연구논문 「환경정책」 제30권 제4호 2022. 12: 99-130
DOI http://dx.doi.org/10.15301/jepa.2022.30.4.99
pISSN 1598-835X eISSN 2714-0601

세계유산 영향평가(HIA) 범위 및 대상 비교분석:
주요 국외 당사국의 HIA 운영지침을 중심으로

Comparative Analysis on the Scope and Target of the Heritage Impact Assessment(HIA): Focusing on the HIA Operating Guidelines of Main Foreign State Parties

고가온* · 김충호**
Gaon Ko · Chung Ho Kim

요약: 본 연구는 주요 당사국의 HIA 지침서 범위 및 대상의 비교분석을 통해 국내 HIA 범위 및 대상의 방향을 제시하고자 하였다. 이에 본 연구는 5개 당사국 6개 지침서를 대상으로 질적 내용분석 및 비교분석을 수행하여 다음과 같은 결론에 도달하였다. HIA의 내용적 범위는 모든 지침서가 상당히 흡사하게 구성되었으나 공간적 범위의 경우, 일부 지침서는 예외 조항을 통해 공간적 범위를 제한하고 있지 않았다. HIA의 대상 사업/규모 및 대상설정 시기는 당사국의 사회문화적 환경에 따라 상이하게 나타났으며, 모든 지침서에서 대상 결정 주체와의 협의를 통해 HIA 대상을 선정하였다. 이에 따라, 국내 HIA 대상 및 범위 설정시 개정된 UNESCO의 2022 HIA 지침서를 기반으로 하되, 주요 당사국에서 모두 유사하게 제시하고 있는 내용을 참고할 필요가 있다. 또한 HIA 시행에 따른 혼란과 갈등을 최소화할 수 있도록 현행되는 주요 영향평가들의 대상 및 범위도 함께 고려해야 할 것이다.
핵심주제어: 세계유산 영향평가, 세계유산, 운영지침, 질적 내용분석, 비교분석

Abstract: This study attempted to present the domestic direction of the HIA scope and target through the analysis of the main state parties' HIA guidelines. The following conclusions were reached using qualitative content analysis and comparative analysis methods for six HIA guidelines from five state parties. The HIA content scope in the six guidelines was quite similar, but in the case of the HIA spatial scope, some guidelines did not limit the scope through exceptional provisions. Accordingly, the HIA content and spatial scopes in Korea should be prepared based on the 2022 HIA guidelines but also refer to the contents presented by all major parties. The HIA project/scale target and the timing of setting the target were dependent on the country's socio-cultural environment, but the HIA target was selected through consultation with decision-makers in all guidelines. When establishing the HIA target in Korea, the target of the current major impact assessment should be considered together to minimize any confusion and conflict caused by the implementation of the system.
Key Words: Heritage Impact Assessment, World Heritage, Operating Guideline, Qualitative Content Analysis, Comparative Analysis

* 주저자, 서울시립대학교 일반대학원 도시공학과 박사수료
** 교신저자, 서울시립대학교 도시공학과 부교수

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

최근 전 세계적으로 도시화 및 토지 용도 변경, 대규모 개발, 재개발 등의 다양한 개발행위가 세계유산 주변에서 일어나고 있으며, 이에 따라 세계유산의 보호, 보존 및 관리를 위협하는 상황이 발생하고 있다.

과거부터 공간개발사업에 대한 위협을 평가하기 위한 독립적이고 객관적인 방법(Owens et al., 2004; Richardson, 2005; Elling, 2009; Patrick R, 2020)으로 60년대에는 환경영향평가(Environmental Impact Assessment, 이하 EIA), 80년대에는 사회영향평가(Social Impact Assessment, 이하 SIA), 90년대에는 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment, 이하 SEA)가 도입되어 활용되었지만, 이와 같은 영향평가는 세계유산이 가지고 있는 탁월한 보편적 가치(Outstanding Universal Value, 이하 OUV)의 속성과 이에 누적된 영향을 파악하기 어렵다는 한계를 가지고 있었다(김충호 등, 2019).

이처럼 기존의 평가제도들이 세계유산 주변 개발사업의 영향을 평가하기에 적절한지, 시대의 흐름에 맞는 평가 방법인지, 세계유산 주변 개발평가에서 가장 중요시 되어야 하는 것은 무엇인지 등에 대한 지속적인 논의 끝에, 2011년 ICOMOS(국제 기념물 유적협의회, International Council on Monuments and Sites)를 중심으로 세계유산 및 각국의 유·무형 유산의 보존관리를 위한“세계문화유산을 위한 유산영향평가 지침서(Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties)”가 마련되었다(김충호 등, 2020).

이후 세계유산위원회는 2015년 5월, 세계유산에 위협이 되는 다양한 요소가 유산에 미치는 영향에 대해 평가하기 위한 도구로서 각국에서 세계유산 영향평가(Heritage Impact Assessment, 이하 HIA)의 법제화를 권고하는 결정문을 채택하였으며(권채리, 2020), 이에 따라 전 세계에서 HIA의 법제화가 현재 추진되고 있다. 우리나라에서는 HIA 제도를 도입하

고자 하는 목적으로 문화재청이 2020년 11월에‘세계유산 영향평가 도입 방안 연구’를 수행하였으며, 이어서 2022년 2월에 HIA 법제화 추진계획을 공고하였다.

한편, ICOMOS의 HIA 지침서(2011)에도 불구하고 HIA 수행 실무자는 수행방식 및 절차, 목적 및 방법 등에 대해 혼란이 있을 수 있으며(Patiwael, P. R. et al., 2019), HIA는 본질적으로 평가항목과 방법이 표준화되기 어려운 한계가 있다(김충호·이경아·김동민, 2020). 이에 따라, HIA 법제화의 실제 추진과정에서는 각국의 사회문화적 환경에 맞는 범위와 대상, 절차를 구상하여 적절한 도입이 이루어질 필요가 있다.

일례로 ICOMOS의 HIA 지침서에는‘HIA 대상’으로“유산의 OUV에 영향을 미칠 가능성이 있는 잠재적 개발”[1]일체를 제시하고 있기 때문에, 이를 문자 그대로 국내에 적용했을 경우에는 상당한 혼란과 갈등의 발생이 예상된다. 특히, 새로운 제도 도입이 자칫 엄청난 규제로 받아들여질 수 있기 때문에 HIA 범위 및 대상에 대한 선제적 검토가 필요하다.

이에 본 연구는 HIA에 대한 제도적 성숙이 이루어진 주요 당사국의 HIA 지침서를 대상으로 질적 내용분석(Qualitative Content Analysis) 및 비교분석(Comparative Analysis)을 통해, 각국의 HIA 범위와 대상, 대상설정 체계를 파악하여 국내 HIA의 범위 및 대상설정 시 고려해야 할 지점이 무엇인가에 대해 논의하고자 한다.

2. 연구의 내용 및 범위

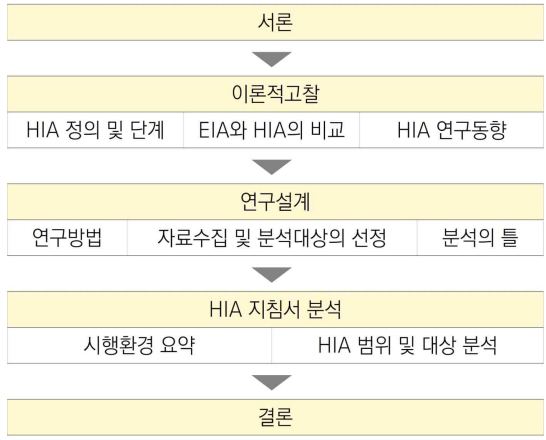
1) 연구의 내용 및 흐름

본 연구는 주요 당사국의 HIA 지침서 내용 중 ‘HIA 범위 및 대상’을 중심으로 비교분석하였다. 이를 위한 이론적 고찰로 HIA의 정의 및 단계를 검토하고, EIA와 HIA의 비교를 통해 HIA의 필요성을 검토하였다. 이어

1) ICOMOS HIA 지침서 목적 1:유산의 탁월한 보편적 가치가 잠재적 개발에 의해 받는 영향을 효과적으로 평가하기 위해 세계유산에 대한 유산영향평가 의뢰 지침을 제공한다.

HIA 연구동향 고찰을 통해 HIA 관련 선행연구 분석 및 제도의 도입단계를 파악하고 이를 토대로 연구의 필요성을 도출하였다. 다음으로 연구 방법에 대한 논의와 함께 분석 대상의 선정, 분석의 틀을 구성하였다. 이후 분석의 틀에 따라 주요 당사국의 HIA 시행환경과 HIA 지침서 범위 및 대상을 고찰하였다. 결론적으로 국내 HIA 범위 및 대상설정시 방향성 및 고려지점에 대해 제안하였다. 상기 연구내용에 따른 연구 흐름은 〈그림 1〉과 같다.

〈그림 1〉 연구의 흐름



2) 연구의 범위

본 연구에서는 주요 당사국 HIA 범위 및 대상의 비교를 위해 연구의 내용 및 시간적 범위를 설정하였다.

연구의 내용적 범위로 주요 당사국의 HIA 실시 근거 및 시행환경조사, 당사국의 행정기관(중앙/주/지역) 홈페이지에 게시된 HIA 지침서 및 관련 문헌, 당사국 법령 등을 설정하였다. 특히 주요 당사국의 HIA 지침서에 제시된 HIA 범위 및 대상을 중심으로 관련 문헌 및 법 제도를 검토하였다. 한편 연구의 시간적 범위로 2021년 9월 2일 ~ 9월 30일까지의 약 한 달간

을 분석 대상의 자료 수집 기간으로 설정하였다.

Ⅱ. 이론적 고찰

1. HIA의 정의 및 단계

HIA란 Heritage Impact Assessment(세계유산 영향평가)의 약어이다. 김충호 등(2019)은“잠재적 개발이 문화유산의 OUV[2]에 미치는 영향을 효과적으로 평가하는 도구”로 정의하였으며, 일본 문화청(2019)은 개발사업을 파악하는 것에서부터 개발의 필요성을 판단하는 것, 이러한 판단에 사용하는 기준과 사고 과정의 정리, OUV 속성의 정리 등을 포함하는 전체 과정을 HIA라고 하였다. 이에 대해 종합하면,“HIA는 잠재적 개발이 세계유산의 OUV에 미치는 영향을 평가하는 제도로서 개발사업의 파악에서부터 개발의 필요성 판단 및 대안 제시에 이르는 전체과정’으로 정의할 수 있다.

ICOMOS의 HIA 지침서(2011)에 따르면, HIA는 16단계로 구분된다. 구체적으로, HIA 단계(stage)는 개발 및 설계의 초안을 검토하는 것에서부터 영향평가 결과를 도출하고 완화대책을 설정하며, 이후 보고서를 공개하는 것까지를 포함한다.

이에 대해, HIA의 16단계는 준비단계와 수행단계로 구분하기도 한다(김충호·이경아·김동민, 2020). 준비단계는 스코핑(scoping) 단계로서, 본 영향평가 이전에 세계유산의 OUV 속성 정리, 영향평가의 공간적 또는 시간적 범위설정, 이해당사자 식별, 분석 방법 선정 등을 통한 간략한 영향평가 수행을 포함한다. 한편 수행단계는 스코핑 이후 본격적인 영향평가의 필요에 따라, 영향평가의 체계적 수행 및 완화대책의 제시 그리고 이에

2) 세계유산협약 이행을 위한 운영지침 제49항: OUV(탁월한 보편적 가치)란 국경을 초월할 만큼 독보적이며, 현재와 미래세대의 전 인류에게 공통적으로 중요한 문화 또는 자연적 중요성을 의미한다.

따른 국내외 보고 절차를 포함한다.

〈표 1〉 HIA 단계

준비단계	(1)	개발 및 설계 초안
	(2)	초기협의
	(3)	평가를 수행할 적절한 기관[에 대한] 조사 및 선정
	(4)	연구 범위 결정
	(5)	작업 범위 설정
	(6)	자료 수집
	(7)	자료 분석
	(8)	유산 특징 [정리], 특히 OUV를 전달하는 속성 파악
수행단계	(9)	직간접적 영향분석 및 평가
	(10)	완화 대책 초안 작성 – 회피, 축소, 회복, 보상
	(11)	보고서 초안 작성
	(12)	협의
	(13)	평가 결과 및 완화 대책 조정
	(14)	최종 보고 및 설명 – 의사결정에 필요한 정보 제공
	(15)	완화 [대책 적용]
	(16)	결과 및 획득된 지식의 전파

자료: 김충호·이경아·김동민(2020), p.42

2. 환경영향평가(EIA)와 세계유산 영향평가(HIA)의 비교

영향평가는 공간개발사업에 대한 의사결정을 지원하는 독립적이고 객관적인 평가방법(Owens et al., 2004; Richardson, 2005; Elling, 2009; Patrick R, 2020)으로, 1960년대 EIA가 도입된 이래 오늘날까지 점진적으로 확장 및 분할되면서 발전되었다.

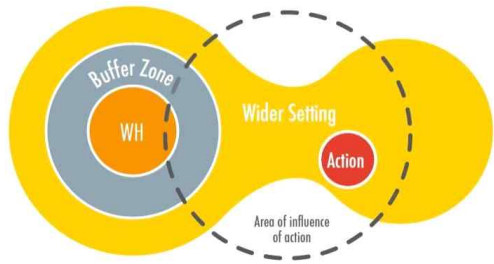
우리나라에는 1977년 처음 EIA가 도입된 이후, SEA, 소규모환경평가 등으로 확장 및 분할되었으며, 현재 HIA 도입을 검토하고 있는 시점이다. 이에 EIA와 HIA의 정의, 평가대상, 평가항목, 평가범위 등의 비교를 통해 HIA의 제도적 독립성과 도입 필요성을 고찰하였다.

첫째, EIA와 HIA는 목표(target)에 차이가 있다. 환경영향평가법 제2조에 따르면 EIA는“환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가, 결

정 등을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것"을 말한다. 다시 말해, EIA는'개발의 계획수립 및 구상 단계에서 해당 개발로 인해 발생할 가능성이 있는 환경에 대한 부정적 영향을 피하거나 감소시키는 대안 마련을 위한 사전평가 제도'로 정리할 수 있다. HIA와 비교하면, 개발로 인해 발생 가능성이 있는 부정적 영향을 줄이기 위해 대안을 마련하는 평가라는 점에서 동일하지만, EIA는 환경에 미치는 영향을, HIA는 세계유산에 미치는 영향을 평가한다는 점에서 근본적인 차이가 있다.

둘째, EIA와 HIA는 공간적 영향평가범위에 차이가 있다. EIA는 일반적으로 개발 예정 영역이 중심이 되어 개발이 주변에 미치는 영향을 평가한다. 반면 HIA는 세계유산이 중심이 되어 개발이 유산에 미치는 영향을 평가한다. 즉, EIA가 개발이 미치는 영향범위 내를 평가한다면, HIA는 개발이 유산의 가치 범위에 미치는 영향을 평가한다고 볼 수 있다. 이를 시점으로 해석하자면, 영향평가가 수행될 때 HIA는 개발 이전에 세계유산이 이미 존재하기 때문에 유산과 개발의 영향범위를 모두 고려할 필요가 있다.

〈그림 2〉 세계유산 영향평가 평가범위 개념도
(UNESCO·ICCROM·ICOMOS·IUCN, 2022)



셋째, 평가항목 및 지표에 차이가 있다. 우리나라 EIA의 평가항목은 자연생태, 대기환경, 수환경, 토지환경, 생활환경, 사회환경·경제환경 등 6개 분야로 구성된다.[3] 반면에 HIA의 평가항목은 유산의 OUV와 기타 가

치로 가변성이 있다. EIA의 평가항목인 소음과 진동, 혹은 소규모환경평가의 평가항목인 경관 등이 HIA 수행시 하나의 평가척도로 활용될 수 있지만, 결과적으로 HIA는 유산의 OUV가 훼손되었는지 여부를 통해 대안의 수준을 결정한다. 한편, 유산의 OUV는 전 세계의 모든 세계유산이 각각 상이하기 때문에 HIA의 수행과정에서 유산 및 개발사업의 특성에 따라 개별적이고 독립적인 평가지표를 항상 새롭게 구성해야 한다는 점에서도 EIA와 차이가 있다. 이처럼 HIA는 EIA와 구별되는 차별성이 있으며, 개발과 보존의 대립이 가중되는 현재의 시점에서 HIA의 독립적인 제도 구축은 필요하다고 할 수 있다.

3. 세계유산 영향평가(HIA) 연구동향

2011년 1월에 HIA 지침서가 마련된 이래로 2012년도부터 HIA 관련 연구가 국외에서 점차적으로 수행되었다. Silva, A., & Roders, A. P.(2012)는 HIA 제도의 SWOT 분석을 통해 HIA 제도의 장단점을 도출하였으며, Roders, A. P. et al.(2013)은 ICOMOS의 HIA 지침서(2011)를 분석하여 지침서의 개선 방향 및 HIA 효과와 유의점을 시사하였다. 이처럼 HIA 도입 직후에는 ICOMOS의 지침서를 기반으로 HIA의 본질적 논의와 함께 개념적 연구가 수행되었다. 이어 2015년 5월에 독일에서 열린 제39차 세계유산위원회에서 각국에 HIA를 법제화하는 권고문이 채택되어, 전 세계적으로 당사국의 HIA 지침서 마련에 대한 필요성이 대두되었다.

이후 최근까지는 수행된 HIA 사례를 기반으로 HIA 방법론과 특성을 고찰하는 연구들이 발표되고 있다. Seyedashrafi, B. et al.(2017)은 이란의 세계유산인‘이스파한의 마스제데 자메’에서 수행된 HIA에 새로운 평가척도를 적용한 사례를 소개하였으며, Patiwael, P. R. et al.(2020)은 영국의 세계유산인 ‘리버풀-해양무역도시’[4] HIA 사례를 정성적으로 분석하여 HIA의 특성을 고찰하였다. 국내에서는 2건의 학술연구논문이 발표되었

3) 환경영향평가법 시행령 제2조제1항
4) 제명된 세계유산. 2021년 제44차 세계유산위원회에서 세계유산 등재취소 되었다.

다. 김충호·이경아·김동민(2020)은 ICOMOS의 2011년 HIA 지침서 분석 및 해외사례 분석을 토대로 HIA의 개념과 특성을 도출하였으며, 고가온·김충호(2022)는 대흥사 HIA 사례를 중심으로 HIA 과정에서의 객관성 및 주관성 분석에 따라 HIA의 기능과 역할을 논하였다.

이후 2022년 7월에 WHC와 그의 자문기구인 ICOMOS, IUCN, ICCROM이 협력하여, 2011년 이후 시행된 HIA 사례를 바탕으로 HIA 지침서 개정판을 발표하였다. 이에 따라, 전 세계적으로 향후 시행될 HIA 및 관련 연구에 변화가 있을 것으로 예상된다.

이와 같이, 2011년 HIA 지침서가 발표된 이래 HIA 관련 국내외 학술연구는 현재 초기단계이며, 지금까지 수행된 연구 역시 사례분석을 기반으로 하는 연구가 대부분이라 할 수 있다. 따라서, 이제는 제도의 본질적 논의를 중심으로 실효성 있는 HIA 수행 및 운영방안 연구가 필요한 시점이다. 특히 최근 국내적으로 세계유산 주변의 개발과 보존 관련 여러 갈등으로 인해 HIA의 필요성이 시급하게 제기되고 있다. 이에 본 연구는 주요 당사국의 수립지침을 비교분석하여 국내 HIA 범위 및 대상을 논한다는 점에서 연구의 시의적인 차별성과 실효성이 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구방법 및 분석단계

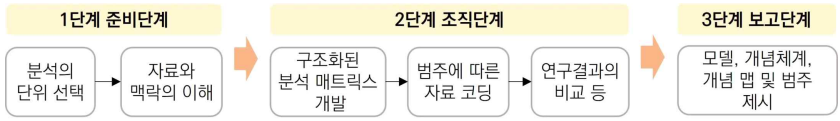
본 연구는 주요 당사국 HIA 지침들의 범위와 대상, 대상설정 체계를 파악하여 국내 HIA 대상 방향성을 제안하기 위해 질적 내용분석(Qualitative Content Analysis)의 방법론에 따라 전개하였으며, 결과의 분석에서 비교분석(Comparative Analysis) 방법을 활용하였다.

1) 질적 내용분석(Qualitative Content Analysis)

내용분석이란, 텍스트로부터 타당한 추론을 도출하고자 사용하는 일련의 절차(Weber, 1990) 혹은 구체적으로 기술된 메시지의 특성을 객관적·체계적으로 파악하여 추론을 내리는 기법(Holsti, 1969; 최성호 등, 2016)으로 정의된다. 한편, 질적 내용분석은 양적 내용분석의 한계로 인해 발전된 방법론으로 정의에 있어서 큰 차이는 없지만, 질적 내용분석의 목적이 현상에 대한 지식과 이해의 제공(Downe-Wamboldt, 1992) 이라는 점에서 양적 내용분석과 차이가 있다. 또한 질적 내용분석은 자료에 대한 포괄적 이해를 바탕으로 체계적 분류과정을 통해 내용의 패턴을 밝히는 연구방법이라 정의할 수 있다(최성호 등, 2016).

이에 대해, 본 연구에서는 Elo, S., and Kyngäs, H.(2008)의 질적 내용분석-연역적 접근법을 활용하여 연구를 전개하였다. Elo, S., and Kyngäs, H.(2008)는 내용분석의 단계를 준비단계(Preparation phase), 조직단계(Organising phase), 분석과정 및 결과의 보고(Reporting the analyzing process and the results)의 3단계로 구분하고, 이를 연역적 접근법과 귀납적 접근법으로 구분하였다. 여기에서, 연역적 접근법은 문헌의 사전 이해가 충분하며, 서로 다른 상황 및 다른 기간의 문헌을 비교하고자 할 때 유용하게 활용될 수 있다고 하였다. 구체적으로, 본 연구는 〈그림 3〉에서 보는 바와 같이, 분석 매트릭스 구성, 자료코딩, 비교분석, 분석지도 제시 순으로 연구를 진행하였다.

〈그림 3〉 Elo, S., and Kyngas, H.(2008)의 질적 내용분석-연역적 접근 과정



2) 비교분석(Comparative Analysis)

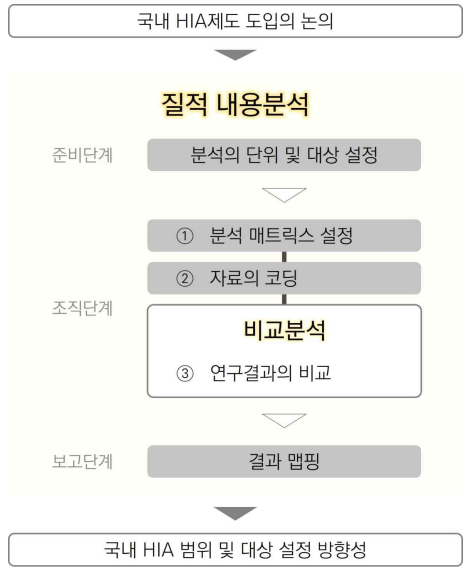
본 연구에서는 결과의 분석을 위해 비교분석 방법론을 활용하였다. 비교분석은 둘 혹은 그 이상의 환경에서의 정책들을 체계적으로 비교하는 것으로, 가장 일반적인 형식은 국가 간 비교분석이다(Popple and Leighninger, 2004; 조상미 등, 2011). 비교연구는 다양한 아이디어를 대상에 활용할 수 있도록 돕고, 해결이 필요한 문제에 대해 새로운 대안을 제공할 수 있다(Rodgers, 1979; 조상미 등, 2011). Higgins(1981)는 비교연구의 이점으로 정책의 일반적인 것(모든 국가에 해당하는 것)과 특수한 것(어떤 상황에 특수하게 해당하는 것)을 구별해 낼 수 있으며, 타국의 경험을 통해 정책 선택의 범위를 넓혀 준다고 하였다.

이에 본 연구는 HIA 시행환경 검토와 함께 HIA 범위 및 대상을 비교분석하여, 당사국별 시행환경 및 문화적 배경에 따른 HIA 대상설정의 유사점과 차이점을 찾으며, HIA 제도를 구성하는데 필수적인 요소가 무엇인지 확인할 수 있을 것으로 판단하였다. 또한 이를 통해 국내 HIA 범위 및 대상설정을 위한 현실적인 제안을 도출하고자 하였다.

3) 분석단계

본 연구는 Elo, S., and Kyngäs, H.(2008)의 질적 내용분석-연역적 접근 방법론에 따라 연구를 수행하였다. 먼저 준비단계에서 분석의 단위 및 분석의 대상을 설정하였다. 이어 조직단계에서 분석 매트릭스를 설정하고, 설정한 분석 매트릭스에 따라 자료코딩을 진행하였다. 모든 코딩을 완료한 이후, 연구 결과의 비교 및 가설검증 단계에서 비교분석 방법론을 활용하였다. 한편, 보고단계에서는 조직단계에서 도출된 당사국 HIA 범위 및 대상의 비교분석 결과를 바탕으로, 4사분면에 분석지도를 제시하였으며, 결과적으로 국내 HIA 범위 및 대상설정의 방향성을 논하였다. 이에 따른 구체적인 분석의 단계는 〈그림 4〉와 같다.

〈그림 4〉 분석단계



2. 분석의 단위 및 대상설정

본 연구는 주요 당사국 HIA 지침서를 분석하여 국내 방향성을 논하고자 하는 목적으로 수행되었다. 이를 위해, 주요 당사국의'HIA 시행환경'과 주요 당사국 HIA 지침서의'HIA 범위 및 대상'을 분석의 단위로 설정하였다.

주요 당사국의 HIA 시행환경과 HIA 범위 및 대상의 분석을 위해 2021년 9월 2일부터 9월 30일까지 약 한 달간 HIA 지침서를 수집하였다. 수집대상은 행정기관(중앙/주/지역) 홈페이지에서 제공하는 공개된 지침서로, 영문 지침서를 우선으로 수집하였다. 상기 과정을 통해 총 10개의 지침서를 수집하였다.

이어 분석에 활용할 지침서를 선정하기 위해 수집된 10개 지침서를 대상으로 지침서의 요소분석을 수행하여 각 지침서가 포함하고 있는 요소를 〈표 2〉와 같이 도출하였다.

이후 연구자가 설정한 연구의 분석 단위인'HIA 시행환경' 및'HIA 범위 및 대상'과 연관된 HIA 대상, HIA 대상 협의 시기, 협의주체 등의 요소를

포함하는 지침서를 분석의 대상으로 선정하였다. 결과적으로, 선정된 지침서는 5개 당사국의 6개 지침서로, 영국의 지침서 2개, 캐나다, 호주, 홍콩, 일본은 각각 1개씩으로 〈표 3〉과 같다.

〈표 2〉 지침서 요소분석

도출 요소		분석 지침									
		영국 바세틀로	영국 웨스트 민스터	캐나다 노스 덤프리스	캐나다 브램턴	캐나다 뉴웨스트 민스터	캐나다 워털루	호주 사우스 오스트 레일리아	EU	홍콩	일본
HIA 기본 정보	HIA정의	○	○	○	○	○	○	○	○		○
	HIA기능 및 역할	○	○	○		○				○	
	HIA 도입배경		○	○	○		○		○	○	○
HIA 과정 및 단계	HIA 대상	○	○	○	○	○	○	○		○	○
	HIA 대상협의 시기	○	○	○			○	○		○	○
	OUV 속성		○								○
	HIA 단계	○	○	○		○				○	○
	Scoping		○								
	평가관점		○						○		
	번역										○
HIA 보고서 작성	HIA 포함내용	○	○	○	○	○	○	○		○	○
의사 결정	협의주체	○	○	○				○		○	○
	HIA 재원출처	○									
	HIA 팀선정	○		○	○	○		○			○
추가 정보	정보제공처	○	○			○			○		
	관련기관정보	○				○					
	용어정의	○						○			○
	참고자료	○	○		○						○
분석대상		●	●	●				●		●	●

〈표 3〉 분석대상

구분	당사국	기관명	지침서 명
1	영국	Bassetlaw District Council	A Guide to Heritage Impact Assessments
2		Westminster City Council	Guidance for applicants on Heritage Impact Assessment
3	캐나다	Township of North Dumfries	Cultural Heritage Impact Assessment Terms of Reference
4	호주	Government of South Australia	Heritage Impact Statement Guidelines for State Heritage Places
5	홍콩	The Government of the Hong Kong Special Administrative Region	Heritage Impact Assessment Mechanism for Capital Works Projects
6	일본	日本 文化庁	世界文化遺産の遺産影響評価にかかる参考指針

3. 분석 매트릭스 설정

선정된 지침서의 분석을 위해 연구자가 설정한 분석 단위에 따라‘HIA 시행환경’매트릭스와‘HIA 범위 및 대상’ 매트릭스를 각각 구성하였다. 매트릭스 세부 항목의 설정을 위해 〈표 2〉 지침서 요소분석을 통해 도출된 결과와 함께‘세계유산협약 이행을 위한 운영지침(2019)’, ‘세계문화유산을 위한 유산영향평가 지침서(2019)’,‘세계유산 영향평가(HIA) 도입방안 연구(2020)’ 보고서와 국내 EIA 및 SEA 대상 등을 참조하였다. 문헌 및 〈표 2〉의 내용을 토대로 연구자가 구성한 분석 매트릭스는 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 HIA 시행환경 매트릭스(좌) 및 HIA 범위 및 대상 매트릭스(우)

HIA 시행환경 매트릭스
분석항목
지침서 발행 연도
지침서 적용범위
지침서 적용대상
법·제도적 실시 근거
분량(page)

HIA 범위 및 대상 매트릭스	
분석항목	
범위	내용적 범위
	공간적 범위
대상 및 대상설정 체계	대상 사업
	대상 규모
	대상 설정 시기(A/B)
	대상 결정 주체

HIA 시행환경 매트릭스는 발행 연도, 지침서 적용범위, 지침서 적용대상, 법·제도적 실시 근거, 분량 등의 항목으로 구성하였다. 이를 통해 당사국의 시행환경 및 문화적 배경과 HIA 대상설정의 관계를 도출하고자 하였다.

HIA 범위 및 대상 매트릭스는 범위 항목 하에 지침서에서 설명하는 HIA의 내용적 범위와 공간적 범위로 구성하였으며, 대상 및 대상설정 체계 항목 하에 지침서에서 규정된 HA의 대상 사업과 대상 규모, HIA 대상설정 시기와 HIA 대상 결정 주체 항목으로 구성되었다. 한편, HIA 대상설정 시기는 스코핑 시기 또는 본 영향평가 시기로 가능하기 때문에 이에 대해 구분하였다. 즉, 스코핑 이전에 HIA의 대상을 선정하는 당사국을 A, 스코핑 이후 HIA 대상을 선정하는 당사국을 B라 하였다.

Ⅳ. 연구 결과 및 고찰

1. 당사국 HIA 시행환경 분석

당사국 HIA 시행환경의 분석은 HIA 범위 및 대상분석 이전, 주요 당사국의 문화적 배경 및 세계유산 관리환경을 고찰하여 HIA 시행환경과 HIA 범위 및 대상설정의 관계를 파악하고, 비교분석 해석의 이해를 높이고자 하였다. 이를 위해, 연구자가 설정한 〈표 4〉의 HIA 시행환경 분석 매트릭스에 따라 발행 연도, 지침서 적용범위, 지침서 적용대상, 법·제도적 실시 근거, 분량 등 분석 자료를 코딩하고, 이를 종합 서술하였다.

주요 당사국의 유산관리 배경은 다음과 같다. 영국은 국가계획정책프레임워크(NPPF) 내에서 과거부터 Heritage Statement라는 이름의 HIA와 흡사한 제도가 운영되어 온 배경이 있다. 캐나다는 과거부터 EIA의 한 부분으로 HIA가 운영되었으며, 캐나다의 EIA 법체계 참고문헌에서 ICOMOS의 HIA 지침서를 언급하고 있다. 호주는 자연유산의 비율이 상당히 높은 국가로 과거부터 EIA의 확장형식으로 HIA가 시행되어온 것으로 파악되었

다. 홍콩은 세계유산을 보유하고 있지는 않지만, 영국의 영향으로 2009년부터 자국의 문화유산에 대해 HIA를 시행해 온 배경이 있다. 일본은 우리나라와 상당히 유사한 유산관리체계를 가지고 있으며, ICOMOS의 HIA 지침서를 바탕으로, 세계유산의 보존관리를 위해 HIA를 도입하고 지침서를 마련하였다.

이와 같은 유산관리 배경하에 HIA 시행환경을 비교 분석한 결과, 주요 당사국의 HIA 지침서 대부분은 ICOMOS의 HIA 지침서가 마련된 2011년 이후에 마련되었거나 업데이트된 것으로 확인되었다. HIA 지침서의 적용범위는 각국의 유산관리체계 및 사회문화적 환경에 따라 국가, 주, 지역단위로 구분되었다. 지침서 적용대상의 경우, 세계유산만을 대상으로 하는 지침서와 범위 내 모든 유산을 대상으로 하는 지침서로 구분되었는데, 국제협약에 의한 HIA 지침서는 영국 웨스트민스터와 일본의 지침서뿐이었으며, 이외 지침서는 과거부터 자체적으로 HIA를 시행해오며 자국 내 법·제도에 의해 HIA를 시행하는 것으로 확인되었다.

이에 대해 종합해보면, 2015년 각국에 HIA 법제화가 권고된 이후, 전 세계적으로 활발한 도입의 움직임은 보이지 않으며, 과거부터 HIA를 운영해오던 국가에서 ICOMOS의 HIA 지침서를 반영하여 개편하거나, EIA에서 HIA를 분리하여 운영하는 것으로 파악되었다.

〈표 5〉 당사국 HIA 시행환경 요약

		분석지침					
분석항목		영국, 바세틀로	영국, 웨스트 민스터	캐나다, 노스 덤프리스	호주, 사우스 오스트 레일리아	홍콩	일본
시행 환경 분석	발행 연도	2013	2020	2018	2012	2009	2019
	지침서 적용범위	지역	지역	지역	주(state)	국가[5)]	국가
	지침서 적용대상	모든유산	세계유산	모든유산	모든유산	모든유산	세계유산
	법·제도적 실시 근거	국가법	국제협약	주(state)법	국가법	국가법	국제협약
	분량(page)	12	8	9	8	14	31

5) 홍콩은 중국의 특별행정구이지만 법령체계를 중국과 분리되어 독립적으로 운영하는

2. 당사국 HIA 범위 및 대상 분석

당사국 HIA 범위 및 대상 분석에서는 6개 지침서의 HIA 범위 및 대상을 비교하여 국내 HIA의 범위 및 대상설정의 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 위해, 연구자가 설정한 〈표 4〉의 HIA 범위 및 대상 분석 매트릭스에 따라 HIA 내용 및 공간적 범위와 HIA 대상 사업 및 규모, 시기, 대상 결정 주체 등 전체 6개의 지침서를 분석 매트릭스에 따라 각각 코딩하고, 이를 종합하여 비교분석 하였다.

1) 영국 바세틀로 지역 HIA 지침

영국은 28건의 문화유산, 4건의 자연유산, 1건의 복합유산까지 총 33건의 세계유산을 보유하고 있으며, 세계유산 이외에도 상당한 문화적 자산을 보유하고 있는 국가이다. 영국은 국가계획정책프레임워크(NPPF) 내에서 Heritage Statement라는 이름의 자체적인 HIA 제도를 과거부터 운영해왔다. Bassetlaw District Council에서 2013년 발행한"A Guide to Heritage Impact Assessments"는 바세틀로 지역에 한정하여, NPPF에 따라 지역 내 모든 유산을 관리하는 지침서이다.

바세틀로 지역의 HIA 지침서는 등록된 유산과 그 주변 환경(setting)에 직접적인 영향을 미치는 모든 계획에 대해 HIA를 수행해야 한다고 언급하고 있다. 또한 미등록유산의 경우에도 사전협의에서 HIA가 필요하다고 판단되면 HIA를 수행한다. 대체로 건물의 인허가, 건물의 부속 개발 계획, 건물의 철거, 확장 등 건축적 관점의 사업을 포괄적으로 제시하고 있으며, 대상 사업의 규모를 한정하지 않는다. A 시기에 바세틀로 지역 의회 보존팀과의 협의를 통해 HIA 대상을 선정한다.

도시국가 형태를 띠고 있어 본 연구에서는 국가 단위로 구분하였다.

〈표 6〉 바세틀로 지역 HIA 범위 및 대상

분석항목		도출 내용
범위	내용적 범위	• 유산 또는 그 주변 환경(setting)에 직접적인 영향을 미치는 모든 신청 • 역사적 건물, 복합단지 또는 지역 유산에 대한 변경, 철거, 확장 등 주변 환경 내에서의 개발 제안
	공간적 범위	• 등록된 유산 및 유산의 부속단지와 주변 환경 • 보존지역 및 주변 환경 • 고고학 유적지(예상지) • 등록공원 및 정원과 주변 환경 *미등록(비지정)유산의 경우에도 사전협의를 통해 HIA가 필요한 경우 수행
대상 및 대상설정 체계	대상 사업	• 건물인허가 • 주변 환경 내 개발 계획 • 건물 부속 개발 계획 • 철거 계획
	대상 규모	-
	대상 설정 시기	A) 스코핑 이전
	대상 결정 주체	• Conservation Team, Bassetlaw District Council

2) 영국 웨스트민스터 지역 HIA 지침

영국 웨스트민스터 지역은 세계유산"웨스트민스터 궁, 웨스트민스터 사원과 세인트 마거릿 교회"를 보유하고 있는 대도시로 이 지역의 HIA 지침서는 지역 내 세계유산의 보존관리를 위해 마련되었다.

Westminster City Council에서 2020년 발행한"Guidance for applicants on Heritage Impact Assessment"는 2015년 세계유산위원회에서 각국에 HIA 지침서 마련이 권고된 이후 수립되었으며, ICOMOS의 HIA 지침서를 바탕으로 하였다.

웨스트민스터 지역의 HIA 지침서는 웨스트민스터 시와 그 주변 도시에서 발생하는 개발사업 중, 세계유산"웨스트민스터 궁, 웨스트민스터 사원과 세인트 마거릿 교회"에 영향을 미칠 가능성이 있는 모든 개발과 제안을 HIA 범위로 하고 있어, 사실상 공간적 범위에 제한을 두지 않는다고 볼 수 있다.

한편, 국가 법령인「도시 및 국가 계획(2015)」의 2조에 정의된'주요 개발'에 해당하는 사업을 모두 HIA 대상으로 하며, 이에 따라 대상 규모 또한 제시하고 있다. 주거지역으로 계획된 개발 등도 HIA를 수행하도록 하

고 있어 웨스트민스터 지역의 HIA 지침서는 HIA 대상을 도시적 관점에서 구체적으로 제시하고 있는 것을 확인할 수 있으며, A 시기에 웨스트민스터 지역 의회 및 세계유산 협의회, Historic England와의 협의를 통해 HIA 대상을 선정한다.

〈표 7〉 웨스트민스터 지역 HIA 범위 및 대상

분석항목		도출 내용
범위	내용적 범위	• 세계유산에 영향을 미치는 모든 개발 또는 제안 • 세계유산 내, 혹은 주변에서 계획된 개발프로젝트 및 활동 • 세계유산 '웨스트민스터 궁, 웨스트민스터 사원과 세인트 마거릿 교회'에 영향을 미칠 가능성이 있는 제안
	공간적 범위	• 웨스트민스터 시 내 혹은 그 주변 도시
대상 및 대상설정 체계	대상 사업	• 「도시 및 국가 계획(2015)」의 2조에 정의된 '주요 개발' (a)광물의 획득 및 작업 또는 광물 작업 매장지를 위한 토지 사용 (b)폐기물 개발 (c)다음과 같은 경우에 주거용 주택을 제안될 경우. (i) 제공되는 주택의 수가 10개 이상일 것 (ii)개발이 (c)-(i)에 해당하는지가 알려지지 않은 경우, 개발은 면적이 0.5헥타르 이상의 부지에서 수행되어야 함 • 하나 이상의 주거지역으로 계획된 개발 등록된 건물 인허가
	대상 규모	• 「도시 및 국가 계획(2015)」의 2조에 정의된 '주요 개발' (d)개발로 인해 생성되는 건평이 1,000㎡ 이상인 건물 (e)면적이 1헥타르 이상인 부지에서 진행되는 개발 • 연면적 100㎡ 이상의 건물
	대상 설정 시기	A) 스코핑 이전
	대상 결정 주체	• 웨스트민스터 지역 의회 • Westminster World Heritage Site Steering Group • Historic England

3) 캐나다 노스 덤프리스 지역 HIA 지침

캐나다는 9건의 문화유산, 10건의 자연유산, 1건의 복합유산을 보유하고 있다. 과거부터 EIA의 한 부분으로 HIA를 운영해온 국가로, 캐나다의 EIA 법체계 참고문헌에서 ICOMOS의 HIA 지침서를 제시하고 있어, 이를 고려하여 법체계를 개편한 것으로 판단된다.

Township of North Dumfries에서 2018년 발행한"Cultural Heritage Impact Assessment Terms of Reference"는 노스 덤프리스 지역에 한정

하여, 주(state) 법에 따라 지역 내 모든 유산을 관리하는 지침서이다.

노스 덤프리스 지역의 HIA 지침서는 건축적, 역사적으로 중요성을 지닌 건축물을 포함하고 있거나 그 주변에 인접한 개발 제안에 대해 HIA를 수행하도록 하고 있다. 대상 사업으로는 주변 환경과의 맥락, 주요 관계로부터의 유산의 속성 분리, 대상지로의 전망 또는 조망의 방해, 유산의 가치를 무효화 하는 용도변경, 경사 변경, 배수시설 변경 등과 같이 도시적 차원에서 구체적으로 제시하고 있으며, 대상 사업의 규모를 한정하지 않는다.

〈표 8〉 노스 덤프리스 지역 HIA 범위 및 대상

분석항목		도출 내용
범위	내용적 범위	• 노스 덤프리스 타운십의 건축 및 역사적 중요 건축물 목록에 포함된 유산에 인접하거나 포함되어있는 제안
	공간적 범위	• 건축 및 역사적 중요성을 지닌 건물 목록
대상 및 대상설정 체계	대상 사업	• 중요한 유산 속성 또는 특징의 일부 또는 일부 제거 • 역사적 구조 및 외관에 영향을 미치는 변경 • 그림자의 영향으로 인한 유산의 속성과 관련된 주변 환경 및 형태의 변화 혹은 자연의 생존능력에 영향을 미치는 변경 • 주변 환경, 맥락 또는 중요한 관계로부터 유산 속성의 분리 • 건축 및 자연 지형으로부터 또는 대상지로의 중요한 전망 또는 조망의 직간접적 방해 • 유산의 가치를 무효화 하는 토지 용도 변경(교회→다가구 주택) • 토양을 변화시키는 경사 변화, 고고학적 자원을 포함한 문화재 자원에 악영향을 미치는 배수 패턴 등의 토지 교란 • 재배치 및 이전(애플턴 헌장에 설명된 조건에 따라 고려됨)
	대상 규모	-
	대상 설정 시기	A) 스코핑 이전
	대상 결정 주체	• 타운십 직원 • North Dumfries 유산 자문 위원회

4) 호주 사우스 오스트레일리아 주 HIA 지침

호주는 등재된 세계유산으로 4건의 문화유산, 12건의 자연유산, 4건의 복합유산을 보유하고 있는 국가로, 자연유산의 비율이 상당히 높다. 이 때문에 자연환경에 미치는 영향에 대한 국가적 관심도가 높으며 이에 따라 과거부터 EIA의 확장형식으로 HIA가 시행되었다.

Government of South Australia에서 2012년 발행한"Heritage Impact Statement Guidelines for State Heritage Places"는 사우스 오스트레일리아 주(State)에 한정하여, 국가법에 따라 주(State) 내 모든 유산을 관리하는 지침서이다.

사우스 오스트레일리아 주(state)의 HIA 지침서는 주(state) 내의 유산지역 및 주변 환경 등 유산의 중요성을 지닌 모든 요소에 대해 영향을 미칠 수 있는 작업을 HIA 범위로 하고 있다. 대상 사업으로는 채색, 울타리 등 조경 시설의 도입, 표지판 설치, 인터넷 서비스 시설 설치 등 유산과 그 주변의 조경과 세부 요소까지 HIA를 수행하도록 권고하며, 그 대상을 상당히 구체적으로 제시하고 있다. 대상 규모는 제한하지 않으며, A 시기에 호주 환경, 수자원 및 천연자원부와 사우스 오스트레일리아 주(state) 유산협의회와의 협의를 통해 HIA 대상을 선정한다.

〈표 9〉 사우스 오스트레일리아 주(state)의 HIA 범위 및 대상

분석항목		도출 내용
범위	내용적 범위	• 유산에 영향을 미칠 수 있는 작업
	공간적 범위	• 사우스 오스트레일리아 주의 유산지역 • 유적지 요소 및 주변 환경을 포함한 유산의 중요성을 지닌 모든 요소
대상 및 대상설정 체계	대상 사업	• 유산 건물 또는 구조물의 철거 • 유산의 중요성을 지닌 내부 요소를 포함한 유산의 부분적 철거 • 주요 변경 및 신설(건물, 담장, 나무 등 모든 요소) • 유적 내 건물 및 주차장의 신설 • 유적의 구획 또는 경계 조정 • 유산의 중요성이 확인된 요소 및 기능에 대한 물리적 변경 • 채색(새로운 색, 재료, 마감으로) • 지붕개축 및 마감 • 새로운 서비스 설치(태양열, 빗물 탱크, 인터넷, 배관 등) • 소방 및 안전 서비스 업그레이드 • 새로운 조경 시설 도입(울타리, 조형물) • 나무 제거 또는 교체 • 용도변경 • 새로운 표지판 설치
	대상 규모	-
	대상 설정 시기	A) 스코핑 이전
	대상 결정 주체	• DEWNR(Department of Environment, Water and Natural Resources, 환경, 수자원 및 천연자원부) • South Australian Heritage Council

5) 홍콩 지침

홍콩은 세계유산을 보유하고 있지 않지만, 영국의 영향으로 2009년부터 자국의 문화유산에 대해 HIA를 시행해왔다. The Government of the Hong Kong Special Administrative Region에서 2009년 발행한"Heritage Impact Assessment Mechanism for Capital Works Projects"는 자국법에 따라 홍콩 내 모든 유산을 관리하는 지침서이다.

홍콩의 HIA 지침서는 홍콩 내의 역사적 유산 및 건물에 영향을 미칠 가능성이 있는 개발프로젝트에 대해 HIA를 수행하는데, 대상설정 방향에서 타 지침서와 차이가 있다.

본 연구에서 분석한 6개의 지침서 중 홍콩의 지침서를 제외한 5개의 지침서는 모두 유산을 기준으로 유산 주변에서 발생하는 개발사업에 대해 HIA의 여부를 판단했다. 하지만, 홍콩의 지침서는 개발사업을 기준으로 개발사업부지 경계에서 50m 내에 유산이 있는 경우, 그 개발사업은 HIA의 대상이 된다. 또한 HIA 대상 사업을 제시하는 것이 아니라, HIA 자율사업과 제외사업의 대상을 구체적으로 제시한다는 점에서 타 지침서와 차이가 있다. 대상 규모는 제한하지 않으며, B 시기에 AMO(고대 유적청)와 협의를 통해 HIA 대상을 선정한다.

〈표 10〉 홍콩 HIA 범위 및 대상

분석항목		도출 내용
범위	내용적 범위	• 역사적 유산 및 건물에 영향을 미칠 수 있는 자본 공사 프로젝트
	공간적 범위	• 선언 기념물 및 제안 기념물 • AAB(고대유물 자문 위원회)에 의해 등급이 매겨진 모든 건축물 및 유적 • 홍콩의 고고학적 관심지 • AMO(고대 유적청)에 의해 확인된 정부 유적지 • 개발사업 부지 경계에서 50m
대상 및 대상설정 체계	대상 사업	HIA 시행의 자율을 갖는 사업(AMO 제출의 자율권을 HAD(내무부)에 부여) 단, 사업 경계 또는 부근에 유산지역이 없을 경우 (i) 소규모 지구 녹화 및 거리 미화 작업 (ii) 간판, 레인 쉘터, 파빌리온, 정자, 벤치, 보행자 덮개, 난간 및 울타리의 건설 (iii) 보도, 밴 트랙, 배수 시스템 및 하천 코스의 건설 또는 개선과 같은 일반 지구 개선 작업

		(iv) 산책로 개선 작업 (v) 마을/가로등의 설치 또는 재배치 (vi) 모든 자연의 경사면 정비 HIA에서 면제되는 사업 (i) 일상적인 유지보수 및 사소한 수리 작업 (ii) "유산지역"이 아닌 기존 건물 복합물의 변경/추가, 보수, 개선 및 설치 작업 (iii) "유산지역"이 아닌 정부 공개 공간, 공원 등의 변경/추가, 보수 및 개선 작업 (iv) "유산지역"이 아닌 지상 조사 작업 (v) "유산지역"이 아닌 교통 통제 및 감시 사업 (vi) 부동산 구매 및 컨설팅 연구와 같은 업무 외 항목 (vii) 긴급 수리 작업
	대상 규모	-
	대상 설정 시기	B) 스코핑 이후
	대상 결정 주체	AMO(고대 유적청)

6) 일본 지침

일본은 25건의 세계유산(문화유산 20건, 자연유산 5건)을 보유하고 있는 국가로 우리나라와 상당히 유사한 세계유산 관리체계를 가지고 있다. 일본 문화청에서 2019년 발행한"세계문화유산의 유산영향평가에 관한 참고지침"은 2015년 세계유산위원회에서 각국에 HIA 지침서 마련이 권고된 이후 수립되었으며, ICOMOS의 HIA 지침서를 바탕으로 자국 내 20개 문화유산의 보존관리를 위해 마련되었다.

일본의 HIA 지침서는 세계유산구역과 완충구역을 공간적 범위로 하여 범위 내의 개발사업 중 유산 가치에 영향을 미칠 가능성이 있는 건에 대해 HIA를 수행한다. 하지만, 완충지역의 바깥이라 할지라도, 유산의 경관에 영향을 줄 가능성이 있는 사업은 HIA의 대상이 된다.

세계유산 구역 내의 유지보수 작업과 발굴조사, 복원 및 시설건설 등을 HIA 대상으로 제시한다. 완충구역 내에서는 유산경관에 영향을 미칠 가능성이 있는 개발사업을 HIA 대상으로 하며, 경관 이외에도 소음, 바람, 일조권, 환경(분위기) 변화 등 유산에 가해지는 영향이 비교적 치명적인 잠재적 사업을 HIA 수행대상으로 제시한다. 또한 세계유산 및 완충구역 내에서 개최되는 일시적인 행사와 도시계획 및 경관 관련 법 제도의 변경도 HIA의 대상이 된다.

일본의 지침서는 도시적 차원에서 HIA 대상을 비교적 포괄적으로 제시하며, B 시기에 세계유산이 위치하는 지자체와의 협의를 통해 대상을 선정한다. 필요시 학술위원회와 상위기구와의 협의를 거친다.

〈표 11〉 일본 국가 HIA 범위 및 대상

분석항목		도출 내용
범위	내용적 범위	• 유산 가치에 영향을 미칠 가능성이 있는 다양한 사업 • 완충지역 개발행위 중 경관에 문제가 되는 경우 – 유산으로부터 경관, 유산으로의 경관 • 완충지역 개발행위 중 경관 이외의 요인이 문제가 되는 경우 – 혼잡, 소음, 분위기 변화, 일조권, 바람, 지하수맥 등 • 완충지대 외부의 문제(경관)
	공간적 범위	• 세계문화유산과 완충지역
대상 및 대상설정 체계	대상 사업	• 유산범위 내의 정비사업 – 유지, 수리, 방재, 활용, 복원復原/복원復元, 시설건설 • 유산범위 내의 조사 – 발굴조사, 건물조사 • 유산범위 및 완충지역 내 이벤트 행사 • 법제도 및 규제를 변경하는 경우 – 도시계획, 경관, 건축규제 완화 등
	대상 규모	–
	대상 설정 시기	B) 스코핑 이후 (상세평가 대상선정)
	대상 결정 주체	• 자산이 위치하는 기초지자체, 또는 광역지자체(이들이 공동으로 설치하는 협의회 등을 포함) • 필요시 학술위원회 및 문화청

3. 당사국 HIA 범위 및 대상 비교분석

1) HIA 범위 비교분석

지침서별 코딩된 6개의 매트릭스 중‘HIA 범위’에 대해 비교분석을 수행하였다.‘HIA 내용적 범위’는 6개의 지침서에서 유사하게 적용하고 있었는데, 이를 종합하면,‘역사적으로 중요한 유산 및 주변 환경에 직간접적인 영향을 미칠 가능성이 있는 개발사업이나 계획’으로 정리할 수 있다. 이때의 영향이란, 유산의 가치에 영향을 주는 사업으로 이해할 수 있다. 한편, 일본의 지침서는 공통 내용적 범위에 더해‘경관에 영향을 주는 사업’또한 HIA 대상으로 명시하여 세계유산 보존관리에 경관을 중시하는 것으

로 해석되었다.

'HIA 공간적 범위'역시 6개의 지침서에서 공통으로 지정(확인/등록/등재)된 유산을 범위로 하였다. 하지만 ICOMOS의 HIA 지침서(2011)에서 유산구역 내외부와 관계없이 유산에 영향을 미칠 가능성이 있는 개발사업은 HIA의 대상이 될 수 있음을 밝히고 있는 만큼, 영국 웨스트민스터의 지침서와 호주 사우스 오스트레일리아의 지침서는 예외 조항을 통해 사실상 HIA 공간적 범위의 한계를 두지 않는 모습을 보였다.

한편, 홍콩의 지침서는 유산이 아닌 개발사업의 경계로부터 50m 이내에 유산이 있는 경우에 HIA를 수행하도록 하는 등 독특한 공간적 범위 설정 방향을 보였다.

〈표 12〉 HIA 범위 종합비교분석

범위	내용적 범위	공통점	• 역사적으로 중요한 유산 및 주변 환경에 직접 및 간접적인 영향을 미칠 가능성이 있는 개발사업 및 계획
		차이점	• (일본) 경관에 영향을 미치는 사업
	공간적 범위	공통점	• 확인된 특정 대상지 및 건물과 주변 지역 – 세계유산구역 및 완충구역 – 유산 목록 건물지 및 주변 환경 – 등급이 매겨진 유적지 – 등록된 건물 목록 등
		차이점	• (홍콩) 개발프로젝트 경계로부터 50m 내 유산이 있는 경우 • (영국 웨스트민스터) 도시 전체 및 주변 도시 • (호주 사우스 오스트레일리아) 유산의 중요성이 포함된 모든 요소

2) HIA 대상 및 대상설정 체계 비교분석

지침서별 개별적으로 코딩된 6개의 매트릭스 중 HIA 대상과 대상설정 체계에 대해 비교분석을 수행하였다.'HIA 대상 사업/규모'는 6개 지침서에서 모두 대상을 기본적으로 제시하였지만, 실제 HIA 수행대상은 협의를 통해 결정하도록 하고 있었다. 지침서에 제시된 HIA의 대상 사업/규모는 당사국의 유산 유형 및 사회문화적 환경, 유산의 관리관점 등에 따라 6개 지침서 모두 상이하게 제시하고 있음이 확인되었다. 영국 웨스트민스터 지역의 경우 유일하게 대상 규모를 제시하였다.

'HIA 대상설정 시기'는 공통적으로 ICOMOS의 HIA 지침에 명시된 HIA의 원칙에 따라 개발사업의 초기계획단계에 HIA를 수행한다는 점에서 같았지만, 세부적으로 대상을 설정하는 시기는 스코핑 이전(A)과 스코핑 이후(B)로 지침서별 차이가 있었다.

'대상 결정 주체'는 공통으로 유산이 위치하는 지역의 의회가 의사결정의 제1주체이며, 상위 유산 관련 기관과 위원회에서 최종 HIA 대상을 선정하는 체계를 가지는 것으로 확인되었다. 다만, 영국 웨스트민스터와 캐나다 노스 덤프리스, 일본의 경우에는 관리기관 이외에도 전문가와의 협의를 거치는 것으로 나타났다.

〈표 13〉 HIA 대상 및 대상설정 체계 종합비교분석

대상 및 대상설정 체계	대상 사업/규모	공통점	• HIA의 대상을 기본적으로 제시하지만, 실제 HIA 수행대상은 협의를 통해 결정함
		차이점	• 당사국의 사회문화적 환경에 따라 유산관리 관점 및 사업대상 제시 정도상이 – 관점: [도시적 차원 –– 건축적 차원 –– 조경 및 세부 요소 차원] – 제시 정도: [포괄적 –– 구체적] • (영국 웨스트민스터) 유일하게 대상 규모를 제시함
	대상 설정 시기	공통점	• 사업의 계획단계에 HIA 대상을 설정함
		차이점	• A: 준비단계 이전 B: 준비단계 이후 수행단계 이전
	대상 결정 주체	공통점	• 유산이 위치하는 지자체가 의사결정의 제1 주체이며, 상위 유산 관련 기관 및 위원회에서 최종 HIA 대상을 결정하는 방식
		차이점	• (영국 웨스트민스터, 캐나다 노스 덤프리스, 일본) 관련 기관 이외의 전문가 참여

4. HIA 대상 및 대상설정 체계 지도

HIA 범위 및 대상의 비교분석 결과를 기반으로, 지침서별 공통점과 차이점을 토대로 HIA 운영 방향 등을 해석하기 위해 추가적인 내용분석을 수행하였다. 코딩된 6개의 매트릭스에서 지침서별 차이가 크게 나타난 HIA 대상 사업/규모를 서술의 구체도와 유산관리 관점에 따라 배열하고, 스코핑 이전(A)과 스코핑 이후(B)로 구분한 대상설정 시기는 색에 차이를 두어 사분면에 매핑하였다.

코딩된 HIA 대상 사업/규모를 유산관리 관점과 서술의 구체도에 따라 구분하였다. 유산관리 관점의 경우 도시적 차원과 건축적 차원, 조경 및 세부 요소 차원으로 분류하였다. 법제도 변경, 발굴조사, 용도변경과 같이 유산 주변의 구획을 통한 큰 범위에서 진행되는 사업을 대상으로 제시하는 지침서의 경우, 도시적 차원의 관점을 가진 것으로 분류하였으며, 건물인가, 부속 개발, 건축물 철거, 지붕개축 등과 같은 건물 조직과 관련된 사업을 대상으로 제시하는 지침서의 경우, 건축적 차원의 관점으로 구분하였다. 그 밖에 채색, 서비스 시설 설치, 나무 제거 및 교체, 표지판 설치 등과 같은 사업을 대상으로 제시하는 경우, 조경 및 세부 요소 차원으로 구분하였다. 이어 서술의 구체도는 포괄적이고 서술적인 정도에 따라 나열하였다.

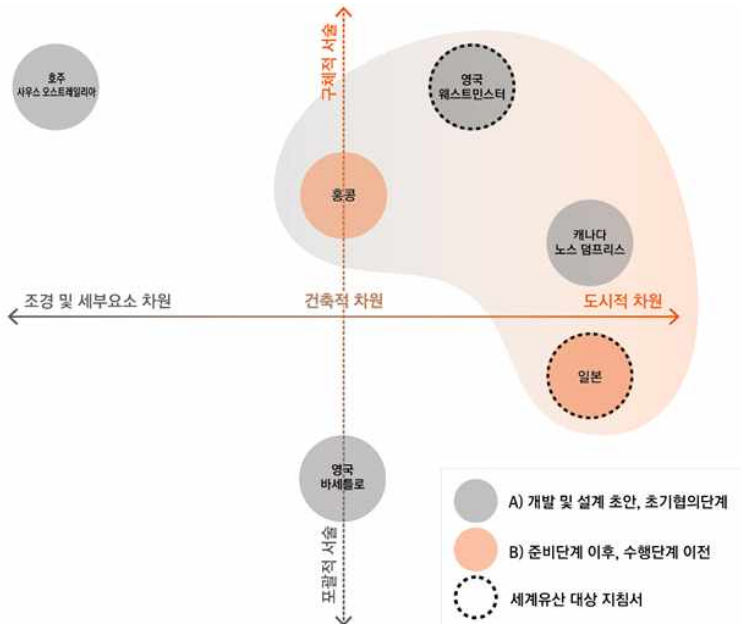
이에 따라, 가로축은 유산관리 관점, 세로축은 사업대상의 서술 구체도로 구분하여 사분면에 배치하였으며, 대상설정 A와 B에 색 차이를 두었다. 한편, 현재 문화재청에서 세계유산만을 대상으로 HIA의 도입을 추진하고 있는 배경을 고려하여, 세계유산만을 대상으로 운영하는 HIA 지침서는 외곽선을 점선으로 표시하였다.

그 결과, 6개의 HIA 지침서 중 4개의 지침서(일본, 홍콩, 영국 웨스트민스터, 캐나다 노스 덤프리스)가 인접한 것으로 분석되었다. 이들은 주로 건축-도시 차원에서 HIA 대상을 제시하고, 그 사업 내용을 매우 구체적으로 제시하기보다는 적절한 기준에 의해 HIA 대상을 스크리닝한 후, 협의를 통해 대상을 명확히 하는 프로세스를 가진 것으로 해석되었다. 특히, 세계유산을 대상으로 하는 두 개의 지침서가 모두 이 그룹에 포함되었으며, 두 지침서의 서술 방향성이 비교적 유사한 것으로 파악되었다.

'대상설정 시기'의 경우, 우리나라와 문화재 관리환경에 매우 유사한 일본과 동아시아권의 홍콩은 B 시기에 협의를 통해 명확한 대상을 설정하는 것으로 확인되었다. 또한 이들은 모두 국가 단위의 HIA 지침서로, A 시기에 HIA 대상을 설정하는 지침서는 모두 지역/주 단위의 지침서인 것으로 분석되었다. 이는 지역/주 단위에서 HIA 지침서를 마련하는 경우, 주변의

모든 사업에 대해 이해당사자와의 협의를 통한 대상선정이 어렵지 않지만, 일본과 홍콩과 같이 국가 단위에서 지침서를 마련하는 경우, 당사국 내에서 발생하는 모든 개발사업에 대해 초기협의를 통한 HIA 대상의 선정은 어려운 측면이 있으므로 스코핑 이후인 B 시기에 대상을 선정하는 것으로 판단된다.

〈그림 5〉 HIA 대상 및 대상설정 체계 지도



V. 결론

본 연구는 HIA의 국내 법제화가 논의되고 있는 시점에서, 제도적 성숙이 이루어진 주요 당사국의 HIA 지침서 분석을 통해 국내 HIA 범위 및 대상의 방향성을 제시하고자 하였다. 5개 당사국 6개 HIA 지침서를 대상으로 질적 내용분석과 비교분석 방법을 활용하여 다음과 같은 결론에 도달하였다.

첫째, HIA의 내용 및 공간적 범위는 분석 지침서 모두 비슷하게 구성되어 있는 것으로 나타났다. 내용적 범위는 6개의 지침서가 상당히 흡사하여,'역사적으로 중요한 유산 및 주변 환경에 직간접적인 영향을 미칠 가능성이 있는 개발사업이나 계획'으로 통합 정리할 수 있다. 공간적 범위의 경우, 6개 지침서에서 공통으로 지정(확인/등록/등재)된 유산으로 한계를 두었다. 하지만, 몇몇 지침서는 예외 조항을 통해 사실상 공간적 범위를 제한하고 있지 않은 것으로 파악되었다.

둘째, 당사국의 사회문화적 환경에 따라 HIA의 대상 사업/규모가 상이하게 나타났다. 대상 사업은 도시적-건축적-조경 및 세부 요소로 구분할 수 있었으며, 사업대상의 서술 정도 또한 상이하였다. 지침서 대부분은 도시적 차원에서 구체적으로 사업대상을 제시하는 것으로 파악되었다.

셋째, HIA 대상설정 시기 또한 당사국의 사회문화적 환경에 따라 차이가 있었다. 국가 단위에서 지침서를 마련한 당사국은 주로 B 시기에, 주 및 지역 차원에서 지침서를 마련한 당사국은 A 시기에 협의를 통해 HIA 대상을 설정하는 것으로 나타났다. 지침의 적용범위가 국가 단위로 큰 경우에 HIA 대상을 B 시기에 설정하는 것은 관리의 효율성 때문으로 판단된다.

넷째, 대상 결정 체계의 경우, 모든 지침서가 기본적으로 동일하게 HIA 대상을 지침서에서 제시하고 있었지만, 실제 HIA 수행대상은 대상 결정 주체와의 협의를 통해 결정하는 체계가 있는 것으로 분석되었다.

앞선 연구내용의 종합을 통해 국내 HIA 범위 및 대상설정의 방향은 다음과 같이 제안할 수 있다.

우리나라 HIA 내용 및 공간적 범위 마련시, 개정된 UNESCO의 2022 HIA 지침서를 기반으로 하되, 주요 당사국에서 모두 유사하게 제시하고 있는 내용을 참고할 필요가 있다. HIA 공간적 범위는 등재된 세계유산 및 완충구역으로 한정하되 예외 조항을 통해 예측 불가능한 중대한 영향에 대응할 수 있어야 한다.

우리나라의 HIA 대상 사업 및 규모의 설정시, 건축-도시 차원의 사업을 구체적으로 제시하는 것이 제도 시행에 따른 혼란과 갈등을 최소화할 수

있을 것으로 예상된다. 하지만, 우리나라에서 현행되고 있는 EIA 및 SEA 등 주요 영향평가의 대상을 고려하여 보다 깊이 있는 후속연구가 필요할 것으로 사료된다.

HIA 대상설정 시기 및 대상 결정 주체의 경우, 우리나라의 세계유산 관리체계 및 현행 EIA, SEA 체계를 고려했을 때, 스코핑 이후 이해당사자의 협의를 통해 본 평가대상을 정하는 것이 적절할 수 있다.

본 연구는 최근 세계유산 주변 개발과 보존의 갈등으로 HIA의 필요성이 고조되고 있는 시점에서 독립적인 HIA 제도 구축을 위해 실효성 있는 방향을 제시한다는 점에서 의의가 있으며, 국내 HIA 관련 학술연구가 상당히 미미하고, 특히 HIA 대상설정에 관한 연구는 전 세계적으로 전무하다는 점에서 가치가 있다.

하지만, 본 연구는 일본을 제외하고 영문으로 작성된 HIA 지침서만을 수집했다는 점에서 한계가 있다. 또한 우리나라의 실질적인 HIA 도입 및 법체계 상에 HIA를 구성하기 위해서는 HIA 수행팀 선정 방법, HIA 수행 비용 조달 방법 등 다양한 측면에서 실질적인 후속연구가 필요하며, 이를 통해 발생할 수 있는 이슈와 문제점도 함께 향후 고려해야 HIA 제도의 의미있는 국내 정착이 가능할 것이다.

▮참고문헌▮

고가온·김충호, 2022, “세계유산영향평가의 객관성과 주관성 분석 연구-대흥사 호국대전 건립사업의 세계유산영향평가 사례를 중심으로,”『도시설계』, 23(3), pp.5-18.

권채리, 2020, “세계유산법의 제정과 세계유산협약의 국내 이행에 관한 법적 고찰,”『공법학연구』, 21(4), pp.537-562.

김충호·김영수·고가온·김희수·이동윤·장하늘 등, 2020,『세계유산 영향평가 도입방안 연구』, 대전: 문화재청

김충호·이경아·김동민·이동윤·조해송·박미선 등, 2019,『세계유산 관리 기반 마련 연구: 세계유산영향평가 사례분석 및 안내서 마련』, 대전: 문화재청

김충호·이경아·김동민, 2020, “유산영향평가의 개념과 특성에 관한 연구”,『대한건축학회 논문집 계획계』, 38(8), pp.61-72.

문화재청, 2019,『세계문화유산을 위한 유산영향평가 지침』, 대전: 문화재청
문화재청, 2019,『세계유산협약 이행을 위한 운영지침』, 대전: 문화재청
조상미·김진숙·강철희, 2011, "사회적 기업 정책특징 비교분석 연구: 영국, 프랑스, 이탈리아, 한국을 중심으로,"『사회복지정책』, 38(2), pp.1-38.
최성호·정정훈·정상원, 2016, "질적 내용 분석의 개념과 절차,"『질적탐구』, 2(1), pp.127-155.
文化庁, 2019,『世界文化遺産の遺産影響評価 にかかる参考指針』, 日本 文化庁.
Downe-Wamboldt, B., 1992, "Content analysis: method, applications, and issues," *Health care for women international*, 13(3), pp.313-321.
Elo, S., and Kyngäs, H., 2008, "The qualitative content analysis process," *Journal of advanced nursing*, 62(1), pp.107-115.
Higgins, J, 1981, *States of welfare: Comparative analysis in social policy*, ____: Blackwell & Robertson.
Patiwael, P. R., Groote, P. and Vanclay, F., 2019, "Improving heritage impact assessment: An analytical critique of the ICOMOS guidelines," *International Journal of Heritage Studies*, 25(4), pp.333-347
Patiwael, P. R., Groote, P. and Vanclay, F., 2020, "The influence of framing on the legitimacy of impact assessment: examining the heritage impact assessments conducted for the Liverpool Waters project," *Impact Assessment and Project Appraisal*, 38(4), pp.308-319.
Roders, A. P., Bond, A. and Teller, J., 2013, "Determining effectiveness in heritage impact assessments," *In IAIA13 Conference Proceedings*, Calgary, pp.1-6.
Seyedashrafi, B., Ravankhah, M., Weidner, S. and Schmidt, M., 2017, "Applying heritage impact assessment to urban development: world heritage property of Masjed-e Jameof Isfahan in Iran," *Sustainable Cities and Society*, 31, pp.213-224.
Silva, A. and Roders, A. P., 2012, "Cultural heritage management and heritage (impact) assessments," *In Proceedings of the Joint CIB W070, W092 & TG International Conference: Delivering Value to the Community*, Cape Town, pp.23-25
UNESCO·ICCROM·ICOMOS·IUCN, 2022, *Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context*, Paris: UNESCO
Weber, R. P., 1990, *Basic content analysis* (Vol. 49). Newbury Park: Sage.

고가온: 서울시립대학교 일반대학원 도시공학과의 박사수료생으로 재학 중이다. 세계유산 영향평가(HIA)와 세계유산의 보존과 개발 사이의 균형이 주된 관심사로, HIA 특성과 평가자의 역할, HIA 수행에 있어 과학적 평가를 위한 공간 접근법에 관해 연구하고 있다 (rhrkdhs1111@uos.ac.kr).

김충호: 서울대학교 건축학과에서 학사와 석사 이후, 미국 워싱턴대학교 도시설계 및 계획학과에서 박사학위를 받았으며, 현재 서울시립대학교 도시공학과 도시설계 전공 부교수로 재직 중이다. 삼우설계와 해안건축에서 실무 건축가로 일했으며, 미국의 펜실베이니아대학교와 워싱턴대학교, 중국의 사천대학과 시안교통리버풀대학, 한국의 서울대학교와 건축공간연구원(AURI)에서 건축과 도시 분야의 교육과 연구를 수행했다(chkim0428@uos.ac.kr).

투 고 일: 2022년 07월 14일
심 사 일: 2022년 08월 01일
게재확정일: 2022년 12월 12일