

서울특별시 광화문광장의 사용 및 관리에 관한 조례  
일부개정조례안

# 심 사 보 고 서

의 안 변 호	2536
------------	------

2021. 09. 07  
도시계획관리위원회

## I. 심사경과

가. 제안일자 및 제안자 : 2021. 7. 26. 이현찬 의원

나. 회부일자 : 2021. 8. 18

다. 상정 및 의결일자

- 제302회 임시회 제3차 도시계획관리위원회(2021. 9. 7. 상정·의결)

## II. 제안설명의 요지 (이현찬 의원)

### 제안이유

- 광화문광장은 촛불집회, 6·10민주항쟁 등 서울시와 대한민국의 역사적·장소적 의미가 깊은 곳으로 이를 기념할 수 있도록 전시관과 동상 및 부속조형물을 설치할 수 있는 근거 규정을 마련하고, 현행 조례에서 광화문광장 관리에 관한 입법체계를 정비하고자 함.

### 주요내용

- 시장이 광화문광장내에 시민들이 민주화와 안전의식 제고 등 역사적 사실들을 기억할 수 있는 전시관과 동상 및 부속조형물 등을 설

치할 수 있도록 함(안 제3조제2항).

- 서울특별시 열린광장운영시민위원회 심의·의결 사항에 광화문광장 내에 전시관 및 동상과 부속조형물로 명확성과 대상을 구체화하도록 함(안 제3조 제4항).

### Ⅲ. 검토보고 요지 (조정래 수석전문위원)

#### □ 개정조례안의 취지

- 이 개정조례안은 광화문광장에 민주화와 안전의식 제고 등 역사적 사실을 기억할 수 있는 ‘전시관과 동상 및 부속조형물’을 설치할 수 있는 근거규정을 마련하기 위한 것으로, 이현찬 의원이 발의하여 2021년 8월 18일 우리위원회에 회부된 사안임.

현 행	개 정 안 (제3조제2항 신설)
<신 설>	시장은 광화문광장 내에 시민들이 민주화와 안전의식 제고 등 역사적 사실들을 기억할 수 있는 전시관과 동상 및 부속조형물을 설치할 수 있다.

- 개정조례안은 촛불집회, 6·10민주항쟁, 세월호 기억공간 운영 등 대한민국의 역사적·장소적 의미가 깊은 광화문광장에 ‘세월호등 기억 및 안전 전시공간’(이하 “전시관”)을 설치할 수 있는 명확한 근거를 마련하여 세월호 희생자 추모와 기억, 시민의 안전의식 고취에 기여하려는 것으로 이해됨.

- 전시관은 '14년 7월 14일 광화문광장에 천막을 최초로 설치한 이후 '19년 4월 전시관이 개관되었으며, 현재는 광화문광장 조성사업에 따라 철거를 완료하고, 서울시의회 본관 앞에 가설건축물을 설치·운영하기 전까지 한시적으로 본관 1층을 사용하고 있음(검토보고서 붙임-1 참고).

## □ 광화문광장의 시설결정 및 관리·운영 현황

- 광화문광장(종로구 세종로 1-68일대)은 '세종로 지구단위계획구역' 내에 위치하고 있으며, 1952년 도시계획시설(광장)로 최초 결정<sup>1)</sup>된 이래 1997년 도시계획시설(변경) 결정<sup>2)</sup>을 거쳐 현재에 이르고 있는데, 「국토계획법 시행령」에 따른 세부유형 상 '일반광장(중심대광장)'으로 지정되어 있음(검토보고서 붙임-2 참고).
  - 이 조례(제2조제1호)에서 정의하고 있는 '광화문광장'은 '세종로 중앙의 차도와 구분되는 장소'를 의미하는데, 현재 일반광장이 도로와 일부 중복 결정되어 있음을 감안할 때, 조례에서 정의하는 광화문광장은 도시계획시설 결정조서상의 일반광장과 차이를 보이게 됨<sup>3)</sup>(검토보고서 붙임-3 참고).
- 현재 광화문광장의 관리·운영과 관련해서는 「서울특별시 광화문광장의 사용 및 관리에 관한 조례」<sup>4)</sup> 및 같은 조례 시행규

1) 내무부고시 제23호, 1952.3.25.

2) 서울특별시고시 제2019-260호, 2019.8.8.

3) 결정조서상 일반광장의 면적(102,093.5㎡)은 도로와 중복 결정된 부분을 제외하면 줄어들게 됨.

4) 2009.5.28. 제정·시행, 서울특별시조례 제4800호.

칙에 따라 균형발전본부(균형발전정책과 광화문관리팀)가 총괄부서로서 광화문광장의 사용허가 및 조형물등의 이용 승인등의 업무를 담당하고 있음.

- 동상 및 부속조형물 등의 경우 사용자가 사용허가 신청절차를 거쳐 조례 시행규칙에서 정한 사용료를 납부한 후 허가기간 동안 광화문광장 내에 설치할 수 있으나, 영구조형물인 동상과 부속조형물을 건립<sup>5)</sup> 또는 이전하는 경우에는 ‘서울특별시 열린광장운영시민위원회<sup>6)</sup>’의 심의·의결을 거치도록 규정하고 있음(현행 조례 제3조제3항).

## □ 전시관 등 설치 관련 관계법령 검토

- 현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 (이하 “국토계획법”) 제64조제1항<sup>7)</sup>에서는 시장이 도시계획시설의 설치장소로 결정된 부지<sup>8)</sup>에 원칙적으로 도시계획시설이 아닌 건축물의 건

5) 현재 광화문광장에는 1968년에 건립된 이순신장군 동상과 2009년에 건립된 세종대왕 동상 등 총 2개의 영구조형물이 설치되어 있음.

6) ‘서울특별시 열린광장운영시민위원회’는 「서울특별시 열린광장운영시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 (2009.7.30. 제정) 제3조에 따라 구성되어 있으며, 다음 각 호의 사항을 심의함.

1. 광장의 운영에 관한 기본계획 및 연간계획에 관한 사항

2. 광장 운영의 전반적인 기준 결정에 관한 사항

3. 광장 내 동상 및 조형물 등의 건립·이전·교체·해체 등에 관한 사항

4. 그 밖에 광장의 사용 및 운영과 관련하여 서울특별시시장(이하 "시장"이라 한다) 및 위원장이 부의하는 중요사항

7) 국토계획법 제64조(도시·군계획시설 부지에서의 개발행위)

① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 도시·군계획시설의 설치 장소로 결정된 지상·수상·공중·수중 또는 지하는 그 도시·군계획시설이 아닌 건축물의 건축이나 공작물의 설치를 허가하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

축이나 공작물의 설치를 허가할 수 없도록 금지하고 있음.

- 다만, 「국토계획법 시행령」 제61조제1호9)에 따라, 도시계획 시설이 아닌 건축물 또는 공작물을 ‘도시계획시설인 건축물 또는 공작물의 부지에 설치하는 경우’에 한해 그 도시계획시설의 설치·이용 및 장래의 확장 가능성에 지장이 없는 범위에서 예외적으로 해당 시설의 설치를 허가할 수 있도록 규정하고 있음(검토보고서 붙임-4 참고).

- 따라서 도시계획시설 ‘광장’이 건축물 또는 공작물 설치가 가능한 도시계획시설에 포함되는지 여부는 설치하려는 시설(전시관등)이 광장의 설치·이용 및 장래의 확장가능성에 지장을 초래하는지 여부에 따라 결정될 수 있음.

○ 한편, 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」(이하 “세월호피해지원법”) 제36조는 국가와 지방자치단체(이하 “국가등”)에게 추모사업 시행 등의 책무를 규정하고 있으며, 「서울특별시 4·16세월호참사 희생자 추모에 관한 조례」(이하 “세월호추모조례”)에서도 시장의 책무와 추모사업을 규정하고 있는 가운데,

---

8) ‘지상·수상·공중·수중·지하’를 포함함

9) 국토계획법 시행령 제61조(도시·군계획시설 부지에서의 개발행위)

법 제64조제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 일정한 공간적 범위를 정하여 도시계획시설이 결정되어 있고, 그 도시계획시설의 설치·이용 및 장래의 확장 가능성에 지장이 없는 범위에서 도시계획시설이 아닌 건축물 또는 공작물을 그 도시계획시설인 건축물 또는 공작물의 부지에 설치하는 경우

- 「세월호피해지원법」 제39조<sup>10)</sup>와 같은 법 시행령 제40조<sup>11)</sup>에서는 「국토계획법」, 「개발제한구역특별법」 등 관계 법률에도 불구하고, 국가등은 ‘4·16세월호참사 피해자 지원 및 추모위원회’(이하 “지원·추모 위원회”)의 심의·의결을 거쳐 추모시설(추모공원, 추모기념관, 추모비)을 설치할 수 있도록 규정하고 있어, 이 법령에 따라 협의·심의 절차를 거친 경우 시설의 설치가 가능함.

구 분	국토계획법	세월호피해지원법
설 치 주 체	시장	국가, 지방자치단체
설 치 대 상	건축물의 건축이나 공작물의 설치	추모시설 (추모공원, 추모기념관, 추모비)
설치 가능성	원칙적 금지, 단, 비도시계획시설인 건축물 또는 공작물을 그 도시계획시설인 건축물 또는 공작물의 부지에 설치하는 경우 예외적 허용 가능	국가등이 추모시설 조성계획(또는 건립계획) 작성하여 지원·추모위원회의 심의·의결 거치면 설치 가능

10) 제39조(추모시설 설치 특례)

- ① 국가등은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「학교보건법」, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 등 관계 법률에도 불구하고 추모시설을 설치할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 추모시설 설치 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

11) 세월호피해지원법 시행령 제40조(추모시설 설치의 특례)

- ① 법 제39조에 따라 국가등이 추모공원, 추모기념관, 추모비(이하 “추모시설”이라 한다) 등을 설치하려면 추모시설 조성계획 또는 추모시설 건립계획을 작성하여 지원·추모위원회에 제출하여야 한다.
- ② 지원·추모위원회는 제1항에 따라 추모시설 조성계획 또는 추모시설 건립계획을 심의·의결한다.

## □ 서울시 소관부서 입장

- 서울시 소관부서(균형발전본부 균형발전정책과)에서는 「국토계획법」의 근거 규정 및 새로운 광화문광장의 조성취지, 사회적 합의 필요성 등을 들어 개정조례안에 대해 신중한 논의와 검토가 필요하다는 입장임.
- 우선, 전시관의 설치하는 광장의 설치·이용 및 장래의 확장 가능성에 지장을 주는 경우에 해당되고, 「국토계획법 시행령」 제 61조제1호에 따라 건축물이나 공작물인 전시관을 도시계획시설부지인 광장에 설치할 수 없으며,
  - 또한, 전임시장 때부터 시민 공론화 과정을 통해 시민 휴식공간·도심공원 및 보행공간 조성을 목적으로 추진해 온 새로운 광화문광장의 조성 취지에도 부합하지 않을 뿐더러, 특히, 광화문광장 내 전시관과 조형물의 설치에 관한 사항은 광범위한 사회적 합의를 전제로 추진되어야 한다는 의견을 제시하고 있음.
  - 이 외에도 세월호 기념관 설치에 대한 여론조사 결과<sup>12)</sup>와 향후 또 다른 목적의 전시관 설치요구가 발생할 우려<sup>13)</sup> 등을 들어 식수나 표지석의 설치 이외에 건축물을 건립하는 것에는 부정적 입장을 취하고 있음.

12) 새로운 광화문광장 조성 이후 「세월호 기억공간」 재설치 여부에 대한 여론조사결과 : 재설치 필요 없음 51.4% > 재설치 필요 29.2% > 표지석 등 대체기념물 설치 15.6%

※ 여론조사 개요

- 조사기관: '21.7.14.(수) (조사기관: 한길리서치연구소)
- 조사대상: 서울시 거주 만 18세 이상 1,000명(성·연령·지역별 비례할당)
- 조사방법: ARS전화조사 (유·무선 RDD 유선 45%, 무선 55%)

13) 세월호 유가족협의회를 포함한 8개 기관과 개인(2인) 요구

## □ 종합의견

- 이 개정조례안은 국민의 생명 보호와 안전에 대한 국가의 책무와 역할에 대한 경각심 및 안전에 대한 국민의 의식전환 등을 가져 온 역사적 사건을 기억하고 세월호 희생자를 추모하는 한편, 이를 교훈으로 삼아 이와 같은 참사의 재발방지 의지를 대외적으로 천명하면서 서울시가 이에 적극 나서줄 것을 촉구하기 위한 취지에서 발의된 것으로,
  - 「세월호피해지원법」에 따라 지원·추모 위원회의 심의를 거친 추모시설의 경우 광장 내에 설치하는 것이 가능한 가운데, 이 개정조례안은 특별법이 아닌 조례를 근거로 서울시 자율적으로 전시관 설치를 가능하게 한다는 측면에서 조례입법 취지를 이해할 수 있음.
  - 다만, 조례개정을 통해 광화문광장에 전시관을 설치할 수 있는 근거규정이 마련된다 하더라도, 시장의 전향적인 태도 변화가 없는 한 향후 전시관 설치를 둘러싼 정치적 공방 등 소모적 논쟁이 지속될 우려가 있음.
- 따라서, 광화문광장의 조성목적에 벗어나지 않는 범위에서 서울시는 유족협의회 및 서울시의회<sup>14)</sup>와 협의체를 구성하여 전

---

14) 참고로, 서울시의회 더불어민주당은 '21.8.30. 서울시에 전향적이고 책임있는 자세를 촉구하고 '세월호 기억공간' 마련에 필요한 활동을 지원할 목적으로 '세월호 기억공간 대안마련을 위한 TF'(단장: 이병도 의원)를 구성하였음.

TF는 이 조례의 개정을 포함하여 「세월호피해지원법」에 따라 추모공간으로서 새로운 세월호 기억공간의 대안 모색을 촉구하기 위해 유가족-시민연대 지원 활동 등을 수행할 예정인 것으로 파악됨.



시관의 조성 장소와 규모, 방법 등을 모색함으로써 이를 둘러싼 사회적 논쟁을 종식시키는 노력을 기울일 필요가 있으며, 기계적 접근 보다는 다양한 대안을 제시하며 협의에 응하는 적극적인 자세를 취할 필요가 있다고 사료됨.

- 끝으로, 조례 개정의 적정성을 판단함에 있어 광화문광장의 조성목적, 상위 법령과의 정합성, 개정에 따른 파급효과, 시민여론 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

#### IV. 질의 및 답변요지 : 생략

#### V. 토론요지 : 없음

#### VI. 심사결과 : 수정 가결(출석위원 전원 찬성)

#### VII. 소수의견의 요지

- 광화문광장내 「세월호 기억공간」 재설치 여부에 대한 여론조사결과에 따르면, 재설치 필요가 없다는 의견이 51.4%, 재설치가 필요하다는 의견이 29.2%, 표지석 등 대체기념물 설치가 15.6%로 나타남. 광화문광장내 전시관등의 설치에 시민들의 공감대 형성이나 광범위한 사회적 합의를 이끌어낸 후에 추진하는 것이 바람직함. 또한, 전시관의 설치에 광화문광장 외 다른 지역에 대해 검토할 필요가 있음.(이성배 의원)

# 서울특별시 광화문광장의 사용 및 관리에 관한 조례 일부개정조례안 수정안

의안 번호	관련 2536
----------	---------

제안일자 : 2021. 09. 07  
제안자 : 도시계획관리위원장

## 1. 수정이유

- 일부 자구를 수정·정비할 필요성이 있음.

## 2. 수정 주요내용

- “부속조형물”을 “부속조형물 등(이하 “조형물등”이라 한다)”으로 하는 등 일부 자구를 수정함(안 제3조제2항~제4항).

## 서울특별시 광화문광장의 사용 및 관리에 관한 조례 일부개정조례안 수정안

서울특별시 광화문광장의 사용 및 관리에 관한 조례 일부개정조례안을 다음과 같이 수정한다.

안 제3조제2항 중 “부속조형물”을 “부속조형물 등(이하 “조형물등”이라 한다)”이라 하고, 같은 조 제3항 중 “전시관과 동상 및 부속 조형물 등(이하 “조형물등”이라 한다)”을 “조형물등”이라 하며, 같은 조 제4항 중 “전시관과 조형물 등”을 “조형물등”이라 한다.

## 수정안 조문 대비표

현 행	개 정 안	수 정 안
<p>제3조(관리)</p> <p>① (생략)</p> <p style="text-align: center;"><u>&lt;신설&gt;</u></p>	<p>제3조(관리)</p> <p>① (현행과 같음)</p> <p>② <u>시장은 광화문광장 내에 시민들이 민주화와 안전의식 제고 등 역사적 사실들을 기억할 수 있는 전시관과 동상 및 부속조형물을 설치할 수 있다.</u></p>	<p>제3조(관리)</p> <p>① (현행과 같음)</p> <p>② ----- ----- ----- ----- ----- <u>부속조형물 등(이하 "조형물등"이라 한다)</u>----- -----.</p>
<p>② 시장은 광화문광장 내에 설치된 동상 및 부속 조형물 등(이하 "조형물등"이라 한다)이 건립 목적에 맞게 이용되고 그 원형이 보존될 수 있도록 관리하여야 한다.</p>	<p>③ ----- ----- <u>전시관과 동상 및 부속 조형물 등(이하 "조형물등"이라 한다)</u>----- ----- ----- -----.</p>	<p>③ ----- ----- <u>조형물 등</u>----- ----- ----- -----.</p>
<p>③ 시장은 광화문광장 내에 <u>조형물등(이 경우는 "영구조형물"을 말한다)</u>의 건립</p>	<p>④ ----- ----- <u>전시관과 조형물 등</u>----- -----</p>	<p>④ ----- ----- <u>조형물등</u>----- ----- -----</p>

현행	개정안	수정안
및 이전 등에 관한 사항은 서울특별시 열린광장운영시민위 원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.	----- ----- ----- ----- -----	----- ----- ----- ----- -----

# 서울특별시 광화문광장의 사용 및 관리에 관한 조례 일부개정조례안

서울특별시 광화문광장의 사용 및 관리에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제3조제2항 및 제3항을 각각 제3항 및 제4항으로 하고, 같은 조에 제2항을 다음과 같이 신설하며, 같은 조 제3항(중전의 제2항) 중 “동상 및 부속조형물 등(이하 “조형물등”이라 한다)”을 “조형물등”이라 한다.

② 시장은 광화문광장 내에 시민들이 민주화와 안전의식 제고 등 역사적 사실들을 기억할 수 있는 전시관과 동상 및 부속조형물 등(이하 “조형물등”이라 한다)을 설치할 수 있다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## 신·구 조문 대비표

현행	개정안
<p>제3조(관리)</p> <p>① (생략)</p> <p style="text-align: right; margin-right: 50px;"><u>&lt;신설&gt;</u></p> <p>② 시장은 광화문광장 내에 설치된 <u>동상 및 부속 조형물 등(이하 "조형물등"이라 한다)</u>이 건립 목적에 맞게 이용되고 그 원형이 보존될 수 있도록 관리하여야 한다.</p> <p>③ 시장은 광화문광장 내에 조형물 등(이 경우는 "영구조형물"을 말한다)의 건립 및 이전 등에 관한 사항은 서울특별시 열린광장운영시민위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.</p>	<p>제3조(관리)</p> <p>① (현행과 같음)</p> <p>② <u>시장은 광화문광장 내에 시민들이 민주화와 안전의식 제고 등 역사적 사실들을 기억할 수 있는 전시관과 동상 및 부속조형물 등(이하 "조형물등"이라 한다)을 설치할 수 있다.</u></p> <p>③ ----- <u>조형물등</u>----- ----- -----.</p> <p>④ (현행과 같음)</p>