서울특별시 도시공원 조례 일부개정조례안

심 사 보 고 서

의안 번호	1786

2024년 5월 3일
환경수자원위원회

1. 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2024년 4월 3일, 서울특별시장

나. 회부일자 : 2024년 4월 8일

다. 상정일자 : 제323회 임시회 서울특별시의회 제3차 환경수자원위원회
(2024년 5월 3일 상정, 수정안 의결)

2. 제안설명의 요지 〔제안 설명자: 푸른도시여가국장〕

가. 제안이유

○ 기후동행카드 이용 활성화를 위해 '기후동행카드 이용자'를 대상으로 하는 서울대공원과 서울식물원의 입장료 감면요율을 30퍼센트 이상 50퍼센트 이하 범위로 수정하고자 함

나. 주요골자

1) 입장료 면제 대상에서 "기후동행카드 이용자 중 유효한 카드 소지자" 삭제 (안 제20조제1항제15호)

2) 30퍼센트 이상 50퍼센트 이하의 범위 내에서 규칙이 정하는 바에 따라 감면하는 대상에 “기후동행카드 이용자 중 유효한 카드 소지자” 신설 (안 제20조제2항제3호 신설)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」

나. 예산조치 : 비용추계서 참조

다. 기　　타 : 신·구조문 대비표 참조

4. 전문위원 검토보고

가. 개요

○ 본 일부개정조례안은 ‘기후동행카드 이용자’에게 서울대공원과 서울식물원 입장료를 면제하여 기후동행카드 이용을 활성화하려는 것임.

나. 검토의견

○ 기후동행카드[1]는 대중교통을 무제한 연결하여 승용차보다 경쟁력을 확보함으로써 온실가스를 저감하고 경제적 약자의 자유로운 이동권을 확보하려는 목적으로 2024년 1월 27일 도입되었으며, 4월 16일 기준 약 108만장이 판매되었고 일 이용자는 약 57만명 수준으로 확인[2]되고 있음.

1) 감면대상 검토

○ 「서울특별시 도시공원 조례」 제20조(요금의 감면)는 입장료 감면 대상을 규정한 것으로 제1항[3]에서는 전액 감면(면제), 제2항에서는 30퍼센트 이상 50퍼센트 이하의 범위에서 감면할 수 있도록 하고 있음.

---

1) 대중교통(지하철, 버스)과 따릉이 등을 30일간 무제한 이용할 수 있는 카드

2) 서울특별시 교통정책과 자료(2024. 04. 16.)

3) 제20조(요금의 감면) ① 시장은 다음 각 호의 사람에 대하여 입장료를 면제할 수 있다.
1. 국빈, 외교사절단 및 그 수행자
2. 6세 미만의 사람, 65세 이상의 사람과 「장애인복지법」에 따른 장애인(장애의 정도가 심한 장애인은 보호자 1인 포함)
3. 공익 또는 학술목적으로 공원 내에서 조사연구를 위하여 출입하는 사람
4. 공무수행을 위하여 출입하는 사람
5. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령」 제86조제1항 각 호의 사람
6. 국가보훈부장관이 발급한 참전유공자증을 소지한 참전유공자
7. 서울특별시 명예시민증을 소지한 사람
8. 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령」 제17조의2제1항 각 호에 해당하는 사람
9. 「독립유공자 예우에 관한 법률 시행령」 제15조에 해당하는 사람
10. 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」 제8조의3 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
11. 「5·18민주유공자예우 및 단체설립에 관한 법률 시행령」 제52조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
12. 「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률 시행령」 제58조에 해당하는 사람
13. 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 등록포로 및 같은 조 제3호에 따른 억류지출신 포로가족
14. 서울특별시에서 발급하는 다둥이 행복카드 소지자 또는 다둥이 행복카드에 등재된 가족(다만, 서울대공원은 경기도에서 발급하는 다자녀 가족 지원카드 소지자 또는 지원카드에 등재된 가족을 포함한다.)

○ 입장료 면제 대상을 살펴보면, 관계 법령(「자연공원법」, 「수목원정원법」) 등에서 정하는 대상과 유사성을 띄고 있으며, 세부적으로 공익목적 및 공무수행자를 비롯해 「장애인복지법」, 보훈관계법령 등에 근거를 두고 있음.

□ 입장료 전액 감면대상 근거 세부사항
- 국빈, 외교사절, 공무수행자, 공익 또는 학술 목적 조사자 (1호, 3호, 4호)
- 「장애인복지법시행령」 (2호)
- 「국가유공자법」 등 보훈관계 법령 (5호~6호, 9호~12호)
- 「의사상자법」, 「국군포로송환법」 (8호, 13호)
- 서울특별시 명예시민증을 소지한 사람 (7호) ※「서울특별시 명예시민증 수여 조례」
- 다둥이 행복카드 소지자 (14호) ※출산율 저하 다자녀 혜택 (「저출산·고령사회기본법」)

○ 상위법인 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제40조에서 입장료를 조례로 정하도록 위임하고 있다고 하나, 그 감면 대상은 통상적으로 규정하는 관계법령의 범위를 준용할 필요가 있다고 판단됨.

○ 그러나 '기후동행카드 이용자'가 법으로 정하는 면제 대상과 동등한 수준의 지위로 볼 수 있을지 검토가 필요하고, 동 조례 제20조제1항제7호에서 '서울특별시 명예시민증을 소지한 사람'의 경우는 서울시 조례[4]에 따라 구체적인 기준으로 선정하고 있으므로 추가적인 근거가 필요할 것임.

또한, 현재 기후동행카드는 개인 확인을 하지 않고 있어 카드를 단순 소지(대여)하는 경우에도 모두 적용되기 때문에 입장료 면제 대상 적용에 혼란이 발생할 우려가 있음.

4) 「서울특별시 명예시민증 수여 조례」 제2조(수여대상)
① 서울특별시 명예시민증(이하 "명예시민증"이라 한다) 수여대상자는 다음과 같다.
1. 서울특별시에 계속하여 3년 이상 거주하고 있거나 총 거주기간이 5년 이상인 외국인 중 서울특별시정(이하 "시정"이라 한다)에 공로가 현저하고 서울특별시민과 거주 외국인에게 귀감이 되는 자
2. 서울특별시를 방문하는 외빈 또는 현지외국인
② 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)은 제1항의 규정에도 불구하고 필요하다고 인정하는 경우에는 제1호의 거주요건 등을 완화하여 명예시민증을 수여할 수 있다.

2) 비용추계서 검토

○ 서울대공원과 서울식물원의 연간 입장료 수익은 각각 48억 9천만원, 21억 2천9백만원으로 파악되며[5], 서울시가 최초 공문을 통해 제출한 비용추계서(수정 전)를 살펴보면 5년간 입장료 면제 금액은 32억 3천4백만원으로 산출되었으나 이후 수정된 비용추계서에는 4억 5천만원으로 크게 축소[6] 되었음.

○ 특히, 수정된 비용추계서에서는 다둥이카드 전체 면제 대상자 중 서울식물원에서 실제 면제를 받은 비율을 통해 기후동행카드 추정 면제자 비율을 예측하고 있으나, 세부적으로 108만장이 판매되어 일 이용자가 57만명인 상황에서 기후동행카드 목표 발급자수를 50만명으로 축소 설정하고 있어 비용추계를 위한 전제조건이 잘못된 것으로 판단됨.

□ 서울시 제출 비용추계 전제조건

다둥이 카드 소지자		기후동행카드 소지자	
면제 대상자	실제 면제자 비율 (서울식물원 기준)	면제 대상자	(추정) 면제자 비율
162만명 (카드소지가구 40.7만× 가족4인)	4.5%	50만명 (목표 발급자 수)	1.39%

- 서울식물원 기준(2023.8.~2024.3.) 다둥이카드 면제자 비율 : 약 4.5%
  ※ 전체 이용객(481,206명) 중 다둥이 이용객(21,425명)
- 전체 감면 대상자가 162만명인 다둥이카드의 서울식물원 실제 면제자 비율은 4.5%이므로 50만명이 목표 발급자 수 전체 감면대상인 기후동행카드 소지자 중 서울식물원 및 서울대공원의 전체입장객 중 1.39%의 비율로 면제될 것을 추정

5) 서울대공원 및 서울식물원 입장료수익(2022년~2023년 평균)

6) 비용추계서 수정 전 및 최종본 각각 붙임 참조

○ 또한, 감면 혜택에 따른 카드 활성화 측면에서 출산을 통한 다둥이 카드 소지자의 예상 증가분에 비해 단순히 카드를 구매하면 되는 기후동행카드의 이용자 증가가 더욱 쉽다는 점에서 목표 발급자 수치는 확연히 낮게 예측된 것으로써 합리적이지 않은 추계로 판단됨.

3) 기후동행카드 취지 및 목적의 정합성 검토

○ 서울식물원과 서울대공원은 주차장을 구비하고 있는데 이는 어린이를 포함하여 가족단위로 오거나 관광버스 등을 이용하는 방문객을 위한 것으로써 기후동행카드 활성화의 목적이 실질적인 교통량을 줄이는 것임에도 자가용으로 이동할 수밖에 없는 시설에서 입장료만 할인해주는 경우가 발생할 수 있어 '입장료 감면'과 '교통량 저감'은 상관성이 낮은 것으로 판단됨.

○ 오히려 '기후동행카드 이용 활성화'라는 목적 달성을 위해서는 책정된 요금을 조정하는 것이 현실적일 것이며, 기후위기 극복을 위한 온실가스 저감이라는 기본 취지를 고려하면 탄소저감 등 환경보전 정책 측면에서 카드 활성화를 모색하는 것이 타당하다 판단됨.

○ 기후동행카드 발급 이후 자가용 운전자들이 대중교통으로 유인되어 탄소저감에 큰 영향을 주고 있는 것이 확인되지 않은 시점에서 단순히 카드 판매량 증가(이용활성화)를 위해 공원시설의 입장료를 감면하는 것은 자칫 위장 환경주의를 의미하는 그린워싱[7]으로 비판받을 소지가 있어 면밀한 검토가 필요할 것임.

○ '이용료 감면'은 수혜적 성격의 입법으로서 광범위한 입법 형성의 자유가 있다고 인정되더라도 현저하게 합리성이 결여되지 않고, 합당하게 판단

7) 그린워싱(Greenwashing)은 기업이나 단체에서 실제로는 환경보호 효과가 없거나 심지어 환경에 악영향을 끼치는 제품을 생산하면서도 허위·과장 광고나 선전, 홍보수단 등을 이용해 친환경적인 모습으로 포장하는 '위장환경주의' 또는 '친환경 위장술'을 말함

되는 합리적인 범위에서 정책적 목적에 따라야 한다는 판례[8]가 있으므로 형평성과 목적성에 반하지 않는지와 재정부담 등을 고려하여 심도 있는 논의가 필요할 것으로 판단됨.

8) 대법원 2008. 6. 12 선고 2007추42 판결 [조례안재의결무효확인] 판결요지,「인천광역시 공항고속도로 통행료지원 조례안」

〔붙임〕 비용추계서

□ 비용추계서 최초 제출본(참고) 및 회부일(2024. 4. 8.)

서울특별시 도시공원 조례 일부개정 조례안

비용추계서

Ⅰ. 비용추계 요약

1. 비용발생 요인

○ 서울특별시 도시공원 조례 일부개정조례안은 제20조(요금의 감면)제1항에 '유효한 기후동행카드 소지자' 대하여 서울대공원, 서울식물원의 입장료를 면제토록 하는 규정이 신설됨에 따라 세임이 감소함.

2. 비용추계의 전제

○ 시행기간 : 비용은 조례 공포·시행예정인 2024년 5월 22일 이후 발생

○ 면제시설 및 면제금액

- 서울대공원 및 서울식물원 입장료 전액 면제

대 상 시 설	입장료
서울대공원	동 물 원 : 5,000원(성인기준) 테마가든 : 2,000원(성인기준)
서울식물원	5,000원 (성인기준)

○ 예상 무료 입장비율 : 10% 〔기후동행카드 이용자(50만)/전체일평균대중교통이용자 (500만)〕

○ 연간 평균 유료입장수입 : 7,018,958천원 (코로나 이슈로 휴원일이 있는 2021년 이전 제외)

(단위 : 천원, 명)

구분	유료입장객수 (2022~2023평균)	입장료 수익 (2022~2023 평균)
합계	1,628,816	7,018,958
서울대공원	1,162,267	4,890,157
서울식물원	466,549	2,128,801

○ 비용추계 산식

- 1차연도 : 최근 2년간 평균 유료입장료 수익(7,018,958천원) × 0.1(기후동행카드면제자 비율 10%) × 222일/365일 = 426,906천원
- 2차연도 이후 : 최근 2년간 평균 유료입장료 수익(7,018,958천원) × 0.1(기후동행카드면제자 비율 10%) = 701,895천원

3. 비용추계의 결과 (단위 : 천원)

구분 \ 연도		1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	합계
세입	○면제입장료	426,906	701,895	701,895	701,895	701,895	3,234,486
	소계(a)	426,906	701,895	701,895	701,895	701,895	3,234,486

4. 재원조달 방안 (단위 : 천원)

구분 \ 연도		1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	합계
국비							
시비	지방세수입	426,906	701,895	701,895	701,895	701,895	3,234,486
	세외수입						
	지방채 등						
민간							
기타							
합계							

5. 덧붙이는 의견 : 없음

6. 작성자 : 서울특별시 공원녹지정책과 노병현 (2133-2017)

□ 비용추계서 최종본 제출(2024. 4. 19.)

서울특별시 도시공원 조례 일부개정 조례안

비용추계서

Ⅰ. 비용추계 요약

1. 비용발생 요인

○ 서울특별시 도시공원 조례 일부개정조례안은 제20조(요금의 감면)제1항에 '유효한 기후동행카드 소지자' 대하여 서울대공원, 서울식물원의 입장료를 면제토록 하는 규정이 신설됨에 따라 세입이 감소함.

2. 비용추계의 전제

○ 시행기간 : 비용은 조례 공포·시행예정인 2024년 5월 22일 이후 발생

○ 면제시설 및 면제금액

- 서울대공원 및 서울식물원 입장료 전액 면제

대 상 시 설	입장료
서울대공원	동 물 원 : 5,000원(성인기준) 테마가든 : 2,000원(성인기준)
서울식물원	5,000원 (성인기준)

○ 예상 무료 입장비율 : 1.39%

- 서울식물원 기준(2023.8.~2024.3.) 다둥이카드 면제자 비율 : 4.5%
  (다둥이 이용객 : 21,425/전체 이용객 : 481,206)
- 전체 감면 대상자가 162만인 다둥이카드의 실제 면제자 비율은 4.5%로 50만이 전체 감면대상인 기후동행카드는 전체입장객 중 1.39%의 비율로 면제될 것을 추정

다둥이 카드		기후동행카드	
감면대상자	실제 감면자 비율 (서울식물원 이용객 기준)	감면 대상자	추정 감면자 비율
162만명 (카드소지가구 40.7만× 가족4인)	4.5%	50만명 (목표 발급자 수)	1.39%

※ 전체 대상자 대비 실제감면 비율 비례관계로 추정 : (다둥이)4.5% : 162만 = (기후동행)**1.39%** : 50만

○ 연간 평균 유료입장수입 : 7,018,958천원 (코로나 이슈로 휴원일이 있는 2021년 이전 제외)

(단위 : 천원, 명)

구분	유료입장객수 (2022~2023평균)	입장료 수익 (2022~2023 평균)
합계	1,628,816	7,018,958
서울대공원	1,162,267	4,890,157
서울식물원	466,549	2,128,801

○ 비용추계 산식

- 1차연도 : 최근 2년간 평균 유료입장료 수익(7,018,958천원) × 0.0139(기후동행카드면제자 비율 1.39%) × 222일/365일 = 59,340천원

- 2차연도 이후 : 최근 2년간 평균 유료입장료 수익(7,018,958천원) × 0.0139(기후동행카드면제자 비율 1.39%) = 701,895천원

3. 비용추계의 결과 (단위 : 천원)

구분 \ 연도		1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	합계
수입	○면제입장료	59,340	97,563	97,563	97,563	97,563	449,592
	소계(b)	59,340	97,563	97,563	97,563	97,563	449,592

4. 재원조달 방안 : 해당없음 (단위 : 천원)

구분 \ 연도		1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	합계
국비		-	-	-	-	-	-
시비	지방세수입	-	-	-	-	-	-
	세외수입	-	-	-	-	-	-
	지방채 등	-	-	-	-	-	-
민간		-	-	-	-	-	-
기타		-	-	-	-	-	-
합계		-	-	-	-	-	-

5. 덧붙이는 의견 : 없음

6. 작성자 : 서울특별시 공원녹지정책과 노병현 (2133-2017)

5. 질의 및 답변요지 : 생 략

6. 토론요지 : 생 략

7. 수정안요지 :

○ 기후동행카드 이용 활성화를 위해 ‘기후동행카드 이용자’를 대상으로 하는 서울대공원과 서울식물원의 입장료 감면요율을 30퍼센트 이상 50퍼센트 이하 범위로 수정하고자 함

8. 심사결과 : 수정안가결

9. 소수의견의 요지 : 없 음

10. 기타 필요한 사항 : 없 음

서울특별시 도시공원 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 1786

제안년월일 : 2024년 5월 3일
제 안 자 : 환경수자원위원장

1. 수정이유

○ 기후동행카드 이용 활성화를 위해 ‘기후동행카드 이용자’를 대상으로 하는 서울대공원과 서울식물원의 입장료 감면요율을 30퍼센트 이상 50퍼센트 이하 범위로 수정하고자 함

2. 주요 골자

○ 입장료 면제 대상에서 “기후동행카드 이용자 중 유효한 카드 소지자” 삭제 (안 제20조제1항제15호)

○ 30퍼센트 이상 50퍼센트 이하의 범위 내에서 규칙이 정하는 바에 따라 감면하는 대상에 “기후동행카드 이용자 중 유효한 카드 소지자” 신설 (안 제20조제2항제3호 신설)

3. 참고사항 : 생 략

서울특별시조례 제 호

서울특별시 도시공원 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

서울특별시 도시공원 조례 일부개정조례안 일부를 다음과 같이 수정한다.

안 제20조제1항제15호를 삭제하고, 같은 조 제2항제2호 및 제3호를 각각 제3호 및 제4호로 하며, 같은 항에 제2호를 다음과 같이 신설한다.

2. 기후동행카드 이용자 중 유효한 카드 소지자

수정안 조문 대비표

현 행	개 정 안	수 정 안
제20조(요금의 감면)	제20조(요금의 감면)	제20조(요금의 감면)
① 시장은 다음 각 호의 사람에 대하여 입장료를 면제할 수 있다.	① ---------- ---------- ---------- ---.	① ---------- ---------- ---------- ---.
1. ~ 14. (생 략)	1. ~ 14. (현행과 같음)	1. ~ 14. (개정안과 같음)
<신 설>	15. 기후동행카드 이용자 중 유효한 카드 소지자(서울대공원, 서울식물원에 한한다)	<삭 제>
② 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여는 30퍼센트 이상 50퍼센트 이하의 범위 내에서 규칙이 정하는 바에 따라 별표 1의 입장료를 감면할 수 있다.	② ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---.	② ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---.
1. (생 략)	1. (현행과 같음)	1. (개정안과 같음)
	<신 설>	2. 기후동행카드 이용자 중 유효한 카드 소지자

2.·3. (생 략) ③·④ (생 략)	2.·3. (현행과 같음) ③·④ (현행과 같음)	3.·4. (현행 제2호 및 제3호와 같음) ③·④ (개정안과 같음)

서울특별시조례 제　　호

서울특별시 도시공원 조례 일부개정조례안

서울특별시 도시공원 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제20조제2항제2호 및 제3호를 각각 제3호 및 제4호로 하고, 같은 항에 제2호를 다음과 같이 신설한다.

2. 기후동행카드 이용자 중 유효한 카드 소지자

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
제20조(요금의 감면) ① (생 략)	제20조(요금의 감면) ①(현행과 같음)
② 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여는 30퍼센트 이상 50퍼센트 이하의 범위내에서 규칙이 정하는 바에 따라 별표 1의 입장료를 감면할 수 있다.	② ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- -.
1. (생 략)	1. (현행과 같음)
<신 설>	2. 기후동행카드 이용자 중 유효한 카드 소지자
2.·3. (생 략)	3.·4. (현행 제2호 및 제3호와 같음)
③·④ (생 략)	③·④ (현행과 같음)