

● 제289회 ●  
서울특별시의회(임시회)  
제2차 보건복지위원회

서울특별시 개방화장실 운영·지원 등을 위한 조례  
일부개정조례안  
**검 토 보 고 서**

2019. 9. 3.

보건복지위원회  
수석전문위원

## 【임만균 의원 대표발의】

의안번호 824

### I. 조례안 개요

#### 1. 제안경위

- 가. 제 출 자 : 임만균 의원 대표발의(외 9명 찬성)
- 나. 제출일자 : 2019년 8월 6일
- 다. 회부일자 : 2019년 8월 13일

### II. 제안이유 및 주요내용

#### 1. 제안이유

- 가. 최근 공중화장실에서의 범죄 예방이 중요한 사회문제로 대두되고 있음에도 불구하고, 현행 조례는 개방화장실의 위생과 편의성 향상에 초점을 맞추고 있을 뿐 이용자의 안전 확보에 관한 내용은 담고 있지 않음.
- 나. 타 지자체에서는 개방화장실 안전 확보를 위하여 비상벨을 설치하는 등 시민이 안심하고 이용할 수 있도록 안전대책을 마련하고 있는 바, 조례에서 개방화장실의 범죄예방 및 안전확보에 대한 시장 및 구청장의 방안 마련 책무와 관리·운영자의 안전 관리 의무를 규정할 필요가 있음.

## 2. 주요내용

- 가. 시민의 안전확보를 위한 범죄예방 조치 등 방안 마련을 시장의 책무로 규정함. (안 제3조)
- 나. 개방화장실 관리운영비 등을 지급받은 자의 의무로 범죄 예방을 위한 안전 관리를 규정함. (안 제6조)

## 3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「공중화장실 등에 관한 법률」
- 나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)
- 다. 기 타 : 신·구조문대비표 별첨

## Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

### 1 개정안의 취지

- 개정안은 최근 공중화장실에서의 범죄 예방이 중요한 사회문제로 대두되고 있음에도 불구하고, 현행 조례는 개방화장실의 위생과 편의성 향상에 초점을 맞추고 있을 뿐 이용자의 안전 확보에 관한 내용은 담고 있지 않아 이용자의 안전확보를 위한 조치를 할 수 있도록 하는 안으로 제안되었음.

### 2 개정안의 주요내용 검토

- 개정안은 시장으로 하여금 시민의 안전확보를 위해 개방화장실에 안전확보를 위한 조치를 하도록 하고 있으며, 개방화장실에 대한 관리운영비를 받는 경우 건물주 등으로 하여금 범죄 예방을 위한 안전관리를 규정하고자 하는 안임.
- 개정안에 개방화장실을 운영하는 경우 관리운영비 등을 지급 받은 자로 하여금 범죄예방을 위한 안전관리를 할 수 있도록 하고자 하고 있음. 이때 관리운영비 등을 지급 받은 자라는 것은 기본적으로 건물의 관리책임자를 의미하며 최종적으로 건물의 주인을 의미한다고 볼 수 있음.
  - 이에 대하여 명확히 구분지어야 한다는 의견이 존재함. 즉, 관리책임자가 건물의 주인인지 아니면 건물의 관리를 위탁하거나 대행하는 사람인지에 따라 책임소재가 불분명해 질 수 있는 가능성이 존재한다 할 것임.

현행	개정안
제3조(시장의 책무) ①·② (생략)  <신설>	제3조(시장의 책무) ①·② (현행과 같음)  ③ <u>시장은 개방화장실을 이용하는 시민이 안전을 보장받을 수 있도록 구청장과 협의하여 개방화장실에서의 범죄예방을 위한 조치 등 각종 방안을 마련하여야 한다.</u>
제6조(의무) 관리운영비 등을 지급 받은 자는 다음 각 호의 사항을 성실히 수행하여야 한다.  1. ~ 4. (생략)  <신설>	제6조(의무) ----- ----- -----  1. ~ 4. (현행과 같음)  5. <u>범죄예방을 위한 안전관리</u>

### 3 개방화장실 지정 등 권한과 관련하여

#### 가. 지정 등 권한과 관련하여

- 개정안은 시장과 구청장의 협조를 통해 개방화장실에 대하여 범죄예방을 위한 다양한 시책을 마련할 수 있도록 하고 있는데, 이때 구청장과의 협의라는 것은 결과적으로 상응하는 예산조치가 뒤따라야 할 것임.
- 「공중화장실 등에 관한 법률」 제9조는 개방화장실에 대한 규정을 두고 있음. 동법 제9조제2항<sup>1)</sup>은 개방화장실의 지정에 대하여

1) 시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 규모 이상의 법인 또는 개인 소유 시설물에 설치된 화장실에 대하여 해당 시설물을 소유하거나 관리하는 자와 협의하여 공중이 이용할 수 있도록 개방화장실로 지정할 수 있다.

말하고 있음. 이때 개방화장실에 대한 지정권한은 자치구청장이 가지고 있는 것으로 볼 수 있음. 또한 동법동조제4항은 지정과 절차, 운영방법에 대하여 필요한 사항은 자치구의 조례로 정하도록 되어 있음.<sup>2)</sup>

○ 「서울특별시 개방화장실 운영·지원 등을 위한 조례」에서도 제3조에서 시장이 개방화장실을 확대하기 위하여 구청장과 협의할 수 있도록 하고 있으며 개방화장실을 시민들이 인지하기 쉽게 하기 위하여서도 구청장과 협의하도록 되어 있음.<sup>3)</sup> 이는 사업수행을 쉽게 하기 위하여 협의하는 것이 아닌 구청장에게 직접 위임된 권한이기 때문임.

○ 「서울특별시 개방화장실 운영·지원 등을 위한 조례」의 입법취지가 개방화장실 확대를 위한 자치구에의 예산지원을 목적으로 입법되었음을 참고할 필요가 있다고 할 것임. 이에 따라 「서울특별시 개방화장실 운영·지원 등을 위한 조례」 제4조에서 서울시장이 자치구청장에게 예산을 지원할 수 있는 근거를 마련하고 있음.<sup>4)</sup>

- 아래의 표에서 나타나듯이 자치구의 상황에 따라 보조금의 금액이 달라지고 있음.

- 2018년 1032개소에서 2019년 1000개소로 감소하고 있음.

---

2) 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 개방화장실의 지정 절차, 운영방법 등에 관하여 필요한 사항은 시·군·구의 조례로 정한다.

3) 제3조(시장의 책무) ① 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)은 서울특별시민(이하 "시민"이라 한다)의 위생편의와 복지증진을 위하여 구청장과 협의하여 개방화장실의 지정을 장려하고, 확대를 위해 노력하여야 한다. ② 시장은 시민들이 개방화장실을 인지하기 쉽도록 하기 위해 구청장과 협의하여 각종 방안을 마련하여야 한다.

4) 제4조(관리운영비 등의 지원) ① 시장은 개방화장실과 민간화장실 지원을 위해 서울특별시 자치구에 관리운영비 및 시설의 개·보수 사업비 등을 예산의 범위 내에서 지급할 수 있다.

No	구별	2018년(참고)			2019년			개소당 월 지급액 (안내표지판 설치 등 포함)
		지정수량	시비교부 금	자치구 예산	지정수량	시비교부 금	자치구 예산	
	계	1,032	500,000	598,310	1,000	500,000	1,176,742	
1	종로구	73	39,491	45,000	72	35,237	45,000	92.87
2	중구	50	28,021	35,000	50	27,179	35,000	103.63
3	용산구	8	5,096	0	7	4,030	4,800	105.12
4	성동구	43	17,070	19,200	40	20,497	19,200	82.70
5	광진구	88	35,542	47,600	85	40,650	47,600	86.52
6	동대문 구	33	19,873	17,696	33	17,849	17,696	89.76
7	중랑구	8	5,096	2,592	8	4,606	5,184	101.98
8	성북구	21	11,720	9,936	19	9,903	9,936	87.01
9	강북구	15	7,771	3,864	10	4,606	5,616	85.18
10	도봉구	30	18,344	10,832	29	15,891	10,832	76.79
11	노원구	26	14,522	2,600	28	14,164	10,000	71.92
12	은평구	30	15,796	3,888	26	12,552	3,564	51.65
13	서대문 구	50	16,433	38,280	47	20,728	44,160	115.05
14	마포구	48	25,733	20,000	48	22,916	21,000	76.24
15	양천구	27	14,395	19,210	28	15,546	19,130	103.20
16	강서구	59	14,905	25,440	55	25,795	25,440	77.63
17	구로구	17	8,280	0	19	9,097	2,052	48.90
18	금천구	22	13,503	9,202	22	11,400	10,052	81.26
19	영등포 구	43	21,656	7,920	42	23,261	7,920	61.87
20	동작구	39	14,650	7,080	35	18,079	12,560	72.95
21	관악구	27	15,924	18,720	27	14,394	25,200	122.20
22	서초구	48	24,077	18,000	46		42,000	116.97

						22,570		
23	강남구	152	67,898	208,800	143	65,292	722,600	13~15만원/ 월
24	송파구	43	24,841	8,250	49	26,255	11,000	63.36
25	강동구	32	19,363	19,200	32	17,503	19,200	95.58

## 나. 집행부서 의견

- 서울특별시 시민건강국은 다음과 같이 각 자치구에 위임된 권한과 자치구의 조례로 정하여야 하는 부분에 대하여 서울시의 조례로 규정하는 것 보다 자치구의 조례를 통해 시행되어야 한다는 의견을 밝히고 있음.
  - 「공중화장실 등에 관한 법률」 제5조, 제9조에 의거 공중화장실(민간 개방화장실 지정업무 포함) 설치 및 관리 제반업무를 구청장에게 일임하고 있으며, 각 자치구에서는 「공중화장실 설치 및 관리조례」에 개방화장실에 대한 지원물품의 종류를 명시하고 있음.
  - 개방화장실에 비상벨 설치를 위해서는 건물주의 동의를 우선 필요하며, 자치구의 비상벨 설치예산 확보와 공중화장실 설치 및 관리 조례 개정을 통해 추진이 가능한 사항으로,
  - 시장에게 개방화장실에서의 범죄예방을 위한 조치 등 각종 방안을 마련하도록 하는 것은 상위 공중화장실 법령이나 자치구 공중화장실 관리조례에 상반되어 현실적으로 시행의 어려움이 있음.
- 이는 권한의 위임과 관련하여 서울시장이 직접 사업을 수행할 수 있는 권한이 부재함을 의미하며, 간접적인 지원(자치구에 대한 보조)등을 통해 지원해야 하는 상황임을 고려해 보았을 때 자치구청장과 협의하여 범죄예방 대책을 세워야 한다는 개정안 제3조제3항에 대하여 강행규정으로 존재할 때 현실적 시행의 어



려움이 있다는 의견임.

#### 다. 의무 등과 관련하여

- 개정안 제6조는 관리운영비를 지급받는 개방화장실에 대하여 범죄예방을 위한 안전관리의 의무를 부과하고 있음. 이를 위하여서는 비상알림장치 등의 설치가 필수적이라 할 수 있는데, 개방화장실에 대한 지원 등은 각 기초자치단체의 조례로 정하도록 되어있는 현행 법률상의 한계를 고려해 볼 때, 자치구 조례의 입법여부에 따라 25개 자치구가 균등하게 지원받지 못할 수 있는 상황이 발생할 수 있음.
  - 이에 따라 자치구의 입법이 선행되어야 할 사항으로 사료된다고 할 것임.
- 또한, 화장실에서 일어나는 범죄에 대한 통계가 정확하게 제공되지 않고 있고 언론보도 등을 통해 성관련 범죄 비중이 높은 것으로 알려져 있으나, 동 조례 개정안의 대상이 되는 화장실의 경우 남녀분리가 되고 있고, 일정 규모 이상의 시설을 갖춘 개방화장실을 대상으로 하고 있음.
- 서울시는 「서울특별시 공공화장실 등의 불법촬영 예방 조례」를 통해 공공화장실 외에도 민간화장실<sup>5)</sup> 등이 불법촬영 등의 성범죄를 예방할 수 있도록 조례를 제정하고 있으며, 동 조례 개

5) 「서울특별시 공공화장실 등의 불법촬영 예방 조례」 제6조(민간화장실의 점검유도 등) ① 시장은 민간시설의 소유자 또는 시설관리인의 신청이 있는 경우 민간화장실에 대하여 불법촬영기기의 점검을 실시할 수 있다. ② 시장은 민간시설의 소유자 또는 시설관리인이 민간화장실을 자체 점검하고자 하는 경우 불법촬영기기 탐지기 등의 점검장비를 제공할 수 있다. ③ 시장은 제2항에 따라 민간시설의 소유자 또는 시설관리인이 자체 점검하는 화장실에 대하여 자체 점검 확인증을 제공할 수 있다.

정안을 통해 이루고자 하는 안전비상벨 등에 대한 조치는 이루어지지 않고 있으나, 2019년 중구의 비상알림장치 보급 사업의 경우에 참여의사를 밝힌 개방화장실은 전824

체의 60%로 예산의 보조가 있다고 하더라도 참여율이 낮은 상황임.

- 서울시조례에서 지원근거를 마련한다고 하더라도, 자치구의 조례가 이를 지원하지 않으면 지원하는 것이 어려운 상황이며 이러한 상황에서도 지원을 거부할 수 있는 여지가 있어 과도한 의무가 부여되는 경우 개방화장실을 축소운영할 수 있는 여지가 존재한다 할 것임.

#### 4 종합의견

- 동 조례를 통해 이루고자 하는 서울시민의 위생편의, 안전이라는 목적은 정당하다고 할 수 있음. 그러나 자치구 조례의 입법이 선행되어야 지원의 적절성이 확보되는 등 방법의 적정성 문제에서는 의구심이 있다고 할 것임.
- 또한 과도한 의무를 부여하는 경우 개방화장실의 확대를 목적으로 하는 동 조례의 입법취지를 고려한 심의의 필요성이 있다고 할 것임.

참고자료

중구청 개방화장실 비상벨 설치 동의여부 (40% 미동의)

연번	건물명(또는 화장실명)	소재지	비상벨 설치
1	시그니처 타워	서울시 중구 청계천로 100(수표동)	2019 예정
2	한외빌딩	서울시 중구 다동길 43(다동)	미동의
3	광일빌딩	서울시 중구 다동길 5(무교동)	2018
4	시그너스	서울시 중구 무교로 28(무교동)	2018
5	청계상가	서울시 중구 청계천로 160(산림동)	2019 예정
6	아트프라자	서울시 중구 마장로1길 28(신당동)	2018
7	청평화상가	서울시 중구 청계천로 334(신당동)	미동의
8	동평화상가	서울시 중구 청계천로 318(신당동)	2018
9	남평화상가	서울시 중구 장충단로 282-10(신당동)	미동의
10	제일평화(주)	서울시 중구 마장로 13(신당동)	2018
11	광희시장	서울시 중구 마장로1길 21(신당동)	2019 예정
12	통일상가	서울시 중구 청계천로 260-6 4층	2018
13	평화시장-1동	서울시 중구 장충단로13길 20(을지로6가)	2019 예정
14	평화시장-2동	서울시 중구 장충단로13길 20(을지로6가)	2019 예정
15	동화상가	서울시 중구 장충단로13길 34(광희동)	2018
16	장교공영(주)	서울시 중구 삼일대로 363(장교동)	미동의
17	문화옥	서울시 중구 창경궁로 62-5(주교동)	미동의
18	방산시장-A	서울시 중구 동호로37길 20(주교동)	미동의
19	방산시장-B	서울시 중구 동호로37길 20(주교동)	미동의
20	광화문빌딩	서울시 중구 태평로1가 64-8	미동의
21	YWCA	서울시 중구 명동길 73(명동1가)	미동의
22	한화빌딩	서울시 중구 소공로 109(소공동)	2018
23	금영빌딩	서울시 중구 다산로42길 93(신당동)	미동의
24	한림빌딩	서울시 중구 동호로 336(쌍림동)	미동의
25	쌍림빌딩	서울시 중구 퇴계로 286(쌍림동)	2018
26	진고개	서울시 중구 충무로 19-1(충무로3가)	2018
27	남산스퀘어(극동빌딩)	서울시 중구 퇴계로 173(충무로3가)	미동의
28	서울침례교회	서울시 중구 서애로 3(충무로5가)	2018
29	매일경제	서울시 중구 퇴계로 190(필동1가)	미동의
30	동화빌딩	서울시 중구 퇴계로 189(필동1가)	2018
31	오발탄	서울시 중구 퇴계로 205(필동2가)	미동의
32	파파이스 충무로	서울시 중구 퇴계로 206(필동2가)	미동의
33	다산동 공동화장실	서울시 중구 청구로17길 29-1(신당동)	미동의
34	오성빌딩	서울시 중구 을지로33길 18-1(주교동)	2019 예정
35	소공빌딩	서울시 중구 남대문로7길 33(소공동)	2018
36	대림상가	서울시 중구 을지로 157(산림동)	2018
37	본동상가	서울시 중구 남대문시장길16-4(남창동)	2018
38	황학아크로타워	서울시 중구 퇴계로 447(황학동)	2018
39	CT센터 타워빌딩	서울시 중구 수표로 34(필동)	미동의
40	삼익패션타운	서울시 중구 남대문시장8길 7(회현동)	2018
41	황학 중앙시장	서울시 중구 퇴계로 85길 36	2019 예정
42	남산돈가스	서울시 남창동 203-15	미동의
43	맥도날드 명동2호점	서울시 중구 회현동3가 1-5 삼영빌딩	미동의
44	송레문수입상가	서울시 중구 소월로 3	2019 예정
45	미나미야마	서울시 중구 소파로 105	2018
46	부르뎡아동복	서울시 중구 남대문시장8길 2	미동의
47	뽀뽀치킨	서울시 중구 회현동1가 188-1	2019 예정
48	최가빌딩	서울시 중구 충무로 67	2018
49	평화를만드는교회	서울시 중구 동호로17길 85-6	2018
50	충무로 진양상가	서울시 중구 충무로4가 120-3 1층	2019 예정