



제422회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈다중운집 시 지방자치단체의 장의 재난 예방조치〉

■ 배준영의원 대표발의(의안번호 제2205848호)

2025. 2.

행 정 안 전 위 원 회

전문위원 서기영

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 배준영의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2024. 11. 25.
3. 회부연월일 : 2024. 11. 26.

II. 제안이유 및 주요내용

이태원 사고를 계기로 「재난 및 안전관리 기본법」에 다중운집인 파사고가 사회재난의 한 원인 유형으로 신설되었음.

그럼에도 최근 공연, 축제, 야외운동 등에서 다중운집으로 인해 호흡곤란, 탈진 등 안전사고가 지속해서 발생하고 있어, 지방자치단체의 더욱 적극적인 역할이 필요한 상황임.

이에 지방자치단체의 장으로 하여금 다중운집 실태를 사전에 파악하도록 하고, 다중운집으로 인해 재난이나 각종 사고가 발생할 우려가 있는 경우 긴급 안전점검을 실시하고, 점검 결과 위험성이 큰 경우 안전조치를 명하도록 하며, 필요시 시설, 장소의 사용을 제한하거나 행사를 금지하는 등 사전 조치를 강화하는 한편, 다중의 질서유지와 안전을 위해 행사의 중단 또는 다중의 해산을 권고하도록 하고, 안전조치 명령을 이행하지 않는 경우 행정 제재를 신설하여 다중운집으로 인한 재난이나 사고를 예방하고자 함(안 제66조의12 신설 및 제78조의3).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 지방자치단체의 장이 ① 관할지역의 다중운집의 현황 등을 파악하기 위한 실태조사를 실시할 의무를 부과하고, ② 다중운집으로 인하여 재난이나 각종 사고가 발생할 우려가 있는 경우 긴급 안전점검을 실시하거나 재난관리책임기관의 장에게 긴급 안전점검을 실시할 것을 요청할 수 있도록 하며, ③ 긴급 안전점검 결과 위험이 크다고 인정하는 경우 주최자 또는 관계자에게 안전조치를 명할 수 있도록 하고, ④ 안전조치 미이행 시 특정 시설, 장소 등의 사용을 제한하거나 행사를 금지할 수 있도록 하며, ⑤ 다중운집으로 인해 질서유지와 안전을 보장할 수 없는 경우에는 행사를 중단하거나 해산을 권고할 수 있도록 규정하려는 것임(안 제66조의12 신설).

현행	개정안
<u><신설></u>	<u>제66조의12(다중운집 시 재난 예방조치)</u> ① 지방자치단체의 장은 관할 지역의 특정 시설, 장소 등에서 다중운집의 현황 등을 파악하기 위해 다음 각 호의 사항을 포함한 다중운집 실태조사를 실시하여야 한다. <u>1. 다중운집의 일시 및 장소</u> <u>2. 순간 최대 인원 또는 총인원</u> <u>3. 공간의 수용 능력</u> <u>4. 인파의 밀집도 및 유동시간</u>

현행	개정안
	5. 그 밖에 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 사항 ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 실태를 조사하기 위하여 재난관리책임기관의 장이나 제66조의11 제6항에 따른 지역안전협의회 등에 협조를 요청할 수 있다. ③ 지방자치단체의 장은 다중운집으로 인하여 재난이나 각종 사고가 발생할 우려가 있는 경우에는 긴급안전점검을 실시하거나 재난관리책임기관의 장에게 긴급 안전점검을 실시하도록 요청할 수 있다. ④ 지방자치단체의 장은 제3항에 따른 긴급 안전점검 결과, 재난이나 각종 사고의 위험이 크다고 인정하는 경우에는 주최자 또는 관계자에게 안전조치를 할 것을 명할 수 있다. ⑤ 지방자치단체의 장은 제4항에 따른 안전조치의 명령을 받은 자가 안전조치를 이행하지 아니한 때에는 특정 시설, 장소 등의 사용을 제한하거나, 행사를 금지할 수 있다. ⑥ 지방자치단체의 장은 다중운집으로 인해 질서유지와 안전을 보장할 수 없다고 판단할 경우, 주최자

현행	개정안
	또는 관계자에게 행사를 중단하거나, 다중에게 해산을 권고할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 관할 경찰관서의 장에게 협조를 요청할 수 있다. ⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 다중운집 시 재난 예방조치에 관한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

2022년 10월 29일 발생한 이태원 참사를 계기로 다중운집으로 인한 재난 및 사고 발생의 예방 필요성이 강하게 대두되었고, 이에 현행법은 사회재난의 유형으로 ‘다중운집인파사고’를 명시¹⁾하는 한편, 다중의 참여가 예상되는 지역축제로서 개최자가 없거나 불분명한 경우에는 참여 예상 인원의 규모와 장소 등을 고려하여 관할 지방자치단체의 장이 지역축제 안전관리계획을 수립하고 그 밖에 안전관리에 필요한 조치를 하도록 규정²⁾하고 있음.

- 1) 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.
 - 가. 자연재난: 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 「우주개발 진흥법」에 따른 자연 우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
 - 나. 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고·다중운집인파사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지, 「우주개발 진흥법」에 따른 인공우주물체의 추락·충돌 등으로 인한 피해
 - 2) 「재난 및 안전관리 기본법」 제66조의11(지역축제 개최 시 안전관리조치) ① 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 지역축제를 개최하려면 해당 지역축제가

또한, 「공연법」은 공연장운영자에게 화재나 그 밖의 재해를 예방하기 위하여 재해대처계획을 수립하여 매년 관할 지방자치단체의 장에게 신고하도록 규정³⁾하고 있고, 「국민체육진흥법」은 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 인원이 밀집하는 체육 행사를 개최하려는 자에게 행사가 안전하게 진행될 수 있도록 안전관리계획 수립 및 안전교육·점검 시행 등의 안전관리조치 의무⁴⁾를 부과하고 있음.

그러나 위와 같은 다중운집인파사고를 예방하기 위한 개별 법령의 규정에도 불구하고 보행로, 대중교통 등 공연, 체육행사, 지역축제 등에 해당하지 않는 장소에서 다중운집으로 인한 안전사고가 지속적으로 발생하는 등 다중운집인파사고의 발생 우려가 여전히 존재하고 있

안전하게 진행될 수 있도록 지역축제 안전관리계획을 수립하고, 그 밖에 안전관리에 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 다중의 참여가 예상되는 지역축제로서 개최자가 없거나 불분명한 경우에는 참여 예상 인원의 규모와 장소 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 지방자치단체의 장이 지역축제 안전관리계획을 수립하고 그 밖에 안전관리에 필요한 조치를 하여야 한다

- 3) 「공연법」 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.
- 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.
- ③ 제2항 후단에 따라 재해대처계획의 보완을 요구받은 공연장운영자는 정당한 사유가 없으면 그 요구에 따라 보완하여 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 다시 신고하여야 한다.
- ④ 공연장 외의 장소에서 대통령령으로 정하는 규모의 관람자가 있을 것으로 예상되는 공연을 하려는 자의 재해예방조치에 관하여는 제1항을 준용한다.
- ⑤ 제1항 및 제4항에 따른 재해대처계획에는 제11조의2부터 제11조의5까지에 해당하는 안전관리비, 안전관리조직, 안전교육 및 피난안내에 관한 사항이 포함되어야 한다.
- ⑥ 그 밖에 공연장의 재해예방조치에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 4) 「국민체육진흥법」 제13조의2(체육 행사 개최 시 안전관리조치) ① 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 인원이 밀집하는 체육 행사를 개최하려는 자는 해당 체육 행사가 안전하게 진행될 수 있도록 체육 행사 안전관리계획을 수립하고 안전교육·점검을 시행하는 등 안전관리에 필요한 조치를 하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 체육 행사 안전관리계획의 내용, 수립절차 및 안전교육·점검 방식 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

어 현행법령의 규정만으로는 그 예방에 한계가 있다는 지적이 있음.

이에 개정안은 다중운집 시 재난 예방을 위한 지방자치단체의 조치 사항으로 실태조사, 긴급 안전점검, 안전조치 명령, 사용제한·행사금지, 행사중단·해산 권고 등을 규정하려는 것으로, 다중운집인파사고 예방에 관한 현행 법령상 공백을 보완할 수 있을 것으로 기대된다는 점에서 바람직한 입법조치로 보임.

다만, 개정안이 규율하는 사항에 대하여 보다 구체적인 기준을 정할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 개정안은 다중운집 실태조사와 관련하여 실시 의무만 부과하고 있을 뿐 실태조사의 시기 또는 주기나 실시 요건 등에 관하여는 명시하지 않고 있는바, 다중운집인파사고를 예방하기 위한 실태조사의 실효성을 제고하기 위해 실태조사 실시와 관련한 사항을 법률 또는 하위법령에 보다 세부적으로 규정하는 방안을 함께 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

참고로, 국회 예산정책처의 비용추계 결과에 따르면, 개정안에 따라 17개 광역 지방자치단체의 장이 매년 다중운집 실태조사를 1회 실시하는 것으로 가정할 경우의 추가 재정소요는 2026년 9억 100만원 등 향후 5년간 총 47억 900만원(연평균 9억 4,200만원)으로 추계됨⁵⁾.

둘째, 개정안은 재난이나 각종 사고의 위험이 크다고 인정하는 경우 주최자 또는 관계자에게 안전조치를 할 것을 명할 수 있도록 규정하

고 있는 것과 관련하여,

① 행정기관 뿐만 아니라 민간 분야의 종사자도 안전조치의 대상이 되는 주최자 또는 관계자에 포함될 수 있다는 점, ② 안전조치 명령을 이행하지 않을 경우 행사를 금지할 수 있고, 행사의 금지는 표현의 자유 등 기본권을 제한하는 규제에 해당될 수 있는 점, ③ 사고 발생 위험성의 정도에 관한 판단은 개인마다 다를 수 있다는 점 등을 고려할 때, 재난이나 각종 사고의 위험성에 대한 판단은 지방자치단체의 장의 재량에만 맡길 것이 아니라 객관적인 기준을 법령에 함께 명시함으로써 행사 주최자 등에게 예측가능성을 부여할 필요가 있을 것으로 생각됨.

셋째, 개정안은 다중운집 시 재난 예방조치에 관하여 법률에 규정한 사항 외에 다른 사항에 대해서는 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 규정하고 있는바, 개정안이 안전조치 명령, 안전조치 미이행 시설 등 사용 제한 또는 행사 금지, 행사 중단 또는 해산 권고 등 재난 예방을 위한 강력한 조치 사항을 규정하고 있어 조치 대상자에게 미치는 영향이 크다는 점을 감안할 때, 이와 관련한 사항을 지방자치단체의 자치법규인 조례로 정하도록 하기보다는 시행령에 규정하여

[표 6] 개정안에 따른 추가재정소요: 2026~2030년

(단위: 개, 백만원)

구분	2026	2027	2028	2029	2030	합계
광역 지방자치단체 수(a)	17	17	17	17	17	-
1건당 비용(b)	53	54	56	57	57	
5) 추가재정소요(=a×b)	901	918	952	969	969	4,709

자료: 국회예산정책처

일관성 있고 예측가능한 기준으로 적용될 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5349