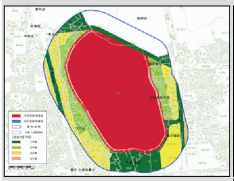
http://doi.org/10.20292/jcich.2026.51.181






문화유산 보호 법제의 실제와 주요 쟁점의 진단

– 종묘의 현안과 고고유산의 과제를 중심으로 –

The Realities of Cultural Heritage Protection Legislation and a Diagnosis of Its Key Issues: Focusing on the Jongmyo Controversy and the Tasks for Archaeological Heritage

이 성 준 충남대학교 고고학과 조교수

Ⅰ. 머리말

Ⅱ. 종묘 현안의 발단과 법적 경위

Ⅲ. 세운4구역의 발굴조사 현황

Ⅳ. 주요 쟁점

Ⅴ. 종묘 현안과 고고유산의 과제

Ⅵ. 맺음말

이 논문은 (재)중앙문화유산연구원의 2026년도 연구비를 지원받아 연구되었음.

국문요약

이 연구의 목적은 2025년 서울특별시의 세운4구역 재정비촉진계획 변경 고시로 촉발된 '종묘 이슈'를 문화유산 보호 법제의 측면에서 검토하고, 고고유산의 전문가 집단으로서 고고학계가 기여할 수 있는 실천적 과제를 모색하는 데 있다. 종묘 이슈는 세계유산의 경관 보호, 지방자치단체의 조례 제·개정권, 중앙행정기관의 규제 권한, 국제 규범의 국내법적 이행이 교차하는 복합적 사안으로서, 「문화유산법」, 「세계유산법」, 「매장유산법」, 「지방자치법」 등 여러 법률의 조문과 그 해석이 논란의 중심에 놓여 있다.

먼저 사건의 전개 과정에서 제기된 쟁점들을 관련 법률에 근거하여 사실관계 위주로 검토하였다. 그 결과 2025년 대법원이 서울시의회의 조례 조항 삭제를 적법하다고 판시한 이후, 정부가 제시한 현행법상의 조치들은 서울시의 동의, 미제정 고시의 선행, 또는 아직 발생하지 않은 건설공사의 착공 등을 전제로 하고 있어서, 실효성의 측면에서 구조적인 한계가 있는 것으로 판단된다. 이와 함께 세계유산영향평가가 강행규정과 임의규정의 이원 구조로 구성되어 있어 세계유산지구 밖에서의 집행력이 제한되는 점, 그리고 「매장유산법」에 따른 발굴조사 절차의 미완료가 오히려 사업 진행을 차단하는 실효적인 규제 수단으로 작동하고 있는 점도 확인하였다.

이를 토대로, 경관 논쟁에 가려져 고고학계가 상대적으로 간과해 온 영역, 즉 서울 도심에서 발굴되는 한양도성 500년의 도시 유적을 어떻게 보존하고, 시민이 향유할 수 있는 역사문화자원으로 변모시킬 것인가 하는 과제에 주목하였다. 보존과 개발을 제로섬이 아닌 상생의 구조로 전환한 '공평룰'의 개념과 성과를 공평 1·2·4지구(센트로폴리스)와 공평 15·16지구(G1서울)의 사례를 통해 검토하고, 공평룰의 제도적 안정화, 전시관 조성의 질적 기준 마련, 국가유산청과 문화체육관광부의 법률적·재정적 지원이라는 세 가지의 제도 개선 방향을 제안하였다.

결국 종묘 이슈는 지상의 경관과 지하의 유산을 통합적으로 검토하는 제도적 틀이 미비한 사안이며, 이 공백을 보완하기 위해 고고학계의 전문적인 역량을 결집하는 것이 무엇보다 중요할 것으로 판단된다.

주제어 : 종묘, 세운4구역, 세계유산영향평가, 공평룰, 고고유산

Ⅰ. 머리말

2025년 서울시의 세운4구역 재정비촉진계획 변경 고시를 계기로 촉발된 소위 '종묘 이슈'는 세계유산의 경관 보호, 지방자치단체의 조례 제·개정권, 중앙행정기관의 규제 권한, 국제 규범의 국내법적 이행이라는 쟁점이 교차하는 복합적 사안이다. 그 전개 과정에서 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률(이하 문화유산법)」, 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법(이하 세계유산법)」, 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률(이하 매장유산법)」, 「지방자치법」 등 여러 법률의 조문과 해석이 논란의 중심에 놓였으나, 당사자들의 주장과 언론보도만으로는 그 법리적 맥락이 충분히 정리되어 전달되고 있다고 보기 어렵다.

이 연구의 첫 번째 목적은 고고학계의 구성원들이 종묘 이슈의 법제적 맥락을 체계적으로 이해하는 데 기여하는 것이다. 이를 위해 사건의 전개 과정에서 제기된 쟁점들을 관련 법률에 근거하여 가능한 한 사실관계 위주로 검토하였다. 두 번째 목적은 경관 문제에 집중된 논의에서 고고학계가 상대적으로 간과해 온 영역, 즉 서울 도심의 재개발 과정에서 발굴되는 한양도성 500년의 도시 유적을 어떻게 보존하고 시민이 향유할 수 있는 역사문화자원으로 변모시킬 것인가 하는 실천적 과제를 환기하는 데 있다. 이러한 관점에서 보존과 개발의 상생 모델로 주목받아 온 '공평룰'의 구조와 성과를 검토하고, 고고학계가 기여할 수 있는 제도 개선의 방향을 제안하고자 한다.

Ⅱ. 종묘 현안의 발단과 법적 경위

종묘는 1995년 한국 최초로 세계유산에 등재된 조선 왕실의 사당으로, 세계 건축계가 '동양의 파르테논'으로 평가하는 탁월한 건축유산이다. 2025년 10월 30일, 서울시가 종묘 맞은편에 위치한 세운4구역의 건축물 높이 기준을 기존의 종로변 55m·청계천변 71.9m에서 종로변 101m·청계천변 145m로 상향하는 재정비촉진계획 변경을 고시하면서 문제가 불거졌다(표 1, 그림 1). 이것은 당시 문화재청(현 국가유산청)과 2018년에 합의하여 확정한 기준을 사전 협의 없이 변경한 조치였다(경향신문 2025-11-03; 매일경제 2025-11-03; 문화일보 2025-11-03; 서울신문 2025-11-04; 중앙일보 2025-11-03; 한국일보 202 5-11-03).

서울시의 변경 고시는 2023년 9월 15일 서울시의회가 「서울특별시 문화재 보호 조례」 제19조제5항을 삭제하는 개정 조례안을 의결하고, 서울시장이 같은 해 10월 4일 이를 공포한 것에 근거한다(표 2). 당시 서울시장은 「지방자치법」 제32조제3항에 따라 이송받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있었으나, 이의 없이 조례안을 공포하였다(표 3).


제2의 왕릉뷰 아파트?… '종묘' 앞 142m 고층 건물 들어서나

서울시 세운4구역 재정비 계획 변경
청계천 변 최고 높이 71.3m→141.9m
국가유산청 "앞방석 고시 깊은 유감"

한국 첫 세계유산 자격 앞당겨 우려
'검토 강풍' 아파트 논란 재현 가능성

종묘 전경

종묘

종묘로 1(율곡로)

종묘로 13m → 98.7m

청계천변 71.3m → 141.9m

종로

청계천

세운4구역

을지로

을지로3가

을지로4가

을지로입구

중구

남대문로

남대문로5가

세종대로

서울시청

2023. 서울시, 국가유산청

종묘 일대 도심은 세운4구역 높이 제한 완화

세운4구역 재개발 사업 조감도

[그림 1] 서울시의 세운4구역 건축물 높이 기준 변경(서울신문 2025-11-04)

조례안 공포 직후인 10월 6일, 문화재청장이 문화체육관광부장관에게 재의 요구 지시를 요청하였고, 장관이 서울시장에게 재의 요구를 지시하였으나, 서울시장이 이에 응하지 않자, 장관은 10월 17일 대법원에 소를 제기하였다. 그러나 2025년 11월 6일 대법원은 「문화유산법」 제13조제1항에서 국가유산청장과 협의하여 조례로 정

[표 1] 2025년 10월 서울시가 변경한 세운4구역 건축물 높이 기준

◈ 서울특별시고시 제2025-536호(2025.10.30.)

세운재정비촉진지구 및 4구역 재정비촉진계획 결정(변경) 및 지형도면 고시

Ⅱ. 세운재정비촉진계획 : 변경

13. 촉진구역별 사업계획 : 변경

다. 정비계획 결정

ⓕ 건축물에 관한 계획

결정구분	구역구분		기구 또는 획지 구분		위치	주용도	건폐율(%)	용적률(%)	높이(m)	비고
	명칭	면적(㎡)	명칭	면적(㎡)						
기정	세운4구역	32,223.7	대지	29,854.7	종로구 예지동 85번지 일원	공동주택, 업무, 판매, 문화및집회시설 등	60이하 (저층부 80이하)	• 기준 : 600이하 • 허용 : 700이하 • 상한 : 기반시설 제공에 따른 완화	70이하 (문화재 심의 높이기준 적용)	-
변경	세운4구역	32,222.4	대지	31,108.0	종로구 예지동 85번지 일원	업무시설	60이하	• 기준 : 600이하 • 허용 : 800이하 • 상한 : 1,094이하	145이하 (종로변 101이하, 청계천변 145이하)	-

[표 2] 2023년 10월 개정한 「서울특별시 문화재 보호 조례」 제19조의 신구조문대비표

서울특별시 문화재 보호 조례 [서울특별시조례 제8862호, 2023.7.24., 타법개정]	서울특별시 문화재 보호 조례 [서울특별시조례 제8940호, 2023.10.4., 일부개정]
제19조(역사문화환경 보존지역의 보호) ④ 행정기관은 제2항 및 제3항에 따라 검토한 결과 해당 건설공사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 국가지정문화재는 문화재청장과, 지정문화재 등은 시장과 협의를 거쳐 법 제35조제1항제1호 및 제2호에 따른 행위에 해당되는지를 판단하여야 한다. 1·2·3 (생 략) ⑤ 건설공사에 대한 인가·허가를 행하는 행정기관은 제1항에 따른 지역의 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 제4항을 준용한다.	**제19조(역사문화환경 보존지역의 보호)** ④ 행정기관은 제2항 및 제3항에 따라 검토한 결과 해당 건설공사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 국가지정문화재는 문화재청장과, 지정문화재 등은 시장과 협의를 거쳐 법 제35조제1항제1호 및 제2호에 따른 행위에 해당되는지를 판단하여야 한다. 1·2·3 (생 략) ⑤ 삭제 <2023.10.4.>

종묘 코앞 142m 빌딩 들어서나…서울시 손 들어준 대법

"규제 완화 조례 개정 적법" 판결

서울시가 국가유산청장과 협의를 거치지 않고 문화유산 보호구역 밖의 재개발을 규제하는 조례 조항을 폐지한 것은 위법하지 않다는 대법원 판단이 나왔다. 이번 판결로 서울시가 유네스코 세계유산인 서울 종묘 앞 세운4구역에 유네스코나 당국과의 협의 없이 고층 빌딩 건립 등의 재정비계획 추진을 밀어붙일 가능성이 커졌다는 관측이 나온다. 문화재계에선 역사 경관 및 문화유산 가치 훼손 등을 우려하는 목소리가 커지고 있다.

대법원 1부(주심 신숙희 대법관)는 6일 문화체육관광부 장관이 "서울시 문화재보호 개정 조례안" 의결을 무효로 해달라며 서울시의회를 상대로 낸 소송에서 원고의 청구를 기각했다.

서울시의회는 2023년 9월 문화재 반경 100m 이내의 역사문화환경보존지역 밖이라도 문화재에 영향을 미칠 것이 확실하다고 인정되면 인허가를 제경토해야 한다는 시 문화재보호조례 제19조 제5항을 과도한 규제라는 이유로 삭제했다. 이에 문제 부는 같은 해 10월 서울시의회가 문화재청장(현 국가유산청장)과 협의하지 않고 조례를 개정한 것은 상위법인 '문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률'(문화재보호법) 위반이라며 무효 소송을 냈다. 대법원은 "문화재보호법과 이 법 시행령에서 이 사건 조례 조항을 개정하기 위해 국가유산청장과의 협의를 거쳐도록 규정하고 있거나, 이 사건 조례 조항과 같은 내용(보호구역 밖 개발 규제)을 반드시 두도록 규정하고 있지 않다"며 서울시의

무슨 소송이었나

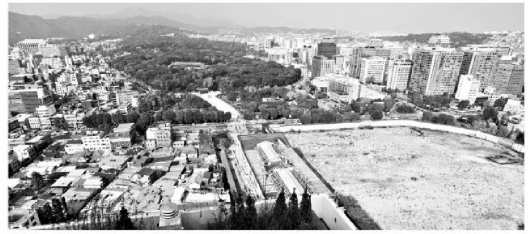
'보존지역 밖도 문화재 영향 검토' 서울시의회서 해당 조항 삭제하자 문체부 "국가유산청과 협의" 소송

대법원 결론은

"문화재보호법 위반 아니다" 판단 시 "세운4구역 재개발 속도" 환영

어떤 문제 있나

유산청-지자체 협의 관계 꼬여 일방적 재개발 몰고 티종 위험 유산청장 "세계유산 취소 우려"



대법원이 6일 서울시의회가 국가유산청장 문화재보호법과 협의하지 않고 국가유산 인근 지역의 개발 규제를 완화하도록 조례를 개정한 것이 법적으로 문제없다는 판결을 내렸다. 이에 따라 서울시가 추진하고 있는 종묘 일 세운4구역 재개발 사업이 계획대로 진행될 가능성이 커졌다. 사진은 이날 오후 서울 종로구의 한 아파트에서 내려다본 세운4구역 오른쪽 아래 공터와 종묘의 모습. 김경호 기자 kevin@hani.co.kr

회와 서울시의 손을 들어줬다.

이어 서울시는 즉각 환영 입장을 밝혔다. 서울시는 "역사문화환경보존지역을 벗어난 곳에 대한 규제가 사라져 200여년간 경제의 중심지였던 세운4구역의 재정비 사업이 힘을 얻게 됐다"고 밝혔다. 이번 판결로 서울시가 추진 중인 종묘 앞 세운4구역 재개발사업에도 속도가 붙을 전망이다. 서울시는 지난달 30일 종묘변의 최고 높이는 55m에서 96.7m로, 청계 전변은 71.9m에서 161.9m로 상향하는 '세운재정비촉진지구 및 4구역 지정비촉진계획 결정'을 고시했다.

반면 문화재계는 이번 판결이 그동안 국가유산청과 지방자치단체 사이 암묵적으로 작동해왔던 업의 관례를 사실상 깨버리는 결과를 가져올 것이라고 우려한다. 조례 개정이 문화유산 주변 건축·개발 때 비껴의 인근 일부에도 적용되면 '보존 영향 검토' 조항을 삭제한 것인데, 이로 인해 지자체가 일방적으로 재개발 추진에 나설 수 있다는 것이다.

대법원은 이번 우려와 관련해 "역사문화환경보존지역 밖에서 이뤄지는 건설공사에 대해 일률적으로 문화유산 보존 영향 검토의무를 부과하지 않더라도, 문화유산법 제12조에 따라 국가유산청장은 해당 건설공사가 문화유산 훼손 우려 등이 있을 때에는 건설공사 시행자에 대해 필요한 조처를 취할 수 있다"며 "이 사건 조례 조항을 삭제한 다고 해도 해도 문화유산 또는 역사·문화환경의 보호에 차질이 초래된다고 볼 수 없다"고 설명했다.

하지만 서울시가 이번 판결을 내세워 종묘와 불과 150m 떨어진 세운4구역에 초고층 빌딩군을 건설하는 데 박차를 가할 가능성이 높아진 건 사실이다. 해현 국가유산청장은 이날 국회 여산결산특별위원회에서 "서울시가 개발 공사를 강행한다면 어쩔 게 되나"는 김재원 조국혁신당 의원의 질문에 "(등재가) 취소될 가능성도 없지 않아 있다"며 "심토 깊은 유감"이라고 답했다. 또한 "미래 세대에게 세계유산을 물려줄 것인지, 아니면 콘크리트 빌딩을 물려줄 것인지 생각해 볼 필요가 있다"고 말했다.

한학유산위원인 강동진 건설대 도시계획학과 교수는 "한양도성의 세계유산 등재를 추진하는 서울시가 종묘 앞에 초고층 빌딩군 재개발을 추진하는 건 서로 상치되는 이율배반적인 행보로, 추가 등재에 악영향을 미칠 수밖에 없다"고 말했다.

국가유산청은 이날 "종묘가 세계유산 지위를 상실하는 일이 없도록 관계 기관과 긴밀히 소통하면서 필요한 조처들을 준비해 나갈 계획"이라고 밝혔다.

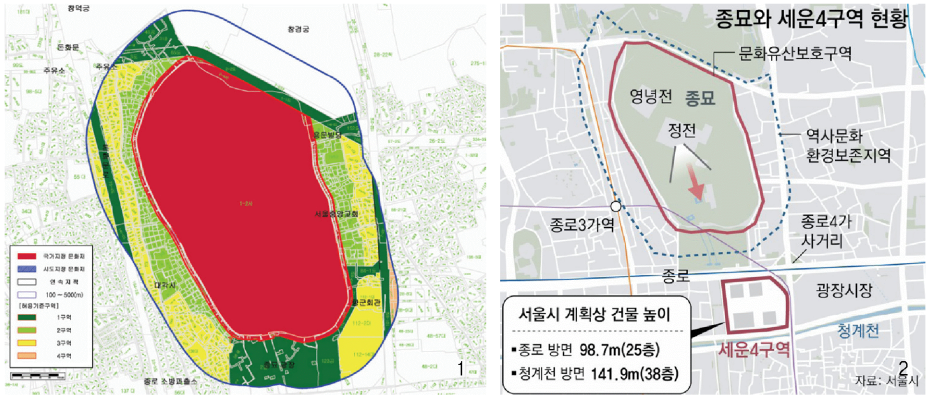
노형석 오연서 장수경 기자 nuge@hani.co.kr

[그림 2] 대법원의 서울시의회 개정 조례안 의결 적법 판결(한겨레 2025-11-07)

하도록 위임한 사항은 역사문화환경 보존지역의 범위를 정하는 것에 한정되므로(표 3), 조례안 의결이 위법하지 않다고 보아 무효확인 청구를 기각하고, 문화체육관광부장관이 현행 조례의 의결에 대해 서울시장에게 재의 요구를 지시한 사실이 없다는 점을 들어 현행 조례의 무효확인 청구는 각하하였다. 이 판결은 관여 대법관의 일치된 의견에 따른 것이다(그림 2, 대법원 2025).

이 소송은 국가기관(문화체육관광부장관)과 지방자치단체 기관(서울시의회) 사이의 권한 다툼으로서 「행정소송법」상 기관소송에 해당한다. 「지방자치법」 제192조 제1항 및 제8항에 따르면 시 · 도의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단될 경우, 주무부장관이 지방자치단체의 장에게 재의를 요구하도록 지시할 수 있고, 지방자치단체의 장이 이에 응하지 않으면 주무부장관이 직접 대법원에 제소할 수 있다. 원고가 국가유산청장이 아니라 문화체육관광부장관이고, 1 · 2심 없이 대법원이 단심으로 재판한 것은 이 때문이다(표 3).

대법원의 판결로, 종묘의 역사문화환경 보존지역(외곽 경계로부터 100m) 외부에 있는 세운4구역(외곽 경계로부터 약 180m)의 건축물 높이 기준은 서울시의 입장에서 더 이상 국가유산청장과의 협의 대상이 아니게 되었다(그림 3, 연합뉴스 2025-11-06; 이데일리 2025-11-06; 한겨레 2025-11-06; 한국일보 2025-11-06). 「문화유산법」 제13조제1항 및 제3항은 시 · 도지사가 국가유산청장과 협의하여 조례로 역사문화환경 보존지역을 정하되, 그 범위는 외곽 경계로부터 500m 이내로 하도록 규정하고 있다(표 3). 서울시는 「서울특별시 국가유산 보존 및 활용에 관한 조례」 제18조제1항제1호에서 국가지정유산은 100m, 시지정유산은 50m 이내로 정하고 있는데



[그림 3] 종묘의 역사문화환경 보존지역 범위와 세운4구역의 위치
(1. 종묘 주변 현상변경 허용기준(2017), 2. 동아일보(2025-11-18))

[표 3] 문화체육관광부장관이 서울시의회를 상대로 제기한 행정소송 관련 법률

문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률

제13조(역사문화환경 보존지역의 보호) ① 시·도지사는 지정문화유산(동산에 속하는 문화유산을 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 역사문화환경 보호를 위하여 국가유산청장과 협의하여 조례로 역사문화환경 보존지역을 정하여야 한다.

③ 역사문화환경 보존지역의 범위는 해당 지정문화유산의 역사적·예술적·학문적·경관적 가치와 그 주변 환경 및 그 밖에 문화유산 보호에 필요한 사항 등을 고려하여 그 외곽경계로부터 500미터 안으로 한다. 다만, 문화유산의 특성 및 입지여건 등으로 인하여 지정문화유산의 외곽경계로부터 500미터 밖에서 건설공사를 하게 되는 경우에 해당 공사가 문화유산에 영향을 미칠 것이 확실하다고 인정되면 500미터를 초과하여 범위를 정할 수 있다.

지방자치법

제32조(조례와 규칙의 제정 절차 등) ② 지방자치단체의 장은 제1항의 조례안을 이송받으면 20일 이내에 공포하여야 한다.

③ 지방자치단체의 장은 이송받은 조례안에 대하여 이의가 있으면 제2항의 기간에 이유를 붙여 지방의회로 환부(還付)하고, 재의(再議)를 요구할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 조례안의 일부에 대하여 또는 조례안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다.

제192조(지방의회 의결의 재의와 제소) ① 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 해당 지방자치단체의 장에게 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의 요구 지시를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.

⑧ 제1항 또는 제2항에 따라 지방의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단되어 주무부장관이나 시·도지사로부터 재의 요구 지시를 받은 해당 지방자치단체의 장이 재의를 요구하지 아니하는 경우(법령에 위반되는 지방의회의 의결사항이 조례안인 경우로서 재의 요구 지시를 받기 전에 그 조례안을 공포한 경우를 포함한다)에는 주무부장관이나 시·도지사는 제1항 또는 제2항에 따른 기간이 지난 날부터 7일 이내에 대법원에 직접 제소 및 집행정지 결정을 신청할 수 있다.

행정소송법

제3조(행정소송의 종류) 행정소송은 다음의 네가지로 구분한다.

4. 기관소송: 국가 또는 공공단체의 기관상호간에 있어서의 권한의 존부 또는 그 행사에 관한 다툼이 있을 때에 이에 대하여 제기하는 소송. 다만, 헌법재판소법 제2조의 규정에 의하여 헌법재판소의 관장사항으로 되는 소송은 제외한다.

헌법재판소법

제2조(관장사항) 헌법재판소는 다음 각 호의 사항을 관장한다.

4. 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의(權限爭議)에 관한 심판

[표 4] 서울시가 조례로 정한 국가지정유산 역사문화환경 보존지역의 범위

서울특별시 국가유산 보존 및 활용에 관한 조례

제18조(역사문화환경 보존지역의 보호) ① 「문화유산법」 제13조 및 「자연유산법」 제10조에 따른 역사문화환경 보존지역의 범위는 다음과 같다.

1. 국가지정유산은 해당 국가유산의 외곽경계(보호구역이 지정되어 있는 경우에는 보호구역의 외곽경계를 말한다. 이하 같다)로부터 100미터 이내로 한다.

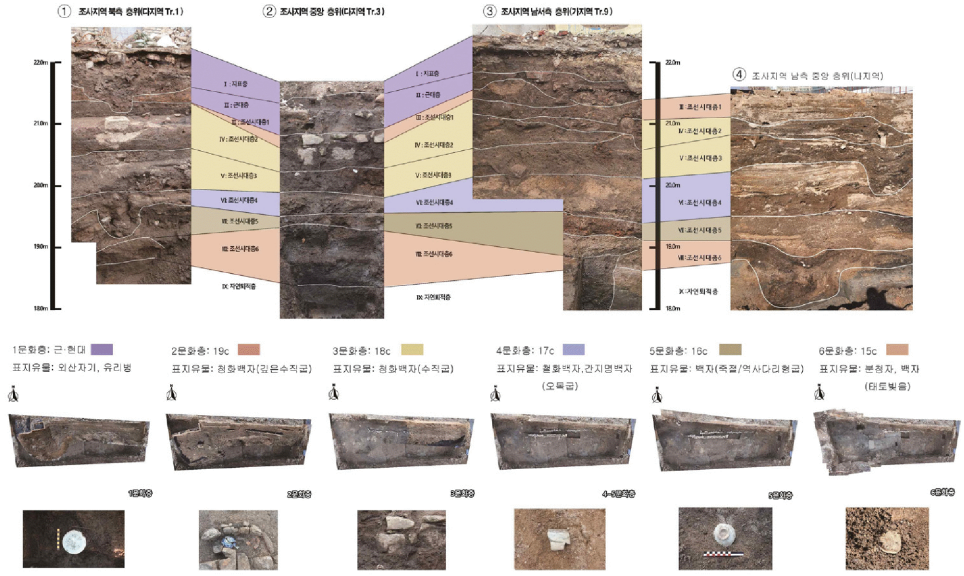
(표 4), 이는 부산 · 광주 · 대전광역시가 주거 · 상업 · 공업지역 200m, 녹지 · 농림지역 등 300~500m로 정하고 있는 것과 비교된다.

Ⅲ. 세운4구역의 발굴조사 현황

서울주택도시개발공사(이하 SH공사)가 시행하는 서울특별시 종로구 예지동 85번지 일원〈세운4구역 도시환경정비사업〉 부지 중 총 31,042.4㎡에 대한 발굴조사는 한울문화유산연구원(가지역), 한강문화유산연구원(나지역), 수도문물연구원(다지역)이 수행하였다(그림 4). 2008년 지표조사를 거쳐 2022년 발굴조사가 시작되었고, 2024년 현장조사가 마무리되어 현재는 복토된 상태이다. 2024년 문화재청(현 국가유산청) 전문가 검토회의에 따른 사업시행자의 보존조치 방안은 재정비촉진계획 변경에 따른 건축계획 확정안이 제출되지 않아 아직 심의가 완료되지 않았다(문화재청 2024a: 10~11).



[그림 4] 유적의 위치 및 주변환경(1. 카카오맵 위성사진(2024), 2. 항공사진(1954))



[그림 5] 유적의 기준 층위(한울문화유산연구원 2026: 23)



사거리 도로와 동서 이문지(가지역)



15세기 배수로 목책시설(가지역)



동물뼈 출토 상황(가지역)



17세기 석축 배수로(나지역)

[그림 6] 주요 유구 현황(한강문화유산연구원 2026: 86; 한울문화유산연구원 2026: 75 · 85)



청동제기

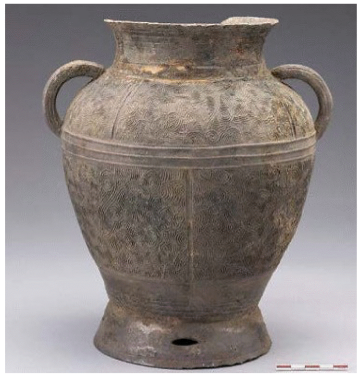




청동제기 세부



『宗廟儀軌(1667)』 수록 洗



청동제기



『宗廟儀軌(1667)』 수록 壺尊



金銅龍頭裝飾



국립중앙박물관 소장
金銅龍頭裝飾

[그림 7] 16~17세기 건물지(나지역) 출토 주요 유물(한강문화유산연구원 2026: 57~59 · 73)

세운4구역 유적은 왕실 제례공간(종묘), 중앙관청(御營廳, 한성부 관아), 상업시설(시전), 민간 거주지역이 공존하였던 한양도성의 핵심 지역이다. 문화층은 근대층(일제강점기)과 조선시대 1~5층(19~15세기)의 6개 층으로 구분된다(그림 5).

가장 주목되는 것은 15세기에 中路 규모의 도로가 교차하여 사거리를 형성한 지역으로, 16세기부터 이 사거리의 동쪽과 서쪽에 里門이 설치되었던 것으로 추정된다(그림 6). 이문은 조선시대 한성부의 5部 52坊 체제에서 방과 그 하위 단위인 契의 경계에 설치되었던 시설이다(한울문화유산연구원 2026: 88~89). 그리고 16세기 건물지에서 출토된 壺尊, 17세기 건물지 출토 金銅龍頭裝飾과 洗 등은 이 지역의 사회적 위상을 평가하는 데 참고가 되는 중요 유물이다(그림 7, 한강문화유산연구원 2026: 62). 한편, 소의 두개골을 비롯하여 최소 7~8개체분의 소가 매납된 것으로 추정되는 10기 이상의 수혈도 확인되었는데, 절단이나 가열의 흔적이 없는 온전한 형태가 대부분이라고 한다(그림 6). 종묘와 연관된 제사 의례의 잔존물일 가능성과 함께, 인근에 청계천의 馬廛橋가 있었다는 점도 주목된다.

이 유적에서는 15세기부터 근대까지 건물지, 도로, 배수로, 우물 등 도시를 구성하는 제반 요소가 6개 문화층에 걸쳐 종합적으로 조사되었다. 특히 동서 배수로와 중로급 도로가 약 500년간 유지 · 보수되며 사용되었다는 점은 도성 기반 시설의 높은 연속성을 방증한다. 이러한 성과가 기존의 한양도성 관련 발굴조사 자료와 함께 연구된다면, 한성부의 도시계획, 기반 시설의 관리, 주거 문화의 변화상을 규명하는 데 크게 기여할 것이다(한강문화유산연구원 2026: 98; 한울문화유산연구원 2026: 89).

Ⅳ. 주요 쟁점

1. 대법원 판결 직후 정부의 즉각 대응

대법원 판결 직후인 2025년 11월 7일 문화체육관광부장관과 국가유산청장은 종묘에서 기자회견을 열어 '현행법이 허용하는 모든 조치를 취하겠다'고 밝혔고(연합뉴스 2025-11-11; 한국일보 2025-11-11), 11월 10일에는 국무총리가 종묘를 방문하여 '종묘 앞 개발은 서울시가 일방적으로 추진할 수 있는 사안이 아니며 제도 보완에 착수하겠다'고 하였다(그림 8, 경향신문 2025-11-10; 문화일보 2025-11-10; 서울경제 2025-11-10; 세계일보 2025-11-10; 조선일보 2025-11-11).


숲총리도 가세한 종묘 앞 재개발 공방… 與 "공개 토론하자"

세운 4구역 재정비 두고 충돌

종묘 찾은 김민석 총리 김민석(가운데) 국무총리가 10일 서울 종로구 종묘에서 세운 4구역 재개발 해제를 보여 야에게해고 있다. 서울시가 추진하는 재개발에 대해 김 총리는 "서울시 시장의 일방적 추진은 안 된다"고 말했다. 서울시 제공

숲 "서울시 일방 처리할 사안 아냐"
與 "도시의 흉물 방치가 온당한가"

정치권 "내년 서울시장 선거 두고 야야 후보군 간 기싸움 시작된 것"

[그림 8] 국무총리의 종묘 방문(조선일보 2025-11-11)

당시 언급된 현행법상의 조치를 정리하면 다음과 같다(연합뉴스 2025-11-17). 첫째는 역사문화환경 보존지역 범위의 재지정으로, 「문화유산법」 제13조제3항에 따라 국가유산청장이 시 · 도지사와 협의하여 보존지역의 범위를 외곽 경계 500m를 초과하여 정할 수 있다는 것이다(표 3). 둘째는 사업시행자에 대한 직접 조치로, 「문화유산법」 제12조에 따라 보존지역 밖이라도 문화유산의 훼손 우려가 있으면 건설공사

[표 5] 문화체육관광부장관이 언급한 현행법이 허용하는 조치의 근거 법률

문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률

제12조(건설공사 시의 문화유산 보호) 건설공사로 인하여 문화유산이 훼손, 멸실 또는 수몰(水沒)될 우려가 있거나 그 밖에 문화유산의 역사문화환경 보호를 위하여 필요한 때에는 그 건설공사의 시행자는 국가유산청장의 지시에 따라 필요한 조치를 하여야 한다. 이 경우 그 조치에 필요한 경비는 그 건설공사의 시행자가 부담한다.

제35조(허가사항) ① 국가지정문화유산에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가유산청장의 허가를 받아야 하며, 허가사항을 변경하려는 경우에도 국가유산청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 국가지정문화유산 보호구역에 안내판 및 경고판을 설치하는 행위 등 대통령령으로 정하는 경미한 행위에 대해서는 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가(변경허가를 포함한다)를 받아야 한다.

2. 국가지정문화유산(동산에 속하는 문화유산은 제외한다)의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 시행령

제21조의2(국가지정문화유산 등의 현상변경 등의 행위) ② 법 제35조제1항제2호에서 "대통령령으로 정하는 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다.

5. 그 밖에 국가지정문화유산 외곽 경계의 외부 지역에서 하는 행위로서 국가유산청장 또는 해당 지방자치단체의 장이 국가지정문화유산의 역사적·예술적·학술적·경관적 가치에 영향을 미칠 우려가 있다고 인정하여 고시하는 행위

시행자에게 필요한 조치를 지시할 수 있고, 같은 법 제35조제1항제2호 및 시행령 제21조의2제2항제5호에 따라 외곽 경계 외부에서도 국가유산청장이 허가 대상 행위로 고시할 수 있다는 것이다(표 5).

그러나 두 조치가 실효적으로 진행되었다는 보도는 확인되지 않는다. 먼저 보존지역 범위의 재지정에는 구조적 한계가 있다. 「문화유산법」 제13조제1항 및 제3항에서 보존지역을 설정하고 500m를 초과하여 범위를 정하는 주체는 국가유산청장이 아니라 시·도지사이며, 이는 조례로 정하도록 위임되어 있다. 따라서 국가유산청장이 일방적으로 보존지역을 확대할 수는 없고, 서울시장과의 협의와 서울시의회의 조례 개정이 수반되어야 한다. 그런데 서울시는 종묘의 보존지역을 100m로 유지하겠다는 입장을 분명히 하고 있고, 서울시의회는 2023년 100m 바깥의 규제 조항을 삭제한

당사자이며, 대법원의 판결은 그 삭제가 적법함을 확인한 것이다. 이러한 상황에서 서울시가 자발적으로 세운4구역이 포함되도록 보존지역을 확대하는 조례 개정에 나설 가능성은 사실상 없다.

다음으로 사업시행자에 대한 직접 조치에는 법리적 취약성이 있다. 「문화유산법」 제12조는 '건설공사로 인하여' 문화유산의 훼손 등이 우려될 때 국가유산청장이 '건설공사의 시행자'에게 조치를 지시할 수 있도록 규정하고 있다. 그런데 세운4구역은 매장유산의 보존조치가 결정되지 않아 행정적으로 발굴조사가 완료되지 않은 상태이고, 이에 따라 건축허가도 이루어지지 않아 실제 건설공사가 존재하지 않는다. 따라서 현 단계에서 이 조문을 근거로 조치를 지시하는 것은 법리적으로 무리가 있다.

한편, 「문화유산법」 시행령 제21조의2제2항제5호를 적용하려면, 국가유산청장이 보존지역 외부에 있는 세운4구역에서의 특정 행위를 허가 대상으로 지정하는 고시를 새로 제정하여야 하는데, 여기에는 행정예고, 관계기관 협의, 규제 심사 등의 절차가 수반되어 상당한 시간이 소요된다. 더욱이 이러한 고시는 조례 삭제를 적법하다고 판시한 대법원의 판결을 우회하여 삭제 이전과 동일한 효력의 근거를 마련한다는 비판에 직면할 수 있으며, 보존지역 외부에 대한 고시의 선례가 없다는 점에서 특정 사업을 겨냥한 행정재량의 일탈 · 남용이라는 지적을 받을 가능성도 배제하기 어렵다.

결국 현행법상의 조치가 실효적으로 작동하기 위해서는 서울시의 동의(보존지역 재지정), 새로운 행정행위의 선행(고시 제정), 또는 아직 발생하지 않은 사실의 현실화(건설공사 착공)가 필요하다. 이것이 국가유산청이 국내법적 조치 대신 세계유산영향평가라는 국제적 절차를 전면에 내세우고, 국무총리 소속 행정협의조정위원회에 조정을 신청하게 된 배경이 된다.

2. 유네스코의 개입과 세계유산영향평가 논쟁

2025년 11월 13일 국가유산청은 「세계유산법」 제10조에 따라 종묘 일대를 세계유산지구로 지정하였는데(동아일보 2025-11-17; 매일경제 2025-11-16; 세계일보 2025-11-15; 세계일보 2025-11-17; 연합뉴스 2025-11-17; 중앙일보 2025-11-17), 이는 세계유산영향평가의 공간적 범위를 설정하기 위한 전제 조건이다(표 6). 11월 15일 유네스코 세계유산센터는 주유네스코 대한민국 대표부를 통해 국가유산청에 공식 서한을 전달하여, 세운4구역의 고층 개발이 종묘의 탁월한 보편적 가치

(Outstanding Universal Value, OUV)를 훼손할 우려가 있다고 명시하고, ① 영향평가를 실시하여 세계유산센터에 제출할 것, ② 세계유산센터와 자문기구의 검토가 완료될 때까지 사업 승인을 중지할 것을 요구하였다. 국가유산청은 같은 날 이 내용을 서울시에 공문으로 발송하였다.

세계유산영향평가(Heritage Impact Assessment, HIA)는 세계유산 주변의 개발 행위가 유산의 '탁월한 보편적 가치'에 미치는 영향을 사전에 평가하는 제도이다(문화재청 2024b: 68 · 111). 2011년 유네스코 자문기구인 ICOMOS가 관련 지침을 발표한 이래 각국에 도입이 권고되어 왔으며, 2022년 UNESCO · ICOMOS · ICCROM · IUCN이 공동 지침서를 발간하면서 2023년부터 사실상 의무화되었다. 「세계유산법」 제3조제3호도 이에 상응하는 정의 규정을 두고 있다(표 6).

이에 대해 서울시는 세운4구역이 종묘의 역사문화환경 보존지역(100m)은 물론, 세계유산지구 완충구역 밖에 위치하므로, 국내법상 영향평가를 강제할 기준과 근거가 마련되어 있지 않다고 주장하고 있다. 아울러 「세계유산법」 부칙 제2조가 '이 법의 시행(2024.11.1. 기준) 이전에 착공하기 위한 행정절차를 마친 사업자에게는 영향평가를 적용하지 아니한다'는 경과조치를 두고 있다는 점도 강조하고 있다(경향신문 2025-11-17; 문화일보 2025-11-14; 조선일보 2025-11-14; 중앙일보 2025-11-14; 한겨레 2025-11-14; 한국일보 2025-11-14).

「세계유산법」 제11조의2는 세계유산지구 안에서 대상사업을 하려는 사업자는 영향평가를 '실시하여야 한다'는 강행규정(제1항)과, 지구 밖의 대상사업에 대해서는 국가유산청장이 '실시를 요청할 수 있다'는 임의규정(제2항)을 함께 두고 있다(표 6). 서울시의 주장은 이 문언 구조에 근거한다. 행정법상 '요청'은 명령 · 지시 · 처분과 구별되는 비권력적 행정작용으로서 상대방에게 법적 의무를 부과하지 않으며, 같은 법에는 요청을 거부한 사업자에 대한 제재나 이행 강제 수단도 없다. 벌칙(제24조, 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금)이 지구 안에서 영향평가를 실시하지 않은 사업자에게만 부과되는 점 역시 입법 의도가 지구 밖의 강제력을 배제한 것으로 해석될 수 있다.

그러나 '요청할 수 있다'는 규정이 직접적인 강제력은 없더라도, 국가유산청장에게 법적 권한을 부여한 것이다. 지구 밖에 적용되는 규정을 별도로 둔 것은 탁월한 보편적 가치에 대한 영향이 지구 경계에서 멈추지 않는다는 인식에 기반한 것이며, 서

[표 6] 유네스코의 지침과 세계유산지구 지정 및 세계유산영향평가 실시에 관한 법률

세계유산협약 이행을 위한 운영지침(유네스코)

118bis. 운영지침 179항과 180항에도 불구하고 당사국은 세계유산 내 혹은 주변에서 진행될 개발 사업과 활동에 대해 사전 전제 조건으로 환경영향평가, 유산영향평가, 전략적 환경평가를 수행해야 한다. 이 평가들을 통해 개발 대안을 찾고, 유산의 탁월한 보편적 가치에 미칠 수 있는 긍정적, 부정적 영향을 파악한다. 또한 구역 내 혹은 주변 환경에서의 문화유산이나 자연유산에 가해질 수 있는 부정적인 영향을 경감시키기 위한 조치를 권고한다. 이를 통해 장기적인 탁월한 보편적 가치의 보호를 꾀하고, 재해나 기후 변화에 대한 유산의 회복력을 강화한다.

172. 세계유산위원회는 협약 당사국이 협약에 근거해 보호 중인 지역에서 해당 유산의 탁월한 보편적 가치에 영향을 끼칠 수 있는 중요한 복원 사업이나 신규 건설사업을 시행 또는 허가하는 경우 그 의도를 사무국을 통해 위원회에 알려줄 것을 요청한다. 통지는 가능한 조속한 시일 내에(가령 특정 사업에 대한 기본 문서 작성 전) 또한 번복하기 어려운 결정이 내려지기 전에 이루어져야 하며, 그 결과 위원회가 해당 유산의 탁월한 보편적 가치가 온전히 보존될 수 있는 적절한 해결책을 강구하는 데에 도움이 될 수 있어야 한다.

세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법

제3조(정의) 3. "세계유산영향평가"란 해당 사업의 시행이 세계유산의 탁월한 보편적 가치에 미치는 영향을 조사·예측·평가하여 세계유산에 대한 부정적 영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 말한다.

제10조(세계유산지구의 지정) ① 국가유산청장은 제9조에 따라 등재된 세계유산의 보존·관리 및 활용을 위하여 필요한 구역을 세계유산지구로 지정할 수 있다.

② 제1항에 따른 세계유산지구는 다음 각 호와 같이 구분하여 지정한다.

1. 세계유산 구역: 유산의 탁월한 보편적 가치와 완전성 및 진정성을 인정받아 세계유산으로 등재된 구역
2. 세계유산 완충구역: 세계유산 등재 시 유산의 효과적인 보호를 위해 설정된 주변 구역

제11조의2(세계유산영향평가의 실시 등) ① 세계유산지구에서 다음 각 호의 사업(이하 "대상사업"이라 한다)을 하려는 자(국가와 지방자치단체를 포함하며, 이하 "사업자"라 한다)는 세계유산영향평가를 실시하여야 한다.

1. 세계유산의 탁월한 보편적 가치에 부정적 영향을 미칠 우려가 있는 건축물 또는 시설물을 설치·증설하는 사업

2. 그 밖에 세계유산의 탁월한 보편적 가치에 영향을 미치는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

② 제1항에도 불구하고 세계유산지구 밖에서 대상사업을 하게 되는 경우에 세계유산의 특성 및 입지 여건 등에 비추어 해당 사업이 세계유산의 탁월한 보편적 가치에 중대한 영향을 미칠 것이 확실하다고 인정되면 국가유산청장은 사업자에게 세계유산영향평가의 실시를 요청할 수 있다.

제24조(벌칙) ② 제11조의2제1항을 위반하여 세계유산영향평가를 실시하지 아니한 사업자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

부칙

제2조(세계유산영향평가 실시에 관한 경과조치) 이 법 시행 전에 「건축법」 제11조에 따른 건축허가, 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제35조제1항제1호 또는 제2호(같은 법 제74조제2항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 현상변경 허가, 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제17조제1항제1호 또는 제4호(같은 법 제42조제1항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 현상변경 허가 등 대상사업에 착공하기 위한 행정절차를 마친 사업자에게는 제11조의2의 개정규정을 적용하지 아니한다.

울시의 해석대로 이 요청이 법률적으로 무의미하다면, 입법 취지 자체가 몰각된다. 따라서 이 요청은 단순한 권유가 아니라 법적 근거를 갖춘 행정작용이며, 사업자가 이를 거부할 자유가 있더라도, 그 거부는 후속 행정절차(매장유산 보존조치 완료, 통합심의, 건축허가 등)의 타당성 판단이나 국제적 의무의 이행 과정에서 불이익으로 작용할 수 있다는 점에서 사실상의 규범적 효력을 갖는다고 보는 것이 합리적이다.

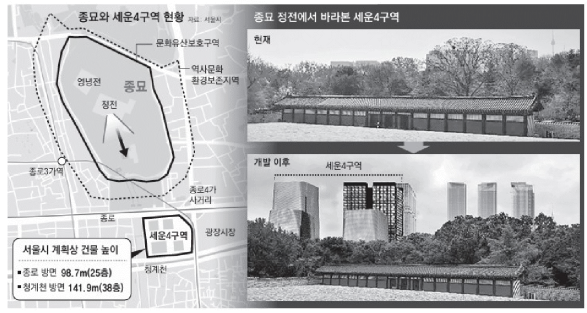
세운4구역 사업은 2018년 사업시행계획 인가를 받고, 2022년 철거 및 발굴조사에 착수하였다. 그러나 「세계유산법」 부칙 제2조의 '착공하기 위한 행정절차'는 사업시행계획 인가와 같은 사업 추진 단계의 행정행위가 아니라, 건축허가나 현상변경 허가처럼 착공 직전의 최종 인허가를 의미한다. 발굴조사가 완료되지 않았고, 건축허가도 이루어지지 않은 세운4구역은 '착공하기 위한 행정절차를 마친' 상태로 보기 어려우므로, 부칙 제2조는 오히려 이 사업에 영향평가가 적용된다는 원칙적 규범으로 작동한다(그림 9).

2026년 5월 6일 국가유산청은 서울시, SH공사, 종로구에 '세계유산 종묘와 그 역사문화환경 보호에 필요한 조치 이행 명령'을 발송하였다(경향신문 2026-05-07; 연합뉴스 2026-05-07; 한겨레 2026-05-07; 한국일보 2026-05-07). 종묘 관련 사업

종묘 앞 재개발땐 고개 돌리면 '빌딩벽'… 서울시 "정면선 안보여"

(세운4구역)

서울시 종묘경관 시뮬레이션 결과
종묘 왼쪽방향 5개 빌딩 모두 보여
유산청 "유네스코, 영향평가 요구"
市 "시야각 30도 밖 위치, 개발가능"
김민석 "광화문에 받들어 총 조형물"
종묘-한강버스 이어 서울시정 비판



서울시가 종묘 앞 세운4구역에 최고 141.9m 높이의 빌딩 허용 계획을 심의할 당시 종묘 정전에서 계획된 빌딩의 절반 이상이 보인다는 점을 알고 있었던 것으로 보인다. 서울시는 기준에 따라 정한 계획이고, 4구역이 종묘의 정면 방향이 아닌 만큼 문제가 없다는 입장이다. 하지만 국가유산청이 "세계유산영향평가를 반드시 받아야 한다"고 강력히 반발하며 갈등이 커지고 있다.

● **"건물이 '빌딩벽' 만들어" vs '종묘 정면에선 안 보여'**

17일 동아일보가 확보한 올해 7월 서울시 재정비촉진위원회 심의자료에는 세운4구역 개발에 따른 종묘 경관 시뮬레이션 내용이 담겼다.

시뮬레이션에 따르면 서울시 계획대로 4구역을 개발할 경우 종묘 정전에서 바라보면 종묘와 가까운 종로변 오피스 2개 동(20층·98.7m)은 상부 절반가량이, 청계천변 오피스·오피스텔 3개 동(최고 38층·141.9m)은 절반 이상이 모두 보인다. 4구역 맞은 을지트윈타워(33층)와 힐스테이트세운센트럴(27층)이 수목선(나무 높이)과 거의 비슷해 잘 보이지 않는 것과는 차이가 있다.

이에 대해 서울시는 4구역이 종묘 정전의 시야각 30도 범위 밖에 있기 때문에 개발할 수 있다는 입장이다. 종묘 정전을 등지고 정면을 바라볼 때 4구역이 왼쪽에 치우쳐 있어 보이지 않기 때문에 문제가 없다는 것이다.

이번 개발안은 2014년 문화재청(현 국가유산청) 권고 기준안보다 최고 높이가 29배 높이겠다. 서울시는 이번 계획에서 종묘 경계에서 100m 내 건물은 최고 높이가 27도 각도 안에 들어와야 한다는 '양각' 규정을 확대 적용했다. 세운4구역이 종묘 경계로부터 최소 173m 떨어진 만큼 최고 높이도 비례해서 높인 것이다. 반면 유산청은 세계문화유산 등재 당시 명시된 "경관에 악영향을 미칠 수 있는 인근 지역에서의 고층 건물 건축가는 엄격을 보장할 것"이란 규정을 지켜야 한다는 입장이다.

● **유산청 "영향평가 받아야" vs 서울시 "특정 사업 거냥"**

이날도 허민 국가유산청장은 "15일 유네스코 세계유산센터로부터 세운4구역에 대해 세계유산영향평가 심사를 강력히 요구하는 외교 공문을 전달받았다"며 "빠른 시일 내 조정 회의를 꾸릴 것을 제안한다"고 했다. 이에 대해 서울시는 유산청이 뒤늦게 세계유산지구 지정을 한 점을 문제 삼으며 "본연의 역할을 하지 않다가 특정 사업을 겨냥해 행동에 나섰다"며 "정밀 시뮬레이션을 통해 경관 훼손이 없음을 이미 검증했다"고 강조했다.

서울시 도시재정비위원회 위원인 김지엽 성균관대 건축학과 교수는 "360도 경관을 모두 보호하자는 주장은 도심 내 재개발을 불가능하게 만드는 것"이라고 했다. 유산청 문화재위원인 장동진 경성대 도시계획학과 교수는 "서울이 600년 수도라는 더 큰 시각에서 바라봐야 한다"며 "현재 추진 중인 한양도성 유네스코 등재에도 악영향을 줄 것"이라고 했다.

서울시가 광화문광장에서 6·25전쟁 참전국 상징 공간으로 추진 중인 '감사의 정원' 조성 사업을 두고도 이날 갈등이 이어졌다. 김민석 국무총리는 "세종대왕과 이순신 장군을 모신 광화문에 '받들어 총' 형상의 조형물을 세우는 것을 국민이 이해할지 의문"이라며 행정안전부에 법적·절차적 문제를 검토하라고 지시했다. 김 총리는 10일 종묘 앞 재개발 반대, 15일 한강버스 안전 점검 지시 등 서울시정을 연이어 비판하고 있어 내년 지방선거를 앞두고 존재감을 부각하고 있다는 해석이 나온다. 다만 김 총리는 이날 총리실 비공개 회의에서 서울시장 출마 의사가 없다고 재차 밝혔다. 이에 대해 서울시는 "참전용사에 대한 예우를 전쟁 산물로 폄훼한 것에 대해 유감"이라고 밝혔다.

이축복 bless@donga.com·이윤태·이지용 기자

[그림 9] 세계유산영향평가를 둘러싼 국가유산청과 서울시의 공방(동아일보 2025-11-18)

을 둘러싸고 처분적 성격의 공문이 발송된 것은 처음이다. 행정명령은 '요청'과 달리 상대방에게 법적 이행 의무를 발생시키고, 불이행 시 인허가 취소 등의 제재가 수반될 수 있는 권력적 행정작용으로, 국가유산청장이 '결국 행정명령을 내릴 수밖에 없었다'고 밝힌 것은 약 6개월간의 '요청'에 서울시가 불응하자 법적 구속력이 있는 '명령' 단계로 전환하였음을 의미한다(뉴스1 2026-05-10).

명령의 내용은 SH공사에 대해 영향평가를 실시하고 그 결과를 반영하여 사업계획을 보완·조정할 것, 서울시와 종로구에 대해 영향평가 완료 후 사업시행 인가 절차를 진행할 것, 이를 이행하지 않을 경우 사업 인가를 취소할 수 있다는 것이다. 서울시는 세운4구역이 세계유산지구 밖에 위치한다는 점을 근거로 처분 취소 소송을 제기할 수 있으나, 소송 중에도 행정명령의 효력은 원칙적으로 유지되므로 집행정지 신청이 인용되지 않는 한 사업은 사실상 중단된다.

이러한 상황에서 2026년 6월 19일 종로구청장은 〈세운4구역 재개발사업 사업시행계획(변경)인가〉를 고시하였다(그림 10). 그 핵심은 2025년 10월 서울시의 높이 기준에 따라 기존의 지하 6층·지상 20층을 지하 7층·지상 38층으로 상향한 것(용적률 348.13%p 증)이며, 박물관 기부채납에 따라 문화 및 집회시설이 용도에 추가된 점도 주목된다(표 7). 이로써 세운4구역 재개발사업은 지방자치단체 차원의 인허가 절차를 사실상 마무리하고, 국가유산위원회(매장유산분과)의 유적 보존방안 심의만



現 종로구청장 '종묘 앞 재개발' 인가… 차기 구청장 "직권남용" 반발

세운4구역 사업 놓고 또 충돌

서울 종로구가 19일 "'세운4구역 재개발 사업시행계획 변경안'을 인가했다"고 구보(舊報)에 고시했다. 세운4구역 재개발 사업은 종묘 맞은편에 있는 낡은 상가·공장 등을 최고 38층(142m) 복합 단지로 개발하는 사업이다. 이날 종로구가 인가 결정을 고시하면서 세운4구역 재개발 사업은 지방자치단체 인허가를 모두 마치고 국가유산위원회의 배장 유산 심의 등 절차만 남겨두게 됐다.

이번 인가 고시는 국민의힘 소속인 정문헌 종로구청장이 임기 만료 11일을 앞두고 결정했다. 지난 6·3 지방선거에서 종로구청장에 당선된 더불어민주당 소속 유찬종 당선인이 "7월 1일 취임 때까지 인가 절차를 중단하라" "동조하는 직원은 조치하겠다"고 했으나 이를 받아들이지 않은 것이다.

인가 업무는 도시계획과장의 결재 사항이지만 정 구청장은 지난 18일 직접 안을 만들고 결재까지 했다고 한다. 도시계획과장은 휴가 중이었다고 한다. 종로구의 한 관계자는 "사업 시행자인 서울주택도시개발공사가 인가를 신청한 지 2개월이 지났고 주민들의 재개발 요구도 강한 상황"이라며 "정 구청장이 결단을 내린 것으로 보인다"고 했다.

이에 대해 유 당선인은 "취임하면 결재 과정을 들여다보겠다"며 "정 구청장을 직권남용으로 고발하는 것도 검토할 것"이라고 했다.

국가유산청(옛 문화재청)은 "종로구의 인가 처분은 세계유산영향평가를 거친 기치지 않아 국가유산기본법과 도시정비법을 위반한 것"이라며 "문화체육관광부와 국토교통부에 '직권 취소'를 요청하겠다"고 밝혔다. 지방자치법에 따르면, 정부는 자치단체장의 명령·처분이 위법할 경우 시정 명령을 내릴 수 있다. 시정하지 않으면 직권으로 취소할 수도 있다. 유산청은 앞서 지난 6일 서울시와 종로구에 "세계유산영향평가가 끝난 뒤 사업 시행 계획 변경 인가 절차를 진행하라"고 했다.

김종길 세운4구역 주민대표회의 위원장은 "너무 오래 걸렸지만 이제라도 인가를 해준 종로구에 감사한다"며 "정부가 종로구의 인가를 취소하면 법적으로 대응하겠다"고 했다.

전문가들 사이에선 "세운4구역 재개발의 행정 절차는 한 발 더 나아갔지만 법적 공방은 더 치열해질 가능성이 커졌다"는 전망이 나왔다. 유산청의 자문 기구인 국가유산위원회가 재등을 걸 가능성도 있다. 앞서 2022년 세운4구역에선 도로, 배수 시설 등 유산이 발굴됐다.

이에 대해 서울시 관계자는 "유산청, 주민들과 협의해 종묘도 보존하고 낙후한 도심도 살릴 수 있는 합리적인 결론을 내겠다"고 했다.

세운4구역은 종묘 맞은편에 있는 재개발 구역이다. 노후 상가와 공장 등이 밀집해 2006년부터 재개발을 추진했다. 그러나 유네스코 세계문화유산인 종묘 근처라는 이유로 최고 높이가 55~71.9m로 제한됐고, 사업성이 떨어져 장기간 재개발이 지지부진했다.

작년 10월 서울시가 높이 제한을 완화하면서 재개발 사업에 다시 불이 붙었다. 서울시는 종묘 쪽 건물의 최고 높이는 98.7m로, 청계천 쪽은 141.9m로 완화했다.

이후 서울시와 문체부·유산청 간 갈등이 불거졌다. 문체부·유산청은 "고층 건물을 세우면 종묘 경관을 해치고 유네스코 세계유산 지정도 취소될 수 있다"며 "세계유산영향평가부터 받아야 한다"고 했다. 서울시는 "세운 4구역은 종묘 담장에서 173~199m 떨어져 있어 (세계유산영향평가를 받아야 하는) 역사문화환경보존 지역 밖에 있다"며 "슬럼화된 서울 도심을 더 이상 방치할 수 없다"고 했다.

세운4구역 주민들은 "20여 년간 재개발 사업이 차질도 못 해 주민들의 재산권 침해가 심각하다"고 주장한다. 일부 주민들은 작년 12월 국가와 하민 유산청장 등을 상대로 160억원 규모의 손해배상 청구 소송도 냈다. 최연진·김경우 기자

서울 종로구 '세운4구역' 재개발 사업을 둘러싼 입장 차

국가유산청	유찬종 종로구청장 당선인	정문헌 현 종로구청장
-인가 전 세계유산영향평가부터 받아야 -종로구 인가 처분은 국가유산기본법 도시정비법 위반 -문화체육관광부·국토교통부 정관에 직권 취소 요청할 것	-종로구에 "7월 1일 취임 전까지 인가 절차를 중단하라" 압박 전달 -취임하면 결재 과정 따져보고 직권남용으로 고발 검토	-세계유산영향평가를 받으면 사업이 크게 지연될 수 밖에 없어 -주민들 인가 요구 무시할 수 없어

종묘 세운4구역 재개발 사업 예상 조감도

작년 11월 공중에서 내려다본 서울 종로구 종묘(사진 아래)와 세운4구역의 모습. 노란색 원 안에 있는 빈 땅이 세운4구역이다. 드론으로 찍은 사진이다. 종로구는 19일 세운4구역의 '재개발 사업 시행 계획 변경안'을 인가했다고 구보에 고시했다.

[그림 10] 종로구의 세운4구역 재개발사업 시행계획 변경 인가(조선일보 2026-06-20)

을 남겨둔 상태가 되었다(경향신문 2026-06-19; 매일경제 2026-06-18; 세계일보 2026-06-20; 조선일보 2026-06-20; 한겨레 2026-06-18).

[표 7] 2026년 6월 종로구가 변경한 세운4구역 재개발사업 사업시행계획의 주요내용

◈ 서울특별시 종로구 고시 제2026-109호(2026.6.19.)

세운4구역 재개발사업 사업시행계획(변경)인가 고시

7. 건축계획에 관한 사항

가. 건축개요

구분	기정	변경	비고
	사업시행계획변경인가	사업시행계획변경인가	
용 적 률	660.10%	1,008.23%	(증) 348.13%
규 모	지하 : 6층	지하 7층	(증) 지하 1개층
	지상 : 20층	지상 38층	(증) 지상 18개층
최고높이	종로변 : 54.30m	종로변 : 98.70m	(증) 종로변 : 44.4m
	청계천변 : 71.80m	청계천변 : 141.90m	(증) 청계천변 : 70.1m
용 도	업무시설, 판매시설	업무시설, 판매시설, 문화 및 집회시설	기부채납(박물관)에 따른 용도 추가

3. 행정협의조정위원회 조정 신청과 서울주택도시개발공사 고발

2026년 2월 국가유산청은 세운4구역 도시환경정비사업에 관하여 행정협의조정위원회에 조정을 신청하였다(경향신문 2026-03-10; 세계일보 2026-03-10). 이 위원회는「지방자치법」제187조에 따라 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장 사이의 사무 처리에 관한 이견을 협의 · 조정하기 위해 설치된 국무총리 소속 위원회로, 관계 부처의 장관 등이 당연직 위원으로 참여한다. 조정 결정은 법원 판결과 같은 법적 구속력은 없으나, 같은 법 시행령 제106조제6항에 따라 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 이를 이행하여야 하는 행정적 구속력을 가지며, 불이행 시 국무총리의 행정조정권에 따른 후속 조치(중지 · 취소 등)가 가능하다(표 8).

전례로는 2022년 세계유산 김포 장릉 인근 검단신도시의 아파트 건설과 관련하여, 문화재청이 입주 이후 소유권 등 법률관계가 복잡해지는 것을 막기 위해 인천광역시 서구를 상대로 사용검사(준공 직전의 최종 점검 절차) 처리의 유보를 구하는 조정을 신청한 사례가 있다. 그러나 위원회의 운영세칙이 '헌법재판소 또는 법원에 소송 계류 중인 사항'을 제외 대상으로 규정하고 있어 이 신청은 각하된 것으로 알려져 있다(행정안전부 2022: 79; 세계일보 2026-03-10).

이에 대해 서울시는 세운4구역 주민대표회의가 국가와 국가유산청 관계자 등을 상대로 제기한 160억원 규모의 손해배상 소송이 계류 중이므로 김포 장릉과 같은 사유로 각하되어야 하며(경향신문 2026-03-10; 매일경제 2025-12-29; 문화일보 2025-12-29; 아시아경제 2025-12-29; 조선일보 2025-12-29), 국무총리가 이미 부정적 견해를 밝힌 상황에서 국무총리 소속 위원회의 조정은 공정성을 담보하기 어렵다고 주장하고 있다(그림 11).



유산청, '종묘앞 재개발' 행정조정 신청

정부행정조정위에 안건 제출
서울시는 "조정대상 아냐"

유네스코 세계유산인 종묘 앞 재개발 사업을 둘러싼 갈등이 정부 행정조정 절차로 넘어갈 전망이다.

국가유산청은 "종묘앞 재개발 사업과 관련해 행정협의조정위원회 안건으로 다뤄달라는 공문을 지난달 정식 제출했다"고 10일 밝혔다. 이에 대해 서울시는 법적 권한 부족과 운영세칙에 맞지 않는다는 점을 근거로 각하를 주장하고 있다. 행정협의조정위원회는 중앙정부와 지방자치단체 사이에 이견이 발생하면 이를 협의·조정하는 기구로, 국무총리 소속이다.

국가유산청 관계자는 "서울시와 국가유산청이 세운재정비촉진지구 4구역(세운4구역)의 세계유산영향평가

지난해 12월 세운상가에서 촬영한 세운4구역과 종묘. 한창호 기자

시행 여부를 두고 이견이 있어 공식적인 조정 기구를 통해 해결 방안을 찾아보고자 신청했다"고 밝혔다.

서울시는 국가유산청의 신청을 각하시키는 방향으로 법적 대응을 준비 중이다. 행정협의조정위원회는 지자체나 국가기관 사이의 권한이 충돌할 때 이해를 조정하기 위한 과정인데, 세운4구역은 서울시 사업이 아니라서 권한이 없기 때문에 조정 대상 자체가 아니라는 것이다. 정유정·한창호 기자

[그림 11] 국가유산청의 행정협의조정위원회 조정 신청(매일경제 2026-03-11)

김포 장릉의 전례를 고려하면, 세운4구역 사안이 실질적으로 조정될 수 있을지는 불분명하다. 다만 김포 장릉은 이미 건설이 완료되어 철거의 실익이 없었던 반면, 세

[표 8] 행정협의조정위원회의 기능과 조정 절차

지방자치법

제187조(중앙행정기관과 지방자치단체 간 협의·조정) ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 행정협의조정위원회를 둔다.

③ 행정협의조정위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 되고, 위원장은 제3호의 위촉위원 중에서 국무총리가 위촉한다.

1. 재정경제부장관, 행정안전부장관, 기획예산처장관, 국무조정실장 및 법제처장
2. 안건과 관련된 중앙행정기관의 장과 시·도지사 중 위원장이 지명하는 사람
3. 그 밖에 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 위촉하는 사람 4명

지방자치법 시행령

제106조(행정협의조정위원회의 기능과 협의조정 절차) ① 행정협의조정위원회는 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장의 신청에 따라 당사자 간에 의견을 달리하는 사항에 대하여 협의·조정한다.

② 제1항에 따른 협의·조정의 신청은 당사자의 양쪽이나 어느 한쪽이 서면으로 행정협의조정위원회의 위원장에게 해야 한다.

⑤ 행정협의조정위원회의 위원장은 제1항에 따른 협의·조정사항에 관한 결정을 하면 지체 없이 서면으로 국무총리에게 보고하고, 행정안전부장관, 관계 중앙행정기관의 장과 해당 지방자치단체의 장에게 통보해야 한다.

⑥ 제5항에 따른 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장과 해당 지방자치단체의 장은 그 협의·조정 결정사항을 이행해야 한다.

[표 9] 국가유산청이 서울주택도시개발공사의 시추조사 행위를 고발한 근거 법률

매장유산 보호 및 조사에 관한 법률

제4조(매장유산 유존지역의 보호) 대통령령으로 정하는 바에 따라 매장유산이 존재하는 것으로 인정되는 지역(이하 "매장유산 유존지역"이라 한다)은 원형이 훼손되지 아니하도록 보호되어야 하며, 누구든지 이 법에서 정하는 바에 따르지 아니하고는 매장유산 유존지역을 조사·발굴하여서는 아니 된다.

제31조(도굴 등의 죄) ② 제1항 외의 장소에서 허가 또는 변경허가 없이 매장유산을 발굴한 자, 이미 확인되었거나 발굴 중인 매장유산 유존지역의 현상을 변경한 자, 매장유산 발굴의 정지나 중지 명령을 위반한 자는 10년 이하의 징역이나 1억원 이하의 벌금에 처한다.

운4구역은 착공 이전이어서 사전 조정의 실익이 있고 유네스코가 공식 서한으로 사업 승인 중단과 영향평가 실시를 직접 요구하였다는 점에서 차이가 있다.

2026년 3월 11~12일 SH공사가 세운4구역 부지 내 11개 지점에서 시추조사(직경 80㎜·깊이 38m)를 실시한 사실이 3월 13일 국가유산청의 현장실사를 통해 적발되었다. 3월 16일 국가유산청은 SH공사를 「매장유산법」 위반 혐의로 관할 경찰서에 고발 조치하였다(경향신문 2026-03-16; 동아일보 2026-03-16; 문화일보 2026-03-16; 중앙일보 2026-03-16; 한겨레 2026-03-16; 한국일보 2026-03-16).

이 유적은 보존조치가 결정되지 않아 발굴조사 완료 신고와 국가유산청장의 완료 조치 통보가 이루어지지 않았으므로, 법적으로는 아직 '발굴 중인 매장유산 유존지역'에 해당한다. 「매장유산법」 제31조제2항은 발굴 중인 매장유산 유존지역의 현상을 변경한 자를 10년 이하의 징역이나 1억원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있으며(표 9), 국가유산청은 사전 협의나 승인 없는 시추조사가 이에 해당한다고 판단하였다. 이에 대해 SH공사는 지반조사가 설계 단계의 기초자료 확보를 위한 것이고, 발굴조사는 현장에서 이미 마무리되어 국가유산청의 승인을 받아 복토까지 실시되었으므로, 현상 변경에 해당하지 않는다는 입장을 밝혔다.

현장 발굴이 종료되고 복토 승인까지 받은 상태에서 행정절차의 미완료를 이유로 시추조사를 불허하는 것이 「매장유산법」의 취지에 부합하는지는 법리적으로 논쟁의 여지가 있다. 그러나 매장유산 실무에서 '발굴조사의 완료'는 조사기관의 현장 작업 종료가 아니라 국가유산청의 보존조치 심의와 행정적 완료 통보까지를 포함하므로, 이 사건은 발굴 중인 매장유산 유존지역의 현상을 허가 없이 변경한 행위로 보는 것이 타당하다. 아울러 이 고발은 「문화유산법」과 「세계유산법」만으로는 세운4구역 사안을 관장하기 어려운 상황에서 「매장유산법」의 발굴조사 절차가 사업 진행을 법률적으로 차단하는 실효적 규제 수단으로 작동하고 있음을 시사한다.

Ⅴ. 종묘 현안과 고고유산의 과제

1. 고고학계가 주목해야 할 지향점

종묘 이슈의 핵심 쟁점인 경관 보호와 건축물 높이 규제는 상당 부분 「문화유산

법」과 「세계유산법」의 영역에 속하며, 국가유산청과 서울시의 정치적 · 법률적 대립 구도 속에서 전개되고 있다. 2025년 11월 한국고고학회를 비롯한 27개 학회 및 6개 협회의 공동성명서 발표는 문화유산 분야 학술단체의 연대로서 의미 있는 행동이었으나, 경관 훼손 여부의 판단은 본질적으로 고고학적 조사 · 연구보다 도시계획, 건축, 경관 분야의 쟁점에 가깝다.

따라서 고고유산 전문가 집단으로서 고고학계가 이번 이슈에 기여할 수 있는 방안에 대한 진지한 고민이 필요하다. 종묘 이슈가 경관 문제에 집중되는 사이, 세운4구역의 6개 문화층에서 발굴된 도시 유적의 보존방안은 현장조사 종료 후 2년 넘게 표류하고 있으며, 정식 발굴조사보고서는 「매장유산법」에 따른 행정절차의 미완료로 인해 현재로서는 발간될 수 없는 자료가 되었다. 이런 상황에서 유적의 중요한 맥락이 개발 논리에 묻히거나 행정적 교착 상태에서 방치되지 않도록 하는 노력이야말로 고고학계의 본령일 것이다.

다만 발굴된 유적의 후속 처리는 법률에 근거한 국가유산청의 행정절차에 따라 진행되므로, 그 자체에 대해 특정한 입장을 취하기보다 제도의 방향성에 대한 전문가적 제안이 중요하다. 서울 도심의 재개발 과정에서 발굴되는 한양도성 관련 중요 유적이 체계적으로 보존 · 활용될 수 있는 제도적 기반을 마련하는 데 설득력 있는 목소리를 내는 것이 고고학계가 종묘 이슈를 계기로 집중하여야 할 과제이다.

2. 공평룰의 개념과 작동 구조

이러한 관점에서 주목할 것이 박원순 서울시장 재임 기간에 정립되었던 소위 '공평룰'이다(그림 12). 공평룰은 도심 재개발 과정에서 발굴된 고고유산을 그 자리에 보존하되, 개발사업자에게 용적률 인센티브를 제공하여 보존과 개발이 상생할 수 있도록 설계된 민관 협력 모델이다(매일경제 2021-07-02; 조선일보 2021-07-03; 한겨레 2015-04-30; 한겨레 2018-09-20).

그 구조는 다음과 같다. 개발사업자는 사업부지에서 발굴된 주요 유구를 건축물 지하층에 보존하고 도시유적전시관으로 조성하여 서울시에 기부채납하며, 서울시는 그 대가로 용적률을 상향하여 층수를 추가로 확보할 수 있게 한다. 이로써 개발사업자는 3~5개 층의 추가 임대 면적으로 사업성을 보전하고, 서울시는 별도의 재정 투입 없이 1개 층 규모의 역사문화 전시공간을 확보하며, 보존조치 대상 유구는 발굴된

자리에서 시민에게 공개된다(서울특별시 2017: 66~67). 이러한 구조는「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」시행령 제46조,「서울특별시 도시계획 조례」제51조, 서울시의「공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영기준」에 근거한다(표 10).

[표 10] 공평룰 적용의 법률적 근거

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령

제46조(도시지역 내 지구단위계획구역에서의 건폐율 등의 완화적용) ① 지구단위계획구역(도시지역 내에 지정하는 경우로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)에서 건축물을 건축하려는 자가 그 대지의 일부를 법 제52조의2제1항 각 호의 시설(이하 이 조 및 제46조의2에서 "공공시설등"이라 한다)의 부지로 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하는 경우[지구단위계획구역 밖의 「하수도법」 제2조제14호에 따른 배수구역에 공공하수처리시설을 설치하여 제공하는 경우(지구단위계획구역에 다른 공공시설 및 기반시설이 충분히 설치되어 있는 경우로 한정한다)를 포함한다]에는 법 제52조제3항에 따라 그 건축물에 대하여 지구단위계획으로 다음 각 호의 구분에 따라 건폐율·용적률 및 높이제한을 완화하여 적용할 수 있다. 이 경우 제공받은 공공시설등은 국유재산 또는 공유재산으로 관리한다.

서울특별시 도시계획 조례

제51조(용적률의 완화) ① 제48조 규정에도 불구하고 영 제85조에 따라 조례로 정하는 사항은 다음 각 호와 같다.

4. 영 제85조제8항 각 호의 지역·지구 또는 구역 안에서 건축물을 건축하려는 자가 그 대지의 일부를 공공시설부지로 제공하는 경우 해당 건축물에 대한 용적률은 제48조, 제49조제3항, 제50조 규정에 따른 해당 용적률의 200퍼센트 이하의 범위에서 다음 각 목의 기준에 따라 산출되는 비율 이하로 할 것. 이 경우 α는 공공시설부지로 제공한 후의 대지면적 대 공공시설부지로 제공하는 면적의 비율을 말한다.

이 구조가 주목받는 이유는 보존과 개발을 제로섬이 아닌 상생의 관계로 전환하였다는 점에 있다. 종래 발굴유적의 보존은 사업 지연과 비용 증가를 의미하였으나, 공평룰은 보존이 오히려 건축물의 문화적 가치와 상업적 경쟁력을 높이는 자산이 될 수 있음을 보여주었다.



500년전 조선시대 마을 흔적이 그대로 1일 서울 회대 우주 전시장인 공평도시유적전시관에서 관람객들이 조선 시대 도시 흔적을 살펴보고 있다. 2015년 공평1·2·4지구 도시환경정비사업 도중 발견해 원형 보전한 이곳은 종로 센트로폴리스 지하 1층에 3817㎡(약 1100평) 규모로 조성됐다. (이충우 기자)

공사중 유물에 땅주인 울상? … '공평동 룰'에 방긋

유적 전면 보전해 공공성 강화
용적률 추가로 건물은 높아져
센트로폴리스 개발 사례 눈길

건물 공사 도중 지하에서 유적을 발견하면 해당 사업은 더 이상 진행할 수 없는 걸까. 지난달 20일 서울 인사동 도시정비형 재개발(옛 도시환경정비사업)구역 땅 밑에서 혼민정음 창제 당시 금속활자와 시대상을 보여주는 집터 등이 발견된 사실이 알려지면서 이와 비슷한 일을 겪었던 종로 센트로폴리스 사례가 주목받고 있다. 문화계에서 일명 '공평동 룰(rule)'로 통하는 사례다.

센트로폴리스는 서울 지하철 1호선 종각역 인근(공평동 5-1 일대)에 들어선 지하 8층~지상 26층 상업시설로 2018년 공사를 마쳤다. 공평1·2·4지구 도시환경정비사업으로 진행했는데 2015년 땅 공사를 시작하자 지하에 파묻힌 108개동 건물 터, 골목길 등 유구와 함께 1000여 점 넘는 생활유물이 나타났다. 여기에 청동화로, 거울 등 옛 유물부터 일제강점기 담배가게 간판 등 시기를 아우르는 문화층이 발견되면서 사업이 전면 중단됐다.

현행 매장문화재보호법에 따르면 건설 공사 도중 매장 문화재를 발견하면 이를 국가에 신고해야 할 의무가 있으며 이를 어길 시 3년 이하 징역 또는 3000만원 이하 벌금에 처해진다. 그러나 발굴 비용은 사업시행자가 부담하는 데다 문화재 역시 모두 국가에 귀속하도록 규정하고 있어 문화재 발견은 시행자 측에 달갑지 않은 소식이다.

서울시는 '용적률 인센티브'라는 당근을 시행자 측에 제시하는 방식으로 사업을 풀어 나갔다. 먼저 대단위로 발굴된 도로·골목·집터는 원위치에 보존하고 건물 지하 1층을 '공평도시유적전시관'으로 가꿔 옛 집터를 직접 경험할 수 있도록 했다. 동시에 지하 공간 활용이 일부 불가능해진 시행자 측에는 손실을 고려한 뒤 용적률 200%를 더 부여해 기존 계획인 22층보다 4층이나 더 높은 26층으로 지을 수 있게 했다. 서울시는 여를 '공평동 룰'로 규정하고 앞으로 도시 개발에서 발굴되는 매장문화재를 관리하는 원칙으로 삼았다.

이번에 금속활자 등 유물이 발견된 인사동 사례 역시 공평동 룰에 부합해 더 높은 용적률을 받을 것으로 전망된다. 이곳은 탑골공원(종로구 삼일대로 401-20 일대) 인근으로 지하 8층~지상 17층 규모 업무시설이 들어설 계획이었다. 피맛길 등 역사성을 고려해 건축 배치와 규모를 규정한 건축계획 심의를 통과한 이후 지난해 사업시행계획인가까지 받았다. 하지만 조선 시대 배수로·주거지·공동우물에다 핵국보급 가치가 있는 금속활자까지 무더기로 나오면서 전면 보존을 피할 수 없게 됐다. 인사동에 새로 지을 업무시설 지하에는 센트로폴리스처럼 유적 전시관이 들어설 전망이다. 단 기존에 진행됐던 행정절차를 다시 밟아야 해 준공 시기는 당초 예정보다 늦어질 수 있다. 유물 발굴은 두 달가량 더 진행한 후 오피스 건물 공사를 시작할 예정이다.

서울시 관계자는 "재정부 계획을 전면 수정하는 단계"라며 "시간이 더 걸리겠지만 가치 있는 일이라 생각한다"고 했다. 전지현·이속복 기자

[그림 12] 서울시의 도심 개발에서 발굴유적 보존 및 관리의 원칙으로 주목받았던 공평룰(매일경제 2021-07-02)

3. 공평룰의 첫 적용: 공평도시유적전시관(센트로폴리스)

공평룰의 첫 적용 사례는 2018년 9월 개관한 공평도시유적전시관이다. 종로구 공평동 5-1 일대(공평 1 · 2 · 4지구)에서는 2015년에 조선시대부터 근대에 이르는 108동의 건물지와 골목길 등이 온전한 상태로 발굴되었고, 학계는 이를 '시간 박물관'으로 평가하며 전면 보존을 주장하였다(조선일보 2021-07-03).

서울시는 발굴된 도로 · 골목 · 건물지를 그 자리에 보존하고 건물 지하 1층 전체를 도시유적전시관으로 조성하여 기부채납하는 대신, 개발사업자에게 용적률 200%를 추가 부여하여 당초 22층에서 26층으로 건축할 수 있도록 하였다. 이렇게 완공된 종로 센트로폴리스 지하 1층의 공평도시유적전시관(연면적 3,817㎡)은 서울역사박물관의 분관으로 운영되고 있다(그림 13). 전시관은 16~17세기 건물지와 약 42m 길이의 골목길을 실제 걸어볼 수 있도록 조성되었고, 세 채의 가옥을 실물 · 1/10 축소 · VR로 복원하였으며, 무료 관람으로 운영되면서 종로 일대의 주요 문화관광 거점으로 자리매김하였다는 평가를 받고 있다.



개발-보존 공존의 첫 삽, 되살아난 서울 600년 역사

노형석의 시사 문화재

서울 도심 26층 신축 빌딩 지하에
공평도시유적 전시관 개관
한양~경성 선조들 삶 엿볼 수 있는
시장터·판아·절터·골목길 등 복원

발굴 유적 오롯이 지켜내기 위해
건축주엔 용적률 상향 혜택 준
'공평둘 룰'로 개발-보존 공존 시도

강제성 없어 재개발마다 협상 공치
유적 파냈다가 인공복원 방식이라
역사적 진정성 온전한 확보도 과제

전시관 안쪽에 지하철 이문안길 작은 집 구역의 모습이다. 마루 바닥에 흔들과 마루, 마감이 등에 드러난 조선 전기 한옥터가 있고, 위쪽 유리 데크 위에 대한 한옥집을 복원했다.

전통 온돌터 유적과 복원 모형.

옛 이문안길 2m 넓는 석축이 잘에 있다.

"250년 전 영조 임금이 즐겨 걸어갔을 길입니다. 세손이던 정조도 데리고 다니지 않았을까요."

송인호 서울역사박물관장이 느끼는 흐뭇으로 말했다. 그가 실망했던 기억은 없는 지하 전시관에서 가장 깊숙한 안쪽에 있는 10여m의 옛길이었다.

약 3m 높이의 조선시대 석축이 양옆에 들어선 이 길은 '이문안길'이라고 불렸다. 오늘날 서울 한도심 종각에서 동북쪽의 이사동 대화빌딩으로 이어지는 꽤 통로로 옛 구간 일부다. 폭 5m를 조금 넘는 길의 북쪽 끝은 17~18세기 인조의 외할아버지였던 송인 구사한이 살았던, 명사들로의 저택을 담한 인조가 반정으로 광위에 오르기 전 성장기를 보낸 집이다.

주변 소방으로 정돈 주거지(적선)가 아니라는 흔들렉스에 시달린다 얼조는 비오한 저지의 인조에게 친밀감을 느꼈는지 이문안길을 통해 그의 장이를 자주 찾았다. 장이엔 연못에 '경불지'란 전설 이름까지 하사했다. 이 장이는 구영랑 매국노 이완용의 집으로 변했다가, 1929년 3·1운동 당시 민족대표들이 독립선언서를 일었던 식당 태화관이 됐고, 여성교육시설인 기독교 감리회의 태화회관 등으로 같은듯다가 80년대 들어 태화빌딩이 들어서게 된다.

지난 12일 종각 부근 공평동 아큐에 문을 연 공평도시유적전시관은 약적된 600년 조선시대와 근대기 서울 도심의 겨변사와 그 곳을 오간 사람들의 두수한 얼화를 품은 국내 최대 도시 유적 박물관이다. 20층 산축건물인 센트로폴레스 지하 1층의 3000㎡ 넘는 면적에 시장터와 관아, 주거한옥터, 골목길들이 오밀조밀 들어찬 16~17세기 조선 한성의 도심부가 드러났다. 2014~15년 발굴된 공평동 조선시대 도시유적을 정제로 보존해 유네스코 세계유산 신청을 염두 둔 것이다.

이들건설계 전시관 중심을 가로지르는 전통골목길은 작업 전물 수 있다. 주변에 굵직한 식주 담장과 기단, 남매우, 배수로 등이 흩어진 시설과 집터들의 존재이 스치간다. 그 사업 건내에 몇자로 출장·개보된 빈화가 속으로 들어가도 도랑 생도같이 한때의다. 초석, 적심석, 마루, 돈돌 등이 남아 있는 곳로 작은 주거터 3곳은 유적 옆에 복원을 만들어 실제 생활 공간을 체험할 수 있다.

투거나 접한 내부를 투시할 수 있는 브이아르(VR) 체험공간을 만들었다. 어둡연간 가옥의 경우는 유적 위에 바로와 사람뿐 등 실제 양옥 구조를 짐작히 잡아주다 각기 다르게 복원해놓았다.

"양도적 스페이즈"이란 건축사가 조대모 경북대 교수의 표현대로 인구 전탄이 넘는 대도시 도심에 대형 현장전시관이 출현한 사례는 세계적으로 드물다. 그만큼 서울시가 도심 공적 보존 활용을 높고 깊은 시혜적 오을 기지며 교훈을 얻었기에 아뀐 전시관이 탄생했다는 분석이 나온다. 3000억대 들어 정리된 재개발과 서울시민 지하의 굳기사비, 옛 공대문등장 집대의 여도감비 유적 등 무수한 도시 유적이 밋 골댈지만, 부분이전, 부분 복원, 철거 등에 그치 소중한 유적이 산단 부분 사장되는 아픔을 겪은 탓이다. 이번에 들어선 전시관은 과거 사례들을 고려해, 건축주에게 용적률을 크게 늘려 지상 4개층을 더 짓게 해주고 지하 1층을 전시관으로 기부채납받는 절충으로 빚일한 결과물이다. 시 측은 도심정비 사업에서 발굴 뒤는 매장문화재를 최대한 원위치에 전면 보존하고, 건축주에게는 용적을 이득을 안겨 주는 유적 위에 바로와 사람뿐 등 실제 양옥 구조를 짐작히 잡아주다 각기 다르게 복원해놓았다.

"양도적 스페이즈"이란 건축사가 조대모 경북대 교수의 표현대로 인구 전탄이 넘는 대도시 도심에 대형 현장전시관이 출현한 사례는 세계적으로 드물다. 그만큼 서울시가 도심 공적 보존 활용을 높고 깊은 시혜적 오을 기지며 교훈을 얻었기에 아뀐 전시관이 탄생했다는 분석이 나온다. 3000억대 들어 정리된 재개발과 서울시민 지하의 굳기사비, 옛 공대문등장 집대의 여도감비 유적 등 무수한 도시 유적이 밋 골댈지만, 부분이전, 부분 복원, 철거 등에 그치 소중한 유적이 산단 부분 사장되는 아픔을 겪은 탓이다. 이번에 들어선 전시관은 과거 사례들을 고려해, 건축주에게는 용적률을 크게 늘려 지상 4개층을 더 짓게 해주고 지하 1층을 전시관으로 기부채납받는 절충으로 빚일한 결과물이다. 시 측은 도심정비 사업에서 발굴 뒤는 매장문화재를 최대한 원위치에 전면 보존하고, 건축주에게는 용적을 이득을 안겨 주는 유적 위에 바로와 사람뿐 등 실제 양옥 구조를 짐작히 잡아주다 각기 다르게 복원해놓았다.

저 참여를 여깁어내는 '공평둘 룰'을 만들어 냈다고 자평한다.

그림처럼 먹날 반죽하기엔 어려 앤게와 까대가 녹록지 않다. '공평둘 룰'은 강제성 없는 타협제안이다. 일도로도 어어질 룰로, 중구 등의 도심 재개발 때 비슷한 유적이 나오면 모두 이번 협상 방식으로 보존해야 할지 고민거리다. 공평도시관 또한 디테기술 때 유적들을 바탕하나 다니 기억해 일부 위치를 재조정해버 인공복원했기에 온전한 역사적 진정성을 확보했다고 단정할 순 없다. '인사도시에 갖는 보존방식, 전시방식을 계속 찾고 개발행위 하나는 과제가 여전히 남아 있는 것이다. 박원순 시장은 기관사에서 "서울시에서 발굴되는 전 유적을 그대로 보존해야 한다. 집 안 되면 (유적이 나온 발굴) 사업비도 해야 한다"고 최지은 드러났다. 1970~80년대 개발주의 시대에 잘못된 인식을 자난시 공무원이 여전히 적지 않은 상황에서 이들의 성과를 바로 복연 열어 시장의 의식가 현장에서 솔선힘치는 미지수라는 개오와해개의 순간이다.

노형석 기자 nuge@hani.co.kr

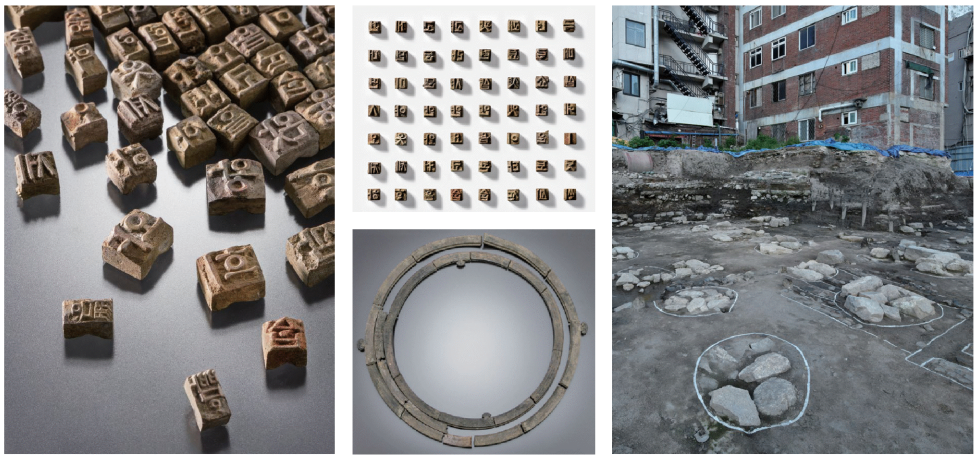
사진 서울역사박물관 제공

[그림 13] 공평둘의 첫 사례 센트로폴리스 공평도시유적전시관의 개관(한겨레 2018-09-20)

4. 공평둘의 확대: 인사도시유적전시관(G1서울)

공평둘이 더 큰 규모로 적용된 사례가 2026년 4월 준공된 공평 15 · 16지구의 인사도시유적전시관이다(한국경제 2026-04-18; 헤럴드경제 2026-04-18). 인사동 87번지 일원의 이 사업은 서울시 '도시 · 건축 혁신안' 1호 사업으로, 착공 전 발굴조사에서 조선 전기부터 근대에 이르는 6개 문화층이 확인되었고, 특히 훈민정음 창제 당시 東國正韻의 표기가 반영된 금속활자 약 1,600점, 해시계와 물시계의 부품, 총통 등 국보급 금속 유물이 대량 출토되어 학계의 비상한 관심을 모았다(그림 14).

개발사업자가 도시유적전시관을 조성하여 기부채납하는 대신 서울시가 용적률 인센티브를 부여한 결과, 당초 지하 8층 · 지상 17층(높이 70m, 용적률 803%)으로 계획되었던 건물은 지하 8층 · 지상 25층(높이 104m, 용적률 1,052%)으로 확대되었다. 지하 1층 전체에 조성된 4,745㎡ 규모의 도시유적전시관은 공평도시유적전시관의 약 1.24배에 달하는 서울 도심 최대의 유적전시 공간이며, 부동산 업계에서도 '역사 유적을 품은 프라임 오피스'라는 콘셉트로 건물의 브랜드 가치를 높이는 자산으로 평가하고 있다(그림 15, 매일경제 2025-12-29; 이데일리 2025-12-29).



[그림 14] 공평 15 · 16지구 유적과 출토된 15세기 한글 금속활자 및 日星定時儀의 부속품
(국립고궁박물관 2021: 5 · 12 · 28 · 40)



‘훈민정음 유적’ 품은 오피스… 종로 ‘공평15·16지구’ 준공

<금속활자 1600여점>

최고 25층 - 업무·상업시설 2개동
역사성 반영한 ‘혼합형 정비’ 적용

서울 종로구 인사동 파고다공원 옆에 프라임 오피스(연면적 10만㎡ 이상 규모) ‘공평구역 15·16지구 도시정비형 재개발’ 사업(사진)이 마무리됐다. 서울 중심업무지구(CBD) 내 지하철 1·3·5호선 트리플 역세권인 데다 문화적 가치가 큰 열린 공간 등이 조성돼 주목받는다.

현대엔지니어링은 인사동 공평15·16지구 재개발 사업(G1 서울)을 마무리했다고 17일 밝혔다. 현대엔지니어링이 서울 중심업무지구에 준공한 첫 업무시설이다. 총공사비는 3600억원 규모다.

이 건물은 지하 8층~지상 최고 25층, 업무·상업시설 2개 동에 연면적 14만3400㎡로 이뤄져 있다. 지하철 1호선 종각역과 1·3·5호선 종로3가역을 도보로 이용할 수 있다. 임차 수요를 고려해 활용도 높은 대형 업무공간을 확보했다.

이번 프로젝트는 공공과 민간이 함께 참여한 서울시 ‘도시·건축 혁신안’ 1호 사업이다. 지역의 역사성과 도시 맥락을 반영한 ‘혼합형 정비기법’이 적용된 게 특징이다.

이 사업은 착공 전 문화재 조사에서 조선 전기부터 근대에 이르는 6개 문화층이 확인됐다. 훈민정음 금속활자 1600여 점이 발견되는 등 역사적 가치가 큰 공간으로 주목받았다. 이와 관련해 건물 지하 1층에 도시유적전시관을 조성하고 저층부 개방형 공간을 함께 마련해 시민과 공유하는 열린 공간으로 완성했다. 건물에는 야간 전력으로 물을 얼음 상태로 저장했다가 주간 냉방에 활용하는 빙축열 보일러, 지열 냉난방, 변풍량 디퓨저 등 고효율 설비가 적용됐다. 녹색건축인증 최우수 등급을 받았다.

회사 측은 중대재해 없이 44개월이 넘 공기를 3개월가량 단축했고 골조 시공 전 과정을 촬영해 기록하는 등 품질과 공사 투명성 확보에 노력했다고 설명했다. 공평15·16지구 공사는 지난해 12월 서울시가 주관한 ‘공사장 동영상 기록관리 우수 사례’ 시상에서 민간 부문 최우수상을 받았다. 현대엔지니어링 관계자는 “공평15·16지구는 역사성과 현대 건축이 조화를 이룬 상징적 프로젝트”라며 “오피스 건축 역량을 바탕으로 경쟁력 있는 프라임 오피스를 지속 공급하겠다”고 말했다. 이유정 기자

[그림 15] 공평룰이 부동산의 가치를 높였다고 평가받는 공평 15 · 16지구의 G1서울 준공(한국경제 2026-04-18)

5. 시사점과 제도화의 방향

공평룰의 사례는 세운4구역 현안에 중요한 시사점을 제공한다. 세운4구역에서 확인된 15세기 이래의 동서 배수로, 도로와 사거리, 이문지 등은 한양도성의 도시계획과 행정구역 체계를 실물로 보여주는 자료로서, 공평룰을 모델로 재개발 건축물의 지하에 보존되고 전시관으로 조성된다면, 경관 논쟁과는 별개로 고고유산의 보존과 활용이라는 성과를 거둘 수 있다.

이를 위해 고고학계가 연대하여 현실화하여야 할 제도 개선의 방향은 다음과 같다. 먼저 공평룰의 제도적 안정화이다. 현재 공평룰은 서울시의 정책적 판단과 개별 협의에 의존하고 있어 시장 교체나 정책 기조의 변화에 따라 지속성이 보장되지 않

으므로, 일정 규모 이상의 도심 재개발 사업에서 중요 유구가 발굴될 때 유적전시관 조성과 용적률 인센티브를 연계하는 장치를 서울시 조례에 명문화할 필요가 있다.

다음으로 전시관 조성의 질적 기준 마련이다. 유적전시관이 형식적인 기부채납 대상으로 전락하지 않도록 전시 콘텐츠의 질적 수준, 학술적 정확성, 시민 접근성 등에 관한 가이드라인이 필요하다. 이는 고고학 전문가가 직접 참여하여야 할 분야이며, 국가유산위원회가 유적의 보존방안을 심의하는 준거로 기능할 수 있을 것이다.

마지막으로 국가유산청과 문화체육관광부의 법률적 · 재정적 지원이다. 유적전시관의 운영과 유지관리에는 막대한 비용이 지속적으로 소요되므로, 조성 비용은 개발사업자의 기부채납으로 충당하되, 운영은 서울시가 국가유산청 또는 문화체육관광부 산하 문화재단에 위탁하는 방식으로, 국가 차원에서 운영 비용과 활용 프로그램 개발을 지원하는 모델을 구축할 필요가 있다.

종묘 이슈는 문화유산 보호와 도시 개발이라는 두 가치의 충돌로 보이지만, 그 이면에는 지상의 경관과 지하의 유산을 통합적으로 검토하는 제도적 틀의 부재가 자리하고 있다. 공평룰의 가능성은 공평 1 · 2 · 4지구에서 확인되었고, 공평 15 · 16지구에서 반복 가능함이 입증되었다. 공공 부문의 사례이기는 하지만, 조선시대 司僕寺로 추정되는 유적이 발굴된 종로구 행정복합청사 건립사업에서 사업시행자인 종로구가 유적전시관의 규모를 확대한 것도 참고가 된다(경향신문 2023-11-17).

다만, 공평룰에도 분명한 한계가 있다. 고고유산의 현지보존에 대한 반대급부로 개발 인센티브를 제공하는 구조인 만큼 그 적용은 건축물의 규모와 개발밀도의 상승을 수반한다. 따라서 종묘 주변처럼 높이와 밀도가 경관 논쟁의 핵심인 지역에서는 고고유산 보존의 대안이 역사문화환경의 보호라는 가치와 다시 맞물릴 수 있다. 이 경우 공평룰은 매장유산의 보존과 활용을 위해 정책당국이 개발 주체와 협의할 수 있는 유효한 지렛대이기는 하지만, 경관 문제의 근본적인 해결책이 되기에는 부족하므로, 두 가치를 함께 충족시키기 위한 이해당사자 간의 진전된 논의가 필요하다. 고고학계 역시 이 접점을 주시하면서 매장유산의 보존과 활용이라는 본연의 가치를 견지하여야 한다.

이러한 관점에서 국가유산청장이 언론 인터뷰를 통해 '건물 높이 조정의 가능성을 열어 두고 있다'고 밝힌 점은, 두 가치의 접점을 모색하는 과정에서 고고유산이 보존과 개발의 상생에 기여할 수 있는 방향성을 시사하는 대목으로 주목된다(뉴스1 2026-05-10).

Ⅵ. 맺음말

종묘 이슈는 단순한 재개발 분쟁이 아니라 한국 문화유산 보호 법제의 구조적 한계가 복합적으로 노출된 사안이다. 역사문화환경 보존지역의 설정 권한이 지방자치단체에 귀속되어 있으면서도 그 범위가 법률이 허용하는 최대치에 크게 못 미치는 점, 보존지역 밖에 대한 국가유산청의 규제 수단이 상대방의 동의나 미제정 고시에 의존하는 점, 세계유산영향평가의 집행 기반이 강행규정과 임의규정의 이원 구조로 설계되어 세계유산지구 밖에서의 강제력이 실질적으로 제한되는 점이 그것이다.

이러한 공백의 의미는 국내 차원에 국한되지 않는다. 유네스코 세계유산센터는 2025년 11월 이후 세 차례 이상의 공식 서한을 통해 영향평가의 실시와 사업 승인 중단을 권고하였으며(아시아경제 2026-03-16; 헤럴드경제 2026-03-16), 유네스코한국위원회도 운영지침 제172항에 따라 번복하기 어려운 결정이 내려지기 전에 영향평가가 이루어져야 한다는 입장을 공식적으로 밝혔다(경향신문 2026-05-11; 한국일보 2026-05-11). 국내법의 문언상 영향평가를 강제할 근거가 없다는 시각은 법리적으로 일정 부분 타당하나, 영향평가는 세계유산협약 당사국이 이행하여야 하는 국제 규범으로써 2023년 이후 사실상 의무화된 절차이다. 현재 한국이 세계유산위원회 위원국임을 감안하면, 자국의 세계유산에 대한 국제사회의 권고를 이행하지 않는 것은 법적 쟁점 이전에 국가적 신뢰의 문제로 귀결될 수 있다.

이러한 거시적 쟁점 속에서 고고학계가 기여할 수 있는 고유의 영역은 지상의 경관 논쟁 이면에 있는 지하의 유산을 시민이 향유할 수 있는 역사문화자원으로 변모시키는 실천적 과제에 있다. 공평룰은 보존과 개발을 상생의 구조로 전환할 수 있음을 보여 주었으나, 그 적용이 개발밀도의 상승을 수반하는 만큼 역사문화경관의 보호와 조율하기 위한 이해당사자 간의 논의도 병행되어야 한다. 세운4구역에서 발굴된 15세기 이래의 도시 유적과 한양도성의 운영 체계를 보여주는 다층적 문화상이 제대로 평가되도록 전문적 역량을 결집하는 것이야말로 종묘 이슈를 계기로 고고학계가 집중하여야 할 과제이다. 이 연구를 계기로 고고유산의 보존 및 활용을 위한 건설적인 논의가 확대되기를 기대한다.

* 이 논문은 2026년 한국고고학회 50주년 기념 춘계학술대회 『문화유산과 한국사회 : 전지적 고고학 시점』의 주제 발표문을 수정 및 보완하여 작성한 것임을 밝혀 둔다.

투고일 2026. 8. 24 | **심사완료일** 2026. 9. 18 | **게재확정일** 2026. 10. 1

참고문헌

국립고궁박물관, 2021, 『인사동 출토유물 공개전』

대법원, 2025, 「서울특별시문화재보호조례중개정조례안의결무효확인」, 2025.11.6. 선고 2023추5160 판결

문화재청, 2024a, 『2024년도 문화재위원회 제1차 매장문화재분과 위원회 회의록』, 문화재위원회

_____, 2024b, 『세계유산협약 이행을 위한 운영지침』, 국제연합교육과학문화기구 세계 문화유산 및 자연유산 보호를 위한 정부간위원회

서울특별시, 2017, 『공평백서: 공평지구 도심개발과 문화재 보존의 동행』

(재)수도문물연구원, 2026, 『서울 예지동(47번지 일원) 세운4구역 도시환경정비사업부지(다지역) 내 유적 발굴조사 약식보고서』, 서울주택도시개발공사

(재)한강문화유산연구원, 2026, 『서울 세운4구역 도시환경정비사업부지(나지역) 내 유적 매장유산 발굴조사 약식보고서』, 서울주택도시개발공사

(재)한울문화유산연구원, 2026, 『서울 예지동(81번지 일원) 세운4구역 도시환경정비사업부지(가지역) 내 유적 발굴조사 약식보고서』, 서울주택도시개발공사

행정안전부, 2022, 『지방자치단체 협력 · 분쟁조정 업무 편람』

[언론기사]

2015-04-30, 한겨레, '조선의 폼페이' 공평동 유적 고스란히 보전

2018-09-20, 한겨레, 개발-보존 공존의 첫 삽, 되살아난 서울 600년 역사

2021-07-02, 매일경제, 공사중 유물에 땅주인 울상? … '공평동 룰'에 방긋

2021-07-03, 조선일보, 종로는 '조선의 폼페이' … 왜 땅만 파면 유물이 쏟아져 나오나

2023-11-17, 경향신문, 호암아트홀 대지 절반 '녹지' … 종로구청 신청시는 유적전시관 '2배'로

2025-11-03, 경향신문, 종묘 맞은편, 하늘까지 가리는 142m 빌딩? … '왕릉뷰 아파트 사태' 재현 우려

2025-11-03, 매일경제, 종묘 앞 세운4구역 높이 완화 … 국가유산청은 또 '태클'

2025-11-03, 문화일보, 종묘 맞은편 초고층 빌딩 짓나 … '왕릉뷰 아파트' 논란 재현 우려

2025-11-03, 중앙일보, 종묘 앞 '142m 초고층 빌딩' … '제2 왕릉뷰' 논란 터졌다, 무슨 일

2025-11-03, 한국일보, '제2 왕릉뷰 아파트?' 세계유산 종묘 앞에 41층 아파트 짓나

2025-11-04, 서울신문, 제2의 왕릉뷰 아파트? … '종묘' 앞 142m 고층 건물 들어서나

2025-11-06, 연합뉴스, 서울시, 문화재 조례개정 유효판결에 "세운4구역 차질없이 추진"

2025-11-06, 이데일리, '종묘 앞 초고층' 세운4구역 재개발 파란불 … "2030년 완공 예정"

2025-11-06, 한겨레, 종묘 앞 142m 빌딩 건축 길 트인 서울시 즉각 환영

2025-11-06, 한국일보, 서울시의회 "문화재 조례 개정 유효 판결 환영" … 종묘 앞 '세운4구역' 탄력

2025-11-07, 한겨레, 종묘 코앞 142m 빌딩 들어서나 … 서울시 손 들어준 대법원

2025-11-10, 경향신문, '종묘뷰 고층 빌딩' 놓고 김민석 "논시안" 오세훈 "공개토론"

2025-11-10, 문화일보, 김민석 · 오세훈 때아닌 '종묘대전' … 金 "서울시, 밀어붙일 사안 아냐" vs 吳 "공개토론 하자"

2025-11-10, 서울경제, 김민석 총리 "종묘 인근 재개발, 문화 · 경제 · 미래 모두 망칠 수도 … 공론화 통해 해결해야"

2025-11-10, 세계일보, '종묘 앞 개발' 吳 저격한 金총리 … 2026년 선거 앞두고 본격 견제구

2025-11-11, 연합뉴스, 최휘영 "'서울시 조례개정' 판결, 세운상가 개발계획 인정 아냐"

2025-11-11, 조선일보, 金총리도 가세한 종묘 앞 재개발 공방 … 吳 "공개 토론하자"

2025-11-11, 한국일보, 최휘영 "종묘 보존 방법 강구, 대법원 판결과 배치되는 것 아냐"
2025-11-14, 문화일보, 종묘 '세계유산지구' 논란 … 서울시 "여태 지정도 없이 평가 요구한 건 모순"
2025-11-14, 조선일보, 종묘 '세계유산지구' 지정에 서울시 "국가유산청, 그간 법적 기반도 없이 유산평가 요구했나"
2025-11-14, 조선일보, 유산청 "종묘, 세계유산지구 지정" 서울시 "재개발 사업에 영향 없어"
2025-11-14, 중앙일보, 서울시 "국가유산청, 30년째 제대로 절차 안 밟아"
2025-11-14, 한겨레, 종묘 세계유산지구 지정하자 … 서울시 "영향평가 준비없이 이행만 요구"
2025-11-14, 한국일보, 종묘 일대 세계유산지구 지정에 … 서울시 "그간 영향평가 요구할 근거 없었단 방증"
2025-11-15, 세계일보, 종묘 개발 놓고 치열해지는 서울시 대 국가유산청 논쟁
2025-11-16, 매일경제, "여태 뭐하다 이제야" … 국가유산청 뒷북 행정에 서울시는 '답답' 주민들 '분통'
2025-11-17, 경향신문, 종묘 앞 고층빌딩 논란 … 서울시 · 문체부 왜 싸울까
2025-11-17, 동아일보, 국가유산청 "유네스코, 종묘앞 고층개발에 강력한 조치 요구"
2025-11-17, 세계일보, 서울시 "국가유산청, 종묘가 세계문화유산 지위 잃을 것처럼 호도 말아야"
2025-11-17, 연합뉴스, 국가유산청 "유네스코, '종묘 앞 고층 개발' 승인 중지 요청"
2025-11-17, 연합뉴스, '종묘 사수' 천명한 최휘영 장관 "헌행법이 정한 조치 다 할 것"
2025-11-17, 중앙일보, 국가유산청 "유네스코, 종묘 앞 고층 개발에 '강력한 조치 필요' 경고"
2025-11-18, 동아일보, 종묘 앞 재개발땐 고개 돌리면 '빌딩벽' … 서울시 "정면선 안보여"
2025-12-29, 매일경제, 세운4구역 주민들, 국가유산청 상대로 손해배상 소송
2025-12-29, 매일경제, JLL 코리아, CBD 최대 규모 재개발 오피스 'G1서울' 자산관리 수주
2025-12-29, 문화일보, 세운4구역 주민들, '종묘 경관 훼손' 제동에 국가 상대 160억 손배소
2025-12-29, 아시아경제, 세운4구역 주민, 국가 · 국가유산청 관계자 등에 손배소 … "횡포로 착공조차 못 해"
2025-12-29, 이데일리, JLL 코리아, 서울 도심 최대 재개발 오피스 'G1서울' 자산관리 수주
2025-12-29, 조선일보, 세운4구역 주민들, 정부 상대 손해배상 소송 제기
2026-03-10, 경향신문, 국가유산청, 종묘 앞 재개발 조정 신청에 … 서울시 "공정성 · 객관성 훼손"
2026-03-10, 세계일보, 유산청, '종묘 앞 재개발' 행정조정 신청
2026-03-11, 매일경제, 유산청, '종묘 앞 재개발' 행정조정 신청
2026-03-16, 경향신문, 법적 발굴조사 안 끝났는데 … 종묘 앞에 구멍 뚫은 SH공사 고발한 국가유산청
2026-03-16, 동아일보, 국가유산청 "SH공사, 종묘 인근 11곳 무허가 시추" 고발
2026-03-16, 문화일보, 국가유산청, '종묘 앞 재개발'에 SH 고발 … "세운4구역 인가 중단" 촉구
2026-03-16, 아시아경제, 종묘 '세계유산 박탈' 경고장 날린 유네스코 … 국가유산청, 서울시에 최후통첩
2026-03-16, 중앙일보, 종묘 앞 세운4구역 불법 기습시추 … 국가유산청, SH공사 고발
2026-03-16, 한겨레, 서울시 SH, 종묘 앞 '유물의 땅' 재개발터 11곳 몰래 팠다
2026-03-16, 한국일보, 종묘 앞 재개발 결국 고발전 … 유산청, SH 형사 조치 · 유네스코 경고
2026-03-16, 헤럴드경제, 위기의 종묘 … 유네스코 "3월까지 서울시 영향평가 확답 없으면 위원회 상정"
2026-04-18, 한국경제, '훈민정음 유적' 품은 오피스 … 종로 '공평 15 · 16지구' 준공
2026-04-18, 헤럴드경제, 현대엔지니어링, 인사동 '공평 15 · 16지구' 공기 앞당겨 준공
2026-05-07, 경향신문, 국가유산청 "'종묘 앞 재개발' 영향평가 받아야" 서울시에 첫 행정 조치
2026-05-07, 연합뉴스, 국가유산청 "'종묘 앞 재개발' 영향평가 받아야" 서울시에 명령
2026-05-07, 한겨레, "'종묘 앞 재개발' 영향평가 받아라" … 국가유산청, 서울시에 첫 행정명령

2026-05-07, 한국일보, 국가유산청 "종묘 앞 재개발, 영향평가 받아라" 서울시에 명령
2026-05-10, 뉴스1, 허민 청장 "높이 71.9m 고집 안 해 … 높이 조정 가능성 열려 있다"
2026-05-11, 경향신문, "종묘 앞 재개발, 세계유산영향평가 필요" … 유네스코한국위원회 추가 입장문
2026-05-11, 한국일보, 유네스코한국위원회, 종묘 앞 개발 결정 전 유산영향평가 이행 재차 촉구
2026-06-18, 매일경제, 종로구청, 종묘 앞 '세운4구역' 사업시행 인가
2026-06-18, 한겨레, 정부 명령 어기고 … 곧 퇴임 종로구청장, 종묘 앞 '35층 건물' 인가
2026-06-19, 경향신문, 퇴임 11일 앞둔 정문헌 종로구청장, 세운4구역 인가 강행
2026-06-20, 세계일보, 종로구, 세운4구역 사업시행 인가 고시 … 갈등 격화 예고
2026-06-20, 조선일보, 現 종로구청장 '종묘 앞 재개발' 인가 … 차기 구청장 "직권남용" 반발

http://doi.org/10.20292/jcich.2026.51.181

The Realities of Cultural Heritage Protection Legislation and a Diagnosis of Its Key Issues:

Focusing on the Jongmyo Controversy and the Tasks for Archaeological Heritage

Lee, Sungjoon(Assistant Professor, Chungnam National University)

This study examines the so-called "Jongmyo issue" - triggered in 2025 by the Seoul Metropolitan Government's revised notification of the redevelopment promotion plan for Seun District 4 - from the perspective of cultural heritage protection legislation, and explores the practical tasks to which the archaeological community, as a body of experts on archaeological heritage, can contribute. The Jongmyo issue is a complex matter situated at the intersection of landscape protection for World Heritage, the ordinance-making authority of local governments, the regulatory powers of central administrative agencies, and the domestic implementation of international norms; the provisions and interpretation of multiple statutes - the Cultural Heritage Act, the World Heritage Act, the Buried Cultural Heritage Act, and the Local Autonomy Act - lie at the center of the dispute.

The study first organizes the issues raised over the course of events on a factual basis grounded in the relevant statutes. It finds that, following the 2025 Supreme Court ruling affirming the legality of the Seoul Metropolitan Council's repeal of the ordinance provision, the measures the government invoked under existing law each carry structural limitations, as they presuppose the consent of Seoul, the prior enactment of a not-yet-issued public notice, or the commencement of construction that has not yet occurred. It further shows that heritage impact assessment, designed as a dual structure of mandatory and discretionary provisions, has limited enforceability outside

the World Heritage District, and that the incompletion of excavation procedures under the Buried Cultural Heritage Act has instead come to function as an effective regulatory means of halting the project.

On this basis, the study turns to a domain relatively overlooked by the archaeological community amid the landscape debate: how to preserve the 500 years of urban remains of Hanyangdoseong, the Joseon capital, excavated in central Seoul, and to transform them into historical and cultural resources that citizens can enjoy. Examining the operating principles and achievements of the "Gongpyeong Rule" – which converts preservation and development from a zero-sum into a positive-sum structure – through the cases of Gongpyeong District 1 · 2 · 4 (Centropolis) and District 15 · 16 (G1 Seoul), it proposes three directions for institutional improvement: stabilizing the Gongpyeong Rule in law, establishing qualitative standards for exhibition halls, and securing legal and financial support from the Korea Heritage Service and the Ministry of Culture, Sports and Tourism. In conclusion, the Jongmyo issue reveals the absence of an institutional framework for thinking integratively about the landscape above ground and the heritage below, and the archaeological community must marshal its professional capacities to fill that gap.

Key words : Jongmyo, Seun District 4, Heritage Impact Assessment (HIA), Gongpyeong Rule, Archaeological Heritage