



제 428회 국회 (임시회)  
제2차문화체육관광위원회

# 풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법 일부개정법률안

## 검 토 보 고

< 풍납토성 보존관리구역 주민 지원 근거 마련 >  
■ 박정훈의원 대표발의(의안번호 제2209264호)

2025. 8.

문 화 체 육 관 광 위 원 회

수석전문위원 천우정

# 목 차

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| I. 제안경위 .....                                                 | 1  |
| II. 제안이유 및 주요내용 .....                                         | 1  |
| III. 검토의견 .....                                               | 4  |
| 1. 풍납토성 보존과 지역 발전의 조화 명시(안 제1조) .....                         | 4  |
| 2. 다른 법률과의 관계(안 제4조) .....                                    | 6  |
| 3. 매장유산 발굴 비용의 국가 부담 근거 마련(안 제8조제1항 신설) .....                 | 10 |
| 4. 관리구역 내 건폐율 완화 근거 마련(안 제8조제2항 신설) .....                     | 18 |
| 5. 지방자치단체의 토지 취득 및 매수청구권 보장(안 제2조제6호, 제9조<br>및 제10조 신설) ..... | 22 |
| 6. 국가 주도의 이주·정주대책 마련 의무화(안 제11조제1항) .....                     | 32 |
| 7. 사용료 등의 감면 대상 확대(안 제14조) .....                              | 35 |
| 8. 부칙 .....                                                   | 42 |
| ※ 참고자료 .....                                                  | 44 |

## I. 제안경위

가. 발 의 자 : 박정훈 의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 3. 21.

다. 회 부 일 : 2025. 3. 24.

## II. 제안이유 및 주요내용

풍납동은 1997년 아파트 재건축 현장에서 백제 유물이 발견된 이후, 30년 가까이 국가지정문화유산으로 묶여 개발이 제한되고 주민들의 재산권이 침해받는 상황임. 건축물 신축 금지, 지하 굴착 제한 등 강력한 규제가 시행되면서, 주거환경이 심각하게 악화되었음. 이로 인해 풍납동은 송파구에서 가장 낙후된 지역으로 전락했고, 인구 감소와 지역 슬럼화가 진행되고 있음.

현행법은 지지부진한 풍납토성 발굴사업으로 인해 고통받는 지역주민들의 기본권을 보호하고, 동시에 초기 백제성 보존·관리를 통해 국가의 문화적 역량 강화에 이바지하고자 특별법으로 제정되었음. 그러나 현행법에 당시 실효성 있는 조치가 가능한 근거가 담기지 않아 이후 5년이 지났음에도, 상황은 더 나빠지고 있음.

이에 개정안은 법률 취지 및 목적을 구체화하고, 주민들의 재산권과 생활권을 보호하면서도 문화유산 보존을 강화하는 구체적인 내용을

담고 있음.

본법의 목적에 기존 ‘풍납토성의 보존 및 관리’ 뿐만 아니라 ‘그 일대의 발전’을 추가해, 특별법 제정 목적이 문화유산과 지역주민이 상생하는 것임을 명확히 함(안 제1조).

보존·관리사업에 따라 생활의 터전을 잃게 되는 사람을 위한 이주대책 및 정주대책 수립권자를 국가로 확대함과 동시에, 이주대책 및 정주대책 수립을 의무화해 지역주민의 기본권 보호를 강화하고 풍납토성 보존·관리 사업을 촉진하도록 함(안 제11조제1항).

기본권 제한을 완화하는 특례로서, 공공을 위해 특별히 필요하다고 판단되는 경우에 건설공사를 위해 소요되는 매장유산 발굴 경비는 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」 제11조제3항 본문에도 불구하고 국가가 부담할 수 있는 근거를 마련함(안 제8조제1항 신설). 또한, 관리구역의 건폐율을 상향할 수 있는 근거를 마련해 토지등 소유자에 가해지고 있던 재산권 행사 제한을 완화할 수 있게 함(안 제8조제2항 신설).

풍납토성 소재지를 관할하는 서울특별시와 송파구가 토지등을 매수할 수 있게 하고, 토지등 소유자에게 매수청구권을 인정함. 이를 통해 지방자치단체가 관리구역 내 토지등을 확보하여 풍납동 거주환경을 개선할 수 있게 함(안 제9조 및 제10조 신설).

현행법으로는 「공유재산 및 물품 관리법」에서 정하는 바에 따라 주민지원사업 중 제한적인 경우에 사용료 등을 감면할 수 있었으나, 주민지원사업 전체에 대해 감면할 수 있도록 대상을 확대함(안 제14조).

### Ⅲ. 검토의견

#### 1. 풍납토성 보존과 지역 발전의 조화 명시(안 제1조)

##### 가. 개정안 요지

- 개정안은 풍납토성의 보존 및 관리뿐만 아니라 그 일대의 발전을 특별법의 목적에 추가하려는 것임(안 제1조).

##### [ 개정안 조문대비표 ]

| 현행                                                                                                                  | 개정안                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제1조(목적) 이 법은 우리 민족의 문화적 자산인 풍납토성의 <u>보존 및 관리</u> 에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 우리의 문화유산을 전승시키고 국가의 문화적 역량 강화에 이바지함을 목적으로 한다. | 제1조(목적) -----<br>----- <u>보존, 관</u><br><u>리 및 그 일대의 발전</u> -----<br>-----<br>-----<br>-----. |

##### 나. 검토의견

- 현행법 제1조는 이 법의 목적을 풍납토성의 보존 및 관리를 통해 그 역사성과 고고학적 가치를 보존하고, 나아가 국가의 문화적 역량 강화에 이바지하는 것으로 명시하고 있음.

- 그러나 풍납토성 보존·관리사업이 장기간 추진되면서 해당 지역 주민들은 토지 등의 이용제한, 이주 요구, 생활불편 등 실질적인 피해를 겪고 있으며, 보존 중심의 일방적인 정책 운영으로 인해 지역사회 내 갈등이 누적되고 있는 상황이라는 의견이 제기되고 있음.
- 이에 개정안은 현행 제1조의 “풍납토성의 보존 및 관리”라는 문구를 “풍납토성의 보존, 관리 및 그 일대의 발전”으로 변경하려는 것으로, 풍납토성 일대를 단순한 규제 대상이 아닌 보존과 발전이 병행되는 공간으로 재정의하고자 하는 것으로 이해됨. 이는 문화유산 보존의 지속가능성을 확보하고, 지역공동체와의 상생을 도모하려는 점에서 입법 취지에 공감할 수 있음.
- 개정안에 대해 국가유산청은 풍납토성의 보존·관리뿐만 아니라 지역 주민과 함께 공존하며 상생하기 위해 제정된 「풍납토성법」의 입법취지에 부합함에 따라 개정안에 동의한다는 입장이며, 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」에서도 지역의 발전을 도모하는 것을 목적으로 하고 있음을 고려할 필요가 있다는 입장임.
- 기획재정부는 국가유산과 관련된 특별법 체계는 기본적으로 해당 유산의 보존·관리 목적이며 그 일대 지역의 발전을 위한 법이 아니며, ‘그 일대’의 범위가 불명확하여 인근 지역으로의 무분별한 지원범위 확대 및 그에 따른 특혜 및 형평성 시비, 과도

한 재정 소요 발생 등이 우려되고, 유사 입법 사례<sup>1)</sup>를 감안하여 현행법 유지가 필요하다는 의견임.

- 이에 대해 국가유산청은 소관 법률인 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」에서도 지역의 발전을 도모하는 것을 목적으로 하고 있으며<sup>2)</sup>, ‘그 일대’의 범위는 보존·관리구역<sup>3)</sup>으로 한정된다는 점을 고려할 때 기획재정부에서 우려하는 사항은 발생되지 않을 것이라는 의견임.

- 
- 1) 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」 제1조(목적) 이 법은 우리 민족의 문화적 자산인 고도(古都)의 역사문화환경을 효율적으로 보존·육성함으로써 고도의 정체성을 회복하고 주민의 생활을 개선하여 고도를 활력 있는 역사문화도시로 조성하는 데 기여함을 목적으로 한다.  
「신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법」 제1조(목적) 이 법은 우리 민족의 소중한 문화적 자산인 신라왕경(新羅王京) 핵심유적을 복원·정비함으로써 민족문화의 원형을 되살려 민족의 정체성 확립에 기여하고 신라왕경이 소재한 경주를 활력 있는 역사문화도시로 조성하는 데 이바지함을 목적으로 한다.
  - 2) 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」 제1조(목적) 이 법은 우리나라의 고대 역사문화권과 그 문화권별 문화유산을 연구·조사하고 발굴·복원하여 그 역사적 가치를 조명하고, 이를 체계적으로 정비하여 그 가치를 세계적으로 알리고 지역 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다.
  - 3) 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
    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 주민지원사업을 말한다.

## 2. 다른 법률과의 관계(안 제4조)

### 가. 개정안 요지

- 개정안은 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」이 문화유산 보존 및 활용, 매장유산 보호 및 조사, 건축, 주택공급, 국·공유재산 등에 관한 다른 법률보다 우선하여 적용된다는 조항을 신설하려는 것임(안 제4조).

#### [ 개정안 조문대비표 ]

| 현행                                                   | 개정안                                                                                                             |
|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제4조(다른 법률에 따른 계획과의 관계) ①·② (생략)<br><u>&lt;신설&gt;</u> | 제4조(다른 법률과의 관계) ①·②<br>(현행과 같음)<br>③ 이 법은 문화유산 보존 및 활용, 매장유산 보호 및 조사, 건축, 주택공급, 국·공유재산 등에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. |

### 나. 검토의견

- 현행법은 동법에 따라 5년마다 수립되는 풍납토성 보존·관리 종합계획이 다른 법률에 따른 보존 및 개발계획에 우선함을 원칙으로 규정하고 있음<sup>4)</sup>.

4) 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 제4조(다른 법률에 따른 계획과의 관계) ①이

- 한편, 현행법에는 풍납토성 보존 및 관리와 관련한 인·허가 절차에 대한 별도 규정이 없어, 보존·관리구역 내 개발 행위는 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」, 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」 등 관련 개별법령에 따른 인·허가 절차를 거쳐야 함.

### [ 각 개별법에 따른 인·허가 절차 ]

| 구 분  | 인·허가                                                                                        | 근거 규정                            |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| 문화유산 | · (국가지정유산구역) 국가지정문화유산<br>현상변경 허가<br>· (역사문화환경 보존지역) 국가지정문화<br>유산 보존에 영향을 미칠 우려가 있는<br>행위 허가 | 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제35조      |
| 매장유산 | · 매장유산 유존지역 매장유산 발굴허가<br>· 발굴된 매장유산 보존조치 평가에 따른<br>보존조치 처분                                  | 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」 제11조, 제14조 |
| 건축   | · 건축 허가                                                                                     | 「건축법」 제11조                       |
| 주택공급 | · 건설사업계획 승인                                                                                 | 「주택법」 제15조                       |

- 개정안은 풍납토성의 개발 행위시 문화유산, 매장유산, 건축, 주택 공급, 국·공유재산 등에 관하여 다른 법률보다 우선하여 적용하려는 것으로, 풍납토성 보존·관리사업이 문화유산 보존, 도시 계획, 주거복지, 국·공유재산 관리 등 여러 분야에 걸친 복합적 공익사업으로 추진되는 현실을 반영하여, 관련 법률 간 충돌을

법에 따른 풍납토성 보존·관리 종합계획은 다른 법률에 따른 보존 및 개발계획에 우선한다. 다만, 「국토기본법」 제6조에 따른 계획으로서 대통령령으로 정하는 계획 및 군사에 관한 계획에 대해서는 우선하지 아니한다.

②제1항에 따른 풍납토성 보존·관리 종합계획은 다른 법률에 따른 보존 또는 개발계획과 조화를 이루도록 하여야 한다.

방지하고 사업의 통합적이고 일관된 집행을 위한 법적 우선 적용의 근거를 마련하려는 취지로 이해됨.

○ 다만, 타법에 비해 이 법을 우선 적용할 필요가 있는 경우 해당 사항을 명시하여 개별 조문에서 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다고 봄.

- 유사 입법례를 보면 「신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법」, 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」 등은 모두 “○○에 관하여”라는 식으로 한정적인 범위를 규정하고 있어, 법률 간 충돌 가능성을 최소화하고 있음. 특히 「신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법」은 다른 법률과의 관계에서 이 법을 우선 적용한다고 규정하면서도, 이 법에 규정된 것을 제외하고는 타법에 따름을 명시하고 있음.

#### [ 유사 입법례 현황 ]

「신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법」 제4조(다른 법률과의 관계) ①이 법은 신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

②신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관하여 이 법에 규정한 것을 제외하고는 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」에 따른다.

「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」 제4조(다른 법률 및 계획과의 관계) ①이 법은 역사문화권 정비에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

- 개정안에 대해 **국가유산청**은 개정안의 취지는 문화유산, 매장 유산, 건축, 주택공급, 국·공유재산 관련 법령에 따른 규제를 해소하여 풍납토성 내 개발행위를 지원하기 위한 사항이나, 현행 법은 관련 인·허가 관련 규정이 별도로 없으며, 각 개별 법령에서 규정한 인·허가 등이 의제되지 않는 상황에서 우선적용 규정을 신설할 경우 오히려 법적 충돌로 혼란 발생이 우려됨에 따라 수용이 곤란하고, 다른 입법례와 다르게 포괄적으로 이 법을 우선 적용하도록 하고 있어 법의 구체적인 적용 범위에 대한 해석이 어려운 점 등을 고려하여, 개정안 취지가 실효성 있게 담보되기 위해서는 각 사항에 대해 구체적으로 특례를 규정하는 방식이 바람직하다는 의견임.
- **행정안전부**는 공유재산은 자치단체 소유 재산으로 모든 주민에게 공평한 이용 기회를 제공하고, 지방재정의 건전성을 제고하기 위해 공유재산의 관리·처분에 관하여 「공유재산법」에서 엄격히 규정하고 있으므로, 개정안과 같이 공유재산에 대해 우선 적용토록 규정하는 것은 곤란하며, 필요한 경우 개별 조문에서 공유재산 특례를 규정하는 것이 바람직하다는 의견임.

### 3. 매장유산 발굴 비용의 국가 부담 근거 마련(안 제8조제1항 신설)

#### 가. 개정안 요지

- 개정안은 풍납토성 보존·관리구역에서 공공의 필요에 따라 건설 공사 등을 수행하는 경우 매장유산의 발굴에 소요되는 경비를 국가가 부담할 수 있도록 하려는 것임(안 제8조제1항 신설).

#### [ 개정안 조문대비표 ]

| 현 행   | 개 정 안                                                                                                                |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <신 설> | 제8조(보존·관리구역 특례) ①보존·관리구역에서 매장유산 발굴에 소요되는 경비는 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」 제11조제3항 본문에도 불구하고 공공을 위해 특별히 필요한 경우 국가가 부담할 수 있다. |

#### 나. 검토의견

- 현행법은 풍납토성의 보존과 관리를 위해 보존구역과 관리구역으로 각각 구분하여 관리하고 있음. 이러한 구역 지정은 풍납토성의 체계적인 보존과 지역주민의 주거·생활환경 개선을 동시에 추구하기 위한 것으로, 보존구역은 유적의 직접적인 보호를, 관리구역은 주변 환경과의 조화를 통해 전체적인 역사문화경관을

유지하는 데 중점을 두고 있음<sup>5)</sup>(자료: 참고 1).

- 보존구역 : 풍납토성의 보존, 관리 및 활용을 위해 국가유산청장이 지정하는 구역으로, 풍납토성의 핵심 유적지로 역사적 가치가 높은 지역을 포함함.
- 관리구역 : 풍납토성의 역사문화적 가치 보존에 기여하는 보존구역 주변 지역으로, 역사문화경관과 주민의 주거 및 생활환경 향상을 도모하기 위해 국가유산청장이 지정하는 구역임.

○ 현행 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」 제11조제3항에 따르면, 매장유산 시굴·발굴 등에 소요되는 경비는 원칙적으로 해당 공사나 개발사업의 시행자가 부담하고, 대통령령으로 정하

---

5) 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

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 주민지원사업을 말한다.

**제7조(보존·관리구역의 지정 등)** ①국가유산청장은 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제8조에 따른 문화유산위원회(이하 “위원회”라 한다)의 심의를 거쳐 보존·관리구역을 지정할 수 있다.

②국가유산청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 위원회의 심의를 거쳐 보존·관리구역을 해제하거나 변경할 수 있다.

1. 보존·관리구역의 지정이 필요 없게 된 경우
2. 보존·관리구역의 지정내용에 변경 사유가 발생한 경우
- ③국가유산청장은 보존·관리구역을 지정·해제 또는 변경하는 경우에는 지역주민 및 전문가 등으로부터 의견을 듣고, 이를 반영하기 위하여 노력하여야 한다.
- ④국가유산청장은 제1항 및 제2항에 따라 보존·관리구역을 지정·해제 또는 변경하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하고, 서울특별시장 및 송파구청장에게 관계 서류의 사본을 송부하여야 한다.
- ⑤제3항에 따른 의견청취에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

는 건설공사로 인한 발굴에 사용되는 경비는 예산의 범위에서 국가나 지방자치단체가 지원할 수 있음<sup>6)</sup>).

○ 이에 따라 국가유산청은 「풍납토성 보존·관리 종합계획」(2023년 1월)에 개발행위에 따른 매장유산 발굴 방향을 설정하여 관리하고 있으며, 풍납토성의 보존·관리구역 대부분은 매장유산 유존지역에 해당되어 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」에

6) 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」 제11조(매장유산의 발굴허가 등) ①매장유산 유존지역은 발굴할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가유산청장의 허가를 받은 때에는 발굴할 수 있다.

1. 연구 목적으로 발굴하는 경우
2. 유적(遺蹟)의 정비사업을 목적으로 발굴하는 경우
3. 토목공사, 토지의 형질변경 또는 그 밖에 건설공사를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 부득이 발굴할 필요가 있는 경우
4. 멸실·훼손 등의 우려가 있는 유적을 긴급하게 발굴할 필요가 있는 경우

②국가유산청장은 제1항 단서에 따라 발굴허가를 하는 경우 그 허가의 내용을 정하거나 필요한 사항을 지시할 수 있으며, 허가를 한 경우에도 대통령령으로 정하는 바에 따라 발굴의 정지 또는 중지를 명하거나 그 허가를 취소할 수 있다.

③매장유산 유존지역을 발굴하는 경우 그 경비는 제1항제1호·제2호 및 제4호의 경우에는 해당 국가유산의 발굴을 허가받은 자가, 같은 항 제3호의 경우에는 해당 공사의 시행자가 부담한다. 다만, 대통령령으로 정하는 건설공사로 인한 발굴에 사용되는 경비는 예산의 범위에서 국가나 지방자치단체가 지원할 수 있다.

④제1항 단서에 따라 발굴허가를 받은 자는 허가 사항 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 때에는 국가유산청장에게 변경허가를 받아야 한다.

⑤발굴조사의 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 국가유산청장이 정하여 고시한다.

「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률 시행령」 제10조(발굴경비를 지원하는 건설공사의 범위) 법 제11조제3항 단서에서 “대통령령으로 정하는 건설공사”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건설공사를 말한다. 다만, 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업, 「지방공기업법」에 따른 지방공사가 같은 법 시행령 제47조의2에 따라 출자할 수 있는 한도에서 해당 법인의 자본금 중 2분의 1 이상을 출자한 법인, 「방송법」에 따른 한국방송공사, 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사가 시행하는 건설공사는 제외한다.

1. 「건축법 시행령」 별표 1 제1호에 따른 단독주택으로서 그 건축물의 대지면적이 792제곱미터 이하인 건설공사. 다만, 「주택법」 제4조제1항에 따라 등록된 주택건설사업자가 시행하는 건설공사는 제외한다.
2. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인 또는 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제3호에 따른 어업인이 그 사업 목적에 활용하기 위하여 설치하는 시설물로서 그 건축물의 대지면적이 2천644제곱미터 이하인 건설공사
3. 개인사업자가 자기의 사업 목적에 활용하기 위하여 설치하는 시설물로서 그 건축물의 연면적이 264제곱미터 이하이면서 대지면적이 792제곱미터 이하인 건설공사
4. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 공장으로서 그 부지면적이 2천644제곱미터 이하인 건설공사
5. 그 밖에 국가유산청장이 매장유산 발굴경비를 지원할 필요가 있다고 인정하여 고시하는 건설공사

다른 매장유산 발굴비용 지원 규정을 동일하게 적용받고 있음.

- 풍납토성 보존구역과 관리구역 중 3권역의 매장유산 발굴비용은 국가에서 전액 부담하고 있고, 관리구역 중 4·5권역은 사업 유형에 따라 국가·지자체 또는 사업시행자가 부담하고 있음.

[ 풍납토성 관리구역 권역별 매장유산 발굴 관련 ]

| 구역       | 권역  | 개발행위에 대한 매장유산 발굴 관련                                                                               |
|----------|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 관리<br>구역 | 3권역 | · 시굴조사 결과에 따라 2m이내 건축허용<br>- (조사기준) 지하 2m까지 시굴조사, 그 아래는 발굴조사 유예<br>- (조사기관) 국립서울문화재연구소 시행 원칙      |
|          | 4권역 | · 아파트 재건축 시 시·발굴조사 (사업시행자 부담)                                                                     |
|          | 5권역 | · 재건축시 시굴조사 또는 발굴조사<br>- 대지면적 792㎡ 이하 : 시·발굴조사(국가 및 지자체 부담)<br>- 대지면적 792㎡ 초과 : 시·발굴조사(사업자시행자 부담) |

- 한편, 현행법 제10조 및 시행령 제8조5호에 따라 국가 및 지방자치단체는 보존·관리사업이 시행되는 지역의 주민을 위하여 주민지원사업으로 보존·관리구역 내 시굴·발굴사업을 포함하여 시행할 수 있도록 규정하고 있으나, 실질적인 예산 지원은 없는 상황임.

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

「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

○ 그런데 풍납토성 보존·관리구역 내에서는 주민편의시설 정비, 공공시설 설치, 재개발·재건축 등 공익 목적의 사업이 많음에도 불구하고, 현행 법령상 민간 시행자가 발굴비용을 부담해야 하는 구조로 인해 실제 사업이 지연되거나 무산되는 등 지역 내 정비·지원 사업 추진에 어려움이 발생하고 있다는 의견이 제시되고 있음.

○ 이에 개정안은 보존·관리구역에서 이루어지는 매장유산 발굴의 경우 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」 제11조제3항 본문에도 불구하고 공공의 필요성이 특별히 인정되는 경우에는 국가가 발굴 경비를 부담할 수 있도록 하는 특례를 마련하려는 것으로, 공익사업의 원활한 추진과 문화유산 보존의 조화를 도모하려는 점에서 입법 취지에 공감할 수 있음.

○ 특히 풍납토성 일대는 주거지와 역사유적이 혼재된 지역으로, 주민지원시설이나 기반시설 설치 등의 과정에서 필연적으로 발굴 조사가 수반되며, 이때의 발굴비용을 국가가 부담함으로써 주민

불편 해소 및 사업의 실효성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

○ 다만, “공공을 위해 특별히 필요한 경우”라는 요건은 그 판단 기준이 자의적으로 해석될 여지가 있어 보이며, 시행령 등 하위 규정에서 구체적인 지원 기준이나 범위, 예외 등을 보완적으로 정할 필요가 있을 것으로 보임.

- 유사입법례를 보면, 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」 제24조제1항은 “국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 정비사업에 사용되는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다”고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 “지원 대상 및 범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”고 명시하고 있음<sup>7)</sup>.

- 이에 따라 동법 시행령 제21조의2는 국가유산청장이 지원할 수 있는 비용의 범위를 “정비구역 내 국가유산의 조사·연구·발굴·복원·보존에 필요한 비용 및 역사문화환경 정비·육성을 위한 사업에 필요한 비용”으로 구체화하고 있으며, 지방자치단체도 동일한 범위 내에서 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 규정하고 있음<sup>8)</sup>.

---

7) 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」 제24조(사업 비용) ①국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 정비사업에 사용되는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

②제1항의 지원 대상 및 범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

8) 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법 시행령」 제21조의2(정비사업의 비용 지원) ① 국가유산청장은 법 제24조제1항에 따라 정비사업(다른 법령에 따라 국가로부터 사업 비용을 지원 받는 정비사업은 제외한다)에 대하여 다음 각 호의 비용의 일부를 지원할 수 있다.

1. 정비구역 내 국가유산의 조사·연구·발굴·복원 및 보존에 필요한 비용  
2. 정비구역 내 역사문화환경 정비·육성을 위한 사업에 필요한 비용

○ 개정안에 대해 국가유산청과 기획재정부의 의견은 다음과 같음.

- 국가유산청은 풍납토성은 역사문화경관 보존과 매장유산 보호를 위해 건축행위 시 높이와 지하 토지 굴착에 제한을 두고 있어, 풍납토성 내에서 정주환경 개선 및 이주대책 마련을 위한 주택정비 등 개발사업 시 사업성이 떨어짐에 따라 이를 보완하기 위해 지원 기준을 대통령령으로 위임하면서 국가의 발굴비용 지원이 필요하다는 입장임.
- 기획재정부는 매장유산 발굴비용 부담 주체는 원칙상 해당 개발사업시행자로 국가의 지원범위를 과도하게 확대시켜 특정 개발사업 시행자의 부담을 국민 전체의 부담으로 귀결, 해당 지역 개발사업 시행자에 대한 특혜 논란 및 타 사업과의 형평성 저해, 유사 특례 신설 요구 확산 등 부정적 파급효과 발생이 우려되므로 신설조항의 삭제가 필요하다는 의견임. 이에 대해 국가유산청은 문화유산 보존과 주민 재산권의 침해한 갈등 해소를 위해 단독 문화유산으로서는 유일하게 법률이 제정되어 지원이 가능하고, 재량규정임을 고려할 때 파급효과는 미미할 것으로 판단되며, 다만, ‘공공을 위해 특별히 필요한 경우’에 한하여 발굴에 소요되는 경비를 국가가 부담하도록 하고 있는 개정안의 적용을 명확히 하기 위해 기준을 시행령에 위임할 필요가 있고, 발굴에 필요한

---

②지방자치단체의 장은 법 제24조제1항에 따라 정비사업에 대해 제1항 각 호의 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

소요 비용을 국가에서 지원하는 것으로 수정하는 것이 바람직하다는 의견임.

#### 4. 관리구역 내 건폐율 완화 근거 마련(안 제8조제2항 신설)

##### 가. 개정안 요지

- 개정안은 풍납토성 관리구역 내 토지 등의 건폐율을 상향할 수 있는 근거를 마련하려는 것임(안 제8조제2항 신설).

##### [ 개정안 조문대비표 ]

| 현행   | 개정안                                                                                                                                                |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <신설> | 제8조(보존·관리구역 특례) ② 관리구역 내에서 건폐율은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조에도 불구하고 주거지역과 공업지역은 70퍼센트 이하의 범위에서, 상업지역은 90퍼센트 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 완화하여 적용할 수 있다. |

## 나. 검토의견

- 풍납토성 관리구역은 풍납토성의 역사문화적 가치 보존에 기여하는 보존구역 주변 지역으로, 역사문화경관과 주민의 주거 및 생활환경 향상을 도모하기 위해 국가유산청장이 지정하는 구역임(자료: 참고 1).
  - 3권역(문화층 유존권역) : 성벽 내부지역 중 백제문화층이 잔존한 것으로 추정되는 곳과 한강변 토성 연장구간 등
  - 4권역(문화층 유실권역) : 성벽 내부지역 중 백제문화층이 파괴된 것으로 추정되는 곳
  - 5권역(외곽 인접권역) : 성벽 외부지역으로 해자 등 백제유적 확인 가능성이 있는 곳
- 건폐율은 대지 면적에 대한 건축 면적의 비율을 의미하며, 도시환경과 경관 보호를 위한 주요한 도시계획 수단으로, 건폐율에 대한 과도한 규제는 토지 이용의 비효율을 초래하고, 주민의 재산권 행사에 제약을 줄 수 있음.
- 현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조 및 같은 법 시행령 제84조에 따르면, 도시지역의 건폐율은 주거지역 및 공업지역은 70% 이하, 상업지역은 90% 이하로 규정되어 있고<sup>9)</sup>,

9) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조(용도지역의 건폐율) ①제36조에 따라 지정된 용도지역에서 건폐율의 최대한도는 관할 구역의 면적과 인구 규모, 용도지역의 특성 등을 고려하여 다음 각 호의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정한다.

풍납토성 보존·관리구역 역시 별도의 특례 없이 이러한 일반 기준이 그대로 적용되고 있음.

---

1. 도시지역

- 가. 주거지역: 70퍼센트 이하
- 나. 상업지역: 90퍼센트 이하
- 다. 공업지역: 70퍼센트 이하
- 라. 녹지지역: 20퍼센트 이하

2. 관리지역

- 가. 보전관리지역: 20퍼센트 이하
- 나. 생산관리지역: 20퍼센트 이하
- 다. 계획관리지역: 40퍼센트 이하

3. 농림지역: 20퍼센트 이하

4. 자연환경보전지역: 20퍼센트 이하

②제36조제2항에 따라 세분된 용도지역에서의 건폐율에 관한 기준은 제1항 각 호의 범위에서 대통령령으로 따로 정한다.

또는 자연환경보전지역에서 주민생활의 편익을 증진시키기 위한 건축물을 건축하려는 경우

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제84조(용도지역안에서의 건폐율) ①법 제77조제1항 및 제2항에 따른 건폐율은 다음 각 호의 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례가 정하는 비율 이하로 한다.

- 1. 제1종전용주거지역 : 50퍼센트 이하
- 2. 제2종전용주거지역 : 50퍼센트 이하
- 3. 제1종일반주거지역 : 60퍼센트 이하
- 4. 제2종일반주거지역 : 60퍼센트 이하
- 5. 제3종일반주거지역 : 50퍼센트 이하
- 6. 준주거지역 : 70퍼센트 이하
- 7. 중심상업지역 : 90퍼센트 이하
- 8. 일반상업지역 : 80퍼센트 이하
- 9. 근린상업지역 : 70퍼센트 이하
- 10. 유통상업지역 : 80퍼센트 이하
- 11. 전용공업지역 : 70퍼센트 이하
- 12. 일반공업지역 : 70퍼센트 이하
- 13. 준공업지역 : 70퍼센트 이하
- 14. 보전녹지지역 : 20퍼센트 이하
- 15. 생산녹지지역 : 20퍼센트 이하
- 16. 자연녹지지역 : 20퍼센트 이하
- 17. 보전관리지역 : 20퍼센트 이하
- 18. 생산관리지역 : 20퍼센트 이하
- 19. 계획관리지역 : 40퍼센트 이하
- 20. 농림지역 : 20퍼센트 이하
- 21. 자연환경보전지역 : 20퍼센트 이하

[ 풍납토성 관리구역 용도지역 건폐율 현황 ]

| 구분   |     | 용도지역 |           | 건폐율    |
|------|-----|------|-----------|--------|
| 관리구역 | 3권역 | 주거지역 | 제2종일반주거지역 | 60% 이하 |
|      | 4권역 | 주거지역 | 제3종일반주거지역 | 50% 이하 |
|      | 5권역 | 주거지역 | 제2종일반주거지역 | 60% 이하 |

- 그러나 풍납토성 관리구역은 문화유산 보호 목적의 발굴조사 의무와 조사결과에 따른 보존조치, 현상변경 등 행위에 대한 허가, 높이 규제 등 중첩된 규제가 적용되며, 이는 신축·증축·리모델링 등의 건축 행위를 어렵게 하고 있음.
- 이에 개정안은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조에도 불구하고 관리구역의 특수성을 반영하여 건폐율을 대통령령으로 정하는 기준에 따라 완화할 수 있도록 특례조항을 신설하려는 것으로, 문화유산 보존과 주민의 주거권·재산권 보장 사이의 균형을 모색하려는 점에서 입법 취지에 공감할 수 있음.
- 특히, 주민들의 노후 건축물 정비 및 주거환경 개선을 통해 보존사업의 실효성을 높이는 데 긍정적으로 작용할 수 있을 것으로 기대됨.
- 다만 개정안에서 제시한 완화 기준(주거·공업지역 70%, 상업지역 90%)은 이미 현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 정한 건폐율의 최대한도와 동일하여, 법문상 ‘완화’의 의미가 모호하게 읽힐 수 있음. 이로 인해 실제 규제 완화 효과가 있는지

불명확하고, 입법 취지와도 괴리가 발생할 수 있어 보임.

- 개정안의 취지는 법률 상 수치 기준 완화가 아니라, 시행령 수준에서 건폐율이나 예외 조건 등을 조정하여 실질적 규제 완화를 가능하게 하려는 것으로 해석되는바, “70퍼센트, 90퍼센트 이하”라는 수치를 제시하는 것 외에도 “대통령령으로 정하는 산정 기준 및 예외기준에 따라 완화하여 적용할 수 있다”는 방식으로 문구를 조정하여, 실질적 완화의 내용이 시행령에서 구체화된다는 점을 명확히 하는 방안을 검토할 수 있을 것으로 보임.
- 개정안에 대해 **국가유산청**은 풍납토성 매장유산 보호를 위해 지하층의 개발이 제한되는 특수한 상황에서, 주민 재산권 보호 방안으로 지상층 건폐율 완화 등이 필요하다는 의견임.

## 5. 지방자치단체의 토지 취득 및 매수청구권 보장(안 제2조제6호, 제9조 및 제10조 신설)

### 가. 개정안 요지

- 개정안은 서울특별시 및 송파구청장이 보존·관리구역 내 토지를 직접 취득할 수 있도록 하고, 일정 요건을 충족하는 토지 소유자가 매수를 청구할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 것임(안 제2조제6호, 안 제9조 및 제10조 신설).

[ 개정안 조문대비표 ]

| 현행                                                                                                                              | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.<br>1. ~ 5. (생략)<br><u>&lt;신설&gt;</u><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><u>&lt;신설&gt;</u> | 제2조(정의) -----<br>-----.<br>1. ~ 5. (현행과 같음)<br>6. “토지등”이란 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조 각 호에 해당하는 토지·물건 및 권리를 말한다.<br>제9조(토지등의 취득) ① 서울특별시 시장 및 송파구청장은 보존·관리사업을 위하여 필요한 경우 보존·관리구역으로 지정된 지역 안에 있는 토지등을 취득할 수 있다.<br>② 서울특별시 시장 및 송파구청장은 예산의 범위 안에서 토지등의 취득에 따른 연도별 보상계획을 수립하여야 한다.<br>③ 서울특별시 시장 및 송파구청장은 취득한 토지등을 보존·관리사업으로 사용할 수 있다.<br>④ 제1항 및 제2항에 따른 토지등의 취득 절차, 보상액 등은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다. |

<신 설>

제10조(토지등에 관한 매수 청구)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 “매수청구인”이라 한다)는 서울시장 및 송파구청장에게 토지등의 매수를 청구할 수 있다.

1. 보존·관리구역 안의 토지가 「문화유산 보존 및 활용에 관한 법률」에 따라 사적으로 지정되기 이전부터 해당 토지등을 계속 소유한 자

2. 보존·관리사업의 시행으로 인하여 토지등을 본래의 용도로 이용할 수 없게 되기 전에 해당 토지등을 취득하여 계속 소유한 자

3. 제1호 또는 제2호에 해당하는 자로부터 상속받아 계속하여 소유한 자

② 매수 청구 절차 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 매수청구인으로부터 취득한 토지는 보존·관리사업 이외의 용도로 사용할 수 없다.

④ 제1항에 따른 매수 청구를 받은 토지등의 보상액 등에 관하여 「공익사업을 위한 토지 등의 취

|  |                                                              |
|--|--------------------------------------------------------------|
|  | <u>득 및 보상에 관한 법률」을 준<br/>용하며, 같은 법 제78조는 적용하<br/>지 아니한다.</u> |
|--|--------------------------------------------------------------|

## 나. 검토의견

- 현행 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제83조는 국가유산청장이나 지방자치단체장이 지정문화유산 및 그 보호구역 내 토지·건물 등을 수용하거나 사용할 수 있도록 규정하고 있으며<sup>10)</sup>, 이에 따라 풍납토성의 사적으로 지정된 구역 안의 토지는 송파구청장이 국가유산청의 국가유산보수정비사업(총액사업, 국고보조금)을 통해 협의 매수 방식으로 취득하고 있음.
- 그러나 풍납토성 보존·관리사업은 사적 지정 구역 이외의 토지 등을 포함한 광범위한 공간을 대상으로 하고 있음에도, 이들 지역에 대한 법적 취득 근거가 미비하여 실제 보상·매수가 어려운 상황이며, 사적 지정 외 구역의 토지 역시 문화유산 규제로 인해 실질적인 재산권 행사의 제한을 받고 있음.
- 이러한 점을 반영하여, 안 제9조는 지방자치단체가 보존·관리사업 목적에 따라 능동적으로 토지를 확보할 수 있는 근거를 신

10) 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제83조(토지의 수용 또는 사용) ① 국가유산청장이나 지방자치단체의 장은 문화유산의 보존·관리를 위하여 필요하면 지정문화유산이나 그 보호구역에 있는 토지, 건물, 나무, 대나무, 그 밖의 공작물을 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 수용(收用)하거나 사용할 수 있다.

설하고, 안 제10조는 장기 보유자 등 일정 요건을 갖춘 토지 소유자에게 매수청구권을 부여함으로써, 규제에 인한 재산권 피해에 대한 제도적 보상 수단을 함께 마련하려는 것임.

- 이는 풍납토성 일대가 장기간 문화유산 보존 규제에 따라 재산권이 제한된 지역임을 고려하여, 주민 수용성을 제고하고 자발적인 협조를 유도하기 위한 제도적 장치를 마련한다는 점에서 입법 취지에 공감할 수 있음.
- 다만, 개정안에 따른 토지등의 취득과 매수청구에 관하여 다음 사항에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.
- 첫째, 안 제10조에 따른 토지등의 매수청구가 제기된 경우 지방자치단체가 이를 반드시 수용해야 하는지 여부나 예산 상황 등을 고려하여 거절이 가능한지 등에 대한 명확한 판단 기준이 조문상 명시되어 있지 않아 자의적 해석의 여지가 있으며, 향후 법적 분쟁이나 행정 실무상의 혼선을 유발할 가능성이 있을 것으로 보인다는 점을 고려할 필요가 있어 보임.
  - 유사 입법례(예: 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」)는 매수청구 수용 의무를 법률에 규정하고 있고, 매수대상 기준, 매수 기한, 매수 절차 등에 대해서는 대통령령에 위임하고 있음을 참고할 수 있음.

## [ 유사 입법례 현황 ]

「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」 제19조(토지·건물 등에 관한 매수 청구) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 고도의 역사문화환경 보존·육성을 이유로 제11조제1항부터 제4항까지에 따른 허가를 받지 못하여 본래의 용도로 이용할 수 없게 되면 사업시행자에게 토지·건물 등의 매수를 청구할 수 있다.

1. 지정지구의 지정 이전부터 지정지구 안의 해당 토지·건물 등을 계속 소유한 자
  2. 제1호에 따른 소유자로부터 해당 토지·건물 등을 상속받아 소유한 자
  3. 지정지구에서 해당 토지·건물 등을 소유한 자로서 대통령령으로 정하는 자
- ②사업시행자는 제1항에 따른 매수 청구를 받은 토지·건물 등이 매수대상 기준에 해당하는 때에는 매수하여야 한다.

③제1항에 따른 매수 청구를 받은 토지·건물 등의 보상액·보상시기·보상방법 및 보상기준 등에 관하여는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다.

④제1항과 제2항에 따라 토지·건물 등을 매수하는 경우의 매수대상 기준, 매수 기한, 매수 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「고도 보존 및 육성에 관한 특별법 시행령」 제22조(매수절차 등) ①법 제19조제1항에 따라 매수를 청구하려는 자는 법 제11조제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 불허가 통지를 받은 날부터 60일 이내에 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 매수 청구 신청서를 사업시행자에게 제출하여야 한다.

②사업시행자는 제1항에 따른 매수 청구를 받으면 청구를 받은 날부터 60일 이내에 매수 대상 여부와 매수 예상가격 등을 매수 청구자에게 통보하여야 하며, 매수를 통보한 날부터 5년 이내에 매수 청구를 받은 토지·건물 등을 매수하여야 한다.

제22조의2(매수대상 기준) 법 제19조제2항에 따른 매수대상 기준은 다음 각 호와 같다. 이 경우 토지·건물 등을 본래의 용도로 이용할 수 없게 된 것에 대하여 매수를 청구하려는 자의 귀책사유가 없어야 한다.

1. 법 제11조에 따른 지정지구에서의 행위제한으로 해당 토지·건물 등을 사실상 사용 또는 수익하는 것이 불가능할 것
2. 매수를 청구할 당시 지정지구 지정 이전의 지목(매수를 청구하려는 자가 지정지구 지정 이전에 적법하게 지적공부(地籍公簿)상의 지목과 다르게 이용하고 있었음을 공적 자료로 증명하는 경우에는 지정지구 지정 이전의 실제 용도를 지목으로 본다)대로 사용할 수 없어 매수를 청구한 날의 해당 토지의 개별공시지가(「부동산 가격공시에 관한 법률」 제10조에 따른 개별공시지가를 말한다. 이하 같다)가 그 토지가 있는 읍·면·동의 지정지구 내 같은 지목의 개별공시지가 평균치의 70퍼센트 미만일 것(토지만 해당한다)

○ 둘째, 안 제10조제4항의 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 ‘토지보상법’) 제78조<sup>11)</sup>의 적용 제외의 타당성에 대한 검토가 필요할 것으로 보임<sup>12)</sup>.

- 「토지보상법」 제78조는 공익사업 시행으로 인해 주거지를

11) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조(이주대책의 수립 등)

①사업시행자는 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.

②사업시행자는 제1항에 따라 이주대책을 수립하려면 미리 관할 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.

③국가나 지방자치단체는 이주대책의 실시에 따른 주택지의 조성 및 주택의 건설에 대하여는 「주택도시보증법」에 따른 주택도시보증금을 우선적으로 지원하여야 한다.

④이주대책의 내용에는 이주정착지(이주대책의 실시로 건설하는 주택단지를 포함한다)에 대한 도로, 급수시설, 배수시설, 그 밖의 공공시설 등 통상적인 수준의 생활기본시설이 포함되어야 하며, 이에 필요한 비용은 사업시행자가 부담한다. 다만, 행정청이 아닌 사업시행자가 이주대책을 수립·실시하는 경우에 지방자치단체는 비용의 일부를 보조할 수 있다.

⑤제1항에 따라 이주대책의 실시에 따른 주택지 또는 주택을 공급받기로 결정된 권리는 소유권이전등기를 마칠 때까지 전매(매매, 증여, 그 밖에 권리의 변동을 수반하는 모든 행위를 포함하되, 상속은 제외한다)할 수 없으며, 이를 위반하거나 해당 공익사업과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 사업시행자는 이주대책의 실시가 아닌 이주정착금으로 지급하여야 한다.

1. 제93조, 제96조 및 제97조제2호의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 한 경우

2. 「공공주택 특별법」 제57조제1항 및 제58조제1항제1호의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 한 경우

3. 「한국토지주택공사법」 제28조의 위반행위를 한 경우

⑥주거용 건물의 거주자에 대하여는 주거 이전에 필요한 비용과 가재도구 등 동산의 운반에 필요한 비용을 산정하여 보상하여야 한다.

⑦공익사업의 시행으로 인하여 영위하던 농업·어업을 계속할 수 없게 되어 다른 지역으로 이주하는 농민·어민이 받을 보상금이 없거나 그 총액이 국토교통부령으로 정하는 금액에 미치지 못하는 경우에는 그 금액 또는 그 차액을 보상하여야 한다.

⑧사업시행자는 해당 공익사업이 시행되는 지역에 거주하고 있는 「국민기초생활 보장법」 제2조제1호·제11호에 따른 수급권자 및 차상위계층이 취업을 희망하는 경우에는 그 공익사업과 관련된 업무에 우선적으로 고용할 수 있으며, 이들의 취업 알선을 위하여 노력하여야 한다.

⑨제4항에 따른 생활기본시설에 필요한 비용의 기준은 대통령령으로 정한다.

⑩제5항 및 제6항에 따른 보상에 대하여는 국토교통부령으로 정하는 기준에 따른다.

12) 안 제11조(현행 제8조) 제1항에서 이주대책 관련 사항을 규정하고 같은 조 제2항에서 이주대책과 관련해서는 「토지보상법」 제78조를 준용하도록 규정하고 있기에 개정안 제10조제4항 단서에서 「토지보상법」 제78조를 준용하지 않도록 하고 있는 것으로 보임.

「품납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 제8조(이주대책 등)① 서울특별시 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.

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

상실하거나 생계의 근거를 잃게 되는 이주대책대상자에게 실질적인 재정착 지원을 보장함으로써, 이들의 생존권과 주거권을 보호하고, 사회적 약자에 대한 적절한 배려와 형평성 있는 보상을 실현하려는 취지로 해석됨.

- 따라서, 동법 제78조의 배제는 정당한 보상을 보장하고 권리구제 제도의 실효성을 확보하기 위한 기준이 상실될 수 있음을 고려하여 적용을 제외할 지에 대한 심도있는 검토가 필요할 것으로 보임.

○ 셋째, 조문 표현과 용어의 정합성 등에 대한 수정이 필요할 것으로 보임.

- 안 제9조에서는 “서울특별시장”이라고 명시하고 있으나, 안 제10조제1항에서는 “서울시장 및 송파구청장”이라는 표현을 사용하고 있음. 지방자치법상 정확한 명칭은 “서울특별시장”이므로, 법령의 일관성과 공식성을 확보하기 위해 “서울특별시장 및 송파구청장”으로 통일하는 것이 바람직할 것으로 보임.

- 안 제10조제1항제1호의 사적 지정대상은 보존·관리구역안의 토지등이고, 토지매수 청구권의 대상 또한 해당 토지등이므로, “보존·관리구역 안의 토지가 …”를 “보존·관리구역 안에 있는 토지등이 …”로 수정하는 것이 문장 구조상 명확성을 높이는 데 도움이 될 것으로 보임.

- 안 제10조제1항제3호의 경우 “해당 토지등”이라는 상속 대상 표현이 누락되어 있어, “제1호 또는 제2호에 해당하는 자로부터 해당 토지등을 상속받아 계속하여 소유한 자”로 명확히 표현할 필요가 있을 것으로 보임.

○ 넷째, 개정안은 지방자치단체의 토지 취득 권한과 주민의 매수 청구권을 규정한 조항(안 제9조 및 제10조)을 신설 조문으로 삽입하는 형식을 취하고 있으나, 이 경우 현행 제9조 이후의 모든 조문 번호를 변경해야 하는 불편이 발생할 수 있음.

- 이러한 방식은 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」의 기존 조문 체계를 불필요하게 수정하게 되어, 다른 법령·조례·행정지침 등에서 해당 조문을 인용하고 있는 경우 일괄적인 정비가 필요하다는 부담이 발생할 수 있으므로, 이에 따라 법령 체계상 일반적으로 사용되는 방식인 ‘○조의2’, ‘○조의3’ 형식으로 중간 조문을 신설하는 방안을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

○ 개정안에 대해 **국가유산청**은 현재 보존·관리사업을 위한 토지등의 취득은 사적 지정 절차를 거쳐서만 가능함에 따라 보존·관리사업의 원활한 추진을 위해 사적 지정 절차 없이 취득할 수 있도록 하는 것이 필요하고, 사적 지정 및 보존·관리사업 시행으로 보존·관리구역 내 토지등을 본래의 용도로 사용 할 수 없어 재산권 침해를 강하게 받고 있는 주민을 구제하기 위해

해당 토지등에 대한 매수청구권의 근거 마련이 필요하나, 매수 청구인의 범위를 명확히 하기 위해 해당 기준을 시행령으로 위임할 필요가 있다는 입장임.

- 한편 개정안에 대해 송파구는 매수청구를 받는 대상에 송파구청장 제외<sup>13)</sup>, 매수청구 가능지역을 보존구역과 관리구역 중 3구역으로 시행령에 위임 또는 조항 내에 명시 필요<sup>14)</sup>, 매수 청구에 의한 보상 절차가 기존 보상 순번이나 절차를 준수하는 범위 내에서 가능하도록 시행령에 위임 또는 조항 내 명시 필요, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조 적용 제외 규정 삭제<sup>15)</sup> 의견임. 이에 대해 국가유산청은 송파구 의견 등을 일부 반영하여, 매수 청구를 받은 토지등의 보상액 등에 관하여 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용하여 이주정착금 지급 등의 이주대책이 수립될 수 있도록 안 제10조제4항 중 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조 적용 제외 규정을 삭제하는 것이 바람직하다는 의견임.

---

13) 토지보상 취득한 토지는 시유재산(서울특별시)이며, 송파구청장에게 토지 등 매수를 청구하더라도 집행예산 등의 문제로 실질적 매수가 불가하여 제외가 필요하다는 의견

14) 국가유산청에서 고시한 <풍납토성 보존·관리 종합계획(2023~2027)>에 명시된 보존구역은 1·2권역, 관리구역은 3·4·5권역이므로, 해당 조항에 따르면 4·5권역도 보상 대상지에 포함되어 현재 미보상 권역까지 매수 청구 가능 지역이 되므로 시행령 또는 조항 내 관리구역 중 3권역 등을 명시할 필요가 있다는 의견

15) 현재 보상액뿐만 아니라 주거이전비, 이주정착금 등을 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조에 근거하여 산정 및 지급하고 있는 바, 해당 제78조를 적용하지 아니하면 주거이전비 및 이주정착금 산정 기준이 부재하여 보상받는 주민들의 보상액이 실질적으로 감소될 것이 우려된다는 의견

## 6. 국가 주도의 이주·정주대책 마련 의무화(안 제11조제1항)

### 가. 개정안 요지

- 개정안은 풍납토성 보존·관리사업으로 인해 생활 터전을 상실하는 주민을 위해 이주대책 및 정주대책 수립 주체를 국가로 확대하고, 이주 및 정주대책 수립의무를 임의규정에서 강행규정으로 전환하려는 것임(안 제11조제1항).

#### [ 개정안 조문대비표 ]

| 현행                                                                                                                                            | 개정안                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제8조(이주대책 등) ① <u>서울특별시</u> 장 및 송파구청장은 보존·관리 사업에 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 터전을 잃게 되는 사람을 위한 이주대책 및 보존·관리구역의 거주환경을 개선하기 위한 정주대책을 <u>수립·시행할 수 있다.</u> | 제11조(이주대책 등) ① <u>국가, 서울특별시</u> 장 -----<br>-----<br>-----<br>-----<br>----- <u>수립·시행하여야 한다.</u> |
| ② (생략)                                                                                                                                        | ② (현행과 같음)                                                                                      |

### 나. 검토의견

- 현행법 제8조는 풍납토성 보존·관리구역 내 주민이 주거용 건축물 제공으로 인해 생활의 터전을 잃게 되는 경우에 대비하여,

서울특별시시장 및 송파구청장이 이주대책과 정주대책을 수립·시행할 수 있다고 규정하고 있음<sup>16)</sup>.

- 현재 사적 ‘서울 풍납동 토성’의 관리단체로 송파구청이 지정되어 송파구청장이 실질적인 풍납토성 보존·관리사업의 시행자이고, 일부 보존·관리사업 사업에 대하여 서울특별시가 직접 시행중임. 「서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및 이주대책 마련에 관한 특별조례」 제8조는 서울특별시장이 이주대책을 마련할 수 있도록 규정하고 있음<sup>17)</sup>.
- 풍납토성 보존·관리사업은 문화유산인 풍납토성과 주민이 공존하기 위한 공익적 성격의 사업으로, 도시화가 진행된 도심에서 대규모 토지 등의 매입이 필요한 상황 등을 감안할 때, 지방자치단체 단독으로 이주·정주대책을 수립·시행하기에는 한계가 있다는 지적이 있음.
- 이에 개정안은 이주·정주대책 수립의 주체를 국가로 확대하고, 그 수립·시행을 임의규정에서 의무규정으로 전환하여 관련 정책 추진의 실효성을 제고하려는 것임.

---

16) 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 제8조(이주대책 등) ①서울특별시시장 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.

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

17) 「서울특별시 풍납토성 인근 지역주민 지원 및 이주대책 마련에 관한 특별조례」 제8조(이주대책 등) ①시장은 풍납토성 보존 및 발굴을 위해 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활 터전을 상실하는 주민에 대한 이주대책을 마련할 수 있다.

②이주대책 마련 시에는 토지의 소유상황과 생업 등을 감안하여 이주대상 주민의 의견을 청취할 수 있다.

- 이는 풍납토성 보존·관리사업 추진으로 인해 실제 주거이전 등의 피해를 입는 주민에 대한 지원을 보다 실효성 있게 추진하기 위한 입법 취지로 보이며, 문화유산 보존과 주민 정주권 보장의 균형을 도모한다는 점에서 입법 취지에 공감할 수 있음.
- 특히, 국가가 정책 주체로 명시됨에 따라 중앙정부 차원의 정책 개입과 재정 지원의 근거가 마련될 수 있으며, 이를 통해 보다 체계적이고 안정적인 대책 추진이 가능할 것으로 기대됨.
- 다만, 개정안에 대해 **국가유산청**은 풍납토성 보존·관리사업은 문화유산인 풍납토성과 주민이 상생하기 위한 공익사업으로, 도시화가 진행된 도심에서 대규모 토지등의 매입이 필요한 상황으로 지자체에서만 이주대책 등을 수립·시행하기에는 한계가 있음에 따라 국가도 이주대책 등을 수립·시행하는 근거 마련이 필요하나, 다만 **기획재정부**의 수용 곤란 의견을 고려하여 국가가 이주대책 등의 수립·시행 주체가 되되, 수립·시행을 의무규정에서 재량규정으로 수정할 필요가 있다는 의견임을 감안할 필요가 있음.
- 한편 **기획재정부**는 이주대책은 사업시행자(서울시, 송파구)가 계획하고 지원하는 것이 원칙으로 유사 입법례에서도 이주대책의 수립·시행 주체를 사업시행자(지자체)에 한정하여 규정하고 있고<sup>18)</sup>, 이주대책 등 특정 지자체(서울시, 송파구)의 업무를 국

18) 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」 제18조(이주대책) ①사업시행자는 보존육성사업으로

가로 확대할 경우 특정 지자체에 대한 특혜 지원 논란 소지가 있으며, 국가유산청에서 실시하는 국가유산보수정비(총액) 사업의 토지매입 지원시 토지소유권이 지자체로 귀속되는 만큼 추가적으로 국가를 이주대책의 주체로 확대하는 것은 수용곤란하다는 입장임. 이에 대해 국가유산청은 국가가 풍납토성의 사적 지정 및 보존·관리구역 지정을 하고 있는 상황에서 지자체에서만 이주대책 등을 수립하기에는 한계가 있다는 점을 고려하여 의무규정에서 재량규정으로 완화하여 수정반영하는 것이 필요하다는 의견임.

## 7. 사용료 등의 감면 대상 확대(안 제14조)

### 가. 개정안 요지

- 개정안은 보존·관리구역 내 지방자치단체 소유 재산을 풍납토성 보존·관리사업 및 주민지원사업에 활용하려는 자에 대하여 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 수익계약 방식으로 사용허가 또는 대부하고, 사용료를 감면할 수 있도록 하려는 것임 (안 제14조).

---

인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 터전을 잃게 되는 자가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 이주대책을 수립하여 시행하여야 한다.

②제1항에 따른 이주대책을 수립·시행하려면 미리 해당 고도를 관할하는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장과 협의하여야 한다.

③제1항에 따른 이주대책의 수립에 관하여는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조를 준용한다.

[ 개정안 조문대비표 ]

| 현행                                                                                                                                        | 개정안                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제11조(사용료 등의 감면) 제10조의<br>주민지원사업으로 설치되는 공용<br>· 공공용 시설 등 대통령령으로<br>정하는 시설에 대해서는 「공유<br>재산 및 물품 관리법」에서 정하<br>는 바에 따라 해당 사용료 등을<br>감면할 수 있다. | 제14조(사용료 등의 감면) 지방자치<br>단체는 보존·관리구역 안에 있<br>는 지방자치단체 소유의 재산을<br>보존·관리사업 및 제13조에 따<br>른 주민지원사업을 위해 사용하<br>려는 자에 대하여 「공유재산 및<br>물품 관리법」 제24조 및 제34조<br>에도 불구하고, 그 재산을 수익계<br>약에 따라 사용료를 감면하여 사<br>용허가 또는 대부할 수 있다. |
| 1. ~ 7. (생략)                                                                                                                              | 1. ~ 7. (현행과 같음)                                                                                                                                                                                                 |

## 나. 검토의견

- 현행법은 제10조에 따른 주민지원사업으로 설치되는 공용·공공  
용 시설 등에 대하여 「공유재산 및 물품 관리법」에서 정하는  
바에 따라 해당 사용료 등을 감면할 수 있도록 규정하고 있음.
- 그리고, 현행법 시행령에서는 주민지원사업으로 백제역사문화  
체험학습장 설치 및 지원, 도로·주차장·상하수도 등 기반시설  
개선, 도서관·전시관 등의 건립 및 운영, 역사문화환경개선 등  
의 활동을 위하여 설립된 주민단체의 지원 등의 사업을 규정하  
고 있음<sup>19)</sup>.

○ 그러나 현재 주민지원사업으로 설치된 공용·공공용 시설은 사실상 전무하며, 매입 완료된 토지 등을 국가유산청의 승인을 받아 송파구청에서 일부 직접 사용하는 수준에 그치고 있음. 이에 따라 현행 규정은 주민지원사업의 실질적인 집행 또는 자산 활용에 있어 제도적 제약이 존재하는 상황이라는 의견이 제시되고 있음.

○ 이에 개정안은 보존·관리구역 내 지방자치단체 소유 재산을 풍납토성 보존·관리사업 및 주민지원사업에 활용하려는 자에 대하여 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 수익계약 방식으로 사용허가 또는 대부하고, 사용료를 감면할 수 있도록 하려는 것으로, 풍납토성 보존·관리사업이 문화유산 보호와 주민 정주권 보장을 동시에 추구하는 복합적 공익사업이라는 점을 고

19) 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 제10조(주민지원사업 등) ①국가 및 지방자치단체는 보존·관리사업이 시행되는 지역의 주민을 위하여 소득증대사업, 복지증진사업, 생활편의 시설 설치사업 및 대통령령으로 정하는 주민지원사업을 시행할 수 있다.

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

제11조(사용료 등의 감면) 제10조의 주민지원사업으로 설치되는 공용·공공용 시설 등 대통령령으로 정하는 시설에 대해서는 「공유재산 및 물품 관리법」에서 정하는 바에 따라 해당 사용료 등을 감면할 수 있다.

「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 시행령 제8조(주민지원사업의 범위) 법 제10조 제1항에서 “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

제9조(사용료 등의 감면 대상) 법 제11조에서 “공용·공공용 시설 등 대통령령으로 정하는 시설”이란 법 제10조에 따라 주민지원사업으로 설치되는 공용·공공용 시설을 말한다.

려하여 관련 공공재산을 보다 탄력적으로 활용할 수 있는 근거를 마련하고, 주민지원사업을 활성화하려는 점에서 입법 취지에 공감할 수 있음.

- 다만 개정안의 감면 및 수의계약의 적용대상 등에 관하여 다음 사항에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.
- 첫째, 개정안은 감면 및 수의계약의 적용대상을 “사용하려는 자”로 포괄적으로 규정하고 있으므로, 적용대상을 구체적이고 명확하게 한정하기 위하여 유사입법례를 참고하여 하위법령 또는 지방자치단체 조례로 위임하는 방안을 검토할 필요가 있음.

#### [ 유사 입법례 ]

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제45조(공동이용시설 사용료 등의 감면) ①지방자치단체의 장은 마을공동체 활성화 등 공익 목적을 위하여 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조 및 제28조에 따라 사업시행구역 내 공동이용시설에 대한 사용 허가 또는 대부를 하는 경우 같은 법 제22조 및 제32조에도 불구하고 사용료 또는 대부료를 감면할 수 있다.  
②제1항에 따른 공익 목적의 기준, 사용료·대부료 감면 대상 및 그 밖에 필요한 사항은 시·도조례로 정한다.

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제30조의2(공동이용시설 사용료의 감면) ①지방자치단체의 장은 도시재생 활성화 등 공익 목적을 위하여 다음 각 호에 해당하는 지역 내에서 제2조제10호나목에 따른 공동이용시설에 대한 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조에 따른 사용허가를 하는 경우 같은 법 제22조에도 불구하고 사용료를 면제 또는 경감할 수 있다.

1. 도시재생활성화지역
2. 도시재생 인정사업이 시행되는 지역

②제1항에 따른 공익 목적의 기준, 사용료 면제 대상 및 그 밖에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

○ 둘째, 개정안에서는 「공유재산 및 물품 관리법」 제24조(사용료의 감면) 및 제34조(대부료의 감면)에 대한 예외 적용을 명시하고 있는데, 해당 조항이 사용료와 대부료의 감면 대상을 제한하고 있으므로 그 대상을 제한하지 않고 주민지원사업 전체에 대한 사용료와 대부료를 감면받을 수 있도록 하려는 취지로 보임. 그런데 실질적으로 공유재산의 사용료 및 대부에 관한 기본 규정은 같은 법 제22조(사용료)와 제32조(대부료)이므로<sup>20)</sup>, 유사

20) 「공유재산 및 물품 관리법」 제22조(사용료) ①지방자치단체의 장은 행정재산을 사용허가한 때에는 대통령령으로 정하는 요율(料率)과 계산방법에 따라 매년 사용료를 징수한다. 다만, 연간 사용료가 대통령령으로 정하는 금액 이하인 경우에는 사용허가기간의 사용료를 일시에 통합 징수할 수 있다.

②제1항에 따른 사용료는 그 전액을 대통령령으로 정하는 기간에 한꺼번에 내야 한다. 다만, 사용료 전액을 한꺼번에 내는 것이 곤란하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 경우에는 1년 만기 정기에금 금리수준을 고려하여 대통령령으로 정하는 이자를 붙여 분할납부하게 할 수 있다.

③제2항 단서에 따라 분할납부하게 하는 경우 대통령령으로 정하는 금액 이하의 보증금을 예치하게 하거나 지방자치단체를 피보험자로 하는 이행보증보험에 가입하게 하여야 한다.

④삭제

⑤제1항 단서에 따라 사용료를 일시에 통합 징수하는 경우에 사용허가기간 중의 사용료가 증가 또는 감소되더라도 사용료를 추가로 징수하거나 반환하지 아니한다.

제24조(사용료의 감면) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용허가를 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제22조에도 불구하고 그 사용료를 면제할 수 있다.

1. 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 행정재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우
2. 제7조제2항제1호에 따라 행정재산으로 할 목적으로 기부를 받아들인 재산에 대하여 기부자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 사용허가하는 경우
3. 건물 등을 신축하여 기부채납을 하려는 자가 신축기간에 그 부지를 사용하는 경우
4. 재난을 입은 지역주민에게 일정 기간 사용허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우

②지방자치단체의 장은 제22조에도 불구하고 지역경제의 활성화를 위하여 필요한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사용료를 감경할 수 있다.

③지방자치단체의 장은 행정재산의 사용허가를 받은 자가 재난으로 그 재산을 일정 기간 사용하지 못하였을 때에는 복구 완료기간의 사용료와 그 이자를 일할계산하여 감경할 수 있다.

제32조(대부료) ①일반재산의 대부계약을 체결하였을 때에는 대통령령으로 정하는 요율과 계산방법에 따라 매년 대부료를 징수한다. 다만, 연간 대부료가 대통령령으로 정하는 금액 이하인 경우에는 대부기간의 대부료를 일시에 통합 징수할 수 있다.

②제1항의 대부료는 그 전액을 대통령령으로 정하는 기간에 한꺼번에 내야 한다. 다만, 대부료 전액을 한꺼번에 내는 것이 곤란하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 경우에는 1년 만기 정기에금 금리수준을 고려하여 대통령령으로 정하는 이자를 붙여 분할납부하게 할 수 있다.

③제2항 단서에 따라 분할납부하게 하는 경우 대통령령으로 정하는 금액 이하의 보증금을 예치하게 하거나 지방자치단체를 피보험자로 하는 이행보증보험에 가입하게 하여야 한다.

④제1항 단서에 따라 대부료를 일시에 통합 징수하는 경우에 대부기간 중의 대부료가 증가 또는 감소되더라도 대부료를 추가로 징수하거나 반환하지 아니한다.

입법례를 참고하여 인용조항을 삭제하고 「공유재산 및 물품관리법」에 따르도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다고 봄.

### [ 유사 입법례 ]

「지역중소기업 육성 및 혁신촉진 등에 관한 법률」 제18조(혁신지구의 지원)  
①국가와 지방자치단체는 혁신지구에서 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있으며, 이에 필요한 비용을 지원할 수 있다.  
1. 혁신지구 내 기업 유치 및 민관 협력  
2. 기반시설 및 공동활용 인프라의 설치 및 운영  
3. 그 밖에 혁신지구가 위치한 지역의 발전을 위하여 필요한 사업  
②국가 및 지방자치단체는 혁신지구에 입주하는 기업과 연구기관에 대한 부지의 조성, 임대료 감면, 의료시설·교육시설·주택 등 각종 편의시설의 설치에 필요한 비용을 지원할 수 있다.  
③국가 및 지방자치단체는 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 혁신지구에 입주하는 기업과 연구기관에 대하여 국유·공유 재산의 임대료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.

○ 셋째, 개정안은 감면대상에 대부분의 경우도 포함하고 있으므로 사용료 뿐만 아니라 대부료도 함께 감면할 수 있도록 문구를 명확히 수정할 필요가 있을 것으로 보임.

○ 개정안에 대해 국가유산청, 행정안전부 및 송파구의 의견은 다음과 같음.

제34조(대부료의 감면) ① 일반재산의 대부계약을 체결할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제32조에도 불구하고 그 대부료를 면제할 수 있다.  
1. 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 일반재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우  
2. 지역경제의 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우  
②지방자치단체의 장은 제32조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 경우에는 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 대부료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다.  
③지방자치단체의 장은 일반재산을 대부받은 자가 재난으로 그 재산을 일정 기간 사용하지 못하였을 때에는 복구 완료기간의 대부료와 그 이자를 일할계산하여 감경할 수 있다.  
④지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체가 타인의 재산을 점유하는 동시에 해당 재산 소유자가 일반재산을 점유하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 재산 소유자에게 점유 중인 일반재산의 대부료를 감면할 수 있다.

- 국가유산청은 풍납토성 보존·관리사업 및 주민지원사업의 원활한 추진을 위해 매입완료된 토지등 공유재산을 발굴조사 및 정비사업 전까지 적극적으로 활용하고자 사용료 등의 감면 확대 근거 마련이 필요하다는 입장임.
- 행정안전부는 공유재산은 지방재정의 건전성을 제고하기 위해 공유재산의 관리·처분에 관하여 「공유재산 및 물품 관리법」에서 엄격히 규정하고 있고, 보존·관리사업 및 주민지원사업을 위해 사용하려는 자가 구체적으로 지정되지 않아 불특정 다수에게 수익계약에 따른 사용료·대부료 감면이 가능하도록 해석될 수 있어 그 대상을 한정할 필요가 있으며, 풍납토성은 국가지정문화유산으로 국가행정기관의 운영과 관련된 비용을 지방자치단체에 부담시키지 못하도록 규정하고 있는 「지방자치법」 제137조제3항에<sup>21)</sup> 위반될 소지가 있으므로 현행 유지의견을 제시하고 있음.
- 송파구는 공유재산을 수익계약으로 사용허가 및 사용료 감면을 허용할 경우 특정 개인이나 단체 등의 이익사업에 이용될 우려가 있으며, 이는 보상목적 및 공유재산 관리 취지와 맞지 않을 수 있고, 감면과 관련하여 임의적 감면이

21) 「지방자치법」 제137조(건전재정의 운영) ③국가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관의 신설·확장·이전·운영과 관련된 비용을 지방자치단체에 부담시켜서는 아니 된다.

1. 「정부조직법」과 다른 법률에 따라 설치된 국가행정기관 및 그 소속 기관
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관
3. 국가가 출자·출연한 기관(재단법인, 사단법인 등을 포함한다)
4. 국가가 설립·조성·관리하는 시설 또는 단지 등을 지원하기 위하여 설치된 기관(재단법인, 사단법인 등을 포함한다)

되지 않도록 정률 또는 정액 기준, 사용기간, 용도별 차등 적용, 명확한 지원사업의 범위 등을 필요한 규정을 시행령에 담아야 한다는 입장임. 이에 대해 국가유산청은 개정안의 취지에 맞도록 공유재산인 점을 감안하여 감면기준을 조례에서 정하도록 위임하고, 유사 입법례를 참조하여 대상 공유재산 및 「공유재산법」 인용 조문에 대해 수정할 필요가 있다는 의견임.

## 8. 부칙

### 가. 개정안 요지

- 개정안 부칙은 이 법을 공포한 날부터 시행하려는 것임.

#### [ 개정안 조문대비표 ]

| 개 정 안              |
|--------------------|
| 부 칙                |
| 이 법은 공포한 날부터 시행한다. |

## 나. 검토의견

- 개정안 부칙에서는 시행일을 이 법을 공포한 날부터 하려는 것이나, 개정안 부칙에 대해 국가유산청은 시행령 개정을 위하여 공포 후 6개월의 준비 기간이 필요하다는 입장이며, 개정안 중 시행령으로 위임하는 것으로 수정할 필요성이 있음을 고려할 필요가 있음.

|              |
|--------------|
| 문 의 처        |
| 02)6788-5379 |

## 참고1

## 풍납토성 보존·관리 설명자료

### □ 일반현황

- (사적명칭) 서울 풍납동 토성(사적 /'63.1.21지정)
- (지정면적) 414,028.2m<sup>2</sup>(2025. 04월 기준)
- (토성길이) 총 3,7km 중 약 2.7km(1km 멸실)
- (주민현황) 토성내부 12,000여 세대 약 30,000여명 거주
- (발굴결과) 삼국사기에 전해지는 백제초기 하남 위례성(B.C 6년~AD 475) 추정

#### 【발굴 주요성과】

- 축조 당시(기원전 1세기~기원후 3세기) 남한 최대의 백제토성
- 높이 11m, 폭 43m(해자포함 약60m)에 이르는 성벽과 관련시설, 판축기법 등 대단위 인력 투입이 필요한 규모와 축조방법 확인(▶ 2011년 토성 체적분석결과 성벽축조에 연인원 약138만명 투입)
- 초석과 기와 사용, 격높은 건물지, 도로 등의 유구, 중국자기, 와당, 관직[大夫]명 토기 등 수 만점의 유물 출토
- 말머리뼈 등이 확인되는 추정 제사유구 확인

### □ 주요경과

- (1963) 잔존성벽 사적지정, 이후 주택·빌라·아파트 등 도시화 진행
- (2000) 경당 연립 재건축부지 유적훼손, 국무회의에서 토성내부 보존결정
- (2002) 풍납토성 보존관리 및 활용에 관한 기본계획 수립
- (2009) 풍납토성 보존관리 및 활용 기본계획 수립(6개권역 구분 관리)
- (2015) 풍납토성 보존관리 및 활용 기본계획 변경(3권역 사적지정 중단 및 높이 규제 완화 등)
- (2020) 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」 제정·공포('21년 6월 시행)
- (2023) 풍납토성 보존·관리 종합계획 수립('23.1.27.) 및 보존·관리구역 지정 고시('23.2.01.)

### □ 풍납토성 예산투입 현황

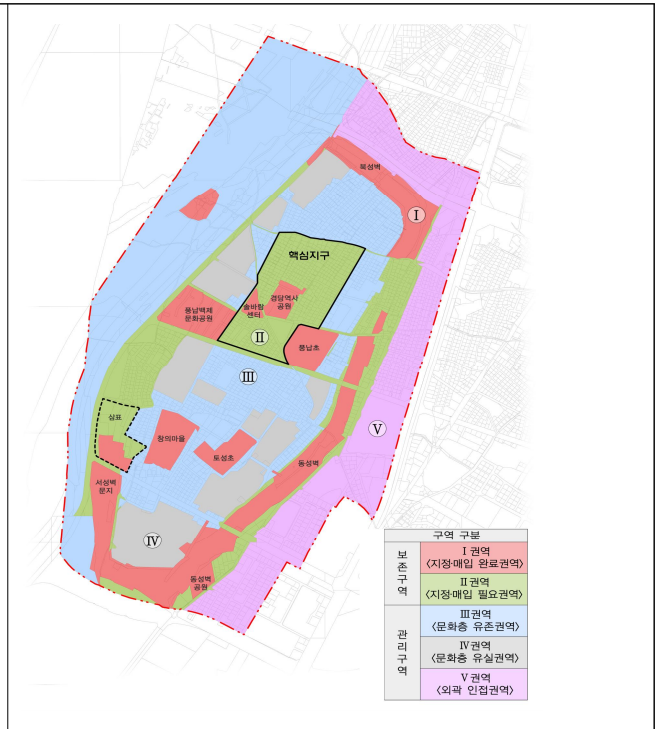
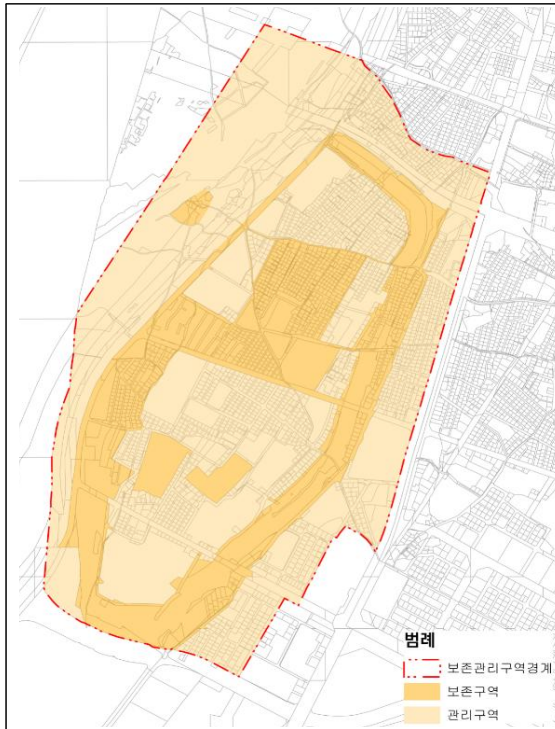
- (사업내용) 토지 매입, 발굴·고증연구, 유적 정비·복원, 관람시설 정비 등
- (기투입/1993년~2025년) 1조 2,016억원(국비 8,021억원)

(단위 : 억원)

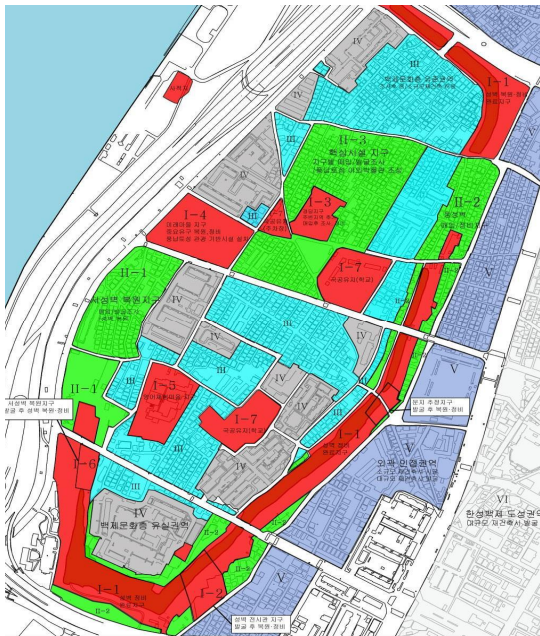
| 구 분          | 계                 | 1993<br>~2016    | 2017         | 2018         | 2019         | 2020           | 2021           | 2022           | 2023           | 2024             | 2025             |
|--------------|-------------------|------------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|
| 투입예산<br>(국비) | 12,016<br>(8,021) | 6,273<br>(3,560) | 600<br>(420) | 700<br>(490) | 901<br>(631) | 1,000<br>(700) | 1,119<br>(783) | 1,053<br>(737) | 1,000<br>(700) | 1,575<br>(1,103) | 1,546<br>(1,082) |

## □ 「풍납토성 보존·관리 종합계획」 내 보존·관리 기본방향

### ○ 보존·관리구역 지정 구역



(참고) 「풍납토성 보존관리 및 활용 기본계획」(2015) 권역도



- 1권역 ■ 사적으로 지정/매입된 성벽·해자지역 및 내부지역, 국공유지
- 2권역 ■ 향후 사적으로 지정/매입해야 할 지역
- 3권역 ■ 내부지역 중 1·2권역을 제외한 백제문화층 유존지역
- 4권역 ■ 내부지역 중 백제문화층이 파괴된 지역(고층아파트 건축지역)
- 5권역 ■ 풍납동 토성 인접지역
- 6권역 ■ 성 외부지역으로 한성백제시대 동성의 범위에 포함되는 지역

|         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 보존구역    | 풍납토성의 보존·관리 및 활용을 위하여 문화유산위원회 심의를 거쳐 국가유산청장이 지정하는 구역                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 관리구역    | 풍납토성의 역사문화적 가치 보존에 기여하는 보존구역 주변지역으로서 구역 내 역사문화경관과 주민의 주거·생활환경 향상 등을 도모하기 위하여 문화유산위원회 심의를 거쳐 국가유산청장이 지정하는 구역                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 보존·관리사업 | <p>보존구역을 보존·관리 및 활용하기 위한 사업과 관리구역 내 역사문화경관을 관리·개선하거나 주민의 거주·생활환경의 향상 및 복리증진을 위한 주민지원사업*</p> <p>* 주민지원사업</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 보존·관리사업이 시행되는 지역의 주민을 위하여 소득증대사업, 복지증진사업, 생활편의시설 설치사업</li> <li>○ 백제역사문화 체험학습장 설치 및 지원사업</li> <li>○ 도로·주차장·상하수도 등 기반시설 개선사업</li> <li>○ 도서관·전시관 등의 건립 및 운영 사업</li> <li>○ 역사문화환경 개선 등의 활동을 위하여 설립된 주민단체의 지원사업</li> <li>○ 보존·관리구역 내 시굴(試掘)·발굴사업</li> <li>○ 그 밖에 주민의 거주·생활환경의 향상을 위하여 국가유산청장이 필요하다고 인정하는 사업</li> </ul> |

\* 정책 일관성 확보를 위해 기존 관리구역 기본틀을 유지하여 보존관리구역 지정 고시(2023.2월)

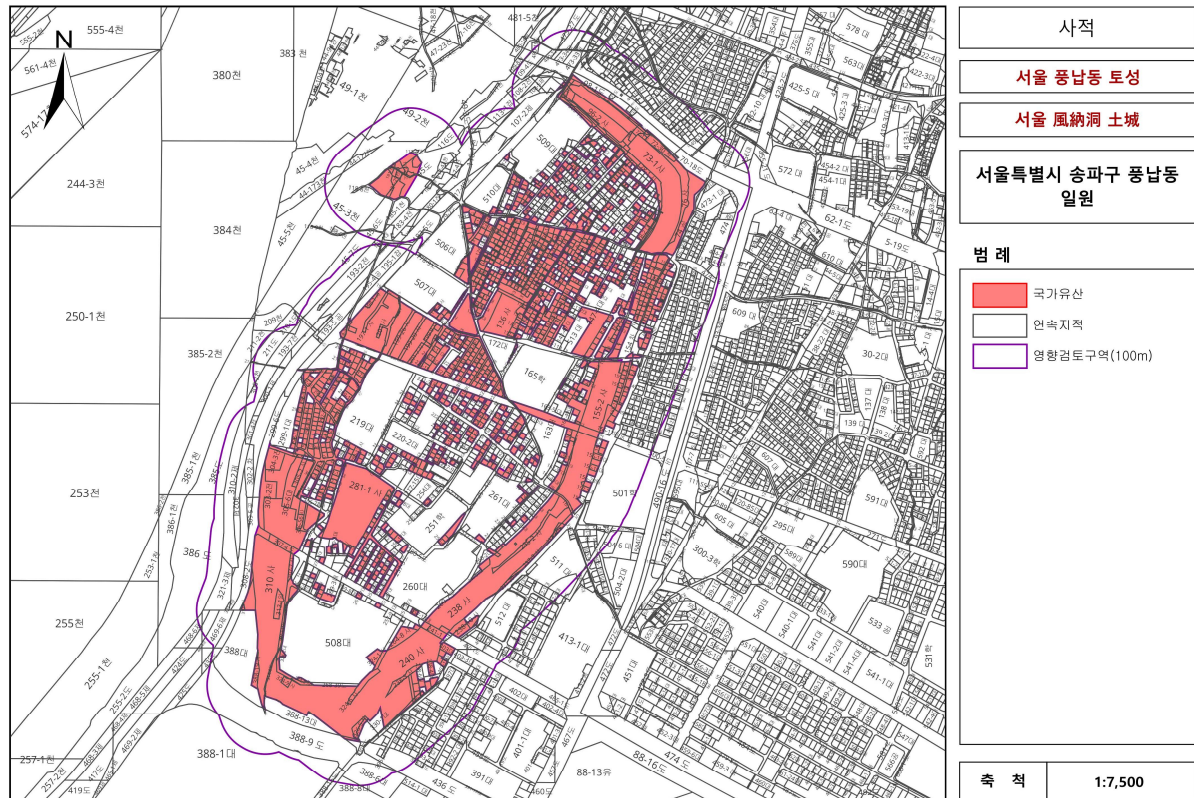
○ 풍납토성 보존·관리 기본방향(세부)

| 구역 구분 |                | 보존·관리 기본방향 (2023~2027)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 보존 구역 | 1권역 지정·매입 완료권역 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○(사적지/매입완료·국공유지) 현상 유지, 관리</li> <li>○(창의마을) 철거 후 구간을 나눠 발굴조사 시작 및 주민복지·편의시설 신축</li> <li>○(서성벽문지) 발굴조사 후 복토, 문지구간 정비</li> <li>○(솔바람센터) 이전 후 철거, 발굴조사</li> </ul>                                                                                                                                                                                            |
|       | 2권역 지정·매입 필요권역 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○(사적지/매입 중) 구간별 매입, 발굴조사</li> <li>○(핵심지구) 최우선 집중 보상, '28년 이후 단계적 수용 검토</li> <li>○(삼표) 공장 부지 발굴·정비</li> <li>○(아파트) II권역 아파트 장기적 보상 기본계획 수립</li> </ul>                                                                                                                                                                                                      |
| 관리 구역 | 3권역 문화층 유존권역   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○건축허용 : 지상 7층, 21m 이하 / 지하는 시굴조사 결과에 따라 2m 이내 허용</li> <li>○발굴조사 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조사기준 : 지하 2m까지 시굴조사, 그 아래는 발굴조사유예</li> <li>- 조사기관 : 국립서울문화재연구소 시행 원칙</li> <li>- 보존조치 : 백제문화층 보호를 위해 유존층 상부에 여유폭 확보 후 건축(지하 높이 부족분은 지상 높이 완화)</li> </ul> </li> <li>※ 예시 : 지상 21m, 지하 2m 계획하였으나 보존조치에 따라 지하 1m만 활용 가능한 경우 → 지상 22m까지 허용</li> </ul> |
|       | 4권역 문화층 유실권역   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○아파트 재건축시 발굴조사 결과 및 역사문화경관 등을 고려한 재건축 규모 검토</li> <li>○IV권역 아파트 재건축 사업을 대비한 현황조사(시굴조사, 백제문화층 잔존구간 확인 등) 선제적 추진</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                  |
|       | 5권역 외곽 인접권역    | <ul style="list-style-type: none"> <li>○토성과 관련된 해자, 백제유적 확인 가능성이 있는 지역으로 재건축 시 발굴조사(시굴조사 또는 정밀발굴조사) 선행</li> <li>○기본적으로 '서울특별시 문화재 보호 조례'에 따른 양각 기준 적용, II권역 이주 대책 수립에 활용 시 양각 기준 완화 검토</li> </ul>                                                                                                                                                                                                |

○ 풍납토성 내 건축행위 관련 관리기준 및 주민요구사항

| 구역    | 권역 | 특성                                    | 관리기준                                               | 주민요구사항                                                                                                                                          |
|-------|----|---------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 보존 구역 | 1  | 사적지정 및 매입완료 지역                        | 현상유지 및 복원정비                                        | ○ 문화유산 향유공간 조성                                                                                                                                  |
|       | 2  | 사적지정 및 매입필요 지역                        | 개축허용(기준규모 재축 가능) 순차적 매입 후 발굴정비                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조기보상, 보상이 현실화</li> <li>○ 건축허용 및 이주대책 마련</li> <li>○ 노후주택 수리비 지원 및 정주환경 개선</li> <li>○ 각종 세금감면</li> </ul> |
| 관리 구역 | 3  | 백제문화층 유존지역 (2015년 이후 사적신청 중단 및 해제 권고) | 소규모 재건축허용 (7층 21m이하, 터파기2m이하)<br>*서울시도시계획조례에 따름    | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 토지 등 매입(보상요구)</li> <li>○ 지하 및 지상 건축제한 완화</li> </ul>                                                    |
|       | 4  | 백제문화층 유실지역 (아파트 등)                    | 재건축시 매장유산법에 따른 발굴조사, 문화유산법에 따른 역사문화환경을 고려한 건축규모 검토 | ○ 재개발재건축 시 건축제한 완화, 발굴비 지원                                                                                                                      |
|       | 5  | 외곽 인접권역                               | ※ 이주대책 수립 시 양각 완화 검토                               |                                                                                                                                                 |

## □ 사적 서울 풍납동 토성 지정구역 및 역사문화환경 보존지역



## 참고2

## 유사 법률 발의 및 심사 현황

| 법률명<br>(의안번호)                                                          | 대표발의<br>(발의일)                 | 주요내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 심사경과                                                       | 심사과정에서 주요<br>쟁점 |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------|
| <p>풍납토성<br/>보존 및<br/>관리에 관한<br/>특별법<br/>일부개정<br/>법률안<br/>(2119030)</p> | <p>김웅 의원<br/>(‘22.12.20.)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 용어 정의 현행화 및 신설</li> <li>• 풍납토성 역사문화환경 보존지역을 기준으로 보존·관리구역 설정</li> <li>• 국가의 이주대책 수립·시행 근거 마련</li> <li>• 양도소득세 감면 특례</li> <li>• 토지등의 취득 및 매수 청구권 신설</li> <li>• 관리구역 내 건폐율 산정 특례 및 주택 우선공급 근거 마련</li> <li>• 보존·관리구역 내 국·공 유재산 등의 무상사용 특례 신설</li> <li>• 매장문화재 발굴에 소요 되는 경비 국가 지원</li> <li>• 서울특별시에 풍납토성 보존·관리 사업을 위한 특별회계를 설치</li> </ul> | <p>(상임위)<br/>•상정(‘23.2.9.)<br/>•임기만료폐기<br/>(‘24.5.29.)</p> | -               |