

세계유산영향평가의 합리적 운영과 지방자치단체의 도시계획 권한 존중 촉구 결의안

(윤종복 의원 발의)

의안 번호	3440
----------	------

발 의 년 월 일: 2026년 02월 09일
발 의 자: 윤종복 의원(1명)
찬 성 자: 강석주, 고광민, 김영철, 김원태, 김태수, 김형재, 박성연, 유만희, 윤기섭, 이성배, 이종환, 정지웅, 최민규, 홍국표, 황유정, 황철규 의원(16명)

1. 주문

- 국가유산청은 세계유산영향평가를 합리적으로 운영하고 보호 기준을 일관되게 적용함으로써, 보호구역 외 개발사업에 대한 예측 가능성을 확보할 것을 촉구함.
- 국토교통부가 보존과 개발의 조정을 위한 제도적 대안인 서울형 용적이양제 등에 대해 명확한 정책 판단과 책임 있는 입장을 제시하고, 지방자치단체의 동의와 주민 숙의를 배제하는 직권 지정·인허가 구조를 전면 재검토할 것을 촉구함.
- 국무총리실이 세계유산 보호, 주택 공급, 도시정비 정책 간 기준 충돌과 부처 간 불일치를 방치하지 말고, 관계 부처 간 정책 조정과 기준 통합을 통해 국정 운영의 최종 조정 책임을 충실히 이행할 것을 촉구함.

2. 제안이유

- 세계유산 보호는 국제기준과 국내 법질서에 따른 공공정책으로 일관되게 운영되어야 하나, 최근 세계유산영향평가의 적용 범위가 보호구역 외 개발사업으로까지 확대 해석될 소지가 제기되면서 행정의 예측 가능성과 법적 안정성에 대한 우려가 제기되고 있음.

- 종묘 인접 세운재정비촉진지구 4구역과 관련하여, 이미 사법적 판단이 확정된 사안을 다시 행정적으로 재소환하려는 시도는 사법권 존중 원칙과 법치행정의 기본 원리에 반할 소지가 있음.
- 강남 선정릉, 노원구 태릉 골프장 부지 등 유사 사례와 비교할 때 세계유산 보호 기준의 적용에 있어 형평성과 일관성에 대한 중대한 의문이 제기되고 있음.

3. 이송처

- 대통령(비서실장), 국회의장, 국무총리, 국토교통부장관, 국가유산청장

세계유산영향평가의 합리적 운영과 지방자치단체의 도시계획 권한 존중 촉구 결의안

서울특별시의회는 세계유산의 보존 가치를 존중한다. 그러나 세계유산 보호는 국제기준과 국내 법질서에 근거한 공공정책의 영역으로서, 법과 절차, 민주적 정당성 위에서 일관되게 작동해야 하며, 특정 지역이나 특정 사업에 선택적으로 적용되어서는 안 된다는 점을 분명히 한다. 보호의 이름으로 법적 근거 없는 규제가 확장되거나, 이미 확정된 법질서가 행정적 판단을 통해 우회·재가동되는 일은 결코 정당화될 수 없다.

종묘는 조선 왕실의 왕과 왕비의 신주를 모시는 국가 사당으로, 1995년 유네스코 세계유산으로 등재되었다. 세운재정비촉진지구 4구역은 종묘 정전으로부터 평균 약 600미터 이상 이격되어 있으며, 국가문화재 보호구역의 기준선인 담장으로부터도 약 170미터 떨어진 지역으로, 현행 법령상 문화재 보호구역이나 세계유산 완충구역에 해당하지 않는 보호구역 외 지역이다.

서울특별시의회는 2023년, 보존구역 외부까지 공사 영향을 이유로 인허가 재검토를 가능하게 했던 기존 조례 조항이 상위 법령의 위임 범위를 초과한 규제라는 점을 고려하여 해당 조항을 삭제하였다. 이는 세계유산의 가치를 부정하기 위한 결정이 아니라, 법률에 근거하지 않은 확장적 규제를 바로잡고 도시계획의 예측 가능성과 법적 안정성을 회복하기 위한 입법적(立法的) 판단이었다.

이에 대해 문화체육관광부는 협의 절차를 문제 삼아 소송을 제기하였으나, 대법원은 종전 조례 조항이 법령의 범위를 벗어난 규제였으며, 이를 개정 절차를 통해 삭제한 것은 지방의회의 적법한 권한 행사라고 명확히 판단하였다. 이 판결을 통해 보호구역 외부까지 포괄적으로 규제하려는 시도는 법적으로 정당화될 수 없다는 점이 사법적(司法的)으로 확정되었다.

그럼에도 불구하고 동일한 사안이 다시 ‘세계유산 훼손 우려’라는 표현으로 반복 제기되고 있다면, 이는 이미 확정된 사법적 판단을 존중하지 않는 사법권 존중 원칙에 대한 부정이자, 법에 의한 정책 판단 원칙을 흔드는 중대한 문제라 하지 않을 수 없다.

세계유산영향평가는 개별 사업이 세계유산의 탁월한 보편적 가치에 실질적이고 중대한 영향을 미치는지를 판단하기 위한 국제적 관리 도구이다. 이는 모든 개발사업에 대해 일률적으로 선행되어야 할 법적 의무나 인허가의 전제 조건이 아니며, 보호구역 외부의 개발 행위를 포괄적으로 제한하거나 사전 금지를 전제하는 제도로 해석되어서도 안 된다.

강남 선정릉의 경우, 세계문화유산으로 등재된 이후에도 코어존과 완충구역, 양각 기준 등 구체적이고 예측 가능한 관리 기준에 따라 주변 개발과 조정되어 왔으며, 그 결과 인근에 고층 및 초고층 건물이 존재함에도 세계유산 등재 유지에 문제가 제기되지 않았다.

반면 세운재정비촉진지구 4구역은 종묘 정전의 직접 조망 시야가 아닌 측면에 위치하고 주 시야각 범위 밖에 놓인 지역임에도 불구하고, 국가유산청은 문화재 보호구역 외부라는 법적 지위를 고려하지 않은 채 행정적으로 개입하여 해당 구역을 사실상 규제하려고 하고 있다. 이는 세계유산 보호 기준의 적용 방식에 있어 형평성과 예측 가능성에 중대한 의문을 제기하게 한다.

이러한 상황에서 제기되는 “선정릉은 문제없고 종묘는 안 되는가” 라는 주민들의 문제 제기는 세계유산 보호에 대한 반대가 아니라, 보호 원칙의 차별적 적용에 대한 정당한 문제 제기이다. 이는 장기간 규제 부담을 감내해 온 종로 주민들의 입장에서 결코 가볍게 볼 수 없는 헌법상 평등권과 재산권 보장의 문제이다.

더 나아가 이러한 형평성 논란은 강남과 강북이라는 지역 구도에 국한된 문제가 아니다. 노원구 태릉 골프장 부지의 경우, 조선왕릉이라는 세계유산 인접 입지임에도 불구하고 대규모 주택공급을 전제로 한 개발 구상이 국토교통부의 대책을 통해 정책적으로 발표된 바 있다. 이러한 사례는 세계유산 보호 기준이 정책 판단 과정에서 과연 일관되고 동일한 기준으로 적용되고 있는지에 대해 근본적인 의문을 제기하게 한다.

이와 더불어 서울특별시가 역사도심의 보존과 개발 간 충돌을 조정하기 위한 제도적 대안으로 추진 중인 서울형 용적 이양제에 대하여, 국토교통부가 명확한 정책 판단 없이 소극적 태도를 유지하고 있는 점은 이러한 형평성 논란을 더욱 심화시키고 있다. 개발을 제한하는 정책 판단이 내려졌다면,

그에 상응하는 조정 수단과 제도적 출구를 함께 제시하는 것 또한 정책 책임의 범위에 포함되어야 한다.

나아가 최근 국토교통부가 추진 중인 도심 내 주택공급 관련 입법 논의는, 지방자치단체의 동의와 주민 숙의 절차를 충분히 반영하지 않은 채 중앙정부가 개발 대상지 지정과 인허가 절차를 일원화할 수 있도록 설계되어 있어, 지방자치와 도시계획 권한의 구조적 약화를 초래할 우려를 드러내고 있다.

이에 서울특별시의회는 다음과 같이 결의한다.

하나, 국가유산청은 세계유산 보호 기준이 특정 지역이나 특정 사업에 대해 선택적으로 적용되지 않도록 하고, 모든 사례에 대해 동일하고 예측 가능한 기준 아래에서 판단되도록 세계유산 보호 행정의 원칙을 명확히 정립할 것을 촉구한다.

하나, 국가유산청은 세계유산영향평가의 법적 성격과 적용 범위를 명확히 구분하여, 보호구역 외부의 개발사업에 대해 이를 사실상의 사전 인허가 요건으로 확대 적용하는

행태를 중단할 것을 촉구한다.

하나, 국토교통부는 ‘서울형 용적이양제’ 등 보존과 개발을 조정하기 위한 제도적 대안에 대해 명확한 정책 판단과 책임 있는 입장을 제시하고, 지방자치단체의 동의와 주민 숙의를 배제하려는 직권 지정·인허가 구조를 전면 재검토할 것을 촉구한다.

하나, 국무총리실은 세계유산 보호, 주택 공급, 도시정비 정책 간 충돌과 기준의 불일치를 방치하지 말고, 관계 부처 간 정책 조정과 기준 통합을 통해 국정 운영의 최종 조정 책임을 충실히 이행할 것을 촉구한다.

서울특별시의회는 세계유산의 보존 가치를 존중한다. 그러나 그 가치가 법을 넘어선 규제와 선택적 적용, 중앙정부의 직권 개입을 정당화하는 수단으로 왜곡되는 것에는 단호히 반대한다. 보호는 멈춤의 명분이 아니라 판단의 기준이어야 하며, 도시계획은 금지의 기술이 아니라 공존을 설계하는 민주적 결정이어야 한다.

이에 서울특별시의회는 중앙정부가 법치와 지방자치, 숙의

민주주의의 원칙 위에서 세계유산 보호와 도시의 미래, 주택공급 정책이 조화롭게 공존할 수 있도록 책임 있는 역할을 다할 것을 엄중히 촉구한다.

2026년 2월 4일

서울특별시의회 의원 일동