

안건번호	의견23-0036	요청기관	강원도	회신일자	2023. 5. 10.
안건명	주최·주관자 없이 일정 규모 이상 사람이 모이는 다중운집 행사가 예상되는 경우 속초시장이 안전관리계획을 수립하도록 하는 내용을 조례로 규정할 수 있는지(「속초시 다중운집 행사 안전관리 조례안」 제5조 등 관련)				

· **질의요지**

주최·주관자 없이 일정 규모 이상 사람이 모이는 다중운집 행사가 예상되는 경우 속초시장이 안전관리계획을 수립하도록 하는 내용을 조례로 규정할 수 있는지?

· **의견**

주최·주관자 없이 일정 규모 이상 사람이 모이는 다중운집 행사가 예상되는 경우 속초시장이 안전관리계획을 수립하도록 하는 내용을 조례로 규정할 수 있을 것으로 보입니다.

· **이유**

「지방자치법」 제28조제1항에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는데, 여기서 법령의 범위란 법령에 위반되지 않는 범위 내를 의미하고, 그 사무란 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 따라 지방자치단체에 위임된 단체위임사무를 의미하는바, 조례 제정을 위해서는 자치사무나 단체위임사무에 해당해야 하고, 법령에 위반되지 않아야 할 것입니다.

한편, 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위배되는 것은 아니라고 할 것입니다 (각주: 대법원 1997. 4. 25. 선고 96추244 판결 참조).

이 사안은 「속초시 다중운집 행사 안전관리 조례안」(이하 “속초시조례안”이라 한다)에서 “다중운집 행사”를 특정 장소에 불특정 다수의 사람이 주최·주관자 없이 자발적으로 모이는 경우로서 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 안전관리계획 수립 대상이 아닌 경우로 정의하고, 1일 예상 운집 인원이 1천명 이상인 다중운집 행사가 예상되는 경우 속초시장이 안전관리계획을 수립하도록 조례로 규정할 수 있는지에 관한 질의로 보입니다.

살피건대, 「지방자치법」 제13조제2항제4호너머에서 지방자치단체 자치사무의 예시로 ‘재해대책의 수립 및 집행’을 규정하고 있고, 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조제1항에서는 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력할 의무를 지방자치단체에 부여하고 있는바, 속초시조례안 제5조제1항에 따라 주최·주관자가 없는 다중운집 행사로 발생할 수 있는 재난 또는 사고를 미연에 방지하기 위하여 안전관리계획을 수립하는 업무는 속초시의 자치사무에 해당하는 것으로 보입니다.

다음으로, 「재난 및 안전관리 기본법」 제66조의11제1항·제3항 및 같은 법 시행령 제73조의9제1항제1호에 따르면, 축제기간 중 순간 최대 관람객이 1천명 이상이 될 것으로 예상되는 지역축제를 개최하려는 자는 안전관리계획을 수립하고 그 밖에 안전관리에 필요한 조치를 하여야 한다고 규정하고 있고, 속초시조례안 제2조제1호에서 정의하고 있는 “다중운집 행사”는 특정 장소에 불특정 다수의 사람이 주최·주관자 없이 자발적으로 모이는 행사로서 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 안전관리계획 수립 대상이 아닌 경우로 규정하고 있는바, 「재난 및 안전관리 기본법」 제66조

의11제1항·제3항의 취지는 개최자가 있는 일정한 지역축제에 대해 안전관리계획을 수립하고 필요한 조치를 하여야 할 의무를 해당 지역축제의 개최자에게 부여함으로써 지역축제가 안전하게 진행될 수 있도록 하려는 것으로서 해당 규정이 주최·주관자가 없는 지역축제 또는 다중운집 행사에 대하여 지방자치단체의 장이 관할 지역에 일정 규모 이상의 사람이 모임으로써 안전상 문제가 예상되는 경우 안전관리계획을 수립하는 것을 배제하려는 의도로 보이지는 않습니다.

따라서 주최·주관자 없이 일정 규모 이상 사람이 모이는 다중운집 행사가 예상되는 경우 속초시장이 안전관리계획을 수립하도록 하는 내용을 조례로 규정할 수 있을 것으로 보입니다.

【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

「속초시 다중운집 행사 안전관리 조례안」

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "다중운집 행사"란 특정장소에 불특정 다수의 사람이 주최·주관자 없이 자발적으로 모이는 경우로서 「재난 및 안전관리 기본법」, 「공연법」에 따른 안전관리계획(또는 재해대처계획) 수립 대상이 아닌 경우를 말한다.
2. "안전관리"란 다중운집 행사로 인하여 발생 가능한 각종의 사고로부터 시민의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위한 모든 활동을 말한다.

제5조(안전관리계획 수립·시행) ① 시장은 1일 예상 운집 인원이 1천명 이상인 다중운집 행사가 예상되는 경우 속초시경찰청장 및 속초시소방서장 등 안전관리 관련 기관과 사전에 협의하여 안전관리계획을 수립하여야 한다.

② 제1항에 따른 안전관리계획에는 다음 각 호의 사항을 포함한다.

1. 다중운집 행사 내용(일시, 장소 등) 및 순간 최대 운집 예상인원
2. 다중운집 행사 지역의 위험요소 및 시설 등에 대한 안전관리 대책
3. 안전관리 인력의 확보 및 배치계획
4. 소방안전 및 응급대책
5. 비상시 대응방안 및 담당 기관과 담당자 연락처
6. 비상시 교통계획(버스 동원 및 통제)
7. 주차장 수용 대수 및 주차 예상대수를 고려한 주차통제계획
8. 그 밖에 다중운집 행사의 안전관리를 위하여 필요한 사항

「지방자치법」

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. ~ 3. (생략)
4. 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리
가. ~ 거. (생략)
너. 재해대책의 수립 및 집행
더. (생략)
5. ~ 7. (생략)

제28조(조례) ④ 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.

「재난 및 안전관리 기본법」

제4조(국가 등의 책무) ④ 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보

호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.

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 (생략)

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.

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.

⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 지역축제 안전관리계획의 내용, 수립절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「재난 및 안전관리 기본법 시행령」

제73조의9(지역축제 개최 시 안전관리조치) ① 법 제66조의11제1항 및 제3항에서 “대통령령으로 정하는 지역축제”란 각각 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역축제를 말한다.

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, 폭발, 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.

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 ~ ⑥ (생략)