건축물 미술작품의 사후관리를 위한 법령 개정 방향*

이 준 형
(한양대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사)

【국문초록】

일정한 종류 또는 규모 이상을 건축하려면 건축비의 일정 비율에 해당하는 금액을 이른바 '건축물 미술작품'의 설치에 쓰거나 문화예술진흥기금에 출연하여야 한다(문화예술진흥법 제9조, 동법 시행령 제12조, 제13조, 제13조의2, 제14조, 제15조, 제15조의2 참조). 이 제도는 1972년부터 권장사항으로 실시되었던 내용을 1995년 의무사항으로 법정화한 것으로서 건축주의 입장에서 보면 중요한 재산권 행사의 제한에 해당한다. 2014년 10월 31일 현재 전국에 설치된 건축물 미술작품은 총 14,435점, 금액으로 환산하면 1조 원에 넘는다.

그런데 이들 미술작품에 대한 수명(life span), 사후관리규정이 제대로 갖추어지지 않아 그 중 많은 작품들이 도시의 흉물로 전락되고 있다. 이 글은 이러한 문제를 해결하기 위한 법개정의 방향을 어떻게 정립할 것인지를 살펴보는 것을 목적으로 한다.

이를 위하여 먼저 사후관리의 개념과 범위, 관리관계의 당사자(건축물 양도를 포함하여) 및 존속기간, 관리권의 행사요건, 관리의무의 내용을 차례로 검토한 후(Ⅱ), 입법자가 선택할 수 있는 부담금과 민관협력계약 두 가지 방식 중 원칙적으로 민관협력계약

* 필자에게 연구의 계기를 마련해주신 양현미 교수님(상명대 문화예술경영학과)과 미국 GSA 자료를 이용할 수 있도록 해주신 하바드 로스쿨 동아시아법 연구프로그램 및 한미교육위원단에 특별히 감사의 뜻을 표합니다.

www.kci.go.kr

방식을 택하는 것이 바람직하다는 입장에서 이를 보충하기 위한 기금 및 표준계약서의 도입가능성을 살펴보고(Ⅲ), 현재 국회에 제출된 개정안의 내용을 비판한 후(Ⅳ) 마지막으로 현행 문화예술진흥법과 그 시행령의 해당조항들에 대한 개정의 방향을 제시하고자 하였다(Ⅴ).

주제어 : 문화예술진흥법, 건축물미술작품, 관리행위(유지보수), 미술작품의 수명, 민관협력계약, 기금, 표준계약서

www.kci.go.kr

【목차】

Ⅰ. 序言: 문제의 소재
Ⅱ. 각 쟁점의 검토
Ⅲ. 가능한 입법의 선택지
Ⅳ. 현재 제출된 개정안의 검토
Ⅴ. 結語: 법령 개정의 방향

Ⅰ. 序言: 문제의 소재

현행 문화예술진흥법에 따라서 연면적 1만 제곱미터 이상을 건축하거나 일정한 용도의 건물을 건축하고자 하는 자는 건축 비용의 일정 비율에 해당하는 금액을 회화, 조각, 공예 등 미술작품(건축물 미술작품)[1]의 설치에 사용하거나 직접설치 비용의 100분의 70에 해당하는 금액을 출연하거나 문화예술진흥기금으로 납부해야 한다(동법 제9조, 동법 시행령 제12조, 제13조, 제13조의2, 제14조, 제15조, 제15조의2 참조).[2]

원래는 1972년부터 권장사항으로 규정되었던 내용이 1995년 의무사항으로 법정화된 제도로서 해당 건축주의 입장에서 보면 중요한 재산권 행사의 제한에 해당한다.[3] 한

1) 최근 문화체육관광부는 건축물 미술작품의 범위를 '매장문화재'로 확대하는 법률개정안(제12조 제4항 3호의 신설)을 마련하여 현재 법제처 심의중이다. 건축물 미술작품의 설치를 법정의무화한 문화예술진흥법 제9조가 동법 제2장「문화예술 공간의 설치」에 있는 규정인 만큼, 차후에 조형예술 이외의 예술이나 문화공간(공연이나 전시를 위한)의 설치 등으로까지 확대하는 것이 바람직하다.

2) 법무부 블로그 <http://blog.daum.net/mojjustice/8707011>, 검색일 : 2014. 10. 1., 이 제도는 원래 프랑스에서 예술가의 생계보장과 대중에 대한 예술교육을 위하여 처음 고안되어(柴田 葵,「文化の 1%システムの日本における展開」,『文化經濟學』第6卷 第3号, 2009年, 91~103쪽, 특히 Ⅱ. 1.) 미국(J. F. Kennedy 대통령 시절 도입) 등 여러 나라로 퍼졌다.

3) 대부분의 나라에서 건축물 미술작품(Arts-in-Architecture) 제도는 공공건축물에 원칙적으로 적용되는 제도였으나 우리나라는 반대로 민간건축물부터 적용되었기에 이는 명백히 사유재산권에 대한 제한의 성격을 갖고, 사후관리나 과태료 등 다른 나라에서는 볼 수 없는 법률문제가 발생한다.

www.kci.go.kr

국문화예술위원회에서 운영하는 공공미술포털(www.publicart.or.kr)에 따르면, 전국에 설치된 건축물 미술작품은 2014년 10월 31일 현재 총 14,435점, 금액으로 환산하면 1조 원에 넘는다.

그런데 이들 미술작품에 대한 수명주기(life span), 사후관리규정이 제대로 갖추어지지 않아 지난 20년간 의무적으로 설치되었던 많은 작품들이 흉물로 전락되어 최근 언론에서 그 문제점이 지적된 바가 있다.[4] 이하에는 이러한 문제를 해결하기 위한 법개정의 방향을 어떻게 정립할 것인지를 살펴보고자 한다. 이를 위하여 먼저 관련 쟁점들을 하나씩 검토한 후(Ⅱ), 입법자가 선택할 수 있는 선택지를 살펴본 다음(Ⅲ), 이러한 관점에서 현재 국회에 제출된 개정안의 내용을 비판하고(Ⅳ) 마지막으로 입법의 방향을 제시하고자 한다(Ⅴ).

Ⅱ. 각 쟁점의 검토

1. 사후관리의 개념과 범위

법령에 규정을 마련하기 위해서는 가장 먼저 규율의 대상을 확정하여야 하는바, 따라서 건축물 미술품에 대한 사후관리의 개념(범위)을 어디까지로 볼 것인가가 관련 규정 마련의 출발점이 된다.

그런데 사후관리의 개념을 정의하기에 앞서서 먼저 분명히 하여야 할 점은 관리행위란 본래 소유권 행사의 한 측면에 다름 아니라는 사실이다. 소유권이란 '법률이 정하는 범위 내에서 소유물을 사용, 수익, 처분할 수 있는' 권원을 말하는바(민법 제211조), 관리행위란 처분행위에 대립되는 개념으로서 '보존' 및 '대상의 성질을 변경시키지 않는 한도 내에서의 이용, 개량'을 의미한다(민법 제118조 참조).[5]

---

4) 박영수 기자, "지자체 작품 수난: 생색내기 설치·나몰라라 방치… 흉물된 '예술'", 2014. 2. 24. 문화일보 기사, <http://media.daum.net/society/others/newsview?newsid=20140224120105690> 검색일 : 2014. 10. 31 ; 안성식 기자, 깨지고 녹슬고 담뱃재 묻고…억대 미술품들의 굴욕, 2013. 9. 23. 중앙일보 기사

5) 지원림, 『민법강의(제12판)』, 홍문사, 2014, 291쪽 참조.

www.kci.go.kr

그럼에도 불구하고, 이처럼 본래는 개인의 자유에 맡겨진 소유물(건축물 미술작품)에 대한 소유권 행사의 한 측면(관리)에 법령이 개입하는 것이 정당화되는 것은 어디까지나 그 대상이 갖는 공공적 성격에 기인하는 것이고, 따라서 이 때는 재산권 제한입법의 한계(평등원칙 및 비례성, 최소개입의 원칙)가 엄격하게 적용된다.

사후관리의 개념을 규율하는 방식은 관리대상을 확정하는 기준에 따라 달라지는바, ▷설치 당시의 현상(現狀) 유지를 엄격하게 요구할 것인지 아니면 일정한 기준, 즉 허용한도를 정하고 그 이상의 상태를 유지할 것을 요구하는 데 그칠 것인지, ▷후자(後者)의 경우는 다시 객관적 기준을 정할 수도 있고(가령 최초 감정가격을 기준으로 기간경과에 따른 감가상각을 한 기준가치를 유지할 것) 아니면 주관적 기준을 쓸 것인지(가령 주위경관을 해치거나 보는 이에게 혐오감을 주지 아니할 것), ▷설치 당시부터 존재하였던 흠(원시적 하자)까지도 규율대상에 포함시킬 것인지 아니면 건물에 부합한 작품은 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률(제9조)이나 주택법(제46조), 건설산업기본법(제28조), 그렇지 않은 작품은 민법(제580조, 제667조, 제668조 등) 등 다른 하자 관련 법률에 맡기고 설치 이후 발생하는 관리 문제에만 집중할 것인지를 결정하여야 한다.

생각하건대 ▷건축물 미술작품의 사후관리에 대한 법령의 규율이란 원래는 개인 사이의 문제에 법률이 공공(미술)의 관점에서 개입하는 것인 이상, 설치 당시의 현상을 엄격히 유지하도록 요구하기보다는 일정한 하한선(최소기준)을 정하고 그 이상의 상태를 유지하도록 하는 것이 비례성 내지 최소개입의 원칙에 부합하고, ▷그럴 경우에 1차적으로는 객관적인 기준을 정하되 건축물 미술작품의 종류와 형태, 규모 등이 다양함을 고려하여 2차적으로 주관적 기준을 동원하되, 이 때에도 제3기관(예를 들어 독립된 전문가들로 구성된 위원회)이 판정하도록 하는 것이 바람직하며, ▷원시적 하자는 미술작품 설치계약(도급계약) 자체의 위반으로서 이를 다른 계약위반(가령 설계도서에서 합의한 재료나 수치에 미달하는 시공을 하거나 아예 시공조차 하지 않은 것)과 달리 다루어야할 필요성이 없으며 오히려 이를 달리 다룰 경우는 법률적으로 부당한 결과('같은 것은 같게, 다른 것은 다르게'라는 정의의 원칙에 반하는 결과)에 이를 수 있으므로 원시적 하자는 사후관리의 대상에서 제외하는 것이 타당하다.

www.kci.go.kr

2. 사후관리권의 주체

건축물 미술작품의 소유권은 작가와 계약을 체결하고 제작 및 설치를 맡긴 건축주가 처음부터 이를 취득한다(미술작품이 건축물의 일부를 구성하는 경우는 작가가 1차적으로 소유권을 취득한 후 보수를 지급받음과 동시에 건축주가 이를 승계한다는 주장이 있기는 하지만 결론적으로 건축주가 소유권을 취득한다는 점에서는 일치하므로 이 점에 있어서는 견해의 대립이 무의미하다).

사법상 관리권을 갖는 건축주(혹은 그 승계인)가 자신의 관리권을 제대로 행사하는 경우는 어떠한 공법적 개입도 필요하지 않음. 그러나 관리권을 행사하지 않고 방치하거나 잘못 행사하여 미술작품이 흉물이 되고 그로 인하여 사회적 문제가 발생하는 상황에 이르면 이 때 비로소 공법적 개입이 요구됨. 물론 이러한 상황은 작가의 입장에서는 저작권에 대한 침해가 되기도 하지만(이에 관해서는 항을 바꾸어 바로 다음 항에서 논의하겠음), 여기서 공권력의 개입을 정당화하는 것은 이로 인하여 침해되는 공공의 이익이 1차적 보호대상이다. 그러므로 이 때 공권력은 헌법 제10조(인간으로서의 존엄과 가치의 존중)와 제34조 제1항(인간다운 생활을 할 권리) 그리고 前文(문화 영역에 있어서 각인의 기회 균등)의 문화국가원리에 따른 공중(公衆)의 문화향유권의 대변인으로서 개입하는 것이라고 보아야 할 것이다.[6]

다른 한편, 이와 차원을 달리하는 문제로서 건축주의 관리권 행사가 다른 사람의 권리, 특히 작가의 저작권을 침해할 수 있음. 심지어 건축주가 소유권(관리권)을 물건의 용법에 좇아서 적극적으로 행사한 경우에도 소유권과 저작권의 충돌이 발생할 수 있다.[7] 소유자와 작가 사이의 이러한 분쟁은 원칙적으로 사인(私人) 사이의 이해의 충돌이지만, 우리 헌법 제22조 제2항은 저작권 제도의 창설과 그 법적 보장의 의무를 국가에

---

6) 권영성, 『헌법학원론(2005년 개정판)』, 법문사, 2005, 538쪽 이하; 성낙인, 『헌법학(제5판)』, 법문사, 2005, 363쪽 이하.

7) 이 문제에 관하여는 이준형, 「미술저작물에 있어서 저작권과 소유권의 충돌」, 『스포츠와 법』 제10권 제3호, 2007. 8., 127~154쪽; 이상정, 「소유권과 저작권의 충돌과 조화에 관한 일고」, 『산업재산권』 33호, 2010, 12., 231~265쪽; 구본진, 『미술가의 저작인격권』, 경인문화사, 2011, 특히 제4장 제1절 Ⅱ. 참조.

www.kci.go.kr

적극적으로 부여하고 있기에 이 경우 공권력의 개입은 전문적 창작자의 저작권에 대한 옹호의 성격을 가진다.

요컨대 여기서 말하는 사후관리권이란 본래 의미의 관리권능(소유권의 일부 권능)을 의미하는 것이 아니라 공익의 관점에서 예외적인 상황에 개입하는 행정적(규제적) 의미의 관리권한을 말하는 것이다. 그리고 이러한 관리권한에도 다시 위에서 본 것처럼 성격을 달리하는 두 가지 차원이 있다.

그런데 건축물 미술작품 제도의 취지는 1차적으로 공공의 장에서 미술작품을 감상할 수 있는 기회를 확대하는 데에 있다. 따라서 그와 같은 행정목적의 달성을 위협하는 사태(자발적 사후관리의 방기 내지 해태)를 방지하기 위한 특별규정이 필요하게 된다.

반면에 건축물 미술작품은 건물상태의 영향을 받는다는 점을 제외하고는 작가의 저작권이 다른 공공미술작품 작가의 그것과 본질적으로 다르지 않기에, 적어도 사후관리라는 점에서 별도의 특별규정을 마련할 필요는 없고, 다만 건축물 미술작품의 유지보존 및 복구를 강제함으로 인하여 작가의 저작권에 대한 반사적 효력은 있을 수 있는데 이는 그 범위 내에서 규정을 마련하면 충분하다.

3. 사후관리의무의 귀속

앞서 2.에서 보았듯이 본래적 의미의 관리(소유주에 의한 관리)에서는 관리의무자는 계약에 의하여 결정된다. 가령 미술품의 제작물공급계약에서 작가가 설계 및 제작, 설치의 의무만을 부담하기로 한 경우 설치 후 사후관리의 의무는 별도로 지지 않는 것이 원칙이다.

물론 설계 및 제작, 설치 과정에서 오시공이나 미시공이 있어 이로 인하여 하자가 존재하는 경우는 계약위반이므로 계약책임을 부담한다.[8] 그리고 앞서 1.에서 언급하였듯이 이러한 하자(瑕疵)에 대한 담보책임은 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률, 주택

8) 가령 대법원 1998. 3. 13. 선고, 95다30345 판결(공1998, 996)에서 엿볼 수 있듯이 실무에서는 이를 「미시공 하자」라고 부른다.

www.kci.go.kr

법, 건설산업기본법, 민법 등 다른 법률에서 규율하고 있으며, 여기에서 말하는 사후관리의 대상은 아니다.

현실에서는 제작자와 이른바 애프터서비스(AS) 약정을 따로 맺거나 제작자가 자발적으로 애프터서비스를 약속하는 경우가 많은데, 이런 경우는 '그 기간 내에 발견한' 결함에 대하여 제작자가 무상으로(혹은 일정한 대가를 받고) 수리 혹은 교환을 해주므로, 소유자는 사후관리의 부담을 제작자에게 부과시킬 수가 있다.

이에 반하여 여기에서 말하는 사후관리란 공권력(구체적으로는 지방자치단체)에 의한 소유자에 대한 관리감독을 의미하는 것이므로 사후관리의무는 결국에는 소유자에게 귀속한다. 다시 말해서 건축물 미술작품의 사후관리란 그 소유권에 대한 공적 부담에 다름 아니다.

4. 건축물 양도의 경우

만약 건축물 미술작품의 소유자가 그 작품을 다른 사람에게 양도하면 양도인은 더 이상 사후관리의무를 부담하지 않고 대신에 그로부터 작품을 양수한 양수인이 그 의무를 승계하게 된다고 보아야 할 것이다.[9] 그렇게 보지 않고 양도인(혹은 최초의 건축주)이 양도 후에도 관리의무를 부담한다고 보는 것은 현실에 맞지 않고 또 관리의 가능성이 없어 그 효율성도 거두기 어렵다.

물론 미술품 양도계약에서 특별한 사정(가령 양도인이 관리경험과 능력, 의욕이 있는 경우)으로 인하여 미술품에 대한 관리 사무를 양도인이 계속해서 부담하기로 하는 약정을 양도인과 양수인이 한 경우도 있을 수 있다. 그러나 이 경우에도 지자체는 사후관리

9) 참고로 집합건물법 제27조 제2항은 "구분소유자의 특별승계인은 승계 전에 발생한 관리단의 채무에 관하여도 책임을 진다"고 하고, 나아가 대법원 2003. 2. 11. 선고, 2001다47733 판결(공2003, 773)은 하자담보추급권이 집합건물의 분양계약의 당사자가 아닌 양수인에게 귀속한다고 판시하였다. 또한 경관법 제19조 제1항 2문은 "경관협정의 효력은 경관협정을 체결한 토지소유자등에게만 미친다"고 하면서도 동법 제24조 제2항은 "경관협정이 제21조제2항에 따라 공고된 후 경관협정의 대상이 되는 구역에서 협정체결자인 토지소유자등으로부터 권리를 이전 또는 설정 받은 자 중 대통령령으로 정하는 자는 협정체결자로서의 지위를 승계한다. 다만, 경관협정에서 달리 정한 경우에는 그에 따른다"고 하여 예외를 광범위하게 인정하고 있다.

www.kci.go.kr

를 양수인에게 여전히 요구할 수 있고, 다만 양수인은 양도인에 대한 관계에서 양도인에게 계약상 의무이행(관리행위)을 요구할 수 있는 채권이 있을 뿐이다.[10]

이처럼 사후관리의 부담은 건축물 미술작품 자체의 소유권에 부착되어 함께 이전되는데, 문제는 현행법령상 건축물 미술작품의 관리공부(公簿)는 건축물 자체의 관리대장과 별도로 작성, 관리되기 때문에 건축물을 구입하고자 하는 사람이 그 미술작품의 공부까지 열람 확인하지 아니하고 건축물을 구입할 경우에 자신이 의도하지 않은 부담을 지게 된다는 점이다. 지금까지 건축물 미술작품과 관련한 부담은 일정 규모 이상의 건축물을 '건축하려는' 자에게만 지워졌지만, 앞으로 사후관리제도가 도입되면 그와 같은 부담은 일정 규모 이상의 건축물을 '구입하려는' 자에게도 지워질 것이기 때문이다. 이로 인한 사회적 혼란을 막기 위해서는 건축물대장과 건축물 미술작품의 관리공부를 통합하여 일회적으로 공시하는 방법이 있기는 하지만, 그 실현에는 천문학적인 재정의 투입과 긴 준비기간이 필요하다.

5. 사후관리의무의 존속기간

미술작품 양도의 경우와는 별도로, 미술작품 자체의 수명주기를 설정하면 사후관리의무의 전체적인 존속기간을 제한할 수 있다. 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률, 주택법, 건설산업기본법, 민법의 하자담보책임기간은 대체로 공사의 종류나 사용한 건축재료에 따라서 그 기간을 달리 정하고 있다.[11] 건축물 미술작품의 경우는 그밖에도 설치위치에 따른 주위환경의 영향, 불특정 다수와의 접촉정도, 사용한 기법, 나아가 사회적, 경제적, 예술적 평가가치 등을 고려하여야 하며, 그 결과 법령에서 그 가운데에 몇 가지 기준을 가지고 획일적으로 규정하기가 적당하지 않다.

바람직하고 또 유일하게 가능한 방식은 건축주와 작가가 처음 제작계약 단계에서 독립적인 전문가의 관여 아래에 앞으로 완성시킬 해당 미술작품의 수명주기를 합의하는

10) 따라서 양수인은 일단 관리행위를 한 후 그 비용(손해)을 양도인에게 상환(배상)받을 수 있다.
11) 이에 관해서는 윤재윤, 『건설분쟁관계법(제5판)』, 박영사, 2014년의 각 해당 부분을 참조.

www.kci.go.kr

것이다. 다만 이럴 경우 차후에 건축물의 소유권을 미술작품의 소유권과 함께 승계하고자 하는 자가 매수 여부를 결정하는 데 있어 참조할 수 있도록 이를 공시하기 위한 수단이 필요하다.

수명주기를 사후관리의무의 존속기간으로 보면, 수명주기가 만료하기 이전에 한하여 관리의무가 있다는, 즉 공권적 개입이 가능하다는 의미가 된다. 반면에 수명주기가 만료한 미술작품에 대해서는 적어도 공공미술의 관점에서 법령에 기한 어떠한 개입도 허용되지 아니한다.

그러나 소유자에 의한 그 이후의 미술작품의 물리적, 법률적 처분(변경 포함)에 대해서는 저작자의 권리 옹호자라는 관점에서 개입이 정당화되는데, 이것은 수명주기 기간 동안 가려져 있었던 저작권 일반의 문제가 전면에 나선 것이므로, 건축물 미술작품에 고유한 문제는 아니다.

반면에 수명주기 만료 이전에 소유자가 사후관리의무를 면하거나 혹은 감경하기 위하여 기존의 미술작품을 처분하고 사후관리가 간편하거나 비용이 적게 드는 다른 미술작품으로 대체하고자 할 경우에 이를 어떤 절차를 밟아서[12] 어떤 기준에 따라서[13] 허용할 것인지는 규정을 둘 필요가 있다.

6. 사후관리권의 행사요건(국가의 개입이 정당화되는 경우)

우리 헌법 제35조 제2항은 "국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다"고 선언한다. 여기에 해당하여 건축물 미술작품의 사후관리에 대한 고권적 개입이 정당화되는 사안으로 여기에서 생각해볼 수 있는 것으로는 다음과 같은 경우가 있다.

12) 가령 설치할 때와 마찬가지로 독립적인 전문가(집단)의 판정을 다시 거치도록 할 것인지 여부

13) 가령 이미 지난 기간 동안에 공공미술작품로서의 역할을 한 사실을 고려하여 대체작품의 설치비용을 감액할 것인지 여부

www.kci.go.kr

먼저 사람(관리의무자 자신을 포함)의 신체나 재산에 대한 위해(危害)가 발생할 가능성이 있는 경우로서 예를 들어 미술작품 자체의 안정성이 크게 훼손되어 조만간 붕괴의 위험이 있는 때에 개입이 정당화된다.

다음으로 헌법과 법률에서 보장하는 대중의 문화향유권을 침해하거나 침해할 우려가 있는 경우로서 예를 들어 미술작품의 파손이나 오염이 작품성을 크게 훼손하거나 아예 박탈할 정도에 이른 때가 여기에 해당한다. 이런 경우는 대개가 작가의 저작권(특히 동일성 유지권 등 저작인격권)도 함께 침해하는 것이 보통이기 때문에 저작권법에 따른 저작자의 구제수단(손해배상 등)이 가능하지만 이와 별도로 대중의 문화향유권 보호의 차원에서 국가기관의 개입이 요구된다.

마지막으로 가장 논란이 되는 것은 과연 도시계획의 담당주체(보통은 지자체)가 문화경관의 유지 조성을 위하여 사유재산의 관리에 어느 정도까지 개입할 수 있느냐 하는 문제이다. 이를 긍정하면 지역별로 선택적 개입이 일어날 수도 있고 또 소유자는 단순히 현상 유지 차원을 넘어서는 사후관리를 요구받을 수도 있다(물론 경제적 비용부담이 추가로 없고 또 저작권 문제는 논의로 한다는 전제에서). 경찰국가 또는 형식적 법치주의 모델이 극복되고 적극적 급부행정이 일반적으로 인정되는 현대행정의 경향에 비추어보면 긍정할 수 있겠으나 어디까지나 이러한 개입은 행정지도와 같은 소프트(soft)한 방식 또는 적절한 보상을 하는 방식을 사용할 때에 한하여 허용하는 것이 원칙적으로 바람직할 것이며, 또한 평등권 침해의 소지가 없도록 유의하여야할 것이다.[14]

7. 사후관리의무의 내용

건축물 미술작품의 사후관리에 관하여 행정주체가 私人인 소유자에게 요구할 수 있는 것은 적정한 사후관리의무의 이행이다. 어느 정도의 사후관리의무가 적당한지에 관하여는 사후관리 대상의 문제로서 앞서 1.에서 다루었으므로 여기에서는 생략하기로 한다.

14) 참고로 현행 경관법 제19조 제5항 7호는 토지소유자 등 전원이 경관협정을 맺을 때에 반드시 작성하여야 하는 경관협정서에는 '경관협정 위반 시 제재에 관한 사항'을 포함하도록 하고 있다.

www.kci.go.kr

사후관리의 비용을 현행 비용부담의 범위 내로 유지한다고 하더라도 문제는 남는바, 현행 제도에 따르면 건축주는 최초 건축 당시에 1회적인 출연만 하면 더 이상 의무이행의 부담이 없었으나(일회적 급부의무), 사후관리 제도를 도입하면 소유자는 지속적으로 의무이행의 부담이 있다(계속적 급부의무).

이러한 사후관리의무를 당사자 사이의 합의가 아니라 법령에 의하여 일방적으로 부과할 경우는 적절한 보상을 하느냐에 따라서 특별희생의 법리가 직접 적용되거나 아니면 공용수용의 법리가 유추 적용될 것이다. 공공목적을 위한 사무의 비용을 종국적으로 특정한 개인이 부담한다는 점에서 결국에는 부담금의 성격을 갖게 된다.

반면에 사후관리의무를 건축주와 행정주체 사이의 계약에 의하여 부과하면 행정계약으로서 국가계약법이나 지방계약법의 적용을 받을 수 있다. 이 경우는 건축주가 공공기관인 경우와 私人인 경우가 적어도 사후관리에 관한 한 동일하게 처리된다.

이 문제는 과연 어떤 식으로 관련법령을 개정할 것인지를 정하는 데 있어서 기본관점을 어떻게 잡을 것인지와 직결되기 때문에 항을 바꾸어서 자세히 살펴보고자 한다.

III. 가능한 입법의 선택지

1. 논의의 출발점

현행법률 하에서 건축물 미술작품의 사후관리 제도를 새롭게 도입한다고 할 때에 그 법적 성격을 어떻게 볼 것인가가 법적 규율을 어떻게 할 것인지를 논의하기 위한 출발점이 된다. 따라서 먼저 이 점을 살펴본 다음에 나아가 대안적 방식으로는 어떤 것이 있으며 현행 방식과 대안적 방식의 장단점과 그 한계가 무엇인지를 살펴볼 필요가 있다.

www.kci.go.kr

2. 부담금 방식

(1) 부담금의 의의 및 종류

부담금이란 국가 또는 공공단체가 광의의 공익사업에 충당하기 위하여 사업에 드는 경비의 전부 또는 일부를 그 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에게 부담시키는 공법상의 금전급부의무를 말한다.[15] 전통적으로 부담금은 공익사업 중 특정한 경우에 한정하여 제한적으로 사용되었으나 오늘날에 와서는 공익사업 전반에 대하여 보다 일반적으로 인정되는 추세이다.

문화예술기금의 조성이 공익사업이라는 데에는 이견이 없지만, 개인 소유의 건축물에 미술작품을 설치하는 것이 과연 언제나 공익사업인지는 명확하지 않다. 이는 문화예술진흥법 제9조 제1항에서 단순히 전체건축비의 일정 비율에 해당하는 금액을 "미술작품의 설치"에 사용하도록 규정하고 있기 때문이다. 그러나 이에 대해서는 같은 법 시행령 제12조 제4항 2호가 "미술작품으로 인정할 만한 공공조형물"이라고 하고 있으므로, 이를 근거로 같은 조항 1호의 조형 예술물 또한 적어도 대중에 공개될 것을 요건으로 한다고 합목적적으로 해석할 수 있고, 그렇게 볼 경우 미술작품의 설치비용 부담을 부담금으로 볼 수 있다.[16]

건축물 미술작품의 설치 내지 문화예술기금의 출연을 부담금의 이행으로 볼 경우, 이를 다시 인적(人的) 공용부담과 이행의무확보수단 중 어느 것으로 볼 것인지 논란이 있을 수 있고, 전자(前者)로 볼 경우에 부담금의무를 지는 자를 수익자로 볼 것인지, 원인자(손괴자 포함)로 볼 것인지 검토하여야 한다.

제도설계자의 입장에서 보면 이행의무확보수단(유도적 부담금)으로 보는 게 가장 재량이 많이 인정되겠으나[17] 자칫 행정편의로 흘러 국민의 재산권을 침해하고 권리구제에

15) 부담금관리법 제2조 참조.

16) 이는 가령 학계와 실무에서 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제25조의2에 따라 징수하는 '부과금'을 그 명칭 여하에도 불구하고 부담금으로 보는 것과 같은 맥락이다.

17) 수도권정비계획법에 따른 과밀부담금, 장애인고용촉진 및 직업재활법에 따른 장애인 고용부담금 등이 여기에 해당한다.

www.kci.go.kr

만전을 기하지 못하며 사실상 제재에 해당하는 것을 집행하면서 엄격한 절차적 통제를 받지 못하게 될 우려가 있다. 또한 금전만 납부하면 행정상 의무가 면제된다는 의식을 조장할 우려도 있다.

이러한 논의는 제도설계의 내용을 결정하는 데에는 참조가 될 수 있지만, 건축물 미술작품의 사후관리비용을 누가 부담하느냐에 관한 정책결정을 구속하는 정도는 아니므로, 여기에서는 더 이상 논의하지 않기로 한다.

다만, 사후관리의 내용을 법령에서 손해배상 혹은 보수공사로 규정할 경우는 원인자부담[18] 혹은 수익자부담[19]으로 그 법적 성격이 정해질 수는 있을 것이다.

(2) 부담금에 관한 입법원칙

이러한 부담금은 준조세에 다름 아니므로, 그동안 행정편의적 징수금이라는 비난을 받았다. 실제로 그동안 부과·징수의 법적 근거에 조세법률주의와 같은 엄격성이 요구되지도 않았고, 부과·징수상의 투명성과 공정성에서도 문제가 많았으며, 특별회계나 기금에 편입되어 용도 또한 예산의 일반원칙이 지켜지지 못하였다.

이에 대하여 헌법재판소는 이미 헌재 1998. 12. 24. 98헌가1, 헌재 1999. 10. 21. 97헌바84 등에서 다음과 같은 원칙을 선언하였다. 즉, ▷부담금 납부의무자들이 일반인과 구별되고 동질성을 지니는 특정 집단일 것, ▷부담금의 부과를 통하여 수행하려는 특정한 경제적·사회적 과제와 특별히 객관적으로 밀접한 관련성이 있을 것, ▷그러한 과제의 수행에 관하여 조세 외적 부담을 질 만한 집단적인 책임성이 인정되는 집단에 대해서만 부과될 것, ▷부담금의 수입이 부담금 납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용될 것, ▷국민의 재산권을 제한하는 성격을 가지고 있으므로 평등원칙이나 비례성 원칙과 같은 재산권 제한 입법의 한계를 반드시 준수할 것 등이다.

---

18) 가령 도로법 제76조 참조.

19) 가령 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제23조 참조.

www.kci.go.kr

이에 따라 정부는 부담금에 관한 기본법인 부담금관리 기본법을 제정하고[20] 이 법에 부담금의 설치·관리 및 운영에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 개별 법률에 근거하여 설치·운영되던 각종 부담금의 신설을 억제하고, 그 관리·운용의 공정성과 투명성을 높이도록 하였다. 따라서 건축물 미술작품제도의 사후관리를 법령에서 규정함으로써 발생하는 비용부담을 국가나 지자체가 아닌 개인(건축주, 작가)에게 부과할 경우는 이 법의 원칙을 준수하여야 한다.

(3) 부담금관리 기본법에 따른 규율의 내용

부담금 부과의 근거가 되는 개별 법률에는 부담금의 부과·징수 주체, 설치 목적, 부과요건, 산정기준, 산정 방법, 부과요율 등을 구체적이고 명확하게 규정하되, 다만 그 세부적인 내용은 해당 법률이 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령, 총리령·부령이나 조례·규칙으로 정할 수 있다. 부담금관리 기본법 제3조에서는 부담금관리 기본법 별표에 규정된 법률에 따르지 않고는 부담금을 설치할 수 없도록 하고 있으므로 부담금 규정을 신설하는 경우 개별 법률에 부담금 근거 규정을 두더라도 해당 규정 외에 별도로 부담금관리 기본법 별표에 부담금 설치 근거 법률을 명시하는 것이 필요하다.

동법에 따르면 특별한 사유가 없으면 동일한 부과대상에 대하여 이중의 부담금이 부과되어서는 안 되며(동법 제5조), 부담금을 신설하는 경우 중복되는 부담금이 이미 존재하지 않는지를 반드시 확인해야 한다(동법 제6조 제3항 4호). 부담금을 신설하거나 부과대상을 확대하는 경우 그 부담금의 존속기한을 법령에 명시하여야 하고, 그 존속기한은 부담금의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간으로 설정하되, 10년을 초과할 수 없다(동법 제5조의2).

부과절차 또한 명령이나 조례·규칙에 세부사항을 위임할 수는 있지만, 법령에서 적어도 부과 통지의 방법(보통은 서면으로 하도록 규정)과 통지할 사항(부담금의 종류·금액·납부 장소와 납기 등)은 정해놓는 것이 행정편의에 따른 제도의 자의적 운영을 막

20) 2001. 12. 31. 공포, 2002. 1. 1. 시행.

www.kci.go.kr

고 부담금 납부의무자의 예측가능성을 보장하는 데에 기여할 것이다. 특히 사전에 부담금 납부의무자의 의견을 청취하거나 협의하도록 하면 재산권 침해의 비난을 줄일 수 있다.[21]

부담금 납부의무자가 납부기한을 지키지 않는 경우에는 해당 법령에서 정하는 바에 따라 가산금 등을 부과·징수할 수 있고(가산금 등은 해당 부담금의 부과목적의 정책적 중요도와 납부의무 위반 사유 등을 종합적으로 고려하여 적정한 수준이 되도록 해야 한다)(동법 제5조의3), 스스로 납부의무를 이행하지 않으면 국세징수법 또는 지방세기본법상의 체납처분절차에 따라 강제 징수할 수 있다. 부담금 납부의무자가 위법하거나 부당한 부담금의 부과·징수로 인하여 권리 또는 이익을 침해받았을 경우에 이의신청을 할 수 있도록 하는 등 적절한 권리구제 절차를 해당 법령에서 명확하게 규정해야 한다(동법 제5조의4).

부담금은 특정한 사업에 드는 경비를 충당하기 위하여 징수하는 것이므로 그 용도도 부담금 대상사업의 경비충당에 국한하여야 한다. 구체적으로는 부담금을 기금에 의하여 관리하도록 하거나 특별회계로 편성하여 관리하도록 하는 방식이 있다.[22]

3. 민관협력계약 방식

(1) 민관협력의 다층적 의의

일반적으로 사용하고 있는 民官協力(PPP: Private-Public-Partnership)이라는 개념을 살펴보면 ▷광의로는 공공부문과 민간부문간의 협력일체를 가리키는 개념으로 사용되고, ▷협의로는 이러한 협력관계 중 계약을 체결하는 경우를 가리키며, ▷최협의로는 민간부문이 주로 재정적인 투자를 하면서 시설을 건설하고 운영권 또는 소유권을 갖는 내용으로 공적 주체와 체결하는 계약을 가리킨다.[23]

---

21) 가령 도시 및 주거환경 정비법 제49조 제1항 참조.

22) 가령 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제26조 참조.

23) 김대인, 「행정기능의 민영화와 관련된 행정계약: 민관협력계약과 민간위탁계약을 중심으로」, 『행정법연구』 14호, 2005. 10., 347~376쪽 참조.

www.kci.go.kr

현재 법령상의 사용례를 볼 때 민관협력이라는 용어는 건설기술·건축문화선진화 과제추진, 양극화와 민생대책을 위한 지역사회협력, 주민생활서비스, 폐기물 해양수거 내지 처리와 관련하여 사용되고 있는바, 만약 공공기관이 건축물 미술작품의 사후관리 제도에 민간과 대등하게 참여할 경우는 여기에 그 예가 추가될 수 있을 것이다.

(2) 일반적인 민관협력과 공통점과 차이점

일반적으로 민관협력의 개념징표로서 ▷둘 이상의 행위자들을 포함하고 ▷각 참여자가 주체이며, ▷지속적인 상호작용과 행위자 상호간의 지속적 관계가 존재하며, ▷모든 참여자가 각각 무엇인가를 기여하고, ▷각자 행동의 결과에 대하여 일정정도 책임을 공유할 것을 요구한다. 이 점에서는 건축물 미술작품의 사후관리를 둘러싼 민관협력은 다른 일반적 민관협력과 공통된다.

그러나 보통의 민관협력이 기존 공공부문에서 행하던 공적임무 내지 과제의 수행에 민간을 끌어들이는 것(가령 민간위임)을 말하는데 반하여 이 경우는 거꾸로 기존 민간부문에서 행하던 사적관리에 공공부분이 참여하는 것이다. 그렇기 때문에 보통의 민관협력에서는 공적임무의 수행을 위하여 끌어들인 민간을 어떻게 통제할 것인가가 문제되지만, 여기에서는 민간부분의 시장실패를 공공기관이 어떻게 최소의 비용으로 효율적으로 보완할 것인가가 쟁점이 된다.

(3) 표준계약서의 작성 및 보급의 필요성

비록 건축물 미술작품의 종류와 재료, 제작기법은 다양하지만, 건축주와 작가 사이에 체결되는 미술작품 설치계약은 당사자, 목적물의 제작사양 및 설치사양, 급부의무의 범위 및 부속서류 등 계약의 항목은 대체로 비슷하기 때문에 표준화가 가능하다. 바람직하기로는 몇 개의 선택지를 주고 당사자가 합의하여 이 가운데 하나를 선택하도록 하는 것이다.

간헐적으로 계약을 체결하는 건축주나 작가 개인에게 상세한 계약내용의 작성을 기대하기 어려운 상황에서 표준계약서는 거래비용을 현저하게 낮추고 전형적인 분쟁 발생 소지를 줄일 수 있다.

www.kci.go.kr

특히 건축물 미술작품 제작의 경우는 사전에 지자체의 확인을 받는 단계가 있기 때문에 사실상 표준계약서를 사용하도록 적극적으로 행정지도를 할 수 있다. 그러므로 현행 제도 하에서는 굳이 계약당사자에게 표준계약서를 사용할 의무를 법령에 따로 규정할 필요는 없고, 문화예술진흥법에 지자체는 표준계약서를 마련하고 보급하여야 한다는 규정을 두면 될 것이다.[24] 이 경우에 모델표준계약서와 해설은 중앙부처(문화체육관광부) 혹은 지자체 중 일부(가령 서울특별시)에서 만들어서 다른 지자체에 제공하면 된다.

바로 이 표준계약서에 작품의 유지 보수에 필요한 서류의 제공 등 협력의무, 수명주기, 제3관리기관의 지정 등 사후관리에 필요한 사항을 모두 포함시키면 된다.[25]

(4) 관리권원 인수계약의 부적당함

그러나 중앙부처와 지자체의 개입은 어디까지나 건축주와 작가가 사용할 표준계약서의 제정과 보급에 그쳐야할 것이다. 만약 여기서 더 나아가 건축주가 작가 혹은 제3자에 대하여 갖는 권원의 일부를 관리 목적으로 공공기관이 스스로 인수하는 것은 원칙적으로 바람직하지 않고 현실적이지도 않다.

(5) 행정계약법의 개정 검토 필요

국가나 지자체가 건축주로서 건축물 미술작품을 발주하는 경우에는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(국가계약법)이나 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(지방계약법)에 문화예술진흥법과의 연결규정을 둘 필요가 있는지 추가적인도 검토가 필요하다.

---

24) 이와 유사한 규정의 예로서는 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제28조 제4항 참조("특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 이 법을 적용받는 건물과 대지 및 부속시설의 효율적이고 공정한 관리를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 표준규약을 마련하여 보급하여야 한다.")

25) 참고로 경관법 제19조 제5항 8호는 경관협정서에 포함할 사항을 조례로서 정하도록 하고 있다.

www.kci.go.kr

4. 두 방식의 비교

(1) 부담금 방식의 장점

첫째, 부과 요건(대상)과 절차 그리고 이의제기 및 구제절차를 법률에서 정해놓아야 하므로 자의적 행정개입의 소지를 줄이고 통일적, 획일적 처리가 가능함으로써 행정의 투명성을 높일 수 있다.

둘째, 부과 요건과 절차에 한하여 구체적인 내용의 일부는 법률에서 하위 명령이나 조례에 위임할 수 있기 때문에 법정화에 따른 현실대응력의 상실 문제도 방지할 수 있다.

셋째, 납부의무자가 의무를 이행하지 않은 때에는 가산금을 부과할 수 있고 또한 국세나 지방세와 같이 강제적으로 징수할 수도 있다.

넷째, 부담금의 사용용도를 지정할 수 있으므로, 추징된 재원을 기금이나 특별회계로 편성하여 관리하기도 용이할 것이다.

(2) 부담금 방식의 단점

첫째, 高權的 개입의 성격이 보다 강한 만큼 법률유보의 원칙이 원칙적으로 엄격하게 적용되기 때문에 세밀한 입법이 필요하다.

둘째, 구체적인 사안의 특수성을 고려한 개별적 처리가 곤란하다.

셋째, 모든 절차에 행정력이 동원되어야 하므로 행정비용이 늘어날 우려가 있다.

넷째, 징수에 일반재정이 투입됨에도 불구하고 징수한 부과금을 일반재정에 돌릴 수 없으므로 재정에 부담을 초래할 수 있다.

(3) 민관협력계약 방식의 장점

첫째, 구체적인 사안의 특수성을 고려한 개별적 처리가 용이하다.

둘째, 당사자의 자발적인 협력이 제대로 발휘되는 경우는 행정력의 불필요한 동원을 아낄 수 있다.

www.kci.go.kr

셋째, 반드시 사후관리 단계에 국한하지 않고 계약의 준비 또는 체결 단계부터 공권력의 개입이 가능하다.

넷째, 당사자가 납부한 비용으로 기금을 조성하는 것이 불가능하지 않고 또 외부전문가의 협력을 받기에 용이하다.

(4) 민관협력계약 방식의 단점

첫째, 자의적 처리의 위험성이 있고 당사자의 예견가능성을 제한한다.

둘째, 당사자의 자발적인 협력을 받지 못하는 경우는 오히려 사후적 분쟁해결에 행정비용이 더 들어갈 가능성도 있다.

셋째, 제도의 성공 여부를 좌우할 계약전문가의 육성 또는 장치(표준계약서 등)의 마련에 비용과 시간이 소요된다.

넷째, 우리나라를 비롯한 대부분의 나라에서 제도 자체에 대한 이해가 아직까지 초보 단계에 머물러 있다.

(5) 小結

앞서 2.에서 본 것처럼 법정 기준 이상의 건물을 건축하고자 하는 건축주로 하여금 건축비의 일정 비율에 추가로 출연하도록 하고 그 돈으로 공공미술품을 설치하도록 하는 건축물 미술작품 제도는 일정한 행정목적(문화국가이념의 실현)의 달성을 위한 부담금 제도에 다름 아니다.

오늘날 사회문제로 대두하고 있는 이들 작품의 사후관리 역시 결국은 그 비용부담을 누가 하는가의 문제이다. 작품의 소유자에게 이를 부담시킬 경우는 기존의 부담을 가중하지 않는 한, 건축물을 건축할 당시 건축주가 지불하는 비용 내에서 사후관리비용을 충당하여야 한다(반면에 문화예술기금에의 출연으로 갈음하는 경우는 출연한 금액의 일부를 사후관리에 사용할 것인가가 문제되므로 추가적인 부담은 처음부터 문제되지 않을 것이다).

건축물 미술작품의 설치에 드는 비용 중 얼마만큼을 사후관리비로 유보할 것인가는 미술작품의 종류와 소재 등에 따라서 다양하므로, 건축주가 제출한 계획안을 전문기관

www.kci.go.kr

에서 심의하면서 협의하여 결정하는 것이 바람직하다.

따라서 2.와 3.의 방식 가운데 어느 방향으로 나갈 것인가에 대하여 살펴보면, 미래를 대비하는 장기적인 관점에서 또한 오늘날의 추세(시대이념)를 고려할 때 민관협력계약 방식을 원칙적으로 채택하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 아직까지 우리 사회가 과도기에 있고 또 제도 실시의 경험도 부족하기 때문에 보조적으로 공법적 장치(시정명령, 기금운용, 행정지도 등)를 추가하는 것이 적당하다. 또한 이러한 보조적 수단은 개정법률 시행 이전의 건축물 미술작품에 대한 사후관리 문제를 처리하는 데에도 필요하다.

반면에 시정명령은 강력하기 때문에 예외적으로만 허용될 수 있고, 권고와 같은 행정지도는 따로 규정이 없이도 가능하지만 위반행위자에게 불이익을 줄 수 없어 실효성이 떨어진다.

그보다는 사후관리비용을 사회적으로 관리하고 미술품을 활용한 교육프로그램을 개발하며 관련전문가를 육성, 지원하는 데에 효과적인 제도를 새로이 도입하는 것이 바람직하다. 기금 제도가 특별회계 제도에 비하여 예산의 이월, 전용, 목적 외 사용에 관한 특례가 거의 인정되지 않아서 자금의 보존에 유리하면서도 그 적극적 운영이 가능하고 또 외부전문가의 관여를 이끌어낼 수 있다. 기금 제도에 관하여는 다음에서 항을 바꾸어 살펴보도록 하겠다.

5. 基金의 설치 운용

기금의 설치는 국가나 지자체가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써만 가능하다. 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금(따라서 세입세출예산으로부터 자유로운)은 법률에서 정한 경우 이외에는 허용되지 아니한다.[26]

기금 제도의 도입방식은 기금법률을 제정하는 것과 기존법률에 기금규정을 두는 것 두 가지가 있다. 오늘날에는 국가재정법(지방자치단체 기금관리기본법)과 국가회계법

26) 국가재정법 제5조에 따른 별표2 참조. 보건 영역을 소재로 한 연구이지만 부담금과 기금의 헌법상 문제점에 관하여는 김성수/ 이덕연, 「국민건강부담금과 건강기금의 헌법적 문제점」, 『공법연구』 32집 5호, 2004, 707~736쪽 참조.

www.kci.go.kr

에서 기금에 관한 일반적인 규정들을 거의 망라하여 두고 있고 또 이들 법률 자체가 다른 법률보다 우선해서 적용되기 때문에 독자적인 기금법률을 제정하거나 기금규정을 상세하게 둘 필요는 대폭 줄어들었다.

건축물 미술작품의 설치를 위하여 건축주가 출연하여야 하는 비용 중 일정금액을 사후관리에 사용하기 위하여 유보할 경우, 유보금의 관리를 건축주에게 맡길 경우는 그의 다른 일반재산과 혼용되어 가령 건축주의 채권자로부터 압류되거나[27] 혹은 채권자가 이를 다른 곳에 써버릴 위험성이 상존한다.

또한 기금 제도가 도입되기 이전에 설치된 미술품의 사후관리가 건축주에 의하여 자발적으로 이루어지지 않은 경우에도 관리자금이 투입될 필요가 있다.

문제는 문화예술진흥법에 이미 문화예술진흥기금의 설치규정(제16조)이 있고 기금운용주체가 기금의 관리 운용을 위탁받아 하고 있는바,[28] 하나의 법률에서 두 개의 기금을 설치할 수 있는지, 또 그것이 만약 가능하다면 양계정의 엄격한 분리를 어떻게 담보할 것인지를 해결해야 한다.

하나의 법률에서 두 개의 기금을 설치할 수 있는가는 선례가 없을 뿐이지 이론상 불가능한 것은 아니다. 문화예술의 진흥이라는 큰 틀과 건축물 미술작품의 설치 관리라는 하위제도는 개념상 구분이 가능하다. 양 계정의 엄격한 분리를 위해서는 기금관리주체로 하여금 기금의 회계기관인 기금출납명령관 내지 기금출납 공무원(직원)을 별도로 임명하도록 하고[29] 기금의 계정설정 및 구분경리를 법령에서 선언하는 등[30][31] 가능한 모든 조치를 취하도록 하면 된다.

그밖에도 ▷새로 신설될 사후관리기금의 목적을 이들 미술품의 유지 보수에 국한할 것인지 아니면 미술품을 이용한 교육프로그램의 지원 등으로 넓게 잡을 것인지, ▷현형

27) 물론 신탁을 할 경우는 그러하지 아니하다(신탁법 제22조 참조).

28) 그밖에도 문화콘텐츠 기금법제의 역사적 변천에 대하여는 최병규/ 한정미, 『문화콘텐츠 관련 기금의 현황과 법적과제』, 한국법제연구원, 2004, 특히 제2장 15~31쪽을 참조.

29) 장애인 고용 촉진 및 직업재활법 제73조 참조.

30) 고용보험법 제82조 참조.

31) 사회기반시설에 대한 민간투자법 제33조 제2항 참조.

www.kci.go.kr

법률 제9조 제2항에서 규정하는 기금출연의 「기금」을 기존의 문화예술진흥기금에서 새로 신설될 사후관리기금으로 변경하는 것이 타당한지, ▷신설기금의 경우도 한국문화예술위원회를 국가재정법 제74조 제1항에 따른 기금운용심의위원회로 볼 것인지(현행법률 제30조 제2항 참조) 등등을 검토 결정하여야 한다.

그러나 기금은 어디까지나 나중에 사후관리의 필요성이 발생하고 그 재원이 필요한 때를 대비하여 건축주가 미리 유보한 부담금(건축물 미술작품 설치비용의 일부)에 다름 아니며, 사후관리의 성공 여부는 종국적으로 건축물 소유자의 성실한 관리와 작가의 적극적 협조에 달려있는바, 이것은 어디까지나 건축주와 작가 사이의 설치계약에서 필요한 사항에 관한 충분한 합의가 있을 때에 달성될 수 있으며, 중앙부처나 지자체는 표준계약서의 작성과 보급으로 이를 현실화할 수 있다.

6. 표준계약서의 작성 보급

건축주는 문화예술진흥법 제9조 제1항의 의무를 이행하기 위하여 작가와 미술작품 설치계약을 체결하는데, 이 때 사후관리에 필요한 여러 가지 사항을 함께 협의하여 합의하는 것이 중요하다.

그러나 현실은 건축주와 작가에게 상세한 내용의 계약을 할 것을 기대하기 어렵다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 미술작품의 설치 여부에 대한 최종 확인권자인[32] 시·도지사에게 표준설치계약서를 당사자가 사용하도록 조치하고, 그 표준계약서 안에 사후관리에 필요한 여러 가지 사항을 포함시켜서 당사자로 하여금 이를 선택하도록 하여야 할 것이다.

우선 공공기관이 건축주인 경우에 직접 사용하기 위한 계약서에 사후관리조치에 관한 합의내용을 규정하고 민간을 위한 표준계약서는 다시 이를 수정하여 작성하면 된다. 이에 관한 검토는 이 글의 범위를 뛰어넘는 것이기에 여기에서는 생략하겠지만, 이미

32) 현행 문화예술진흥법 시행령 제13조(미술작품의 설치 절차·방법)에 따르면 "시·도지사는 「건축법」 제22조에 따라 허가권자가 건축물의 사용승인을 하기 전에 미술작품이 제2항의 감정·평가 결과에 따라 설치되었는지 확인하여야 한다."

www.kci.go.kr

다른 나라에 여러 가지 모델이 있고[33] 최근에는 국내의 다른 법 영역에서 유사한 시도가 있었으므로 이를 참조할 수 있다.[34]

IV. 현재 제출된 개정안의 검토

1. 법안의 제안이유

건축물 미술작품의 사후관리와 관련하여 2014년 10월 현재 국회에 제출된 개정법률안으로는 2013년 5월 30일에 이군현 의원 외 15인의 의원이 발의하여 2014년 4월 14일 공청회를 거친 문화에술진흥법 전부개정 법률안이 있다.[35]

그 제안이유를 보면 다음과 같다. 현행 문화예술진흥법은 1972년 8월 제정 이후 22차례에 걸친 부분 및 전부 개정에도 불구하고 새로운 문화예술 환경의 흐름과 개념을 반영하지 못하고 있고, 신생 법률들과의 유기적 관계 설정이 미흡하여 기본법으로서의 역할에 한계를 노출하였다. 이에 문화 분야의 기본법으로 「문화기본법」을 제정하여 국민의 문화적 기본권 등 선언적 의미의 조항을 규정하고 「문화예술진흥법」에는 구체적인 문화예술 진흥책을, 「지역문화진흥법」에는 지역문화 발전을 위한 진흥책을 규정하는 등 문화예술 분야의 법체계를 정비하는 한편, 예술인의 창작 활성화를 위한 지원 등을 강화하기 위하여 「문화예술진흥법」 전부개정을 추진하였다고 한다.

---

33) 가령 흔히 연방조달청이라도 번역하는(그러나 업무의 범위가 우리 조달청의 그것보다 넓다) 미국 General Services Administration(GSA)의 표준계약서. 우리나라와 달리 건축물 미술작품의 설치의무가 민간 영역이 아닌 공공 영역에서부터 인정되기 시작한 미국의 경우는 GSA가 건축물 미술작품 제도의 도입과 발전에 절대적인 영향을 미쳤다. 그 제도의 도입과정과 의의에 관한 평가로는 Donald W. Thalacker, The place of art in the world of architecture, Chelsea House Publishers, 1980, 특히 pp. vii~ix에 실린 Sam Hunter의 Preface와 pp. xii~xiv에 실린 Introduction(Donald W. Thalacker)를, 그리고 최근 성과는 GSA art in architecture: selected artworks, 1997-2008, General Services Administration, Public Buildings Service, 2008을 각각 참조.

34) 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률(2012. 12. 18. 개정) 제28조 제4항, 같은 법 시행령(2013. 6. 17. 개정) 제12조에 따라 최근 서울시와 법무부는 각각 표준(관리)규약을 마련하여 다른 지자체에 제공하였다.

35) 그밖에도 주무부처인 문화체육관광부의 개정안도 있기는 하지만 법률이 아닌 시행령 차원의 개정안이고 또 아직 법제처 심의단계에 머물러 있으므로 여기에서는 제외한다.

www.kci.go.kr

2. 건축물 미술작품에 관한 법안의 구체적 내용

건축물 미술작품과 관련하여 주목할 내용은 문화예술진흥법 시행령 제15조 상의 '미술작품의 철거·훼손 시의 조치' 내용을 법에 규정하여 동 의무 위반 시 과태료 부과가 가능하도록 하고, 제도 시행 (1972년) 이후 40년이 경과되어 건축물 미술작품의 수명주기(생애주기), 도시미관 등을 고려한 철거 등의 적극적인 사후관리의 가능성을 열어놓았다는 점이다.

[표] 문화예술진흥법 전면개정법률안

제2장 문화예술 진흥을 위한 조치
제15조 (건축물에 대한 미술작품의 설치 등) ① 대통령령으로 정하는 종류 또는 규모 이상의 건축물을 건축하려는 자(이하 "건축주"라 한다)는 건축 비용의 일정 비율에 해당하는 금액을 회화 · 조각 · 공예 등 미술작품의 설치에 사용하여야 한다. ② 건축주(국가 및 지방자치단체는 제외한다)는 제1항에 따라 건축 비용의 일정 비율에 해당하는 금액을 미술작품의 설치에 사용하는 대신에 제16조에 따른 문화예술진흥기금에 출연할 수 있다. ③ 제1항 또는 제2항에 따라 미술작품의 설치 또는 문화예술진흥기금에 출연하는 금액은 건축비용의 100분의 1 이하의 범위에서 대통령령으로 정한다. ④ 제1항에 따른 미술작품의 설치 절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑤ 시 · 도지사는 제1항에 따라 설치된 미술작품이 철거 · 훼손 · 용도변경되거나 분실되면 해당 건축주에게 원상회복하도록 조치하여야 한다. 다만, 건축주에게 귀책사유가 없거나 미술작품심의위원회의 심의를 거쳐 철거 등의 조치를 한 경우에는 그러하지 아니하다.
제6장 벌칙
제50조 (벌칙) 제15조 제1항을 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다. 제51조 (양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제15조 제1항의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리 하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다. 제52조 (과태료) ① 제15조 제5항을 위반한 자에게는 1천만 원 이하의 과태료를 부과한다. ② 제1항의 규정에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시 · 도지사가 부과 · 징수한다.

출처 : 국회의안정보시스템, See: http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp

3. 법안의 비판적 검토

여기에서는 건축물 미술작품의 사후관리와 관련이 있는 법안 제15조 제5항 및 제52조에 관하여서만 검토를 진행한다.

일단 "건축물 미술작품의 수명주기(생애주기), 도시미관 등을 고려한 철거 등의 적극적인 사후관리가 필요"하다는 문제의식에는 동의한다. 이를 위해서는 먼저 '건축주'가

www.kci.go.kr

아니라 그의 승계인, 즉 현재 건축물의 '소유자'까지 확대하여 규정을 두어야 하며, 다수의 소유자가 구분 소유하는 집합건물과 공공기관이 건축주인 때에는 특칙이 필요하다.

법안 제15조 제5항은 미술작품의 철거·훼손·용도변경이 있을 시 건축주에게 원상회복을 하도록 조치할 수 있는 권한을 지자체의 장(시·도지사)에게 부여하고 있는바, 이는 현행 시행령 제15조의 내용을 약간 보완하여 법률의 차원으로 끌어올린 것이라고 볼 수 있다. 하지만 이러한 현행 규정은 그 자체가 만약 저작권자 등이 현행 저작권법 제123조 내지 제127조에 기하여 침해행위를 한 자에 대한 권리를 행사한 경우에는 건축물 소유자에게 부당한 결과를 가져올 수 있다는 문제점이 있다.

가령 甲(소유자)의 미술작품을 乙(작가)이 제작 설치한 후 丙(제3자)가 그 작품을 훼손하여 乙의 저작인격권을 침해한 경우, 乙은 저작권법 제127조에 따라서 명예회복에 적당한 처분(여기에서는 훼손 부분의 복구)과 함께 혹은 이에 갈음하여 손해배상을 丙에 대하여 청구할 수 있는바, ▷만약 乙이 복구 조치를 선택한 때에는 丙의 원상회복의무와 법안 제15조 제5항에 따른 甲의 원상회복의무가 경합(競合)하게 되고, ▷또한 '소유자에게 귀책사유가 없는 때'에는 원상회복의무가 없다고 하는바[36] 소유자가 자기 소유물인 미술작품을 철거·훼손·용도 변경한 경우는 원래부터 과실(過失)의 기준이 되는 '선량한 관리자의 주의의무'를 부담하지 않기 때문에 도대체 무엇을 기준으로 귀책사유를 판단할 것인지 명확하지 않고, ▷소유자에 의한 작품의 철거 등은 제3자에 의한 철거 등과 마찬가지로 별도의 저작권 침해행위에 해당하기 때문에 지자체의 원상회복 조치요구를 과연 저작자의 구제수단보다 우선시키거나 동등하게 인정하는 것이 타당한지가 의문이며, ▷'미술작품심의위원회의 심의를 거쳐 철거 등의 조치'를 취할 수 있도록 인정하면서 작가와 협의하거나 작가에게 수거권(收去權)을 부여하는 등 저작권 보호를 위한 장치를 따로 마련하지 않은 것도 문제이다. 이러한 모든 문제는 행정부처의 권한과 소유자의 권리, 저작권자의 권리라는 3자의 관계를 종합적으로 규율할 때에만 해결할 수 있을 것이다.

---

36) 이는 질서위반행위규제법(2007. 12. 21. 제정, 2008. 6. 22. 시행) 이후 과태료에 대한 유책주의(有責主義) 원칙이 확립된 영향으로 이해할 수 있을 것이다.

www.kci.go.kr

한편, 과태료란 행정법규 위반 정도가 비교적 경미하여 직접적으로 행정목적이나 사회공익을 침해하는 것이 아니라 간접적으로 행정목적 달성에 장애를 줄 위험성이 있을 정도의 단순한 의무태만에 대하여 과하는 일종의 금전벌(金錢罰)을 말한다.[37] 그런데 건축물 미술품은 공공미술의 기능과 함께 건축물의 구성부분 혹은 도시경관의 일부를 이루는 경우도 있어서 그 관리의 부실로 인한 피해가 인명이나 재산 피해로 확대되거나 도시 경관 자체를 망치는 때도 있기에 '1천만 원 이하의 과태료'로는 다양한 경우에 대처하기가 곤란하다.[38] 사후관리의무가 과연 존재하는지, 존재한다면 누구에게 언제까지 어느 범위에서 존재하는지 자체가 불분명한 현재의 법 상황에서는 오히려 지자체장의 사후관리감독권과 건축물 소유자의 사후관리의무를 인정하는 것이 우선일 것이다.[39]

끝으로 법안의 기본적인 전제가 건축물 미술작품의 제작 설치 계약의 일방당사자인 작가의 참여를 배제하고 지자체가 건축물 소유자를 상대로 사후관리 문제를 처리하겠다는 입장인바, 이는 대중의 문화향유권 보장과 함께 문화국가원리의 양대 축 중 하나인 창작자의 권리 보호를 도외시하고 당사자(소유자와 작가)의 자발적인 합의에 기한 사후관리라는 이상적 관리모델의 실현을 가로막으며, 미술작품에 대하여 가장 잘 아는 작가의 협조를 이끌어낼 수 없음으로써 실효성마저 의심스럽다.

---

37) 대법원 1969. 7. 29. 선고, 69마400 판결(집17-2, 민413).

38) 참고로 건축법은 주로 보고의무를 위반한 경우에 한하여 '200만 원 히아의 과태료'를 부과하고 있고(제113조), 시정명령 위반의 경우는 '다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액의 2분의 1의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 금액'을 이행강제금으로 부과하거나(제80조 제1항) 아예 행정대집행을 인정함(제85조 제1항).

39) 참고로 건축법 제75조(건축주 등의 의무) 제1항은 "특별건축구역에서 제73조에 따라 건축기준 등의 적용 특례사항을 적용하여 건축허가를 받은 건축물의 공사감리자, 시공자, 건축주, 소유자 및 관리자는 시공 중이거나 건축물의 사용승인 이후에도 당초 허가를 받은 건축물의 형태, 재료, 색채 등이 원형을 유지하도록 필요한 조치를 하여야 한다."고 규정한 후, 제2항에서 "제72조제6항에 따라 모니터링 대상으로 지정된 건축물의 건축주 또는 소유자는 건축물의 설계, 건축시공, 공사감리 등의 과정 및 평가에 대한 모니터링보고서를 사용승인 시 허가권자에게 제출하여야 하며, 사용승인일부터 10년까지 대통령령으로 정하는 기간마다 정기적으로 건축물의 유지·관리에 관한 모니터링보고서를 허가권자에게 제출하여야 한다. 이 경우 모니터링보고서의 내용, 양식 및 작성방법 등은 국토교통부령으로 정한다."고 하고 있다(제2항의 모니터링보고서 제출의무를 위반하면 제113조 제2항 5호에 따라 과태료를 부과한다).

www.kci.go.kr

따라서 이러한 입법을 강행할 경우는 과태료든, 과징금이든, 부담금이든, 이행강제금이든 그 어떤 제재도 (그것이 아무리 무겁든 혹은 가볍든 상관없이) 수범자(受範者)의 동의를 얻기 어려울 것으로 보인다.

V. 結語: 법령 개정의 방향

1. 유지보수 의무 및 부담비율의 도입(법 제9조 제1항 및 제3항, 시행령 제12조 제5항)

문화예술진흥법의 제9조(건축물에 대한 미술작품의 설치 등) 제1항에서 건축주에게 미술작품의 설치뿐만 아니라 유지보수의 의무가 있음을 규정한 다음에 동조 제3항에도 이를 표시한다. 문화예술진흥법시행령 제12조 제5항에서는 이를 받아서 별표 2를 개정하거나 별표 3을 신설하여 법정비용 중 유지보수에 사용할 비율을 정하고, 나아가 그 절차(가령 문화예술위원회의 별도 계좌에 위탁)를 규정한다. 그렇게 위탁받은 재원은 기금으로 관리하거나 특별회계로 편성하여 관리할 수 있다.

2. 표준계약서의 마련과 보급(시행령 제13조 제1항)

건축주는 문화예술진흥법 제9조 제1항의 의무를 이행하기 위하여 작가와 미술작품 설치계약을 체결하는데, 이 때 사후관리에 필요한 여러 가지 사항을 함께 협의하여 합의하는 것이 중요하다. 그러나 현실은 건축주와 작가에게 상세한 내용의 계약을 할 것을 기대하기 어렵다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 미술작품의 설치 여부에 대한 최종 확인권자인[40] 시·도지사에게 표준설치계약서를 당사자가 사용하도록 조치하고, 그 표준계약서 안에 사후관리에 필요한 여러 가지 사항을 포함시켜서 당사자로 하여금 이를 선택할 수 있도록 하면 편리하다.

---

40) 문화예술법시행령 제13조(미술작품의 설치 절차 · 방법): ③시·도지사는 「건축법」 제22조에 따라 허가권자가 건축물의 사용승인을 하기 전에 미술작품이 제2항의 감정·평가 결과에 따라 설치되었는지 확인하여야 한다.

www.kci.go.kr

특히 건축물 미술작품 제작의 경우는 사전에 지자체의 확인을 받는 단계가 있기 때문에(시행령 제13조 제3항[41] 참조) 사실상 표준계약서를 사용하도록 적극적으로 행정지도를 할 수 있으므로 현행 제도 하에서는 굳이 계약당사자에게 표준계약서를 사용할 의무를 법령에 따로 규정할 필요가 없다.[42]

그 구체적인 내용에 관하여는 별도의 연구가 필요하겠지만 대체로 ▷당사자, ▷목적물의 제작 및 설치 사양, ▷급부의무의 범위 및 부속서류, ▷작품의 유지 보수에 필요한 서류의 제공 등 협력의무, ▷작품의 수명주기 및 경과할 경우 밟아야할 절차와 조치, ▷제3관리기관의 지정 등의 내용이 담겨야할 것이다.

3. 미술작품심의위원회에 의한 유지보존 계획의 평가(시행령 제14조 2항)

현행 문화예술진흥법 시행령 제14조는 미술작품심의위원회로 하여금 설치단계에서 해당 미술작품의 가격과 예술성 등 몇 가지 사항을 평가하도록 하고 있는바(동조 제2항 참조), 여기에 '미술작품의 유지보존 계획' 항목을 추가한다. 건축물 미술작품의 기획 제작 설치 단계부터 유지보존 계획을 세심하게 준비하도록 함으로써 미술작품의 사후관리 필요를 최소화 하고자 하기 위한 것이다.

4. 한국문화예술위원회의 직무 추가(법 제30조)

국가는 건축물 미술작품의 설치 및 관리에 대한 자신의 의무를 수행하기 위하여 한국문화예술위원회에 자신의 사무를 위임하는 규정을 법령에 두어야 할 것이다. 구체적으로 보면 현행법에 이미 규정되어 있는 통합관리시스템(데이터베이스)의 구축 운영 사무 말고도, 과세자료 마련을 위한 정보의 제공, 지자체 감독사무 담당자의 교육과 관리전문가의 육성, 관리를 위한 기술표준의 작성,[43] 미술품의 제작 설치 및 관리를 위한 모델 표준계약서 및 해설의 마련, 그리고 나아가 기금의 운용 등이 고려될 수 있다.

---

41) 위의 주 참조.

42) 이상은 모두 Ⅲ. 3. 다. 및 6.에서 언급한 내용이다.

43) 건축법 제68조 참조.

www.kci.go.kr

참고문헌

구본진, 『미술가의 저작인격권』, 경인문화사, 2011.

권영성, 『헌법학원론(2005년 개정판)』, 법문사, 2005.

성낙인, 『헌법학(제5판)』, 법문사, 2005.

윤재윤, 『건설분쟁관계법(제5판)』, 박영사, 2014.

지원림, 『민법강의(제12판)』, 홍문사, 2014.

최병규/ 한정미, 『문화콘텐츠 관련 기금의 현황과 법적과제』, 한국법제연구원, 2004.

김대인, 「행정기능의 민영화와 관련된 행정계약: 민관협력계약과 민간위탁계약을 중심으로」, 『행정법연구』 14호, 2005. 10.

김성수/ 이덕연, 「국민건강부담금과 건강기금의 헌법적 문제점」, 『공법연구』 32집 5호, 2004.

이상정, 「소유권과 저작권의 충돌과 조화에 관한 일고」, 『산업재산권』, 33호, 2010, 12.

이준형, 「미술저작물에 있어서 저작권과 소유권의 충돌」, 『스포츠와 법』 제10권 제3호, 2007. 8.

柴田葵, 「文化の 1%システムの日本における展開」, 『文化經濟學』 第6卷 第3号, 2009.

Donald W. Thalacker, *The place of art in the world of architecture*, Chelsea House Publishers, 1980.

GSA art in architecture: selected artworks, 1997-2008, General Services Administration, Public Buildings Service, 2008.

접수 : 2015. 02. 02 **심사** : 2015. 02. 10 **게재확정** : 2015. 02. 23

www.kci.go.kr

Proposal for Arts-in-Architecture Maintenance Reform*

Lee Joonhyong**

According to the Korean current Culture and Arts Promotion Act, any person who intends to construct any building falling under the category or same as or larger than the size prescribed by the concerning Presidential Enforcement Decree shall spend an amount equivalent to a specified ratio of the construction cost of the building on art decorations(so-call 'arts-in-architecture'); or he shall contribute, in lieu of spending, 70% of the amount to the Culture and Arts Promotion Fund(art. 9 of the Culture and Arts Promotion Act, arts. 12, 13, 13-2, 14, 15, 15-2 of the Enforcement Decree). The arts-in-architecture, for the time being having stayed a recommendation since 1972 until there came out a law mandating it in 1995, is now functioning as a serious limitation to private property. As of October 31, 2014 there are nationalwide totally 14,435 artworks with the amount of one billion dollars.

Although a corporeal artwork, especially set up in the open air, is bound to need more post management with the passage of time, there is actually no statutory clause regulating its life span or necessary management measures. As the

* The author owes special debts of gratitude to Professor Hyun-Mi Yang(Dept. of Culture & Arts Management, Sangmyung Univ.) for triggering the article and to East Asian Legal Studies(Harvard Law School) as well as Korean-American Education Commission for providing access to GSA materials.

** Professor. Hanyang University, Dr. jur.

www.kci.go.kr

result, a considerable number of artworks have degenerated as the city's horrid things.

This article aims to cope with such a problem through law reform. After the topic is circumscribed in Part Ⅰ, some essential issues about ex post management is scrutinized in Part Ⅱ: concept, scope, parties(including the case of transfer), life span, conditions and effects. Part Ⅲ is mainly dedicate to the review of feasibilities of charge and public-private-partnership(PPP) as reform model, on which the latter is preferred on principle, possibly supplemented by nationally/locally managed fund and a standard contract form between an owner and a contractor. The bill actually introduced in the Congress is criticized in Part Ⅳ; an alternative amendment idea is proposed in Part Ⅴ.

Key words : Culture and Arts Promotion Act, Art-in-Architecture, ex post management(maintenance and repair), life span of artwork, public-private-partnership(PPP), fund, standard contract form

www.kci.go.kr