

서울특별시립체육시설의 설치 및 운영에 관한 조례

일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제2495호

나. 발 의 자 : 김동욱 의원(찬성자 23명)

다. 발의일자 : 2025년 3월 27일

라. 회부일자 : 2025년 4월 2일

2. 제안이유

- 서울월드컵경기장을 비롯한 서울시립체육시설의 잔디 훼손이 지속적으로 발생하고 있으며, 과도한 사용과 행사 개최로 인해 잔디 관리가 어려워 선수들의 부상 위험이 증가하고 경기 질이 저하되고 있음.
- 현재 조례에는 체육시설 잔디 보호를 위한 사용 제한 기준 및 관리의무가 명확하게 규정되지 않아 실효적인 보호조치가 미흡한 실정임.
- 이에 체육시설의 잔디 보호를 위해 사용 제한 규정을 신설하고,

행사·경기 주최자의 책임을 명확히 하여 시설을 보다 효율적으로 운영하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 체육시설 잔디 보호를 위해 특정 조건에서 사용을 제한하거나 금지할 수 있도록 규정함(안 제5조의4).
- 나. 행사·경기 주최자가 잔디 보호를 위해 사전·사후 관리 조치를 이행하도록 하고, 이를 준수하지 않을 경우 사용허가를 제한하거나 취소할 수 있도록 규정함(안 제5조의4제2항).
- 다. 체육시설 사용자는 잔디 보호를 위한 운영지침을 준수하고, 잔디 훼손 시 훼손 현황 신고 및 복구·보수 조치를 이행하도록 규정함(안 제14조제4항).

4. 검토의견(수석전문위원 강옥심)

가. 개정안의 개요

- 동 개정조례안은 시립체육시설 중 잔디가 식재된 시설에 대하여 잔디 보호를 위한 사용제한 기준과 이를 이용하는 사용자가 이행해야 하는 잔디 보호를 위한 사전·사후 관리 조치를 명시함으로써 시설의 잔디가 적절하게 유지될 수 있도록 하기 위해 발의되었음.

나. 시립체육시설의 잔디사용 시설 현황

- 2025년 2월 기준 서울시에는 16개의 시립체육시설이 있으며, 이 중 10개

시설에서 잔디를 사용하고 있으며, 식재된 잔디의 종류는 천연잔디와 인조잔디, 각 잔디의 장·단점을 보완하기 위해 이를 혼합한 하이브리드 잔디를 사용하고 있음.

< 시립체육시설의 잔디시설 현황 >

연번	시설물명	연면적(m ²)	준공년도	잔디시설 여부	운영자			
1	서울월드컵경기장	166,678	2001	주경기장 (하이브리드) 보조경기장(인조) 풋살장(인조)	대행	서울시설공단		
2	고척스카이돔	83,476	2015	주경기장(인조) 축구장(인조) 풋살장(인조)				
3	장충체육관	11,399	1963	-				
4	산악문화체험센터	2,197	2020	-	위탁	박영석산악문화진흥회 .마포구체육회		
5,6	잠실 주경기장 (보조경기장)	111,792	1984	주경기장(천연) 풋살장(인조) 보조경기장(인조) ※주경기장, 보조경기장 리모델링 공사중	직영	체육시설 관리사업소		
7	잠실 실내체육관	26,096	1979	-				
8	잠실 제1수영장	22,479	1980	-				
9	목동 주경기장	22,124	1989	주경기장(천연) 다목적경기장(인조)				
10	목동 야구장	19,114	1989	야구장(천연)				
11	구의 야구장	17,330	2008	야구장(인조)				
12	신월 야구공원	18,947	2008	야구장(인조)				
13	잠실 야구장	45,312	1982	야구장(천연)			위탁	(주)LG스포츠 (주)두산베어스
14	목동 빙상장	14,700	1989	-				(주)와이키키신사점
15	효창운동장	28,524	1960	운동장(인조)	서울시축구협회			
16	잠실 제2수영장	6,021	1979	-	무상사용	서울시교육청		

- 주요 잔디사용 시설에서 이루어지는 체육경기 외의 대관행사 현황을 살펴보면, 잠실 올림픽주경기장의 경우 2023년 1월부터 리모델링으로 사용

중단이 시작된 2023년 7월까지 총 9건의 대관행사가 있었으며,

서울월드컵경기장의 경우 2023년 1월부터 2025년 3월까지 잼버리 K-POP SUPER LIVE, 임영웅 콘서트, 아이유 콘서트 등 총 6건의 대관행사가 있었음.

- 대관행사는 체육시설의 소유한 서울시의 주요한 수입원으로 최근 3년 동안 총 328억 8백만원의 입장료 세외수입이 발생했으며, 25년도에도 65억 7천8백만원의 입장료 수입이 발생할 것으로 예상됨.
- 서울시는 대관행사를 통해 체육시설의 안정적 운영을 위한 재원을 확보하고 있으나, 최근 잔디사용 시설에서 대관행사를 진행함에 따라 기존에 활착된 잔디 생육의 불균형이 발생하면서, 해당 시설의 본래 종목 경기에서 선수들의 경기력 부진 문제가 대두됨에 따라 잔디사용 시설의 대관행사를 규제해야 한다는 여론이 부상하고 있음.
- 체육시설의 잔디는 종목경기의 경기력뿐 아니라 부상 방지, 팬들의 관람 만족도 등 종목의 전체적인 만족도와 직결되는 매우 중요한 부분임에도 불구하고, 「서울특별시립체육시설의 설치 및 운영에 관한 조례」와 동 조례의 시행규칙에는 대관자가 잔디사용 시설을 사용 또는 이용할 때 지켜야 할 별도의 규정이 없는 것으로 확인됨.
- 그러므로 동 개정조례안을 통해 잔디 사용에 대한 적극적 규제 조항을 신설한다면, 잔디를 사용하고 있는 체육시설에서 잔디의 품질을 균일하게 지속 및 유지할 수 있게 되어 잔디사용 시설을 안정적으로 운영할 수 있을 것으로 판단됨.

다. 개정안의 주요 내용

(1) 잔디 보호를 위한 사용 제한(안 제5조의4)

< 관련 신.구조문 대비표 >

현행	개정안
<p><u><신 설></u></p>	<p>제5조의4(잔디 보호를 위한 사용 제한) ① <u>시장은 체육시설의 잔디 보호를 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 체육시설 사용을 제한하거나 금지할 수 있다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 잔디보호를 위해 사전에 정한 휴식 기간에 해당하는 경우 2. 동일 기간 내 과도한 사용 또는 행사로 잔디 훼손이 우려되는 경우 3. 행사 또는 경기의 내용·규모·방식 등으로 잔디 손상이 우려된다고 판단되는 경우 4. 강우, 폭염, 한파 등 기상 악화로 잔디 유지관리가 어려운 경우 5. 그 밖에 시장이 잔디 보호를 위해 필요하다고 인정하는 경우 <p>② 시장은 잔디 보호를 위해 행사 또는 경기의 주최자에게 다음 각 호의 조치를 요구할 수 있으며, 이를 따르지 않을 경우 사용허가를 제한하거나 취소할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 행사·공연 시 잔디 전체 면적의 50% 이상을 보호할 수 있는 계획서 제출 및 보호 조치 이행 2. 잔디 훼손 최소화를 위한 잔디 사용 제한 및 기존 구조물(트랙·포장 구역 등) 우선 활용 3. 공연·행사 시 잔디 위 관중석 설치 금지 및 부득이한 경우 시장 승인 후 잔디 위 보호물 설치 4. 잔디 훼손 시 원상복구 계획 수립 및 복구 5. 그 밖에 시장이 잔디 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 조치 <p>③ 사용자는 잔디 보호를 위한 운영지침을 준수하여야 하며, 이를 위반할 경우 제12조에 따른 조치를 받을 수 있다.</p>

- 동 개정안은 특정 상황에서 잔디사용 시설의 이용을 제한하거나 금지하고, 행사·경기 주최자가 잔디 보호를 위해 사전·사후 관리 조치 이행과 이를 준수하도록 명시하는 조항을 신설하는 것을 주요 내용으로 하고 있음.
- 서울시는 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따라 시민의 건강 증진과 여가선용을 위해 시립체육시설을 설치·운영하고 있으며, 「지방자치법」 제13조제2항제5호나목에서 체육시설 설치 및 관리를 지방자치단체의 사무 범위로 규정하고 있음.

따라서 체육시설의 잔디 보호를 위해 대관행사를 진행할 경우 잔디 생육에 심각한 지장이 초래되거나, 기상 조건 등 특정한 상황에 잔디가 생장을 멈춰 이를 긴급히 보식할 필요가 있을 경우에는 잔디사용 시설의 사용을 제한하거나 금지할 수 있는 규정은 가능하다고 판단됨.

- 다만, 「지방자치법」 제28조제1항에서 지방자치단체는 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있고, 행정재산의 사용허가 및 제한 사항에 있어 법률의 위임이 없을 경우 제한 사항을 규정할 수 없다는 유권해석(법제처 2022. 5. 24. 의견제시 22-0050)이 있음.

일반적으로 공공시설에 대한 이용권의 범위는 법령 및 조례의 범위 안에서만 이용권을 가질 수 있고, 공공시설의 목적에 적합한 범위 안에서만 가지며, 수용 능력 및 위험방지를 위해 이용 제한을 받을 수 있다는 유권해석을 참고할 때(법제처 2015. 6. 16. 의견제시 15-0155),

안 제5조의4제2항 후단의 사용허가 제한에 있어서 수용 능력 및 위험방

지를 위해 합리적 이용 제한인지에 대해서는 추가적인 논의가 필요할 것으로 판단됨.

- 아울러 2024년에 시행된 문화행사의 경우 전체 잔디 면적의 5%~20% 정도만을 사용한 것으로 보아 면적 기준만으로 조치를 요구하기보다는 잔디를 사용하기 전 이를 보호할 수 있는 계획을 징구받는 것이 적절해 보이고, 대관자의 시설물 설치뿐만 아니라 날씨 등 기상 조건에 따라 영향을 받는 잔디에 대한 책임을 대관 사용·이용자에게만 부과하려는 동 개정안의 제5조의4제2항제2호 및 제3호는 삭제할 필요가 있을 것으로 판단됨.

< 안 제5조의4 수정의견 >

현행	개정안	수정의견
<p><u><신설></u></p>	<p>제5조의4(잔디 보호를 위한 사용 제한) ① 시장은 체육시설의 잔디 보호를 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 체육시설 사용을 제한하거나 금지할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 잔디보호를 위해 사전에 정한 휴식 기간에 해당하는 경우 동일 기간 내 과도한 사용 또는 행사로 잔디 훼손이 우려되는 경우 행사 또는 경기의 내용·규모·방식 등으로 잔디 손상이 우려된다고 판단되는 경우 	<p>제5조의4(잔디 보호를 위한 사용 제한) ① 시장은 체육시설의 잔디 보호를 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 체육시설 사용을 제한하거나 금지할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 잔디보호를 위해 사전에 정한 휴식 기간에 해당하는 경우 동일 기간 내 과도한 사용 또는 행사로 잔디 훼손이 우려되는 경우 행사 또는 경기의 내용·규모·방식 등으로 잔디 손상이 우려된다고 판단되는 경우

4. 강우, 폭염, 한파 등 기상 악화로 잔디 유지 관리가 어려운 경우

5. 그 밖에 시장이 잔디 보호를 위해 필요하다고 인정하는 경우

② 시장은 잔디 보호를 위해 행사 또는 경기의 주최자에게 다음 각 호의 조치를 요구할 수 있으며, 이를 따르지 않을 경우 사용허가를 제한하거나 취소할 수 있다.

1. 행사·공연 시 잔디 전체 면적의 50% 이상을 보호할 수 있는 계획서 제출 및 보호 조치 이행

2. 잔디 훼손 최소화를 위한 잔디 사용 제한 및 기존 구조물(트랙·포장 구역 등) 우선 활용

3. 공연·행사 시 잔디 위 관중석 설치 금지 및 부득이한 경우 시장 승인 후 잔디 위 보호물 설치

4. 잔디 훼손 시 원상 복구 계획 수립 및 복구

5. 그 밖에 시장이 잔디 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 조치

③ 사용자는 잔디 보호를 위한 운영지침을 준수하여야 하며, 이를 위반할 경우 제12조에 따른 조치를 받을 수 있다.

4. 강우, 폭염, 한파 등 기상 악화로 잔디 유지 관리가 어려운 경우

5. 그 밖에 시장이 잔디 보호를 위해 필요하다고 인정하는 경우

② 시장은 잔디 보호를 위해 행사 주최자에게 다음 각 호의 조치를 요구할 수 있다.

1. 행사·공연 시 잔디 보호 및 이행계획서 제출

2. 잔디 훼손 시 원상 복구 계획 수립 및 복구

3. 그 밖에 시장이 잔디 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 조치

<삭 제>

<삭 제>

③ 사용자는 잔디 보호를 위한 운영지침을 준수하여야 하며, 이를 위반할 경우 제12조에 따른 조치를 받을 수 있다.

(2) 잔디 훼손에 따른 사용자 책임(안 제14조제4항)

- 안 제14조제4항은 행사 또는 경기로 인해 체육시설의 잔디 훼손이 예상되는 경우에 손상 정도를 신고하고 복구 및 보수 조치를 이행하도록 명시하고 있음.

< 관련 신.구조문 대비표 >

현 행	개 정 안
제14조(사용자 책임) ① ~ ③ (생략) <u><신 설></u>	제14조(사용자 책임) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 사용자는 행사 또는 경기 등으로 체육시설 잔디의 훼손이 예상되는 경우, 시장이 정하는 잔디 보호조치를 이행하여야 하며, 잔디 훼손이 발생한 경우 훼손된 부분의 현황 신고 및 복구·보수를 위한 조치를 이행하여야 한다.

- 종목경기의 경우 경기장 본연의 운영목적인 체육경기이므로 시설운영의 목적과 스포츠 활성화 등을 고려해봤을 때 조문에 대한 수정이 필요하다고 판단됨.

< 안 제14조제4항 수정의견 >

현 행	개 정 안	수 정 의 견
제14조(사용자 책임) ① ~ ③ (생략) <u><신 설></u>	제14조(사용자 책임) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 사용자는 <u>행사 또는 경기 등으로</u> 체육시설 잔디의 훼손이 예상되는 경우, 시장이 정하는 잔디 보호 조치를 이행하여야 하며, 잔디 훼손이 발생한 경우 훼손된 부분의 현황 신고 및 복구·보수를 위한 조치를 이행하여야 한다.	제14조(사용자 책임) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 사용자는 <u>행사로</u> 체육시설 잔디의 훼손이 예상되는 경우, 시장이 정하는 잔디 보호조치를 이행하여야 하며, 잔디 훼손이 발생한 경우 훼손된 부분의 현황 신고 및 복구·보수를 위한 조치를 이행하여야 한다.

- 또한 최근 문화행사 대관자가 잔디사용 시설을 사용함에 있어 잔디 생육을 고려하지 않고 이용함에 따라 잔디에 해를 주는 경우가 있으므로 이에 따른 현상 보고 및 복구·보수 조치는 필요할 것으로 판단되기에 수정의견을 제안드립니다.

의안번호
2495

**서울특별시립체육시설의 설치 및 운영에 관한 조례
일부개정조례안**

발 의	제 안 자	제안일자	소관 상임위
	김동욱 의원 (도시안전건설위원회)	2025. 3. 27.	문화체육관광위원회
주요내용	<p><제안이유></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 월드컵경기장 등 시립체육시설의 잔디훼손이 지속 발생하고 있으며, 과도한 사용 및 행사 개최로 인한 잔디관리의 어려움과 선수 부상위험 증가 등 <p><주요 입법 요지></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 잔디보호를 위해 특정조건에서의 사용은 제한·금지하고, 사용자의 사전·사후 관리조치 의무 및 위반 시 사용허가 제한·취소 등을 규정 		
추진경과	○ 2025. 3. 27. 조례안 발의(발의자 : 김동욱 의원) ※ 찬성자 23명		
부 검토 의 견	원안가결() / 수정가결(○) / 부결() / 보류()		
쟁점사항 (의회동향, 문제점 등)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시립체육시설 잔디보호를 통한 경기 질 향상 등 조례개정의 취지에는 공감하나, 경기장 본연의 운영목적인 체육경기에는 시설운영의 목적과 스포츠 활성화 등을 위해 일부조항의 적용을 제외할 필요성이 있고, ○ 잔디사용 제한 및 잔디 관중석 설치 금지 등은 인조/천연잔디 등 시설별 특성과 잔디 생육상태를 고려한 탄력적 운영 등을 위해 조례가 아닌 시설별 내부규정에 정하는 것이 보다 적합하므로, ○ 일부개정조례안 중 안제5조의4 제2항 제2호 및 제3호는 삭제하고, 같은조 제2항 및 안제14조 제4항에서 '경기' 부분은 삭제하는 등 수정 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 현재 대관운영 지침을 통해 잔디그라운드 내 관람석 설치제한, 원상 복구 이행보증증권 징구, 잔디회복기간 확보 등 기 반영하여 운영 중 불일치 일부개정조례안 수정(안) 1부. 		
대응방안	○ 일부개정조례안 수정(안) 등 문화체육관광위원회 협의		
상 임 위 처리결과	○ 상임위 안전처리 후 작성		
향후계획	○ 상임위 안전처리 후 작성		
담당부서	체육정책과	팀장	장중석(☎2133-2677) 담당 방준흠(☎2133-2678)