

# 영국 ‘리버풀-해양무역도시’의 세계유산 삭제 과정에 나타난 쟁점과 과제

길지혜\*, 박희성\*\*

\*서울대학교 환경계획연구소 경관·정원연구센터 선임연구원, \*\*서울시립대학교 서울학연구소 연구교수

## 1. 서론

2004년 세계유산으로 등재되었던 영국 ‘리버풀-해양무역도시’는 2021년 세계유산 목록에서 최종 삭제되었다. 유산구역으로 설정한 리버풀 역사적 중심지와 항만 구역은 등재기준 (ii) 18세기, 19세기, 20세기 초 부두 기술 및 항만 관리 발전에 선구자적 역할을 하여 영국 연방의 국제 무역 시스템 확립에 크게 기여했다는 점, 등재기준 (iii) 리버풀 도시와 항구가 18세기, 19세기, 20세기 초 대영제국 건설에 일조한 해양무역문화의 발전을 잘 보여주고 있다는 점, 등재기준 (iv) 국제 무역과 문화적 교류의 발전을 보여주는 세계적인 무역항구도시의 탁월한 사례라는 점에서 세계유산으로서의 가치를 인정받았다. 하지만 등재 추진 당시부터 이곳은 개발압력의 문제가 직면해있었으며, 유네스코 세계유산위원회(이하 위원회)에서는 유산 등재와 함께 세계유산 보존관리에 부정적 영향을 미치게 될 도시 개발에 대해 주의할 것을 권고했다. 경고에도 불구하고, 이곳의 보존관리 문제는 2006년부터 본격적으로 제기되기 시작했고 약 16년간의 논의 끝에 2021년 44차 위원회에서 리버풀의 여러 개발사업이 유산의 탁월한 보편적 가치를 위협하며 등재 시 보장한 완전성과 속성을 돌이킬 수 없을 정도로 훼손할 것으로 평가하며 세계유산 목록에서 삭제할 것을 최종결정했다.

유산 보존과 개발계획 사이의 갈등은 도시에 소재한 유산에서 자주 언급되는 사안으로, 우리와도 무관하지 않은 문제이다. 본 연구는 영국 리버풀-해양무역도시의 세계유산 등재부터 삭제에 이르기까지, 위원회에서 논의된 자문기구 평가서, 위원회 결정문, 현지실사 보고서와 당사국의 보존현황보고서 등을 분석하여 보존과 개발 간의 주요한 갈등 원인과 세계유산으로서 탁월한 보편적 가치가 훼손되었다고 평가한 결정적 요인은 무엇인지 관련 쟁점을 파악하고자 한다. 리버풀의 사례를 과정적으로 살피는 일련의 과정을 통해, 유사 사례에 직면했을 때 우리가 대응할 수 있는 과제를 도출할 수 있다.

## 2. 삭제에 이르기까지의 주요 전개 과정

### 2.1 세계유산 등재와 권고(2004년)

세계유산 자문기구인 이코모스(International Council on Monuments and Site: ICOMOS)는 ‘리버풀-해양무역도시’에 대해, 부두와 역사적 건물의 보존 상태가 양호하며 건조물의 디테일을 보존하기 위해 많이 노력한 점을 높이 평가했다. 반면 유산 주변에 이미 새로운 건설계획이 진행되고 있으므로, 유산과의 관계가 민감한 지역에서는 건물의 성격과 용도, 디자인, 마감자재, 밀도 등을 제어할 필요가 있다고 지적했다. 이 의견을 토대로, 위원회에서는 당사국에 유산구역 내 새로 건설된 건축물 높이가 주변 건물 높이를 초과하지 않아야 하며, 새로운 건축물은 기존 역사 지역의 특성을 존중해야 한다고 요청했다. 또한 피어 헤드(Pier Head) 항만에 진행하게 될 신축공사에서는 새로운 건물에 역사적 건조물이 압도되지 않게 보완하여 진행해야 한다고 권고했다.

### 2.2 리버풀 박물관과 만 아일랜드 개발사업 진행(2006-2007년)

등재 과정 중에 리버풀-항만지역은 리버풀 박물관과 만 아일랜드 개발사업이 진행 중이었다. 2006년 30차 위원회에서는 유네스코 세계유산센터와 이코모스 전문가가 현지를 방문하여 유산에 미치는 영향을 검토할 것을 요청했다. 위원회 결의사항에 따라 2006년 10월에 진행한 현지실사(reactive monitoring mission)에서는 이들 개발사업이 유산의 탁월한 보편적 가치에 중대한 변화나 위협을 즉각적으로 가하지 않으며, 경관을 심각하게 방해하지는 않는다고 평가했다. 다만 해당 유산의 기능과 시각적 완전성 측면에서는 잠재적 위협이 될 수 있다고 지적해, 현지실사 이후 2007년 31차 위원회에서는 당사국에 기존 관리계획에 건물의 고도 규제 설정을 명확히 하는 등의 보완을 요청했으며, 리버풀 도시경관의 특성, 도시형태적 가치, 장소성을 고수할 것을 강조했다. 이와 함께 유산의 탁월한 보편적 가치와 관리 현안과 관련해 대중과 내용을 공유할 것을 권고했다. 관련 개발사업은 진행되어 2011년 리버풀 박물관이 개관했고, 만 아일랜드 개발사업은 2013년 46,666㎡ 부지에 13층 높이 세 동의 건물을 준공함으로써 완료되었다.

### 2.3 유산 일대 계획보완문서 작성(2007-2009년)

인근 개발과 이에 따른 현장 실사, 권고 전달 등 일련의 과정 후 리버풀 시의회는 2007년부터 유산 주변 계획과 관련한 리버풀 도시 계획보완문서(supplementary planning document)를 준비해 2009년 그 초안을 위원회에 제출했다. 계획보완문서에는 등재 당시의 위원회 결정 사항을 존중한 포괄적 마스터플랜이 수록되어 있다. 일반 디자인 가이드라인과 공공영역, 유산으로의/유산으로부터의/유산 내 조망, 수변 개발, 고층건물군, 부두 수변공간의 내용도 다루고 있다. 또한 유산구역 내 건축물의 고도, 기존 건물의 개축, 역사적 건물의 활용, 위험에 처한 역사적 건조물, 자방 경관과 다락실의 확장, 발굴작

업, 보존작업과 관련한 지침도 담았다. 2009년 32차 위원회는 이러한 보완계획을 수립한 것을 긍정적으로 평가하며 향후 해당 사안에 대해 세계유산센터에 계속 알릴 것을 요청했다.

## 2.4 리버풀 워터스 개발사업과 유산영향평가 진행(2010-2011년)

이후 리버풀은 유산 일대에 리버풀 워터스(Liverpool Waters) 개발사업을 추가로 추진하게 됨에 따라, 2010-2011년 개발 관련 예비 정보와 세부사항을 세계유산센터에 제출했다. 사업은 해안가 2km를 따라 60ha 면적에 이르는 고밀도의 복합용도개발 계획으로, 높이 195m에 이르는 두 개의 고층 건물과 45m 높이의 건물군이 여러 블록을 통합하여 건립하도록 계획했다. 그리고 개발사업에 대한 ‘리버풀-해양무역도시’ 유산의 영향평가를 개발사와 영국 정부의 역사환경 자문기관인 잉글리시 헤리티지가 시간차를 두고 진행했는데, 각각 ‘개발로 인한 영향 없음’과 ‘심각하고 부정적인 영향을 미침’이라는 상반된 결과를 내놨다. 2011년 유산 보존현황보고서에서는 개발사의 유산영향평가는 유산에 미치는 영향을 제대로 파악하지 못한 채 진행하였으며, 리버풀 유산 관리계획과 리버풀 도시개발계획 어느 것도 준수하지 않고 있는 것이라고 평가했다.

## 2.5 위협에 처한 유산 지정과 이후의 논의(2012-2020년)

2012년 35차 위원회는 잉글리시 헤리티지와 같은 입장에서 리버풀 워터스 개발사업이 유산에 미치는 영향에 극도의 우려를 표명하고 위협에 처한 세계유산 목록에 포함하기로 의결했다. 또한 지금의 개발사업 내용이 그대로 실행된다면 ‘리버풀-해양무역도시’ 유산은 세계유산 목록에서 삭제될 수 있음을 경고하고 개발계획의 재검토를 요청했다. 위원회에서는 2013년부터 2020년까지 매년 리버풀 해양무역도시의 보존현황을 안전으로 상정했으며, 2015년에는 현지실사를 위해 전문가를 파견하기도 했다. ‘리버풀-해양무역도시’가 위협에 처한 유산으로 지정된 이후, 당사국은 위협 제거를 위한 보존현황보고서(Desired State of Conservation for the Removal)를 제출하고 위원회는 사안을 검토하여 요청사항을 제시하는 논의가 매년 반복되었다. 위원회는 개발방향을 보장할 수 있는 마스터플랜과 그를 적용할 수 있는 법적 조치를 지속하여 요구했고 위원회에서 계획안을 승인하기 전에는 다른 개발사업을 승인하지 않게 보류해야 한다고 요청했다. 그러나 보존현황보고서에 대한 수정 제출 요청이 계속되는 가운데 유산의 완충구역 내 건물 신축계획이 승인되었고 2019년 리버풀 워터스 변경 계획까지 승인되자, 위원회는 당사국이 유산구역과 완충구역 내 신규 건축물 관리를 제어할 수 없는 상황이 되었다고 판단했다. 보존현황보고서가 위원회에서 공식 채택되지 않은 상황에서 건물 신축이 계속되면 세계유산 목록 삭제가 안전으로 오를 것도 경고했다.

## 2.6 세계유산 목록 삭제(2021년)

2021년 44차 위원회는 ‘리버풀-해양무역도시’ 유산구역과 완충구역에 리버풀 워터스 개발사업, 기타 대규모 기반시설 프로젝트, 축구 경기장 건립사업 등의 개발사업이 연이어 추진되는 것을 보며, 이러한 계획 실행이 세계유산 등재 시 보장한 완전성과 속성을 불가역적으로 손상시키게 될 것으로 평가했다. 게다가 당사국은 위원회의 반복적인 계획 제출 요청에 응하지 않은 점을 들어, 앞으로의 유산 관리에 효과적으로 적용할 수 있는 법적 및 기타 수단이 없다고 보고 세계유산 목록에서 삭제한다고 최종적으로 결정했다.

# 3. 과정에서 나타난 주요 쟁점과 과제

오랜 기간 위원회와 당사국이 반복적으로 논의해 온 사항을 분석해보면 주요 쟁점은 크게 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 유산 관리계획과 도시개발계획을 통한 고층건물 건립의 제한 문제이다. 위원회는 기존 도시맥락을 존중하며 건물을 신축할 수 있게 하는 제한 조치를 요구했으나 당사국은 향후 30년간 진행될 개발사업에 대한 명확한 규정을 제시하지 못했다. 특히 이 계획은 2km에 이르는 워터프론트 전면 개발사업이었기에 계획 단계에서부터 논의를 통해 가치 보존과 도시 개발의 접점을 찾아야 한다는 점을 지적할 수 있다. 둘째, 해안가의 부두 공간에 대한 인식이 서로 다르다는 점을 들 수 있다. 개발사는 부두 지역을 브라운 필드로 보고 대형 축구 경기장과 지하주차장 등으로 계획한 반면, 위원회에서는 부두를 리버풀 유산의 탁월한 보편적 가치를 가진 중요한 속성 중 하나로 보았다. 셋째, 다양한 이해관계자 간의 효과적인 의사소통 부족, 넷째, 유산영향평가와 보존현황보고서의 신뢰성 문제를 꼽을 수 있다. 위원회의 권고사항 중에는 대중과의 정보 공유 항목이 지속하여 언급된다. 리버풀의 세계유산적 가치와 개발계획의 방향을 대중도 공유해야 한다는 것으로, 유산 가치와 개발 정보의 공유 부족은 결국 소통의 부재로 이어졌다. 또한, 보존현황보고서에 제출한 내용과 개발계획이 정합하지 않았던 부분, 유산영향평가의 결과도 수행기관별로 차이가 있었던 부분에서 신뢰도에 부정적 영향을 미쳤을 것이다. ‘리버풀-해양무역도시’의 사례는 보존과 개발을 온전하게 양립하는 계획 가이드라인을 구체적으로 수립하는 문제가 중요하며 이는 개발의 과정에서 이해관계자와 충분히 소통하고 상황을 이해하는 데서 이루어질 수 있다는 점을 시사한다.

## 참고문헌

1. Patiwalet, P. R., et al.(2020). The influence of framing on the legitimacy of impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 38(4): 308-319.
2. 유네스코 세계유산센터. <http://whc.unesco.or.kr> (접속일: 2023.9.12.)