

서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및 이주대책
마련에 관한 특별조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제2436호

나. 발 의 자 : 김규남 의원 외 29명

다. 발의일자 : 2025년 2월 3일

라. 회부일자 : 2025년 2월 5일

2. 제안이유

- 풍납토성 인근지역은 문화유산 규제로 인해 지속적으로 주민들이 재산권을 침해 받아왔고, 개발이 어려운 탓에 슬럼화 되어 정부의 정책·재정적 지원이 절실하게 필요한 상황임.
- 특히 이주대책 마련을 목적으로 풍납토성 5권역에 소규모 재개발 사업인 모아타운이 추진되고 있으나, 1980년대 시행한 용역을 근거로 수립된 서울시 국가유산 인근 높이 기준(또는 양각)에 의해 이주대책 마련이 어렵고 사업 추진이 불투명한 상황임.
- 이에 국가유산 주변 건축물 높이(또는 양각)를 미적용하는 건축 특례사항, 주민지원 사업 확대 및 주민 우선 고용 사항 등을 명기 하여 주민들의 정주 환경을 대폭 개선하고, 이주대책을 적극 마련 하여 주민과 문화유산이 공생하는 환경을 만들고자 함.

3. 주요내용

- 가. 정기 및 수시 회의 개최 등 위원회 운영에 대한 사항을 신설함(안 제5조).
- 나. 교통환경, 교육환경 개선 등 주민지원 사업을 확대 신설함(안 제6조1항).
- 다. 사업구역 내 공공사업에 대한 주민 우선 고용사항을 신설함(안 제6조 3항).
- 라. 이주대책 마련용 건설공사에 대한 국가유산 주변 건축물 높이 기준 미적용 건축특례 사항을 신설함(안 제9조).

4. 참고사항

- 가. 관계법령: 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 등

5. 검토의견(수석전문위원 강옥심)

가. 개정안의 개요

- 동 개정안은 풍납토성 인근 지역이 「서울특별시 국가유산 보존 및 활용에 관한 조례」 제18조 및 별표2에 따른 건축물 높이 규제를 적용받지 않도록 하고, 주민지원사업을 확대하는 등 적극적인 이주대책을 마련하여 문화유산인 풍납토성과 지역주민이 상생하는 데 기여하고자 발의되었음.

나. 제안 배경 및 필요성

- 1981년 최초 도입된 양각 규제¹⁾는 지난 40여 년 동안 문화유산 주변부 건축물의 높이를 제한하여 역사문화환경 보존지역의 보호를 위한 역할을 해 왔으나,

문화유산 중심의 획일적인 규제로 인해 주변 지역 노후화, 재산권 침해 등의 폐해 또한 발생하고 있어 이를 개선해 달라는 요구가 지속적으로 제기되고 있음.

- 1963년 국가지정유산으로 지정된 풍납토성의 경우, 2018년부터 토성 복원 및 정비사업이 본격적으로 추진되면서 각종 이주대책이 마련되기는 하였으나 건축 규제로 인하여 구역 내 재건축 사업은 현재까지도 원활하게 진행되지 못하고 있는 실정임.

1) 문화유산의 경계선 지점에서 일정 거리(서울시는 100m)까지는 문화재에 대한 전망을 가리지 않도록 경계선 지점의 높이로부터 27도 선을 그어 모든 건물 높이가 그 아래로 들어오게 해야 한다는 규정

- 현재 양각 규제를 규정하고 있는 지방자치단체로는 서울시가 유일하며, 최근 서울시는 입법 당시의 사정과 환경이 크게 달라진 현재의 상황에 맞게 기준을 변경해야 한다는 요구를 수용하여 문화유산 관련 건축 규제를 완화하는 방안을 연구하겠다고 밝힌 바 있음.
- 따라서 동 개정안은 문화유산인 풍납토성과 지역주민이 공생할 수 있는 환경을 만들기 위한 시도으로써 그 제안의 필요성은 충분히 공감할 수 있다고 할 것임.

다. 위원회 정기회 규정 신설(안 제5조제5항)

- 안 제5조제5항은 ‘서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및 이주 대책 마련 위원회’(이하 “풍납토성 위원회”)가 분기별 1회 정기회의를 가지도록 하고 있으며, 위원장의 요청 시 수시회의를 소집할 수 있도록 하고 있음.

현 행	개 정 안
제5조(위원회 설치 및 구성) ① ~ ④ (생략)	제5조(위원회 설치 및 구성) ① ~ ④ (현행과 같음)
<u><신설></u>	<u>⑤ 위원회는 분기별 1회 정기회의를 가지며, 위원장의 요청시 수시회의를 소집할 수 있다.</u>
⑤ (생략)	⑥ (현행 제5항과 같음)

- 현행 조례는 풍납토성 인근 지역주민의 지원 및 이주대책 마련을 위한 주요 시책을 심의·자문하기 위하여 위원회를 설치할 수 있도록 하고 있으며, 구성 및 존속기한 등을 규정하고 있음.

- 서울시 위원회의 설치·운영에 관한 일반 규정으로서 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」는 위원회를 비상설로 운영하는 것을 원칙으로 하되 다음과 같은 예외사항을 두고 있음.

- 1. 법령에 위원회 설치 및 구성 방법 등이 다르게 명시된 경우
- 2. 위원회의 회의가 **분기별 1회 또는 연간 4회 이상 개최할 것이 예상**되어 회의 개최 때마다 위원을 위촉하는 것이 적절하지 않은 경우
- 3. 안건 발생 후 위원 구성 시 심의의 공정성을 현저히 훼손할 우려가 있는 경우

- 동 조례는 지난해 7월부터 제정·시행되고 있으나 서울시는 현재까지 풍납토성 위원회를 설치하지 않고 있으며, 2025년도 위원회 운영 예산은 2회분만 편성하였고,

서울시 문화유산활용과는 동 개정안에 대하여 타 조례의 경우를 고려해 정기회 개최 횟수는 ‘연 2회 이상’으로 수정하는 것이 적절하다는 의견을 밝히고 있음.

- 대법원은 위원회 설치에 대하여 “지방자치단체장은 집행기관에 속하는 행정기관 전반에 대하여 조직편성권을 가지고 있어 위원회 설치에 시장의 고유권한”이라고 판시한 바 있으며,

지방의회가 합의제 행정기관의 설치에 관한 조례안을 발의하여 이를 그대로 의결, 재의결하는 것은 **지방자치단체장의 고유권한**에 속하는 사항의 행사에 관하여 지방의회가 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 관련 **법령에 위반되어 허용되지 않는다.**
(대법원 2009. 9. 24. 선고 2009추53 판결)

그러한 **합의제 행정기관에는** 그 의사와 판단을 결정하여 외부에 표시하는 권한을 가지는 합의제 행정관청뿐만 아니라 **행정주체 내부에서 행정에 관한 의사 또는 판단을 결정할 수 있는 권한만을 가지는 의결기관도 포함**되는 것이므로...
(대법원 2000. 11. 10. 선고 2000추36 판결)

현행 조례 또한 위원회의 설치절차에 관한 사항을 “시장 등”의 권한으로 규정하고 있음.

「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」

제6조(위원회의 설치요건) ① 시장 등은 위원회를 설치하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 요건을 갖추어야 한다

○ 동 조례는 특별조례로서 지방자치단체 내 일반 규정에 대해 각종 특례 규정의 우선권을 인정할 수 있는 여지는 있다고 하겠으나 대법원 판례에서와 같이 법령이 허용하는 범위 내에서만 그 우선권을 보장받는다고 할 것이므로

위원회의 운영 횟수를 지방의회의 입법활동으로써 강제하기보다 타 위원회의 사례를 반영하여 “연 2회 이상”으로 수정할 것을 제안함.

「서울특별시 장애인 복지위원회 조례」

제7조(회의) ② 정기회는 연 한 번 개최하며, 임시회는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우와 재적위원 3분의 1이상의 회의소집 요청이 있는 때에 위원장이 소집한다.

「서울특별시 청소년육성위원회 조례」

제6조(회의) ① 위원회의 회의는 정기회의 및 임시회의로 구분하고, 정기회의는 연 2회 개최하며 임시회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 때 개최한다.

「서울특별시 사회보장위원회 구성 및 운영 조례」

제7조(회의 운영) ② 정기회의는 연 2회 이상 소집하고, 임시회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 또는 재적위원 3분의 1 이상이 요구하는 경우에 소집한다.

현 행	개 정 안	수정의견
제5조(위원회 설치 및 구성) ① ~ ④ (생략) <u><신설></u>	제5조(위원회 설치 및 구성) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ 위원회는 <u>분기별 1회</u> <u>정기회의를</u> 가지며, 위 <u>원의 요청시</u> <u>수시회의를</u> <u>소집할 수 있다.</u>	제5조(위원회 설치 및 구성) ① ~ ④ (개정안과 같음) ⑤ ----- <u>연 2회 이상</u> ----- ----- -----.
⑤ (생략)	⑥ (현행 제5항과 같음)	⑥ (개정안과 같음)

라. 주민지원사업의 추가(안 제6조)

- 안 제6조는 주민지원사업 수행을 강행규정으로 하고 교통 및 교육 환경 개선 사업을 추가하고 있으며, 시장 및 송파구청장에게 보존·관리 구역 내 시행하는 공공사업 및 주민지원 사업 등에 풍납토성 인근 지역주민을 우선 고용하도록 노력할 의무를 부여하고 있음.

현 행	개 정 안
제6조(주민지원사업) ① 시장은 풍납토성 인근지역 주민 지원을 위해 다음 각 호의 사업을 <u>수행할</u> 수 있다. 1. ~ 6. (생 략) <u><신 설></u> <u><신 설></u> 7.8. (생 략) ② (생 략) <u><신 설></u>	제6조(주민지원사업) ① ----- ----- <u>수행하며,</u> <u>사업 수행을 위한 재정지원을 할</u> ---. 1. ~ 6. (현행과 같음) <u>7. 풍납토성 인근지역의 보행 및 교통환경 개선 사업</u> <u>8. 풍납토성 인근지역의 학교 및 교육환경 개선 사업</u> 9.10. (현행 제7호 및 제8호와 같음) ② (현행과 같음) <u>③ 시장과 송파구청장은 보존관리 구역 내 시행하는 공공사업 및 주민지원 사업 등에 풍납토성 인근 지역주민을 우선 고용하도록 노력하여야 한다.</u>

- 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 제10조는 지방자치단체가 지역주민을 위한 각종 사업과 대통령령으로 정하는 주민지원사업을 시행할 수 있도록 정하고 있으며, 주민지원사업에 보존·관리구역 내 주민을 우선 고용할 수 있는 방안을 마련해야 하도록 규정하고 있음.

「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」

제10조(주민지원사업 등) ① 국가 및 지방자치단체는 보존·관리사업이 시행되는 지역의 주민을 위하여 소득증대사업, 복지증진사업, 생활편의시설 설치사업 및 대통령령으로 정하는 주민지원사업을 시행할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따른 주민지원사업에 보존·관리구역 내 주민을 우선 고용할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 시행령」

제8조(주민지원사업의 범위) 법 제10조제1항에서 “대통령령으로 정하는 주민지원사업”이란 다음 각 호의 사업을 말한다.

1. 백제역사문화 체험학습장 설치 및 지원사업
2. 도로·주차장·상하수도 등 기반시설 개선사업
3. 도서관·전시관 등의 건립 및 운영 사업
4. 역사문화환경(국가유산 주변의 자연경관이나 역사적·문화적인 가치가 뛰어난 공간으로서 국가유산과 함께 보호할 필요성이 있는 주변 환경을 말한다) 개선 등의 활동을 위하여 설립된 주민단체의 지원사업
5. 보존·관리구역 내 시굴(試掘)·발굴사업
6. 그 밖에 주민의 거주·생활환경의 향상을 위하여 국가유산청장이 필요하다고 인정하는 사업

○ 상위 법령을 고려하여 볼 때, 주민지원사업을 추가하고 고용 특례규정을 추가하는 것에 대한 특별한 문제는 없겠으나 법에서 주민지원사업을 임의규정으로 하고 있다는 점을 반영하여 동 개정안 또한 임의규정으로 수정하는 것이 적절하다고 판단됨.

현 행	개 정 안	수정의견
제6조(주민지원사업) ① 시장은 풍납토성 인근지역 주민 지원을 위해 다음 각 호의 사업을 수행할 수 있다.	제6조(주민지원사업) ① --- ----- -----수행하며, 사업 수행을 위한 재정지원을 할-----.	제6조(주민지원사업) ① --- -----수행할-----.

마. 건축물 높이 기준 배제 조항 신설(안 제9조)

- 안 제9조는 현행 「서울특별시 국가유산 보존 및 활용에 관한 조례」 제18조 및 별표2에서 규정하고 있는 국가유산 주변 건축물 높이 기준을 적용받지 않도록 하는 특례조항을 신설하고 있음.

「서울특별시 국가유산 보존 및 활용에 관한 조례」

제18조(역사문화환경 보존지역의 보호) ④ 행정기관은 제2항 및 제3항에 따라 검토한 결과 해당 건설공사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 **국가지정유산은 국가유산청장과** 시지정유산은 시장과 **협의를 거쳐** 「문화유산법」 제35조제1항제1호 및 제2호, 「자연유산법」 제17조제1항제1호 및 제2호에 따른 행위에 해당하는지를 판단하여야 한다.

1. **별표 2의 국가유산 주변 건축물 높이 기준을 초과하는 경우**

2. 제3항제2호부터 제9호까지의 규정에 따른 검토 결과가 국가유산보존에 영향을 미칠 가능성이 높은 것으로 인정되는 경우
3. 국가유산(보호구역이 지정되어 있는 경우에는 보호구역) 경계에 직접 접해 있는 필지로서 제1항 각 호에 해당하는 지역인 경우(다만, 하나의 건축물이 제1항 각 호의 지역 범위 내외를 걸쳐 있는 경우는 국가유산청장 또는 시장과 협의를 거쳐야 한다)

- 별표 2는 ‘국가유산주변 건축물 높이 기준’(이하 “양각 규제”)으로서 앞서 제안 배경에서 언급한 바와 같이 1981년 최초 도입된 이후 무분별한 개발로 문화유산이 훼손되는 일을 방지하는 데에는 크게 기여하였으나 재산권을 침해한다는 비판에서 벗어나지 못하고 있는 실정임.
- 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」(이하 “문화유산법”)은 조례로 역사문화환경 보존지역을 정할 경우 국가유산청장과 협의를 거치도록 하고 있으며,

「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」(이하 “풍납토성법”)은 국가유산청장이 보존·관리구역을 지정할 경우 「문화유산법」상 문화유산위원회의 심의를 거치도록 하고 있어 양각 규제에 대한 폐지 또는 완화를 위해서는 국가유산청장의 협의 또는 문화유산위원회의 심의가 필수 절차인 것으로 이해할 수 있을 것임.

- 국가유산청장의 ‘협의’와 관련하여, 2004년 서울시의회는 보호대상 문화재가 왕릉·고분묘인 경우 공사가 문화재 보존에 지장이 없다고 판단되는 지역은 검토대상에서 제외할 수 있도록 하는 단서 조항을 신설한 바 있으나

조례무효확인소송 결과, 국가지정유산의 관리사무는 지방자치단체에 위임된 국가사무로서 국가유산청장과의 협의는 절차적 협의가 아닌 ‘동의’로서의 내용적 협의가 필요하다는 대법원의 판결이 있었음. (대법원 2006. 3. 10. 선고 2004추119 판결 조례안재의결무효확인)

- 이에 서울시는 풍납토성 인근 지역에 대한 양각 규제를 배제하는 안 제9조의 내용에 대하여 법이 정한 국가유산청장의 권한을 침해하는 규정으로서 상위법에 위반하는 것이라 판단하여 국가유산청에 의견조회를 한 결과,

국가유산청은 타 지역과의 형평성 및 파급효과 등을 고려하여 양각 규제 적용을 배제하는 것은 불가하나 이를 완화하여 적용할 수 있도록 수정하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였음.²⁾

- 더불어 서울시는 종로구와 중구 상업 지역 내 문화유산과 관련하여

2) 2023년 수립된 「풍납토성 보존·관리 종합계획」은 이주대책 수립 시 양각 완화 검토 방향을 제시한 바 있으며, 실제로 지난 8월 국가유산청은 풍납토성 내 ‘풍납미성아파트’의 재건축 허가 신청에 ‘조건부 가결’ 결정을 내린 바 있음.

지난 10일 도심 속 문화유산의 미래 가치, 도시와 문화유산의 관계, 주변 토지 이용 현황 등을 고려한 도시 관리 지침을 마련하고 문화유산과 도심 개발이 상생하는 창의적인 계획을 유도하기 위한 용역을 착수하겠다고 밝혀 양각 규제 완화에 대한 기대감이 커진 상황임.

- 따라서 양각 규제 배제는 법적·행정적 규제 완화 분위기와 그 맥락에서는 유사하다고 볼 수 있겠으나 타 지역과의 형평성, 국가유산청장과의 협의 절차, 서울시 연구용역 결과 등 많은 요소들이 종합적으로 고려되어야 하는 사안인 만큼 다음과 같이 수정의견을 제안함.

현 행	개 정 안	수정의견
<신 설>	제9조(건축특례) 이주대책 마련을 위한 건설공사의 경우 「서울특별시 국가유산 보존 및 활용에 관한 조례」18조 등에도 불구하고 동 조례 별표2 국가유산 주변 건축물 높이 기준을 적용받지 아니한다.	제9조(건축특례) ----- ----- ----- ----- -----제18조----- ----- -----완화하여 적용할 수 있다.

국가유산청 의견서

관계기관명:	국가유산청
담당자:	김용복 역사유적정책과 과장 / 042-481-4990
안건명:	서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및 이주대책 마련에 관한 특별조례 일부개정조례안

<신설> : 제9조(건축특례) 이주대책 마련을 위한 건설공사의 경우 「서울특별시 국가유산 보존 및 활용에 관한 조례」 18조 등에도 불구하고 동 조례 별표2 국가유산 주변 건축물 높이 기준을 적용받지 아니한다.

1. 검토의견: 국가유산 주변 건축물의 높이 기준을 완화 적용하는 사항으로 수정필요

개정안	우리 청 수정안
제9조(건축특례) 이주대책 마련을 위한 건설공사의 경우 「서울특별시 국가유산 보존 및 활용에 관한 조례」 18조 등에도 불구하고 동 조례 별표2 국가유산 주변 건축물 높이 기준을 <u>적용받지 아니한다.</u>	제9조(건축특례) 이주대책 마련을 위한 건설공사의 경우 「서울특별시 국가유산 보존 및 활용에 관한 조례」 제18조 등에도 불구하고 동 조례 별표2 국가유산 주변 건축물 높이 기준을 <u>완화하여 적용할 수 있다.</u>

2. 구체적 검토의견

- 다른 서울특별시 역사문화환경 보존지역과의 형평성 및 파급효과 등을 고려할 때, 「서울특별시 국가유산 보존 및 활용에 관한 조례」 제18조에 따른 건축물 높이 기준 적용 배제가 아닌 완화하여 적용할 수 있도록 수정하는 것이 바람직 할 것으로 사료됨
- 「풍납토성법」 제5조에 따라 2023년 1월 수립된 ‘풍납토성 보존·관리 종합계획’ 내 ‘이주대책 수립 시 양각 완화 검토’ 방향과의 일관성이 유지되도록 우리 청 수정안을 제시 함

의안번호
2436

서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및 이주대책
마련에 관한 특별조례 일부개정조례안

발 의	제 안 자	제안일자	소관 상임위
	김규남 (문화체육관광위원회)	2025.2.3.	문화체육관광위원회
주요내용	〈개정 필요성〉 ○ 풍납토성 인근지역은 서울시 국가유산 인근 건축물 높이 기준(양각)에 의해 이주대책 마련이 어려우며, 주민들의 재산권 침해 지속 발생 ○ 이에, 국가유산 주변 건축물 높이(양각)를 미적용하는 건축 특례사항 및 주민지원 사업확대, 주민 우선고용 사항 등을 통해 주민과 문화유산이 상생 〈주요 입법 요지〉 ○ 이주대책 마련용 건설공사에 대한 국가유산 주변 건축물 높이 기준 미적용 건축특례 사항 신설 (안 제9조) ○ 주민지원사업 강행규정 신설 및 이를 위한 재정지원 근거 마련(안 제6조 제1항) ○ 교통환경, 교육환경 개선 등 주민지원 사업 확대 신설(안 제6조 제1항 제7,8호) ○ 사업구역 내 공공사업에 대한 주민 우선고용 근거 마련(안 제6조 제3항) ○ 정기 및 수시 회의 개최 등 위원회 운영에 대한 사항 신설(안 제5조 제5항)		
추진경과	○ '25. 2 .3. 서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및 이주대책 마련에 관한 특별조례 일부개정조례안 발의 (김규남 의원 대표발의)		
부 서 검토의견	원안가결() / 수정가결 (○) / 부결() / 보류()		
쟁점사항 (의회동향, 문제점 등)	○ 풍납동 이주대책 마련용 양각규제 미적용 건축특례조항은 국가유산청 사전협의 결과를 반영하여 수정 필요 - 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 제7조에 의거 국가유산청장의 권한으로 풍납동 권역을 구분, 구역별 특성에 따라 양각규제 등 각종 규제를 정하고 있어 조례를 통해 시장이 풍납동 내 신축 건축물 양각규제 제외 적용은 국가유산청장 권한임 - 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제13조에 의거 풍납동 등 역사문화환경 보존지역 내 규제 완화 관련 조례 개정은 국가유산청장과 사전협의 결과 반영 필요 ○ 위원회 정기회의 운영 횟수 분기별 1회는 타 위원회에 비해 과다하며, ○ 주민지원사업 수행 관련 강행규정 신설은 市 재정부담 가중으로 인한 자치재정권 침해 소지가 있어 '임의규정'으로 수정 필요 ※ 타 법령 및 조례상 행정규제에 따른 주민지원사업의 경우 임의규정으로 되어 있음		
상 임 위 처 리 결 과			
향 후 계 획			
대응방안	○ 조례안 대표 발의 의원 방문 및 부서 검토의견 설명		
담당부서	문화유산활용과	팀장 김종오(☎2133-2622)	담당 박숙경(☎2133-2645)