

서울특별시립미술관 관리 및 운영 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1785호
- 나. 제 안 자 : 서울특별시장
- 다. 발의일자 : 2024년 4월 3일
- 라. 회부일자 : 2024년 4월 8일

2. 제안이유

- 기후동행카드 이용자를 서울특별시립미술관 관람료 할인 대상에 추가하여 시 주요사업 활성화 및 시민 문화향유 기회를 확대하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 기획전시 관람료 할인 대상에 기후동행카드 이용자를 추가함
(안 제8조제3항 및 제4항).

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「박물관 및 미술관 진흥법」
- 나. 예산조치 : 협의완료(예산담당관 협조)
- 다. 협의사항 : 조치완료

5. 검토의견(수석전문위원 강옥심)

가. 개정안의 개요

- 동 개정안은 서울시 대중교통 정책사업인 기후동행카드의 이용자를 서울특별시립미술관의 관람료 할인 대상에 명시하여 단기적으로는 기후동행카드 이용자의 문화향유 기회를 확대하고, 장기적으로는 미 이용자들을 기후동행카드 이용자로 전환하며, 유인하기 위한 목적으로 제안되었음.

나. 기후동행카드

- 기후동행카드는 출·퇴근 등 이동에 있어 탄소배출이 높은 승용차 대신 대중교통 등 저탄소·고효율의 이동 수단으로 전환함으로써 현재 당면한 기후위기에 대응하고 고물가에 따른 가계 부담을 줄이기 위해 올해 1.27.-6.30.까지의 시범기간을 거쳐 본 시행을 앞두고 있음.
- 기후동행카드는 교통수단의 변환을 촉진하는 대표적인 모달 시프트¹⁾(전환교통)의 사례이며, 현재 100만장 이상의 누적 카드 판매 실적과 49.4%의 카드 사용률(51만명 이상)을 기록(2024.04.11. 기준)하고 있음.
- 기후동행카드의 정책 모델인 독일의 도이칠란트 티켓(월 49유로)은 전국을 대상으로 운영되는데, 이러한 특성을 제외하면 대중교통 무제한 이용, 모바일 구매 및 사용 등 기후동행카드와 그 내용이

1) 모달 시프트란 기존에 이용하던 운송수단을 보다 효율성이 높은 운송수단으로 변경하는 것으로서, 교통에서는 기존에 이용하던 교통수단을 다른 수단으로 전환하는 일을 말함.

유사한 것으로 확인됨.

< 독일 도이칠란트 티켓 및 서울시 기후동행카드 주요내용 >

구분	도이칠란트 티켓(49유로 티켓)	기후동행카드
시행기간	2023.5.1.~2025.4.30.(3년간)	2024.1.27.~6.30.(7월 본사업 시행)
월정액 요금	월 49유로(약71,000원)로 무제한 사용	62,000원(따름이 제외)/65,000원(따름이 포함)
적용대상	<ul style="list-style-type: none"> 독일 전역 대중교통 이용가능 (다만, 고속철도인 ICE, IC/EC, 특급열차, 고속버스(FliBus)는 제외) 2등석만 이용가능 자전거는 별도 티켓 구매 6세 미만의 아동은 동반 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 서울지역 지하철, 서울시 면허 시내·마을버스+따름이 * 신분당선, 광역버스, 타 시·도 버스 제외 다만 업무협약에 따라 4월부터는 인천, 김포 대중교통(김포골드)이 추가 되었음
구매방식	<ul style="list-style-type: none"> DB(독일철도) 홈페이지, DB Navigator앱, DB여행센터 및 지역교통앱 등 온라인에서 디지털 티켓으로만 구매가능 	<ul style="list-style-type: none"> 모바일: '모바일티머니' 앱에서 구매·충전 실물: 서울교통공사(1~8호선) 고객안전실 및 9호선 역사 인근 편의점 구매 후 무인충전기 충전
기타	<ul style="list-style-type: none"> 매월 10일 전에는 취소가능 49유로 교통티켓은 출퇴근용 티켓의 의미가 있으며 연방정부와 주정부는 고용주가 티켓 가격의 25% 이상을 부담하여 티켓을 직원들에게 제공하는 경우, 티켓 요금의 5%를 할인해 주기를 합의함. 	<ul style="list-style-type: none"> 사용만료일 전 기후동행카드 충전가격에서 누적 이용요금 및 수수료 제외 후 환불 가능 실물카드 부정사용 방지방안으로 홈페이지 미 등록 시 카드 충전 불가 등 마련

다. 개정안의 필요성

- 동 개정안은 기후동행카드 이용자에게 추가적인 혜택 제공을 통해 기후동행카드 이용 촉진을 도모하고, 더 많은 시민이 기후동행카드를 이용하게 하여 탄소 이동수단인 승용차 이용률의 감소와 저탄소 대중교통의 이용 증대를 통해 당면한 기후위기 대응에 도움이 될 것으로 판단됨.
- 다만 기후동행카드가 시범사업 단계에서 이미 예상 이용객 수(약 50만명)를 초과 달성하고 있는 것으로 보아, 사업의 정책 목표를

일정 부분 달성한 것으로 판단할 수 있으므로 추가적으로 공공시설 이용 사용료 할인 또는 감면 혜택이 꼭 필요한 것인지는 광범위한 시민 공감대가 형성되어야 할 것으로 보임.

- 더하여 문화본부는 시립미술관 특별전 입장객 중 10%의 인원을 기후동행카드 할인 대상으로 추산한 바, 조례 시행 첫해에는 약 2백 6십만원, 그 다음해에는 약 4백 4십만원의 입장료 수익이 줄어들어 5개년 동안 총 약 2천만원의 세입이 감소될 것으로 예상하고 있음.

< 입장료 감면에 따른 시립미술관 세입 감소 예측분 >

(단위 : 천원)

구분	연도	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	합계
수입	감면입장료	2,682	4,410	4,410	4,410	4,410	20,323
	소계	2,682	4,410	4,410	4,410	4,410	20,323

- 50만여명의 기후동행카드 이용자 중 청년층인 2030세대가 전체의 57%를 차지하고 있고, 청년층은 다른 세대에 비해 약 2배 이상 미술관 관람 경험²⁾이 있는 것을 볼 때, 문화본부가 예측한 할인 대상의 비율이 당초 관람객의 10%보다 증가할 수 있어 세입 감소분의 명확한 추계와 감소분 증가에 대한 선제적인 대응 마련이 필요함.
- 올해 세종문화회관은 대략 월 3,300원에 세종시즌 공연을 최대 40% 할인받을 수 있는 구독서비스를 출시하여 판매분 전량이 매진된 사례를 참고할 때 단순 감면보다는 현재 따릉이 추가에 따라 권종을 달리하듯 시립미술관을 비롯하여 다른 서울시 문화시설 이용료를 감면을 받을 수 있는 다른 권종의 카드를 마련하여 각 시설들이

2) 서울문화재단, 2022 서울시민 문화향유 실태조사, 2023년 6월, p.32

대시민 서비스의 질을 유지할 수 있는 최소한의 수입을 보장하면서 시민들이 기후동행카드를 선심성 사업으로 인식하지 않도록 적절한 대책을 마련할 필요는 있음.

- 또한 미술관 관람료 할인의 주목적이 기후동행카드 이용 확대 및 활성화인 만큼, 기후동행카드 이용을 통해 탄소 절감 및 온실가스 감축 등 기후위기 극복에 실질적인 효과를 보이고 있는지 확인할 필요가 있음.
- 현재의 경우 동 사업은 시범사업에 불과하고, 올해 7월부터 본격적으로 사업이 시행될 것인바, 이를 확인할 수 있는 실질적인 자료가 부재하기 때문에 현재 기후동행카드가 그 목표한 바를 달성하고 있는지에 대해서는 판단하기 어려움.
- 이에 서울시 통행속도 보고서와 도로 재비산먼지³⁾ 농도 및 서울교통공사 수송실적 등을 통해 도로 교통상황의 변화와 대중교통 탑승인원을 파악하여 기후동행카드의 효과성을 간접적으로 확인한 결과 각 요인들이 전년 동월 대비 유사한 수치를 보이고 있거나, 유효한 경향성이 확인되지 않으므로 기후동행카드가 교통 수단의 전환을 형성했다고 보기에는 어려움이 있음.

< 2023 및 2024년 1~2월간 서울교통공사 승차인원 >

(단위: 명)

구분	일평균	1월	2월
2024년(1~9호선)	4,246,635	132,938,409	121,859,670
2023년(1~9호선)	4,097,441	119,464,267	122,284,758

3) 도로 재비산먼지는 자동차 배기가스, 타이어 마모, 브레이크 패드 마모 등에 의해 도로 위에 침적된 먼지가 차량의 이동에 의해 대기 중으로 재 비산되는 입자상 물질임.

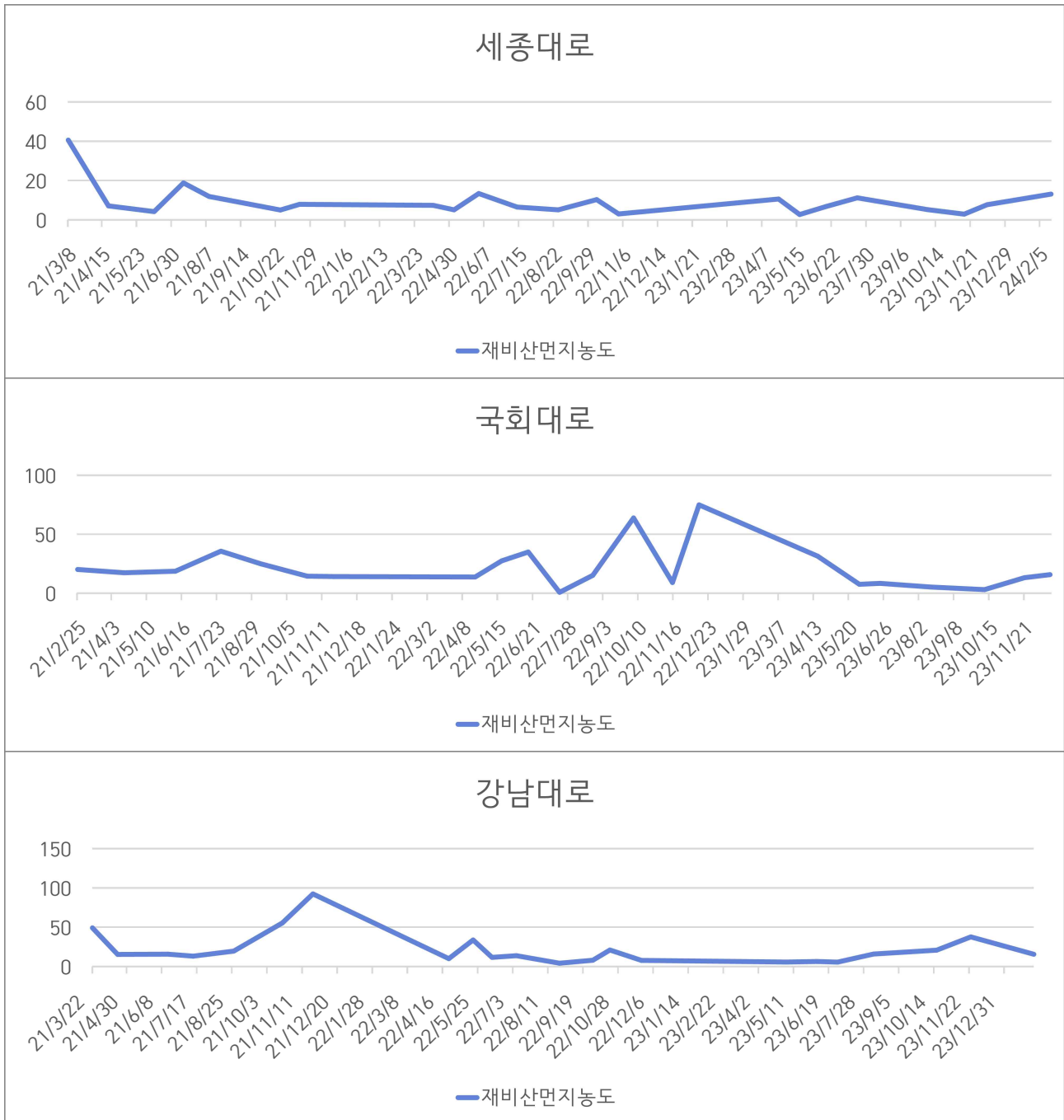
< 2023~2024년 월간 서울시 전체 통행속도 >

(단위: km/h)

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2024(A)	23.2	22.9	23.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2023(B)	23.3	22.9	23.0	22.9	22.8	22.8	22.6	22.6	22.1	23.0	22.2	22.7
증감(A-B)	△0.1	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-

* 2024년 서울시 교통정보시스템(TOPIS) 월간 통행속도 보고서

< 2021~2024년 시내 주요지점 도로 재비산먼지 농도 현황 >



* 환경부 산하 한국환경공단 도로 재비산먼지 관리시스템 측정 정보 가공

- 서울시는 기후동행카드 이용자에 대한 설문조사를 통해 전체 응답자 (2,823명) 중 127명이 월 20회 이상 승용차 대신 대중교통을 이용했다는 결과를 바탕으로 50여만명의 기후동행카드 사용자의 약 4%인 2만여명이 교통수단을 전환했다고 추정하였음.
- 현재 기후동행카드는 시범사업으로 운영하고 있기 때문에 유의미한 자료가 도출되기에는 시간이 필요하며, 효과성의 입증과 더불어 본격적인 사업 추진 이후 개정을 논의하는 것도 고려해야 할 것임.

라. 개정안의 주요 내용

(1) 관람료 할인(안 제8조제3항 및 제4항)

- 서울시는 시민의 문화·예술 증진을 위하여 미술관을 건립 및 운영하고 있으며, 「지방자치법」 제161조4)에 따라 그 관리와 운영에 대하여 조례로 정하고 있음.
- 또한 「지방자치법」 제156조5)에 따라 사용료 등을 조례로 정할 수 있도록 위임된바, 지방자치단체의 장은 공익상 필요하다고 할 때 조례로 사용료 등을 감면 또는 면제할 수 있음(법제처 2016. 9.

4) 제161조(공공시설) ① 지방자치단체는 주민의 복지를 증진하기 위하여 공공시설을 설치할 수 있다.

② 제1항의 공공시설의 설치와 관리에 관하여 다른 법령에 규정이 없으면 조례로 정한다.

③ 제1항의 공공시설은 관계 지방자치단체의 동의를 받아 그 지방자치단체의 구역 밖에 설치할 수 있다.

5) 제156조(사용료의 징수조례 등) ① 사용료·수수료 또는 부담금의 징수에 관한 사항은 조례로 정한다. 다만, 국가가 지방자치단체나 그 기관에 위임한 사무와 자치사무의 수수료 중 전국적으로 통일할 필요가 있는 수수료는 다른 법령의 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 표준금액으로 징수하되, 지방자치단체가 다른 금액으로 징수하려는 경우에는 표준금액의 50퍼센트 범위에서 조례로 가감 조정하여 징수할 수 있다.

② 사기나 그 밖의 부정한 방법으로 사용료·수수료 또는 부담금의 징수를 면한 자에게는 그 징수를 면한 금액의 5배 이내의 과태료를, 공공시설을 부정사용한 자에게는 50만원 이하의 과태료를 부과하는 규정을 조례로 정할 수 있다.

③ 제2항에 따른 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 사항은 「질서위반행위규제법」에 따른다.

22. 의견제시 16-0260). 이에 서울시는 미술관을 이용하는 시민 중 일부에 대해서 시의 정책적 목적에 따라 미술관의 관람료 할인을 조례에 명시하여 감면하고 있음.

< 관련 신.구조문 대비표 >

현 행	개 정 안
<p>제8조(관람료) ①·② (생략)</p> <p>③ 제1항에 따라 관람료를 징수하는 기획 전시에는 서울특별시 또는 시 출연기관이 운영(위탁운영을 포함한다)하는 문화시설 및 공원시설로서 시장이 지정하는 시설을 이용한 후 1개월 이내에 미술관을 관람하는 사람에 대하여는 관람료를 할인하여 이용하게 할 수 있다.</p> <p><신 설></p> <p><신 설></p> <p><신 설></p> <p>⑥ (생략)</p>	<p>제8조(관람료) ①·② (현행과 같음)</p> <p>③ ----- 기획 전시는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람의 ----- ----- ----- -----.</p> <p>1. 서울특별시 또는 서울특별시 출연기관이 운영(위탁운영을 포함한다)하는 문화시설 및 공원시설로서 시장이 지정하는 시설을 이용한 후 1개월 이내에 미술관을 관람하는 사람</p> <p>2. 기후동행카드 이용자 중 유효한 카드 소지자</p> <p>④ 제3항에 따른 할인관람료는 관람료의 50퍼센트 범위에서 위원회의 심의를 거쳐 정한다.</p> <p>⑤ (현행 제6항과 같음)</p>

- 지방자치단체의 장은 소관사무에 대하여 광범위한 입법형성의 재량이 있으므로 기후동행카드 이용자를 관람료 할인의 대상으로 추가하는 것에는 특별한 법제적 문제는 없는 것으로 판단됨.
- 더하여 기후동행카드를 구매하고 이용할 수 있는 자가 「지방자치법」 제16조6)에 따라 서울특별시에 주소를 두고 있는 주민만

6) 제16조(주민의 자격) 지방자치단체의 구역에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다.

이 아니더라도 미술관 등 시설은 공공시설로서 사무의 주체자인 지방자치단체장에게 광범위한 입법형성의 자유를 부여하고 있고, 타 자치단체의 사례⁷⁾를 볼 때 서울시민이 아닌 자에게도 입장료 할인 등을 조례에 명시할 수 있을 것으로 판단됨.

- 다만 「지방자치법」 제17조제2항에는 주민은 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리가 있다고 되어 있는데, 같은 대중교통을 이용하더라도 결제수단의 차이에 따라 감면을 나누는 것이 주민간의 형평성에 위배되는 것은 아닌지 보다 심도있는 논의를 거쳐야 할 것으로 판단됨.

(2) 문안 및 자구 수정 등(안 제9조 및 제11조부터 제35조까지)

- 안 제9조는 면제 대상을 명확히 기술하기 위해 일부 조문을 수정하였고, 안 제11조부터 제35조까지는 현행 어문 규정에 맞게 띄어쓰기, 어색한 표현 등을 수정하였음.
- 법제처는 국민의 접근성과 이해도를 높이기 위해 법 문장 자체를 쉽고 반듯하며 명확하게 쓰도록 기준을 수립한 바 있으므로 이를 참고하여 조례가 시대 변화에 맞게 시민이 쉽게 이해할 수 있도록 바꾸어 나가야 할 것임.

전문위원	임창균(2180-8113)	입법조사관	정재윤(2180-8117)
------	----------------	-------	----------------

7) 법제처 2020. 8. 26. 의견제시 20-0189, 통영시 출신 출향인에게 향인증을 발급하고, 향인증을 받은 자를 통영시가 관리하는 시설의 입장료 감면 등의 대상으로 조례에 규정하는 것은 가능