

서울특별시 유네스코 세계유산의 보존·관리 및
활용에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제237호
- 나. 발 의 자 : 박환희 의원(찬성자 25명)
- 다. 발의일자 : 2022년 10월 06일
- 라. 회부일자 : 2022년 10월 21일

2. 제안이유

- 현재 서울특별시에는 종묘(1965), 창덕궁(1997), 조선왕릉(2009)이 유네스코 세계유산으로 등재되어 있으며, 한양도성에 대하여 세계유산 등재를 추진하고 있음.
 - 특히, 조선왕릉 40기 중 8기가 서울특별시에 소재하고 있음
- ‘세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법(2020.2.)’ 과 같은 법 시행령(2021.2.)이 제정·시행됨에 따라 서울시 차원에서 각종 개발로부터 세계유산의 보존·관리 및 활용을 위한 시책을 수립하고 추진함으로써 인류공동의 자산을 보존하고, 시민의 문화적 자긍심을 높이는데 이바지하려는 것임.
 - 유네스코 세계유산위원회의 논의 경향이 ‘등재’에서 ‘등재 이후의 보존·관리’의 문제로 초점이 맞춰지고 있음

3. 주요내용

- 가. ‘세계유산’, ‘세계유산지구’ 등 조례의 용어를 정의함(안 제3조).
- 나. 세계유산 등재 노력과 보존·관리 및 활용을 위한 시장의 책무 명시(안 제4조).
- 다. 세계유산별 종합계획과 시행계획 수립에 관하여 정함(안 제7조).
- 라. 세계유산의 보존·관리 및 활용사업을 정함(안 제9조).
- 마. 세계유산 등의 멸실·훼손구간 복원 노력에 관한 사항(안 제10조).
- 바. 세계유산보존협의회 구성·운영 및 협의사항(안 제11조).
- 사. 관련 업무에 대한 위탁 근거를 마련함(안 제12조).
- 아. 중앙행정기관 및 타 지방자치단체 등과 협력체계 구축(안 제13조).
- 자. 세계유산의 홍보, 교육에 관한 사항(안 제14조).
- 차. 세계유산의 보존·관리 및 홍보활동에 대한 포상규정(안 제15조).

4. 검토의견 (수석전문위원 주우철)

가. 제정안의 개요

- 제정안은 서울시 차원에서 세계유산과 잠재목록의 보존·관리 및 활용을 위한 시책을 수립하여 서울의 세계유산을 체계적으로 관리하고자 제안되었음.

나. 유네스코 세계유산 관련 동향

- 유네스코는 현존하는 세계유산의 유산영향평가 도입을 촉구하면서 유산영향평가가 이루어지지 않는 세계유산 대부분이 건축 및 토지 개발(75%), 교통시설 확충(43.4%) 등 인공적 요인으로 인해 위협받고

있음을 밝혔음.

- 또한, 논의된 의제 중 완충구역¹⁾은 보존 측면뿐만 아니라 유산 지정 과정에서도 세계유산에 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려할 경우 보호 및 관리 방법에 대한 지침을 검토하고 이에 대한 자료를 지속적으로 갱신해야 함이 필요하다고 권고하고 있음.
- 유네스코 세계유산위원회는 유산의 등재만이 우선순위가 아니라 유산보존에 대한 접근 방식의 변화(등재 이후의 유산 보존관리 강화 등)로 사전평가 제도를 도입하기 위해 운영지침을 개정하였음.
- 사전평가 제도는 사전평가를 거친 등재 신청서만 심사하는 것으로 세계유산 등재를 위한 국내 준비절차 기간이 기존 최소 약 2년 6개월에서 3년 6개월로 1년 정도 더 연장되는 등 전략적이고 효율적인 체제로 변경되었으며 이를 통해 향후 세계유산 등재에 대한 사전 준비가 더욱 강화될 수 있을 것으로 판단됨.
- 유네스코에 등재된 우리나라 세계유산은 1995년 종묘, 석굴암·불국사, 해인사 장경판전 등이 처음 등재된 이후 2022년 현재까지 15건이 등록되었으며, 다수의 세계유산이 조선왕릉(40기), 한국의 서원(9개소)과 같은 여러 지역에 흩어져 있는 연속유산²⁾이고, 이중 서울 소재 세계유산은 종묘, 창덕궁, 조선왕릉(40기 중 8기) 등임.

1) 핵심구역의 인접 지역으로 핵심구역의 보호를 위해 필요한 지역

2) 연속유산 : 조선왕릉의 경우, 총 40기 중 서울지역 8기, 경기도 일원에 32기가 18개 지역으로 나뉘어 분포되어 있는데 이처럼 지역이나 나라 국경에 걸쳐 세계유산이 흩어져 있는 경우 이를 연속유산이라고 함.

- 한편, 세계유산에 등재하기 위하여 유네스코 세계유산위원회에 제출된 우리나라의 잠정목록 유산은 총 12건이며, 이 중 서울시 소재 유산은 한양도성 1건임.

< 유네스코에 등재된 세계유산 및 잠정목록 현황 >

연번	세계유산	잠정목록
1	종묘(1995년)	가야고분군
2	석굴암·불국사(1995년)	강진 도요지
3	해인사 장경판전(1995년)	낙안읍성
4	창덕궁(1997년)	남해안일대 공룡화석지
5	화성(1997년)	대곡천암각화군
6	경주역사유적지구(2000년)	설악산천연보호구역
7	고창·화순·강화 고인돌 유적(2000년)	염전
8	제주 화산섬과 용암동굴(2007년)	외암마을
9	조선왕릉(2009년)	우포늪
10	한국의 역사마을: 하회와 양동(2010년)	중부내륙산성군
11	남한산성(2014년)	한양도성
12	백제역사유적지구(2015년)	화순 운주사 석불석탑군
13	산사, 한국의 산지승원(2018년)	
14	한국의 서원(2019년)	
15	한국의 갯벌(2021년)	

다. 조례제정의 필요성

- 서울시 내 우수한 유산에 대한 적극적인 세계유산 등재 추진과 보다 체계적이고 전문적인 세계유산의 보존·관리를 위하여 제도적, 행정적 지원체계 마련이 현안으로 제기되고 있음.
- 현재 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」에 따른 세계유산은 「문화재보호법」에 따라 ‘문화재청 공능유적본부’에서

정부(국가)가 각각 관리하고 있어 실제적으로 동 제정안을 통해 보존·관리 및 활용될 세계유산이 부재하다는 점에서 조례제정의 실효성 측면에서 한계점으로 지적됨.

- 또한, 잠재목록인 한양도성은 「서울특별시 한양도성 보존 및 관리 등에 관한 조례」에 의해 세계유산 등재 추진 및 보존·관리에 관한 사항이 추진되고 있으므로 향후 동 제정안에 포함하여 규정하는 것을 검토할 필요가 있음.
- 한편, 조례로 법규화한 지방자치단체를 살펴보면 현재 부산, 대구, 인천 등 12개 시·도에서 세계유산의 보존·관리에 관한 조례를 제정·시행 중임.

< 타 지방자치단체 입법례 현황 >

연번	지방자치단체	조례명
1	부산광역시	대한민국 피란수도 부산유산의 세계유산 등재 및 보존·관리에 관한 조례
2	대구광역시	대구광역시 유네스코 세계유산 보존 및 활용에 관한 조례
3	인천광역시	인천광역시 세계유산 보존·관리 및 등재에 관한 조례
4	대전광역시	대전광역시 세계유산등의 등재 및 보존·관리에 관한 조례
5	울산광역시	울산광역시 반구대암각화의 세계유산 등재 추진 및 보존관리에 관한 조례
6	경기도	경기도 세계유산의 보존·관리 및 활용 지원 조례
7	충청북도	충청북도 세계유산 등재 및 보호에 관한 조례
8	충청남도	충청남도 세계유산 등재 및 보존·관리 등에 관한 조례
9	전라북도	전라북도 세계유산 보존·관리 및 지원에 관한 조례
10	전라남도	전라남도 세계유산 등재 및 보존·관리 등에 관한 조례
11	경상북도	경상북도 세계유산 보존관리 및 지원에 관한 조례
12	경상남도	경상남도 세계유산 보존·관리 및 등재에 관한 조례

라. 주요 조문별 검토

(1) 목적과 기본이념(안 제1조 ~ 안 제3조)

- 제정안은 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」을 준용하여 세계유산의 보존·관리와 활용에 필요한 사항을 규정함으로써 시민들의 문화적 자긍심을 높이는데 이바지함을 목적으로 하고 있음.
- 또한, 세계유산을 보존·관리하고 그 가치를 손상하지 않고 미래 세대에 인계하는 것을 기본이념으로 하고 있음.

(2) 시장의 책무 등(안 제4조)

- 안 제4조는 서울의 우수한 유산을 세계유산으로 등재하고, 시민과 관계 전문가 등이 참여해 세계유산 관련 정책 수립을 마련하도록 의무화하고 있음.
- ‘세계유산협약 이행을 위한 운영지침’은 ‘당사국은 유적관리자와 지방정부, 지역사회, 원주민, NGO 등 다양한 이해 당사자가 자국의 잠정목록을 준비한다’고 명시되어 있으므로 관련 시책의 수립과 추진은 조례로 명시하는 것이 바람직함.
- 시민들이 세계유산 정책 수립 및 시행에 적극 참여하게 된다면 유산의 가치를 재인식함으로써 지역공동체의 자긍심이 고취되어

유산의 보존·관리를 위해 지방정부와 공동으로 노력하게 되고 지역 발전에도 도움이 될 것으로 보임.

- 제정안 중 구체적인 권한과 사무의 주체를 상세하게 규정하기 위해 “책무”를 “시장의 책무”로 자구 수정할 필요가 있음.

제정안	수정의견
제4조(책무) ① ~ ③ (생략)	제4조(시장의 책무) ① ~ ③ (제정안과 같음)

(3) 적용 범위(안 제5조)

- 안 제5조는 조례의 적용 범위를 서울특별시에 소재한 세계유산 및 잠정목록 유산으로 한정하여 규정하고 있음.
- 현재 서울시 내 소재한 세계유산(종묘, 창덕궁, 조선왕릉 8기)은 「문화재보호법」에 따라 정부(국가) 기관인 ‘문화재청 궁능유적본부’에서 관리하고 있음.
- 세계유산은 원칙적으로 「문화재보호법」 제33조에 의해 중앙정부가 직접 관리 대상임을 명시하고 있음.
- 따라서 안 제5조 단서조항을 신설하여 정부와 서울시 관리의 범위를 명확히 규정할 필요성이 있어 다음과 같이 수정의견을 제안함.

제정안	수정의견
제5조(적용범위) 이 조례는 서울특별시 에 소재한 세계유산 및 잠정목록 유 산에 대하여 적용한다. <단서 신설>	제5조(적용범위)----- ----세계유산 및 잠정목록 유산(이하 “세계유산 등”이라 한다)에 ---- ----- . 다만, 「문화재보호법」 제3 3조에 따른 세계유산은 제외한다.

(4) 세계유산별 시행계획 수립(안 제7조 ~ 안 제8조)

- 제정안은 관련 법률에 따라 세계유산 등재 신청서의 내용을 반영해 세계유산별 시행계획을 5년마다 수립하고, 연도별 사업계획을 수립·시행하도록 규정하고 있음.
- 세계유산 보존·관리와 활용 정책을 일관성 있고 계획적으로 추진하도록 하는 취지로 타당한 것으로 판단됨.

(5) 세계유산 보존·관리 및 활용사업 등(안 제9조)

- 안 제9조는 시장이 세계유산의 보존·관리 및 활용을 위하여 학술 연구·조사, 시민 인식개선, 문화유산 발굴 등 추진사업을 규정하고 있음.
- 다만, 안 제9조의 약칭은 법률에서 최초로 나오는 용어에 사용되며 이미 정비되어 있으므로 자구 수정이 필요함.

제정안	수정의견
제9조(세계유산 보존·관리 및 활용사업 등) ① (생략) 1. <u>세계유산, 잠정목록 유산(이하</u>	제9조(세계유산 보존·관리 및 활용사업 등) ① (제정안과 같음) 1. <u>세계유산 등</u> -----

제정안	수정의견
“세계유산 등”이라 한다)에 대한 보존·관리 및 학술연구·조사	----- -----

(6) 협의회 구성·운영(안 제11조)

- 안 제11조는 세계유산별로 ‘서울특별시 세계유산보존협의회’를 구성하고 운영하도록 규정하고 있음.
- 협의회에서 협의 사항으로 ▶시행계획수립·재검토 사항, ▶연도별 사업계획 수립과 시행에 대한 사항, ▶세계유산지구의 지정·변경·해제에 관한 사항, ▶세계유산 위원회에 요청할 사항, ▶세계유산 복원·건설사업 시행 등에 대한 사항을 협의회를 통해 협의하도록 하고 있음.
- 이 협의회 구성원은 시의원, 지역주민 대표, 건축·도시계획, 관광, 환경, 문화재 분야 전문가 등 10명 이내로 구성됨.
- 시장이 각계 전문가와 협의할 수 있도록 협의회를 구성하는 취지는 이해되나 시장이 각계 전문가와의 다양한 의견수렴을 통해 협의 사항이 발생할 수 있음에도 불구하고 제정안에서는 시장의 재량권에 대한 사항을 포함하지 않고 있으며 협의회 구성원에 대한 규정에도 시장의 재량권이 없음.
- 따라서 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」 제18조를

준용할 경우, 협의회 구성과 그 구성원에 대해 “세계유산보존·관리·활용을 위해 시장이 필요로 하는 사항”을 포함시킬 필요성에 따라 다음과 같이 수정할 것을 제안함.

제정안	수정의견
제11조(서울특별시 세계유산보존협의회의 구성·운영) ① (생략) 1. ~ 5. (생략) <u><신설></u> ② (생략) 1. ~ 4. (생략) <u><신설></u>	제11조(서울특별시 세계유산보존협의회의 구성·운영) ① (제정안과 같음) 1. ~ 5. (제정안과 같음) <u>6. 그 밖에 세계유산의 보존·관리 및 활용을 위하여 시장이 필요하다고 정하는 사항</u> ② (제정안과 같음) 1. ~ 4. (제정안과 같음) <u>5. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사람</u>

(7) 위탁 및 협력체계 구축(안 제12조 ~ 안 제13조)

- 제정안은 세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 사업을 전문성을 갖춘 기관이나 법인 또는 단체 등에 위탁할 수 있도록 하며, 안 제13조는 중앙행정기관, 지방정부 등 관련 단체와의 협력체계를 구축하도록 의무화하고 있음.
- 행정서비스의 효율화와 경쟁력 확보를 위해 위탁의 필요성은 인정됨. 또한 세계유산의 관리를 위해 중앙행정기관과 타지방자치단체와의 협력관계는 보존지역의 범위로 인해 세계유산 인근 두 지역 간의 형평성 문제가 제기되거나 문화재 보존에 영향을 미칠 우려를 불식시키기 위해 업무협약체결이나 협력관계 구축은 필요한 것으로 판단됨.

(8) 홍보·교육(안 제14조)

- 안 제14조는 세계유산에 대해 홍보하고 지역주민 대상 교육 등에 대해 규정하고 있음.
- 다만, 안 제9조에서 이미 세계유산 등을 활용한 교육·홍보에 대해 명시하고 있어 중복되므로 삭제하는 것이 타당함.

제정안	수정의견
<p><u>제14조(홍보·교육) ① 시장은 세계유산에 대한 자긍심을 고취하고 홍보하기 위한 사업을 시행하여야 한다.</u></p> <p><u>② 시장은 세계유산이 있는 지역의 자치구청장과 협의하여 세계유산이 있는 지역주민을 대상으로 세계유산 보존·관리와 관련된 강좌를 개설하고, 국내외 세계유산이 있는 지역내 관련 단체와의 교류활동 등을 장려하여야 한다.</u></p>	<p><삭 제></p>

마. 종합 의견

- 우리나라 세계유산은 1995년 처음 등재된 이후 2022년 현재 15건으로 지금까지는 세계유산의 등재에만 초점이 맞춰져 왔음.
- 2017년부터 도시화 및 개발 행위에 의한 보존 관리 문제가 지속적으로 발생하고 있는 상황에서 서울시 내 우수한 유산에 대한 적극적인 세계유산 등재 추진과 보다 체계적이고 전문적인 세계유산의 보존·관리가 필요한 상황임.

- 따라서, 현행 법령상으로도 사업 추진은 가능하지만, 입법·제도상 체계적인 뒷받침을 통해 향후 등재되는 세계유산의 보존 관리 및 활용의 추진력을 확보하기 위한 선제적 대응 차원에서 조례 제정의 필요성이 있음.
- 제정안으로 인해 시민들의 서울의 세계유산의 가치 인식과 정부와 서울시가 유네스코 세계유산의 보존관 관리·활용에 한층 더 책임감 있게 대응하고 서울시민들의 문화적 자긍심을 높이는데 기여할 것으로 판단됨.
- 다만, 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」에 따른 세계유산은 「문화재보호법」에 따라 ‘문화재청 공능유적본부’에서 각각 관리하고 있어 서울시 소관 사무의 조례제정은 실효성이 떨어지는 지적이 나올 수 있음.

의안번호
00237

서울특별시 유네스코 세계유산 보존·관리 및 활용에 관한 조례안

발 의	제 안 자	제안일자	소관 상임위		
	박환희 의원	2022.10.6	문화체육관광위원회		
주요내용	<p><추진배경></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」 및 같은 법 시행령이 '21.2월부터 시행됨에 따라 서울시 차원의 세계유산 시책 수립의 근거 마련 <p><주요 내용></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 세계유산 등재 노력과 보존·관리·활용을 위한 시장의 책무 명시(안 제4조) ○ 세계유산별 시행계획 수립(안 제7조) 및 연도별 사업계획 수립·시행(안 제8조) ○ 세계유산의 보존·관리·활용(안 제9조), 홍보·교육사업(안 제14조) 및 관련 업무 위탁근거 마련(안 제12조) ○ 세계유산 등의 멸실·훼손구간 복원 노력에 관한 사항(안 제10조) ○ 세계유산보존협의회 구성·운영 및 협의사항(안 제11조) ○ 중앙 및 타 지자체와의 협력체계 구축(안 제13조) 및 포상 규정(안 제15조) 				
추진경과	<ul style="list-style-type: none"> ○ '22.8. 5. : 「노원구 공릉동 서울태릉골짜기 일대 공공주택지구 지정 반대에 관한 청원」 통과 ○ '22.9.28. : 「세계유산 태릉의 완충구역인 연지에 대한 보존대책 수립 촉구 결의안」 가결 및 이송(대통령, 국회의장, 국무총리, 국토교통부장관, 문화재청장) 				
부 서 검토의견	원안가결() / 수정가결 (○) / 부결() / 보류()				
쟁점사항 (의회동향 문제점 등)	<p><종합의견></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 입법 취지에 공감하나, 조례의 적용범위를 서울시 관리 세계유산으로 한정해야 함 <p><주요 수정사항></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ (제5조) 적용범위 <ul style="list-style-type: none"> - 서울시 관내 세계유산은 모두 국가(문화재청) 직접관리 유산임 - 상위법령과의 관계로 인해 한계 발생하므로, 실제 적용범위를 '서울시 관리 세계유산'으로 구체화하여 명시 ○ (제11조) 서울특별시 세계유산보존협의회의 구성·운영 <ul style="list-style-type: none"> - 위원회 구성·운영에 집행부의 재량권을 추가하는 방향으로 조정 				
대응방안	○				
상 임 위 처리결과	○				
향후계획	○				
담당부서	문화재관리과	팀장	신영문(☎2133-2666)	담당	이경아(☎2133-2669)