

국공립 박물관 건립을 위한 기반 연구

2021-20

정책연구

A Study on Procuring Administration
of National & Public Museum Building

김흥규



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

정책연구 2021-20

국공립 박물관 건립을 위한 기반 연구

A Study on Procuring Administration of National & Public Museum Building

김홍규



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

연구책임

김홍규 한국문화관광연구원 부연구위원

공동연구

이철재 호서대학교 더함교양대학 교수

위탁조사

금성종합건축사사무소

국공립 박물관 건립을 위한 기반 연구



연구개요

1. 연구배경 및 목적

1.1. 연구배경

- 본 연구는 박물관·미술관 건립에 영향을 미치는 콘텐츠, 건축, 인력, 제도 등의 주요 영향요인을 분석하고 이를 정리함으로써 건립과정에 참여하는 학예, 건축, 행정 인력들의 기초지식을 높인다면, 박물관·미술관의 건립 의사결정과정에서 개별 분야 전문가의 의견뿐만 아니라 영역별 다양한 의견을 청취하고 교류할 수 있게 되어, 중장기적이고 합리적인 논의가 가능할 것이라는 기대에서 출발함
- 이를 통해 박물관·미술관이라는 고차원적이며 비정형적인 시설이 기계적인 행정의 영역과 결합되어 건립이 진행될 때, 박물관·미술관의 고유한 특성이 기존의 행정 시스템과 건축과정에서 어떻게 영향을 미치고 충돌하는지를 파악하고자 하였음

1.2. 연구목적

- 본 연구에서는 국공립 박물관·미술관 건립의 각 단계의 중요성과 업무진행과정에서의 문제점 또는 제약요인을 분석함으로써 정책의 충돌점과 개선점을 살펴보고 국공립 박물관·미술관의 건립담당자가 각 단계에서의 의사결정에 참고할 수 있는 제반요인을 분석·도출하고자 함

2. 연구범위 및 방법

1.1. 연구범위

가. 공간적·대상적 범위

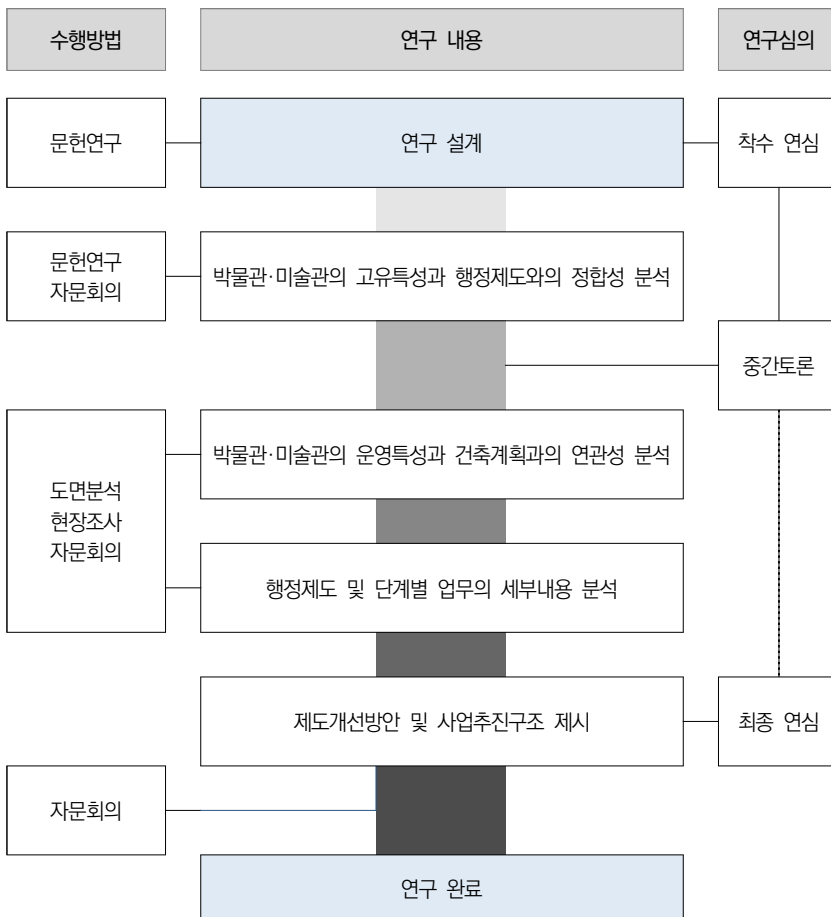
- 본 연구의 공간적 범위는 국내의 국공립 박물관·미술관임
 - 이들은 소유주체에 따라 국가(문화체육관광부와 같은 정부부처), 광역지자체(광역시 및 도), 기초지자체(시, 군, 구)로 구분
 - 박물관은 광의의 개념인 Museum으로 역사계 박물관과 전문박물관(미술관)을 포함

- 공간적 범위의 분류 기준(역사계 박물관/미술관)에 따른 국립 및 광역자치단체의 박물관 39개소임

나. 시간적 범위

- 본 연구의 시간적 범위는 박물관법이 제정된 1984년부터 근미래로 볼 수 있는 향후 10년으로 한정

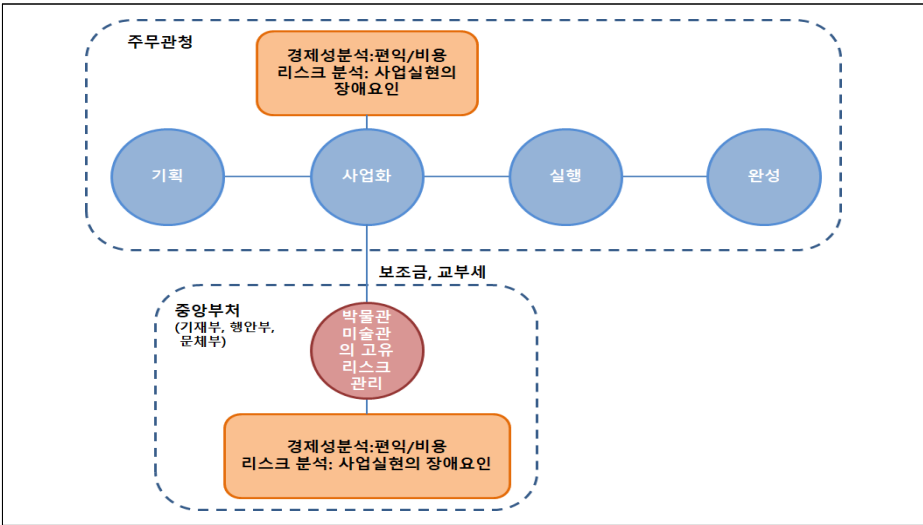
1.2. 연구방법



3. 국공립 박물관·미술관의 건립 개요

- 국공립 박물관·미술관 건립에 있어서는 민간의 건립사업과정(기획/사업화/실행/완성)에서 사업성 판단에 관한 부분을 예비타당성조사(기재부)와 투융자심사(행안부)가 맡게되고 문체부가 미술관의 고유 리스크를 관리하는 방식(공립박물관 설립 타당성 사전평가제)임

[그림 1] 국공립 박물관·미술관의 건립과정



- 국공립 박물관·미술관의 건립업무는 다음과 같이 구성

〈표 1〉 박물관 건립의 단계별 업무

구분		기획: 주요 변수(조건) 설정			가부판단		구현		
		①건립 운영방향 설정	②건축 기본계획 수립	③비용 산정	④타당성 조사	⑤건립 예산 확보	⑥설계 및 인허가	⑦시공	⑧개관 준비 및 준공
		①부지선정							
업무 내용	기술 영역	○ Mission 수립	○ 전시·운영 계획, 건축계획 수립	○ 총사업비, 연간 운영비 산정	○ B/C 분석	● 건립 당위성 및 비용 근거 제시	○ 기본·실시 설계	○ 공사, 설계변경	● 시험운영, 개관 행사 준비, 전시장 구현
		○ 부지선정 기준 마련							

구분		기획: 주요 변수(조건) 설정			가부판단		구현		
		①건립 운영방향 설정	②건축 기본계획 수립	③비용 산정	④타당성 조사	⑤건립 예산 확보	⑥설계 및 인허가	⑦시공	⑧개관 준비 및 준공
		①부지선정							
행정 영역		●	●	●	●	●	●	●	●
		위탁기관 관리	위탁기관 관리	위탁기관 관리	위탁기관 관리	총사업비 등록 및 예타 신청	설계공모· 감리, 인허가	시공사 선정, 시공 감리, 기성 지급	직제 변경, 운영예산 확보
		● 부지선정위원 추천							
주된 업무 담당자		위탁 기관	위탁 기관	위탁 기관	위탁 기관	문체부	설계사	시공사	문체부

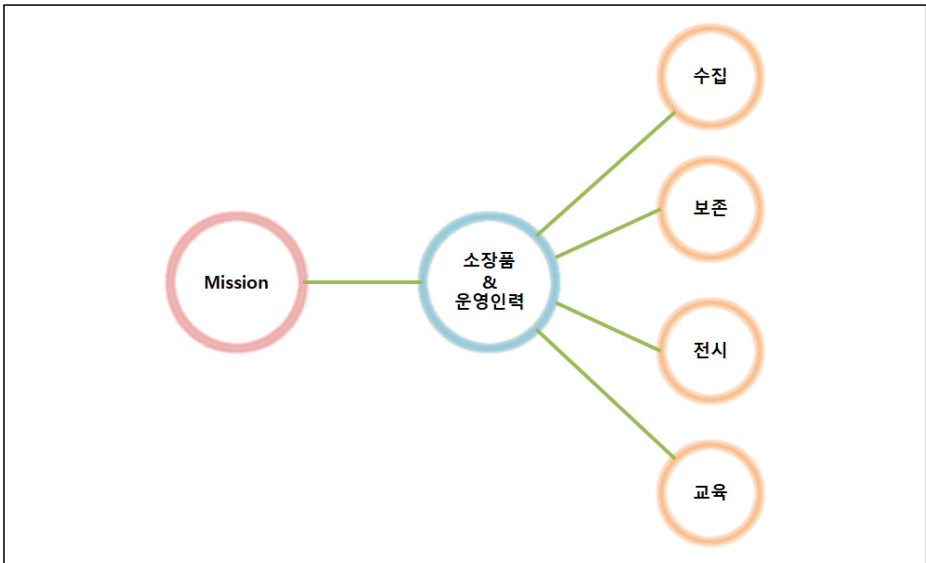
주: ●은 주무관청의 주업무, ○은 주무관청의 위탁가능 업무

4. 건립의 주요변수

4.1. 기본방향

- 박물관·미술관은 미션을 실현하기 위해 운영인력이 기관의 핵심자산인 소장품을 매개로 수집, 보존, 전시, 교육의 기능을 수행

[그림 2] 박물관·미술관 운영의 기본방향

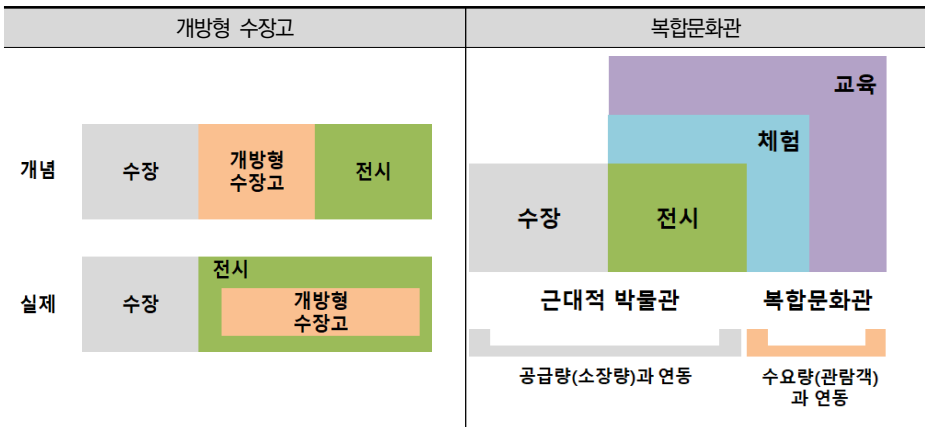


4.2. 공간구성단계

가. Space Program 구성방향

- 뮤지엄의 개념변화에 따라 공간 간의 차별성과 위계도 변화되고 있고 이러한 박물관·미술관에서의 탈위계화는 유물중심주의에서 관람객을 포용하는 방향으로 변화되고 있음이 발견되고 있음

〈표 2〉 박물관·미술관 공간의 탈위계화



- 수장고의 Stack과 전시실의 Browsing간 기능의 절충과 융합이 이루어지는 개방형수장고, 기존의 근대적인 박물관에 체험과 교육기능이 덧붙여지는 복합문화관은 박물관·미술관 공간에서의 탈위계화를 보여주는 증거임

나. 세부 공간 구상 방향

1) 수장고

- 적정수장고의 규모산정은 수장고의 포화시에 발생하는 불안정한 외부환경에 대한 유물의 노출가능성을 최소화하고 장부와 Browsing에 의한 수장품의 관리효율 측면에서 중요함
 - 본 연구에서는 국립중앙박물관의 수장고 증축 스케줄을 분석하여 수장고의 단위면적당 한계 수장량을 40~60점/㎡과 11~19점/㎡로 산출함

2) 보존·복원 작업공간

- 보존처리작업은 정적인 상황이 아닌 동적인 상황으로 공간규모 산정에 있어 설비 및 장비, 작업패턴, 유물의 크기 등이 영향을 미침
- 기획단계에서는 실시설계 수준의 도면을 작성할 수 없기 때문에 작업모듈과 작업 인력(작업장) 수를 적용하여 규모를 산정할 수 밖에 없지만 이러한 모듈에 기반한 설정은 작업단위에서 일어나는 공종과 공정의 특징을 반영하는 데는 한계가 있음

3) 상설전시실

- 과거 1990년대 중후반에 만들어진 전시밀도 개념은 현재의 전시트렌드인 고밀도 전시, 킬러콘텐츠에 대한 관람객의 몰입도를 높이기 위한 전시관람환경의 설치 (1:1 디오라마, 실감콘텐츠 등)에 적용하는 데는 한계가 있음
- 또한 현재의 전시트렌드는 전시관람환경단계에서 접근이 이루어지기 때문에 건축 계획과 전시계획(인테리어) 간의 긴밀한 협업을 필요로 함

4) 기획전시실

- 기획전시실의 규모는 ‘기획’이라는 용어에서 알 수 있듯, 시설의 연면적과의 관계 보다는 전시기획자의 수가 더 유효한 설명변수임

5) 복합문화관

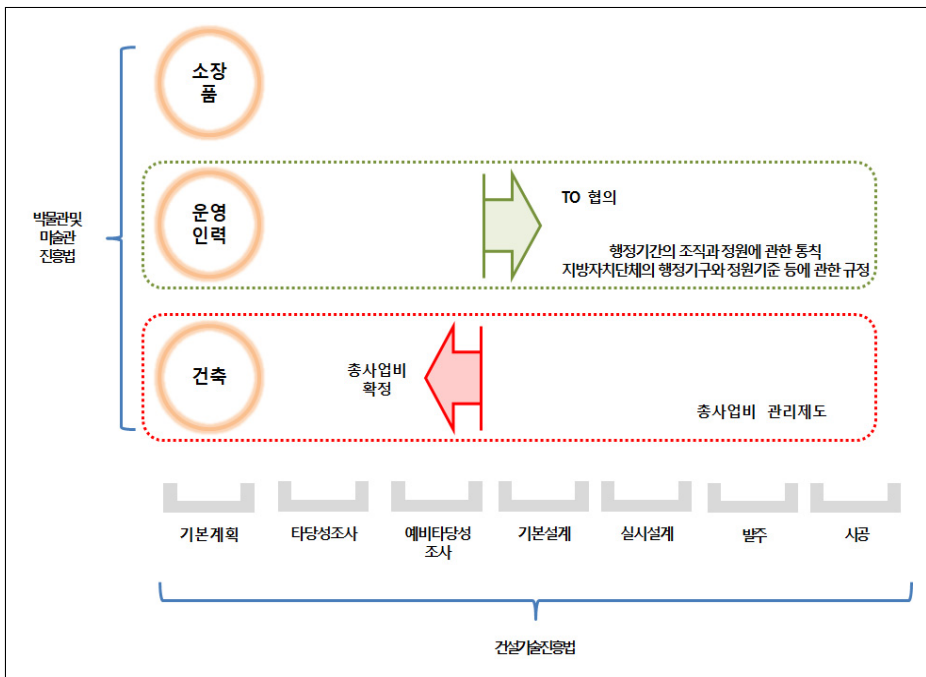
- 국립중앙박물관에서 복합문화관의 도입시점은 2002년 국립전주박물관에서 기원하고 있어 규모의 적정성을 판단하는데 있어 운영추이와 관련한 Data가 부족한 상황이고 복합문화관이라는 수요자 중심의 시설의 규모를 규범적 가이드라인을 통해 설정하는 것보다는 참여적이고 민주적인 디자인과정을 통해 이용자들의 아이디어가 반영되고 구현됨으로써 공간의 당위성을 확보하는 안을 제안함

5. 단계별 주요 법규 검토

5.1. 기획 단계

- 건설기술진흥법, 총사업비관리제도, 박물관 및 미술관 진흥법, 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준과의 연관구조는 박물관 및 미술관 진흥법 상의 등록기준인 소장품(콘텐츠), 운영인력, 건축(수장고, 전시실 등)의 분야에 대해 건설기술진흥법에서 구분한 건립사업의 단계에 따라 총사업비와 인력 관련 지침이 시차를 두고 적용되는 구조임

[그림 3] 법규체계 및 연관구조



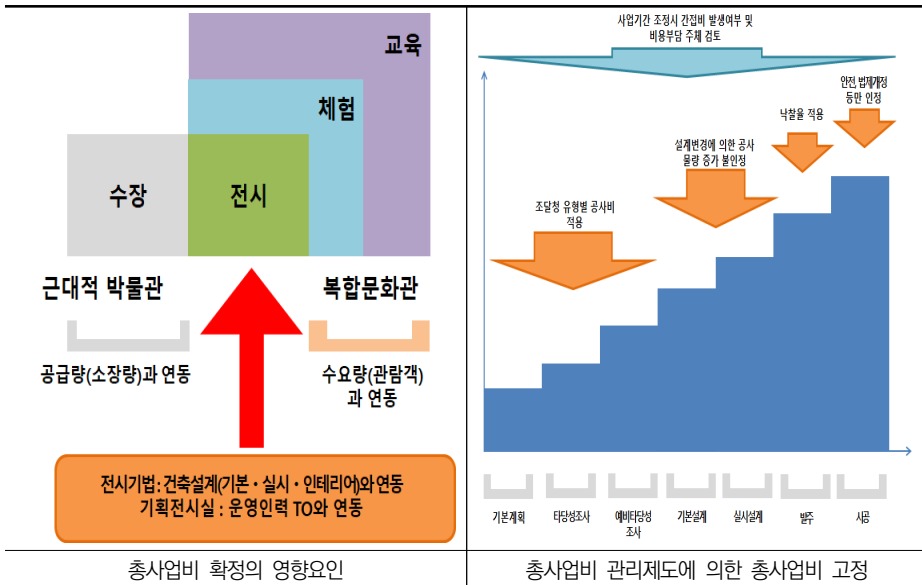
- 기획단계에서 발생하고 있는 박물관·미술관과 행정법규 간의 비적합성 부분은 크게 ①박물관·미술관에 대한 총사업비 관리제도 적용시 총사업비 확정시점, ②박물관·미술관 특성을 고려한 소요정원 확보, ③지자체의 여건을 고려한 다양한 소장품 수집방법 허용, ④컬렉션의 체계성 확보 유도에 관한 것으로 나타나고 있음

〈표 3〉 기획단계에서 박물관·미술관의 법규적합성 분석 및 대안

구분	현황	개선대안
박물관·미술관에 대한 총사업비 관리제도 적용시 총사업비 확정시점 변경	<ul style="list-style-type: none"> • 현대의 박물관·미술관은 공간개념의 탈위계화(유물중심에서 수요자 중심으로의 개념 이동), 킬러콘텐츠와 운영인력의 중요성, 전시기법의 다양화로 기본 및 실시설계와의 연동이 필수적이기 때문에 건립 기본구상/기본계획/타당성조사 단계에서 총사업비를 확정할 수 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 총사업비의 확정시점은 실시설계 전후 시기가 적절
박물관·미술관 특성을 고려한 소요정원 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 일반적인 행정이 서비스 공급 영역에서 지속행위에 따른 인력투입량을 산출하는데 비해, 문화행정은 수요영역에서의 마케팅을 통한 성과측면을 중시하기 때문에 행정안전부의 정부조직 직제 관리 기준과 문화행정과는 적합성이 낮음 • 박물관·미술관에서는 어떠한 서비스를 제공하거나 기획하기 위해 인력이 필요한 것을 증명하지 못하고, 시설이 건립되었으니 운영인력이 필요하다는 논리전개구조가 형성되고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 문제부의 박물관·미술관 설립타당성 사전평가제는 건립 기획단계에서 전담인력의 확보여부를 중요한 건립주체의 추진의지를 판별하기 위한 주요기준으로 적용 • 행안부에서도 박물관·미술관 건립에 있어서 시설장비의 도입이 아닌, 시설건립을 위한 준비과정에서의 소요정원 증원을 허용할 필요가 있음
지자체의 여건을 고려한 다양한 소장품 수집방법 허용	<ul style="list-style-type: none"> • 많은 지자체들이 박물관·미술관을 건립하고 있으나 재정여건으로 인해 소장품 수집에 한계가 있는 상황 • 재정여건이 열악한 비도시지역의 미술관일수록 지역 출신 작가와 그 유가족의 기증에 의존하고 있는 실정 	<ul style="list-style-type: none"> • 근래 골동품 및 미술관의 물납에 대한 논의가 진행되고 있음을 고려할 때, 물납제의 도입도 고려 • 물납제도를 전면적으로 시행하지 않더라도 자산의 현금화 과정에서의 재정손실 방지에 초점을 두고, 주무관청의 물납한도액과 우선순위 제시, 세입과 세출 간의 연계성 확보가 수월한 지방세부서의 우선 도입도 고려
컬렉션의 체계성 확보 유도	<ul style="list-style-type: none"> • 박물관·미술관에 보관되거나 전시될 유물은 박물관·미술관의 건립을 전제로 하고 수집된 것이 아니므로 이는 소장품 간의 맥락차이를 강화 시킴 	<ul style="list-style-type: none"> • 작품의 메타정보에 대한 관리가 가능하도록 행정미술품 관리카드의 개선이 필요하며, 문제부 사전평가제를 통해 건립 기획단계에서 컬렉션에 대한 검증을 강화시킬 필요

- 이 중에서 가장 크게 문제가 되는 것은 총사업비 확정의 영향요인(전시기법, 전시와 건축계획 간의 연동, 운영인력설정 등)과 총사업비 관리제도(기본구상단계에서 확정)의 충돌로, 본 연구에서는 총사업비의 확정시점을 실시설계 전후 시기로 제한함

〈표 4〉 총사업비 확정의 영향요인과 총사업비관리제도의 충돌



5.2. 계획의 검증 단계

가. 평가들간의 연계성 부족과 변수의 불확정성

- 중앙부처의 평가들은 국공립 박물관·미술관의 건립 자금(국비, 교부세)투입여부에 직접적으로 관여되어 있으나 이들의 평가관점이 일치한 건 아님
 - 이들 평가들이 건립 자금 투입여부에 관계되는 이유는 국비와 교부세의 신청 및 투입경로에 있기 때문
- 현대의 박물관·미술관은 건립 기본구상 단계에서 총사업비를 확정할 수 없는 상황으로 부처별 평가는 운영인력의 확정에 대한 행안부의 동의가 없고 건축계획과 콘텐츠 간에 추상적으로 연결된 계획을 평가하게될 가능성이 높음
- 여기에 총사업비 관리제도를 통해 총사업비가 사전에 확정되면, 실제 편익과 관련되어 건축계획과 콘텐츠 간의 연계가 필요한 킬러콘텐츠, 관람환경 등에 관한 논의는 총사업비에 가려 주도적으로 진행될 수 없을 것임

〈표 5〉 평가들간의 연계성 부족과 변수의 불확정성

개별평가결과와 궁극적 목표는 자금투입여부에 대한 결정	주무부처간 평가관점의 차이	평가진행 순서의 혼란
<ul style="list-style-type: none"> 기재부 예비타당성조사, 행안부 투융자심사, 문체부 사전평가제에서 평가대상사업에서 국비 또는 교부세가 차지하는 비중은 일부이지만 3가지 제도에서의 가부결정은 모두 사업전체의 가부결정을 좌우함 하지만 위 평가제도들은 해당지출 규모의 지자체 전체예산에서의 적정성 및 부담능력을 판단할 수 없는 한계 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙부처에서 시행하는 평가제도는 제도의 근거법률이 지향하는 각기 다른 가치를 위해 작동함 국가재정법과 지방재정법은 재정 건전성 확보와 공정성 확보에, 박물관 및 미술관 진흥법은 박물관 및 미술관의 육성과 진흥에 초점 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙부처에서 시행하는 평가제도는 평가자의 관점과 권한차이에 따른 순서적 불합 수준 피평가자의 실제 예산확보 절차는 문체부 사전평가제 및 투융자심사 등의 의존재원에 대한 확보를 우선 진행하며, 자부예산에 대한 의회동의는 가장 나중에 진행함으로써 시설의 내부요인을 중심으로 분석한 중앙부처의 타당성 판단이 지자체의 판단을 대신하는 실정



확정되기 어려운 결과를 평가함에 따른 평가기간간 연계성 부족

건립 기본계획 내용구성과 부처별 평가체계	총사업비 관리제도 하의 건립 기본계획 내용구성과 부처별 평가체계
<ul style="list-style-type: none"> 건립 기본계획의 의사결정구조는 중앙부처의 의사결정에 영향을 받는 순환구조 	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비 관리제도로 인해 의사결정과정의 출발점이 추후 변경불가능한 건축계획으로 변화됨

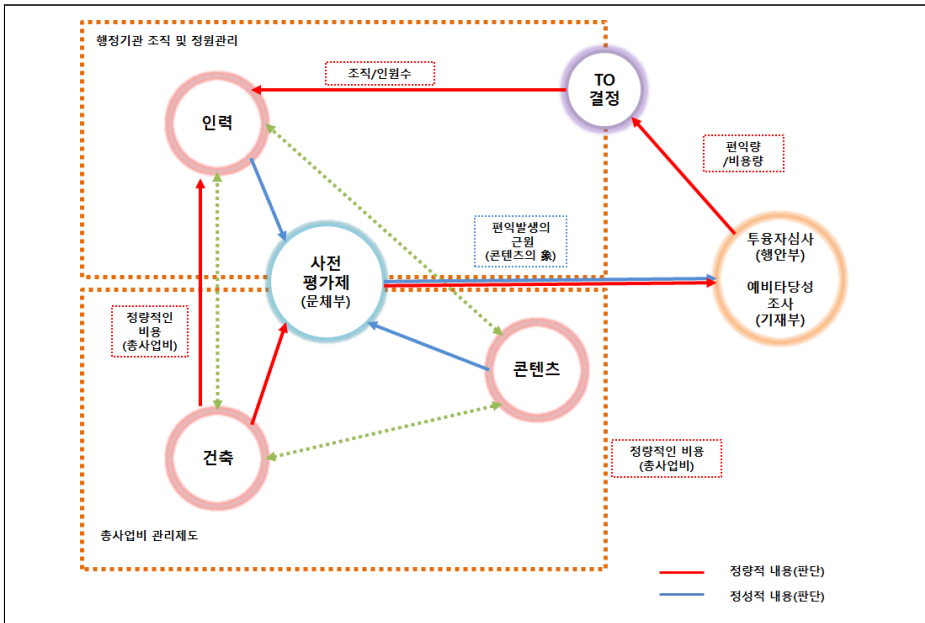
나. 개선대안

1) 총사업비의 등록 시점과 사전평가제의 연계성 강화

- 총사업비 관리지침의 개정을 통해 총사업비 등록시점을 변경하더라도, 실시설계, 전시인테리어계획의 수립여부를 확인하는 것은 사전평가제임
 - 계획의 구체성으로 인해 총사업비 확정의 불확실성을 제거하고 명확한 편익의 산출이 가능하게 함

- 주무관청에서 수립한 완결성이 확보된 계획에 대하여 행안부(투융자 심사, TO 확보), 기재부(예비타당성조사)에 대해서 주무관청의 사업내용에 대한 확인자도 문체부가 될 것이기 때문

[그림 4] 사전평가제의 역할 변화



2) 지자체의 책임성 유도 및 인정

- 현재의 예비타당성조사, 투융자심사, 사전평가제는 국비 및 교부금의 신청과 배부의 통로에서 박물관·미술관의 건립에 대한 가부여부에 대한 스위치로 작동하고 있음
- 박물관·미술관의 건립에 대해 지자체의 책임성을 유도할 수 있다면 이상의 평가제도의 역할은 약해짐
- 공립 박물관·미술관의 건립과 운영이 지자체의 고유사무임을 고려할 때, 정부지원의 영역은 지자체가 기본적인 조건을 충족할 때 자동적으로 이루어지는 것을 고려할 필요가 있음

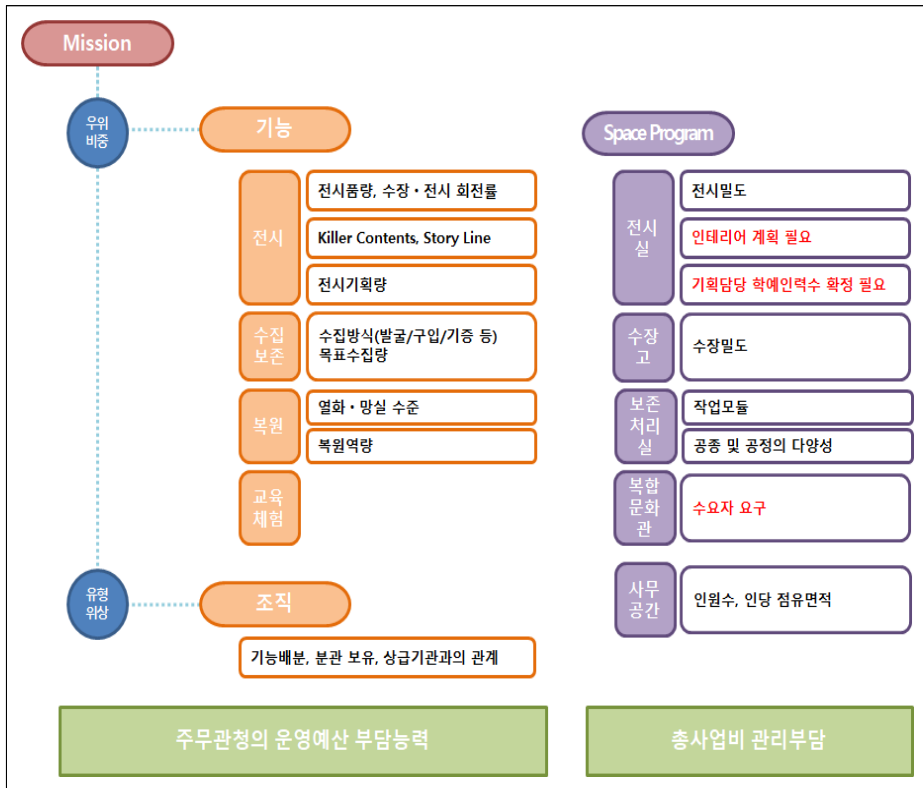
5.3. 계획의 구현 단계

- 계획의 구현 단계에서는 박물관·미술관의 특성이 총사업비 관리제도와 설계·시공 분리발주 간에 충돌하는 양상을 띠며
 - 기본구상단계에서 확정할 수 없는 전시콘텐츠와 인테리어와의 결합에 따른 문제가 설계공모를 통해 제안을 받고 설계와 시공간의 조율을 발주처의 책임 하에 진행되는 상황에서, 총사업비 관리제도로 인해 설계변경에 따른 공사비 증액을 인정하지 않기 때문에 발생하는 문제임
- 이에 대한 해결방안은 설계·시공 일괄발주(턴키)가 아니라, 기본 및 실시설계 단계 이후 타당성을 분석하고 총사업비를 확정하는 방식이 기회비용 및 생애주기비용 차원에서 적절

6. 결론

- 본 연구의 진행방향은 국공립 박물관·미술관 건립에 필요한 영향요인을 분석하고 이들을 체계화시켜 매뉴얼에 가까운 자료를 구축한다는 데 초점을 두고자 하였으며 기존의 건립기본계획에서 사용된 변수와 논리구조를 조사하고 정리하였음

[그림 5] Mission, 기능, 조직, Space Program의 주요변수 및 논리 구조



주: 붉은색 글씨로 쓰여진 부분은 뮤지엄의 개념변화와 관련하여 기본구상단계에서 확정되기 어려운 변수들

- 하지만, 20세기에 진행된 뮤지엄의 개념변화와 뮤지엄의 공간구조 변화에 대한 내용, 국공립시설 건립 관련 정책도구의 내용을 분석한 결과는 뮤지엄의 트렌드와 국공립시설 건립 정책의 관성간의 구조적 충돌이 발견됨
- 이러한 뮤지엄 트렌드의 변화는 공간의 규모를 모듈단위로 특정할 수 없기 때문에, 건축설계와의 연계를 통해 안을 구체화시킬 수 밖에 없음

- 하지만 국가재정법에 의한 총사업비 관리제도는 재정건전성 확보를 위해 기본구상 단계에서 총사업비를 등록하면 설계변경에 따른 증액을 인정하지 않기 때문에, 국공립시설 건립정책은 이러한 트렌드를 수용할 수 없는 상황임

〈표 6〉 단계별 추진주체와 업무내용 성격 간의 충돌상황

구분	기획	계획의 검증	계획의 구현
추진주체	주무관청	주무부처 (기재부, 행안부)	주무관청
업무내용	기본방향(Mission) 설정 운영계획(기능, 조직 수립) 건축계획(Space Program, 사업비 설정)	타당성 분석 총사업비 관리	사업추진방식 설정 (설계·시공 분리)
성격	비정형성과 탈위계획의 트렌드에 따른 Total Design 개념 대두 (기본구상단계에서의 확정 불가능)	박물관·미술관을 미술품이나 랜드마크가 아닌 건설사업에 맞춘 경직된 관리제도	기획단계에서 설정하지 못한 부분에 대한 설계자의 창의적 제안의 수용과 총사업비 관리제도와와의 부적합성

- 이상의 충돌상황에서는 국공립 시설의 건립을 관리하기 위한 예비타당성조사, 투
유자심사, 사전평가제 등의 부처별 관리기구들이 확정될 수 없는 사업을 평가하고
개별부처가 결정권을 지고 있는 변수(소요 정원)를 평가하게 되는 논리적 모순도
발생할 수 있음
 - 총사업비를 확정함에 따라 사업추진주체가 건축계획을 모수로 하여 대부분의
사업계획을 정리하여야하는 어쩔 수 없는 논리전개구조가 형성되고 있음
- 본 연구에서는 이상의 상황을 타개하기 위해 본 연구에서는 총사업비 관리지침상
의 총사업비 등록시점을 실시설계 전후로 하는 안을 제안하였고 소요정원을 건립
기획 단계부터 반영하는 안을 제안함
- 그리고 이상의 제안들이 안정적으로 운영되기 위한 국공립 박물관·미술관 사전평
가제가 총사업비 등록시점과 연계되는 안을 제시

목차

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	4
제2절 연구 범위 및 방법	5
1. 연구 범위	5
2. 연구 방법	7
 제2장 국공립 박물관·미술관의 건립 개요	11
제1절 국공립 박물관·미술관의 역할 및 현황	13
1. 문화시설과 박물관·미술관의 역할 및 기능	13
2. 국공립 박물관·미술관의 특성과 현황	19
제2절 국공립 박물관·미술관의 건립 단계 개요	24
1. 민간시설의 일반적 건립 과정(부동산 개발 과정)	24
2. 국공립 박물관·미술관의 건립 과정	25
3. 국공립 박물관·미술관 건립기본계획의 논리 및 기본 단계	27
 제3장 건립의 주요변수	29
제1절 기본방향 단계	31
1. 미션의 의미	31
2. 기능 내용	39
3. 조직의 구성	47
제2절 공간 구성 단계	49
1. Space Program 구성 방향	49
2. 운영자 영역(수집·보존대상 유물 및 소장품, 사무·연구 등) 구상 방향	54
3. 이용자 영역(전시, 교육 등) 구상 방향	66

4. 기타 공용영역의 구성	74
제3절 비용설정 단계	82
1. 인건비	82
2. 공사비	85
제4절 지역 및 부지 선정 단계	89
1. 부지의 중요성	89
2. 개발가능 부지의 확보	90
3. 부지선정 기준	91
제5절 소결	92
1. 기본방향	92
2. 공간구성 단계	93
3. 비용설정 단계	95
4. 지역 및 부지 선정	95
제4장 단계별 주요 법규 검토	97
제1절 단계별 주요 법규 현황	99
1. 기획 단계	99
2. 계획의 검증 단계	103
3. 계획의 구현 단계	111
제2절 박물관·미술관의 특성과 기본 법규의 적합성	116
1. 기획단계	116
2. 계획의 검증 단계	140
3. 계획의 구현 단계	154
제3절 소결	155
1. 단계별 법규	155
2. 법규 적합성 분석 및 대안	158
제5장 결론	163
참고문헌 /	169
ABSTRACT /	173
부록 /	175

표 목차

〈표 1-1〉 국립 및 광역지자체 박물관(역사/미술)	5
〈표 1-2〉 도면에 대한 접근이 가능한 시설 현황	7
〈표 1-3〉 자문회의 진행 경과	8
〈표 2-1〉 박물관 정의의 변화추이	14
〈표 2-2〉 도서관 관련 법률의 변화 추이	15
〈표 2-3〉 생활문화시설의 범위	16
〈표 2-4〉 정의에 근거한 생활문화시설의 주요기능 비교	17
〈표 2-5〉 시설 유형별 ‘자료’ 정의	18
〈표 2-6〉 박물관/미술관/도서관/문학관의 등록기준 비교	19
〈표 2-7〉 박물관·미술관의 구분	19
〈표 2-8〉 국공립 박물관·미술관의 분포현황	20
〈표 2-9〉 국공립 박물관 주요 운영현황 평균	21
〈표 2-10〉 국립 박물관 주요 운영현황 분포	21
〈표 2-11〉 공립 박물관 주요 운영현황 분포	22
〈표 2-12〉 국공립 미술관 주요 운영현황 평균	22
〈표 2-13〉 공립 미술관 주요 운영현황 분포	23
〈표 2-14〉 박물관 건립의 단계별 업무	28
〈표 3-1〉 모기관의 근거와 박물관의 미션	31
〈표 3-2〉 공립미술관의 비전 수립 현황	36
〈표 3-3〉 운영조례 사례	37
〈표 3-4〉 모기관의 근거와 박물관의 미션	37
〈표 3-5〉 소장자료 수집방식 비교	40
〈표 3-6〉 주요미술관 소장품 구입예산	41
〈표 3-7〉 보존환경 기준	43
〈표 3-8〉 건축물 용도별 기본등분포활하중 현황	45
〈표 3-9〉 국립중앙박물관 소속박물관의 복합문화관 추가건립 현황	46
〈표 3-10〉 주요 박물관 및 미술관 조직도	48

〈표 3-11〉 공간의 활용	50
〈표 3-12〉 기능별 특수설비	50
〈표 3-13〉 힐버리(Hilberry)가 정리한 개방형수장고의 2가지 컨셉	52
〈표 3-14〉 예비타당성조사 및 타당성재조사 대상사업의 수장고 산정방식	56
〈표 3-15〉 수장고의 포화상황 (수장률 100%초과 상황)	58
〈표 3-16〉 수장능력 기준	58
〈표 3-17〉 국립중앙박물관 소속박물관 수장고의 단위면적당 수장량	59
〈표 3-18〉 국립중앙박물관 소속박물관의 수장고 증축 시점	60
〈표 3-19〉 2005년 기준 수장고의 단위면적당 수장량	61
〈표 3-20〉 국립중앙박물관 소장품 대비 보존처리 현황	64
〈표 3-21〉 박물관 유형 및 전시모드별 전시밀도	67
〈표 3-22〉 전시자료별 전시밀도	67
〈표 3-23〉 국립박물관에서의 고밀도 전시사례	68
〈표 3-24〉 1:1 스케일 디오라마 적용사례	69
〈표 3-25〉 서울시립미술관 전시과 업무분장	71
〈표 3-26〉 서울시립미술관 기획전시실 현황	72
〈표 3-27〉 서울시립미술관 2019년 기획전시 현황	72
〈표 3-28〉 건축물 인증지표 및 기준	75
〈표 3-29〉 Big-i 국제장애인교류센터의 능동적 BF 사례	77
〈표 3-30〉 BF 적용에 따른 공사비 증가	77
〈표 3-31〉 BF 적용에 따른 공용면적 증가요인	78
〈표 3-32〉 신재생에너지 등의 의무적용 기준	79
〈표 3-33〉 제로에너지 건축물 인증 등급	80
〈표 3-34〉 청원경찰 인건비 단가 예시	82
〈표 3-35〉 공무원 인건비 단가 예시	82
〈표 3-36〉 나라기록관 건립시 보존복원인력 예상 소요	83
〈표 3-37〉 국립중앙박물관 소속박물관 중 유사시설의 인원수 및 인당부담면적 예시	84
〈표 3-38〉 국립현대미술관 인당 부담면적 예시	85
〈표 3-39〉 전시관 유형 조달청 공사비 현황	87
〈표 3-40〉 서울관 거립에 따른 국립현대미술관 관람객 변화	89
〈표 3-41〉 부지선정 기준	91
〈표 3-42〉 기관간 편차 발생사유	92
〈표 3-43〉 박물관·미술관 공간의 탈위계화	93

〈표 4-1〉 기본구상·타당성조사·건설공사기본계획의 구성 비교	100
〈표 4-2〉 예비타당성조사 평가기준	104
〈표 4-3〉 예비타당성조사의 평가영역별 가중치	104
〈표 4-4〉 투자심사의 구분	105
〈표 4-5〉 박물관·미술관의 투자심사 구분	106
〈표 4-6〉 행정안전부 투융자 심사기준	107
〈표 4-7〉 지방재정투자사업 타당성조사 평가기준	108
〈표 4-8〉 사전평가 도입 사유	109
〈표 4-9〉 공립 박물관·미술관 사전평가제 평가지표(2021년)	110
〈표 4-10〉 박물관 및 미술관 등록기준	112
〈표 4-11〉 설계·시공 일괄·분리 발주의 특성 비교	114
〈표 4-12〉 총사업비 확정 시점	118
〈표 4-13〉 건축부문 설계비 요율	118
〈표 4-14〉 박물관의 총사업비 대비 연간 운영비	119
〈표 4-15〉 추진단 운영 사례	123
〈표 4-16〉 공립 박물관·미술관 사전평가제 평가지표에서 인력계획	123
〈표 4-17〉 기획단계의 소요정원 반영에 따른 편익 증가	124
〈표 4-18〉 전국 지자체 재정자립도 현황	127
〈표 4-19〉 재정자립도 및 재정자주도 하위 10개 지자체의 공립 박물관·미술관 현황	127
〈표 4-20〉 재정자립도 및 재정자주도 하위 10개 지자체 중 공립박물관·미술관 평가인증 통과시설의 소장품 증가 추이	128
〈표 4-21〉 공립미술관 시설명의 기증인 특정 현황	129
〈표 4-22〉 Key-Word 분석 결과	135
〈표 4-23〉 행정미술품관리시스템 상의 가치 등급 분류 기준	137
〈표 4-24〉 소장품 관리카드 내용	138
〈표 4-25〉 부처별 검증제도의 근거 법률의 성격	143
〈표 4-26〉 평가기준 비교	143
〈표 4-27〉 지방자치단체의 고유사무 구분	151
〈표 4-28〉 중앙부처 평가기준의 주요 지향점 차이	151
〈표 4-29〉 주요국 국세·지방세 비율	152
〈표 4-30〉 기획단계의 주요 법규 내용	155
〈표 4-31〉 계획검증단계에서 적용·고려되어야하는 주요 법규 취지 및 내용	157
〈표 4-32〉 총사업비 확정의 영향요인과 총사업비관리제도의 충돌	158

〈표 4-33〉 기획단계에서 박물관·미술관의 법규적합성 분석 및 대안	159
〈표 4-34〉 평가들간의 연계성 부족과 변수의 불확정성	160
〈표 5-1〉 단계별 추진주체와 업무내용 성격 간의 충돌상황	166

그림 목차

[그림 1-1] 도면분석 및 현장조사 비교결과의 활용	8
[그림 1-2] 연구의 수행방법 및 과정	9
[그림 2-1] 민간시설의 개발과정	25
[그림 2-2] 국공립시설의 건립과정	26
[그림 2-3] 국공립 박물관·미술관의 건립과정	26
[그림 2-4] 건립계획의 논리전개	27
[그림 3-1] 박물관 미션 사례 (전국선사박물관)	34
[그림 3-2] 박물관 핵심기능의 상호 연계구조(예시)	35
[그림 3-3] 박물관·미술관의 기능설정	35
[그림 3-4] 한성백제박물관 내의 풍납토성 단면 전사벽	44
[그림 3-5] 수장고 및 전시장 간에서 개방형수장고의 위치	52
[그림 3-6] 뮤지엄에서의 복합문화관 위치	53
[그림 3-7] 수장전(前) 처리 과정	55
[그림 3-8] 보존작업모듈	65
[그림 3-9] 운대리 가마터를 옮긴 고흥분청사기박물관내 전시실	70
[그림 3-10] 건축단계에서 작품을 전제로 설계한 뮤지엄산의 제임스 터렐관 모습	70
[그림 3-11] 아이들의 설계참여로 만들어진 도서관(우주로 1246)	74
[그림 3-12] 기계전기실 면적 비율 변화(연면적 기준)	80
[그림 3-13] 동일면적의 정형과 비정형 사업의 개념도식	86
[그림 3-14] 라멘구조와 기둥이 없는 셸구조(시드니 오페라하우스)의 비교	86
[그림 3-15] 박물관·미술관 운영의 기본방향	92
[그림 4-1] 총사업비 관리제도의 관리수단(단계별 총사업비 증가억제, 사업기간 관리)	101
[그림 4-2] 총사업비 확정의 영향요인	117
[그림 4-3] 행정안전부 직제 관리 절차	120
[그림 4-4] 일반행정과 문화행정 차이	121
[그림 4-5] 문화행정의 기속행위 간주	122
[그림 4-6] 광역단위 재정자립도 현황	126

[그림 4-7] 기초자치단체 미술관명칭에서의 시군별 인물특정 현황	129
[그림 4-8] 박물관·미술관 설립 타당성 사전평가에서 '컬렉션의 체계성' 도입 사유	139
[그림 4-9] 지자체·중앙부처 간의 권한 분담	140
[그림 4-10] 민간개발사업과 공립 박물관·미술관 건립사업 간의 자금 성격 차이	141
[그림 4-11] 예비타당성조사·지방재정투자사업 타당성조사·사전평가제의 역할	141
[그림 4-12] Gateway Review 과정	145
[그림 4-13] 건립 기본계획 내용구성과 부처별 평가체계	148
[그림 4-14] 총사업비 관리제도 하의 건립 기본계획 내용구성과 부처별 평가체계	149
[그림 4-15] 사전평가제의 역할 변화	150
[그림 4-16] 법규체계 및 연관구조	156
[그림 5-1] Mission, 기능, 조직, Space Program의 주요변수 및 논리 구조	165

국공립 박물관 건립을 위한 기반 연구

제1장

서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구배경

박물관과 미술관은 과거와 현재, 미래로 이어지는 인류문명의 궤적을 보관하는 그릇으로 오브제에 기반한 전시와 제 프로그램을 통해, 관람객과 교감하고 현재를 살아가는 우리에게 나침반으로 기능하는 중요한 문화시설이다. 박물관·미술관이라는 시간의 흐름 속에서 인류의 다양한 사고와 감성의 소산을 담고 있는 시설을 규정하고 판단하기 위해서는 폭넓고 심도있는 지식과 경험을 필요로 한다.

현대사회는 박물관·미술관의 중요성과 공공재적 가치를 인정하여 민간의 영역뿐 아니라 국가, 지자체의 행정영역에서도 박물관의 공급과 운영에 노력하고 있다.

하지만, 기숙과 재량의 영역에 판단근거를 두고 있는 행정이라는 영역은 문화와 예술이라는 고차원적인 가치판단의 영역을 결정하기에는 한계를 지니고 있다. 국공립 박물관과 미술관의 건립에는 문화와 예술에 대한 인문·사회적 소양과 더불어 행정실무 능력 그리고 건축에 대한 전문성을 필요로 하며, 이 과정을 하나로 연결시킬 수 있는 통찰력을 필요로 한다.

국공립 박물관·미술관의 건립은 행정의 영역에서 추진되는 사업이기에 행정이 지닌 규칙과 관행에 영향을 받게 된다. 하지만 이때는 행정이 부여하는 질서와 박물관·미술관의 비정형성과의 충돌은 불가피하다.

국공립 박물관·미술관의 건립 담당자는 자신의 의사결정에 기준이 되는 법령이 박물관·미술관의 건립과정에서 어떤 충돌이 발생하는지, 그리고 자신이 내린 의사결정이 어떤 결과가 나올지를 예상할 수 없는 상황에서 각 단계마다 발생하는 문제에 대해 해결책을 모색하여야 하는 상황이다.

본 연구는 박물관·미술관 건립에 영향을 미치는 콘텐츠, 건축, 인력, 제도 등의 주요 영향요인을 분석하고 이를 정리함으로써 건립과정에 참여하는 학예, 건축, 행정 인력들

의 기초지식을 높인다면, 박물관·미술관의 건립 의사결정과정에서 개별 분야 전문가의 의견뿐만 아니라 영역별 다양한 의견을 청취하고 교류할 수 있게 되어, 중장기적이고 합리적인 논의가 가능할 것이라는 기대에서 출발하였다. 이를 통해 박물관·미술관이라는 고차원적이며 비정형적인 시설이 기계적인 행정의 영역과 결합되어 건립이 진행될 때, 박물관·미술관의 고유한 특성이 기존의 행정시스템과 건축과정에서 어떻게 영향을 미치고 충돌하는지를 파악하고자 하였다.

2. 연구목적

본 연구에서는 국공립 박물관·미술관 건립의 각 단계의 중요성과 업무진행과정에서의 문제점 또는 제약요인을 분석함으로써 정책의 충돌점과 개선점을 살펴보고 국공립 박물관·미술관의 건립담당자가 각 단계에서의 의사결정에 참고할 수 있는 제반요인을 분석·도출하고자 한다. 미시적으로는 건립에 있어 운영의 고유특성과 세부 영향요인을 분석하고 그들 간의 메커니즘을 파악하며 거시적으로는 기존의 행정제도(건설기술진흥법, 국가재정법, 지방재정법, 박물관 및 미술관 진흥법 등)이 건립 단계와 각 요인 변수에 적용될 때, 어떤 결과가 발행하는지를 분석하여 구조적 비정합성을 파악하고 그 개선방안을 모색하고자 한다. 이를 통해 장기적 관점에서 개발과정을 논의하고 기획단계에서의 의사결정에 참고할 수 있는 사업전개 구조를 보여주고 정책대안을 제시하고자 한다.

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

가. 공간적 범위

본 연구의 공간적 범위는 국내의 국공립 박물관·미술관이다. 이들은 소유주체에 따라 국가(문화체육관광부와 같은 정부부처), 광역지자체(광역시 및 도), 기초지자체(시, 군, 구)로 구분된다. 박물관은 광의의 개념인 Museum으로 역사계 박물관과 전문박물관(미술관)을 포함한다.

나. 대상적 범위¹⁾

공간적 범위의 분류 기준(역사계 박물관/미술관)에 따른 국립 및 광역자치단체의 박물관은 다음의 표와 같다.

〈표 1-1〉 국립 및 광역지자체 박물관(역사/미술)

구분	역사계 박물관	미술관
국립	국립중앙박물관	국립현대미술관 과천관
	국립경주박물관	국립현대미술관 서울관
	국립광주박물관	국립현대미술관 청주관
	국립전주박물관	국립현대미술관 덕수궁관
	국립대구박물관	

1) 본 연구에서는 소규모 박물관보다는 중대형 박물관을 주 연구대상으로 설정한다. 공립박물관과 국립박물관 간에는 규모의 편차가 큰 상황으로 전국의 공립박물관 365개소(2020년 문화기반시설총량 기준) 중 국립중앙박물관 소속박물관 중 최소규모인 국립진주박물관(7,588㎡)보다 큰 시설은 30개 수준이다. 문화시설은 규모에 따른 기능의 수용능력 변화를 고려하여야 하기 때문에, 규모별 공간구성비율이 달라지게 된다. 박물관의 규모 분포 상으로는 소규모 시설을 중심으로 연구를 진행하여야 하나, 소규모 시설은 대부분 지자체의 시설로서 문헌자료 접근 및 도면 확보에 어려움이 있을 것으로 예상되고, 중대규모의 시설이 박물관계에서 선도적 역할을 수행하고 있음을 볼 때, 중대규모 시설에 분석을 집중함으로써, 연구의 질을 확보하고자 하였다.

구분	역사계 박물관	미술관
	국립부여박물관	
	국립공주박물관	
	국립진주박물관	
	국립청주박물관	
	국립김해박물관	
	국립제주박물관	
	국립춘천박물관	
	국립나주박물관	
	국립익산박물관	
계	14개소	4개소
	18개소	
광역	서울역사박물관	서울시립미술관
	부산박물관	부산광역시립미술관
	인천광역시립박물관	부산광역시현대미술관
	대전시립박물관	대구미술관
	세종시립민속박물관	인천아트플랫폼
	경기도박물관	광주시립미술관
	충청남도역사박물관	경기도미술관
	제주특별자치도 민속자연사 박물관	전라북도립미술관
	대전선사박물관	경남도립미술관
	부산광역시근대역사관	제주도립미술관
		제주현대미술관
계	10개소	11개소
	21개소	

다. 시간적 범위

본 연구의 시간적 범위는 박물관법이 제정된 1984년부터 근미래로 볼 수 있는 향후 10년으로 한정하였다. 국공립박물관의 건립은 1946년 개관한 인천시립박물관을 시초로 1968년 이전건립한 국립경주박물관 등 오래전부터 이루어졌으나, 박물관의 설치 및 운영, 학예인력의 배치 등을 명문화시킨 박물관법(법률 제3775호)의 제정시점인 1984년을 시간적 범위의 출발점으로 설정하였다. 향후 10년이라는 시간적 범위의 종점을 설정함으로써 박물관 관련 건축, 전시 기술의 변화가능성을 현재 건립되고 있는 시설의 수준에 한정하고자 하였다.

2. 연구 방법

가. 문헌조사

박물관 및 미술관의 건립 및 운영을 관할하는 정책도구(법률 및 제도)와 박물관 및 미술관의 기획, 건립 과정을 되돌아 볼 수 있는 건립일지를 분석하고자 하였다. 그리고 박물관의 건립 관련 논문 및 연구자료를 검토하고 국내외 박물관 건립 매뉴얼 또는 공간 구성 지침을 조사하였다.

나. 도면분석

도면분석을 통해 실제 운영상황과 건축계획의 연관성 확인을 위한 기초자료로 검토하고 필요공간 및 규모, 공간간 연계구조, 공간별 요구성능을 분석하였다.

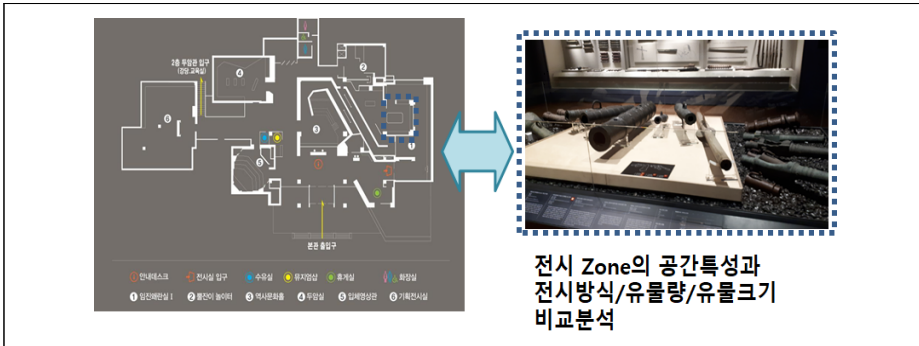
〈표 1-2〉 도면에 대한 접근이 가능한 시설 현황

구분	역사계 박물관	미술관
국립	국립광주박물관 국립진주박물관	-
광역	울산박물관 한성백제박물관	국립현대미술관 서울관 대구미술관 제주도립미술관
기초	-	-

다. 현장조사

실제 건립되어 운영되는 시설의 수장·보존, 전시 등 활용 현황을 확인(도면에 대한 접근이 가능한 시설 대상)하고 박물관 Space Program의 주요 변수인 단위면적당 수장량, 전시량 등을 실제 확인하였다.

[그림 1-1] 도면분석 및 현장조사 비교결과의 활용



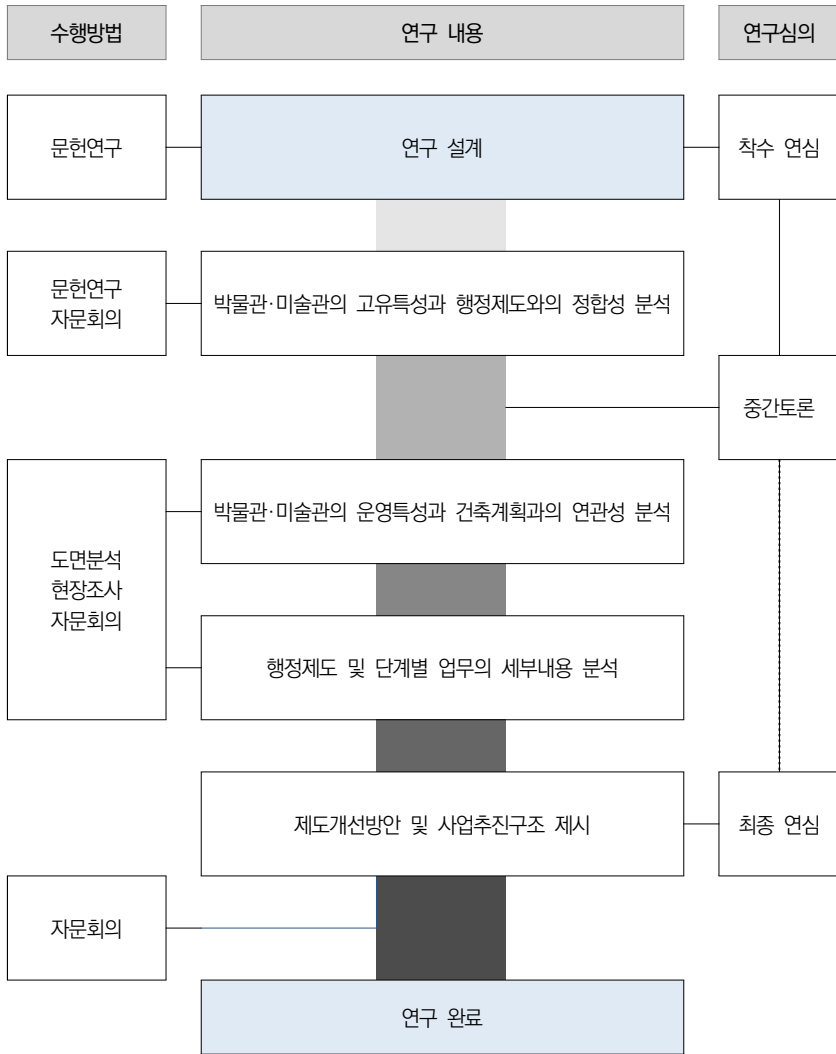
라. 자문회의

현장조사 과정에서 전시 및 건축 실무에 대한 자문과 건립 실무관계자로부터 건립추이에 대한 자문을 수행하였다.

〈표 1-3〉 자문회의 진행 경과

일시	자문위원	소속	자문내용
2021.05.04.	한창봉 주무관	행정중심복합도시건설청	국립박물관단지 건립 추진과정 박물관 건립행정
2021.05.13.	안태호 팀장	전 제주시립미술관	미술관의 방향설정에 있어 소장품 정책과 미술계 담론 관계
2021.05.25. 인터뷰	류정환 연구관 신소연 연구사	국립중앙박물관	박물관 건립에서 학예인력의 어려움 전시공간과 전시공간 면적의 상관관계
2021.06.21.	강원표 연구관 김명훈 연구사	국립진주박물관	박물관 공간구성 트렌드 전시순서, 전시장내 유물 배열 전시 및 수장 밀도
2021.08.04.	임정문 학예사 최영미 학예사	한성백제박물관	한성백제박물관 건립 과정 박물관 공간구성 현황 전시순서, 전시장내 유물 배열 전시 및 수장 밀도
2021.08.09.	임대근 연구관	국립현대미술관	미술관의 공간 위계 변화와 개방형수장고
2021.08.18.	이양수 관장 황지현 연구관 강건우 연구사	국립청주박물관	박물관 공간구성 트렌드(탈위계화) 역사계 박물관의 전시주제 변화 트렌드의 동인 수장 및 전시 밀도 기준
2021.09.17.	신형석 관장	울산박물관	박물관 공간구성 및 전시주제 트렌드 수장 및 전시 밀도 기준
2021.09.28.	이승택 이사장 김연주 기획자	제주문화예술회관 문화공간 양	미술관의 공간구성 요인 공립미술관의 역할과 기능

[그림 1-2] 연구의 수행방법 및 과정



국공립 박물관 건립을 위한 기반 연구

제2장

국공립 박물관·미술관의 건립 개요

제1절 국공립 박물관·미술관의 역할 및 현황

1. 문화시설과 박물관·미술관의 역할 및 기능

1.1. 박물관·미술관의 개념

가. 법률적 정의

박물관미술관법에서 규정하고 있는 박물관과 미술관의 정의는 목적, 자료의 대상과 기능에 의해 규정되고 있다. 목적은 문화와 예술의 발전, 일반 공중의 문화향유 및 평생 교육 증진이고 기능은 자료의 수집·관리·보존·조사·연구·전시·교육으로 동일하다. 두 시설 유형 간의 차이점은 자료의 대상에 있어, 협의의 박물관이 역사·고고(考古)·인류·민속·예술·동물·식물·광물·과학·기술·산업이 되며, 광의의 박물관(미술관 포함)에는 서화·조각·공예·건축·사진 등 미술이 추가되는 것을 알 수 있다.

박물관 및 미술관 진흥법 [법률 제17007호, 2020. 2. 18., 타법개정]

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2007. 7. 27., 2009. 3. 5., 2016. 2. 3.>

1. “박물관”이란 문화·예술·학문의 발전과 일반 공중의 문화향유 및 평생교육 증진에 이바지하기 위하여 역사·고고(考古)·인류·민속·예술·동물·식물·광물·과학·기술·산업 등에 관한 자료를 수집·관리·보존·조사·연구·전시·교육하는 시설을 말한다.

2. “미술관”이란 문화·예술의 발전과 일반 공중의 문화향유 및 평생교육 증진에 이바지하기 위하여 박물관 중에서 특히 서화·조각·공예·건축·사진 등 미술에 관한 자료를 수집·관리·보존·조사·연구·전시·교육하는 시설을 말한다.

나. 역할 및 기능 변화 추이

박물관은 민간 또는 공공에서 소유한 유물을 일반대중에게 공개한다는 측면에서 공공성을 띤 시설이다. 국제박물관협회(ICOM)에서 규정하고 있는 박물관의 역할은 유물에서 기반한 수집·보존, 공개라는 고유역할에서 사회와의 관계를 통한 고유성 획득으로 변화되고 있다.

〈표 2-1〉 박물관 정의의 변화추이

구분	내용	비고
1946년 국제박물관협 회의의 창립 결의안	예술적, 기술적, 과학적, 역사적 또는 고고학적 자료와 더불어 동물원과 식물원 을 포함한 수집품을 보유하고 대중에 공개하는 곳	수집 대상과 및 대중 공개
1951년 런던회의	예술적, 역사적, 과학적 그리고 기술적 소장품, 식물원, 동물원, 수족관 등 문화 적 가치가 있는 오브제와 표본들을 각종 방법으로 보존, 연구, 향상하고 특히 공 공의 오락과 교육을 위해 공공에 공개함을 목적으로 운영되는 영구적인 시설을 말한다. 공공도서관 및 공공기록관리소 등의 상설 전시실을 유지하는 곳도 박물관 으로 간주	공공도서관, 공공기록관리 기관 등 포함
1961년 원헌 총회	연구, 교육 그리고 즐거움을 목적으로 문화 또는 과학적으로 의미있는 중요한 오 브제를 수집·보존하고 전시하는 모든 영구적인 기관	
1972년 산티아고 데 칠레 선언	박물관이 사회와 문화 발전에 중심역할이 되어야 할 것을 강조	문화발전 주도
1974년 코펜하겐 총회	사회 서비스와 그의 발전, 소통이라는 단어가 포함됨. 박물관의 전통적인 기능에 서 나아가 문화적, 환경적, 인구학적인 관점에서 지역사회의 요구 반영	
2007년 오스트리아 총회	교육 및 연구와 향유를 위해 인류 및 환경에서 주어지는 유·무형유산을 수집·보 존·연구하고, 소통하여 전시하는 곳으로서 사회와 사회 발전에 공헌하며 대중에 게 열려있는 영구적인 비영리 기관	사회발전 공헌 비영리성
2019년 교토 총회	과거와 미래에 대한 비판적인 대화를 위한 민주적이고 포용적이며 다성적 (polyphonic)인 공간 현재의 갈등과 도전을 인정하고 해결하면서 사회에 대한 신뢰의 유물과 표본을 보유하고, 미래 세대를 위한 다양한 기억을 보호하며, 모든 이들의 동등한 권리와 유산에 대한 동등한 접근을 보장, 영리를 위한 기관이 아니며, 참여적이고 투명하며 인간 존엄과 사회 정의, 세계 평 등 및 행성 복지(planetary wellbeing)에 기여하는 것을 목표로 수집, 보존, 연구, 해석, 전시 및 세계의 이해 증진을 위해 다양한 커뮤니티와 적극적으로 협력	문화민주주의 개념 (공모 후 미채택)

자료: 국립중앙박물관(2020)「국립충주박물관 건립 기본계획 수립 연구」, pp. 13~14

이러한 경향은 도서관에서도 나타나고 있는데 접근에 있어 비차별성과 기능의 확대양상이 나타나고 있다. 즉, 보존되는 소장품 또는 장서로부터의 관람, 열람의 기능에서 복합문화시설로 기능이 변화되고 있음을 발견할 수 있다.

〈표 2-2〉 도서관 관련 법률의 변화 추이

구분	도서관 정의/기능	신규제정/전부개정 이유
도서관법 [법률 제1424호, 1963. 10. 28., 제정]	도서·기록·시청각자료·국가 및 지방행정자료·향토자료 및 기타 필요한 자료(이하 “圖書館資料”라 한다)를 수집·정리·보존하여 공중 또는 특정인 의 이용에 공하게 하여 그 조사·연구·학습·교양·레크리에이션 기타 사회교육에 기여함을 목적으로 하는 시설	국내외의 도서자료를 광범하게 수집·보존 하여 이를 최대한으로 활용 함으로써 도서관이 국민 문화의 향상에 기여할 수 있도록 하려는 것임.
도서관 및 독서진흥법 [법률 제4746호, 1994. 3. 24., 제정]	도서관자료를 수집·정리·분석·보존·축적하여 공중 또는 특정인 의 이용에 제공함으로써 정보이용·조사·연구·학습·교양등 문화발전 및 평생교육 에 이바지하는 시설	도서관시설이 현저하게 부족한 현실을 감안하여 국가적 차원에서 도서관의 설치 및 독서의 진흥을 위한 대책을 강구함으로써 국민일반에게 독서기회를 확대 제공하려는 것임.
도서관법 [법률 제8029호, 2006. 10. 4., 전부개정]	도서관자료를 수집·정리·분석·보존하여 공중에게 제공함으로써 정보이용·조사·연구·학습·교양· 평생교육 등에 이바지하는 시설	도서관이 국가 지식 인프라의 핵심기반이자 국민의 자발적인 문화체험·학습공간이 되고 지식 정보 활용능력의 제고를 통한 정보격차 해소의 장으로 기능할 것이 요구되는 등 도서관을 둘러싼 환경이 급속하게 변화하고 있는 현실에 대응하며, 도서관을 국민을 위한 핵심적인 정보문화센터로 육성 하기 위하여 필요한 제도적 틀을 마련하려는 것임.

1.2. 시설 유형 간의 차이

우리나라 법률에서 가장 광의의 문화시설을 규정하고 있는 지역문화진흥법의 생활문화시설에서 박물관·미술관은 다른 시설 유형과 공간적·기능적 차이를 보이고 있다.

〈표 2-3〉 생활문화시설의 범위

구분	상세분류
「문화예술진흥법」 제2조제1항 제3호에 따른 문화시설	공연시설(공연장, 영화상영관, 야외음악당 등) 전시시설(박물관, 미술관, 화랑, 조각공원) 도서시설(도서관, 문고) 문학관 종합시설 창작공간
「평생교육법」 제21조 및 제21조의2에 따른 평생학습관 및 평생학습센터	평생학습관(시군구) 평생학습센터(읍면동)
「건축법 시행령」 별표 1 제3호 바목 및 사목에 따른 지역자치센터 및 마을회관	지역자치센터(공공업무시설로서 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 1천 제곱미터 미만인 것) 마을회관(주민이 공동으로 이용하는 시설)
그 밖에 지역주민의 생활문화가 지속적으로 이루어지는 시설로서 문화체육관광부장관이 정하여 고시하거나 지방자치단체의 조례로 정하는 시설	생활문화센터 지역영상미디어센터 지역서점(서점 전용면적의 1/10을 문화활동 공간으로 활용, 관련 설비구비, 지역주민 대상 매월 1회 이상의 문화행사 1년 이상 지속) 중 지자체장이 인정한 시설

자료: 국가법령정보센터 누리집(www.law.go.kr)

문화체육관광부 고시 제2018-0016호 「생활문화시설의 범위에 관한 고시」

생활문화시설의 개별 시설 유형에 대한 법적 정의와 관련 협회 및 전문기관에서 사용하고 있는 정의를 바탕으로 개별 시설유형의 기능을 분류할 경우, 박물관과 미술관, 문학관, 도서관이 유사한 기능(수집/보존/관람 또는 열람)을 공유하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-4〉 정의에 근거한 생활문화시설의 주요기능 비교

구분	수집	보존	창작/ 생산 ²⁾	향유 (관람/ 열람)	정의
공연시설(공연장, 야외음악당 등, 영화관 제외)			○	○	공연법 제2조(정의)제1호 “공연”이란 음악·무용·연극·연예·국악·곡예 등 예술적 관람물을 실연(實演)에 의하여 공중(公衆)에게 관람하도록 하는 행위
전시시설 (박물관, 미술관, 화랑, 조각공원)	○	○		○	박물관 및 미술관 진흥법 제2조(정의)제1~2호 “박물관”이란 문화·예술·학문의 발전과 일반 공중의 문화향유 및 평생교육 증진에 이바지하기 위하여 역사·고고(考古)·인류·민속·예술·동물·식물·광물·과학·기술·산업 등에 관한 자료를 수집·관리·보존·조사·연구·전시·교육하는 시설 “미술관”이란 문화·예술의 발전과 일반 공중의 문화향유 및 평생교육 증진에 이바지하기 위하여 박물관 중에서 특히 서화·조각·공예·건축·사진 등 미술에 관한 자료를 수집·관리·보존·조사·연구·전시·교육하는 시설
도서시설 (도서관, 문고)	○	○		○	도서관법 제2조(정의) “도서관”이라 함은 도서관자료를 수집·정리·분석·보존하여 공중에게 제공함으로써 정보이용·조사·연구·학습·교양·평생교육 등에 이바지하는 시설
문학관	○	○		○	문학진흥법 제2조(정의)제4호 “문학관”이란 문학관 자료를 수집·관리·보존·조사·연구·전시·홍보·교육하는 시설
창작공간			○	○	문화예술진흥법 제2조(정의)제1항제3호바목 예술인이 창작활동을 영위하기 위한 창작공간으로서 다중이용에 제공되는 시설 또는 예술인의 창작물을 공연·전시 등을 하기 위하여 조성된 시설
생활문화센터			○	○	문화예술 활동을 하고자 하는 개인, 동호회 등을 위한 연습·발표 공간과 함께 지역 문화공동체 형성을 위한 주민커뮤니티공간, 북카페, 공연장 등 지역주민 누구나 자유롭게 이용할 수 있는 생활문화공간 ³⁾
지역영상 미디어센터			○	○	지역의 시민/공동체가 미디어의 다양한 측면을 배우고 즐기며 스스로 미디어 콘텐츠를 제작, 확산하여 사회의 민주적 소통 과정에 직접 참여할 수 있도록 지원하는 공공문화 기반시설 ⁴⁾
지역서점	○			○	-

2) 창작과 생산은 원천 콘텐츠가 직접 생산되는 의미로 적용하였다.

3) 지역문화진흥원 누리집(http://www.rcda.or.kr/mobile/business/business2_1.asp)

4) 전국미디어센터협의회 누리집(<http://krmedia.org/pages/mediacenter.php>)

박물관, 미술관, 도서관, 문학관은 해당시설 유형의 자료에서 차이는 있으나 시설의 등록기준은 유사한 상황이다.

도서관과 광의의 Museum개념으로 묶을 수 있는 박물관·미술관·문학관 자료와 도서관자료의 차이점은 도서관자료가 지식정보자원의 매개재를 대상으로 매체유형에 따라 구분하는 반면, Museum자료는 장르 또는 분야에 따라 구분하고 있음을 알 수 있다.⁵⁾

〈표 2-5〉 시설 유형별 ‘자료’ 정의

구분	내용
도서관자료	도서관법 제2조(정의)제2호 인쇄자료, 필사자료, 시청각자료, 마이크로형태자료, 전자자료, 그 밖에 장애인을 위한 특수자료 등 지식정보자원 전달을 목적으로 정보가 축적된 모든 자료(온라인 자료를 포함한다)로서 도서관이 수집·정리·보존하는 자료
박물관자료	박물관 및 미술관 진흥법 제2조(정의)제3호 박물관이 수집·관리·보존·조사·연구·전시하는 역사·고고·인류·민속·예술·동물·식물·광물·과학·기술·산업 등에 관한 인간과 환경의 유형적·무형적 증거물로서 학문적·예술적 가치가 있는 자료 중 대통령령으로 정하는 기준에 부합하는 것 박물관 및 미술관 진흥법 시행령 제1조의2(박물관자료의 기준) 1. 박물관의 설립목적 달성과 법 제4조의 사업 수행을 위하여 보존 또는 활용이 가능한 증거물 일 것 2. 무형적 증거물의 경우 부호·문자·음성·음향·영상 등으로 표현된 자료나 정보일 것
미술관자료	박물관 및 미술관 진흥법 제2조(정의)제4호 미술관이 수집·관리·보존·조사·연구·전시하는 예술에 관한 자료 로서 학문적·예술적 가치가 있는 자료
문학관자료	문학진흥법 제2조(정의)제4호 문학 및 문학인 관련 자료 로서 대통령령으로 정하는 기준에 부합하는 자료 문학진흥법 시행령 제2조(문학관 자료의 기준) 1. 법 제17조에 따른 문학관의 사업을 수행하기 위하여 활용하거나 보존할 필요가 있을 것 2. 예술적·역사적·학술적 가치가 있을 것

등록기준에 있어서, 정성적 판단을 필요로 하지 않는 정량적 영역에 있어서는 4가지 시설 유형의 등록항목이 거의 같은 상황이다. 다만 광의의 Museum으로 묶을 수 있는 박물관, 미술관, 문학관은 수장고와 도난방지시설, 온습도 조절장치가 등록을 위한 시설의 요건이 되나, 인쇄된 복제물을 다루는 도서관에서는 열람석의 수가 중요한 요건이 됨을 알 수 있다.

5) 수집보존을 하는 시설의 유형(박물관/미술관/문학관)에 따라 자료의 유형이 달라지는데 이는 소장품의 성격과 더불어 소장처의 성격에 의해 자료의 명칭이 달라지는 상황이 발생한다.

〈표 2-6〉 박물관/미술관/도서관/문학관의 등록기준 비교

구분		자료	관장	전문인력	시설
도서관	공립/사립/작은/전문 도서관	도서관자료(장서)	-	사서	건물면적, 열람석수
	장애인도서관				건물면적, 열람석수, 서고면적, 장애인 보조기구
박물관	중합·전문 박물관/미술관	박물관 또는 미술관 자료 수량	-	학예사	전시실, 수장고, 사무실 또는 연구실, 자료실/도서실/강당
미술관					중1개, 도난방지시설 및 온습도 조절 장치
문학관	국립/공립/사립	등록자료(원본 자료) 수량	관장	전문인력(국어분야 석사학위 취득자, 정학예사, 문학관 근무경력 5년 이상)	전시실, 수장고, 사무실, 연구실, 교육실 등 도난방지시설, 온습도 조절 장치

주: 종합박물관·미술관의 경우, 작업실 또는 준비실이 포함되어야 하나, 시설유형별 공통공간을 중심으로 나열하였다.

2. 국공립 박물관·미술관의 특성과 현황

2.1. 국공립 박물관·미술관의 특성

국립/공립/사립의 구분은 설립·운영주체에 따라 구분된다. 설립 및 운영주체는 국가, 지자체, 개인이나 단체, 대학으로 구분된다.

〈표 2-7〉 박물관·미술관의 구분

구분	내용
국립	국가가 설립·운영
공립	지방자치단체가 설립·운영
사립	「민법」, 「상법」, 그 밖의 특별법에 따라 설립된 법인·단체 또는 개인이 설립·운영
대학	「고등교육법」에 따라 설립된 학교나 다른 법률에 따라 설립된 대학 교육과정의 교육기관이 설립·운영

자료: 박물관 및 미술관 진흥법 제3조(박물관·미술관 구분)

설립은 건립의 개념과 달리, 시설의 건축을 수반하지 않을 수 있는 개념으로 기관, 부서, 기구가 세워짐을 의미한다. 그러므로 중앙부처와 같은 국가기관이 박물관을 설립하면 국립으로서 지위를 가지게 되고, 지자체가 설립을 하게 되면 공립으로 처리된다.

하지만 협의의 공공기관(공공기관 운영에 관한 법률의 대상과 한국은행, 금융감독원 등 포함)이 설립한 경우는 사립으로 분류되고 있다.⁶⁾

ICOM(국제박물관협의회)의 윤리강령에서 박물관(Museum)의 정의는 박물관이 비영리기관⁷⁾임을 명시하고 있다. 또한 ICOM 윤리강령에서는 ‘박물관 소장품은 공적 위탁 상태에 있으므로 현금 변환이 가능한 자산으로 다루어서는 안된다. 박물관 소장품에서 처분되는 박물관자료로부터 발생한 현금이나 보상은 전적으로 소장품을 위해 사용되어야 하고 대개 동일한 종류의 소장품 취득에 사용되어야 한다.’라고 명시하고 있다.

하지만, 국공립박물관은 국가 또는 지자체 또는 그 산하기관으로서 그들의 소장품은 국가 또는 지자체의 자산으로 관리되고 있으며 운영에 있어서도 국가 또는 지자체, 공공기관의 기준이 엄격히 적용되고 있다.

2.2. 국공립 박물관·미술관 현황

가. 분포현황

2020년말 기준으로 전국에는 총 506개소의 국공립 박물관·미술관이 산재해 있다.

국립박물관은 서울(14개소)-경기(5개소)-전북(4개소)의 순이었으며, 공립박물관은 경기(51개소)-강원(46개소)-경남(46개소)-전남(41개소), 국립미술관은 서울(2개소)-경기(1개소)-충북(1개소), 공립미술관은 경기(11개소)-전남(8개소)-전북(7개소)-제주(7개소)로 나타났다.

〈표 2-8〉 국공립 박물관·미술관의 분포현황

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
국립박물관	14	2	1	0	2	0	0	1	5	3	2	7	4	2	3	3	1	50
공립박물관	17	11	7	15	3	4	8	2	51	46	25	27	24	41	37	46	16	380
국립미술관	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	4
공립미술관	6	2	2	2	4	2	0	0	11	4	5	2	7	8	5	5	7	72
계	39	15	10	17	9	6	8	3	68	53	33	36	35	51	45	54	24	506

자료: 문화체육관광부(2021) 「2020 전국 문화기반시설총람」

6) 예외적인 경우로 한국은행 화폐박물관은 사립박물관이다. 한국은행이 한국은행법에 의해 설립한 특수법인이기 때문이다. 이는 공공기관이 운영한다고 해서 모두 공립이 아님을 의미한다.

7) 비영리 기관(Non-Profit Organization): 수입(잉여금 혹은 이익금 포함)이 전적으로 기관과 기관 운영을 위해서만 사용되는 합법적으로 설립된 법인 혹은 비법인 기관. ‘비영리 목적(not-for-profit)’이라는 용어도 동일한 의미이다.

자료: ICOM 한국위원회(2007) 「국제박물관협의회(ICOM) 박물관 윤리강령」 p. 15

나. 운영현황

운영현황에 있어서는 국립박물관과 공립박물관 간에는 격차가 존재하고 있는 상황이다. 관당 평균 소장자료와 표준유물관리시스템 등록자료에서는 10배가 넘는 차이가 발생하고 있고, 일평균 관람인원과 학예인력수에서도 5배 가까운 차이가 발생하고 있다.

〈표 2-9〉 국공립 박물관 주요 운영현황 평균

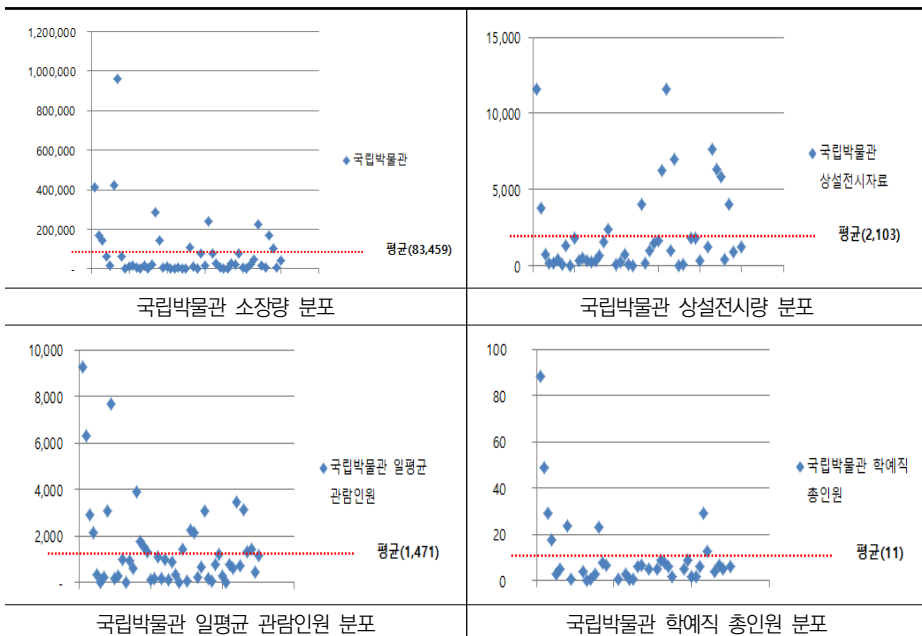
구분	소장자료 (점)	유물관리 시스템 등록유물	상설전시자료	일평균 관람인원	학예직 총인원
국립박물관	83,459	74,176	2,103	1,471	11
공립박물관	6,110	5,565	1,190	357	2

자료: 문화체육관광부(2021) 「2020 전국 문화기반시설총람」

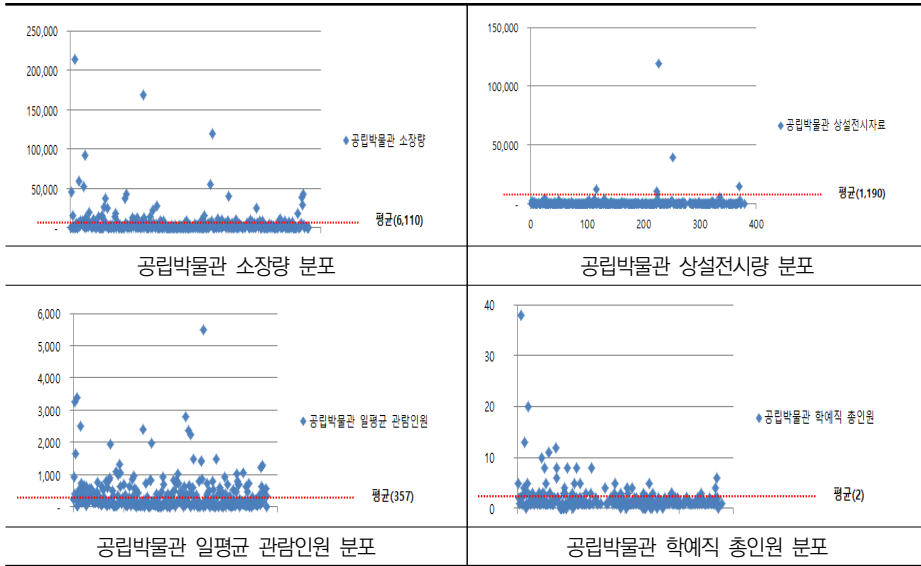
주: 평균산정시 공란으로 처리된 부분은 제외하고 산정되어 실제 0값을 반영하지 않을 가능성 있음

국립박물관 간에서도 편차는 큰 상황으로 소장량, 상설전시량, 일평균 관람인원, 학예인력수에서 과반이 넘는 수가 평균 이하의 상황임을 알 수 있다. 공립박물관에서는 이러한 하향편중 상황(하향 상황)이 국립박물관에서보다 훨씬 큰 상황임을 알 수 있다.

〈표 2-10〉 국립 박물관 주요 운영현황 분포



〈표 2-11〉 공립 박물관 주요 운영현황 분포



국립미술관은 국립현대미술관(기관 1개, 시설 4개소)이 유일한 상황이나, 연간 기획전시 횟수는 공립과 비슷한 상황이나, 일평균 관람인원에 있어서는 국립현대미술관이 약 6배 정도 많은 상황이다.

〈표 2-12〉 국공립 미술관 주요 운영현황 평균

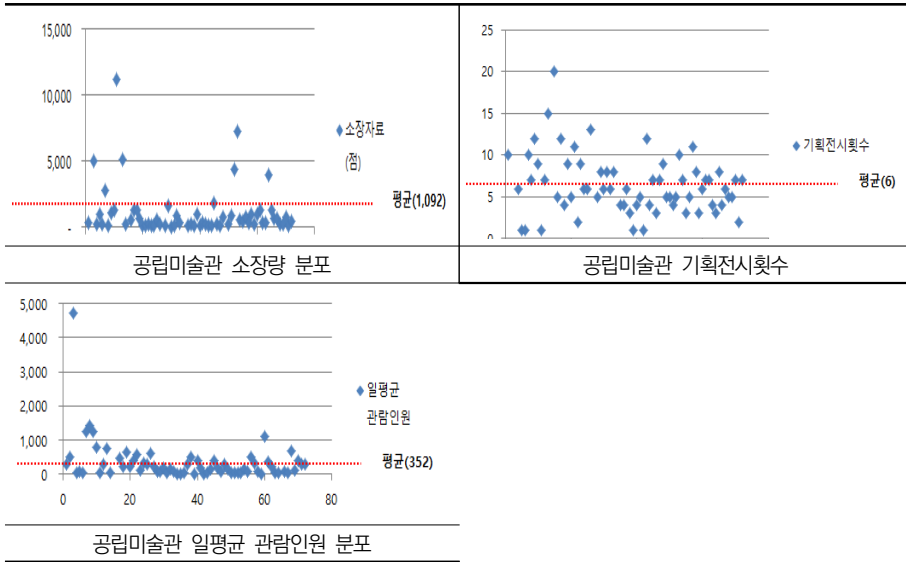
구분	소장자료 (점)	기획전시횟수	일평균 관람인원
국립미술관	8,553 (과천,서울,덕수궁,청주 총합)	6	2,091
공립미술관	1,092	6	352

자료: 문화체육관광부(2021) 「2020 전국 문화기반시설총람」

주: 평균산정시 공란으로 처리된 부분은 제외하고 산정되어 실제 0값을 반영하지 않을 가능성 있음

공립미술관 간의 기획전시회수와 일평균 관람인원에 있어 편중정도는 공립박물관에 비해서는 작은 편이나, 소장량 분포에 있어서는 편중이 심한 상황임을 알 수 있다.

〈표 2-13〉 공립 미술관 주요 운영현황 분포



제2절 국공립 박물관·미술관의 건립 단계 개요

1. 민간시설의 일반적 건립 과정(부동산 개발 과정)

민간영역에서의 일반적인 부동산 개발 절차는 ①기획, ②사업화, ③실행, ④완성의 단계로 구분된다.

①기획단계에서는 개발가능한 토지를 물색(필요시 취득 진행)하고, 토지의 내외적 환경분석, 개발아이템을 모색하는 과정이 진행된다. 이 세가지의 과정은 개발아이템과 내외적 환경요인, 개발가능토지의 가격, 법적제약 등이 상호작용하여 진행된다. 만약, 업무용 빌딩을 지어야 하는 상황에서 부지의 용적률에 제약이 있거나, 주변의 유동인구가 적다면 빌딩용도로의 개발은 불가능해진다. 개발용도에 적합한 부지를 물색하거나 부지에 맞는 다양한 개발아이템을 모색하는 것이 기획단계에서 이루어지는 일이다.

②사업화단계에서는 사업아이템이 결정되고, 사업 규모, 방법 등의 사업계획과 타당성 검토, 자금조달결정이 이루어진다. 사업화단계는 기획단계의 아이디어가 구체화되고 계획이 확정되는 단계이다. 일반적인 부동산개발사업은 개인이나 회사가 가진 자본만으로는 개발비용을 조달할 수 없기 때문에 대주단으로부터의 차입을 필요로 한다. 대주단은 대출에 앞서 개발사업의 위험요인과 수익성을 검토하여 대출여부를 결정하게 된다. 개발사와 대주단은 모두 사업에 대한 타당성분석을 진행하게 되며 이 과정에서는 수익성과 더불어 사업의 부도가가능성도 같이 분석하게 된다.

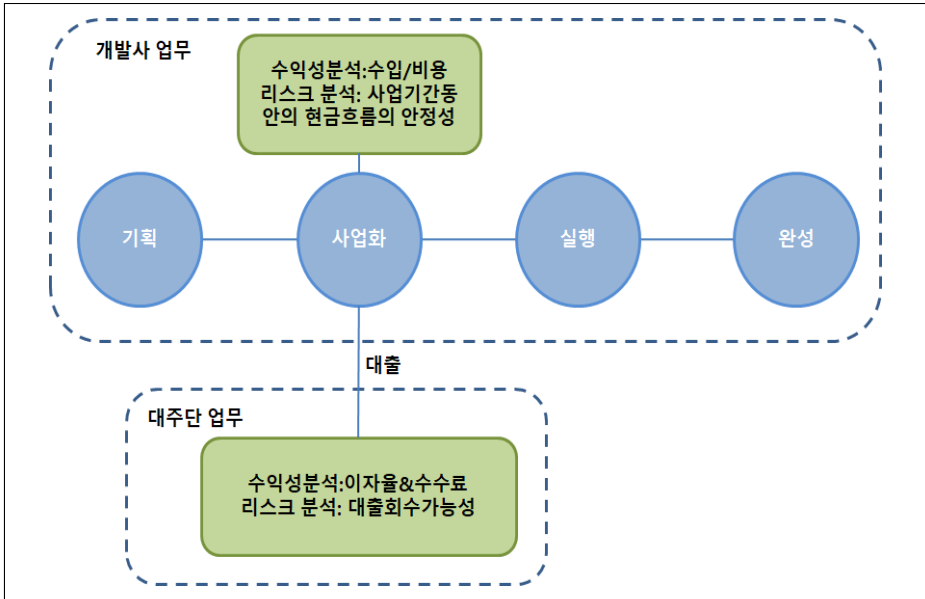
③실행단계에서는 설계⁸⁾, 인허가, 분양⁹⁾, 시공의 과정을 거치게 된다. 시공과정에서는 지하환경(암반, 지하수 등)의 요인으로 설계변경이 발생하게 되며, 이에 따라 수익성이 변화될 수 있다.

④완성단계에서는 준공, 입주, 사업비 정산 등의 과정이 진행된다.

8) 설계내용은 공사비와 그에 따른 수익성에 영향을 미치기 때문에 필요에 따라 기획단계에 진행되기 한다.

9) 아파트의 경우, 선분양이 가능하지만 빌라, 상가 등의 시설은 준공단계에서 후분양이 진행되거나, 임대형식으로 전환된다.

[그림 2-1] 민간시설의 개발과정



2. 국공립 박물관·미술관의 건립 과정

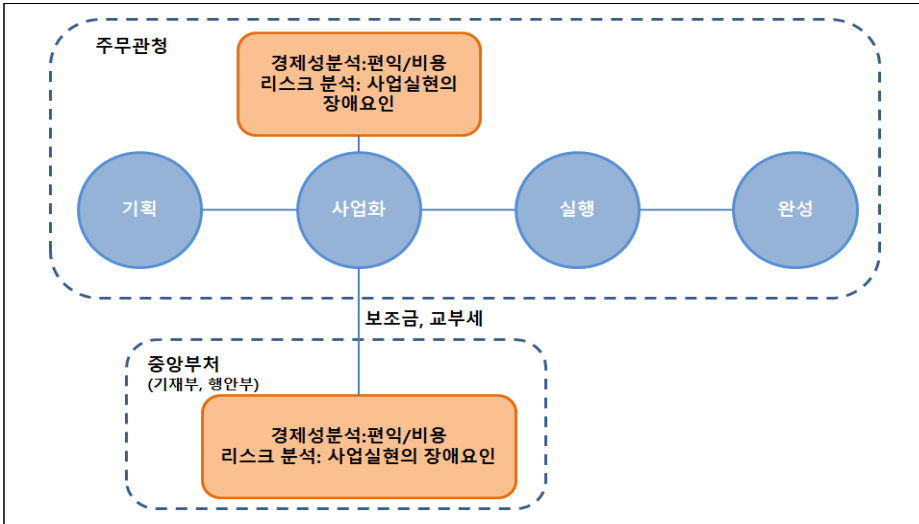
국공립시설의 개발도 민간의 개발과정과 유사하다. 즉, 기획하고 타당성을 분석하여 사업을 확정된 후, 실행에 옮기는 과정은 민간과 공공 모두에게 적용되기 때문이다.

민간에서 수익성을 분석할 때 사용하고 있는 내부수익률과 순현재가치는 공공에서 타당성을 분석할 때도 똑같이 사용되고 있다.

공공영역과 민간영역의 개발이 다른 점은 공익성을 추구하기 위해 공공의 재원이 투입된다는 점이다. 그리고 대규모의 개발비를 충당하기 위해 민간에서는 차입을 이용하지만 공공에서는 보조금이나 교부세를 이용한다는 점이 차이가 있다.

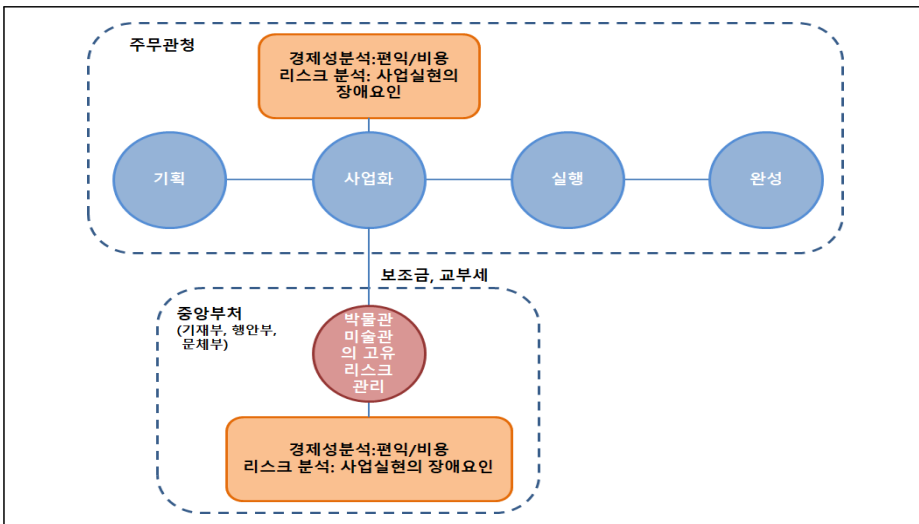
이로 인해, 공공영역에서 타당성을 분석할 때는 금전개념의 수입이라는 개념에 더불어 금전적으로 회수되지 않는 가치와 효용 측면에서의 편익이라는 개념을 함께 사용하게 된다. 또한 민간영역에서 대주단이 맡던 역할(대출)을 교부세와 보조금을 관리하는 중앙정부가 대신하게 된다. 기재부의 예비타당성조사와 행안부의 투융자심사 및 지방투자사업 타당성조사 보조금과 교부세의 지급을 관장하는 스위치로 작동하게 된다.

[그림 2-2] 국공립시설의 건립과정



국공립 박물관·미술관 건립에 있어서는 이러한 건립사업과정에 문체부의 개입(공립박물관 설립타당성 사전평가제)이 추가되었다. 이는 박물관·미술관이 비정형시설로서 기존의 보조금 및 교부세 관리제도로는 국공립 박물관·미술관 건립에 있어서 리스크를 제대로 관리하기 어렵기 때문에 박물관·미술관정책의 주무부처인 문체부가 전문적인 관리를 수행하기 위함이다.

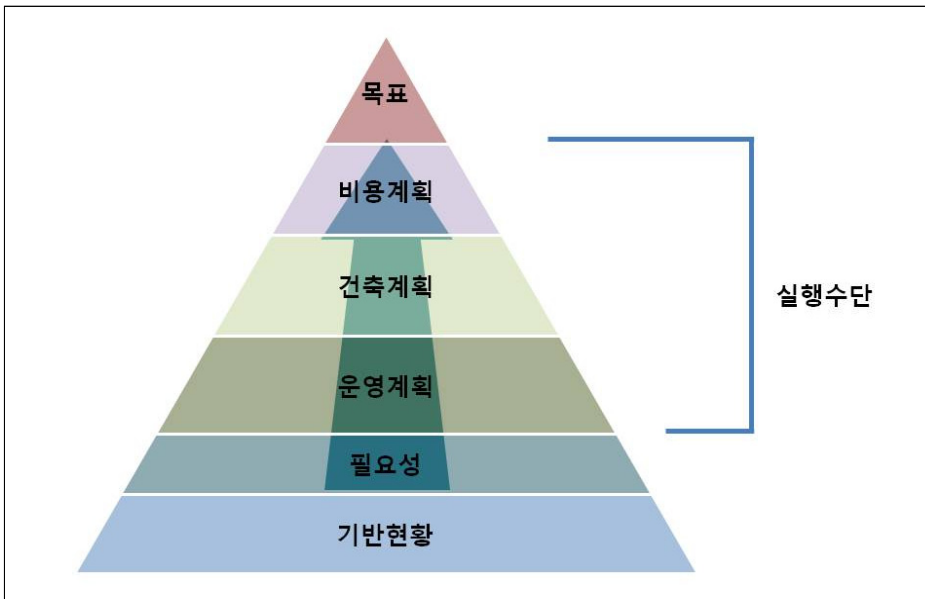
[그림 2-3] 국공립 박물관·미술관의 건립과정



3. 국공립 박물관·미술관 건립기본계획의 논리 및 기본 단계

박물관·미술관의 건립기획과정의 논리구조는 박물관의 건립에 대한 요구(유물, 수요)를 충족시키기 위한 실현과정의 계획으로, 운영단계의 요인변수(패턴)-Space Program-총사업비 및 운영비 간의 연관구조를 형성하고 있으며, 운영단계의 Activity 중 건축계획(Space Program)에 영향을 미치는 요인 변수(운영의 Main Stream) 존재하고 있다.

[그림 2-4] 건립계획의 논리전개



자료: 김홍규·김규원(2011)「공공문화시설 건립타당성 사전평가제 세부운영방안 연구」한국문화관광연구원 기본연구 2011-28

이상의 논리구조가 위에 제시한 ‘국공립 박물관·미술관의 건립과정’에 반영될 경우, 국공립 박물관·미술관의 건립업무는 다음과 같이 구성된다.

〈표 2-14〉 박물관 건립의 단계별 업무

구분		기획: 주요 변수(조건) 설정			가부판단		구현		
		①건립 운영방향 설정	②건축 기본계획 수립	③비용 산정	④타당성 조사	⑤건립 예산 확보	⑥설계 및 인허가	⑦시공	⑧개관 준비 및 준공
		①부지선정							
업무 내용	기술 영역	○ Mission 수립	○ 전시·운영 계획, 건축계획 수립	○ 총사업비, 연간 운영비 산정	○ B/C 분석	● 건립 당위성 및 비용 근거 제시	○ 기본·실시 설계	○ 공사, 설계변경	● 시험운영, 개관 행사 준비, 전시장 구현
		○ 부지선정 기준 마련							
	행정 영역	● 위탁기관 관리	● 위탁기관 관리	● 위탁기관 관리	● 위탁기관 관리	● 총사업비 등록 및 예타 신청	● 설계공모· 감리, 인허가	● 시공사 선정, 시공 감리, 기성 지급	● 직제 변경, 운영예산 확보
		● 부지선정위원 추천							
주된 업무 담당자		위탁 기관	위탁 기관	위탁 기관	위탁 기관	문체부	설계사	시공사	문체부

주: ●은 주무관청의 주업무, ○은 주무관청의 위탁가능 업무

국공립 박물관 건립을 위한 기반 연구

제3장

건립의 주요변수

제1절 기본방향 단계

1. 미션의 의미

1.1. 미션과 기관의 정체성

모든 국공립 박물관·미술관은 정부기관 또는 지자체의 산하 또는 소속기관으로서 지위를 가지게 된다. 이는 박물관·미술관의 미션이 모기관의 정책적 지향과 연계되어야 함을 의미한다. 개별 법률에 근거하여 박물관·미술관의 설립 및 운영 근거를 마련하고 있는 기관도 있지만, 근거 법률은 모기관의 미션의 연장선에 있음을 알 수 있다.

〈표 3-1〉 모기관의 근거와 박물관의 미션

구분	모기관의 근거법령	박물관 미션
한국은행 화폐 박물관 ¹⁰⁾	<p>한국은행법 [법률 제15427호, 2018. 3. 13. 일부 개정]</p> <p>제1조(목적) ① 이 법은 한국은행을 설립하고 효율적인 통화신용정책의 수립과 집행을 통하여 물가안정을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p>② 한국은행은 통화신용정책을 수행할 때에는 금융안정에 유의하여야 한다.</p> <p>제2조(법인격) 한국은행은 무자본 특수법인으로 한다.</p> <p>제3조(한국은행의 중립성) 한국은행의 통화신용정책은 중립적으로 수립되고 자율적으로 집행되도록 하여야 하며, 한국은행의 자주성은 존중되어야 한다.</p> <p>제4조(정부 정책과의 조화 등) ① 한국은행의 통화신용정책은 물가안정을 해치지 아니하는 범위에서 정부의 경제정책과 조화를 이룰 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>② 한국은행은 통화신용정책을 수행할 때에는 시장기능을 중시하여야 한다.</p> <p>제5조(한국은행의 공공성·투명성) 한국은행은 업무를 수행하고 기관을 운영할 때에는 공공성과</p>	<p>BANK OF KOREA MONEY MUSEUM</p> <p>Mission & Vision</p> <p>화폐·금융·경제 관련 유물을 수집, 보존, 연구, 전시함으로써 국민을 위한 화폐경제 교육 및 체험의 장으로서 기능합니다.</p> <p>한국은행 화폐박물관은 화폐의 역사와 가치를 청의적으로 보존, 계승, 공유하는 국민의 박물관이 되겠습니다.</p> <p>창의 창의적 실천력으로 화폐와 관련된 정보와 지식을 생산하고 이를 공유합니다.</p> <p>소통 중앙은행의 정책과 기능을 국민들에게 알립니다.</p> <p>책임 중앙은행 박물관으로서 사회적 역할과 책임을 준수합니다.</p> <p>한국은행 화폐박물관 BANK OF KOREA MONEY MUSEUM</p> <p>국민을 위한 화폐경제 교육 및 체험의 장 화폐의 역사와 가치를 청의적으로 보존, 계승, 공유</p>

구분	모기관의 근거법령	박물관 미션
	<p>투명성을 확보하도록 노력하여야 한다.</p> <p>제6조(통화신용정책 운영방향의 수립 등) ① 한국은행은 정부와 협의하여 물가안정목표를 정한다.</p> <p>② 한국은행은 매년 통화신용정책 운영방향을 수립하여 공표하여야 한다.</p> <p>③ 한국은행은 제1항에 따른 물가안정목표를 달성하기 위하여 최선을 다하여야 한다.</p>	
국립중앙박물관	<p>문화체육관광부와 그 소속기관 직제 [대통령령 제 31831호, 2021. 6. 29. 일부개정]</p> <p>제3조(직무) 문화체육관광부는 문화·예술·영상·광고·출판·간행물·체육·관광, 국정에 대한 홍보 및 정부발표에 관한 사무를 관장한다.</p> <p>제29조(직무) 국립중앙박물관(이하 “중앙박물관”이라 한다)은 고고학·미술사학·역사학 및 인류학 분야에 속하는 문화재와 자료를 수집·보존 및 전시하여 일반 공중의 관람에 제공하며, 이에 관한 연구·조사와 전통문화의 계승·홍보·보급 및 교류에 관한 사무를 관장한다.</p>	<p>박물관 및 미술관 진흥법 [법률 제17007호, 2020. 2. 18. 타법개정]</p> <p>제10조(설립과 운영) ①국가를 대표하는 박물관과 미술관으로 문화체육관광부장관 소속으로 국립중앙박물관과 국립현대미술관을 둔다.</p> <p>…</p> <p>③국립중앙박물관은 제4조제1항의 사업 외에 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국내외 문화재의 보존·관리 2. 국내외 박물관자료의 체계적인 보존·관리 3. 국내 다른 박물관에 대한 지도·지원 및 업무협조 4. 국내 박물관 협력망의 구성 및 운영 5. 그 밖에 국가를 대표하는 박물관으로서의 기능 수행에 필요한 업무
국립항공박물관	<p>국토교통부와 그 소속기관 직제 [대통령령 제 31833호, 2021. 6. 29. 일부개정]</p> <p>제3조(직무) 국토교통부는 국토종합계획의 수립 및 조정, 국토의 보전·이용·개발, 도시·도로 및 주택의 건설, 해안·하천 및 간척, 육운·철도 및 항공에 관한 사무를 관장한다.</p>	<p>국립항공박물관법 [법률 제16490호, 2019. 8. 20. 제정]</p> <p>제5조(사업) ① 박물관은 다음 각 호의 사업을 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 박물관 기본운영계획 및 중장기발전계획의 수립·시행 2. 박물관자료(항공문화 및 항공산업과 관련된 자료 중 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 이하 같다)의 수집·보존·관리 및 전시 3. 박물관자료의 조사·연구 4. 박물관자료에 대한 교육 5. 박물관자료에 관한 홍보와 이에 관한 각종 간행물의 제작 및 배포 6. 부설기관의 운영·관리 7. 박물관자료와 관련된 국내외 교류·협력 8. 박물관의 설립목적의 범위에서 운영재원 조달을 위한 수익사업 9. 제1호부터 제8호까지의 사업에 딸린 업무 10. 그 밖에 항공업무와 관련된 것으로서 국토교통부장관으로부터 위탁받은 업무

기관의 임무인 미션은 조직의 목표, 가치, 기능 등을 포괄하는 개념으로 조직의 존재 이유(설립과 지속)가 된다.

반대급부를 바라지 않는 공익적인 미션은 사인(私人)의 관점에서 볼 때, 그 차별성과 정체성을 직접적으로 실감하는 것이 어려울 수 있다. 하지만 공익적 미션은 공공과 공공, 비영리와 영리 법인의 관계에 있어 기관의 차별성과 정체성을 보여준다.¹¹⁾

국공립시설은 아니지만 아해박물관은 공익적 미션들이 충돌할 때, 미션이 기관의 존립에 어떠한 영향을 미치는지를 보여주는 단적인 사례이다. LH에서는 공익사업인 임대주택 건립을 위한 토지수용 과정에서 아해박물관의 외부공간을 수용하여 도시근린공원을 조성하려 하였고, 아해박물관은 공익시설인 박물관의 존립이 보장되어야 한다는 입장에서 상호간의 갈등이 있었다.¹²⁾

기관의 존립이유를 설명하는 미션의 가치는 공익적 사업들간의 충돌과 조정에서 있어서도 큰 역할을 수행함을 알 수 있다.

〈표〉 아해박물관

“아해박물관은 자연과 호흡하고 대중과 소통하며 지역시민 뿐만 아니라 모든 어린이에게 열린 문화공간이 되고자 합니다.”



자료: 아해박물관 누리집(www.ahaemuseum.org/bbs/content.php?co_id=about1)

- 10) 한국은행은 특수법인이기 때문에 한국은행 화폐박물관은 국립박물관은 아니다. 또한 공립박물관은 지자체의 박물관이기 때문에 한국은행 화폐박물관은 공립박물관에도 해당되지 않는다.
- 11) 비영리법인과 영리법인의 차이점은 수익의 배당여부로 볼 수 있고 비영리민간법인과 공공기관의 차이점은 관리감독주체와 기준에 따라 구분된다고 할 것이다. 기관의 미션은 비영리 및 공공과 영리를 구분하는 큰 기준이 되지만, 공공과 비영리법인의 구분은 업무처리방식에 있음을 알 수 있다. 이에 따른 민간 비영리법인과 공공기관의 미션에 있어서 차이점은 미션이라는 선택과 집중에 있어, 비영리법인의 자율성은 민간이기 때문에 높는데 반해, 공공기관의 미션은 행정자원의 선택에 대한 논리적 근거를 필요로 하는 차이점을 지니게 된다.
- 12) 토지수용의 근거가 되는 ‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률’에서는 주택과 공원건설, 박물관 설치 모두 공익사업으로 규정하고 있다. 아해박물관 사례의 요지는 공익사업을 위한 개인재산권의 제약보다는 도시근린공원과 박물관의 외부체험공간 간에 무엇이 더 공익적인가에 대한 판단일 것이다.

1.2. 조직운영의 기본지침

‘박물관’, ‘미술관’이라는 명칭은 시설(공간)의 의미와 운영되는 기관의 의미를 모두 지니고 있다. 박물관은 공간에 근거한 기관으로 국공립박물관·미술관은 박물관·미술관이라는 공간에 근거한 공공기관으로서 역할을 수행하고 있다. 국공립박물관·미술관은 공공기관이자 공공재이기 때문에 세금으로 확충된 한정된 자원에 대한 선택에 있어, 공적자금의 선택적 지출에 대한 근거(사회적 동의)를 필요로 한다.

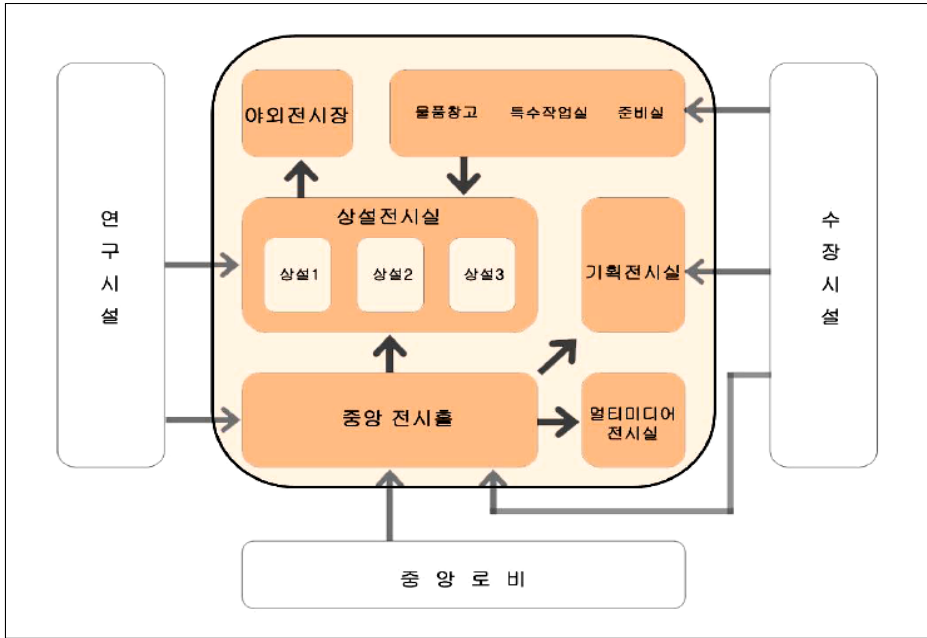
국공립박물관·미술관은 설립 및 운영의 미션을 통해 국가 또는 지역 사회에 봉사라는 공익의 방향을 설정하게 되며, 사회적 동의를 확보한 미션은 향후 운영의 방향(나침반)이 된다.

[그림 3-1] 박물관 미션 사례 (전국선사박물관)



수집·보존, 연구가 박물관 운영인력 중심의 기능이라면 전시와 교육은 박물관 운영인력(공급자)과 관람객(수요자) 간의 상호작용의 영역이다. 이는 박물관의 공간계획 상에서 수집·보존, 연구가 관리자 영역으로 처리되고, 전시와 교육이 이용자 영역으로 처리되어 두 영역 간의 확실한 공간 분리가 이루어짐을 통해 확인할 수 있다.

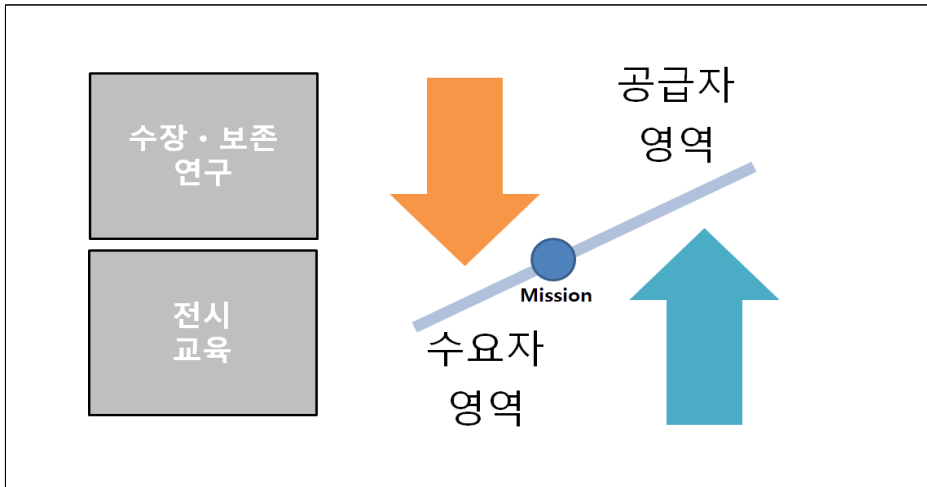
[그림 3-2] 박물관 핵심기능의 상호 연계구조(예시)



자료: 전태일(2016), '국립세계문자박물관' 운영계획 수립시 제출자료

공간구획이 운영업무의 부담에 대한 근거로 볼 때, 박물관·미술관의 기능 설정은 박물관의 미션에 따른 기능 간의 비중 조정 과정으로 볼 수 있다.

[그림 3-3] 박물관·미술관의 기능설정



가. 조직 유형 및 예산

아래의 표에서처럼 문화시설(공립미술관)에 있어 미션(비전)의 수립은 조직의 전문성 및 공공성, 가용예산의 수준 등과 연관되고 있는 상황이다. 비전이 수립된 기관일수록 직영과 공공위탁의 비중이 높고, 예산의 규모와도 비전의 수립여부가 연관성을 지니고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-2〉 공립미술관의 비전 수립 현황

구분			사례수	비전수립 여부	중장기 운영 전략 수립여부
전 체			(48)	75.0	60.4
직영/위탁 구분 1	직영		(34)	70.6	55.9
	위탁		(14)	85.7	71.4
직영/위탁 구분 2	직영		(34)	70.6	55.9
	위탁_공공		(12)	91.7	75.0
	위탁_민간		(2)	50.0	50.0
광역/기초 구분	특/광역시		(19)	84.2	63.2
	기초지자체		(29)	69.0	58.6
광역/기초 및 직영/위탁	특/광역시	직영	(14)	85.7	57.1
		위탁	(5)	80.0	80.0
	기초지자체	직영	(20)	60.0	55.0
		위탁	(9)	88.9	66.7
예산	1-12 위		(12)	91.7	58.3
	13-24 위		(12)	75.0	75.0
	25-36 위		(12)	50.0	41.7
	37-48 위		(12)	83.3	66.7
면적	1-12 위		(12)	83.3	58.3
	13-24 위		(12)	91.7	83.3
	25-36 위		(12)	75.0	58.3
	37-48 위		(12)	50.0	41.7

자료: 문화체육관광부(2017)「공립미술관 평가인증 시범운영 사업」p. 77, 재가공
주: '공립미술관 평가인증 시범운영 사업' 보고서의 등록공립미술관 총량은 54개소

나. 운영내용

박물관의 미션이 관련 지자체의 조례와 연동되어 행위의 규범으로서 작동됨을 알 수 있다. 아래의 표에서처럼 미션의 차이는 봉사대상, 운영조례의 위계구성에 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-3〉 운영조례 사례

구분	서울특별시 송파구 송파책박물관 설치 및 운영 조례	경주솔거미술관 운영에 관한 조례
제정 취지	독서문화 대표도시로서 책 문화의 올바른 인식 과 그 소중함을 일깨우고 책 읽는 문화 확산 에 기여하고자 조성하는 「송파 책 박물관」의 원활한 설치 및 운영을 위한 제도적 절차를 마련하고자 함	문화관광 도시의 문화인프라 구축과 지역예술인 창작활동 활성화를 위해 건립된 「경주솔거미술관」 운영에 필요한 사항을 규정하고자 함.
내용구성	제1장 총칙 제2장 관람 제3장 박물관운영위원회 제4장 유물 수집 및 관리 제5장 대관 등	제1장 총칙 제2장 전시실 운영 제3장 대관 제4장 소장품 수집 및 관리 제5장 미술관운영위원회 제6장 작품기증 제7장 보칙

또한 미션은 소장품의 수집방향에도 영향을 미치게 된다.

〈표 3-4〉 모기관의 근거와 박물관의 미션

구분	기관 미션	소장품 수집방향
한성백제 박물관	2천년 고도 서울 의 역사문화 정체성 확립 서울지역 유적·유물 의 효율적 조사·연구·관리 및 활용 서울 및 한강유역 문화유산 의 교육·관광 자원화	한성백제박물관은 고대사·고고학 전문박물관으로서 한 반도 중부 한강을 중심으로 전개된 한민족의 역사와 문화를 보존하고 연구하기 위해 설립된 서울시립박물관이다. 한성백제박물관의 소장품은 동아시아 고대역사와 문화 를 보존·연구·교육하기 위한 목적으로 수집하며, 선사시대로부터 고려시대 까지의 유물을 주 대상으로 한다. 소장품은 기증(무상기증·유상기증), 구입, 위탁, 위임, 기탁된 문화재들과 관련 자료들로 구성되어 있으며, (발굴)조사 시 수습된 자료들도 포함한다.
경기도 미술관	‘포스트’ 뮤지엄, 친근한 현대미술관	현대 미술의 새로운 패러다임과 미래 비전을 제시하는 1950년대 이후의 국내외 현대미술 작품 을 중점적으로 수집하고 있다. 수집방향은 1950~90년대까지의 미술사적 작품, 2000년대 이후의 동시대 작품, 기획전 선정 작품, 야외 공공미술 작품 등 네 가지 범주로 구성되어 있으며 회화, 조각뿐만 아니라 사진, 설치, 미디어 등 다양한 장르를 아우르는 500여점의 작품을 소장하고 있다.

자료: 한성백제박물관 누리집(baekjemuseum.seoul.go.kr/contents.jsp?mpid=SBM0002000000)

경기문화재단 누리집(www.ggcf.kr/museum/gmoma-info)

박물관·미술관에 있어 소장품과 운영인력의 의미

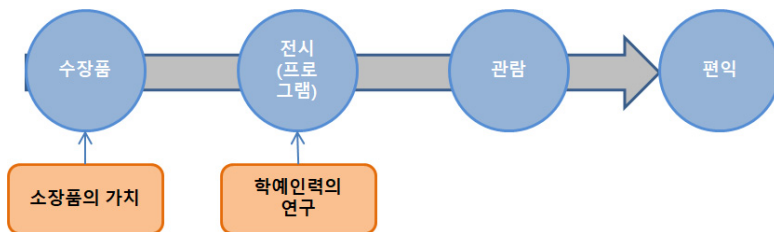
박물관·미술관의 운영인력과 소장품은 시설의 원활한 운용을 위해 필수적이다. 문화시설의 편익은 시설이라는 하드웨어가 아니라 콘텐츠의 향유에 의해 발생한다. 문화시설의 편익은 시설의 내부에서 구현되는 콘텐츠에 의해 발생하며, 시설이라는 하드웨어는 콘텐츠(소프트웨어)의 효과적인 구현을 뒷받침하는 장치이자 무형의 운영내용을 하드웨어라는 물질적 공간에 담음으로서 콘텐츠에 대한 인자성, 장소적 의미를 생성하는 보조기구로 기능한다.

[그림] 문화시설의 편익발생 원천



자료: 문화체육관광부 누리집(www.mcst.go.kr)

[그림] 박물관·미술관의 편익발생 구조



소장품을 매개로 전시와 관람이 이루어지는(즉, 편익이 발생되는) 박물관에서 소장품은 기관의 미션을 달성하기 위한 기관의 초기 자본(Seed Money로서 유형자산)으로 기능하게 된다. 즉, 회사로 비유할 때 부가가치를 창출하는 그들만의 고유한 원자재, 생산설비와 같은 역할을 수행하는 것이 소장품이 된다.

그러므로 박물관·미술관에서 소장품은 미션달성 과정의 출발점이 된다. 이는 소장품에 대한 여건이 미션의 설정에 영향을 미치는 구조를 형성하게 된다. 예를들어 출판사가 인쇄 또는 책을 주제로 한 박물관을 만들고자 할 때, 그들이 보유한 소장품 중 인쇄기나 책의 희소성, 킬러콘텐츠로의 가능성 등에 따라 박물관의 주제는 유동적일 수 있는 것이다.

하지만 소장품의 중요성이 상대적으로 낮은 경우도 있다. 예를들어 빌바오 구겐하임 뮤지엄은 수집기능을 수행하고 있지 않지만, '뮤지엄'이라는 용어를 사용하고 있으며, 국제적인 인지도를 확보하고 있다.

또한 '쿤스트할레'라는 용어를 사용하는 기획전시 중심의 시설 또한 부각되고 있다.

그리고 미술관 내에는 내구성이 약하여, 상설전시의 방식을 적용할 수 없는 작품들이 있어, 소장품과 전시품과의 직접적인 인과성이 성립되지 않는 경우도 발생한다.

그럼에도 불구하고 미술관에서 소장품의 중요성이 큰 이유는 기관의 고정적이고 자산적인 정체성을 강화시키고 타 기관과의 관계(네트워크와 교류)에서 운영자의 인적 역량이 아닌 시설의 고유자산이기 때문이다.

다만, 미술관에서 기관의 정체성을 소장품에서 찾을지, 운영 프로그램에서 찾을지는 개별 기관의 의사결정에 달린 문제이고 소장품에 근거한 기관의 정체성이 상대적으로 덜 유동적이라는 것은 부정될 수 없다.

2. 기능 내용

박물관과 미술관의 기능 중 기관의 관내에서 진행되는 것은 크게 수집·보존, 연구, 전시, 교육 등으로 나누어진다.¹³⁾ 이는 유물 또는 작품이라는 오브제를 수집·보존하고 전시(정보서비스 제공)하는 박물관의 업무프로세스 상 필연적인 결과로 볼 수 있다.

박물관 및 미술관 진흥법(법률 제17007호, 2020. 2. 18. 타점개정)

제4조(사업) ①박물관은 다음 각 호의 사업을 수행한다. <개정 2007. 7. 27., 2016. 2. 3.>

1. 박물관자료의 **수집·관리·보존·전시**
2. 박물관자료에 관한 교육 및 전문적·학술적인 **조사·연구**
3. 박물관자료의 보존과 전시 등에 관한 기술적인 **조사·연구**
4. 박물관자료에 관한 강연회·강습회·영사회(映寫會)·연구회·전람회·전시회·발표회·감상회·탐사회·답사 등 각종 행사의 개최
5. 박물관자료에 관한 복제와 각종 간행물의 제작과 배포
6. 국내외 다른 박물관 및 미술관과의 박물관자료·미술관자료·간행물·프로그램과 정보의 교환, 박물관·미술관 학예사 **교류** 등의 유기적인 **협력**
- 6의2. 평생**교육** 관련 행사의 주최 또는 장려
7. 그 밖에 박물관의 설립 목적을 달성하기 위하여 필요한 사업 등

②미술관 사업에 관하여는 제1항을 준용한다. 이 경우 제1호부터 제5호까지의 규정 중 “박물관자료”는 “미술관자료”로 보며, 제6호 및 제7호 중 “박물관”은 “미술관”으로 본다.

2.1. 수집(방식, 예산, 주제, 수집량)

일반적으로 박물관·미술관의 건립기획단계에서 수집내용의 설정이 필요한 이유는 건축측면에서는 목표수장량을 가늠하고 수장고의 면적을 설정하기 위함이나 준공후 운영측면에서는 박물관의 정체성을 판가름짓는 컬렉션의 방향과 규모를 설정하고 연간 수집예산을 예측하기 위함이다.

가. 소장품의 일반적 확보방법

박물관·미술관의 소장품 확보방법은 구입, 기증, 기탁, 교환, 발굴 및 조사, 대여 등으로 구분된다. 이 중에서 소유권의 이전이 이루어지는 방법은 구입과 기증이 되며 기탁과 교

13) 교류는 외부기관과의 협력을 전제로 하므로, 주요 기능이기는 하나 본 연구에서는 다루지 않기로 하였다. 행사의 경우, 외부에 대한 계몽, 정보확산 등 박물관·미술관의 주요기능과 연관되나, 수집, 보존, 전시, 연구라는 주기능의 파생적 기능으로 판단되어 본 연구에서는 다루지 않기로 하였다.

환, 대여는 소유권의 이전이 발생하지 않는다. 또한 발굴 및 조사의 경우에도 매장문화재의 소유권은 일반적으로 국가로 귀속되기 때문에 소유권의 이전은 수반되지 않는다.¹⁴⁾

〈표 3-5〉 소장자료 수집방식 비교

방식	내용
구입	가치에 부합하는 합당한 금전적인 가치를 지불하고 입수하는 방법으로서, 소장자료를 확장시키는 최선의 방법이지만 이를 위한 예산 확보 여건을 고려하는 것이 매우 중요함.
기증	기증을 통한 자료 수집은 경제적 부담이 없는 효율적인 방법으로 가장 바람직한 방식임. 기증이란 개인 또는 기관 등이 소장하던 문화재 등의 자료를 국가기관 등에 제공하는 것으로 사회 환원이라는 측면 이외에도 후세를 위한 전수의 의미도 가짐.
기탁	민간 소유의 문화유산을 일정기간 국립기관 수장고에 보관해주는 제도. 문화유산 외에도 안전한 보관이 필요한 자료의 경우 수집위원회의 심의를 거쳐 기탁 받을 수 있음.
교환	자체 보관종인 소장자료를 박물관간 필요와 목적에 따라 상대 기관의 소장자료로 교체하는 방법으로 임시교환(단기, 장기교환)과 영구교환으로 구분할 수 있음.
발굴 및 조사	연구분야가 활성화된 역사박물관에서 주로 사용하는 방식으로 역사적 지역에 매장된 유산을 직접 발굴·수습하거나, 현지조사를 통해 직접 자료를 수집하는 방식임.
대여	일정기간 특수한 목적을 가지고 타기관 또는 개인에게 자료를 임차하는 방식으로, 대여하는 기관은 대여 자료의 가치에 따라 보험에 가입을 하고, 때에 따라 임차 기관 및 개인에 대여관련 사례비를 지불함.

자료: 문화체육관광부(2016) 「국립세계문자박물관 건립 기본계획 수립 및 타당성 조사」 p. 214

나. 기관상황에 따른 수집방법의 변화

이상의 수집 방식 중 ‘발굴 및 조사’는 역사계 박물관에는 적용할 수 있지만 그 외의 박물관 유형과 미술관에는 적용이 불가능하다. 또한 발굴조사에 의해 유물을 보관할 수 있는 기관(위탁보관기관)은 관련 법령에 근거한 기준을 충족하여야 하기 때문에 그 수에는 한계가 있을 수 밖에 없다.

14) 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률 제20조 및 제22조, 제23조에 의거하여 해당 문화재의 정당한 소유자에 대한 반환이 발생하지 않는 경우, 국가로 귀속된다.

국가귀속문화재의 관리 등에 관한 규정 [문화재청 예규 제230호, 2020]

제8조(관리의 위탁) ① 총괄청, 관리청 및 위임·재위임기관은 다음 각 호의 기관에 이를 위탁하여 관리하게 할 수 있다.

1. 국립·공립·사립 대학교의 부속박물관

2. 기타 비영리법인 또는 단체가 운영하는 학술기관 및 박물관 또는 전시관

② 제1항에 따라 국가귀속문화재를 다른 기관에 위탁하여 보관하게 할 경우에는 "별표1"에 따라 **대상기관의 문화재 보안·보관시설, 인원현황 등이 적합한지** 여부와 **문화재의 전시·연구 등 활용계획** 및 "별표2"의 위탁기준에 적합한 지 여부 등을 사전에 검토하여야 한다.

③ 제1항에 따라 국가귀속문화재를 위탁할 때에는 위탁협약을 통하여 **위탁기간 및 조건, 관리방법, 지도·점검 및 문화재 훼손시 손해배상** 등의 사항을 정하여야 한다.

④ 위탁기관은 별지 제2호서식에 따른 "국가귀속문화재 위탁관리대장"을 작성하여 관리하여야 한다.

⑤ 총괄청·관리청 및 위임·재위임기관은 위탁기관에 대하여 위탁문화재와 보관시설에 대한 점검을 실시하고, 필요한 경우 시정을 요구할 수 있다.

⑥ 위탁기관이 위탁문화재를 다른 기관으로 임시이관하거나 현상변경 등의 행위를 하려면 사전에 총괄청·관리청 및 위임·재위임기관의 승인을 받아야 한다.

⑦ 그 밖의 위탁에 따른 구체적인 사항은 해당 기관의 유물관리규정에서 정한다.

즉, 다수의 박물관·미술관은 수집을 위해 구입예산¹⁵⁾을 확보하거나 개인의 자발적인 기증이나 기탁을 기다리거나¹⁶⁾ 타기관에 소장품의 대여를 요청할 수 밖에 없는 상황이며, 이 중에서 주무관청이 직접적인 권한을 지고 있는 것은 소장품 구입예산분임을 알 수 있다.

〈표 3-6〉 주요미술관 소장품 구입예산

(단위: 백만원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
부산시립	1000	800	1000	300	500
서울시립	2000	2000	2000	1600	1600
대구시립	1600	1600	1200	1500	1200
대전시립	300	300	300	500	500
광주시립	700	700	700	700	700
경남도립	300	2000	300	400	400
전북도립	102	250	230	230	230
포항시립	250	250	250	250	250

자료: 정종호(2019) '공립미술관의 작품구입 제도에 관한 연구-지역 대표 미술관을 중심으로-' 미술문화연구 제14호, p. 106

15) 공립박물관·미술관의 소장품 구입예산의 과소상황에 대한 지적은 계속되고 있는데 건립단계에서 소장품 구입예산까지를 고려한 생애주기비용(Life Cycle Cost)적인 검토가 필요하다.

16) '기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률' 제5조(국가 등 기부금품 모집·접수 제한 등)에 의거하여 국가나 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 법령에 허락된 기준이 아니면 기부금품을 모집할 수 없기 때문이다.

2.2. 보존(재질, 환경, 작업특성)

박물관·미술관의 건립기획단계에서 보존업무의 설정이 필요한 이유는 건축측면에서 수장고 및 보존처리 시설의 규모 및 사양을 설정하고 운영측면에서는 보존처리인력의 확보필요성과 그 적정성을 검토하기 위함이다.

박물관·미술관의 전시업무가 통사 또는 주제에 기반한 활동이라면 보존업무는 이와는 독립된 수장품의 재질에 기반한 활동이다. 즉 전시업무가 역사, 미학과 같은 인문사회과학의 영역의 전공을 필요로 하는데 반해, 보존업무는 물리, 화학, 전자, 기계와 같은 자연과학 내지 공학을 전공으로 필요로 한다.

가. 보존의 일반적 개념

보존의 개념은 항상성의 유지와 원래의 것으로 복원의 의미를 함께 담고 있는데, 항상성의 유지개념은 자연열화에 대한 최대한 지연을, 복원의 개념에 대해서는 원래와의 일관성 개념에서 다루어지고 있다.

문화재 보존(보존과학)

현대의 발달된 과학지식과 기술을 응용하고 전통적인 방법과 재료로 문화재의 원형을 보존하거나 되살리고(보존복원)문화재에 알맞은 환경에 보존관리(예방보존)하여 후세에 물려주는 것이 문화재 보존(보존과학)이다.

자료: 서울역사박물관 누리집(museum.seoul.go.kr/www/relic/cons/dataConssumcul.jsp?sso=ok)

일반적으로 지구상의 모든 물질은 자연상태에서 상태변화가 이루어진다. 유기질에 있어 가수분해, 무기질에 있어서는 온도변화에 따른 풍화(심지어는 방사선의 반감기에 따른 원자 변화도 있다.)로 인해 분자간의 결합은 약해진다. 박물관에서의 보존의 개념은 자연열화의 지연이라는 의미를 담게된다.

일반적으로 열화지연에 있어서는 공기 중의 적정 습도와 온도, 산성도의 유지, 자외선 차단 등을 통해 광분해 또는 가수분해의 가능성을 줄이는데 초점을 두고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-7〉 보존환경 기준

구분	온도(℃)	습도(%)	이산화황 SO ₂ (μg/m ³)	이산화질소 NO ₂ (μg/m ³)
금속(철기)류	20±4	50 이하	10 이하	10 이하
금속(비철금속)류	20±4	50 이하	10 이하	10 이하
도자기, 토제류	20±4	40~60	10 이하	10 이하
석재, 유리, 옥류	20±4	40~60	10 이하	10 이하
서화, 전적류	20±4	50~60	10 이하	10 이하
직물류	20±4	50~60	10 이하	10 이하
목기류, 골각류	20±4	50~60	10 이하	10 이하
칠기류	20±4	50~60	10 이하	10 이하

나. 기관별 복원 역량

보존을 항상성의 유지 개념으로 볼 때, 수장고를 보유한 모든 박물관·미술관은 보존기능을 수행하고 있다.

하지만 복원작업은 모든 박물관·미술관에서 진행되지는 않는다. 국립시설과 광역지자체의 일부기관 정도에서 보존처리부서를 운영 중에 있다. 유물의 보존·복원 작업은 유물의 재질과 깊은 연관성을 가지게 되는데 박물관에서의 금속/토제/도자기/석/유리보석/초제/나무/골각패갑/지/피모/사직/종자 그리고 미술관에서의 유화/조각/한국화에 대한 다양한 분야의 보존복원인력을 상시적으로 운영하기 위해서는 보존복원 수요가 꾸준히 발생할 정도로 소장품이 많아 예방관리를 함에도 불구하고 복원이 필요한 한계상황의 소장품이 지속적으로 발생하여 그때그때마다의 외부위탁보다는 기관내부에 상설부서를 설치하는 것이 효율적이어야만 가능하다.

2.3. 전시

전시란 특정한 장소에서 전시의 주최자가 관람자에게 유·무형의 작품들의 내용과 가치를 효과적으로 보여주어서 이해와 감동, 나아가 교육적 효과를 얻게 할 수 있도록 하는 일련의 행동 및 기술이자 커뮤니케이션이라고 할 수 있다.¹⁷⁾

전시는 일정한 주기를 두고 변화되는 특성을 지니고 있음에도 불구하고, 박물관·미술

17) 홍보라매(2021) 「박물관학」 (주)시대고시기획, p. 109

관의 건립기획단계에서 전시내용에 대한 설정이 중요한 이유는 다음과 같다.

전시는 박물관·미술관의 미션을 기관이 가진 전략적 자산(소장품)을 활용하여 실현시키는 과정으로 박물관·미술관의 메인 기능으로서 중요성을 지니고 있다.

전시를 진행함에 있어 과거에는 벽면 전시에 있어 유물과 패널의 배치에 대한 관습적인 가이드라인이 있었다고 한다. 예를들어 벽면 전시에 있어 패널과 유물은 꼭차게 배치하고 유물과 유물은 어느 정도 간격을 띄워야 한다는 조직내에서 내려오는 가이드라인이 있었다는 의미이다.¹⁸⁾

현대의 전시는 다양한 보조수단(디지털 영상 장비, 디오라마 등)를 활용할 수 있게 되어, 이러한 기계적인 가이드라인의 의미가 약한 상황이다. 이러한 상황은 고전적인 전시품의 기계적 나열보다는 스토리라인을 통한 메시지의 전달과 그 매개 기능을 수행하는 킬러콘텐츠의 중요성을 증대시키게 된다. 예를들어 한성백제박물관의 킬러콘텐츠는 몽촌토성이나 풍납토성에 발굴된 유물이 아닌 풍납토성의 단면 전사벽이 된다.

[그림 3-4] 한성백제박물관 내의 풍납토성 단면 전사벽



대형 석조·금속 유물은 관람객의 몰입도를 증가시키는 장점이 있으나 중량이 커짐에 따라 건축물의 구조체의 피로도를 증가시키게 된다. 예를들어, 일반적으로 건축물에 적

天

용되는 활하중 기준(최대 도서관 서고 기준 7.5kN/m^2)을 적용할 때 국립중앙박물관 실 내에 있는 경천사지 10층 석탑(국보 제86호, 무게 $110\text{t}^{19)}$ 이나 광주 하사창리 출토 철 불(보물 제332호, 무게 6.2t)의 전사를 위해서는 구조보강이 필요함을 알 수 있다.

〈표 3-8〉 건축물 용도별 기본등분포활하중 현황

용도			등분포 활하중(kN/m^2)
1	주택	주거용 건축물의 거실	2.0
		공동주택의 공용실	5.0
2	병원	병실	2.0
		수술실, 공용실, 실험실	3.0
		1층 외의 모든 층 복도	4.0
3	숙박시설	객실	2.0
		공용실	5.0
4	사무실	일반 사무실	2.5
		특수용도사무실	5.0
		문서보관실	5.0
		1층 외의 모든 층 복도	4.0
5	학교	교실	3.0
		일반 실험실	3.0
		중량물 실험실	5.0
		1층 외의 모든 층 복도	4.0
6	판매장	상점, 백화점 (1층)	5.0
		상점, 백화점 (2층 이상)	4.0
		창고형 매장	6.0
7	집회 및 유흥장	모든 층 복도	5.0
		무대	7.0
		식당	5.0
		주방	7.0
		극장 및 집회장 (고정 좌석)	4.0
		집회장 (이동 좌석)	5.0
		연회장, 무도장	5.0
8	체육시설	체육관 바닥, 옥외경기장	5.0
		스탠드 (고정 좌석)	4.0
		스탠드 (이동 좌석)	5.0
9	도서관	열람실	3.0
		서고	7.5
		1층 외의 모든 층 복도	4.0

자료: KBC 2016

19) 자료: news.nate.com/view/20210520n06812

건립기획단계에서 전시계획의 수립은 중량유물의 현황 파악과 설계시 활하중에 대한 사전고려를 가능하게 한다.

2.4. 교육

교육은 박물관·미술관에서의 전시를 통해 한계가 있는 유아, 초입자, 준전문가 등 단계에 따른 프로그램을 제공할 수 있고, 관람객을 수동적인 수용자(Receiver)에서 능동적인 이용자(User)로 변화시키는 주요한 수단이 된다. 또한 전시시설에서 평생교육시설로의 박물관·미술관의 기능변화에 있어 가장 중요한 역할을 담당하고 있는 기능이 된다.

국립중앙박물관 산하의 소속박물관들은 전시와 수장 용도로의 건물을 건축한 이후, 복합문화관의 형태로 교육공간(어린이박물관 포함)을 증축하는 추세이다.

〈표 3-9〉 국립중앙박물관 소속박물관의 복합문화관 추가건립 현황

구분	전시관 건립연도/면적	복합문화관 건립연도/면적
국립경주박물관	1975년/7,861㎡	2002년/6,612㎡
국립광주박물관	1978년/7,122㎡	2005년/4,851㎡
국립전주박물관	1990년/6,911㎡	2002년/4,695㎡
국립부여박물관	1993년/8,999㎡	2011년/4,238㎡
국립공주박물관	2003년/12,119㎡	2021년/5,792㎡
국립청주박물관	1987년/6,310㎡	2004년/4,395㎡
국립대구박물관	1994년/9,869㎡	2006년/4,648㎡
국립김해박물관	1998년/9,640㎡	2006년/7,144㎡
국립제주박물관	2001년/9,489㎡	2020년/4,494㎡
국립춘천박물관	2002년/10,390㎡	2020년/4,438㎡

출처: 국립박물관 세부시설현황 자료 참고(2020.4)

주 : 복합문화관 면적은 교육영역을 포함한 전체 연면적

복합문화관이 추가 건립되지 않은 국립나주박물관, 국립익산박물관, 국립진주박물관은 제외

3. 조직의 구성

3.1. 조직구성의 일반적 경향

일반적으로 모든 시설의 기능과 이를 구현하기 위한 인력 조직은 높은 연관성을 가져야 분업을 통해 효율적인 기관운영이 가능해진다.

일반적으로 국립립박물관 및 미술관은 학예부서(보존기능 포함)와 행정부서로 양분되고 있다.

3.2. 조직구성의 변화 요인

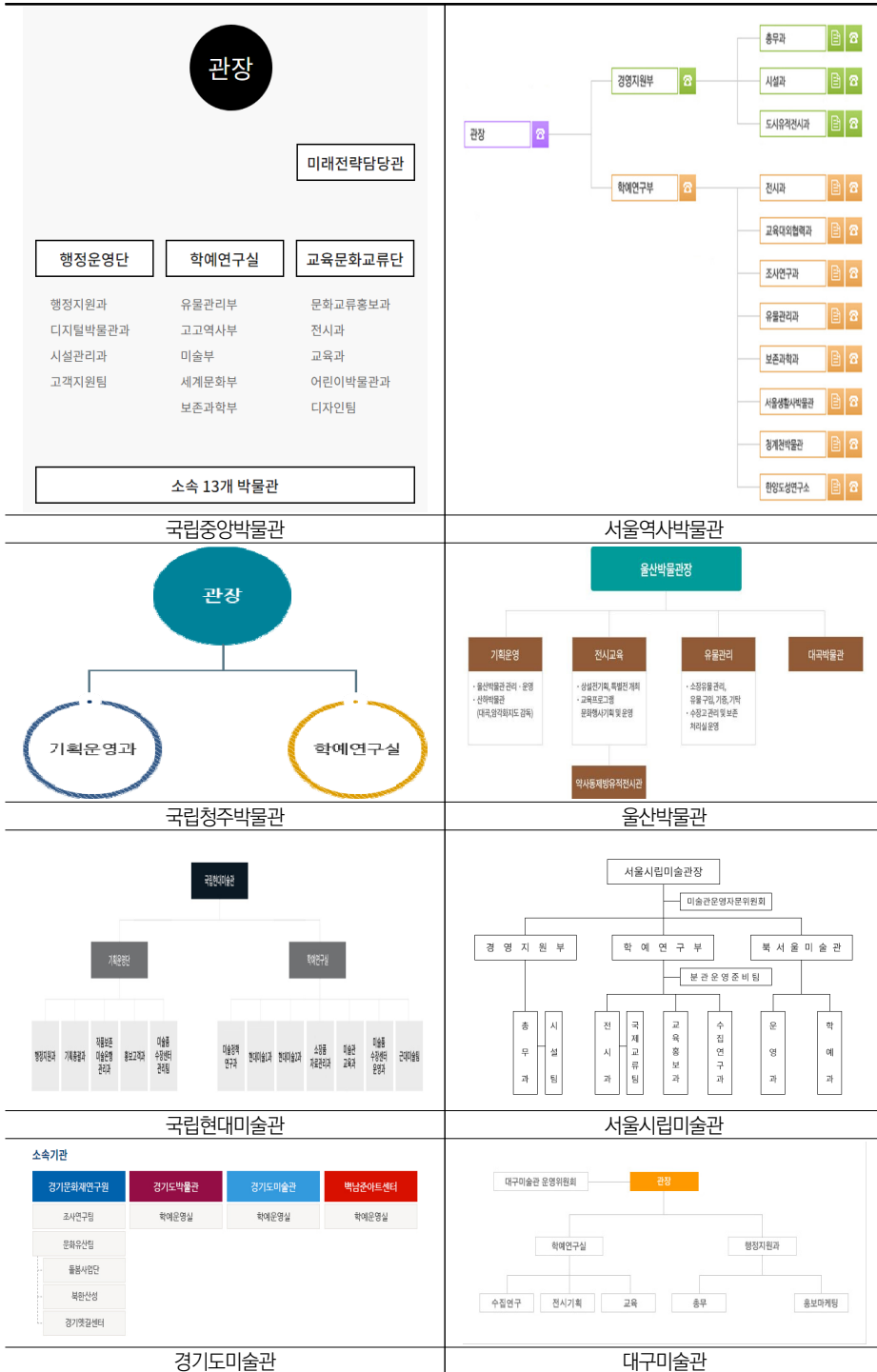
상위기관과의 관계, 기관 내의 분관 운영, 상설 및 기획 전시, 교육 비중 등에 따라 조직의 구성이 변화되고 있음을 알 수 있다.

예를들어, 국립중앙박물관(본부)는 학예연구업무와 대민접촉서비스(전시관람, 교육 등)를 분리하고 지역의 소속박물관은 분관으로 독립성을 확보함으로써 특화하고 있으나, 분관단위에서는 학예연구부서에서 연구와 서비스를 통합하여 운영할 수 있음을 알 수 있다. 또한 국립박물관에서는 학예연구와 행정으로 나누어지나, 분관이 학예연구부서에 소속되거나 별도부서로 운영되고 있다(ex. 서울역사박물관, 울산박물관).

예를들어, 국립현대미술관은 학예연구와 행정 부서로 크게 구분되고 있으나 행정부서 내에 미술은행, 홍보 등이 포함되어 있고 학예연구실이 보존, 전시, 교육 등의 업무를 담당하고 있으나 분관(서울관, 덕수궁관, 과천관)에 대한 독립조직이 있는 것은 아니다. 서울시립미술관은 행정과 학예연구부서로 나뉘어지나 북서울미술관은 분관으로 처리되며, 학예연구부 내의 전시과 인력도 공간별(본관, 남서울미술관, 난지미술창작스튜디오, 백남준기념관, SeMA 벙커) 프로젝트에 따라 구성되어지고 있다. 경기문화재단 산하의 경기도미술관은 별도의 행정부서를 운영하고 있지 않고 있으며, 대구미술관은 전형적인 학예연구와 행정부서로 구분되고 있다.

박물관과 미술관 모두 학예부서와 행정부서로 크게 나누어지는 것은 유사하나, 분관의 설립시 박물관의 경우, 지역적 고유성이 조직구성에 영향을 크게 미치지만, 미술관의 경우 장르와 유사한 성격과 주제에 따라 조직구성이 영향받고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-10〉 주요 박물관 및 미술관 조직도



제2절 공간 구성 단계

1. Space Program 구성 방향

스페이스 프로그램은 기능에 따라 공간을 구분하고 개별공간의 면적을 산정한 후, 기능연계 및 개방범위에 따라 이를 재조직하는 일련의 과정이다.


1.1. 기능공간의 설정과 공간간의 연계성

가. 기능공간 간의 차별성

스페이스 프로그램의 수립은 박물관·미술관의 기능(운영내용)을 뒷받침하기 위한 공간분업의 방향을 설정하는 것이다. 고난위도의 소프트웨어(기능)를 구현하기 위해서는 고사양의 하드웨어가 필요한 것처럼 박물관·미술관의 고유목적 기능이 구현되기 위해서는 고유목적 공간이 필요할 수 밖에 없다. 이는 공간들 간의 동선상의 연계는 있으나 기능적 독립성(타 공간과의 기능적 차별성)이 높은 상황을 의미한다.

박물관·미술관의 주기능인 보존과 전시는 폐쇄와 개방의 상반된 성격을 지니고 있으며 그에 따라 공간의 기능도 최대한의 적층(Stack)과 둘러봄(Browsing)으로 구분된다. Stack은 밀도를 높이기 위해 개별 유물의 고유성이 상실되며 장부로 전환되게 되나, Browsing시에는 개별유물의 고유성을 최대한 발휘되도록 유물과 여백을 포함한 미장센이 상호연계 되게 된다.

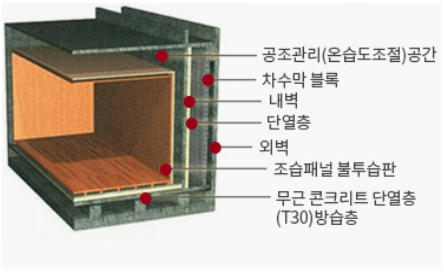

〈표 3-11〉 공간의 활용

	
수장고(보존)	전시실

자료: 국립문화재연구소 누리집(<https://www.nrich.go.kr>)
국립중앙박물관 누리집(www.museum.go.kr)

뿐만 아니라, 유물의 안정성을 높이기 위해 외부와 격리되는 수장고의 경우에는 수분(습기), 온도의 외부영향을 차단하기 위해 이중벽체구조 및 별도의 공기층 및 단열, 정전과 같은 전기공급 중단에 따른 공조시스템 마비 사태에 대비하기 위해 조습패널로 시공되고 있으며, 화재시에도 진화시 사용되는 물에 의한 유물의 손상을 막기 위해 화학소화의 방식을 적용하고 있다.²⁰⁾ 또한 전시장에서는 유리를 통해 전시물이 시각적으로 개방된 상태에서도 안정성을 확보하기 위해 개스켓을 통해 외부와 차단된 상태에서 먼진, 조습, 특수조명이 사용된 특수진열장이 사용되고 있다.

〈표 3-12〉 기능별 특수설비

	
수장고 벽체구조	전시실 진열장

자료: 국립중앙박물관 누리집(www.museum.go.kr/site/main/content/metal)

20) 유기질 유물의 보존은 온습도의 영향을 많이 받기 때문에 이러한 고성능의 설비가 필요하나, 온습도의 영향을 덜받는 무기질(ex. 도자기류 편형) 유물에 대해서 이러한 보존설비를 확충하는 것이 과잉투자가 될 수 있다.

이상에서 볼 때, 전시실과 수장고는 다음과 같은 차이점을 지니고 있다.

유물의 배치측면에서 수장고는 수장대와 통로의 수준으로 구분되나, 전시실은 전시물과의 가시거리 및 기획자의 의도 등에 따라 빈 공간이 조정된다. 설비적 측면에서 유물의 안정성을 높인다는 방향은 유사하나 개방정도에 의해 보존능력 차이가 발생한다.

나. 기능공간의 탈위계화

근래까지 박물관·미술관의 기능과 공간은 보존과 전시라는 기능에 맞는 공간분업이 이루어진 결과로 볼 수 있다. 하지만 뮤지엄의 개념변화에 따라 뮤지엄내 공간간의 차별성과 위계도 변화되고 있다. 현재 진행되고 있는 박물관·미술관 공간간의 탈위계화는 관람객을 포용하는 방향으로 변화되고 있는 박물관·미술관 역할 변화의 내용을 반영한 것으로 사료된다.

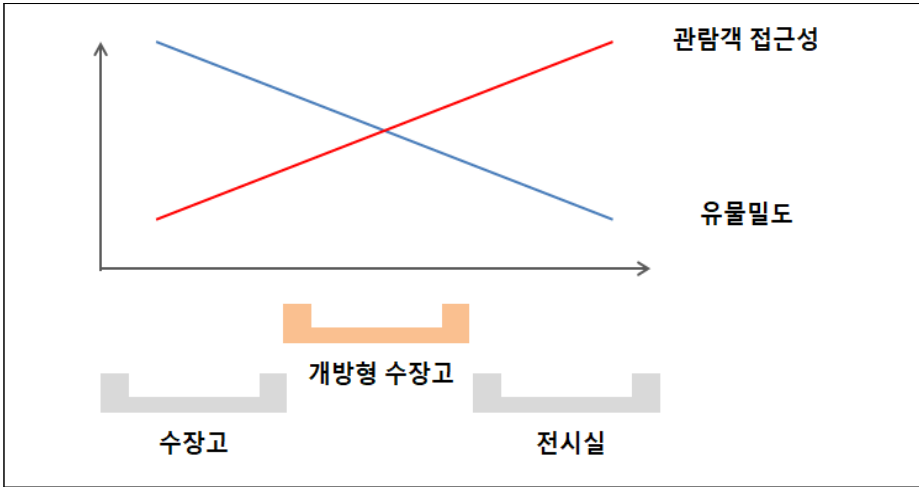
1) 개방형수장고

수장고에 보관중인 소장품을 보여준다는 개념은 연구자나 전문가들의 학술연구를 돕기 위한 수단으로 시작되어 캐나다 UBC(University of British Columbia)의 MOA (Museum of Anthropology)가 연구자에서 일반인들까지 개방범위를 확대함에 따라 보이는 수장고가 출현하게 되었다.²¹⁾

개방형수장고는 수장고의 Stack과 전시실의 Browsing 간의 관계에서 기능의 절충 또는 융합이 이루어지게 되므로 개방형수장고와 보존서고와 전시실과의 관계를 유물밀도와 관람객 접근성으로 분석할 때, 다음의 그림과 같이 간단히 보여질 수 있다.

21) 도경민(2019) 「개방형 수장고에 관한 장르 및 담론 분석-영어권 연구문헌을 중심으로-」 p. 17

[그림 3-5] 수장고 및 전시장 간에서 개방형수장고의 위치



개방형수장고의 활용방안에 있어서는 2가지 양상이 나타나고 있으나, 우리나라의 상황에서 아직 명확한 개념화가 진행된 것으로 보기는 어렵다.²²⁾ 개방형수장고를 수장고로 볼지, 고밀도 전시공간으로 볼지에 대해서는 개인의 관점에 따라 달라질 수 밖에 없다. 다만 명확한 것은 개방형수장고의 도입으로 전시와 수장(보존)이라는 양분법적 위계에 대한 모호함이 커지고 있다는 것이다.

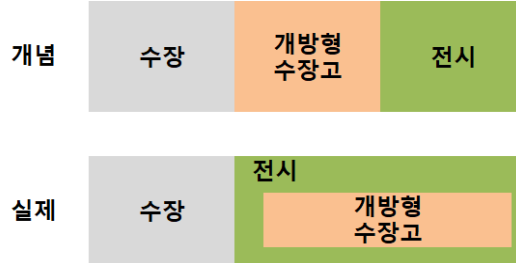
〈표 3-13〉 힐버리(Hilberry)가 정리한 개방형수장고의 2가지 컨셉

구분	내용	비고
작은 컨셉 (Small Concept)	<ul style="list-style-type: none"> • 복미 중심 스타일 • 고밀도의 소장품 배치 • 개별 소장품을 많이 전시하고 각각에 대한 상세한 정보 제공 • 해석과 설명이 거의 없으며 라벨 번호를 통해 관람객이 자율적으로 컴퓨터 자료검색 및 학습 	전문가 대상
큰 컨셉 (Big Concept)	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽중심 스타일 • 개별 소장품이 아닌 전체 소장품에 대한 흥미 유발 • 뮤지엄의 사명, 역할, 소장품의 출처와 보존 이유, 목적, 관리 등 뮤지엄 전체에 대한 설명 제공 • 해석/설명이 있는 수장고 투어 진행 	일반인 대상

자료: 도경민(2019) 「개방형 수장고에 관한 장르 및 담론 분석-영어권 연구문헌을 중심으로-」 p. 19 재가공

22) 우리나라에서 아직 명확한 개념화가 어렵다고 생각하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 우리나라의 개방형수장고는 국립시설에서 기존 수장고의 포화에 대한 대안으로 제시되는 경우가 많다. 이는 힐버리가 제시한 ‘작은 컨셉’과 연관성이 높다. 하지만 국립박물관·미술관의 이용자는 전문가가 아닌 일반인을 대상으로 한다.

개방형수장고의 개념은 수장과 전시의 중간의 역할이지만 실제 활용에 있어서는 전시실내의 고밀도 전시의 형태로 나타나게 된다. 이러한 현상이 나타나게 되는 원인은 '개방형수장고'라고 명칭은 되어 있으나, 일반인을 대상으로 개방을 하게 되고, 개방이후에는 관람객의 요구를 반영하여 전시장으로서의 기능을 수행할 수밖에 없는 점, 그리고 개방형수장고가 지닌 보존환경유지의 어려움으로 판단된다.

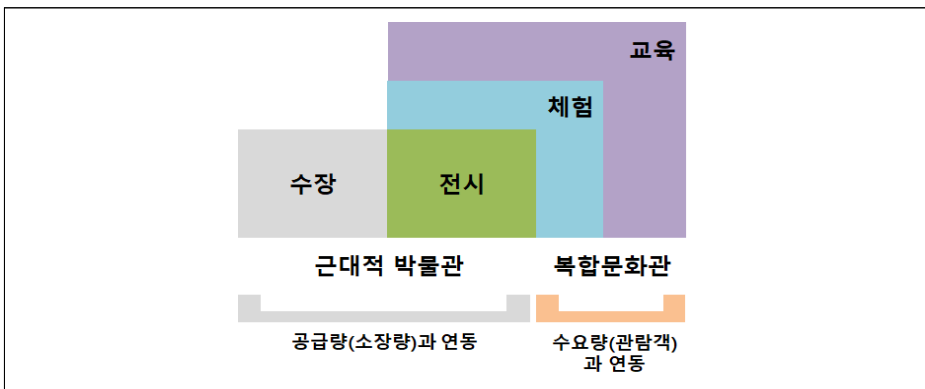


2) 복합문화관

개방형수장고가 박물관·미술관의 핵심자산인 소장품을 매개로 이루어지는 공간(수장고 및 전시실)의 탈위계화라면 국립중앙박물관의 소속박물관에서 진행되고 있는 복합문화공간의 건립은 고유목적공간인 전시실과 수장고를 직접적으로 이용하지 않고 이에 덧붙여진 형태의 공간(복합문화관의 증축)을 통해 관람객을 포용함으로써 전시/수장이라는 박물관·미술관의 고정성을 완화시키고 있다.

복합문화관은 전시라는 기존의 커뮤니케이션 수단이 아닌 체험과 교육을 통해 관람객과 소통하는 수단이다. 즉 관람=전시의 관계를 벗어나 관람=전시+체험+교육으로 박물관의 소통수단을 확대하는 것이다. 아래의 그림에서처럼 복합문화관의 교육 및 체험 기능이 근대적 박물관 기능(수장, 전시)에 덧붙여지는 공간구조를 형성하게 된다.

[그림 3-6] 뮤지엄에서의 복합문화관 위치



1.2. 공간별 규모 설정

근대적 박물관과 복합문화공간, 개방형수장고는 전혀 다른 원리에 의해 공간규모가 설정된다.

일반적으로 수장고는 유물의 수장량에 의해 규모가 설정되고, 상설전시실은 전시품의 배열 또는 수장대비 전시비율에 의해 공간규모가 설정된다. 하지만 교육과 체험은 전시품의 물리적 배치보다는 훨씬 유동적이며 프로그램 제공자의 의도 또는 관람객 수와 연동될 수 밖에 없다. 즉, 근대적 뮤지엄은 공급자 중심의 원리가 강하게 적용되는 반면 복합문화관은 수요자 중심의 원리가 강하게 적용되고 있음을 알 수 있다.

개방형수장고는 소장품이 아직 차지 않은 수장공간을 전시실로 활용할 수 있고 전시실 자체의 밀도를 높여 수장고로 전환하는 것의 사용도 가능하다.

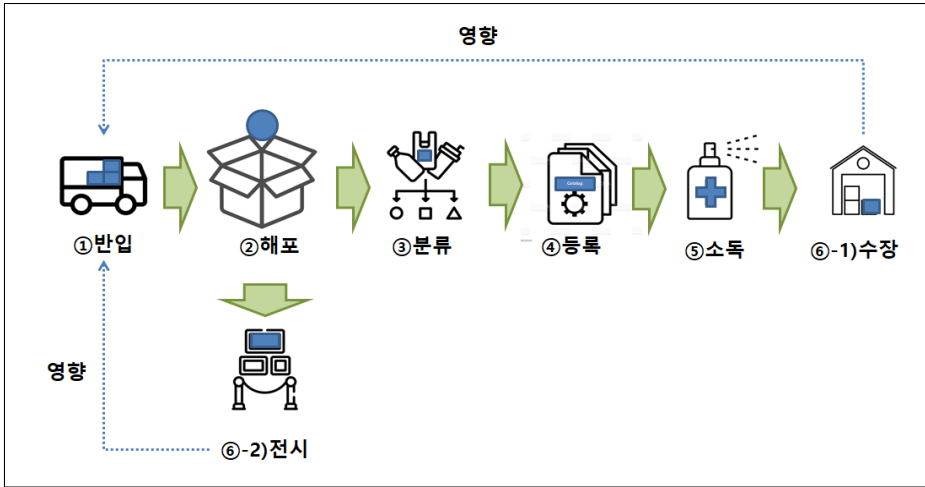
2. 운영자 영역(수집·보존대상 유물 및 소장품, 사무·연구 등) 구상 방향

2.1. 수장전 처리 영역

보존영역에서의 업무흐름은 반출입구(하역장)→포장·해체실(하해장)→유물분류실(임시수장고)→(미등록자료보관고/임시수장고)→수장고(또는 보존처리수장고/전시준비실)의 관계속에서 구상되는데 여기에 부가되는 지원공간으로 촬영실(사진실)과 기록 및 등록실(유물등록실), 소독실 등이 추가된다.²³⁾ 이러한 업무흐름은 ①화물차량을 이용하여 외부로부터 반입된 유물의 ②포장을 제거하고 ③분류를 전제로 ④우리관의 자체 데이터 베이스 등록한 후 ⑤소독을 거쳐 순정의 상태로 전환한 후 ⑥-1)수장고에 보관한다는 순서를 지니거나 ①~②까지의 과정을 진행 후 ⑥-2)기획전시로 진행되는 순서 2가지를 고려할 수 있다.

23) 국립중앙박물관(2020) 「국립충주박물관 건립 기본계획 수립 연구」 p. 323

[그림 3-7] 수장전(前) 처리 과정



이때, ⑥의 조건은 선행되는 ①~⑤과정에 영향을 미치는 선행변수에 가깝다.

만약 해당 박물관이 국가귀속문화재의 관리 등에 관한 규정[문화재청 예규 제230호, 2020.12.28. 일부개정] 제2조에 따른 국가귀속문화재 위탁보관 기관일 경우 하역량, 분류량, 등록량은 매장문화재의 발굴이라는 불확실한 상황에 영향받게 된다. 만약, 해당 뮤지엄이 유명작가의 유작을 주제로 하여, 향후 소장품 증가가능성이 낮다면 복원처리에 따른 외부반출 또는 기획전시에 따른 반출입량이 ①~④까지의 과정에 영향을 미치므로 관련 공간의 규모를 축소하는 것이 가능하다. 또한 해당시설에서 기획전시의 비중이 크다면 주기적인 물동량의 피크상황이 발생하기 때문에 이에 대한 고려가 사전에 필요하다.

수장전 처리 영역은 이용자와 분리되는 관리자 영역에서는 간헐적으로 가장 역동적인 공간으로 볼 수 있다. 하지만, 박물관은 물류창고가 아니기 때문에 이러한 역동적 상황이 연속하여 지속적으로 발생하는 것은 아니다. 최대 물동량을 기준으로 공간을 산정할 경우 작업하는데 수월함은 따르나 과잉설계에 따른 비용부담을 고려하여야 한다. 이러한 상황에 대해 기획자가 고려할 수 있는 대안은 ①역동적인 공간을 다목적으로 설계하여 본래 목적으로 사용하지 않을 시기의 활용도를 높이는 것 ②주변의 공용공간(복도 등)을 물동량이 집중되는 시기에 활용하는 방법 2가지를 들 수 있는데 그 선택은 준공이후 해당시설의 상황에 따라 결정될 것이다. 하지만 수장영역은 개방을 최소화한 밀폐성을 지니고 있기 때문에 다용도의 활용이 어려울 수 있다. 이러한 상황을 건립기획단계에서 대비할 수 있는 것은 비관계자의 동선 차단과 설비의 증설가능성 확보로 볼 수 있을 것이다.

2.2. 보존 영역(수장고 및 보존·복원 작업공간)

가. 수장고

1) 수장고 면적 산정 경향

일반적으로 수장고의 규모는 목표수장량과 단위면적당 수장량을 사용하여 산출하는 Bottom-Up 방식과 유사시설의 공간별 비율을 통해 산출하는 Top-Down 방식을 적용하게 된다.

KDI PIMAC에서 과거 10년간 수행한 예비타당성조사 대상 박물관·미술관 건립사업을 기준으로 수장고 면적 산정기준을 분석한 결과, 국가문헌보존관, 미술품수장보존센터와 같은 보존수장고 기능이 추가 되는 시설(Main 기능이 수장고)은 목표수장량과 단위면적당 수장량을 기준으로 수장고의 면적이 산정되고, 문화여가시설로서 통상적인 개방이 이루어지는 박물관과 미술관은 사례비교방식(Top-Down)을 통해 수장고의 규모가 산정되는 것을 알 수 있다.

〈표 3-14〉 예비타당성조사 및 타당성재조사 대상사업의 수장고 산정방식

조사수행 연도	사업명	조사 참고 보고서명	수장고 산정방식	비고
2021	국가문헌보존관 건립사업	국립중앙도서관 국가문헌보존관 건립 기본계획 수립 및 타당성조사 연구	Bottom-Up	예타
2016	국립세계문자박물관 건립사업	국립세계문자박물관 건립 기본계획 수립 및 타당성조사 연구	Top-Down	예타
2015	농어업 역사문화전시체험관 건립	국립농어업박물관 세부추진계획 수립 및 사업타당성 제고방안 연구	Top-Down	예타
2015	국립박물관단지 조성사업	국립박물관 건립 기본계획 수립 연구	확인불가	예타
2014	국립민속박물관 이전건립사업	국립민속박물관 중장기 발전방안	Top-Down	예타
2020	국립한국문화관 건립	국립한국문화관 건립 기본계획	Top-Down	타재
2018	국립대한민국임시정부기념관 건립사업	대한민국임시정부기념관 건립사업 기본계획 수립 용역	확인불가	타재
2015	미술품 수장보존센터 건립사업	미술품 수장보존센터 건립방안연구	Bottom-Up	타재
2015	국립항공박물관 건립사업	국립항공박물관 건립 기획	Top-Down	타재
2013	유류피해극복기념관	전시관 건립 타당성분석 및 기본구상용역(충남발전연구원)	확인불가	타재
2010	국립현대미술관 서울관 건립사업	국립현대미술관 서울관 건립기본계획 연구	Top-Down	타재

또한 문체부의 국립민속박물관과 국립현대미술관 모두 개방형수장고 및 수장보존센터 건립을 추진하였던 상황, 국립민속박물관 이전부지와 국립현대미술관 서울관의 입지가 도심으로 인해, 국립민속박물관 이전건립과 국립현대미술관 서울관 건립사업에 있어 수장고보다는 대민개방공간(전시실, 교육·체험실 등)의 중요성이 컸을 것으로 예상된다.

2) 수장고 면적 산정의 중요성

하지만 이러한 경향성에도 불구하고 수장고의 면적산정에 면밀한 주의가 필요한 이유는 수장고의 포화시 발생하는 여러 가지 문제점들 때문이다. 수장고 포화시 발생하는 문제들은 다음과 같다.

첫째, 잘못된 수장고 규모 산정은 유물에 대한 위험의 노출가능성을 높인다. 수장고의 보존환경은 유물의 안정성 확보를 위해 필수적인데 수장고가 유물을 보관할 수 있는 여유가 없다면 외부에 노출되는 유물의 상황은 악화된다.

둘째, 잘못된 수장고 규모 산정은 유물에 대한 관리효율을 악화시킨다.

지속적인 수집을 전제로 할 때, 수장고는 언젠가는 포화상황에 도달하게 된다. 포화상황에 도달시점이 되더라도 여유공간의 확보가 어려울 때 박물관은 수장대 외의 다른 공간에 유물을 보관하여야 하는 상황이 발생하게 된다. 하지만 일반적으로 수장고내 유물에 대한 일련번호 부여방식이 수장대와 선반, 그리고 보관박스에 의해 부여됨을 고려할 때, 수장대 외의 공간에 대한 유물 배치는 장부상의 공백을 발생시킬 소지를 높인다.

또한 고밀도의 수장고는 지나친 Stack으로 말미암아 원자료에 대한 Browsing 기능이 악화되고 원자료를 장부상으로만 파악하여 필요시 샘플링을 통해 조사할 수 밖에 없는 상황을 야기한다.

결론적으로 수장고의 포화가 진행되면 수장품에 대한 장부 상의 파악과 실제 Browsing에 의한 파악 모두가 어려워질 가능성이 높아진다.

〈표 3-15〉 수장고의 포화상황 (수장률 100%초과 상황)



자료: 국립경주박물관의 언론제공 자료(좌)
저자촬영(우)

3) 수장고 면적 산정 기준(Bottom-Up)

① 단위면적당 수장량

국내의 연구결과에 인용되고 있는 수장고의 면적 산정 기준에 대해서는 다음과 같은 기준이 적용되고 있다.

〈표 3-16〉 수장능력 기준

구분	권역별 종합수장고 건립 기초연구	일본 매장문화재센터	문화재 보존을 위한 박물관 수장고의 공간계획 지침 연구
내용	역사계 박물관 유물 1점당 평균 점유면적: 0.2~0.4㎡ 도토기류를 대상으로 한 수장고의 경우 전체 도토기류 중 완형 비율이 25%, 편 비율이 75%일 때, 완형유물 1점당 평균 점유면적은 0.2㎡, 파편 유물 1점당 평균 점유면적은 0.02㎡	도토류는 총고 6m 기준 1㎡당 19상자 적재, 1㎡당 평균 33점, 최고 57점	일본의 경우 수장품 1점당 수장고의 점유면적을 역사계 박물관의 경우, 0.2~0.4㎡, 민속문화재의 경우 0.5~0.8㎡, 고고자료 0.1~0.2㎡가 적합

실제적인 수장고 규모계획은 보관자료의 종류와 환경조건, 장기적인 자료증가량 등을 감안하여 정해져야 한다.²⁴⁾ 하지만 Stack의 수준에 따라 수장률이 달라지는 수장고 내부의 상황을 고려하여 적정 수장능력을 제시한다는 것은 어려울 수 있다. 이때 적정(Optimism)의 의미는 근무자의 노동강도와 수장고 공사비, 수장품의 가치 등을 종합적

24) 최중혁·임채진(1998), ‘박물관의 건축환경 지표에 관한 기초적 고찰’, 한국박물관건축학회논문집 통권 제 1호, P. 113

으로 판단하여야 하기 때문이다.

하지만 과거 수장고의 증축 경향과 수장량 증가 추이를 통해 수장고의 한계 수장량은 추정이 가능할 것으로 판단된다. 아래의 표와 같이 국립중앙박물관의 소속박물관들은 국가귀속문화재의 관리기관이기 때문에 지속적인 수장량의 증가가 발생하고 있고, 수장량 증가에 따른 수장고 포화를 방지하기 위해 수장고의 증축 또는 권역별 수장고의 건립을 추진하였다. 임시수장고의 설치가 없음을 전제로 증축시점의 전년도까지의 수장량이 해당시기까지의 최대(한계)수장량이 됨을 간주할 수 있다.

국립중앙박물관 연보를 바탕으로 수장고 증축 1년전의 수장량과 수장고 면적을 기준으로 단위면적당 한계 수장량을 산출하면 다음과 같이 40~60점/㎡로 산출된다.²⁵⁾

〈표 3-17〉 국립중앙박물관 소속박물관 수장고의 단위면적당 수장량

구분	수장량(점)	기준연도	수장고면적(㎡)	단위면적당 수장량(점/㎡)	비고
국립경주박물관	149,059	2017	2,759	54.03	영남권수장고 2017년 준공
국립대구박물관	170,224	2017	3,216	52.93	영남권수장고 2017년 준공
국립김해박물관	122,558	2017	2,871	42.69	영남권수장고 2017년 준공
국립진주박물관	73,685	2017	1,262	58.39	영남권수장고 2017년 준공
국립제주박물관	46,764	2020	1,113	42.02	북함문화관 2020년 준공
국립춘천박물관	126,976	2020	1,263	100.54	북함문화관 2020년 준공
국립공주박물관	276,403	2020	1,257	219.89	중충형 수장고
국립익산박물관	22,467	2018	367	61.22	국립익산박물관준공(2019) (국립미륵사지유물전시관에서 승격)

25) 원형 및 편형 유물 모두를 포함한 값으로 국립춘천박물관과 국립공주박물관은 제외한 수치이다. 국립공주박물관은 중충형 수장고이기 때문에 제외하였다.

(표 3-18) 국립중앙박물관 소속박물관의 수장고 증축 시점

(단위: m²)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020.4	비고
국립경주 박물관	2,759	2,759	2,759	2,759	2,759	2,759	2,759	2,759	2,759	2,759	2,759	2,759	2,759	8,389	8,389	8,389	권역별수장고준공(2018)
국립광주 박물관	1,890	1,890	1,890	1,890	1,890	1,890	1,890	1,890	1,890	1,890	1,890	1,890	1,890	1,890	1,890	1,890	
국립전주 박물관	1,376	1,376	1,376	1,376	1,376	1,376	1,376	1,376	1,376	1,376	1,376	1,376	1,376	1,376	1,376	1,376	
국립부여 박물관	1,287	1,287	1,287	1,287	1,287	1,287	1,287	1,287	1,287	1,287	1,287	1,287	1,287	1,287	1,287	1,287	
국립진주 박물관	1,262	1,262	1,262	1,262	1,262	1,262	1,262	1,262	1,262	1,262	1,262	1,262	1,262	1,262	1,262	1,262	
국립창주 박물관	1,298	1,298	1,298	1,298	1,298	1,298	1,298	1,298	1,298	1,298	1,298	1,298	1,298	1,298	1,298	1,298	
국립대구 박물관	1,273	3,216	3,216	3,216	3,216	3,216	3,216	3,216	3,216	3,216	3,216	3,216	3,216	3,216	3,216	3,216	복합문화관 준공(2006)
국립김해 박물관	1,059	2,871	2,871	2,871	2,871	2,871	2,871	2,871	2,871	2,871	2,871	2,871	2,871	2,871	2,871	2,871	복합문화관 준공(2006)
국립제주 박물관	1,113	1,113	1,113	1,113	1,113	1,113	1,113	1,113	1,113	1,113	1,113	1,113	1,113	1,113	1,113	1,113	복합문화관 준공(2020)
국립춘천 박물관	1,263	1,263	1,263	1,263	1,263	1,263	1,263	1,263	1,263	1,263	1,263	1,263	1,263	1,263	1,263	1,263	복합문화관 준공(2020)
국립공주 박물관	1,257	1,257	1,257	1,257	1,257	1,257	1,257	1,257	1,257	1,257	1,257	1,257	1,257	1,257	1,257	1,257	복합문화관 준공(2020)
국립나주 박물관									2,517	2,517	2,517	2,517	2,517	2,517	2,517	2,517	
국립익산 박물관		367	367	367	367	367	367	367	367	367	367	367	367	367	1,880	1,880	국립익산박물관 준공(2019)

위 분석내용에서 특이한 사항은 2005년의 국립대구박물관과 국립김해박물관의 상황이다. 국립대구박물관과 국립김해박물관은 모두 2006년 수장고가 포함된 복합문화관을 준공함으로써 수장고를 추가확보하였다. 그런데 2005년 수장고 면적을 기준으로 단위 면적당 수장량을 산출할 경우, 다음과 같이 2017~2020년 기간 수치의 1/5 정도의 값이 산출된다.²⁶⁾

〈표 3-19〉 2005년 기준 수장고의 단위면적당 수장량

구분	수장량(점)	기준연도	수장고면적(㎡)	단위면적당 수장량(점/㎡)	비고
국립대구박물관	24,457	2005	1,273	19.21	2006년 복합문화관 증축
국립김해박물관	11,416	2005	1,059	10.78	2006년 복합문화관 증축

주: 2005년 수장량은 국립박물관 연보가 생성되는 2006년 자료를 적용

② 목표수장량

일반적으로 철근콘크리트 건물의 내구연한은 30~50년 정도로 알려져 있고 일반적인 타당성조사(예비타당성조사 일반지침)의 시간적 범위도 준공 후 30년으로 정해져 있다. 박물관·미술관의 목표수장량은 30년으로 시간적 범위가 설정된다고 할 수 있다.

목표수장량은 매장문화재의 발굴처럼 무작위로 이루어지기 때문에 통계적 방법을 통해 추정될 수도 있지만 주제와 연대에 대한 정책적 결정에 의해 한정되어지기도 한다. 예를들어 쿤스트할레는 소장기능을 가지지 않기 때문에 개념적으로는 미술관 등록을 할 수는 없지만 박물관법에서 규정한 등록기준을 충족할 정도의 최소한의 소장품과 수장고 등을 갖출 경우 현실적으로는 미술관으로서 등록이 가능하다. 그리고 수물지역, 도시개발사업 등에서 발굴된 유물을 전시하기 위해 건립하는 박물관도 더 이상의 발굴조사가 진행되지 않기 때문에 준공시점의 수장량과 30년이라는 시간적 범위내의 목표수장량은 동일하다. 또한 한국을 대표하는 근대미술관이 되기 위해, 주요작가의 대표작을 1년에 하나씩만 구매하겠다는 주장도 불가능한 것은 아니다.

26) 2005년의 상황과 2017년의 상황은 여러 2가지로 해석될 수 있을 것이다. 하나는 시간이 흐르면서 포화 상태로 판별하는 밀집도에 대한 기준이 바뀐 것이다. 예를들면 선반위의 유물들 간에 여유를 두고 배치하는 방식에서 빽빽하게 배치하는 방식으로 변화된 것이다. 또다른 하나는 이미 조립해둔 유물을 공간이 없어 해체한 후 Stack상태로 보관함으로써 여유공간을 확보하는 경우이다. 만약 후자의 경우가 발생한다면 수장고의 단위면적당 수장량은 10~20점/㎡가 적절할 것이다. 또한 유물의 밀집으로 인한 도미노 발생, 낙하로 인한 파손, 먼진 비용 등을 모두 고려하여야 한다.

목표수장량을 한정하여야 하는 논리도 있지만 목표수장량을 포괄적으로 산정하여야 하는 논리도 가능하다. 국공립시설의 이용자인 일반국민들의 다양한 요구와 초기에 설정(선택과 집중)한 정책방향의 차이가 발생할 경우, 배려행정의 중요성이 커지고 있는데 이러한 상황은 목표수장량을 한정하여서는 안되는 현실적 이유가 된다.

목표수장량의 설정에 있어서 정답은 없다. 다만 목표수장량의 설정은 철학과 신념, 논리, 통계 등의 수단 중에서 자신의 기관에 가장 적합한 방법을 찾아서 선택해야 한다는 것이다.

4) 수장고 면적 산정 기준(Top-Down)

지금까지 수행하지 않은 신규사업을 추진할 경우, 주무관청은 미래를 예측하기 위한 배경지식을 가지고 있지 못하는 경우가 많다. 이러한 상황에서는 어쩔 수 없이 Bottom-Up 방식의 예측은 불가능하며, 유사사례를 기준으로 수장고의 면적을 산정하여야 하는 상황이다. 유사사례를 기준으로 면적을 산정한다는 것은 자신들이 세우는 계획과 타인이 겪는 현실 사이의 불일치를 실행을 옮기는 단계에서 감수한다는 것을 전제로 한 작업이며 유사 사례의 분석은 현실과의 불일치를 최소화하기 위한 작업을 포함한다고 할 수 있다.

일반적으로 수장고 공간은 박물관내에서 타 공간에 비해서 유동성이 지극히 낮은 공간이며 중심공간이기 때문에 전시실, 교육실 등의 규모를 산정하기 위한 기본 모수로서 기능한다. 그러므로 수장고의 면적을 Top-Down 방식으로 설정하기 위해서는 시설의 전체 연면적에 대한 확정이 있어야 하며, 이때는 시설의 연면적에 대한 결정도 Top-Down 방식으로 설정하는 것이 일반적이다.

국립현대미술관 서울관 건립 기본계획 연구에서는 대지규모 및 도시적 맥락을 고려하고 OECD회원국의 국립미술관 중 현대미술관의 성격을 지닌 5개소 중 런던의 테이트모던이나 도쿄의 국립아트센터와 같은 중대규모의 경쟁력을 갖추도록 연면적을 설정하였다.

구분	소규모 (10,000㎡ 이하)	중소규모 (10,000~30,000㎡)	중대규모 (30,000~50,000㎡)	대규모 (50,000㎡ 이상)
미술관	국립 쥘도프 전시관, 파리, 프랑스	팔레 드 도쿄, 파리, 프랑스	테이트 모던, 런던, 영국	폰피두 센터, 파리, 프랑스
	빌스 현대미술센터, 브뤼셀, 벨기에	구겐하임 빌바오, 빌바오, 스페인	국립아트센터, 도쿄, 일본	ZKM, 카를루헤, 독일
	휘트니 뮤지엄, 뉴욕, 미국	PSI 현대미술센터, 뉴욕, 미국	모던 피나코텍, 뮌헨, 독일	MoMA, 뉴욕, 미국
	뉴 뮤지엄, 뉴욕, 미국	아마구치 정보예술센터, 아마구치시, 일본		폴 게티 센터, 로스앤젤레스, 미국
	NTT인터커뮤니케이션, 도쿄, 일본			
	모리미술관, 도쿄, 일본			

자료: 문화체육관광부(2009) 「국립현대미술관 서울관 건립 기본계획 연구」 p. 288

전체 연면적이 확정된 이후에는 유사사례 중 준거를 설정하여 적용하는데 Top-Down 방식에 있어서는 관중과 산술적 유사성을 고려하여 준거를 설정하는 경우가 자주 나타나고 있다.²⁷⁾

‘국립민속박물관 중장기 발전방안’에서는 일본의 역사민속중심 박물관의 수장고 면적비를 적용하여 연면적 대비 수장고 비율을 추정하였다.

〈표〉 일본 역사민속자료 중심 박물관 수장고 면적비

연면적(㎡)		300~399	400~499	500~599	600~699	700~799	800~1000	2000이하	5000이하
박물관 사례수		22	19	12	5	6	6	5	9
수장고 면적비	평균	19.1	21.8	17.5	18.6	20.2	18.2	19.9	21.0
	분포범위	21.3~16.9	23.7~19.9	19.3~15.7	19.6~17.6	22.6~17.8	20.4~16.0	22.4~18.4	30.3~14.8

자료: 문화체육관광부(2007) 「국립민속박물관 중장기 발전방안」 p. 164

나. 보존·복원 작업공간

보존처리작업은 정적인 상황이 아닌 동적인 상황이다. 정적인 상황은 개별 공간에 대한 점유형태가 독립적이나 동적인 상황에서는 여러 개의 행위가 시간을 두고 겹쳐질 수 있다. 전자의 경우 설비나 가구의 배치는 절대적인 공간을 할애받지만, 후자의 경우 설비가 치워진 자리에서 제3의 행위가 이루어질 수도 있다. 즉 보존처리작업은 작업에 필요한 설비와 장비에 의해서 필수적인 공간규모가 정해질 수도 있지만, 작업자의 작업패턴에 의해 공간의 규모와 사양이 결정될 수도 있는 것이며, 공간규모 산정에 있어 유물의 크기, 개인차가 있을 가능성이 높다는 것이다.

공간에 있어 정적인 상황과 동적인 상황의 차이는 우리나라의 주택구조에 의해 이해할 수 있다. 좌식생활이 일상적인 우리나라 전통가옥에서는 안방은 밥을 먹기도 하고 잠을 자기도 하는 다용도의 공간이나, 입식생활이 일상적인 현대가옥에선 침대와 식탁과 같은 가구에 의해 공간의 용도가 결정될 뿐만 아니라, 고정적인 가구에 의해 개별 공간의 기본적인 규모도 커지게 된다.

보존복원 작업공간은 준거사례의 기준을 적용하여 기획단계에서 면적을 산정할 수 있지만 박물관 내부의 공간에서 정형화시키기 가장 어려운 공간이다.

27) 유사성이 높은 준거사업을 선정하기 위해서는 유사성을 판단하기 위한 분야(ex. 관중)를 두고 이를 통해 적합성을 검토하여야 할 것이다. 이때 유사성 판단 분야는 수장고의 면적을 산정하기 위한 주요 요인변수가 되는데 유사성에 대한 판단분야(체크리스트)에서의 적합도가 객관적으로 확보되어야 할 것이다.

기획단계에서는 도면작업이 최소화되기 때문에²⁸⁾ 연간 보존처리 수요를 인당 보존처리량으로 나눈 것에 인당 작업공간 모듈²⁹⁾을 적용하여 면적을 산출할 수 있다.

연간 보존처리 수요를 추정하기 위해서는 소장품의 상태에 대한 현황파악과 연간보존처리량을 종합할 필요가 있다.

일반적으로 인간이 만든 피조물은 수명에 한계가 있으나 적절한 보존환경의 제공, 제작 당시의 노고, 외부에 대한 노출기간 등에 따라 수명의 변화가 발생한다. 이에 따라 동일한 시기에 제작된 유물이라도 그 보존상태는 다르게 나타나므로 개별유물의 보존상태를 주기적으로 관찰하고 상태를 점검하여 보존처리의 시급성 여부를 판단하여 보존처리를 수행하게 되므로 보존복원업무를 수행한 기관은 그들의 연간 보존처리 수요와 보존처리량에 대한 데이터를 가지고 있을 수 있다.³⁰⁾

〈표 3-20〉 국립중앙박물관 소장품 대비 보존처리 현황

연도별 박물관별	소장품 현황		보존처리 현황	
	중앙	소속(12개)	중앙	소속(12개)
2009	223,668	318,577	1,369	3,957
2010	273,876	415,978	2,774	9,096
2011	303,789	493,863	4,664	13,049
2012	326,239	554,434	6,483	17,293
2013	346,126	618,979	7,966	22,297
2014	366,806	680,937	9,610	26,480
2015	386,236	725,520	11,081	30,905
누계	386,236	725,520	11,081	30,905

자료: 국립중앙박물관(2016) 「국립중앙박물관 보존과학 발전 방안연구」 p. 14

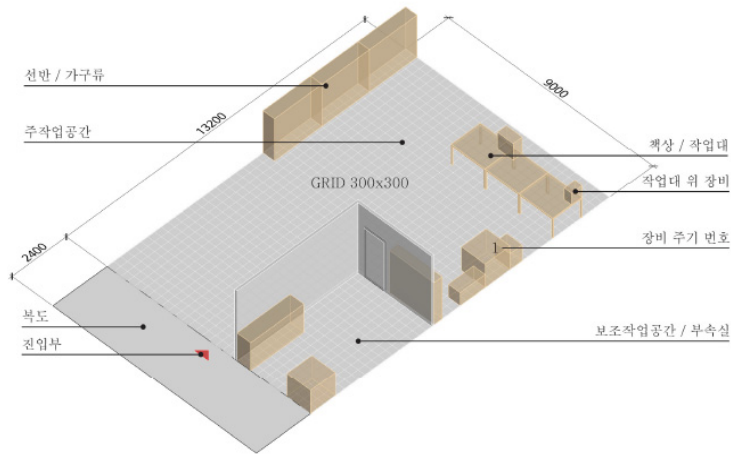
28) 평면은 설계공모를 통해 다양한 제안 중에서 기본설계를 채택하고 실시설계를 통해 구체화되기 때문에 기획단계에서 상세한 평면작업은 설계공모의 자율성을 제한할 가능성이 있어 지양된다.

29) 모듈의 적정성 검토에 대해서는 추가적인 연구가 진행되어야 하는 상황이다.

30) 보존처리 공종별 공정에 대한 기록은 기관 또는 작업자 개인, 유물의 재질 등에 따라 차이가 있다.

2016년 국립중앙박물관에서는 보존과학동 계획을 제안하였다. 여기서 보존작업 공간 모듈(13.2m*9m)을 제안하였는데 이는 개인단위의 모듈이라기 보다는 여러 명이 동일분야의 업무(공종)(ex. 유기재질분석, 연대측정, 환경평가, 훈증, 금속/석제/토자기/수침목재/목질공예/일반회화/대형회화/염색 등의 처리, 복원재현 등)를 진행하는 분과 작업실의 의미를 지니고 있다.

[그림 3-8] 보존작업모듈



자료: 국립중앙박물관(2016) 「국립중앙박물관 발전 방안 연구」 p. 100

문제는 보존처리작업이 매우 동적이고 비정형적인 작업이라 이러한 공간면적으로는 그들의 행위를 수용하는데 한계가 있다. 즉, 건립기본계획의 내용구성으로는 보존처리행위에 필요한 건축적 요건을 모두 대응할 수 없는 문제가 발생한다.

몇 가지 예를 살펴보면 다음과 같이 보존 **공종과 공정**에 따른 면적구성 및 동선, 설비 및 장비, 인테리어 영역에서 발생하는 문제가 결합되어 나타나는 것임을 알 수 있다.

첫째, 다수의 장비를 활용하여 보존처리를 하는 경우, 보존처리 속도에 있어 재질간 편차가 있는 경우 면적에서 조정방안이 필요하다. 예를들어 수침목재의 경우 셀룰로오스의 PEG(Polyethylene Glycol) 치환과정에서 10년 이상의 시간이 소요되고 발굴되는 목재도 큰 상황으로 대형의 침전조가 필요한데 모듈의 적용으로 해결이 어려울 수 있고 반대로 보존처리속도가 빠른 유물인데 크기가 클 경우, 사용되지 못하고 방치되는 시간의 활용문제가 발생하고 이에 대한 최적화 문제를 운영진이 해결하여야 한다. 즉, 모듈을 통한 분업화가 건축기획단계의 논리에서는 최적의 선택으로 보이지만 실제 운영 패턴은 그렇지 못하다.

둘째, 유물의 보존은 항온항습을 전제로 한다. 24시간 항온항습이 이루어지는 수장고에서 꺼낸 유물을 보존처리실에서 작업을 할 경우, 보존처리실이 업무영역으로 구분될 경우 작업자가 없더라도 항온항습이 유지되어야 하며, 작업으로 인한 발열부하가 발생할 경우, 공조설비에서의 대응이 필요해지나 이에 따른 설비공사비의 상승이 불가피하다.

셋째, 보존처리 작업은 공종과 작업대상 소재의 특수성, 작업자의 업무패턴이 결합되어 진행된다. 즉 작업공종에 따라 작업대와 설비 및 장비의 위치, 이를 지원하기 위한 전열기구의 위치 등이 고려되어야 하나, 인테리어 및 실시설계 단계의 성능수준에 대한 지침이 만들어지기 어렵다. 실시설계지침은 기본설계가 완료되어야 최적화된 지침이 수립될 수 있기 때문이다.

3. 이용자 영역(전시, 교육 등) 구상 방향

3.1. 전시영역

전시는 박물관·미술관만의 고유한 운영진과 관람객 간의 소통방법이다.

전시영역의 면적 산정에 있어서도 수장고와 동일하게 Bottom-Up과 Top-Down 방식의 적용이 가능하다.

가. Bottom-Up

1) 전시품을 근거로 한 추정

① 전시밀도

과거에는 박물관의 유형과 전시방식에 따른 전시밀도와 수장량 대비 전시 회전율을 적용하는 방식이 있었다. 1990년대 중후반부터 건축계에서는 우리나라 및 일본의 박물관·미술관 전시현황에 대한 조사연구 결과가 발표되었다.

〈표 3-21〉 박물관 유형 및 전시모드별 전시밀도

박물관계열	전시모드	전시밀도(점/㎡)
역사계	미적단품전시	0.05-0.2
	공간조성전시	0.005-0.02
	실분할전시	-
	연관전시	0.8-1.2
	주제전시	0.05-0.15
미술계	미적전시	0.05-0.15
	실분할전시	1.0-3.0
	입체형단품전시	0.1-0.16
	설치형전시	-
자연사계	표본나열전시	-
	대형단품전시	0.01-0.1
	주제전시	0.5-1.5
	체험전시	0.05-0.12
	실분할전시	-

자료: 최중혁·임채진(1998), '박물관의 건축환경 지표에 관한 기초적 고찰', 한국박물관건축학회논문집 통권 제1호, P. 113

〈표 3-22〉 전시자료별 전시밀도

전시자료의 종류	전시밀도(점/㎡)
대형조각품	0.02-0.1
소형 공예품과 조각품	0.02-0.5
도자기류	0.25-0.4
서책류	0.60-3.8
전통평면화	0.1-0.2
현대미술평면화	0.05-0.12

자료: 최중혁·임채진(1998), '박물관의 건축환경 지표에 관한 기초적 고찰', 한국박물관건축학회논문집 통권 제1호, PP. 116-117

하지만 전시기획에 있어 유행변화를 고려할 때, 위의 전시밀도를 일반화시켜 적용하는데는 한계가 있다.³¹⁾ 예를들어, 국립박물관 및 개방형 수장고에서 이루어지는 고밀도 전시를 위의 전시밀도 기준으로는 설명하기 어려운 한계가 있다.

1990년대 중후반에 생성된 전시밀도와 관련된 데이터들은 1990년대의 트렌드에 기반한 전시실 구성은 설명할 수 있지만, 현재의 전시트렌드를 설명하기에는 한계가 있다.³²⁾

31) 위 연구를 수행한 연구진들도 연구결과의 일반화에 대한 한계를 논문에서 말하고 있다.

32) 건립기획 단계(구상 및 타당성 조사)에서 생성할 수 있는 공간산정은 전시밀도와 같은 일반화된 데이터에 근거해서 산출된다. 하지만 박물관 건립에 따른 편익은 건물의 면적이 아니라 건물에서 구현되는 콘텐츠

〈표 3-23〉 국립박물관에서의 고밀도 전시사례



② 수장량 대비 전시 비율과 전시 회전율

박물관의 상설전시는 수장고내의 유물 중 일부를 전시실에 지속적으로 전시하는 것을 의미한다. 박물관의 소장품이 지속적으로 증가할 경우 소장량 대비 전시 비율은 시간이 지나면서 지속적으로 감소할 것이나, 소장량의 증가가 없다면 수장량 대비 전시 비율은 일정하게 유지될 수 밖에 없다.

수장량 대비 전시 비율은 전시를 다양하게 구성할 수 있는 가능성으로 판단할 수 있다. 예를들어 수장량 대비 전시비율이 0.25라면 산술적으로는 전시공간을 4번 바꿀 수 있는 가능성이 있다는 의미가 된다. 또한 수장량 대비 전시비율이 높을 경우 고밀도 전시가 가능해지는 장점이 있다.

2) 디오라마, 실감콘텐츠 등을 이용한 전시

디오라마와 실감콘텐츠는 기획자가 의도한 축소비율과 극장의 크기, 시각상의 소실점 등에 의해 공간이 규정되기 때문에 유물의 실제 크기와는 연관성이 없다. 이는 달리말해 기술만 뒷받침이 된다면 공간적 한계도 없다는 것을 의미한다. 디오라마와 실감콘텐츠는 여유공간만 있다면 어디에도 가능할 수 있지만 실물전시의 보완재라고 일반화시키기는 어렵다.³³⁾

역사계 박물관의 전시에 있어 관람자는 현재의 공간에서 과거의 유물을 보게 된다. 즉,

에 의해 만들어진다는 것이다.

33) 물론 디오라마에는 복제품으로 아우라가 없음은 당연하다. 하지만 루브르의 모나리자도 실물이 전시되는 기간은 전체의 10%정도이고 나머지 기간은 복제품이 전시되는 것으로 알려져 있다. 즉, 디오라마가 보완재로 간주되는 것은 디오라마의 품질에 기인한다고 볼 수 있다.

발과 몸은 현재에 있지만 뇌에 맺히는 상은 과거에 있다. 이러한 시공간적 불일치 상황은 관람객의 몰입도를 떨어뜨리게 되며, 역사계 박물관에서 관람객의 몰입도를 높이는 방향으로 전시관람환경이 발전해가고 있다는 것에 대해 반론을 제기하기는 어려울 것이다.³⁴⁾

박물관에서 디오라마와 실감콘텐츠는 관람상황에서의 시공간적 불일치를 해소하기 위한 수단으로 적극 활용되고 있다.³⁵⁾ 특히 품질과 디테일이 확보된 1:1 스케일의 디오라마는 전시에 체험효과를 극대화시키는 장점이 있다.

박물관 건축에 있어 1:1 스케일의 디오라마를 사용하기 위해서는 대공간의 확보가 필요한데 이는 건립기획단계에서 결정되어야만 도입이 가능하지 건립 이후에 적용하기에는 어려운 점이 있다. 이유는 무주대공간의 확보를 위해서 구조적 처리가 건립시 선행되어야 하기 때문이다.

〈표 3-24〉 1:1 스케일 디오라마 적용사례



3) 킬러콘텐츠를 중심으로 한 전시

박물관의 킬러콘텐츠는 박물관을 대표하는 상징으로 기능한다. 앞서 언급한 전시밀도의 개념은 박물관내의 모든 전시품에 대해 동일하고 균질한 공간적 가치를 부여하기 때문에 킬러콘텐츠의 중요성을 공간구성상에 반영할 수 없는 한계가 있다. 킬러콘텐츠의 전시방법은 학예인력과 전시인테리어업체의 협업을 통해 관람객에게 학예인력이 전달하고자 하는 메시지의 전달력을 최대한 높이기 위한 창작작업으로 볼 수 있다.

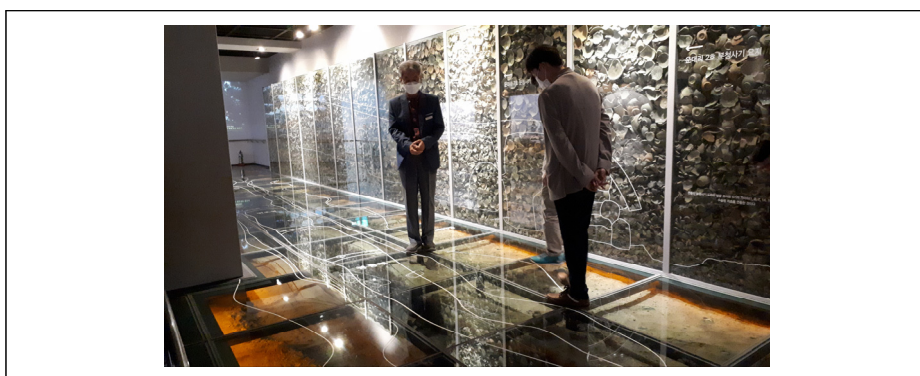
34) 박물관 전시실의 낮은 조도는 유물의 손상을 막기위한 것도 있지만 주변으로부터 자신과 주변(현재)을 시각적으로 이격시키고, 전시품에 대한 다양한 각도의 집중조명을 통해 유물(과거)을 입체적으로 부각시킴으로써, 전시품에 대한 관람자의 몰입을 강화시킨다.

35) 디오라마가 물체를 통해 재현하는 방식이라면 실감콘텐츠는 빛을 통해 재현하는 방식이다. 디오라마가 순간을 재현한다면 실감콘텐츠는 스토리를 재현할 수 있는 장점이 있다.

그러므로 킬러콘텐츠의 전시방법은 오브제와 킬러콘텐츠가 전시되는 영역의 공간적 미장센, 관람객의 동선 등이 모두 결합되어 결정됨과 동시에 전시와 건축의 중간영역에 위치한 작업으로 상호간의 협업이 필요하다.

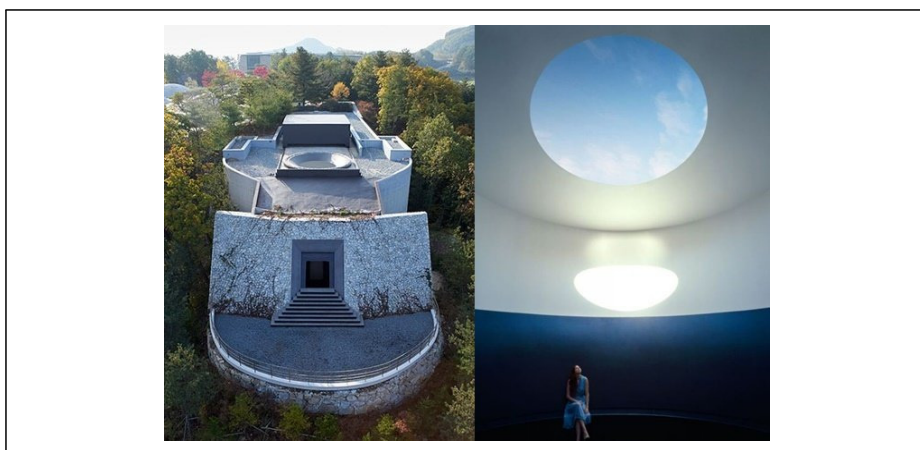
아래의 고흥분청사기박물관내의 전시는 운대리 가마터 발굴조사 결과를 통째로 옮겨 놓은 전시로서 전시관내의 하이라이트존으로 기능하고 있다.

[그림 3-9] 운대리 가마터를 옮긴 고흥분청사기박물관내 전시실



작품의 스케일이 오브제가 아닌 공간적 단계에서 구현되는 경우, 작품을 위한 별도의 공간을 처음부터 계획하는 경우 몰입도는 훨씬 증가할 수 밖에 없다.

[그림 3-10] 건축단계에서 작품을 전제로 설계한 뮤지엄산의 제임스 터렐관 모습



자료: post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=18611112&memberNo=45090529

4) 기획전시실

기획전시실은 상설전시실과 달리 일정한 기간을 두고 주제가 지속적으로 변동되는 특징을 지니고 있다.

상설전시실과 기획전시실 간의 비중 조정은 수장품의 수량과 재질, 학예연구인력의 여력(인원수 및 역량), 수요자 특성이 모두 종합되어 결정되어야 한다.

역사계 박물관에서는 상설전시실과 기획전시실 간에 일정한 비율이 있는 것으로 알려져 있으나³⁶⁾, 미술관에서는 쿤스트할레의 경우에서도 알 수 있듯이 모두 기획전시로 운영되는 경우가 있다. 우리나라에서는 국립현대미술관 서울관의 경우 기획전시의 비중이 매우 크다.

〈표 3-25〉 서울시립미술관 전시과 업무분장

부서	담당자	학예 관련 업무
전시과	전시과장	전시과 업무 총괄
	주무관 A	〈기후미술관: 우리 집의 생애〉_본관 〈백남준 90주년 기념전〉(가제, 2022)_본관
	주무관 B	SeMA병커 전시운영 〈노동자의 이름으로〉(가제)_세마병커 〈우리가 전시를 이야기할 때 이야기하는 것들〉(가제)_세마병커
국제 교류팀	주무관 C	서울미디어시티비엔날레 업무총괄
	주무관 D	〈일어나올라가임동식〉_본관 〈송상화-자연스러운 인간〉_본관 SeMA 창고 전시운영 걸작전 TFT 운영
	주무관 E	〈호민과 재환〉(가제)_본관 프로젝트S 학예업무_본관
	주무관 F	국제교류팀 업무총괄 〈사랑을 위한 준비운동〉_남서울 〈호주현대미술〉(가제)_본관 〈러닝스테이션〉_(가제)_본관
	주무관 G	신진미술인 지원 프로그램 운영(2021) 〈러닝스테이션〉(가제)_본관 해외작가 개인전 SeMA 해외 순회전시 프로토콜 마련

자료: 서울시립미술관 누리집(sema.seoul.go.kr/it/orghismi/orgChartDtl 및 sema.seoul.go.kr/it/orghismi/orgChartDtl)

36) 상설전시실: 기획전시실 면적은 3:1 이 가능하다.

자료: 최중혁·임채진(1998), '박물관의 건축환경 지표에 관한 기초적 고찰', 한국박물관건축학회논문집 통권 제1호, P. 116

기획전시실의 면적은 ‘기획’이라는 용어에서 알 수 있듯이, 보유중인 유물의 수량, 시설의 전체면적과의 관계보다는 결국은 전시기획자의 수와 관련된 용어이다. 즉, 기획전시실 면적 산정에 있어 독립변수는 전시를 처음부터 끝까지 꾸려나갈 수 있는 전문 학예인력의 수입을 알 수 있다.³⁷⁾

서울시립미술관 홈페이지상의 조직구조와 업무분장은 이러한 상황을 잘 보여주고 있다. 서울시립미술관 본관의 기획전시실 개수는 총 4개(1층 1개, 2층 1개, 3층 2개)다.

〈표 3-26〉 서울시립미술관 기획전시실 현황



자료: 서울시립미술관 누리집

(sema.seoul.go.kr/it/artinfo/arthq/getEx?exroomNo=178347

sema.seoul.go.kr/it/artinfo/arthq/getEx?exroomNo=178354

sema.seoul.go.kr/it/artinfo/arthq/getEx?exroomNo=178363)

서울시립미술관 본관의 연간 기획전시 횟수는 8개 정도로 추정된다. 이를 위의 업무분장에 적용할 경우, 1인당 연간 2회의 기획전시를 운영하는 것으로 보여진다.

〈표 3-27〉 서울시립미술관 2019년 기획전시 현황

기간	전시명
20190827-20191020	에이징 월드 - Will you still love me tomorrow?
20190919-20191019	2019 대외협력전시 〈SeMA Collection: 집요한 손〉
20191127-20200308	강박 ³⁾ Compulsion to Repeat
20190924-20191010	2019 대외협력전시 〈SeMA Collection: 아파트〉
20190416-20190602	2018 SeMA 신소장품 《멀티-엑세스 4913》
20191127-20200308	고향
20190626-20190929	안은미래 known future
20190322-20190804	데이비드 호크니

자료: 서울시립미술관 누리집

(sema.seoul.go.kr/ex/preEx?currentPage=1&glolangType=KOR&exGr=&museumCd=ORG01&targetDate=&searchDateType=PRE&exSearchPlace=&exNo=0&startDate=20190101&endDate=20191231&searchPlace=ORG01&kwd=EXF01&kwdValue=)

주: 2019년에 진행된 전시 중에서 시작시점이 2019년이 아닌 전시는 제외하였다.

37) 하지만 박물관·미술관의 운영인력 확보는 행안부의 방침에 따라 공무원 총량, 공공기관 설립 등에 있어 시설 또는 시설 건립에 필요한 사업비 확보가 선행되어야만 가능하다.

3.2. 교육 및 복합서비스 영역

교육 및 체험, 어린이박물관도 기획전시실과 마찬가지로 학예연구인력의 여력(Educator의 수와 역량)과 수요자의 특성이 결합되어 공간의 성격과 규모가 결정된다고 볼 수 있다. 수장고→상설전시실→기획전시실→교육 및 복합서비스 영역으로 갈수록 소장품이 지닌 물리적 특성과 수량이 미치는 영향은 감소하게 되고, 수요자인 관람객의 영향이 커지는 상황이 발생하게 되는데 이는 유물중심주의에 입각한 박물관·미술관 공간의 탈 위계화가 반영된 결과로 판단된다.

기획전시실과 마찬가지로 복합문화관의 규모는 일정한 경향성을 지니고 있기는 하나 이를 기준으로 복합문화관의 규모를 설정하는 것이 적절한지에 대해서는 논란이 있다. 국립중앙박물관의 소속박물관들은 약 5천㎡ 규모의 복합문화관을 건립하고 있는데 복합문화관의 도입시점(2002년 국립전주박물관)과 이후의 논의기간을 고려할 때 규모의 적정성을 판단하기에는 그 분석기간이 짧은 상황이기 때문이다. 현재의 상황에서는 기획전시개발과 유사한 방법을 사용하여 수요자의 요구를 분석하고 필요프로그램을 개발하여 이를 연간이라는 시간적 범위에서 배열하는 방법에 기획전시에서처럼 교육학예사의 업무분담능력을 반영하여 인력수를 설정할 수 밖에는 없고 인력수를 근거로 복합문화관의 규모를 설정하더라도 그것은 기존의 복합문화관의 건립 관성을 벗어나지 못하기 때문이다.³⁸⁾

이러한 상황에서 교육 및 복합서비스 영역(복합문화관)의 공간산정 기준은 지극히 행태적 관점의 창의적인 디자인 작업을 통해 이루어질 필요가 있을 것으로 생각된다. 복합문화관의 공간이 규범적인 가이드라인에 의해 만들어지기 보다는 디자인과정에서 이용자들의 아이디어가 반영되고 민주적인 아이디어의 수렴과 선택의 과정을 통해 공간의 당위성을 확보하는 것이 복합문화관의 수요자 친화적 성격과 부합할 것으로 생각된다.

이러한 디자인 과정의 요지는 시장에서는 수요자를 위한 서비스의 공급이 소비를 통해 그 적정여부가 판별되지만 계획에 기반한 정부서비스의 영역에서는 디자인 단계의 세부적인 의사결정에 있어 민주적 과정을 도입함으로써 공간의 규모 및 사양에 당위성을 부여하는 것이다.

38) 교육학예사의 업무내용에 대한 DB가 축적되지 않은 상황에서 다수의 신규 교육학예사수 산출근거를 업무량을 기준으로 산출하는 것은 어렵다.

시민참여디자인

디자인 과정은 음성언어로 이루어진 생각을 시각화시키는 작업으로 전문적 역량이 필요하다. 그러므로 시민참여디자인에서는 시민들의 음성언어를 공간화·시각화시키기 위한 조력자를 필요로 한다. 시민 참여디자인에서 건축가는 계획가가 아니라 시민이 제공하는 컨셉을 듣고 디자인화시키는 통역사로서 역할을 수행하게 된다. 통역의 과정은 클라이언트와의 대화, 사용자가 아이디어를 발전시키도록 하는 유도의 과정을 포함한다.

[그림 3-11] 아이들의 설계참여로 만들어진 도서관(우주로 1246)



자료: 월간 공간 누리집(vmspace.com/report/report_view.html?base_seq=OTY4)

4. 기타 공용영역의 구성

박물관·미술관에서 공용영역의 면적은 공용부문에 있어 이용객의 점유방식이 한시적이고 이용량도 유동적이기 때문에 정확한 면적부하를 반영하여 산출하는 Bottom-Up 방식보다는 Top-Down 방식에 의해 산출하는 것이 일반적이다.

하지만, 이런 Top-Down 방식에 의한 공용공간의 면적 산출은 근래의 법령 개정 상황을 반영하는데 한계가 있다. 즉, 근래의 법령개정은 공용영역의 면적부하를 증가시키지만, 기존에 건립된 건물의 공간구성은 이러한 면적부하를 반영하지 못한 상황이기 때문에 공용영역 면적의 과소추정 가능성이 높아지고 있다.³⁹⁾

39) 무장애 공간 구현, 신재생에너지의 설치와 관련된 지침의 내용은 기본설계 또는 실시설계의 내용을 규정하고 있어 기본구성단계에서의 공용공간 면적의 증가가 필요로 한다. 하지만 이러한 면적부하를 기본구성 단계에서 적용하지 않고, 기본설계 또는 실시설계 단계에서 적용할 경우 해결에는 한계가 발생할 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고 안타까운 것은 공용면적 증가치에 대한 객관적인 연구결과가 적기 때문에 공사

4.1. Barrier-Free의 반영

2015년 개정된 ‘장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률’에 의거 모든 국공립 박물관·미술관은 ‘장애물 없는 생활환경 인증’의 대상이 되었다.

제10조의2(장애물 없는 생활환경 인증)

③ 국가나 지방자치단체가 신축하는 청사, 문화시설 등의 공공건물 및 공공이용시설 중에서 대통령령으로 정하는 시설의 경우에는 의무적으로 인증을 받아야 한다.

국토교통부에서 고시되는 세부적인 건축물의 인증지표 및 기준은 ‘장애물 없는 생활환경 인증’이 사용자 개인의 행태 단위에서 규정되고 있음을 알 수 있다.⁴⁰⁾

〈표 3-28〉 건축물 인증지표 및 기준

범주	평가항목	범주	평가항목	범주	평가항목	범주	평가항목
매개시설	접근로	내부시설	일반 출입문	위생시설	장애인등이 이용 가능한 화장실	기타시설	객실 및 침실
			단차		장애유형별 대응 방법		설치율
			유효폭		안내표지판		설치위치
			단차		화장실의 접근		통과유효폭
			기울기		유효폭 및 단차		활동공간
			바닥 마감		바닥 마감		침대구조
			보행장애물		출입구(문)		객실바닥
	장애인 전용 주차 구역	복도	단차	대변기	칸막이 출입문		유효폭 및 단차 (화장실)
			바닥 마감		활동공간		유효 바닥면적(화장실)
			보행장애물		형태		손잡이(화장실)
			연속손잡이		손잡이		점자표지판 (기타설비)
			형태 및 유효폭		기타설비		설치높이 (기타설비)
			철크면 및 디딤판		소변기		소변기 형태 및 손잡이
			바닥 마감		세면대		형태
							초인등(기타설비)
		계단	형태 및 유효폭				
			철크면 및 디딤판				
			바닥 마감				

비 절감을 위해 이러한 상황이 어쩔 수 없이 간과될 가능성이 높아진다는데 있다.

40) 건축물에 새로운 유형의 공간이 설치된다기 보다는 기존의 공간 유형(ex. 주차장, 객실)에 장애인을 위한 사양이 추가된 공간(장애인 전용 주차장, 장애인용 객실)을 설치하거나, 기존의 시설에 장애인용 편의 장비, 설비 등을 추가하는 방식이라 판단된다.

범주	평가항목	범주	평가항목	범주	평가항목	범주	평가항목				
출입구 (문)	출입구(문) 의 높이차이	경사로	손잡이	안 내 시 설	거울	관람석 및 열람석	설치율				
	출입문의 형태		점형블록				수도꼭지	설치위치			
	유효폭		유효폭					욕실	구조 및 마감	관람석의 구조	
	단차		기울기						기타설비	열람석의 구조	
	전면 유효거리		바닥 마감			샤워기				구조 및 마감	접수대 및 안내 데스크
	손잡이		활동공간 및 휴식참				기타설비			설치 높이 및 하부공간	
	경고블록	승강기	손잡이	안내 설비	안내판			매표소· 판매가· 음료대		매표소의 구조 및 설비	
			전면활동 공간		점자블록				판매기의 구조 및 설비		
			통과 유효폭		시각장애인 안내설비	음료대의 구조 및 설비					
			유효 바닥면적		청각장애인 안내설비	피난구 설치	피난방법 및 설치위치				
			이용자 조작설비	경보 및 피난 설비	시각·청각 장애인용 경보 및 피난 설비		피난의 구조				
			시각 및 청각장애인 안내장치		임산부 휴게시설	접근 유효폭 및 단차					
		수평손잡이	기타 설비			비치 용품	내부 구조				
		점자블록			비치하여야 할 용품						
		종합평가									

자료: 국토교통부고시 제2018-500호 「(국토교통부 장애물 없는 생활환경(BF) 인증심사기준 및 수수료기준등」, 2018.8.3., 일부개정

BF(Barrier-Free)라는 개념은 이동 또는 행동을 전제로 한 개념이나 BF인증은 이동이나 행동을 위한 감각기(정보의 수용) 계통의 장애, 뇌의 연산기능에서의 장애를 모두 포함한 개념을 다루고 있을 뿐만 아니라, 휠체어 등의 보조기구의 사용까지를 고려하여 기준이 설정됨을 알 수 있다.

관련 선행연구를 통해 BF에 따른 공사비의 증가분은 매우 미약한 수준이나⁴¹⁾, 건물 내에서 공용공간의 면적 증가요인은 다수 발견되고 있다.

41) BF의 수준에 따라 공사비의 편차는 매우 클 것으로 예상된다. 예를들어 일본 후생노동성이 2001년 건립한 Big-i(빅-아이) 국제장애인교류센터의 경우 장애인이 공연을 감상하는 것에 그치지 않고 주도적으로 공연에 참여할 수 있도록 공연장 Back-Stage에 단차를 제거하였고, 기계에 의해 자동적으로 조정되는 가변형 객석을 도입함으로써 장애인 관람객의 휠체어 사용에 능동적으로 대응(가시거리 확보)하고자 하였다.

〈표 3-30〉 BF 적용에 따른 공사비 증가

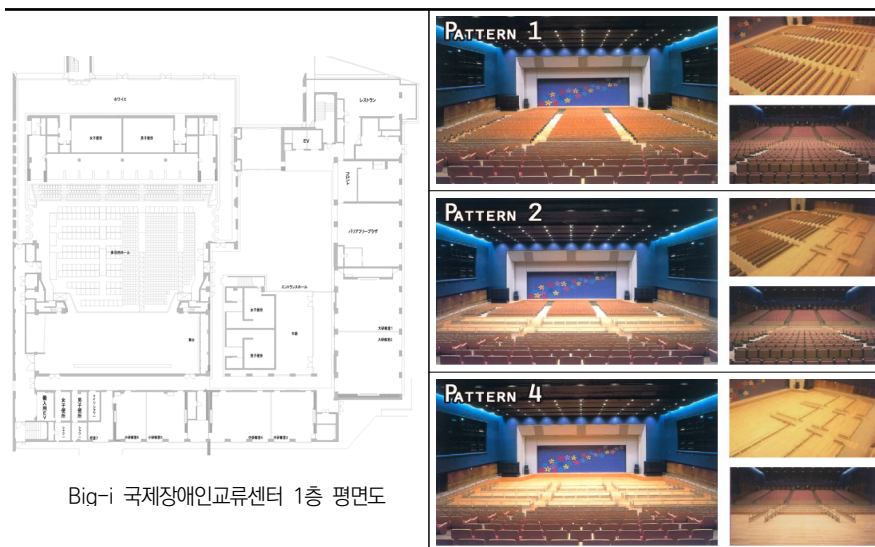
시설명	연면적(㎡)	공사비(백만원)	BF비용(백만원) (비율)
대전광역시청사	77,928	99,318	71
고속도로 휴게소 A	3477	5422	63 (1.16%)
황성군 장애인 종합 복지관	1469	1573	120 (7.65%)
주암댐 호나눔 복지센터	891	585	10 (0.95%)

자료: 한국장애인개발원(2009) 「장애물 없는 생활환경 인증제도 비용효과 분석에 관한 연구」 pp. 69-88

BF적용에 따른 공용면적의 증가는 원형의 바퀴를 사용하는 휠체어를 활용하여 이동함에 따라 발생하는 유효 거리 및 폭, 회전반경, 경사로 길이(수직 이동) 그리고 공간의 구획에 사용되는 개폐도구인 문의 이용(여닫이, 미닫이, 자동 등)에 의해 발생하는 것으로 판단된다.

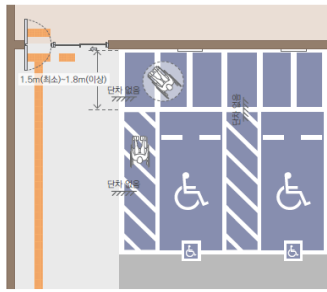
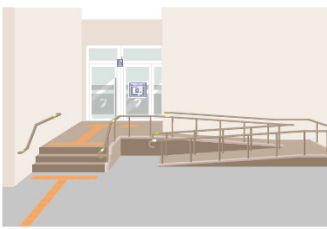
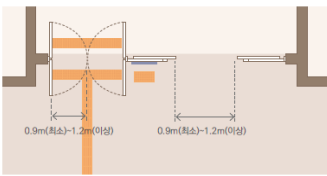
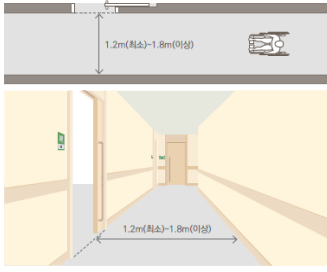
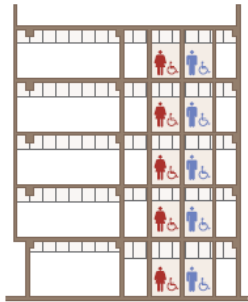
건물에 있어 BF의 적용에 따른 여유면적의 증대는 일부분만이 적용되기 보다는 건물 이 지닌 모듈과 규칙성의 반복에 의해 곱하기의 방식으로 적용되기 때문에, BF지침의 적용은 기본 및 실시설계 단계가 아닌 Space Program 수립단계에서부터 여유율에 대한 고려가 필요하다.

〈표 3-29〉 Big-i 국제장애인교류센터의 능동적 BF 사례



자료: 문화체육관광부(2012) 「장애인 문화예술 실태 및 센터 건립타당성 조사」 pp. 308-312

〈표 3-31〉 BF 적용에 따른 공용면적 증가요인

평가항목	이미지	증가사유
장애인전용 주차구역 보행안전 통로		<ul style="list-style-type: none"> 모든 구간에 보행안전통로(폭 1.8m 이상)가 연속적으로 설치되어야 만점 획득 기둥 모듈 등으로 인해 장애인 주차구역이 설치된 Zone 전체에 대해 적용될 수 밖에 없는 상황
출입구(문) 높이차이		<ul style="list-style-type: none"> 단차가 없을 때, 만점을 획득하나 출입구에 단차가 발생할 경우 1/18의 경사로(경사로 유효폭 1.5m)를 설치하여야 하며 경사로의 시작과 끝에 1.5m*1.5m의 여유공간 필요 산지가 국토토의 70% 이상을 차지하는 우리나라의 특성상 경사지에 건축할 가능성이 높으며, 건물 전후의 고저차에 따라 Slope의 면적이 영향을 받게 됨
출입문의 형태 및 유효폭		<ul style="list-style-type: none"> 출입구는 건물 전체의 60% 이상에 대해 자동문을 설치하고 출입구의 유효폭은 1.2m 이상시 만점을 획득하게 됨 하지만 자동문은 고장을 대비하여 수동 미달이 문을 옆에 설치하여야 하는 상황
전후면 유효 거리		<ul style="list-style-type: none"> 휠체어 사용자가 문을 여닫고 회전하는데 어려움이 없도록 하기 위해, 출입구의 유효거리(1.8m)를 확보할 경우 만점 획득 건물 전체의 복도폭 증가
장애인 등이 이용 가능한 화장실 장애유형별 대응방법		<ul style="list-style-type: none"> 장애인 등이 이용 가능한 화장실이 1층에 설치되고 전체층수의 50% 이상 설치(장애인대변기는 남자용 및 여자용 각1개 이상 설치)시 만점 획득 장애인 화장실 추가설치에 따른 면적 증가

자료: 보건복지부·한국장애인개발원(2019) 「장애물 없는 생활환경(BF) 인증 상세표준도(건축물)」 재가공

4.2. 신재생에너지 등의 의무적용에 따른 설비공간의 증대

국토부의 녹색건축 인증(2006년 건축법에 의거한 친환경건축물 인증) 과 산자부의 제로 에너지 인증(2005년 신재생에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법)에 뿌리를 두고 있는 에너지와 관련된 의무규정들은 이후 지능형건축물 인증(2011년), 건축물 에너지효율 등급 인증(2013년), 제로에너지건축물 인증(2017년) 등으로 분화 또는 추가 되고 있다.⁴²⁾

〈표 3-32〉 신재생에너지 등의 의무적용 기준

의무사항	근거법률	법률 시행연도	주무부처	제정목적
녹색건축인증	녹색건축물 조성 지원법 건축법 (친환경건축물 인증)	2013 2006	국토교통부	‘저탄소 녹색성장 기본법’에 따른 녹색건축물 조성
건축물 에너지효율등급 인증	건축물 에너지효율등급 인증에 관한 규칙	2013	국토교통부 산업통상 자원부	녹색건축물조성지원법에서 위임된 건축물 에너지효율등급 인증 규정
제로에너지건축물 인증	건축물 에너지효율등급 인증 및 제로에너지건축물 인증에 관한 규칙	2017	국토교통부 산업통상 자원부	녹색건축물조성지원법에서 위임된 건축물 에너지효율등급 인증 및 제로에너지건축물 인증 규정
신재생에너지 이용의무화 (법 제12조)	신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법	2005	산업통상 자원부	신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진
지능형건축물 인증	지능형건축물의 인증에 관한 규칙 건축법 (지능형건축물의 인증)	2011 2012	국토교통부	지능형건축물의 건축 활성화

과거에는 신재생에너지 등의 도입을 장려하기 위해 필요설비의 의무공급비율과 그에 따른 용량과 비용 등에 초점을 두고 법률이 제정되었다면 ‘건축물 에너지효율등급 인증 및 제로에너지건축물 인증에 관한 규칙’의 제정에 있어서는 에너지 효율 설비의 성과(성능)을 규정하는 방식으로 변화되어 가고 있다.

예를들어 ‘신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법’ 상에서는 시설의 건립주체는 시설의 위치, 용도, 규모에 따른 신재생에너지 의무공급량을 할당받고 에너지원(태

42) 또한 이들 규정을 간에는 중복될 수 있는 부분도 존재하고 있다. 예를들어 지능형건축물 인증 기준에서는 지열, 열병합과 같은 대체열원, 태양열 급탕설비 등의 적용을 규정하고 있는데 이는 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법에서 규정하고 있는 신재생 에너지원(태양광, 태양열, 지열에너지, 집광채광, 연료전지)과 유사점을 지니고 있다.

양광/태양열/지열에너지/집광채광/연료전지)에 대한 선택이 가능하였다.

신재생 에너지 설치비 = 단위에너지 사용량*용도별 보정계수*지역계수*연면적*공급의무비율/월별 보정계수/단위에너지 생산량*기준단가

하지만 ‘건축물 에너지효율등급 인증 및 제로에너지건축물 인증에 관한 규칙’에 따른 제로에너지건축물로 인증받기 위해서는 법령에 정한 에너지자립률을 달성해야만 한다.

〈표 3-33〉 제로에너지 건축물 인증 등급

ZEB 등급	에너지 자립률(단위면적당 1차 에너지생산량/단위면적당 1차 에너지소비량*100)
1 등급	에너지자립률 100% 이상
2 등급	에너지자립률 80 이상 ~ 100% 미만
3 등급	에너지자립률 60 이상 ~ 80% 미만
4 등급	에너지자립률 40 이상 ~ 60% 미만
5 등급	에너지자립률 20 이상 ~ 40% 미만

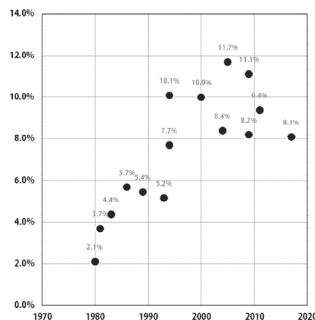
자료: 국토교통부고시 제2020-574호 「(국토교통부) 건축물 에너지효율등급 인증 및 제로에너지건축물 인증 기준」 2020.8.13., 일부개정

에너지부하의 증대와 설비공간 면적의 상관관계

박물관·미술관의 공용영역 중 설비공간(기계전기실)의 면적과 에너지 부하와의 관계에 대한 실증분석 연구는 아직 발견되고 있지 않으나, 병원건축에 있어서는 관련 연구가 이루어지고 있다.

조준영·양내원(2014)⁴³⁾은 1980년대에 비해 30년간 공용면적비가 지하층은 1.20에서 1.50으로 병동부는 1.45에서 1.60으로 증가되었고 기계전기실의 면적비율은 1990년 6.0%에서 2000년대 이후에는 8.1~11.7%로 나타남을 발견하였고 이에 대한 원인을 ①내부환경의 조절과 관련된 이용자의 다양한 요구 수용과 ②첨단장비와 시설의 도입을 위한 공조시설의 용량 증가, ③과거 옥탑층에 배치되어 건축법상의 면적 산정에서 제외되었던 공조관련 실들이 여러 층에 분산배치되는 점, ④지하공간의 활용증가를 들고 있다. 즉, 병원건축에서는 공조부하의 증가가 기계전기실의 면적 증가로 이어지고 있는 상황이다.

[그림 3-12] 기계전기실 면적 비율 변화(연면적 기준)



자료: 조준영·양내원(2014) '종합병원의 공용면적과 기계전기실 면적 프로그램 개선방안', 대한건축학회 논문집-계획계 30(11) p. 100

현재 박물관·미술관의 건립시 적용하여야 하는 에너지 절감 및 자체 에너지 생산 규정은 신재생에너지설비의 설치를 의무화시키기 때문에 설비공간의 면적 증대를 야기하게 되고 이는 결국 연면적의 증가를 수반하게 된다.

하지만 현재의 공사비 단가와 연면적의 곱에 의한 비용산정과 기재부의 총사업비 관리제도 하에서는, 기계설비실의 증가를 최소화할 가능성이 높다. 예를들어 에너지원의 변동성이 적은 지열을 사용하기 위해서는 실내 설비실의 면적증가가 필요하지만 태양광 설비를 설치하는 것으로 가정할 때는 태양광 패널의 면적이 연면적에 산입되지 않는다. 이는 공사비의 증가가 최소화되기 때문에 당장의 투자비는 작게 들지만 실제 태양광 발전 설비에 투자된 금액을 회수하는데 시간이 많이 걸리기 때문에 생애주기비용 차원에서 적절치 못한 선택이 될 수 있다. 또한 제로에너지 건축물 의무화에 따라 에너지 자립률을 측정하더라도 날씨에 영향을 많이 받는 에너지원이 지닌 단점이 현실화할 가능성이 있다는 것은 고려되어야 할 것이다.

43) 조준영·양내원(2014) '종합병원의 공용면적과 기계전기실 면적 프로그램 개선방안', 대한건축학회 논문집-계획계 30(11) pp. 97-104

제3절 비용설정 단계

1. 인건비

가. 인건비 단가

인건비는 운영인력의 노동에 대한 대가로 지급되는 비용으로 기관의 인건비 총량은 인건비 단가와 운영인력수와의 곱에 의해 결정된다.

국공립 박물관·미술관의 인건비 단가는 공무원, 청원경찰, 공무원직, 재단법인 직원 등에 따라 공표되는 임금체계를 반영하여 산정하면 된다.

〈표 3-34〉 청원경찰 인건비 단가 예시

구분	계정	금액	인원수	평균단가
내용	2019년 국립중앙박물관 청원경찰 인건비 (기타직보수 065-7100-7102-103-110-02)	3,859,770천원	60	64,330천원

〈표 3-35〉 공무원 인건비 단가 예시

(단위: 천원)

구분	월기준		명절상여금	연봉
	상용임금	급식비		
유물수집, 보존 및 학술조사연구	2,192	130	800	28,664
전시 및 문화교육 프로그램 운영	2,345	130	800	30,500
시설관리 운영	2,667	130	800	34,360
평균				31,175

자료: '2020년 문체부 예산각목명세서'의 국립중앙박물관 인건비

나. 인원수

업무라는 유동적인 상황에 대한 인원수의 산정도 보존처리공간의 산정방식과 유사한 방식으로 이루어진다.

1) Bottom-Up

인력수를 산정하는 일반적인 방법은 M/M(Man/Month)기법이다. M/M을 적용하기 위해서는 직무에 대한 명확한 정의가 있거나 직무가 균일화되고 반복성을 지닐 때 적용할 수 있다. 하지만 문화예술이란 비정형적 영역 또는 신생의 전문영역에 대해서 M/M의 산정이 어려울 수 있다.⁴⁴⁾

〈표 3-36〉 나라기록관 건립시 보존복원인력 예상 소요

구분	업무량 및 산출근거	소요인력(명)	
		정규	비정규
기록물 수집	〈일반 종이·전자문서〉 중앙·지방기관 등 총 709여개 기관 14.5만권 1인당 70개 기관 약 1.5만권 수집분담체제 필요 1권당 5분*14.5만권=12083시간(1320시간/년, 6시간/일)	10	
	〈시청각기록물〉	2	1
	〈간행물〉	2	6
	〈해외·역사기록물〉	2	2
	〈비밀기록물〉	2	
	〈행정박물〉	1	1
	〈대통령 기록물〉	5	
인수	1권당 5분*14.5만권=12083시간	1	9
등록	1권당 12분*14.5만권=29000시간	4	16
평가	1권당 12분*14.5만권=29000시간	14	6
스캐닝	수집기록물의 30% 스캐닝 및 검사 1권당 62.3분*14.5만권*30%=29000시간	5	30
MF촬영	1권당 39분*14.5만권*30%=28275시간	5	18
제본	1권당 5분*14.5만권=12083시간	2	4
소독	14.5만권/150권/일	1	3
탈산	산성화된 기록물 탈산처리	1	1
서고배치	서가배치, 포장·이송	2	7
기록물 보존	〈상태평가〉 1권당 5분*14.5만권 = 12083시간(1320시간/년, 6시간/1일)	2	4
	〈정수점검, 서고점검, MF관리〉	1	3
	〈훼손점검, 환경점검〉	1	3
시설관리	건축, 토목, 기계, 전기, 통신, 조경, 화공	7	
보존연구	기록물관리표준화, 최적환경연구, 보존매체연구 등 선진보존과학 도입 및 개발, 기록물 재질, 소재분석	5	1
복원복제	연간 3000매 이상 복원필요(종이기록) 1팀(3인)*4개조 시청각기록 복원복제	5	8
전산관리	〈자료관시스템〉 각급행정기관관리	5	1

44) M/M 방식을 적용하기 위해서는 관련 Data가 존재해야 한다.

구분	업무량 및 산출근거	소요인력(명)	
		정규	비정규
	〈광화일시스템관리〉 보유기록관리	5	1
시청각 기록물 디지털화	인코딩, DVD수록, 텔레시네	3	5
시청각기록물 보존처리	세척, 되감기 및 편집[사진/필름/영화필름/녹음녹화테이프]	2	6
행정지원	인사·보안·예산·회계, 물품관리 등 지원업무	6	
기록물열람	정보공개법에 의거한 민원·학술열람 처리 1건당 12분*83000건 = 16600시간	6	8
교육	각급기관 문서관리자 교육 실시 교육진행, 교육커리큘럼개발	2	2
전시실관리	대통령기록전시관, 국가기록전시관, 기획전시관	1	3
계		110	149

자료: 한국개발연구원(2003) 「국가기록물 보존서고 신축사업 타당성 재검증」p.166-167

2) Top-Down

Bottom-Up방식이 불가능할 경우, 유사기관의 사례를 이용할 수 있다. 아래의 경우는 국립중앙박물관 소속박물관들과 국립현대미술관의 인당부담면적을 산정한 것이다.

〈표 3-37〉 국립중앙박물관 소속박물관 중 유사시설의 인원수 및 인당부담면적 예시

구분		평균	국립 광주 박물관	국립 경주 박물관	국립 김해 박물관	국립 대구 박물관	국립 부여 박물관	국립 전주 박물관
면적	연면적	15,566	15,102	18,939	16,784	15,189	14,434	12,948
	전시	3,804	3,545	6,247	3,622	2,672	3,038	3,703
	수장	2,239	1,890	2,796	2,870	3,216	1,287	1,376
	교육	1,440	1,965	1,167	1,179	1,572	1,645	1,109
	사무	1,325	1,300	1,658	1,782	867	1,167	1,174
	기타공용	6,758	6,402	7,071	7,331	6,862	7,297	5,586
인원수	기획운영	53	50	93	48	46	32	50
	학예	33	32	42	28	49	21	28
	계	87	82	135	76	95	53	78
	정원	32	33	50	25	25	27	33
	공무직 등	54	49	85	51	70	26	45
인당부담면적 (연면적-사무공간)/총원		174	168.32	128.01	197.39	150.76	250.32	150.95

자료: 국립진주박물관(2020)「국립진주박물관 이전건립 기본계획 수립 연구」 p. 453

〈표 3-38〉 국립현대미술관 인당 부담면적 예시

(단위: m²)

구분	과천관	서울관	덕수궁관	청주관	창동 레지던시	고양 레지던시	계	인원수 (인)	인당 부담 면적
연면적	37,796	52,125	3,428	19,865	1,497	2,399	117,110	308	380

자료: 국립현대미술관(2021)「2020년 미술관 연보」 p. 453

2. 공사비

일반적으로 부동산의 가격 산정은 ①거래사례비교법과 ②원가법, ③수익비교법을 적용하여 산정하게 된다. 이러한 부동산의 가격산정 방식은 시설의 건립 비용을 산정하는 데도 유사하게 적용되고 있다. 거래사례비교법은 단위면적당 공사비 단가와 연면적과의 곱을 통해 공사비를 산출하는데 적용된다. 원가법은 기본설계 또는 실시설계 결과에 맞추어 원료비, 노임 등을 반영하여 견적을 도출하는 방식이다. 수익비교법은 공사비를 산출하기보다는 공사비의 한계금액 수준을 도출한데 사용된다.

건립기획 단계에서 공사비의 산출은 거래사례비교법을 주로 적용하고 있으나 사업의 제반여건에 따라서 원가법을 적용하기도 한다. 거래사례비교법 또는 원가법의 선택은 준거사례의 공사비 단가의 취득여부에 따라 일반적으로 결정되는데 신축 또는 증축 사업의 건립기획 단계에서는 설계과정을 진행하지 않기 때문에 시설의 연면적에 공사비 단가를 적용하여 산정하는 것이 일반적인 상황이다. 하지만 국내에서 최초로 적용되는 건립공중 또는 리모델링⁴⁵⁾ 등의 경우는 준거사례 단가와와의 적합성이 낮기 때문에 견적에 의한 원가법을 적용할 수 밖에는 없는 상황이 발생하게 된다.

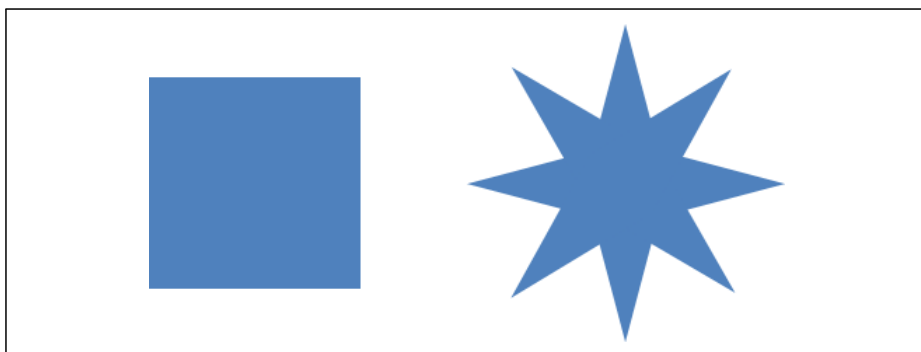
가. 비정형사업에 공사비 사례단가 적용의 어려움

문화시설은 다양한 이용자의 요구와 운영적 기능을 담아야 하는 비정형시설이다. ‘비정형’이라는 용어에서 알 수 있듯이 문화시설의 공사비는 정형의 표준적 의미를 벗어난 부분에 대한 특수성을 지니고 있는 상황이다.

45) 일반적인 신축사업의 공중을 크게 토목, 건축, 설비, 인테리어, 조경 등으로 구분할 때, 신축의 경우 요구하는 성능수준에 의해 공사비가 결정되지만, 리모델링 사업의 경우 구조보강, 설비 변경 등이 기존 건물의 상황과 계획되는 시설의 성능수준에 의해 복합적으로 결정된다.

아래의 그림과 같이 동일한 면적을 지닌 사각형과 다각형이 있을 경우, 단위면적당 공사비에 면적을 적용하여 산출되는 공사비는 동일하여야 하나, 실제 작업량에 있어서는 모서리의 수와 변의 길이에 의해 작업량이 달라질 것을 예상할 수 있다.

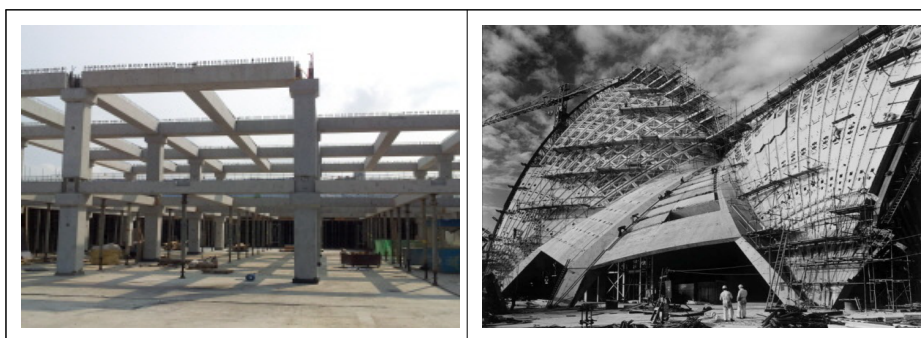
[그림 3-13] 동일면적의 정형과 비정형 사업의 개념도식



현대의 주류 구조방식으로 볼 수 있는 직교형 철근콘크리트 라멘조가 아닌 비정형의 구조방식은 구조체와 이를 감싸는 외장 및 내장재의 모듈화를 어렵게 하고 시공과정에서의 품질 확보 때문에 공사비의 상승을 야기하게 된다.

시드니 오페라하우스의 경우 초기 예상공사비는 7백만 호주달러였지만 1974년 호주 정부가 발표한 공식보고서에는 1억2백만 호주달러가 투입되었다.⁴⁶⁾

[그림 3-14] 라멘구조와 기둥이 없는 셸구조(시드니 오페라하우스)의 비교



자료: (좌) 대한전문건설신문 누리집(www.koscaj.com/news/articleView.html?idxno=77057)

(우) 조선일보 누리집(reality.chosun.com/site/data/html_dir/2017/04/21/2017042101302.html),

원자료는 호주 뉴사우스웨일즈 주립도서관

46) 출처: 이윤경(2014), '[A STORY OF ARCHITECTURE] 규정에 어긋난 건축 설계도의 위대한 성공', 매거진 한경, 2014.09.05.

비정형사업의 공사비는 단위면적당 공사비(사례단가)와 면적의 곱을 통해 산출하는데 한계가 있지만, 현재는 기본계획 수립단계에서 모든 비정형 사업에 대해 실시설계까지의 과정을 거쳐, 공사비를 산출하는 것은 시설의 건립여부가 불확실한 기본계획의 수립단계에서 적용하지는 않고 있는 실정이다.

나. 현재 통용되는 비정형사업의 공사비 단가 기준

공사비 단가에 대한 정확한 기준은 현존하지 않으나, 박물관의 건립에 대한 국고보조금을 관할하는 기재부에서는 조달청 유형별 공사비단가를 통해, 국고보조 건립사업의 공사비에 대한 가이드라인을 제공하고 있다.

조달청 유형별 공사비는 조달청이 발주한 공공건축물의 단위공사비 등을 수요기관에 제공하여 기본계획 수립, 개략공사비 산정 등 발주관련 업무에 참고로 활용되기 위한 목적으로 작성된다. 조달청 유형별 공사비는 20여개의 공공건축물 유형을 기준을 공사의 내용, 분석자료의 확보정도, 분석의 일관성 등을 고려하여 최소 2건 이상(분석가능한 표본수가 희소한 건축물 유형은 1건)을 선정하여 분석하고 있다⁴⁷⁾. 조달청 유형별 공사비상의 공사비 단가는 발주서류와 발주 당시 예정가격 작성을 위한 조사내역서 등을 조사하여 관급자재를 포함한 공종별 공사비 및 총공사비를 산출하여 분석하고 있다.⁴⁸⁾

조달청 유형별 공사비는 2017년까지는 책자형태로 제공되었으나, 현재는 공사비 정보광장(pcae.g2b.go.kr)을 통해 웹상으로 데이터베이스와 예상 공사비를 제공하고 있다.⁴⁹⁾

〈표 3-39〉 전시관 유형 조달청 공사비 현황

공사명	연면적 (㎡)	단위면적당 공사비 (원/㎡)	공고일자
국립부산과학관 어린이과학관 및 과학교육캠프관 건립 시설공사(건축)	6,154	2,329,592	2020-10-29
국립새만금박물관 건립 건축공사 발주의뢰	5,440.88	3,608,812	2020-05-19
국립광주과학관 어린이 과학체험관 건축공사 (기계, 토목, 조경, 흙막이 공사 포함)	3,382.71	2,957,538	2020-04-09
세종 한국불교문화체험관 건립 공사(건축)	5,495.96	2,806,860	2020-03-09

47) 2017년 기준

48) 조달청(2018) 「2017년 공공건축물 유형별 공사비 분석」 p. 6

49) 하지만 데이터 표본의 한계로 예상공사비의 산출시 조건을 세분화시키기에는 어려운 상황이다.

공사명	연면적 (㎡)	단위면적당 공사비 (원/㎡)	공고일자
광주솔로몬로파크 신축공사	7,556.85	2,493,609	2019-11-07
어린이과학관 건축공사(기계,토목,조경 포함)	3,386.44	2,483,860	2019-11-01
안산역사박물관 건립공사(건축,토목,조경,기계)	5,039.23	3,530,382	2019-10-28
국립세계문자박물관 건축공사	15,650	3,033,205	2019-08-21
순천만잡월드 건립공사	8,007.26	2,219,290	2019-07-03
국민건강보험공단 포항남부지사 사옥 신축공사(건축)	2,873.27	2,964,906	2019-05-09
농업역사문화전시체험관 건립 공사	19,003	3,286,069	2019-02-25
가칭)경기도학생종합안전체험관 신축공사	7,616.49	2,592,802	2018-11-07
국립제주박물관 복합문화관 건립 건축공사	4,494.03	2,746,802	2018-08-10
국립민속박물관 개방형 수장고 및 정보센터 건립 공사	10,268.29	3,642,308	2018-04-30
충주기상과학관 신축공사	2,872.09	2,143,141	2017-11-14
국립밀양기상과학관 신축 공사	2,680.16	2,430,704	2017-11-09
호국기념관 건립 공사	4,898.62	2,743,749	2017-10-17
칠백의총 종합정비사업 1단계 공사	3,092.97	3,049,128	2017-08-25
애기봉 평화생태공원 조성사업(토건)	6,927.21	3,012,356	2017-08-17
국립항공박물관 건설공사	18,593.50	2,635,163	2017-07-03
황악산 하야로비공원 신축공사	11,093.72	4,452,600	2017-05-13
첨단연구성과종합전시관 신축 공사	6,121.03	2,345,292	2017-01-12
국립미술품수장보존센터 건립사업	19,854.96	2,492,836	2016-12-27
전쟁납치와 인권기념관 신축공사	3,072.26	2,655,501	2016-09-05
국립등산학교 건설공사	2,277.84	1,973,644	2016-08-18
국립어린이과학관 신축공사	5,570.51	2,725,599	2016-06-08
돌문화공원 2단계 2차 건설공사	24,585.42	2,904,297	2015-12-31
아세안문화원 건립	2,540.29	2,670,541	2015-11-05
연지아트홀건립공사	2,017.56	3,747,344	2015-10-29
대장경 기록문화 테마파크 조성사업	5,350.48	2,925,865	2015-05-12

자료: 공사비 정보광장 누리집(pcae.g2b.go.kr:8044/pbs/psa/psa0070/index.do?cciCd01=0110)

조달청 유형별 공사비를 건립구상단계에서 적용할 경우의 장점은 공인공사비의 적용에 따른 공사비의 객관성 확보를 들 수 있다. 하지만 조달청 유형별 공사비는 낙찰가이기 때문에 조달청 유형별 공사비를 적용하여 기획된 건축사업이 실제 건립되어, 그 결과가 다시 조달청 유형별 공사비가 될 때 공사비단가가 지속적으로 감소할 가능성을 지니고 있다.

제4절 지역 및 부지 선정 단계

1. 부지의 중요성

박물관·미술관이 건립되어질 부지의 선정은 건물이 처하게 될 외부환경을 정한다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다. 주변의 인문사회적 환경, 교통, 공원 등의 환경이라는 면적인 요소에 의해 정해지는 요인들은 건물이라는 점에 직간접적인 영향을 미치게 된다.

만약, 박물관·미술관이 근린단위의 배후인구가 없는 숲속에 지어질 때와 근린단위의 배후인구가 많은 도시 한가운데 지어질 때는 입지적 요인이 시설의 방문자에도 영향을 미치지만 시설의 컨셉과 운영내용에도 영향을 미치게 된다. 국립현대미술관은 과천에 본관을 둔 상황에서 경복궁 옆의 국군기무사령부 부지에 서울관을 건립함으로써 위상(인지도, 관람객 등)을 높이게 되었다.

〈표 3-40〉 서울관 거립에 따른 국립현대미술관 관람객 변화

연도	과천관	서울관	덕수궁	계	비고
2012	772,248	-	511,790	1,284,038	
2013	737,040	182,116	340,894	1,220,678	2013.11.13. 서울관 개관
2014	763,687	1,081,615	511,519	2,356,821	

국립현대미술관의 사례에서 보듯이 입지적 장점은 관람객을 콘텐츠를 유인하는 것보다 훨씬 효과적인 측면이 있음을 부정할 수는 없다.

2. 개발가능 부지의 확보

가. 좋은 부지 확보의 어려움

부동산의 입지에서 배후인구의 중요성은 높지만 배후인구의 행위는 매우 다양하기 때문에 박물관·미술관과 같은 문화시설뿐만 아니라 집객력이 필요한 상업시설들도 선호하게 된다. 문화시설을 짓기에 적합한 부지는 고층빌딩을 지어 임대를 주기에 좋은 땅이기 때문에 그 희소성은 높아진다. 박물관·미술관을 짓기에 적합한 부지가 상업시설을 짓기에 적합하다면 정상적인 경제상황에서 토지거래를 통해 국공립박물관을 건립할 부지를 구한다는 것은 불가능하다. 왜냐하면 민간이 개발을 통해 이익을 창출한다면 부지매입가를 훨씬 높게 제시할 것이기 때문이다.

국공립 박물관·미술관을 짓기에 입지적 이점을 가진 장소를 국가(정부부처) 또는 지자체가 가지고 있을 가능성은 매우 낮다.⁵⁰⁾ 이는 입지적 이점을 지닌 많은 국공유지들이 정부의 관점에서 문화시설보다 더욱 시급한 용도로 점유 중이고 중대형의 문화시설을 지을 수 있는 국공유지가 도시외곽의 녹지지역이나 청사 이전에 따라 비게 되는 구도심 지역의 대규모 관공서와 창고와 같은 유희시설에 한정될 수 밖에 없기 때문이다.

나. 장기적 관점의 부지물색 과정 필요

박물관·미술관의 부지 확보는 국가 또는 지자체가 장기적인 관점에서 좋은 부지가 시중에 공급될 때까지 기다려 부지를 확보하느냐 또는 일정한 기한을 정해두고 시설을 준공하기 위해 부지를 확보하느냐의 문제이다. 왜냐하면 목이 좋고 투자가치가 높은 부동산의 매매시점은 매수자가 설정하는 것이 아니라 매도자가 결정하는 것이기 때문이다.⁵¹⁾

50) 요근래에는 코로나 사태로 인해 녹지에 있는 박물관과 미술관에 대한 선호가 높아지는 측면이 있고 구도심 지역의 재생과정에서 문화시설이 지역의 매력도를 높이고 정주환경을 개선하는 측면이 실제로 보여지고 있기 때문에 과거처럼 녹지와 구도심에서의 입지가 안 좋은 입지로 판단되지는 않고 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 배후인구와의 접근성 부족이 일상에서의 자연스러운 박물관·미술관의 이용가능성을 낮추는 것은 부정할 수 없을 것이다. 즉 접근성이 떨어지는 곳에 입지한 시설을 방문하기 위해서는 방문에 투입되는 금전적·시간적 비용보다 더 큰 편익을 콘텐츠 등을 통해 박물관·미술관에서 제공하여야 하기 때문이다.

51) 국립현대미술관 서울관의 사례는 매우 예외적인 경우이다. 비싼 국유지를 매각하여 재정건전성을 높이기 보다는 도심의 알짜배기 땅에 문화적 랜드마크를 지어 개방함으로써 국가적 위상을 높이고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것이 더 중요하다는 해안이 있어야만 가능한 결정이다.

장기적 관점에서 부지를 물색해야 하는 다른 이유는 정부(지자체)가 지닌 도시계획권 때문이다. 정부는 도시계획(개발 및 재생을 포함)을 통해 매입대상 토지 주변지역의 정주환경을 개선하거나 매력도를 높일 수 있다. 이는 정부가 부실채권에 가까운 유휴부동산을 저가에 매입하고 주변 개발을 통해 우량자산으로 바꿀 수 있는 권능을 가짐을 의미한다.

3. 부지선정 기준

장기적인 관점에서 개발가능부지가 확보된다면 부지의 선정과정이 지나는 의미는 약해질 수 있다. 왜냐하면 장기간의 부지의 확보과정에 이루어지는 작업들이 해당부지를 독보적인 존재로 만들 가능성이 높기 때문이다. 우선 부지확보까지 걸린 시간과 동일한 시간을 들인다고 해서 동일한 수준의 부동산을 확보한다는 보장이 없다. 둘째는 유휴부동산 주변의 도시계획 및 개발과정이 해당부지의 가치를 높이게 된다.

하지만 장기적인 관점의 부동산 확보가 지니고 있는 이점에도 불구하고 행정영역에서는 어쩔 수 없이 준공일정에 맞추기 위하여 자신의 보유하고 있는 국공유지를 대상으로 부지를 선정하여야 하는 상황이 발생할 것이다. 다음은 타 연구에서 조사된 부지선정 기준들이다.

〈표 3-41〉 부지선정 기준

국립여성사박물관	(가칭)3·1평화운동 충남 백년의 집	부산전쟁사박물관 (가칭)	국립한글박물관 (가칭)	국립충주박물관
지역	장소성 및 상징성	상징성	상징성	상징성
대지환경		환경성	기능성 확장성 안전성 격리성	확장가능성
접근성	접근성	접근성	접근성	접근성
경제성				
주변시설과의 연계성	연계성	연계성	연계성	연계성
	사업추진 용이성	사업용이성		사업추진 안전성
		용지보상비		
		향후 개발여건		
			협력성	

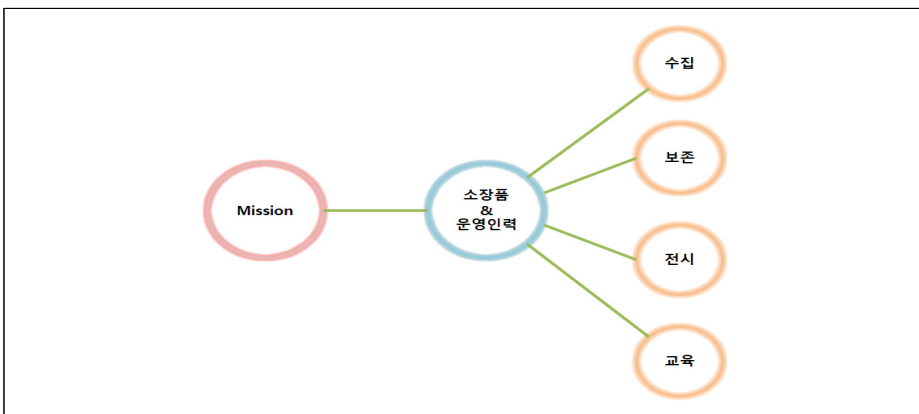
자료: 국립중앙박물관(2020) 「국립충주박물관 건립 기본계획 수립 연구」 PP. 141~147

제5절 소결

1. 기본방향

박물관·미술관에서 미션은 기관의 정체성을 설정하고 조직운영의 기본지침으로 작용한다. 미션을 실현하기 위해 운영인력은 기관의 핵심자산인 소장품을 매개로 수집, 보존, 전시, 교육의 기능을 수행하게 된다.

[그림 3-15] 박물관·미술관 운영의 기본방향



기능에 있어 기관 간의 편차는 다음의 이유에 기인한 것으로 파악된다.

〈표 3-42〉 기관간 편차 발생사유

구분	내용
수집	유물 소유권에 있어 자동적 이전(국가귀속문화재) 재량적 이전(구매, 기증), 기관의 소장품 구매 예산
보존	기관의 보존복원 처리 여력, 수장량 및 보존처리 수요
전시	다양한 킬러콘텐츠의 설정, 건축에서의 수용력
교육	-
조직	상위기관과의 관계, 분관 보유 기획전시 및 교육프로그램 비중

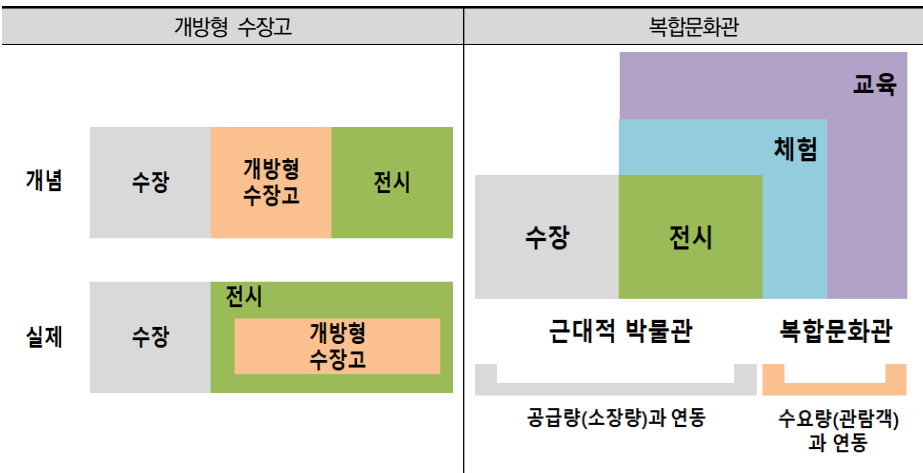
2. 공간구성 단계

2.1. Space Program 구성방향

스페이스 프로그램의 수립은 공간 분업의 방향을 설정하는 것으로 박물관·미술관의 주기능인 보존과 전시(폐쇄와 개방, Stack과 Browsing)로 구분되는 위계구조를 형성하고 있다.

하지만 뮤지엄의 개념변화에 따라 공간간의 차별성과 위계도 변화되고 있고 이러한 박물관·미술관에서의 탈위계화는 유물중심주의에서 관람객을 포용하는 방향으로 변화되고 있음이 발견되고 있다. 수장고의 Stack과 전시실의 Browsing 간의 기능과 절충과 융합이 이루어지는 개방형수장고, 기존의 근대적인 박물관에 체험과 교육기능이 덧붙여지는 복합문화관은 박물관·미술관 공간에서의 탈위계화를 보여주는 증거이다.

〈표 3-43〉 박물관·미술관 공간의 탈위계화



2.2. 세부 공간 구상 방향

가. 수장고

적정수장고의 규모산정은 수장고의 포화시에 발생하는 불안정한 외부환경에 대한 유물의 노출가능성을 최소화하고 장부와 Browsing에 의한 수장품의 관리효율 측면에서 중요하다.

Bottom-Up 방식에 의한 수장고의 면적은 단위면적당 수장량과 목표수장량의 곱에 의해 산출되는데 단위면적당 적정 수장량은 Stack의 수준에 따라 달라지는 근무자의 노동강도, 수장고 건립에 필요한 비용, 수장품의 가치를 종합하여 결정되어 유동적인 상황이다. 본 연구에서는 국립중앙박물관의 수장고 증축 스케줄을 분석하여 수장고의 단위면적당 한계 수장량을 40~60점/㎡과 11~19점/㎡로 산출하였다. 수장고 면적 산정에 있어 Top-Down 방식의 적용은 타 사업의 선례를 적용하는 것으로 자신과 타사업이 유사함을 전제로 하기 때문에 건립 및 운영과정에서 기관운영진의 자유의지를 타사업에 맞춰야 하는 어려움이 있다.

나. 보존·복원 작업공간

보존처리작업은 정적인 상황이 아닌 동적인 상황으로 공간규모 산정에 있어 설비 및 장비, 작업패턴, 유물의 크기 등이 영향을 미친다. 기획단계에서는 실시설계 수준의 도면을 작성할 수 없기 때문에 작업모듈과 작업인력(작업장) 수를 적용하여 규모를 산정할 수 밖에 없다. 하지만 이러한 모듈에 기반한 설정은 작업단위에서 일어나는 공종과 공정 특징을 반영하는 데는 한계가 있다.

다. 전시공간

1) 상설전시실

과거 1990년대 중후반에 도입된 전시밀도 개념은 현재의 전시트렌드인 고밀도전시, 킬러콘텐츠에 대한 관람객의 몰입도를 높이기 위한 전시관람환경의 설치(1:1 디오라마, 실감콘텐츠 등)에 적용하는 데는 한계가 있다. 또한 현재의 전시트렌드는 전시관람환경단계에서 접근이 이루어지기 때문에 건축계획과 전시계획(인테리어) 간의 긴밀한 협업을 필요로 한다.

2) 기획전시실

기획전시실의 규모는 ‘기획’이라는 용어에서 알 수 있듯, 시설의 연면적과의 관계보다는 전시기획자의 수가 더 유효한 설명변수이다.

라. 복합문화관

국립중앙박물관에서 복합문화관의 도입시점은 2002년 국립전주박물관에서 기원하고 있다. 규모의 적정성을 판단하기 운영추이와 관련한 Data가 부족한 상황이고 복합문화관이라는 수요자 중심의 시설의 규모를 규범적 가이드라인을 통해 설정하는 것보다는 참여적이고 민주적인 디자인과정을 통해 이용자들의 아이디어가 반영되고 구현됨으로써 공간의 당위성을 확보하는 안을 제안하였다.

3. 비용설정 단계

비용의 설정은 돈이라는 지극히 정량적이고 기계적인 작업을 통해 결과를 도출할 수 있다. 하지만 박물관·미술관과 같은 비정형사업의 공사비는 단위면적당 공사비에 면적의 곱을 통해 산출하였을 때 한계가 있지만, 건립여부가 불투명한 기본계획 수립단계에서 실시설계를 통해 정확한 공사비를 산출하는 것도 어려운 상황이다.

4. 지역 및 부지 선정

부지의 선정은 면적인 요소인 주변환경이 건물이라는 점에 미칠 영향을 결정한다는 측면에서 볼 때 박물관·미술관에 대한 영향력이 크다. 하지만 박물관·미술관에 좋은 부지는 민간의 집객시설을 짓기에도 좋기 때문에 희소성이 높다. 이러한 부동산은 매매시점을 매도자가 결정하게 되는 매도자 우위의 시장이기 때문에 급하게 찾더라도 물색이 되지 않으며 장기적 관점에서 매물이 나오기를 기다려야 한다. 또한 정부는 도시계획권을 가지고 있기 때문에 유희부동산과 그 주변에 대한 도시재생을 통해 장기적 관점에서 부지와 주변환경을 조성하는 것도 가능하다.

국공립 박물관 건립을 위한 기반 연구

제4장

단계별 주요 법규 검토

제1절 단계별 주요 법규 현황

1. 기획 단계

1.1. 건설기술진흥법

국공립박물관·미술관의 건립을 기획할 경우, 해당기관은 ‘건립 기본구상’, ‘건립 기본계획’, ‘건립 타당성조사’라는 명칭의 사전계획을 수립하고 있다. 건설기술진흥법 제46조제1항 및 동법 시행령 제67조에 따라 국가를 포함한 공공영역에서의 시설건립사업은 규정된 건설공사의 시행과정을 준수하여야 한다.

기획단계에서 수행하여야 하는 업무는 ①기본구상, ②타당성 조사, ③건설공사기본계획, ④공사수행방식의 결정이 해당된다.

건설기술진흥법[법률 제17542호, 2020.10.20. 일부개정]

제46조(건설공사의 시행과정) ① 발주청은 건설공사를 안전하고 경제적·능률적으로 시행하기 위하여 건설공사의 계획·조사·설계·시공·감리·유지·관리 등(이하 이 조에서 "건설공사의 시행과정"이라 한다)을 대통령령으로 정하는 절차 및 기준에 따라 수행하여야 한다. <개정 2015.7.24., 2018.12.31.>

건설기술진흥법 시행령[대통령령 제31516호, 2020.3.2., 타법개정]

제67조(건설공사의 시행과정) ① 법 제46조제1항에서 "대통령령으로 정하는 절차 및 기준"이란 다음 각 호에 따른 건설공사 시행과정(이하 "건설공사의 시행과정"이라 한다)의 해당 규정에서 정하는 절차 및 기준을 말한다. 다만, 다른 법령에서 특별히 정한 경우는 그러하지 아니하다. <개정 2016. 1. 12.>

1. 제68조에 따른 기본구상
2. 법 제47조에 따른 건설공사의 타당성 조사(이하 "타당성 조사"라 한다)
3. 제69조에 따른 건설공사기본계획
4. 제70조에 따른 공사수행방식의 결정
5. 제71조에 따른 기본설계
6. 제72조에 따른 공사비 증가 등에 대한 조치
7. 제73조에 따른 실시설계
8. 제74조에 따른 측량 및 지반조사
9. 제75조에 따른 설계의 경제성등 검토
- 9의2. 제75조의2에 따른 설계의 안전성 검토
10. 제76조에 따른 시공 상태의 점검·관리
11. 제77조에 따른 공사의 관리
12. 제78조에 따른 준공

...

기본구상, 타당성조사, 건설공사기본계획의 내용구성은 다음과 같다.

이 중에서 건설공사기본계획은 ‘기본계획’이라는 명칭을 지니고 있지만 건설공사의 내용을 정하기 위한 것이고, 공사에 비해 상대적으로 추상적인 내용을 다루는 계획은 ‘기본구상’이라는 용어가 사용되고 있음을 알 수 있다.

타당성조사는 수요와 객단가가 적용되고 있음을 알 수 있다. 타당성조사의 세부내용을 규정하고 있는 ‘건설공사 타당성 조사 지침’(국토교통부 고시 제2016-291호, 2016. 5.19. 제정) [별표 1] ‘건설공사 분야별 타당성 조사 세부항목’에서 규정하고 있는 건설공사 유형은 도로, 철도, 공항, 수자원, 광역상수로도 문화시설은 제외되어 있고 개별 시설유형별로 기초조사, 수요예측, 시설물 계획 및 규모의 적정성, 비용산정, 편익추정의 방법을 규정하고 있다.

〈표 4-1〉 기본구상·타당성조사·건설공사기본계획의 구성 비교

기본구상	타당성조사	건설공사기본계획
공사의 필요성	건설공사와 관련된 계획, 사회경제적 지표 등 수요예측을 위한 기초자료 수요분석 및 예측의 방법, 수요예측 결과 등 수요분석 및 예측을 수행한 자료	-
타 법정계획과의 연계성	-	-
공사의 시행에 따른 위험요소의 예측	-	-
공사예정지의 입지조건	교통량, 시설물 등에 대한 현지조사 결과 및 현황 자료	-
공사의 규모 및 공사비	-	개별공사별 투자우선순위 공사비 및 재원조달계획
공사의 시행이 환경에 미치는 영향	-	환경보전계획
유사 건설공사의 사후평가서 내용	-	기대효과와 그 외 발주청이 필요하다고 인정하는 사항
건설사업관리의 적용 여부, 공사의 기대효과, 그 외 발주청이 필요하다고 인정하는 사항	-	-
-	대안의 제시 및 검토 등을 수행한 자료	공사의 목표 및 기본방향 공사의 내용·기간, 시행자 및 공사수행계획
-	-	시설물 유지관리

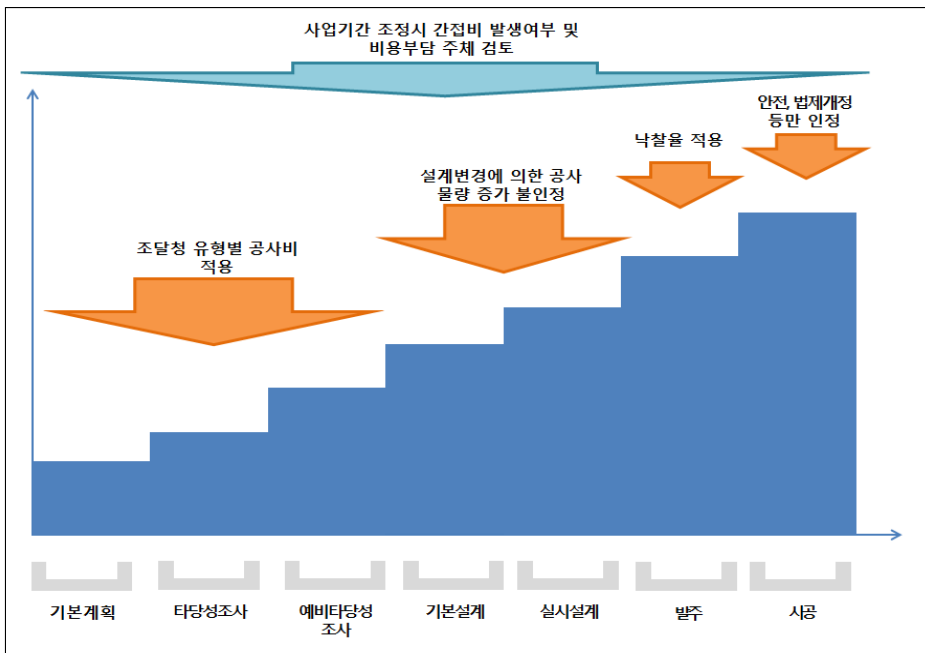
1.2. 총사업비관리지침(기획재정부)

총사업비관리제도는 대규모 건설사업에 있어 기획, 검증, 설계, 시공 단계에서 최초등록한 총사업비(최초에 기재부에 요구한 총사업비)가 주무관청의 내부요인에 의해 증가되는 것을 방지하기 위한 제도이다.

총사업비관리제도는 국가재정법 제50조, 동법 시행령 제21조 및 제22조의 규정에 의거 국가의 예산 또는 기금으로 시행하는 대규모 사업의 총사업비를 사업추진 단계별로 조정·관리하는 제도이다. 총사업비관리제도의 대상사업에는 사업기간 2년 이상의 사업으로 총사업비 200억원 이상의 건축사업을 포함한다.

총사업비 관리의 기본방향은 크게 ①사업추진 단계별 관리 ②공종·내역별 관리 ③사업기간 관리로 구분된다. 총사업비 관리제도는 기본계획, 타당성조사, 예비타당성조사, 기본설계, 실시설계, 발주 및 계약, 시공으로 사업추진단계를 구분하고 있으며 공종별·내역별 사업비가 독립되고 **사업계획 수립 및 설계과정에서 과소계상·누락되지 않도록** 관리되고 있다. 그리고 사업기간은 예산이 최초로 반영되는 시점부터 총사업비 협의한 완공예정연도까지를 그 대상으로 한다.

[그림 4-1] 총사업비 관리제도의 관리수단(단계별 총사업비 증가억제, 사업기간 관리)



총사업비관리제도에서 총사업비의 확정시점은 예비타당성조사 대상사업은 예산이 처음 반영된 시점이 되고, 예비타당성조사 미실시 사업은 사업구상단계가 된다.

총사업비관리제도에 있어 총사업비 조정은 안전시공, 법령 제·개정 등의 불가피한 사유가 있는 경우를 제외하고는 공사물량 증가를 초래하는 설계변경에 대해서는 인정되지 않는다. 또한 총사업비가 기재부에서 정한 비율을 초과하여 증가한 사업(1000억원 미만 20%, 1000억원 이상 15%)에 대해서는 시기별로 타당성재조사를 실시하여 총사업비를 조정하여야 한다.

1.3. ‘행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙’ 및 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’

가. 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙

중앙정부조직은 정부조직법에 근거한 ‘행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙’[대통령령 제31518호 2021.3.9., 일부개정]에 의해 조직 및 정원에 대한 관리가 이루어지며 동법 제8조(조직관리지침의 통보와 직제등의 제정 또는 개정)에 의해 수립되는 ‘2020년 정부조직관리지침’에 의거하여 세부적으로 관리되고 있다.

정부부처의 경우 전년도 말일 당시 부처별 기구의 총수를 유지하도록 노력해야 하며, 법령 제개정에 따라 기구 확대가 불가피한 경우, 조직개편, 기관 간 기능조정 등으로 기구 변동이 수반되는 경우, 국가 주요현안, 핵심 국정과제 수행 등을 위해 불가피한 경우에는 예외로 하고 있다.⁵²⁾ 또한 각 부처는 문화전시연구형 기관을 신설하는 경우 법인 형태로 설립함을 원칙으로 하고 있다.⁵³⁾

소요정원에 있어서는 각 부처에서 신규 인력 수요가 발생한 경우 기존 인력을 전환재 배치하고 기존 인력의 전환재배치로 신규 인력 수요를 충당할 수 없을 경우에 한하여 행안부에 소요정원을 요구할 수 있다.⁵⁴⁾

52) 행정안전부(2019) 「2020년도 정부조직관리지침」 p.4

53) 행정안전부(2019) 「2020년도 정부조직관리지침」 p.5

54) 행정안전부(2019) 「2020년도 정부조직관리지침」 p.29

나. 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정

지방자치법 제112조에 따라 지자체는 그 사무를 분장하기 위한 행정기구와 지방공무원을 두게 되며, 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원, 인건비 등은 대통령이 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정하게 된다. 이때 지방자치법 제59조, 제90조, 제112조에 근거한 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’[대통령령 제31380호 2021.1.5. 타법개정]의 적용을 받게 된다.

지자체는 기구의 설치와 정원의 책정을 동령 제13조(시·군·구의 기구설치기준)와 동령 제24조(정원의 관리)에 의거하여 해당 지자체의 조례로 정할 수 있다. 하지만 인력운용계획의 수립과 시행은 동령 제23조(인력운용계획의 수립·시행)에 의거하여 상급기관(기초의 경우 광역, 광역의 경우 행안부, 기초와 광역간의 협의결과는 행안부 보고)과 협의하여야 하고 동령 제4조(기준인건비제 운영)에 따라 인건비 총액은 행안부의 관리를 받고 있다. 즉, 지자체는 중앙부처의 총액인건비제와 유사한 기준인건비제에 의해 인건비총액에 대해서는 관리를 받지만 조직내의 기구와 정원에 대해서는 자유로운 운영이 가능하다.

2. 계획의 검증 단계

2.1. 국가재정법(예비타당성조사)

국가재정법 제38조에 근거한 예비타당성조사 제도는 부처자체 타당성 조사의 객관성 결여에 대한 대안으로 1999년 도입되었다. 1997년 IMF사태 이후 공공투자사업의 효과성 제고를 위해 이루어진 ‘공공건설사업 효율화 종합대책’의 일환으로 엄격한 제도적 절차 도입의 필요를 반영하여 ‘예산회계법 시행령’ 개정을 통해 법제도가 되었다.⁵⁵⁾ 예비타당성조사는 총사업비 500억원이상, 국비 300억원 이상의 신규사업이 그 대상이 된다.

55) 김홍규(2019) ‘예비타당성조사 제도의 개편과 문화관광시설 건립에서의 대응방향’, 한국문화관광연구원, 문화관광인사이트 제133호

국가재정법 [법률 제17344호, 2020.6.9., 타법개정]

제38조(예비타당성조사) ①기획재정부장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제4호의 사업은 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업으로 한다. <개정 2008. 2. 29., 2010. 5. 17., 2014. 1. 1., 2020. 6. 9.>

1. 건설공사가 포함된 사업
2. 「지능정보화 기본법」 제14조제1항에 따른 지능정보화 사업
3. 「과학기술기본법」 제11조에 따른 국가연구개발사업
4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

예비타당성조사는 경제성, 정책성, 지역균형발전의 3개의 평가영역으로 구성되며, 경제성, 정책성, 지역균형에 대하여 가중치를 적용하여 평가결과를 종합하여 사업의 가부 여부를 판단하고 있다. 가중치에 있어 가장 큰 비중을 차지하는 것은 경제성이며, 정책성과 지역균형이 비슷한 상황이다.⁵⁶⁾

〈표 4-2〉 예비타당성조사 평가기준

구분		내용
경제성		비용편익 분석(B/C Ratio)
정책성	사업추진여건	관련 정책 및 계획과의 일치성 등 내부여건 지역주민 사업수용성 등 외부여건
	정책효과	일자리효과 생활여건 영향 환경성 평가 안전성 평가
	특수평가항목	재원조달 위험성 문화재 가치 기타
지역균형		지역경제 파급효과

〈표 4-3〉 예비타당성조사의 평가영역별 가중치

구분	비수도권	수도권
경제성	30~45%	60~70%
정책성	25~40%	30~40%
지역균형	30~40%	-

56) 수도권 사업에 대해서는 경제성의 비중이 높은 상황이며 지역균형에 대한 가중치는 없는 상황이다.

2.2. 지방재정법

가. 투자심사

투자심사는 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위하여 1992년 도입되어 주요투자사업 및 행사성사업에 대한 예산편성전에 사업의 타당성, 효율성 등을 심사하는 제도이다.⁵⁷⁾ 투자심사가 지방재정법에 명시된 것은 1994년 지방재정법 일부개정으로, 조문이 신설되었다.

지방재정법 [법률 제4795호, 1994.12.22. 일부개정]
제30조 (예산의 편성) ①지방자치단체는 법령 및 조례가 정하는 범위안에서 합리적인 기준에 의하여 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 한다.
..
③지방자치단체의 장은 재정투·융자사업(이하 “投·融資事業”이라 한다)에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 사업의 필요성, 사업계획의 타당성 등에 대한 심사를 하여야 한다.
(신설 1994 · 12 · 22)

투자심사는 자체, 시·도의뢰, 중앙의뢰 심사로 구분되며, 구분 기준은 용도와 사업비 규모에 의해 결정된다.

〈표 4-4〉 투자심사의 구분

구분	대상	비고
자체 심사	<ul style="list-style-type: none"> 시·군·자치구(이하 “시·군·구”라 한다)의 사업비(용역비 등 각종 부대경비를 포함한다) 60억원 미만의 신규투자사업 사업비 전액을 자체재원(지방채 제외)으로 부담하여 시행하는 신규투자사업 	해당 관할구역에 전년도 말 일 주민등록이 되어 있는 주민 수가 2년간 연속하여 100만 이상인 시·군·구는 200억원
	시·도의 사업비 300억원 미만의 신규투자사업과 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 신규투자사업	시·도의 청사 신축사업과 문화·체육시설 신축사업은 제외
	시·군·구의 총사업비 3억원 이상 5억원 미만의 홍보관 사업	
	시·군·구의 총사업비 1억원 이상 3억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업	
	시·도의 총사업비 5억원 이상 30억원 미만의 홍보관 사업	
	시·도의 총사업비 3억원 이상 30억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업	

57) 경기도(2009) 「지방재정 투·융자사업 심사 업무편람」 p. 1

구분	대상	비고
시도 의뢰 심사	• 시·군·구(자체심사대상 중 인구가 100만 이상인 시·군·구는 제외)의 사업비 60억원 이상 200억원 미만의 신규투자사업	
	• 시·군·구의 총사업비 5억원 이상 30억원 미만의 홍보관 사업	
	• 시·군·구의 총사업비 3억원 이상 30억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업	
	• 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 시·군·구의 청사 신축사업과 문화·체육시설 신축사업	
중앙 의뢰 심사	• 시·도의 사업비 300억원 이상 또는 시·군·구의 사업비 200억원 이상의 신규투자사업	
	• 외국의 자본이 도입되는 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업	
	• 시·도 또는 시·군·구의 총사업비 30억원 이상의 공연·축제 등 행사성 사업과 홍보관 사업	
	• 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 시·도의 청사 신축사업과 문화·체육시설 신축사업	
	• 기타 행정안전부장관이 국가경제 및 사회정책상 필요하다고 인정하는 사업	

자료: 지방재정투자사업 심사규칙 [행정안전부령 제200호, 2020.9.11., 일부개정]

박물관·미술관과 같은 문화시설은 기초, 광역, 중앙에 따라 상급 기관에 의뢰하는 사업비 규모를 달리하게 된다. 기초는 60억원/200억원을 기준으로 자체/광역의뢰/중앙의뢰 심사로 구분되지만, 광역은 총사업비 규모에 관련없이 모든 박물관·미술관을 중앙투자심사를 의뢰하여야 한다.

〈표 4-5〉 박물관·미술관의 투자심사 구분

구분	기초	광역	중앙
구간	~60억원 미만 박물관·미술관	기초에서 의뢰한 60억원이상 ~ 200억 미만 박물관·미술관	기초에서 의뢰하는 200억원 이상의 박물관·미술관
	-	-	광역에서 의뢰하는 모든 박물관·미술관

투자심사의 평가항목은 다음과 같다. 예비타당성조사의 평가항목과 다른 점은 재무성, 주민숙원·수혜도와 관련된 부분에서 나타나고 있다. 이는 국가와 지방 재정에 있어 공간적 범주 차이, 지자체별로 차이가 나는 재정자립도 등을 염두한 것으로 사료된다.

〈표 4-6〉 행정안전부 투융자 심사기준

구분	내용
국가의 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성	국토종합개발계획, 국가균형발전 5개년 계획 등과의 연계성 국가경제사회발전계획 수립시 동 계획과의 연계성 각 중앙부처가 추진하는 역점시책사업과의 연계성 등
중·장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성	개별 법률에 의한 지역단위 계획과의 관련성 중기지방재정계획에의 포함 여부
소요자금조달 또는 원리금 상환능력	국고보조사업 해당여부 및 부담비율 적정성 지방비부담 (또는 확보) 능력 지방채 발행요건 해당여부 및 원리금 상환능력 등 민자 확보 시 민간자본 투자계획의 구체성 등
재무적·경제적 수익성	사업시행으로 인하여 자치단체에 미치는 재무적 수익성 사업시행결과 지역에 미치는 경제적 수익성
사업의 필요성 및 시급성	타사업보다 시급히 추진하여야 하는 사유 또는 필요성 현재 현황 수요추세 등 사업의 성격분석 및 예상수요도
주민숙원·수해도 및 사업요구도	사업에 대한 주민의 사업요구정도, 사업시행으로 인한 수혜를 받는 지역 및 주민수 사업요구도: 자치단체의 사업목표치 대비 사업성과 수준을 대비 일자리 창출 효과: 직접·간접고용효과를 계량적으로 제시
사업규모, 사업비의 적정성	수혜인구, 같은 조건의 사업 등과 비교분석하여 규모·사업비의 적정 산출여부 검토 앞으로 수요추세 등 발전전망을 종합적으로 고려하여 분석

자료: 행정안전부(2020) 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」

나. 지방재정투자사업 타당성조사

총사업비 500억원 이상⁵⁸⁾의 중앙투자심사 대상사업들에 대해서는 한국지방행정연구원 지방투자사업 관리센터에서 타당성 조사를 수행하고 있다.

58) 총사업비 500억원 이상이나 국비가 300억원 이상 투입될 경우, 지방재정투자사업 타당성조사가 아닌 국가재정법에 의한 예비타당성조사를 받게 된다.

제37조(투자심사) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사전에 그 필요성과 타당성에 대한 심사(이하 “투자심사”라 한다)를 하여야 한다.

1. 재정투자사업에 관한 예산안 편성

2. 다음 각 목의 사항에 대한 지방의회 의결의 요청

가. 채무부담행위

나. 보증채무부담행위

다. 「지방자치법」 제39조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무부담

② 지방자치단체의 장은 **총 사업비 500억원 이상인 신규사업**(제1항제2호 각 목에 따른 부담의 대상인 사업을 포함한다)에 대해서는 **행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관으로부터 타당성 조사를 받고 그 결과를 토대로 투자심사를 하여야 한다.** 다만, 「국가재정법」 제38조에 따른 예비타당성조사를 실시한 경우 타당성 조사를 받은 것으로 본다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

...

지방재정투자사업 타당성조사의 평가항목은 투자심사의 항목에 맞춰 구성되어 있을 수 있다.

〈표 4-7〉 지방재정투자사업 타당성조사 평가기준

구분	내용
경제성	비용편익 분석(B/C Ratio)
재무성	재무적 순현재가치 및 내부수익률
정책성	국가 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성 중장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성 소요자금 조달 및 원리금 상환 능력 사업의 필요성 및 시급성 주민숙원·수해도 및 사업요구도

자료: 한국지방행정연구원(2016)「지방재정투자사업 타당성조사 수행을 위한 일반지침」

2.3. 박물관 및 미술관 진흥법에 의한 공립박물관·미술관 사전평가

공립박물관·미술관의 설립시에는 동법 제12조의2(공립 박물관·공립 미술관의 설립타당성 사전평가)에 의거하여 문화체육관광부의 사전평가를 받아야 한다.

제12조의2(공립 박물관·공립 미술관의 설립타당성 사전평가) ① 지방자치단체의 장이 제3조제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따른 **공립 박물관·공립 미술관**을 설립하려는 경우에는 미리 박물관·미술관 설립·운영계획을 수립하여 문화체육관광부장관으로부터 설립타당성에 관한 사전평가(이하 “사전평가”라 한다)를 받아야 한다. <개정 2017. 11. 28.>

제12조의2(공립 박물관의 설립타당성 사전평가) ① 지방자치단체의 장이 제3조제1항제2호에 따른 **공립 박물관**을 설립하려는 경우에는 미리 박물관 설립·운영계획을 수립하여 문화체육관광부장관으로부터 설립타당성에 관한 사전평가(이하 “사전평가”라 한다)를 받아야 한다. [본조신설 2016. 5. 29.]

제12조의2(공립 박물관·공립 미술관의 설립타당성 사전평가)는 2017.11.18.과 2016.5.29. 박물관미술관법 일부개정 시에 삽입된 조항이다.

〈표 4-8〉 사전평가 도입 사유

구분	제개정 사유
박물관 및 미술관 진흥법 [법률 제15062호, 2017.11.28. 일부 개정]	박물관 및 미술관이 자료의 목록 등에 대한 기록을 지속적으로 관리하도록 하고, 자료의 보존 및 관리를 위하여 적절한 수장(收藏) 및 전시 환경을 마련하도록 하며, 공립 미술관도 공립 박물관과 같이 설립타당성에 관한 사전평가를 받도록 함으로써 공립 미술관의 설립과 운영에 내실화 를 기하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.
박물관 및 미술관 진흥법 [법률 제14204호, 2016.5.29. 일부 개정]	현행법이 박물관·미술관의 양적 확충 을 기조로 한 규제완화 성격을 띠며 수차례 개정해 온 바, 이로 인한 박물관·미술관 설립과 운영상의 한계 및 문제점을 보완하기 위하여 박물관·미술관의 설립 사전 평가제 도입 , 박물관·미술관의 등록제도 개선, 박물관·미술관의 평가인증제 도입 등을 통해 박물관·미술관의 질적 개선 을 도모하고자 함.

박물관미술관법 시행령 별표2 ‘박물관 또는 미술관 등록요건’에서는 ①자료의 해당 분야에의 적합성, ②자료수집의 적정성, ③자료의 학술적·예술적·교육적·역사적 가치, ④자료의 희소성 등을 평가한다고 되어 있으나, 이를 등록단계에서 평가하기는 어렵다. 또한 공립박물관·미술관의 건립에 대한 국고보조금이나 교부세는 등록 이전의 건립단계에서 이미 지출되게 된다.

공립박물관·미술관 설립타당성 사전평가제는 박물관미술관법 시행령 별표2 ‘박물관 또는 미술관 등록요건’에 의거하여 박물관·미술관의 등록단계에서 검토하여야하는 박물관·미술관자료와 준공후 제공되는 운영내용의 질적수준에 대한 사전검토를 통해 건립에 지원되는 국고보조금의 효과성을 높이고 실제 운영의 내실을 기하기 위해 도입된 제도이다.

공립박물관·미술관 설립타당성 사전평가제의 평가지표는 크게 계획의 적정성과 지속발전가능성으로 구분되며, 통과여부의 판단은 평가지표별 가중치에 의한 다중위계분석방법이 아닌, 평가위원의 가부여부에 대한 합산 후 그 수량을 통해 통과여부를 결정하고 있다.

〈표 4-9〉 공립 박물관·미술관 사전평가제 평가지표(2021년)

구분		내 용	
계획의 적정성	기반 현황	정책적 환경	• 국가 정책 및 지자체의 중장기계획 등의 부합
		물리적 환경	• 부지의 적정성 및 편리한 접근성
	설립 목적	명확성	• 박물관의 설립 목적과 임무가 명확한가?
		실효성	• 박물관의 특성화 및 전문화 여부
	계획의 우수성	인력 계획	• 설립 준비를 위한 인력, 조직 및 전문성(자문위원회 등) 확보 노력
		운영계획	• 전시 및 교육 프로그램의 매력도 (향후 5년간 전시·교육 프로그램의 운영계획)
		시설계획	• 건립 규모의 적정성 (인력·운영예산 등 운영능력, 소장품, 전시계획, 교육 계획 등 종합적 판단)
지속 발전 가능성	발전 가능성	소장품	• 소장품의 문화적 가치(종류, 수량, 확보방식, 희소성, 선호도 등) • 소장품의 확장 가능성 (향후 5년간 예산, 확보할 수량, 확보방식 등)
		관람객	• 관람객 확보 및 확장 가능성(관람객 확보 및 확장 계획, 관람객 예상 근거 등)
		경쟁력	• 인접 박물관, 유사 주제 박물관과의 경쟁력 및 박물관 서비스 경쟁력(인근 박물관, 국내 유사주제 박물관, 인근 문화기관과의 비교)
	지자체 역량	운영역량	• 해당 지자체 운영 공립박물관·미술관 평가인증제 여부

이러한 연유로 공립박물관·미술관 설립타당성 사전평가제는 박물관미술관법에 명시되기 전부터 국고보조금 관리수단으로 사용되어 왔다.

〈사도 자율편성사업〉

① 포괄보조사업 내 신규사업

i) 철저한 사전 타당성 검증

- 지자체는 포괄보조사업 내 신규소요에 대해서는 예산 신청에 앞서 다음의 체크리스트에 의거하여 타당성을 사전 점검

...

ii) 사전 행정절차 이행

- 부지 확보, 각종 영향평가, 지방재정투융자심사 등 사전행정 절차 미이행 사업은 원칙적으로 신청 불가
▪ 다만, '15년 중 사전이행절차 완료 등 집행가능성 입증 시는 신청 가능

...

- 문화체육시설 신규사업 요구 시에는 시설별 운영계획서를 작성·제출하되, **공립박물관에 대해서는 문화체육관광부 사전평가를 거친 후 요구**

- 운영계획서에는 이용수요 및 운영비 확보방안, 전시 콘텐츠 확보현황 및 향후 확보방안 등을 구체적으로 제시
- 운영계획서의 타당성을 검토하여 운영계획 부실시 신규사업 반영 제한

자료: 기획재정부(2015) 「2016년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침(사업유형별·목별 매뉴얼)」 pp. 138-139

3. 계획의 구현 단계

3.1. 박물관 및 미술관 진흥법

박물관 및 미술관 진흥법(약칭: 박물관미술관법)은 박물관과 미술관의 건전한 육성을 위하여 설립과 운영에 필요한 사항을 규정하고 있다. 박물관미술관법에서는 박물관·미술관의 정의와 종류, 사업(업무 및 기능), 운영인력(학예사), 기부, 등록, 관리와 운영지원, 평가 및 관리 등에 대한 내용을 규정하고 있고, 국공립 박물관·미술관과 대학박물관·미술관의 설립과 운영, 사립 박물관·미술관의 설립과 육성에 관한 내용을 담고 있다.

가. 박물관 및 미술관 등록

박물관미술관법에서는 박물관·미술관을 설립·운영하려는 자는 대통령령에서 정한 기준(학예사, 자료, 시설)을 갖추어 등록하도록 하고 있다.

박물관 및 미술관 진흥법 [법률 제17007호, 2020.2.18., 타법개정]
제16조(등록 등) ① 박물관과 미술관을 설립·운영하려는 자는 그 설립 목적을 달성하기 위하여 필요한 학예사와 박물관자료 또는 미술관자료 및 시설을 갖추어 대통령령으로 정하는 바에 따라 국립 박물관 및 미술관은 문화체육관광부장관에게, 공립 박물관 및 미술관은 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 또는 「지방자치법」 제175조에 따른 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 시장(이하 “대도시 시장”이라 한다)에게 등록하여야 한다. 다만, 사립·대학 박물관 및 미술관은 시·도지사 또는 대도시 시장에게 등록할 수 있다. <개정 2009. 3. 5., 2016. 5. 29., 2020. 2. 18.>
② 제1항에 따라 등록하려는 자(이하 “신청인”이라 한다)는 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어 개관 전까지 등록 신청을 하여야 한다. <개정 2016. 5. 29.>
...
④ 제3항에 따른 등록, 심의방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2016. 5. 29.>

박물관미술관법 시행령 별표2 ‘박물관 또는 미술관 등록요건’에서는 소방시설의 설치와 피난유도 안내정보의 부착을 전제로 소장자료의 수량과 학예사 수, 시설의 공간구성을 충족하여 등록하도록 하고 있다.⁵⁹⁾

59) 이외에도 ①자료의 해당 분야에의 적합성, ②자료수집의 적정성, ③자료의 학술적·예술적·교육적·역사적 가치, ④자료의 희소성 등을 평가한다고 되어 있으나, 평가주체에 대한 언급은 없다. 이러한 평가기준은 박물관·미술관 등록을 기속행위가 아닌 재량행위로 작동될 여지를 두고 있다. 하지만, 박물관·미술관 등록신청서의 첨부서류는 시설명세서, 자료목록, 학예사 명단, 관람료 및 자료 이용료 내역으로 한정되어 있다. 박물관 및 미술관 진흥법에서 규정하고 있는 등록기준은 양적인 면과 질적인 면을 규정하고 있지만 실제

〈표 4-10〉 박물관 및 미술관 등록기준

유형	박물관자료 또는 미술관자료	학예사	시설
종합 박물관	각 분야별 100점 이상	각 분야별 1명 이상	1) 각 분야별 전문박물관의 해당 전시실 2) 수장고(收藏庫) 3) 작업실 또는 준비실 4) 사무실 또는 연구실 5) 자료실·도서실·강당 중 1개 시설 6) 도난 방지시설, 온습도 조절장치
전문 박물관	100점 이상	1명 이상	1) 100제곱미터 이상의 전시실 또는 2,000제곱미터 이상의 야외전시장 2) 수장고 3) 사무실 또는 연구실 4) 자료실·도서실·강당 중 1개 시설 5) 도난 방지시설, 온습도 조절장치
미술관	100점 이상	1명 이상	1) 100제곱미터 이상의 전시실 또는 2,000제곱미터 이상의 야외전시장 2) 수장고 3) 사무실 또는 연구실 4) 자료실·도서실·강당 중 1개 시설 5) 도난 방지시설, 온습도 조절장치

나. 국공립박물관·미술관 평가인증

국공립박물관·미술관에 대한 평가인증제도는 시설의 준공 후(정확히는 등록 후 3년 경과 후) 대상이 된다.⁶⁰⁾

국공립박물관·미술관 평가인증의 법적 근거는 박물관미술관법 제26조(박물관 및 미술관의 평가인증)에 있다.

에서는 질적인 면에 대한 내용은 지켜지지 않을 가능성이 높다. 박물관·미술관의 건립시 해당 기관이 보유하고 있는 유물들은 수량에 있어서는 등록기준을 충족할 수 있으나, 질적인 면에서 컬렉션의 일관성을 확보하기에는 어려움이 있다.

60) 박물관·미술관의 편익이 콘텐츠의 향유에 의해 발생되고, 사전평가제의 평가지표와 평가인증제의 평가지표 간의 연계성이 높음을 고려할 때, 기획단계에서 고려되어야 한다.

제26조(박물관 및 미술관의 평가인증) ① 문화체육관광부장관은 박물관 및 미술관의 운영의 질적 수준을 향상시키기 위하여 제16조에 따라 등록한 후 3년이 지난 국·공립 박물관 및 미술관에 대하여 평가를 실시하여야 한다.

② 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 평가결과를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공표하고, 관계 행정기관의 장에게 행정기관평가에 반영하도록 협조 요청할 수 있다.

③ 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 평가결과에 따라 우수한 박물관 및 미술관을 인증할 수 있다.

④ 문화체육관광부장관은 제3항에 따른 인증 박물관 또는 미술관(이하 “인증 박물관·미술관”이라 한다)에 대하여 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 인증서를 발급하고 인증사실 등을 공표하여야 한다.

⑤ 제1항, 제3항 및 제4항에 따른 평가실시, 평가인증의 기준·절차 및 방법과 인증 유효기간, 인증표시 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2016. 5. 29.]

평가인증 기준은 크게 ①설립 목적의 달성도, ②조직인력시설 및 재정 관리의 적정성, ③자료의 수집 및 관리의 충실성, ④전시개최 및 교육프로그램 실시 실적, ⑤이의 문화체육관광부장관이 정하는 사항이 된다.⁶¹⁾ 공립박물관·미술관 사전평가제의 평가지표에서 설립목적, 인력계획, 운영계획, 시설계획, 소장품이 포함됨을 볼 때, 평가인증은 사전평가제에서 제시된 계획의 실행여부를 판단하는 역할을 수행하게 된다.

3.2. 기타 건축물의 건립과 관련된 제 법률

가. 사업추진방식

시설의 건설 과정은 다시 구체적인 설계안의 수립⁶²⁾과 이에 대한 물리적 구현의 단계로 구분된다. 즉 계획의 구현단계에서의 사업추진 방식은 어떤 설계도를 채택하고 이를 시공할 것인가에 대한 결정이 이루어지는 단계이다. 일반적인 공산품의 구매과정과 건축물의 조달과정이 다른 점은 공산품의 제조사가 설계와 생산에 대한 모든 권한과 책임을 지는데 반해 건축물의 조달과정은 제조사(시공사)가 설계와 시공에 대한 권한과 책임을 모두 지게 하거나, 분리할 수 있다는 점이 다르다.

전자를 설계·시공 일괄발주방식(일명 ‘턴키’)이라 부르고 후자를 설계·시공 분리발주 방식이라고 부른다. 발주처의 관점에서 2방식의 가장 큰 차이점은 1개의 도면으로 1개의 제품밖에 만들 수 없는 건설사업에서 설계도와 실제 제품과의 불일치의 처리와 추가

61) 박물관 및 미술관 진흥법 시행령 제 17조의(박물관 및 미술관의 평가인증)

62) 문화시설의 건립과 관련한 타당성조사 등에서는 건립 기본계획이라는 용어를 사용하고 있지만, 건설기술진흥법에서는 설계안의 작성 전 단계를 구상단계로 규정하고 있다.

공사비의 발생여부로 귀결된다.

설계·시공 일괄발주방식은 시공사가 설계와 시공에 대한 모든 책임을 지게되어 설계와 시공간의 불일치에 대한 책임도 시공사가 부담하게 되므로 공사비 증가에 대한 책임도 시공사가 지니게 된다. 하지만 설계·시공 분리발주방식은 발주처가 채택한 설계인(계획)과 실제 시공(현실) 간의 조율을 발주처가 하여야 하며, 그에 따른 공사비 증가도 발주처의 책임이 된다. 설계·시공 일괄발주방식은 불량률을 최소화하기 위해서 유사한 패턴을 지닐 수 밖에 없고 이는 창의라는 개념과는 반대의 결과를 초래하게 된다.

국공립 박물관·미술관에 설계·시공 일괄발주방식을 적용하기 어려운 이유는 박물관·미술관이 국가나 지역의 랜드마크로서 기능하기 때문이다.

〈표 4-11〉 설계·시공 일괄·분리 발주의 특성 비교

구분	설계·시공 일괄발주	설계·시공 분리발주
근거법률	국가계약법 제6장 대형공사계약	설계 공모: 건축서비스산업 진흥법 제21조(설계공모의 활성화) 시공사 선정: 국가계약법 제42조(국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정)
장점	설계와 시공책임의 명확화 공사비의 선확정	디자인적 창의력 확보에 유리
단점	디자인적 창의력 확보에 어려움	설계와 시공의 조율에 대한 발주처 책임 증대

나. 사업감리방식

감리는 설계와 시공에 대한 발주처의 관리 대행 업무로 볼 수 있다. 감리는 크게 시공 감리와 책임감리로 구분되는데, 감리의 1차적인 업무는 시공품질의 확보이나 설계·시공 분리발주방식에서는 시공품질의 확보에 대한 중간조율단계의 업무도 맡게될 가능성이 높아진다. 즉, 감리는 발주처의 감독권한의 대행이나 최종결과물에 대한 관리책임을 지기 위해서는 설계·시공 분리발주방식에서는 설계와 시공 간의 중간 조율단계에 대한 책임을 함께 부담하여야 하기 때문이다.

다. 건립의 인허가

일반적으로 공립 박물관·미술관은 건축주와 인허가권자가 일치하기 때문에 사업 인허가에 대한 불확실성이 매우 낮은 상황이다. 예를들어 박물관·미술관을 짓기 어려운 용도 지역이더라도 도시계획시설로 지정함으로써 인허가 요건을 충족시킬 수 있기 때문이다. 사업의 인허가가 불확실할 수 있는 경우는 국립시설의 경우일 것임을 알 수 있다. 예를 들어 국립시설의 공간구성, 주출입구 배치, 주차장 등의 외부공간 활용 등은 지역사회에 대한 파급효과를 발생시킬 수 있는 영역이며, 건축물의 인허가 행위가 기속행위이긴 하나 지구단위계획 등을 통해 재량이 개입될 여지가 있기 때문이다.

그러므로 인허가 과정에서의 설계변경에 따른 공사비 증가가 발생할 수 있음을 고려하여야 한다.

제2절 박물관·미술관의 특성과 기본 법규의 적합성

1. 기획단계

1.1. 박물관·미술관 총사업비의 확정시점

가. 기본구상단계에서의 총사업비 확정 가능성

현대의 박물관·미술관 트렌드에서는 박물관·미술관의 총사업비가 건립 기본구상, 기본계획, 타당성조사 단계에서 확정될 수 없다. 현대의 박물관·미술관의 규모산정은 킬러 콘텐츠의 중요성, 전시기법의 다양화, 운영인력의 중요성 등으로 수장품이나 전시품의 수량에 근거한 기계적인 기법이 적용되기 어려우며, 건축설계(기본 및 실시) 및 인테리어와 연동되어져 이루어져야만 한다.

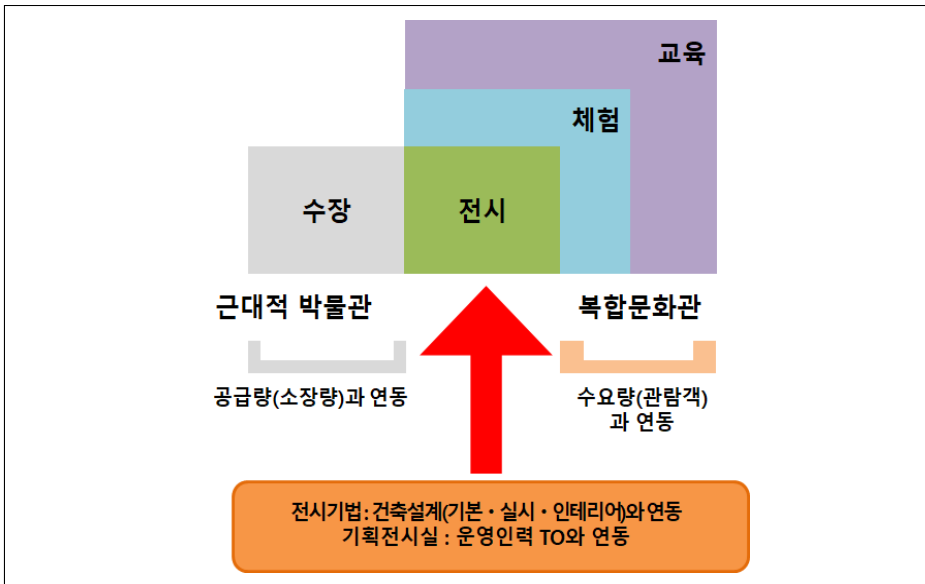
현대의 박물관·미술관에서는 공간간의 위계가 약해져서 수장고와 전시실의 경계가 모호해지고 있고 전시실의 확정을 위해서는 킬러콘텐츠와 이를 뒷받침할 수 있는 건축계획(설계)의 수립이 필요한 상황이기 때문이다. 그러므로 총사업비의 확정도 설계내용과 연동되어 변동될 수 밖에 없는 상황이다.

아울러 기획전시실의 규모산정을 위해서는 학예인력의 배치가 담보되어야 한다.

즉, 현대의 박물관·미술관 건립비는 실시설계의 완료시에 확정되는 것이다.⁶³⁾

63) 누군가는 기본구상단계의 공사비를 맞출 수 있지 않을까라고 생각할 수 있다. 하지만 이 말은 본 연구에서 제시하는 문제의식의 일부만을 본 것이다. 본 연구에서 생각하는 박물관·미술관 건립행정의 문제는 증명하기 어려운 방식으로 산출될 수 밖에 없는 계획안을 발주처가 제안하고, 관련기관들은 사업의 가부여부를 결정하면, 발주처는 자신들이 산출한 금액에 맞추어 모든 일을 해야한다는 것이고 현재의 산출방식으로는 금액을 확정할 수 없다는데 있다. 즉, 총사업비 관리제도의 총사업비 등록시점은 금액을 확정할 수 있는 시점이어야 한다는 것이다.

[그림 4-2] 총사업비 확정의 영향요인



나. 총사업비 관리제도와의 비적합성

총사업비 관리제도는 총사업비의 증가를 억제하는 제도이지만 박물관·미술관에 있어서는 비용을 어쩔 수 없이 부풀려야 하거나, 미래로 비용을 전가하는 제도일 수 있다.

기획재정부의 총사업비관리제도는 총사업비의 최초 요구시점(최초 등록시점) 이후의 설계변경에 의한 총사업비 증가를 인정하지 않으므로 합리적인 의사결정자라면 다음과 같은 방향으로 총사업비를 설정하는 것이 향후 미래의 리스크를 대비하기 수월할 것이다. 첫째, 실제 공사비 산정시 높은 금액이 필요한 특수공종에 포함되는 공정의 비중이 높아지도록 스페이스 프로그램을 수립하여 공사비 단가를 최대한 높이고 일반공종으로 표시되는 특수공종의 사양을 진행과정에서 낮추어 사업진행과정에서 예측하지 못한 우발적인 총사업비 증액에 대비할 수 밖에 없다. 둘째, 과거의 관행에 따라 건립 후 리모델링과 증축을 통해 건립과정에서 다루지 못한 부분을 보완한다.

전자는 비용을 부풀리는 행위이고 후자는 미래로 비용을 전가하는 것이다.

무엇보다 박물관·미술관에 있어 총사업비 관리제도는 제대로된 시설을 짓지 못하도록 하는 장애요인이 될 수 있다. 기관의 미션, 보존·전시·교육 등의 프로그램과 인테리어, 건축설계가 일관성과 체계성을 가지고 추진되어야 하지만, **대상기준(총사업비 2백억원)**

과 총사업비의 확정시점(기본구상, 타당성조사)은 이를 위한 논의와 합의 자체를 어렵게 만들고 사업을 분절시키고 있다.

다. 개선방안

총사업비 관리제도는 총사업비의 증가를 억제하여야 하는 본연의 목적이 있다.

총사업비 관리제도가 박물관·미술관 건립사업과 맞지 않는 이유는 총사업비를 확정할 수 없는 기본구상 및 타당성조사 단계에 총사업비를 확정시켜야 한데 있다.

박물관·미술관에 있어서는 실시설계 전후로 해서 총사업비를 확정시키는 것이 계획단계에서는 적절하다.⁶⁴⁾ 실시설계 전으로 확정할 경우, 기본설계에 인테리어 설계가 부가되는 수준이 될 것이고 실시설계 완료시점으로 확정할 경우 기본설계, 인테리어, 전기·기계·설비 계획의 내용이 포함된다.

〈표 4-12〉 총사업비 확정 시점

단계	기본계획 수립 단계	기본설계 단계	실시설계 단계
내용	현행	전시 및 작업에서의 특성(인테리어, 장비)을 반영하는데 한계 있음	계획으로 파악할 수 있는 최종단계

일반적으로 기본설계 및 실시설계에 투입되는 비용은 공사비의 5%수준이다.

〈표 4-13〉 건축부문 설계비 비율

공사비	종 별	제 3종(복합)			
	도시의양	상급	중급	기본	감리
100억원		5.50	4.59	3.67	1.14
200억원		5.33	4.44	3.56	1.11
300억원		5.29	4.41	3.53	1.10
500억원		5.19	4.32	3.46	1.08
1000억원		5.10	4.25	3.40	1.07
2000억원		5.03	4.19	3.35	1.05

자료: 기획재정부(2020) 「2021년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침(사업유형별·목별 매뉴얼)」 p. 259

국립박물관단지 건립사업의 예비타당성조사보고서를 알 수 있는 박물관의 총사업비와 연간 운영비와의 비율을 다음과 같이 산출된다.

64) 실시설계를 전후로 총사업비 등록을 하는 것은 총사업비 관리제도의 기본원칙과는 맞지 않다. 하지만 그 원칙에 대한 예외도 현실에서는 있다는 것을 정책담당자들은 알고 있을 것이다. 다만 그 예외에 다수가 해당되는 경우에는 그것을 예외라 강제하지 말고, 예외가 원칙이 될 필요가 있다는 것이다.

〈표 4-14〉 박물관의 총사업비 대비 연간 운영비

구분	사업비 (백만원) (용지보상비 제외)	연간운영비 (백만원) (재투자비 제외)
국가기록박물관	52,502	3,833
도시건축박물관	111,347	6,965
디자인박물관	90,215	6,593
디지털문화유산관	54,514	3,544
어린이박물관	35,791	1,229
평균	68,873.80	4,432.80
비율	100%	6.44%

자료: KDI PIMAC(2015) 「2015년도 예비타당성조사 보고서 국립박물관단지 조성사업 예비타당성조사」 pp. 246-250

국립박물관의 건립사업에 있어 설계비가 차지하는 비중은 연간 운영비와 거의 비슷한 상황이다. 건축계획과 박물관의 전시 콘텐츠와의 관계를 볼 때, 총사업비에서 설계비는 운영비에 있어 개관전 운영비용(운영준비성 비용)과 내용적으로는 유사한 성격을 지닌다.

재정당국 또는 주무부처에서 결정해야하고 우려되는 점은 박물관·미술관 건립사업을 포기할 때까지의 매몰비용(기회비용)이라 생각된다. 3억원 수준(정액)의 학술연구결과를 바탕으로 사업을 포기할지, 공사비의 5% 수준의 돈을 설계비(운영준비성 비용)들이고 포기할지에 관한 것이다. 한가지 염두할 것은 잘못되어진 건물을 지을 경우 공사비의 193.2%를 날릴 수도 있다는 것이다.(6.44%*30년)⁶⁵⁾

65) 행안부 투융자심사나 기재부 예비타당성조사에 신청하는 많은 문화시설들이 정치권의 선심성 공약에서 출발할 가능성을 부정할 수는 없다. 지자체장의 임기는 4년이나 기본 및 실시설계에 걸리는 시간은 약 2년 내외, 기본계획이나 타당성조사를 수행하는데도 최소 6개월이상이 걸리는 상황에서 기재부 투융자심사와 문체부 사전평가제를 통과하는 시간을 감안하면 임기를 초과할 가능성을 가지게 된다. 실시설계 이후 타당성을 판별하는 방식은 매몰비용이 큰 것 같지만 실제로는 정치적 리스크가 적은 사업들만 추진할 가능성이 높아짐을 예상할 수 있다.

1.2. 소요정원의 확보⁶⁶⁾

가. 박물관·미술관에서 소요정원 확보의 어려움

1) 행정안전부의 정부조직 직제 관리 기준

행정안전부의 정부조직 관리지침에서는 신규인력 수요의 발생시 기존인력의 전환·재배치를 원칙으로 하고 있으며, 국정과제 추진, 법령 제·개정 사항, 시설·장비 도입 등 사전예측이 가능한 경우는 제외하도록 하고 있다.⁶⁷⁾

[그림 4-3] 행정안전부 직제 관리 절차



자료: 정부조직관리정보시스템 누리집(www.org.go.kr/intrcn/orgnzt/viewOcgznz.do)

66) 일반적으로 국공립 박물관·미술관의 운영조직은 공무원 조직인 사업소(ex. 서울시립미술관)와 민간 조직인 법인(ex. 경기도립미술관, 국립항공박물관)으로 구분될 수 있다. 설립과정에서의 차이점은 전자는 조직 및 직제규정(행안부 동의)을 개정하고 예산을 확보하기 위한 과정이 필요하지만, 후자는 예산확보의 과정으로도 설립이 가능하다는 것이다. 본 연구에서는 박물관·미술관의 양적확대를 지양하기 위해 직영을 전제로 분석하였다.

67) 행정안전부(2019) 「2020년도 정부조직관리지침」 p. 5

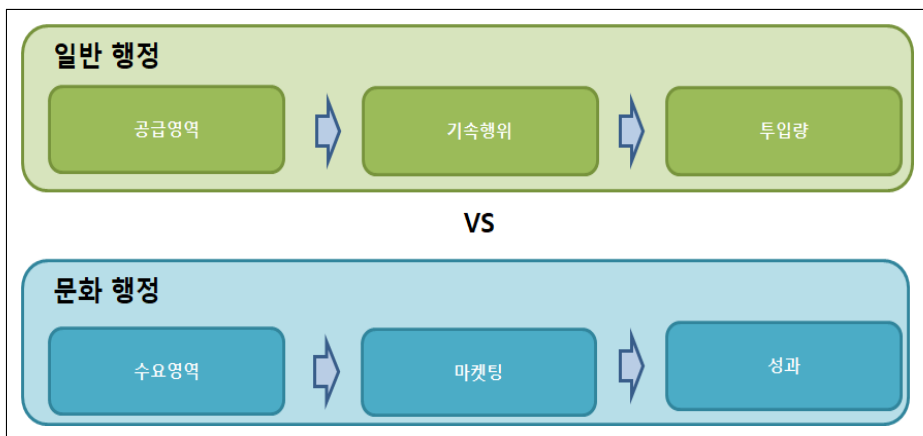
①각 부처는 기구개편안, 소요정원안(사유 및 근거자료 포함)을 담은 직제개정 요구를 하게 되며, ②행정안전부는 조직심사와 직제개편에 대한 법령안 개정을 진행하게 되고, ③각 부처는 기재부와 인력소요에 따른 예산협의를 진행하게 된다. 이때 행정안전부의 직제심사 기준은 정부조직 관리방향과의 부합성, 정부의 직접 수행 필요성(민간위탁, 지방이양 등), 타부처와의 기능중복 가능성, 외국 사례 등이 적용된다.⁶⁸⁾

2) 박물관·미술관에서의 정량적 성과 증명의 어려움

기속행위의 성격을 지니고 있는 일반적 행정업무는 업무에 대한 투입량(Input)과 그에 따른 산출량(Output) 간의 인과성이 높으나, 투입량(Input)과 성과(Outcome)의 관계에 있는 문화행정은 투입량과 성과 간의 높은 인과성을 확보하기 어렵다. 이는 일반적 행정업무가 공급자가 설정한 조건이 충족되는 이용자의 총합을 산출량으로 간주할 수 있는데 반해, 문화행정에서는 이용자 개인의 내재된 만족도들의 총합이 성과로 나타나기 때문에 투입량과 성과 간의 연관성이 낮아지는데에 기인한 것으로 판단된다.

소요정원 증가의 필요성을 증명하는 논리에 있어, 투입량으로 증원의 필요성을 증명하는 것에 비해 성과로 필요성을 증명하는 것은 매우 어렵고 불확실성이 크다. 이는 결국 수요자의 기호와 선택이라는 불확정적 요인이 성과의 향방을 결정하기 때문에 행정의 영역이라기 보다는 마케팅의 영역에 가까운 면이 있다.

[그림 4-4] 일반행정과 문화행정 차이



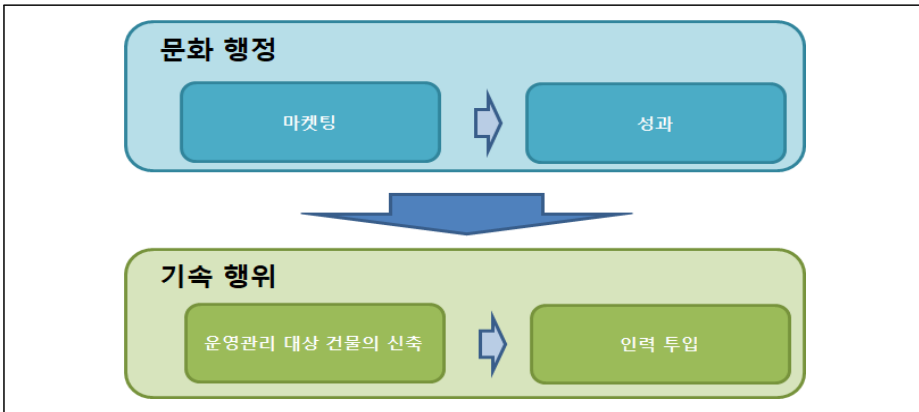
68) 정부조직관리정보시스템 누리집(www.org.go.kr/intrcn/orgnzt/viewOcgntz.do)

나. 박물관·미술관에서 건립 과정과 소요정원 확보의 역행 상황

이상에서 분석한 정부조직 직제 관리 기준과 박물관·미술관에서의 정량적 성과 증명의 어려움은 박물관·미술관의 본질과 맞지 않는 소요정원 확보과정을 유도하고 있다.

행정안전부의 정부조직 관리지침에서는 규정하고 있는 시설·장비 도입시 소요정원 증원 기준에 의거하여 시설 건립행정이 운영조직 구성에 선행하는 상황이 발생하게 되는 것이다. 즉 시설이 건립되었으니 운영인력이 필요하다는 논리전개 구조가 형성되는 것이다. 이는 문화시설의 편익발생 근원이 시설이 아니라 콘텐츠라는 근본 전제에 위배하는 것이다.⁶⁹⁾

[그림 4-5] 문화행정의 기속행위 간주



다. 개선방안

1) 건립기획단계에서의 전담인력 배치 의무 강화

시설 건립 후 소요정원의 확보가 가능한 상황은 건립기획과 실현결과(성과) 간의 인과성과 필연성 확보를 저해한다. 이러한 상황을 방지하기 위해 문화분야 국책사업이나 지자체 역점사업에서는 관련 법규정을 제개정하여 추진단을 설립·운영하고 있다.

하지만, ‘추진단’이라는 정규조직의 설치 건립여부가 불확실한 상황에서 어려움이 있다. 아래 표에서 열거하고 있는 사업 중 ‘아시아문화중심도시’와 ‘울산시립박물관’은 국가행정수반 또는 광역지자체장의 선거공약으로서 선거를 통해 국민 또는 시민의 간접적인 동의를 확보한 사업이다.

69) 기획전시설 규모추정에 있어 주요 영향요인은 학예인력이다.

시설의 기획단계에서 인력 투입 문제는 시설의 건립이 결정되지 않은 불확실한 상황에서 한시적 프로젝트에 기반한 비정규직과 건립 이후 영구적인 시설에 기반한 정규직과의 연결에 관한 문제를 발생시킬 수 있기 때문에 사업의 추진에 대한 확실성이 담보되기 위한 지자체의 의지가 필요하다.

〈표 4-15〉 추진단 운영 사례

기관	사업	관련 내용
문화체육관광부	아시아문화중심도시 조성 (2008년 착공)	'아시아문화중심도시 조성'에 관한 특별법 제정(2006.9.27.) 제30조(아시아문화중심도시 추진단의 설치) ① 아시아문화중심도시 조성사업을 효율적으로 수행하고, 조성위원회의 업무를 지원하기 위하여 문화관광부에 아시아문화중심도시 추진단(이하 "추진단"이라 한다)을 둔다.
울산광역시	울산시립미술관 건립 (2019.8.29. 착공)	'울산광역시 행정기구 설치 조례 시행규칙' 개정(2020.5.28.) 제15조(문화관광체육국에 두는 과) ① 문화관광체육국에 문화예술과, 관광진흥과, 체육지원과, 전국체전기획단 및 시립미술관추진단을 둔다. ... ⑧ 시립미술관추진단장은 다음 사항을 분장한다. 1. 시립미술관 업무계획 수립 및 추진 2. 시립미술관 건립 추진 3. 시립미술관 운영에 관한 조례의 제정·개정 4. 시립미술관 전시·행사 계획 수립 및 추진 5. 시립미술관 홍보 계획 수립 및 추진 6. 시립미술관 교육프로그램 개발 및 운영 7. 작품 수집 및 소장품 관리 8. 작품수집심의위원회 운영 9. 작가 및 작품의 조사·연구 10. 국내·외 미술관 교류 및 네트워크 구축 11. 울산 디지털아트 비엔날레 기획 및 추진

이러한 문제를 극복하기 위해 문화체육관광부의 박물관·미술관 설립타당성 사전평가제에서는 전담인력의 확보여부를 중요한 판별기준으로 적용하고 있다. 박물관·미술관 설립타당성 사전평가제에서 전담인력의 확보 여부는 계획의 우수성을 판단하는 지표이지만 선투자에 따른 지자체의 추진의지에 대한 신뢰성을 평가할 수 있는 판단지표가 된다.

〈표 4-16〉 공립 박물관·미술관 사전평가제 평가지표에서 인력계획

구분		내용
계획의 적정성	인력 계획	• 설립 준비를 위한 인력, 조직 및 전문성(자문위원회 등) 확보 노력
	운영계획	• 전시 및 교육 프로그램의 매력도 (향후 5년간 전시·교육 프로그램의 운영계획)
	시설계획	• 건립 규모의 적정성 (인력·운영예산 등 운영능력, 소장품, 전시계획, 교육 계획 등 종합적 판단)

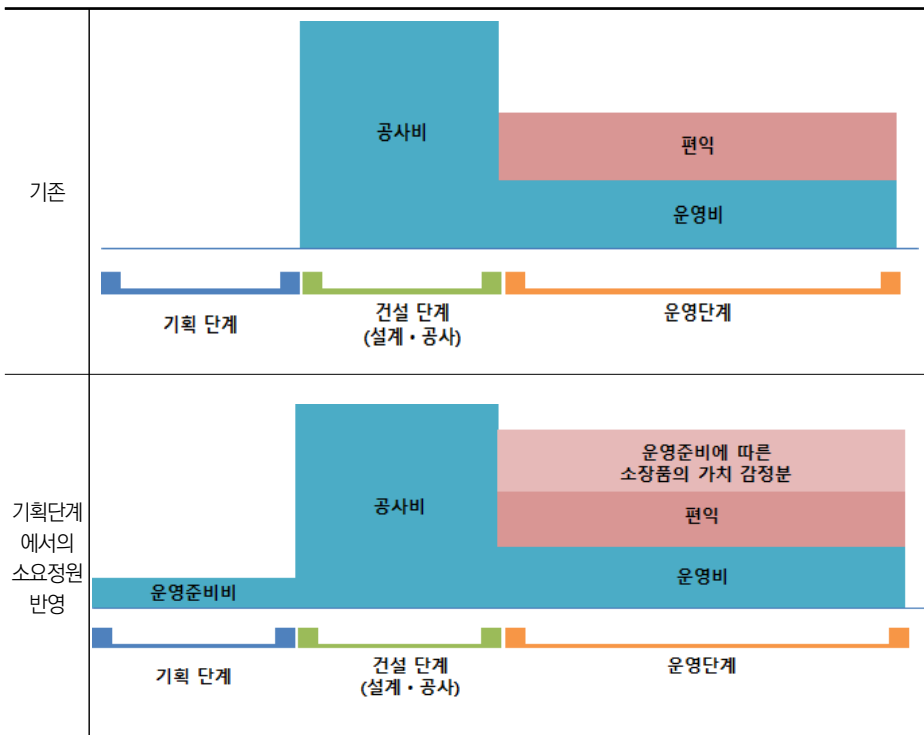
2) 단계별 준비정도를 감안한 소요정원 증원 허용

박물관·미술관에 있어서는 시설·장비의 도입이 아닌 시설의 도입을 위한 준비과정에서의 소요정원 증원을 허용할 필요가 있다. 현재의 정부조직 관리지침은 문화행정의 성과증명이 어려운 가운데 최소한의 비용을 지출하는 방식이지만 실제 건물을 확보하기 위해 투입되는 공사비의 규모를 고려한다면 효과없는 선투입 비용 발생을 인정하는 입장이라고 생각된다. 본 연구에서의 준비 단계별 소요정원 증원은 선투입 비용의 효과성(운영준비에 소장품의 자산가치 상승에 따른 관람편익의 증가분)을 최대화시키기 위한 방안으로 볼 수 있다.

진위감정(authentication)과 시가감정(valuation)으로 설명되는 미술품의 가치평가에는 필수적으로 고려해야 할 일반적 요소가 있다. 미술품의 작가(예술성, 독창성)와 역사성, 희소성, 보존상태가 이에 해당된다.

자료: 남궁술·박광동(2008) 「유럽의 문화법제에 관한 비교법적 연구 I-미술품매매에 있어서의 진본성(authenticity) 확보를 위한 유럽의 법적 대응-」 한국법제연구원, p. 16

〈표 4-17〉 기획단계의 소요정원 반영에 따른 편익 증가



즉 투자심사와 문체부 사전심의제의 통과시, 소장품의 확보현황과 가치분석, 건축설계 검토 과정 등 박물관·미술관의 건립 준비 단계에 소요정원 증원을 허용하는 것을 정부조직 관리지침에서 긍정적으로 검토하여야 할 필요가 있는데 정규적인 행정절차(문체부의 사전평가제) 이전에 소장품의 확보현황과 가치분석을 통한 기관의 자산관리 관점에서 소요정원 확보의 중요성을 고려할 필요가 있다.⁷⁰⁾

1.3. 소장품의 확보

가. 구입의 어려움(재정여건)

박물관과 미술관의 소장품 구성은 전시의 일관된 맥락을 구현할 수 있도록 뒷받침되어야 한다. 이를 위해서는 소장품 간의 연계성이 높이기 위해 수집이 진행되어야 한다. 즉, Mission과 연계성이 높은 소장품의 빈도를 높이도록 수집정책이 정해져야 한다.

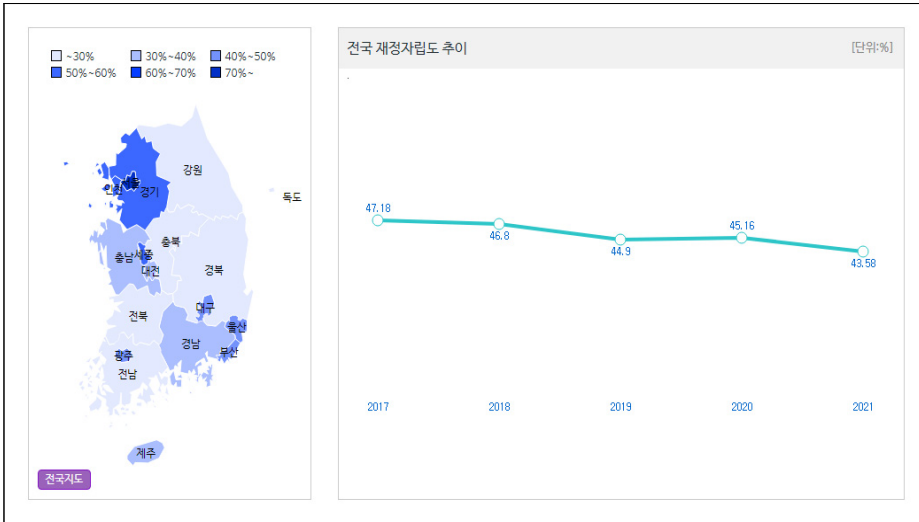
소장품의 빈도를 높이기 위해서는 구입, 기증 등의 방법이 있지만 기증이 기증자의 의사에 의해 결정되는 일방적 행위로 수증자의 수동적 행위를 수반하는 반면, 구입은 쌍방간의 합의에 의한다는 점에서 수증자의 노력 또는 자금력에 의해 작품의 취득에 영향을 미치게 된다.

국내 박물관 및 미술관의 소장품 구입예산에 대한 정확한 파악은 어렵지만, 미술계에서는 지속적으로 국공립기관의 소장품 구입예산의 과소상황에 대한 지적이 있었다고 판단된다.

박물관·미술관을 운영하는 지자체의 재정여건은 차이가 있지만, 인구 감소와 고령화로 인한 지역소멸 상황은 수도권을 제외한 지방으로부터 진행 중에 있다. 전국지자체의 재정자립도는 감소추세에 있으며, 광역단위에서 볼 때, 수도권과 광역시가 재정자립도가 높은 상황임을 알 수 있다.

70) 건립기획단계에서의 불확정적 상황에서 계약직 공무원의 채용이 적절할 수 있으나, 영구적인 시설물이 축조된 이후의 상황과의 적합성을 고려할 필요가 있다.

[그림 4-6] 광역단위 재정자립도 현황



자료: 지방재정 365 지방재정통합공개시스템 누리집

(lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?v2xPath=/ui/portal/theme/vslz/sd006_th005_01.xml#)

재정자립도에 있어 상위 10위권에 랭크되는 지자체는 47% 이상이지만 하위 10위권의 경우 7% 미만으로 나타나고 있다.⁷¹⁾

71) 자치단체 예산규모 대비 자체수입의 비율을 나타내는 재정자립도와 달리 지자체가 자율적으로 집행할 수 있는财源의 비율인 재정자주도(자치단체 예산규모 대비 자주자원(자체수입+지방교부세+조정교부금))의 경우, 재정자립도의 하위 10개 지자체에서는 다르게 나타나고 있다. 재정자립도가 낮은 비도시 지역의 재정자주도는 상대적으로 높지만, 재정자립도가 낮은 도시지역(광역시 광역시 자치구)의 재정자주도는 낮은 상황임을 알 수 있다.

〈표〉 재정자립도 및 재정자주도 하위 10개 지자체 비교

단위: %

재정자립도 하위 10개 지자체	경북 영양군	전남 완도군	전남 신안군	전남 보성군	전남 고흥군	전남 장흥군	경북 봉화군	전북 진안군	전남 해남군	경북 청송군
재정자립도	5.78	5.99	6.41	6.44	6.46	6.66	6.74	6.82	6.88	6.9
재정자주도	65.0	50.6	56.4	55.0	50.6	54.0	64.3	58.4	52.1	62.8
재정자주도 하위 10개 지자체	광주 북구	부산 북구	대전 서구	대전 동구	대전 대덕구	대전 중구	광주 남구	부산 부산진구	부산 영도구	부산 금정구
재정자립도	13.6	11.9	17.8	10.6	13.8	11.1	12.7	19.9	9.3	16.0
재정자주도	26.94	27.1	28.52	28.74	29.02	29.05	29.18	29.58	29.86	29.96

〈표 4-18〉 전국 지자체 재정자립도 현황

단위: %

구분	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위	10위
상위 10개 지자체	서울 본청	경기 성남시	경기 화성시	서울 서초구	세종 본청	서울 중구	서울 강남구	경기 본청	경기 용인시	인천 본청
	77.28	58.54	58.45	58.16	56.1	55.28	54.89	49.05	48.68	47.53
하위 10개 지자체	경북 영양군	전남 완도군	전남 신안군	전남 보성군	전남 고흥군	전남 장흥군	경북 봉화군	전북 진안군	전남 해남군	경북 청송군
	5.78	5.99	6.41	6.44	6.46	6.66	6.74	6.82	6.88	6.9

박물관·미술관의 건립에 있어서는 재정자립도보다는 재정자주도에 더 영향을 받는 것으로 판단된다. 아래의 표에서 볼 때, 재정자립도가 낮은 지자체이더라도 교부세의 자주 재원이 확보될 경우, 박물관·미술관을 운영하고 있음을 알 수 있으나, 재정자주도가 낮은 지자체는 건립을 적제하는 상황이다.⁷²⁾

〈표 4-19〉 재정자립도 및 재정자주도 하위 10개 지자체의 공립 박물관·미술관 현황

재정자립도 하위 10개 지자체	경북 영양군	전남 완도군	전남 신안군	전남 보성군	전남 고흥군	전남 장흥군	경북 봉화군	전북 진안군	전남 해남군	경북 청송군
시설명	·영양산 촌 생 활 박물관 (2007)	·장보고 기념관 (2017)	·증도갯 벌 생 태 전시관 (미등록) · 하의3 도 농 민 운 동 기 념관 (미등록) · 에로스 서 각 박 물관 (미등록) · 세계화 석 광 물 박물관 (미등록)	· 한국차 박물관 (2011) · 보성군 립 백 민 미술관 (1997)	· 고흥갑 재 민 속 전시관 (2018) · 고흥분 청 문 화 박물관 (2017)	· 동학농 민 혁 명 기념관 (미등록) · 방촌유 물 전 시 관 (미등록)	· 청량산 박물관 (2004) · 총재박 물관 (미등록)	· 진안역 사 박 물 관 (2012) · 진안가 위 박 물 관 (2017)	· 고산윤 선 도 유 물 전 시 관 (2015) · 해남공 룡 박 물 관 (2012)	· 청송민 속 박 물 관 (1995) · 청송수 석 꽃 돌 박물관 (미등록) · 군립청 송 야 송 미술관 (미등록)
개수	1	1	4	2	2	2	2	2	2	3

72) 이는 재정자주도가 낮은 지자체가 대도시의 구도심 지역으로 본청의 문화시설이 이미 운영되고 있는 상황과 자주재원의 부족에 따른 복지비용 지출에 따른 부담으로 박물관·미술관에 대한 지출이 후순위로 밀려나는 2가지 요인에 기인한 것으로 판단된다.

재정자주도 하위 10개 지자체	광주 북구	부산 북구	대전 서구	대전 동구	대전 대덕구	대전 중구	광주 남구	부산 부산진구	부산 영도구	부산 금정구
시설명	·남도향 토음식 박물관 (2009) ·시화마 을금봉 미술관 (2015)	-	-	-	-	·한국족 보박물 관 (2010)	·양림 미술관 (미등록) ·이강하 미술관 (2018)	-	-	-
개수	2	0	0	0	0	1	2	0	0	0

자료: 문화체육관광부(2020) 「2020 전국문화기반시설 총람」

주: 괄호() 내 숫자는 등록연도

위 시설 중, 굵은 글씨로 처리된 동화농민혁명기념관, 청량산박물관, 진안역사박물관, 남도향토음식박물관, 한국족보박물관은 문화체육관광부의 2020년 공립박물관 평가인증에서 우수시설로 인증된 시설이다.⁷³⁾ 이들 시설 중 절반 이상은 지속적인 소장품 증가가 발견되고 있으나 그렇지 않은 시설도 존재하고 있다.

〈표 4-20〉 재정자립도 및 재정자주도 하위 10개 지자체 중 공립박물관·미술관 평가인증 통과시설의 소장품 증가 추이

구분		2020		2019		2018		2017		2016
		건	점	건	점	건	점	건	점	점
전남 장흥군	동화농민 혁명기념관	59	136	3,849	6,546	4,804	6,356	4,105	5,454	5,401
경북 봉화군	청량산 박물관	2,037	2,992	1,981	2,744	1,928	2,648	1,928	2,648	2,648
전북 진안군	진안역사 박물관	1,284	2,874	1,284	2,874	1,252	2,732	1,221	2,565	2,522
광주 북구	남도향토 음식박물관	350	1,038	350	1,038	351	1,038	351	1,038	1,038
대전 중구	한국족보 박물관	989	2,135	956	2,032	945	1,048	904	1,911	1,875

자료: 문화체육관광부(2016~2020) 「전국문화기반시설 총람」

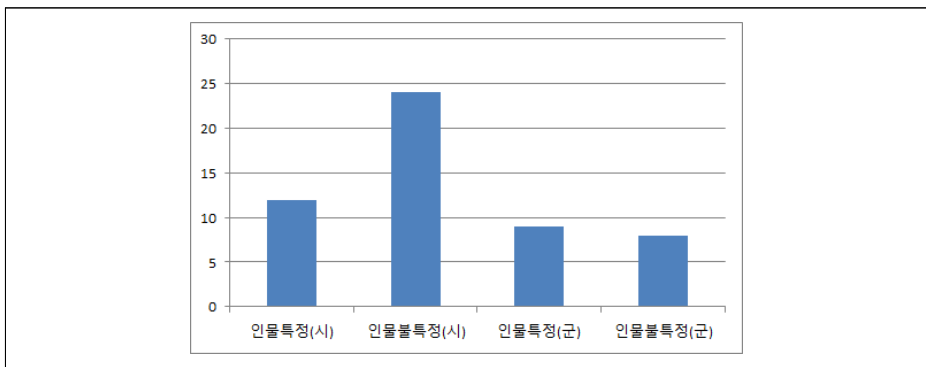
73) 문화체육관광부의 박물관 평가인증 대상시설은 박물관 등록 후 3년이 경과된 시설이 대상이 된다. 그러므로 위에서 제시하고 있는 시설 중 인증을 받지 못한 시설은 인증대상이 되지 않는 시설과 미인증 시설을 포함하고 있다.

나. 기증에 대한 의존 상황

1) 군지역에서의 기증 의존 심화

지역에서는 지역(출신, 활동) 작가의 작품보존과 지역의 도시마케팅 차원에서 지역작가의 기증에 기반한 미술관을 건립·운영 중에 있는데, 작가 또는 기증자의 이름을 딴 시설은 전국 72개소(광역시 19개소, 기초 53개소) 시지역에 소재한 시설은 12개소, 군지역에 소재한 시설은 9개소이다(광역시자체 소속은 제외).

[그림 4-7] 기초자치단체 미술관명칭에서의 시군별 인물특정 현황



시지역에서 기증자명이 기관명에 기재된 시설과 그렇지 않은 시설의 비율은 12:24이나 군지역에서는 그 비율이 9:8로 변화됨을 볼 때, 재정여건이 열악한 비도시지역의 미술관일수록 지역 출신 작가와 그 유가족의 기증에 의존하고 있는 실정임을 알 수 있다.

〈표 4-21〉 공립미술관 시설명의 기증인 특정 현황

번호	시설	주무관청	시/군	기증인물
1	경재정선미술관	서울 강서구	시	
2	남서울미술관	서울시	광역시	
3	서울시립미술관	서울시	광역시	
4	성북구립미술관	서울 성북구	시	
5	종로구립 박노수미술관	서울 종로구	시	박노수
6	종로구립 고희동미술관	서울 종로구	시	고희동
7	부산광역시립미술관	부산시	광역시	
8	부산광역시현대미술관	부산시	광역시	
9	대구문화예술회관 미술관	대구시	광역시	
10	대구미술관	대구시	광역시	

번호	시설	주무관청	시/군	기증인물
11	인천광역시 송암미술관	인천시	광역시	송암은 유물 및 건물 기증자
12	인천아트플랫폼	인천시	광역시	
13	광주시립미술관	광주시	광역시	
14	시화문화마을 금봉미술관	광주 북구	시	금봉 박행보
15	양림미술관	광주 남구	시	
16	이강하 미술관	광주 남구	시	이강하
17	대전시립미술관	대전시	광역시	
18	이응노미술관	대전시	광역시	이응노
19	경기도미술관	경기도	광역시	
20	아람미술관	고양시	시	
21	단원미술관	안산시	시	
22	백남준아트센터	경기도	광역시	백남준
23	성남큐브미술관	성남시	시	
24	수원시립아이파크미술관	수원시	시	
25	양주시립장욱진미술관	양주시	시	장욱진
26	양평군립미술관	양평군	군	
27	여주세계생활도서관	여주시	시	
28	오산시립미술관	오산시	시	
29	이천시립월전미술관	이천시	시	월전 장우성
30	강릉시립미술관	강릉시	시	
31	내설악예술인촌 공공미술관	인제군	군	
32	양구군립 박수근미술관	양주군	군	박수근
33	진부령미술관	고성군	군	
34	관아갤러리	충주시	시	
35	진천군립생거판화미술관	진천군	군	
36	청주시립미술관	청주시	시	
37	청주시립미술관 분관(대청호미술관)	청주시	시	
38	청주시 한국공예관	청주시	시	
39	고암이응노생가기념관	홍성군	군	이응노
40	천안시립미술관	천안시	시	
41	남원시립김병중미술관	남원시	시	김병중
42	벽천미술관	김제군	군	벽천 나상목
43	순창공립미술관	순창군	군	
44	익산예술의전당미술관	익산시	시	
45	전라북도립미술관	전라북도	광역시	
46	정읍시립미술관	정읍시	시	
47	최북미술관	무주군	군	최북
48	남도전통미술관	진도군	군	

번호	시설	주무관청	시/군	기증인물
49	노적봉예술공원 미술관	목포시	시	
50	무안군오송우미술관	무안군	군	오송우
51	보성군립백민미술관	보성군	군	백민 조규일
52	영암군립하정웅미술관	영암군	군	하정웅 기증품
53	아산조방원미술관	곡성군	군	아산 조방원
54	함평군립미술관	함평군	군	
55	화순군립석봉미술관	화순군	군	
56	경주술거미술관	경주시	시	
57	경주예술의전당 알천미술관	경주시	시	
58	군립청송야송미술관	청송군	군	야송 이원좌
59	김천시립미술관	김천시	시	
60	포항시립미술관	포항시	시	
61	경남도립미술관	경상남도	광역시	
62	김해문화의전당 윤슬미술관	김해시	시	
63	진주시립이성자미술관	진주시	시	이성자
64	창원시립마산문신미술관	창원시	시	문신
65	클레이아크김해미술관	김해시	시	
66	서귀포시기당미술관	서귀포시	시	기당은 유물 및 건물 기증자
67	소암기념관	서귀포시	시	소암 현충화
68	이중섭미술관	서귀포시	시	이중섭
69	제주도립 김창열미술관	제주도	광역시	김창열
70	제주도립미술관	제주도	광역시	
71	제주추사관	제주도	광역시	
72	제주현대미술관	제주도	광역시	

자료: 문화체육관광부(2020) 「2020 전국문화기반시설 총람」

주: 음영처리 시설은 군지역 공립미술관 시설명 중 기증인이 특정된 경우

2) 건립시점에서의 (컬렉터보다는) 작가에 대한 기증 의존

문화기반시설총람(2020) 기준으로 전국에 소재한 미술관 총 72개소 중 기증자의 이름을 특정하고 있는 시설은 25개소인데⁷⁴⁾, 이들 중 작가가 아닌 컬렉터 또는 건물기증자의 이름이나 호를 적용한 경우는 인천광역시 송암미술관, 영암군립하정웅미술관, 서귀포기당미술관 3개소이다.⁷⁵⁾

74) 기초지자체 소관 21개소와 광역지자체 소관 4개소(인천광역시 송암미술관, 대전시립 이응노미술관, 경기도 백남준아트센터, 제주도립김창열미술관)

75) 광역지자체 산하 기관 중에서도 기증자의 이름을 기관명에 특정하고 있는 시설이 4개소(인천광역시 송암미술관, 대전시립이응노미술관, 경기도립백남준미술관, 제주도립김창열미술관)이 있다.

다. 개선 대안(물납대상의 확대를 통한 수집량의 증대)

1) 골동품 및 미술품의 물납을 위한 당면 과제

물납제도의 취지는 일시적으로 거액의 조세부담을 지는 경우 금전으로 조세를 납부하기 어려운 납세의무자의 편의를 고려해 금전 대신 자산으로 조세채무를 이행할 수 있도록 하는데 있다.⁷⁶⁾ 이에 따라 우리 법률에서는 물납의 규모에 대한 기준(상속세의 경우 해당 상속재산가액의 1/2 초과 및 2천만원 이상, 지방세의 경우 1천만원 초과)을 명시하고 있다.

물납제도도 현금납부자와의 형평성, 납세의무자의 납세 방법에 대한 전략적 선택에 따른 조세회피 가능성, 물납대상물의 가액평가의 공정성, 물납재산 매각 차액에 따른 국고 손실 우려 등의 논란이 있다.⁷⁷⁾

우리나라의 세법상 국세(상속세 및 증여세) 및 지방세의 물납 대상은 부동산 또는 유가증권에 한정하고 있다.

상속세 및 증여세법

제73조(물납) ① 납세지 관할 세무서장은 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 납세의무자의 신청을 받아 물납을 허가할 수 있다. 다만, 물납을 신청한 재산의 관리·처분이 적당하지 아니하다고 인정되는 경우에는 물납허가를 하지 아니할 수 있다. <개정 2013. 5. 28., 2014. 1. 1., 2015. 12. 15., 2017. 12. 19., 2019. 12. 31.>

1. 상속재산(제13조에 따라 상속재산에 가산하는 증여재산 중 상속인 및 수익자가 받은 증여재산을 포함한다) 중 **부동산과 유가증권**(국내에 소재하는 부동산 등 대통령령으로 정하는 물납에 충당할 수 있는 재산으로 한정한다)의 가액이 해당 상속재산가액의 2분의 1을 초과할 것

지방세법

제117조(물납) 지방자치단체의 장은 재산세의 납부세액이 1천만원을 초과하는 경우에는 납세의무자의 신청을 받아 해당 지방자치단체의 관할구역에 있는 **부동산**에 대하여만 대통령령으로 정하는 바에 따라 물납을 허가할 수 있다.

물납의 대상을 부동산 및 유가증권으로 한정하는 이유는 환금성과 가치평가(감정)의 문제로 볼 수 있는데, 이는 세입을 현금화시켜 정부의 다양한 살림살이에 요구되는 세출에 충당하여야 하기 때문이다. 즉, 세무당국의 입장에서 골동품과 미술품의 물납은 물납된 자산의 현금화 과정에서 재정손실의 방지에 초점을 둘 수 밖에는 없다.

이는 달리 말하면, 골동품과 미술품의 물납(세입)과 국공립 박물관 및 미술관의 소장품 구입(세출)이 등가 관계를 이룬다면 굳이 현금화 과정을 거치지 않더라도 물납이 더

76) 한국조세재정연구원(2015) 「물납제도 운영현황 및 주요국과의 비교 연구」 p. 34

77) 국회입법조사처(2020) 「상속세 미술품 물납제도 도입을 위한 입법론적 검토」

적절한 조세징수 방법이 될 수 있고 세입과 세출의 등가관계가 형성될 수 있는 행정체계의 구축이 골동품과 미술품 물납의 전제 조건이 됨을 알 수 있다.

2) 행정체계 제안

① 물납 한도액과 우선순위 제시

세금의 징수권자는 골동품 및 미술품의 물납에 대한 연간 한도액과 물납의 우선순위를 지정함으로써 물납에 대한 세입과 세출의 일치를 유도하여야 한다. 물납을 인정할 경우, 현금납부자와의 형평성 문제와 조세회피 가능성에 대한 논란은 불가피할 것이다. 그러므로 논란의 규모를 최소화하고 징수권자의 부담 감소 및 편익을 극대화하기 위한 기준을 제시할 필요가 있다. 이때는 국공립박물관의 수집계획을 반영할 수 있을 것으로 판단된다.

② 지방세로부터 국세로의 단계적 적용

물납에 따른 세입과 세출 간의 등가 관계의 형성을 위해서는 기관내의 세입 담당 부서와 예산을 실제 집행하는 부서 간의 연계성 확보가 필수적이다. 이를 위해서는 거대조직(중앙정부조직)보다는 상대적으로 부서간 칸막이가 적은 지자체가 더욱 적절하며, 지자체장의 부서간 조율이 수월해 진다.

이때는 지방세의 물납 대상을 지방세법(제117조 물납)에서 풀어주고 지방세법 시행령(113조 물납의 신청 및 허가)에서 물납 한도액과 순위에 대한 지자체장의 고시와 감정에 관한 내용이 추가될 필요가 있다.

지방정부 단위에서 지방세(재산세 등의 보유세)의 물납을 추진한 후, 국민의 공감대를 확보한 후 중앙정부 단위에서 국세(상속세)에 대한 물납을 도입하는 것을 고려할 필요가 있다.

1.4. 컬렉션의 체계성 확보

가. 박물관·미술관 건립을 전제하지 않은 무작위적 보유 과정

박물관·미술관에 보관 또는 전시될 유물이나 미술작품은 박물관·미술관의 건립 논의가 시작되기 이전부터 존재하고 지자체나 공공기관에 의해 박물관·미술관 건립을 전제하지 않고 소유되게 된다. 박물관·미술관의 건립은 신규사업이지만 지자체가 보유한 유물과 작품의 관리는 이전부터 진행된 계속사업이다.

일정한 전문적인 학예인력의 참여를 전제한 정책방향이나 수집기준이 수립되지 않은 상황에서 자연스럽게 축적된 자료가 일정한 경향성을 가지고 있을 것으로 예상하는 것은 지나치게 낙관적인 판단이다. 시청과 도청같은 관공서에서 장식목적으로 보유하고 있는 작품들은 일정한 수집방향을 정해두고 모아졌을 가능성은 낮으며 오히려 시간의 흐름속에서 자연스럽게 공간의 용도를 보완하기 위해서 배치된 작품들이 무작위로 모인 집합체일 가능성이 크다.

나. 소장품 간의 필연적인 맥락 차이

일반적인 국공립미술관의 전시기획업무가 작품들간의 맥락을 맞춰야 하는데 집중됨을 고려할 때, 오랜 숙원사업이 아닌 기관장의 즉흥적 판단 또는 단기간의 성과창출 목적에서 출발한 박물관·미술관에 있어 컬렉션의 일관성 확보는 매우 가능성이 낮다고 판단된다.⁷⁸⁾ 컬렉션 간의 맥락을 맞추는 것은 컬렉션이 충실히 확보된 기관에서도 어려운 면이 있는데, 즉흥적으로 건립 결정이 이루어진 시설의 경우 더 어려운 상황이 발생할 것으로 생각된다.⁷⁹⁾

예를들어, 서울시립미술관이 보유하고 있는 천경자와 백남준의 작품을 바탕으로 하나의 전시주제흐름을 구성한다고 할 경우, 관련 논문을 통해 도출되는 메타적 Key-word 간의 공유점은 지극히 낮음을 알 수 있는데, 이는 우수한 컬렉션을 보유하더라도 그것을 맥락화시키는데 있어 어려움이 매우 큼을 보여준다.⁸⁰⁾ 다음의 표는 학술연구정보서비스 RISS에서 ‘천경자’와 ‘백남준’을 검색어로 상위 20위 내의 논문들의 Key-word를 조사하고 key-word간의 (기계적 관점에서의) 동일단어 여부를 분석한 것이다. 두 작가는 모두 높은 사회적 인지도를 가지고 있고 작가에 대한 연구도 많이 이루어졌지만, 두 작가를 연결할 수 있는 메타적 요소는 철학적 개념인 ‘타자’와 공간적 범위의 ‘한국’에 불과하다.

78) 수집정책의 방향성을 설정하고 빈자리를 메우는게 가능할지, 아무 노력도 없이 그 방향으로 가도록 운에 맡기거나 학예사의 역량에 맡길지에 대한 차이로 판단할 수 있을 것이다.

79) 미술관은 일반적으로 수집시에 동시대성을 고려하여 수집할 수 밖에 없는데 동시대 작품들간에 주제라는 맥락을 연결시키는 작업은 전시기획자의 주요한 업무가 된다. 맥락을 연결시키는 것은 학예사의 주요 업무로서 기관이 정체성에 적합한 소장품을 보유하고 정체성을 강화시키는 원천이 된다.

80) 현재, 서울시립미술관은 백남준 관련 전시는 백남준 기념관, 천경자 관련 전시는 서소문 본관으로 공간적으로 분리하고 있다.

〈표 4-22〉 Key-Word 분석 결과

천경자		백남준	
논문명	Key-word	논문명	Key-word
천경자의 〈내 슬픈 전설의 22페이지〉 작품에 관한 연구(홍윤리, 2018)	천경자, 내 슬픈 전설, 여동생, 동일화, 여성인물화	"하이퍼텍스트성"과 백남준의 미디어아트: 디지털 미학의 선구적 형태로서 백남준의 비디오예술(정윤희, 2007)	하이퍼텍스트성, 백남준, 미디어아트, 매체, 디지털 미학
천경자 삽화 연구(김기리, 2017)	천경자(千鏡子), 채색화, 삽화, 스케치, 밑그림, 동일 도상, 자전적 수필	KCI등재후보 백남준의 사회학, 음악장의 전복자에서 미술장의 지배자로 = 63년 〈음악의 전사〉 전후를 중심으로(김동일, 선내규, 김경만, 2010)	백남준, 비디오아트, 장, 아비투스, 부르디외, 라투르, 이해관계 번역
천경자의 예술세계: 전설의 빛깔 = 서울시립미술관 소장품을 중심으로(강민기, 2016)	천경자(千鏡子), 서울시립미술관, 도쿄(東京) 여자미술전문학교(女子美術專門學校), 현대 동양화, 채색화	백남준의 전시작품의 실험에 새겨지는 새로운 시대정신 형상화(김소희, 2015)	백남준, 시대적 분위기의 형상화, 포스트 모던의 시각적 사고, 감각의 조건화 실험, 열린 회로의 교향악, 전지구적 소통감각, 헤데로토피아의 실험, 피크노랩시스의 놀이세계, 고르디아스의 매듭 다시 묶기, 정주 유목민, 전지구적 감각파장
천경자의 청년기(1945~1954) 작품세계 연구(홍윤리, 2019)	천경자, 청년기, 광주, 의인화, 죽음, 역설	백남준과 매클루언의 교집합 '글로벌' 개념에 관한 연구 - 백남준의 '글로벌 그루브'와 매클루언의 '글로벌 빌리지'를 중심으로(서정호, 전수진, 2017)	백남준, 매클루언, 글로벌 그루브, 글로벌 빌리지
천경자의 수필세계(김미영, 2016)	천경자, 수필, 자기서사, 비체, 혼외자, 고통, 불안	백남준 예술세계와 전통사상(송태현, 2010)	백남준, 비디오 아트, 선불교, 샤머니즘, 지구지역화, 동서문화교류, 전통사상
천경자 회화에 나타난 상징의 내적표상 연구—'광주시기(1944~1954)'를 중심으로 —(김하경, 2017)	천경자, 광주시기, 상징, 자전적인 요소, 내적 표상, 무의식	백남준의 미디어아트와 글로컬 미학의 탄생 -〈존 케이지에 대한 찬사: 녹음기와 피아노를 위한 음악〉(1959) -〈최용찬, 2019〉	백남준, 독일시대, 비디오아티스트, 미디어아트, 존 케이지, 존 케이지에 대한 찬사, 글로컬 미학, 파괴의 미학
천경자 회화에 나타난 상징의 내적표상 연구 — '광주시기(1944~1954)'를 중심으로 —(김하경, 2017)	천경자, 광주시기, 상징, 자전적인 요소, 내적 표상, 무의식	백남준 예술작품세계 속의 몽골인식(백승정, 박원길)	백남준, 유라시아-몽골 코드, 샤머니즘, 인공지능, TV-달

천경자		백남준	
논문명	Key-word	논문명	Key-word
천경자 작품의 색채를 활용한 추상적 네일 디자인 연구(신록, 정연자, 2018)	융합, 천경자, 색채, 뷰티, 디자인, 네일아트	문화로봇공학(Cultural Robotics) 관점의 백남준 로봇 연구(장효진, 김영재, 2017)	문화로봇공학, 로봇문화, 백남준, 사이버네틱스, 플렉서스, K-456, 비디오 조각
천경자의 뱀을 주제로 한 작품에서 드러나는 승화와 자기치유적 의미에 대한 고찰(이지현, 최광규, 2017)	천경자, 뱀, 승화, 자기치유, 예술작업	백남준 미디어 아트에 나타난 팝 아트의 특성 연구(홍미희, 2016)	미디어 아트, 팝 아트, 백남준
여행, 여성화가의 새로운 길찾기: 나혜석, 박래현, 천경자의 세계여행과 작품세계(김이순, 2012)	나혜석, 박래현, 천경자, 세계여행, 여성작가, 도불전	일반논문: 백남준의 초기작에 나타난 플렉서스 운동의 영향(윤종욱, 2014)	백남준, 비디오 아트, 플렉서스, 해프닝
천경자 회화의 도상과 알레고리(김현숙, 2016)	천경자, 천경자의 여성인물화, 알레고리적 도상, 자전적 요소, 꽃, 나비, 뱀, 손, 장갑, 카드놀이	시대적 변화에서 나타난 백남준과 그의 모순(정소연, 이원형, 2011)	백남준, 반예술, 플렉서스, 비디오아트, 아방가르드
천경자화백의 작품을 모티브로 한 헤어아트 연구(황춘희, 피수철, 2016)	천경자화백의 작품, 헤어아트, 페모발	"소통"의 개념으로 본 백남준의 작품 세계와 미술교육에의 적용(고홍규, 2014)	백남준, 백남준의 작품 세계, 소통으로서의 미술, 미술교육과 소통
근대의 매체환경과 천경자 회화의 관련양상(홍지석, 2016)	천경자, 매체환경, 영화, 비자발적 기억, 상상계	'열린 체계': 백남준의 예술과 기술의 협업(정연심, 2018)	백남준, 열린 체계, 백-아베 신디사이저, 포스트프로덕션, 예술과기술의 융합, 미술보존
천경자의 세계여행이 여성인물화에 미친 영향: 수필 분석을 중심으로(김미영, 2016)	천경자, 여행, 기행산문, 아프리카, 남태평양, 보티첼리, 오딜롱 르동, 여성 인물화	학술논문: 백남준의 위성 예술 《굿모닝 미스터 오웰》에서 음악의 사용 방식과 의미에 관한 연구(배묘정, 2014)	백남준, 음악성, 수행적 전환, 플렉서스, 신체, 행위음악, 총체예술, 인터미디어, 요들송, 락 음악, 문화, 소통, 타자, 경계
여성작가의 인물화를 통해 본 타자적 시선과 여성이미지 -천경자와 박래현 작품을 중심으로-(이은호, 2021)	한국미술, 동양화, 여성작가, 여성인물화, 타자적 시선	莊子와 백남준의 TV정원에 드러난 시공간적 특성 연구 - 백남준의 비디오설치작품(TV부처), 〈TV정원〉, 〈비디오춧불〉을 중심으로 -(손형우, 2017)	장자, 백남준, TV정원, TV부처, 비디오춧불, 비디오설치, 미디어아트, 시공간적 특성, 시간과 공간, 하이퍼미디어 ,
방어기제 관점으로 본 페미니즘 작가 자화상의 자아치유 요인 연구 - 프리다 칼로(Frida Kahlo)와 천경자의 작품을 중심으로 -(정영인, 2009)	방어기제, 자화상, 자아치유, 프리다 칼로, 천경자	신체의 확장에 대응하는 백남준 예술의 가능성 -TV부처 시리즈를 중심으로(김연호, 2015)	신체의 확장, 백남준, 선사상, TV부처, 비디오예술, 맥루한, 뉴미디어 나르시시즘

천경자		백남준	
논문명	Key-word	논문명	Key-word
천경자의 베트남 전쟁 기록화(이성례, 양선하, 2009)	천경자, 전쟁기록화, 베트남 전쟁, 종군화가, 월남전기록전시회	백남준 미술의 비평은 무엇을 위한 것인가?: 현대미술 비평교육의 인식 교육적 해석 연구(고은실, 2016)	백남준, 미술비평교육, 한국미술, 현대미술
천경자의 여인상 연구(권경아, 2016)	천경자, 여인상, 마녀, 아프레 걸, 여신, 채색화, 여성미술	백남준의 비디오 예술과 사이버네틱스: 수학과 미술의 접점은 어떻게 이루어지는가?(홍성욱, 2014)	사이버네틱스, 비디오 예술, 백남준, 노버트 위너, 피드백, 사이버네틱 예술, 예술과 수학
여행, 여성화가의 새로운 길찾기 : 나혜석, 박래현, 천경자의 세계여행과 작품세계(김이순, 이혜원, 2012)	나혜석, 박래현, 천경자, 세계여행, 여성작가, 도불전	백남준의 미디어아트와 '간문문화적 샤머니즘'(배정희, 2012)	백남준, 미디어아트, 간문문화적 샤머니즘, 문화중재, 지구촌의 사면
한국 근대 여성 미술가의 작품에 나타난 여성성 연구 : 나혜석, 박래현, 천경자를 중심으로(이문정, 2005)	여성성, 한국 근대 미술, 여성미술가, 나혜석, 박래현, 천경자	백남준의 비디오아트와 선사상(박지승, 2020)	백남준, 비디오아트, 선사상, 명상, 인간화된 예술

다. 개선대안

1) 박물관·미술관의 건립 전 단계에서의 기존 컬렉션 관리 강화

지자체 소유 미술품 및 유물 컬렉션의 체계성을 강화하기 위해서는 박물관·미술관의 건립을 전제하지 않고 수집된 기존 컬렉션의 체계성을 강화시켜야 한다.

지자체에서 보유하고 있는 미술품 및 유물은 행정안전부의 ‘지방자치단체 물품관리 운영기준’에 의거하여 관리되고 있는데 지자체 소관 박물관, 미술관 등에 소장되어 별도의 관리 규정에 따라 관리되는 미술품을 제외한 지자체의 소유 미술품은 행정안전부에서 운영하는 새울행정미술품관리시스템의 미술품대장에 등재하도록 되어 있다.

새울행정미술품관리시스템에서는 공유재산의 금전적 가치 보전이라는 측면에서 미술품의 가치등급을 매기고 있으나, 박물관·미술관에서의 분류체계는 갖추고 있지 않은 상황이다.

〈표 4-23〉 행정미술품관리시스템 상의 가치 등급 분류 기준

A등급	B등급	C등급	D등급
취득가격 1000만원 이상	취득가격 1000만원 미만~500만원 이상	취득가격 500만원 미만~50만원 이상	취득가격 50만원 미만

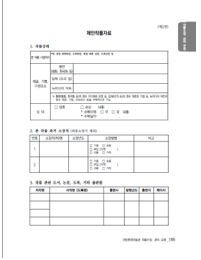

자료: 행정안전부(2018) 「지방자치단체 물품관리 운영기준」 p.72

그러므로 지자체가 보유한 컬렉션의 체계성을 강화하기 위해, 일정 등급 이상의 미술품에 대하여 작품의 메타정보에 대한 관리가 이루어질 수 있도록 미술품 관리대장의 수정이 필요한 상황이다.

미술품의 메타정보 관리대상의 기준은 일선 공무원의 업무부담과 관리에 따른 가치상승의 편익을 고려하여 판단할 수 있는데, 2019년 기준 국립현대미술관의 미술품 은행의 작품당 평균 구입가격이 1천만원 수준임을 볼 때,⁸¹⁾ 소장가치 측면에서 A등급(취득가액 1000만원 이상) 미술품에 적용하는 것이 적절해 보인다.

이때, 소장품 관리카드의 내용은 국립현대미술관의 작품수집관리 규정 또는 국립중앙박물관의 소장품 관리규정 상의 관리카드 내용을 적용할 수 있다.

〈표 4-24〉 소장품 관리카드 내용

구분	내용 구성	이미지
국립현대미술관 작품수집·관리 규정 (국립현대미술관 예규 제247호 2020.12.22. 일부개정) 별지 제1호 서식 [제안작품자료]	수집경위, 장르, 작가정보, 작품내용(제목, 제작년도, 재료 및 기법, 규격, 부속자료 목록, 소장자, 희망가격, 현재 보관 장소, 본 작품 서명위치, 재료, 기법, 구성요소, 상태, 과거 소장처, 작품 관련 도서, 논문, 도록, 기타, 출판물, 전시경력 및 수상경력, 작가·작품·소장가치 설명, 작품도판	
국립중앙박물관 소장품 관리규정 (국립중앙박물관 예규 제235호 2020.4.7. 일부개정) 별지 제8호 서식 [소장품 수입 명세서]	소장구분, 등록번호, 명칭, 국적/시대, 수량, 현존여부, 연대, 장르, 작자/제작처, 재질, 용도기능, 크기, 출토지, 입수일자, 입수연유, 입수처, 입수주소, 가격, 등록일자, 사진번호, 무게, 특징, 문양양식, 명문, 발굴일자, 위도/경도, 소장품상태, 전시순위, 문화재지정(여부, 호수, 일자), 참고자료, 자료기록자, 자료입력자, 격납일자 및 위치	

2) 박물관·미술관 건립 기획단계에서의 컬렉션에 대한 검증 강화

컬렉션의 체계성 확보여부를 판단할 수 있는 제도는 문화체육관광부에서 추진 중인 박물관·미술관 설립 타당성 사전평가제이다. 사전평가제에서 소장품에 대한 평가기준은

81) 2019년 정부미술은행이 구입한 작품수 총량은 128점이고 구입금액은 총 1,297백만원이었다.

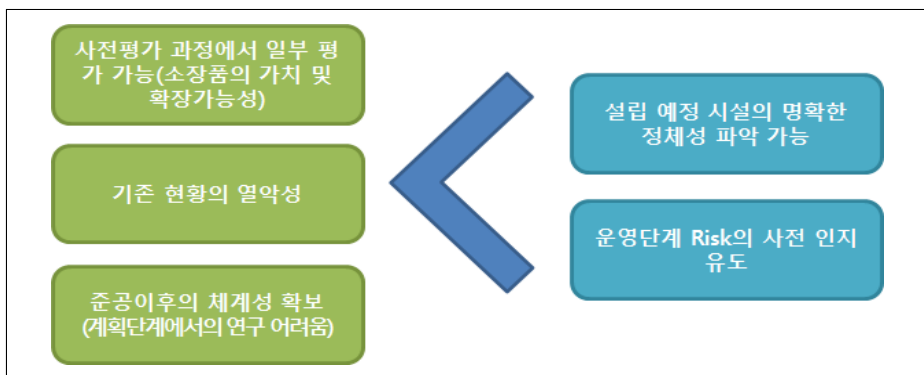
자료: 국립현대미술관(2020) 「2019 미술관 연보」 p. 207

계획의 적정성-계획의 우수성에서의 지속가능성-발전가능성에서의 '소장품의 문화적 가치(종류, 수량, 확보방식, 희소성, 선호도 등)과 '소장품의 확장 가능성(향후 5년간 예산, 확보할 수량, 확보방식 등)'으로 이들의 평가기준의 점검과정에서 기관의 미션 및 전시 내용과 소장품과의 일치여부를 개별 평가위원의 판단으로 평가하고는 있으나 명시적인 평가항목이 있는 것은 아니다.

컬렉션의 체계성에 대한 검증에 대한 평가항목이 없는 현실적 이유는 다음과 같을 것으로 사료된다. 첫째, 컬렉션의 체계성에 대한 내용은 소장품의 가치와 확장가능성을 평가하는데 있어 현실성 또는 신뢰성을 판단하기 위한 근거로 작용하기 때문에 평가과정에서 일부 검증이 가능하다. 둘째, 컬렉션의 체계성을 평가할 수 있을 정도로 기존의 박물관·미술관의 운영계획(현황)이 뒷받침될 수 없는 상황이다. 박물관·미술관의 연간 유물수집 예산이 약소한 상황에서 체계성을 확보할 수 있는 주요 유물·작품의 수집에는 한계가 있다. 셋째, 컬렉션의 체계성을 확보하는 시기는 현실적으로 건립 이후 운영단계에서 이루어지고 있다. 건립 이전 단계에서의 전문(학예연구)인력 확보가 어려운 상황에서 컬렉션에 대한 심도있는 연구를 수행하는 것이 어렵다.

이러한 평가자의 재량과 피평가자의 한계 상황에도 불구하고 컬렉션의 체계성에 대한 평가항목을 명문화시킬 이유는 다음과 같다. 첫째, 박물관·미술관의 추상적인 정체성에 대한 구체적인 상을 뒷받침하는 유형적·물리적 근거가 컬렉션이기 때문에, 예측평가의 성격이 강한 박물관·미술관 설립 타당성 사전평가제에서의 중요도는 높다. 둘째, 미래를 예측함에 있어 사업리스크에 대한 (지자체 또는 공공)기관장의 사전인지 여부를 판별할 수 있게 하여 지자체의 추진의지의 현실성을 가늠할 수 있다.

[그림 4-8] 박물관·미술관 설립 타당성 사전평가에서 '컬렉션의 체계성' 도입 사유



2. 계획의 검증 단계

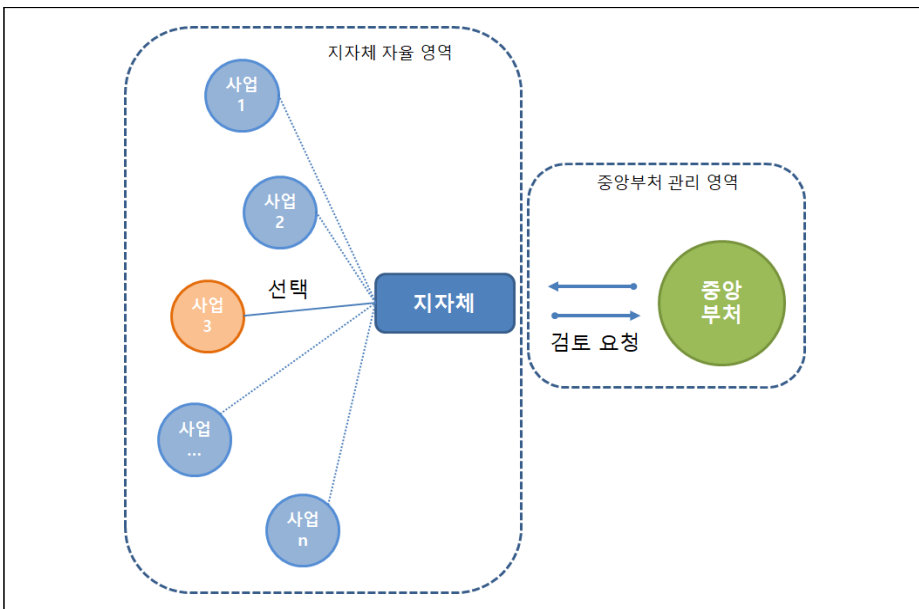
2.1. 평가들간의 연계성 부족

가. 개별평가결과의 궁극적 목표는 자금투입여부에 대한 결정

지방재정투자사업에 있어 예비타당성조사와 지방재정투자사업 타당성조사, 박물관·미술관 설립 타당성 사전평가제는 지자체의 의존재원의 가부결정에 영향을 미치지만, 해당 사업 전체 예산에 대해 평가하게 된다. 해당 건립사업의 예산에서 국비 또는 교부세가 차지하는 비중은 일부이지만 위에 열거한 3가지 제도의 가부결정은 사업전체의 가부결정을 좌우하게 된다.

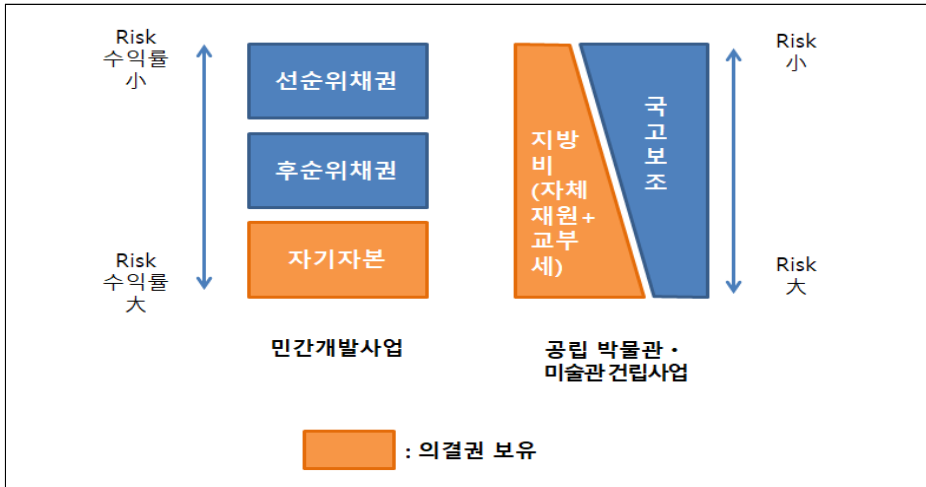
현재의 평가제도는 지방재정투자사업의 추진에 있어, 사업주체의 전체 가용예산에서의 배분 및 조정 행위의 적정성을 평가하지는 않는다. 지자체는 자신의 가용예산의 범위 내에서 해당사업을 추진할지 여부를 결정하고 해당사업의 적정성에 대한 검토를 행안부, 기재부, 문체부 등에게 의뢰하게 된다. 이를 통해 예비타당성조사와 지방재정투자사업 타당성조사, 박물관·미술관 설립 타당성 사전평가제는 지자체 재정운용의 자율성을 존중하고 지방자치제와의 충돌을 최소화하게 된다.

[그림 4-9] 지자체·중앙부처 간의 권한 분담



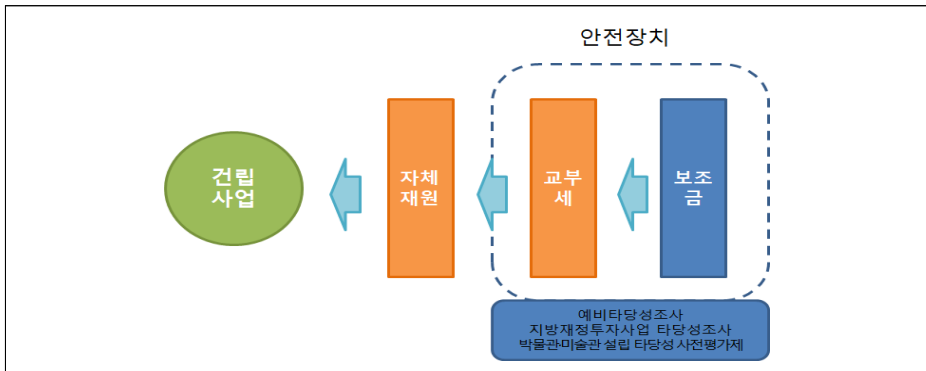
또한 국고보조금과 지방교부세는, 민간의 개발사업에 있어 대주단의 자금(대출)이 개발 주체의 선투입 자본에 대한 후순위의 채권으로서 위계를 설정하는 것과 달리, 공사비에 있어 동시에 투입되기 때문에 우선순위를 형성할 수 없고 사업의 수익에 대한 배분도 이루어지지 않기 때문에 지분의 구분에 따른 사업실행에서의 실익은 크지 않음을 알 수 있다.

[그림 4-10] 민간개발사업과 공립 박물관·미술관 건립사업 간의 자금 성격 차이



그러므로 지방재정투자사업에 있어 예비타당성조사와 지방재정투자사업 타당성조사, 박물관·미술관 설립 타당성 사전평가제는 지자체가 자신의 재량에 따라 선택한 사업에 대하여 의존재원인 국비, 교부세를 중앙정부에서 투입하기에 앞서 사업의 필요성을 가늠하기 위한 기본적 안전장치임을 알 수 있다.

[그림 4-11] 예비타당성조사·지방재정투자사업 타당성조사·사전평가제의 역할



보조금 및 교부금이 실제 투입될 때, 순서를 지니지 않음에 따라, 투입여부를 결정하기 위한 예비타당성조사, 투자심사, 사전평가제의 평가기준은 사업추진주체의 권한에 대한 인정범위 설정에 대한 논란이 발생할 수 있다.

지방재정투자사업에 대한 평가에 있어, 지자체의 재정자립도가 낮아 예산에 있어 의존재원의 비중이 큰 상황에서 다른 사업의 지출을 줄이고 해당 사업의 지출을 늘리기 위한 기준보다는 소장품 또는 관람수요에 근거하여 시설의 규모를 책정하게 되고 그 적정성을 판단하게 된다.

세부 평가기준에 있어서, 예비타당성조사와 지방재정투자사업 타당성조사는 사업자체의 타당성을 평가하지만, 지자체의 전체예산에서의 해당사업의 예산비중의 적정성을 평가하지는 않는다. 예를들어, 경제성 분석은 CVM을 통해 시설에 대한 주민의 편익을 측정하기 때문에 시설의 건립비용에 대한 가성비는 측정할 수 있지만, 해당지출규모의 지자체 예산 전체에서의 적정성을 판단할 수는 없는 상황이고 문체부의 사전평가제 역시, 운영의 질에 대해서는 판단할 수 있지만 운영의 질을 유지하기 위한 지출의 지자체 부담능력을 판단하는데는 한계가 있다.⁸²⁾

나. 주무부처간 평가관점의 차이

1) 근거 법령의 성격

중앙부처(문화체육관광부, 기획재정부, 행정안전부)에서 시행하고 있는 박물관·미술관의 건립에 대한 검토제도는 각기 다른 목적을 지향하고 있다. 기획재정부와 행정안전부에서 시행하는 예비타당성조사와 지방재정투자사업 타당성조사의 근거법률인 국가재정법과 지방재정법은 재정건전성과 공정성 확보에 초점을 두고 있는 반면, 국공립 박물관·미술관 설립 타당성 사전평가제의 근거가 되는 박물관 및 미술관 진흥법은 박물관 및 미술관의 육성 및 진흥에 초점을 두고 있다.

82) 즉, 국공립박물관·미술관 건립에 있어, 현재 적용되고 있는 검토제도 중 예비타당성조사, 지방재정투자사업 타당성조사에서는 자체재원에 대한 평가는 제외되고 있고, 박물관·미술관 설립 타당성 사전평가제는 기존의 자주재원이 투입된 소장품, 사전운영인력 등에 대한 평가를 수행하고 있다. 이는 지자체의 재정운용의 자율성을 존중하기 위한 측면도 있지만, 자체재원이 개발사업의 선투입 자금으로 간주될 때는 중앙부처의 검토제도(예비타당성조사, 지방재정투자사업 타당성조사, 박물관·미술관 설립 타당성 사전평가제) 신청 전에 사전준비의 필수요소에 대하여 자체재원의 투입이 완료되어야 함을 의미한다.

〈표 4-25〉 부처별 검증제도의 근거 법률의 성격

구분	근거법령	법령 취지	비고
예비타당성조사	국가재정법	국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하고 재정운용의 공공성 을 증진	재정 건전성 및 공공성 확보
투자심사 (지방재정투자사업 타당성 조사)	지방재정법	재정에 관한 기본원칙을 정함으로써 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성 을 보장	재정 건전성 및 투명성, 자율성 확보
박물관·미술관 설립타당성 사전평가제	박물관 및 미술관 진흥법	박물관과 미술관의 설립과 운영에 필요한 사항을 규정하여 박물관과 미술관을 건전하게 육성함으로써 문화·예술·학문의 발전과 일반 대중의 문화향유(文化享有) 및 평생교육 증진에 이바지	박물관·미술관 육성 및 진흥

2) 세부 평가 기준

예비타당성조사와 투자심사의 평가기준은 경제적 타당성 분석과 정책적 타당성 분석으로 구성되는데 반해, 국공립 박물관·미술관 설립 타당성 사전평가제는 경제적 타당성 분석보다는 정책적 타당성과 사전 준비 태세에 대한 점검에 초점을 두고 있다.

세부적으로는 세가지 제도 모두 평가지표로 직접적으로 제시하거나 관련정책과의 부합성을 판단하는데는 명료한 시설의 필요성과 목적이 제시되어야 하므로 시설의 필요성과 목적이 평가의 기본적 전제가 됨을 알 수 있으며, 사업에 대한 판별 기준에 있어 재정 투입에 대한 가성비(VfM: Value for Money)라는 정량적 기준이 예비타당성조사와 지방재정투자사업 타당성조사의 중요한 판별기준이 되는데 반해, 국공립박물관 설립타당성 사전평가제에서는 계획의 우수성과 이를 뒷받침할 수 있는 지자체의 역량, 유물 등이 중요한 판별기준이 된다.

〈표 4-26〉 평가기준 비교

사전평가제(2021)		예비타당성조사		지방재정투자사업 타당성조사	행정안전부 투융자심사
기반 현황	정책적 환경	사업추진여건	관련 정책 및 계획과의 일치성 등 내부여건	정책성	중장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성
	물리적 환경	-		-	-
설립 목적	명확성	-		정책성	사업의 필요성 및 시급성, 주민숙원·수해도 및 사업요구도
	실효성	-		-	

사전평가제(2021)		예비타당성조사		지방재정투자사업 타당성조사	행정안전부 투융자심사
계획의 우수성	인력 계획	-			
	운영계획	-			
	시설계획	-			사업규모, 사업비의 적정성
발전 가능성	소장품	특수평가항목	문화재 가치		
	관람객	-			
	경쟁력	-			
지자체 역량	운영역량	-			
-	사업추진여건	지역주민 사업수용성 등 외부여건			
-	정책효과	일자리효과, 생활여건 영향, 환경성 평가, 안전성 평가			
-	지역균형	지역경제 파급효과			
-	특수평가항목	자원조달위험성	정책성	소요자금 조달 및 원리금 상환 능력	
-	경제성	비용편익 분석(B/C Ratio)	경제성	비용편익 분석(B/C Ratio)	
-		-	재무성	재무적 순현재가치 및 내부수익률	

평가기준 상에서 지방투자사업 타당성조사와 예비타당성조사의 목표는 물리적인 공간구축에 대한 당위성의 확보여부를 판별하는데 있으며, 국공립 박물관·미술관 설립타당성 사전평가제는 구축되는 시설의 운영에 내실을 높이는데 주안점이 있음을 알 수 있다. 평가의 고려대상에 있어 지방투자사업 타당성조사와 예비타당성조사는 수요자인 이용자 또는 국민의 편익 측면이 적용되지만 국공립 박물관·미술관 사전평가제는 서비스 공급자에 대한 평가가 이루어진다는 것이 차이점이 된다.

다. 평가절차

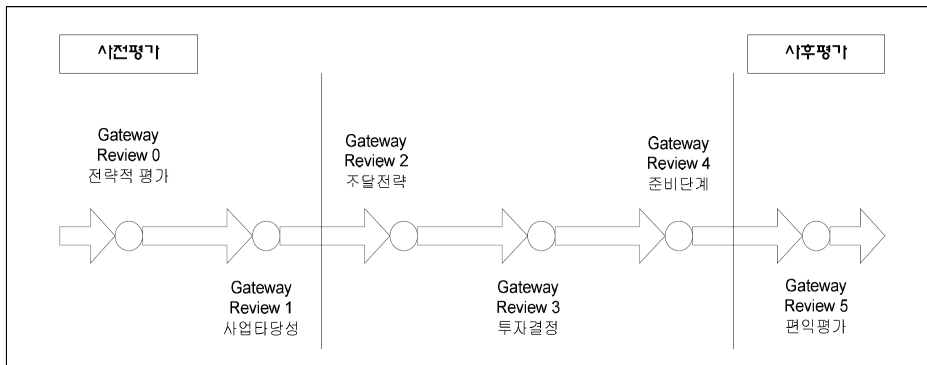
1) 평가자의 관점과 권한 차이에 따른 순서적 봉합

현재는 국고보조금에 대한 심의과정은 문화체육관광부와 기획재정부가 관할하고 지방교부세에 대한 심의과정은 행정안전부가 관할하기 때문에 동일한 건립사업에 대하여 3개 부처가 개별적으로 심의과정을 운영할 수 있는 근거를 확보하고 있다. 동일한 건립

사업에 대하여 3개 부처가 따로따로 심의기구를 운영하고 있는 상황으로 평가주안점이 다른 제도들(예비타당성조사와 지방재정투자사업 타당성조사, 투융자심사, 국공립박물관 설립타당성 사전평가제)은 현재 그 순서를 조정함으로써 같이 공존하고 있다.

지자체에서 박물관·미술관을 건립할 경우 문화체육관광부의 사전평가제를 먼저 통과한 후, 지방재정투자사업 타당성조사(투융자 심사)를 신청하고 예비타당성조사를 신청하는 순서로 사업이 진행되고 있다. 이러한 진행순서는 영국의 관문심사제도에 있어 Gateway Review 0(전략적 평가)와 Gateway Review 1(사업적 타당성 평가)의 단계와 유사하다.

[그림 4-12] Gateway Review 과정



자료: 한국개발연구원(2011)「해외 사전타당성조사 제도 운영현황 및 사례검토」 p.103

이러한 진행순서는 불필요한 시설에 대한 면밀한 검토를 가능하게 하는 장점이 있지만 평가기관 간의 평가결과에 차이가 발생할 경우, 이에 대한 명확한 설명에는 한계가 있는 상황이다. 일반적으로 희소성을 가진 전시품은 매력도를 가지고 이용자의 만족도를 높이는 것으로 알려져 있지만, 이용자의 만족도는 이용자의 관람동기, 속성에 따라 달라지는 것 또한 직관적으로 이해할 수 있다. 즉, 박물관·미술관 설립타당성 사전평가제의 평가지표와 예비타당성조사 및 지방재정투자사업 타당성조사의 평가지표는 직접적이거나 매우 높은 인과성을 가지고 있지는 않을 수 있는 것이다. 재무성을 고려치 않고, 질적으로 우수한 박물관·미술관을 건립하기 위한 계획이 문체부의 사전평가제를 통과할 수는 있지만 지방투융자심사(지방재정투자사업 타당성 조사)와 예비타당성조사는 통과하기 어려울 수 있다. 만약, 문화체육관광부의 국공립 박물관 설립 타당성 사전평가제를

통과한 건립사업이 기획재정부의 예비타당성조사에서 통과하지 못할 경우에, 사전평가제에서 제시한 수정의견을 충실히 반영한 계획이 예비타당성조사를 통과하지 못한다면 사전평가제의 권위에도 악영향을 미칠 가능성을 배제할 수는 없다.⁸³⁾

이상의 상황을 종합할 때, 문체부의 사전평가제는 미래에 운영될 공립 박물관·미술관이 최소한의 운영수준을 유지하기 위한 안전장치로서 역할을 수행하는데 초점을 두고 있으며, 비용 및 수입과 연계된 정책결정과는 연계성이 낮은 상황이다.

인천시에서 추진하고 있는 뮤지엄파크 사업은 문체부의 사전평가제는 통과되었으나, 한국지방행정연구원의 지방재정투자사업 타당성 조사에서는 B/C Ratio가 0.115 수준으로 도출되었다. 2021.5.31. 기준으로 중앙투자심사가 진행 예정에 있으나, 문체부의 사전평가제 통과와 중앙 투자심사 결과의 불일치 상황이 감지되고 있음을 알 수 있다.

김영빈(2019) '인천시립미술관 2023년 개관 '청신호': 문체부 사전평가 통과-인천뮤지엄파크 안에 지상 4층 규모로 건립', 인천인, 2019.05.31.

박승욱(2019) '인천뮤지엄파크 건립, 이제 시작이다...공립박물관 설립타당성 사전평가 통과', 중앙신문, 2019.06.02.

이승욱(2020) '인천 뮤지엄파크, 사업성 부족으로 좌초 위기', 경기일보, 2020.11.02.

공승배(2021) '박남춘 인천시장, 전해철 장관에 인천뮤지엄파크 중앙투자심사 통과 협조 등 현안 건의', 경인일보, 2021.05.18.

김희연(2021) '인천뮤지엄파크 중투심 통과여부 '촉각'', 기호일보, 2021.03.24.

[그림] 인천뮤지엄파크 조감도



2) 피평가자의 입장에서 실제 예산확보 절차

위에서 제시한 예비타당성조사와 지방재정투자사업 타당성조사, 박물관·미술관 설립

83) 영국 관문심사의 경우, HM Treasury로부터 독립하여 중앙조달기관으로 설치된 OGC(Office of Government Commerce)가 각 부처의 조달업무를 통해 관문심사를 총주관하고 있다.

자료: 한국개발연구원(2011)「해외 사전타당성조사 제도 운영현황 및 사례검토」 p.106

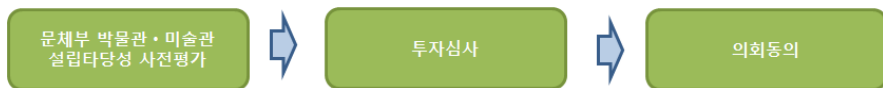
타당성 사전평가제가 지자체의 재정운용 자율성을 보장하기 위해서는 지자체의 예산투입 결정이 선행되어야 하나, 실제 현실은 그러하지 못하다.

지자체의 예산확보 과정은 문체부 사전평가제 및 투자심사 등의 의존재원에 대한 확보를 우선 진행하게 되며, 자주예산에 대한 의회동의는 가장 나중에 진행하게 된다. 이는 지자체의 재정자립도가 낮은 상황에서 외부 재원확보의 불확실성을 줄여나가기 위한 의사결정과정으로 볼 수 있으나, 지자체가 자율적으로 사용할 수 있는 교부세 또는 지자체의 의사결정시 자동으로 지급되는 국고보조금이라는 의존재원에 있어 타당성 판단을 중앙부처가 시설의 내부 요인을 중심으로 분석하여 지자체의 타당성 판단을 대신하는 상황이 발생하고 있다.

서울시 통합수장고 건립 사업은 다음과 같은 과정으로 진행되었다.
 2017.11.06. 서울시는 문체부 국립박물관 설립타당성 사전평가의 적정결과를 통보받음
 2017.11.21. 서울시의 기본계획 및 타당성 조사 완료
 2018. 04.02. 서울시의 투자심사를 조건부로 통과
 2019. 04.22. 공유재산 관리계획안 서울시 의회를 통과

자료: 서울특별시(2019) 「서울특별시 2019년도 제1차 공유재산 관리계획안 검토보고」
 서울특별시의회(2019) 「제286회 서울특별시의회(임시회) 행정자치위원회 회의록」, 서울특별시의회 사무처 제1호, 2019.04.22.

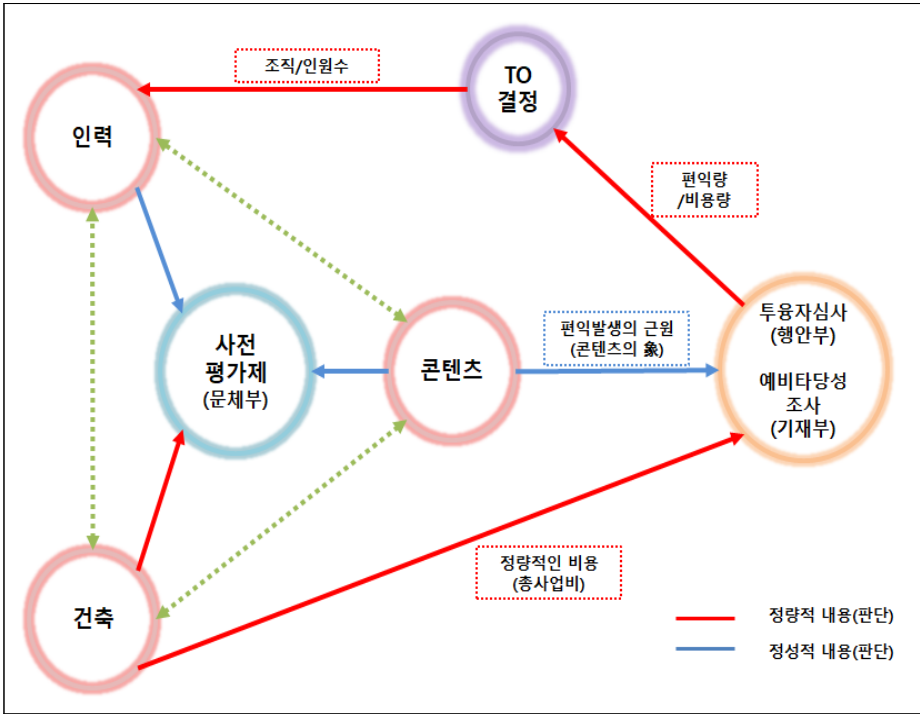
[그림] 서울시 통합수장고 건립 예산확보 절차



라. 확정되기 어려운 결과를 평가함에 따른 평가기구간 연계성 부족

계획검증단계의 평가들은 총사업비를 확정할 수 없는 기본구상단계의 사업을 평가하고 앞서 분석한 평가기구들 간의 연계성 부족은 평가대상의 상이 명확하지 않은 상황에서 평가기관의 가치지향에 맞춰 평가를 운영함에 따라 나타나는 결과이다. 박물관·미술관 기본계획의 내용수립구조와 부처별 평가지표 및 의사결정결과의 관계를 살펴보면 다음의 그림과 같이 정리된다.

[그림 4-13] 건립 기본계획 내용구성과 부처별 평가체계



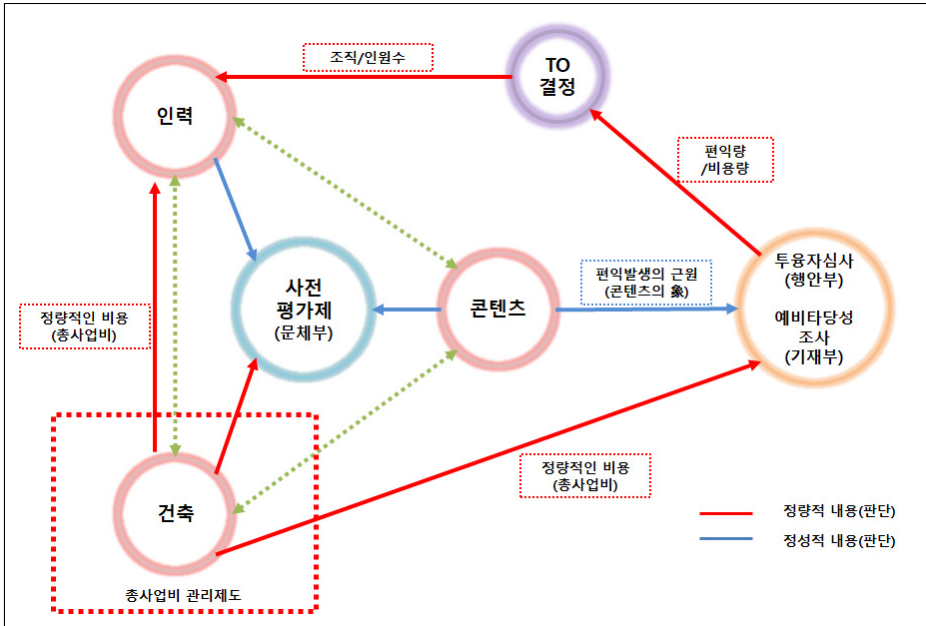
위 구조는 선후 관계에 있어 건립 기본계획의 의사결정구조가 중앙부처의 의사결정에 영향을 받는 순환구조임을 보여준다. 하지만 위 구조에 기재부의 총사업비 관리제도를 적용하면 다음과 같은 구조가 형성된다.

아래의 그림은 건축의 건립을 위한 대부분의 의사결정과정에 있어 출발점은 추후에 변질이 불가능한 건축계획이 됨을 보여준다. 위 그림에서 인력에 대한 TO의 결정은 행안부의 소관이지만, 아래 그림에서는 TO의 결정이 건축계획에서 나옴을 보여준다. 84)

이러한 의사결정구조가 도출되는 이유는 이상의 의사결정구조에서 가장 고정적인 변수가 건축규모와 총사업비라는 인식이 있기 때문이라고 생각된다. 하지만 박물관·미술관의 개념은 이러한 고정관념을 적용할 수 없는 상황으로 변화되고 있다. 이러한 행정구조가 유지된다면 과거와 똑같은 건물, 시대를 선도할 수 없는 건물, 돈을 들이고 제값을 할 수 없는 건물을 양산할 수 있다.

84) 이는 인력의 산정에 있어 건축규모에 근거한 Top-Down방식이 어쩔 수 없이 적용될 수 밖에 없는 이유가 된다.1

[그림 4-14] 총사업비 관리제도 하의 건립 기본계획 내용구성과 부처별 평가체계



2.2. 개선대안

박물관·미술관은 편익과 비용에 있어 동시이행관계가 약하며 건립에 대한 보조금과 교부세가 투입순서를 지니고 있는 것은 아니다. 박물관·미술관에서 편익은 운영단계에서 발생하나, 건설, 콘텐츠 등의 준비과정은 운영전에 완료되어야 한다. 보조금과 교부세 체계 내에서 이러한 순서의 역전관계를 해결하는 데는 한계가 있다. 이에 대한 근본적인 해결책은 지자체와 중앙부처 간의 권한에 대한 정리이지만 이것은 박물관·미술관보다 훨씬 상위단계의 결정을 필요로 한다. 현재 가능한 대안은 절차단계에서의 순서와 내용에 대한 조정이라고 생각된다.

가. 총사업비 등록과 사전평가제 진행 시점의 연계성 강화

총사업비 등록 시점과 총사업비 확정 시점 간의 연계성을 높이기 위해서는 문체부의 국공립 박물관·미술관 사전평가제의 역할이 중요해진다.

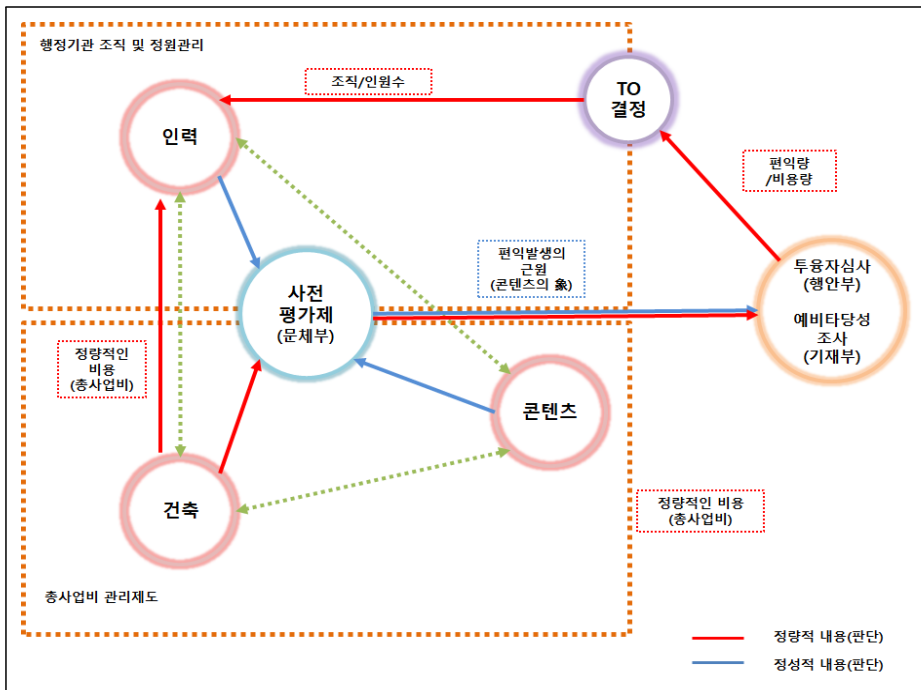
첫째, 건축과 인력, 콘텐츠 간의 결합도를 분석하여 총사업비의 확정에 있어 불확실성

을 제거하는 것이 사전평가제가 할 일이기 때문이다.

둘째, 이 과정에서는 명확한 편익의 산출도 가능해진다. 주무관청이 수립한 전시계획(3D)을 바탕으로 문체부가 가상의 공간을 웹에 만들고 CVM을 통해 지불의사를 수렴할 수도 있다. 이를 통해 일반적인 보기카드보다 훨씬 정확한 편익의 산출이 가능해진다.

셋째, 행안부와 주무관청 간의 TO확보에 대한 조력자 및 중재자 역할을 할 수 있는 것도 사전평가제가 된다.

[그림 4-15] 사전평가제의 역할 변화



나. 기타 개선대안

1) 지자체의 개발용도(박물관·미술관) 선택 근거 보완

지자체의 박물관·미술관 건립의 선택 사유가 박물관·미술관의 건립에 대한 가부가 아닌 여러 대인(ex. 도서관, 미술관, 문화도시, 기존 문화시설 운영 등) 중에서의 선택하게 된 경위를 설명할 수 있도록 중앙부처의 타당성 및 사전평가 지표를 수정할 필요가 있다. 지자체의 박물관·미술관 건립의 선택은 지자체의 고유사무이다.

〈표 4-27〉 지방자치단체의 고유사무 구분

구분	시·도사무	시·군·자치구 사무
5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무		
나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공 교육·체육·문화시설의 설치 및 관리	1) 공공도서관·문고의 설립·운영 2) 공공체육시설의 운영·관리(운동장·체육관·수영장 등) 3) 공립박물관 및 미술관의 설치·운영 4) 시민회관의 운영·관리(도의 경우는 제외한다) 5) 공공교육·체육·문화시설 이용자로부터의 사용자 징수 6) 그 밖에 공공교육·체육·문화시설의 운영·관리 및 지원	1) 공공도서관·문고의 설립·운영 2) 공공체육시설의 운영·관리(운동장·체육관·수영장 등) 3) 공립박물관 및 미술관의 설치·운영 4) 시·군·자치구민회관 운영·관리 5) 문화원운영·관리(자치구의 경우는 제외한다) 6) 공공교육·체육·문화시설 이용자로부터의 사용자 징수 7) 그 밖에 공공교육·체육·문화시설의 운영·관리 및 지원

그러므로 지자체가 기존의 예산 실링(ceiling)에서 타 시설을 건립하거나 운영할 예산을 절감하고 이를 박물관·미술관 건립 및 운영 예산으로 전용한다면 이에 대한 중앙정부의 개입 사유는 약해지며, 지자체의 재정운용 자율권을 강화시킬 수 있다.

2) 부처별 평가관점의 융합 및 조정

현재 중앙부처의 타당성조사 및 사전평가제는 평가기준의 연계성(재정건전성의 추구와 운영의 질적 진흥)이 약하며 운영의 수준을 향상시키기 위해서는 재무성을 악화시키게 되는 역관계의 지표가 존재하고 있다.

〈표 4-28〉 중앙부처 평가기준의 주요 지향점 차이

구분			내 용
박물관·미술관 사전평가제	계획의 우수성	인력 계획	• 설립 준비를 위한 인력, 조직 및 전문성(자문위원회 등) 확보 노력
		운영 계획	• 전시 및 교육 프로그램의 매력도 (향후 5년간 전시·교육 프로그램의 운영계획)
		시설 계획	• 건립 규모의 적정성 (인력·운영예산 등 운영능력, 소장품, 전시계획, 교육 계획 등 종합적 판단)
행안부 투융자 심사기준	재무적·경제적 수익성		사업시행으로 인하여 자치단체에 미치는 재무적 수익성 사업시행결과 지역에 미치는 경제적 수익성
지방재정투자사업 타당성조사	재무성		재무적 순현재가치 및 내부수익률

또한 중앙부처의 평가기준에 있어, 기재부의 예비타당성조사는 재무성을 종합판단 시

에 반영하지 않으나, 행안부의 투융자심사와 지방재정투자사업 타당성조사에서는 재무성을 종합판단시에 반영하고 있다.

재무성에 대한 기재부와 행안부의 입장차이는 지자체와 중앙부처 간의 재정부담능력에 기인한 것으로 판단된다. 생산활동에서의 소득, 부가가치 등에 근거한 국세를 세원으로 하는 정부부처의 경우 세원과 세출 간의 등가관계가 형성되지만, 취득세, 보유세 등 자산에 기원한 지방세를 세원으로 하는 지방정부는 자체수입과 세출 간의 등가관계를 형성하는데 한계가 있다.

〈표 4-29〉 주요국 국세·지방세 비율

(단위: %)

구분	연방제국가			비연방제국가				한국
	미국	독일	평균	영국	프랑스	일본	평균	
국세	52.2	47.6	66.6	93.6	71.1	61.8	85.1	76.4
지방세	47.8	52.4	33.4	6.4	28.9	38.2	14.9	23.6

자료: e-나라지표 누리집(https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1123)

이러한 상황에서는 현재의 부처별 관리제도 간의 상이점을 보완하고 중복 항목에 대한 처리를 의제처리할 수 있는 평가기준의 보완이 중앙부처간에 진행되어야 하나, 부처 간 관점의 차이를 조율하는데는 부처간의 지향점이 다르기 때문에 장기간의 시간이 소요될 것으로 예상된다.⁸⁵⁾

단기적으로는 지자체가 타당성조사 및 사전평가제의 평가지표 중 지자체에서 선택이 가능한 재량지표(선택지표)의 도입에 대한 논의가 필요할 것으로 사료된다.

3) 자체평가 도입

현재 지자체에서는 중앙부처의 타당성조사 및 사전평가제를 자신들의 예산확보 과정에서 선행절차로 사용하고 있으며 이는 의존재원 확보에 대한 불확실성을 지자체 의회의 동의과정 이전에 소거하기 위함이다. 이는 중앙부처의 관리권한과 지방정부의 예산수립의 자율권 간에 충돌 가능성이 있는 부분이다.

이러한 갈등을 최소화하기 위해서는 중앙부처의 타당성조사 및 사전평가제의 평가항목을 바탕으로 지자체가 자신의 계획을 되돌아 보고 평가기준과 계획 간의 부적합성을

85) 국세·지방세 비율에 대한 논의와 연동되기 때문이다.

파악할 수 있는 장치가 필요하다. 지자체가 수립하는 타당성 조사가 있지만 이 과정에서 는 외부전문가를 통해 자체평가서를 작성하도록 유도할 필요가 있다.⁸⁶⁾

4) 자체자원(기존 자주자원) 선투입 필수 항목 도입

자기자본의 선투입이라는 측면에서 지자체의 자체자원은 의존자원을 투입하기에 앞서 선투입되어야 한다. 자체자원의 선투입은 지자체의 박물관·미술관 건립계획 사업의 안정성을 확보하고 후순위로 투입되는 지방교부세와 국고보조금의 투입에 대한 신뢰성의 확보를 위해 필요하다.

앞서 기술한 바와 같이, 박물관·미술관의 성과확보는 불확실성이 높은 상황이고 이러한 불확실성 때문에 성과중심의 문화행정의 영역을 산출량 중심의 일반행정으로 간주하기 위한 방법으로 건립사업이 인력확보에 앞서 진행되고 있다.

일반적인 민간건립사업에서 자기자본의 투입이 토지매입과 공사비 선투입분에 집중되는 것과 달리, 공립박물관·미술관의 건립사업에서는 편익의 발생근원이 되는 소장품, 운영인력에 집중될 필요가 있다. 이는 민간건립사업이 건축물에 대한 분양·임대를 통해 수입이 발생되는 것에 반해 박물관·미술관에서는 콘텐츠의 향유로부터 편익이 발생하는 것을 감안하여야 하기 때문이다. 즉, 공립박물관·미술관 건립사업에서 자체자원은 사업의 안정적 운영을 위해 편익발생의 근원에 선투자 되어야 하는 비용이다.

현재, 문체부 사전평가제에서는 소장품과 인력에 대한 적정성을 검토함으로써, 선투입된 자원의 용처에 대한 적정성을 검토하고 있는데 이는 평가로서의 기능과 컨설팅으로서의 기능을 모두 가지고 있으며, 평가위원 개인의 주관적 판단에 따른 편차가 발생할 수 있기 때문에 평가위원단 내부의 논의를 거쳐 객관성을 보완하고 있다.⁸⁷⁾ 예를들어, 피평가기관의 전문성이 매우 높은 상황에서 평가라는 수직적 관계로 인해, 방향성 등에 대한 논의에 있어 충돌의 소지가 발생할 수 있다.

86) 건립사업에 있어 사업주체가 수립하여야 하는 타당성 조사는 조사수행기관과 지자체 간에 갑을 관계가 형성되어 지자체의 요구사항에 대한 수용이 불가피한 상황이다.

자료: 김난영·조형석(2012) 「지방재정 투·융자사업 심사 및 타당성조사 실태분석」, pp.31-32

87) 정성적 방법에 의한 심의의 기구인 경관심의의 경우, 위원회의 공감대 형성 부족으로 심의위원의 재량에 따라 주관적으로 심의함으로써, 심의의 일관성을 떨어뜨리고 사업자의 혼란을 가중시킬 수 있는 우려가 제기되고 있다.

자료: 정상혁(2018) 「서울시 경관심의 운영진단과 개선방안」 서울연구원 정책리포트 262, 2018.11.12. p. 12

정성적 평가는 정량적 평가(1과 0에 의한 판단)에 비해 커뮤니케이션 과정에서 오해의 발생소지를 지니고 있다. 국립박물관·미술관의 건립과 운영이 지자체의 고유사무임을 고려할 때, 정부지원의 영역은 기본적인 조건을 충족할 때, 자동적으로 이루어지는 것을 고려할 수 있다. 이때, 기본조건은 소장자료 확보와 준비인력 고용에 든 비용의 선투입이 된다.

3. 계획의 구현 단계

3.1. 박물관·미술관에서 총사업비 관리제도와 설계·시공 분리발주의 충돌

박물관·미술관은 지역의 랜드마크이자 미술작품으로서 창의적 디자인을 수용하기 위해 사업추진과정에서 설계·시공 분리발주를 시행하고 있다.

하지만 디자인적 창의성을 위해 수행되는 설계·시공 분리발주 방식은 앞서 논의되었던 기본구상단계에서 확정할 수 없는 Killer Contents와 Story Line, 교육 및 체험시설 등에 대한 인테리어 단계의 처리 문제로 인해서 인테리어, 기본 및 실시 설계, 시공 간의 조율에 있어 발주처의 부담이 커지게 된다. 왜냐하면 기본구상단계에서는 전시세부내용에 대해 설정할 수 없는 무(無) 또는 최소한의 방향설정 상황에서 설계공모를 통해 제안 받은 내용에 대한 발주처의 수정요청은 설계변경이 되며, 총사업비 관리제도 상에서 설계변경에 따른 공사비 증액은 인정되지 않기 때문이다. 즉 발주처가 정확한 내용을 설정할 수 없는 상황에서 어쩔 수 없이 설계변경에 대한 책임을 지는 상황이 발생하게 된다.

3.2. 개선대안

총사업비 관리제도라는 관점에서 설계·시공 분리발주 방식은 행정의 비효율을 야기할 수 밖에 없다. 총사업비 관리제도의 관점에서 설계·시공 분리발주의 득실은 총사업비의 증가 억제와 담당 공무원 인건비의 교환관계의 형성으로 설명된다. 그리고 총사업비 관리제도의 관점은 기회비용과 생애주기 비용에 대해서는 고려하지 않는다. 하지만 앞서 제시한 개관 초의 1년 운영비와 설계비(기본 및 실시설계)와의 비교와 기본 및 실시설계 완료단계에서의 타당성 판별은 기회비용과 생애주기비용에 대한 고려를 포함하고 있다.

제3절 소결

1. 단계별 법규

1.1. 기획단계

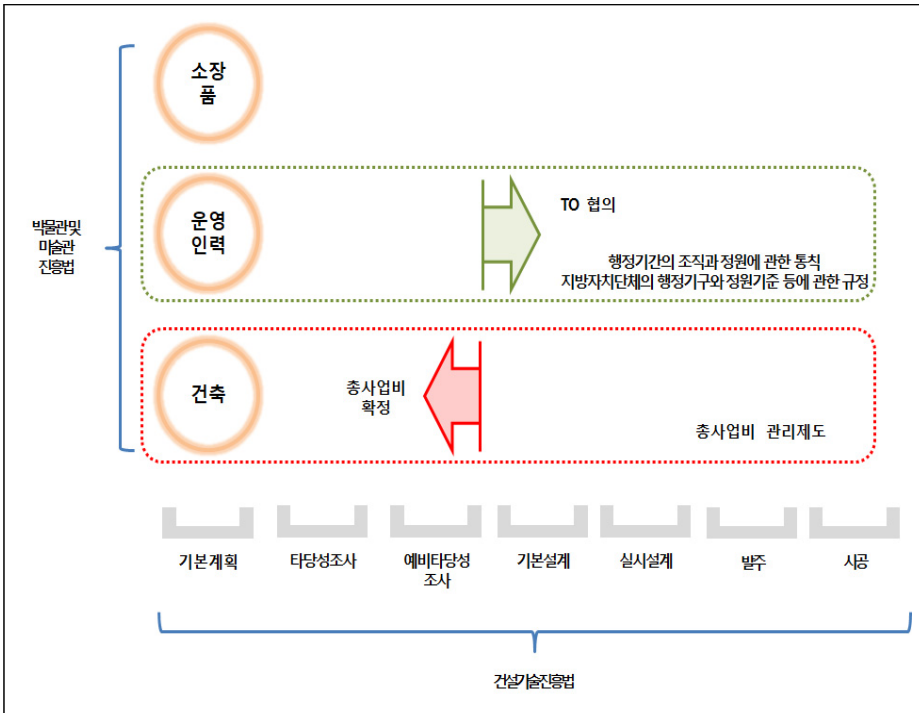
국공립박물관·미술관의 건립 기획단계에서 적용받는 법규는 크게 건설기술진흥법, 총사업비관리제도, 박물관 및 미술관 진흥법, 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정이 된다.

〈표 4-30〉 기획단계의 주요 법규 내용

구분	내용
건설기술진흥법	<ul style="list-style-type: none"> 건설기술진흥법 제46조제1항 및 동법 시행령 제67조에 따라 국가를 포함한 공공 영역에서의 시설건설사업은 ①기본구상, ②타당성조사, ③건설공사기본계획, ④공사수행방식의 순서로 사업이 진행
총사업비관리제도	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비관리제도는 국가재정법 제50조, 동법 시행령 제21조 및 제22조의 규정에 의한 국가 예산 또는 기금이 투입되는 총사업비의 한도를 단계별 조정·관리제도로 ①사업추진 단계별 관리, ②공중내역별 관리, ③사업기간 관리 3가지의 기능을 수행 총사업비 관리제도에서의 총사업비 확정시점은 예비타당성조사 대상사업은 예산이 처음 반영된 시점, 예비타당성조사 미 실시 사업은 사업구상단계임
박물관 및 미술관 진흥법	<ul style="list-style-type: none"> 박물관 및 미술관 진흥법은 박물관·미술관의 건전한 육성을 위하여 설립과 운영에 필요한 사항을 규정
행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부조직은 '행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙'과 '정부조직관리지침'에 의거하여 관리 부처별 기구의 총수 유지, 신규인력수요에 있어 전환재배치가 원칙
지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부조직은 지자체 조례를 통해 행정기구의 설치와 정원의 책정은 가능하나 행안부와 협의 필요 인건비총액은 총액인건비제도 적용

건설기술진흥법, 총사업비관리제도, 박물관 및 미술관 진흥법, 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준과의 연관구조는 박물관 및 미술관 진흥법 상의 등록기준인 소장품(콘텐츠), 운영인력, 건축(수장고, 전시실 등)의 분야에 대해 건설기술진흥법에서 구분한 건립사업의 단계에 따라 총사업비와 인력 관련 지침이 시차를 두고 적용되는 구조이다.

[그림 4-16] 법규체계 및 연관구조



1.2. 계획의 검증단계

〈표 4-31〉 계획검증단계에서 적용·고려되어야하는 주요 법규 취지 및 내용

구분	내용
예비타당성조사 (국가재정법)	<ul style="list-style-type: none"> 부처자체 타당성 조사의 객관성 보완 목적으로 도입 총사업비 500억원 이상, 국비 300억원 이상의 신규사업에 적용 경제성, 정책성, 지역균형발전의 3개 평가영역으로 구성
투융자심사 (지방재정법)	<ul style="list-style-type: none"> 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자방지 목적으로 도입 투융자심사는 자체/시도의뢰/중앙의뢰 심사로 구분 평가항목은 예비타당성조사와 유사하나 재무성, 주민숙원·수해도 부분에서 차이
지방재정투자사업 타당성조사	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비 500억원 이상 사업들 중 국비 300억원 미만 사업을 대상 경제성, 재무성, 정책성 영역을 평가
공립박물관·미술관 사전평가	<ul style="list-style-type: none"> 박물관·미술관의 등록요건에 의거하여 준공 후 운영내용의 질적수준에 대한 사전검토를 통해 국고보조금의 효과성 제고 목적으로 도입 평가항목은 기반현황, 설립목적, 인력·운영·시설계획의 우수성, 발전가능성(소장품·관람객·경쟁력), 지자체 운영역량으로 구분
국공립박물관·미술관 평가인증	<ul style="list-style-type: none"> 설립목적달성도, 조직인력시설 및 재정 관리의 적정성, 자료의 수집 및 관리의 충실성, 전시개최 및 교육프로그램 실시 실적에 대해 평가 * 박물관·미술관의 편익발생시점, 사전평가제와의 연계성을 고려할 때 기획단계에서 고려 필요

계획의 검증단계에서 사용되거나 검토가 필요한 행정제도는 예비타당성조사(국가재정법), 투융자심사(지방재정법), 지방재정투자사업 타당성조사, 공립박물관·미술관 사전평가와 국공립박물관·미술관 평가인증이다.

1.3. 계획의 구현단계

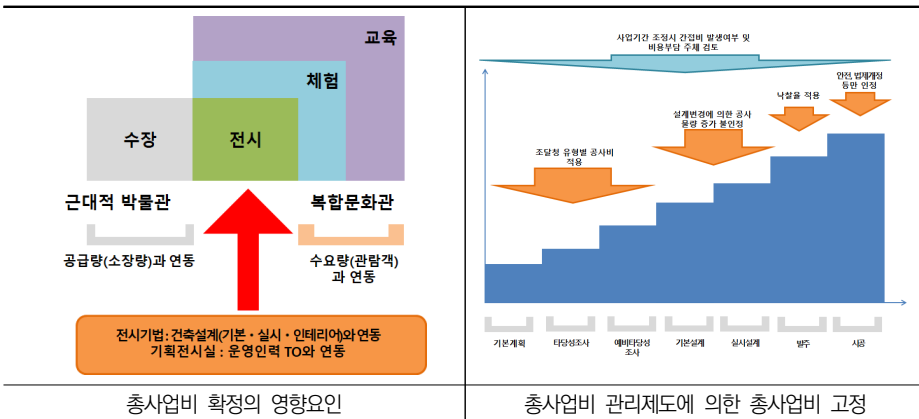
계획의 구현단계에서 적용되는 법규는 박물관 및 미술관 진흥법 상의 등록, 평가인증 제도와 사업추진 방식에 적용되는 국가계약법과 건설서비스산업진흥법에서 규정하고 있는 설계·시공 분리발주 방식과 설계·시공 일괄발주 방식이다.

2. 법규 적합성 분석 및 대안

2.1. 기획단계

기획단계에서 발생하고 있는 박물관·미술관과 행정법규 간의 비적합성 부분은 크게 ①박물관·미술관에 대한 총사업비 관리제도 적용시 총사업비 확정시점, ②박물관·미술관 특성을 고려한 소요정원 확보, ③지자체의 여건을 고려한 다양한 소장품 수집방법 허용, ④컬렉션의 체계성 확보 유도에 관한 것으로 나타나고 있다. ①번은 박물관·미술관 건립사업과 관련된 기재부 총사업비 관리제도와의 충돌이고 ②번은 행안부의 소요정원 확보와 관련된 내용이다. ③번과 ④번은 박물관·미술관의 건립주체와 직접적으로 관련이 있는 소장품과에 관한 내용이다.

〈표 4-32〉 총사업비 확정의 영향요인과 총사업비관리제도의 충돌



①번은 총사업비 확정의 영향요인인 전시기법, 전시와 건축계획 간의 연동, 운영인력 설정 등이 총사업비 관리제도에서 정한 총사업비 확정시점인 기본구상단계에 확정할 수 없다는 문제이다. 이에 대한 해답으로 본 연구에서는 총사업비 확정시점을 실시설계 전후로 제시하였다.

②번은 박물관·미술관에서는 운영인력이 시설공간에 대한 영향변수임에도 불구하고 일반행정인력의 소요정원 확보 논리구조(시설에서 운영인력 도출)가 박물관·미술관에 적용됨에 따른 문제로서 본 연구에서는 시설건립을 위한 준비과정에서 행안부의 소요정원 충원이 허용되어야 함을 주장하였다.

③번과 ④번은 지자체의 재정악화에 따른 컬렉션의 양적질적 저하에 대한 제도개선문제로서 물납제도에 대한 고려와 문체부 사전평가제를 통한 컬렉션 검증 강화를 제안하였다.

〈표 4-33〉 기획단계에서 박물관·미술관의 법규적합성 분석 및 대안

비고	현황	개선대안
박물관·미술관에 대한 총사업비 관리제도 적용시 총사업비 확정시점 변경	<ul style="list-style-type: none"> • 현대의 박물관·미술관은 공간개념의 탈위 계화(유물중심에서 수요자 중심으로의 개념 이동), 길러콘텐츠와 운영인력의 중요성, 전시기법의 다양화로 기본 및 실시설계와의 연동이 필수적이기 때문에 건립 기본구상/기본계획/타당성조사 단계에서 총사업비를 확정할 수 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 총사업비의 확정시점은 실시설계 전후 시기가 적절
박물관·미술관 특성을 고려한 소요정원 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 일반적인 행정이 서비스 공급 영역에서 지속행위에 따른 인력투입량을 산출하는데 비해, 문화행정은 수요영역에서의 마케팅을 통한 성과측면을 중시하기 때문에 행정안전부의 정부조직 직제 관리 기준과 문화행정과는 적합성이 낮음 • 박물관·미술관에서는 어떠한 서비스를 제공하거나 기획하기 위해 인력이 필요한 것을 증명하지 못하고 시설이 건립되었으니 운영인력이 필요하다는 논리전개구조가 형성되고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 문체부의 박물관·미술관 설립타당성 사전평가제는 건립 기획단계에서 전담인력의 확보여부를 중요한 건립주체의 추진의지를 판별하기 위한 주요기준으로 적용 • 행안부에서도 박물관·미술관 건립에 있어서 시설장비의 도입이 아닌, 시설건립을 위한 준비과정에서의 소요정원 증원을 허용할 필요가 있음
지자체의 여건을 고려한 다양한 소장품 수집방법 허용	<ul style="list-style-type: none"> • 많은 지자체들이 박물관·미술관을 건립하고 있으나 재정여건으로 인해 소장품 수집에 한계가 있는 상황 • 재정여건이 열악한 비도시지역의 미술관일수록 지역 출신 작가와 그 유가족의 기증에 의존하고 있는 실정 	<ul style="list-style-type: none"> • 근래 골동품 및 미술관의 물납에 대한 논의가 진행되고 있음을 고려할 때, 물납제의 도입도 고려 • 물납제도를 전면적으로 시행하지 않더라도 자산의 현금화 과정에서의 재정손실 방지에 초점을 두고 주무관청의 물납한도액과 우선순위 제시, 세입과 세출 간의 연계성 확보가 수월한 지방세부서의 우선 도입도 고려
컬렉션의 체계성 확보 유도	<ul style="list-style-type: none"> • 박물관·미술관에 보관되거나 전시될 유물은 박물관·미술관의 건립을 전제로 하고 수집된 것이 아니므로 이는 소장품 간의 맥락차이를 강화 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 작품의 메타정보에 대한 관리가 가능하도록 행정미술품 관리카드의 개선이 필요하며, 문체부 사전평가제를 통해 건립 기획단계에서 컬렉션에 대한 검증을 강화시킬 필요

2.2. 계획의 검증단계

가. 평가들간의 연계성 부족과 변수의 불확정성

중앙부처의 평가들은 국공립박물관·미술관의 건립 자금(국비, 교부세)투입여부에 직접적으로 관여되어 있으나 이들의 평가관점이 일치한 건 아니다. 이들 평가들이 건립 자금 투입여부에 관계되는 이유는 국비와 교부세의 신청 및 투입경로에 있기 때문이다.

이러한 가운데 피평가자가 결정하는 평가진행 순서는 기술평가→비용(의존재원→자주재원)평가의 순으로 진행되고 있어 지자체가 결정할 판단을 중앙정부가 대신하는 형태로 보여질 수 있다.

〈표 4-34〉 평가들간의 연계성 부족과 변수의 불확정성

개별평가결과와 궁극적 목표는 자금 투입여부에 대한 결정	주무부처간 평가관점의 차이	평가진행 순서의 혼란
<ul style="list-style-type: none"> 기재부 예비타당성조사, 행안부 투융자심사, 문체부 사전평가제에서 평가대상사업에서 국비 또는 교부세가 차지하는 비중은 일부이지만 3가지 제도에서의 가부결정은 모두 사업전체의 가부결정을 좌우함 하지만 위 평가제도들은 해당지출 규모의 지자체 전체예산에서의 적정성 및 부담능력을 판단할 수 없는 한계 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙부처에서 시행하는 평가제도는 제도의 근거법률이 지향하는 각기 다른 가치를 위해 작동함 국가재정법과 지방재정법은 재정 건전성 확보와 공정성 확보에, 박물관 및 미술관 진흥법은 박물관 및 미술관의 육성과 진흥에 초점 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙부처에서 시행하는 평가제도는 평가자의 관점과 권한차이에 따른 순서적 불합 수준 피평가자의 실제 예산확보 절차는 문체부 사전평가제 및 투융자심사 등의 의존재원에 대한 확보를 우선 진행하며, 자주예산에 대한 의회동의는 가장 나중에 진행함으로써 시설의 내부요인을 중심으로 분석한 중앙부처의 타당성 판단이 지자체의 판단을 대신하는 실정



확정되기 어려운 결과를 평가함에 따른 평가기간 연계성 부족

건립 기본계획 내용구성과 부처별 평가체계	총사업비 관리제도 하의 건립 기본계획 내용구성과 부처별 평가체계
<ul style="list-style-type: none"> 건립 기본계획의 의사결정구조는 중앙부처의 의사결정에 영향을 받는 순환구조 	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비 관리제도로 인해 의사결정과정의 출발점이 추후 변경불가능한 건축계획으로 변화됨

현대의 박물관·미술관은 건립 기본구상 단계에서 총사업비를 확정할 수 없는 상황으로 부처별 평가는 운영인력의 확정에 대한 행안부의 동의가 없고 건축계획과 콘텐츠 간에 추상적으로 연결된 계획을 평가하게될 가능성이 높다. 여기에 총사업비 관리제도를 통해 총사업비가 사전에 확정되면 실제 편익과 관련되어, 건축계획과 콘텐츠 간의 연계가 필요한 킬러콘텐츠, 관람환경 등에 관한 논의는 총사업비에 가려 주도적으로 진행될 수 없다.

나. 개선대안

1) 총사업비의 등록 시점과 사전평가제의 연계성 강화

총사업비 관리지침의 개정을 통해 총사업비 등록시점을 변경하더라도, 실시설계, 전시 인테리어계획의 수립여부를 확인하여 총사업비 확정의 불확실성을 제거하고 명확한 편익의 산출이 가능하게 하는 것이 사전평가제이기 때문이다. 그리고 주무관청에서 수립한 완결성이 확보된 계획에 대하여 행안부(투융자 심사, TO확보), 기재부(예비타당성조사)에 대해서 주무관청의 사업내용에 대한 중개자도 문체부가 될 것이기 때문이다.

2) 지자체의 책임성 유도 및 인정

현재의 예비타당성조사, 투융자심사, 사전평가제는 국비 및 교부금의 신청과 배부의 통로에서 박물관·미술관의 건립에 대한 가부여부에 대한 스위치로 작동하고 있다. 박물관·미술관의 건립에 대해 지자체의 책임성을 유도할 수 있다면 이상의 평가제도의 역할은 약해진다. 공립 박물관·미술관의 건립과 운영이 지자체의 고유사무임을 고려할 때, 정부지원의 영역은 지자체가 기본적인 조건을 충족할 때 자동적으로 이루어지는 것을 고려할 필요가 있다.

2.3. 계획의 구현단계

계획의 구현 단계에서는 박물관·미술관의 특성이 총사업비 관리제도와 설계·시공 분리발주 간에 충돌하는 양상을 띄고 있다. 기본구상단계에서 확정할 수 없는 전시콘텐츠와 인테리어와의 결합에 따른 문제가 설계공모를 통해 제안을 받고 설계와 시공간의 조율을 발주처의 책임 하에 진행되는 상황에서 총사업비 관리제도로 인해 설계변경에 따

른 공사비 증액을 인정하지 않기 때문에 발생하는 문제이며 이에 대한 해결방안은 설계·시공 일괄발주(턴키)가 아니라, 기본 및 실시설계 단계 이후 타당성을 분석하고 총사업비를 확정하는 방식이 기회비용 및 생애주기비용 차원에서 적절하다.

국공립 박물관 건립을 위한 기반 연구

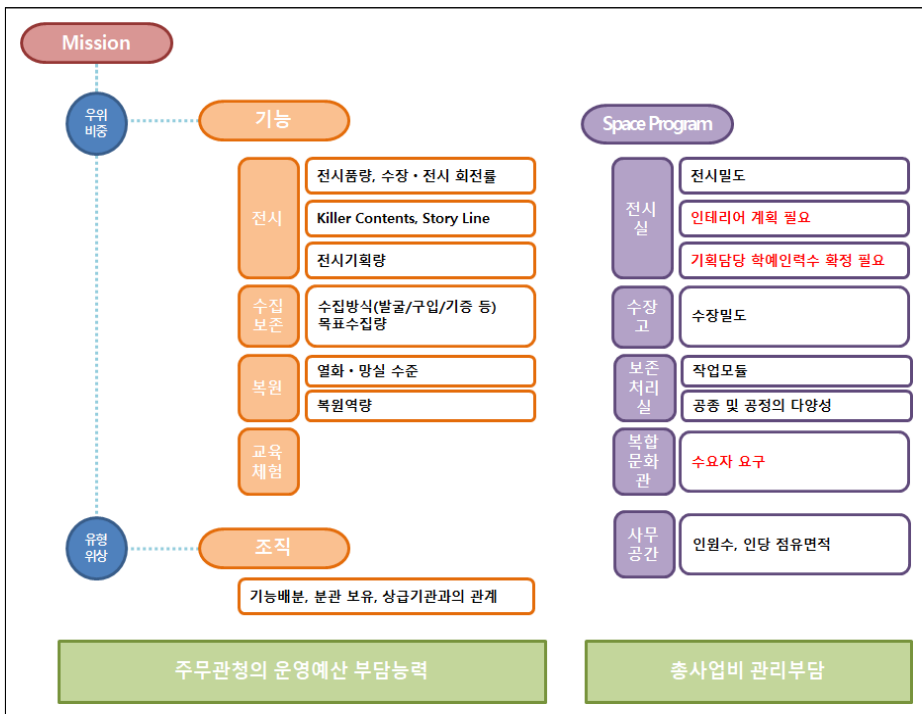
제5장

결론

제1절 요약

본 연구의 진행방향은 국공립 박물관·미술관 건립에 필요한 영향요인을 분석하고 이들을 체계화시켜 매뉴얼에 가까운 자료를 구축한다는 데 초점을 두고자 하였으며 기존의 건립기본계획에서 사용된 변수와 논리구조를 조사하고 정리하고자 하였다.

[그림 5-1] Mission, 기능, 조직, Space Program의 주요변수 및 논리 구조



주: 붉은색 글씨로 쓰여진 부분은 뮤지엄의 개념변화와 관련하여 기본구상단계에서 확정되기 어려운 변수들

하지만, 20세기에 진행된 뮤지엄의 개념변화와 뮤지엄의 공간구조 변화에 대한 내용, 국공립시설 건립 관련 정책도구의 내용을 분석한 결과는 뮤지엄의 트렌드와 국공립시설 건립 정책의 관성간의 구조적 충돌이 발견되었다.

뮤지엄 트렌드의 변화내용은 첫째, 수장과 전시라는 양분법적인 근대적 박물관 개념에서 수요지향적이며 민주주의 개념의 공간유형(개방형 수장고, 복합문화관)이 도입되고 있다. 둘째, 전시에 있어 유물과 더불어 이용자의 몰입도를 증가시키기 위한 관람환경의 중요성이 대두되고 있다.

이러한 뮤지엄 트렌드의 변화는 공간의 규모를 모듈단위로 특정할 수 없기 때문에, 건축설계와의 연계를 통해 안을 구체화시킬 수 밖에 없다. 하지만 국가재정법에 의한 총사업비 관리제도는 재정건전성 확보를 위해 기본구상 단계에서 총사업비를 등록하면 설계변경에 따른 증액을 인정하지 않기 때문에, 국공립시설 건립정책은 이러한 트렌드를 수용할 수 없는 상황이다.⁸⁸⁾

이상의 충돌상황에서는 국공립 시설건립을 관리하기 위한 예비타당성조사, 투융자심사, 사전평가제 등의 부처별 관리기구들은 확정될 수 없는 사업을 평가하고 개별부처가 결정권을 지고 있는 변수(소요 정원)를 평가하게 되는 논리적 모순도 발생할 수 있는데 총사업비를 확정함에 따라 사업추진주체가 건축계획을 모수로 하여 대부분의 사업계획을 정리하여야하는 어쩔 수 없는 논리전개구조가 형성되고 있었다.

〈표 5-1〉 단계별 추진주체와 업무내용 성격 간의 충돌상황

구분	기획	계획의 검증	계획의 구현
추진주체	주무관청	주무부처 (기재부, 행안부)	주무관청
업무내용	기본방향(Mission) 설정 운영계획(기능, 조직 수립) 건축계획(Space Program, 사업비 설정)	타당성 분석 총사업비 관리	사업추진방식 설정(설계·시공 분리)
성격	비정형성과 탈위계화의 트렌드에 따른 Total Design 개념 대두 (기본구상단계에서의 확정 불가능)	박물관·미술관을 미술작품이나 랜드마크가 아닌 건설사업에 맞춘 경직된 관리제도	기획단계에서 설정하지 못한 부분에 대한 설계자의 창의적 제안의 수용과 총사업비 관리제도와와의 부적합성

본 연구에서는 이상의 상황을 타개하기 위해 본 연구에서는 총사업비 관리지침상의 총사업비 등록시점을 실시설계 전후로 하는 안을 제안하였고 소요정원을 건립 기획 단계부터 반영하는 안을 제안하였다.

그리고 이상의 제안들이 안정적으로 운영되기 위한 국공립 박물관·미술관 사전평가제가 총사업비 등록시점과 연계되는 안을 제시하였다.

88) 정확히 말하면 현재의 법적기준에서 뮤지엄계의 트렌드를 수용하기 위해서는 유사한 사례가 건립되어야만 가능하기 때문에 시차가 발생하게 되는 것이지만 다른 관점에서 보면 현 상황에서 아무리 건물을 지어도 제대로 된 걸 지을 수 없다는 표현이 될 수도 있을 것이다.

제2절 제언

박물관·미술관에 있어 시설의 특수성과 건립행정의 규칙성 간의 충돌문제는 거의 모든 문화시설의 건립과정에서 당면하여야 할 문제이다.

둘 간의 충돌에 있어 핵심은 국민의 혈세를 문화시설 건립에 투입함에 있어 편익의 증가에 초점을 둘지, 아니면 비용의 절감에 초점을 둘지에 관한 문제이다. 이는 정책의 방향성을 미래의 불확실한 편익이나, 현재의 관리가능한 비용에 둘지의 문제이다.⁸⁹⁾

영속의 관점에서 이 질문에 대한 답은 정해져 있다. 하지만 국가가 미래에 생존하고 성장하기 위한 투자라는 관점에서 본다면 이러한 보수적 관점이 지속되면 관련 분야는 서서히 위축될 것이라 생각한다.

비용이 우선이나 편익이 우선이라는 질문에 대한 명확한 답은 없다. 이에 대한 해답은 미래에 어떤 리스크가 닥칠지를 물어보는 것과 같다.

다만, 공공에서 짓는 문화시설이 과거의 사례를 답습한다면 비용을 절감하도록 행정 체계를 설계하는 것이 맞지만 선례가 없거나 최신의 유행을 선도하는 사업을 추진한다면 도전을 수용할 수 있는 행정체계를 적용하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

미래를 예측할 수는 없지만, 위에 언급한 대안에 대한 선택은 필연적으로 문화시설 건립에 대한 행정체계의 방향성을 비용중심 또는 편익중심으로 고착화시킬 것이다.

이상의 내용에서 본다면, 본 연구에서 제안하고 있는 총사업비의 확정시점에 대한 조정(기본구상단계에서 실시설계 전후 시점으로의 조정)은 정부가 시행하는 국책사업이나 국가적 랜드마크 조성 등에 적용해 볼 것을 제안하는 바이다.

89) 본 연구에서는 이를 현실적으로 해결하기 위해 계획단계에서 가장 구체화된 내용으로 비용과 편익을 산출할 수 있는 대안을 제시하였다. 그리고 주무관청의 준비부족을 제어하기 위한 사전평가제의 역할증대방안과 주무관청의 기본적 준비항목에 대해서도 다루었다.

참고문헌

- 김난영·조형석(2012), 「지방재정 투·융자사업 심사 및 타당성조사 실태분석」.
- 김홍규·김규원(2011), 「공공문화시설 건립타당성 사전평가제 세부운영방안 연구」한국문화관광연구원 기본연구 2011-28.
- 남궁술·박광동(2008), 「유럽의 문화법제에 관한 비교법적 연구 I-미술품매매에 있어서의 진본성(authenticity) 확보를 위한 유럽의 법적 대응-」 한국법제연구원.
- 도경민(2019), 「개방형 수장고에 관한 장르 및 담론 분석-영어권 연구문헌을 중심으로-」.
- 전태일(2016), ‘국립세계문자박물관’ 운영계획 수립시 제출자료.
- 정상혁(2018), 「서울시 경관심의 운영진단과 개선방안」 서울연구원 정책리포트 262.
- 정종효(2019) ‘국립미술관의 작품구입 제도에 관한 연구-지역 대표 미술관을 중심으로-’ 미술문화연구 제14호,
- 최종혁·임채진(1998), ‘박물관의 건축환경 지표에 관한 기초적 고찰’, 한국박물관건축학회논문집 통권 제1호.
- 홍보라매(2021), 「박물관학」 (주)시대고시기획.
- 경기도(2009), 「지방재정 투·융자사업 심사 업무편람」.
- 국립중앙박물관(2020), 「국립박물관 세부시설현황 자료 참고」.
- 국립중앙박물관(2020), 「국립충주박물관 건립 기본계획 수립 연구」.
- 국립진주박물관(2020), 「국립진주박물관 이전건립 기본계획 수립 연구」.
- 국립현대미술관(2020), 「2019 미술관 연보」.
- 국회입법조사처(2020), 「상속세 미술품 물납제도 도입을 위한 입법론적 검토」.
- 기획재정부(2020), 「2021년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침(사업유형별·목별 매뉴얼)」.
- 문화체육관광부(2007), 「국립민속박물관 중장기 발전방안」.
- 문화체육관광부(2009), 「국립현대미술관 서울관 건립 기본계획 연구」.
- 문화체육관광부(2016), 「국립세계문자박물관 건립 기본계획 수립 및 타당성 조사」.

- 문화체육관광부(2017), 「공립미술관 평가인증 시범운영 사업」.
- 문화체육관광부(2019), 「2020년 문체부 예산각목명세서」.
- 문화체육관광부(2021), 「2020 전국 문화기반시설총람」.
- 서울특별시(2019), 「서울특별시 2019년도 제1차 공유재산 관리계획안 검토보고」.
- 서울특별시의회(2019), 「제286회 서울특별시의회(임시회) 행정자치위원회 회의록」, 서울특별시의회 사무처 제1호, 2019.04.22.
- 조달청(2018), 「2017년 공공건축물 유형별 공사비 분석」.
- 행정안전부(2018), 「지방자치단체 물품관리 운영기준」.
- 행정안전부(2019), 「2020년도 정부조직관리지침」.
- 행정안전부(2020), 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」.
- 한국개발연구원(2003), 「국가기록물 보존서고 신축사업 타당성 재검증」.
- 한국개발연구원(2011), 「해외 사전타당성조사 제도 운영현황 및 사례검토」.
- 한국개발연구원(2015), 「2015년도 예비타당성조사 보고서 국립박물관단지 조성사업 예비타당성조사」.
- 한국조세재정연구원(2015), 「물납제도 운영현황 및 주요국과의 비교 연구」.
- 한국지방행정연구원(2016), 「지방재정투자사업 타당성조사 수행을 위한 일반지침」.
- ICOM 한국위원회(2007), 「국제박물관협의회(ICOM) 박물관 윤리강령」.
- 이윤경(2014), 「[A STORY OF ARCHITECTURE] 규정에 어긋난 건축 설계도의 위대한 성공」, 매거진 한경, 2014.09.05.
- 김영빈(2019), 「인천시립미술관 2023년 개관 '청신호': 문체부 사전평가 통과-인천뮤지엄파크 안에 지상 4층 규모로 건립」, 인천인, 2019.05.31.
- 박승욱(2019), 「인천뮤지엄파크 건립, 이제 시작이다...공립박물관 설립타당성 사전평가 통과」, 중앙신문, 2019.06.02.
- 이승욱(2020), 「인천 뮤지엄파크, 사업성 부족으로 좌초 위기」, 경기일보, 2020.11.02.
- 공승배(2021), 「박남춘 인천시장, 전해철 장관에 인천뮤지엄파크 중앙투자심사 통과 협조 등 현안 건의」, 경인일보, 2021.05.18.
- 김희연(2021), 「인천뮤지엄파크 중투심 통과여부 '촉각」, 기호일보, 2021.03.24.
- 국가법령정보센터 누리집(www.law.go.kr)
- 국립중앙박물관 누리집(www.museum.go.kr)

- 경기문화재단 누리집(www.ggcf.kr)
- 공사비 정보광장 누리집(pcae.g2b.go.kr)
- 네이트 뉴스 누리집(news.nate.com)
- 대한전문건설신문 누리집(www.koscaj.com)
- 문화체육관광부 누리집(www.mcst.go.kr)
- 서울시립미술관 누리집(sema.seoul.go.kr)
아해박물관 누리집(www.ahaemuseum.org)
- 전국미디어센터협의회 누리집(krmedia.org)
- 정부조직관리정보시스템 누리집 (www.org.go.kr)
- 조선일보 누리집(realty.chosun.com)
- 지방재정 365 지방재정통합공개시스템 누리집(lofin.mois.go.kr)
- 지역문화진흥원 누리집(www.rcda.or.kr)
- 한성백제박물관 누리집(baekjemuseum.seoul.go.kr)
- e-나라지표 누리집(www.index.go.kr)
- 블로그(post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=18611112&memberNo=45090529)

ABSTRACT

A Study on Procuring Administration of National & Public Museum Building

Kim hong-gyu

The main goal of the research is to provide long term discussion structure which resolves the information imbalance between the participants(ex. curator, architect, public official)who are concerned in the procuring administration of national & public museum building.

So, this study finds major factors influencing the museum building and the process of procuring administration of national and public museum building. The space program of museum is highly related to the operation and organization derived from the mission of a museum. Korean government's procuring administration of national and public building has strong tendency to suppress increase in construction cost by maintaining the amount of the basic conception stage.

This study discovers spatial de-hierarchicalization in the change from modernism to post modernism. It collides with traditional procuring administration of national and public museum building.

The traditional budget guidance is dichotomous. It is based on module and unit price is not harmonious with the total design process from conception to specific drawing which resolves vague distinction between spatial types.

This study proposes the solution which is not the method is based on module and unit price but the estimate based on a specific drawing and recognizes opportunity cost of drawing work in the procuring administration.

Keywords

Procuring Administration, spatial de-hierarchicalization, budget guidance, estimate

국공립 박물관 건립을 위한 기반 연구

부록

〈표〉 박물관·미술관 건립시 부가용역 대상 조사 결과

구분	근거법	평가방법	대상사업
측량 및 지반조사		현형(지형)측량	<ul style="list-style-type: none"> 토지, 지상구조물 또는 지형지물 등이 점유하는 위치현황(점, 선, 구획선)이나 면적을 지적도 및 임야도에 등록된 경계와 대비하여 도면상에 표시하기 위한 측량
		지적(경계)측량	<ul style="list-style-type: none"> 지적공부에 등록된 토지의 경계점을 지상에 복원하기 위한 측량 건축 또는 담장 설치를 위한 경계확인, 인접토지와의 경계 확인을 위해서 주로 실시
		지질조사	<ul style="list-style-type: none"> 공사 시공지역의 지질분포 및 토층형성 상태를 파악하기 위한 작업으로서 이를 통해 토질의 분포 및 구성상태, 심도별 지내력 파악, 흙의 물리적 특성 및 지하수위 등을 측정하여 안전한 기초설계 자료를 제공하는데 그 목적이 있음. 시추, 표준관입시험, 시료채취, 지하수위 측정
	지열설비 시공기준	지열시험 천공	<ul style="list-style-type: none"> 지열 시공 시 천공 예정지 시험천공 후 지질특성, 열전도도 등의 자료를 조사한 보고서인 지열이용검토서 작성 제출
지하안전 영향평가	지하 안전관리에 관한 특별법	지하안전평향평가	<ul style="list-style-type: none"> 굴착깊이(대상사업지 내 최대 굴착깊이 기준) 20m 이상인 터파기 공사를 수반하는 사업과 일정한 터널 공사를 수반하는 사업
		사후 지하 안전평향평가	<ul style="list-style-type: none"> 굴착 깊이(대상사업지 내 최대 굴착깊이 기준) 20m 이상인 터파기 공사를 수반하는 사업
		소규모 지하안전평향평가	<ul style="list-style-type: none"> 굴착 깊이(대상사업지 내 최대 굴착깊이 기준) 10m 이상인 터파기 공사를 수반하는 사업
환경영향 평가	환경영향평가법	환경영향평가	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 관할 부서 확인필요
		소규모환경영향평가	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 관할 부서 확인필요
교통영향 평가	도시교통정비 촉진법	교통영향평가	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 관할 부서 확인필요
재해영향 평가	자연재해대책법	재해영향 평가	<ul style="list-style-type: none"> 부지면적 5만㎡ 이상이거나 길이 10km 이상
		소규모 재해영향 평가	<ul style="list-style-type: none"> 부지면적 5천㎡ 이상, 5만㎡ 미만이거나 길이 2km 이상, 10km 미만
건축물 안전영향 평가	건축법	건축물 안전영향 평가	<ul style="list-style-type: none"> 초고층 건축물(층수가 50층 이상이거나 높이가 200미터 이상인 건축물) 연면적이 10만 제곱미터 이상이고, 16층 이상인 건축물
문화재 관련조사	문화재보호조례	문화재시굴조사	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 관할 부서 확인필요

구분	근거법	평가방법	대상사업
건축 인증	녹색건축물 조성지원법	에너지절약계획서	• 연면적(냉난방설비설치, 냉난방 공급면적) 합계 500㎡ 이상
	녹색건축물 조성 지원법, 건축물 에너지효율등급 인증 및 제로에너지 건축물 인증에 관한 규칙	건축물 에너지효율등급 인증	• 연면적 1,000㎡ 이상
		제로에너지건축물 인증	• 공공건축물 연면적 1,000㎡ 이상
	녹색건축물 조성 지원법, 녹색건축 인증에 관한 규칙	녹색건축물 인증	• 공공건축물 연면적 3,000㎡ 이상
	장애인·노인· 임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률, 장애물 없는 생활환경 인증에 관한 규칙	장애물 없는 생활환경 인증 (Barrier Free)	• 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 제 10조의 2 제3항에 해당되는 건축물 (문화 및 집회시설 해당)
설계 적정성	설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침	설계 경제성 검토(설계VE)	• 총 공사비 100억 이상인 건설공사 • 총 공사비 100억 이상인 건설공사 시행 중 총 공사비나 공 종별 공사비가 10% 이상 증가하여 설계변경하는 경우 • 기본(중간), 실시 설계단계에서 총 1회 이상 실시
설계 안정성	건설기술진흥법 시행령, 시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법	설계 안정성 검토	• (2종 시설물) 연면적 5천㎡ 이상의(각 용도별 시설의 합계) 문화 및 집회시설
	산업안전보건법	안전 보건대장	• 총 공사비 50억 이상인 건설공사
심의	건설기술진흥법 시행령	건설 기술심의 (기술자문위원회의)	• 총공사비 100억원(시·군·자치구의 경우에는 50억원)
	지자체 경관조례	경관 심의 (경관위원회의)	• 지자체 조례 확인필요

집필내역

연구책임

김홍규 한국문화관광연구원 부연구위원: 연구총괄

연구진

이철재 호서대학교 더함교양대학 교수: 제2장 일부, 제3장 및 제4장 제1절 작성

위탁조사

금성종합건축사사무소

국공립 박물관 건립을 위한 기반 연구

발행인 김 대 관

발행처 한국문화관광연구원

서울시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880

<http://www.kcti.re.kr>

인쇄일 2021년 11월 30일

발행일 2021년 11월 30일

인쇄인 (사)한국장애인이워크협회 일자리사업장

I S B N 978-89-6035-885-0 93300

DOI <https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2021.e22>

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해 주십시오.

김홍규(2021), 국공립 박물관 건립을 위한 기반 연구, 한국문화관광연구원



한국문화관광연구원

서울특별시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800

팩스 02-2669-9880

www.kcti.re.kr



아래의 DOI 또는 QR코드를 통해

이 보고서를 무료로 다운로드할 수 있습니다.

<https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2021.e22>

