

「세계유산법」 도입에 따른 한국 지역사회의 세계유산 거버넌스 참여에 대한 분석*

An Analysis on the Participation of Local Communities in Governance of World Heritage in the Republic of Korea with Adoption of the New World Heritage Act

김 지 현**

Kim, Jihon

목 차

- | | |
|-----------------------|----------------------|
| I. 서론 | III. 국내 세계유산도시 지역사회의 |
| II. 세계유산과 지역사회 참여에 대한 | 거버넌스 참여 현황 |
| 법제도적 분석 | IV. 결론 및 제언 |

1972년 채택된 「세계문화 및 자연유산 보호에 관한 협약」(이하 ‘세계유산협약’)은 그 다섯 번째 전략목표로 지역사회를 채택하며(2007년), 지역주민의 참여가 세계유산의 보존관리에 필수적 요소임을 확인한 바 있다. 아울러 협약의 「운영지침」의 지속적인 개정을 통해 지역 공동체와 유산의 연결고리를 더욱 강화시키고자 하였다. 한국은 1988년 「세계유산협약」에 가입한 이래 오랫동안 문화재보호법을 통해 협약을 이행해오다 최근 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」(이하 ‘세계유산법’)을 제정하고 세계유산과 관련된 주요 결정과 추진 과정에 지역주민의 참여를 증진시키기 위한 법적

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2022..53.107>

투고일: 2022. 10. 31. / 심사완료일: 2022. 12. 21. / 게재확정일: 2022. 12. 26.

* 이 논문은 세계유산도시 아태지역사무처(경주시)의 세계유산도시의 거주적합성 역량 강화 연구 사업의 지원을 받아 수행된 연구임.

** 유네스코한국위원회 선임전문관 / 건국대학교 세계유산대학원 겸임교수, 국제학 박사
Senior Programme Specialist, Korean National Commission for UNESCO / Adjunct Professor, Graduate School of
World Heritage Studies, Konkuk University, Ph.D in International Studies

기반 확대를 시도하였다.

이러한 맥락에서 동 연구는 한국의 세계유산 보존, 관리, 활용 등과 관련된 거버넌스에 지역주민의 참여가 얼마나 법제도적으로 보장되어 있는지를 검토하고, 실제 세계유산이 위치한 지방자치단체의 현황을 분석하였다. 또한 실제로 경주, 공주, 부여 등 대표적 세계유산도시의 관련 사업의 결정과 추진 과정에 지역주민들이 얼마나 참여하고 있는지를 살펴보았다.

「세계유산법」은 「세계유산협약」에서 강조하고 있는 지역사회의 참여를 전반적으로 잘 반영하고 있으나, 좀 더 적극적인 주민 의견 수렴과 그 참여 보장에 대해서는 개선의 여지가 있으며, 세계유산도시의 관련 조례 역시 향후 적절히 수정되어야 할 필요가 있다. 또한 유산 현장에서의 세계유산 거버넌스에 대한 지역사회의 참여는 다양한 방식을 통해 점차 증진되고 있으나, 주민을 대상으로 한 지자체의 더 많은 사업 홍보와 교육을 통해 그들의 자발적 참여가 지속가능하도록 독려해야 할 것이다. 그 가운데 지자체와 주민 간 대화를 촉진하는 전문가의 중간자적 역할 또한 확인되었다. 이러한 방안들은 향후 지역사회의 더욱 활발한 세계유산 거버넌스 참여 보장을 위한 「세계유산법」과 관련 지자체의 법제도적 보완과 함께, 세계유산 사업 추진 과정에도 구체적인 시사점이 될 수 있다.

[주제어] 세계유산, 지역사회, 세계유산법, 거버넌스, 지역주민 참여, 유네스코

I. 서론

1972년 채택된 「세계문화 및 자연유산 보호협약」(Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 이하 ‘세계유산협약’)은 탁월한 보편적 가치(Outstanding Universal Value)를 가진 문화와 자연유산을 인류 공동의 유산으로서 보호하고자 하는 국제협약으로,¹⁾ 현재까지 전 세계 194개국이 가입하여 유산 보호를 위한 가장 보편적 국제 규범으로서의 지위를 가지고 있다.²⁾ 그러나 유산의 보호가 비단 유산이 위치한 국가들의 관심사가 아닌 인류 공동의 노력이 필요한 만큼,³⁾ 「세계유산협약」은

1) 협약 전문은 UNESCO, “Convention Text”, <<https://whc.unesco.org/en/conventiontext/>>, 검색일 : 2022. 10. 15. 참고. 아울러 해당 협약의 조문별 해설은 Francesco Francioni/Federico Lenzerini(eds.), *The 1972 World Heritage Convention : A Commentary*, Oxford Univ. Press, 2008. 참고.

2) 협약 당사국 목록은 UNESCO, “States Parties”, <<https://whc.unesco.org/en/statesparties/>>, 검색일 : 2022. 10. 15. 참고.

3) Francesco Francioni, “A dynamic evolution of the concept and scope: from cultural property to cultural heritage”, *Standard setting in UNESCO Vol. 1: normative action in education, science and culture*, Martinus Nijhoff, 2007, p. 229.

국가 외에도 다양한 주체들의 역할에 대해 논의해왔으며, 그 중 유산과 가장 직접적으로 연결된 지역 공동체에 많은 관심을 기울여왔다.⁴⁾ 유산 보호와 관리, 활용 등을 위한 지역사회의 참여와 역할에 대한 관심은 협약의 효과적인 이행을 위한 실천적 가이드라인인 협약의 「운영지침」(The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention)에 1995년 이래 관련 조항이 추가하거나 개정되는 형태로 제도적으로 반영되었으며,⁵⁾ 2007년 「세계유산협약」의 전략목표 중 하나로도 추가되었다.⁶⁾ 이러한 지역사회 참여 보장을 위한 일련의 제도적 변화는 그들의 참여를 바탕으로 한 유산의 지속가능한 보호라는 협약의 궁극적 지향과 연결된다.⁷⁾

이러한 세계유산과 관련된 지역 공동체에 대한 높은 국제적 관심에 반해 한국의 법적 대응은 비교적 지연되어 왔다. 한국은 1988년 「세계유산협약」에 가입한 이래 1995년부터 현재까지 15개 유산을 세계유산으로 등재해 왔고,⁸⁾ 2002년부터 문화재보호법에 협약과 관련된 여러 조항을 신설하는 등 협약의 국내적 이행에 적극적이었으나,⁹⁾ 지역주민에 대해서는 문화재 관람료 감면에 대한 시혜적 조항 외 세계유산 보호 차원에서는 별다른 법적 조치를 취하지 않았다.¹⁰⁾ 그러나 최근 세계유산의 효과적인 보호와 관리를 위해

-
- 4) 「세계유산협약」의 이행에는 국가 외에도 유네스코(사무국), 전문가 집단(ICOMOS, IUCN, ICCROM과 같은 협약상 자문기구), 비정부기구(NGO), 지역사회 등 다양한 비국가행위자들이 참여한다. 「세계유산협약」과 관련된 여러 비국가행위자들의 지위와 역할에 대한 분석은 Jihon Kim, *Non-State Actors in the Protection of Cultural Heritage*, Springer, 2021, pp. 86-109. 참고.
- 5) 「세계유산협약」 이행을 담당하는 주요 의사결정기구인 세계유산위원회는 세계유산 목록 등재와 세계유산기금을 통한 국제원조 등에 관한 구체적인 기준 등을 수립하여 협약의 구체적 이행을 돕는 「운영지침」을 채택한다. 「운영지침」은 협약과 관련된 다양한 국제적 논의와 지식, 경험 등을 반영하여 주기적으로 개정된다. 「운영지침」 채택의 역사와 각 연도별 버전은 UNESCO, “The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention”, <<https://whc.unesco.org/en/guidelines/>>, 검색일 : 2022. 10. 15. 참고.
- 6) 「세계유산협약」의 전략목표 ‘5C’: 1. 세계유산목록에 대한 신뢰(Credibility) 강화, 2. 세계유산의 효과적인 보존(Conservation) 보장, 3. 당사국의 효과적인 역량구축(Capacity building) 촉진, 4. 커뮤니케이션(Communication)을 통해 세계유산에 대한 대중의 인식, 참여와 지지 향상. (이상 2002년 채택), 5. 세계유산협약 이행에 있어 공동체(Communities)의 역할 증대(2007년 추가 채택).
- 7) Ilaria Rosetti/Clara Bertrand Cabral/Ana Pereira Roders/Marc Jacobs/Rosana Albuquerque, “Heritage and Sustainability: Regulating Participation”, *Sustainability Vol.14 No.3*, MDPI, 2022, p. 23.
- 8) 석굴암·불국사(1995년), 해인사 장경판전(1995년), 종묘(1995년), 창덕궁(1997년), 화성(1997년), 경주역사유적지구(2000년), 고창·화순·강화 고인돌 유적(2000년), 제주화산섬과 용암동굴(2007년), 조선왕릉(2009년), 한국의 역사마을 : 하회와 양동(2010년), 남한산성(2014년), 백제역사유적지구(2015년), 산사 : 한국의 산지승원(2018년), 한국의 서원(2019년), 한국의 갯벌(2021년). 각 세계유산에 대한 상세 정보는 유네스코한국위원회, <<https://heritage.unesco.or.kr/>>, 검색일 : 2022. 10. 15. 참고.
- 9) 문화재보호법 제78조의2(세계유산의 등록 및 보호) [시행 2003. 7. 1.] [법률 제6840호, 2002. 12. 30., 일부개정]. 현재 제19조(세계유산등의 등재 및 보호) [시행 2022. 7. 19.] [법률 제18770호, 2022. 1. 18., 일부개정].

「세계유산의 보존·관리 및 이용에 관한 특별법」(이하 ‘세계유산법’)을 지난 2020년 채택하면서 지역공동체에 대한 관심을 성문화하였다.¹¹⁾ 「세계유산법」이 지역주민의 역할을 증대하는 방향으로 실행되어야 함을 법률의 기본이념으로 명시된 것 이외에도(제2조 제2항), 지역주민의 의견 수렴에 관한 별도 조항이 마련되기도 하였다(제19조). 문화재청은 관계 중앙행정기관 및 세계유산도시의 도지사와 협의하여 세계유산의 보존·관리·활용에 관한 종합계획(이하 ‘종합계획’)을 수립하는데, 2022년 4월 문화재청은 종합계획을 선포하고 지방자치단체 차원에서 세계유산별로 이와 유사한 계획을 수립할 것을 요청했다. 이에 따라 지방자치단체의 세계유산별 시행계획 작업은 가까운 시일 내에 완료될 것으로 보이며, 여기에는 「세계유산법」의 주민참여 증진에 대한 다양한 내용들이 지자체 차원에서 구체화된 계획으로 포함될 것으로 보인다.

이러한 가운데 본고는 한국의 세계유산 보호와 관리, 활용 등과 관련한 의사결정 과정에 지역사회의 참여가 국제사회의 논의에 따라 충분히 법제도적으로 보장되어있는지, 그리고 유산 현장에서의 현황은 어떤지를 살펴봄으로써 「세계유산법」의 이행을 앞두고 여러 시사점을 도출하고자 한다. 「세계유산협약」의 주요 내용들이 국내 관련 법령과 정책에 잘 반영되었는지를 분석적으로 고찰하고 그 개선을 제시한 연구들은 종종 있어왔다.¹²⁾ 아울러 세계유산 보존관리와 이용 등과 관련된 지역사회 역할에 대한 연구 역시 그간 활발히 진행되어 왔다고 볼 수 있다.¹³⁾ 그러나 2020년 제정된 「세계유산법」과 관련해서는 법이 시행된 지 얼마 되지 않은 관계로 법에 대한 전반적인 분석을

-
- 10) 문화재보호법 제49조(관람료의 징수 및 감면) ③ 국가 또는 지방자치단체는 제1항에도 불구하고 국가가 관리하는 국가지정문화재의 경우 문화체육관광부령으로, 지방자치단체가 관리하는 국가지정문화재의 경우 조례로 각각 정하는 바에 따라 지역주민 등에 대하여 관람료를 감면할 수 있다. <신설 2014. 1. 28.>
 - 11) 세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법(약칭: 세계유산법) [시행 2021. 2. 5.] [법률 제16932호, 2020. 2. 4., 제정]
 - 12) 대표적으로 정상우/정필운, “국제협약 관점에서 본 우리나라 문화유산 보호 법제도의 과제”, 법과 정책연구 제11권 제3호, 한국법정정책학회, 2011, 1069-1094쪽; 김창규, “한국의 세계유산보호를 위한 법제개선방안”, 법과 정책연구 제15권 제3호, 한국법정정책학회, 2015, 879-910쪽 등.
 - 13) 유원희/서세진/최병길, “제주도 UNESCO 및 UNFAO 세계유산에 대한 인식 비교-지역주민과 관광객을 중심으로”, 한국전통조경학회지 제35권 제4호, 한국전통조경학회, 2017, 134-143쪽; 조아라/김숙진, “세계유산 보존 관리와 지역의 지속가능한 발전을 위한 지역공동체 참여: 화성과 남한산성의 비교”, 한국도시지리학회지 제19권 제2호, 한국도시지리학회, 2016, 149-167쪽; 문이화, “익산 세계유산 자원의 활용과 주민 참여”, 마한백제문화 제28집, 원광대학교 마한백제문화연구소, 2016, 181-211쪽; 조유진/김숙진, “고도보존육성법과 세계유산협약의 접점에서 찾은 역사도시의 지속가능한 발전과 주민 참여방법: 백제역사유적지구를 중심으로”, 한국도시지리학회지 제19권 제3호, 한국도시지리학회, 2016, 27-43쪽; 최완규, “세계유산 백제역사유적지구의 지역사회 역할”, 마한백제문화 제27집, 원광대학교 마한백제문화연구소, 2016, 59-84쪽 등.

제외하고는,¹⁴⁾ 그 이행의 주요 참여자인 지역사회에 초점을 맞추어 해당 법을 분석한 연구는 아직 이루어지지 못하였다. 따라서 법 시행 초기 세계유산별 지자체의 시행계획이 수립되고 있는 현 상황에서 지역주민 참여에 초점을 맞추어 관련 법제도와 현황에 대해 분석하는 것은 향후 제도적 보완과 그 실행적 차원에서의 조치를 고민하는 데 여러 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

이에 본고는 먼저 「세계유산협약」과 한국의 「세계유산법」에서의 지역 공동체 참여에 대한 법제도적 발전을 비교·분석하고, 세계유산도시의 조례도 함께 살펴봄으로써 세계유산과 관련된 주요 의사결정 과정에 지역사회의 참여가 얼마나 국내법과 제도에 반영되었는지를 검토한다. 아울러 경주, 부여, 공주를 중심으로 국내 세계유산도시의 대표적 세계유산 사업 사례를 통해 지역주민의 유산 보존과 관리, 활용 등에 대한 참여 현황을 파악하고자 한다. 이러한 분석을 통해 세계유산과 관련하여 지역주민의 역할과 참여가 더욱 보장되기 위한 법제도적 개선과 그 실천적 방향을 제시하고자 한다.

II. 세계유산과 지역사회 참여에 대한 법제도적 분석

1. 「세계유산협약」에서의 지역 공동체 논의 - 협약의 「운영지침」 개정을 중심으로

「세계유산협약」의 본문에서 지역 공동체가 명시적으로 언급되지는 않았지만, 세계유산 보호에 대한 대세적(*erga omnes*) 의무를 고려할 때,¹⁵⁾ 시민사회와 같은 비국가 행위자 참여는 충분한 법적 근거를 가진다.¹⁶⁾ 실제로 협약의 「운영지침」의 발전은 협약의 다양한 이행 과정에서 이러한 비국가 행위자의 참여에 대한 관심이 증가해 왔음을 보여준다.¹⁷⁾ 그 중 지역 공동체 참여에 대해서는 일찍이 1995년에 세계유산 등재 및 관리에서

14) 권채리, “세계유산법의 제정과 세계유산협약의 국내이행에 관한 법적고찰”, 공법학연구 제21권 제4호, 한국비교공법학회, 2020, 537-562쪽.

15) 협약 제6조 제1항: “제1조 및 제2조에 언급된 문화유산 및 자연유산이 그 영역 내에 위치하는 국가의 주권을 충분히 존중하며 또한 국내법에 규정된 소유권을 침해함이 없이, 이 협약 당사국들은 그러한 유산이 세계유산이며 그 유산의 보호를 위하여 협력하는 것이 국제사회 전체의 의무임을 인정한다.”

16) Francesco Francioni, *op.cit.*, p. 222.

17) Alessandro Chechi, “Non-state actors and the implementation of the world heritage convention in asia: Achievements, problems, and prospects”, *Asian Journal of International Law* Vol.8, No.2, Cambridge University Press, 2018, pp.

지역주민의 역할을 강조하는 단락이 채택되었다.¹⁸⁾ 2005년에 「운영지침」은 세계유산 거버넌스에 유산 관리자, 지방 정부, 지역 공동체, NGO 및 기타 이해 당사자와 같은 더 다양한 이해 관계자의 참여를 보장하기 위한 당사국의 조치를 촉구하기 위해 다시 수정되었다.¹⁹⁾ 잠정목록 준비²⁰⁾ 및 등재 절차와²¹⁾ 같은 협약의 다양한 이행 과정에 여러 이해 관계자의 역할에 대한 유사한 조항들이 삽입되었다. 인식 제고 및 홍보와 관련된 여러 조항 또한 2005년 추가되어 유산 보호와 관련된 지역주민 참여의 중요성을 재확인하였다(제211항c 및 d).

2002년에 채택되었던 「세계유산협약」의 전략목표 4C(Credibility, Conservation, Capacity building, Communication)에 이어 2007년 다섯 번째 C로 지역 공동체(Community)가 추가되어 현재의 5C가 완성되었다.²²⁾ 「운영지침」 역시 이러한 전략목표에 따라 지역 공동체의 중요성을 더욱 강조하기 위해 지속적으로 개정되었다. 지역사회 및 기타 이해 관계자의 완전한 참여는 2011년 구체적인 조항으로 주목되었으며(제117항), 유산의 지속 가능한 보호, 관리 및 제시에 관한 조항(제119항)에도 언급되었다. 국제원조 신청 절차는 특히 예비 지원 요청에 대한 평가의 주요 기준 중 하나로 지역사회 참여를 제시하기도 하였다(부록 9, 28).²³⁾

466-468.

- 18) 제14항: “등재 과정에서 지역주민들의 참여는 그들이 유산 관리에 있어 당사국과 공동 책임을 느끼도록 하는 데 필수적이다.”
- 19) 제12항: “협약국은 **인권에 기초한 접근방식을 채택하고**, 세계유산의 확인, 등재신청, 관리, 보호 과정에 있어 유적 관리자, 지방정부, 지역사회, 원주민, 비정부기구(NGO), 그리고 다른 이해당사자와 협력자들을 포함해 다양한 이해관계자, 권리자들의 **성평등을 고려한** 참여를 보장하도록 한다.” (강조 문구는 2021년 개정 시 추가 삽입된 부분)
- 20) 제64항: “당사국은 유적관리자와 지방정부, 지역사회, 원주민, NGO와 기타 이해 관계자, 협력자 등 다양한 이해 당사자와 관리자가 **충분하고 효율적으로, 성평등을 고려해** 참여하여 자국의 잠정목록을 준비하도록 한다. **원주민의 땅이나 영역, 자원에 영향을 미치는 유산의 경우 당사국은 잠정목록 대상 유적을 포함해, 자유 의사에 따른 사전 인지 동의를 얻을 수 있도록 원주민을 대표하는 기관과 성실히 협의하고 협력한다.**” (강조 문구는 2019년 개정 시 추가 삽입된 부분)
- 21) 제123항: “신청과정에서 지역공동체, 원주민, 정부, 비정부, 민간 기구, 그리고 다른 이해당사자의 효율적이고 포괄적인 참여는 유산관리에 이들이 당사국과 공동 책임을 지도록 하기 위해 반드시 필요하다. 당사국은 이해당사자가 가능한 한 폭넓게 참여하여 신청서를 준비하도록 하고, **특히 적절한 언어로 신청서를 공개하고 공적 협의와 공청회를 통해 원주민들로부터 자유로운 사전 공지된 동의를 받았음을 입증해야 한다.**” (강조 문구는 2015년 개정 시 추가 삽입된 부분)
- 22) UNESCO, Decision 31 COM 13B, 2007. 2002년 채택 부다페스트 선언(Budapest Declaration on World Heritage)에 따라 채택된 4C(Credibility, Conservation, Capacity-building, and Communication)(UNESCO, Decision CONF 202 9, 2002)에 추가되었다.
- 23) 28. 공동체 참여에 충분한 관심을 기울이고 있는가?

2015년 「운영지침」 개정에서는 토착민(indigenous peoples)에 대해 더 높아진 관심이 반영되었다. 토착민들은 세계유산 보호 및 보존의 주요 파트너 중 하나가 되었고(제40항),²⁴⁾ 당사국은 세계유산 등재를 위해 토착민의 ‘자유로운 사전 공지된 동의’를 얻도록 요청되었다(제123항). 등재에 대한 정보를 적절한 언어로 공개하고 공개 협의 및 공청회 등을 통해 그들의 폭넓은 참여를 가능한 보장하는 구체적인 방법도 제안되었다.

2019년 세계유산위원회는 세계유산 관리, 역량 강화, 연구 프로그램 및 국제원조 요청에 원주민 참여를 반영하기 위해 다시 한번 「운영지침」을 수정하였다.²⁵⁾ 신규 등재 전 의무화된 예비 평가(Preliminary Assessment)에서 협약 당사국은 예비 평가를 요청하는 과정에서 이해 관계자와 권리 보유자의 참여를 보장하도록 장려되었다(제123항). 또한 기존에 「운영지침」부록으로 존재한 문화경관 세계유산 등재 지침을 「운영지침」본문에 통합하는 과정에서 문화경관 등재에 대한 지역 공동체의 완전한 동의 요건이 가시성을 얻게 되었다(제47ter항).²⁶⁾ 이러한 변화들은 국가 주도로 가능했던 유산의 등재 추진 결정과 그 과정에 있어 지역사회의 참여가 점차 필수적인 요건이 되어가고 있음을 보여준다.²⁷⁾

2. 지역사회 참여에 대한 한국의 법제도적 발전 - 「세계유산법」을 중심으로

위와 같이 세계유산의 거버넌스에 지역사회의 참여 확대를 위한 협약의 「운영지침」이 꾸준히 개정되는 가운데, 「세계유산협약」 이행을 위한 한국의 법적 제도에도 최근 변화가 있었다. 특히 2020년에는 「세계유산법」이 채택되었는데, 이는 우리나라가 1988년 「세계유산협약」 가입 이후 문화재보호법에 관련 이행 조항이 단 하나에 불과했다는 점(제19조)에서 획기적인 변화라 할 수 있다. 「세계유산법」은 2021년 2월부터 시행되었다.

「세계유산법」은 「세계유산협약」 이행의 여러 쟁점을 폭넓게 다루고 있다. 예를 들어, 핵심 및 완충지대를 포함한 세계유산지구의 지정(제10조) 및 보호(제11조), 종합계획(제12조)과 시행계획(제13조)의 수립, 주민 등의 의견 청취(제19조) 등이 포함되어 있다.

24) 제40항: “세계유산의 보존과 관리에 이해관계가 있으며 이에 참여하는 개인과 기타 이해당사자, 특히 지역사회, 원주민, 정부·비정부·민간 기구와 소유자들이 세계유산의 보호와 보존과 관련된 협력자가 될 수 있다.”

25) 제12, 14.bis, 39, 64, 90, 111(a), 117, 119, 214bis, 215, and 239(j)항.

26) 부록 3의 제12항이었던 이 조항은 문화경관 전문가 회의(La Petite Pierre, 1992년 10월 24-26일)에서 작성되어, 제16차 세계유산위원회(Santa Fe, 1992년 12월 7-14일)에서 ‘운영지침’에 포함되었다.

27) Jihon Kim, *op.cit.*, pp. 94-95.

비록 「세계유산법」 제정은 정치적으로 주도되어 심도 있는 사전 연구 없이 제정되었다는 비판이 있지만,²⁸⁾ 독립 법률이 입안됨으로써 중앙정부와 지방정부 모두에 도전이 되어 왔던 세계유산의 보존관리와 활용에 관한 전반적인 문제에 대해 특별한 관심을 기울이는데 성공했다. 그 중 지역사회 참여에 관한 여러 조문들은 「세계유산협약」에서 발전되어 온 관련 논의를 적극 수용하려 했다는 점에서 주목할 만하다.

먼저 「세계유산법」은 “세계유산의 보전·관리·활용은 세계유산에 대한 대중의 인식과 참여를 높이고 해당 지역사회의 역할을 제고하는 방향으로 추진되어야 한다”고 명시하고 있다(제2조 제2항). 세계유산의 보전, 관리, 이용에 관한 정책의 수립과 이행 과정에서 지역주민의 참여는 국가와 지방자치단체의 책무 중 하나로 재확인되었다(제4조 제3항). 또한 각 세계유산에 대한 시행 계획의 수립 및 이행에 세계유산 지역의 지역 공동체 활동을 지원하여 주민들의 삶의 질을 향상시킬 계획, 세계유산 관련 교육 및 홍보의 진흥을 위한 계획, 기타 해당 세계유산의 보전, 관리 및 활용과 주민지원에 관한 사항 등이 포함되도록 하였다(제13조 제6항).

가장 중요한 조항 중 하나로, 「세계유산법」은 각 세계유산별 보존, 관리, 활용의 주요 문제를 다루는 관리기구인 세계유산보전협의회에 거주자 대표를 포함하도록 규정하고 있다(제18조 제2항). 또한, 세계유산 등재 및 종합계획 수립 및 이행계획에 관한 지역주민의 의견 청취에 대한 독립조항을 두고 있다(제19조 제1항). 구체적으로는 「세계유산법 시행령」 제19조 제2항에 따라 지역주민의 의견을 수렴하기 위해 관련 정보를 60일 동안 공공 게시판이나 인터넷 홈페이지에 게시하고 의견을 수렴하여 30일 이내에 의견 제출자에게 결과를 통보하는 등의 절차가 추가적으로 규정되어 있어(제13조), 그 실행상의 구체성을 더하고 있다.

종합하면, 아래 <표 II-1>과 같이 「세계유산협약」과 「운영지침」에서 강조되어 온 지역사회의 세계유산의 보호, 관리, 활용 등에서의 참여와 관련된 대부분의 조항은 한국의 「세계유산법」에 전반적으로 잘 반영되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 한국의 맥락에서 전통적 권리를 지닌 지역주민이라고 할 수 있는 토착민의 자유로운 사전 고지와 동의를 구하는 「운영지침」의 조항(제47ter항)에 관해서는 「세계유산법」이 좀 더 적극적으로 그 정신을 반영할 필요가 있어 보인다.²⁹⁾ 같은 맥락에서 세계유산 등재 신청 과정에서 지역

28) 권채리, 앞의 논문, 548-549, 558쪽.

29) 예를 들어, 태국은 토착민인 카렌족의 사전 동의 부족이 문제가 되어 세계유산 등재에 어려움을 겪은 바 있다. Reiner Buergin, “Contested Rights of Local Communities and Indigenous Peoples in Conflicts over Biocultural Diversity: The Case of Karen Communities in Thung Yai, a World Heritage Site in Thailand.”, *Modern Asian*

공동체의 자유로운 사전 고지와 동의를 입증해야 하는 조항(제123항)과 관련하여서도 시행령에 제시된 의견 제출과 열람 등의 방법 외에도 다양하고 구체화된 지역주민 의견 수렴 방안이 고민될 수 있으므로 발전의 여지가 있다. 「세계유산협약」이 지역주민의 활발한 참여에서 더 나아가 그들의 동의까지 지향하고 있는 만큼, 이러한 국제적 논의에 대한 한국의 보다 적극적인 법제도적 보완이 필요해 보인다.

〈표 II-1〉 「세계유산협약」의 「운영지침」과 한국의 「세계유산법」의 비교³⁰⁾

「세계유산협약 운영지침」(2021년 개정본)	한국의 「세계유산법」(2020년 채택)
제12항. 협약국은 인권에 기초한 접근방식을 채택하고, 세계유산의 확인, 등재신청, 관리, 보호 과정에 있어 유적 관리자, 지방정부, 지역사회, 원주민, 비정부기구(NGO), 그리고 다른 이해당사자와 협력자들을 포함해 다양한 이해관계자, 권리자들의 성평등을 고려한 참여를 보장하도록 한다.	제2조(기본이념) ② 세계유산의 보존·관리 및 활용은 세계유산에 대한 국민의 인식과 참여를 제고하며, 지역주민의 역할을 증대하는 방향으로 실행되어야 한다.
제40항. 세계유산의 보존과 관리에 이해관계가 있으며 이에 참여하는 개인과 기타 이해당사자, 특히 지역사회, 원주민, 정부·비정부·민간 기구와 소유자들이 세계유산의 보호와 보존과 관련된 협력자가 될 수 있다.	제4조(국가와 지방자치단체 등의 책무) ③ 국가와 지방자치단체는 주민, 이해관계자, 관계 전문가 등이 세계유산의 보존·관리 및 활용과 관련한 정책의 수립 및 시행에 적극 참여할 수 있도록 보장하여야 한다.
제47ter항. 문화경관은 문화재이자 협약 제1조에 지정된 ‘자연과 사람의 합작품’을 나타낸다...등재 준비는 지역사회와의 협력과 완전한 동의하에 이루어져야 한다.	해당 없음.
제64항. 당사국은 유적관리자와 지방정부, 지역사회, 원주민, NGO와 기타 이해 관계자, 협력자 등 다양한 이해당사자와 관리자가 충분하고 효율적으로, 성평등을 고려해 참여하여 자국의 잠정목록을 준비하도록 한다. 원주민의 땅이나 영역, 자원에 영향을 미치는 유산의 경우 당사국은 잠정목록 대상 유적을 포함해, 자유의사에 따른 사전 인지 동의를 얻을 수 있도록 원주민을 대표하는 기관과 성실히 협의하고 협력한다.	제19조(주민 등의 의견청취) ① 문화재청장 또는 관할 시·도지사는 제15조 제1항 각 호의 사항에 대하여 해당 지역주민과 관계 전문가 등의 의견을 들어야 한다. ※ 제15조(세계유산 등에 관한 기초조사) ① 문화재청장 또는 관할 시·도지사는 다음 각 호의 사항에 대하여 기초조사를 할 수 있다. 1. 잠정목록 및 세계유산 등재의 적정성 2. 제10조에 따른 세계유산지구의 지정 또는 변경 3. 종합계획 및 시행계획의 수립 및 조정
제117항. 당사국은 세계유산을 위해 효과적인 관리활동을 실행해야 할 책임이 있다. 당사국은 필요시 공정한 관리계획, 협력관리 시스템, 보상방법을 개발하여 유산관리자, 관리 당국, 기타 협력자들, 지역사회, 원주민, 권리자, 그리고 유산관리 이해당사자들과 긴밀히 협력하여 이를 행해야 한다.	제4조 제3항, 제19조 제1항.

Studies Vol.49 No.6, Cambridge University Press, 2015, pp. 2022-2062. 참조.

- 30) ‘운영지침’의 국문 번역본은 문화재청, ‘세계유산협약 이행을 위한 운영지침’, 2020. 참조. 누락된 번역 및 2021년 ‘운영지침’ 신규 추가 문구는 저자 번역.

제119항. 생태적, 문화적으로 지속가능하며, 관련 공동체의 삶의 질과 복지를 향상시킬 수 있는 현재와 향후의 다양한 활용을 지원할 수 있다...일부 유산의 경우 인간의 활용이 적절하지 않을 수 있다. 세계유산에 영향을 주는 법안과 정책, 전략은 탁월한 보편적 가치를 보호하고 자연유산과 문화유산의 좀 더 광범위한 보존을 지원하며, 유산의 지속 가능한 보호와 보존, 관리와 설명의 필요조건으로 유산과 관련된 공동체와 원주민, 여타 이해 당사자의 효율적이고, 포괄적이며, 공평한 참여를 장려해야 한다.	제13조(세계유산별 시행계획의 수립·시행) ⑥ 시행계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. ...3. 제10조에 따라 지정된 세계유산지구에서의 주민참여 방안 ...5. 제10조에 따라 지정된 세계유산지구 내 공동체 활동 지원 등 주민의 삶의 질 향상 ...9. 그 밖에 해당 세계유산의 보존·관리·활용 및 주민 지원
제123항. 신청과정에서 지역공동체, 원주민, 정부, 비정부, 민간 기구, 그리고 다른 이해당사자의 효율적이고 포괄적인 참여는 유산관리에 이들이 당사국과 공동책임을 지도록 하기 위해 반드시 필요하다. 당사국은 이해당사자가 가능한 한 폭넓게 참여하여 신청서를 준비하도록 하고, 특히 적절한 언어로 신청서를 공개하고 공적 협의와 공청회를 통해 원주민들로부터 자유로운 사전 공지된 동의의 받았음을 입증해야 한다.	제19조 제1항. ※ 세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령 제13조 ① 문화재청장 또는 관할 시·도지사는 법 19조 제1항에 따라 지역주민과 관계 전문가 등의 의견을 들으려는 경우에는 법 15조 제1항 각 호의 사항에 관한 자료를 문화재청 또는 시·도의 계시관 및 인터넷 홈페이지에 공고하고, 60일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 해야 한다. ② 제1항에 따른 열람 내용에 대하여 의견이 있는 사람은 열람기간에 의견을 제출할 수 있으며, 문화재청장 또는 시·도지사는 제출된 의견을 검토하여 열람기간이 끝난 날부터 30일 이내에 그 결과를 의견 제출자에게 통보해야 한다.
제214bis항. 당사국은 협약에 따라 발생하는 유산과 사회에 대한 상호 호혜적인 혜택을 활용하는 교육과 역량구축 프로그램을 개발하도록 한다. 이들 프로그램은 혁신과 국내 기업이 정신에 기초할 수 있으며, 특히 지역사회와 원주민들을 위한 지속가능하고 포괄적인 경제적 혜택을 촉진하고, 지역의 재료와 자원의 활용을 도모하고 지역의 문화와 창의산업을 육성하며 세계유산과 관련된 무형유산 보호를 강화하는 등 지속가능한 사업에 대한 공공 및 민간투자 기회를 파악하고 증진하기 위해 중소 및 극소단위를 대상으로 할 수 있다.	제13조(세계유산별 시행계획의 수립·시행) ⑥ 시행계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. ...6. 해당 세계유산 관련 교육 및 홍보 활성화

3. 한국의 세계유산도시 조례에서의 지역주민의 참여 보장 현황

「세계유산법」이 2021년 2월 시행되었고, 문화재청의 종합계획이 2022년 4월에 수립된 바, 국내의 세계유산도시들은 세계유산별 시행계획을 새롭게 발전시킬 시간을 충분히 갖지 못하였다.³¹⁾ 그러나 여러 세계유산도시들은 이미 해당 도와 시·군 차원에서 세계유산의 등재, 보호 및 관리에 관한 관련 법률 및 정책을 수립해 왔다. 현재 각 도시들이 「세계유산법」 시행계획을 수립하는 단계에 있는 만큼, 세계유산도시들이 기존에 시행하고 있는 주민참여에 대한 법적·정책적 조치를 현 시점에 재검토하고 그 현황을 분석하여 새로운 세계유산에 관한 법과 계획하에 지역 공동체의 거버넌스 참여를 더욱 촉진할

31) 오선화, 「세계유산 보존관리 및 활용 종합계획과 시행계획」에 대한 토론회, 2022년 3차 이코포럼, 이코모스한국위원회, 2022, 52쪽.

수 있는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

예를 들어 부여군에는 부여군 세계유산 등재·관리·활용 및 재단법인 백제세계유산 센터 지원에 관한 조례가 있다. 조례에는 세계유산의 관리와 홍보의 다양한 과정에서 지역주민의 참여에 관한 몇 가지 조항이 포함되어 있다. 조례에 따라 부여 세계유산 고도보존육성협의회를 설치하고(제4조), 그 기능으로 지역주민을 위한 교육문화사업 추진(제5조 제4항)을 포함한다. 또한 위원회는 위원 30명 중 주민대표를 포함해야 한다(제6조 제3항). 조례는 또한 군수가 위원회의 활동을 촉진하기 위해 지역주민의 의식과 참여 진작 방안을 적극적으로 강구할 것을 요청한다(제18조 제2항).

이러한 조항들은 한국의 다른 세계유산도시 조례에서도 찾아볼 수 있다. 익산시의 익산시 세계유산 등재 및 보존관리에 관한 조례에서도 위원회에 지역 주민 대표가 포함 되도록 하고 있다(제7조 제3항). 경주시의 경주시 세계유산 보존관리 및 지원에 관한 조례에서도 다른 세계유산도시보다 규모는 작으나(10인), 위원회에 지역사회의 대표를 포함하도록 규정하고 있다(제5조 제3항). 세계유산 보존과 관리, 진흥 등과 관련된 지역 사회의 거버넌스에 주민의 참여는 제도적으로 보장되어 있는 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고, 현재 지역사회의 세계유산에 대한 주민 참여를 보장하기 위한 메커니즘은 그 구체성의 측면에서 새롭게 도입된 「세계유산법 시행령」과 비교하면 발전의 여지가 있다. 즉, 세계유산의 관리 및 활용에 관한 지역주민의 의견을 구체적으로 수렴할 수 있는 방안을 제시한 「세계유산법 시행령」과 같이 현재 세계유산도시의 관련 조례들이 예시에 국한되지 않는 방식으로 지역사회의 거버넌스 참여 방법들을 열거할 수 있을 것이다. 물론 현재의 시행령 제13조에 언급된 홈페이지 게시 및 열람, 의견 접수 및 검토 결과 통보 등 역시 지역주민의 참여 보장을 위한 최소한의 장치 중 하나라고 볼 수 있으나, 현재의 조례들이 지역주민의 거버넌스 참여를 위한 기구 구성 외에 언급하고 있는 부분이 없는 점은 향후 개선의 여지가 있다.

이러한 가운데 기타 도시계획 수립에 관련된 세계유산도시의 조례들은 좋은 참고가 될 수 있다. 예를 들어 경주시 도시계획조례에는 도시기본계획 및 관리계획에 대한 공청회 절차를 규정하고 있다. 조례에 따르면 도시기본계획에 관한 공청회 정보는 행사 14일 전부터 언론이나 시 홈페이지 등을 통해 주민들에게 공유하고, 공청회 이후에는 14일 동안 주민 및 전문가의 의견을 들어야 한다(제5조). 또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제22조 제2항에 의거, 조례에서는 지역케이블 방송, 시청 또는 읍·면·동 행정복지센터의 게시판과 시의 홈페이지 등을 통하여 주민의견을 청취하도록 규정하고

있다(제7조 제1항).³²⁾ 이러한 정보 공유와 의견 청취는 「세계유산법」 및 그 「시행령」의 관련 규정과 유사하나, 향후 세계유산도시들이 현재의 세계유산 관련 조례를 개정할 때 이러한 기존 조례를 참고하여 지역사회의 세계유산 거버넌스 참여를 보장할 수 있는 구체적 방안을 조례에 포함시키는 것을 강구해 볼 수 있을 것이다.

III. 국내 세계유산도시 지역사회의 거버넌스 참여 현황

본 장에서는 세계유산도시들의 주요 보존관리 및 활용 사업과 관련된 거버넌스에 실제로 지역사회가 참여하고 있는 현황을 살펴보고자 한다. 특히 국내 세계유산도시들 중 삼국시대의 고도로서 유사성을 가진 경주시, 공주시, 부여군 등 3개 세계유산도시의 대표적 사업에 대한 지역사회 참여 사례를 분석한다. 사례에 대한 추가적인 정보 수집을 위해 2022년 4월 각 지역 주민 대표와 지자체 공무원 등과의 인터뷰를 진행하였다.³³⁾

1. 경주시 신라왕경 복원사업

2014년부터 시작된 신라왕경 복원사업은 세계유산인 경주역사유적지구와 관련하여 경주시의 주요 사업 중 하나로 시작되었다. 2019년 「신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법」 제정에 힘입어,³⁴⁾ 2025년까지 9,450억 예산 규모로 경주시 내 15개 지역에

32) ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령’ 제22조(주민 및 지방의회의 의견청취) ② 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 법 제28조 제1항 또는 제4항에 따라 도시·군관리계획의 입안에 관하여 주민의 의견을 청취하려는 때[법 제28조 제2항에 따라 국토교통부장관(법 제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 해양수산부장관을 말한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 도지사로부터 송부받은 도시·군관리계획안에 대하여 주민의 의견을 청취하려는 때를 포함한다]에는 도시·군관리계획안의 주요내용을 해당 지방자치단체의 공보나 전국 또는 해당 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 지역을 주된 보급지역으로 하는 둘 이상의 일간신문에 게재하고, 해당 지방자치단체의 인터넷 홈페이지 등에 공고해야 한다.

33) 각 지자체에서 세계유산을 담당하는 문화재과의 추천에 따라 대표적 세계유산 관련 사업을 선정, 해당 사업을 담당하는 공무원, 참여한 지역주민, 관계 전문가 등을 대상으로 1시간 내외의 면담과 전화인터뷰를 실시하였다. 참여 지역주민과 관계 전문가에 대한 면담은 담당 공무원의 주선으로 진행되었다. 면담 대상별로 해당 사업의 추진 또는 참여 동기, 주요 진행 내용, 사업 추진 과정과 결과에 대한 평가, 향후 계획 및 개선에 관한 의견 등을 질의하였다.

34) 신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법(약칭: 신라왕경법)[시행 2020. 12. 11.] [법률 제16779호, 2019. 12. 10., 제정].

서 8건의 복원 및 관리 사업이 진행될 예정이다.

경주시의 많은 지역주민들은 이 사업을 알고 지지하고 있다. 2018년 설문조사에 따르면 94%의 지역주민들이 현장 방문(38%), 공청회(38%), 조직적 참여(18%), 기타(6%) 방법을 통해 프로젝트에 자신의 아이디어를 반영하고자 하는 의사를 밝힌 바 있다.³⁵⁾ 그러나 설문조사에서는 해당 사업에 대한 이해를 높이기 위해서는 지역주민과의 적극적인 소통이 필요함이 지적되었다.³⁶⁾

본 연구를 위한 지역 주민 대표와의 인터뷰에서도 도시 내 세계유산의 관리 및 활용 과정에 지역 공동체로서 참여하고자 하는 의지를 재확인할 수 있었다.³⁷⁾ 특히 지역주민들은 동 사업이 관광 개발과 관련하여 많은 경제적 기회를 가져올 것이라는 믿음을 보여주었다.³⁸⁾ 실제로 지역주민들은 시장실이나 시청 유관부서에 연락해 의견을 전달하기도 하였다. 그러나 아직까지는 이러한 대규모 사업의 의사결정 과정에 지역주민들이 조직적인 차원에서 적극적으로 참여하지 않고 있어 그 제도적 보장과 함께 주민들의 자발적인 참여를 더욱 독려할 필요가 있어 보인다.

그러기 위해서는 무엇보다 지자체 차원에서 주민에 대한 보다 적극적인 접근이 필요하다. 경주시는 지역주민들의 의견을 청취하기 위한 접촉을 늘이고자 노력하고 있는데, 예를 들어 스마트관광도시 조성과 같은 대규모 세계유산 관광 진흥 사업에서³⁹⁾ 지역 공동체의 기대, 특히 관광 업계 사람들의 기대를 반영하기 위한 공청회를 개최했으며, 사업에 대한 이해를 돕고 피드백을 받을 수 있도록 추가적인 지역사회와의 대화를 계획하고 있다.⁴⁰⁾ 이처럼 세계유산의 보호와 이용에 관한 주요 사업에 대해 지역사회와 더 많은 소통을 추구할 필요가 있다. 비록 이러한 지자체의 시도와 변화들이 시간적 순서상 새롭게 제정된 「세계유산법」의 영향이라고 볼 수는 없으나,⁴¹⁾ 「세계유산법」에서 지역사

35) 경주시/신라문화유산연구원, 신라왕경 복원사업 추진 지원에 대한 주민 및 관광객 인식 조사, 경주시청, 2018, 43쪽.

36) 경주시/신라문화유산연구원, 위의 책, 75쪽.

37) 경주시 고도지구주민자치단체위원회 정종호 위원장, 지역사회보장협의체 문옥이 대표 인터뷰(2022. 4. 8., 경주시청).

38) 실제로 이러한 세계유산 관광 활성화를 통한 경제적 혜택에 대한 기대는 지역주민의 세계유산 거버넌스 참여의 가장 기본적 동기가 되기도 한다. 그러한 동기가 유지되기 위해서는 세계유산과 관련된 여러 사업의 직간접적 수익이 지자체에 의해 주민들에게 돌아오는, 혜택의 환류 체계가 구축되어야 그 지속가능성이 보장될 수 있다.

39) 경주시, 2022년 경주시 스마트관광도시 조성 계획, 경주시청, 2022.

40) 경주시청 관광컨벤션과 장정란 주무관 인터뷰(2022. 4. 8., 경주시청).

41) 상기 인터뷰 참여자는 「세계유산법」의 지역사회 참여에 대한 조문에 대해 알고 있지 못하였다.

회의 세계유산 보존관리와 활용 등에 대한 참여를 독려하고 있는 만큼, 그러한 조항에 근거하여 앞으로 활발해질 것으로 예상된다.

조사 과정에서 발견된 흥미로운 사항은 지역주민 참여를 활발히 하는 과정에서 드러난 전문가의 역할에 대한 기대이다. 유산 전문가는 세계유산 보호와 진흥에 관한 정책과 사업에 대해 자문을 제공하고 지역 공동체와 지자체 간 의사소통을 촉진하는 역할을 수행할 수 있음이 확인되었다.⁴²⁾ 이는 세계유산의 보전, 관리, 활용 등과 관련된 여러 의사결정 과정에 지역사회의 참여를 독려하기 위한 다양한 방안 중 하나로 참고할 수 있다.

2. 공주시와 부여군 스마트타운 챌린지

스마트타운 챌린지 사업은 백제역사유적지구의 세계유산 활성화에 대한 지역사회의 요구를 반영한 정책과 사업을 수립하는 것을 목적으로 한다. 2020-2021년 동안 공주시와 부여군은 38억 규모의 예산으로 관광객의 세계유산 도시 내 장기 체류 촉진 방안에 대한 지역주민의 아이디어를 수용하기 위해 소통 플랫폼인 ‘리빙 랩’을 공동 운영하였다. 리빙 랩 참가자들과의 협의를 바탕으로 2개 지자체가 라이딩 서비스, 주차 안내 서비스, 가상 관광 서비스 등을 성공적으로 개발하였다.⁴³⁾ 현재 두 도시에서는 사업 결과에 대해 리빙 랩 참가자들로부터 피드백을 수집하고 있다.

사업을 추진한 공무원과의 인터뷰에 따르면 리빙 랩을 진행하면서 지역 공동체의 아이디어와 의견을 사업에 적극 반영한 것으로 확인되었다. 현실적인 이유로 지역주민의 모든 의견을 수용할 수 없었던 점이나 의견 수렴으로 인해 사업 추진이 다소 지연된 점은 아쉬운 부분으로 언급되었으나, 지자체들은 이 사업을 실제 도시에 살고 있는 사람들의 생각을 생생히 들을 수 있는 의미 있는 시도로 평가했다.⁴⁴⁾ 주민 참가자 역시 이러한 평가에 동의하였으나, 지역주민의 자발적인 참여를 독려하기 위해서는 사업을 더욱 홍보할 필요성이 있음을 강조하였다.⁴⁵⁾ 「세계유산법」이 지향하는 바와 같이 법제도적 차원에서의 주민참여 보장도 중요하지만, 앞서 경주시의 사례와 마찬가지로 지역 공동

42) 경주시청 왕경조성과 이준호 과장, 고도육성팀 최근태 팀장, 배진석 경상북도의회 의원 인터뷰(모두 별도 진행 / 2022. 4. 8., 경주시청).

43) 공주시/부여군, 공주부여 스마트타운 챌린지 사업 리빙 랩 최종보고, 공주시/부여군, 2021.

44) 공주시청 스마트도시팀 윤재선 주무관, 부여군청 도시개발팀 조재민 주무관 인터뷰(2022. 4. 27., 공주시청 및 부여군청).

45) 리빙 랩 참가 공주시 주민 박진희 및 리빙 랩 진행 OCS 도시건축사무소 김세현 이사 인터뷰(2022. 4. 28., 전화 인터뷰).

체와의 활발한 소통을 통해 세계유산과 관련된 자발적 관심을 유도하여 거버넌스에 참여하도록 장려하는 것 역시 중요함을 알 수 있다.

그러나 동 사례에서 확인된 부분으로, 인터넷을 기반으로 하는 커뮤니케이션 플랫폼의 특성상 지역주민 참여가 젊은 층으로 상당히 제한되었다는 점은 지역사회의 참여를 이끌어 내는 데 있어 주요 고려 사항이 된다. 서울을 제외하고 대부분 지방에 위치한 세계유산도시의 인구 고령화를 감안하면,⁴⁶⁾ 모든 세대를 토론의 장으로 끌어들이기 위해서는 다양한 커뮤니케이션 도구가 고려되어야 할 것이다. IT 교육 역시 더욱 개발될 필요가 있다. 아울러 동 사업에서도 전문가의 역할이 재확인되었다. 리빙 랩 사업을 진행한 전문PMO(Professional Project Management Office)가 지역주민과 지자체 공무원 간 대화의 촉진자 역할을 수행하였다. 특히 지자체 공무원들은 지역주민과의 소통을 일종의 민원으로 생각하여 지역주민과의 만남을 망설이는 경우가 종종 있으므로, 전문가의 중재가 지방 정부와 사회 간의 생산적인 논의에 기여할 수 있을 것으로 보인다.⁴⁷⁾

IV. 결론 및 제언

본고에서는 세계유산 보존과 관리, 활용 등의 의사결정과정에의 지역 공동체 참여와 관련하여 세계유산에 관한 국내 법제도를 살펴보고 실제 세계유산이 위치한 지자체에서 지역주민의 거버넌스 참여 현황을 분석하였다. 지역사회를 세계유산의 보존과 관리, 활용을 위한 주요 이해당사자 중 하나로 만들기 위해 「세계유산협약」의 「운영지침」이 끊임없이 개정되는 가운데, 한국은 2020년에 협약 이행을 위한 새로운 특별법으로 「세계유산법」을 채택하고, 「세계유산협약」의 이행에 지역 공동체의 중요성 증진에 대한 국제적 논의를 수용하고 있는 것으로 확인되었다.

46) 29개 세계유산도시(지자체의 단위를 ‘구’로 할 경우 그 수는 증가할 수 있다) 중 서울특별시와 수원시, 제주도 등을 제외하고 나머지는 모두 중소도시의 인구 규모를 가지고 있으며, 고령인구 비율이 대도시보다 높다. 지자체별 고령인구 비율 통계는 통계지리정보서비스, “고령화현황 보기”, <<https://sgis.kostat.go.kr/publicsmodel/>>, 검색일 : 2022. 10. 15. 참고

47) 전문가의 문화적 중재자에 대한 역할은 무형유산 전승과 관련하여 많이 논의된 바 있다. Marc Jacobs/Jorijn Neyrinck/Albert van der Zeijden, “UNESCO, brokers and critical success (F) actors in safeguarding intangible cultural heritage”, *Volkskunde Vol.115 No.3*, Elsevier Gent, 2014, pp. 249-263. 참조.

그러나 세계유산의 등재에 주민의 동의를 필수적인 사항으로 만들고자 한 「운영지침」의 일부 조항은 향후 「세계유산법」에 좀 더 구체적으로 반영될 필요가 있어 보인다. 아울러 이러한 국내외 법제도의 변화를 적극적으로 반영하기 위해서는 세계유산이 위치해 있는 여러 지자체의 관련 조례 역시 개정될 여지가 있다. 특히 지역사회의 세계유산 거버넌스 참여 방식에 관한 구체성 제고의 측면이 주목되어야 할 것이다. 현재 세계유산 도시들이 새로운 「세계유산법」에 따라 유산별 시행계획을 수립하고 있는 상황에서, 지역주민의 참여에 대한 보다 상세한 내용들이 포함되기 위한 여러 제도적 대응 조치들을 검토해 볼 수 있다. 「세계유산법 시행령」의 세부적 내용을 참고하여, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」과 같은 다른 법률상 지역주민 참여와 관련된 지자체의 조례들 역시 고려하되, 그러한 방식에만 한정되어서는 안 될 것이다.

물론 법제도적 장치는 형식으로만 그칠 수 있기에, 현실적인 의미를 가지기 위해서는 공무원은 물론 주민들의 세계유산 거버넌스 참여에 대한 인식이 함께 높아져야 한다. 이에 위의 조치와 함께 지역주민들의 관심과 자발적인 참여를 유도하기 위한 지자체의 실행적 노력이 더욱 필요해 보인다.⁴⁸⁾ 본 연구의 사례 조사에서도 드러났듯이, 지역주민의 자발적 참여를 지속가능하게 유도하기 위해서는 세계유산과 관련된 여러 사업에 대한 홍보와 교육 활동이 더 적극적으로 추진되어야 할 것이다. 지역주민의 의견 수렴 방법을 온라인으로 확대하여 더 많은 참여를 이끌어내기 위해서는 디지털 문화에 익숙하지 않은 세대들에 대한 IT 교육의 필요성도 제시되었다. 아울러 이러한 과정에서 전문가들은 지방 정부와 지역사회 간 소통을 원활하게 하는 문화적 중재자 역할을 할 수 있다. 그러한 과정을 통해 지역사회의 세계유산에 대한 인식이 높아지면 자발적 참여는 물론 유산 활용 혜택의 확산에도 긍정적 영향을 미친다.⁴⁹⁾ 지역주민들은 세계유산과 함께 살아가는 가장 직접적인 공동체로, 세계유산의 지속가능한 보호는 그들의 적극적인 참여와 지지가 있어야만 가능할 것이다.

48) 채미옥, “역사문화환경 보존 및 회복을 위한 문화적 도시계획 수립 방안 연구”, 국토계획 제54권 제3호, 대한국토도시계획학회, 2019, 186쪽.

49) Mohd Hafiz Hanafiah/Mohd Raziff Jamaluddin/Zulkifly Muhammad Izzat, “Local Community Attitude and Support towards Tourism Development in Tioman Island, Malaysia”, *Procedia - Social and Behavioral Sciences Vol.105*, Elsevier Ltd, 2013, pp. 792-800. 참고.

참고문헌

1. 단행본

Francesco Francioni/Federico Lenzerini(eds.), *The 1972 World Heritage Convention : A Commentary*, Oxford Univ. Press, 2008.

Jihon Kim, *Non-State Actors in the Protection of Cultural Heritage*, Springer, 2021.

2. 학술지

권채리, “세계유산법의 제정과 세계유산협약의 국내이행에 관한 법적고찰”, 공법학연구 제21권 제4호, 한국비교공법학회, 2020, 537-562쪽.

김창규, “한국의 세계유산보호를 위한 법제개선방안”, 법과 정책연구 제15권 제3호, 한국법정책학회, 2015, 879-910쪽.

문이화, “익산 세계유산 자원의 활용과 주민 참여”, 마한백제문화 제28집, 원광대학교 마한백제문화연구소, 2016, 181-211쪽.

유원희/서세진/최병길, “제주도 UNESCO 및 UNFAO 세계유산에 대한 인식 비교 - 지역주민과 관광객을 중심으로 -”, 한국전통조경학회지 제35권 제4호, 한국전통조경학회, 2017, 134-143쪽.

정상우/정필운, “국제협약 관점에서 본 우리나라 문화유산 보호 법제도의 과제”, 법과 정책연구 제11권 제3호, 한국법정책학회, 2011, 1069-1094쪽.

조아라/김숙진, “세계유산 보존관리와 지역의 지속가능한 발전을 위한 지역공동체 참여: 화성과 남한산성의 비교”, 한국도시지리학회지 제19권 제2호, 한국도시지리학회, 2016, 149-167쪽.

조유진/김숙진, “고도보존육성법과 세계유산협약의 접점에서 찾은 역사도시의 지속가능한 발전과 주민 참여방법: 백제역사유적지구를 중심으로”, 한국도시지리학회지 제19권 제3호, 한국도시지리학회, 2016, 27-43쪽.

채미옥, “역사문화환경 보존 및 회복을 위한 문화적 도시계획 수립 방안 연구”, 국토계획 제54권 제3호, 대한국토도시계획학회, 2019, 172-190쪽.

최완규, “세계유산 백제역사유적지구의 지역사회 역할”, 마한백제문화 제27집, 원광대학교 마한백제문화연구소, 2016, 59-84쪽.

Alessandro Chechi, “Non-state actors and the implementation of the world heritage convention

- in asia: Achievements, problems, and prospects”, *Asian Journal of International Law Vol.8 No.2*, Cambridge University Press, 2018, pp. 461-489.
- Francesco Francioni, “A dynamic evolution of the concept and scope: from cultural property to cultural heritage”, *Standard setting in UNESCO Vol.1: normative action in education, science and culture*, Martinus Nijhoff, 2007, pp. 221-236.
- Ilaria Rosetti/Clara Bertrand Cabral/Ana Pereira Roders/Marc Jacobs/Rosana Albuquerque, “Heritage and Sustainability: Regulating Participation”, *Sustainability Vol.14 No.3*, MDPI, 2022, pp. 1-27.
- Marc Jacobs/Jorijn Neyrinck/Albert van der Zeijden, “UNESCO, brokers and critical success (F) actors in safeguarding intangible cultural heritage”, *Volkskunde Vol.115 No.3*, Elsevier Gent, 2014, pp. 249-263.
- Mohd Hafiz Hanafiah/Mohd Raziff Jamaluddin/Zulkifly Muhammad Izzat, “Local Community Attitude and Support towards Tourism Development in Tioman Island, Malaysia”, *Procedia - Social and Behavioral Sciences Vol.105*, Elsevier Ltd, 2013, pp. 792-800.
- Reiner Buergin, “Contested Rights of Local Communities and Indigenous Peoples in Conflicts over Biocultural Diversity: The Case of Karen Communities in Thung Yai, a World Heritage Site in Thailand.”, *Modern Asian Studies Vol.49 No.6*, Cambridge University Press, 2015, pp. 2022-2062.

3. 법률 및 정책 문서

- 경주시 도시계획 조례, 2021.
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령, 2002.
- 문화재보호법, 2002, 2014, 2022.
- 부여군 세계유산 등재·관리·활용 및 재단법인 백제세계유산센터 지원에 관한 조례, 2021.
- 세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법, 2020.
- 세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 시행령, 2021.
- 세계문화 및 자연유산 보호협약, 1972.
- 신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법, 2019.
- 익산시 세계유산 등재 및 보존관리에 관한 조례, 2020.

UNESCO, Decision CONF 202 9, 2002.

UNESCO, Decision 31 COM 13B, 2007.

4. 웹사이트

유네스코한국위원회, <<https://heritage.unesco.or.kr/>>, 검색일자: 2022. 10. 15.

통계지리정보서비스, “고령화현황보기”, <<https://sgis.kostat.go.kr/publicsmode/>>, 검색일자: 2022. 10. 15.

UNESCO, “Convention Text”, <<https://whc.unesco.org/en/conventiontext/>>, 검색일 : 2022. 10. 15.

UNESCO, “States Parties”, <<https://whc.unesco.org/en/statesparties/>>, 검색일 : 2022. 10. 15.

UNESCO, “The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention”, <<https://whc.unesco.org/en/guidelines/>>, 검색일 : 2022. 10. 15.

5. 기타자료

경주시, 2022년 경주시 스마트관광도시 조성 계획, 경주시청, 2022.

경주시/신라문화유산연구원, 신라왕경 복원사업 추진 지원에 대한 주민 및 관광객 인식 조사, 경주시청, 2018.

공주시/부여군, 공주부여 스마트타운챌린지사업 리빙랩 최종보고, 공주시/부여군, 2021.

문화재청, 세계유산협약 이행을 위한 운영지침, 2020.

오선화, 「세계유산 보존관리 및 활용 종합계획과 시행계획」에 대한 토론문, 2022년 3차 이코포럼, 이코모스한국위원회, 2022, 51-52쪽.

[Abstract]

An Analysis on the Participation of Local Communities in Governance of World Heritage in the Republic of Korea with Adoption of the New World Heritage Act^{*}

Kim, Jihon^{**}

The Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, adopted in 1972 (hereinafter, ‘World Heritage Convention’ or ‘Convention’), emphasized the participation of local communities in its implementation, and this has been continuously reaffirmed through the fifth ‘C’ (i.e., Communities) of its Strategic Objectives adopted in 2007 as well as in the recent revisions of the Operational Guidelines. The Republic of Korea has implemented the Convention, since its ratification in 1988, through the Cultural Heritage Protection Act, and recently adopted, in 2020, the Special Act on Preservation, Management and Use of World Heritage (hereinafter, ‘World Heritage Act’) for improved stewardship of World Heritage Sites in Korea and further involvement of local community in the various issues related to World Heritage.

In this context, the present research analyzed the participation of local communities in governance on the protection, management and promotion of World Heritage Sites in the relevant legal and policy texts of the Republic of Korea. It also aimed to have a close look at the current situation of the World Heritage Cities concerning the involvement of the local residents through the cases of three World Heritage Cities in Korea, namely Gyeongju City, Gongju City, and Buyeo County.

Overall, the provisions of World Heritage Act well reflect the importance of community involvement that has been stressed in the Convention, but there exist a necessity for further

^{*} This research was supported by the Organization of the World Heritage Cities (OWHC) Asia-Pacific Regional Secretariat (Gyeongju City, Republic of Korea) for the project on enhancing livability in World Heritage Cities.

^{**} Senior Programme Specialist, Korean National Commission for UNESCO / Adjunct Professor, Graduate School of World Heritage Studies, Konkuk University, Ph.D in International Studies

development concerning more active accommodation of local residents' ideas and guarantee of their participation. Relevant ordinances of World Heritage Cities need to be revised accordingly as well. In practice, it is recognized that local communities' participation in governance of World Heritage has been enhanced through various methods, but local government's more active promotion and education on the policies and activities of World Heritage seems necessary to encourage local residents' continuous voluntary participation in governance for World Heritage. Moreover, the research identified a possible role for experts in facilitating communication between local governments and residents, which possibility will be explored further. These can be the ways in which the new World Heritage Act and relevant legal and policy measures of World Heritage Cities can be improved for further involvement of local communities in governance for World Heritage, and good references in the course of the implementation of projects for World Heritage management and promotion.

[Key Words] World Heritage, Local Community, World Heritage Act, Governance, Participation of Local Residents, UNESCO