

서울특별시 문화재 보호 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제486호
- 나. 발 의 자 : 김규남 의원(찬성자 39명)
- 다. 발의일자 : 2023년 2월 6일
- 라. 회부일자 : 2023년 2월 9일

2. 제안이유

- 「서울특별시 문화재 보호 조례」 제19조는 시장 또는 구청장의 인가·허가 전 역사문화환경 보존 지역 안에 대한 지정문화재 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위에 대하여 판단하도록 규정하고 있음.
- 그러나 문화재 보존으로 인한 지나친 건축규제로 지역주민의 생존권 및 재산권이 심각하게 침해받고 있고, 특히 풍납토성 인근 주민들의 경우 수십 년째 이주대책이 마련되지 않아 주민 피해가 가중되고 있으며, 주민 이주 지연으로 문화재 발굴 등 보존·관리도 어려운 실정임.
- 이에 문화재 보존·관리를 위한 주민 이주 목적 건설공사의 경우 영향검토 대상에서 제외하여, 주민 이주를 촉진하고, 이주된 지역의 조속한 문화재 발굴을 통해 문화재와 주민이 상생하는 환경을 조성하고자 함.

3. 주요내용

가. 역사문화 환경보존 지역의 행정기관 영향검토 대상 중 “문화재 보존·관리를 위한 주민 이주 목적 건설공사” 를 제외하는 단서를 신설함(제19조제2항).

4. 검토의견 (수석전문위원 주우철)

- 개정안은 국가지정문화재 중 역사문화환경보존 지역 내 건설공사는 「문화재보호법 시행령」 제7조의2¹⁾에 따라 ‘문화재 보존 영향검토 절차’ 를 선행하여야 하나, 문화재 보존·관리를 위한 주민 이주 목적일 경우 그 절차를 제외하고자 하는 것임.
- 서울시 역사문화환경 보존지역²⁾ 내 지정된 문화재는 총 229개이며, 이 중 국가지정문화재는 127개, 시지정문화재는 102개로 내용은 다음과 같음.

1) 제7조의2(역사문화환경 보존지역의 문화재 보존 영향 검토 절차) ① 건설공사의 인가·허가 등을 담당하는 행정기관(이하 이 조에서 “인허가 행정기관”이라 한다)은 법 제13조제1항에 따른 역사문화환경 보존지역에서 시행하는 건설공사에 관하여는 **법 제13조제2항 전단에 따라 해당 건설공사의 시행이 역사문화환경 보존지역에서 제21조의2제2항 각 호의 행위에 해당하는지를 검토**하여야 한다.
② 인허가 행정기관은 제1항에 따른 검토를 하는 경우 법 제13조제2항 후단에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 **전문가 3명 이상(제1호 또는 제2호에 해당하는 사람을 1명 이상 포함하여야 하며, 제4호에 해당하는 사람은 1명을 초과해서는 아니 된다)의 의견을 들어야 한다.** 이 경우 제4호에 해당하는 사람은 해당 건설공사를 시행하는 기관에 소속되지 아니한 사람이어야 한다.

1. 문화재위원회의 위원 또는 전문위원
2. 법 제71조에 따른 시·도문화재위원회의 위원 또는 전문위원
3. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교의 문화재 관련 학과의 조교수 이상인 교원
4. 문화재 업무를 담당하는 학예연구관, 학예연구사 또는 나군 이상의 전문경력관

2) ‘역사문화환경 보존지역’은 문화재와 함께 보호할 필요성이 있는 주변 환경 가운데 특별히 역사문화와 관련된 환경을 보호해야 한다고 인정되는 지역으로서, 건축물 건설행위에 대한 규제(현상변경 허가)를 통해 국가지정문화재를 보호하고 있음.

< 서울시 역사문화환경 보존지역 내 국가·시지정문화재 현황 >

구분	국가		서울시	
	건수	문화재명	건수	문화재명
유형 문화재	44	흥인지문, 창덕궁 돈화문, 창경궁, 송례문, 경복궁 등	41	장충단비, 봉황각, 낙성대 삼층석탑, 수표교, 경희궁 등
기념물	81	한양도성, 독립문, 정동교회, 명동성당, 서울 청계천 유적, 성북동 별서, 창덕궁(향나무, 뽕나무, 회화나무 군, 다래나무), 조계사 백송 등	27	잠실 뽕나무, 화양동 느티나무, 강감찬 생가 터, 세검정 터, 양천향교 터 등
민속 문화재	2	인왕산 국사당, 금성당	22	삼청동 오위장 가회동 백인제 가옥 등
문화재 자료	-		12	옥인동 박노수 가옥, 백사 이항복 집터, 백호정 등
합계	127	-	102	-

- 「문화재보호법」 제35조³⁾ 및 동 법 시행령 제21조의²⁴⁾는 역사 문화환경 보존지역 내 국가지정문화재의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 건축물 또는 시설물을 설치·증설하는 행위에 대해 문화재청의 허가를 받도록 규정되어 있음.

3) 제35조(허가사항) ① 국가지정문화재(국가무형문화재는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화재청장의 허가를 받아야 하며, 허가사항을 변경하려는 경우에도 문화재청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 국가지정문화재 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. 국가지정문화재(동산에 속하는 문화재는 제외한다)의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

4) 제21조의2(국가지정문화재 등의 현상변경 등의 행위) ① 법 제35조제1항제1호에서 “대통령령으로 정하는 행위”란 다음 각 호의 행위를 말한다.

1. 역사문화환경 보존지역에서 하는 다음 각 목의 행위

- 가. 해당 국가지정문화재의 경관을 저해할 우려가 있는 건축물 또는 시설물을 설치·증설하는 행위

- 이에 따라 2006년 문화재청은 문화재 주변을 계획적으로 보존·관리·회복하고 행정의 투명성과 예측 가능성을 높이기 위해 국가 및 시·도지정문화재의 「역사문화환경 보존지역 내 건축행위 등에 관한 허용기준 작성 지침」(이하 “지침”)을 마련하였음.
- 서울시 역사문화환경 보존지역 내 지정된 국가지정문화재 127개는 지침에서 제시하는 행위 기준 범위 안에서의 건설공사에 해당될 경우 「문화재보호법」 제13조제7항⁵⁾에 따른 영향평가 검토 절차를 생략할 수 있음.
- 다만, 개정안의 제안이유로 언급된 서울 풍납동 토성은 사적으로 지정된 지 60여 년이 지났으나 문화유산 보존과 지역주민 재산권 행사권리 문제가 충돌함으로 인해 건축행위 등에 관한 허용기준안을 마련하지 못해 문화재 관련 안전이 발생할 때마다 개별 심의가 이뤄지고 있는 실정임.
- 한편, 2015년에서 2019년 동안 국가지정문화재 중 역사문화환경 보존지역에서 건축행위와 관련된 현상 변경신청이 20회 이상 빈번하게 접수된 문화재는 서울 한양도성, 서울 풍납동 토성, 덕수궁, 경희궁지, 서울 석촌동 고분군 등 총 5건임.

5) 제13조(역사문화환경 보존지역의 보호) ⑤ 문화재청장 또는 시·도지사는 문화재를 지정하면 그 지정 고시가 있는 날부터 6개월 안에 역사문화환경 보존지역에서 지정문화재의 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.

< 2015~2019년, 국가지정문화재 중 역사문화환경 보존지역 내
20회 이상 현상 변경신청 현황 >

명칭	처리 건수	신규신청				변경신청			
		허가		보류	불허	허가		보류	불허
		원안	조건			원안	조건		
서울 한양도성	67	21	18	8	13	7	-	-	-
서울 풍납동 토성	56	22	25	1	2	4	2	-	-
덕수궁	27	10	7	3	2	1	2	-	2
서울 석촌동 고분	26	19	5	-	-	2	-	-	-
경희궁지	21	6	4	3	3	4	1	-	-

※ '역사문화환경 보존지역 허용기준 적정성 검토 및 정책효과 분석' p303~4 재구성

- 특히, 현상 변경 접수가 많은 서울 한양도성과 서울 풍납동 토성은 해당 주민들의 민원이 지속해서 발생하고 있는 곳으로, 주거환경 노후 및 지역 침체 문제에 대한 대책 마련이 시급한 상황임.
- 그러나 문화재청과 서울시는 문화재의 원형 보존과 핵심 가치의 보호를 위해 역사문화환경 보존지역 내에서 과도한 규모 등으로 경관을 저해하는 형태의 건축물 및 시설물의 설치를 제한하며 규제 완화에 보수적인 태도를 취하고 있음.
- 이에 개정안은 역사문화환경 보존지역 내 노후·불량건축물이 존재하는 경우 문화재와 주민이 공존하는 입지적 특성을 고려하여 건축행위 제한을 완화할 것을 요구하는 것으로 개정안 취지는 공감할 수 있음.

- 다만, 역사문화환경 보존지역에서 건설공사는 「문화재보호법」상 문화재청장이 허가권을 가지고 있으므로, 문화재청장의 동의 없이 조례 개정을 통해 ‘문화재 보존 영향검토 절차’를 생략하는 것은 관련 법령에 위배⁶⁾될 수 있다는 의견임.
- 따라서 문화재청장의 동의를 전제로 하여 ‘문화재 보존 영향검토’를 제외할 수 있도록 다음과 같이 수정할 것을 제안함.

현행	개정안	수정의견
제19조(역사문화환경 보존지역의 보호) ① (생략)	제19조(역사문화환경 보존지역의 보호) ① (현안과 같음)	제19조(역사문화환경 보존지역의 보호) ① (개정안과 같음)
② 건설공사의 인가·허가 등을 담당하는 시장 또는 구청장(이하 이 조에서 “행정기관”이라 한다)이 국가지정 문화재 또는 지정문화재 등의 외곽경계(보호구역이 지정되어 있는 경우에는 보호구역의 경계를 말한다)의 외부 지역에서 시행하려는 건설공사로서 제1항에 따라 시장이 정한 역사문화환경 보존지역에서 시행하는 건설공사에 관하여는 그 공사에 관한 인가·허가 등을 하기 전에 해당 건설공사의 시행이 지정문화재 등의 보존에 영향을	② -----	② -----

6) 서울시의회 법제담당관을 통해 받은 법률 자문 결과 ‘문화재청장의 협의’가 수반되지 않으면 「문화재보호법」 제13조제2항에 위배된다는 의견을 제시함.

현행	개정안	수정의견
<p>미칠 우려가 있는 행위에 해당하는지 여부를 검토하여야 한다. 이 경우 해당 행정기관은 법 제13조에 따른 관계전문가의 의견을 들어야 한다. <단서 신설></p> <p>③ ~ ⑤ (생략)</p>	<p>----- ----- -----, -- ----- ----- ----- ----- . 다만, 문화재 보존·관리를 위한 주민 이주 목적 건설공사의 경우 검토를 제외한다.</p> <p>③ ~ ⑤ (현행과 같음)</p>	<p>----- ----- -----, -- ----- ----- ----- ----- . 다만, 문화재 보존·관리를 위한 주민 이주 목적의 건설공사의 경우 문화재청장의 동의를 얻어 문화재 보존 영향 검토를 제외할 수 있다.</p> <p>③ ~ ⑤ (개정안과 같음)</p>

의안번호
486

서울특별시 문화재 보호 조례(제19조제2항) 일부개정조례안

발 의	제 안 자		제안일자	소관 상임위	
	김규남 의원		2023.2.6	문화체육관광위원회	
주요내용	<p><개정 필요성></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 문화재 보존으로 인한 지나친 건축규제로 지역 주민의 생존권 및 재산권 침해 ○ 특히 풍납토성 인근 주민은 수십년째 이주대책이 마련되지 않아 주민피해 발생 및 주민 이주 지연으로 인한 문화재 발굴 등 보존·관리도 어려운 실정 ○ 문화재와 주민이 상생하는 환경을 조성하기 위해 조례를 개정하고자 함 <p><주요 입법 요지></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 역사문화환경보존지역의 행정기관 영향검토 대상 중 “문화재 보존·관리를 위한 주민 이주 목적 건설공사”를 제외하는 단서 신설 				
추진경과	○ -				
부 서 검토의견	○ 개정안 반대				
쟁점사항	○ 문화재보호법 제13조 제2항은 ‘역사문화환경 보존지역’ 내 건설공사 추진 시 문화재 영향성 검토를 하여야 한다고 규정(강행규정)하고 있어 조례로 예외사항 규정 불가				
대응방안	○ -				
상 임 위 처리결과	○				
향후계획	○				
담당부서	문화재정책과	팀장	이재화(☎2133-2612) 허대영(☎2133-2629) 김용은(☎2133-2634)	담당	차지연(☎2133-2613) 정붓샘(☎2133-2630) 김민석(☎2133-2633) 문덕상(☎2133-2635)