

서울특별시 국가유산 보존 및 활용에 관한 조례안
(김원중 의원 발의)

검 토 보 고 서

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1741호
나. 발 의 자 : 김원중 의원(찬성자 13명)
다. 발의일자 : 2024년 4월 3일
라. 회부일자 : 2024년 4월 8일

2. 제안이유

- 문화재보호법상의 '문화재'는 재화의 의미로 인식되어왔고, 일제의 잔재가 남아있다는 한계가 있어, '문화재'를 '국가유산' 체제로 개편하는 등의 내용을 담은 「국가유산기본법」, 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」, 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」이 제정 및 개정되어 2024년 5월 17일 시행 예정임.
- 이에 「서울특별시 문화재 보호 조례」를 폐지하고, 상위법 제·개정에 맞추어 '문화재'를 '국가유산' 등의 용어로 변경한 「서울특별시 국가유산 보존 및 활용에 관한 조례」를 제정함.

3. 주요내용

- 가. 국가유산 보존 시행계획 수립사항을 규정함(안 제2조).

- 나. 국가유산의 역사문화환경 보존지역의 범위와 보호사항을 규정함(안 제18조).
- 다. 국가유산 관리와 보호 등에 대한 경비 보조사항을 규정함(안 제28조).
- 라. 국가유산위원회 설치·구성·해촉 등에 대한 사항을 규정함(안 제36조~안 제42조).
- 마. 매장유산의 보호·지표조사·기록·작성 등을 규정함(안 제34조~안 제47조).
- 바. 국가유산수리 등의 기본원칙, 시행계획, 현장 점검 등을 규정함(안 제48조~안 제59조).
- 사. 시등록문화유산의 등록, 관리, 현상변경 등을 규정함(안 제60조~안 제65조).
- 아. 국가유산에 대한 과태료 부과·징수 사항에 대해 규정함(안 제70조~안 제 71조).

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「국가유산기본법」, 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」, 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」, 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」, 「국가유산수리 등에 관한 법률」
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 미첨부사유서 별첨)

5. 검토의견 (수석전문위원 강옥심)

가. 제정안의 개요

- 동 제정안은 「국가유산기본법」(2024. 5. 17. 시행)에 국가유산 체제가 도입됨에 따라 ‘문화재’ 용어를 ‘유산’으로 일괄 변경하는 등 기존 「서울특별시 문화재 보호 조례」를 폐지하고 「국가유산 보존 및 활용에 관한 조례」로 제정하고자 발의됨.

나. 문화재 용어 변경 배경

- 1962년 제정된 「문화재보호법」은 일본의 「문화재보호법」(1950년 제정)을 원용하여 문화재 명칭과 분류체계가 일본과 거의 유사함.
- ‘문화재’는 재화·사물 등 재화적 성격이 강하여 자연물과 사람을 표현하기에 부적합하고 확장된 문화재 정책 범위를 포괄하는데 한계가 있었으며, 유네스코 유산 분류체계와도 상이하여 일관된 기준의 필요성이 제기되었음.

< 명칭 분류체계 >

국내 분류체계	유네스코 분류체계
유형문화재(국보·보물) 무형문화재 기념물(사적·명승·천연기념물) 민속문화재	세계유산(문화유산, 자연유산, 복합유산) 무형유산 기록유산

- 이에 국회는 「국가유산기본법」(시행 2024.5.17.)을 제정하여 ‘문화재’라는 명칭을 ‘유산(遺産)’으로 변경하고, 유네스코 국제기준에 부합한 분류체계를 사용해 문화·자연·무형으로 구분하며, 이를 통틀어 ‘국가유산’이란 용어로 규정함.

< 국가유산 체제변화 개요 >

현행 용어		변경 용어 ('24.5.17.부터)	관련법
문화재 「문화재 보호법」	유형문화재		
	민속문화재	자연유산 「자연유산법」 (제정)	
	기념물 사적지 등 명승, 천연기념물 등	무형유산 「무형유산법」 (개정)	
	무형문화재		

다. 제정의 필요성

- 정부는 국가유산 보호 정책의 최상위 기본법인 「국가유산기본법」 제정으로 문화재를 유산으로 명칭을 변경하고 있으며, 과거·현재·미래를 아우르는 국가유산 체제를 도입하여 정책 패러다임에 변화를 모색하고 있음.
- 이에 국가유산과 연계된 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」, 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」, 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」 및 「국가유산수리 등에 관한 법률」 등 개별 법률의 위임사항을 역할과 기능에 맞게 정비하여 국가유산에 대한 정부와 정책 기초를 일치시키기 위한 조례제정의 필요성에 공감함.

라. 주요 조문 검토

(1) 목적(안 제1조)

- 안 제1조는 국가유산과 관련된 4개의 개별 상위법령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 목적으로 규정함.
- 다만, 목적 규정은 조례의 제정 목적과 입법취지를 명확히 드러나도록 해야 하므로, 각 유산별 법률의 공통적인 근간이 되는 「국가유산기본법」을 추가하는 것으로 수정할 필요가 있음.

< 안 제1조의 수정 의견 >

제 정 안	수정 의견
제1조(목적) 이 조례는「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」, 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」, 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」 및「국가유산수리 등에 관한 법률」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 조례는「국가유산기본법」, 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」, 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」, 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」 및「국가유산수리 등에 관한 법률」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

(2) 서울특별시 국가유산위원회 등(안 제36조~안 제42조)

- 안 제36조에서 안 제42조는 서울특별시 국가유산위원회(이하 “위원회”라 한다)의 설치, 구성, 해촉·해임 등에 관한 사항을 규정한 것으로 이는 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제8조를 준용한 것임.
 - 다만, 현재 「서울특별시 문화재 보호 조례」에 따른 문화재 위원회의 임기는 2023.7.14. 부터 2025.7.13.(2년)까지인데,
 - 《법제이론과 실제(국회 법제실)》¹⁾에 따르면 신법·구법의 변경 과정에서 구법의 효력 일부를 신법의 시행일 이후까지 미치도록 하기 위해 경과 조치를 두도록 명시되어 있음.
 - 이에 동 제정안 시행 이후에도 현행인 「서울특별시 문화재 보호 조례」 제37조에 설치된 위원회 운영의 연계성을 위하여 부칙을 통해 경과조치를 둘 필요가 있음.

1) 법제이론과 실제, 국회 법제실, p733

- 안 제37조는 위원회의 구성 인원과 위촉 또는 임명 및 임기에 대해 규정함.
- ‘서울시 위원회 설치·운영 지침’과 《2022 자치법규 입안 길라잡이 (법제처)》에서는 위원 수를 15명 이내로 구성하고, 표결 결과 가부동수가 되는 경우를 피하려고 가급적 홀수로 정하도록 하며,
- 보궐위원의 임기를 통일해야 할 특별한 사유가 없으면 보궐위원의 임기를 전임자 임기의 남은 기간으로 유지되는 규정을 두지 않도록 권고하고 있음.
- 그러나 안 제37조제1항은 위원을 40명 짝수로 구성하고 제4항의 단서조항을 통해 보궐위원의 임기를 전임자의 남은 임기로 규정하였는데, 이는 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제8조에 따른 대통령령인 「문화유산위원회 규정」 제2조를 준용하였고, 법령 우위의 원칙에 반하지 않으며, 서울시 위원회 지침을 따르지 않아도 별다른 문제는 없을 것으로 판단됨.

< 문화유산위원회 규정(국가유산청, 5.17.시행) >

- 제1조(목적) 이 영은 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제8조에 따른 문화유산위원회의 조직과 운영 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
- 제2조(구성) ① 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제8조에 따른 문화유산위원회(이하 “위원회”라 한다)는 위원장 1명 및 부위원장 2명을 포함한 **100명 이내의 위원으로 구성한다.**
- ② 삭제
- ③ 위원의 임기는 2년으로 한다.
- ④ **보궐위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.**
- ⑤ 위원은 임기가 만료된 경우에도 후임 위원이 위촉될 때까지 계속하여 그 직무를 수행한다.
- ⑥ 국가유산청장은 법 제71조제1항에 따라 시·도에 두는 문화유산위원회(이하 “시·도 문화유산위원회”라 한다)의 위원인 사람을 문화유산위원회의 위원으로 위촉할 수 없다.

- 안 제37조제4항에서 위원의 임기는 2년으로 규정되어 있는데, 현재 위원은 위촉되면 두 차례 연임되어 총 6년간 활동하고 있으므로 연임 제한을 명시하도록 수정할 필요가 있음.

< 안 제37조의 수정 의견 >

제 정 안	수정 의견
제37조(위원회의 구성) ①~③(생략) ④ 위원의 임기는 2년으로 <u>한다</u> . 다만, 보궐 위원은 전임자의 남은 임기로 한다.	제37조(위원회의 구성) ①~③(현행과 같음) ④ 위원의 임기는 2년으로 <u>하고</u> , <u>두 차례만 연임할 수 있다</u> . 다만, 보궐 위원은 전임자의 남은 임기로 한다.

- 한편, 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제8조 제2항에 따르면 공무원이 아닌 위원의 임기는 3년을 넘지 않도록 규정되어 있음.
- 그러나 해당 위원회는 같은 법 시행령 제4조제2항제2호에 따라 고도의 전문적 지식이나 기술을 필요로 하는 특별한 분야에 해당하여 총 6년간 위촉이 가능한 것으로 보여짐.

< 관련 법령 >

「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」

제8조(위원회의 구성)

- ② 공무원이 아닌 위원의 임기는 대통령령으로 정하는 특별한 경우를 제외하고는 3년을 넘지 아니하도록 하여야 한다.

「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률 시행령」

제4조(위원회의 구성) ① 법 제8조제1항 단서에서 "행정위원회 등 대통령령으로 정하는 특별한 경우"란 계속적·상시적 업무에 대하여 전문지식을 가진 위원이 독립적·안정적으로 심의등을 하여야 하는 법 제5조제1항에 따른 행정위원회 등을 말한다.

- ② 법 제8조제2항에서 "대통령령으로 정하는 특별한 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 법령에 해당 직위가 당연직 위원으로 지정된 경우
2. 위원회의 심의등의 사항이 고도의 전문적 지식이나 기술을 필요로 하는 분야로서 그 위원이 안정적이고 지속적으로 심의등을 할 필요가 있는 경우

- 안 제42조는 위원회, 분과위원회, 전문위원, 관계전문가 등에게 수당 및 여비를 지급하는 규정임.
- 다만, 「서울특별시 위원회 수당 및 여비 지급 조례」가 별도 마련돼 있어 개별 위원회 조례에서 수당 등에 관한 규정을 두지 않도록 되어 있는바, 삭제하는 것으로 수정할 필요가 있음.

< 2022 자치법규 입안 길라잡이(법제처 234p) >

바) 위원의 수당 등에 관한 규정
 지방자치단체의 위원회 관련 조례를 두고 있지 않는 경우에는 개별 위원회 조례에서 수당 지급에 관한 규정을 두어야 하나, **지방자치단체의 위원회 관련 조례에서 위원의 수당 지급에 관한 사항을 규정한 경우에는** 위원회 관련 조례에 따라 수당 지급이 가능하므로 **개별 위원회 조례에서 따로 수당 등에 관한 규정을 두지 않는다.**

< 안 제42조의 수정 의견 >

제 정 안	수정 의견
<p><u>제42조(수당 등 지급) 위원회 및 각 분과위원회의 조사 또는 심의에 참여한 위원, 전문위원 또는 관계 전문가 등에게 예산의 범위에서 수당·여비 등을 지급할 수 있다.</u></p>	<p><u>< 삭 제 ></u></p>

(3) 과태료 및 과태료의 부과·징수 등(안 제70조~안 제71조)

- 안 제70조부터 안 제71조는 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」과 「국가유산수리 등에 관한 법률」을 준용하여 과태료를 부과·징수하도록 규정한 것임.

- 조례로 벌칙을 규정하려는 경우에는 「지방자치법」 제 28조제1항에 따라 법률의 위임이 있어야 하는데, 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 및 같은 법 시행령과 「국가유산수리 등에 관한 법률」 및 같은 법 시행령에서 각각 시장에게 과태료의 부과·징수를 위임하고 있음.
- 따라서 동 제정안에서 과태료를 부과·징수하는 규정은 법률유보의 원칙에 반하지 않는바, 별다른 문제는 없는 것으로 판단됨.

< 관련 법령 >

「지방자치법」

제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」

제104조(과태료의 부과·징수) 제103조에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가유산청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 부과·징수한다.

「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 시행령」

제48조(과태료의 부과기준) ① 법 제103조에 따른 과태료의 부과기준은 별표 4와 같다.

② 문화재청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 위반행위의 동기, 내용, 횟수 및 위반의 정도 등을 고려하여 제1항의 기준에 따른 과태료 금액의 2분의 1의 범위에서 그 금액을 가중하거나 감경할 수 있다. 다만, 가중하는 경우에도 과태료 총액은 법 제103조에 따른 과태료의 상한액을 초과할 수 없다.

③ 문화재청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 고의 또는 중과실이 없는 위반행위자(법 제103조제4항제4호부터 제6호까지 및 제8호에 해당하는 자로 한정한다)가 「소상공인기본법」 제2조에 따른 소상공인에 해당하고, 과태료를 체납하고 있지 않은 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여 별표 4에 따른 과태료의 100분의 70 범위에서 그 금액을 줄여 부과할 수 있다. 다만, 제2항 본문에 따른 감경과 중복하여 적용하지 않는다.

1. 위반행위자의 현실적인 부담능력
2. 경제위기 등으로 위반행위자가 속한 시장·산업 여건이 현저하게 변동되거나 지속적으로 악화된 상태인지 여부

「국가유산수리 등에 관한 법률」

제62조(과태료) ② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가유산청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 부과·징수한다.

「국가유산수리 등에 관한 법률 시행령」

제31조(과태료의 부과기준) ① 법 제62조제2항에 따른 과태료의 부과기준은 별표 12와 같다.

② 문화재청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 위반행위의 정도, 위반횟수, 위반행위의 동기와 그 결과 등을 고려하여 별표 12에 따른 과태료의 금액의 2분의 1의 범위에서 그 금액을 가중하거나 감경할 수 있다.

(4) 부칙

- 부칙은 조례를 공포한 날부터 시행하도록 규정되어 있으나, 기존 「서울특별시 문화재 보호 조례」 제37조(문화재위원회)에 설치된 위원회를 제정안 제36조(서울특별시 국가유산위원회)와 연계하기 위하여 경과조치를 두는 것이 타당함.

< 부칙의 수정 의견 >

제정안	수정의견
부 칙	부 칙
제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.	제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.
제2조(다른 조례의 폐지) 「서울특별시 문화재 보호 조례」를 폐지한다.	제2조(다른 조례의 폐지) 「서울특별시 문화재 보호 조례」를 폐지한다.
<신 설>	제3조(경과조치) ① 이 조례 시행 당시 종전의 「서울특별시 문화재 보호 조례」 제37조에 따른 문화재위원회는 이 조례 제36조에 따른 서울특별시 국가유산위원회로 본다. ② 이 조례 시행 당시 종전의 「서울특별시 문화재 보호 조례」 제37조에 따라 임명되거나 위촉된 문화재위원회 위원은 이 조례 제36조에 따른 서울특별시 국가유산위원회 위원으로 임명되거나 위촉된 것으로 본다. 이 경우 위원의 임기는 종전의 규정에 따라 임명·위촉된 날을 기산일로 한다.

전문위원	임창균(2180-8113)	입법조사관	이지영(2180-8114)
------	----------------	-------	----------------

의안번호
1741

서울특별시 국가유산 보존 및 활용에 관한 조례안

발 의	제 안 자	제안일자	소관 상임위		
	김원중 의원	'24. 4. 3.	문화체육관광위원회		
주요내용	<p>〈제정 필요성〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ '문화재'를 '국가유산' 체제로 개편하는 등의 내용을 담은 「국가유산기본법」 등이 제·개정 되어 시행('24.5.) 예정 <p>〈주요 입법 요지〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 서울특별시 문화재 보호 조례의 제명과 '문화재' 용어를 '국가유산' 등으로 변경 				
추진경과	○ 「국가유산기본법」 제정 및 「문화재보호법」 개정 등 공포 ('23. 5.)				
부 서 검토의견	원안가결(○) / 수정가결 () / 부결() / 보류()				
쟁점사항 (의회동향, 문제점 등)	○ 상위법(국가유산기본법, 문화재보호법 등) 법령 제·개정에 따른 자치법규 제정에 관한 사항으로 이견 없음				
대응방안	-				
상 임 위 처리결과					
향후계획					
담당부서	문화재정책과	팀장	이준봉(☎2133-2612)	담당	차지연(☎2133-2613)