기본연구보고서 2024-18

유산영향평가 제도 도입에 따른 세계유산 공간관리 정책방안 연구
-세계유산지구 밖 주변환경을 중심으로

A Study on the Policy for the Spatial Management of World Heritage Following the Introduction of the Heritage Impact Assessment System
-Focusing on the Wider Setting outside the World Heritage District

손은신 Son, Eunshin
이상민 Lee, Sangmin
방보람 Bang, Boram
김충호 Kim, Chungho
박희성 Park, Heesung
길지혜 Gil, Jihye

(aur

기본연구보고서 2024-18

유산영향평가 제도 도입에 따른 세계유산 공간관리 정책방안 연구 -세계유산지구 밖 주변환경을 중심으로

A Study on the Policy for the Spatial Management of World Heritage Following the Introduction of the Heritage Impact Assessment System –Focusing on the Wider Setting outside the World Heritage District

지은이 손은신, 이상민, 방보람, 김충호, 박희성, 길지혜
펴낸곳 건축공간연구원
출판등록 제2015-41호 (등록일 '08. 02. 18.)
인쇄 2024년 12월 26일, 발행: 2024년 12월 31일
주소 세종특별자치시 가름로 143, 8층
전화 044-417-9600
팩스 044-417-9608

http://www.auri.re.kr
가격: 25,000원, ISBN: 979-11-5659-503-8

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

연구진

연구책임	손은신 부연구위원
연구진	이상민 선임연구위원 방보람 연구원
외부연구진	김충호 서울시립대학교 도시공학과 교수 고가온 서울시립대학교 연구교수 박희성 서울학연구소 연구교수 길지혜 서울대학교 환경계획연구소 객원연구원
연구보조원	박상완 리츠메이칸대학교 환경도시공학전공 박찬주 리츠메이칸대학교 환경도시공학전공

연구심의위원	염철호 부원장 성은영 공간문화본부장 조영진 지속가능공간본부장 송인헌 국가유산청 세계유산정책과장 강동진 경성대학교 도시공학과 교수 이예나 (前)국가유산청 세계유산정책과장
연구자문위원	권채리 동아대학교 국제전문대학원 교수 김도원 리츠메이칸대학교 교수 김중은 국토연구원 연구위원 김회정 충남역사문화연구원 책임연구원 박진재 (재)세계유산 한국의 서원 통합관리센터 기획조정실장 부우기 제주도청 건축경관과장 신지훈 단국대학교 교수 이성용 제주연구원 선임연구위원 이후승 한국환경연구원 연구위원 橋本 操 교토시청 풍치보전과장 井上 久明 교토시청 역사적경관보전담당과장 堀 大輔 교토시청 문화재보호과 계장

연구요약

Summary

제1장 서론

최근 유네스코는 세계유산의 등재 수량이 1,200개소에 육박하면서, 개발에 따른 세계유산의 피해를 막기 위해 2018년부터 세계유산을 보유한 당사국에서 유산영향평가(Heritage Impact Assessment, HIA) 수행을 의무화하도록 건고하고 있다. 유산영향평가(HIA)란 세계유산의 탁월한 보편적 가치(Outstanding Universal Value, OUV)가 잠재적 개발에 의해 받는 영향을 사전에 평가하는 것을 말한다. 국내에서는 2021년부터 시행된 「세계유산의 보존 · 관리 및 활용에 관한 특별법」(이하 「세계유산법」)에서 2023년 법령 개정을 통해 유산영향평가의 실시, 검토 및 이행 관련 조항이 신설되었다.

국내 세계유산의 경우, 2024년 현재 전체 세계유산 16개소(문화유산 14개소, 자연유산 2개소) 중 갯벌을 제외한 모든 세계유산이 국가지정 문화유산 및 자연유산으로 관리되고 있다. 「세계유산법」에 따라 세계유산구역은 지정유산 및 보호구역으로, 세계유산 완충구역은 역사문화환경 보존지역으로 간주하여 국가유산 보호체계에 따라 관리하고 있으며, 세계유산구역과 완충구역을 합하여 '세계유산지구'로 통칭한다. 그러나 이러한 보호관리의 범위는 최근 점차 확대되고 있다. 2022년 유네스코 HIA 지침서에서는 세계유산지구 밖 주변환경(wider setting)의 경우에도 유산의 OUV에 중대한 영향을 미치는 개발 행위 등을 대상으로 HIA를 실시할 수 있다고 명시하고 있다. 이에 현재 세계유산지구 밖 주변환경(wider setting)까지도 유산영향평가의 범위에 포함되어, 법률에서는 「세계유산법」 제11조의2제2항에서 지구 밖의 경우에도 OUV에 중대한 영향을 미치는 경우에는 HIA를 실시할 수 있도록 규정하고 있다. 2024년 10월 28일, 종묘 등 국내 세계유산 11개소를 대상으로 세계유산지구 지정이 예고되면서 세계유산지구를 대상으로 유

산영향평가(HIA)를 시행할 수 있는 법정 구역이 고시되었으나, 여전히 국가유산 관리 구역 밖이라 할 수 있는 주변환경(wider setting)의 경우에는 국가유산청이 문화유산위원회 심의를 통해 관리할 수 있는 구역의 범위에 포함되지 않는 상황이다.

이에 본 연구는 세계유산 등재 시 제출되는 관리계획(management plan)에 따른 타법에 의한 관리를 실효화하고, 주변환경(wider setting)을 포함한 세계유산의 공간관리 방안을 구체적으로 마련하는 것을 목적으로 한다. 특히 「세계유산법」 개저을 통해 유산영향평가(HIA)의 제도적 시행을 앞둔 현 시점에서, 제도 도입에 따른 세계유산 공간관리의 이슈와 주요 현황을 살펴보고 세계유산지구 및 주변환경(wider setting)의 효율적 공간관리를 위한 정책방안을 제시하였다.

제2장 국내 유산영향평가 도입 현황과 이슈

2장에서는 유네스코의 세계유산 보존 기조와 국내 법제화 현황, 국내 HIA 사례 현황을 검토하고, 국내 HIA 도입에 따른 이슈를 도출하였다. 주변환경(wider setting)의 경우 세계유산지구처럼 명확하게 범위가 설정된 개념이라기보다는 특정 개발 행위 등이 발생했을 때 유산에 영향을 미칠 수 있는 범위로 사실상 구역의 경계나 제한이 없는 상황이다. 유네스코의 HIA 지침서에 따르면 주변환경의 범위는 세계유산의 탁월한 보편적 가치(OUV)의 물리적 속성과 유산 주변 개발행위의 규모에 따라 결정된다. 일반적으로 유산구역 및 완충구역은 광범위하고 포괄적인 대규모 개발까지 고려하여 설정되지 않으며, 이에 세계유산지구 밖 주변환경을 국내의 문화유산 현상변경 허가·심의 구역과 동일한 기준으로 관리하는 것은 적절하지 않다. 현재 시행령(안)에 따르면, 세계유산지구 밖의 경우 문화유산·자연유산 위원회 및 유네스코의 권고 시 HIA를 시행할 수 있도록 하고 있다. 실제로 공주 제2금강교 건설사업 및 마곡사 금어원 건립사업의 경우 완충구역의 경계 또는 인접지역에 해당하는 사업으로 문화유산위원회에서 HIA를 실시하도록 권고한 사례에 해당한다.

그러나, 국내의 도시계획 제도는 사전에 토지에 대한 용도지역과 지구, 구역 등을 설정하여 이를 토대로 사업자가 해당 토지의 개발가능성과 규제 여부를 사전에 예측하고, 개발 가능한 범위를 미리 확인하여 사업을 추진하는 일종의 '토지대장제' 성격을 지니고 있어, 사업이 추진되는 중간 단계에서 위원회의 권고로 HIA 실시 여부를 평가하는 것은

상당한 부담으로 작용될 여지가 있다. 이러한 국내 제도의 여건 상, 개발사업 기획 단계에서 유산에 미치는 영향을 확인하고 가능한 경우 협의하도록 할 수 있는 주변환경(wider setting)의 범위와 기준, 협의 수단 등을 구체화할 필요가 있다.HIA의 단계는 스크리닝(screening)-스코핑(scoping)-평가(assessing)의 3단계로 나뉘는데, 주변환경(wider setting)의 범위 설정을 통해 스크리닝을 강화하고 스코핑 및 평가 수행 대상을 순차적으로 줄여나가는 방안을 고안하여야 한다. 또한 HIA 예측 가능성을 높이기 위한 범위와 기준, 협의 수단 등을 사전에 설정할 수 있도록 타법에 의한 관리구역을 지정·고시하는 등 제도를 통한 공간관리의 실효성을 모색할 필요가 있다.

제3장 국내 세계유산 공간관리 현황

3장에서는 국내 세계유산의 공간관리 현황을 분석하였다. 분석의 목적은 국내 세계유산 공간관리 현황을 분석하고 주변환경(wider setting)까지 확장된 범위의 관리가 필요한 유산의 특성을 도출하여 기존 제도를 활용한 공간관리 가능성을 살펴보는 데 있다. 이에 본 연구에서는 세계유산 공간관리에 영향을 미치는 다양한 특성을 종합적으로 살펴볼 수 있도록 수원화성, 석굴암과 불국사, 남한산성 등 단일유산 3개소와 함께 백제역사유적지구 중 공주권역, 조선왕릉 중 고양 서오릉 등 연속유산 2개 권역을 대상으로 선정하여 공간관리 현황을 분석하였다.

국내 세계유산 공간관리 현황 분석 결과는 다음과 같다. 먼저, 문화유산이 대다수인 국내 세계유산의 경우 환경영향평가(EIA)의 대상인 자연환경과 달리 유산별로 OUV와 입지 여건이 다르기 때문에, 일괄적으로 영향평가의 대상을 정량화하기에는 어려운 측면이 있다. 석굴암과 불국사처럼 OUV가 대부분 유산구역 내부에 위치하고 개발 위협이 낮은 경우, 남한산성처럼 주변구역이 국립공원으로 지정되어 있어 개발 가능성이 낮은 경우 등은 주변환경에 대한 별도의 관리계획 수립이 필요하지 않은 유산에 해당한다.

반면 조선왕릉과 같이 풍수지리에 따른 입지적 특성이 OUV에 해당하는 경우, 또는 백제역사유적지구 공주권역 또는 수원화성과 같이 도시지역과 밀접한 관계를 맺는 유산이자 주변에 도시개발사업 발생 가능성이 높은 유산의 경우에는 주변환경에 대한 별도 공간관리계획이 필요하다. 이러한 유산들은 OUV의 속성을 고려할 때 세계유산지구 밖까지 광범위한 공간관리 수단을 필요로 한다. 이에 본 연구에서는 세계유산지구 밖 주변

환경까지 확장된 범위를 포함하여 타법으로 지정된 지역·지구·구역 등의 현황을 살펴보았으며, 타법에 의해 기 관리되고 있는 경우 타법에 의한 지역·지구·구역 등의 행위제한 기준 등을 확인하여 주변환경 개발 가능성을 검토하였다.

제4장 국외 세계유산 공간관리 사례

4장에서는 국외 세계유산 공간관리 사례를 조사하여 국내 세계유산 공간관리를 위한 시사점을 도출하고자 하였다. 첫 번째로 최근 3개년 세계유산위원회 보존 의제를 검토하여 최근 HIA 수행의 국제적 권고 기준과 동향을 검토하였다. 세계유산위원회에서는 OUV에 대한 광범위하고 포괄적인 위협 요인을 내재하고 있다고 판단되는 세계유산은 위원회 보존 의제의 대상으로 채택하며, 위험 요인을 사전에 방지하기 위한 목적으로 HIA 수행을 권고하고 있다. 특히 OUV에 대한 위협의 요인이 매우 다양하며 이에 따라 완충구역의 범위를 넘어 wider setting까지도 HIA 실시 범위로 권고되고 있다는 점에 주목할 만하다. 주 위험 요인으로는 주택과 상업시설, 도로/터미널/케이블카 등 교통인프라 개발, 도시 복합 개발 등의 위협 요인과 함께 관광객 증가 요인이 지목되었고, wider setting을 포괄하는 관리계획 수립 권고와 지속적인 모니터링, 협의 및 검토에 대한 사항이 강조되고 있다.

이어서 국외 HIA 수행 대표 사례라 할 수 있는 오스트리아 빈 역사지구와 영국 리버풀-해양무역도시의 HIA 수행 경과를 검토하였다, 두 유산 모두 도시지역에 위치한 세계유산 일대에 광범위한 범위에서 다양한 개발사업이 지속적으로 발생하면서 HIA가 지속적으로 수행되었음을 확인하였다. 두 사례의 경우 단일한 구역 내 1-2개동 신규 건축물 건립보다, 유산구역 내, 완충구역, wider setting에서 발생하는 다양한 사업 등에 의해 지속적이고 누적된 영향이 발생한다는 점을 확인할 수 있다. 특히 유산구역에서 멀어질수록 신규 건축물 및 기반시설의 높이와 규모가 유산에 위협적인 요인임을 확인하였다.

한편 세계유산 일대 개발사업 등과 관련하여 지속적으로 HIA가 수행되면서, 오스트리아와 영국에서는 유산의 보존관리를 위한 도시계획 관련 제도 및 정책을 정비하는 변화가 일어났다. 이러한 제도 및 정책의 정비에는 법률에서부터 조례, 도시계획, 통합적인 유산관리계획 수립에 이르기까지 다양한 수단이 사용된다. 이는 HIA를 아직 수행하지 않은 국가라 하더라도, 최근 국제적 추세에 따라 해외 세계유산 관리제도를 갖추고 있는

여러 국가의 제도 및 계획 사례에서도 동일하게 확인할 수 있다. 본 연구에서 살펴본 일본, 이탈리아, 영국, 필리핀 등의 국가에서는 법령의 제·개정과 함께 HIA 지침을 마련하거나 지자체의 조례를 정비하여 유산 관리의 근거를 마련하고 있으며, 도시계획을 정비하거나 개별 세계유산을 대상으로 도시계획과 유산관리계획, 경관관리계획 등이 통합된 공간관리계획 수립까지 나아가는 경우도 찾아볼 수 있다.

제5장 세계유산 공간관리를 위한 정책방안

5장에서는 세계유산의 공간관리를 위한 정책방안을 제안하였다. 본 연구에서 제안하는 세계유산 공간관리의 기본방향은 HIA의 예측가능성을 확보함으로써, HIA 수행 가능성을 최소화하는 데 있다. 즉, 세계유산 공간관리 제도 및 정책 마련은 HIA의 예측가능성을 높이는 것을 최우선의 목적으로 할 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 세계유산지구 및 일대의 공간관리 현황을 분석하고, 분석 결과를 토대로 확장된 범위의 공간관리가 필요한 경우 wider setting을 관리할 수 있는 수단과 법적 절차, 범위와 기준을 각 유산의 여건에 맞게 상정하여야 한다. 또한 세계유산별 공간관리 계획을 수립할 시 주변환경의 범위와 관리 기준, 협의 절차 및 방식 등을 사전에 계획·고시함으로써, HIA 수행을 최소화하는 방향을 고려할 필요가 있다.

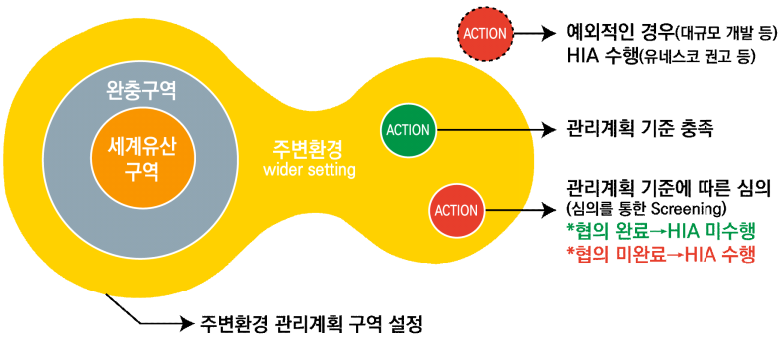
세계유산지구 밖 wider setting을 대상으로 공간관리계획을 수립하는 경우, 수립 절차는 다음과 같다. 먼저 OUV 속성에 따라 wider setting의 관리가 필요한 세계유산을 도출하여야 한다. OUV 속성과 입지를 고려할 때, 모든 세계유산을 대상으로 wider setting까지 확장된 범위의 관리가 필요한 것은 아니다. 이에 먼저 국내 세계유산 전체를 대상으로 OUV에 따른 속성을 도출하고, 이를 세계유산지구와 중첩하여 wider setting까지 확장된 범위의 관리가 필요한 유산 대상을 도출하여야 한다. wider setting까지 확장된 범위의 공간관리가 필요한 유산의 대상 및 목록이 정리되면, 각 유산별로 OUV 속성을 고려하여 wider setting 관리 구역의 범위를 설정하고, 관리에 적합한 공간관리계획 수단을 검토한다.

본 연구에서 제시하는 '공간관리계획'이란, 「경관법」에 따른 중점경관관리구역 및 경관계획, 또는 「국토계획법」에 따라 수립되는 지구단위계획, 또는 교토와 같이 타법의 여러 수단이 연계되어 수립된 교토시 포괄적 보존관리계획(2023)과 같은 '통합적 공간관리

계획'을 총칭하는 용어로 사용한다, 공간관리계획의 수단과 범위는 새로운 제도가 도입되거나 기존 제도가 보완되면서 확장될 수 있다.

wider setting까지 확장된 범위의 관리가 필요한 유산의 경우, wider setting 범위의 공간관리계획은 기존 공간관리계획을 보완하는 방향으로 수립하는 것이 바람직하며, wider setting에 기존 공간관리계획이 마련되어 있지 않은 경우에는 신규 공간관리계획을 수립하는 것을 고려할 수 있다. 신규 공간관리계획을 수립하는 경우, 일반적으로 도시 공간의 관리 수단이라 할 수 있는 지구단위계획구역, 중점경관관리구역 등의 수립 주체는 지자체이므로 지자체와 국가유산청 간 협의를 통해 신규 공간관리계획을 수립할 필요가 있다.

wider setting을 대상으로 하는 공간관리계획이 수립되면, 구역 내 사업 또는 개발행위(action) 발생 시, 공간관리계획의 기준을 충족하는 사업은 HIA를 실시하지 않고, 관리계획의 기준을 초과하는 사업의 경우 관리구역의 심의를 담당하는 위원회의 심의를 통해 1차 스크리닝을 수행한다. 심의를 통해 사업에 대한 협의가 완료되면 HIA를 실시하지 않으며, 협의가 충분히 진행되지 않는 경우에만 HIA를 수행하도록 할 수 있다. wider setting 구역 외부의 경우에는, 예비타당성검토 등을 수반하는 대규모 사업의 경우 또는 유네스코의 권고가 있는 경우 등 극히 예외적인 경우에 한하여 HIA를 수행하도록 제한할 필요가 있다.



[그림] 세계유산지구 밖 주변환경 공간관리의 기본방향
출처: UNESCO·ICCROM·ICOMOS·IUCN. (2022), Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context, UNESCO. p.26. 그림을 기초로 연구진 재작성.

이에 본 연구에서는 세계유산의 공간관리를 위한 정책방안으로 크게 다음의 세 가지를 제시하였다. 첫 번째로, 타법 연계를 통한 주변환경(wider setting) 관리 방안으로 「경관

법」에 따른 '중점경관관리구역' 지정, 「국토계획법」에 따른 '지구단위계획구역' 지정, 국립공원 등 개발가능성이 낮으나 모니터링 등이 필요한 경우를 위한 환경영향평가(EIA) 및 자연영향평가 협의 제도 활용 방안 등을 제시하였다. 국내에서 wider setting을 중점경관관리구역으로 관리하는 경우는 대표적으로 '제주 화산섬과 용암동굴', '수원 화성'을 들 수 있고, 지구단위계획구역으로 관리하는 경우는 '수원 화성'을 들 수 있다. 이외에도 '조선왕릉'의 경우 다수의 왕릉이 중점경관관리구역으로 관리되고 있으며 서울에 위치한 종묘, 창덕궁 등의 인접 도시지역은 지구단위계획구역으로 관리되고 있으나, 현재는 대체로 유산구역의 범위보다 적거나 유산구역을 포괄하지 못하는 경우가 많아 기존 관리구역의 범위 및 규제·심의 기준 등을 유산의 OUV 속성에 따라 조정하여 이러한 제도를 활용하는 방안을 검토할 수 있다.

두 번째로, 문화유산 관리와 도시지역 및 경관관리 등을 포괄하는 세계유산별 통합적 공간관리계획 수립을 제안하였다. 일례로 교토시의 경우, 도시 곳곳에 분포한 17개 세계유산의 관리를 위해 포괄적 보존관리계획(2023)을 수립하여 운영 중이다. 교토시의 사례와 같이, 포괄적 관리가 필요한 세계유산의 경우, 국가유산청과 지자체의 협의를 통해 세계유산별 통합적 공간관리계획을 수립하여 국가유산법 및 타법에 의한 수단을 연계함으로써, 세계유산의 보존관리를 목적으로 관리계획을 수립할 필요가 있다.

마지막으로, 세계유산의 실질적 공간관리 주체가 되는 지자체의 역할과 의무 강화를 위한 지자체 조례 및 시행계획 수립 방안에 대하여 제안하였다. 지자체는 세계유산의 통합적 공간관리의 측면에서 주도적으로 역할을 수행하여야 하는 주요 주체이다. 세계유산 등재 시 지자체에서는 등재 지원을 위한 조례를 제정하여 이를 지원하는데, 등재 이후에는 이러한 조례가 관리 지원을 위한 성격으로 전환될 필요가 있다. 특히 조례를 통해 지자체가 OUV의 가치 보전을 위한 관리계획구역을 수립하고 설정할 수 있는 제도적·재원 마련 근거 등을 확보할 수 있다. 이를 위해 국가유산청은 세계유산 보존·관리 표준조례(안)을 배포하는 방안도 고려할 수 있으며, 영국의 사례와 같이 세계유산이 위치한 지역의 특성을 반영한 개별 유산의 HIA 수행 지침 마련 방안도 검토할 수 있다.

제6장 결론

본 연구는 2024년 11월 1일 「세계유산법」 개정안 시행에 따른 유산영향평가 관련 조항의 실효성을 확보하고 공간관리 방안 정책방안을 마련하기 위한 목적으로 수행되었다. 특히 세계유산 보존의 측면에서 시행되는 유산영향평가(HIA)가 국내 제도에 도입된 시점에서 본래의 취지에 맞게 유산의 보존과 활용을 추진하기 위한 공간관리방안을 검토하였다는 점에서 본 연구의 의의가 있다. 특히 본 연구는 유산영향평가(HIA)의 예측가능성을 높이고 수행 가능성을 최소화하기 위해 세계유산지구 밖 주변환경(wider setting)의 실효적 관리방안을 제시하고자 하였다. 이에 타법 연계를 통한 공간관리 계획구역 설정 방안, 통합적 공간관리계획 수립 방안, 세계유산 관리 중심의 지자체 조례 및 시행계획 수립 등을 제안하였다.

유산영향평가 제도가 국내에 도입되고 시행되는 초기 시점에서, 기초 성격으로 진행된 본 연구의 결과를 토대로 다양한 향후 과제가 필요하다. 현재 「세계유산법」 개정에 따른 시행령 및 시행규칙 개정안에 대한 부처 간 협의가 진행 중이므로, 협의에 따른 제도 실행 방안 등이 시급하게 마련될 필요가 있다. 또한 유산별 OUV 기술문을 토대로 도출된 유산의 각 속성(attribute)을 실제 공간에 맵핑하고 각 속성이 위치하는 지역·지구·구역 등의 특성을 확인하여 wider setting까지 확대 관리가 필요한 세계유산의 목록과 공간관리 범위를 도출하는 연구가 필요하다. 현재까지 유산별로 OUV 속성을 도출하는 연구는 수행되었으나, 실제 해당 속성을 공간에 맵핑하고 이에 따른 관리구역의 범위, 기준 등을 도출하는 연구는 현재까지 수행된 바 없다. 이에 추후 연구에서는 세계유산별 유산관리 범위를 도출하고, 확장된 범위의 공간관리가 필요한 경우 해당하는 wider setting의 적정한 범위 및 관리 수단 등을 도출할 필요가 있다. 또한 다양한 타법 간 연계가 필요하고 주민참여 등 다양한 관리 수단과 지원사업 방안 등이 모색될 필요가 있는 경우에는, 해당 유산에 적합한 통합적 공간관리계획을 수립하는 연구가 순차적으로 추진될 필요가 있다.

주제어

세계유산(World Heritage), 유산영향평가(Heritage Impact Assessment), 주변환경(wider setting), 공간관리

차 례 CONTENTS

제1장 서론 — 1

1. 연구의 배경과 필요성 — 1
2. 연구 목적 — 7
3. 연구의 대상 — 8
4. 선행연구 고찰 및 본 연구의 차별성 — 12
   1) 선행연구 현황 — 12
   2) 본 연구에서의 차별성 — 13
5. 연구흐름도 — 16

제 2 장 국내 유산영향평가 도입 현황과 이슈 — 17

1. 개념 및 도입 경과 — 17
   1) 유산영향평가의 개념과 국제적 논의 — 17
   2) 유네스코 지침에 따른 유산영향평가 수행방법 — 23
2. 국내 법제화 및 연구 수행 현황 — 25
   1) 유산영향평가 도입 관련 국가유산청 연구 수행 현황 — 25
   2) 「세계유산법」 및 하위규정 제·개정 현황 — 26
   3) 세계유산 관련 법정계획 수립 현황 — 34
3. 국내 유산영향평가 수행 사례 — 37
   1) 분석 개요 — 37
   2) 해남 대흥사 호국대전 건립사업(2019-2020) — 38
   3) 공주 공산성 제 2 금강교 건설사업(2019-2022) — 44
   4) 공주 마곡사 금어원 건립사업(2020-2021) — 50
4. 국내 유산영향평가 도입 및 수행 현황과 이슈 — 55

제 3 장 국내 세계유산 공간관리 현황 — 59

1. 분석 개요 — 59
2. 단일유산 — 62
   1) 수원화성 — 62
   2) 석굴암과 불국사 — 67

3) 남한산성 — 72
3. 연속유산 — 77
1) 백제역사유적지구-공주권역 — 77
2) 조선왕릉-고양 서오릉 — 82
4. 국내 세계유산의 공간관리 현황과 시사점 — 87
1) 국내 세계유산의 공간관리 현황 요약 — 87
2) 국내 세계유산 공간관리의 시사점 — 89

제 4 장 국외 세계유산 공간관리 사례 — 91

1. 유네스코 상정 의제 공간관리 사례 — 91
1) 조사 개요 — 91
2) 세계유산위원회 보존 의제 내용 검토 — 93
3) 세계유산위원회 보존 의제 검토 결과 — 106
2. 국외 유산영향평가 수행 사례 — 109
1) 분석 개요 — 109
2) 오스트리아 빈 역사지구(Historic Centre of Vienna) — 110
3) 영국 리버풀-해양무역도시(Liverpool-Maritime Mercantile City) — 121
3. 국외 세계유산 공간관리 제도 및 운영 사례 — 128
1) 일본: 문화재보호법, 도시계획법, 경관법 연계를 통한 세계유산 관리 — 128
2) 이탈리아: 도시계획 수립을 통한 세계유산 보존 — 137
3) 영국: 지역별 조례의 성격을 지닌 HIA 지침 수립 — 143
4) 필리핀: 주민참여형 계획 수립 및 조례 제정 — 144
4. 국외 사례 종합 및 국내 시사점 — 149

제 5 장 세계유산 공간관리를 위한 정책방안 — 155

1. 세계유산 공간관리 기본방향 — 155
1) 기본방향 및 구성체계 — 155
2) 단계별 공간관리 방안 — 161
2. 세계유산 공간관리 정책방안 — 165
1) 타법 연계를 통한 주변환경(wider setting) 관리 방안 — 165
2) 세계유산별 통합적 공간관리계획 수립 — 182
3) 세계유산 관리 중심의 지자체 조례 및 시행계획 수립 — 185

제 6 장 결론 — 187

1. 연구 결과 — 187
2. 연구의 의의 및 향후 과제 — 191

참고문헌 193

SUMMARY 199

표차례 LIST OF TABLES

[표 1-1] 위험에 처한 세계유산 현황(권역별, 2024년 5월 기준) 2
[표 1-2] 세계유산 등재 취소 사례(3건) 3
[표 1-3] 개발행위에 대한 조치 결과 세계유산 지위 유지 사례 3
[표 1-4] 연구의 대상 8
[표 1-5] 본 연구에서 세계유산 공간관리의 개념과 관리 방향 11
[표 1-6] 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성 14
[표 2-1] 국내 세계유산의 SOC 보고서 제출 사례 18
[표 2-2] 2022년 세계유산 영향평가 지침서(한국어판) 목차와 표지 22
[표 2-3] 유산영향평가 도입 관련 국가유산청 수행 연구 목록 25
[표 2-4] 유산영향평가 도입 관련 「세계유산법」 주요 개정사항(2024년 11월 1일 시행) 26
[표 2-5] 유산영향평가 도입 관련 「세계유산법 시행령」 개정(안) 주요 내용 27
[표 2-6] 세계유산 종합계획 내 공간관리 관련 추진전략 34
[표 2-7] 국내 세계유산별 시행계획 수립 현황 36
[표 2-8] 국내 HIA 사례 분석 대상 개요(3개소) 37
[표 2-9] 국내 HIA 사례 분석의 틀 37
[표 2-10] 해남 대흥사의 OUV 속성 39
[표 2-11] 공주 공산성 OUV 속성 45
[표 2-12] 제2금강교 HIA 수행에 따른 시각영향평가 결과 47
[표 2-13] 공주 마곡사 OUV 속성 50
[표 2-14] 마곡사 금어원 HIA 수행에 따른 시각영향평가 결과 53
[표 3-1] 국내 세계유산 공간관리 현황 분석 대상 59
[표 3-2] 국내 세계유산 공간관리 현황 분석틀 61
[표 3-3] 국내 세계유산 공간관리 현황 파악을 위한 분석자료 61
[표 3-4] 세계유산지구 인근 지역·지구·구역 현황 : 수원화성 63
[표 3-5] 세계유산 수원화성 시행계획 개요 66
[표 3-6] 세계유산 수원화성 시행계획 내 공간관리 관련 추진전략 세부내용 66
[표 3-7] 세계유산 수원화성 정기보고서 내 공간관리 관련 사항 67
[표 3-8] 세계유산지구 인근 지역·지구·구역 현황 : 석굴암과 불국사 69
[표 3-9] 세계유산 석굴암과 불국사 시행계획 개요 71
[표 3-10] 세계유산 석굴암과 불국사 시행계획 내 공간관리 관련 추진전략 세부내용 71
[표 3-11] 세계유산 불국사와 석굴암 정기보고서 내 공간관리 관련 사항 72
[표 3-12] 세계유산지구 인근 지역·지구·구역 현황 : 남한산성 72
[표 3-13] 세계유산 남한산성 시행계획 개요 75

[표 3-14] 세계유산 남한산성 시행계획 내 공간관리 관련 추진전략 세부내용 75
[표 3-15] 세계유산 남한산성 정기보고서 내 공간관리 관련 사항 76
[표 3-16] 세계유산지구 인근 지역·지구·구역 현황 : 백제역사유적지구(공주 권역) 78
[표 3-17] 세계유산 백제역사유적지구 시행계획 개요 80
[표 3-18] 세계유산 백제역사유적지구 시행계획 내 공간관리 관련 추진전략 세부내용 80
[표 3-19] 세계유산 백제역사유적지구 정기보고서 내 공간관리 관련 사항 81
[표 3-20] 세계유산지구 인근 지역·지구·구역 현황 : 조선왕릉(고양 서오릉) 83
[표 3-21] 세계유산 조선왕릉 시행계획 개요 85
[표 3-22] 세계유산 조선왕릉 시행계획 내 공간관리 관련 추진전략 세부내용 85
[표 3-23] 세계유산 조선왕릉 정기보고서 내 공간관리 관련 사항 86
[표 3-24] 국내 세계유산 공간관리 현황 요약 : 구역현황 87
[표 3-25] 국내 세계유산 공간관리 현황 요약 : 시행계획 88
[표 3-26] 국내 세계유산 공간관리 현황 요약 : 운영관리 89
[표 4-1] 유네스코 HIA 상정 보존의제 분석틀 92
[표 4-2] 44차 유네스코 세계유산위원회 보존 의제 중 문화유산 유산영향평가 관련 사항 93
[표 4-3] 45차 유네스코 세계유산위원회 보존 의제 중 문화유산 유산영향평가 관련 사항 100
[표 4-4] 46차 유네스코 세계유산위원회 보존 의제 중 문화유산 유산영향평가 관련 사항 101
[표 4-5] 국외 HIA 사례 분석틀 109
[표 4-6] 2021~2023년 「비엔나 건축법」 개정 사항 118
[표 4-7] 빈 역사지구 세계유산 관리계획(2021) 내용 구성 120
[표 4-8] 일본 문화유산 관리체계 및 세계유산에 요구되는 보호조치 129
[표 4-9] 세계유산 완충구역 관리에 적용되는 일본 국내규정 129
[표 4-10] 일본 「경관법」에 따른 경관지구 및 준경관지구 내 행위규제 132
[표 4-11] 일본 경관계획 내 신고 관련 내용 133
[표 4-12] 이탈리아 문화재 및 경관재 법전에서의 문화재, 경관재 정의와 범주 139
[표 4-13] 영국 웨스트민스터 자치구 세계유산 HIA 지침 144
[표 4-14] 국외 세계유산 HIA 수행 사례와 대상사업 규모·유형 및 입지 간 상관관계 150
[표 4-15] 국외 세계유산 HIA 수행에 따른 국가별 제도·계획 정비 사항 152
[표 5-1] 세계유산 공간관리를 위한 범위 및 관리방향 158
[표 5-2] 「경관심의 운영 지침」의 구성 165
[표 5-3] 「경관법」에 따른 경관심의 대상 166
[표 5-4] 제주 세계자연유산 중점경관관리구역 관리 사례 167
[표 5-5] 「지구단위계획수립지침」의 구성 170
[표 5-6] 수원화성 지구단위계획구역 및 중점경관관리구역 관리 사례 172
[표 5-7] 전략환경영향평가(SEIA) 및 환경영향평가(EIA)의 주요 내용 177
[표 5-8] 환경부 및 지방환경관서 자연경관 영향 심의 대상 179
[표 5-9] 자연경관영향 심의 대상이 되는 보호지역 경계로부터의 일정거리 179
[표 5-10] 지자체 자연경관영향 심의 권장대상 180
[표 5-11] 개발 사업 유형별 심의 시 주요 고려사항 180
[표 5-12] 교토시 세계유산 포괄적 보존관리계획(2023) 수립 사례 182
[표 6-1] 세계유산 공간관리를 위한 범위 및 관리방향 189

그림차례 LIST OF FIGURES

[그림 1-1] 연도별 세계유산 등재 추이(2024년 5월 기준) 2
[그림 1-2] 유네스코 HIA 지침서에 따른 유산영향평가 대상 범위 5
[그림 1-3] 연구흐름도 16
[그림 2-1] 개발사업 등 추진 시 HIA 수행 권고 단계 21
[그림 2-2] 세계유산영향평가 절차 23
[그림 2-3] 세계유산 보존관리 및 활용 종합계획(2022-2026)의 비전과 목표, 추진전략 35
[그림 2-4] 해남 대흥사 호국대전 건립사업 HIA 수행과정 41
[그림 2-5] 해남 대흥사 호국대전 건립사업 HIA 수행 결과 건축계획 변경 및 완화 사항 42
[그림 2-6] 호국대전 건립 사업 발생 위치(유산구역) 43
[그림 2-7] 공주 제2금강교 건설사업 HIA 수행과정 46
[그림 2-8] 제2금강교 건설사업 발생 위치(wider setting) 49
[그림 2-9] HIA 수행 전 공주 마곡사 금어원 조감도 51
[그림 2-10] 공주 마곡사 금어원 건립사업 HIA 수행과정 52
[그림 2-11] 공주 마곡사 금어원 건립 대상지 54
[그림 2-12] 세계유산 관리·활용의 기조 변화 56
[그림 3-1] 수원화성 세계유산지구 일대 국토계획법 등에 따른 지역지구 중첩 현황 62
[그림 3-2] 수원화성 세계유산지구 일대 보전·관리 관련 구역 현황 64
[그림 3-3] 수원화성 세계유산지구 일대 개발가능 구역 현황 65
[그림 3-4] 석굴암과 불국사 세계유산지구 일대 국토계획법 등에 따른 지역지구 중첩 현황 68
[그림 3-5] 석굴암과 불국사 세계유산지구 일대 보전·관리 관련 구역 현황 70
[그림 3-6] 석굴암과 불국사 세계유산지구 일대 개발가능 구역 현황 70
[그림 3-7] 남한산성 세계유산지구 일대 국토계획법 등에 따른 지역지구 중첩 현황 73
[그림 3-8] 남한산성 세계유산지구 일대 보전·관리 관련 구역 현황 74
[그림 3-9] 남한산성 세계유산지구 일대 개발가능 구역 현황 74
[그림 3-10] 백제역사유적지구(공주 권역) 세계유산지구 일대 국토계획법 등에 따른 지역지구 중첩 현황 77
[그림 3-11] 백제역사유적지구(공주 권역) 세계유산지구 일대 보전·관리 관련 구역 현황 79
[그림 3-12] 백제역사유적지구(공주 권역) 세계유산지구 일대 개발가능 구역 현황 79
[그림 3-13] 조선왕릉(고양 서오릉) 세계유산지구 일대 국토계획법 등에 따른 지역지구 중첩 현황 82
[그림 3-14] 조선왕릉(고양 서오릉) 세계유산지구 일대 보전·관리 관련 구역 현황 84
[그림 3-15] 조선왕릉(고양 서오릉) 세계유산지구 일대 개발가능 구역 현황 84
[그림 4-1] 비엔나 중앙 기차역 일대 벨베데르 지구 개발사업 112
[그림 4-2] 오스트리아 빈 역사지구 비엔나 중앙 기차역 개발사업 112

[그림 4-3] 카를 광장 앞 카를 성당과 빈터투어 건물 현황(왼쪽) 및 설계안(오른쪽) 114
[그림 4-4] 벨베데레 궁전 지하 방문객센터 건축 공모전 당선작 115
[그림 4-5] 빈 역사지구 HIA 관련 주요 사업 대상 위치 116
[그림 4-6] 빈 역사지구 유산영향평가 주요 조망점 범위 117
[그림 4-7] 리버풀-해양무역도시 세계유산구역 122
[그림 4-8] 리버풀 워터스 개발사업 2007년 초기안(왼쪽), 2010년 수정계획안(오른쪽) 123
[그림 4-9] 리버풀 만 아일랜드 완공 후 전경 124
[그림 4-10] 애버튼 FC 스타디움 건립 전후 전경 124
[그림 4-11] 리버풀-해양무역도시 등록 건축물과 보존구역 126
[그림 4-12] 일본 경관법의 운용체계 131
[그림 4-13] 교토시 경관디자인리뷰 절차도 134
[그림 4-14] 일본 교토 17개 세계유산의 완충구역 유형별 규제현황 135
[그림 4-15] 교토 조망경관보전지구(2021) 136
[그림 4-18] 볼로냐의 포르티코 유산구역 확장에 따른 세계유산지구 현황 138
[그림 4-17] 볼로냐 도시일반계획에 따른 지역별 전략 141
[그림 4-18] 볼로냐 도시일반계획 내 역사적 도시경관 특성 보존 관련 맵핑 141
[그림 4-19] 볼로냐 도시보존계획(1969) 142
[그림 4-20] 비간 역사도시 세계유산구역 및 완충구역 현황 146
[그림 4-21] 비간보존법과 비간보존협의회 활동 147
[그림 4-22] 비간 유산 소유자 보존 매뉴얼에 따른 소유자 건축 허가 절차 148
[그림 5-1] 세계유산지구 밖 주변환경 공간관리의 기본방향 158
[그림 5-2] 세계유산 공간관리계획의 구성(안) 160
[그림 5-3] 단계별 공간관리 추진 방안 164
[그림 6-1] 세계유산지구 밖 주변환경 공간관리계획의 범위 및 방향 설정 절차 188
[그림 6-2] 세계유산지구 밖 주변환경 공간관리의 기본방향 189

제1장 서론

1. 연구의 배경과 필요성
2. 연구 목적
3. 연구의 대상
4. 선행연구 고찰 및 본 연구의 차별성
5. 연구흐름도

1. 연구의 배경과 필요성

□ 최근 유네스코는 세계유산의 등재보다 보존·관리에 주목, 유산영향평가 도입

최근 세계유산 등재 수량 증가와 함께, 개발 등으로 위험에 처한 유산이 증가하고 있다. 유네스코 세계유산위원회에서 1972년 「세계문화유산 및 자연유산의 보호에 관한 협약」을 채택한 이후, 1978년 갈라파고스 제도, 세네갈 고레 섬 등 12개소의 등재를 시작으로 2024년까지 총 1,199개 세계유산이 등재되었다. 한국에서는 1995년 해인사 장경판전의 세계유산 등재를 시작으로 현재까지 총 16개 세계유산이 등재되었다.[1)]

한편 최근 도시 개발이나 자연 재해, 전쟁, 기상 이변 등으로 위험에 처한 세계유산(World Heritage in danger)의 수량 또한 점차 증가하여, 현재 56개 세계유산이 위험에 처한 유산으로 특별 관리되고 있다.[2)] 한국의 경우, 국가유산청[3)]이 김포 장릉 아파트 건설사업 사례를 계기로 「세계유산의 보존 · 관리 및 활용에 관한 특별법」(이하 「세계유산

1) Unesco World Heritage Convention. https://whc.unesco.org/en/list/(검색일: 2024/02/16) 참고.

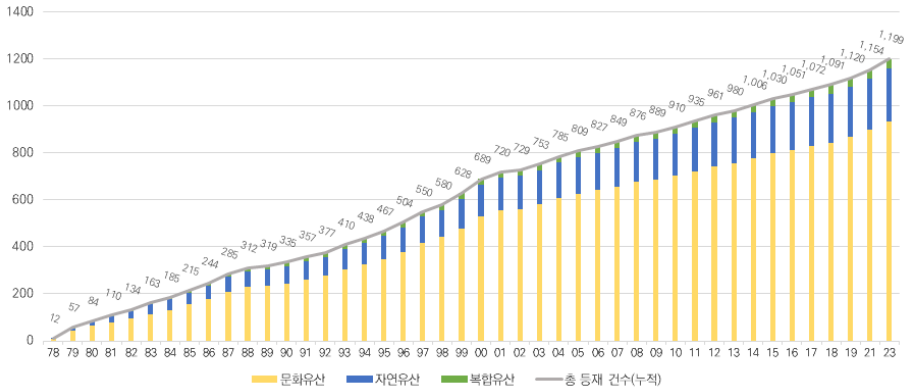
2) Unesco World Heritage Convention. https://whc.unesco.org/en/danger-list/(검색일: 2024/02/16)

3) 연구 수행 중 '문화재청'의 명칭이 '국가유산청'으로 변경('24.5.17)됨에 따라, 부처 명칭 변경 이전 발행된 참고자료의 경우 각주 및 참고문헌에서 '문화재청', 변경 이후 자료는 '국가유산청'으로 표기함. 단, 본문에서는 현재 명칭인 국가유산청으로 통일하여 표기함.

[표 1-1] 위험에 처한 세계유산 현황(권역별, 2024년 5월 기준)

지역	문화유산	자연유산	복합유산	계	비율
중남미 권역	4	2	0	6	11%
유럽 · 북미 권역	6	1	0	7	13%
아시아 · 태평양 권역	4	2	0	6	11%
중동 권역	23	0	0	23	41%
아프리카 권역	3	11	0	14	25%
계	40	16	0	56	100%

출처: UNESCO World Heritage Convention. https://whc.unesco.org/en/list/stat#s9(검색일: 2024/06/05)



[그림 1-1] 연도별 세계유산 등재 추이(2024년 5월 기준)

출처: UNESCO World Heritage Convention 홈페이지 내 Number of World Heritage properties inscribed each Year: Cultural Natural, Mixed(https://whc.unesco.org/en/list/stat/#d31)(검색일자: 2024/06/05)를 기반으로 연구진 작성

주: 2024년 5월 기준 누적 등재 건수 1,202건 중 등재 취소 3건 반영하였음.

법」) 개정을 통해 세계유산 영향평가(Heritage Impact Assessment, HIA) 제도를 새롭게 시행한다('24.11.).[4]

등재된 세계유산이 1,200개소에 육박하면서, 최근 유네스코의 세계유산 보존 정책은 유산영향평가 의무화(2018) 등 개발로 인한 세계유산의 피해를 막고, 개별 국가의 관리체계를 통한 지속가능한 보존·관리에 주목하고 있다.[5] 유산영향평가(HIA)란 세계유산의 탁월한 보편적 가치(OUV)가 잠재적 개발에 의해 받는 영향을 사전에 검토하기 위한 개념으로, 2009년 ICOMOS의 국제 워크숍을 시작으로 2011년 유산영향평가 지침서 작성, 2018년 유산영향평가 의무화 도입 등의 국제 논의가 진행되었다. 이에 국내에서는 2020년 「세계유산의 보존 · 관리 및 활용에 관한 특별법」(이하 「세계유산법」)이 제정되어 2021년 시행되었고, 2023년 유산영향평가의 실시, 검토 및 이행 관련 조항이 신설되는 등 법령 개정이 이루어졌다.[6]

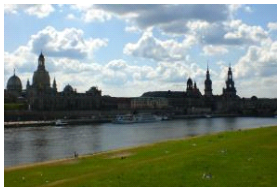
4) 문화재청. (2024). 2024년 문화재청 주요정책 추진계획 보도자료. 2024.02.23. p.12.

5) 본 연구의 2장에서 유네스코의 유산영향평가 도입을 포함한 국제 동향에 대해 상세하게 정리한다.

□ 세계유산의 탁월한 보편적 가치(OUV) 보호을 위한 공간관리 필요

특히 세계유산의 탁월한 보편적 가치(OUV)에 부정적 영향을 미치는 개발행위에 대한 문제는 전세계적으로 지속 제기되고 있다.[7] 현재까지 세계유산 등재가 취소된 사례는 총 3건으로, 세계유산의 적절한 보호·관리가 이루어지지 못할 경우 세계유산 목록에서 삭제될 수 있음을 시사한다. 등재 취소 3건은 오만의 아라비아 오릭스 보호지역(2007년 취소), 독일 드레스덴 엘베 계곡(2009년 취소), 영국 리버풀 해양 무역도시(2021년 취소)로, 각각 구역 축소 및 개발로 인한 대규모 교량 건설, 고층건물 건설 등 역사적 가치를 지닌 문화경관 훼손이 주요 원인이 되었다.[8]

[표 1-2] 세계유산 등재 취소 사례(3건)

		
오만 아라비아 오릭스 보호지역	**독일 드레스덴 엘베 계곡**	**영국 리버풀 해양 무역도시**
- 1994년 등재, 2007년 취소 - 보호지역 90% 축소 및 밀렵과 서식지 파괴에 따른 오릭스 개체 감소(450마리에서 65마리)	- 2004년 등재, 2009년 취소 - 드레스덴 엘베 계곡 문화경관 중심에 4차선 다리 건설로 인해 주요 OUV 훼손	- 2004년 등재, 2021년 취소 - 리버풀 수변구역 개발 계획에 따라 등재 당시부터 건축물 높이 규제 권고, 주요 OUV 훼손

출처: UNESCO World Heritage Convention 홈페이지. Arabian Oryx Sanctuary, https://whc.unesco.org/en/list/654/(검색일:2024/02/06); Dresden Elbe Valley, https://whc.unesco.org/en/list/1156/(검색일:2024/02/06); Liverpool – Maritime Mercantile City, https://whc.unesco.org/en/list/1150(검색일: 2024/02/06) 참고하여 연구진 작성.

반면 개발행위로 위험에 처한 유산 중 보존 조치를 통해 세계유산 지위를 유지한 사례도 찾아볼 수 있다. 대표적으로 이란 이스파한 이맘광장, 독일 쾰른 대성당, 중국 항저우 시후호 문화경관 사례 등이 있다. 이러한 사례의 경우 문제가 되는 주요 원인은 세계유산 주변 고층 건물 건설, 대규모 상업단지 건설, 지하철 등 기반시설 건설, 건축물 신축에 따른 문화경관 스카이라인 침해 등 세계유산 주변 고층·대규모 개발이 대부분이다.[9]

---

6) 「세계유산의 보존관리 및 활용에 관한 특별법 일부개정법률안」(박정의원 대표발의), 2021.12.8. (2022.12.09. 문체위 수정가결)

7) 관련 내용은 본 연구의 4장에서 유네스코 상정 HIA 의제 분석을 통해 상세히 분석하였다.

8) UNESCO World Heritage Convention 홈페이지. Arabian Oryx Sanctuary, https://whc.unesco.org/en/list/654/(검색일:2024/02/06); Dresden Elbe Valley, https://whc.unesco.org/en/list/1156/(검색일:2024/02/06); Liverpool – Maritime Mercantile City, https://whc.unesco.org/en/list/1150(검색일: 2024/02/06) 참고하여 연구진 작성.

9) 머니투데이. (2022). '세계문화유산 해제' 3건 중 2건이 경관훼손…왕릉뷰 아파트 운명은? 2022.01.01.

[표 1-3] 개발행위에 대한 조치 결과 세계유산 지위 유지 사례

사례	주요 이슈	대응 결과
이란 이스파한 이맘광장	- 이스파한 역사도시 보존구역 내 14층 규모 고층건물 등 대규모 상업단지 건설(2002) - 이스파한 내 역사적 가로를 관통하는 지하철 노선 개발(2007)	- 관계자 협의를 통한 상업단지 건축물 높이 규제 및 부분철거 권고·이행(2004~) - 지하철 노선 세계유산 부지 외부 350m 거리로 변경(2017) - 이맘광장 보존 및 관리계획(CMP) 작성
독일 쾰른 대성당	- 대성당의 시야축에 위치한 고층건물(높이 100~149m) 건설 포함 개발 마스터플랜 수립으로 대성당의 시각적 완전성 훼손(2002~) - 완충구역 미설정(2002)	- 세계유산과 현대건축(2005, 비엔나) 워크숍을 통한 시각적 영향평가 논의 - 시의회 결정 및 시정조치를 통한 4개 고층건물 건설 사업 중단(2006) - 위험에 처한 세계유산 해제(2006) - 완충구역 설정 및 UNESCO 제출(2008)
중국 항저우 시후호 문화경관	- 시후호 주변 샹그리아 호텔 개발로 인한 스카이라인 침해·변경(2017-18) - 연간 약 2,800만 명 방문객 관리 필요(2018)	- 호텔 동관 상부 부분철거, 옥상 복원 및 나무심기 공사(2019) - 경관영향평가 디지털 시뮬레이션 수행 - 관광객 수용능력 조사 및 관리계획 수립 - HIA 수행 규정 및 관리계획 수립

출처: UNESCO World Heritage Convention 홈페이지. Meidan Emam, Esfahan. https://whc.unesco.org/en/list/115/documents/(검색일: 2024/02/06); Cologne Cathedral. https://whc.unesco.org/en/list/292/documents/(검색일: 2024/02/06); West Lake Cultural Landscape of Hangzhou, https://whc.unesco.org/en/list/1334/documents/(검색일:2024/02/06). 각 사례별 보존상태보고서(state of conservation reports, SOC) 참고하여 연구진 작성.

개발과 함께, 면단위 유산·문화경관·다권역 연속유산 등 관리의 범위가 큰 세계유산의 유형이 지속적으로 등재 증가 추세에 있다는 점 또한 세계유산 주변의 공간관리 필요성을 시사한다. 최근 세계유산 등재 시 도시 전체가 등재되거나 행정구역 경계를 넘어 여러 권역이 동일한 탁월한 보편적 가치(OUV)를 인정받아 등재되는 면단위 유산 및 문화경관(cultural landscape)[10] 등재 사례가 늘어나고 있다. 또한 하회마을과 양동마을 등 마을 전체 또는 경주역사유적지구처럼 도시 대부분이 등재된 사례, 산사, 서원 및 조선왕릉과 같이 유사한 성격의 여러 유산이 하나의 OUV를 지닌 연속유산으로 등재되는 사례도 증가하고 있다.[11] 이러한 세계유산 등재 추세 및 국내 유산의 여건을 반영하여, 국내 세계유산의 지속가능한 보존·관리를 위한 면단위 관리 방안이 필요한 시점이다.

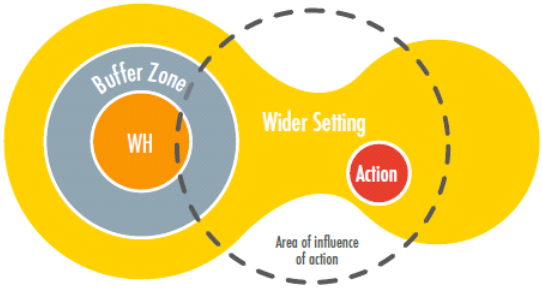
10) 문화경관이란 인간과 환경 간 상호작용의 다양성을 드러내고 살아있는 전통문화를 보호하는 경관을 말하며, 현재까지 등재된 세계유산 중 127개 유산(월경유산 6개 포함)이 문화경관으로 분류됨. UNESCO World Heritage Convention 웹페이지, 'Cultural Landscapes'. https://whc.unesco.org/en/culturallandscape/(검색일:2024/06/05) 참고.

11) 현재까지 등재된 국내 세계문화유산 14건 중, 5개 권역으로 구성된 경주역사유적지구까지 포함하여 연속유산은 총 8건으로 절반 이상이며, 특히 2000년대 이후 등재된 세계문화유산 9건의 경우 남한산성(2014)을 제외한 8건이 모두 모두 연속유산에 해당(경주역사유적지구, 고창·화순·강화의 고인돌 유적, 조선왕릉, 한국의 역사마을(하회, 양동), 백제역사유적지구, 산사, 한국의 산지승원, 한국의 서원, 가야 고분군)

□ 유산영향평가 제도화에 따라, 국내 세계유산의 관리 구역 및 기준 설정 필요

국내 세계유산의 경우, 현재 갯벌을 제외한 모든 세계유산은 국가지정 문화유산 및 자연유산으로 관리되고 있다.[12] 현재 세계유산은 탁월한 보편적 가치(OUV)를 온전하게 유지할 수 있는 완전성(integrity)의 기준에 따라, 유산구역 및 완충구역을 설정하여 등재하도록 하고 있다. 국내에서는 「세계유산법」에 따라 세계유산구역은 지정유산 및 보호구역[13]으로, 세계유산 완충구역은 역사문화환경 보존지역으로 간주하여 국가유산 보호체계와 동일하게 관리하고 있으며, 세계유산구역과 완충구역을 합하여 '세계유산지구'로 통칭한다.[14]

단, 유네스코의 HIA 관련 국제적 지침은 지속적으로 강화되는 추세에 있어, 2022년 유네스코 HIA 지침서에서는 세계유산지구 밖 주변환경(wider setting)의 경우에도 유산의 OUV에 중대한 영향을 미치는 개발 행위 등을 대상으로 HIA를 실시할 수 있다고 명시한다.[15] 이에 사실상 세계유산지구 밖 주변환경(wider setting)까지도 유산영향평가의 범위에 포함되며, 법률에서도 「세계유산법」 제11조의2제2항에서 세계유산지구 밖의 경우에도 OUV에 중대한 영향을 미치는 경우 HIA를 실시할 수 있도록 규정하고 있다.



[그림 1-2] 유네스코 HIA 지침서에 따른 유산영향평가 대상 범위
출처: UNESCO·ICCROM·ICOMOS·IUCN. (2022), Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context, UNESCO, p.26.

12) 이규철 외. (2023). 문화유산 관리체계에서 세계유산지구 지정 방안 연구. 경제인문사회연구회. pp.58-63.

13) 「문화유산법」 및 「자연유산법」에 따른 지정문화유산 및 천연기념물등의 보호물 및 보호구역을 말한다.

14) 단, 세계유산지구 지정·고시 이전에 설정된 국가유산 및 보호구역, 역사문화환경 보존지역의 경우 세계유산지구와 일치하지 않더라도 지구를 변경하지는 않도록 규정(제11조제1항)하고 있다. 「세계유산의 보존관리 및 활용에 관한 특별법」(시행 2024. 11. 1. 법률 제20309호, 2024. 2. 13. 일부개정) 제11조제1항 제1호 참고.

15) UNESCO·ICCROM·ICOMOS·IUCN. (2022), Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context, UNESCO. p.26; UNESCO, ICCROM, ICOMOS, IUCN, (2023). 세계유산 영향평가 지침서. 문화재청 국문번역본. p.26.

「세계유산의 보존 · 관리 및 활용에 관한 특별법」 제11조의2(세계유산영향평가의 실시 등)

제11조의2(세계유산영향평가의 실시 등) ① **세계유산지구에서 다음 각 호의 사업(이하 "대상사업"이라 한다)을 하려는 자(국가와 지방자치단체를 포함하며, 이하 "사업자"라 한다)는 세계유산영향평가를 실시**하여야 한다.

1. 세계유산의 탁월한 보편적 가치에 부정적 영향을 미칠 우려가 있는 건축물 또는 시설물을 설치 · 증설하는 사업
2. 그 밖에 세계유산의 탁월한 보편적 가치에 영향을 미치는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

② 제1항에도 불구하고 **세계유산지구 밖에서 대상사업을 하게 되는 경우에 세계유산의 특성 및 입지 여건 등에 비추어 해당 사업이 세계유산의 탁월한 보편적 가치에 중대한 영향을 미칠 것이 확실하다고 인정되면** 국가유산청장은 사업자에게 세계유산영향평가의 실시를 요청할 수 있다. 〈개정 2024. 2. 13.〉 (이하 생략)

출처: 「세계유산의 보존 · 관리 및 활용에 관한 특별법」(시행 2024. 11. 1. 법률 제20309호, 2024. 2. 13. 타법개정)

단, 기존 유네스코 세계유산 등재 시 세계유산지구 밖 주변환경까지 고려한 관리 방향을 검토하지 않는 것은 아니다. 유네스코는 세계유산 등재 시 OUV 속성과 이를 포함하는 구역 등 유산 전반에 대한 관리계획(management plan)을 제출하도록 하고 있다. 이에 등재신청서에는 문화유산 관리구역보다 세계유산지구가 넓은 경우 등을 고려, 등재 시 「문화유산법」 및 「자연유산법」 외에도 「국토계획법」, 「경관법」, 「자연공원법」, 「전통사찰법」, 「자연환경보전법」, 「환경영향평가법」, 해당 지자체의 문화유산 보호 조례 등 유관 타법 및 조례가 세계유산 등재 시 관리계획에 함께 수록되어 있다.[16]

그러나 '24년 10월 종묘 등 11개 유산에 대한 세계유산지구 지정이 공고[17]된 이후에도, 여전히 국가유산 관리 구역 밖이라 할 수 있는 주변환경(wider setting)의 경우에는 국가유산청이 문화유산위원회 심의를 통해 관리할 수 있는 구역의 범위에 포함되지 않는다. 이에 유관부처 및 지자체와 국가유산청 간의 협의를 통한 관리방안 마련이 필요하나, 현재는 이에 대한 구체적 방안과 기준이 마련되어 있지 않아 결과적으로 세계유산 등재 시 제출된 관리계획(management plan)에 따른 타법에 의한 관리가 실효적으로 작동하기 어려운 상황이다. 이에 현재 유산영향평가(HIA) 제도 시행에 따른 세계유산의 효율적 공간관리를 위해, 문화유산 제도 기반의 관리를 넘어 타법에 의한 관리 방안을 보다 구체화할 수 있는 세계유산의 전반적이고 종합적인 공간관리 체계 마련이 필요하다.

16) 이규철 외. (2023). 문화유산 관리체계에서 세계유산지구 지정 방안 연구. 경제인문사회연구회. pp. 58-63 참고.

17) '24년 11월 1일 「세계유산법」 개정안 시행을 앞두고 10월 28일, 종묘, 창덕궁, 화성, 경주역사유적지구, 고창·화순·강화 고인돌 유적, 제주 화산섬과 용암동굴, 조선왕릉, 한국의 역사마을: 하회와 양동, 남한산성, 백제역사유적지구, 한국의 서원 등 11개 유산에 대한 세계유산지구 지정이 예고되었다: 국가유산청 공고 제2024-0188호. 세계유산 「종묘」 등 11개 유산의 세계유산지구 지정 예고. 2024.10.28.

2. 연구 목적

□ 유산영향평가(HIA) 제도 도입에 따른 세계유산 공간관리 방안 제시

- 「세계유산법」 개정을 통한 유산영향평가(HIA) 제도 도입(2024.11.1. 시행)에 따른 HIA 수행 범위 및 기준 구체화 방안 마련
- 세계유산지구 주변환경(wider setting)의 효율적 공간관리를 위한 타법 연계 방안 제시
- 지속가능한 세계유산의 탁월한 보편적 가치(OUV) 관리를 위한 공간관리계획(안) 수립 방안 마련

3. 연구의 대상

□ 대상유산: 국가유산으로 관리되는 세계유산 15개소

본 연구는 세계유산지구 고시 이후, 국가유산 관리구역 외 주변환경(wider setting)에 대한 타법 연계 관리방안을 모색하는 것을 주요 목적으로 한다. 이에 본 연구에서는 2023년까지 등재된 국내 세계문화유산 중 국가유산으로 지정되어 지정유산 보호구역 및 역사문화환경 보존지역이 설정된 세계문화유산 14개소, 세계자연유산 1개소를 연구의 대상으로 한다.

사실상 유산영향평가(HIA)에서 협의가 필요한 개발사업은 대부분 문화유산 주변에서 발생하고 있다. HIA는 주로 세계유산 주변 고층·대규모 개발 및 기반시설 건설 등 발생 시 건축물 높이 규제 및 시설 규모 완화 등을 목적으로 실시되기 때문에, 현재까지 국내에서 시행된 HIA 사례 또한 해남 대흥사(산사, 한국의 산지승원), 공주 공산성(백제역사유적지구), 김포 장릉, 서울 태릉과 강릉, 고양 서오릉(조선왕릉) 등 문화유산이 주요 대상이다. 자연유산 중 한국의 갯벌의 경우 「자연유산법」에 따른 자연유산에 해당하지 않으며 「습지보전법」에 따라 관리되고 있어, 자연유산 관리구역이 설정되어 있지 않아 본 연구의 대상에서는 제외한다.[18)]

[표 1-4] 연구의 대상

세계유산		지정 연도	단위유산명 (연속유산이거나 권역이 나누어진 경우)	세계유산지구 지정 고시 여부	완충구역 유무
1	석굴암과 불국사	1995	-	X	X
2	해인사 장경판전	1995	-	X	O
3	종묘	1995	-	O	X
4	창덕궁	1997	-	O	X
5	수원화성	1997	-	O	X
6	경주역사유적지구 (5)	2000	남산지구	O	O
			월성지구		
			대릉원지구		
			황룡사지구		
			산성지구		
7	고창, 화순, 강화의	2000	고창고인돌유적	O	O

18) 세계자연유산 '제주 화산섬과 용암동굴'(2007년 등재)은 이미 세계유산지구 권역을 포함하여 더 넓은 권역을 「경관법」에 따른 중점경관관리구역으로 지정하여 관리하는 등 타법에 의한 관리가 이미 시행되고 있는 유산이다. 이에 현황 분석에서 다루지 않고, 5장 타법 연계 방안의 예시 사례로 다룬다.

세계유산		지정 연도	단위유산명 (연속유산이거나 권역이 나누어진 경우)	세계유산지구 지정 고시 여부	완충구역 유무
	고인돌 유적 (3)		화순고인돌유적		
			강화고인돌유적		
8	제주 화산섬과 용암동굴 (3)	2007	한라산천연보호구역	O	O
			거문오름용암동굴계		
			성산인출봉응회구		
9	조선왕릉 (18)	2009	구리 동구릉	O	O
			남양주 홍릉과 유릉		
			남양주 사릉		
			남양주 광릉		
			여주 영릉과 영릉		
			영월 장릉		
			서울 선릉과 정릉		
			서울 헌릉과 인릉		
			서울 태릉과 강릉		
			서울 정릉		
			서울 의릉		
			고양 서오릉		
			고양 서삼릉		
			양주 온릉		
			파주 삼릉		
			파주 장릉		
			김포 장릉		
			화성 융릉과 건릉		
10	한국의 역사마을 (3)	2010	안동 하회마을과 병산서원	O	O
			경주 옥산서원과 독락당		
			양동마을과 동강서원		
11	남한산성	2014	-	O	O
12	백제역사유적지구 (8)	2015	공산성	O	O
			송산리 고분군		
			관북리유적과 부소산성		
			정림사지		
			능산리 고분군		
			부여 나성		
			미륵사지		
			왕궁리 유적		
13	산사, 한국의 산지승원 (7)	2018	양산 통도사	X	O
			영주 부석사		
			안동 봉정사		
			보은 법주사		

세계유산		지정 연도	단위유산명 (연속유산이거나 권역이 나누어진 경우)	세계유산지구 지정 고시 여부	완충구역 유무
			해남 대흥사		
			순천 선암사		
			공주 마곡사		
14	한국의 서원 (9)	2019	영주 소수서원	O	O
			함양 남계서원		
			경주 옥산서원		
			안동 도산서원		
			장성 필암서원		
			달성 도동서원		
			안동 병산서원		
			정읍 무성서원		
			논산 돈암서원		
15	가야 고분군 (7)	2023	대성동고분군	X	O
			말이산고분군		
			옥전고분군		
			지산동고분군		
			송학동고분군		
			유곡리와 두락리고분군		
			교동과 송현동고분군		

※세계유산지구 지정 고시 여부는 국가유산청공고 제2024-0188호. 세계유산 「종묘」 등 11개 유산의 세계유산지구 지정 예고. 2024.10.28.에 따라 세계유산지구 지정이 예고된 유산을 의미함
출처 : 연구진 작성.

□ 공간적 범위: 세계유산지구 밖 주변환경(wider setting)

세계유산지구는 세계유산구역(nominated property)과 완충구역(buffer zone)으로 구성된다. 「세계유산법」 제11조에 따라 세계유산구역은 지정유산 및 보호구역, 완충구역은 역사문화환경 보존지역으로 각각 간주하며, 세계유산지구의 경우 탁월한 보편적 가치(OUV) 부정적 영향을 미칠 우려가 있는 건축물 또는 시설물 설치·증설 사업 등에 대하여 유산영향평가(HIA)를 실시하여야 한다.[19] 세계유산지구는 세계유산 등재 시 유네스코위원회에서 구역의 경계선과 면적이 확정되어, 보호면적 확대 또는 오차에 따른 필지 구획선 조정 등의 경우 외에는 면적 조정이 거의 불가능하다.[20] 현재 종묘 등 11개의 유산을 대상으로 세계유산지구 지정이 예고되어 있다.

19) 「세계유산의 보존 · 관리 및 활용에 관한 특별법」(시행 2024. 11. 1. 법률 제20309호, 2024. 2. 13. 타법개정) 제11조 및 제11조의2.

20) 면적 축소 시 세계유산 등재 취소 가능성이 높다. 일례로 '오만 아라비아 오릭스 보호지역'의 경우 보호지역이 큰 폭으로 축소되어 2007년 세계유산에서 해제된 첫 사례이다(표 1-2 참조).

한편 세계유산지구 밖 주변환경(wider setting)은 세계유산지구 밖에서 벌어지는 개발 행위가 인근 세계유산의 탁월한 보편적 가치(OUV)에 부정적 영향을 미치는 경우 해당 개발이 발생한 구역을 지칭하는 개념으로, 유네스코 지침에 따르면 특정된 구역라기보다 개발 행위의 규모와 위치에 따라 유동적인 개념이라 할 수 있다. 주변환경(wider setting)은 유산의 탁월한 보편적 가치(OUV)와 이를 통해 도출되는 속성에 따라 그 범위가 달라질 수 있으며, 경관이 주요한 속성이거나 자연유산인 경우 등은 상대적으로 주변환경의 범위가 넓은 편이다. 2022년 유네스코 지침에 따르면 주변환경(wider setting)이라 하더라도 유산의 탁월한 보편적 가치(OUV)에 영향을 미치는 경우에는 유산영향평가(HIA)를 실시하도록 권고하고 있으며, 이에 국내 「세계유산법」 제11조의2제2항에서는 세계유산지구 밖이더라도 HIA를 실시할 수 있도록 규정되어 있다. 이에 본 연구는 유산영향평가 제도 도입에 따른 주변환경(wider setting)의 실효적 관리방안을 마련하는 것을 주요한 목적으로 한다.

[표 1-5] 본 연구에서 세계유산 공간관리의 개념과 관리 방향

구분	개념	법정구역 여부	관리방향
세계유산지구	유네스코에 등재된 세계유산구역 및 완충구역	법정구역 (「세계유산법」에 따라 법정구역 고시 진행 중)	- 「문화유산법」에 따른 문화유산 보호구역 및 역사문화환경 보존지역(현상변경 허가심의)
주변환경 **(wider setting)**	세계유산지구 밖이나, OUV에 영향을 미치는 행위가 발생하는 지역	미확정	-

※ : 본 연구의 주요 대상
출처: 연구진 작성

4. 선행연구 고찰 및 본 연구의 차별성

1) 선행연구 현황

① 세계유산 보호·관리를 위한 구역관리 개념 및 필요성 제시 연구

먼저 세계유산의 보호 및 관리를 위한 완충구역 개념 정립(1-1) 및 구역 관리 필요성 제언에 대한 선행연구(1-2)가 수행된 바 있다. 대표적으로 강동진(2006)의 연구에서는 2000년까지 등재된 국내 세계유산 7건의 완충구역 설정 현황과 관련 이슈를 도출하였고, 문헌 및 해외사례 검토를 통해 국내 세계유산 완충구역 설정 시 고려하여야 할 필요조건 및 설정방향을 제시하였다(1-1).[21] 또한 강동진 외(2013)의 연구에서는 세계유산의 유형을 구분하였으며 특히 세계유산 등재 이후 관광화 및 개발에 대한 대응 필요성을 제시하고, 이에 국토 및 도시관리 차원에서 세계유산 보존·관리 필요성을 제안하였다(1-2).

한편 최근 「세계유산법」의 제정 및 시행에 따라 '세계유산지구'의 개념이 명문화되면서, 세계유산지구 지정을 위한 쟁점 및 지정 방안을 도출하는 연구(1-3)가 수행되었다. 이규철 외(2023)의 연구에서는 2022년까지 등재된 국내 세계유산 13건에 대하여 세계유산지구(세계유산구역 및 완충구역)와 문화유산 관리구역(문화유산 구역 및 역사문화환경보존지역) 중첩을 통해 구역 현황을 검토하고, 세계유산지구 지정을 위한 쟁점과 제도개선 방향을 제시하였다(1-3).

② 유산영향평가(HIA) 국내 도입 방안 연구

유네스코에서 2018년부터 세계유산에 대한 유산영향평가(HIA) 의무화를 권고함에 따라, 국내 HIA 도입을 위한 연구(2-1, 2-2, 2-3)가 수행되었다. 먼저 김충호 외(2019)의 연구에서는 유네스코의 HIA 지침서 번역 및 국외 수행사례 분석, 국제 워크숍 수행을 통

21) 유네스코의 「세계유산협약 운영지침」에서 완충구역에 관련된 조항은 크게 4차례(1980, 1988, 2005, 2011) 개정되었으며, 권고 사항에서 의무 사항으로 점차 구체화되었다. 이에 강동진(2006)의 연구 수행 이전 지정된 국내 세계유산 7건의 경우, 2000년 등재된 고인돌지구가 유일하게 일정한 완충구역이 설정된 사례이며, 2000년 등재된 경주역사유적지구의 경우 구역 주변 50m를 일괄적으로 완충구역으로 지정하여 크게 실효성이 없는 것으로 분석하고 있다. 또한 1995년 등재된 해인사 장경판전과 종묘, 1997년 등재된 창덕궁과 수원화성의 경우 완충구역 개념이 적용되기 이전 등재되어 2006년 연구 당시 완충구역이 없었으며, 현재까지도 이 중 해인사 장경판전 외 4건의 세계유산은 완충구역이 설정되어 있지 않다. 2006년 기준 국내 세계유산 7건의 완충구역 지정 현황은 해당 연구의 다음 부분을 참고: 강동진. (2006). 세계문화유산의 완충구역 관리 개념 정립. 국토계획 41(1). p.9; 추가로 유네스코 「세계유산협약 운영지침」 내 완충구역 관련 조항 및 완충구역 지정 현황은 다음의 연구를 참고: 이규철 외. (2023). 문화유산 관리체계에서 세계유산지구 지정 방안 연구. 경제인문사회연구회. pp.33, 149.

해 HIA 국내 도입을 위한 시사점 및 고려사항을 도출하였다(2-1). 이어서 김충호 외(2020)의 연구에서는 당시 수행된 2건의 국내 HIA 사례와 함께 국제적 동향 등을 검토하여, 국내 HIA 도입을 위한 시행기준 및 운영방안을 제시(2-2)하였으며, 해당 연구보고서를 기반으로 관련 학술 연구 또한 수행되었다.[22] 조홍석 외(2022)의 연구는 국내 HIA 운영지침 마련을 위한 연구로, 국내 세계유산별 OUV 기술문을 중심으로 유산별 주요 속성을 시범적으로 도출하였다(2-3).

③ HIA 의무화 도입 권고 이후 세계유산 공간관리 사례 연구

2018년 유네스코에서 당사국을 대상으로 HIA 의무화 도입을 권고한 이후, HIA를 고려한 국내 세계유산 사례별 공간관리 연구가 수행되었다(3-1, 3-2, 3-3). 세계유산으로서 한국의 서원 OUV 분석에 따른 경관 훼손 현황과 보존·관리 개선 방향 제시 연구(3-1), 백제역사유적지구 등재 시 제기된 구역 설정 및 국내 보존관리체계 쟁점 및 개선방향 연구(3-2) 등 사례별 공간관리 측면의 연구 등이 대표적이다. 또한 1997년 등재되어 완충구역이 설정되어 있지 않은 수원 화성의 경우, 수원시에서 OUV 기술문 분석을 통한 속성 도출 및 팔달문 복원사업 대상 HIA 시범 적용, 보존관리계획 수립 방향 및 완충구역 설정 방향 제시 연구를 수행한 바 있다(3-3).

이외에도 해외 세계유산의 관리체계를 조사하고 이를 국내에 적용하기 위한 학술연구가 수행되었다(3-4, 3-5). 박희성(2019)의 중국 쑤저우 정원의 보호관리 제도 연구와(3-4) 이창훈 외(2020)의 일본 세계자연유산 관리 체계 연구(3-5) 등을 참고할 수 있다.

2) 본 연구에서의 차별성

선행연구의 유형은 크게 (1)세계유산의 보호·관리를 위한 구역관리 및 지구지정 방안, (2)2018년 이후 HIA 도입 본격화에 따른 국내 제도화 방안, (2)최근 국내·외 세계유산의 HIA 대응을 위한 공간관리 방향 및 제도 운영 현황 연구로 정리할 수 있다.

현재까지 선행연구를 통해 「세계유산법」이 제정되어 2021년 시행되었고, 개정안을 통해 2024년부터 유산영향평가 실시에 대한 법적 근거가 마련되는 성과를 거둔 바 있다. 또한 국내에서도 해남 대흥사 호국대전 건립사업, 공주 제2금강교 건립사업 등 HIA 수행 사례가 점차 누적되어 왔다.

22) 김충호, 이경아, 김동민. (2020). 유산영향평가의 개념과 특성에 관한 연구-이코모스 유산영향평가 지침서와 사례 보고서를 중심으로-. 대한건축학회논문집 36(8). pp.61-72; 고가온, 김충호. (2022). 세계유산영향평가의 객관성과 주관성 분석 연구-대흥사 호국대전 건립사업의 세계유산영향평가 사례를 중심으로. 한국도시설계학회지 23(3). pp.5-18.

그러나 「세계유산법」 개정안 시행('24.11)에 따라 HIA 수행 대상사업 등의 조항이 추가된 시행령 개정, HIA 지침 제정 등 실질적 공간관리에 대한 제도적 현안이 발생하고 있다. 「세계유산법」에서 유산영향평가의 대상 사업 유형 및 규모, 영향평가 수행 단계 등 세부 사항은 대부분 시행령에 위임되어 있으나, 현재 시행령 개정(안)이 확정되지 않은 상황이며, 국내 세계유산의 특성과 제도적 여건을 고려한 HIA 운영지침 또한 마련되어 있지 않다.

또한 세계유산지구 밖 주변환경(wider setting)에 대한 제도적 관리방안이 명확하지 않아, 시행령 개정(안)의 협의에 어려움을 겪고 있다. 세계유산 등재 시 관리계획에서는 유산의 보존관리를 위한 타법으로 「국토계획법」, 「자연공원법」, 「경관법」, 「자연환경보전법」, 「환경영향평가법」 등이 제시되어 있고, 시행령에서도 관련 사업 발생 시 국가유산청장과 협의하도록 명시되어 있으나, 현재는 관련 연구가 구체적으로 수행되지 않아 주변환경(wider setting)의 구역 경계와 사업 대상 기준을 확정하기 어렵다.

이에 본 연구에서는 「세계유산법」 개정안('24.11.)의 실효성 제고를 위해, 주변환경(wider setting)을 포괄하는 세계유산 공간관리 정책방안을 제시한다는 점에서 선행연구와의 차별성이 있다.

[표 1-6] 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
1-1	- 연구명: 세계문화유산의 완충구역 관리 개념 정립 - 연구자(년도): 강동진(2006) - 연구목적: 세계유산의 보호·관리를 위한 완충구역 개념 정립 및 완충구역 설정을 통한 유산 관리 방향 제시	- 문헌조사 - 현장조사 - 전문가 자문 - 실무자 인터뷰	- 2000년까지 지정된 국내 7건 세계유산 완충구역 설정 현황 및 관련 이슈 도출 - 문헌 및 해외사례 검토를 통한 완충구역의 조건 및 방향 정립
1-2	- 연구명: 세계유산의 등재, 그 의미와 보존관리의 현안 - 연구자(년도): 강동진외(2013) - 연구목적: 세계유산 등재 이전 보존과정 및 등재 이후 보존관리계획 이행 등 보존관리 관련 현안 검토	- 현황조사 - 문헌조사 - 사례 분석	- 국외 세계유산 유형구분 및 유형별 사례 분석 - 국내 세계유산 등재 절차 및 보전관리계획 수립 현황 검토 - 등재 이후 관광화, 개발 현상에 대한 대응 필요 - 국토 및 도시관리 차원에서의 보존관리 필요성 제안
1-3	- 연구명: 문화유산 관리체계에서 세계유산지구 지정 방안 연구 - 연구자(년도): 이규철외(2023) - 연구목적: 「세계유산법」 제정에 따른 세계유산지구 지정 관련 쟁점 도출 및 국내 문화유산 관리체계 내 세계유산의 효과적 관리를 위한 제도개선방안 마련	- 문헌조사 - 제도 분석 - 사례 분석 - 도면 중첩분석	- 유네스코협약 및 국내법상 세계유산지구의 개념 및 국내 세계유산의 관리체계 현황 분석 - 국내법 상 세계유산지구 관리체계 검토 및 중국·일본의 세계유산 관리체계 사례 조사 - 국내 세계유산지구와 문화유산 관리 구역 중첩현황 분석 - 세계유산지구 지정을 위한 제도 개선방안 제시
2-1	- 연구명: 세계유산 관리 기반 마련 연구 - 연구자(년도): 김충호외(2019) - 연구목적: 유산영향평가 국내 적용 시 방향 및 고려사항 제안 등 국내 세계유산 관리 기반 마련	- 문헌조사 - 사례 분석 - 전문가 자문 - 국제 워크숍	- 유네스코 HIA 지침서 번역 - 국외 HIA 수행사례 분석 - HIA 국제 워크숍 수행 및 주요 이슈 도출 - HIA 국내 도입을 위한 시사점 도출

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
2-2	- 연구명: 세계유산 영향평가 도입방안 연구 - 연구자(년도): 김충호외(2020) - 연구목적: 지속가능한 국내 세계유산 영향평가(HIA) 시행기준 수립 및 운영방안 제안	- 문헌조사 - 사례·제도 분석 - 전문가 자문 및 워크숍 - 실무자 협의	- HIA 제도의 국제동향 및 국내 시행환경 검토 - 국내 HIA 시행사례 분석 및 전문가 워크숍 - 국내 HIA 제도 시행 방안 및 운영방안 제안
2-3	- 연구명: 세계유산 영향평가 도입을 위한 운영지침 마련 연구 - 연구자(년도): 조홍석외(2022) - 연구목적: 국내 세계유산 특성에 맞는 체계적·합리적 유산영향평가 지침 마련	- 문헌조사 - 제도조사 - 사례 분석	- 국내 관련 제도 및 세계유산 현황 분석 - 유네스코 HIA 지침서에 따른 HIA 수행 절차·방법 분석 - 국내 HIA 수행을 위한 기본구상 및 운영지침 작성 매뉴얼 제시
3-1	- 연구명: 서원 경관의 보존·관리의 문제점 및 개선방안에 관한 연구 - 연구자(년도): 김영모(2019) - 연구목적: 유네스코 등재 추진 중인 서원 경관훼손 문제점 파악 및 보존·관리 측면 개선방안 제시	- 문헌조사 - 가치 분석 - 현장 조사	- 서원의 경관적·조경적 가치 및 세계유산으로서의 진정성 검토 - 서원의 경관훼손 측면에서 보존·관리의 문제점 및 개선방안 제시
3-2	- 연구명: 세계유산과 연계한 문화재 보존관리체계의 대안적 구축방안-보존관리구역 구성체계와 공간적 범위 설정문제를 중심으로- - 연구자(년도): 이경찬(2019) - 연구목적: 세계유산 보존관리를 위한 기존 문화유산 보존관리체계의 대안적 방향 제시	- 제도 검토 - 문헌 분석	- 백제역사유적지구 세계유산 등재 추진 시 보존관리계획(management plan) 작성 과정에서 제기된 구역 설정 및 보존관리체계 쟁점 정리 - 세계유산 보존을 위한 국내 문화유산 보존관리체계 개선방안 제시
3-3	- 연구명: 세계유산 수원화성의 보존관리계획 수립을 위한 기초조사 용역 - 연구자(년도): 안신원외(2022) - 연구목적: 수원화성 유산영향평가 적용방안 및 완충구역 설정 방향 제시	- 문헌 분석 - 속성 도출 - 시범 적용	- 세계유산으로서 수원화성의 OUV 기술문 분석 및 주요 속성(attribute) 도출 - 수원 팔달문 복원사업 대상 HIA 시범 적용 - 수원화성 보존관리계획 수립을 위한 기본 방향 및 완충구역 설정 방향 제시
3-4	- 연구명: 쑤저우 정원의 세계유산 OUV와 보호관리의 운영방식 - 연구자(년도): 박희성(2019) - 연구목적: 중국 쑤저우 정원의 가치 분석 및 소재국 보호관리제도 적용 사례 분석	- 문헌 분석 - 제도 조사 - 사례 조사	- 세계유산으로서 쑤저우 정원의 OUV 분석 - 중국의 쑤저우 정원 보호관리 제도·계획 수립현황 조사 - 별도 관리센터 설립 및 법제화, 관리계획 수립 현황 조사
3-5	- 연구명: 일본의 세계자연유산 관리 체계에 관한 사례 연구 - 연구자(년도): 이창훈·박진욱(2020) - 연구목적: 국내 「세계유산법」 시행을 위한 일본 세계자연유산 관리 현황 분석 및 시사점 도출	- 사례 조사 - 제도 분석	- 일본 내 세계자연유산 4개소(야쿠시마, 시라카미 산지, 시레토고, 오가사와라 제도) 대상 일본의 보호관리 체계 분석 - 국내 「세계유산법」 시행 시 적용을 위한 시사점 도출
본 연구	- 연구명: **유산영향평가 제도 도입에 따른 세계유산 공간관리 정책방안 연구** - 연구목적: 유산영향평가(HIA) 제도 도입에 따른 세계유산지구 및 주변환경(wider setting)의 공간관리 정책방안 제시	- 문헌조사 - 사례 조사 - 전문가 자문 - 제도 분석 - 시범 적용	- HIA 도입 현황 및 국내·외 HIA 수행사례 분석 - 국내 세계유산 공간유형별 관리 현황 분석 - 국외 세계유산 공간관리 사례 및 제도 조사 - HIA를 포함하는 국내 세계유산의 공간관리 정책방안 제안

5. 연구흐름도

연구 배경

- 최근 유네스코는 등재보다 보존·관리에 주목하여 유산영향평가(HIA) 도입, 세계유산의 탁월한 보편적 가치(OUV) 보존을 위한 공간관리 필요
- 「세계유산법」 개정에 따라 세계유산지구 및 주변환경(wider setting) 공간관리 방안 필요

유산영향평가 제도 도입에 따른 세계유산 공간관리 정책방안 마련 필요

▼

개념 및 이슈 도출

국내 HIA 개념 및 도입 경과	국내 유산영향평가 수행 사례
- HIA의 개념 및 수행 방법 - 국내 HIA 연구 수행 현황 및 법제화 현황	- 해남 대흥사 호국대전 건립사업 - 공주 공산성 제2금강교 건설사업 - 공주 마곡사 금어원 건립사업

국내 HIA 수행 현황과 주요 이슈 도출

문헌조사
법·제도조사
사례분석
(위탁용역)

▼

국내 현황 분석

분석 대상	- 단일유산(수원화성, 석굴암과 불국사, 남한산성) - 연속유산(백제역사유적지구-공주 권역, 조선왕릉-고양 서오릉)
분석 방법	- 입지 및 구역설정 현황, 관계법령 현황(타법 및 조례 포함) - 시행계획 수립현황, 정기보고 현황, 기타 공간관리 현안

국내 세계유산의 공간관리 현황과 시사점 도출

문헌조사
법·제도조사
사례조사·답사
전문가 자문
실무자 면담

▼

국외 사례 조사

유네스코 HIA 의제 사례	국외 HIA 수행사례	국외 세계유산 관리제도 사례
- WHC 보존현황 주요 이슈 - 위험에 처한 세계유산 부의사항 - 세계유산 SOC 보고서	- 오스트리아 빈 역사지구 호이마르크트 노이 개발사업 외 - 영국 리버풀-해양무역도시 워터스 항만개발사업 외	- 일본: 타법 연계 관리 및 통합적 보존관리계획 수립 - 이탈리아: 도시계획 연계 - 영국: 지역별 HIA 지침 수립 - 필리핀: 조례·주민 관리 매뉴얼

국외 사례 종합 및 국내 적용을 위한 시사점 도출

문헌조사
사례분석
(원고의뢰)
(국외출장)
전문가 자문
실무자 면담

▼

정책 제안

세계유산지구 및 주변환경 공간관리계획 수립 방안				
기본 방향	- HIA 예측가능성 확보		- HIA 수행 최소화	
구성 내용	대상과 범위	실행 부문	관리 주체	기타 사항

세계유산 공간관리 정책방안		
타법 연계를 통한 주변환경 (wider setting) 관리 방안 마련	세계유산별 공간관리계획 수립	세계유산 관리 중심의 지자체 조례 및 시행계획 수립
- 경관관리(중점경관관리구역) - 구역관리(지구단위계획구역) - 국립공원 등(환경영향평가 및 자연경관영향 협의 제도 활용)	- HIA 수행 최소화를 위한 사전 스크리닝 범위·기준 설정 - 국가유산청·지자체 협력형 세계유산별 공간관리계획 수립	- 등재에서 관리 중심 조례 재편 - 공간관리계획 수립 근거 마련 - 지원기구 설립·운영 등

전문가 자문
(위탁용역)
실무자 면담

[그림 1-3] 연구흐름도
출처: 연구진 작성

제2장 국내 유산영향평가 도입 현황과 이슈

1. 개념 및 도입 경과
2. 국내 법제화 및 연구 수행 현황
3. 국내 유산영향평가 수행 사례
4. 국내 유산영향평가 도입 및 수행 현황과 이슈

1. 개념 및 도입 경과

1) 유산영향평가의 개념과 국제적 논의

유산영향평가(HIA)란 유산이 지닌 탁월한 보편적 가치(OUV)가 잠재적 개발에 의해 받는 영향을 평가하는 것을 말하며,[23] 2011년 ICOMOS에서 세계유산에 대한 유산영향평가 지침이 처음 제시되었다. 이에 본 연구에서는 2011년을 기점으로 유산영향평가의 개념 도입 및 실제 적용에 대한 국제적 논의 양상을 정리하였다.

① 2011년 이전: 완충구역 의무화 및 정기보고 도입 등 모니터링 강화

- 1982년 이후 세계유산 보존상태(SOC) 보고서 도입

유네스코 세계유산위원회는 OUV에 영향을 미치는 개발 또는 재난 등이 시급하게 발생한 경우, 위원회의 공식적인 권고사항에 대하여 당사국이 취한 조치를 보존상태 보고서(State of Conservation reports, SOC)로 제출하도록 하고 있다. 세계유산 SOC 보고서(SOC)는 1982년 프랑스 파리에서 개최된 제6차 세계유산총회에서 처음으로 논의가 본

23) ICOMOS·UNESCO World Heritage Centre. (2011). 세계문화유산을 위한 유산영향평가 지침. 문화재청 국문번역본. 2019. p.6.

격화되었으며,[24] 1982년 세네갈 주지 국립 조류 보호구역(Djoudj National Bird Sanctuary) 내 세네갈 강 수체계 시스템 개선 관련 기술 협력 요청에 대한 SOC 보고서가 처음 제출된 바 있다.[25]

SOC 보고서는 현재까지 147개국이 616개 세계유산에 대하여 총 4,308건을 제출[26]하는 등 세계유산에 대한 조치 결과 보고 수단으로 현재까지도 활용되고 있다. 국내 세계유산 중 SOC 보고서를 제출한 유산은 2개소로, 경주 석굴암과 불국사가 2차례(1999, 2003), 조선 왕릉이 3차례(2022, 2023, 2024) 제출하였다.

[표 2-1] 국내 세계유산의 SOC 보고서 제출 사례

해당 세계유산	제출년도	SOC 보고서 주요 내용
석굴암과 불국사 (1995년 등재)	1999	- 유산으로부터 6.6km 떨어진 위치에 다이옥신 발생 가능성이 높은 구식 소각장 설치와 관련, 부정적 환경영향평가 보고서 제출 요청 - 시민 및 환경보호단체 반대로 소각장 설치 승인 보류 보고 (이후 2002년 건설사업 미추진 확정으로 무산)
	2003	- 유산구역 내 관광시설 설치를 위해, 유네스코 한국위원회에서 세계유산센터에 평가사절단 요청(긍정적 영향 검토) - 관광시설 설치 계획 취소에 따라 보고서 제출 요청 철회
조선 왕릉 (2009년 등재)	2022	- 김포 장릉 주변 주택개발, 창릉 및 태릉 주변 주택개발, 태릉 내 선수촌 존치 관련 사항에 대한 보존상태 보고 요청에 대해 지속적으로 대응하고자 함 - 김포 장릉은 문화재청과 건설사 간 소송 진행 중이며 국내 전례 없는 사례임을 강조
	2023	- 장릉 관련 국내 소송 진행상황 보고, 창릉 및 태릉 주변 아파트 건립 관련 유산영향평가(HIA) 수행 상황 보고, 태릉 체육시설 존치 논의사항 등
	2024	- 김포 장릉 관련, 국내 전례 없는 사례로 소송 진행 중(문화재청 1·2심 패소) - 창릉 및 태릉 주변 아파트 건립 관련 HIA 수행 중 - HIA 수행의 법적 근거 마련을 위하여 '23년 10월 「세계유산법」 제정, 자문위원회 설치 및 WHC 합동자문단 초청 예정 - 태릉 복원 관련, 태릉 체육시설 일부 유지에 대한 협의 - 의릉 한국예술종합학교 이전 관련, 철거지역 복원 사업 1단계 이행

출처: UNESCO World Heritage Convention 웹페이지, Seokguram Grotto and Bulguksa Temple. https://whc.unesco.org/en/list/736/documents/(검색일:2024/02/09); UNESCO World Heritage Convention 웹페이지, Royal Tombs of the Joseon Dynasty. https://whc.unesco.org/en/list/1319/documents/(검색일: 2024/02/02)

24) Ordinary sessions of the World Heritage Committee. Decision 6 COM XV.47-48. Paris, 1982. https://whc.unesco.org/en/sessions/?pattern=&year=1982(검색일: 2024/02/08)

25) UNESCO World Heritage Convention 웹페이지, Djoudj National Bird Sanctuary. https://whc.unesco.org/en/culturallandscape/(검색일:2024/02/08)

26) UNESCO World Heritage Convention 웹페이지, State of Conservation Information System(SOC). https://whc.unesco.org/en/soc/(검색일: 2024/02/08)

- 1997년부터 세계유산 정기보고(periodic reporting) 도입

정기보고란, 세계유산협약 운영지침에 따라 당사국들이 6년마다 자국 영토에 소재한 세계유산의 보존 상태, 운영 중인 국내법 및 행정 규정, 기타 세계유산 협약 적용을 위해 취한 조치들을 보고하는 것을 말한다. 정기보고서는 세계유산위원회를 통해 유네스코 총회에 제출되며 각 대륙별로 권역 설정, 권역별로 제출된 보고서는 취합되어 일반에 공개하여야 한다.[27] 1997년 이탈리아에서 열린 제21차 유네스코총회에서 정기보고를 포함한 세계유산 모니터링 체계가 처음으로 채택되었으며, 이후 정기보고서 제출을 통해 공식적인 세계유산 모니터링 체계가 정립되었다.[28]

현재까지 정기보고는 제1차 주기(1998-2006), 제2차 주기(2008-2015), 제3차 주기(2018-2024)가 진행되어 왔으며, 대한민국 소재 세계유산의 경우 2012년, 2021년의 각 정기보고 제출 자료를 확인할 수 있다.[29]

- 2005년 「세계유산협약 운영지침」 개정을 통한 완충구역 설정 의무화[30]

세계유산 완충구역(buffer zone)의 개념은 1977년 「세계유산협약 운영지침」 수립 당시에도 명시되어 있었으나, 초기에는 권고사항 수준으로 제시되었다. 이후 1980년, 1988년 2차례의 「세계유산협약 운영지침」 개정 시 완충구역의 개념과 완충구역의 크기와 특성, 용도 등의 세부 정보를 포함하도록 규정하였으나 이는 여전히 당사국에 대한 권고사항의 성격에 국한되었다.

그러나 2005년 「세계유산협약 운영지침」이 대폭 개정됨에 따라, 완충구역의 목적이 '유산구역의 효과적인 보호'로 명시되고 완충구역의 설정을 의무화하도록 하였으며, 이후 2011년 개정안에는 세계유산 등재 시 완충구역 설정에 대한 절차가 추가되었다.

국내 세계유산의 경우, 2000년 등재된 경주역사유적지구와 고창, 화순, 강화 고인돌 유적부터 완충구역이 설정되었다. 2000년 이전에 등재된 석굴암과 불국사, 해인사 장경판전, 종묘, 창덕궁은 완충구역이 미설정되었으나,[31] 해인사 장경판전의 완충구역은 추후 설정되어 현재 국내 16개소 세계유산 중 완충구역 미설정 세계유산은 4개소이다.

---

27) World Heritage Centre. (2023). Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. 199-210항. pp.63-65.

28) 이현경 외. (2023). 유네스코 세계유산 협약 50주년, 현재 및 과제. 문화재 56(2). p.268.

29) UNESCO World Heritage Convention 웹페이지, Periodic Reporting Cycles. https://whc.unesco.org/en/periodicreporting/(검색일:2024/02/08)

30) 해당 내용은 이규철 외. (2023). 문화유산 관리체계에서 세계유산지구 지정 방안 연구. 경제인문사회연구회. p.30. 참고.

31) 강동진. (2006). 세계문화유산의 완충구역 관리 개념 정립. 국토계획 41(1). p.9.

- 당사국 내 제도적 보호·관리체계 구축

세계유산 등재 시 유네스코는 당사국의 국가·지방 법률 및 규제 등 법적 조치를 통해 유산의 OUV를 보존하고 개발 압력으로부터 보호할 수 있도록 보호·관리체계를 구축하였는가를 함께 평가하고 있다. 해당 내용은 보호·관리체계(protection&management) 항목으로서, 세계유산의 가치 기준(criteria), 완전성·진정성(integrity&authenticity)과 함께 탁월한 보편적 가치(OUV)를 구성하는 세 가지 주요 요소 중 하나이다.

당사국 내 제도적 보호·관리체계 구축과 관련된 사항은 등재신청서 제출 시 함께 작성되는 관리계획(management plan)에 수록되며, 관리계획에는 완충구역 설정에 관한 사항과 및 제도적 보호 요건이 포함된다.[32)]

② 2011년 이후: ICOMOS의 HIA 지침 발행, 2022년 HIA 도구집 발행

- 2011년 ICOMOS「세계문화유산을 위한 유산영향평가 지침」작성[33)]

유산영향평가(HIA) 지침은 2011년 ICOMOS의「Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties」에서 처음 공식화되었으며, 이 지침은 2009년 9월 ICOMOS가 주최하였던 파리 국제 워크숍의 결과로 수립되었다. 당시까지 세계유산위원회는 다양한 개발이 세계유산에 미치는 잠재적인 위협의 평가·관리를 위한 수단으로 보존상태 보고서(SOC)를 활용하여 왔으며, 현재까지 대부분의 개발 행위가 세계유산의 외관과 스카이라인, 주요 조망, 이외 OUV에 기여하는 다른 속성들에 부정적 영향을 미쳤음을 확인하였다.

이에 기존에는 세계유산에 미치는 영향을 평가하기 위해 일반적으로 환경영향평가(EIA)를 준용하였으나, 환경영향평가는 문화유산의 OUV 속성을 분해하고 속성별로 평가하여 유산의 종합적인 OUV 속성 평가에 대해 종종 부적절한 결과를 도출하는 경우도 나타났다. 이에 2011년까지는 HIA를 우수하게 잘 수행한 사례를 찾아보기 어려우며 유산에 미치는 영향을 평가할 수 있는 방법론이 부재하였으나, "3D 가상 표현과 디지털 도구의 발달로 유산영향평가를 수행할 수 있는 새로운 수단"[34)]이 등장하면서, 유산영향평가(HIA)를 실시할 수 있는 단초가 마련되었고 관련 지침을 처음으로 발간하였다.

---

32) World Heritage Centre. (2023). Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. 96-119항. pp.33-36.

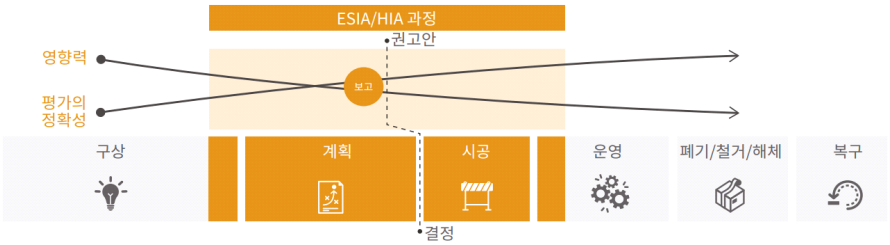
33) 이상의 내용은 HIA 도입 배경으로 2011년 유산영향평가 지침의 서문을 요약한 것임: ICOMOS·UNESCO World Heritage Centre. (2011). 세계문화유산을 위한 유산영향평가 지침. 문화재청 국문번역본. 2019. pp.8-9.

34) ICOMOS·UNESCO World Heritage Centre. (2011). 세계문화유산을 위한 유산영향평가 지침. 문화재청 국문번역본. 2019. p.9.

- UNESCO·ICCROM·ICOMOS·IUCN(2022)의 「Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context」

2022년 UNESCO·ICCROM·ICOMOS·IUCN는 공동으로 「Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage context」(세계유산 영향평가 지침서)를 발간하였다. 지침에서는 세계유산구역 및 완충구역을 포함하여 주변환경(wider setting)에서 발생하는 개발행위가 세계유산의 OUV에 영향을 미칠 경우 유산영향평가를 실시하도록 권고하였다. 본 지침은 2011년 ICOMOS의 '세계문화유산에 대한 영향평가 지침'과 2013년 세계자연유산에 대한 IUCN의 '세계유산 환경평가 권고안'을 통합한 최신 신규 지침으로, 세계유산위원회는 지난 10년 간 전체 세계유산 1,200여건 중 약 1/8에 해당하는 100여건 이상의 유산에 HIA 수행이 권고되었음을 지적하였다.[35]

특히 2022년 지침에서는 주변환경(wider setting)에 대한 개발행위 또한 HIA의 대상으로 규정하였다. 실시 시기의 경우, 개발 등으로 인해 불가역적 결정이나 행위가 취해지기 전 사전 평가를 통해 의사결정 과정에 적절한 정보를 제공할 수 있도록, 최소 개발사업의 계획 단계에서 시행되어 시공 이전에 적용하도록 명시하였다.[36] 유산영향평가(HIA)는 환경사회영향평가(ESIA) 또는 환경영향평가(EIA)를 준용할 수 있으나, 주로 환경영향평가의 대상이 되지 않는 소규모 프로젝트를 대상으로 하며 세계유산의 역사문화 및 자연적 가치를 반영한다는 점에서 차이가 있다.[37]



[그림 2-1] 개발사업 등 추진 시 HIA 수행 권고 단계
출처: UNESCO·ICCROM·ICOMOS·IUCN. (2022), 세계유산 영향평가 지침서. 문화재청 국문번역본. 2023. p.17.

35) UNESCO·ICCROM·ICOMOS·IUCN. (2022), 세계유산 영향평가 지침서. 문화재청 국문번역본. 2023. pp.17-18.

36) UNESCO·ICCROM·ICOMOS·IUCN. (2022), 세계유산 영향평가 지침서. 문화재청 국문번역본. 2023. p.17.

37) UNESCO·ICCROM·ICOMOS·IUCN. (2022), 세계유산 영향평가 지침서. 문화재청 국문번역본. 2023. pp.20-21.

[표 2-2] 2022년 세계유산 영향평가 지침서(한국어판) 목차와 표지

서문

1. 서론

2. 원칙

3, 영향평가를 위한 세계유산의 맥락

- 3.1. 세계유산협약
- 3.2. 세계유산
- 3.3. 영향평가 기반으로서의 세계유산 관리 및 거버넌스
- 3.4. 지속가능발전 관점에서의 세계유산협약

4. 세계유산을 위한 영향평가

- 4.1. 영향평가
- 4.2. 영향평가의 유형
- 4.3. 세계유산이 받는 영향의 평가
- 4.4. 필요한 영향평가 유형 결정

5. 폭넓은 환경사회 영향평가에서의 세계유산 영향평가

6. 탁월한 보편적 가치에 대한 별도의 영향평가

- 6.1. 별도의 영향평가란 무엇인가?
- 6.2. 참여: 권리 보유자, 지역사회 및 기타 이해관계자는 어떻게 참여해야 할까?
- 6.3. 선제적 문제해결
- 6.4. 스크리닝: 영향평가가 필요한가?
- 6.5. 스코핑: 무엇을 평가하는가?
- 6.6. 기준선 평가
- 6.7. 제안 사업 및 대안
- 6.8. 영향의 식별 및 예측
- 6.9. 영향의 평가
- 6.10. 완화 및 증진
- 6.11. 보고
- 6.12. 보고서 검토
- 6.13. 의사 결정
- 6.14. 후속 조치

부록: 서식

약어, 용어, 참고문헌, 감사의 말씀, 연락처

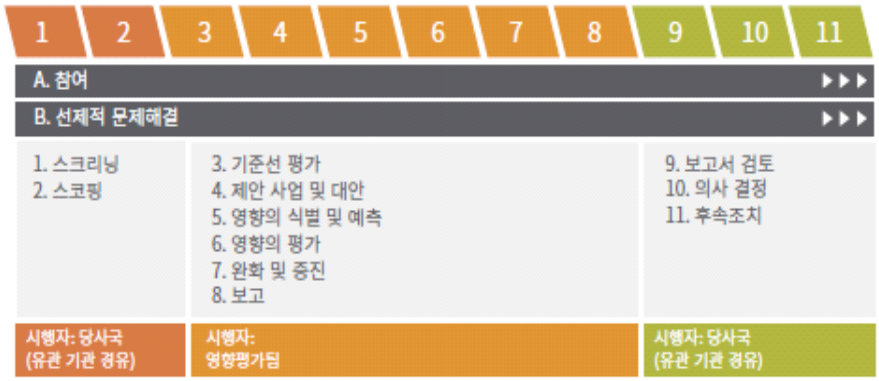
출처: UNESCO·ICCROM·ICOMOS·IUCN. (2022), 세계유산 영향평가 지침서. 문화재청 국문번역본. 2023. 연구진 정리.

2) 유네스코 지침에 따른 유산영향평가 수행방법[38)]

① 제안 사업 입안단계 초기에 당사국·지역사회의 참여와 함께 외부 전문가 팀에 의해 유산영향평가 수행

유산영향평가(HIA)는 제안 사업의 유형, 위치에 따라 11단계 평가절차를 유연하게 적용하며, 사업 제안자의 사업계획과 해당 사업의 허용여부를 결정하기 위한 기초 정보를 제공하기 위한 목적으로 수행되며 외부 전문가에 의해 실시하도록 한다. 절차는 (1)스크리닝(Screening), (2)스코핑(Scoping), (3)기준선(Baseline) 평가, (4)제안 사업 및 대안 검토, (5)영향의 식별 및 예측, (6)영향의 평가, (7)완화 및 증진, (8)보고, (9)보고서 검토, (10)의사결정, (11)후속 조치 순으로 진행된다.

HIA 수행 시 공통적으로 환경당국과 유산당국, 지역사회가 초기단계부터 참여할 필요가 있다. 또한 선제적 문제해결을 위해 고려중인 사업의 필요성 및 지속가능성이 더 높은 대안 여부, 긍정적·부정적 영향의 증진 및 완화(회피) 등을 결정하기 위한 사업 내용 전반을 검토하여야 한다.



[그림 2-2] 세계유산영향평가 절차
출처: UNESCO·ICCROM·ICOMOS·IUCN. (2022), 세계유산 영향평가 지침서. 문화재청 국문번역본. 2023. p.24.

② 당사국은 유관기관을 경유하여, 제안 사업 검토 및 영향평가 범위 설정

먼저 스크리닝(Screening) 단계에서는 HIA 시행이 필요한지의 여부를 결정한다. 이를 위해 유네스코 세계유산센터는 사업 제안자가 작성한 약식 스크리닝 보고서를 가능한

38) UNESCO·ICCROM·ICOMOS·IUCN. (2022), Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context, UNESCO. 문화재청 국문번역본 참고하여 작성.

빠르게 검토하여, 제안 사업이 직접적 또는 간접적 또는 누적적으로 세계유산에 영향을 미치는지 검토하여야 한다. HIA 시행이 필요한 것으로 결정되면, 스크리닝 검토결과를 바탕으로 데이터, 영향, 지역, 기간, 대안 등을 포함한 스코핑(Scoping)을 통해 지리적 경계와 분석대상 등의 HIA 범위를 설정한다.

③ 유산영향평가팀은 모든 잠재영향을 고려하여 HIA를 수행한 후, 완화 조치를 포함한 HIA 보고서 작성

유산영향평가팀은 유산에 대한 기본적인 정보와 탁월한 보편적 가치(OUV) 기술문을 기반으로 유산가치·보존가치 및 속성을 구체화하고, 대상 사업의 영향범위를 고려하여 세계유산구역, 완충구역, 주변환경 등에 필요한 완화 조치를 명시한다.

먼저 대상 사업의 경우, 기반시설 공사 등을 포함하여 보편적 가치(OUV) 관련 속성에 어떻게 영향을 미칠 수 있는지를 검토하고, 세계유산 보호와 대상 사업의 목적을 달성하는 지속가능한 방안과 여러 대안을 고려한다. 또한 대상 사업 및 대안이 세계유산의 속성에 미치는 영향을 식별·예측하고, 모든 잠재영향과 함께 OUV 및 속성에 대한 영향을 고려하는 방식으로 영향평가를 수행한다. 보고서는 사전예방원칙을 적용하여, 세계유산의 OUV 관련 속성에 미치는 영향을 완화하거나 회피할 수 있는 대안과 함께 유산에 대한 보호·관리 조치를 포함하여 작성한다.

④ 당사국은 자문기구 검토 후 대상 사업에 대한 의사결정 및 후속조치 이행

HIA 보고서는 세계유산센터에 제출되어 국제 자문기구의 검토를 받는다. 보고서에서 세계유산의 OUV에 대한 잠재영향이 완전히 평가되지 않은 경우, 당사국은 보고서를 수정하여 다시 제출하여야 한다.

자문기구의 검토 후, 당사국은 세계유산에 잠재영향을 미칠 수 있는 대상 사업에 대해 세계유산협약 상 의무조항에 따른 결정을 내리고, OUV의 보호를 위한 완화 조치를 강구하여야 한다. 대상 사업이 승인된 경우에는, HIA 보고서에서 제시된 영향 완화조치에 대해 구체적인 이행 여부를 검토할 수 있는 방안을 마련하여야 한다. 특히 당사국 및 해당 세계유산의 관리조직은 세계유산에 관련된 영향 및 완화 조치 이행 여부를 감독하여야 하며, 당사국의 세계유산 담당자는 세계유산위원회의 결정사항과 국제 자문기구의 권고사항이 이행되는가를 관리하여야 한다.

2. 국내 법제화 및 연구 수행 현황

1) 유산영향평가 도입 관련 국가유산청 연구 수행 현황

[표 2-3] 유산영향평가 도입 관련 국가유산청 수행 연구 목록

연구용역명	공고일	주요 내용
세계유산 관리 기반 마련 연구	2019.5.	- 2011년 발간된 ICOMOS의 유산영향평가 지침서 국문 번역본 작성 - 국외 HIA 적용 사례 수집 및 국내 적용 안내서 마련, 국제 워크숍 수행 등
세계유산 영향평가 도입방안 연구	2020.4.	- 유네스코 국제 기준에 부합하되 국내의 「문화재보호법」과 상보적인 HIA 추진방안 마련 - 국내 HIA 운영모델 수립 및 추진방안 제안(업무지침 및 중장기 운영방안 등)
세계유산 보존·관리 및 활용 종합계획 수립 연구(2021~2025)	2021.3.	- 「세계유산법」 제12조에 근거, 세계유산의 보존·관리 및 활용 종합계획 수립
세계유산 관련 기초 자료 수집 및 활용 방안 연구	2021.4.	- 세계유산정보체계 구축을 위한 기초자료 현황 파악 및 수집 - 세계유산 데이터베이스 구축 및 디지털라이징 등 시스템 구축
세계유산 영향평가 도입을 위한 운영지침 마련 연구 용역	2022.4.	- 「세계유산법」 제정에 따른 HIA 평가대상 및 절차 구체화 및 세계유산별 OUV 중심의 평가표 마련 - 세계유산영향평가 운영지침(안) 수립(약식평가 포함)
세계유산 보존관리 및 활용에 관한 특별법 하위법령 제개정안 마련 연구	2023.7.	- 2023년 10월 「세계유산법」 개정에 따른 유산영향평가 관련 시행령 위임사항(대상사업 등) 구체화를 위한 시행령 개정안 및 시행규칙 제정방안 마련
세계유산 속성 심화연구 용역 (1차년)	2023.6.	- 서울 소재 세계유산 3건(창덕궁, 종묘, 서울 선릉과 정릉, 헌인릉, 태릉과 강릉, 의릉)에 대한 유산별 속성 현황조사 및 심화분석 - ※ 2차년도(2024)에는 경기도 조선왕릉 7개소, 3차년도(2025)에는 수원화성, 남한산성 및 경기도 조선왕릉 5개소 속성 연구 수행 예정
세계유산지구 보존관리체계 운영 연구	2024.5.	- 세계유산지구 공간적 범위 현황 및 규제 영향 검토, 유산영향평가의 공간적 범위 등 대상 세부 기준(안) 마련 - 세계유산지구 공간정보데이터 분석 기반 유산영향평가 운영지침(안) 마련
세계유산지구 공간정보체계 구축 고도화	2024.6.	- 세계유산지구 지정 고시를 위한 지적공간정보 도면 등 고도화 - 국토이용정보체계에 지구 등재를 위한 행정자료 작성 및 지자체 협의

출처: 국가종합전자조달시스템(https://www.g2b.go.kr) 검색 결과(검색일: 2024/11/01)를 참고하여 연구진 작성.

2) 「세계유산법」 및 하위규정 제·개정 현황

□ 「세계유산법」 제·개정 현황

「세계유산법」은 2016년 발의된 법안이 2020년 수정 가결되어 제정되었으며, 2021년 2월부터 시행되었다. 제정 이전, 2004년, 2011년, 2012년, 2016년 총 4차례에 걸쳐 세계유산 관련 개별법 입법이 추진된 바 있다.

특히 현재 법안의 기초가 되는 2016년 발의 법안의 경우, 2011년 및 2012년의 법안과 유사하나 종합계획 추가 및 「문화재보호법」과의 정합성이 일부 보완되었으며, 협의와 수정을 거쳐 2019년 문화체육관광위원회 가결, 이후 일부 법사위 수정을 거쳐 2020년 제정 및 공포되었다. 세계유산지구의 지정(제10조) 및 보호(제11조), 종합계획 및 시행계획 수립(제12조, 제13조), 정보체계 구축·운영(제17조), 보존협의회 구성·운영(제18조), 국제해석설명센터 설립(제18조의2) 등의 조항으로 구성되었으며, 제정 당시 유산영향평가 관련 조항은 미포함되었다.[39]

「세계유산법」은 2021년 시행 이후 총 5차례 개정되었는데, 「국가유산 기본법」 제정 및 「정부조직법」 개정에 따라 '문화재'를 '국가유산'으로, '문화재청장'을 '국가유산청장'으로 개정한 경우가 3회, 유네스코 해석설명센터 건립 관련 개정 1회, 그리고 HIA 관련 조항 신설에 따라 1회 개정되었다. HIA 관련 조항이 신설된 개정안은 2023년 10월 31일 개정안으로, 세계유산지구 관련 조항 개정 및 유산영향평가 수행 의무화, 벌칙 조항 등이 신설되었으며, 본 법안은 2024년 11월 1일부터 시행되었다. 주요 개정사항은 다음과 같다.

[표 2-4] 유산영향평가 도입 관련 「세계유산법」 주요 개정사항(2024년 11월 1일 시행)

조항	주요 개정 내용
제3조(정의)	- 제3호 '세계유산영향평가'에 대한 정의 신설
제11조 (세계유산지구의 보호)	- 제1항에서 세계유산지구 지정 시 단서조건 추가함 ※ 기존 법안에서는 세계유산지구 지정 시, 세계유산구역은 지정유산 및 보호구역으로, 세계유산 완충구역은 역사문화환경 보존지역에 준하는 것으로 규정하였으나, 국내 문화유산 구역과 등재 시 세계유산지구와의 구역 간 불일치가 발생하고 있어 지구 지정 이전에 설정된 국내 문화유산 구역에 따른 현상변경 기준을 준용하도록 함(세계유산구역 및 완충구역을 각각 문화유산 보호구역 및 역사문화환경 보존지역으로 지정하되, 기존 문화유산 관리구역과 불일치하는 경우 기존 문화유산 관리구역을 우선함)

39) 이규철 외. (2023). 문화유산 관리체계에서 세계유산지구 지정 방안 연구. 경제인문사회연구회, p.78.

조항	주요 개정 내용
제11조의2 (세계유산영향평가의 실시 등)	- 세계유산영향평가는 세계유산지구에서 OUV에 부정적 영향을 미칠 우려가 있는 건축물·시설물 설치·증설 사업 및 그 밖에 OUV에 영향을 미치는 사업을 대상으로 실시하여야 함 - 세계유산지구 밖에서 대상사업을 하더라도 세계유산의 OUV에 중대한 영향을 미칠 것이 확실한 경우(wider setting), 세계유산영향평가를 실시하여야 함
제11조의3~ 제11조의8	- 세계유산영향평가서 제출(제11조의3), 검토(제11조의4), 보완사항 반영 및 확인(제11조의5), 평가결과의 이행 및 관리·감독(제11조의6), 허가(제11조의7), 세계유산영향평가지원센터 지정·운영(제11조의8) 조항 신설
제24조~제25조	- 벌칙 및 양벌규정 신설 - 제11조의6제3항에 따라 HIA 평가 결과 사업중지 또는 원상회복 조치 명령을 받은 사업자가 이를 이행하지 않는 경우에 대하여 사업자에 대한 징역 또는 벌금형 규정

출처: 「세계유산의 보존 · 관리 및 활용에 관한 특별법」(시행 2024. 11. 1. 법률 제19798호, 2023. 10. 31. 일부개정) 내 해당 조항 발췌 및 정리하여 연구진 작성.

□ 「세계유산법 시행령」 제·개정 현황

현재 공포된 시행령은 유산영향평가 관련 규정이 신설된 「세계유산법」 개정안 이전에 마련된 시행령으로, 2024년 5월 17일부터 시행되고 있다. 현행 시행령에서는 주요 시책 등의 협의, 세계유산지구 지정 등의 고시 내용(명칭, 위치, 면적, 지형도면, 지정사유 등), 시행계획 공표, 연도별 사업계획 수립, 세계유산보존협의회 협의사항 등을 규정한다.

한편 「세계유산법」 유산영향평가 조항 신설 및 시행('24.11.1)에 따라, 시행령에 위임된 사항을 규정하는 시행령 개정안이 유관 부처와 협의 중에 있다. 입법예고된 시행령 개정안에서는 HIA 대상사업, 평가항목과 절차, 세계유산영향평가기관 지정 요건, 세계유산영향평가 지원센터의 지정·취소요건 등이 명시되었으며, 주요 내용은 다음과 같다.

[표 2-5] 유산영향평가 도입 관련 「세계유산법 시행령」 개정(안) 주요 내용

시행령 개정안	주요 내용	세부 내용(요약)	
제3조의2 (세계유산영향평가의 대상사업 등) ① HIA 대상사업의 종류 ③ HIA 대상사업의 범위 및 실시 시기	① 법 제11조의2제1항제2호에서 대통령령으로 정하는 "대상사업"의 종류 1. 총사업비(보상비를 제외한다)가 500억원 이상인 사회기반시설 사업으로서 별표 1 제2호에 해당하는 사업 2. 사업 대상지역 면적이 30만제곱미터 이상이거나 사업으로 건축되는 건축물 연면적의 합계가 20만제곱미터 이상인 개발사업으로서 별	[별표1] 세계유산영향평가 대상사업의 종류 및 평가 실시 시기	
		1. 세계유산의 탁월한 보편적 가치에 부정적 영향을 미칠 우려가 있는 건축물 또는 시설물을 설치 · 증설하는 사업으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업(법 제11조의2제1항제1호 관련)	
		HIA 대상사업	HIA 평가서 제출 및 실시 시기
		가. 세계유산 구역에서 시행되는국가유산수리 중 복원 사업	「국가유산수리 등에 관한 법률」에 따른 설계승인 전
		나. 「건축법」 건축물의 건축 사업 또는 「주택법」 사업주체가 사업계획승인을 받아 시행하는 주택건설사업 *다만, 21층 이상이거나 연면적의 합계가 10만㎡ 이상(증축·증설 포함) 한정	「건축법」에 따른 건축허가 전 또는 「주택법」에 따른 사업계획의 승인 전

시행령 개정안	주요 내용	세부 내용(요약)	
	표 1 제3호에 해당하는 사업 ③ 대상사업의 구체적인 범위와 세계유산영향평가의 실시 시기는 [별표 1]과 같다.	다. 문화유산 및 자연유산 현상변경 허가 대상 사업 *다만, 유네스코가 국가유산청장에게 해당 대상사업에 대한 HIA의 실시 필요 의견을 제출하는 사업으로 한정	「건축법」에 따른 건축허가 전, 같은 법에 따른 신고 전 또는 「주택법」에 따른 주택건설사업 사업계획의 승인 전
		2. 총사업비(보상비를 제외한다)가 500억원 이상인 사회기반시설 사업으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업(법 제11조의2제1항제2호 및 이 영 제3조의2제1항제1호 관련)	
		HIA 대상사업	**HIA 평가서 제출 및 실시 시기**
		가. 도로의 건설	
		「도로법」 제2조제1호 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제13호에 따른 공공시설 중 도로의 건설 사업	1) 도로관리청: 도로구역의 결정 전 2) 이외 사업자: 도로관리청 허가 전 3) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시 · 군계획사업으로 건설하는 경우: 실시계획의 인가 전
		나. 철도의 건설	
		1) 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 제2조제1호 · 제2호 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 기반시설 중 철도 또는 고속철도의 건설사업	가) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시 · 군계획사업으로 시행하는 경우: 실시계획의 인가 전 나) 그 밖의 사업으로 시행하는 경우: 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」에 따른 실시계획의 승인 전
		2) 「도시철도법」에 따른 도시철도 및 도시철도시설의 건설사업	「도시철도법」 제7조에 따른 사업계획의 승인 전
		3) 「궤도운송법」에 따른 궤도시설 또는 전용궤도(승인을 받아야 하는 경우로 한정한다)의 설치사업	「궤도운송법」 제4조에 따른 궤도사업의 허가 전 또는 같은 법 제5조제1항 본문에 따른 전용궤도의 승인 전
		다. 항만의 건설	
		1) 「어촌 · 어항법」 제2조제5호에 따른 어항시설 건설사업 또는 같은 조 제6호에 따른 어항개발사업. *다만, 같은 법 제23조제2항 각 호 외의 부분 단서에 해당하는 경우는 제외	가) 지정권자: 개발계획의 확정 전 나) 지정권자가 아닌 자: 시행 허가 전 다) 지정권자가 아닌 국가기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 시행하는 경우: 지정권자와 협의하는 때
		2) 「항만법」 제2조제7호에 따른 항만개발사업. *다만, 같은 법 제9조제2항 각 호 외의 부분 단서에 해당하는 경우는 제외	가) 관리청: 항만개발사업의 시행 고시 전 나) 관리청이 아닌 자: 항만개발사업계획의 허가 전 다) 항만공사: 실시계획의 승인 전
		3) 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률」에 따른 항만재개발사업계획	해양수산부장관이 관계 중앙행정기관의 장 등과 협의하는 때
		4) 「신항만건설 촉진법」 제2조제2호 가목에 따른 항만시설의 건설사업	가) 해양수산부장관: 실시계획 수립 전 나) 이외 사업시행자: 실시계획 승인 전
		5) 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」 마리나항만시설의 개발사업	실시계획의 승인 전
		라. 공항의 건설	
		「공항시설법」에 따른 공항개발사업 또는 비행장개발사업	가) 국토교통부장관: 실시계획 수립 전 나) 사업시행자: 실시계획 승인 전

시행령 개정안	주요 내용	세부 내용(요약)	
		마. 에너지 개발	
		1) 「전원개발촉진법」 제2조제2호에 따른 전원개발사업	실시계획의 승인 전
		2) 「전기사업법」 제2조제16호에 따른 전기설비의 설치사업. *다만, 다음의 사업은 제외 가) 인가 또는 신고대상이 아닌 사업 나) 일반용전기설비 설치사업 다) 자가용전기설비의 설치공사 중 「전기안전관리법」 제8조에 따른 인가 또는 신고대상이 아닌 사업	가) 전기사업용전기설비 또는 일반용전기설비의 설치사업: 공사계획의 인가 또는 신고 전 나) 자가용전기설비의 설치사업: 공사계획의 인가 또는 신고 전
		3) 「송유관 안전관리법」 제2조제2호에 따른 송유관의 설치사업	공사계획의 인가 전
		4) 「한국가스공사법」에 따른 가스사업	실시계획의 승인 전
		5) 「해저광물자원 개발법」에 따른 해저광업 중 해저광물의 채취를 목적으로 하는 사업	채취권 설정의 허가 전
		6) 「집단에너지사업법」에 따른 공급시설의 설치사업 중 같은 법에 따른 승인을 받아야 하는 사업 설치사업	공사계획의 승인 전
		7) 「석유 및 석유대체연료 사업법」에 따른 석유정제업 · 석유수출입업 또는 석유판매업의 등록을 한 자의 석유저장시설 설치사업	「위험물안전관리법」에 따른 위험물시설의 설치 허가 전 또는 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」에 따른 액화석유가스 저장소의 설치 허가 전
		8) 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」에 따른 액화석유가스 수출입업의 등록을 한 자의 액화석유가스 저장소 설치사업	액화석유가스 저장소의 설치 허가 전
		9) 「한국석유공사법」에 따른 석유비축시설의 건설사업	「위험물안전관리법」에 따른 위험물시설의 설치 허가 전 또는 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」에 따른 액화석유가스 저장소의 설치 허가 전
		바. 수자원의 개발	
		1) 「댐건설 · 관리 및 주변지역지원 등에 관한 법률」에 따른 댐의 건설사업	가) 환경부장관 또는 시 · 도지사: 실시계획 수립 전 나) 사업시행자: 실시계획 승인 전
		2) 「하천법」에 따른 하천시설 중 하구둑의 설치사업	가) 하천관리청: 하천공사시행계획 수립 전 나) 이외 사업자: 허가 전
		사. 체육시설의 설치	
		1) 「체육시설의 설치 · 이용에 관한 법률」에 따른 등록 체육시설업을 하려는 자의 체육시설 설치사업	사업계획의 승인 전
		2) 「청소년활동 진흥법」에 따른 청소년수련시설의 설치사업	가) 국가 또는 지방자치단체: 설치 전 나) 개인 · 법인 또는 단체: 허가 전
		3) 「청소년활동 진흥법」에 따른 청소년수련지구의 조성사업	가) 특별자치시장 · 특별자치도지사 · 시장 · 군수 · 구청장: 조성계획 수립 전 나) 개인 · 법인 또는 단체: 승인 전

시행령 개정안	주요 내용	세부 내용(요약)	
		4)「경륜 · 경정법」에 따른 경륜 또는 경정 시설의 설치사업	허가 전
		5)「한국마사회법」 경마장 설치사업	경마장 설치 허가 전
		아. 국방 · 군사시설의 설치	
		「국방 · 군사시설 사업에 관한 법률」에 따른 국방 · 군사시설의 설치사업	가) 국방부장관의 승인을 받아야 하는 경우: 실시계획 승인 전 나) 국방부장관의 승인을 받지 않아도 되는 경우:「건축법」 제11조제1항에 따른 건축허가 전
		자. 산림관리시설의 설치	
		「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 산림관리기반시설의 설치사업	타당성 평가 완료 전
		차. 교통시설의 개발	
		「국가통합교통체계효율화법」 제45조제2항에 따른 복합환승센터개발계획	관계 중앙행정기관의 장과 협의하는 때
		카. 폐기물 · (가축)분뇨처리시설의 설치	
		1)「폐기물관리법」 제2조제8호에 따른 폐기물처리시설의 설치사업	가) 폐기물처리업의 허가를 받으려는 자가 폐기물처리시설을 설치 시: 폐기물처리사업계획서의 적합 통보 전 또는 변경허가 전 나) 폐기물처리업의 허가를 받으려는 자 외의 자가 폐기물처리시설을 설치 시: 설치 승인 전 또는「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」에 따른 폐기물처리시설 설치계획의 승인 전
		2)「하수도법」에 따른 분뇨처리시설의 설치사업	가) 시 · 도지사: 고시 전 나) 시장 · 군수 · 구청장: 인가 전 다) 이외 사업자: 허가 전
		3)「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에 따른 배출시설, 처리시설, 공공처리시설 또는 재활용시설의 설치사업. *다만, 가축분뇨처리업자가 퇴비 · 액비를 만드는 시설을 설치하는 사업의 경우는 제외	가) 배출시설 및 처리시설을 설치하려는 경우: 설치계획의 허가 전. 다만, 가축분뇨처리업을 영위하려는 자가 자원화시설(퇴비 · 액비를 만드는 시설은 제외한다) 또는 정화시설을 설치하려는 경우에는가축분뇨처리업의 허가 전 나) 지방자치단체의 장 또는 농협조합: 공공처리시설의 설치승인 전 다) 가축분뇨 재활용시설 설치 시:「건축법」 등 다른 법률에 따른 인 · 허가 전
		3. 사업 대상지역 면적이 30만제곱미터 이상이거나 사업으로 건축되는 건축물 연면적의 합계가 20만제곱미터 이상인 개발사업으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업(법 제11조의2제1항제2호 및 이 영 제3조의2제1항제2호 관련)	
		HIA 대상사업	**HIA 평가서 제출 및 실시 시기**
		가. 도시의 개발	
		1)「도시개발법」에 따른 개발계획	개발계획의 수립 전
		2)「도시 및 주거환경정비법」에 따른	정비구역의 지정권자가 지방도시계획

시행령 개정안	주요 내용	세부 내용(요약)	
		정비구역의 지정	위원회의 심의를 요청하기 전
		3)「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시 · 군계획시설사업	가) 국토교통부장관, 시 · 도지사 및 대도시 시장이 시행하는 경우: 실시계획의 작성 전 나) 이외 사업시행자가 시행하는 경우: 실시계획의 인가 전
		4)「주택법」에 따른 대지조성사업 *다만, 같은 법 제15조제1항 각 호 외의 부분 단서에 해당하는 경우는 제외	사업계획의 승인 전
		5)「택지개발촉진법」에 따른 택지개발지구의 지정 및 택지개발계획	관계 중앙행정기관의 장과 협의하는 때
		6)「공공주택 특별법」에 따른 공공주택지구조성사업	공공주택지구계획의 승인 전
		7)「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」에 따른 일반물류단지개발계획 및 일반물류단지의 지정 또는 도시첨단물류단지개발계획 및 도시첨단물류단지의 지정	국토교통부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하는 때 또는 시 · 도지사가 관계 행정기관의 장과 협의하는 때
		8)「유통산업발전법」에 따른 공동집배송센터의 조성사업	공동집배송센터의 지정 추천 신청 전
		9)「여객자동차 운수사업법」에 따른 여객자동차터미널의 설치사업	공사시행의 인가 전
		10)「학교시설사업 촉진법」에 따른 학교시설사업	가) 국가와 지방자치단체: 소관 행정기관의 장과 협의하는 때 나) 국가 또는 지방자치단체 외의 자: 시행계획의 승인 전
		11)「하수도법」에 따른 공공하수처리시설 또는 개인하수처리시설의 설치사업	가) 시 · 도지사: 고시 전 나) 시장 · 군수 · 구청장: 인가 전 다) 이외 사업시행자: : 허가 전 라) 개인: 신고 전
		12)「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」에 따른 혁신도시개발사업	혁신도시 개발계획의 승인 전
		13)「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진계획	재정비촉진계획의 결정 전
		14)「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」에 따른 도청이전신도시 개발계획	도청이전신도시 개발계획의 승인 전
		15)「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발구역의 지정 및 사업계획	지정권자가 관계 중앙행정기관의 장 및 해당 지방자치단체의 장과 협의하는 때
		16)「민간임대주택에 관한 특별법」 공공지원민간임대주택 공급촉진지구계획	공공지원민간임대주택 공급촉진지구계획 승인 전
		나. 농어촌의 개발	
		1)「농어촌정비법」에 따른 농업생산기반 정비사업 및 마을정비구역에서 시	가) 농업생산기반 정비사업의 경우: 정비사업 시행계획의 승인 신청 전

시행령 개정안	주요 내용	세부 내용(요약)	
		행하는 생활환경정비사업	나) 시장 · 군수 · 구청장: 시행계획 수립 전 또는 승인 전 다) 이외 사업시행자: 승인 전
		2) 「농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법」에 따른 농업생산기반시설 및 주변지역 활용사업	실시계획의 승인 전
		3) 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」에 따른 농촌공간 재구조화 및 재생 사업계획	농촌공간 재구조화 및 재생 사업계획의 승인 전
		다. 산업입지 및 산업단지의 조성	
		1) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 국가산업단지를 지정하기 위하여 수립하는 산업단지개발계획	관계 중앙행정기관의 장과 협의하는 때
		2) 위 법에 따라 일반산업단지를 지정하기 위하여 수립하는 산업단지개발계획	국토교통부장관을 비롯한 관계 행정기관의 장과 협의하는 때
		3) 위 법에 따라 도시첨단산업단지의 지정을 신청하기 위하여 작성하는 산업단지개발계획	관계 행정기관의 장과 협의하는 때
		4) 위 법에 따라 농공단지를 지정하기 위하여 작성하는 농공단지개발계획	승인 전
		5) 위 법에 따른 준산업단지 정비계획	관계 행정기관의 장과 협의하는 때
		6) 위 법에 따른 재생사업지구 지정을 위한 재생계획	시 · 도지사 또는 시장 · 군수 · 구청장이 관계 행정기관의 장과 협의하는 때
		7) 「산업단지 인 · 허가 절차 간소화를 위한 특례법」에 따른 산업단지계획	산업단지계획의 수립 또는 승인 전
		8) 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 공장의 설립 사업	공장의 설립 승인 전 또는 공장의 설립 승인을 받은 것으로 보는 승인 및 입주계약 등의 완료 전
		9) 「산업기술단지 지원에 관한 특례법」에 따른 산업기술단지의 조성사업	사업시행자로 지정을 받고 산업기술단지를 조성하기 위한 설계 완료 전
		10) 「중소기업진흥에 관한 법률」에 따른 단지조성사업의 실시계획	실시계획의 승인 전
		11) 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」에 따른 특구개발계획	과학기술정보통신부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하는 때
		라. 관광단지의 개발	
		1) 「관광진흥법」에 따른 관광사업 *다만, 같은 법에 따른 여행업은 제외	가) 관광객 이용시설업 또는 국제회의업: 등록 전 나) 관광숙박업: 사업계획의 승인 전 다) 카지노업: 허가 전 라) 유원시설업: 허가 전 또는 신고 전 마) 관광 편의시설업: 지정 전
		2) 「관광진흥법」에 따른 관광지 또는 관광단지의 조성사업	조성계획의 승인 전
		3) 「자연공원법」에 따른 공원사업	가) 공원관리청: 사업 시행계획의 결정 전 나) 이외 사업자: 허가 전
		4) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」	가) 공원관리청: 도시공원의 설치 전

시행령 개정안	주요 내용	세부 내용(요약)	
		에 따른 공원시설의 설치사업	나) 이외 사업자: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 실시계획의 인가 전
		5) 「온천법」에 따른 온천개발계획	온천개발계획의 승인 전
		마. 특정지역의 개발	
		1) 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」에 따른 지역개발사업구역의 지정 또는 투자선도지구 지정	관계 행정기관의 장과 협의하는 때
		2) 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」에 따른 경제자유구역개발계획 및 경제자유구역의 지정	산업통상자원부장관이 경제자유구역위원회의 심의를 요청하기 전
		3) 「기업도시개발 특별법」에 따른 기업도시개발계획	국토교통부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하는 때
		4) 「동 · 서 · 남해안 및 내륙권 발전 특별법」에 따른 개발구역 지정	국토교통부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하는 때
		5) 「친수구역 활용에 관한 특별법」 친수구역의 지정 또는 사업계획 수립	환경부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하는 때
		6) 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」에 따른 용도별 개발기본계획	관계 행정기관의 장과 협의하는 때
제3조의2 (세계유산영향평가의 대상사업 등) ② 세계유산지구 밖 HIA 시행	② [별표 1]의 사업이 세계유산지구 밖에서 시행되는 경우, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 사업자에게 HIA 실시를 요청할 수 있음	1. 문화유산·자연유산위원회의 심의를 거쳐 HIA가 필요하다고 인정하는 경우 2. 시·도 문화유산·자연유산위원회의 심의를 거쳐 시·도지사가 HIA가 필요하다는 의견을 제출, 국가유산청장이 인정하는 경우 3. UNESCO가 HIA 실시 필요 의견을 제출하는 경우	

출처: 국가유산청공고 제2024-0171호. 세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령 일부개정령안 재입법예고. 2024.10.07.

3) 세계유산 관련 법정계획 수립 현황

□ 「세계유산 보존·관리 및 활용 종합계획(2022-2026)」 수립 현황

세계유산 보존·관리 및 활용 종합계획(2022-2026)은 「세계유산법」 제12조에 따른 5년 주기의 법정계획으로, 「세계유산법」 제12조제2항에 따라 세계유산의 보존관리 및 활용 관련 사항을 담고 있다.

주요 내용은 세계유산의 보존·관리 및 활용을 위한 기본방향 및 목표, 세계유산지구의 지정·변경 또는 해제, 세계유산 관련 국제협력 및 남북한 간 교류협력 증진, 세계유산 보존·관리 및 활용에 필요한 재원 조달, 세계유산의 기록정보화 및 기타사항 등이며, 세계유산별로 광역지자체에서 수립하여야 하는 5개년 시행계획 수립의 준거가 된다. 공간관리 관련 추진전략으로는 세계유산지구 지정 추진, HIA 제도 도입에 따른 법제 정비, 상시적 관리체계 마련 등이 제시되어 있다.

[표 2-6] 세계유산 종합계획 내 공간관리 관련 추진전략

공간관리 추진전략	주요 항목	주요 내용
(1-2) 세계유산지구 지정	지구 지정 추진	- 세계유산지구(세계유산구역 및 완충구역) 지정 추진을 통한 HIA 등 관련제도 적용의 공간적 대상범위 설정 - 문화유산(보호)구역 및 역사문화환경 보존지역과 연계를 통한 세계유산지구 보호체계 마련
(1-3) 세계유산 영향평가 제도 도입·운영	HIA 제도 국내 도입 법적 근거 마련	- 「세계유산법」 개정 - 「유산영향평가 운영 절차에 관한 지침」 제정
	HIA 운영 및 제도 고도화	- HIA 시행 사례 분석 및 운영 모니터링을 통한 제도 고도화 추진 - 세계유산 영향평가 지원센터 지정 추진
(1-4) 국내법제 정비 및 국제규범 방향 제시	국가유산 관련 법제 정비	- 국가유산청 내 「문화재 보존·활용·관리 기본계획(2022~2026)」, 「고도보존육성 기본계획(경주, 공주, 부여, 익산)」 등 관련 법정계획과의 합목적성 제고 - 「문화유산법」 및 「자연유산법」 내 '역사문화환경 보존지역', 「고도보존육성법」 상 고도 등 관련 제도 검토 및 규제 합리화
	타부처 법정계획 및 조례, 도시계획과 연계·협력 강화	- 국토부 「국토종합계획」, 「경관정책기본계획」, 환경부 「자연공원법」 등 세계유산과 관련된 타부처 법정계획 및 각 세계유산 소재 지자체 조례, 도시계획 등 검토 및 연계·협력 추진
(2-1) 상시적 관리체계 마련	정기보고 체계 확립	- 제3차 정기보고('20-'21) 결과에 따른 권고사항 이행, 제4차 정기보고 준비체계 확립
	연례적 정기점검 기반 구축	- 6년 주기 유네스코 세계유산 정기보고와 연계 가능한 연례 정기점검 신규 실시 (세계유산의 보존상태 및 OUV별 속성 유지여부 등에 대한 정기점검 연례화)
	중장기 로드맵 수립	- 세계유산 5개년 종합계획, 세계유산별 5개년 시행계획, 세계유산 연도별 사업계획 수립

출처: 문화재청. (2022). 세계유산 보존·관리 및 활용 종합계획(2022-2026). pp.16-21.

비전	세계유산의 OUV를 온전하게 미래세대로 전하다	
정책 목표	· 세계유산의 지속가능한 보존과 미래세대 계승 · 세계유산의 포괄적·체계적 관리역량 강화 · 세계유산의 탁월한 보편적 가치 활용 및 문화자원화 · 세계유산 국제적 역할 강화 및 국제협력에 기여	
추진 전략	전략 과제	핵심 과제
	지속가능한 보존 체계 마련	1-① 세계유산 등재 및 보존관리 지원 1-② 세계유산지구 지정 1-③ 세계유산 영향평가 제도 도입·운영 1-④ 국내법제 정비 및 국제규범 방향 제시
	포괄적·체계적 관리역량 강화	2-① 상시적 관리체계 마련 2-② 세계유산 정보체계 구축 2-③ 세계유산 국내 네트워크 강화 2-④ 연속유산의 통합적·효율적 관리체계 마련 2-⑤ 인력양성 및 역량강화
	탁월한 보편적 가치 활용 및 문화자원화	3-① 세계유산 인식 증진을 위한 기반구축 3-② 세계유산 향유 기회 확대 3-③ 세계유산의 지속가능한 활용을 위한 기반마련
	세계유산 분야 국제협력 강화	4-① 남북간 교류·협력 증진 4-② 세계유산 분야 국제사회 역할 확대 4-③ 국제적 네트워크 강화 4-④ 세계유산 국제기구 지원

[그림 2-3] 세계유산 보존·관리 및 활용 종합계획(2022-2026)의 비전과 목표, 추진전략
출처: 문화재청. (2022). 세계유산 보존관리 및 활용 종합계획(2022-2026). p13.

□ 세계유산별 시행계획 수립 현황

세계유산별 시행계획은 「세계유산법」 제13조제1항에 따라 국가유산청장 또는 관할 시·도지사가 종합계획 및 등재신청서의 내용을 반영하여 5년 주기로 수립하는 계획으로, 세계유산별 보존관리 및 활용관련 사항을 담고 있다.

주요 내용은 해당 세계유산의 보존·관리 및 활용을 위한 기본방향 및 목표, 해당 세계유산의 보존·관리 사업 시행, 주민참여 방안, 관광 활성화 방안, 공동체 활동 지원 등 주민의 삶의 질 향상 방안, 교육·홍보 활성화, 관련 기관·단체 간 협력 증진, 재원 조달, 주민지원 관련 사항 등이며, 현재 국내 세계유산 16개소(문화유산 14개소, 자연유산 2개소) 중 '23년 9월 등재된 '가야 고분군'을 제외한 15개소 세계유산에 대하여 시행계획 수립이 완료되었다.

[표 2-7] 국내 세계유산별 시행계획 수립 현황

세계유산		등재년도	시행계획 추진 기간	수립주체
1	석굴암과 불국사	1995	2023-2027	경상북도
2	해인사 장경판전	1995		경상남도
3	종묘	1995		국가유산청 궁능유적본부
4	창덕궁	1997		국가유산청 궁능유적본부
5	수원화성	1997		경기도
6	경주역사유적지구 (5)	2000		경상북도
7	고창, 화순, 강화의 고인돌 유적 (3)	2000		전라북도
8	제주 화산섬과 용암동굴 (3)	2007		제주특별자치도
9	조선왕릉 (18)	2009		국가유산청 궁능유적본부
10	한국의 역사마을 (3)	2010		경상북도
11	남한산성	2014		경기도 남한산성세계유산센터
12	백제역사유적지구 (7)	2015		충청남도, 전라북도, (재)백제세계유산센터, 공주시, 부여군, 익산시
13	산사, 한국의 산지승원 (7)	2018		충청북도, 충청남도, 전라남도, 경상북도, 경상남도
14	한국의 서원 (9)	2019		대구광역시, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, (재)한국의 서원 통합보존관리단
15	한국의 갯벌	2021		충청남도, 전라북도, 전라남도, 서천군, 고창군, 신안군, 보성군, 순천시
14	가야 고분군 (7)	2023	(수립 중)	(경상남도, 경상북도, 전라북도)

출처 : 각 세계유산별 시행계획 고시문 참고

3. 국내 유산영향평가 수행 사례

1) 분석 개요

본 연구에서는 해남 대흥사 호국대전 건립사업(2019-2020), 공주 제2금강교 건설사업(2019-2022), 공주 마곡사 금어원 건립사업(2020-2021) 등 총 3건의 HIA 주요 내용을 분석하였다. 해당 사례는 국내에서 현재 HIA가 완료되었으며 관련 자료를 확보하여 분석이 가능한 사례로 선정하였다.[40]

[표 2-8] 국내 HIA 사례 분석 대상 개요(3개소)

해당 세계유산	대상사업	HIA 수행시기	대상사업 발생위치
해남 대흥사 (산사, 한국의 산지승원)	호국대전 건립사업	2019-2020	유산구역 (문화유산 보호구역)
공주 공산성 (백제역사유적지구)	제2금강교 건설사업	2019-2022	wider setting (역사문화환경 보존지역)
공주 마곡사 (산사, 한국의 산지승원)	금어원 건립사업	2020-2021	완충구역-wider setting 경계

출처: 본문 사례별 내용을 요약하여 연구진 작성

[표 2-9] 국내 HIA 사례 분석의 틀

구분	내용
사례 개요	- 대상 세계유산 및 OUV - OUV에 따른 유산의 물리적 속성(attribute) 도출 결과
HIA 수행 주요 내용	- HIA 대상 사업 개요 (개발사업명, 사업 주체, 수행 배경 등) - HIA 수행 절차 및 단계 (수행 기간, 수행 절차 및 단계, 협의 대상) - HIA 수행 주요 내용 및 이슈 - HIA 수행 후 조치 결과
공간관리 관련 사항	- 사업 발생 구역 (유산구역, 완충구역, wider setting) - 개발사업의 유형 등

출처: 연구진 작성.

40) 서울 태·강릉, 고양 서오릉 등에서도 HIA가 수행된 바 있으나 완료되지 않았거나 결과가 공개되지 않아 연구의 분석 자료로 활용할 수 없는 한계가 있다. 이에 본 연구에서 분석한 국내 HIA 사례 3건은 사실상 연구 진행 시점에 완료되었으며 자료를 확보할 수 있는 국내 HIA 수행 사례 전체에 해당한다.

2) 해남 대흥사 호국대전 건립사업(2019-2020)[41]

□ 사례 개요

- 대상 세계유산 : 세계문화유산 '산사, 한국의 산지승원' 중 해남 대흥사

해남 대흥사는 1984년 전라남도의 문화재자료 제78호 '대흥사'로 지정되었으며 1998년 12월 23일 '대둔산 대흥사 일원'이라는 이름으로 대한민국의 사적 및 명승에 등록되었다. 이후 2009년 12월 '두륜산 대흥사 일원(명승 제66호)'와 '해남 대흥사(사적 제508호)'라는 이름의 문화유산으로 지정되었고, 2018년 "Sansa, Buddhist Mountain Monasteries in Korea"라는 이름으로 총 7개의 산사가 함께 세계문화유산으로 등재되었다.

- 대상 세계유산의 OUV 및 완전성과 진정성

대흥사는 '산사, 한국의 산지승원'을 구성하는 7개의 산사 연속유산 중 하나로, 등재기준(iii)을 충족하였으며 그 가치를 인정받아 2018년 6월 30일 유네스코 세계문화유산에 등재되었다. 등재기술문에 따른 대흥사의 OUV는 다음과 같다.

간단 요약: 산사는 7개의 불교 산지 승원으로 이루어져 있으며 통도사, 부석사, 봉정사, 법주사, 마곡사, 선암사, 대흥사 등 한반도 남부에 구성되어있다. 7세기부터 9세기에 걸쳐 설립된 7개의 산지 승원은 한국 불교의 역사적 발전을 반영하여 종교적 신념, 정신적 수양 및 승가공동체 생활의 중심지 역할을 해왔다. 산사는 구역 내에서 다양한 불교 학교와 민간신앙을 수용해 왔으며, 그 중 주목할 만한 역사적 건축물, 수행공간, 물건, 문서들은 한국 불교의 이러한 동화적 특징을 반영하고 있다. 한국 불교의 독특한 무형 및 역사적 측면은 자급자족적인 사찰 관리, 승려의 교육, 그리고 한국 선불교의 명상적 실천과 교리학의 공존이라는 지속적인 전통에서 인정받을 수 있다. 이들 산지승원은 조선시대의 탄압과 수년간 전쟁과 갈등으로 인한 피해에도 불구하고 신앙과 종교의 생활중심지로 현재까지 살아 남아있는 성지들이다.

Criterion (iii): 산사, 한국의 산지 승원은 오늘날까지 불교 출가자와 신자의 수행과 신앙, 생활이 이루어지는 종합적인 승원이다. 불교의 종교적 가치가 구현된 공간구성의 진정성을 보존하며 지속적으로 승가공동체의 종교 활동이 이어져 온 성역으로서 특출한 증거이다.

출처: World Heritage Committee Decision 42 COM 8B.23 – Sansa, Buddhist Mountain Monasteries in Korea (Republic of Korea). Paris: ICOMOS.

또한 해남 대흥사(산사, 한국의 산지 승원)는 탁월한 보편적 가치를 온전하게 보장하는 완전성을 보여주고 있다. 세계문화유산 등재기술문에 따른 대흥사의 완전성은 다음과 같다.

41) 해남 대흥사 호국대전 건립사업 HIA 사례분석은 김충호 외. (2020). 세계유산 영향평가 도입방안 연구. 문화재청. pp.71-81을 기반으로 작성하였으며, 추진 절차 및 과정 등의 세부 사항은 본 사업의 HIA팀인 김충호·고가온(본 연구의 외부연구진)이 직접 작성하였다.

7개의 사찰에는 산악지대, 종교와 일상생활을 위한 온전하게 보전된 건물, 불전과 여러 전각, 선방과 강원, 그리고 승려를 위한 숙소를 포함하여 한국 불교 산지 승원의 탁월한 보편적 가치를 표현하는데 필요한 요소가 모두 포함되어 있다. 구성 요소를 위협하는 압력 등은 거의 없으며, 현대기간동안 큰 손실과 변형으로부터 자유롭고, 역사를 통한 변화에도 불구하고 원래의 기능을 유지한다.

출처: World Heritage Committee Decision 42 COM 8B.23 – Sansa, Buddhist Mountain Monasteries in Korea (Republic of Korea). Paris: ICOMOS.

또한 대흥사(산사, 한국의 산지승원)는 특유의 불교의례를 거행함에 있어 높은 진정성을 가지고 있으며 사찰 곳곳에서 그 역사적인 진정성을 확인할 수 있다.

연속유산의 진정성은 불교의 정신적 수련 행위와 의식에 대한 요소들의 지속적인 사용에 기초하며, 그 위치와 속성, 전통, 기법, 관리 기술, 그리고 무형유산에 기초한다. 일부 건물의 기능은 사찰의 운영을 지원하기 위해 변경되 었지만, 전통적 건축 기법을 사용하여 보수 및 복원 원칙에 따라 건축적 요소가 세심하게 유지되어 왔다. 사찰의 종교적 전통과 기능은 높은 수준의 진정성을 유지하고 있다.

출처: World Heritage Committee Decision 42 COM 8B.23 – Sansa, Buddhist Mountain Monasteries in Korea (Republic of Korea). Paris: ICOMOS.

- OUV에 따른 유산의 물리적 속성(attributes) 도출 결과

호국대전 건립사업이 세계문화유산으로 등재된 대흥사에 미치는 영향을 평가하기 위하여, HIA 수행 시 대흥사의 OUV 및 잠재적 가치를 포함한 모든 주변의 가치속성을 다음과 같이 파악하였다.

[표 2-10] 해남 대흥사의 OUV 속성

구분	속성
대흥사 주요 건물	• 대웅보전 • 천불전 • 표충사 • 대광명전 • 침계루 • 용마루 • 사찰 내 요사채
대흥사의 공간구성	• 마당중심의 복합공간으로 이루어진 대흥사의 주요 구역 및 영역 (북원 구역, 남원 구역, 표충사 영역, 대광명전 영역)
대흥사의 축	• 북원을 이루는 축 • 남원을 이루는 축 • 표충사 영역의 축 • 대광명전 영역의 축 • 대웅보전을 중심으로 하는 수직적 축
대흥사 문화와 지역교류	• 표충사 • 융합신앙 • 일반신도가 참여하는 불교의례 • 사찰의 부흥과 재건을 위한 민중과 지배층의 지원 • 서산대제 • 사찰의 행사를 돕고 봉사를 실천하는 신도단체 • 차밭 • 초의선사의 다도문화 • 일지암
대흥사 보물 및 예술작품	• 대흥사의 보물 • 삼층석탑 • 마애여래좌상 • 성보박물관 • 편액(정조, 이광수, 김정희의 친필 현판) • 추사 김정희와 초의선사가 나눈 편지
승려들의 수행과 삶	• 대흥사 전체 • 동안거 하안거 • 동국선원 • 차밭과 텃밭 • 공양 • 사찰 내 요사채

구분	속성	
서산대사의 역사와 표충사	• 표충사 • 서산대제 • 융합신앙	• 사찰의 부흥과 재건을 위한 민중과 지배층의 지원 • 사찰의 행사를 돕고 봉사를 실천하는 신도단체 • 성보박물관
대흥사 주변의 자연경관	• 개방형 입지 • 계류를 낀 입지 • 대흥사를 둘러싼 두륜산 산봉우리 (두륜봉, 노승봉, 가련봉)	• 다양한 수종들 • 대흥사에서 보이는 두륜산 외불 형상

출처: 김충호 외, (2020). 산사, 한국의 산지승원 호국대전 건립사업 유산영향평가 보고서(미공개자료) 참고.

□ HIA 수행 주요 내용

- HIA 대상 사업 개요

해남 대흥사 '호국대전 건립사업'은 대흥사의 고승들에 의해 1993년부터 시작된 호국성지 성역화 사업이다. 대흥사는 호국대전의 건립을 통해 가람배치를 완성하고 임진왜란 당시 희생된 의승들을 추모하며, 서산대사의 호국정신을 계승 및 교육하는 공간을 만들고자 하였다.[42)]

호국대전 건립사업은 2016년부터 시작되어 당시 문화재청의 현상변경 심의를 거쳐 지속적으로 추진되었다. 그러나 2017년 1월 27일 대흥사가 '산사, 한국의 산지승원'의 7개 연속유산 중의 하나로 세계유산센터에 등재신청서가 제출되었고, 2018년 6월 30일 세계유산목록에 등재되면서 대흥사 유산구역 내 건설공사가 유네스코의 검토대상에 포함되었다. 이에 세계유산센터는 대한민국에 호국대전 건립 추진현황 보고를 요청했고, 당사국은 해당 내용을 세계유산센터에 전달하였다.

2019년 7월, 세계유산센터는 당사국인 대한민국에 호국대전 건립사업을 대상으로 완전한 유산영향평가(HIA) 및 시각영향평가(VIA)의 수행을 권고하였으며, 평가가 완료될 때까지 호국대전 건립사업은 잠정 중단되었다.

- HIA 수행 절차 및 단계

대흥사 승려들과 HIA 수행팀은 호국대전 건립사업 HIA의 시행을 위해, 2018년 12월 18일 프랑스 파리의 세계유산센터를 방문하였다. 당시 ICOMOS의 자문 및 모니터링 부서장 Regina Durighello와의 화상회의에서 '평가준비서를 포함하지 않는 HIA 수행' 등 대흥사의 HIA 과정을 구체적으로 논의하였다.

HIA팀은 당시 문화재청 공무원들과 대흥사 직원들의 협조를 통해, HIA를 준비하는 동

42) 국립경주문화재연구소. (2022). 세계유산 신라왕경 보호·관리에 대한 5가지(5Cs) 접근. p.140.

안 일반적인 평가준비서에서 요구하는 모든 정보와 자료를 수집하였다. 또한 작업 범위 설정 이전 단계에서 권장되는 초기 협의를 보완하기 위해, HIA 진행 과정 전반에 걸쳐 다양한 이해당사자와의 협의에 상당한 시간을 할애하였다. 서울시립대학교 HIA 연구팀은 2019년 7월부터 2020년 3월까지 약 4개월간 영향평가를 실시하였고, 2020년 4월, 유산영향평가 보고서를 이코모스에 제출하였다.

[그림 2-4] 해남 대흥사 호국대전 건립사업 HIA 수행과정
출처: 김충호 외. (2020). 세계유산 영향평가 도입방안 연구, 문화재청. p.73.

- HIA 수행 주요 내용 및 이슈

호국대전 HIA는 ICOMOS의 2011년 'Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties'와 '세계유산협약 이행을 위한 운영지침'을 기반으로 수행되었다. HIA팀은 대흥사 호국대전 건립사업이 유산에 미치는 영향을 검토하기 위해 유산영향평가 및 시각영향평가를 실시하였다. 유산영향평가는 크게 두 가지 측면에서 진행되었는데, 첫째, 호국대전 건립사업이 세계유산으로서 대흥사의 탁월한 보편적 가치를 전달하는 속성에 미치는 영향, 둘째, 호국대전 건립사업이 해남 대흥사의 다른 중요한 가치 및 특징의 속성에 미치는 영향에 대한 평가가 수행되었다.[43]

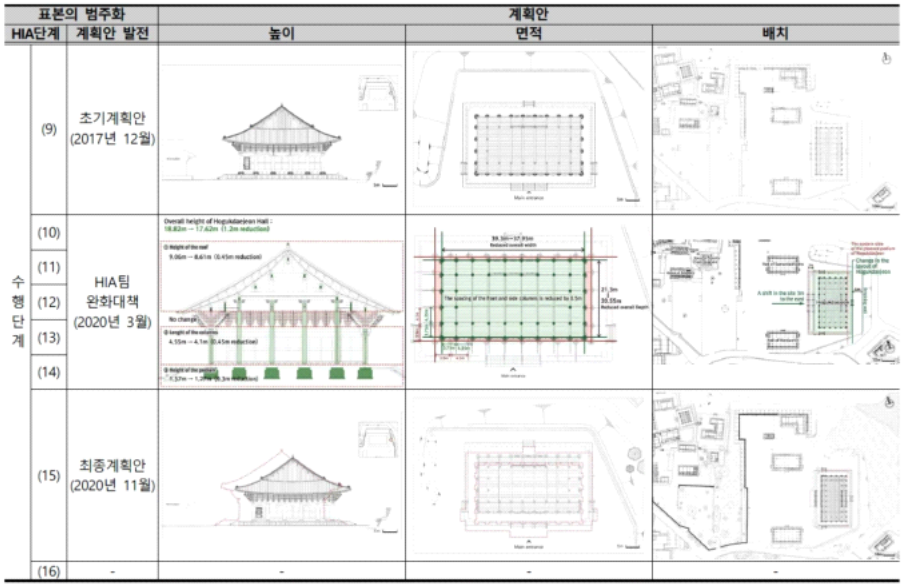
유산영향평가 결과, 호국대전 건립사업은 해남 대흥사에 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 모두 미칠 가능성이 있음을 보여주었고, 시각영향평가 결과 호국대전의 건립은 대흥사의 주요 구역, 대흥사의 공간구성 축, 대흥사 주변의 자연경관에 영향을 미칠 가능성이 있는 것으로 나타났다. 호국대전 건립을 통한 가람배치 형식 강화, 대흥사의 가치 강화, 호국이념 계승 및 지역사회·주민 교육 등이 긍정적 영향으로 평가되었으나, 두륜산 능선 일부 가려짐으로 경관적 조화 훼손, 호국대전 진입마당에서 계단으로 이어지는 인위적 축 발생으로 공간구성에 부정적 영향이 발생할 가능성이 있는 것으로 나타났다.

43) 국립경주문화재연구소. (2022). 세계유산 신라왕경 보호·관리에 대한 5가지(5Cs) 접근. pp.141-142.

- HIA 조치 결과

호국대전 건립사업은 해당 유산의 OUV를 전달하는 구성요소, 속성, 완전성과 진정성에 대하여 일부 제한된 범위 안에서 영향을 미칠 것으로 판단되었다. 영향요인을 파악하기 위해서는 경관적 맥락, 가람배치 형식 및 공간확장의 맥락, 공간구성의 맥락에 미치는 영향에 대한 평가가 이루어졌으며, 평가를 바탕으로 영향요인을 제거 또는 완화를 위한 조치가 필요함에 따라 합의된 건축 계획 변경과 완화 대책을 제시하였다.

이에 호국대전 건축물 높이 1.2m 축소, 규모 57.22㎡ 축소, 위치는 기존보다 동쪽으로 3m 배치 이동, 진입로 제거, 완충녹지 조성 등 건축계획 변경 및 완화대책을 수립하였다. 해당 내용이 기술된 호국대전 건립사업 HIA 보고서는 2020년 4월 10일, 문화재청에서 외교부를 거쳐 WHC로 발송되었으며, 2020년 6월, 호국대전 건립사업 HIA 보고서에 대한 ICOMOS의 검토의견을 회신받았다. 검토의견에서는 HIA팀의 제안사항을 모두 이행하는 조건으로 호국대전 건립이 승인되었다.[44]



[그림 2-5] 해남 대흥사 호국대전 건립사업 HIA 수행 결과 건축계획 변경 및 완화 사항
출처: 고가온, 김충호. (2021). 세계유산영향평가(HIA)의 수행 단계에서 객관성과 주관성에 관한 연구-대흥사 호국대전 건립사업의 HIA 계획안 발전과정을 중심으로. 한국도시설계학회 2021년 춘계학술대회 발표논문. p.152.

44) 국립경주문화재연구소. (2022). 세계유산 신라왕경 보호·관리에 대한 5가지(5Cs) 접근. pp.141-142.

□ 공간관리 관련 사항

- 사업 발생 구역: 유산구역 내

대흥사 호국대전 건립사업은 유산구역 내에서 발생하였다. 구체적으로는 대흥사 경내 남원구역, 문수전과 보현전 사이 서쪽 편에 계획되었다.

- 개발사업의 유형 및 OUV 영향 범위

대규모 목조 건축물 건립사업인 대흥사 호국대전 건설사업은 기존의 대흥사 전통양식 건축과 조화를 이루며 실내·실외공간이 균형이 잡히도록 계획되으나, 대흥사가 가진 OUV를 해치고 주변자연환경에 영향을 줄 가능성 또한 제기되었다. 또한 호국대전 건립 부지 뒤편의 두륜산 능선을 가릴 수 있고, 대흥사의 주요 전각(대웅보전, 표충사 등)에서 보이는 시각적 경관의 변화가 초래될 가능성이 있다. 또한 신축된 호국대전은 규모와 의장 면에서 기존 대흥사 사찰의 조화로움에 영향을 미치거나 호국대전 건립을 통해 동서 방향의 지배적인 축이 생길 수 있다.

[그림 2-6] 호국대전 건립사업 발생 위치(유산구역)
출처: 김충호 외. (2020), 산사, 한국의 산지 승원 대흥사 호국대전 건립사업 유산영향평가 보고서.

3) 공주 공산성 제2금강교 건설사업(2019-2022)[45]

□ 사례 개요

- 대상 세계유산 : 세계문화유산 '백제역사유적지구' 내 공주 공산성

공주 공산성은 백제가 한성(현 서울)에서 웅진(공주)으로 천도한 후 왕궁 역할을 한 산성으로 지리적 요건이 뛰어나, 백제가 멸망한 후 후백제, 통일신라, 고려 및 조선에서도 1,400년간 행정 및 군사적 요충지로 사용된 곳이다. 백제 시대에 건설된 토성은 대부분 조선 시대에 돌로 지은 성곽으로 보강되었으며 현재까지 그 상태가 보존되어 있다. 1963년 1월 이후 사적으로 지정되었고, 2015년 "Baekje Historic Areas"라는 이름으로 공산성과 송산리 고분군 등 8개의 유적지가 함께 세계유산으로 등재되었다.

- 대상 세계유산의 OUV 및 완전성과 진정성

세계유산 백제역사유적지구는 2015년 독일 본에서 열린 세계유산위원회(World Heritage Committee) 제39회 회의에서 기준 (ii) 및 (iii)에 따라 세계유산목록에 등재되었다. 세계문화유산 등재기술문에 따른 공산성의 OUV는 다음과 같다.

> 기준 (ii): 백제역사유적지구의 고고학 유적과 건축물은 한국과 중국 및 일본의 고대 왕국들 사이에 있었던 상호 교류를 통해 이룩된 백제의 건축 기술의 발전과 불교 확산에 대한 증거를 보여준다.
>
> 기준 (iii): 백제역사유적지구에서 볼 수 있는 수도의 입지, 불교 사찰과 고분, 건축학적 특징과 석탑 등은 백제 왕국의 고유한 문화, 종교, 예술미를 보여주는 탁월한 증거이다.
>
> 출처: Decision 39 COM 8B.16-Baekje Historic Areas, Republic of Korea

공산성(백제역사유적지구)은 전체적으로 유산의 가치를 구현하기 위해 필요한 모든 요소를 충족하고 있다. 세계문화유산 등재기술문에 따른 공산성의 완전성은 다음과 같다.

> 구성 유산들은 백제의 수도가 지녔던 역사적 기능을 입증하며, 유산과 해당 유산의 배경 사이의 관계를 증명할 만한 충분한 규모를 갖추고 있다. 부소산성 북문 인근에 있는 양수장(揚水場)과 관북리 유적지 내에 남아있는 일부 주거 시설을 제외한다면, 나머지 유적은 개발이나 방치로 인해 부정적 영향을 받지 않았다.
>
> 출처: Decision 39 COM 8B.16-Baekje Historic Areas, Republic of Korea

또한 세계문화유산 등재기술문에 따른 공산성의 진정성은 다음과 같다.

> 연속 유산이 분포된 8개의 유적지는 대부분 정도의 차이는 있지만 복구와 복원 사업을 포함하여 다양한 방식으

45) 공주 제2금강교 건설사업 HIA 사례분석은 김회정 외, (2020). 제2금강교 건립을 위한 유산영향평가. 공주시·충청남도역사문화연구원; 김회정 외. (2022). 제2금강교 건설을 위한 3차 유산영향평가. 공주시·충청남도역사문화연구원; 김충호 외. (2020). 세계유산 영향평가 도입방안 연구. 문화재청. pp.82-92를 기반으로 작성하였음.

로 이루어진 인간의 개입에 영향을 받아왔다. 적용된 자재와 기법은 대체적으로 전통을 따랐다. 고분과 사찰은 본연의 형태를 유지하고 있다. 절터의 경우에는 크지 않은 규모의 도시 개발 지역 한 가운데에 있어서 마치 고립된 섬과 같은 형상이지만 산성과 고분의 경우 산림 경관 내에 숲으로 둘러싸인 원래의 입지를 대체로 유지하고 있다.

출처: Decision 39 COM 8B.16-Baekje Historic Areas, Republic of Korea

보존 및 관리체계의 경우, 유산을 구성하는 모든 유적은 「문화유산법」, 「고도(古都) 보존 및 육성에 관한 특별법」, 그리고 충청남도(2002년)와 전라북도(1999년)의 문화유산보호조례에 의거하여 사적(史蹟)으로 지정되었음을 확인할 수 있다. 이에 유산을 구성하는 유적의 경계로부터 500m 이내 역사문화환경 보존지역에는 「문화유산법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의거하여 고도 8m 이상의 건물 신축을 금지하고 있다.

- OUV에 따른 유산의 물리적 속성(attributes) 도출 결과

[표 2-11] 공주 공산성 OUV 속성

속성	설명
공주 공산성	
천연 자연지형과 산봉우리 활용	• 높은 곳에 위치하여 북쪽으로 강을 내려다 볼 수 있는 위치 "서쪽 산봉우리는 공주, 금강, 고분군이 한눈에 조망되는 위치에 있음"
주변 환경	• 산 속에 숲이 우거진 환경
금강	• 자연해자이자 항해가 가능한 수로로 기능
경계 지역	• 북쪽 경계를 금강으로 하여 공산성 형성 • 서쪽 경사면은 하천 주변 저지대에 시가지가 발달 • 경사면은 인근 지역에서 공산성을 바라볼 수 있는 주요 경관 요소 제공
누각	• 공북루는 공산성 북문 역할을 함 • 백제 궁궐로 이어진 금강의 수로와 연결되어 점이 중요한 의미를 지님

출처: 김회정 외. (2022). 제2금강교 건설을 위한 3차 유산영향평가. 공주사·충청남도역사문화연구원. p.44.

□ HIA 수행 주요 내용

- HIA 대상 사업 개요

현재의 금강교는 1933년 준공되어 2001년에 백제 큰다리가 건설될 때까지 공주 원도심과 신도심을 잇는 유일한 연결통로 역할을 하였던 다리다. 2006년 '공주 금강철교'라는 명칭으로 국가등록문화유산에 등록된 바 있다. 그러나 기존 금강교는 교량 폭이 좁아 양방향으로 이동하는 차량을 감당하기 어려워 자동차는 일방통행(북→남)만 가능하고 자전거와 보행자만 양방향 통행이 가능한 상황이었다. 이에 금강교는 노후화 및 문화유산 등록에 따라 폐쇄하게 되었고, 공주시는 공주 시내의 교통 체증 악화를 방지하기 위해 제2금강교를 건설하고자 하였다.

- HIA 수행 절차 및 단계

2017년 11월 공주시는 당시 문화재위원회 사적분과에 제2금강교 건립을 위한 사전검토를 요청하였고, 공주시 안건은 제2금강교를 4차선으로 건립한다는 것이었으나, 문화재위원회에서는 공산성 경관 및 역사문화환경 저해로 부결의견을 제시하였다. 2018년 2월 문화재위원회는 현지조사 결과 제2금강교 건립은 공산성의 역사문화환경을 저해하여 세계유산 가치훼손 우려에 비해 사업타당성이 부족하다는 의견을 제시한다.

이에 '18년 8월 문화재위원회 자문회의가 시행되었으며, 11월 문화재위원회 1차 심의에서는 차선축소(4차선 → 2차선)안과 우회도로안, 신청안(4차선)에 대해 비교·검토자료를 보완하여 제출한 후 재검토하겠다는 보류 의견을 제시하였다. 2018년 2차 심의에서는 공산성의 역사문화환경 저해 우려 및 현지조사 의견이 해소되지 못했다는 이유로 심의 부결하였으며 HIA 수행을 요구하였다.

이에 마이클 클루스 유산 컨설팅에서는 충청남도역사문화연구원과 협력하여 유산영향평가를 진행하였고, 제2금강교 건설 계획이 세계유산 백제역사유적지구의 탁월한 보편적 가치(OUV)에 미치는 긍정적, 부정적 영향을 평가하였다.

[그림 2-7] 공주 공산성 제2금강교 건설사업 HIA 수행과정
출처: 김충호 외. (2020). 세계유산 영향평가 도입방안 연구, 문화재청. p.85.

[표 2-12] 제2금강교 HIA 수행에 따른 시각영향평가 결과

(현재) 제2금강교 건립 전 기존 금강철교

(2차 안) 제2금강교 2차선 건립 안

(최종안) 금강유역청과의 교량 높이 협의에 따른 제2금강교 높이 1.2m 상향 조정안

출처: 조망점은 공산성에서 내려다 본 지점임. 김회정 외. (2022). 제2금강교 건설을 위한 3차 유산영향평가. 공주시·충청남도역사문화연구원. pp.75-77.

- HIA 수행 주요 내용 및 이슈

제2금강교가 세계유산 백제역사유적지구 공산성의 OUV에 미치는 긍정·부정적 영향을 분석하기 위해 제2금강교 건설계획의 시각영향평가, 세계유산 공산성의 OUV와 그 주변 환경에 영향을 주는 기타 위협 요소 평가가 수행되었다.

- HIA 조치 결과

제2금강교를 예정대로 건설하는 경우, 유네스코 세계유산인 공산성의 OUV 및 OUV를 이루는 주요 속성에 대하여 제한적인 범위 내에서 영향을 미칠 가능성이 있는 것으로 나타났다. 이에 유네스코위원회는 중요한 국가적 문화유산인 기존 금강교를 보존하고, 이전에 수립된 세계유산 보존 및 관리 계획의 본래 목표를 충실히 달성하기 위하여 제2금강교 건설계획에 대한 보완 권고사항을 제시하였다. 이에 최종적으로 제2금강교 건설안은 교량길이 513m, 폭 9.9m의 2차선으로 추진하기로 결정, 기존 4차선에서 2차선으로 축소되었다.

한편 진행 과정에서 교량의 높이는 기존 금강교와 동일하게 설계하였으나 금강유역청의 기후변화에 따른 폭우 및 금강 범람 관련 기준 상향에 따라, 신규 건설되는 제2금강교의 경우 기존 금강교보다 높이가 1.2m 상향 조정되었으며 해당 사안에 대한 추가 시각영향평가가 실시되었다.

□ 공간관리 관련 사항

- 사업 발생 구역: 세계유산지구 주변환경(wider setting)

제2금강교 건립사업은 세계유산지구 밖 주변환경(wider setting)에서 발생하였다. 그러나 당시 국내 「문화재보호법」에 따른 역사문화환경 보존지역에 해당하여 현상변경 관련 문화재위원회의 심의를 거친 사례라 할 수 있다.

- 개발사업의 유형

제2금강교 건설사업은 기존 금강교 옆에 위치하여 역사적 발전 과정을 거쳐 이어져 온 공주시 교통체계를 유지하기 위해 제2금강교를 건설하기 위한 사업이다. 제2금강교는 문화재위원회 자문을 거쳐 2차 HIA 당시 검토된 바에 따라 길이 513.7m, 너비 약 9.9m의 규모로 결정되었다. 그러나 이후 기후변화 대응을 위한 금강유역청의 교량 높이 상향 요청에 따라, 추가 시각영향평가를 실시하여 교량 높이를 1.2m 상향 조정하였다.

[그림 2-8] 제2금강교 건설사업 발생 위치(wider setting)
출처: 김회정 외, (2020). 제2금강교 건립을 위한 유산영향평가, 공주시·충청남도역사문화연구원. p.45.

- OUV에 미치는 영향

공주 공산성의 경우 천연 자연지형과 산봉우리가 주요 속성으로, 북쪽으로 강을 내려다 볼 수 있는 높은 곳에 위치하며, 공주 시내에서도 서쪽 산봉우리, 경사면 등을 통해 공산성 및 금강, 고분군 일대를 조망할 수 있는 위치에 있다는 점이 주요 OUV 속성으로 도출되었다.

이에 제2금강교 건립사업의 경우 시각영향평가가 주요하였으며, 조망점은 공산성 누각에서 금강교를 바라본 경관, 서측 정지산 유적에서 공산성 및 금강을 바라본 경관, 백제 큰다리에서 바라본 일상적 경관, 강 건너편에서 공산성과 공북루 방향을 바라보는 경관 등의 속성을 고려한 조망점이 주요하게 선정되었다.

4) 공주 마곡사 금어원 건립사업(2020-2021)[46]

□ 사례 개요

- 대상 세계유산 : 세계문화유산 '산사, 한국의 산지승원' 중 공주 마곡사

공주 마곡사는 1984년 보물로 지정된 공주 마곡사 오층석탑, 영산전, 대웅보전, 대광보전 등 4건을 포함하여 여러 보물과 시·도지정문화유산 등이 위치하는 문화유산이다. 2018년 마곡사 일대가 충청남도 기념물(시·도지정문화유산)로 지정되었고, 같은 해 "Sansa, Buddhist Mountain Monasteries in Korea"라는 이름으로 총 7개의 산사가 함께 세계문화유산으로 등재되었다.

- 대상 세계유산의 OUV 및 완전성과 진정성

마곡사는 '산사, 한국의 산지승원'을 구성하는 7개의 산사 연속유산 중 하나로, 등재기준 (iii)을 충족하였으며 2018년 6월 30일 유네스코가 지정한 세계문화유산에 등재되었다. 이에 세계문화유산 등재기술문에 따른 마곡사의 OUV 및 완전성·진정성은 앞서 살펴본 해남 대흥사와 동일하다.

- OUV에 따른 유산의 물리적 속성(attributes) 도출 결과

[표 2-13] 공주 마곡사 OUV 속성

구분	OUV와 속성들
건립의 사상적 배경	• 마곡사는 선종의 유입 후 전국의 명산에 많은 선종 사찰이 확산되던 9세기 중반에 창건되었다. • 마곡사는 선종 사찰로 창건되었으나 석가 신앙을 위한 불전과 비로자나 신앙을 위한 불전도 포함하고 있다.
역사성과 지속성	• 임진왜란 당시 승병활동의 중심지로서 호국불교의 핵심사찰이다. • 대규모 야외법회가 성행함에 따라, 한국의 독특한 대형 의례용 불화인 괘불이 마곡사를 중심으로 제작되었다. • 불화 제작을 위한 최대 화승 공동체가 마곡사를 중심으로 활동하였다. 이들은 불교 화단으로 이어지는 데 중심적인 역할을 하였다.

출처: 대한불교조계종 마곡사. (2024). 세계유산 '산사, 한국의 산지 승원' 마곡사에 건립 예정인 금어원에 대한 유산영향평가 보고서. p.33.

46) 공주 마곡사 금어원 건립사업 HIA 사례분석은 대한불교조계종 마곡사, (2024). 세계유산 '산사, 한국의 산지승원' 마곡사 건립 예정인 금어원에 대한 유산영향평가 보고서를 기반으로 작성하였음.

□ HIA 수행 주요 내용

- HIA 대상 사업 개요

마곡사는 '남방화소'로 불리며, 19세기 후반~20세기 전반 불화를 전문적으로 제작하는 금어 승려의 양성소로서 명성을 떨쳤으나 현재는 불화를 제작하는 금어 전통이 단절된 상황이다. 이에 마곡사는 한반도 남쪽 지방의 불화 제작소로서 전통을 계승하며, 불교 화승의 역사를 알리고 불교 전통문화 체험을 위한 교육 및 전시 시설로 '금어원' 건립을 계획하였다.

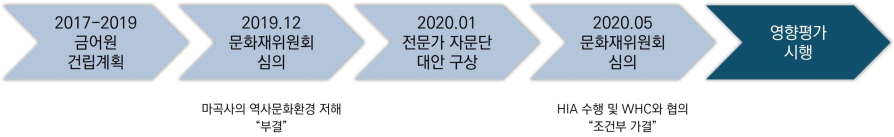
금어란 불화, 불상, 사찰 건축물의 조성을 맡았던 승려를 지칭하는 명칭 중 하나로, 금어원 건립사업은 20세기 후반 이후 단절된 금어 교육기관을 되살린다는 데에 목적이 있다. 금어원 설계안은 2차례의 문화유산위원회 심의를 거친 것으로 2개동으로 구성되며, 제1동은 2층, 제2동은 1층 건물로 설계. 대지면적 7,989㎡, 건물연면적 1,860.16㎡이며, 2층 규모인 제1동은 철근콘크리트조 및 한식 목구조, 1층 규모의 제2동은 한식목구조 건물로 계획되었다.

[그림 2-9] HIA 수행 전 공주 마곡사 금어원 조감도
출처: 불교신문. (2022). 전법의 중심 '교구'] '자연 문화 사람'이 어우러진, 태화산 마곡사. 2022.04.11.

- HIA 수행 절차 및 단계

2017~2019년 마곡사는 금어원 건립 설계 용역을 통해 계획안을 구상하였으나, 2019년 12월 19일 문화재위원회 심의 결과, 금어원 설계안이 마곡사의 역사문화환경을 저해할 수 있다고 평가되며 부결되었다. 이에 2020년 1월 공주시는 전문가 자문단을 구성하여 금어원의 배치, 형태, 규모 등을 조정하는 대안을 구상하였으며, 조정된 대안으로 재차 문화재위원회 심의를 추진하여 2020년 5월 조건부 가결되었다.

당시 위원회는 금어원 건립 이전, 유산영향평가(HIA) 수행 후 WHC와 금어원 건립에 대해 협의할 것을 권고하였다. 이에 따라, 마곡사는 2019년 설계안을 바탕으로, 컬쳐앤헤리티지에 유산영향평가를 의뢰하였다. 컬쳐앤헤리티지는 여러 전공분야를 포괄하는 연구단을 구성하여 120일간 유산영향평가를 실시하였으며, 3차례의 외부전문가 자문회의를 실시하였다.



[그림 2-10] 공주 마곡사 금어원 건립사업 HIA 수행과정

출처: 대한불교조계종 마곡사, (2024). 세계유산 '산사, 한국의 산지승원' 마곡사 건립 예정인 금어원에 대한 유산영향평가 보고서 내용을 요약하여 연구진 작성

- HIA 수행 주요 내용 및 이슈

금어원 건립이 세계유산 마곡사의 OUV에 미치는 긍정·부정적 영향평가를 위해 문헌조사, 인터뷰, 현장답사, 3차원 경관 시뮬레이션 분석을 활용하였다. OUV 영향평가 방법은 HIA는 주로 ICOMOS의 2011년 'Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties'에서 제시된 지표를 활용하였다. 또한 금어원 건립이 세계유산 마곡사에 미치는 시각적, 물리적, 청각적 영향을 평가하기 위해, 마곡사 대웅보전으로부터 반경 약 600m 이내 지역을 평가범위로 하였다.

유산영향평가는 사전검토, 현황분석, 영향평가 3단계를 거쳤으며, 현황분석을 통해 조망점을 선정하고 경관현황을 검토하였다. 유산영향평가에서는 금어원과 마곡사 및 주변환경의 3차원 시뮬레이션을 구축하여 평가를 진행하였다.

시각적 영향 검토 결과, 분석된 주요 조망점 3곳에서는 마곡사의 주요 건축물들과 자연물들이 거의 보이지 않으며, 근경을 제외하고는 모두 지형 및 자연물에 의해 대부분이

차폐되어 시각적 영향은 미미한 것으로 나타났다. 물리적 영향 검토 결과, 금어원 건립이 직접적인 대상부지 및 대상부지 주변에 영향이 없을 것으로 평가되었으며, 청각적 영향 또한 없는 것으로 평가되어, 종합 결과로 금어원 건립은 마곡사에 미치는 영향이 없는 것으로 평가되었다.

[표 2-14] 마곡사 금어원 HIA 수행에 따른 시각영향평가 결과

(현황) 주요 조망점 8	(계획) 주요 조망점 8
(현황) 주요 조망점 10	**(계획) 주요 조망점 10**

출처: 대한불교조계종 마곡사, (2024). 세계유산 '산사, 한국의 산지승원' 마곡사 건립 예정인 금어원에 대한 유산영향평가 보고서. pp.93~95

- HIA 조치 결과

문화유산위원회는 WHC와 협의가 마무리되는 시점까지 금어원 건립을 잠정 중단할 것을 권고하였다. HIA 팀은 당시 완료되지 않은 외관 형태 및 마감재료 등 설계를 마무리하기 위한 전문가 자문을 권고하고, 금어원 단계별 활용계획 수립을 권고하였다.

유산영향평가 이후, 현재 불교신문 등의 기사 내용을 통해 현재 금어원 건립 공사가 진행 중인 것으로 확인되었다. 23년 8월자 기사에 따르면, 금어원 건립공사가 진행 중인 것으로 확인되었으며, 24년 8월 기사에서는 금어원 건립공사가 여전히 진행 중이고, 2년 후 개원을 목표로 하고 있음을 확인할 수 있다.[47]

47) 불교신문. (2024). 마곡사, 근대 최고의 화승 금호당 약효스님 다례. 2024.08.28.

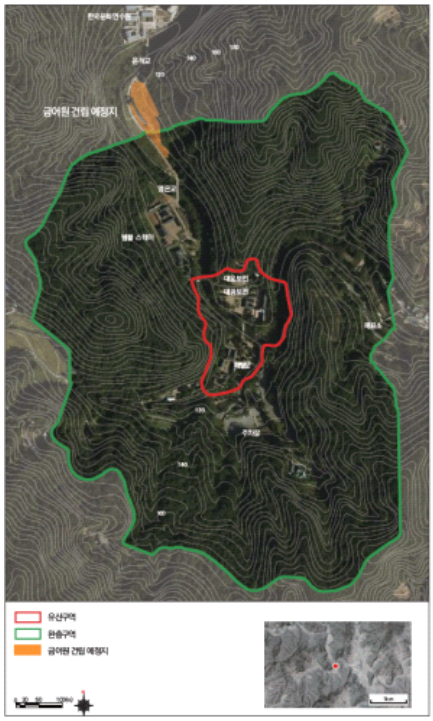
□ 공간관리 관련 사항

- 사업 발생 구역: 완충구역과 wider setting 경계

마곡사 금어원 건립사업 구역은 완충구역에 일부 걸쳐 있어 완충구역 및 주변환경(wider setting)에 위치한다. 특히 시설물은 완충구역 바깥에 배치되어 있다. 해당 사업 위치는 충남 공주시 사곡면 운암리 606번지 일대, 마곡사로의 북서쪽으로 직선거리 약 500m 지점이다.

- 개발사업의 유형 및 OUV 영향 범위

신규 건립되는 금어원은 2개 동으로 구성되며 1개 동은 철근콘크리트 및 한식목구조의 지상2층, 나머지 1개동은 한식목구조 단층으로 설계되었다. 초기 계획안이 마곡사의 역사문화환경을 저해할 것으로 판단되어 전문가 자문에 따라 배치와 형태, 규모 등을 조정하여 현재의 설계안이 도출되었으며, HIA 결과 평가된 설계안은 마곡사의 OUV에 미칠 영향이 없는 것으로 확인되었다.



[그림 2-11] 공주 마곡사 금어원 건립 대상지

출처: 대한불교조계종마곡사(2020). 세계유산 산사, 한국의 산지 승원 마곡사에 건립 예정인 금어원에 대한 유산영향평가 보고서. p.53.

4. 국내 유산영향평가 도입 및 수행 현황과 이슈

□ 세계유산의 활용 가치와 보존 가치를 균형 있게 유지하는 기본방향 설정 필요

- 지속적으로 강화되는 국제적 보존 기준에 대한 대응 전략 마련

유네스코는 1978년 12개소의 세계유산 등재를 시작으로 현재 1,200건에 육박하는 세계유산이 등재되기까지 지속적으로 국제적 보존 기준을 강화하고 이를 당사국의 보존·관리 체계에 적용하는 방향으로, 세계유산의 관리체계를 점차 강화하고 있다.

1982년부터 현재까지 운영되는 세계유산 보존상태보고서(State of Conservation reports, SOC) 제출은 현재 6년 주기의 정기보고를 보완하는 수시 모니터링의 개념으로, 이슈가 발생 유네스코에서 제출 요청 시 당사국에서 제출하여야 하며 현재까지 총 4,308건이 제출된 바 있다. 또한 2005년 완충구역 설정(buffer zone) 의무화는 추가 보호구역 설정을 통해 유산에 미치는 영향을 최소화하기 위한 조치로서 도입되었다.

그러나 2011년 유네스코 HIA 지침서 및 2018년 당사국 HIA 의무화 도입 과정을 살펴보면, SOC 보고서 제출 및 정기보고, 완충구역 설정 등의 조치로 제어하기 어려운, 유산에 영향을 미치는 행위 등이 발생하고 있다는 문제의식을 확인할 수 있다. 이에 유산영향평가(HIA)의 도입은 결과적으로 개별 세계유산별로 발생하는 각 개발사업에 대해 보다 실질적으로 대응하기 위한 것으로, 이는 유네스코에서 등재 세계유산의 건수가 지속적으로 증가하고, 위험에 처한 세계유산의 수 또한 증가하면서 지속적으로 국제적 보존 기준을 강화하는 기조와 관련이 깊다.

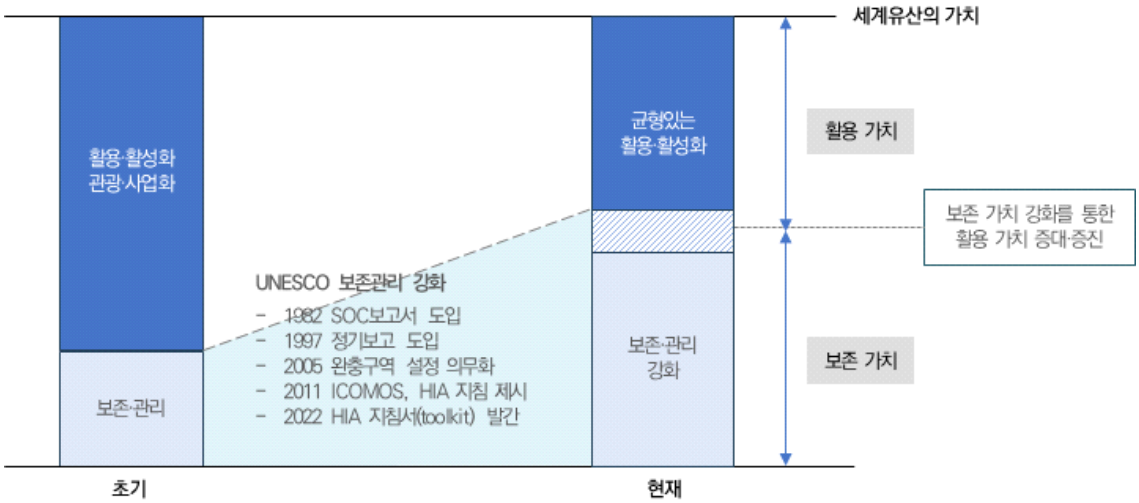
세계유산 제도 도입 초기, 1972년 유네스코의 「세계문화유산 및 자연유산의 보호에 관한 협약」에서 시작된 세계유산의 등재는 기본적으로 세계유산의 보존에 목적을 두고 해당 유산의 가치를 국제적 협약을 통해 공인하고 확인함으로써 유산의 훼손을 막기 위해 추진되었다. 한편 세계유산은 당사국의 대표적인 문화자연유산이자 세계적으로 탁월한 보편적 가치(OUV)를 인정받은 유산으로서, 해당 국가 및 지역의 관광 자원이자 지역 활성화에 기여하는 자산으로서의 활용 가치도 지닌다. 유네스코의 지속적인 보존 기준 강화는 세계유산의 활용적 가치가 중시되면서 세계유산 인근을 중심으로 한 사업 개발, 오버 투어리즘 등의 요인으로 보존적 가치가 훼손되는 문제에서 출발한다.

- 국제적 유산 보존 기준의 국내 제도 적용 전략 지속적 개발 필요

2021년부터 국내에서 시행된 「세계유산법」은 이처럼 강화되는 국제적 유산 보존 기준에 대응하여 국내 세계유산을 관리하기 위한 법제 전략으로 마련되었다. 이에 「세계유산법」은 앞으로도 국제적 유산 보존 기준을 국내 제도로 적용하는 매개체로 사용될 수 있다. 2022년 UNESCO를 비롯한 국제기구에서 공동으로 HIA 운영지침 도구집을 발간함에 따라, 국내 「세계유산법」 또한 유산영향평가에 대한 조항을 신설하여, 2024년 11월 1일부터 시행되고 있다.

단, 유네스코에서 제시되는 국제적 유산 보존 기준은 협약의 성격을 지니므로 강력한 법적 구속력을 지닌다기보다는 권고 또는 세계유산 지위 유지를 위한 의무 이행사항에 가깝다. 또한 국제적으로 유산을 보존하는 기준과 절차, 방식, 범위 등은 각 당사국의 제도와 사회적 여건에 따라 다르기 때문에, 유네스코 지침에서도 기본적 절차 및 방법은 제시하되 세부적인 사항은 당사국의 여건에 따라 운영하도록 하고 있다.

그럼에도 지속적으로 유네스코의 국제적 보존 기준이 강화되고 있기 때문에, 국내 「세계유산법」을 중심으로 해당 기준을 국내의 여건에 맞게 준용할 수 있는 적용 전략을 지속적으로 개발할 필요가 있다. 세계유산 보존·관리의 기본방향은 세계유산의 활용 가치와 보존 가치 간 균형 있게 유지하면서, 보존 가치 강화를 통하여 활용 가치 또한 증대될 수 있는 접점을 찾는 데 있다고 할 수 있다.



[그림 2-12] 세계유산 관리·활용의 기조 변화
출처: 연구진 작성

□ 제도 도입 초기, HIA 예측가능성을 높이기 위한 범위 및 기준 설정 필요

- 시행령 개정(안) 마련 관련, 주변환경 범위 및 기준 설정의 어려움

현재 입법 예고된 「세계유산법 시행령」 개정안에서는 HIA 대상 구역으로서 세계유산지구를 지정·고시하고, HIA 실시 전 사전검토요청서를 제출하여야 하는 사업의 대상 및 실시 시기를 [별표 1]에 규정하고 있다. [별표 1]에 해당하는 사업의 경우 명시된 시기에 HIA 시행 여부를 판단할 수 있는 사전검토요청서를 제출, 검토 단계인 스크리닝(screening)을 거쳐 HIA가 필요한 것으로 판단될 경우 HIA를 절차에 따라 수행하여야 하며, 이후 HIA 평가 결과에 따라 개발사업 계획 등을 조정하도록 규정하고 있다.

주요한 쟁점은 「세계유산법」 제11조의2제2항과 및 「세계유산법 시행령」 재입법예고안 제3조의2제2항에 따른 세계유산지구 밖(주변환경, wider setting)에 대하여, 「세계유산법 시행령」의 [별표 1]에 따른 동일한 대상 사업에 대해 국가유산위원회 또는 시·도의 문화자연유산 위원회, 유네스코 등에서 HIA가 필요하다고 권고하는 경우 사업자에게 HIA를 실시할 수 있도록 규정하는 사항이다. 세계유산지구의 경우, 「세계유산법」 제11조에 따라 문화유산·자연유산 보호구역 및 역사문화환경 보존지역과 동일한 구역으로 정해진 것으로 간주되며, 이에 「문화유산법」 및 「자연유산법」에 따른 현상변경 허가·심의 절차를 이행하도록 규정된다. 이에 시행령 [별표 1]에 해당하는 사업에 대하여서는 기존 국가유산청의 현상변경 허가·심의가 해당 사업의 검토 영향을 평가하는 역할을 기존과 유사하게 수행할 수 있다.

그러나 세계유산지구 밖(wider setting)의 경우, 세계유산지구와 같이 명확하게 범위가 설정되어 있지 않아 사실상 구역의 경계나 제한이 없는 상황이다. 또한 세계유산지구 밖은 현상변경 허가·심의 대상 구역이 아니므로, 별도의 HIA 실시 및 사전검토영향서를 제출하여야 하는 경우에 대한 기준이 명확하지 않다. 현재 시행령에는 문화유산·자연유산 위원회 및 유네스코의 권고에 따라 시행하도록 명시되어 있어, 유산구역 외부라 하더라도 문화유산위원회의 심의에 따라 HIA 시행이 발생할 제도적 여지가 있다.

국내 사례를 살펴보면, 해남 대흥사의 세계유산 등재와 유산구역 내 호국대전 건설사업이 동시에 추진되어 유네스코에서 HIA 수행을 권고하였던 사례를 제외하면, 공주 제2금강교 건설사업과 마곡사 금어원 건립사업의 경우는 역사문화환경 보존지역에 해당하고 세계유산 인근에서 일어나는 건설·건립 사업으로 문화유산위원회에서 HIA를 실시하도록 권고한 사례에 해당한다. 마곡사 금어원이 건립되는 위치는 완충구역과 주변환경(wider setting)의 경계에 위치하며 해당 계획안은 문화유산 현상변경 심의를 통해 2차

례 수정된 바 있다. 공주 제2금강교의 경우 세계유산지구에는 해당되지 않는 주변환경(wider setting)이나 역사문화환경 보존지역에 해당하여 현상변경 심의를 수행하는 가운데 HIA 수행이 권고된 사례이다. 이처럼 제도 시행 이전에 수행된 사례를 살펴보면, 입지가 세계유산지구에 해당하지 않지만 현상변경 심의 등을 수행하는 과정에서 HIA를 수행하여야 하는 명확한 기준이나 가이드라인 등이 마련되어 있지 않다. 이에 위원회의 심의 및 결정이 HIA를 수행하는 주요 근거와 기준으로 작동하고 있다.

- wider setting 범위 및 기준 설정을 통한 스크리닝(screening) 방안 검토

HIA는 문화유산 보호구역과 같은 규제의 성격보다, 개발 가능한 구역에서 세계유산의 OUV에 영향을 미치는 사업이 발생하는 경우에 이 영향을 저감하고 개선하기 위한 협의의 성격을 지닌다. 국내의 도시계획 제도는 사전 계획수립을 통해 토지에 대한 용도지역, 지구, 구역 등을 설정하여 해당 토지의 개발가능성을 사전에 예측하고 가능한 범위를 미리 확인하여 사업을 추진하는 일종의 토지대장제의 성격을 지니므로, 특히 주변환경(wider setting)의 경우 사업이 추진되는 중간 단계에서 HIA 실시 여부를 평가하는 것은 상당한 부담으로 작용될 수 있다.

이에 wider setting의 설정이 필요한 경우, 범위와 기준을 명확히 설정하고 이를 제도적으로 고시할 필요가 있다. 이처럼 범위와 기준의 명확한 설정을 통한 관리계획 수립은 HIA의 스크리닝 단계를 보완할 수 있는 주요한 수단이 될 수 있다. HIA의 단계는 스크리닝(screening)-스코핑(scoping)-평가(assessing)으로 나누어져 있는데, 모든 단계를 수행하는 것보다 스크리닝을 강화하고, 이후 스코핑과 평가 등을 수행할 대상을 단계별로 줄여나가는 것이 합리적이다. 현재 「세계유산법 시행령」 제3조의4에 따라 제출하도록 하는 '사전검토요청서'는 스크리닝과 스코핑의 중간 단계 성격에 해당한다. 검토 절차가 수반되는 사전검토요청서 제출 이전에 wider setting의 범위와 OUV 보존을 위한 기준을 설정하는 것은 HIA의 예측가능성을 높이고, 스크리닝 기능의 강화를 통해 HIA의 수행 자체를 최소화할 수 있는 방안이므로, 이에 대한 고려가 필요하다.

제3장 국내 세계유산 공간관리 현황

1. 분석 개요
2. 단일유산
3. 연속유산
4. 국내 세계유산의 공간관리 현황과 시사점

1. 분석 개요

현재 국내 세계유산 공간관리체계 상의 문제점과 개선방향을 도출하기 위하여, 국내 세계유산의 공간관리현황을 분석하였다. 분석 대상, 분석의 틀, 분석자료는 다음과 같다.

□ 분석 대상: 단일유산 3개소, 연속유산 2개소

본 연구에서는 전체 세계유산지구 14개소 중 6가지 기준을 복합적으로 살펴볼 수 있는 사례를 선정하되, 단일 유산과 연속 유산의 경우, 관리 방향의 차이가 발생할 수 있음을 고려하여 '단일 유산'과 '연속 유산'을 구분하여 분석 대상을 선정하였다. 최종적으로 분석대상은 단일유산 3개소로 수원 화성, 석굴암과 불국사, 남한산성, 연속유산 2개소로 백제역사유적지구(공주 공산성, 송산리 고분군), 조선 왕릉(고양 서오릉)로 선정한다.

[표 3-1] 국내 세계유산 공간관리 현황 분석 대상

구분	단일유산			연속유산	
	수원 화성	석굴암과 불국사	남한산성	백제역사유적지구 (공주 권역)	조선왕릉 (고양 서오릉)
(1) 문화유산 관리 구역과의 중첩 여부	O	O	X	O	O
(2) 완충구역 유무	X	X	O	O	O
(3) 입지	상업·주거 지역	보전녹지지역 (일부 상업지역)	자연녹지 지역	주거·상업지역	자연녹지 ·주거지역

구분	단일유산			연속유산	
	수원 화성	석굴암과 불국사	남한산성	백제역사유적지구 (공주 권역)	조선왕릉 (고양 서오릉)
(4) HIA 수행여부	미수행 *팔달문 복원사업 논의 중	미수행	미수행	수행 완료 (공주 제2금강교) *공주 신관동 관련사안 논의 중	수행 중 (고양 창릉 공공주택 건설)
(5) 타법 연계 여부	수원시 조례, 지구단위 계획	「자연공원법」 「전통사찰법」 「자연환경보전법」 「환경영향평가법」 「국토계획법」	「자연공원법」 경기도 조례	「고도보존육성법」 「국토계획법」 「환경영향평가법」 지자체 조례	- (국가유산청 업무지침 및 기본계획)
(6) 관리주체	수원시	불국사	경기도	공주시·부여군·익산시 (통합관리센터 운영)	국가유산청 (궁능유적본부)

출처: 연구진 작성

□ 분석의 틀

분석은 크게 구역현황, 시행계획, 기타 운영관리 현안으로 나누어 수행한다.

먼저, 구역현황에서는 ① 문화유산 관리 구역과 세계유산지구 중첩 현황, 「국토계획법」에 따른 세계유산지구 및 주변 일대의 용도지역과 지구·구역 현황, ② 문화유산 관련 법률, 그 외 타법에 따른 지구·구역 설정 현황 및 구역관리 현황, ③ 용도지구·지역, 타법에 따른 개발 지구·구역 현황 등 개발가능사항을 살펴본다. 다음으로 시행계획에서는 유산별 시행계획 수립 현황 및 주요 내용, 시행계획 내 공간관리 항목 수립 현황을 검토한다. 마지막으로 기타 운영관리 현안은 HIA 수행 현황 및 정기보고서[48] 등을 중심으로 세계유산 내 공간관리 측면에서의 항목 등을 파악한다. 특히 개별 세계유산 관리자(Section II) 대상의 정기보고서에서 공간관리에 연관되는 항목으로 유산에 영향을 미치는 요인들, 유산의 보호 및 관리, 방문객 관리, 모니터링, 중점관리사항 확인, 세계유산이 미치는 영향 등을 검토하였다.

48) 세계유산 정기보고는 국제적으로 시행하는 세계유산 모니터링 제도(① 특정 세계유산에 대해 구체적인 영향과 크게 위협되는 내용이 발생할 경우 실시하는 대응 모니터링(Reactive Monitoring), ② 세계유산의 보존상태와 세계유산협약의 이행 정도를 지속적으로 평가하는 정기보고(Periodic Reporting)) 중 하나로, 세계유산협약 제29조에 따라 중앙정부(Section I), 개별 세계유산 관리자(Section II) 차원에서 자체 보고로 6년 단위로 진행되며, 온라인 설문에 답변하는 방식으로 실시된다. 이 중 세계유산 정기보고 Section II은 1. 세계유산자료, 2. 세계유산 보호 협약 및 프로그램, 3. 탁월한 보편적 가치에 대한 진술 및 속성 정의, 4. 유산에 영향을 미치는 요인들, 5. 유산의 보호 및 관리, 6. 재정 및 인적자원, 7. 과학적 조사 및 연구프로젝트, 8. 교육 정보 및 인식 구축, 9. 방문객 관리, 10. 모니터링, 11. 중점관리사항 확인, 12. 요약 및 결론, 13. 세계유산이 미치는 영향, 14. 세계유산협약 이행의 우수사례, 15. 정기보고 작성에 관한 평가 등을 다룬다. 이상의 내용은 국가유산청. (2024). 세계유산협약 이행을 위한 운영지침 내 정기보고 내용 참고.

[표 3-2] 국내 세계유산 공간관리 현황 분석틀

구분		내용
구역 현황	개요	- 세계유산지구 및 문화유산 관리구역 중첩 현황 - 세계유산지구 및 주변 일대 용도지역 및 지구·구역 설정 현황
	구역 관리사항	- 문화유산 관련 법률에 의한 관리 현황 - 문화유산 외 타법에 의한 관리 현황 - 지자체 조례, 별도 관리계획(지구단위계획 등) 수립 현황
	개발 가능사항	- 용도지구·지역, 타법에 따른 개발 지구·구역 현황
시행계획		- 시행계획 수립 현황 및 주요 내용 - 공간관리 관련 항목 수립 현황
기타 운영관리 현안		- HIA 수행 현황 - 정기보고 내 공간관리 관련 사항 - 기타 공간관리 관련 현안

출처: 연구진 작성.

□ 분석자료

국내 세계유산 공간관리 현황을 분석하기 위해 세계유산지구를 포함한 「국토계획법」, 「도시개발법」, 「경관법」, 「고도보존육성법」 등에 따른 개발 및 보전관련 지역·지구·구역 공간정보를 확보하여 분석하였다.

[표 3-3] 국내 세계유산 공간관리 현황 파악을 위한 분석자료

구분	근거법률	출처	비고
세계유산지구 경계	세계유산법 제10조	이규철외(2023)[49]	2023
용도지역·지구	국토계획법 제76조~제78조	국토교통부 V-WORLD 디지털트윈국토	2024.10
지구단위계획구역	국토계획법 제49조~제54조		2024.10
도시개발구역	도시개발법 제3조		2024.10
특화경관지구	국토계획법 제37조		2024.10
중점경관관리구역	경관법 제9조		2024.10
고도보존지구	고도보존육성법 제10조		2024.10.
정기보고	세계유산법 제16조 UNESCO 세계유산협약 이행을 위한 운영지침 제199조~제210조	WHC 홈페이지	-
시행계획	세계유산법 제13조	각 지자체 자료	-
OUV 속성	UNESCO(2022) 세계유산영향평가 지침서	조홍석외(2022)[50]	-

출처: 연구진 작성.

49) 2020년 문화재청과 국토정보공사(LX)에서 조정하여 확정한 자료를 사용하여 누락된 정보 보완 및 좌표계 등을 조정하여 작성함: 이규철 외. (2023). 문화유산 관리체계에서 세계유산지구 지정 방안 연구. 경제인문사회연구회. pp.152-154.

50) 조홍석 외. (2022) 세계유산 영향평가 도입을 위한 운영지침 마련 연구. 문화재청. pp.184-191.

2. 단일유산

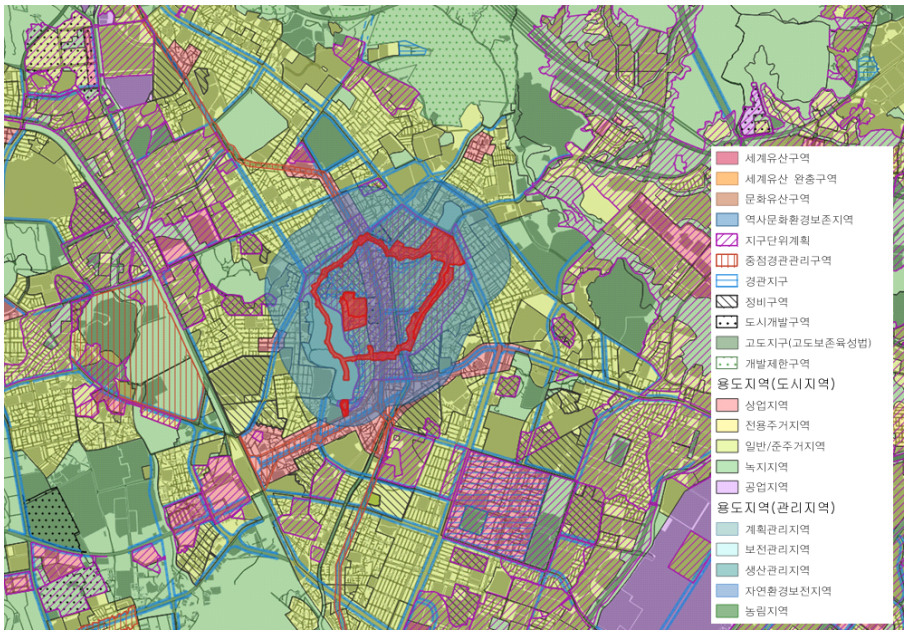
1) 수원화성

□ 구역현황

수원화성 세계유산 구역은 문화유산 구역에 포함되어, 문화유산 관리체계와 동일한 수준으로 관리되고 있다. 하지만 세계유산 완충구역이 아직 설정되어 있지 않다.

수원화성의 OUV 속성은 화성의 축성방법, 성곽의 구성요소 및 성곽의 입지와 환경, 성곽 디자인으로 조망성과 일체성, 장소성 측면에서 주변 지역과의 연관성을 고려할 필요가 있다. 팔달문(남문)과 장안문(북문) 간의 통경축, 화성행궁-창룡문(동문)의 경관축 등 조망성 관리가 필요하며, 화성행궁과 팔달산이 어우러지는 경관적 일체성과 성곽의 후면지역의 경관 마루선 등을 고려해야한다.

수원화성 주변 일대의 용도지역은 주로 녹지지역과 일반/준주거 지역이며, 수원화성을 가로질러 상업지역이 위치해 있고, 인근에 도시개발구역, 정비구역 등이 지정되어 있다.



[그림 3-1] 수원화성 세계유산지구 일대 국토계획법 등에 따른 지역지구 중첩 현황
출처: 국토교통부 V-WORLD 디지털트윈국토 내 공간정보 데이터(2024.10.24.기준)를 바탕으로 연구진 작성.

[표 3-4] 세계유산지구 인근 지역·지구·구역 현황 : 수원화성

구분	지역·구역		높이	건축물	근거법률	비고
구역 관리	개발제한구역		-	(행위제한) 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위	개발제한 구역법	
	용도 지역	자연녹지 지역	4층 이하	단독주택, 근린생활시설, 제2종 근린생활설(일부 제외), 의료시설, 교육연구시설, 노유자시설, 수련시설, 운동시설, 창고, 등	국토계획법	-
		시가지경관지구	3층 이상	(건축제한)옥외철탑이 있는 골프연습장, 위락시설, 격리병원, 공장, 창고시설, 자동차관련시설, 위험물저장 및 처리시설(주유소 제외), 자원순환 관련 시설, 교정시설, 묘지관련시설 등		건축선 3미터 이상 후퇴하여 경관보호시설 설치 시 건축허가 가능
		특화경관지구	3층 이하 (20m이상 도로 연접시 5층 이하)			
	지구단위계획		개별	개별		
개발 가능 사항	용도 지역	1종 일반 주거지역	-	제2종 근린생활시설(단란주점 등 제외), 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설(바닥면적 2천제곱미터 미만)교육연구시설, 수련시설 등		
		2종 일반 주거지역				
		준주거지역	-	(건축제한)단란주점, 안마시술소,격리병원, 폐차장 바닥면적 2천제곱미터 이상 판매시설, 생활숙박시설, 위험물 저장 및 처리시설, 관망탑 및 휴게소, 장례시설 등		
		일반상업지역	-	(건축제한)일반숙박시설 및 생활숙박시설, 위락시설, 공장, 액화석유가스 충전소 및 고압가스 충전소, 폐차장, 묘지관련시설, 단독주택, 공동주택, 수련시설 등		
	도시개발구역		-	지구단위계획구역으로 결정고시된 것으로 봄 ※건축, 공작물 설치, 토지분할, 형질 변경 등에 대한 허가 필요	도시개발법	
	정비구역		-		도시환경 정비법	

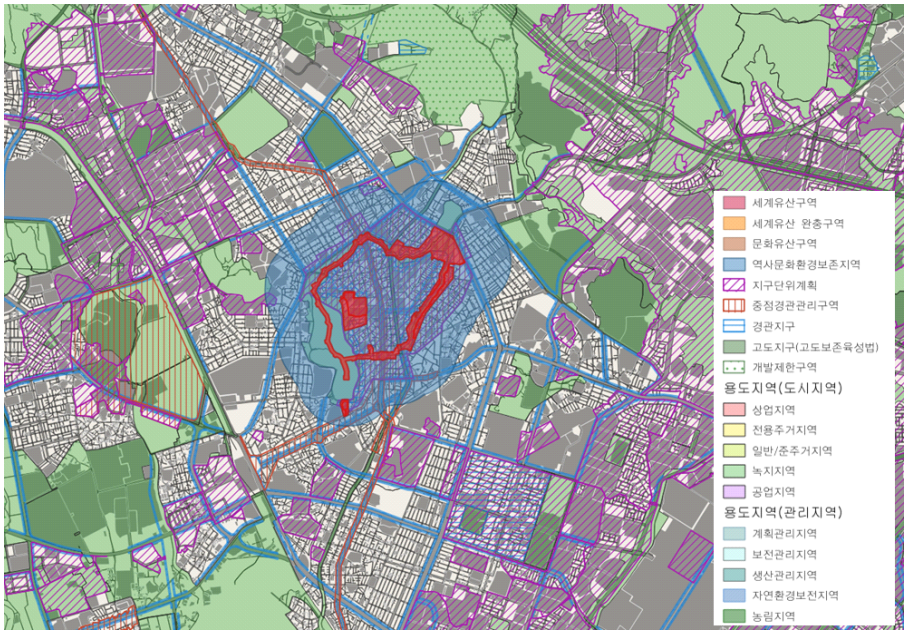
출처: 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr)의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「수원시 도시계획조례」 등의 내용을 참고하여 연구진 작성(검색일자: 2024/10/24)

- 구역 관리사항

수원화성 주변 일대에 녹지공간 확보 및 도시 확산 방지를 목적으로 제한적 개발이 허용되는 자연녹지지역이 분포되어 있어, 용도지역을 통한 관리가 이루어지고 있다. 자연녹지지역의 일부는 개발제한구역으로 지정이 되어 있어, 건축물 및 공작물 설치 등의 행위 제한이 규정되어 있다. 또한 유산구역 내 수원화성 지구단위계획이 중첩되어 있어, 수원화성 관리와 관련된 사항을 별도 관리하고 있다.

경관지구의 경우 시가지 경관지구는 3층 이상, 특화경관지구는 3층 이하로 국토계획법 및 수원시 도시계획 조례에서 높이를 규정하고 있다. 또한 수원화성 일대는 중점경관관리구역으로 지정, 수원화성을 존중하고 배려하는 건축물 배치, 규모, 형태, 역사문화자원과의 조화성 증진을 고려하도록 관리하고 있다. 이외에도 팔달산, 광교산, 수원천, 수원화성으로의 우수 조망 보전 등을 포함한 경관가이드라인을 별도로 마련하고, 최대개발규모를 초과하는 건축물, 주요도로 경계 건축물을 경관심의 대상으로 규정한다.

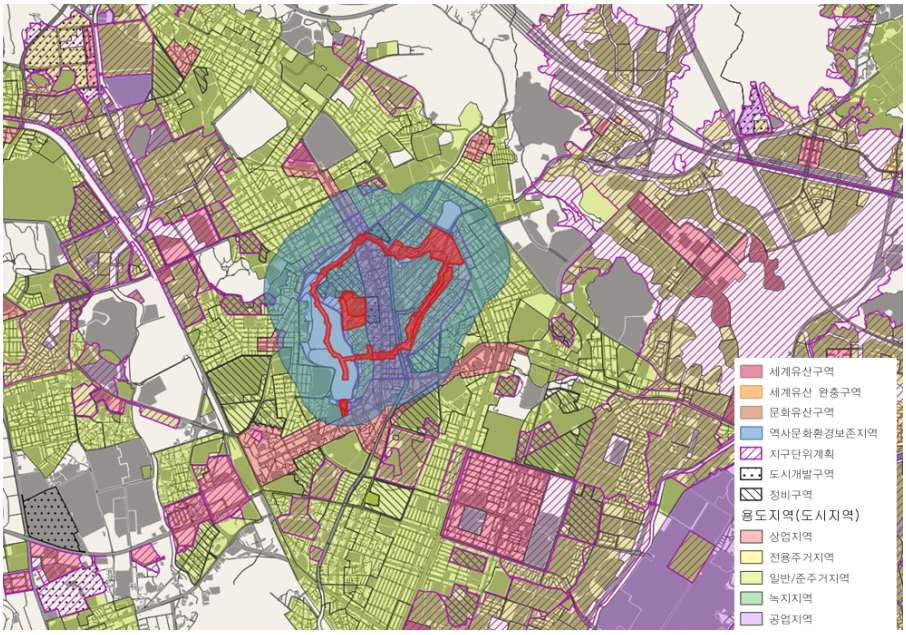
지구단위계획의 경우, 수원화성과 조화되는 도시 정비 및 경관계획 수립과 화성의 옛 모습 재현과 역사·문화도시 조성을 위한 계획적 지침을 목적으로 수립하여, 최대개발규모, 건폐율, 높이, 건축선 등을 규정하고 있다. 또한, 「문화유산법」에 근거한 지정문화유산인 화성, 팔달문, 화서문을 대상으로 현상변경 기준에 따른 관리를 수행하고 있으며, 세계문화유산의 체계적 관리와 화성관람 편의 제공 등 화성 및 부대시설물의 운영 및 사용을 규정한 「수원시 세계문화유산 화성운영조례」와 유네스코 세계유산협약에 따라 보존관리를 수행한다. 이외에도 가치 지속을 위한 「수원시 세계유산 화성 보존 및 관리에 관한 조례」를 마련하여 관리하고 있다.



[그림 3-2] 수원화성 세계유산지구 일대 보전·관리 관련 구역 현황
출처: 국토교통부 V-WORLD 디지털트윈국토 내 공간정보 데이터(2024.10.24.기준)를 바탕으로 연구진 작성.

- 개발가능 사항

수원화성을 가로질러 일반상업지역이 위치해 있고 인근에는 중심상업지역이 일부 분포되어 있어, 중심지 개발행위 발생이 우려된다. 또한, 인근 재건축정비구역을 대상으로 한 지구단위계획이 별도로 수립되어 있고, 지구단위계획으로 갈음하여 별도 규정하고 있는 건축물 및 공작물 설치 시 허가가 필요한 도시개발구역과 정비구역이 세계유산지구 외부에 분포하고 있다.



[그림 3-3] 수원화성 세계유산지구 일대 개발가능 구역 현황
출처: 국토교통부 V-WORLD 디지털트윈국토 내 공간정보 데이터(2024.10.24.기준)를 바탕으로 연구진 작성.

□ 세계유산 시행계획

2022년 경기도에서 현재까지 수원화성 보존관리 및 활용 사업 추진 현황을 토대로 개선사항 11건을 도출하고, 이를 보완하기 위한 「세계유산 수원화성 보존·관리 및 활용 시행계획(2023~2027)」을 수립하였다. 기존 문제점으로는 유산구역 경계 불명확, 완충구역 부재, 보호관리계획 재정비 필요, 통합관리시스템 부족 등 공간관리 관련 사항이 주로 한계점으로 지적되었다. 이를 개선하기 위한 시행계획 내용으로는 완충구역 설정 및 지도 제출, 유네스코에 보호관리계획 제출, 유산영향평가 제도화, 통합보존관리 시스템 마련, 민관거버넌스 구축, 모니터링 지표 개선, 이해관계자 역량 강화, 기록정신 계승, 국제 홍보를 위한 협력체계 구축, 수원화성 설명시스템 개선, 지속가능한 관광시스템 구축 등을 제시하였다.

[표 3-5] 세계유산 수원화성 시행계획 개요

비전	수원화성의 유산가치를 미래세대에 전하다	
미션	지역주민 중심의 세계유산 수원화성 보존활용	
추진전략	전략과제	세부과제
	수원화성 가치 연구를 통한 보존활용 신뢰성 제고	1-1. 수원화성 가치 연구 1-2. 통합보존관리 시스템 구축 1-3. 보존활용과 마을활동 기록화 1-4. 일상관리시스템 고도화
	체계적인 유산 보존	2-1. 완충구역 설정 2-2. 보호관리계획 재정비 2-3. 수원화성 유산영향평가 지침 수립 2-4. 지속적인 유산구역 정비
	이해관계자 역량 강화	3-1. 유산관리자 역량 강화 3-2. 마을학교 운영 3-3. 해설사 심화 교육
	수원화성 해석과 설명 강화	4-1. 아카이브 플랫폼 구축 운영 4-2. 수원화성 해설시스템 개선 4-3. 지속가능한 관광기반 조성 4-4. 국제 홍보 강화
	민관 거버넌스 구축	5-1. 지역주민과 함께 모니터링 지표 수립 5-2. 민관 주민협의체 활성화

*주: 밑줄 친 내용은 공간관리 관련 추진전략임

출처: 경기도. (2022). 세계유산 수원화성 보존·관리 및 활용 시행계획(2023-2027). p.90.

[표 3-6] 세계유산 수원화성 시행계획 내 공간관리 관련 추진전략 세부내용

추진전략	세부과제
1-2. 통합보존관리 시스템 구축	등재 이후 수립된 수원화성 원도심 관리계획, 문화재 관리계획, 경관계획, 관광활성화계획의 공간적 범위가 상이하고 지향하는 목표가 상충되는 사례가 많으므로, 이를 통합 운영할 수 있는 통합관리기구 구성 필요
2-1. 완충구역 설정	수원시(2022)의 수원화성 보존관리계획 수립 연구를 통해, 보호가 필요한 구성 요소를 확인, 연구용역 결과를 바탕으로 기존 역사문화환경 보존지역을 고려한 세계유산 완충구역 설정 예정
2-2. 보호관리계획 재정비	2021년 제3차 정기보고 시 보호관리계획 부재에 따른 문제 보고 등재 이후 25년이 경과한 시점에서 유산구역, 완충구역 예정 지역, 그 외 주변 환경 보호를 위한 장기적 보호관리계획 작성, 수원화성 완충구역 예정지 내 잠재적 개발사업 대상 전략환경영향평가(SEIA) 수행 및 세계유산센터 일괄 승인절차 이행 계획
2-3. 수원화성의 유산영향평가 지침 수립	수원화성 대상 HIA 절차 및 지침 수립용역 실시, 수원화성의 특성에 부합하는 HIA 지침 수립
2-4. 지속적인 유산구역 정비	지속적 토지매입, 원지형 복원, 녹지조성 사업 추진을 통한 문화유산 구역 확장 및 정비사업 추진, 「화성성역의궤」 연구에 기반한 노후 건축물 보수 및 정비, 수원화성 남지 복원사업 등 화성행궁 2단계 복원사업 추진
5-1. 지역 주민과 함께 모니터링 지표 수립	수원화성은 도심에 자리잡고 있어 주변 경관, 건축, 환경 등에 대한 다양한 모니터링 필요, 세계유산 정기보고 지표 등을 참고하여 지역 주민이 상시적으로 모니터링할 수 있는 수원화성만의 모니터링 지표 개발

출처: 경기도. (2022). 세계유산 수원화성 보존·관리 및 활용 시행계획(2023-2027)을 참고하여 작성.

□ 기타 운영관리 현안

수원화성 정기보고서는 모니터링을 중심으로 공간관리 관련 내용을 포함하고 있다. 현재 유산구역 및 완충구역(예정지역) 내 가장 주요한 사업 중 하나는 수원화성 '팔달문 복원 사업'이며, 2029년까지 토지 매입 및 보상 예정dlek. 해당 사업의 토지매입 대상 구역은 총면적이 21,301㎡(133필지)에 달하며, 수원화성의 진정성과 완전성 회복을 위한 복원 사업이다. 토지 매입 및 보상 과정에서 지역 주민과의 분쟁 및 마찰이 우려되며, 팔달문 복원사업을 비롯한 복원사업들은 HIA 수행 가능성이 높으므로, 계획 수립 사전 단계에서 의견 수렴 및 HIA 검토가 필요하다.[51)]

[표 3-7] 세계유산 수원화성 정기보고서 내 공간관리 관련 사항

항목	내용
5.1. 경계 및 완충 구역	현재 유산의 경계가 모호하므로 세계유산의 정확한 경계를 명시 필요, 완충구역을 설정해야함
5.2. 보호조치	완충구역이 없으나, 세계유산의 광범위한 주변 지역의 완전성과 진정성 조건을 포함하는 탁월한 보편적 가치를 유지하기 위한 적절한 법적 틀이 존재하고, 세계유산에 관한 법, 규제를 실행할 효과적인 능력/자원이 있음
5.3. 관리 시스템/관리계획	화성은 문화재보호법에 따라 국가wlwjd문화재로 지정되어 있으며, 일부 건물은 국보로 지정. 화성 내부와 화성 밖 500m 이내 지역은 역사문화환경 보whs구역으로 지정. 화성의 보수 및 복원은 장기정비계획에 따라 이루어지고 있고, 통합시스템을 구축하고, 24시간 감시인력이 모니터링을 하고 있음

출처: UNESCO. (2023) Hwaseong Fortress Periodic Reporting Cycle 3, Section II. https://whc.unesco.org/en/list/817/documents(검색일: 2024.09.20.)

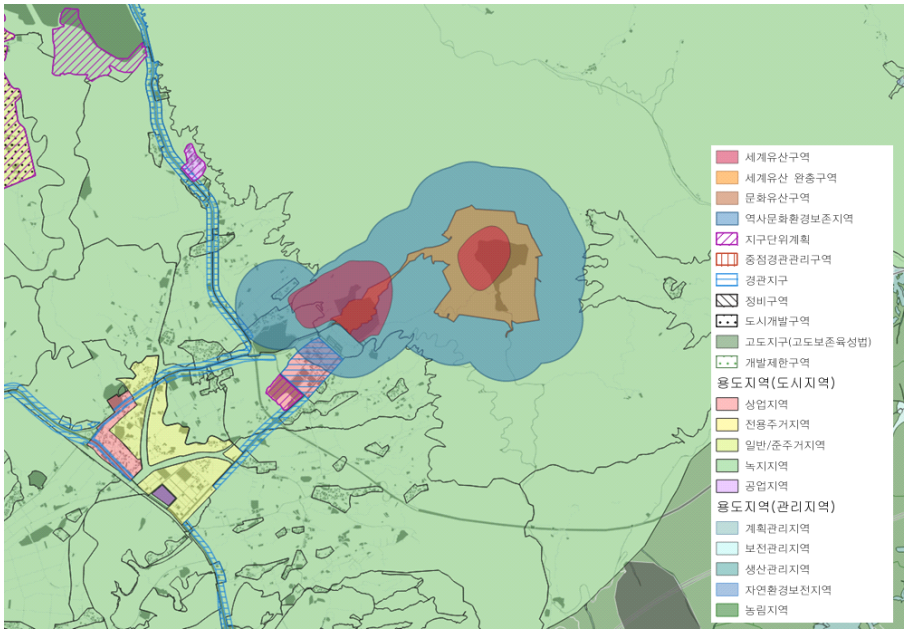
2) 석굴암과 불국사

□ 구역 현황

석굴암과 불국사는 세계유산구역이 문화유산 범위보다 넓게 설정되어, 문화유산 관리체계 하에 관리되고 있다. 세계유산 완충구역은 아직 설정되어 있지 않다.

석굴암과 불국사의 OUV 속성은 불국사의 배치, 불국사의 석조기단과 건축물(석굴암의 구조, 불국사의 목조건축물), 석굴암의 석굴과 불상조각이다. 공간관리 측면에서는 산지, 녹지와 일주문에서 불전까지 배열되는 점층구조와 이를 부각시키는 진입로에서의 통경축의 관리가 필요하다. 석굴암과 불국사 주변일대의 용도지역은 대부분 보전녹지지역이며, 일부 상업지역과 일반주거지역이 분포해 있다.

51) 안신원 외. (2022). 세계유산 수원화성의 보존관리계획 수립을 위한 기초조사 용역. 수원시 화성사업소.. pp.142-148.



[그림 3-4] 석굴암과 불국사 세계유산지구 일대 국토계획법 등에 따른 지역지구 중첩 현황

출처: 국토교통부 V-WORLD 디지털트윈국토 내 공간정보 데이터(2024.10.24.기준)를 바탕으로 연구진 작성.

[표 3-8] 세계유산지구 인근 지역·지구·구역 현황 : 석굴암과 불국사

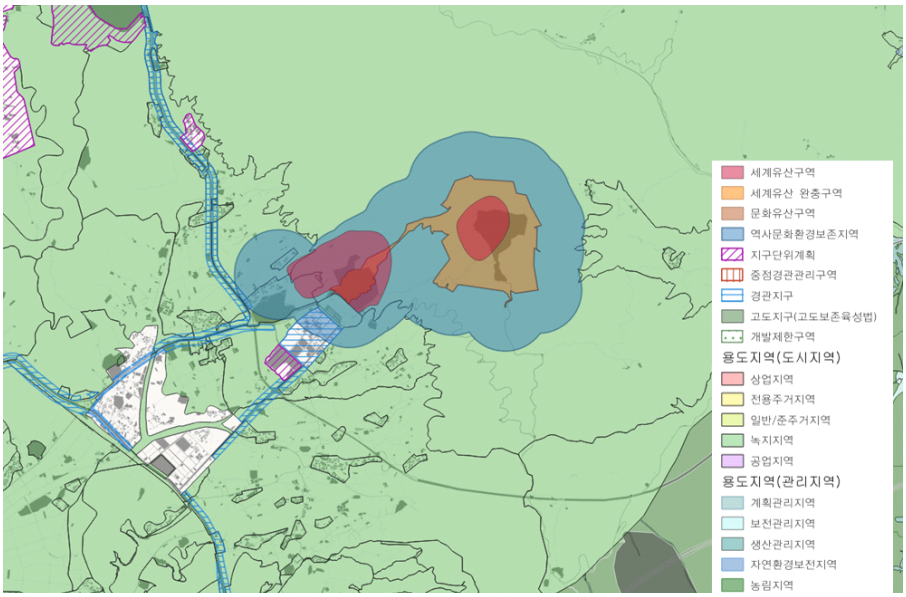
구분	지역·구역		높이	건축물	근거법률	비고
구역 관리	전통사찰보존구역		-	(건축제한) 불교의 포교 · 수행, 전통사찰의 유지 · 발전 및 공익을 목적으로 하지 아니한 건조물의 설치	전통사찰법	
	용도지역	보전녹지지역	4층 이하	초등학교, 창고, 교정시설, 국방·군사시설 등	국토계획법	
		특화경관지구	3층 이하 (20m이상 도로 연접시 5층 이하)	(건축제한)옥외철탑이 있는 골프연습장, 위락시설, 격리병원, 공장, 창고시설, 자동차관련시설, 위험물저장 및 처리시설 등		
개발 가능 사항	지구단위계획구역		개별	개별		계획별 목적상이
	용도지역	제2종 일반주거지역	-	제2종 근린생활시설(단란주점 등 제외), 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설(바닥면적 2천제곱미터 미만)교육연구시설, 수련시설 등		
		일반상업지역	-	(건축제한)일반숙박시설 및 생활숙박시설, 위락시설, 공장, 액화석유가스 충전소 및 고압가스 충전소, 폐차장, 묘지관련시설, 단독주택, 공동주택, 수련시설, 교련시설 등		
		준공업지역	-	(건축제한) 위락시설, 묘지 관련시설, 단독주택, 공동주택, 단란주점 및 안마시술소, 종교시설 등		

구분	지역·구역	높이	건축물	근거법률	비고
	도시개발구역	-	지구단위계획구역으로 결정 고시 (행위제한) 건축, 공작물 설치, 토지분할, 형질 변경 등에 대한 허가 필요	도시개발법	

출처: 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr)의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시개발법」 등의 내용을 참고하여 연구진 작성(검색일자: 2024/10/24)

- 구역 관리사항

석굴암과 불국사 일대 지역은 보전녹지지역으로 4층 이하의 초등학교, 창고 등의 건축물 건축만 가능하며, 특화경관지구도 3층 이하로 규정하고 있다. 경관계획을 통해 불국사 일대인 진현로 2길 등 불국사 앞 상업시설 및 숙박시설 밀집지구 옥외광고물 정비를 계획하고 있다. 「자연공원법」에 따른 국립공원 관리는 세계유산 OUV 기술문에 기재한 주요사항이며, 이외에도 등재 당시 관리계획에 기재된 바와 같이 「전통사찰법」, 「자연환경보전법」의 생태경관보전지역, 「환경영향평가법」, 「국토이용관리법」의 자연환경보전지역[52] 등으로 관리하고 있다.그 외에 지자체 조례나 별도의 관리계획은 수립되어 있지 않다.

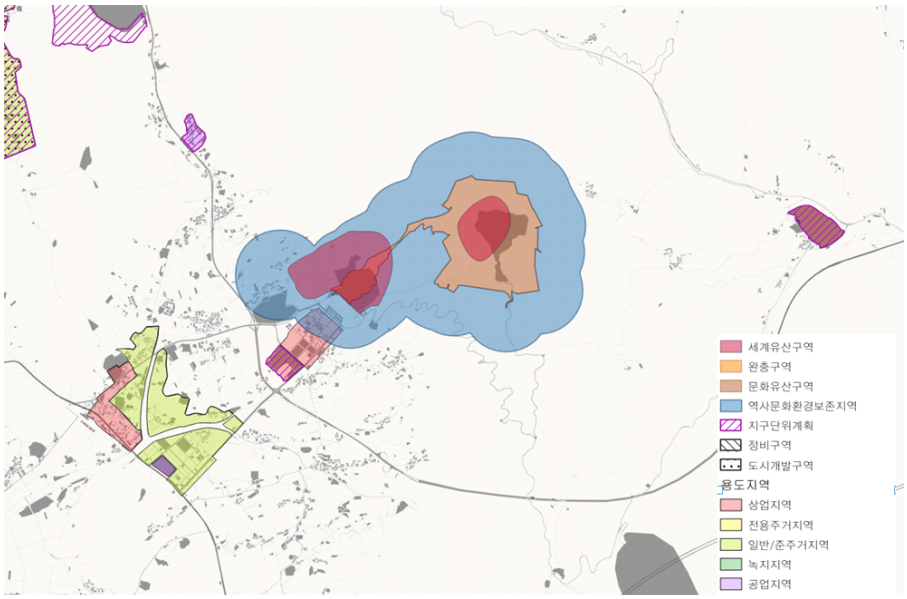


[그림 3-5] 석굴암과 불국사 세계유산지구 일대 보전·관리 관련 구역 현황
출처: 국토교통부 V-WORLD 디지털트윈국토 내 공간정보 데이터(2024.10.24.기준)를 바탕으로 연구진 작성.

52) 현재 「국토계획법」에 따른 자연환경보전지역에 해당한다.

- 개발 가능사항

일반주거지역, 일반상업지역이 불국사 상가를 중심으로 분포되어 있으나, 해당 지역은 역사문화환경 보존지역으로 과도한 개발행위는 발생하지 않을 것으로 판단된다.



[그림 3-6] 석굴암과 불국사 세계유산지구 일대 개발가능 구역 현황
출처: 국토교통부 V-WORLD 디지털트윈국토 내 공간정보 데이터(2024.10.24.기준)를 바탕으로 연구진 작성.

□ 세계유산 시행계획

2023년 경상북도에서 「세계유산 보존·관리 및 활용 시행계획(2023~2027)」을 수립, 세계유산 '석굴암과 불국사'의 탁월한 보편적 가치(OUV) 증진을 비전으로 5개의 추진전략을 수립하였다. 공간관리 관련 세부과제로는 모니터링과 주변지역에 대한 재난안전관리 시스템 확대 및 영향평가 절차 확립 등이 있다.

[표 3-9] 세계유산 석굴암과 불국사 시행계획 개요

비전	세계유산 '석굴암과 불국사'의 탁월한 보편적 가치(OUV) 증진	
추진전략	전략과제	세부과제
	세계유산 가치 제고	1-1. 세계유산 가치의 진정성 및 완전성 증진 1-2. 복원유산의 고증·심화연구 체계 마련
	세계유산 관리기준에 맞춘 지속가능한 관리	2-1. 세계유산 관리의 고도화 2-2. 유산영향평가 정착 기반 마련
	세계유산 관리 역량 강화	3-1. 전문관리를 위한 기반 구축 3-2. 관리자 및 관계자 전문성 강화

	세계유산 디지털 재현 복원	4-1. 보존·관리를 위한 디지털 플랫폼 구축 4-2. 조사·연구 성과에 근거한 디지털 복원
	지역 공동체의 참여 다변화	5-1. 지역 공동체 기반의 거버넌스 체계 구축 5-2. 참여 유도 프로그램 개발 운영

*주: 밑줄 친 내용은 공간관리 관련 추진전략임
출처: 경상북도. (2023). 세계유산 석굴암과 불국사 보존·관리 및 활용 시행계획(2023-2027). p.42.

[표 3-10] 세계유산 석굴암과 불국사 시행계획 내 공간관리 관련 추진전략 세부내용

추진전략	세부과제
2-1. 세계유산 관리의 고도화	세계유산의 보호·관리로 정책 중심이 변화함에 따라, 관리 계획 강화가 필요하고, 상시 모니터링 지표 설정 및 기능 강화, 유산관리계획 수립을 위한 데이터 수집 분석, 세계유산 주변지역까지 포함한 재난안전관리 시스템 확대 등 추진
2-2. 유산영향평가 정착 기반 마련	영향평가 절차 확립 및 관련 세계유산 영향평가 대상사업을 정의하고 세계유산 '석굴암과 불국사' 영향평가 시행하고자 함

출처: 경상북도. (2023). 세계유산 석굴암과 불국사 보존·관리 및 활용 시행계획(2023-2027)을 참고하여 작성.

□ 기타 운영관리 현안

석굴암과 불국사의 정기보고서에서는 완충구역 미설정에 따른 지정 필요성과 모니터링 등에 대한 공간관리 관련 내용을 담고 있다. 별도 HIA를 수행한 사항은 없다.

[표 3-11] 세계유산 석굴암과 불국사 정기보고서 내 공간관리 관련 사항

항목	내용
5.1. 경계 및 완충구역	현재 완충구역이 미설정되어 있으며, 완충구역은 유산의 뛰어난 보편적 가치를 유지하는 능력을 제한하지는 않지만 개선될 수 있음
5.2. 보호조치	완충구역이 없으나, 세계유산의 광범위한 주변 지역의 완전성과 진정성 조건을 포함하는 탁월한 보편적 가치를 유지하기 위한 적절한 법적 틀이 존재하고, 세계유산에 관한 법, 규제를 실행할 효과적인 능력/자원이 있음
5.3. 관리 시스템/관리 계획	연간 계획이 존재하며, 모든 활동이 구현되고 모니터링되고 있음.

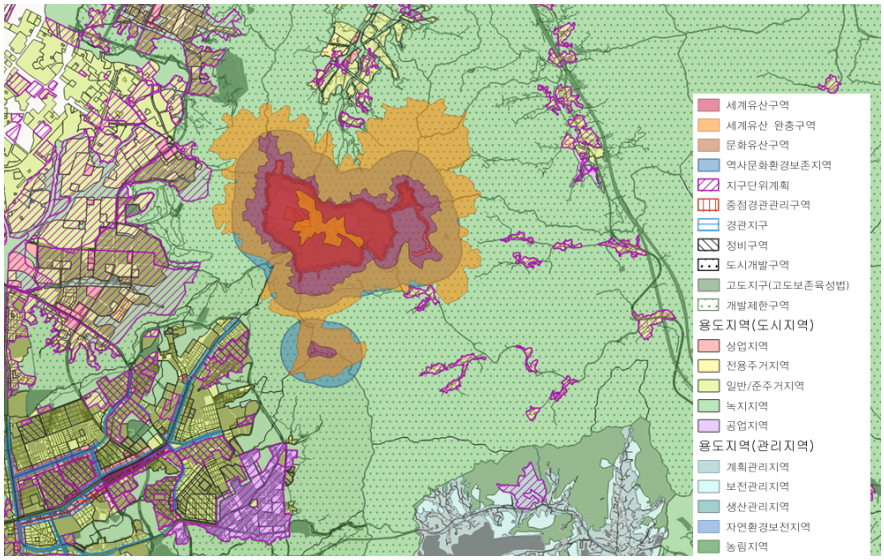
출처: UNESCO. (2023) Seokguram Grotto and Bulguksa Temple Periodic Reporting Cycle 3, Section II. https://whc.unesco.org/en/list/736/documents(검색일자: 2024.09.20.)

3) 남한산성

□ 구역 현황

남한산성의 경우, 세계유산 완충구역 일부가 역사문화환경 보존지역 바깥까지 설정되어 있어 일부 구역은 문화유산 관리체계에서 벗어나 있다. 해당 구역은 주로 「자연공원법」에 따른 도립공원으로 관리되고 있다.

남한산성의 OUV 속성은 성벽 및 외성, 군사구성요소, 산성설계 및 축성 기술 및 부속건축물, 군사경관·통치경관·민속경관 구성요소이다. 공간관리 측면에서 군사경관, 통치경관, 민속경관으로 볼 수 있는 남한산성 내부 통경축과 내외부 조망점(남문안로터리~남문, 동문~남문안로터리), 외성과 내성 높이차를 고려한 조망축, 남한산성의 경관적 요소 등에 대한 관리가 필요하다. 남한산성 주변일대의 용도지역은 자연녹지지역으로 개발압력이 낮고, 대부분 자연녹지지역이자 개발제한구역으로 건축물 및 시설물 설치에 대한 행위제한이 있다.



[그림 3-7] 남한산성 세계유산지구 일대 국토계획법 등에 따른 지역지구 중첩 현황
출처: 국토교통부 V-WORLD 디지털트윈국토 내 공간정보 데이터(2024.10.24.기준)를 바탕으로 연구진 작성.

[표 3-12] 세계유산지구 인근 지역·지구·구역 현황 : 남한산성

구분	지역·구역	높이	건축물	근거법률	비고
구역 관리	개발제한구역	-	(행위제한) 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위	개발제한구역법	

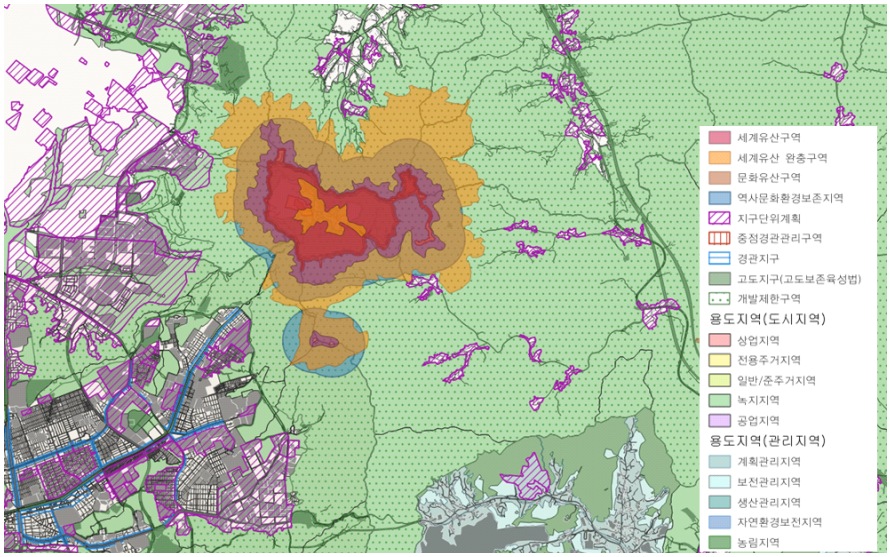
구분	지역·구역		높이	건축물	근거법률	비고
개발 가능 사항	용도 지역	자연녹지 지역	4층 이하	단독주택, 근린생활시설, 제2종 근린생활설(일부 제외), 의료시설, 교육연구시설, 노유자시설, 수련시설, 운동시설, 창고, 등	국토계획법	
		특화경관 지구	3층 이하 (20m이상 도로 연접시 5층 이하)	(건축제한)옥외철탑이 있는 골프연습장, 위락시설, 격리병원, 공장, 창고시설, 자동차 관련시설, 위험물저장 및 처리시설 등		
	지구단위계획구역		개별	개별		계획별 목적 상이
	용도 지역	1종전용 주거지역	-	단독주택, 1천㎡ 미만 제1종 근린생활시설, 다가구주택, 연립주택 및 다세대주택 등		
		1종일반 주거지역	-	제2종 근린생활시설(단란주점 등 제외), 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설(바닥면적 2천제곱미터 미만)교육연구시설, 수련시설 등		
		제2종일반 주거지역				
		일반상업 지역	-	(건축제한)일반숙박시설 및 생활숙박시설, 위락시설, 공장, 액화석유가스 충전소 및 고압가스충전소, 폐차장, 묘지관련시설, 단독주택, 공동주택, 수련시설, 교련시설 등		
	도시개발구역		-	지구단위계획구역으로 결정 고시 (행위제한) 건축, 공작물 설치, 토지분할, 형질 변경 등에 대한 허가 필요	도시개발법	
	정비구역		-		도시환경 정비법	

출처: 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr)의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「개발제한구역법」, 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」 등의 내용을 참고하여 연구진 작성.(검색일자: 2024/10/24)

- 구역 관리사항

남한산성은 「문화유산법」에 근거한 사적이며 「자연공원법」에 따른 도립공원에 위치해 있다. 세계유산지구 인근은 자연녹지지역으로 4층 이하 건축물을 지을 수 있으나, 개발제한구역으로 건축물 건축 및 공작물 설치에 있어 행위제한이 있다.

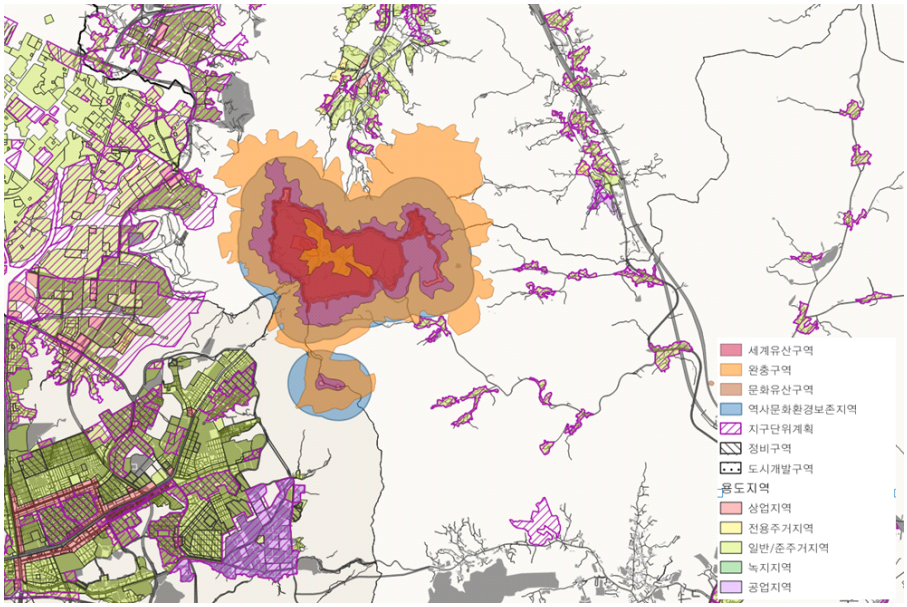
경기도는 남한산성과 관련하여, 「경기도 문화재 보호 조례」, 「경기도 도립공원 관리 조례」, 「광주시 향토문화 유산 보호 조례」, 「경기도 남한산성 세계유산센터 운영에 관한 조례」가 있으며, 세계유산 보호와 세계유산센터 운영에 대한 내용을 규정하고 있다. 문화유산으로서 남한산성의 관리를 위하여, 국가유산청은 「문화재 보존·관리·활용 기본계획(2002)」, 「2011 문화재 정책 중장기 비전(2007)」을 수립하였고, 경기도는 「경기도 지정문화재 복원·정비계획」, 「남한산성 종합발전계획(2000)」, 「남한산성 행궁 유지보수계획(2002, 2004, 2010)」, 「남한산성 종합정비계획(2012)」 등을 수립한 바 있다.



[그림 3-8] 남한산성 세계유산지구 일대 보전·관리 관련 구역 현황
출처: 국토교통부 V-WORLD 디지털트윈국토 내 공간정보 데이터(2024.10.24.기준)를 바탕으로 연구진 작성.

- 개발 가능사항

남한산성 서측 주변환경에 주거지역과 상업지역이 분포되어 있고 다수의 정비예정구역이 지정되어 있어, 개발가능성에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다.



[그림 3-9] 남한산성 세계유산지구 일대 개발가능 구역 현황
출처: 국토교통부 V-WORLD 디지털트윈국토 내 공간정보 데이터(2024.10.24.기준)를 바탕으로 연구진 작성.

□ 세계유산 시행계획

2022년 경기도에서 기존 남한산성 세계유산 정책환경 분석을 토대로 보완·개선방향을 도출하고 「세계유산 남한산성 보존·관리 및 활용 시행계획(2023~2027)」을 수립하였다. 기존 문제점을 개선하기 위하여 온전한 보수정비와 방재인프라 개선을 포함한 온전하고 체계적인 세계유산 남한산성 보존관리와 남한산성의 OUV 발굴 및 지속가능한 활용사업 시행, 남한산성 역사문화관(2024년 10월 개관)을 통해 누구나 접근하고 즐길 수 있는 문화시설 확충, 국내외 협력을 통한 남한산성의 OUV를 대내외 확산을 시행계획의 주요 과제로 설정하였다.

[표 3-13] 세계유산 남한산성 시행계획 개요

비전	역사·문화·자연과 사람이 어울려 살아가는 세계유산 남한산성	
추진전략	전략과제	세부과제
	지속가능한 세계유산 보존 체계 마련	1-① 문화유산 원형보존 1-② 화재 및 재난대응 역량강화 1-③ 탁월한 보편적 가치발굴 및 관리
	세계유산 연구·활용 및 홍보를 통한 가치확산	2-① 고객 중심의 활용프로그램 확충 2-② 세계유산 가치확산을 위한 기념사업 및 홍보
	세계유산의 효율적이고 체계적인 관리운영	3-① 세계유산 교육·활용 인프라 구축 3-② 누구나 즐길수 있는 향유 기반조성 3-③ 세계유산 가치의 체계적 관리 및 참여형 운영조직 강화
	세계유산 국내 및 국외 협업 강화	4-① 유산가치 홍보를 위한 국내외 학술 프로그램 운영 4-② 지역공동체 참여사업 개발 및 추진

*주: 밑줄 친 내용은 공간관리 관련 추진전략임

출처: 경기도남한산성세계유산센터. (2022). 세계유산 보존·관리 및 활용 시행계획(2023-2027). p.21.

[표 3-14] 세계유산 남한산성 시행계획 내 공간관리 관련 추진전략 세부내용

추진전략	세부과제
1-③ 탁월한 보편적 가치발굴 및 관리	남한산성 내 비지정 문화유산 및 유적에 대한 발굴조사를 통해 남한산성의 탁월한 보편적 가치 고증 및 정비계획 수립 등
3-② 누구나 즐길수 있는 향유 기반조성	세계유산의 보다 쉽고 안전한 접근성 및 관람의 편의성을 부여하여 수요자 중심의 문화향유 향상 필요, 남한산성 숲길 및 성벽 탐방로 등 3단계 남한산성 야간조명 사업추진, 남한산성 자연 휴식 공원 조성사업, 남한산성 성곽길등 산로 및 공공시설물 정비 사업, 남한산성 교통개선사업 등

출처: 경기도. (2022). 세계유산 수원화성 보존·관리 및 활용 시행계획(2023-2027)을 참고하여 작성.

□ 기타 운영관리 현안

정기보고서에는 등재 당시 공원관리 및 문화유산 관리 부서가 나누어져 있었으나, 2016년 단일 기관으로 통합되어 적극적 관리가 가능해진 사항을 담고 있으며, HIA는 별도 수행한 바 없다.

[표 3-15] 세계유산 남한산성 정기보고서 내 공간관리 관련 사항

항목	내용
5.1. 경계 및 완충구역	완충구역이 존재하며, 해당 유산의 탁월한 보편적 가치를 유지하기에 적합 남한산성 전체와 성벽, 기념물은 문화재보호법에 따라 국가사적으로 지정되어 있고 경기도 남한산성 세계유산센터는 유산과 공원을 모두 관리함
5.2. 보호조치	세계유산의 광범위한 주변지역의 완전성과 진정성 조건을 포함하는 OUV를 유지하기 위한 적절한 법적 틀, 세계유산에 관한 법, 규제를 실행 자원 존재 세계유산 구역은 문화유산법에 명시된 보호구역이며 완충구역으로 지정된 지역은 역사문화환경 보존구역으로 간주됨
5.3. 관리 시스템/관리 계획	역사도시경관에 관한 권고(2011)를 기초로 개발 제안을 다루는 관련 정책을 추진 세계유산 등재 당시 OUV, 유산구역 및 완충구역 관리 책임 부서가 나뉘어져 있었으나(공원 관리 및 문화유산 관리), 2016년 단일 기관(경기도 남한산성 세계유산센터)으로 통합되어 보다 적극적인 관리가 가능해짐

출처: UNESCO. (2023). Namhansanseong Periodic Reporting Cycle 3, Section II. https://whc.unesco.org/en/list/1439/documents(검색일자: 2024.09.20.)

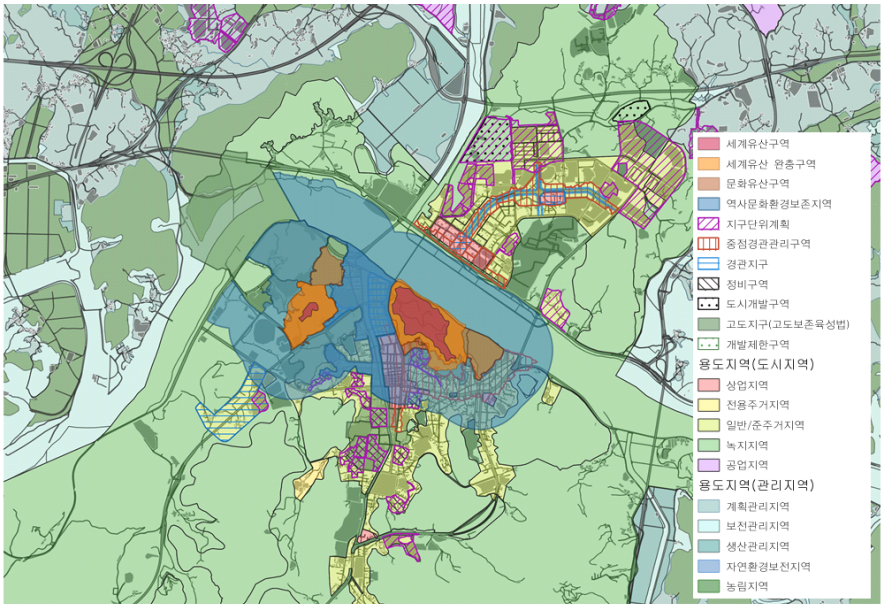
3. 연속유산

1) 백제역사유적지구-공주권역

□ 구역 현황

백제역사유적지구 중 공주 공산성과 송산리 고분군 세계유산구역은 모두 문화유산 구역에 포함되어 있고, 세계유산 완충구역은 문화유산 구역과 역사문화환경 보존지역에 포함된다. 백제역사유적지구의 OUV 속성은 고고학적 유적 및 건축물, 건축기술, 불교 사찰 가람배치, 고분의 구조, 수도의 입지(백제역사유적지구의 입지)이다. 공간관리 측면에서는 수도의 입지와 관련하여, 유산 전면에 대한 주 진입동선과 주요 조망축, 진입광장 및 교차로 등에서의 주요 조망점에 대한 관리가 필요하다.

백제역사유적지구 중 공주 공산성 인근에는 주거지역(일반주거지역, 준주거지역), 일반상업지역이 분포하여 개발압력이 존재한다. 송산리 고분군 주변지역의 경우, 보전관리지역이 대부분을 차지한다.



[그림 3-10] 백제역사유적지구(공주 권역) 세계유산지구 일대 국토계획법 등에 따른 지역지구 중첩 현황
출처: 국토교통부 V-WORLD 디지털트윈국토 내 공간정보 데이터(2024.10.24.기준)를 바탕으로 연구진 작성.

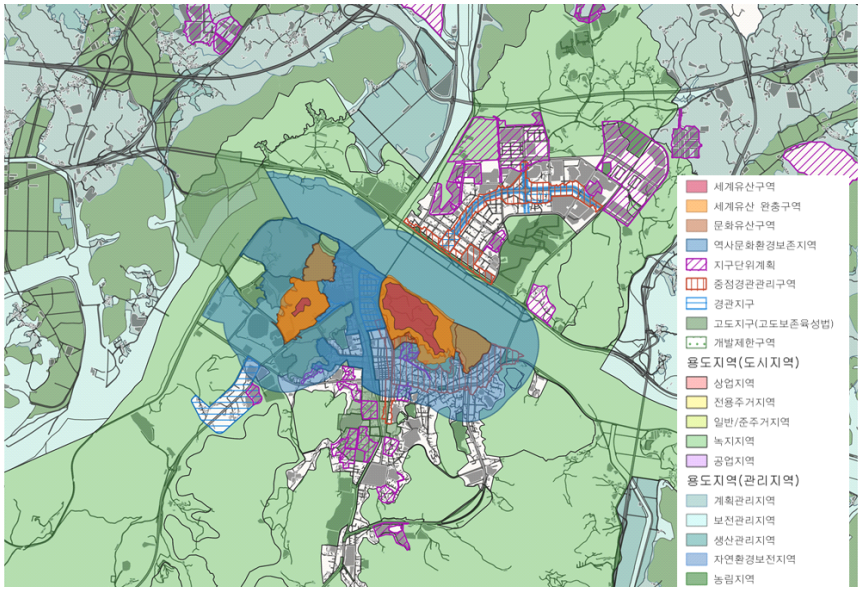
[표 3-16] 세계유산지구 인근 지역·지구·구역 현황 : 백제역사유적지구(공주 권역)

구분	지역·구역		높이	건축물	근거법률	비고
구역 관리	고도지구(역사문화환경 보존육성지구, 역사문화환경 특별보존지구)		-	(행위제한) 건축물이나 시설물의 신축·개축·증축 등, 토지형질변경, 도로 신설 및 확장, 포장 등	고도보존육성법	지구 내 건축행위 시 별도 심의
	용도지역	보전녹지지역	4층 이하	초등학교, 창고, 교정시설, 국방·군사시설 등	국토계획법	
		생산관리지역	4층 이하	단독주택, 제1종근린생활시설, 초등학교, 운동장, 창고, 교정시설 등		
		계획관리지역	4층 미만	(건축제한) 4층 초과 건축물, 아파트 휴게음식점 및 제과점, 판매시설, 업무시설, 숙박시설, 위락시설 등		
개발 가능 사항	지구단위계획구역		개별	개별		계획별 목적 상이
	용도지역	제2종 일반주거지역	-	제2종 근린생활시설(단란주점 등 제외), 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설(바닥면적 2천제곱미터 미만) 교육연구시설, 수련시설 등		
		준주거지역	-	(건축제한)단람주점, 안마시술소, 격리병원, 폐차장 바닥면적 2천제곱미터 이상 판매시설, 생활숙박시설, 위험물 저장 및 처리시설, 관망탑 및 휴게소, 장례시설 등		
		일반상업지역	-	(건축제한)일반숙박시설 및 생활숙박시설, 위락시설, 공장, 액화석유가스 충전소 및 고압가스 충전소, 폐차장, 묘지관련시설, 단독주택, 공동주택, 수련시설, 교련시설 등		
	도시개발구역		-	지구단위계획구역으로 결정 고시 (행위제한) 건축, 공작물 설치, 토지분할, 형질 변경 등에 대한 허가 필요	도시개발법	
	정비구역		-		도시환경정비법	

출처: 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr)의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「고도보존육성법」, 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」등의 내용을 참고하여 연구진 작성(검색일자: 2024/10/24).

- 구역 관리사항

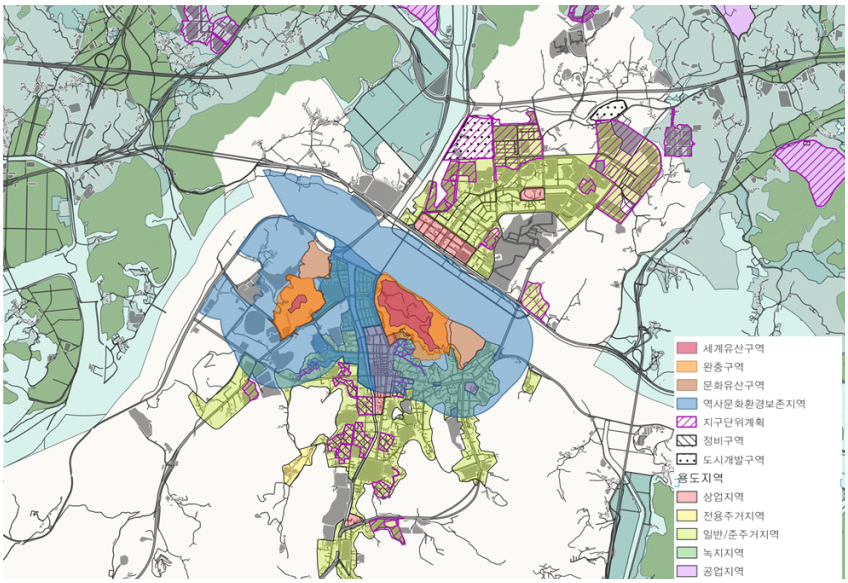
백제역사유적지구는 「문화유산법」에 근거한 사적 등으로 관리되며, 「고도보존육성법」에 따른 고도지구(특별보존지구, 보존육성지구)로 지정되어 고도지구 내 건축물이나 시설물의 신축·개축·증축, 용도변경, 도로신설 등에 대해 중앙(지역)심의를 거쳐 허가를 받도록 하고 있다. 또한 공산성과 송산리 고분군 인근에 「국토계획법」에 따른 보전녹지지역, 생산관리지역, 계획관리지역이 분포하고 있어 대체로 4층 이하로 건축물을 짓도록 제한하고 있다.



[그림 3-11] 백제역사유적지구(공주 권역) 세계유산지구 일대 보전·관리 관련 구역 현황
출처: 국토교통부 V-WORLD 디지털트윈국토 내 공간정보 데이터(2024.10.24.기준)를 바탕으로 연구진 작성.

- 개발가능 사항

공주 공산성 인근에는 산성지구, 장대지구, 교동지구 등의 정비구역이 다수 지정되어 있고 인근에 일반상업지역이 분포하고 있어, 어느 정도의 개발가능성을 지니고 있다.



[그림 3-12] 백제역사유적지구(공주 권역) 세계유산지구 일대 개발가능 구역 현황
출처: 국토교통부 V-WORLD 디지털트윈국토 내 공간정보 데이터(2024.10.24.기준)를 바탕으로 연구진 작성.

□ 세계유산 시행계획

2023년 충청남도, 전라북도, 공주시, 부여군, 익산시, 백제세계유산센터가 「세계유산 백제역사유적지구 보존·관리 및 활용 시행계획(2023~2027)」을 수립하였다. 기존 문제점으로 중장기 관점의 계획 부재 등으로 인한 체계적 보존관리 추진 제약, 통합적인 보존관리 및 활용 효과 부족, 세계유산의 탁월한 보편적 가치(OUV)를 전달하는 홍보 및 활용 부족, 코로나19로 인한 소규모·비대면 문화유산 관광 및 향유 한계, 주민참여 프로그램 및 지원 부족 등이 도출되었다. 이를 개선하기 위해 체계적 보존관리체계 마련 및 보존체계의 합리적 개선, OUV 확장, 누구나 즐길 수 있는 관광기반 조성 및 활성화, 자발적 주민참여 강화 및 삶의 질 향상 등을 시행계획의 주요 전략으로 제시하였다.

[표 3-17] 세계유산 백제역사유적지구 시행계획 개요

비전	함께하는 세계유산, 가치있는 백제역사유적지구	
정책목표	국제적 기준에 부합하는 세계유산 보존 및 관리체계 구축, 세계유산적 가치 향유 기회 확대, 지속가능한 관광기반 마련, 주민참여 및 이해관계자 역량 강화	
추진전략	전략과제	세부과제
	함께 보존·관리하는 탁월한 보편적 가치	1-① 진정성 제고를 위한 체계적 보존관리 1-② 보존체계의 합리적 개선 및 전환 1-③ 사전 예방적 안전관리 고도화
	함께 누리는 지속가능한 세계유산	2-① 탁월한 보편적 가치의 확장 2-② 세계유산 활용의 다양화 및 브랜드화 2-③ 다양한 매체를 활용한 가치확산 및 인지도 제고
	주민이 함께 참여하는 세계유산 가치 창출	3-① 누구나 즐길 수 있는 관광기반 조성 및 활성화 3-② 자발적 주민참여 강화 및 삶의 질 향상 3-③ 효율적인 관리를 위한 협업 강화
	함께 성장하는 세계유산 기반 마련	4-① 교육 및 전문인력 양성을 통한 역량 강화 4-② 국제협력 확대를 통한 문화 외교력 향상

*주: 밑줄 친 내용은 공간관리 관련 추진전략임
출처: 충청남도·전라북도·공주시·부여군·익산시·백제세계유산센터. (2023). 세계유산 백제역사유적지구 보존·관리 및 활용 시행계획(2023-2027). p.41.

[표 3-18] 세계유산 백제역사유적지구 시행계획 내 공간관리 관련 추진전략 세부내용

추진전략	세부과제
1-① 진정성 제고를 위한 체계적 보존관리	발굴조사 및 정비·활용을 위한 유산구역 및 완충구역 사유지 매입, 발굴조사 및 고증연구를 토대로 세계유산의 가치 회복을 위한 성곽 및 발굴지 정비 진행, 역사문화경관 정비, 수목정비, 탐방로 조명 증설 등 세계유산 관람 환경개선 등
1-② 보존체계의 합리적 개선 및 전환	종합계획 및 등재 신청서 내용을 반영한 세계유산 보존·관리 및 활용 시행계획(5개년 계획) 수립 및 시행, 유산구역 및 완충구역에서 진행하고자 하는 개발 행위가 세계유산의 탁월한 보편적 가치(OUV) 및 경관에 미치는 영향을 계획 단계에서 조사·평가하는 유산영향평가(HIA) 제도의 국내법적 근거 마련 예

추진전략	세부과제
	정, 세계유산 등재 당시의 탁월한 보편적 가치(OUV)를 유지하거나 점차 향상하도록 지표를 토대로 유산의 전반적인 보존상태에 대한 현황 점검 강화 및 사전예방체계 마련, 공산성 디지털 아카이브 구축 등
2-① 탁월한 보편적 가치의 확장	既 등재된 8개소 연구성과에 따른 유산구역·완충구역 확장(공산성 옥녀봉성, 부여 왕릉원 동·서 고분군, 나성 청산성 구역, 왕궁리유적 보호구역) 및 신규 잠정목록 대상유적(14개소) 확장등재 추진 등
3-① 누구나 즐길 수 있는 관광기반 조성 및 활성화	제3차 법정문화도시 추진, 세계유산의 통합정보 제공·안내·교육을 위한 관광거점 및 복합체험공간 조성, 취약계층 대상 맞춤형 백제역사유적지구 향유서비스 지원 및 무장애공간 확대, 소규모, 휴양 활동 중심의 최근 여행 행태에 따라 트렌드를 반영하여 공주-부여-익산 세계유산 연계 맞춤형 투어버스 운영, 백제역사유적지구의 관람객 수가 급증할 시 관광수용력 관리를 단계적(교육·홍보→구역관리→요금제 도입 →행위 제한)으로 적용할 수 있음
3-② 자발적 주민참여 강화 및 삶의 질 향상	단순한 역사문화 향유자가 아니라 세계유산 보존·관리 및 활용을 위한 실질적 활동 주체로서 주민이 참여하여 백제의 역사성과 정체성 회복, 고도지구 내 주민지원사업을 통해 노후 건축물을 정비하여 불편 해소 및 이미지 활성화, 지역주민 의견 반영 및 주민 참여가 가능한 정책과 사업을 발굴·육성

출처: 충청남도·전라북도·공주시·부여군·익산시·백제세계유산센터. (2023). 세계유산 백제역사유적지구 보존·관리 및 활용 시행계획(2023-2027)을 참고하여 연구진 작성.

□ 기타 운영관리 현안

정기보고서에서는 문화유산 보호구역, 고도특별보존구역 등 확대에 따른 완충구역 확대 필요와 백제역사유적지구 통합 모니터링 개발 및 시스템 구축이 제시되었다.

HIA의 경우, 공주 제2금강교 건설사업(2019~2022)에 대한 HIA가 실시된 바 있으며, 최근 공주 신관동 터미널 건설과 관련하여 HIA 실시 논의 중에 있다.

[표 3-19] 세계유산 백제역사유적지구 정기보고서 내 공간관리 관련 사항

항목	내용
5.1. 경계 및 완충 구역	완충구역이 존재하며, 해당 유산의 탁월한 보편적 가치를 유지하기에 적합 공산성에서는 문화유산보호구역, 특별보존구역, 보존진흥구역이 확대되고 있고, 나성의 경우 현재 부지의 북쪽 발굴을 통해 나성성벽 연장 구간의 성벽이 확인되었어, 완충구역 확대 필요
5.2. 보호조치	우리나라의 경우 문화유산법과 고도보존육성법에 의해 별도로 보호를 받고 있으며, 2020년 2월에는 세계유산특별법이 제정되어 강력히 보호받고 있음
5.3. 관리 시스템/관리계획	모니터링 인력이 자체 개발한 모니터링 앱과 시스템을 활용하여, 매일 '백제역사유적지구 통합 모니터링 지표 개발 및 시스템 구축(2015)'에서 개발한 모니터링 지표 점검, 2017년에는 통합방법체계와 전소스 상황실을 구축하여 다양한 방식으로 보존관리 본격화

출처: UNESCO. (2023). Baekje Historic Areas Periodic Reporting Cycle 3, Section II. https://whc.unesco.org/en/list/1477/documents(검색일자: 2024.09.20.)

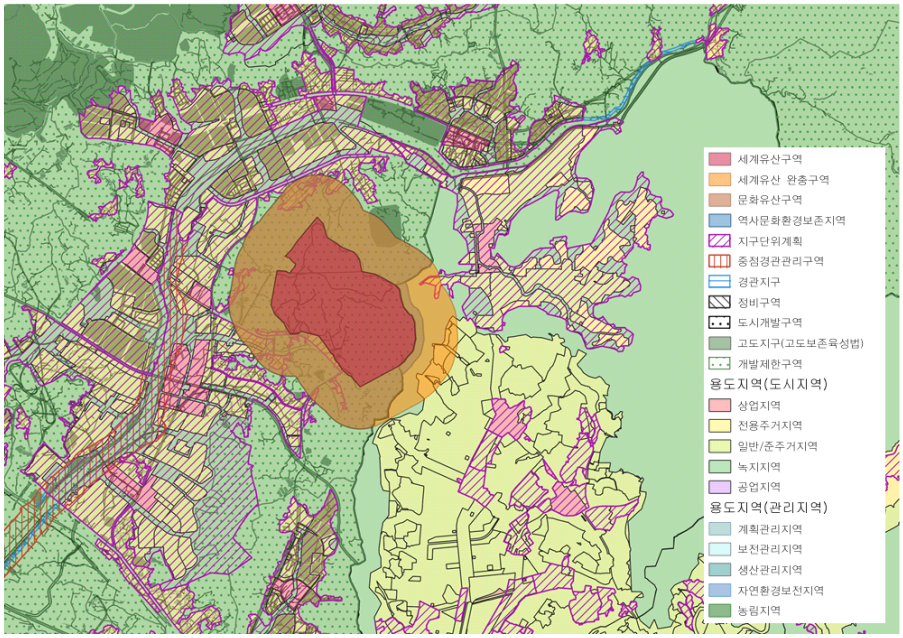
2) 조선왕릉-고양 서오릉

□ 구역 현황

조선왕릉 중 고양 서오릉의 세계유산 구역은 문화유산 구역에 포함되어 있고, 세계유산 완충구역은 대부분 역사문화환경 보존지역에 포함되어 있으나, 동측 일부 구역은 문화유산 관리체계에 포함되지 않는다.

조선왕릉의 OUV 속성은 조선왕릉의 건축물 및 구조물의 배치, 조선왕릉의 입지 및 자연경관(조선왕릉의 입지 및 축), 무덤과 부속건축물(무덤설계, 조선왕릉의 건축물 및 구조물)이다. 공간관리 측면에서는 조선왕릉의 입지 및 자연경관인 능침 전면 내부 조망점과 전면 시야각 범위와 안산으로의 조망성 확보가 필요하며, 풍수사상을 기초로 한 배경숲과 역사경관림의 경관 일체성에 대한 관리가 필요하다.

고양 서오릉의 인근 용도지역은 대부분 자연녹지지역이고, 1,2종 일반주거지역과 일반상업지역이 일부 분포하고 있다.



[그림 3-13] 조선왕릉(고양 서오릉) 세계유산지구 일대 국토계획법 등에 따른 지역지구 중첩 현황
출처: 국토교통부 V-WORLD 디지털트윈국토 내 공간정보 데이터(2024.10.24.기준)를 바탕으로 연구진 작성.

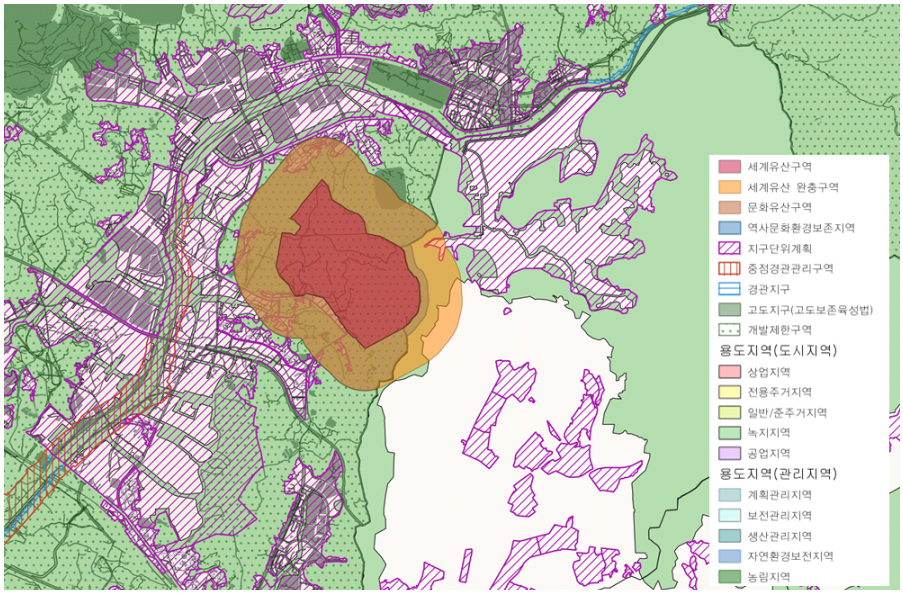
[표 3-20] 세계유산지구 인근 지역·지구·구역 현황 : 조선왕릉(고양 서오릉)

구분	지역·구역		높이	건축물	근거법률	비고
구역 관리	개발제한구역		-	(행위제한) 건축물의 건축 및 용도 변경, 공작물의 설치, 토지의 형질 변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위	개발제한구역법	
	용도지역	자연녹지지역	4층 이하	단독주택, 근린생활시설, 제2종 근린생활설(일부 제외), 의료시설, 교육연구시설, 노유자시설, 수련시설, 운동시설, 창고, 등	국토계획법	
		특화경관지구	3층 이하 (20m이상 도로 연접시 5층 이하)	(건축제한)옥외철탑이 있는 골프연습장, 위락시설, 격리병원, 공장, 창고시설, 자동차관련시설, 위험물 저장 및 처리시설(주유소 제외), 자원순환 관련 시설, 교정시설, 묘지관련시설 등		
	지구단위계획구역		개별	개별		계획별 목적 상이
개발 가능 사항	용도지역	제1종일반주거지역	-	제2종 근린생활시설(단란주점 등 제외), 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설(바닥면적 2천제곱미터 미만)교육연구시설, 수련시설 등	국토계획법	
		제2종일반주거지역				
		일반상업지역	-	(건축제한)일반숙박시설 및 생활숙박시설, 위락시설, 공장, 액화석유가스 충전소 및 고압가스 충전소, 폐차장, 묘지관련시설, 단독주택, 공동주택, 수련시설, 교련시설 등		

출처: 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr)의「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」,「개발제한구역법」 등의 내용을 참고하여 연구진 작성(검색일자: 2024/10/24).

- 구역 관리사항

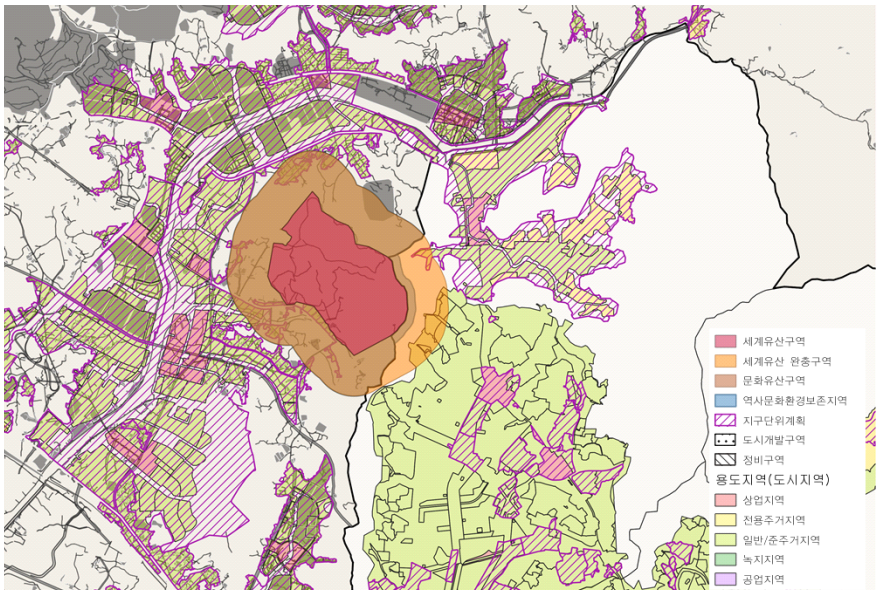
고양 서오릉 인근은 4층 이하로 건축해야하는 자연녹지지역으로 관리되며, 대부분 개발제한구역으로 건축 및 용도 변경 등의 행위제한이 있다. 또한, 궁능 인근 지역은 국가유산청 궁능유적본부에서 「궁·능 공개 제한 지역 보존·관리 업무 지침」으로 별도 규정하여 관리하며, 또한「세계유산 조선왕릉 보존관리 및 활용 기본계획」을 수립하여 관리하고 있다.



[그림 3-14] 조선왕릉(고양 서오릉) 세계유산지구 일대 보전·관리 관련 구역 현황
출처: 국토교통부 V-WORLD 디지털트윈국토 내 공간정보 데이터(2024.10.24.기준)를 바탕으로 연구진 작성.

- 개발 가능사항

고양 서오릉 완충구역 밖 주변환경에는 일반주거지역과 일반상업지역이 위치해 있어 개발행위 발생이 우려된다.



[그림 3-15] 조선왕릉(고양 서오릉) 세계유산지구 일대 개발가능 구역 현황
출처: 국토교통부 V-WORLD 디지털트윈국토 내 공간정보 데이터(2024.10.24.기준)를 바탕으로 연구진 작성.

□ 세계유산 시행계획

2023년 당시 문화재청 궁능유적본부에서는 기존 성과 및 문제점 분석을 통해 「세계유산 조선왕릉 보존·관리 및 활용 시행계획(2023~2027)」을 수립하였다.

기존 문제점으로 조선왕릉 진정성 회복을 위한 능제복원 사업의 전문성·완결성 미흡, 김포 장릉 주변 검단신도시 조성, 태릉 주변 공공주택 건립 등 조선왕릉 주변의 도시 개발 증가에 따라 지속가능한 역사문화환경 보존을 위한 체계적인 관리 방안 마련 필요, 조선왕릉의 세계유산으로서의 가치 홍보 및 포용적 서비스 부족, 개방·활용 확대에 따른 유적 훼손 및 안전사고 발생 위험 상존 등이 지적되었다. 이를 개선하기 위해 조선왕릉 능제복원의 전문성 및 완전성 제고, 역사문화환경 보호를 위한 체계적 관리 및 지방자치단체 협력 강화, 세계유산 조선왕릉의 가치 홍보 및 활용 강화, 첨단 기술을 활용한 방재 인프라의 질적 향상 도모 등을 개선방향으로 제시하였다.

[표 3-21] 세계유산 조선왕릉 시행계획 개요

비전	조선왕릉의 OUV를 온전하게 미래세대로 전하다	
	전략과제	**세부과제**
추진전략	**선진적 보존·관리 고도화 실현**	**1-① 조선왕릉의 역사성·정체성 확보를 위한 원형복원 정비** 1-② 조선왕릉의 역사경관 회복을 위한 전통조경 정비 1-③ 조선왕릉의 방재·안전 강화
	역사문화환경 보존·관리 강화	**2-① 역사문화환경 보존·관리 정책 실행 기반 구축** **2-② 대규모 개발행위로 인한 역사문화 환경 훼손 예방조치 강화**
	조선왕릉의 고품격 가치 창출	3-① 고객 중심 활용프로그램 확충 및 브랜드화 3-② 조선왕릉 디지털화를 통한 활용 확대 3-③ 국민참여 및 취약계층 배려로 공공성 강화
	지속가능한 혁신 성장 기반 구축	4-① 친환경·포용·공정 정책 실천으로 상생 가치 확산 4-② 시너지 창출을 위한 국내외 협력 강화

*주: 밑줄 친 내용은 공간관리 관련 추진전략임
출처: 문화재청 궁능유적본부. (2023). 조선왕릉 보존·관리 및 활용 시행계획(2023-2027). p.90.

[표 3-22] 세계유산 조선왕릉 시행계획 내 공간관리 관련 추진전략 세부내용

추진전략	세부과제
1-① 조선왕릉의 역사성·정체성 확보를 위한 원형복원 정비	조선왕릉 관람 편의성 증진 및 체계적인 관리를 위한 관리시설 정비, 조선왕릉 능제 복원을 위한 왕릉 부적합 시설 철거·지형복원
2-① 역사문화환경 보존·관리 정책 실행 기반 구축	조선왕릉 토지이용계획 정보 현행화(17개소) 및 허용기준 합리적 재조정(7개소)을 통한 역사문화환경 보존지역 체계적 관리
2-② 대규모 개발행위로 인한 역사문화 환경 훼손 예방조치 강화	조선왕릉 주변 무단 현상변경 및 대규모 개발행위 주기적 점검(월별, 분기별)을 통한 상시 모니터링 체계 구축

출처: 문화재청 궁능유적본부. (2023). 조선왕릉 보존·관리 및 활용 시행계획(2023-2027)을 참고하여 연구진 작성.

□ 기타 운영관리 현안

조선왕릉 정기보고서에서는 역사문화환경 보존구역 및 주변환경에서 발생하는 대규모 주택개발사업 등에 대한 HIA 관련 사항이 보호조치로 기술되어 있다. 현재 한국토지주택공사(LH)가 추진하는 고양 창릉 공공주택지구에 대해 창릉 공공주택 지구 조성으로 인한 세계유산에 대한 영향 및 저감방안을 검토하기 위해 HIA 실시 중에 있다. 또한 서오릉 남측의 훼손된 지역 정비 사업을 통해 저층 역사문화 거리, 역사문화전시관 유치 및 한옥 특화단지 조성 등을 통해 서오릉 경관을 최대한 보존할 계획이다.

[표 3-23] 세계유산 조선왕릉 정기보고서 내 공간관리 관련 사항

항목	내용
5.1. 경계 및 완충 구역	완충구역이 존재하며, 해당 유산의 탁월한 보편적 가치를 유지하기에 적합
5.2. 보호조치	개발사업은 역사문화환경보전구역(100m~500m)에 대한 문화유산위원회 심의를 거쳐 규제, 세계유산법에 따라 세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 기본계획을 수립하여 시행하고 있으며, 대규모 개발사업(태릉, 창릉군)이 HIA 논의 검토 중
5.3. 관리 시스템/관리 계획	세계유산 조선왕릉 보존·관리·활용 중장기 계획 수립 및 시행, 조선시대 왕릉을 중심으로 지역경제를 활성화하고, 역사·문화적 경관과 역사교육장 제공

출처: UNESCO. (2023). Royal Tombs of the Joseon Dynasty Periodic Reporting Cycle 3, Section II. https://whc.unesco.org/en/list/1319/documents(검색일자: 2024.09.20.)

4. 국내 세계유산의 공간관리 현황과 시사점

1) 국내 세계유산의 공간관리 현황 요약

□ 구역현황

세계유산의 OUV 중 공간관리와 관련되는 사항은 주로 입지와 배치로, 조망점, 통경축에서 해당 사항을 고려할 필요가 있음을 확인하였다. 대부분의 세계유산 인근에는 자연녹지, 보전녹지와 함께 일반주거지역, 일반사업지역이 분포되어 있어, 지역 특성에 따라 구역관리와 개발가능성을 함께 고려하여야 한다. 구역관리 측면에서는 경관지구가 특화경관지구로 세계유산 인근에 지정되어 관리수단이 되고 있으며, 개발제한구역과 전통사찰보존구역, 고도지구 등이 해당 구역 및 주변지역의 행위제한 및 건축제한을 하고 있다. 한편 대부분 세계유산지구 인근에 도시개발구역, 정비구역과 상업지역이 분포해 있어 개발가능성이 있음을 확인할 수 있다.

[표 3-24] 국내 세계유산 공간관리 현황 요약 : 구역현황

구분		단일유산			연속유산	
		수원 화성	석굴암과 불국사	남한산성	백제역사유적지구 (공주 권역)	조선왕릉 (고양 서오릉)
공간관리 관련 OUV		성곽의 입지와 환경	불국사의 배치	군사, 통치, 민속경관요소	수도의 입지	조선왕릉의 입지 및 자연경관
개요	문화유산 관리 구역과의 중첩	O	O	X	O	O
	완충구역 유무	X	X	O	O	O
구역관리사항	용도지역 (국토계획법)	자연녹지	보전녹지	자연녹지	보전녹지, 생산관리, 계획관리	자연녹지
	경관지구 (국토계획법)	시가지경관지구 특화경관지구	특화경관지구	특화경관지구	-	특화경관지구
	개발제한구역 (개발제한구역법)	O	-	O	-	O
	기타 법률	-	전통사찰보존구역	-	고도지구	-
개발가능사항	용도지역 (주거, 상업 등)	일반주거지역 준주거지역 일반상업지역	일반주거지역 일반상업지역 준공업지역	전용주거지역 일반주거지역 일반상업지역	일반주거지역 준주거지역 일반상업지역	일반주거지역 일반상업지역
	도시개발구역	O	O	O	O	-
	정비구역	O	-	O	O	-

출처: 연구진 작성

□ 시행계획

세계유산 시행계획은 주로 구역설정, 관리체계 구축, 유산구역 정비, 모니터링, 유산영향평가 체계, 기타 등에 대한 내용을 포함하여 수립한다. 분석 결과, 주로 유산구역 정비사업, 관리계획에 대한 재정비와 수립, 관리시스템 확대와 모니터링 등 세계유산 관리체계 및 제도 기반에 대한 내용을 포함하고 있었다. 나아가 유산영향평가(HIA) 지침 수립이나 절차 체계, 시행 등에 대한 내용과 완충구역에 대한 설정과 재조정, 확장에 대한 계획 등을 다루고 있는 것을 확인하였다.

[표 3-25] 국내 세계유산 공간관리 현황 요약 : 시행계획

구분	단일유산			연속유산	
	수원 화성	석굴암과 불국사	남한산성	백제역사유적지구 (공주 권역)	조선왕릉 (고양 서오릉)
구역 설정	완충구역 설정	-	-	유산구역 및 완충구역 매입, 완충구역 확장	허용기준 합리적 재조정
관리체계 구축	보호관리계획 재정비 보존관리시스템 구축	관리계획 강화, 재난안전 관리시스템 확대	보편적 가치 고증 및 관리	종합계획 및 시행계획 수립 및 시행	-
유산구역 정비	구역 확장 및 정비사업 추진	-	정비계획 수립 향유기반 조성	경관, 수목, 탐방로 정비, 향유서비스 지원 및 무장애공간 확대	관람 편의성 증진 및 체계적인 관리 시설 정비
모니터링	정기보고 지표로 지역주민 상시 모니터링	상시 모니터링 지표 설정	-	현황 점검 강화 및 사전예방체계 마련	대규모 개발행위 주기적 점검을 통한 상시모니터링
유산영향평가 체계	유산영향평가 지침 수립	영향평가 절차 확립 및 시행	-	OUV 경관에 미치는 영향을 계획단계에서 평가하는 HIA제도 법적 근거 마련	-

출처: 연구진 작성

□ 기타 운영관리

상업지역과 주거지역이 밀집되어 있는 중심지에 입지해 있는 수원화성과 공주 공산성, 고양 서오릉은 HIA를 실시하였거나 실시 논의 중에 있다. 정기보고서는 주로 모니터링 현황에 대한 내용이 대부분이었고, 석굴암과 불국사, 조선왕릉이 완충구역 설정에 대한

내용을 다루고 있었고, 백제역사유적지구는 완충구역 확대에 대한 사항을 보고서에 언급하고 있었다. 남한산성은 등재 시기에는 역할 분담하여 분리되어 있는 조직을 통합하여 효율적인 관리를 추진한다는 점이 정기보고서에 기재되어 있다.

[표 3-26] 국내 세계유산 공간관리 현황 요약 : 운영관리

구분	단일유산			연속유산	
	수원 화성	석굴암과 불국사	남한산성	백제역사유적지구-공주 공산성, 송산리고분군	조선왕릉-서오릉
HIA 수행여부	팔달문 복원사업 대상 실시 가능	-	-	공주 제2금강교 건설사업 HIA 완료 *신관동 논의중	고양 창릉 공공주택지구 사업으로 HIA 실시중
정기보고서	모니터링 중심	완충구역 미설정 모니터링	모니터링 기관통합	완충구역 확대 필요 통합 모니터링 시스템 마련	HIA 실시
기타	-	SOC (2003)	0	-	-

출처: 연구진 작성

2) 국내 세계유산 공간관리의 시사점

□ 유산별 OUV와 입지를 기준으로 공간관리계획의 필요성 및 고려사항 도출 필요

분석대상이었던 세계유산의 OUV를 살펴보았을 때, 유산별로 공간관리계획의 필요 정도와 방향성이 다른 것을 확인하였다. 예를 들어, 석굴암과 불국사의 경우 불국사의 배치가 중요한데, 이는 내부적 공간 배치로 사찰 외부로의 조망점이 주요 요소가 아니고, 주변환경 자체도 보전녹지로 둘러쌓여 있어 개발 위협이 낮다. 반면, 조선왕릉과 같이 조선왕릉의 입지 즉, 풍수지리가 OUV인 경우에는 주산 및 안산과의 조망성 확보 등이 중요하여 능침에서 보이는 전면 시야각 범위 등을 고려해야하고, 인근에 도시개발사업 등이 발생하는 가능성이 있어 주변환경에 대한 공간관리 또한 필요하다고 볼 수 있다. 따라서 유산별로 주변환경까지 확장된 범위의 공간관리가 필요한 대상 유산을 도출할 때, OUV 및 입지를 고려하여 공간관리 계획의 필요성 및 고려사항을 점검하여야 한다.

또한 연속유산의 경우 광역적으로 분포되어 있어 입지 조건은 권역별로 다를 수 있으나, 연속유산 전체 OUV는 동일하게 적용된다는 특성이 있다. 이에 연속유산의 경우 유산의 공통 OUV를 보존하되 지역과 입지에 따라서 달라지는 유산 권역별 특성과 가치를 고려하여 세부적으로 관리계획을 수립할 필요가 있다.

□ 세계유산지구 밖 확장된 범위의 공간관리가 필요한 유산 확인

분석 사례의 경우 보전녹지지역에 위치하여 개발의 위협이 거의 없는 석굴암과 불국사를 제외하면, 주거지역 및 상업지역과 인접하거나 영향을 미치는 곳에 입지해 있어 일부 개발 가능성이 있는 유산을 확인할 수 있었다. 또한 도시개발구역, 정비구역 등으로 지정되어 향후 재건축, 택지개발로 인한 개발사업의 가능성이 있는 경우도 있었으며, 보전·관리뿐만 아니라 재건축, 재정비 등을 목적으로 수립된 지구단위계획구역이 세계유산지구 인근에 분포하는 경우도 확인할 수 있어, 세계유산지구 외 확장된 범위의 공간관리가 필요한 유산이 있음을 확인할 수 있다.

□ 세계유산을 관리하는 시행계획에서 공간관리 보완 필요

분석대상을 중심으로 국내 세계유산 시행계획을 살펴보았을 때, 관리체계 구축, 유산구역 정비, 모니터링, 유산영향평가 체계 등에 주안점을 둔 내용이 대부분이었다. 수원화성 시행계획에서만 공간관리 측면에서 완충구역 설정과 보호 관리계획의 재정비 등의 내용을 구체적으로 다루고 있었고, 그 외 유산의 시행계획 내 공간관리 전략은 대부분 유산 및 지역 특성과 상관없이 적용 가능한 내용으로 확인된다. 이에 개별 세계유산의 특성과 OUV를 고려한 공간관리에 대한 내용 보완이 필요하다.

□ 타법 지구·구역을 연계하여 공간관리 가능성 도출

분석대상 세계유산지구 인근에는 타법으로 지정된 지구·구역으로 기 관리되고 있는 경우를 다수 찾을 수 있다. 국토계획법에 근거하여 설정된 녹지지역, 관리지역 등의 용도지역을 통해 이미 건축제한과 층수제한이 규정되어 있거나, 「고도보존육성법」에 따른 고도지구, 「전통사찰법」의 전통사찰보호구역 등 법 목적에 맞춰 행위제한, 심의 등을 실시하여 관리하고 있다. 타법에 따른 지구·구역의 행위제한과 심의 절차 등을 연계한다면 보다 효율적으로 공간을 관리할 수 있음을 시사점으로 도출하였다.

제4장 국외 세계유산 공간관리 사례

1. 유네스코 상정 의제 공간관리 사례
2. 국외 유산영향평가 수행 사례
3. 국외 세계유산 공간관리 제도 및 운영 사례
4. 국외 사례 종합 및 국내 시사점

1. 유네스코 상정 의제 공간관리 사례

1) 조사 개요

□ 조사 목적

유네스코 세계유산을 대상으로 최근 수행되는 HIA에 관한 이슈 및 동향을 파악하기 위해, 최근 유네스코 세계유산위원회의 보존 의제를 분석하였다. 유네스코 세계유산위원회(World Heritage Committee)는 총회에서 선출된 21개 협약 당사국으로 구성되며 세계유산과 관련된 중요한 안건을 논의하고 결정한다.[53] 위원회는 세계유산 기금, 세계유산 등재, 세계유산 보존, 세계유산 정책 의제를 주요하게 다루는데, 본 연구에서는 HIA 수행과 밀접하게 관련된 '보존 의제'[54]를 중심으로 검토하여, 최근 HIA 이슈와 각국의 대처 방식을 살펴보았다.

53) 의장단(bureau)은 매년 위원회에서 선발하는 7개의 협약 당사국에서 의장 1명, 부의장 5명, 리포터 1인으로 구성된다. 우리나라는 2024년부터 4년간 세계유산위원회 위원(World Heritage Committee Members)으로 활동한다. 관련 사항은 국가유산포털 홈페이지 참고. https://www.heritage.go.kr/heri/html/HtmlPage.do?pg=/unesco/worldHeritageInfo5.jsp&pageNo=5_2_1_0(검색일자: 2024/10/11)

54) 협약에 따르면 세계유산위원회는 매년 개최되어야 하나, 코로나19, 우크라이나 러시아 전쟁 등의 국제 상황으로 2020년과 2022년의 회의는 개최되지 않았다.

□ 조사 대상 및 방법

세계유산의 최근 동향과 이슈를 파악할 수 있는 제44차 회의(2021년), 제45차 회의(2023년), 제46차 회의(2024년)를 분석하였다.

주요 조사 대상은 (1)위원회별 보존 이슈, (2)부의된 위험에 처한 세계유산 SOC(보존상태보고서), (3)논의된 세계유산 SOC로 구성된다. (1)위원회별 보존 이슈의 경우, 세계유산위원회가 세계유산의 보존과 관련하여 개별 유산의 의제와는 별개로 종합적으로 중요하게 다뤄야 할 것으로 공유하는 보존 이슈를 말한다. 보존 이슈를 통해 당해 세계유산 보존에 대한 현재 및 향후 방향성을 예측할 수 있다.

(2)부의된 위험에 처한 세계유산 SOC는, 등재된 세계유산이 '위험에 처한 목록'으로 관리되는 경우에 당사국이 제출한 해당 유산의 세부 보존상태에 대한 시정사항이 담긴 보고서(SOC)를 말한다. SOC 보고서가 제출된 유산의 목록은 HIA가 진행 중이거나 HIA 발생 가능성이 가장 높은 유산이라 할 수 있다.

(3)논의된 세계유산 SOC의 경우, 위험에 처한 목록으로 특별 관리되지 않는 세계유산이라 하더라도 다양한 위협으로 유산이 영향을 받고 있다고 판단되는 세계유산의 경우, 세계유산위원회가 당사국에 해당 위협 인자에 대한 대응이 포함된 유산의 보존 현황 및 이행현황을 제출하도록 요청한 보고서(SOC)를 말한다. 해당 보고서 중 주요 논의가 필요한 대상은 위원회에서 별도 안건으로 올려 심화 토의한다. 이상의 3가지 유형을 통해 최근 세계유산의 보존 관련 주요 쟁점과 HIA 적용 배경, 실제 적용 결과, 평가 결과에 대한 대응 현황 등을 확인하였다.

[표 4-1] 유네스코 HIA 상정 보존의제 분석틀

구 분		내 용
조사 대상 (최근 3개년)		- 유네스코위원회 제44차 회의(2021년) 보존의제 - 유네스코위원회 제45차 회의(2023년) 보존의제 - 유네스코위원회 제46차 회의(2024년) 보존의제
조사 방법	위원회별 보존 이슈	- 세계유산위원회에서는 세계유산의 보존과 관련하여 중요하게 다뤄야 할 보존 이슈를 공유 - 보존 이슈를 통해 당해 세계유산 보존에 대한 현재 및 향후 방향성을 예측
	부의된 위험에 처한 세계유산 SOC	- '위험에 처한 목록'으로 관리되는 세계유산 SOC - HIA가 진행 중이거나 HIA 발생 가능성이 가장 높은 유산
	논의된 세계유산 SOC	- '위험에 처한 목록'으로 관리되지는 않으나 다양한 위협으로 영향을 받고 있다고 한단되는 유산으로 유네스코위원회가 제출을 권고한 세계유산 SOC - 해당 위협 인자에 대한 대응이 포함된 유산의 보존 현황 및 이행 보고 사항

출처: 본문 내용을 정리하여 연구진 작성.

2) 세계유산위원회 보존 의제 내용 검토

① 44차 유네스코 세계유산위원회(2021년)[55]

□ 보존 의제 개요

- 세계유산 OUV에 영향을 미치는 위협에 대한 현황 보고

위협의 주요 요인으로 관리체계와 관리계획, 관광 관련 활동, 주거, 교통시설, 불법행위, 전쟁과 무력 분쟁, 채광, 석유, 가스 개발 및 탐사, 기후변화 관련 영향이 보고되었으며, 갈등 상황, 재건, 화재관리, 도시압력 등의 요인이 특별하게 논의되었다.

특히 보존에 대한 주요 이슈로는 분쟁 야기로 인한 문제, 재건에 대한 과제, 글로벌 생물다양성의 논의 사항, 완충구역에 대한 사항, 세계유산에의 도시압력 문제, 유산영향평가 및 환경영향평가 이슈 등이 보고되었다. SOC 보고서는 전체 세계유산 목록의 22.8%인 255건의 세계유산 보존 현황이 보고되었으며, 특히 위험에 처한 유산 53건, 이외 세계유산 202건이 보고되었다.

□ 보존 의제 목록의 세계유산 유산영향평가 내용 분석

- 위험에 처한 세계유산 SOC: 53건 가운데 4건이 안건으로 부의

위험에 처한 세계유산 53건에 대한 SOC 보고서가 검토되었고, 이 중 4건이 부의(문화·자연유산 각 2건)되었다. 부의된 대상은 세계유산 목록에서 삭제될 필요가 있는 경우, 위험에 처한 세계유산 목록으로 결정하거나 삭제 필요가 있는 경우, 또는 결정문 초안을 변경해야 할 만큼 새로운 이슈가 있는 경우 등 중대한 논의가 이루어져야 하는 대상 등이 해당된다.

- 일반 세계유산 SOC: 202건 가운데 16건이 안건으로 논의

개최를 취소했던 2020년의 안건을 포함, 2년간의 내용이 함께 논의되었다, 2020년 안건에서는 문화유산 70건, 복합유산 8건, 자연유산 38건 등 총 116건, 2021년에는 문화유산 53건, 복합유산 3건, 자연유산 27건의 총 83건, 그밖에 문화유산 1건, 자연유산 2건 등 총 3건의 보고서가 검토되었다. 위원회 안건으로는 문화유산 9건, 복합유산 2건, 자연유산 5건 등 총 16건이 논의되었다.

55) 2021년 7월 16일~31일 중국 푸저우에서 개최되었으며, 코로나19 여파로 온라인으로 진행되었다. Extended 44th session of the World Heritage Committee. https://whc.unesco.org/en/sessions/44COM/documents/(검색일: 2024/08/11)

[표 4-2] 44차 유네스코 세계유산위원회 보존 의제 중 문화유산 유산영향평가 관련 사항

유산명	국가	등재년도	위협 요인 및 유산영향평가 관련 사항
위험에 처한 세계문화유산 SOC(2020, 2021)			
리버풀-해양 무역 도시	영국	2004	-리버풀 워터 프로젝트 개발에 따른 유산 OUV의 심각한 훼손 우려 제기 -2차례 모니터링 실사와 1차례 자문 실사 진행 -3개의 기관에서 유산영향평가(이하 HIA)를 각각 진행(개발사, 리버풀시의회, 영국 중앙정부) -세계유산위원회에서 유산 OUV 보존을 고려한 건축 양식의 수량, 위치, 규모의 제한, 고층 건물 정책 등의 포괄적 계획을 공식 요청 -세계유산센터 및 자문단 측의 시정 및 권고사항을 이행하지 않았으며, 논의 중에 리버풀시에서는 신축 건물 허가 및 계획 승인, 세계유산위원회는 OUV의 불가역적 훼손이 불가피하게 되었음을 판단, 등재 철회 결정(2021)
빈 역사지구	오스트리아	2001	-지구 내 호텔 계획에 대한 이슈 -2019년에 진행한 HIA의 데이터, 방법론 및 형식을 사용하여 시각영향평가에 대한 새로운 방법론이 적용된 HIA를 진행할 것을 요청 -위험에 처한 세계유산 목록에 올리기로 결정
세계유산 목록 SOC(2020)			
바미안계곡의 문화경관과 고고유적 Cultural Landscape and Archaeological Remains of th Bamiyan Valley	아프가니스탄	2003	-이해관계자의 협의 메커니즘이 포함된 유산 관리체계를 강력히 권장 -기 완공된 도로 건설의 우려 표명, 교통계획 및 우회 도로계획에 대한 이코모스 권고안을 반영한 바미얀의 전략적 마스터플랜의 보완 요청 -HIA를 진행하여 OUV에 미치는 잠재적 영향에 관한 정보 제공을 요청
난마돌 : 동부 미크로네시아 의례의 중심지 Nan Madol: Ceremonial Centre of Eastern Micronesia	마이크로네시아	2016	-HIA 과정 없이 완충구역에 포함된 난닝노섬의 관광 리조트개발사업이 시작된 것에 우려 표명 -당사국의 HIA 작성, 이코모스 기술검토에서 제기한 문제가 해결될 때까지 사업 중단 요청
아보메 왕궁 Royal Palaces of Abomey	베냉	1985	-왕궁 내 불법 개발과 유산 침해가 여전히 주요한 사안 -유산의 보존상태와 잠재적 위협을 고려, 복구계획 등의 구체적인 권고안 마련 요청 -유산의 구성요소 안팎의 개발 프로젝트 및 활동에 대한 전제 조건으로 HIA 수행 요청
악숨 Aksum	에티오피아	1980	-2016년 수립한 주제별 마스터플랜과 2010년의 구조계획에 대한 HIA 수립 권고 -유산 및 완충구역 내의 모든 현재 및 잠재적 개발에 대한 세부사항 및 그에 적절한 HIA 제출 요청
오모강 하류 유역 Lower Valley of th Omo	에티오피아	1980	-쿠라즈 설탕 개발 프로젝트(Kuraz Sugar Development project, KSDP)와 관련한 유산 인근의 개발에 대한 환경영향평가(EIA), 유산영향평가(HIA), 환경 및 사회영향평가(ESIA) 등을 요청 -투르카나 호수 유역에 대한 KSDP 및 개발 활동의 잠재적 영향을 평가하기 위한 전략적 영향평가(SEIA) 진행을 촉구
가나의 성채 Forts and Castles, Volta, Greater Accra, Central and Western Regions	가나	1979	-유산에 위협이 예상되는 지역개발 콘텐츠인 제임스타운 어항 프로젝트(James Town Fishing Harbour project)를 중단하고 HIA를 실시할 것을 당사국에 요청, 프로젝트는 HIA 결과를 자문기구가 검토한 후 추가로 시행
라무 옛 시가지 Lamu Old Town	케냐	2001	-라무항 남부 수단-에티오피아 교통(LAPSSET) 프로젝트를 고려한 유산 관리계획 완료를 촉구 -LAPSSET 프로젝트에 포함된 케냐 국립박물관 계획이 유산의 OUV 보존에 역할을 할 수 있도록 촉구 -LAPSSET 프로젝트와 관련된 하위 프로젝트가 유산 OUV에 미치는 개별적/누적적 영향을 모두 고려한 전략환경평가(SEIA), 환경 및 유산영향평가(EIA와 HIA)를 촉구 -보류 중인 라무 석탄 발전소 공사에 대한 독립적이고도 철저한 EIA와 HIA 진행을 촉구

유산명	국가	등재년도	위협 요인 및 유산영향평가 관련 사항
팀리치 오힝가 고고학 유적 Thimlich Ohinga Archaeological Site	케냐	2018	-관광 지원을 위한 인프라를 포함하여 계획된 모든 프로젝트와 작업에 대해 HIA 진행을 요청 -OUV에 영향을 미칠 수 있는 모든 계획 프로젝트에 대한 정보를 세계유산센터에 전달할 것을 요청(자문기구 검토용)
잔지바르 석조도시 Stone Town of Zanzibar	탄자니아	2000	-잔지바르 도심 지역 계획 및 미첸자니 그린 코리더 프로젝트 계획(Michenzani Green Corridor Project Plan)에 맞춰 다라자니 코리더 비즈니스 센터(Darajani Corridor Business Centre)를 재구상할 것을 요청 -다라자니 코리더 비즈니스 센터의 새로운 디자인을 HIA 절차를 통해 검토할 것을 요청
페트라 Petra	요르단	1985	-유산 환경의 추가 밀집화를 방지하고 도시 성장을 유산의 동쪽과 주변 지역을 넘어선 곳에 둘 것을 권고 -당사국이 제시한 통합 영토 계획(Integrated Territorial Master Plan)을 따르되, 기지정된 완충구역과 더 큰 범위(larger setting)에 대한 새로운 규정을 고안할 것을 촉구 -OUV에 영향을 미칠 수 있는 모든 제안된 프로젝트에 대해 HIA를 진행하여 세계유산센터에 제출할 의무가 있음을 상기
라싸의 포탈라 궁의 역사 유적군 Historic Ensemble of the Potala Palace, Lhasa	중국	1994	-세 개의 역사적 비석을 보호하기 위해 세운 조캉 사원(Jokhang Temple Monastery) 근처 정자가 HIA를 제출하기 전에 진행된 것은 유감, 문화적 환경과 맥락에 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로 이에 대한 대안을 모색할 것을 요청 -유산에 대한 전체 HIA를 제출할 것을 요청 -도시 동쪽 가장자리 기존 송신탑 철거 자리에 설치하는 새 송신탑에 대한 HIA를 우선적으로 준비할 것을 촉구
실크로드: 창안-톈산 회랑 도로망 Silk Roads: the Routes Network of Chang'an – Tian-shan Corridor	중국 카자흐스탄 키르기스스탄	2014	-카자흐스탄 당사국이 관여하는 도로 건설 관련 계획, 중국 권역의 대명궁 구성요소의 완충구역에 위치한 시안 기차역 재개발 및 확장에 대한 계획 등, 여러 프로젝트로 인해 미치는 악영향에 대한 대응 부재에 대한 경고 -불가역적인 상황이 도래하기 이전에 HIA를 포함하여 OUV에 영향을 미칠 수 있는 모든 세부사항을 검토하여 제출하도록 촉구
아마다바드 역사 도시 Historic City of Ahmadabad	인도	2017	-유산의 서쪽 구역과 완충구역에 있는 모든 주요 신축공사에 대한 HIA 완료 -모든 신규 개발에 대한 HIA 제출이 지속적으로 필요
인도 산악 철도 Mountain Railways of India	인도	1999	-유산구역 경계와 완충구역의 결정, 히말라야 철도 요소에 대한 종합보존관리계획의 수립에 주목, 계획이 공식 채택되기 전에 자문기구에 검토받을 것을 요청 -HIA에 대한 자세한 정보와 복원 및 보존관리계획과 해당 유산의 OUV의 잠재적 영향에 대한 정보 제공을 요청
루앙프라방 Town of Luang Prabang	라오스	1995	-남칸 강둑 프로젝트(Nam Khan Riverbank project)가 경관에 미치는 잠재적 시각적 영향에 대한 우려 표명 -당사국 승인이 완료된 루앙프라방 수력발전 프로젝트(LPHPP)에 대한 HIA를 조속히 실시할 것을 촉구, HIA 결과와 자문 전까지 프로젝트 정지를 권고
카트만두 계곡 Kathmandu Valley	네팔	1979	-Patan Durbar Square Memonary Zone 하수구 사업에 대한 ICOMOS 자문의견 반영 결과 서류 제출 요청 -유산구역과 완충구역 내에서 행해지는 주요 신규 도시 기반사업에 대한 HIA 준비를 재요청 -스와얌부나트 순환도로 확장 등에 대해서도 사전 HIA를 진행할 것을 요청 -모든 재생, 재건 및/또는 개발 프로젝트를 위해, 당사국은 2011년 역사도시경관에 대한 권고에 대한 접근방식을 반영할 필요를 권고
코르딜레라스의 계단식 논 Rice Terraces of the Philippine Cordilleras	필리핀	1995	-유산 인근에 예정된 에너지 발전소 프로젝트에 대한 HIA를 준비할 것을 강력히 권고, 자문기구의 검토를 위해 세계유산센터에 제출 요청

유산명	국가	등재년도	위협 요인 및 유산영향평가 관련 사항
이찬 칼라 Itchan Kala	우즈베키스탄	1990	-HIA의 기준이 될 히바시 마스터플랜의 역사중심지 세부계획 개정안 제출 -고속철도 건설, 호텔 개발 등 관광압력에 따른 관광 관리 계획의 개발에 주목
잘츠부르크 역사 지구 Historic Centre of the City of Salzburg	오스트리아	1996	-프리스터하우스가르텐 하우징 프로젝트(Priesterhausgarten housing project)의 HIA 결과(부정적 영향)를 인정, 결과를 반영한 프로젝트의 향후 진행 상황을 세계유산센터에 알릴 것을 추가 요청 -유산의 OUV에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 프로젝트에 대해 시각적 영향평가를 포함한 HIA를 수행할 것을 요청
두브로브니크 옛 시가지 Old City of Dubrovnik	크로아티아	1979	-하수도 시스템 수리 공사와 보산카 2 프로젝트(Bosanka 2 project)에 대한 HIA 수행 결과와 포괄적인 프로젝트 세부사항을 세계유산센터에 제출할 것을 요청
16~17세기 베네치아 방어시설 : 스타토 다 테라 - 서부 스타토 다 마르 Venetian Works of Defence between 16th and 17th centuries: Stato da Terra – western Stato da Mar	크로아티아 이탈리아 몬테네그로	2017	-관광 및 접근 편의 제공 등이 포함된 개발 제안에 대한 HIA 프레임워크를 지속적으로 개발, 시행할 것을 촉구 -HIA를 거쳐, OUV 보존에 방해되는 도시 요소(주차장, 도시 및 산업 개발 요소 등)를 재배치하기 위해 노력할 것을 권고
프라하 역사 지구 Historic Centre of Prague	체코	1992	-완충구역 내 포드바다-트로야-보니스 사이에 계획된 케이블카 프로젝트에 대한 환경영향평가 및 전략환경영향평가 진행 요청 -중요한 정책 및 프로젝트에 대해서는 HIA를 준비해야 함을 상기
클라드루비 나드 라벰, 의전마차용 말의 사육과 훈련 경관 Landscape for Breeding and Training of Ceremonial Carriage Horses at Kladruby nad Labem	체코	1992	-고압 전력선을 유산구역 밖으로 이전 결정한 것에 환영 -유산구역 및 완충구역 내에 계획되어 있는 8개의 주요 프로젝트와 관련하여 HIA 이행 및 결과물 제출 요청
츠헤타의 역사 기념물 Historical Monuments of Mtskheta	조지아	1994	-상업/관광 증가로 인한 변화를 관리하기 위해 츠헤타의 역사도시경관에 대한 장기 비전의 개발 필요성 제기 -개발이 이루어지기 전에 HIA를 진행해야 하며 현재 및 계획된 개발의 다중 및 누적 영향을 평가할 것을 요청
부다페스트의 도나우 강 연안과 부다 성(城) 지구, 언드라시 거리 Budapest, including the Banks of the Danube, the Buda Castle Quarter and Andrássy Avenue	헝가리	1987	-당사국은 유네스코 역사도시경관에 대한 권고(HUL)의 접근 방식을 고려하여 관리 노력 -세계유산센터는 HUL개념이 반영된 관리계획이 완료되기 전 유산구역 및 완충구역에 다수의 주요 신규 개발사업이 계속 진행되거나 완료된 것을 우려, 관련한 모든 프로젝트에 HIA 진행을 요청 -HIA 시 3D 시각 시뮬레이션, 시각영향평가 등을 포함할 것을 요청
코토르 자연·역사 문화 지구 Natural and Cultural-Historical Region of Kotor	몬테네그로	1979	-코토르 자연 및 문화역사 지역 보호에 관한 법률 개정안 통과, 관리계획의 지속적 개정 등 진행, 다양한 개발에 대한 HIA 준비 및 검토 중 -정책 및 계획의 틀과 도구를 위한 코토르 자연 및 문화역사 지역의 HIA 업데이트를 요청
아우슈비츠 비르케나우 -독일 나치 강제 수용소 및 집단 학살 수용소(1940~1945) Auschwitz Birkenau German Nazi Concentration and Extermination Camp (1940-1945)	폴란드	1979	-오시비엥침시에서 추진한 두 개의 도로 건설 프로젝트가 HIA 진행 없이 완료한 것에 유감 -추가로 추진 중인 남부 순환도로 사업에 대해서는 당사국이 HIA를 진행, 하지만 평가 결과를 수용하였는지 불분명하다고 판단, 세계유산센터는 관련 추가자료 및 사업 관련 내용을 지속하여 제출할 것을 요구
디야르바키르 요새 및 헤브셀 정원 문화경관	터키	2015	-자문이나 HIA 없이 유산구역 및 완충구역의 도시 재개발 프로젝트(재건사업)가 진행되고 있음에 우려

유산명	국가	등재년도	위협 요인 및 유산영향평가 관련 사항
Diyarbakir Fortress and Hevsel Gardens Cultural Landscape			-유산과 환경에 영향을 미칠 수 있는 도시설계, 경관 및 인프라 프로젝트에 대해 사전 HIA 진행 요청
괴베클리 테페 Göbekli Tepe	터키	2018	-유산 남쪽에 예정된 철도노선과 그 개발에 대한 HIA 실시와 그 자료에의 세계유산센터 제출과 검토 요청
키이우의 성 소피아 대성당과 수도원 건물들, 키이우 페체르스크 라브라 Kyiv: Saint-Sophia Cathedral and Related Monastic Buildings, Kyiv-Pechersk Lavra(문화/위험유산)	우크라이나	1990	-도시계획과 관리 및 모니터링이 이루어지기 전까지 개발유예의 유지를 권고 -유산 보호를 위한 추가 사항을 제안하고 이행 계획 보고서 제출을 권고 -유산과 완충구역 내 개발에 대한 HIA 수행을 당사국에 재요청하고 관련 개발 프로젝트에 대한 상세 정보를 지속적으로 제출할 것을 권장
스톤헨지와 에이브베리 거석 유적 Stonehenge, Avebury and Associated Sites	영국	1986	-교통계획으로서 A303 노선 계획에 대하여, 2018년 세계유산센터/ICOMOS 공동 자문단 및 당사국 자체의 HIA에서 핵심 OUV에 영향을 미칠 수 있음을 지적, 우려 표명 -A303 노선 건설의 부정적인 입장을 당사국에 지속적으로 전달, 개선 계획의 내용에 따라 위험유산 목록에 등재할 수도 있음을 전달
와디 럼 보호구역 Wadi Rum Protected Area (복합유산)	요르단	2011	-지침 없이 행해지는 보호구역 내 캠핑, 관광 활동 및 행사에 대한 우려 표명 -이에, 당사국은 유산과 주변의 관광 활동에 대한 환경영향평가(EIA)와 HIA를 실시하고 관리에 대한 대책을 수립 -관광 활동 평가 수행 등 권고사항 이행을 촉구, 지속적인 관리를 점검하기 위해 SOC 보고서 제출을 요청
짱안 경관 단지 Tràng An Landscape Complex(복합유산)	베트남	2014	-추정치 이상의 방문객 증가에 대한 대책과 유산 훼손을 예방하기 위한 제도 마련을 요청 -유산 및 완충구역 내 주요 개발에 대한 전략환경평가(SEIA)와 HIA 실시에 대한 당사국 의지를 환영, 개별 계획 및 누적 영향 평가, 유산 OUV의 잠재적 영향에 중점을 두고 평가할 것을 요청
캄페체의 고대 마야도시 칼라크물과 열대림 보호구역 Ancient Maya City and Protected Tropical Forests of Calakmul, Campeche (복합유산)	멕시코	2002 2014 (확장)	-2020년에 시작된 트렌 마야 프로젝트(철도 건설사업)와 궤도의 상세 정보를 세계유산위원회에 제출할 것을 요청 -트렌 마야 프로젝트가 미치는 잠재적 영향에 대하여, EIA와 HIA를 통해 적절히 평가되도록 하고 불가역적 결정을 내리기 전에 자문기구가 검토할 수 있도록 가능한 한 빨리 제출할 것을 강력 요청
세계유산 목록 SOC(2021)			
아프라바시 가트 Aapravasi Ghat	모리셔스	2006	-당사국은 완충구역 개발에 대한 포괄적인 HIA 및 시각영향평가(VIA), 프로젝트 시행 전 개별 개발에 대한 HIA와 VIA를 수행하고 그 결과를 제출할 것을 약속
고대 테베와 네크로폴리스 Ancient Thebes with its Necropolis	이집트	1979	-HIA 작성에 중점을 둔 단체(unit) 설립을 고려하겠다는 당사국 의사 확인 -HIA 진행은 물론, 세계유산위원회의 사전 통보 없이 카르낙신전의 스핑크스 4기를 이전한 것에 유감 표명, 당사국에게 4기의 상황에 대한 평가를 수행할 것을 요청 -유산에 영향을 미칠 수 있는 작업을 수행하기 전에 HIA를 완료하고 자문기구의 검토를 위해 관련 프로젝트 문서를 세계유산위원회에 제출할 것을 요청
멤피스와 네크로폴리스 -기자에서 다슈르까지의 피라미드 지역 Memphis and its Necropolis -the Pyramid Fields from Giza to Dahshur	이집트	1979	-기자고원을 통과하는 순환도로 프로젝트에 우려를 표하며, 이에 대한 이유와 필요성, 대안에 대해 충분히 고려할 것을 재요청 -관련한 모든 프로젝트는 원격 탐사 결과 등의 기술 보고서, 후속 HIA의 검토, 모니터링을 위한 적절한 저감 조치와 절차가 합의된 후에 진행해야 할 것임을 반복 요청 -당사국에서 HIA 준비에 중점을 둔 단체 설립을 고려하고 있음을 환영
예수 세례지, '요르단 건너편 베다니' (알 마그타스) Baptism Site "Bethany Beyond the Jordan"(Al-Maghtas)	요르단	2015	-완충구역에서 진행 중인 기독교 교회 시설 건설 프로젝트에 대한 VIA 평가 진행을 촉구 -유산 OUV와 개발에 따른 누적 영향을 고려하여 완충구역의 완공 및 신축 건물에 대한 수정된 HIA를 제출할 것을 당사국에 요청

유산명	국가	등재년도	위협 요인 및 유산영향평가 관련 사항
콰디샤 계곡과 백향목 숲 Ouadi Qadisha(the Holy Valley) and the Forest of the Cedars of God(Horsh Arz el-Rab)	레바논	1998	-유산의 OUV와 진정성, 완전성에 영향을 미칠 수 있는 모든 프로젝트에 대한 세부 정보와 HIA를 제출할 것을 요청
티레 Tyre	레바논	1984	-장기적으로 개발 압력 관리를 위해 관리계획을 지역 및 도시개발, 교통계획 등과 통합할 것을 권고 -교통 및 도시 도로망에 대한 심층연구를 권고, 해안고속도로 및 기타 계획된 주요 인프라 프로젝트에는 HIA 시행과 결과 제출이 의무임을 당사국에게 상기
라바트, 근대 수도와 역사 도시 : 공동유산 Rabat, Modern Capital and Historic City: a Shared Herit	모로코	2012	-진행 또는 계획 중인 주요 복원 사업, 개발 프로젝트에 대해 HIA를 추진 -HUL 접근법 구현을 위한 역량 강화, HIA 정교화를 위한 기술 워크숍 개최
역사적 도시 제다, 메카로 향하는 관문 Historic Jeddah, the Gate to Makkah	사우디아라비아	2014	-제다역사지구(JHD) 프로젝트 마스터플랜을 위한 HIA 프레임워크 제출을 요청
사우디아라비아 하일 지방의 암각화 Rock Art in the Hail Region of Saudi Arabia	사우디아라비아	2015	-세계유산위원회에서 권고한 완충구역 확장 의견과 유산 진정성에 영향을 미칠 수 있는 시각적 장애물 표시 권고
앙코르 Angkor	캄보디아	1992	-당사국은 완충구역 밖 관광단지 건설 취소, 시엠립 국제공항 확장 프로젝트 비승인 결정 -대안으로 제시될 계획을 세계유산위원회에 보고함은 물론 관련한 HIA 진행을 요청
마카오 역사 지구 Historic Centre of Macao	중국	2005	-문화유산 보호와 도시계획 및 개발의 통합을 다루는 특별행정구 마스터플랜(2020-2040)에 주목, 계획안이 확정되기 전에 자문기구에 검토받을 것을 요청 -칼사다 데 가이오 18-20번지의 미완성 고층 건물, 로드리고 로드리게스 거리의 개발 및 보존 등 OUV에 부정적 영향을 미칠 수 있는 개발 사안을 재확인, HIA 준비와 진행을 요청하며 결과가 공식적으로 채택될 때까지 건물의 높이를 제한하고 신규 건설 승인 등을 유예할 것을 요청
보로부두르 불교 사원군 Borobudur Temple Compounds	인도네시아	1991	-유산의 지속가능성을 위해 지역사회와 보존 활동 지원을 위해 유산구역 및 완충구역에 관광시설 개발 프로젝트가 필요함을 인식 -그럼에도 개별 프로젝트에 대한 HIA와 유산의 관리계획(MP) 개발은 중요하므로 이에 대한 진행을 요청, 결과에 따른 계획 수정 내용을 세계유산위원회에 제출, 공유할 것을 요청
발리의 문화경관 : 트리 히타 카라나 철학의 표현으로서의 수박 체계 Cultural Landscape of Bali Province: the Subak System as a Manifestation of the Tri Hita Karana Philosophy	인도네시아	2012	-자틸루위 유산의 모든 신규 개발로 인해 미치게 될 유산의 영향을 구체적으로 파악할 수 있게 HIA 메커니즘을 꾸준히 개발할 것을 요청 -신규개발 및 HIA에 관한 문서를 자문기구와 세계유산위원회에 제공하며 불가역적인 결정을 방지할 수 있도록 함
참파삭 문화 경관 내 왓 푸 사원과 고대 주거지 Vat Phou and Associated Ancient Settlements within the Champasak Cultural Landscape	라오스	2001	- 참파삭 상수도 국영기업이 수행한 상수도 확장 프로젝트(WSP)가 센터에서 사전 요구한 HIA를 거치지 않고 2019년 시행된 점에 유감을 표함 -2018년에 제출된 WSP에 대한 HIA의 완화 조치 제안 사항을 개발 당사자에게 제공할 것을 권고
위대한 부르한 할둔 산과 인근의 신성한 경관 Great Burkhan Khaldun	몽골	2015	-관광 개발 및 방문객 시설, 완충구역 계획에 대하여 HIA를 진행하고 그 결과를 자문기구와 세계유산위원회에 제공할 것을 요청

유산명	국가	등재년도	위협 요인 및 유산영향평가 관련 사항
Mountain and its surrounding sacred landscape			
룸비니, 부처의 탄생지 Lumbini, the Birthplace of the Lord Buddha	네팔	1997	-유산에 대한 통합관리 프레임워크(IMF)를 공식적으로 채택하지 않음에 유감 -IMF를 공식화 하기 전에 해당 유산과 완충구역에서 개발활동이 지속적으로 행해짐을 우려, 모든 프로젝트에 대해 HIA를 추진하고 완료하도록 당사국에 재차 요청
필리핀의 바로크 양식 교회 Baroque Churches of the Philippines	필리핀	1993	-필리핀 당사국은 비논도 인트라무로스 대교(Binondo-Intramuros Bridge, BIB) 프로젝트에 대한 고고학적 영향평가(AIA), HIA, 인트라무로스 보존관리계획(CMP)를 진행하기 위해 노력 -산 어거스틴 교회의 구조 평가, 주변 거리와 도로의 설계를 변경하고 ICOMOS 기술검토, AIA 및 HIA의 권고를 반영한 교량의 설계, 위치 등을 재고할 것을 권고
르코르뷔지에의 건축 작품, 모더니즘 운동에 관한 탁월한 기여 The Architectural Work of Le Corbusier, an Outstanding Contribution to the Modern Movement	아르헨티나, 벨기에, 프랑스, 독일, 인도, 일본, 스위스	2016	-인도 찬디가르 소재 르코르뷔지에 유산에 대한 HIA 진행을 권고 -펀잡 및 아리아나 고등법원의 종합 개발과 난방/환기/공조시설, 지하주차장 구조를 포함, 국회의사당 단지의 경계 및 완충구역 내에 계획된 모든 개발에 대한 잠재적 영향, 누적 영향 등을 평가하기 위한 HIA 개발 등을 촉구
중상류 라인 계곡 Upper Middle Rhein Valley	독일	2002	-당사국은 로렐리 고원의 호텔 프로젝트를 취소 -세계유산위원회에서는 로렐리 고원의 향후 사용을 위한 적절한 공간 프레임워크를 개발하고 프레임워크의 법적 지위를 부여할 것을 요청 -독립적인 VIA 및 HIA를 통해 공간 프레임워크를 테스트할 것을 추가로 요청
솔로베츠키 제도 문화 역사 유적군 Cultural and Historic Ensemble of the Solovetsky Islands	러시아	1992	-당사국은 순례자와 방문객 커뮤니티를 위한 마스터플랜 개발을 진행 중이며 관련하여 HIA 또한 진행 중임
키지 포고스트 Kizhi Pogost	러시아	1990	-동방정교회 복원을 위한 전략적 개발에 대한 HIA 내용을 세계유산위원회에 제출할 것을 요청
웨스트민스터 궁, 웨스트민스터 사원과 세인트 마거릿 교회 Westminster Palace, Westmins	영국	1987	-웨스트민스터 궁의 복원 및 리뉴얼 프로젝트에 대한 HIA 내용을 세계유산위원회에 제출할 것을 요청 -기획 중인 홀로코스트 기념관 및 학습센터의 부지에 대한 적절성 검토와 신축 타워 건물의 누적 영향을 식별하고 예방, 관리할 것을 요청
카팍냔, 안데스의 도로 체계 Qhapaq Ñan, Andean Road System	아르헨티나 볼리비아 칠레 콜롬비아 에콰도르 페루	2014	-모든 주요 인프라 또는 프로젝트는 유산의 OUV에 영향을 줄 수 있으므로, HIA를 개발하고 평가해야 함. 따라서 페루 당사에 친체로 쿠스코 국제공항 건설에 대한 ICOMOS의 권고를 고려할 것을 요청
리마 역사 지구 Historic Centre of Lima	페루	1998	-유산의 OUV에 상당한 영향을 미칠 수 있는 복합교통시스템에 대한 HIA를 수행하고 주요 개발 이슈에 대한 영향 평가 결과와 완화조치에 대한 내용을 세계유산위원회에 제출할 것을 요청 -당사국은 체로 산 크리스토발로 가는 케이블카의 건설 계획을 취소하였으며, 프로젝트의 추가 개발 전에 당사국의 새로운 제안과 HIA를 세계유산위원회에 제출할 것을 추가 요청
마추픽추 역사 보호 지구 Historic Sanctuary of Machu Picchu(복합유산)	페루	1983	-방문객센터 조성을 환영하지만 이에 대한 HIA, EIA는 수반할 것을 권장 -공항, 철도, 케이블카, 터널 및 도로와 같은 주요 인프라 교통 프로젝트는 계획 초기 단계에서 HIA를 실시하여 유산의 가치 보호를 위해 엄격하게 통제될 수 있게 해야 함을 강조

출처: Extended 44th session of the World Heritage Committee. https://whc.unesco.org/en/ sessions/44COM/documents/(검색일: 2024/08/11)

② 45차 유네스코 세계유산위원회(2023년)[56]

□ 보존 의제 목록의 세계유산 유산영향평가 내용 분석

위험에 처한 세계유산 58건에 대한 SOC 보고서가 검토되었고, 그 중 6건이 부의되었으나 1건은 안건을 철회하였다. 일반 세계유산의 경우 260개 세계유산의 보존상태 보고서가 제출되었으며, 부의안건으로 총 26건이 올랐고 그 중 2건(우크라이나 유산)이 위험에 처한 유산 목록에 새롭게 등록되었다. 부의안건으로 오른 유산은 HIA와 관련한 사항이 대부분 언급되었다.

[표 4-3] 45차 유네스코 세계유산위원회 보존 의제 중 문화유산 유산영향평가 관련 사항

유산명	국가	등재연도	위협 요인 및 유산영향평가 관련 사항
위험에 처한 세계유산 SOC(2022, 2023)			
빈 역사지구	오스트리아	2001	-변경된 설계안(Heumarkt Neu 2021)이 심각한 영향을 미치지는 않지만, 시각적 완전성에 큰 영향이 남아 있다고 결론 -위험에 처한 세계유산 유지
세계유산 목록 SOC(2022, 2023)			
아보메 왕궁 Royal Palaces of Abomey	베냉	1985	-박물관 개발 계획에 따른 유산영향평가를 수행하였고, 전체 왕궁 복구/보존계획을 먼저 수립할 것을 권고
랄리벨라 암굴 교회군 Rock-Hewn Churches, Lalibela	에티오피아	1978	-바위 위 교회 캐노피 설치 관련 EIA, HIA 과정을 통해 자문기구와 지속적 협의 중
잔지바르 석조도시 Stone Town of Zanzibar	탄자니아	2000	-항구 이전 관련 마스터플랜을 수립하고 유산영향평가로 모든 제안을 평가하기로 함
루앙 프라방 Town of Luang Prabang	라오스	1995	-수력발전 프로젝트 관련 영향평가를 수행해 사업 대안을 모색했고, 다음 위원회에서 새로운 확장 HIA를 검토하기로 함
조선왕릉 Royal Tombs of the Joseon Dynasty	대한민국	2009	-창릉, 태릉과 강릉 인근 고층아파트 건설사업에 대한 HIA가 진행 중이며 세계유산위원회/ICOMOS/ICCROM 실사단을 초청하도록 요청
디야르바키르 요새 및 헤브셀 정원 문화경관 Diyarbakir Fortress and Hevsel Gardens Cultural Landscape	튀르키예	2015	-7개 프로젝트(신규 도로, 관광 루트 등)에 대해 HIA를 진행한 결과, 유산의 중요한 경관이 손상되었다고 평가 -위험유산 포함 여부가 논의되었으나 철회
말로티-드라켄즈버그 공원 Maloti-Drakensberg Park	레소토, 남아프리카 공화국	2000	-완충구역 내 케이블웨이와 가스 및 석유 탐사에 대한 EIA/HIA가 논의되었으나 개발계획이 계획되지 않음을 확인
라무 옛 시가지 Lamu Old Town	케냐	2001	-남수단-에티오피아 운송 프로젝트와 관련하여 전략환경영향평가, 환경/유산영향평가
팀리치 오힝가 고고학 유적	케냐	2018	-향후 유산에서 진행되는 모든 프로젝트가 HIA 대상이 되도록 지속해서 보장할 것을

56) 2023년 9월 10~25일 사우디아라비아 리야드에서 개최되었다. Extended 45th session of the World Heritage Committee. https://whc.unesco.org/en/sessions/45COM/documents/(검색일자: 2024/08/11)

유산명	국가	등재연도	위협 요인 및 유산영향평가 관련 사항
-Thimlich Ohinga Archaeological Site			요청
함피 기념물군 Group of Monuments at Hampi	인도	1986	-도로 확장에 대한 HIA를 공사 추가 시행 전 시급히 제출할 것을 요청(2019년부터 요청)
보로부두르 불교 사원군 Borobudur Temple Compounds	인도네시아	1991	-관광사업에 대한 HIA 요청. 11개 개발계획 중 8건이 이미 완료된 것에 우려 표명
네세바르 고대 도시 Ancient City of Nessebar	불가리아	1983	-영향평가 보고서 내용에 따라 종합개발기본계획 수립 -위험유산 포함 여부가 논의되었으나 부결
베네치아와 석호 Venice and its Lagoon	이탈리아	1987	-대규모 개발사업에 대한 HIA가 현재 진행 중 -위험유산 포함 여부가 논의되었으나 부결

출처: Extended 45th session of the World Heritage Committee. https://whc.unesco.org/en/sessions/45COM/documents/(검색일자: 2024/08/11)

③ 46차 유네스코 세계유산위원회(2024년)[57]

□ 보존 의제 목록의 세계유산 유산영향평가 내용 분석

위험에 처한 세계유산 57건의 보고서가 검토되었고, 그중 24건의 문화유산과 3건의 자연유산이 위원회의 안건으로 부의되었다.

부의된 위험에 처한 24건의 문화유산 가운데 8건에 대하여 위원회는 HIA 수행을 권고하거나 그 결과를 공유할 것을 요청하였다. 일반 세계유산의 경우 67건의 SOC 가운데, 문화유산 33건, 자연유산 5건이 회의에서 논의되었다.

[표 4-4] 46차 유네스코 세계유산위원회 보존 의제 중 문화유산 유산영향평가 관련 사항

유산명	국가	등재연도	유산에 영향을 미치는 위협요소 또는 요인	유산영향평가 관련 사항
위험에 처한 세계유산 SOC(2024)				
파나마의 카리브 연안 요새: 포르토벨로, 산로렌조 Fortifications on the Caribbean Side of Panama: Portobelo-San Lorenzo (Panama)	파나마	1980	-환경적 요인, 유지관리 부족 및 제한된 보존 계획으로 인한 취약한 부동산 상태, 악화 가속 -침식 -유산 경계 및 완충 영역의 부족(경계 재설정 필요) -보존 및 관리 계획 부재 -침입과 도시 압력, 관광 압박 -건축 유산 보존 법률과 규정 불충분	-산 로렌조의 방문객센터 건설사업 진행에 대해, HIA 진행을 권고 -당사국은 이행하지 않은 채 2024년 완공을 앞두고 있음, 이에 세계유산위원회에서는 깊은 유감을 표함
하트라 Hatra	이라크	1985	-고의적인 유산 파괴 -무력 충돌 -불법 활동 -이라크 고고학 유적지의 대규모 약탈(해결)	-OUV에 영향을 미칠 수 있는 주요 보존 작업을 포함한 모든 프로젝트에 대한 자료를 세계유산위원회에 제출할 의무가 있음을 상기

57) 2024년 7월 21일~31일 인도 뉴델리에서 개최되었다. 46th session of the World Heritage Committee. https://whc.unesco.org/en/sessions/46COM/documents/(검색일자: 2024/08/11)

유산명	국가	등재연도	유산에 영향을 미치는 위협요소 또는 요인	유산영향평가 관련 사항
				-주요 프로젝트에는 HIA의 내용이 포함되어 있어야 함
라시드 카라미 국제박람회-트리폴리 Rachid Karami International Fair-Tripoli	레바논	2023	-중요한 보존 상태 및 긴급 안정화 조치가 필요한 상태 -잠재적인 부적절한 개발에 취약 -관리 구조의 부재	-지식 및 혁신센터(KIC) 프로젝트, 엘미나 및 트리폴리 마스터플랜 개정 등, 모든 프로젝트에 HIA를 개발하고 시행할 것을 요청 -사업 계획 프로세스에 HIA 메커니즘을 구조적으로 포함시킬 것을 당사국에 요청
알레포 고대도시 Ancient City of Aleppo	시리아 아랍 공화국	1986	[분쟁 발생 전] -법적 프레임워크(완충구역에 대한 정의 부족) -관리시스템/관리계획(보존 및/또는 관리계획 부족) -전통적인 삶의 방식과 지식체계의 변화(부적절한 복원 작업) -주택단지 개발(도시 침범) [2013년부터] -무력충돌(무력충돌로 인한 파괴 및 피해) -지진(2023년 2월 지진 및 후속 여진) -관리시스템/관리계획(재건 및 복원 마스터플랜 필요)	-알 루디시 알 아스카리 군사교육학교를 4성급 호텔로 개조하려는 계획, 주요 보존 작업, 신규 프로젝트 등은 HIA의 대상임, 불가역적인 결정을 내리기 전에 HIA 진행 및 결과 제출을 요청
다마스쿠스 고대도시 Ancient City of Damascus	시리아 아랍 공화국	1979	[분쟁 발생 전] -유산에 대한 사회적 가치 평가(보존상태 열악) -전통적인 삶의 방식과 지식 체계의 변화(부적절한 복원 기술) -법적 프레임워크(완충구역 부족)(이슈 해결) -관리시스템/관리계획 부재 -주택단지 개발과 지상 교통 인프라(상징적인 역사적 구조를 위협하는 개발)	-다마스쿠스시는 칸 술레이만 파샤를 5성급 호텔로 개조하는 프로젝트 재개 -호텔 전환 공사는 HIA 대상이므로, 이를 툴킷에 따라 진행할 것을 요청
기사의 성채와 살라딘 요새 Crac des chevaliers and Qal'at Salah El-Din	시리아 아랍 공화국	2003	[분쟁 발생 전] -관리시스템/보존 및/또는 관리계획 부족 -관리 활동(부적절한 복구 작업) -주택단지 개발(도시 침범) -세계유산 경계 내 채석장 개발 [2011년부터] -무력충돌로 인한 파괴 및 피해 -주요 방문객 숙박시설 및 관련 인프라(칼랏 살라 엘딘의 케이블카 프로젝트)(해결) -지진	-마굿간 및 카운터스카프 성벽 복원을 위한 프로젝트 시행 전에 HIA가 제출되지 않았음에 유감, 향후 세계유산위원회와 소통하고 HIA 제출을 요청
사바 고대 왕국의 랜드마크, 마리브 Landmarks of the Ancient Kingdom of Saba, Marib	예맨	2023	-무력 분쟁에 따른 부수적 및 고의적 피해 -기물 파손 및 약탈 -마립시 지역의 인구 증가와 관련된 개발 압력 -고고학적 유적지에 부정적인 영향을 미치는 환경적 요인	-HIA를 통해 유산의 OUV와 그 환경에 미칠 수 있는 잠재적 영향에 대한 전체 평가가 이루어질 때까지 2018년 마스터플랜의 시행을 중단, HIA 결과에 따라 계획 수정을 요청
난마돌: 동부 미크로네시아 의례의 중심지 Nan Madol: Ceremonial	미크로네시아	2016	-관리시스템/관리계획 -관리 활동(초목의 과다 성장, 석조물 붕괴) -폭풍 해일의 영향	-완충구역 내 난닝이섬의 관광 리조트 공사 중단의 요청에도 불구하고 컨퍼런스 공사, 신규 산책로 조성 등의 사

유산명	국가	등재연도	유산에 영향을 미치는 위협요소 또는 요인	유산영향평가 관련 사항
Centre of Eastern Micronesia			-침식 및 침전/퇴적	업이 진행 중임 -유산영향평가 지침 및 툴킷에 따라, HIA를 완료한 후 프로젝트 전체를 재검토해야 함
세계유산 목록 SOC(2024)				
부트린트 Butrint	알바니아	1992	-불충분한 관리 메커니즘 -불법 건축 -권고 사항의 더딘 이행(해결) -관광 개발	-당사국은 국제설계공모로 당선된 방문객센터의 설계방법론과 작업계획, EIA, HIA. AIA 등을 세계유산위원회에 제출, 자문기관의 추가 권고에 따라 프로젝트 내용을 조정 중 -자문기관(ICOMOS)은 유산 OUV 보존을 위해 경관 측면을 포함한 전체 HIA(full HIA)를 개발할 필요가 있음을 권고
베라트·지로카스트라 역사지구 Historic Centres of Berat and Gjirokastra	알바니아	2005	-지상 교통 인프라(우회 도로 프로젝트 및 지로카스트라의 시장을 보행자 구역으로 전환), 주택단지 개발 -1990년대 후반부터 시작된 불법 건축 -영향력이 큰 연구 및 모니터링 활동(구체적인 모니터링 지표가 없음) -거버넌스(세부 관광 개발 계획 및 고고학 발굴 프로그램 부재) -관리 활동(예. 베라트 성 복원 작업) -관리시스템/관리계획 -기타 요인(역사적 도시 구역에 적절한 소방시설 부족)	-지로카스트라 우회도로 건설이 기 완료된 것에 우려 표명, 당사국이 HIA를 긴급 완료할 것을 요청 -통합 도시 및 관광 개발 프로젝트(PIUTD)는 물론, 유산의 포괄적 범위에서 수행되고 있는 수많은 인프라 및 프로젝트에 대해 통합적 HIA(integrated HIA) 수행을 요청
로마제국 국경 방어선-다뉴브 리메스(서부구역) Frontiers of the Roman Empire – The Danube Limes	독일, 슬로바키아 , 오스트리아	2021	-홍수(홍수 예방 또는 홍수 관리대책 개발 필요) -재건(reconstruction) 사업에 대한 명확하고 일관된 접근 방식 개발 필요 -풍력발전소 또는 기타 인프라 프로젝트와 관련한 규정 도입 필요	-월경유산의 경우, 초국가적 관리 그룹 차원에서의 HIA 실시 필요성 논의 필요 -카르눈툼 주변의 풍력발전소에 대한 위원회의 권고 준수 확인, 그럼에도 HIA 점검은 필요한 상황임을 상기 -신재생에너지 설치 또는 기타 인프라 프로젝트로 인해 다른 구성요소의 경관이 훼손되지 않도록 규정을 도입할 것을 권고
페르퇴/노이지들러 호 문화경관 Fertö / Neusiedlersee Cultural Landscape	오스트리아, 헝가리	2001	-대규모의 심장클리닉 개발(해결) -기후변화 및 극심한 기상 현상(점진적인 물 부족), 주택단지 개발 -주요 방문객 숙박시설 및 관련 인프라 -재생 에너지 시설(풍력발전소)	-헝가리 당사국이 진행하는 소프론페르 토 호수 리조트 프로젝트 재설계에 대해, HIA를 수행할 것을 요청
다뉴브강 유역, 부다 성 지구. 안드라시 거리를 포함한 부다페스트 Budapest, including the Banks of the Danube, the Buda Castle Quarter and Andrássy Avenue	헝가리	1987	-대규모의 재건(reconstruction) -건물 높이 및 규정 -'유대인 지구'로 알려진 완충지대의 철거와 부적절한 개발 -공공장소 및 거리 편의시설의 부적절한 사용 -세계유산 등재 지역의 주거용 주택 보존 부족	-시타델 프로젝트에 대한 VIA 결과 또는 결과에 따른 프로젝트 계획 내용을 세계유산위원회와 공유 필요, 건축물 높이 65m 승인에 대한 추가 설명 필요 -국립하우즈만프로그램(NHP)에 대한 내용, HIA 및 보존계획의 진행 내용

유산명	국가	등재연도	유산에 영향을 미치는 위협요소 또는 요인	유산영향평가 관련 사항
			-교통 인프라 사용으로 인한 영향(교통량 증가) -관리계획시스템/관리계획 -법적 프레임워크 -정체성, 사회적 결속력, 지역 인구 및 커뮤니티의 변화, 하우징	전체가 공유되지 않고 있음에 유감
토카이 와인 역사문화경관 Tokaj Wine Region Historic Cultural Landscape	헝가리	2002	-법적 권한, 인적 및 재정적 자원 부족, 채석장, 짚을 태우는 발전소 개발 가능성(해결) -정확한 완충구역 묘사 필요 -부지를 가로지르는 교통량이 많은 도로를 대체하기 위한 우회 도로 및 교량 프로젝트	-유산구역 내 미나로 호텔 토카즈는 세계유산센터에 알리지 않고 건설, VIA의 기술 검토 결과 건축디자인이 이질적이라는 결론, 향후 확장은 불가하며 부지 내 도로 신설이나 확장은 피해야 함 -토카이 코파즈 언덕 케이블카 프로젝트는 유산에 부정적 영향을 미칠 것이 예상되므로 사전에 HIA를 받고 사업 재고를 요청
폼페이·헤르쿨라네움·토레 아눈치아타 고고지구 Archaeological Areas of Pompei, Herculaneum and Torre Annunziata	이탈리아	1997	-유산 주변의 건축 프로젝트(토레 아눈치아타의 방문자센터 프로젝트와 폼페이의 저장시설 프로젝트의 영향 가능성) -방문자 압력 -관리시스템, 새로운 완충구역 제안 필요(부분 해결) -유산 내 일부 구조적 붕괴 발생, 부적절한 복원 및 유지관리, 기술 부족, 자금 부족, 비효율적인 배수시스템(해결)	-폼페이 구성요소인 포르타 놀라에 새로운 수장고, 직원사무실, 고고학적 수장고 건설 계획 진행 관련하여 불가역적 결정이 내려지기 전에 조속한 HIA 검토를 요청 -토레 아눈치아타에 계획된 방문자센터의 수정 설계안, HIA 결과, 스폴레티피고 작업 문서 등을 세계유산위원회에 제출할 것을 요청
코토르 자연·역사 문화지구 Natural and Culturo-Historical Region of Kotor	몬테네그로	1979	-관리시스템/관리계획 부족 -부적절한 법적 프레임워크 -건축 및 개발(도시 개발 가속화 및 도시 압력) -지상 교통 인프라(베리게의 주요 교량 제안 및 기타 제안된 개발 프로젝트) -주요 방문객 숙박시설 및 관련 인프라 -토지 전환 -유산에 대한 사회적 가치평가 -전통적인 삶의 방식과 지식체계의 변화 -관광/방문객/레크리에이션의 영향 -지진 피해, 완충구역 부족(해결)	-몬테네그로 해안 개발계획의 일환으로, 당사국은 베리게 교량 건설 등, 문화재 보호구역의 개발에 대한 검토를 진행 -모리니 숙박 단지 계획은 철회, 구 피오르드 호텔 부지 등에 숙박시설을 건설하기 위한 세부공간 계획 내용을 세계유산위원회 제출 준비 중 -당사국은 주택개발, 축구경기장, 관광개발 등 다수의 개발계획에 대한 HIA를 준비 중 -세계유산위원회는 HIA 지침 및 툴킷 활용을 권고, 간접 및 누적영향에 특히 주의를 기울일 것을 촉구
역사도시 카이로 Historic Cairo	이집트	1979	-1992년 지진, 부적절한 복원 작업(해결) -물(비/수위)(지하수위 상승) -노후화된 인프라 -관리 소홀 및 유지관리 부족 -과밀 지역 및 건물, 통제되지 않은 개발 -종합적인 도시 보존계획 부재 -도시와 도심의 사회문화적 구조를 연결하는 통합적인 사회경제적 활성화 계획의 부재 -주택단지 개발 -관리시스템/관리계획(관리시스템 부재)	-당사국은 위카랏(카라반 숙소)의 재건 및 재활용과 유산 호텔 및 사회/문화/관광 활동을 위한 도시공간 재사용을 포함한 알하킴 모스크 영역에 대한 HIA 보고서를 검토 중 -당사국 주도의 HIA 지침 개발은 유산의 모든 재생 및 개발 프로젝트에 적용 예정

유산명	국가	등재연도	유산에 영향을 미치는 위협요소 또는 요인	유산영향평가 관련 사항
마라케시 메디나	모로코	1985	-도시개발 압력 -통제되지 않는 주택의 상층부 및 건축자재 변경 -케타라스(지하 배수 갤러리) 포기 및 야자 숲 착취 -지진(2023년)에 의한 막대한 유산 피해	-지진 이전에 계획된 두 개의 지하 주차장 프로젝트에 대해 HIA를 실시, 유네스코 및 ICOMOS 공동 자문단 파견
카카티야 루드레쉬와라(라마파) 사원, 텔랑가나 Kakatiya Rudreshwara (Ramappa) Temple, Telangana	인도	2021	-관리 및 제도적 요인(효과적인 관리 및 적절한 보호 부족, 통합 보존 및 관리 계획의 확정과 팔람펫 특별지역 개발 당국의 구성 및 기능 필요 -건물 및 개발(관광 개발 프로젝트)	-팔람펫 특별지역 개발청(PSDA)을 설립, HIA 의뢰 및 개발 규제를 포함한 전반적인 거버넌스 조정 중 -전체 관광 개발 마스터플랜(TDMP)에 대한 HIA를 진행했지만 미비한 점이 많으므로 빠른 시일 내에 HIA를 추가 진행하고, TDMP를 재 제출할 것을 요청
카트만두 계곡 Kathmandu Valley	네팔	1979	-지진(2018년 4월 24일 강진) -주택단지 개발(통제되지 않은 도시개발로 전통적인 도시구조, 특히 개인 소유 주택 손실) -관리시스템/관리계획(조정된 관리 메커니즘 부재) -육상 수송 인프라(임도 건설) -지하 교통 인프라(파슈파티 기념물 구역의 터널 도로 프로젝트) -항공 운송 인프라(카트만두 국제공항 확장 프로젝트) -서비스 인프라(파탄 두르바르 광장 기념비 구역 하수도 프로젝트의 상하수도 인프라/폐수 관리 프로젝트)	-네팔 정부는 HIA 절차를 채택, 개발사업은 IMF를 준수하거나 HIA 적용을 받도록 되어 있음 -그럼에도 불구하고, HIA를 포함한 주요 프로젝트의 포괄적인 세부 사항을 세계유산위원회에 보고하지 않고 있음을 상기, HIA의 상세 절차와 피드백의 반영 여부를 위원회와 공유할 것을 요청 -위원회는 당사국에 HIA 절차를 다시 밟을 것을 요청
붓다 탄생지 룸비니 Lumbini, the Birthplace of the Lord Buddha	네팔	1997	-관리시스템/관리계획 -관리활동 -법적 프레임 워크 -의식/영적/종교 및 협회 용도 -상업 개발(2002년 건설) -통역 및 방문시설 -대기오염 -주택단지 개발 -산업활동	-네팔의 HIA 절차 및 형식이 HIA 지침과 툴킷에 맞는지 검토 요청 -유산구역 내 또는 인접 지역에 사업이 진행되기 전에 HIA를 실시하고 자료를 제출, 자문기구의 검토를 받을 것을 요청 -룸비니 세계평화도시 프로젝트는 현재 진행되지 않지만 언제라도 재추진될 가능성이 있음. 이 경우 사전에 포괄적인 HIA(comprehensive HIA)를 작성해야 할 것임을 상기 -2022년의 겐조 탄게 신성한 정원 프로젝트와 룸비니 신성한 정원 방문객 관리 계획은 모두 HIA 대상이므로, HIA 실시를 요청
타타의 역사기념물 Historical Monuments at Makli, Thatta	파키스탄	1981	-고의적인 유산 파괴(당분간 해결됨) -지진 -침식 및 침전/퇴적 -주택단지 개발 -불법 활동	-정문(main gate) 공사가 완료되고 이사 칸 타르칸 2세 영묘의 석조 바닥 공사의 필요성을 언급했지만 유산 OUV의 불가역적 훼손을 방지하기 위해 HIA를 진행할 것을 요청

유산명	국가	등재연도	유산에 영향을 미치는 위협요소 또는 요인	유산영향평가 관련 사항
			-토지 전환 -관리 활동 -관리시스템/관리계획 -기타 기후 변화 영향 -고형 폐기물 -홍수(2022년 몬순으로 인한 피해) -기타 위협: 잠 니자무딘2세 무덤의 기초(지반 역학)의 안정성	-HIA는 향후 프로젝트에도 해당함
조선왕릉 Royal Tombs of the Joseon Dynasty	대한민국	2009	-관리시스템/경영계획(지속가능한 관광 경영 계획의 개발) -상업개발과 주택단지 개발(개별 연속유산 인근의 고층 개발)	-창릉(클러스터 W1)과 태릉(클러스터 M2)의 공공주택 개발사업에 대한 HIA가 진행 중임을 다시 한번 주목 -2023년 자문단의 권고, HIA 과정의 범위, 상업시설 개발의 높이에 대한 권고사항을 고려할 것을 당사국에 촉구 -돌이킬 수 없는 결정 이전에 자문기구가 검토하도록 요청할 것을 재차 강조

출처: 6th session of the World Heritage Committee. https://whc.unesco.org/en/sessions/46COM/documents/(검색일자: 2024/08/11)

3) 세계유산위원회 보존 의제 검토 결과

□ OUV 위협 요인의 경우 광범위하고 포괄적인 사항까지 의제 대상으로 반복 검토

최근 3개년 세계유산위원회 보존 의제를 검토하면, OUV의 위협 요인을 내재하고 있다고 판단되는 세계유산은 세계유산위원회 보존 의제의 대상으로 논의되고 있음을 볼 수 있다. 보존 의제에 오르는 대상은 위협 요인이 완전히 해소될 때까지 매년 반복하여 검토 대상이 된다. 당사국은 관련 자료를 세계유산위원회에 제공할 의무가 있으므로, SOC 보고서를 정기적으로 제출하여야 한다. 제공 정보가 부족할 경우 위원회는 당사국에 자료를 추가로 요청할 수 있어, 보존 의제 대상이 되지 않게 사전에 관리하는 것이 중요하다.

OUV의 위협 요인에는 광범위하고 포괄적인 위협이 모두 포함되며, 지진, 홍수, 가뭄, 침식/퇴적 등 자연적인 요인부터 무력 충돌로 인한 파괴 등의 요인, 관리와 제도, 운영 부실로 인한 요인, 전통적인 삶의 방식과 지식체계의 변화로 인한 요인, 관광객 증가에 의한 요인 등 매우 다양하고 복합적이다. 유산의 구성요소를 재건하거나 재활용하는 것도 OUV의 위협 요인이 될 수 있다. 유산 대부분은 주택과 상업시설, 도로/터미널/케이블카 등 교통인프라 개발, 도시 복합 개발 등의 위협 요인을 마주하고 있다. 특히 관광객 증가 요인이 OUV 위협에 큰 비중을 차지하였다.

□ 위험 요인을 사전에 방지하기 위한 유산 관리계획 수립 및 HIA 수행 권고

세계유산위원회는 위험 요인 발생이 예상된다면 OUV의 돌이킬 수 없는 훼손을 막기 위해 HIA를 사전에 진행할 것을 강력하게 요청하고 있다. HIA 수행 결과는 반드시 세계유산센터에 제출하도록 하며, 자문기구의 기술 검토를 받고 그 의견을 어떻게 수용했는지 지속하여 보고할 것을 요구한다. 모든 HIA 절차가 완료된 후, 이를 반영한 내용을 토대로 사업을 진행해야 함이 꾸준히 언급되었다.

전반적으로 보존 의제로 채택된 유산의 당사국은 대부분 HIA를 진행해야 함을 인식하고 있지만, HIA의 전체 프로세스를 완벽하게 이행하지는 못하는 실정이다. HIA를 진행했으나 그 결과를 세계유산센터에 보고하지 않거나 전문기구의 기술 검토 내용을 충분히 따르지 않는 경우, 심지어 HIA를 실시하지 않고 사업을 진행하는 등의 방식을 취하는 경우도 찾아볼 수 있다. 위원회는 세계유산을 대상으로 한 HIA 제도 안착에 강력한 의지를 보이지만, 모든 당사국은 당면한 내부적 상황으로 인해 세계유산위원회 의견을 충분히 수용하지 못하는 상황이므로, 이러한 이슈를 해결하는 데는 상당한 시간과 노력이 소요될 것으로 예상된다.

또한 세계유산위원회는 위험 요인을 사전에 방지할 수 있도록 세계유산을 대상으로 한 관리계획 수립을 권고하고 있다. 유산의 위협 요인이 복잡하면서도 동시다발적으로 일어나기 때문에, 세계유산위원회는 통합적 HIA, 전체 HIA, 포괄적 HIA 등 다양한 방법의 강구를 요구하며 HIA 외에도 시각영향평가, 환경영향평가, 전략환경영향평가, 전략유산영향평가 등 다양한 평가기법을 시도할 것, HIA에 관한 기술적 역량 강화를 꾸준히 진행할 것 등을 요구한다.

사업이 발생하는 입지의 경우 유산구역 및 완충구역은 물론, 주변환경에서 일어나는 모든 행위에 대해 HIA를 진행할 것을 권고하고 있으며, 개발사업이 무산되었다고 하더라도 잠재적 요인은 항상 있다고 판단하여 HIA를 항상 고려하도록 하는 추세이다.

□ 조선왕릉의 경우 OUV 특성을 고려, wider setting에 대한 보존·관리방안 필요

대한민국 정부는 2010년 등재 당시의 권고에 따라, 조선왕릉 주변의 개발 가이드라인(현상변경 허용기준)과 지속가능한 관광 관리계획 등을 수립하고 이행하였다. 또한 클러스터 W3의 장릉 인근에서 이미 완공된 고층의 공공주택사업과 관련하여, 보고 시점을 기준으로 개발업자의 문화재보호법 위반 여부를 판단하는 대법원의 최종 판결이 계류 중임을 보고하였다.[58]

58) 건설사들이 국가유산청을 상대로 낸 공사 중지 명령 취소 소송에서 국가유산청은 최종 패소하였음(대법

특히 현재는 서오릉(W1)과 태릉(M3) 주변 주택단지 개발 사업을 대상으로 HIA를 진행하여 향후 개발사업에 지침을 제공하고 토지이용을 위한 공간 정보를 업데이트하며, 왕릉군에 대한 더 나은 감독을 위해 드론 모니터링을 확대할 계획임을 보고하였다. 또한 「세계유산법」 개정과 자문위원회 신설을 통해 유산 보호를 강화할 것을 목표로 제시하였다.

왕릉 복원 사업에는 태릉 구역(M3) 내 올림픽선수촌 및 시설에 대한 영향평가와 일부 시설의 철거, 향후 활용계획 수립 등 보존 문제가 포함되며, 의릉 구역(M5)의 경우 인근의 한국예술종합학교 1단계 복원 및 이전 계획 완료, 이외 추가 철거가 예정되어 있다. 대한민국 정부는 세계유산센터 및 자문기구와 긴밀히 협력하여 왕릉의 중요성에 대한 인식 개선, 보존 및 전파를 위해 노력할 것을 강조하였다.

김포 장릉 인근 개발의 법적 판결로 비춰볼 때, 수도권에 위치한 조선왕릉 인근에는 여전히 개발 가능성이 남아 있는 상황이다. 따라서 세계유산지구 밖 wider setting까지 보호할 수 있는 관리 방안이 필요하다. ICOMOS와 세계유산센터에서는 주민과 지역 공무원이 참여하는 자문위원회를 구성하여 정기적으로 회의를 개설하는 등의 방법을 통해 유산의 보호와 위험 요소를 조기에 감지할 수 있는 체계의 강화 필요성을 제시하였다.

현재 HIA가 진행 중인 서오릉과 태릉의 경우, 수행 결과를 세계유산에 제출하여 자문기구의 검토를 받아야 하며, 특히 상업시설 개발의 높이 제한과 관련하여 자문단의 권고사항을 통합하여 반영할 것을 권고하였다. 세계유산위원회는 제출된 SOC 보고서에 포함된 완충구역 공간데이터 업데이트, 드론을 활용한 가시선 및 개발현황 모니터링, 자문단의 권고사항 이행에 대한 대응, 국가유산청의 TF구성 등은 매우 긍정적으로 평가하였다. 또한 태릉과 의릉에서 예정된 철거의 경우, 유산에 부정적인 영향을 미치지 않을 뿐만 아니라 긍정적인 영향에 미칠 가능성이 있다는 의견을 제시하였다.

세계유산위원회는 풍수원리에 기반한 왕릉의 지형학적 원칙을 조선왕릉의 중요한 OUV로 파악하고 있다. 지형학적 원칙은 왕릉을 구성하는 풍수지리적 경관에 의해 뒷받침되므로, 완충구역 밖의 주변환경(wider setting)까지 보존하는 것이 해당 유산에서는 상대적으로 중요함을 강조하였다. 인근 주민과 지자체 관계자로 구성된 자문위원회 및 국가유산청 TF가 국가유산청의 법적 권한 밖에 있는 공간의 개발계획을 모니터링하고 있음을 확인하였으나, 주변환경에서 지속적으로 대규모 주택개발이 일어나는 것은 매우 우려스러운 일임을 다시 한 번 강조하고 있음을 확인할 수 있다.

원 판결)

2. 국외 유산영향평가 수행 사례

1) 분석 개요

□ 분석 대상 선정 배경

본 연구에서는 국외에서 HIA를 수행한 사례 중 다양한 위치에서 여러 유형의 HIA 대상 사업이 발생하였으며, 특히 도시 내 유산의 보존관리 방향 설정에 있어 참고할 만한 사항이 있고 관련 자료가 잘 공개되어 있는 오스트리아 빈 역사지구와 영국 리버풀 해양무역도시의 HIA 사례를 분석 대상으로 선정하였다.

오스트리아 빈 역사지구는 도시 전체가 하나의 유산으로, 20년 넘게 오랜 기간 다수의 사업을 대상으로 여러 차례 유산영향평가를 수행하고 있으며, 유네스코 보존관리 의제 논의 시에도 지속적으로 부의되는 대상이다. 특히 누적된 HIA 수행에 따라, 당사국에서 법제 및 관리계획을 적극적으로 수립하고 있는 사례라 할 수 있다. 반면 영국 리버풀 해양무역도시는 역사적 중심지와 항만 구역의 6개 지역으로 구성된 연속유산으로, 세계유산 관리계획을 법적으로 채택하지 못한 상황에서 신규 개발사업이 연이어 계획되면서 결과적으로 세계유산 등재가 철회된 사례이다.

□ 분석의 틀

[표 4-5] 국외 유산영향평가 사례 분석틀

구분	내용
사례 개요	- 대상 세계유산 및 OUV - OUV에 따른 유산의 물리적 속성(attribute) 도출 결과
HIA 수행 주요 내용	- HIA 대상 사업 개요 (개발사업명, 사업 주체, 수행 배경 등) - HIA 수행 절차 및 단계 (수행 기간, 수행 절차 및 단계, 협의 대상) - HIA 수행 주요 내용 및 이슈 - HIA 수행 후 조치 결과
공간관리 관련 사항	- 사업 발생 구역 (유산구역, 완충구역, wider setting) - 개발사업의 유형 및 *OUV 영향 범위(*wider setting인 경우) - 관련 제도 및 관리계획 수립 사항

출처: 연구진 작성.

2) 오스트리아 빈 역사지구(Historic Centre of Vienna)

□ 사례 개요

- 대상 세계유산: 세계문화유산 '오스트리아 빈 역사지구'

오스트리아 빈 역사지구(Historic Centre of Vienna)는 초기 켈트족과 로마 정착기, 이후 오스트리아-헝가리 제국의 수도인 중세 바로크 도시이며 또한 고전주의 시대부터 20세기 초까지 유럽을 대표하는 음악 중심지로서 중요한 역할을 수행하였다는 가치를 인정받아, 2001년 세계유산에 등재되었으며, 바로크 양식의 성과 정원, 웅장한 건물, 기념물, 공원 등 기념비적인 건축물이 다수 분포하고 있다.[59]

- 대상 세계유산의 OUV 및 완전성과 진정성

(1) OUV에 대한 기술
Criterion (ii) 이천년에 걸쳐 다양한 문화적 가치의 상호 교류를 탁월하게 보여주는 빈 역사지구 도시와 건축물의 수준을 살펴볼 수 있다.
Criterion (iv) 중세, 바로크 시대, 그륀더차이트와 같이 유럽의 정치적·문화적 발전에 있어 중요한 세 개 시기를 보여주는 도시와 건축 유산이다.
Criterion (vi) 16세기 이래로 유럽 음악의 중심지로 보편적으로 인식되는 도시이다.

(2) 완전성
유산의 완전성 측면에서 유산구역 내에 건축적, 도시적 특성과 레이아웃 세 가지 주요 발전 시기를 보여주는 탁월한 보편적 가치를 증명하는 모든 속성을 담고 있으며, 빈 역사지구 특유의 스카이라인을 유지하고 있다는 점을 강조하고 있다.

(3) 진정성
유산의 진정성에서는 위치, 형태와 디자인, 재료와 소재에서 가치 평가가 있으며, 도시에서 건축물과 구조물, 공간이 중첩되고 다층적으로 얽혀 있는 데서 진정성을 확인 가능하다,

출처: World Heritage Convention. Historic Centre of Vienna. https://whc.unesco.org/en/list/1033/(검색일자: 2024/08/10)

- OUV에 따른 유산의 물리적 속성(attributes) 도출 결과[60]

① 가치의 지속적인 상호 교환(continuous exchange of values): 중세, 바로크, 그륀더자이트, 유럽 문화 및 정치 발전을 대표하는 세 가지 핵심 시기의 도시와 건축 발전을 보전하였다.

59) World Heritage Convention. Historic Centre of Vienna. https://whc.unesco.org/en/list/1033/(검색일자: 2024/08/10).

60) 유네스코 세계유산센터 웹사이트 빈 역사지구와 관련하여 업로드된 2001~2024년의 기록을 참고하여 작성하였다: Unesco World Heritage Convention 웹페이지. https://whc.unesco.org/en/list/1033/documents/(검색일: 2024/08/20)

② 중세 단일 중심의 도시구조(monocentric urban structure): 평가와 관련한 주요 요소로 성 슈테판 대성당(1137)이 있다.

③ 방사형 바로크 축의 정원(axial Baroque gardens): 도심과 외곽이 고리 형태의 중심에서 방사형으로 연결되는 바로크 축 구조로 구성. 평가와 관련한 주요 요소로 벨베데레(Belvedere) 궁전(1697), 슈바르텐베르크(Schwarzenberg) 궁전(1751)이 있다.

④ 바로크식 시각적 연계(Baroque visual connections): 중세 도심과 성 슈테판 대성당과 바로크 건축의 시각적, 정신적 연결을 보여주는 시각적 관계로 평가와 관련한 주요 요소로 벨베데레에서의 도시 조망을 꼽을 수 있다.

⑤ 그륀더차이트 거리경관의 지속적인 디자인(consistent design of the street scapes): 모듈화된 오래된 벽돌로 조성된 특정한 벽체 두께, 공간, 건물 높이, 가로폭으로 구성된 도시경관으로 평가와 관련한 주요 요소로 빈 국립 오페라(1869), 빈 콘서트홀(Konzerthaus, 1913)이 언급된다.

⑥ 그륀더차이트의 복합 용도(mixed use): 1848년 이래로 녹색 가로수길, 광장, 공원에 등장한 부르주아 문화를 상징하는 복합 용도로 평가와 관련한 주요 요소로 빈 아이스 스케이팅 클럽(1867), 시민공원(Stadtpark, 1872), 빈 콘서트홀이 언급된다.

⑦ 중세~20세기 유럽 음악의 중심지(leading European music centre): 국제적으로 중요한 수많은 작곡가들의 출생지이자 영감의 장소로 평가와 관련한 주요 요소로 빈 국립 오페라, 빈 콘서트홀이 언급된다.

□ HIA 수행 주요 내용[61]

- **반호프 빈-미테(Bahnhof Wien-Mitte) 도시개발사업**

등재 당시, 2002년 세계유산위원회는 빈-미테 도시개발사업 관련 건축 컨셉과 건물의 높이에 대해 심각한 우려를 표시하였으며, 당시 85,000㎡ 부지에 4개(당초 6개)의 고층 건물이 계획되어 있었다.[62] 단, 당사국과 위원회는 반호프 일대 지역 개발과 재생 필요성을 인식하였고, 경제·도시교통 관점에서는 세계유산 가치에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 평가하였다. 2003년 시 당국은 빈-미테 사업의 디자인을 수정하고 도시계획에 대

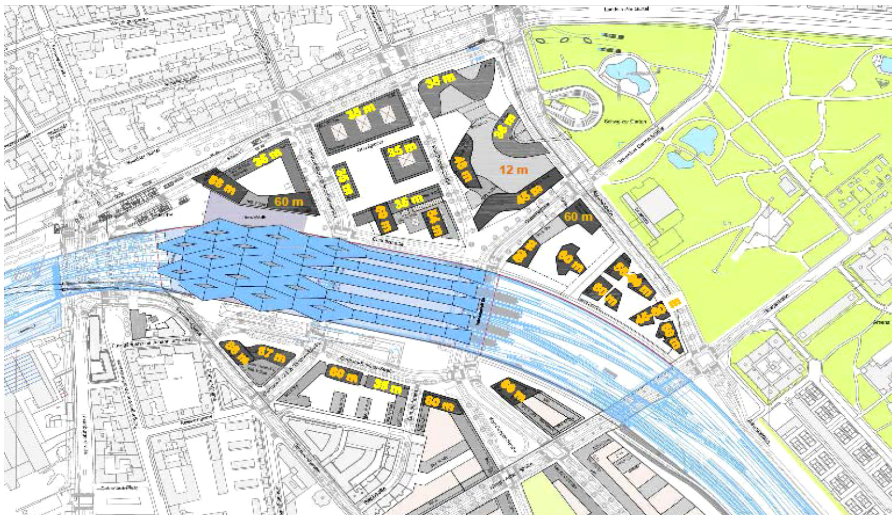
61) 유네스코 세계유산센터 웹사이트 빈 역사지구와 관련하여 업로드된 2001~2024년의 기록을 참고하여 작성하였다: Unesco World Heritage Convention 웹페이지. https://whc.unesco.org/en/list/1033/documents/(검색일: 2024/08/20)

62) ICOMOS 웹사이트. https://www.icomos.org/public/risk/2002/austria2002.htm(검색일: 2024/08/20)

한 공모전을 시행하였으며, 비엔나 건축법(Building Code)을 개정하기로 결정하였다. 2004년 세계유산위원회는 빈-미테 사업에 긍정적 변화가 있었다고 평가하였다.

- 비엔나 중앙 기차역(Vienna Central Train Station) 일대 개발사업

비엔나 시의회는 2006년 새로운 역 건설과 주변 지역 개발을 승인하였다. 해당 계획에는 20,000㎡ 규모의 새로운 역사와 철도 본사 건물 건립, 역 주변 109 ha 규모 주거용 아파트 5,000호와 사무실 공간 550,000㎡의 조성 계획 등이 포함되었다.[63]



[그림 4-1] 비엔나 중앙 기차역 일대 벨베데르 지구 개발사업
출처: UNESCO-ICOMOS Mission Report. Historic Centre of Vienna & Palace and Gardens of Schönbrunn (2012.9.17.-20.)

이에 2008년 세계유산위원회에서는 비엔나 중앙 기차역 사업에 포함된 높이 100m 건물 건립 계획의 경우, 벨베데레 궁전 한쪽 수목 위로 건물이 돌출될 우려가 있어 건설을 중단할 것을 촉구하였다. 이에 2009년 당사국은 최고 높이의 건물을 100m에서 88m로 조정하기로 하였으나 세계유산위원회는 포괄적 시각영향평가가 수행되지 않아 계획한 건물의 적정 높이 결정의 근거가 부재하다고 평가한 바 있다. 2010년 세계유산위원회는 벨베데레 궁전에 대한 시각적 영향을 완전히 없앨 수 있도록 서쪽 건물 및 관련 시설의 높이 축소를 추가 요청하였다. 특히 세계유산위원회는 당사국에게 지역적 건축 형태와 지붕 색상 선택 등을 더욱 면밀히 검토하고, 원경에서 도시 전역을 조망할 경우를 고려하여 기차역 주변 지역 개발의 건축 규모 전반을 개선할 것을 촉구하였다.

2012년 세계유산 자문기구 현장실사를 통해 벨베데레 궁전에서 보이는 88m의 건물 2

63) 철도기술 웹사이트. https://www.railway-technology.com/projects/vienna-central-station-austria/?cf-view&cf-closed (검색일: 2024/08/20)

[그림 4-2] 오스트리아 빈 역사지구 비엔나 중앙 기차역 개발사업
출처: https://architizer.com/projects/vienna-central-station/(검색일자: 2024/08/10)

동을 가시권 범위 밖에 배치하는 것으로 변경되었고, 궁전 가까운 곳에는 35m, 45/48m 건물군을 조성하는 것으로 계획이 축소되었음이 확인되었다. 2013년 세계유산위원회는 비엔나 중앙 기차역 일대 개발사업이 유산의 주변환경(wider setting)에 미치는 시각적 영향에 유감을 표하며, 향후 유사한 개발을 방지하기 위해 비엔나 도시개발지침(Vienna's Urban Development Guidelines)을 개정할 것을 요청하였다.

- 호이마르크트 노이(Heumarkt Neu) 개발사업

호이마르크트 노이 개발사업은 인터컨티넨탈 호텔 기존 부지와 비엔나 아이스 스케이팅 클럽, 콘서트홀이 위치한 15,400㎡ 면적의 부지를 재건축하는 사업이다.

2013년 세계유산위원회는 인터콘티넨탈 호텔과 주변 개발사업과 관련하여 자문기구의 평가 전까지 기존 건축물보다 높은 건물로의 재개발을 중단할 것을 강력히 촉구하였다. 2015년에는 개발사업 관련 상세 건축 도면, 3D 모델링, 공식적인 HIA가 사업에 포함되어있지 않음을 지적하였다. 이에 2016년 오스트리아는 해당 사업을 위한 토지이용계획 승인 절차를 진행하지 않기로 결정하고, 2017년에는 설계변경안과 유산영향평가를 제출하였으나, 당해연도 오스트리아 빈 역사지구는 세계유산위원회에서 위험에 처한 유산에 등록되었다.

이에 오스트리아는 다시 설계변경 절차를 거쳐, 건축 변경설계안을 토대로 2018~2019년 유산영향평가를 수행하였다. HIA 수행 결과 2021년 오스트리아는 설계 대안을 개발하고 평가하기 위한 절차를 진행하였고, 세계유산위원회는 2019년 수행한 유산영향평가의 데이터, 방법론, 형식을 동일하게 사용해 새로운 HIA를 준비하도록 요청한 바 있다. 이어서 2023년 위원회에서는 유산에 미치는 부정적 영향을 완화하려는 당사국, 기

관, 조직들의 노력과 개정한 설계안에 맞춰 HIA를 다시 수행한 것은 인정하였으나, 이를 통해 위험에 처한 유산 목록에서 제외되는 결과까지 이르지는 못하였다. 2024년 오스트리아는 설계안을 변경하여 네 번째 개정안을 제출하였으며, 2024년 변경안을 토대로 현지실사를 재실시하였다.

- 슈바르첸베르그(Schwarzenberg) 정원 내 건물 건립

2017년 슈바르첸베르그 정원 내 레스토랑, 호텔, 테니스클럽 등의 건물 건립 계획이 수립되었다. 해당 정원은 유산구역의 주요 속성에 해당하므로, 2024년 오스트리아는 슈바르첸베르그 정원 내 사업에 대한 HIA 보고서를 제출하였다. 세계유산위원회는 궁전의 리모델링과 관련한 새로운 호텔동 건설의 경우 현재의 설계안을 기준으로 향후 HIA에서 언급된 완화 조치와 함께 ICOMOS 기술검토의 권고사항을 모두 이행할 것을 권고하였다.

- 비엔나 박물관 및 빈터투어(Winterthur) 건물 증축 사업

비엔나 박물관과 빈터투어 건물은 카를 광장(Karlsplatz) 앞 카를 성당 옆에 위치한 건물로, 건물을 개조하면서 건물 층고를 10m 정도 높이려 했던 증축사업이다. 2018년 세계유산위원회에서는 해당 건축사업을 허용하는 결정에 우려를 표하였다.

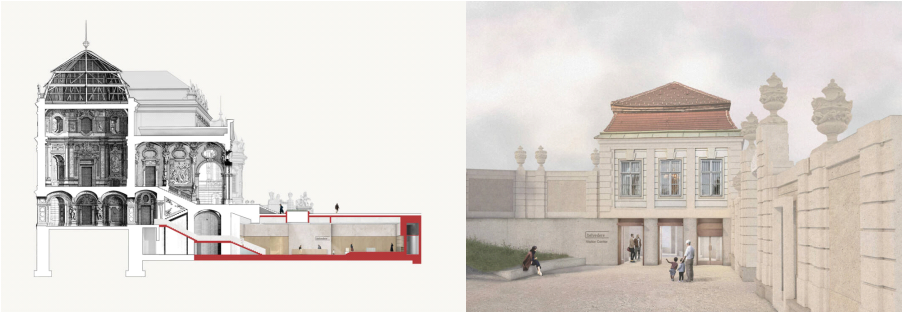
이후 비엔나 박물관은 2023년 12월 완공되었으나 2018년 유네스코 자문기구의 현지실사 권고사항이 반영되지는 않아, 현재 진행 중인 빈터투어 건물 개발에는 2018년 권고사항을 구현할 것이 재권고되었다. 오스트리아 건축협회에서도 빈터투어 건물 개발계획으로 인해 해당 건물이 랜드마크로서의 카를 성당에 위협을 미칠 것이라며 반대 입장을 표명하였다.

[그림 4-3] 카를 광장 앞 카를 성당과 빈터투어 건물 현황(왼쪽) 및 설계안(오른쪽)

출처: https://www.architektur-online.com/schlagzeilen/das-winterthur-gebaeude-am-karlsplatz(검색일: 2024/08/20)

- 벨베데레 궁전(Belvedere Palace) 지하 방문객센터 건립

2024년 어퍼 벨베데레 궁전 지하 방문객센터 건립을 위한 건축 공모전을 진행하면서 세계유산센터에 별도 고지 없이 진행되어 세계유산위원회에서 해당 사안에 대한 문제를 제기하였다. 위원회는 당사국에 HIA 시행 및 보고서 제출을 요청하였다.



[그림 4-4] 벨베데레 궁전 지하 방문객센터 건축 공모전 당선작
출처: https://www.epps.at/portfolio/visitor-center-oberes-belvedere/(검색일:2024/08/20)

- 비엔나 메트로 시스템 연장 사업

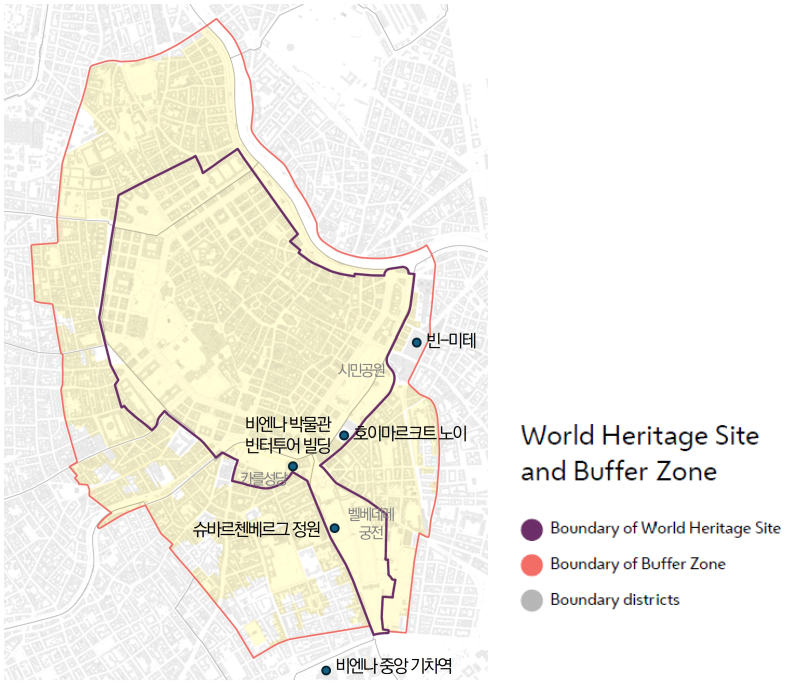
최근 유산구역 내 새로운 역 건립을 포함한 비엔나 메트로 시스템 연장 사업이 실시되고 있어, 이에 세계유산위원회는 HIA를 시행하고 결과보고서를 제출할 것을 요청하였다.

□ 공간관리 관련 사항

빈 역사지구는 2001년 세계유산 등재 시부터 개발사업 관리가 권고사항으로 지적되었다. 특히 유네스코위원회는 역사도시의 시각적 완전성을 훼손하지 않도록, 링 스트라세(Ringstrasse) 동쪽 시민공원(Stadpark) 주변 새로운 개발사업의 고도와 규모(volume)를 검토 조치를 취하도록 권고하였으며, 역사적 건물군의 형태가 변하지 않도록 지속적으로 모니터링하고 제어하는 데 특별히 주의를 기울일 것을 요청하였다.

- 사업 발생 구역(유산구역, 완충구역, wider setting 등)

HIA가 공식적으로 처음 수행된 사업은 2018-2019년 유산구역 내 호이마르크트 노이(Heumarkt Neu) 개발사업이다. 그러나 HIA 수행 당시 유네스코의 권고에 따라 유산구역과 완충구역에 걸쳐 있는 빈 미테(Wien Mitte, 2001-2005), 완충구역과 인접한 다뉴브 운하(Danube Canal, 2006-2010), 비엔나 중앙 기차역(2006-2010) 사업과 관련해서도 누적된 영향을 함께 평가하였다.



[그림 4-5] 빈 역사지구 HIA 관련 주요 사업 대상 위치

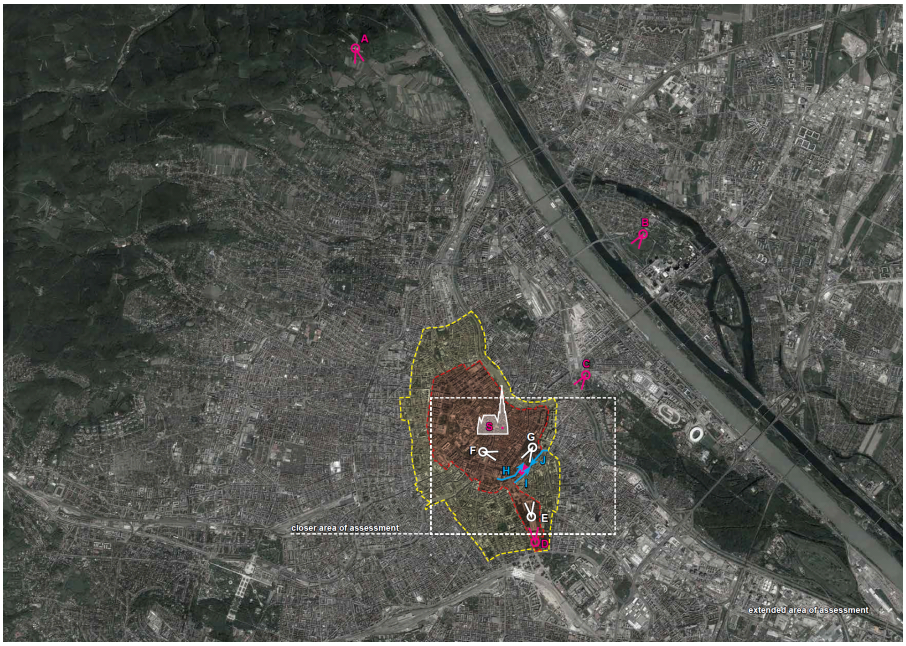
출처: Austria. (2021). Management Plan of the Historic Centre of Vienna. pp.84-85 도면을 사용하여 연구진 표기. 도면이 포함된 문서는 다음 웹페이지 참고: https://whc.unesco.org/en/list/1033/documents/(검색일자: 2024/08/20)

- 개발사업의 유형 및 OUV 영향 범위

호이마르크트 노이(Heumarkt Neu) 개발사업의 경우 [그림 4-6]의 흰색 점선 범위 내에서 세계유산에 미치는 영향에 대해 HIA가 시행되었다. 특히 문화유산적 중요성이 높은 성 스테판 대성당(S), 보행자 시점에서 가시권에 포함된 벨베데레 정원(E), 알베르티나 미술관(F), 시립공원(G), 운전자 시점에서 가시권에 포함된 Lothringerstrasse(H), Am Heumarkt(I, J) 도로에서 탁월한 보편적 가치에 미치는 시각적 영향을 평가하였다.

한편 완충구역 일대 개발사업의 경우 보다 넓은 범위에서 고위도에 위치한 주요 조망점 A, B, C와 인접한 빈 강변, 성 스테판 대성당(S), 벨베데레 테라스와 정원(D, E)에서 유산에 미치는 영향을 확인하는 등 광범위한 도시적 차원에서의 시각적 영향을 평가하였다.

빈에서는 도시계획 관련 법제와 세계유산 관리계획이 서로 연동되지 않아, 구역 내 여러 개발사업과 관련하여 계속하여 매 건 유산영향평가를 진행해 온 어려움이 있었다. 이에 빈 시의회는 토지이용계획과 개발계획 수립 시 세계유산 관점의 검토가 필요하다는 점을 인식하여, 2021~2023년 비엔나 건축법 개정안을 채택하였다.



[그림 4-6] 빈 역사지구 유산영향평가 주요 조망점 범위

출처: Federal Chancellery of the Republic of Austria. (2019). Heritage Impact Assessment 'Heumarkt Neu' Construction Project and Development of the World Heritage Property 'Historic Centre of Vienna'. p.108.

□ 관련 제도 보완 및 관리계획 수립

빈 역사지구는 등재 이후 보존관리의제가 2002-2004년, 2008-2011년, 2013년, 2015-2019년, 2021년, 2023년 세계유산위원회에서 계속 논의된 만큼 당사국 내 보존관리를 위한 법적 조치를 지속적으로 강화해왔다. 특히 2021년에는 「비엔나 건축법(Vienna Building Code)」을 개정하여 세계유산의 지위를 특별 지위(special status)로 강화하였다. 이후 비엔나 건축법에 의거 세계유산 적합성 평가를 효율적으로 수행할 수 있도록 지리 데이터 구축, 기존 자문위원회 업무를 확대하여 도시계획, 도시설계, 세계유산 자문위원회로 전환, 세계유산 속성을 포함한 보호구역 결정을 위한 평가 기준 확장, 세계유산 속성을 지역 도시경관에 미치는 영향을 평가하는 기준으로 사용할 수 있도록 반영 추진 중이다.[64]

그러나 「토지계획법(Spatial Planning Laws)」, 「유산보호법(Austrian Federal Heritage Protection Act)」 등의 경우 세계유산을 다루는 법적 조항에 대한 논의는 있으나 현재까지는 제도적으로 보완책이 마련되어 있지는 않다.

64) City of Vienna. (2021). Management Plan UNESCO World Heritage Historic Centre of Vienna.

- (법률) 연방기념물보호법(Federal Act on the Protection of Monuments)

「연방기념물보호법」은 오스트리아 문화유산(기념물) 보호법제로, 현재 세계유산 보호 조항을 추가하도록 개정이 진행 중이다. 주요 개정 내용은 오스트리아 모든 세계유산에서 개발사업 진행 시 연방 기념물 당국과 지역·지방 행정부로부터 허가를 받도록 하는 사항으로, 국회에서 논의 중에 있다.

개정이 완료되면, 본래 연방기념물청(Federal Monuments Authority)이 지정 연방 기념물을 대상으로 한 개발사업에만 허가 승인 의무를 지녔던 것이 확대되어, 세계유산에 영향을 미치는 광범위한 개발허가 의사결정 과정에 관여할 수 있을 것으로 예상된다. 이 경우 연방기념물사무소(Federal Monuments Office)가 중앙 조정기관 역할을 담당하도록 하였고, 연방예술문화시민복지스포츠부에서는 별도의 기념물(세계유산)사무소를 설립하여 세계유산과 관련한 다양한 이해관계자, 정부기관, 행정부 간의 조정 역할을 수행하도록 할 계획이다.

- (조례·지역법) 비엔나 건축법(Vienna Building Code)

2021년 개정된 「비엔나 건축법」은 토지이용, 구역, 개발 계획에 관한 내용뿐만 아니라 건축 기준, 밀도 등에 대한 규제사항을 포함한다. 이에 「비엔나 건축법」에 의거 구역별 토지이용 및 개발계획이 수립되며, 해당 법은 계획 절차 및 의사결정과정의 근거가 된다. 특히 비엔나 건축법 개정안에서는 세계유산의 지위를 '앙상블 보호구역(Ensemble Protection Areas)'이라는 별도 구역으로 지정하여 관리하고 있다.

「비엔나 건축법」은 2021년 세계유산인 빈 역사지구 보호를 강화하기 위해 다음의 [표 4-6]의 사항을 반영하도록 개정되었다. 2023년 세계유산위원회는 「비엔나 건축법」에서 다음과 같이 세계유산의 특별지위가 고정된 것을 긍정적으로 평가하였다.

[표 4-6] 2021~2023년 「비엔나 건축법」 개정 사항

– 토지이용계획과 개발계획을 규정하고 수정할 때, 각 구역의 도시경관을 보호하고 보존가치가 있는 건물을 보호하기 위해 세계유산의 탁월한 보편적 가치를 고려할 것
– 세계유산의 지위는 '앙상블 보호구역(Ensemble Protection Areas)' 지정 기준을 적용
– 개발사업의 제안서는 세계유산에 미치는 잠정적 영향이 검토되어야 하며, 세계유산의 탁월한 보편적 가치에 영향을 미칠 수 있는 제안은 도시 특별자문위원회에 제출되어야 함
– 토지이용 및 개발계획에 명시된 규정에서 벗어난 제안서를 평가할 때, 세계유산에 피해를 주는 경우 허가되어서는 안 됨
– 개발사업 제안서의 영향은 세계유산의 탁월한 보편적 가치와 속성을 포함하고, 해당 지역 도시경관 관점에서도 평가되어야 함

출처: https://aliantlaw.com/the-amendment-of-the-vienna-building-code-ten-key-changes/(검색일: 2024/08/24)

- (도시계획) STEP 2025 비엔나 도시개발계획(Urban Development Plan)[65]

STEP 2025 비엔나 도시개발계획(UDP)은 「비엔나 구시가지 보존법(Vienna Old Town Conservation Act)」에서 규정한 보호지역의 공간적 개발을 규제하기 위한 관리계획으로, 2025년까지 10년간 비엔나 도시개발을 위한 전략계획 및 정책을 포함하고 있다.

STEP 2035는 2024년 비엔나 시의회에서 채택 예정이다. STEP 2035 계획 초안을 살펴보면 비엔나를 유네스코 세계유산도시로 정의하고 있으며, 높은 삶의 질과 혁신적 역량을 유지하면서 기후중립성을 달성하기 위한 전환을 목적으로 한다. 비엔나 시는 향후 모든 도시계획 활동에 빈 역사지구 세계유산 관리계획을 적용할 계획이다.

- (도시계획 전략) 하이라이즈 컨셉(High-rise Concept)[66]

비엔나 시는 STEP 2025 도시개발계획 내에서, 2014년 개정한 '하이라이즈 컨셉' 전략을 시의회에서 승인한 바 있다. 오스트리아에서는 높이 26~35m 건물을 고층건물(high building)로, 높이 35m를 초과하는 건물은 하이라이즈(high-rise)로 구분하는데, 비엔나에는 약 250개 이상의 하이라이즈 건물이 있는 것으로 조사되었다. 하이라이즈 컨셉 전략에서 빈 역사지구와 쇤브룬 궁전과 정원 유산구역과 완충구역은 '통합도시(consolidated city)' 구역으로 지정하였다.

그러나 세계유산위원회는 기존 하이라이즈 컨셉의 경우 '고층건물 배제구역(exclusion zone)'에 관한 규정을 별도로 운영해왔으나, 개정 문서에서 배제구역이 폐지되고 신규 건물 개입을 위한 방법론 중심으로 작성된 점을 지적하였으며, 이로 인해 도시의 형태적 완전성이 심각하게 손상될 것이라고 평가하였다. 특히 엄격한 높이 제한이 없고, 사례별 속성에 대한 주관적 평가에 의거해 결정하게 되어, 도시조직 발전에 도움이 되는 통합적 지침을 제공하는 데 한계가 있다고 지적하였다. 또한 이코모스는 현지실사를 통해 건물 높이와 규모, 도시밀도에 적절한 통제 수단과 구체적인 지침이 필요하다고 권고하였다.

- (도시계획) 글라시스 마스터플랜(The Glacis Master Plan)[67]

글라시스 지역은 과거 비엔나 성벽을 둘러싸고 있던 고리 모양의 도시지역으로, 비엔나 시는 해당 권역에 대한 지역단위 개발전략을 수립함으로써 개발과 역사적 유산 보존 사이에서 고품질의 도시개발을 이루고자 하였다. 해당 계획에서는 주거용 건물의 처마까

65) UNESCO, ICOMOS. ICOMOS Reactive Monitoring Mission to the World Heritage property "Historic Centre of Vienna" (2015. 11. 16.-19.)

66) https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/(검색일: 2024/8/24)

67) https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/h000031.pdf(검색일: 2024/8/24)

지의 높이가 24.65m를 초과하지 않도록 명시하였으나, STEP 2025로 지역 내 고층건물 개발이 가능하도록 변경된 한계가 있다. 2016년 세계유산위원회에서도 현재의 글라시스 마스터플랜이 글라시스 지역의 도시 형태와 특성에 부정적 영향을 미칠 수 있는 규모의 건물 건설을 허용하고 있다고 부정적으로 평가하였다.

- (유산관리계획) 빈 역사지구 세계유산 관리계획[68]

비엔나 시는 2003년 빈 역사지구 유산관리계획을 수립하고 이후 여러 차례 개정하였다. 2021년에는 세계유산 관리계획의 법적 보호를 보장하기 위해 시의회에서 해당 문서를 공식적으로 채택하였으며, 유산관리계획에 비엔나 도시계획의 프레임워크와 절차 등 세계유산을 보호하는 방안을 포함하였다.

또한 비엔나 도시계획 및 설계 자문위원회의 업무 범위에 세계유산 관련 내용을 포함, 12명의 위원으로 구성된 위원회에 세계유산 전문가 1명을 포함하도록 위원회 구성을 확대하였다. 세계유산위원회에서는 2023년 개정된 관리계획을 채택한 후 5년 동안 모니터링과 평가를 통해 계획의 실효성을 증명하는 것이 필요하다는 의견이 제시되었다.

[표 4-7] 빈 역사지구 세계유산 관리계획(2021) 내용 구성

1. 소개	1) 관리계획의 목표와 내용 2) 수립과정-커뮤니케이션 진행과정	
2. 세계유산 빈 역사지구	1) 유산구역: 입지와 경계 2) 세계유산의 속성 3) 탁월한 보편적 가치의 속성	
3. 시대를 거쳐온 세계유산	1) 20세기의 세계유산 2) 2001년 이후의 변화	
4. 세계유산의 보호-원칙과 수단	1) 보호자산과 보호목표 2) 관련 세계유산 기반	
5. 실행 부문	1) 보존과 건설 2) 역사정원, 공원, 공공공간 3) 연구, 커뮤니케이션, 역량강화 4) 관광	5) 기후보호와 기후변화 적응 6) 음악 7) 한눈에 보는 실행의 주요 목표
6. 세계유산의 현재 관리	1) 현행 세계유산 관련 절차 2) 시, 당사국, 이코모스, 유네스코 간의 커뮤니케이션	
7. 세계유산-관리에 있어서의 대응	1) 법제적 대응 2) 구조적 대응 3) 운영상의 대응	4) 커뮤니케이션상의 대응 5) 수반되는 대응
8. 부록	1) 과정에 참여한 당사자 2) 출처 및 참고문헌 목록 3) 약어 목록	

출처: https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/pdf/managementplan-unesco-world-heritage-english.pdf(검색일:2024/09/19)

68) https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/pdf/managementplan-unesco-world-heritage-english.pdf(검색일:2024/09/19)

3) 영국 리버풀-해양무역도시(Liverpool-Maritime Mercantile City)

□ 사례 개요

- 대상 세계유산 : 세계유산 '영국 리버풀-해양무역도시'

18-19세기 세계 주요 무역 중심지 중 하나인 해양 상업도시 리버풀은 당시 대영제국 성장에 중요한 역할을 수행한 도시이며, 노예 및 북유럽에서 미국으로 이주하는 사람들이 이용하였던 주요 항구이자, 현대 부두 기술 및 운송시스템, 항만 관리 개발의 선구적 사례로 2004년 등재되었다. 리버풀 시 내 380개 이상의 건축물이 지정 및 등재건축물로 보호되며, 6개 구역은 등재건축물 및 보존지역 법률에 따른 보존지역으로 보호된다.[69]

- 대상 세계유산의 OUV 및 완전성과 진정성

(1) OUV에 대한 기술
Criterion (ii) 18세기에서 20세기 초까지 부두 건설 및 항만 관리 분야에서 혁신적 기술과 방법을 선도한 중심지이며, 영연방 전역에 걸친 국제 상업 시스템을 구축하는 데 기여하였다.
Criterion (iii) 리버풀의 도시와 항구는 18세기에서 20세기 초까지 해양 상업 문화의 발전을 보여주는 탁월한 증거로 대영제국 건설에 기여하였으며, 1807년 노예 무역이 폐지될 때까지 노예 무역 시 이용된 항구이자 북유럽에서 미국으로 이주하는 주요 항구로 사용되었다.
Criterion (iv) 세계 상업 항구도시의 뛰어난 사례로, 대영제국의 무역 및 문화의 국제적 네트워크의 초기 발전 사항을 잘 보여준다.

(2) 완전성
18세기부터 20세기 초까지 형성된 혁신적 기술과 부두 건설, 건축 및 문화활동 관련 핵심 지역이 유산을 구성하는 6개 지역의 경계 내에 포함되었다.

(3) 진정성
유산 내 주요 부두 구조물 및 상업·문화 건물이 형태와 디자인, 재료, 용도와 기능 면에서 OUV를 어느 정도 입증하고 있으며, 등재 이후 몇 가지 새로운 개발이 이루어지고 있으나 역사적 진정성이 심각하게 손실되지 않았다.[70]

출처: World Heritage Convention. Liverpool – Maritime Mercantile City. https://whc.unesco.org/en/list/1150 (검색일: 2024/06/07)

- OUV에 따른 유산의 물리적 속성(attributes) 도출 결과

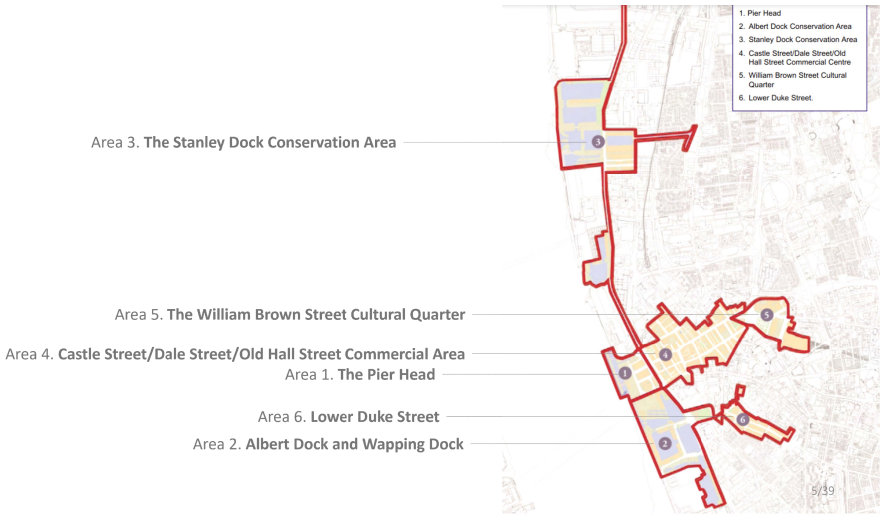
OUV에 따른 유산의 물리적 속성에 대한 구체적 문건을 확인하지 못하였으나 세계유산 위원회의 권고사항에 따르면. 리버풀 세계유산 지구 일대에 새롭게 건립되는 건축물의

69) Unesco World Heritage Convention 웹페이지. https://whc.unesco.org/en/list/1150(검색일자: 2024/06/07)

70) OUV 기술문은 등재 시 확정되므로, 등재 시까지는 역사적 진정성이 손실되지 않은 것으로 보임. 단, 등재 시 신규 건축물의 높이가 주변 구조물의 높이를 초과하지 않도록 권고하였으며 이후 개발 사업 추진 과정에서 진정성의 손실이 다수 발생한 것으로 볼 수 있음. Unesco World Heritage Convention 홈페이지. 'Liverpool – Maritime Mercantile City'. https://whc.unesco.org/en/list/1150(검색일: 2024/06/07)

높이는 주변 구조물의 높이를 초과해서는 안되며, 새로운 건축물은 기존 역사지역의 특성을 존중해야 하고, 특히 피어 헤드(Pier Head) 항만 신축공사에서 새로운 건물에 역사적 건조물이 압도되지 않게 보완할 것 등의 사항을 확인할 수 있다. 특히 세계유산위원회에서는 단순한 경관적 차원을 넘어, 리버풀의 항만순환시스템(강-수문-부두-수역)과 항만산업의 기능적 연결 및 형태를 중요한 OUV의 속성으로 보았다.

2004년 유산구역 136 ha, 완충구역 750 ha의 면적으로 세계유산에 등재된 리버풀-해양무역도시는 여러 개발사업이 지속적으로 발생하여, 주요 보존관리 논의대상으로 지속적 모니터링의 대상이 되어 왔다. 그러나 개발사업에 대한 세계유산위원회의 권고사항을 이행하지 못하고 법적 관리계획 또한 확정되지 않는 어려움에 따라 최종적으로 2021년 세계유산목록에서 등재 삭제되었다.



[그림 4-7] 리버풀-해양무역도시 세계유산구역
출처: https://whc.unesco.org/en/list/1150(검색일자: 2024/06/07)

□ HIA 수행 주요 내용[71)]

- 리버풀 워터스 개발사업

리버풀 워터스(Liverpool Waters) 개발사업은 유산 일대의 해안가 2km를 따라 2,000,000㎡ 면적에 이르는 주거·상업·여가 등 고밀도의 복합용도개발 계획으로, 높이 195m에 이르는 두 개의 고층건물과 45m 높이 건물군이 여러 블록을 통합하여 건립

71) 리버풀 HIA 수행 내용은 다음의 문헌을 주요하게 참고하였다: 길지혜, 박희성. (2023). 영국 '리버풀-해양무역도시'의 세계유산 삭제 과정에 나타난 쟁점과 과제. 한국조경학회 2023 추계학술대회 논문집.

하도록 계획되었다. 2007년 개발사업 초기안이 발표되고, 건물 층고와 밀도를 조정하여 2010년 수정계획안을 도출하였다. 개발사업 부지의 42%가 유산구역에 속하여, 해당 개발사업에 대한 HIA가 총 3차례(2010-2011) 실시되었다. 먼저 개발사와 리버풀 시의회에서 각자 유산영향평가를 수행하였는데, 수행 결과 일부 제한적으로 부정적 영향을 미치기는 하지만 개발을 통해 제공되는 이점이 부정적 영향보다 크다고 평가하였다.

그러나 두 기관에서 수행한 HIA 결과가 OUV에 미치는 영향을 적절하게 고려하지 못하였다고 판단하여, 잉글리시 헤리티지(English Heritage)에서 유산영향평가를 별도 수행한 결과 전반적으로 탁월한 보편적 가치에 부정적 영향을 미치며, 그 중 다수의 사업이 상당한 부정적 영향을 미치는 것으로 평가되었다. 특히 방파제 위에 중층 건물이 건설되면서 강과 유산의 중요한 관계가 심각하게 훼손되며, 도크와 도시의 중앙 핵심 상업시설이 해당 클러스터에 의해 시각적으로 손상되고, 이 개발로 인한 누적 영향으로 저층-수평적-가로지르는 특성을 가졌던 전통적 경관이 최대 195m에 이르는 고층-수직적-세로 위계가 있는 현대적 경관으로 압도될 것을 우려하였으며, 지하주차장 개발로 도크유역의 바닥과 부둣가가 훼손될 것도 우려하였다.

[그림 4-8] 리버풀 워터스 개발사업 2007년 초기안(왼쪽), 2010년 수정계획안(오른쪽)
출처: ArchDaily. https://www.archdaily.com/965729/unesco-removes-liverpools-world-heritage-status-and-spares-venice-of-in-danger-designation(검색일: 2024/08/20)

이에 2011년 세계유산위원회는 개발사의 HIA가 유산에 미치는 영향을 제대로 파악하지 못하였으며 리버풀 유산 관리계획 및 도시개발계획의 기준을 모두 준수하지 않은 것으로 평가하였다.[72] 2012년 제35차 위원회에서는 잉글리시 헤리티지와 같은 입장에서 리버풀-해양무역도시를 '위험에 처한 세계유산 목록'에 포함하고 개발계획 재검토, 세계유산 목록 삭제 경고 등의 조치를 취하였다. 이처럼 리버풀 워터스 개발사업에 대한 심각한 우려는 2021년까지 반복적으로 제기되어 왔으나 당사국, 시의회, 개발사, 위원회 간 조율에 실패하여 세계유산 등재 해제라는 결과로 이어졌다.

72) 길지혜, 박희성. (2023). 영국 '리버풀-해양무역도시'의 세계유산 삭제 과정에 나타난 쟁점과 과제. 한국조경학회 2023 추계학술대회 논문집. p.106.

- 리버풀 박물관과 만 아일랜드 개발사업

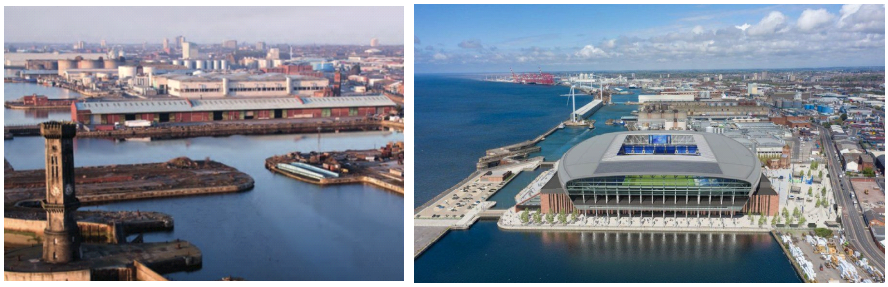
HIA가 공식적으로 수행된 대상은 아니지만, 등재 당시 리버풀-해양무역도시 유산구역 내에는 리버풀 박물관과 만 아일랜드 주상복합단지 개발이 함께 계획되어 있었다. 이에 2006년 세계유산센터와 이코모스 전문가의 현지실사가 있었고, 당시에는 해당 개발사업이 유산의 OUV에 심각한 변화나 위협을 가하지 않으며 경관을 심각하게 훼손하지는 않는다고 평가하였다. 다만 유산의 기능과 시각적 완전성 측면에서는 잠재적 위협이 될 수 있음을 우려한 바 있다.

그러나 리버풀 시민단체 인게이지 리버풀(Engage Liverpool) 및 건축 분야 전문가들은 당시 세계유산센터에서 해당 부지의 개발사업을 인정하여 해당 건물이 완공되면서 주변 수변개발을 촉발하였다고 평가하기도 하며, 건물의 신축이 제한되어야 할 유산구역 내에 건립이 허가된 것이 문제의 시작이라는 점을 비판하기도 하였다.

[그림 4-9] 리버풀 만 아일랜드 완공 후 전경
출처: ArchDaily. https://www.archdaily.com/965729/unesco-removes-liverpools-world-heritage-status-and-spares-venice-of-in-danger-designation(검색일: 2024/08/20)

- 애버튼 FC 스타디움 건립

2021년 리버풀시 도시계획위원회의 승인으로 애버튼 FC 스타디움이 유산구역에 입지하게 되었다. 애버튼 FC는 5억 파운드의 예산 중 유산과 유적지 보존을 위해 55백만 파



[그림 4-10] 애버튼 FC 스타디움 건립 전후 전경
출처: Shutterstock. https://www.bbc.com/news/uk-england-merseyside-56415215(검색일자: 2024/06/07)

운드(1/10)를 투자할 것을 제안하였다. 2021년 세계유산위원회는 유산구역 내 축구 스타디움 건립과 같은 개발사업이 지속적으로 추가되고 있어, 유산의 OUV가 더 악화되고 손실될 것이라 판단하였다.

□ 관련 제도 보완 및 관리계획 수립

- (법률) 등록 건축물과 보존구역법

세계유산구역 내 350개 이상의 건물 중 255개가 「등록 건축물과 보존구역법(Listed Buildings and Conservation Areas Act)」에 따른 '특별 건축물 또는 역사적 관심사가 있는 건조물' 법정 목록에 포함되어 있으며, 보존가치가 가장 높은 등급 I 목록은 12개, 등급 II* 목록은 22개, 등급 II 목록은 221개로 구성되어 있다.

같은 법률에 따른 '보존구역'은 특별한 건축적 또는 역사적 관심사가 있는 구역으로 그 특성이나 외관이 보존 또는 개선되는 것이 바람직한 지역으로 정의된다. 리버풀 시의회는 보존구역을 지정하고 수시로 해당 지역을 검토할 법적 의무가 있다. 리버풀 내 5개 구역이 보존구역으로 관리된다.[73]

- (도시기본계획) 리버풀 지역계획(Liverpool Local Plan)[74]

리버풀 지역계획에서는 15~20년 동안 도시의 미래 개발을 위한 장기적인 공간 비전, 전략적 우선순위 및 정책을 제시한다. 특히 11장은 유산과 관련한 항목으로, 보존구역 및 등록 건물을 포함한 도시 유산 보호관리 정책을 설정하였다.

10장의 도시설계 항목에서는 리버풀의 가로경관 및 스카이라인을 보호하기 위한 고층건물 관리 정책을 제시하였다. 그러나 지역계획에 따른 고층건물 관리 정책에도 불구하고 실질적으로 건조물의 양, 위치, 규모 등을 제한할 조치가 부재해 계획과 합치되지 않는 개발사업이 유산구역과 완충구역에서 다수 나타났다.

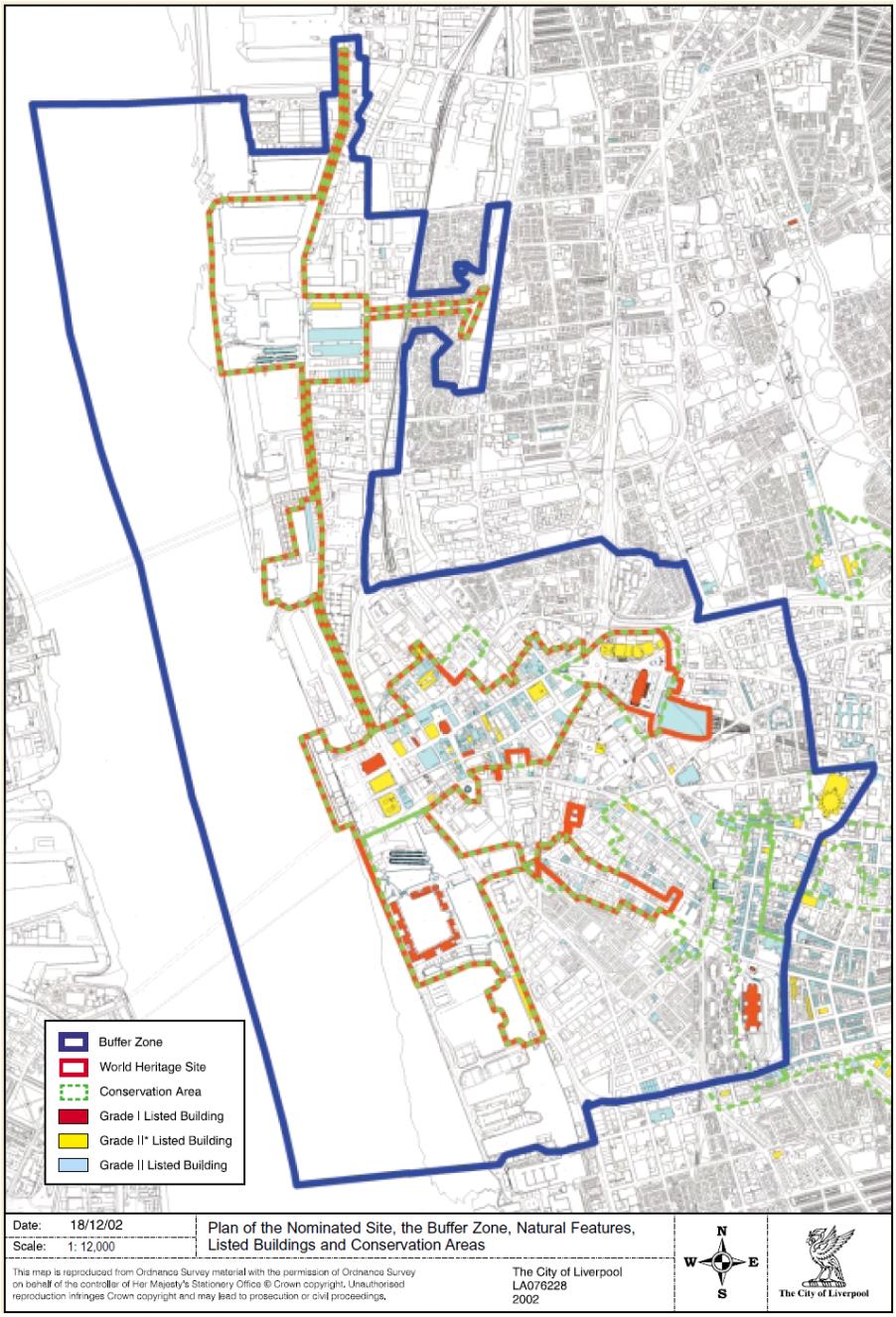
- (도시관리계획) 리버풀 도시설계 가이드 계획보완문서[75]

등재 당시 영국에서는 세계유산위원회에 리버풀 도시설계 가이드(Liverpool Urban Design Guide)라 불리는 관리계획을 제출하였으나, 해당 계획은 비법정계획이라는 한

73) Unesco World Heritage Convention 웹페이지. Nomination 1150(inscribed) 내 documentation plan 항목 참조. https://whc.unesco.org/en/list/1150(검색일자: 2024/06/07)

74) Liverpool City Council. Liverpool Local Plan 2013–2033. https://liverpool.gov.uk/planning-and-building-control/plan-making-in-liverpool/the-liverpool-local-plan-2013-2033/(검색일자: 2024/10/30)

75) Unesco World Heritage Convention 웹페이지. 리버풀 SOC 연차별 보고서 내용을 참고하여 작성. https://whc.unesco.org/en/list/1150(검색일자: 2024/06/07)



[그림 4-11] 리버풀-해양무역도시 등록 건축물과 보존구역

출처: 2003년 등재 당시 기준. https://whc.unesco.org/en/list/1150/maps/(검색일자: 2024/08/19)

계가 있었다. 이에 세계유산위원회는 2007년부터 관리계획 보완을 위한 계획보완문서를 제출할 것을 요청하였으며, 특히 건물 고도 제한기준을 명확히 설정하고 도시경관의 특성과 포괄적 가치(건물 밀도, 도시 패턴, 재료 등)와 장소성을 보전하며, 유산의 OUV와 보존관리의 중요성을 대중과 공유할 것을 추가로 요청하였다.

이에 당사국이 추가로 제출한 계획보완문서(Supplementary Planning Guidance on Urban Design)에서는 건축물의 설계지침, 공공영역에 대한 지침, 유산에서의/으로부터의/내에서의 경관, 수변공간 개발, 고층건물, 부두 수공간에 대한 내용을 포함하였고, 개발 또는 변화 예정 현황을 공유하였다. 해당 계획은 2009년 시의회에서 채택되어 세계유산과 주변 지역의 새로운 개발, 재생, 보존에 대한 자세한 지침을 제공하며, 세계유산 관리계획의 원칙을 구현하고자 하였다.[76]

- (도시계획 전략) 노스 쇼어 비전(North Shore Vision)[77]

노스 쇼어 비전은 리버풀을 포함한 북부 지방의 도시 르네상스와 경제적 번영을 목표로 세워진 지역 단위 계획으로, 유산 중심의 재생사업을 추진하기 위한 도시계획 전략으로 수립되었다. 2020년 당사국에서는 세계유산위원회에 제출하는 SOC 보고서 대신 노스 쇼어 비전 문서를 첨부하여 제출한 바 있다. 노스 쇼어 비전은 '새로운 균형을 찾아서, 도시의 층위, 역사도시경관 접근을 통한 혜택'이라는 3가지 목표를 제시하였으나, 세계유산의 가치 보존과 관련한 항목은 부재하였다.

- (유산관리계획) 리버풀-해양무역도시 세계유산 관리계획[78]

2003년 세계유산 등재 시 세계유산추진그룹 및 리버풀 시의회의 승인을 받아 유산관리계획을 제출한 바 있다. 관리계획은 개요, 유산 설명, 중요성 기술, 기회와 위협 그리고 관리 이슈, 세계유산의 미래와 관리 목표, 실행과 모니터링의 내용으로 구성되었다.

76) Liverpool City Council. Supplementary Planning Guidance on Urban Design. https://liverpool.gov.uk/planning-and-building-control/plan-making-in-liverpool/local-plan-supplementary-documents-and-guidance/(검색일자: 2024/10/30)

77) Unesco World Heritage Convention 웹페이지. https://whc.unesco.org/en/soc/4031/&mode=doc(검색일자: 2024/10/30)

78) Unesco World Heritage Convention 웹페이지. Nomination 1150(inscribed) 내 documentation plan 항목 참조. https://whc.unesco.org/en/list/1150(검색일자: 2024/06/07)

3. 국외 세계유산 공간관리 제도 및 운영 사례

1) 일본: 문화재보호법, 도시계획법, 경관법 연계를 통한 세계유산 관리

□ 「문화재보호법」, 「경관법」, 「도시계획법」등을 통한 연계 관리[79]

일본의 경우, 세계유산 관리를 위해 국내 「세계유산법」과 같이 별도 법령을 통해 세계유산 구역과 완충구역을 규정하지는 않는다. 일본에서 세계유산 OUV의 속성 보호는 「문화재보호법」에 따른 문화재 보호를 통해 이루어지며, 세계유산 완충구역은 「경관법」, 「도시계획법」 등 문화유산 관리체계가 아닌 타법과 개별 세계유산이 위치한 지방자치단체의 행정계획, 조례 등에 근거하여 관리된다.

먼저 세계유산구역의 경우, 국내와 마찬가지로 「문화재보호법」의 지정문화재의 범위 내에 있어야 한다는 것을 원칙으로 한다.[80] 지정문화재 범위 내에서 설정하는 일본의 세계유산 구역은 지정문화재와 동일하게 보호 경비를 국가로부터 지원받으며, 현상변경 허가 제도를 통해 유산에 위협을 끼칠 수 있는 행위가 제한된다.[81] 또한 「문화재보호법」, 「문화재보호법 시행령」 모두 전통적 건조물군 보존지구 내에서의 현상변경 규제기준 등 세계유산을 포함하는 면단위 문화재의 보호에 대해 규정하고 있다.

세계유산 완충구역은 주로 「경관법」과 「도시계획법」 등의 법령으로 관리되며, 「문화재보호법」에서 "문화재 주변 환경 보존을 위해 특정 지역에서 일정한 행위를 제한하거나 금지하고 필요한 시설을 마련할 수 있다"는 규정이 있지만,[82] 해당 조항은 「문화재보호법」이 제정된 1950년 이래로 완충구역의 관리에 적용된 적은 없다. 또한 지방자치단체의 조례를 통해서도 세계유산 완충구역을 보호하는 규정을 마련하고 있으며, 각 규정의

79) 해당 내용은 이규철 외. (2023). 문화유산 관리체계에서 세계유산지구 지정 방안 연구, 경제·인문사회연구회, pp.138-142를 참고하여 작성함.

80) 下田一太. (2017). 世界文化遺産に登録された遺産の保存・管理・活用: 日本における世界文化遺産のガバナンスの現場より（その1). 世界遺産学研究, 4. pp. 67-68(이규철 외. (2023). 문화유산 관리체계에서 세계유산지구 지정 방안 연구, 경제·인문사회연구회, p.139에서 재인용)

81) 下田一太. (2017). 世界文化遺産に登録された遺産の保存・管理・活用: 日本における世界文化遺産のガバナンスの現場より（その1). 世界遺産学研究, 4. pp. 67-68(이규철 외. (2023). 문화유산 관리체계에서 세계유산지구 지정 방안 연구, 경제·인문사회연구회, p.139에서 재인용)

82) 일본 「문화재보호법」 제45조(이규철 외. (2023). 문화유산 관리체계에서 세계유산지구 지정 방안 연구, 경제·인문사회연구회, p.139에서 재인용)

여건에 따라 내용이 개정되거나 지구·구역의 경계가 변경될 경우에는 세계유산 완충구역의 보호 조치가 약화될 수 있으므로 담당 부서가 세계유산을 충분히 인지하고 관리하는 방식으로 보완한다.[83] 2020년까지 등재된 일본의 세계유산 완충구역에 적용되는 법령은 「경관법」, 「도시계획법」, 「삼림법」 등이며, 지자체의 기타 조례도 19건 중 16건에 적용되고 있다.[84]

타법에 의한 유산 관리에는 한계가 있음에도 일본은 다양한 법과 계획을 통해 세계유산의 탁월한 보편적 가치(OUV)와 완충구역을 보호하는 세계유산 보호체계를 운영하고 있는데, 이는 각 세계유산마다 탁월한 보편적 가치(OUV)를 갖고 있기 때문에 다양한 보호 방식이 필요하고 국가의 추가적인 지원 없이 기존의 규제 위에 새로운 규제를 추가하기가 현실적으로 어렵기 때문이다. 또한 일본은 세계유산의 주변환경(wider setting)에 대한 보호 및 행정 조치를 별도 법령 등으로 규정하고 있지는 않다. 단, 교토와 같이 도시 전체에 세계유산이 위치한 경우, 시 차원에서 포괄적 보존관리계획(2023)을 수립하여 주변환경의 범위까지 건축물 높이, 경관, 조망 등을 관리하는 사례를 찾아볼 수 있다.

[표 4-8] 일본 문화유산 관리체계와 세계유산에 요구되는 보호조치

항목	「세계유산협약 운영지침」	일본 문화유산 관리체계
입법·규제	탁월한 보편적 가치(OUV)에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 사회적, 경제적, 기타 압력이나 변화로부터 확실하게 유산을 보호하기 위한 입법 조치, 규제 조치를 국가 및 지방 차원에서 정비할 것이 요구된다. (제98조)	-「문화재보호법」에 의한 지정 및 규제(중요문화재, 사적 명승천연기념물, 중요전통적 건조물군 보존지구, 중요문화재 경관 등) -그 밖에 일부 유산에 대해 「경관법」, 「항만법」, 「하천법」, 「해안법」, 「도로법」 등 적용
세계유산 완충구역의 보호	유산을 적절하게 보호하기 위해 필요한 경우 적절히 완충지대를 설정할 것 (제103조) 세계유산 구역 내 유산, 중요한 경치 및 기타 자산의 보호를 뒷받침하는 중요한 기능을 가진 지역 또는 특성이 포함되어야 한다. 완충지대를 이루는 범위는 개별적으로 적절한 메커니즘에 의해 결정되어야 한다.(제104조)	「도시계획법」 (풍치지구 등) 「고도보존법」 (역사적 경관 특별보존구역 등) 「자연공원법」 (특별보호지구 등) 「삼림법」 (보안림 등) 「해안법」(해안보전지역 등) 「경관법」 (경관계획구역, 경관지구) 도도부현·시정촌 조례 등

출처: 文化庁. (2020). 「世界遺産に関する基礎データ集」. 文化庁. p.38 (이규철 외. (2023). 문화유산 관리체계에서 세계유산지구 지정방안 연구. 경제인문사회연구회. p.138에서 재인용)

83) 下田 一太. (2020). 世界文化遺産へ申請する資産形成と推薦書作成: 日本における世界文化遺産のガバナンスの現場より（その2). 世界遺産学研究, 8. pp. 10-12(이규철 외. (2023). 문화유산 관리체계에서 세계유산지구 지정 방안 연구, 경제·인문사회연구회, p.140에서 재인용)

84) 일본의 세계유산 등재신청서를 검토한 2019년 연구에서는 완충구역을 규제하는 법률이 총 16건 중 「경관법」이 15건, 「도시계획법」이 13건으로 나타났다: 李珣娸. (2019). 世界文化遺産の緩衝地帯に関する韓日比較研究: 昌徳宮と二条城を事例に. 世界遺産学研究, 7(이규철 외. (2023). 문화유산 관리체계에서 세계유산지구 지정 방안 연구, 경제·인문사회연구회, p.140에서 재인용)

[표 4-9] 세계유산 완충구역 관리에 적용되는 일본 국내규정

세계유산	도시계획법			고도보존법		삼림법	국유림법	자연공원법					경관법	자연환경보전법	하천법	해안법	항만법	도시공원법	기타조례
	용도지구	지역지구	풍치지구조례	역사적풍토특별보존구역	역사적풍토보존구역	보안림 등	국유·임야 등	특별보호지구	제1종특별지역	제2종특별지역	제3종특별지역	보통지역	경관조례 등						
호류지 지역의 불교기념물	○		○		○								○						
히메지성	○	○											○						○
고대 교토의 역사기념물	○	○	○	○	○	○			○	○	○		○						○
시라카와고와 고카야마 역사마을						○		○	○	○	○	○	○	○	○				○
히로시마 평화기념관													○		○			○	○
이쓰쿠시마 신사			○			○			○	○	○		○			○	○		○
고대 나라의 역사기념물	○	○	○	○	○	○			○	○			○						○
닛코의 신사와 사찰	○	○				○		○		○	○	○	○		○				
류큐왕국	○		○			○							○					○	○
기이 산지						○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○
이와미 은광						○							○					○	○
하라이즈미	○					○							○		○				○
후지산	○		○				○	○	○	○	○	○	○			○			○
토미오카 제사공장	○					○							○						○
메이지 유산	○	○				○	○			○	○	○	○		○	○	○	○	○
르 코르뷔지에	○	○											○					○	
무나카타 오키노시마													○						○
나가사키		○	○						○	○	○	○	○						○
모즈·후루이치 고분군	○	○	○										○						○
합계	12	8	8	2	3	11	2	4	7	9	8	6	19	2	6	4	3	5	16

출처: 文化庁. (2020). 「世界遺産に関する基礎データ集」. 文化庁. p. 47(이규철 외. (2023). 문화유산 관리체계에서 세계유산지구 지정방안 연구. 경제인문사회연구회. pp.140-141에서 재인용)

□ 「경관법」에 근거한 세계유산 완충구역 관리[85]

일본은 교토시 및 도쿄도 등 지자체에서 먼저 경관 관련 조례를 제정·운영[86]해오다 2004년 국가 차원의 「경관법」이 제정되었고, 이후 법을 근거로 각 지자체별 경관계획을 수립·운영하고 있다. 현재 일본 세계유산 16건 중 15건이 등재 시 관리계획상 「경관법」을 적용하도록 명시되어 있다.[87]

일본에서 경관을 관리하는 제도는 크게 「도시계획법」과 연계된 경관지구 및 「경관법」에 따른 준경관지구 지정, 「경관법」에 의한 신고제도, 그리고 경관조례에 따른 사전협의제도 운영으로 정리할 수 있다. 일본 경관법의 주요 운용체계는 [그림 4-12]와 같다.

[그림 4-12] 일본 경관법의 운용체계

출처 : 이상민 외. (2018). 국토 경관자원 조사체계 구축 및 활용방안 연구, 건축도시공간연구소. p.216.

85) 심경미 외. (2023). 개발사업 경관심의의 운영현황 및 제도. 건축공간연구원. pp.127-130 참고.

86) 1972년 교토시 「시가지 경관 조례」 제정, 1997년 「도쿄도 경관조례」 제정: 교토시청 면담 결과 참고 (2024.7.10.)

87) UNESCO World Heritage Convention 웹페이지 및 일본 등재 사례 Management Plan 참고; 류제헌. (2013). 경관의 보호와 관리를 위한 법제화 과정-국제적 선례를 중심으로-. 대한지리학회지 48(4). pp.575-588 참고.

- 경관지구 및 준경관지구 지정

일본에서는 「경관법」에서 시정촌이 시가지의 양호한 경관 형성 및 보전을 위해 도시계획구역 내 '경관지구'(제61조), 이외 경관계획구역 내 '준경관지구'(제74조)를 지정[88]할 수 있도록 하고, 경관지구의 경우 「도시계획법」에 따른 도시계획에 연계 운영하고 있다.

이러한 경관지구 및 준경관지구는 각각 국내의 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」 제37조에 따른 '경관지구'[89], 「경관법」에 따른 '중점경관관리구역'과 유사한 개념으로 이해할 수 있다. 경관지구 및 준경관지구 내에서는 모두 기준에 따라 개발행위를 제한할 수 있으며, 경관지구에서는 양호한 경관 형성을 위하여 건축물의 형태와 의장, 최고높이 및 최저한도 높이, 벽면 위치 등을 제한할 수 있다.

[표 4-10] 일본 「경관법」에 따른 경관지구 및 준경관지구 내 행위규제

	경관지구	준경관지구
지정 대상	도시계획구역 또는 준도시계획구역 내 토지구역	도시계획구역 및 준도시계획구역 외 경관계획구역 가운데, 상당수의 건축물의 건축이 이뤄지고, 현재 양호한 경관이 형성되어 있는 일정한 구역
지정 목적	시가지의 양호한 경관 형성을 도모	양호한 경관의 보전 도모
행위 제한 사항	- 건축물의 형태 의장 제한 - 건축물 높이의 최고 및 최저한도 - 벽면 위치 제한	경관지구 규제 준용
	개발행위 등의 제한	개발행위 등의 제한
근거	「경관법」 제61조~71조	「경관법」 제74조

출처: 일본 「경관법」(시행2022.6.17. 2022년 법률 제68호, 2022.06.17. 일부개정) 참고하여 연구진 작성.

- 경관 신고제도

일본에서는 「경관법」에 신고 및 권고 등의 경관에 영향을 미치는 행위의 제한이 가능하도록 규정하며[90], 이를 따르지 않는 경우 변경명령 및 벌금형 등의 조치를 취할 수 있는 '경관 신고제도'를 운영하고 있다.

88) 일본 「경관법」 제74조(준경관지구 지정) ①시정촌은 도시계획구역 및 준도시계획구역 외 경관계획구역 중 상당수의 건축물의 건축이 이루어지고, 현재 양호한 경관이 형성되어 있는 일정한 구역에 대하여 그 경관의 보전을 도모하기 위하여 준경관지구를 지정할 수 있다.(일본 「경관법」(시행2022.6.17. 2022년 법률 제68호, 2022.06.17. 일부개정) 참고)

89) 제37조(용도지구의 지정) ① 국토교통부장관, 시 · 도지사 또는 대도시 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도지구의 지정 또는 변경을 도시 · 군관리계획으로 결정한다.
1. 경관지구: 경관의 보전 · 관리 및 형성을 위하여 필요한 지구(「국토계획법」 시행 2024. 8. 7. 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정)

90) 국내의 경우 신고 제도는 마련되어 있지 않다.

경관 신고의 행위 대상은 '건축물의 건축 및 변경 행위, 공작물의 설치 및 변경 행위, 도시계획법에 규정된 개발행위'로, 해당 행위를 하고자 하는 경우 경관행정단체의 장에게 신고하도록 규정한다. 이와 관련하여 각 지방자치단체[91]가 '양호한 경관을 형성을 위한 행위 규제 세부사항'에 대해 해당 지역 경관계획에서 정하도록 의무화하고 있으며, 그 중 일부는 '경관조례'로 제정하도록 규정하였다.

[표 4-11] 일본 경관계획 내 신고 관련 내용

구분	상세 내용
들어가기	계획의 수립 배경, 계획의 위상, 경관이란?
	경관계획구역(필수)
경관의 특징 및 과제	경관계획구역에 대한 경관의 특징
	양호한 경관형성을 위한 과제
경관형성의 목표 및 방침	경관형성의 기본이념 및 목표 등
	경관계획구역에 대한 양호한 경관 형성에 관한 방침(권장)
신고 등에 기초한 경관형성	**양호한 경관형성을 위한 제한에 관한 사항(필수)** **- 경관계획구역의 구분, 신고대상행위, 규모, 경관형성기준**
	경관지구, 준경관지구
신고 등 외의 경관형성에 관한 사항	공공시설의 경관만들기(경관중요공공시설)
	상징성 있는 건조물 또는 수목의 경관만들기 *** 경관중요건조물 또는 경관중요수목의 지정방침(필수)**
	옥외광고물의 경관만들기 * 옥외광고물의 표시 또는 옥외광고물을 제출하는 물건(物件)의 설치에 관항 행위의 제한에 관한 사항
	경관농업진흥지역정비계획 *경관농업정비지역정비계획의 책정에 관한 기본적 사항
	자연공원법의 허가의 기준
경관형성의 추진방법 등	행정, 시민, 사업자의 역할 등
	목표실행을 향한 조직의 추진방법
	「경관법」에 기본한 제도 등의 활용방법 - 경관정비기구(법제92조), 경관협의회(법제14조), 경관협정(법제81조), 지구계획형태위장조례(법제76조)
	계획의 추진관리(PDCA)등의 접근방법

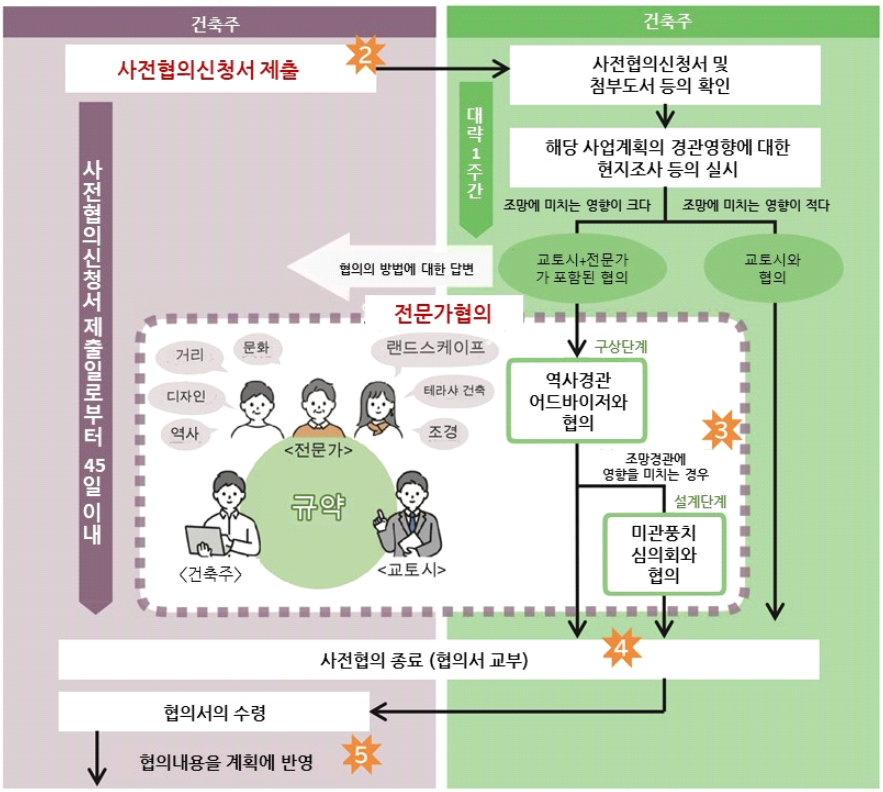
출처: 일본 국토교통성. (2022). 경관계획책정·개정의 절차(책정편). 2022.03. p.11 참고하여 연구진 작성

- 각 지자체별 경관조례에 근거한 경관 사전협의제도 운영

일본은 「경관법」을 제정하기 이전부터 자치단체별로 경관조례를 근거로 일정 규모 이상의 건축행위, 개발행위 등에 대한 경관 협의제도를 운영하는 등 경관 만들기 정책을 추진해왔다. 이것이 현재까지 지속되어 각 지자체별로 경관계획에서 경관 사전협의에 대한 구체적인 대상과 범위를 규정하도록 하고, 의무적으로 지키도록 하고 있다.

91) 일본은 경관계획을 수립하거나 사전협의제도를 운영하는 조직을 '경관행정단체'로 명명하고 있으며, 경관행정단체에는 중핵시, 도도부현, 지정도시 및 핵심시 이외의 시정촌이 해당됨. 이를 우리나라 여건과 비교하여 지방자치단체로 명칭을 사용하였다.

사전협의 대상은 지역별 여건에 따라 각기 다르나, 대체로 일정 규모 이상의 건축물, 공작물, 대규모 개발행위 등을 대상으로 한다. 일부 지역에서는 경관을 관리하기 위한 특정 공간적 범위로 '경관지구'를 지정하고, 해당 지구에 한정하여 '경관 사전협의제도 및 경관어드바이저제도' 등을 운영한다. 교토시에서 운영하는 '경관디자인리뷰' 또한 이와 같은 경관 사전협의 제도에 해당한다.



[그림 4-13] 교토시 경관디자인리뷰 절차도

출처: 교토시청 웹사이트. https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000281331.html(검색일: 2023/10/24); 심경미 외. (2023). 개발사업 경관심의의 운영현황 및 제도. 건축공간연구원. p.158.

□ 교토시 세계유산지구 공간관리 사례[92)]

교토시는 1972년 「시가지 경관 조례」를 책정, 시가지 전체에 걸쳐 경관 보전·관리를 시행하였다. 교토시의 경관계획에서는 교토의 바람직한 경관형성을 위해 5가지 기본방침을 설정, 이에 따라 지역의 특성에 맞는 새로운 경관정책을 추진하기 위해 건물높이, 건물 등의 디자인, 조망경관과 차경, 옥외광고물, 역사적인 거리 등 5개 핵심사항과 지원

92) 교토시청 면담 결과(2024.7.10.) 참고하여 작성.

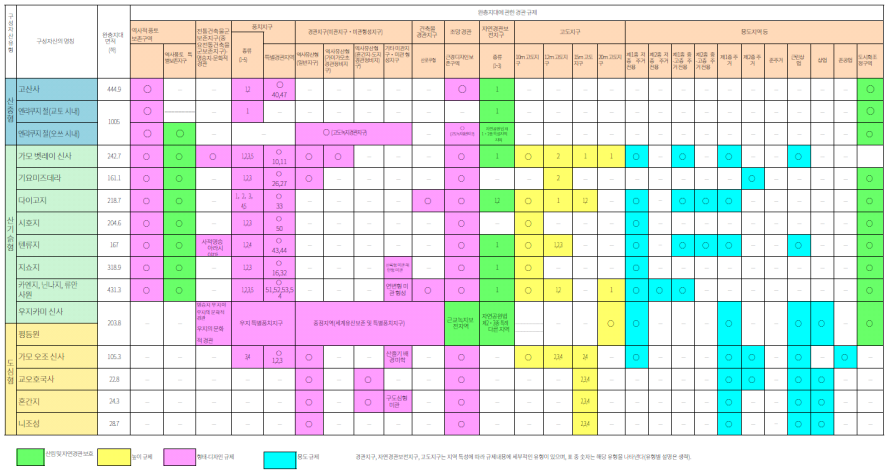
제도를 마련하였다. 또한 경관정책 추진을 위해 도시계획 변경, 관련 조례 제정 및 개정, 역사적 거리를 재생하는 사업을 추진하였다. 또한 2007년 신경관조례 제정을 통해, 교토역 북부는 역사 중심 도심지역으로 시가지 내 간선도로변 건축물 높이 31m, 일반건축물 15m로 건축물 높이를 규제 관리하고 있다.

※ 교토시 경관관리 시책 흐름

- 1930년 풍치치구 지정(3,400ha → 2007년 17,938ha)
- 1967년 고도보존법에 의한 역사적 풍토특별 보존지구 지정((117ha → 2007년 2,861ha)
- 1972년 시가지경관조례 제정(전국에 확산)(미관지구, 거대공작물규제구역, 특별보전수경지구 지정)
- 1973년 시가지 대부분을 고도지구 지정(중심부 높이를 45m로 설정)
- 1991~1992년 〈토지이용 및 경관대책에 대한 거리만들기 심의회〉
- 1995~1996년 시가지경관정비조례 제정, 경관규제규역 확대, 옥외광고물대책 강화, 높이규제 강화(미관지구 932ha → 1,804ha → 2007년 1,956ha)
- 2003년 직주공존지구의 3가지 규제 도입(도심부 고도지구 강화, 특별용도지구 지정, 미관지구 확대)
- 2007년 신경관조례 제정(건축물 신축·개축 시 높이 간선도로변 31m, 일반건축물 15m 이하로 규제 강화)

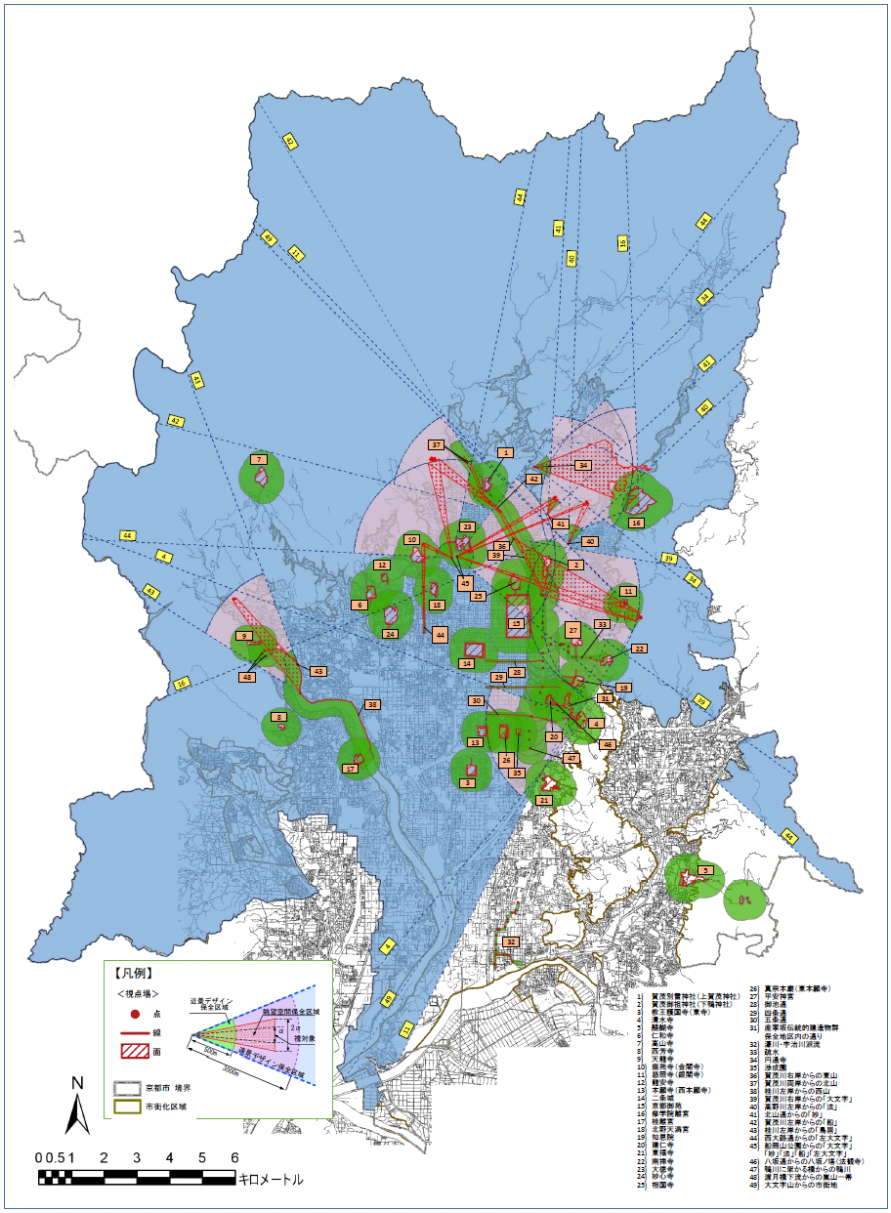
출처: 교토시. (2007). 교토시 경관정책 설명자료. 교토시청 제공자료(2024.7.)

특히 교토는 여러 유관제도를 연계한 통합 관리계획으로, 교토 포괄적 보존관리계획(2023)을 수립하여 운영하고 있다. 본 계획은 교토시청의 문화재보호과, 경관정책과 및 풍치보전과가 연계하여 관리한다. 특히 교토는 조망경관보전지구(2021)를 설정하여, 조망경관 관리가 필요한 49개의 시점장을 설정하여 기본적으로 500m 권역에서 필요한 경우 3,000m 권역까지 관리하는데, 주요 시점장에 세계유산 17개 목록이 대부분 포함되어 있다. 이에 교토의 세계유산 관리는 기본적으로 완충구역을 포함하며, 필요한 경우 wider setting 관리까지 포함되는 것으로 볼 수 있다.



[그림 4-14] 일본 교토 17개 세계유산의 완충구역 유형별 규제현황

출처: 교토시. (2023). 포괄적 보존관리계획. 교토시청 제공자료. p.148.



[그림 4-15] 교토 조망경관보전지구(2021)

출처: 교토시. (2021). 조망경관보전지구(眺望景観保全地域). 교토시청 제공자료(2024.7.10.)

2) 이탈리아: 도시계획 수립을 통한 세계유산 보존[93)]

이탈리아는 국가 차원에서 문화재와 경관재를 함께 보호해야 하는 대상으로 법제를 운영하고 있으며, 이에 따라 주 차원의 법규에서도 경관과 영토의 역사적, 문화적 요소를 함께 보호하고 향상할 수 있도록 지원하고 있다. 영토 보호 및 사용에 관한 지역법에 의거 작성해야 하는 도시일반계획에도 지역경관영토계획에서 도출한 영토와 요소들을 고려해 도시일반계획을 수립하도록 되어 있다.

특히 볼로냐는 도시계획의 목표 중 하나로 '역사적 도시경관의 특성 보존'을 제시해 도시계획에 있어 역사성이 있는 대상을 중요하게 다룬다. 도시보존계획은 볼로냐 역사중심지를 통합적으로 보호하는 지역별 세부도시계획으로, 물리적 환경 보존을 위해서 도시, 경제, 사회적 성장이 함께 발전할 수 있도록 하는 것이 필수조건이라는 관점에서 수립되었다.

□ 볼로냐 도시보존계획의 보호 대상: 세계유산 〈이탈리아 볼로냐의 포르티코〉

이탈리아가 도시보존계획 수립을 통해 관리하는 세계유산은 〈이탈리아 볼로냐의 포르티코〉로, 해당 세계유산은 12세기부터 현재까지 볼로냐 시에 위치한 포르티코(porticoes) 앙상블 및 주변 건축물이다. 일부는 목재로, 일부는 벽돌, 석재, 철근 콘크리트로 지어진 도로, 광장, 길, 산책로의 앙상블로 12개 유산구역으로 구성되며, 총 62km에 이르는 볼로냐의 전체 포르티코 중 가장 대표적 유산이다.

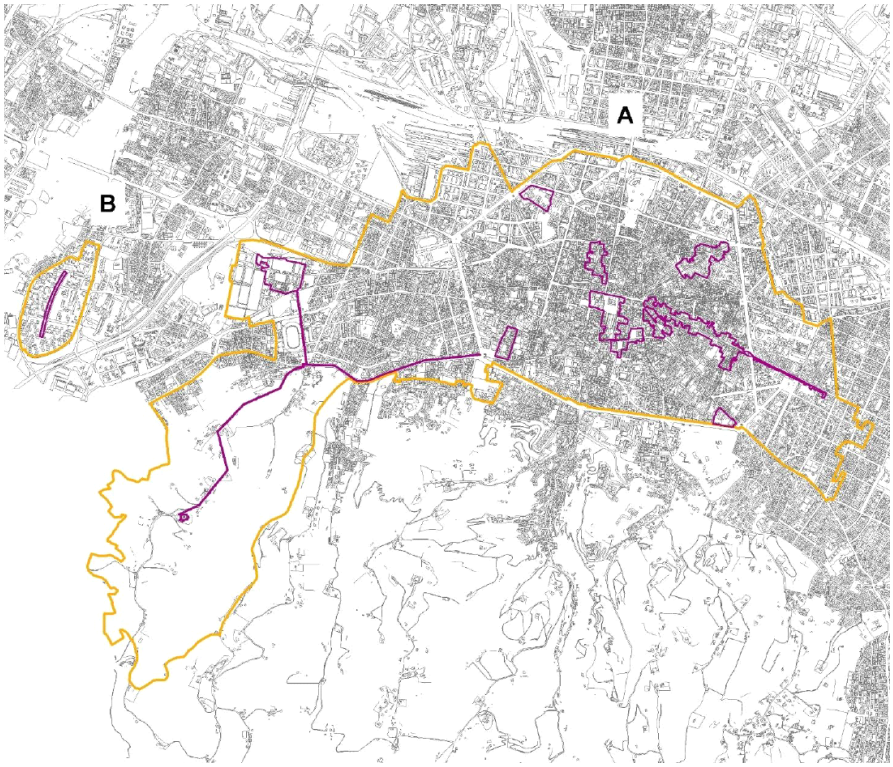
해당 세계유산은 잘 보존된 산책로이자 상업 활동이 일어나는 아치형 아케이드이며, 공공이 이용하는 사유재산(private property for public use)으로, 2021년 볼로냐의 도시 정체성을 표현하는 유산으로서 가치를 인정받아 세계유산에 등재되었다. 포르티코 유적군과 그 주변 건축 구역 12개 구성요소로 구성되며 유산구역 52.18ha, 완충구역 1,125.62ha의 면적으로 등재되었는데, 완충구역은 유산구역을 넓게 둘러싸는 형태로 구성되어 있다.

볼로냐의 포르티코는 등재 시 세계유산위원회에서 유산구역의 확장을 권고한 바 있다. 당시 유산구역의 경계가 포르티코 회랑 자체에만 국한되어 있어, 일부 거리는 포르티코와 주변 경관을 포함하고 보행로 간 기능적 연결을 고려해 포르티코 시스템의 상호연결

93) 다음의 자료를 참고하여 작성하였다: Luca Cipriani, Massimo Ballabeni. (2011). Models of Urban Development: Examples in Bologna. ICOMOS Paris 2011, Le Patrimoine, Moteur de Developpement Session. pp. 380-389; Unesco World Heritage Convention 웹페이지. 이탈리아 볼로냐 포르티코. https://whc.unesco.org/en/list/1650/documents/(검색일: 2024/06/21)

관계가 드러나도록 경계 수정을 권고하였으며, 당사국은 유산구역을 확장하여 포르티코 시스템의 상호연결성을 담을 수 있도록 조정하였다.

등재 신청서에는 유산구역이 포르티코 선형으로 7.67ha 면적에 그쳤으나, 자문기구 자문 등을 통해 포르티코의 연결을 확대하고 일부 구간은 주변 부지를 담도록 변경하여 등재된 유산구역은 52.18ha 면적으로 확장하였다. 그에 비해 완충구역은 1,125.62ha의 면적으로 도시 대부분을 구역으로 넓게 설정되어 있다. 이처럼 도시 전역이 관리구역에 포함된다는 점에서, 세계유산위원회는 도시개발 계획 및 프로세스와 통합하기 위한 도구로 유네스코 역사도시경관(HUL) 권고안을 이행할 것을 장려하였다.



[그림 4-18] 볼로냐의 포르티코 유산구역 확장에 따른 세계유산지구 현황
출처: https://whc.unesco.org/en/list/1650/maps/(검색일: 2024/08/10)

□ 이탈리아의 세계유산 보존 관련 주요 제도

- (법률) 문화재 및 경관재 법전

이탈리아는 유럽경관협약 내용에 따라 2001년 헌법 개정으로 지방정부 권한에 속했던 문화재 관리 주체를 국가로 조정하였다. 이에 제정된 「문화재 및 경관재 법전(Codice

dei Beni Culturali e del Paesaggio)」에서는 문화재와 경관재 보호, 계획, 관리 수단은 국가에서, 그 활용에 있어서는 국가와 지방입법이 공존하도록 규정하였다.

해당 법률에 따라 문화재와 경관재는 국가 법률에 의해 최고 수준의 보호를 받으며, 해당되는 건물에 대한 모든 사업은 관할 부처 지방감독사무소의 허가를 받아야 한다.

[표 4-12] 이탈리아 문화재 및 경관재 법전에서의 문화재, 경관재 정의와 범주

문화재	예술적, 역사적, 고고학적, 민족인류학적, 자료 및 문헌적 가치를 가지는 부동산 및 동산 또는 문화적 가치를 가지는 증거
	- 박물관, 미술관, 화랑 및 기타 전시 장소의 소장품, 기록 보관소 및 개별 문서, 도서관의 장서(법전 제10조) - 중요한 예술적, 역사적, 고고학적 또는 민족-인류학적 관심을 나타내는 부동산 및 동산(법전 제10조) ▸ 고생물학, 선사 및 원시 문명에 관한 것 ▸ 시대, 생산기술, 재료, 관련 맥락과 관련하여 희귀하거나 가치 있는 화폐 관련 물품 ▸ 희귀하고 가치 있는 성격의 원고, 사인, 서신, 서적, 인쇄물, 판화 등 ▸ 희귀하고 가치 있는 지리적 지도와 악보 ▸ 사진, 일반적으로 희귀하고 귀중한 성격의 영화 필름 및 시청각 지원 자료 ▸ 예술적 또는 역사적 관심을 끄는 빌라, 공원 및 정원 ▸ 예술적 또는 역사적 관심이 있는 공공 광장, 거리, 도로 및 기타 도시의 열린 공간 ▸ 역사적 또는 민족적 인류학적 관심이 있는 광산 지역 ▸ 예술적, 역사적 또는 민족-인류학적 관심을 끄는 선박 및 수레 ▸ 전통적인 농촌 경제의 증거로서 역사적 또는 민족-인류학적 관심을 끄는 농촌 건축 - 특히 중요한 역사적 관심사가 있는 개인 소유의 기록 보관소 및 개인 문서(법전 제10조) - 특별한 문화적 관심을 지닌 개인 소유의 도서 컬렉션(법전 제10조) - 그 외 특정 보호 조항이 적용되는 대상(법전 제11조) ▸ 프레스코화, 문장, 낙서, 묘비, 비문, 감실 및 기타 건물의 장식 요소; 예술가 스튜디오; 공공장소; 살아 있는 작가의 그림, 조각, 그래픽 및 기타 예술품 작품 또는 그 제작 날짜가 다음 날짜보다 오래 전으로 거슬러 올라가지 않는 작품; 특별한 예술적 가치를 지닌 현대 건축 작품; 사진,영화 표본, 시청각 작품 또는 동영상 시퀀스, 시연 기록, 오디오, 제작 날짜가 25년 이상 지난 사진 등; 75년 이상 된 운송수단; 50년이 넘은 과학 및 기술의 역사에 관련된 상품 및 도구; 제1차 세계대전 역사적 유산 보호에 관한 현행법에 의해 확인된 유해
경관재	역사적, 문화적, 자연적, 형태학적, 미적 가치를 갖는 부동산과 지역
	- 공공의 중요한 관심사가 있는 건축물 및 지역(제136조) ▸ 기념비적인 수목을 포함하여 눈에 띄는 자연미, 지질학적 독창성 또는 역사적 기억이 있는 부동산 ▸ 문화재로 보호되지 않는 빌라, 정원 및 공원으로서 흔하지 않은 아름다움으로 구별되는 것 ▸ 역사적 중심지와 핵심지역을 포함하여 미적 및 전통적 가치의 특징적인 외관을 구성하는 부동산 복합체 ▸ 경치 좋은 아름다움과 대중이 접근할 수 있는 조망점 또는 즐길 수 있는 아름다운 광경 - 법률의 보호를 받는 지역(제142조) ▸ 해안선에서 300미터 이내의 해안 지역(해수면 위로 솟아오른 육지 포함)

- 호수의 고지대를 포함하여 해안선에서 300m 깊이의 띠 내에서 호수와 접한 영토
- 물 및 전기 설비에 관한 통합법에 규정된 목록에 포함된 강, 하천 및 수로, 각각 150m 길이의 제방 또는 제방 기슭
- 알프스의 경우 해발 1,600m, 아펜니노 산맥과 섬의 경우 해발 1,200m를 넘어서는 산 지역
- 빙하와 빙하 권곡
- 국립 또는 지역 공원 및 보호 구역, 외부 공원 보호 구역
- 삼림과 삼림으로 덮인 영토, 또는 화재로 피해를 입은 구역
- 농업 대학에 할당된 지역 및 시민 용도에 의해 방해받는 지역
- 대통령령 목록에 포함된 습지
- 화산
- 고고학적 관심 지역

출처: 이탈리아 법률정보 포털사이트. https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2004-01-22;42!vig(검색일자: 2024/08/07)

- (조례·지역법) 영토 보호 및 사용에 관한 지역법

「영토 보호 및 사용에 관한 지역법(Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio)」은 에밀리아 로마냐 지역법 24/2017호로, 도시계획을 통한 역사중심지 관리 원칙을 제시하는 내용을 담고 있다. 특히 영토 보호 및 사용, 계획 도구, 조직적 조치 및 협상 도구, 경관 보호 및 개선의 내용을 다루며, 지역 영토의 역사적, 문화적 요소를 보호하고 향상시키는 데 기여한다는 목적을 강조한다.

역사중심지의 관리 원칙과 관련해서는, 도로 및 건물 네트워크 특징 보존, 지역사회의 역사적, 문화적 증거와 정체성을 구성하는 인공물 수정 금지, 현재 용도에서 중요한 변경 제외, 역사적 정착지였던 곳은 공지여도 건물 신축을 금지하도록 규정하며, 해당 법률은 완충구역 보존관리에 주효하게 작용하였다.

□ 도시계획 수립을 통한 볼로냐 세계유산 보존

- 볼로냐 도시일반계획(PUG)

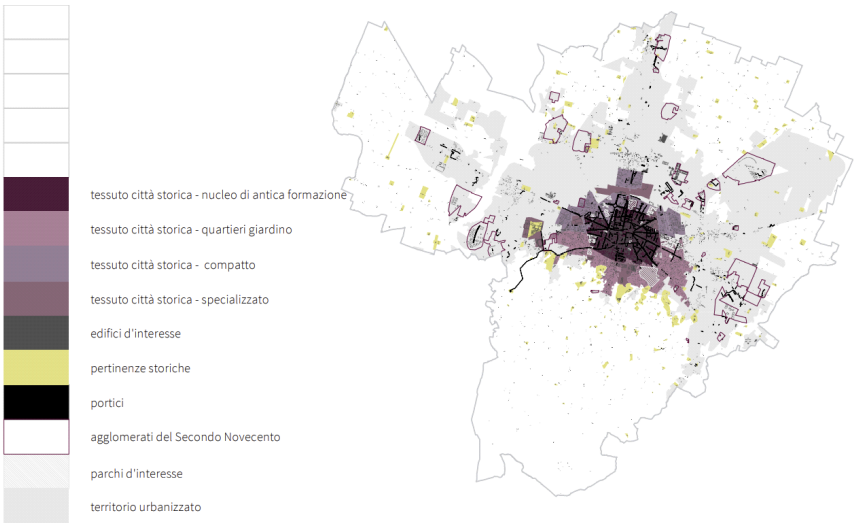
볼로냐 도시일반계획(PUG)은 2021년 발효된 도시계획으로, 기존 도시건축규정으로 묶여 있던 것을 도시일반계획과 건축규정으로 구분하며 발효되었다. 본 계획은 「영토 보호 및 사용에 관한 지역법」을 근거로 수립되었고 시의회에서 결의안을 승인하였다.

도시일반계획에서는 도시계획 및 건설의 주요 목표 중 하나로 '역사적 도시경관의 특성 보존'을 제시한다. 특히 역사적 도시경관의 특성 보존을 위해 2.4a) 역사도시의 거주가능성과 특성 보호, 2.4b) 역사적 도시조직 강화, 2.4c) 역사적, 건축적, 문화적 가치가 있는 유산의 보존, 2.4d) 20세기 후반 문화적, 증언적 관심이 집적된 건축과 응집체 향상 등의 조치가 필요하다고 제시하였다. 이에 각 조치별로 정의, 적용 범위, 도시정책 방향, 도시계획 개입을 위한 지속가능성 조건, 건축 개입 요구사항을 규정하였다.

또한 지역경관영토계획(Piano territoriale paesaggistico regionale: PTPR)에서 도출된 지역 영토의 역사적 정착 시스템을 기반으로 역사중심지와 고유 요소, 잠재력을 식별하도록 하였다, 계획에서는 가치가 있는 유산을 선정하여 계획 전략과 규율을 식별할 수 있도록 지도 카탈로그, 웹 GIS 지도 데이터를 제공하였다.

[그림 4-17] 볼로냐 도시일반계획에 따른 지역별 공간관리 전략

출처: http://dru.iperbole.bologna.it/pianificazione?filter=Piano%20Urbanistico%20Generale%20(PUG)(검색일자: 2024/08/07)



[그림 4-18] 볼로냐 도시일반계획 내 역사적 도시경관 특성 보존 관련 맵핑

출처: http://dru.iperbole.bologna.it/pianificazione?filter=Piano%20Urbanistico%20Generale%20(PUG)(검색일자: 2024/08/07)

- 지역경관영토계획(Piano territoriale paesaggistico regionale: PTPR)

지역경관영토계획(PTPR)은 지역경관 보존을 목표로 규칙과 목표를 설정하여, 지역경관위원회를 개설해 경관 제한을 적용하는 계획이다. 지역별 경관자산을 토대로 GIS를 통한 지역경관 아틀라스를 구축하고, 이를 기초로 경관관리를 진행할 수 있도록 지역책을 수립한 일종의 지역자산조사 및 관리계획의 성격을 지닌다.

- 볼로냐 도시보존계획(Urban Conservation Plan)[94]

볼로냐 도시보존계획은 1969년 작성된 도시계획으로 기념비적 건축물과 유산적 가치가 낮은 건축물도 포괄하는, 대규모 역사중심지 전체를 통합적으로 보호하는 최초의 세부도시계획이다. 해당 계획에서는 사회적 보존조치 없이는 유산 보존이 가능하지 않다는 점을 중요하게 생각하며, 도시, 경제 및 사회적 성장이 함께 이루어질 수 있도록 통합적 계획과 지원을 추진하는 계기가 되었다고 평가되었다.

Bologna, 1969. Urban conservation Plan.

Bologna, 1969. Urban conservation Plan. Building typologies.

[그림 4-19] 볼로냐 도시보존계획(1969)

출처: Luisa Bravo. (2009). Area conservation as socialist standard-bearer: a plan for the historical centre of Bologna in 1969. Mirror of Modernity: Docomomo E-Proceedings 2.

94) Luisa Bravo (2009). Area conservation as socialist standard-bearer: a plan for the historical centre of Bologna in 1969. Mirror of Modernity: Docomomo E-Proceedings 2.

3) 영국: 지역별 조례의 성격을 지닌 HIA 지침 수립

□ 영국 웨스트민스터 세계유산 HIA 지침[95)]

영국 런던의 웨스트민스터 자치구(City of Westminster)는 그레이터런던(Greater London) 내 자치구이며 런던시(City on London)의 서쪽에 위치, 지역 행정은 웨스트민스터시의회(Council of Westminster)가 담당하며 도시 지위를 지녔다.

웨스트민스터 자치구에는 전세계적으로 널리 알려진 세계유산 '웨스트민스터 궁, 웨스트민스터 사원과 세인트 마거릿 교회'가 위치하고 있으며, 이외에도 버킹엄 궁전과 영국 국회의사당 등 영국의 대표적 랜드마크가 밀집되어있다.

2015년 유네스코위원회의 당사국 HIA 지침서 마련 권고 이후, 웨스트민스터 시의회는 2020년 웨스트민스터 지역의 HIA 지침(Guidance for applicants on Heritage Impact Assessment)를 수립하여 운영 중이다. 해당 HIA 지침에는 평가 대상 개발사업의 범위 및 공간적 범위, 대상사업의 유형과 규모, HIA 실시 시기, 결정 주체 등이 명시되어 있다.

- 평가 대상 사업

웨스트민스터 HIA 지침에서는 세계유산에 영향을 미칠 가능성이 있는 모든 개발과 제안을 평가 대상으로 하고 있으며, 사실상 공간적 범위의 제약을 두지 않고 있다.

「도시 및 국가계획법(The Town and Country Planning)」(2015)의 제2조에 정의된 '주요 개발'에 해당하는 사업을 모두 HIA 대상으로 하며, 개발로 인한 연면적 1,000㎡ 이상이거나 부지 면적이 1ha 이상인 경우, 연면적 100㎡ 이상 건물의 경우가 해당된다.

- 평가 시기 및 결정 주체

HIA 대상 사업 선정은 스코핑(scoping) 이전 계획 및 제안 단계에서 수행된다. 도시 행정을 담당하는 웨스트민스터 시의회와 World Heritage Site Steering Group, Historic England에서 대상 사업을 선정한다.

95) 주요 내용은 다음의 문헌을 참고: City of Westminster. (2020). Guidance for Applicants on Heritage Impact Assessment; 고가온, 김충호. (2022). 세계유산 영향평가(HIA) 범위 및 대상 비교분석: 주요 국외 당사국의 HIA 운영지침을 중심으로. 환경정책 30(4). pp.99-130.

[표 4-13] 영국 웨스트민스터 자치구 세계유산 HIA 지침

항목		주요 내용
범위	내용적 범위	- 세계유산에 영향을 미치는 모든 개발 또는 제안 - 세계유산 내, 혹은 주변에서 계획된 개발프로젝트 및 활동 - 세계유산 '웨스트민스터 궁, 웨스트민스터 사원과 세인트 마거릿 교회'에 영향을 미칠 가능성이 있는 제안
	공간적 범위	- 웨스트민스터 시 내 혹은 그 주변 도시
대상 및 대상 설정체계	대상 사업	- 「도시 및 국가계획법」(2015) 제2조 '주요 개발' (a) 광물의 획득 및 작업 또는 광물 작업 매장지를 위한 토지 사용 (b) 폐기물 개발 (c) 다음과 같은 경우의 주거용 주택 제안 (i) 제공되는 주택 수가 10개소 이상인 경우 (ii) 개발이 (c)-(i)에 해당하지는지 알 수 없는 경우, 면적이 0.5ha 이상인 부지 - 하나 이상의 주거지역으로 계획 및 개발등록된 건물 인허가
	대상 규모	- 「도시 및 국가계획법」(2015) 제2조의 '주요 개발' (d) 개발로 인해 생성되는 건평이 1,000㎡이상인 건물 (e) 면적이 1ha 이상인 부지에서 진행되는 개발 - 연면적 100㎡ 이상의 건물
	HIA 수행시기	스코핑(scoping) 이전
	HIA 대상사업 결정 주체	- 웨스트민스터 시의회 - Westminster World Heritage Site Steering Group - Historic England

출처: 고가온, 김충호. (2022). 세계유산 영향평가(HIA) 범위 및 대상 비교분석: 주요 국외 당사국의 HIA 운영지침을 중심으로. 환경정책 30(4). p.117. 일부 용어 및 표현 수정.

4) 필리핀: 주민참여형 계획 수립 및 조례 제정[96)]

필리핀은 1999년 '필리핀 비간 역사도시'가 세계유산에 등재되면서 '비간보존법'이라 일컬어지는 조례를 제정하여 비간 역사도시 보존관리를 위한 기반을 구축하였다. 특히 비간 역사도시는 총 25개의 격자형 거리, 233개의 역사적 건축물 등으로 구성되어 도시 전체가 세계유산에 해당하므로, 지역 자체의 법규 마련을 통한 관리와 함께 실제 건물의 소유주인 주민들이 함께 참여하는 계획 수립 방안을 주요하게 마련하였다. 대표적인 사례로 유산 소유자 보존 매뉴얼의 작성·배포를 들 수 있다.

비간에서는 유산 보존과 함께, 다른 한편으로는 지역 주민에게 필요한 사업을 추진할 수

96) 다음의 문헌을 주로 참고하여 작성함: Unesco World Heritage Convention 웹페이지. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189976(검색일자: 2024/08/25); https://www.staging.connective-cities.net/fileStorage/Veranstaltungen/Projektwerkstatt_Jakarta/Dokumenten/T3-3_Vigan.pdf(검색일자: 2024/08/25).

있도록 지원하고 있다. 이에 종합토지이용계획 수립 과정에서 지역주민 참여형 방식을 통해 지역사회에서 가장 필요로 하는 우선순위사업을 도출하도록 추진하였다. 특히 모든 계획을 수립하는 과정에서 여러 이해관계자 간의 참여형 워크숍 추진을 중요하게 고려하였으며, 실제 보존관리의 주체가 지역주민이 되는 경우도 많기 때문에 참여방식, 정보 전달방식에 대한 검토가 꾸준히 추진되어 왔다.

□ 비간보존법(조례)의 보호 대상: 세계유산 〈필리핀 비간 역사도시〉

비간보존법(조례)의 보호 대상 세계유산은 〈필리핀 비간 역사도시〉로, 해당 세계유산은 16세기에 건설 및 계획된 아시아 내 스페인 식민지 도시 중 가장 온전하게 남아있는 사례이며, 필리핀과 중국, 유럽 및 멕시코의 문화적 요소가 결합되어 다른 동남아시아 및 동아시아 지역에서 볼 수 없는 독특한 문화 및 도시경관을 형성하고 있다.

비간(Vigan)은 히스패닉 식민지의 특성을 잘 보여주며, 총 25개의 거리로 된 격자형 거리 패턴과 총 233개의 역사적 건물로 구성되어 역사적 도시 레이아웃을 잘 보존하고, 다양한 문화권의 건축적 영향이 혼합되어 균질한 도시 경관을 만들어내는 모습을 잘 보여주는 사례로 1999년에 세계유산 등재되었다.

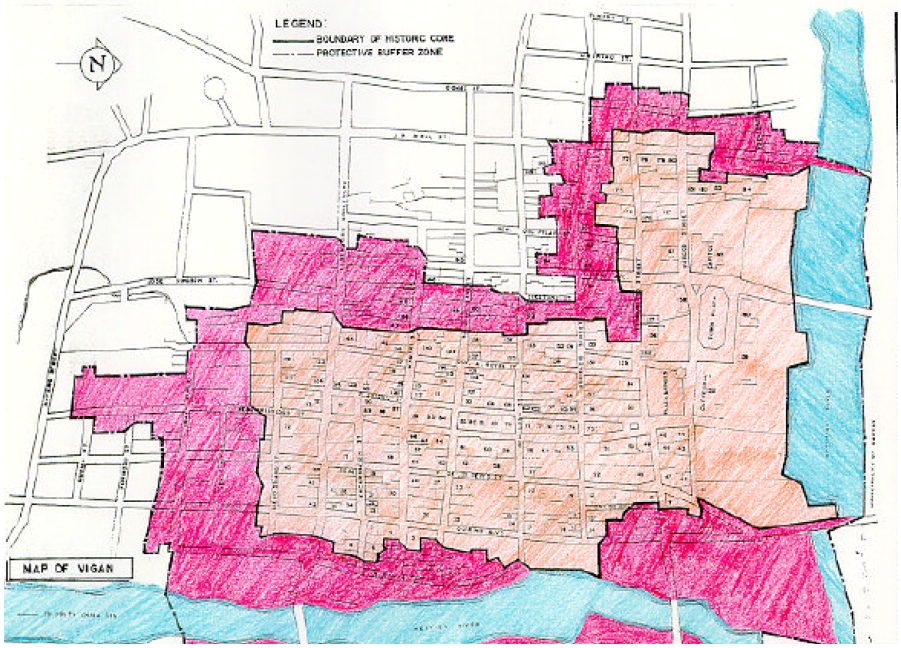
1995년 경, 이미 비간 지역은 지역 커뮤니티가 소멸하여가던 상황이었다. 이에 세계유산 등재 이후 지방정부는 장기 보존과 관리계획을 발전시키며, 문화관광 잠재력 강화, 거버넌스 체계 개선, 도시조직 보존, 시민들을 위한 기회 제공 등을 마련하고자 하였다. 이에 비간은 유산의 지속가능한 보존 및 관리 여러 측면에서 지역사회의 적절한 통합과 유산 보호를 다면적 접근방식으로 달성한 모범 사례로 선정되었다.[97] 등재 당시에는 역사마을(Historic Town)로 등재되었으나, 2016년 필리핀 당사국의 요청에 따라 역사도시(Historic City)로 변경되었고, 유산구역은 17.25ha로 설정되어 있다.

□ 필리핀의 세계유산 보존 관련 주요 제도

- (법률) 국가문화유산법(National Cultural Heritage Act of 2009)

필리핀의 문화유산 보호법에 해당하는 「국가문화유산법(National Cultural Heritage Act of 2009)」에서는 문화유산을 중요성에 따라 Grade I, II, III으로 구분하는데, 세계유산은 가장 상위 등급인 I 단계로 분류된다. 유산구역은 각 지방자치단체에 의해 관리

97) 1995년 시 수입 27,000,000 Php에서 2017년 127,350,758 Php로, 관광객은 1995년 18,505명, 2016년 1,045,491명으로 확대된 것으로 분석되었다. Heritage City of Vigan. Community Participation: A Heritage Conservation Practice for Sustainable Urban Revitalization: https://www.staging.connective-cities.net/fileStorage/Veranstaltungen/Projektwerkstatt_Jakarta/Dokumenten/T3-3_Vigan.pdf(검색일자: 2024/08/25)



[그림 4-20] 비간 역사도시 세계유산구역 및 완충구역 현황
출처: https://whc.unesco.org/en/list/502/(검색일: 2024/08/25)

되며, 법령에서는 큰 원칙만 제시된다.

비간 역사도시의 경우 법령에서 집행명령(Executive Order)을 통해 비간 유산마을 복원, 보존, 보호를 위한 대통령 위원회(Creating a Presidential Commission for the Restoration, Conservation and Preservation of Vigan Heritage Village)를 구성하여 운영하도록 하고 있다. 또한 문화지도(Cultural mapping) 작성을 법제로 규정하고 있는데, 문화지도 작성은 커뮤니티의 문화자원의 식별, 기록, 활용을 목적으로 한다. 법령에서는 통합적 문화지도 작성 방안을 제시하며 구축된 자료는 연구, 규제, 계획, 정책 결정에 활용된다. 문화지도 작성 결과물은 문화예술국가위원회(National Commission for Culture and the Arts)와 지역 아카이브에 제출할 의무가 있다.

- (조례) 비간보존법(Vigan Conservation Code)

'비간보존법'이란 필리핀 비간 역사도시의 세계유산 등재와 이후 보존관리를 위해 1990년부터 공포된 다양한 조례를 통칭하며, 2006년 수립된 가이드라인이 가장 최신 내용에 해당한다. 비간보존법에 해당되는 조례에서는 비간보존협의회(Vigan Conservation Council)를 구성해 역사지역과 관련된 개발계획 및 정책을 권고, 평가, 승인하도록 제시하며, 별도로 평가워킹그룹(Technical Working Group)을 구성해 보존지침을 실행하고 보존협의회 승인을 위해 복원 및 개발계획을 사전에 평가하도록 한다.

[그림 4-21] 비간보존법과 비간보존협의회 활동

출처: https://www.staging.connective-cities.net/fileStorage/Veranstaltungen/Projektwerkstatt_Jakarta/Dokumenten/T3-3_Vigan.pdf(검색일자: 2024/08/25)

※ 비간보존법(Vigan Conservation Code) 해당 조례 공포 현황

- 일로코스 남쪽 비간, 특히 메스티조 구역 조상의 집과 다른 유산의 보존과 보호를 위한 조례(Providing for the preservation and protection of ancestral houses and other properties in Vigan, Ilocos Sur, particularly in the Mestizo Section) (1990)
- 비간 역사도시의 유산구역과 완충구역 규정과 보존과 발전에서 역사적, 교육적, 미학적, 경제적 지표 규정 (Defining the Core and Buffer Zones of the Historic Town of Vigan and the historical, educational, aesthetic, and economic parameters of its preservation and development) (1997)
- 핵심구역과 완충구역에서 허용되는 용도를 정의하는 조례 (Defining the allowable uses in the core and buffer zones) (1997)
- 비간 역사도시 보존을 위한 가이드라인 (Providing the guidelines for the conservation of the Historic Town of Vigan) (2000)
- 보호구역 내 역사적 구조물의 적절한 복원, 새로운 구조물의 건설, 오픈스페이스 개발에 대한 가이드라인 (Providing the Vigan Conservation Guidelines which provides guidelines for appropriate restoration works on historic structures, construction of new structures and development of open spaces within the protected zones) (2006)

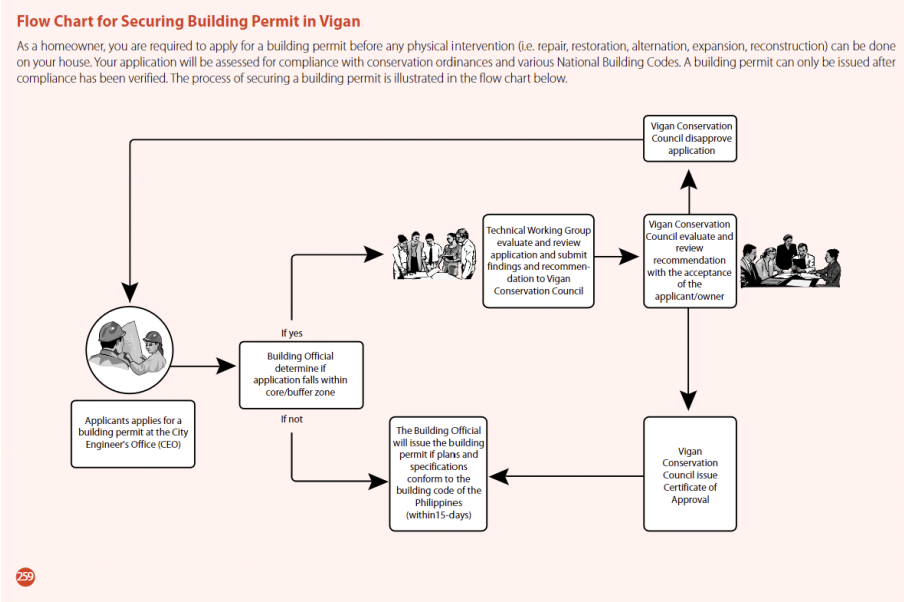
출처: Unesco World Heritage Convention 웹페이지. Heritage City of Vigan. Management Plan 내 Vigan Conservation Code 내용 참고. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189976(검색일자: 2024/08/25)

□ 유산 소유자 보존 매뉴얼(Heritage Homeowner's Preservation Manual)

비간 역사도시는 유산의 특성상 도시 전체가 유산에 해당하며, 다양한 민간 소유자들이 유산구역 내 거주하며 이를 소유 및 관리하는 특성을 지닌다. 이에 비간 시는 2006년 제정된 조례 「보호구역 내 역사적 구조물의 적절한 복원, 새로운 구조물의 건설, 오픈스페이스 개발에 대한 가이드라인」에 의거, 소유자들이 유산의 보존 방법을 쉽게 이해하기 위한 매뉴얼을 작성해 배포하였다.

해당 보존 매뉴얼은 총 4개의 장으로 구성되며, 보존과 맥락, 비간의 토속적 가치의 이해, 보존 실행, 보수 및 관리의 순으로 유산 소유자에게 정보를 제공한다. 유산구역 및 완

충구역 내 유산을 소유하고 있는 소유자는, 해당 매뉴얼에 따라 보수 등 물리적 개입을 수행하기 이전에 보존 조례 및 국가건축법에 따라 건축 허가를 받아야 하며, 해당 행위에 대하여 평가 워킹그룹에서 검토를 받는다. 워킹그룹의 검토 후 결과 및 권고사항을 비간보존협의회에 송부하면, 협의회에서 검토하여 최종 승낙여부를 결정한 후 통보하는 시스템으로 구성되어 있다.



[그림 4-22] 비간 유산 소유자 보존 매뉴얼에 따른 소유자 건축 허가 절차

출처: UNESCO Bangkok. (2010). World Heritage City of Vigan Philippine's Heritage Homeowner's Preservation Manual. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189976(검색일자: 2024/08/29)

4. 국외 사례 종합 및 국내 시사점

□ 세계유산 OUV 사전 관리를 위한 수단으로서 유네스코 HIA 권고 급증

최근 3개년 세계유산위원회 보존 의제를 검토한 결과, OUV에 대한 광범위하고 포괄적인 위협 요인을 내재하고 있다고 판단되는 세계유산은 위원회 보존 의제의 대상으로 채택되며, 위험 요인을 사전에 방지하기 위한 목적으로 대부분 HIA 수행이 권고된다. 특히 세계유산위원회는 세계유산의 관리 또는 평가의 범위는 당사국의 법제 또는 기작성된 세계유산 등재신청서의 내용을 넘어, 오직 유산 OUV가 기준이 되어 설정할 수 있어야 함을 강력하게 주장하고 있다.

주요한 점은, OUV에 대한 위협의 요인은 매우 다양하며 이에 따라 완충구역의 범위를 넘어 wider setting까지도 실질적인 HIA 실시 대상으로 권고되고 있다는 점이다. OUV 위협 요인은 지진, 홍수, 가뭄, 침식/퇴적 등 자연적인 요인부터 무력 충돌로 인한 파괴 등의 요인, 관리와 제도, 운영 부실로 인한 요인, 전통적인 삶의 방식과 지식체계의 변화로 인한 요인, 관광객 증가에 의한 요인 등 매우 다양하고 복합적이다. 특히 개발과 관련된 주 위험 요인은 주택과 상업시설, 도로/터미널/케이블카 등 교통인프라 개발, 도시 복합 개발 등의 위협 요인과 함께 관광객 증가 요인이 주요한 요인으로 지목되었다.

최근에는 이러한 위협 요인이 있는 경우, 유네스코위원회의 의결에 따른 HIA 권고가 급증하고 있는데, 의제에 오르는 대부분의 안건은 선제적으로 관리되지 않는 대규모의 개발 사업이나 전쟁·기후변화 등에 의한 급작스럽고 피할 수 없는 위협인 경우가 많기 때문으로 볼 수 있다. 보존관리체계를 마련하기 어려운 각 국가 등의 여건을 고려하여 선제적 관리를 위한 유일한 수단으로서 HIA 수행을 권고하는 경우도 많다.

또한 wider setting을 포괄하는 관리계획 수립 권고와 지속적인 모니터링, 협의 및 HIA 결과 이행 등이 강조되고 있다. 특히 2023-2024년 위원회에서 논의된 조선왕릉의 경우, 풍수지리적·지형학적 가치에 따라 유산에 영향을 미칠 수 있는 범위가 완충구역을 넘어 wider setting까지 포함되고 있는 것으로 보고 있다. 또한 조선왕릉 주변에서는 지속적인 대규모 주택단지 개발에 대한 우려가 있어, wider setting에 대한 관리 프로세스와 함께 주민-지역 공무원이 참여하는 위원회 구성 등이 권고되었다.

□ 주로 도시 지역에서 개발사업 발생으로 HIA 수행, 법적 체계 강화 계기

- 입지 및 사업 규모·유형이 도시지역 HIA의 주요 원인으로 도출

국외 HIA 수행 대표 사례라 할 수 있는 오스트리아 빈 역사지구와 영국 리버풀-해양무역도시의 경우, 도시지역에 위치한 세계유산 일대 광범위한 범위에서 다양한 개발사업이 지속적으로 발생하고 있어 HIA가 지속적으로 누적 수행되었음을 확인할 수 있다. 도시지역에 위치하는 세계유산은 단일한 구역 내 1-2개동 신규 건축물 건립보다, 유산구역 내, 완충구역, wider setting에서 발생하는 다양한 사업 등에 의해 지속적이고 누적된 영향을 받을 우려가 높다.

사례를 통해 볼 때, 도시지역 세계유산의 경우, 유산구역에서 멀어질수록 신규 건축물 또는 기반시설의 높이와 규모가 유산에 위협적인 요인임을 확인할 수 있다. 오스트리아 빈의 경우를 살펴보면 유산구역 내에서는 신규 건립 사업 자체가 HIA 대상이었다면, 완충구역과 wider setting으로 멀어질수록 도시의 구조와 경관을 바꾸는 도시계획적 차원의 대규모 사업이 HIA의 대상이 됨을 확인할 수 있다.[98]

[표 4-14] 국외 세계유산 HIA 수행 사례와 대상사업 규모·유형 및 입지 간 상관관계

세계유산	대상사업	발생구역		
		유산구역	완충구역	wider setting
오스트리아 빈 역사지구	반호프 빈-미테 도시개발사업		5,000㎡ 부지, 6개 고층건물	
	비엔나 중앙기차역 개발사업			20,000㎡역사, 역 주변 109ha 아파트 5천호, 100m 건축물 건립계획
	호이크마르크트 노이 개발사업	15,400㎡ 부지 재건축		
	비엔나 박물관과 빈터투어 건물 건립사업	층고 10m 증축 개조		
	슈바르첸베르그 정원 내 건물 건립	레스토랑, 호텔, 테니스클럽 건립		
	벨베데레 궁전 지하 방문객센터 건립	지하 방문객 센터		
	비엔나 메트로 시스템 연장사업	신규 역 건립		

98) 리버풀의 경우 대부분의 위협적인 개발사업 요인이 유산구역 내에서 발생하였으므로, 세계유산 해제는 불가피하였던 것으로 보인다.

세계유산	대상사업	발생구역		
		유산구역	완충구역	wider setting
영국 리버풀 -해양무역도시	리버풀 박물관과 만 아일랜드 개발사업	리버풀 박물관 건립, 만 아일랜드 주상복합단지 개발 계획		
	리버풀 워터스 개발사업	해안가 2km, 2백만㎡ 규모 주거·상업·여가공간 개발, 최대 192m 고층 건물 건립 (개발부지 42% 유산구역)		
	애버튼 FC 스타디움 건립	애버튼 FC 스타디움 건립 (예산 5억파운드)		

출처: 본문의 내용을 정리하여 연구진 작성

- 누적된 HIA 수행에 의한 관련 제도 및 체계 정비

세계유산 일대 개발사업 등과 관련하여 지속적으로 HIA가 수행되면서, 오스트리아와 영국에서는 도시 보존관리를 위한 제도와 정책을 정비하는 변화가 일어났다.

오스트리아에서는 「연방기념물보호법」에 세계유산 보호 조항을 추가하도록 개정이 진행되고 있으며, 모든 세계유산에서 개발사업 진행 시 기념물 당국(국내 국가유산청)과 지역 행정부로부터 허가를 득하도록 규정할 계획이다. 또한 비엔나 건축법(지자체 조례 성격)에서는 토지이용, 구역, 개발계획과 함께 건축기준, 밀도 등에 대한 규제사항을 포함하는 등 세계유산의 OUV를 고려한 사항을 반영하였다. 도시계획 측면에서는 「비엔나 구시가지 보존법」에 따른 보호지역의 공간개발 규제를 위한 10년 단위의 STEP 2035 비엔나 도시개발계획(UDP)을 수립하여 모든 도시계획 활동에 세계유산 관리계획을 적용하고자 하며, 현재 STEP 2025 UPD 계획을 통해 특별히 고층건물 규제를 위한 하이라이즈 컨셉(High-rise Concept)에 대한 의결을 시 의회에서 승인하였다. 하이라이즈 컨셉에서는 높이 26~35m 건물을 고층건물로, 35m 초과 건물은 하이라이즈(high-rise)로 구분하고, 기존 유산구역과 완충구역은 '통합도시'구역으로 고층건물의 높이와 규모, 도시밀도를 제한하도록 권고하고 관련 지침을 수립하고 있다. 또한 빈 역사지구 전체를 관리하기 위한 '빈 역사지구 세계유산 관리계획'을 2021년 채택하여, 유산과 관련된 다양한 법제와 계획을 통합한 세계유산 공간관리계획을 수립하였다.

리버풀의 경우 영국의 등재건축물 및 보존구역법(Listed Building and Conservation Areas Act)를 활용하여, 세계유산구역 내 등재건축물 255개 목록과 5개 보존구역을 지정·관리하도록 하였다. 또한 시 차원에서는 리버풀 지역계획(Liverpool Local Plan)을

수립, 15~20년간의 중장기 계획을 통해 보존구역 및 등재건축물을 중심으로 도시 유산 정책을 설정하고 특히 가로경관과 스카이라인 보호를 위해 고층건물 관리 정책을 제시한 바 있다.[99] 또한 유네스코위원회의 요청에 따라 '세계유산 관리계획 보완문서'를 제출하여 건물 고도 제한 설정, 도시 경관의 특성 및 포괄적 가치·장소성 보전을 위한 설계 지침, 경관 지침, 수변공간 개발, 고층건물, 수공간에 대한 내용을 포함하는 계획을 수립하였다.

[표 4-15] 국외 세계유산 HIA 수행에 따른 국가별 제도·계획 정비 사항

세계유산	제도·계획 정비 사항	주요 내용
오스트리아 빈 역사지구	(법률)「연방기념물보호법」 개정	- 세계유산 보호조항 추가 - 세계유산 개발사업 진행 시 정부 및 지자체 허가 필요
	(조례) 비엔나 건축법 개정	- 비엔나 토지이용계획 및 개발계획 수립·수정 시 세계유산의 OUV 속성 고려 - 세계유산은 앙상블 보호구역(Ensemble Protection Areas) 지정 기준 적용 - 개발사업 제안서에서 세계유산에 미치는 영향 검토
	(도시계획) STEP 2035 비엔나 UDP	- 비엔나를 유네스코 세계유산도시로 정의 - 모든 도시계획 활동에 빈 역사지구 세계유산 관리계획 적용 의지 표명
	(도시계획) 하이라이즈 컨셉	- 35m 이상 하이라이즈 건물 관리를 위한 높이, 규모, 밀도 관리 방향 설정
	(통합관리계획) 빈 역사지구 세계유산 관리계획 (2021 채택안)	- 비엔나 도시계획 프레임워크 및 절차에 세계유산 보호 방안 추진, 도시계획 및 설계자문위원회 업무 범위에 세계유산 내용 포함, 위원회에 세계유산 전문가 포함 - 유산 속성 도출, 보호 원칙과 수단, 각 부문별 실행 계획 등을 정리한 통합관리계획 수립
영국 리버풀 -해양무역도시	(법률)「등재건축물과 보존구역법」 활용	- 세계유산구역 내 등재건축물 255개 목록과 5개 보존구역을 관리, 리버풀 시에 이를 관리할 법적의무 부여
	(도시계획) 리버풀 지역계획 (단, 제한조치 부재로 실효성 부족)	- 15~20년간의 중장기 계획을 통해 보존구역 및 등재건축물을 중심으로 도시 유산정책을 설정 - 가로경관과 스카이라인 보호를 위해 고층건물 정책을 제시
	(통합관리계획) 리버풀 세계유산 통합관리계획 보완 문서	- 유네스코위원회의 요청에 따라 '세계유산 관리계획 보완문서'를 제출 - 건물 고도 설정, 도시 경관의 특성 및 포괄적 가치, 장소성 보전을 위한 설계 지침, 경관 지침, 수변공간 개발, 고층건물, 수공간에 대한 내용 포함 계획

출처: 본문의 내용을 정리하여 연구진 작성

99) 단, 본문에서도 살펴보았듯이 해당 계획은 실제 건조물의 양, 위치, 규모 등을 제한할 수 있는 조치가 없어 계획안과는 다른 개발사업의 발생을 규제할 수 없었다.

□ 법령, 조례, 도시계획 등을 연계한 세계유산별 통합적 공간관리계획 수립 고려

본 연구에서는 해외 국가에서 세계유산의 체계적 관리를 위해 당사국의 제도 및 계획을 정비한 경우를 확인하였다. 해외 국가의 경우 법령의 제·개정과 함께 HIA 지침 마련, 지자체의 조례 정비, 도시계획 정비 등 다양한 법적 관리 수단을 마련하여 운영하고 있으며, 최종적으로는 제도 및 상위계획과 연계하여 개별 세계유산을 대상으로 통합적 공간관리계획을 수립한 사례 또한 확인할 수 있다.

일본[100]의 경우 「문화재보호법」을 비롯하여 「도시계획법」, 「경관법」 등 타법과의 연계를 통해 세계유산지구를 관리하며, 완충구역의 경우 지방자치단체의 행정계획 및 조례 등에 근거하여 관리하고 있다. 특히 중점적으로 경관을 관리할 수 있도록 '경관지구' 및 '준경관지구'를 설정하여 관리하고 있다.[101] 또한 경관법에 따른 디자인리뷰 제도를 통해 건축행위 및 개발행위에 대한 경관사전협의 및 어드바이저 제도를 활용하고 있다. 특히 교토와 같이 다수의 세계유산이 도시 곳곳에 위치한 경우, 지자체 차원에서 포괄적 보존관리계획(2023)을 수립하여, 세계유산을 포함한 시의 주요한 거점 유산들을 관리하기 위해 필요한 유관 제도와 계획 등을 연계한 장소 중심의 통합관리계획을 통해 관리하고 있다.

이탈리아는 세계유산으로 등재된 볼로냐의 포르티코 보호를 위해, 도시건축규정으로 묶여 있던 기존 계획을 도시일반계획(PUG)과 건축규정으로 구분하고 도시일반계획을 2021년에 발효하였다. 해당 계획에서는 역사적 도시경관의 특성 보존을 위한 조치와 도시정책 방향, 건축 개입 요구사항을 규정하였으며, 지역경관영토계획(PTPR)을 통해 지역 경관 보존을 목표로 지역경관위원회를 개설하여 심의를 수행하고 있다.

영국은 기존 「도시 및 국가계획법」을 활용하여 세계유산이 위치한 각 지역(자치구 또는 시)에서 세계유산 중심의 HIA 지침을 마련하여 운영하는 조례 성격의 관리를 수행하고 있으며, 특히 런던의 웨스트민스터 자치구 내 세계유산 대상 HIA 지침을 마련하여 유산을 관리하고 있다. 웨스트민스터 자치구에서는 건립면적 1,000㎡ 이상, 면적 1ha 부지 이상 개발 시 연면적 100㎡ 이상 건물 건립이 포함되는 경우에 시 의회의 검토를 받아 HIA를 수행하도록 하고 있다. 리버풀에는 이러한 사항이 적용되지 않았지만, 유네스코 위원회의 권고에 따라 통합관리계획을 수립한 바 있다.

---

100) 일본에서는 현재까지 HIA를 실시한 사례가 없다.

101) 일본의 경관지구 및 준경관지구는 국내 「국토계획법」의 경관지구 및 「경관법」의 중점경관관리구역에 해당한다.

필리핀의 경우, 비간 역사도시 보존을 위해 시 다양한 조례를 제정하여 운영하고 있는데, 「비간보존법」으로도 불릴 만큼 세계유산의 역사지역과 관련된 개발계획 및 정책을 권고, 평가, 승인하는 내용으로 구성된다. 특히 비간보존협의회를 구성하여 개발 관련 사항을 평가하고 승인하며, 별도의 평가워킹그룹이 보존지침을 실행하는 역할을 수행한다. 또한 지역주민과의 협의를 통해 지역주민이 필요로 하는 사업을 중심으로 세계유산의 여건을 고려한 종합토지이용계획 및 종합개발계획을 수립하였고, 유산 소유자 보존 매뉴얼을 작성하여 소유자들이 건물을 복원하거나 건설, 오픈스페이스를 개발하는 등의 소규모 사업을 추진할 때 이를 준수하여 건축 허가를 받도록 유도하고 있다.

제5장 세계유산 공간관리를 위한 정책방안

1. 세계유산 공간관리 기본방향
2. 세계유산 공간관리 정책방안

1. 세계유산 공간관리 기본방향

1) 기본방향 및 구성체계

본 연구에서는 세계유산지구 및 주변환경(wider setting)을 대상으로 유산영향평가 제도 도입에 따른 여건 변화를 고려한 공간관리 정책방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이에 앞서 검토한 국내 유산영향평가 제도 도입 이슈와 HIA 수행 현황, 국내 세계유산지구 및 주변환경의 공간관리 현황, 국외 세계유산 공간관리 사례를 종합하여 다음과 같이 세계유산의 공간관리를 위한 기본방향 및 세부 정책방안을 제시한다.

□ 세계유산 공간관리의 기본방향

- HIA 예측가능성 확보

세계유산 공간관리 제도 및 정책은 현재 실시 대상과 범위가 명확하지 않고 위원회의 권고 등에 따라 시행되는 HIA의 예측 가능성을 확보하는 것을 최우선의 목적으로 할 필요가 있다. 세계유산지구의 경우 문화유산의 관리체계와 동일하게 관리하도록 적용할 수 있으나, wider setting까지 문화유산 관리구역의 특성을 부여하고 규제를 확대하는 것은 적절하지 않다. 이에 현재 세계유산지구 및 일대의 공간관리 현황을 분석하고, 분석결과를 토대로 확장된 범위의 공간관리가 필요한 경우 wider setting을 관리할 수 있는 수단과 법적 절차, 범위와 기준을 각 유산에 맞게 상정할 필요가 있다.

- HIA 수행 최소화

HIA의 단계는 스크리닝(screening)-스코핑(scoping)-평가(assessing)로 나뉘며, 세계유산 공간관리의 목적은 스크리닝의 역할을 강화하여, 사업 추진 과정에서 비용과 절차가 추가로 소요되는 HIA의 수행을 최소화하는 방향으로 설정되는 것이 보다 효율적이다. 국내의 도시계획 제도는 사전 계획수립을 통해 토지에 대한 용도지역, 지구, 구역 등을 설정함으로써 해당 토지의 개발가능성을 사전에 예측하고 개발 가능한 범위를 미리 확인하여 사업을 추진하는 일종의 토지대장제의 성격을 지닌다. 이에 사전에 세계유산 공간관리 계획을 수립하여 주변환경의 범위와 관리 기준을 계획·고시한다면, HIA 수행을 최소화하기 위한 사전 스크리닝 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다.

또한 세계유산 주변의 개발 사업 및 건설행위가 반드시 부정적인 영향을 미치는 것은 아니므로, 적절한 판단기준을 마련하는 것이 중요하다. 일례로 본 연구의 유네스코 HIA 보존 의제 검토 결과, 유네스코는 조선왕릉 중 태릉과 의릉에서 예정된 철거의 경우 유산에 부정적인 영향을 미치지 않을 뿐만 아니라 오히려 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 있다는 의견을 제시하였다. 주무부처인 국가유산청 또한 세계유산과 관련하여 보존관리 정책 외에도 관광 활성화, 거점시설 구축 등의 활용 전략과 신규 등재 추진 전략을 함께 추진하고 있으므로 활용 사업 추진 시 보존관리가 공존할 수 있는 공간관리 정책 방안을 마련할 필요가 있다.

□ 세계유산자구 밖 공간관리계획 수립 절차

- OUV 속성에 따른 wider setting 관리 필요 대상 유산 도출

모든 세계유산을 대상으로 wider setting까지 확장된 범위의 관리가 필요한 것은 아니다. 예를 들어 산사와 같이 국립공원 또는 자연환경보전지역 내에 위치한 유산 등은 지역 특성상 개발 행위 발생 가능성이 매우 낮다. 또한 유산의 OUV가 주변 환경 또는 지형 등과 밀접한 관련이 없는 경우에도 확장된 관리가 필요하지 않을 가능성이 높다.

이에 wider setting의 공간관리계획 수립을 위해서는 먼저 국내 세계유산 전체를 대상으로 OUV에 따른 속성을 도출하고, 이를 고려하여 wider setting까지 확장된 범위의 관리가 필요한 유산 대상 목록을 도출하여야 한다. wider setting까지 관리가 필요한 유산 대상이 도출되면, 각 유산별로 OUV 속성을 고려하여 wider setting 관리가 필요한 구역의 범위를 설정하고, 관리에 적합한 공간관리계획 수단을 검토하여야 한다.

본 연구에서 제시하는 '공간관리계획'이란, 5장 2절에서 제시하는 「경관법」에 따른 중

점경관관리구역 및 경관계획, 또는 「국토계획법」에 따른 도시지역의 지구단위계획, 또는 교토의 관리 사례와 같이 타법의 다양한 수단을 연계하여 하나의 관리계획으로 수립된 교토시 포괄적 보존관리계획(2023)과 같은 '통합적 공간관리계획'을 총칭하는 용어로 사용하며, 공간관리계획의 수단과 범위는 새로운 제도가 도입되거나 기존 제도가 보완되면서 현재보다 확대될 수 있다.

- wider setting 범위 내 기존 공간관리계획 보완

확장된 범위의 공간관리가 필요한 유산의 경우, wider setting의 관리계획은 먼저 기존 공간관리계획을 보완하는 방향으로 수립될 필요가 있다. 이는 규제 신설을 방지하고, 해외 사례와 같이 도시계획 등 기존 관리수단을 통해 세계유산의 wider setting에서 과도한 규제 행위 없이 개발·활용 가치와 보존 가치가 적절한 균형을 유지하기 위함이다.

세계유산 주변에 지구단위계획구역, 중점경관관리구역 등이 기 수립된 경우, 기존 관리계획의 범위와 기준을 보완하여 공간관리계획으로 준용할 수 있다. wider setting 필요구역과 지구단위계획구역, 중점경관관리구역 등 기 수립 계획구역을 중첩하여 해당 범위 중첩 구역을 확인한 후, wider setting 범위가 기존 관리 구역 내부에 포함되는 경우, 세계유산 OUV 속성을 반영한 관리 기준을 일부 추가로 적용하는 방법을 구상할 수 있다. 한편 기존 관리 구역 내부에 wider setting 범위가 포함되지 않는 경우에는 OUV 속성 보존을 위해 기존 관리 구역의 범위를 재설정하거나 관리 기준을 보완하는 방식을 고려할 수 있다. 범위를 확대하는 경우에는 규제 신설을 보완하기 위한 지원 사업을 동시에 고려하여야 한다.

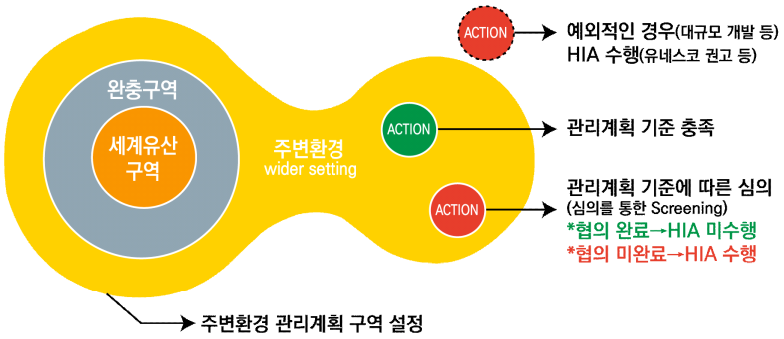
- 신규 공간관리계획 필요 시, 국가유산청-지자체 협의를 통한 계획 수립

wider setting에 기존 공간관리계획이 마련되어 있지 않은 경우에는 신규 공간관리계획 수립이 필요하다. 신규 공간관리계획을 수립하는 경우에도 지구단위계획구역, 중점경관관리구역 등의 수립 주체는 지자체이므로 지자체와 국가유산청 간 협의를 통해 신규 계획을 수립하여야 한다. 신규 계획을 수립하는 경우에는 주민 참여가 선행되어야 하며, 이해관계자인 국가유산청-지자체-주민 간의 협의가 중요하다. 국가유산청은 지원 사업 등을 통해 공간관리계획 수립 및 신규 관리계획이 설정되는 구역 내 주민 지원사업 등을 위한 계획을 시행하고 재원을 확보하는 방안 또한 고려하여야 한다.

[표 5-1] 세계유산 공간관리를 위한 범위 및 관리방향

구분	개념	법정구역 여부	관리방향
세계유산지구	유네스코에 등재된 세계유산구역 및 완충구역	법정구역 (「세계유산법」에 따라 법정구역 고시 진행 중)	- 「국가유산법」에 따른 지정유산 보호구역 및 역사문화환경 보존지역 (현상변경 허가·심의구역)
주변환경 (wider setting)	세계유산지구 밖이나, OUV에 영향을 미치는 행위가 발생하는 지역	미확정(현재) ↓ 필요한 경우* 법정구역으로 설정하여 범위·기준 규정 *wider setting 관리 필요한 유산 추출 필요	- 경관 관리 (중점경관관리구역 등) - 구역 관리 (지구단위계획구역 등) - 모니터링 (국립공원, 자연환경보전지역 등)

※ ▭ : 본 연구의 주요 대상
출처: 연구진 작성



[그림 5-1] 세계유산지구 밖 주변환경 공간관리의 기본방향
출처: UNESCO·ICCROM·ICOMOS·IUCN. (2022), Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context, UNESCO, p.26. 그림을 기초로 연구진 재작성.

□ 통합적 공간관리계획의 구성(안)

• 대상과 범위

대상과 범위에서는 세계유산의 OUV 속성과 공간관리 필요 범위를 규정한다. OUV 속성의 경우, HIA 운영지침을 참고하여 세계유산의 OUV를 분석하고 해당 OUV에 해당하는 속성(attributes)을 도출한다. 특히 연속유산의 경우, 단일유산과 달리 동일한 OUV와 속성이 입지와 면적 등이 다른 각 권역에서 적용되어야 하므로, 필요한 경우 일부 권역에서만 공간관리계획을 수립할 수도 있다. 분석 과정에서는 유산의 입지, 면적, 공간

구조 및 유형 등을 함께 기술하여 공간관리의 대상과 범위를 구체적으로 도출한다.

공간관리 필요 범위의 경우, 세계유산지구에 포함되는 유산구역 및 완충구역의 입지와 경계를 먼저 확인한다. 확장된 범위의 공간관리가 필요한 유산의 경우에는 wider setting의 범위를 규정하되, 타법에 의한 관리 수단을 함께 활용함으로써 문화유산 관리 체계와는 다른 법체계로 관리된다는 점을 명시하여야 한다. 관리범위와 수단이 결정되면, HIA 스크리닝 대상 사업의 기준과 범위는 계획구역을 설정하는 과정에서 유관 제도를 활용하여 설정하고, 추가로 필요한 기준이 있을 경우 허용 가능한 범위 내에서 이를 반영하도록 한다.

- 실행 부문

세계유산 공간관리를 수행하는 과정에서 필요한 부문을 유산별 특성에 따라 정리한다. 실행 부문의 내용은 세계유산별 시행계획에서 명시된 사업계획과도 유사한 성격을 지니지만, 활용 사업보다는 보존·관리를 중심으로 기술된다는 점에서 차이가 있다.

오스트리아 빈 역사지구의 세계유산 관리계획의 경우, 실행부문으로 보존과 건설, 역사정원·공원·공공공간, 연구·커뮤니케이션·역량 강화, 관광, 기후보호와 기후변화 적응, 음악 등 OUV 속성에 기반한 6가지 부문을 제시하였다. 국내 세계유산을 대상으로 공간관리계획을 수립하는 경우에는 대부분 유산의 보존을 중심으로 주변 지역의 건설·개발을 관리하고, 이를 위한 연구 및 조사, 주민 참여 및 소유자 역량 강화 방안, 관광화 대응 전략과 함께, 목조 건축물이 다수인 특성을 감안하여 기후변화 대응 전략을 함께 수립하는 방안 등을 고려할 수 있다.

- 관리 주체

세계유산의 통합적 공간관리를 위해 필요한 이해관계자를 관리 주체의 범위에 포함하고, 각 주체별 주요 역할을 규정한다. 먼저 국가유산청은 세계유산 보존·관리 종합계획 수립과 함께 지구 지정·고시 및 관리, 세계유산별 관리계획 수립 지원, HIA 가이드라인 마련, HIA 수행·검토를 포함한 세계유산 관리 지원 기관 지정, 관련 공모사업 등 국가적 차원에서 필요한 사안을 검토한다. 또한 유네스코위원회의 정기보고, SOC 보고서 제출, HIA 수행 등과 관련된 제반 사항에 국제적으로 대응하는 역할을 수행한다.

지자체는 세계유산의 통합적 공간관리계획 수립의 측면에서 주도적으로 역할을 수행하여야 하는 주요 이해관계자이다. 특히 wider setting 범위까지 세계유산의 관리가 필요한 경우, 기존의 「국토계획법」, 「경관법」 등을 활용한 타법의 공간관리계획구역을 설정할 때 지자체는 해당 계획의 수립 주체가 된다. 현재 세계유산 등재 시 지자체에서는 등

재 지원을 위한 조례를 제정하여 세계유산 등재를 지원하고 있는데, 등재 이후 이러한 조례는 관리 지원을 위한 성격으로 전환될 필요가 있다. 조례를 통해, OUV의 가치 보존을 위한 계획구역을 설정하는 제도적·재원 마련 근거 등을 확보할 수도 있다.

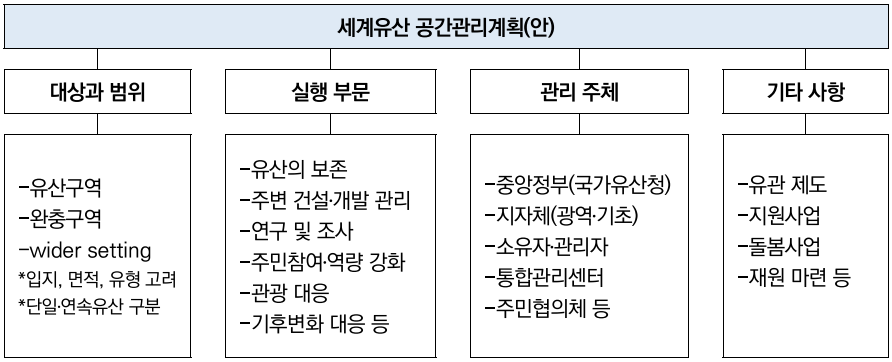
또한 세계유산의 소유자·관리자는 유산을 이용하고 관리하는 주요한 주체로서 유산 관리계획 수립 및 이행 과정에 적극적 주체로 참여할 필요가 있다. 도시 권역 등 넓은 범위가 지정된 유산인 경우에는 유산구역에도 여러 민간 소유자가 존재할 수 있고, 산사 등 종교 시설의 경우 종교법인 관리자 등이 주요하게 유산을 관리한다. 이처럼 세계유산의 소유자 및 관리자를 포함한 효율적 관리를 위해, 유산 소유자·관리자가 보존관리를 위하여 참고할 수 있는 매뉴얼 등을 제공하는 방안을 고려할 수 있다. 필리핀 비간 역사도시의 유산 소유자 보존 매뉴얼 제작·배포 사례가 대표적이다.

필요한 경우에는 각 주체가 참여하는 협의체 등을 구성하거나, 통합관리센터를 두어 유산의 관리 제반사항을 지원하도록 한다. 국내의 경우, 남한산성 세계유산센터, 한국의 서원 통합관리센터, 백제역사유적지구 통합관리센터 등의 사례를 참고할 수 있다.

- 기타 사항

세계유산 공간관리계획은 보전 가치 증대를 위해 수립되므로, 수립 과정에서는 불가피하게 규제가 신설되거나 추가될 수 있는 우려가 있다. 이에 규제 신설에 대한 인센티브 및 보완책으로 지원사업과 돌봄사업 등을 발굴하여 적용할 필요가 있다.

또한 공간관리에 필요한 유관 제도의 목록과 필요한 사항을 부록 등으로 정리하여, 세계유산 관리자가 참고하도록 한다. 재원 마련 및 확보 방안 등이 필요한 경우, 국가 및 지자체의 재원 조달 방안, 민간 재원 투자 및 마련 방안 등을 별도로 기술할 수 있다.



[그림 5-2] 세계유산 공간관리계획의 구성(안)
출처: 연구진 작성

2) 단계별 공간관리 방안

현재까지 등재된 세계유산은 등재된 이후 시점에서 통합관리체계를 새롭게 구성하여야 하지만, 중·장기적 관점에서 향후 등재를 앞둔 유산은 등재 이전 단계부터 세계유산지구 설정 및 주변환경의 관리 방안을 검토할 필요가 있다. 등재 이전과 등재 이후를 모두 고려한 단계별 공간관리 방안의 세부 내용을 정리하면 다음과 같다.

□ 등재 이전 구체적 보존관리계획 수립

세계유산 등재를 준비하는 단계에서는 OUV 속성을 포함하는 유산구역과 완충구역의 경계를 설정하고, 세계유산을 관리하는 유관 법령을 정리한 보존관리계획을 수립한다. 이에 세계유산 등재 시 제출하는 보존관리계획(management plan)의 성격이 단순히 당사국 내 제도 유무에 따른 보존관리 가능성에 그치지 않고, 실제 공간관리계획의 성격으로 반영될 수 있도록 구체적으로 작성될 필요가 있다.

□ 등재 후 지구 지정·고시

세계유산 등재 이후에는 문화유산 관리체계 적용을 위해 유산구역과 완충구역을 포함한 세계유산지구를 고시한다. 유산구역은 문화유산 현상변경 허가 구역으로, 역사문화환경 보존지역은 현상변경 심의 지역으로 관리되는 등 문화유산 관리체계에 따라 관리되는 구역이다. 또한 「세계유산법」에 따라 개발사업에 대한 사전검토평가서를 제출하여야 하는 경계가 된다. 「세계유산법」에 따라 세계유산지구는 경계와 해당 필지 목록을 포함하여 국가유산청장이 고시한다.

□ 관리체계 마련

- 종합계획 수립

국가유산청장은 「세계유산법」 제12조에 따라 5년 주기의 세계유산 보존관리 및 활용 종합계획을 수립하여야 한다. 종합계획에 포함되어야 하는 주요 내용은 세계유산의 보존·관리 및 활용을 위한 기본방향 및 목표, 세계유산지구의 지정·변경 또는 해제, 세계유산 관련 국제협력 및 남북한 간 교류협력 증진, 세계유산 보존·관리 및 활용에 필요한 재원 조달, 세계유산의 기록정보화 및 기타사항 등이 있다.

2022년 수립된 세계유산 종합계획의 내용을 살펴보면, 공간관리와 관련하여 크게 세계유산지구 지정 추진, HIA 제도 도입에 따른 법제 정비, 상시적 관리체계 마련 등이 명시

되어 있다. 향후에는 공간관리와 관련된 사안이 점차 구체화됨에 따라 종합계획에서도 고려할 사항을 지속적으로 확대해 나갈 필요가 있다. 특히 현재까지 국내에서 수립되지 않은 세계유산별 통합적 공간관리계획 수립을 위한 가이드라인을 마련할 필요가 있다.

- 시행계획 수립

각 세계유산을 관할하는 국가유산청장 또는 관할 광역지자체장(시·도지사)는 「세계유산법」 제13조제1항에 따라 종합계획 및 등재신청서의 내용을 반영하여 각 세계유산별 보존관리 및 활용 시행계획을 수립하여야 한다. 주요 내용은 해당 세계유산의 보존·관리 및 활용을 위한 기본방향 및 목표, 해당 세계유산의 보존관리 사업 시행, 주민참여 방안, 관광 활성화 방안, 공동체 활동 지원 등 주민의 삶의 질 향상 방안, 교육·홍보 활성화, 관련 기관·단체 간 협력 증진, 재원 조달, 주민 지원 관련 사항 등이다.

3장에서 분석한 국내 세계유산 시행계획 수립 현황을 살펴보면, 공간관리 관련 사항에는 주로 구역설정, 관리체계 구축, 유산구역 정비, 모니터링, 유산영향평가 체계 등에 대한 내용이 포함되어 있다. 이에 향후 시행계획 수립 시 세계유산별 특성에 부합하는 공간관리 방향을 구체적으로 설정하고, 필요한 경우 wider setting에 대한 공간관리계획 수립 필요성과 범위 등을 설정하는 사업을 시행계획 내용에 포함하여야 한다. 또한 유산 주변의 개발계획을 사전에 검토하는 내용이 시행계획 전반부의 현황 분석에 포함될 필요가 있다.

- 세계유산별 공간관리계획 수립

현재까지 등재된 세계유산의 경우 기존 보존관리계획(management plan)이 HIA 도입 등의 여건 변화를 고려하지 않고 작성된 경우가 대부분이다. 따라서 등재 중심의 법령 연계 사항 및 조례, 관리계획, 법정계획 수립 내용을 검토하여 등재 후 기존 보존관리계획의 지속가능성을 점검하고, 필요한 경우 세계유산별 통합적 공간관리계획을 수립한다. 앞서 정리하였듯이, wider setting까지 확대된 범위의 관리가 필요한 경우, 기존의 지구단위계획구역, 중점경관관리구역 등의 관리계획 설정 여부를 확인하여 기존 계획이 있는 경우에는 이를 준용하거나 수정하고 관리계획이 없는 경우에는 필요한 계획을 신설한다.

- 조례 제정

현재까지 지자체에서 세계유산과 관련하여 제정된 조례는 세계유산 등재를 지원하기 위한 조례와 세계유산의 운영 등을 위한 조례가 대다수이다. 지자체는 세계유산의 통합적 공간관리계획 수립을 위한 주요한 주체이므로, 지자체가 기존에 제정한 등재 중심의

조례는 등재 후 세계유산 보존관리 중심의 조례로 재편될 필요가 있다. 해외 사례를 참고할 때, 조례에서는 지역 및 유산의 특성에 따라 「세계유산법」에 따른 규제 외에 추가로 규제하여야 할 대상을 명시하는 HIA 지침 성격의 조항을 규정하거나, 지자체에서 세계유산 관리를 위한 조직 및 사업을 지원할 수 있는 제도적 근거를 마련하는 등의 조항을 추가할 필요가 있다.

※ 지자체 조례에 근거한 (재)한국의 서원 통합관리센터 운영 사례

·(개별 지자체) 영주시, 함양군, 안동시, 장성군, 달성군, 안동시, 정읍시 등 7개 지자체에서는 각 지자체의 문화유산 관련 부서가 서원 관리자로서 업무 수행

·(개별 서원) 옥산서원, 돈암서원 2개소는 서원에서 직접 관리

·(재단법인 세계유산 한국의 서원 통합관리센터) 연속유산으로서 9개 서원 통합관리

- 구성: 재단 이사회, 사무국, 분과위원회
- 인력: (이사회) 이사장 1명, 이사 22명(15~25명 내외, 광역·기초지자체별 당연직이사 1명씩 총 14명 포함), 감사 1명
  : (사무국) 센터장 1명, 본부장·실장급 2명, 교육홍보팀·유산관리팀 각 3명

※ 분과위원회는 다음의 총 4개 위원회로 구성

: (세계유산보존협의회) 세계유산법에 근거한 전문위원 10명

: (통합 행정위원회) 서원 소재 14개 광역·기초지자체 담당자 및 사무국 센터장

: (전문위원회) 서원 및 세계유산 관련 전문가(자문위원) 9명

: (9개 서원 운영위원회) 각 서원별 전문가, 공무원, 주민, 관계자 등 10명

출처: (재)세계유산 한국의 서원 통합관리센터 정관. https://k-seowon.or.kr/data/file/regulation/01.pdf(검색일자: 2024/04/20); (재)세계유산 한국의서원 통합관리센터 면담(면담일: 2024/04/19) 참고

□ 운영·관리

- HIA(필요 시)

HIA 수행은 관리체계의 일부로서, 스크리닝에 해당하는 일상적 관리를 통해 HIA 수행을 최소화하는 관리체계 마련이 필요하다. 현재 「세계유산법」에 규정된 HIA는 개발사업 발생 시 사례별로 실시하며 유네스코위원회 의제에 부의되는 최종 평가 단계를 포괄하므로, 공간관리 체계 마련 시에는 HIA 수행 자체를 최소화할 수 있도록 HIA의 스크리닝(screening) 기능을 상시 모니터링과 연동하여 운영하는 것이 바람직하다.

스크리닝 결과 HIA를 수행해야 하는 경우, 대상 및 절차, 평가 방법 등에 대한 세부 사항은 「세계유산법 시행령」과 유네스코의 HIA 운영지침에 따른다.

- 정기관리

국가유산청과 지자체, 각 전담기관 등은 세계유산의 일상적 관리 업무를 수행하여야 한다. 정기관리의 주요 항목은 모니터링 강화 및 전담기구 운영, 문화유산 돌봄 사업 추진, 통합관리센터 마련, 세계유산지구 및 주변환경 지원 사업 등을 포함할 수 있다.

단계			세부 내용	주체
등재 이전	세계유산 등재		1. 유산구역(NP) 및 완충구역(BZ) 설정 2. 구역 설정에 따른 관리계획(MP) 수립 *타법 연계 시 사전 검토 필요	국가유산청, 지자체
▼				
등재 이후	지구 지정·고시		1. 세계유산지구 고시 - 유산구역(NP) : 지정유산 및 보호구역 - 완충구역(BZ) : 역사문화환경 보존지역 (「국가유산법」+지자체 문화유산 조례)	국가유산청
	관리체계 마련	종합계획 수립	- 법정계획으로서 5개년 종합계획 수립 - 공간관리 가이드라인 마련 필요	국가유산청
		시행계획 수립	1. 종합계획 내용 반영 계획 수립 2. '세계유산'의 특성에 부합하는 공간관리 방향 설정 *wider setting에 대한 공간관리계획 수립 필요성 *지역 내, 유산 주변 개발계획 사전 검토 필요	지자체
		유산별 관리계획	- 세계유산별 공간관리계획 수립 *유산지구 밖 관리 범위 및 관리기준 포함	국가유산청, 지자체
		조례 제정	1. 세계유산 보존·관리 중심 조례 제정 2. 지원센터 근거 및 예산 마련을 위한 조례 제정 (예: 한국의서원 통합관리센터)	지자체
	운영·관리	*HIA (필요 시)	1. Screening 2. Scoping 3. Assessing	개발사업자
		정기관리	1. 모니터링(Screening) 강화 및 전담기구 운영 2. 돌봄 사업 추진 3. 통합관리센터 마련(연속유산의 경우, 또는 여러 부서가 참여해야 하는 경우) 4. 세계유산지구 및 주변환경 지원사업	국가유산청, 지자체, 각 전담기관

[그림 5-3] 단계별 공간관리 추진 방안
출처: 연구진 작성

2. 세계유산 공간관리 정책방안

1) 타법 연계를 통한 주변환경(wider setting) 관리 방안

① 「경관법」에 의한 경관계획 수립 및 중점경관관리구역 지정

- 근거조항

경관심의 관련 법제도는 「경관법」 제26~27조 및 동법 시행령 제18~20조에 명시되어 있으며, 이와 함께 법제29~31조, 시행령 제22~26조에는 ,경관위원회 및 관련위원회, 공동위원회의 구성과 운영에 대한 내용을 명시하고 있다. 또한 국토교통부는 「경관 심의 운영 지침」을 고시하여 유형별 경관심의 대상, 시기, 기준, 도서작성방법 등에 대한 구체적 사항과 심의절차상 필요한 사전검토 신청서, 심의 신청서, 경관체크리스트 등을 제공한다.

[표 5-2] 「경관심의 운영 지침」의 구성

구분	주요 내용
제3장 **개발사업의 경관심의**	제1절 경관심의 대상 제2절 경관심의 시기 및 주체 *[별표 1] 경관심의 대상 개발사업별 심의 시기 및 심의 주체 제3절 경관심의 기준 제4절 경관심의 도서 작성방법 *[별표 3] 개발사업의 경관심의 도서 작성방법 *[부록] 대규모 개발사업의 사전경관계획 매뉴얼
제5장 **경관심의 절차**	제1절 사전 검토 절차(임의) 제2절 경관심의 절차 *[별지 1] 경관 사전 검토 신청서, [별지 2] 경관심의 신청서, [별지 3~12] 체크리스트(사업자 및 심의위원용)
제6장 **경관위원회의 구성 · 운영 등**	제1절 경관위원회 구성 · 운영 제2절 공동위원회 구성 · 운영 제3절 그 밖의 사항

출처: 「경관 심의 운영 지침」(시행 2020. 9. 21. 국토교통부고시 제2020-657호, 2020. 9. 21. 일부개정) 참고.

- 심의대상

[표 5-3] 「경관법」에 따른 경관심의 대상

구분	대상	근거조항	비고
사회기반 시설	- 도로, 철도시설, 도시철도시설, 하천시설 등 - 일부 지자체의 결정에 따르도록 조례에 위임	경관법 제26조(사회기반시설 사업의 경관 심의)	- 시행령 18조에서 경관심의 대상이 되는 도로사업, 철도시설사업 및 도시철도시설사업, 하천시설사업의 사업비 규모 규정 - 사업비 규모가 그 미만인 경우에도 지자체 조례로 정하는 경우에는 경관심의를 받도록 함
개발사업	- 대통령령으로 정하는 도시개발, 산업단지 조성, 특정지역 개발, 관광단지 개발, 항만 건설, 교통시설 개발 등 총 6개 분야의 개발사업 28개 사업(관련법 26개) 대상	경관법 제27조(개발사업의 경관 심의) 시행령 제19조(개발사업의 경관 심의 대상 등)	- 조례에 위임하는 사항이 없음
건축물	- 경관지구 내 건축물, 중점경관관리구역 내 건축물, 공공건축물 등	경관법 제28조(건축물의 경관 심의)	- 구체적인 사항은 조례에서 정함

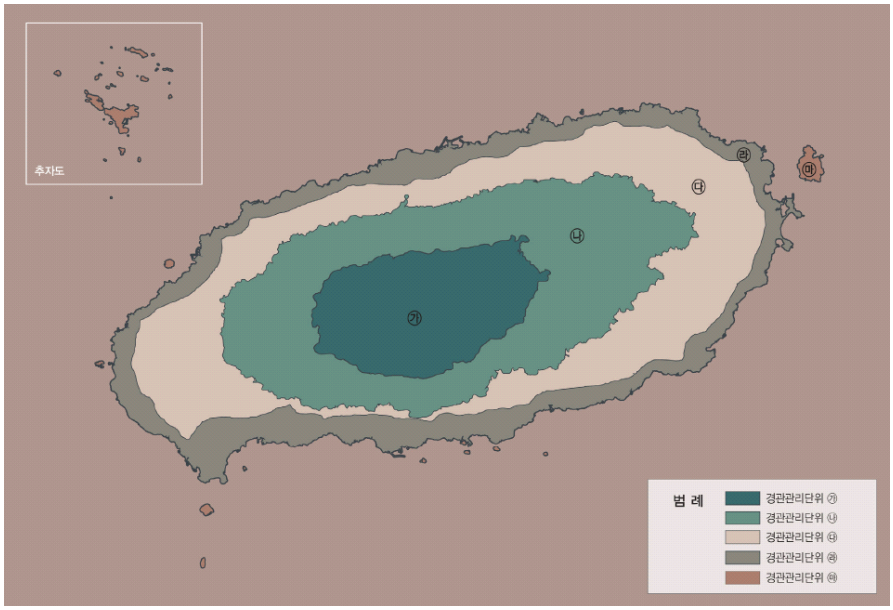
출처: 이상민 외. (2020). 국토경관 관리체계 개선을 위한 경관법 개정 방안. 건축공간연구원. pp.64-65.

□ 중점경관관리구역을 통한 세계유산 공간관리 사례 : 제주 화산섬과 용암동굴

제주특별자치도는 경관계획 재정비 수립(2021) 및 중점경관관리구역 지정을 통해 제주의 세계자연유산을 관리하고 있다. 해당 경관계획은 「경관법」 제15조에 근거한 것으로, 2009년 「제주특별자치도 경관 및 관리계획」이 최초 수립된 이후 2015년 12월 「제주특별자치도 경관관리계획」을 재정비하였고, 다시 2021년 재정비 계획을 수립하였다.

제주도는 오름군락, 습지, 세계자연유산지구, 한라산 일대 지구단위계획 수립 제한구역을 중점경관관리구역으로 지정하였다. 한라산 일대는 중점경관관리구역과 지구단위계획 수립 제한구역으로 중첩 관리하며, 지구단위계획 수립 제한구역을 고시하여 산간마을의 경우 미개발 지역으로 유지되도록 관리하고 있다. 한편 최근 난개발로 이슈가 되는 중산간 지역은 일반경관단위 (나)~(다)에 해당하는 기준을 준용하여 관리하고, 세계유산지구의 경우 '세계자연유산지구' 및 '오름군락' 중점경관관리구역으로 관리한다. 또한 세계자연유산을 포함한 주요 조망점 100개소를 선정하여 '주요조망점'을 경관 가이드라인에 명시하고 있다.

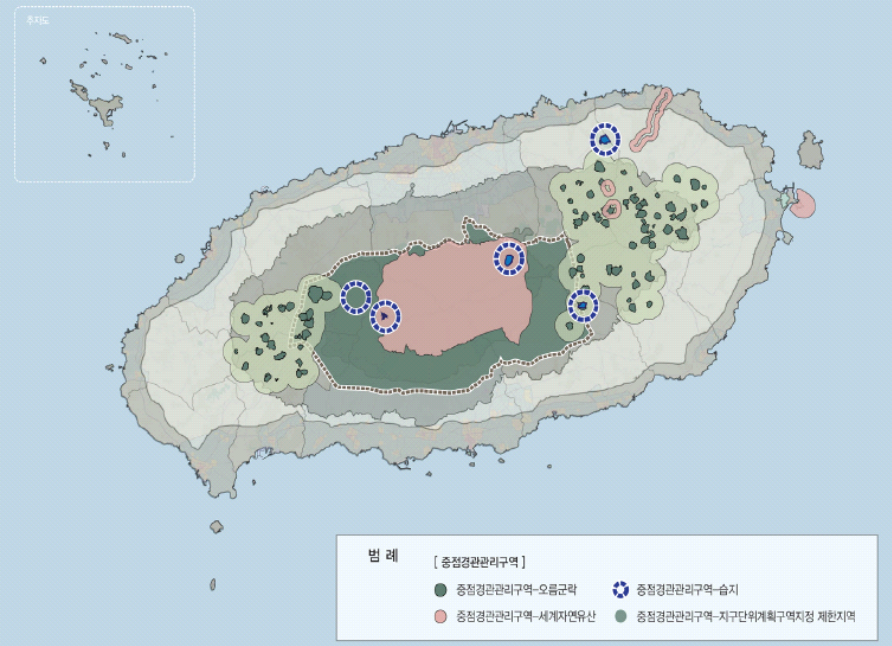
[표 5-4] 제주 세계자연유산 중점경관관리구역 관리 사례

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="2">내용</th></tr>
<tr><td>개요</td><td colspan="2">· 관리 대상: 제주 한라산과 용암동굴 (총면적 188.45㎢, 유산구역 94.75㎢, 완충구역 93.70㎢)
· 관리 방법(국가유산구역 외): 「경관법」에 따른 중점경관관리구역
– (전체 구역) 세계자연유산지구 중점경관관리구역
– (한라산 일대) 지구단위계획 지정 제한구역(고시)과 중첩 관리
– (오름·용암동굴 일대) 오름군락 중점경관관리구역과 중첩 관리</td></tr>
<tr><td rowspan="3">주요 내용</td><td>개요</td><td>제주도는 ‘제주 고유의 서사적 풍경 구축’이라는 미래상 하에, 2009년부터 제주특별자치도 경관계획을 수립하여 운영 중</td></tr>
<tr><td>일반 경관 권역</td><td>한라산을 중심으로 해발고도 및 해안의 경관자원 분포에 따라 유사한 경관특성이 보이는 지역을 경관단위 (가)~(마)로 구분
<table>
<tr><th>구분</th><th>대상지역</th><th>설정기준</th></tr>
<tr><td>경관단위 (가)</td><td>한라산</td><td>해발고도 600m 이상</td></tr>
<tr><td>경관단위 (나)</td><td>중산간</td><td>해발고도 200m~600m</td></tr>
<tr><td>경관단위 (다)</td><td>중산간·시가지</td><td>해안일주도로로부터 한라산 방향 1.2km 경계선 이상, 해발고도 200m 미만</td></tr>
<tr><td>경관단위 (라)</td><td>중산간·해안·시가지</td><td>해안선으로부터 해안일주도로 1.2km 경계선</td></tr>
<tr><td>경관단위 (마)</td><td>해안·도서</td><td>부속도서 및 해수면</td></tr>
</table>

</td></tr>
<tr><td>중점 경관</td><td>· 경관권역, 축, 거점 중 경관가치가 높은 지역과 경관저해가 우려되는 지역의 경관을 보다 중점적으로 보전, 관리, 형성하기 위해 지정</td></tr>
</table>

구분	내용
관리 구역	· 제주경관의 대표적인 곳들을 유지하고 기존의 경관자원을 지키고 후세에 물려주되, 최소한의 개발은 허용하고 주변지역과의 조화를 고려 · 법적 근거가 있는 것부터 포함하고 향후 개별법에 의해 정비되는 것들을 중점경관관리구역으로 추가 지정

[제주도 중점경관관리구역 설정 현황]

구분	적용대상
오름군락	제주특별자치도 경관조례 별표1 경관심의 대상 오름군락(제18조제2항제1호 가목관련)을 대상으로 하는 동부오름군락군 및 서부오름군락군
습지	동백동산습지, 물영아리오름습지, 몰장오리오름습지, 숨은골뱅듸, 1100고지습지
세계자연유산지구	한라산천연보호구역 164.40㎢, 성산일출봉 1.69㎢, 거문오름 용암동굴계 22.36㎢
지구단위계획구역 지정제한구역	평화로, 산록남로, 서성로, 남조로, 비자림로, 516로, 산록북로, 1100도로, 산록서로 각 일부구간을 연결하는 한라산 방면 지역 (제주특별자치도 고시 제2015-106호)



※ 제주 세계자연유산지구 중점경관관리구역의 관리 방향
· 목표 : 공공재로서의 인식을 확립하고 경관·지질학적 가치를 강화
· 기본방향
 – (보전) 공공재로서의 인식을 확립하고 경관·지질학적 가치를 강화
 – (관리) 지정지구와 연계된 상업활동 공간을 효율적으로 관리
 – (형성) 중요한 화산적 특징의 관리와 제주도의 생물다양성적 가치 형성
· 경관계획
 – (경계) 세계자연유산지구로 지정된 한라산 천연보호구역 164.40㎢, 성산일출봉 1.69㎢, 거문오름 용암동굴계 22.36㎢
 – 개별대상에 대한 세부지침은 「제주 세계자연유산 보존 및 활용 종합계획」을 준용하도록 함

구분	내용
	· 경관관리방안 – 지속가능한 보전계획 – 공인된 자연가치의 공익적 활용계획 – 생물권보전지역과 연계 관리계획 – 지질명소 연계 프로그램의 지속적 개발
경관 가이드라인	

2.4.3 세계자연유산지구

●준수 ○유도 △권장 ×금지

구분		적용기준	가이드라인 내용
개방지수		●	주요조망대상 방향 개방지수 50% 이상 확보, 2층 8m이하 건축물 제외
		●	주요조망점이 인접하지 않은 지역은 주변 여건에 따라 주요한 장소를 조망점으로 설정하여 개방지수 확보
		△	보행자 주동선에서 저층부의 공공공간, 포켓파크의 확보 권장
재료		△	자연경관을 돋보이게 하는 지역재료 사용
		×	반사가 심한 금속패널, 반사유리, 칼라유리 사용
좌향		●	인공구조물의 좌향은 세계자연유산을 고려하고 시각통로의 확보를 위하여 방사선 방향으로 설치
취락	가옥	○	신축 또는 개축할 경우 건축물의 층고를 최소화하고 군집화
		×	이질적 형태의 대문 및 표준화된 의장요소 설치
		×	원지적 유지를 원칙, 대규모 개발을 위한 합필
	올레	○	소실·변형·왜곡된 올레 및 올레담의 정비복원
상업시설		○	신축 또는 개축할 경우 건축물의 층고를 최소화하고 군집화
		△	주변 건물 색상을 고려한 건축물의 색상 권장
가로	진입도로	●	주변 자연환경과 돋보일 수 있는 무채색의 도로표면개선
		●	진출입로의 도로구조적인 측면 명시성 확보
돌문화		×	왜곡된 형태재료의 유사돌담의 신축 지양
자연식생	수림지	○	곶자왈지대는 원지형과 식생을 보존하는 방향으로 집중 관리가 필요
	초지	●	난대상록활엽수림, 온대낙엽활엽수림 뿐 아니라 광범위하게 펼쳐진 억새군락 보존
조경식재	녹지 및 공공오픈스페이스	×	간선도로변에 인공적, 인위적 느낌의 초화 연출 행위
	대지안의 조경	×	경관적, 생태적 교란을 야기시킬 수 있는 이질적 수종 식재
		○	경관단위별 권장수종을 참고로 하여 지역적 정서와 경관에 어울리는 수목을 주요 수종으로 선정하여 식재
		△	대지 내 자연지반녹지율을 최소 30%이상(50%이상 권고) 확보하여 생태적 생육기반 조성
바닥포장	선형포장	○	지역재료를 사용하여 가급적 투수가 가능한 공법으로 전체구간을 일관성있게 조성
		○	포장소재의 색상은 공공디자인의 가이드라인을 준수하여 제주의 향토색과 조화를 이루는 색채로 조성
	면적포장	△	경관적으로 중요한 중산간지역의 대형시설의 경우 차량도로를 제외한 모든 포장공간에 투수성 포장 권장

기타 사항	· 한라산 일대는 중점경관관리구역과 지구단위계획 수립 제한구역으로 중첩 관리하며, 지구단위계획 수립 제한구역을 고시하여 산간마을의 경우 미개발 지역으로 유지되도록 관리 · 최근 난개발로 이슈가 되는 중산간 지역은 일반경관단위 (나)~(다)에 해당하는 기준을 준용하여 관리하고, 세계유산지구의 경우 '세계자연유산지구' 및 '오름군락' 중점경관관리구역을 중첩 관리 · 각 사업별로 전체 경관단위 적용사항 → 기본 경관단위별 일반지침 → 특정 경관단위 세부지침 → 경관요소별 경관계획 일반지침 검토 순으로 경관가이드라인 지침 적용 · 세계자연유산을 포함한 주요 조망점 100개소를 선정하여 '주요조망점'을 경관 가이드라인에 사용

출처 : 제주특별자치도. (2021). 제주특별자치도 경관계획 재정비; 제주특별자치도. (2021). 제주특별자치도 경관가이드라인 참고하여 작성.

② 「국토계획법」에 의한 지구단위계획구역 지정

- 근거조항

지구단위계획은 「국토계획법」에 따라 도시 · 군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적 · 계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시 · 군관리계획을 말한다(제2조). 「국토계획법」 제49~54조에 명시되어 있으며, 세부 수립 지침은 국토교통부의 「지구단위계획수립지침」(국토교통부훈령 제1765호)에 따른다.

지구단위계획구역은 도시개발구역, 정비구역, 택지개발지구, 대지조성사업지구, 산업단지 및 준산업지구, 관광특구, 이외 개발제한구역에서 해제되는 구역 및 새로 도시지역으로 편입되는 지역 중 관리가 필요한 지역, 체계적·계획적인 도시의 관리 또는 개발이 필요한 지역 등에 지정할 수 있다(제51조). 특히 지구단위계획의 내용은 기존의 용도지역이나 용도지구를 시행령으로 정하는 범위에서 세분하거나 변경할 수 있으며, 구획된 토지의 규모와 조성 계획, 건축물의 용도 제한, 건폐율 및 용적률, 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도, 배치, 형태 및 색채 또는 건축선, 환경관리계획 또는 경관계획 등 도시관리의 전반에 대한 사항을 규정할 수 있도록 명시되어 있다(제52조).[102]

[표 5-5] 「지구단위계획수립지침」의 구성

구분	주요 내용
제1장 총칙	제1절 지침의 의의 제2절 지구단위계획의 성격 * 당해 지구단위계획구역의 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 경관 · 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해 구역을 체계적 · 계획적으로 개발 · 관리하기 위하여 건축물 그 밖의 시설의 용도 · 종류 및 규모 등에 대한 제한을 완화하거나 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획 제3절 지구단위계획과 다른 계획과의 관계 제4절 법적 근거
제2장 지구단위계획구역의 지정 및 지구단위계획의 수립	제1절 지구단위계획구역 지정의 일반원칙 제2절 지구단위계획구역의 입안 및 지정 제3절 지구단위계획 수립의 일반원칙 제4절 지구단위계획 입안 및 결정절차 제5절 기초조사 제6절 주민제안
제3장 지구단위계획 수립기준(공통)	제1절 일반원칙 제2절 행위제한의 완화 제3절 용도지역·용도지구

구분	주요 내용
	제4절 환경관리 제5절 기반시설 제6절 교통처리 제7절 가구 및 획지 제8절 건축물의 용도 제9절 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모 제10절 건축물의 배치와 건축선 제11절 건축물의 형태와 색채 제12절 공동개발 및 합벽건축 제13절 공개공지 등 대지내공지 제14절 공원 및 녹지 제15절 특별계획구역 제16절 경관 제17절 기반시살 기부채납 기준 제18절 기존 건축물의 특례에 관한 사항 제19절 가설건축물에 관한 사항
제4장 주거형 지구단위계획 수립기준	제1절 토지이용계획 제2절 기반시설 제3절 가구 및 획지 제4절 경관 제5절 환경 제6절 교통 제7절 보칙
제6장 관광휴양형 지구단위계획 수립 기준	제1절 토지이용계획 제2절 기반시설 제3절 건축계획 제4절 경관 제5절 환경 제6절 체육시설의 설치가 포함된 경우의 적용
제7장 복합용도개발형 지구단위계획 수립 기준	제1절 용도지역·용도지구 제2절 토지이용계획 및 건축물의 용도
제8장 기타 수립기준	제1절 복합형 지구단위계획 수립 기준 제2절 특정 지구단위계획 수립 기준 제3절 용도지구 대체형 지구단위계획 수립 기준

출처: 「지구단위계획수립지침」(시행 2024. 5. 29. 국토교통부훈령 제1765호, 2024. 5. 29. 일부개정) 참고하여 연구진 작성

102) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(시행 2024. 8. 7. 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정). 제51조-제52조.

□ 지구단위계획구역을 통한 세계유산 공간관리 사례 : 수원화성

세계유산의 주변환경(wider setting)이 지구단위계획구역으로 관리되는 대표적 사례로 서울의 종묘 및 창덕궁, 수원화성을 들 수 있다.

특히 수원화성의 wider setting은 「국토계획법」에 따른 지구단위계획구역, 「경관법」에 따른 중점경관관리구역으로 중첩 관리되고 있다. 두 구역은 동일 구역계로 중첩 관리되며, 유산구역은 수원화성 성곽 문화유산 구역 및 역사문화환경 보존지역으로, 유산구역 포함 주변환경은 지구단위계획구역(2009~), 중점경관관리구역(2016~)으로 관리되고 있다. 현재 해당 구역에는 화성과 조화되는 도시정비 및 경관계획이 수립되어, 공공사업에 대한 사업시행지침 제공 및 민간 대상 개별 건축물 높이, 밀도, 용도, 외관 등에 대한 계획적 지침 마련 등 공공부문 및 민간부문의 계획적 관리지침이 마련되어 있다. 또한 화성의 옛모습 재현과 역사문화도시 조성을 위한 계획적 지침이 마련되었다.

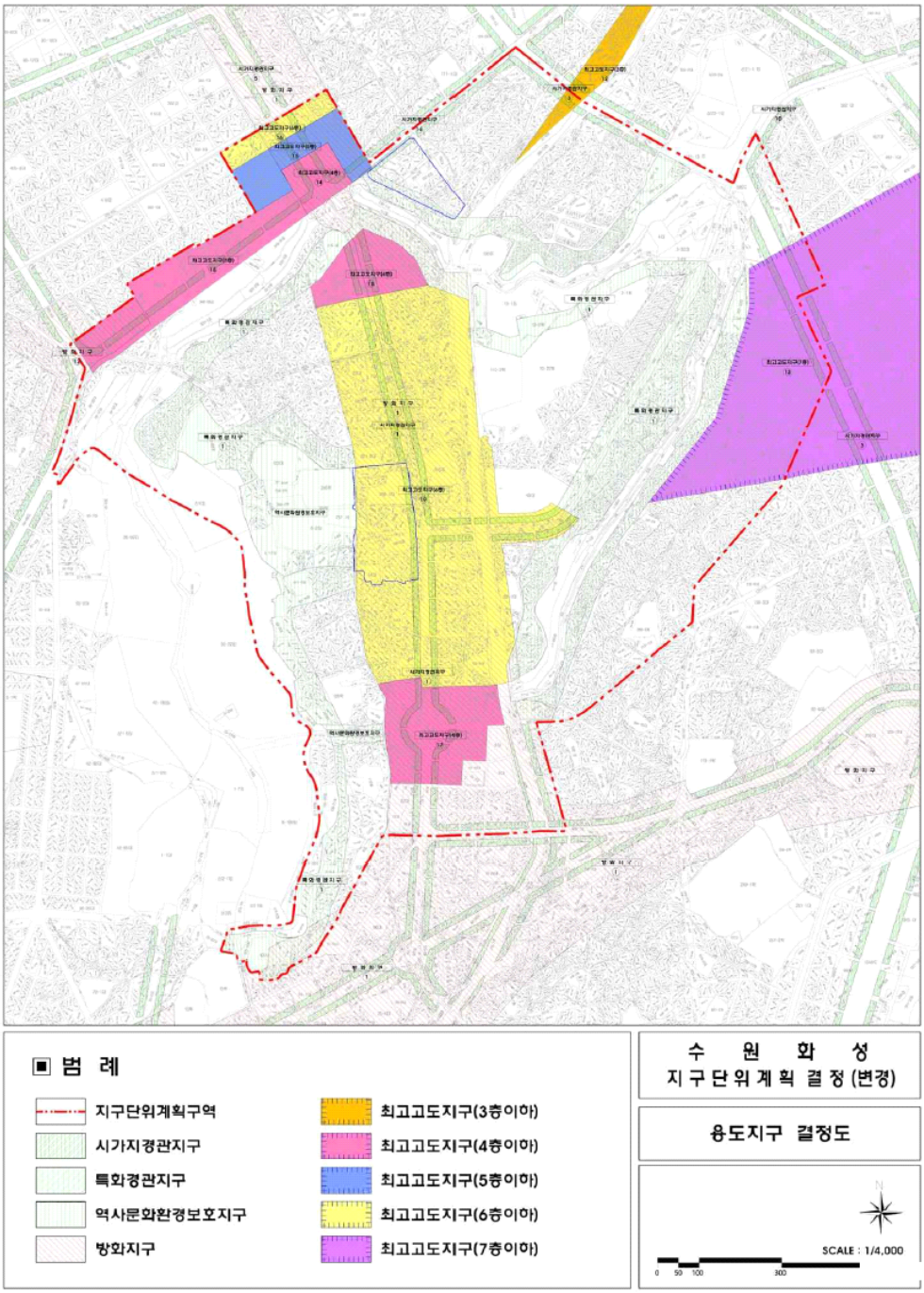
[표 5-6] 수원화성 지구단위계획구역 및 중점경관관리구역 관리 사례

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="2">내용</th></tr>
<tr><td>개요</td><td colspan="2">· 관리 대상: 수원화성 (유산구역 면적 412,972㎡, 성곽 길이 5.74km, 완충구역 미설정)
· 관리 방법(국가유산구역 외): 「국토계획법」에 따른 지구단위계획구역, 「경관법」에 따른 중점경관관리구역
– (유산구역) 수원화성 성곽 문화유산 구역 및 역사문화환경보존지역
– (유산구역 포함 주변환경) 지구단위계획구역(2009~), 중점경관관리구역(2016~)
※ 동일 구역계 중첩관리, 성내 1,192,000㎡, 성외 1,048,000㎡</td></tr>
<tr><td rowspan="2">지구단위계획</td><td>수립 목적</td><td>• 화성과 조화되는 도시정비 및 경관계획 수립
• 공공부문 및 민간부문의 계획적 관리지침 마련 (공공사업에 대한 사업시행지침 제공 및 민간 대상 개별 건축물 높이, 밀도, 용도, 외관 등에 대한 계획적 지침 마련)
• 화성의 옛모습 재현과 역사문화도시 조성을 위한 계획적 지침 마련</td></tr>
<tr><td>결정도</td><td>• 지구단위계획구역에 따라 용도지역, 용도지구, 기반시설, 유통 및 공급시설, 공공·문화체육시설, 방재시설 등이 도시관리계획으로 결정, 이외 획지 및 건축물 등에 관한 규정(최대개발규모, 건폐율, 용적률, 높이, 건축선) 적용

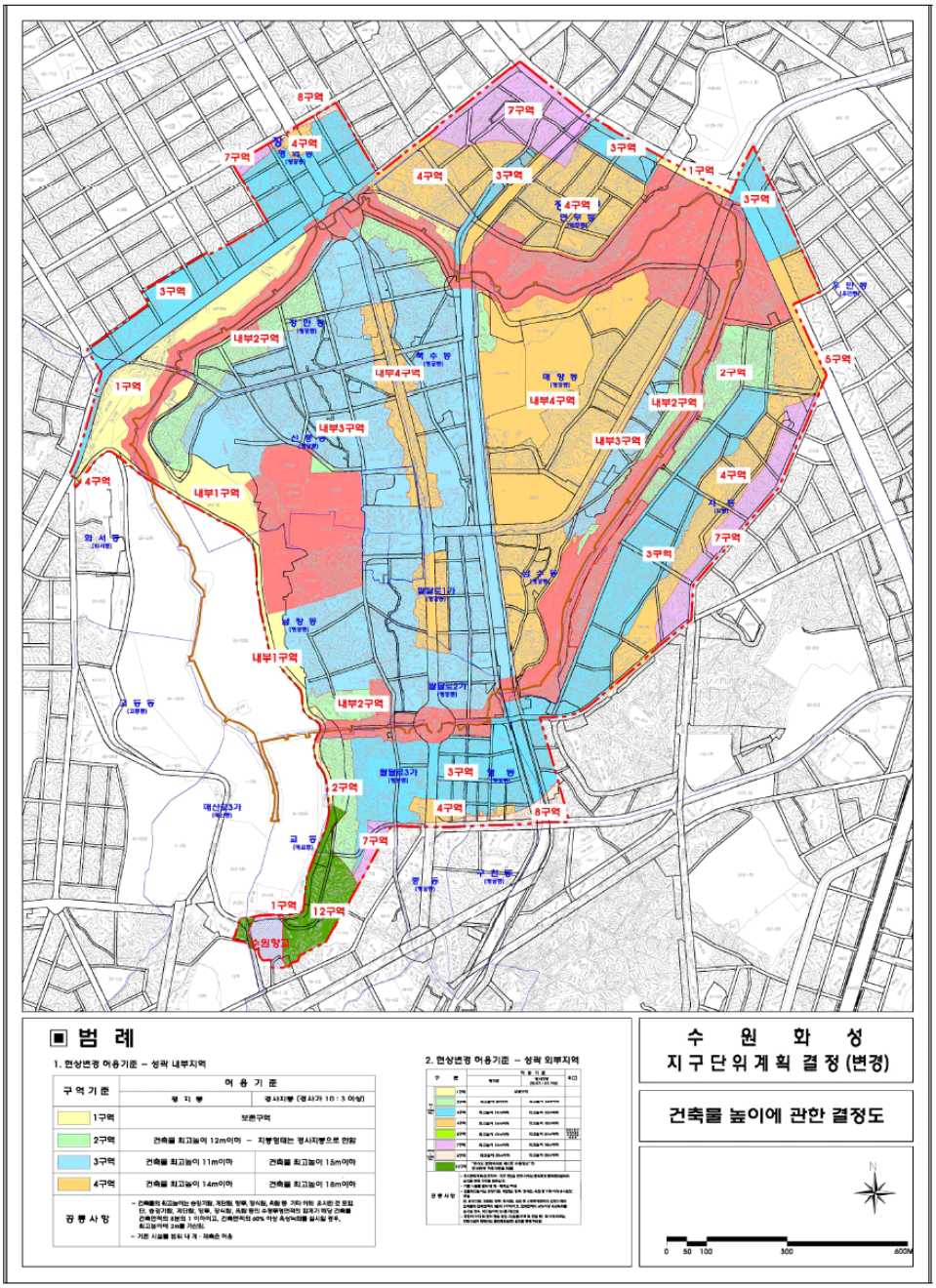
〈 대지규모 기준표 〉
<table>
<tr><th>도면표시</th><th>적 용 구 역</th><th>용 도 지 역</th><th>최대개발규모(㎡)</th><th>비고</th></tr>
<tr><td>R1</td><td>주거지역</td><td>제1종일반주거지역</td><td>330</td><td></td></tr>
<tr><td>R2</td><td>주거지역</td><td>준주거지역</td><td>330</td><td></td></tr>
<tr><td>C1</td><td>상업지역</td><td>일반상업지역</td><td>1,000</td><td></td></tr>
<tr><td>C2</td><td>상업지역</td><td>일반상업지역</td><td>2,000</td><td></td></tr>
<tr><td>S1</td><td>화서인문문화 특화거리</td><td>제1종일반주거지역</td><td>330</td><td></td></tr>
<tr><td>S2</td><td>공방길 특화거리</td><td>제1종일반주거지역</td><td>330</td><td></td></tr>
<tr><td>S3</td><td>공방길 특화거리</td><td>일반상업지역</td><td>1,000</td><td></td></tr>
<tr><td>S4</td><td>예술문화 특화거리</td><td>일반상업지역</td><td>1,000</td><td></td></tr>
<tr><td>S5</td><td>전통시장 특화거리</td><td>일반상업지역</td><td>1,000</td><td></td></tr>
</table></td></tr>
</table>

구분	내용

〈 용도지구 결정도 〉



구분	내용


8구역
7구역
4구역
3구역
1구역
2구역
12구역
내부1구역
내부2구역
내부3구역
내부4구역
팔달3가
매산3가
▣ 범 례
1. 현상변경 허용기준 – 성곽 내부지역
2. 현상변경 허용기준 – 성곽 외부지역
수 원 화 성
지구단위계획 결정(변경)
건축물 높이에 관한 결정도
N
0 50 100 300 600M

구분	내용

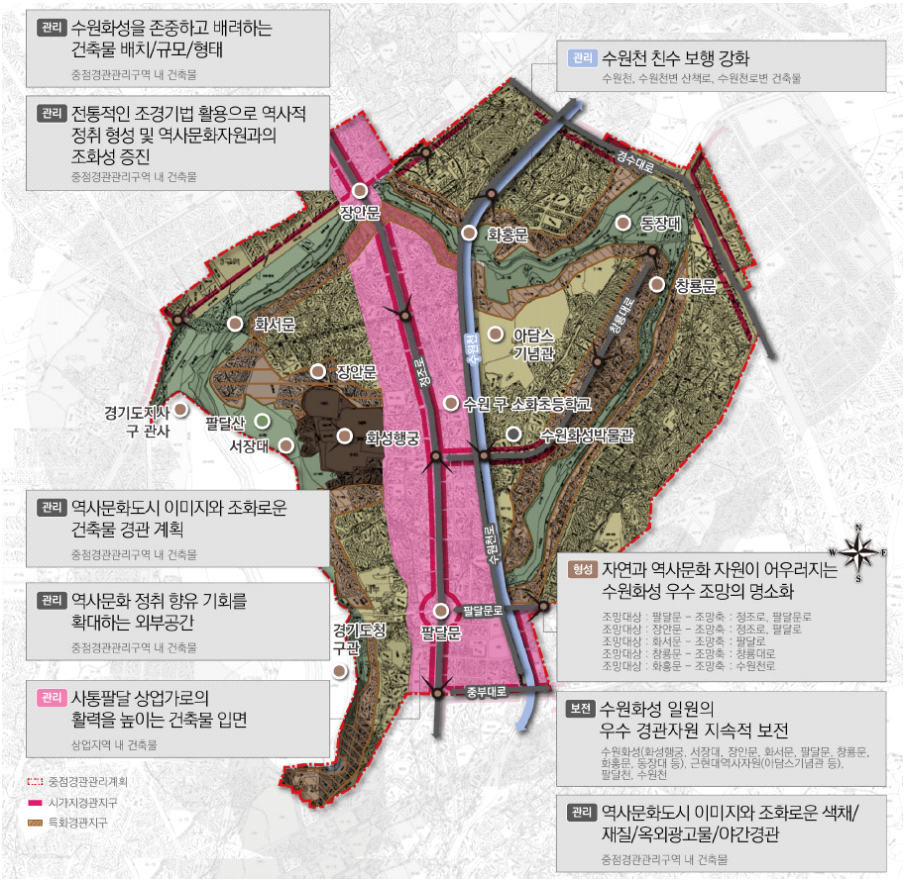
수립 목적

- 목표 : 역사적 상징성을 제고할 수 있는 경관 창출, 수원화성을 중심으로 명소공간 창출
- 기본방향

구분	경관계획	계획 대상
보전	수원화성 일원의 우수경관자원 지속적 보전 자연과 역사문화 자원이 어우러지는 수원화성 우수 조망의 명소화	수원화성(화성행궁, 서장대, 장안문, 화서문, 팔달문, 창룡문, 화홍문, 동장대 등), 근현대 역사자원(아담스기념관 등), 팔달산, 수원천
관리	수원화성을 존중하고 배려하는 건축물 경관계획	중점경관관리구역 내 건축물
	역사문화도시 이미지와 조화로운 건축물 경관계획	
	역사문화 정취 향유 기회를 확대하는 외부공간	
	전통적인 조경기법 활용으로 역사적 정취 형성 및 역사문화자원과의 조화성 증진	
	수원천 친수 보행 강화	수원천, 수원천변 산책로, 수원천로변 건축물
	사통팔달 상업가로의 활력을 높이는 건축물 입면	상업지역 내 건축물
형성	자연과 역사문화자원이 어우러지는 수원화성 우수조망의 명소화	팔달문, 장안문, 화서문, 창룡문, 화홍문의 조망대상별 조망축

중점 경관 관리 구역

도면 및 관리 방향



구분	내용

경관 가이드라인

구분	경관가이드라인	반영여부
* 수원화성 일원의 우수 경관자원 지속적 보전		
* 자연과 역사문화 자원이 어우러지는 수원화성 우수 조망의 명소화		
경관자원	□ 우수한 경관자원의 原형 지속적 보전	
	□ 미복원 또는 훼손 및 단절된 역사문화자원의 복원	
	□ 역사문화자원과 녹지를 연계하는 구간의 지속적 확대	
조망	□ 팔달산, 광교산, 수원천, 수원화성(화성행궁 및 4대문)으로의 우수 조망 보전 (「2030 수원시 경관계획」-'4.4조망경관계획' 검토 및 반영)	
지붕 옥탑부	□ 역사문화경관 고유 정취를 증진하는 경사지붕 적용 권장(경사지붕 기준 : 양쪽경사, 3/10이상 6/10이하, 높이 2.5m 초과 불가, 박공창 또는 뻐꾸기 창 설치 불가)	
	□ 평지붕 건축물(상업지역 및 준주거지역 한정, 특화경관지구 제외) 계획 시 옥상의 60% 이상 녹화	
	□ 설비시설(물탱크, 냉난방시설, 안테나 등)의 외부 노출 및 물건의 적치 지양 (단, 불가피하게 노출시 자연소재 혹은 옥탑부 색채 유사색으로 차폐)	
* 수원화성을 존중하고 배려하는 건축물 배치/규모/형태		
배치	□ 조망대상(팔달산, 광교산, 수원천, 수원화성, 성곽 등)을 향한 조망을 확보하도록 건축물 배치	
	□ 역사적 가치가 있는 보전 대상(건축물, 공원, 기념물 등의 자원)의 조망을고려한 건축물 및 오픈스페이스 배치	
	□ 정연한 역사문화가로 조망을 위하여 건축 한계선 및 벽면 한계선 기준 준수	
규모	□ 관련 법규에 따른 층수 및 높이 제한 기준 준수	
	□ 역사문화자원 및 주변 건축물과의 균형 및 비례를 고려한 규모와 입면 분절	
형태	□ 역사적 가치가 있는 보전 대상(건축물, 공원, 기념물 등의 자원)의 시각적 랜드마크화를 우선 으로 하는 간결한 건축물 입면 계획	
	□ 한옥 건축 권장	

※이하 입면, 조경, 외부공간, 공공시설물, 가로, 색채, 재료, 지붕, 옥외광고물, 조명 관련사항 생략

기타 사항

수원화성 중점경관관리구역 경관심의 대상
- 최대개발규모(지구단위계획)를 초과하는 건축물 전 대상
- 수원천에 면하는 건축물 전 대상
- 주요 도로(경수대로, 수원천로, 정조로, 창룡대로, 팔달문로) 경계에 면하는 건축물 전 대상
- 불허용도 공통부문의 건축물(수원화성 지구단위계획) 전 대상

수원화성 중점경관관리구역과 지구단위계획을 연계하여, 지구단위계획 정비 시 경관부분 계획 또는 경관관련 지침에 중점경관관리구역의 경관계획 및 경관가이드라인의 내용을 연계하여 반영하도록 함

출처 : 수원시. (2020). 수원 도시관리계획(수원화성 지구단위계획) 결정(변경) 조서 및 운영지침. 2020.12.18; 수원시. (2021). 2030 수원시 경관계획 참고.

③ 국립공원 및 환경보전지역 등: 모니터링(필요 시 EIA 및 자연영향평가 협의 준용)

확장된 범위의 공간관리를 위한 별도의 계획 수립이 필요하지 않은 세계유산의 경우에는 필요 시 환경영향평가(EIA) 또는 자연영향평가 협의 절차 등을 준용하도록 한다. 국립공원 또는 자연환경보전지역 내에 위치한 유산 등은 지역 특성상 개발 행위 발생 가능성이 매우 낮고, 입지 특성상 환경 관련 평가 및 협의 제도를 적용하는 것이 적절하다.

□ 「환경영향평가법」에 의한 환경영향평가[103)]

환경영향평가(EIA)는 1993년 제정된 「환경영향평가법」에 근거해서 시행하고 있으며, 관련 규정으로는 고시15개, 훈령·예규 6개, 지침 9개 등이 있다. 환경영향평가의 유형은 수행 시점 및 대상 사업의 측면에서 전략환경영향평가(SEIA)와 환경영향평가(EIA)로 구분되며, 규모는 작지만 환경 보전이 필요한 지역에서 환경영향평가의 절차를 간소화하여 실시하는 소규모환경영향평가가 있다.

[표 5-7] 전략환경영향평가(SEIA) 및 환경영향평가(EIA)의 주요 내용

구분	전략환경영향평가(SEIA)	환경영향평가(EIA)
평가대상	정책과 계획단위(광범위한 추상적 내용)	사업단위(국지적으로 구체적인 내용)
평가시기	사업이 구체화되지 않은 정책 및 계획 수립 시 실시	사업과 관련된 주요사항 및 구체화된 내용이 결정된 후 사업승인과정에서 실시
평가방법	정책과 계획의 성격과 특성에 따라 융통성 있게 평가	정형화된 형식과 내용에 따른 환경영향평가서 작성 및 평가
평가내용	정책과 계획이 달성하고자 하는 목표와 환경보전의 조화로운 균형점을 찾는데 초점	특정 사업으로 인한 환경영향의 분석과 저감방안 마련에 초점
대안평가	환경영향평가보다 넓은 범위의 대안 고려가 가능	제한적인 대안(사업규모 축소 등) 고려 (저감방안 등 타 해결책 모색)

출처: 환경영향평가시스템 홈페이지. 환경영향평가서 등의 작성 등에 관한 안내서(2024.01.22. 개정). p.6. https://eiass.go.kr/inform/write/writeView.do?BBS_SEQ=64812&currentPage=1&_SEARCH_COND= subj ect_txt&_SEARCH_COND=contents_txt&_SEARCH_VALUE=(검색일자: 2024.06.22.)

먼저 전략환경영향평가(SEIA)의 경우, 개발사업 수준보다 상위단계의 정책 또는 계획 수준에서 환경영향을 고려하기 위한 사전 평가 성격에 해당한다. 환경보전계획 등과 부합성, 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성, 입지타당성, 대안의 적정성 등을 검토한다. 현재 평가 대상은 환경영향평가법에 명시된 정책계획 33개, 개발기본계획 84개이며, 대상의 범위는 매년 증가하고 있다.

두 번째로, 환경영향평가(EIA)는 환경에 영향을 미치는 실시계획, 시행계획 등의 허가, 인가, 승인, 면허 또는 결정 등을 할 때, 해당사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사, 예

103) 「환경영향평가법」(시행 2024. 10. 22. 법률 제20518호, 2024. 10. 22. 일부개정) 참고하여 작성.

측, 평가하기 위한 평가이다. 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하기 위한 평가로, 법령에 명시된 17개 사업군을 대상으로 한다.

마지막으로 소규모환경영향평가는, 규모는 작지만 환경적으로 보전이 필요한 지역에서의 개발사업에 대한 환경영향평가를 말한다. 즉, 환경보전이 필요한 지역이나 난개발이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때, 입지 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사, 예측, 평가하여 환경보전방안을 마련하기 위한 평가로, 소규모 환경영향평가에서는 협의절차를 간소화하여 평가준비서, 스코핑, 초안 및 의견 수렴, 재협의 및 변경협의 등의 절차를 생략할 수 있다.

※ 국내 세계유산 관련 환경영향평가 사례 : 고창 해리-부안 변산 도로 건설공사

- 사업개요
  - 계획명 : 고창 해리-부안 변산 도로건설공사
  - 계획수립기관 : 익산지방국토관리청
  - 승인기관 : 익산지방국토관리청 / 협의기관 : 전북지방환경청
  - 위치 : 전북 고창군 해리면 금평리(시점) ~ 전북 부안군 변산면 도청리(종점)
  - 설계기준 : 국도 Ⅳ등급(설계속도 60㎞/h 적용)
  - 연장 : L=8.86㎞(2차로 신설, 교량 4개소 7,058m 포함)
  - 교량 : 해상교량(3개소, L=6,968m), 육상교량(1개소, L=90m)
  - 교차로 : 교차로 1개소
- 추진경과
  - 2015년 12월 : 부안-고창 도로건설공사 기본계획 용역(익산지방국토관리청)
  - 2016년 12월 : 제4차 국도·국지도 5개년계획안 타당성재조사(고창-부안)
  - 2017년 12월 : 제4차 국도·국지도 5개년계획안 예비타당성 보완(고창-부안)
  - 2021년 01월 : 제5차 국도·국지도 5개년계획안 타당성재조사(고창-부안)
  - 2021년 09월 : 제5차 국도·국지도 건설계획 고시(고창-부안)
  - 2021년 12월 : 기본계획 고시
  - 2022년 05월 : 고창 해리-부안 변산 도로건설공사 기본계획용역 완료
  - 2022년 09월 : 고창 해리~부안 변산 도로건설공사 전략환경영향평가 및 환경영향평가 용역 착수
  - 2023년 01월 : 전략환경영향평가협의회 구성 및 평가준비서 심의
  - 2023년 05월 : 전략환경영향평가항목 등의 결정내용 공개
- 세계유산 관련 사항
  - 현재 협의 진행 중으로, 서해에서 고창갯벌로 이어지는 철새들의 서식지역을 횡단하는 도로사업이므로 OUV에 대한 직접적인 영향이 예상됨

출처: 한국환경연구원. (2024). 고창 해리-부안 변산 도로 건설공사 EIA 결과 검토 내용 참고.

□ 「자연환경보전법」에 근거한 자연경관영향 협의[104)]

자연환경영향 협의 제도는 무분별한 개발로 인한 자연경환 훼손 및 부조화, 자연경관의 불가역성 등에 대한 문제인식에 따라 2005년 「자연환경보전법」 개정을 통해 개발사업

104) 「개발사업 등에 대한 자연경관심의 지침」(시행 2024. 8. 28. 환경부예규 제752호, 2024. 8. 28. 일부개정) 참고하여 작성.

의 환경성 평가 시 경관에 대한 영향 검토를 위해 도입되었다. 근거 조항은 「자연환경보전법」 제28조(자연경관영향의 협의 등), 제29조(자연경관 심의위원회 구성 및 운영), 같은 법 시행령 제20조(자연경관영향의 협의 또는 검토대상), 제21조(자연경관심의위원회의 구성) 및 제22조(자연경관심의위원회의 운영 등) 등이다.

자연경관영향 협의 결과는 환경부 및 지방환경관서에서 심의하며, 자연경관의 경우 지자체에서도 검토대상으로 상정하도록 권장한다.[105]

※ 환경부 및 지방환경관서의 자연경관영향 심의 대상

- 보호지역 주변으로 부터 일정거리 이내의 개발사업 등이 대상으로, 일정거리에 대한 기준을시행령 제20조제1항 [별표 1]에 명시함
- 또한 자연경관에 미치는 영향이 크다고 판단되어 대통령령으로 정하는 사업에 대해서는 시행령 제20조제2항 [별표 2]에 소규모 환경영향평가 대상사업과 환경영향평가 대상사업으로 구분하고 세부사업의 범위를 상세하게 제시하고 있음
- 특히 소규모 환경영향평가 협의 대상 개발사업에 대해서는, 1)제시된 개발사업 종류와 지역, 2) 높이나 길이 등 사업의 규모, 3) 개발사업 시행면적 의 3가지 일반적 요건을 구체적으로 제시함

출처: 「개발사업 등에 대한 자연경관심의 지침」(시행 2024. 8. 28. 환경부예규 제752호, 2024. 8. 28. 일부개정) 참고.

[표 5-8] 환경부 및 지방환경관서 자연경관 영향 심의 대상

구분	자연경관영향 심의대상
보호구역 주변 (자연공원, 습지보호지역, 생태경관보전지역)	전략환경영향평가 대상 개발기본계획 환경영향평가 협의 대상 개발사업 소규모 환경영향평가 대상 개발사업
보호지역 주변외 지역	환경영향평가 및 소규모 환경영향평가 협의대상 개발사업 중 대통령령이 정하는 개발사업

출처: 「개발사업 등에 대한 자연경관심의 지침」(시행 2024. 8. 28. 환경부예규 제752호, 2024. 8. 28. 일부개정) 참고.

[표 5-9] 자연경관영향 심의 대상이 되는 보호지역 경계로부터의 일정거리

구분		경계로부터의 거리
자연공원	**최고봉 1200m 이상**	2,000m
	최고봉 700m 이상	1,500m
	최고봉 700m 미만 또는 해상형	1,000m
습지보호지역		300m
생태·경관보전지역	**최고봉 700m 이상**	1,000m
	최고봉 700m 이하 또는 해상형	500m

주: 보호지역이 도시지역 또는 계획관리지역에 위치한 경우는 거리기준을 300n로 하며, 생태·경관보전지역이 습지보호지역과 중복되는 경우에는 습지보호지역의 거리기준 우선 적용
출처 : 「자연환경보전법 시행령」(시행 2024. 7. 10. 대통령령 제34688호, 2024. 7. 9. 일부개정) 제20조제1항 [별표 1].

105) 단, 지자체의 경우 지방도시계획위원회의 심의, 지방건축위원회의 심의를 거치는 경우는 제외한다.

[표 5-10] 지자체 자연경관영향 심의 권장대상

구분	자연경관영향 심의대상
보호구역 주변 (자연공원, 습지보호지역, 생태경관보전지역)	환경영향평가 및 소규모 환경영향평가 협의 대상이 아닌 개발사업
보호지역 주변외 지역	환경영향평가 및 소규모 환경영향평가 협의 대상이 아닌 새발 사업 중 지자체 조례로 정하는 사업

출처: 「개발사업 등에 대한 자연경관심의 지침」(시행 2024. 8. 28. 환경부예규 제752호, 2024. 8. 28. 일부개정) 참고.

□ 자연환경영향 심의 시 개발사업 유형별 주요 고려사항

자연환경영향 협의 제도에서는 개발 사업의 유형을 점적 개발 사업, 면적 개발 사업, 도로 등 선적 개발 사업으로 구분하고, 환경부 및 지방환경관서 심의대상과 지자체 심의대상 각각에 대해 사업유형별 입지선정단계, 사업시행단계에 중점적으로 검토해야 할 사항을 다음과 같이 제시한다.

[표 5-11] 개발 사업 유형별 심의 시 주요 고려사항

유형	대상사업		입지선정 단계	사업시행 단계
점적 개발 사업	개별 건축물		자연지형과의 조화 여부 경관자원 차폐 여부 능선부 입지 여부	절대높이(층수) 건물폭(입면적) 형태(입면, 지붕형태 등)
	대규모 공공 구조물 (유통단지, 터니멀, 발전소, 하수종말처리장 등)			건물폭(입면적) 부속 구조물(굴뚝 등)의 높이 부속 구조물의 형태
	송전탑, 기지국, 전신주			높이, 지간 거리, 형태
도로 등 선적 개발 사업	도로/철도		해안으로부터 이격 거리 절성토 규모(노선과 관련) 주행시 경관자원 조망 확보 주변 지역에서의 경관 자원 차폐 여부 경관 축 연결 방안	교량 형식 교각 형태 부속 구조물 형태 성토부 녹화 계획
	교량	하천 횡단	교각 지간 거리 오픈스페이스 단절 정도	교량 형식, 교각 형태 교량높이, 부속 구조물 형태
		계곡 횡단	교각 기각 거리 계곡부 산림 훼손 여부	교량 형식, 교각 형태 부속 구조물 형태
	하천정비사업 /골채 채취		자연형 유지 여부	주요 구조물 형태/색채/재료
	삭도시설 (케이블카, 리프트 등)		능선부 입지 여부	높이 정거장 형태
면적 개발 사업	토지구획사업 / 택지개발사업/산업단지		경관자원 차폐 여부 자연지형 보존 정도 연결된 녹지축 물순환 체계 확보 수변경관 보존	절대높이 스차이라인 차폐도(연속된 건축물) 조망축 단지 내 녹지축 형태(입면, 지붕형태 등)

유형	대상사업	입지선정 단계	사업시행 단계
	골프장	자연지형 보존 정도	주요 구조물 높이, 형태 주변 경관과 코스 배치의 조화
	스키장 /눈썰매장	자연지형 보존 정도 시각적 노출 정도	리프트 입지 주요 구조물 형태
	위락시설 (체육시설, 수련시설 포함)	경관자원 차폐 여부 자연지형 보존 정도 등	주요 구조물 높이 주요 구조물 형태
	항만시설 / 어항	해안변 갯벌, 사구, 방풍림 등 자연지형 또는 기존 식생의 보존 정도 등	주요 구조물 높이 주요 구조물 형태
	공항	자연지형 보존 정도 연결된 녹지축	주요 구조물 높이 주요 구조물 형태
	토취장 / 채석장	시각적 노출 정도	규모 복원 계획
	댐 (대체 도로는 도로와 동일)	경관 자원의 수몰 여부	댐 배면부 녹화 녹지축 연결 부속 시설물 형태

출처: 「개발사업 등에 대한 자연경관심의 지침」(시행 2024. 8. 28. 환경부예규 제752호, 2024. 8. 28. 일부개정) 참고.

2) 세계유산별 통합적 공간관리계획 수립

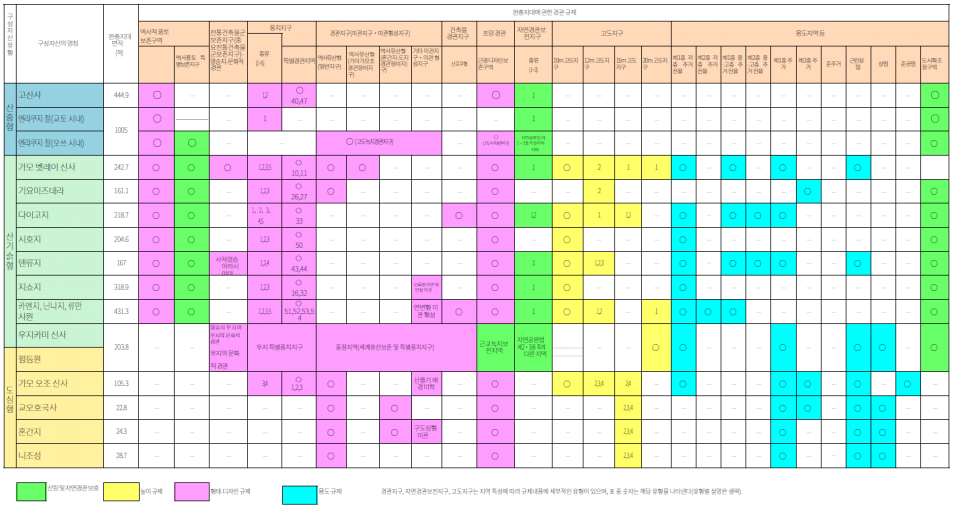
세계유산지구 및 주변환경의 공간관리를 위해 다양한 제도 간 연계가 필요한 경우, 오스트리아 빈 역사지구 및 교토 세계유산의 관리계획 수립 사례와 같이 세계유산별 특성을 반영한 장소중심형 통합적 공간관리계획을 수립하는 방안을 고려한다.

공간관리계획는 OUV 속성 도출, 세계유산지구 외 wider setting 필요 시 구역 설정, 법령 연계 사항 및 조례, 관리계획, 법정계획 수립 내용 등이 포함된다. 앞서 정리하였듯이, wider setting까지 확대된 범위의 관리가 필요한 경우, 기존의 지구단위계획구역, 중점경관관리구역 등 관리계획을 확인하여 기존 계획이 있는 경우에는 이를 준용하거나 수정하고, 관리계획이 없는 경우에는 필요한 구역 범위에 해당하는 공간관리계획을 신설하도록 한다.

[표 5-12] 교토시 세계유산 포괄적 보존관리계획(2023) 수립 사례

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="2">내용</th></tr>
<tr><td>개요</td><td colspan="2">• 관리 대상: (일본) 교토 17개소 세계유산지구(고대 교토의 역사 기념물)
• 관리 방법: 「문화재보호법」, 「도시계획법」, 「고도보존법」, 「경관법」, 「자연공원법」 등 유관제도를 연계한 통합 관리계획으로, 교토 포괄적 보존관리계획(2023) 수립 및 운영
- (문화유산) 문화재보호과, 「문화재보호법」에 따라 관리
- (경관지구 등) 경관정책과, 「경관법」에 따른 경관지구, 시가지 고도제한 등 관리
- (풍치지구 등) 풍치보전과, 교토 주변의 산지 등 자연환경 관리</td></tr>
<tr><td rowspan="2">주요 내용</td><td>유산 구역</td><td>• (유산구역) 입지, 지형, 자연환경, 배치 및 양식, 기술 등과 관련된 세계유산 OUV 속성 도출 및 해당 속성에 해당하는 물리적 요소 관리</td></tr>
<tr><td>완충 구역</td><td>• (완충구역) ①산지형, ②산기슭형(산지 접경형), ③시가지형으로 나누고 역사적으로 연계된 경관 조망을 목적으로 관리
• 일반적으로 산중에 위치하여 개발가능성이 낮아 관리구역을 별도로 설정할 필요가 없는 ①산지형이나, 유산 주변 간선도로에 면한 구역을 중심으로 관리하는 ③시가지형과 달리, 구역과 경관 모두를 관리해야 하는 ②산기슭형에 대한 관리가 가장 중요하여 여러 관리구역이 중첩됨
<table>
<tr><th>구분</th><th>특징</th><th>해당 유산</th><th>관리구역 설정</th></tr>
<tr><td>산지형</td><td>속세에서 벗어난 종교적 환경을 추구하며 창건된 유산</td><td>엔랴쿠지, 고잔지, 다이고지의 산상가람</td><td>-역사적풍토보존구역-풍치지구
-자연경관보전지구</td></tr>
<tr><td>산기슭형
(산지 접경형)</td><td>산림과 시가지의 경계 부근에 위치, 도시 근교에 위치하면서도 주변의 자연환경과 연계
*구역/경관 모두 관리</td><td>가모 벳레이 신사, 기요미즈데라, 다이고지의 평지가람, 닌나지, 우지카미 신사, 사이호지, 텐류지, 가쿠엔지, 지쇼지, 료안지 등</td><td>-역사적풍토보존구역
-풍치지구
-조망경관지구
-고도제한지구(10m 이하 다수)
-자연경관보존지구</td></tr>
<tr><td>시가지형</td><td>창건 당시부터 계획적으로 도시 안에 배치되었거나, 근세 이후 도시가 확장되면서 주변이 시가지화된 유산</td><td>교오호쿠쿠지, 혼간지, 니조성, 가모고조신사, 뵤도인 등</td><td>-경관지구
-근경 디자인보존구역(조망경관)
-고도제한지구(주로 15m 이하)</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

구분	내용



[일본 교토 17개 세계유산의 완충구역 유형별 규제 현황(2023)]

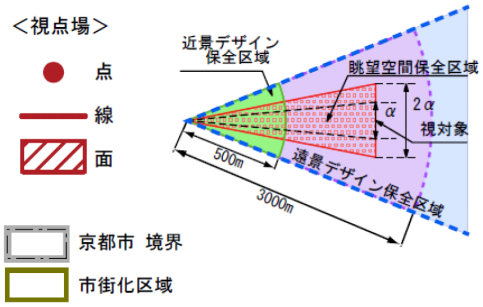
- (조망경관보전지구) 조망경관관리가 필요한 경우, 49개 시점장을 설정하여 500m~3,000m 권역까지 관리
- (교토 신경관조례 내 높이관리) 교토역 북부는 역사 중심 도심지역으로 시가지 내 간선도로변 건축물 높이 31m, 일반건축물 15m로 건축물 높이 규제

주변 환경

교토시 조망경관보전지구(2021)에 따른 교토시내 주요 시점장(視點場) 목록

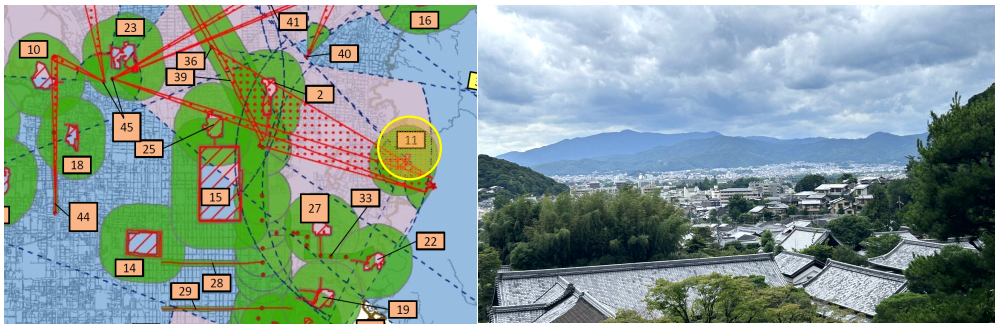
1) 가미가모 신사 2) 시모가모 신사 3) 교오호국사(도지) 4) 기요미즈데라 5) 다이고지 6) 닌나지 7) 고산사 8) 서방사 9) 텐류지 10) 금각사 11) 은각사 12) 료안지 13) 니시혼간지 14) 니조성 15) 교토 고엔 16) 슈가쿠인 이궁 17) 계이리궁 18) 기타노텐만구	19) 지온원 20) 건인사 21) 도후쿠지 22) 난젠지 23) 다이토무지 24) 묘신지 25) 상국사 26) 히가시혼간지 27) 헤이안 신궁 28) 오이케도리 29) 시조도리 30) 고조도리 31) 산닝산 전통건축물군 보전지구 내 거리 32) 호리카와·우지가와파류 33) 비와코(수로) 34) 엔쓰지 절 35) 쇼세이엔	36) 가모강 우안에서 바라본 동산 37) 가모강 양안에서 바라본 북산 38) 계류 좌안에서 바라본 서산 39) 가모강 우안에서 바라본 '대문자' 40) '고야강 좌안에서 바라본 '법' 41) 북산통에서 본 '묘' 42) 가모가와강 좌안에서 바라본 '배' 43) 계류 좌안에서 바라본 '도리이' 44) 니시오오지도리에서 바라본 '왼쪽 대문자' 45) 후나오카야마 공원에서 바라본 '대문자' 46) 야사카도리에서 바라본 야사카노탑 47) 카모가와 강을 가로지르는 다리에서 바라본 카모가와 강 풍경 48) 도게츠쿄 하류에서 바라본 아라시야마 일대 49) 다이몬지산에서 바라본 시가지

구분	내용



조망경관보전지구의 시점장 및 관리영역 개념도

출처: 교토시. (2021). 조망경관보전지구 참고.



은각사에서 바라본 11번 조망경관 시점장(왼쪽) 및 교토 시내 전경(오른쪽)

출처: (왼쪽) 교토시. (2021). 조망경관보전지구. 교토시청 제공자료(2024.7.10.). (오른쪽) 연구진 촬영.

출처 : 교토시. (2023). 포괄적 보존관리계획. 교토시청 제공자료; 교토시. (2021). 조망경관보전지구. 교토시청 제공자료 참고하여 작성.

3) 세계유산 관리 중심의 지자체 조례 및 시행계획 수립

□ 시행계획 내 공간관리 방안 구체화

세계유산별 HIA 지침을 수립할 필요가 있는 경우, 전체 세계유산을 망라하는 종합계획보다 개별 세계유산을 대상으로 수립하는 5개년 시행계획 내 HIA 지침을 포함한 공간관리 관련 사항을 반영할 필요가 있다. 현재 시행계획은 「세계유산법」 제정 이후 처음 수립된 시행계획으로, 기존 세계유산 등재 시 작성된 관리계획(Management Plan)과 유사한 내용으로 구성되어 있어 향후 공간관리 측면에서 개선방향이 필요하다.

또한 현재 시행계획 수립 주체는 광역시·도인데 국내 등재된 세계문화유산의 경우 여러 시·도에 걸쳐있는 연속유산이 많아, 시행계획 수립 주체 또한 다수의 시·도이므로 수립 및 추진 시 시·도간 협력이 필요하다.

□ 세계유산 공간관리를 위한 지자체 조례 제정 필요

지자체는 세계유산의 통합적 공간관리계획 수립의 측면에서 주도적으로 역할을 수행하여야 하는 주요 이해관계자이다. 세계유산 등재 시 지자체에서 등재 지원을 위한 조례를 제정하여 세계유산 등재를 지원하는데, 등재 이후 이러한 조례가 관리 지원을 위한 성격으로 전환될 필요가 있다. 조례를 통해 OUV의 가치 보전을 위한 관리계획구역을 수립하고 설정하는 제도적·재원 마련 근거 등을 확보할 수 있다.

이에 현재까지 제정된 지자체 세계유산 관련 조례는 등재 중심의 조례에서, 등재 후 관리 중심의 조례로 전환할 필요가 있다. 조례 내 유산별 특성을 반영한 HIA 대상 사업을 추가로 상정할 수 있도록 시행령에서 HIA 대상 사업으로 '이외에 조례에 따라 정하는 사업'을 명시하거나, 해당 세계유산의 특성에 따른 별도 대상사업 설정이 가능하도록 법적 근거를 마련하는 사항을 검토하고, 국가유산청은 필요 시 지자체 표준조례(안)을 배포하는 방안을 고려한다.

한편 영국의 사례와 같이, 세계유산이 위치한 지역의 특성을 반영한 HIA 수행 지침 또는 조례를 제정하는 방안도 검토 가능하다. 조례는 세계유산 지원기구(협의체) 설립·운영 및 예산지원의 법적 근거가 되며, 지자체가 다양하게 구성된 연속유산의 경우, 조례를 통해 지원기구(협의체) 설립 및 운영을 위한 예산지원 및 운영의 법적 근거를 마련할 수 있다.

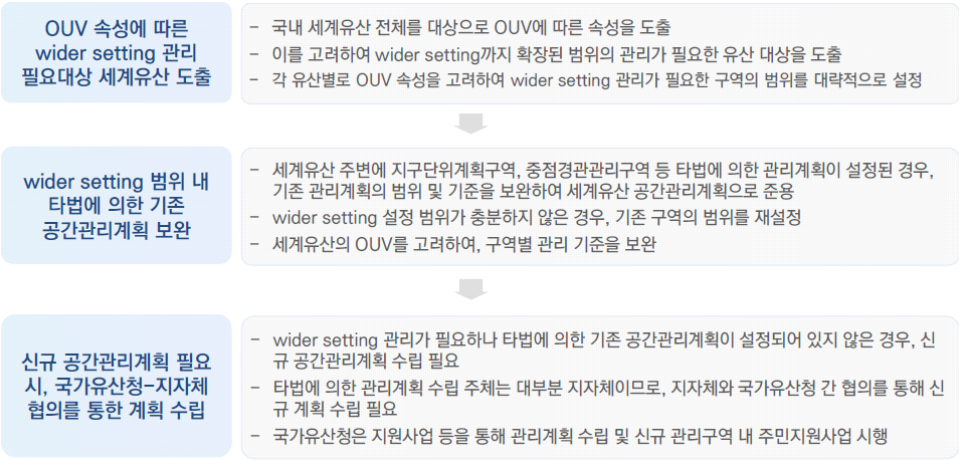
제6장 결론

1. 연구 결과
2. 연구의 의의 및 향후 과제

1. 연구 결과

본 연구는 세계유산 등재 시 제출되는 관리계획(management plan)에 따른 타법에 의한 관리를 실효화하고, 세계유산 주변환경(wider setting)까지의 관리 방안을 구체적으로 마련하고자 하였다. 특히 유산영향평가(HIA)가 현재 「세계유산법」 제도화를 통해 국내에 도입되고 시행을 앞둔 현 시점에서, 제도 도입에 따른 세계유산 공간관리의 이슈와 주요 현황을 살펴보고 세계유산지구 및 주변환경(wider setting)의 효율적 공간관리를 위한 정책방안을 제시하였다.

본 연구의 주요 결과는 다음과 같다. 본 연구에서 제안하는 세계유산 공간관리의 기본방향은 HIA의 예측가능성을 확보하고, HIA의 수행 가능성을 최소화하는 데 있다. 즉, 세계유산 공간관리 제도 및 정책 마련은 현재 실시 대상과 범위가 명확하지 않고 위원회의 권고 등에 따라 시행되는 HIA의 예측 가능성을 확보하는 것을 최우선의 목적으로 할 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 세계유산지구 및 일대의 공간관리 현황을 분석하고, 분석 결과를 토대로 필요한 경우 wider setting을 관리할 수 있는 수단과 법적 절차, 범위와 기준을 각 유산에 맞게 상정하여야 한다. 또한 사전에 세계유산 공간관리 계획을 수립하여 주변환경의 범위와 관리 기준을 사전에 계획·고시함으로써, HIA 수행을 최소화할 필요가 있다.



[그림 6-1] 세계유산지구 밖 주변환경 공간관리계획의 범위 및 방향 설정 절차
출처: 연구진 작성

세계유산지구 밖 wider setting 대상 공간관리계획 수립 절차는 다음과 같다. 먼저 OUV 속성에 따른 wider setting 관리 필요대상 세계유산 목록을 도출하여야 한다. 각 유산의 OUV 및 입지 등을 고려할 때, 모든 세계유산을 대상으로 wider setting까지 확장된 범위의 관리가 필요한 것은 아니다. 이에 공간관리계획 수립을 위해서는 먼저 국내 세계유산 전체를 대상으로 OUV에 따른 속성을 도출하고, 이를 고려하여 wider setting까지 확장된 범위의 관리가 필요한 유산 대상을 도출하여야 한다. wider setting까지 관리가 필요한 유산의 대상 및 목록이 정리되면, 각 유산별로 OUV 속성을 고려하여 wider setting 관리가 필요한 구역의 범위를 설정하고, 적합한 공간관리계획 수단을 검토한다.

본 연구에서 제시하는 '공간관리계획'이란, 「경관법」에 따른 중점경관관리구역 수립 및 경관계획, 또는 「국토계획법」에 따라 수립되는 도시지역의 지구단위계획, 또는 교토와 같이 타법의 여러 수단이 연계되어 하나의 관리계획으로 수립된 교토시 포괄적 보존관리계획(2023)과 같은 '통합적 공간관리계획'을 총칭하는 용어로 사용하며, 공간관리계획의 수단과 범위는 새로운 제도가 도입되거나 기존 제도가 보완되면서 확장될 수 있다.

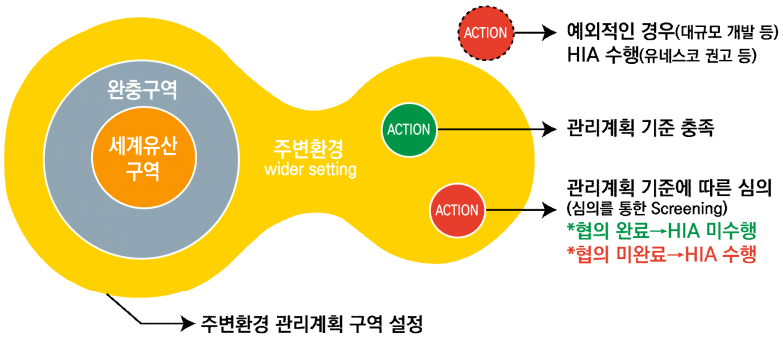
wider setting까지 확장된 범위의 관리가 필요한 유산의 경우, wider setting 범위의 관리계획은 기존 공간관리계획을 보완하는 방향으로 수립되도록 하며, wider setting에 기존 공간관리계획이 마련되어 있지 않은 경우에는 신규 공간관리계획 수립이 필요하다. 신규 공간관리계획을 수립하는 경우에도 일반적으로 관리 수단이라 할 수 있는 지구단위계획구역, 중점경관관리구역 등의 수립 주체는 지자체이므로 지자체와 국가유산청 간 협의를 통해 신규 계획을 수립하여야 한다.

wider setting을 대상으로 하는 공간관리계획이 수립되면, 구역 내 사업 또는 개발행위(action) 발생 시, 공간관리계획의 기준을 충족하는 사업은 HIA를 실시하지 않고, 관리계획의 기준을 초과하는 사업의 경우 심의를 통해 1차 스크리닝을 수행한다. 심의를 통해 사업에 대한 협의가 완료되면 HIA를 실시하지 않으며, 협의가 충분히 진행되지 않는 경우에만 HIA를 수행하도록 한다. wider setting 권역 바깥의 경우에는, 예비타당성검토 등을 수반하는 대규모 사업의 경우 또는 유네스코의 권고가 있는 경우 등 극히 예외적인 경우에 한하여 HIA를 수행하도록 제한할 필요가 있다.

[표 6-1] 세계유산 공간관리를 위한 범위 및 관리방향

구분	개념	법정구역 여부	관리방향
세계유산지구	유네스코에 등재된 세계유산구역 및 완충구역	법정구역 (「세계유산법」에 따라 법정구역 고시 진행 중)	- 「국가유산법」에 따른 지정유산 보호구역 및 역사문화환경 보존지역 (현상변경 허가·심의구역)
주변환경 (wider setting)	세계유산지구 밖이나, OUV에 영향을 미치는 행위가 발생하는 지역	미확정(현재) ↓ 필요한 경우* 법정구역으로 설정하여 범위·기준 규정 *wider setting 관리 필요한 유산 추출 필요	- 경관 관리 (중점경관관리구역 등) - 구역 관리 (지구단위계획구역 등) - 모니터링 (국립공원, 자연환경보전지역 등)

※ ▭ : 본 연구의 주요 대상
출처: 연구진 작성



[그림 6-2] 세계유산지구 밖 주변환경 공간관리의 기본방향
출처: UNESCO·ICCROM·ICOMOS·IUCN. (2022), Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context, UNESCO, p.26. 그림을 기초로 연구진 재작성.

이에 본 연구에서는 세계유산의 공간관리를 위한 정책방안으로 크게 다음의 세 가지를 제시하였다. 먼저, 타법 연계를 통한 주변환경(wider setting) 관리 방안으로 경관관리를 위한 「경관법」에 따른 '중점경관관리구역' 지정, 구역관리를 위한 「국토계획법」에 따른 '지구단위계획구역' 지정, 국립공원 등 개발가능성이 낮으나 모니터링 등이 필요한 경우를 위한 환경영향평가(EIA) 및 자연영향평가 협의 제도 활용 방안 등을 제시하였다. 국내에서 wider setting을 중점경관관리구역으로 관리하는 경우는 대표적으로 '제주 화산섬과 용암동굴', '수원 화성'을 들 수 있고, 지구단위계획구역으로 관리하는 경우는 '수원 화성'을 들 수 있다. 이외에도 '조선왕릉'의 경우 다수의 왕릉이 중점경관관리구역으로 관리되고 있으며 서울에 위치한 종묘, 창덕궁 등의 인접 도시지역은 지구단위계획구역으로 관리되고 있으나, 현재는 대체로 유산구역의 범위보다 적거나 유산구역을 포괄하지 못하는 경우가 많아 기존 관리구역의 범위 및 규제·심의 기준 등을 유산의 OUV 속성에 따라 조정하여 이러한 제도를 활용하는 방안을 검토할 수 있다.

두 번째로, 세계유산별 통합적 공간관리계획 수립을 제안하였다. 교토시의 사례와 같이 포괄적 관리가 필요한 세계유산의 경우, 국가유산청과 지자체의 협의를 통해 세계유산별 통합적 공간관리계획을 수립하여 국가유산법 및 타법에 의한 수단을 연계하여 세계유산이라는 하나의 대상을 목적으로 한 관리계획을 수립할 필요가 있다.

마지막으로는, 세계유산의 실질적 공간관리 주체가 되는 지자체의 역할과 의무 강화를 위한 지자체 조례 및 시행계획 수립 방안에 대하여 제안하였다. 지자체는 세계유산의 통합적 공간관리계획 수립의 측면에서 주도적으로 역할을 수행하여야 하는 주요 주체이다. 세계유산 등재 시 지자체에서는 등재 지원을 위한 조례를 제정하여 세계유산 등재를 지원하는데, 등재 이후 이러한 조례가 관리 지원을 위한 성격으로 전환될 필요가 있으며, 특히 조례에 근거하여 OUV의 가치 보전을 위한 관리계획구역을 수립하고 설정할 수 있는 제도적·재원 마련 근거 등을 확보할 수 있다. 필요 시 국가유산청은 표준조례(안)을 배포하는 방안도 고려할 수 있으며, 영국의 사례와 같이, 세계유산이 위치한 지역의 특성을 반영한 HIA 수행 지침 또는 조례 제정 방안 또한 검토할 수 있다.

2. 연구의 의의 및 향후 과제

본 연구는 2024년 11월 1일부터 시행된 「세계유산법」의 유산영향평가 실시 관련 조항의 실효성을 확보하고 공간관리 방안을 마련하기 위한 목적으로 수행되었다. 이에 세계유산 보존의 측면에서 시행되는 유산영향평가(HIA)가 국내 제도적 여건에서 도입되고 본래의 취지에 맞게 유산의 보존과 활용을 추진할 수 있도록 검토하였다는 점에서 본 연구의 의의가 있다. 특히 본 연구는 각 개발사업별로 시행되는 유산영향평가(HIA)의 예측가능성을 높이고 수행 가능성을 최소화하기 위해 세계유산지구 밖 주변환경(wider setting)의 실효적 관리방안을 제시하기 위해 타법 연계를 통한 공간관리 계획구역 설정 방안, 통합적 공간관리계획의 수립 방안, 세계유산 관리 중심의 지자체 조례 및 시행계획 수립 등을 제안하였다.

유산영향평가 제도가 국내에 도입되고 시행되는 초기 시점에서, 기초 성격으로 진행된 본 연구의 결과를 토대로 다양한 향후 과제가 필요하다. 먼저 현재 「세계유산법」 개정에 따른 시행령 및 시행규칙 개정안에 대한 부처 간 협의가 진행 중이므로, 협의에 필요한 제도 실행 방안 등이 시급하게 마련될 필요가 있다. 또한 각 유산별 탁월한 보편적 가치(OUV) 기술문을 토대로 도출된 유산의 각 속성(attribute)을 실제로 공간에 맵핑하고 각 속성이 위치하는 용도지역·구역 등의 특성을 확인하여 wider setting까지 확대 관리가 필요한 세계유산의 목록과 범위를 도출하는 연구가 필요하다. 현재까지 각 유산별로 OUV 속성을 도출하는 연구는 다수 수행되었으나, 실제 해당 속성을 공간에 맵핑하고 이에 따른 관리구역의 설정 필요성 및 범위, 기준 등을 도출하는 연구는 수행된 바 없다. 이를 통해 세계유산지구 밖까지 공간관리가 필요한 유산의 목록과 범위를 도출하고, 필요한 경우 해당 유산별 wider setting의 적정 관리수단 및 방안을 도출할 필요가 있다. 또한 복합적 타법 연계가 필요하고 주민참여 등 다양한 관리 수단과 지원사업 방안 등이 모색될 필요가 있는 경우에는, 필요한 각 유산별 통합적 공간관리계획을 수립하는 연구가 순차적으로 추진될 필요가 있다.

참고문헌

References

강동진. (2006). 세계문화유산의 완충구역 관리 개념 정립. 국토계획 41(1). pp.7-20.

강동진 외. (2013). 세계유산의 등재, 그 의미와 보존관리의 현안. 도시정보 374. pp.3-21.

경기도. (2022). 세계유산 수원화성 보존.관리 및 활용 시행계획(2023-2027)

경기도남한산성세계유산센터. (2022). 세계유산 보존.관리 및 활용 시행계획(2023-2027)

경상북도. (2023). 세계유산 석굴암과 불국사 보존.관리 및 활용 시행계획(2023-2027)

고가온, 김충호. (2021). 세계유산영향평가(HIA)의 수행 단계에서 객관성과 주관성에 관한 연구-대흥사 호국대전 건립사업의 HIA 계획안 발전과정을 중심으로. 한국도시설계학회 2021년 춘계학술대회 발표논문.

고가온, 김충호. (2022). 세계유산 영향평가(HIA) 범위 및 대상 비교분석: 주요 국외 당사국의 HIA 운영지침을 중심으로. 환경정책 30(4). pp.99-130.

고가온, 김충호. (2022). 세계유산영향평가의 객관성과 주관성 분석 연구-대흥사 호국대전 건립사업의 세계유산영향평가 사례를 중심으로. 한국도시설계학회지 23(3). pp.5-18.

교토시. (2007). 교토시 경관정책 설명자료. 교토시청 제공자료(2024.7.)

교토시. (2021). 조망경관보전지구(眺望景観保全地域). 교토시청 제공자료(2024.7.)

교토시. (2023). 포괄적 보존관리계획. 교토시청 제공자료(2024.7.)

국가유산청. (2024). 세계유산협약 이행을 위한 운영지침.

국립경주문화재연구소. (2022). 세계유산 신라왕경 보호·관리에 대한 5가지(5Cs) 접근.

김영모. (2013). 서원 경관의 보존관리의 문제점 및 개선방안에 관한 연구. 한국전통문화연구 11. pp.107-131.

김충호 외. (2019). 세계유산 관리 기반 마련 연구. 문화재청.

김충호 외, (2020). 산사, 한국의 산지승원 호국대전 건립사업 유산영향평가 보고서.

김충호 외. (2020). 세계유산 영향평가 도입방안 연구. 문화재청.

김충호, 이경아, 김동민. (2020). 유산영향평가의 개념과 특성에 관한 연구-이코모스 유산영향평가 지침서와 사례 보고서를 중심으로-. 대한건축학회논문집 36(8). pp.61-72.

김회정 외. (2020). 제2금강교 건립을 위한 유산영향평가, 공주시·충청남도역사문화연구원.

김회정 외. (2022). 제2금강교 건설을 위한 3차 유산영향평가. 공주시·충청남도역사문화연구원.

길지혜, 박희성. (2023). 영국 '리버풀-해양무역도시'의 세계유산 삭제 과정에 나타난 쟁점과 과제. 한국조경학회 2023 추계학술대회 논문집.

대한불교조계종 마곡사. (2024). 세계유산 '산사, 한국의 산지승원' 마곡사 건립 예정인 금어원에 대한 유산영향평가 보고서.

류제헌. (2013). 경관의 보호와 관리를 위한 법제화 과정-국제적 선례를 중심으로-. 대한지리학회지 48(4). pp.575-588

머니투데이. (2022). '세계문화유산 해제' 3건 중 2건이 경관훼손…왕릉뷰 아파트 운명은? 2022.01.01.

문화재청. (2022). 세계유산 보존관리 및 활용 종합계획(2022~2026).

문화재청. (2024). 2024년 문화재청 주요정책 추진계획 보도자료. 2024.02.23.

문화재청 궁능유적본부. (2023). 조선왕릉 보존관리 및 활용 시행계획(2023~2027)

박희성. (2019). 쑤저우 정원의 세계유산 OUV와 보호관리의 운영방식. 한국전통조경학회지 37(1). pp.76-84.

수원시. (2020). 수원 도시관리계획(수원화성 지구단위계획) 결정(변경) 조서 및 운영지침. 2020.12.18.

수원시. (2021). 2030 수원시 경관계획.

심경미 외. (2023). 개발사업 경관심의의 운영현황 및 제도. 건축공간연구원.

안신원 외. (2022). 세계유산 수원화성의 보존관리계획 수립을 위한 기초조사 용역. 수원시화성사업소.

이경찬. (2019). 세계유산과 연계한 문화재 보존관리체계의 대안적 구축방안 -보존관리구역 구성체계와 공간적 범위 설정문제를 중심으로-. 휴양및경관연구 13(3). pp.77-90.

이규철 외. (2023). 문화유산 관리체계에서 세계유산지구 지정 방안 연구. 경제인문사회연구회.

이상민 외. (2018). 국토 경관자원 조사체계 구축 및 활용방안 연구, 건축도시공간연구소.

이상민 외. (2020). 국토경관 관리체계 개선을 위한 경관법 개정 방안. 건축공간연구원.

이창훈. (2020). 일본의 세계자연유산 관리 체계에 관한 사례 연구. 한국전통조경학회지 38(1). pp.142-151.

이현경 외. (2023). 유네스코 세계유산 협약 50주년, 현재 및 과제. 문화재 56(2). pp.264-279.

일본 국토교통성. (2022). 경관계획책정·개정의 절차(책정편). 2022.03.

제주특별자치도. (2021). 제주특별자치도 경관가이드라인.

제주특별자치도. (2021). 제주특별자치도 경관계획 재정비.

조홍석 외. (2022). 세계유산 영향평가 도입을 위한 운영지침 마련 연구 용역. 문화재청.

충청남도·전라북도·공주시·부여군·익산시·백제세계유산센터. (2023). 세계유산 백제역사유적지구 보존·관리 및 활용 시행계획(2023-2027)

한국환경연구원. (2024). 고창 해리-부안 변산 도로 건설공사 EIA 결과 검토 내용.

City of Vienna. (2021). Management Plan UNESCO World Heritage Historic Centre of Vienna.

Federal Chancellery of the Republic of Austria. (2019). Heritage Impact Assessment 'Heumarkt Neu' Construction Project and Development of the World Heritage Property Historic Centre of Vienna.

Luca Cipriani, Massimo Ballabeni. (2011). Models of Urban Development: Examples in Bologna. ICOMOS Paris 2011, Le Patrimoine, Moteur de Developpement Session. pp. 380-389

Luisa Bravo (2009). Area conservation as socialist standard-bearer: a plan for the historical centre of Bologna in 1969. Mirror of Modernity: Docomomo E-Proceedings 2.

ICOMOS·UNESCO World Heritage Centre. (2011). 세계문화유산을 위한 유산영향평가 지침. 문화재청 국문번역본. 2019.

UNESCO·ICCROM·ICOMOS·IUCN. (2022), Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context. UNESCO.

UNESCO, ICCROM, ICOMOS, IUCN, (2022). 세계유산 영향평가 지침서. 문화재청 국문번역본. 2023.

UNESCO. (2023). Baekje Historic Areas Periodic Reporting Cycle 3, Section II

UNESCO. (2023). Hwaseong Fortress Periodic Reporting Cycle 3, Section II.

UNESCO. (2023). Namhansanseong Periodic Reporting Cycle 3, Section II.

UNESCO. (2023). Royal Tombs of the Joseon Dynasty Periodic Reporting Cycle 3, Section II.

UNESCO. (2023). Seokguram Grotto and Bulguksa Temple Periodic Reporting Cycle 3, Section II.

UNESCO Bangkok. (2010). World Heritage City of Vigan Philippine's Heritage Homeowner's Preservation Manual.

World Heritage Centre. (2023). Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention.

「개발사업 등에 대한 자연경관심의 지침」 시행 2024. 8. 28. 환경부예규 제752호, 2024. 8. 28. 일부개정

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 시행 2024. 9. 15. 법률 제19702호, 2023. 9.14. 타법개정.

「경관 심의 운영 지침」 시행 2020. 9. 21. 국토교통부고시 제2020-657호, 2020. 9. 21. 일부개정.

「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」 시행 2024. 9. 15. 법률 제19702호, 2023. 9. 14. 일부개정.

국가유산청공고 제2024-0171호. 세계유산의 보존관리 및 활용에 관한 특별법 시행령 일부개정령안 재입법예고. 2024.10.07.

국가유산청공고 제2024-0188호. 세계유산 「종묘」 등 11개 유산의 세계유산지구 지정 예고. 2024.10.28.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행 2024. 8. 7. 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 시행 2024. 9. 20. 대통령령 제34319호, 2024. 3. 19. 일부개정.

「도시개발법」 시행 2023. 10. 19. 법률 제19561호, 2023. 7. 18. 일부개정.

「도시 및 주거환경정비법」 시행 2024. 7. 31. 법률 제20174호, 2024. 1. 30. 일부개정.

「세계유산의 보존 · 관리 및 활용에 관한 특별법」 시행 2024. 11. 1. 법률 제19798호, 2023. 10. 31. 일부개정.

「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 일부개정법률안」(박정의원 대표발의), 2021.12.8. (2022.12.09. 문체위 수정가결)

「수원시 도시계획 조례」 시행 2024. 7. 16.] [경기도수원시조례 제4592호, 2024. 7. 16. 일부개정.

일본 「경관법」 시행 2022.6.17. 2022년 법률 제68호, 2022.06.17. 일부개정

「지구단위계획수립지침」 시행 2024. 5. 29. 국토교통부훈령 제1765호, 2024. 5. 29. 일부개정.

Austria. (2021). Management Plan of the Historic Centre of Vienna.

City of Westminster. (2020). Guidance for Applicants on Heritage Impact Assessment.

UNESCO, ICOMOS. ICOMOS Reactive Monitoring Mission to the World Heritage property “Historic Centre of Vienna” (2015. 11. 16.-19.)

UNESCO-ICOMOS Mission Report. Historic Centre of Vienna & Palace and Gardens of Schönbrunn (2012.9.17.-20.)

World Heritage Committee. Decision 6 COM XV.47-48. Paris. 1982.

World Heritage Committee Decision 39 COM 8B.16. Paris. 2015.

World Heritage Committee Decision 42 COM 8B.23. Paris. 2018.

교토시청. https://www.city.kyoto.lg.jp

국가유산청 국가유산포털. https://www.heritage.go.kr

국토교통부 V-WORLD 디지털트윈국토. https://www.vworld.kr

국가종합전자조달시스템. https://www.g2b.go.kr

국가유산청 궁능유적본부. https://royal.khs.go.kr

법제처 국가법령정보센터. www.law.go.kr

이탈리아 법률정보. https://www.normattiva.it/uri-res

재단법인 세계유산 한국의 서원 통합관리센터. https://k-seowon.or.kr

철도기술. https://www.railway-technology.com

ArchDaily. https://www.archdaily.com

Comune di Bologna. http://dru.iperbole.bologna.it

Heritage City of Vigan. https://www.staging.connective-cities.net

ICOMOS. https://www.icomos.org

Liverpool City Council. https://liverpool.gov.uk

Stadt Wien. www.wien.gv.at

UNESCO World Heritage Convention. https://whc.unesco.org

A Study on the Policy for the Spatial Management of World Heritage Following the Introduction of the Heritage Impact Assessment System -Focusing on the Wider Setting outside the World Heritage District

Son, Eunshin
Lee, Sangmin
Bang, Boram
Kim, Chungho
Park, Heesung
Gil, Jihye

Chapter 1: Introduction

Recently, UNESCO has been calling for the mandatory implementation of Heritage Impact Assessments (HIAs) in states parties with World Heritage Sites since 2018 to prevent damage to World Heritage Sites due to development, as the number of World Heritage Sites has reached 1,200. HIA is a preliminary assessment of the impact that a potential development may have on the Outstanding Universal Value (OUV) of a World Heritage Site. In Korea, the "Special Act on Conservation, Management and Utilization of World Heritage" (hereinafter referred to as the "World Heritage Act"), which came into effect in 2021, added provisions related to the implementation, review, and implementation of heritage impact assessments through a revision of the law in 2023.

As of 2024, all of the 16 World Heritage Sites in Korea (14 cultural heritage sites and 2 natural heritage sites) are managed as nationally designated cultural and natural heritage, with the exception of the 'Getbol, Korean Tidal Flats'. In accordance with the World Heritage Act, the World Heritage (nominated) property area is managed under the national heritage protection system as a designated heritage and protection zone, and the Buffer Zone of World Heritage property is managed as a historical and cultural environment conservation area. The World Heritage Property Area and the Buffer Zone are collectively referred to as the World Heritage District. However, the scope of such protection and management has been gradually expanding in recent years. The 2022 UNESCO's HIA toolkit state that HIA can be conducted on development activities that have a significant impact on the OUV of the heritage, even in the wider setting outside the World Heritage District. Accordingly, the wider setting outside the current World Heritage District is also included in the scope of the heritage impact assessment, and the law stipulates that an HIA can be conducted if the OUV is significantly affected even outside the district, as stipulated in Article 11-2(2) of the World Heritage Act.

Therefore, the purpose of this study is to effectively manage the World Heritage Site in accordance with the management plan submitted at the time of inscription, and to specifically prepare a spatial management plan for the World Heritage Site, including the wider setting. In particular, at the time when the World Heritage Act is about to be enacted and the Heritage Impact Assessment (HIA) is about to be institutionally implemented, the issues and major current status of the spatial management of World Heritage were examined and policy proposals for the efficient management of the World Heritage Districts and their wider setting were presented.

Chapter 2: Current Status and Issues of the Introduction of Heritage Impact Assessment in Korea

Chapter 2 reviewed the UNESCO's World Heritage Conservation Policy, the current status of its legalization in Korea, and the current status of HIA cases in Korea, and identified issues related to the legal introduction of HIA in Korea. In the case of the wider

setting, rather than a concept with a clearly defined scope like the World Heritage District, there are no boundaries or restrictions on the area in practice, as the heritage can be affected by certain development activities. According to UNESCO's HIA toolkit, the scope of the wider setting is determined by the physical attributes of the Outstanding Universal Value (OUV) of the World Heritage and the scale of development activities around the heritage. In general, property area and buffer zones are not established with the consideration of extensive and comprehensive large-scale development, and it is not appropriate to manage the wider setting outside the World Heritage District with the same standards as the areas subject to permission and review for changes to the cultural heritage in Korea. According to the current draft decree, outside the World Heritage District, the HIA can be conducted upon the recommendation of the Cultural Heritage and Natural Heritage Committee and UNESCO. In fact, the Gongju Second Geumgang Bridge Construction Project and the Magoksa Geumwon Temple Construction Project are examples of projects that occurred within the boundaries of the buffer zone or in adjacent areas, and were recommended by the Cultural Heritage Committee to conduct an HIA.

However, the Korean urban planning system is a kind of "land register system" in which the use of land is designated in advance, and based on this, the developer can predict in advance the development potential and regulations of the land, and check the extent to which development is possible before proceeding with the project. Therefore, there is a possibility that the evaluation of whether or not to conduct an HIA at the mid-stage of the project, as recommended by the committee, will be a significant burden. Due to the conditions of the domestic system, it is necessary to specify the scope and standards of the wider setting and the means of consultation, etc. that can be used to check the impact on the heritage at the planning stage of the development project and to consult with the wider setting, if possible. The HIA steps are divided into three stages: screening, scoping, and assessing. The scope of the wider setting should be set to strengthen the screening and the scope of the scoping and assessment should be reduced in sequence. In addition, it is necessary to explore the effectiveness of spatial management through the system, such as designating and notifying management areas by other laws, so that the scope, standards, and means of consultation can be set in advance to increase the predictability of HIA.

Chapter 3: Current Status of Spatial Management of World Heritage District in Korea

Chapter 3 analyzes the current status of spatial management of World Heritage in Korea. The purpose of the analysis is to analyze the current state of spatial management of World Heritage in Korea and to derive the characteristics of the heritage that require management of the wider setting, thereby examining the possibility of using existing systems for space management. Therefore, this study analyzed the current state of spatial management by selecting three single heritage sites, including Suwon Hwaseong Fortress, Seokguram Grotto and Bulguksa Temple, and Namhansanseong Fortress, and two serial heritage sites, including the Gongju area of the Baekje Historic Areas and the Seooreung Royal Tomb in Goyang, to comprehensively examine the various characteristics that affect the spatial management of World Heritage.

The results of the analysis of the current status of spatial management for World Heritage in Korea are as follows. First, in the case of Korean World Heritage, which are mostly designated cultural heritage and protection zones, it is difficult to quantify the impact assessment targets in a lump sum because the OUV and location conditions differ for each heritage site, unlike the natural environment, which is subject to environmental impact assessment (EIA). If the OUV is mostly located within the World Heritage (nominated) property area and there is little threat of development, such as in the case of Seokguram Grotto and Bulguksa Temple, or if the surrounding environment is designated as a national park and there is little chance of development, such as in the case of Namhansanseong Fortress, a separate management plan for the wider setting is not required.

On the other hand, if the location characteristics based on feng shui, such as the Royal Tombs of the Joseon Dynasty, correspond to the OUV, or if the heritage is closely related to an urban area, such as the Gongju area of the Baekje Historic Areas or Suwon Hwaseong Fortress, and there is a high possibility of urban development projects occurring in the surrounding area, a separate spatial management plan for the wider setting is required. Given the nature of the OUV, these heritage sites require extensive spatial management measures outside the World Heritage District. Therefore, this study examined the status of districts and zones designated by other laws, including the areas

extending to the wider setting outside the World Heritage District, and examined the possibility of developing the surrounding environment by checking the standards for restrictions on actions in districts and zones, etc. that are being managed by other laws.

Chapter 4: Case Studies on the Spatial Management of World Heritage Sites Abroad

Chapter 4 examined case studies on the spatial management of World Heritage abroad to derive implications for the sptial management of World Heritage in Korea. First, the last three years' World Heritage Committee conservation agenda was reviewed to examine the latest international recommendations and trends in HIA implementation. The World Heritage Committee adopts World Heritage properties that are considered to have broad and comprehensive threats to their OUV as targets of the Committee's conservation agenda and recommends conducting HIAs for the purpose of preventing risk factors in advance. It is worth noting that the factors that pose a threat to the OUV are very diverse, and as a result, the scope of the buffer zone is being recommended to extend beyond the wider setting and include the HIA implementation scope. The main risk factors identified were threats to housing, commercial facilities, and transportation infrastructure such as roads, terminals, and cable cars, as well as the development of urban complexes, along with the increase in tourists. Recommendations for the establishment of management plans that encompass a wider setting, as well as matters related to continuous monitoring, consultation, and review, are emphasized.

Next, we reviewed the progress of the HIA in the 'Historic Centre of Vienna', Austria, and the 'Liverpool – Maritime Mercantile City', UK, which can be said to be representative examples of HIA conducted overseas. We confirmed that both World Heritages had undergone HIA as a result of a wide range of ongoing development projects in the areas of the World Heritage located in urban areas. In both cases, it can be seen that the impacts are not caused by the construction of one or two new buildings in a single area, but by various projects occurring in the nominated property area, buffer zone, and wider setting. In particular, the study found that the further away from the

property area, the more threatening the height and scale of new buildings and infrastructure were to the World Heritage.

Meanwhile, as HIA has been continuously conducted in connection with the World Heritage District development project, changes have taken place in Austria and the UK to improve the urban planning-related systems and policies for the conservation and management of World Heritage. Various means are used to improve these systems and policies, ranging from laws to ordinances, urban planning, and the establishment of integrated heritage management plans. This is also true in the cases of the systems and plans of various countries that have established overseas world heritage management systems in accordance with recent international trends, even in countries that have not yet conducted HIA. In the countries examined in this study, such as Japan, Italy, the United Kingdom, and the Philippines, along with the enactment and revision of laws and regulations, the basis for heritage management is being established by preparing HIA guidelines or amending local government ordinances. In some cases, urban planning is being revised or even urban planning, heritage management planning, and landscape management planning for individual World Heritage Sites are being integrated into spatial management planning.

Chapter 5: Policy Measures for the Spatial Management of World Heritage

Chapter 5 proposes policy measures for the spatial management of World Heritage. The basic direction of the World Heritage spatial management proposed in this study is to minimize the feasibility of conducting an HIA by ensuring the predictability of the HIA. To do this, the current state of spatial management in the World Heritage District and the wider setting must be analyzed, and based on the results of the analysis, the means, legal procedures, scope, and standards for managing the wider setting must be proposed to suit the conditions of each heritage site if spatial management with an expanded scope is required. In addition, when establishing a spatial management plan for each World Heritage Site, it is necessary to consider the direction of minimizing the need for HIA by

planning and notifying in advance the scope of the wider setting, management standards, consultation procedures, and methods.

When establishing a spatial management plan for a wider setting outside the World Heritage District, the establishment procedure is as follows. First, we need to identify the world heritage that require management of wider settings according to the OUV attributes. Given the nature of OUV and location, not all World Heritage properties require management of an extended scope that includes wider settings. Therefore, we must first derive attributes based on the OUV for all of the world heritage sites in Korea, and then overlap them with the world heritage sites to derive heritage lists that require management of an extended range, including the wider setting. Once the heritage list of heritage requiring spatial management of a wider range have been organized, the range of the wider setting management area is set for each World Heritage, taking into account the OUV attributes, and the means of spatial management plan suitable for management are reviewed.

The term "spatial management plan" used in this study is a general term for "integrated spatial management plans" such as the Comprehensive Preservation Management Plan for Kyoto City (2023), which is established in conjunction with various means of other laws such as the 'Focused Landscape Management Area' and 'Landscape Plans' under the "Landscape Act,", the 'District-unit Planning Zones' under the "National Land Planning and Utilization Act", or the "integrated spatial management plans" such as the Kyoto City Comprehensive Preservation Management Plan (2023), which was established in cooperation with various other laws and regulations, such as the Kyoto City Preservation Management Plan. The means and scope of spatial management plans can be expanded as new systems are introduced or existing systems are supplemented.

In the case of a heritage that requires management of an extended range of wider settings, the spatial management plan for the wider setting should be established in a way that complements the existing spatial management plan, and if the area of wider setting does not have an existing spatial management plan, a new spatial management plan can be considered. When establishing a new spatial management plan, the establishment body of district-unit planning zones and focused landscape management areas, which are generally considered to be management tools for urban spaces, is the local government, so it is necessary to establish a new spatial management plan through consultation between the local government and the National Heritage Service.

Once a spatial management plan targeting a wider setting is established, when a project or development action occurs in the area, a business that meets the criteria of the spatial management plan does not need to conduct an HIA, while a business that exceeds the criteria of the management plan undergoes a primary screening through a committee responsible for deliberation of the management zone. If the deliberation concludes that no further discussion is required, the HIA will not be conducted. The HIA may only be conducted if the deliberation reveals that further discussion is required.

In this study, three major policy measures for the spatial management of World Heritage were presented. First, as a way to manage the wider setting through inter-agency cooperation, the following measures were suggested: designating 'focused landscape management area' under the "Landscape Act" and 'district-unit planning zones' under the "National Land Planning and Utilization Act"; and using the environmental impact assessment (EIA) and natural impact assessment consultation system for cases where development is unlikely but monitoring is required, such as national parks. In Korea, the representative examples of managing the wider setting of World Heritage as a focused landscape management area are 'Jeju Volcanic Island and Lava Tubes' and 'Hwaseong Fortress' in Suwon, and the areas adjacent to 'Hwaseong Fortress' in Suwon are also managed as district-unit planning zones. In the case of the Royal Tombs of the Joseon Dynasty, many of the royal tombs are managed as key landscape management areas, while the areas adjacent to Jongmyo Shrine and Changdeokgung Palace in Seoul are managed as district-unit planning areas. In this case, the scope of the management area is often smaller than or does not cover the World Heritage District, so it is possible to consider using the existing system by adjusting the scope of the existing management area and regulatory standards according to the OUV of the heritage.

Secondly, it proposed the establishment of an integrated spatial management plan for each World Heritage site that covers cultural heritage management, urban areas, and landscape management. For example, in the case of Kyoto City, a comprehensive conservation management plan (2023) has been established and is being implemented to manage the 17 World Heritage Sites distributed throughout the city. As in the case of Kyoto City, for World Heritage sites that require comprehensive management, it is necessary to establish a management plan for the purpose of preserving and managing World Heritage sites by establishing an integrated spatial management plan for each World Heritage through consultation between the National Heritage Service and local

governments and linking the means under the "National Heritage Act" and other laws.

Finally, we proposed a plan for establishing local government ordinances and implementation plans to strengthen the role and obligations of local governments, which are the actual spatial management entities of World Heritage. Local governments are the main actors that should take a leading role in terms of integrated spatial management of World Heritage sites. When a site is inscribed on the World Heritage List, the local government enacts ordinances to support the inscription, and after the inscription, these ordinances need to be converted to a nature that supports management. In particular, the ordinance provides a basis for securing institutional and financial resources for local governments to establish and designate legal management planning areas to preserve the value of the OUV. To this end, the National Heritage Service may consider distributing a draft ordinance on standards for the preservation and management of world heritage sites, and may also consider preparing guidelines for conducting HIAs of individual heritage sites that reflect the characteristics of the region where the world heritage site is located, as is the case in the UK.

Chapter 6: Conclusion

This study was conducted for the purpose of securing the effectiveness of the provisions related to heritage impact assessment and preparing a policy plan for spatial management measures in accordance with the enforcement of the amendment to the World Heritage Act on November 1, 2024. In particular, the significance of this study lies in the fact that, at the time when the Heritage Impact Assessment (HIA) was introduced into the domestic system for the purpose of preserving world heritage, the study examined spatial management plans to promote the preservation and utilization of heritage in line with its original purpose. In particular, this study aimed to present effective management measures for the wider setting outside the World Heritage Distirct in order to increase the predictability of the heritage impact assessment (HIA) and minimize the feasibility of its implementation. Therefore, we proposed a plan to establish a spatial management planning zone through inter-agency cooperation, a plan

to establish an integrated spatial management plan, and the establishment of local government ordinances and implementation plans focused on the management of world heritage.

Based on the results of this study, which was conducted at the initial stage of the introduction and implementation of the heritage impact assessment system in Korea, various future tasks are needed. Currently, inter-ministerial consultations are underway on the proposed amendments to the enforcement decrees and enforcement regulations pursuant to the revision of the World Heritage Act, and it is necessary to urgently come up with a plan for implementing the system based on the consultations. In addition, it is necessary to map each attribute of the heritage derived from the OUV statement for each heritage onto the actual space and identify the characteristics of the region, district, and area where each attribute is located to derive a list of world heritage that require management to be expanded to a wider setting and the scope of spatial management. To date, studies have been conducted to derive the OUV attributes for each heritage site, but no studies have been conducted to map the attributes in space and derive the boundaries and criteria of the management areas based on them. Therefore, in future research, it is necessary to derive the scope of heritage management for each World Heritage and, if an expanded scope of spatial management is required, to derive the appropriate scope and management measures for the wider setting. In addition, if there is a need for coordination between various methods of management and if there is a need to explore various management methods and support project plans, such as resident participation, research should be conducted in sequence to establish an integrated spatial management plan suitable for the heritage.

Keywords
World Heritage, Heritage Impact Assessment, Wider Setting, Spatial Management