

공립미술관의 법적 정의에 대한 재고찰

김지훈*

1991년 11월 30일 「박물관 및 미술관 진흥법」이 제정된 이후 미술관에 대한 공식적인 법적 개념이 처음으로 제시되었다. 해당 법률에 의하면 공립미술관은 지방자치단체가 설립·운영하는 미술관으로서 공공미술관의 일종이다. 이후 「박물관 및 미술관 진흥법」은 수차례 개정되며 박물관과 미술관에 대한 개념도 조금씩 수정되었으나 공립미술관의 정의는 제정 이후 단 한 차례도 변경되지 않았다. 본 연구는 공립미술관의 법적 정의의 적절성에 의문을 제기하고 있다. 「박물관 및 미술관 진흥법」이 제정된 이후 한국 사회는 사회적·경제적·정치적으로 다양한 변화를 경험하여 왔다. 이러한 변화 사항을 현재의 공립미술관에 대한 법적 개념은 충분히 반영하지 못하고 있다고 판단된다. 「박물관 및 미술관 진흥법」에 의하면 공립미술관의 법적 개념의 핵심어는 ‘미술관·지방자치단체·설립·운영’이다. 미술관의 역사적 변천과 지방자치, 현실에서 이루어지고 있는 미술관 설립과 운영 실태를 바탕으로 공립미술관의 법적 정의의 적합성을 살펴본다. 그 결과 “지방자치단체가 소유한 미술관”으로서 공립미술관의 개념 수정을 제안하고자 한다.

주제어: 미술관, 공립미술관, 공공미술관, 미술관법, 미술관정책, 「박물관 및 미술관 진흥법」

* 한양대학교 박사과정 수료(modern_sinner@naver.com)

목 차

- I. 시작하며
- II. 미술관의 개념
- III. 「박물관 및 미술관 진흥법」과 공립미술관의 법적 개념
- IV. 공립미술관과 지방자치단체의 관계
- V. 국내 공립미술관 설립 주체의 현황
- VI. 국내 공립미술관의 운영 현황
- VII. 마치며

I. 시작하며

공립미술관은 현재 우리나라 미술관 유형 중 괄목할만한 성장을 보이고 있다. 미술관 유형은 크게 사립과 공공미술관으로 구분되며 공립미술관은 국립미술관과 함께 공공미술관에 해당한다. 2000년대에 이르러서 국내 공립미술관의 수는 크게 증가하였다. 2000년 10개소였던 공립미술관은 2020년 1월 1일 기준으로 총 72개로서 20년 동안 62개소가 증가하였다. 국내 유일한 국립미술관인 국립현대미술관이 같은 기간 동안 서울관(2013년)과 청주관(2018년)의 두 개의 관이 증설된 현실과 비교하면 공립미술관은 양적인 면에서 비교하기 어려울 정도로 크게 성장하였다¹⁾.

그럼에도 불구하고 공립미술관은 사립미술관과 국립미술관에 비하여 학문적으로 크게 주목받지 못하여 왔다. 미술관을 주로 연구하는 학문 분야는 박물관학(museum studies)과 예술경영(art management)이다. 이외에도 미술관은 국가

1) 국립현대미술관은 과천관·서울관·덕수궁관·청주관의 네 개의 관으로 구성되어 있는 하나의 미술관이지만 네 개의 미술관이 각각 개별적인 미술관으로 인식되어 운영되고 있다. 2003년부터 문화체육관광부가 매년 발간하는 「전국문화기반시설총람」에서도 각 관을 개별적인 미술관으로 인식하여 조사하고 있다. 이러한 견해에 의하여 국내 국립미술관은 총 네 개소로 볼 수 있다.

문화정책의 중요한 일부이므로 행정학, 정책학 및 문화연구에서도 다루어진다. 하지만 박물관학과 예술경영은 주로 사립미술관을 관심있게 다루며 행정학, 정책학은 정부를 주로 중앙정부와 동일시할 뿐만 아니라 공공미술관으로서 공립미술관이 국립미술관과 그 성격이 다르지 않다고 여긴다. 그 결과 공립미술관은 현실에서의 양적 증가와 달리 독자적인 연구 주제로서의 가치를 인정받지 못하였다.

본 연구는 공립미술관만을 연구대상으로 설정하여 가장 근본적인 의문을 제기하고자 한다. 공립미술관의 개념에 대한 의문을 제기하고 이에 대한 재정립을 시도하고자 한다. 용어에 대한 명확한 개념 정립은 기초 연구로서 의의가 있다. 일반적으로 통용되는 개념과 현실에서의 상황을 비교하여 법적 정의가 실재를 적합하게 반영하고 있는지를 점검하고 그렇지 않다면 기존의 개념을 재정립하는 기회를 마련해야 할 것이다. 국내에서 일반적으로 통용되는 공립미술관의 공식적·법적 개념은 「박물관 및 미술관 진흥법」에 제시되어 있다. 「박물관 및 미술관 진흥법」은 1991년 11월 30일 제정되었으며 이후 지속적인 개정이 이루어지면서도 여러 사항들이 수정·변경·보완·신설되었다. 그렇지만 공립미술관의 개념 정의는 제정 이후 거의 수정되지 않았다. 「대한민국헌법 제10호」에 의거하여 1988년 2월 25일 제6공화국이 형성되며 노태우 정부에서 현재의 문재인 정부에 이르기까지 정부는 일곱 차례나 변하였다. 뿐만 아니라 우리 사회의 경제 수준과 민주주의 수준은 크게 신장되었으며 효율화와 분권 및 민영화 역시 공공행정의 중요한 화두로서 부상하였다.

본 논문에서는 현재 국내 공립미술관의 현황과 「박물관 및 미술관 진흥법」의 공립미술관의 법적 정의를 비교함으로써 공립미술관의 법적 개념의 적실성에 대하여 살펴보고자 한다. 「박물관 및 미술관 진흥법」에서의 공립미술관의 법적 정의는 상당한 권위를 가지고 있다. 후술하겠지만 실제 공립미술관은 관련법에서 제시하는 법적 개념과는 괴리가 있는 편이다. 본 연구는 이를 밝히며 기존의 법적정의를 대체할만한 공립미술관의 기준에 대하여 제안하고자 한다. 법적 정의는 오늘날 학문적·정책적·행정적 개념 정립에 상당한 영향을 미친다. 법적 개념과 실제 용례에서의 차이점을 밝히고 실재를 반영한 법적 개념의 수정을 이룩할 경우 보다 해당 개념의 보다 명확한 개념 정립 및 정책·행정 과정에서의 투명성을 확보하는 데 기여할 수 있을 것으로 예상해볼 수 있다.

II. 미술관의 개념

미술관은 19세기 후반 일본에 의하여 고안된 용어이다. 미술관은 영어와 독일어의 museum(프랑스어로는 musée, 스페인어의 museo 등)의 번역어로서 동아시아 사회에서는 흔히 박물관과 미술관을 구분하여 별도의 용어로서 사용한다. 이러한 전통은 일본에서 비롯되었다. 19세기 일본은 근대화와 서양화를 목표로 유럽으로 사절단을 파견하였는데 그 중 이치카와 와타루(市川渡)도 포함되어 있었다²⁾. 그는 유럽에서 박물관과 전시관 문화를 접하였으며 자신의 일기에 museum을 지칭하는 과정에서 박물관이라는 용어를 처음으로 사용하였다. 이후 메이지 유신(1868년)으로 왕정복고에 성공한 일본은 개국 이후 근대 국가로의 성과를 전 세계에 알릴 목적으로 1877년 제1회 내국권업박람회(內國勸業博覽會)를 개최하였다. 이 행사에서 박물관과 미술관이라는 용어가 전시 공간을 지칭하기 위하여 공식적으로 최초로 사용되었다(Satō, 2011). 당시 일본 정부는 박물관은 산업 및 일반적인 박람회의 전시장을 미술관은 미술품을 대상으로 한 박람회 장소로서 구분하여 사용하였다.

이후 일본 정부는 박물관과 미술관 개념의 차이를 강화시켜 나갔다. 1880년대를 거치면서 박물관은 고미술의 수집, 보존·관리 및 전시를 위한 기관으로서 대중들이 과거에 대한 배움을 얻는 공간을 의미하였다. 반면, 미술관은 박람회나 전시회를 추진하기 위한 공간으로서 현재를 살아가는 이들에게 문화적·경제적 이익을 가져다줄만한 대상을 전시하는 공간을 의미하게 되었다. 즉 박물관은 대중교화를 목적으로 한 유물의 수집, 보존·관리 및 전시와 교육의 기능이 강조되는 기관이지만 미술관은 경제적·산업적 목적에서 미술품을 전시하는 기관이라는 의미에 가까웠다(Satō, 2011:107). 박물관과 미술관은 공통적으로 미술품을 대상으로 할 수 있다. 하지만 박물관은 고미술을 중점적으로 다루는 반면 미술관은 주로 동시대 미술을 다루는 기관으로서의 개념이 정립되었다³⁾(이인범, 1998:45-46).

2) 이치카와 와타루는 이치카와 세이류(市川清流)로도 알려져 있다. 둘은 동일인물이다.

3) 19세기 서양에서는 자포니즘(japonism)으로 대변되는 일본 고미술에 대한 선호와 수요가 높았다. 이에 일본 정부는 고미술품의 국외 유출을 방지하며 식산흥업의 일환으로서 메이지유신 이전의 미술에 대한 보존, 수집, 전시 및 교육을 통하여 미술가들이 양질의 현대미술을 수출 목적으로서 생산하도록 지원하였다. 박물관 역시 식산흥업 정책의 하나로써 이러한 목적을 달성하기 위한 수단으로서 활용되었다.(Satō, Doshin, Modern Japanese art and the Meiji state: the Politics of Beauty, Los Angeles: Getty Research

일본의 식민 지배를 받으면서 한반도에도 박물관과 미술관이 자연스럽게 차용되었다. 식민지 조선에서 미술관이라는 용어가 공식적으로 사용된 계기는 조선물산공진회(朝鮮物産共進會)에서이다. 조선총독부는 일본의 내국권업박람회를 모방하여 1915년 9월 11일부터 10월 31일까지 경복궁에서 조선물산공진회를 개최하였다. 공진회는 농업, 경제 등을 포함하여 여러 부문으로 구성되었으며 그 중 제13부는 미술 부문으로서 개최관의 명칭은 참고미술관(參考美術館)이었다.⁴⁾ 박람회에서 미술품을 다루는 전시관을 미술관으로 지칭하였다는 점에서 일본의 초기 내국권업박람회와 동일하였다. 조선물산공진회가 폐막하면서 참고미술관도 폐쇄되었다. 이후 상설 기관으로서의 미술관은 1930년대 이르러 등장한다. 조선 왕실이 소장하던 고미술품과 유물로 구성되어 있던 창경궁의 이왕가박물관(李王家博物館)은 장소의 협소함으로 인하여 소장품 중 고미술들을 분리하기로 결정되었다. 고미술품만을 다루는 이왕가미술관(李王家美術館)이 상설 미술관으로서 1938년 덕수궁 석조전에서 개관하였다. 조선총독부는 뒤 이어 1939년에는 조선총독부미술관(朝鮮總督府美術館) 설립도 추진하였다. 이왕가미술관이 이왕가박물관을 모태로 한 것처럼 조선총독부미술관 역시 조선총독부박물관에서 비롯된다. 1915년 조선총독부는 식민지 조선의 유물과 고미술품을 소장·전시하기 위하여 경복궁에 조선총독부박물관을 건립하였다. 1930년대에 이르러 조선총독부박물관의 소장품 증가로 인하여 박물관의 확장이 불가피하였다. 그 결과 소장품 중 미술품들을 분리하여 1939년 경복궁 건청궁 일대에 조선총독부미술관을 건립하였다. 조선총독부는 식민지배 초기에는 박람회 개최 중 미술품을 전시하는 임시 시설을 미술관이라고 지칭하였으나 시간이 지남에 따라 고미술품이나 동시대 미술품 여부와 상관없이 미술품을 소장하고 전시하는 상설 기관을 지칭하기 위하여 용어로서 미술관을 사용하였음을 알 수 있다.

1945년 일본의 식민지배로부터 해방된 직후 대한민국 정부는 용어로서의 미술관을 공식적으로 계속 사용하였다. 1945년 8월 15일 해방 이후 대한민국 정부는

Institute, 2011, p.107)

4) 조선물산공진회는 당시 총 24만원의 공사비로 경복궁을 대대적으로 훼손하여 진행되었으며 임업, 광업, 수산, 공업, 교육, 교통, 경제와 미술 등의 분야로 개최되었다. 미술 부문에서는 조선인 및 일본인 미술가 328명의 총 1,221점의 작품이 출품되었다.

이왕가미술관과 조선총독부미술관의 명칭을 각각 덕수궁미술관과 경복궁미술관으로 변경하여 국립미술관으로서 운영하였다. 왕정체제와 식민지배를 연상시키는 명칭은 폐지되었으나 미술관이라는 용어는 그대로 유지되었다. 이후 1969년 국립현대미술관이 개관하면서 미술품을 대상으로 한 특정 문화기반시설을 지칭하기 위한 용어로서의 미술관은 국내에서 공식적으로 인정받게 되어 오늘에 이르게 된다.⁵⁾ 이와 같이 미술품을 대상으로 한 상설 기구로서의 미술관의 의미는 해방 이후 대한민국 정부에 이르러서도 변함이 없었다.

이와 같이 용어로서 처음으로 등장한 이후 미술관은 박물관의 일종으로서 일반적으로 미술작품만을 전문적으로 다루는 기관을 의미하게 되었다. 즉 미술관은 박물관과 마찬가지로 소장 가치가 있는 미술품의 수집, 보존·관리, 연구, 전시, 교육 등의 업무를 수행하는 특수한 종류의 박물관으로 이해된다. 19세기 말에서 20세기 중반까지 일본의 영향으로 동아시아 문화권에서는 일반적으로 소장품을 기준으로 박물관은 고미술이나 혹은 미술에 속하지 않는 유물을 대상으로 하는 기관이며, 미술관은 미술품을 대상으로 한 특수 박물관을 지칭하는 것이 관례로서 자리 잡게 되었다.

「박물관 및 미술관 진흥법」에서는 미술관의 법률상의 정의가 명시되어 있다. 「박물관 및 미술관 진흥법」은 박물관과 미술관과 관련된 국내 최상위법으로서 동법 제2조(정의)에서는 미술관을 다음과 같이 정의하고 있다.

미술관이란 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.

「박물관 및 미술관 진흥법」 상의 정의에 의하면 미술관은 박물관의 하위 개념으로서 미술품을 대상으로 한 특수 박물관이다. 그러므로 미술관은 궁극적으로 기관

5) 국립현대미술관이 개관하기 전 덕수궁미술관의 소장품의 국립현대미술관으로의 이관이 논의되었다. 하지만 실제로 덕수궁미술관은 국립중앙박물관으로 승계되었다. 그 결과 1969년 국립현대미술관은 소장품이 없는 미술관으로 개관하였으며 이를 두고 미술평론가인 이경성은 국립현대미술관을 소장품이 없는 유명무실한 미술관이라고 평가하였다. 국립현대미술관에 소장품이 등장한 시기는 개관한지 2년이 지난 1971년 11월로서 주로 기증에 의한 소장품 확보였다.

으로서의 목표와 주요 업무·기능에서 박물관과 동일하다는 입장이다. 미술관은 수집, 보존·관리, 조사, 연구, 전시, 교육 등의 박물관의 기본적인 고유한 업무를 동일하게 추진하여 문화·예술 발전, 일반 시민의 문화향유 증진 및 교육 목표 달성에 기여해야 한다. 미술관과 박물관이 구분되는 부분은 미술관은 미술품만을 대상으로 하며 미술의 장르 혹은 매체에 의하여 구분될 수 있다.

미술관을 박물관과 구분 짓는 핵심인 미술은 크게 순수미술과 응용미술로 나누어진다. 순수미술은 회화, 조각, 건축 및 사진 등이 해당된다. 한편 공예, 도자, 디자인, 장신구, 가구, 민속 미술 등 미적인 가치도 존재하지만 실용성을 기반으로 한 미술 분야는 응용미술로서 분류된다. 이러한 미술에 대한 구분에 따라 미술관의 종류 역시 순수미술과 응용미술을 전문적으로 다루는 미술관을 구분된다. 19세기 유럽에서 보편적인 박물관에서 미술작품만을 다루는 미술관이 발전함에 따라 일반적인 미술관은 여러 미술 장르를 동시에 수집하였다. 급기야 현대미술에 이르러서는 미술 장르와 매체 간의 구분이 모호해짐에 따라 대다수의 미술관은 여러 장르와 매체를 동시에 수집하는 미술관을 지향하였다. 그렇지만 사진, 공예, 도자 등의 장르를 중심으로 특정 미술 장르를 전문적으로 다루는 미술관이 발전하기도 하였다. 이에 따라 미술관은 여러 미술 장르에 걸쳐 미술작품만을 대상으로 하거나 혹은 미술의 세부 장르나 매체만을 대상으로 소장, 보존·관리, 전시, 연구, 교육 활동 및 시민들을 대상으로 서비스를 제공하는 문화 시설로 이해할 수 있다.

오늘날에는 서구에서도 미술을 전문적으로 다루는 박물관을 별도로 구분하는 추세이다. 박물관의 종류와 다루는 대상의 세분화, 전문화로 인하여 museum의 개념은 한층 복잡해졌다. 미술작품을 전문적으로 다루는 museum이라고 하더라도 다루는 대상을 미술 장르와 매체, 시기 등을 기준으로 세부적으로 구분하는 추세이므로 기존의 museum으로는 기관의 성격을 제대로 제시하기 어려워졌다. 그에 따라 미술작품을 전문적으로 다루는 기관을 지칭하기 위하여 점차적으로 art museum이라는 용어가 사용되고 있다.

미술관은 미술품을 대상으로 하는 다른 상설 기관과도 구분된다. art gallery는 일반적으로 우리나라에서는 상업적 목적의 화랑(畫廊)으로 번역되거나 그대로 갤러리로 지칭된다. art center는 우리나라에서는 예술회관·문화회관, 예술관 혹은

미술 전시관 등의 용어로 폭넓게 번역된다⁶⁾. 이들 기관은 미술관과 마찬가지로 미술품을 대상으로 한 상설 기관이지만 미술관과는 구별된다. Edward P. Alexander와 Mary Alexander는 작품 수집 및 보존·관리를 박물관과 미술관의 핵심 기능으로 본다(Alexander·Alexander, 2008:8). Burcaw 역시 미술관을 한 가지 혹은 그 이상의 미술 분야를 전문으로 하는 박물관으로서 작품을 소장하고 이를 보존·관리하는 기관으로 정의한다⁷⁾(Burcaw, 1997:16). Stephen L. Williams(2004)는 역시 “소장품이 없는 박물관은 박물관이 아니다.”라고 선언하며 소장품을 미술관을 다른 미술 관련 시설과 구분하는 핵심적 요소로서 꼽는다(Williams, 2004:61).

〈표 1〉 art museum, art gallery 및 art center의 개념

용어	정의	비고
art museum	· 예술 관련 분야에 집중하는 박물관의 일종	소장품 구축, 보존 활동 강조
art gallery	· 예술 작품의 매매를 위한 상업적 기관 · 박물관 내에서 미술만을 다루는 특수한 전시 공간 · gallery라는 용어는 예술 작품의 전시를 강조	소장 여부 무관
art center	· 예술교육, 지역예술가의 활동 공개 및 지역사회의 예술과 관련된 사업 수행 기관 · 공연예술 분야가 포함될 수 있음	소장 여부 무관

※ 출처: Burcaw, 1997:15-17 재구성.

6) Edward P. Alexander와 Mary Alexander는 1970년대 미국에서 도시재생의 일환으로서 art center가 급속하게 증가된 점에 대하여 긍정적으로 평가한다. art center는 미술관이 공예 작품에서 전통적인 수채화나 사진에 이르기까지 예술 혹은 미술 교육 업무를 담당하는 기관으로까지 개념 확장이 이루어지는 데 기여하였다고 보고 있다. 그렇지만 art center는 작품 소장 여부가 주요한 기관은 아니라는 점을 인정한다는 점에서 art center에 대한 George Ellis Burcaw의 정의와 일치한다.(Edward P.Alexander·Mary Alexander, Museums in motion : an introduction to the history and functions of museums, Lanham: AltaMira Press, 2008, p.43)

7) Latham과 Simmons 역시 박물관의 핵심 기능 중에서 수집을 가장 먼저 언급함으로써 수집 기능이 박물관·미술관의 핵심 업무임을 인정하고 있다.(Latham, Kiersten Fourshé·Simmons, John E., 2014, Foundations of Museum Studies: Evolving Systems of Knowledge, Santa Barbara : Libraries Unlimited, 2014, p.8)

Ⅲ. 「박물관 및 미술관 진흥법」과 공립미술관의 법적 개념

우리나라에서 미술관과 관련된 법률은 1980년대 최초로 제정된다. 1981년 2월 25일 수립된 제5공화국은 1981년 두 개의 국제적인 메가 스포츠 이벤트를 유치하는 데 총력을 기울였다. 그 결과 그 해 86아시안게임과 88하계올림픽대회 유치를 성공시켰다. 당시에 국립중앙박물관은 경복궁(현재 국립민속박물관 자리)에, 국립현대미술관은 덕수궁 석조전에 위치하였다. 하지만 당시 정부는 이들 시설이 메가 스포츠 이벤트 개최국으로서의 국가의 품격에 부합하는 국가 대표 박물관과 미술관으로서는 미흡하다고 판단하여 국가 전반의 문화 수준을 높이는 일환으로서 박물관과 미술관과 관련된 사업들을 구상하였다⁸⁾. 그에 따라 1984년 국립중앙박물관은 경복궁 권역 내 구(舊) 조선총독부 건물로 보수·이전이, 국립현대미술관은 과천 제2정부청사 부지로 신축·이전하기로 결정되었다. 이처럼 당시에는 박물관과 미술관에 대한 행정부의 정책적 관심이 고조된 상태였으며 이러한 분위기에서 박물관과 관련한 법적 법률 제도에 대해서도 관심을 가지게 되었다. 그 결과 1984년 12월 31일 「박물관법」이 국회를 통과하며 박물관 및 미술관과 관련된 국내 최초의 법률이 제정되었다.

1980년대 개최된 두 개의 메가 스포츠 이벤트는 국내 박물관과 미술관 문화가 도약하는 계기를 제공하였다. 1980년대 문화정책은 86아시안게임과 88서울하계 올림픽의 두 차례의 메가스포츠 개최를 위한 대규모 문화기반 시설 사업 추진이었다고 평가된다(박광무, 2013:145). 이를 입증하듯이 86아시안게임이 개최되기 직전인 1986년 8월 18일 국립현대미술관이 개관하였다. 그 직후인 8월 21일에는 국립중앙박물관이 새로운 장소에서 재개관하며 아시안게임 개최국으로서의 국가의 문화적 위상을 높이는 데 기여하였다. 한편 88하계올림픽 대회를 치루기 위해 올림픽 개막 직전인 1988년 8월 17일 서울시립미술관이 개관하였다. 이처럼 1980년대 중·후반 두 개의 국제적인 스포츠 행사 전후로 오늘날 국내 대표적인 박물관과

8) 김종태는 1970년대 박정희 정권 하에서는 경제 영역에서의 선진국 개념을 중심으로 경제 성장에 주력하였다. 반면 1980년대 전두환 정권에 이르면 선진국 개념은 문화 영역으로까지 확대되어 국내 문화 수준을 선진국 수준으로 끌어올리려던 시기였다고 평가한다.(김종태, 선진국의 탄생: 한국의 서구 중심 담론과 발전의 계보학, 돌베개, 2018)

미술관이 연이어 개관하였으며 이를 통하여 박물관과 미술관 문화가 발전하게 되었다.

1990년대에 이르러서는 미술관에 대한 법적 지위가 격상하게 되었다. 1991년 11월 30일 「박물관 및 미술관 진흥법」이 처음으로 제정되었기 때문이다. 우선 문화정책 전달 체계의 대폭적인 변화가 발생하였다. 1990년 노태우 정부는 기존의 문화공보부를 폐지하고 문화 부문만을 독자적으로 관할하는 중앙부처인 문화부를 출범시켰다. 당시 신설된 문화부에는 박물관과가 편제되어 있었음은 박물관이 당시 문화 정책 영역에서 중요한 업무 분야로 인식되었음을 시사한다⁹⁾. 정부의 이러한 변화와 대규모 공공 미술관의 수가 늘어나는 현실 상황에 따라 기존의 「박물관법」을 보완하기 위한 작업이 추진되었다. 하지만 기존 법률로는 한계가 있음을 판단하여 1991년 11월 30일 「박물관법」의 폐지가 최종 결정되었다. 「박물관법」을 대신하기 위하여 「박물관 및 미술관 진흥법」이 동시에 국회를 통과하기도 하였다¹⁰⁾. 이렇게 제정된 관련법은 1992년 6월 1일부터 정식적으로 시행되었다.

「박물관 및 미술관 진흥법」은 현재로서는 미술관과 관련하여 가장 중요한 법률이다. 현재까지 국내에서 미술관만을 집중적으로 다루는 법률은 존재하지 않기 때문이다. 동법에서는 미술관의 법적 정의를 제시하는 데 동법 제2조(정의)에서는 미술관을 박물관의 하위 개념으로서 정의한다. 이는 미술관만을 위한 법률을 따로 제정되지 않는 이유를 추정해볼 수 있게 해준다¹¹⁾. 박물관과 미술관이 본질적으로 다르지 않으므로 하나의 법률 내에서 관련 사항을 다룰 수 있다고 판단되기 때문이다.

공립미술관의 법적 개념은 이미 「박물관법」에서도 드러난다. 동법 제2조(정의)의 박물관과 공립박물관의 정의를 통하여 공립미술관의 법적 개념을 유추할 수 있다.

9) 당시 문화부는 문화정책국·생활문화국·예술진흥국·어문출판국, 종무실, 총무과의 4국, 1실, 1과로 구성되었으며 생활문화국은 생활문화과, 지역문화과, 문화시설과와 더불어 박물관로 구성되었다.

10) 「박물관법」은 기관의 등록 기준 및 전반적인 설립 및 운영에 대한 법적 규제가 강하였지만 「박물관 및 미술관 진흥법」은 이러한 규제 사항을 완화하여 박물관과 미술관의 설립 및 등록을 촉진시키는 목적에서 제정되었다.(박소현, 박물관 및 미술관 진흥법 개선방안 연구, 한국문화관광연구원, 2012, 58쪽)

11) 박소현은 미술관이 박물관의 하위 개념이지만 「박물관 및 미술관 진흥법」으로 제정됨에 따라 법률상의 박물관과 미술관의 정의와는 다르게 박물관과 미술관의 위계관계와 어긋나게 되었다고 주장한다. 박물관과 미술관이 대등한 수준으로 해석될 수 있게 됨에 따라 「동물원 및 식물원 진흥법」 제정과 관련한 논의도 이루어지게 되었다. 또한 오늘날에는 미술의 탈장르로 인하여 박물관과 미술관의 주제에 따른 구분이 구시대적이 된 상황에서 미술관만을 독자적으로 다루는 법률은 불필요하다는 입장이다.(박소현, 앞의 책, 101-102쪽)

1. “박물관”이라 함은 인류·역사·고고·민속·예술·자연과학·산업 등에 관한 자료를 수집·보존·전시하고 이들을 조사·연구하여 일반 공중의 사회교육에 이바지하는 것을 목적으로 하는 시설 중 지방자치단체, 민법에 의한 법인 또는 대통령령으로 정하는 기타의 법인이 설치하는 것으로 이 법에 의하여 등록된 것을 말한다.
2. “공립박물관”이라 지방자치단체가 설치하는 박물관을 말한다.

1990년 「박물관법개정안(문화부공고 제38호)」에서는 박물관 개념의 수정이 이루어졌다. 기존의 「박물관법」에서는 설립 주체에 따라 공립박물관과 사립박물관으로만 구분하며 국립박물관에 대한 내용이 제시되어 있지 않은 불완전한 정의였다. 이에 박물관의 종류로서 국가가 설립한 박물관으로서 국립박물관을 추가적으로 제시한다¹²⁾.

공립미술관의 법적 개념은 공식적으로 1991년 법률 제4410호인 「박물관 및 미술관 진흥법」에서 처음 제시된다. 「박물관 및 미술관 진흥법」은 「박물관법개정안」에서의 박물관과 공립박물관에 대한 법적 개념과 완전히 일치하지는 않지만 대체적으로 일치하는 법적 정의를 제시한다. 법률 제4410호에서는 박물관을 “인류·역사·고고·민속·예술·동물·식물·광물·과학·기술·산업 등에 관한 자료를 수집·보존·전시하고 이들을 조사·연구하여 문화·예술 및 학문의 발전과 일반 공중의 문화교육에 이바지하는 것을 목적으로 하는 시설”로 규정한다. 동물과 식물과 관련된 사항을 포함시킴으로서 박물관의 범주를 확장한다. 이는 박물관 연구에서는 동물원, 식물원과 수족관 역시 박물관의 일종으로 인식하기 때문이다¹³⁾. 박물관의 목표에서도 변화가 발견된다. 이전 법에서는 사회교육을 목표로 한 시설로 규정하였다면 법률 제4410호에서는 문화교육 기관으로서 규정되었다. 박물관의 가장 중요한 목

12) 이밖에도 「박물관법개정안」에서는 소장품을 기준으로 종합박물관, 전문(특수)박물관이라는 개념으로 공식적으로 처음 제시된다. 종합박물관과 전문박물관에 관한 사항은 1991년 제정된 「박물관 및 미술관 진흥법」으로 이어진다. 법률 제5454호까지 제3조(박물관·미술관의 구분)에서 종합박물관과 전문박물관의 내용이 제시되었으나 1999년 2월 8일 개정된 법률 제5928호에서는 본문에서 삭제되고 대신 「박물관 및 미술관 진흥법 시행령」 중 별표에서 박물관 및 미술관의 등록요건에서 종합박물관과 전문박물관의 내용이 남아 있을 뿐이다.

13) 동물원과 식물원을 박물관의 일종으로 분류하던 행정 방침은 최근까지 이어졌다. 2019년 6월 문재인 정부가 발표한 「박물관·미술관 진흥 중장기 계획(2019-2023)」에서는 동물원, 식물원과 수족관을 박물관에서 제외하기로 결정하였다. 왜냐하면 이들 시설들은 「박물관 및 미술관 진흥법」이 아닌 다른 법률에 규정된 시설은 박물관으로서의 기능이 약하다고 판단하였기 때문이다.

표는 문화·예술을 비롯한 학문의 발전에 있음이 법률을 통하여 제시되었다. 또한 미술관은 “박물관으로서 서화·조각·공예·건축·사진 등 미술에 관한 자료를 수집·보존·전시하고 이들을 조사·연구하여 문화·예술의 발전과 일반 공중의 문화교육에 이바지함을 목적으로 하는” 시설로 규정된다. 서화·조각·공예·건축·사진 등을 대상으로 한 하위 박물관으로서 박물관과 동일한 기능을 수행하며 사회적으로 박물관과 동일한 기여를 해야 하는 문화기반시설로서 정의된다. 이 법에서는 국립미술관을 직접적으로 정의하지는 않으며 국립박물관에 대한 개념을 제시하고 대신 동법 제3조(박물관·미술관의 구분) 제3항에서 미술관은 “제1항 각호를 준용한다.”고 밝힘으로서 국립미술관은 국립박물관의 개념과 동일하여 박물관을 미술관으로 바꾸어 이해할 수 있음을 제시한다. 이에 따라 국립미술관은 “국가가 설립·운영하는 미술관”으로, 국립미술관은 “지방자치단체가 설립·운영하는 미술관”으로 규정된다.

「박물관 및 미술관 진흥법」은 여러 차례 개정되었다. 1991년 11월 30일 제정된 이래로 이 법은 2020년 5월 현재까지 총 29차례 개정되었다. 2020년 5월 27일부터 시행되는 「박물관 및 미술관 진흥법」(법률 제16597호)은 2019년 11월 26일 일부 내용이 개정되었다. 한편 제 29차 개정은 타법개정에 의하여 2020년 2월 18일 개정되었으며 2021년 1월 1일 법률 제17007호로 시행될 예정이다.

1999년 2월 8일 제7차 개정인 법률 제5928호에서는 최초로 박물관과 미술관의 법적 정의가 수정되었다¹⁴⁾. 개정 전에는 기관이 다루는 대상, 기능과 목표 순으로 정의되었다면 개정 후에는 기관의 목표, 다루는 대상, 기능 순으로 바뀌었다. 기관의 목표 달성을 강조하기 위한 결과로 해석된다. 목표에 있어서도 문화교육은 삭제되고 대신 문화향수 개념이 처음으로 등장한다. 박물관과 미술관의 교육기관으로서의 의미보다는 문화 참여 및 향유(cultural participation and appreciation) 기관으로서의 의미가 강화되었다. 박물관이 다루는 주제의 순서 역시 수정되었다. 인류학이 가장 먼저 등장하였지만 개정 후에는 역사와 고고가 먼저 등장하고 인류학은 세 번째에 위치한다. 업무·기능과 관련한 규정에도 변화가 있다. 관리 기능의 추가는 비영리기관이지만 박물관과 미술관 역시 효율적 운영이 필요한 기관이라는

14) 종합박물관과 전문박물관과 관련된 사항은 현재까지 「박물관 및 미술관 진흥법 시행령」 중 [별표2] 박물관 또는 미술관 등록요건 부문에만 남아 있다.

인식이 대두된 결과이다¹⁵⁾.

이후 개정을 통하여 박물관·미술관의 궁극적인 목표로서 교육 개념이 다시 강조 되기에 이른다. 2016년 2월 3일 개정된 법률 제13966호를 통하여 문화향유 기관 으로서의 목표와 더불어 박물관·미술관의 교육 기관으로서의 중요성이 다시 강조 된다. 그 이전의 문화교육 대신 평생교육이라는 개념이 최초로 등장한 점이 주목할 만한 변화이다. 2007년 12월 14일 전면 개정을 거친 「평생교육법」(법률 제8676호) 에 의하면 평생교육은 “학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 기초·문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등 을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동”을 의미한다. 즉 평생교육은 문화교육 을 포괄하는 개념으로서 2016년 2월 3일 개정을 통하여 박물관·미술관은 문화예 술 분야에 대한 교육을 넘어서 생애주기 관점에 의거한 전반적인 교육 거점으로서 의 법적인 지위를 확보하게 되었다.

그렇지만 공립미술관에 대한 정의 그 자체는 변하지 않았다. 공립미술관의 법적 정의는 「박물관법」이 폐지되고 「박물관 및 미술관 진흥법」이 제정되는 과정에서 유일하게 변경되었다. 「박물관 및 미술관 진흥법」(법률 제4410호)에서는 제3조 (박물관·미술관의 구분) 제1항에서 공립박물관을 “지방자치단체가 설립·운영하는 박물관”으로 규정한다. 이전과 달리 운영이라는 활동이 추가되었다. 이는 서울시립 미술관의 설립·운영 상황과 무관해 보이지 않는다. 서울시립미술관은 중앙정부에 의하여 설립되었으며 서울특별시 문화국 산하기관으로 편제되어 88하계서울올림 픽이 종료된 1998년까지 서울올림픽준비단 문화담당관실에서 운영되었다(서울시 립미술관: <https://sema.seoul.go.kr/>). 당시 국내 대표적인 공립미술관인 서울 시립미술관과 관련된 이러한 변화로 인하여 1991년 「박물관 및 미술관 진흥법」이 제정될 당시에는 공립미술관의 법률 개념에서 운영이라는 항목을 추가하여 정립한 것으로 추정된다.

15) 제7차 개정이 이루어진 1999년 당시 우리나라는 외환위기로 인한 국가위기를 겪고 있었다. 외환위기를 극복하기 위하여 국제통화기금(IMF)의 구제금융을 받고 있었으며 IMF는 공공부문 축소와 공공기관의 효율적 운영을 강조하였다. 당시 김대중 정부는 IMF의 권고사항에 따라 신자유주의적 원리를 공공부문에 도입하고자 시도하였으며 이러한 원칙이 박물관·미술관과 관련한 법적 개념에도 변화를 가져왔을 것으로 추정해볼 수 있다.

IV. 공립미술관과 지방자치단체의 관계

공립미술관의 개념에서 지방자치단체는 핵심이다. 미술관의 설립·운영 주체는 「박물관 및 미술관 진흥법」에서 인정하는 미술관을 구분하는 주요한 기준이기 때문이다. 공립미술관의 주체는 지방자치단체이다. 즉 공립미술관은 지방자치단체가 일정한 행위를 하였거나 혹은 일정한 행위를 지속하는 결과로 해석할 수 있다.

지방자치단체는 자치권을 인정받는 지방정부로 여겨진다. 간략하게 정의할 경우 지방자치단체는 자신의 문제를 스스로 판단하고 결정하고 책임지며 처리하는 지방정부이다(정일섭, 2015:23). 지리적 개념까지 고려할 경우 지방자치단체는 일정한 지역적 범위를 그 구역으로 하여, 그 구역 내의 모든 주민에 의하여 자율적으로 구성된 기관이 중앙정부의 간섭으로부터 벗어나 자주적으로 그 지역의 공공사무를 처리할 수 있는 권능을 가진 법인격 또는 지역 단위의 공공단체이다.(소진광 외, 2008:102-103) 지방(地方)은 중앙의 지도와 통제를 받는 하위 단위의 기구나 조직을 의미한다. 지방정부는 중앙정부와 대비되는 정치체(polity)로서의 의미가 강한 반면, 지방자치단체는 정치적·정책적 의사결정의 단위로서의 자율성이 더욱 강조된 지역의 법인체(corporate body)의 개념이다. 지방정부에 비하여 지방자치단체가 보다 폭넓은 자치권을 가진 개념으로서 여겨진다.

지방자치단체의 사무는 자치사무(혹은 고유사무), 단체위임사무와 기관위임사무의 3가지로 구별될 수 있다¹⁶⁾. 단체위임사무는 지방자치단체에게 위임되는 사무로서 중앙정부와 지방정부 양자의 이익이 걸린 사무이다. 기관위임사무는 지방자치단체장에게 위임되는 사무로서 지역과는 특별한 이해가 없는 사무이다. 단체위임사무와 기관위임사무는 중앙정부에 의해 지방정부로 위임된 사무로서 지방정부는 집행에 대한 권한을 보장받지만 그 권한은 다소 제한적이다. 반면 자치사무는 위임사무와는 달리 지역의 이해와 직결되는 사무로서 자기 책임과 부담 하에 주민의

16) 「지방자치법」 제9조(지방자치단체의 사무범위)에서는 지방자치단체의 사무를 “관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무”로 규정한다. 여기에서 법령에 따른 지방자치단체에 속하는 사무가 위임사무로서 단체위임사무와 기관위임사무이다. 또한 동법 제9조 2항에서는 지방자치단체의 사무에 대하여 예시를 제시하는데 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무를 제시하며 미술관을 직접적으로 언급한다. 즉 미술관을 비롯한 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리 역시 지방자치단체의 사무로서 법적으로 인정받고 있다.

복리를 증진하기 위하여 자주적으로 결정하고 처리하는 사무이다. 자치사무는 지방자치단체의 정책 자율성과 정책 의지가 가장 잘 반영된 사무이다.

〈표 2〉 지방자치단체 사무유형 비교

사무유형	의미	형식	지방의회 관여	경비 부담	국가 감독
자치사무 (고유사무)	자치단체의 권한과 책임 하에 이루어지는 고유사무	조례, 규칙	완전	자체재원	최소
단체위임사무	법령으로 자치단체에 개별적으로 위임된 사무, 국가적이며 지방적인 이해가 걸린 사무	조례	부분	일부 혹은 전액 국비	제한
기관위임사무	법령으로 자치단체장에게 처리를 위임 사무, 지방적 이해가 없고 전국적 사안의 사무	규칙	제한	전액 국비	강력

※ 출처: 이달곤 외, 2012:141.

위임사무와 자치사무는 지방분권(decentralization)과 연결된다. 지방분권은 중앙집권(centralization)과 대비되어 중앙으로부터 지방정부로의 권력 이양을 의미한다. 지방분권은 지방정부가 중앙정부로부터 정책의 집행 및 행정권한만을 이임받는 행정분권(administrative decentralization)과 지방정부와 관련된 정책을 결정하고 그에 대한 집행 권한까지 위임받는 정치분권(political decentralization)으로 구분된다. 행정분권은 위임사무와 주로 관련되며 정치분권은 자치사무와 관련된다. 행정분권과 위임사무는 반(半)자치이며 자치사무를 기반으로 한 정치분권은 완전 자치로 이해된다. 정치분권은 지방자치제도를 통하여 실현되는 것으로 이해된다. 지방자치제도는 지방정부가 스스로 지역 사회의 이익과 관련된 정책을 결정하고 실행할 수 있는 제도로써 지방정부의 권한과 자율성을 높여준다. 지방분권이 반드시 정치분권을 지향하지는 않는다. 반면 지방자치제도는 정치분권으로 귀결되며 관련된 지방정부의 권한은 헌법과 관련법을 통하여 보장받는다.

대한민국 정부 초기부터 지방자치단체라는 용어가 사용되었다. 지방자치단체는 1948년 7월 17일 제정·시행된 「대한민국헌법」(헌법 제1호)에도 등장한다. 제8장은 지방자치와 관련된 내용으로 지방정부를 지칭하기 위하여 지방자치단체가 사용된다. 이듬해인 1949년 7월 4일 「지방자치법」(법률 제32호)이 지방 행정과 지방자치단체의 책무와 지역주민들의 권한들을 명시하기 위하여 제정되었다. 여기에서도 지방정부를 지칭하기 위하여 지방자치단체가 공식 용어로서 사용된다. 그렇지만 헌법뿐만 아니라 「지방자치법」에서도 지방자치단체에 대한 개념을 명확하게 정립하지 않는다. 그로 인하여 헌법과 「지방자치법」에서 관련 내용에 따라 지방자치단체의 법적 개념을 짐작할 수 있을 뿐이다.

초기에는 지방자치단체는 행정분권을 염두에 둔 위임사무를 처리하는 지방정부의 의미였다. 헌법 제1호의 제96조와 제97조에 의하면 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 지역의 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리하고 자치에 관한 규정을 제정할 수 있으며 지방의회를 구성할 수 있는 지방정부이다. 1949년의 「지방자치법」 제3조에서는 지방자치단체를 “그 지방의 공공사무와 법령에 의하여 그 단체에 소속된 사무를 처리”하는 “법인”의 의미로서 사용하였다. 지역의 사무를 자체적 결정하고 집행하는 지방자치단체의 의미와는 거리가 있었으며 지방자치단체는 중앙정부가 위임한 사무를 대신 집행하는 공권력을 가진 법인체를 의미할 따름이었다.

이후 헌법과 「지방자치법」에서는 지방자치단체의 개념이 수정되었다. 1962년 12월 26일 개정된 「대한민국헌법」(헌법 제6호)에서는 “국가가 위임한 행정사무를 처리”한다는 내용이 삭제되었다. 대신 지방자치단체는 “주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정”할 수 있는 “법인”을 의미하게 되었다. 이렇게 정립된 지방자치단체에 관한 개념은 1987년 10월 29일 통과된 「대한민국헌법」(헌법 제10호)까지 지속되며 오늘에 이른다. 헌법과는 달리 「지방자치법」(법률 제4004호)에서는 1988년 4월 6일 이전까지 “그 지방의 공공사무와 법령에 의하여 그 단체에 소속된 사무를 처리한다.”는 조항이 유지된다. 법률 제4004호 제3조에서는 관련된 내용은 삭제되고 “지방자치단체는 법인으로 한다.”는 내용만 남게 되었다. 대신 제9조가 지방자치단체의 사무범위로 개정되었으며 제1항에서 “지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하

여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”라고 규정하여 지방정부의 정책 결정의 자율권을 보장하게 되었다.

지방자치단체에 대한 법률적 개념의 수정은 국내 지방자치제도의 변화와 무관하지 않다. 1960년 4·19혁명으로 인하여 6월 15일 제3차 개헌이 이루어졌으며 같은 해 11월 1일 「지방자치법」이 제6차 개정을 거쳤다. 그에 따라 1960년 12월 12일 제3회 지방의회 의원선거, 제2회 시·읍·면장 선거 및 제1회 서울특별시 및 도지사 선거가 실시되었다. 하지만 1961년 5·16 군사정변으로 박정희 정권이 들어서고 1962년 12월 26일 헌법 전문을 통하여 지방자치에 관한 사항을 삭감하고 지방자치제도를 폐지하였다. 이후 1972년 12월 27일 제8호 헌법과 1980년 10월 27일 제9호 헌법을 거치면서 지방자치제도에 대한 내용이 수정되었으나 지방자치제도는 명목상의 제도로 남아있게 되었다(장문학·하상균, 2013:187-189). 1987년 6월 민주화 운동은 지방자치제도가 부활하는 계기를 마련하였다. 민주화 운동을 수습하기 위하여 당시 노태우 민주정의당 대표 겸 대통령 후보는 “6·29 민주화 선언”을 발표하였다. 선언문의 8개 조항 중 6번째 조항으로서 지방자치제도가 제시되었다¹⁷⁾. 1988년 2월 25일 출범한 노태우 정권은 “6·29 민주화선언”에서 제시하였다시피 4월 6일 「지방자치법」 전부개정을 동년 4월 6일 단행하였다. 이후 지방자치제도는 점진적으로 확대되었다. 1991년 3월 26일 기초의원 선출이 이루어졌으며 그 해 6월 20일에는 광역의원 선거로 이루어지며 지방의회가 먼저 구성되었다. 이후 지역주민들이 직접 지방자치단체장을 선출하는 제1회 전국동시지방선거가 1995년 6월 27일 개최되면서 지방자치제도가 완전히 부활하였다¹⁸⁾.

17) 강원택은 <6·29 민주화선언>은 한국 민주화의 시발점이지만 권위주의 세력의 몰락이나 퇴진이 아닌 적대적이던 권위주의 세력과 민주화 세력 간의 ‘타협을 통한 민주화’ 성격을 갖게 되는 결정적인 계기로 평가한다. 즉 기존 체제로부터 변화를 추구하였지만 이는 이전 권위주의 체제로부터 완전히 단절한 체제 변화는 아니었다. 타협을 통한 민주화는 권위주의 세력과 민주주의 세력이 새로운 체제 하에서 공존하며 경쟁하는 상황을 만들어 내었다.(강원택, “한국 민주화와 노태우 정부”, 강원택 편, 「6·29 선언과 한국 민주주의」, 푸른길, 9-29, 2017, 11-12쪽)

18) Paul E. Peterson은 *City Limits*(1981)에서 지역주민들이 해당 지역의 정치·행정 지도자를 선출하고 이들을 통제할 수 있는 권한이 보장받는 조건이야말로 지방분권의 중요한 조건이라고 주장한다(Peterson, 1981:68). 하지만 법학이나 실무적 관점에서는 이와 다른 입장을 보이기도 한다. 대한민국 정부는 대체적으로 「지방자치법」이 전면개정이 된 1988년과 1991년을 지방자치제도가 부활한 시기로 보며 2021년을 지방자치 30주년으로 언급하기도 하였다.

지방자치제도의 완전 부활을 기준으로 공립미술관의 의미는 다르게 해석될 수 있다. 지방자치제도의 완전 부활 이전에는 공립미술관은 위임사무로서 행정분권의 대상에 가깝다. 즉 공립미술관은 “지방자치단체가 중앙정부의 지침에 따라 설립한 미술관”으로 이해된다. 반면 지방자치제도가 부활한 이후의 공립미술관은 “지방자치단체가 자치적으로 결정하고 설립한 미술관”으로서 받아들여지며 자치사무의 대상이다. 1988년 4월 6일 개정을 통하여 기존의 “그 지방의 공공사무와 법령에 의하여 그 단체에 소속된 사무를 처리한다.”는 조항은 제3조에서 삭제되었으나 대신 제9조(지방자치단체의 사무범위) 제1항에서는 “지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”고 제시되며 지방자치단체의 위임사무에 대한 사항이 여전히 남아 있다.

공립미술관이 지방자치제도 부활 전후로 다르게 해석될 가능성은 지방자치제도 실시와 상관없이 대한민국 정부 초기부터 지방자치단체가 지방정부를 지칭하기 위한 공식용어로 사용되었다는 사실에서 찾을 수 있다. 이를 공립박물관을 규정하는 최초의 법률인 「박물관법」에서 공립박물관의 주체인 지방정부를 지방자치단체로 지칭하였기 때문이다. 「박물관법」에서의 공립박물관의 법적 개념은 「박물관 및 미술관 진흥법」으로 이어지며 오늘에 이른다. 다음 장에서는 국내 공립미술관의 설립 주체와 운영 방식에 대하여 살펴보고 공립미술관의 법적 개념에 대한 논의를 이어나가고자 한다. 국내 공립미술관의 설립 주체와 운영 방식을 살펴보는 이유는 「박물관 및 미술관 진흥법」에서 제시하는 공립미술관의 법적 개념의 핵심어는 설립과 운영이므로 국내 공립미술관의 실체를 살펴봄으로서 법적 개념과 현실이 어느 정도 일치하는지 여부를 파악해볼 필요가 있기 때문이다.

V. 국내 공립미술관 설립 주체의 현황

국내 공립미술관의 역사는 1980년대 후반 시작된다. 1987년 국내 최초의 공립 미술관인 기당미술관이 개관하였으며 뒤를 이어 서울시립미술관(1988년), 광주 시립미술관(1992년), 인천송암미술관(1992년), 보성군립백민미술관(1993년)과

창원시립문신미술관(1994년)이 문을 열었다. 1999년까지 공립미술관은 10개소가 존재하였으나 2000년대부터 급격한 양적 성장을 이루어 2001년부터 2020년 1월 1일 현재까지 62개가 신설되어 총 72개소이다.

〈표 3〉 역대 정부별 국내 공립미술관 개관 현황

역대 정부	년도	미술관명
전두환 정부 (1980-1987)	1987	기당미술관
노태우 정부 (1988-1992)	1988	서울시립미술관
	1992	광주시립미술관, 인천송암미술관
김영삼 정부 (1993-1997)	1993	보성군립백민미술관
	1994	창원시립문신미술관
	1996	아산조방원미술관
김대중 정부 (1998-2002)	1998	부산시립미술관, 대전시립미술관
	1999	벽천미술관
	2001	반달미술관, 청주시한국공예관
	2002	양구군립박수근미술관, 이증섭미술관
노무현 정부 (2003-2007)	2004	경남도립미술관, 남서울미술관, 청주시립대청호미술관, 전북도립미술관, 진부령미술관
	2005	관아갤러리, 군립청송야송미술관
	2006	클레이아크김해미술관, 강릉시립미술관, 경기도미술관
	2007	이응노미술관, 이천시립월전미술관, 제주현대미술관, 목포문학관
이명박 정부 (2008-2012)	2008	백남준아트센터, 소암기념관
	2009	겸재정선미술관, 제주도립미술관, 노적봉예술공원미술관, 인천아트플랫폼, 성북구립미술관, 포항시립미술관
	2010	제주추사관, 진천군립생거관화미술관, 남도전통미술관
	2011	무안군오승우미술관, 함평군립미술관, 대구미술관, 고양아람누리아람미술관, 고양이용노생가기념관, 양평군립미술관
	2012	최북미술관, 영암군립하정웅미술관, 성남아트센터큐브미술관, 오산시립미술관, 내설악예술인촌공공미술관, 김천시립미술관
박근혜 정부 (2013-2016)	2013	단원미술관, 종로구립 박노수미술관
	2014	대구문화예술회관미술관, 양주시립장욱진미술관
	2015	시화마을금봉미술관, 경주술거미술관, 수원시립아이파크미술관, 정읍시립미술관, 경주예술의전당알천미술관, 김해문화의전당윤슬미술관
	2016	천안예술의전당 미술관, 익산예술의전당미술관, 순창공립옥천골미술관, 청주시립미술관, 제주도립김창열미술관
문재인 정부 (2017-2020)	2018	부산현대미술관

우선 1995년 이전의 공립미술관들에 대하여 간략하게 살펴보겠다. 국내 최초의 공립미술관인 기당미술관은 그 설립 주체가 지방자치단체가 아니다. 제주도 출신의 재일교포 사업가인 강구범(1909-1994)이 고향인 서귀포로 돌아와 1986년 10월 14일 미술관은 완공시켰다. 그는 완공과 동시에 미술관을 서귀포시에 증여하였다. 서귀포시는 1987년 7월 1일 강구범의 호를 따라서 기당(寄堂)미술관으로 정하고 정식으로 개관하였다. 88하계서울올림픽 개최지인 서울시는 국제적인 행사를 개최함에도 국립현대미술관이 과천정부청사로 신축 이전하여 공공미술관이 부재하다는 판단하였다. 이러한 문제의식을 갖은 당시 전두환 정부는 구(舊) 서울고등학교 건물을 미술관으로 개·보수하기로 결정하였다. 그 결과 1988년 8월 17일 서울시립미술관이 정식 개관하였다. 1990년 8월 6일 제정된 「광주민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」이 1990년 8월 6일 제정되었으며 피해 보상의 일환으로서 광주광역시(당시 직할시)에 대한 정부 지원이 결정되었다. 그에 따라 광주시립미술관 설립을 결정하였다. 인천송암미술관은 1989년 11월 이회림이 서울특별시 종로구 소송동에 건립하였으나 1992년 10월 31일 인천 남구 학익동으로 이전하였다. 당시까지만 하더라도 송암미술관은 사립미술관이었다. 이후 2005년 6월 13일 인천광역시에 부동산 및 소장 작품들이 기증되었으며 2007년 12월 7일에는 인천광역시립박물관의 분관으로서 편입되어 오늘날에 이른다(송암미술관: <http://icmuseum.incheon.go.kr/>). 보성군립미술관의 경우 서양화가인 조규일이 자신의 작품과 국내·외 유명 미술가들의 회화작품 약 350점과 500여 점의 미술 자료를 자신의 고향인 보성군에 1992년 기증하였다. 그에 따라 보성군은 군비(郡費)뿐만 아니라 국비와 도비(道費) 지원을 받아 1993년 12월 29일 조규일의 호인 백민(百民)을 미술관의 정식 명칭으로 선정하여 공식 개관시켰다. 현존하는 창원시 유일의 시립미술관인 창원시립문신미술관의 경우 마산 출신의 서양화가이자 조각가인 문신(1923-1995)과 관련한 미술관이다. 1994년 5월 27일이 되어 정식 개관하였으며 유가족이 2003년 당시의 마산시로 미술관을 기증하기 전까지는 미술관은 민간이 소유하고 운영되었다.

2000년 이전까지도 공립미술관 설립과 관련하여 지방자치단체의 역할이 크게 부각되지 않는다. 아산조방원미술관은 전라남도 곡성군 옥과면에 위치하며 전라남

도의 광역자치단체의 공립미술관이다. 아산조방원미술관은 수묵화가인 조방원(1926-2014)이 1988년 당시까지 평생에 걸쳐 모았던 6,801점의 미술 작품을 포함한 소장품과 전라남도 곡성군 옥과면에 약 4,263평의 토지를 전라남도에 기증하여 출발하였다. 전라남도는 1988년 개인으로부터 기증을 받은 후 8년이 지난 1996년에 이르러서야 조방원의 기증품과 토지를 기반으로 전남 최초의 공립미술관을 개관시켰다¹⁹⁾. 부산시립미술관과 대전시립미술관은 노태우 정부 때 제시된 1도(道) 1미술관 정책으로 인하여 탄생하였다. 1992년 1월 8일 노태우 정부는 「제3차 국토건설종합계획(1992-2001)」을 발표하였다. 여기에서 수도권에 집중된 인구를 분산시키고 지역 균형 발전을 도모하는 차원으로서 부산, 대구, 광주, 대전의 4대 지방도시를 특성화하는 전략이 제시되었다²⁰⁾. 이러한 계획에 따라 중앙정부의 주도로 시립미술관 건립이 추진되었으며 1998년 부산시립미술관과 대전시립미술관이 개관하였다²¹⁾. 김제벽천미술관은 한국화가인 나상목(1924-1999)에 의해 건립되었다. 그는 1998년 자신의 작품과 개인 유품으로 구성된 미술관 건립을 추진하였으나 미술관이 완공되기 전 사망하였으며 미술관은 전라북도 김제시에 기증되어 1999년 11월 13일 공립미술관으로 개관하였다. 이상과 같이 지방자치제도 실시 이후에도 여전히 공립미술관의 건립 과정에서 지방정부의 역할보다는 민간과 중앙정부의 역할이 두드러졌다.

2000년 이후가 되어서야 지방자치단체가 공립미술관 설립을 주도한다. 2001년 개관한 경기도의 반달미술관과 충청북도 청주시의 청주시한국공예관은 지역의 정

19) 개관 당시부터 최근까지는 옥과미술관이었으나 2019년 8월 1일 기증자를 기념하기 위하여 정식명칭을 아산조방원미술관으로 변경시켰다. 전남도립미술관이 2020년 10월 개관되면 전남도립미술관이 분관으로 편재되어 운영될 예정이다.

20) 「제3차 국토건설종합계획(1992-2001)」에서는 부산은 국제무역 및 금융의 도시, 대구는 첨단기술과 패션이 특화된 도시로서 광주는 첨단산업, 문화·예술이 특성화된 도시, 대전은 행정 중심도시이자 과학연구단지 및 1993년 엑스포(EXPO) 개최 등을 필두로 과학·연구와 첨단산업의 도시로서 계획되었다.

21) 당시 직할시로는 부산을 비롯하여 대구·인천·광주·대전 등이 있었다. 하지만 중앙정부는 부산과 대전에만 공공미술관 건립을 결정하였다. 이는 국토 균형발전을 목표로 하며 전국을 강원권·경기권·경상권·전라권·제주권·충청권으로 크게 구분하여 접근하였기 때문이다. 인천은 수도권에 속한 거대도시로서 수도권에는 당시 이미 국립현대미술관(경기 과천)과 서울시립미술관(서울)의 미술관이 존재하므로 제외되었다. 대구 역시 부산과 같이 경상권이므로 공공미술관 건립이 고려되지 않았다. 반면 강원도와 제주도는 인구 100만명 이상의 직할시급의 거대 도시가 도내에는 존재하지 않아 1도 1미술관 계획에서 자연스럽게 배제되었다.

체성을 기반으로 각각 도자와 공예를 전문으로 하는 공립미술관으로서 지방정부가 자체적으로 결정하여 건립된 공립미술관이다. 2002년에 건립된 서귀포이중섭미술관과 강원도 양구군의 양구군립박수근미술관은 지방자치단체가 지역과 밀접한 관계가 있는 미술가의 기념관 형식의 미술관으로서 지방자치단체가 주도적으로 공립미술관 설립을 계획하고 추진하였다.

이후 국내 공립미술관 문화는 현재와 같이 지방자치단체가 공립미술관 설립의 가장 중요한 행위자로 자리 잡았다. 국내 공립미술관을 건립 주체에 따라 정리하면 다음과 같다.

〈표 4〉 역대 정부별 국내 공립미술관 개관 현황

건립 주체		미술관명
중앙정부 (4)		서울시립미술관, 광주시립미술관, 부산시립미술관, 대전시립미술관
지방자치단체 (57)		보성군립미술관, 아산조방원미술관, 반달미술관, 청주시한국공예관, 양구군립박수근미술관, 이중섭미술관, 경남도립미술관, (서울시립)남서울미술관, 청주시립대청호미술관, 전북도립미술관, 관아갤러리, 군립청송야송미술관, 클레이아크김해미술관, 강릉시립미술관, 경기도미술관, 제주현대미술관, 목포문학관, 백남준아트센터, 소암기념관, 겸재정선미술관, 제주도립미술관, 노적봉예술공원미술관, 인천아트플랫폼, 성북구립미술관, 포항시립미술관, 제주추사관, 진천군립생거관화미술관, 남도전통미술관, 무안군오승우미술관, 함평군립미술관, 대구미술관, 고양아람누리아람미술관, 고암이응노생가기념관, 양평군립미술관, 최북미술관, 영암군립하정웅미술관, 성남아트센터큐브미술관, 오산시립미술관, 내설악예술인촌공공미술관, 김천시립미술관, 단원미술관, 종로구립박노수미술관, 대구문화예술회관미술관, 양주시립장욱진미술관, 시화마을금봉미술관, 경주술거미술관, 정읍시립미술관, 경주예술의전당알천미술관, 김해문화의전당윤슬미술관, 천안예술의전당미술관, 익산예술의전당미술관, 순창공립옥천골미술관, 청주시립미술관, 제주도립김창열미술관, 부산현대미술관
민간 (8)	개인 (7)	기당미술관, 인천송암미술관, 창원시립미술관, 벽천미술관, 진부령미술관, 이응노미술관, 이천시립월전미술관
	단체 (1)	수원시립아이파크미술관

공립미술관의 설립 주체와 관련되어 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. 지방자치제도가 실시되기 이전 혹은 실시 직후까지도 중앙정부가 공립미술관 건립을 추진하기도 하였다. 하지만 1도 1미술관 정책으로 부산시립미술관과 대전시립미술관이

개관한 이후로 중앙정부가 건립을 추진한 공립미술관은 등장하지 않는다. 같은 기간 동안 민간이 공립미술관 설립에서 차지하는 비중도 변화를 겪었다. 2000년 이전에는 민간이 직접 미술관을 건립한 후 지방자치단체로 소유권을 양도하는 경우가 종종 있었다. 직접적인 미술관 설립이 아니더라도 민간은 개인 소장품을 지방자치단체에 기증하여 지방자치단체가 자치사무로서 공립미술관 설립을 결정하는 주된 원인을 제공하기도 하였다. 2000년 이후 개관한 청송야송미술관, 무안군오승우미술관, 영암군립하정용미술관, 양주시립장욱진미술관, 경주솔거미술관 등은 개인이 기증한 소장품을 기반으로 설립된 공립미술관이다. 수원시립아이파크미술관은 개인이 아닌 민간 기업 단체가 미술관 설립을 추진한 사례이다. (주)현대산업개발은 부지 매입비와 건축비 일체를 전액 부담하여 직접 시공하였으며 완공 후에는 수원시청으로 소유권과 운영권 일체를 완전 이전하였으며 MOU를 통하여 모기업의 대표 아파트 브랜드명을 딴 수원시립아이파크미술관을 미술관의 정식명칭으로 정하여 개관하였다.

지방자치단체의 역할은 2000년 이전과 이후로 구분되며 2000년 이전까지 지방자치단체의 역할은 소극적이었으나 2001년 이후 국내 공립미술관 설립을 주도하는 대표적인 설립 주체로서 거듭나게 되었다. 1987년 우리나라에 최초의 공립미술관이 등장한 이래로 2020년 현재까지 중앙정부, 지방자치단체, 민간은 공립미술관 설립의 주체로서 활약하였다. 그 동안 지방자치단체의 비중이 압도적으로 커지게 되며 공립미술관은 자치사무로서 지역의 문화·예술을 발전시키고 지역주민들의 문화향수에 대한 기본권을 증진하는 데 기여하였다. 국내 공립미술관의 변천 과정에서 지방자치단체가 공립미술관 건립의 유일한 주체가 아니었음을 확인할 수 있다.

VI. 국내 공립미술관의 운영 현황

지방자치단체의 공립미술관 운영은 크게 두 가지 방식으로 구분될 수 있다. 첫째 지방정부는 공립미술관을 직접 운영하며 이 경우 지방자치단체는 미술관 서비스의 생산자 및 전달자가 된다. 이는 다시 지방정부 본부에서 직접 운영하는 방식과 본부에서 분리되어 사업소 형태로서 운영되기도 한다. 후자의 경우 지방정부 내부에서의 분권으로 볼 수 있다. 수평적 분권(horizontal decentralization) 혹은 내부적 분권(internal decentralization)은 같은 정부 내 여러 하위 조직이나 혹은 기관으로 의사결정 권한 및 책임감을 수평적으로 이양하는 분권이다. 이 방식은 의사결정 및 집행 권한을 유지하면서 조직 운영의 효율성을 증진시킬 수 있다는 기대감으로 인하여 선호되는 방식이다²²⁾(Burns·Hambleton·Hoggett, 1994:83).

위탁운영은 또 다른 선택지이다. 대리인(agency)이 미술관 서비스를 생산·전달자하며 지방자치단체는 이들을 관리·감독하는 최종 책임자(principal)가 된다. 위탁운영 방식 역시 두 가지 방식으로 나누어진다. 민간의 법인으로서의 위탁운영과 지역문화재단을 보유한 지자체는 지역문화재단으로서의 위탁운영을 선택할 수 있다. 지역문화재단은 지방자치단체가 출연한 비영리기관(non-profit organization, NPO)으로서 지역문화재단으로서의 위탁운영의 경우 준민영화(quasi-privatization)의 위탁운영 방식에 해당한다.

공립미술관에 대한 직접 운영 방식은 현재로서는 가장 선호된다. 국내 총 72개소의 공립미술관 중 50개소가 지방자치단체가 직접 운영 중이다. 49개소 중 지방자치단체 본부 소속의 운영 방식은 24개소이며 사업소 형태의 운영은 26개소이다. 전체적으로 사업소 형태가 앞서지만 지방자치단체의 계층에 따라 선호의 차이가 있다. 광역자치단체의 21개소의 공립미술관 중 14개소가 사업소 형태의 직접 운영 방식으로 운영되며 2개소만이 본부 소속 방식이다. 반면 기초자치단체가 직접 운영하는 32개소의 공립미술관 중 사업소 형태의 운영 방식은 10개소, 본부 소속 방식의 공립미술관은 22개소이다. 광역자치단체는 사업소 형태의 운영 방식을, 기초자치단체는 본부 소속의 운영 방식을 선호하는 걸로 나타난다.

22) 「지방자치법」 제114조(사업소)에서는 “지방자치단체는 특정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 효율성 제고가 사업소 방식의 운영의 가장 큰 목적임을 알 수 있다.

〈표 5〉 직접 운영 중인 국내 공립미술관 현황(2020년 1월 1일 기준)

정부형태	지방정부	미술관명	운영 형태	비고	
광역정부	서울	서울시립미술관	지방정부 사업소 형	특별시	
		(서울시립)남서울미술관	지방정부 사업소 형		
	부산	부산시립미술관	지방정부 사업소 형	광역시	
		부산현대미술관	지방정부 사업소 형		
	인천	송암미술관	지방정부 사업소 형		
	대구	대구미술관	지방정부 사업소 형		
		대구문화예술회관미술관	지방정부 사업소 형		
	광주	광주시립미술관	지방정부 사업소 형		
	대전	대전시립미술관	지방정부 사업소 형		
	전라북도	전라북도립미술관	지방정부 사업소 형	자치도	
	전라남도	아산조방원미술관	지방정부 본부형		
	경상남도	경남도립미술관	지방정부 사업소 형		
	제주		제주도립미술관	지방정부 사업소 형	특별자치도
제주현대미술관			지방정부 사업소 형		
제주도립김창열미술관			지방정부 본부형		
제주추사관			지방정부 사업소 형		
기초정부	경기	수원	수원시립아이파크미술관	지방정부 사업소 형	자치시
		양주	양주시립장욱진미술관	지방정부 본부 형	
		양평	양평군립미술관	지방정부 본부 형	
	강원	강릉	강릉시립미술관	지방정부 사업소 형	
	충북	청주	청주시립미술관	지방정부 본부 형	
			청주시립대청호미술관	지방정부 본부 형	
	전북	익산	익산예술의전당 미술관	지방정부 사업소 형	
		정읍	정읍시립미술관	지방정부 본부 형	
		김제	벽천미술관	지방정부 사업소 형	
		남원	남원시립김병종미술관	지방정부 본부 형	

정부형태	지방정부	미술관명	운영 형태	비고		
	전남	목포	노적봉예술공원미술관	지방정부 본부 형		
	경북	포항	포항시립미술관	지방정부 본부 형		
	경북	김천	김천시립미술관	지방정부 본부 형		
	경남	창원	창원시립마산문신미술관	지방정부 본부 형		
	서울	강서	겸재정선미술관	지방정부 본부 형		자치구
	광주	북	시화마을금봉미술관	지방정부 본부 형		
	경기	양평	양평군립미술관	지방정부 본부 형	자치군	
	강원	양구	양구군립박수근미술관	지방정부 본부 형		
		고성	진부령미술관	지방정부 본부 형		
	충북	진천	진천군립생거판화미술관	지방정부 사업소 형		
	충남	홍성	고암이응노생가기념관	지방정부 사업소 형		
	전북	무주	최북미술관	지방정부 사업소 형		
		순창	공립옥천골미술관	지방정부 사업소 형		
	전남	무안	무안군오승우미술관	지방정부 본부 형		
		보성	보성군립백민미술관	지방정부 본부 형		
		영암	영암군립하정용미술관	지방정부 사업소 형		
		진도	남도전통미술관	지방정부 사업소 형		
		화순	화순군립석봉미술관	지방정부 본부 형		
		함평	함평군립미술관	지방정부 본부 형		
	제주	서귀포	기당미술관	지방정부 본부 형		행정시
			이중섭미술관	지방정부 본부 형		
소암기념관			지방정부 본부 형			

※ 출처: 각 미술관 홈페이지 혹은 지방자치단체 홈페이지 참조(세부 주소는 참고문헌 확인)

한편 22개소는 위탁운영 방식으로 운영되고 있다. 그 중 6개소가 광역자치단체, 16개소가 기초자치단체의 공립미술관이다. 위탁운영 중인 22개소의 공립미술관 중 17개소가 지방자치단체에서 지역문화재단으로 위탁운영 중이다. 5개소 중 세 군데가 재단법인에서 나머지 2군데가 사단법인에 의하여 운영된다. 세 군데의 재

단법인에서의 위탁운영 중 이용노미술관은 대전고암미술문화재단에서 반달미술관은 한국도자재단에서 운영된다. 이들 기관은 대전광역시와 경기도의 출연기관이라는 점에서 지역문화재단으로의 위탁운영과 동일한 성격의 위탁운영 방식으로 볼 수 있다.

〈표 6〉 위탁 운영 중인 국내 공립미술관 현황(2020년 1월 1일 기준)

정부형태	지방정부	미술관명	운영 형태	
광역정부	인천	인천아트플랫폼	지역문화재단 위탁운영	
	대전	이용노미술관	재단법인 위탁운영	
	경기	경기도미술관	지역문화재단 운영 형	
		백남준아트센터	지역문화재단 운영 형	
		반달미술관	재단법인 위탁운영	
기초정부	서울	성북	성북구립미술관	지역문화재단 위탁운영
		종로	종로구립 박노수미술관	지역문화재단 위탁운영
	경기	고양	아람미술관	지역문화재단 위탁운영
		성남	성남아트센터 큐브미술관	지역문화재단 위탁운영
		안산	단원미술관	지역문화재단 위탁운영
		오산	오산시립미술관	지역문화재단 위탁운영
		이천	이천시립월전미술관	재단법인 위탁운영
	충북	청주	청주시한국공예관	지역문화재단 위탁운영
		충주	관아갤러리	사단법인 위탁운영
	충남	천안	천안예술의전당 미술관	지역문화재단 위탁운영
	경주	경주	경주예술의전당 알천미술관	지역문화재단 위탁운영
			경주솔거미술관	지역문화재단 위탁운영
	경북	청송	군립청송야송미술관	지역문화재단 위탁운영
		김해	김해문화의전당 윤슬미술관	지역문화재단 위탁운영
			클레이아크김해미술관	지역문화재단 위탁운영
	강원	인제	내설악예술인촌 공공미술관	사단법인 위탁운영

※ 출처: 각 미술관 홈페이지 혹은 지방자치단체 홈페이지 참조(세부 주소는 참고문헌 확인)

공립미술관 운영 방식은 분권화 정도에 따라 구분할 수 있다. 지방정부의 본부 소속형은 공립미술관 운영과 관련한 공공 서비스 생산과 전달에 있어서 지방정부가 가장 적극적으로 개입할 수 있다. 지방자치단체가 미술관 사업소를 개설하여 운영하면 내부 분권으로서 미술관 관련 서비스 생산과 전달에서 지방정부의 역할이 다소 줄어든다. 한편 위탁운영 방식은 본격적인 정부 외부로의 분권이다. Emanuel S. Savas에 의하면 공공자산을 완전히 매각하는 방식은 민영화의 여러 방식 중 하나이며 미국에서는 오히려 위탁운영(contract-out)이 일반적이다(Savas, 2000). 지역문화재단으로의 위탁운영은 민영화로의 중간 단계로 이해할 수 있다²³⁾. Helmut K. Anheier는 정부 출연 재단 혹은 재단법인으로의 위탁운영을 준민영화(quasi-privatization)로 규정한다(Anheier, 2002). 국내 지역문화재단은 지방자치단체의 자급에 의하여 설립되며 업무상 많은 부분이 중복되므로 지방정부의 영향력이 상당히 남아 있다. 따라서 지역문화재단으로의 위탁운영 방식은 지방정부가 비록 직접적인 공공서비스 생산과 전달자는 아니지만 영향력을 어느 정도 유지할 수 있다. 한편 사단법인으로의 위탁운영은 미술관 운영과 관련된 전문가 집단에게 미술관 운영에 대한 위탁운영으로서 주로 지방정부와는 거리가 있는 단체에게 위임된다. 국내 공립미술관 운영과 관련하여 네 가지 운영 방식이 나타나며 이들 방식은 공공서비스 전달에 대한 개입 정도의 차이가 존재하지만 지방자치단체가 공립미술관의 소유권을 유지하고 있음은 다르지 않다.

23) 법학 분야에서는 행정사무가 위임위탁 되었음에도 지방자치단체가 여전히 감독권을 행사할 수 있으므로 지방자치단체의 사무이자 운영 형태로서 이해하기도 한다. 지역문화재단의 경우 미술관운영만을 목적으로 설립된 출연기관이 아니라 지방자치단체장의 위탁에 따른 사무집행 기관이므로 지방자치단체의 최종적인 통제를 받게 되기 때문에 지방자치단체가 운영하지 않는다고 보기에는 무리가 있을 수 있다. 하지만 행정학에서의 공공서비스 전달과 주인-대리인 이론(Theory of principal-agent)의 개념에서 위임위탁의 경우 정부 혹은 지방자치단체가 서비스를 직접적으로 생산·전달하는 주체가 아니기 때문에 정부가 직접 서비스를 생산·전달하는 방식과 구분되는 운영 방식으로 이해된다.

VII. 마치며

본 연구에서는 「박물관 및 미술관 진흥법」에서 제시된 공립미술관의 법적 정의의 핵심어인 미술관, 지방자치단체, 설립, 운영에 입각하여 공립미술관의 법적 개념에 대한 적실성을 검토해 보았다. 대한민국 역대 정부는 1949년부터 지방정부를 지칭하는 법률상의 공식 용어로서 지방자치단체를 사용하였다. 1991년 「박물관 및 미술관 진흥법」이 제정되면서 공립미술관 역시 지방자치단체를 정책의 주체로서 명시하였다. 1995년 6월 27일 지방자치제도 실시 이전의 공립미술관은 “지방자치단체가 중앙정부의 지침에 따라 설립한 미술관”으로 공립미술관은 위임사무에 해당하였다. 하지만 지방자치제도가 도입되고 중앙정부가 공립미술관 설립을 결정하는 사례가 사라지게 됨에 따라 공립미술관은 “지방자치단체가 자치적으로 결정하고 설립한 미술관”의 의미로 변화하게 되었다.

공립미술관의 위임사무 혹은 자치사무 여부는 미술관 설립 주체에 관한 문제로 이어진다. 중앙정부의 결정에 의한 위임사무일 경우 중앙정부의 결정에 의한 위임사무로서의 공립미술관에서 설립 주체로서의 지방자치단체의 의미는 퇴색된다. 민간은 국내 공립미술관의 문제를 더욱 복잡하게 만든다. 공립미술관을 자치사무뿐만 아니라 위임사무의 일종으로 이해하더라도 민간이 설립한 후 지방자치단체로 소유권이 이전된 공립미술관은 설립 주체를 기준으로 할 경우 공립미술관의 법적 개념과는 부합하기 어렵다.

지방자치단체의 운영이라는 공립미술관의 법적 기준 역시 실태와 괴리가 발견된다. 지방자치단체의 본부 소속 방식 및 사업소 방식은 지방자치단체가 운영하는 미술관으로서의 공립미술관의 개념과 부합한다. 하지만 전체 공립미술관의 약 1/3 수준인 22개소의 공립미술관이 위탁운영 중이다. 이 중 대부분이 지역문화재단으로 위탁운영 방식이다. 지방자치단체의 출연기관까지 지방자치단체의 일부로 규정할 경우 지방자치단체가 운영하는 미술관으로서의 공립미술관의 법적 개념을 포괄적으로 적용할 수는 있겠으나 일부는 지방자치단체와 상관없는 민간의 사단법인에서 운영되고 있다.

1991년 이후 동안 대한민국 사회는 많은 변화를 겪었다. 1990년대를 거치면서 권위주의적인 정치 제도는 완전히 사라졌다. 1995년 6월 27일 제1회 전국동시지

방선거를 통하여 지방자치단체가 사실상 완전히 부활하였다. 1997년 외환위기가 발생하였으며 단기간인 2001년에 이를 극복하기도 하였다. 외환위기 극복 과정에서 정부의 크기를 줄이기 위하여 국가 자산 및 공공조직 매각 및 위탁운영이 도입되며 한국 사회에도 민영화의 논리가 보급되었다. 민영화의 배경에는 공공조직의 효율성에 대한 강조가 존재한다. 전문성과 특수성이 인정받는 업무 효율성을 높이기 위한 운영·관리 방식으로서 정부 조직의 직접 운영 방식에서 법인체로의 위탁 운영 방식이 여러 분야의 공공조직 관리에서 확대되었다. 이렇듯 1991년 11월 30일 「박물관 및 미술관 진흥법」이 제정된 이래로 수차례 개정을 거쳤지만 공립미술관의 법적 정의는 변하지 않았다. 그 결과 공립미술관의 법적 정의가 이러한 사회 변화를 담아내며 오늘날의 공립미술관을 모두 아우르기에는 한계를 노출하게 되었다.

지방자치단체의 소유 개념이 공립미술관을 정의하는 새로운 기준으로서 타당하지 않은가 주장해본다. 현재 국내 공립미술관은 예외 없이 지방자치단체의 소유이다. 지방자치단체가 설립하지 않았더라도 지방자치단체가 소유하였다면 이는 공립미술관으로 분류된다. 마찬가지로 지방자치단체가 공립미술관에 대한 위탁운영을 결정하였더라도 그에 대한 소유권은 여전히 지방자치단체에게 있다. 따라서 공립미술관의 공통된 특징은 지방자치단체의 “소유권(ownership)”에 있다. 이에 따라 공립미술관의 법적 정의를 소유권 개념을 중심으로 “지방자치단체가 소유하고 있는 미술관”으로 재정의 되는 것이 보다 적절해 보인다.

공립 시설물에 대한 법률상의 정의와 관련된 문제는 공립미술관에 국한되지 않는다. 표준국어대사전의 공립과 다른 공립 시설들의 법적 개념 역시 공립미술관과 거의 흡사하다.²⁴⁾ 그러므로 공립미술관의 법적 개념의 재정립은 공립 시설을 다루는 다른 법률과 연계하여 그 적실성을 검토하고 재정립을 이끌어내야 한다. 나아가 표준국어대사전에서의 공립에 대한 개념 역시 재검토가 필요하다. 공립미술관에 대한 법적 정의에 대한 문제는 「박물관 및 미술관 진흥법」에 그치지 않으며 여러 중앙부처들 간의 긴밀한 논의를 통하여 다루어져야 할 필요가 있다.

24) 국립국어원의 표준국어대사전에서는 공립은 명사로서 “지방자치단체가 세워서 운영함 또는 그런 시설”로 규정된다. 「박물관 및 미술관 진흥법」의 공립미술관(박물관)의 법적 정의와 일치한다. 마찬가지로 공립 시설을 다루는 다른 법률에서도 공립 시설물에 대하여 유사하게 규정되어 있다. 「초·중등교육법」(법률 제 16672호) 제3조(국립·공립·사립학교의 구분)에서는 공립학교는 “지방자치단체가 설립·경영하는 학교”이다. 표준국어대사전은 1992년 8월부터 1999년 8월에 걸쳐서 정립되었으므로 공립미술관(박물관)이 법적 개념이 표준국어대사전을 따라 정립되었다고 볼 수 없다.

공립미술관에 대한 기존의 법적 개념에 대한 문제점을 제기하고 그에 대한 대안을 제시하는 작업은 상당한 중요성을 가지고 있다. 현대 국가의 행정과 정책은 실체로 법률 제도와 밀접한 연관을 맺고 있으며 특정 정책이나 행정의 완성은 관련 법률의 제정으로 완성된다. 뿐만 아니라 학문적 연구에서도 법적 개념은 상당한 함의를 제공하는 출발점이다. 그러한 점에서 기존의 법적 개념이 현실과 괴리가 있음을 밝히고 이에 따라 현실을 반영한 법적 개념의 수정(안)을 제시함으로써 보다 명확한 개념 정립을 도모하려는 시도는 행정·정책과 법률 제도와의 연결성을 강화하여 혼란을 미연에 방지하는 데 기여할 것으로 보인다. 또한 그 이후의 관련된 학술 연구의 발전에도 일조할 것이므로 공립미술관의 법적 개념을 실태를 반영하여 재정립하려는 시도가 무의미한 작업이라고 단정하기는 어렵다.

공립미술관의 현황을 기준으로 공립미술관의 법적 정의에 대한 의문을 제기하는 본 연구는 논리상으로 문제가 있을 수 있다. 연구자는 국내 공립미술관을 문화체육관광부의 『전국문화기반시설총람』을 기준으로 삼고 있다. 「박물관 및 미술관 진흥법」은 공립미술관의 법률적 개념을 제시하는 반면 『전국문화기반시설총람』은 공립미술관에 대한 실무적인 행정 방침을 반영한다. 만약 「박물관 및 미술관 진흥법」을 기준으로 삼으면 총람의 공립미술관 현황 즉 행정상의 오류로 판단할 수도 있다.

뿐만 아니라 행정학·정책학 관점에서 접근하여 법학적 관점에서의 접근은 다소 미흡하였음을 인정한다. 본 연구에서 제시하는 바와 같이 공립미술관의 법적 개념을 “지방자치단체가 소유한 미술관”이라고 재정의할 경우 공립미술관의 법적인 성격과 관련하여 공유재산, 영조물법과의 관계, 위임 및 위탁에 대한 법리 등 여타의 법률적 개념들과의 관계를 보다 심도 있게 다루어야 할 것이다. 하지만 본 논문은 행정학·정책학적 관점에 집중하여 이러한 법적 관계를 고려하지 않은 점을 한계로 볼 수 있다. 따라서 후속 연구는 법학적 관점에 입각하여 소유권 개념을 중심으로 공립미술관의 법적 개념을 수정하는 방안에 대하여 이루어져야 할 것이다. 마찬가지로 소유권 개념으로 한정하여 공립미술관 개념을 제한할 경우 설립과정, 운영 방식과 관련하여 「박물관 및 미술관 진흥법」 전체에 어떠한 영향이 미칠 수 있는지에 대하여 진지하게 고려되는 연구가 진행되어야 할 필요가 있다.

참고문헌

- 강원택, “한국 민주화와 노태우 정부”, 강원택 편, 「6·29 선언과 한국 민주주의」, 푸른길, 9-29, 2017.
- 김종태, 선진국의 탄생: 한국의 서구 중심 담론과 발전의 계보학, 돌베개, 2018.
- 박광무, 한국 문화정책론: 21세기 최강대국의 가장 강력한 아이콘, 김영사, 2013.
- 박소현, 박물관 및 미술관 진흥법 개선방안 연구, 한국문화관광연구원, 2012
- 소진광 외 7인, 한국 지방자치의 이해, 박영사, 2008.
- 이달곤 외 4인, 지방자치론, 박영사, 2012.
- 이인범, 미술관 제도 연구, 한국예술종합학교 한국예술연구소, 1998.
- 장문학·하상균, 지방자치행정론, 대영문화사, 2013.
- 정일섭, 한국지방자치론, 대영문화사, 2015.
- 한미애, 미술관정책론, 예전사, 2007.
- Anheier, Helmut K., Nonprofit organizations: Theory, Management, Policy, Abingdon, Oxon : Routledge, 2005.
- Burcaw, George Ellis, Introduction to museum work, Walnut Creek : Altamira Press, 1997.
- Burns, Danny·Hambleton, Robin·Hoggett, Paul, The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy, Basingstoke : Macmillan, 1994.
- Edward P.Alexander·Mary Alexander, 2008, Museums in motion : an introduction to the history and functions of museums, Lanham: AltaMira Press, 2008.
- Latham, Kiersten Fourshé·Simmons, John E., 2014, Foundations of Museum Studies: Evolving Systems of Knowledge, Santa Barbara : Libraries Unlimited, 2014.
- Peterson, Paul E., City Limits, Chicago : University of Chicago Press, 1981.
- Satō, Doshin, Modern Japanese art and the Meiji state: the Politics of Beauty, Los Angeles: Getty Research Institute, 2011.
- Savas, Emanuel S., Privatization and Public-Private Partnerships, New York : Chatham House, 2000.
- Weil, Stephen E., 2002, Making Museums Matter, Washington, D.C. : Smithsonian Institution Press, 2000.
- 강릉시청: <https://www.gn.go.kr/>
- 강서구청: <http://www.gangseo.seoul.kr/>
- 경기도청: <https://www.gg.go.kr/>

경주문화재단&경주예술의전당: <http://www.gjartcenter.kr/>
 고성군청: <https://www.gwgs.go.kr/>
 고양문화재단: <https://www.artgy.or.kr/aram/location.aspx>
 공립인제내설악미술관: <http://www.inama.co.kr/>
 광주북구청: <https://bukgu.gwangju.kr/>
 광주시청: <https://www.gwangju.go.kr/index.jsp>
 국가기록원: <http://www.archives.go.kr/>
 국가법령정보센터: <http://www.law.go.kr/>
 국립현대미술관: <http://www.mmca.go.kr>
 김제시청: <https://www.gimje.go.kr/>
 김천시청: <https://www.gc.go.kr/>
 김해문화재단: <https://www.ghcf.or.kr/>
 남원시청: <https://www.namwon.go.kr/index.do>
 대구시청: <https://www.daegu.go.kr/index.do>
 대전시청: <https://www.daejeon.go.kr/index.do>
 목포시청: <https://www.mokpo.go.kr/>
 무안군청: <https://www.muam.go.kr/>
 무주군청: <https://www.muju.go.kr/>
 문화체육관광부: <http://mcst.go.kr>
 보성군청: <https://www.boseong.go.kr/>
 부산시청: <https://www.busan.go.kr/>
 서귀포시청: <https://www.seogwipo.go.kr>
 서울시립미술관: <https://sema.seoul.go.kr/>
 성남아트센터: <https://www.snart.or.kr/>
 성북문화재단: <https://www.sbculture.or.kr/culture/index.jsp>
 수원시립아이파크미술관: suma.suwon.go.kr/
 순창군청: <https://www.sunchang.go.kr/>
 안산문화재단: <https://www.ansanart.com/>
 양구군청: <https://www.yanggu.go.kr/>
 양평군청: <https://www.yeongam.go.kr/>
 영암군청: <https://www.yeongam.go.kr/>
 오산문화재단: <https://www.osan.go.kr/arts/main.do>

이천시립월전미술관: <http://www.iwoljeon.org/>
인천송암미술관: <http://icmuseum.incheon.go.kr/>
인천시청: <https://www.incheon.go.kr/index>
전라남도청: <https://www.jeonnam.go.kr/>
전라북도청: <https://www.jeonbuk.go.kr/index.jeonbuk>
정읍시청: <http://www.jeongeup.go.kr/index.jeongeup>
제주특별자치도청: <http://www.jeu.go.kr/>
종로문화재단: <https://www.jfac.or.kr/>
진도군청: <https://www.jindo.go.kr/>
진천군청: <https://www.jincheon.go.kr/>
천안문화재단: <https://www.cfac.or.kr/>
청송문화관광재단: <http://www.cctf.or.kr/>
청주시립미술관: <http://cmoa.cheongju.go.kr/>
충주시청: <https://www.chungju.go.kr/>
포항시청: <https://www.pohang.go.kr/>
창원시청: <https://www.changwon.go.kr/>
함평군청: <https://www.hampyeong.go.kr/>
행정안전부: <https://www.mois.go.kr/>
홍성군청: <https://www.hongseong.go.kr/>
화순군청: <https://www.hwasun.go.kr/>

논문 투고일: 2021. 03. 29.

심사 완료일: 2021. 06. 06.

게재 확정일: 2021. 06. 22.

[Abstract]

Reconsidering the Legal Definition of the Public Municipal Art Museum

Jihoon Kim*

Museums and Art Museums Act was enacted in Nov. 30th, 1991, that was basically rooted in *Museums Act* passed in 1984 and substituted it. For the first time the newly enacted law manifested the legal conception of art museum but also public municipal art museum. According to *Art Museums Act* of 1991, public municipal art museum is established and run by local government. *Museums Act* defined the public municipal museum is the museum local authority founded. *Museums and Art Museum Act* is differentiated from its predecessor for stressing the managerial conception on public municipal art museum. After its legislation, the definition of public municipal art museum has never revised. Its legal conception changed only one time, when *Museums Act* was abolished and *Museums and Art Museums Support Act* adopted. In contrast, the definition of art museum has been modified twice until 2020, although they were not dramatic.

In this study, I pose a question considering the appropriateness of the legal definition of public municipal art museums. The Korean society has experienced a variety of changes socially, economically, and politically after the enactment of the *Art Museums Act*. In accordance with *Museums and Art Museums Support Act*, public municipal art museum is conceptualized by 4 key words: art museum, local autonomous body, foundation, and management. Based upon the historical transition of art museum and local autonomy, and the reality of its establishment and management, I examine the extent how far its legal definition is suitable to embrace the public municipal art museums in practice.

Key Words: Art Museum, Public Art Museum, Public Municipal Art Museum, Legal Definition of Public Municipal Art Museum, Museum Law, Museum Act, Museum Policy, Museums and Art Museums Support Act

* Ph.D. Candidate at Hanyang University

