

서울특별시 국외소재문화재 보호 및 환수활동 지원 조례안 심사보고서

의안 번호	1525
----------	------

2016년 12월 19일
문화체육관광위원회

1. 심사경과

가. 제출자 : 김문수 의원 외 19명

나. 제출일자 : 2016년 11월 11일

다. 회부일자 : 2016년 11월 14일

라. 상정결과 : 제271회 서울특별시의회 정례회 제6차 문화체육관광위원회
(2016년 12월 19일, 상정·수정가결)

2. 제안설명의 요지

가. 제안이유

- 서울시에서 국외로 반출된 우리 문화재 환수를 추진하거나 환수에 대한 교육·홍보 활동을 추진하는 기관 및 단체의 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 국외에 소재한 우리 문화재 환수에 기여하고자 함.

나. 주요내용

- (1) 국외소재문화재 환수활동 및 환수 후 관리에 관한 지원계획 수립 및 시행(안 제4조)
- (2) 국외소재문화재 실태조사(안 제5조)
- (3) 국외소재문화재 환수활동 관련 자료제공(안 제6조)
- (4) 국외소재문화재 재정지원(안 제8조)
- (5) 관계기관과의 협조체계 구축(안 제9조)
- (6) 조례의 시행에 필요한 시행규칙(안 제10조)

다. 참고사항

- (1) 관계법령 : 「문화재보호법」
- (2) 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서
- (3) 기타 :

3. 전문위원 검토보고 요지(수석전문위원 김남중)

가. 제정안 개요

- 동 조례안은 서울시에서 국외로 반출된 우리 문화재를 환수하고 이에 대한 교육 및 홍보활동을 추진하는 기관·단체의 지원 사항을 조례로 제정하여 국외소재 우리 문화재 환수에 기여하고자 제안됨

나. 조례 제정 개요

- 동 조례안은 「문화재보호법」 제6조 제1항 제7의2호에서 규정한 국외소재문화재 환수 및 활용에 관한 사항을 문화재청장과 시·도지사의 협의를 통해 문화재기본계획에 포함하여 수립해야 하는 바, 이에 관한 구체적인 추진을 위해 우리 위원회 김문수 의원의 발의로 제안되었음

<표 1> 「문화재보호법」 제6조제1항제7의2호

「문화재보호법」	
제6조(정관)	① 문화재청장은 시·도지사와의 협의를 거쳐 문화재의 보존·관리 및 활용을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 종합적인 기본계획(이하 “문화재기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.
	7의2. 국외소재문화재 환수 및 활용에 관한 사항

- 지자체 중 동 조례안과 유사조례를 갖고 있는 곳은 경기도, 충청남도, 경상북도로 해당 조례는 모두 「문화재보호법」에 근거하고 있으며, 이 중 경기도와 충청남도는 해당 지자체의 문화재 보호 조례에 의해 환수된 문화재를 각 지자체의 문화재로 지정할 수 있는 조항을 갖고 있음
- 또한, 동 조례안은 가장 최근에 시행된 「충청남도 국외소재문화재 보호 및 환수활동 지원 조례」와 구조적으로 유사하게 구성되어 있음

<표 2> 서울특별시 국외소재문화재 보호 및 환수활동 지원 조례안 유사조례

연번	지자체	조례명	최초 시행일
1	경상북도	경상북도 국외소재문화재 환수 지원에 관한 조례	2011.12.26.
2	경기도	경기도 국외소재 문화재 환수활동 지원 조례	2016.05.17.
3	충청남도	충청남도 국외소재문화재 보호 및 환수활동 지원 조례	2016.09.30.

- 한편, 2009년 1월 21일 서울특별시의회 부두완 의원 발의로 「서울특별시 문화재 찾기 시민위원회 조례」를 통해 문화재 찾기 시민위원회를 구성하여 동 조례안에서 규정하고 있는 ‘실태조사단’과 유사한 기능을 수행하였으나,

해외소재 문화재 반환이 국가 간의 외교적인 문제이므로 지방정부 차원의 활동 수행 상 한계가 있으며, 2012년 문화재청 산하 ‘국외소재 문화재재단’이 「문화재보호법」 제69조의3에 의해 설립되어 해당 기능을 수행하고 있는 바, 시민위원회의 활동 부진으로 인하여 서울시장의 폐지조례안 제출로 2016년 1월 해당 조례를 폐지한 바 있음

다. 조례안 체계 및 주요내용

- 동 조례안은 서울특별시 국외소재문화재 보호 및 환수활동의 지원을 위해 10개 조에 걸쳐 조례의 목적과 정의(안 제1조부터 제2조), 서울특별시장의 책무(안 제3조), 지원계획의 수립과 시행 및 실태조사단의 운영(안 제4조부터 제5조), 환수활동 관련 자료제공 및 관리, 재정지원(안 제6조부터 제8조), 협조체계의 구축(안 제9조) 등을 규정함

〈표 3〉 조문체계 및 주요내용

조번호	조제목	주요 내용
제1조	목적	동 조례안은 「문화재보호법」 제69조에 따름
제2조	정의	국외소재문화재는 「문화재보호법」 제2조제8항에 따름
제3조	책무	서울특별시장의 책무
제4조	지원계획의 수립·시행	국외소재문화재의 체계적 보호 및 환수, 환수 후 관리 계획 등
제5조	실태조사단	국외소재문화재 실태조사단의 운영
제6조	자료제공	서울특별시장의 국외소재문화재 보호 및 환수를 위한 자료 제공
제7조	환수 후 관리	「서울특별시 문화재 보호 조례」에 따름
제8조	재정지원	서울특별시장의 국외소재문화재 보호 및 환수를 위한 재정 지원 사항
제9조	협조체계 구축	국외소재문화재 보호 및 환수 활동에 대한 지원 사업 추진 및 교류
제10조	시행규칙	
부 칙		

라. 주요 조문별 검토

- 동 조례안의 총칙규정은 안 제1조(목적), 안 제2조(정의), 안 제3조(책무)로 구성되어 있는 바, 안 제1조(목적)는 동 조례의 근거를 「문화재보호법」 제69조(국외소재문화재 보호 및 환수 활동의 지원)에 두고 있으며, 이에 따라 지방자치단체의 장이 국외소재 보호 및 환수를 위해 관련 기관 또는 단체를 지원·육성할 수 있다는 것을 조례로 정한다고 규정한 것에 따른 것이며, 안 제2조(정의)의 경우, “국외소재문화재”를 「문화재보호법」 제2조제8항에

서 규정하고 있는 “국외로 반출되어 현재 대한민국의 영토 밖에 소재하는 문화재”를 말하고 있어 동 조례안에 반영한 것임

<표 4> 「문화재보호법」 제69조

「문화재보호법」	
<p>제69조(국외소재문화재 보호 및 환수 활동의 지원) ① 문화재청장 또는 지방자치단체의 장은 국외소재문화재 보호 및 환수를 위하여 필요하면 관련기관 또는 단체를 지원·육성할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 지방자치단체의 장이 지원·육성하는 기관 또는 단체의 선정 및 재정 지원 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p>	

안 제3조(책무)의 경우, 서울특별시장이 ‘2천년 고도의 역사를 고려한’ 문화재의 효율적 보존·관리 및 활용을 목적으로 국외소재문화재 보호 및 환수 활동을 적극 지원하도록 규정하고 있는데, 이는 서울의 역사를 조선시대 6백년으로 한정하지 않고, 한성백제를 포괄한 2천년 역사로 인지하여 정책을 추진하려는 최근의 기조를 반영한 것임

- 안 제4조(지원계획의 수립·시행)는 안 제3조를 통해 서울특별시장의 책무에 다른 국외소재문화재의 체계적 보호 및 환수, 환수 후 관리를 위한 보호·지원계획의 수립 및 시행을 규정하고 있으며, 필요할 경우 국외소재문화재 관련 기관과 단체에 협조를 요청할 수 있도록 근거를 마련하고 있음
- 안 제5조(실태조사단)의 경우, 국외소재문화재의 실태조사를 위한 실태조사단에 대한 사항을 규정하고 있으며, 단장 1명을 포함한 15명 이내의 인원으로 운영하도록 되어있는 바, 이는 2016년 1월 폐지된 「서울특별시 문화재 찾기 시민위원회 조례」에서 규정하고 있던 40명 이내의 인원보다 적은 효율적인 인원으로 구성한다고는 하나,
서울특별시 차원의 실태조사단 운영이 현실적으로 활동 수행 상 한계가 있으며, 「문화재보호법」 제69조의3에 의해 ‘국외소재 문화재재단’이 본 기능을 수행하고 있는 것을 감안해 집행부의 삭제 의견이 있었음

<표 5> 안 제5조 수정의견

제정안	수정의견
<p><u>제5조(실태조사단) ① 시장은 국외소재 문화재 실태조사를 위하여 서울특별시 국외소재문화재 실태조사단(이하 “실태조사단”이라 한다)을 둘 수 있다.</u></p>	<p><삭제></p>

<p>② 시장은 제1항에 따라 실태조사단을 구성할 경우에는 단장 1명을 포함하여 15명 이내의 조사관을 소관 상임위원회 시의원과 관계전문가, 언론인 각계 인사 중에서 위촉 또는 임명한다.</p> <p>③ 실태조사단은 국외소재문화재에 관한 다음 각 호의 활동을 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 역사사료, 문헌 및 구전 등 자료 수집·분석 2. 역사적·예술적·학술적 또는 경관적 가치 판정 3. 보호 및 환수와 관련된 활동 4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 활동 <p>④ 시장은 실태조사단의 활동에 필요한 경비를 예산에 계상하여 집행할 수 있다.</p> <p>⑤ 실태조사단의 운영 및 조사관의 임기·복무·수당 등에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.</p>	
---	--

- 안 제6조(자료제공)는 서울특별시장이 국외소재문화재 보호 및 환수와 그에 대한 교육·홍보 활동을 수행하는 기관 또는 단체에 대해 필요한 자료를 제공할 수 있다는 근거를 마련하고자 규정되었으며, 안 제7조(환수 후 관리)는 환수된 국외소재문화재 효율적 보호를 위해 「서울특별시 문화재 보호 조례」에 근거하여 서울특별시 지정 문화재로 지정하여 관리하고자 규정되었음
- 안 제8조(재정지원)는 서울특별시장에게 국외소재문화재 보호 및 환수를 위한 전문 인력과 예산 확보에 대한 의무를 부여하고 있으며, 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따라 보조금 지원을 규정하고 있음
따라서, 안 제5조(실태조사단)가 삭제되어 직접적인 실태조사단의 운영이 가능하지 않다 할지라도, 안 제8조제2항에 의해 국외소재문화재 보호 및 환수활동을 수행하는 기관 및 단체에 지원이 가능한 것으로 사료됨
- 안 제9조(협조체계 구축)은 서울특별시장이 국외소재문화재 보호·환수·교육·홍보 등을 위해 문화재청, 국외소재문화재재단, 한국국제교류재단, 재외동포재단, 국제박물관협의회 등 관련기관 및 단체와 협조체계를 구축하는

근거를 마련하기 위해 규정되었음

<표 6> 수정의견 종합

제정안	수정의견
서울특별시 국외소재문화재 보호 및 환수 활동 지원 조례안	서울특별시 국외소재문화재 보호 및 환수 활동 지원 조례안
제1조(목적) (생략)	제1조(목적) (제정안과 같음)
제2조(정의) (생략)	제2조(정의) (제정안과 같음)
제3조(책무) (생략)	제3조(책무) (제정안과 같음)
제4조(지원계획의 수립·시행) (생략)	제4조(지원계획의 수립·시행) (제정안과 같음)
<p>제5조(실태조사단) ① 시장은 국외소재문화재 실태조사를 위하여 서울특별시 국외소재문화재 실태조사단(이하 “실태조사단”이라 한다)을 둘 수 있다.</p> <p>② 시장은 제1항에 따라 실태조사단을 구성할 경우에는 단장 1명을 포함하여 15명 이내의 조사관을 소관 상임위원회 시의원과 관계 전문가, 언론인 각계 인사 중에서 위촉 또는 임명한다.</p> <p>③ 실태조사단은 국외소재문화재에 관한 다음 각 호의 활동을 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 역사사료, 문헌 및 구전 등 자료수집·분석 2. 역사적·예술적·학술적 또는 경관적 가치 판정 3. 보호 및 환수와 관련된 활동 4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 활동 <p>④ 시장은 실태조사단의 활동에 필요한 경비를 예산에 계상하여 집행할 수 있다.</p> <p>⑤ 실태조사단의 운영 및 조사관의 임기·복무·수당 등에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.</p>	<삭제>
제6조(자료제공) (생략)	제5조(자료제공) (제정안과 같음)
제7조(환수 후 관리) (생략)	제6조(환수 후 관리) (제정안과 같음)
제8조(재정지원) (생략)	제7조(재정지원) (제정안과 같음)
제9조(협조체계 구축) (생략)	제8조(협조체계 구축) (제정안과 같음)
제10조(시행규칙) (생략)	제9조(시행규칙) (제정안과 같음)
부칙 (생략)	부칙 (제정안과 같음)

마. 종합검토의견

- 동 조례안은 2천년 고도의 역사를 지닌 서울특별시에서 국외로 반출된 국외소재문화재 환수활동 및 보호를 위하여 서울특별시장이 수행해야 할 시행계획의 수립 및 관련 기관 및 단체에 행정적·재정적 지원과 협조체계를 구축함에 있어 제도적인 근거를 마련하기 위해 제안됨
- 동 조례안은 「문화재보호법」 제69조에 그 근거가 확실하며, 타 지방자치단체가 최근 들어 동 조례안과 유사한 조례를 시행하고 있는 점, 국외소재문화재에 대한 국가적·국민적 관심을 고려해 조례 제정의 타당성이 있다고 사료됨

다만, 안 제5조(실태조사단)의 운영이 지방자치단체 역할로는 한계점이 있고, 2012년 7월 설립된 문화재청 산하 특수법인인 ‘국외소재문화재재단’에 그 기능이 있는 점 등을 고려하여 이를 삭제하고, 안 제8조에 근거하여 국외소재문화재 보호 및 환수활동을 수행하는 기관 또는 단체에 지원하는 것이 바람직하다고 판단됨

4. 질의 및 답변요지 : 없음.

5. 토론요지 : 없음.

6. 소위원회 심사보고 요지 : 구성하지 않았음.

7. 심사결과 : 수정안 가결(출석위원 전원 찬성)

8. 수정안의 요지 :

조문내용 중 ‘실태조사’에 대한 지원은 지원계획에 포함하고,
‘실태조사단’ 관련 조항을 삭제함.

9. 소수의견 요지 : 없음.

10. 기타 필요한 사항 : 없음.

서울특별시 국외소재문화재 보호 및 환수활동 지원 조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 1525
----------	---------

제안연월일 : 2016년 12월 19일

제안자 : 문화체육관광위원장

1. 수정이유

- 조문내용 중 ‘실태조사’ 지원과 관련된 내용을 지원계획에 포함하고, ‘실태조사단’ 관련 조항은 삭제함

2. 주요골자

- 안 제4조제1항 중
“국외소재문화재 보호 및 환수활동 지원계획”을
“국외소재문화재 보호·환수활동 및 실태조사 지원계획”으로 하며,
안 제5조를 삭제하고,
안 제6조부터 제10조를 제5조부터 제9조로 변경함

3. 참고사항 : 없음.

서울특별시 국외소재문화재 보호 및 환수활동 지원 조례안에 대한 수정안

서울특별시 국외소재문화재 보호 및 환수활동 지원 조례안 일부를 다음과 같이 수정한다.

안 제4조제1항 중 “국외소재문화재 보호 및 환수활동 지원계획”을
“국외소재문화재 보호·환수활동 및 실태조사 지원계획”으로 하고,

안 제5조를 삭제하고 안 제6조부터 제10조까지를
제5조부터 제9조로 수정한다.

< 수정안 조문대비표 >

제정안	수정안
<p>제4조(지원계획의 수립·시행) ① 시장은 국외소재문화재의 체계적 보호 및 환수와 환수된 후 관리를 위하여 서울특별시 <u>국외소재문화재 보호 및 환수활동 지원계획</u>을 수립·시행한다.</p> <p>② (생략)</p>	<p>제4조(지원계획의 수립·시행) ① 시장은 국외소재문화재의 체계적 보호 및 환수와 환수된 후 관리를 위하여 서울특별시 <u>국외소재문화재 보호·환수활동 및 실태조사 지원계획</u>을 수립·시행한다.</p> <p>② (제정안과 같음)</p>
<p>제5조(실태조사단) ① 시장은 국외소재문화재 실태조사를 위하여 서울특별시 국외소재문화재 실태조사단(이하 “실태조사단”이라 한다)을 둘 수 있다.</p> <p>② 시장은 제1항에 따라 실태조사단을 구성할 경우에는 단장 1명을 포함하여 15명 이내의 조사관을 소관 상임위원회 시의원과 관계전문가, 언론인 각계 인사 중에서 위촉 또는 임명한다.</p> <p>③ 실태조사단은 국외소재문화재에 관한 다음 각 호의 활동을 수행한다.</p> <p>1. 역사사료, 문헌 및 구전 등 자료수집·분석</p> <p>2. 역사적·예술적·학술적 또는 경관적 가치 판정</p> <p>3. 보호 및 환수와 관련된 활동</p> <p>4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 활동</p> <p>④ 시장은 실태조사단의 활동에 필요한 경비를 예산에 계상하여 집행할 수 있다.</p> <p>⑤ 실태조사단의 운영 및 조사관의 임기·복무·수당 등에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.</p>	<p><삭제></p>
<p>제6조(자료제공) (생략)</p>	<p>제5조(자료제공) (제정안과 같음)</p>
<p>제7조(환수 후 관리) (생략)</p>	<p>제6조(환수 후 관리) (제정안과 같음)</p>
<p>제8조(재정지원) (생략)</p>	<p>제7조(재정지원) (제정안과 같음)</p>
<p>제9조(협조체계 구축) (생략)</p>	<p>제8조(협조체계 구축) (제정안과 같음)</p>
<p>제10조(시행규칙) (생략)</p>	<p>제9조(시행규칙) (제정안과 같음)</p>

서울특별시 국외소재문화재 보호 및 환수활동 지원 조례안

제1조(목적) 이 조례는 「문화재보호법」 제69조에 따라 서울특별시에서 반출된 국외소재문화재 보호 및 환수를 위하여 그 활동 지원에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 “국외소재문화재”란 서울특별시에서 국외로 반출된 「문화재보호법」 제2조제8항에 따른 문화재를 말한다.

제3조(책무) 서울특별시장(이하 “시장”라 한다)은 2천년 고도의 역사를 고려한 문화재의 효율적 보존·관리 및 활용을 위하여 국외소재문화재 보호 및 환수활동을 적극 지원하도록 노력해야 한다.

제4조(지원계획의 수립·시행) ① 시장은 국외소재문화재의 체계적 보호 및 환수와 환수된 후 관리를 위하여 서울특별시 국외소재문화재 보호·환수활동 및 실태조사 지원계획을 수립·시행한다.

② 시장은 제1항에 따른 지원계획의 효과적 수립·시행을 위하여 필요할 경우 국외소재문화재 관련 기관 또는 단체에 의견이나 자료제출에 대한 협조를 요청할 수 있다.

제5조(자료제공) 시장은 국외소재문화재 보호 및 환수와 그에 대한 교육·홍보 활동을 수행하는 기관 또는 단체에 대하여 필요한 자료를 제공할 수 있다.

제6조(환수 후 관리) 시장은 환수된 국외소재문화재의 효율적 보호를 위하여 「서울특별시 문화재 보호 조례」에 따라 서울특별시 지정 문화재로 지정·관리할 수 있다.

제7조(재정지원) ① 시장은 국외소재문화재 보호 및 환수를 위한 전문 인력 및 예산 확보에 노력해야 한다.

② 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 국외소재문화재 보호 및 환수활동을 수행하는 기관 또는 단체에 대하여 예산의 범위에서 보조금을 지원할 수 있다.

1. 국외소재문화재 보호 및 환수활동 사업
2. 국외소재문화재 보호 및 환수에 대한 교육·홍보
3. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 활동

③ 제2항에 따른 보조금의 신청, 교부, 정산 등에 필요한 사항은 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따른다.

제8조(협조체계 구축) 시장은 국외소재문화재 보호 및 환수와 그에 대한 교육·홍보 활동에 대한 지원 사업을 추진하기 위하여 필요할 경우 문화재청, 국외소재문화재단, 한국국제교류재단, 재외동포재단, 국제박물관협의회 등 관련기관·단체와 협조체계를 구축할 수 있다.

제9조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.