

서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및
이주대책 마련에 관한 특별조례안
(김규남 의원 대표발의)

검 토 보 고 서

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1892호
나. 발 의 자 : 김규남 의원 외 18명
다. 발의일자 : 2024년 5월 27일
라. 회부일자 : 2024년 5월 30일

2. 제안이유

- 송파구 풍납토성 인근 지역은 문화유산 보존을 이유로 유례없는 건축 규제를 적용하고 있어, 재건축·재개발 중단에 이어 노후화된 주거시설의 유지·보수를 위한 환경 개선 공사도 진행하지 못하는 실정임.
- 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」에서는 서울시에 풍납토성 보존·관리 사업으로 인해 생활 터전을 상실하는 주민을 위한 이주대책을 마련하고 주민 재산권 보장을 위해 필요한 행정적·재정적 지원방안을 마련하라고 명시하고 있지만, 구체적인 지원책은 부재함.

- 이번 조례안은 자랑스러운 문화유산인 풍납토성 미래가치 창출과 함께 인근 주민과의 상생을 위해 서울시 차원에서 필요한 사항을 규정하기 위해 발의됨.

3. 주요내용

- 가. 풍납토성 인근 지역주민 지원사업과 이주대책에 대해 정의함(안 제2조).
- 나. 서울특별시장의 책무로 풍납토성 인근 주민 지원사업과 이주대책에 관한 종합시책 수립·시행을 명시하고, 필요할 경우 예산상 조치를 하도록 명시함(안 제3조).
- 다. 풍납토성 인근지역 전통시장 및 상점가 활성화, 관광 개발 및 활성화, 정주 환경 개선, 보상 완료된 부지 및 건물 활용에 따른 지역 활성화 등과 관련된 주민지원사업 근거 조항을 신설함(안 제5조).
- 라. 특별회계설치 근거 및 재원 확보에 관한 조항을 신설함(안 제9조).
- 마. 풍납동 인근 지역 주민 지원 및 이주대책 마련을 위한 주요 시책의 심의·의결을 위한 위원회 설치 근거를 마련함(안 제10조).

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 등

5. 검토의견 (수석전문위원 강옥심)

가. 제정안의 개요

- 동 제정안은 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」에 규정된 풍납토성 인근 지역주민들의 주민 재산권을 보장하고 이주대책을

마련하는 등 서울특별시에 부여된 의무사항을 구체적으로 규정하기 위해 발의되었음.

나. 풍납토성 현황

- 풍납토성은 1963년 최초 국가유산으로 지정 이후, 대규모 예산 지원(1조 3,980억원, 보상필지 61.7% 매입/2024년 기준)에도 불구하고 보상대상의 방대한 규모에 따른 재원의 한계로 인해 토지보상 기간이 장기화되었으며, 현재까지도 정비사업이 초기 단계에 머물고 있어 국가유산 보호·보존 책무와 지역주민들의 재산권 및 생활권 보장에 대한 권리 간의 갈등 관계가 지속되고 있음.

< 풍납토성 토지보상 현황 >

(2023. 5. 31. 기준)

| 권역 | 총 보상대상 | | 보상완료 | | 보상대기 | | 사적 미신청 | |
|--------|--------|---------------------|----------------|---------------------|------|---------------------|--------|---------------------|
| | 필지수 | 면적(m ²) | 필지수 | 면적(m ²) | 필지수 | 면적(m ²) | 필지수 | 면적(m ²) |
| 총계 | 1,537 | 399,649 | 948 (61.7%) | 314,142 | 372 | 55,911 | 217 | 29,596 |
| I 권역 | 62 | 176,316 | 59 (95.2%) | 176,206 | 2 | 108 | 1 | 2 |
| II 권역 | 995 | 151,699 | 588 (59.1%) | 96,032 | 191 | 26,073 | 216 | 29,594 |
| III 권역 | 478 | 71,398 | 199 (62.6%) | 41,668 | 185 | 30,590 | - | - |
| 기타 | 2 | 236 | 2 (100%) | 236 | - | - | - | - |

- 풍납토성의 토지 보상이 예산 부족 등의 사유로 낮은 진행률(61.7%)을 보임에 따라 1980~90년대 지어진 풍납동 주택이 급속하게 노후화되었고, 주거환경 악화 및 안전 문제를 겪는 주민들의 입장에서 정부 국가유산 정책에 대한 불신은 커지고 있음.

- 주민들은 노후된 주택과 건물을 수리하기 위해 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」에 따라 국가유산청의 심의를 받아야 하고, 중복규제로 인한 주민불편을 해소하기 위해 서울시와 송파구청은 일원화된 ‘국가지정유산 역사문화환경 보존지역 내 건축행위 등에 관한 허용기준’을 마련하고자 했음.
- 그러나 풍납토성은 사적으로 지정된 지 60여 년이 지났음에도 국가 유산 보존과 지역주민 재산권 권리행사 제한 문제가 충돌하여 통일된 행위 기준을 마련하지 못해 건축행위 관련 안건이 발생할 때마다 개별 심의로 인해 허가까지 상당한 시간이 소요되고 있음.
- 송파구청은 주민 반발 외에도 ▶ 잦은 현상변경 고시, ▶ ‘풍납토성 보존·관리 종합계획(국가유산청)’보다 완화된 규제 불가, ▶ 소규모 주택개발과 가로정비주택사업 추진 시 심의 대상 불변 등에 따라 행위 기준 마련이 곤란하다는 입장임.

< 송파구 의견 >

- 풍납동 토성 현상변경 허용기준안에 대한 검토는 지속적으로 진행되어 왔음
- 현상변경 허용기준은 지정구역에 대한 고시와 주변 역사문화환경 보존지역에 대한 허용기준 마련인데, 풍납동 토성의 경우 지속적인 보상절차가 진행되고 있어 사적지정구역이 늘어나 현상변경 관련 고시를 지속적으로 해야하는 문제가 있음
- 또한 2019년 송파구에서 풍납동 토성 종합정비계획 수립 당시 허용기준안을 마련하고자 하였으나 추가 규제에 대한 주민들의 집단 반발로 무산되었음
- 현상변경 허용기준 마련 시 2023년 풍납동 토성 종합계획 건축 기준보다 완화되지 않는다면 주민들의 반발이 심할 것이며, 문화유산법이나 매장유산법, 서울시 문화유산 조례 등을 반영한다면 현재 종합계획 내용보다 완화하는 것은 거의 불가능함
- 결과적으로 현재 2023년 종합계획으로도 풍납동 일대 현상변경 행정 업무를 하는 것에 큰 무리가 없으며, 허용기준안이 마련되어도 소규모 주택개발이나 가로정비주택사업 등이 진행될 시 심의 대상이 될 수 밖에 없음

- 한편, 송파구청은 지난해 국가유산청이 「헌법」과 「지방자치법」에 의한 ▶지역개발사업계획의 수립·시행 및 건축허가 등에 관한 자치사무 처리 권한 침해, ▶2022년 10월 국가유산청장의 면담 거절, ▶종합계획 수립 시 제출한 의견 미반영 등 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」에 의한 상호협력 및 협의권한을 침해했다는 사유로 국가유산청을 상대로 권한쟁의심판을 청구하였으나 국가유산청의 당사자 능력이 인정되지 않아 각하됨.

< 선고내용 >

- 선고결과: 각하(2023.12.21. 선고)
- 선고내용
 - 권한쟁의심판의 당사자는 「헌법」제111조제1항제4호에 따라 '국가기관'과 '지방자치단체'만 규정되어 있음.
 - 국가유산청 및 국가유산청장은 「정부조직법」에 따른 법률에 설치근거를 둔 조직임.
 - 국가유산청장은 '헌법에 의해 설치되고 헌법과 법률에 의해 독자적인 권한을 부여받은 국가기관'으로 볼 수 없어 본 권한쟁의심판의 당사자 능력이 인정되지 않음.

다. 제정의 필요성

- 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」은 풍납토성의 보존과 관리에 관한 사항을 규정하여 문화유산을 전승시키는 목적위주로 제정되어 지역주민이 체감할 수 있는 지원방안을 적극적으로 수립할 수 없는 한계가 있음.
- 또한, 국회(2022년 12월 김웅 국회의원)에서 서울특별시에 풍납토성 특별회계를 설치하도록 하는 등 주민의 재산권 보장 및 풍납토성 보존·관리 사업의 실질적인 지원방안을 담은 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 일부개정법률안」이 발의되었으나 소관 상임위에서 제대로 논의된 적 없이 임기 만료로 폐기된 상황임.

- 이에 기존 생활권에서 완전히 배제되는 이주대책, 각종 건축규제로 인한 정주 곤란, 국가유산 발굴 비용의 주민 전가, 불합리한 규제와 제약 등을 개선하고 국가유산인 풍납토성 보존과 주민들과의 상생 방안 마련을 위한 서울특별시 차원의 특별 조례 제정의 필요성에 공감함.

라. 제정의 가능성

- 특별조례는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 지방의회의 의결을 거쳐 그 지방의 특정한 지역, 사람, 사물, 사항에 국한하여 제정하는 처분적 조례¹⁾로 특별법과 같이 일반 조례보다 우선하는 것이 원칙임.
- 처분적 조례의 경우에 그 자체로 평등원칙 위반 내지 자의금지 원칙 위반의 문제를 야기하는 것이지만, 그러한 차별적 규율 내지 취급, 즉 조례가 일반적·추상적 규율을 포기하고 특정한 사람 내지 대상만을 규율함으로써 차별을 야기할 수밖에 없는 불가피한 사유가 존재한다면 헌법상 정당화될 수 있음²⁾.
- 특히 풍납토성은 1998년 송파구와 서울특별시의 본격적인 보상 사업이 이루어진 이후 국가유산 보호·보존과 지역주민들의 재산권 및 생활권 보장에 대한 가치가 첨예하게 부딪히고 있어 이를 해소하기 위한 별도의 특별조례 제정안 입법 필요성과 정당성은 인정된다 하겠음.

1) 국회법제실, 법제이론과 실제, 2019, p.7~8 준용

2) 송종원(2012), 『처분적 조례와 집행적 조례』, 법학논총 vol.25, 통권 41호

- 또한 풍납토성이 국가유산으로 지정되면서, 지역주민들이 사소한 건축행위에도 과도한 규제를 받아온 점을 고려해 볼 때, 서울시 차원의 특별조례 제정으로 피해보상 방안을 강구한다는 것은 의미가 있음.
- 다만, ‘서울 한양도성’과 ‘경희궁지’ 등 역사문화환경보존지역 내 현상변경 의뢰가 많이 들어오는 타 국가유산과 달리 풍납토성만 별도로 주민 지원사업 및 이주대책에 대한 특별조례 제정은 형평성 논란이 제기될 우려도 있을 것으로 보임.
- 한편, 특별조례로 법규화한 지방자치단체를 살펴보면 현재 대구, 대전, 경기도 등 7개 시·도 및 기초지자체에서 관련 조례를 제정·시행 중임.

< 타 지방자치단체 입법례 현황 >

| 연번 | 지방자치단체 | 조례명 |
|----|--------|--|
| 1 | 대구광역시 | 대구광역시 정무·정책보좌공무원, 출자·출연 기관의 장 및 임원의 임기에 관한 특별 조례 |
| 2 | 대전광역시 | 대전광역시 출자·출연 기관의 장 및 임원 임기에 관한 특별 조례 |
| 3 | 경기도 | 고양시 개발 인허가 특별 조례 |
| 4 | | 동두천시 축산물 브랜드타운 활성화 특별조례 |
| 5 | 충청남도 | 충청남도 정무·정책보좌공무원 및 출자·출연 기관장과 임원의 임기에 관한 특별 조례 |
| 6 | 광주광역시 | 광주광역시 출자·출연 기관 임원의 임기에 관한 특별 조례 |
| 7 | 경상남도 | 경상남도 출자·출연 기관의 장 및 임원의 임기에 관한 특별조례 |
| 8 | 강원도 | 홍성군 도청 이전지역 이주 저소득 주민 전세자금 지원 특별조례 |

마. 주요 조문 검토

(1) 정의(안 제2조)

- 안 제2조는 동 조례에서 사용하는 풍납토성 인근 지역주민과 지원 사업 및 이주대책 등에 대한 정의를 규정하고 있음.
- 상·하위 법령 상호 간의 용어는 가능한 동일하게 표현하여야 하는데, 이는 용어 통일을 통해 법 규정 내용에 대한 인식과 이해를 더 쉽게 하고, 집행 과정에서 명확하고 일관성 있게 적용하기 위함임.
- 이에 안 제2조제1호 “풍납토성”은 법 제2조제2호를 준용하였으므로 조문의 표현 방식을 수정할 필요가 있음.

< 풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 >

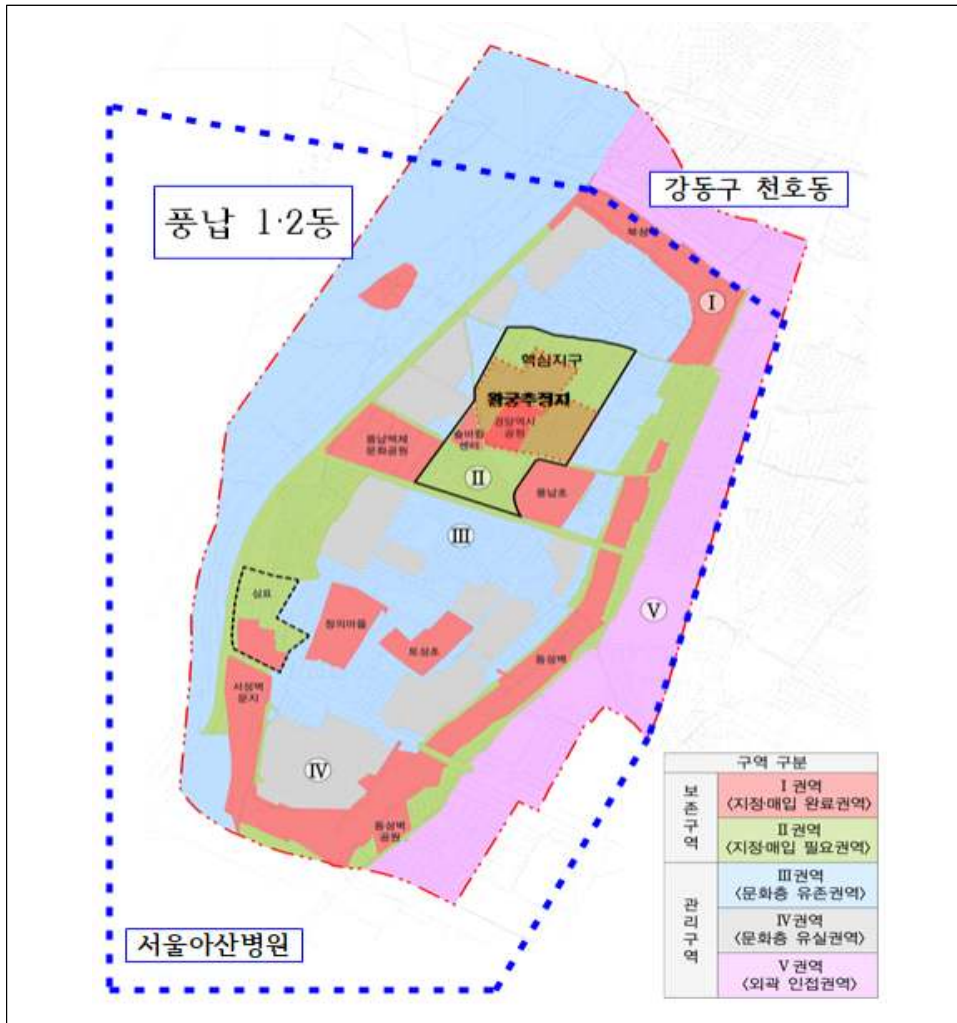
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2023. 8. 8., 2024. 2. 13.>

1. “**풍납토성**”이란 국가지정문화유산 사적인 서울 풍납동 토성을 말한다.
2. “**보존구역**”이란 풍납토성의 보존·관리 및 활용을 위하여 제7조에 따라 국가유산청장이 지정하는 구역을 말한다.
3. “**관리구역**”이란 풍납토성의 역사문화적 가치 보존에 기여하는 보존구역 주변지역으로서 구역 내 역사문화경관과 주민의 주거·생활환경 향상 등을 도모하기 위하여 제7조에 따라 국가유산청장이 지정하는 구역을 말한다.
4. “**보존·관리구역**”란 제2호 및 제3호의 구역을 말한다.
5. “**보존·관리사업**”이란 보존구역을 보존·관리 및 활용하기 위한 사업과 관리구역 내 역사문화경관을 관리·개선하거나 주민의 거주·생활환경의 향상 및 복리증진을 위한 주민 지원사업을 말한다.

- 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 제2조의 정의 조항에서는 풍납토성 관련 사업 및 주민 범위를 보존·관리구역으로 제한하고 있음.

○ 그러나 안 제2조제2호는 “풍납토성 인근 지역주민”을 행정동인 풍납1동과 풍납2동에 거주하는 자로 제한하고 있는데, 다음 지도와 같이 법에서 규정한 보존·관리 구역인 강동구 천호동³⁾이 포함되지 못하고, 보존·관리 구역 외⁴⁾의 지역인 아산병원과 잠실올림픽공원 등은 포함되는 문제가 있으므로, 조례와 법상의 용어 사용에 대한 혼란을 방지하기 위해 대상 범위를 일치시키는 것이 바람직할 것임.

< 풍납토성 보존·관리구역 현황 >



3) 북성벽 도로 건너, 강동구 천호동 460번지 일대

4) 서울아산병원, 잠실올림픽공원, 아이파크, 극동아파트, 쌍용아파트, 현대아파트

< 안 제2조의 수정 의견 >

| 제 정 안 | 수정 의견 |
|---|--|
| <p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "풍납토성"이란 <u>백제 한성 도읍 유적으로 국가유산 사적 제11호인 서울 풍납동 토성 및 그 일대를 말한다.</u> 2. "풍납토성 인근 지역주민"이란 <u>제1호의 지역의 행정동인 풍납1동과 풍납2동에 거주하고 있는 자를 말한다.</u> 3. "지원사업"이란 주민의 거주·생활환경의 향상 및 복리증진을 위한 사업을 말한다. 4. "이주대책"이란 풍납토성 보존 및 발굴을 위해 이주로 생활 터전을 상실하는 주민에 대한 주거 대책을 말한다. | <p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "풍납토성"이란 「<u>풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법</u>」(이하 "법"이라 한다)제2조제1호에 따른다. 2. "풍납토성 인근 지역주민"이란 법 제7조에 따라 국가유산청장이 지정하는 보존·관리 구역 내 지역주민을 말한다. 3. "지원사업"이란 주민의 거주·생활환경의 향상 및 복리증진을 위한 사업을 말한다. 4. "이주대책"이란 풍납토성 보존 및 발굴을 위해 이주로 생활 터전을 상실하는 주민에 대한 주거 대책을 말한다. |

(2) 시장의 책무(안 제3조)

- 안 제3조는 시장의 책무로 풍납토성 관광 활성화와 지역주민의 지원사업, 이주대책 마련 등에 대한 종합적인 시책 수립·시행과 예산상 조치를 규정한 것임.
- 다만, 안 제3조제3항은 시장에게 사업 추진에 필요한 예산을 확보하도록 의무를 부과하고 있는데, 이는 「지방자치법」에서 지방자치단체의 장에게 부여한 예산편성권을 침해할 우려가 있고,

< 지방자치법 >

제47조(지방의회의 의결사항) ① **지방의회는 다음 각 호의 사항을 의결한다.**

1. 조례의 제정·개정 및 폐지
2. **예산의 심의·확정**

제142조(예산의 편성 및 의결) ① **지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다.**

- 지방의회는 집행기관의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입할 수 있을 뿐 사전에 적극 개입은 허용하지 않는다는 관례에 따라 강행규정을 임의규정으로 수정할 것을 권고함.

< 대법원 2009.9.24. 선고 2009추53 판결 >

지방자치법상 지방자치단체의 집행기관과 지방의회는 서로 분리되어 각기 그 고유권한을 행사하되 상호 견제의 범위 내에서 상대방의 권한 행사에 대한 관여가 허용되나, **지방의회는 집행기관의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여는 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입할 수 있을 뿐 사전에 적극적으로 개입하는 것은 허용되지 않는다.**

< 안 제3조의 수정 의견 >

| 제 정 안 | 수 정 의 건 |
|--|--|
| 제3조(시장의 책무) ① 서울특별시(이하 "시장"이라 한다)은 풍납토성을 통해 관광 활성화 등 미래가치 창출을 위해 노력하여야 한다. ② 시장은 풍납토성 인근 지역주민의 지원사업 및 이주대책 마련에 관한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다. ③ 시장은 풍납토성 지역주민의 지원사업 및 이주대책 마련을 위해 필요한 예산상의 조치를 하여야 한다. | 제3조(시장의 책무) ① 서울특별시(이하 "시장"이라 한다)은 풍납토성을 통해 관광 활성화 등 미래가치 창출을 위해 노력하여야 한다. ② 시장은 풍납토성 인근 지역주민의 지원사업 및 이주대책 마련에 관한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다. ③ 시장은 풍납토성 지역주민의 지원사업 및 이주대책 마련을 위해 필요한 예산상의 조치를 할 수 있다. |

(3) 주민지원사업(안 제5조)

- 안 제5조는 시장이 풍납토성 인근지역 주민을 위해 지원할 수 있는 사업과 실태조사를 실시하도록 규정함.
- 주민 지원 사업은 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 시행령」 제8조를 포함한 추가적인 사업들을 명시하였는데, 나열된 대부분의 사업은 기 시행중이므로 조례로 규정하는데 별다른 문제점은 없는 것으로 보임.

< 최근 3년, 풍납토성 관련 서울시 지원 사업 현황 >

(단위 : 백만원)

| 연도별 | 사업명 | 예산 | 내용 | 추진여부 |
|-------|------------------|-------|--|------|
| | 총계 | 7,349 | | |
| 2022년 | 풍납동 정주환경 개선 | 342 | -풍납동 통합디자인 가이드라인 수립(100) -도시재생현장지원센터 운영(242) | 추진 |
| | 풍납동 공공시설물 디자인 개선 | 500 | -야간경관 조명 설치(450) -북성벽 노후펜스 정비(50) | 추진 |
| | 풍납토성 백제역사 탐방로 조성 | 200 | -A구간 일부 백제역사 탐방로 조성(200) | 추진 |
| 2023년 | 풍납동 정주환경 개선 | 1,510 | -소규모주택정비관리계획 수립(550) -풍납토성안내소 조성 설계(160) -풍납동 주민활동 거점 조성 설계(100) -풍납토성 탐방로 정비설계(200) -핵심특화가로 정비 설계(200) -풍납도깨비시장 활성화 설계(300) | 추진 |
| 2024년 | 풍납동 정주환경 개선 | 4,797 | -풍납도깨비시장 활성화(200) -풍납토성 안내센터 조성(1,770) -풍납토성 탐방로 정비(200) -핵심특화가로 정비(777) -풍납도깨비시장 정비(350) -풍납시장 주민활동거점 조성(1,000) -특화가로 주민활동거점 조성(100) -매입지 복합문화공간 조성(300) -풍납토성 꽃길 조성(100) | 추진 |

- 또한, 풍납토성 인근 지역주민 지원을 위하여 정기적으로 실시 하도록 하는 실태조사 규정은 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 제6조에 따른 기초조사와 연계될 수 있어 타당한 것으로 판단됨.

(4) 주민지원사업의 위탁 및 지원(안 제6조)

- 안 제6조는 주민지원사업을 법인 또는 단체에 위탁할 수 있도록 근거를 마련하는 것임.

- 「지방자치법」 제117조에 따르면, 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 권한에 속하는 사무의 일부를 법인·단체에게 위탁할 수 있으므로 타당한 것으로 사료됨.
- 다만, 위탁관련 규정의 표현에서 민간위탁 사항은 주민의 권리·의무와 직접 관련 없는 사무의 위탁과 관련되는 것으로 “업무 또는 사무의 위탁”으로 표현하도록 권고하는 바, 조제목은 수정이 필요하며,
 - 안 제6조제2항은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제13조를 준용한 것으로 안 제3항의 내용에 포함되므로 삭제해도 별다른 문제가 없으며, 위탁 관련 규정은 보칙규정에 해당하여 맨 마지막으로 조문을 옮길 것을 권장함.

< 안 제6조의 수정 의견 >

| 제 정 안 | 수정 의견 |
|---|---|
| <p>제6조(주민지원사업의 위탁 및 지원) ① 시장은 주민지원사업을 관련 분야의 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다.</p> <p>② 시장은 제1호에 따라 주민지원사업을 위탁하는 경우 수탁기관이 수탁사무의 수행에 필요하다고 인정할 때에는 공유재산 및 물품을 사용하게 하거나, 소요되는 비용을 예산의 범위 내에서 수탁기관에 지원할 수 있다.</p> <p>③ 주민지원사업의 위탁과 관련하여 이 조례에서 규정하지 않은 사항은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따른다.</p> | <p>제9조(사무의 위탁) ① 시장은 주민지원사업을 관련 분야의 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다.</p> <p style="text-align: center;"><삭 제></p> <p>② 주민지원사업의 위탁과 관련하여 이 조례에서 규정하지 않은 사항은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따른다.</p> |

(5) 건축행위 허용기준 수립(안 제7조)

- 안 제7조는 시장에게 풍납토성 인근지역의 건축행위 허용기준을 수립하도록 규정하고 있음.
- 토지보상 지연 등으로 이주가 어려운 주민들은 노후된 주택과 건물을 수리하기 위해 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제13조 및 국가유산청 훈령인 「국가지정유산 역사문화환경 보존지역 내 건축행위 등에 관한 허용기준 작성 지침」 제5조~제11조에 따라 국가유산청의 허가를 받아야 하고,

이 절차를 생략하려면 서울시와 송파구청이 ‘국가지정유산 역사문화환경 보존지역 내 건축행위 등에 관한 허용기준’을 마련하도록 규정되어 있음.
- 이에 현황자료 조사를 비롯한 건축행위 기준은 송파구청장이 ‘작성’하고, 국가유산청장은 ‘심의 및 고시’를 하는 절차로 동 규정은 상위법과 상충될 소지가 있어 보임.
- 따라서 행위주체자인 송파구청 및 국가유산청을 명시하고 시장이 협조하도록 수정할 필요가 있음.

< 안 제7조의 수정 의견 >

| 제 정 안 | 수정 의견 |
|---|---|
| 제7조(건축행위 허용기준 수립) 시장은 국가유산 보존과 주민 상생을 위해 풍납토성 인근지역의 건축행위 <u>허용기준을 수립하여야 한다.</u> | 제7조(건축행위 허용기준 수립) 시장은 국가유산 보존과 주민 상생을 위해 풍납토성 인근지역의 건축행위 <u>허용기준이 수립될 수 있도록 송파구청 및 국가유산청에 협조한다.</u> |

< 관련 법령 >

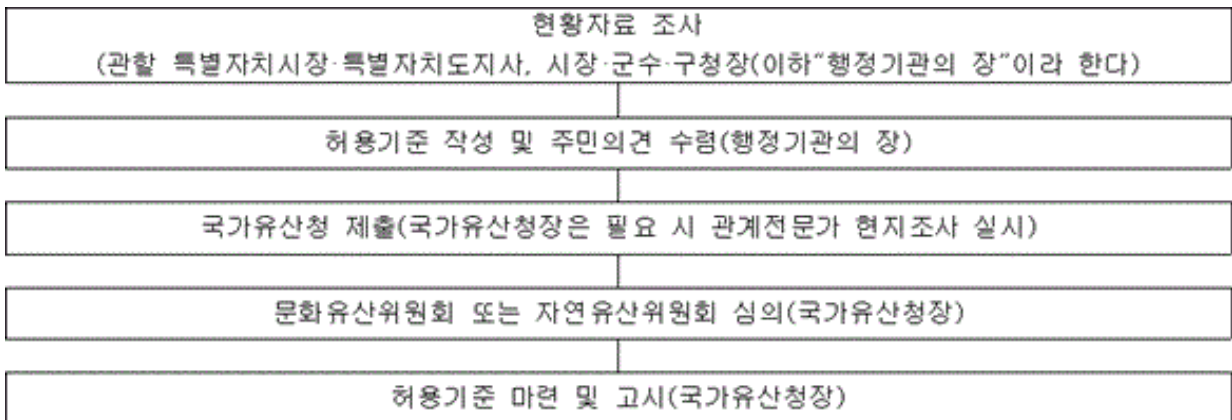
「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」

제13조(역사문화환경 보존지역의 보호)

- ② 건설공사의 인가·허가 등을 담당하는 행정기관은 지정문화유산의 외곽경계(보호구역이 지정되어 있는 경우에는 보호구역의 경계를 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 외부 지역에서 시행하려는 건설공사로서 제1항에 따라 시·도지사가 정한 역사문화환경 보존지역에서 시행하는 건설공사에 관하여는 그 공사에 관한 인가·허가 등을 하기 전에 해당 건설공사의 시행이 지정문화유산의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위에 해당하는지 여부를 검토하여야 한다. 이 경우 해당 행정기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 전문가의 의견을 들어야 한다.
- ⑤ 국가유산청장 또는 시·도지사는 문화유산을 지정하면 그 지정 고시가 있는 날부터 6개월 안에 역사문화환경 보존지역에서 지정문화유산의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위에 관한 구체적인 행위기준을 정하여 고시하여야 한다.
- ⑦ 제5항에 따른 구체적인 행위기준이 고시된 지역에서 그 행위기준의 범위 안에서 행하여지는 건설공사에 관하여는 제2항에 따른 검토는 생략한다.

「국가지정유산 역사문화환경 보존지역 내 건축행위 등에 관한 허용기준 작성 지침」

제5조(허용기준 마련)① 허용기준을 마련하는 절차는 다음과 같다.



(6) 이주대책(안 제8조)

- 안 제8조는 시장에게 주민의 이주대책 마련과 풍납토성 인근지역에 공급되는 국민주택에 한하여 특별분양권을 공급하도록 규정하는 것임.
- 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 제8조에 따르면, 시장 및 송파구청장은 이주대책 및 보존·관리구역의 거주환경을 개선하기 위한 정주대책을 수립·시행할 수 있도록 임의 규정되어 있어 안 제8조제1항은 수정이 필요한 것으로 판단됨.

< 관련 법령 >

「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」

제8조(이주대책 등) ① 서울특별시시장 및 송파구청장은 보존·관리사업에 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 터전을 잃게 되는 사람을 위한 이주대책 및 보존·관리구역의 거주환경을 개선하기 위한 정주대책을 수립·시행할 수 있다.

② 제1항에 따른 이주대책의 수립·시행에 관하여는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조를 준용한다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제78조(이주대책의 수립 등) ① 사업시행자는 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자(이하 "이주대책대상자"라 한다)를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하여야 한다.

- 안 제8조제2항은 이주대상 주민과 이주대책에 관하여 '협의'하도록 명시하고 있는데, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행령」 제40조는 이를 '통지'하도록 규정되어 있어 이 또한 상위법과 상충되는 것으로 보임.

< 관련 법령 >

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제40조(이주대책의 수립·실시) ① 사업시행자가 법 제78조제1항에 따른 이주대책(이하 "이주대책"이라 한다)을 수립하려는 경우에는 미리 그 내용을 같은 항에 따른 이주대책대상자(이하 "이주대책대상자"라 한다)에게 통지하여야 한다.

○ 안 제8조제3항은 시장이 풍납토성 인근 지역에 공급되는 국민주택에 한해 ‘특별분양권’을 공급하도록 하고 있는데, 이는 조례 제정권을 벗어날 소지가 있으므로 수정이 불가피함.

- 먼저, 대법원 판례에 따르면 주택(국민주택 포함)의 공급조건·방법·절차 등에 관한 사항은 국토교통부장관의 고유업무로 ‘국가사무’로 분류되며, 지방자치단체(장)에게 위임된 사항은 없으므로 ‘풍납토성 인근 지역에 공급되는 국민주택’을 별도로 정해 임대주택·특별분양 등을 조례로 규정하는 것은 불가할 것으로 사료됨.

< 대법원 1995.5.12 선고 94추28 판결 >

주택의 공급조건·방법·절차 등에 관한 사항은 건설교통부장관의 고유업무인 국가사무이고 주택 건설촉진법 제50조, 같은법시행령 제45조에 의한 권한위임의 경우라도 이는 기관위임사무라 할 것인바, 국가사무(기관위임사무)는 자치사무와 달리 헌법 제117조 제1항에 의하여 법령의 범위를 벗어나지 아니하는 범위 내에서 조례로 제정할 수 있는 대상이라고 볼 수 없으므로, 법령에 의하여 국가사무가 지방자치단체에게 위임된 바가 없음에도 주택건설 사업승인 대상인 분양을 목적으로 하는 20세대 이상의 공동주택을 대상으로 하여 필요한 사항을 규정한 전라북도공동주택입주자보호를위한조례안은 지방자치법 제15조 단서, 주택건설촉진법 제1조, 제4조, 제5조, 제32조를 위반한 것으로 그 구체적 조항이 법령에 위반된 여부에 나아가 살펴볼 필요 없이 전체적으로 무효이다.

- 또한 이같은 사항이 조례 제정 권한범위 내에 있다 하더라도, 상위법령인 「주택공급에 관한 규칙」 제35조제1항제12호는 특별공급의 주체를 ‘시장’으로 명시하고 있어, 동 제정안에 이를 규정하는 것은 시장의 권한을 침해할 소지가 있을 것으로 보임.

< 「주택공급에 관한 규칙」 >

제35조(국민주택의 특별공급)

12. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택(관계법령에 따라 허가를 받거나 신고를 하고 건축해야 하는 경우에 허가를 받거나 신고를 하지 않고 건축한 주택은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)을 소유하고 있는 자로서 해당 특별시장·광역시장·특별자치시장·시장 또는 군수가 인정하는 자. 다만, 바목에 해당하는 주택의 경우에는 관계법령에 따라 해당 사업 시행을 위한 고시 등이 있는 날 이전부터 소유하고 있는 자로 한정한다.

바. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 시행을 위하여 철거되는 주택(가목부터 다목까지의 규정에 해당하는 사업을 위하여 철거되는 주택은 제외한다)

< 안 제8조의 수정 의견 >

| 제 정 안 | 수정 의견 |
|--|---|
| <p>제8조(이주대책 등) ① 시장은 풍납토성 보존 및 발굴을 위해 <u>이주로</u> 생활 터전을 상실하는 주민에 대한 이주대책을 <u>마련하여야</u> 한다.</p> <p>② <u>이주대책을</u> 마련 시에는 토지의 소유상황과 생업 등을 감안하여 이주대상 주민과 <u>협의하여야</u> 한다.</p> <p>③ 풍납토성 인근 지역에 공급되는 국민주택에 한하여 이주대책으로 활용될 경우 임대주택이 아닌 특별분양권 형태로 공급받을 수 있다.</p> | <p>제8조(이주대책 등) ① 시장은 풍납토성 보존 및 발굴을 위해 <u>주거용 건축물을 제공함에 따라</u> 생활 터전을 상실하는 주민에 대한 이주대책을 <u>마련할 수</u> 있다.</p> <p>② <u>이주대책</u> 마련 시에는 토지의 소유상황과 생업 등을 감안하여 이주대상 <u>주민의 의견을</u> 청취할 수 있다.</p> <p><삭 제></p> |

(7) 특별회계(안 제9조)

- 안 제9조는 시장에게 풍납토성 특별회계를 설치하도록 규정하고 있는데, 「지방재정법」 제9조에 따르면 특별회계를 신설하기 위해서는 조례안을 입법 예고하기 전 ‘지방재정계획심의위원회’의 심의를 거치도록 규정하고 있음.

< 「지방재정법」 >

제9조(회계의 구분) ④ 지방자치단체의 장은 특별회계를 신설하거나 그 존속기한을 연장하려면 해당 조례안을 입법예고하기 전에 제33조제9항에 따른 지방재정계획심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

- 재정담당관(2024.6.11.)과 행정안전부(2024.2.22.)에서는 특별회계 신설과 관련한 지방재정계획심의위원회의 심의는 사전절차이므로 의원 발의 조례의 재·개정안 또한 예외가 아니라고 판단하고 있는 바, 향후 사전절차 이행 후 규정이 가능해질 것으로 보임.

< 안 제9조의 수정 의견 >

| 제 정 안 | 수정 의견 |
|--|-----------------------------------|
| <p>제9조(특별회계의 설치) ① 시장은 풍납토성 인근지역 주민 지원 및 이주대책 마련과 풍납토성 미래가치 창출을 위해 풍납토성 특별회계를 설치할 수 있다. ② 특별회계의 재원은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가의 보조금 2. 일반회계 전입금 3. 보존·관리구역 안의 공유재산 처분 자원 4. 국가 및 시의 출연금 5. 개인, 조합 법인 및 그 밖의 단체의 출연금 6. 전년도 이월금 7. 차입금 8. 그 밖에 필요한 경비 <p>③ 특별회계는 다음 각 호의 용도로 사용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 종합계획 또는 시행계획에 따른 사업지출 2. 풍납토성 관련 계획 수립 및 제도 발전을 위한 조사·연구비 3. 차입금의 상환금 및 이자 4. 풍납토성 인근 지역의 관광개발 및 관광 활성화 사업비 5. 풍납토성 인근 지역주민의 지원에 관한 사업비 6. 풍납토성 인근 지역주민의 이주대책 마련에 필요한 사업비 7. 그 밖에 시장이 필요하다고 생각하는 사업에 관한 지원 <p>④ 이외에 특별회계의 운영에 필요한 사항은 일반회계의 예에 따른다.</p> | <p align="center"><삭 제></p> |

(8) 위원회 설치 및 구성(안 제10조)

- 안 제10조는 풍납토성 인근 지역주민의 지원 및 이주대책 마련을 위한 주요 시책의 심의·자문을 위한 위원회를 설치하고 그 운영에 관한 사항을 명시한 것임.
- 안 제10조제1항은 시장이 서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및 이주대책 마련 위원회(이하 “위원회”)를 설치하도록 규정하고 있는데, <서울시 위원회 설치·운영 지침>에 따르면 의원발의 조례로 가능한 위원회의 형태는 자문기관에 한정하므로 이를 임의규정으로 변경할 필요성이 있음.
- 안 제10조제3항은 서울특별시의원 2명을 포함하여 서울특별시의회가 추천하는 5명을 위원으로 위촉하도록 규정되었는데,

지방의회가 추천한 자를 위촉하도록 강제하는 것은 집행기관의 인사권을 지방의회가 사전에 적극적으로 개입하는 것으로 보일 여지가 있으므로 수정이 필요⁵⁾하다 하겠음.

< 대법원 2009. 12.14. 선고2007추141 판결례>

지방의회가 집행기관의 인사권에 사전에 적극적으로 개입하는 것은 의결기관과 집행기관 사이의 권한분리 및 배분의 취지에 배치되고, 또 집행기관의 인사권에 의장이 개인자격으로 관여할 수 있는 권한은 없고 조례로 이를 허용할 수 없다고 판시하면서 사회기반시설에 대한 민간투자법 제6조제4항 및 같은 법 시행령 제4조제9항에 의한 민간투자사업심의위원회의 구성과 관련하여 의회의장이 5인 이내의 시의원을 민간투자위원회의 위원으로 추천하여 시장이 임명 또는 위촉하도록 하고 있는 조례 규정에 대하여 의장이 개인자격으로 시장의 인사권에 사전에 적극적으로 개입할 수 있도록 하여 시장의 고유권한을 침해하고 있으므로 조례제정권의 한계를 일탈하여 위법하다.

5) 법제처, ‘2022년 자치법규 입안 길라잡이’, 2022, p.213

- 안 제10조제5항은 조례에 규정된 사항 외 위원회 운영 등에 관한 사항은 위원장이 정하도록 규정되어 있는데, 위원회의 설치·요건·절차, 구성 및 운영 등은 ‘법령’에서 정하도록 되어 있고, 서울시의 경우 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」로 이를 규정하고 있으므로 이를 따르도록 변경하는 것을 권고함.
- 또한, 지방자치단체는 위원회를 설치할 때 존속기한을 조례에 명시해야 하며, 5년의 범위를 최소한의 기간으로 규정하고 있으므로 위원회 존속기한을 신설하여 규정함.

< 지방자치법 시행령 >

제80조(자문기관의 존속기한) ① 지방자치단체는 법 제130조제1항에 따른 자문기관을 설치할 때에 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 경우에는 해당 자문기관의 존속기한을 조례에 분명히 밝혀야 한다.
 ② 제1항에 따른 존속기한은 5년의 범위에서 자문기관의 목적을 달성하는 데 필요한 최소한의 기간으로 한다.

< 안 제10조의 수정 의견 >

| 제 정 안 | 수정 의견 |
|--|---|
| <p>제10조(위원회 설치 및 구성) ① 시장은 풍납토성 인근 지역주민의 지원 및 이주대책 마련을 위한 주요 시책의 심의·자문을 하기 위하여 서울특별시 풍납토성 인근 지역 주민 지원 및 이주대책 마련 위원회(이하 "위원회"라 한다)를 <u>설치한다.</u></p> <p>② 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 이내로 구성하며, 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선한다.</p> <p>③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시장이 <u>위촉하되 서울특별시의회의원 2명을 포함한 5명은 서울특별시의회</u>가 추천하는 사람 중에서 위촉한다.</p> <p>1. 국가유산에 대한 전문지식이 있고, 학계 등에서 관련 연구 경험이 있는 사람</p> | <p>제5조(위원회 설치 및 구성) ① 시장은 풍납토성 인근 지역주민의 지원 및 이주대책 마련을 위한 주요 시책의 심의·자문을 하기 위하여 서울특별시 풍납토성 인근 지역 주민 지원 및 이주대책 마련 위원회(이하 "위원회"라 한다)를 <u>설치할 수 있다.</u></p> <p>② 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 이내로 구성하며, 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선한다.</p> <p>③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시장이 <u>위촉한다.</u></p> <p>1. 국가유산에 대한 전문지식이 있고, 학계 등에서 관련 연구 경험이 있는 사람</p> |

| 제 정 안 | 수정 의견 |
|--|--|
| <p>2. 도시개발·부동산·건설에 전문지식이 있거나 근무 경험이 있는 사람</p> <p>3. 풍납토성 인근 지역주민이나 지역에 대한 지식이 있는 사람</p> <p><u><신 설></u></p> <p>4. 그 밖에 시장이 풍납토성 인근 지역주민 지원에 전문성이 있다고 인정하는 사람</p> <p>④ <u>자문을</u> 위해 위원회 산하에 풍납토성 인근 지역주민으로 구성된 <u>주민참여 위원회</u>를 설치·운영할 수 있다.</p> <p>⑤ 이 조례에 규정된 사항 외에 <u>위원회의 운영 등에</u> 관하여 필요한 사항은 <u>위원회의 의결을</u> 거쳐 위원장이 정한다.</p> | <p>2. 도시개발·부동산·건설에 전문지식이 있거나 근무 경험이 있는 사람</p> <p>3. 풍납토성 인근 지역주민이나 지역에 대한 지식이 있는 사람</p> <p>4. <u>서울특별시의회 의원</u></p> <p>5. 그 밖에 시장이 풍납토성 인근 지역주민 지원에 전문성이 있다고 인정하는 사람</p> <p>④ <u>주민의견 수렴</u>을 위해 위원회 산하에 풍납토성 인근 지역주민으로 구성된 <u>주민 협의체</u>를 설치·운영할 수 있다.</p> <p>⑤ 이 조례에 규정된 사항 외에 <u>위원의 임기·해촉 등 위원회의 운영에</u> 관한 사항은 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」에 따르며, <u>존속기한은 5년으로</u> 한다.</p> |

(9) 시행규칙(안 제11조)

- 안 제11조는 조례의 시행에 필요한 사항을 규칙으로 규정하는 것임.
- 「지방자치법」 제29조에 따라 ‘규칙’은 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례가 위임한 범위 내에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하는 자치법규임.

< 지방자치법 >

제29조(규칙) 지방자치단체의 장은 법령 또는 조례의 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

- ‘시행규칙’ 규정은 새로운 내용을 정할 수 있도록 하는 위임 규정이 아니라 보충적·절차적 사항 등 조례를 집행하는 데 필요한 세부적인 사항을 규정할 수 있을 뿐 개인의 권리·의무 등에 관한 내용을 변경·보충할 수 없다고 명시하고 있음.

- 《2022 자치법규 입안 길라잡이(법제처)》에 따르면, ‘동 규정을 명시하지 않아도 시장이 규칙을 제정할 수 있으므로 조례에 규정할 필요가 없다’고 한 바 삭제하는 것이 타당함.

< 안 제11조의 수정 의견 >

| 제 정 안 | 수정 의견 |
|--|---------|
| 제11조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다. | < 삭 제 > |

| | | | |
|------|----------------|-------|----------------|
| 전문위원 | 임창균(2180-8113) | 입법조사관 | 이지영(2180-8114) |
|------|----------------|-------|----------------|

의안번호
1892

서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및 이주대책 마련에 관한 특별조례안

| 발 의 | 제 안 자 김규남 (문화체육관광위원회) | 제안일자 2024.5.27. | 소관 상임위 문화체육관광위원회 |
|-----------------------|---|--------------------|---------------------|
| 주요내용 | <p><제정 필요성></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」에서는 주민을 위한 이주대책을 수립·시행할 수 있고, 주민 재산권 보장을 위해 행정·재정적 지원 방안을 마련하여야한다고 명시하고 있지만, 구체적인 지원책 부재 ○ 풍납토성과 인근 주민과의 상생을 위해 서울시 차원에서 필요한 사항을 규정 <p><주요 입법 요지></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 서울특별시장의 책무로 풍납토성 인근 주민 지원 사업과 이주대책에 관한 종합시책 수립하고, 예산상 조치를 하도록 명시 (안 제3조) ○ 인근지역 전통시장 활성화 등 주민 지원사업 근거 마련 (안 제5조) ○ 이주대책마련 및 이주대상 주민협의, 특별분양권 형태 공급지원 근거 마련 (안 제7,8조) ○ 특별회계 및 주민지원사업 위탁 근거 마련 (안 제6,9조) ○ 주요 시책의 심의·의결을 위한 위원회 설치 근거 마련 (안 제10조) | | |
| 추진경과 | <p>○ '24. 5. 27. 서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및 이주대책 마련에 관한 특별조례안 발의 (김규남 의원 대표발의)</p> | | |
| 부 서 검토의견 | <p>원안가결() / 수정가결 () / 부결() / 보류(○)</p> | | |
| 쟁점사항 (의회동향, 문제점 등) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 동 조례안은 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」에 따라 풍납토성과 인근 주민의 지원을 위한 서울시 차원의 근거 규정을 마련한 것이나 ○ 시장의 책무로 지원사업 및 이주대책 마련을 위한 예산상의 조치를 강행 규정으로 하여 시 재정부담 우려 ○ 건축행위 허용기준 수립(강행규정), 이주대책마련(강행규정), 이주대상 주민과 협의(강행규정), 특별분양권 공급은 상위법 저촉 및 현실적인 어려움이 수반 ○ 특별회계 설치 및 주민지원사업 위탁 근거 조항은 재정여건, 예산규모, 형평성 등의 검토가 필요하며, 이상의 상황을 포함 「풍납토성법」 개정 후 조례안 재검토가 필요함 | | |
| 대응방안 | <p>○ 조례안 대표 발의 의원 방문 및 부서 검토의견 설명</p> | | |
| 상 임 위 처리결과 | | | |
| 향 후 계 획 | | | |
| 담당부서 | 문화재관리과 | 팀장 오정숙(☎2133-2622) | 담당 권석진(☎2133-2645) |