

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

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제3477호
- 나. 발 의 자 : 김태수 의원(찬성자 17명)
- 다. 발의일자 : 2026년 2월 9일
- 라. 회부일자 : 2026년 2월 12일

2. 주문

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

3. 제안이유

- 최근 국가유산청은 세계유산 인근 개발계획부지 내 세계유산지구가 포함되는 경우에는 해당계획의 확정 전 국가유산청의 사전검토와 세계유산영향평가를 거쳐 검토를 거치도록 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령 일부개정령안」을 재입법예고함.
- 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.

4. 참고사항

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

5. 이송처

- 국회, 국토교통부, 문화체육관광부, 국가유산청

6. 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 상향¹⁾되는 과정에서, 맞은편 종묘의 경관·OUV²⁾ 훼손 우려가 집중 제기되며 공론화가 확대됨.
- 또한 유네스코 세계유산센터는 해당 개발계획에 대해 세계유산영향평가(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’³⁾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·지역

침체로 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 대상사업으로 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 평가될 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 핵심사항 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 평가 수행을 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 사전검토 부터 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 실시하였음⁴⁾.

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.

전문위원	임창균(2180-8113)	입법조사관	심형준(2180-8116)
------	----------------	-------	----------------