

서울특별시 서울역광장의 건전한 이용 환경 조성을 위한 지원 조례안 검 토 보 고

1. 발의자 및 발의경과

- 의안번호 : 1106
- 발 의 자 : 박영한 의원(찬성의원 47명)
- 발 의 일 : 2023년 8월 14일
- 회 부 일 : 2023년 8월 21일

2. 제안이유

- 서울역은 일평균 약 60만명이 이용하는 서울시내의 교통 중심지임.
- 그러나, 서울의 관문인 서울역광장은 '종교단체 전도 소음 및 노숙인들의 음주, 흡연으로 인한 시민 불편 지속되고 있음.
 - 서울역광장 주변 노숙인 1,142명
 - 서울역광장에 기독교, 천리교 등 21개 단체·개인 892명 종교활동 및 각종 시위 활동
- 또한 최근 알코올중독 및 정신질환자의 강력 사건 발생이 우려되고 있음.
- 이를 근절하고 예방하기 위한 서울특별시 서울역광장의 건전한 이용 환경 조성을 위한 지원 조례안을 제정하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 서울역광장을 정의함.(안 제2조)
- 나. 서울역광장의 건전한 이용 환경 조성을 위한 시장의 책무를 규정함.(안 제3조)
- 다. 서울역광장의 건전한 이용 환경 조성 사업의 지원을 규정함.(안 제4조)
- 라. 서울역광장의 집회 및 시위 금지를 규정함.(안 제5조)
- 마. 서울역광장의 금주구역을 규정함.(안 제6조)
- 바. 관련 기관 및 단체의 협력에 관한 사항을 규정함.(안 제7조)
- 사. 시민 참여를 위한 홍보에 관한 사항을 규정함.(안 제8조)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「집회 및 시위에 관한 법률」, 「국민건강증진법」
- 나. 입법예고(2023. 8. 24. ~ 8. 28.) 결과: 의견없음.
- 다. 기타 : <첨부사항>
 - 서울역 광장 주변 직장인, 사업자 등 501명 탄원서

탄원서 요약	
의견제출자	주요 내용
서울스퀘어 관리소, ○○서울역점 등 501건	- 서울역 지하 통로와 서울역 광장의 노숙자 및 종교 포교 활동 소음 문제를 해결해 주길 탄원 - 지나친 종교활동으로 광장주변 사업장 영업활동에 막대한 손해(금전적, 정신적) 발생 및 소음으로 인한 정신적인 스트레스 발생

- 서울역 민원접수 현황
 - 기간 : 2018.9.27~2023.7.3
 - 접수건수 : 17건

주요민원 요약	
의견제출자	주요 내용
서울역 이용 시민 17명	- 서울역 노상방뇨 및 악취문제 해결 바람
	- 서울역광장 노숙인 상주하여 늘 술을 마시며 육두문자를 써가며 고성방가 및 이용객의 통행을 방해하고 위협을 가하고 있음
	- 매일 활동하는 확성기 사용 종교활동 규제 필요

5. 검토 의견

가. 제정안의 입법취지 및 필요성

- 본 제정조례안은 서울역광장의 건전한 이용 환경 조성을 지원하여 서울특별시의 이미지를 제고하고 쾌적하고 안전한 환경을 만들기 위해 필요한 사업, 집회 및 시위 관련사항과 금주구역 지정 등을 위한 근거 규정을 마련하려는 것임(안 제1조).
- 동 조례안은 대한민국의 수도이자 서울의 관문인 서울역광장의 쾌적하고 안전한 환경 조성 및 질서 유지 등을 위해 발의(박영한의원, 47명 찬성)된 조례안으로써 서울역 부근의 각종 종교단체 전도행사와 노숙인들의 음주 및 흡연 등으로 각종 사고와 민원유발 등이 빈번하고 있다는 측면에서 의미가 있다고 사료됨.
 - ※ 서울역 광장 주변 직장인, 사업자 등 501명의 탄원서가 접수되어 있는 바, 주요 내용은 서울역 지하 통로와 서울역 광장의 노숙자 및 종교 포교 활동 소음 문제를 해결해 달라는 탄원내용임.
 - ※ 서울역 이용과 관련하여 국민신문고 및 서울사에 접수된 민원(2018.9.27.~2023.7.3)은 17건에 이르고 있으며, 서울역 주변 노숙인의 일반시민 위협, 폭력행위, 보행 방해, 포교활동 등에 대한 것들이 다수를 이루고 있음.
- 본 제정안은 조례제정의 목적, 정의, 책무, 사업의 지원, 집회 및 시위, 금주구역 지정 및 관계기관 협력에 관한 사항 등으로 구성되어 있음.

< 조문체계 및 주요 내용 >

조문 체계	주요 내용
제1조(목적)	- 서울역광장의 건전한 이용 환경 조성을 지원하여 서울특별시의 이미지 제고와 쾌적하고 안전한 환경의 조성 및 시민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 함.

제2조(정의)	- "서울역광장"이란 서울특별시 중구 통일로 1 일원에 광장형태로 조성된 장소를 말함.
제3조(책무)	- 서울역광장의 건전한 이용 환경 조성을 위한 시장 및 광장 이용자의 책무 명시
제4조(건전한 이용 환경 조성 사업의 지원)	- 시장은 서울역광장의 건전한 이용 환경 조성을 위하여 금연 및 절주문화 조성, 노숙인의 주거와 보호, 그 밖에 필요한 사업을 지원할 수 있음.
제5조(집회 및 시위)	- 「집회 및 시위에 관한 법률」에 따라 서울역광장에서 누구든지 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위 등을 주최하거나 금지된 집회 또는 시위를 할 것을 선전하거나 선동하여서는 아니 됨
제6조(금주구역 지정)	- 시장은 필요한 경우 서울역광장을 「국민건강증진법」 제8조의4에 따라 금주구역으로 지정할 수 있음.
제7조(협력의 강화)	- 중앙정부, 한국철도공사, 관할 경찰서, 자치구 등 관계기관과의 협력 관련 규정 명시
제8조(시민 참여을 위한 홍보 등)	- 대시민 홍보 및 인식제고 방안 마련 규정 명시
부칙	- 공포한 날부터 시행

- 다만, 서울역 권리주체와 관리주체 문제, 서울시 실국 및 다른기관의 행정업무 중복 및 협조 필요성 문제, 노숙인 이동권 제한 문제, 집회 및 신고 문제 등과 관련되어 있는 바, 이에 대한 유관 기관과의 사전 협의 등 종합적인 논의가 필요할 것으로 사료됨.
- 또한, 행정국은 전국 지방자치단체 광장조례 총 37개의 경우, 모두 해당 지방자치단체가 소유·관리하는 공유재산으로 「공유재산 및 물품관리법」을 통해 관리 중이며, 서울시 소재 광장은 총 292개로 관리주체(자치구, 중앙정부, 공사, 공단 등) 및 형태(공원, 교통 등)가 다양한 상황에서 동 조례안 제정 이후 광장주체와 광장별로 조례 제정 요구의 목소리와 형평성 측면에서 수용에 어려움이 있다고 밝히고 있는 점도 감안하여야 할 것으로 사료됨.

나. 세부내용 검토

1) 목 적(안 제1조)

- 안 제1조는 서울역광장의 건전한 이용 환경 조성이라는 동 조례안의 제정 목적을 천명함으로써 입법 취지를 명확히 한다는 점에서 의미가 있다고 하겠음.

안 제1조(목적) 이 조례는 서울역광장의 건전한 이용 환경 조성을 지원하여 서울특별시의 이미지 제고와 쾌적하고 안전한 환경의 조성 및 시민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

- 다만, 목적달성을 위한 실제 조항들이 형식적·선언적 규정에 그치지 않고 내실있는 실행력을 담보하기 위해서는 관련 법령과의 충돌 및 상충 여부, 유관기관과의 사전 업무협의 등이 필요한 바, 이에 대한 종합적인 점검이 필요할 것으로 사료됨.

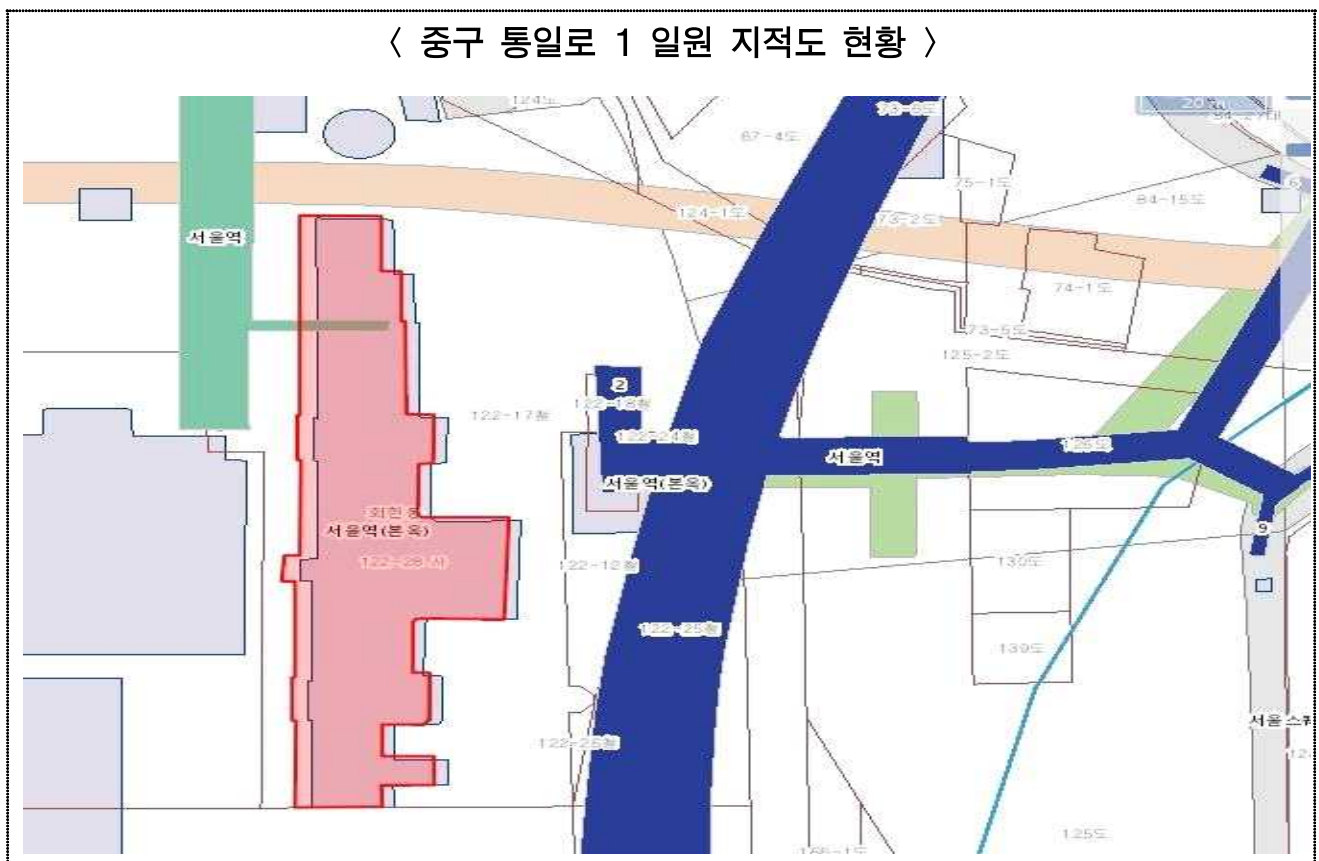
2) 정 의(안 제2조)

- 안 제2조는 조례안에서 쓰이는 용어의 뜻을 명확하게 하기 위해 “서울역광장”에 대한 정의를 규정하고 있음.

안 제2조(정의) 이 조례에서 “서울역광장”이란 서울특별시 중구 통일로 1 일원에 광장형태로 조성된 장소를 말한다.

- ‘정의’ 규정은 법령을 해석하고 적용할 때 나타나는 의문점을 없애고 법적 분쟁을 미리 예방함으로써 일관성 있게 법령을 집행하려는 것인 바, 안 제2조는 ‘서울역광장’의 의미를 명확히 하여 규정 적용시 해석상 혼란의 소지를 제거하고 자의적인 법 집행을 방지한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

- 다만, 조례안에서 정의하고 있는 서울시 중구 통일로 1(봉래동2가 122-28) 일원(봉래동2가 122-17 포함)은 중앙정부와 지방자치단체 소유 토지로서 권리주체가 다수라는 점과 관리주체를 특정하는데 어려움이 존재할 수 있는 점은 고려되어야 할 것으로 사료됨.
- 특히, 서울역광장 부지(중구 봉래동2가 122-17)는 한국철도공사 소유이며 지상권자는 국토교통부인 바, 서울역광장 관리주체 문제 및 타 기관과의 업무 영역 중복 문제 등이 발생할 소지는 없는지에 대한 논의가 필요하다고 하겠음.



※ 봉래동2가 122-28(서울역 본옥)은 문화재청 소유, 봉래동2가 122-17(서울역 광장)은 한국철도공사 소유임.

3) 책 무(안 제3조)

- 안 제3조는 서울역광장의 건전한 이용 환경 조성을 위한 다자간 협력 및 소음 유발 최소화 관련 시장의 책무를 규정하여 관련 시책을 적극적으로 수립·집행하는데 노력하도록 시장의 의무를 명문화 한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

안 제3조(책무) ① 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 서울역광장의 건전한 이용 환경 조성을 위한 다자간의 협력에 동참하고 이를 지원하기 위한 시책을 수립·시행하도록 노력하여야 한다.

② 서울역광장 이용자는 건전한 시민생활을 해치는 지나친 소음 등의 유발을 최소화하여 시민이 쾌적하고 평온한 환경에서 생활할 수 있도록 노력하여야 한다.

- 다만, 동 조항이 선언적인 의미를 넘어 실익이 있으려면 시장의 권한 범위 내에서, 구체적인 관련 시책의 수립·집행이 가능해야 할 것인 바, 이에 대한 종합적인 검토가 필요하다고 하겠음.

4) 건전한 이용 환경 조성 사업의 지원(안 제4조)

- 안 제4조는 서울역광장의 건전한 이용 환경 조성을 위해 시장이 지원할 수 있는 사업으로 금연 및 절주문화 조성 사업(제1호), 노숙인 주거 및 보호 등 복지서비스 제공(제2호), 그 밖에 지원이 필요한 사업(제3호)을 규정하려는 것임.

안 제4조(건전한 이용 환경 조성 사업의 지원) 시장은 서울역광장의 건전한 이용 환경 조성을 위하여 다음 각 호의 사업을 지원할 수 있다.

1. 서울역광장에서의 금연 및 절주문화 조성에 관한 사업
2. 서울역광장 노숙인의 주거와 보호 등 복지서비스 제공에 관한 사업
3. 그 밖에 서울역광장의 건전한 이용 환경 조성을 위하여 지원이 필요한 사업

- 동 조례안은 서울역광장에서 발생하는 음주, 흡연, 노숙인 문제들을 해결하기 위한 각종 지원사업과 환경 조성을 위한 지원근거를 마련한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

- 다만, 시민건강국 소관 「서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지조례」 및 복지정책실 소관 「서울특별시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례」가 이미 시행중인 바, 동 조항의 실효성 여부 및 관련 조례와의 충돌 가능성 등 법령체계 정합성 관련 논의가 필요하다고 사료됨.

「서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지조례」

제5조(금연구역의 지정 등) ① 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)은 시민의 건강 보호를 위하여 다음 각 호에 해당하는 장소를 금연구역으로 지정할 수 있다.

1. 도시공원(「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 도시 공원을 말한다) 및 어린이 놀이터
 2. 하천(「하천법」에 따른 하천을 말한다) 연변의 보행자길
 3. 교육환경보호구역(「교육환경보호에 관한 법률」에 의한 교육환경보호구역중 절대 보호구역을 말한다)
 4. 「초·중등교육법」에 따른 학교 및 「유아교육법」에 따른 유치원 시설과 「영유아보육법」에 따른 어린이집 시설의 경계선 경계면으로부터 10미터 이내의 구역(일반 공중의 통행·이용 등에 제공된 구역을 말한다).
 5. 시 관할 구역의 버스정류소
 6. 시 관할 구역의 지하철역 출입구로부터 10m 이내
 7. 시민의 건강증진을 위하여 지정한 거리 및 특화거리
 8. 가스충전소 및 주유소
 9. 그 밖에 시장이 간접흡연 피해방지를 위해 필요하다고 인정하는 장소
- ② ~ ⑤ (생략)

「서울특별시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례」

제8조(지원대상 사업) 시장은 노숙인 등의 적절한 보호 및 자활을 위하여 다음 각 호의 사업을 지원할 수 있다.

1. 노숙인 등의 상담 및 보호 서비스
2. 노숙인 등을 위한 급식 서비스
3. 노숙인 등의 응급조치·건강진단 및 재활 등 의료지원 서비스
4. 노숙인 등의 자활·자립을 위한 주거지원 및 고용지원 사업
5. 노숙인 등의 자활을 위한 프로그램 지원

6. 노숙인 등의 인식개선을 위한 교육 및 홍보사업
7. 여성·장애·노인 등 취약 노숙인 등의 특별 보호에 관한 사업
8. 노숙인시설 기능 보강에 관한 사업
9. 노숙인시설 종사자의 근무환경개선 지원
10. 그 밖에 노숙인 등의 복지증진 및 사회복귀에 필요한 지원 사업

5) 집회 및 시위(안 제5조)

- 안 제5조는 서울역광장에서의 집회 및 시위는 「집회 및 시위에 관한 법률」에 따라야 함을 조례에 강조하여 규정하려는 것으로 보임.

안 제5조(집회 및 시위) ① 서울역광장에서의 집회 및 시위는 「집회 및 시위에 관한 법률」에서 정한 절차와 방법에 따라야 한다.

② 「집회 및 시위에 관한 법률」 제5조에 따라 서울역광장에서 누구든지 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위 등을 주최하거나 금지된 집회 또는 시위를 할 것을 선전하거나 선동하여서는 아니 된다.

- 동 조례안은 서울역 광장 일원에서 발생하는 종교 포교활동과 각종 정치 집회 행사 및 시위 등을 규율하여 서울역 광장 이용 시민들의 이용권을 강화하고 편익을 증진한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.
- 다만, ‘집회 및 시위’는 경찰청 소관 국가사무라 할 수 있는 바, 조례에 동 내용을 규정하는 것이 소관사무의 원칙 측면에서 적정한 것인지에 대해 논의가 필요하다고 사료됨.
- ※ 자치경찰위원회는 자치경찰사무에 대해 시·도 경찰청장을 지휘·감독하는 합의제 행정기관으로 실질적인 경찰사무를 수행하지 않으며, 자치경찰이 담당하는 자치경찰 사무는 관련법령(「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제4조 제1항제2호, 「서울특별시 자치경찰사무 및 자치경찰위원회의 조직·운영 등에 관한 조례」 제2조제1항 및 별표)에 따르고 있음.

- 아울러, 조례에서 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 하는 바(「지방자치법」 제28조제1항1)), 법률의 금지 범위를 확대하여 규정하고 있는 조례안 내용(제2항의 “~ 집회 또는 시위 등”을 주최하거나~)이 법률에 근거가 없는 위법한 내용이 될 소지는 없는지에 대해서도 신중한 검토가 필요하다고 할 것임.

「집회 및 시위에 관한 법률」

제5조(집회 및 시위의 금지) ① 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 집회나 시위를 주최하여서는 아니 된다.

1. 헌법재판소의 결정에 따라 해산된 정당의 목적을 달성하기 위한 집회 또는 시위
2. 집단적인 폭행, 협박, 손괴(損壞), 방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위

② 누구든지 제1항에 따라 금지된 집회 또는 시위를 할 것을 선전하거나 선동하여서는 아니 된다.

6) 금주구역 지정(안 제6조)

- 안 제6조는 시장이 필요시 서울역광장을 「국민건강증진법」 제8조의42)에 따라 금주구역으로 지정할 수 있도록 규정하려는 것임.

안 제6조(금주구역 지정) 시장은 음주폐해 예방과 시민의 건강증진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 서울역광장을 「국민건강증진법」 제8조의4에 따라 금주구역으로 지정할 수 있다.

- 1) 「지방자치법」 제28조(조례) ① 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) 「국민건강증진법」 제8조의4(금주구역 지정) ① 지방자치단체는 음주폐해 예방과 주민의 건강증진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 조례로 다수인이 모이거나 오고가는 관할구역 안의 일정한 장소를 금주구역으로 지정할 수 있다.

- 다만, 시민건강국 소관 「서울특별시 건전한 음주문화 조성에 관한 조례」가 이미 시행중인 바, 동 조례에 금주구역 지정 내용을 포함하는 것으로 개정하는 방안이 법령체계 상 더 바람직한 것이 아닌지에 대해서 검토할 필요가 있다고 사료됨.
- ※ 제319회 임시회에서 금주구역 지정이 포함된 조례 개정안이 시장발의 되었으나, 사회적 합의 필요 등을 이유로 보건복지위원회에서 안건 미상정 됨.

〈 금주구역 관련 개정 조례안 주요내용 〉

가. 금주구역 지정 장소 신설(안 제4조)

- 청사, 어린이집, 유치원, 도시공원, 하천·강, 대중교통시설 등을 금주구역으로 지정
- 음주 가능시간 별도 지정, 전부 또는 일부 구역을 금주구역으로 지정 가능

나. 금주구역 운영 등 신설(안 제5조)

- 지정된 금주구역에서 음주를 하지 않도록 계도하고, 필요한 조치 권고

다. 과태료 부과·징수대상 및 부과기준 제시(안 제11조)

- 금주구역 내 음주자에게 10만원의 과태료 부과·징수 신설

라. 사무의 위임(안 제12조)

- 금주구역 내 음주자의 과태료 부과·징수에 관한 위임 신설

마. 계도기간(부칙)

- 조례 공포 후 12개월이 경과한 날부터 시행

7) 협력의 강화 및 시민참여 홍보(안 제7조 및 제8조)

- 안 제7조는 서울역광장의 건전한 이용 환경 조성을 위해 중앙정부, 한국철도공사, 관할 경찰서, 자치구 등 관계기관과의 협력 관련 사항을 규정하려는 것임.

- 안 제8조는 시장이 서울역광장의 이미지 제고와 시민 참여 활성화를 위해 대시민 홍보 및 인식제고 방안을 마련할 수 있는 근거를 규정하려는 것으로, 서울역광장의 건전한 이용 환경을 위한 시민의 관심 및 참여를 제고한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

안 제7조(협력의 강화) ① 시장은 서울역광장의 건전한 이용 환경 조성을 위하여 중앙정부, 한국철도공사, 관할 경찰서, 자치구, 관련 기관 및 단체 등(이하 “관계기관 등”이라 한다)과의 협력에 동참하도록 노력하여야 한다.

② 시장은 필요한 경우 제1항에 따른 관계기관 등과 교류 및 협력 활성화를 위한 협약 등을 체결할 수 있다.

안 제8조(시민 참여를 위한 홍보 등) 시장은 서울역광장의 이미지 제고와 건전한 이용 환경 조성에 관한 시민의 참여 활성화를 위하여 다양한 대시민 홍보 및 인식제고 방안을 마련하여 시행할 수 있다.

- 다만, 국가기관인 국토교통부, 경찰청 및 한국철도공사 등 다수의 기관이 관련되는 서울역광장 관리에 있어, 각 기관의 공무수행 범위 및 역할 설정 등 협력체계를 서울시에서 주도적으로 구성·운영하는 것이 실효성 있는 방안인지에 대해서는 살펴볼 여지가 있다고 사료됨.

8) 종합 의견

- 종합적으로 동 제정조례안은 서울역광장 관리주체 문제, 서울시 실국간 및 다른 기관과의 행정업무 영역 설정 문제, 노숙인 및 집회·시위 관련 타 법규범과의 정합성 문제 등 종합적이고 다각적인 검토와 논의가 필요한 것으로 사료되며, 필요시 심의 사전절차로 관계기관 간 의견 청취 및 협의과정을 거치는 것도 고려해 볼 수 있을 것으로 보임.

- 특히, 동 조례안과 같이 다양한 이해관계자와 유관기관 등의 의견이 필요한 사안의 경우 「서울특별시의회 회의규칙」(제59조)에 따라 중요한 안건이나 전문지식이 필요한 안건을 심사하기 위하여 위원회의 의결로 공청회를 열고 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 사람 등으로부터 의견을 들을 수 있도록 하고 있는 바, 의견 청취 여부 및 운영 내실화를 위한 숙의 기간 설정 여부에 대해서도 판단이 필요할 것으로 사료됨.

전 문 위 원	김 정 덕	입법조사관	이 태 기
---------	-------	-------	-------