

검 토 보 고

1. 경 과

가. 발 의 자 : 박수빈 의원 등 36명

나. 의안번호 : 제 416 호

다. 발의일자 : 2022. 12. 20.

라. 회부일자 : 2023. 2. 9.

2. 제안이유

- 기념일 등으로 인하여 일정 수준 이상의 다중운집으로 혼란상황 발생에 대하여 자치구에 예측 및 대비 의무를 부과하고, 일정 인원 이상의 다중운집이 예상될 경우에는 시장에게 대응방안을 마련하도록 하고자 함

3. 주요골자

- 가. 시장으로 하여금 대규모 인원 밀집으로 사고가 발생할 우려가 있는 경우 대응방안을 마련하도록 규정함(안 제3조제5항 신설).
- 나. 시장으로 하여금 대규모 인원이 밀집하는 경우 지역축제 안전관리계획에 준하는 밀집안전관리계획을 수립·실시하도록 규정함(안 제43조의3 신설).
- 다. 자치구청장이 대규모 인원 밀집 시의 안전관리에 관한 계획을

수립하는 경우 예산의 범위에서 이를 지원할 수 있도록 규정함
(안 제56조제6항 신설).

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「재난 및 안전관리 기본법」
- 나. 예산조치 : 원안(비용추계 미첨부사유서) 참조
- 다. 기 타 : 해당사항 없음

5. 검토의견

- 본 개정안은 기념일 등으로 인하여 일정 인원 이상의 다중운집이 예상되는 경우 대규모 인원 밀집에 따른 재난 또는 그 밖의 사고 발생에 대한 시장의 안전확보 및 재난예방 책무, 인원 밀집 시의 관리계획 수립, 자치구에 대한 협조 및 재정지원 등에 관한 규정을 신설하려는 것임.

[표] 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
제3조(시의 책무) ① ~ ④ (생략) <u><신설></u>	제3조(시의 책무) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ 시장은 대규모 인원 밀집으로 재난 또는 그 밖의 각종 사고가 발생할 우려가 있는 경우에는 안전을 확보하고, 재난을 예방할 수 있도록 대응방안을 마련하여야 한다.
<u><신설></u>	제43조의3(인원 밀집 시의 안전관리계획) ① 시장은 대규모 인원 밀집으로 재난 또는 그 밖의 각종 사고가 발생할 우려가 있으나 안전관리에 관한 계획이 없는 경우에는 그 안전관리에 관한 계획(이하 “밀집안전관리계획”이라 한다)을 수립하고, 안전관리에 필요한 조치를 하여야 한다. ② 밀집안전관리계획의 내용, 수립절차 등은 영 제73조의9제2항 및 제3항을 준용한다. 이 경우 “지역축제 안전관리계획”은 “밀집안전관리계획”으로, “지역축제를 개최하려는 자”는 “시장”으로 본다.
제56조(재정지원) ① ~ ⑤ (생략) <u><신설></u>	제56조(재정지원) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ 시장은 자치구청장이 제43조의3에 따른 밀집안전관리계획을 자체적으로 수립하고, 안전관리에 필요한 조치를 하는 때에는 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다.

- 지난해 10월 29일 용산구 이태원동 해밀톤호텔 서편의 좁은 골목에 헬러윈 축제를 즐기려는 수많은 인파가 몰리면서 총 159명이 사망하는 압사사고가 발생하였음.
- 사고발생원인으로 경찰, 행정당국의 안전관리와 통제부족이 지적되었으며, 법령의 사각지대에 놓여있는 주최·주관하는 자가 없이 시민 스스로가 자발적으로 모이는 다중운집 행사에 대해 안전관리의 제도적 장치가 부재했던 것이 밝혀졌음.
- 이에 동 개정안은 대규모 인원 밀집으로 인한 재난 또는 사고 발생에 대비해 안전관리 사각지대를 해소하고 안전관리를 강화하기 위한 시장의 안전관리 책무, 안전관리계획 수립, 자치구와의 협조·지원에 관한 사항 등을 새로이 규정하려는 것으로 그 취지에는 적극 공감하는 바임.
- 다만, 동 개정안('22.12.20. 발의)과 동일한 취지의 「서울특별시 다중운집 행사 안전 관리에 관한 조례」(이하 “다중운집행사안전관리조례”)가 이미 '22.12.30일 제정되어 현재 시행되고 있다는 점에서 살펴볼 때,
- 안 제3조제5항 및 안 제43조의3(인원 밀집 시의 안전관리계획)은 이들 두 조례 간에 주요골자가 아래 [표]에서와 같이 중복 및 충돌의 소지를 담고 있다 할 것이며,

[표] 개정안 조문별 현행 관련 조례와 비교

개 정 안	현행 관련 조례
제3조(시의 책무) ⑤ 시장은 대규모 인원 밀집으로 재난 또는 그 밖의 각종 사고가 발생할 우려가 있는 경우에는	「서울특별시 다중운집 행사 안전관리에 관한 조례」 제4조(시장 책무와 시민 의무) ① 서울특별시 장(이하 "시장"이라 한다)은 서울특별시(이하 "

<p>안전을 확보하고, 재난을 예방할 수 있도록 대응 방안을 마련하여야 한다.</p>	<p>시"라 한다)에서 열리는 다중운집 행사의 안전 관리를 통해 각종 사고의 예방 및 발생 시 피해 최소화를 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>② 시민은 제1항에 따라 시가 다중운집 행사의 안전 관리를 시행할 때 적극 협조하여야 하며 다중운집 행사에 참여 시 각종 사고예방에 스스로 노력하여야 한다.</p>
<p>제43조의3(인원 밀집 시의 안전관리계획) ① 시장은 대규모 인원 밀집으로 재난 또는 그 밖의 각종 사고가 발생할 우려가 있으나 안전관리에 관한 계획이 없는 경우에는 그 안전관리에 관한 계획(이하 "밀집안전관리계획"이라 한다)을 수립하고, 안전관리에 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>② 밀집안전관리계획의 내용, 수립절차 등은 영 제73조의9제2항 및 제3항을 준용한다. 이 경우 "지역축제 안전관리계획"은 "밀집안전관리계획"으로, "지역축제를 개최하려는 자"는 "시장"으로 본다.</p>	<p>「서울특별시 다중운집 행사 안전관리에 관한 조례」 제5조(다중운집 행사 안전관리계획) ① 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 다중운집 행사가 예상되는 경우 서울특별시경찰청장(이하 "시경찰청장"이라 한다) 및 자치구청장 등 안전 관리 관련 기관과 사전에 협의하여 다중운집 행사 안전관리계획(이하 "안전관리계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 1일 예상 운집 인원이 5만명 이상으로, 행사 장소 및 행사 내용의 수시 변경이 예상되는 행사 2. 1일 예상 운집 인원이 10만명 이상인 행사 3. 1일 예상 운집 인원이 장소별 1,000명 이상인 다음 각 목의 행사 <ol style="list-style-type: none"> 가. 행사 장소가 2개 이상의 자치구와 연결된 경우 나. 2개 이상의 자치구에서 동시다발로 개최되는 동일한 내용의 행사 <p>② 제1항에 따른 안전관리계획에는 다음의 내용이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 행사 내용(일시, 장소, 순간 최대 운집 인원 또는 수용 능력 등) 2. 다중운집 행사 지역 및 주변의 위험요소에 대한 안전 관리 대책 3. 안전관리인력의 확보 및 배치계획 4. 비상시 대응요령, 담당 기관과 담당자 연락처 5. 비상시 교통계획(지하철, 버스 동원 및 통제) 6. 주차장 수용 대수 및 주차예상대수를 고려한 주차통제계획 7. 지휘본부 설치·운영을 위한 교통, 통신 등의 제반 조건

	<p>8. 다중운집 행사 장소 및 접근경로 등 주요 통행로 등에서 다중 밀집에 대한 예측과 감지 방안</p> <p>9. 그 밖에 다중운집 행사의 안전 관리를 위하여 필요한 사항</p> <p>③ 시장은 안전관리계획의 원활한 시행을 위하여 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본 조례」 제10조에 의해 설치·운영되는 안전정책실무조정위원회의 심의를 사전에 거쳐야 한다.</p> <p>④ 시장은 자치구청장이 관련 법령·법규나 필요에 따라 안전관리계획을 수립하는 경우 원활한 협조체계를 유지하기 위해 자치구청장에게 안전관리계획의 제출을 요청할 수 있다.</p> <p>⑤ 시장은 제4항에 따라 제출받은 안전관리계획을 시장이 정한 절차에 따라 검토하고 조정·보완 등이 필요하다고 판단하는 경우 이를 자치구청장에게 통보하여 조정·보완 등을 권고할 수 있다.</p>
<p>제56조(재정지원)</p> <p>⑥ 시장은 자치구청장이 제43조의3에 따른 밀집 안전관리계획을 자체적으로 수립하고, 안전관리에 필요한 조치를 하는 때에는 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다.</p>	<p>「서울특별시 다중운집 행사 안전관리에 관한 조례」 제5조(다중운집 행사 안전관리계획) ④ 시장은 자치구청장이 관련 법령·법규나 필요에 따라 안전관리계획을 수립하는 경우 원활한 협조체계를 유지하기 위해 자치구청장에게 안전관리계획의 제출을 요청할 수 있다.</p> <p>「서울특별시 재난 및 안전관리 기본 조례」 제56조(재정지원) ① 시장은 자치구에서 실시하는 재난 및 안전관리 사업에 대해 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다.</p>

- 안 제56조제6항 역시 현행 「다중운집행사안전관리조례」 제5조제4항 및 현행 이 조례 제56조제1항과 유사하거나 중복되어 혼란의 소지를 담고 있다 할 것임.
- 따라서 유사내용 중복으로 인한 혼란을 회피하면서, 대규모 인원 밀집에 대한 안전관리 강화를 목적으로 하는 동 개정안의 취지를 살려 현행 조례 제2조제1호 재난의 정의 중 ‘사회재

난'1)의 범주에 대규모 인원 밀집에 따른 피해(이하 “다중운집 피해”)를 명시적으로 포함시키는 대안에 대해 적극 검토할 필요가 있어 보임([표] 참조).

- 즉, ‘사회재난’의 범주에 “ 「서울특별시 다중운집 행사 안전 관리에 관한 조례」 제2조제1호2)의 다중운집행사 중 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제2조3)에 해당하는 규모의 피해”를 포함시킴으로써,
- 현행 「다중운집행사안전관리조례」와의 중복을 피하면서 다중운집피해가 명시적으로 사회재난에 포함되기 때문에 현행 조례 제48조에 따른 5년 단위의 도시안전 기본계획과 그에 따른 시 안전관리계획 수립 등에 다중운집피해를 포함하여 수립할 수 있게 되어 다중운집행사의 안전관리를 위한 제도적 보완체계가 이루어질 수 있을 것으로 사료됨.

[표] 개정안에 대한 대안의견

현 행	개 정 안	대안의견
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과		제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과

- 1) 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해
- 2) 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
 1. "다중운집 행사"란 주최·주관하는 자가 없이 특정장소에 불특정 다수가 자발적으로 모이는 경우를 말한다.
- 3) 제2조(재난의 범위) 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1호나목에서 “대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.
 1. 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해
 2. 그 밖에 제1호의 피해에 준하는 것으로서 행정안전부장관이 재난관리를 위하여 필요하다고 인정하는 피해

같다.

1. "재난"이란 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 "법"이라 한다) 제3조제1호가목의 자연재난과 나목의 사회 재난을 말한다.

2. ~ 12. (생략)

제3조(시의 책무) ① ~ ④ (생략)

<신설>

제3조(시의 책무) ① ~ ④ (현행과 같음)

⑤ 시장은 대규모 인원 밀집으로 재난 또는 그 밖의 각종 사고가 발생할 우려가 있는 경우에는 안전을 확보하고, 재난을 예방할 수 있도록 대응방안을 마련하여야 한다.

<신설>

제43조의3(인원 밀집 시의 안전관리계획) ① 시장은 대규모 인원 밀집으로 재난 또는 그 밖의 각종 사고가 발생할 우려가 있으나 안전관리에 관한 계획이 없는 경우에는 그 안전관리에 관한 계획(이하 "밀집안전관리계획"이라 한다)을 수립하고, 안전관리에 필요한 조치를 하여야 한다.

② 밀집안전관리계획의 내용, 수립절차 등은 영 제73

같다.

1. "재난"이란 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 "법"이라 한다) 제3조제1호가목의 자연재난과 나목의 사회 재난(「서울특별시 다중운집 행사 안전 관리에 관한 조례」 제2조제1호의 다중운집 행사 중 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제2조에 해당하는 규모의 피해를 포함한다)을 말한다.

2. ~ 12. (현행과 같음)

제3조(시의 책무) ① ~ ④ (원안과 같음)

(삭제)

(삭제)

	<p><u>조의9제2항 및 제3항을 준용한다. 이 경우 “지역축제 안전관리계획”은 “밀집안전관리계획”으로, “지역축제를 개최하려는 자”는 “시장”으로 본다.</u></p>	
제56조(재정지원) ① ~ ⑤ (생략)	제56조(재정지원) ① ~ ⑤ (현행과 같음)	제56조(재정지원) ① ~ ⑤ (원안과 같음)

- 즉, 이처럼 다중운집피해를 사회재난의 범주에 명시적으로 포함시킬 경우 안 제3조제5항은 현행 조례 제3조에 따른 시의 책무에 대규모 인원 밀집에 따른 피해의 예방 및 피해 최소화를 위한 안전관리의무가 포함되어 반영될 것이며,
- 본 조례는 다중운집피해의 예방 및 재난관리 측면에서 기본적인 안전관리계획의 틀이 갖춰지게 되는 것이며, 현행 「다중운집행사안전관리조례」는 실제로 조례에서 정한 규모의 다중운집행사가 예상되는 때에 실시간으로 대응할 현장 안전관리계획이 수립되어 시행됨으로써 보다 체계적인 안전관리체계가 구축될 수 있을 것임.
- 또한, 안 제56조제6항의 경우도 자치구청장이 밀집안전관리계획을 자체적으로 수립하고 안전관리에 필요한 조치를 하는 때에 예산을 지원토록 별도 규정을 하지 않더라도 사회재난에 다중운집피해가 포함됨으로써 현행 제56조제1항4)에 따라 그 취지가 충분히 실현될 수 있을 것임.

4) 제56조(재정지원) ① 시장은 자치구에서 실시하는 재난 및 안전관리 사업에 대해 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다.

- 참고로, 다중운집피해의 사회재난 포함과 관련하여 시는 이미 이태원사고를 사회재난으로 간주해 국비 매칭(국비 70%, 지방비(시비, 구비) 30%)으로 사망자 및 부상자를 대상으로 한 구호금⁵⁾과 사망자 및 부상자 가족을 대상으로 숙박비와 급식비⁶⁾를 지원한 바 있음.

5) 구호금 지원

- 대 상 : 사망자 및 부상자
- 지원근거 : 사회재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정 제3조
- 지원금액 : 사망자 20백만원, 부상자 장해등급[※]에 따라 10백만원 또는 5백만원
- 재 원 : 국비 70%, 지방비 30%(시비 및 구비)
- 집행내역 : 구호금 1,820백만원 지원

6) 숙박비 및 급식비 지원

- 대 상 : 사망자 및 부상자(이태원 사고로 입원) 가족
- 지원근거 : 재해구호법 시행령 제1조의2(이재민), 제2조(구호의 방법 등)
※ 행정안전부 부상자 가족 임시숙소, 급식 등 지원 요청[재난구호과-3113('22. 11. 3.)]
- 지원금액 : 가구당 1일 7만원 최대 7일 또는 부상자의 입원 기간 내
※ 부상자 가족은 입원 기간 동안 급식비(1일 24,000원) 추가 지원
- 재 원 : 시비 100%
- 집행내역 : 지원 신청한 10개 자치구에 18,660천원 지원