

풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 일부개정안 조속 처리
및 풍납동 건축규제 완화 촉구 건의안
심사보고서

의안번호	645
------	-----

2023.05.03.
문화체육관광위원회

I. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2023년 3월 29일, 김규남 의원 외 29명

나. 회부일자 : 2023년 4월 3일

다. 상정결과 : 【서울특별시의회 제318회 임시회】

- 제1차 문화체육관광위원회(2023.4.20.)상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 의결(원안가결)

II. 제안설명의 요지(김규남 의원)

1. 제안이유

- 서울특별시의회는 국회 문화체육관광위원회에 계류 중인 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 일부 개정안」(김웅 의원 대표 발의, 2022.12.20.)의 조속한 처리와 주민과 문화유산의 상생을 위한 풍납동 지역의 건축규제 완화를 국회 및 중앙정부 등에 강력히 촉구함.

2. 주요내용

- 풍납토성 인근지역은 문화유산 보존으로 인한 불합리한 각종 건축 규제로 재건축, 재개발이 중단되어 20년 넘게 지역주민들의 생존권과 재산권이 심각하게 침해받아왔음.
- 또한 풍납토성은 현실성 없는 보상가와 실효성 없는 이주대책 등 행정의 무관심으로 인해 자랑스러운 문화유산이 아닌 주민들의 원성과 원망의 대상이 된 실정임.
- 현재 국회는 주민의 재산권 및 실질적 지원 방안 마련을 위해 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 일부 개정안」을 발의 하였지만, 문화체육관광위원회에서 계류 중임.
- 서울시 송파구는 풍납토성 보존 및 주민지원의 실행 주체로써 문화재청의 ‘풍납토성 보존·관리 종합계획’ 등 불합리한 규제에 반발 하여 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구한 상태임.
- 이에 서울특별시의회는 국회에서 계류 중인 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 일부 개정안」의 조속한 처리와 풍납동 지역 규제 완화에 대한 방안 마련을 정부와 국회에 촉구함.

Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 주우철)

가. 건의안의 개요

- 동 건의안은 풍납토성 주민들을 위해 국회에 발의된 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 일부개정법률안」의 조속한 처리와 풍납동 지역의 건축규제 완화를 국회와 정부에 강력히 촉구하고자 제출되었음.

나. 관련 법제화 동향

- 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」은 풍납토성이 1963년 1월 21일 국가지정문화재로 지정된 이후 토지매입과 문화재 발굴 등 정비 사업이 초기 단계를 벗어나지 못하자 풍납토성의 보존·관리와 이주대책, 주민 재산권의 보장 등 풍납토성 주변 시민들의 고충을 해소하기 위해 2020년 6월 제정되었음.
- 하지만 현행 규정으로는 현실에 턱없이 부족한 보상금, 기존 생활권에서 완전히 박탈되는 이주대책, 각종 건축규제로 인한 정주 곤란, 문화재 발굴 비용의 주민 전가, 불합리한 규제와 제약, 풍납토성 주민들의 민원 발생 등으로 인해 문화유산 전승과 국가의 문화적 역량 강화라는 목적에 도달하지 못하고 있음.
- 이에 국회(2022년 12월, 김웅 국회의원)에서 서울특별시에 풍납토성 특별회계를 설치하도록 하는 등 주민의 재산권 보장 및 풍납토성 보존·관리사업의 실질적인 지원 방안을 담은 「풍납토성

보존 및 관리에 관한 특별법 일부개정법률안」이 발의되었으나 국회 문화체육관광위원회에서 제대로 된 논의 없이 계류 중임.

「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 일부 개정안」 : 국회 상임위 계류중
발의년도 : 2022.12.20. → 상임위원회 상정 : 2023.2.9. → 소위원회 회부

다. 풍납토성 현황과 문제점

- 풍납토성은 문화재청, 서울시, 송파구가 각각 사업 주체로 구성되어 2023년 총 887억 8천3백만원의 예산으로 토지 보상, 서성벽 정비 등의 9개 보존사업과 노후주택 정비 등 6개의 관리사업을 실행하고 있음.

< 풍납토성 사업 현황 >

- 사업구분 : 총 15개 사업
 - 보존사업 : 토지 보상, 서성벽 정비 등 9개 사업
 - ▶ 보존구역을 보존·관리 및 활용하기 위한 사업
 - 관리사업 : 노후주택 정비, 특화가로 조성 등 6개 사업
 - ▶ 관리구역내 역사문화경관을 관리·개선 및 거주·생활환경의 향상의 주민지원사업
- 2023년 사업예산 : 88,783백만원(국비 60,827/ 시비 27,749/ 구비 207)
- 사업주체 : 문화재청, 서울시, 송파구
- 관련법: 「문화재보호법」, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」
- 보상대상: 사적 지정 토지 및 지장물 등
- 보상현황: 1,539필지 399,966㎡ 중 883필지 305,301㎡ 보상 완료(656필지 보상 필요)

(2023. 2. 28. 기준)

권역	총 보상대상		보상완료		보상대기		사적 미신청	
	필지수	면적(㎡)	필지수	면적(㎡)	필지수	면적(㎡)	필지수	면적(㎡)
총 계	1,539	399,966	883	305,301	409	60,333	247	34,331
I 권역	62	176,316	59	176,206	2	108	1	2
II 권역	995	151,699	544	90,057	205	27,312	246	34,329
III 권역	480	71,715	278	38,802	202	32,913	-	-
기 타	2	236	2	236	-	-	-	-

- 풍납토성 관련 문제점은 2가지로 요약될 수 있음. 먼저 송파구청의 의견은 문화재청이 ‘풍납토성 보존·관리 종합계획’을 수립하면서 송파주민들의 건축규제 해제 의견을 무시하고 재산권 희생을 강요하는 을 초 고시한 종합계획을 취소해달라는 권한쟁의심판을 청구한 상황임.
- 송파구는 「헌법」과 「지방자치법」에 의한 지역개발사업계획의 수립·시행 및 건축허가 등에 관한 업무가 자치사무 처리 권한 침해로 보고 있음.
- 다음으로 기획재정부와 행정안전부(정부) 의견은 이주대책의 국가 지원 근거 마련, 양도소득세 감면 특례, 발굴경비 지원, 특별회계 설치 등에 대한 예외 규정을 적용하는 것과 국·공유재산 무상 사용 등을 신중히 처리해야 한다는 입장임.

라. 건의안의 타당성

- 동 건의안은 ►「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 일부개정 법률안」의 조속한 심사·통과 촉구 ►문화체육관광부와 문화재청에서 풍납토성 인근지역의 불합리한 건축규제(3권역 지하 2m, 지상 7층 제한, 4~5권역 건축 높이 제한 등) 폐지·완화 촉구 ►풍납토성 인근지역의 보상이 현실화와 신속한 이주대책 수립 ►풍납동의 정상화 및 발전을 위해 정부가 문제 해결에 적극적으로 임해 줄 것을 건의하고 있음.

- 개정안에 대해 국회에서도 이주대책 강화, 건축 제한 및 세금감면 특례의 마련, 보상의 현실화를 위한 경비지원 강화 등을 규정하여 풍납토성 보존·관리 사업에 따른 주민의 재산권 피해를 최소화 하려는 것으로 입법 취지에 대해 공감하고 있음.
- 정부는 120대 국정과제에서 대통령 주재 규제혁신 전략회의를 통해 사회갈등 등 신속하게 해결할 것을 개혁과제로 설정하고 있음. 또한 문화재청도 문화유산 규제 3대 분야 혁신과제(현상변경 허가, 매장문화재 비용지원, 주민지원 등)의 개선을 통해 문화유산 보존과 국민의 재산권 보호 간 갈등을 최소화하도록 정책을 추진하고 있음.
- 따라서, 정부는 과도하고 불합리한 규제로 인해 유산 보존과 사유 재산권 보호를 둘러싼 사회적 갈등을 조속히 해결하여 문화유산을 보호하는 선순환 체계를 구축할 필요가 있다는 점에서 동 건의안의 입법 취지가 타당한 것으로 판단됨.

IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 심사결과 : 원안가결

(재적위원 9명, 참석위원 9명, 참석위원 전원찬성)

VI. 소수의견 요지 : 「없음」

VII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 일부 개정안 조속 처리 및 풍납동 건축규제 완화 촉구 건의안

(김규남 의원 대표 발의)

의안 번호	645
----------	-----

발 의 년 월 일: 2023년 03월 29일

발 의 자: 김규남, 강석주, 김동욱,
김원중, 김지향, 김춘곤,
김혜영, 남창진, 도문열,
박상혁, 박 석, 박춘선,
서호연, 신동원, 신복자,
옥재은, 유정인, 윤영희,
이경숙, 이병윤, 이봉준,
이상욱, 이종배, 이종태,
이종환, 장태용, 채수지,
최민규, 최진혁, 한 신
의원(30명)

1. 주문

- 서울특별시의회는 국회 문화체육관광위원회에 계류 중인 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 일부 개정안」(김웅 의원 대표 발의, 2022.12.20.)의 조속한 처리와 주민과 문화유산의 상생을 위한 풍납동 지역의 건축규제 완화를 국회 및 중앙정부 등에 강력히 촉구함.

2. 제안이유

- 풍납토성 인근지역은 문화유산 보존으로 인한 불합리한 각종 건축규제로 재건축, 재개발이 중단되어 20년 넘게 지역주민들의 생존권과 재산권이 심각하게 침해받아왔음.
- 또한 풍납토성은 현실성 없는 보상가와 실효성 없는 이주대책 등 행정의 무관심으로 인해 자랑스러운 문화유산이 아닌 주민들의 원성과 원망의 대상이 된 실정임.
- 현재 국회는 주민의 재산권 및 실질적 지원방안 마련을 위해 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 일부 개정안」을 발의하였지만, 문화체육관광위원회에서 계류 중임.

- 서울시 송파구는 풍납토성 보존 및 주민 지원의 실행 주체로써 문화재청의 ‘풍납토성 보존 관리 종합계획’ 등 불합리한 규제에 반발하여 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 청구한 상태임.
- 이에 서울특별시의회는 국회에서 계류 중인 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 일부 개정안」의 조속한 처리와 풍납동 지역 규제완화에 대한 방안 마련을 정부와 국회에 촉구함.

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 등

4. 이송처

- 대통령실, 국회, 국무총리실, 문화체육관광부, 기획재정부, 행정안전부, 문화재청

풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 일부 개정안 조속 처리 및 풍납동 건축규제 완화 촉구 건의안

서울특별시의회는 국회에서 계류 중인 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 일부개정안」(김웅 의원 대표 발의, 2022.12.20.)의 조속 처리와 풍납동 지역의 불합리한 건축규제 완화를 촉구한다.

풍납토성은 국가지정문화재 사적으로 1997년 풍납토성에서 백제유물이 발견된 후 토성 내부 보존이 결정되었고, 「풍납토성의 보존 관리 및 활용에 관한 계획」이 수립·시행되면서, 풍납토성 인근지역의 건축이 제한되고 보존구역으로부터 이주해야만 되는 등 재산권 행사에 제약이 발생되면서 주민과의 갈등은 증폭되었다.

이후 문화유산 보존이라는 미명 아래 주민과의 상생은 배제된 채 불합리한 각종 건축규제로 재개발·재건축이 중단되어 20년 넘게 지역주민들의 생존권과 재산권이 침해받아 왔으며, 현실에 턱없이 부족한 보상과 실효성 없는 이주 대책 등 무관심한 행정 속에 풍납토성은 자랑스러운 문화유산이 아닌 주민들의 원성과 원망의 대상이 되었다.

구체적으로 문화재청은 2000년 이후 풍납토성 성곽을 포함한 내부를 6개 권역으로 나누어 유적 발굴을 위한 토지보상과 문화유산 보호를 위한 건축규제 범위를 정해 관리해왔다. 이중 문화재로 지정되고 매입이 완료된 1권역과 보상이 완료된 핵심지역인 2권역의 일부는 문화재 발굴조사 지연 및 보상지 방치로 지역의 슬럼화를 가속 시키고 있다.

보상이 마무리되지 않은 2권역의 경우 현행법상 한계 및 예산 부족 문제로 보상이 지연되고 있고, 3권역은 건축규제로 인해 지하 2m 넘게 땅을 팔 수도 없고, 7층이 넘는 건물을 지을 수도 없어 사실상 건축이 불가능한 상태이다. 4, 5권역 또한 문화재 양각 규정으로 인해 인근 지역보다 과도한 건축규제를 받아 재건축, 재개발 추진이 어려운 상황이다.

이러한 불합리한 상황을 해결하고자, 해당 지역구 김웅 국회의원이 ‘국가의 이주대책 수립·시행 근거 마련’, ‘양도소득세 감면 특례’, ‘주택 우선 공급 및 풍납토성 특별회계설치’ 등의 내용을 담은 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 일부 개정안」을 대표로 발의하였으나 문화체육관광위원회에 계류 중이며, 법안소위 심의 등 아직까지 제대로 된 논의가 이루어지지 못하고 있다.

또한 풍납토성 보존 및 주민 지원의 실행 주체인 서울시 송파구는 문화재청의 ‘풍납토성 보존 관리 종합계획’ 수립·고시와 관련하여 주민에게 무조건적인 희생을 강요하는 문화재 정책에 강력히 대응해 자치 권한을 지킨다는 취지로 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 청구하는 등 중앙행정의 무관심 속에 풍납동 규제 문제는 법적 갈등으로 번져가고 있다.

또 풍납동 주민으로 구성된 ‘풍납토성 주민대책위원회’가 주민 3,117명의 서명을 받아 문화재청을 상대로 ‘풍납동 규제 해제 및 문화재와 주민 공존방안 마련’을 요청하는 청원서를 문화재청에 제출하였으나, 이렇다 할 답변 없이 4개월째 묵묵부답인 상황이다.

이에 서울특별시의회는 정부와 국회에서 문화유산인 풍납토성의 보존과 더불어 주민의 생존권 및 재산권 보호 등 문화유산과 주민이 공생하는 환경을 조성할 수 있도록 다음과 같이 강력하게 촉구한다.

첫째. 국회는 풍납동 주민들의 열망이 담긴 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 일부 개정안」을 조속히 심사하여, 반드시 통과시켜 줄 것을 촉구한다.

둘째. 문화체육관광부와 문화재청은 풍납토성 인근지역의 불합리한 건축규제(3권역 지하 2m, 지상7층 제한, 4 ~ 5권역 건축 높이 제한 등)를 폐지하거나, 완화할 것을 촉구한다.

셋째. 문화체육관광부와 문화재청은 서울시, 송파구와 대립이 아닌 적극적인 협력으로 풍납토성 인근지역의 보상가를 현실화하고, 확실하고 신속한 이주대책을 마련할 것을 촉구한다.

넷째. 기획재정부는 슬럼화되고 있는 풍납동의 정상화 및 발전을 위해 풍납토성의 빠른 발굴과 주민의 조속한 이주에 대한 재원 확대 및 마련에 적극적으로 노력할 것을 촉구한다.

다섯째. 대통령비서실(문화체육비서관)과 국무조정실(규제조정실)은 풍납동 문제가 주민과 문화유산 상생차원에서 지방자치단체의 문제가 아닌, 심각한 국가 단위 문제임을 인식하고, 문제해결을 위해 적극적으로 해결에 나설 것을 촉구한다.

2023. 3. 29.

서울특별시의회의원 일동