

서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및 이주대책
마련에 관한 특별조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제2632호
- 나. 발 의 자 : 김규남 의원 외 15명
- 다. 발의일자 : 2025년 3월 31일
- 라. 회부일자 : 2025년 4월 2일

2. 제안이유

- 풍납토성 인근지역은 문화유산 규제로 인해 주민들이 재산권을 침해 받아왔고, 개발이 어려운 탓에 슬럼화 되어 정부의 정책·재정적 지원이 절실하게 필요한 상황임.
- 특히 서울시는 이주대책 마련을 위해 2019년 장기전세주택 공급을 추진하였으나, 본인 소유의 집을 내놓고 전세를 받는다는 불합리한 보상 형태에 단 한 세대도 이주하지 않았고 2025년 지금까지 합리적인 이주대책이 마련되지 않았음.
- 특별분양권 등에 대한 형태의 풍납동 지역에 특별주택공급을 희망하는 주민분들의 요구가 지속적으로 있어왔지만 서울시는 형평성과

시의 일관된 주택정책 유지라는 이유로 문화유산 보존이라는 국가 정책으로 인해 재산상 피해를 보고 있는 시민에 대한 대책마련에 소극적으로 임하고 있었음.

- 또한 서울시는 「주택공급에 관한 규칙」 제35조제1항제24호다목 등은 전통문화의 보존과 관리에 대하여 시·도지사가 정하여 고시 하면 특별공급을 할 수 있도록 위임되어 있는데도 불구하고 관련 실사례가 없다는 이유로 추진을 거부하고 있어 기준이 필요한 시점임.
- 이에 풍납토성 인근에서 이루어지고 있는 주택에 대해 이주가 필요한 주민들의 특별공급을 가능하도록 하는 조항을 신설하는 등 신속하고 합리적인 이주대책을 마련하여 주민과 문화유산이 공생하는 환경을 만들고자 함.

3. 주요내용

- 가. 풍납토성 보존으로 재산권 피해를 받은 인근 주민에 대한 주택 특별공급 사항을 신설함(안 제8조제3항).
- 나. 특별공급 대상자 선정 및 공급기준에 대한 사항을 신설함(안 제 8조제4항).

4. 참고사항

- 가. 관계법령: 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」, 「주택공급에 관한 규칙」 등

5. 검토의견(수석전문위원 강옥심)

가. 개정안의 개요

- 동 개정안은 풍납토성 보존 및 관리로 인하여 재산권 행사가 제한되는 지역주민을 「주택공급에 관한 규칙」에 따른 특별공급 대상자로 지정할 수 있도록 하고, 특별공급 대상자 선정 기준 및 공급 방식에 관한 사항을 정하여 보다 적극적인 이주대책을 마련하고자 발의되었음.

나. 제안 배경 및 필요성

- ‘서울 풍납동 토성’(사적 제11호)은 송파구 풍납동에 위치한 백제 시대의 토성터로 1963년에 사적으로 지정되어 보존 위주의 정책을 유지해 오다 2015년 「풍납토성 보존·관리 및 활용 기본계획」이 수립된 이후 문화유산과 주민이 상생할 수 있는 정책으로 변경되었음.

< 「풍납토성 보존·관리 종합계획」(2023~2027) 中 >



- 2020년에는 문화유산으로 지정된 사유지를 조기에 보상하고 풍납토성의 역사정체성을 규명하고자 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」이 제정되었으며, 2024년에는 서울시 차원의 적극적인 대책을 마련하고자 「서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및 이주대책 마련에 관한 특별조례」가 제정되었음.
- 그러나 입법적인 노력에도 불구하고 실제 이주대책은 해당 지역주민이 겪고 있는 재산권의 제한에 상응하지 못한다는 평가를 받고 있으며, 특히 주택의 특별공급에 대하여 서울시는 각종 규정과 형평성 저해를 이유로 주민측의 요구를 수용할 수 없다는 입장을 밝히고 있음.
- 토지보상 등의 지연은 지역주민의 재산권 제한뿐만 아니라 발굴조사에도 부정적인 영향을 끼치고 있는바 합리적인 이주대책을 마련하여 지역주민과 문화유산이 공생하는 환경을 만들고자 하는 동 개정안은 그 내용면에서의 필요성은 인정된다고 할 수 있음.

다. 특별공급 대상자 지정 및 공급방식(안 제8조제3항 및 제4항)

- 안 제8조제3항 및 제4항은 풍납토성 보존으로 인해 재산권 행사에 제한을 받고 있는 풍납토성 인근 지역주민에 대한 이주대책으로써 시장이 정하는 기준에 따라 특별공급을 할 수 있도록 하고, 필요한 경우 특별분양권의 형태로 공급할 수 있도록 하고 있음.
- ‘풍납토성 인근 지역주민’은 현행 조례 제2조제2호에서 정의하고 있는 법정용어로서 법 제7조1)에 따라 국가유산청장이 지정하는

보존·관리 구역 내 지역주민을 의미하며,

‘이주대책’은 조례 제2조제4호에서 풍납토성 보존 및 발굴을 위해 이주로 생활 터전을 상실하는 주민에 대한 주거 대책이라고 정의하고 있음.

「서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및 이주대책 마련에 관한 특별조례」

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "풍납토성 인근 지역주민"이란 법 제7조에 따라 국가유산청장이 지정하는 보존·관리 구역 내 지역주민을 말한다.
4. "이주대책"이란 풍납토성 보존 및 발굴을 위해 이주로 생활 터전을 상실하는 주민에 대한 주거 대책을 말한다.

- 특별공급 대상자를 선정하는 기준과 공급 방식을 정하는 것과 관련하여 「주택법」 제89조는 주택공급사업계획의 승인·변경승인·승인 취소 및 착공신고의 접수에 대한 국토교통부장관의 권한을 시·도지사에게 위임하고 있으며,

「주택공급에 관한 규칙」(국토교통부령) 제35조제1항제24호다목은 전통문화의 보존과 관리 시책을 추진하기 위하여 주택의 특별공급이 필요한 경우 시·도지사가 정하는 기준에 따르도록 하고 있음.

- 따라서 동 개정안은 내용에 대한 검토에 앞서 관계 법령이 시장에게 위임한 권한사항을 조례로써 규정할 수 있는지의 여부에 대한 법률적인 고려가 필요하겠음.

1) 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 제7조제1항 “국가유산청장은 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제8조에 따른 문화유산위원회의 심의를 거쳐 보존·관리구역을 지정할 수 있다.”

- 동 개정안에 대하여 서울시 주택정책과는 과거 판례를 근거로 주택의 공급조건·방법·절차 등에 관한 사항은 국토교통부장관의 고유업무인 국가사무로서 특별공급 대상에 관한 사항을 규정한 동 개정안은 지방의회의 조례 제정권 범위를 벗어나 입법이 불가하다는 입장임.

【대법원 1995. 5. 12. 선고 94추28 판결】

주택의 공급조건·방법·절차 등에 관한 사항은 건설교통부장관의 고유업무인 국가사무이고 주택건설촉진법 제50조, 같은 법 시행령 제45조에 의한 권한위임의 경우라도 이는 기관위임 사무라 할 것인바, 국가사무(기관위임사무)는 자치사무와 달리 헌법 제117조제1항에 의하여 법령의 범위를 벗어나지 아니하는 범위 내에서 조례로 제정할 수 있는 대상이라고 볼 수 없으므로, (중략) 법령에 위반된 여부에 나아가 살펴볼 필요 없이 전체적으로 무효이다.

- 특히, 안 제8조제4항은 시장이 필요하다고 인정하는 경우 특별분양권을 공급할 수 있도록 한 것에 대하여

주택정책과는 특별분양권이 투기수단화, 불법거래 등 악용되는 사례를 방지하고자 2008년 「서울특별시 철거민 등에 대한 국민주택 특별공급규칙」을 개정하여 특별분양권 제도를 폐지하고 소유 중심에서 거주 중심의 주거대책으로 정책을 전환하였으므로

풍납토성 철거민만을 대상으로 하는 특별분양권 공급은 특정 지역·주민 특혜 시비 등 형평성 논란이 발생될 우려와 더불어 일관되고 안정적인 정책 운영을 저해한다는 측면에서 동 개정안을 수용할 수 없다는 입장임.

- 주택정책과가 제시한 바와 같이 「주택법」에서 정한 주택 공급 등에 관한 사무는 국가사무로서 국토교통부장관이 시장에게 위임한 사항을 시장이 위임받은 범위에서 규칙을 제정할 수 있을 뿐

조례의 제정범위에 해당하지 않는다는 것이 주류 판례의 입장임.

○ 그러나 ‘대법원 1995. 5. 12. 선고 94추28 판결’은 조례가 사업 주체의 권리를 제한하고 의무를 부과하며, 이에 따른 처벌을 예정하고 있는 규정이라는 점에서 주민에게 혜택을 부여하고 있는 동 개정안과는 본질적인 차이가 있어 직접적으로 적용하기에는 곤란한 측면이 있어 보임.

○ 또한 동 개정안에 대하여 ▲ 「헌법」, 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」, 「지방자치법」상 ‘주민 재산권의 보장 및 주민지원 사업의 추진’ 또는 ‘주민의 복리에 관한 사무처리’에 해당한다고 할 수 있다는 점,

▲ 풍납토성의 보존으로 인하여 발생한 재산권 제한에 대한 보상성 정책으로 해석된다면 이는 일종의 주거복지정책으로서 자치사무로 볼 수 있다는 점 등을 근거로 특별공급 대상 지정 및 특별분양권 공급에 관한 사항은 지방자치단체의 고유사무에 해당한다고 볼 수 있다는 의견 또한 존재함.

○ 따라서 동 개정안에 대한 적법성 판단은 기존의 관계 법령과 판례의 해석에만 의존할 것이 아니라 ‘풍납토성 인근 지역주민’이 겪고 있는 특별한 사정과 더불어 문화유산의 보존과 시민의 행복한 삶의 공존이라는 최상위 가치를 고려하여 종합적으로 판단해야 할 것임.

○ 한편, 동 개정안과는 별개로 형평성에 위배되어 특별분양권 제도의 신설이 불가능하다는 서울시의 주장과 관련하여

법제처는 「행정기본법」 제9조가 행정청이 합리적 이유 없이 국민을 차별하지 못하도록 규정하고 있으며, 동 규정을 그동안 판례에서 인정되던 상대적 평등 원칙을 명문화한 것으로 해석하고 있으며,

판례는 주민의 권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과하는 것이 아닌 조례는 입안자에게 광범위한 입법형성의 자유가 인정되며, 조례로써 특정지역 주민에게만 특별한 지원을 하도록 규정하였다 하더라도 합리적인 이유가 있다면 평등의 원칙에 위반되지 않는다고 판시한 바 있음.

【대법원 2008. 6. 12. 선고 2007추42 판결】

이 사건 조례안이 헌법상 평등원칙 등을 위반하였는지 여부가 사건 조례안은 영종도 등 주민에게 혜택을 부여하는 것으로서, 주민의 권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과하는 조례안과는 달리 조례입안자에게 보다 광범위한 입법형성의 자유가 인정되는 것이므로 조례입안자는 그 조례제정의 목적, 수혜자의 상황, 예산 등 여러 사항을 고려하여 그에 합당하다고 스스로 판단하는 내용의 조례를 제정할 권한이 있다고 할 것이고, 그렇게 하여 제정된 조례의 내용이 현저하게 합리성이 결여되어 있는 것이 아닌 한 헌법에 위반된다고 할 수는 없다. (중략)
이 사건 조례안의 시행으로 인하여 다른 지역에 거주하는 주민과의 사이에 다소 규율의 차이가 발생하기는 하나, 이 사건 조례안은 그에 정한 일정한 조건에 해당하는 경우에는 아무런 차별 없이 지원하겠다는 것으로서, 위와 같이 통행요금 지원대상의 조건으로 정한 내용이 현저하게 합리성이 결여되어 자의적인 기준을 설정한 것이라고 볼 수 없으므로 이 사건 조례안이 평등원칙에 위배된다고 할 수 없다.

- 따라서 시장은 2008년 규칙이 개정된 이후 변화된 정책환경과 헌법상 기본권인 재산권이 장기간 침해받고 있는 지역주민의 상황을 종합적으로 고려하여 법령으로부터 위임받은 권한의 범위에서 규칙제정권을 발휘할 수 있을 것인바 이에 대한 고민이 필요한 시점이라고 사료됨.

전문위원	임창균(2180-8113)	입법조사관	심형준(2180-8116)
------	----------------	-------	----------------

의안번호
2632

서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및 이주대책 마련에 관한 특별조례 일부개정조례안

발 의	제 안 자 김규남 의원	제안일자 2025. 3. 31.	소관 상임위 문화체육관광위원회		
주요내용	<p>〈제정 필요성〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 풍납토성 인근 지역은 문화유산 규제로 인해 주민 재산권 침해 등 정부의 지원이 절실히 필요한 상황으로 주민들은 주택특별공급 등에 대하여 지속적으로 요구 중 ○ 이에 풍납토성 인근에서 공급되는 주택을 이주가 필요한 주민들에게 특별공급 가능토록 하는 조항을 신설하여 신속하고 합리적인 이주대책 마련 필요 <p>〈주요 입법 요지〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 풍납토성 보존으로 재산권 피해를 받은 인근 주민에 대한 주택특별공급 사항 신설(안 제8조 3항) ○ 특별공급 대상자 선정 및 공급 기준에 대한 사항 신설(안 제8조4항) 				
추진경과	○ '25. 3. 31. 서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및 이주대책 마련에 관한 특별조례 일부개정조례안 발의(김규남 의원 대표발의)				
부 서 검 토 의 견	원안가결() / 수정가결 () / 부결() / 보류(○)				
쟁점사항 (의회동향, 문제점 등)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울시는 투기수단화, 불법거래 등의 문제로 거센 저항에도 불구하고 「서울특별시 철거민 등에 대한 국민주택 특별공급규칙」 개정('08.4.)으로 '08년 철거민 대상 특별분양권 제도를 폐지하고, 소유중심 이주대책에서 거주중심 주거대책으로 정책 전환한바, 풍납토성 철거민만을 대상으로 한 특별분양권 공급은 특정 지역·주민 특혜 시비 등 형평성 문제 발생은 물론, 우리 시의 일관되고 안정적인 정책 운영을 저해함(주택정책과) ○ 헌법 제117조 및 지방자치법 제28조에 의거, 조례는 법령의 범위에서 지방자치단체 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 의해 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 한해 제정 가능한바, 주택의 공급조건·방법·절차 등에 관한 사항은 국토교통부장관의 고유업무인 국가사무(대 판94추28)로 특별공급 대상자 및 선정 기준, 공급 방식을 조례로 정하는 것은 조례제정권 범위를 일탈함(주택정책과) 				
대응방안	○ 조례안 대표 발의 의원 방문 및 부서 검토의견 설명				
상 임 위 처 리 결 과					
향 후 계 획					
담당부서	문화유산활용과 주택정책과	팀장	김종오(☎2133-2622) 우성탁(☎2133-7012)	담당	강봄이(☎2133-2627) 이재범(☎2133-7020)