

# 서울특별시 주취자 보호 지원에 관한 조례안

## 검 토 보 고

### 1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 2007
- 발 의 자 : 서호연 의원 외 20명
- 발 의 일 : 2024년 8월 12일
- 회 부 일 : 2024년 8월 14일

### 2. 제안이유

- 주취자의 보호 및 보호시설에 관한 사항을 정함으로써 주취자의 안전을 보호하고 공공질서 유지와 시민의 건강하고 안전한 생활환경 조성에 기여하고자 함.

### 3. 주요내용

- 가. 조례의 목적, 용어의 정의, 시장의 책무를 규정함(안 제1조~제3조).
- 나. 주취자 보호에 관한 시행계획 수립 및 시행 의무를 규정함(안 제4조).
- 다. 주취자 보호시설의 설치 및 수행업무를 명시함(안 제5조).
- 라. 효율적인 주취자 보호를 위해 관계 기관의 연계 협력을 규정함(안 제6조).
- 마. 직무상 비밀 준수에 관한 사항을 규정함(안 제7조).

## 4. 참고사항

가. 관계법령 : 「경찰관 직무집행법」 제4조, 「응급의료에 관한 법률」 제6조

나. 예산조치 : 비용추계서 참조

다. 입법예고(2024.8.20. ~ 8.24.) 결과 : 의견 없음.

## 5. 검토의견

### 가. 입법취지 및 필요성 검토

- 본 제정조례안은 범죄 및 사고위험에 노출되는 비응급·단순주취자를 보호하기 위한 시책의 수립 및 시행, 보호시설 설치 등에 대한 근거를 마련하여 주취자의 안전을 보호하고, 공공질서 유지 및 시민의 건강하고 안전한 생활 환경을 조성하고자 하는 것임.
- 본 제정조례안(이하 '본 제정안'이라고 함)은 제정 목적, 정의, 시장의 책무, 시행계획의 수립 및 시행, 주취자 보호시설의 설치, 협력체계 구축 등을 규정(총 8개의 조문)하고 있음.

#### 〈 제정안의 조문체계 및 주요내용 〉

조 문 체 계	주 요 내 용
제1조(목적)	- 주취자 보호 및 보호시설에 관한 사항을 규정하여 주취자의 안전을 보호하고 사회공공의 안녕에 기여하는 것을 목적으로 함.
제2조(정의)	- 제1호에서 “주취자”, 제2호에서 “주취자 보호시설”을 정의함.
제3조(시장의 책무)	- 시장이 주취자 보호를 위한 종합적인 시책을 수립·시행하고, 이에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 규정함.
제4조(시행계획의 수립 및 시행)	- 시장은 1. 주취자 보호를 위하여 필요한 시책, 2. 주취자 보호를 위한 신고 체계 구축, 3. 주취자 보호를 위한 관련 행정기관 및 법인·단체 등과의 협력 체계 구축·운영, 4. 그 밖에 시장이 주취자 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 사항 등 필요시 주취자 보호에 관한 시행계획을 수립·시행하도록 정함.
제5조(주취자 보호시설의 설치 등)	- 시장은 주취자 보호를 위해 1. 주취자 보호 대상 여부 평가, 2. 주취자 인수 및 보호·관리, 3. 의료적 조치가 필요한 경우 응급의료기관에 인계 및 조치 요청, 4. 그 밖에 주취자 보호 및 피해 예방에 필요한 사항의 업무를 수행하는 보호 시설을 설치·운영할 수 있도록 규정함(제1항). - 제1항에 따른 주취자 보호시설의 효율적인 관리·운영을 위해 일부를 관련 기관, 법인 또는 단체에 위탁할 수 있도록 규정함(제2항). - 제2항에 따른 사무를 위탁하는 경우 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」를 따르도록 규정함(제3항).

제6조(협력체계 구축)	- 시장은 주취자 보호를 위해 경찰, 소방, 의료기관 등 관계 기관과 연계·협력 하도록 규정함(제1항). - 제1항에 따른 연계·협력체계 구축을 위한 업무협약 체결할 수 있도록 규정함 (제2항)
제7조(비밀 준수)	- 주취자 보호와 관련한 업무에 종사하였거나 종사한 사람은 그 직무상 알게 된 비밀을 누설해서는 아니 되도록 규정함.
제8조(시행규칙)	- 조례의 시행에 필요한 사항 규칙으로 정하도록 함.
부칙	- 공포일부터 시행.

- 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(이하 “경찰법”이라 함) 제2조는 “국가와 지방자치단체는 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.”라고 규정하고 있으며, 관련 법령(「경찰법」 제4조제1항제2호, 「서울특별시 자치경찰사무 및 자치경찰위원회의 조직·운영 등에 관한 조례」 제2조제1항 및 별표 1)에서 “주취자 등 지역 질서유지 관련 신고 처리”, “그 밖에 관련 법령에 경찰의 사무로 규정된 지역 주민의 생활안전에 관한 사무”는 자치경찰이 담당하는 자치경찰사무로 규정하고 있는바, 주취자 보호 및 지원에 관한 사항을 조례로 정하는 것은 가능하다고 하겠음.

「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제2조(국가와 지방자치단체의 책무)  
국가와 지방자치단체는 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지에  
필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

제3조(경찰의 임무) 경찰의 임무는 다음 각 호와 같다.

1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호
2. 범죄의 예방·진압 및 수사
3. 범죄피해자 보호
4. 경비·요인경호 및 대간첩·대테러 작전 수행
5. 공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응을 위한 정보의 수집·작성 및 배포
6. 교통의 단속과 위해의 방지
7. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력
8. 그 밖에 공공의 안녕과 질서유지

제4조(경찰의 사무) ① 경찰의 사무는 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 국가경찰사무: 제3조에서 정한 경찰의 임무를 수행하기 위한 사무. 다만, 제2호의 자치경찰 사무는 제외한다.

2. 자치경찰사무: 제3조에서 정한 경찰의 임무 범위에서 관할 지역의 생활안전·교통·경비·수사 등에 관한 다음 각 목의 사무

- 가. 지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무
- 나. 지역 내 교통활동에 관한 사무
- 다. 지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리
- 라. 다음의 어느 하나에 해당하는 수사사무

② 제1항제2호가목부터 다목까지의 자치경찰사무에 관한 구체적인 사항 및 범위 등은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도조례로 정한다.

③ 제1항제2호라목의 자치경찰사무에 관한 구체적인 사항 및 범위 등은 대통령령으로 정한다.

「서울특별시 자치경찰사무 및 자치경찰위원회의 조직·운영 등에 관한 조례」 제2조(생활안전, 교통, 경비 관련 자치경찰사무의 범위 등) ① 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제4조제2항 및 「자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정」(이하 "영"이라 한다) 제2조에 따른 자치경찰사무의 구체적 사항과 범위는 별표 1과 같다.

[별표 1] 생활안전, 교통, 경비 관련 자치경찰사무의 구체적 사항 및 범위(제2조 관련)  
가. 지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무

자치경찰사무	범위 기준	구체적 사항 및 범위
6) 그 밖에 지역주민의 생활안전에 관한 사무	가) 지역주민의 생활안전 관련 112신고(일반신고를 포함한다) 처리	① 가정폭력, 학교폭력, 아동학대, 실종 등 자치경찰 수사사무 관련 신고 처리 ② 풍속영업, 그 밖의 경범, 주취자 등 지역 질서유지 관련 신고 처리 ③ 분실습득, 보호조치, 상담문의 등 주민생활 관련 신고 처리
	라) 「경찰관 직무집행법」 제4조에 따른 응급구호대상자에 대한 보호조치 및 유관기관 협력	① 응급구호대상자 관련 보호조치 ② 응급구호대상자 휴대 무기·흉기 임시영치 ③ 주취자응급의료센터 운영 지원 ④ 그 밖에 응급구호대상자 보호에 필요한 조치
	마) 그 밖에 관련 법령에 경찰의 사무로 규정된 지역주민의 생활안전에 관한 사무	그 밖에 관련 법령에 경찰의 사무로 규정된 지역주민의 생활안전에 관한 사무

○ 서울특별시경찰청(이하 "서울경찰청")의 최근 3년간 주취자 관련 112신고는 2021년 33,215건에서 2022년 38,507건, 2023년에는 48,433건으로 증가 추세에 있고, 2024년 1월부터 6월까지 신고는 33,430건으로 일일 평균 185.7건에 이르고 있음.

〈 서울경찰청 주취자 관련 112신고 현황(2021년~2024년 6월까지) 〉

연도	2021년	2022년	2023년	2024년 1월~6월
건 수	33,215	38,507	48,433	33,430
일 평균	91.0	105.5	132.7	185.7

※ 출처 : 자치경찰위원회 2024년 7월 23일 별도 제출자료 재인용.

- 또한, 2023년 주취자 관련 112신고 48,433건(일 평균 132.7건) 중 보호 조치 대상은 11.1%(5,482건)이고, 대상자 중 주취 환자는 아니지만 보호자 인계 불가·인사불성 등으로 경찰관서 내 보호조치하는 경우는 34.4%(1,884명)에 이르고 있음.

〈 2023년 주취자 보호조치 현황 등 〉

구 분	계	의료기관 연계		관서내 보호조치 후 귀가	기타 보호자 인계, 귀가 등
		주취자 응급센터	타 병원 응급실		
건 수	5,482	2,351	184	1,884	1,063
비 율	98.8%	42.9%	3.4%	34.4%	19.4%

※ 출처 : 자치경찰위원회 2024년 7월 23일 별도 제출자료 재인용.

- 경찰은 「경찰관 직무집행법」 제4조제1항에 따라 응급구호가 필요한 주취자 발견 시 보건의료기관이나 공공구호기관에 긴급구호를 요청하거나 경찰관서에 보호하는 등의 적절한 조치를 할 수 있으며,

「경찰관 직무집행법」 제4조(보호조치 등) ① 경찰관은 수상한 행동이나 그 밖의 주위 사정을 합리적으로 판단해 볼 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것이 명백하고 응급구호가 필요하다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 사람(이하 “구호대상자”라 한다)을 발견하였을 때에는 보건의료기관이나 공공구호기관에 긴급구호를 요청하거나 경찰관서에 보호하는 등 적절한 조치를 할 수 있다.

1. 정신착란을 일으키거나 술에 취하여 자신 또는 다른 사람의 생명·신체·재산에 위해를 끼칠 우려가 있는 사람

※ 「경찰관 직무집행법」 제4조의 ‘보호’는 ‘위험이나 곤란 따위가 미치지 아니하도록 잘 보살피 돌본다’는 의미로 일반적인 보호의 개념과 ‘자신 또는 다른 사람에 대한 위해 방지를 위하여 일시적으로 개인의 자유를 박탈하는 즉시강제 성격’을 포함함. 경찰강제는 경찰작용 중에서도 실력을 발동하여 국민의 자유를 제한한다는 점에서 원칙적으로 엄격한 법률적 근거를 요함. 이러한 개인의 신체의 자유, 사생활 비밀의 자유, 재산권 등 다양한 기본권을 제한하는 보호조치는 형법상 ‘구류’와 유사하지만 범죄와 무관한 행정작용으로 행해진다는 점은 구별됨.<sup>1)</sup>

- 이에 따라 응급치료가 필요한 주취자는 주취자 응급의료센터로 이송할 수 있으나, 비응급·단순주취자는 보호할 시설이 없어, 주취 해소 시까지 경찰관서에서 임시 보호함에 따라, 주취자 인계 등으로 경찰 본연 업무인 순찰 등 치안 활동에 지장을 주고 있으며, 최근에는 귀가 조치한 주취자가 저체온증으로 사망(22.11.)하거나, 보호를 거부한 주취자가 차에 치어 사망(23.1.)하는 등<sup>2)</sup> 경찰은 의학적 전문지식 부족에 따른 적절한 조치의 어려움 등으로 주취자 안전사고가 잇따라 발생하고 있음.

〈 서울시 주취자 응급의료센터(4개소) 〉

- 목 적 : 중증 주취환자 대상 관리
- 형 태 : 주취자응급의료센터 상주 경찰관과 의료진 합동 근무
- 구성(조직도)

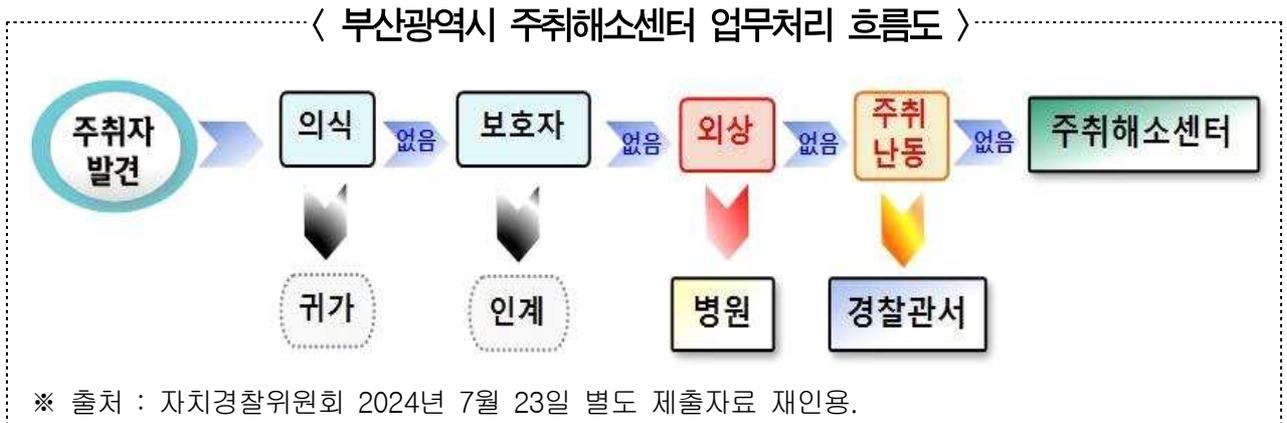


※ 출처 : 자치경찰위원회 2024년 7월 23일 별도 제출자료 재인용.

1) 경찰청 범죄예방정책과, 『2024년 보호조치 업무 매뉴얼』, 2024년 1월, 4-5면 참조.  
 2) 아시아투데이, 잇따른 주취자 사고에 일선 경찰 ‘시름’... “현실 동 떨어진 제도 맹점”, 2023년 3월 30일자; 파이낸셜뉴스, “늘어나는 주취신고에 사망사고까지... 고민에 빠진 경찰”, 2023년 6월 11일자 참조.

- 비응급·단순주취자 보호시설 부재는 경찰의 부담을 가중시키고 있고, 이러한 부담은 경찰의 소극적 대응으로 이어져 방치된 주취자가 안전사고나 범죄의 대상에 노출되는 주요 원인이 되고 있는바,<sup>3)</sup> 비응급·단순주취자를 자신 또는 범죄 등으로부터 보호하기 위한 일시 보호시설의 설치·운영을 위한 근거 조례의 제정은 필요할 것으로 사료됨.
- 다만, 주취자 보호는 주취자의 안전을 위하여 일시적으로 자유를 제한하는 것으로, 주취자 보호시설에서 보호·관리되는 것에 대한 시민들의 거부감과 인권 문제 발생 가능성이 있는바, 주취자 보호에 관한 명확한 매뉴얼의 수립을 통해 주취자 보호 및 보호시설의 운영이 필요하다고 하겠음.

※ 부산광역시도 경찰관서 주취자 보호 미흡 관련, 사망자 발생 등 문제점 제기로 주취자 응급의료센터를 주취해소센터로 전환하여 운영하기 위하여 2023년 7월 5일에 「부산광역시 주취자 구호 및 피해 예방에 관한 조례」를 제정·시행하였으며, 같은해 8월에 주취해소센터를 정식으로 운영하기 시작하였음. 주취해소센터에서의 주취자 보호는 아래 그림과 같이 업무가 처리됨.



※ 부산광역시 주취해소센터는 경찰관 2명, 소방관 1명이 24시간 근무하며, 개소 이후 1년간 총 537명의 주취자를 평균 4.6시간 동안 보호했다고 함.<sup>4)</sup>

3) 이송람·조민주, “주취자(酒醉者) 보호·관리의 쟁점 및 개선 과제”, 『이슈와 논점』 제2064호, 국회입법조사처, 2023.2.27. 참조.

4) 시사매거진, ‘부산시 주취해소센터’ 개소 1주년 간담회 개최, 2024년 4월 19일자 참조.

- 또한, 주취자의 경우 주취해소 후 귀가의 편의성과 응급상황 발생 시 대처 등을 위해 몇개소를 운영해야 적정한지와 입지에 대한 규모, 센터 개소 수 등에 대한 면밀한 준비가 필요하다고 하겠음.

※ 서울시 자치경찰위원회는 2025년에 ‘주취자 공공구호시설’을 시범으로 1개소를 설치·운영할 계획으로, (가칭)주취해소센터는 연계자 인계가 어려워 일시 보호가 필요한 단순 주취자를 보호하기 위한 시설로 종합병원급 의료기관 내 응급의료센터와 근거리에 위치하고, 주취자 베드(3~4개)를 구비하고, 경찰관 외 응급구조사(간호사), 청소관리인을 배치할 계획이라고 하고 있는바, 본 제정안을 통해 (가칭)주취해소센터의 안정적인 운영이 가능하도록 함에 따라, 단순주취자를 각종 사고·범죄 노출로부터 보호하고, 경찰의 부담 해소를 통해 경찰이 치안 활동에 집중하여 사회질서 확보에 기여한다는 측면에서도 의미있다고 하겠음.

## 나. 세부내용 검토

### 1) 조례의 목적 및 정의(안 제1조 및 제2조)

○ 안 제1조는 ‘주취자의 보호 및 보호시설에 관한 사항을 규정’하여 ‘주취자의 안전’과 ‘사회 공공의 안녕’을 목적으로 하는 조례임을 명시하고 있음.

※ 목적 규정은 그 법령의 해석 지침이 되므로, 목적 규정은 간결하고 명확하면서도 입법의 목적과 취지를 포괄적으로 표현하여야 함(법제처, 『2022년 법령입안심사기준』, 2021년 12월, 54면 참조).

#### < 서울특별시 주취자 보호 지원에 관한 조례안 >

제1조(목적) 이 조례는 주취자의 보호 및 보호시설에 관한 사항을 정함으로써 주취자의 안전을 보호하고 사회 공공의 안녕에 기여하는 것을 목적으로 한다.

○ 안 제2조 정의규정은 본 제정안에서 사용하는 용어의 뜻을 명확히 하기 위한 것으로, “주취자”와 “주취자 보호시설”에 대하여 정의하고 있음.

〈 서울특별시 주취자 보호 지원에 관한 조례안 〉

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “주취자”란 음주로 인하여 판단력 및 신체기능이 저하되어, 다른 사람의 도움을 필요로 하는 상태에 있거나 소란행위 등으로 자기 또는 다른 사람의 생명·신체·재산 그 밖의 사회 공공의 안녕질서에 위해를 끼칠 우려가 있는 사람을 말한다.
2. “주취자 보호시설”이란 제1호의 주취자 중 의식이 없거나 몸을 가누지 못하거나 보호자 인계가 곤란한 주취자에게 신체적·정신적 안정을 제공하기 위하여 일시적으로 보호할 수 있는 시설을 말한다.

- 먼저, 안 제2조제1호 “주취자”는 법률상 정의는 없으나<sup>5)</sup> 「경찰관 직무집행법」 제4조제1항제1호에서는 “술에 취하여 자신 또는 다른 사람의 생명·신체·재산에 위해를 끼칠 우려가 있는 사람”이라고 하고 있는바, 이를 참고할 필요가 있다고 하겠음.
  - 다만, “주취자” 정의에서 “... 소란행위 등으로 자기 또는 다른 사람의 생명·신체·재산과 그 밖의 사회 공공의 안녕질서에 위해를 끼칠 우려가 있는 사람”을 포함하고 있으나, 본 제정안의 주취자 보호시설에서 보호하려는 주취자는 비응급·단순주취자로, “주취자” 정의에서 주취소란자(소란행위를 일으키는 주취 소란자는 경찰관서에서 구금이나 격리, 처벌의 대상)까지 포함하여 정의할 필요가 있는지는 심도 있는 논의가 요망된다고 하겠음.
- 다음으로, 안 제2조제2호 “주취자 보호시설” 정의에서는 보호할 주취자를 “주취자 중 의식이 없거나 몸을 가누지 못하거나 보호자 인계가 곤란한”이라고 하여 응급치료가 필요한 주취자가 인계되는 “주취자 응급의료센터”와는 다른 “주취자 보호시설”임을 정의하고 있음.
  - 그러나, “일시적으로 보호할 수 있는 시설”이라고 하고 있으나 사실상 자유를 제한하는 시설로, “일시적”이란 “짧은 한때의”<sup>6)</sup>를 의미하고 있어, “일시적으로”가 몇 시간을 의미하는지 또는 1일 이상을 의미하는지 명확하지 않다고 할 수 있음.

5) 국어사전에서는 주취자(酒醉者)를 “술에 취한 상태에 있는 사람”이라고 함.

6) 국립국어원 표준국어대사전(<https://stdict.korean.go.kr/>), 2024년 8월 10일 참조.

- 법령은 명확한 용어 등으로 분명하고 구체적으로 규정해야 한다는 “명확성의 원칙”에 따라 “일시적으로”가 아닌 「경찰관 직무집행법」 제4조제7항과 같이 “구호대상자를 경찰관서에서 보호하는 기간은 24시간을 초과할 수 없고”와 같이 주취자 보호시설에서 주취자를 보호하는 시간을 「경찰관 직무집행법」 제4조제7항과 같이 24시간으로 하거나 적절한 시간을 명확하게 규정하는 방안에 대하여는 면밀하고 신중한 검토가 요망된다고 하겠음.

「경찰관 직무집행법」 제4조(보호조치 등) ⑦ 제1항에 따라 구호대상자를 경찰관서에서 보호하는 기간은 24시간을 초과할 수 없고, 제3항에 따라 물건을 경찰관서에 임시로 영치하는 기간은 10일을 초과할 수 없다.

※ “명확성의 원칙”은 법령은 행정과 사법(司法)에 의한 법 적용의 기준이 되므로, 명확한 용어 등으로 분명하게 규정해야 한다는 원칙임. 헌법재판소는 “법률은 명확한 용어로 규정함으로써 적용대상자에게 그 규제내용을 미리 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 장래의 행동지침을 제공하고, 동시에 법집행자에게 객관적 판단지침을 주어 차별적이거나 자의적인 법해석을 예방할 수 있다. 따라서 법규범의 의미내용으로부터 무엇이 금지되는 행위이고 무엇이 허용되는 행위인지를 국민이 알 수 없다면 법적 안정성과 예측가능성은 확보될 수 없게 될 것이고, 법집행 당국에 의한 자의적 집행이 가능하게 될 것이다.”라고 판시하였음(헌재 1992.4.28. 90헌바27등, 판례집 4, 255; 2001.6.28. 99헌바34, 판례집 13-1, 1255 참조).

## 2) 시장의 책무 및 시행계획의 수립·시행(안 제3조 및 제4조)

- 안 제3조는 시장에게 주취자 보호를 위하여 종합적인 시책을 수립·시행하도록 하는 책무를 부여하고 있는바, 이는 시장의 주취자 보호를 통해 안전사고와 범죄로부터 주취자를 보호하고, 경찰이 치안 활동에 집중할 수 있는 여건을 조성한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

### < 서울특별시 주취자 보호 지원에 관한 조례안 >

제3조(시장의 책무) 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 주취자 보호를 위하여 필요한 종합적인 시책을 수립·시행하고, 이에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

※ 지방자치단체장 등의 책무·책임 또는 정책 수립 의무 등에 관한 규정은 자치법규의 목적 달성을 위하여 시장 등이 수행해야 할 책무 등을 정한 것으로, 이러한 규정은 시장 등이 담당해야 할 책무를 자치법규에서 명확히 정함으로써 자치법규의 입법목적을 좀 더 효과적으로 달성하기 위하여 두는 것임(법제처, 『2022 자치법규 입안 길라잡이』, 2022.8., 99면 참조).

○ 안 제4조는 주취자 보호를 위한 시행계획을 수립·시행하도록 규정하려는 것으로, 이는 안정적으로 주취자 보호를 위한 정책이 체계적·안정적·지속적으로 추진할 수 있도록 하는 근거를 마련한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

〈 서울특별시 주취자 보호 지원에 관한 조례안 〉

제4조(시행계획의 수립 및 시행) 시장은 필요 시 다음 각 호의 사항을 포함하는 주취자 보호에 관한 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

1. 주취자 보호를 위하여 필요한 시책
2. 주취자 보호를 위한 신고체계 구축
3. 주취자 보호를 위한 관련 행정기관 및 법인·단체 등과의 협력체계 구축·운영
4. 그 밖에 시장이 주취자 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 사항

- 다만, 시행계획 수립·시행의 주기를 “필요 시”라고 규정하고 있는바, 주취자 보호에 관한 시행계획 수립·시행의 시기를 집행부가 자의적으로 정하게 되는바, 주취자 보호를 위한 시행계획 수립 및 시행은 주기적인 기간을 정하여 지속적으로 개선·보완하여야만 안정적으로 주취자 보호를 위한 사업 등이 추진될 수 있으므로 “필요 시”가 아닌 매년이나 2년~3년의 간격을 정하여 시행계획을 수립·시행하도록 하는 것이 필요한 것은 아닌지 신중한 검토가 필요하다고 하겠음.

- 또한, 시행계획 수립·시행 시에 안 제4조제2호 “주취자 보호를 위한 신고체계 구축”을 포함하도록 규정하고 있으나 주취자 신고는 112나 119 신고 등의 신고체계가 이미 구축되어 있는바, 주취자 신고를 위한 별도의 신고체계 구축이 필요한지 여부에 대해서는 심도 있는 검토가 요망된다고 하겠음.

- 최근 3년간 서울경찰청의 주취자 112신고와 경찰관서에서 보호 조치하는 주취자 증가, 주취자 사망사고에 따른 주취자 보호의 필요성이 강조됨에 따라 주취자 보호시설을 설치하도록 본 제정안에서 규정하고 있는바, 주취자 신고와 주취자 보호가 많은 경찰관서는 어느 지역인지 등 정확한 실태조사를 통하여 가장 필요한 지역에 주취자 보호시설이 설치될 수 있도록 주취자 실태조사 결과를 반영한 주취자 보호 시행계획 수립·시행이 필요한 것은 아닌지 면밀한 검토가 요망된다고 하겠음.

### 3) 주취자 보호시설의 설치 등(안 제5조)

- 안 제5조제1항은 비응급·단순주취자의 안전을 보호하기 위한 주취자 보호 시설을 설치·운영할 수 있도록 규정하고, 안 제5조제2항은 주취자 보호시설을 민간위탁할 수 있는 근거를 규정하고 있음.

#### 〈 서울특별시 주취자 보호 지원에 관한 조례안 〉

제5조(주취자 보호시설의 설치 등) ① 시장은 주취자 구호를 위하여 서울특별시경찰청(이하 “서울경찰청”) 및 의료기관 등과 협의하여 다음 각 호의 업무를 수행하는 주취자 보호시설을 설치·운영할 수 있다.

1. 주취자 보호 대상 여부 평가
2. 주취자 인수 및 보호·관리
3. 의료적 조치가 필요한 경우 응급의료기관에 인계 및 조치 요청
4. 그 밖에 주취자 보호 및 피해 예방에 필요한 사항

② 시장은 제1항에 따른 주취자 보호시설의 효율적인 관리·운영을 위하여 그 관리·운영의 일부를 관련 기관, 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다.

③ 제2항에 따라 사무를 위탁하는 경우에는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따른다.

- 먼저, 행정기구를 설치하는 조례를 의원 발의로 의회의 의결을 통하여 제정할 경우, 지방자치단체장의 전속적 권한(조직권)을 침해할 소지는 있으나, 「서울특별시의회 회의규칙」에 따라 제출된 자치경찰위원회의 의견 중 주취자 보호센터 설치와 관련한 의견이 없다는 점을 참고할 필요가 있다고 하겠음.

※ 지방자치단체의 장은 “지방자치단체의 사무에 법령에 의하여 위임된 사무를 관리·집행하는데 필요한 행정기구를 설치할 고유한 권한과 이를 위한 조례안의 제안권”을 가지는 반면, 지방의회는 “지방자치단체의 장의 행정기구의 설치 권한을 견제하도록 하기 위하여 지방자치단체의 장이 조례안으로서 제안한 행정기구의 축소, 통폐합의 권한”을 가진다고 함(대법원 2014.11.13. 선고 2013추111 참조).

「서울특별시의회 회의규칙」 제54조(위원회의 심사) ③ 위원회는 심의하는 안건이 예산상의 조치를 수반하는 경우와 중요하다고 인정되는 조례안에 대하여는 시장 또는 교육감의 의견을 들어야 한다.

○ 또한, 안 제5조제2항은 주취자 보호시설의 효율적인 관리·운영을 위하여 그 관리·운영의 일부를 관련 기관, 법인 또는 단체에 위탁할 수 있도록 규정하고 있음.

- 주취자 보호시설은 경찰과 의료적인 전문지식이 있는 응급구조사가 같이 근무하도록 하고 있고, 효율적인 시민보호를 위하여 의료기관 등에게 위탁을 고려할 수도 있는바, 민간위탁의 근거 마련에 대해서는 다각적인 논의가 요망된다고 하겠음.

※ “민간위탁”이란 ① 각종 법령 또는 조례·규칙에서 정하는 자치단체장의 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무로서, ② 특수한 전문지식이나 기술이 요구되거나 능률성이 요청되는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하는 것을 말함(「지방자치법」 제117조제2항 및 제3항, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제2조제1호 참조).

#### 4) 협력체계의 구축 및 비밀 준수(안 제6조 및 제7조)

○ 안 제6조는 시장은 효율적인 주취자 보호를 위하여 경찰, 소방, 의료기관 등 관계 기관과 연계·협력체계를 구축하도록 규정한 것으로, 주취자 신고나 발견시부터 경찰과 소방은 공동으로 대응이 필요하며, 응급상황인 경우 의료기관과의 협력이 무엇보다도 중요하므로, 실효적인 주취자 보호를 위해서는 경찰, 소방, 의료기관 등의 지속적인 연계 협력이 필수적으로,

이를 조례에 명시적으로 규정한 것은 의미있다고 하겠음.

〈 서울특별시 주취자 보호 지원에 관한 조례안 〉

제6조(협력체계 구축) ① 시장은 효율적인 주취자를 보호를 위하여 경찰, 소방, 의료기관 등 관계 기관과 연계·협력하여야 한다.

② 시장은 제1항에 따른 연계·협력체계 구축을 위한 협력 등의 업무협약을 체결할 수 있다.

제7조(비밀 준수) 이 조례에 따라 주취자 구호와 관련된 업무에 종사하였거나 종사하는 사람은 그 직무상 알게 된 비밀을 누설해서는 아니 되며, 「개인정보 보호법」을 준수하여야 한다.

- 안 제7조는 비밀 준수의 의무를 규정하고 있는바, 주취자 보호시설의 이용의 경우 주취자들의 보호를 위해 개인정보나 개인의 사생활 등을 다루게 되는 만큼, 주취자 시설 이용으로 개인정보 유출이나 2차 피해가 발생하지 않도록 하기 위한 것으로 의미있다고 하겠음.

#### 다. 종합의견

- 본 제정안은 비응급·단순주취자 보호시설의 설치·운영을 통하여, 주취자를 안전사고와 범죄로부터 보호하고, 경찰은 치안 활동에 집중하여 사회질서 확보에 기여하고, 자치경찰제 시행에 따른 치안과 지방행정의 융합 사례(서울시는 재정 지원, 자치경찰위원회 총괄 운영, 서울경찰청 인력 지원 등)로서 그 의미가 있다고 하겠음.

- 다만, 안 제2조제1호 “주취자” 정의에 주취소란자까지 포함하여 정의할 필요 있는지 여부, 안 제2조제2호에서 “일시적으로 보호할 수 있는 시설” 이라고 하고 있으나, 자유를 제한하는 “일시”는 몇 시간을 의미하는지 명확하지 않으므로, 「경찰관 직무집행법」 제4조제7항과 같이 24시간으로 하거나 적절한 시간을 사안에 따라 구체적으로 규정하는 방안에도 대해서도 검토가 요망된다고 하겠음.

전문위원	정찬일	입법조사관	최문숙
------	-----	-------	-----