

《특집》

세계유산협약과 한국문화재보호정책 : 현황과 과제

허 권

(유네스코 한국위원회 문화부장)

목 차

- | | |
|-----------------------------|---------------------------------|
| I. 여는 말 | VI. 유산목록 |
| II. 세계유산협약의 제정 배경 : 보존의 당위성 | VII. 위협에 처한 세계유산의 선정과 지정해제 |
| III. 협약의 특징과 주요 내용 | VIII. 세계유산기금의 지원 |
| IV. 세계유산위원회, 세계유산센터의 설치 | IX. “세계유산협약”의 문제점과 향후과 |
| V. 문화유산과 자연유산의 정의 | X. 한국 문화재 보호정책과의 관련성 및 향후
과제 |

I. 여는 말

1995년 12월 6일 오전, 독일 베를린 세계문화회관에서 개최된 제19차 세계유산위원회는 한국의 불국사와 석굴암, 해인사 대장경과 판고 그리고 종묘 등 3점을 유네스코의 세계유산(world heritage)으로 등재 결정하였다. 우리 민족유산의 국제적 공인은 다소 때늦은 감이 있지만 우리 유산을 세계적으로 널리 알리고 국제적인 보호를 받을 수 있게 되었다는 점에서 많은 의의를 가지게 되었다. 현재 수원성, 창덕궁 등을 문화유산으로 추가하고 조선왕조실록, 훈민정음을 기록문화 유산으로 등록하는 작업이 진행 중에 있다. 세계유산위원회는 유네스코가 제정한 “세계유산협약”에 의거 조직된 기구이며 1995년 기준으로 142개국이 이 협약에 가입해 있으며 현재 439개의 문화, 자연유산 및 혼합유산이 세계유산으로 등록되어 있다.

II. 세계유산 협약의 제정 배경 : 보존의 당위성

오늘날 지구상의 수많은 문화유산과 자연유산이 심각한 위협에 처해 있다. 이는 종족간, 국가간 물리적인 충돌과 전쟁뿐 아니라 환경오염, 자연재앙 및 자원의 무차별적인 이용으로 미래에 전수시킬 유산의 보호가 날로 어려워지고 있기 때문이다. 오늘날 지구

곳곳에서는 “유산의 보호와 개발”이라는 상충된 이해관계 속에서 수많은 유산들이 손상되고 있으며 문화생활의 증진이라는 명목 하에 산업화되고 있는 관광에 의해서도 적지 않은 유산들이 훼손, 손상, 파괴되고 사라질 위기에 처해 있다. 이러한 문화 및 자연유산을 파괴로부터 영구히 보존하고 이를 미래에 전수시킬 목적으로 국제적인 구속력을 갖춘 제도적 장치의 필요성이 절실해졌다. 이러한 배경을 띠고 제정된 협약이 1972년 유네스코가 채택하고 1975년부터 발효한 “세계문화 및 자연유산 보호협약”(Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage ; 일명 “세계유산협약”이라고도 함)이다.,

많은 보존과학자들은 전세계적으로 많은 유산이 파괴되고 있는 주된 원인은 자연이라는 물리적인 파괴보다는 인간에 의한 인위적인 파괴가 주범이라고 지적하고 있다. 공공기관에 의한 개발 정책이나 도시개발사업 등을 통해 그리고 관광과 같이 상업적인 동기로 인해 많은 문화유산과 자연유산이 손상되고 나아가 본질적인 가치를 상실해 가고 있다. 한번 파괴된 유산의 원형복구는 많은 시간과 노력이 필요하게 된다. 캄보디아의 국보급 문화유산인 앙코르와트는 전쟁으로 수많은 석상들이 잘려져 원형을 회복하기가 어렵고 오랜 기간동안 방치한 결과, 석재 주위에는 잡목들이 우거져 석재들이 파괴되고 있다. 현재 프랑스와 미국, 그리고 유네스코의 전문가들이 이 곳에서 과학적인 조사방법과 보존 작업을 진행하고 있으나 원형으로의 회복에는 많은 시간과 재원이 필요한 실정이다. 이러한 예는 지구 곳곳에 산재되어 있다.

“국제 자연자원 보존연맹”(IUCN)이 1991년까지 세계유산으로 등재된 지역의 최신 자료를 이용하여 분석한 자료에 의할 것 같으면 여러 유형의 자연유산 파괴현상이 있는데 우선 선진국들은 외지에서 들어온 식물과 동물에 의해 기존의 생태계가 크게 파괴되고 있다고 지적하고 있다. 대표적인 경우가 하와이, 호주, 뉴질랜드의 경우이며 1978년 자연유산으로는 최초로 유네스코 세계유산일람표에 등재된 페루의 갈라파고스 군도는 과도한 관광객과 우연히 관광객을 통해 들어온 외래종으로 인해 토속희귀동식물의 생존이 위협받고 있는 실정이다. 이에 반해, 후진국에서는 주로 밀렵, 목축, 농업 등의 요인에 의해 자연유산이 파괴되는 경우가 많다는 결과가 발표되었다. 그 다음 선·후진국에서 다같이 나타나는 문제로 관광과 개발로 인한 유산 손상을 지적하고 있다. 호주의 대보초(대보초, Great Barrier Reef)의 경우 관광객의 급증으로 관리직원의 수대(對) 관광객의 수의 비율이 1980년 1: 5,200에서 1988년 1: 44,000으로 악화되자 세계에서 가장 큰 산호초를 보호하기 위해 공원내 출입제한지역을 새로이 설정하고 관광시설, 항공기 운항, 폐기물 처분 등 각종 제약조치를 취하였다.

전세계의 귀중한 문화유산을 보호하기 위해 그 동안 유네스코가 제정한 협약은 모두 3가지가 있으며 이에 따른 권고인은 8개에 이른다. 위에서 언급한 “세계유산협약” 이외에 전쟁중 혹은 무력충돌시 문화재를 보호하는 원칙과 방향을 규정한 “전시 문화재 보호협약”(1954년, 일명 헤이그 협약으로 부름), “문화재 불법 밀반출 및 소유권 양도금지에 관한 협약”(1970년)이 있으며 현재 수중문화재 보호협약의 입안을 검토 중에 있다. “전시 문화재 보호협약”과 “문화재 불법 밀반출 및 소유권 양도 금지에 관한 협약”

은 회원국의 이해가 침해하게 대립되는 관계로 많은 회원국이 가입하지 않고 있으나 “세계유산협약”엔스 현재 142개 국가가 가입하고 있어 가장 많은 국제적인 지지를 받고 있는 협약이다. 한국은 1988년 이 협약에 가입하였으며 현재 북한은 가입하지 않고 있다.

Ⅲ. 협약의 특징과 주요 내용

“세계유산협약”은 여러 국제협약과 달리 몇 가지의 특징을 가지고 있다. 첫째, 정치 경제적 관계에서 탄생되는 협약과 달리 비정치적이고 순수한 문화적 성격을 띠고 출발한 “세계유산협약”은 문화유산과 함께 자연유산을 더불어 보호하는 최초의 국제협약이라는 특징을 가지고 있다. 현재까지 대다수 국가들은 문화유산과 자연유산은 별개의 유산으로 보아 각기 독립적으로 보호하는 경향이 있어 왔으나 이 협약의 제정으로 문화유산과 자연유산을 동일한 테두리 안에서 보호할 수 있는 법률적 근거를 마련했다고 볼 수 있다.

둘째, “전시 문화재 보호협약”이나 “문화재 불법 밀반출입 및 소유권 양도 금지에 관한 협약”은 그 중요성에 비해 구체적인 제재 방안이나 실천방안을 충분히 보장받지 못하고 있다. 그러나 “세계문화유산”은 전세계 인류가 소중히 간직해야 할 유산에 대해 상대적으로 구체적이며 법적 구속력을 갖고 있는 조항을 담고 있다. 즉, 세계유산위원회를 구성하고 유산보호에 필요한 기금을 독립적으로 운영하고 있으며 문화유산 및 자연유산 보호와 관련된 전문기관과의 구체적인 협력관계를 유지하고 있으며 후진국을 위한 인적, 물적 지원사업의 지원을 명기한 조항을 담고 있기 때문이다.

셋째, 인류 역사상 보존해야 할 필요성이 있는 문화 및 자연유산을 구체적으로 지정하고 이를 보호케 하는 실천적 강제성을 띠고 있는 것이 특징이다. 즉 전문기관의 모니터링을 통해 보존의 위험이 예견되거나 파괴가 신속히 진절될 경우 이를 위협에 처한 유산으로 별도 관리하면서 관련 회원국에서 구체적인 예방조치를 강구케 하는 것이다.

넷째, 유네스코의 세계유산으로 등록된다는 것은 “세계유산협약”의 정신에 따라 전세계 인류의 공동자산으로 등록되어 보존, 관리한다는 것을 의미한다. 따라서 세계유산은 그 유산이 존재하는 나라의 주권이 충분히 존중되고 또 국내법이 정한 재산권을 해치지 않지만 이 유산이 세계인류 공동의 유산이며 그 유산의 보호에 협력하는 것이 국제사회 전체의 의무라는 것을 규정하고 있다.

Ⅳ. 세계유산위원회, 세계유산센터의 설치

“세계유산협약”은 그 주요 기능을 담당하기 위해 가입국중 21개국을 선출하여 세계유산위원회(World Heritage Committee)를 구성하도록 명기하고 있다. 정부간 위원회의 성격으로 출발한 이 위원회는 1975년 설치되었고 현재 유네스코의 문화사업국에 소속되어

있으나 사실상 별도의 행정 및 재정권을 가지고 있는 독립부서의 성격을 띠고 있다. 임기 6년의 이사국들은 세계유산의 선정과 세계유산기금의 사용에 대한 최종 결정권을 갖고 있는데 매 2년마다 7개국씩 교체된다. 현재 이사국으로는 아시아 지역의 일본, 중국, 필리핀, 호주를 비롯해 에크아도르, 프랑스, 이탈리아, 독일, 스페인, 미국, 캐나다, 쿠바, 이집트, 몰타, 사이프러스, 레바논, 모로코, 니제르, 브라질, 멕시코 등이 선임되어 있다.

이 위원회의 목적은 세계유산일람표에 등록될 유산을 심의 결정하고 이를 공식적으로 공포하며 세계문화기금의 수입과 지출을 승인하며 위협에 처한 유산의 집중적인 보호관리를 담당하는데 있다. 이를 위해 매 12월중 정기총회를 개최하고 필요할 경우 임시총회를 개최하고 있다. 이 위원회의 정기총회에 제출되는 안건들은 사전 심의를 거쳐 상정하게 되어 있는데 이를 위해 이 위원회의 의장, 부의장 등 7개국의 대표들로 구성된 실무위원회가 구성되고 있으며 이 실무위원회는 매년 2회의 회의를 갖도록 되어 있다.

이 세계위원회가 전세계에 산재된 주요 문화유산과 자연유산을 선정하기 위해서는 유산이 가지고 있는 성격, 문화적 의미, 세계사적인 중요성, 파괴의 위험도를 상세히 파악할 필요가 있다. 이를 위해 전문적 학술기관과의 협력 그리고 자문이 절대적으로 필요하게 된다. 이를 위해서 세계유산위원회는 3개의 주요 기관과 협력관계를 가지고 있는데 이 기관들은 세계유산위원회 회의 및 세계유산협약 회원국 전체회의에 출석하여 전문적인 의견을 발표하거나 견해를 피력하도록 권한을 부여받고 있으며 후진국의 유산이나 파괴에 직면한 유산의 긴급 복구, 그리고 회원국의 유산 보호 및 정책수립에 따른 자문에 응하고 있다.

위의 3개 기관은 문화유산과 관련된 기관과 자연유산의 보호에 관련된 기관으로 구분될 수 있는데 문화유산과 관련된 기관으로 “국제 기념물유적 협의회”(International Council on Monuments and Sites, ICOMOS)와 “국제문화재 보존 및 복원연구센터”(International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property, ICCROM)이 있다. 우선 ICOMOS는 1965년 창설된 국제 비정부기구로 파리에 사무처가 있으며 세계유산목록에 등재될 유산선정과 관련된 사업을 지원하고 있다. ICCROM은 로마에 있다 하여 일명 “로마 센터”라고 불리고도 있는데 1956년 유네스코에 의해 창설된 국제 정부간 기구로 주로 문화재의 보존 및 교육 훈련을 돕고 있다. 이 두 기관은 세계 유산위원회의 문화유산과 관련된 사업의 기술적이고 학문적인 지원을 하고 있는 매우 중요한 기관들이다.

자연유산과 관련되어서는 1948년 유네스코에 의해 창설된 “국제 자연자원 보존연맹”(World Conservation Union, IUCN)이 있다. 현재 스위스 그란드에 사무처를 가지고 있는 이 기관은 정부간 국제기구로 자연유산의 선정과 보존에 따른 자문을 하고 있다.

“세계문화유산협약”에 명시된 사업을 수행하는 기관은 유네스코이다. 따라서 유네스코는 산하에 1992년 “세계유산센터”를 설치하고 이 센터로 하여금 협약에 명시된 사업의 수행에 필요한 행정 및 지적 지원을 하도록 하고 있다. 현재 이 센터의 소장은 독일 자연 생태계 학자로 폰 트로스케 박사가 임명되어 있다. 한 마디로 세계유산센터는 세

계유산의 보호를 위해 별도로 조직된 특별 기구로 세계유산기금의 모금, 분배에 따른 행정업무, 세계유산 목록의 유지와 데이터 베이스의 운영, 세계유산위원회의 여러 국제 회의의 개최를 지원하는 사무국으로의 기능을 수행하고 있다.

V. 문화유산과 자연유산의 정의

세계유산일람표에 등재되는 유산은 문화유산, 자연유산 그리고 문화와 자연유산의 성격이 혼재된 혼합유산 등 3가지의 유형이 있다. “세계유산협약”의 제1조와 제2조는 문화유산과 자연유산에 대한 정의를 내리고 있다. 문화유산과 자연유산은 서로 분리시킬 수 없는 개념이다. 자연의 변화, 환경 속에서 인간은 다양한 가치와 생활양식을 발전시키고 있기 때문이다. 따라서 문화유산과 자연유산을 분리하여 보는 이분법적인 구분은 인간과 자연과의 관계를 생각해 볼 때 무의미한 개념으로 받아지고 있다.

1. 문화유산의 정의와 선정기준

(1) “세계문화유산협약”은 기념물, 건조물군, 유적지 등 세 개의 영역을 문화유산으로 국한시키고 있으며 이 범주에 속하는 유산에 대해 정의하고 있다. 이 범주에 속하는 유산중 세계유산으로 등재되기 위해서는 별도로 마련한 선정기준 중 하나 이상에 부합 되어야 한다.

○ 기념물 : 건축물, 기념적 의의를 갖고 있는 조각 및 회화, 고고학적 성격을 띠고 있는 유물 및 구조물, 금석문, 혈거 유적지 및 혼합유적지 중 역사, 예술 및 학문적으로 현저한 세계적 가치를 갖고 있는 유산

○ 건조물군 : 독립된 또는 연속된 구조물들, 그의 건축성, 균질성 또는 풍경 안의 위치로 부터 역사상, 미술상 현저한 보편적 가치를 갖고 있는 유산

○ 유적지 : 인공의 소산 또는 인공과 자연의 결합의 소산 및 고고학적 유적을 포함한구역에서 역사상, 관상상, 민족학상 또는 인류학상 현저한 보편적 가치를 갖고 있는 유산

(2) 위의 범주에 속하는 문화유산은 아래의 조건 중 하나라도 충족시키는 조건이 있을 경우 세계유산으로 등재될 수 있는 가치를 가지게 된다.

○ 인간의 창조적 천재성으로 이룩된 걸작품을 대표하는 유산

○ 전세계 문화사적으로 건축, 장식예술, 도시계획, 조경 등 분야에서 인류가치의 중요한교류현상을 보여주는 유산

○ 현재 존재하거나 사라져 버린 문명 또는 문화전통에 관한 독특하고 예외적인 증거가되는 유산

○ 인류역사의 발달단계를 보여주는 뛰어난 유형의 건축물이나 건조물 집합체 또는 조경유산

○ 뛰어난 유형의 전통 인간거주지 또는 급격한 변화로 파괴의 위협에 직면한 문화

의 대표적 유산으로 토지에 기반을 둔 유산

○ 행사, 생활전통, 사상, 종교, 세계적으로 우수한 예술 및 문학작품에 직접적이거나 시적으로 관련이 있는 유산(이 기준은 예외적인 상황에서만 인정되고 있으며 적어도 문화 및 자연유산의 선정기준 중 다른 기준과 함께 부합될 때 인정됨)

○ 문화조경과 경우 두드러진 특성을 가지면서 디자인, 재료, 기술 등의 구성면에서 진정성(authenticity)이 확인될 것

○ 신청 문화유산 또는 문화조경의 보호측면에서 적절한 법적, 전통적 보호 관리체제가 설치될 것

(3) 동산유산이 될 소지가 있는 부동산 유산은 지정에서 제외된다.

(4) 도시건물군의 경우, 3가지의 기준에 해당하게 된다.

○ 과거에 대한 고고학적 증거가 되면서 현재 사람이 살지 않는 도시. 이 도시들은 진정성 확인과 보존정책 실시면에서 보다 용이하다.

○ 사회경제의 영향 및 문화변화를 변질되었다가, 변형이 진행되는 곳으로 진정성 평가가 매우 어렵고 보존정책상 많은 문제가 있는 역사도시

○ 상기 두 기준과 유사한 측면을 가지고 있는 20C의 신도시

(5) 사람이 거주하는 역사도시의 경우 도시의 고고학적 특성이 인정되어야 하고, 건물군의 공간구성, 구조, 형식, 기능이 문명 자체나 문명의 승계사실을 반영해야 한다. 4가지기준으로 구분될 수 있다.

○ 구체적 시기 또는 문화의 특징을 지니고 있으며, 개발로 인해 영향을 받지 않고 거의 보존되어온 도시

○ 역사의 계승이라는 특징을 지닌 예외적인 자연환경, 공간구성 및 구조물 중에서 특성을 살려 잘 보존되어 온 도시.

○ 현재는 현대도시에서 둘러 쌓여 있지만, 과거 고대도시와 동일한 지역에 위치하고 있는 역사 중심지

○ 사라져 버린 역사도시의 특성을 가지고 있는 지역

(6) 역사중심지역은 특별한 관심을 갖고 있는 도시의 특성을 직접적으로 나타내 주며, 기념물차원으로에서 다수의 주요 고대건물이 소재하고 있는 곳만이 등록될 수 있다. 도시의 등록으로 나타내는 효과를 고려할 때 도시등록은 예외적으로 한다. 유산 목록에 등록되는 것은 건물군과 그 환경을 보호할 수 있는 법적, 행정적 조치가 이미 취하고 있다고 것을 의미한다. 지역 주민의 참여는 필수적이다.

(7) 문화조경은 협약1조에서 명시한 대로 ‘자연과 인간의 복합적 작품“을 의미한다. 즉, 오랜 세월 동안 자연환경과 사회, 경제, 문화의 영향을 받은 인간사회와 주거상태의 진화를 예시하는 것이다. 지형, 문화적으로 우수한 세계적 가치와 대표성에 근거하여 선정해야 한다.

(8) ‘문화조경“은 인간과 자연환경의 다양한 상호작용을 잘 표현해 준다. 문화조경은 자연환경의 특성과 지속가능하고도 구체적인 토지이용 기술을 반영하기도 한다. 문화조경의 3가지 범주를 다음과 같이 분류할 수 있다.

o 인간이 계획적으로 구상하고 창조한 조경, 종교 또는 다른 기념물, 건물 등과 관련되어 조성된 정원이나 공원지대도 포함된다.

o 조직적으로 진화되어 온 조경, 이것은 자연환경과 연관되어 현재의 형태를 갖추고 있으며, 사회, 경제, 행정, 종교적 상황으로 불가피하게 영향을 받은 유산.

o 화석조경이나 전통생활 양식과 관련이 있고 진화의 물질적 증거를 나타내 주는 조경

o 마지막으로, 종교, 예술 및 문화적 연관성을 지닌 종합적인 문화조경

2. 자연유산의 정의와 선정기준

(1) 무기적 또는 생물학적 생성물로부터 이룩된 자연의 기념물로서 관상상 또는 과학상 현저한 보편적 가치를 갖는 유산

(2) 지질학적 및 지문학적 생성물과 이와 함께 처해 있는 동물 및 생물의 종의 생식지 및 자생지로서 특히 특정 구역에서 과학상, 보존상 나아가서 자연의 미관상 현저한 보편적 가치를 갖는 유산.

위의 정의에 부합되는 자연유산은 아래의 선정기준 중 하나라도 부합되는 것이 있을 경우 세계유산으로의 등재가 가능하게 된다. 자연유산의 선정기준은 다음 3개 항목으로 정리될 수 있다.

o 지구의 주요한 진화단계를 대표하는 현저한 사례. 이 범주에는 지구의 자연환경의 변화를 잘 보여주는 파충류 시대 및 빙하기, 지질학적 주요 사례들이 포함될 수 있다.

o 현재 진행되고 있는 주요한 지질학적 과정, 생물학적 진화, 인간과 환경과의 상호작용을 잘 나타내는 사례.

o 독특하고 그 모습이 희귀하거나 최상급의 자연현상, 인간에게 가장 중요한 생태계, 자연적인 지형(강, 산, 폭포)의 최상급 사례와 같은 것으로서 특별한 빼어난 자연미를 지닌 조성물이나 지형 혹은 지역, 대집단의 동물들에 의해 제공되는 장관, 자연식물들로 뒤덮힌 환경, 자연과 문화적 요소들의 특별한 결합상태를 잘 보여주는 예

IV. 유산목록

“세계유산협약”제 11조에 따라 협약가입국의 문화 및 자연유산 등에서 인류역사상 뛰어난 가치를 보유한 유네스코 세계유산 일람표에 등재하고 있다. 이를 위해 세계유산 위원회는 지정 과정의 편의를 위해, 그리고 지정 후의 보존을 강화하기 위해 별도의 목록을 가지고 있다. 현재 세계유산위원회가 관리하는 있는 목록은 아래와 같다.

1. 잠정목록(Tentative List)

잠정목록은 세계유산일람표에 등재되기 전, 각 회원국가가 관할 영역에 속해 있는 문화 및 자연유산 중 문화인류학적, 그리고 생태학적 가치가 매우 큰 유산을 이미 정해 이를 세계유산위원회에 제출한 목록을 말한다. 이 목록은 최종적인 것이 아니며 협약 가입국의 희망 목록일 뿐이다. 이 목록제출에는 해당 유산의 소재지 및 중요성에 관한 자료를 포함해야 한다.

이 잠정기록은 마련하는 이유는 각 국가에서 신청하는 유산들을 사전에 면밀하게 검토해야 할 필요가 있고 이러한 사전 작업이 없을 시에는 여러 국가에서 한 번에 많은 수의 유산등재를 요청할 때에 이를 한정된 시간 내에 충분히 검토할 수 없기 때문이다. 현재 한국은 1994년 자연유산으로 설악산, 한라산을 그리고 문화유산으로 석굴암, 해인사 팔만대장경과 판고, 종묘, 수원성, 창덕궁 등 모두 10개의 유산을 잠정목록으로 신청하였다. 이의 추가나 삭제 그리고 갱신은 언제라도 가능하며 각국이 등록시킨 잠정목록의 현황은 세계유산 위원회에 보고하게 되어 있다.

2. 세계유산일람표(World Heritage List)

세계유산일람표는 각국이 제출한 잠정목록 중에서 가입국가가 정식으로 세계유산으로의 등재를 요청한 중 협약에 근거한 절차를 거쳐 세계유산위원회를 정기총회에서 최종적으로 승인된 유산들의 목록을 의미한다. 1986년 1월 기준으로 전세계 100개국의 문화유산으로 350점, 자연유산 102점, 혼합유산 17점 등 총 469점의 유산이 세계유산일람표에 등재되어 있다. 세계유산일람표에 유산을 등록할 때에는 반드시 해당국의 동의를 필요로 한다.

3. 위험에 처한 세계유산목록(List of World Heritage in Danger)

위험에 처한 세계유산목록이란 세계유산일람표에 등재된 유산중 자연적 환경의 변화나 인위적인 이유로 보존의 위기에 처한 유산만을 별도로 작성한 얘기한다. 현재 문화유산 9점, 자연유산 9점 등 모두 18점이 위험에 처한 세계유산목록에 등재되어 있다.

VII. 위험에 처한 세계유산의 선정과 지정해제

1. 지정 및 해제

“세계유산협약” 제11조에 의해 위험에 처한 유산이나 파괴 위험이 예견되는 유산에 대해 별도로 특별조치를 치할 수 있다. 이 경우 별도로 지정된 유산을 “위험에 처한 세계유

산”이라고 칭하며 이 목록을 별도로 관리하고 있다.

대규모 공공 또는 사적 공사, 급격한 도시 개발 또는 관광 개발을 위한 공사, 토지의 이용 또는 소유권의 변동에 기인한 파괴, 미상의 원인에 대한 중대한 변경, 각종의 이유에 의한 방기, 무력 분쟁의 발생 또는 위협, 재난 및 대변동, 대화재, 지진, 홍수, 화산 분출, 수위의 변화, 홍수 및 해일과 같이 중대하고도 특별한 위협 등이 유산보호의 장애 요인들이다.

위험유산목록으로의 지정은 세계유산위원회의 이사국이나 국제기구 또는 각 국가의 발의에 의해 추진된다. 세계유산센터를 통해 접수된 안전에 대해 유산위원회는 자세한 실태를 파악하기 위해 자료를 수집 및 관계 전문가의 파견을 의결할 수 있다. 이때 문제의 지적보다는 위협에 처한 유산을 보호하기 위한 예방조치에 대해 상세한 보고를 하도록 요청하는 것이 상례이다. 이러한 과정을 거쳐 보고된 안전에 대해 세계유산위원회는 출석이사국의 2/3 이상의 찬성으로 위험유산으로의 선정을 의결할 수 있다. 아울러 유산위원회는 향후 주기적인 보고를 통해 해당 유산을 위험목록에서 해제시키거나 아예 세계유산일람표에서 삭제할 수 있는데 이 경우, 해당국의 동의를 얻어야 하며 심각한 파괴가 이루어져 더 이상 기존의 문화적, 자연적 가치를 가지고 있지 않다고 판단할 경우 세계유산 일람표에서 삭제한다.

위험유산으로의 지정은 해당국가의 유산보호정책이 수준을 반영하는 것으로 불가피한 경우가 아니라면 위험목록으로의 지정을 피하는 것이 좋다. 그러나 불가피한 자연 재앙이나 전쟁으로 유산보존의 위기가 제시되었다면 이를 국제적 지원을 통해 해결하는 것이 바람직한 방법이다.

2. 유형별 지정사유

위험의 유형에는 여러 가지 있으나 크게 확실시되는 위협과 예상될 수 있는 위협으로 나뉜다.

(1) 문화유산

o 확실한 위협

- 1) 재질의 심각한 파손
- 2) 구조물 혹은 장식물의 심각한 파손
- 3) 건축 혹은 도시계획상 심각한 파괴
- 4) 주변공간 및 자연환경의 심각한 파괴
- 5) 역사적 정통성의 심각한 손실
- 6) 문화적 중요성의 중대 손실

o 예상 위협

- 1) 유산보호에 영향을 끼치는 법률적 상황의 변화
- 2) 보존정책의 결여

- 3) 지역개발정책으로 인한 부정적 영향
- 4) 도시계획으로 인한 부정적 영향
- 5) 지질, 기후 등 기타 환경적 요인으로 인한 일반적인 변화

(2) 자연유산

o 확실한 위협

- 1) 자연재해 혹은 인위적인 결과로 보호대상 지역 내에서 생물종의 급속한 파괴
- 2) 거주지 혹은 공업단지, 댐과 같은 대규모 건설로 자연미, 학술적 가치의 손상
- 3) 살충제, 비료 등의 화학성 약품으로 인한 농업상의 변화, 공공시설, 광산개발,

오염, 벌목, 화전 등의 이유

- 4) 보존지역 변방 혹은 상류지역에 주거지 등을 개발하는 행위

o 예상 위협

- 1) 보존지역의 법적인 지위 변경
- 2) 보존지역 혹은 위험지역내 개발계획이나 주민이주정책 등이 구상될 시
- 3) 군사적 무력충돌 및 위협시
- 4) 부적절한 보존계획을 가지고 있을 시

3. 위험유산 현황

세계유산위원회는 문화자연유산의 원형 그대로의 보존과 최선의 보호조치를 국제적으로 강구하기 위해 위와 같은 위험유산목록을 관리하고 있으며 최악의 상태에는 해당유산을 세계유산일람표에서 제외하는 극단적인 방안을 가지고 있으나 세계유산위원회는 가능한 한 이러한 극단적인 단계에 이르기보다는 각 정부와 협의하여 유산보호에 해가 되는 원인의 규명 및 방지 혹은 법률적 강화를 위한 전문적인 지원을 해 줌으로써 근원적인 문제 해결을 유도해 가고 있다. 현재 세계유산위원회가 지정한 위험유산은 다음과 같다.

(1) 문화유산

o 아보메이 궁전(베닌)

- 위험유산 포함 연도 : 1985년
- 이유 : 보호구역 침해, 재질의 강도 약화

o 앙코르(캄보디아)

- 연도 : 1992년
- 이유 : 전쟁으로 인한 파괴 및 약탈, 자연적 파괴진전

o 두브로브니크 역사도시(크로아티아)

- 연도 : 1991년
- 이유 : 인구증가 및 내란파괴

o 바흐라 성채(오만)

- 연도 : 1988년
- 이유 : 유산석재 및 진흙의 마모
- o 찬찬 고고 유적지(페루)
 - 연도 : 1986년
 - 이유 : 관광객 증가 및 재질의 마모
- o 위일리츠카 소금광산(폴란드)
 - 연도 : 1989년
 - 이유 : 자연적 파괴직전 및 관광객 증가
- o 코토르 역사지역(유고)
 - 연도 : 1979년 아예루살렘 고도 및 성벽(요르단)
 - 연도 : 1982년

(2) 자연유산

- o 쓰레바르나 자연보호지역(불가리아)
 - 위험유산 포함 연도 : 1992년
 - 이유 : 담수호의 수면이 낮아짐으로써 생태계 파괴 및 조류 서식지 소멸
- o 프릿바체 호수 국립공원(크로아티아)
 - 연도 : 1992년
 - 이유 : 전시동안 점령되어 많은 피해가 발생
- o 상가이 국립공원(에쿠아도르)
 - 연도 : 1992년
 - 이유 : 밀렵, 주변환경 파괴 및 공원내 비계획적인 도로건설
- o 님바 스트릭트산 자연보호지역(기니아)
 - 연도 : 1992년
 - 이유 : 광산개발 및 인접국의 전쟁난민의 유입
- o 마나스 야생물 보호지구(인도)
 - 연도 : 1992년
 - 이유 : 지역내 정국불안, 주거환경의 확장, 불법 밀렵 및 식물자원 채취
- o 아엣트 자연보호지구(니제르)
 - 연도 : 1992년
 - 이유 : 내전
- o 에버그레이드스 국립공원(미국)
 - 연도 : 1993년
 - 이유 : 하천 시스템과 생태계의 파괴
- o 비룽가 국립공원(자이레)
 - 연도 : 1994년
 - 이유 : 투완다 사태 및 난민 대량 유입
- o 옐로우스콘 국립공원(미국)

- 연도 : 1995년
- 이유 : 과도한 관광객 유입 및 주변환경 파괴, 대규모 광산개발계획, 수송관의 누수와 폐기물 투기로 인한 수질오염, 특정 동물종 개체군의 감소, 버팔로의 감염 등

4. 세계유산 등록절차 및 모니터링의 의무

협약가입국은 협약이 정의한 기준에 따라 자국의 문화자연유산을 등재하고자 할 때에는 신청서와 함께 사진, 슬라이드, 비디오 필름 등 관련 부속자료를 세계유산센터에 제출하여야 한다. 1996년부터는 7월 1일을 기준으로 그 전에 제출한 신청서는 당해연도부터 심의에 들어가고 그 이후에 제출된 서류는 그 다음 해에 검토하게 된다.

접수된 신청서의 내용과 구비서류를 보완한 다음, 이 서류는 전문적인 검토를 위해 국제 자연자원보존연맹과 국제기념물유적 협의회로 이첩되고 별다른 하자가 없는 한, 이 기구에 서 선정된 전문가들이 실사를 하게 된다. 전문가가 작성한 현지방문 평가서는 사실상 등재여부를 결정하는 주요한 판단자료가 된다. 이 평가서는 세계유산위원회의 집행이사회에 상정되어 검토되는데 이 경우 등재건의, 등재불가, 추가자료제출, 재검요구 등 4가지 중 하나로 결정되게 된다. 이러한 집행이사회에의 잠정결정은 매우 중요한데 대부분 이 이사회의 결정이 매년 12월에 개최되는 총회에서 변동 없이 채택되기 때문이다.

일단 세계유산으로 등재가 결정되면 해당국은 여러 제도를 동원하여 유산의 최적, 최상관리의 1차적인 책임과 의무를 가지게 된다. 이를 위해 세계유산위원회는 매 5년마다 유산의 보존상태를 의무적으로 보고하게 되어 있는데 이를 “체계적 모니터링과 보고의무”(Systematic monitoring and reporting)라고 하며, 보존상의 문제가 야기되었을 경우 세계유산일람표에서 삭제하거나 위험에 처한 목록으로의 분류를 위해 참고하는 “조치를 위한 모니터링”(reactive monitoring)이 있다. 후자의 경우, 주로 세계유산센터나 이의 위임을 받은 전문기관에서 조사를 하게 된다.

VIII. 세계유산기금의 지원

세계유산기금(The World Heritage Fund)은 “세계유산협약”에 따라 1976년에 설립되었다. 이 기금은 유산파괴의 원인을 규명하여 해결하고, 보전대책을 강구하기 위해 전문가 연구, 보존, 혁신, 기술개발에 관한 지역전문가를 양성하고 유산의 보존과 복원을 위한 장비지원 등 다양한 형태의 원조와 기술협력을 위해 활용되고 있다. 세계유산기금이 지원되는 사업을 성격별로 구분해 보면 다음과 같다.

- 예비지원 : 세계유산등록 목록에 추천하기 위한 준비, 훈련과정에 관련된 사업에 \$75,000까지 지원

-긴급지원 : 지진, 산사태, 화재, 홍수 등 천재지변으로부터 세계유산등록 또는 등록 예정 유산이 심한 손상과 위협을 받았을 경우 이의 보호를 위해 \$75,000까지 지원

-훈련 : 유산보호, 보전, 복원 등 분야의 전문인력 훈련비용 \$20,000지원

-기술협력 : 가장 많이 이용되는 형태의 지원으로 유산을 보호하기 위한 각종 유산 보호문제 연구, 복구사업을 위한 전문가, 기술자 지원, 장비 제공 등에 충당, 저리 또는 무이자 차관도 가능, 최고 \$30,000까지 지원

세계유산기금은 협약가입국의 의무적 부담금(해당국 유네스토 분담금의 1%), 자발적 기부금, 기타 국가 또는 국제사회의 유산보호 증진활동에서 나오는 기금으로 충당되고 있다.

IX. “세계유산협약”의 문제점과 향후과제

1972년 유네스코가 채택한 “세계유산협약”은 비록 문화유산과 자연유산을 함께 보호하는 진보적인 성격을 가지고 있으나 문화유산은 특히 부동산 유형문화유산만을 대상으로 한 것이라는 제한적 성격을 가지고 있다. 그러나 우리들이 과거의 역사성, 문화성, 예술성을 논의할 때 유형문화유산 뿐 아니라 무형문화유산도 매우 중요한 요소이다. 민속, 축제, 구비전승, 생활양식, 공예와 함께 춤, 음악과 같은 공연예술도 중요한 문화전통의 하나이기 때문이다. 어떤 민족에서는 무형문화유산이 그 나라의 문화 전통성을 이해하는데 더 중요한 위치를 점하고 있는 것을 발견하게 된다. 특히 이러한 현상은 후진국에서 두드러진 현상이다. 따라서 “세계유산협약”은 이러한 일본 국가의 특수성 그리고 무형문화유산을 반영해야 한다는 당면과제를 반영해야 하는 어려운 과제를 안고 있다고 볼 수 있다. 그러나 유형문화유산과 달리 무형문화유산은 그 성격상 시대의 흐름과 지역에 따라 복합적이고 다양한 형태로 발전, 변모하기 때문에 유형문화유산과 같이 세계유산목록을 마련하는 것은 많은 어려움을 가지고 있는 것이 사실이기도 하다. 유네스코는 이를 위해 1989년 무형문화유산 특히 민속과 전통예술을 보호하자는 권고안을 채택하였는데, 이의 협약화 혹은 “세계유산협약”으로의 흡수는 앞으로 많은 검토가 이뤄져야 할 분야이다.

최근 협약가입국은 문화유산을 통한 홍보 및 관광진흥 등 다목적적 이유로 세계유산 일람표에 많은 유산을 올리기를 위한 노력을 기울이고 있다. 다양하고 많은 유형문화유산을 가지고 있다고 해서 그리고 세계유산일람표에 많은 유산을 등재시키는 것으로 그 민족과 국가의 문화적 수준이 높아진다는 실적위주의 사고가 팽배하는 한 진정한 의미에서 인류문화유산의 보호는 달성되기 어렵다. 따라서 “세계유산협약”은 제12조에 비록 세계유산일람표에 포함되지 않았다고 해서 여타 유산이 세계유산일람표에 포함된 유산보다 상대적으로 떨어진 가치를 가지지 않다는 것을 명시하고 있다. 일반적으로 오늘날 선진국으로 분류되는 국가들은 대량의 유형문화유산을 등록시키고 있는 것이 사실이다.

영국은 16개 유적지를, 독일은 15개, 프랑스는 21개를 각각 올리고 있으며 역사가 짧은 미국도 총18개의 유산을 등재시키고 있다. 세계유산일람표에 많은 수의 유산을 등재시키는 것이 일종의 국적 역량으로 오인되는 한, 전세계 유산의 공정하고 올바른 보존은 매우 어려워질 것이다.

아래의 표에서 볼 수 있듯이 유럽, 북미지역의 문화자연유산이 세계유산에서 차지하는 비중의 매우 높다. 이는 “세계유산협약”이 주로 유럽과 선진국을 중심으로 제정되었다는 일부 국가의 지적을 면키 어려운 점이다. 비록 아시아지역에서 중국이 14개 유적지를, 인도가 21개의 유산을 등재시키고 있으나 이들 지역이 인류 고대문명 발상지라는 점을 감안해 볼 때, 지역별 분포가 주로 유럽지역에 치중되고 있는 것은 분명한 사실이다. 그러나 세계 유산의 등재에는 기초자료로 항공, 도면, 참고자료 등 많은 자료를 완벽하게 준비하여 제출하여야 하기 때문에 이러한 준비 역량이 부족한 국가들은 예산상, 기술상 등 여러 이유로 많은 유산을 등재시키지 못하고 있다. 참고로 한국의 경우, 지난 2년동안 많은 재원을 투입해 신청서를 마련했으며 결정과정도 2년이 소요되었고 이를 심의하는 회의 참석을 위해 많은 예산을 사용하였다.

(표1) 세계문화유산의 지역별 분배현황

지역	수	비율
유럽, 북미지역	220개	54%
아시아, 태평양지역	92개	18%
라틴 아메리카	44개	12%
아랍	35개	11%
아프리카	78개	5%
계	469개	100%

세계유산일람표에 올라간 유산을 보면 다양한 계층의 문화유산이 올라가 있지 못함을 발견하게 된다. 최근 세계유산위원회는 문화유산의 범주에 문화풍치(cultural landscape)를 포함시키기로 결정하였다. 이러한 결정에는 일반 시민들의 문화도 역사적으로 보존할 필요가 있다는 의식의 전환에서 비롯되었다. 실제로 유네스코 세계유산일람표에 반영된 문화유산의 경우, 과거 왕조, 제국 등의 지배층이 건설한 문화유적지가 태반이다. 일반시민들이 창출하고 유지해 온 문화유산을 발견하기가 매우 어려운 것이 사실이다. 최근 세계유산위원회는 유산의 범주 안에 예술적, 역사적 측면만 아니라 생활 문화적인 측면을 고려하여 조경, 운하와 같은 가공의 시설물과 초기 공업사를 알 수 있는 공장 지대까지 전 인류의 문화유산으로 포함시켜야 한다는 안을 검토하고 있다. 한마디로 “세계유산협약”은 문화 유적지를 지리적, 시대적으로 균등하게 지정한다는 관행에서 다양한 문화 향유층이 남겨둔 유산에 대해서도 균등하게 적용하게 한다는 과제를 안고 있다.

위의 지역별 분포현황에서도 편중된 현상을 띠고 있는 것과 마찬가지로 현재 세계유

산일람표에 올라가 있는 유산을 보면 주로 문화유산이 많이 등재되어 있고 자연유산은 상대적으로 적음을 알 수 있다. 현재 문화유산은 350점이 등재되어 있는 반면, 자연유산은 불과 102점이고 문화유산과 자연유산의 혼합적 성격을 띠고 있는 혼합유산은 17개에 불과하다.

이에 대한 이유로 유산선정을 할 때 자연유산이 훨씬 강화된 선정 기준을 가지고 있는 것이 아닌가라는 의구심을 갖기 쉽다. 그러나 사실은 각국에서 유산등재를 할 때 자연유산보다는 문화유산을 많이 선정하고 있으며 이는 자연유산 보호에는 많은 재원과 신경을 써야 한다는 현실적인 어려움이 감안된 것이 아닌가라는 추측을 하고 있다. 이를 개선하는 노력이 현재 이뤄지고 있는데 현실적인 방안으로 각회원국에 자연유산을 많이 등재해 달라는 홍보, 자연유산 등재를 담당할 직원의 확충방안이 거론되고 있다. 실제로 세계유산센터는 자연유산의 등재업무를 담당할 직원 1인의 확충을 지난 제19차 세계유산위원회에 건의하고 이를 가결시킨 바 있다.

X. 한국 문화재 보호정책과의 관련성 및 향후 과제

인류의 현저한 가치를 가지고 있는 유산을 국제적으로 보호하자는 정신을 가지고 있는 “세계유산협약”은 고유의 목적을 달성하기 위해 협약과 사업지침서(operational guidelines)내에 가입국이 실행해야 할 구체적이고 자세한 내용을 마련해 놓고 있다. 그 주요 권고사항을 보면 다음과 같다.

-가입국은 모든 최선의 노력을 다 할 뿐 아니라 필요하다면 국제적 원조(지정, 미학, 과학, 기술상) 및 지원을 얻어 국내 해당 유산의 보존 및 보호에 최선을 다하여야 한다.(협약 제4조)

-가입국은 유산보호에 협력하는 것이 국제사회 전체의 의무라는 것을 인식하여야 한다.(협약 제6조)

-문화 및 자연유산이 지역사회의 삶에 어떤 역할을 수행할 수 있도록 하고 이 유산의 보호를 포함한 유산보호정책을 수립한다.(협약 제5조)

-문화 및 자연유산의 보호, 보존 및 관리업무를 위한 기관이 설치되어 있지 않거나 경우, 적절한 규모와 인원을 갖춘 기관을 하나 또는 둘 이상을 설치하도록 한다.(상동)

-자국의 문화 및 자연유산의 보존위험에 대처하기 위한 학술적, 과학적 조사를 진작하고 이를 발전시킬 수 있는 운영체제를 수립한다.(상동)

-문화 및 자연유산의 인정, 보호, 보존에 필요한 법적, 과학적, 기술적, 재정적 조치를 강구한다. (상동)

-보존업무를 담당할 전문인력의 양성을 위해 연수기구의 설치 및 확충을 촉진하고 이 분야에 대한 과학적 연구를 장려한다.(상동)

-유산의 지정, 보호, 관리에 있어서 각 정부는 지역사회와 공조하여 추진하는 것을 권고 한다.

위에 권고된 내용을 본다면 적어도 조직과 행정 및 관리측면에서 볼 때 우리의 문화 보호정책을 대부분 “세계문화유산협약”의 기본내용을 잘 유지하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 유산의 보호는 제도적인 측면보다는 유산을 보호해야 하고 이를 잘 관리하여 후손에게 전수해야 한다는 기본인식이 보다 중요하다. 따라서 앞으로는 유산보호를 국가 정책수립시 우선 순위로 놓고 경제, 사회, 교통, 관광, 복지 정책이 이를 중심으로 수립되거나 적어도 유산보호가 여타 개발로 인해 무시되거나 소홀히 취급되어서는 안될 것이다. 단기적인 이익과 정치적인 우선 순위로 때문에 유산보호가 뒤로 처진다거나 겨우 구색만을 갖춘 보호정책을 강구한다면 빠른 시일 내에 우리의 유산이 파괴되고 손상되어 원형을 찾지 못할 것이 자명하기 때문이다.

1982년 전문개정된 이래 수차례의 개정이 있어온 현행 문화재보호법은 개발 보다는 유산을 보호하자는 취지로 제정된 법령으로 상대적으로 보호에 관한 규제조항을 담고 있다는 의견도 있다. 여타 법령보다 유산보호를 목적으로 관한 강력한 규제조항을 담고 있다는 의견도 있다. 여타 법령보다 유산보호를 목적으로 입안되었지만 각계 각층에서 제안되는 여러 내용을 충분히 반영하지 못하고 있다는 지적이 있어 오고 있다. 여러 개정 필요성 중에 “세계유산협약”과 관련하여 세계유산으로 지정된 우리 유산을 보다 철저히 보호하기 위한 관련조항의 수정이나 보완이 필요하다. 즉, 세계유산에 대한 특별한 보호조치를 명기하고 이의 관리를 위한 구체적인 법적조항이 마련되어야 한다는 것이다. 이를 위해 “세계유산협약”이 제안하고 있는 정기적인 모니터링 의무조항을 신설하거나 주변 환경의 개발시 철저한 환경영향 평가의 실시, 환경 완충지역(buffer zone)의 확충 등을 들 수 있다. 또한 세계유산 내, 외의 지역개발시 문화재위원회에서 이를 승인하는 절차등을 추가로 부기할 수 있다. 유산은 지정보다는 사후관리가 더 중요하다. 이러한 관점에서 호주는 특별히 자국내 유네스코 세계유산을 특별히 관리하기 위해 세계유산 보호법령(World Heritage Properties Conservation Act)를 제정하였다는 사실을 명기할 필요가 있다. 이러한 국내적인 조치는 세계유산이 비록 한국 내에 위치한 것이라도 기본적으로 전세계 인류공동의 유산이라는 인식하에서 국제사회의 일원으로 수행해야할 당연한 조치인 것이다.

최근 영국에서는 중앙정부와 지방정부간의 유기적인 협력체제를 마련하고 신속하고 효율적인 유산보호를 강구할 필요가 있다는 논의를 하고 있다. “세계유산협약”은 유산의 보호에 지역주민의 자발적이고 능동적인 참여와 동참이 필수적이라는 것을 강조하고 있다. 이는 지역주민의 협조 없이는 유산의 완벽한 보호가 있을 수 없고 중앙정부 혼자서 유산을 관리하는 것은 현실적으로 불가능하다는 오랜 경험에서 비롯된 것이다. 그러나 지방정부의 시각은 중앙정부의 정책 방향과 달리 지역 주민의 입장을 강하게 반영하기 마련이다. 따라서 지역의 경제사회 발전을 위해 추진되는 대규모 개발사업은 유산의 보호정신에 정면으로 대치될 수 있는 경우가 흔히 있을 수 있다. 이러한 갈등을 해소하고 문화 및 자연유산 보호를 위해 지역정부와 중앙정부간의 문화재 보호정책 조정위원회의 구성도 생각해 볼 필요가 있다. 적어도 세계유산으로 등재된 우리의 문화유산을 잘 보존관리하기 위해서라도 현재 유산이 위치한 지역정부의 정책 담당자(경주시, 경남, 서울

시)와 잠정목록에 올라가 있는 유산의 지역단체(수원시, 제주도, 강원도, 속초시 등)와 문화재관리국, 유네스코한국위원회의 대포자간의 정기적인 정보교환과 세미나 개최, 공동사업의 추진을 적극 권장할 필요가 있다.

세계유산으로 지정됨으로써 예견할 수 있는 여러 가지 이점 중에 관광수입의 증가를 들 수 있다. 한국의 유산이 세계적으로 홍보됨으로써 이 유산을 찾는 외국 관광객들의 수가 증가할 것이고 이로 인한 한국문화의 해외홍보는 금전적으로 환산할 수 없는 커다란 효과를 갖게 된다. 또한 우리의 문화전통이 국제적으로 인정된다는 사실에서 우리들이 갖게 되는 민족적 자긍심의 함양 또는 매우 큰 효과라고 볼 수 있다. 그러나 관광은 내국인을 대상으로 하건 외국인을 대상으로 하건 간에 그 성격상 산업적 측면이 강한 분야이다. 따라서 지역사회 개발정책을 구상할 때 문화적, 자연적 환경이 파괴되지 않는 범위 내에서 정책을 추진해야 한다. 미국과 호주는 세계유산으로 등재된 유산을 찾아오는 관광객들이 날로 늘어나자 관광수입의 증가라는 경제적 이윤에도 불구하고 지역출입을 통제하고 제한된 숫자의 관광객만을 출입시키는 철저한 유산관리 정책을 실행하고 있다는 점을 유념해야 할 것이다. 한 마디로 유산과 지역사회는 하나의 결집된 혼합체이기 때문에 관광개발정책을 추진한다고 하더라도 그 지역의 수용능력과 여건의 범주 내에서 환경, 자원, 유산이 함께 고려되는 “지속 가능한 관광정책”(sustainable tourism policy)을 펼쳐야 한다. 우리가 개발 정책을 구상할 때, 고려해야 할 몇 가지 측면이 있다. 모든 사회개발정책은 지역주민의 삶의 질을 향상시키는데 있다. 그러나 과도한 개발 정책이나 경제 일변도의 정책을 무리하게 추진한 나머지 지역환경이 훼손될 경우, 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 커녕 많은 사회적 문제점을 야기시키는 경우가 흔히들 있어 왔다. 문화유산과 자연유산은 그 지역사회의 정통성을 대변해 주는 동시에 삶의 복지를 향상시키는 기본적인 요소이다. 아놀드 하우스는 그의 저서를 통해 문화의 기능을 사회의 다양한 의견을 집합시켜 줄 뿐 아니라 삶의 의욕을 창출시키는 사회적 기능을 가지고 있다고 강조하였다. 따라서 지역개발을 할 경우, 그 지역이 보유하고 있는 정신적, 자연적, 문화적 유산을 근간으로 추진되어야 하며 이런 의미에서 볼 때, 현행 문화재보호법에서 다루지 않고 있는 개발 관련조항을 강화하거나 유산을 보호하기 위한 사전적 제한조항을 신설해야 하는 것을 고려해야 한다. 참고로 영국과 호주의 경우, 유산의 보호를 위해 환경적 차원에서 엄격한 법적 조항을 담고 있다.

우리의 문화재보호법은 문화라는 용어를 사용하고 있지만 유형 문화재, 무형 문화재와 민속자료, 기념물과 함께 경승지로서 예술상, 관상상 가치가 큰 것 그리고 동물, 식물, 광물, 동굴로서 학술상의 가치가 큰 것을 문화재로 지정하고 있다. 이런 의미에서 볼 때, 우리의 문화재보호법은 자연과 인간과의 관계를 중시한 문화 포괄적인 개념을 띠고 있는 법령이라고 할 수 있다. 그러나 유네스코가 제정한 “세계유산협약”은 우리의 문화재보호법 상의 문화재중에서 무형 문화재와 민속자료를 제외한 유형 문화재중 부동(不動)문화재를 주 대상으로 하고 있다. 즉 사원, 궁전, 고분, 성지, 궁지와 같은 움직일 수 없는 부동의 문화유산이 이 범주에 포함된다. 이번에 세계유산에 등재된 한국문화유산 중 해인사의 판고와 팔만대장경은 하나의 동일한 문화재로 인식되어 세계유산으로

올라가게 된 것인. 즉, 팔만대장경만이 세계유산이 아니라는 것이다. 흔히들 최악의 경우, 팔만대장경의 완벽한 보존을 위해 이를 타지역, 기관으로 이관시킬 수 있지 않겠느냐는 의견도 있을 수 있으나 이 경우, 팔만대장경은 동산(動産) 문화재로 인식되기 때문에 세계유산으로 자격을 상실할 수 있다는 점에 유의해야 한다.