



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공학석사 학위논문

역사문화환경 보전에 관련한  
갈등 개선방안 연구

- 개발행위제한에 관련한 갈등을 중심으로 -

**A Study on the Improvement of Conflict Related to the  
Preservation of Historical and Cultural Environment**

**- Focusing on the conflicts related to the limitation of  
development act -**

2018년 8월

서울대학교 대학원

건축학과

이 석 준

# 역사문화환경 보전에 관련한 갈등 개선방안 연구

- 개발행위 제한에 관련한 갈등을 중심으로 -

지도교수 전 봉 희

이 논문을 공학석사 학위논문으로 제출함  
2018년 5월

서울대학교 대학원  
건축학과  
이 석 준

이석준의 공학석사 학위논문을 인준함  
2018년 6월

위 원 장 \_\_\_\_\_ (인)

부위원장 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

# 국문초록

## 역사문화환경 보전에 관련한 갈등 개선방안 연구

- 개발행위 제한에 관련한 갈등을 중심으로 -

지도교수 전 봉 희

서울대학교 대학원 건축학과 이 석 준

역사문화환경 보전의 범위가 확대됨에 따라 다양한 역사문화환경 보전을 목적으로 하는 정책이 나타나며, 개발행위 제한을 주된 수단으로 하는 보전의 특성상 다양한 행위자 간의 갈등이 발생한다. 이 논문은 이러한 상황에서 역사문화환경에서 나타나는 갈등을 개발행위제한을 중심으로 하여 그 특징 및 원인이 무엇인지 탐색하여 그 개선 방안을 모색하는데에 목적이 있다. 기존 연구들과는 달리 다양한 사례를 조사하여 사례들 간에 나타나는 공통적인 경향을 파악하였으며, 건축물 형태·규모나 법률 외의 차원에서도 개발행위 제한과 관련한 갈등의 원인과 그에 대한 개선방안을 탐색한 것에 이 논문의 의의가 있다고 할 수 있다.

역사문화환경 보전 및 이에 관련한 갈등의 이론적 배경을 파악하기 위해 문헌 자료를 검토하였다. 이러한 이론적 논의를 통해 갈등 사례들을 유형화하였으며, 구체적인 갈등 사례를 조사하기 위해 주로 갈등 사례를 다룬 언론 기사를 참조하였다.

갈등 사례의 유형은 개발행위 제한의 특성과 이해관계자 사이의 상호작용이라는 두 가지 기준을 가지고 분류하였다. 먼저 개발행위 제한의 특성에 대해서는 대체로 개발행위 제한이 일반적인 행위 제한보다는 특정 개발행위를 중단하는 것일 때, 제한의 근거가 기존 법령보다는 신규 계획에 의한 것일 때 규제 관계자들의 활동이 활발해지며, 갈등의 기간 또한 장기화될 것이라고 추론할 수 있었다.

한편, 이해관계자 간의 상호작용은 규제 대상자들이 행정기관에 대해 규제 완화를 요구하는 행정기관과 규제대상자 간의 상호작용이 가장 두

드러지게 나타났으나, 개발행위제한의 직접 당사자가 아닌 제3자가 개발에 반대하며 규제 대상자나 행정기관과 갈등을 겪기도 하였다. 또한 중앙정부와 지방정부, 혹은 지방정부 간에 의견 대립이 발생하기도 하였으며, 정부위원회와 중앙행정기관 사이의 의견 충돌도 나타났다.

그 뒤 여러 사례들로부터 갈등이 일어나는 원인을 도출하였고, 그에 대한 개선방안을 국내의 여러 사례와 다른 분야의 제도, 여러 문헌들을 통하여 제시하였다. 갈등의 원인으로는 경제적 측면에서는 지역 주민의 일방적인 재산권 제한, 개발사업 중단으로 발생하는 매몰비용이 있었으며 행정·제도적 측면에서는 보전의 범위·내용에 대한 논쟁, 행정기관의 새로운 사업 수립·추진, 중앙정부와 지방자치단체 간 의견 대립, 문화재위원회 심의에 대한 이해관계자의 불복이 있었다. 가치관 측면에서 이해관계자들 사이의 상반된 가치관의 충돌 역시 갈등의 원인이 되었다.

이러한 갈등에 대한 개선방안으로 첫째, 세제 감면 및 보조금 지원, 손실보상 및 매수청구권 부여, 규제 대상 지역에 대한 주민 지원 사업 등의 경제적 보상을 고려할 수 있다. 둘째, 신속이 어렵거나 기존 계획대로 개발 사업의 추진이 어려운 경우 결합 개발 방식을 도입할 수 있다. 셋째, 개발행위제한의 대상 범위 및 내용에 이견이 있을 때 규제의 재조정이 필요하다. 넷째, 행정기관이 보전사업을 추진할 때 지역 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련할 필요가 있다. 다섯째, 역사문화환경 보전 정책에서 역할을 분담하는 지방자치단체와 중앙정부가 협업을 도모할 필요가 있다. 여섯째, 문화재위원회가 인허가를 거부할 때 거부 사유를 알려주어 개발사업안을 변경할 수 있도록 할 필요가 있다. 일곱째, 역사문화환경 보전에 관련해 갈등이 발생했을 경우 대체적 분쟁해결제도(ADR)를 통한 분쟁 조정을 고려할 필요가 있다. 여덟째, 갈등이 장기화되거나 여러 가치관과 관련한 경우 참여적 의사결정기법을 도입하여 갈등을 개선할 수 있을 것이다.

**주요어** : 역사문화환경, 개발행위제한, 규제, 보전, 정책갈등  
**학 번** : 2013-20567

# 목 차

1. 서 론 .....	1
1.1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
1.2. 선행 연구의 검토 .....	2
1.3. 연구의 대상 및 방법 .....	7
1.3.1. 연구의 대상 .....	7
1.3.2. 연구의 방법 .....	9
2. 이론적 고찰 .....	11
2.1. 역사문화환경 보전의 의의와 관련 제도 .....	11
2.1.1. 역사문화환경 보전의 의의 .....	11
2.1.2. 역사문화환경 보전과 관련한 제도 .....	13
2.2. 갈등의 이론적 검토 .....	27
2.2.1. 갈등의 개념 및 의의 .....	28
2.2.2. 규제정책에서의 갈등과 관련한 이론 .....	29
3. 역사문화환경 보전과 관련한 갈등의 특성 .....	34
3.1. 갈등의 유형 분류 .....	34
3.1.1. 개발행위 제한의 특성에 따른 갈등 유형 .....	34
3.1.2. 이해관계자 간 상호작용에 따른 갈등 유형 .....	38
3.2. 갈등 사례의 개요 및 분석 .....	42
3.2.1. 강화산성 및 강화외성 주변 .....	42
3.2.2. 현대자동차 글로벌비즈니스센터 신축사업 .....	47
3.2.3. 풍납토성 내부 주거지 .....	52
3.2.4. 사직2도시환경정비구역 .....	60
3.3. 갈등의 유형별 특징 .....	67

3.3.1. 개발행위 제한에 따른 유형별 갈등의 특징 .....	67
3.3.2. 이해관계자 간 상호작용 유형별 갈등의 특징 .....	73
3.3.3. 갈등의 이론적 설명 .....	78
<b>4. 갈등의 원인과 개선방안 .....</b>	<b>81</b>
4.1. 개발행위제한 관련 갈등의 원인 .....	81
4.2. 개발행위제한 관련 갈등의 개선 방안 .....	90
4.1.2. 갈등의 개선 방안 .....	90
4.1.2. 개발행위 제한 유형별 갈등 개선 방향 .....	101
<b>5. 결    론 .....</b>	<b>108</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>111</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>114</b>

## 표 목 차

[표 1] 관련 선행연구 목록 .....	6
[표 2] 연구 대상 목록 .....	8
[표 3] 연구의 구성 .....	10
[표 4] 지방자치단체별 역사문화환경 보존지역의 범위 .....	16
[표 5] 강화외성 역사문화환경 보존지역의 현상변경 허용기준 .....	17
[표 6] 역사문화환경 보존지역 내의 건설공사 허가 절차 .....	19
[표 7] 역사문화환경 보존과 관련한 지역·지구 .....	27
[표 8] 규제정치의 유형 .....	31
[표 9] 개발행위 제한의 특성에 따른 갈등 유형 .....	36
[표 10] 이해관계자 간 상호작용 유형 .....	40
[표 11] 연구 대상 목록 .....	41
[표 12] 풍납토성 인근 주민이 결성한 단체 .....	57
[표 13] 역사문화환경 보전에 관련한 규제정치의 유형 .....	79
[표 14] 연구 대상 사례별 갈등의 원인 .....	89
[표 15] 개발행위 제한의 특성에 따른 갈등 유형 .....	102

## 그 립 목 차

[그림 1] 문화재구역·문화재보호구역·역사문화환경 보존지역 간 관계 ..	15
[그림 2] 이해관계자 간 상호작용 .....	40
[그림 3] 강화군 역사문화환경 보존지역 규제완화의 상황 .....	46
[그림 4] 강화군 해양관방유적 세계유산 등재 추진의 상황 .....	46
[그림 5] 현대자동차 글로벌비즈니스센터 신축사업의 상황 .....	51
[그림 6] 풍납토성 권역별 구분도 .....	54



[그림 7] 풍납토성 경당지구·미래마을 재건축 중단의 상황 .....	58
[그림 8] 풍납토성 보전·관리 및 활용 기본계획 변경의 상황 .....	59
[그림 9] 사직2도시환경정비구역 위치도 .....	62
[그림 10] 사직2도시환경정비구역의 상황 .....	66
[그림 11] 결합개발 작동원리 및 사업방식 .....	93

# 1. 서 론

## 1.1. 연구의 배경 및 목적

세계적으로 역사문화환경의 개념이 확대되고 있는 추세에 따라, 문화재 보전의 대상을 개별 문화재와 같은 ‘개체’를 관리하는 ‘점적 보전’에서 문화재가 집합적으로 분포하는 일정 지역이나 문화재 인근의 경관을 함께 관리하는 ‘면적 보전’ 방식으로 전환할 필요성이 대두되고 있다.<sup>1)</sup> 이에 따라 현재의 문화재 보존 제도 역시 개별 문화재 보존에서 문화재 주변지역 혹은 역사문화유산이 집단적으로 분포하는 역사문화환경을 보존하는 방식으로 확대되고 있다. 문화재 보전의 대상이 확대되면서 나타나는 역사문화환경 보전정책은 주로 문화재 주변지역 등의 역사문화환경에 대해 신축 및 증·개축 등을 억제하는 행위제한을 그 수단으로 갖는다.

한편 전통적으로 역사문화환경 보전 정책은 국가가 주도하여 이루어져 왔으나 지방자치제도가 정착한 뒤로는 지방자치단체 역시 문화재 보존의 중요한 행위자로 자리 잡게 되었다. 한편 여러 지방자치단체들은 관할구역 내의 역사문화자원을 활용하여 지역을 활성화하기 위해 새롭게 역사문화환경을 조성하고, 관리하기 위한 사업을 추진하고 있다.

문화재 보전의 범위가 확대되고 지방자치단체가 문화재 보존의 새로운 주체로 자리함에 따라 역사문화환경 보전에 대해 관심을 갖는 행위자들의 수가 점차 늘어나고 있다. 따라서 역사문화환경 보전을 목적으로 하는 정책은 이에 관련한 여러 행위자들의 다양한 이해관계 및 가치관에 영향을 받게 된다. 이처럼 역사문화환경 보전정책을 수립하고 집행하는 과정에서 다양한 행위자들이 정책에 영향력을 행사하는 과정에서 나타나는 의견 대립은 첨예한 갈등으로 이어져 정책이 원만하게 집행되기 어렵게 하는 요인이 된다. 특히 특정 토지에 대한 개발행위제한은 지역 개발

---

1) 정석, 「역사문화환경의 면적(面的)보전제도 도입방안」, 한국도시계획학회지 제10권 제4호, 2009, p.234.

의 걸림돌이 됨으로써, 갈등을 심화시키는 요인이 된다.

갈등이 장기화할 경우 갈등으로 인한 사회 불신 및 정책 지연으로 인한 비용이 발생하여 역사문화환경 보전이라는 정책의 목표가 효과적으로 달성되기 어렵다. 한편 적정 수준의 갈등은 문제 상황에 대한 원인 및 구조를 파악하게 함으로써 정책 내용을 개선하는 데에 도움을 줄 수 있다. 따라서 갈등이 발생했을 때 이를 억압하는 것보다는 갈등의 강도가 너무 커지지 않고, 바람직한 방향으로 정책을 개선할 수 있도록 갈등을 적절하게 관리할 필요가 있다.

본 연구는 역사문화환경에서의 개발행위 제한과 관련한 갈등의 특성 및 원인이 무엇인지 탐색하여 그 개선 방안을 모색하는 데에 목적이 있다. 이를 위해 역사문화환경에서의 개발행위 제한의 제도적 내용에 대해 살펴보고, 실제로 갈등이 발생한 사례에 대해 그 특성을 유형화함으로써 각 유형별 공통적 특징을 알아본 뒤, 갈등이 나타나는 원인을 파악하여 이에 대한 개선방안을 제안하였다.

이러한 갈등의 특성 파악 및 개선방안 제안을 통하여 향후 역사문화환경에서의 개발행위제한 규제를 신설·변경할 때, 혹은 새롭게 지역의 역사문화환경을 조성하기 위해 보전사업을 추진할 때에 나타날 수 있는 갈등의 쟁점이 무엇인지 예측하여 갈등을 예방할 수 있는 방안을 모색하고, 갈등이 발생했을 때 이를 관리하는 데에 도움을 줄 수 있을 것이다. 이처럼 갈등의 강도를 줄일 수 있다면 역사문화환경 보전을 보다 효과적으로 수행하는 데에 기여할 것이다.

## 1.2. 선행 연구의 검토

본 연구는 역사문화환경에서의 개발행위 제한에 관련한 갈등의 특징에 대해서 살펴보고, 갈등을 관리하기 위한 개선 방안을 탐색하는 연구이다. 따라서 본 연구와 관련한 선행 연구는 크게 문화재 보전과 관련해 나타나는 갈등에 대해 다른 연구와 현행 문화재보호법의 제도적 개선방안과

관련된 연구로 나눌 수 있다.

문화재 보전과 관련해 나타나는 갈등에 대해 다룬 연구들은 도시계획학, 건축학, 행정학 분야의 연구가 대부분이며, 주로 특정한 갈등에 대해 다루고 있다. 먼저 건축학·도시계획학 분야의 연구를 살펴보면 김준혁(2009)의 연구는 풍납토성 재건축사업부지에서서의 갈등을 대상으로 도시개발과 매장문화재보존 사이에서 나타나는 사회적 갈등의 전개 과정을 이해하는 데 도움을 주었다는 의의가 있으나, 고찰 기간을 2년간으로 한정하여 갈등 발생 이후 추후 경과를 파악하기 어려웠다는 한계가 있었다.<sup>2)</sup> 심한별·박소현(2010)의 연구는 문화재 주변지역에서 문화재위원회의 현상변경 심의와 관련한 갈등을 대상으로 갈등의 발생 원인과 그 시사점을 도출하였다는 의의가 있으나, 연구의 대상이 행정심판을 제기한 사례에 한정되었다는 한계가 있었다.<sup>3)</sup> 김제람·강동진(2011)의 연구는 인천시의 도시재정비와 역사문화환경 보전을 추구하는 주민·보전 운동가 사이의 갈등의 조정 과정을 시기별로 고찰하여 갈등 해결의 시사점을 제공하였다는 데에 의의가 있었으나, 논의가 보전 지향적 관점에 편중되어 객관적 시각에서 갈등 조정 방향을 제시하지 못했다는 한계가 있었다.<sup>4)</sup> 이우형·정재희·정재웅(2014)의 연구는 풍납토성의 보존 및 개발을 지역주민과의 이해갈등 해소를 위한 협상과정으로 이해하여 이해관계자 간 협상 대안 설정 및 결과 예측을 통해 갈등 조정의 방향을 설정하였다는 의의가 있으나, 다양한 이해관계자들의 요구사항을 연구에 반영하지 못했다는 한계가 있었다.<sup>5)</sup>

행정학 분야의 연구를 살펴보면 오창섭(2001)의 연구는 경주시 고도보존에서 나타나는 갈등에 대해 갈등의 쟁점과 이해조정의 방안을 제시

---

2) 김준혁, 「도시개발과 매장문화재보존 간의 갈등구조에 관한 연구 : 풍납토성 내부 경당연립재건축사업을 중심으로」, 서울대학교 석사학위논문, 2009.

3) 심한별·박소현, 「문화재 및 주변지역의 현상변경 관련 갈등에 대한 연구: 1997년부터 2006년까지 중앙행정심판 재결 사례를 중심으로」, 대한건축학회 논문집:계획계 제26권 제11호, 2010.

4) 김제람·강동진, 「역사환경 보전과 도시개발 간의 갈등구조 분석 : 인천 배다리지역을 중심으로」, 국토계획 제46권 제2호, 2011.

5) 이우형·정재희·정재웅, 「문화재보호구역내 공공기관과 지역주민과의 이해갈등 해소를 위한 협상론의 도입방안 연구: 풍납토성 갈등사례의 하비브 이론에 의한 협상력 분석」, 한국도시설계학회지 제15권 제1호, 2014.

하였다는 측면에서 의의가 있으나, 갈등의 쟁점과 관련한 구체적 사례를 제시하지 못했다는 한계가 있었다.<sup>6)</sup> 박종웅(2010)의 연구는 풍납토성 매장문화재 고의훼손 사건에서 갈등의 쟁점이 되는 매장문화재법상 원인자 부담원칙을 정책실패의 관점에서 분석하였다는 의의가 있었다.<sup>7)</sup>

현행 문화재보호법의 제도적 개선방안과 관련된 연구의 경우 주로 도시계획학 및 법학 분야에서 나타난다. 먼저 도시계획 분야에서 김철홍·최형석(2003)의 연구는 현상변경허가와 관련한 문화재위원회 심의 결과를 토대로 현행 현상변경허가 기준을 검토한 뒤, 현장조사를 통해 각 문화재의 주변 지역 여건에 맞는 바람직한 기준을 도출하였다는 데에 의의가 있었다.<sup>8)</sup> 정석(2009)의 연구는 역사문화환경 보전과 관련한 현행 법제도의 한계점을 고찰한 뒤, 여러 개선방안에 대한 전문가의 의견을 조사하여 통한 현행 제도의 개선 방향을 제시하였다는 데에 의의가 있으나, 지역 주민이나 토지 소유자 등 일반 시민의 의견을 반영하지 못한 한계가 있었다.<sup>9)</sup> 고경남(2012)의 연구는 역사문화환경 보존지역의 문화재 현상변경허용기준을 분석하고 현재의 허용기준이 갖고 있는 문제점에 대한 개선방안을 제시하다는 데에 의의가 있었다.<sup>10)</sup>

법학 분야에서 우성기(2011)의 연구는 문화재주변지역에서 사업시행자 또는 토지소유자에게 생기는 재산상 불이익에 대해 보상할 수 있는 방안을 검토하였다는 측면에서 의의가 있으나, 법률을 실제 운영하는 과정에서 나타나는 문제점을 검토하지 못했다는 한계가 있었다.<sup>11)</sup> 김민섭(2013)의 연구는 관례와 법률을 분석하여 현재 문화재보호법 상 손실보

---

6) 오창섭, 「경주시 고도 보존과 주민 이해조정의 방향」, 한국지방자치학회보 제13권 제3호, 2001.

7) 박종웅, 「원인자부담원칙이 갈등에 미치는 영향 분석 : 풍납토성 매장문화재 훼손 사례를 중심으로」, 서울대학교 석사학위논문, 2011.

8) 김철홍·최형석, 「문화재 주변 사전 검토와 현상변경허가에 의한 개발행위제한에 관한 연구」, 한국도시설계학회지 제4권 제4호, 2003.

9) 정석, 「역사문화환경의 면적(面的)보전제도 도입방안」, 한국도시설계학회지 제10권 제4호, 2009.

10) 고경남, 「문화재 현상변경허용기준의 문제점과 개선방안 연구」, 목원대학교 석사학위논문, 2012.

11) 우성기, 「문화재의 지속가능한 보호를 위한 법제의 개선방안」, 행정법연구 제31호, 2011.

상 문제를 검토하고, 개선방안으로 문화재보호법에 조정적 보상 제도를 명문화하자는 방안을 제시하였다.<sup>12)</sup> 이재삼(2015)의 연구는 문화재 보호에 관한 행정체계에서 발생하는 문제점을 개선하기 위한 방안을 제시하였다는 데에 의의가 있으나, 제도적 분석에 치우쳐 구체적 사례에서 발생하는 문제를 다루지 못했다는 점에서 한계가 있었다.<sup>13)</sup>

기존 연구의 동향을 종합하면 문화재 보전과 관련해 나타나는 갈등에 대해 다른 연구들의 경우 하나의 사례를 심층적으로 다른 연구가 대부분으로 여러 갈등 사례에서 나타나는 쟁점 및 특징 등에 대한 비교가 어렵다는 한계가 있었다. 그 중 심한별·박소현의 연구는 여러 갈등 사례를 동시에 다루어 갈등의 공통적인 쟁점을 도출하였다는 측면에서 의미가 있었으나, 갈등이 표면화되어 행정심판을 청구한 사례만을 대상으로 하였기 때문에 행정심판을 거치지 않는 갈등에 대해서는 탐색할 수 없었으며, 법률적 쟁점이 되지 않는 사항에 대해서는 다룰 수 없었다는 한계가 있다.

제도적 개선방안과 관련된 연구의 경우 도시계획 분야의 연구는 대부분 건축물 높이 등의 물리적 차원에서 문제점과 해결 방안을 제시하는 연구가 대부분이었는데, 물리적 측면 이외의 측면에 대한 개선방안이 도출되지 않는다는 한계가 있었다. 법학 분야의 연구는 대부분 주로 법조문이나 판례 등을 분석함으로써 현행 제도가 갖는 문제점에 대해 개선방안을 제시하였다. 이 때 제도적 개선 방안이 법률적 측면에 치우쳐 있어 법률 개정 방향 외에는 다른 개선 방안을 제시하기 어려웠다는 측면에서 한계가 있었다.

---

12) 김민섭, 「문화재보호법상 손실보상」, 법학논총 제26권 제2호, 2013.

13) 이재삼, 「현행 문화재보호법상 문화재 행정체계의 발전 방안」, 법이론실무연구 제3권 제1호, 2015.

[표 1] 관련 선행연구 목록

구분	연구자	제목
문화재 보전 관련 갈등	오창섭(2001)	경주시 고도 보존과 주민 이해조정의 방향
	김준혁(2009)	도시개발과 매장문화재보존 간의 갈등구조에 관한 연구 : 풍납토성 내부 경당연립재건축사업을 중심으로
	심한별·박소현(2010)	문화재 및 주변지역의 현상변경 관련 갈등에 대한 연구: 1997년부터 2006년까지 중앙행정심판 재결 사례를 중심으로
	박종웅(2011)	원인자부담원칙이 갈등에 미치는 영향 분석 : 풍납토성 매장문화재 훼손 사례를 중심으로
	김제람·강동진(2011)	역사환경 보전과 도시개발 간의 갈등구조 분석 : 인천 배다리지역을 중심으로
	이우형·정재희·정재웅(2014)	문화재보호구역내 공공기관과 지역주민과의 이해갈등 해소를 위한 협상론의 도입방안 연구: 풍납토성 갈등사례의 하비브 이론에 의한 협상력 분석
현행 제도의 개선 방안 제시	김철홍·최형석(2003)	문화재 주변 사전 검토와 현상변경허가에 의한 개발행위제한에 관한 연구
	정석(2009)	역사문화환경의 면적(面的)보전제도 도입방안
	고경남(2012)	문화재 현상변경허용기준의 문제점과 개선방안 연구
	우성기(2011)	문화재의 지속가능한 보호를 위한 법제의 개선 방안
	김민섭(2013)	문화재보호법상 손실보상
	이재삼(2015)	현행 문화재보호법상 문화재 행정체계의 발전 방안

본 연구는 특정 사례가 아니라 다양한 사례를 살펴봄, 소송이나 심판 등 법률적 쟁송의 대상이 되지 않는 사례도 분석의 대상으로 삼을 것이다. 이 때 갈등 사례들의 유형화를 통하여 여러 사례들이 갖는 공통적인 특징을 파악하고자 한다. 또한 개선방안 측면에서는 여러 사례들에서 나타나는 공통적인 원인들을 파악하여 개발행위 제한에 관련하여 물리적 차원을 넘어서는 다른 차원에서도 갈등의 개선방안을 제시하는 데에 연구의 차별성이 있다.

## 1.3. 연구의 대상 및 방법

### 1.3.1. 연구의 대상

본 연구의 시간적 범위로는 2011년 2월부터 현재(2018년 2월)까지를 선정하였다. 2011년 2월에는 전부 개정된 법률 제10000호 문화재보호법이 시행되었으며 해당 법률에서는 문화재 외곽경계 외부지역 중 현상변경허가의 대상이 되는 지역이 ‘역사문화환경 보존지역’으로 명문화되었다. 또한 역사문화환경 보존지역에서 허가를 받아야 하는 대상을 구체화하고 구체적인 허용기준을 고시하도록 하였다. 2011년 이후 현재 문화재보호법은 일부 개정만이 있을 뿐 전부 개정은 이뤄지지 않아 문화재 주변지역의 행위제한과 관련된 제도가 이 시기부터 현재에 이르기까지 지속성을 가지고 존재한 것으로 볼 수 있다.

연구의 대상은 역사문화환경 보전에 관련하여 개발행위 제한을 둘러싸고 갈등이 발생한 사례 중 언론에 기사로 등장하여 사회적 이슈가 되었다고 판단되는 사례를 선정하였다. 이 때 연구 대상에 속하는 사례의 목록은 [표 2]와 같다.

사례의 수는 총 18건이다. 이 중 서울특별시가 9건(종묘·창덕궁 인근, 관훈동 비즈니스호텔 건립, 현대건설 사옥 분쟁, 경복궁 인근 일본대사관 신축, 현대자동차 글로벌비즈니스센터, 풍납토성 내부 주거지, 사직2구역 도시환경정비사업, 옥인1구역 주택재개발정비사업, 충신제1구역 주택재개발정비사업)이며 인천광역시가 3건(강화산성 및 강화읍성 주변, 인천 장수동 은행나무 인근, 인천 중구 개항장 근대건축물)이다. 또한 경상북도는 2건(경주시 구도심 역사문화미관지구, 진현동 불국사 인근 아파트 건립)이며, 강원도, 대구광역시, 부산광역시, 경상남도는 각각 1건의 사례를 선정하였다.



[표 2] 연구 대상 목록

연번	사례 구분	지역	관련 문화재구역 혹은 지역·지구
1	종묘, 창덕궁 인근	서울	종묘(사적 제125호), 창덕궁(사적 제122호)
2	대구달성 인근	대구	대구 달성(사적 제62호)
3	인천 장수동 은행나무 인근	인천	장수동 은행나무(인천광역시기념물 제12호)
4	고성군 송학동 고분군 인근	경남	고성 송학동 고분군(사적 제119호)
5	강화산성 및 강화외성 주변	인천	강화산성(사적 제132호), 강화 외성(사적 제452호)
6	경주시 구도심 역사문화미관지구	경북	역사문화미관지구(국토계획법, 경주시 도시계획조례에 의거)
7	부산1구역 주택재개발정비사업	부산	부산 북천동 고분군(사적 제273호)
8	관훈동 비즈니스호텔 건립	서울	조계사(시도유형문화재 제127호), 서울 우정총국(사적 제213호)
9	현대건설 사옥 분쟁	서울	역사문화미관지구(국토계획법, 서울시 도시계획조례에 의거)
10	설악산 케이블카 설치 사업	강원	설악산 천연보호구역(천연기념물 제171호)
11	경복궁 인근 일본대사관 신축	서울	경복궁(사적 제117호)
12	현대자동차 글로벌비즈니스센터	서울	봉은사 선불당 (서울특별시 유형문화재 제64호)
13	진현동 불국사 인근 아파트 건립	경북	경주 불국사(사적 제502호)
14	풍납토성 내부 주거지	서울	서울 풍납동 토성(사적 제11호)
15	인천 중구 개항장 근대건축물	인천	인천일본제일은행 지점(인천광역시 유형문화재 제7호), 인천일본58은행 인천지점(인천광역시 유형문화재 제19호), 인천일본18은행지점(인천광역시 유형문화재 제50호)
16	사직2구역 도시환경정비사업	서울	경희궁지(사적 제271호)
17	옥인1구역 주택재개발정비사업	서울	서울 한양도성(사적 제10호)
18	충신제1구역 주택재개발정비사업	서울	서울 한양도성(사적 제10호)

### 1.3.2. 연구의 방법

본 연구의 주된 조사방법은 문헌연구 및 사례연구이다. 먼저 역사문화 환경 보전 및 이에 관련한 갈등의 이론적 배경을 파악하고, 갈등의 개선 방안을 제시하기 위해 기존 연구문헌 및 관련 법령, 조례 등의 문헌 자료를 검토하였다. 이 때 법령과 조례의 검색에서는 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)를 활용하였다.

구체적인 갈등 사례를 조사하는 과정에서는 언론 보도, 법원 판례, 행정심판 사례, 문화재위원회 회의록, 국회 제출 법률안 등을 검토하여 각 사례별로 행위자 간 관계 및 갈등의 쟁점을 파악하였다. 언론 기사를 검색하기 위해 네이버 뉴스검색(<http://news.search.naver.com>)과 한국언론진흥재단(<http://www.kinds.or.kr>)의 신문기사 검색 서비스를 활용하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 1장에서는 연구의 배경을 밝혀 연구의 목적을 서술하였다. 그 뒤 연구의 주제와 관련이 있는 선행 연구들을 검토하였으며, 연구의 대상 및 방법을 서술하였다.

2장에서는 연구의 본격적인 논의에 앞서 역사문화환경 보전을 위한 현행 법령 상 제도를 살펴보고, 추후 역사문화환경에서의 개발행위제한과 관련해 나타나는 갈등을 논의하기 위해 규제를 둘러싼 이해관계자들의 행태를 설명하는 이론을 논의하였다.

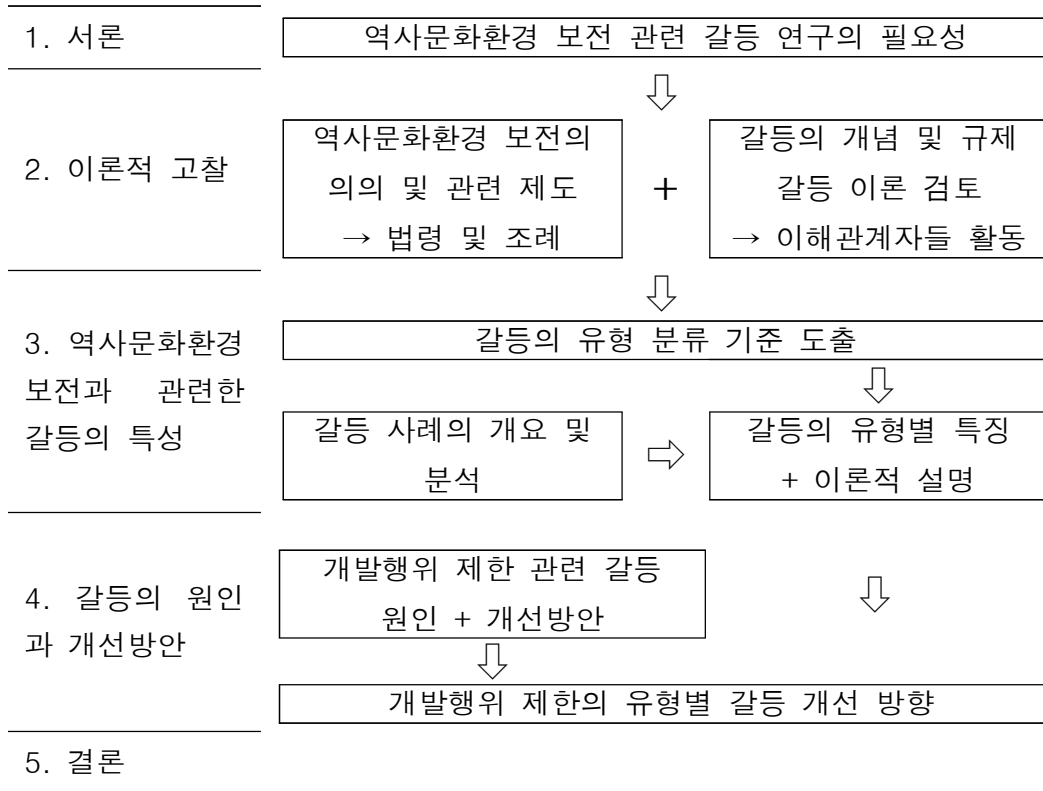
3장에서는 역사문화환경 보전에 관련한 갈등의 특성을 파악하고자 하였다. 이를 위해 갈등의 유형을 개발행위 제한의 특성과 이해관계자 간 상호작용을 기준으로 분류하였으며, 갈등의 각 유형에 해당하는 구체적인 사례를 이해관계자 간 상호작용과 갈등의 쟁점의 측면에서 살펴보았다. 그 뒤, 갈등의 유형별로 다양한 사례에서 나타나는 공통적인 특징에 대해 기술하였으며, 이러한 갈등의 특성을 이론적으로 설명하였다.

4장에서는 역사문화환경에서의 개발행위 제한에 관련한 갈등의 원인과 개선방향에 대해 살펴보았다. 이를 위해 각 갈등사례들에서 나타나는 갈등의 원인이 무엇인지 검토하고, 이에 맞는 개선방안을 제시하였다. 그 뒤, 앞서 살펴본 개발행위 제한의 특성에 따른 각 유형에 맞는 갈등의

개선 방안을 제시하였다.

5장에서는 연구 결과를 요약하고 연구의 의의 및 한계를 제시하였다.

[표 3] 연구의 구성



## 2. 이론적 고찰

### 2.1. 역사문화환경 보전의 의의와 관련 제도

많은 정책은 법률의 형태로 구체화된다. 역사문화환경 보전을 위한 정책 역시 정책의 수립과 관련한 중요한 사항은 국회가 제정한 법률을 통해 결정되며, 세부적 사항의 경우 시행령·시행규칙 및 조례 등을 통해 구체적인 내용이 정해진다. 아래에서는 역사문화환경 보전정책이 갖는 의의를 살펴보고, 역사문화환경 보전을 실현하기 위해 현재 법령 및 조례에 따라 운영되고 있는 제도에 대해 검토하기로 한다.

#### 2.1.1. 역사문화환경 보전의 의의

##### 1) 역사문화환경 보전의 개념

역사문화환경이란 문화재보호법 제2조제6항에 따르면 “역사문화환경”이란 “문화재 주변의 자연경관이나 역사적·문화적인 가치가 뛰어난 공간으로서 문화재와 함께 보호할 필요성이 있는 주변 환경”을 말한다.

한편, 역사문화환경 보전에 대한 논의를 살펴보면, 박병식(2007)은 역사문화정책은 “자연적/물리적 환경 중에서 역사문화적 가치를 구현하는 정책”이라고 정의하였으며<sup>14)</sup>, 정석(2009)은 역사문화환경 보전은 “보전 가치가 큰 건물이나 시설의 개체적·점적 보전방식에서 탈피하여 역사문화유산들이 집단적으로 남아있는 일정지역이나 지구를 일체적·총체적으로 보전하는 면적 보전”이 되어야 한다고 주장하였다.<sup>15)</sup>

본 연구에서는 역사문화환경 보전을 “문화재 인근의 경관이나 환경이나 역사 문화적 가치가 있는 개체들이 밀집한 지역을 역사 문화적 가치

---

14) 박병식, 「역사문화정책에 있어 갈등과 조정방안」, 한국행정학회 2007년 춘계학술대회 발표논문, 2007, p.40.

15) 정석, 앞의 논문, p.3.

를 구현하기 위해 그 보전 및 관리를 행하는 것으로, 특히 점적 보존에서 벗어나 면적 측면에서 보존하는 정책”으로 정의한다.

## 2) 역사문화환경 보전의 특징

역사문화환경 보전의 특징은 다음과 같다. 첫째, 역사문화환경 보전은 국가나 지방자치단체 등 공공부문이 직접 수행한다. 법률적 측면에서 대한민국 헌법 제9조는 ‘국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다.’라고 규정하여 국가의 문화재 보존·관리 의무를 명문화하였으며, 헌법 제35조는 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”라고 하여 환경적 측면에서의 국가의 역할을 강조하고 있다. 경제학적 측면에서 역사문화환경은 어떤 사람도 재화 사용에서 배제할 수 없는 “비배제성”과 한 사람의 소비가 다른 사람의 소비에 영향을 주지 않는 “비경합성”을 갖는 공공재(Public goods)로서의 특성을 갖는다. 이러한 공공재는 시장에서 생산·관리가 이뤄지지 않기 때문에, 국민이 공공재로서의 문화재에서 발생하는 편익을 향유할 수 있도록 하기 위해 역사문화환경의 조성 및 관리에서 공공부문이 주도적인 역할을 맡게 된다.

둘째, 역사문화환경 보전에 있어 국가와 지방자치단체가 함께 역할을 맡는다. 문화재보호법은 국가는 문화재의 보존·관리 및 활용을 위한 종합적인 시책을 수립·추진하여야 하며, 지방자치단체는 국가의 시책과 지역적 특색을 고려하여 문화재의 보존·관리 및 활용을 위한 시책을 수립·추진하여야 한다고 하여(문화재보호법 제4조 제1항, 제2항) 국가와 지방자치단체가 함께 문화재 보호에 있어 역할을 분담함을 명시하고 있다. 이에 따라 국가지정문화재의 경우 지정은 국가에 의해 이뤄지나, 문화재의 관리는 지방자치단체에 의해 이루어지며(문화재보호법 제34조 제1항) 비용 부담 역시 원칙적으로 지방자치단체가 하되, 국가가 보조금을 지원할 수 있다.(문화재보호법 제34조 제6항)

셋째, 역사문화환경 보전정책은 주로 국민의 권리를 제한하는 규제를 그 수단으로 하여 이루어진다. 역사문화환경 보전정책은 환경에 영향을

줄 우려가 있거나 문화재의 현상을 변경하는 등의 행위에 대해 문화재청의 허가를 사전적으로 받도록 하거나, 인·허가 등에 있어 기준을 제시하여 일정 규모 이상의 건축물 건립을 제한하는 등의 명령 지시적 규제를 통해 국민의 재산권 행사를 제한하게 된다.<sup>16)</sup> 이 때 토지소유주나 사업시행자는 개발행위에 있어 권리를 제한 당하게 되며, 지가 하락 등의 재산적 손해를 받게 된다. 고도보존 및 육성에 관한 특별법에서는 고도에 거주하는 주민을 지원할 수 있는 법적 근거를 두고 있으나, 많은 법률이 권리를 제한받는 국민에게 보상을 주지 않는 경우가 많아 규제대상자에게 일방적으로 부담을 전가하고 있다.

넷째, 역사문화환경 보전정책은 현재 혹은 과거의 상태를 유지하는 것을 그 특성으로 하고 있다. 이러한 현상유지의 원칙은 문화재보호법 제3조에서 ‘문화재의 보존·관리 및 활용은 원형유지를 기본원칙으로 한다.’라고 규정하고 있는 것에서 드러난다. 환경오염이 발생할 경우 이전의 상태를 다시 돌이키기 어려운 것과 같이, 역사문화환경 역시 훼손이 발생할 경우 이전의 상태를 돌이키기 어려운 비가역성을 특징으로 갖는다. 즉, 경관을 저해하는 건축물이 건립되거나 건물군의 형태가 크게 변화하는 등 개발행위로 인하여 역사문화환경에 변화가 일어날 경우 이전의 상태로 복구하기 위해서는 많은 비용이 소요된다. 따라서 도시경관을 유지하기 위해 신규 건축을 제한하게 되며, 이 때 해당 지역이 물리적·경제적으로 낙후되는 부작용이 발생할 수 있다.

## 2.1.2. 역사문화환경 보전과 관련한 제도

역사문화환경 보전과 관련한 제도는 여러 가지가 있다. 여기서는 이 제도들 중 역사문화환경 보전과 직접적 관련이 있는 「문화재보호법」, 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」과 도시환경 조성을 위한 법률로서 간접적으로 역사문화환경과 관계되는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법

---

16) 강경환, 「문화재 정책의 전략과 과제」, 국토 343호, 2010, pp.35-36.

를」, 「경관법」의 4가지 법률에 대해 살펴본다.

## 1) 문화재보호법

### (1) 문화재보호구역

문화재보호법은 문화재 보호를 위해 문화재 주변을 문화재보호구역으로 지정하고 있으며, 그 인근을 역사문화환경 보존지역으로 지정하여 문화재 주변의 환경을 보호하도록 하고 있다.

“문화재보호구역”은 지상에 고정되어 있는 유형물이나 일정한 지역이 문화재로 지정된 경우에 해당 지정문화재의 점유 면적<sup>17)</sup>을 제외한 지역으로서 그 지정문화재를 보호하기 위하여 지정된 구역을 의미한다.(문화재보호법 제2조 제4항) 문화재보호구역은 국가지정문화재의 경우 문화재위원회의 조사·심의를 거쳐 문화재청장이 지정하며(문화재보호법 제8조 제1항 제3호, 제27조 제1항), 지방지정문화재의 경우 시·도문화재위원회를 거쳐 시·도지사가 지정한다.(문화재보호법 제70조 제1항)

문화재보호구역 내에서 건축물의 신축·개축 등의 개발행위를 하기 위해서는 인·허가 전에 문화재위원회의 심의를 거쳐 문화재청장의 허가를 받아야 한다.(문화재보호법 제8조 제1항 제3호, 제35조 제1항, 동법 시행령 제21조의2 제1항)

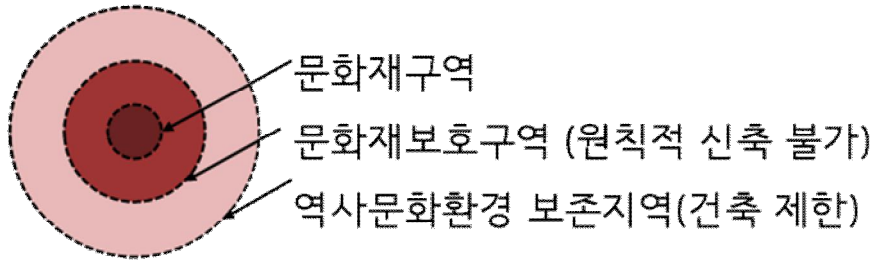
### (2) 역사문화환경 보존지역

#### ① 개요

“역사문화환경 보존지역”은 시·도지사가 지정문화재의 역사문화환경 보호를 위하여 문화재청과 협의하여 조례로 정한 지역을 의미하며, 문화재보존영향검토 대상구역이라고도 한다. 건설공사의 인·허가를 담당하는 행정기관은 지정문화재의 외곽경계의 외부 지역에서 시행하려는 건설공사로서 역사문화환경 보존지역에서 시행하는 건설공사에 관하여 인·허가 이전에 해당 건설공사의 시행이 지정문화재의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위에 해당하는지 여부를 검토하여야 한다.(문화재보호법 제13

17) 지정문화재의 점유 면적을 문화재구역이라고도 하며, 문화재보호법에 따라 지정·고시한 지정문화재의 구역을 말한다.

조 제1항, 제2항)



[그림 1] 문화재구역·문화재보호구역·역사문화환경 보존지역 간 관계

역사문화환경 보존지역 내의 건설공사는 건축법 및 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이 정하는 인허가 요건에 충족하더라도 인허가권자의 문화재 보존영향검토 및 문화재청의 현상변경허가를 거쳐야 하므로 이는 국민에게 제약을 부담하는 전형적인 행정규제<sup>18)</sup>에 해당한다.<sup>19)</sup> 이러한 역사문화환경 보존지역 규제는 역사문화환경 보존이'라는 정책목표를 달성하기 위하여 특정한 지역을 지정하여 해당 지역 내의 토지소유자의 재산권 행사를 제약하는 행정계획에 해당하며, 특히 문화재청장 및 시도지사가 고시를 통해 구체적인 허용기준을 제시하여 해당 지역 내의 토지소유자들의 권리를 구체적으로 제약하므로 도시·군관리계획과 유사한 성격을 지닌다.

## ② 지역 지정

시·도지사가 문화재청장과 협의하여 조례로 역사문화환경 보존지역을 정한다. (문화재보호법 제13조 제1항) 역사문화환경 보존지역의 범위는 해당 지정문화재의 역사적·예술적·학문적·경관적 가치와 그 주변 환경 및 그 밖에 문화재 보호에 필요한 사항 등을 고려하여 그 외곽 경계로부터 500미터 안으로 한다. 다만, 문화재의 특성 및 입지여건 등으로 인하

18) 행정규제기본법 제2조제1호에 따르면 "행정규제"란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다. 한편 Lowi는 "규제정책"을 개인이나 일부집단에 대해 재산권행사나 행동의 자유를 구속·억제하여 반사적으로 다른 사람들을 보호하려는 정책으로 정의하고 있다.(정정길·최종원·이시원·정준금·정광호, 『정책학원론』, 대명출판사, 2010, p.56.)

19) 서재호, 「국가와 지방자치단체간 다층적 규제 개혁에 대한 연구 : 역사문화환경 보존지역 보호 규제를 중심으로」, 한국사회와행정연구 제24권4호, 2014, pp.240-242.



여 지정문화재의 외곽 경계로부터 500미터 밖에서 건설공사를 하게 되는 경우에 해당 공사가 문화재에 영향을 미칠 것이 확실하다고 인정되면 500미터를 초과하여 범위를 정할 수 있다.(문화재보호법 제13조 제3항) 이 때 각 시·도 별 문화재보호조례에 따라 문화재·문화재보호구역으로부터 일정한 거리에 대해 역사문화환경 보존지역이 정해진다. 역사문화환경 보존지역의 범위는 다음 표와 같으며, 각 지방자치단체 별로 지역의 범위에 차이가 존재한다.

[표 4] 지방자치단체별 역사문화환경 보존지역의 범위

구분	국가지정문화재	시도지정문화재·문화재자료
서울특별시	100m 이내	50m 이내
부산, 인천, 광주, 울산광역시	주거·상업·공업지역 200m, 기타지역 500m 이내	주거·상업·공업지역 200m, 기타지역 500m 이내
대전광역시, 경기도, 충청북도, 강원도, 전라남도, 경상북도	주거·상업·공업지역 200m, 기타지역 500m 이내	주거·상업·공업지역 200m, 기타지역 300m 이내
충청남도, 경상남도, 세종특별자치시	주거·상업·공업지역 200m 기타지역, 5층 이상 또는 연면적 1,000㎡ 이상 건축물, 숙박·위락·2종 근린시설의 경우 500m 이내	주거·상업·공업지역 200m 기타지역, 5층 이상 또는 연면적 1,000㎡ 이상 건축물, 숙박·위락·2종 근린시설의 경우 300m 이내
전라북도	500m 이내	500m 이내
제주특별자치도	500m 이내	300m 이내

문화재청장 또는 시도지사는 문화재를 지정하면 그 지정 고시가 있는 날부터 6개월 안에 역사문화환경 보존지역에서 지정문화재의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위에 관한 구체적인 허용기준을 정하여 고시하여야 한다. (문화재보호법 제13조 제4항)

이 때 허용기준 작성에 대해서는 문화재청 훈령으로 ‘역사문화환경 보존지역내 건축행위 등에 관한 허용기준 작성 지침’이 있다. 본 지침에 따르면 시장·군수·구청장 등은 허용기준을 마련하기 위한 현황자료를 조사하며(지침 제6조), 조사 결과를 참고하여 허용기준안을 작성한다(제7조).

허용기준안에 대해서는 행정절차법에 따라 주민 등 이해관계자가 의견을 제출하도록 하고 있다.(제8조) 이후 시장·군수·구청장은 허용기준안을 문화재청에 제출하여(제9조) 문화재위원회 심의를 통해(제10조) 문화재청장 및 시도지사가 허용기준을 고시한다.(제11조)<sup>20)</sup>

이 때 역사문화환경 보존지역은 문화재 주변의 보존 필요성, 주변의 개발정도, 기존 건축물의 높이, 토지이용현황, 삼림, 수계, 지형 등을 고려하여 개별심의구역, 고도제한구역, 타 법령에 따른 검토구역 등의 여러 개의 구역으로 구분하여 지정할 수 있다. (역사문화환경 보존지역내 건축행위 등에 관한 허용기준 작성 지침 제7조 제7항) 일반적으로는 문화재로부터 떨어진 거리에 따라 1구역, 2구역 등 여러 계층의 구역으로 나누게 된다.

[표 5] 강화외성 역사문화환경 보존지역의 현상변경 허용기준

구분	허용기준	
	평스라브	경사지붕
1구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 원지형 보존</li> <li>○ 문화재 보존·관리를 위한 시설 허용</li> <li>○ 기존 건축물 범위 내에서 개축 허용</li> </ul>	
2구역	○ 최고높이 5m 이하	○ 최고높이 7.5m 이하
3구역	○ 최고높이 8m 이하	○ 최고높이 12m 이하
4구역	○ 최고높이 11m 이하	○ 최고높이 15m 이하
공통 사항	○ 건물 최고높이는 옥탑, 계단탑, 승강기탑, 망루, 장식탑 기타 이와 유사한 것 포함.	

20) 고시된 허용기준은 문화재보존관리지도(<http://www.gis-heritage.go.kr>)에서 확인할 수 있다.

### ③ 건설공사의 허가 절차

역사문화환경 보존지역 내에서 건설공사를 하기 위해서는 건축법 등이 정하는 요건 외에도 문화재보호법에 따른 허가 절차를 거쳐야 한다. 역사문화환경 보존지역에서 시행하는 건설공사에 대해서는 해당 건설공사의 시행이 지정문화재의 보존에 미치는 영향을 인·허가 행정기관으로부터 검토 받아야 하며<sup>21)</sup>, 이 때 인·허가 행정기관은 전문가 3인 이상의 의견을 들어야 한다.(문화재보호법 제13조 제2항, 동법 시행령 제7조의2 제1항) 이 때 영향이 미미하다고 판단될 경우 지방자치단체에 의해 자체적으로 인·허가 절차를 밟지만, 전문가 검토 결과 문화재 보존이나 경관에 영향을 미칠 우려가 있다고 판단한다면 국가지정문화재의 경우 문화재청장으로부터 건설허가를 받아야 한다.(문화재보호법 제35조 제2호, 동법 시행령 제21조의2 제2항) 이 때 문화재청장은 문화재위원회의 심의를 거쳐 허가여부를 결정하며, 결과는 시도지사 및 시군구청장을 거쳐 신청인에게 통지된다. 시도지정문화재의 경우 시·도지사의 건설허가를 받아야 한다.(문화재보호법 제74조 제2항)

역사문화환경 보존지역에 구체적인 허용기준이 고시되어 있는 경우 해당 지역에서 그 허용기준의 범위 안에서 행해지는 건설공사에 대해서는 문화재보존영향검토를 생략하게 되며, 지방자치단체의 인·허가 절차를 거치게 된다.(문화재보호법 제13조 제4항, 제6항) 허용기준의 범위를 초과하는 건축행위의 경우 현상변경허가 절차를 거쳐야 한다.

---

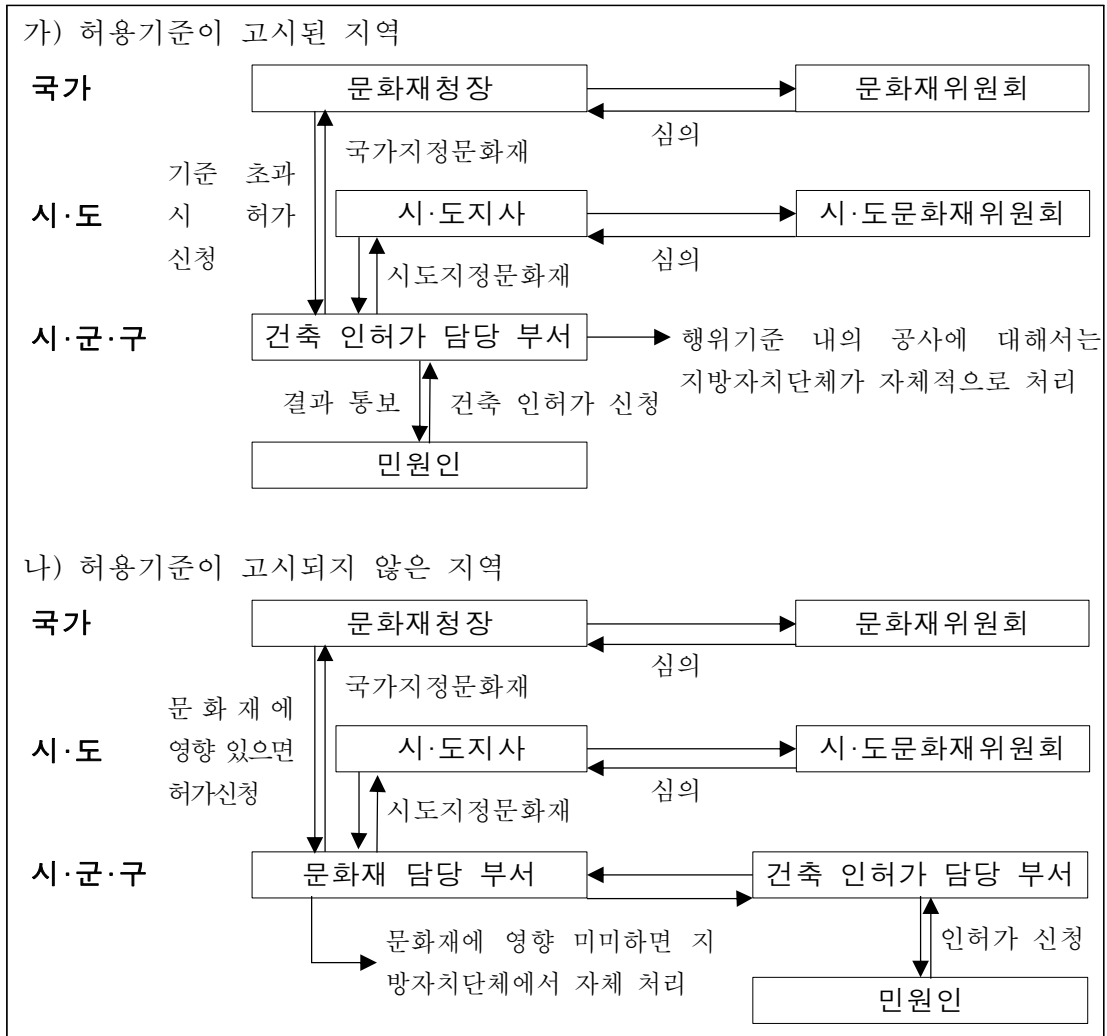
21) 문화재 보존영향검토는 2000년 7월 1일 개정된 (구)문화재보호법 제74조 제2항에서 처음 등장하였으며, 그 내용은 다음과 같다.

② 행정기관은 문화재의 외곽경계(보호구역이 지정되어 있는 경우에는 보호구역의 경계를 말한다)의 외부지역에서 시행하고자 하는 건설공사로서 시·도지사가 문화재청장과 협의하여 조례로 정하는 지역안의 건설공사에 대하여는 그 건설공사에 대한 인·허가 등을 하기 전에 당해 건설공사의 시행이 문화재보존에 영향을 미치는지의 여부를 검토하여야 한다.

한편, 구체적인 허용기준이 존재하지 않아 문화재보존영향검토 및 현상변경이 장기화되는 문제가 발생하여, 2011년 2월 5일 시행된 (구)문화재보호법은 문화재청 및 지방자치단체에 대해 역사문화환경 보존지역에서의 허용기준을 고시할 것을 의무화하였다.

[표 6] 역사문화환경 보존지역 내의 건설공사 허가 절차

(서재호, 「국가와 지방자치단체간 다층적 규제 개혁에 대한 연구 : 역사문화환경 보존지역 보호 규제를 중심으로」, 한국사회와행정연구 제24권4호, 2014, p.242. 참조)



## 2) 국토의 이용 및 계획에 관한 법률

### (1) 개요

국토의 이용 및 계획에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’이라 한다)에 따르면 도시·군 관리계획을 통해 역사문화환경 보존이 필요한 일정한 범위에 대하여 용도지구<sup>22)</sup>를 지정할 수 있다. 도시·군 관리계획은 특별시·광역시

22) 용도지구는 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 미관·경

시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 계획을 의미한다(국토계획법 제2조 제4호).

용도지구 가운데 역사문화환경의 보전과 관련이 있는 것은 미관지구와 보존지구를 들 수 있으며, 세분화된 분류로는 역사문화미관지구와 역사문화환경보존지구<sup>23)</sup>가 보다 관련성이 크다고 볼 수 있다. 역사문화미관지구의 경우 각 지방자치단체가 정한 조례에 따라 건축물의 높이 및 규모 등이 제한되며, 역사문화환경보존지구의 경우 문화재를 직접 관리·보호하기 위한 건축물과 문화적으로 보존가치가 큰 지역의 보호 및 보존을 저해하지 않는 건축물 등으로 건축물의 용도가 제한된다.(국토계획법 시행령 제73조, 제76조)<sup>24)</sup>

## (2) 도시·군관리계획의 입안

일반적으로 도시·군관리계획의 입안 이전에 해당 계획에 대해 기초조사, 환경성 검토, 토지적성평가와 재해취약성 분석을 수행한다.(국토계획법 제27조) 그 뒤 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 관할 구역에 대하여 도시·군관리계획을 입안한다.(국토계획법 제24조 제1항)

도시·군관리계획을 입안할 때에는 지역 주민의 의견을 듣도록 하고 있

---

관·안전 등을 도모하기 위하여 도시·군관리계획으로 결정하는 지역(국토계획법 제2조 제16호)을 의미한다. 국토계획법 제37조 제1항에 따르면 용도지구는 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 방재지구, 보존지구 시설보호지구, 취락지구, 개발진흥지구, 특정용도제한지구 등이 있다. 동법 시행령 제31조 제2항은 용도지구를 다시 세분화하여 제시하고 있다.

23) 역사문화미관지구는 문화재와 문화적으로 보존가치가 큰 건축물 등의 미관을 유지·관리하기 위하여 필요한 지구(국토계획법 시행령 제31조 제2항 제2호 나목)이며, 역사문화환경보존지구는 문화재·전통사찰 등 역사·문화적으로 보존가치가 큰 시설 및 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구(국토계획법 시행령 제31조 제2항 제5호가목)를 의미한다.

24) 예를 들어 경주시는 역사문화미관지구에서의 건축물 높이를 2층 이하로 제한하고 있으며, 건축물의 형태 및 대문·담장의 형태, 용도 등을 제한하고 있다. (경주시 도시계획조례 제52조, 제53조, 제54조, 제55조, 제56조의2) 역사문화환경보존지구의 경우 건축행위의 규제 폭이 훨씬 커서 기존 건축물의 재·개축, 문화재를 직접 관리하기 위한 건축물, 관계기관의 장 및 경주시도시계획위원회의 심의를 거친 건축물 등으로 건축 가능한 범위를 제한하고 있다. (경주시 도시계획조례 제71조 제1항)

다. 이 때 수립권자는 일간신문·인터넷 홈페이지에 계획의 내용을 공고하여 14일 이상 일반이 열람할 수 있도록 하며, 도시·군관리계획의 내용에 의견이 있는 주민은 계획의 수립권자에게 의견을 제출할 수 있다. 이 때 수립권자는 제출된 의견을 도시·군관리계획안에 반영할 것인지 여부를 검토하여 의견을 제출한 사람에게 통보하도록 하고 있다. (국토계획법 제28조, 동법 시행령 제22조)

입안된 계획은 시·도지사가 직접 또는 시장·군수의 신청에 따라 결정하며, 결정에 앞서 시·도도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. (국토계획법 제29조 제1항, 제30조 제3항) 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 해당 도시·군관리계획에 대해 지형도면을 작성하여 고시하면 도시·군관리계획의 효력이 발생한다. (국토계획법 제32조 제4항, 제31조 제1항)

한편 주민 및 이해관계자가 입안권자에 대해 지구단위계획구역과용도지구의 지정 및 변경과 관련하여 도시·군관리계획의 입안을 제안하고, 입안권자는 그 처리 결과를 제안자에게 알리도록 하고 있다.(국토계획법 제26조 제1항, 제2항) 지역 주민이 도시·군 관리계획에 있어 의견을 제시할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있는 것이다.

### (3) 지구단위계획의 입안

역사문화환경 보존을 목적으로 하여 토지이용 뿐 아니라 건축물에 대해 구체적인 지침을 제시하기 위한 방안으로 지구단위계획을 들 수 있다. 지구단위계획이란 도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획을 말한다. (국토계획법 제2조 제5호) 도시관리계획이 거시적인 토지이용계획과 기반시설의 정비 등에 중점을 두는 것과는 달리, 지구단위계획은 도시 일부지역을 대상으로 하여 평면적 토지이용계획과 입체적인 건축계획이 서로 조화를 이루도록 하는 데에 중점을 두고 있다.<sup>25)</sup> 공공시설의 배치 및 규모, 건축물의 용도제한 및 건폐율·용적률,

건축물의 배치·형태·색채, 경관계획 등의 내용을 포함한다.(국토계획법 제52조 제1항)

### 3) 고도 보존 및 육성에 관한 특별법

#### (1) 개요

고도 보존 및 육성에 관한 특별법<sup>26)</sup>은 고도(古都)<sup>27)</sup>의 역사문화환경을 효율적으로 보존·육성함으로써 고도의 정체성을 회복하고 주민의 생활을 개선하여 고도를 활력 있는 역사문화도시로 조성하는 데 기여하는 데에 그 목적이 있다.(고도 보존 및 육성에 관한 특별법 제1조, 이하 ‘고도육성법’이라 함) 고도 내 지구의 지정절차를 살펴보면 고도에 해당하는 시장·군수·구청장이 관할 시·도지사와 협의하여 고도보존육성기본계획을 수립한 뒤 시·도지사를 거쳐 문화재청장은 고도보존육성기본계획을 승인한다.(고도육성법 제8조 제1항)<sup>28)</sup> 이후 사업시행자는 기본계획에 따라 세부 추진방향·사업계획 및 재원조달 계획 등을 포함하여 고도보존육성시행계획을 수립하여 문화재청의 승인을 받는다.(고도육성법 제8조의2, 동법 시행령 제16조의2)

기본계획이 승인되면 문화재청은 고도보존육성중앙심의위원회의 심의를 거쳐 역사문화환경 보존육성지구와 역사문화환경 특별보존지구를 지정할 수 있다<sup>29)</sup>. 기본계획 혹은 시행계획을 수립·변경할 때, 지구를 지

25) 서울특별시 도시계획국, 『2016 알기쉬운 도시계획 용어집』, 2016, p.217.

26) ‘고도 보존에 관한 특별법’은 2005년 3월 6일 시행되었으며, 2012년 7월 22일 법률의 명칭이 ‘고도 보존 및 육성에 관한 특별법’으로 변경되어 고도의 보존 뿐 아니라 육성의 측면까지 고려하는 법률의 취지가 드러났다.

27) 고도란 우리 민족의 정치·문화의 중심지이며 역사상 중요한 의미를 지닌 지역이다. (고도육성법 제2조 제1호) 현재 고도로는 경주·부여·공주·익산이 지정되어 있으며, 서울은 고도로 지정되어 있지 않다.

28) 고도보존육성기본계획에는 고도의 역사문화환경 보존·육성에 관한 사항, 지구의 지정·해제 또는 변경에 관한 사항, 고도의 문화예술 진흥 및 문화시설의 설치·운영에 관한 사항, 고도의 관광산업 진흥 및 기반조성에 관한 사항, 고도의 홍보 및 국제교류에 관한 사항, 지정지구에서 토지와 건물 등의 보상에 관한 사항, 주민지원사업에 관한 사항, 이주대책에 관한 사항이 포함된다. (고도육성법 제8조 제2항)

29) “보존육성지구”는 고도의 원형을 보존하기 위하여 추가적인 조사가 필요한 지역이나 역사문화환경 특별보존지구 주변의 지역 등 고도의 역사문화환경을 보존·육성할 필요가 있는 지역을 의미하며, “특별보존지구”는 고도의 역사문화환경 보존에 핵심이 되는 지역으로 그 원형을 보존하거나 원상이 회복되어야 하는 지역을 의미한다. (고도

정·해제·변경할 때 해당 고도의 주민과 관계 전문가 등으로 부터 의견을 듣도록 하는 의견수렴 절차를 두고 있다. 이 때 그 내용을 게시판 및 인터넷홈페이지에 공고하여 의견이 있는 사람은 30일 이내에 의견을 제출할 수 있다. 이 때 문화재청장이나 시장·군수·구청장은 열람기간이 끝난 날로부터 60일 이내에 제출된 의견을 반영할 것인지를 검토하여 그 결과를 의견 제출자에게 통보하여야 한다.(고도육성법 제9조, 동법 시행령 제16조의4)

## (2) 행위제한 및 주민지원

고도육성법은 고도의 보존을 위해서 보존육성지구와 특별보존지구 내에서 일정한 개발행위를 제한하고 있다. 건축물이나 각종 시설물의 신축·개축·증축 및 이축, 택지의 조성과 토지의 형질변경, 수목을 심거나 토석류를 채취하는 등의 행위에 대해 특별보존지구의 경우 동법 시행령 제18조의2로 정하는 경미한 행위를 제외하고는 해당 행위를 원칙적으로 금지하고 있다. 보존육성지구의 경우 시행령 제19조의2로 정하는 경미한 행위를 제외하고는 고도보존육성지역심의위원회의 심의를 거쳐 시장·군수·구청장의 허가를 받도록 하고 있다. (고도육성법 제11조) 보존육성지구의 경우 개발행위를 하기 위해서 국토계획법 제56조 상의 개발행위허가에 더하여 지역심의위원회의 심의라는 추가적인 절차를 거치도록 하여, 행위에 수반하는 제약이 강해지는 것이다.

한편, 고도육성법은 행위제한으로 인한 주민들의 재산권 제약에 대하여 소득증대사업·복리증진사업 등의 주민지원사업을 할 수 있도록 하고, 지정지구 내의 주민을 우선 고용하는 방안 및 주민의 재산권 보장을 위해 필요한 행정적·재정적 지원방안을 강구하도록 하고 있다.(고도육성법 제17조의2, 제17조의3, 제17조의4) 또한 지정지구 안의 토지 등을 양도하거나 취득함에 따라 발생하는 소득이나 대통령령으로 정하는 사업을 경영함에 따라 발생하는 소득 등에 대해 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」으로 정하는 바에 따라 조세를 감면할 수 있도록 규정하고

---

육성법 제10조 제1항)



있다.<sup>30)</sup>(동법 제21조) 이에 따라 경주·부여·공주·익산 등의 고도에 해당하는 지방자치단체는 조례에 주민 지원에 대한 규정을 두고 있다. 예를 들어 부여군의 경우 주거환경 및 가로경관 개선사업에 대해 보조금을 지원받을 수 있도록 하고, 고도 지정지구 내의 보존육성사업 및 주민지원사업에 대해서는 조세 및 보조금을 감면하도록 하고 있다. (부여군 고도 보존·육성 및 주민지원에 관한 조례 제20조, 제26조)

#### 4) 경관법

역사문화환경을 도시경관 측면에서 관리하기 위한 제도로 경관법에서는 경관계획<sup>31)</sup>을 들 수 있다. 경관계획의 수립을 위해서는 기초조사를 거쳐(경관법 제10조) 시장·군수·구청장·과 시도지사가 관할 구역에 대하여 경관계획을 수립할 수 있다.(경관법 제7조) 이 때 경관계획 수립 및 변경에 있어 환경부장관 등 관계 행정기관의 장과 미리 협의한 후, 해당 시·도지사 또는 시장·군수 소속으로 설치하는 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.(경관법 제12조 제1항) 이 때 경관계획에 따라 국토계획법 제37조 상의 경관지구와 미관지구를 지정할 수 있으며, 중점경관관리구역을 지정하여 해당 지역에 대한 중점적인 경관의 관리를 할 수 있다.(경관법 제9조)

한편, 경관법은 도시·군관리계획과 마찬가지로 주민 및 이해관계자가 수립권자에 대하여 경관계획의 수립을 제안할 수 있는 절차를 두고 있어, 경관계획을 수립하기 이전에 공청회를 개최하여 지역 주민의 의견을 청취할 수 있는 절차를 두고 있다.(경관법 제8조, 제11조) 주민들이 자치적 규약으로 경관을 관리하는 제도로는 경관협정이 있는데<sup>32)</sup>, 토지소유

---

30) 그러나 현재의 조세특례제한법이나 지방세특례제한법에는 고도 내의 지정지구에 대한 조세감면과 관련한 규정이 없어 해당 규정이 실효성이 있어 보이지는 않는다.

31) “경관계획”은 지역의 자연경관 및 역사·문화경관, 도시·농산어촌의 우수한 경관을 보전하고, 훼손된 경관을 개선·복원함과 동시에 새로운 경관을 개성 있게 창출하기 위한 기본구상 및 정책방향을 설정하고, 이에 대한 실행방안 등을 제시하는 해당 지방자치단체의 자치적 법정계획을 의미한다. (서울특별시 도시계획국, 『2016 알기쉬운 도시계획 용어집』, 2016, p.22.)

32) 김세규, 「지방분권시대에서의 경관법과 도시경관조례」, 공법학연구 제10권 제4호, 한국비교공법학회, 2009, p.282.

자 등이 전원의 합의를 통해 수립되며(경관법 제19조), 경관협정운영회를 설립하여 경관을 관리할 수 있도록 하고 있다.

경관지구나 경관계획을 통해 중점경관관리구역으로 지정한 건축물 등을 건립하려고 하는 경우 사전에 경관위원회의 심의를 거쳐야 하고 있어(경관법 제28조 제1항), 역사문화경관에 적합한 건축물 설계를 유도하고 있다. 예를 들어 서울특별시의 경우 경관계획에서 중구·종로구 등 도심 일대를 역사도심 중점경관관리구역으로 지정하여 역사문화재 주변의 경관이 훼손되지 않도록 가이드라인을 제시하고 있다.

## 5) 평가

현재의 법제도는 역사문화환경 보존이라는 목표를 달성하기 위해 주로 보존이 필요한 범위에 대하여 지역·지구를 지정하고 있다. 역사문화환경 보존지역에 대해서는 고시를 통해 지역의 범위 및 허용기준을 수립하고, 국토계획법상 지역·지구에 대해서는 도시·군관리계획을 수립하고 있다. 즉, 역사문화환경 보존을 위해 현행 제도는 “행정계획”의 형태를 통해 지역·지구<sup>33)</sup>를 설정하여 해당 지역에서의 개발행위의 범위를 규율하고 있다. 이 중에서도 전국적 범위에 대해 지역·지구를 지정하며, 역사문화환경 보존을 직접적 목적으로 하는 문화재보호법상 문화재보호구역 및 역사문화환경 보존지역이 가장 핵심적인 제도라고 할 수 있다.

행정계획은 일반적으로 행정주체가 일정한 행정목표를 설정하고, 서로 관련되는 행정수단의 종합, 조정을 통하여 목표로 제시된 장래 일정한 시점에 일정한 질서를 실현하기 위한 구상 또는 활동기준의 설정행위를 말한다.<sup>34)</sup> 행정계획은 국민이나 행정기관에 구속력을 갖는 구속적 계획과 국민에 대해 아무런 구속력을 갖지 않는 비구속적 계획으로 구분할 수 있다. 지역·지구를 지정하여 구체적 개발허용기준을 통해 해당 지역·지구 내에서의 행위를 제한하는 경우 국민의 건축행위의 자유를 직접적

33) 지역·지구는 개발행위를 제한하거나 토지이용과 관련된 인가·허가 등을 받도록 하는 등 토지의 이용 및 보전에 관한 제한을 하는 일단(一團)의 토지를 의미한다. (토지이용규제 기본법 제2조 제1호)

34) 홍준형, 『행정법』, 법문사, 2017, p.322.

으로 제한하게 되므로 지역·지구의 지정은 국민에 대해 구속력을 갖는 구속적 행정계획으로 볼 수 있다.

지역·지구 지정되면 법령과 조례에 따라 개발행위의 범위가 제한된다. 한편 역사문화환경 보존지역의 경우는 조례에서 구체적으로 개발행위 제한의 범위를 정하고 있지 않기 때문에 허용기준 수립을 통해 비로소 개발행위의 범위가 제한된다. 이 때 지정 범위 내에서의 개발행위에 대해서는 개발행위의 규모에 따라 국토계획법 상의 개발행위허가 외에도 위원회 심의를 통한 개발행위의 적정성에 대한 평가를 거쳐야 하는 경우가 많아 지역·지구 내의 주민은 개발행위에 있어 규모의 제약 및 시간 지연을 받게 된다. 한편 주민지원 및 조세 감면의 근거를 두고 있는 고도육성법을 제외하면, 대부분의 역사문화환경 보전과 관련한 법률은 지역·지구 내 주민에 대해 보상이나 혜택은 부여하지 않으면서 행정기관의 지역·지구 내 행위 제한이 가능함을 규정하고 있다.

한편 이러한 행위 제한은 주민의 재산권에 대해 제약을 가져오기 때문에 많은 법률에서 지역·지구 지정에 앞서 주민이 의견을 제출할 수 있는 절차를 부여하고 있으며, 역사문화환경 보존지역의 경우 허용기준 수립 시 의견 제출의 절차를 두고 있다. 한편, 국토계획법과 경관법은 지역·지구 지정 단계에서 주민이 입안을 제안할 수 있도록 하고 있다.

국토계획법 및 고도육성법의 지역·지구를 지정할 때 각각 도시계획위원회와 고도보존육성중앙심의위원회의 심의를 거치도록 하고 있으며, 문화재보호법상 역사문화환경 보존지역 내에서의 허용기준을 작성할 때는 문화재위원회의 심의를 거치도록 하고 있어 전문가들의 전문적 지식이나 경험에 의한 판단에 따라 현행 법률이 토지이용규제의 타당성과 적정성을 절차적으로 확보하려는 것을 알 수 있다.

[표 7] 역사문화환경 보존과 관련한 지역·지구

지역·지구	근거법률	행위제한	주민지원	의견수렴절차
문화재보호구역		문화재청장의 현상변경허가 필요	없음	없음
역사문화환경보존지역	문화재보호법	허용기준 초과하는 건축물의 경우 문화재청장의 현상변경허가 필요	없음	허용기준 수립 시 주민의 의견제출 절차
역사문화미관지구	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	시·군 조례에 따라 건축물 높이 및 규모, 용도 등을 제한	없음	입안시 지역주민과 지방의회의 의견을 듣도록 함. 또한 주민이 입안을 제안할 수 있음.
역사문화환경보존지구		문화재 보존·관리 시설로 용도 제한	없음	
지구단위계획구역		개별 계획에서 건축물 높이 및 규모, 용도 등 제한	없음	
특별보존지구	고도 보존 및 육성에 관한 특별법	건축물 신축·증개축·용도변경 등 금지	재산권 보장 규정, 주민지원사업, 지정주민의 주민우선 고용, 조세 감면 등 근거 명시	지정시 일간신문 및 인터넷 홈페이지에 공고하고, 주민의 의견 제출
보존육성지구		신축·증개축·용도변경 등에 대해 지역심의위원회 거쳐 시장·군수·구청장 허가		
중점경관구역	경관법	중점경관관리구역 내의 건축행위에 대해 경관위원회의 심의를 거쳐야 함.	없음	입안시 공청회 개최. 주민이 입안을 제안할 수 있음.

## 2.2. 갈등의 이론적 검토

현행 법률은 역사문화환경 보전을 위해 인허가 과정에서 건축의 범위를 제약하거나 별도의 절차를 밟을 것을 요구한다. 이러한 인허가는 승인 여부에 대해 많은 사람들이 재산상 이해관계를 가지며, 인근 환경에

도 영향을 미친다. 따라서 여러 사람이 역사문화환경 보전과 관련하여 자신의 이익이나 가치관을 추구하기 위해 활동하며, 그 과정에서 갈등을 빚는다. 아래에서는 이러한 갈등의 개념·의의를 살펴보고 갈등에 참여하는 사람들의 행태에 대한 이론적 논의를 알아본다.

## 2.2.1. 갈등의 개념 및 의의

갈등은 ‘둘 또는 그 이상의 당사자들이 목표의 양립불가능 상황에서 상호작용하는 역동적 과정’으로 정의된다.<sup>35)</sup> 즉, 특정한 문제를 둘러싸고 복수의 행위자들이 보다 유리한 위치를 차지하기 위해 노력하는 과정에서 나타나는 충돌 상황이라고 볼 수 있다.

갈등은 크게 잠재적 갈등과 표면적 갈등으로 나눌 수 있다. 표면적 갈등은 당사자 간의 의견 대립이 표면으로 드러난 경우를 말하며, 잠재적 갈등은 현재의 상황에 대해 당사자들이 불만이나 의견 차이를 보이고 있어 향후 표면으로 드러날 가능성이 있는 경우를 말한다.

한편 갈등의 원인과 관련하여 갈등은 사실관계 갈등, 이해관계 갈등, 구조적 갈등, 관계상 갈등, 가치관 갈등, 정체성 갈등 등으로 분류할 수 있다.<sup>36)</sup> 그 중 본 연구와 관련하여 의미가 있는 것은 이해관계 갈등, 구조적 갈등, 관계상 갈등, 가치 갈등을 들 수 있다. 이해관계 갈등은 한정된 자원을 분배하는 과정에서 발생하는 갈등이다. 금전적 이익이나 손실과 관련이 있으며, 흔히 지역 개발 과정에서 나타난다. 구조적 갈등은 사회 구조의 문제 때문에 나타나는 갈등을 의미하는데, 부적합한 제도나 규제·관습 등으로 개인이나 집단이 정신적·물리적 손해를 입게 되어 갈등이 나타난다.

관계상 갈등은 행위자 간 오해·불신·편견 등에 의해 관계 형성에 문제

---

35) 최영조, 「주거지정비사업의 갈등과 공공성에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2012, p.11. 한편, 현행 법령은 ‘갈등’을 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌로 보고 있으나(공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 제2조 제1호), 모든 갈등이 반드시 당사자 간 이해관계만을 쟁점으로 한다고 보기는 어렵다.

36) 지속가능발전위원회, 『공공갈등 관리의 이론과 기법』, 2005, pp.34-35

가 나타나는 갈등이며, 의사소통의 부재나 왜곡 때문에 일어나는 경우가 많다. 가치 갈등은 환경이나 문화의 성장배경이 다른 개인이나 집단 간 신념이나 가치관 차이에 의해 나타나는 갈등이다. 특정 개인이나 집단에 게 내재된 가치는 쉽게 포기하기 어려운 것이어서 갈등의 해결이 매우 어렵다.

우리나라에서 정치적 민주화와 사회적 다원화가 진행되면서 점차 규제 대상 집단이 자신의 의견을 활발하게 표현하며, 직접적으로 규제와 관련이 있지 않는 행위자들도 정책과 관련한 자신들의 의견을 표현하고 있다. 이러한 과정에서 규제를 둘러싼 갈등은 심화되고 있으며 역사문화환경 보전에 있어서도 갈등이 점차 증가하여 사회적으로 논쟁의 대상이 되고 있다. 본 연구에서는 역사문화환경 보전과 관련하여 해당 정책의 수립 및 집행의 과정에서 정부·이해당사자 간의 상이한 태도로 인해 나타나는 갈등을 잠재적 갈등과 표면적 갈등의 상황 모두를 살펴볼 것이다.

## 2.2.2. 규제정책에서의 갈등과 관련한 이론

앞서 언급하였듯이 역사문화환경 보전정책은 규제정책에 해당한다. 규제정책은 그 수립과 집행에 관련하여 여러 당사자들이 집단을 형성하여 자신들의 의견을 관철하기 위해 노력한다. 그 과정에서 서로 다른 목표를 추구하는 집단 간의 대립이 발생한다. 규제정책을 둘러싸고 특정한 상황에서 관계자들이 집단을 이루어 나타내는 정치적 행태에 대해서는 정치경제학적 이론이 설명하고 있다. 여기에서는 집단의 형성을 설명하는 Olson의 집단행동이론과 정치적 상황에 따른 사람들의 행태를 설명하는 Wilson의 규제정치이론을 고찰하고자 한다. 이 두 이론은 주로 비용·편익의 배분과 관련한 이해관계 갈등에 가장 깊은 연관성을 갖는다.

### 1) Olson의 집단행동이론

Olson은 자신의 이론을 통해 개인이 각 집단에 참여하여 집단이 유지

되는 과정을 설명하고 있다.<sup>37)</sup> 집단의 결성에 있어 공통의 이해관계 외에도 합리적인 개인의 계산적 고려가 중요한 동기가 된다. 각 개인은 집단에 참여하기 위해 발생하는 비용(Cost)이 개인의 참여로부터 얻게 될 이득(Benefit)보다 클 경우 집단에 참여하지 않게 되며, 이 경우 집단이 형성조차 되지 않을 것이다. 즉, 개인이 집단에 참여할 때 편익 - 비용 > 0 이면 개인들은 집단에 참여하는 것을 선택하여 집단이 형성되나, 편익 - 비용 < 0 이면 집단이 형성되지 않는다.

집단의 유지에 있어서는 대체로 큰 집단에 비해 작은 집단이 유지될 가능성이 높는데, 규모가 큰 집단일수록 무임승차(free ride)하는 구성원이 발생할 가능성이 높기 때문이다. 무임승차는 집단의 공공 목표를 추구하기 위해 필요한 활동에 공헌하지 않고 결성된 집단이 주는 혜택만을 누리려는 행위를 말한다. 집단의 공공 목표를 추구하기 위한 참여를 수행하는 과정에서 개인들은 집단 내의 다른 구성원들의 참여 가능성을 확인할 필요성이 있고 이러한 과정을 통해 자신의 참여를 결정하게 된다. 이 때 규모가 큰 집단일수록 타인의 참여를 확인하기 위한 의사소통과 조율작업이 필요하게 된다. 즉, 대규모 집단의 경우 참여 과정을 총괄하는 비용부담이 증가하여 집단 유지에 어려움을 겪는다.

무임승차 문제를 감소시키기 위해 집단은 집단의 활동에 참여하는 개인과 참여하지 않는 개인을 구분하여, 참여하는 구성원에 대해 선택적 유인(selective incentive)을 제시하여 집단의 동원력을 증가시키려 한다. 선택적 유인은 긍정적 유인과 부정적 유인으로 나눌 수 있다. 긍정적 유인은 집단행동에 참여한 구성원에게 제공되는 가시적인 혜택을 의미하며, 부정적 유인은 집단행동에 참여하지 않는 사람에게 가하는 불이익을 말한다.

이러한 논의를 정책갈등에 적용해 보면, 정책으로 인해 영향을 받는 당사자들이 정책에 영향력을 행사하기 위해 집단을 형성하려면 공통의 이해관계를 갖고, 집단형성으로 인한 이득이 각 개인에게 돌아갈 것으로

---

37) Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, MA:Harvard University Press, 1971, pp, 48~50. 정연정, 「인터넷과 집단행동 논리 : 올슨(Olson)의 집단행동의 논리를 중심으로」, 한국정치학회보 36집 1호, 2002, pp.72-75.에서 재인용.

예측되어야 할 것이다. 또한 집단이 유지되기 위해서는 구성원들에게 무임승차를 막을 수 있을 만큼 집단의 규모가 소규모이거나, 집단 참여자에게 선택적 유인이 제공될 수 있어야 할 것이다. 이 때 집단 구성원들에 대한 이득은 집단이 정책과정에 영향력을 행사하여 집단 구성원들에게 유리한 방향으로 정책을 변화시킬 때 발생하는 편익을 원천으로 하는 것이며, 이러한 편익을 배분할 때 집단에 참여하지 않는 개인들을 배제할 수 있어야 할 것이다.

## 2) Wilson의 규제정치이론

Wilson은 민주주의 국가에서 국가정책이 만들어지고 변화되는 원인과 과정에 대하여 정치경제학적 체계를 제시하였다. 이 때 발생하는 정치적 상황은 정부규제로부터 발생하는 비용과 편익이 어떻게 배분되는지에 대해 각 이익집단들이 어떻게 인식하느냐에 따라 네 가지 유형으로 분류할 수 있다고 본다.<sup>38)</sup>

[표 8] 규제정치의 유형

		감지된 편익	
		넓게 분산	좁게 집중
감지된 비용	넓게 분산	대중정치 (majority politics)	고객정치 (client politics)
	좁게 집중	기업가정치 (entrepreneur politics)	이익집단정치 (interest-group politics)

Wilson은 비용과 편익의 상대적인 배분은 두 가지 방식으로 규제정치에 영향을 미친다고 본다. 첫째, 개인이나 집단은 자신의 순편익(=편익-비용)이 증가하는 경우에 비해 순편익이 갑작스럽게 감소할 때 보다 민감하게 반응하여, 보다 활발한 활동을 나타내게 된다. 즉, 개인이나 집단은 현재 상태에서의 개선 가능성보다는 현재 상태에서 나타나는 위협에 대해 민감하게 대응하게 된다.

둘째, 정치적 행동은 비용이나 편익이 불특정 다수의 행위자에게 넓게

38) 아래의 논의는 최병선, 『정부규제론』, 법문사, 1992, pp.125-139.을 참조하였다. 이 책에 따르면 Wilson의 이론은 James Q. Wilson, The Politics of Regulation, New York : Basic Books, Inc., 1980에 실려 있다.



분산되어 나타나는 경우에 비해 소수의 집단에 집중되는 경우에 강력하게 나타난다. 집단의 규모가 작을수록 집단 내의 결속력은 강하게 나타나는데, 소규모 집단에서는 앞서 Olson의 논의에서 살펴보았듯이 집단 구성원 개인이 조직에 공헌하는 바가 쉽게 눈에 띄므로 해당 구성원이 조직으로 부터 보상을 받을 가능성이 증가하게 된다. 반면 집단의 규모가 큰 경우에는 집단 구성원들의 행태를 감시하는 것이 어려워지기 때문에 무임승차가 증가하여 정치적 행동이 강하게 나타나기 어려워진다. 또한 집단 구성원의 이해관계와 신념의 동질적일수록 정치적 행동을 위한 집단의 조직력이 높아진다. 즉, 이해관계와 신념을 실현하기 위한 공통의 목표를 유지할 수 있을 때에 단결된 행동을 보여줄 수 있다.

### (1) 고객정치(client politics)

먼저 고객정치 상황은 규제로 인해 불특정 다수의 관계자에게 작은 비용이 분산되나, 규제가 주는 편익은 동질적인 소수의 관계자에게 귀속되는 상황을 의미한다. 이 때 규제로 인해 편익을 얻을 수 있는 소수의 집단은 빠르게 조직화되어 편익이 제도적으로 보장될 수 있도록 정치적 압력을 행사한다. 이 때 규제의 비용부담은 다수에게 분산되어 비용부담자들은 조직화되지 못하여 정치적 세력이 미약하게 된다. 따라서 편익을 향유하는 집단의 정치적 압력은 큰 도전을 받지 않고 받아들여진다. 농산물에 대한 최저가격 규제, 수입규제, 택시사업 인가 등의 경제적 규제가 이에 해당한다.

### (2) 기업가정치(entrepreneur politics)

기업가정치 상황은 규제로 인해 발생하는 비용은 소수의 동질적인 집단에 집중되나, 편익은 불특정 다수의 관계자에게 넓게 분산되어 나타나는 경우를 의미한다. 이러한 유형에 속하는 규제는 환경오염규제, 자동차 안전규제, 산업안전규제 등의 사회적 규제에 속한다. 이 때 소수의 비용부담집단은 잘 조직되어 규제를 완화하기 위한 정치적으로 막강한 영향력을 발휘하게 되나, 경제사회적 위기나 정권의 변동 등이 일어날 경우

규제의 강화가 이루어지기도 한다.

미국에서 사회적 규제들이 1960년대 중반 이후 1970년대 말까지 폭발적으로 증가했는데, 그 과정에는 공익운동가, 언론기자, 국회의원, 정치가 등 기업가적 정치가(political entrepreneur)들의 노력에 의해 규제가 채택되거나 강화되었다.

### (3) 이익집단정치(interest-group politics)

이익집단정치 상황은 규제로 인해 발생하는 편익과 비용이 모두 소수의 동질적인 집단에 집중되며 크기 역시 상대적으로 강하게 나타나는 경우를 의미한다. 이 때 비용부담집단과 편익향유집단은 모두 조직력을 갖게 되어 이들은 자신들의 이익을 확보하기 위해 참여한 대립이 나타나게 된다. 가장 대표적인 경우로 노사관계에 대한 정부규제나 도매업자와 소매업자 간 간 관계에 대한 규제, 서로 대체적이거나 경쟁적 관계에 있는 규제 등을 들 수 있다. 이 때 규제는 경쟁적 관계에 있어 대립하는 강력한 두 집단 간의 타협과 협상에 따라 좌우되는 특성을 보인다.

### (4) 대중정치(majority politics)

대중정치 상황은 해당 규제로 인해 발생하는 비용과 편익이 모두 이질적인 불특정 다수에 분산되며, 개인의 관점에서 볼 때 그 크기는 작은 경우를 말한다. 이러한 상황에서 규제로 인한 큰 이익이나 손해가 개인에게 귀속되지 않기 때문에 규제를 강력하게 요구하거나 반대하는 집단이 나타나지 않게 된다. 여기에 속하는 규제는 종교 활동에 대한 규제, 신문·방송·출판물의 윤리규제, 사회적 차별에 대한 규제, 낙태에 대한 규제 등이 있다.

### 3. 역사문화환경 보전과 관련한 갈등의 특성

#### 3.1. 갈등의 유형 분류

역사문화환경 보전을 위한 개발규제가 수립 및 집행될 때 나타나는 갈등은 경우에 따라 상이하게 나타난다. 이 때 일정한 기준을 통하여 갈등의 유형을 도출하고, 여러 갈등사례를 유형을 통해 분류하는 것은 갈등의 특성에 대해 보다 간명하게 파악할 수 있게 해주며, 갈등의 개선 방향을 도출하는 데에도 도움을 줄 수 있다. 아래에서는 현재 개발행위 제재 여부 및 개발행위 제한의 근거, 행위자 간 관계를 분류기준으로 하여 갈등 유형을 분류하고자 한다.

##### 3.1.1. 개발행위 제한의 특성에 따른 갈등 유형

###### 1) 개발행위 제재의 범주에 따른 구분

개발행위 제재의 범주를 기준으로 할 때 개발행위 제한이 불특정 다수에 미치는 경우와, 개발행위를 수행하려는 특정 행위자에 영향을 미치는 경우를 나눌 수 있다. 즉 일정한 범위의 지역·지구에 대하여 해당 지역에서의 장래의 개발행위를 일반적으로 제한하는 것인지, 특정 개발 사업을 수행하는 도중에 규제로 인하여 개발이 중단되는 경우인지에 따라 규제를 둘러싼 이해관계자들의 행태가 달라진다.

일반적으로 개발행위를 제한하는 경우는 법령 및 조례, 행정계획을 통해 일정 범위의 지역에 대해 개발행위를 제한하게 되는 경우가 많다. 2.1.에서 살펴보았듯이 역사문화환경 보전정책은 지역·지구에 대한 일정한 기준을 제시하고, 해당 기준을 초과하는 경우 별도의 심사 및 허가 절차를 밟도록 하는 경우가 많다. 이 때 토지소유자는 개발행위를 수행하고 있지 않은 때에는 어떠한 제약을 받지는 않지만, 장래에 개발행위

를 신청할 경우에는 규제가 요구하는 기준에 따라 건축물의 형태 및 규모에 제약을 받는다.

특정한 개발행위가 중단되는 경우는 신규 인·허가 과정에서 역사문화 환경보존을 이유로 허가가 지연 혹은 거부되는 경우와, 기존에 진행되던 개발 사업을 역사문화환경 보전을 이유로 중단하는 경우가 있다. 전자의 경우 문화재보호법상 건설공사 허가 및 환경영향평가, 도시관리계획 변경, 건축허가 등 인허가 절차에서 행정기관이 승낙하지 않는 것을 말한다. 후자의 경우에는 행정기관이 기존에 인허가한 개발행위를 대해 철회하는 것이다.<sup>39)</sup>

## 2) 개발행위 제한의 근거에 따른 구분

행정기관의 개발행위 제한의 근거를 기준으로 할 때 개발행위 제한은 기존의 법령 및 조례에 의해 개발행위에 대해 규율하는 경우와 행정기관이 새로운 사업을 추진함에 따라 계획을 수립하여 새롭게 개발행위 제한이 생겨나는 경우로 나눌 수 있다.

기존의 법령 및 조례가 개발행위에 대해 규율하는 경우 기존에 적용되던 허용기준이 지속성을 가지고 집행되므로 이를 둘러싼 이해관계자들의 행태 역시 현재의 상태가 지속된다. 예를 들어 문화재가 지정되면 문화재보호법과 각 지방자치단체의 조례의 규정에 따라 역사문화환경 보존지역의 범위가 자동적으로 결정되며, 지역 내에서의 건축행위 허용기준을 정함으로써 토지이용규제의 구체적인 내용이 결정된다.

행정기관이 역사문화환경 조성·보전을 목적으로 새로운 사업을 추진하는 경우 사업의 목적을 달성하기 위한 새로운 행정계획을 수립하게 된다. 이 때 행정계획은 대부분 도시의 장기적인 발전방향 및 문화재·역사문화환경의 장기적 보전 방향을 제시하는 기본계획의 형태여서 그 자체로 주민들의 재산권을 직접적으로 구속하지는 않는다. 그러나 이는 도시관리계획 수립을 통한 지역·지구 지정이나 문화재 지정을 위한 토지수용, 인허가 제한 등 특정 지역 내 주민의 재산권을 제한하는 토지이용

39) 행정행위의 '철회'는 아무런 하자 없이 적법하게 성립된 유효한 행정행위를 그 성립 이후 새로운 사정을 근거로 행정청이 그 효력을 상실시키는 것을 의미한다.

규제의 지침이 된다.

예를 들어 서울특별시는 2001년 ‘북촌가꾸기 기본계획’을 수립을 시작으로 북촌 가꾸기 사업을 추진하여 가회동·계동·삼청동·원서동 일대의 한옥 주거지 형성을 시작하였다. 이후 2005년 북촌, 경복궁 및 창덕궁의 경관을 관리하기 위해 ‘북촌장기발전 추진계획’을 수립하였다.<sup>40)</sup> 이 추진계획을 근거로 2007년 서울특별시는 경복궁과 창덕궁 사이의 미지정 토지를 역사문화미관지구로 추가 지정하는 내용의 도시관리계획 변경결정을 하였다. 즉, 북촌 일대의 역사문화환경 조성을 위해 행정기관이 새롭게 추진한 북촌 가꾸기 기본계획과 북촌장기발전 추진계획이 그 자체로는 토지이용을 직접 규제하지는 않지만, 향후 주민 재산권을 제약하는 지역·지구 지정의 지침이 되었다.

### 3) 개발행위 제한의 특성에 따른 갈등 유형 분류

먼저 개발행위 제한의 특성 측면에서 개발행위 제재의 범주와 개발행위 제한의 근거의 두 가지 기준에서 아래 표와 같이 갈등의 유형을 네 가지로 분류할 수 있다.

[표 9] 개발행위 제한의 특성에 따른 갈등 유형

		제재의 범주에 따른 구분	
		일반적 개발행위 제한	특정 개발행위 중단
제한의 근거에 따른 구분	기존 법령	[유형 1] 법령에 의한 일반적 건축행위 제한	[유형 2] 행정기관의 특정사업 인허가 중단
	신규 계획	[유형 3] 보전사업 추진으로 행위제한 신설	[유형 4] 공공부문 보전사업으로 인해 개발사업 중단

여기서 각 유형에 대해 간략하게 설명하면 [유형 1]에는 일정한 범위의 지역에 대한 개발행위 제한이 문제가 된 사례들이 해당하며 특정 개발행위의 인허가 여부가 논쟁의 대상이 된 사례들은 제외하였다. [유형

40) 북촌장기발전 추진계획의 단기과제 6에는 ‘북촌 경관관리체계 확립’이 있으며, 그 세부내용으로 1종 일반지구지역 및 지구단위계획 수립, 역사문화미관지구 확대지정이 있었다.

2]에는 특정 개발행위의 인허가 여부가 논쟁의 대상이 되어 사회적 이슈가 되는 사례들이 해당한다.

[유형 3]에는 새로운 보전사업의 추진으로 기존에 없던 개발행위제한이 일정한 범위의 지역에 대해 신설된 사례들이 해당하는데, ‘특정 보전사업의 목표 달성’을 위해 개발행위 제한이 생겨났다는 측면에서 [유형 1]과 차이가 있다. 이 때 지역 내에서의 특별한 개발행위가 논쟁의 대상이 되는 경우는 제외하였다. [유형 4]는 새로운 보전사업을 추진하는 과정에서 특정 개발행위의 인허가 또는 지속 여부가 논쟁이 되는 사례이다.

그러면 개발행위 제재의 범주와 개발행위 제한의 근거의 두 가지 기준에 따라 갈등의 강도가 어떻게 달라질지에 대해 예측해 보기로 한다. 첫째, 개발행위 제재의 범주 측면에서 일반적으로 개발행위를 제한하는 경우에 비해, 특정한 개발행위를 중단시키는 경우가 갈등의 강도가 심해질 것으로 보인다. Wilson의 논의에 따르면 일반적으로 건축행위를 제한하는 경우는 규제에 의한 비용이 대상 지역 내의 불특정 다수의 토지소유자들에게 분산되므로 활발한 행동이 나타나지 않으며 토지소유자들의 불만은 잠재적 갈등에 그칠 가능성이 높다. 그러나 특정 개발행위가 중단된 경우 비용부담자가 소수에 한정되며, 개발사업자가 부담하는 비용이 큰 폭으로 증가하기 때문에 각 개인들은 자신들의 공동 이익을 관철하기 위해 결집하여 행동하게 된다. 이 때 갈등은 표면화될 수 있으며 행정기관이 현재의 행태를 변화시키지 않을 경우 행정기관과 개발사업자 간의 대립이 격화될 가능성이 있다.

둘째, 개발행위 제한의 근거 측면에서 볼 때 기존 법령이 지속적으로 유지되는 경우에 비해 행정기관이 새로운 사업을 추진하는 경우 갈등이 심화될 것이다. 행정기관이 새로운 사업을 추진하여 행정계획을 통해 기존에 존재하지 않는 허용기준을 창설하는 경우 개발행위의 가능한 범위가 큰 폭으로 감소하게 된다. Wilson의 논의에 따르면 이해관계자들은 현재 상태에서 나타나는 위협(순편익의 감소)에 대해 민감하게 반응하므로 활발한 정치적 활동을 벌이게 되므로, 기존에 없던 새로운 갈등이 생

겨나거나 갈등이 심화될 것이다.

이 결과를 종합하면 위의 표에서 좌측 상단에서 우측 하단으로 향해 갈수록 이해관계자들의 활동이 활발해지며, 갈등의 강도가 커질 것이라고 추측할 수 있다.

### 3.1.2. 이해관계자 간 상호작용에 따른 갈등 유형

갈등에 참여하는 이해관계자는 규제의 수립기관인 중앙정부 및 지방자치단체, 규제대상자(주민, 토지소유자, 개발사업자), 규제와 직접적인 이해관계가 없는 제3자로 구분할 수 있다. 이러한 이해관계자 간 상호작용을 기준으로 할 때 갈등의 양상을 행정기관과 규제대상자 간의 상호작용, 개발사업자와 제3자의 간의 상호작용, 행정기관과 제3자의 상호작용, 중앙정부와 지방자치단체 간의 상호작용, 전문가와 중앙행정기관 간 상호작용 등으로 분류할 수 있다.

첫째, 행정기관과 규제대상자의 관계에서 나타나는 상호작용은 규제에서 전형적으로 나타나는 상황이다. 역사문화환경 보전 정책의 수립 및 집행 과정에서 행정기관은 개발행위 제약을 규제 대상자에게 부담시킨다. 이 때 규제 대상자는 신축·개축할 수 있는 건축물의 범위가 제한될 뿐 아니라 자신이 보유하고 있는 토지·건축물의 가치 하락을 겪는다.

둘째, 개발사업자와 제3자 간의 관계에서 나타나는 상호작용은 개인이나 단체·기업 등이 개발 사업을 추진할 때 인근 주민·이해관계자나 일반 시민 등이 반대하는 상황에서 나타난다. 이 때 인근 주민·이해관계자는 개발행위가 주거환경이나 재산상 가치에 미치는 영향에 관심을 두나, 시민단체 등은 경제적 손익보다는 자연환경 보전 등의 가치관을 내세우는 경우가 많다.

셋째, 행정기관과 제3자의 관계에서 나타나는 상호작용은 제3자가 행정기관을 비판하거나 압박을 가할 때 나타난다. 제3자는 개발행위를 막기 위해 사업주체에 대한 활동만으로는 목적의 달성이 어려울 경우 활동

의 대상을 행정기관으로 확대하여 자신의 목표를 달성하려 한다.

넷째, 중앙정부와 지방자치단체 간의 관계에서 나타나는 상호작용은 주로 현재의 규제에 대해 역할을 분담하는 중앙정부와 지방자치단체가 의견 차이를 보일 때 나타난다. 예를 들어 역사문화환경 보존지역 내 건설공사 인허가는 문화재보호법과 각 지방자치단체의 문화재보호조례가 정하는 바에 따라야 한다.<sup>41)</sup> 이 때 규제기관은 복수이므로 규제의 범위 및 강도와 관련하여 중앙정부와 지방자치단체 간의 의견 차이가 발생할 때 규제의 수립 및 변경이 어려워질 것이다.

다섯째, 정부위원회에 참여하는 전문가와 중앙행정기관 간의 관계에서 나타나는 상호작용은 규제의 내용 및 인허가 절차에서 전문가와 행정기관이 모순된 의견을 보일 때 나타난다. 많은 행정기관이 전문적인 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 듣거나, 다양한 이해관계자의 합의에 의해 의사결정을 할 필요에 대응하기 위해 행정기간 소속 위원회를 두고 있다.<sup>42)43)</sup> 많은 법률에서 행정기관은 행정계획을 수립하거나 인허가를 수행하는 과정에서 문화재위원회·도시계획위원회 등 위원회의 심의를 거쳐 그 의견에 따라 의사결정을 하도록 한다. 이 때 위원회와 다른 행정기관이 상이한 의견을 낼 때 갈등이 발생할 수 있다.

앞에서 살펴본 이해관계자 간 상호작용을 아래 [표 10]과 같이 유형화하여 나타낼 수 있다. 이 때 갈등에는 여러 이해관계자가 참여하며 이들은 다양한 행위자에 대하여 자신의 의견을 관철시키기 위한 활동을 드러내며, 갈등이 진행되면서 이해관계자들이 갈등에 새롭게 진입하거나 탈퇴하기도 한다. 따라서 여러 유형의 이해관계자 간 상호작용이 동시에 나타날 수 있다.

예를 들어 역사문화환경 보전을 위해 특정 지역에서 개발행위를 제한

---

41) 서재호, 앞의 논문, p.237

42) 김정해·조성한, 「정부위원회의 운영 및 관리상의 문제점과 개선방안」, 현대사회와 행정 제17권 제2호, 2007, p.173.

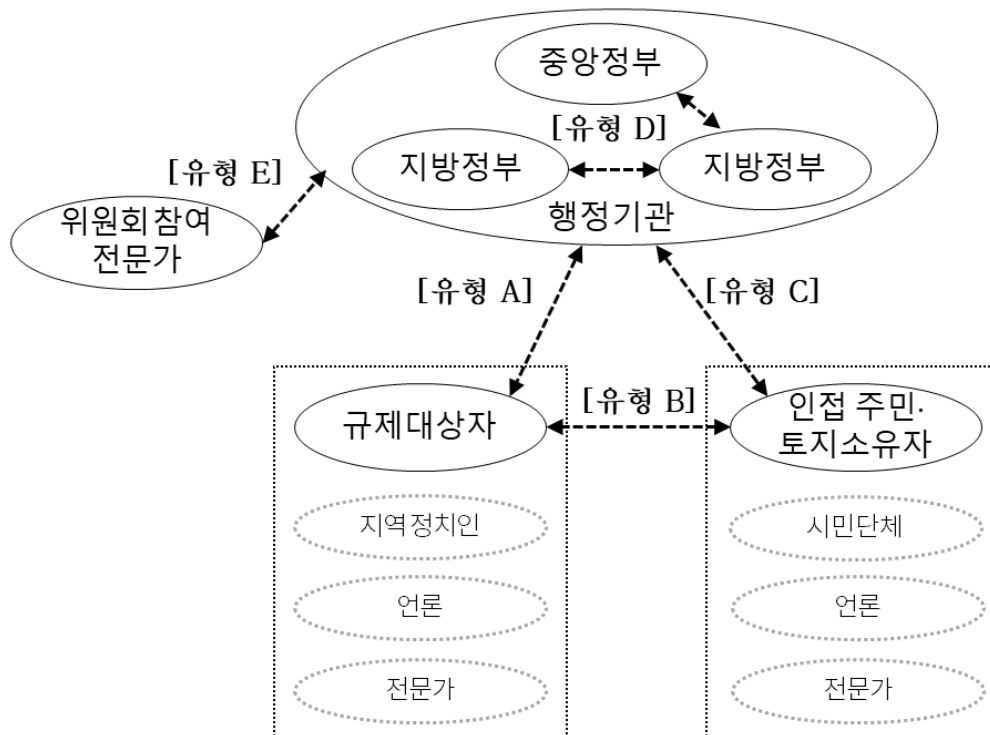
43) 행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률 제2조에 따르면 행정기관 위원회는 “행정기관의 소관 사무에 관하여 자문에 응하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 하기 위한 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관”을 의미한다.



한 경우 지역주민이 건축행위의 기준 완화를 요구하면서 지방자치단체와 대립하고 있는 상황에서, 규제 범위의 변경을 둘러싸고 중앙정부와 지방자치단체 간의 의견 대립이 있는 경우 [유형 A] 및 [유형 D]의 이해관계자 간 상호작용이 함께 나타나는 것으로 볼 수 있다. 역사문화환경 보전에서 나타나는 갈등에서 나타나는 이해관계자 간 상호작용을 종합적으로 나타내면 [그림 2]와 같이 도식화할 수 있는데, 개별 갈등 사례에서는 이 중 일부의 상호작용만이 나타난다.

[표 10] 이해관계자 간 상호작용 유형

갈등 유형	유형의 내용
[유형 A]	행정기관과 규제대상자 간의 상호작용
[유형 B]	규제대상자와 제3자 간의 상호작용
[유형 C]	행정기관과 제3자 간의 상호작용
[유형 D]	중앙정부-지방정부 또는 지방정부 간 상호작용
[유형 E]	위원회 참여 전문가와 중앙행정기관 간 상호작용



[그림 2] 이해관계자 간 상호작용

연구 대상에 속하는 사례들에 대해 개발행위 제한 및 이해관계자 간 상호작용의 2가지 유형에 대해 정리한 것은 [표 10]과 같다. 이 때 내재

된 갈등은 한 행위자가 다른 행위자에 대해 단순히 불만을 갖되 특정한 행동을 취하지 않는 경우라고 보았으며, 특정한 사항에 대한 요구나 비판 등을 통해 특정 행위자가 표면적으로 자신의 요구사항을 관철하기 위해 활동한 경우를 표면적 갈등에 해당한다고 보았다.

이 때 하나의 사례에서도 갈등 양상의 변화에 따라 개발행위 제한 유형이 변화한다는 점에 유의할 필요가 있다. 예를 들어 풍납토성 내부 주거지의 경우 풍납토성 내부 주거지의 보전사업이 추진되어 기존의 재건축사업이 중단되는 국면에서는 [유형 4]에 해당하나, 이후 풍납토성 보존 관리 및 활용 기본계획이 수립되어 토성 내부 전 영역에 걸쳐 개발행위를 제한하는 국면에서 [유형 3]으로 변화한 것으로 볼 수 있다.

[표 11] 연구 대상 목록

연번	사례 구분	개발 행위 제한 유형	이해관계자 간 상호작용				
			A	B	C	D	E
1	종묘, 창덕궁 등 인근	1	△				
2	대구달성 인근	1	△				
3	인천 장수동 은행나무 인근	1	△				
4	고성군 송학동 고분군 인근	1	△				
5	강화읍성 및 강화외성 주변	1→3	△			○	
6	경주시 구도심 역사문화미관지구	1	△				
7	복산1구역 주택재개발정비사업	2	△				
8	관훈동 비즈니스호텔 건립	2	△	○			
9	현대건설 사옥 분쟁	3	○				
10	설악산 케이블카 설치 사업	2	△	○			○
11	경복궁 인근 일본대사관 신축	2		○			
12	현대자동차 글로벌비즈니스센터	2		○	○		
13	진현동 불국사 인근 아파트 건립	2		○	○		
14	풍납토성 내부 주거지	4→3	○	○	△	○	
15	인천 중구 개항장 건축물	3	○	△	△		
16	사직2구역 도시환경정비사업	4	○				
17	옥인1구역 주택재개발정비사업	4	○	△			
18	충신제1구역 주택재개발정비사업	4	○				

※ (기호 설명) △: 갈등 내재 / ○: 갈등이 표면화

## 3.2. 갈등 사례의 개요 및 분석

역사문화환경에서의 개발행위 제한과 관련하여 나타나는 갈등의 양태를 보다 심층적으로 파악하기 위해 특정한 소수의 사례를 선정하여 이를 분석하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 개발행위 제한의 특성에 따른 갈등 유형에 따라 각각의 유형별로 사례를 추출하여 분석하고자 한다. 유형 1·2·3·4의 각 유형별로 1개의 사례를 선정하였으며, 총 4개의 사례에 대해 각각의 사례 개요를 살펴본 뒤, 해당 사례에서 나타나는 이해관계자들의 활동과 갈등의 쟁점에 대해 분석하고자 한다.

### 3.2.1. 강화산성 및 강화외성 주변

#### 1) 사례 개요

인천광역시 강화군은 관할 구역 중 상당 부분이 역사문화환경 보존지역에 포함되어 있다. 육지부에는 국가 및 시지정문화재 112점이 산재해 있어 개발행위를 할 때 문화재 협의 및 허가가 필요하여 주민의 사유재산권을 제약하며 지역경제 활성화에도 어려움이 나타난다.

강화산성은 1964년 6월 10일 사적으로 지정되었으며, 강화산성이 강화읍 시가지 전역을 둘러싸고 있어 시가지 전체가 역사문화환경 보존지역으로 지정되어 있다. 강화도 동쪽 해안을 둘러싸는 사적 452호 강화외성 21km 구간, 4개소의 고려왕릉(사적 224호 흥릉, 사적 369호 석릉, 사적 370호 가릉, 사적 371호 곤릉) 역시 주위가 역사문화환경 보존지역으로 지정되어 있으며, 천연기념물 제 419호 강화갯벌 및 저어새 번식지의 경우 강화도 전체 면적보다 더 넓은 435km<sup>2</sup>가 역사문화환경 보존지역으로 지정되어 있다.

이와 같은 규제로 인해 강화군의 경우 건축행위 등 개발행위를 하고자 할 경우 다른 지방자치단체와 비교할 때 1개월 이상 착공이 늦어져 지역 주민들의 불편을 야기하게 되고, 지가 하락으로 인하여 지역 주민들이 문화재에 대해 부정적인 인식을 갖고 민원을 제기하게 되었다.<sup>44)</sup> 2014년

11월 이에 대해 인천 강화군은 문화재청에 대해 역사문화환경 보존지역 내의 허용기준 완화를 건의하였으며, 지역의 범위를 주거·상업·공업지역의 경우 현행 200m를 100m로, 그 외의 지역은 500m를 200m 이내로 축소해 줄 것을 건의하였다.<sup>45)</sup> 2015.4.5. 인천 강화군수는 문화재청장과의 면담을 통해 역사문화환경 보존지역의 축소와 문화재 보호정책의 개선을 요청하였다.<sup>46)</sup> 면담 이후, 2015.5.12. 문화재청에서는 강화산성 주변의 현상변경허용기준을 변경 고시하여 강화군 시가지의 건축물 높이를 완화하고 절토·성토 시 문화재위원회의 심의를 받아야 하는 기준을 2m에서 3m로 조정하였다.<sup>47)</sup> 인천광역시 역시 2016년 지방문화재의 현상변경 허용기준을 각 문화재의 특성을 보호하는 한도 안에서 규제를 완화할 수 있도록 조정하였다.<sup>48)</sup>

한편 인천시의회에서 강화도 소속 시의원이 역사문화환경 보존지역의 범위를 200~500m로 정하는 인천광역시 문화재 보호조례를 건조물·비·묘·수목의 경우 50m~100m 이내, 산성·돈대·고인돌군의 경우 200m 이내로 역사문화환경 보존지역을 대폭 완화하는 개정안을 발의했으나, 문화재 전문가들이 주변 경관 훼손을 이유로 반대하는 의견을 보였다.<sup>49)</sup> 이후 해당 조례안은 인천시의회 본회의에서 보류되었다.

한편 2016년부터 인천광역시는 17~19세기에 조성된 강화도 해변 요새와 강화산성, 삼랑성, 덕포진 등 해양관방유적에 대해 유네스코 세계문화유산 등재를 추진하였다. 반면 강화군은 지역의 세계유산 등재를 추진하기 전 주민 재산권 침해를 막기 위해 해외관방유적 주변의 규제 축소 및 문화재 인근 주민들의 불안감을 해소할 수 있는 대책을 마련하여 등재 추진에 반대하는 입장이다.<sup>50)</sup>

44) 「강화군, 토지이용 규제 완화를 위한 스탠딩 미팅 개최」, 경인일보, 2015.3.12.

45) 「인천 강화군, 문화재 보호법 개발행위 규제 ‘숨통」, 아시아경제, 2014.11.23.

46) 「강화문화재 규제 개선 ‘이심전심」, 경인일보, 2015.4.5.

47) 문화재청 고시 제2015-58호, 2015.5.18.

48) 「인천 지정문화재 주변 개발 규제 완화」, 인천일보, 2016.10.12.

49) 김영배 인천대 명예교수는 보존지역 축소가 문화재 및 주변 경관을 훼손시키며 문화재의 가치 또한 떨어뜨릴 수 있으며, 규제 완화는 지역의 상황, 주변 경관과의 관계, 지형·지질, 토질, 경사 등 다양한 관점에서 각 사안별로 고려해야 한다는 의견을 제시하였다. (「문화재 훼손-재산권 침해… 보존지역 범위 축소 ‘시끌」, 경인일보, 2014.11.4.)

## 2) 이해관계자들의 활동

이 사례에서 갈등의 쟁점은 크게 역사문화환경 보존지역 축소와 해양관방유적 세계문화유산 등재를 들 수 있다.

역사문화환경 보존지역 축소와 관련하여 기초자치단체인 강화군은 재산권 제약 및 지가 하락으로 민원을 호소하는 지역 주민들의 의견을 대변하여 문화재청, 인천광역시 등에 면담을 요청하는 등 규제 완화를 위해 활동하였다. 한편 강화도에 위치한 강화산성, 강화외성 및 초지진, 강화지석묘, 강화선원사지, 강화삼랑성, 강화석릉 및 강화곶릉 등의 사적에 대하여 토지이용규제를 완화하는 내용의 현상변경허용기준 합리적 조정안을 수립하여 문화재청에 제출하였다.<sup>51)</sup>

강화군 출신의 인천시의원 역시 인천시의회에 대해 역사문화환경 보존지역의 범위를 축소하는 문화재보호조례 개정안을 추진하여 지역주민들의 권익을 옹호하는 것으로 보인다.

한편, 인천광역시의 경우 인천광역시 문화재위원회에 건축물·비석·묘지 등을 100m 이내, 산성·돈대·고인돌군은 300m 이내로 역사문화환경 보존지역을 축소하는 방안을 제시하는 등 지역주민의 재산권 침해를 개선해 주려는 모습을 보이거나, 강화군만큼 규제 완화를 위해 적극적으로 활동하지는 않는다. 인천광역시 문화재위원회에 소속된 전문가들은 대체로 문화재보호조례 개정 시 과도한 역사문화환경 보존지역 축소를 막기 위해 의견서를 제출하는 등<sup>52)</sup> 규제 완화에 대하여 다소 부정적 입장을 나타냈다.

문화재청의 경우 대체로 특정 입장을 옹호하지는 않지만 강화군수의 규제 개선 요구에 대해 문화재 주변의 규제를 합리적으로 조정하겠다고 응답하였고, 정부의 규제완화 기조에 따라 전국의 역사문화환경 보존지역에서 건축행위 허용기준을 조정하여 규제 정도를 완화하고 있다는 측

50) 「해양관방유적 세계유산 신청 놓고 인천-강화 갈등」, 한국일보, 2015.12.16.

51) 인천광역시 홈페이지(<http://www.incheon.go.kr/posts/incheon-news/4506>)

52) 「'보존지역 과도하게 축소' 반발... 문화재 보호조례 개정 재검토」, 경인일보, 2014.12.23.

면에서 역사문화환경 보존지역 축소에 긍정적인 입장인 것으로 보인다.

지역 주민들은 단체를 형성하여 뚜렷한 집단행동을 보이기보다는 산발적으로 활동하였다. 토지이용규제를 완화해 달라는 민원을 강화군과 문화재청에 제기하였고, 문화재청에 대해 건축행위 등 허용기준을 완화해 달라는 취지로 일부 주민이 문화재청을 항의 방문하였다.<sup>53)</sup>

해양관방유적 세계문화유산 등재와 관련해서는 인천광역시도 관광 및 문화 활성화를 위하여 시민공청회를 여는 등 세계문화유산 등재를 핵심 사업으로 추진하였다. 반면 강화군은 세계문화유산 등재로 인해 주민의 재산권 침해가 우려된다고 등재에 반대하는 모습을 보이고 있어 세계문화유산 잠정목록 등재와 관련한 문화재위원회의 심의가 지연되고 있다.<sup>54)</sup>

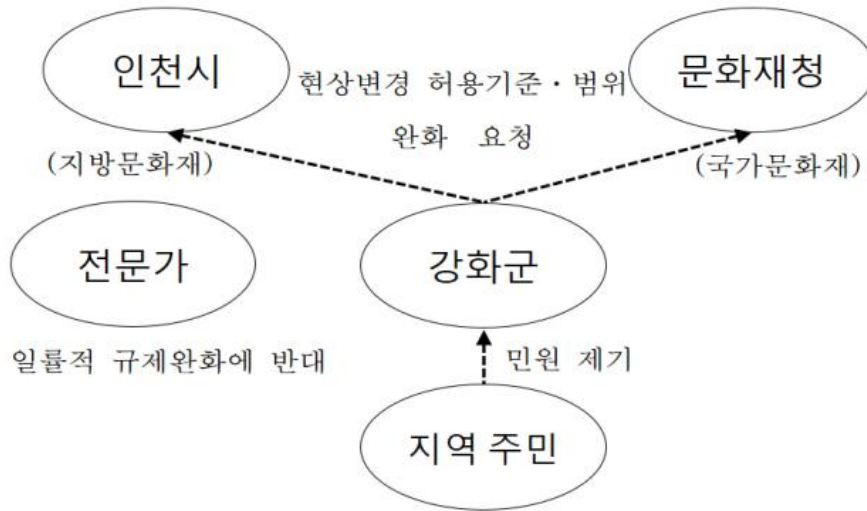
이 사례는 기존의 역사문화환경 보존지역 규제와 관련해서는 개발행위 제한의 유형이 [유형 1]에 해당하며, 인천광역시가 해양관방유적 세계유산 등재를 추진하면서 개발행위 제한이 [유형 3]과 유사한 상황으로 변화하고 있다. 개발행위 제한이 [유형 1]에 머무를 때에는 주민들이 규제에 대해 불만을 갖고 제기하는 민원에 강화군의 규제 완화를 위한 활동이 나타나고 있으며, 다른 행위자들의 이에 반대하는 의견이나 활동이 적극적으로 나타나지는 않고 있다.<sup>55)</sup>

---

53) 「문화재 규제완화 용역 결과 앞두고 강화주민들 뿔났다」, 경기일보, 2018.3.7.

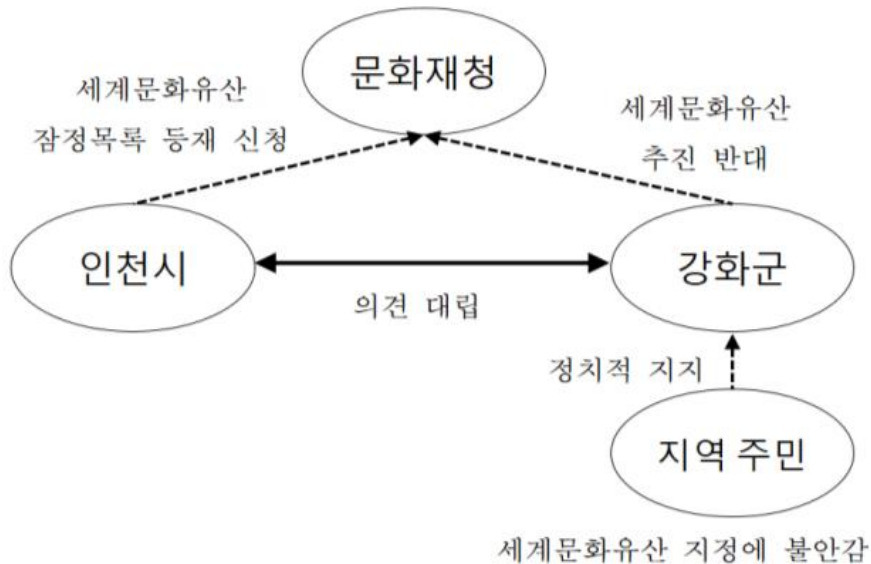
54) 「[뉴스분석-강화 해양관방유적 세계유산등재 허용세월]문턱 높아지는데 수년째 제자리 걸음」, 경인일보, 2017.7.21.

55) 인천광역시 문화재위원 등 일부 전문가들이 무분별한 규제 완화에는 반대하는 입장이나, 인천광역시 문화재위원회가 인천광역시 지정문화재의 현상변경 허용기준을 변경할 때 문화재의 특성에 맞추어 기준이 완화될 수 있도록 심의하였다. 이러한 점에서 전문가들이 규제완화에 무조건적으로 반대하지는 않으므로 강화군과 강한 갈등을 겪는 것은 아닌 것으로 보인다.



[그림 3] 강화군 역사문화환경 보존지역 규제완화의 상황 (유형 1-A)

한편, 개발행위 제한이 [유형 3]으로 변화하면서 기초자치단체인 강화군과 광역자치단체인 인천광역시가 의견 대립을 보이면서 갈등의 강도가 심화되는 양상을 보이고 있다. 이러한 상황을 그림으로 나타내면 아래와 같다. 이해관계자 간 상호작용 측면에서는 [유형 A]의 잠재적 갈등에서 [유형 D]의 표면적 갈등으로 변화하고 있는 것으로 나타난다.



[그림 4] 강화군 해양관방유적 세계유산 등재 추진의 상황 (유형3-D)

### 3.2.2. 현대자동차 글로벌비즈니스센터 신축사업

#### 1) 사례 개요

옛 한국전력 부지에 현재 개발 중인 현대자동차 글로벌비즈니스센터 인근에서 봉은사의 문화재 보존과 관련한 분쟁이 발생하고 있다. 봉은사 선불당이 시도지정문화재 제64호로 지정되어 있어 봉은사 경내가 문화재 보호구역으로 지정되어 있다. 다만 봉은사 경내의 주변이 역사문화환경 보존지역이나 국토계획법상 보존지구나 경관지구로 지정되어 있지는 않다.

2014년 4월 서울특별시는 코엑스~잠실운동장 일대 종합발전계획'을 수립하여 한국전력 부지를 포함하여 개발할 것이라고 발표하면서 대상지의 용도 및 규모, 사전협상을 통한 계획수립 등 가이드라인을 제시하였다.<sup>56)</sup> 2014년 9월에는 한국전력 본사 부지 입찰에서 현대자동차그룹에 낙찰되었다.<sup>57)</sup>

2015년 6월부터 2016년 2월까지 서울시와 현대자동차그룹 간의 사전협상이 진행되어 삼성동 현대자동차 부지에 105층 높이의 현대자동차 통합사옥을 건설하고 인근에 공연장과 공공보행로·도시 광장 등의 공공시설 건립과 함께 현대자동차그룹이 서울시에 공공기여금 약 1조 7491억 원을 납부하는 것에 합의하였다.<sup>58)</sup> 2016년 9월에는 서울시 도시·건축공동위원회에서 '현대차부지 특별계획구역' 지구단위계획 결정 및 세부개발 계획안을 수정 가결하여 용도지역을 제3종일반주거지역에서 일반상업지역으로 변경하였다.<sup>59)</sup> 2017년 6월부터 현대자동차 복합시설에 대한 환경영향평가는 여러 차례의 심의에서 재심의 의결되어 2018년 1월 현재까지 인허가 절차에 필요한 환경영향평가를 통과하지 못하고 있다.<sup>60)61)62)</sup>

56) 「서울시, 코엑스~잠실운동장 '복합개발」, 아시아경제, 2014.4.1.

57) 「'한국전력', 강남 노른자위 땅 '한전부지'...현대차 최종 낙찰」, 동아일보, 2014.9.18.

58) 「[현대차 신사옥 사전협상 마무리] 부지 85% 공공시설로 채워... GBC 꼭대기 층은 전망대로 개방」, 서울경제, 2016.2.17.

59) 「'현대차 GBC' 광장·전망대 시민에 개방한다」, 한국경제, 2016.9.5.

60) 「서울시, 현대차 신사옥 환경영향평가 '재심의' 의결」, 한국일보, 2017.6.13.



한편 조계종은 2016년 2월 기자회견에서 옛 한국전력 부지의 토지 환수에 나설 예정임을 밝혔다.<sup>63)</sup> 2016년 3월 조계종 측은 현대자동차 사옥 개발과 관련한 인허가 절차 보류 요청을 위해 여러 차례 서울시장과의 면담을 요청하였으나 결렬되었다.<sup>64)</sup> 3월 23일 조계종은 토지환수를 요구하여 서울광장에서 '한전부지 환수기원 법회'를 개최하였다.<sup>65)</sup> 4월에는 양재동 현대자동차 본사 앞에서 개발계획 중단을 요구하는 법회를 개최하였으며<sup>66)</sup> 조계종 스님들이 조계사 주변 구간에서 삼보일배를 했다.<sup>67)</sup>

6월에는 조계종 총무부장이 서울시장과의 면담을 통해 현대자동차 사옥 건축허가를 연말까지 하지 않겠다는 답변을 받았으며,<sup>68)</sup> 9월 환수위원회와 봉은사는 서울시청 앞 광장에서 서울시 도시건축공동위원회에 지구단위계획의 심의 보류를 요구하는 집회를 개최하였다.<sup>69)</sup> 10월 조계종 교구본사 주지스님들이 현대자동차 글로벌비즈니스센터 인허가절차 중단 및 건축물 높이를 55층 이하로 수정해 줄 것을 요구하는 결의문을 발표하였다.<sup>70)</sup> 2016년 12월 조계종은 한전부지 매입과 관련한 특혜 의혹을 수사해달라며 당시 대통령 및 현대자동차 회장을 특별검찰에 고발하였다.<sup>71)</sup>

2017년 1월에는 강남구청 주최로 현대자동차 신사옥 신축사업 환경영

61) 「현대차 GBC, 서울시 환경영향평가서 '고배」, 연합뉴스, 2018.1.25.

62) 서울특별시 환경영향평가조례 제4조 [별표1]에 따르면 연면적 10만㎡ 이상의 건축물의 경우 건축허가 이전에 환경영향평가를 거쳐야 한다.

63) 봉은사는 1970년 상공부의 강압에 의해 조계종이 해당 부지를 매각하였으며 토지소유자인 봉은사의 동의 없이 이루어진 매각은 무효라는 입장을 보였다. (「[인사이드 스토리]조계종의 한전부지 환수 주장, 성공할 수 있을까」, 서울경제, 2016.2.4.)

64) 「조계종, 한전부지 관련 서울시장 면담 또 결렬」, 법보신문, 2016.3.14.

65) 「“한전부지 돌려달라” 조계종 대규모 집회」, 동아일보, 2016.3.24.

66) 「“한전부지 개발 중단하지 않으면 현대차 불매운동”」, 연합뉴스, 2016.4.7.

67) 「조계종, “한전부지 개발 중단” 삼보일배」, 연합뉴스, 2016.4.29.

68) 「사찰 응급상황 대비 제세동기설치...사업부 사찰도감 설치예정」, 불교신문, 2016.7.15.

69) 봉은사 주지스님은 서울시와 도시건축공동위원회에 봉은사 수행환경과 문화재에 대한 보호대책 강구를 요청하는 입장문을 발표하였다. (「봉은사 “서울시 1조7400억 받으려 졸속 개발”」, 불교신문, 2016.9.2.)

70) 「조계종 교구본사 “현대차 GBC 건축계획 55층으로 수정해야”」, 연합뉴스, 2016.10.18.

71) 대한불교조계종, 『초고층 초대형 개발 이대로 좋은가?』, 2017, p.18.

향평가 초안 주민설명회가 있을 예정이었으나, 봉은사 신도들의 반대로 설명회가 중단되었다.<sup>72)</sup> 3월 봉은사 관계자 및 지역주민, 현대자동차 관계자가 참여하여 환경영향평가서 초안 공청회가 개최되어 현대차 관계자와 봉은사 측의 접촉이 최초로 이루어졌다.<sup>73)</sup> 4월에는 조계종 측이 ‘한전부지 개발과 봉은사 역사문화환경 보존 과제’를 주제로 공청회를 개최하여 서울시·조계종·현대자동차 관계자 간의 토론이 이루어졌다.<sup>74)</sup> 4월 서울시와 조계종 측의 역사문화수행환경 보존을 위한 실무협의체가 구성되어 서울시와 조계종 대표 간의 여러 회의가 이루어져 오고 있다.<sup>75)76)</sup>

## 2) 이해관계자들의 활동

개발 사업에 대한 불교단체들의 집단적인 반대가 강하게 나타났다. 조계종 측은 공중에 대한 견해 표명을 위해 기자회견·결의문 발표 및 조계종의 입장을 담은 자료집의 배부 등의 수단을 활용하였으며, 삼보일배 및 법회의 형식을 띤 집회 등 종교집단의 특수성을 띤 수단 역시 사용하였다. 한편 서울시장과의 면담과 공청회 개최·참석을 통해 정책결정자인 서울시에 대해 자신들의 의견을 전달하고, 2017년 3월 이후에는 조계종과 서울시에서 각 3인씩 참여하여 봉은사 관련 TF를 구성하여 회의를 통해 의견 조정을 꾀하였다.

불교신문과 법보신문, BBS 등 종단이 운영하는 언론 매체는 조계종의 개발 반대 활동에 대한 보도를 통해 해당 이슈의 중요성을 강조하였다. 또한 개발 사업에 반대하는 사설이나 칼럼 등을 통해 해당 이슈에 대해 조계종 측에 유리한 프레임 형성을 시도하였다. 전문가들은 공청회에 참석하거나 인터뷰 등을 통해 개발 사업에서 문화재영향평가의 필요성 및 환경영향평가서의 부실을 지적하면서 전문적 지식을 바탕으로 조계종 측의 주장에 정당성을 부여하였다.<sup>77)</sup> 불교문화재연구소는 현대자동차 신사

72) 「현대차 GBC 설명회, 봉은사측 반대로 무산」, 국민일보, 2017.2.14.

73) 「강남구, 현대차 부지 GBC 환경영향평가 공청회」, 서울신문, 2017.3.30.

74) 「현대자동차 신사옥 개발 2차 공청회」, BTN뉴스, 2017.4.13.

75) 「봉은사 역사문화수행환경 보존 위한 협의체 구성」, 법보신문, 2017.4.26.

76) 시의원 요구자료 제출(요구번호498번, 김인제의원, 도시계획관리위원회)

77) 2016년 4월 열린 공청회에서 김봉석 변호사는 법령 해석상 공사 이전에 문화재영향

육 건립으로 오전시간 봉은사의 일조에 영향을 줄 것이라는 조사 결과를 제시해 현대자동차 측에서 내세운 환경영향평가서의 내용에 반박했다.<sup>78)</sup>

현대자동차는 봉은사의 개발 반대 활동에 대해 직접적인 대응을 보이지는 않았으며, 다만 환경영향평가서에서 봉은사에는 일조 침해 및 대기 질 악화 등의 악영향이 발생하지 않는다고 하여 봉은사의 주장을 반박하였다.<sup>79)</sup>

서울특별시는 코엑스~잠실운동장 일대 종합발전계획을 발표하고 현대자동차와 사전협상을 진행하는 등 개발 사업에 있어서는 협력하는 위치에 있었으나, 조계종과 현대자동차 간 갈등 상황에서 어느 한 쪽의 입장을 들지는 않았고 2017년 4월 이후에는 조계종과의 TF 추진을 통해 합의를 모색하였다.

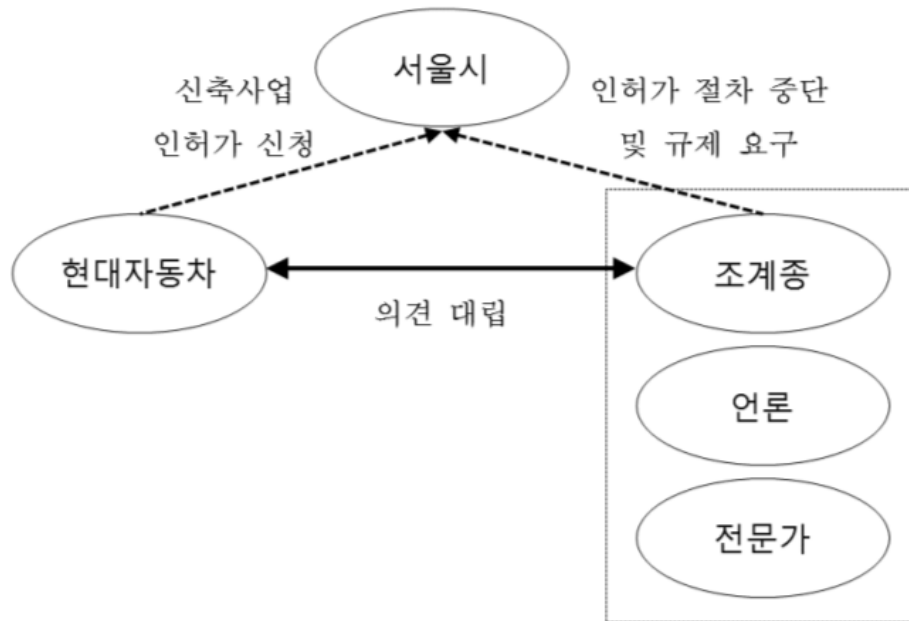
본 사례는 기존에 국토계획법 및 환경영향평가법 등에 의해 규제가 이뤄지던 지역에 대해 신규 개발을 추진하고 있어 개발행위 제한에 따른 갈등은 [유형 2]에 해당한다. 특히 이 사례에서는 제3자인 조계종·봉은사가 인근에 토지를 보유하고 있어 직접적으로 이해관계의 영향을 받기 때문에 종단 차원의 집단적인 활동이 나타나는 것으로 보인다. 한편, 신규 개발사업 사업에 대해 조계종·언론·전문가들이 연합을 형성하여 반대 활동을 하고 있으므로 이해관계자 간 상호작용은 [유형 B]에 해당하는 표면적 갈등이 나타나고 있다.

---

검토를 시행해야 한다고 주장하였다. 또한 부산대 홍석환 교수는 현대자동차 측이 대기질 예측 때 사용한 시뮬레이션 모델이 정확도가 낮다고 지적하였다. (「“GBC개발, 환경평가 실시·협의체 구성” 조계종 입장 재확인」, 현대불교, 2017.4.21.)

78) 「“봉은사 앞 초고층건물, 문화재 영향심의 필수적”」, 법보신문, 2016.8.16.

79) 현대자동차 외 2개사, 『현대자동차부지 특별계획구역 복합시설(GBC) 신축사업 환경영향평가서 (초안)』, 2017, p.688.



[그림 5] 현대자동차 글로벌비즈니스센터 신축사업의 상황 (유형 2-B)

### 3) 갈등의 쟁점

본 사례에서 조계종은 한전부지의 환수를 쟁점으로 내세웠으나, 이후 봉은사의 역사문화환경 보존으로 개발 반대의 명분을 전환하였다.<sup>80)81)</sup> 역사문화환경 보존과 관련하여 조계종은 아래의 두 가지 쟁점을 내세워 인허가 절차 중단 및 층수 감소를 주장하였다.

첫째, 봉은사 인근의 개발규제 및 문화재보존영향검토를 요구하였다. 문화재보호법 제13조 제3항에서 지정문화재의 외곽 경계 500m 안까지를 역사문화환경 보존지역으로 지정할 수 있다는 것을 근거로 하여 봉은사 외곽에서 반경 400m 떨어진 현대자동차 신축부지를 포함하는 영역을 역사문화환경 보존지역으로 지정해 줄 것을 요구하였다. 또한 역사문화환

80) 2016년 2월 조계종은 종단 차원에서 이전에 봉은사 소유였던 한국전력 부지를 되찾기 위해 '대한불교조계종 한전부지 환수위원회'를 출범하였으나 2016년 10월부터 명칭을 '봉은사 역사문화환경 보존대책위원회'로 개칭하였다.

81) 민법 제245조 제2항은 부동산의 소유자로 등기한 자가 10년간 소유의 의사로 평온, 공연하게 선의이며 과실 없이 그 부동산을 점유한 때에는 소유권을 취득한다고 규정되어 있다. 한국전력은 1984년 1월 한전 부지에 대한 소유권 이전등기를 마친 뒤 그로부터 10년이 지난 뒤에는 정당한 소유권을 취득했다고 볼 수 있으므로 조계종과 봉은사 측이 소송을 통하더라도 권리 구제를 받는 것은 어려울 것이다.

경 보존지역이 아니더라도 공사가 문화재에 영향을 미칠 가능성을 검토하도록 하고 있는 조례<sup>82)</sup>를 들어 문화재보존영향검토를 해 줄 것을 서울특별시에 요구하였다. 이에 대해 서울특별시는 봉은사 영역의 주변을 역사문화환경 보존지역으로 지정하는 것은 현행 법령<sup>83)</sup> 상 어려우며, 문화재 보존 영향검토 대상이 되지 않는다고 답변하였다.

둘째, 현대자동차 측이 수행한 환경영향평가서의 부적합성을 주장하였다. 봉은사에 환경 상 악영향을 주지 않는다는 환경영향평가서 결과에 대해 불교문화재연구소는 현대자동차 복합시설이 신축될 경우 하루 약 3시간 봉은사 경역에 음영이 발생하여 목조건축물에 악영향을 줄 수 있다는 시뮬레이션 결과를 제시하였다.<sup>84)</sup>

### 3.2.3. 풍납토성 내부 주거지

#### 1) 사례 개요

서울 풍납동 토성은 1963년 사적 제11호로 지정되었다. 1970년 토성 경계에서 20m에 해당하는 부분이 문화재보호구역으로 지정되었다.<sup>85)</sup> 1989년에는 담배소비세가 국세에서 지방세로 이관되었으며, 해당 재원으로 서울시가 풍납토성 유적을 복원하기로 합의하였다. 1993년에는 토성의 복원 및 보상이 시작되었다.<sup>86)</sup>

1997년 1월 풍납토성 내부의 아파트 공사 현장에서 유물이 발견되어,

---

82) 서울특별시 문화재보호조례 제19조 제3항은 건설공사에 대한 인가·허가를 행하는 행정기관은 역사문화환경 보존지역의 범위를 초과하더라도 문화재의 특성 및 입지여건 등으로 인하여 해당 공사가 문화재에 영향을 미칠 것이 확실하다고 인정되면 해당 공사가 문화재보존에 영향을 미치는지의 여부를 검토하고 문화재 보존에 영향을 미칠 것으로 인정되면 국가지정문화재는 문화재청장과, 지정문화재 등은 시장과 협의를 거쳐 문화재보호법 제35조에 따라 허가를 받아야 하는 사항인지 검토하여야 한다고 규정하고 있다.

83) 서울특별시 문화재보호조례 제19조 제1항 2호에 따르면 보호구역지정 면적이 10,000제곱미터 이상인 시지정문화재는 역사문화환경 보존지역 지정에서 제외된다.

84) 「봉은사 1년 내내 GBC 그림자에 갇힌다」, 불교신문, 2016.10.12.

85) 문화공보부 고시 제120호

86) 「예산부족... 훼손 알고도 방치/풍납토성 왜 이지경 됐나」, 세계일보, 1997.11.3.

긴급 발굴조사로 백제시대의 토기가 다량 발견되었으나 현장은 보존되지 못하고 아파트가 준공되었다.<sup>87)</sup> 1999년 12월 경당 연립주택 부지를 발굴한 결과 지배층의 생활유물이 대량 출토되었다.<sup>88)</sup> 이 때 발굴로 인해 공사가 중단되어 시공업체 및 재건축조합은 발굴비용과 함께 공사 지연으로 인한 대출금 이자까지 부담하게 되면서 재산상 손해를 감수하게 되었다.<sup>89)</sup> 2000년 5월 아파트 입주예정자들이 유적 발굴로 인한 비용 증가에 대해 불만을 품고 굴삭기를 동원해 유적과 유구를 파괴하였다.<sup>90)</sup> 2000년 7월 경당연립 재건축부지 7913m<sup>2</sup>가 문화재위원회 심의를 통해 사적으로 지정되었으며, 2001년 2월 풍납토성 내 외환은행 합숙소(5061평), 미래마을 부지(6350평)가 사적으로 추가 지정되었다.<sup>91)92)</sup> 2004년 5월에는 삼포레미콘 부지(약 2728평)가 사적 영역에 포함되었으며, 이후 문화재청에 의해 지속적으로 사적 추가 지정이 이뤄지고 있다.

2001년 4월부터는 문화재청이 풍납토성 소규모건축허용기준을 수립하여 토성 내부에서는 지상 15m·지하 2m로 건축물 높이가 제한되었으며 공동주택의 건축·재건축이 불가하게 되었다.<sup>93)</sup> 2002년, 문화재청은 ‘풍납토성의 보존·관리 및 활용에 관한 기본계획’을 수립하여 풍납토성의 장기적인 보존·관리 방향을 결정하였다.<sup>94)</sup> 2009년 ‘풍납토성 보존관리 및 활용 기본계획’에서는 토성 내·외부를 6개 권역으로 나누어 관리하게 되었다.<sup>95)</sup> 1권역은 사적으로 지정·매입이 완료된 지역이며, 2권역은 핵심 유구가 매장되어 있을 것으로 추정되어 매입이 필요한 지역으로 건축행위가 금지된다. 3권역은 소규모 재건축만 허용되는 지역이며, 4권역은 고층아파트 등이 건축되어 있어 유구가 파괴된 지역이다. 5권역은 토성 외

87) 「초기백제 주거유적 공개/풍납토성서 7기 발굴/유물 등 백여점도」, 국민일보, 1997.4.12.

88) 「풍납토성 초기백제 王城 입증」, 경향신문, 1999.12.8.

89) 「풍납토성 유적 보존쪽으로 '무계', 재개발 쟁점 부상」, 경향신문, 1999.12.8.

90) 「풍납토성 발굴현장 무단파괴」, 국민일보, 2000.5.15.

91) 「풍납토성 경당연립 부지 2,900평 사적 추가지정」, 서울신문, 2000.7.25.

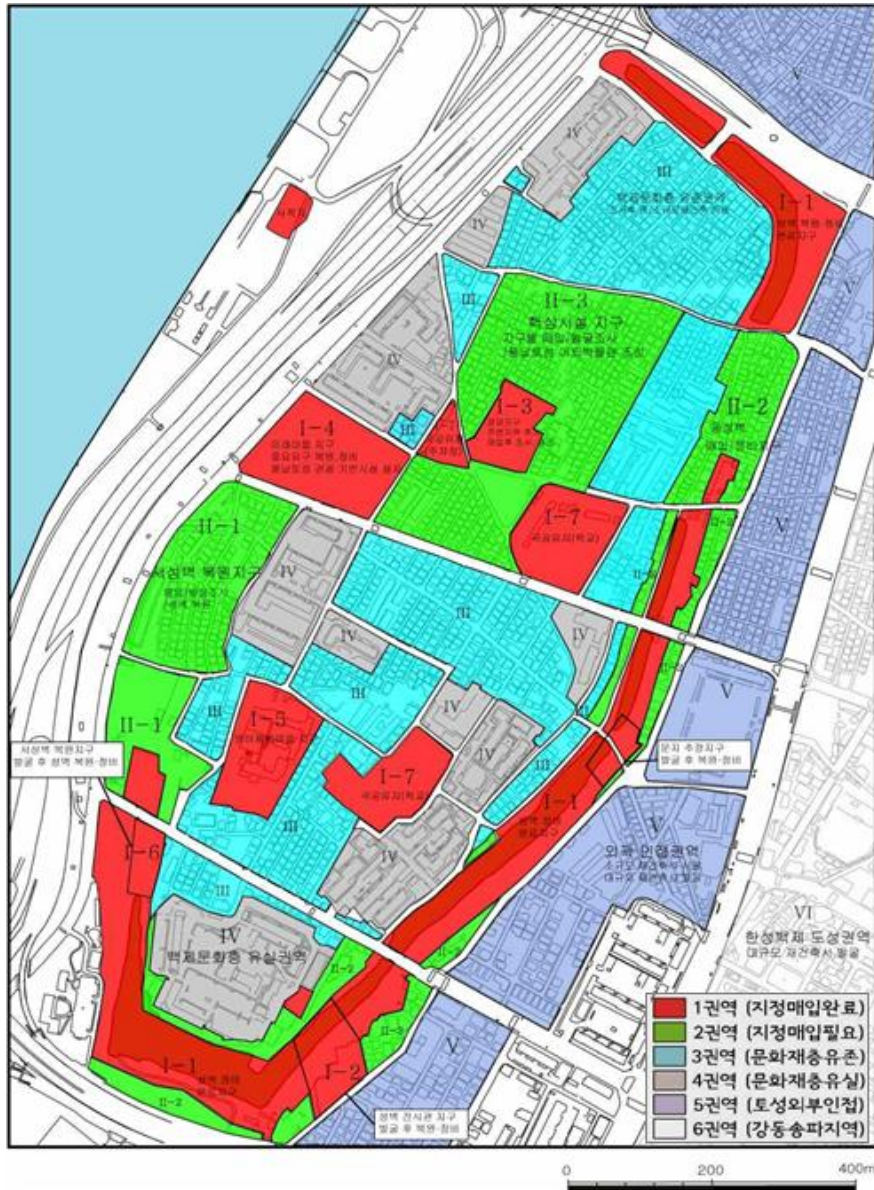
92) 「풍납토성 史跡지정-경주경마장 예정지도 원형 보존키로」, 경향신문, 2001.2.9.

93) 토성 외부의 경우 토성 경계로부터 100m 이내 지역까지 건축높이 제한을 받고 있다. (문화재청, 『문화재 현상변경 실무 안내집』, 2004, pp.39-40.)

94) 문화재청, 『풍납토성의 보존·관리 및 활용에 관한 기본계획』, 2002.

95) 문화재청, 『사적 제11호 풍납리토성 보존·관리 및 활용방안 기본계획』, 2009.

곽에 인접한 권역이다.



[그림 6] 풍납토성 권역별 구분도 (출처: 문화재청)

2015년 문화재청은 기존의 기본계획을 변경하여 기존에 사적 지정 대상을 2·3권역으로 했던 것에서 2권역만을 대상으로 하는 것으로 변경하였으며, 3권역의 건축물 높이 역시 지상 5층 15m에서 서울시 도시계획 조례에 따라 최대 7층으로 변경하였다.<sup>96)</sup> 이에 대해 서울시가 건축규제

96) 문화재청, 『풍납토성 보존·관리 및 활용 기본계획 변경』, 2015.

완화에 반대하면서 계획 변경 철회를 주장하여 문화재청과 의견대립이 발생하였다.<sup>97)</sup>

## 2) 이해관계자들의 활동

풍납토성 보존과 관련한 공식적 행위자로는 서울특별시와 문화재청과 같은 행정기관을 들 수 있다. 문화재청은 문화재 보전과 관련한 계획 수립의 주체이다. 문화재청은 문화재 보전이라는 가치를 추구하나, 특정한 입장을 옹호하지는 않는 것으로 보인다.

문화재청은 2009년부터 ‘풍납토성 보전·관리 및 활용 기본계획’을 수립하고 권역 구분하여 주민 신청에 따른 보상을 실시하였다. 2011년부터는 풍납동 주민대표, 문화재 전문가 등으로 구성된 ‘풍납토성 보존관리 소위원회’를 통해서 풍납토성 보전 및 관리에 대하여 논의하여 서울시·문화재청과 지역 주민의 의견 조정을 위하여 노력하였다. 2015년에는 ‘풍납토성 보전·관리 및 활용 기본계획’을 변경하였는데, 현재의 예산 상황에서 보상기간이 약 40년이 소요되므로 핵심 권역의 매입·발굴 및 정비에 집중하기 위해 토지보상 권역을 2·3권역에서 2권역으로 축소하였다.

서울특별시의 경우 당초 문화유산 보존으로 인한 주민 불편을 완화하려는 입장이었다. 2011년 ‘풍납토성 합리적 관리방향 및 추진전략’을 수립하여 풍납토성 내부 지역의 주거환경 개선 및 주민시설 확충, 건축규제 완화 등을 검토하였으며, 재산권 제한 문제에 대해 결합개발, 용적이양제 등의 도입을 검토하였다.

2013년에는 서울시가 한성백제유적에 대해 세계문화유산 등재를 추진하였는데, 2015년 문화재청이 발표한 ‘풍납토성 보전·관리 및 활용 기본계획’ 변경에 대해 반대하였다. 서울시는 2권역만을 보존할 경우 풍납토성의 세계문화유산 등재가 어려워지므로 2권역·3권역 모두를 조기에 보상해야 하며, 서울시와 문화재청이 규제 완화에 관한 협의를 진행 중에 있었는데 문화재청이 서울시와 합의하지 않고 기본계획을 변경한 것이 문제가 있다는 입장이었다. 이러한 서울시의 입장 변화는 2011년 보궐선

---

97) 「서울시·문화재청, 풍납토성 지역 개발 두고 ‘힘겨루기」, 서울신문, 2015.1.17.



거를 통해 당선된 시장이 문화유산 보존을 중요한 가치로 두고 있는 것과 관련이 있는 것으로 보인다.<sup>98)</sup>

주민들은 재산권 보호를 위해 집단을 형성하여 지속적인 활동을 보였다. 2002년 풍납토성의 보존·관리 및 활용에 관한 기본계획이 수립되기 이전에는 주로 재건축조합에 의한 활동이 나타났다. 2000년 경당지구 재건축조합은 문화재청에 발굴완료구간에 대한 공사재개청구를 하였으며, 사적 지정으로 재건축이 불가능해지자 관계행정기관에 보상을 요구하였다. 미래마을 재건축조합과 외환은행 직장주택조합은 사적 지정에 반발하여 문화재위원회 규탄집회를 개최하고 서울시의회에 사적지정을 반대하는 내용의 집단 청원서를 제출하였다.<sup>99)</sup>

기본계획 수립 이후 풍납토성 내부 주거지의 주민들은 여러 단체를 구성하여 집단행동을 전개하였다. 이들은 피해보상 및 이주대책 마련, 보상액 증대와 함께 건축규제 완화 등을 요구하면서 주로 시위·집회 등을 통하여 자신들의 의견을 알리려 하였다. 2015년 문화재청이 기본계획을 변경하였을 때에는 해당 계획 변경을 지지하면서 서울시에 문화재 축소 및 해제를 촉구하는 성명서를 발표하였다.<sup>100)</sup> 2015년 7월 풍납동사적지 및 환경대책위원회는 서울 풍납토성 백제왕성 심포지엄을 개최하여 풍납토성이 백제왕성이 아니라는 주장을 제기하여 문화유산 보존의 중요성을 축소하려고 하였으며, 사적 지정 해제를 요구하였다.<sup>101)</sup>

---

98) 2012년 서울시장은 인터뷰에서 문화유산 보존 및 복원의 중요성을 강조하였다. (「[단독]박원순 “안철수 지원, 당연한데 한계가 있다”」, 경향신문, 2012.8.25.)

99) 「풍납토성 주민 사적지정 반대 청원」, 연합뉴스, 2001.3.13.

100) 류영아·채경진, 「문화재 보존정책에 따른 정부·지역주민간 갈등분석 : 풍납토성 사례를 중심으로」, 한국정책연구 제17권 제1호, 2017, pp.12-13.

101) 「서울 풍납토성 “백제왕성, 유적보전 가치 높다” VS “왕궁터 아냐”」, 뉴시스, 2015.7.13.

[표 12] 풍납토성 인근 주민이 결성한 단체  
 (박인숙 의원실, 『풍납토성 주민과 문화재가 상생할 수 있다 : 문화재청  
 국정감사』, 2015, p.4 참조)

단체명	활동
풍납동 문화재대책위원회	유적 발굴에 대해 조속한 토지 수용 및 이주대책을 주장함. 2009년 수립된 기본계획과 용적률거래제·권역별 결합개발을 통한 보상에 찬성.
풍납동 주민대책위원회	2권역 주민들이 참여함. 풍납토성에 배분된 예산 증가에 환영하나, 사적 지정 시 저평가된 감정가로 보상받는 데에는 반대.
풍납동 발전대책위원회 ( <a href="http://cafe.daum.net/windcome">http://cafe.daum.net/windcome</a> )	사적지 지정에 반대함. 건축규제의 완화 및 주민 편의시설 건립을 주장.
삼표이전축구 비상대책위원회	삼표레미콘 이전 축구 주민궐기대회 개최
풍납동 사적지 및 환경대책위원회	주민설명회 및 심포지엄 개최. 사적 취소 서명서 징구.

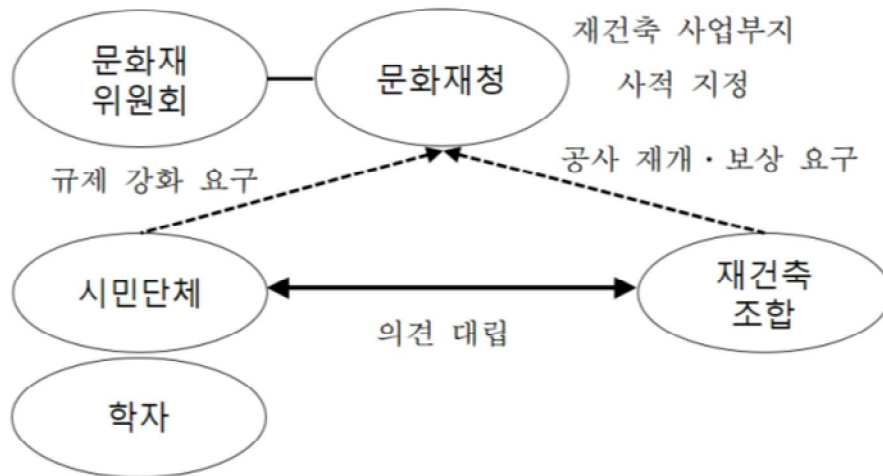
지역구 정치인과 서울시의회는 주민의 입장을 대변하여 활동하였다. 2012년부터 송파구(갑) 국회의원을 맡은 박인숙 의원은 2013년 고도육성법에서 정하는 고도에 서울 송파구를 추가하여 주민 지원의 근거를 확보하는 개정안을 제출하였으며<sup>102)</sup>, 2017년에는 ‘풍납토성 보존 및 주민 지원에 관한 특별법안’을 대표 발의하여 풍납토성을 지원 사업 및 이주대책의 근거를 마련하려고 하였다. 2015년 11월에는 서울시청 앞에서 서울 시장에 대해 건축규제 완화를 요구하는 1인 시위를 하였다. 또한 2013년 ‘문화재보존과 주민재산권 보호’ 정책토론회와 ‘풍납토성 피해주민 증언대회’를 개최하여 풍납토성을 둘러싼 갈등을 이슈화하기 위해 노력하였다. 서울시의회의 지역구 의원들 역시 의정활동을 통하여 주민들의 의견을 대변하였다.<sup>103)</sup>

102) 2014년 해당 법률안이 국회 본회의에 상정되었으나 폐기되었다.

103) 서울시의회 주찬식 의원은 서울시의 성곽 주변을 지구단위계획 수립에서 제외한다는 입지기준 신설에 대해 풍납토성 주변 지역에서 공동주택 신축이 봉쇄되어 주민의 재산권 침해가 커질 것이라는 의견을 제시하였다. (「주찬식 서울시의원 “풍납토성 성곽주변 공공주택 제한에 주민 반발”」, 서울신문, 2017.9.7.)

시민단체 및 전문가들은 풍납토성 보존을 강조하여 규제 완화를 바라는 주민들과는 대치되는 입장을 보였다. 1994년 역사·고고학자들이 결성한 서울백제수도유적보존회는 2000년 풍납토성 보존을 위한 학술토론회를 개최하여 풍납토성 내부까지 사적으로 지정하여야 한다는 의견을 냈다. 반면 일부 학자는 풍납토성이 백제왕성이 아닐 가능성을 제시하여 규제 완화를 바라는 주민들의 의견에 힘을 실어주기도 하였다. 2015년 문화연대, 서울KYC 등의 시민단체는 문화재청의 풍납토성 기본계획 변경에 대해 반대하며 풍납토성 2·3권역을 조속히 매입할 것을 촉구하여 규제 강화를 통한 문화재 보존을 주장하였다.

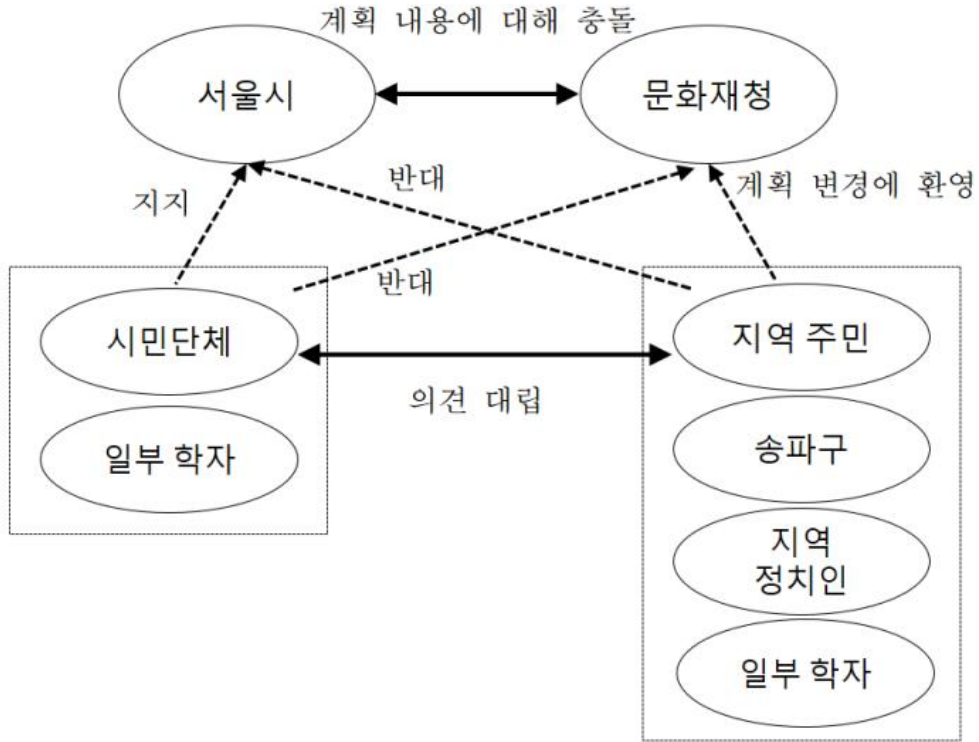
이 사례의 개발행위 제한 유형은 재건축 사업을 추진하다가 사적 지정으로 인하여 사업이 중단된 상황에서는 특정 개발행위 중단이 문제되므로 [유형 4]에 해당하며, 사업주체와 행정기관 간 대립이 발생한다. 한편, 문화재청이 기본계획을 새롭게 수립하여 지역 주민들의 건축 행위를 제한하는 국면에서는 일정한 범위 내 토지 소유자들의 건축행위 제한이 문제되므로 [유형 3]에 해당한다.



[그림 7] 풍납토성 경당지구·미래마을 재건축 중단의 상황 (유형 4-A, B)

한편 주민들과 행정기관 간에 지속적으로 갈등이 일어나는 측면에서는 당사자 간 상호작용은 [유형 A]에 해당하나, 2015년 계획 변경과 관련하여 문화재청과 서울특별시 간의 대립이 일어나는 국면에서는 [유형 D]의 역시 나타났다. 시민단체나 일부 학자가 주민의 의사에 반하여 풍납토성

의 보전 강화를 요구하는 국면에서는 [유형 B] 및 [유형 C]의 상호작용이 나타난다.



[그림 8] 풍납토성 보전·관리 및 활용 기본계획 변경의 상황 (유형 4-A, B, C, D)

### 3) 갈등의 쟁점

풍납토성의 보전과 관련한 갈등의 중요한 쟁점으로 예산 부족으로 인해 사적 지정에 따른 토지 수용·보상이 지연되고 있는 점을 들 수 있다. 현재 주민의 자발적인 신청의 순서에 따라 풍납토성 내부 주거지에 대해 토지 수용 및 보상이 이뤄지고 있으나, 예산 부족으로 보상에 필요한 대기기간이 장기화되고 있다. 그러나 매년 문화재청에서 약 350억 원, 서울시에서 약 150억 원의 예산을 부담하고 있는 상황에서 중앙정부 및 지방자치단체가 추가적으로 보상비용을 증액하는 것이 어렵다.<sup>104)</sup> 이에 따라 주민들은 언젠가 다른 지역으로 이주할 계획을 갖고, 현재 거주하고 있는 건축물을 개·보수하지 않아 슬럼화가 발생하였다. 실제로 2014

104) 류영아·채경진, 앞의 논문, pp.13-14.

년 연구에서 사적 신청 후 보상까지 걸리는 기간에 대한 시뮬레이션 결과 보상 기간이 약 10년 정도가 소요될 것으로 예상되었다.<sup>105)</sup>

이러한 토지 수용·보상 대기 기간의 장기화에 대응하기 위해 문화재청은 보상 대상 권역을 2·3권역에서 2권역으로 축소하여 해당 권역의 주민만을 이주시키는 내용으로 계획을 변경하였으나, 서울시는 계획변경에 반발하였다. 그러나 2015년 12월 서울시와 문화재청은 풍납토성 보존을 위해 핵심 권역인 2권역에 대해 우선적으로 보상하는 방향에 합의하였다.<sup>106)</sup> 또한 2016년 풍납토성 보전·관리 예산을 571억 원(국비 400억 원, 지방비 171억 원)으로 확대하고 서울시가 별도로 679억 원 규모의 지방채를 발행하기로 하였다.

### 3.2.4. 사직2도시환경정비구역

#### 1) 사례 개요

사직2도시환경정비구역<sup>107)</sup>은 종로구 사직동 311-10 일대의 34,261.5㎡ 면적의 대지에 추진되었던 사업으로, 서울시가 역사문화가치 및 한양도성 보전을 위하여 해당 구역의 정비 사업을 정지시키면서 서울시와 조합간의 대립이 진행되고 있다. 경희궁지(사적 제271호)가 인근에 있어 해당 정비구역 중 일부의 필지가 역사문화환경 보존지역에 포함되어 있으며<sup>108)</sup>, 인근에 한양도성(사적 제10호)이 있다.

105) 이우형·정재희·정재웅, 「문화재보호구역내 공공기관과 지역주민과의 이해갈등 해소를 위한 협상론의 도입방안 연구: 풍납토성 갈등사례의 하비브 이론에 의한 협상력 분석」, 한국도시설계학회지 제15권 제1호, 2014, p.42.

106) 「문화재청, 풍납토성(핵심권역) 토지보상 5년 내 해결키로」, 문화재청 보도자료, 2015.12.23.

107) 2018년 2월 9일 전부 개정되어 시행중인 도시 및 주거환경정비법에 따르면 정비사업의 절차는 다음과 같다. 도시·주거환경정비기본계획 수립(제4조) → 정비구역 지정(제14조) → 추진위원회 구성(제31조) → 조합설립인가(제35조) → 사업시행계획인가(제50조) → 관리처분계획인가(제74조) → 준공인가(제83조) → 이전고시(제86조) → 청산

108) 서울특별시의 경우 국가지정문화재 경계 100m까지를 역사문화환경 보존지역으로 지정하도록 조례에 규정하고 있다.

서울시 도시계획위원회의 심의를 거쳐 2009년 11월 서울시는 해당 구역을 사적2도시환경정비구역으로 지정하고 도시관리계획을 변경하여 용도지역을 제2종일반주거지역(7층 이하)로 변경하였다.<sup>109)</sup> 2003년에 조합설립추진위원회가 승인되어 2010년 7월에는 조합설립인가를 받았다.<sup>110)</sup> 2011년 3월부터 6차례 심의를 거쳐 2011년 8월 문화재위원회가 현상변경허가에 대해 가결하였다<sup>111)</sup>. 2012년 9월에는 종로구청장이 사업시행계획인가를 하였다.

조합원들의 소형평수 선호로 세대 수를 456세대에서 486세대로 늘려 건축계획을 변경하여 2013년 6월 문화재위원회의 현상변경허가 이후<sup>112)</sup> 2013년 10월 도시환경정비조합은 종로구청에 사업시행계획 변경인가를 신청하였으나, 종로구는 서울시의 요청으로 인가를 보류하였다.<sup>113)</sup> 이에 조합은 변경인가 지연에 따른 금전적 손해에 대해 고충민원을 신청하여 2015년 3월 국민권익위원회가 종로구청장에 대해 조속한 시일에 인가 여부를 통지하도록 시정 권고하였으며, 또한 조합의 감사청구에 대해 2015년 7월 감사원 역시 사업시행변경인가 신청에 대한 후속 조치를 조속히 수행할 것을 요구하였다.<sup>114)</sup> 2015년 11월 조합은 종로구청의 사업시행변경인가 보류에 대해 부작위위법확인소송을 제기하여 2016년 1심에서 승소하였다.<sup>115)116)</sup>

109) 서울특별시고시 제2009-465호

110) 서울특별시 재개발·재건축 클린업시스템

(<http://cleanup.seoul.go.kr/cafe/mainIdx.do?cafeUrl=VZNIqw7k>)

111) 2011년 문화재위원회 9차 사적분과위원회 회의록

112) 2013년 문화재위원회 8차 사적분과위원회 회의록

113) 「[단독] 국민권익위, 박원순發 ‘한양성곽 복원사업’에 제동」, CNB뉴스, 2015.3.31.

114) 감사결과보고서에 따르면 종로구청은 2014년 10월 사업시행변경인가를 위한 절차를 완료했지만, 서울시로부터 해당 구역의 사업을 재검토해 한양도성 주변 성곽마을 보전·관리 사업을 추진하는 것으로 내부 방침이 정해졌으니 협조해달라는 요청을 받고 사업시행변경인가를 보류하였다. 이후 종로구는 2015년 3월 국민권익위원회로부터 “인가 여부를 조속히 결정하라”는 시정권고를 받은 뒤, 서울시에 사업시행변경인가가 한양도성 주변 성곽마을 보전·관리 사업에 지장이 있는지 질의하면서 같은 해 4월 3일까지 회신이 없을 경우 변경인가를 하겠다고 통보했으나, 서울시에서는 회신하지 않았다. 그런데도 상급기관인 서울시의 의견을 확인하지 않은 채 인가를 하는 것이 부당스럽다는 사유로 인가를 하지 않고 있었다. (감사원, 『구역 사업시행변경인가 관련 감사청구 감사결과보고서』, 2015.)

115) 「한양도성 인근 재개발 ‘사적2구역’ 직권해제 해결책 나올까」, 아주경제, 2016.11.23.

서울시는 2016년 3월 역사문화가치 보전을 이유로 정비구역을 직권 해제할 수 있도록 하는 내용으로 도시 및 주거환경 정비조례를 개정하였고, 2017년 3월 서울시는 도시계획위원회 심의를 거쳐 사직2구역·충신1구역·옥인1구역 등의 정비구역을 직권으로 해제하였으며<sup>117)</sup>, ICOMOS (국제기념물유적협의회)가 한양도성에 대해 세계문화유산 ‘등재 불가’ 판정을 내려 문화재청이 등재신청을 철회하였다.<sup>118)</sup> 현재 서울시에서는 전면 철거가 아닌 기존 골목길, 주택 등 도시조직을 유지, 보존하는 방향으로 주거환경관리사업을 수립할 것을 검토하고 있다.



[그림 9] 사직2도시환경정비구역 위치도 (출처: 서울특별시고시 제2017-108호)

116) 부작위위법확인소송은 행정청이 당사자의 신청에 대하여 상당한 기간 내에 신청을 인용하는 적극적 처분 또는 각하하거나 기각하는 등의 소극적 처분을 하여야 할 법률상 응답의무가 있음에도 불구하고 이를 하지 아니하는 경우 부작위가 위법하다는 것을 확인함으로써 행정청의 응답을 신속하게 하여 부작위 또는 무응답이라고 하는 소극적 위법상태를 제거하는 것을 목적으로 하는 제도이다. (대법원 1993.4.23., 92누 17099 판결)

117) 서울특별시고시 제2017-108호

118) 「'한양도성' 세계유산 등재 철회」, 매일경제, 2017.3.21.



## 2) 사례 분석

주민들은 재개발조합을 설립하여 사업을 추진하면서, 정비 사업이 지속될 수 있도록 하는 활동을 하였다. 처음에는 서울시의 문화재 보존 방침에 따르면 문화재위원회 심의에 통과되기 위하여 재개발 부지 내에 있는 선교사 조세핀 캠벨의 주택을 매입하였으며, 서울시와의 협의를 통하여 선교사 주택 이전 및 복원에 대한 내용을 사업시행계획에 포함하였다.

한편 인허가 절차가 지연되자 서울시와 종로구에 대해 자신들의 의견을 관철시키기 위해 행동하면서 대립이 발생하기 시작했다. 인허가 절차가 지연되자 사직2구역 주민들은 서울시청 앞에서 항의시위를 하였다. 또한 권리침해를 해결하기 위해 중앙행정기관에 도움을 요청하였다. 2014년 종로구의 사업시행계획변경인가를 보류에 대해 국민권익위원회에 대한 고충민원을 신청하였으며, 감사원에 서울시와 종로구에 대하여 감사를 청구하였다. 사법적 수단 또한 활용하였다. 서울행정법원에 2015년 종로구의 사업시행변경인가 보류에 대한 부작위위법확인소송을 제기하였으며, 2017년 4월 서울시를 상대로 직권해제에 대해 무효확인소송 및 집행정지를 신청하여 12월 인용되었다.<sup>119)</sup>

한편 재개발 절차가 지연되면서 주민들 사이에서 의견 차이가 발생하였으며, 점차 정비사업의 지속을 원하지 않는 주민들이 나타났다. 2015년 11월 현재 주민 193세대 중 104세대가 집을 떠나 정비구역 내 주택의 절반 이상이 빈집으로 나타났다.<sup>120)</sup> 2016년 10월 종로구청의 주민의견 조사에서 직권해제 반대가 48.7%로 찬성(15.9%)보다 훨씬 많았으나<sup>121)</sup>, 지역 부동산 가격 감소로 사업 수익 저하가 예상되자 북촌·서촌과 같이 주택을 정비하면 관광객이 늘어나 집값이 상승하여 재개발을 계속하는 것보다 더 나을 것이라는 의견을 가진 주민들도 나타났다.<sup>122)</sup>

일부 언론은 조합의 입장을 옹호하여 사업이 계속되지 못하게 하는 서

119) 「서울시 재개발 직권해제 제도 건 법원」, 서울경제, 2017.12.22.

120) 「집 무너져도...서울시 '성곽 보존' 고수에 재개발 '스톱」, 한국경제, 2015.11.18.

121) 「"매물비용 어찌나" 정비구역 직권해제 곳곳 부작용」, 서울경제, 2017.4.9.

122) 「[르포] 재산권 묶인 사직2구역 주민들 "사업 제자리 걸음에 손실만 불어나"」, 아주경제, 2016.1.11.



울시의 행태에 대해 비판하였다. 이 언론들은 주로 경제신문으로 사직2구역과 관련된 소식을 보도하였으며, 사실에서는 재건축·재개발을 옹호하며 보존을 중시하는 서울시의 입장에 대해 부정적으로 다루었다.<sup>123)124)125)</sup>

건설사는 조합에 81억 원을 대출해 주었지만, 도시환경정비사업이 속행될 수 있도록 압력을 행하는 등의 표면적인 활동을 보이지는 않았다.

서울시는 2011년경부터 한양도성 세계문화유산 등재 및 서울의 역사성 강화를 위해 여러 계획을 새롭게 수립하였다. 2013년 5월부터 한양도성의 유네스코 세계문화유산 등재를 목표로 ‘한양도성 주변 성곽마을 조성 종합계획’을 추진하였다.<sup>126)</sup> 2016년에는 서울시는 ‘역사도심 기본계획’을 발표하였는데, 여기에는 역사도심 보전이라는 방향에 따라 서울성곽 내에서의 재개발 지정 자제 및 정비구역 해제 검토 및 한양도성 인접지역을 정비하는 내용이 담겨 있다.<sup>127)</sup> 이처럼 서울시가 한양도성을 중시하는 태도는 2016년 10월 23일 개정된 서울특별시 도시계획 조례 시행규칙 제16조에서 역사도심의 범역을 기존의 4대문 안에서 한양도성과 그 주변 지역으로 변경한 것에서도 드러난다.<sup>128)</sup>

한편 서울시의 역사성 강화를 위한 계획들에는 서울도심에서 재개발사업을 지양하는 내용이 담겨 있어 계획의 시행 과정에서 서울시는 정비사업의 절차를 중단하려 하였다. 2011년 사직2구역 조합 측의 현상변경 신청에 대하여 문화재위원회에 서울시가 한양도성의 멸실 구간 복원 및 형상화 사업 등을 추진할 예정임을 반영해 줄 것을 요구하였다. 2013년 11월 조합이 사업시행계획변경인가를 종로구청에 신청한 뒤, 서울시는 사업지역이 한양도성 및 경희궁에 인접해 신축할 건물의 높이를 최대한 낮

---

123) 「[사설] ‘무조건 보존’으로 도시의 진화를 가로막는 서울시」, 한국경제, 2015.10.13.

124) 「[사설] 서울 4대문 안 재개발 금지...어떤 도시를 만들자는 것인가」, 한국경제, 2016.6.22.

125) 「[사설] 한양도성 세계유산 등재 탈락...도시개발만 망가뜨렸다」, 한국경제, 2017.3.22.

126) 「‘성곽마을사업’에 ‘한숨’ 짓는 주민들」, 머니투데이, 2015.3.19.

127) 서울특별시, 『역사도심기본계획』, 2015, pp.190-226.

128) 역사도심 범위를 면적 기준으로는 사대문 안 7.1km<sup>2</sup>에서 한양도성 내 17.9km<sup>2</sup>로 증가시켰다. (「한양도성내 주택 재개발 해제 속도낸다」, 서울경제, 2016.10.18.)

취야 하며, 사업구역 내에 위치한 선교사 건물의 보존을 검토해야 한다는 의견을 종로구에 제시하였다. 또한 서울시 관계자가 종로구를 방문하여 한양도성 주변 성곽마을 보전·관리 사업에 사직2구역이 포함되므로 사업을 재검토해 줄 것을 요청하였다.<sup>129)</sup>

한편 2015년 10월 서울시는 서울특별시 도시 및 주거환경정비조례 개정안을 발의하였는데, 서울시의회 의결을 거쳐 2016년 3월 조례가 시행되어 조례를 근거로 사직2구역에 대해 정비구역을 해제하였다. 이 조례 제4조의3에서 시장이 직권으로 정비구역을 해제할 수 있는 세부기준을 정하면서<sup>130)</sup> 동조 제3항 제6호에서는 도시계획위원회에서 구역지정 이후 여건변화에 따라 해당구역 및 주변지역의 역사·문화적 가치 보전이 필요하다고 인정하는 경우 정비구역 해제를 할 수 있도록 하였다.

이러한 직권해제는 서울시가 주거지 개발보다는 역사문화환경 보존을 추구하는 입장에 있기 때문인 것으로 보인다. 실제로 정비구역의 직권해제가 이뤄지기 이전 서울시 관계자는 조합 측이 추진하고 있는 재개발 사업이 서울시가 추구하는 문화재 보존 위주의 개발 방식과 어긋나는지 등에 관해 검토 중이라고 답변하였다.<sup>131)</sup> 서울시장은 언론과의 인터뷰에서 사직2구역은 옛 한양도성 자리이며 구릉지이기 때문에 경관이나 삶의 질 측면에서 볼 때 아파트를 짓는 것이 부적절하다고 발언하였는데<sup>132)</sup>, 문화유산 보전에 대해 깊은 관심을 갖고 있는 서울시장의 가치관이 정비사업의 지연과 어느 정도 관련이 있다고 보인다.<sup>133)</sup>

종로구는 법률에 따르면 도시환경정비사업의 허가권자이다. 그러나 종로구가 사업시행변경인가를 지연한 것은 상급기관인 서울시의 의견을 확인하지 않은 채 인가를 하는 것이 부담스럽다는 것이 이유였으므로 갈등

129) 「[단독] 국민권익위, 박원순發 ‘한양성곽 복원사업’에 제동」, CNB뉴스, 2015.3.31.

130) 서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례 제4조의3 제1항에 따르면 시장은 정비구역 또는 정비예정구역 지정을 해제하려는 경우에는 사업추진에 대한 주민 의사, 사업성, 추진상황, 주민갈등 및 정체 정도, 지역의 역사·문화적 가치의 보전 필요성 등을 종합적으로 고려하여야 한다고 규정하고 있다.

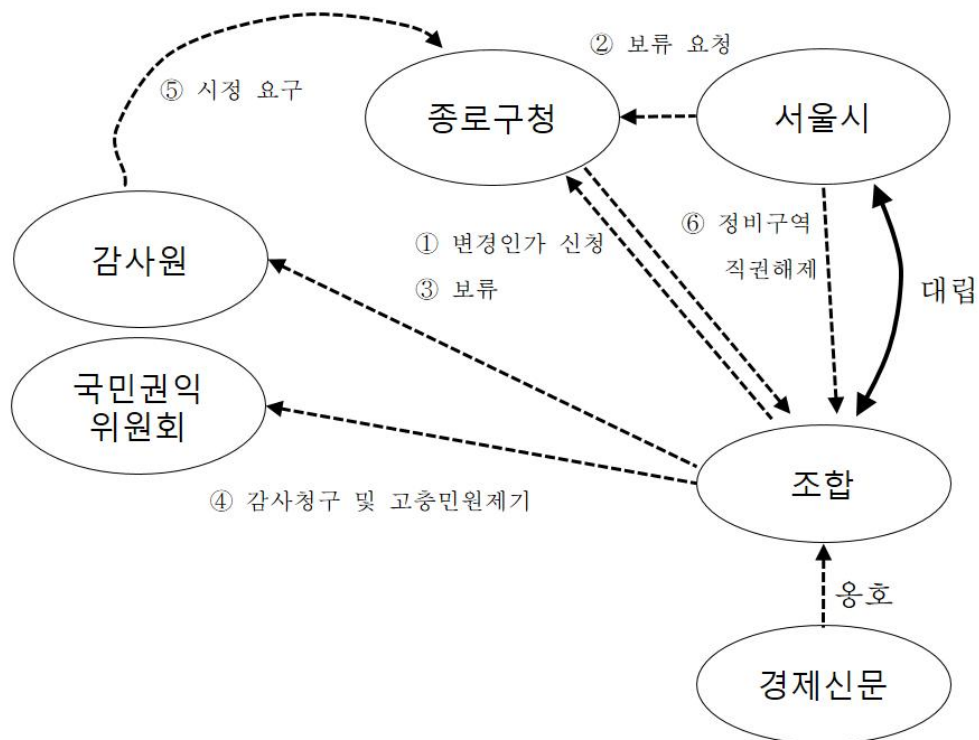
131) 「한국에 온 첫 여성 선교사 캠벨, 서울 사직동 사택 재개발사업으로 헐리나」, 국민일보, 2016.4.15.

132) 「박원순 시장 “서울집값 폭탄수준...임대료 상한선 도입 필요”」, 서울경제, 2016.10.17.

133) 「[단독]박원순 “안철수 지원, 당연한데 한계가 있다”」, 경향신문, 2012.8.25.

에서 주도적인 활동을 했다고 보기는 어렵다.

이 사례는 조합이 도시환경정비사업을 추진하는 도중, 서울시가 한양도성 보존을 위한 제반 계획을 시행하는 과정에서 정비 사업을 중단한 사례이므로 개발행위 제한의 특성에 따른 유형은 [유형 2]에 해당한다. 또한 대립이 주로 조합과 서울시를 중심으로 벌어지고 있기 때문에 이해관계자 간 상호작용은 [유형 A]에 속하는 것으로 볼 수 있다.



[그림 10] 사직2도시환경정비구역의 상황 (유형 4-A)

### 3) 갈등의 쟁점

이 사례에서 갈등의 중요한 쟁점은 사업에 투자한 조합의 시간과 자금을 들 수 있다. 먼저 2003년에 추진위원회가 설립되었고, 2009년 정비구역 지정이 지정된 상황에서 정비구역 지정 후 이미 8년이 지난 시점에서 직권해제를 통해 사업이 중단되는 것은 조합원들에게 투입한 시간을 돌려받을 수 없다는 점에서 문제가 있다.

또한 조합은 사업을 추진하면서 선교사 사택 매입비용과 사업운영비용

으로 약 350억 원을 투입하였다.<sup>134)</sup> 또한 사업이 지연되면서 매달 1억 원의 금융비용을 부담하게 되었으며, 자금의 운영을 위해 건설회사로부터 약 81억 원의 대출을 받았다. 사업이 무산될 경우 건설회사에 대여금을 상환해야 하는데, 통상적으로 조합이 상환 능력이 없는 경우 건설회사가 조합원들을 상대로 재산 가압류 소송을 진행하는 것이 조합원들에게 부담이 될 수 있다. 이에 대해 서울시는 조합원에 소송 제기를 자체 해 줄 것을 요청하였다. 또한 서울시 도시 및 주거환경정비조례 제15조의4 제4항에 따르면 직권해제 지역은 추진위원회와 조합의 사용 비용을 검증위원회 검증을 거쳐 70% 이내로 보조하며, 역사문화가치 보전이 필요한 지역은 전액 보조할 수 있도록 규정하고 있다. 다만 증빙이 어려운 비용의 검증은 쉽지 않아 추후 보상의 범위를 정하는 데 문제가 생길 수 있다.

### 3.3. 갈등의 유형별 특징

앞에서 역사문화환경 보전과 관련한 갈등에 대해 유형 분류 기준을 제시하고, 구체적인 갈등 사례를 분석하였다. 이러한 내용을 바탕으로 개발 행위 제한 및 이해관계자 간 상호작용의 2가지 유형분류 기준에 따라 갈등의 특성을 유형별로 살펴봄으로써 각 유형에 속하는 사례들이 갖는 갈등의 경향성을 검토한다. 또한 역사문화환경 보전을 위한 개발행위 제한이 어떤 특징을 갖는지 정치경제학적 이론을 적용하여 살펴본다.

#### 3.3.1. 개발행위 제한에 따른 유형별 갈등의 특징

##### 1) [유형 1] : 법령에 의한 일반적 건축행위 제한

[유형 1]에서는 행정기관이 역사문화환경 보존이라는 목적을 달성하기

---

134) 「뉴타운·재개발 강제 ‘직권해제’ 갈등 격화...‘매몰 비용’ 보조는 그림의 떡?」, 조선비즈, 2017.4.14.

위해 특정 범위의 지역을 역사문화환경 보존지역이나 미관지구 등으로 지정하여 법령과 조례 혹은 일정한 허용기준에 의한 제약을 가하게 된다.

이 유형의 사례에서는 다음과 같은 현상이 나타났다. 첫째, 재산권 제한으로 인해 주택 노후화가 일어나는 현상이 발생한다. 예를 들어 달성토성 인근 주거지의 경우 건축 제한으로 인해 신축이 되지 않아 1950년대 조성된 주택들이 노후화되어 존속하였으며, 인근 지역에 비해 상대적으로 저층의 건축물들이 남게 되었다.

둘째, 거주환경 악화가 나타났다. 건설공사가 어려워지면서 주민들이 거주지를 떠나고, 이로 인해 건축물의 관리가 제대로 되지 않거나 폐가가 나타나기도 하였다. 종묘 서측의 경우 건물의 수선이 원활하게 이루어지지 않았으며, 주택 외벽이 갈라져 재난위험시설을 안내하는 표지판이 부착되기도 하였다. 달성토성 인근 주거지는 폐가가 증가하고 상점들이 문을 닫아 지역이 경제적으로 쇠락하는 현상이 발생하였다.

이해관계자 간의 관계 측면에서 주로 [유형 A]인 행정기관과 주민 간의 갈등이 나타났다. 이 때 토지를 소유한 주민들이 재산권 제한에 대해 불만을 갖고 행정기관에 민원을 제기하기는 하나, 시위·집회 등의 응집된 행동을 통해 규제 완화를 관철하려는 행태는 보이지 않아 대부분 갈등이 내재된 상태에 머물러 있었다. 이는 Olson의 이론에 따르면 주민들의 이해관계가 동질적이지 않으며, 집단에 참여하기 위한 비용이 참여로부터 얻을 이익보다 크기 때문인 것으로 보인다. 실제로 주민들은 자신의 이익을 관철하기 위한 단체를 결성하여 집단행동을 보이기보다는 자신이 살고 있는 주거지에서 이탈하거나 건축물 수선을 하지 않는 등의 개별적인 행동을 나타냈다.

## 2) [유형 2] : 행정기관의 특정사업 인허가 중단

[유형 2]에서는 역사문화환경 보존을 위해 일정한 행위를 제한하는 지역에 대해 새로운 개발 사업의 추진이 이루어진다. 이 때 특정한 사유로 행정기관이 사업과 관련한 인허가를 거부하거나, 행정기관에 대해 인허

가 거부를 요구하는 제3자가 존재하여 갈등이 발생한다.

이 유형에서는 다음과 같은 특징이 나타났다. 첫째, 개발사업자와 행정기관 외에 다른 행위자들이 갈등에 참여하는 사례가 자주 나타났다. 시민단체나 인근 주민 등의 제3자가 개발 사업의 추진에 반대한다는 점을 들 수 있다.<sup>135)</sup>

둘째, 개발과 관련한 여론의 관심이 나타났으며, 경우에 따라 개발을 반대하는 이해관계자나 제3자 등이 나타나 개발에 부정적인 여론을 형성하려고 시도하였다. 현대자동차 글로벌비즈니스센터 신축 사업에 대해 조계종은 불교 매체를 이용하여 개발에 반대하는 여론을 조성하였다. 경북궁 인근에 일본대사관을 신축하려 한 사례에서 한 방송사는 문화재보호법이 개인에게는 엄격하고, 정부기관과 대기업에 관대하다는 형평성 논란을 제기하여 대사관 건립에 부정적인 여론을 형성하려 하였다.

셋째, 개발행위 제한을 새로 신설하거나 강화해 줄 것을 요구하는 사례가 나타났다. 이러한 사례는 개발로 인해 직접적으로 영향을 받는 이해관계자가 있는 경우로, 구체적으로는 현대자동차 글로벌비즈니스센터 인근에 토지를 보유한 조계종이나 진현동 신축 아파트 인근의 불국사 등이 해당하였다. 불국사 신도회 측은 불국사 인근이 역사문화미관지구로 지정되어 규제를 받는 것을 감안할 때 사업 부지가 미관지구로 지정되지 않은 것과 해당 부지를 2011년 자연녹지에서 일반상업지역으로 변경한 경위에 대해 의혹을 제기하였다.<sup>136)</sup>

이해관계자 간의 관계 측면에서 갈등은 주로 개발사업자와 제3자의 관계에서 극명한 대립이 일어나 [유형 B]에 해당하는 사례가 많았으며, [유형 A]인 행정기관과 개발사업자 간의 갈등이 발생한 사례도 일부 나

---

135) 관훈동에 비즈니스호텔을 신축하려 한 사례에서는 국정감사에서 조계사·우정총국 인근에 호텔을 건설할 경우 문화재 훼손이 우려된다는 의견을 제시한 국회의원이 있었다. 경북궁 인근에 일본대사관을 신축하였던 사례에서는 문화재청 및 문화재위원회에서 현상변경허가를 조건부 가결한 심의에 대해 국정감사에서 신축 허가를 반대한 국회의원이 존재하였으며, 시민단체에서도 경관 훼손을 이유로 반대가 있었다. 경주 불국사 인근에 아파트를 건설하는 사례에서는 경주고도보존회·불국사 신도회 등이 불국사의 조망권과 문화적 가치를 훼손할 수 있다는 이유로 반대가 나타났다.

136) 해당 부지는 불국사로부터 약 800m 가량 떨어져 있어 문화재보호법 상 역사문화환경 보존지역 지정을 통한 개발행위제한이 불가능하다.

타났다.

사업주체는 단일한 행위자로서 단결된 행동을 나타냈다. 이는 Olson의 이론에 따르면 행위자들의 이해관계가 일정하고, 집단 구성원이 한정되어 있어 무임승차 등의 기회주의적 행태가 나타나기 어렵기 때문으로 보인다. 예를 들어 복산1구역주택재개발정비사업의 경우 조합 설립 인가를 통해 조직 구성원의 범위가 특정되었으며, 조합 측은 문화재위원회 심의에 따라 사업시행계획을 변경하면서도 문화재청에 탄원서를 제출하는 등의 일치된 활동을 나타냈다. 이 때 행정기관은 인허가 절차에서의 승인 거부 외에는 다른 활동을 보이지 않아 인허가가 최종적으로 거부된 사례 외에는 행정기관과 사업주체 간 갈등이 격화하여 표면화하지는 않았다.

한편 갈등의 제3자가 개발에 반대하는 경우 갈등은 보다 격화하였다. 갈등의 제3자가 개발과 관련하여 직접적 이해관계를 갖고 있는 경우나, 자연환경 파괴가 우려되는 경우 제3자가 지속적으로 갈등에 반대하는 활동을 하여 갈등이 장기화되었다.

### 3) [유형 3] : 보전사업 추진으로 행위제한 신설

[유형 3]에서는 중앙정부나 지방자치단체 등 행정기관이 주도하여 역사문화환경 보존 및 관리를 위한 새로운 계획을 수립하여, 이를 근거로 국토계획법에 따른 도시관리계획 등을 통해 개발행위 제한이 이루어진다. 이 때 해당 계획은 특정한 범위의 토지·건물 등의 개발과 관련하여 이전에 비해 강한 제한을 가하게 된다.

해당하는 사례의 수가 4개에 불과하여 일반화하기 곤란하나, 이 유형에서는 다음과 같은 특징이 보인다. 첫째, 문화재의 가치와 관련한 견해 대립이 발생한다. 문화재 주변 환경의 보존을 위한 계획을 추진하는 행정기관은 문화재의 역사적 가치를 강조한다. 그러나 해당 계획으로 인해 제약을 받는 규제 대상자들은 문화재의 역사적 가치를 절하하려 한다. 예를 들어 2015년 인천 중구의 개항장 인근 지역 주민들은 일제강점기에 건립된 건축물들이 문화재로서의 가치가 없다며 문화재 지정 해제 및 철거를 요구하였다.<sup>137)</sup> 한편 풍납토성 내부 주거지의 주민들은 풍납토성은

백제왕성이 아니므로 사적지 지정을 해제해 줄 것을 요구하였다.

둘째, 계획의 수립 및 집행 과정에서 중앙정부와 지방자치단체 혹은 지방정부와 지방정부 사이의 마찰이 발생하였다. 이는 세계문화유산 등재를 위해 문화재 주변을 조성하려는 광역지방자치단체가 규제완화를 기조로 하는 중앙정부나 규제 강화를 우려하는 주민의 재산권을 보호하려는 기초지방자치단체와 대립을 겪는 사례에서 나타났다.<sup>137)</sup>

이해관계자 간 관계에서는 규제 대상 집단인 지역 주민이 행정기관에 대해 규제 완화를 요구하는 과정에서 [유형 A]의 상호작용이 주로 나타났다. 한편으로 제3자가 행정기관에 문화재 보존을 위해 규제를 강화해 줄 것을 요구하여 [유형 B]의 상호작용이 나타나며, 중앙정부와 지방자치단체 간의 마찰에서 [유형 D]의 상호작용도 발생하였다.

규제대상집단인 주민들은 강화군의 경우에는 지속적으로 응집된 활동을 나타내지 않았으나, 풍납토성 내부 주거지의 경우 주민들이 응집하여 활발한 활동을 보였다. 풍납토성 내부 주거지 가운데 지정 및 매입이 완료된 1권역과 아파트 단지가 이미 조성된 4권역을 제외하면 건축규제로 인한 재산권 제한은 2·3권역 주민에 한정되며, 특히 2구역의 경우에는 건축행위가 불가능하다. 이는 Olson의 논의에 따르면 한정된 수의 동질적인 이해관계를 갖는 주민들이 존재하여 집단을 형성하고 유지할 수 있기 때문에 활동이 지속적으로 나타나는 것으로 보인다. 북촌 지역의 역사문화미관지구 지정에 대해서는 해당 규제로 인해 제한을 받는 현대건설의 강한 반발이 나타났는데, 이는 대기업인 현대건설이 단일한 행위자로서 행동할 수 있기 때문이다.

---

137) 중구 주민들이 구성된 ‘중구 구도심지역 발전위원회’가 철거를 요구한 문화재는 인천시 지정문화재 3개소(인천일본제일은행 지점, 인천일본58은행인천지점, 인천일본18은행지점)와 청·일조계지경계계단 등의 시 기념물에 해당한다. 이에 대해 인천광역시 중구 관계자는 문화재를 실제로 없애달라기보다 규제를 완화해 달라는 요구로 보인다는 의견을 보였다. (「'개항장 주변 일본식 건물… 문화재 지정 해제·철거를」, 경인일보, 2015.1.27)

138) 2015년 문화재청 토성 보존 계획 변경에 대하여 풍납토성의 유네스코 세계문화유산 등재를 원하는 서울시가 문화재청과 마찰을 나타냈다. 한편 2016년부터 강화도 해양관방유적을 세계문화유산에 등재하려는 인천광역시의 시도에 대하여 강화군이 반대를 보이고 있다.



#### 4) [유형 4] : 공공부문 보전사업으로 인해 개발사업 중단

[유형 4]에서는 기존에 재건축·재개발 등의 개발 사업에 대하여 역사문화환경 보존을 위해 행정기관이 인·허가 절차나 건설공사 도중에 사업을 중단시키게 된다.

이 유형에서는 다음과 같은 특징이 나타난다. 첫째, 갈등이 장기화되면서 빈집이 생기고 주거환경이 악화하는 현상이 발생하였다. 사직2구역과 옥인1구역의 경우 문화재 보존을 이유로 인허가 절차가 지연되면서 지역 주민들이 개발 가능성에 대해 회의적인 태도를 보여 거주지에서 이탈하였으며, 주택의 수선이 어려워 주거 환경이 악화하였다.<sup>139)</sup>

둘째, 행정기관의 개발사업 중단에 대한 하자를 주장하며, 사업주체는 행정부와 사법부 등에 대하여 권리구제를 요구하였다. 예를 들어 옥인1구역 주택재개발조합은 2012년 종로구청의 관리처분계획 인가 거부 및 2017년 서울시 주택재개발정비구역 직권해제에 대하여 소송을 제기하는 등의 사법적 수단을 활용하였다. 또한 사직2구역 도시환경정비조합은 사업시행변경인가의 절차가 지연되자 이에 대해 국민권익위원회에 민원을 제기하고, 감사원에 대한 감사청구를 하였다.

이해관계자 간 관계에서는 사업시행자가 행정기관에 대해 사업 중단에 대해 반발하는 과정에서 [유형 A]의 갈등이 주로 나타나며, 개발의 제3자가 역사문화환경 보존을 위해 문화재 발굴 및 사업 중단을 요구하면서 사업시행자와 의견 대립을 갖는 [유형 B]의 갈등 역시 나타난다.

사업주체는 [유형 2]와 마찬가지로 단일한 행위자로서 단결된 행동을 나타냈다. 예를 들어 풍납토성 인근의 미래마을재건축조합은 외환은행주택조합과 연합해 비상대책위원회를 결성하여 사적지정 철회집회를 가졌다.

[유형 4]에 해당하는 4개의 사례는 모두 지역 주민들에 의해 재건축조합이 결성되었으며, 이 때 도시환경정비사업에 의해 조합이 설립되어 조직 구성원이 특정한 범위로 한정되며 및 구성원 간 이해관계가 동질적

---

139) 도시 및 주거환경정비법 제19조 1항에 따르면 정비구역에서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 물건을 쌓아 놓는 행위, 죽목의 벌채 및 식재를 하기 위해서는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다.

으로 나타난다. 따라서 Olson의 논의에 따르면 소규모 범위에 제한된 구성원들이 자신들의 영향력을 확보하기 위해 지속적으로 활동하는 것이 가능하다. 개발 절차가 지연되면서 주민들이 점차 이탈하는 사례에 대해서는 Olson의 논의에 따르면 개발 지연에 따라 집단에 남을 때의 비용이 이득에 비해 더 커지며, 조합이 주민들에 대해 조직에 남을 것을 강제할 수 없으므로 주민들이 주거지를 떠나는 것으로 보인다.

### 3.3.2. 이해관계자 간 상호작용 유형별 갈등의 특징

#### 1) [유형 A]: 행정기관과 규제대상자 간의 상호작용

[유형 A]의 경우 개발행위제한을 집행하는 행정기관에 대해 규제대상자가 규제에 대해 불만을 갖는다. 이 때 갈등은 규제에 의한 사업주체나 주민의 재산권이 제한되는 것이 큰 쟁점으로 나타나므로 갈등의 원인은 이해관계에 따른 것이라고 할 수 있다. 규제대상자가 규제에 대해 표면적인 행동을 취하지 않거나, 사업주체가 행정기관의 요구에 따라 건축물의 규모·형태를 조정할 수 있는 경우 갈등이 잠재된 상태로 머물러 있게 된다. 그러나 개발행위 제한으로 인해 통상적인 토지 개발이 불가능할 경우 규제대상자의 격렬한 불응으로 갈등이 장기화되기도 한다.

예를 들어 2007년 서울특별시가 계동 현대건설 사옥 부지를 역사문화미관지구로 지정한 것에 대해<sup>140)</sup> 현대건설은 2007년 11월 서울행정법원에 행정소송을 제기하고, 2009년 헌법재판소에도 국토계획법에 대한 위헌법률심판을 청구하였다. 풍납토성 내부 주거지 역시 특정 권역에 대한 모든 건축행위가 제한되면서 주민들이 단체행동에 나서 시위를 계속하여 갈등이 장기화되었다.

---

140) 2005년 5월 서울특별시가 북촌과 경복궁, 창덕궁의 미관을 관리하기 위해 ‘북촌장기발전 추진계획’을 수립한 뒤, 2007년 1월 해당 토지를 역사문화미관지구로 추가 지정하는 내용의 도시관리 계획변경결정을 하고, 고시하였다. (헌법재판소 결정문 2012. 7. 26. 2009헌바328) 서울특별시 도시계획조례 제45조 제1항에 따르면 역사문화미관지구에서 건축물의 높이는 4층 이하로 제한된다.

한편, 규제의 대상이 되는 개인·집단은 개발행위제한을 완화시키기 위해 행동한다. 규제 대상지역에 거주하는 주민들은 지역의 범위를 축소시켜 줄 것이나, 건축행위 제한의 범위를 축소해 줄 것을 민원 제기나 공청회 참석, 문화재청 항의 방문 등을 통해 행정기관에 요구하였다. 예를 들어 경주시 구도심의 역사문화미관지구는 한옥의 신축만이 가능하다. 2016년 경주 지진 이후 주민들은 조례에서 금지된 함석 기와를 사용하여 주택을 보수하였고, 저조한 재난지원금에 불만을 갖고 역사문화미관지구를 완화 또는 전면 해제해 달라는 민원을 시청 홈페이지 등을 통해 제기하였다.<sup>141)</sup> 이러한 활동에 대해 지방자치단체나 지역구 정치인들은 지역 주민의 의견을 받아들여 재산권 제한을 축소시킬 방안을 모색하거나, 중앙행정기관에 대해 규제 완화를 요청하기도 하였다.

## 2) [유형 B] : 규제대상자와 제3자 간의 상호작용

[유형 B]의 경우 사업주체가 사업을 추진하는 과정에서 제3자가 개발사업에 대해 반발하는 상황이다. 갈등의 쟁점은 전통건축물이 이루는 경관 보호, 문화재 보존, 생태계 및 자연환경 보호 등 문화적·환경적 측면이 대다수였다. 따라서 갈등의 원인은 주로 개발로 인한 수익을 추구하는 개발주체와 개발이 환경에 미칠 위험을 강조하는 제3자 간의 가치 갈등으로 보인다.<sup>142)</sup> 실제로 이러한 제3자는 시민단체 및 진보정당 등 직접적인 이해관계가 없는 경우가 많았다.

제3자는 인·허가 절차에서 개발행위를 승인하지 못하도록 행정기관을 압박하였으며, 사례에 따라서는 규제를 더욱 강화해 줄 것을 요구하기도 하였다. 또한 인허가 행정기관이 아닌 제3의 기관을 활용하여 개발사업의 진척을 막으려 노력하였다.<sup>143)</sup>

141) 경주 도심 시가지의 역사문화미관지구 면적은 15.9km<sup>2</sup>으로 경주 구도심 대부분이 해당된다. 경주시 도시계획조례 제52조에 따르면 해당 지구 내에서 건축물의 높이는 2층 이하로 제한된다. 동 조례 제53조 및 제56조에 따르면 건축물의 형태 및 외관은 한옥만이 가능하며, 지붕의 마감 재료는 재래식 토기와와 초가만을 허용하고 있다.

142) 조계종의 경우 당초 한전부지 환수에서 봉은사의 역사문화환경 보존으로 주장을 선회했다는 측면에서 문화적 가치도 추구하나, 개발 과정에서 보다 유리한 이해관계를 취하려는 의도도 있을 것이다.

143) 설악산 오색케이블카 설치 사업에서 2015년 9월 시민단체들은 국립공원위원회의 공

전문가, 언론, 정치인 등이 제3자의 주장에 동조하여 주장을 강화하는 활동을 보이기도 하였다. 전문가는 심포지엄이나 공청회에 참여하여 행정기관이나 개발사업자에 맞서 전문적인 의견을 제시하거나, 칼럼 기고나 방송 출연 등을 통해 제3자의 주장에 대한 정당성을 제공하였다. 예를 들어 현대자동차 글로벌비즈니스센터 신축 사업에 대한 공청회에 참여한 전문가들은 공사에 앞서 문화재 영향검토가 필요하며, 인허가에 앞서 수행된 환경영향평가가 부실하다는 견해를 내놓았다. 또한 설악산 오색 케이블카 건립에 대해 한 전문가는 설악산의 보존 가치가 국민의 문화재 향유권보다 우선해야 한다는 이유로 케이블카 건립에 반대하는 환경단체들의 주장에 힘을 실어 주었다.<sup>144)</sup>

언론은 사업주체와 제3자 간의 갈등에 대해 사회적 관심을 촉발하며, 제3자의 주장을 일반 국민들에게 알리는 역할을 하였다. McCombs와 Shaw에 따르면 언론이 특정 이슈를 의제로 설정하는 과정은 두 단계로 구분할 수 있다. 첫 번째는 언론에서 중요하게 다뤄진 이슈가 매체 수용자에게 중요하게 인식되는 과정이며, 두 번째는 언론에서 특정 이슈에 대한 이미지나 프레임을 형성하여 수용자에게 영향을 주는 과정이다.<sup>145)</sup> 실제로 일부 언론은 토지개발이나 역사문화환경 보전 중 어느 한쪽의 문화 가치적 편향을 가지고 대립하는 쌍방의 의견 중 한 쪽의 주장을 집중적으로 보도하여 수용자에게 갈등에 대해 특정한 이미지를 형성하기 위해 시도하였다.<sup>146)</sup>

정치인은 주로 국정감사 등 입법부의 공식적 절차나 보도자료 배부 등

---

원계획 변경 승인에 대해 반발하며 케이블카 사업의 추진 과정에서 위법성이 있다는 의혹을 제기하면서 감사원에 대해 감사를 청구하였으며 환경부장관을 상대로 행정소송을 제기할 의사를 보였다. (「환경단체 '설악 케이블카' 승인 취소 집단소송 추진(종합)」, 연합뉴스, 2015.9.21.)

144) 「[녹색세상]미국 엘로스톤과 설악산」, 경향신문, 2017.11.23.

145) 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호, 『정책학원론』, 대명출판사, 2010, p.200.

146) 설악산 오색케이블카 설치 사업에서 일부 환경단체는 사업에 반대하는 칼럼을 특정 언론매체에 집중적으로 기고했다. 한편 사직2도시환경정비구역 해제와 관련해 일부 경제신문은 조합의 해제 반대의견을 여러 차례 알리면서 정비구역을 해제한 서울시를 비판하였으며, 현대자동차부지 글로벌비즈니스센터 신축사업에서 불교신문은 봉은사의 역사문화환경 훼손을 이유로 개발에 반대하는 조계종의 활동을 지속적으로 보도하였다.

을 통해 개발사업으로 인한 역사문화환경 훼손에 대한 우려를 제기하였다. 2012년 국정감사에서 관훈동 비즈니스호텔을 비롯한 서울 시내의 호텔 건립이 도심부의 역사문화환경을 훼손할 것이라는 한 의원의 지적이 있었으며,<sup>147)</sup> 관훈동 일본 대사관 및 설악산 케이블카 건립과 관련해서도 국정감사에서 역사문화환경 훼손을 우려하는 국회의원들의 지적이 있었다.

### 3) [유형 C] : 행정기관과 제3자 간의 상호작용

[유형 C]는 행정기관과 제3자 간에 나타나는 갈등관계이다. 행정기관이 제3자의 요구에 응하는 행동을 보이지 않을 때 제3자는 행정기관을 비판하는 활동을 통해 행정기관과 갈등을 촉발하였다. 예를 들어 불국사 인근에 아파트를 신축하는 사업에서 경주시 시민단체인 경주고도보존회는 사업용지의 용도가 자연녹지에서 일반상업지역으로 변경된 경위가 석연치 않다는 이유로 감사원에 경주시에 대한 행정감사를 요청하였다.<sup>148)</sup> 이러한 비판은 제3자가 행정기관이 사업주체와 결탁했다는 불신이나 편견에 근거한 것으로 관계상 갈등에 해당하는 것으로 보인다.

### 4) 유형 D : 중앙정부-지방정부 또는 지방정부 간 상호작용

[유형 D]는 중앙정부와 지방자치단체 간, 혹은 지방자치단체 사이의 갈등관계이다. 이 유형은 인천시·서울시 등 광역자치단체가 특정 문화재를 유네스코 세계문화유산으로 등재하려는 사례들에서 나타났다. 지역주민의 입장을 보다 강하게 대표하는 기초자치단체가 광역자치단체에 반발하거나(강화도), 규제의 내용을 둘러싸고 문화재청과 서울시 간의 입장 차이가 나타났다(풍납토성). 이 유형에서는 규제의 범위 또는 규제의 위법·부당 여부가 쟁점이 되었으며 이는 구조적 갈등에 해당한다.

한편 이러한 갈등은 중앙정부와 지방자치단체 사이의 역사문화환경 보전에 대한 정책 기조의 차이에서 나타나기도 한다. 예를 들어 문화재청은 2015년 '문화재 분야 규제혁신 방안'을 발표하는 등 규제 완화를 추

147) 「문화재청, 중앙일보 홍석현 회장에게만 관대해?」, 미디어스, 2012.10.5.

148) 「불국사 옆에 웬 주상복합?」, 매일경제, 2017.8.11.

진하였으나, 서울시는 문화유산 보존을 위해 문화재 인근 지역의 건축규제를 강화를 강화하였다. 이러한 문화재청과 서울시의 입장 차이는 역사문화환경 보전과 관련한 시각 차이는 풍납토성 보전에 대한 견해 대립으로 이어지게 되었다.

##### 5) [유형 E] : 위원회 참여 전문가와 중앙행정기관 간 상호작용

[유형 E]는 정부위원회에 참여하는 전문가와 중앙행정기관 간 갈등관계이다. 많은 행정기관이 전문가나 다양한 이해관계자의 합의에 의한 의사결정을 위해 정부위원회를 두고 있다.<sup>149)</sup> 이 때 정부위원회에 참여하는 전문가들이 내는 의견에 대해 다른 행정기관이 이에 모순되는 결정을 할 경우 정부위원회 소속 전문가와 중앙행정기관 사이의 갈등이 나타난다.

예를 들어 중앙행정심판위원회의 현상변경 거부에 대한 취소재결이 있는 뒤 재결에 반발하여 행동하였다. 2016년 12월 설악산 오색 케이블카 건립을 위한 문화재 현상변경 허가신청을 문화재위원회가 거부하자, 2017년 3월 양양군은 현상변경 거부에 대해 취소심판을 청구하여 2017년 6월 중앙행정심판위원회는 설악산 오색케이블카 설치를 위한 문화재 현상변경허가를 거부한 처분이 부당하다는 결론으로 인용재결을 내렸다. 이에 문화재위원회 위원 3인이 문화재위원회에 대해 사퇴서를 제출하였으며, 문화재위원회 8개 분과의 위원장들이 취소재결에 대해 비판하는 성명서를 제출하였다. 문화재위원회 천연기념물분과에서 위원을 지냈던 전문가 17인은 문화재 보호의 필요성과 문화재 분야에서의 전문성 존중 등을 이유로 행정심판에 대해 반박하는 성명서를 제출하여 중앙행정심판위원회와의 대립을 나타냈다.<sup>150)</sup>

149) 김정해·조성한, 「정부위원회의 운영 및 관리상의 문제점과 개선방안」, 현대사회와 행정 제17권 제2호, 2007, p.173.

150) 중앙행정심판위원회는 문화재청이 보존과 관리 측면에 치중한 점이 있고, 문화향유권 등의 활용적 측면을 제대로 고려하지 않았으며, 삭도사업으로 인한 환경훼손이 크다고 단정하기 어려운 점 등을 종합적으로 고려하면 문화재 현상변경허가를 거부한 이 사건 처분은 재량을 잘못 행사하여 부당하다는 취지의 결정을 하였다.

### 3.3.3. 갈등의 이론적 설명

개발행위 제한에 따른 유형별 특징을 살펴보면, [유형 2]과 [유형 4]의 경우 불특정 다수의 국민들이 역사문화환경을 향유할 수 있게 하기 위해 소수의 사업주체의 행위에 제약을 가한다. Wilson의 규제정치이론의 관점에서 이는 소수의 사업 주체에게 인허가 절차 중단을 통해 막대한 비용이 집중되며, 그 편익은 불특정 다수의 국민에게 분산되므로 기업가 정치에 해당한다고 볼 수 있다. 한편, [유형 4]의 일부 사례에서는 건설 공사로 환경상 영향을 받을 우려가 있는 토지를 보유한 제3자가 개발 사업을 반대하고 규제를 강화해 줄 것을 요구하였다. 이 때 규제에 의한 비용은 사업주체에게 집중되며 규제에 의한 편익은 제3자에게 집중되므로 이 사례의 경우 이익집단 정치의 성격도 띠고 있다고 볼 수 있다.

[유형 1]과 [유형 3]은 불특정 다수의 국민들이 역사문화환경을 향유할 수 있게 하기 위해 특정 범위의 토지 내에 거주하고 있는 주민들에게 건축 행위에 대해 제한을 가하는 것이다. Wilson의 규제정치이론에서 볼 때 규제의 편익은 분산된 다수의 국민에게 분산되며 비용은 특정 범위의 주민들에게 집중되므로 기업가 정치에 해당한다고 볼 수 있다. 다만 [유형 2]과 [유형 4]에서 비용부담자가 현재의 사업주체에 한정되거나 [유형 1]과 [유형 3]에서는 규제 대상 토지에 거주하는 주민으로 넓어져 상대적으로 인식된 비용이 분산되므로 [유형 2] 및 [유형 4]와 비교하면 상대적으로 대중정치의 성격을 띠는 기업가 정치라고 볼 수 있을 것이다.

한편 개발행위제한으로 인한 규제대상 집단들의 반발은 [유형 1]의 경우에는 규제에 대한 저항이 나머지 유형들에 비해 표면적으로 드러나지 않았으며, [유형 2]에서도 일부 사례의 경우 규제에 대해 표면적인 저항이 나타나지 않았다. 한편 [유형 2], [유형 4] 모두 소송을 통해 권리구제를 도모한 사례가 나타났다는 측면에서 볼 때 상대적으로 갈등의 폭이 크게 나타났다고 볼 수 있다.

[유형 2]·[유형 3]·[유형 4] 모두 많은 사례에서 규제에 반대하는 집단 행동이 나타났으며, 연구의 대상으로 삼은 갈등 사례의 수가 한정되었다

는 면에서는 각 유형별로 갈등의 폭을 일률적으로 비교하는 것은 어렵다고 판단된다. 다만 행정기관과 규제 대상 간의 갈등의 표면화 정도를 비교하면 유형 1은 0%, 유형 2는 약 16.6%, 유형 3은 약 75%, 유형 4는 약 100%로 나타났다. 이는 개발행위 제한이 일반적인 행위 제한보다는 특정 개발행위를 중단하는 것일 때, 제한의 근거가 기존 법령보다는 신규 계획에 의한 것일 때 규제 관계자들의 활동이 활발해지며, 갈등의 기간 또한 장기화될 것이라는 앞의 예측을 불완전하게나마 뒷받침해 주는 것이라고 보인다.

[표 13] 역사문화환경 보전에 관련한 규제정치 유형 ([표 3]을 수정)

		감지된 편익	
		넓게 분산	좁게 집중
감지된 비용	넓게 분산	대중정치 (majority politics)	고객정치 (client politics)
	좁게 집중	기업가정치 ( <u>entrepreneur politics</u> )	이익집단정치 (interest-group politics)

정리하자면 역사문화환경의 개발행위 제한에서 나타나는 정치적 행태는 ‘기업가 정치’의 특징을 상당 부분 갖는 것으로 설명할 수 있다. 다만 개발사업자와 이를 반대하는 제3자 간 대립이 발생하는 일부 사례에서는 이익집단 정치의 특징도 함께 갖는다. 기업가 정치는 주로 환경오염 규제나 식품안전 규제 등 특정한 사회적 가치 실현을 위해 정부가 개인·기업의 사회적 행동을 제한하는 사회적 규제에서 흔히 나타난다. 본 연구에서 역사문화환경 보전에 관한 규제는 역사문화환경 보전이라는 사회적 가치 실현을 위해 개인·기업의 건축행위를 제한하는 사회적 규제에 해당하므로, 기업가 정치의 상황이 나타나는 것이 합당하다고 보인다.

기업가정치에서는 주로 규제로 인해 비용을 부담하는 집단은 잘 조직되어 영향력을 행사하는 반면, 잠재적인 수혜자인 국민은 쉽게 조직화되지 못하고 정치적 활동 역시 미약하다. 이해관계자 간 관계에 따른 갈등 유형 중 [유형 A]에서 규제 대상자들이 조직되어 영향력을 행사하는 상황이 나타난다.

이 때 규제에 직접 이해관계를 갖지 않는 시민단체는 언론매체를 활용



하여 정부에 압력을 가하며, 대중정치가로서 이미지를 심으려는 정치인과 긴밀한 관계를 맺고 규제를 강화하기 위해 정치적 의제를 만든다.<sup>151)</sup> 이러한 상황은 이해관계자 간 관계에 따른 갈등 유형 중 [유형 B] 및 [유형 C]에서 나타났다. 시민단체는 성명서 발표 및 기자회견 등 언론을 통해 개발 과정에서 문화·환경의 파괴 가능성이 있다는 인식을 심어주려 했으며, 행정기관이 인허가 절차에서 개발행위를 중단하도록 압박하였다.<sup>152)</sup> 한편 정치인들은 공식적 자리에서 특정 개발 사업을 표적으로 삼아 이를 반대하는 의사를 보임으로써 자신의 정치적 명망을 높이기 위해 노력하였다.<sup>153)154)</sup>

---

151) 최병선, 『정부규제론』, 법문사, 1992, p.132-133.

152) 설악산 오색 케이블카 설치 사업의 경우 환경단체 및 종교단체에서 문화재위원회에 오색케이블카 건설허가를 해주지 말 것을 촉구하는 문건을 보냈으며, 사업 추진과정에서 예산낭비 의혹을 제기하면서 감사원에 양양군에 대한 감사를 청구하였다.

153) 2015년 국정감사에서 설악산 오색 케이블카 설치 사업에서 강원도가 지역구인 권성동(강릉)·정문헌 의원(속초 고성 양양)은 사업에 긍정적인 입장이었던 데 반해, 심상정(경기 고양 덕양구 갑) 의원은 케이블카 건설 사업 승인은 민주적 절차를 훼손한 것이라고 반발하였다. 또한 2016년 국정감사에서 이정미 국회의원은 사업의 환경영향 평가가 부실하고, 경제적 타당성이 없다는 주장을 하였다. 심상정·이정미 국회의원이 소속된 정의당이 강령에 생태주의를 내세우고 있다는 측면에서, 정당 지지자들의 지지를 동원하기 위해 환경 이슈를 내세운 것으로 추측할 수 있다.

154) 2013년 국정감사에서 김상희 의원은 문화재청의 경복궁 앞의 일본대사관 신축 허가가 문화재보호법 위반이며 일본에 대한 특혜라고 주장하였다. 또한 일체에 강제로 훼손되었다가 다시 복원된 경복궁의 역사적 배경을 감안해 일본 대사관에 대체 부지를 마련하여 옮겨야 한다고 주장했다. (「일본대사관 신축 특혜의혹... 문화재청 "위법아냐"」, 머니투데이, 2013.10.14.)

## 4. 갈등의 원인과 개선방안

### 4.1. 개발행위제한 관련 갈등의 원인

역사문화환경 보전정책은 주로 개발행위 제한을 그 수단으로 갖게 되며, 이러한 개발행위 제한은 국민의 기본권을 제한하는 특성상 여러 가지 측면에서 갈등을 낳게 된다. 여기서는 개발행위 제한에 관련한 갈등의 원인이 무엇인지 3장에서 살펴본 사례들을 근거로 하여 살펴보려고 한다.

#### 1) 경제적 측면

##### (1) 지역 주민의 일방적인 재산권 제한

역사문화환경 보전과 관련한 현행 법률이 갖는 문제점으로 지역주민에게 일방적으로 재산권 제한으로 인한 비용을 부담시킨다는 점을 들 수 있다. 대한민국 헌법 제23조는 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”고 규정하여 법률에 의해 토지·건축물 등의 권리를 제한할 수 있도록 하고 있다. 이 때 제한으로 인해 건축물 높이·규모·용도 등에 한계가 생겨 기존의 목적으로 토지 사용이 불가능해지며, 그로 인해 주택 노후화 및 거주환경 악화가 나타났다.

이러한 문제는 주로 개발행위 제한 유형 중 [유형 1]·[유형 3]·[유형 4]에 해당하는 대부분의 사례에서 모두 나타났다. 이 때 [유형 1]과 [유형 3]에서는 일정 범위의 지역에 대해 개발행위를 제한한 결과 토지·건축물 가치의 하락 및 경제적 침체가 발생하였다. 한편 [유형 4]의 경우 개발사업의 절차가 중단되면서 나타난 것으로, 개발사업을 추진한 이후에 해당 사업구역 내에서 건축물의 신축이나 수선이 어려워져 건축물의 노후화가 발생하였다.

## (2) 개발사업 중단으로 발생하는 매몰비용

역사문화환경 보전을 위해 행정기관이 개발을 중단시킬 경우 개발사업자는 사업 중단으로 인한 비용을 부담하게 된다는 문제가 있다. 즉, 개발사업자는 미래의 사업수익을 포기해야 하며, 개발이 중단될 때까지 사업추진에 소요된 시간과 자금을 회수할 수 없어 매몰비용이 발생하는 문제가 나타난다. 개발 사업이 진행되는 도중 행정기관이 인·허가를 거부하거나, 건설공사가 이미 진행되고 있는 상태에서 그 중단을 명령할 경우 도시정비조합 등 사업 관련인은 사업운영비용과 대출금의 이자 등 막대한 매몰비용을 부담하게 된다. 특히 주거환경정비사업 등 대규모 단지를 조성하는 사업은 여러 조합원과 입주 예정자, 건설회사 등 많은 행위자가 이해관계를 갖고 있어 사업 중단에 따라 극심한 갈등이 나타날 수 있다.

이러한 문제는 공공부문이 새로운 보전계획을 수립하면서 기존에 추진하던 개발사업의 절차나 인허가를 중단하는 [유형 4]에서 나타났다. 예를 들어 2017년 서울특별시가 옥인1주택재개발구역을 직권해제하면서 조합이 건설회사 및 은행에서 대출한 금액의 상환 가능성이 문제가 되었으며, 2001년 풍납토성 경당연립재건축구역에서는 발굴비용 및 대출금 이자에 부담을 가진 조합원이 발굴현장을 훼손하는 사건이 발생했다.<sup>155)</sup>

또한 개발 사업이 일방적으로 중단될 경우 사업의 지속성에 대해 신뢰를 갖고 있던 주민·개발사업자는 행정기관에 대해 불신하게 되어 행정기관과 주민·개발사업자 간의 갈등이 격화될 수 있다. 또한 행정기관이 시행하려는 역사문화환경 보전 사업에 대한 주민의 반발은 사업의 목적달성을 어렵게 하는 요인이 될 수 있다.

## 2) 제도적 측면

### (1) 보전의 범위·내용에 대한 논쟁

역사문화환경 보존지역의 범위가 일률적으로 지정되어 지역의 범위 및 내용을 둘러싸고 갈등이 발생한다. 현재 문화재보호법과 조례에 의해 문

---

155) 「풍납토성 발굴현장 파괴」, 서울신문, 2000.5.15.

화재 및 그 보존구역으로부터 일정한 거리에 해당하는 범위를 역사문화 환경 보존지역으로 지정하도록 하고 있다. 이 때 산이나 구릉지 등으로 막혀 있어 건축물이 지어지더라도 경관에 지장이 없는 지역에 대해서도 문화재청의 현상변경 심의를 받도록 하였다. 그로 인해 개발행위 절차가 장기화되어 지역 축소 및 허용기준 완화를 위해 주민들이 민원을 제기하였다.

보존지역의 범위를 축소하거나 폐지해 달라고 요구하는 상황은 [유형 1]과 [유형 3]에서 주로 나타났다. [유형 1]에 해당하는 강화산성·강화의성에 대해서는 지역 주민들의 민원 제기에 의해 강화군청이 문화재청에 역사문화환경 보존지역의 범위를 축소할 것을 건의하였다, 또한 경주시 구도심의 역사문화미관지구에서는 2016년 9월 지진 발생 이후 지구 내의 한옥을 보수하는 과정에서 재난 지원금이 실제 한옥의 복구비용에 못 미치자,<sup>156)</sup> 일부 주민들이 역사문화미관지구 해제를 요구하였다.

공공부문이 새로운 보전계획을 수립하여 시행하는 [유형 3]의 경우에는 보전을 위한 규제의 폭을 둘러싸고 논란이 발생하였다. 예를 들어 풍납토성 내 주거지의 경우 건축행위를 금지하고, 사적으로 지정하는 지역의 범위에 대해 서울시와 문화재청·지역 주민 간 마찰이 나타났다.

새로운 개발 사업이 시작되는 단계에서 인근 토지소유자나 제3자가 역사문화환경 보호를 이유로 기존에 규제의 대상이 아니었던 토지를 새롭게 토지이용규제의 범위에 산입시켜 줄 것을 요구하는 경우도 있었는데, 이는 행정기관이 특정 사업의 인허가를 중단하는 [유형 2]에 해당하는 사례들에서 나타났다. 삼성동 현대자동차 글로벌비즈니스센터 신축에 대해 봉은사 선불당 인근이라는 것과 진현동 아파트 건립에 대해 불국사 인근이라는 것을 이유로 토지 이용을 규제해 달라고 제3자가 요청한 사례가 이에 해당한다.

---

156) 정부가 경주 강진으로 피해를 입은 전통 한옥 1202가구에 재난재원금으로 100만원을 지원했는데, 지진으로 한옥기와지붕이 모두 파손될 경우 실제 복구비용은 2000만~4000만 원가량이 들어 지원금이 복구비용의 20분의 1에서 40분의 1에 불과하다는 지적이 있었다. (「지진 후 거세진 ‘미관지구 해제’ 요구… 경주시 딜레마」, 서울신문, 2016.11.15.)

## (2) 행정기관의 새로운 사업 수립·추진에 대한 충돌

행정기관이 역사 문화적 가치를 높이기 위한 사업을 수립하여 계획을 추진하는 과정에서 계획으로부터 영향을 받는 지역 주민이나 개발사업자의 입장을 반영하지 않는 문제가 있다. 이러한 사업은 주로 기본계획의 형태로 수립된다. 기본계획은 지역·지구 지정과는 달리 계획 자체로 주민의 재산권 행사에 직접 영향을 미치지 않는 비구속적 계획이지만, 이 계획은 새로운 규제를 신설하고 기존의 개발 사업을 중단하게 되는 등 앞으로의 행정기관의 행위의 근거로 이어져 종국적으로는 주민의 재산권 행사 및 도시정비사업의 지속 여부에 영향을 미치게 된다.

이러한 문제는 주로 행정기관이 새로운 계획을 추진하는 [유형 3]과 [유형 4]에 해당하는 사례에서 나타났다. 예를 들어 2001년 ‘북촌가꾸기 기본계획’ 및 2005년 ‘북촌장기발전 추진계획’을 근거로 2007년 경복궁과 창덕궁 사이의 토지가 역사문화미관지구로 지정되어 개발행위가 제한되었는데, 이 때 도시관리계획 변경으로 인해 해당 지역 내에 사옥의 보유한 현대건설의 재산권을 쟁점으로 한 충돌이 발생하였다.

서울시의 경우 한양도성의 유네스코 세계문화유산 등재를 추진하는 과정에서 2013년 사직2구역·옥인1구역·충신1구역 등을 성곽마을로 지정하는 「한양도성 주변 성곽마을 조성 종합계획」 및 2016년 한양도성 인근에서의 정비구역 해제를 검토할 것이라는 내용이 포함된 「역사도심 기본계획」을 수립하였다. 이후 2017년 3월 서울시는 해당 계획에 따라 사직2구역·옥인1구역·충신1구역 등 한양도성 인근의 정비구역을 해제하였는데, 정비구역 해체에 이르는 과정에서 각각의 정비구역에서 추진하던 도시환경정비사업의 절차가 중단되어 [유형 4]에 해당하는 갈등이 발생하게 되었다.

## (3) 중앙정부와 지방자치단체 간 의견 대립

중앙정부와 지방자치단체 혹은 광역지방자치단체와 지방자치단체가 역사문화환경 보전의 구체적 내용에 대해 합의하지 못하면서 이들 간의 의견 대립이 발생하게 되었다. 이러한 사례는 공공부문이 역사문화환경 보

전을 위한 새로운 사업을 추진하는 과정에서 나타났다. 예를 들어 풍납토성 인근 주거지와 관련하여 2015년 문화재청이 ‘풍납토성 보전·관리 및 활용 기본계획’을 변경할 때 보존 및 보상의 권역에 관련하여 서울시·문화재청이 의견 차이를 드러냈다. 또한 2016년부터 인천광역시가 강화군 내의 해양관방유적을 유네스코 세계문화유산으로 등재를 추진하는 과정에서 등재에 부정적 입장을 보인 강화군과 충돌을 나타냈는데, 이러한 중앙·지방정부 간 의견 대립이 일어난 사례들은 주로 개발행위 제한에 따른 갈등 유형 중 [유형 3]에 해당했다.

국가지정문화재의 보존·관리에서 문화재청과 지방자치단체가 역할을 분담하며, 시·도지정문화재의 경우에는 광역자치단체와 지방자치단체가 역할을 분담하게 된다. 이러한 상황에서 문화재 보전의 주체인 문화재청, 시·도, 시·군·구 사이에 보전에 대한 의견의 차이가 발생할 경우 일관된 보전정책의 수립이 어려울 뿐만 아니라 지역 주민에 대해서도 혼란을 야기하게 된다. 지방자치제도의 지속에 따라 지방정부의 자율성이 강화되면서<sup>157)</sup> 역사문화환경 보전정책의 수립·집행 과정에서 의견 대립의 가능성은 커지고 있다.

#### (4) 인허가 관련 위원회 심의에 대한 이해관계자의 반발

도시·건축공동위원회나 문화재위원회 등의 인허가와 관련한 위원회가 개발행위가 문화재 인근 경관의 침해 가능성에 대해 심의하는 절차에서 심의 결과에 대해 이해관계자가 반발할 때 갈등이 발생 수 있다. 특히 문화재위원회 심의의 경우 갈등의 발생 가능성이 높는데, 이해관계자의 권리 구제를 위한 쟁송 과정에서 문화재위원회의 전문적인 판단이 부인될 경우 갈등이 증폭될 수 있다.

문화재위원회는 문화재의 보존·관리 및 활용에 관한 사항을 조사·심의하기 위해 문화재청에 설립된 위원회로(문화재보호법 제8조 제1항)<sup>158)</sup>

157) 허철행·이희태·문유석·허용훈, 「지역갈등의 원인과 해소방안: 동남권 신공항 사례를 중심으로」, 지방정부연구 제16권 제1호, 2012, p.435.

158) 문화재위원회가 심의하는 사항은 문화재기본계획, 국가지정문화재의 지정·해제, 국가지정문화재의 보호물 또는 보호구역 지정·해제, 국가지정문화재의 현상변경, 국가지정문화재의 국외 반출, 국가지정문화재의 역사문화환경 보호, 문화재의 등록 및 등록

문화재청장의 의사결정에 앞서 문화재위원회의 심의를 거치도록 되어 있다. 이 때 문화재청장이 수립한 허용기준이나 건설공사 허가 등에 관한 심의 의결에 대해 개발행위를 하려는 사람이 의결의 취지대로 개발행위의 내용을 변경하여 다시 심사 절차를 밟기도 한다. 이 때 문화재위원회의 재량적 판단에 따라 허가 여부가 결정되어 법률적 분쟁으로 이어진다.<sup>159)</sup> 예를 들어 이해관계자가 심의 결과에 대해 불만을 갖고 자신들의 의견을 들어주도록 문화재위원회를 압박하거나,<sup>160)</sup> 자신의 권리 구제를 위해 행정심판·행정소송 등의 쟁송절차를 밟게 되는 상황도 나타난다.

문화재위원회는 문화재에 관한 지식과 경험이 풍부한 전문가들로 구성된 자문기관으로서 안전에 대해 의사결정에 있어 일정한 재량을 갖는다. 이 때 중앙행정심판위원회의 행정심판 절차에서는 대부분 문화재위원회의 전문적·기술적 판단을 인정하여 피청구인의 청구를 기각하게 된다.<sup>161)</sup>

연구 대상 중에서는 주로 개발행위 제한에 따른 갈등 유형 중 [유형 2]에 해당하는 사례에서 다수 나타났다. 예를 들어 복산1구역주택재개발정비사업에서 조합측은 문화재위원회의 현상변경 허가 부결에 대해 문화재청에 탄원서를 제출하는 등 인허가를 승인해 줄 것을 요구하는 활동을 하였다. 설악산 오색 케이블카 설치 사업과 관련해서는 문화재현상변경거부에 대한 취소청구에 대해 중앙행정심판위원회가 문화재위원회의 판단이 재량권의 행사를 그르친 부당한 처분이라는 취지로 청구를 인용하였다. 이 때 문화재위원회 위원 3인이 사퇴서를 제출하고, 문화재위원회 8개 분과의 위원장들이 취소재결에 대해 비판하는 성명서를 제출하는 등 문화재위원회와 중앙행정심판위원회 간의 대립이 나타났다.<sup>162)</sup>

---

말소, 매장문화재 발굴 및 평가, 국가지정문화재의 보존·관리에 관한 전문적 또는 기술적 사항으로서 중요하다고 인정되는 사항 등이 있다. (문화재보호법 제8조 제1항)

159) 심한별·박소현, 「문화재 및 주변지역의 현상변경 관련 갈등에 대한 연구: 1997년부터 2006년까지 중앙행정심판 재결 사례를 중심으로」, 대한건축학회 논문집:계획계 제26권 제11호, 2010, p.224.

160) 2018년 3월 사적 제452호 강화 외성 주변의 건축행위 등 허용기준 완화에 대해 일부 문화재위원이 부정적 의견을 갖고 있다고 알려짐에 따라 지역 주민들이 긍정적 내용의 문화재위원회 심의를 요구하면서 문화재청을 향의 방문한 바 있다. (「문화재 규제완화 용역 결과 앞두고 강화주민들 뿔났다」, 경기일보, 2018.3.7.)

161) 심한별·박소현, 앞의 논문, p.221.

### 3) 가치관 측면 : 이해관계자 간 상반된 가치관의 충돌

개발사업의 인·허가 절차나 공사가 추진되는 도중 제3자가 개발 사업에 반대하거나, 행정기관이 역사문화환경 보전을 위한 사업을 추진할 때 지역 주민이 사업을 반대할 경우 갈등이 발생할 수 있다. 이 때 제3자가 개발 사업으로 인해 자신의 토지에 재산적·환경적 피해를 우려하여 개발에 반대하는 사례도 존재하나, 여러 사례에서 제3자가 직접적으로 이해관계를 갖지 않음에도 건설공사가 환경이나 문화재에 미치는 악영향을 우려하여 반대하는 사례가 나타난다.

환경갈등의 경우 이해관계집단 간 갈등이 각 집단이 갖고 있는 서로 다른 문화가치에서 기인하는 경우가 많으며, 이러한 문화 차이(자연환경관, 위험지각, 과학기술관)로 인한 갈등은 유인 제공 및 비용 감소를 통해 비용편익체계를 합리적으로 조정하는 경우에도 갈등이 해소되지 않고 머무르는 사례가 많다.<sup>163)</sup> 역사문화환경에서 개발행위제한과 관련해 나타나는 갈등 역시 사업주체와 제3자(시민단체, 전문가 등)가 역사문화환경의 복원 가능성 및 개발 사업이 역사문화환경에 미치는 위험에 대해 갖고 있는 태도가 서로 다르기 때문에 갈등이 발생한다고 할 수 있다.

이러한 가치관 충돌은 개발행위 제한에 따른 갈등 유형 중 특정한 개발사업의 인허가와 관련한 [유형 2]에서 다수 나타났으며, 새로운 보전사업 추진의 찬성 여부 및 규제의 강도와 관련해서 [유형 3]과 [유형 4]에서도 이러한 충돌이 나타났다. 예를 들어 진현동 불국사 인근에 15층 규모의 주상복합건물 신축하려는 사례에 대해서도 경주시는 역사문화환경

---

162) 중앙행정심판위원회는 문화재청이 보존과 관리 측면에 치중한 점이 있고, 문화향유권 등의 활용적 측면을 제대로 고려하지 않았으며, 석도사업으로 인한 환경훼손이 크다고 단정하기 어려운 점 등을 종합적으로 고려하면 문화재 현상변경허가를 거부한 이 사건 처분은 재량을 잘못 행사하여 부당하다는 취지의 결정을 하였다. 이에 대해 홍석환 교수는 설악산의 보존 가치가 문화 향유권보다 우선해야 한다는 의견을 제시하였다. (「[녹색세상]설악산의 아픔과 케이블카의 오만」, 경향신문, 2017.7.27.)

163) 김서용, 「환경갈등의 문화적 분석 - 새만금 개발 사업을 중심으로」, 한국행정학보 제39권 제3호, 2005, pp.44-50. 이 연구에 따르면 새만금 개발 사업에 있어 이해관계자인 관료·농업기반공사·지역어민·시민환경단체는 자연환경관, 위험지각, 과학기술관에 차이를 보이며, 새만금 개발을 둘러싼 환경 갈등이 단순히 이익 갈등이 아니라 문화적 가치를 둘러싼 갈등이라고 판단하고 있다.



보존지역 바깥이므로 문제될 것이 없으며 건물이 세워지더라도 원만한 스카이라인이 형성될 수 있으나, 경주고도보존회는 건물 신축으로 인해 불국사의 조망권과 문화적 가치가 훼손될 것이라고 우려한다.<sup>164)</sup> 즉 인허가기관과 시민단체 사이에 불국사 인근의 문화적 경관이라는 역사문화 환경의 유연성과 연약성에 대해 상반된 시각을 갖고 있음을 알 수 있다.

한편 인천 중구 개항장에서는 인천광역시와 전문가들이 일제강점기 건축물들의 역사 문화적 가치를 인정하여 이를 보전하고자 하였다. 반면에 지역 주민들은 해당 건축물들이 일제강점기에 지어졌다는 이유로 해당 건축물의 문화재 지정을 취소해 줄 것을 요청하였다. 이러한 입장 차이는 문화재로 인식될 수 있는 건축물의 범위와 개발행위가 역사문화환경에 미치는 위험성에 대해 가치관 차이에서 비롯되는 것이라 할 수 있다.

개발행위 제한의 유형별로 갈등의 원인을 살펴보면 [유형 1]에서는 대부분 사례에서 재산권의 일방적 제한이 문제가 되었으며, 보전의 범위 및 내용에 대한 의견 불일치가 발생하였다. [유형 2]에서는 인허가 관련 위원회의 심의에 대해 반발하는 사례와 상반된 가치관 간 충돌이 발생하는 사례가 많았다. [유형 3]의 경우 재산권의 일방적 제한, 보전의 범위에 대한 의견 대립이나 행정기관의 보전사업 신규 수립 및 변경에 관한 대립이 다수 나타났으며, 가치관 간 충돌이나 중앙·지방정부 간 의견 불일치 역시 나타났다. [유형 4]에서는 일방적 재산권 제한, 개발사업 중단으로 인한 매몰비용 발생, 행정기관의 보전사업 신규 수립 및 변경에 관한 대립이 주된 갈등의 요인이 되었다. 지금까지 논의한 갈등의 원인을 연구 대상이 되는 사례들에 대해 정리하여 표현하면 다음 표와 같다.

---

164) 「불국사 옆에 웬 주상복합?」, 매일경제, 2017.8.11.

[표 14] 연구 대상 사례별 갈등의 원인

연 번	개발 행위 제한 유형	갈등 원인						
		일방적 재산권 제한	개발사업 중단으로 매몰비용 발생	보전 범위· 내용에 이견	행정기관 새로운 사업 추진	중앙· 지방정부 간 의견 불일치	인허가 위원회 심의 반발	상반된 가치관의 충돌
1	1	○						
2	1	○						
3	1	○						
4	1	○						
5	1→3	○		○	○	○		
6	1	○		○				
7	2	○					○	
8	2						○	
9	3	○			○			
10	2						○	○
11	2							○
12	2			○				○
13	2			○				○
14	4→3	○		○	○	○		○
15	3	○		○	○			○
16	4	○	○		○			
17	4	○	○		○			○
18	4	○	○		○			

※ 연번 별 사례명) 1: 종묘, 창덕궁 인근 / 2: 대구달성 인근 / 3: 인천 장수동 은행나무 인근 / 4: 고성군 송학동 고분군 인근 / 5: 강화산성 및 강화외성 주변 / 6: 경주시 구도심 역사문화미관지구 / 7: 부산1구역 주택재개발정비사업 / 8: 관훈동 비즈니스호텔 건립 / 9: 현대건설 사옥 분쟁 / 10: 설악산 케이블카 설치 사업 / 11: 경북공 인근 일본대사관 신축 / 12: 현대자동차 글로벌비즈니스센터 / 13: 진현동 불국사 인근 아파트 건립 / 14: 풍납토성 내부 주거지 / 15: 인천 중구 개항장 근대건축물 / 16: 사직2구역 도시환경정비사업 / 17: 옥인1구역 주택재개발정비사업 18: 충신제1구역 주택재개발정비사업

## 4.2. 개발행위제한 관련 갈등의 개선 방안

앞에서 역사문화환경 보전에서 나타나는 개발행위 제한과 관련한 갈등에 대한 원인을 사례를 토대로 살펴보았다. 이 절에서는 앞에서 살펴본 갈등의 원인을 토대로 갈등의 개선방안을 모색할 것이다. 또한 갈등 개선방안을 개발행위 제한의 특성에 따른 갈등 유형에 적용하여 각 유형별로 우선적으로 고려할 개선 방안이 무엇인지 알아보기로 한다.

### 4.2.1. 갈등의 개선 방안

#### 1) 경제적 측면

##### (1) 지역 주민에 대한 경제적 보상

앞에서 살펴본 것과 같이 많은 사례들에서 일정 범위 지역에 대한 개발행위 제한과 개발 사업 절차 중단으로 인한 일방적인 재산권 제한이 갈등의 원인이 된다. 이 때 비용을 집중적으로 부담하는 지역 주민에게 경제적 보상을 통해 이들의 개발행위제한과 관련하여 인식하는 비용을 감소시켜 갈등을 줄일 수 있을 것이다. 이러한 경제적 보상은 일반적인 재산권 제한 외에도 개발 사업 절차가 중단된 경우에 활용할 수 있는데, 그 방식을 아래와 같이 제시하고자 한다.

첫째, 세제 감면이나 보조금을 지원하는 등 자금을 지원하는 방안을 고려할 수 있다. 현재 세종시·제주도 및 인천 강화도 등 일부 지방자치단체는 문화재보호구역 내 부동산에 대해 재산세 감경 규정을 두고 있으나, 역사문화환경 보존지역에 대해서는 지원하는 규정을 두고 있지 않다. 한편 일본은 법령에서 문화재 지역과 전통적 건조물군 보존지구에 대해 양도소득세 감면 및 상속세 경감 등을 규정하고 있으며,<sup>165)</sup> 한국의 고도육성법 제21조 역시 조세특례제한법 및 지방세특례제한법에 따른 조세감면의 가능성을 두고 있다.

이러한 사례를 역사문화보존지역·역사문화미관지구 등 일정한 범위의

---

165) 이미애, 『문화재 보호(규제)와 주민 재산권 보장』, 인천발전연구원, 2017, p.13-21.

지역에 대해 개발행위를 제한하는 경우에 적용하면 지역 내 부동산에 대하여 재산세를 면제하고, 지역 특성에 적합한 특정 용도의 시설에 대해서도 지방세를 감경하거나 보조금을 지급하는 등의 방안이 있을 것이다. 예를 들어 경주시 역사문화미관지구에서 건축물의 형태를 한옥으로 할 것을 강제하고 있어 많은 관리비용이 소요된다. 이 때 해당 지역에 대해 재산세를 감면하고, 일정 범위 내에서 정부가 지방자치단체의 세수 손실을 보조하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

둘째, 재산권 제한으로 인해 신축이 불가능한 경우에는 매수청구권을 법률에 보장하는 방안이 있다. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제17조는 개발제한구역 지정에 따라 토지를 종래의 용도에 사용할 수 없어 그 효용이 현저히 감소된 토지나 토지의 사용 및 수익이 사실상 불가능하게 된 토지의 소유자에게 국토교통부 장관에게 매수를 청구할 수 있도록 하고 있다. 고도육성법 제19조 제1항은 고도의 역사문화환경 보존·육성을 이유로 개발 인허가를 받지 못해 본래의 용도로 토지를 이용할 수 없는 경우 사업시행자에게 토지·건물 등의 매수를 청구할 수 있도록 하고 있다.

이러한 매수청구 규정을 역사문화환경 보전과 관련한 개발행위제한 규제에도 적용하면 규제에 의해 신축·개축 등이 전혀 불가능한 예외적인 경우에 한해 문화재청이나 지방자치단체에 매수를 청구할 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 주민지원사업을 통해 노후한 주거지를 개선하는 방안을 고려할 수 있다. 주민지원사업은 일정한 구역을 대상으로 하는 토지이용규제에 따라 재산권의 행사에 제한을 받거나 비선호시설 건립으로 인해 생활상 불편을 겪는 주민을 지원하기 위한 사업을 의미한다.<sup>166)</sup> 지원 사업으로는 개별 주민에게 직접 건축물 수리비 등을 지원해 주는 직접적 지원과 주민편익시설·사회복지시설 등의 설치 등 지역 공동체에 대한 간접적 지원이 있다. 이 때 역사문화환경 개발행위규제로 인해 주거환경이 쇠락한 지역에 대해 도시재생 사업 대상지를 선정할 때 우선권을 부여하여 지역

166) 최환용, 「주민지원제도의 법률적 검토와 주민협정의 적용 가능성」, 서울법학 제16권 제2호, 2009, p.199.

의 활력을 증진하고, 갈등의 발생 가능성을 줄일 수 있을 것이다.

고도육성법 제17조의2는 소득증대사업·복지증진사업·주거환경개선사업 등의 주민지원사업을 할 수 있도록 하는 규정을 두고 있는데, 고도가 아닌 지역에 대해서도 재산권 제한에 대한 보상의 일환으로 법률과 조례를 통하여 주민지원사업의 근거를 마련하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 실제로 2017년 박인숙 의원 등 국회의원 10인이 풍납토성 내부 주거지의 주민지원의 근거를 담은 법률안을 발의하였는데, 개별 문화재에 대한 법률 제정보다는 문화재보호법 등에서 낙후한 주거지에 대해 일반적으로 지원사업의 근거를 두는 것이 바람직할 것이다.

여기까지 살펴본 경제적 보상을 제공하는 방식의 장점은 주민이 자발적으로 보상을 받아들일지 여부를 결정할 수 있게 하여 갈등의 소지를 줄일 수 있다는 점이다. 일부 경제학자들은 경제적 유인은 분권화된 민주주의 체제에서 정책 대상자들의 순응을 확보하기 위한 가장 능률적인 방식이라고 주장한다.<sup>167)</sup>

그러나 경제적 보상을 위한 지출은 예산의 범위 내에서 제한적으로 이뤄질 수밖에 없다. 현재 문화재의 보존·관리하는데 필요한 자금을 조성하기 위해 문화재보호기금이 조성되어 있으며, 기금의 재원은 정부출연금, 복권기금의 전입금, 국가 및 지방자치단체가 징수하는 관람료의 10%, 민간 출연금 등으로 구성되어 있다. 그러나 기금의 총 운용 규모가 1,335억 원으로 한정되어 있어<sup>168)</sup> 경제적 보상의 대상을 확대하는 데에는 제한이 있을 것이다.

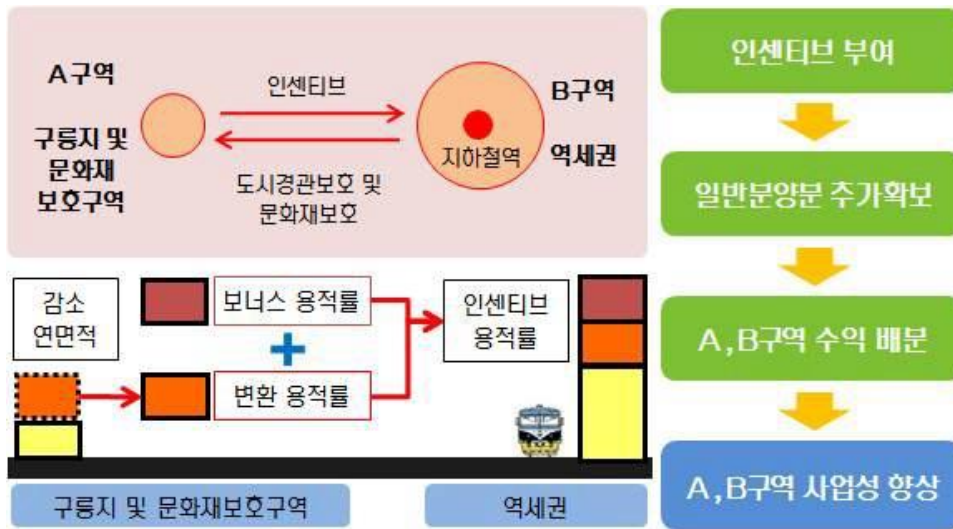
## (2) 다른 지역과 결합개발

신규 건축이 어렵거나, 기존 계획대로 개발 사업을 진행하는 것이 불가능한 지역에 대해 갈등을 조정하기 위한 수단으로 결합개발 제도를 사용하여 개발행위제한이 적용되는 지역을 개발하는 방식을 도입할 수 있다. 결합개발은 구릉지 및 문화재보호구역 등 개발이 어려운 구역과 역세권 등 개발이 용이한 구역을 동일한 사업구역으로 묶어 개발하는 제도

167) 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호, 『정책학원론』, 대명출판사, 2010, p.557.

168) 국회예산정책처 재정통계 ([http://stat.nabo.go.kr/fn02-17\\_25\\_1.jsp](http://stat.nabo.go.kr/fn02-17_25_1.jsp))

이다.<sup>169)</sup> 이 때 저밀도 개발구역의 경관 보호에 따른 낮은 용적률에 대해 고밀도 개발구역에 용적률 인센티브를 제공하게 된다. 저밀도 지역의 재산권을 다른 필지로 이전하여 추가 개발하는 개발권양도제(Transfer of Development Right)<sup>170)</sup>가 한국에서의 적용에 논란이 있는데 반해, 결합개발 제도는 도시 및 주거환경정비법 제18조에 법적 근거를 두고 있어 제도의 적용 가능성이 높다.



[그림 11] 결합개발 작동원리 및 사업방식

(출처: 오영기, 「문화재보호구역에서의 결합개발 적용가능성에 관한 연구 : 서울시 송파구 풍납토성을 대상으로」, 경원대학교 석사학위논문, 2011, p.6.)

실제로 풍납토성과 위례신도시 지구 간 결합개발을 통해 건축물 신축이 불가능한 풍납토성 2권역 거주 세대의 60%를 수용할 수 있다는 연구 결과가 있다.<sup>171)</sup> 2010년 풍납토성 가구주에 대한 설문조사에서 응답자의 47.1%가 결합개발제도를 시행할 가치가 있다고 응답했다는 점을 미뤄볼 때<sup>172)</sup> 상대적으로 실현가능성이 높으면서 주민들의 긍정적 반응을 이끌

169) 서울특별시 도시계획국, 『2016 알기쉬운 도시계획 용어집』, 2016, p.21.

170) 개발권양도제는 특정 지역의 개발을 해당 법규보다 강하게 제한할 필요가 있을 때 제한에 따른 재산권 침해에 대한 보상으로 제한되는 개발권을 매매 또는 양도할 수 있도록 하는 제도를 말한다. (서울특별시 도시계획국, 『2016 알기쉬운 도시계획 용어집』, 2016, p.6.)

171) 오영기, 「문화재보호구역에서의 결합개발 적용가능성에 관한 연구 : 서울시 송파구 풍납토성을 대상으로」, 경원대학교 석사학위논문, 2011, p.49.

172) 오영기, 앞의 논문, pp.23-24.

어낼 수 있는 수단이라 볼 수 있다.

이러한 결합개발 방식은 재산권 제한으로 인한 갈등을 줄일 수 있을 뿐 아니라, 개발사업의 중단으로 매몰비용을 회수하기 어려운 문제에 대해서도 효과적으로 대응할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다. 예를 들어 풍납토성 뿐 아니라 현재 서울시에서 정비구역 해제를 결정한 한양도성 인근의 정비구역들(사직2구역, 충신1구역, 옥인1구역)의 경우 해당 부지 내에서 정비사업의 절차 중단이 불가피하다면 다른 정비사업구역과 결합하여 주민들이 개발 수익을 누릴 수 있게 하여 정비 사업을 추진하기 위해 지출된 비용을 회수할 수 있을 것이다.

## 2) 제도적 측면

### (1) 규제 범위·내용 재조정

개발행위제한이 지역의 실정에 맞지 않거나 규제의 정도가 과도한 경우에는 지역의 특성에 맞게 규제의 범위를 조정할 필요가 있다. 특히 역사문화환경 보존지역의 경우 문화재로부터의 거리에 따라 규제를 받는 범위가 일률적으로 지정되어 있는 경우가 많아 규제의 내용 및 범위에 대한 조정이 필요하다.

이러한 문제에 대해 문화재청은 문화재 유형별 현상변경 검토기준에 대한 연구를 통해 허용기준에 적용되는 장소성, 조망성, 왜소화, 마루선, 일체성 등의 ‘역사문화환경 경관관리 5대 중점지표’를 선정하여<sup>173)</sup> 2015년부터 허용기준을 조정하였다. 그 결과 모든 건축행위에 문화재위원회의 별도 심의를 받아야 하는 ‘개별심의 구역’은 허용기준이 조정되기 전에 비해 9.9% 면적이 감소했다. 반면, 역사문화환경 보존과 관련된 허용기준의 제한이 없어 다른 법령에 의한 제한만을 받는 ‘타법령 처리구역’은 21.3% 증가한 것으로 나타났다<sup>174)</sup>. 이처럼 ‘타법령 처리구역’에 대해서는 문화재보호법에 의한 별도의 제한 없이 국토계획법 및 조례 등 관

173) 문화재청, 『문화재 유형별 현상변경 (역사문화환경 보존지역) 검토기준 마련 연구』, 2015, p.63.

174) 「문화재 주변 건축행위 등에 관한 허용기준 조정 효과 분석」, 문화재청 보도자료, 2017.7.27.

런 법률에 따른 규제만을 받음으로써 문화재의 보존과 직접적으로 관련이 없는 지역에서 보전과 관련한 갈등이 발생할 가능성이 감소하였다.

한편 문화재 인근에 개발행위가 제한되는 영역이나 행위가 불분명한 지역에 대해 규제가 적용되는 지역의 범위와 구체적인 기준을 분명하게 정할 필요가 있다. 예를 들어 사적 제10호 서울 한양도성의 경우 인근에 문화재보호구역은 지정되어 있으나 역사문화환경 보존지역 및 허용기준이 고시되지 않아 건축 계획 시 가능한 건축물의 규모를 알기 어렵다는 단점이 있다. 따라서 역사문화환경 보존지역의 지형도면 및 허용기준을 고시하여 신축이나 개축·증축을 원하는 건축주 및 설계자가 사전에 규제의 내용을 알도록 할 필요가 있다.

## (2) 계획 수립·변경 시 주민 참여 확보

행정기관이 새로운 사업을 수립하고 추진하는 과정에서 주민의 의견을 수렴하는 절차를 통해 사업이 추진되는 과정에서 갈등을 줄일 수 있을 것이다. 구체적으로는 역사문화가치를 보존하기 위한 사업 및 기본계획을 수립할 때에 전문가 뿐 아니라 해당 사업이나 계획으로부터 영향을 받게 될 주민들에 대하여 해당 사업에 대한 설명회 및 공청회를 개최하여 계획 확정 이전에 주민들의 의견을 듣도록 하는 것이다. 이 때 행정기관의 기본계획 달성을 위해 일방적으로 개발 사업을 중단하기보다는 사전에 주민이나 개발사업자와 행정기관 간 입장 조율을 통하여 개발 사업이 역사문화환경을 덜 침해하는 형태로 유도할 수 있을 것이다.

또한 도시계획의 초기 과정부터 주민의 의견을 수렴하기 위한 방안으로 보전사업 수립 과정에 주민 참여 계획의 도입을 고려할 수 있다. ‘주민참여 계획’은 지역 주민이 스스로 지역 문제를 해결하거나 미래상을 수립하기 위해 입안 과정에 참여하는 계획을 말한다. 기존의 정부 주도의 행정계획이 실제 주민들의 의견을 반영하지 못하고 생활 여건과는 괴리가 생기는 경우가 많았는데, 1991년 지방자치가 부활하면서 주민참여 계획에 대한 관심이 촉발되면서 기존 계획 수립기법의 대안으로 제시되고 있다. 주민참여 계획의 주체는 공무원, 계획전문가, 주민으로 구성되



어 주민이 조합을 형성하여 개발주체가 될 경우 개발주체로 계획에 참여하게 되는데, 이들 공무원, 계획전문가, 개발주체 등의 이해관계 조정이 도시환경 조성에 필수적이다. 이러한 이해관계 조정을 위해 주민참여 계획을 효과적으로 지원할 수 있는 기구를 구성할 필요가 있다.<sup>175)</sup> 예를 들어 청주시는 「2021년 청주도시기본계획」을 수립 과정에서 주민참여 계획을 위한 지원기구인 ‘주민참여도시만들기지원센터’를 통해 사전준비·계획·평가의 각 단계에서 간담회·워크숍 등을 통해 주민 참여를 유도하였다.<sup>176)</sup> 사업 추진 과정에서 주민들의 이해와 지지를 확보하여 주민들의 정책에 대한 저항을 예방할 수 있다는 측면에서 주민 참여 계획이 유용한 수단이 될 것이다.

### (3) 지방자치단체와 중앙정부 간 협업 도모

역사문화환경 보전정책을 추진할 때 지방자치단체와 중앙정부 간 대립이 발생하는 문제에 대해 지방자치단체와 중앙정부 사이에 협업을 도모할 필요가 있다. 이를 위한 방안으로 첫째, 사업을 수립하거나 중요한 사항을 변경할 때 중앙정부와 지방자치단체 간에 사전에 협의할 필요성이 있다. 정책의 소관이 중앙정부에 속한다고 하더라도 역사문화환경 보전은 지방자치단체와 중앙정부가 역할을 분담하고 있는 경우가 많아 중앙·지방 중 어느 한 쪽의 입장 변화에 따라 갈등이 발생할 가능성이 높기 때문이다. 예를 들어 2015년 문화재청이 ‘풍납토성 보전·관리 및 활용 기본계획’을 변경할 때 보존 권역을 둘러싸고 서울시와 입장 차이를 나타냈는데, 계획 변경 이전에 서울시와 협의 절차를 거쳤다면 이러한 갈등을 예방할 수 있었을 것이다.

둘째, 경우에 따라 지방자치단체와 중앙정부 외에 전문가나 지역 주민 등이 의견을 제시하고 조율할 수 있는 조직을 설치하여 협업을 도모할 수 있을 것이다. 예를 들어 광역자치단체가 특정한 문화유산을 보전하기

175) 황희연, 「정부주도 계획의 한계와 주민참여 계획」, 국토 374호, 2012, pp.44-50.

176) 송선기·황희연, 「주민참여형 도시기본계획의 수립과정 연구 : 청주도시기본계획 사례를 중심으로」, 대한국토도시계획학회 2009 춘계산학협동 학술대회, 2009, pp.196-198.

위해 정책을 새롭게 추진하고자 할 경우 기초 자치단체 및 문화재청이 참여하여 중요한 사항에 대해 논의하기 위해 실무협의체를 설립하거나, 지역주민이나 전문가를 추가하여 이들의 의견을 청취할 수 있는 위원회를 설립할 수 있을 것이다.

#### (4) 위원회 심의의 예측가능성 증진

인허가 관련 위원회가 건설공사 허가 여부를 심의할 때 일방적으로 허가를 거부하기보다는 역사문화환경에 저해되지 않는 방향으로 건축 등의 개발행위의 계획안 변경을 유도할 필요성이 있다. 특히 역사문화환경 보존지역의 경우 일정한 범위 이상의 건설공사에서 문화재청의 허가가 필수적인 절차이나, 문화재위원회의 구체적인 심의 기준이 명확하지 않아 인허가의 승낙 가능성을 예측하기 어려웠다.

따라서 문화재청 허가의 필수적 절차인 문화재위원회 심의에서 문화재 주변 역사문화환경 훼손을 이유로 공사가 부결될 경우, 사업계획 중 어떤 사항이 역사문화환경의 훼손을 가져올지 알려주고 사업계획 변경으로 추후 가결이 가능한 경우라면 사업계획을 특정한 방향으로 변경할 것을 권고하는 방안을 마련할 필요가 있다. 이를 통해 개발행위를 하려는 사람은 문화재위원회의 권고 사항에 따라 건축설계안 등을 변경할 수 있게 되어 행정심판이나 행정소송을 제기하기보다는 문화재위원회의 권고에 응하여 분쟁의 가능성을 줄일 수 있을 것이다.

문화재청은 2016년 『역사문화환경 건축설계 안내서』를 제작하여 문화재 유형별로 건축물을 설계할 때 검토해야 할 사항들을 안내하고 있다. 다만 이 안내서는 단순히 안내의 역할을 할 뿐<sup>177)</sup>, 허가 기준에 반영되지 않는다는 한계가 있다. 따라서 안내서의 내용을 문화재위원회 심의 과정에서 고려하도록 요구하는 규정을 신설하여 허가 여부의 예측가능성을 높일 필요가 있다. 또한 같은 유형에 속하는 문화재에 대해서도 각 문화재의 개별적 특성 및 입지에 따라 환경에 저해되지 않는 건축물의 범위가 달라질 수 있으므로 개별 문화재에 대해 역사문화환경 보존지역

---

177) 문화재청, 『역사문화환경 건축설계 안내서』, 2016, p.1.

에서 권장되는 건축물의 배치·형태·색채를 제시하는 것이 바람직할 것이다.

#### (5) 갈등 장기화에 대한 분쟁조정제도 마련

개발 사업이 진행되는 도중에 이해관계자 간 갈등이 발생할 경우, 소송으로 이어지는 경우 많은 시간과 비용을 소모하게 된다. 이 때 재판에 의한 분쟁해결이 아닌 대안적 갈등해결 방안으로 대체적 분쟁해결 제도(Alternative Dispute Resolution)를 들 수 있다. 이러한 ADR의 장점으로 신속하고 저렴하게 분쟁을 해결하고, 갈등 이후 당사자 간의 지속적인 관계 유지에 도움이 되며, 특정 영역에서의 전문성을 확보할 수 있고, 타협과 협상에 의한 해결을 추구하므로 문제 해결의 유연성을 확보할 수 있다는 것을 들 수 있다.<sup>178)</sup>

대체적 분쟁해결제도는 제3자의 조정 및 중재 하에 이해당사자가 분쟁 해결에 직접 참가하여 상호 수용 가능한 합의를 유도하는 자율적 방식을 말한다. 대체적 분쟁제도에는 알선위원이 분쟁 당사자의 의견을 듣고 분쟁 당사자 간 화해를 유도하는 ‘알선’, 조정기관이 분쟁당사자의 의견을 듣고 분쟁해결을 위한 조정안을 분쟁 당사자에게 수락을 권고하는 ‘조정’, 중재자에게 갈등 해결의 전권을 위임하여 중재 결과에 분쟁 당사자들이 구속되는 ‘중재’가 있다.

현재 행정부에서는 환경부에 환경분쟁조정위원회, 국토교통부에 건설분쟁조정위원회 등 각 분야별로 위원회를 두어 분쟁을 조정하고 있다. 역사문화환경 보존과 관련한 갈등은 건설공사로 인한 인근 토지소유자가 환경상·경관상 피해를 보는 경우가 많아 환경피해에 대한 분쟁을 조정하는 환경분쟁조정위원회나, 건축 관계자와 인근 주민 간의 분쟁을 다루는 건축분쟁전문위원회의 알선·조정을 고려할 수 있을 것이다.

문화재나 역사문화환경을 둘러싼 갈등 사례가 증가할 경우 문화재 행정의 전문성을 고려할 때 문화재청에 분쟁조정위원회를 설치하여 갈등을 조정하는 방안도 생각할 수 있을 것이다. 이러한 분쟁조정제도는 예를

---

178) 강정혜, 「대체적 분쟁해결제도(ADR)로서의 환경분쟁조정과 환경소송」, 환경법연구 제30권 3호, 2008, p.191.

들어 현대자동차 글로벌비즈니스센터 건립에 일조권 침해를 이유로 봉은사 측에서 반대하는 상황과 같이 [유형 2]에서도 개발사업 인근의 이해관계자가 인허가 절차를 반대하는 상황에 적용할 수 있을 것이다. 그러나 갈등의 원인이 가치관 대립에 있는 경우 개발사업자와 개발에 반대하는 제3자가 개발로 인한 역사문화환경의 훼손 가능성에 대한 기본적인 시각이 다르기 때문에 조정에 의한 갈등 조정이 어려울 것이다.

#### (6) 참여적 의사결정 방식의 도입 통한 갈등 조정

이해관계 갈등이 아닌 가치관 차이로 인해 나타나는 갈등의 경우 이를 조정하기 위한 방안으로 참여적 의사결정의 도입을 고려할 수 있다. ‘참여적 의사결정’이란 이해관계의 존부나 전문성 유무에 관계없이 일반 시민을 공공의 의사결정에 참여시키는 것을 말한다.<sup>179)</sup> 갈등의 당사자 수가 많거나, 상이한 문화가치를 이유로 일부 당사자가 개발에 반대하여 나타나는 가치관 갈등의 경우 분쟁 당사자 간 이해관계를 조정하는 대체적 분쟁해결제도만으로는 갈등의 해결에 한계가 있으므로 참여적 의사결정 방식을 통한 갈등 조정을 고려할 수 있다.

참여적 의사결정은 사회 구성원 간 합의형성(Consensus Building)을 통하여 갈등의 예방 및 해결이 이뤄진다. 합의형성은 사회 구성원 또는 집단 간에 이루어지는 다양한 형태의 협력적 노력을 말한다. 좁은 의미에서의 합의형성 방식은 폭넓은 이해관계자의 참여, 토론 과정에서 학습과 심의, 합의에 의한 의사결정을 구성요소로 하여 이해당사자 간 소통과 신뢰를 통해 합의에 도달하는 심의 민주주의적 접근방식을 가리킨다.<sup>180)</sup> 이러한 참여적 의사결정 방식에는 정책에 대한 합의를 목적으로 하는 경우 해당정책으로 영향을 받는 이해관계자가 참여하는 규제협상·시나리오 워크숍·협력적 의사결정·시민자문위원회 등과 직접 이해관계를 갖지 않는 시민이 참여하는 시민배심원제·합의회의가 있다. 이 중 역사문화환경보전과 관련한 갈등의 경우 시나리오 워크숍, 시민자문위원

179) 지속가능발전위원회, 『공공갈등 관리의 이론과 기법』, 2005, p.140.

180) 정정화, 「공공갈등과 합의형성 : 심의민주주의 방식의 적용과 한계」, 한국행정논집 제23권 제2호, 2011, pp.578-579.

회, 시민배심원제를 고려할 수 있다.<sup>181)</sup>

첫째, 시나리오 워크숍은 주로 지역 차원에서 개발에 대한 전망과 실천계획을 수립하는 것을 목적으로 하는 토론회를 의미한다. 지역주민, 공무원, 지역상공인, 전문가 등의 대표자들이 참여하여 미리 주어진 시나리오를 바탕으로 상이한 역할 그룹 간의 대화와 토론을 유도한다. 운영위원회에서 시나리오를 작성하고 지역에서 각 그룹별로 대표자를 선출하여 약 2일가량 공동의 전망 및 실천계획을 수립하는 워크숍을 진행하며, 공동의 전망과 실천계획을 공공기관에 전달한다.<sup>182)</sup> 우리나라에서는 시화호 개발계획에 대한 합의안을 도출할 때 사용되었다. 시나리오 워크숍 기법은 주로 특정한 지역에 대해 역사문화환경 보전정책을 수립·변경할 때 지역 발전 및 역사 문화적 가치에 대한 전망을 새로이 정립하고자 할 때 활용할 수 있을 것이다. 또한 워크숍 과정에서 지역 내의 지역주민·재개발조합·시민단체 등 이해관계자들이 상반된 입장을 보일 때 각자의 의견을 조율할 수 있을 것이다.

둘째, 시민자문위원회(Citizens' Advisory Committee)는 지역적 문제를 논의하기 위해 이해관계인 및 일반시민들이 정기적으로 가지는 토론 모임이다. 일반 시민들이 공동의 노력을 통해 문제 해결을 추구하고, 상호간의 견해 차이를 인정하고 다양한 의견을 공공기관에 전달한다는 데에 그 의의를 갖는다.<sup>183)</sup> 행정기관이 역사문화환경 보전 정책을 수립·변경할 때 지역 주민이나 시민단체 등 다양한 집단이 갖고 있는 대표성 있는 의견을 파악하고, 갈등의 쟁점이 무엇인지 파악하여 이를 해결할 때 적용할 수 있다. 또한 보전 계획의 포괄적인 윤곽에서 보전의 구체적인 방법에 이르기까지 다양한 문제에 대해 시민들의 의견을 정책에 참고할 수 있다.

셋째, 시민배심원제(citizens juries)는 중요한 공공문제에 대해 선별된 시민들이 전문가가 제공하는 지식과 정보를 바탕으로 4~5일간 심의를 거쳐 결론을 도출하고 이를 정책권고안으로 제출하는 방식이다. 시민배심

---

181) 지속가능발전위원회, 앞의 책, pp.184-193.

182) 지속가능발전위원회, 앞의 책, pp.184-185.

183) 지속가능발전위원회, 앞의 책, p.188.

원단은 18~24인으로 구성되며 3~4개월 간 계획 및 준비를 한 뒤 4~5일 동안 심의과정에 해당하는 청문절차가 진행된다. 일반 시민에 의해 정책이 결정되어 민주성을 확보할 수 있으나, 소수의 참여로 대표성이 낮으며 전문 기술적 판단이 어렵다는 한계가 있다. 사회 구성원들 간에 참여한 견해 대립이 있고, 지역사회 전체나 국가 전체가 영향을 받는 문제를 주제로 삼는 것이 적합하다.<sup>184)</sup>

역사문화환경 보전과 관련해서는 자연환경이나 문화재의 역사 문화적 가치에 대한 견해 대립 등 가치 갈등이 발생하여 당사자 간 타협이 어려운 경우에 고려해볼 수 있다. 다만 기법 적용에 오랜 시간이 걸리기 때문에 중요한 사회문제로 대두된 갈등에 한해 적용하는 것이 바람직하므로 연구 대상 사례 중에서는 설악산 오색 케이블카 건립과 관련한 갈등에 적용이 가능할 것이다. 다만 정책권고안이 특정 당사자가 손해를 감수하도록 하는 경우에는 갈등이 해결되지 않고 계속될 수 있다는 점에서 적용에 신중한 접근이 필요할 것이다.<sup>185)</sup>

#### 4.2.2. 개발행위 제한 유형별 갈등 개선 방향

앞에서 다룬 갈등의 원인과 개선 방안을 바탕으로 개발행위 제한의 각 유형 별로 주로 나타나는 갈등의 원인이 무엇인지 살펴보고, 이에 대한 갈등의 개선 방향을 제시하고자 한다.

---

184) 지속가능발전위원회, 앞의 책, pp.189-190.

185) 울산 북구에서 음식물자원회수시설 건립을 추진할 때 주민·북구청 간 갈등이 발생하여 북구청은 시민배심원제를 활용하여 시설 건립을 결정하였으나, 음식물로 인한 악취가 발생하자 주민들이 시설 가동에 반대하여 갈등이 재개되어 시설 가동이 중지되었다. (정정화, 앞의 논문, pp.586-587.)

[표 15] 개발행위 제한의 특성에 따른 개선 방안

		제재의 범주에 따른 구분	
		일반적 개발행위 제한	특정 개발행위 중단
제한의 근거에 따른 구분	기존 법령	[유형 1] 재산권 제한에 대한 경제적 보상	[유형 2] 개발 계획안 변경 유도 + 당사자 간 분쟁 조정
	신규 계획	[유형 3] 계획에 주민 참여 + 이해관계자 간 합의	[유형 4] 계획에 이해관계자 참여 + 개발사업 변경 협상

### 1) [유형 1] : 재산권 제한에 대한 경제적 보상

이 유형에 해당하는 대부분의 사례들에서 특정 범위의 지역에 대한 신축·증개축 등의 재산권 제한이 갈등의 원인이 되었다. 또한 일부 사례에서는 규제를 받는 공간적 범위와 규제의 내용에 대한 의견 불일치가 갈등의 원인이 되었다.<sup>186)</sup> 이 유형에서 공통적으로 나타나는 갈등의 원인인 재산권 제한에 대해서는 경제적 보상 방안을 마련하고, 경우에 따라 개발행위제한 규제의 공간적 범위 내용을 조정할 필요가 있다.

먼저 재산권 제한에 대한 경제적 보상에 대해서는 다음과 같은 대응 방안을 고려할 수 있다. 첫째, 특정 지역에 대한 재산권 제한으로 토지·건축물 가치가 하락하고, 주거환경 노후화가 발생한 지역에 대해 주민지원 사업을 실시하거나 도시재생 사업을 우선적으로 실시하는 방안을 고려할 수 있다. 예를 들어 사적 제62호 대구달성 인근의 주거지 노후화에 대해 대구광역시 서구는 2017년부터 ‘달성토성 일원 거점전략형 재생사업’을 추진하여 토성 둘레길, 달성과 주요거점을 잇는 특화가로 및 상징공간을 조성하여 낙후한 주거환경을 개선하고자 하고 있으며, 범죄예방 환경설계를 통해 지역의 치안을 증진하고자 한다.<sup>187)</sup> 이러한 도시재생 사업은 인근에 문화재가 존재하여 규제로 인해 주거환경이 노후화한 지역에 적용할 수 있을 것이다.

186) 경주시 구도심 역사문화미관지구와 인천광역시 강화군 일대의 역사문화환경 보존지역과 같은 일부 사례에서는 규제를 받는 공간적 범위를 축소해 달라는 요구가 발생하였다.

187) 대구광역시 서구 도시재생지원센터 (<http://seoguorc.or.kr/pages/regeneration/2/2/>)

둘째, 건물군의 경관을 보존하기 위해 건축물의 구조나 형태·규모에 대해 엄격히 규제하고 있는 지역에 대해 세제 감면이나 보조금 등 지원의 폭을 늘리는 방안을 고려할 수 있다. 예를 들어 경주시의 경우 경주시건축조례 제42조에서 한옥의 신축·수선 등에 대해 보조금을 지원하고 있는데, 경주시 역사문화미관지구의 경우 한옥만을 건축할 수 있도록 제한되는 지역이므로 재산세를 감면하거나 수리비 보조에서 다른 지역에 비해 지원의 폭을 늘리는 등의 방안을 검토할 필요가 있다.<sup>188)</sup>

한편 필요한 정도에 비해 더 큰 규제를 받는 지역에 대해서는 개발행위제한 규제의 공간적 범위나 규제의 내용을 주민의 의견을 수렴하여 조정하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 예를 들어 경주시의 경우 2016년 지진 피해를 계기로 지역 주민들이 재산권 침해를 이유로 역사문화미관지구를 축소해 줄 것을 요구하였으며, 경주시는 이에 대해 다음 도시관리계획을 수립할 때 역사문화미관지구의 범위를 축소할 것을 검토하였다.<sup>189)</sup> 현재 국토계획법에서는 도시관리계획 수립 시 주민이 입안할 수 있는 절차를 두고 있는데, 역사문화환경 보존지역내 건축행위 등에 관한 허용기준 작성 지침에서는 지방자치단체가 현황자료를 조사하여 허용기준안을 작성할 수 있도록 하고 있으나 주민이 허용기준안을 입안할 수 있는 절차는 두고 있지 않고 있다. 이에 대해 지역 주민이 건축행위 등의 허용기준을 입안할 수 있도록 하거나, 시민자문위원회를 두어 지방자치단체가 허용기준안을 작성할 때 주민들의 의견을 참고하도록 하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

## 2) [유형 2] : 개발 계획안 변경 유도 및 당사자 간 분쟁 조정

이 유형에서는 특정한 개발행위를 추진하는 과정에서 인허가 관련 위원회가 심의를 부결하여 이에 대한 반발이 발생하거나, 개발 주체가 아

---

188) 경주시건축조례 [별표5]에 따르면 외관수리의 경우 일천만원 이내의 범위에서 보조금을 지원하도록 하고 있는데, 경주시건축조례 제42조제4항에서 재난·재해로 인해 외관을 수선할 경우 수리비를 지급하지 않도록 하고 있어 지진 피해로 인한 원상 복구가 어려워 지역 주민들이 역사문화미관지구 해제를 요구하였다.

189) 「[서울신문 보도 그 후] 경주시, 역사문화미관지구 축소한다」, 서울신문, 2016.12.23.



닌 제3자가 개발행위를 반대하는 것이 주요한 갈등의 원인이 되었다. 개발 주체와 제3자 간 충돌이 나타난 사례에서는 가치관 충돌로 인한 갈등이 다수 나타났으며, 제3자가 역사문화환경 보전을 위해 규제를 강화해 줄 것을 요구하는 사례<sup>190)</sup>도 나타났다.

먼저 인허가 관련 위원회의 심의와 관련한 갈등에 대응하기 위한 방안으로 위원회가 심의에서 인허가를 부결할 때 역사문화환경에 저촉되는 사항이 무엇인지 구체적으로 알려주고 사업 계획을 특정한 방향으로 변경하도록 유도할 필요가 있다. 또한 개별 문화재에 대해 인근 지역에 권장되는 건축물의 형태, 배치 등을 미리 안내함으로써 건축물 설계자에 대하여 인허가의 예측 가능성을 높일 수 있을 것이다. 예를 들어 복산1구역주택재개발정비사업의 경우 사적 제273호 복천동 고분군 인근에 있어 문화재위원회의 건설허가 대상으로, 문화재위원회는 8차례에 걸쳐 건설허가 심의를 부결한 바 있다.<sup>191)</sup> 건축 인허가와 관련한 위원회가 역사문화환경에 저촉되는 사항이 무엇인지 구체적으로 알려주어 계획안을 특정한 방향으로 변경할 것을 유도할 수 있다면 이처럼 여러 차례 심의를 부결하면서 나타나는 시간·비용 등의 소모를 줄일 수 있을 것이다.

개발 주체와 제3자 간 충돌이 나타나는 사례에 대해서는 대체적 분쟁해결제도의 활용을 검토할 수 있다. 예를 들어 개발 사업으로 인해 인근 토지소유자에 대해 일조권이나 소음 등의 피해가 발생할 우려가 있는 경우 건축분쟁전문위원회나 환경분쟁위원회에 조정을 신청하여 상호 타협에 의한 갈등의 해결이 가능할 것이다. 예를 들어 현대자동차 글로벌비즈니스센터 건립과 관련한 갈등의 경우 인근 봉은사에 미치는 일조·환경에 미치는 부정적 영향이 갈등의 주된 쟁점이므로 이러한 분쟁해결제도의 적용을 통해 갈등의 해결이 가능할 것이다.

한편 개발 사업에 대해 인근 토지소유자 뿐 아니라 광범위한 행위자들의 반대가 나타나거나, 개발사업과 관련한 가치관 충돌이 나타나는 경우

---

190) 현대자동차 글로벌비즈니스센터 건립과 불국사 인근의 진현동에 아파트를 건립하고자 한 사례에서 각각 인근의 봉은사와 불국사 측에서 해당 지역에 대해 역사문화환경 보전을 위해 규제를 강화해 줄 것을 요구하였다.

191) 「복천동 고분군 옆 아파트숲, 조건부 허가에도 산 넘어 산」, 국제신문, 2016.9.23.

특정 당사자들 간의 조정이 어려울 수 있다. 이러한 사례에 해당하는 사업들 중 공공성의 정도가 큰 사업의 경우 제한적으로 참여적 의사결정 기법을 통해 특정 타협안에 사회적 합의를 형성하여 갈등을 완화할 수 있을 것이다. 예를 들어 설악산 케이블카 건립의 경우 지역 주민과 시민 단체, 지방자치단체 등이 서로 다른 입장을 보이는데 이들 이해관계자의 각 집단에서 대표자를 선출해 시나리오 워크숍을 진행하여 케이블카 건립계획에 대한 전망과 실천계획을 수립하는 방안을 검토할 수 있다.

### 3) [유형 3] : 계획 과정에 주민 참여 및 이해관계자 간 합의 도출

이 유형에서는 새로운 계획의 추진으로 인해 나타나는 재산권의 일방적 제한이 주된 쟁점이었다. 또한 보전의 범위에 대한 의견 대립이나 행정기관의 보전사업 추진에 대한 대립 역시 다수의 사례에서 갈등의 원인으로 나타났으며, 가치관 간 충돌이나 중앙·지방정부 간 의견 불일치 역시 갈등의 원인으로 나타났다.

이러한 행정기관의 새로운 사업 추진에 대한 갈등을 줄이기 위해 주민의 의견을 수렴하고, 더 나아가 다양한 이해관계자들이 사업과 관련하여 의견을 조정할 수 있는 절차를 둘 필요가 있다. 이 때 갈등을 완화하기 위해 이해관계자 간 의견 조정 과정에서 재산권 제한에 대한 보상 방안을 강구하고, 보전의 범위에 대한 합의를 도출할 필요가 있다. 예를 들어 풍납토성 내부 주거지의 경우 2002년 풍납토성의 보존·관리 및 활용에 관한 기본계획이 수립된 이후 주민들에 의해 보존에 반대하는 집단행동이 전개되었다. 이에 대해 2011년부터 서울시·문화재청과 함께 풍납동 주민대표, 문화재 전문가 등으로 구성된 ‘풍납토성 보존관리 소위원회’가 구성되어 풍납토성의 보전 및 관리에 대한 이해관계자들 간의 의견 조정을 통해 합의 도출을 위한 노력이 지속되었다.

또한 중앙정부·지방자치단체가 사업 추진에서 역할을 분담하고 있는 경우 사업 추진을 위한 계획을 수립하거나 변경하는 절차에서 사전에 합의가 필요하다. 예를 들어 2015년 문화재청이 ‘풍납토성 보전·관리 및 활용 기본계획’을 변경할 때 서울시와 사전에 협의를 하였다면 계획 변경

이후 보전 권역과 관련하여 나타난 문화재청과 서울시 간의 의견 대립을 막을 수 있었을 것이다.

역사문화환경 보전을 위한 사업을 새로 추진할 때에는 ‘주민참여 계획’을 통해 지역 주민이 기본계획을 수립하는 전 단계에 참여할 수 있는 절차를 마련하거나, 참여적 의사결정 기법 중 시나리오 워크숍 및 시민자문위원회를 도입하여 주민들이 계획 수립에 참여할 수 있는 창구를 마련할 수 있을 것이다. 이 과정에서 행정기관이 주민들에게 충분한 정보를 제공하고, 보전 사업의 필요성에 대해 설득하여 행정기관과 주민 사이에 신뢰를 구축하여 갈등을 사전에 예방할 수 있을 것이다.

한편 보전 사업이 지역 주민의 건축행위를 완전히 제한하지 않고서는 그 목적 달성이 어려울 경우 결합개발이나 개발권 양도제, 이주대책 수립 등을 통하여 다른 토지에 대한 재산권을 개발행위 제한에 대한 보상으로 제시할 수 있을 것이다. 예를 들어 풍납토성 내부 주거지의 경우 문화재 보존으로 인한 신축 제한 및 보상의 장기화가 갈등의 쟁점이 되었는데, 이러한 재산권 문제에 대해 결합개발, 용적이양제 등의 도입이 검토되었다.

#### 4) [유형 4] : 계획 과정에 이해관계자 참여 및 개발사업 변경 협상

[유형 4]에서는 행정기관의 역사문화환경 보전사업 추진과 이를 위한 기본계획의 수립이 갈등의 원인이 되었다. 또한 계획의 집행 과정에서 나타난 개발사업 절차의 중단으로 인해 나타나는 일방적 재산권 제한과 매몰비용 회수가 어려워진 것 등으로 인해 갈등이 심화되었다.

이 유형에서는 [유형 3]과 마찬가지로 새로운 사업을 위해 계획을 수립하는 과정에서 지역주민과 조합 등 이해관계자들이 계획에 참여할 수 있는 절차를 둘 필요가 있다. 신규 계획에 영향을 받는 지역 주민이나 조합 등 이해관계자가 의견을 제시할 수 있게 되어 일방적인 계획 추진으로 인한 갈등을 줄일 수 있을 것이다. 특히 참여 과정에서 기존에 사업을 진행하던 개발사업자의 기득권을 인정할 필요가 있다.

구체적 방안으로 첫째, 역사문화환경 보전을 위한 계획을 수립할 때

개발주체의 참여를 확보할 필요가 있다. ‘주민참여 계획’을 통해 기본계획 수립의 전 단계에 재개발 조합 등의 참여를 보장하거나, 계획의 과정에서 시나리오 워크숍을 실시하여 지역주민·재개발조합·행정기관·시민단체 등 이해관계자들이 기본계획 수립을 위한 공동의 합의안을 도출하도록 하여 갈등으로 인한 비용 발생을 예방할 수 있을 것이다. 예를 들어 2013년 사직2구역·옥인1구역·충신1구역 등을 성곽마을로 지정하는 「한양도성 주변 성곽마을 조성 종합계획」을 수립하는 과정에서 직접적 이해관계자인 지역 주민이나 조합이 계획 과정에 참여하는 과정을 마련했다면, 정비구역 해제와 관련하여 나타난 수차례의 소송<sup>192)</sup>을 비롯한 갈등을 예방할 수 있었을 것이다.

둘째, 보전 계획이 수립된 이후에는 행정기관은 개발 사업을 중단하기 보다는 보전 계획의 취지에 맞는 방향으로 개발사업안을 변경하도록 행정기관과 개발사업자가 협상할 필요가 있다. 사업 절차의 일방적 중단은 개발 사업 추진을 위해 투자한 사업비용을 회수하지 못하게 만들기 때문이다. 이 때 사업이 변경되어 개발로 예상되는 이익이 대폭 감소한 경우에 매몰비용의 일부를 행정기관이 보상하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 예를 들어 사직2구역의 경우 ‘2030 서울도시기본계획’에서 구릉지 경관 특성 등을 고려하여 보전의 필요성이 높은 지역으로 지정되었는데, 2030 서울도시기본계획의 취지에 따른 경우 사직2구역의 개발 계획안을 저층 주거지 개발로 변경하고, 매몰 비용 중 일부를 서울시가 보상하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

---

192) 옥인1구역재개발조합은 2017년 서울시의 주택재개발정비구역 직권해제에 대해 무효확인소송을 제기하였으며, 사직2구역도시환경정비사업조합, 역시 2017년 5월 서울시 상대로 정비구역 직권해제 무효확인소송을 제기하였다.

## 5. 결 론

역사문화환경을 보전하기 위하여 행정기관은 특정 범위의 토지에 대해 개발행위를 제한하며, 이러한 규제는 다양한 이해관계와 가치관의 대립을 가져오는 원인이 된다. 이 연구에서는 여러 이론적 논의를 바탕으로 개발행위 제한을 중심으로 역사문화환경 보전에 관련한 갈등을 유형별로 분류하였다. 이를 통해 실제 사례들에서 나타나는 현상을 통해 각 유형이 갖는 특성과 역사문화환경 보전에 관련한 갈등이 종합적으로 어떤 특성을 갖는지 살펴보았다.

갈등 사례의 유형은 개발행위 제한의 특성과 이해관계자 사이의 상호작용이라는 두 가지 기준을 가지고 분류하였다. 개발행위 제한의 특성에 따라 유형을 분류할 때는 대체로 개발행위 제한이 일반적인 행위 제한보다는 특정 개발행위를 중단하는 것일 때, 제한의 근거가 기존 법령보다는 신규 계획에 의한 것일 때 갈등의 강도가 커질 것이라고 추론할 수 있었다.

이해관계자 간 상호작용 측면에서 규제 대상자들이 행정기관에 대해 규제 완화를 요구하는 행정기관과 규제대상자 간 대립이 가장 두드러지게 나타났으나, 개발행위제한의 직접 당사자가 아닌 제3자가 개발에 반대하며 규제 대상자나 행정기관과 갈등을 겪기도 하였다. 중앙정부와 지방정부, 혹은 지방정부 간에 의견 대립이 발생하기도 하였으며, 전문가들이 구성원인 정부위원회와 중앙행정기관 사이의 의견 충돌도 나타났다.

역사문화환경에서의 개발행위제한에서 나타나는 갈등을 Wilson의 규제정치이론에 따라 조명하면 기업가 정치의 상황이 나타난다. 규제에 의한 편익은 국민 전체로 분산되며, 그 비용은 토지 소유자나 개발 사업자들에게 집중된다. 이 때 규제에 의해 부담하는 규제 대상 집단은 규제를 완화하기 위한 여러 활동을 하여 인허가 가부를 둘러싸고 행정기관과 마찰을 겪게 되었다. 또한 직접적 이해관계를 갖지 않는 환경단체나 언론, 정치인 등이 역사문화환경 보호라는 가치를 추구하며 개발행위 완화를

반대하면서 갈등이 심화되는 양상이 나타났다.

그 뒤 연구 대상에 해당하는 사례들을 토대로 개발행위 제한에 관련한 갈등이 발생하는 원인과 이에 대한 개선방안, 개발행위제한의 각 유형별 갈등 개선 방향을 탐색하였다. 갈등의 원인으로 경제적 측면으로는 일방적인 재산권 제한, 개발사업 중단으로 발생하는 매몰비용이 있다. 행정·제도적 측면에서는 보전의 범위·내용에 대한 논쟁, 행정기관의 새로운 사업 수립·추진, 중앙정부와 지방자치단체 간 의견 대립, 문화재위원회 심의에 대한 이해관계자의 불복이 있었다. 가치관 측면에서 이해관계자들 사이의 상반된 가치관의 충돌 역시 갈등의 원인이 되었다.

이러한 갈등에 대한 개선방안으로 경제적 측면에서 지역 주민의 재산권 제한 문제에 대해서는 자금 지원 및 주민지원사업 등의 경제적 보상과 함께 개발 사업의 추진이 어려운 지역에서 결합 개발을 고려할 필요가 있다. 제도적 측면에서는 규제의 범위 및 행정기관이 새로운 사업을 추진할 때 이해관계자가 참여를 확보할 필요가 있으며, 지방자치단체와 중앙정부가 협업을 도모할 필요가 있다. 또한 인허가 관련 위원회 심의의 예측가능성을 증진하고, 갈등 장기화를 막기 위한 분쟁조정제도 도입이 필요하다. 마지막으로 갈등이 장기화되거나 여러 가치관과 관련한 경우 참여적 의사결정기법을 도입하여 갈등을 개선할 수 있을 것이다.

이러한 논의를 토대로 각 개발행위 제한의 유형별로 갈등의 예방 및 개선 방안을 언급하자면, 법령에 의해 일반적으로 건축행위를 제한하는 [유형 1]에서는 지역 주민에 대한 재산권 제한에 대해 도시재생 사업이나 자금 지원 등의 경제적 보상이 필요하다. 행정기관이 특정사업의 인허가를 중단하는 [유형 2]에서는 개발 계획안 변경 유도 및 당사자 간의 분쟁 조정이 필요하다. 역사문화환경 보전을 위한 신규 계획으로 새로운 개발행위제한이 수립되는 [유형 3]에서는 행정기관의 계획을 수립할 때에 지역 주민의 참여를 보장하는 절차를 보장하고, 이해관계자 간의 의견 조정을 통해 합의를 도출할 필요가 있다. 공공부문의 역사문화환경 보전을 위한 계획 추진으로 개발 사업이 중단되는 [유형 4]에서는 계획 수립 단계에서 조합 등 개발 사업의 주체가 참여할 수 있도록 하고, 개

발 사업을 원안대로 지속하기 어려울 때에는 개발사업 주체와 행정기관 간 협상을 통해 사업안을 변경할 필요가 있다.

역사문화환경에서 개발행위제한에 관련하여 분쟁이 늘어나고 있는 상황에서 문화재청이 재산권 제한으로 인한 불만을 줄이기 위해 역사문화환경 보존지역을 재조정하는 등 여러 행정기관이 기존의 규제에 대해 다시 검토하고 있다. 이러한 측면에서 역사문화환경 보전에 관련한 갈등의 특성을 살펴보고 그 원인과 개선 방안을 탐색한 연구는 시의적절한 것이라 할 수 있다. 특히 여러 지방자치단체가 지역 발전을 목적으로 지역의 역사문화자원을 조성하기 위해 보전사업을 추진하고 있는 상황에서 사업 추진 과정에서 갈등 조정 방안을 수립하는 데에 도움을 줄 수 있다는 측면에서 개발행위 제한의 유형별로 갈등의 개선방안을 모색한 이 연구의 의의가 있다.

그러나 본 연구에서는 연구 대상 사례를 분석하는 데에 주로 신문기사, 판례 등 문헌자료를 이용하였으며, 인터뷰나 설문조사 등을 통해 각 이해관계자가 갈등 상황에서 나타내는 행동의 의도 및 가치관 등을 파악할 수 없어 갈등을 둘러싼 여러 행위자들의 활동을 역동적으로 파악하는 데에 한계가 있었다. 또한 연구 대상에 속하는 사례들을 분석하는 데에 각 사례들을 비교할 수 있는 계량화된 자료를 수집하지 못해 사례 분석은 연구자의 주관적 추정에 어느 정도 의존할 수밖에 없었으며, 객관적인 기준을 통해 연구의 타당성을 확보하지 못하였다.

또한 연구 대상과 관련해서는 연구 대상 사례 18건 중 절반에 해당하는 9건이 서울에 위치하여 지역적 편중이 있었다. 특히 개발행위 제한의 특성에 따른 유형에서 [유형 4]에 해당하는 세 가지 사례는 모두 서울 한양도성 인근에 위치한 정비구역으로, 비슷한 시기에 서울시에서 정비사업을 중지한 사례로 각 사례들의 유사성이 커서 해당 유형의 일반적 특징을 도출하는 데에 타당성을 담보하기 어려웠다.

# 참 고 문 헌

## 1. 단행본

- 문화재청, 『문화재 현상변경 실무 안내집』, 2004.
- 박균성, 『행정법강의』, 박영사, 2014
- 서울특별시 도시계획국, 『2016 알기쉬운 도시계획 용어집』, 2016.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호, 『정책학원론』, 대명출판사, 2010.
- 최병선, 『정부규제론』, 법문사, 1992.
- 홍준형, 『행정법』, 법문사, 2017
- Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, MA:Harvard University Press, 1971
- James Q. Wilson, *The Politics of Regulation*, New York : Basic Books, Inc., 1980

## 2. 자료집 및 보고서

- 감사원, 『기구역 사업시행변경인가 관련 감사청구 감사결과보고서』, 2015
- 대한불교조계종, 『초고층 초대형 개발 이대로 좋은가?』, 2017
- 문화재청, 『역사문화환경 건축설계 안내서』, 2016
- 문화재청, 『문화재 유형별 현상변경 (역사문화환경 보존지역) 검토기준 마련 연구』, 2015
- 박인숙 의원실, 『풍납토성 주민과 문화재가 상생할 수 있다 : 문화재청 국정감사』, 2015
- 서울특별시, 『역사도심기본계획』, 2015
- 이미애, 『문화재 보호(규제)와 주민 재산권 보장』, 인천발전연구원, 2017
- 지속가능발전위원회, 『공공갈등 관리의 이론과 기법』, 2005
- 현대자동차 외 2개사, 『현대자동차부지 특별계획구역 복합시설(GBC) 신축사업 환경영향평가서 (초안)』, 2017

## 3. 논문

- 강경환, 「문화재 정책의 전략과 과제」, 국토 343호, 2010
- 고경남, 「문화재 현상변경허용기준의 문제점과 개선방안 연구」, 목원대학교 석사학위논문, 2012



- 김민섭, 「문화재보호법상 손실보상」, 법학논총 제26권 제2호, 2013
- 김서용, 「환경갈등의 문화적 분석 - 새만금 개발사업을 중심으로」, 한국행정학보 제39권 제3호, 2005
- 김세규, 「지방분권시대에서의 경관법과 도시경관조례」, 공법학연구 제10권 제4호, 한국비교공법학회, 2009
- 김정해·조성한, 「정부위원회의 운영 및 관리상의 문제점과 개선방안」, 현대사회와 행정 제17권 제2호, 2007
- 김제람·강동진, 「역사환경 보전과 도시개발 간의 갈등구조 분석 : 인천 배다리 지역을 중심으로」, 국토계획 제46권 제2호, 2011
- 김준혁, 「도시개발과 매장문화재보존 간의 갈등구조에 관한 연구 : 풍납토성 내부 경당연립재건축사업을 중심으로」, 서울대학교 석사학위논문, 2009
- 김철홍·최형석, 「문화재 주변 사전 검토와 현상변경허가에 의한 개발행위제한에 관한 연구」, 한국도시설계학회지 제4권 제4호, 2003
- 류영아·채경진, 「문화재 보존정책에 따른 정부·지역주민간 갈등분석 : 풍납토성 사례를 중심으로」, 한국정책연구 제17권 제1호, 2017
- 박병식, 「역사문화정책에 있어 갈등과 조정방안」, 한국행정학회 2007년 춘계 학술대회 발표논문, 2007
- 박종웅, 「원인자부담원칙이 갈등에 미치는 영향 분석 : 풍납토성 매장문화재 훼손 사례를 중심으로」, 서울대학교 석사학위논문, 2011
- 서재호, 「국가와 지방자치단체간 다층적 규제 개혁에 대한 연구 : 역사문화환경 보존지역 보호 규제를 중심으로」, 한국사회와행정연구 제24권4호, 2014
- 심한별·박소현, 「문화재 및 주변지역의 현상변경 관련 갈등에 대한 연구: 1997년부터 2006년까지 중앙행정심판 재결 사례를 중심으로」, 대한건축학회 논문집:계획계 제26권 제11호, 2010
- 오영기, 「문화재보호구역에서의 결합개발 적용가능성에 관한 연구 : 서울시 송파구 풍납토성을 대상으로」, 경원대학교 석사학위논문, 2011
- 오창섭, 「경주시 고도 보존과 주민 이해조정의 방향」, 한국지방자치학회보 제13권 제3호, 2001
- 우성기, 「문화재의 지속가능한 보호를 위한 법제의 개선방안」, 행정법연구 제31호, 2011
- 이우형·정재희·정재웅, 「문화재보호구역내 공공기관과 지역주민과의 이해갈등

- 해소를 위한 협상론의 도입방안 연구: 풍납토성 갈등사례의 하비브 이론에 의한 협상력 분석」, 한국도시설계학회지 제15권 제1호, 2014
- 이재삼, 「현행 문화재보호법상 문화재 행정체계의 발전 방안」, 법이론실무연구 제3권 제1호, 2015
- 정석, 「역사문화환경의 면적(面的)보전제도 도입방안」, 한국도시설계학회지 제10권 제4호, 2009
- 정정화, 「공공갈등과 합의형성 : 심의민주주의 방식의 적용과 한계」, 한국행정논집 제23권 제2호, 2011
- 최영조, 「주거지정비사업의 갈등과 공공성에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2012
- 최환용, 「주민지원제도의 법률적 검토와 주민협정의 적용 가능성」, 서울법학 제16권 제2호, 2009
- 허철행·이희태·문유석·허용훈, 「지역갈등의 원인과 해소방안: 동남권 신공항 사례를 중심으로」, 지방정부연구 제16권 제1호, 2012
- 황희연, 「정부주도 계획의 한계와 주민참여 계획」, 국토 374호, 2012

#### 4. 웹사이트

- 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)
- 국회예산정책처 재정통계(<http://stat.nabo.go.kr>)
- 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)
- 네이버 뉴스검색(<http://news.search.naver.com>)
- 대구광역시 서구 도시재생지원센터(<http://seoguurc.or.kr>)
- 서울특별시 재개발·재건축 클린업시스템(<http://cleanup.seoul.go.kr>)
- 한국언론진흥재단(<http://www.bigkinds.or.kr>)

## Abstract

# A Study on the Improvement of Conflict Related to the Preservation of Historical and Cultural Environment

- Focusing on the conflicts related to the limitation  
of development act -

Lee, Seokjun

Department of Architecture and Architectural Engineering

The Graduate School

Seoul National University

As the range of the preservation of historical and cultural environment increases, policies aiming at preserving various historical and cultural environments appear. Conflicts arise among various actors due to the nature of conservation, which is the main means of restricting development activities. The purpose of this paper is to explore the characteristics and causes of the conflicts in the historical and cultural environment focusing on limitation of development act, and to find ways to improve them. In this paper, we investigate the common trends among conflict cases and navigate the causes of conflicts related to the limitation of development activities and the ways to improve them.

In order to grasp the theoretical background of the preservation of historical and cultural environment and the conflict related to this, we

reviewed literature data. Through these theoretical discussions, we typified the cases of conflicts and refer to the media articles that mainly deal with cases of conflicts in order to investigate concrete cases of conflicts.

The types of conflict cases were categorized by two criteria: the nature of restrictions on development activities and the interaction between stakeholders. First, in terms of the characteristics of the restriction on development activities, when the limitation of development activities is to stop specific development activities rather than the general activity restrictions, the activities of the regulatory parties become active when the restrictions are based on the new plans rather than the existing laws, It could also be deduced that it would be prolonged.

On the other hand, the interactions among stakeholders showed that the interactions between the regulatory authorities and the regulatory bodies that require regulatory relaxation for the regulatory agencies were the most prominent. But the third party, not a direct player to the restrictions on development activities, was opposed to development and had conflicts with regulated persons or administrative agencies. There has also been a conflict of opinion between central and local governments or local governments, and there has been a conflict of opinion between the government committee, which experts are members of, and the central government.

After that, we derive the cause of the conflict from various cases, and suggested ways to improve the conflict through various cases in Korea, institutions in different fields, and various documents. The reasons for the conflict in the economic aspect were restrictions on the unilateral property rights of the local residents and the burial cost caused by interruption of the development projects. In terms of administrative and institutional aspects, there was a debate on the scope and contents of

conservation, establishment and promotion of new businesses by administrative organizations, confrontation between the central government and local governments, and objections from stakeholders on the deliberation of the Cultural Properties Committee. And there was a conflict of conflicting values among stakeholders.

The following suggestions can be made to improve the conflict. First, it is possible to consider economic compensation such as tax reduction and subsidy support, compensation for losses and purchase right, and support for residents in regulated areas. Second, if it is difficult to construct new projects, a combined development method can be introduced. Third, it is necessary to readjust the regulations when there is disagreement on the scope and contents of limitation on development act. Fourth, it is necessary to prepare a procedure for local residents to participate in the preservation project.

Fifth, local governments and central governments that share roles in the historical and cultural environment preservation policies need to collaborate. Sixth, when the Cultural Properties Committee refuses permission, it is necessary to inform the reasons for rejection so that the development project can be changed. Seventh, when conflicts arise in relation to preservation of historical and cultural environment, dispute settlement through alternative dispute resolution should be considered. Eighth, if conflict is prolonged or related to various values, conflict resolution can be improved by adopting participatory decision-making methods.

**keywords : Historical and Cultural Environment, Limitation of Development Act, Regulation, Conservation, Policy Conflict**  
***Student Number : 2013-20567***