서울특별시 어린이 안전에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 경 과

가. 발 의 자 : 고광민 의원 (찬성자 51명)

나. 의안번호 : 제 824 호

다. 발의일자 : 2023. 5. 30.

라. 회부일자 : 2023. 6. 5.

2. 제안이유

어린이가 행복하고 건강한 생활을 할 수 있는 사회적 환경 및 기반 조성을 위하여 어린이의 생명과 신체에 대한 위험을 예방하고 어린이 안전을 확보하기 위한 사항을 조례로 규정하려는 것임.

3. 주요골자

가. 어린이 및 보호자의 정의에 대해 규정함(안 제2조)

나. 어린이 안전 시행계획 수립 및 시행의무에 대해 규정함(안 제4조)

다. 어린이 안전보장을 위한 복장 및 장비 지급과 관련된 사항을 규정함(안 제6조)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「어린이안전관리에 관한 법률」

나. 예산조치 : 원안 참조

다. 기　　타 : 해당없음

5. 검토의견

■ 개 요

○ 동 제정안은 어린이가 행복하고 건강한 생활을 영위할 수 있는 사회적 환경 및 기반 조성을 위해 어린이 위험예방 및 안전확보에 필요한 사항을 규정하려는 것임(〔표〕 참조).

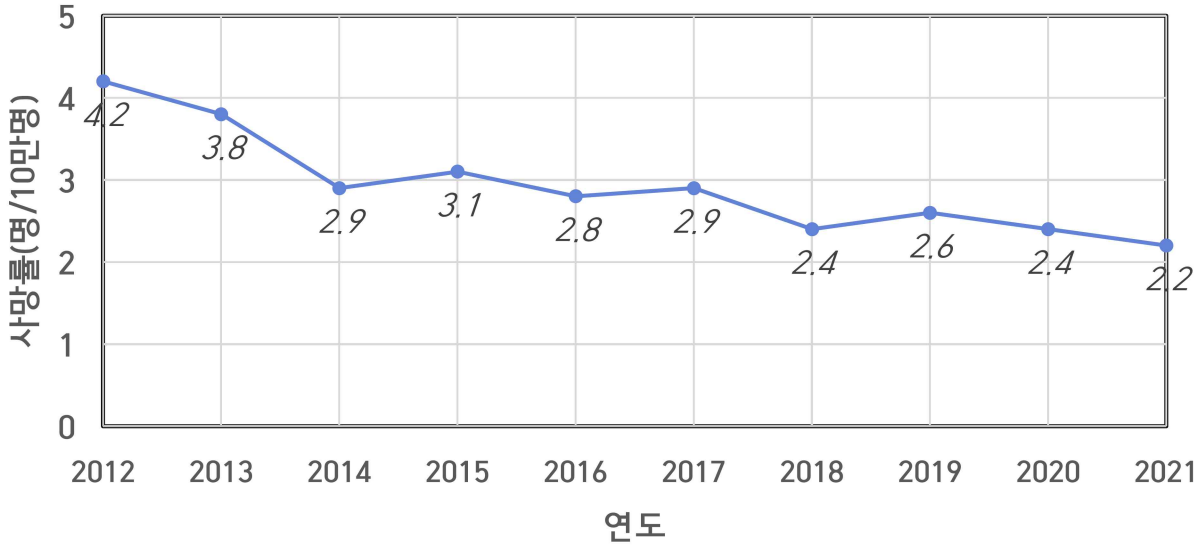
[표] 제정안과 개정안 주요 내용

제 정 안	주요 내용
제1조(목적)	• 어린이의 생명과 신체에 대한 위험을 예방하고 어린이 안전을 확보하기 위한 사항을 규정함으로써 어린이가 행복하고 건강한 생활을 할 수 있는 사회적 환경 및 기반 조성에 기여함을 목적
제2조(정의)	• “어린이”, “보호자”에 대한 정의
제3조(시장 등의 책무)	• 시장, 보호자의 어린이 안전 확보 등에 관련한 책무
제4조(시행계획의 수립·시행)	• 시장은 매년 어린이 안전 시행계획을 수립·시행해야 함 • 포함사항 - 어린이 안전보장을 위한 기본방향 및 추진목표 - 어린이 안전의 분야별 시책 및 지원방안 - 어린이 안전사고 예방을 위한 사업별 계획 - 어린이 안전에 관한 교육 및 홍보 계획 - 어린이 안전보장을 위한 실태조사 및 평가 - 그 밖에 시장이 어린이 안전보장을 위하여 필요하다고 인정하는 사항
제5조(어린이 안전보장 지원사업 등)	• 안전보장 사업 - 어린이 안전보장을 위한 조사 · 연구 · 홍보 - 어린이 안전사고 예방 프로그램의 개발 · 운영 - 어린이 안전보장을 위한 위험요소 제거 및 보호 활동 - 어린이 안전보장에 필요한 설비, 복장, 장비 등의 확충 · 정비 - 그 밖에 시장이 어린이 안전보장을 위하여 필요하다고 인정하는 사업 • 안전보장 사업 추진 기관 또는 단체에 대한 예산 지원
제6조(복장 및 장비의 지급)	• 어린이에게 안전에 필요한 복장 및 장비 지급 • 보호자의 어린이 안전 복장 및 장비 착용 노력
제7조(사고발생 시 대처)~제10조(시행규칙)	• 어린이 안전 수준 향상을 위해 정부기관, 타 지자체, 민간단체 등과 정보의 교류 및 협력(안 제7조) • 응급상황 발생 시 원활한 구조활동을 위해 필요한 시책 마련(안 제8조) • 어린이 안전 자료의 제작·보급 및 홍보활동(안 제9조) • 시행규칙(안 제10조)

■ 어린이 안전 및 관련 제도 현황

○ 안전에 대한 관심 증가에도 불구하고 어린이 통학차량 질식사고, 수영장 사고, 놀이기구 멈춤 사고, 급식 식중독 사고, 질소과자 사고 등 어린이 안전을 위협하는 사고는 지속적으로 발생하고 있음.

○ 통계청 자료에 따르면 '어린이 안전사고 사망률(명/10만명)'은 2012년 4.2에서 2021년 2.2로 감소하였으나, 여전히 영국 2.0, 노르웨이 1.1(2015년) 등 OECD 주요국의 수준과 비교할 때 높은 수준의 어린이 안전사고 사망 수준을 보이고 있음.



[그림] 연도별 어린이 안전사고 사망률(명/10만명)

○ 한편, 국민안전에 대한 공공의 책임성이 점차 확대·강화되면서 어린이를 포함한 안전취약계층에 대한 맞춤형 안전대책 마련에 대한 요구가 증가하는 추세임.

○ 이에 정부는 2003년 "어린이 안전원년"으로 선포한 이후 수차

례에 걸쳐 어린이 안전에 관련한 종합대책을 수립·추진해 왔지만 법률적 근거가 부재해 관리체계의 정립 등이 어려워 세부과제 이행 및 과제관리에 한계가 있다 보니,

○ 2020년 5월 「어린이안전관리에 관한 법률」 제정을 통해 어린이 안전정책을 체계적으로 추진하기 위한 법적 토대를 마련하였고 현재는 “제1차 어린이안전 종합계획(2022~2026)”을 수립하여 시행 중에 있음.

○ 이 같은 맥락에서 동 조례안 역시 지방자치단체 차원에서 어린이 안전을 강화하기 위해 필요한 시장 등의 책무, 시행계획 수립·시행, 어린이 안전보장 지원사업 등의 사항을 세부적으로 규정한 것으로 관련법 제정에 상응하는 바람직한 조치라 여겨짐.

○ 참고로, 광역지방자치단체 중 어린이 안전에 관한 조례를 제정·시행 중인 곳은 다음 〔표〕와 같음.

[표] 광역지방자치단체 어린이 안전 관련 조례 제정·시행현황

연번	지자체	조례	제정
1	인천광역시	인천광역시 어린이 안전 지원 조례	2013년 5월 27일
2	대구광역시	대구광역시 어린이 안전 조례	2012년 12월 31일
3	광주광역시	광주광역시 어린이 안전에 관한 조례	2010년 1월 15일
4	대전광역시	대전광역시 어린이안전 조례	2009년 10월 9일
5	경기도	경기도 어린이 안전에 관한 조례	2019년 8월 6일
6	충청남도	충청남도 어린이 안전에 관한 조례	2022년 12월 30일
7	전라남도	전라남도 어린이 안전 조례	2018년 12월 31일
8	경상북도	경상북도 어린이 안전 조례	2012년 5월 31일
9	경상남도	경상남도 어린이의 안전 지원 조례	2010년 6월 3일
10	강원특별자치도	강원특별자치도 어린이 안전 조례	2022년 3월 4일

■ 주요 조문별 검토의견

1) 용어의 정의(안 제2조)

○ 안 제2조는 “어린이”와 “보호자”에 대해 「어린이안전에 관한 법률」(이하 ‘법’) 제3조제1호 및 제3조제2호에 각각 용어를 정의하고 있음.

> **제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
> 1. “어린이”란 「어린이안전관리에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1호[1] 에 따른 사람을 말한다.
> 2. “보호자”란 친권자, 후견인, 그 밖에 어린이를 보호·양육·교육하거나 그러한 의무가 있는 사람 또는 업무·고용 등의 관계로 사실상 어린이를 보호·감독하는 사람을 말한다.

○ 제정안의 경우 “어린이”에 대한 정의는 관련 법 조항을 인용하여 정의하고 있으나 “보호자”에 대해서는 법과 동일한 문구로 표현하고 있어 통일성을 기하고 관련 근거를 보다 명확히 하는 측면에서 아래 〔표〕와 같이 수정하는 방안을 검토할 필요가 있어 보임(〔표〕 참조).

[표] 안 제2조 수정의견(안)

제 정 안	수정의견(안)
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “어린이”란 「어린이안전관리에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1호에 따른 **사람을** 말한다. 2. “보호자”란 **친권자**, 후견인, 그 밖에 어린이를 보호 · 양육 · 교육하거나 그러한	**제2조(정의)** ----------. 1. ----------**13세 미만의 사람을**-----. 2. -------- **법 제3조제2호에 따른 친권자**----------

1) **제3조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. “어린이”는 13세 미만의 사람을 말한다.

의무가 있는 사람 또는 업무·고용 등의 관계로 사실상 어린이를 보호·감독하는 사람을 말한다.	---------- ---------- ----------

2) 시장 등의 책무(안 제3조)

○ 안 제3조는 시장과 보호자에 대해 어린이안전 확보와 관련한 책무를 규정하고 있는 것으로 법 제4조[2] 및 제5조[3]에서 규정한 지방자치단체 및 보호자의 책무의 범위 내에서 적절하게 규정하고 있음.

> **제3조(시장 등의 책무)** ① 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)은 어린이의 안전을 확보하기 위하여 필요한 시책을 마련하고 이를 적극 추진하여야 한다.
> ② 보호자는 어린이의 안전을 확보하기 위하여 우선적인 책임을 지며, 어린이가 안전한 환경에서 성장할 수 있도록 노력하여야 한다.

3) 어린이 안전 시행계획의 수립·시행(안 제4조)

○ 안 제4조는 시장으로 하여금 매년 어린이 안전보장을 위한 기본방향 및 추진목표, 어린이 안전 분야별 시책 및 지원방안, 어린이 안전사고 예방을 위한 사업별 계획 등을 포함하는 '어린이 안전 시행계획'을 수립·시행토록 규정하고 있음.

---

2) **제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)** ① 국가 및 지방자치단체는 어린이안전을 확보하기 위하여 정책을 수립하고 이를 시행할 책임을 지며, 어린이 안전사고를 사전에 예방하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.
② 국가 및 지방자치단체는 보호자 또는 어린이이용시설 관리주체 등에게 교육 등 필요한 사항을 지원하여야 하며, 필요한 재원을 우선적으로 확보하기 위해 노력하여야 한다.
③ 국가 및 지방자치단체는 다른 법률에 따라 중장기계획 및 연도별 시행계획 등 주요 정책을 수립하는 경우 제7조에 따른 어린이안전 종합계획을 고려하여야 한다.

3) **제5조(보호자 등의 책무)** ① 보호자는 어린이안전에 관하여 우선적인 책임을 지며, 어린이가 안전한 환경에서 성장할 수 있도록 최선을 다하여야 한다.
② 모든 국민은 어린이안전을 확보하여 어린이가 행복하고 건강한 삶을 누릴 수 있도록 노력하여야 한다.
③ 모든 국민은 국가 및 지방자치단체가 시행하는 어린이안전에 관한 정책에 적극 참여하고 협력하여야 한다.

제4조(시행계획의 수립・시행) ① 시장은 법 제8조에 따라 어린이 안전보장 정책의 종합적이고 체계적인 추진을 위하여 매년 어린이 안전 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립・시행하여야 한다.

② 시행계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 어린이 안전보장을 위한 기본방향 및 추진목표
2. 어린이 안전의 분야별 시책 및 지원방안
3. 어린이 안전사고 예방을 위한 사업별 계획
4. 어린이 안전에 관한 교육 및 홍보 계획
5. 어린이 안전보장을 위한 실태조사 및 평가
6. 그 밖에 시장이 어린이 안전보장을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

○ 이와 관련하여 법 제8조[4]는 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장으로 하여금 법 제7조[5]에 따라 행정안전부장관이 수립

---

4) **제8조(연도별 시행계획의 수립・시행 등)** ① 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 종합계획에 따라 매년 어린이안전 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립・시행한다.
② 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 시행계획 및 전년도 시행 결과를 행정안전부장관에게 제출하여야 하고, 행정안전부장관은 이를 종합하여 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.
③ 행정안전부장관이 제2항에 따라 제출받은 시행계획에 보완이 필요하다고 인정할 경우 해당 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 보완을 요청할 수 있다. 이 경우 해당 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 정당한 사유가 없으면 시행계획을 보완하여 제출하여야 한다.
④ 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 시행계획을 수립하기 위하여 필요한 조사・분석을 해당 분야의 전문기관 또는 전문가에게 의뢰할 수 있다.
⑤ 시행계획의 수립・시행・점검・제출・보고, 시행 결과의 제출・보고 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

5) **제7조(어린이안전 종합계획의 수립)** ① 행정안전부장관은 5년마다 어린이안전 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하고, 「재난 및 안전관리 기본법」 제9조에 따른 중앙안전관리위원회의 심의를 거쳐 이를 확정한다. 수립된 종합계획을 변경할 때에도 또한 같다.
② 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 어린이안전 확보를 위한 기본목표와 추진방향
2. 관계 부처별 주요 추진과제와 추진방법
3. 관련 기초조사 및 연구계획
4. 필요한 재원의 규모와 조달방안
5. 어린이안전에 관한 기반조성, 제도개선 및 평가에 관한 사항
6. 그 밖에 어린이안전의 확보 및 관리를 위하여 필요한 사항

③ 종합계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

한 어린이안전 종합계획에 따라 어린이 안전시행계획을 수립·시행토록 규정하고 있어 법 체계상 적절한 조치라 여겨지며,

○ 안 제4조제2항에서 규정한 시행계획의 포함사항 역시 법 제7조제2항에 따른 어린이안전 종합계획에 근간하여 시장이 수립할 내용들을 구체적으로 규정하고 있어 바람직하다 하겠음.

「어린이안전관리에 관한 법률」제7조제2항에 따른 **어린이안전 종합계획 포함사항**	안 제4조제2항에 따른 **어린이안전 시행계획 포함사항**
1. 어린이안전 확보를 위한 기본목표와 추진방향	1. 어린이 안전보장을 위한 기본방향 및 추진목표
2. 관계 부처별 주요 추진과제와 추진방법	2. 어린이 안전의 분야별 시책 및 지원방안
3. 관련 기초조사 및 연구계획	3. 어린이 안전사고 예방을 위한 사업별 계획
4. 필요한 재원의 규모와 조달방안	4. 어린이 안전에 관한 교육 및 홍보 계획
5. 어린이안전에 관한 기반조성, 제도개선 및 평가에 관한 사항	5. 어린이 안전보장을 위한 실태조사 및 평가
6. 그 밖에 어린이안전의 확보 및 관리를 위하여 필요한 사항	6. 그 밖에 시장이 어린이 안전보장을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

4) 어린이 안전보장 지원사업 등(안 제5조)

○ 안 제5조는 어린이 안전보장을 위한 사업의 범위 및 예산지원에 관한 사항을 규정하고 있음.

제5조(어린이 안전보장 지원사업 등) ① 시장은 어린이 안전보장을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 어린이 안전보장을 위한 조사·연구·홍보
2. 어린이 안전사고 예방 프로그램의 개발·운영

3. 어린이 안전보장을 위한 위험요소 제거 및 보호 활동
4. 어린이 안전보장에 필요한 설비, 복장, 장비 등의 확충·정비
5. 그 밖에 시장이 어린이 안전보장을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

② 시장은 제1항에 해당하는 사업을 추진하는 기관이나 단체 등에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

○ 먼저, 제1항에서는 어린이 안전보장 지원사업으로 어린이 안전보장을 위한 조사·연구·홍보, 안전사고 예방 프로그램 개발·운영, 위험요소 제거 및 보호 활동, 설비·복장·장비 등의 확충·정비 등을 명시하고 있는데,

○ 이는 안 제4조에 따른 어린이 안전 시행계획 포함사항 중 안 제4조제2호부터 제4호까지를 실현하기 위한 보다 구체적인 사업을 규정하고 있는 것으로 이해되며 시행계획의 실행력을 뒷받침할 수 있다는 측면에서 의미가 있다 사료됨.

○ 다만, 제4호에 따른 어린이 안전보장에 필요한 '복장'과 '장비'와 관련하여 '복장'과 '장비'가 의미하는 바가 명확치 않은 측면이 있어 이를 어린이 안전보장에 필요한 확충·정비대상으로써의 의미가 보다 명확하고 통일성 있는 '시설'과 '용품'으로 수정하는 방안을 검토할 필요가 있어 보임(〔표〕 참조).

[표] 안 제5조 수정의견(안)

제 정 안	수정의견(안)
제5조(어린이 안전보장 지원사업 등) ① 시장은 어린이 안전보장을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다. 1. 어린이 안전보장을 위한 조사 · 연구 · 홍보	**제5조(어린이 안전보장 지원사업 등)** ① ----------. 1. ----------

2. 어린이 안전사고 예방 프로그램의 개발 · 운영	2. ----------
3. 어린이 안전보장을 위한 위험요소 제거 및 보호 활동	3. ----------
4. 어린이 안전보장에 필요한 **설비, 복장, 장비** 등의 확충 · 정비	4. ---------- **시설, 설비, 용품** ----------
5. 그 밖에 시장이 어린이 안전보장을 위하여 필요하다고 인정하는 사업	5. ----------
② 시장은 제1항에 해당하는 사업을 추진하는 기관이나 단체 등에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.	② ----------.

5) 복장 및 장비의 지급(안 제6조)

○ 안 제6조는 시장으로 하여금 어린이 안전보장을 위하여 필요한 경우 어린이에게 복장 및 장비를 지급할 수 있도록 하며(안 제6조제1항), 보호자에게 어린이의 등하교 및 현장체험활동 등 외부 교육활동을 실시하는 경우 어린이가 안전보장을 위한 복장 또는 장비를 착용할 수 있도록 하는 노력의무(안 제6조제2항)를 규정하고 있음.

제6조(복장 및 장비의 지급) ① 시장은 어린이 안전보장을 위하여 필요한 경우 어린이에게 복장 및 장비를 지급할 수 있다.

② 보호자는 어린이의 등하교 및 현장체험활동 등 외부 교육활동을 실시하는 경우 어린이가 안전보장을 위한 복장 또는 장비를 착용할 수 있도록 노력하여야 한다.

○ 제1항의 어린이 안전보장을 위한 복장 및 장비 지급 관련 사항은 안 제5조제4항과 관련한 사항을 구체화한 것으로 여겨지며,

○ 여기서, 복장과 장비의 경우 안전 관련 유니폼과 같은 단일 복장을 의미하기보다는 어린이가 간단하게 착용하거나 소지할 수 있는 각종 안전용품을 의미한다고 보는 것이 합리적이라 여겨짐.

○ 이는 본 조항이 13세 미만 전체 어린이를 대상으로 하고 있다는 점에서 살펴볼 때 시장으로 하여금 모든 어린이에게 안전관리 유니폼과 통일된 장비를 지급하여 착용토록 하는 것이 다소 현실성이 떨어져 보이기 때문이며,

○ 따라서 안 제5조제4항 관련 수정의견과 마찬가지로 의미를 보다 명확히 하기 위해 “복장 및 장비”를 “안전용품”으로, “지급”을 “지원”으로 수정할 필요가 있어 보임.

[표] 안 제6조 수정의견(안)

제 정 안	수정의견(안)
제6조(복장 및 장비의 지급) ① 시장은 어린이 안전보장을 위하여 필요한 경우 어린이에게 **복장 및 장비를 지급할** 수 있다. ② 보호자는 어린이의 등하교 및 현장체험활동 등 외부 교육활동을 실시하는 경우 어린이가 안전보장을 위한 **복장 또는 장비를** 착용할 수 있도록 노력하여야 한다.	제6조(안전용품의 지원) ① ---------- ---------- ----- **안전용품을 지원할** ----------. ② ---------- ---------- ----------**안전용품을** ----------.

○ 다음으로, 제2항에서 보호자로 하여금 어린이에게 안전 복장 및 장비를 착용시키도록 노력의무를 부과하려는 것은 법 제5조 제1항[6]에 따른 보호자 책무의 범위 내에서 보다 세부적인 지

6) **제5조(보호자 등의 책무)** **① 보호자는 어린이안전에 관하여 우선적인 책임을 지며, 어린이가 안전한 환경에서 성장할 수 있도록 최선을 다하여야 한다.**
② 모든 국민은 어린이안전을 확보하여 어린이가 행복하고 건강한 삶을 누릴 수 있도록 노력하여야 한다.
③ 모든 국민은 국가 및 지방자치단체가 시행하는 어린이안전에 관한 정책에 적극 참여하고 협력하여야 한다.

침을 주려는 것으로 이해되며 어린이의 등하교 및 현장체험활동 등 외부 교육활동에 있어서 통일된 복장 및 장비를 착용함으로써 안전의식 고취와 어린이 안전문화 저변화에 긍정적인 효과가 있을 것으로 사료됨.

○ 다만, 안전 관련 복장이나 장비의 경우 안 제5조제2항에서 규정한 안전보장 사업을 추진하는 기관이나 단체(시장이 경비의 전부 또는 일부 지원 가능) 등에 입소하거나 안전 관련 프로그램에 참여할 때 통일된 유니폼 형식으로 착용할 기회가 있을 것으로 여겨지는바,

○ 복장에 대한 개인적인 기호 등 현실성을 감안하여 '복장 또는 장비'를 '안전용품'으로 수정하는 것이 합리적이라 여겨짐.

6) 기타(안 제7조~안 제9조)

○ 안 제7조는 '정보의 교류 및 협력', 안 제8조는 '구조 활동', 안 제9조는 '홍보'에 관한 사항을 규정하고 있는데, 어린이 안전수준 향상을 위한 공공 및 교육기관과의 협력, 구조활동을 위한 시책 마련, 홍보자료의 제작·보급 등에 관한 것으로 어린이 안전보장을 위해 시장이 할 수 있거나 해야할 일을 적절히 규정하고 있다고 여겨짐.

제7조(정보의 교류 및 협력) ① 시장은 어린이의 안전 수준 향상을 위하여 정부기관, 다른 지방자치단체, 민간단체 등과 어린이 안전에 관한 정보의 교류 및 협력을 위한 관계를 구축할 수 있다.

② 시장은 어린이 안전에 관한 시책을 효율적으로 추진하기 위하여 서울시교육청, 영

・유아보육시설, 전문기관, 경찰 등 관련 기관과 상시적인 협력체계를 구축할 수 있다.

제8조(구조 활동) 시장은 어린이의 안전과 관련된 사건, 사고로 인한 응급상황 발생 시 구조 활동을 원활하게 하기 위하여 필요한 시책을 마련할 수 있다.

제9조(홍보) 시장은 교육기관, 민간단체, 언론기관 그 밖의 관계기관과 협력하여 어린이 안전에 관한 자료의 제작·보급 및 홍보활동을 할 수 있다.

■ 종합의견

○ 본 조례안은 2020년 5월 제정되어 시행중인 「어린이안전관리에 관한 법률」에 따른 지방자치단체의 어린이 안전 시행계획 수립·시행 등의 체계적인 이행을 위해 필요한 세부사항을 규정하고 있으며,

○ 본 조례안을 통해 안전취약계층에 해당하는 어린이에 대한 맞춤형 안전대책 마련과 관련 각종 사업들이 추진됨에 따라 안전 수준 제고는 물론 안전보장에 크게 기여할 것으로 사료됨.

○ 다만, 조례안의 내용 중 어린이 안전 보장에 필요한 '복장 또는 장비' 등 그 의미가 구체적이지 못하고 현실성이 결여된 부분에 대해서는 일부 보완적인 수정이 필요해 보임.