

박물관 및 미술관 진흥법 일부개정법률안 심 사 보 고 서

2024. 12. .

문화체육관광위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2024년 8월 05일, 김윤덕의원 등 10인

나. 회부일자: 2024년 8월 06일

다. 상정 및 의결일자:

제418회국회(정기회)

제12차 문화체육관광위원회(2024. 11. 19) 상정, 제안설명, 검토
보고, 대체토론, 소위원회부

제1차 문화예술법안심사소위원회(2024. 11. 20) 상정, 심사, 의결
(대안반영 폐기)

제13차 문화체육관광위원회(2024. 11. 25) 상정, 소위심사보고,
찬반토론, 의결(대안반영 폐기)

2. 제안설명의 요지

(김운덕 의원)

현행법은 지방자치단체의 장이 공립 박물관·공립 미술관을 설립하려는 경우에는 미리 박물관·미술관 설립·운영계획을 수립하여 문화체육관광부장관으로부터 설립타당성에 관한 사전평가를 받도록 규정하고 있음.

그런데, 현행법에서 지역사회 자료의 구입·관리·보존·전시 및 지역 문화 발전과 지역 주민의 문화향유권 증진을 위하여 지방자치단체가 공립 박물관과 공립 미술관을 설립하도록 규정하면서, 공립 박물관 및 공립 미술관 운영에 필요한 사항을 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있음에도, 공립 박물관 및 공립 미술관 설립 시 문화체육관광부장관으로부터 설립타당성에 관한 사전평가를 받도록 규정함에 따라 지역 특성을 반영한 지역문화기반시설 건립에 어려움이 존재한다는 의견이 있음.

이에 지방자치단체의 장이 설립타당성에 관한 사전평가를 직접 실시한 후 문화체육관광부장관과 협의를 거치도록 규정함으로써 지역 특성을 반영한 공립 박물관 및 공립 미술관을 설립하여 지역주민의 문화향유권을 증진하고, 지방분권 강화에 따른 지방자치단체의 자율성 및 책임성을 제고하려는 것임(안 제12조의2).

3. 전문위원 검토보고의 요지

(수석전문위원 김원모)

가. 국립 박물관·미술관의 설립타당성 사전 평가 규정 신설

1). 개정안의 요지

개정안은 중앙행정기관의 장이 국립 박물관 또는 미술관을 설립할 경우 설립·운영계획을 수립하여 문화체육관광부장관에게 설립타당성 사전 평가를 받도록 하려는 것임(정부제출안 제11조의2 신설).

[개정안 조문대비표]

현 행	개 정 안
제11조(설립 협의) ①중앙 행정기관의 장은 소관 업무와 관련하여 국립 박물관이나 국립 미술관을 설립하려면 미리 문화체육관광부장관과 협의하여야 한다.	제11조(설립 협의) ①중앙행정기관----- _____ _____ _____.
② (생 략)	② (현행과 같음)
<신 설>	제11조의2(국립 박물관·국립 미술관의 설립타당성 사전평가) ① 제11조에 따른 설립 협의를 마친 중앙행정기관의 장은 제3조제1항제1호 및 같은 조 제2항에 따른 국립 박물관·국립 미술관 설립·운영계획을 수립하여 문화체육관광부장관으로부터 설립타당성에 관한 사전평가(이하 “사전평가”라 한다)를 받아야 한다.

	<u>② 사전평가의 절차, 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>
--	--

2). 검토의견

현행법 제11조 및 동법 시행령 제7조¹⁾에 따라 중앙 행정기관의 장은 소관 업무와 관련하여 국립 박물관 또는 국립 미술관을 설립하려면 미리 문화체육관광부장관과 협의하여야 하며, 이때 사업계획서, 시설의 명세서 및 평면도, 박물관·미술관 자료 내역서, 조직 및 정원에 관한 서류를 첨부하여야 함.

한편, 기획재정부는 2018년부터 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」²⁾에서 전시 기능이 포함된 신규 문화시설에 대한 건립 사업은 현행법 제12조의2에서 공립박물관·미술관 설립 시 거치도록 하는 설립 타당성 사전 평가에 준하는 평가³⁾를 거친 후 예산을 요구하도록 하고 있음.

-
- 1) 「박물관 및 미술관 진흥법」 제11조(설립 협의) ① 중앙 행정기관의 장은 소관 업무와 관련하여 국립 박물관이나 국립 미술관을 설립하려면 미리 문화체육관광부장관과 협의하여야 한다.
② 제1항의 협의에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
「박물관 및 미술관 진흥법 시행령」 제7조(협의) ① 중앙행정기관의 장은 법 제11조제2항에 따라 국립박물관이나 국립미술관을 설립하려면 다음 각 호의 서류를 첨부하여 문화체육관광부장관에게 협의를 요청하여야 한다.
 1. 사업계획서
 2. 시설의 명세서 및 평면도
 3. 박물관 자료 또는 미술관 자료 내역서
 4. 조직 및 정원
 - 2) 「2024년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침」 “국립박물관 및 미술관 건립을 요구하는 경우에는 「박물관 및 미술관진흥법」 제12조의2에 준하는 사전평가를 거친 후 요구”(32쪽)
 - 3) 「박물관 및 미술관 진흥법」 제12조의2(공립 박물관·공립 미술관의 설립타당성 사전평가)
 - ① 지방자치단체의 장이 제3조제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따른 공립 박물관·공립 미술관을 설립하려는 경우에는 미리 박물관·미술관 설립·운영계획을 수립하여 문화체육관광부장관으로부터 설립타당성에 관한 사전평가(이하 “사전평가”라 한다)를 받아야 한다.
 - ② 사전평가의 절차, 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

개정안은 기획재정부의 예산안 작성 지침을 통해 시행되어온 국립 박물관·미술관 설립타당성 사전평가의 법적 근거를 마련하고자 관련 사항을 법률에 규정하려는 것임.

국립 박물관·미술관의 신규 설립 및 운영에 소요되는 상당한 규모의 예산 소요를 고려할 때, 국립 박물관·미술관의 설립 이전에 설립목적, 필요성, 조직 및 인력구성 계획, 부지계획 등의 타당성을 검토하도록 함으로써 국립 박물관·미술관의 체계적인 설립이 가능해질 것으로 보이는바, 개정안은 타당한 입법조치라고 판단됨.

나. 공립 박물관·미술관의 설립타당성 사전 평가 지방 이양

1). 개정안의 요지

개정안은 지방자치단체의 장이 공립 박물관·미술관을 설립하려는 경우에 문화체육관광부장관으로부터 받아야했던 설립타당성 사전평가의 권한을 지방으로 이양하여, 문화체육관광부장관과는 설립에 관한 협의를 진행하고, 지방자치단체의 장이 설립타당성에 관한 사전검토를 하도록 규정하려는 것임.

김윤덕의원안은 지방자치단체의 장이 설립타당성 사전평가를 실시한 후 문화체육관광부장관과 협의하도록 하였고, 정부제출안은 문화체육관광부장관과 설립 협의를 거친 후 지방자치단체의 장이 설립타당성 사전검토를 실시하도록 하였으며, 박정하의원안은 광역 지방자치단체의 경우 문화체육관광부장관과 설립 협의를 거친 후 자체적으로 설립타당성 사전검토를 실시하고, 기초 지방자치단체의 경우 설립 협의를 거친 후 관할 광역 지방자치단체장으로부터 설립타당성 사전평가를 받도록 규정하였음.

[개정안 조문대비표]

현행	김윤덕의원안	정부제출안	박정하의원안
<신설>		제12조의2(설립 협의) ① 지방자치단체의 장은 제12조제1항에 따라 제3조제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따른 공립 박물관·공립 미술관을 설립하려면 미리 문화체육관광부와 협의하여야 한다.	제12조의2(설립 협의) ① 지방자치단체의 장은 제12조제1항에 따라 제3조제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따른 공립 박물관·공립 미술관을 설립하려면 미리 문화체육관광부와 협의하여야 한다.
제12조의2(공립 박물관·공립 미술관의 설립타당성 사전평가) ① 지방자치단체의 장이 제3조제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따른 공립 박물관·공립	제12조의2(공립 박물관·공립 미술관의 설립타당성 사전평가) ① 제3조제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따른 공립 박물관·공립 미술관을 설립하고자	제12조의3(공립 박물관·공립 미술관의 설립타당성 사전검토) ① 제12조의2에 따른 설립 협의를 마친 지방자치단체의 장은 제3조제1항제2호 및 같은 조	제12조의3(공립 박물관·공립 미술관의 설립타당성 사전검토 및 사전평가) ① 제12조의2에 따른 설립 협의를 마친 특별시장·광역시장·특별자치시장·

미술관을 설립하려는 경우에는 미리 박물관·미술관 설립·운영계획을 수립하여 문화체육관광부장관으로부터 설립타당성에 관한 사전평가(이하 “사전평가”라 한다)를 받아야 한다. <신 설>	하는 지방자치단체의 장은 설립타당성에 관한 사전평가(이하 “사전평가”라 한다)를 실시한 후 문화체육관광부장관과 협의를 거쳐야 한다.	제2항에 따른 공립 박물관·공립 미술관 설립·운영계획을 수립하여 자체적으로 설립타당성에 관한 사전검토(이하 “사전검토”라 한다)를 하여야 한다.	도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)은 제3조 제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따른 공립 박물관·공립 미술관 설립·운영계획을 수립하여 자체적으로 설립타당성에 관한 사전검토(이하 “사전검토”라 한다)를 하여야 한다. ② 제12조의2에 따른 설립 협의를 마친 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 제3조 제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따른 공립 박물관·공립 미술관 설립·운영계획을 수립하여 시·도
---	--	---	---

			지사로부터 설립당성에 관한 사전평가(이하 “사전평가”라 한다)를 받아야 한다.
② 사전평가의 절차, 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	② 제1항에 따른 사전평가 및 협의 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	② 사전검토의 절차, 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	③ 사전검토 및 사전평가의 절차, 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제16조(등록 등)	제16조(등록 등)	제16조(등록 등)	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 문화체육관광부장관에 게, 공립 박물관 및 미술관은 특별시장·광역시	① ~ ④ (현행과 같음)	① ~ ④ (현행과 같음)	----- 시 · 도지사-----

2). 검토의견

현행법 제12조4)는 지방자치단체의 장이 공립 박물관·미술관을 설립하려는 경우에 따라야 하는 절차와 기준을 대통령령으로 위임하고 있으며, 이에 따라 동법 시행령 제7조는 지방자치단체의 장이 공립 박물관·미술관 설립 사업계획서 등의 서류를 첨부하여 문화체육관광부장관에게 사전에 협의를 요청할 것을 규정하고 있음.

또한, 현행법 제12조의25)에 따라 지방자치단체의 장은 설립 협의 이후

-
- 4) 「박물관 및 미술관 진흥법」 제12조(설립과 운영) ① 지방자치단체는 지역사회의 박물관자료 및 미술관자료의 구입·관리·보존·전시 및 지역 문화 발전과 지역 주민의 문화향유권 증진을 위하여 대통령령으로 정하는 절차와 기준에 따라 박물관과 미술관을 설립할 수 있다.
「박물관 및 미술관 진흥법 시행령」 제7조(협의) ② 지방자치단체의 장은 법 제12조제1항에 따라 공립박물관이나 공립미술관을 설립하려면 제1항 각 호의 서류를 첨부하여 문화체육관광부장관에게 협의를 요청하여야 한다.
- 5) 「박물관 및 미술관 진흥법」 제12조의2(공립 박물관·공립 미술관의 설립타당성 사전평가) ① 지방자치단체의 장이 제3조제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따른 공립 박물관·공립 미술관을 설립하려는 경우에는 미리 박물관·미술관 설립·운영계획을 수립하여 문화체육관광부장관으로부터 설립타당성에 관한 사전평가(이하 “사전평가”라 한다)를 받아야 한다.
② 사전평가의 절차, 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
「박물관 및 미술관 진흥법 시행령」 제7조의2(공립 박물관·공립 미술관의 설립타당성 사전평가) ① 지방자치단체의 장은 법 제12조의2제1항에 따라 공립 박물관 또는 공립 미술관의 설립타당성에 관한 사전평가(이하 “사전평가”라 한다)를 받으려면 문화체육관광부령으로 정하는 사전평가 신청서에 다음 각 호의 사항에 관한 서류를 첨부하여 문화체육관광부장관에게 제출하여야 한다.
1. 설립의 목적 및 필요성
 2. 박물관 또는 미술관의 설립 추진계획 및 운영계획
 3. 운영 조직 및 인력구성계획
 4. 부지 및 시설 명세
 5. 박물관 또는 미술관 자료의 목록 및 수집계획
- ② 사전평가는 반기별로 실시한다.
③ 지방자치단체의 장은 상반기에 실시되는 사전평가를 받으려면 1월 31일까지, 하반기에 실시되는 사전평가를 받으려면 7월 31일까지 제1항에 따른 사전평가 신청서와 첨부 서류를 문화체육관광부장관에게 제출하여야 한다.
④ 문화체육관광부장관은 상반기에 실시되는 사전평가의 경우에는 4월 30일까지, 하반기에 실시되는 사전평가의 경우에는 10월 31일까지 해당 사전평가를 완료하여야 한다.
⑤ 문화체육관광부장관은 제4항에 따른 사전평가 결과를 사전평가 완료일부터 14일 이내에 해당 지방자치단체의 장 및 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.
⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 사전평가의 운영 등에 필요한 사항은 문화체육관광부장관이 정한다.

박물관·미술관 설립·운영계획을 수립하여 문화체육관광부장관으로부터 설립타당성 사전평가를 받아야 하며, 문화체육관광부장관은 반기별로 사전평가를 실시하여 지방자치단체의 장에게 그 결과를 통보하여야 함.

현재 문화체육관광부는 내부 업무지침을 통해 관계전문가 15인 내로 사전평가심사위원회를 구성하여 입지조건, 설립계획 등의 법률적·정책적·기술적 타당성을 사전평가하고, 전시·운영계획과 소장품 및 전문 인력 확보 방안 등을 검토하여 적정 여부를 판단하며, 부적정 판정을 받을 경우 재심사를 신청할 수 있지만 3회 연속 부적정 판정을 받은 경우 3회차 신청 직후 1회차 신청이 불가하도록 제도를 운영하고 있음.

개정안은 공립 박물관·미술관의 설립타당성 사전평가를 문화체육관광부 사무에서 지방자치단체 사무로 이양하려는 것으로, 연 2회 실시되고 있는 박물관·미술관 설립 타당성 사전평가에서 부적정 판정을 받게 되면 설립계획의 보완 및 재심사에 소요되는 시간으로 인해 박물관·미술관의 설립이 당초 계획보다 최소 반년 이상 지연될 수 있음을 고려할 때,

시의적절한 박물관·미술관의 설립을 통해 지방자치단체의 박물관·미술관 서비스 수요를 충족하고 지역 주민의 문화향유를 제고하고자 하는 개정안의 취지는 바람직한 측면이 있음.

또한, 공립 박물관·미술관 건립 사업은 2023년부터 보조금 지급 제외 대상 사업으로 규정, 지방 이양되어 지방자치단체의 사무로 변경⁶⁾되었

6) 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조(보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율) ① 법 제9조제1항제1호에 따른 보조금이 지급되는 지방자치단체의 사업의 범위 및 같은 항 제2호에

으므로, 설립타당성 사전평가 역시 사무 주체를 변경하여 지방자치단체가 자기 권한과 책임으로 자치 역량을 발휘해 주민 문화향유를 도모할 수 있다는 점에서도 긍정적임.

다만, 공립 박물관·미술관 설립에 대한 사전타당성 평가 절차는 박물관·미술관의 부실 운영을 방지하려는 취지로 도입된 제도로, 2017년 이후 공립 박물관·미술관의 설립타당성 사전평가 제도가 도입된 후 사전평가 평균 적정 승인율은 41.4%에 불과해 설립 준비 단계에서 지방자치단체가 박물관·미술관에 대한 적정 설립·운영계획을 갖추는 것이 여전히 미흡한 측면이 있는 것으로 보임.

[공립 박물관·미술관 설립타당성 사전평가 현황]

(단위: 건,%)

구 분	신청기관	적정	부적정	사전평가 승인율
2017년	42	19	23	45.2
2018년	28	11	17	39.3
2019년	17	9	8	52.9
2020년	35	9	26	25.7
2021년	37	21	16	56.8
2022년	22	6	16	27.3
2023년	27	10	17	37.0
계	208	85	123	41.1

자료: 문화체육관광부

따른 기준보조율(이하 “기준보조율”이라 한다)은 별표 1과 같다. 다만, 별표 2에서 정한 지방자치단체의 사업은 보조금 지급 대상에서 제외한다.

[별표2] 보조금 지급 제외 사업

272. 공립박물관 건립 지원

이에 설립타당성 사전평가를 지방자치단체 사무로 변경할 경우 공립 박물관·미술관이 무분별하게 설립되거나 부실하게 운영될 수 있다는 우려가 제기⁷⁾되었다는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 봄.

문화체육관광부는 공립 박물관·미술관 건립사업은 예산 규모가 40억원 이상일 경우 「지방재정법」 제37조 및 동법 시행령 제41조⁸⁾에 따라 행정안전부에 의한 지방재정투자사업 심사 검토 대상이 되므로 무분별한 난립을 방지할 수 있고, 사전타당성 설립평가가 지방 사무로 변경되어도 문화체육관광부에서 객관적인 평가기준을 마련하여 지방자치단체에 권고함으로써 공립 박물관·미술관의 부실 운영을 방지할 수 있다는 입장임.

한편, 유사한 취지로 3건의 개정안이 발의된 바, 법안 심사 시 다음과 같은 사항을 추가로 검토할 필요가 있음.

첫째, 설립타당성 사전평가 주체가 지방자치단체로 변경되면서 3건의 개정안 모두 설립평가 전후로 문화체육관광부장관과 설립 협의를

7) 인천광역시와 제주특별자치도의 2개 지방자치단체와 (사)한국사립미술관협회는 무분별한 박물관·미술관의 설립이 우려된다는 점에서 현행 제도를 유지할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

8) 「지방재정법」 제37조(투자심사) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 미리 그 필요성과 타당성에 대한 심사(이하 “투자심사”라 한다)를 직접 하거나 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 의뢰하여 투자심사를 받아야 한다.

1. 재정투자사업에 관한 예산안 편성

② 제1항에 따른 투자심사 실시 주체별 투자심사 대상 사업의 범위는 지방자치단체의 종류, 총사업비, 사업의 유형 및 성격 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

「지방재정법 시행령」 제41조(재정투자사업에 대한 심사) ① 법 제37조제1항에 따른 투자심사(이하 “투자심사”라 한다)의 실시 주체별 시·도의 투자심사 대상은 다음 각 호와 같다.

2. 행정안전부장관: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업

라. 총사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 사업으로서 총사업비 40억원 이상의 청사 신축사업과 문화시설·체육시설 신축사업

거치도록 새롭게 규정하고 있는데, 김윤덕의원안의 경우 설립타당성 사전검토 이후에 설립 협의를 하도록 하고, 정부제출안·박정하의원안의 경우 설립 협의를 마친 후 사전검토를 거치도록 하고 있음.

지방의 자치역량을 확보한다는 개정안의 취지를 고려할 때, 공립 박물관·미술관 설립의 최종 승인 권한을 문화체육관광부장관이 아닌 지방자치단체에 두도록 하는 것이 바람직하므로, 문화체육관광부장관과의 설립 협의를 먼저 진행한 후 최종적으로 지방자치단체가 자체적인 설립타당성 사전검토를 수행하는 것이 개정안의 취지에 부합하는 것으로 보임.

둘째, 박정하의원안의 경우 다른 2개 개정안과 다르게 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”)가 공립 박물관·미술관을 설립할 경우 자체적으로 설립타당성 사전검토를 거치도록 하고, 시장·군수·구청장의 기초 지방자치단체의 경우 시·도지사에게 설립타당성 사전평가를 받도록 하여 공립박물관에 대한 사전평가 체계를 지방자치단체 규모에 따라 이원화하고 있음.

이는 평가 기준의 마련, 평가 위원의 선임 등 설립타당성 평가 체계를 수립하는 행정비용이 소요된다는 점, 기초 지방자치단체가 광역 지방자치단체에 비해 상대적으로 재정 자립도가 미흡하다는 점에서 공립 박물관·미술관의 부실 운영을 방지할 필요성이 크다는 점 등을 고려할 때 효율적인 방안인 것으로 보임.

셋째, 설립타당성 사전평가가 지방자치단체 사무로 이양될 경우, 평가의 객체와 주체가 동일한 지방자치단체에 의해 이루어질 때의 용어는 ‘설립타당성 사전 검토’로 규정하는 것이 적절할 것으로 보임.

4. 대체토론의 요지

없 음.

5. 소위원회 심사내용

(박정하 위원장)

위원회 대안을 제안하기로 하고, 동 개정안은 본회의에 부의하지 아니하기로 함.

6. 찬반토론의 요지

없 음.

7. 심사결과

대안반영폐기

8. 기타 사항

없 음.