

세계유산영향평가의 합리적 운영과 지방자치단체의 도시계획 권한 존중 촉구 결의안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 가. 의안번호 : 제3440호
- 나. 제 안 자 : 윤종복 외 16명
- 다. 제 안 일 : 2026년 2월 9일
- 라. 회 부 일 : 2026년 2월 12일

2. 주문

- 국가유산청은 세계유산영향평가를 합리적으로 운영하고 보호 기준을 일관되게 적용함으로써, 보호구역 외 개발사업에 대한 예측 가능성을 확보할 것을 촉구함
- 국토교통부가 보존과 개발의 조정을 위한 제도적 대안인 서울형 용적 이양제 등에 대해 명확한 정책 판단과 책임 있는 입장을 제시하고, 지방자치단체의 동의와 주민 숙의를 배제하는 직권 지정·인허가 구조를 전면 재검토할 것을 촉구함
- 국무총리실이 세계유산 보호, 주택 공급, 도시정비 정책 간 기준 충돌과 부처 간 불일치를 방지하지 말고, 관계 부처 간 정책 조정과 기준 통합을 통해 국정 운영의 최종 조정 책임을 충실히 이행할 것을 촉구함

3. 제안이유

- 세계유산 보호는 국제기준과 국내 법률에 따른 공공정책으로 일관되게 운영되어야 하나, 최근 세계유산영향평가의 적용 범위가 보호구역 외 개발사업으로까지 확대 해석될 소지가 제기되면서 행정의 예측 가능성과 법적 안정성에 대한 우려가 제기되고 있음
- 종묘 인접 세운재정비촉진지구 4구역과 관련하여, 이미 사법적 판단이 확정된 사안을 다시 행정적으로 재소환하려는 시도는 사법권 존중 원칙과 법치행정의 기본 원리에 반할 소지가 있음
- 강남 선정릉, 노원구 태릉 골프장 부지 등 유사 사례와 비교할 때 세계유산 보호 기준의 적용에 있어 형평성과 일관성에 대한 중대한 의문이 제기되고 있음

4. 이송처

- 대통령(비서실장), 국회의장, 국무총리, 국토교통부장관, 국가유산청장

5. 검토 의견

가. 개요

- 이번 「세계유산영향평가의 합리적 운영과 지방자치단체의 도시계획 권한 존중 촉구 결의안」은 세계유산 보호와 도시정비·개발(주택공급 포함) 정책이 접점에 놓이는 영역에서, 세계유산영향평가 운영 기준의 일관성·예측가능성 확보 및 관계부처 간 정책 조정 필요성을 제기하고, 지방자치단체의 도시계획 권한이 존중될 수 있도록 중앙정부에 제도 운영의 개선을 촉구하고자 하는 것임

나. 검토 내용

(1) 제안 배경

- 종묘는 조선 왕실의 제례 의식을 위한 사당으로서 그 역사적·문화적 가치를 인정받아 1995년 유네스코 세계유산으로 등재되었으나, 등재 당시 유네스코 운영지침상의 완충구역(Buffer Zone)¹⁾이 별도로 설정되지는 않았음

1) 완충구역(Buffer Zone)이란 유네스코 「세계유산 협약 이행을 위한 운영지침(Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, WHC.24/01)」 제103조~제107조에서 규정하는 개념으로, 등재 유산의 탁월한 보편적 가치(Outstanding Universal Value)를 효과적으로 보호하기 위해 유산 경계 외부에 설정하는 보호 완충 구역을 의미함

103. 유산의 올바른 보호를 위해 필요하다면 어느 곳이든 적절하게 완충구역을 설정해야 한다.

104. 완충구역은 유산구역의 효과적인 보호를 목적으로 유산에 추가적인 보호막을 제공하기 위해 이용과 개발에 대한 법률 및/또는 관습상 제약이 보완적으로 행해지는 유산구역의 주변 지역이다. 여기에는 유산구역에 바로 인접한 주변 환경과 중요한 경치, 유산과 그 보호를 위한 버팀목으로서 기능상 중요한 다른 지역과 속성들도 포함해야 한다. 완충구역을 이루는 지역은 각각 적절한 방법을 통해 결정되어야 한다. 신청서에는 완충구역의 규모와 특징, 허가된 사용 현황에 대한 상세한 정보, 해당 유산과 완충구역의 정확한 경계가 표시된 지도를 제공해야 한다.

105. 완충구역이 유산을 보호하는 방식에 대한 명료한 설명 또한 제공해야 한다.

106. 완충구역이 제시되지 않은 경우 신청서에 완충구역이 불필요한 이유를 기술해야 한다.

107. 완충구역은 신청유산의 일부는 아니지만 유산을 세계유산목록에 등재한 이후 완충구역의 변경 또는 생성은 소폭 경계변경 절차를 이용해 세계유산위원회의 승인을 받아야 한다(164항 및 부록11 참조). 일반적으로 등재 이후 완충구역의 생성은 소폭 경계변경으로 본다.

- 이와 관련하여 서울시는 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 과 「서울특별시 국가유산 보존 및 활용에 관한 조례」에 따라 종묘 담장 외곽 100m 이내를 역사문화환경 보존지역²⁾으로 지정하고 건축행위 등을 관리하고 있음
- 최근 국가유산청은 종묘의 탁월한 보편적 가치(OUV, Outstanding Universal Value)를 보다 체계적으로 보존·관리하기 위해 종로구 훈정동 종묘 일대를 세계유산지구³⁾로 지정·고시 한 바 있으며, 이는 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법(이하, '세계유산법')」에 따라 관리 대상 구역을 구체화한 조치로 볼 수 있음

< 종묘 보호·관리체계 현황 >



출처 : 서울시 도시공간본부 도시재창조과

- 2) 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제13조(역사문화환경 보존지역의 보호) ① 시·도지사는 지정문화유산(동산에 속하는 문화유산을 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 역사문화환경 보호를 위하여 국가유산청장과 협의하여 조례로 역사문화환경 보존지역을 정하여야 한다
- 3) 세계유산 「종묘」 세계유산지구 지정(국가유산청고시 제2025-168호, 2025.12.11.)

- 한편, 유네스코 세계유산위원회는 2010년대 이후 세계유산 주변 개발사업에 대한 영향평가(HIA)⁴⁾를 강화하는 방향으로 운영지침을 보완해 왔으며, 우리 정부 역시 이에 부응하여 「세계유산법」을 2023년 10월 개정⁵⁾하고 세계유산영향평가 제도를 도입하였음 (2024년 11월 시행)
- 「세계유산법」 제11조2는 세계유산지구에서의 대상사업에 대하여 영향평가 실시를 의무화하는 한편, 세계유산지구 밖에서 추진되는 사업이라도 세계유산의 특성 및 입지 여건 등에 비추어 탁월한 보편적 가치에 중대한 영향을 미칠 것이 확실하다고 인정되는 경우 국가유산청장이 영향평가 실시를 요청할 수 있도록 규정하고 있음. 또한 평가대상 사업의 구체적 범위, 평가항목, 방식 및 절차 등 세부기준은 대통령령에 규정하도록 하고 있음
- 그러나, 실무에서는 세계유산지구 밖 사업에 대한 영향평가 요청과 관련하여 ‘중대한 영향’ 및 ‘확실성’ 판단기준, 영향권 설정 방식 등이 충분히 구체화되지 않을 경우 해석·운영상 불확실성이 발생할 수 있다는 우려가 제기되어 왔음

4) 세계유산영향평가(HIA, Heritage Impact Assessment) : 세계유산 및 주변 지역의 개발 사업이 유산의 탁월한 보편적 가치(OUV)에 미치는 영향을 사전에 조사·예측·평가하여 부정적 영향을 방지하거나 최소화하는 방안을 마련하는 제도

5) 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」 개정(법률 제19798호, 2023.10.31. 공포, 2024.11.1. 시행)

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 실시하여야 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.>

③ 제1항 및 제2항에 따른 대상사업의 구체적 범위, 세계유산영향평가의 평가항목, 방식 및 절차 등 세부기준과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 이러한 문제의식에 따라 국가유산청은 「세계유산법」 제11조의2에서 대통령령으로 위임한 사항(대상사업의 구체적 범위, 평가항목, 방식 및 절차 등)을 정비하기 위하여 시행령 일부개정령(안)을 입법예고⁶⁾ 한 바 있음
- 다만, 세부기준이 마련되더라도 세계유산지구 밖 사업에 대한 영향평가 요청과 관련하여 적용대상·적용범위 및 ‘중대한 영향’ 판단 기준이 어느 수준으로 구체화·운영되는지에 따라, 현장에서는 예측가능성과 형평성에 관한 논의가 지속될 우려가 있음
- 특히 서울시 내 도시정비 및 개발사업은 이해관계자가 다수이고 사업기간이 장기간이라는 점에서 적용기준이 불명확할 경우 절차 지연, 비용 증가, 갈등 확산 등 사회적 비용으로 이어질 수 있음
- 이번 결의안은 이러한 불확실성과 형평성 문제를 배경으로 세계유산영향평가 운영기준의 명료화와 일관된 적용, 그리고 중앙정부 정책 집행 과정에서 지방자치단체의 도시계획 권한 및 주민 숙의 절차가 실질적으로 고려될 수 있는 제도 운영을 관계기관에 촉구하려는 취지로 발의된 것으로 이해됨

(2) 주요 내용별 검토

“국가유산청에 대한 촉구사항 검토”

- 이번 결의안은 국가유산청에 대하여 세계유산영향평가를 합리적으로 운영하고 보호기준을 일관되게 적용하여 보호구역 외 개발사업에 대한 예측가능성을 확보할 것을 촉구하고 있음

6) 세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령 일부개정령(안) 재입법예고(국가유산청공고 제2025-489호, 2025.12.18.)

- 세계유산법은 세계유산지구 밖 사업에 대해서도, 탁월한 보편적 가치에 중대한 영향을 미칠 것이 확실하다고 인정되는 경우 국가유산청장이 영향평가 실시를 요청할 수 있도록 하고 있는바, 요청권 행사의 판단요소·절차(스코핑⁷⁾)·근거 제시 방식이 충분히 정리되지 않을 경우 해석·운영상 불확실성이 발생할 우려가 있음
- 특히 세계유산지구 밖 사업에 대한 영향평가 요청은 사업 추진 과정(계획·심의·인허가 등)과 지방자치단체의 도시계획 절차에 영향을 미칠 수 있으므로 적용대상 및 범위 설정 방식, 판단기준과 절차의 명료화, 운영기준의 투명화 등을 통해 제도 운영의 예측가능성과 신뢰성을 제고할 필요가 있음
- 또한, 결의안이 강조하는 “보호 기준의 일관된 적용”은 행정의 형평성과 예측가능성 확보 측면에서 의미가 있음. 영향평가 요청 여부는 유산별·사업별로 달라질 수 있으나, 판단기준과 절차, 근거 제시 방식이 일관되지 않을 경우 자의성 논란이 제기될 수 있음
- 다만, 세계유산별 특성과 입지 여건을 고려한 개별 판단의 필요성도 존재하므로, 이번 결의안의 취지는 규제 강화·완화가 아니라 평가 범위 설정과 판단 기준을 명료화하여 일관성을 높이는 방향으로 이해할 필요가 있다 할 것임

“국토교통부에 대한 촉구사항 검토”

- 이번 결의안은 국토교통부가 보존과 개발의 조정을 위한 제도적 대안인 서울형 용적이양제 등에 대해 명확한 정책 판단과 책임 있는

7) 스코핑(Scoping): 영향평가를 수행하기에 앞서 평가대상(사업), 평가범위(공간·시간), 핵심 영향요소(평가항목) 및 분석방법을 사전에 정하는 절차로, 어떤 범위까지 영향으로 볼지(예: 조망·경관·누적영향 등)와 어떤 자료·기준으로 판단할지를 정리하는 단계임

입장을 제시하고, 지방자치단체의 동의와 주민 숙의를 배제하는 직권 지정·인허가 구조를 전면 재검토할 것을 촉구하고 있음

- 용적이양제는 문화재 보존지역 등 개발이 제한되는 지역의 용적률을 개발 여력이 있는 지역으로 이양하여 개발 손실을 보상하고 문화재 보호를 도모하는 제도임. 미국 뉴욕, 일본 도쿄 등 해외에서는 이미 시행되고 있으나, 우리나라에서는 아직 도입되지 않은 상태임
- 서울시는 지난 2025년 2월 ‘서울특별시 용적이양제 운영에 관한 조례’ 제정안을 상반기 입법예고하고 하반기 시행하겠다는 계획을 발표하였으나, 국토교통부가 “용적이양제가 기존 국토계획 체계와 맞지 않고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법(이하, ‘국토계획법’)」 등 관련 법 개정이 필요하다”⁸⁾는 입장을 견지하면서 8월 이후 양 기관 간 협의가 중단된 상태로 확인됨
- 용적이양제는 문화재 보호라는 공익과 재산권 보장이라는 사익을 조화시킬 수 있는 제도적 수단으로서, 세계유산 보호와 도시개발이 충돌하는 상황에서 대안적 해결책이 될 수 있음
- 현재 서울시와 국토교통부 간 협의가 장기간 중단된 상황은 지방자치단체가 문화재 보호와 도시개발의 조화를 위한 제도적 대안을 모색하는 과정에서 중앙정부의 명확한 정책 방향 부재로 인해 어려움을 겪고 있음을 보여줌
- 이번 결의안이 국토교통부에 “명확한 정책 판단과 책임 있는 입장”을 제시할 것을 촉구하는 것은, 중앙정부 차원에서 용적이양제 도입의 법적 근거 마련 필요성(법령 개정) 또는 조례 제정의 법적 적정

8) 서울시 용적이양제 도입 난항....국토부와 협의 5개월째 중단 (서울경제, 2026.1.21.)

성에 대한 명확한 입장을 조속히 정리하여 지방자치단체가 제도 운영의 불확실성에서 벗어날 수 있도록 할 필요가 있다는 취지로 이해됨

- 한편, 이번 결의안이 언급하는 “직권 지정·인허가 구조”가 지칭하는 제도·사업유형이 결의안 본문에서 구체적으로 특정되어 있지 않아, 향후 관계기관이 결의 취지를 해석·수용하는 과정에서 적용범위가 달라질 가능성이 있음
- 그럼에도 중앙-지방 간 권한 배분 및 주민참여 절차의 적정성은 도시계획·주택정책 전반에서 지속적으로 제기되는 쟁점으로, 원칙적 차원에서의 재검토 요구 자체는 정책논의의 대상이 될 수 있음
- 특히 세계유산 보호와 같은 국가적 공익과 지방자치단체의 도시계획 권한이 충돌하는 경우, 일방적 직권 행사보다는 충분한 협의와 주민 참여를 통한 민주적 정당성 확보가 중요함
- 따라서 본 촉구 사항은 정책 정합성 확보와 민주적 절차 보장 측면에서 타당한 것으로 판단됨

“국무총리실에 대한 촉구사항 검토”

- 이번 결의안은 국무총리실에 대하여 세계유산 보호·주택공급·도시정비 정책 간 기준충돌 및 부처 불일치를 ‘방치하지 말고’ 관계부처 정책조정 및 기준통합을 통해 최종 조정책임을 ‘충실히 이행’ 할 것을 촉구함
- 「정부조직법」 제18조9)에 따라 국무총리는 부처 간 정책이 상충하

9) 「정부조직법」 제18조(국무총리의 행정감독권) ① 국무총리는 대통령의 명을 받아 각 중앙행정기관의 장을 지휘·감독한다.

② 국무총리는 중앙행정기관의 장의 명령이나 처분이 위법 또는 부당하다고 인정될 경우에는 대통령의 승인을 받아

거나 국가적 차원의 조정이 필요한 경우 대통령의 명을 받아 각 중앙행정기관을 지휘·감독하는 권한을 행사할 수 있음

- 세계유산영향평가 제도는 국가유산청 소관이지만, 실제 적용 대상에는 도시계획·주택·정비사업 등 국토교통부 소관 정책 영역이 다수 포함될 수 있어, 기준의 불일치 또는 절차 중첩이 발생할 경우 현장 혼선과 갈등이 증폭될 우려가 있음
- 이번 결의안이 “기준 충돌과 부처 간 불일치를 방지하지 말 것”을 촉구하는 것은 현재 세계유산 보호 기준(국가유산청)과 도시계획·주택정책 기준(국토교통부) 간 정합성이 확보되지 않아 실무 현장에서 혼란이 발생하고 있으며, 이에 대한 범정부 차원의 조정 노력이 부족하다는 문제의식을 반영한 것으로 판단됨
- 복수의 공익이 충돌하는 경우, 이를 조정하고 통합적 정책 방향을 제시하는 것은 국무총리의 중요한 기능임. 특히 세계유산 보호와 주택 공급, 도시정비는 각각 법률에 근거한 중요한 공공정책이므로 어느 하나를 일방적으로 우선시하기보다는 균형있는 조정이 필요함
- 국무총리실 차원에서 관계 부처 간 협의체를 구성하고, 세계유산 보호와 도시개발이 충돌하는 경우의 통합 가이드라인을 마련하는 것은 정책의 일관성과 예측가능성을 확보하기 위해 필요한 조치로 판단됨
- 따라서 이번 결의안이 촉구하는 부처 간 정책 조정 및 기준 통합은 국정 운영의 효율성과 정책 신뢰도 제고를 위해 타당한 것으로 판단됨

다. 종합 의견

- 이번 결의안은 중앙정부에 대한 정책적 촉구 및 의견표명 성격의 의안으로서 법적 구속력은 없으나, 제도 운영의 개선 필요성을 공론화하고 관계기관의 후속 검토를 촉진하는 의미를 가질 수 있음
- 이번 결의안은 세계유산영향평가 제도의 합리적 운영을 위한 명확한 기준을 마련하고 지방자치단체의 도시계획 권한을 존중하며 부처 간 정책을 조정해 줄 것을 촉구하는 것으로 그 취지와 내용이 다음과 같은 측면에서 타당한 것으로 판단됨
- 첫째, 법령 명확성 원칙 및 예측가능성 확보 측면에서 세계유산지구 외부 사업에 대한 구체적 판단 기준 마련 요구는 정당함. 현행 법령 체계상 행정청(국가유산청)의 재량 범위가 과도하게 넓어 예측가능성이 저해되는 문제를 개선하려는 것으로 법치행정의 기본 원칙에 부합함. 특히, 유사한 입지 조건의 사업에 대해 일관된 기준이 적용되어야 한다는 형평성 요구는 행정의 자의성 방지를 위해 중요함
- 둘째, 지방자치 원칙 존중 및 주민 참여 보장 측면에서 지방자치단체의 도시계획 권한 존중과 주민 숙의 절차 보장 요구는 타당함. 도시계획은 지방자치단체의 고유 사무이며, 중앙정부의 직권 행사 시에도 민주적 정당성을 확보하기 위한 절차적 보장이 필요함
- 셋째, 국정 운영의 일관성 및 정책 조정 측면에서 부처 간 정책 조율 요구는 필요함. 세계유산 보호, 주택 공급, 도시정비 정책 간 충돌을 방지하고 통합적 정책 방향을 제시하는 것은 국무총리의 정책 조정 기능에 부합하며 행정의 효율성 제고를 위해 필요함

- 특히, 현재 국가유산청이 시행령 개정을 추진하고 있는 시점에서 이번 결의안은 시행령 내에 명확한 기준 마련의 필요성을 강조하고, 관계 부처가 정책 조정을 위한 협의체계를 구축하는 계기로 작용할 수 있을 것으로 기대됨
- 또한 이번 결의안의 촉구 사항들은 단순히 제도적 미비를 지적하는 것을 넘어 세계유산 보호라는 국제적 의무와 도시개발·주택공급이라는 국민 생활 밀접 정책 간의 합리적 조화를 모색하려는 것으로, 이는 서울시와 같이 다수의 세계유산을 보유한 지방자치단체의 정책 수립에 실질적 도움이 될 수 있음
- 다만, 이번 결의안의 실효성 확보를 위해서는 관계기관의 자발적 협조가 필요하므로, 결의안 채택 후 관계기관의 후속 조치 이행 여부에 대한 지속적인 모니터링이 필요할 것으로 판단됨