

문화유산 규제로 침해된 풍납토성 인근 주민의
기본권 보호 촉구 결의안

심 사 보 고 서

의안번호	3201
------	------

2025. 12. 23.
문화체육관광위원회

I. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2025년 10월 20일, 김규남 의원 외 20명

나. 회부일자 : 2025년 10월 23일

다. 상정결과 : 【서울특별시의회 제333회 정례회】

- 제6차 문화체육관광위원회(2025. 12. 18.) 상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 의결(원안가결)

II. 제안설명의 요지(김규남 의원)

1. 주문

- 서울특별시의회는 풍납토성 보존정책이 주민의 재산권·생존권 등 기본권을 침해하고 있음에 깊은 우려를 표하며, 유네스코와 UN 인권기구 등 국제사회가 풍납토성 보존 과정에서 발생한 인권

침해 실태를 조사하고, 한국 정부가 문화유산 보존과 주민의 기본권이 조화를 이루는 제도 개선을 이행하도록 권고할 것을 강력히 요청함.

2. 제안이유

- 풍납토성 일대는 1997년 사적 지정 이후 약 30년 가까이 각종 건축 및 개발행위가 제한되면서, 주민들이 재산권과 생존권을 실질적으로 행사하지 못하고 있다. 정부의 보상과 발굴이 장기화되면서 생활 기반이 붕괴되고, 지역은 사실상 도시기능을 상실한 채 슬럼화되고 있음.
- 문화유산의 보존은 국가의 책무이나, 그 과정에서 주민의 삶과 인권이 침해되어서는 안 됨. 유네스코 세계유산협약 및 UN 인권이사회 결의에서는 문화유산 보존이 지역사회의 생존권과 조화를 이뤄야 한다는 원칙을 제시하고 있음. 그러나 한국의 풍납토성 보존정책은 이러한 국제 기준에 충분히 부합하지 못하고 있음.
- 이에 서울특별시의회는 풍납토성 보존정책이 주민의 기본권 침해로 이어지고 있는 현실을 국제사회가 인권의 시각에서 면밀히 조사하고, 한국 정부가 인권과 문화유산이 공존할 수 있는 방향으로 정책을 시정하도록 권고해줄 것을 강력히 요청함.

3. 참고사항

- 관계법령: 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 등

4. 이송처

- 대통령실, 국회, 국무총리실, 문화체육관광부, 국가유산청, 유네스코, 유엔인권이사회, 유엔한국사무소

Ⅲ. 검토의견(수석전문위원 강옥심)

가. 결의안의 개요

- 동 결의안은 풍납토성 보존정책으로 인한 주민 재산권·생존권 침해와 지역 슬럼화 문제를 지적하며, 유네스코와 UN 인권기구가 관련 인권침해 실태를 조사하고 한국 정부에 문화유산 보존과 주민 기본권이 조화되도록 제도 개선을 권고할 것을 요청하고 있음.

나. 제안 배경 및 필요성

- 풍납토성은 한성백제 왕성으로서 국가적 문화유산적 가치를 지니고 있으나, 1997년 이후 보존을 이유로 건축·개발 규제가 장기간 지속되며 주민의 재산권·주거권 침해가 누적되어 왔음.

특히 3권역의 지하굴착 제한, 고도 제한, 양각 규제 등은 사실상 주거개선 자체를 불가능하게 하여 지역 쇠퇴와 생활불편이 심각한 수준에 이르렀음.

- 이러한 문제를 해소하기 위해 2019년 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」이 제정되었고, 이에 근거하여 「풍납토성 보존·관리 종합계획(2023 - 2027)」이 수립되었음.

해당 계획은 토지 매입, 발굴, 보상 추진체계 정비와 생활 불편 완화를 목표로 장기 갈등을 구조적으로 해결하고자 했다는 점에서 일정한 진전이 있었으며, 일부 보상 확대, 절차 명확화, 발굴·정비 사업의 중기 로드맵 제시 등은 긍정적 성과로 평가됨.

○ 그러나 해당 종합계획에는 다음과 같은 분명한 한계가 존재함.

- 첫째, 핵심지구의 매입·발굴이 계획 대비 여전히 지연되고 있으며, 전체 보상대상 중 약 24%가 미보상 상태로 남아 주민 간 형평성 문제가 지속되고 있음.
- 둘째, 계획이 보상·발굴 중심의 행정적 틀을 유지하고 있어 주거 환경 개선·이주대책 등 주민 생활권 보호 대책은 선언적 수준에 머물고 있음.
- 셋째, 국가유산청의 장기 발굴 계획이 재정 확보와 실제 집행 간 불일치가 커 실효성이 담보되지 못하고 있음. 이와 같은 한계로 인해 규제·생활불편·지역 쇠퇴라는 근본 문제는 여전히 해소되지 못하고 있음.

○ 또한 국제 기준에서도 문화유산 보존이 지역사회 기본권과 조화를 이룰 것을 요구하고 있으나, 풍납토성 보존정책은 장기 규제와 불충분한 보상으로 인해 국제 기준과의 정합성이 부족하다는 지적이 제기되고 있음.

정책결정 과정에서 주민 의견 수렴이 체계적으로 이루어지지 못한 점 역시 갈등이 장기화된 주요 원인으로 평가됨.

○ 따라서 본 결의안은 국제기구의 검토 요청, 특별법 개정, 중앙정부 정책 재조정, 서울시의 역할 강화, 범정부 협의체 구성 등을 촉구함으로써 종합계획의 한계를 보완하고 주민 기본권을 실질적으로 보장할 수 있는 제도 개선 필요성을 제기하고 있음.

이에 따라 해당 결의안은 제출의 타당성과 시급성을 충분히 갖춘 것으로 판단됨.

□ 풍납토성 보존 관리 종합계획

○ 권역별 보존·관리 기본방향

구역 구분		보존·관리 기본방향 (2023~2027)
보 존 구 역	I 권역 지정·매입 완료권역	○(사적지/매입완료·국공유지) 현상 유지, 관리 ○(창의마을) 철거 후 구간을 나눠 발굴조사 시작 및 주민복지·편의 시설 신축 ○(서성벽문지) 발굴조사 후 복토, 문지구간 정비 ○(솔바람센터) 이전 후 철거, 발굴조사
	II 권역 지정·매입 필요권역	○(사적지/매입 중) 구간별 매입, 발굴조사 ○(핵심지구) 최우선 집중 보상, '28년 이후 단계적 수용 ○(삼표) 공장 부지 발굴·정비 ○(아파트) II 권역 아파트 장기적 보상 기본계획 수립
관 리 구 역	III 권역 문화층 유존권역	○건축허용 : 지상 7층, 21m 이하 / 지하는 시굴조사 결과에 따라 2m 이내 허용 ○발굴조사 - 조사기준 : 지하 2m까지 시굴조사, 그 아래는 발굴조사유예 - 조사기관 : 국립서울문화재연구소 시행 원칙 - 보존조치 : 백제문화층 보호를 위해 유존층 상부에 여유폭 확보 후 건축(지하 높이 부족분은 지상 높이 완화) ※ 예시 : 지상 21m, 지하 2m 계획하였으나 보존조치에 따라 지하 1m만 활용 가능한 경우 → 지상 22m까지 허용
	IV 권역 문화층 유실권역	○아파트 재건축시 발굴조사 결과 및 역사문화경관 등을 고려한 재건축 규모 검토 ○IV 권역 아파트 재건축 사업을 대비한 현황조사(시굴조사, 백제문화층 잔존구간 확인 등) 선제적 추진
	V 권역 외곽 인접권역	○토성과 관련된 해자, 백제유적 확인 가능성이 있는 지역으로 재건축 시 발굴조사(시굴조사 또는 정밀발굴조사) 선행 ○기본적으로 '서울특별시 문화재 보호 조례'에 따른 양각 기준 적용, II 권역 이주대책 수립에 활용 시 양각 기준 완화 검토

※ 개발행위 시 사업별로 '문화재 현상변경허가' 절차 이행

(단, 역사문화환경 보존지역 내 건축행위 등에 관한 허용기준이 수립되면 기준 적용)

다. 국내외 주요사례

- 문화유산 보존과 지역개발 간 갈등은 정책 설계·보상·주민참여·국제의무 준수 등 다층적 쟁점을 동반하는 사안으로, 국내외 유사 사례 조사를 통해 정책 결과, 제도적 장치, 중앙·지자체 역할 분담의 성공요인과 실패요인 등을 비교·분석할 필요성이 있음.

이를 통해 동 결의안에 시사하는 바를 일부 확인하고자 함.

(1) 국내 사례

- 광화문광장 재구조화는 2019년 서울시가 기존 계획을 발표하면서 갈등이 본격화되었고, 시민 불편·경관 훼손 우려가 제기됨에 따라 이후 2년간 시민설명회·시민참여단 200명 운영 등 대규모 공론화가 진행됨.

그 결과 보행 중심·역사경관 보존형으로 계획이 수정되었고, 공론화가 관 주도 계획을 실제로 바꾼 대표 사례로 꼽힘.

- 부여군은 2017년 군청 이전을 추진한 뒤 2018년 기존 부지 개발 계획을 수립했으나, 백제 역사경관 훼손 우려가 제기되며 주민 반발이 발생함.

약 2년간 주민설명회·서명운동을 통해 여론이 형성되자, 군은 2019년 개발 규모를 축소한 보존 중심의 재계획안을 발표하였고, 역사경관 가치가 주민 의견과 결합해 정책을 실질적으로 변화시킨 사례가 됨.

- 전주시는 2016년 도시재생사업을 추진하면서 성곽 흔적 훼손 우려가 제기되었고, 주민·상인·문화계가 같은 해 공동대책위를 구성해 반대운동을 전개함.

이후 언론이 집중 보도하면서 보존 논리가 강화되었고, 전주시는 2017년 철거 계획을 공식 철회함. 이후 성곽 보존 중심 도시재생으로 재편되며, 주민 조직화가 정책 방향을 전환시킨 대표적 사례가 됨.

(2) 국외 사례

- 독일 드레스덴은 2002년 대형 교량 건설 계획을 발표했으나, 세계유산 경관 훼손 논란이 제기되었고, 주민투표와 국제사회 논쟁이 이어지는 가운데 주민 다수는 교통 개선을 이유로 개발을 지지함.

유네스코는 2006년 ‘위기등재’를 경고했으나, 독일은 2007년 공사를 강행하였고, 2009년 최종적으로 세계유산 지위를 박탈당하며, 지역의 개발이익이 문화유산 보호보다 우선된 대표 사례가 됨.

- 리버풀은 2010년대 초부터 구항만 지역에 고층·대규모 재개발 계획을 추진하였고, 2015~2020년 사이 UNESCO가 여러 차례 경고를 발표하였으나 지역경제 활성화 요구가 강해 공사는 단계적으로 진행됨.

결국 2021년 세계유산 지위가 공식 박탈되었고, 경제 회복과 현대화를 최우선 가치로 보고, 세계유산 해제를 실질적 손실보다 이미지상의 문제로 평가한 사례로 평가받음.

- 일본 고베항 재개발은 2000년대 중반부터 논의되었고, 2008년까지 역사 창고군 철거 여부를 둘러싼 갈등이 발생하자, 주민·상인·전문가가 참여한 다자 협의체가 구성되어 보존가치 및 도시경제 활성화 간 조화 방안이 논의되었음.

2008년 절충안이 마련되어 일부 창고는 원형 보존, 일부는 현대화·재활용되었고 이후 재개발은 2010년대 초 완성되어 보존과 개발 공존의 재생 모델로 평가됨.

- 프랑스 보르도는 1990년대 후반부터 도심 재생을 추진했으며, 2006년까지 시민워크숍·공청회 등 장기 공론화를 실시한 결과, 고층 개발을 배제하고 저층·저밀도 재생·경관 보존 중심의 정책 노선이 확정됨.

이러한 일관된 전략은 2007년 세계유산 등재로 이어졌고, 도시경제 회복에도 기여해 공론화와 계획적 규제가 조화된 성공 모델이 됨.

< 7개 사례 비교표(보존-개발 갈등 사례 종합 비교) >

구 분	최종선택(보존/개발/절충)	주민참여 수준	주요 정책결과	풍납토성에의 시사점
광화문광장 (서울)	보존 절충 (보행·경관 중심)	매우 높음 (설명회·참여단·공론화)	초기 계획 수정, 갈등 완화, 시민 신뢰 회복	공론화가 기존 계획을 바꿀 수 있음. 주민참여는 정당성 확보의 핵심
부여 군청 이전	보존 우선	중간 수준 (설명회·서명운동)	개발계획 축소조정, 경관보존 강화	역사경관 중심 지역에서는 보존 가치가 정책결정의 핵심 요소
전주 풍남동 성곽	보존 중심	매우 높음 (공동대책위·지역운동)	철거 계획 철회, 문화유산 친화형 재생 추진	주민 조직화가 정책 방향을 실질적으로 바꿈
드레스덴 엘베 계곡 (독일)	개발 우선	매우 높음 (주민투표)	다리 건설, 세계유산 박탈	주민 선택이 국제기준보다 우선할 수 있으나 국제적 손실 발생
리버풀 항만 (영국)	개발 우선	높음 (여론조사·지역경제 논쟁)	대규모 개발 강행, 세계유산 박탈	경제논리가 강하면 국제기준은 제한적 영향
고베 메리켄파크 (일본)	절충 (보존+개발 공존)	높음 (다자 협의체)	역사 창고 일부 보존, 재생·관광 활성화 동시 달성	다자 조정 모델은 보존·개발 통합 해법 가능
보르도 (프랑스)	보존 기반 재생	매우 높음 (장기 공론화)	저층 재생+경관 유지+경제 활성화, 세계유산 등재	보존과 발전의 균형은 공론화·명확한 규제·일관된 계획이 핵심

라. 주요 내용별 검토

(1) 결의안의 적정성

- 동 결의안은 풍납토성에 대한 발굴이 본격적으로 시작된 1997년 이후 30년간 지역의 개발이 제한됨에 따라 주민들의 헌법상 보장된 기본권이 침해된 상황을 알리고,

국제사회에 대한 조사·권고, 풍납토성 특별법 개정, 중앙정부·지방자치단체의 규제 완화 및 주민 지원대책 마련, 국가 차원의 협의체 구성 등을 촉구하며, 문화유산 보존과 주민 기본권 보장이 균형 있게 이루어지도록 제도 개선을 요구하고 있음.

- 결의안을 포함한 지방의회의 의견표명권은 법령상 권한으로 인정되지는 않으나 「지방자치법」 제44조제1항¹⁾을 근거로 의원 의무규정의 이행과 주민의 의견을 지방의회가 대변하여 표명하는 행위로서,

지방의회의 ‘공공의 이익’을 위해 결의안을 채택하는 것은 권고적인 성격을 가질 뿐 접수기관에 대한 구속력은 인정되지 않는바 재판에 관여하는 일, 단체장의 고유권한 행사를 침해할 우려가 있는 사항 및 소수의 이익을 위한 사항 등의 사유를 제외하고는 광범위하게 인정된다고 볼 수 있음.

따라서 동 결의안이 국제사회, 국회 및 중앙정부 등을 촉구 대상으로 삼고 있기는 하나, 결의안의 채택이 해당 대상을 구속하는

1) 「지방자치법」 제44조(의원의 의무) ① 지방의회의원은 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여야 한다.

효과가 없다는 점, 풍납토성 인근 주민의 기본권 보호라는 ‘공익’ 보호를 주장하고 있다는 점 등을 미루어 볼 때 그 타당성은 인정된다고 할 것임.

(2) 촉구사항의 적정성

- 동 결의안은 풍납토성 인근 주민이 재산권 등 헌법상 기본권을 침해받게 된 경위를 밝히고, 국제사회, 국회 및 중앙정부 등에 다섯 개 제도 또는 정책의 개선을 촉구하고 있는바,

각 촉구사항에 대하여 정책 필요성, 법적·제도적 실현 가능성, 국제기준 부합 여부, 지방자치단체의 역할 범위 등의 기준을 중심으로 적정성을 검토할 필요가 있음.

① 국제사회(UN·UNESCO) 조사 및 권고 요청

- 국제기구의 현장조사·권고는 해당 사안의 국제적 정당성 판단과 외교적 압박을 통해 국내 정책 변화의 촉매 역할을 할 수 있으며,

실제로 유네스코 및 이코모스는 케냐 정부의 라무항 개발 사업²⁾ 및 터키의 일리수 댐 건설³⁾에 대하여 주변 유적에 중대한 영향을 미칠 것을 우려해 모니터링을 실시하고 건설 공사를 재검토하도록 강력히 권고한바 있음.

2) 케냐의 라무(Lamu) 구 시가지는 2001년 유네스코 세계문화유산으로 지정되었으며, 특히 라무 항구 주변의 역사 지구가 스와힐리 문화가 가장 잘 보존된 곳으로 인정받아 유산에 포함됨. 그러나 케냐 정부가 라무를 포함한 북동부 해안 및 내륙을 연결하는 대규모 인프라 개발 계획(LAPSSET)을 추진하면서, 2015년 유네스코 및 이코모스는 라무 구 시가지 및 그 주변 문화유산, 완충지, 생태계에 미칠 영향에 대해 당국과 지역사회, 전문가들을 만나 평가를 실시함.

3) 터키 동부의 하산케이프(Hasankeyf)는 메소포타미아 문명의 발원지 티그리스강 유역에 자리한 고대유적 마을로, 고대 수메르와 로마, 오토만 제국의 고고학 유산을 포함해 미발굴 유적이 많을 것으로 추정되었음에도 터키 정부의 일리수 댐 건설(2020년 완공)로 인해 고대 유적지 상당 부분이 수몰 또는 부분적 이전됨. 세계유산으로 공식 등재된 적은 없으나, 등재 잠재 가치가 매우 높아 유네스코·이코모스가 수십 년 동안 우려와 권고를 반복한 바 있음.

- 풍납토성 규제 문제가 유네스코 세계유산협약과 운영지침이 규정한 국제 기준과 직접적으로 연결될 수 있는지와 관련하여,

풍납토성이 아직 세계유산에 등재된 유산은 아니나, 협약 제4조 및 제6조는 문화유산 보존 과정에서의 적정성·비례성·지역사회와의 조화를 당사국의 의무로 규정하고 있어,

과도한 규제나 주민 기본권 침해가 발생한 경우 국제기구가 검토 및 권고를 할 수 있는 법적·제도적 여지가 존재한다고 볼 수 있음.

< 풍납토성 관련 세계유산협약 주요 내용 >

구 분	조 항	주요 내용	풍납토성 사안 적용 가능성
세계유산협약	제4조	문화유산 보존·보호는 당사국 의무이며 보존조치의 적정성·효과성 확보가 국가 책임임	장기 규제로 인한 기본권 침해가 '부적정한 보존조치'로 해석될 여지. 국제기구의 검토·권고 요청 가능
	제6조	문화유산 보존은 국제 공동 관심사이며, 국제기구는 당사국과 협력해 검토·조정 가능	서울시·주민이 국제기구에 보존정책 검토 요청할 제도적 근거
	제7조	국제적 보호조치 및 기술지원 가능	보존정책의 비례성·지속가능성 검토 요청 가능
	제8조	세계유산위원회가 보존상황 점검, 조치 요구 가능	보존정책 자체에 대한 적정성 검토 가능 범위 존재
	제14조	자문기구(ICOMOS·ICCROM)가 전문조사·모니터링 수행 권한	ICOMOS 현장조사·정책 평가 가능

- 특히 운영지침 제110조부터 제119조가 규정한 Heritage Impact Assessment(HIA)는 대규모 개발뿐 아니라 '보존정책으로 인한 지역사회 영향'도 평가의 대상에 포함하고 있으며,

이는 30여 년간 이어진 풍납토성 규제의 사회적·경제적 부담이 국제기준상 검토 대상이 될 수 있음을 의미함.

- 또한 운영지침 제169조부터 제176조에서 규정한 'Reactive Monitoring' 제도는 앞선 언급한 케냐 및 터키에 실시된 바 있으며, 유산의

보존 상태에 중대한 변화나 위협이 있는 경우 유네스코 및 이코모스가 조사·현장평가를 수행할 수 있도록 규정하고 있는데,

풍납토성의 경우 개발 억제와 규제 강화가 지역사회 붕괴·주거 환경 악화·인구 이탈이라는 역방향의 위협을 초래하고 있다는 점에서 ‘보존정책 실패에 따른 위협’으로 문제 제기가 가능하다고 판단됨.

< 풍납토성 관련 운영지침 주요 내용 >

구 분	조 항	주요 내용	풍납토성 사안 적용 가능성
운영지침	제110-119조	Heritage Impact Assessment(HIA). 보존·개발로 인한 경관·사회적 영향 평가 의무	풍납토성 규제에 의한 삶의 질·지역사회 영향 평가 요구 가능
	제169-176조	Reactive Monitoring(반응 모니터링). 중대한 위협 발생 시 UNESCO-ICOMOS가 현장조사 실시	장기 규제·주민 피해가 ‘보존정책 실패 또는 위협’으로 해석될 수 있어 조사 요청 가능
	제177-191조	위험유산(Danger List) 등재·등재 취소 등 후속 조치 규정	풍납토성은 미등재 유산이나 ‘국제적 위험 요인 검토’ 요구 근거로 활용 가능
	제5·15조	문화유산 보존은 지역사회 지속가능성과 조화해야 함	주민 재산권·주거권 침해가 국제 기준 위반 논거로 활용 가능
	제30-37조	ICOMOS-ICCROM 등 자문기구의 조사·평가·보고 기능 규정	ICOMOS의 정책 검토·조사 요청 가능
	제192-210조	보존상황(SOC) 보고 의무 및 특별 보고 절차 규정	중앙정부에 SOC 제출·정책 적정성 평가 요구 가능

- 더불어 운영지침은 문화유산 보존이 지역사회 지속가능성과 조화를 이루어야 한다는 원칙을 명시하고 있어, 보상 부재·주거권 침해·정책 비례성 결여 등이 국제기준 위반 논거로 활용될 수 있으며,

이러한 국제 기준은 서울시의회나 주민이 유네스코 및 이코모스에 보존정책 적정성 검토 요청을 제기할 제도적 근거가 되며, 세계유산위원회 또는 UN 인권기구의 권고가 국내 특별법 개정과 종합계획 재검토의 정당성을 강화하는 역할을 할 수 있을 것임.

- 요컨대, 풍납토성 사안은 국제기준상 ‘보존과 권리의 균형’ 문제로서 반응 모니터링·영향평가·국제권고의 적용 대상에 해당하며, 이는 국내 정책 개선을 촉진하는 외부적 압력 장치로 기능할 수 있을 것으로 사료됨.
- 다만, 국제기구 조사는 상징적·외교적 압박과 국제 규범 정합성 검토에 유효하나 단독으로 규제 완화·보상 집행을 이끌어내기에는 한계가 있는바 국제조사 권고 결과를 국내 법·예산 조치와 연계하는 실행계획을 별도로 수립하기 위한 노력이 필요해 보임.

② 국회의 특별법 개정안 조속 통과 요구

- 「풍납토성법」은 이미 제정되어 종합계획 수립 근거를 제공했으나, 종합계획 자체가 보상·이주·재원조달 문제를 해결하기엔 한계가 있는 실정임.

종합계획 문서도 특별법에 근거한 보상·이주대책의 제도적 보완 필요성을 명시하고 있어, 특별법 일부개정(보상기준 현실화·우선 공급·특별회계 등)은 법적 기반을 강화하여 중앙정부·지자체의 재원투입과 행정 실행력을 높일 수 있을 것으로 보임.

따라서 특별법 개정으로 보상 근거·절차·재원 조달 방식이 명확해지면 장기 규제의 불확실성을 축소하고 발굴계획의 속도·형평성 확보에 기여함.

- 입법적으로 보상·이주 근거를 명문화하는 것은 매우 실효적 수단으로서, 종합계획이 지적한 문제(미보상 필지·산발적 보상·재원

부족)를 근거로 조속한 개정 통과는 정당성 및 긴급성이 높다고 할 것임.

다만, 법 개정 후 예산 확보·행정집행 계획이 병행되어야 실질적 효과가 발생하는바, 동 결의안을 제안한 김규남 의원은 실효적 수단으로서 서울시에 풍납토성 특별회계를 설치할 것을 요청한 바 있음.

③ 문체부·국가유산청의 보존정책 재검토 및 주민대책 마련

- 국가유산청의 규제는 문화유산 보존을 위한 각종 법령을 근거로 하고 있으나, 헌법상 재산권 보호 원칙과의 충돌 소지는 상존하며, 이에 대해 대법원·헌법재판소 및 하급심 판례들은 ‘문화유산 보호의 공익성’과 ‘재산권 침해 최소화성’의 균형을 엄격히 요구해 왔음.
- 예컨대, 헌법재판소는 매장문화유산 발굴비용의 국가지출 의무 및 과도한 비용전가의 문제를 지적하고, 국가가 발굴·보존의 이익을 전유하는 상황에서 보상·책임 분담의 합리성을 확보해야 함을 강조한 바 있음⁴⁾.

이와 같은 사법 판단은 중앙 행정기관이 일방적 규제만을 고수할 경우 법적 분쟁에서 패소할 위험과 함께 주민 권리 구제 요구가 정당하다는 근거가 된다고 할 것임.

4) 국가가 직접 또는 대행자를 시켜 발굴하는 것은 국가의 문화재 보존의무를 이행하기 위한 것으로서 헌법상 허용된다고 할 것이나, 그 발굴비용을 건설공사 시행자에게 부담시키는 것은 합리적인 이유도 없이 부당한 재산상 부담을 지워 재산권을 침해하는 것으로서 헌법에 위반된다. (2008헌바74, 2010. 10. 28. 판결에 대한 반대의견)

- 따라서 국가유산청은 보존 목적의 규제 집행 시 법적 최소성·형평성·보상책임을 고려하여 규제 완화·보상 체계 개선을 선제적으로 검토해야 하며, 판례는 행정의 과도한 규제에 대해 사법적 한계를 부과해 왔으므로 보존정책을 재검토하는 것 또한 법적·제도적으로 필수적인 사항이라고 할 수 있음.

④ 서울시의 적극 협의 및 주민지원정책 마련

- 우리 위원회는 그동안 중앙정부와 서울시·송파구의 보상·이주대책 추진이 미흡하거나 소극적이었다는 문제를 반복 지적해 왔으며,

언론 또한 주민 대다수가 규제완화와 실효적 이주대책을 요구해 왔음에도 보상 지연·예산 미확보·장기 로드맵 부재로 주민 피해가 누적됐음을 보도해 왔음.

특히 풍납토성 관련 예산의 규모는 증가했으나 주민이 체감하는 실효적 지원은 부족하다는 비판이 꾸준히 존재하는바 서울시는 법의 흠결 또는 예산의 한계를 사유로 주민과의 협의에 소극적인 태도를 지양해야 할 것임.

- 이와 관련하여 우리 의회는 지난 3월 「서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및 이주대책 마련에 관한 특별조례」를 개정해 ‘서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및 이주대책 마련 위원회’를 연 2회 이상 개최하도록 하는 등 입법적인 보완책을 마련하였으므로 집행기관으로서 서울시는 관련 규정을 충실히 이행할 필요가 있음.

- 서울시는 그동안 서울시의 역할이 ‘문화유산에 대한 규제는 중앙 정부 소관’이라는 이유로 제한적으로 머물렀다는 비판이 있어, 동 결의안이 촉구하는 지방정부 차원의 적극 대응은 의미가 크다고 할 것임.

다만, 규제의 핵심 권한은 국가유산청에 있어 실질적 변화에는 한계가 존재한다는 점은 인정됨에도 불구하고 서울시는 「지방 자치법」이 규정한 지방자치단체로서의 의무,

곧 주민의 지방자치행정 참여 및 균형발전에 대한 의무를 진다고 할 것이므로 풍납토성 정책에 대한 주민의 참여 및 균형발전을 보장할 수 있는 방안을 적극적으로 마련해야 할 것임.

⑤ 대통령비서실·국무조정실의 범정부 협의체 구성

- 풍납토성 복원 사업은 국가유산청, 국토교통부, 기획재정부, 서울시, 송파구, 주민 등 다수의 이해관계가 얽힌 사안으로 부처 간 조정과 자원배분이 핵심인 사업임.
- 현재는 조정기구가 부재해 책임소재가 불명확하고, 정책 추진력이 떨어지는 상황이며, 해외 주요 갈등 사례에서도 중앙정부 조정 체계 부재는 갈등 심화 요인으로 반복돼 동 결의안이 촉구하는 범정부 협의체의 출범은 필수적이라고 사료됨.
- 과거 중앙정부·지자체·주민 간 협의체를 통해 갈등을 일부 해결한 사례로는 제주 강정마을 등에서 중앙·지방의 협의·상생협약 체결을 통해 재정지원·상생기금 마련 등으로 갈등완화가 시도된 사례가

있음.

국내외 사례 모두 협의체는 실무적 조정·재원확보·이행 모니터링에 유효하나, 협의체의 구성·권한·투명성이 불충분하면 형식적 합의로 그쳤던바 동 결의안은 촉구 대상을 대통령비서실 등으로 하고 있음.

- 대통령비서실·국무조정실 주도의 범정부 협의체는 권한·예산조정·집행력 확보 측면에서 과거 다른 사례와 비교해 실효적 수단으로 작용할 가능성이 높다고 할 수 있음.

다만, 협의체 설계 시 명확한 권한·목표, 주민대표 참여, 재원분담 구조, 이행·감시체계 등에 대한 의사결정의 투명성과 책임성을 보장해야 성공 가능성이 높을 것으로 보이는바 유사사례에서 나타난 형식적 합의 및 정부 불신 등의 문제가 발생하지 않도록 주의가 필요함.

마. 종합의견

- 풍납토성 보존정책은 국가적 문화유산 보존이라는 가치와 주민의 기본권 보호라는 가치가 충돌하는 복합적 사안으로, 지난 30여년간 갈등 조정 시스템 부재와 불충분한 보상정책으로 인해 지역 사회 침체가 누적되어 왔음.
- 이에 동 결의안은 ▲ 국제기준 부합 여부 검토 ▲ 특별법 개정 추진 ▲ 중앙정부 정책 재검토 ▲ 서울시의 역할 강화 ▲ 범정부 협의체 구성 등 종합적이고 현실적인 대응 방안을 제시하고 있음.

- 국내외 사례 분석 결과, 문화유산 보존 정책의 지속 가능성은 주민 참여 보장·합리적 보상·행정 간 조정체계 구축여부에 크게 좌우되는 것으로 확인됨.

풍납토성 또한 이러한 원칙에 따라 정책 방향을 재정비할 필요가 있으며, 특히 특별법 개정과 범정부 협의체 구성은 실질적 대책 마련에 필수적 요소로 판단됨.

- 따라서 동 결의안은 풍납토성 일대 주민의 기본권 보장을 위한 정책적 대응을 촉구하는 데 있어 정책적 타당성과 시의성이 충분히 인정된다고 판단됨.

IV. 질의 및 답변요지 : 「없음」

V. 심사결과 : 원안가결(표결)

(재적위원 10명, 재석위원 7명, 찬성 5명, 반대 1명, 기권 1명)

VI. 소수의견 요지

- 풍납토성 지역주민에 대한 지원 및 이주대책과 관련하여 이미 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 및 「서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및 이주대책 마련에 관한 특별조례」가 제정·시행 중이며, 이를 근거로 여러 정책 및 사업이 실시 중임.

따라서 국내적인 노력만으로 충분히 해결할 수 있는 문제를 국제사회에까지 알리는 의사표명은 자칫 국제적인 망신을 초래할 수 있으므로 결의안의 내용 중 “국제사회(UN·UNESCO) 조사 및 권고 요청”은 삭제하는 것이 바람직해 보임.(김형재 위원)

VII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

문화유산 규제로 침해된 풍납토성 인근 주민의 기본권 보호 촉구 결의안

(김규남 의원 대표 발의)

의안 번호	3201
----------	------

발 의 년 월 일: 2025년 10월 20일

발 의 자: 김규남, 강석주, 김길영,
김영철, 김용호, 김원중,
김원태, 김태수, 김형재,
신동원, 신복자, 심미경,
이상욱, 이성배, 이종태,
이종환, 이희원, 임춘대,
채수지, 최민규, 황철규
의원(21명)

1. 주문

- 서울특별시의회는 풍납토성 보존정책이 주민의 재산권·생존권 등 기본권을 침해하고 있음에 깊은 우려를 표하며, 유네스코와 UN 인권기구 등 국제사회가 풍납토성 보존 과정에서 발생한 인권 침해 실태를 조사하고, 한국 정부가 문화유산 보존과 주민의 기본권이 조화를 이루는 제도 개선을 이행하도록 권고할 것을 강력히 요청함.

2. 제안이유

- 풍납토성 일대는 1997년 사적 지정 이후 약 30년 가까이 각종 건축 및 개발행위가 제한되면서, 주민들이 재산권과 생존권을 실질적으로 행사하지 못하고 있다. 정부의 보상과 발굴이 장기화되면서 생활 기반이 붕괴되고, 지역은 사실상 도시기능을 상실한 채 슬럼화되고 있음.
- 문화유산의 보존은 국가의 책무이나, 그 과정에서 주민의 삶과 인권이 침해되어서는 안 됨. 유네스코 세계유산협약 및 UN 인권이사회 결의에서는 문화유산 보존이 지역사회의 생존권과 조화를 이뤄야 한다는 원칙을 제시하고 있음. 그러나 한국의 풍납토성 보존정책은 이러한 국제 기준에 충분히 부합하지 못하고 있음.

- 이에 서울특별시의회는 풍납토성 보존정책이 주민의 기본권 침해로 이어지고 있는 현실을 국제사회가 인권의 시각에서 면밀히 조사하고, 한국 정부가 인권과 문화유산이 공존할 수 있는 방향으로 정책을 시정하도록 권고해줄 것을 강력히 요청함.

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 등

4. 이송처

- 대통령실, 국회, 국무총리실, 문화체육관광부, 국가유산청, 유네스코, 유엔인권이사회, 유엔한국사무소

문화유산 규제로 침해된 풍납토성 인근 주민의 기본권 보호 촉구 결의안

서울특별시의회는 문화유산 보존을 이유로 과도한 규제가 지속되고 있는 풍납토성 일대 주민들의 재산권 및 생존권이 심각하게 침해되고 있는 현 상황에 깊은 우려를 표하며, 정부와 관계 기관, 국제사회가 주민의 기본권 보장을 위해 실질적인 대책을 조속히 마련할 것을 강력히 촉구한다.

풍납토성은 소중한 문화유산이지만, 1997년부터 개발이 묶여 약 30여 년간 이루어진 토지 매입과 발굴조사로 주민들의 생활은 사실상 정지된 상태에 놓여 있다. 또 정부의 보존 정책이 주민과의 상생보다는 문화유산 발굴이라는 학계 중심의 성과와 일방적이고 행정 편의적인 규제를 중심으로 추진되어 도시기능이 쇠퇴하고 주거환경이 악화되었다.

현재 풍납토성 일대는 권역별로 상이한 건축 및 개발 제한이 적용되고 있다. 특히 3권역의 경우 지하 2m 이상 굴착이 불가능하며, 7층까지만 건축이 허용되는 등 극심한 개발 제한이 이어지고 있다. 나아가 정부는 예산 부족 등을 이유로 70년에 걸친 장기 발굴계획을 세워, 해당 지역 주민들이 수십 년간 규제를 감내해야 하는 비현실적인 상황이다.

또한 문화유산의 시야를 침해한다는 이유로 양각이라는 높이규제까지 적용되어 사실상 신축·재개발이 불가능한 상태이며, 4·5권역 역시 고도 제한과 문화유산 경관규제로 인해 건물 높이와 형태가 일률적으로 제한되고 있다. 결국 이러한 장기적이고 일방적인 규제는 풍납동 주민들의 재산권, 주거권, 생존권 등 헌법상 기본권을 심각하게 제약하고 있다.

대한민국 헌법 제10조, 제23조, 제37조는 국민의 존엄한 삶과 재산권을 보장하고, 공공복리를 위한 제한이라 하더라도 그 본질적 내용이 침해되어서는 아니 된다고 규정하고 있다. 그러나 풍납토성 일대 주민의 장기적 규제와 불충분한 보상은 이러한 헌법적 한계를 벗어난 것으로, 문화유산 보존과 기본권 보장이 조화를 이루는 제도 개선이 필요하다.

나아가 유네스코 세계유산협약(1972)과 UN 인권이사회 결의(2016) 등 국제사회는 문화유산의 보존이 지역사회의 생존권 및 삶의 질과 조화를 이루어야 한다는 원칙을 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고 한국 정부의 풍납토성 정책은 이러한 원칙의 취지에 충분히 부합하지 못하고 있다.

문화유산의 보존은 국가의 책무이자 인류의 공통된 가치이지만, 그 과정이 주민의 존엄한 삶과 재산권을 침해하고 지역사회의 지속 가능한 발전을 저해하는 방식으로 이루어져서는 안 된다. 이에 서울특별시의회는 풍납토성 인근 주민의 기본권 보호와 합리적인 문화유산 정책 수립을 위하여 다음과 같이 강력히 촉구한다.

첫째, 유네스코 및 UN 인권기구 등 국제사회는 풍납토성 보존 과정에서 발생하는 주민의 기본권 침해 문제에 주목하고, 해당 지역의 문화유산 보존정책이 국제 인권 및 문화유산 보존 원칙에 부합하는지에 대해 진상조사와 현장 검토를 실시하여, 대한민국 정부가 이를 반영한 제도 개선을 추진할 수 있도록 권고해 주기를 요청한다.

둘째, 국회는 계류 중인 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 일부개정안(박정훈 국회의원 발의)」을 조속히 심의·통과시켜, 장기간 규제로 피해를 입은 주민에 대한 실질적인 보상과 이주대책의 법적 근거를 마련할 것을 촉구한다.

셋째. 문화체육관광부와 국가유산청은 풍납토성 보존 정책의 불합리한 규제를 전면 재검토하고, 실효성 있는 이주대책과 주민 지원방안을 마련할 것을 촉구한다.

넷째. 서울특별시는 문화유산 규제로 인해 침해받고 있는 풍납동 주민의 기본권 보호를 위하여 중앙정부와 적극적으로 협의하고, 불합리한 규제 완화와 주민 지원정책 마련에 최선을 다할 것을 촉구한다

다섯째. 대통령비서실(문화체육비서관)과 국무조정실(규제조정실)은 풍납토성 문제가 단순한 지방정부 차원의 사안이 아닌 국가 차원의 인권 및 기본권 보장 문제임을 인식하고, 관계부처 간 협의체를 구성하는 등 실질적인 해결방안을 마련할 것을 촉구한다.

2025. 10. 20.

서울특별시의회의원 일동