

제292회 서울특별시 강서구의회 제2차 정례회
도시·교통위원회 제4차 회의
【2022. 11. 23.(수) 10:00】

서울특별시 강서구 옥외행사의 안전관리에 관한 조례안
검 토 보 고 서



서울특별시 강서구의회 도시·교통위원회

서울특별시 강서구 옥외행사의 안전관리에 관한 조례안 검 토 보 고 서

2022년 11월 23일
전문위원 배 금 택

1. 회부경위

- 가. 의안번호: 2022 - 134
- 나. 발 의 자: 강선영 의원 외 5명
- 다. 발의일자: 2022년 11월 4일
- 라. 회부일자: 2022년 11월 11일

2. 제안이유

강서구에서 열리는 공연·축제·체육 등 옥외행사의 안전관리에 필요한 사항을 규정하여 국민의 생명·신체 및 재산권을 보호하려는 것을 목적으로 함.

3. 주요내용

- 가. 목적 및 정의, 구청장의 책무에 관한 사항을 규정함(안 제1조~제3조)
- 나. 적용범위, 안전관리계획, 안전점검에 관한 사항을 규정함
(안 제4조~제6조)
- 다. 긴급안전조치, 안전관리요원에 관한 사항을 규정함(안 제7조~제8조)
- 라. 관계기관 협력에 관한 사항을 규정함(안 제9조)

4. 참고사항

가. 관계법령: 「공연법」, 「공연법 시행령」

나. 협조부서: 안전관리과

다. 입법예고(2022. 11. 7. ~ 11. 14.) 결과: 의견 없음

5. 검토의견

가. 제정 취지

- 본 조례안은 강서구 관내에서 500명 이상의 인원이 참여하는 강서구 등이 주최(또는 주관)하는 행사는 물론, 주최·주관하는 자가 없이 자발적으로 모이는 옥외행사를 진행함에 있어
 - 안전관리 대책을 강화하여 안전사고 예방 및 구민의 생명·신체를 보호하고 축제와 행사를 진흥하기 위해 제출된 것임.

나. 주요 제정내용

○ 용어 정의(안 제2조)

- 안 제2조는 “옥외행사”와 “안전관리”에 대한 용어를 정의하고, 적용되는 옥외행사 범위에 관한 사항을 다음과 같이 규정하고 있음
 - 구 또는 구가 출자·출연한 기관이 주최(주관) 또는 후원하는 행사
 - 주최·주관하는 자가 없이 자발적으로 모이는 행사

○ 구청장 책무 규정(안 제3조)

- 안 제3조는 옥외행사 시 안전관리를 위한 구청장 책무를 규정하여 조례의 목적을 효과적으로 달성할 수 있도록 하는 것으로,
- 국가 등의 책무를 규정한 「재난안전법」 제4조1)의 목적 및 기본이념을 따르고 있음.

○ 적용범위 규정(안 제4조)

- 「공연법」 과 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 예상 관람객이 1천명 이상일 경우에만 재해대처계획의 신고 또는 안전관리조치를 하도록 규정하고 있으므로, 1천명 이하의 소규모 행사에 대한 법령상의 미비점을 보완하고자, 500명 이상 1,000명 미만의 행사에 적용됨을 규정함.
- 또한, 지난 10월 29일 옥외행사에 대한 안전관리가 무방비인 상황에서 발생한 ‘이태원 군중 압사 사고’와 같은 ‘주최·주관하는 자가 없이 자발적으로 모이는 행사’를 안전관리계획에 포함하여, 법정 외 안전사각지대를 최소화한다는 측면에서 바람직함.

○ 안전관리계획 규정(안 제5조)

- 구청장 및 출자·출연기관의 장은 옥외행사를 실시하는 경우, 행사 계획서, 주변 위험요소에 대한 안전관리 대책 등을 포함한 안전관리계획을 수립해야 함을 규정함.

1) 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.

- 구청장 및 출자·출연기관의 장에게 후원 신청을 하는 기관(단체) 등에 대해, 안전관리에 관한 계획을 수립할 것을 조건으로 붙일 수 있음.
- 주최·주관하는 자가 없이 구민이 자발적으로 모이는 행사의 경우, 구청장이 안전관리에 필요한 계획을 수립할 수 있음을 규정함.

○ 안전점검 및 긴급안전조치(안 제6조~제7조)

- 안전관리계획 수립의 주체에 따른 안전점검 및 안전조치 실시 의무를 규정하고 있음.
- 구청장 및 출자·출연기관의 장이 수립한 경우, 행사 개시 1일 전까지 기타의 주체가 수립한 경우, 요청한 경우에 한하여 안전점검을 실시하며
필요 시, 안전조치(지도)를 실시하여야 함.
- 옥외행사에 중대한 재난이나 사고가 예상될 경우, 행사 중단 등 긴급안전조치를 실시해야 함을 규정.

○ 안전관리요원(안 제8조)

- 안전과 질서유지를 위해 배치 할 수 있는 안전관리요원의 세부 준수 사항을 규정함으로써, 행사 현장의 통제 및 대응요원의 효율적인 활용을 도모하고 있다는 점에서 바람직한 조치라 하겠음.

○ 관계기관의 협력 (안 제9조)

- 안 제9조는 필요한 경우 관할 경찰서장에게 안전관리의 지원을 요청할 수 있도록 하는 동시에, 인명 피해를 예방하기 위하여 의료기관에 응급의료 지원을 요청할 수 있도록 규정함.

다. 종합 의견

○ 본 제정안은 강서구가 주최(또는 주관)하는 옥외행사의 안전관리와 관련하여 현행 「재난안전법」 과 「공연법」 이 규제하는 대상 규모의 범위를 1,000명 미만의 소규모 행사로 확대함과 동시에,

- ‘주최·주관하는 자가 없이 자발적으로 모이는’ 옥외행사를, 안전관리 계획 수립 대상에 포함하여 법령상의 미비점을 보완함으로써
- ‘이태원 참사’와 같은 안전사각지대를 최소화하고 안전문화를 보다 폭넓게 정착시키는 계기가 될 것으로 기대됨.

○ 다만, 구는 행사를 계획함에 있어 관람 예상인원 및 최대 수용 인원에 대한 면밀한 사전 조사 및 군중 밀집에 대한 예측을 통해 본 조례 제정의 실효성을 확보할 수 있도록 노력해야 할 것임.

관내 (옥외)문화예술행사 현황

행 사 명		개최시기	참석인원	장 소	비 고
해맞이 축제		1월	약 3,000명	개화산 정상일대	
양천향교 춘(추)기 석전제		3월, 9월	약 100명	양천향교	
개화산 봄꽃축제		4월	약 5,000명	방화근린공원	
우장산 신록축제		5월	약 3,000명	우장산근린공원	
겸재문화예술제		6월	약 3,000명	공산근린공원	
강서문화예술 페스티벌		6월~7월	약 300명	미정	
한여름 밤의 페스티벌		8월	약 1,500명	미정	
풍류 2022 전통문화마당		9월	약 100명	전통문화마당	
마곡 문화의 거리축제		6~9월	약 100명	마곡 문화의 거리	
허준축제		10월	약 20,000명	허준근린공원 등	
지역특성 문화사업	등촌1동 행복장터		소규모 동 축제 (500명 이하)		
	등촌2동 등마루골 한마음축제				
	화곡4동 화4한 골목축제				
	가양1동 가마동 한마음축제				
	발산1동 발산마을 문화축제				
	공항동 송정한마당 축제				
	방화1동 싹지마을 행복나눔한마당				
	방화3동 별을 그린 마당시화전				

※ 행사 내용 및 개최시기 등은 사정에 따라 다를 수 있음

옥외행사 관련 법령 요약

법령	내용(요약)	
재난 및 안전관리 기본법	적용대상	축제기간 중 순간 최대 관람객 수가 1천명 이상 예상되는 지역축제
	내 용	<ul style="list-style-type: none"> - 법 제66조의11(지역축제 개최 시 안전관리조치) 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 지역축제 안전관리계획을 수립하고 안전관리에 필요한 조치 - 영 제73조의9(지역축제 개최 시 안전관리조치) 축제기간 중 순간최대 관람객 수가 3천명 이상, 개최 장소가 산·수면, 자용재료가 불·폭죽·석유류·가연성가스 등의 폭발성 물질로 사고 위험이 있는 지역축제 - 특별자치시장 또는 시장·군수·구청장은 신고 받은 안전관리계획을 관할 소방서 및 경찰서 등 안전관리 유관기관의 장과 협의 하여야 한다. <p>※ 안전관리 매뉴얼 작성: 행정안전부장관·중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장에게 통보</p>
공연법	적용대상	공연장 외의 시설이나 장소에서 1천명 이상의 관람예상 공연
	내 용	<ul style="list-style-type: none"> - 법 제11조(재해예방조치): 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장에게 신고 ※ 시장·군수·구청장 → 관할 소방서장 통보 - 영 제9조(재해대처계획의 신고 등) 공연장 외의 시설이나 장소에서 1천명 이상 관람예상 공연, 개시 7일전까지
서울특별시 강서구 옥외행사의 안전관리에 관한 조례안	적용대상	<ol style="list-style-type: none"> 1. 500명 이상의 관람이 예상되는 공연장 외의 장소에서 행해지는 강서구 등 주최(또는 주관) 공연 2. 순간 최대 관람객이 500명으로 예상되는 강서구 등 주최(또는 주관) 옥외행사 3. 그 밖에 주최·주관자가 없거나 불분명한 다중운집 행사
	내 용	<ul style="list-style-type: none"> - 안 제6조(안전관리계획) 구청장 및 출자·출연기관의 장 등2)은 안전관리 계획 수립·시행 - 안 제7조(안전점검) 구청장은 행사 개시 1일전까지 안전점검 실시, (출자·출연기관의 장 등이 안전점검 요청 시 실시), 안전조치 및 안전지도 실시 - 안 제8조(안전관리요원) 안전과 질서유지를 위하여 안전관리요원 배치(출자·출연기관의 장 등에게 권고)

2) 출자·출연한 기관, 보조금을 지원하는 기관·단체 등

□ 재난 및 안전관리 기본법 (약칭: 재난안전법)

[시행 2022. 4. 5.] [법률 제18684호, 2022. 1. 4., 일부개정]

제66조의11(지역축제 개최 시 안전관리조치) ① 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 지역축제를 개최하려면 해당 지역축제가 안전하게 진행될 수 있도록 지역축제 안전관리계획을 수립하고, 그 밖에 안전관리에 필요한 조치를 하여야 한다.

② 행정안전부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따른 지역축제 안전관리계획의 이행 실태를 지도·점검할 수 있으며, 점검결과 보완이 필요한 사항에 대해서는 관계 기관의 장에게 시정을 요청할 수 있다. 이 경우 시정 요청을 받은 관계 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

③ 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장 외의 자가 대통령령으로 정하는 지역축제를 개최하려는 경우에는 해당 지역축제가 안전하게 진행될 수 있도록 지역축제 안전관리계획을 수립하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 시장·군수·구청장에게 사전에 통보하고, 그 밖에 안전관리에 필요한 조치를 하여야 한다. 지역축제 안전관리계획을 변경하려는 때에도 또한 같다. <신설 2019. 12. 3.>

④ 제3항에 따른 통보를 받은 관할 시장·군수·구청장은 필요하다고 인정되는 때에는 지역축제 안전관리계획에 대하여 보완을 요구할 수 있다. 이 경우 보완을 요구받은 자는 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. <신설 2019. 12. 3.>

⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 지역축제 안전관리계획의 내용, 수립절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2019. 12. 3.>

[본조신설 2013. 8. 6.][제66조의9에서 이동, 종전 제66조의11은 제66조의13으로 이동 <개정 2017. 1. 17.>]

□ 재난 및 안전관리 기본법 시행령

[시행 2022. 6. 29.] [대통령령 제32725호, 2022. 6. 28., 타법개정]

제73조의9(지역축제 개최 시 안전관리조치) ① 법 제66조의11제1항 및 제3

항에서 “대통령령으로 정하는 지역축제”란 각각 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역축제를 말한다. <개정 2018. 1. 18., 2020. 6. 2.>

1. 축제기간 중 순간 최대 관람객이 1천명 이상이 될 것으로 예상되는 지역축제

2. 축제장소나 축제에 사용하는 재료 등에 사고 위험이 있는 지역축제로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역축제

가. 산 또는 수면에서 개최하는 지역축제

나. 불, 폭죽, 석유류 또는 가연성 가스 등의 폭발성 물질을 사용하는 지역축제

② 법 제66조의11제1항 및 제3항에 따른 지역축제 안전관리계획(이하 “지역축제 안전관리계획”이라 한다)에는 각각 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2018. 1. 18., 2020. 6. 2.>

1. 지역축제의 개요

2. 축제 장소·시설 등을 관리하는 사람 및 관리조직과 임무에 관한 사항

3. 화재예방 및 인명피해 방지조치에 관한 사항

4. 안전관리인력의 확보 및 배치계획

5. 비상시 대응요령, 담당 기관과 담당자 연락처

③ 법 제66조의11제1항 및 제3항에 따라 지역축제를 개최하려는 자가 지역축제 안전관리계획을 수립하려면 개최지를 관할하는 지방자치단체, 소방서 및 경찰서 등 안전관리 유관기관의 의견을 미리 들어야 한다. <개정 2020. 6. 2.>

④ 법 제66조의11제3항에 따라 지역축제를 개최하려는 자는 지역축제 안전관리계획을 수립하여 축제 개최일 3주 전까지 관할 시장·군수·구청장에게 제출해야 한다. 이 경우 지역축제 안전관리계획을 변경하려는 경우에는 해당 축제 개최일 7일 전까지 변경된 내용을 제출해야 한다. <신설 2020. 6. 2.>

⑤ 행정안전부장관은 지역축제 안전관리계획이 효율적으로 수립·관리될 수 있도록 하기 위하여 지역축제 안전관리 매뉴얼을 작성하여 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 통보하고 행정안전부 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개할 수 있다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26., 2020. 6. 2.>

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 지역축제 안전관리계획

의 세부적인 내용 및 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부장관이 정한다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26., 2020. 6. 2.>

[본조신설 2014. 2. 5.]

□ 공연법

[시행 2022. 7. 19.] [법률 제18758호, 2022. 1. 18., 일부개정]

제11조(재해예방조치) ① 공연장운영자는 화재나 그 밖의 재해를 예방하기 위하여 그 공연장 종업원의 임무·배치 등 재해대처계획을 수립하여 매년 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 이 경우 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 신고받은 재해대처계획을 관할 소방서장에게 통보하여야 한다. <개정 2015. 5. 18.>

② 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항 전단에 따라 신고를 받은 재해대처계획을 검토하여 적합하다고 인정하는 경우에는 신고를 수리하여야 한다. 이 경우 신고된 재해대처계획의 내용이 미흡하다고 인정할 때에는 보완을 요구할 수 있다. <개정 2019. 11. 26.>

③ 제2항 후단에 따라 재해대처계획의 보완을 요구받은 공연장운영자는 정당한 사유가 없으면 그 요구에 따라 보완하여 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 다시 신고하여야 한다. <신설 2019. 11. 26.>

④ 공연장 외의 장소에서 대통령령으로 정하는 규모의 관람자가 있을 것으로 예상되는 공연을 하려는 자의 재해예방조치에 관하여는 제1항을 준용한다. <개정 2015. 5. 18., 2019. 11. 26.>

⑤ 제1항 및 제4항에 따른 재해대처계획에는 제11조의2부터 제11조의5까지에 해당하는 안전관리비, 안전관리조직, 안전교육 및 피난안내에 관한 사항이 포함되어야 한다. <신설 2015. 5. 18., 2019. 11. 26., 2020. 12. 22.>

⑥ 그 밖에 공연장의 재해예방조치에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2015. 5. 18., 2019. 11. 26.>

[전문개정 2011. 5. 25.]

□ 공연법 시행령

[시행 2022. 8. 9.] [대통령령 제32868호, 2022. 8. 9., 타법개정]

제9조(재해대처계획의 신고 등) ① 법 제11조제1항에 따른 재해대처계획에는 다음 각 호의 사항이 모두 포함되어야 한다. <개정 2016. 5. 17.>

1. 공연장 시설 등을 관리하는 자의 임무 및 관리 조직에 관한 사항
2. 비상시에 하여야 할 조치 및 연락처에 관한 사항
3. 화재예방 및 인명피해 방지조치에 관한 사항
4. 법 제11조의2부터 제11조의4까지의 규정에 해당하는 안전관리비, 안전관리조직 및 안전교육에 관한 사항

② 법 제9조제1항에 따른 공연장운영자(이하 “공연장운영자”라 한다)는 법 제11조제1항에 따라 다음 연도의 재해대처계획을 수립하여 매년 12월 31일까지 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 하며, 신고한 재해대처계획을 변경하려는 경우에는 그 계획을 적용하기 전에 변경신고를 하여야 한다. 다만, 공연장운영자가 법 제9조제1항에 따라 공연장을 등록하는 경우에는 공연장 등록 신청과 함께 해당 연도의 재해대처계획을 신고하여야 한다. <개정 2015. 11. 18., 2016. 5. 17.>

③ 공연장 외의 시설이나 장소에서 1천명 이상의 관람이 예상되는 공연을 하려는 자는 법 제11조제3항에 따라 해당 시설이나 장소 운영자와 공동으로 공연 개시 14일 전까지 제1항 각 호의 사항과 안전관리인력의 확보·배치계획 및 공연계획서가 포함된 재해대처계획을 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 하며, 신고한 사항을 변경하려는 경우에는 해당 공연 7일 전까지 변경신고를 하여야 한다. <개정 2015. 11. 18., 2018. 11. 27.>

[전문개정 2011. 11. 25.]