

[연구논문]

## 풍납토성 내부지역의 장기 보존 방향

### A Study on a Long-term Preservation for Pung-nap Area

최 선 주\*

#### 목 차

I. 연구의 배경과 목적

II. 보존정책

III. 주민의견 조사

IV. 현황조사

V. 풍납토성 내부지역의 장기보존방향

VI. 풍납토성 보존정책의 앞으로의 방향

## ABSTRACT

Choe Sunju

As the historic value of Pung-nap Area has been reevaluated recently, the need to prepare concrete policy to preserve the area has been increased. By the public preservation policy announced last April, 'small construction' is allowed within the scope of doing no harm to buried cultural assets in the area. However, it should be stressed that the preservation policy must be focused on identification of areas containing buried cultural assets and evaluation of historic value of specific areas, in a long-term.

### I. 연구의 배경과 목적 - 풍납토성 역사성의 재발견

사적 제11호인 풍납토성의 공식명칭은 「광주풍납리토성」이다. 풍납토성의 총 길이는 약 3,470m<sup>1)</sup>

이며, 현재 남아 있는 구간이 2,042m, 멸실된 구간이 1,428m이다. 풍납토성의 서벽은 한강에 의한 잦은 침식과 1925년 을축년 대홍수에 의한 유실 때문에 남쪽 일부를 제외하고는 흔적이 남아 있지 않다.

\* 경원대학교 도시계획학과 강사

1) 서울시 자료 및 풍납토성 실측조사 결과에 의한다. 실측조사에 의하면 풍납토성의 총 연장은 미복원된 성벽 1,450m와 이미 복원된 470m, 1925년 을축년대홍수로 유실된 서쪽 벽 1,300m와 1980년대 주택건축으로 파괴, 유실된 풍납동 148·150·151번지 일대의 길이 250m를 합쳐서 총 3,470m에 달한다(이형구, 「서울 풍납토성 [백제 왕성] 실측조사연구」, 1997, p.21).

풍납토성은 1936년 조선보물·고적·명승·천연기념물보존령에 의하여 고적(古蹟) 제27호로 지정되고, 1963년 문화재보호법에 의한 사적 제11호로 재지정되었다. 그러나 그 내부지역과 외부지역은 일반주거지역으로 지정되어, 현재 아파트와 다세대·연립주택이 밀집된 주거지로 변모하였다. 1936년 최초의 고적 지정으로부터 최근의 사적 추가 지정까지의 연혁을 정리한 것이 다음의 <표 1>이다.

극히 최근까지 풍납토성은 토성이고 한강변에 지어졌다는 점 때문에 그 위상이 높이 평가되지 않았다. 그러나 1997년 1월 현대리버빌아파트 건축현장에서 백제토기가 발견되면서 풍납토성, 특히 내부지역의 역사적 가치가 재평가되게 되었다. 1999년 성벽부분 2개소에 대한 발굴조사에서 풍납토성은 적어도 높이 9m, 폭 40m 이상의 판축토성<sup>2)</sup>임이 밝혀졌고, 출토유물의 탄소연대측정에서도 삼국사기의 기록과 일치하는 결과가 얻어졌다. 2000년 경당연립재건축부지 발굴에서는 백제시대주거지, 수혈지, 여(呂)자형 건물지가 확인되었고, 대부(大夫)명 항아리 등 대량의 유물, 말뼈 등이 출토되어 풍납토성이 백제왕성이었을 가능성을 더욱 높이는 결과가 얻어졌다. 풍납토성 내부지역에서 실시된 발굴조사와 성과를 정리한 것이 <표 2>이다.

2000년 5월 경당연립재건축부지의 발굴성공에 따라 정부는 풍납토성 내부지역 보존원칙을 천명하고, 경당연립재건축부지를 사적으로 추가지정하였다. 외환은행합숙소 및 미래마을재건축부지의 시굴조사에서도 백제문화층이 확인되어 사적으로

추가지정되었다.<sup>3)</sup>

그러나 풍납토성지역의 역사성이 재평가되고 있음에도 불구하고, 보존의 근거가 될 매장문화재의 성격이나 분포는 밝혀지지 않은 상태이다. 이 사실은 풍납토성의 장기적인 보존방안을 강구하는 데 있어서 큰 걸림돌이다.

따라서 이 연구에서는 건축물 지하층에 의한 매장문화재 훼손범위를 중심으로 풍납토성 내부지역의 현황을 파악하고, 현황을 토대로 하여 앞으로의 보존방향을 제시하고자 한다. 여기서 풍납토성 내부지역이란 풍납토성 성곽 내부지역으로서 면적은 645,026㎡에 달하며 4만여명의 주민이 거주하고 있다.

다음의 <표 3>은 풍납토성의 보존과 개발을 시간의 흐름에 따라 정리한 것이다.

<표 1> 풍납토성 사적 및 보호구역 지정연혁

일 자	지 정 내 용	지 정 면 적
1936.2.29	고적 제27호로 지정	사적지정면적 38,102평
1963.1.21	사적 제11호로 지정	사적지정면적 38,102평
1969.6.25	일부지역(7개 필지 5,489평) 사적지정 해제	사적지정면적 32,613평
1970.10.26	토성경계에서 좌우 20m 범위(161개 필지 36,683평)를 보호구역으로 지정 (사실상의 사적 지정)	보호구역면적 36,683평
1981.7.13	보호구역 일부 변경 지정(86평→94평)	보호구역면적 36,701평
2000.7.28	경당연립 재건축부지(2,394평) 사적 추가지정	사적 기지정면적 121,235㎡
		추가지정면적 7,913㎡
		사적지정면적 계 129,148㎡
2000.4.28	외환은행합숙소(5,000평)·미래마을(6,350평) 재건축부지 사적 추가지정	사적 기지정면적 129,148㎡
		추가지정면적 38,135㎡
		사적 지정면적 계 167,283㎡

2) 판축토성이란, 사방에다 나무기둥을 세우고 나무판을 댄 뒤 흙을 차곡차곡 다져 만든 성을 말한다. 한성백제(B.C. 17~A.D. 475)의 실체 및 고대 토성의 축조방법 파악에 대단히 중요한 의미를 지닌다.

3) 이로써, 2001년 9월 현재 풍납토성의 사적 지정면적은 총 167,283㎡에 달한다.

〈표 2〉 풍납토성 발굴조사 연혁

발 굴 기 간	발 굴 장 소	발굴단체	발 굴 결 과
1964.10.19-11.4	풍납동97-6번지 일대	서울대	·2개층의 백제시대 주거층 확인 ·기원 전후~5C 유물 출토 - 경질무문토기10점·백제토기편108점, 고구려토기편 8점, 신라토기편 3점 - 어망추·방추차·철편 소량 출토
1996.5.22-6.26	현대중앙병원 풍납동 310-5번지 일대	한양대	·홍수로 인한 교란 퇴적토 확인 ·백제토기편20여점, 기와편1점, 조선시대 토기편과 자기편 다수
1997.1.16-11.30 ·1차:1.16-9.5 ·2차:10.13-11.30	현대주택조합부지 풍납동 256번지 일대	국립문화재 연구소	·초기백제주거지19기, 토기가마1기, 수혈40여기, 3중환호 ·경질무문토기20점, 타날문토기항아리100점, 기타 항아리 10점, 뚜껑50점, 완류20점, 기와50점, 어망추50점, 삼족기 10점, 고배20점, 대웅5점, 방추차3점, 철기10점, 기타토기 편200박스
1997.7.26-30	남양빌라 재건축부지 풍납동 122-1번지 일대	서울대	·홍수퇴적층 확인 ·유물 없음
1997.8.12-9.1	삼화연립 재건축부지 풍납동 172번지 일대	한신대	·백제시대 유물포함층 확인 ·경질무문토기40점, 타날문토기5점, 기타토기편20박스
1999.6.7-10.6	풍납토성 시굴조사 풍납동 235번지 일대 2개소	국립문화재 연구소	·3세기 전후의 폭 40m, 높이 10m 판축토성 확인 ·삼발형토기2점, 단경호1점, 옥기1점, 기타토기편10박스
1999.9-2000.5	경당연립 재건축부지 풍납동 136번지 일대	한신대	·백제시대주거지, 수혈(수혈지), 여(呂)자형 건물지 확인 ·‘대부(大夫)’명 항아리 등 100여점, 토기편 500박스 이상
2000.6.28-8.5	외환은행 주택조합부지 풍납동 281-1번지	국립문화재 연구소	·백제문화층 확인·토기등 유물 출토
2000.8.10-9.18	미래마을 재건축부지 풍납동 197번지 일대	국립문화재 연구소	·백제문화층 확인·기와무지·토기등 유물 출토

자료 : 서울시 문화재과, 「풍납토성 토성 및 내부지역 현황」(2000.5.27)을 토대로 작성



〈그림 1〉 풍납토성의 사적지정범위

〈표 3〉 풍납토성 연표

일 자	내 용
1925.7	을축년 대홍수로 서벽 일부 유실. 남쪽 성벽 아래서 청동초두 등 발견
1934	아유카이 후사노신(鮎貝房之進) ‘백제고도 안내기’에서 하남위례성으로 지목
1936.2.29	조선총독부, 경기도 광주군 구천면 풍납리 「광주풍납리토성」 고적제27호로 지정
1939	이병도, ‘광주풍납리토성과 백제시대의 사성’(진단학보 제10호)에서 풍납토성을 사성이라 함
1963.1.21	‘광주풍납리토성’을 사적 제11호로 지정(재지정)
1964.10	김원룡, 풍납토성 시범발굴
1967	「풍납리토성내 포함층 조사 보고」(김원룡)
1969.6.25	풍납토성 일부지역 사적지정 해제
1970.10.26	토성 경계에서 좌우 20m까지를 사적(문화재보호구역)으로 지정
1970년대 초	정부, 사적지정 해제된 150. 151번지 일대 불하
1978	토성 북측 구간(446m) 복원
1981.7.13	풍납토성 사적(보호구역) 지정범위 일부 변경 조정
1993.10.29	‘백제사 정립을 위한 학술세미나-제1부 백제의 건국과 한성시대’(백제문화개발원)
1994.10.29	‘서울백제수도유적보존회의’(서울백제수도유적보존회)
1996.5-6	한양대 박물관, 풍납동 388번지 일대 남쪽성벽 바깥쪽에서 해자확인을 위한 발굴
1996-1997	이형구, 풍납토성 실측조사, 「서울 풍납토성 [백제왕성] 실측조사연구」 발간
1997.1.16-11.30	국립문화재연구소, 현대리버빌아파트(1. 2단지) 재건축부지 발굴조사
1997.4.1	문화재관리국, 풍납토성 내부지역 건설공사시 사전발굴 지침 시달
1997.7.26-30	남양빌라 재건축부지 발굴조사
1997.8.12-9.1	삼화연립 재건축부지 발굴조사
1999.3.26	경당연립 재건축 사업승인
1999.6.7-10.6	국립문화재연구소, 풍납토성 동남쪽 성벽 두군데 절개하여 발굴조사 실시
1999.9-2000.5	한신대 박물관, 경당연립 재건축부지 발굴
2000.1.31	외환은행 직장조합 재건축사업계획 승인 신청
2000.3.11	KBS역사스페셜 ‘풍납토성 지하 4m의 비밀’ 방영
2000.3.15	미래마을 재건축사업계획 승인 신청
2000.5.8	‘풍납토성 [백제왕성] 보존을 위한 학술회의’(서울백제수도유적보존회)
2000.5.13	경당연립 재건축조합원이 발굴현장 일부 파괴
2000.5.16	박지원 문화관광부장관, 풍납토성 보존 필요성 국무회의에서 제기 김대중대통령, 하남위례성이라면 보존비용과 관계없이 보존하라고 지시
2000.5.22	박지원 문화관광부장관, 풍납토성 전역보존을 위한 장. 단기대책 수립 지시
2000.5.22	풍납토성 보존연대기구 발족
2000.5.26	문화재위원회 경당연립재건축부지 사적지정 의결. 풍납토성지역에 대한 장기보존방안 마련키로
2000.7.28	경당연립 재건축부지, 사적 제11호 광주풍납리토성에 추가 지정
2000.6-9	국립문화재연구소, 외환은행합숙소 재건축부지 및 미래마을 재건축부지 시굴, 백제문화층 발견
2001.2.8	문화재위원회, 외환은행합숙소. 미래마을 재건축부지 사적지정 의결
2001.2.17	풍납동 사적지정 반대추진위원회, ‘사적지정 반대 주민 궤기대회’(1차)
2001.2.19	문화개혁을 위한 시민연대, 대토방안 제시
2001.3.22	풍납동 사적지정 반대추진위원회, ‘사적지정 반대 주민 궤기대회’(2차)
2001.4.12	문화재위원회, 풍납토성 지역 소규모건축행위기준 심의의결
2001.4.28	외환은행합숙소. 미래마을 재건축부지, 사적 제11호 광주풍납리토성에 추가지정
2001.5.18	학술대회 ‘풍납토성의 발굴과 그 성과’ (한발대)
2001.6	국립문화재연구소, 현대리버빌아파트재건축부지 발굴조사보고서 ‘풍납토성 I’ 발간

## II. 보존정책

1997년 현대리버빌아파트부지에서 백제유물이 발견된 후, 풍납토성 내부지역에서 재건축에 따른 문화재 훼손이 우려되자, 서울시는 문화재청의 질의회신에 따라 1997년 4월부터 아파트 건축시에는 사전 발굴조사를 실시하도록 하였다. 그 후 2000년에 경당연립재건축부지에서 풍납토성의 성격과 위상을 규명해줄 결정적인 유물과 유구가 출토되었다. 그리고 2000년 5월의 경당연립재건축부지 유구 훼손사건으로 인하여 내부지역 보존에 대한 관심이 더욱 고조되었다. 유구 훼손사건 직후, 문화재위원회가 경당연립을 사적으로 추가지정하기로 의결함으로써, 정부의 풍납토성 보존정책 방향은 내부지역 전체보존으로 잡혀졌다. 그러나 전체보존을 하고자 하면 반드시 선행되어야 할 역사적 가치평가와 장기보존방안 수립이 이루어지지 않은 채, 2001년 4월 12일에 소규모건축행위허용방침이 정해졌다.

소규모건축행위허용방침은 내부지역에 대해서 대규모 아파트 재건축은 허용하지 않고, 매장문화재 보호를 위하여 지상 15m·지하 2m 안팎의 건축만 허용한 것이다. 과거에는 재건축등 대규모 건축공사에 대해서만 사전발굴조사가 실시되어, 그 외 건축에서 매장문화재 보호를 피하지 못하였으나, 이로써 단독주택이나 다세대·연립주택의 건축시에도 발굴조사가 이루어지게 되었다. 또한

지하깊이를 유물 및 유구를 훼손하지 않는 지하 2m 안팎으로 규제함으로써, 건축행위시에도 매장문화재가 최대한 보호될 수 있도록 하였다.

이 방침은 풍납토성 내부지역에 소규모개발을 허용함으로써 개발과 보존의 양립을 꾀하면서, 주민의 반발을 일단 잠재울 수 있었으나, 장기적인 대책으로는 명백한 한계가 있다. 즉 여전히 '계획에 의거한 보존'이라는 과제가 해결되지 못한 채로 남아있는 것이다. 주민의 권리를 보호하기 위하여 일정 규모의 건축을 허용한다고 해도, 장기보존계획에 근거하여 매장문화재 보호가 우선적으로 필요한 지역에 대한 매입 및 조사계획을 수립하여야 하고, 이 계획에 의거하여 예산을 투입하는 등의 후속조치가 취하여야 한다.

또한 반드시 내부지역 보존대책과 연계하여 고려되어야 할 토성 및 외부지역에 대한 정부의 보존방침을 시급히 정할 필요가 있다. 해자(垓字)가 있었을 것으로 추정되는 토성 외부지역에 대해서, 서울시 문화재위원회가 50m 범위내 건축행위에 대해서 문화재청장의 허가가 필요하지 않은 약시굴조사를 실시하도록 의결한 바 있다. 외부지역은 성벽 및 해자가 있었던 것으로 추정되는 지역으로서 정식 발굴조사가 필요한 지역이다. 외부지역의 체계적인 관리를 위해서 해자추정지역의 범위를 서울시가 조례로 정하고, 그 지역 내에서 금지되어야 할 행위를 고시하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

<표 4> 풍납토성 관련 보존정책

구 분	근 거	적용기간	내 용	특 징
건설공사 사전발굴 조 사 실시방침	문화재관리 국, 건설공 사시 사전 발굴조사 실시방침	1997.4.1 ~ 2001.4.12	·풍납토성 내부 전 지역에서 재건축등 건설공사 시 사전발굴조사 실시하도록 함	·단독주택, 다세대·연립주택 건축시 매장문화재 보호 대책 없음 ·사전발굴조사 실시하여 보존이 필요 하지 않은 경우는 고층아파트 허용
풍납토성 보존원칙 확인 · 경당연립 사적추가 지정	문화재위원 회 의결사항	2000.5.26 ~ 현재	·한강 유역의 초기 백제 유적으로서 학술적으로 중요한 유적이므로 보존되어야 한다는 원칙 확인 ·경당연립재건축부지는 사적 추가지정 예고, 미래 마을·외환은행주택조합은 발굴조사에 따라 보존 결정 ·사적경관보호조치 수립토록 서울시에 권고, 장기 보존대책 수립키로 함	·풍납토성 내부지역 전체 보존방침 이 공식적으로는 처음으로 천명됨
내부지역 소 규모 건축행 위허용방침	문화재위원 회 의결사항	2001.4.12 ~ 현재	·문화재전문공인기관의 조사후, 지상 15m(옥탑 포함)·지하 2m 내의 건축 허용 ·기존건축물은 15m 이하는 15m까지, 15m 이상은 기존높이까지 허용 ·유구 확인시 공사 및 파일박기 금지 ·외부지역에 대한 양각규제	·문화재보호와 주민재산권보호 ·대규모 아파트 건축공사가 금지됨
문화재 보존 에 영향을 미 치는 행위판 단 및 처리 지침	문화재청 지침	2001.5.8 ~ 현재	·국가지정문화재 외곽 일정지역 안에서 문화재 보존에 영향을 미치는 행위 판단방법 및 처리지 침	·처리지침의 내용이 관계법령 규정 과 동일함 ·구체적인 후속조치 없이는 효율적 처리 곤란
해자추정지 역 건축기준	송파구 질 의에 대한 문화재청 회신	2001.5.23 ~ 현재	·해자추정지역에 대해서는 매장문화재가 훼손되 지 않도록 관계전문가가 입회·검토하도록 함 ·양각규정에 맞추어 공사하되, 터파기공사중 매장 문화재가 발견되면 문화재청장에게 신고하도 록 함	·해자추정지역의 범위가 구체적으로 제시되지 않았으며, 성벽에서 100m 까지를 적용범위에 잠정적으로 포 함시키고 있음
	서울시 문화재위원 회 의결사항	2001.6.20 ~ 현재	·해자추정지역(토성으로부터 50m 내외 지역)에서 건축허가시, -지하 터파기 2m 내외인 경우, 매장문화재가 훼손 되지 않도록 특별한 주의 -지하 터파기 2m 내외를 초과하는 경우는 약시 굴조사를 실시하고, 유물포함층이 없으면 공사 가능, 유물포함층이 있으면 매장문화재 보호에 지장이 없도록 건축규모 조정하여 문화재위원 회 심의	·해자추정지역의 범위를 토성에서부 터 50m로 잡고 있음 ·지하 터파기 2m 내외시의 '특별한 주의'의 내용 불분명 ·위의 문화재청회신 내용과 일치하 지 않는 부분이 있음

### III. 주민의견 조사

#### 1. 조사의 개요

이 조사는 풍납토성지역 보존정책에 대한 주민의 의견을 조사하여 장기보존방향 제시에 반영하려는 목적에서 실시하였다.<sup>4)</sup> 이를 위해서 조사항목은 풍납토성의 역사적 가치에 대한 의견, 현행 보존정책에 대한 의견, 풍납토성 보존에 따른 문제, 주민들이 바라는 보존정책 및 보상 및 지원방안 등으로 구성하였다.

주민의견조사는 풍납토성 내부지역 거주자 가운데 자가소유자를 대상으로 하여 직접방문방식으로 실시하였다.<sup>5)</sup> 또한 내부지역 내에서도 각 지역에 따라 거주인구분포의 격차가 큰 점을 고려하여, 지역별로 설문지 배포수를 조정하였다. 단, 회수율은 지역마다 차이가 있었다.

#### 2. 결과 및 시사점

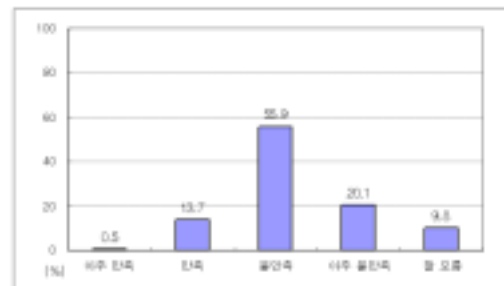


풍납토성의 역사적 가치

풍납토성 내부지역 주민에 대한 의견조사에서 얻어진 결과 및 시사점을 정리하면 다음과 같다.

풍납토성의 역사적 가치에 대해서 높지 않다고 보는 의견이 46.6%, 높다는 의견인 42.1%보다 조금 높게 나타났다. 이 결과를 단순히 보존에 반대하는 주민의견이 우세한 것으로 해석할 수 있으나, 조사기간이 소규모건축행위허용지침이 발표된 시기, 즉 주민들이 사유재산권 침해에 매우 민감한 상태였던 시기였음에도 불구하고, 역사적 가치가 높다는 의견이 40% 이상 얻어졌음은 매우 고무적이다.

그러나 보존정책에 대한 만족도에 있어서는 전체의 76.0%가 불만족한 것으로 나타났으며, 주거 유형에 따른 커다란 차이는 보이지 않았다. 현행 보존정책에 대한 불만에서 주민의 재산권 보호에 대한 배려 부족이 압도적으로 많은 비율을 차지하였다. 장기적인 종합대책 미비도 불만의 원인 가운데 하나로 지적되었다.



보존정책 만족도

4) 조사는 2001년 4월 12일에서 4월 25일까지 총 14일간 실시하였다. 약 300매의 설문지를 배포하여, 그 가운데 210매가 회수되었다. 유효응답수는 평균 204매였고, 설문지마다 유효응답수에 약간의 차이가 있었다.

5) 설문응답자 204명의 성별을 보면, 여성이 121명(59.3%), 남성이 83명(40.7%)을 차지하였다. 연령별로는 30대가 28.8%, 40대가 33.3%, 50대 이상이 34.9%를 차지하여, 비교적 고령 연령분포를 보였다. 거주기간은 5년 미만 거주자가 약 26.4%, 5년 이상 10년 미만 거주자가 17.4%, 10년 이상 거주자가 반수 이상인 56.2%를 차지하고 있다. 풍납토성지역의 장기거주자 비율은 서울내 타지역에 비해서 높은 것으로 판단된다. 주거형태로는 단독주택이 40.4%로 가장 많았고, 아파트 36.0%, 다세대·연립주택 18.7%, 복합용도 4.9%로 나타났다.



보존에 따라 예상되는 문제에 있어서, 반수 이상의 주민이 부동산 가격하락으로 인한 재산가치 손실을 우려하였고, 그 다음으로 개발규제로 인한 건물 노후화 및 지역환경 악화를 들었다.

주민들이 가장 선호한 보존방안은 건축을 허용하고 사전발굴조사를 통해 보존가치가 있는 곳만을 문화재로 지정하는 중전의 방식이었다. 현행 소규모건축허용방침에 대하여 약 30%의 응답자만이 찬성하였다. 이러한 결과가 얻어진 것은 소규모건축허용방침 발표 직후에 의견조사를 실시하였기 때문에, 주민들이 부가적인 규제에 대해 반발을 느끼는 시기였고, 홍보와 이해가 충분하지 않았던 때문일 것이다. 이러한 결과에는 중요한 유적이 매장되어 있는 것이 확인된다면 건축규제를 감수하되, 그 사실이 확인되기 전에 전체지역에 대하여 일괄적인 규제가 가해지는 것을 반대하는 주민 의사가 투영되어 있다. 따라서 앞으로의 보존정책 수립에 있어서 매장문화재의 성격과 보존가치를 밝히기 위한 노력과 주민에 대한 정보 제공 및 홍보가 필수적으로 요구된다.

한편 소규모건축을 허용하면서 세금감면이나 건축물 개·보수 자금지원과 같은 각종 지원방안을 병행하는 경우에는 반대의사가 상당 비율 감소하였다. 이 결과는 일방적 규제를 통하여 보존을 꾀하기보다, 지원 및 보상방안을 다각적으로 강구하는 경우 주민의 찬성도가 높아진다는 사실을 말해주며, 이는 보존에 있어서 주민의 협조와 이해를 얻어 나갈 수 있는 방향을 시사해준다.

#### IV. 현황조사<sup>6)</sup>

##### 1. 지하층수

건물 지하층에 대한 조사는 풍납토성 내부지역의 매장문화재 훼손정도를 가늠하기 위한 것이다. 지하층이 없는 건물 또는 반지하층 건물은 매장문화재를 포함하는 지하층 훼손정도가 적을 것으로 예상되나, 지하2층 건물과 아파트인 경우는 그 정도가 심할 것이다. 내부지역 건축물 중 지하층이 없는 건물은 323개 동(17.71%), 반지하층 건물은 1,277개 동(70.01)으로, 전체의 87.72%를 차지한다.

내부지역에서는 홍수 및 침식작용의 영향 등에 따라 지역적 차이는 있을 것이나, 아파트지역을 제외한 지역에서 매장문화재가 비교적 양호한 상태로 보존되어 있을 가능성이 높다. 한편 동수로 볼 때, 12.28%(224개 동)에 불과하던 지하 1층 건축물과 아파트는 지하층 바닥면적으로는 총 지하층 바닥면적의 27.78%, 전체 면적의 9.49%로 약 3배 가량 그 비율이 증가한다.

<표 5> 지하층수 현황

구 분	지하층 없음	반지하층	지하1층	지하2층	아파트 지하층	합 계
동수(동)	323	1277	179	-	45	1824
비율(%)	17.71	70.01	9.81	-	2.47	100.00

6) 현황분석을 위한 현지조사는 건축물의 용도, 층수, 지하층수, 노후정도에 대해서 실시하였다. 현황분석은 수치지도와 현지조사 자료를 기초로 이루어졌으므로, 서울시 등의 공식자료와 오차가 있을 수 있다. 조사는 내부지역에 대해서 2001년 2월 12일부터 2001년 2월 23일까지 10일간, 외부지역에 대해서 2001년 3월 6일부터 2001년 3월8일까지 3일간 실시하였다.

&lt;표 6&gt; 지하층 면적 현황

구 분	지하층 없 음	반지하층	지하1층	지하2층	아파트 지하층	합 계
총 면적(m <sup>2</sup> )	39,388.93	119,890.10	27,757.26	-	33,499.19	220,535.5
건폐면적비율(%)	17.86	54.36	12.59	-	15.19	100.00
지역면적비율(%)	6.11	18.59	4.3	-	5.19	34.19

## 2 건축물 노후정도

건축물의 노후정도 조사는 가까운 시일 내에 재건축 움직임이 일어날 지역을 추정하여 계획적으로 대처하는 데 필요한 기초자료를 얻기 위하여 실시하였다.

본 조사에서는 노후정도를 양호·보통·불량의 세 단계로 구분하였다. ‘양호’는 1990년대 중반 이후 지어진 것으로서 기능과 외관 등이 전반적으로 양호한 것, ‘보통’은 1980년대 중반 이후 지어진 것으로서 기능과 외관이 큰 문제가 없는 것, ‘불량’은 노후정도가 심하여 재건축이 필요한 것을 말한다. 조사 결과, 전체 건물 중 상태가 양호한 것으로 분류된 것이 224개 동(12.28%)으로 나타났다.

&lt;표 7&gt; 건축물 노후정도 현황

구 분	양 호	보 통	불 량	합 계
동수(동)	224	1354	246	1824
비율(%)	12.28	74.23	13.49	100.00

## 3. 지하매설물

지하매설물 현황조사는 상수도·하수도·전화통

신·전기·도시가스에 대해서 실시하였다. 지하매설물 현황은 매설된 관망의 현황과 함께 매설깊이를 중점적으로 조사하였다. 왜냐하면 건축물과 같은 이유에서 지하매설물에 의한 매장문화재의 훼손여부를 가늠하는 중요한 근거가 되기 때문이다.

풍납토성 내부지역에는 구경 300mm 상수도관이 매설되어 있는데, 지하 1.2-2m 사이에 매설되어 있다. 전화 및 통신선은 지하 1.2m 미만 깊이에 매설되어 있다. 도시가스관은 지하 2m 이내에 매설되었고, 전기는 지하매설구간이 없다.

지하매설물 가운데 매장문화재 보호와 관련하여 문제가 될 수 있는 것은 하수관 특히 하수박스의 존재이다. 다른 지하매설물은 굴착깊이가 지하 2m를 넘지 않으므로, 극히 일부 지역을 제외하고 매장문화재를 훼손하였을 가능성은 크지 않다. 내부지역에서 하수관은 주로 큰 도로를 따라 지하 2m에서 4m 사이에 매설되어 있다.

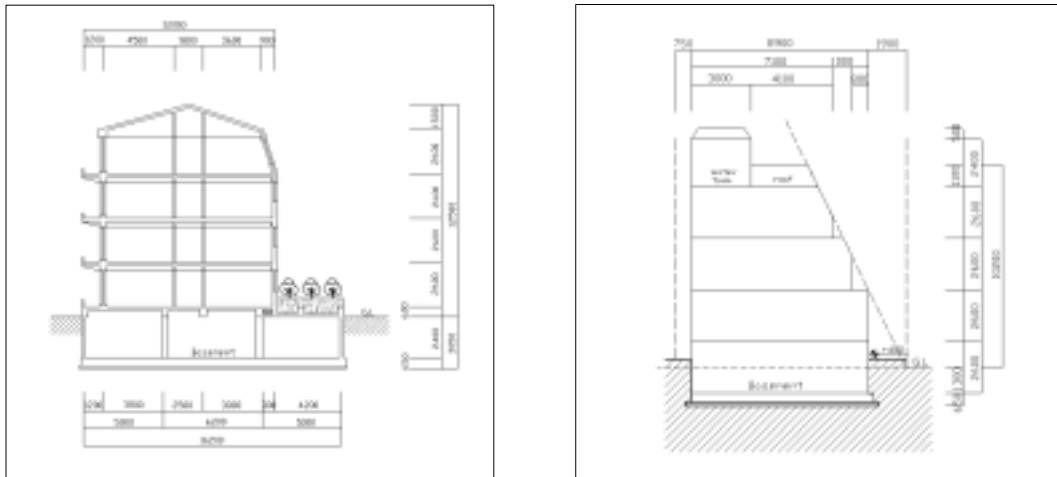
## 4. 지하층 훼손정도

### 1) 풍납토성지역 건축물의 지하층 특성

풍납토성 내부지역에서는 지점에 따른 차이가 있으나, 일반적으로 지하 2m 내지 4m 사이에서 백제문화층이 발견된다. 따라서 건축물 지하층의 깊이를 파악한다면, 발굴조사 없이 백제문화층의 보존 여부를 개략적으로 확인할 수 있을 것으로 판단하였다.<sup>7)</sup>

<그림 2>는 풍납토성지역에 실제로 건설된 다가구주택(오른쪽 그림) 및 연립주택(왼쪽 그림)의

7) 지하층 깊이에 관한 정보가 건축물관리대장에 등재되어 있지 않고, 모든 건축물의 설계도면 입수나 실측작업이 불가능하였기 때문에, 지하층 유형별로 지하층 깊이를 유추하였다.



〈그림 2〉 풍납토성지역 건축물의 지하층 예시도

단면도이다. 다가구주택은 반지하인 건물인데, 지하층 깊이는 지표면에서 1.95m이다. 연립주택은 지하 1층 건물인데, 지하층 깊이는 3.05m이다. 송파구 주택과 담당자에 의하면, 풍납토성지역의 건축물의 경우, 건축물의 유형별로 지하층 깊이는 거의 동일하다고 한다. 이에 근거하여 반지하건축물의 지하층 훼손 깊이를 2m 미만으로, 지하 1층 건축물의 지하층 훼손 깊이를 4m 미만으로 보았다.

## 2) 내부지역 지하층 훼손정도

풍납토성지역의 백제문화층 출토 범위와 건축물 지하층 유형별 깊이를 감안하여, 지하층 훼손 정도를 지하 2m 미만, 지하 2m 이상 4m 미만으로 나누어 분석하였다. 즉 지하층 훼손 정도가 지하 2m 미만인 것은 지하층이 없거나 반지하층인 건축물, 지하 2m 이상 4m 미만은 지하 1층인 건축물의 분포를 나타낸다.

내부지역 건축물 가운데 도로변 근린상업 및 주상복합 건축물 및 연립주택, 아파트를 제외한 단독 및 다세대·연립주택의 경우는 거의가 지하층 2m 미만인 것으로 나타났다. 특히 경당연립 북측으로는 면적 5만㎡ 이상의 지역에 걸쳐 지하 2m 미만 훼손지역이 연속적으로 펼쳐져 있다. 내부지역 남측으로는 아파트단지 사이에 지하 2m 미만지역이 분포한다.

지하 2m 이상 4m 미만 훼손지역은 도로변에 입지한 근린상업시설과 주상복합건축물 및 외환은행합숙소 건물, 유천파크맨션에 해당된다. 이 지역은 퇴적층이 깊지 않아 백제문화층이 비교적 얇게 분포한다면, 매장문화재가 훼손되었을 가능성이 있는 지역이다. 다행히 지하 4m보다 깊이 백제문화층이 존재한다면 매장문화재가 보존되어 있을 가능성이 높다. 단 건축물의 시공방법에 따라 영향을 받는다.



<그림 3> 지하 2m 미만 훼손지역



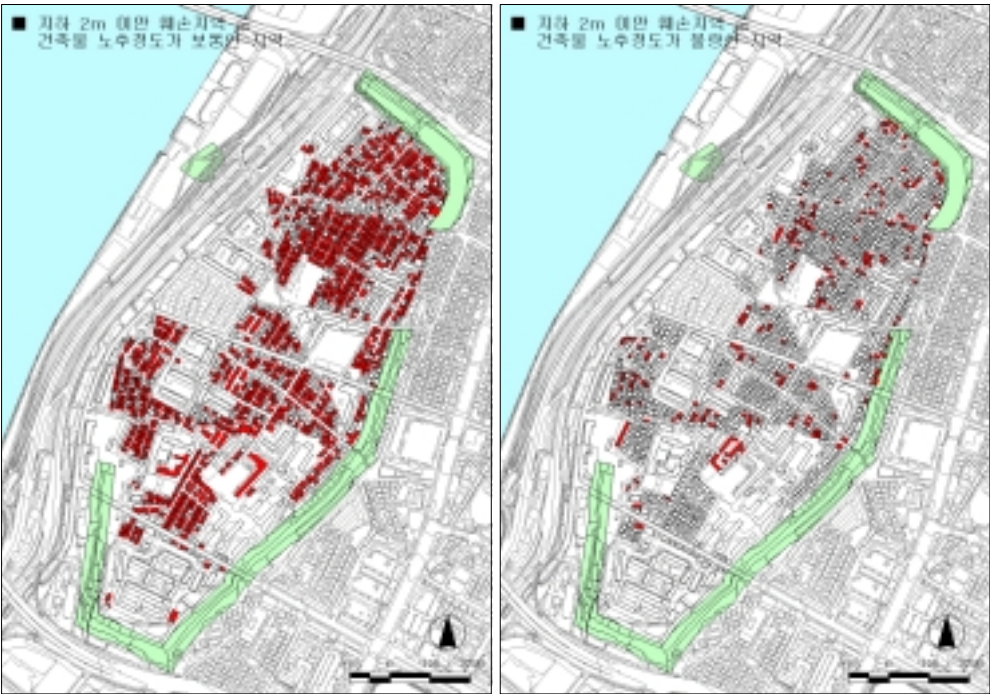
<그림 4> 지하 2m 이상 4m 미만 훼손지역

### 3) 지하층 훼손과 노후정도

지하층 훼손정도를 지하 2m 미만, 지하 2m 이상 4m 미만의 두 단계로 나누고, 각각의 경우에 대하여 노후정도 보통과 불량을 중첩시켜서 분석하였다. 지하층 훼손정도와 노후정도를 함께 분석하는 것은 백제문화층이 보존되어 있을 가능성이 높은 지역 가운데 어느 곳에서 빠른 시일 내에 재건축 등의 움직임이 일어날 것인가를 파악해서 대책을 세우기 위한 기초자료를 얻기 위해서이다. 즉 백제문화층이 훼손되지 않은 지역에서 재건축이 일어날 경우, 보존이 반드시 필요한 지역이라면 예산을 집중적으로 투입하는 등의 계획적인 대처를 할 수 있기 때문이다.

지하 2m 미만 훼손지역에서는 노후정도가 보

통인 건축물이 가장 많이 분포하였다. 앞으로 보존방안을 수립함에 있어서 가장 주목하여야 할 지역이며, 경당연립 북측의 다세대·연립주택 밀집 지역에 많이 분포한다. 한편 같은 지하 2m 미만 훼손지역이라도 시장길을 경계로 하여 북으로는 노후도가 양호한 건축물이 많이 분포하였다. 지하 2m 미만 훼손지역 가운데 노후정도가 불량인 건축물은 내부지역 내에 산재되어 있다. 지하 2m 이상 4m 미만 훼손지역에서도 노후정도가 보통인 건축물이 가장 많았다. 노후정도가 양호한 최근에 지어진 건축물은 주로 도로변에 분포하였다. 한편 노후정도가 불량한 건축물은 20여개 동에 지나지 않는다.



〈지하 2m 미만 훼손지역의 건축물 노후정도〉



〈지하 2m 이상 4m 미만 훼손지역의 건축물 노후정도〉

〈그림 5〉 지하층 훼손정도와 건축물 노후정도

## V. 풍납토성 내부지역의 장기보존방향

### 1. 장기보존의 범위

#### 1) 시간적 범위

풍납토성지역은 매우 광범위하므로, 그 보존은 향후 적어도 50년 이상을 내다보는 장기에 걸쳐 이루어지게 될 것이다. 보존·정비가 완료되기까지 100년 이상 소요될 수도 있다. 그러므로 매장문화재 분포도 파악되지 않은 현 단계에서는 고정된 미래상을 그리는 것보다는 예측가능한 범위까지 계획범위로 설정하는 것이 현실적이다. 따라서 본 연구에서는 보존의 목표기간을 30년에서 50년으로 설정하였다.

#### 2) 내용적 범위

내부지역에 대해서는 소규모건축행위 허용방침에 따라 건축물 신축 등 개발이 허용된 상황이다. 그러나 장기적 관점에서 보존을 고려한다면, 중요 유적 매장가능성이 높은 지역과 지하층 훼손이 상대적으로 적은 지역, 가까운 시일 내에 새로운 개발 움직임이 구체화할 가능성이 높은 지역 등에 대해서는 매장문화재의 발굴 및 토지매입 등을 전제로 하는 적극적인 보존정책이 반드시 제시되어야 한다.

그러나 이것이 이 지역 전체에 대한 대대적인 발굴을 조속히 시행해야 한다는 의미는 아니다. 매장문화재의 분포가 밝혀지지 않은 현 상황에서는, 건축물 지하층에 의하여 유적이 훼손되지 않았을 가능성이 상대적으로 높은 지역을 추출하고, 시굴을 통해 문화재 분포상황을 파악하는 것이 급선무일 것이다.

한편 풍납토성지역 보존방안은 풍납토성은 물론, 내부지역과 외부지역을 아우르는 종합적이고 일체적인 관점에서 제시되어야 함에도 불구하고, 현행 보존정책에 이러한 관점이 현저하게 결여되어 있다는 것은 큰 문제가 아닐 수 없다. 해자지역 및 백제의 생활유적이 남아있을 가능성이 큰 외부지역에 대한 조사가 필요하다.

문화재는 과거에 속하는 것이지만, 현재 살아 숨쉬고 있는 것이다. 따라서 최우선적으로 보존이 중요하지만, 어떻게 활용할 것인가도 중요한 현안이다. 보존과 활용은 이미 서로 별개의 것이 아니라 동시에 추구되어야 하는 문화재보호의 목표라 할 것이다. 보존과 활용이 제대로 이루어지려면, 보존체제의 정비가 필수적이다. 보존의 틀을 규정하는 매장문화재 관련법제나 보존 및 정비체계의 개선 등은 문화재 자체의 보존과 함께 중요하게 다루어져야 할 분야이다.

### 2. 장기보존의 대안 비교

전 지역이 이미 개발되어 있고, 다수의 주민이 거주하며, 막대한 보존예산의 확보가 어렵다는 점에서 전 지역을 사적으로 보존하는 방안은 현실적이지 못하다. 현실적으로 개발과 보존을 병행해 나갈 수밖에 없다.

그러나 풍납토성의 성격과 위상을 규명할 수 있는 중요부분에 대해서는 발굴과 보존이 이루어져야 한다. 그리고 그 성과에 기초하여 풍납토성 보존에 대한 공감대를 형성하고, 적극적 홍보를 통하여 여론의 지지를 얻는 것도 성공적인 보존을 위한 필수요소이다. 따라서 고고학적으로 보존할 가치가 높고 매장문화재가 훼손되지 않은 지

역에 대해서는 보존계획에 의거한 지역의 일체적인 보존을 꾀하고, 그 외 지역에 대해서는 개별 건축행위별로 사전발굴조사 결과에 따라 보존여부를 결정하되, 발굴성과에 따라 보존 방향을 수정해나갈 수 있는 계획의 유연성이 요구된다.

한편 이미 매장문화재를 훼손하였을 가능성이 매우 큰 고층아파트 밀집지역까지 주민들의 이전 및 막대한 매입비용을 감수하면서 아파트를 철거하고 사적지에 포함시켜야 하는지에 대해서는 신중히 고려해 보아야 한다. 이들 아파트의 또 하나의 문제는 경관상 풍납토성과 조화되지 못한다는 점에 있으므로, 재건축이 필요한 20년 내지 30년 후 장래 어느 시점에서는 아파트를 매입·철거하여 전 지역을 사적공원화할 것인지, 재건축을 허용하되 토성 및 사적 추가지정지와의 경관상 조화를 위하여 층고 등 건축규모를 축소하고, 축소 부분에 대한 보상을 할 것인지 등에 대하여 합리적인 정책결정을 내려야 한다. <표 8>은 풍납토성 내부지역에 대한 장기 보존방향의 대안을 비교검토한 것이다.

장기 보존의 목표연도를 향후 50년으로 본다면, 단기 및 중기에는 지역 전체에 대해서 대안4를 적용하는 것이 가장 현실적일 것이다. 왜냐하면 전 지역을 보존한다고 해도 재정이 확보되지 않은 상황에서 일방적으로 재산가치 하락 등 주민의 희생만을 강요할 수 없기 때문이다. 그러나 이와 동시에 단기적인 관점에서도 풍납토성 유적의 성격을 규명하고, 보존이 시급한 지역이나 매장문화재 파괴가 우려되는 지역 등에 대해서는 대안2를 병행해서 적용하는 것이 타당할 것이다. 장기적으로 본다면 전체를 사적화하는 대안1도 고려의 대상이 되지만, 막대한 예산이 소요될 것이므

로 실현에는 아주 오랜 시간이 필요할 것이다. 또한 지역 전체의 사적화를 목표로 삼는다 하더라도 아파트지역에 대해서는 여전히 신중한 접근이 필요하다.

<표 8> 장기 보존방향의 대안 비교

구 분		장 점	단 점	적용가능기간		
				단기	중기	장기
대안1	전지역 사적 일괄 지정	·적극적 보존 ·단일유적으로서 일관된 보존 가능	·막대한 예산이 단기간에 소요되므로, 실현가능성이 지극히 낮음 ·주민에 대한 영향이 매우 커서, 동의와 협조를 얻기 힘들			○
대안2	중요지역 우선 보존 후 지역 전체로 보존 확대	·단계적 보존 ·계획적이고 체계적인 보존 가능 ·예산의 계획적이고 효율적인 투입 가능	·매입·이전 등 보존지역의 주민에게 미치는 영향이 큼	○	●	●
대안3	발굴조사 후 매장문화재 출토 여부에 따라 보존 결정	·소극적 보존 ·주민의 반발이 상대적으로 가장 적음 ·1997.4~2001.4까지 적용된 규제	·지역 전체를 단일 유적으로서 일관되게 관리할 수 없음 ·문화재가 출토되지 않는 곳에서 고층아파트 건축이 허용됨			
대안4	사전 발굴조사 및 소규모 건축 행위 허용방침 병행하여 매장문화재 보호	·소극적 보존 ·주민의 반발이 상대적으로 적음 ·매장문화재 보호라는 당면목표를 달성할 수 있음 ·현행 규제	·매장문화재의 보존을 피할 수 있으나, 발굴조사가 부실하게 이루어질 우려가 있음 ·산발적인 건축행위에 따라 보존지역이 결정되므로, 단일유적으로서의 특성을 고려한 체계적이고 일체적인 보존 정비를 피할 수 없음	●	○	

주 : ●은 당해 기간중에 중점적으로 적용가능한 방안  
○은 당해 기간중 다른 방안과 병행해서 실시할 수 있는 방안

### 3. 내부지역 보존의 구체화방안

#### 1) 보호지역의 설정

여기서 보호지역이란 고고학적 관점 및 매장문화재 보존 가능성의 측면에서 볼 때, 다른 지역보

다 앞서서 보호되어야 하는 지역을 말한다. 즉 보호지역은 매장문화재 조사가 선행되어야 하며, 예산투입이 우선되어야 하는 지역이다. 개별 건축행위에 대한 그때 그때의 대응이 아닌, 계획에 의거한 지역보존이 반드시 필요한 지역을 말한다. 그와 동시에 주민의 재산권 보호를 위하여 주민에 대한 두터운 지원정책이 동시에 마련되어야 하는 지역이다.

내부지역에서 1차적으로 보호되어야 할 지역은 미래마을의 사적 추가지정으로 고립된 필지와 경당연립 북측의 연립주택이다. 미래마을의 고립필지는 사적 추가지정에 포함되지 않은 두 개 필지로서, 미래마을의 앞으로의 정비차원에서 우선 매입할 필요가 있다. 한편 경당연립 발굴조사에서 가장 중요한 유구가 경당연립과 북측의 다세대·연립주택에 걸쳐서 드러났다. 그 때문에 이 유구에 대한 발굴이 다 이루어지지 못한 상태이다. 따라서 적어도 경당연립 북측의 다세대·연립주택 1렬이 입지한 지역에 대해서는 추가 발굴조사가 필요한 것으로 판단된다.

장기적 관점에서 보호되어야 할 지역은 내부지역에서 매장문화재의 보존상태가 좋고, 역사적으

로도 중요한 가치를 지닌 지역이다. 대상지로는 내부지역 중앙부에 분포한 지하층이 깊지 않은 다세대·연립주택 밀집지역이다. 그러나 구체적인 지역범위 설정을 위해서는 고고학적인 충분한 검토와 예산확보 등을 포함한 종합적인 대책 수립이 선행되어야 한다.

## 2) 시굴조사후보지 선정

매장문화재 분포를 정확하게 파악할 수 있는 가장 좋은 방법은 시굴조사이다. 시굴조사는 건축물이 들어서 있는 사유지에 대해서 실시한다는 것은 사실상 불가능하므로, 국·공유지를 대상으로 하는 것이 현실적이라 할 것이다.

내부지역의 국·공유지 분포를 보면, 대부분이 도로이므로, 시굴조사를 실시하기가 매우 곤란하다. 비교적 시굴이 용이한 곳은 국·공유지이면서, 시굴에 필요한 면적을 확보할 수 있는 곳으로서, 토성초등학교, 풍납초등학교와 경당연립 맞은 편 175번지의 공영주차장 등 세 곳을 들 수 있다. 내부지역 외곽부에서 현대리버빌아파트부지·노바빌 신성아파트·외환은행합숙소·미래마을, 중심부에서 경당연립·대동아파트에 대해서 발굴 및 시굴조사가 실시되었으므로, 초등학교 2개소와 공영주차장에 대해서 시굴조사를 실시한다면 백제문화층 분포를 파악하는 것이 어느 정도 가능한 것으로 판단된다.

## 4. 장기적 정비·활용계획

앞으로의 풍납토성 및 그 외부지역 보존의 필요성을 감안하여, 풍납토성 및 내·외부지역을 포괄하는 정비 및 활용계획을 제안한 것이 <표 10>

<표 9> 내부지역 보호지역 후보지

구분	대 상 지 역
1차	경당연립 북측 연립주택
	연립주택 1렬
2차	미래마을 사적 추가지정으로 고립된 필지
	203-55, 214-5번지
3차	중요한 매장문화재가 분포하면서 비교적 잘 보존되어 있을 가능성이 매우 높은 지역
	내부지역 중앙부 가운데 북부지역, 경당연립 주변의 다세대·연립주택 밀집지역
3차	중요한 매장문화재가 분포하면서 비교적 잘 보존되어 있을 가능성이 높은 지역
	내부지역 중앙부 가운데 남부지역, 다세대·연립주택 밀집지역



<표 10> 풍납토성지역 정비·활용계획

구분	목 표	정비·활용계획의 내용	
단기	·사적 추가지정지 활용 ·토성순환로 조성 ·홍보·교육	1차	경당연립·외환은행합숙소·미래마을 등 내부의 사적 추가지정지에 대한 활용계획 수립하여 정비·활용
		2차	토성내 사유지 매입 및 주변 경관저해용도 필지 매입과 연계하여, 토성 순환로 조성(부분)
		3차	토성 및 사적 추가지정지를 연계하는 도로 정비(외환은행-미래마을-경당연립-토성 구간)
			단순한 안내판(경고판)이 아닌 풍납토성에 관한 종합정보(영상정보·복원도·정비계획 등)를 제공하는 안내시설(information booth)을 주민 및 방문객의 동선을 고려하여 설치
중기	·멸실·훼손된 토성의 회복	1차	한강쪽 자연녹지(장래 도로부지로 사용 구상중)와 토성 내부지역 쪽 도로와 교환하고, 과거 토성이 있었음을 상징적으로 보여주는 녹지 조성
		2차	과거 토성이 있었던 서측 레미콘공장부지등 매입·공원화
		3차	토성 멸실부분 매입·정비
		4차	토성 순환로 조성(전체)
장기	·토성·해자·성문의 복원 ·종합적인 정비·활용계획 재수립	토성 및 해자·성문 복원(부분)	
		토성복원 및 내부지역 보호지역에 대한 발굴·연구 성과에 따른 보존·정비방침이 정해지면, 지역 전체의 종합적인 정비·활용계획 재수립	

이다. 정비·활용계획은 시급성과 예산확보, 실현의 난이도 등을 고려하여, 단기·중기·장기로 구분하였다. 단기는 향후 10-15년을, 중기는 15-30년을, 장기는 30-50년을 목표기간으로 한다.

단기적 정비·활용에 있어서 중요 과제는 사적으로 추가지정된 3개 재건축부지에 대한 관리 및 활용이다. 단기적 정비·활용에서는 지금까지의 보존의 성과를 홍보하고 교육하는 것이 중요한 위치를 차지한다. 왜냐하면 보존의 초기단계에 보존의 필요성과 시급성에 대한 공감대를 형성할 수 있느냐에 보존의 성패가 달려있기 때문이다. 특히 풍납토성지역과 같이 국가적인 중요성을 지닌 유적이면서, 그 보존에 막대한 예산이 소요되는 경우에는 국민적인 이해와 지지가 반드시 필요하다. 따라서 단기의 3차 사업으로 토성과 사적 추가지정지를 연계하는 도로의 정비 및 종합정보제공시스템 도입을 제안하였다.

중기적으로는 멸실된 토성부분의 회복과 함께, 토성순환로의 완성을 목표로 하였다. 특히 한강변

의 멸실부분을 상징적으로 복원하는 것과 동측 150번지 일대의 회복 및 정비는 중기의 중요 과제라 할 것이다.

장기적으로는 토성과 해자, 그리고 과거에 있었던 것으로 추정되는 성문의 복원을 과제로 들 수 있다. 그리고 이 단계에서 발굴 및 정비의 성과를 정리하고 그 다음 단계로 발전시켜 나가기 위한 종합적인 보존·활용계획을 수립하여, 풍납토성지역 보존의 비전을 제시하여야 할 것이다.

## VI. 풍납토성 보존정책의 앞으로의 방향

### 1. 매장문화재 특성 파악을 위한 조사 실시

풍납토성지역 보존에 있어서 가장 우선적으로 해결해야 할 과제는 매장문화재의 성격과 분포를 파악하는 것이다. 따라서 내부지역 및 외부지역의 국·공유지를 대상으로 하여 시굴조사를 우선 실시하여야 할 것이다. 풍납토성지역 보존정책을 구

체화해 나가기 위해서 반드시 필요한 정보이므로, 조기에 실현되어야 할 과제이다.

## 2. 풍납토성지역 보존의 정책방향 결정

내부지역에 대해서는 보호지역에 대한 정책 결정이, 외부지역에 대해서는 해자추정지역 및 생활유적 등에 대한 정책 결정이 필요하다. 내부지역에서 매장문화재 훼손이 적은 지역 및 고고학적으로 보존의 필요성이 큰 지역에 대한 보존방안을 마련할 필요가 있다. 외부지역은 그 중요성에도 불구하고 적절한 보호조치가 취해지지 못하고 있으므로, 보존을 위한 정책의 방향을 결정하고, 구체적인 보존방안을 제시하는 것이 급선무이다.

## 3. 장기 보존계획의 수립

풍납토성지역의 현행 보존정책은 개별적인 건축행위에 따라 발굴과 보존이 결정되고 있는 것과 다름없어, 보존정책 확립 이전의 과도기적 성격을 지닌다. 장기적인 보존을 고려한다면 유적의 보존가치와 훼손 유무에 따라 보존 및 발굴·조사계획이 수립되어야 한다. 발굴 및 조사를 위해서는 토지매입이 필수적이므로, 매입비용 확보가 국가차원에서 이루어질 필요가 있다. 매입을 수반하는 보존정책이 필요하다면, 주민재산권 보호를 위한 실효성 있는 방안과 주민의견 반영을 위한 장치를 마련하여야 한다. 또한 풍납토성 및 내부지역과 외부지역은 하나의 유적이며, 일체적으로 정비되었을 때 그 역사적 가치가 가장 잘 구현될 것이므로 장기 보존계획은 토성과 내·외부지역을 망라하는 종합계획이 되어야 한다.

## 4. 풍납토성지역 보존 전담기구 설치

풍납토성지역의 보존과 조사·관리·홍보기능을 동시에 담당할 일관성 있는 보존기구를 국가 주도로 마련할 필요가 있다. 내부지역 재건축부지 활용방안의 하나로 이 보존기구가 외환은행합숙소 재건축부지에 입주하여, 한성백제문화권의 중심핵으로서 역할을 하는 방안을 고려할 수 있다. 그러한 경우 풍납토성지역에서 출토된 유물을 현지전시하고, 관련 연구성과를 모으는 전시·교육 및 연구 기능도 함께 부여하는 것이 이상적인 것이다.

## 5. 매장문화재 보호제도의 개선

문화재보호법에서는 매장문화재의 보호원칙을 천명하고 있으나, 보호대상인 매장문화재 분포에 관한 조사 및 기록은 제대로 이루어지지 않고 있다. 매장문화재 분포에 대한 정보가 축적되면, 토지이용계획단계부터 매장문화재 분포지역에 대한 계획적 대응이 가능하게 되는 커다란 이점이 있다.

## 참고문헌

- 김태식, 풍납토성 500년 백제를 깨우다, 김영사, 2001
- 한국토지공사, 국토개발과 문화재보존, 1996
- 서순탁·박헌주·정우형, 국토의 합리적 관리를 위한 개발권 분리방안 연구, 국토연구원, 2000
- 한국생활사박물관 편찬위원회, 한국생활사박물관-백제생활관, 사계절, 2001
- 이형구, 서울 風納土城[百濟 王城] 實測調査研究, 백제문화개발연구원, 1997
- 국립문화재연구소, 풍납토성 I, 2001
- 이형구, 문화유적 보존을 위한 타산지석으로 삼아야 - 풍납토성 보존 결정, 월간미술, 2001.6
- 한국문화재신문 풍납토성 관련기사

연합뉴스 풍납토성 관련기사

椎名愼太郎、遺跡保存を考える、岩波書店、1994

日本建築學會、「文化のまちづくり」の提案、1995

小林敬一、史跡等の保全整備計畫手法の研究 歴史的環境  
の圖化を中心として、東京大學工学博士論文、1991

The Council of Europe, Analysis of national policies on  
cultural heritage, Report on cultural heritage  
policies in Europe, 1996