

서울특별시 성동구 옥외행사 안전관리에 관한 조례안 심사보고서

2023. 6. 28.

복지건설위원회

1. 심사경과

가. 제출일자 및 제출자: 2023. 5. 24. 성동구청장

나. 회부일자: 2023. 5. 30.

다. 상정일자: 2023. 6. 23.

(제273회 제1차 정례회 개회 중 제9차 복지건설위원회)

2. 제안개요

가. 제안설명: 안전건설교통국장

나. 제안이유

「공연법」 및 「재난 및 안전관리 기본법」은 관람객 1천 명 이상의 공연 및 지역축제에 대한 안전관리 조치를 규정하고 있으나 1천 명 미만의 관람객이 참여하는 행사에 대한 안전조치에 관한 규정이 없음. 5백 명 이상 1천 명 미만이 참여하는 옥외행사 및 주최·주관 없는 자가 없으나 불특정 다수가 자발적으로 참여하는 행사에 관한 안전관리를 규정하여 국민의 안전을 확보하고자 함.

3. 주요내용

가. 조례의 적용범위(안 제5조)

- 순간 최대 관람객 5백 명 이상 1천 명 미만 참석 예상 행사
- 주최·주관하는 자가 없으나 불특정 다수가 자발적으로 모이는 행사

나. 안전관리계획의 수립(안 제6조)

- 행사장, 주변시설 위험요소 등을 고려한 안전관리대책 수립
- 안전관리요원의 배치·임무 및 안전관리 조직에 관한 사항
- 옥외행사 장소 및 주변 통행로의 공간 수용능력과 초과 군중 밀집 시의 대처요령

다. 안전점검에 관한 사항(안 제7조)

라. 긴급안전조치, 안전관리요원, 관계기관 협력에 관한 사항
(안 제8조 ~ 안 제10조)

4. 참고사항

가. 관계법규: 「재난 및 안전관리 기본법」 제66조, 「공연법」 제11조

나. 예산조치: 비용추계서 미첨부 사유서, 별첨

다. 기 타

- 1) 입법예고(2023. 4. 13. ~ 2023. 5. 3.) 결과, 특기할 사항 없음
- 2) 규제심사 결과, 신설·강화 규제 없음
- 3) 부패영향평가 결과, 특기할 사항 없음
- 4) 성별영향평가 결과, 특기할 사항 없음

5. 전문위원의 검토의견 요지

가. 제안 취지

- 본 제정안은 「공연법」 및 「재난 및 안전관리 기본법」은 관람객 1천 명 이상의 공연 및 지역축제에 대한 안전관리 조치를

규정하고 있으나 1천 명 미만의 관람객이 참여하는 행사에 대한 안전조치에 관한 규정이 없음. 5백 명 이상 1천 명 미만이 참여하는 옥외행사 및 주최·주관 없는 자가 없으나 불특정 다수가 자발적으로 참여하는 행사에 관한 안전관리를 규정하여 국민의 안전을 확보하고자 제출된 조례안임

- 1) 2022년 10월 29일 오후 10시 15분경 서울특별시 용산구 이태원동 119-3번지 일대 해밀톤 호텔 옆 골목에 헬리원을 즐기려는 다수의 인파가 몰리면서 300명이 넘는 사상자가 발생하였음. 특히, 사고가 발생한 골목은 보행로 폭이 4m 안팎으로 매우 좁은 구역임에도 현장 통제 및 통행 관리가 전혀 이루어지지 않으면서 대형 참사로 이어짐. 당시, 이태원 일대에는 워낙 많은 인파와 차량으로 인하여 구급차의 현장진입이 매우 어려웠고, 사고 현장에는 수많은 사람들이 뒤엉켜 있어 신속한 구조가 쉽지 않았음

(단위: 명)								
성별			연령별					
계	남	여	계	10대	20대	30대	40대	50대
158	56	102	158	12	106	30	9	1

※ 주1: 사망자 지역별 현황(서울 65명, 대구 1명, 인천 5명, 광주 2명, 대전 5명, 울산 2명, 경기 40명, 충북 1명, 충남 4명, 전북 1명, 전남 3명, 경북 1명, 경남 1명, 제주 1명, 외국인: 26명)
 ※ 자료: 행정안전부, 「서울 이태원 사고 대처상황보고서」(11.27일 18:00), 2022.11.27.

- 2) 2020년부터 시작된 코로나19의 장기적인 영향으로 막혀 있던 실외 일상이 엔데믹 국면에 접어들면서 사회적인 봉쇄

- 1) 다중운집 행사 안전관리의 문제점 및 향후 과제('22. 12. 20. 국회입법조사처)
- 2) 다중운집행사에서의 군중관리와 군중통제 및 군중행동에 관한 연구('22. 한국경찰연구, 문준섭)

가 풀어짐에 따라 대규모 군중이 모이는 다양한 지역축제 및 공연 등 실외 행사가 늘어나고 있음

또한, 국민의 생활 수준이 향상됨에 따라 여가를 즐기기 위한 활동이 증가하고 있으며, 공공장소에서의 군중이 운집하는 행사의 개최 빈도수도 증가하고 있는 추세임. 국민의 욕구를 만족시키고 다양하고 새로운 산업영역 및 지자체 중심으로의 다중 군중운집 행사가 경쟁적으로 개최되며, 행사의 안전확보에 대한 경각심을 일으킬 수 있는 문제점에 대한 대응의 필요성이 나타나고 있음

실제로 최근 발생한 이태원 참사를 비롯한 크고 작은 피해 사고가 국내 뿐만이 아니라 세계 도처에서 발생하는 등의 문제가 대두됨

< 국내·외 다중운집행사 밀집사고 현황 (출처: 한국경찰연구, 문준섭) >

연번	날짜/국가	사고경위	피해
1	‘21.03.21. (탄 자 니 아)	경기장에서 인파가 뒤엉켜 발생한 압사사고	사망 45
2	‘21.04.30. (이 스 라 엘)	유대인과 경찰 10만여명이 집결한 종교 순례 행사 중 발생한 군중 압사사고	사망 45
3	‘21.11.05. (미 국)	아스트로월드 축제에서 갑자기 증가한 군중으로 발생한 압사사고	사망 10, 부상 300
4	‘22.01.01. (인 도)	힌두사원에서의 새해 신년 행사에 몰려든 인파로 인해 발생한 압사사고	사망 12, 부상 16
5	‘22.01.24. (카 메 룬)	축구 경기 관람을 위한 입장중 발생한 압사사고	사망 8

6	‘22.05.28. (나이지리아)	교회의 자선행사에서 음식과 의복을 무료로 지급 받기 위한 수백명의 인파가 울타리를 넘으며 발생한 압사사고	사망 31
7	‘22.06.17. (인도네시아)	축구경기 중 경기장에 들어가려다 발생한 압사사고	사망2
8	‘22.10.01. (인도네시아)	축구경기 후 폭동을 일으킨 후 경기장 내부에서 취루가스를 피하기 위해 발생한 압사사고	사망 135
9	‘22.10.29. (대한민국)	헬리원 기간 중 혼잡하고 좁은 공간에서 발생한 압사사고	사망 158, 부상 172
10	‘22.10.30. (콩고)	음악 콘서트에서 발생한 압사사고	사망 11

나. 주요 제정내용

- 안 제1조(목적)에서는 성동구에서 열리는 옥외행사의 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다고 명시하였음
- 안 제2조(정의)에서는
 - ▶ “옥외행사”란 주된 행사가 천장이 없거나 사방이 폐쇄되지 아니한 장소에서 불특정 다수가 참여하는 공연, 축제 등과 같은 행사라고 하였고
 - ▶ “안전관리”란 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위한 모든 행위라 규정하였으며
- 안 제3조(구청장의 책무)에서는 구청장이 구에서 열리는 옥외행사의 안전한 관리를 통해 각종 재난과 사고를 예방하고 각종 재난 등의 발생 시 피해 최소화를 위하여 노력하도록 하였음

- 국가 등의 책무를 규정한 「재난 및 안전관리 기본법」 및 같은 법 시행령의 목적과 기본 이념을 따르고 있음
- 안 제4조(구민의 책무)에서는 구민은 자기가 소유하거나 사용하는 시설 등으로부터 재난이나 그 밖의 각종 사고가 발생하지 아니하도록 구에서 개최되는 각종 옥외행사의 안전관리 업무에 최대한 협조하도록 하였음
- 안전관리책임자로서 구청장의 책무뿐만이 아니라 행사에 참여하는 구민들의 협조도 반드시 필요한 부분으로 여겨지는 바, 구민의 책무를 명시하는 것 또한 적절한 부분이라 여겨짐
- 안 제5조(적용범위)에서는 구에서 개최하는 옥외행사 중 순간 최대 관람객이 500명 이상 1,000명 미만이 참여할 것으로 예상되는
 - ▶ 구 또는 구가 출자하거나 출연한 기관이 주최 또는 주관하는 행사
 - ▶ 구 또는 출자·출연기관이 후원하는 행사
 - ▶ 구가 보조금을 지급하는 기관 또는 단체가 주최·주관하는 행사
 - ▶ 그 밖에 주최·주관자가 없거나 불특정 다수가 자발적으로 모이는 행사를 적용범위로 하였음
- 다수의 군중이 참가하는 지역축제의 안전관리와 관련하여 현행 「재난 및 안전관리 기본법」 과 같은 법 시행령에서는 지

방자치단체장은 ① 순간 최대 관람객이 1천명 이상이 될 것으로 예상되는 지역축제, 또는 ② 산 또는 수면에서 개최하거나 불, 폭죽, 석유류 등의 폭발성 물질을 사용하는 지역축제를 개최하려는 경우 지역축제 안전관리계획을 수립하고 그 밖에 안전관리에 필요한 조치를 하도록 규정하였음

- 또한, 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장 외의 자가 지역축제를 개최하려는 경우 지역축제 안전관리계획을 수립하여 관할 시장·군수·구청장에게 사전 통보(개최일 3주 전까지 안전관리계획서 제출)하고 그 밖에 안전관리에 필요한 조치를 하도록 규정하고 있음
- 아울러, 「공연법」과 같은 법 시행령에 따르면 공연운영자는 재해대처계획을 수립하여 매년 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 하며,
- 공연장 외의 시설이나 장소에서 1천명 이상의 관람이 예상되는 공연을 하려는 자는 해당 시설이나 장소 운영자와 공동으로 공연 개시 14일 전까지 재해대처계획을 작성하여 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고토록 하고 있음
- 안 제6조(안전관리계획의 수립)에서는 구청장이 구에서 주최 또는 주관하는 옥외행사의 안전관리에 관한 계획을 수립할 경우에

- ▶ 행사 개요(일시, 장소, 주최·주관, 주요내용 등)
- ▶ 장소 및 주변 시설 등의 위험요소에 대한 안전관리 대책
- ▶ 안전관리요원의 배치·임무 및 안전관리 조직에 관한 사항
- ▶ 옥외행사 장소 및 그 주변 통행로의 공간 수용능력과 초과
군중 밀집 시의 대처요령
- ▶ 비상시에 해야 할 조치 및 연락처에 관한 사항
- ▶ 그 밖에 옥외행사의 안전관리를 위하여 필요한 사항을 포함
하도록 명시하였고

- ▶ 출자·출연기관이 주최 또는 주관하는 행사
- ▶ 구 또는 출자·출연기관이 후원하는 행사
- ▶ 구가 보조금을 지원하는 기관 또는 단체가 주최·주관하는 행사
- ▶ 그 밖에 구청장이 안전관리가 필요하다고 인정하는 행사의
경우에는 구청장이 안전관리계획의 수립 및 시행을 권고할
수 있도록 하여 구 또는 출자·출연기관에게 후원 신청을
하는 기관(단체) 등에 대해서는 안전관리계획 수립을 조건
으로 붙이는 방안을 검토할 필요가 있음

또한, 구청장이 옥외행사를 주최·주관하는 자가 없거나 불특정
다수가 자발적으로 모이는 행사의 안전관리가 필요하다고 인정
하는 경우에도 안전관리계획을 수립·시행할 수 있도록 규정
하였음

- 현행 법령에서는 주최·주관하는 자가 있는 경우에 대해서만
안전관리에 필요한 사항을 규정하고 있을 뿐, 주최·주관하는

자가 없이 군중이 자발적으로 모이는 행사나 축제 등에 대해서는 특별히 규정하고 있지 않아 현재까지 제도의 사각지대에 놓여 있는 상황으로

- 국회의 경우 이태원 참사 이후 주최·주관이 없는 지역축제 또는 행사에 대해서도 중앙행정기관장 또는 지방자치단체장으로 하여금 주최·주관이 있는 지역축제 또는 행사에 준하는 안전관리계획을 수립하고 필요한 조치를 하도록 하는 내용 등을 골자로 하는 법 개정안들이 발의되어 심사중에 있는 것으로 파악됨
- 안 제7조(안전점검)에서는 구청장이 안전관리계획을 수립한 경우 옥외행사 개최 전까지 옥외행사 장소 및 주변에 대한 안전점검을 실시하도록 하고 전문성이 필요한 사항에 대해서는 관할 소방서 및 경찰서 등 안전관리 유관기관에 합동 안전점검을 요청할 수 있도록 하였으며
- 안 제8조(긴급안전조치)에서는 구청장 및 출자·출연기관의 장이 옥외행사에 중대한 재난이나 사고가 예상되는 경우에는 긴급안전조치를 실시하도록 하였음
- 옥외행사의 안전문화를 보다 폭넓게 정착시키는 계기가 될 뿐만 아니라 나아가 문화·예술·체육 진흥발전에도 기여할 수 있을 것으로 판단됨

- 안 제9조(안전관리요원)에서는 구청장 및 출자·출연기관의 장이 옥외행사를 개최할 때 참여자의 안전과 질서유지를 위하여 안전관리요원을 배치하고
 - ▶ 안전관리요원의 배치, 임무 등에 대한 사전교육 실시
 - ▶ 안전관리요원임을 쉽게 알아볼 수 있도록 모자, 어깨띠 등 착용
 - ▶ 응급구조를 위한 안전관리요원을 배치하는 경우 관련 자격증이 있는 자 배치 등의 준수사항을 지키도록 명시하였음

다. 종합 검토의견

- 본 제정안은 상위법에서 규정하고 있지 않아 안전 사각지대에 놓여 있는 500명 이상 1,000명 미만의 옥외행사와 주최·주관하는 자가 없거나 불특정 다수가 자발적으로 모이는 행사에 대해 구청장으로 하여금 안전관리계획을 수립하여 체계적으로 안전관리가 이루어지도록 하기 위한 법적 보완 조치에 해당하여 그 시급성과 중요성이 크다고 할 것이며 제도적 공백을 최소화한다는 측면에서 시의적절한 안이라 사료됨
- 아울러, 집행부에서는 행사를 계획함에 있어 관람 예상인원 및 최대 수용인원에 대한 면밀한 사전조사 및 군중밀집에 대한 예측을 통해 본 조례의 실효성을 확보할 수 있도록 노력해야 할 것으로 판단됨

6. 질의 및 답변요지: 회의록 참조

7. 토론요지: 없음

8. 심사결과: 재석위원 4인 중 찬성 4인으로 원안가결 하였음

9. 기타 필요한 사항: 없음