

훈련성과보고서 요약서

성 명	권 순 기	파견연도	2017
훈련분야	문 화 체 육		
훈련과제	문 화시 설 재 정자 립도 확 보 방 안		
훈 련 국	미 국		
훈련기관	조 지아대 학교 칼 빈 슨정 부연 구소		

보 고 내 용

제목	서울시립문화시설 현황과 재정자립도 영향 요인 고찰	보고서 매 수	54
내용 요약	<p>시립 문화시설의 재정자립도 향상에 필요한 요인을 고찰하기에 앞서 시민들의 박물관, 미술관으로 대표되는 문화시설의 이용실태를 파악하기 위해 시민들의 여가사용 실태와 문화예술서비스의 향유 현황을 살펴보았다.</p> <p>이어서 우리시의 전반적인 문화시설 분포현황과 시설별 분포 특성을 분석 하였는데 1)문화관광체육부에서 매년 집계하여 공표하는 문화기반시설 외에 2)서울연구원에서 민간시설까지 아울러 분석한 문화시설 실태와 분포현황, 3)우리시에서 건립하여 운영하고 있는 시립문화시설 현황을 각기 구분하여 소개하였다.</p> <p>문화관련 예산 현황은 서울시와 자치구별로 변화 추이를 살펴보고 동시에 전문가들이 분석한 문화시설 운영형태별 연구 내용을 법인화와 책임운영기관 중심으로 해외 사례를 포함하여 고찰하였으며 주요 선진국의 우수 운영사례와 더불어 선행 연구자들이 제시한 재정자립도 향상을 위한 정책제언도 소개하였다.</p> <p>훈련과제의 핵심인 ‘재정자립도’ 문제는 국·공립 박물관, 미술관 등 문화시설의 무료개방 추세를 고려하여 기존 훈련자가 이미 제시한 정책 대안외에 비 재무적인 요소도 관심을 두고 고찰하였다.</p> <p>즉, 그 간 재정적인 측면에 초점을 맞추어 재정자립도 향상 방안을 연구한 경향을 보완하기 위해 전문성, 시설장의 리더십, 조직규모, 시설의 운영형태, 관람객 수를 경영성과에 영향을 미치는 요인으로 보고 그 이유를 함께 들었다. 마지막으로 그간의 연구를 바탕으로 문화시설 재정자립도 향상을 위한 정책제언으로 마무리하였다.</p>		

서울시립문화시설 현황과 재정자립도 영향 요인 고찰

2020년 7월

권 순 기

차 례

I. 연구개요	1
1. 연구의 목적	1
2. 연구의 방법과 범위.....	2
II. 국민의 여가활동 및 문화예술 향수 현황	4
1. 여가 활동 실태	4
2. 문화예술 향수 현황.....	5
III. 문화시설 및 예산현황	10
1. 문화시설 현황	10
2. 문화분야 예산현황	22
IV. 문화시설 운영에 관한 연구 및 우수 사례	29
1. 운영방식 관련 연구	29
2. 재정력 관련 선행 연구	44
3. 선진국 운영 사례	36
V. 재정자립도에 미치는 영향 요인 고찰	47
1. 재정자립도 개념	47
2. 영향요인.....	49
VI. 결론 : 정책적 시사점 및 제언	52

〈참고자료〉

〈참고문헌〉

국 외 훈 련 개 요

1. 훈 련 국 : 미 국

(The United States of America)

2. 훈 련 기 관 명

- 조지아 대학교 칼빈슨 정부 연구소

(The Carl vinson Institute of Government, UGA)

3. 훈 련 분 야 : 문 화 체 육

4. 훈 련 기 간 : 2017.12.28.~2019.12.27. (2년)

서울시립문화시설 현황과 재정자립도 영향 요인 고찰

I 연구개요

1. 연구의 목적

국가나 지방자치단체에서 박물관, 미술관, 공연장을 포함한 각종 문화시설을 건립하여 운영하는 것은 국민이나 관할 지역에 거주하는 주민을 위한 복지의 하나로 공공 서비스를 제공하는 것이라 할 수 있다. 더구나 그 시설이 입장료를 징수하지 않는 무료시설인 경우 당해 시설이 자체적인 수입을 확보하여 국가나 지방자치단체의 의존재원을 줄인다는 것은 현실적으로 매우 어려운 문제이다.

국가에서 운영하는 박물관을 비롯하여 서울시¹⁾를 포함한 많은 지방자치단체들은 자체 운영하고 있는 미술관 박물관을 무료로 개방하고 있는 추세이다. 이는 2000년 이후 각급 공공시설들을 민영화 또는 민간위탁을 통해 경영합리화에 나서고 직영하는 시설 중에서 수익자 부담 원칙이 적용되는 문화시설에 대해서는 입장료, 관람료를 징수하였던 과거의 정책과는 매우 대비되는 상황이라 할 수 있다.

본인의 연구과제인 “문화시설 재정자립도 확보방안”은 서울시 공직자들이 장기국외훈련 과제 중 하나로 소위 지정된 과제이다. 본인은 평소 서울시에서 운영하는 문화시설, 그 중에서도 미술관에 대한 관심이 높아 해당 과제를 선택하여 다양한 자료를 살펴보고 국외훈련 기간 중 가능하면 많은 해외 미술관 박물관을 직접 방문해 보았다.

그러나, 훈련국인 미국을 포함하여 유럽의 영국, 프랑스, 이탈리아, 스페인 등 세계적인 미술관들과 서울시립 미술관, 박물관들은 설립배경부터 소장품의 수준과 보유량, 운영 방식, 정부의 미술관 박물관 정책 등에서 매우 다른 출발점을 가지고 있다.

1) 서울시립미술관과 서울역사박물관은 시민들의 다양한 문화향유 기회를 확대하고자 자체기획전 및 상설전에 대하여 관련조례 개정을 통해 2010.07.15.부터 무료화하였다.

그 간 국내 전문가의 연구와 서울시 국외훈련 공직자 중 나와 같은 연구과제를 두고 고민한 선행 연구자들이 해외의 우수한 문화시설들이 자체 수입의 비중을 높이기 위해 채택한 성공적인 사례를 연구하고 이를 바탕으로 다양한 정책 제언을 한 바 있고 본인 역시 앞서 연구한 보고서를 통해 몇가지 정책 제언을 한 바 있다. 즉, 기부금 확보나 회원제 운영 활성화 등 주로 외부 재원을 끌어 오는 방식에 주로 초점이 맞추어져 있다.

본 연구에서는 그간의 전문가들의 분석에 기초하여 서울시에서 운영하고 있는 시립 문화시설 재정자립도에 영향을 미치는 요인 중 재정적인 요인과 비재정적인 요인을 고찰하고 이를 바탕으로 몇 가지 정책 제언을 이끌어 내고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

세종문화회관이나 서울시향과 같은 공연예술 분야는 입장료 수입이 있지만 서울시에서 이미 운영하고 있거나 향후 개관을 앞두고 있는 많은 문화시설 중에는 공예박물관을 비롯하여 서서울미술관, 사진미술관 등 미술관, 박물관은 무료 개방이 원칙이다. 따라서 본 연구는 현재 서울시에서 운영하고 있는 각종 문화시설 중 공연시설 등은 제외하고 전시시설인 미술관과 박물관으로 범위를 한정하여 고찰하고자 한다.

2년간의 훈련기간 중 두 차례에 걸쳐 작성, 제출한 연구과제 보고서에서는 영국, 프랑스, 일본 등 OECD 주요국의 문화정책 조직과 재정현황을 비교한 바 있고 미국과 프랑스, 영국, 독일 등 유럽 주요국의 공공 미술관 운영사례도 고찰한 바가 있다. 본 성과보고서에서는 앞서 제출한 연구보고서 내용 중 국내부분을 재인용하되 서울시의 문화시설 현황이나 문화분야 예산 부분에서는 위에서 언급한 전시시설에 한정하지 않고 문화시설 전체를 개괄하는 차원에서 모든 문화시설을 다루었다.

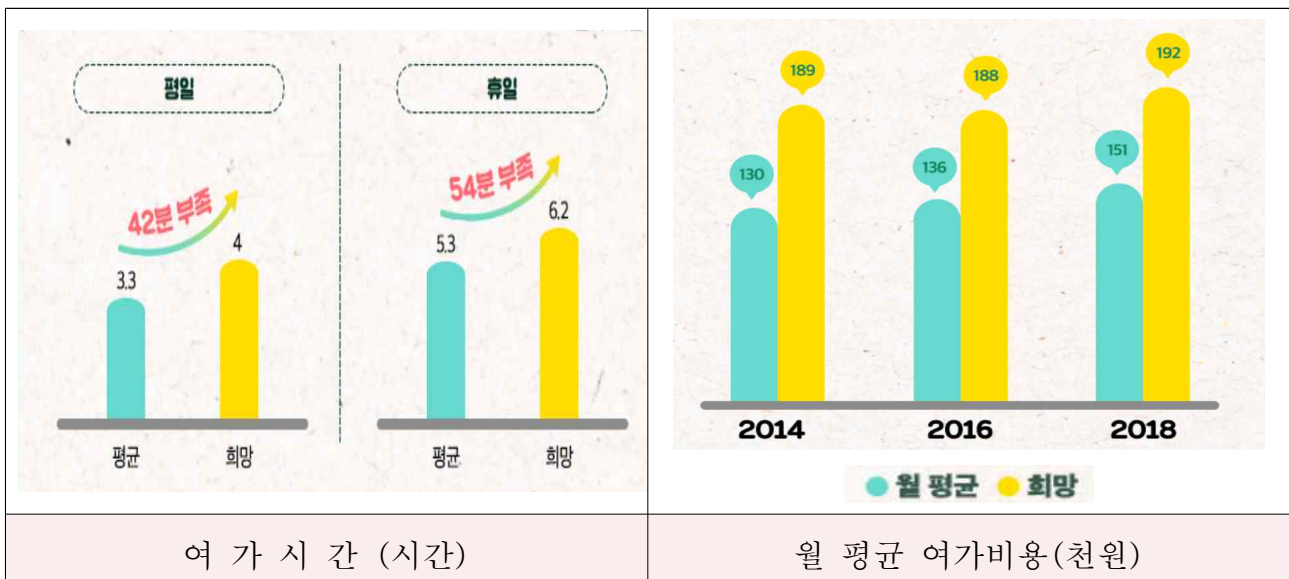
아울러 문화시설 현황을 살펴보기 전에 문화체육관광부에서 전국민을 대상으로 격년으로 실시하는 국민여가활동 조사와 문화향수 실태조사 결과를 간략하게 소개하였다.

서울시의 시립문화시설의 재정력에 영향을 미치는 요인 연구를 위해 기본적으로는 문화분야 전문가, 학자들의 연구논문을 고찰하고 이와 아울러 본인과 같은 과제를 연구한 선행 연구자의 보고서도 살펴보았다. 이와 더불어 기회가 있을 때마다 해외 미술관 박물관을 방문하고 방문 경험이 있는 시설을 중심으로 운영사례와 재무보고서 등도 함께 살펴보았다.

연구 과정에서 참고한 자료들은 문화관광체육부, 서울시와 산하 기관 등에서 발간한 연감 또는 홈페이지를 통해 공개한 자료를 주로 사용하였으며 경우에 따라서는 서울시 문화본부 내부 자료도 인용하였다.

1. 여가활동 현황²⁾

문화관광체육부에서 격년으로 국민 1만여 명을 방문 조사하여 발표하는 국민여가활동조사의 최근 결과인 2018년 자료를 보면 우리나라 국민의 여가시간을 평일과 휴일로 나누어 표시하였는데 각각 3.3시간과 5.3시간이라고 한다. 국민의 여가 시간은 해마다 증가하고 이에 따른 비용 역시 2016년에 비해 1.5만원 상승한 15.1만 원으로 나타났다고 한다.



그러나 위 도표에서 보듯 희망 여가 시간이나 월 평균 지출하는 여가비용은 국민 각자가 희망하는 시간과 비용에는 못 미치는 것으로 나타났다. 또한 여가에 집중할수록 국민 개인의 행복수준은 더 높은 것으로 나타났다고 한다.

이 조사에서 함께 보여준 국민들의 여가 활동 유형을 보면 취미 오락 활동과 휴식활동이 90% 내외로 대부분을 차지하는 것으로 나왔고 문화예술관람과 참여활동은 지난 조사인 2016년 25.1%에 비해 조금 높아지긴 하였으나 국민의 27.6%만이 참여하여 다소 아쉬운 비율이라 하겠다.

2) 2018 국민여가활동조사 결과 발표자료, 문화체육관광부 지역문화정책과, 2019.01.29. (인포그래픽 및 도표 등 포함)

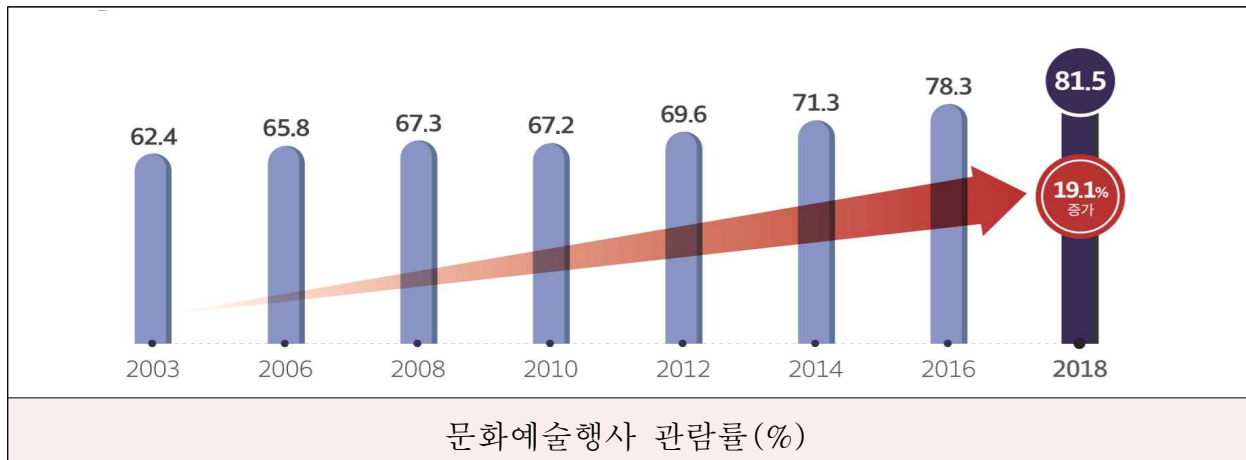


2. 문화예술 향수 현황³⁾

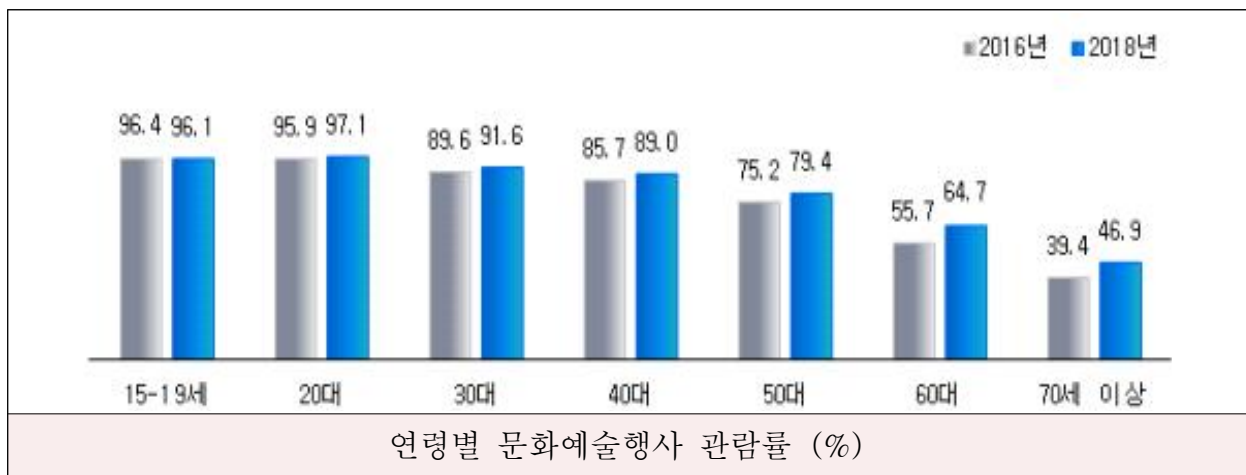
관람률

한편 문화체육관광부에서 비슷한 시기에 발표한 또 다른 조사인 2018 문화향수실태조사에 따르면 우리 국민은 지난 1년 동안 81.5%가 문화예술행사를 관람한 것으로 조사되었으며 이는 2016년에 조사한 지난 조사 78.3%에 비해 3.2% 늘어난 것으로 나타났다. 이는 아래 그림에서 보듯 2003년 62.4%에 비해서는 대폭 상승한 것이며 조사 후 80%대에 진입한 것은 처음으로 우리 국민의 대부분이 평소 문화활동을 하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

3) 2018 문화향수실태조사 결과 발표자료, 문화체육관광부 문화인문정신정책과, 2019.02.11.,(인포그래픽, 도표 등 포함)

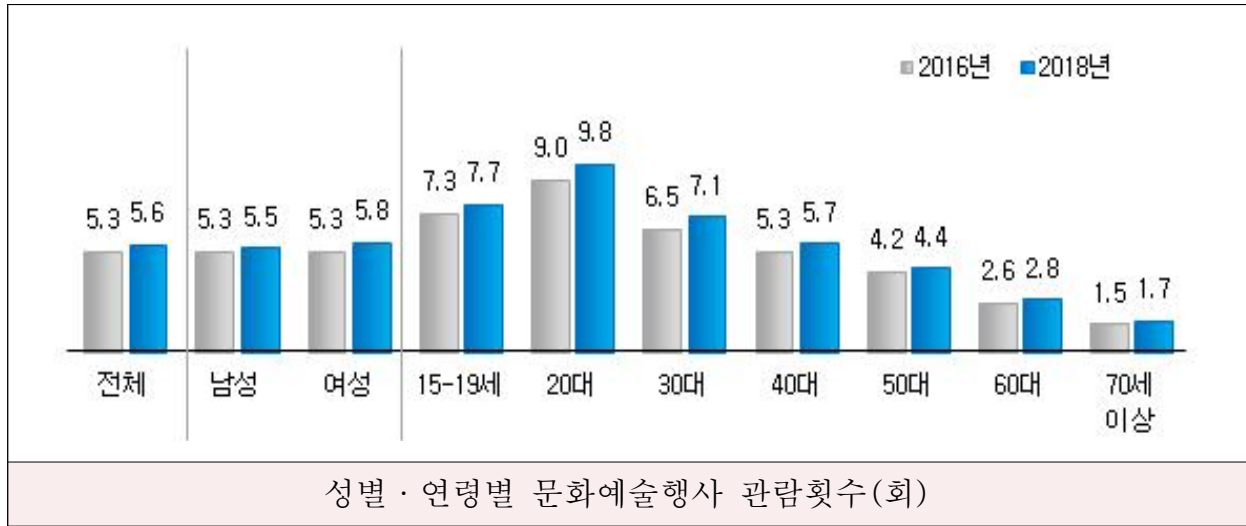


한편 연령대별 문화예술행사 관람률을 살펴보면, 10대를 제외한 나머지 연령대는 모두 증가하였으며 특히, 60대의 문화예술행사 관람률이 지난 조사 대비 9.0% 증가하여 다른 연령대에 비해 상승폭이 크게 나타났다. 전 연령 중 20대 관람률은 97.1%로 거의 모든 사람이 관람하는 것으로 나타났지만 70대 이상의 경우 46.9%로 절반에 못 미치고 있다.



관람횟수

관람횟수는 조사 대상자 전체를 두고 봤을 때 1년 동안 평균 5.6회로 나왔으며 이 또한 지난 조사 5.3회에 비해 다소 증가한 것이다. 성별에서는 여성이 남성에게 비해 자주 관람하는 것으로 나타났고 20대의 9.8회를 정점으로 한 후 70대 이상은 1.7회로 급격히 낮아져 연령이 높아질수록 관람회수가 줄어드는 것으로 나타났다.



문화예술 분야 중 영화가 전체 평균 4.0회(관람자 기준 5.27회)로 가장 많이 관람한 것으로 나타났고 서양음악, 연극, 뮤지컬, 영화도 횟수가 증가한 것으로 나왔다. 아래 표에서는 분야별 조사대상자 전체 연평균과 관람자 연평균의 변화 추이를 보여주고 있다.

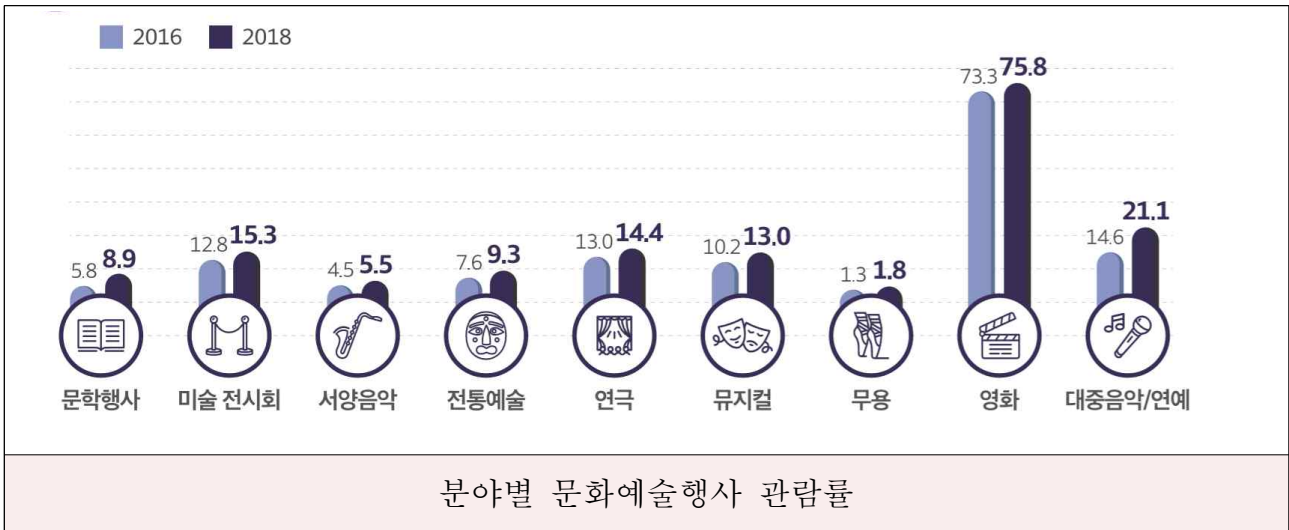
<문화예술행사 관람횟수 변화추이(회)>

예술행사	연평균 관람횟수(전체)							관람자 대상 관람횟수						
	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
문 학 행 사	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	2.48	2.07	2.16	1.96	1.77	2.27	1.86
미 술 전 시 회	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	2.15	2.30	2.16	1.98	1.78	2.23	2.05
서 양 음 악	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	2.39	2.47	1.98	2.16	1.43	1.74	1.86
전 통 예 술	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	1.97	1.82	1.86	0.11	1.60	1.84	1.78
연 극	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	2.10	2.09	2.02	2.09	1.74	1.79	1.96
뮤 지 컬	-	-	-	0.2	0.2	0.2	0.2	-	-	-	1.85	1.57	1.62	1.68
무 용	0.01	0.03	0.04	0.04	0.05	0.04	0.03	1.45	2.70	3.03	1.97	2.08	2.75	2.09
영 화	3.9	4.0	3.3	3.6	3.6	3.7	4.0	6.59	6.52	5.46	5.54	5.44	5.05	5.27
대중음악/연예	0.2	0.1	0.1	0.3	0.5	0.5	0.3	1.69	1.67	1.62	1.98	3.44	3.66	1.66

자료: 2018 문화향수실태조사 결과 발표자료, 문화체육관광부 문화인문정신정책과, 2019.02.11.

문화예술 분야별

문화예술의 각 분야별 관람률은 지난 조사 대비 전반적으로 상승하였으며 그 중 대중음악·연예, 문학행사, 뮤지컬 순으로 상승폭이 다른 분야에 비해 상대적으로 크게 나타났다.



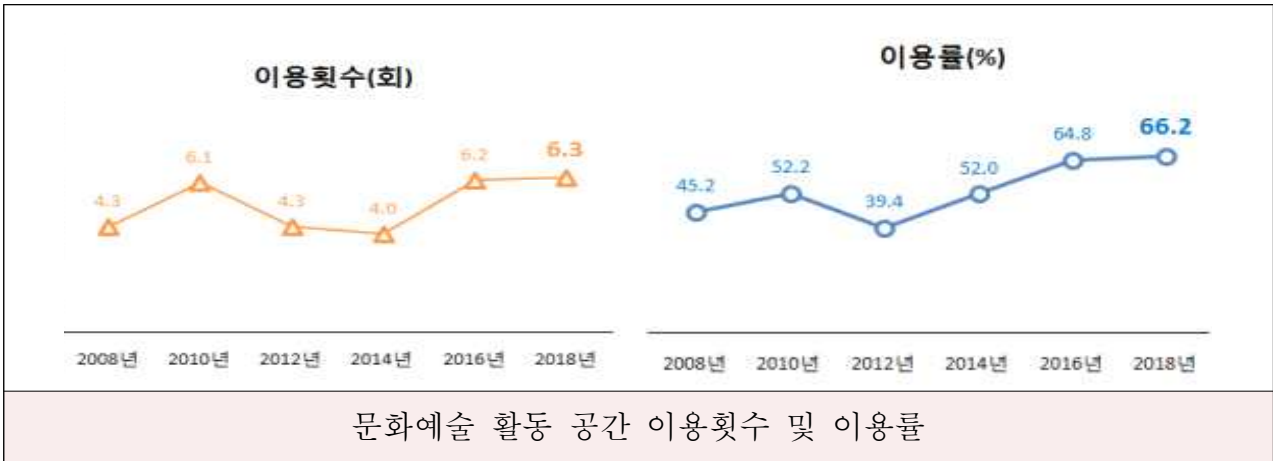
<분야별 문화예술행사 관람률 변화 추이(%)>

문화예술행사	2012년	2014년	2016년	2018년	'16년 대비 증감률(%p)
전 체	69.6	71.3	78.3	81.5	3.2
문 학 행 사	6.1	6.2	5.8	8.9	3.1
미 술 전 시 회	10.2	10.6	12.8	15.3	2.5
서 양 음 악	4.8	4.9	4.5	5.5	1.0
전 통 예 술	6.5	5.7	7.6	9.3	1.7
연 극	11.8	12.6	13.0	14.4	1.4
뮤 지 컬	11.5	11.5	10.2	13.0	2.8
무 용	2.0	2.4	1.3	1.8	0.5
영 화	64.4	65.8	73.3	75.8	2.5
대중음악/연예	13.5	14.4	14.6	21.1	6.5

자료: 2018 문화향수실태조사 결과 발표자료, 문화체육관광부 문화인문정신정책과, 2019.02.11.

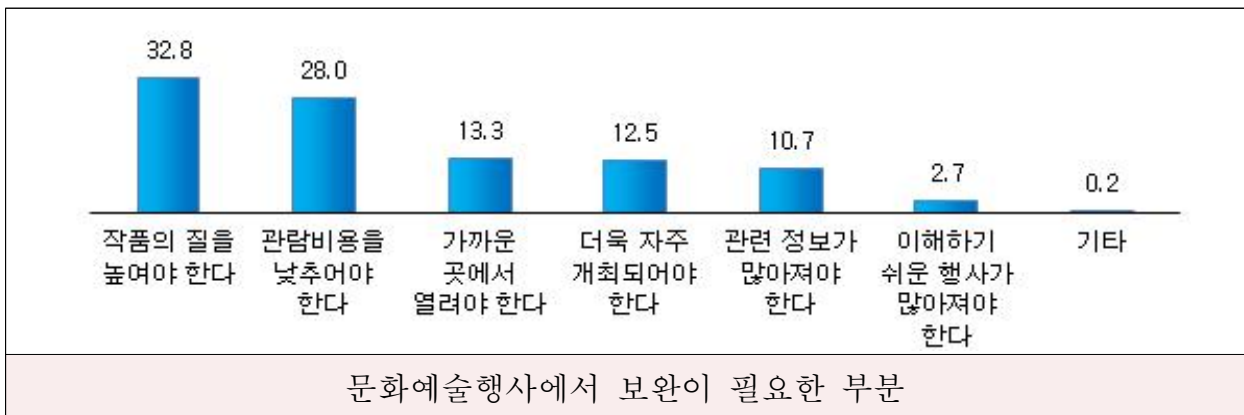
시설별 이용횟수 및 이용률

조사 대상자들이 지난 1년간 문화예술 활동을 위해 문화시설을 이용한 횟수는 큰 변화는 없으나 2016년 6.2회에서 2018년 6.3회로 상승세를 보이고 있으며 시설 이용률은 2018년 66.2%로 2016년 64.8%에 비해 1.4%포인트 증가한 것으로 나타났다.



시설별 이용횟수 및 이용률

그 밖에 눈여겨 볼만한 조사 결과는 문화예술행사를 직접 관람한 응답자들을 대상으로 문화예술행사에서 우선적으로 보완이 필요한 사항을 조사한 결과 32.8%가 ‘작품의 질을 높여야 한다’는 부분에 가장 많은 답을 하였고 이어서 ‘관람비용을 낮추어야 한다’ 28.0%, ‘더욱 자주 개최되어야 한다’ 12.5% 순으로 나타났다.



Ⅲ 문화시설 및 예산현황

1. 문화시설 현황

(1) 문화체육관광부 ‘문화시설 총람’ 기준

문화관광체육부에서 발간한 2019문화시설기반 총람에 따른 서울시 문화시설은 총 399개소이며, 전체 시설수로는 종로가 63개소로 가장 많고 중랑구가 5개소로 가장 적어 자치구간 편차가 매우 크게 나타나고 있음을 알 수 있다.

시설별로 살펴보면, 국립도서관을 포함한 공공도서관이 175개소로 가장 많으며, 박물관은 128개소로 도서관 다음으로 많은 수를 차지하고 있다. 각 시설별 자치구 분포현황과 그간의 변화 추이를 살펴보면 아래와 같다.

도서관

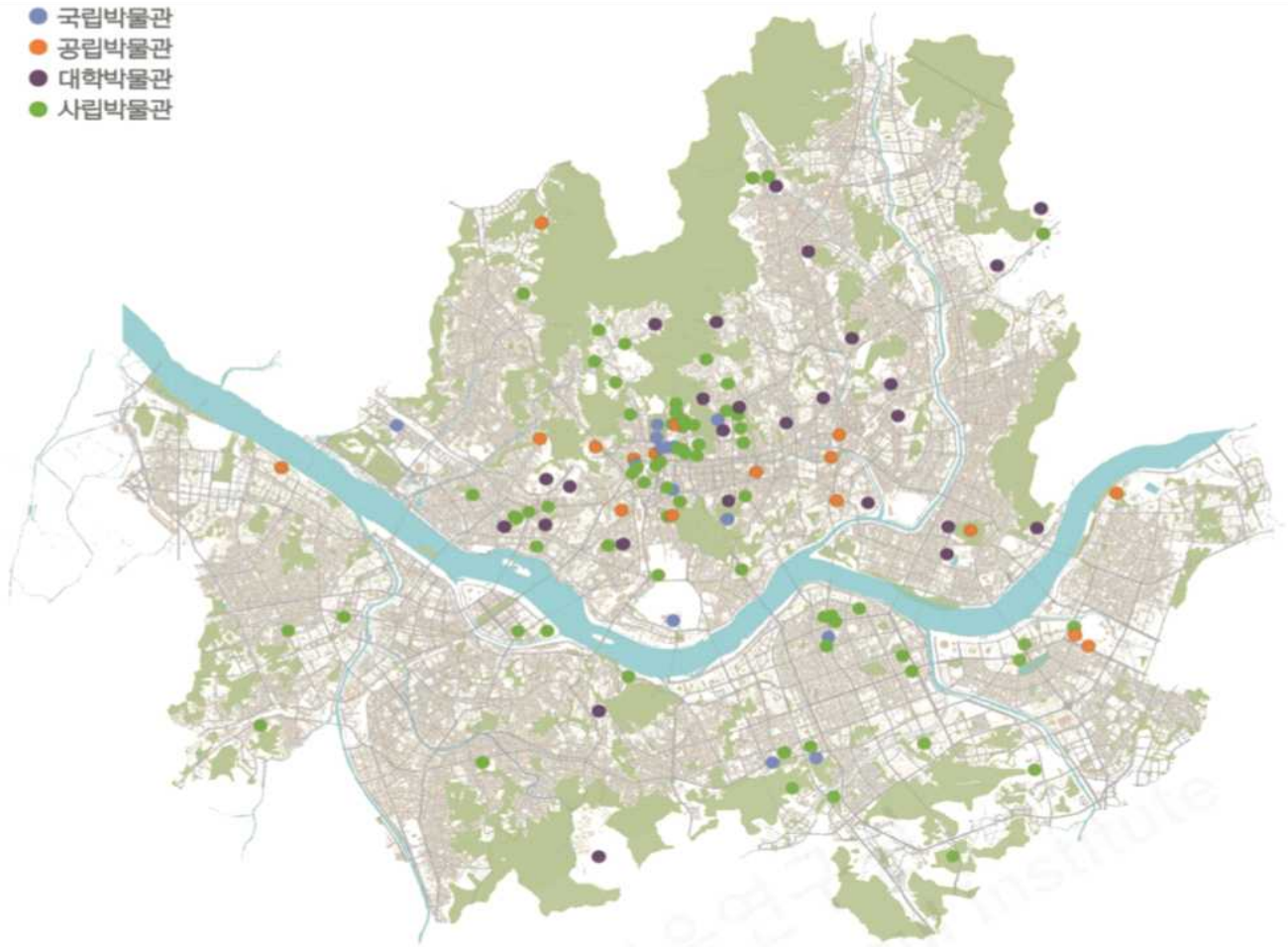
도서관의 경우 강남구가 13개소로 가장 많고 용산구, 중랑구 등 6개 자치구가 4개소로 가장 적다. 인구수⁴⁾를 감안할 경우 관악구의 도서관 수가 가장 적다. 관악구의 경우 인구 517천명인데 비해 도서관 수는 5개에 불과하여 인구 103천명당 도서관이 1개소 인 것으로 나타났다. 반면

박물관

박물관과 미술관은 전체적으로 도심과 강남지역 등 특정지역에 편중된 현상을 보이고 있으며 박물관은 전체 128개소 중 종로 35개소, 중구 16개소, 성북구 8개소 순서이고 중랑구, 양천구, 금천구는 한곳도 없는 것을 알 수 있다.

4) 2019.1.30. 주민등록 인구 기준

<서울시 박물관 분포 현황>



자료:서울시문화자원 실태와 분포 특성 p.44 (2016), 서울연구원

미술관

미술관의 경우 지역편중이 더욱 심하여 전체 미술관 45개소 중 40%인 18개소가 종로구에 위치하고 있으며, 용산구와 서초구 5개소, 강남구 4개소 외 성동구, 노원구 등 9개 자치구는 1~2개소에 머물고 있으며 특히 미술관이 없는 자치구는 절반 가까운 12개구에 이르는 것으로 나타났다.

따라서, 자치구간 문화시설의 편차를 해소하여 서울시 모든 시민들의 주거지와 상관없이 고른 문화향수 기회를 제공하기 위한 정책적 고민이 필요한 것으로 보인다.

서울시 문화시설 변화 추이

문화체육관광부에서 2003년부터 발간한 전국 문화시설기반 총람에 나타난 연도별 시설현황을 기준으로 그간의 서울시 문화시설 변화추이를 표로 정리하면 아래와 같다.

아래 시설 중 눈에 띄는 것은 도서관인데 2004년 40개소에서 2019년 173개소로 4배 이상 증가하였으며 특히 시와 자치구가 건립 운영하는 지자체 도서관이 12배 이상 늘어 전체 문화시설 증가세를 이끌어 왔다.

반면 박물관은 73개소에서 128개소로 53개소가 증가하였는데 국공립이 15개소 증가한데 비해 사립이 36개소 증가하여 사립박물관이 증가세에 더 많이 기여한 것으로 나타났다. 미술관은 23개소에서 45개소로 두 배 가까이 늘었으나 시설 수에서는 22개소 증가에 그쳐 다른 시설에 비해 상대적으로 낮은 증가세를 보이고 있다.

〈2004-2019년 시설 변화 현황〉

연도별	합계	국립 도서관	공공도서관				박물관				미술관				문예 회관	지방 문화원	문화의 집
			계	지자체	교육청	사립	계	국공립	사립	대학	계	국공립	사립	대학			
2019	399	2	173	145	22	6	128	30	70	28	45	5	35	5	21	25	5
2017	365	1	147	119	22	6	128	28	73	27	39	4	30	5	20	25	5
2015	342	1	132	106	22	4	122	26	67	29	38	4	30	4	16	25	8
2013	297	0	116	90	22	4	110	22	64	24	32	2	28	2	16	25	
2011	278	0	101	75	22	4	105	20	62	23	32	2	28	2	15	25	
2009	243	0	78	52	22	4	97	17	58	22	30	1	27	2	14	24	
2007	230	0	69	32	22	15	91	13	49	29	31	3	26	2	13	26	
2005	185	0	44	16	22	6	84	15	45	24	20	1	19	0	7	30	
2004	167	0	40	12	22	6	73	15	34	24	23	1	22	-	6		25

자료: 2004-2019 전국문화기반시설 총람(문화관광체육부) 재구성

(2) ‘서울연구원 문화자원’ 기준

서울연구원에서 2015년 11월 발간한 ‘서울시 문화자원 실태와 분포특성’에서는 문화시설을 공연시설(공연장, 영화관), 전시시설(박물관, 미술관, 화랑), 생활문화시설(도서관, 지역문화시설), 전수시설로 구분하고 있다. 상기 문화체육관광부의 문화시설기반 총량과 다른 점은 영화관 스크린 수와 화랑, 소규모 민간 공연장 등을 포함한 점이다.

이에 따르면, 서울시에는 총 1,959개의 문화시설이 있다. 이 중 공연시설인 공연장과 영화관이 1,000개가 넘어 절반 이상인 51.2%를 차지하고 화랑 419개가 포함된 전시시설도 총 630개 32.2%, 도서관 등 생활문화시설이 294개 15%를 차지하는 것으로 나타났다.

문화시설 증가 추이

한편 문화시설별 증감내역을 보면, 2000년대 이후 획기적으로 늘어난 것을 알 수 있다. 2002년 전체 시설 수는 838개소에 불과하였으나 2015년에는 1,121개소가 늘어난 1,959개소로 양적으로 급속히 팽창한 것을 볼 수 있다. 공연시설, 전시시설, 생활문화시설 등이 전반적으로 늘어났으며, 특히 공연시설은 620개소가 늘어 전체적인 증가를 이끈 것으로 나타났다.

시설별로 살펴보면 공연시설은 전시 시설은 거의 두 배 가까이 증가하였으며 박물관, 미술관, 화랑 모두 고르게 증가한 것을 알 수 있다. 다만, 2007년과 2015년을 비교하였을 때 화랑의 수는 다소 줄었다. 생활문화시설에 있어서도 도서관, 지역문화시설이 고르게 성장하였으며 이는 전체적으로 경제발전과 아울러 시민의 생활수준 향상과 이에 따른 문화향유 욕구 증가에 공공부분 및 민간부분에서 적극 대응한 결과라 할 수 있겠다.

서울시 문화시설 증감현황

연 도	합계	공연시설			전시시설				생활문화시설			전수 시설	
		계	공연장	영화관	계	박물관	미술관	화랑	계	도서관	지역문 화시설		
2015	1,959	1,004	504	500	630	144	67	419	294	135	159	31	
2007	1,539	716	286	430	600	111	47	442	195	66	129	28	
2002	838	384	114	270	309	64	22	223	118	39	79	27	
증감율 (%)	2002-2015	133.8	161.4	342.1	85.2	103.9	125.0	204.5	87.9	149.1	246.1	101.2	14.8
	2007-2015	27.3	40.2	76.2	16.3	5.0	29.7	42.6	-5.2	50.1	104.5	-11.6	10.7
	2002-2007	83.6	86.5	150.9	59.3	97.0	71.9	90.9	93.3	65.2	66.7	53.2	3.7

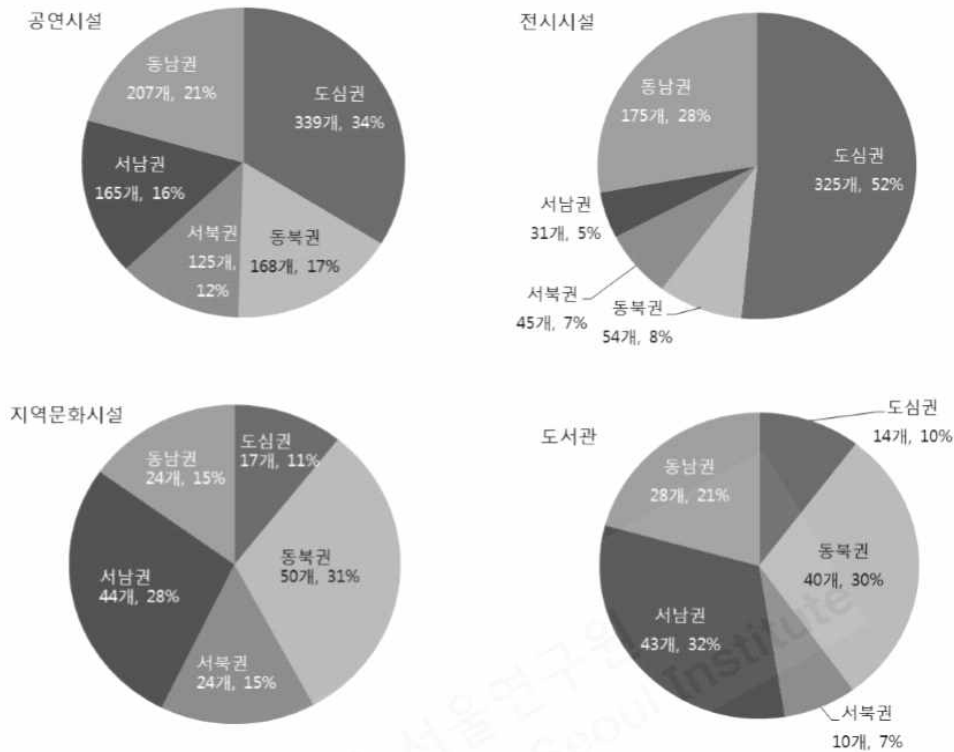
자료:서울연구원(2015)

권역별 분포 특성

서울연구원은 당 보고서에서 문화시설 분포에 대해 서울 전역을 도심권, 동북권, 서북권, 서남권, 동남권 등 5개 권역으로 구분하여 지역별 분포 특성을 분석하였다. 이에 따르면 문화시설은 도심권과 동남권에 집중되어 있으며 특히 도심권이 집중도가 현저히 높아 권역별 불균형이 존재하는 것으로 분석하였다.

이는 위 문화체육관광부 자료를 분석한 결과와도 같은 맥락이라 할 수 있다. 그러나 2007년에 비해서는 도심권 집중도는 다소 낮아진 것으로 분석하였으며 상대적으로 동북권과 서북권의 문화시설 비중이 높아지고 있다고 한다.

<문화시설별, 권역별 분포현황>5)



자료:서울연구원(2015)

문화시설별 권역별 특징을 살펴보면 먼저 공연시설의 경우 공연장은 전체 504개의 절반에 가까운 49%, 245개가 도심권에 있어 도심권 집중현상이 매우 두드러지나, 영화관은 5개 권역에서 모두 고른 분포를 보이는 것으로 나타났다.

전시시설의 경우는 총 630개의 박물관, 미술관, 화랑 중 도심권에 절반 이상인 52%, 325개소가 몰려 있고 그 중에서도 종로구에 집중되어 있음을 알 수 있다. 5개 권역 중 도심권 다음으로 전시시설이 집중되어 있는 동남권도 강남구와 서초구에 집중되어 있고 나머지 자치구는 다른 지역과 크게 다르지 않게 나타났다.

도서관이 포함되어 있는 생활문화시설의 경우는 총 294개 시설 중 동북권과 서남권에 많이 분포하고 도심권과 서북권, 동남권은 적게 분포된 것으로 보이나 권역별 포함된 개별 자치구 숫자나 인구를 고려하면 전반적으로 고르게 설치되어 있다고 볼 수 있겠다.

5) 서울시 문화자원 실태와 분포특성, 2015. p.18

(3) 서울시립 문화시설 현황

먼저 서울시의 문화시설 현황을 표를 통해 간략히 살펴보고자 한다. 서울시가 직간접적으로 운영하고 있는 크고 작은 문화 관련 시설은 그 종류와 범위가 매우 다양하나 여기서는 문화본부 및 산하 기관이 운영하는 시설을 중심으로 살펴해보지만 예외적으로 경제진흥실 소관 로봇과학관과 봉제박물관, 푸른도시국 서부공원녹지사업소의 문화비축기지도 대상 목록에 포함하였다.

서울시는 ‘박물관도시 서울’을 표방하면서 박원순 시장 취임 이후 집중적으로 문화공간을 확충하고 있다. 특히 특화된 전문분야 중소규모 박물관이 획기적으로 늘어난 걸 알 수 있다. 아래 표에 게재한 문화시설 목록 중 서울시에서 직접 관리하는 시설만 봐도 2019년 12월 현재 21개소인데 이중 2012년 이후 개관된 시설은 모두 14개로 전체의 67%, 3분의 2를 차지하고 있다.

이와 같이 양적인 팽창은 상당 부분 이미 이루어진 것으로 보이며 다만, 신규 개관 또는 개관 준비 중인 각종 박물관의 정체성 찾기와 비슷한 국내 박물관과의 차별화, 우수한 소장품 수집, 다양한 기획전시, 시민이 원하는 교육프로그램 운영 등 수많은 과제를 해결할 방법을 모색해야 할 것이다.

서울시 직영 기관 현황

직영기관 대부분은 서울시립미술관과 서울역사박물관의 산하 사업소 또는 분관형태로 운영되고 있으며 아래 표에서 분관으로 표시된 시설은 별도의 독립된 직제체제 없이 운영 인력만 미술관, 박물관 분관 부서에 속해 있고 북서울 미술관, 한성백박물관 등은 별도의 4급 또는 5급 기관으로 운영되고 있다.

분야	시설명	소재지	운영방식	운영주체	개관
미술관	서울시립미술관	중구 덕수궁길	직영	시립미술관	1988
미술관 분관	남서울미술관	관악구 남부순환로	직영	시립미술관	2004
미술관	북서울미술관	노원구 동일로	직영	시립미술관	2013
미술관 분관	난지창작스튜디오	마포구 하늘공원로	직영	시립미술관	2006

분야	시설명	소재지	운영방식	운영주체	개관
미술관	백남준기념관	종로구 창신동	직영	시립미술관	2017
미술관	SeMA창고	은평구 통일로	직영	시립미술관	2016
미술관	SeMA병커	영등포구 여의대로	직영	시립미술관	2017
공원시설	문화비축기지	마포구 상암동	직영	서부공원복지(사)	2017
박물관	서울역사박물관	종로구 새문안로	직영	역사박물관	2002
박물관	한성백제박물관	송파구 위례성대로	직영	역사박물관	2012
박물관	청계천박물관	성동구 청계천로	직영	역사박물관	2006
박물관	한양도성박물관	종로구 율곡로	직영	역사박물관	2014
박물관	서울생활사박물관	노원구 동일로	직영	역사박물관	2019
분관	경희궁	종로구 새문안로	직영	역사박물관	2002
분관	경교장	종로구 평동	직영	역사박물관	2013
분관	백인제가옥	종로구 북촌로	직영	역사박물관	2015
분관	동대문역사관·운동장기념관	중구 신당동	직영	역사박물관	2009
분관	돈의문전시관	종로구 새문안로	직영	역사박물관	2018
분관	공평도시유적전시관	종로구 공평동	직영	역사박물관	2018
박물관	서울우리소리박물관	종로구 율곡로	직영	역사박물관	2019
과학관	서울시립과학관	노원구 한글비석로	직영	시립과학관	2017

자료:서울연구원(2015)



【서울생활사박물관】



【서울우리소리박물관】

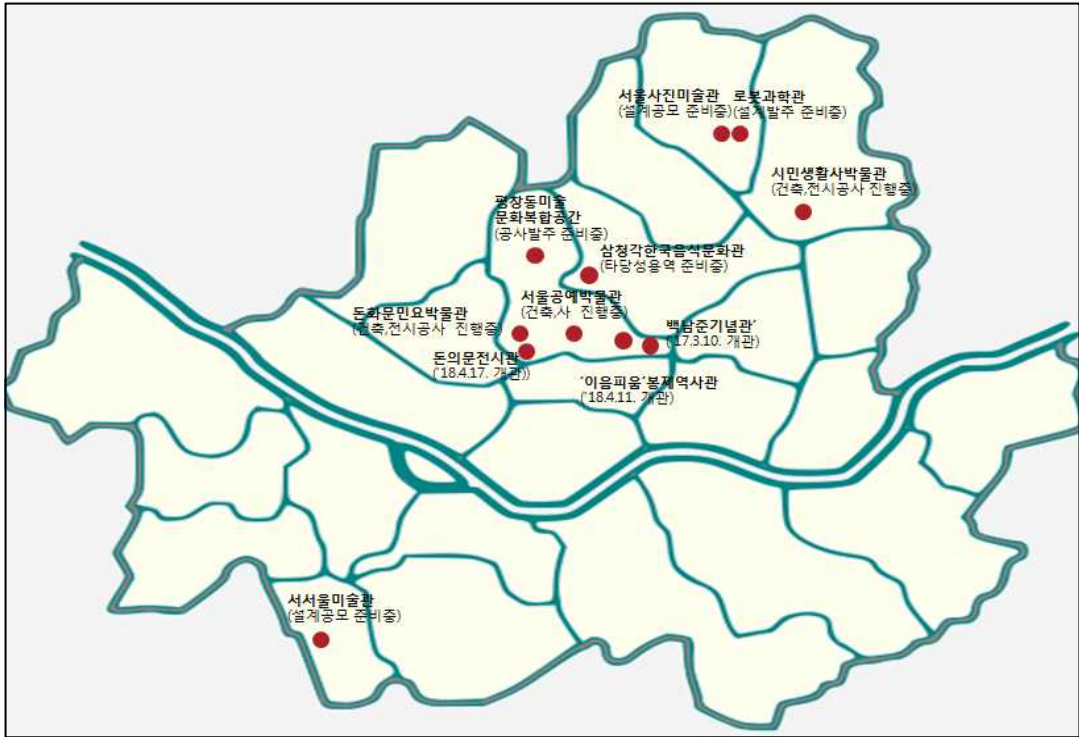


【서울공예박물관】

특히, 2016년부터 추진해 온 13개 박물관 건립계획의 결실로 서울생활사 박물관이 2019년 9월 개관하였고 이어 11월에는 서울우리소리박물관이 개관되었다. 새로 추진한 미술관 박물관 중 건립 소요 예산이 총 1,800억원으로 가장 큰 규모의 예산이 투입된 서울공예박물관은 국내 유일의 전문 공예박물관으로서 정체성 확보에 매진하고 있으며 독립된 직제를 가진 사업소로 출범하여 2020년 개관을 위해 현재 개관 준비에 박차를 가하고 있다.

<건립 중인 시설 현황>6)

분야	시설명	소재지	규모(㎡)	건립예산(백만원)	개관 예정
미술관	서울공예박물관	종로구 율곡로	10,590	180,401	'20. 5.
종합시설	평창동미술문화복합공간	종로구 평창문화로	5,594	31,985	'21.12.
체험관	삼청각한국음식문화관	성북구 대사관로	1,150	미정	'21.12.
과학관	로봇과학관	도봉구 창동	6,305	30,759	'22. 6.
미술관	서서울미술관	금천구 독산동	7,000	28,266	'22.12.
미술관	서울사진미술관	도봉구 마들로	6,109	24,638	'22.12.



6) 2019년 2월, 문화본부 회의자료 재구성

재단운영 및 위탁 시설

서울시가 소유하고 있으면서 투자출연기관에 운영을 위탁한 곳은 세종문화회관과 문화재단 두 곳이며 세종문화회관은 자체 시설과 예술단 운영 외에 복합문화시설이라 할 수 있는 북서울 꿈의숲 아트센터만을 수탁 운영하고 그 외의 문화시설은 문화재단에서 전반적으로 운영하고 있다.

다만, 이음피움봉제역사관의 경우 박물관 시설이기는 하나 그 성격이 서울의 경제발전과 밀접한 관련이 있는 시설이어서 예외적으로 경제진흥실 경제정책과에서 민간업체를 선정, 위탁운영하고 있다.

시립미술관이나 역사박물관과 같이 서울시에서 사업소 형태로 직접 운영하는 문화시설은 일정규모 이상의 시설인 경우가 일반적이며 기존 건물을 리모델링하여 재사용하는 소규모의 문화공간들은 대부분 문화재단에서 맡아서 운영하고 있다. 이런 경우 매입 또는 리모델링 비용은 서울시가 부담하고 준공 후 실제 운영은 문화재단에서 하는 형태가 일반적이다.

세종문화회관은 1978년 개관한 이래 서울시 문화본부 산하 사업소로 운영되어 오다가 1999년 7월 재단법인으로 독립하였으며 현재는 3본부 1실 14팀 134명, 7개 예술단 180명이 근무하고 있다. 서울시극단 등 9개의 자체예술단을 보유하고 있으며 대극장 3,022석, M씨어터 609석, 체임버홀 443석, S씨어터 328석, 미술관1,295m² 규모의 공연장, 전시장을 갖추고 있다.

2019년 예산은 537억원이며 재원구성은 출연금 328억원, 자체수입 180억원, 잉여금 12억원, 전기이월액 17억원 등으로 구성되어 있으며 자주재원율은 38.9%로 나타나고 있다.

문화재단은 2004년 출범한 이래 서울시의 지속적인 문화예술 공간 확대에 힘입어 본연의 역할인 ‘문화예술 지원과 문화프로그램 개발’을 실행하고 있으며 2019년 10월 기준 3실 3본부 18팀 164명의 직원이 근무하며 금천예술공장, 연희문학창작촌 등 18개 예술공간을 운영하고 있다.

<문화재단 운영 예술공간 위치도>



예산규모를 살펴보면 2019년 예산은 총 786억원이며 재원은 출연금 501억 원으로 63.7%으로 가장 큰 비중을 차지하고 있고 나머지는 자체수입 15, 기본재산 133, 잉여금 등 52, 전기이월액 85억원으로 구성되어 자주재원을 36.3%로 세종문화회관보다는 다소 낮은 편이다.

위 두 기관이 운영하는 문화예술공간 현황은 아래와 같다.

분야	시설명	소재지	운영 방식	운영주체	개관연도
종합시설	꿈의숲아트센터	강북구 월계로 북서울꿈의숲	위탁	세종문화회관	2010
종합시설	세종문화회관	중구 세종로	법인	세종문화회관	1999
복합문화 공간	삼각산 시민청	강북구 삼양로	-	문화재단	2018
공연장	삼일로 창고극장	중구 삼일대로	-	문화재단	2018
복합문화 공간	서울무용센터	서대문구 명지2길	-	문화재단	2016
복합문화 공간	서울예술치유허브	성북구 회기로	-	문화재단	2016
문화센터	서서울예술교육센터	양천구 남부순환로	-	문화재단	2016
미술관	성북예술창작터	성북구 성북로	-	문화재단	2010
복합문화 공간	관악어린이 창작놀이터	관악구 은천로	-	문화재단	2010
공연장	남산예술센터	중구 소파로	-	문화재단	2009
복합문화 공간	서교예술실험센터	마포구 잔다리로6길	-	문화재단	2009
공연장	금천예술공장	금천구 범안로	-	문화재단	2009
복합문화 공간	신당창작아케이드	중구 마장로	-	문화재단	2009
문화시설	연희문학창작촌	서대문구 증가로2길	-	문화재단	2009
공연장	남산창작센터	중구 퇴계로 26가길	-	문화재단	2007
공연장	서울연극센터	종로구 대명길	-	문화재단	2007
공연장	서울열린극장 창동	도봉구 창동	-	문화재단	2004
공연장	대학로 연습실	종로구 동숭길	-	문화재단	2004
박물관	이움피움봉제역사관	종로구 창신4가길	민간 위탁	(주)공공공간	2018

2. 문화분야 예산현황

문화재정 즉 문화분야 정부예산과 지방자치단체 예산을 살펴보기에 앞서 ‘문화재정’이라는 범주를 실무보다 광범위하게 잡아 체육과 관광부문까지 포함하여 분석하였다. 이는 정부와 지방자치단체의 각기 다른 관련기관과 예산 체계로 인해 현실적으로 정확한 통계를 잡기가 어려운 면이 있었기 때문이다.

즉, 정부나 지방자치단체 재정통계 자료에서 구분한 기준과 다르게 이를 세분화하기가 현실적으로 어려워 정부의 ‘부문별’ 기준에 따라 크게 구분하였다. 다만, 서울시 재정현황에서는 자치구를 포함한 전체 ‘문화 및 관광’ 예산을 먼저 보고 서울시 본청 예산에서는 범주를 달리하여 관광과 체육 분야를 제외하고 문화예술분야 예산을 별도로 분석하였음을 밝혀 둔다.

(1) 국가예산

2018년 우리나라 정부예산의 지출 규모는 총 428조 8천억 원이며, 이 중 문화·체육·관광 분야는 6조5천억 원으로 전체예산에서 1.51%를 차지하고 있다. 전체규모나 비중으로 봐서 2016년과 2017년에 비해 줄어들었다. 이는 체육부문에서 평창 동계올림픽에 대한 지출이 2015~2017년 사이 집중되고 올림픽이 개최된 2018년도에는 줄어들었기 때문으로 보인다.

<문화·체육·관광 부문 연도별 예산 현황>

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
총 지출		325.4	349.0	355.8	384.7	398.5	410.1	428.8
문화· 체육· 관광	금액(조원)	4.6	5.1	5.4	6.4	6.9	7.0	6.5
	비중(%)	1.41	1.46	1.52	1.66	1.73	1.71	1.51

자료:국회예산정책처 자료 재구성

정부예산에서 2012년부터 2018년까지 부문별 재원배분 추이를 보면 총지출은 연평균 4.7%가 증가하였는데 12개 부문 중 보건·복지·고용 부문이 꾸준한 양적

팽창에 힘입어 7.7%로 가장 증가폭이 컸고 SOC 부문은 2015년까지 증가하다가 그 후 3년은 계속 줄어 7년간 연평균 증가율이 -3.2%로 유일하게 감소한 부문이 되었다.

문화·체육·관광 부문은 2017년까지 지속적으로 증가하다 2018년에는 줄어들었으나 연평균 5.9% 증가하여 보건복지 분야에 이어 두 번째로 많이 증가한 부문이 되었다.

<부문별 재원배분 추이>

(단위:조원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	연평균 증가율
총 지출	325.4	349.0	355.8	384.7	398.5	410.1	428.8	4.7
보건·복지·고용	92.6	99.3	106.4	120.4	126.9	131.9	144.7	7.7
교육	45.5	49.9	50.7	52.9	55.1	59.4	64.2	5.9
문화·체육·관광	4.6	5.1	5.4	6.4	6.9	7.0	6.5	5.9
환경	6.0	6.5	6.5	6.9	7.0	7.1	6.9	2.4
R & D	16.0	17.1	17.8	18.9	19.1	19.5	19.7	3.5
산업·중소기업·에너지	15.1	16.7	15.4	18.1	18.6	18.8	16.3	1.3
S O C	23.1	25.0	23.7	26.1	23.7	22.2	19.0	△3.2
농림·수산·식품	18.1	18.9	18.7	19.8	19.6	19.8	19.7	1.4
국방	33.0	34.5	35.7	37.6	38.8	40.3	43.2	4.6
외교·통일	3.9	4.1	4.2	4.5	4.7	4.6	4.7	3.2
공공질서·안전	14.5	15.2	15.8	17.1	17.5	18.2	19.1	4.7
일반·지방행정	55.1	56.2	57.2	58.2	62.9	65.1	69.0	3.8

자료: 국회예산정책처(2018)

(2) 지방자치단체 예산

정부 예산의 경우 부문별 예산에서 문화부문을 ‘문화·체육·관광’ 으로 명명하였으나 지방자치단체예산에서는 ‘문화 및 관광’ 으로 하여 용어에 차이가 있으나 내용면에서는 체육 분야까지 포함하여 같은 범주라 볼 수 있다. 지방자치단체 예산 총액은 정부예산과 달리 증가 일변도가 아니고 증가와 감소를 반복하고 있는데 특히 2014년에는 전년도인 2013년에 비해 15.7%나 감소하였다.

문화관광 부문 예산은 2014년 총예산 감소에 따라 함께 감소하였을 뿐 나머지 해에는 금액은 꾸준히 늘어나고 있으며 전체예산 대비 비중은 총금액 규모에 따라 5% 내외를 유지하고 있다. 다만, 2018년에 경우 금액도 전년에 비해 3조원이 줄고 비중도 5%에 못 미치는 것으로 나타났다. 이 자료에서 2018년은 당초예산, 나머지 해는 최종예산이므로 2018년 예산현황은 다소 달라 질 수도 있다.

<지방자치단체 연도별 문화및관광 부문 예산 현황>

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
일반회계 총규모		223.1	235.8	198.8	220.8	235.5	254.2	237.9
문화· 관광	금액(조원)	11.03	11.5	10.6	11.6	12.8	14.5	11.5
	비중(%)	4.95%	4.87%	5.35%	5.25%	5.45%	5.69%	4.82%

자료:지방재정365 재구성

다음으로 2018년도 전국 문화 및 관광부문 예산을 시도별로 살펴보면, 예산 규모면에서는 경기도가 1조 9,705억 원으로 가장 크고 다음으로 경상북도가 1조 3,965억원이며 서울은 경상남도에 이어 네 번째인 9,493억원이다. 전체 예산에서 문화부분이 차지하는 비중은 전국 평균 4.82%이며 강원도가 가장 높은 7.28%, 다음으로 경상북도가 7.20%이다. 서울은 비중 면에서는 전국에서 가장 낮은 2.65%로서 전국 평균 4.82%에 비해서도 한참 못 미치는 수준을 보이고 있다.

부문별 예산을 하위 부문으로 다시 세분하였을 때 경기도는 모든 부문에서 가장 예산규모가 크며, 서울은 ‘체육’ 과 ‘관광’ 부문을 제외한 ‘문화예술’ 부문에 있어서는 경기도에 이어 두 번째로 큰 규모의 예산이 배분되어 있음을 알 수 있다.

(3) 서울시 및 자치구 현황

총괄

서울시 현황은 앞서와 같이 본청과 자치구 예산 전체를 포함하여 살펴보면, 최근 7년간 문화 및 관광부문 예산현황은 아래 표와 같다. 서울시 전체예산 규모는 꾸준히 증가 추세이나 문화부문 예산은 2014년과 2018년은 예산규모나 비중 면에서도 전년 대비 줄어든 것으로 나타났다.

전체 예산에서 차지하는 비중은 해마다 대략 3% 내외이나 2014년에는 2.79%로 3.15% 대비 대폭으로 줄어든 것으로 나타났으며 2018년에도 다시 금액과 비중이 같이 줄어들었다. 다만, 앞서 밝힌 바와 같이 2018년도를 제외한 나머지 회계연도는 최종예산 기준이고 2018년도는 현재 회계연도 중이므로 최종예산은 변동될 가능성이 있다.

<연도별 문화및관광 부문 일반회계 예산현황>

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
일반회계 총규모		24,206	25,499	27,713	30,474	33,618	36,444	35,762
문화·관광	금액(십억원)	734	803	774	918	987	1,109	949
	비중(%)	3.03%	3.15%	2.79%	3.01%	2.94%	3.04%	2.65%

자료:지방재정365 재구성

2018년 서울시 본청과 자치구 예산을 살펴보면, 일반회계 특별회계를 통틀어 총45조 7천억원이다. 특별회계를 제외한 일반회계는 총 35조 7천억 원이며 이 중 본청은 22조 4천억원이고 25개 자치구 예산 합계액은 약 13조 3천억 원이다. 전체예산과 문화부문 예산에서 본청과 자치구의 구성비는 약간의 차이는 있으나 약 6:4의 비중을 보이고 있다.

2018년 서울시와 자치구의 문화 및 관광예산은 총 9,493억 원으로 본청이 5,796억 원이고 자치구 합계가 3,697억 원이다. 전체예산에서 차지하는 비중은 총액기준으로는 2.67%, 본청 2.58%, 자치구 2.78%로 자치구가 다소 높은 것을 알 수 있다.

<2018년 서울시 및 자치구 예산현황>

(단위:백만원)

구 분		전체예산(A)	구성비	문화 및 관광 (B)	구성비	비 중 (B/A)
일반회계 + 특별회계	서울 계	45,777,692	100%	1,119,738	100%	2.45%
	본 청	31,814,065	69.5%	746,322	66.7%	2.35%
	자치구계	13,963,625	30.5%	373,418	33.3%	2.67%
일반회계	서울 계	35,762,153	100%	949,342	100%	2.65%
	본 청	22,466,451	62.8%	579,568	61.0%	2.58%
	자치구계	13,295,702	37.2%	369,777	39.0%	2.78%

자료:지방재정365 재구성

자치구 현황

문화분야 예산을 자치구별로 살펴보면, 25개 자치구간 편차가 심함을 알 수 있는데 이는 문화시설 분포에서도 이미 드러난 바가 있다. 예산 규모면에서 자치구 평균은 148억 원이며 최고 구청은 노원구로 339억 원이고 최저는 동작구로 약 40억 원이다. 전체예산 규모는 노원구가 동작구보다 0.57배에 불과하나 문화 예술부문에서의 차이는 두 자치구의 차이는 8.5배에 이른다.

(단위:백만원)

자치구	전체예산 (A)	문화 및 관광 부문						
		계(B)	(B/A)	문화예술	관광	체육	문화재	문화및관 광일반
자치구계	13,295,702	369,777	2.78%	165,607	10,796	177,810	5,336	10,228
노원구	774,151	33,917	4.38%	14,933	0	18,984	0	0
동작구	492,638	3,979	0.81%	2,569	0	1,410	0	0

전체예산에서 문화부문이 차지하는 비중은 25개 자치구 평균은 2.78%이고 이중 가장 큰 곳은 중구로 4.6%이며, 동대문구는 비중면에서 0.8%로 최하위에 자리하고 있다.

(단위:백만원)

자치구	전체예산 (A)	문화 및 관광 부문						
		계(B)	(B/A)	문화예술	관광	체육	문화재	문화및관 광일반
자치구계	13,295,702	369,777	2.78%	165,607	10,796	177,810	5,336	10,228
동대문구	502,500	4,024	0.80%	3,565	0	459	0	0
중 구	376,182	17,351	4.61%	4,940	1,665	10,611	135	0

본청 현황

1) 연도별 예산현황

전체 예산에서 문화 및 관광분야가 차지하는 비중은 해마다 대략 2.6~2.7% 내외로 큰 변화가 없었으나 2015년 2.85%로 다소 높고 2016년에는 2.54%로 낮았다. 규모면에서는 2012년 4천20억 원에서 2018년 5천7백9십억 원으로 꾸준히 늘고 있음을 알 수 있다.

<연도별 문화 및 관광 부문 일반회계 예산현황>

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
일반회계 총규모		15,455	15,884	17,347	19,015	20,984	22,572	22,466
문화· 관광	금액(십억원)	402	428	451	542	533	598	579
	비중(%)	2.60%	2.70%	2.60%	2.85%	2.54%	2.65%	2.58%

자료:지방재정365 재구성

2) 2018년 예산현황

2018년 서울시 예산은 총31조 8,810억 원이며 이 중 일반회계는 22조 4,664억 원이다. 문화 및 관광부문은 총 7,463억 원이고 일반회계는 5,796억 원인데 관광과 체육분야를 제외한 문화예술과 문화재 부문은 총 5,199억 원이고 일반회계는 3,531억 원이다.

<2018년 본청 문화 및 관광 부문 예산 현황>

자치구	전체예산 (A)	문화 및 관광 부문						
		계(B)	(B/A)	문화예술	관광	체육	문화재	문화 및 관광일반
일반회계 + 특별회계	31,814,065	746,322	2.35%	242,134	63,394	163,043	200,834	76,917
일반회계	22,466,451	579,568	2.58%	238,367	63,394	163,043	68,591	46,173

자료:지방재정365 재구성

2018년 문화분야 예산을 조직별로 보면 문화본부가 4,726억원으로 전체 7,463억원의 63%를 차지하고 관광체육국은 2,272억원으로 30%의 비중을 보이고 있다. 그 밖에 역사박물관 등이 나머지 7% 465억 원이 편성되어 있다. 따라서 관광과 체육분야를 제외한 문화예술 분야가 70%를 차지함을 알 수 있다.

<2018년 문화 및 관광 부문 조직별 예산 현황>

연도	전체예산 (A)	계 (B)	비중 (B/A)	문화본부	관광체육국	역사박물관	시립미술관	기타	
2018	31,814,065	746,322	2.35%	472,588	227,239	14,879	12,538	19,078	
2017	31,981,854	730,904	2.28%	450,296	230,052	14,409	11,980	24,167	
증감	금액	-167,789	15,418	0	22,292	-2,813	470	558	-5,089
	%	-0.52%	2.11%	0.08%	4.95%	-1.22%	3.26%	4.66%	-21.06%

자료:2017, 2018 서울시 예산개요

그 외에 세종문화회관, 서울문화재단 등 문화관련 출자·출연기관의 2018년 예산은 다음과 같다. 4개 기관의 합계 예산은 총 2,347억원으로 시 예산 7,463억 원 대비 31.4%에 이르는 규모다.

구분	합계	세종문화회관	서울문화재단	시립교향악단	디자인재단
2018예산	2,347억 원	496억원	1,112억원	194억원	194억원
주요 기능	-	문화예술 공간 조성 및 운영 등을 통한 시민문화향유 기회 확대 등	문화예술 지원, 문화프로그램 개발시행 등	시민문화향유 기회 확대를 위해 '45년 창단	DDP 운영 활성화, 디자인산업 생태계 조성, 패션산업 경쟁력 강화 등

자료:서울시 문화본부

IV 문화시설 운영에 관한 연구 및 우수 사례

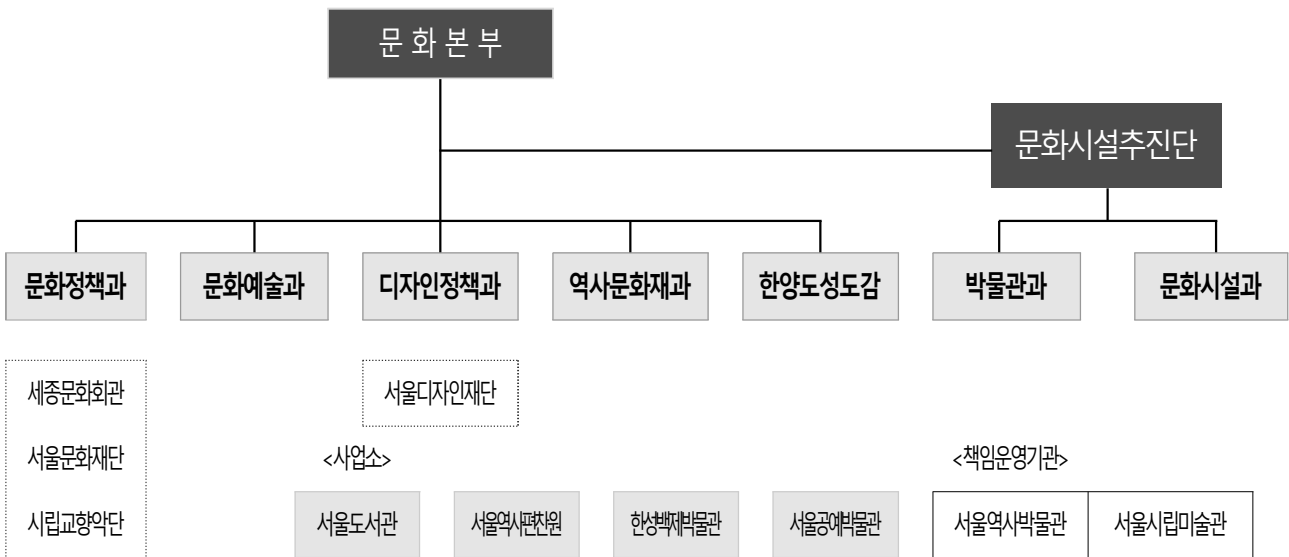
문화시설 운영에 관한 선행연구는 전문가의 학술적인 연구자료와 서울시 국외훈련자들이 제출한 연구보고서를 살펴보면 전문가들의 연구내용은 문화시설 운영방식을 주로 다루며 민영화와 직영의 대표적인 방안인 재단법인화와 책임운영기관 운영을 중심으로 두가지 방안을 살펴 본다. 이에 덧붙여 미국, 독일, 일본의 문화시설 운영관련 우수 사례를 소개하고 서울시 국외훈련자들의 연구 보고서에 대해서는 결론에 해당하는 정책 제언을 중심으로 고찰하였다.

1. 문화시설 운영방식 관련 연구

정부와 지방자치단체에서 운영하는 국·공립 문화시설은 매우 다양한데 문화시설의 성격과 특징 규모에 따라 직영, 위탁, 독립 법인화 등으로 크게 나눌 수 있다. 직영인 경우에도 다양한 형태로 나타날 수 있는데 책임운영기관, 사업소, 본청 또는 본부의 부서 형태 등이다.

위탁의 경우는 민간위탁과 공공기관 위탁으로 구분되며 독립법인화는 설립당시부터 법인체로 출발하기도 하고 정부 또는 지방자치단체 산하 기관에서 독립된 법인으로 변경되기도 한다.

<문화본부 조직도>⁷⁾



7) 문화본부 내부 자료 인용

서울시 문화본부 조직도에 나타난 문화시설을 살펴보면 앞에서 언급한 문화시설의 다양한 운영 형태를 볼 수 있다. 우선 책임운영기관으로 서울시립미술관과 서울역사박물관이 있고 사업소는 한성백제박물관, 서울공예박물관 등이 있다.

세종문화회관과 서울시립교향악단은 법인으로 운영되고 있으며 서울문화재단은 독립된 법인으로서 고유 업무 외에 서울시의 각종 크고 작은 문화시설 또는 문화공간을 위탁받아 운영하고 있다. 앞에서도 밝힌 바와 같이 문화시설의 운영형태에 대한 선행 연구 중 직영 형태 중에서는 책임운영기관제도, 위탁 방법에 하나인 재단법인화를 중심으로 살펴본다.

재단법인화

세종문화회관은 1978년 현재 자리에 개관한 후 서울시 행정기관인 사업소로 계속 운영되어 오다가 오랜 준비기간과 논란을 거쳐 1999년 재단법인으로 독립하였으며 정부 기관 중에는 국립미술관의 법인화가 오랫동안 검토, 추진되어 왔으나 2018년 이 계획을 철회된 바가 있다⁸⁾.

전문가들은 법인화의 장점으로 전문성 확보 외에 예산의 탄력적 운영을 바탕으로 기관운영의 창의성과 자율성을 확보할 수 있다는 점을 들고 있고 단점으로는 법인화가 될 경우 수익성을 추구할 가능성이 높아지면서 공공성과 예술성이 떨어지면서 시민의 문화예술 향유권이 저해될 수 있다는 의견을 제시하고 있다.

한승준(2011)⁹⁾은 세종문화회관의 경우 법인화 이후 운영효율성과 전문성 부분에서 긍정적인 성과를 거두었다고 평가하면서도 성과의 수준이 법인화 추진 당시 목표치에는 미치지 못했고 일부 부작용도 나타났다고 지적하였다.

8) 한겨레, 새 사령탑 맞는 국립현대미술관 어디로...조직 개편·개혁 과제 첩첩, 2018.12.6.
http://www.hani.co.kr/arti/culture/culture_general/873249.html

9) 한승준, 예술공공기관 법인화의 성과에 관한 시론적 연구: 세종문화회관 법인화 사례를 중심으로, 2011

그러나 조직구조가 사무국 중심에서 예술단 중심으로 바뀌면서 공연예술의 전문성과 공연에 대한 고객 만족도가 향상되었다고 평가하였다. 재단화의 대표적 단점으로 꼽히는 공공성 저해부분은 우려와 달리 고객 다양성과 서비스 형평성을 증가시키는 것으로 나타났다고 파악하였다.

신상철(2010)¹⁰⁾은 프랑스 국공립 박물관 법인화 정책을 분석하였다. 프랑스 정부의 문화정책에서 박물관 비중이 매우 높은 것은 널리 알려진 사실이며 따라서 국민들의 문화활동에 박물관이 차지하는 비중 또한 높은 것은 당연하다 할 것이다.

프랑스 정부는 박물관을 통해 문화예술 향유계층의 확대, 대중의 문화예술에 대한 접근성 강화, 소장품 운영의 공공성 향상을 주요한 과제로 삼고 있으며 특히, 공공부문의 역할을 강조하면서 미국이나 다른 유럽국가들이 문화부문에 시장주의적 개념을 적용하는 것을 경계하면서 국가주도형 문화정책 기조를 유지하여 왔다(신상철, 2010).

그러나 프랑스의 국공립 박물관의 운영에 있어 공공성 보다는 시설운영의 효율성 확보가 더 큰 과제가 되면서 법인형태로 운영하는 공공기관(EP) 제도를 도입하여 루브르, 오르세, 퐁피두 센터, 베르사이유 궁 등 6개의 박물관을 독립행정법인 형태의 공공기관(EPA)으로 운영하고 있다.

독립행정법인제도 도입에 따른 성과는 해당 기관에 행정적 자율성을 보장하고 새로운 재원을 확보할 수 있는 제도적 기반을 마련한 것으로 평가되며 이 제도 도입 이후 루브르와 오르세 미술관의 재정자립도는 50%까지 높아졌다고 한다. 그 이유는 특별전 개최 증가, 교육프로그램의 수준 향상, 관람객에 대한 서비스 강화, 홍보마케팅 기능 강화 등에 따른 것으로 파악하였다.

그런데 이러한 성과는 단순히 법인화로 인한 것이 아니고 법인화 이전에 이미 해당 박물관들의 전문성은 세계적인 것으로 평가되어 있었고 우수한 학예인력, 뛰어난 가치의 소장품, 다양한 전시 프로그램을 갖고 있었으며 이는 국가의 집중적인 지원과 체계적인 관리가 바탕이 되었기 때문에 가능한 것으로 평가된다.

10) 신상철, 국공립 박물관 운영의 발전 방안 연구 : 프랑스 국립박물관 법인화 정책 사례 분석, 2010

프랑스 미술관 법인화에 대한 또 다른 연구자인 안필연(2014)¹¹⁾도 영국과 프랑스의 경우 국립미술관의 법인화를 통해 경영자립과 공공성을 확보해 왔다고 평가하면서 국립현대미술관의 법인화 전환을 찬성하였다. 특히, 미술관의 법인화¹²⁾에 있어 경영자립의 가치를 우선 순위에 두면서 법인화 과정에 예술계 안팎의 다양한 참여와 소통이 전제되어야 함을 강조하였다.

영국과 프랑스의 국공립 미술관 법인화에 대해서는 ‘공공성과 경영자립의 첨예한 대립 속에서 영국과 프랑스는 법인화를 통해 문제를 해결해 나가고 있다(안필연, 2014)’고 평가하면서, ‘법인화는 경영자립을 통해 미술관의 자율성 및 독립성을 보장하고, 더 나아가서는 공공성을 꾀하는 면모를 보여 준다(안필연, 2014)’고 설명하였다.

또, ‘예술 전반에 대한 공공지원이 점진적으로 축소되고 있고, 관료주의적 체계가 미술관의 독립성 및 자율성을 저해하는 요인이었다는 점에서 동일한 난관에 봉착해 있었던 것(안필연, 2014)’으로 보고 영국과 프랑스가 국공립 미술관의 법인화를 통해 미술관에 자율성과 독립성을 강화한 것으로 진단하였다.

<영국과 프랑스 미술관의 운영 현황>¹³⁾

구 분	영 국	프 랑 스	
기 관	테이트	루브르 박물관	퐁피두센터
성 격	미술관법인체	박물관	복합문화예술기관
운 영 방 식	독립법인	독립행정법인	독립행정법인
법 인 전 환 시 기	1992년	1992년	1977년
지 원 기 관	영국 문화부	프랑스 문화부	프랑스 문화부
의 사 결 정 기 구	이사회-총괄관장	관장-소장품위원회-문화부	센터장-행정위원장-문화부

11) 안필연, 경영자립의 관점에서 본 미술관의 공공성 확보를 위한 대안 모색 : 영국과 프랑스의 미술관 법인화를 중심으로, 2014, 재인용

12) 2014년 당시에는 국립현대미술관의 법인화가 추진 중이어서 예술계와 학계에서 이와 관련한 논의가 매우 활발했던 시기였음

13) 안필연 위 보고서 p.7

책임운영기관제도

책임운영기관이란 공개 채용한 기관장에게 조직, 인사, 예산 운영에 대한 자율성을 부여하고 매년 성과를 평가하여 그 결과를 책임지게 하는 조직 관리 기법 중 하나이다¹⁴⁾.

우리나라 정부는 2000년에 처음으로 국립중앙극장 등 10개의 국립문화시설을 책임운영기관으로 지정하였고 2017년 기준 총 48개의 책임운영기관이 지정되어 있다. 2011년 문화형을 별도 구분하면서 현재 7개 기관이 문화형 책임운영기관으로 지정되어 있는데 미술관으로는 국립현대미술관이 포함되어 있다.

<문화형 책임운영기관 지정현황>¹⁵⁾

기관명	소속중앙부처	정원(명)	지정시기
국립중앙과학관	미래창조과학부	77	2000년
국방홍보원	국방부	164	2000년
국립중앙극장	문화체육관광부	93	2000년
한국정책방송원	문화체육관광부	111	2000년
국립현대미술관	문화체육관광부	99	2006년
국립과천과학관	미래창조과학부	77	2009년
국립아시아문화전당	문화체육관광부	32	2016년

그간 전문가들이 책임운영기관 운영실태에 대한 연구를 많이 진행하였는데 주로 국립기관 중심으로 이루어졌다. 여기서는 국립현대 미술관에 대한 운영평가를 주로 소개하고자 한다.

김세희의 연구(2019)에 따르면 국립현대미술관의 경우 2006년 책임운영기관화 이후 운영 자율성이 증진된 것으로 나타났으며 이는 관장의 결정권과 영향력이 증가된 것을 의미한다. 또한 학예인력을 중심으로 전문역량이 강화된 사

14) 김세희, 『미술관 운영에 대한 책임운영기관제도 연구- 국립현대미술관 사례를 중심으로』, 2019

15) 김세희, 위 논문 p.26

실도 확인할 수 있었다.

다만, 연구자는 이러한 현상이 지속적인 것이 아니고 간헐적인 것으로 보이며 운영 자율성 측면에서도 관장이 조직에 대해 통제력을 지나치게 행사하지 않은 경우에 긍정적으로 나타났다고 분석하였다.

특히 미술관장의 리더십과 정부로부터의 권한 위임정도를 미술관의 전문 역량 변화에 중요한 요인으로 보았다. 즉, 정부가 미술관 운영에 대해 관장이나 구성원들에게 통제나 압력을 행사하지 않는 일관적인 태도가 책임운영기관 제도 취지에 맞는 조직전문성 강화와 수준 높은 문화예술 서비스를 제공하게 하는 제도적 밑거름이라고 주장하고 있다.

또 다른 연구에서 정창성(2014)¹⁶⁾은 특수법인화(Quangocratisation)를 이룬 영국의 테이트 모던과 책임운영기관으로 운영되고 있는 우리나라 국립현대 미술관을 비교분석하였다.

그런데 연구자는 이 연구에서 국립현대미술관의 책임운영기관 지정 및 운영에 대해 화는 “별로 성공적이지 않았다”고 평가하며 아래와 같이 문제를 지적¹⁷⁾하였다.

- 1) 조직 체제가 여전히 관료적이기 때문에 관리적 통제로 인한 낮은 성과와 느린 대응력
- 2) 전문 인력의 부족 뿐 아니라 계약관계와 보상제도의 문제
- 3) 상급 기관과의 종속적 관계로 인한 자율성 부족
- 4) 미술관장의 짧은 임기 (김세희, 2019)

신상철(2010)¹⁸⁾은 우리나라 책임운영기관제도의 한계점으로 ‘책임운영 기관 지정 기준이 불명확하여 부처간 정치적 역학관계에 영향을 받는 점(신상철,

16) Chang Sung, Jung, “Agencification and Quangocratisation of Cultural Organizations in the U.K. and South Korea: Theory and Policy(Case Studies of Tate Modern and the National Museums of Modern and Contemporary Art)” , Ph. D. Dissertation, University of Exeter, 2014

17) 김세희, 위 논문 재인용 p.27

18) 신상철, 국공립 박물관 운영의 발전 방안 연구 : 프랑스 국립박물관 법인화 정책 사례 분석, 2010

2010)’ 과 ‘정부의 일반회계에 대한 의존도도 높아서 재정운용의 자율성이 낮고, 따라서 인력운영에 있어서도 독립성이 미흡(신상철, 2010)’ 하다고 지적하고 있다.

또한, ‘법규상으로도 조직관리 권한이 소속 중앙행정기관의 장에게 부여되어 있어 조직과 인사관리의 자율성에 많은 제약을 받고(신상철, 2010)’ 성과 평가에 있어서도 ‘기관평가의 중복, 형식적인 자체평가제도 운영, 상위종합평가의 예측가능성, 과도한 평가부담, 평가결과의 낮은 활용도(신상철, 2010)’ 등을 문제점으로 지적하고 있다.

한편 서울시도 서울특별시 책임운영기관의 지전 및 운영에 관한 조례에 따라 서울시립미술관과 서울역사박물관을 2009년 7월 1일자로 책임운영기관으로 지정하였다.

위 조례에 의하면 서울시 행정기관의 사무중 공공성을 유지하면서도 경쟁 원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 시장 권한 일부를 위임하여 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 성과에 대하여 책임을 지도록 하는 성과 중심의 행정기관으로 정의하고 있다.

주요내용은 기관 운영의 독립성과 자율성 보장을 위해 총 정원의 15% 범위 내 증원 요청을 할 수 있으며 인사위원회 설치도 가능하다. 또한 4급 이하 일반직 공무원에 대해서는 기관내 전보가 가능한 점 등이 市의 타 조직과 다른 점이다.

또한 기관장은 지방계약직 공무원으로 2년의 임기가 보장되며 5년 이내 연임이 가능하다. 기관의 운영 평가는 사업 목표 부여 후 사업 운영 계획서에 대한 승인과 평가가 이루어진다.

서울시립 문화시설의 책임운영기관제도에 대한 성과 평가도 위 선행연구자들이 지적한 문제점과 크게 다르지 않을 것이다. 따라서 서울시의 책임운영기관에 대해서도 보다 내실 있고 실질적인 자율권을 부여하여 전문성을 키우고 경영자립을 모색할 수 있는 방안이 필요하다 하겠다.

2. 선진국 운영 사례

미국 뉴욕 현대미술관(MoMA)의 미술품 기증제도

모마(MoMA)라는 애칭으로 흔히 불리는 미국 뉴욕의 현대미술관(The Museum of Modern Art)은 탁월한 컬렉션으로 이름이 높아 미국뿐만 아니라 세계적으로도 손에 꼽히는 미술관이다.



연간 관람객 300만명 이상인 MoMA는 1929년에 후에 존 록펠러 부인(Mrs. John D. Rockefeller)이 된 애비 앨드리치(Abby Aldrich) 등 3명의 여성 소장자들이 공동으로 설립하였는데 현재 소장품은 20만점 이상에 이르고 있으며 이 중 8만점 이상이 디지털화되어 온라인으로 감상할 수 있는 서비스가 이루어지고 있다.

2019년에 공표한 MoMA의 연결재무제표에 따르면 2019년 6월말 기준 소장품 등을 포함하여 MoMA의 순 자산 가치는 2조 8천억 원이라는 천문학적인 금액으로 평가되고 있다. 뉴욕현대미술관은 설립초기부터 소장품 기증의 우수사례로 자주 언급되는 미술관으로서 여기서는 소장품 기증제도¹⁹⁾에 대해 집중적으로 알아 본다.

19) 김윤섭 『뉴욕현대미술관(MoMA)의 운영사례를 중심으로 본 미술품 기증에 관한 연구』, 명지대학교 대학원, 2016.

미국 대부분의 미술관은 비영리 재단에서 운영하고 있으며 MoMA, 메트로폴리탄 미술관 등 대표적인 미술관의 소장품은 컬렉터들의 기증에 의해 수집된 작품들이 큰 비중을 차지하고 있다. 이는 건국 초기부터 ‘Useful Citizen’ 개념과 자선이 ‘가장 바람직한 부의 분배’ 라는 사회적 분위기가 뒷받침 되어 있어 가능한 일이라 할 수 있다.

또한 정부의 미술품 기증 장려책으로 가장 강력한 정책이 미술품 가액에 대한 소득공제이다. 일반 개인 또는 기업에서 미술품을 기부하는 경우 작품 평가액에 대해 총 소득의 30%까지 공제해 주며 공제 한도액을 초과할 경우 초과분에 대해 5년 동안 이월하여 공제해 준다.

미국이 유럽의 다른 나라에 비해 미술품 기증이 보다 활성화 될 수 있는 가장 큰 이유 중 하나는 영국의 경우는 소득세만 공제해 주나 미국은 좀더 세목을 넓혀 재산세, 법인세까지 그 대상에 포함되어 개인이나 기업의 미술품 기증을 장려하고 있다.

세금 면탈에 악용하는 것을 방지하기 위해 연방정부는 기증품에 대한 감정(鑑定) 기준을 법으로 엄격히 정하고 있으며 각 미술관에서도 가체 감정시스템을 구축하고 있으나 국세청에서도 미술품 감정평가 서비스(Art Appraisal Service) 제공하고 있다.

미술품 기증절차²⁰⁾를 살펴 보면 기증품은 인수받을 경우 기본적으로 미술관의 내부 운영방침에 부합하거나 매각을 통한 환금성의 가능 여부를 고려하여 작품인수위원회의 기증수락 여부로 결정한다.

특히, 작품의 가치가 US\$25,000 이상인 경우에는 작품의 불법 획득여부 확인을 위해 작품 인수에 앞서 미술품 분실기록을 반드시 확인하여야 하며 기증 미술품이 작가로부터 직접 구매한 것이라도 정확한 증거가 없는 경우 미술품 분실기록을 조회해야 한다.

기증이 확정되어 작품을 수령할 경우, 미술관에서는 ‘기부자의 이름, 기부 날짜, 기부 목적, 작품가치’ 등을 기록하여 소장품으로 등록한 후 기증자에게 감사

20) 위 논문 p.80-81

의 글과 함께 국세청 세금공제혜택을 받을 수 있게 수령증을 발행하는 것으로 기증 절차가 마무리 된다.

독일 프랑크푸르트市的 미술관단지 운영

미국, 유럽의 다른 미술관 박물관처럼 독일 프랑크푸르트시(Frankfurt am Main)의 대표적인 미술관인 슈타델 미술관(Staedel Museum)도 프랑크푸르트의 사업가이자 은행가 프리드리히 슈타델의 소장품 기증에 의해 1815년 설립되었다.

미술관 안내문²¹⁾에 의하면 동 미술관은 설립당시 시민재단으로 설립되어 독일에서 가장 오래되고 가장 유명한 박물관 재단으로 알려져 있으며 주요 소장품은 14세기 초부터 르네상스, 바로크, 고전적 모더니즘을 거쳐 현대예술에 이르기까지 700년 유럽 예술사를 총 망라한 수준이다.

소장품은 총 약 3100 점의 미술품, 660 개의 조각품, 4600 점 이상의 사진과 10000 0점 이상의 스케치와 그래픽을 포함하고. 루카스 크라나하, 알브레헤트 뒤러, 산드로 보티첼리, 렘브란트 반 라인, 얀 페르메르, 클로드 모네, 파블로 피카소, 에른스트 루드비히 키르히너, 막스 벡크만, 알베르토 자코메티, 프란시스 베이컨, 게르하르트 리히터, 볼프강 티만스 혹은 이자 겐츠켄과 같은 예술가들의 걸작품들로 구성되어 있다.

슈타델 미술관 자체만으로도 이미 많은 독일내 관람객과 전세계에서 오는 관광객들의 주요 방문지가 되고 있어 유럽 유수의 유명 미술관과 크게 바를 바 없지만 프랑크푸르트의 경우 도심 및 슈타델미술관을 중심으로 한 마인강 주변에 36 개의 다양한 박물관들이 이어져 있어 거대한 박물관 단지를 이루고 있다.

본 연구자도 직접 방문해 보았는데 특히 성인 1인 21유로인 미술관 수퍼티켓(MuseumsuferTicket)을 이용하여 이틀 연속 공립 또는 민간 미술관 중 34개소를 자유롭게 방문할 수 있다. 이 티켓을 활용하면 다양한 미술관을 경험하고 싶은 방문자에게는 매우 유용하고 또한 누구든지 저렴하게 입장을 할 수 있게 문턱을 낮춘 것이 매우 인상적이었다.

21) <https://www.staedelmuseum.de/en/bangmunja-jeongbo>

이틀이라는 비교적 짧은 기간에 수십개의 미술관을 다 볼 수는 없지만 타도시와 달리 프랑크푸르트시는 마인강을 따라 한 지역에 집중적으로 입주해 있는 지리적 이점을 충분히 활용하면 전체 미술관은 아니어도 관람자별 관심 있는 분야의 미술관을 방문하기에는 충분한 시간이라 볼 수 있다.

매년 200만명이 이상의 관람객이 프랑크푸르트의 미술관 박물관을 찾고 있으며 슈타델 미술관외에도 마인 강을 따라 입주해 있는 미술관 박물관 중 독일 건축박물관(Deutsches Architekturmuseum), 독일 영화박물관(Deutsches Filmmuseum), 유대인 박물관(Jüdisches Museum) 등이 널리 알려져 있다.

특히, 프랑크푸르트시에서는 매년 두 차례 도심과 강을 따라 밀집해 있는 박물관들이 함께 참여하는 “박물관의 밤”과 “박물관 강변 축제”와 같은 특별한 문화 행사를 개최하여 많은 관람객들의 방문을 유도하고 있다.



- | | | | |
|-------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| 1 Archäologisches Museum | 10 Goethe-Haus/Goethe-Museum | 19 Klingspor Museum | 28 Museum Sinclair-Haus |
| 2 Bibelhaus Erlebnis Museum | 11 Frankfurter Kunstverein | 20 Liebieghaus Skulpturensammlung | 29 Portikus |
| 3 Caricatura Museum Frankfurt | 12 Geldmuseum der Dt. Bundesbank | 21 Museum Angewandte Kunst | 30 Porzellan Museum Frankfurt |
| 4 Deutsches Architekturmuseum | 13 Haus der Stadtgeschichte – OF | 22 Museum Giersch | 31 Schirn Kunsthalle Frankfurt |
| 5 Deutsches Filmmuseum | 14 Hindemith Kabinett | 23 Museum Judengasse | 32 Senckenberg Naturmuseum |
| 6 Deutsches Ledermuseum | 15 Historisches Museum Frankfurt | 24 Museum für Kommunikation | 33 Städel Museum |
| 7 Dommuseum Frankfurt | 16 Ikonen-Museum | 25 MMK 1 | 34 Stoltze-Museum |
| 8 Eintracht Frankfurt Museum | 17 Institut für Stadtgeschichte | 26 MMK 2 | 35 Struwwelpeter-Museum |
| 9 Fotografie Forum Frankfurt | 18 Junges Museum Frankfurt | 27 MMK 3 | 36 Weltkulturen Museum |

〈주요 미술관 위치도〉

이 두가지 축제는 박물관 단지내 미술관 박물관 자원을 밖으로 끌어내어 주변의 천혜환경이 마인강과 연계하여 매우 활기차고 다양한 축제로 이어져 매년 250만명 이상의 관광객이 찾는 유럽의 대표적인 축제 중 하나로 자리 매김하고 있다.

먼저, 강변축제(Museum Embankment Festival)는 미술관이 입주해 있는 강변 8km를 따라 매년 8월말에 3일간 개최하며 프랑크푸르트의 문화예술기관과 문화 예술인을 소개하는 플랫폼으로 활용되고 있다.

이 축제는 매년 주제를 정하여 개최하고 있는데 특정 국가를 축제의 초점으로 삼거나, 각 미술관의 내용과 주제를 선정하여 외부 축제 주제와 연계한다. 과거의 주제를 예를 들면 '남아공', '그리스' 등 특정 국가에 초점을 맞추거나 '현대미술', '어린이' 등 주제어를 선정하여 축제의 테마로 삼는다.



이러한 주제는 축제를 다문화적 배경 안에 녹게 하여 주요 테마의 문화적 정체성을 밝혀서 관람객 또는 축제 참여자들의 이해와 호기심을 불러일으키기 위한 것이라고 한다. 축제는 무대쇼, 프리젠테이션, 불꽃 놀이 등의 형태로 다양하게 펼쳐진다.

두 번째, “박물관의 밤” 축제 또한 매년 성공적인 개최가 누적되면서 프랑크푸르트의 대표적인 축제로 자리 잡고 있으며 이 축제에는 프랑크푸르트시와 그 주변에 있는 50개 이상의 박물관과 전시관이 참여하고 있다.

보통 저녁 7시부터 다음날 새벽 2시까지 음악, 독서, 공연, 극장, 워크샵, 비디오 설치 등 모든 장르의 문화체험과 투어를 할 수 있는 축제이다. 이 기간 동안 축제 지역 내에서는 무료셔틀버스를 운영하여 축제 참여자들의 접근성을 높이고 있다.



일본 가나자와 21세기 미술관 건립, 운영 사례

가나자와(金澤)市는 일본 이시카와현 현청 소재지로서 인구 46만명의 중소도시이다. 이 도시에 10년의 준비기간을 거쳐 2004년 10월에 개관한 ‘가나자와 21세기 미술관은’ 종전의 이미지와는 다른 새로운 스타일의 미술관으로 일본 및 해외 관람객들로부터 호응을 얻고 있으며 전문가들의 연구대상 미술관으로도 떠오르고 있다. 이 미술관은 개관 이래 관람객수가 300만명을 넘어섰다고 한다.



<가나자와市 위치도>

특히, 가나자와 미술관은 건축물 자체로도 관심의 대상이 되는데 외관이 UFO가 내려앉은 듯 한 형태를 하고 있으며 건물 외벽은 유리로 되어 있고 건물 내 출입구가 5개나 되는데 이는 도시를 향해 열린 미술관을 지향한다는 의미라 한다.



미술관은 홈페이지를 통해 ‘전시품은 만져 보거나 앉아 보기도 할 수 있는 체험형 현대 미술작품들이 많고, 무료로 입장할 수 있는 존도 있으며, 어른이나 아이들 모두 가슴 설레는 체험을 즐길 수 있다. 수영장 바닥에 비치는 감각을 체험할 수 있는 작품과 가나자와 근교에서 채집한 화초로 장식된 벽면, 천장 일부를 잘라낸 부분을 통해 하늘의 변화를 관찰할 수 있는 방 등, 건물 일체형 작품 (Commissioned Works)도 볼거리다’ 라고 안내하고 있다.

미술관의 비전을 ‘새로운 문화 창조’ 와 ‘새로운 지역진흥의 창출’ 로 설정한 가나자와 21세기 미술관은 뮤지엄과 지역사회의 공생을 통해 새로운 가나자와의 매력과 활력을 창출하는 것을 목표로 하고 있다.

한편 미술관은 미술관 건물을 소개하면서 건축 컨셉은 시의 중심부에 위치하여 ‘지역사회에 열린 공원 같은 미술관’ 이라 밝히고 있다. 즉, 누구나 언제나 쉽게 들를 수 있으며 다양한 만남과 체험의 ‘장’ 이 될 수 있는 공원 같은 미술관을 지향하고 있으며 이를 위해 건물에는 앞 뒤 구분이 없는 유리 아트써클을 사용하였으며 천장의 자연광과 빛의 뜰 등을 통한 빛과 개방성에도 배려하였다고 설명하였다.

또한 야간 개관과 매력적인 뮤지엄 숍, 레스토랑 개설 등, 이용자의 다양한 요구에도 대응할 수 있는 ‘편안함’ 과 ‘즐거움’ 과 ‘편리함’ 을 추구한다고 밝히고 있다.

이 미술관의 건립 과정²²⁾을 살펴보면 가나자와 시장, 초대 관장, 수석 큐레이터, 자문, 그리고 건축가의 공동작품으로서 10년의 걸친 준비과정 동안 100여회의 시민 포럼을 통해 시민들과 꾸준히 소통을 하면서 건립을 추진하였다고 한다. 이 결과 스페인의 빌바오처럼 활기 없던 소도시가 미술관으로 인해 다시 살아나는 계기가 되었다.

특히 초대관장은 미술관 건물이 전통적인 가나자와 거리와 어울리는 현대미술관 건물을 표방하면서 거리 어느 방향에서도 미술관으로 들어갈 수 있게 밝고 개방적인 건물을 완성하였다고 한다.

미술관 건물 설계자는 이 미술관 설계로 베니스건축비엔날레 금사자상과 건축계의 노벨상이라는 프리츠커 상을 수상하여 전 세계로부터 주목을 받는 새로운 형태의 미술관을 구현한 것으로 평가 받고 있다.



가나자와 21세기 미술관이 미술관을 방문하는 관람객들이 현대 미술을 쉽게 이해하면서 휴식을 취하고 누구나 부담 없이 찾을 수 있는 미술관을 표방한 결과 개관 15년이 지난 현재 시점에서 전문가의 평가와 관람객 수를 통해 그 의도가 실현된 것으로 볼 수 있다.



22) 최효준, 가나자와21세기미술관의 건립 개념과의 대비를 통한 수원시립미술관의 기본 개념과 운영 방향 제언, 수원시, 진화하는 지역미술관의 새로운 역할과 기능, 2015

3. 문화시설 재정력 관련 선행 연구

본인과 같은 과제인 서울시 문화시설의 재정자립도 확보방안에 대해 그간 서울시 국외훈련자들이 다양한 자료와 사례를 연구하고 정책제언을 해 왔는데 연구 내용을 살펴보고 그 중 몇 가지 주요 제안 사례를 소개하면 다음과 같다.

대부분의 연구자들은 문화시설의 기부금 모금 강화와 이를 위한 세제혜택 등 제도의 뒷받침, 법인화를 통한 수익활동 강화와 운영 효율성 증대 등을 공통적으로 제시하였으며 그 외 입장료 부과나 회원에 대한 혜택 강화, 시설의 운영 효율화와 투명성 제고를 위해 별도의 독립된 조직을 개설할 것을 제안하였다.

서울시-자치구 통합협력 문화정책 시행과 재정 확보²³⁾

서울시의 문화정책이 일자리 창출 등 경제 부문에 까지 효과를 확장시키기 위해 미국의 NASAA²⁴⁾의 사례와 같이 자치구와의 연계와 협력촉진 등 문화자원의 통합운영 역량 강화를 위하여 협력기구 개설이 필요하다.

또한 서울시의 문화경쟁력 강화를 위한 세금혜택 등 법적, 재정건전성 확보방안 연구가 필요하고 문화정책의 실질적 정책효과를 지속시킬 수 있도록 “이용자 맞춤형 정보제공 체계” 를 구축할 필요가 있다.

문화자원 활용의 혁신²⁵⁾

서울시가 보유하고 있는 문화자원의 활용성을 높이고 경제분야로의 시너지 효과를 높이고 저소득 시민을 포함한 시민들의 문화향유 기회 확대를 도모하기 위해 문화자원의 콘텐츠와 시설활용 활성화 방안으로 ‘문화패스권(CPS The culture pass of Seoul)’ 또는 ‘Culture-Coin’ 도입을 검토할 필요가 있다.

23) 이영미, 문화시설 자립도 확보방안 연구-미국 주요 문화시설 운영사례를 중심으로, 2018, p.58

24) The National Assembly of State Arts Agencies, 연방정부와 주정부간 협력을 위해 문화예술 정책 부문 기관간 협력기구로 1976년에 설립한 비영리 회원단체 위 보고서 p.22

25) 이영미 위 보고서 p.64

정부주도 하향식 정책에서 시민요구 수용의 상향식으로 전환 필요²⁶⁾

정부 주도의 하향식 정책은 과거 문화시설의 양적 팽창이 이루어진 시기에 적합한 방식이므로 현재와 같이 문화시설이 운영 효율성과 실질적인 효과를 거두기 위해서는 시민, 지역 문화예술공동체가 참여하는 상향식 정책으로의 전환이 필요하다. 즉, 미국과 같이 NPO 등을 중심으로 시민들의 문화예술 수요를 충족시킬 수 있는 창의적 프로그램 제공 방안을 고민해야 할 것이다.

문화시설의 비영리단체 또는 비영리기업으로의 전환 검토²⁷⁾

우리나라 국공립 미술관, 박물관처럼 미국의 스미소니언 국립 박물관들도 무료 입장 정책에도 불구하고 상품판매, 학술자료 제작 등의 수익활동과 민간기부금 등을 통해 30~50%의 자체 수입을 확보하고 있다. 따라서 문화시설의 수익활동의 강화와 기부금 모금을 위하여 운영기관의 성격을 변경하거나 법인화 할 필요가 있으며 운영주체도 정부기관에서 비영리기업 또는 비영리단체로 전환하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

직접적 공공자금 지원보다는 조세정책 등을 통한 간접적 지원 필요²⁸⁾

현재 각 문화시설에 지원하는 보조금이나 출연금 예산편성 방식은 그 집행에 있어 경직성이 강하므로 이러한 직접적인 공적자금의 제공보다는 세제 면제, 세제 개편을 통한 기부금 확대 정책 등의 미국과 같은 간접 지원 체제를 강화할 필요가 있다. 또한 미국과 같이 숙박세, 주류세 등의 일정 부분을 문화분야에 자동적으로 배분하여 문화분야 재원을 보다 안정적으로 확보하는 방안도 고려할 필요가 있다.

문화시설 조직내 마케팅 팀 신설로 수익활동 전담²⁹⁾

26) 정영준, 문화시설 재정지속가능성 확보 방안, 2017, p.46

27) 정영준 위 보고서 p.47

28) 정영준 위 보고서 p.47

29) 박민호, 서울시립 박물관·미술관 재정자립도 향상 방안 연구, 2019, p.13

미국 민속예술 박물관(American Folk Art Museum) 사례를 참고하여 서울시립미술관, 역사박물관 조직에 마케팅 팀을 신설하여 민간기업과의 협업을 통해 아트상품 제작 및 판매와 카페테리아와 같은 편의시설 관련 마케팅 업무를 수행하면 수익사업이 증가될 것으로 전망된다.

관광객 대상 문화시설 유료화³⁰⁾

현재 무료입장인 시설을 유료화 하되 문화소외계층에 대한 접근성 약화 방지를 위해 미국 뉴욕의 메트로폴리탄미술관 사례와 같이 지역주민은 자율적 기부금을 통해 입장권을 판매하고 관광객에 대해서는 정액 유료 입장권을 판매하여 공공성과 수익성을 동시에 확보할 필요가 있다.

민간후원 확보를 위한 조직체계 구축³¹⁾

기부금품 모집이 금지되어 있는 지방자치단체의 한계를 극복하기 위해 운영과 완전히 분리된 별도의 독립된 법인 단체 형태의 조직을 통해 민간으로부터의 기부금을 모집할 수 있다.

회원제 활성화를 위한 세제혜택 등 회원혜택 강화³²⁾

현행 박물관 미술관 입장료에 대한 소득공제 외에 회원가입비에 대해 기부금으로 인정하는 등 세제혜택을 부여하면 문화시설 운영활성화에 기여할 수 있다.

문화시설 역량강화 등을 위한 (가칭)서울문화시설연구센터 설치³³⁾

문화시설의 효율적인 운영방안에 대한 연구와 컨설팅을 수행할 수 있는 연구센터를 설치하여 시설 운영의 효율성을 제고하는 한편 운영 현황에 대한 정보를 투명하게 공개할 방안을 검토할 필요가 있다.

30) 강석, 미국 주요 문화시설 사례를 통한 문화시설 자립도 확보 방안 연구, 2020, p.57

31) 강석 위보고서 p.58

32) 강석 위 보고서 p.59

33) 강석 위 보고서 p.60

문화시설의 재정자립도에 영향을 미치는 요인을 재무적 영향과 비재무적 영향으로 구분하여 보았다. 이는 전문가들에 의한 몇몇 연구에서도 나타나는 구분이기도 하다. 본 연구에서 이렇게 부분한 이유는 이미 여러 선행 연구자들에 의해 재정력 향상에 관한 다양한 연구와 정책 제언이 있었기 때문에 본 연구자는 비재무적 요인도 주목할 필요가 있다고 판단하여 비재무적 요인을 중심으로 고찰하고자 한다.

전문가들의 재정력에 관한 실증 연구 결과로부터 도출한 시사점³⁴⁾은 시설의 운영 성과를 다루는 영역을 크게 공공성과 경영성 두 가지 측면으로 나누었을 때 경영성 평가와 연결된다고 할 수 있다. 주로 수익률, 재정자립도, 매출액, 비용 수입 등이 재정력의 지표가 되지만 관람객 또한 재정력의 지표가 된다는 점이 특이하다. 관람객 수는 경영성과 공공성 양쪽을 다 포함하는 지표라 할 수 있는데 이는 관람객이 입장료를 포함하여 구매력을 나타내는 지표임과 동시에 문화예술 향수자의 수를 나타내는 성과지표이기도 한 이유이다.

또한 많은 전문가들의 연구에서 공통적으로 제시하는 재정력에 영향을 미치는 요인으로 기관장의 리더십을 꼽은 것을 눈여겨 볼 필요가 있다. 또 다른 주요 요인으로는 조직을 들 수 있는데 조직의 나이, 조직의 규모, 조직 예산 등이 의미 있는 요인이 될 수 있다 하고 시설의 전문화 정도, 운영 형태도 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 그 외에 환경요인으로 인구와 지역의 소득, 해당 지방자치단체의 재정력과 문화기반시설³⁵⁾ 등을 제시하였다.

1. 재정자립도 개념

각 시설의 재정력을 산정하는 대표적인 지표인 ‘재정자립도’ 개념을 이론적으로 알아본다. 먼저 재정력, 즉 재정수입확보 능력에 대한 정의는 관점에 따라

34) 박현숙 위 논문 p.66-69

35) 박현숙 위 논문 p.69

매우 다양하게 정의되고 광의의 개념, 협의의 개념 또는 중앙정부나 지방정부에 따라 다양하게 정의되지만 한 마디로 지방정부의 재정수입확보 노력이라 할 수 있다. 이 지방자치단체에서의 재정력은 보통 재정자립도, 1인당 지방세수입, 재정력지수 등에 의해 측정된다. 36) 그러므로, 문화시설의 재정자립도는 전체 수입에서 자체적으로 조달하는 자체수입이 차지하는 비율을 말한다.

문화예술기관을 설립한 지방자치단체는 영리를 추구하지 않는 공공기관이므로 공익을 우선 추구하고 수익활동은 부수적인 가치가 될 수 밖에 없다. 그런데도 막대한 재원을 투입하여 설립하고 운영하는 문화시설에 대해서는 유독 재정자립도를 강조한다. 이는 국가나 지방자치단체에서 제공하는 일반복지서비스와 달리 문화서비스는 문화시설이라는 매개를 통해 제공되고 일정부분은 수익자 부담원칙에 의해 입장료, 부대시설운영에 따른 수입 등이 발생하기 때문이다.

서울시에서 시 조직의 하나로 운영하는 직영 시립문화시설을 예로 들면 전체수입은 서울시에서 편성한 일반회계 세출예산이 될 것이고 자체수입은 입장료, 대관료, 주차장 및 부대시설 사용료, 유료멤버십 회비, 프로그램 참가비, 도서 판매비 등이 될 것이다.

그러나 서울시 등 지방자치단체에서 운영하는 공립 시설이라 하더라도 운영 주체에 따라 자원조달방식은 아래와 같이 달라 질수 있다.

구 분		서울시 직영	재단법인	공 단	민간위탁운영
운영 재원	예산	지자체 예산수입	지자체 지원금, 재단 기금조성(출연금)	지자체 지원금	지자체 지원금
	자체 수입	자체수입은 지자체 귀속	자체수입은 자체예산 편성 또는 기금이나 지자체에 귀속	자체수입은 자체예산편성 또는 지자체에 귀속	자체수입은 자체예산 편성
재원 운영 자율성		지자체 세외수입으로 환수, 자율성 없음 기부(×)	지자체의 간접통제, 재원 자율성 높음	지자체의 간접통제, 재원 자율성 낮음	자체예산으로 사용 운영자율성 높음

자료:박현숙(2016)

36) 박현숙, 문화예술기관의 재정력에 미치는 영향 요인 연구-국·공립박물관·미술관을 중심으로(2016), 경희대학교

즉, 서울시가 운영하는 시립문화시설의 재원은 운영형태에 따라 서울시 예산에서 세출예산이나 출연금 형태 등으로 각 시설에 지원이 된다.

2. 영향요인

시설장의 리더십

문화시설의 경영성과 즉 재정적인 성과를 평가할 때 해당 시설 기관장의 리더십이 중요한 영향을 끼친다는 분석이 있다.³⁷⁾ 시설의 운영과 관련한 통합적인 능력을 갖춘 전문 경영인이 해당 기관이 추구해야 할 미션이 무엇인지에 대한 정확하고 올바른 방향 설정과 조직원이 기관의 비전에 대한 공감대를 끌어낼 때 경영 성과가 좋아진다고 한다.

문화시설 현장에서 예술적 학술적 전문지식을 갖춘 전문인에 경영능력까지 갖추고 있는 기관장을 찾기란 여간 어려운 일이 아니다. 이러한 우수한 인적자원을 영입하기 위해서는 리더십을 충분히 발휘할 수 있는 환경을 갖추고 임명권자가 신뢰를 바탕으로 과감한 권한의 위임을 할 필요가 있다.

시설의 전문화

문화시설의 전문성과 자체 기획력도 운영 성과에 중요한 영향을 미치는 요인 중 하나³⁸⁾이다. 시설의 대관보다는 창의성을 바탕으로 자체기획을 할 때 관람객들로부터 좋은 평가를 이끌어 낼 수 있다는 것이다. 예를 들면 교육과 예술의 결합, MICE산업과의 연계 프로그램 개발 등 창의적인 기획을 통해 경영성과를 올릴 수 있다 할 수 있는데 이는 단순 대관보다는 전문성을 제대로 갖춘 전문 인력들이 직접 프로그램을 기획하는 경우에 문화예술 향유자들의 수요에 빠르게 대응할 수 있다는 측면을 강조했다 할 것이다.

37) 김미리, 『공공문화예술기관의 경영성과 요인에 관한 실증 연구』, 한남대학교, 2014

38) 김미리 위 논문 p.112

이와 더불어 기관장의 철학과 전문성을 바탕으로 참신한 자체기획이 상시적으로 이루어지는 경우 해당 문화시설의 개성과 특징이 살아나 관람자들에게 해당 시설에 대한 긍정적 인식이 높아짐과 동시에 다른 기관과의 차별성 또한 확보될 수 있을 것이다.

조직의 규모

조직의 규모, 즉 조직을 구성하는 인력이 많을수록 재정력에 부정적인 영향이 있다고 한다. 이는 시설 운영주체가 광역자치단체이거나 국가 기관일수록 무료 입장 정책을 기반으로 하기 때문에 조직 구성원이 많을수록 재정력이 낮아지는 것으로 보았으며 가장 이상적인 경우는 규모를 일정 수준으로 낮추어 인건비나 다른 경상경비 지출을 줄이면서 자체수입은 일정 수준이 유지되는 경우라 한다.

어느 시설을 막론하고 수익을 추구하지 않는 문화시설의 경우 인건비가 차지하는 비중이 높을 수 밖에 없는 구조이기 때문에 인력을 줄이면 재정력이 높아지는 것은 당연한 분석이나 현실적으로 재정력만을 고려하여 인원을 줄이는 것은 문화서비스의 질을 고려하면 그리 바람직한 것만은 아니라 생각한다. 따라서 조직의 재정적 효율성과 문화서비스의 일정 수준을 담보할 수 있는 방안을 함께 고려하여 적정규모의 조직을 유지하여야 할 것이다.

시설의 운영 형태

공립 문화시설의 운영형태측면에서는 직영보다는 비 직영 운영형태가 재정 자립도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 전국의 공립 미술관과 박물관 336개소를 대상으로 한 연구결과³⁹⁾에 의하면 문화재단, 시설관리공단, 민간위탁 순으로 분석이 되었으며 문화재단과 시설관리공단을 비교했을 때는 구성원이 전문가 집단 여부에 의해 차이가 발생한 것으로 판단하였다. 즉, 전문가 집단이 운영하는 문화재단 형태로 운영하는 경우가 가장 재정력이 우수한 것으로 나타났다.

39) 박현숙 위 논문 p.136

서울시의 경우 현재 운영 중인 시립미술관이나 서울역사박물관, 한성백제박물관 등 일정규모 이상의 시설은 책임운영기관 또는 사업소 형태로 직영을 하고 있으며 공연장이나 연습실 등 상대적으로 소규모 시설들은 문화재단에 위탁하여 운영하고 있다. 현재 건립 중인 공예박물관의 경우도 사업소로 서울시에서 직영할 예정이며 향후 건립되는 대부분의 미술관이나 문화시설도 같은 형태로 운영될 가능성이 매우 높다.

향후 지속적으로 건립되는 문화시설의 효율적인 운영을 위해서는 현재의 서울시 문화본부와 책임운영기관, 문화재단과 같은 복잡한 체제를 적극 개선하여 보다 전문적이고 일원화된 운영체계의 확립이 필수적이라 하겠다.

관람객 수

관람객수는 위에서도 언급한 바와 같이 공공성과 경영성과를 동시에 나타내는 지표가 된다. 유료입장인 경우 관람객 수가 자체수입과 직결되기 때문에 재정력에 미치는 영향은 오히려 더 크다 할 수 있다. 그 이유는 문화시설의 자체수입구조에서 입장료가 차지하는 비중은 그리 크지 않은 반면에 관람객 스스로가 창출하는 부가 매출비중이 상대적으로 크기 때문이다.

문화시설 방문에 따라 이용 또는 구매하게 되는 주차장, 레스토랑, 기념품샵과 관련된 매출이 자체수입에 의미가 있는 영향을 미치는 것이다. 이와 관련하여 대관위주의 운영이나 부대시설 사업의 확장이 오히려 재무적 성과에 부정적인 영향을 끼친다는 연구도 있다⁴⁰⁾. 이는 주민의 삶의 질이나 문화예술인의 성장, 지역사회 내의 기여도 등 공공성을 기본으로 한 문화시설의 본연의 역할을 외면한 채 오직 수익성만 추구하는 경향에 대한 경계로 읽힌다.

40) 김머리 위 논문 p.111

그 밖의 요인

그 밖에 비 재무적인 요인으로 후원기업의 만족도가 높을수록, 지역민을 위한 공공예술서비스 확대 등 지역사회 공헌이 클수록 재무성과에 긍정적 영향을 미친다고 한다.⁴¹⁾ 이는 후원기업이 일방적으로 기부금을 지원하는데 그치지 않고 문화시설 측에서 해당 기업에 대해 문화마케팅에 대한 컨설팅 제공 등 상호간 상생을 위한 전략을 가질 필요가 있다는 점을 강조하고 있다.

또한 지역 주민이 참여할 수 있는 지속적인 프로그램 개발 등 공공예술서비스 확대로 지역사회에 기여를 많이 하고 문화기관간 네트워크 형성, 지역 주민의 문화예술 의식 저변 확대 등이 장기적으로 문화시설 경영성과에 선순환의 긍정적인 영향을 끼친다고 한다.

VI 결론 : 정책적 시사점 및 제언

서울시는 2016년 6월28일 발표한 「비전 2030, 문화시민도시 서울」 기본계획의 일환으로 ‘박물관 도시 서울’을 구현하기 위해 당초 2021년까지 13개의 새로운 미술관 박물관 건립을 추진하여 왔다. 그 간 서울생활사박물관을 비롯하여 7개 박물관이 개관하였으며 2019년 12월 현재 6개의 나머지 박물관이 개관을 준비하거나 건립 중이다. 그 중 사진미술관 등 3개소는 2022년 개관으로 일정이 변경되었다.

박물관 미술관 성공적으로 운영하기 위한 요건은 다양한데 해당분야 전문가나 박물관 미술관 운영자, 박물관 정책 입안자 등 누구나 공통으로 주목하는 키워드는 자율성과 창의성, 운영효율성이다. 전자는 전문성과 관련되고 후자는 재정자립과 관련되어 있다. 이 두 가지는 동전의 양면과 같이 분리되지는 못하나 한편으로 양립하기도 쉽지 않다.

41) 김미리 위 논문 p.112

양적으로 급속히 팽창하고 있는 시립 문화시설이 보다 창의적이고 전문성에 기반한 자율적인 운영을 실현하고, 효율적인 운영으로 예산 절감 또는 수입증대를 실현하는 것은 매우 어려운 과제이다. 국내외 여러 사례를 참고하여 각 시설별 독창성을 가지고 유사 시설과의 차별화에 성공하여 서울시민들에게 수준 높은 문화서비스를 제공하기 위해 그간 미국을 비롯하여 유럽 등 우수 문화시설 현장 방문과 전문가와 동료들의 선행연구 자료 등 문헌연구를 바탕으로 아래와 같이 시사점과 정책제언을 정리하였다.

- 1) 현재 책임운영기관으로 운영하고 있는 시립미술관과 역사박물관이 명실상부한 책임운영기관으로 운영되기 위해서 운영상 자율권과 독립성을 좀 더 강화하여 관장을 중심으로 전문성을 높일 수 있는 환경을 제공하여야 할 것이다.
- 2) 세종문화회관 등 재단으로 독립한 기관의 경우, 우리나라와는 차이가 있으나 프랑스와 영국의 독립재단화 사례를 참고할 만하다. 프랑스 정부가 독립행정법인 미술관에 대해 보조금을 안정적으로 지원해 준다든지 영국의 국립미술관 법인인 테이트가 수익창출을 목적으로 하는 자회사를 별도로 설립하여 재정자립도를 높였다. 다만 테이트의 경우 4개 기관이 묶여 있는 일정규모를 갖춘 네트워크로서 독특한 환경임을 감안하여야 하겠다.
- 3) 현재 운영 또는 향후 개관하는 미술관 박물관의 수준을 높이기 위해서는 우수한 소장품 확보가 필수적이므로 한정된 예산에만 의존하기 보다는 개인 또는 기업 소장가로부터 우수한 소장품을 기증받을 수 있게 기증자들에게 소득세나 재산세 등 보다 광범위하고 구체적인 혜택이 주어지는 방안이 제시되어야 한다.
- 4) 책임운영기관 외의 사업소나 부서에 편입되어 운영되는 시설에 대해서도 해당 기관이 긍정적인 방향으로 성장하기 위해서는 관리 감독하는 상급 기관의 구성원 또는 기관장의 리더십과 문화시설을 바라보는 관점이 매우 중요하다. 문화시설에 대한 감독과 통제는 최소한으로 하되 권한 부여를 보다 적극적으로 하여 해당 문화시설이 소신을 가지고 창의적으로 운영할 수 있는 환경을 만들어야 할 것이다.

- 5) 시립문화시설의 재정자립도를 높이기 위해서는 기부금 모집, 회원제 활성화 등 재정에 직접적인 영향을 미치는 재무적인 요인 외에 보다 중요한 것은 전문성을 바탕으로 한 자체 기획력이라 할 수 있다. 우수한 전시는 구매력을 갖춘 관람객의 방문을 유도해 관람객 증가에 따른 자체수입 증가로 이어지는 선순환 고리가 될 것이다.

- 6) 탁월한 기획력과 창의력을 바탕으로 우수한 전시를 개최하기 위해서는 기관장을 비롯하여 관리직과 실무진에 이르기까지 우수한 인재를 영입하는 것이 매우 중요하다 할 것이다. 이를 위해 적극적인 처우개선과 안정적인 신분보장으로 서울시립 문화시설이 전문가들 사이에 보다 매력적인 근무처로 인식될 필요가 있다.

참 고 자 료

1. 2019년 자치구별 문화시설 현황
2. 2019년 전국 문화시설 현황
3. 권역별 · 자치구별 문화시설 분포 내역
4. 2018년 시도별 문화 및 관광 부문 일반회계 예산 현황
5. 2018년 자치구별 문화 및 관광 부문 예산 현황

1. 2019년 자치구별 문화시설 현황

(단위:개)

자치구	인구 (천명)	합계	공공도서관				박물관				미술관				문예 회관	지방 문화원	문화 의 집
			계	지자체 (국립)	교육청	사립	계	국공립	사립	대학	계	국공립	사립	대학			
서울(25)	10,011	399	173	145(2)	22	6	128	30	70	28	45	5	35	5	21	25	5
종로구	162	63	7	3	3	1	35	7	25	3	18	1	17		2	1	
중구	136	24	5	4		1	16	4	11	1	1	1			1	1	
용산구	245	18	4	2	2		7	2	3	2	5		4	1	1	1	
성동구	309	14	6	6			3	2		1	2		1	1	2	1	
광진구	367	9	4	4			3	1		2					1	1	
동대문구	363	10	4	3	1		5	1		4						1	
중랑구	402	5	4	4												1	
성북구	455	20	10	10			8	1	3	4	1	1				1	
강북구	318	12	7	7			3		1	2					1	1	
도봉구	336	10	6	5	1		2	1		1					1	1	
노원구	537	19	11	10	1		3	1		2	2			2	1	1	1
은평구	484	14	7	7			2	1	1		1		1		1	1	2
서대문구	323	13	4	3	1		7	2	2	3					1	1	
마포구	386	14	6	4	2		6	1	4	1					1	1	
양천구	462	12	9	8	1										1	1	1
강서구	598	14	9	8	1		2	1	1		1	1				1	1
구로구	439	15	11	8	2	1	1		1						2	1	
금천구	251	6	4	4											1	1	
영등포구	401	12	5	4(1)	1		3	1	2		1		1		1	1	
동작구	409	8	6	5	1		1			1						1	
관악구	517	11	5	5			2		1	1	2	1		1	1	1	
서초구	435	19	6	6(1)			5	1	4		5		5		1	1	
강남구	550	25	13	11	2		7	1	6		4		4			1	
송파구	683	20	12	9	1	2	5	1	4		2		2			1	
강동구	440	12	8	5	2	1	2	1	1						1	1	

자료:2019전국문화기반시설 총람(문화체육관광부) 재구성, 2019년 주민등록

인구<http://data.seoul.go.kr/>

2. 2019년 전국 문화시설 현황

시도	합계	국립 도서관	공공도서관				박물관				미술관				문예 회관	지방 문화원	문화의 집
			계	지자체	교육청	사립	계	국공립	사립	대학	계	국공립	사립	대학			
계	2,825	3	1,096	840	233	23	881	416	363	102	258	72	172	14	255	231	101
서울	399	2	173	145	22	6	128	30	70	28	45	5	35	5	21	25	5
부산	107	0	43	27	14	2	30	13	6	11	8	2	4	2	11	15	0
대구	80	0	41	24	10	7	16	8	5	3	4	2	0	2	11	8	0
인천	104	0	50	41	9	0	28	15	12	1	5	2	3	0	10	10	1
광주	63	0	23	17	6	0	12	5	3	4	12	4	8	0	7	5	4
대전	55	0	24	22	2	0	14	4	4	6	5	2	3	0	4	5	3
울산	43	0	19	15	4	0	10	8	1	1	0	0	0	0	5	5	4
세종	19	0	10	9	1	0	7	3	4	0	0	0	0	0	1	1	0
경기	537	1	264	249	11	4	136	55	71	10	52	12	36	4	44	31	9
강원	215	0	57	34	22	1	95	50	40	5	18	4	14	0	21	18	6
충북	130	0	45	30	15	0	44	26	13	5	11	5	6	0	12	11	7
충남	166	0	62	43	19	0	55	34	17	4	9	2	7	0	18	16	6
전북	158	0	58	39	18	1	41	28	9	4	16	7	9	0	17	14	12
전남	206	0	69	47	21	1	58	38	17	3	32	8	24	0	21	22	4
경북	201	0	65	37	28	0	69	39	19	11	11	5	5	1	27	23	6
경남	207	0	71	45	25	1	70	44	21	5	9	5	4	0	22	20	15
제주	135	0	22	16	6	0	68	16	51	1	21	7	14	0	3	2	19

자료:2019전국문화기반시설 총람(문화체육관광부)

3. 권역별·자치구별 문화시설 분포내역

(단위:개)

권역별	자치구	합계	공연시설			전시시설				생활문화시설			전수 시설
			계	공연장	영화관	계	박물관	미술관	화랑	계	도서관	지역문 화시설	
	합계	1,959	1,004	504	500	630	144	67	419	294	135	159	31
도심권	종로구	506	233	199	34	260	40	27	193	10	6	4	3
	중구	130	74	33	41	41	19	5	17	13	5	8	2
	용산구	65	32	13	19	24	7	2	15	8	3	5	1
	소계	701	339	245	94	325	66	34	225	31	14	17	6
동북권	성동구	34	15	5	10	8	3	1	4	10	6	4	1
	광진구	67	53	20	33	7	4	1	2	6	3	3	1
	동대문구	39	20	5	15	8	5	1	2	10	4	6	1
	중랑구	18	9	2	7	1	0	0	1	7	3	4	1
	성북구	50	20	11	9	13	6	4	3	16	7	9	1
	강북구	41	19	4	15	6	3	1	2	15	6	9	1
	도봉구	21	3	3	0	3	2	0	1	14	5	9	1
	노원구	50	29	8	21	8	4	3	1	12	6	6	1
소계	320	168	58	110	54	27	11	16	90	40	50	8	
서북권	은평구	32	18	3	15	3	2	0	1	10	3	7	1
	서대문구	58	35	14	21	10	7	0	3	12	4	8	1
	마포구	117	72	43	29	32	9	2	21	12	3	9	1
	소계	207	125	60	65	45	18	2	25	34	10	24	3
서남권	양천구	44	26	9	17	5	2	0	3	12	6	6	1
	강서구	35	18	3	15	3	1	1	1	13	8	5	1
	구로구	49	31	6	25	3	1	0	2	14	10	4	1
	금천구	30	18	4	14	2	0	0	2	9	4	5	1
	영등포구	63	39	12	27	9	2	1	6	14	5	9	1
	동작구	34	17	9	8	3	2	0	1	13	5	8	1
	관악구	35	16	3	13	6	2	2	2	12	5	7	1
소계	290	165	46	119	31	10	4	17	87	43	44	7	
동남권	서초구	101	48	35	13	44	7	6	31	7	2	5	2
	강남구	223	84	37	47	119	10	6	103	18	12	6	2
	송파구	70	46	16	30	9	5	3	1	13	7	6	2
	강동구	47	29	7	22	3	1	1	1	14	7	7	1
	소계	441	207	95	112	175	23	16	136	52	28	24	7

자료:서울연구원

4. 2018년 시도별 문화및관광 부문 일반회계 예산 현황

(단위:백만원)

시도별	전체예산 (A)	문화 및 관광 부문						
		계(B)	(B/A)	문화예술	관광	체육	문화재	문화및관광 광일반
전국계	237,897,072	11,470,902	4.82%	3,767,477	2,219,430	3,724,277	1,318,522	441,196
서울	35,762,153	949,342	2.65%	403,970	74,191	340,854	73,927	56,400
부산	13,358,385	422,989	3.17%	227,348	43,372	117,468	32,916	1,885
대구	9,420,050	337,762	3.59%	162,511	32,170	117,644	17,783	7,654
인천	11,221,426	420,614	3.75%	150,306	46,513	180,457	35,318	8,020
광주	5,713,865	276,337	4.84%	131,326	12,395	114,511	14,865	3,240
대전	5,614,198	223,331	3.98%	100,039	9,830	100,797	12,472	193
울산	4,920,357	328,349	6.67%	105,204	75,129	120,848	25,798	1,370
세종	1,132,000	64,662	5.71%	29,432	2,115	20,179	12,936	0
경기	45,436,242	1,970,544	4.34%	837,134	161,152	700,119	165,631	106,508
강원	11,770,790	857,071	7.28%	213,950	257,253	298,863	79,011	7,994
충북	9,515,457	502,090	5.28%	137,185	116,117	184,965	50,375	13,448
충남	13,242,703	751,535	5.68%	260,533	131,981	233,932	101,489	23,600
전북	13,323,158	814,467	6.11%	250,032	178,535	217,040	145,193	23,667
전남	15,971,506	932,456	5.84%	212,325	349,367	213,945	133,785	23,034
경북	19,407,692	1,396,518	7.20%	246,723	490,935	311,323	226,141	121,396
경남	17,903,890	951,785	5.32%	183,740	199,789	380,203	145,265	42,788
제주	4,183,201	271,055	6.48%	115,721	38,587	71,130	45,617	0

자료:지방재정365 재구성

5. 2018년 자치구별 문화및관광 부문 예산 현황

(단위:백만원)

자치구	전체예산 (A)	문화 및 관광 부문						
		계(B)	(B/A)	문화예술	관광	체육	문화재	문화 및 관광일반
서울계	35,762,153	949,342	2.65%	403,970	74,191	340,854	73,927	56,400
본청	22,466,451	579,568	2.58%	238,367	63,394	163,043	68,591	46,173
자치구계	13,295,702	369,777	2.78%	165,607	10,796	177,810	5,336	10,228
종로구	334,700	14,436	4.31%	4,928	844	8,261	403	0
중구	376,182	17,351	4.61%	4,940	1,665	10,611	135	0
용산구	352,545	6,423	1.82%	2,511	242	3,427	243	0
성동구	428,781	18,859	4.40%	139	0	10,631	9	8,080
광진구	432,177	10,594	2.45%	4,283	0	6,311	0	0
동대문구	502,500	4,024	0.80%	3,565	0	459	0	0
중랑구	553,145	14,198	2.57%	5,786	0	8,346	66	0
성북구	618,900	25,712	4.15%	18,197	0	7,280	0	235
강북구	534,935	9,387	1.75%	4,585	598	3,517	687	0
도봉구	493,119	14,111	2.86%	8,166	1,352	4,593	0	0
노원구	774,151	33,917	4.38%	14,933	0	18,984	0	0
은평구	642,000	17,572	2.74%	10,639	1,610	3,928	1,395	0
서대문구	455,300	7,942	1.74%	1,870	0	4,213	0	1,859
마포구	495,857	19,666	3.97%	13,521	1,090	4,858	197	0
양천구	529,383	13,254	2.50%	1,371	0	11,883	0	0
강서구	748,097	19,731	2.64%	9,740	246	9,247	498	0
구로구	552,630	16,314	2.95%	8,263	0	8,004	0	47
금천구	385,293	12,718	3.30%	5,563	0	7,155	0	0
영등포구	494,300	18,807	3.80%	8,117	175	10,515	0	0
동작구	492,638	3,979	0.81%	2,569	0	1,410	0	0
관악구	576,000	7,871	1.37%	1,028	0	6,836	0	7
서초구	518,900	12,729	2.45%	9,020	185	3,499	25	0
강남구	769,662	21,041	2.73%	10,245	2,205	8,545	46	0
송파구	668,191	10,519	1.57%	1,943	584	7,259	733	0
강동구	566,316	18,622	3.29%	9,685	0	8,038	899	0

자료:지방재정365 재구성

〈참고자료〉

- 김미리, 『공공문화예술기관의 경영성과 요인에 관한 실증 연구』, 한남대학교 대학원, 2014
- 김세희, 『미술관 운영에 대한 책임운영기관제도 연구- 국립현대미술관 사례를 중심으로』, 2019
- 김윤섭 『뉴욕현대미술관(MoMA)의 운영사례를 중심으로 본 미술품 기증에 관한 연구』, 명지대학교 대학원, 2016.
- 문화체육관광부, 2019전국문화기반시설 총람, 2020
- 문화체육관광부, 2018 국민여가활동조사, 2019
- 문화체육관광부, 2018 문화향수실태조사, 2019
- 문화체육관광부, 2018전국문화기반시설 총람, 2019
- 문화체육관광부, 2017전국문화기반시설 총람, 2018
- 문화체육관광부, 2015전국문화기반시설 총람, 2016
- 문화체육관광부, 2013전국문화기반시설 총람, 2014
- 문화체육관광부, 2011전국문화기반시설 총람, 2012
- 문화체육관광부, 2009 전국문화기반시설 총람, 2010
- 문화체육관광부, 2007전국문화기반시설 총람, 2008
- 문화체육관광부, 2005전국문화기반시설 총람, 2006
- 문화체육관광부, 2004전국문화기반시설 총람, 2005
- 백선혜, 라도삼, 서울시 문화자원 실태와 분포특성, 서울연구원, 2015
- 신상철, 『프랑스 박물관 법인화와 박물관 경쟁력의 쟁점 : 루브르 박물관 사례를 중심으로』, 2010
- 신상철, 『국공립 박물관 운영의 발전 방안 연구 : 프랑스 국립박물관 법인화 정책 사례 분석』, 2010
- 신상철 『프랑스 국립박물관 법인화 정책의 현황과 성과: 국립현대미술관 법인화 방안에 대한 프랑스적 해법』, 프랑스문화예술연구 제49집, 2014

- 안필연, 『경영자립의 관점에서 본 미술관의 공공성 확보를 위한 대안 모색: 영국과 프랑스의 미술관 법인화를 중심으로』, 유럽문화예술학논집, 2018, vol.9,no.1, 통권 17호 pp. 1-16
- 최효준, 『가나자와21세기미술관의 건립 개념과의 대비를 통한 수원시립미술관의 기본 개념과 운영 방향 제언, 수원시, 진화하는 지역미술관의 새로운 역할과 기능』, 2015
- 한승준, 『예술공공기관 법인화의 성과에 관한 시론적 연구: 세종문화회관 법인화 사례를 중심으로』, 2011
- Chang Sung, Jung, “Agencification and Quangocratisation of Cultural Organizations in the U.K. and South Korea: Theory and Policy(Case Studies of Tate Modern and the National Museums of Modern and Contemporary Art)” , Ph. D. Dissertation, University of Exeter, 2014

<참고 웹사이트, 사진 출처>

- <https://www.museumsufer.de/portal/en/News/Start/0/0/0/0/2360.aspx>
- <https://www.culture.gouv.fr/Sites-thematiques/Musees>
- https://museum.seoul.go.kr/www/NR_index.do?sso=ok
- <https://sema.seoul.go.kr/>
- <http://www.sejongpac.or.kr/>
- <https://www.sfac.or.kr/index.do>
- <https://kr.france.fr/ko/paris/article/49223>
- <http://algogaza.com/item/musee-du-louvre/?ckattempt=1>
- https://www.mcst.go.kr/kor/s_policy/dept/deptView.jsp?pSeq=1769&pDataCD=0406000000&pType=02
- https://www.mcst.go.kr/kor/s_policy/dept/deptView.jsp?pSeq=1770&pDataCD=0406000000&pType=02
- <http://data.seoul.go.kr/>
- <http://finance.seoul.go.kr/archives/37332>
- <http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>
- <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-digital-culture-media-sport>
- <http://www.sfac.or.kr/html/main/index.asp>
- <https://www.si.re.kr/>