



제 418회 국회(정기회)
제12차 문화체육관광위원회

세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 세계유산 통합관리원 설립 〉

■ 정희용의원 대표발의(의안번호 제2203874호)

2024. 11.

문 화 체 육 관 광 위 원 회

수석전문위원 김원모

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 세계유산 통합관리원 설립	2

I. 제안경위

가. 발 의 자: 정희용의원 등 13인

나. 발 의 일: 2024. 9. 10.

다. 회 부 일: 2024. 9. 11.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 「세계문화유산 및 자연유산의 보호에 관한 협약」과 관련하여 세계유산의 보존·관리 및 활용에 필요한 사항을 규정하고 있음.

2023년 9월 가야고분군이 세계유산에 등재됨에 따라 우리나라는 문화유산 14개와 자연유산 2개 포함하여 총 16개의 세계유산을 보유하게 되었고 유네스코는 가야고분군을 세계유산으로 등재하면서 통합관리기구 설치를 권고하였음.

이에 세계유산의 보존·관리 및 활용 업무를 체계적으로 수행하기 위하여 국가유산청장의 인가를 받아 법인인 세계유산 통합관리원을 설립하도록 함으로써 세계유산의 역사적 가치를 국제사회에 널리 알려 전 세계인이 방문하는 문화유적지로 조성하려는 것임(안 제18조의3 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 세계유산 통합관리원 설립(안 제18조의2 신설)

가. 개정안의 요지

개정안은 세계유산의 보존·관리 및 활용 업무를 체계적·효율적으로 수행하기 위하여 세계유산 통합관리원(법인)을 설립할 수 있는 근거를 마련하려는 것임(안 제18조의2 신설).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
<신설>	제18조의3(세계유산 통합관리원의 설립) ① 세계유산의 보존·관리 및 활용을 효율적으로 수행하기 위하여 세계유산 통합관리원(이하 “통합관리원”이라 한다)을 설립한다. ② 통합관리원은 법인으로 한다. ③ 통합관리원은 국가유산청장의 인가를 받아 세계유산의 면적, 개수 등 대통령령으로 정하는 기준을 최우선적으로 고려하여 정한 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다. ④ 통합관리원은 다음 각 호의 사업을 수행한다. 1. 세계유산의 보존·관리 및 활용 2. 세계유산의 홍보 계획 수립·시행

	<u>3. 세계유산의 보존·관리 및 활용 등을 위한 연구개발</u> <u>4. 세계유산 관련 국제 교류 및 협력 체계 구축</u> <u>5. 그 밖에 통합관리원 설립 목적을 달성하는 데 필요한 사업</u> <u>⑤ 통합관리원은 정관으로 정하는 바에 따라 임원과 필요한 직원을 둔다.</u> <u>⑥ 통합관리원에 관하여 이 법에서 규정한 것 외에는 「민법」 중 재단 법인에 관한 규정을 준용한다.</u> <u>⑦ 국가는 예산의 범위에서 통합관리원의 운영에 필요한 경비를 지원할 수 있다.</u> <u>⑧ 국가나 지방자치단체는 통합관리원의 설립·운영 및 업무 수행을 위하여 필요한 경우에는 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 국유재산이나 공유재산을 통합관리원에 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있다.</u>
--	--

나. 검토의견

현행법은 국가는 세계유산의 보존·관리 및 활용을 위한 종합적인 시책을 수립하여 추진하고, 지방자치단체는 국가의 시책과 지역적

특색을 고려하여 세계유산의 보존·관리 및 활용을 위한 시책을 수립하여 추진하여야 할 것을 규정하고 있음¹⁾).

그리고, 국가유산청장은 ①세계유산의 체계적인 보존·관리를 위하여 관할 지방자치단체가 국가의 직접 관리를 요청해 올 경우, ②세계유산이 2개 이상의 시·도에 걸치는 경우로서 국가의 일관성 있는 관리가 필요할 경우, ③관할 지방자치단체의 관리 소홀로 인하여 세계유산적 가치가 현저히 훼손되는 등 세계유산의 지위 유지가 위태롭다고 판단될 경우에는 문화유산위원회의 심의를 거쳐 해당 세계유산을 직접 관리할 수 있도록 규정하고 있어²⁾, 국가유산청이 세계유산의 총괄적인 관리주체로 명시되어 있다고 하겠음.

우리나라에는 유네스코 세계유산으로 석굴암·불국사, 해인사 장경판전 등 16개의 국가유산이 등재되어 있는데, 이 중에서 단일유산(5개)은 국가 또는 지자체가 1차적으로 관리를 하고 있고, 연속유산(11개)³⁾은 국가유산청, 기초 및 광역 지자체 또는 별도 법인 등이 관리하고 있음.

-
- 1) 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」 제4조(국가와 지방자치단체 등의 책무)
- ① 국가는 세계유산의 보존·관리 및 활용을 위한 종합적인 시책을 수립하여 추진하여야 한다.
 - ② 지방자치단체는 국가의 시책과 지역적 특색을 고려하여 세계유산의 보존·관리 및 활용을 위한 시책을 수립하여 추진하여야 한다.

- 2) 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」 제20조(세계유산의 국가관리) ① 국가유산청장은 세계유산의 체계적인 보존·관리를 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 문화유산위원회의 심의를 거쳐 해당 세계유산을 직접 관리할 수 있다.

- 1. 관할 지방자치단체가 국가의 직접 관리를 요청해 올 경우
 - 2. 세계유산이 2개 이상의 시·도에 걸치는 경우로서 국가의 일관성 있는 관리가 필요할 경우
 - 3. 관할 지방자치단체의 관리 소홀로 인하여 세계유산적 가치가 현저히 훼손되는 등 세계유산의 지위 유지가 위태롭다고 판단될 경우
- ② 제1항에 따른 직접 관리에 관한 방법·절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 3) 연속유산 : 물리적으로 연결되어 있지는 않으나 관련된 두 개 이상의 구역으로 이루어진 유산

[우리나라 세계유산 등재 현황 및 관리주체 현황]

등재 년도	구분	유산명	관리주체	통합관리기구 현황		
				설립형태	명칭	소재지
1995	연속	석굴암·불국사	경주시	-	-	-
1995	단일	해인사 장경판전	합천군			
1995	단일	종묘	궁능유적본부			
1997	단일	창덕궁	궁능유적본부			
1997	단일	화성	수원시			
2000	연속	경주역사 유적지구	경주시	-	-	-
2000	연속	고창·화순·강화 고인돌유적	고창군, 화순군, 강화군	-	-	-
2007	연속	제주 화산섬과 용암동굴	제주특별자치도 세계유산본부	-	-	-
2009	연속	조선왕릉	궁능유적본부/영월군	-	-	-
2010	연속	한국의 역사마을, 하회와 양동	안동시, 경주시	-	-	-
2014	단일	남한산성	경기도(광주, 성남, 하남)			
2018	연속	산사, 한국의 산지승원	양산시, 영주시, 안동시, 보은군, 공주시, 순천시, 해남군	-	-	-
2015	연속	백제역사유적지구	공주시, 부여군, 익산시	지자체 출연기관 (국가유산청 소관법인)	(재)백제세계유산 센터	대전
2019	연속	한국의 서원	영주시, 함양군, 경주시, 안동시, 장성군, 달성군, 정읍시, 논산시		(재)한국의 서원 통합관리센터	서울
2021	연속	한국의 갯벌	서천군, 고창군, 신안군, 보성군, 순천군		(재)한국의갯벌 세계유산등재추 진단	무안
2023	연속	가야고분군	남원군, 고령군, 김해시, 함안군, 창녕군, 고성군, 합천군	지자체간 업무 협약으로 구성 (법인 아님)	가야고분군 세계유산 통합관리지원단*	창원** (경남 연구원)

* 통합관리단 설립 시까지 존속(가야고분군 세계유산 통합관리지원단 업무 협약서 제4조)

** 사무소 소재지는 '25년 경북, '27년 전북으로 2년마다 광역지자체간 윤번제로 이동함

*** 자료: 국가유산청

개정안은 세계유산의 보존·관리·활용, 홍보 계획 수립·시행, 연구개발, 국제 교류 및 협력 체계 구축을 위해 세계유산 통합관리원을 별도의 법인으로 설치하고⁴⁾ 법인 운영에 필요한 예산을 국가에서 지원할 수 있도록 하려는 것으로, 전문성을 갖춘 법인을 통해 세계유산의 보존·관리 및 활용을 보다 체계적으로 수행하여 국제사회에 우리 세계유산의 가치를 알리고 세계인의 한국 방문을 유도할 수 있다는 측면에서 긍정적인 효과가 기대됨.

다만, 우리나라의 세계유산 중 단일유산의 관리 주체를 보면 종묘, 창덕궁, 조선왕릉은 국가유산청 소속기관인 궁능유적본부가 직접 관리하고 있고, 화성과 남한산성은 수원시와 경기도가 각각 관리주체로 세계유산 현장 점검, 보존, 관리, 활용 사업 등을 수행하고 있으며,

두 개 이상의 구역으로 이루어진 연속유산의 경우를 보면 ①백제역사 유적지구, 한국의 서원, 한국의 갯벌 유산은 통합관리기구로 지자체출연 기관(국가유산청 소관 법인)이 설치되었고, ②석굴암·불국사, 경주역사 유적지구, 고인돌유적 등은 지자체가 직접 관리주체로서 운영하고 있으며, ③제주 화산섬과 용암동굴은 제주특별자치도 세계유산본부에서 운영하는 등 세계유산별로 관리주체와 통합관리기구의 설립형태·명칭·소재지 등이 다양한 형태를 띠고 있음.

4) 유네스코의 「세계유산협약 이행을 위한 운영지침」 제114조는 연속유산의 경우 개별 구성 요소들의 통합 관리를 담보하기 위한 관리체계나 메커니즘이 반드시 필요함을 권고하고 있음.

이와 같이 세계유산의 관리주체는 각 세계유산의 지역적 위치, 분포 현황, 종교적 상황 등을 종합적으로 고려하여 정치적·사회적·문화적 맥락 속에서 결정되어온 것인바, 개정안과 같이 법률에서 전체 세계유산에 대한 통합관리기구를 법인으로 설치하도록 하면서 특정 소재지에 설립 등기를 하도록 하는 것은 지자체 간, 관리주체 간 갈등 유발 가능성이 높음을 고려할 필요가 있을 것으로 봄.

세계유산 통합관리원 설치에 대한 부처 및 지자체의 의견은 다음과 같음.

국가유산청은 세계유산 총괄 관리를 국가유산청이 하고 있고, 국가유산청, 지자체 및 통합관리기구 등이 각각의 세계유산 특성에 맞게 관리주체로서 이미 설립되어 운영되고 있는 상황에서 세계유산을 통합관리하기 위해 별도의 법인을 설립하는 것은 기능 중복과 비효율성이 야기될 수 있다는 입장임.

행정안전부는 통합관리원은 주로 국가사무와 관련된 역할을 하므로 국가의 부담을 지자체에 넘겨서는 안된다는 규정⁵⁾에 위배될 소지가 있다는 의견임.

김해시는 세계유산 보존관리 체계를 고려하지 않은 법인의 설립으로 인해 관리 효율성이 저하되고, 예산낭비 및 지역갈등이 우려된다는 견해임.

5) 지방자치법 제137조(건전재정의 운영) ① 지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다.
② 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 장려하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니 된다.

문 의 처

02)6788-5384
