

서울특별시 시민청(市民廳) 운영 및 관리 조례

전부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제3033호

나. 제 출 자 : 서울특별시장

다. 제출일자 : 2025년 8월 11일

라. 회부일자 : 2025년 8월 14일

2. 제안이유

- 노후화된 ‘시민청’을 서울의 미래 비전 홍보, 시민 소통, 문화 향유를 위한 복합문화시설로 개편하고, 명칭을 ‘서울갤러리’로 변경함에 따라 시설 운영의 법적 근거 마련 및 행정의 일관성 확보를 위해 관련 조례를 정비하고자 함

3. 주요내용

가. 시설 명칭 변경을 조례 제명과 전체 조문에 일괄 반영

- 제명 변경 : 서울특별시 시민청(市民廳) 운영 및 관리 조례

→ 서울특별시 서울갤러리 운영 및 관리 조례

나. 제2조 : 시설 명칭 변경 및 기능 확대 반영 / 복수 장소 조항 삭제

- 시민참여 · 소통 · 문화체험 공간 → 도시홍보 · 시민참여 · 소통 · 문화체험 공간

⇒ 제8조 및 제14조에서도 서울갤러리 정의와 용어 통일

- 서울시청사 단일 공간 운영으로 변경됨에 따라, 복수 위치 전체를 둔 제2항 삭제

※ 기존 시민청은 시청 · 삼각산 복수 운영

다. 제5조 : 무료이용 대상 조항 현행화(대상자 범위 : 11개 그룹 추가)

- 서울시 문화시설 간의 기준 일관성을 확보하고 이용자의 형평성을 제고하기 위해 최근 제정·개정된 관련 조례¹⁾의 무료 이용 대상 범위를 반영하여 조정

라. 제10조 : 대관료 감면조항 정비

- 운영자문위원회가 비상설로 운영됨에 따라 대관료 감면 자문 절차 실효성 저하

※ 기존 시민청운영자문위원회에서도 대관료 감면 자문 사례 없었음

- 소상공인 간편결제시스템 감면 유효기간(2020년 12월 31일까지) 만료에 따른 정비

마. 제14~16조 : 운영자문위원회의 비상설 운영에 따른 개정

- 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제6조의 비상설 운영 원칙을 반영하여 위원 임기, 부위원장 직무, 회의 소집 절차 등 불필요한 조항 삭제
- 제15조 제1항(위원장 직무 조항)은 제14조제4항으로 통합

1) 서울특별시 동대문디자인플라자(DDP) 및 동대문역사문화공원 관리·운영 조례

4. 검토의견(수석전문위원 강옥심)

(1) 개정안의 개요

- 동 개정안은 시민청의 명칭을 ‘서울갤러리’로 변경하고, 시설의 기능 확대, 이용료 및 대관료의 감면 조항 정비 등 일부 수정된 내용을 반영하기 위하여 서울특별시장의 제출하였음.

(2) 시민청(서울갤러리) 운영 경과 및 리모델링 현황

- 서울시청 본관 지하에 위치한 시민청은 2013년 개관하여 2024년까지 공연, 전시, 교육, 공간대관 등 시민소통 활성화 공간으로 운영되었음.
- 시민청의 방문객 수는 개관 이후 꾸준히 증가하다가 2018년 이후 다소 주춤한 양상을 보였고, 코로나19로 인해 운영일수와 방문객 수가 급감하자 서울시는 「포스트 코로나 시대를 대비하는 시민청 공간·운영 혁신 기본계획 수립을 위한 연구용역」(2022.12.)을 실시하였음.
- 해당 연구용역 결과에 따르면 시민청의 문제점은 공간 홍보의 부족, 시민 수요와는 동떨어진 공간 기능, 명확한 콘셉트의 부재 등으로 지목되었으며, 이에 도시모형관을 필두로 한 공간의 전면 개편이 제안되었음.
- 이에 2024년 말부터 약 1년간의 리모델링 공사가 추진 중이며, ‘서울갤러리’라는 새로운 명칭으로 2026년 1월 개관할 예정임.

< 서울갤러리 조성 개요 >

○ 시설 및 사업 개요

- 시설명칭: 서울갤러리
- 위치/규모: 서울시청 본관 지하 1,2층 / 5,514㎡
- 사업기간: 2023.7.~2025.12.(2026년 1월 개관 예정)

○ 주요 공간

- 미래서울 및 글로벌 도시 체험 공간 : 미래서울도시관(미래서울관, 세계도시관)
- 문화향유 및 시민지원 공간 : 팝업·전시장, 공연장, 군기시유적전시관, 청년활력소
- 서울홍보 및 편의 공간 : 서울굿즈, 서울책방, 카페, 안내센터, 휴식공간

※ 지하1층(주요 리모델링 공간)



- 총사업비: 20,891백만원(2025년)

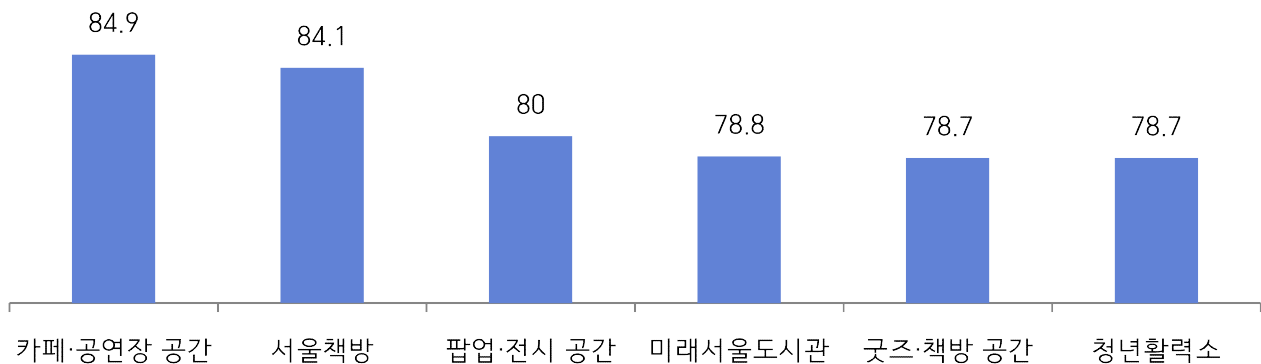
(단위: 백만원)

구 분	구 분	'25년 예산
총계		20,891
홍보담당관	소계	7,745
	시설비	6,233
	감리비	583
	시설부대비(장비, 물품 구매)	816
	기타(시설부대비, 전산개발비)	113
도시계획상임기획과	시설비(미래서울도시관 전시시설 설치)	13,146

- 다만, 서울시가 2025년 6월에 실시한 「서울갤러리 조성 및 운영 관련 여론조사」에 따르면, 서울갤러리의 조성 자체에 대한 긍정 응답률은 85.8%로 나타났음에도 세부 공간에 대한 호감도는 모두 이에 미치지 못하고 있어 서울갤러리의 조성 방향성이 시민의 기대에 부합하고 있다고 볼 수 있는지 의문임.

< '서울갤러리 운영 방향성' 여론조사 결과 >

(사례수: 2,000명, 단위: %)



(3) 개정안의 주요내용

① 서울갤러리 명칭 변경

- 동 개정안은 시민청의 명칭이 서울갤러리로 변경될 예정임에 따라 제명을 포함한 조문 전반에 걸쳐 변동 사항을 적용하려는 것임.
- ‘서울갤러리’는 신규 조성 공간인 도시홍보관의 기능을 중심으로 서울의 모습을 볼 수 있는 시설이라는 점을 강조하여 서울시에서 제안 및 추진 중인 명칭임.

② 무료이용 대상 확대(안 제5조)

- 안 제5조는 서울갤러리의 무료 이용 대상자를 「서울특별시 동대문 디자인플라자(DDP) 및 동대문역사문화공원 관리·운영 조례」에 따른 기준과 동일하게 적용하여 서울시 문화시설 간의 형평성을 확보하기 위한 것임.

< 무료이용 대상자 개정 전후 비교 >

무료이용 대상자	개정 전	개정 후
국빈·외교사절단 및 그 수행자	○	○
「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령」 제86조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람	○	○
「독립유공자예우에 관한 법률 시행령」 제15조에 해당하는 사람	○	○
「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인 및 그와 동행하는 보호자 1명	○	○
공무수행을 위하여 출입하는 사람	○	○
7세 이하 또는 65세 이상인 사람	△(65세 이상)	○
「서울특별시 출산 및 양육지원에 관한 조례」 제2조에 따른 다둥이 행복카드 소지자(카드에 등재된 가족 포함)	○	○
서울특별시 명예시민증을 수여받은 사람	○	○
「다문화가족지원법」 제2조제1호에 해당하는 다문화가족	◎ (외국인주민 포함)	○
「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제3조에 해당하는 사람	◎ (가족 포함)	○
「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령」 제17조의2제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람	X	○
「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제2조제2호 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람	X	○
「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」 제8조의3 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람	X	○
「5·18민주유공자예우 및 단체설립에 관한 법률 시행령」 제52조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람	X	○
「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률 시행령」 제58조에 해당하는 사람	X	○
「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 등록포로 및 같은 조 제3호에 따른 억류지출신 포로가족	X	○
「국민기초생활 보장법」 제2조제2호에 해당하는 사람	X	○
「한부모가족지원법」 제5조에 해당하는 사람	X	○
학술연구를 목적으로 출입하는 사람	X	○
「서울특별시 병역명문가 예우에 관한 조례」 제2조에 따른 병역명문가 예우대상자 중 병역명문가증을 소지한 사람	X	○
「제대군인지원에 관한 법률」 제2조제1항제2호 및 제3호에 따른 중기·장기복무 제대군인	X	○
그 밖에 시장이 서울갤러리(시민청) 운영상 특히 필요하다고 인정하는 사람	○	○

- 다만, 안 제4조에 따라 서울갤러리의 이용료는 원칙적으로 무료이고, 예외적으로 같은 조 제2항 및 제3항에 따라 시장이 자체적으로 기획하거나 대관자가 개최하는 행사 등에 대하여 서울갤러리 운영자문위원회의 자문을 거쳐서 이용료를 정하더라도 2013년부터 지금까지 시민청에서 이용료를 부과한 사례가 단 한 번도 없었다는 점을 고려하면 조문의 실효성은 매우 낮을 것으로 판단됨.
- 사회적 공헌자에 대한 예우와 취약계층에 대한 배려를 폭넓게 제공하는 것은 중요한 일이지만, 실현될 가능성이 거의 없는 이용료 감면 사항을 지나치게 세부적으로 명시하는 것은 조문의 간결성 및 실효성²⁾을 저해하는 과도한 입법 조치로 판단될 수 있음.
- 특히, 안 제5조제1항제22호에 따라 시장이 이용료 면제가 필요하다고 인정하는 사람은 언제든지 감면의 대상이 될 수 있으므로 모든 경우를 반드시 조례로 명시될 필요가 있는지 심도 있는 고민이 필요함.

③ 대관료의 감면(안 제10조)

- 안 제10조는 대관료 감면을 위해 서울갤러리운영자문위원회의 자문을 거치도록 규정하였던 현행 조례와는 달리 위원회의 자문 없이도 시장이 대관료를 감면할 수 있도록 규정하고 있음.

< 안 제10조 >

제10조(대관료 감면) 시장은 서울특별시나 후원하거나 공익을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 대관료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다.

2) 국회 법제실, 「법제이론과 실제」, 2019, 81p-95p(법제의 원리와 특성)

- 이는 2013년 시민청 개관 이후로 대관자가 대관료 감면을 위해 위원회 개최를 요청한 사례가 없었고, 일반 시민에게 직접적인 경제적 부담이 되는 이용료와 차이가 있다고 판단하였기 때문임.
- 그러나, 서울갤러리운영자문위원회의 자문 여부와는 무관하게 현행 조문은 시장이 자체적인 판단하에 사용료를 감면 또는 면제할 수 있는 재량권이 있다고 오해석될 여지가 있음.
- 서울갤러리는 공유재산의 분류상 행정재산에 해당하고 행정재산의 사용료³⁾ 감면 사유는 상위법령⁴⁾에 제한적으로 규정되어 있는 바, 법령에서 정한 감면 사유 외에 조례로 새로운 감면 사유를 추가할 수 없으므로 해당 조문을 삭제하는 것을 제안함.

< 조례를 통한 사용료 감면 불가의 근거 >

- 법제처, 「2022년 자치법규 입안 길라잡이」 p.149-150.
 - 법령에서 정한 감면사유 외에 조례로 새로운 감면사유를 추가하거나, 법령에서 정한 범위를 벗어나 사용료를 감경할 수 없는 점에 유의해야 한다.
- 법제처, 의견제시 사례(의견22-0188)
 - 위 규정(공유재산법)은 원칙적으로 사용료를 징수하되, 예외적으로 같은 법 제24조제1항 각 호로 열거한 경우에 한정하여 사용료를 면제할 수 있도록 하려는 취지로 보아야 할 것입니다.

3) 「지방자치법」 제153조에 따른 사용료(공공시설의 이용 등에 대한 비용, 조례 규정 가능)과는 구분되는 개념임.

4) 「공유재산 및 물품 관리법」※ 기타 개별법령에 따라 감면이 가능한 경우가 있음

제24조(사용료의 감면) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용허가를 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제 22조에도 불구하고 그 사용료를 면제할 수 있다.

1. 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 행정재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우
 2. 제7조제2항제1호에 따라 행정재산으로 할 목적으로 기부를 받아들이는 재산에 대하여 기부자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 사용허가하는 경우
 3. 건물 등을 신축하여 기부채납을 하려는 자가 신축기간에 그 부지를 사용하는 경우
 4. 재난을 입은 지역주민에게 일정 기간 사용허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우
- ② 지방자치단체의 장은 제22조에도 불구하고 지역경제의 활성화를 위하여 필요한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사용료를 감경할 수 있다.
- ③ 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용허가를 받은 자가 재난으로 그 재산을 일정 기간 사용하지 못하였을 때에는 복귀 완료기간의 사용료와 그 이자를 일할계산하여 감경할 수 있다.

< 안 제10조의 수정 의견 >

개 정 안	수 정 의 건
제10조(대관료 감면) 시장은 서울특별시 후원하거나 공익을 위하여 필요하다고 인정 하는 경우에는 대관료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다.	<삭 제>
제11조 ~ 제19조 (생 략)	제10조 ~ 제18조 (개정안 제11조부터 제19조 까지와 같음)

④ 서울갤러리운영자문위원회의 비상설화(안 제14조)

- 서울갤러리운영자문위원회는 서울갤러리 정책의 방향성과 주요 사업계획의 수립 등에 관한 사항을 자문하기 위하여 설치하는 위원회로, 시민청운영자문위원회가 상설위원회로 운영되었던 것과는 달리 비상설 위원회로 구성하는 내용을 포함하고 있음.
- 위원회는 2022년도 이후로 위원이 위촉되거나 회의가 소집된 바 없어, 서울시 조직담당관에서 수립한 「2025년 위원회 정비 및 운영 개선계획」에 따른 비상설화 전환 요건⁵⁾에는 부합함.
- 다만, 시민청의 공간 개편이 논의되기 전인 2021년 이전에는 연간 2회 이상의 위원회 개최 실적이 있어, 서울갤러리로의 개편 직후 위원회가 활성화될 가능성이 있다고 판단되므로 위원회 비상설화가 필수적인 상황은 아니라고 보임.

전문위원	임창균(2180-8113)	입법조사관	홍민지(2180-8118)
------	----------------	-------	----------------

5) 비상설화 기준: 2024년 1년간 1회 이하 개최되고 최근 3년간 3회 이하 개최된 위원회