

서울특별시 박물관·미술관 소장품 구입 기금의
설치 및 운용에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제332호
- 나. 제 안 자 : 서울특별시장
- 다. 제안일자 : 2022년 10월 17일
- 라. 회부일자 : 2022년 10월 21일

2. 제안이유

- 서울시립 박물관·미술관에서 수준 높은 소장품을 확보하여, 시민들에게 다양한 문화향유 기회를 제공하기 위해 「서울특별시 박물관·미술관 소장품 구입 기금의 설치 및 운용에 관한 조례」를 제정하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 기금 설치 및 운용 목적 규정(제1조)
 - 시민들에게 다양한 문화향유 기회를 제공하기 위해 박물관·미술관에서 수준높은 소장품을 확보할 수 있도록 기금을 조성·운용하고자 함
- 나. 용어의 정의 및 적용 범위(제2조)

- 서울특별시에서 설치 또는 운영하고 있는 박물관·미술관을 대상으로 함
 - 서울역사박물관 및 그 소관 시설
 - 서울시립미술관 및 그 소관 시설
 - 한성백제박물관 및 그 소관 시설
 - 서울공예박물관 및 그 소관 시설
 - 그 밖에 서울특별시에서 설치 또는 운영하고 있는 박물관·미술관
- 소장품이란 「박물관 및 미술관 진흥법」 제2조에서 정하고 있는 박물관 자료와 미술관 자료를 말함

다. 기금의 조성(제4조)

- 서울특별시 일반회계 전입금
- 기부금
- 기금의 운용으로 인한 수익금 등

라. 기금의 용도(제5조)

- 박물관 및 미술관의 소장품 구입 및 구입에 필요한 부대 경비
- 박물관 및 미술관 활성화를 위해 기금 운용심의회에서 결정한 사업
- 기금의 관리·운용에 필요한 경비

마. 기금운용심의위원회 설치(제6조) 및 구성(제7조)

- 기금운용계획의 수립 및 결산보고서 작성, 기금 관리·운용에 관한 중요한 사항 등 심의
- 위원장 1명을 포함한 10명 내외의 위원으로 구성, 임기 2년(1회 연임 가능)
- ※ 문화본부장(당연직 위원장), 박물관·미술관 및 역사·문화·예술·관광 등 관련 전문가

바. 기금운용심의위원회 운영 관련 사항 등(제9조~14조)

- 심의회 회의 운영을 위한 정족수, 제척·기피·회피 등 사유, 수당 지급 규정
- 기금 효율적 운용을 위한 기금관리공무원 지정 등

사. 기금의 존속기한(제15조)

- 기금의 존속기한은 2027년 12월31일까지로 하되, 필요시 조례개정을 통해 연장 가능

4. 참고사항

가. 관계법령 : 해당없음

나. 예산조치 : 협의완료

다. 입법예고(2022.8.25. ~ 2022.9.14.) 결과 : 의견없음

5. 검토의견(수석전문위원 주우철)

가. 제정안의 개요

- 본 조례안은 서울특별시가 설치하고 운영하고 있는 박물관·미술관에 수준 높은 소장품을 확보하여 시민들에게 다양한 문화향유 기회를 제공하기 위해 박물관·미술관 소장품 구입 기금을 설치하고 그 관리 및 운용에 필요한 사항을 규정하기 위해 제안되었음.

나. 기금 설치·운용의 근거

- 국가와 지방자치단체의 재정 활동은 주로 일반회계와 특별회계 등 세입·세출 예산에 의해 운용되지만, 통제 위주의 경직된 예산 제도만으로는 행정수요에 능동적·탄력적·지속적으로 대응하기 어렵기 때문에 세입·세출예산 외로 운용되는 기금제도를 두고 있음.
- 「지방자치법」 제159조는 지방자치단체가 행정 목적의 달성을 위한 경우나 공익상 필요한 경우에는 특정한 자금의 운용을 위한 기금을 설치할 수 있고, 이 기금의 설치·운용에 관하여 필요한 사항은 조례로 정하고 있음.
- 또한, 「지방자치단체 기금관리기본법」 제3조¹⁾에 따르면 기금은 일반회계 또는 특별회계로 사업을 하는 것이 곤란한 경우에만 설치할 수 있도록 하고 있으며, 조례로 기금을 설치하는 경우 5년의 범위에서 존속기간을 정하도록 하여 지방자치단체 기금의 남설을 제한하고 있음.

1) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제3조제3항 「지방자치법」 제159조에 따른 기금은 일반회계 또는 특별회계로 사업을 하는 것이 곤란한 경우에만 설치할 수 있다.

다. 서울시 기금 현황

- 서울시 기금은 2022년 현재 계정별로 25개가 설치·운영되고 있으며, 2021년 말 기준, 조성액은 약 4조 3,214억원에 이르고 있음.

< 서울특별시 25개 기금 현황 >

기금명	설치연도	설치목적
통합재정안정화기금 통합계정	1992	특별회계 및 타기금의 여유재원을 활용하여 공사 및 기금 등에 효율적으로 투자
통합재정안정화기금 재정안정화계정	2001	지방채에 대한 상환재원을 적립하고 채무규모를 감축
중소기업육성기금 융자계정	1965	중소기업의 경쟁력 강화 및 지역경제 활성화를 위하여 서울 소재 중소기업에 장기저리 융자지원
중소기업육성기금 투자계정	2018	중소기업의 경쟁력 강화 및 지역경제 활성화를 위하여 서울 소재 중소기업에 투자지원
식품진흥기금	1989	식품위생과 국민영양수준 향상강화
기후변화기금	2007	온실가스 저감, 신·재생에너지 개발보급, 에너지이용 효율화 사업 등의 촉진
사회투자기금	2012	사회구성원 공동의 삶의 질을 향상하고 복리증진 및 좋은 일자리 창출을 위한 자원 마련
도로굴착복구기금	1989	서울특별시장이 관리하는 도로에 대한 복구공사 및 사후관리의 원활한 운영
성평등기금	1996	성평등을 촉진하기 위한 정책의 원활한 추진
자원회수시설 주변영향 지역주민지원기금	1996	자원회수시설 주변영향지역 주민의 소득향상과 복리증진
사회복지기금 노인복지 계정	1993	어르신의 복지증진에 필요한 자금 확보
사회복지기금 장애인복지계정	1999	장애인 복지증진에 필요한 자금 확보
사회복지기금 자활계정	1999	근로능력이 있는 수급자 및 저소득시민의 자립기반조성을 위한 자활사업 지원
사회복지기금 주거지원계정	2002	생활이 어려운 저소득시민의 주거안정 도모
체육진흥기금	2000	체육진흥 사업과 활동의 안정적 지원
재난관리기금 재난계정	2003	재난의 사전예방과 발생시 신속한 복구
재난관리기금 구호계정	2003	자연재해 발생시 응급구호를 행함으로써 재해의 복구, 이재민의 보호와 사회질서 유지
남북교류협력기금	2004	서울시와 시민의 남북교류협력사업에 소요되는 자금의 지원
대외협력기금 국내협력계정	2007	타 지방자치단체와의 상호교류와 협력 증진
대외협력기금 국제협력계정	2005	외국 지방정부와의 상호교류와 협력 증진
도시재생기금	2017	도시재생 활성화를 위한 거점공간 조성 및 지역자생 기반 마련
관광진흥기금 서울관광인근지원계정	2020	위기 시 관광업계 지원
관광진흥기금 서울관광플라자계정	2020	서울관광플라자 건물 매입비 및 개관을 위한 비용 적립
공무원주거안정기금	2021	소속 공무원의 주거 안정에 필요한 자원 확보
하수도사업회전기금	2021	하수도 지방직영기업 운영에 소요되는 장래 투자재원의 안정적 확보와 공기업 하수도사업특별회계 재정의 효율적인 운영을 도모하기 위한 자금의 적립

라. 조례안 검토

(1) 제안의 배경

- 서울시 대표 시립 박물관·미술관인 서울역사박물관과 서울시립미술관은 개관 이후 각각 총 25만 5,117점, 5,673점의 소장품을 보유하고 있으나 서울을 대표할만한 콘텐츠로 시민들의 인식 속에 자리잡고 있는 유물은 부족한 실정임.
- 특히, 유물·작품 구입 예산은 해마다 감소해 왔으며, 일반회계 운영의 경직성으로 대표작품 구입에 한계가 있는 상황으로 이에 대한 대책 마련이 시급함.
- 2023년도 예산안 수립 시에도 서울시 각 기관별 한도액에 따라 사업별 시급성과 중요도를 고려하여 예산을 편성한다는 예산편성 원칙에 따라 유물 구입예산은 후순위로 밀리는 경향을 보였음.

< 2010년 이후 시립 박물관·미술관 소장품 구입비 편성내역 >

(단위: 억원)

구분	'10.	'11.	'12.	'13.	'14.	'15.	'16.	'17.	'18.	'19.	'20.	'21.	'22.
전체 운영예산	395	417	305	336	330	661	793	851	458	818	748	428	440
소장품 구입비	72	54	43	27	25	25	30	109	26	91	46	28	28
비중	17.3%	12.9%	14.1%	8.2%	7.6%	3.8%	3.8%	12.9%	5.9%	11.2%	6.2%	6.7%	6.4%

* 서울공예박물관 신규 개관 준비에 따라 2017년 이후 일시적으로 유물구입비 증가

- 또한 소장가치가 높은 유물 및 미술작품은 긴급하게 경매로 구입해야 할 상황이 발생하므로 예산운용 원칙상 계획단계에서부터 실질적인 대응이 어려워 서울시가 정말로 구매해야 할 유물과 작품을 놓치는 경우가 다수 있었음.

- 서울시는 동 조례안의 제정을 통해 박물관·미술관 소장품 구입에 대한 기금을 설치·운영하여 예산 제도의 경직성을 극복하고 탄력적인 재정 운영을 통해 중요 유물과 작품의 구매를 추진하여 시민의 문화 향유권을 확대하려는 취지에서 바람직한 것으로 판단됨.

(2) 기금의 성격 등

- 기금은 설치목적에 따라 사업성기금, 융자성기금, 적립성기금²⁾으로 나눌 수 있음.
- 제정안에 따르면 신설될 기금은 소장품 구입을 위한 사업관리기금의 성격을 가진바, 기금 설치 1차 연도에는 224억원의 사업관리기금을 편성하여 그 중 50억원을 소장품 구입으로 지출할 예정임.

< 소장품 구입 기금 운용 계획안 >

(단위 : 억원)

구 분		1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	총계
수입	전입금 및 자체수입	224	88	81	63	44	500
지출	소장품 구입	50	75	100	100	75	400
연도말 규모		174	187	168	131	100	

- 기금의 조성규모를 살펴보면, 기금운용 5차년도인 2027년까지 총 500억원의 규모를 설정하고 2027년 이후에도 존속기한을 연장해 계속 운용하려는 것임.

2) 사업성기금: 특정한 목적사업을 수행하는데 필요한 자금을 관리·운영하는 기금
 융자성기금: 일정한 자금을 조성하여 특정한 부문에 대한 융자기능을 수행하는 기금
 적립성기금: 장래의 지출에 대비하여 원금을 이식하는 등 자금을 적립하는 기금

< 소장품 구입 기금 조성규모 >

(단위 : 억원)

구 분		계	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도
합 계		500	224	88	81	63	44
전입금	전입금	468	223	83	74	54	34
자체 재원	기부(후원)금	14.5	0.5	2	3	4	5
	기금운용 수입	17.5	0.5	3	4	5	5

※ 시 재정여건을 감안하여 연차별 조성목표 합리적 조정 가능

- 기금의 조성 재원은 일반회계 전입금, 기부(후원)금, 기금운용 수입(이자 수입) 등으로 조성할 예정이나, 서울시 박물관과 미술관의 기부금 수입이 전무한 상황에서 기부(후원)금 기금운용 수입이 당초 계획대로 차질 없이 조성될 수 있을지 의문이 제기됨.
- 일례로 2021년 설치된 관광진흥기금의 경우 서울관광플라자 계정을 2024년까지 매년 250억원씩을 적립해 1천억원을 조성하겠다고 계획했으나, 2021년 설치 당시에도 계획 대비 1/5인 50억원 만 적립하고 현재까지 전입금이 전무한 상황임.

(3) 기금의 조성·운용의 필요성

- 박물관·미술관은 소장품 구입 사업관리기금 조성을 통해 탄력적 자금 운용이 가능해짐에 따라 적기에 서울시 위상에 걸맞은 소장품 구입을 위한 재원확보가 가능해짐.
- 타 지자체에서도 우리 시와 유사한 기금을 설치하여 강서구의 경우 ‘겸재의 충석정’, 울산광역시는 ‘백남준의 거북’ 등을 수집하고 있는바,

동 기금을 조성·운용하는 것은 서울시 박물관과 미술관의 경쟁력을 높이고, 차별성을 유지하는 데 도움이 될 것으로 판단됨.

- 다만, 기금을 통한 소장품 구입 과정에서 기관별 이해관계가 충돌할 수 있는바 기관별 기존 소장품 구입 규모를 존중하면서도 단순 나눠먹기식 기금 배분을 지양하도록 해야 할 것임.

< 타 지자체 소장품 구입 기금운용 현황 >

지자체명	운용현황
서울시 강서구 (2006년 설치)	- 매년 2억 전출금('22년 7억 편성, 현재 기준 조성액 923백만원) ※ 허준박물관('05.3.), 경재정선박물관('09.4.) 개관을 계기로 기금조성
울산광역시 (2017년 설치)	- 매년 전출금 30~50억 편성(현재 기준 조성액 12,343백만원) ※ 울산시립미술관 건립을 계기로 기금조성

(4) 주요 조문별 검토

가) 기금의 설치(안 제3조)

- 제정안은 박물관·미술관 소장품 구입에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위해 서울특별시 박물관·미술관 소장품 구입 기금을 설치할 수 있도록 근거규정을 마련하려는 것임.

나) 기금의 재원과 용도(안 제4조부터 제5조까지)

- 제정안 서울특별시 박물관·미술관 소장품 구입 기금 조성을 위한 재원 조달항목을 규정하고 있으며, 안 제5조는 박물관·미술관의 소장품 구입과 활성화 등을 기금의 용도로 규정하고 있음.

- 기금의 재원은 서울특별시 일반회계로부터의 전입금, 기금의 운용으로 인한 수익금, 그 밖의 수입금으로 함을 규정하고 있으며, 문화본부는 5년(2023년~2027년) 동안 500억원의 재원을 조성할 계획을 가지고 있음.
- 다만, 서울특별시 박물관·미술관 소장품 구입 기금 조성목표와 재원조성 방안이 사전에 철저한 검토가 이루어졌는지 여부와 기금의 조성 목표액 미달성에 따른 대안마련 등 검토되어 있는지에 대해 심도 있게 살펴볼 필요가 있음.

다) 기금운용심의위원회 설치 및 구성(안 제6조~제7조)

- 제정안은 기금의 관리·운영에 관한 사항을 심의하기 위한 「서울특별시 박물관·미술관 소장품 구입 기금운용심의위원회」의 설치 근거를 마련하려는 것임.
- 위원회 설치에 관계 법령³⁾에서 따른 의무사항으로 규정하고 있어 기금별 기금운용심의위원회를 설치·운영하도록 명문화한 것임.
- 안 제7조는 위원회의 위원 구성을 규정한 것임. 위원 구성에서 서울특별시의회의 의원은 시민의 대표로서 시 정책 결정에 참여하는 것이 바람직함으로 기금운용심의위원회 위원으로 서울특별시의회의 의원을 추가할 필요성이 있다고 판단됨.

3) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제13조제1항 지방자치단체는 기금의 관리·운영에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금별로 기금운용심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 설치·운영하여야 한다. 다만, 기금을 효율적으로 운용하기 위하여 필요한 경우에는 심의위원회를 통합하여 설치·운영할 수 있다.

- 제정 조례안 제11조에 따르면 위원회 제척·기피·회피 규정이 있으나, 서울시 전체 조례상 일률적으로 심의위원회 위원으로 서울시의원을 배제하는 기준이나 지침이 마련되지 않은 상황임.
- 또한, 제정안의 제7조제3항제2호에 시장이 임명 혹은 위촉이 가능한 위원에 역사, 문화·예술, 관광 등 관련 전문가로 구성되어있는데, 관광분야 전문가의 의견이 소장품 구입 심의에 어떠한 역할을 할지 불분명함으로 해당 문구를 삭제하는 것이 바람직하다고 봄.

제 정 안	수 정 의 견
제7조(심의위원회 구성) ①·② (생략)	제7조(심의위원회 구성) ①·② (현행과 같음)
③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉한다.	③ ----- ----- -----.
<신설>	1. <u>서울특별시의회 의원</u>
1. (생략)	2. (현행 제1호와 같음)
2. 역사, <u>문화·예술</u> , 관광 등 관련 분야 전문가	3. --- <u>문화·예술</u> -----
3. (생략)	4. (현행 제3호와 같음)
④ ~ ⑥ (생략)	④ ~ ⑥ (현행과 같음)

다) 기금의 관리와 운용(안 제12조부터 제14조까지)

- 제정안은 기금의 관리·운용에 대하여 규정하고 있으며, 「지방자치단체 기금운용계획 수립기준」에는 기금의 여유자금을 금융기관 등에 예치하도록 되어 있어 타당하다고 판단됨.

- 다만, 후단의 재정투융자기금은 2020년 6월 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조 개정에 따라 명칭이 통합재정안정화기금으로 변경된바, 올바른 기금명칭으로 반영해야 할 것임.

제 정 안	수 정 의 견
제12조(기금의 관리·운용) 시장은 기금을 안정성·수익성·공공성 등을 고려하여 서울시금고에 예치·관리하되, 서울시 재정투융자기금에 예탁할 수 있다.	제12조(기금의 관리·운용) ----- ----- ----- 통합재정안정화기금-----.

- 안 제13조는 기금의 운용계획에 관하여 규정하고 있으며, 심의위원회의 심의를 거쳐야 할 기금운용계획에 대하여 명시하고 있음. 다만, 기금의 결산 및 성과 분석이 누락되어 있으므로 「지방자치단체 기금관리기본법」 제13조⁴⁾을 준용하여 제목과 각 호의 사항을 수정할 필요성이 있음.

제 정 안	수 정 의 견
제13조(기금의 운용계획) 시장은 매 회계연도마다 다음 각 호의 사항이 포함된 기금운용계획을 수립하고 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 1. (생략) 2. 해당연도의 기금사용계획 3. 기금 대상사업 선정 및 사업비 지원에 관한 사항 <신설>	제13조(기금의 운용계획 및 결산) ----- ----- ----- 결산보고서를 작성하여 심의위원회-----. 1. (현행과 같음) 2. 기금사용계획의 수립 및 결산보고서 작성 3. 기금 운용의 성과 분석 4. 그 밖에 기금의 관리·운용에 관한 중요 사항으로서 시장이 심의위원회의 회의에 부치는 사항

4) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제13조제2항 다음 각 호의 사항은 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.
1. 제8조에 따른 기금운용계획의 수립 및 결산보고서의 작성
2. 제14조에 따른 기금 운용의 성과 분석
3. 기금의 관리·운용에 관한 중요 사항으로서 지방자치단체의 장이 심의위원회의 회의에 부치는 사항

- 안 제14조의 기금관리 공무원은 기금운용관, 분임기금운용관, 기금출납원으로 구분하여 관계법 및 규정⁵⁾을 적용하도록 하고 있는바, 관리 주체의 체계와 절차상 하자는 없는 것으로 보임.

라) 기금의 존속기한(안 제15조)

- 안 제15조는 기금의 존속기한을 2027년 12월 31일까지로 명시하고 있음.
- 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따르면 기금의 존속기한은 기금의 설치목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 기간으로 설정하여야 하며, 그 기간은 5년을 초과할 수 없음으로 되어 있음. 그러므로 기금의 존속기한을 5년으로 규정하는 것은 관계 법령에 부합하는 것으로 판단됨.

5) 「지방회계법」 및 「서울특별시 예산 및 기금의 회계관리에 관한 규칙」