정하고, 갈등조정 및 관리에 관한 정부·지자체·관련 단체·민간 등의 역할과 권한 등을 설정·제시하는 것에 주목할 필요가 있다.

한편 지자체(문화재 담당 부서)는 지역 문화재의 보전·활용, 근대역사문화공간 조성 등 관련 사업의 직접적인 추진 주체로서 네거티브 헤리티지의 갈등조정 및 관리에 관한 보다 적극적인 역할을 수행할 필요가 있다.

□ 가치조사 및 공유, 참여적 의사결정, 갈등조정, 국가등록문화재 등록 추진 등을 위한 협력체계 구축

갈등조정 및 관리 과정에서는 직접 이해당사자의 참여 외에도 제3자로서 갈등조정 전문가의 역할이 매우 중요하며, 지역 주민 또는 일반 국민 등 간접적인 이해당사자의 참여

도 필요하다. 또한 문화유산으로서 네거티브 헤리티지가 지닌 가치에 대한 조사를 비롯하여, 갈등관리 단계의 일환으로 갈등영향 분석 등을 객관적으로 수행할 수 있는 주체의 역할 또한 중요하다.

이처럼 네거티브 헤리티지의 가치조사 및 공유, 네거티브 헤리티지의 보전·활용에 관한 참여적 의사결정, 갈등조정 등 의사결정단계의 수행을 위하여, 다양한 주체가 참여할 수 있는 민관 협력체계 구축이 필요하다. 특히 소록도의 경우처럼 네거티브 헤리티지의 소유 주체가 국가일 경우, 소관 부처, 관리 주체(부서·산하기관), 소재지 관할 지자체, 실질적 이용 주체 등 관련 주체가 다양하고 복잡한 상황에서 국가등록문화재 등록 등을 위한 절차를 진행하기 위해서는 국가와 지자체간의 협력체계 구축이 필수적이라 할 수 있다.

2) 「문화재청 갈등관리 운영규정」 개정

국가등록문화재 등록 시, 네거티브 헤리티지의 등록 및 보전·활용에 관하여 갈등이 예상되거나 갈등이 발생한 경우 갈등영향분석을 실시할 수 있도록 규정한다.

특히 네거티브 헤리티지의 등록·보전·활용과 관련하여 갈등이 발생하였거나 갈등이 발생할 우려가 있는 경우, 해당 문화재가 위치한 지자체에 갈등조정협의회 구성·운영을 권고하고 필요 시 행정적 지원을 할 수 있도록 규정한다.

[표 5-9] 「문화재청 갈등관리 운영규정」 개정안

현행	개정안
제3조(갈등영향분석) ① 문화재청 본청 및 소속기관의 장은 소관 정책 등을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 갈등영향분석을 실시할 수 있다. 1. 문화재 지정과 개발간의 갈등이 첨예한 경우 2. 문화재 보존·복원·복구를 둘러싼 이해관계자의 대립이 첨예한 경우 3. 재산권 제한이 광범위하게 미치는 고도 지구지정 4. 재산권 제한이 광범위하게 미치는 발굴·현상변경에 관한 사항 5. 기타 문화재청장이 필요하다고 판단한 경우 ② 갈등영향분석서에 포함되어야 할 사항은 다음 각 호와 같다. 1. 공공정책 등의 개요 및 기대효과	제3조(갈등영향분석) ① 문화재청 본청 및 소속기관의 장은 소관 정책 등을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 갈등영향분석을 실시할 수 있다. 1. 문화재 지정과 개발간의 갈등이 첨예한 경우 2. 문화재 보존·복원·복구를 둘러싼 이해관계자의 대립이 첨예한 경우 3. 재산권 제한이 광범위하게 미치는 고도 지구지정 4. 재산권 제한이 광범위하게 미치는 발굴·현상변경에 관한 사항 5. <u>식민지배, 전쟁, 독재, 그 밖의 사건·사고 등의 부정적인 역사와 관련된 문화재의 국가등록에 따른 갈등 발생이 우려되는 경우</u> 6. 기타 문화재청장이 필요하다고 판단한 경우

현행	개정안
2. 이해관계자의 확인 및 의견조사 내용 3. 관련단체 및 전문가의 의견 4. 갈등유발요인 및 예상되는 주요 쟁점 5. 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획 6. 그 밖의 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항	② 갈등영향분석서에 포함되어야 할 사항은 다음 각 호와 같다. 1~6. (생략)
〈신 설〉	<u>제9조의2(지역 갈등조정협의회 구성·운영)</u> ① 지방자치단체의 장은 문화재의 등록·보전·활용과 관련한 갈등해결을 위하여 필요한 경우에는 <u>갈등조정협의회(이하 “지역 협의회”라 한다)를 구성·운영할 수 있다.</u> ② <u>지역 협의회는 이해관계 단체의 대표 및 갈등조정 전문가로 구성하되, 지방자치단체가 이해당사자가 되는 경우에는 관련 공무원이 이해당사자 대표로 참여한다.</u> ③ <u>이해당사자 단체가 다수인 경우에는 각 단체별로 1인 또는 수인을 대표 당사자로 선임할 수 있다.</u> ④ <u>지역 협의회의 의장은 이해당사자가 아닌 갈등조정 전문가 중에서 당사자 간 합의를 통해 선임한다.</u> ⑤ <u>문화재청은 해당 문화재의 등록·보전·활용과 관련한 갈등이 발생하였거나 갈등발생이 예상되는 경우에는 지방자치단체에 지역 협의회 구성·운영을 권고할 수 있다.</u> ⑥ <u>제5항에 따라 지역 협의회 구성·운영을 권고한 경우 문화재청은 지역 협의회의 원활한 운영을 위하여 행정적 지원을 할 수 있다.</u> ⑦ <u>그 밖에 협의회의 기능, 기본 규칙, 운영 방식 등 협의회 운영에 필요한 사항은 협의회의 의결을 거쳐 의장이 정한다.</u> ⑧ <u>지방자치단체가 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에 따라 조례로 갈등조정협의회에 관한 사항을 규정한 경우에는 해당 규정을 따른다.</u>

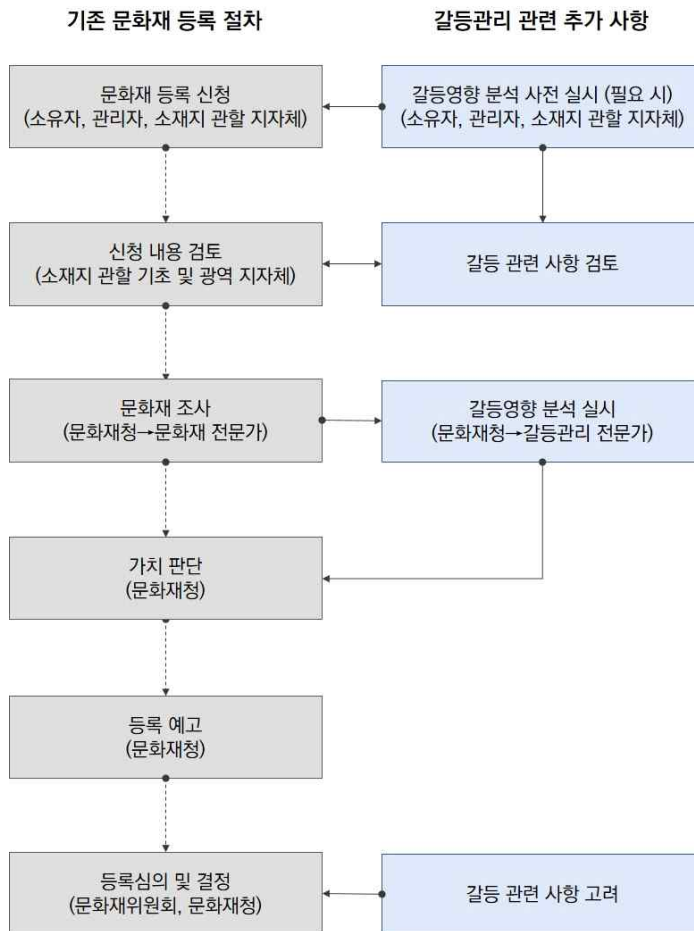
출처: 연구진 작성

3) 네거티브 헤리티지의 국가등록문화재 등록 관련 절차 개선

□ 「문화재보호법 시행규칙」 개정

현행 「문화재보호법 시행규칙」 제34조와 제35조에서는 문화재의 소유자, 관리자, 또는 소재지 관할 지자체의 장이 문화재청에 등록을 신청하고, 문화재청은 해당 문화재에 대한 조사를 전문가에 의뢰하여 문화재위원회의 심의를 거쳐 등록 여부를 확정하도록 규정하고 있다.

본 연구에서는 먼저 문화재 등록 신청에서 해당 문화재가 네거티브 헤리티지에 해당하는 지, 문화재의 보존·활용과 관련한 갈등의 발생여부 및 발생 가능성을 신청자가 검토하도록 규정할 것을 제안한다. 이후 신청서를 접수받은 문화재청은 문화재 조사를 시행하기에 앞서 갈등영향분석의 필요성 여부를 판단하고, 필요 시 갈등영향분석을 실시하도록 규정한다. 이를 반영하여, 문화재위원회 심의 시에는 문화재조사 결과와 함께 갈등영향분석 결과를 검토하고 심의 내용에 반영하도록 규정한다.



[그림 5-8] 국가등록문화재 등록 절차 개선안
출처: 연구진 작성

【표 5-10】「문화재보호법 시행규칙」 개정안

현행	개정안
제34조(국가등록문화재의 등록기준 및 절차) ① 법 제53조제2항에 따른 국가등록문화재의 등록기준은 지정문화재가 아닌 문화재 중 건설·제작·형성된 후 50년 이상이 지난 것으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것으로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것으로서 건설·제작·형성된 후 50년 이상이 지나지 아니한 것이라도 긴급한 보호 조치가 필요한 것은 국가등록문화재로 등록할 수 있다. 1. 역사, 문화, 예술, 사회, 경제, 종교, 생활 등 각 분야에서 기념이 되거나 상징적 또는 교육적 가치가 있는 것 2. 지역의 역사·문화적 배경이 되고 있으며, 그 가치가 일반에 널리 알려진 것 3. 기술 발전 또는 예술적 사조 등 그 시대를 반영하거나 이해하는데 중요한 가치를 지니고 있는 것 ② 문화재청장은 제1항에 따른 등록기준에 해당하는 국가 또는 지방자치단체가 소유한 문화재를 국가등록문화재로 등록하거나, 제35조에 따른 신청에 따라 국가등록문화재로 등록하려면 문화재위원회의 해당 분야 위원이나 전문위원 등 관계 전문가 3명 이상에게 해당 문화재에 대한 조사를 요청하여야 한다. ③ 제2항에 따라 조사 요청을 받은 사람은 조사를 한 후 조사보고서(전자문서로 된 보고서를 포함한다)를 작성하여 문화재청장에게 제출하여야 한다. ④ 문화재청장은 제3항에 따른 조사보고서를 검토하여 해당 문화재가 국가등록문화재로 등록될 만한 가치가 있다고 판단되면 문화재위원회의 심의 전에 그 심의할 내용을 관보에 30일 이상 예고하여야 한다. ⑤ 문화재청장은 제4항에 따른 예고가 끝난 날부터 6개월 안에 문화재위원회의 심의를 거쳐 국가등록문화재 등록 여부를 결정하여야 한다. ⑥ 문화재청장은 이해관계자의 이익제기 등 부득이한 사유로 6개월 안에 제5항에 따라 등록 여부를 결정하지 못한 경우에 그 등록 여부를 다시 결정할 필요가 있으면 제4항에 따른 예고 및 제5항에 따른 등록 절차를 다시 거쳐야 한다.	제34조(국가등록문화재의 등록기준 및 절차) ① (생략) ② 문화재청장은 제1항에 따른 등록기준에 해당하는 국가 또는 지방자치단체가 소유한 문화재를 국가등록문화재로 등록하거나, 제35조에 따른 신청에 따라 국가등록문화재로 등록하려면 문화재위원회의 해당 분야 위원이나 전문위원 등 관계 전문가 3명 이상에게 해당 문화재에 대한 조사를 요청하여야 한다. ③ 제2항에 따라 조사 요청을 받은 사람은 조사를 한 후 조사보고서(전자문서로 된 보고서를 포함한다)를 작성하여 문화재청장에게 제출하여야 한다. <u>④ 문화재청장은 제35조에 따라 등록을 신청한 문화재가 식민지배, 전쟁, 독재, 그 밖의 사건·사고 등의 부정적인 역사를 가지고 있고 제35조제1항에 따라 해당 문화재의 보존·활용과 관련하여 갈등이 발생하였거나 갈등이 발생할 가능성이 있다고 판단되는 경우에는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제10조에 따른 갈등영향 분석을 실시할 수 있다.</u> ⑤ 문화재청장은 제3항에 따른 조사보고서와 제4항에 따른 <u>갈등영향분석 결과</u>를 검토하여 해당 문화재가 국가등록문화재로 등록될 만한 가치가 있고, <u>등록과 관련하여 갈등이 발생할 가능성이 낮다</u>고 판단되면 문화재위원회의 심의 전에 그 심의할 내용을 관보에 30일 이상 예고하여야 한다. ⑥ 문화재청장은 제4항에 따른 예고가 끝난 날부터 6개월 안에 문화재위원회의 심의를 거쳐 국가등록문화재 등록 여부를 결정하여야 한다. ⑦ 문화재청장은 이해관계자의 이익제기 등 부득이한 사유로 6개월 안에 제5항에 따라 등록 여부를 결정하지 못한 경우에 그 등록 여부를 다시 결정할 필요가 있으면 제4항에 따른 예고 및 제5항에 따른 등록 절차를 다시 거쳐야 한다.
제35조(국가등록문화재의 등록 신청) ① 제34조제1항에 따른 등록기준에 해당하는 문화재의 소유자, 관리자 또는 해당 문화재의 소재지를 관할하는 지방자치단체의 장이 해당 문화재를 국가등록문화재로 등록을 신청하려면 별지 제69호 서식의 국가등록문화재 등록신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 문화재청장에게 제출하여야 한다. 이 경우 소유자나 관리자가 등록을 신청하려면 해당 문화재의 소재지 관할 시장·군수·구청장	제35조(국가등록문화재의 등록 신청) ① 제34조제1항에 따른 등록기준에 해당하는 문화재의 소유자, 관리자 또는 해당 문화재의 소재지를 관할하는 지방자치단체의 장이 해당 문화재를 국가등록문화재로 등록을 신청하려면 별지 제69호 서식의 국가등록문화재 등록신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 문화재청장에게 제출하여야 한다. 이 경우 소유자나 관리자가 등록을 신청하려면 해당 문화재의 소재지 관할 시장·군수·구청장

현행	개정안
및 시·도지사를 거쳐 신청하여야 한다. 1. 대상 문화재 소유자의 동의서(소유자가 등록을 신청하는 경우에는 제출하지 아니한다) 2. 대상 문화재의 사진, 도면(배치도·평면도·단면도 등) 및 문헌 자료 사본 3. 별지 제69호의2서식에 따른 대상 문화재의 보존관리 및 활용계획서 4. 대상 문화재의 변형 및 수리 이력(변형 및 수리 이력이 있는 경우로 한정한다) ② 제1항 후단에 따라 신청서를 제출받은 시장·군수·구청장은 검토의견서를 첨부하여 시·도지사에게 제출하고, 시·도지사는 다음 각 호의 서류를 첨부하여 문화재청장에게 제출해야 한다. 1. 시장·군수·구청장 및 시·도지사의 검토의견서 2. 관계전문가의 조사의견 및 시·도문화재위원회의 심의 관계자료 ③ 제2항에 따라 신청서를 제출받은 시장·군수·구청장, 시·도지사 및 문화재청장은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 다음 각 호의 서류를 확인해야 한다. 1. 건축물대장 2. 토지(임야) 대장 3. 건물 등기사항증명서 4. 토지 등기사항증명서	및 시·도지사를 거쳐 신청하여야 한다. 1. 대상 문화재 소유자의 동의서(소유자가 등록을 신청하는 경우에는 제출하지 아니한다) 2. 대상 문화재의 사진, 도면(배치도·평면도·단면도 등) 및 문헌 자료 사본 3. 별지 제69호의2서식에 따른 대상 문화재의 보존관리 및 활용계획서 4. 대상 문화재의 변형 및 수리 이력(변형 및 수리 이력이 있는 경우로 한정한다) 5. 대상 문화재의 보전·활용 관련 갈등발생 여부 및 갈등 발생 가능성에 관한 의견서(식민지배, 전쟁, 독재, 그 밖의 사건·사고 등의 부정적인 역사를 가지고 있는 경우로 한정한다) ② 제1항 후단에 따라 신청서를 제출받은 시장·군수·구청장은 검토의견서를 첨부하여 시·도지사에게 제출하고, 시·도지사는 다음 각 호의 서류를 첨부하여 문화재청장에게 제출해야 한다. 1. 시장·군수·구청장 및 시·도지사의 검토의견서 2. 관계전문가의 조사의견 및 시·도문화재위원회의 심의 관계자료 ③ 제2항에 따라 신청서를 제출받은 시장·군수·구청장, 시·도지사 및 문화재청장은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 다음 각 호의 서류를 확인해야 한다. 1. 건축물대장 2. 토지(임야) 대장 3. 건물 등기사항증명서 4. 토지 등기사항증명서

출처: 연구진 작성

□ 「문화재 국가등록에 관한 지침」 개정

현행 「문화재 국가등록에 관한 지침」 제8조에서는 “역사적 사건·인물과 관련된 문화재”에 관한 사항을 규정하고 있다. 본 연구는 등록 시 이를 참고로 적용하여 네거티브 헤리티지에 해당되는 문화재에 관하여 「문화재보호법 시행규칙」에 따른 세부사항을 규정할 것을 제안한다.

[표 5-11] 「문화재 국가등록에 관한 지침」 개정안

현행	개정안
제8조(역사적 사건·인물과 관련된 문화재) ① 항일독립운동 등 우리나라의 독립과 사회의 변화 및 발전과정에 역사적으로 중요한 인물이나 사건과 관련된 문화재의 경우 국가등록문화재로 등록할 수 있다. 다만 이 경우 해당 인물이 거주·사용한 이력 등이 문헌 기록, 관련자 증언 등을 통해 객관적으로 검증되어야 한다. ② 일제강점기 수탈, 친일 논란 인물 등과 관련된 문화재는 문화재적 가치와 해당 인물의 공과(功過), 역사적 교훈 등을 종합적으로 평가하되, 제4조제2항제4호에 해당될 경우 등록을 보류할 수 있다.	제8조(역사적 사건·인물과 관련된 문화재) ① (생략) ② <u>식민지배, 전쟁, 독재, 그 밖의 사건·사고 등의 부정적인 역사와 관련된 문화재는 문화재적 가치와 해당 인물의 공과(功過), 역사적 교훈, 문화재 등록·보전·활용과 관련한 갈등발생 여부 및 발생 가능성 등을 종합적으로 평가하여야 한다.</u> ③ <u>해당 문화재의 소유자, 관리자, 소재지 관할 지방자치단체의 장은 문화재의 등록·보전·활용과 관련하여 갈등이 발생하였거나 갈등이 발생할 가능성이 있다고 판단되는 경우에는 등록 신청 전에 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제10조에 따른 갈등영향 분석을 실시할 수 있으며, 등록 신청 시 갈등영향분석 결과를 함께 제출하여야 한다.</u> ④ <u>제4조제2항제4호에 해당되거나, 제3항 또는 시행규칙 제34조 제4항에 따라 실시한 갈등영향분석 결과, 발생한 갈등이 심각하고, 갈등 해결의 가능성이 낮을 경우 등록을 보류할 수 있다.</u>

출처: 연구진 작성

4) 「지자체 문화재 보호조례」 등 개정 유도

지자체의 경우, 「문화재보호법」에서 조례로 위임한 사항을 문화재 보호조례 등으로 규정하면서 지정문화재 및 문화재자료의 지정, 등록문화재의 등록 등에 관한 세부사항을 규정하고 있다. 한편, 네거티브 헤리티지의 갈등 발생 사례 중 상당수는 지자체에서 네거티브 헤리티지를 국가문화재로 등록 신청하거나 지역 문화재로 등록·지정하는 과정에서 발생하고 있어, 지자체는 네거티브 헤리티지와 관련하여 발생할 수 있거나 발생하는 갈등에 대한 보다 적극적인 역할을 수행할 필요가 있다.

이에 지자체 문화재 지정·등록 시 네거티브 헤리티지의 등록 및 보존·활용에 관하여 갈등이 예상되거나 갈등이 발생한 경우 「지자체 갈등관리 규정」에 따른 갈등영향 분석, 참여적 의사결정방법의 활용, 갈등조정협의회 구성·운영 등을 거칠 수 있도록 규정한다.

5) 기타 사항

□ 문화재청 내 네거티브 헤리티지 보존·활용을 위한 갈등조정협의회 구성·운영

「문화재청 갈등관리 운영규정」 제9조에 따르면, 문화재청장은 갈등해결을 위하여 필요한 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회를 구성·운영할 수 있다. 이를 적용하여 국가 문화재 등록 시 네거티브 헤리티지 등 문화재의 보존·활용과 관련한 갈등 발생이 예상되거나 갈등이 발생한 경우, 갈등영향 분석 결과를 바탕으로 갈등조정협의회를 구성·운영하도록 한다.

□ 네거티브 헤리티지의 가치조사·공유, 갈등영향 분석, 참여적 의사결정, 갈등조정 등을 지원하기 위한 전담기관 지정

「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제24조 및 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙」 제5조에서는 갈등관리와 관련한 연구, 매뉴얼 작성·보급, 갈등영향분석에 관한 조사·연구 등을 수행하는 연구기관 또는 단체를 갈등관리연구기관으로 지정할 수 있도록 규정하고 있다.

네거티브 헤리티지의 경우, 해당 문화재에 대한 전문성을 가진 네거티브 헤리티지가 가지고 있는 다양한 가치에 대한 객관적 조사 능력을 갖추면서 갈등영향분석을 수행할 수 있는 전문가 또는 전문기관이 필요하다. 아울러, 갈등조정협의회를 중심으로 이루어지는 참여적 의사결정이나 갈등조정을 수행할 수 있는 전문가 또는 전문기관도 필요하다. 이에 네거티브 헤리티지의 가치 조사와 공유, 갈등영향분석, 참여적 의사결정 및 갈등조정 등을 지원할 수 있는 전담기관을 지정하여 관련 절차를 수행할 필요가 있다.

제6장 결론

- 1. 연구 성과
 - 2. 연구 한계 및 향후 과제
-

1. 연구 성과

네거티브 헤리티지(negative heritage)는 부정적인 집합기억(collective memories)이 저장된 장소로 대중들에게 아픈 감정을 불러일으킴에도 불구하고 미래세대를 위해 보전할만한 가치가 있는 유산이다. 네거티브 헤리티지의 이러한 양가적인 속성은 유산의 보전·활용과 관련된 정책 사업을 추진함에 있어서 갈등을 불러일으키기에 충분하다.

2001년 3월 「문화재보호법」에 근거한 등록문화재 제도가 도입되면서 문화재의 시간적 범위가 근현대 시기까지 확대되었다. 특히, 과거에는 청산과 철거의 대상으로 인식되었던 식민지 건축물이 유산의 지위를 얻게 되면서 보존과 철거를 둘러싼 첨예한 의견 대립이 나타나게 된다. 1995년 구 조선총독부 철거가 대표적인 사례다. 비교적 최근에는 일제강점기뿐만 아니라 한국전쟁, 제주4·3사건, 독재정권과 민주화운동, 그 외 재난·재해·참사와 관련된 건조물의 보전·활용 논의가 진행되면서, 해당 건축유산과 관련된 사회적 갈등 또한 지속되고 있다.

정책 사업 추진 과정에서 발생하는 갈등은 이전부터 관리의 대상이 되어왔다. 참여정부 이후 체계적인 공공 갈등관리의 중요성이 커지면서 2007년 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 제정하였다. 관련하여 국무조정실에서는 「공공갈등관리 매뉴얼」과 「갈등영향분석 가이드라인」을 발간하였고, 일부 부처의 경우 부처별로 갈등관리 운영 규정을 마련하여 소관 업무와 관련하여 원활한 갈등관리 방안을 시도하고자 하였다. 문화재청 또한 「문화재청 갈등관리 운영규정」을 2013년 제정한 바 있다. 다만, 갈등관리의 대상이 문화재 지정에 따른 재산권 침해에 초점을 두고 있어 본 연구에서 주목하는

네거티브 헤리티지의 특수성에 기반한 갈등관리 방법은 마련되지 않은 실정이다.

네거티브 헤리티지를 보전·활용함에 있어서 기존의 정책 갈등 관리 방법론은 유효한가? 참혹한 역사적 사건과 관련 있는 유산의 보전·활용 또는 철거를 결정하는 과정에서 갈등을 최소화하기 위해서는 누구와 어떤 방식으로 의사결정 되어야 하는가?

이와 같은 질문을 바탕으로 본 연구는 갈등관리 기반의 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정체계의 필요성에 대해 검토하고, 국내 네거티브 헤리티지 관련 갈등 사례들을 바탕으로 갈등 특성을 분석하여 의사결정체계의 기본방향을 마련하고자 한다. 본 연구에서는 또한 고흥 소록도를 대상으로 갈등영향분석을 수행하여 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정과정을 구체화하고 의사결정체계를 제안하고자 하였으며, 이를 실현하기 위한 제도 개선 방안을 제시하였다.

□ 갈등관리 기반의 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정체계 필요성 마련

2장에서는 선행연구를 통해 국내 네거티브 헤리티지 관련 논의의 흐름을 분석하고, 유네스코를 중심으로 해외 네거티브 헤리티지 관련 갈등관리 동향을 살펴보았다. 다음으로 네거티브 헤리티지 관련 국민 인식 현황을 파악하여 갈등관리 기반의 보전·활용 의사결정체계 필요성을 마련하였다.

국내 선행연구에서 지적한 네거티브 헤리티지의 보전·활용 관련 갈등 발생의 원인은 근대문화유산의 개념과 범위에 대한 논의 부족과 사회적 합의 부족이었다. 근대문화유산은 여전히 역사적 이해관계자가 존재하며 현재까지도 가치가 형성 중인 문화재다. 네거티브 헤리티지 또한 현 세대가 가치를 이해하고 사회적으로 합의할 수 있는 정책적·제도적 장치 마련이 필요할 것이다.

해외 네거티브 헤리티지 갈등관련 논의의 흐름을 통해 네거티브 헤리티지 보전·활용은 기존의 문화재와 차별화된 접근방식이 필요하다는 점을 도출할 수 있었다. ICOMOS에서는 네거티브 헤리티지를 세계유산 외 다른 인증제도를 통해 등재하도록 몇 가지 관련 대안적 제도를 권고한 바 있으며, 국제양심유적연맹과 슬레이브 루트 프로젝트 등 국제 네트워크 기구의 가이드라인에서는 물리적 대상인 유산 외에도 갈등의 주체와 이해당사자, 논의의 단계와 절차, 지원 방안, 협의의 범위, 연구·조사 필요 내용, 네트워크 및 협력 관계, 활용 방안 등 다양한 요인을 검토할 것을 제시하고 있었다. 이는 네거티브 헤리티지와 관련된 갈등 발생 시 중앙 정부, 지자체, 전문가 외에도 다양한 유형의 이해관계자 집단과 일반국민 등 다양한 주체가 등장하며, 문화유산의 가치 평가와 보전·활용을 위해 체계적인 사전 논의 절차가 수반되어야 함을 시사한다.

마지막으로 국민 인식조사에서 우리 사회가 전반적으로 네거티브 헤리티지의 보전·활용의 필요성을 인식하고 있는가에 대한 질문에는 51.6%가 ‘부정적’이라 응답하였고, ‘긍정적’으로 인식하는 비율은 19.1%에 불과하였다. 네거티브 헤리티지의 보전·활용에 대한 사회적 합의는 여전히 형성되지 않았다는 점을 살펴볼 수 있다. 이에 네거티브 헤리티지의 보전·활용이 필요한 경우 국민의 개인적 의견을 공유하고 소통할 수 있는 사회 전반적인 합의 과정이 필요하다고 해석할 수 있다.

□ 네거티브 헤리티지 보전·활용을 둘러싼 갈등의 특성 파악

3장에서는 국내 네거티브 헤리티지 및 포지티브 헤리티지 보전·활용 사례에서 발생하는 갈등을 분석하여 네거티브 헤리티지 보전·활용과 관련한 갈등의 특성을 도출하였다.

보다 구체적으로 갈등의 양상을 살펴보기 위해 사례별 보전·활용 논의의 흐름을 중심으로 갈등 유형과 갈등 주체 간 역학관계를 분석하였다. 갈등 유형분석은 Moore(2003)의 갈등유형 분류에 기초하여, 문화유산 관련 갈등 유형을 정보갈등, 관계갈등, 구조갈등, 가치갈등, 이익갈등으로 구분하여 분석하였다. 갈등 참여자와 주체별 역학관계는 Fisher(2020)의 갈등 매핑을 통해 분석하였다.

사례 분석 대상은 보전·활용 이슈와 관련하여 갈등발생여부, 근현대 시기 건축유산, 등록·지정문화재 외 건축유산을 포함하는 기준을 통해 네거티브 헤리티지 11개소, 포지티브 헤리티지 6개소가 선정되었다.

국내 네거티브 헤리티지, 포지티브 헤리티지 사례를 살펴본 결과 네거티브 헤리티지 보전·활용을 둘러싼 갈등의 특징은 다음과 같다. 첫째, 가치갈등과 정보갈등 위주의 갈등이 발생한다. 일반적으로 문화재 등록·지정에 의한 개발 저해와 재산권 침해 관련 이익갈등이 발생하는 포지티브 헤리티지 보전·활용 사례와 차이점이 있다. 네거티브 헤리티지 보전·활용 과정에서 가치 갈등과 정보 갈등이 많이 나타난다는 점을 고려할 때, 네거티브 헤리티지 관련 갈등 관리 방안 마련을 위한 가치 논의 과정이 선행될 필요가 있다. 특히 네거티브 헤리티지는 부정적 감정을 불러일으키는 문화유산이므로, 역사적 교훈과 기억의 유산이라는 관점에서 문화유산의 가치가 미래 세대에 어떤 교훈을 전달할 수 있는지에 대한 충분한 논의와 정확한 역사적 고증이 수반될 필요가 있다.

둘째, 유산의 갈등과 관련한 이해당사가 상대적으로 다양하다. 네거티브 헤리티지는 보전·활용 관련 갈등 발생 시 시민단체, 역사 및 건축 전문가, 이해관계가 없는(소유주가 아닌) 지역주민 뿐만 아니라 일반국민이 갈등의 직접적인 주체로 등장하는 경우가 많다.

상대적으로 다양한 이해관계자의 주체와 확대된 범위를 고려할 때, 네거티브 헤리티지 보전·활용 시 역사에 대한 교훈적 가치 및 사회적 보전·활용 가치에 대한 일반적인 공감대 형성이 필요하다.

셋째, 갈등의 양상이 찬성-반대 대립구조에서 벗어나 갈등 이슈가 다양화된다. 최근 사례에서는 네거티브 헤리티지 보전·활용의 방향을 결정하는 의사결정 방식이 다양해졌음을 확인해볼 수 있다. 그러나 이러한 의견 수렴 방식은 의사결정에 대한 별도의 체계와 지침 없이 상황에 따라 지자체에서 자체적으로 수행하고 있어, 선제적인 갈등관리와 주체별 의견수렴에 한계가 있다.

□ 네거티브 헤리티지 갈등영향분석 수행

4장에서는 공공갈등관리 개념과 방법론을 고찰하여 네거티브 헤리티지의 선제적 갈등관리와 갈등영향분석의 필요성을 밝혔다. 네거티브 헤리티지의 부정적이고 분쟁적인 특수성을 고려하였을 때 유산의 보전·활용 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 사전에 예측하고 의사결정 방식을 설계하는 과정은 매우 중요하다.

또한 연구의 4장에서 전라북도 고흥 소록도를 대상으로 갈등영향분석을 수행하여 갈등의 쟁점과 이해당사자, 이해당사자별 입장과 이해관심, 갈등 발생 가능성 정도와 합의형성 방안을 설계하였다. 소록도는 1916년 조선총독부령 제7호에 의해 소록도 자혜의원 이 설립되면서 한센병 환자들을 격리 수용 공간이 되었다. 소록도에는 일제강점기부터 한센병 환자들의 강제노역으로 만들어진 건축물과 한센인들의 애환이 서려있는 네거티브 헤리티지가 다수 분포하고 있다.

소록도 일대 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 이해관계자는 국립소록도병원, 국립소록도병원 한센병박물관, 보건복지부, 고흥군청, 문화재청, 소록도 지역주민으로 파악되었다. 네거티브 헤리티지 관련 예측 가능한 갈등 쟁점은 국가등록문화재 보수·관리 주체에 관한 문제, 소록도 내 건축유산 문화재 등록 확대에 대한 문제, 소록도 사적 지정에 관한 문제, 소록도 관광화에 대한 문제로 정리되었다. 이 중에서 소록도 사적 지정에 관한 문제가 갈등발생의 가능성이 가장 높을 것으로 예상되었다.

마지막으로 갈등영향분석 결과를 바탕으로 소록도 일대 건축유산의 보전·활용을 위한 의사결정체계를 제안하였다. 이는 연구의 5장에서 제안할 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정체계의 기본방향과 각 단계별 주요 논의사항에 대해 보다 구체적인 방향을 제시하는데 의의가 있다. 갈등영향분석을 통해 파악한 이해당사자의 범위, 지원주체의 범위와 역할, 협의체 구성과 운영 방식, 네거티브 헤리티지 가치에 대한 공동의 학습과

정의 필요를 바탕으로 아래 [그림]과 같이 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정을 위한 주요 단계와 단계별 내용, 주체별 역할을 도출하였다.

□ 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정체계 제시

5장에서는 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 갈등의 특성과 갈등영향분석 결과를 바탕으로 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정체계를 제안하고 정책과제 및 제도 개선 방안을 제시하였다.

본 연구에서 제안하는 의사결정체계는 정책 의사결정자 또는 전문가의 관점에서 네거티브 헤리티지의 보전·활용방안을 결정하는 것이 아니라 해당 유산과 직·간접적으로 관련되는 다양한 주체들이 네거티브 헤리티지의 가치에 공감하고, 보전·활용 방법에 대해 참여적으로 의사결정 하는 것을 목표로 한다.

네거티브 헤리티지는 부정적이고 분쟁적인 기억과 관련 있는 유산이기 때문에 역사적 가치가 높고, 보존 가치가 크며, 희소성이 클수록 그 가치를 인정받는 전통적인 유산의 가치 기준을 그대로 적용하여 평가하기는 어렵다는 특징이 있다. 또한, 참혹한 역사적 사건을 직접 경험한 사건당사자가 동시대에 존재하고 있으며, 이들이 유산의 보전·활용의 주요 이해당사자로 등장한다는 것 또한 중요한 특징이다. 이와 같은 네거티브 헤리티지의 속성을 고려하여 의사결정의 기본방향을 첫째, 정책 의사결정 이전에 선제적으로 갈등관리를 수행하고, 둘째, 보다 다양한 주체의 참여와 숙의적으로 의견을 수렴하는 것으로 설정하였다.

의사결정체계의 절차는 ①대상 선정, ②유산 조사, ③갈등영향분석, ④가치 공유, ⑤숙의적 의견수렴 및 정책 의사결정 다섯 단계로 나뉜다. 각 단계별 수행사항, 수행방법, 수행주체를 함께 제안하였다. 본 연구에서 제안한 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정체계가 운영되기 위해서는 문화재 관련 법령을 개정할 필요가 있다. 「문화재보호법 시행규칙」 및 「문화재 국가등록에 관한 지침」을 일부 개정하여 갈등영향분석 실시와 선제적으로 갈등 관련 사항을 검토할 수 있는 방안을 제시하였다.

□ 의사결정체계 실행을 위한 정책과제 및 제도개선 방안 제시

본 연구에서 제안한 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정체계가 운영되기 위해서는 문화재 관련 법령을 개정할 필요가 있다. 「문화재보호법 시행규칙」 및 「문화재 국가등록에 관한 지침」을 일부 개정하여 갈등영향분석 실시와 선제적으로 갈등 관련 사항을 검토할 수 있는 방안을 제시하였다.

2. 연구 한계 및 향후 과제

본 연구에서는 갈등관리 기반의 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정체계의 필요성을 정립하였으며, 네거티브 헤리티지 보전·활용 사례의 갈등 특성을 파악하고, 이를 통해 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정체계를 제안하였다. 특히, 본 연구는 고흥 소록도 일대를 대상으로 갈등영향분석을 수행하여 해당 네거티브 헤리티지 보전·활용 시 발생할 수 있는 갈등 쟁점을 예측해보고 갈등 해결을 위한 의사결정체계를 제안하였다.

본 연구는 3장 국내 네거티브 헤리티지 보전·활용 갈등양상을 분석함에 있어서 보다 다양한 이해당사자의 입장과 의견을 모두 파악하지 못한 한계가 있다. 기 확보한 자료, 관계자 인터뷰, 서면자문을 바탕으로 각 사례별 보전·활용 논의의 흐름과 갈등양상에 대해 정리하였으나, 모든 이해당사자의 갈등에 대한 입장을 입체적으로 정리하는 데에는 한계가 있었다.

다음으로 갈등영향분석의 제한적인 수행 또한 본 연구의 한계다. 고흥 소록도는 한센인의 강제노역과 인권유린의 현장이자 다수의 네거티브 헤리티지가 밀집된 지역이다. 따라서 지역주민과 같은 비전문가 집단의 네거티브 헤리티지에 대한 이해도가 상대적으로 높은 편이었다. 본 연구에서 고흥 소록도 갈등영향분석을 바탕으로 갈등 쟁점 사항에 대한 합의형성(의사결정) 방안을 제시하였으나, 개별 네거티브 헤리티지 특성에 따라 갈등 양상의 편차가 크기 때문에 분석의 수준이 달라질 수 있다.

의사결정 프로세스 중 숙의적 의견수렴 과정에 대한 실효성을 검증하지 못한 점 또한 본 연구의 한계라고 할 수 있다. 숙의적 정책결정은 참여주체의 자유롭고 평등한 논의와 의사결정을 의미하지만, 반대로 정책결정자의 일방적이고 독단적인 의사결정을 위한 형식적인 근거가 될 수 있다는 점에 유의하여야 한다.

마지막으로 본 연구에서 제안하는 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정체계의 전(全) 과정을 실제 네거티브 헤리티지를 대상으로 적용·모니터링을 수행할 수 있는 심층적인 후속 연구가 필요하다. 후속 연구를 통해 의사결정체계 각 단계별 한계와 개선 방향을 도출하여 보다 정교한 정책 의사결정 체계를 제시할 필요가 있다.

- 가상준, 김강민, 김재신, 이주형, 임재형, 전형준. (2014). 행복주택 공릉지구 시범사업
갈등영향분석 최종보고서. 국무조정실·단국대학교 분쟁해결연구센터.
- 강동진, 박소현, 성기진, 명준영. (2013). 세계유산의 등재, 그 의미와 보존관리의 현황.
도시정보 374. pp.3-21.
- 강동진, 배연한. (2017). 근대관련 세계유산의 등재 경향 분석, 국토계획 52(5). pp.47-67.
- 강종구. (2019). [일본육군 조병창] 전국에 널린 일제 수탈의 유적... '보존 vs 철거'. 연합뉴스.
12월 11일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191210137300065?input=1195m> (검색일: 2022.1.22)
- 강종구. (2020). 일제 유적 '철거 vs 보존' 논란... 일부선 다크투어리즘 활용. 연합뉴스. 8월
13일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200812036600065?input=1195m>
(검색일: 2022.1.22)
- 강홍균. (2010). 이승만 별장 관광자원화. 경향신문. 5월 2일 기사. <https://m.khan.co.kr/local/Jeju/article/201005021500091#c2b> (검색일: 2022.4.22)
- 강홍균. (2011). 제주도 '이승만 별장 기념관 조성' 논란. 경향신문. 3월 2일 기사.
<https://www.khan.co.kr/local/Jeju/article/201103021150571> (검색일:
2022.1.22)
- 강홍균. (2011). 제주도 '이승만 별장' 정비에 지방비 투입 '논란'. 경향신문. 12월 14일 기사.
<https://www.khan.co.kr/local/Jeju/article/201112142233175> (검색일: 2022.
5.14)
- 고승한. (2021). 제주, 아쉬움 뒤로하고... 시민회관의 기억. JIBS 뉴스. 8월 19일 기사.
[http://www.jibs.co.kr/news/replay/viewNewsReplayDetail/2021081921165984
967?feed=na](http://www.jibs.co.kr/news/replay/viewNewsReplayDetail/2021081921165984967?feed=na) (검색일: 2022.4.2)
- 고홍균. (2020). 소록도 문화유산 보존·관리 종합계획 I. 고흥군청.
- 구글 아트앤컬처 온라인전시. 뉘른베르크 도시 박물관 산하 나치 전당대회장 기록센터.
[https://artsandculture.google.com/partner/documentation-center-nazi-party-
rally-grounds](https://artsandculture.google.com/partner/documentation-center-nazi-party-rally-grounds). (검색일: 2022.8.7.)
- 구글 아트앤컬처 온라인전시, The Nazi Party Rally Grounds in Nuremberg,
<https://artsandculture.google.com/story/9gXBnolq2KGTIg> (검색일: 2022.8.7)

- 국무조정실. (2020.12). 공공기관의 갈등관리 매뉴얼. 국무조정실.
- 국무조정실. (2021). 갈등영향분석 가이드라인. 국무조정실.
- 권영란, 염철호. (2021). 네거티브 헤리티지 보존·활용을 위한 의사결정체계 구축방향 연구. 건축공간연구원.
- 권태훈. (2020). 한국은행 본점 머릿돌은 이토 히로부미 친필?. SBS NEWS. 10월 12일 기사. https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006019619&plink=ORI&cooper=NAVER (검색일: 2022.5.5.)
- 권혁태. (2009). 히로시마/나가사키의 기억과 '유일 피폭국'의 언설. 일본비평 1. pp.60-89.
- 김경필. (2016). 제주시민회관 문화재 등록 반발기류. 제민일보. 4월 11일 기사. <http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=392053> (검색일: 2022.4.2)
- 김경필. (2016). 제주시민회관 문화재 등록 추진 논란. 제민일보. 2월 17일 기사. <http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=386299> (검색일: 2022.4.2)
- 김규원. (2020). 친일 유적 버릴까 지킬까. 한겨레21. 4월 27일 기사. http://h21.hani.co.kr/arti/special/special_general/48594.html (검색일: 2022.1.22)
- 김도훈. (2021). 9400억원 들인 '신라왕경 핵심유적' 부실 복원 논란. 매일신문. 10월 5일 기사. <http://w3.imaail.com/page/view/2021100514420512682> (검색일: 2022.5.14.)
- 김민. (2021). 인천 산업유산 보존·활용 위한 제도 미비... 조례 제정 등 대책 시급. 경기일보. 8월 26일 기사. <https://www.kyeonggi.com/article/202108261174128> (검색일: 2022.5.30)
- 김민영. (2014). 뽕죽집 복원 엉터리였나... 문화재위 심의 미반영·축소의혹. 중도일보. 10월 20일 기사. <http://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20141019000002327> (검색일: 2022.4.11)
- 김민영. (2014). 뽕죽집 원형복원 책임공방 줄다리기. 중도일보. 10월 22일 기사. <http://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20141021000003126> (검색일: 2022.4.11)
- 김병섭. (2018). 한국에서의 문화유산 개념 확장 경향과 특징 분석: 문화유산 관련 법제의 제정 및 개정을 중심으로. 지역과 문화 5(3). pp.49-70.
- 김병완, 김영재. (2020). 근대역사경관의 보존과 집단기억-오타루시 산업유산경관을 사례로. 국토계획 55(2). pp.29-43.
- 김봉철. (2021). "시민회관 복합문화시설, 역사적 의미 살려야". 제민일보. 9월 1일 기사. <http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=723665> (검색일: 2022.4.2)
- 김석진. (2022). 남구 등록문화재 '소막사' 복원 2년째 표류. Btv. 1월 14일 기사. http://ch1.skbbroadband.com/content/view?parent_no=24&content_no=54&p_no=136327 (검색일: 2022.5.5)
- 김왕식, 김선미, 김정은, 하홍규, 박종미, 이서운, 홍미희. (2011). 근현대사 연구 활성화 방안 연구. 문화체육관광부.
- 김윤호. (2019). 삼국시대 문화재 대거 묻힌 땅에 돌배나무 심어버린 구미시. 중앙일보. 5월

- 3일 기사. <https://www.joongang.co.kr/article/23457973#home> (검색일: 2022.5.30)
- 김재중. (2020). 존치논란 대전 철도관사촌, 문화재 될까. 디트NEWS24. 8월 11일 기사. <http://www.dtnnews24.com/news/articleView.html?idxno=584788> (검색일: 2022.4.11)
- 김정환. (2021). 대전시, 옛 충남경찰청 상무관 공사 '행정절차 무시'. BreakNews. 8월 5일 기사. <https://www.breaknews.com/825313> (검색일: 2022.4.7)
- 김주철. (2017). '충주 구 조선식산은행'을 미술관으로 활용 계획. 충북일보. 8월 29일 기사. <https://www.inews365.com/news/article.html?no=506119> (검색일: 2022.5.5.)
- 김찬석. (2011). 공공갈등 관리의 성공 요인과 커뮤니케이션 메시지 특성. 홍보학연구 15(4). pp.5-35.
- 남은주. (2020). 나치 전당대회장도 보존하는 독일. 한겨레21. 4월 27일 기사. https://h21.hani.co.kr/arti/special/special_general/48595.html (검색일: 2022.8.7)
- 뉘른베르크 도시 박물관. <https://museen.nuernberg.de/> (검색일: 2022.8.7.)
- 뉘른베르크 도시 박물관. Die Sprengung der Zeppelintribüne 1967. <https://museen.nuernberg.de/dokuzentrum/kalender-details/sprengung-der-zeppelin-tribuene-991> (검색일: 2022.8.7)
- 뉘른베르크 시. <https://www.nuernberg.de>. (검색일: 2022.8.7.)
- 뉴시스. (2011). 이승만 기념관 건립 '논란'...4·3단체 "납득 못해". 뉴시스. 3월 2일 기사. <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0003719339> (검색일: 2022.4.22)
- 뉴시스. (2011). 제주시 이승만 별장 기념관 건립 "없던 일로". 뉴시스. 3월 11일 기사. <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0003737334>
- 뉴시스. (2017). 등록문화재 '구 조선식산은행 충주지점' 활용 어떻게?. 뉴시스. 5월 30일 기사. https://newsis.com/view/?id=NISX20170530_0014928023&cID=10806&pID=10800 (검색일: 2022.5.5.)
- 뉴시스. (2017). '충주 조선식산은행'에 미술관...일제수탈 교훈 부족 지적. 뉴시스. 8월 29일 기사. https://newsis.com/view/?id=NISX20170829_0000079966&cID=10806&pID=10800 (검색일: 2022.5.5.)
- 뉴시스. (2020). 5·18단체 "전두환 동상 철거 등 요구 미수용시 직접 철거할 것". 뉴시스. 11월 24일 기사. https://newsis.com/view/?id=NISX20201124_0001245478&cID=10806&pID=10800 (검색일: 2022.1.22)
- 단국대학교 분쟁해결연구센터. 참여적 의사결정. <http://www.ducdr.org/html/sub04-05.asp>. (검색일: 2022.5.14)
- 류호철. (2021). 역사·문화 교육 관점에서 갈등 문화유산에 관한 인식과 보존·활용-북한산 선정비 등 역사적 갈등을 담은 비석들을 사례로-. 동아시아고대학 63. pp.529-554.
- 목수현. (2007). 근대 문화재의 기억과 역사. 한국의 근대문화유산 Vol.1. 문화재청.
- 문예은. (2011). 근대문화유산을 둘러싼 담론의 경쟁 양상 분석-군산시를 중심으로-. 지방사와 지방문화 14(2). pp.265-340.

- 문화재청, (2005), 「통영해저터널」 문화재 등록예고 명칭과 관련하여, 문화재청 보도자료, 8월 11일자.
- 문화재위원회, (2017), 2017년 제3차 근대문화재분과 회의록, 문화재청.
- 문화재위원회, (2020), 제10차 근대문화재분과 회의록, 문화재청.
- 문화재청, (2009), 문화재위원회 회의록, 문화재청.
- 문화재청, (2013), 2013년도 제5차 근대문화재분과 회의록, 문화재청.
- 문화재청, (2017), 2017년 제8차 근대문화재분과 회의록, 문화재청.
- 문화재청, (2019), 문화재위원회(근대문화재분과) 제8차 회의록, 문화재청.
- 문화재청, (2021), 2021년 1차 근대문화재분과위원회 회의자료, 대전: 문화재청.
- 문화재청 국가문화유산포털. <http://www.heritage.go.kr/> (검색일: 2022.5.5.)
- 민족문제연구소, (2004). 안양시, 옛 서이면사무소 관련 시민요구 수용. 민족문제연구소. 1월 28일 기사. <https://www.minjok.or.kr/archives/63864> (검색일: 2022.4.1)
- 민주화운동기념사업회, (2019), 민주인권기념관 건립 타당성조사 및 운영계획수립 연구용역, 민주화운동기념사업회.
- 박근영, 김영식. (2020). 대전 근대문화유산의 다크투어리즘 자원화 방향에 관한 연구. 관광학연구 44(2). pp.53-72.
- 박상연. (2018). '문화재 가치' 청주시 본관 건물 존치된다. 뉴스핌. 11월 7일 기사. <https://www.newspim.com/news/view/20181107000175> (검색일: 2022.4.7)
- 박상현. (2016). 경북궁 誤字 현판 버젓이...알면서도 10년간 방치. 연합뉴스. 5월 18일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160517171800005?input=1195m> (검색일: 2022.5.14)
- 박소영. (2021). 부평구, 미쓰비시출사택 민관협의회 첫발 뗐다. 인천투데이. 8월 10일 기사. <http://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=210525> (검색일: 2022.5.5.)
- 박정호, 심준섭, 김윤희. (2015). 갈등 과정에서의 의사소통의 유형화에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 박주영. (2010). 대전문화연대 "보족집 훼손 책임자 처벌해야". 연합뉴스. 10월 26일 기사. <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0004728021> (검색일: 2022.4.11)
- 박준상. (2020). 친일잔재 논란 '옛 서이면사무소', "문화재자료 지정 해제되나". 경기일보. 1월 18일 기사. <https://www.kyeonggi.com/article/202001161110058> (검색일: 2022.5.14.)
- 박현주. (2022). 보존이나, 철거냐... 부평 캠프마켓 '조병창 병원' 운명은?. 경인일보. 4월 6일 기사. <http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20220405010000905> (검색일: 2022.5.14)
- 백승재. (2018). 인천 부평구 미쓰비시 출사택 박물관 조성 사업 표류. 중부일보. 11월 11일 기사. <http://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=1301853> (검색일: 2022.5.5)
- 변민철. (2022). "회의 미뤄질수록 미쓰비시 출사택 방치기간 길어진다". 경인일보. 3월 10일 기사. <http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20220309010001776>

(검색일: 2022.5.5)

보건복지부 국립소록도병원. 주거환경. http://www.sorokdo.go.kr/sorokdo/html/content.do?menu_cd=02_05_02&depth=ms. (검색일: 2022.9.11)

부산일보. (2015). 피란민 애환 서린 '우암동 소 막사' 복원. 부산일보. 2월 1일 기사.
<http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=20150202000097> (검색일: 2022.5.5)

부산일보. (2018). '우암동 역사문화마을' 조성 사업, 문화재청 공모 탈락. 부산일보. 7월 4일 기사. <http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=20180704000168>
(검색일: 2022.5.5)

서승진. (2022). 문 연 레고랜드... 문화재법 위반 논란은 계속. 국민일보. 5월 6일 기사.
<https://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924244134&code=11131413&cp=nv> (검색일: 2022.5.14)

송정은. (2020). '이토 친필' 한국은행 정초석 유지 결론 뒤엔 '답정너' 설문?. 문화일보. 12월 31일 기사.
<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2020123101072321337001>
(검색일: 2022.5.5.)

송중욱. (2012). 통일신라 월정교 '반쪽 복원' 우려. 영남일보. 4월 30일 기사.
<https://m.yeongnam.com/view.php?key=20120430.010100744080001> (검색일: 2022.5.14.)

안병직, 권윤경, 송충기, 황보영조, 정경희, 강원택, 진창수, 김석환. (2013). 주요 선진국 역사논쟁 사례연구 결과보고서. 대한민국역사박물관.

안창모. (2008). 문 닫힌 서울시청사의 운명. 건축과사회 2008년 10월호. pp.197-198.

연합뉴스. (2015). 부산시, 문화재 관리상 미비한 법령 개정에 앞장서. 연합뉴스. 12월 29일기사. <https://www.yna.co.kr/view/RPR20151229004600353?from=search>
(검색일: 2022.5.30)

연합뉴스. (2018). '친일 잔재' 안양 서이면사무소 문화재 준치 놓고 이견. 연합뉴스. 8월 14일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180813106900061> (검색일: 2022.4.1)

오윤주. (2021). 청주 새 청사 신축 앞두고 본관 문화재 등록 논란. 한겨레. 12월 8일 기사.
<https://www.hani.co.kr/arti/area/chungcheong/1022500.html> (검색일: 2022.4.7)

오은정. (2020). 파괴의 보존: 유네스코 세계유산 히로시마 원폭 돔의 보존과 '평화'의 문제. 한국문화인류학 53(1). pp.47-97.

우동선. (2005). 등록문화재제도와 근대문화유산 목록화 조사보고서. 건축 49(12). pp.115-122.

우양호. (2020). 동아시아 해항도시의 전쟁과 식민지 유산: 싱가포르와 부산의 활용방식 비교. 인문사회과학연구 21(1). pp.53-83.

유네스코와 유산. 세계유산. <https://heritage.unesco.or.kr/유산목록/세계유산/> (검색일: 2022.5.12)

유네스코와 유산. 세계유산 등재기준. <https://heritage.unesco.or.kr/유산등재/등재기준/>
(검색일: 2022.5.3)

- 유네스코와 유산. 히로시마 평화 기념관(원폭 돔). <https://heritage.unesco.or.kr> (검색일: 2022.5.10.)
- 윤규상. (2016). 충주 옛 조선식산은행 건물 복원관련 공청회 열려. 동양일보. 11월 28일 기사. <http://www.dynews.co.kr/news/articleView.html?idxno=332910> (검색일: 2022.5.5.)
- 윤철아. (2016). '미쓰비시 출사택 안내판' 어떻게 생각하십니까. 경인일보. 4월 1일 기사. <http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20160331010014520> (검색일: 2022.5.5.)
- 윤성효. (2020). 일제강점기 소설가 '지하련' 주택, 철거냐 보존이냐. 오마이뉴스. 6월 2일 기사. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002646528&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news (검색일: 2022.1.22)
- 윤종설, 서정철, 조훈, 송수진. (2018). 혁신정부 실현을 위한 공공갈등조정제도 개선방안 연구. 한국행정연구원.
- 윤지환, 김숙진. (2020). 기억의 선택적 재현과 다층적 기억 해석을 둘러싼 갈등: 일본 메이지 산업혁명 유산 유네스코 등재를 중심으로. 문화역사지리 32(2). pp.116-132.
- 이경택. (2018). “등산하는데 왜 돈 받나” 사찰 문화재 관람료, 논란 재점화. 문화일보. 12월 5일자. <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2018120501031927097001> (검색일: 2022.5.14)
- 이동근. (2017). 목포 조선내화 부지 '개발 VS 보존' 팽팽. kbc. 11월 22일 기사. http://ikbc.co.kr/kor/news?nwCd=main_news_02&mode=view&nwid=308589&menuId=56_65_73 (검색일: 2022.4.2)
- 이만열. (2007). 근대화유산, 왜 보존해야하며 어떻게 보존해야 하는가. 한국의 근대화유산 Vol.2. 문화재청.
- 이만영. (2020). 철거 vs 복원 논란 '조선식산은행' 존치. KBS NEWS. 10월 7일 기사. <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5020329&ref=A> (검색일: 2022.1.22)
- 이삭, 윤희일, 강현석, 백경열. (2021). '개발 바람'에 밀려...근대건축물이 사라진다. 경향신문. 10월 25일 기사. <https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202110250600005> (검색일: 2022.5.14)
- 이성진. (2019). '제2의 익선동' 대전 소재동 개발 논란. 주간조선. 9월 26일 기사. <http://weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=002575100016&ctcd=C02> (검색일: 2022.4.11)
- 이순민. (2018). 부평구, 미쓰비시 출사택 추가 철거 ... "강제동원 흔적 보존해야" 지적. 인천일보. 11월 5일 기사. <http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=910677> (검색일: 2022.5.5.)
- 이연경. (2020). [기고] 미쓰비시출사택 철거 재고해야. 인천일보. 1월 9일 기사. <http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1017875> (검색일: 2022.5.5.)
- 이아름, 박현숙. (2019). 동아시아 전쟁 관련 기념관의 전시 내러티브와 역사교육적 의미.

역사교육연구 35. pp.297-336.

이일열. (2014). 역사관광 자원개발의 제국주의 메커니즘. 관광학연구 38(9). pp.11-29.

이정수, 이정원, 이광수, 박철휘, 권영현, 권홍순, 양승희, 임초롱, 이정아. (2013).
등록문화재 테마별 활용 기본계획 수립 연구. 문화재청.

이정현. (2020). [2020국감]한국은행 정초석, 이토 히로부미 친필 논란... "철폐해야".
이데일리. 10월 12일 기사.
<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02942166625932264&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> (검색일: 2022.5.5.)

이종길. (2020). 고증 오류 밝혀진 성락원, 이름 바꿔 명승 재지정. 아시아경제. 6월 24일
기사. <https://view.asiae.co.kr/article/2020062420372765663> (검색일: 2022.5.3)

이종선. (2020). 강제징용 흔적 부평 미쓰비시 출사택, 보존 길 열려. 인천투데이. 10월 26일
기사. <http://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=203713>
(검색일: 2022.5.5.)

이종욱. (2015). 포항 구룡포 근대역사문화거리 정체성 재정립해야. 경북일보. 10월 8일
기사. <http://www.kyongbuk.co.kr/news/articleView.html?idxno=937938>
(검색일: 2022.4.20)

이창호. (2022). 공업지역 유지가 동일방직 보존 해법아냐 인천시, 만석지구 특별계획구역
지정 결정. 기호일보. 1월 12일 기사.
<http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1106088> (검색일:
2022.4.22)

이코모스 한국위원회. (2021). 2021 유네스코 세계유산 잠정목록 신규발굴 연구보고서.
문화재청.

이해미. (2020). 대전 동구 소재동 철도관사촌 등록문화재 신청은 꿈수?. 중도일보. 10월
16일 기사. <http://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20201015010004020>
(검색일: 2022.4.11)

이해미. (2021). 옛 충남경찰청 상무관 원형 훼손 않겠다는 대전시... 전문가들 "이미 훼손".
중도일보. 2월 19일 기사. <http://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20210218010007894> (검색일: 2022.4.7)

이해미. (2021). 원형 훼손 논란 소재동 철도관사촌 4채, 국가등록문화재 접수된다.
중도일보. 3월 11일 기사.
<http://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20210310010004427> (검색일:
2022.4.11)

이혁동. (2015). 구룡포문화거리 명칭 논란. TBC뉴스. 11월 3일 기사.
<https://www.tbc.co.kr/news?c1=8news&c2=&qt=##> (검색일: 2022.4.20)

이현경. (2018). 불편문화유산(difficult heritage)의 개념 및 역할에 대한 고찰. 도시연구 20.
pp.163-192.

인천in. (2020). 동일방직 · 동인천 북광장 활용방안 토론회. 인천in. 7월 30일 기사.
<http://www.incheonin.com/news/articleView.html?idxno=74550> (검색일:
2022.4.22)

임동근. (2021). 문화재 지정번호제도 개선해 서열화 오해 없앤다. 연합뉴스. 2월 8일 기사.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210208069600005?input=1195m> (검색일:
2022.5.30)

- 장성곤, 강동진. (2017). 지속가능한 다크 투어리즘(Dark Tourism)의 개념 정의와 전개과정 분석. 한국도시설계학회지 18(2). pp.63-80.
- 장성곤, 강동진. (2018). 소록도 100년의 변천과정과 특성 도출. 한국도시설계학회지, 19(4), 한국도시설계학회. pp.105-123.
- 전봉희. (2008). 서울시청사 사건과 등록문화재제도. 건축과사회 2008년 12월호. pp.184-186.
- 전재일, 김기수. (2019). 헤이든 화이트의 서사적 관점으로 본 근대건축유산의 가치에 관한 고찰-히로시마 평화기념관(원폭돔)을 사례로-. 한국건축역사학회 2019년도 추계학술발표대회논문집. pp.165-166.
- 전재호. (2020). '식민지 건축 유산'에 대한 인식 변화와 반일 민족주의: 일제 잔재에서 근대문화유산으로. 한국과 국제정치 36(3). pp.101-131.
- 정수진. (2020). 식민지 유산에서 한국의 문화유산으로-근대문화유산 등록 제도를 중심으로-. 비교민속학 71. pp.187-217.
- 정운. (2018). 일제 유적 미쓰비시 출사택때문에... '부평2동 주차장' 무산. 경인일보. 12월 17일 기사.
<http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20181216010005109>
(검색일: 2022.5.5.)
- 정정화. (2011). 공공갈등과 합의형성: 심의민주주의 방식의 적용과 한계. 한국행정논집 23(2). pp.577-606.
- 정지범, 최상옥, 정선아, 안승현. (2013). 재난상황에서 발생하는 갈등의 현황과 대응전략 마련. 한국행정연구원.
- 제점숙. (2013). 근대문화유산의 활용과 역사인식 문제-'근대'라는 역사인식의 행방-. 비교일본학 35. pp.63-86.
- 조선일보. (2021). 해외 유출 문화재 20만점...44%는 일본 소장. 조선일보. 10월 5일 기사.
https://www.chosun.com/culture-life/culture_general/2021/10/05/BZMHSIXU3BFC5HOLWX5KDXPXD4/ (검색일: 2022.5.30)
- 진재석. (2021). 청주시청 본관 존치 논란 언제까지... 충청매일. 11월 22일 기사. <http://www.ccdn.co.kr/news/articleView.html?idxno=732690#09SX> (검색일: 2022.4.7).
- 심석용. (2021). "문화재 훼손" vs "허가났다" 법정 간 김포 왕릉 아파트 갈등. 중앙일보. 9월 29일 기사. <https://www.joongang.co.kr/article/25010551#home> (검색일: 2022.5.30)
- 지속가능발전위원회. (2005). 공공갈등관리의 이론과 기법. 대통령소속 지속가능발전위원회.
- 차현진. (2020). [차현진 칼럼] 한국은행 일제 잔재, 알고나 철거하자. 오피니언뉴스. 10월 26일 기사. <http://www.opinionnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=42086> (검색일: 2022.5.5.)
- 채종현, 정소윤, 박준, 정동재, 윤영근. (2019). 숙의기반 주민참여제도 도입 -자치단체 공론화 운영모델 구상-. 한국행정연구원.
- 최권일. (2002). 소록도, 개발해야하나, 말아야 하나. 남도일보. 11월 4일 기사. <http://www.namdonews.com/news/articleView.html?idxno=62270> (검색일: 2022.5.4)
- 천득염, 김진안. (2010). 근대기 소록도건축의 특성에 관한 연구: 일제강점기를 중심으로. 대한건축학회연합논문집, 12(3), 대한건축학회연합. pp.17-28.

- 하혜영. (2007). 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로. 한국행정학보 41(3). pp.273-296.
- 한정선. (2017). 군함도, 산업유산과 지옥관광 사이에서. 역사비평 2017년 11월호. pp.281-313.
- 한지은. (2015). 전장에서 관광지로-동아시아의 기억 산업-. 문화역사지리 27(2). pp.55-78.
- 허호준. (2011). 제주 이승만 별장 보수 '제동'. 한겨레. 12월 14일
기사. <https://www.hani.co.kr/arti/society/area/510225.html> (검색일: 2022.4.22)
- 황수경, 은재호, 박재근. (2020). 공공선택에서 공론화의 역할 및 효과 연구. 한국개발연구원.
- 홍현기. (2021). 인천 '미쓰비시 출사택' 운명은...보존-철거 갈팡질팡. 연합뉴스. 1월 27일
기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210126098700065?input=1195m>
(검색일: 2022년 1월 22일)
- 히로시마시 기록보관소 디지털 갤러리.
<https://www.city.hiroshima.lg.jp/soshiki/5/182163.html> (검색일: 2022.10.17)
- Beazley, Olwen, and Christina Cameron. (2020). Study on Sites Associated with Recent Conflicts and Other Negative and Divisive Memories. World Heritage Center. 2020.5.
- Bercovitch, J. (1984). Social Conflicts and Thrid Parties: Strategies of Conflict Resolution. Westview Press.
- City of Nuremberg. (2017). Zeppelin Field-A Place for Learning: A Project to Maintain a Very Special National Heritage. Siegfried Zelnhefer ed.
- Fisher, Simon et al. (2020). WORKING WITH CONFLICT 2. LONDON: ZED.
- ICOMOS. Evaluation of World Heritage Nominations related to Sites Associated with Memories of Recent Conflicts, Icomos discussion paper.
https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/World_Heritage/Sites_of_Memory_ICOMOS_PPT_EN.pdf (검색일: 2022. 5.12)
- ICOMOS. (2020). Sites Associated with Memories of Recent Conflicts and The World Heritage Convention: Reflection on Whether and How These Might Relate to the Purpose and Scope of the World Heritage Convention and Its Operational Guidelines. ICOMOS discussion paper.
- ISCS. About Us. <https://www.sitesofconscience.org/about-us/about-us/> (검색일: 2022.6.29.)
- ISCS. Membership Benefits. <https://www.sitesofconscience.org/members/benefits/>
(검색일: 2022.6.29.)
- ISCS. Resource Center. <https://www.sitesofconscience.org/en/resources/rc/> (검색일: 2022.6.29)
- Macdonald, Sharon. (2009). Difficult Heritage: Negotiating the Nazi Past in Nuremberg and Beyon. London and New York: Routledge.
- Meskeil, Lynn. (2002). Negative Heritage and Past Mastering in Archaeology, Anthropological Quarterly. 75(3). pp.557-574.
- Moore, Christopher W. (2003). The Mediation Process: Practical Strategies for

- Resolving Conflict. 3rd Ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- Naidu, Ereshnee, Bix Gabriel and Mofidul Hoque. (2012). From Memory to Action: A Toolkit for Memorialization in Post-Conflict Societies. International Coalition of Sites of Conscience(ICSC).
- Naidu, Ereshnee, Bix Gabriel and Mofidul Hoque. (2018). Legacies of Slavery: A Resource Book for Managers of Sites and Itineraries of Memory. Guideline for Slave Route Project.
- UNESCO World Heritage Committee. (2021). Decisions Adopted during the Extended 44th Session of the World Heritage Committee(Fuzhou (China), Online meeting, 2021).
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379267?10=null&queryId=a60a734d-b636-4e6f-bc06-46fe87782d3f>. (검색일: 2022년 5월 2일)
- UNESCO. Routes of Enslaved Peoples.
<https://en.unesco.org/themes/fostering-rights-inclusion/slave-route> (검색일: 2022.7.8)
- UNESCO World Heritage Convention, Reflection on Sites Associated with Memories of Recent Conflicts and other negative and divisive memories, Monday, 18 January 2021, <https://whc.unesco.org/en/memoryreflection/> (검색일: 2022.5.2)
- 毎日新聞. (2018). 被爆2カ月の中心部・写真36枚、ハワイで発見, 8월 5일 기사.
<https://mainichi.jp/articles/20180805/k00/00m/040/095000c>. (검색일: 2022.8.2.)
- 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 대통령령 제26928호.
- 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙」 총리령 제1417호.
- 「문화재청 갈등관리 규정」 문화재청훈령 제506호.
- 「문화재 국가등록에 관한 지침」 문화재청예규 제600호.
- 「문화재보수정비(총액계상) 국고보조사업 운영·관리 규정」. 문화재청훈령 제530호.
- 「문화재보호법」 법률 제18770호.
- 「여수·순천 10·19사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」 법률 제18303호.
- 「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」 법률 제18745호.
- 「한국인 원자폭탄 피해자 지원을 위한 특별법」 법률 제16409호.

Decision-making System for the Conservation and Utilization of Negative Heritage

SUMMARY

Kwon, Youngran

Youm, Chirlho

Son, Eunshin

Introduction

Negative heritage is where negative collective memories are stored. It is a legacy worth preserving for future generations, despite painful emotions it evokes in public. This ambivalent attribute of negative heritage is likely to cause conflict in promoting policy projects regarding the conservation and utilization of heritage.

As the registered cultural heritage system based on the 「Cultural Heritage Protection Act」 was introduced in March 2001, the temporal scope of cultural heritage expanded to the modern era. In particular, as colonial buildings previously recognized as objects of removal and demolition acquired heritage status, severe controversies over preservation and destruction appeared. The demolition of the former Japanese General Government building in 1995 is the representative example.

Relatively recently, as discussions on the conservation and utilization of buildings related to the Japanese colonial period, as well as the Korean War, the Jeju 4.3 Incident, the dictatorship and democratization movement, and other disasters and catastrophes have progressed, social discussions and conflicts related to architectural heritage are also continuing. In particular, aspects of conflicts are becoming more diversified recently, going beyond the dispute of pros and cons divided by preservation versus demolition of the past. Conflicts arising in implementing policy projects have long been the subject of

management. As public conflict management grew important since the Participatory Government(2003–2008), the 「Regulations on the Prevention and Resolution of Conflicts in Public Institutions」 was enacted in 2007. In this regard, the Office of Government Policy Coordination has published 「Public Conflict Management Manual」 and 「Conflict Impact Analysis Guidelines」. Some ministries tried to manage conflicts smoothly concerning their affairs by preparing conflict management operational regulations for each department. The Cultural Heritage Administration also enacted the 「Cultural Heritage Administration Conflict Management Operational Regulations」 in 2013. However, a specific conflict management methodology based on the specificity of negative heritage, noted in this study, has not been established as the subject of conflict management has been focused on the infringement of property rights due to the designation of cultural heritage.

Are the existing policy conflict management methodologies effective in preserving and utilizing negative heritage? Who should participate and how should decisions be made to minimize conflicts in preserving, utilizing, or demolishing a property related to a devastating historical event? Based on these questions, this study aims to examine the need for a decision-making system to conserve and utilize negative heritage based on conflict management and suggest a basic direction for a decision-making system by analyzing the characteristics of conflicts based on domestic negative heritage-related conflict cases. This study also conducted a conflict impact analysis on Sorokdo, Goheung, to specify the decision-making process for the conservation and utilization of negative heritage and to propose a decision-making system, thus, suggesting institutional improvement plan to realize the same.

The Necessity of a Decision-Making System for Conservation and Utilization of Negative Heritage Based on Conflict Management

Chapter 2 analyzed the flow of domestic negative heritage-related discussions through previous studies and examined the trend of conflict management related to overseas negative heritage with a focus on UNESCO. Chapter 2 also discussed the necessity of a

decision-making system for conservation and utilization based on conflict management by identifying the current state of public perception regarding negative heritage.

The causes of conflicts related to the conservation and utilization of negative heritage pointed out in previous studies in Korea were the lack of discussion about the concept and scope of modern cultural heritage and the lack of social consensus. Modern cultural heritage still has historical stakeholders, and its values are still being formed. In the case of negative heritage, it will also need a policy and institutional mechanism that the current generation can understand its value and draw a social agreement.

This study draw the point that the conservation and utilization of negative heritage requires a differentiated approach from the existing cultural heritage through the flow of discussions on overseas negative heritage conflicts. ICOMOS has recommended several relevant alternative schemes for listing negative heritages through other accreditation schemes other than World Heritage. The guidelines of international network organizations such as the International Coalition of Sites of Conscience(ICSC) and the Slave Route Project suggested that various factors be considered, such as subjects and stakeholders in conflict, steps and procedures of discussion, support measures, the scope of consultation, contents required for research and investigation, network and cooperative relationships, methods of utilization, etc., as well as heritage as a physical object. This implies that when conflicts related to negative heritage occur, various actors, such as the central government, local governments, and experts, as well as various types of stakeholder groups and the general public, appear and that the evaluation, preservation and utilization of cultural heritage values should accompany systematic preliminary discussion procedures.

Finally, in the public perception survey, 51.6% answered 'negative' to whether our society generally recognizes the need to conserve and utilize negative heritage. Only 19.1% of the respondents perceived it as 'positive'. It seems that a social consensus on the conservation and utilization of negative heritage has not yet been formed. Therefore, it can be interpreted that when it is necessary to conserve and utilize negative heritage, an overall consensus process in society is required to share and communicate people's individual opinions.

Conflict Characteristics of Negative Heritage

Chapter 3 derived the characteristics of conflicts related to the conservation and utilization of negative heritage by analyzing conflicts arising from domestic negative and positive heritage conservation and utilization cases.

This study investigated conflict types and dynamics between conflict actors, focusing on the flow of discussion on conservation and utilization by case to examine the aspects of the conflict in more detail. First, based on Moore (2003)'s classification of conflict types, this study classified and analyzed cultural heritage-related conflict types into data conflict, relationship conflict, structure conflict, value conflict, and interest conflict. Second, the study analyzed the dynamics of conflict actors and subjects through Fisher(2020)'s conflict mapping.

This study selected 11 negative and 6 positive heritage sites for case study, based on criteria such as whether conflicts related conservation and utilization issues occurred, architectural heritage in the modern and contemporary period, and architectural heritage including registered and designated cultural heritage.

Examining domestic negative and positive heritage cases confirmed the following characteristics of conflicts over conserving and utilizing negative heritage. First, conflicts centered on value conflicts and data conflicts arise usually. It is distinguished from positive heritage cases in since interest conflicts related to development inhibition and infringement of private property rights, by registration and designation of cultural heritage, occur. The process of discussing values to prepare a way to manage conflicts related to negative heritage needs to proceed, considering that there are many value conflicts and data conflicts in conserving and utilizing negative heritage. In particular, as negative heritage is a cultural heritage that evokes negative emotions, good discussion and accurate historical research on what lessons the value of cultural heritage can transmit to future generations should be sought out from the perspectives of the historical lessons and legacy of memories.

Second, the stakeholders involved in the conflict of heritage are relatively diverse. In case of disputes related to conservation and utilization of negative heritage, the general public can often appears in negative heritage as the direct subject of conflict, as well as NGOs, historians and architectural experts, and local residents (non-owners)with no direct

interest involved. Considering the relatively diverse actors and the expanded scope of stakeholders, it is necessary to form a general consensus on the didactic value of history and the value of social conservation and utilization when conserving and utilizing negative heritage.

Third, conflict issues are diversified away from the pros and cons structure of conflict. Recent cases show that the decision-making methods determining the direction of conservation and utilization of negative heritage have diversified. However, there is a limit to preemptive conflict management and collecting opinions on each subject, because this method of collecting opinions is carried out independently by local governments, depending on the situation, without a separate system and guidance for decision-making.

Analysis of Negative Heritage Demonstration Cases for Decision-Making System Preparation

Chapter 4 examined the concept and methodology of public conflict management and clarified the need for preemptive conflict management and conflict impact analysis of negative heritage. Given the negative and contentious nature of Negative Heritage, the process of predicting conflicts that may arise in the process of conservation and utilization of heritage and designing decision-making methods in advance is critical. Also, in Chapter 4, this study conducted a conflict impact analysis on Sorok-do, Goheung, Jeollabuk-do, to identify the issues of conflict, the positions and interests of each stakeholder, the degree of possibility of conflict, and designed the method of consensus formation.

Sorokdo became a space for isolation and accommodation of leprosy patients as the Sorokdo Jahye Clinic was established in 1916 by Ordinance No. 7 of the Chosun Government-General. In Sorokdo, many buildings are made by the forced labor of leprosy patients from the Japanese colonial period and many negative heritage sites contain the sorrows of people with Hansen's disease.

Stakeholders concerning the conservation and utilization of negative heritage in the Sorokdo area were Sorokdo National Hospital, Hansen's Disease Museum, Ministry of

Health and Welfare, Goheung-gun Office, Cultural Heritage Administration, and local residents in Sorokdo. The foreseeable conflict issues related to negative heritage were presented to be issues concerning the subject of maintenance and management of national registered cultural heritage, the issue of expanding the registration of cultural heritage for architectural heritage in Sorokdo, and the issue of designation of Sorokdo as a historic site and the issue of Sorokdo tourism. Among those, the issue of designating Sorokdo as a historical site was expected to have the highest possibility of conflict.

Lastly, this study proposed a decision-making system for the preservation and utilization of the architectural heritage of Sorok Island based on the results of the conflict impact analysis, which is meaningful as it suggested a more specific direction for the primary direction of the negative heritage conservation and utilization decision-making system proposed in Chapter 5 of the study and the main issues to be discussed at each stage. This study derived the main steps, step-by-step contents, and roles of each subject for decision-making on the preservation and utilization of negative heritage based on the scope of stakeholders identified through the conflict impact analysis, the range and role of the supporting entity, the composition and operation method of the consultative body, and the need for a joint learning process on the negative heritage value.

Proposal of Decision Making System for Conservation and Utilization of Negative Heritage

Chapter 5 proposed a decision-making system for the conservation and utilization of negative heritage and presented policy tasks and system improvement plans based on the characteristics of conflicts related to the conservation and utilization of negative heritage and the results of conflict impact analysis.

The decision-making system proposed in this study is not to determine how to conserve and utilize negative heritage from the point of view of policymakers or experts. Instead, the decision-making system aims to make the various actors directly or indirectly related to the heritage in question empathize with the value of negative heritage and make participatory decisions on how to conserve and utilize it.

Negative heritage has a characteristic that the higher the historical value, the greater the preservation value and the rarity, the more difficult it is to evaluate by applying the value standard of a traditional heritage recognized for its value because it is a legacy associated with negative and conflicting memories. In addition, it is essential that the parties who directly experienced the horrific historical events exist simultaneously and appear as significant stakeholders in the conservation and utilization of the heritage. Taking this negative heritage property into consideration, this study set the primary direction of decision-making as first, preemptive conflict management before policy decision-making, and second, the participation of more diverse actors and deliberately collecting opinions.

The procedure of the decision-making system is divided into five steps: ① target selection, ② heritage investigation, ③ conflict impact analysis, ④ value sharing, ⑤ deliberative opinion gathering, and policy decision making. This study proposed each stage's detail, methods, and subjects for execution. It is critical to revise the laws related to cultural heritage to operate the decision-making system for conserving and utilizing negative heritage proposed in this study. This study also suggested a way to conduct conflict impact analysis and preemptively review conflict-related matters through the revision of 「Enforcement Regulations of the Cultural Heritage Protection Act」 and 「Guidelines for National Registration of Cultural Heritage」 in part.

Conclusion

This study established the need for a decision-making system to conserve and utilize negative heritage based on conflict management, identified the conflict-related characteristics of negative heritage conservation and utilization cases and suggested a decision-making system for negative heritage conservation and utilization thereof. In particular, this study conducted a conflict impact analysis on Sorokdo, Goheung, to predict conflict issues that may arise during the conservation and utilization of the negative heritage and propose a decision-making system for conflict resolution.

This study has a limitation in not being able to grasp all the positions and opinions of more diverse stakeholders when it analyzed the conflicts related the conservation and

utilization of negative heritage in Korea in Chapter 3. The study summarized the flow of discussion on the conservation and utilization of each case and conflicts based on previously secured data, interviews with stakeholders, and written advice. However, this study was limited in putting together the positions of all stakeholders on the conflict in a more diverse manner.

Next, the limited implementation of conflict impact analysis is also a limitation of this study. Sorokdo, Goheung, is a site of forced labor and human rights violations on people with Hansen's disease and is an area where many negative heritages are concentrated. Therefore, the understanding of negative heritage among non-expert groups, such as local residents, was relatively high. This study suggested a method of consensus formation (decision-making) on conflict issues based on the conflict impact analysis of Sorokdo, Goheung. However, the level of analysis may differ because the conflict patterns vary greatly depending on the characteristics of each negative heritage.

Another limitation of this study is that it is insufficient to verify the effectiveness of the deliberative opinion-gathering process in decision-making. Deliberative policy-making means free and equal discussion and decision-making by participants. However, it should be noted that deliberative policy-making can be a formality for policymakers' unilateral and arbitrary decision-making.

Finally, in-depth follow-up studies need to proceed to apply and monitor the entire process of the decision-making system for the conservation and utilization of negative heritage proposed in this study for actual negative heritage. More sophisticated policy decision-making systems need to be suggested by identifying limitations and developing improvement directions for each stage of the decision-making system through follow-up studies.

Key word

Negative heritage, decision-making system, preemptive conflict management, conflict impact analysis, participatory decision-making

부록. 네거티브 헤리티지 대국민 인식조사 설문지

네거티브 헤리티지 보존·활용에 관한 설문조사 [일반인]

안녕하십니까? 귀하의 행복과 건강을 기원합니다.

현재 우리나라를 비롯하여 세계적으로 전쟁, 식민지, 민주화 등의 슬픈 기억을 가지고 있는 **불편문화 유산(네거티브 헤리티지)**의 보존과 활용에 관한 다양한 논의와 갈등이 발생하고 있습니다.

과거 조선통독부 건물의 철거를 계기로 우리나라에서도 보존이냐 철거냐 라는 단순한 찬반 논리에서 벗어나 해당 유산이 가지고 있는 다양한 가치, 보존·활용 방법에 대한 공감대 형성의 중요성이 높아지고 있습니다.

이와 관련해 건축공간연구원에서는 **‘네거티브 헤리티지의 보존·활용을 위한 의사결정체계 연구’**를 진행하고 있으며, 정부나 지자체의 일방적인 결정이 아니라 네거티브 헤리티지가 가지고 있는 가치와 보존·활용 방안에 대하여 관련된 다양한 주체들의 참여적 의사결정을 할 수 있도록 하기 위한 방안을 모색하고자 합니다.

이번 조사는 본 연구의 일환으로 네거티브 헤리티지의 보존·활용에 대한 국민들의 다양한 의견을 파악하는 데 목적이 있습니다. 바쁘시더라도 본 연구의 소중한 기초 자료가 될 수 있도록 협조 부탁드립니다.

본 설문은 통계법 제33조(비밀의 보호) 제1항 및 제2항에 따라 비밀이 철저히 보장됨을 알려드리며, 수집된 자료는 연구 목적으로만 사용될 것을 약속드립니다.

귀중한 시간을 내어 설문에 참여해주셔서 깊이 감사드립니다.

* 본 조사와 관련된 문의사항은 아래로 연락 주시면 성심껏 답변해 드리겠습니다.

. 담당자 : 권영란 연구원(☎ 044-417-9867)

염철호 선임연구위원(☎ 044-417-9677), 손은신 부연구위원(☎ 044-417-9696)

. 주 소 : 세종특별자치시 가름로 143 (KT&G 세종타워B), 7~9층, 건축공간연구원

SQ. 응답자 선정 질문

SQ1. 현재 거주하고 계신 지역은 어디입니까? [지도 선택]

- | | | | | |
|------|------|------|------|------|
| ① 서울 | ② 부산 | ③ 대구 | ④ 인천 | ⑤ 광주 |
| ⑥ 대전 | ⑦ 울산 | ⑧ 경기 | ⑨ 강원 | ⑩ 충북 |
| ⑪ 충남 | ⑫ 전북 | ⑬ 전남 | ⑭ 경북 | ⑮ 경남 |
| ⑯ 제주 | ⑰ 세종 | | | |

SQ2. 귀하의 연령은 만으로 어떻게 되십니까? (출생연도:)

- ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60세 이상

SQ3. 귀하의 성별은 무엇입니까?

- ① 남성 ② 여성

A. 네거티브 헤리티지에 관한 인식

※ 네거티브 헤리티지(Negative Heritage)란?

‘불편문화유산’이라고도 불리며 비극적인 역사의 현장뿐만 아니라 부정적인 근현대사와 관련하여 대중들에게 부정적이거나 슬픈 감정(기억)을 불러일으키는 건축물이나 장소 등의 유산을 의미합니다.

A1. 귀하는 오늘 이전에 “네거티브 헤리티지(또는 불편문화유산)”이라는 말을 들어보신 적이 있습니까?

- ① 들어본 적 있다 ② 들어본 적 없다

A2. 귀하께서 “네거티브 헤리티지”라고 생각하는 유산을 모두 선택하여 주십시오.

- ① 일제 통치 관련 건축물이나 장소
 ② 친일유적 및 적산(敵産) 관련 건축물이나 장소
 ③ 한국전쟁 관련 건축물이나 장소
 ④ 독재정권 및 민주화운동 관련 건축물이나 장소
 ⑤ 근대기 노동운동 관련 건축물이나 장소

A3. 귀하는 문화재청에서 “「문화재보호법」 등록문화재 제도”를 통해 근현대 건축유산의 원형 보존·활용을 지원하고 있다는 사실을 알고 계셨습니까?

잘 알고 있다	어느 정도 알고 있다	들어본 적 있다	전혀 몰랐다
①	②	③	④

A4. “등록문화재 제도”를 통해 네거티브 헤리티지의 원형을 보존하거나 활용하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

매우 필요하다	어느 정도 필요하다	보통이다	별로 필요하지 않다	전혀 필요하지 않다
①	②	③	④	⑤
→ A4-1로		→ A4-2로		

A4-1. “네거티브 헤리티지”의 원형을 보존하거나 활용할 필요가 있다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?

- ① 네거티브 헤리티지와 관련된 사건과 기억을 잊지 않기 위해 보존·활용해야 한다
- ② 네거티브 헤리티지가 미래 세대에 교훈이 될 수 있기 때문에 보존·활용해야 한다
- ③ 네거티브 헤리티지 일지라도 건축물이 희소성이 있다면 보존·활용해야 한다
- ④ 네거티브 헤리티지 일지라도 건축물의 형태와 양식적인 측면이 가치가 있다면 보존·활용해야 한다
- ⑤ 기타(_____)

A4-2. “네거티브 헤리티지”의 원형을 보존하거나 활용할 필요가 없다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?

- ① 네거티브 헤리티지와 관련된 기억은 건축물의 형태로 보존·활용되어서는 안된다
- ② 네거티브 헤리티지는 미래 세대에 슬픔과 수치를 전승하므로 보존·활용되어서는 안된다
- ③ 건축물이 희소성이 높을지라도 네거티브 헤리티지이기 때문에 보존·활용되어서는 안된다
- ④ 건축물의 형태와 양식적인 가치가 있을지라도 네거티브 헤리티지이기 때문에 보존·활용되어서는 안된다
- ⑤ 기타(_____)

B. 네거티브 헤리티지 보존·활용 필요성

B1. “네거티브 헤리티지”의 보존과 활용 필요성에 대해, 우리 사회의 전반적인 인식 수준은 어느 정도라고 생각하십니까?

인식이 매우 폭넓게 형성되어 있다	인식이 어느 정도 형성되어 있다	보통이다	인식이 별로 없다	인식이 전혀 없다
①	②	③	④	⑤

B2. 다음 유형의 “네거티브 헤리티지”의 보존과 활용 필요성에 대한 우리 사회의 전반적인 인식이 어떻게 변화할 것으로 생각하십니까?

네거티브 헤리티지 유형	시점	매우 긍정적	다소 긍정적	무관심	다소 부정적	매우 부정적
1) 일제 통치 관련 건축물이나 장소	현재	①	②	③	④	⑤
	10년 후	①	②	③	④	⑤
2) 친일유적 및 적산 관련 건축물이나 장소	현재	①	②	③	④	⑤
	10년 후	①	②	③	④	⑤
3) 한국전쟁 관련 건축물이나 장소	현재	①	②	③	④	⑤
	10년 후	①	②	③	④	⑤
4) 독재정권 및 민주화운동 관련 건축물이나 장소	현재	①	②	③	④	⑤
	10년 후	①	②	③	④	⑤
5) 근대기 노동운동 관련 건축물이나 장소	현재	①	②	③	④	⑤
	10년 후	①	②	③	④	⑤
6) 그 외 사건·사고, 재난·재해 관련 건축물이나 장소	현재	①	②	③	④	⑤
	10년 후	①	②	③	④	⑤

B3. “일반 문화재(건축유산)”의 보전·활용 방향으로 귀하의 생각과 가장 일치하는 보기를 선택하여 주십시오.

- ① 원칙적으로 보존
- ② 해당 유산의 문화재적·건축적 가치에 따라 전문가들이 선택적으로 판단
- ③ 해당 유산으로 피해를 입은 당사자(개인·집단)의 의견 존중
- ④ 원칙적으로 철거

B4. 그렇다면, “네거티브 헤리티지”의 보전·활용 방향에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

- ① 원칙적으로 보존
- ② 해당 유산의 문화재적·건축적 가치에 따라 전문가들이 선택적으로 보존, 활용, 철거 판단
- ③ 해당 유산으로 피해를 입은 당사자(개인·집단)의 보존, 활용, 철거에 대한 의견 존중
- ④ 원칙적으로 철거

B5. 귀하는 지금 남아있는 “네거티브 헤리티지”를 어떻게 보전 또는 활용했으면 좋겠습니까?

- ① 현재의 상태를 그대로 유지
- ② 일부만 상징적으로 남기고 나머지는 필요한 시설이나 기능으로 전환
- ③ 관광 및 교육시설로 적극 활용
- ④ 기타(_____)

B6. 다음의 장소는 “네거티브 헤리티지”의 대표적인 유형입니다. 각 유형별로 보전·활용 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까?

	매우 필요하다	어느 정도 필요하다	보통이다	별로 필요하지 않다	전혀 필요하지 않다
1) 일제 강점기 통치나 전쟁 등을 위하여 사용되었으나 문화재적인 가치가 논의되고 있는 장소	①	②	③	④	⑤
2) 적산가옥 등 일제 강점기 일본인이 건설한 일본식 주택으로 문화재적인 가치가 논의되고 있는 장소	①	②	③	④	⑤
3) 한국전쟁과 관련하여 전투지역·피난지역·학살지역 등으로 문화재적인 가치가 논의되고 있는 장소	①	②	③	④	⑤
4) 과거 독재정권의 통치자가 사용한 별장 등으로 문화재적인 가치가 논의되고 있는 장소	①	②	③	④	⑤
5) 민주화 운동과 관련하여 폭력적 행위가 자행되었던 곳으로 문화재적인 가치가 논의되고 있는 장소	①	②	③	④	⑤

C. 네거티브 헤리티지 보전·활용 관련 갈등

C1. 우리 사회에서 “네거티브 헤리티지” 보전·활용과 관련한 전반적인 갈등 수준은 어느 정도라고 생각하십니까?

매우 심하다	다소 심하다	보통이다	별로 심하지 않다	전혀 심하지 않다
①	②	③	④	⑤

C2. 다음 유형별로 우리 사회에서 “네거티브 헤리티지” 보전·활용과 관련한 갈등 수준은 어느 정도라고 생각하십니까?

	매우 심하다	다소 심하다	보통이다	별로 심하지 않다	전혀 심하지 않다
1) 일제 강점기 통치나 전쟁 등을 위하여 사용된 유산의 보전·활용 여부	①	②	③	④	⑤
2) 적산가옥 등 일제 강점기 일본인이 건설한 일본식 민간 건축물의 보전·활용 여부	①	②	③	④	⑤

3) 한국전쟁과 관련하여 전투지역·피난 지역·학살지역의 보전·활용 여부	①	②	③	④	⑤
4) 과거 독재정권의 통치자가 사용한 별장 등의 보전·활용 여부	①	②	③	④	⑤
5) 민주화 운동과 관련하여 폭력적 행위가 자행되었던 곳의 보전·활용 여부	①	②	③	④	⑤

C3. “네거티브 헤리티지”의 보전과 활용을 논의하는 과정에서 가장 많이 나타날 수 있는 갈등은 무엇이라고 생각하십니까? 가장 빈번한 순서대로 2개만 선택하여 주십시오. ▶ 1순위(____), 2순위(____)

갈등 유형	갈등의 의미
① 정보 갈등	▶ 자료의 부족 및 잘못된 정보 / 정보에 대한 서로 다른 해석 / 중요성에 대한 다른 견해 / 서로 다른 분석 과정
② 관계 갈등	▶ 격한 감정 / 오해나 고정관념 / 부족하거나 부적절한 소통 / 반복적인 부정 행위
③ 구조 갈등	▶ 적대적 상호관계 / 불평등한 권력·자원·정보배분 / 지리적·물리적·환경적 방해 요인 / 시간의 부족
④ 가치 갈등	▶ 생각·행위에 대한 다른 평가기준 / 다른 가치관에 근거한 다른 목적 / 다른 생활방식·이데올로기·종교
⑤ 이익 갈등	▶ 이익의 차이 / 경쟁 / 절차적 이해관계 / 심리적 이해관계

C4. 우리 사회에서 “네거티브 헤리티지” 보전 여부에 대한 갈등과 활용 방법에 대한 갈등 중 어느 것이 더 심각하다고 생각되십니까?

원형 보존에 대한 갈등이 더 심각하다	둘 다 비슷하다	활용 방법에 대한 갈등이 더 심각하다
①	②	③

C5. “네거티브 헤리티지” 보전·활용과 관련한 갈등의 원인은 무엇이라고 생각하십니까? 갈등의 원인이 가장 큰 순서대로 3개만 선택하여 주십시오. (보기 로테이션) ▶ 1순위(____), 2순위(____), 3순위(____)

- ① 정부나 지자체의 일방적인 공공정책·사업 추진
- ② 경제적 이해관계의 충돌
- ③ 이해관계자의 의사결정 참여 기회 부족
- ④ 토론, 협상 등 소통문화의 부족
- ⑤ 국민(주민)에 대한 공감대 형성 노력 부족

- ⑥ 사회적 신뢰 부족
- ⑦ 정부나 지자체의 갈등에 대한 민감성 부족
- ⑧ 갈등 관련 법·제도·절차의 미비
- ⑨ 기타(_____)

C6. “네거티브 헤리티지” 보전·활용과 관련하여 갈등이 발생할 경우, 다음 각 주체별로 어느 정도의 책임이 있다고 생각하십니까?

	전적으로 있다	어느 정도 있다	보통이다	별로 없다	전혀 없다
1) 민간 이해당사자	①	②	③	④	⑤
2) 지방자치단체	①	②	③	④	⑤
3) 중앙정부	①	②	③	④	⑤
4) 전문가 집단	①	②	③	④	⑤
5) 시민단체	①	②	③	④	⑤
6) 직접적인 이해관계가 없는 일반국민	①	②	③	④	⑤

D. 네거티브 헤리티지 보전·활용 의사결정 문제

D1. “네거티브 헤리티지”의 보전·활용 과정에서 이해관계자 간 합의형성 과정이 필요하다고 생각하십니까?

매우 필요하다	어느 정도 필요하다	보통이다	별로 필요하지 않다	전혀 필요하지 않다
①	②	③	④	⑤

D2. “네거티브 헤리티지”의 보전·활용 과정에서 사회적 대화 및 속의 과정이 필요하다고 생각하십니까?

매우 필요하다	어느 정도 필요하다	보통이다	별로 필요하지 않다	전혀 필요하지 않다
①	②	③	④	⑤

D3. “네거티브 헤리티지”의 보전·활용과 관련하여 중요한 역할을 하여야 하는 주체는 누구라고 생각하십니까? 중요한 주체라고 생각하시는 순서대로 3개만 선택하여 주십시오.

▶ 1순위(____), 2순위(____), 3순위(____)

- ① 민간 이해당사자 ② 지방자치단체 ③ 중앙정부
 ④ 전문가 집단 ⑤ 시민단체
 ⑥ 직접적인 이해관계가 없는 일반국민 ⑦ 기타(_____)

D4. “네거티브 헤리티지”의 보전·활용과 관련하여 발생하는 갈등에 대한 관리와 해결을 위해 중요한 역할을 하여야 하는 주체는 누구라고 생각하십니까? 중요한 주체라고 생각하시는 순서대로 3개만 선택하여 주십시오. ▶ 1순위(____), 2순위(____), 3순위(____)

- ① 민간 이해당사자 ② 지방자치단체 ③ 중앙정부
 ④ 전문가 집단 ⑤ 시민단체
 ⑥ 직접적인 이해관계가 없는 일반국민 ⑦ 기타(_____)

D5. “네거티브 헤리티지”의 보전·활용과 관련하여 발생하는 갈등에 대한 관리와 해결을 위해 중앙정부와 지자체가 어떠한 역할을 해야 한다고 생각하십니까? 중요한 역할이라고 생각하시는 순서대로 2개만 선택하여 주십시오. (중앙정부, 지자체 역할 중복응답 불가)

▶ 중앙정부의 역할 : 1순위(____), 2순위(____)

▶ 지자체의 역할 : 1순위(____), 2순위(____)

- ① 중립적 태도 견지 및 조정자 또는 중재자 역할
 ② 충분한 정보 제공 및 이슈의 명확화
 ③ 이해당사자 및 시민들의 의견 수렴
 ④ 교육·홍보를 통한 이해관계자들의 생각 전환
 ⑤ 갈등의 이해관계자들에 대한 적절한 보상
 ⑥ 갈등 해결이 가능한 법(조례)과 제도(조직)의 정비
 ⑦ 기타(_____)

D6. “네거티브 헤리티지”의 보전·활용 의사결정 과정에 시민참여가 가능한 경우 참여할 의사가 있습니까?

전혀 참여하고 싶지 않다	별로 참여하고 싶지 않다	반반이다	가능하면 참여하고 싶다	꼭 참여하고 싶다
①	②	③	④	⑤
→ D6-1로		→ D7로		

D6-1. 참여할 의사가 없다면, 그 이유는 무엇입니까?

- ① 시간의 부족 ② 전문성의 부족 ③ 경험의 부족
 ④ 시민참여에 대한 부정적 ⑤ 경제적 이유 ⑥ 기타(_____)

D7. “네거티브 헤리티지” 보전·활용에 대한 성공적인 의사결정을 위해서는 무엇이 개선되어야 한다고 생각하십니까? 가장 개선이 필요한 순서대로 2개만 선택하여 주십시오. ▶ 1순위(____), 2순위(____)

- ① 중립적 태도 견지 및 조정자 또는 중재자 역할
- ② 충분한 정보 제공 및 이슈의 명확화
- ③ 이해당사자 및 시민들의 의견 수렴
- ④ 교육·홍보를 통한 이해관계자들의 생각 전환
- ⑤ 갈등의 이해관계자들에 대한 적절한 보상
- ⑥ 갈등 해결이 가능한 법(조례)과 제도(조직)의 정비
- ⑦ 기타(_____)

DQ. 응답자 특성

DQ1. 귀하께서는 코로나 발생 이전에, 역사문화유적지(고궁/능/산성, 종교유적지, 역사적 인물의 생가, 향교/서원 등의 한국의 고가)에 가 본 적이 있습니까?

- ① 있다 → DQ1-1로
- ② 없다 → DQ2로

DQ1-1. 이러한 역사문화유적지를 관람 또는 여행하는 것을 좋아하십니까? 귀하와 가장 가까운 보기를 선택하여 주십시오.

- ① 좋아하지 않는 편이다
- ② 좋아하는 편이다

DQ2. 귀하는 현재 어떤 일을 하고 계십니까?

- ① 자영업
- ② 판매/영업 서비스직
- ③ 기능/작업직
- ④ 사무/기술직
- ⑤ 경영/관리직
- ⑥ 자유/전문직
- ⑦ 농/임/어/축산업
- ⑧ 전업주부
- ⑨ 대학(원)생
- ⑩ 은퇴/무직
- ⑪ 기타(_____)

DQ3. 귀하의 최종 학력은 어떻게 되십니까?

- ① 고등학교 졸업 이하
- ② (전문)대학 재학
- ③ (전문)대학 졸업
- ④ 대학원 재학
- ⑤ 대학원 졸업

DQ4. 실례지만, 귀하를 포함한 가족 전체의 월평균 가계소득은 얼마나 되십니까?

(보너스, 임대소득 등 기타 수입 포함)

- ① 100만원 미만
- ② 100-200만원 미만
- ③ 200-300만원 미만
- ④ 300-400만원 미만
- ⑤ 400-500만원 미만
- ⑥ 500-600만원 미만
- ⑦ 600-700만원 미만
- ⑧ 700-800만원 미만
- ⑨ 800만원 이상

