

서울특별시 마포구 다중운집행사 안전 관리에 관한 조례안 심사보고서

2023. 6. 23.
행정건설위원회

1. 심사경과

가. 제안일자 및 제안자: 2023. 5. 24. 채우진 의원 외 9명

나. 회부일자: 2023. 5. 25.

다. 상정일자: 제262회 제1차 정례회 제4차 행정건설위원회(2023. 6. 15.)
상정, 심사, 의결

2. 제안설명요지 【제안설명자: 안미자 의원】

가. 제안이유

최근 안전사고 예방 및 안전 관리에 관한 중요성이 확대되고는 있으나 현행 법령은 대체로 주최자가 있는 행사의 안전 관리에 국한되어 있어 주최·주관하는 자가 없이 불특정 다수가 자발적으로 모이는 다중운집행사 안전 관리를 위하여 적용할 수 있는 규정은 부재한 실정임. 이에 “다중운집행사에서의 사고 예방 및 안전 관리에 필요한 사항”을 정하여 국민의 생명·신체·재산을 지키고자 본 조례를 제정하고자 하는 것임.

나. 주요내용

- 조례 제정의 목적 및 “다중운집행사” 등 조례에서 사용하는 용어의 정의(안 제1조, 제2조)
- 구청장의 책무 및 국민의 의무에 관한 사항(안 제4조)

- 행사안전계획 수립에 관한 사항(안 제5조)
 - 행사안전계획 수립 대상 범위
 - 행사안전계획 수립 시 필요한 사항
- 다중운집행사 안전 관리를 위한 유관기관과의 협조 및 현장대응에 관한 사항(안 제6조, 제7조)
- 사고발생 시 조치 및 대처에 관한 사항(안 제8조, 제9조)

다. 참고사항

- 관계법령: 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조(국가 등의 책무)
「서울특별시 다중운집행사 안전 관리에 관한 조례」
- 입법예고: 2023. 5. 18. ~ 5. 23. 결과: 의견 없음
- 예산조치: 비용추계서 미첨부

3. 검토보고(전문위원 유준상)

- 본 조례안은 채우진 의원이 대표발의하고 9명의 의원이 공동 발의하여 행정건설위원회로 회부된 조례안으로 최근 안전사고 예방 및 안전 관리에 관한 중요성이 확대되고는 있으나 현행 법령은 대체로 주최자가 있는 행사의 안전 관리에 국한되어 있어, 주최·주관하는 자가 없이 불특정 다수가 자발적으로 모이는 다중운집행사 안전 관리를 위하여 적용할 수 있는 규정은 부재한실정임. 이에 “다중운집행사에서의 사고 예방 및 안전 관리에 필요한 사항”을 정하여 구민의 생명·신체·재산을 지키고자 본 조례를 제정하고자 하는 것임.

가. 제정 취지(적정성/타당성)

- 2022년 10월 29일 서울특별시 용산구 이태원동 일대에서 발생한

대규모 인명사고(할로윈 축제)로 인하여 중앙정부 및 지방자치단체가 “주최·주관하지 않는 행사” 관리에 대한 필요성을 인식하게 됨과 동시에 현행 법령 및 조례가 주최자가 있는(주요 주최자로 한정: 중앙정부 및 지방자치단체, 중앙정부 및 지방자치단체의 산하·관계기관) 행사를 관리하는데 국한되어 있음.

- 또한 주관·주최자가 없는 자발적 다중운집행사에 대하여 적용할 수 있는 적합한 규정이 마포구에도 부재한 상황이라고 할 수 있음.

나. 타 시·도 조례제정 현황.

서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시, 전라남도, 나주시, 순천시, 파주시 8개 시, 도에서 제정·시행 중임¹⁾).

- 서울특별시는 「서울특별시 다중운집행사 안전 관리에 관한 조례」를 제정하여 2022년 12월 30일부터 시행 중에 있음.

다. 조항별 검토내용

- (안 제1조, 제2조)에는 조례 제정의 목적 및 “다중운집행사” 등 조례에서 사용하는 용어의 정의
- (안 제4조)에는 구청장의 책무 및 구민의 의무에 관한 사항
 - 주최·주관이 없이 특정장소에서 불특정 다수가 모이는 경우에는 안전관리 책임자로서의 구청장의 책무뿐만 아니라, 행사에 참여하는 구민의 협조가 반드시 필요한 부분이기 때문에 구민의 의무를 명시하는 것이 필요하다고 판단됨.
- (안 제5조)에는 행사안전계획 수립에 관한 사항.

1) 서울특별시 2022.12.30. 제정, 부산광역시 2022.12.28. 제정, 대구광역시 2023.4.10. 제정, 울산광역시 2023.3.9. 제정, 전라남도 2023.1.6. 제정, 나주시 2023.2.24. 제정, 순천시 2023.2.28. 제정, 파주시 2023.2.9. 제정

“제1항 제1호는 순간 최대 운집 인원 5만 명 이상인 행사”, “제1항 제2호는 1일 최대 운집 인원이 10만 명 이상인 행사”에 대하여 행사안전계획을 수립할 수 있도록 규정함.

- “서울특별시 마포구 옥외행사 안전관리에 관한 조례”에서 관리하지 않는 옥내·외 다중운집행사에 대한 행사안전계획을 수립하고 관리하도록 규정됨.
- 홍대입구역을 기준으로 실시간 운집인구를 살펴보면, 평일 기준 지하철 승·하차인원이 약 8만 명이며 “서울시 실시간 도시 데이터”에 따르면, 특정 시간 실시간 인구가 3만 8천 명에서 4만명이 이동한 것으로 나타남에 따라 서울특별시와 타 지방자치단체의 행사안전계획 수립 대상이 되는 행사의 운집 인원을 참고하여 규정함.(별표 1 참고)
- (안 제5조 제4항) 구청장은 안전관리계획의 원활한 시행을 위하여 「서울특별시 마포구 재난 및 안전관리 기본 조례」 제11조에 의해 설치·운영되는 안전정책실무조정위원회의 심의를 사전에 거쳐야 한다고 명시된 만큼 효율적인 안전점검 및 조치 시행을 위하여 실무자들로 구성된 안전정책실무조정위원회가 심의할 수 있도록 규정함.
- (안 제6조)에는 다중운집행사 안전 관리를 위한 유관기관과의 협조 및 현장대응에 관한 사항으로써 유관기관 등에 필요한 조치사항을 요청할 수 있도록 규정함으로써 예방적 차원의 조치가 필요하다고 판단됨.
- (안 제7조 제1항)은 구청장은 「서울특별시 마포구 영상정보처리기 설치 및 CCTV 통합관제센터 운영 조례」에 따라 다중운집행사 시 사고예방을 위하여 실시하도록 관제하여야 한다. 는 예방적 차원의 조치로 필요하다고 판단됨.
- (안 제7조 제2항)은 구청장은 다중운집행사 시 구 경찰서장으로 하

여금 현장에 지휘본부를 설치하여 음성과 확성기 등의 기자재를 활용한 안내, 호출, 유도, 경고 등의 활동이 이루어질 수 있도록 요청할 수 있다. 는 예방적 차원의 조치로 현장대응이 필요하다고 판단됨.

- (안 제8조)에는 통행의 금지 및 제한하는 사항은 예방적 차원의 조치로 현장대응이 필요하다고 판단됨.
- (안 제9조)에는 사고발생 시 조치 및 대처에 관한 사항은 사고 발생 후 대응 차원의 조치로 판단됨.

라. 종합 검토의견

- 이태원 축제사고를 계기로 현행법(조례)에서는 주최·주관을 하는 자가 있는 경우에 대해서만 안전관리에 필요한 사항을 규정하고 있을 뿐, 주최·주관하는 자가 없이 구민이 자발적으로 모이는 행사나 축제 등에 대해서는 적용할 수 있는 특별한 규정이 없으나, 「서울특별시 다중운집 행사 안전 관리에 관한 조례」를 제정(2022. 12. 30.)하여 주최·주관하는 자가 없는 행사의 사고 예방 및 안전 관리에 필요한 사항을 규정내용을 보면
- 서울특별시 또한 서울시가 감당하기 어려운 규모로 여겨져 일정 규모 미만의 중소규모 행사에 대해서는 해당 자치구청장이 안전관리 계획을 세우고 시는 이를 조정하는 역할을 담당하는 것이 보다 현실적이라고 판단하는 등 동 조례에 제정에 대한 의견을 제시하고, 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조(국가 등의 책무)2)에 근거하여

2) 제4조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다. <개정 2013. 8. 6.>

② 국가와 지방자치단체는 안전에 관한 정보를 적극적으로 공개하여야 하며, 누구든지 이를 편리하게 이용할 수 있도록 하여야 한다. <신설 2019. 12. 3.>

③ 제3조제5호나목에 따른 재난관리책임기관의 장은 소관 업무와 관련된 안전관리에 관한 계획을 수립하고 시행하여야 하며, 그 소재지를 관할하는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)와 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시를 포함한다. 이하 같다)·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)의 재난 및 안전관리업무에 협조하여야 한다. <개정 2012. 2. 22., 2014. 12. 30., 2015. 7. 24., 2019. 12. 3.>[전문개정 2010. 6. 8.]

자치구 또한 관련 조례(안)을 제정하여 행사안전계획을 수립하고, 안전 관리에 있어서 사각지대가 발생하지 않도록 제도 정립의 시급성으로 볼 때 중요해 보이며 이는 국민의 생명과 재산을 지키는 국가와 단체장의 의무에 해당되고 국민의 권리의 침해가 없으므로 본 조례안은 문제점이 없는 것으로 사료됨.

- 참고로 국회의 경우에는 이태원 사고 이후 주최·주관이 없는 지역 축제에 대해서 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장으로 하여금 주최·주관이 있는 지역축제에 준하는 안전관리계획을 수립하고 필요한 조치를 이행하는 법 개정안들이 발의되어 심사 중임.(별표 2 참고)
- 다만, 안전관리계획 수립 대상 및 내용 등의 적절성, 유관기관과의 협조체계의 실효성 등을 충분히 고려할 필요가 있으며, 작은 무관심으로 일어나지 말아야 하는 사고에 대해 피해를 입은 당사자나 관리관청도 큰 고통과 아쉬움이 있을 거라 판단되어 안전이라는 단어가 지나칠 정도로 미리 대비하는 안전 매뉴얼 정비와 대비훈련을 적극적으로 하여야 된다고 판단됨.

4. 질의 및 답변요지: 생략

5. 토론요지: 없음

6. 심사결과: 원안가결

7. 기타 소수의견의 요지: 없음

8. 기타: 없음

[별표 1]

「서울시 실시간 도시데이터」2023. 5. 8. 09:35 기준

→ 실시간 인구 38,000 ~ 40,000명

The screenshot displays the '서울 실시간 도시데이터' (Seoul Real-time City Data) website. The main focus is on the '홍대 관광특구 실시간 인구 현황' (Hongdae Tourist Area Real-time Population Status) for the date 2023-05-08 at 09:35. The website features a map of the Hongdae area with color-coded overlays representing population density, ranging from green (low) to red (high). A legend on the right indicates that red represents a density of 903 people per square kilometer.

On the left sidebar, there is a section for '인구집중도 여유' (Population Concentration Ease), which includes a bar chart and a text box stating: '현재 혼잡도: 여유' (Current congestion level: ease) and '인구수: 38,000~40,000명' (Population: 38,000~40,000 people). Below this, a bar chart shows population trends over time, with a peak around 16:00. A text box at the bottom of the sidebar notes: '향후 12시간 전망' (12-hour outlook) and '19시(9시간 후)에 인구가 제일 많고 혼잡도도 가장 높을 것으로 예상돼요.' (It is expected that the population will be the highest and congestion will be the highest at 19:00 (9 hours later)).

The top right of the page shows the current temperature as 15.6°C and the location as '홍대 관광특구'. The website also includes a navigation menu on the left with options like '지도 홈', '실시간 인구', '도로소통', '대중교통', '날씨/환경', and '코로나19'.

[별표 2]

국회 입법추진중인 주최·주관이 없는 행사 안전관리 관련
「재난 및 안전관리 기본법」 개정 법안(22.12.7. 기준)

연 번	의안 번호	제안자	제안 일자	주요내용	심사 진행상태
1	2118697	이명수의원 등 10인	'22.12.6.	주최자가 없는 지역축제에 대해 지방자치단체의 장이 안전관리계획 수립 및 관리감독을 하도록 법적 근거를 마련(안 제66조의11제5항)	접수
2	2118683	이태규의원 등 10인	'22.12.5.	주최자가 없는 지역축제 또는 행사라고 하더라도 일정 규모 이상의 인원 참여가 예상되는 경우 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 안전관리계획을 수립하는 등 안전관리에 필요한 조치를 하도록 하고, 안전관리계획을 수립한 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 행정안전부장관에게 이를 보고하고 행정안전부장관은 국회에 보고하도록 하는 등 (안 제66조의11제2항·제4항 신설 등)	접수
3	2118464	조경태의원 등 12인	'22.11.24.	대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 군중이 몰리는 행사 등이 있을 시에는 행정안전부장관 또는 행사 지역을 관할하는 지방자치단체의 장이 인원통제 등의 행사안전관리계획을 수립하고, 그 밖에 안전관리에 필요한 조치를 하도록 함(안 제66조의11제5항 신설)	소관위 접수
4	2118394	이헌승의원 등 12인	'22.11.23.	지역축제로 규정되어 있는 것을 지역행사로 세분화하여 안전관리계획을 수립하도록 하고 경찰청 및 소방청 등의 유관기관과 협력하여 안전관리에 필요한 조치를 하게 함(안 제66조의11 및 안 제66조의12제3항 신설)	소관위 접수
5	2118375	조수진의원 등 10인	'22.11.22.	주최·주관하는 자가 없는 축제에 대규모 인파가 예상되는 경우에 행정안전부장관 또는 지방자치단체가 안전관리계획을 수립하고, 심리상담 지원에 재난 피해 당사자뿐만 아니라 자원봉사자 등도 지원할 수 있도록 함(안 제66조제5항 및 제66조의11제1항)	소관위 접수
6	2118125	김도읍의원 등 11인	'22.11.4.	인구 밀집 등 사고가 우려되는 대통령령으로 정하는 행사에 대해 특별 안전관리계획을 수립하고, 특별 안전관리에 필요한 조치를 할 수 있도록 법적근거를 마련(안 제66조의13 신설)	소관위 심사
7	2118104	김영선의원 등 11인	'22.11.4.	주최자가 없는 경우에도 관할 시장·군수·구청장이 원활한 지역축제 진행을 위하여 안전관리계획을 수립하고, 그 밖에 안전관리에 필요한 조치를 하도록 함(안 제66조의11제5항 및 제6항 신설 등)	소관위 심사
8	2118078	김용판의원 등 10인	'22.11.3.	주최·주관자가 없거나 불분명한 지역축제 등에 관한 안전관리 조치 의무조항을 신설함(안 제66조의11제2항)	소관위 심사

연 번	의안 번호	제안자	제안 일자	주요내용	심사 진행상태
9	2118056	김기현의원 등 13인	'22.11.2.	주최·주관자 및 단체가 없는 지역축제 및 행사 등에 관한 안전관리조치 의무화 조항을 신설하여 시민들의 자발적인 참여에 의해 추진되는 지역축제 및 행사의 경우에도 관할 시장·군수·구청장 등에게 안전관리 대책에 만전을 기하도록 함(안 제66조의13 신설)	소관위 심사
10	2118055	안철수의원 등 11인	'22.11.2.	주체·장소 등과 관련 없이 미조직된 다수의 군중이 모일 것으로 예상되는 축제, 행사 등 '다중운집행사'와 관련해서도 지역축제와 마찬가지로 안전 의무를 부과하는 근거 규정을 마련하고, 재난 발생 시 긴급구조활동과 응급대책·복구 등에 참여한 자원봉사자 등의 심리적 안정과 사회적응을 위한 상담지원을 포함(안 제 65조제1항 및 제66조의11제1항)	소관위 심사
11	2118048	전봉민의원 등 22인	'22.11.2.	중앙대책본부장 또는 지역대책본부장이 정보통신사업자 등으로부터 다수 군중의 밀집으로 재난안전사고가 우려되는 특정한 지역 내에서 불특정다수에 대한 위치신호데이터를 수신할 수 있고, 이에 대한 정보시스템을 구축하도록 함(안 제66조의11제2항부터 제6항까지 및 제74조의3제2항·제7항)	소관위 심사
12	2118043	정우택의원 등 10인	'22.11.2.	대규모 인파가 예상되는 지역축제로서 주최·주관하는 자가 없는 경우에 개최지 관할 지방자치단체의 장이 안전관리계획을 수립하는 등 안전관리에 필요한 조치를 하도록 함(안 제66조의11)	소관위 심사
13	2118017	임오경의원 등 10인	'22.11.1.	대규모 인원 밀집이 예상될 때에는 지방자치단체장이 사고를 예방하기 위한 안전관리계획 수립 및 조치를 취하도록 하고, 행정안전부장관에게는 이행 실태를 지도·점검하도록 함(안 제66조의12 신설)	소관위 심사