

서울특별시립미술관 관리 및 운영 조례 일부개정조례안 검 토 보 고 서

1. 회부경위

- 의안번호 : 제849호
- 발 의 자 : 문형주 의원(찬성자 18명)
- 발의일자 : 2015년 11월 2일
- 회부일자 : 2015년 11월 4일

2. 제안이유

- 「공유재산 및 물품관리법」에는 대관 취소자에 대한 제재사항이 없고, 같은 법 시행령은 미술품을 관리하는 데 필요한 사항을 지방자치단체의 장이 정하도록 하고 있으며, 민법상 손해배상책임에 대한 특칙을 조례로 정할 수 없음에도

현행 조례는 대관 취소자에게 대관허가를 하지 아니할 수 있으며, 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」를 준용하여 소장작품을 관리하고, 대관허가 취소 시 대관자에게 발생한 손해에 대하여 배상 책임을 지지 아니하도록 규정하고 있음.

- 이러한 현행 조례의 불필요한 규제와 법률 체계의 모순을 바로잡아 미술관 시설을 대관하는 시민의 편의를 증진하는 한편

- 「지방재정법」 개정규정이 2016회계연도부터 적용됨에 따라 미술관이 미술문화 저변확대를 위해 지원하고 있는 사업에의 지출 근거를 조례에 직접 규정하고자 함.

3. 주요내용

- 대관허가의 취소 또는 전시회 중지를 2회 이상 받은 자에 대한 대관허가 제한 규정을 삭제함(안 제15조).
- 시장이 대관허가를 취소하거나 장소사용을 제한·정지시킬 경우 대관자에게 발생한 손해에 대한 배상책임을 시장이 지지 아니하도록 한 규정을 삭제함(안 제18조).
- 소장작품 관리에 관하여 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」를 준용하도록 한 규정을 삭제함(안 제23조)
- 미술문화 저변확대를 위한 사업과 개인 또는 단체에 대한 재정 지원 근거를 마련함(안 제36조)

4. 참고사항

- 관계법령 : 「박물관 및 미술관 진흥법」, 「공유재산 및 물품관리법」 및 같은 법 시행령, 「지방재정법」
- 예산조치 : 해당사항 없음.
- 기 타 : 신·구조문 대비표 붙임.
비용추계서 미첨부 사유서 붙임.

5. 검토의견

가. 개정안 개요

- 동 개정안은 대관허가의 취소 또는 중지를 2회 이상 받은 자에게 대관을 허가하지 않을 수 있다고 규정하고, 법령 또는 계약에 따라 결정되어야 할 손해배상책임에 관한 특칙을 조례로 규정하는 등

현행 조례의 불합리한 규제와 법률 체계 모순을 바로잡아 시설을 대관하는 시민의 편의를 증진하는 한편
- 지방자치단체의 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 제한하는 「지방재정법」 개정규정이 2016회계연도부터 적용됨에 따라 미술관이 미술문화 저변확대를 위해 지원하고 있는 사업에의 지출 근거를 조례에 직접 규정하기 위하여 제안되었음.

나. 대관허가 제한 규정

- 현행 조례 제15조는 “대관허가의 취소 또는 전시회 중지를 2회 이상 받은 자가 대관신청을 한 경우” 전시실 대관허가를 하지 아니할 수 있도록 규정하고 있음.

서울특별시립미술관 관리 및 운영 조례

제15조(대관허가 제한) 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대관허가 신청이 있을 경우 전시실 대관허가를 하지 아니할 수 있다.

1. 제18조에 규정된 사유로 대관허가의 취소 또는 전시회 중지를 2회 이상 받은 자가 대관신청을 한 경우
2. 위원회의 대관 심의결과 부적당하다고 인정하는 경우

- 「지방자치법」 제22조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정”하되 “주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하고 있으므로

지방자치법

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

- 현행 조례가 「지방자치법」 제22조에 부합하기 위해서는

미술관의 설립과 운영에 필요한 사항을 규정한 「박물관 및 미술관 진흥법」 또는 공유재산 및 물품을 보호하고 그 취득·유지·보존 및 운용과 처분의 적정을 도모하기 위한 「공유재산 및 물품 관리법」에

“대관허가의 취소 또는 전시회 중지를 2회 이상 받은 자”에 대한 대관허가 제한 규정이 있어야 하나

「박물관 및 미술관 진흥법」에는 대관 관련 규정이 없고, 「공유재산 및 물품 관리법」은 사용·수익허가의 취소 사유만 규정하고 있을 뿐 “대관허가의 취소 또는 전시회 중지를 2회 이상 받은 자”에 대한 제재 규정이 없음.

- 따라서 법률의 위임 없이 주민의 권리를 제한하는 현행 조례의 대관허가 제한 규정은 불합리한 규제라 판단됨.

공유재산 및 물품 관리법

제25조(사용·수익허가의 취소) ① 지방자치단체의 장은 제20조제1항에 따라 행정재산의 사용·수익 허가를 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 허가를 취소할 수 있다.

1. 사용·수익의 허가를 받은 행정재산을 제20조제3항을 위반하여 다른 사람에게 사용·수익하게 한 경우
 2. 해당 행정재산의 관리를 게을리하였거나 그 사용 목적에 위배되게 사용한 경우
 3. 지방자치단체의 장의 승인 없이 사용·수익의 허가를 받은 행정재산의 원상을 변경한 경우
 4. 거짓 진술, 거짓 서류의 제출, 그 밖의 부정한 방법으로 그 허가를 받은 사실이 발견된 경우
 5. 제22조제2항에 따른 납부기한까지 사용료를 내지 아니한 경우
- ② 지방자치단체의 장은 사용·수익을 허가한 행정재산을 국가나 지방자치단체가 직접 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 필요로 하게 된 경우에는 그 허가를 취소할 수 있다.
- ③ 제2항의 경우에 그 취소로 인하여 해당 허가를 받은 자에게 손실이 발생한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상한다.
- ④ (생략)

다. 손해배상책임에 관한 특칙

- 또한 현행 조례 제18조는 “대관허가를 취소하거나 장소사용을 제한·정지시킬 경우 대관자에게 발생한 손해에 대하여는 시장은 그 배상책임을 지지 아니한다”고 규정하고 있음.

서울특별시립미술관 관리 및 운영 조례

제18조(대관허가의 취소) 시장은 다음 각 호의 어느 하나의 경우에 대관허가를 취소하거나 장소사용을 제한·정지시킬 수 있다. 이 경우 대관자에게 발생한 손해에 대하여는 시장은 그 배상책임을 지지 아니한다.

1. 이 조례 또는 이 조례에 따른 규칙을 위반한 때
2. 천재지변 등 불가항력의 사유로 전시실의 사용이 불가능한 때

- 그러나 「민법」은 계약을 해지한 때에는 계약은 장래에 대하여 그 효력을 잃을 뿐 손해배상의 청구에 영향을 미치지 아니한다고 규정하고 있음.

민법

제543조(해지, 해제권) ① 계약 또는 법률의 규정에 의하여 당사자의 일방이나 쌍방이 해지 또는 해제의 권리가 있는 때에는 그 해지 또는 해제는 상대방에 대한 의사표시로 한다.

제550조(해지의 효과) 당사자 일방이 계약을 해지한 때에는 계약은 장래에 대하여 그 효력을 잃는다.

제551조(해지, 해제와 손해배상) 계약의 해지 또는 해제는 손해배상의 청구에 영향을 미치지 아니한다.

- 따라서 대관허가 취소 시 시장의 손해배상책임 면책을 규정한 현행 조례 제18조는 법률로 정한 손해배상책임을 조례로 면제하도록 한 법령체계의 모순이라 판단됨.

라. 소장작품 관리

- 현행 조례 제23조는 “소장작품 관리에 관하여 이 조례에 정하지 아니한 사항은 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」 및 같은 조례 시행규칙을 준용”하도록 하고 있음.

서울특별시립미술관 관리 및 운영 조례

제23조(소장작품 관리책임자 지정 등) ① ~ ③ (생략)

④ 소장작품 관리에 관하여 이 조례에 정하지 아니한 사항은 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」 및 같은 조례 시행규칙을 준용한다.

- 그러나 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제91조는 “서화, 조각, 사진, 공예품 등 미술품”에 대하여 지방자치단체의 장이 “그 물품의 특성을 고려하여 그 물품을 효율적이고 적정하게 관리하는 데 필요한 사항을 정하여 관리”하도록 하고 있으며

이에 따라 서울시립미술관은 2012년 2월 1일, 「서울특별시립미술관 작품 수집 및 관리 규정」을 제정하여 시행 중임.

공유재산 및 물품 관리법 시행령

제91조(적용 배제) ① 법 제91조에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 물품에 대해서는 법 제49조, 제52조, 제53조, 제57조, 제58조, 제60조, 제62조부터 제64조까지, 제69조, 제75조, 제78조, 제86조, 제93조 및 제94조를 적용하지 않을 수 있다.

1. ~ 5. (생략)

6. 서화, 조각, 사진, 공예품 등 미술품

7. ~ 12. (생략)

② 지방자치단체의 장은 제1항 각 호의 물품에 대해서는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 물품의 특성을 고려하여 그 물품을 효율적이고 적정하게 관리하는 데 필요한 사항을 정하여 관리하여야 한다.

- 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」이 “서화, 조각, 사진, 공예품 등 미술품”에 대하여 해당 법령의 적용을 배제할 수 있도록 한 취지는 미술품의 특성상 공유재산 및 물품의 취득·유지·보존 및 운용과 처분에 관한 일반 규정을 적용하는 것이 적절하지 않을 수 있다는 것이므로

「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」 및 같은 조례 시행규칙을 준용하도록 한 현행 조례 또한 수정할 필요가 있을 것으로 보임.

마. 지원 근거 마련

- 그 밖에 개정안은 신진 미술인 지원 프로그램 운영, 시민큐레이터 운영 등 미술문화 저변확대를 위한 사업과 개인 또는 단체에 대한 재정 지원 규정을 신설하고 있음.

개정안 신설 규정

제36조(개인 및 단체 등의 지원) 관장은 미술문화 저변확대를 위하여 다음 각 호의 사업을 추진하며, 개인 또는 단체에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

1. 신진 미술인 지원 프로그램 운영
2. 시민큐레이터 운영

- 시립미술관은 현행 「지방재정법」 제17조제1항제4호 “보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정하는 경우”를 근거로

유망 신진작가를 발굴하여 개인전 개최를 지원함으로써 창작의욕을 증진하고 전시 활동을 활성화시키기 위한 “신진 미술인 지원 프로그램”(2015년 예산 2억 3천1백만원)과

일반 시민을 대상으로 큐레이터 양성과정을 운영하고 교육수료자 중 선발된 시민큐레이터에게 전시회 개최 기회를 제공함으로써 전시문화 대중화와 저변확대를 도모하기 위한 “시민큐레이터 운영”(2015년 예산 9천3백만원)을 추진하고 있음.

- 그런데 2014년 5월 28일 지방재정법이 개정되어 “보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우”라도 “해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우”로 지방자치단체의 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 제한하는 규정이 2016회계연도부터 적용되기 때문에 현행 지원 사업을 조례에 명시하고자 하는 것임.

<지방재정법 개정 전·후 비교>

개정 전	개정 후
<p>제17조(기부·보조 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 개인 또는 단체에 대한 기부·보조·출연, 그 밖의 공금 지출을 할 수 없다. 다만, 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법률에 규정이 있는 경우 2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우 3. 용도가 지정된 기부금의 경우 4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 	<p>제17조(기부 또는 보조의 제한) ① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ----- 2. ----- ----- 3. ----- 4. ----- ----- ----- <p style="text-align: center;">부칙</p> <p>제5조(기부·보조의 제한에 관한 적용례) 제17조의 개정규정은 2016회계연도에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 하는 경우부터 적용한다.</p>

바. 종합검토의견

- 개정안은 대관허가 제한 대상을 “대관허가의 취소 또는 중지를 2회 이상 받은 자”에서 “미술관 운영 취지에 부적합하다고 판단되는 경우”로 수정하고, 시장의 손해배상책임 면제 규정을 조례에서 삭제하였는데

이는 불합리한 규제와 법률체계 모순을 바로잡는 조치라 판단되며 대관자의 귀책사유 또는 천재지변 등 불가항력의 사유로 인한 손해배상책임 면제의 경우 조례가 아닌 개별 계약에서 따로 정하는 것이 타당할 것으로 사료됨.

- 소장작품 관리에 관하여 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」를 준용하도록 한 규정을 삭제한 것은 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」에 의거해 「서울특별시립미술관 작품 수집 및 관리 규정」에 따라 미술품을 효율적이고 적정하게 관리하기 위한 조치이며
- 지원 규정 신설은 지방자치단체의 기부·보조, 그 밖의公款 지출을 제한하는 「지방재정법」 개정규정이 2016회계연도부터 적용됨에 따라 미술관이 현재 미술문화 저변확대를 위해 지원하고 있는 사업에의 지출 근거를 조례에 직접 규정하기 위한 것으로

유망 신진작가의 창작의욕 증진과 전시활동 활성화, 미술문화의 대중화와 저변확대를 위해 필요한 조치라 판단됨.