

- 서울특별시 승차구매점 교통안전 관리 조례안 -

검 토 보 고

1. 제안경위

가. 제안자 : 정지권·이은주 의원 외 11명

나. 의안번호 : 제1519호

다. 제출일자 : 2020. 5. 25.

라. 회부일자 : 2020. 5. 29.

2. 제안사유

- 승차한 상태로 상품의 구매가 가능한 시설인 승차구매(이른바 “드라이브 스루”)가 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 코로나-19의 영향으로 향후에는 더욱 다양한 분야에서 승차구매를 이용함으로써 현재보다 더 많은 수요가 예상된다
- 그런데 서울시의 도로나 건축물 등의 여건상 승차구매를 위해서는 보행로를 침범할 수 밖에 없는 현실이므로 지속적으로 늘어가고 있는 승차구매점에 대한 시민의 보행권 확보와 교통안전 확보를 위해 조례를 제정하여 안전에 필요한 기준을 명확히 하고자 함

3. 주요내용

가. 승차구매점 등 필요한 정의를 규정함(안 제2조)

나. 승차구매점 주변의 교통안전과 안전한 보행환경 조성을 위한 시장의 책무를 규정함(안 제3조)

다. 승차구매점 주변의 교통안전과 안전한 보행환경 조성을 위한 안전계획 수립 및 실태조사에 대한 사항을 규정함(안 제4조)

라. 승차구매점 주변의 안전확보를 위한 사항을 규정함(안 제5조)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「도로교통법」, 「도로법」, 「상법」, 「서울특별시 보행권 확보와 보행환경 개선에 관한 기본 조례」 등

나. 예산조치 : 해당사항 없음

다. 입법예고

○ 기 간 : 2020. 6. 3. ~ 6. 10.

○ 제출의견 : 없음

라. 관련부서 의견조회 결과

○ 서울시장(도시교통실 보행정책과) : 수정가결¹⁾

- 승차구매점의 급격한 증가와 함께 운전자의 시야확보 및 보행자 보호 장치 미비 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있는 상황에서

- 승차구매점에 대한 시민의 보행권 및 교통안전 확보를 위해 조례제정으로 안전에 필요한 기준 등을 명확히 하고자 하는 것은 타당한 것으로

1) 관련근거 : 보행정책과 - 7956호('20.6.8.)

로 판단됨

- 다만, 조례안 제5조제4항은 주민의 권리를 제한하는 내용으로 상위법(도로법)과 상충되거나 법률의 위임범위를 벗어나지 않도록 신중한 검토가 필요함
 - 안 제5조 제4항 “확보하지 못할 우려가 있는 경우에는”에서 “확보하지 못한 경우”로 문구 수정

5. 검토의견(수석전문위원 장훈)

가. 개요

- 동 제정조례안은 차량에서 승차한 상태로 상품을 구매할 수 있는 승차구매점(이른바 “드라이브 스루”)을 이용하기 위해 차량이 보행로를 가로질러 운행할 경우 시민의 보행권과 교통안전을 최대한 확보할 수 있도록

승차구매점 주변에 대한 안전계획 수립 및 실태조사, 도로 점용 허가 신청시 안전조치 실시 및 안전한 보행환경을 확보하지 못할 우려가 있는 경우 이미 허가된 도로 점용 허가 취소 또는 차량의 통행금지 등의 처분 근거를 마련하고자 하는 것임

나. 검토의견

■ 조례 제정의 필요성 관련

- 최근 차량이 보도를 가로지르는 승차구매점 증가²⁾와 함께 보행안전 사고가 빈번히 발생함에 따라 보도를 점용한 채로 운영되고 있는 승차구매점 주변 시설에 대한 안전관리 필요성이 증대되고 있는 상황임

2) 서울시 드라이브 스루 형태 음식점 현황

구 분	계	패스트푸드점	커피전문점	비 고
'18년 10월 현재	30	18	12	요구자료 811번
'20년 5월 현재	48	32	16	요구자료 684번

- 서울시의회 교통위원회에서는 승차구매점으로 인한 보행안전사고 예방의 필요성을 인식하여 지난 '18년 행정사무감사에서 국내의 주요 승차구매점 대표를 증인으로 신청하여 승차구매점 주변의 안전확보 방안 필요성과 함께 안전대책을 마련토록 했으며, 서울시도 이에 따라 “드라이브스루 관리 개선 계획”³⁾을 마련했다는 점에서 조례 제정의 필요성이 높다할 것임

■ 조례의 목적, 정의 관련(안 제1조 및 제2조 관련)

- 안 제1조와 제2조는 동 조례제정 목적과 “승차구매점” 등의 용어를 정의하는 것으로 동 조례안에서는 “차”를 『도로교통법』 제2조제17호가목5)⁴⁾로 규정하고 있으나 일반적으로 승차구매점을 이용하는 자동차와 차이가 있다는 점에서 수정이 필요할 것으로 판단됨
- 또한 승차구매점을 승차한 상태에서 『상법』 제46조5)⁵⁾에 따른 “상행위”를 하는 점포로 정의하고 있고, “상행위”의 범위가 매우 다양하여 동 조례의 적용범위가 일반적인 패스트푸드점 및 커피전문점과 같은 음식점⁶⁾ 이외에도 차의 왕래가 잦은 LPG·CNG충전소·주유

3) 보 행정책과-810(2019.1.17.)

4) 도로교통법 제2조(정의)

17. “차마”란 다음 각 목의 차와 우마를 말한다.

가. “차”란 다음의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

1) 자동차 2) 건설기계 3) 원동기장치자전거 4) 자전거

5) 사람 또는 가축의 힘이나 그 밖의 동력(動力)으로 도로에서 운전되는 것. 다만, 철길이나 가설(架設)된 선을 이용하여 운전되는 것, 유모차와 행정안전부령으로 정하는 보행보조용 의자차는 제외한다.

5) 상법 제46조(기본적 상행위) 영업으로 하는 다음의 행위를 상행위라 한다. 그러나 오로지 임금을 받을 목적으로 물건을 제조하거나 노무에 종사하는 자의 행위는 그러하지 아니하다.

4. 전기, 전파, 가스 또는 물의 공급에 관한 행위

9. 공중(公衆)이 이용하는 시설에 의한 거래

소뿐만 아니라 공중접객업자⁷⁾ 등 다양한 분야의 “상행위”를 포함하는 것으로 해석될 수도 있어 동 제정조례안의 적용범위가 넓다고 볼 수 있음

■ 시장의 책무 및 안전계획의 수립 관련(안 제3조 및 제4조 관련)

- 안 제3조 및 안 제4조는 시장이 승차구매점 주변의 교통안전과 보행권 확보를 위한 시책을 강구하고 자치구가 사업을 추진하는 경우에 대한 지원근거를 마련하는 한편 ‘승차구매점 주변의 교통량 및 통행환경에 관한 사항 등’을 포함한 승차구매점 주변 안전계획 수립 및 실태조사 실시 근거를 마련하고자 하는 것임
- 승차구매점이 지속적으로 증가하는 추세이고, 최근 차량이 빈번히 유출입하는 승차구매점 주변에서의 보행안전 사고발생 및 승차구매점 이용차량의 대기로 인해 주변 교통혼잡이 유발되고 있다는 점에서 승차구매점 주변에서의 안전대책 마련이 필요한 상황임
- 현행 『서울특별시 보행권 확보와 보행환경 개선에 관한 기본 조례』에서는 안전하고 쾌적한 보행환경을 조성하고 시민의 보행권을 확보

6) 식품위생법 시행령 제21조(영업의 종류) 법 제36조제2항에 따른 영업의 세부 종류와 그 범위는 다음 각 호와 같다.

8. 식품접객업

가. 휴게음식점영업: 주로 **다류**(茶類), 아이스크림류 등을 조리·판매하거나 **패스트푸드점**, 분식점 형태의 영업 등 음식류를 조리·판매하는 영업으로서 음주행위가 허용되지 아니하는 영업. 다만, 편의점, 슈퍼마켓, 휴게소, 그 밖에 음식류를 판매하는 장소(만화가게 및 「게임산업진흥에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 인터넷컴퓨터게임시설제공업을 하는 영업소 등 음식류를 부수적으로 판매하는 장소를 포함한다)에서 컵라면, 일회용 다류 또는 그 밖의 음식류에 물을 부어 주는 경우는 제외한다.

7) 상법 제151조(의의)

극장, 여관, 음식점, 그 밖의 공중이 이용하는 시설에 의한 거래를 영업으로 하는 자를 공중접객업자(公衆接客業者)라 한다.

하기 위해 시장의 책무로 보행권확보·보행환경시설의 유지 관리·보행환경 개선에 필요한 사항을 규정하고 있으며 5년 주기의 보행환경개선 기본계획 및 1년 주기의 시행계획을 수립하도록 하고 있다는 점을 고려할 때 동 조례제정을 통해 승차구매점 주변의 교통안전 향상에 기여할 수 있을 것으로 기대됨

■ 승차구매점 주변의 안전확보를 위한 사항(안 제5조 관련)

- 안 제5조는 승차구매점 설치 및 영업을 위해 도로 점용 허가를 신청하는 경우 안전조치 실시를 명할 수 있도록 하고, 『도로교통법』에 따른 ‘어린이·노인·장애인 보호구역’에서 점용허가를 신청할 경우 시설장의 의견을 고려하여 허가를 제한하거나 안전한 보행환경을 확보하지 않은 경우 도로점용 허가 취소 및 차량의 통행금지·제한 근거를 마련하고자 하는 것임
- 먼저, 제1항 및 제2항에서는 도로점용 허가에 ‘진·출입에 따른 주변 교통혼잡 방지, 진·출입구 분리, 경보장치 설치 및 안전요원 등의 인력배치’ 등의 다양한 안전조치를 명할 수 있도록 하고자 하는 것임

이와 관련하여 승차구매점 운영자 입장에서는 기존 도로점용 허가에 고려하지 않았던 조치가 일부 추가되어 새로운 규제로 인식될 수 있으나 현행 『도로법』 제62조8)에서 ‘도로점용허가를 받은 자는 안

8) 제62조(도로점용에 따른 안전관리 등) ① 대통령령으로 정하는 공작물이나 물건, 그 밖의 시설(차량의 진출입로를 포함한다)을 신설·개축·변경 또는 제거하거나 그 밖의 목적으로 도로를 점용하기 위하여 제61조제1항에 따른 허가(이하 "도로점용허가"라 한다)를 받은 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 안전시설 또는 안전표지를 설치하는 등 보행자 안전사고를 방지하기 위한 대책을 마련하여

전시설을 설치하는 등 보행자 안전사고 방지대책을 마련'토록 하고 있고, 안전시설 추가 확보를 통해 일반대중의 보행안전 증진에 기여할 수 있다는 점에서 별도 문제는 없을 것으로 판단됨

- 또한 제4항에서는 도로점용 허가 이후 '보행환경을 확보하지 못할 우려가 있는 경우 점용허가 취소 또는 차량 통행 금지·제한 처분' 근거를 마련하되 이 경우에는 청문을 실시하도록 하고 있음

현행 『도로법』 제63조9)에서 '안전사고 방지대책을 이행하지 않은 경우 도로점용허가를 취소'할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 법 제101조10)에서 점용허가 취소시에 도로관리청이 청문을 실시하도록 하고 있다는 점에서 법적 근거는 어느 정도 마련되어 있으며 동 조례제정을 통해 승차구매점 도로점용허가시 보다 강화된 보행 안전대책 마련을 유도할 수 있을 것으로 기대됨

- 다만, 동 제정안에서는 점용허가 취소 사유로 『도로법』 규정과 달리 '안전을 확보하지 못할 우려가 있는 경우'까지 확대하여 규정하고 있음에 따라

동 규정이 관련 법에서 정한 허가취소 범위를 초과할 수 있는 것으로 해석될 소지가 있다는 점에 대해서도 고려가 필요할 것으로 판단됨

야 한다.

9) 제63조(도로점용허가의 취소) ① 도로관리청은 도로점용허가를 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 도로점용허가를 취소할 수 있다.

2의2. 제62조제1항에 따른 안전사고 방지대책을 이행하지 아니한 경우

10) 제101조(청문) 도로관리청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 처분을 하려면 청문을 하여야 한다.

2. 제63조제1항(제4호는 제외한다)에 따른 도로점용허가의 취소

■ 권한의 위임(안 제6조 관련)

- 안 제6조는 동 제정조례안에 따른 사무의 일부를 구청장에게 위임할 수 있도록 규정하는 것으로

도로 점용 허가에 관련된 사무¹¹⁾와 조명시설, 방호울타리 등 도로부속물의 관리¹²⁾가 자치구 위임사무로 규정되어 있는 등 점용허가에 따른 보행안전대책 증진 사무가 자치구와 밀접히 연관되어 있다는 점을 고려할 때 필요할 것임

11) 서울특별시 사무위임 조례 별표

주관부서	사 무 명	근거법령	수입기관
보행정책과	1. 도로관리에 관한 다음의 사무(고속국도 및 시칭앞 광장 제외) 가. 도로의 점용허가 나. 점용료의 부과·징수 다. 변상금의 부과·징수 라. 과태료의 부과·징수	○「도로법」 제61조 ○「도로법」 제66조 ○「도로법」 제72조 ○「도로법」 제117조	구청장

12) 서울특별시 도로 등 주요시설물 관리에 관한 조례 제5조 및 별표1

구 분	시설물유지관리 내역	관리자	
도로부속물	가로등·조명시설 및 기전시설물	○서울특별시도의 가로등 ○서울특별시도의 지하보도 및 보도육교에 대한 조명시설 및 기전시설물	자치구청장
	나머지 도로부속물(방호울타리·중앙분리대·과속방지시설·미끄럼방지시설·충격흡수시설·낙석방지망·절개지·도로 옹벽·방음벽·맨홀 등)	○서울특별시도(중앙버스전용차로 제외)의 보도에 대한 나머지도로부속물(보도의 자전거전용도로·자전거보행자겸용도로부속물 포함)	자치구청장
교통안전관련 도로부속물	시선유도표지·시선유도봉·갈매기표지·도로반사경·차량진입금지시설 및 무단횡단금지 시설, 교통섬 등	○서울특별시도(보도)의 차량진입금지시설, 교통섬	자치구청장