

「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령  
일부개정령안」 전면 재검토 촉구 건의안

# 심사보고서

의안번호	3477
------	------

2026. 3. 13.  
문화체육관광위원회

## I. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2026년 2월 9일, 김태수 의원

나. 회부일자 : 2026년 2월 12일

다. 상정결과 : 【서울특별시의회 제334회 임시회】

- 제3차 문화체육관광위원회(2026. 3. 9.) 상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 의결(원안가결)

## II. 제안설명의 요지(김태수 의원)

### 1. 주문

- 서울특별시의회는 세계유산 주변 지역의 정비와 주택공급을 제약하는 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령 일부개정령안」의 전면 재검토를 촉구함.

## 2. 제안이유

- 최근 국가유산청은 세계유산 인근 개발계획부지 내 세계유산지구가 포함되는 경우에는 해당계획의 확정 전 국가유산청의 사전검토와 세계유산영향평가서 검토를 거치도록 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령 일부개정령안」을 재입법 예고함.
- 이 개정령안이 충분한 사회적 합의와 실증적 영향분석 없이 시행될 경우, 서울시 내 위치한 10개의 세계유산 인근지역의 주택공급 및 주거환경 개선을 위한 각종 사업에 예측 불가능성을 높이고, 절차를 지연시킴으로써 주택공급 위축 및 지역침체로 이어질 가능성이 있음.
- 이에 중앙정부가 주택공급에 대한 지방자치단체의 고유 권한과 도시계획 체계를 과도하게 제약하지 않도록 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령 일부개정령안」을 전면 재검토할 것을 촉구함.

## 3. 참고사항

- 관계법령 : 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령」

## 4. 이송처

- 국회, 국토교통부, 문화체육관광부, 국가유산청

### Ⅲ. 검토의견(수석전문위원 이윤희)

#### 가. 건의안의 개요

- 동 건의안은 국가유산청이 입법예고한 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령 일부개정령안」이 세계유산 인근 정비·주택공급 등에 미칠 악영향을 고려하여 철회 또는 전면 재검토를 촉구하도록 건의하는 것임.

#### 나. 제안 배경

- 서울시는 지난 10월 세운재정비촉진지구 및 4구역 재정비촉진계획 결정(변경)을 고시하였고, 이에 따라 건축물 최고높이가 대폭 상향<sup>1)</sup>되는 과정에서, 맞은편 종묘의 경관·OUV<sup>2)</sup> 훼손 우려가 집중 제기되며 공론화가 확대됨.
- 또한 유네스코 세계유산센터는 해당 개발계획에 대해 세계유산 영향평가(Heritage Impact Assessment, HIA) 실시 및 검토 완료 전 승인 중단 등을 한국 측에 공식적으로 요청한 사실이 보도되었고, 국가유산청은 서울시에 기한 내 회신이 없을 경우 현장 실사 요청 가능성까지 언급하며 갈등이 격화된 상황임.
- 한편 대법원은 지난 11월 ‘서울특별시문화재보호조례중개정조례안 의결무효확인 소송’<sup>3)</sup>에서 서울시 조례상 ‘역사문화환경 보존지역

1) 종로변: 55m → 98.7m / 청계천변: 71.9m → 141.9m

2) UNESCO 세계유산 등재의 핵심 기준으로 국경을 초월해 전 인류에게 공통적으로 중요한 문화·자연적 가치를 지닌 탁월한 보편적 가치(Outstanding Universal Value)를 의미함.

3) 대법원 2025. 11. 6. 선고 2023추5160 판결

범위를 초과하더라도 문화재에 영향이 확실한 경우 영향검토를 거치도록 한 조항'을 삭제한 일부개정조례안 의결의 무효확인 청구를 기각하는 등, 해당 조례 개정의 효력을 다툰 기관소송에서 원고인 국가유산청의 청구를 받아들이지 않은 바 있음.

- 해당 판결 이후, 세운 4구역처럼 '100m 보존지역 밖'이라는 점을 근거로 규제대상이 아니라는 주장이 강화되는 가운데, 세계유산 차원의 HIA 절차를 시행령으로 구체화하려는 정부 움직임이 '사실상 규제범위 확대·중복절차'로 인식될 소지가 커졌다고 볼 수 있음.
- 이러한 상황에서 동 건의안은 정비·주택공급 사업의 예측가능성을 저하하고 지방자치단체의 도시계획 권한 제약이 우려된다는 점을 사유로 입법예고된 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령 일부개정령안」의 전면 재검토를 촉구하고 있음.

#### 다. 개정령안의 주요 내용 및 쟁점

- 개정령안(이하 “안”)은 세계유산영향평가 제도의 대상·평가항목·절차 및 평가기관·지원센터를 신설해 법이 위임한 사항을 구체화하려는 것으로, 대상사업을 “OUV에 부정적 영향 우려가 큰 사업”으로 한정해 제도의 합리성과 사회경제적 비용 최소화를 도모한다는 취지를 밝히고 있음.
- 반면 동 건의안은, 해당 제도가 “사회적 합의·실증적 영향분석 부족” 상태에서 시행되면 서울시 내 세계유산 인근 정비·주택공급 관련 사업의 예측가능성을 낮추고 절차를 지연시켜 공급

위축·지역침체로 이어질 수 있으며, 지자체 권한 및 도시계획 체계를 과도하게 제약할 우려가 있다고 봄으로써 현재 다음과 같은 쟁점이 이어지고 있음.

- 먼저, 안 제3조의2 및 별표1에서 국토·지역계획 및 도시개발, 교통시설, 하천 이용·개발 등 일정 유형의 개발계획을 평가 대상 사업으로 열거하고, 도시·군관리계획 수립 전, 건축허가·신고 신청 전 등 계획·인허가 단계의 선행 시점을 실시 시기로 명시함.

이러한 구조는 제도 운영의 예측가능성을 부여하는 장치로 평가 될 수 있으나, 건의안이 우려하는 바와 같이 정비·주택공급 관련 절차의 앞단에 추가 관문이 설치되는 효과가 발생할 수 있다는 점에서 범위·과급에 대한 쟁점이 형성될 수 있음.

- 둘째, 안 제3조의3은 평가항목을 ▲ OUV 영향 ▲ 부정적 영향 제거·저감방안 ▲ 잔존영향으로 한정하여 제시하되, 구체 기준 및 세부사항은 국가유산청장 고시로 정하도록 함.

이에 따라 시행 초기에는 고시 내용 확정 전까지 판단기준이 충분히 구체화되지 않아, 사업자 및 지자체가 불확실성에 따른 부담을 지게 된다는 우려가 제기됨.

- 셋째, 안 제3조의4에 따라 사업자는 계획 확정 전 사전검토 요청서를 제출하여야 하고, 국가유산청장은 접수일로부터 30일 이내 평가서 제출대상/비대상을 통보함. 비대상 통보 시에는 평가를 마친 것으로 보며, 통보 후라도 위치·규모·최고높이·거리 등 핵심 사항 변경 시(경미 변경 제외) 사전검토를 다시 거치도록 함.

이는 불필요한 평가를 줄이려는 장치로 볼 수 있겠으나, 정비사업 등에서 사업계획 조정이 빈번한 점을 고려할 때 재절차 가능성이 일정 지연 및 비용 증가 요인으로 작동할 수 있다는 건의안의 문제제기와 직접 연결됨.

- 넷째, 안 제3조의5는 제출대상 통보 시 사업자가 평가기관에 평가수행을 요청하고 평가서를 제출하도록 하며, 제출 전 평가서 초안을 인터넷 홈페이지에 14일 이상 게시하여 이해관계자 의견을 청취하도록 함.

해당 의무는 투명성·갈등관리 기능이 있으나, 사업자 입장에서는 추가 기간 및 민원 대응 부담으로 인식될 여지가 있어, 건의안은 ‘절차 중복 및 지연·비용 증가’ 우려의 문제를 제기하고 있음.

- 다섯째, 안 제3조의7부터 제3조의8까지는 국가유산청장이 평가서를 검토하여 적정 시 통보하고, 절차 미준수·영향분석 오류·저감방안 부적정 등 사유가 있는 경우 평가서 또는 사업계획의 보완·조정을 요청할 수 있도록 함.

동 규정에 따르면 통보 후 사업계획이 변경되는 경우 사전검토부터 다시 거치게 할 수 있어 절차가 반복될 가능성이 존재하며, 실무상 ‘추가 관문’으로 작동하여 사업 추진의 불확실성과 지연 원인이 될 수 있음.

- 끝으로, 안 제3조의6 및 제3조의9는 평가기관 지정요건(전문인력·전담조직 등), 지정기간(5년) 및 지원센터 지정·운영(운영계획·실적 제출) 등을 규정하여 전문성·지원기반을 확보하려는 구조임.

다만 평가기관 수급과 단가, 처리기간 등에 따라 사업자가 체감하는 비용·기간 부담이 달라질 수 있어, 건의안이 제기하는 공급·정비 영향 논점과 병행하여 검토할 필요성이 있어 보임.

**< 개정령안 조문별 주요 내용 및 쟁점 >**

구 분	주요 내용	건의안 입장(쟁점)
대상사업·시기 (제3조의2, 별표1)	세계유산영향평가 대상사업 유형화, 계획·허가 '수립 전/신청 전'등 이행 시점을 별표로 명시	정비·주택사업 등 도시계획 절차 앞단에 절차가 붙어 범위 확대, 공급 지연·비용 증가 우려
평가항목·기준 (제3조의3, 고시 위임)	평가항목(OUV 영향/저감/잔존영향)을 시행령으로 정하고, 세부 기준은 청장 고시로 정함	기준이 고시로 내려가 초기 예측 가능성 부족→ 사업자에 불확실성 부담
사전검토 (제3조의4)	계획 확정 전 사전검토요청서 제출, 30일 내 대상/비대상 통보 변경 시 재사전검토	'사전검토 + 변경 시 재절차'로 인해 지연·비용 증가
평가서 제출·공개 (제3조의5)	평가기관이 평가 수행, 평가서 제출, 제출 전 14일 이상 게시로 이해관계자 의견수렴	평가용역·공개·의견수렴이 추가 기간/민원 대응 비용으로 체감돼 주택 공급·정비사업 일정에 부담
검토·보완·재절차 (제3조의7~8)	국가유산청이 검토 후 통보, 필요 시 보완·조정(계획변경 포함)요청 가능, 통보 후 변경 시 절차 재진행 가능	보완·조정 및 재절차가 사실상 "추가 관문"으로 작동 → 불확실성·지연 확대
수행체계 (제3조의6, 제3조의9)	평가기관 지정요건(전문인력 등)·지정 기간(5년) 마련, 지원센터 지정·운영(계획·실적 제출) 체계화	평가기관 풀/비용 구조에 따라 사업자 체감 비용·기간 부담 증가

**라. 건의안의 필요성**

- 국가유산청은 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」(이하 “법”)의 위임에 따라 세계유산 주변 개발사업이 세계유산의 탁월한 보편적 가치(OUV)에 미치는 영향을 사전에 조사·예측·평가할 수 있도록, 세계유산영향평가의 대상사업, 평가기준, 절차 등을 시행령에 구체화하는 개정령안의 입법예고를 실시하였음<sup>4)</sup>.

4) 2025. 12. 18. ~ 2026. 1. 27.

**「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」**

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. (생략)

2. 그 밖에 세계유산의 탁월한 보편적 가치에 영향을 미치는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

② (생략)

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

- 다만 대상사업의 구체적 범위와 관련하여 법 제11조의2제2항은 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 국가유산청장이 사업자에게 세계유산영향평가의 실시를 요청할 수 있도록 하고 있는데,

이에 대하여 개정령안 제3조의2제2항은 그 구체적 범위를 별표1로써 정한다고 하면서도 안 별표1은 법 제11조의2제2항이 규정한 세계유산지구 밖의 대상사업을 규정하지 않고 있어 국가유산청이 자의적으로 대상사업을 결정할 수 있게 된다는 우려가 존재함.

**「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」**

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. ~ 2. (생략)

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.

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

「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령 일부개정령안」

제3조의2(세계유산영향평가의 대상사업) ① (생략)

② 법 제11조의2제1항 및 제2항에 따른 대상사업의 구체적 범위는 별표1과 같다.

「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령 일부개정령안」

[별표1] 세계유산영향평가 대상사업의 종류 및 세계유산영향평가 실시 시기

■ 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)

(표 생략)

■ 그 밖에 세계유산의 탁월한 보편적 가치에 영향을 미치는 사업으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업(법 제11조의2제1항제2호 관련)

(표 생략)

- 특히 세계유산지구 경계 현장에서는 ‘세계유산지구 포함 여부’ 판단 외에도 도시계획·정비 절차와의 결합 파급이 커 대상사업의 범위를 정하는 시행령의 구체성은 시민에게 매우 중대한 영향을 미칠 수 있는바 구체성의 확보는 필수적이라고 할 것임.
- 따라서 동 건의안에서 요구하는 ‘전면 재검토’의 실질은 제도 자체에 대한 부정이라기보다 개정령안 및 향후 고시될 내용에 대한 범위·기준의 명확화를 요구하여 현장의 불확실성을 낮추려는 시도로 이해할 수 있는바 그 필요성은 충분해 보임.

마. 종합의견

- 동 건의안은 입법예고된 개정령안이 정비·주택사업 등 도시계획 현장에 중복절차·불확실성·지연·비용 증가를 유발할 수 있다는 점을 들어 전면 재검토 및 보완을 촉구하고 있음.
- 개정령안은 대상사업, 사전검토, 평가서 제출, 사전공개 및 검토·

보완·조정 요청 등을 신설·구체화하여 OUV 훼손을 사전에 관리하려는 취지로 입법 예고되었음.

- 다만 대상범위·판단기준의 상당 부분이 고시로 위임되고, 통보 후 변경 시 절차가 반복될 수 있는 구조는 사업추진 리스크를 키워 갈등을 예방하기보다 장기화시키는 방향으로 작동할 우려도 존재함.
- 따라서 법에서 위임한 사항을 규정하기 위한 시행령의 개정 필요성에도 불구하고, 적용범위·비대상 기준·경미성 범위·단계별 처리기한을 명확히 하고, 경과규정을 두는 등의 보완을 통해 사업자로서 지방자치단체가 지게 되는 부담을 해소할 수 있는 방안을 모색할 필요성이 있음.
- 결론적으로, 현 시점에서 동 건의안이 제기한 “전면 재검토” 요구는 제도 도입의 당위와 별개로 현장 충격을 줄이기 위한 최소 기준의 정비를 촉구하는 것으로서 그 타당성이 인정된다고 할 수 있겠음.

IV. 질의 및 답변요지 : 「없음」

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 원안가결

(재적위원 8명, 참석위원 6명, 참석위원 전원찬성)

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

# 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령 일부개정령안」 전면 재검토 촉구 건의안 (김태수 의원 발의)

의안 번호	3477
----------	------

발 의 년 월 일: 2026년 02월 09일  
발 의 자: 김태수 의원(1명)  
찬 성 자: 강석주, 김경훈, 김영옥,  
김영철, 김용호, 김원태,  
김지향, 김현기, 김형재,  
남창진, 문성호, 신복자,  
윤종복, 이상욱, 이성배,  
정지웅, 최민규 의원(17명)

## 1. 주문

- 서울특별시의회는 세계유산 주변 지역의 정비와 주택공급을 제약하는 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령 일부개정령안」의 전면 재검토를 촉구함

## 2. 제안이유

- 최근 국가유산청은 세계유산 인근 개발계획부지 내 세계유산지구가 포함되는 경우에는 해당계획의 확정 전 국가유산청의 사전검토와 세계유산영향평가서 검토를 거치도록 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 일부개정령안」을 재입법 예고함
- 이 개정령안이 충분한 사회적 합의와 실증적 영향분석 없이 시행될 경우, 서울시내 위치한 10개의 세계유산 인근지역의 주택공급 및 주거환경 개선을 위한 각종 사업에 예측 불가능성을 높이고, 절차를 지연시킴으로써 주택공급 위축 및 지역침체로 이어질 가능성이 있음
- 이에 중앙정부가 주택공급에 대한 지방자치단체의 고유 권한과 도시계획 체계를 과도하게 제약하지 않도록 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 일부개정령안」을 전면 재검토할 것을 촉구함

### 3. 참고사항

가. 관계법령 : 세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령

### 4. 이송처

○ 국회, 국토교통부, 문화체육관광부, 국가유산청

# 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령 일부개정령안」 전면 재검토 촉구 건의안

국가유산청은 2025년 12월 18일부터 2026년 1월 27일까지 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령 일부개정령안」(이하 ‘개정안’)을 재입법예고 했다.

개정안은 개발계획부지 내 세계유산지구가 포함되는 경우 해당 사업의 사업자로 하여금 계획 확정 전 사전검토요청서를 국가유산청에 제출토록하고, 국가유산청은 해당 사업이 세계유산의 ‘탁월한 보편적 가치(Outstanding Universal Value, OUV)’에 부정적 영향을 미칠 우려가 있는 경우에는 세계유산영향평가를 통해 사업계획의 보완·조정을 요청할 수 있도록 하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

현재 서울시에는 총 10개의 세계유산이 있다. 그러나 세계유산지구가 지정된 곳은 종묘 1개소 뿐이다. 종묘 앞에서 추진되고 있는 세운4구역에 대해서는 소급입법 여부에 대한 논란이 발생하고 있으며, 나머지 세계유산에 대한 세계유산지구 지정 범위가 확정되지 않은 상황에서 국가유산청의 입법예고는 세계유산 인근 지역의 주민 불안을 가중시키고 있다.

세계유산법 시행령 개정안은 세계유산 주변 지역의 도시 관리체계 및 각종 영향평가·심의·협의 절차에 관한 기준을 강화하는 취지를 표방하고 있으나, 실제로는 지방자치단체의 도시계획·주택공급·정비사업 추진 과정에서 행정절차의 중복, 불확실성 확대, 사업 지연 및 비용 증가를 초래할 우려가 크다.

서울시는 역사문화자산 보존과 도시의 지속가능한 성장이라는 이중 과제를 동시에 수행하고 있으며, 특히 주거환경 개선과 주택공급 확대는 시민 삶의 질 향상과 직결되는 핵심 정책이다. 그런데 개정안이 충분한 사회적 합의와 실증적 영향분석 없이 시행될 경우, 서울시의 재개발·재건축 정비사업, 소규모주택정비사업 등 주거정책 전반에 예측 불가능성을 높여 주택공급 위축 및 지역경제 침체로 이어질 가능성이 있다.

세계유산 보존은 국가적 책무이자 미래세대에 대한 약속이다. 그러나 그 과정은 도시의 주거안정과 지역발전이라는 공익과 조화를 이루어야 하며, 중앙정부의 하위법령 개정이 지방자치단체의 고유 권한과 시민의 주거권에 부정적 영향을 미쳐서는 안된다.

이에 서울특별시의회는 중앙정부가 하위법령 개정을 통해 지방자치단체 고유 권한과 도시계획 체계를 과도하게 제약하지 않도록 개정령안의 철회 또는 전면 재검토를 촉구한다.

2026년 2월

서울특별시의회의원 일동