

세계유산 태릉의 완충구역인 연지에 대한 보존대책 수립 촉구 결의안 검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제219호

나. 발 의 자 : 박환희 의원 외 12명 공동발의

다. 발의일자 : 2022년 09월 05일

라. 회부일자 : 2022년 09월 07일

2. 주문

- 세계유산인 조선왕릉 보존을 위한 법적 조치로 세계유산영향평가 및 문화유산영향평가제도를 도입할 것을 촉구함.
- 세계유산인 태릉의 완충구역인 연지(蓮池) 보존대책의 강력한 추진을 촉구함.
- 세계유산으로 지정된 15개(문화유산 13개, 자연유산 2개)에 대해 전면적으로 세계유산영향평가를 실시하고, 이를 토대로 보존계획을 조속히 추진할 것을 촉구함.

3. 제안이유

- 최근, 유네스코는 세계유산 보존을 위한 대책의 하나로 각종 개발

사업으로부터 세계유산보호를 위한 세계유산영향평가의 도입과 완충구역 보존지침 도입을 세계 여러나라에 권고하고 있음.

- 문화재청은 2020년 ‘세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법’을 제정하였으나, 유네스코가 권고한 세계유산영향평가를 도입하지 않아 세계유산인 김포 장릉 인근에 대규모 아파트단지가 들어서는 등 세계유산인 조선왕릉의 보존관리에 심각한 위기를 초래하고 있는 실정임.
- 아울러, 국토교통부가 세계유산인 태릉 일대에 대규모 아파트 단지 개발을 추진하고 있어 세계유산 등재에 있어 가장 중요한 왕릉 인근 경관을 해칠 수 있어 유네스코와 서울시민들에게 세계유산 등재가 취소될 수 있다는 불안을 야기하고 있음.
- 2020년 및 2021년 국회 국정감사에서 조선왕릉인 태릉의 연지(蓮池)는 태릉에 가해지는 직·간접적인 충격을 흡수해 룡을 보호하는 중요한 역할을 하는 만큼 세계유산 완충구역으로 지정하여 발굴, 보존할 필요성이 있다고 지적된 바 있음.

4. 이송처

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

5. 검토의견 (수석전문위원 주우철)

가. 결의안 개요

- 동 결의안은 유네스코가 권고한 세계유산영향평가 도입과 조선 왕릉인 태릉의 연지(蓮池)를 세계유산 완충구역으로 지정하여 발굴, 보존하도록 국회와 문화재청 등 관계 기관에 요구하는 것임.

나. 세계유산 현황

- 유네스코는 1972년 ‘유네스코의 세계 문화 및 자연 유산 보호 협약’에 따라 세계유산 등재 사업을 시작하였고 세계유산(문화, 자연, 복합), 무형문화유산, 세계기록유산 등으로 나누어져 있음.
- 2021년 7월 기준 167개국 1,121건의 세계유산이 등재되어 있으며, 우리나라의 경우 총 15건으로 다수의 세계유산이 조선왕릉(40기), 한국의 서원(9개소)과 같은 여러지역에 흩어져 있는 연속유산¹⁾이고, 이중 서울 소재는 종묘, 창덕궁, 조선왕릉 등임.
- 또한 세계유산지구 지정 대상 유산 15건 중 문제 제기가 되는 완충 구역²⁾은 해인사 장경판전, 경주역사유적지구, 조선왕릉 등 11건임.

1) 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.

2) 완충구역 : 문화재청장이 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」 제9조에 따라 등재된 세계유산의 보존·관리의 관리 및 활용을 위하여 지정한 세계유산 지구중, 세계유산 등재 시 유산의 효과적인 보호를 위해 설정된 주변 지역

< 세계유산지구 지정 대상 유산 중 완충구역 현황 >

등재 연도	대상 유산		세계유산지구	
	세계유산	구성요소	세계유산 구역	완충구역
1995	종묘	단일유산	○	-
	석굴암·불국사	석굴암, 불국사	○	-
	해인사 장경판전	단일유산	○	○
1997	창덕궁	단일유산	○	-
	화성	단일유산	○	-
2000	경주역사유적지구	남산지구, 월성지구, 대릉원지구, 황룡사지구, 산성지구	○	○
	고창·화순·강화 고인돌 유적	고창, 화순, 강화	○	○
2007	제주 화산섬과 용암동굴	한라산천연보호구역, 거문오름용암동굴계, 성산일출봉응회환	○	○
2009	조선왕릉	구리 동구릉, 남양주 홍유릉, 남양주 사릉, 남양주 광릉, 여주 영릉, 영월 장릉, 서울 선정릉, 서울 헌인릉, 서울 태강릉, 서울 정릉, 서울 의릉, 고양 서오릉, 고양 서삼릉, 양주 온릉, 파주 삼릉, 파주 장릉, 김포 장릉, 화성 용건릉	○	○
2010	한국의 역사마을: 하회와 양동	하회(하회마을, 병산서원), 양동(양동마을, 독락당 및 옥산서원, 동강서원)	○	○
2014	남한산성	단일유산	○	○
2015	백제역사유적지구	공주(공산성, 송산리고분군), 부여(관북리유적과 부소산성, 정림사지, 능산리고분군, 나성) 익산(왕궁리유적, 미륵사지)	○	○
2018	산사, 한국의 산지승원	양산 통도사, 영주 부석사, 안동 봉정사, 보은 법주사, 공주 마곡사, 순천 선암사, 해남 대흥사	○	○
2019	한국의 서원	영주 소수서원, 함양 남계서원, 경주 옥산서원, 안동 도산서원, 장성 필암서원, 달성 도동서원, 안동 병산서원, 정읍 무성서원, 논산 돈암서원	○	○
2021	한국의 갯벌	서천갯벌, 고창갯벌, 신안갯벌, 보성-순천갯벌	○	○

다. 태릉 연지 현황

- 2009년 유네스코 세계문화유산으로 등재된 조선왕릉 중 하나인 태릉(사적 201호) 및 연지(蓮池)는 조선 제11대 중종계비 문정왕후 윤 씨의 무덤으로 서울 노원구 공릉동 산223-19에 위치하고 있으며, 이 중 연지(蓮池)는 조선왕릉이 지진 등 외부충격을 받지 않도록 흡수하는 스펀지 역할과 방재 역할을³⁾하고 있어 태릉의 원형보전에 큰 역할을 하고 있음.

< 태릉 연지(蓮池) 위치 >



- 문화재청은 2015년 용역보고서(세계유산 조선왕릉 보존·관리·활용 중장기 계획 수립 연구)에서 태릉의 완전한 복원을 위해 2028년 이후 태릉 연지(蓮池) 부지 매입 및 복원할 계획임.
- 한편, 2020.8. 국토교통부는 태릉골프장 일대에 6,800세대 아파트 공급대책을 발표한 바, 이를 추진할 경우 세계유산 등재 및 복원

3) 전진홍 기자, 「국민의힘 배현진 의원, 태릉골프장 개발 세계문화유산 박탈 가능성 있어」, <https://www.job-post.co.kr/news/articleView.html?idxno=8681>, 2022.9.14.

조건(궁륭을 중심으로 하는 주변 경관 보존과 시야의 확보를 위해 아파트와 같은 건축물 건립 불가)을 만족하지 못해 문화유산 등재 취소의 우려가 있으며 연지는 개발구역 내 위치해 직접적인 훼손⁴⁾이 우려되는 상황임.

- 그러나 문화재청 궁능유적본부⁵⁾에서는 홈페이지를 통해 조선왕릉에 대해 도시화 과정 속에서 능역이 축소되거나 훼손될 우려가 없고, 완충지역은 왕릉의 경관을 훼손할 우려가 있는 새로운 건축 행위와 개발 행위, 형질변경 등에 제한을 두면서 대규모 개발 행위는 발생하지 않고 자연녹지지역으로 지정하여 잘 관리되어 있다고 명시하는 등 현 상황을 제대로 인지하지 못한 것으로 보여 우려되는 상황임.

라. 세계유산영향평가 제도의 필요성

- 유네스코 세계유산위원회는 도시화와 무분별한 개발에 따른 세계유산 주변 환경의 변화에 대해 세계유산 보호를 위한 특별한 조치를 요구받게 되어 2011년 국제기념물유적협의회를 중심으로 각종 문화유산의 보전과 관리를 위한 세계유산영향평가(HIA, Heritage Impact Assessment) 지침을 만들었음.
- 지침 수립 이후 2015년 유네스코 세계위원회는 각국에 세계유산 영향평가제도 도입을 권고하며⁶⁾, 개발 행위가 세계유산에 미칠 수

4) 강희연 기자, 「JTBC. 공급대책 태풍 유네스코 등재 취소? 손 놓은 문화재청」, https://news.jtbc.co.kr/article/article.aspx?news_id=NB12025644, 2022.9.14.

5) 문화재청 궁능유적본부, 보존관리, <http://royaltombs.cha.go.kr/cha/idx/SubIndex.do?mm=RT>, 2022.9.14.

6) 유네스코 세계유산위원회에서 문화재 영향평가 제도에 대한 각국의 법제화 독려(2015, 제39차 결정문, 제11항)

있는 영향을 조사·예측·평가하여 부정적 영향을 제거하거나 감소시킬 방안을 마련하도록 유도하였으며, 세계유산 관련 신규 사업 보고 시 평가 결과를 제출하도록 하고 있으나, 우리나라는 아직도 세계유산영향평가 제도를 의무화하고 있지 않음.

- 우리나라의 경우, 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」(이하 “세계유산법”)과 「문화재보호법」에 의해 세계유산 구역과 세계유산 완충구역이 각각 규정되고 보존·관리되고 있음.
- 다만, 「세계유산법」과 「문화재보호법」은 구역에 대해 해석하는 바가 다르고, 세계유산의 완충구역으로 등재된 시기(1995년, 2000년, 2007년)와 역사문화환경 보존지역 보호 도입(2010년) 시점 간 차이 등으로 인해 구역 간 범위가 불일치 하는 등의 문제가 발생하고 있음.

< 근거별 세계유산 구역과 완충구역에 대한 의미 >

근거	세계유산 구역	세계유산 완충구역
「세계유산법」	·제10조제2항제1호 ·유산구역 : 유산의 탁월한 보편적 가치와 완전성 및 진정성을 인정받아 세계유산으로 등재된 구역	·제10조제2항제2호 ·완충구역 : 세계유산 등재 시 유산의 효과적 보호를 위해 설정된 주변 구역
「문화재보호법」	·제23조, 제25조, 제26조, 제70조, 제27조 · 지정문화재 및 보호물 또는 보호구역 ·원형 유지 원칙 ·모든 행위 원칙적 제한, 예외적 허가	·제13조 · 역사문화환경 보존지역 ·문화재 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위에 대해 건축행위 등에 관한 허용 기준을 정하고 그 기준에 벗어난 사항에 대해서만 경관에 미치는 영향을 종합적으로 검토 ·모든 행위 원칙적 허용, 예외적 제한
세계유산 협약이행을 위한 운영 지침	·99~102항 ·등재기준에 따라 서식지, 종, 과정 또는 현상의 공간적 요건을 반영 ·인간의 침해로 인한 직접적 영향과 지역 외부에서의 영향으로부터 유산의 가치를 보호하기 위해 인접 지역을 충분히 포함해 설정	·103~107항 ·유산의 적절한 보호를 위해 필요한 곳이라면 어디든 적절한 완충구역을 설정 ·유산구역에 바로 인접한 주변 환경과 중요한 경치, 유산과 그 보호를 위한 버팀목으로써 기능상 중요한 다른 지역과 속성들도 포함

- 우리나라에선 세계유산영향평가가 시행된 사례는 2017년 백제 역사유적지구의 공주 공산성 인근 제2금강교 건립 사업과 2019년 전라남도 해남에 소재한 대흥사 호국대전 건설사업이 있으며, 2021년 김포 장릉의 완충구역에서 아파트 건립이라는 개발 행위에 대한 문제 제기로 세계유산영향평가의 의무 도입이 요구되는 상황임.
- 문화재청이 지난 4월 유네스코 세계유산협약에 제출한 보존관리 보고서⁷⁾에는 태릉의 주택개발과 관련하여 세계유산센터와 소통을 통하여 진행 사항 및 최신 정보를 제공하고 세계유산센터 및 ICOMOS(국제기념물유적협의회)와 문제들을 긴밀히 협의하여 해결하고 우리나라는 이 문제들을 해결하기 위해 전념하고 있다고 명시되어 있음.
- 따라서 문화재청은 현재 태릉 연지(蓮池)뿐 아니라 세계유산으로 등록된 15건 중 완충구역 11건에 대한 보존·관리 체계를 보완·강화하고 세계유산 지위를 위협하고 있는 요소를 제거하여 국제적 신뢰를 확보하고 이미 등재된 유산의 보존관리 및 방안 마련을 위해 세계유산영향평가 제도를 시급히 도입하고 제도화할 필요가 있음.
- 한편, 국회에서는 2021.12.8. 박정 의원이 ‘세계유산영향평가 제도의 도입’을 위해 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 일부개정 법률안」을 발의하였으나 계류 중임.

7) Report on the State of Conservation of the Royal Tombs of the Joseon Dynasty(No. 1319), April 2022

마. 종합의견

- 우리나라 세계유산은 1995년 처음 등재된 이후 2022년 현재 15건으로 지금까지는 세계유산의 등재에만 초점이 맞춰져 왔음.
- 그러나 세계유산 구역과 완충구역은 「세계유산법」과 「문화재보호법」에 따라 이원화된 규정으로 보존·관리 기준에 혼란이 있고, 특히 세계유산의 보호를 위한 범위인 유산구역⁸⁾ 및 완충구역과 국내 문화재 보호를 위한 문화재 구역의 설정 근거가 달라 문제가 발생하고 있음.
- 2017년부터 도시화 및 개발 행위에 의한 보존관리 문제가 지속적으로 발생하고 있는 상황에서 유산구역뿐 아니라 완충구역 보존을 위해 시급히 세계유산영향평가 도입을 촉구하는 결의안은 타당한 것으로 판단됨.
- 세계문화유산으로 등록하기 위해서는 수많은 절차와 예산 및 기간이 소요되는 등 어려운 과정이므로 등록된 문화재가 유네스코에서 제시한 조건을 충족시키지 못해 등록 목록에서 삭제되는 일이 결코 발생해서는 안 될 것임.

8) 제10조(세계유산지구의 지정) ① 문화재청장은 제9조에 따라 등재된 세계유산의 보존·관리 및 활용을 위하여 필요한 구역을 세계유산지구로 지정할 수 있다.

② 제1항에 따른 세계유산지구는 다음 각 호와 같이 구분하여 지정한다.

1. 세계유산 구역: 유산의 탁월한 보편적 가치와 완전성 및 진정성을 인정받아 세계유산으로 등재된 구역

의안번호
11-00219

세계유산 태릉의 완충구역인 연지에 대한 보존대책 수립 촉구 결의안

발 의	제 안 자	제안일자	소관 상임위
	박환희 의원	2022. 9. 7.	문화체육관광위원회
주요내용	<촉구 필요성> ○ 국토교통부가 세계유산인 태릉과 강릉 일대에 대규모 공공주택지구 개발을 추진하고 있어 왕릉 경관 훼손과 더 나아가 세계유산 등재 취소도 우려되는 상황이기에, 서울시의회는 문화재청의 세계유산영향평가 및 문화재 영향평가제도 도입과 완충구역 지정 및 보존지침 도입을 촉구하는 바임 ○ 최근 유네스코는 세계유산 보존 대책의 하나로 각종 개발사업으로부터 세계유산 보호를 위한 세계유산영향평가와 완충구역 보존지침 도입을 권고하고 있어 문화재청의 법령 제정이 시급한 상황임 <주요 요지> ○ 서울시 관내 유네스코 세계유산인 조선왕릉(태릉과 강릉) 연지를 개발로부터 보호하고자 하는 내용으로 ○ 문화재청에 관련 법령 제정 촉구(세계유산영향평가 및 문화유산영향평가제도 도입). ○ 세계유산 완충구역 보존지침 제정. ○ 태릉과 강릉 연지를 세계유산 완충구역으로 지정하고 보존계획 수립. ○ 국내 세계유산(15건)에 대해 세계유산영향평가 실시 및 보존계획 추진.		
추진경과	○ '22. 8. 5. : 서울시의회, '노원구 공동동 태릉골프장 일대 공공주택지구 지정 반대 청원 가결 ○ '22. 8.11. : 박환희 운영위원장 등 서울시 상임위원장단 현장방문 및 반대성명 발표		
부 서 검토의견	원안가결(○) / 수정가결 () / 부결() / 보류()		
쟁점사항 (의회동향, 문제점 등)	○ 특이 동향사항 - '22.8.11. 서울시의회 운영위원장을 비롯한 6개 상임위원장단은 '청원 1호' 채택의 후속조치로 태릉 일대 현장을 방문해 국토교통부 사업반대 성명을 발표함		
대응방안	○ 조선왕릉은 문화재청 직할 관리 문화재로 보호관리 측면에서 우리시에 행정적 권한이 부여되지 않아 적극적 대처가 어려우며, 향후 주택 및 도시계획 관련 부서와 협의하여 문화재 경관훼손을 최소화하도록 노력할 것임		
상 임 위 처리결과	○		
향후계획	○ ○		
담당부서	문화재관리과	팀장	신영문(☎2133-2666)
		담당	