

서울특별시 야외운동기구 안전관리에 관한 조례안 검 토 보 고 서

1. 회부경위

- 의안번호 : 제 1077호
- 발 의 자 : 성중기 의원 외 16명
- 발의일자 : 2019년 10월 16일
- 회부일자 : 2019년 10월 22일

2. 제안이유

- 생활체육 활성화 정책으로 시민들의 운동에 대한 관심도가 높아지고 서울시 관내 야외운동기구를 이용하는 시민들은 증가하고 있으나 야외운동기구의 설치 및 이용, 안전관리에 관한 규정의 미비로 사실상 방치되어 있는 실정임.
- 이에 공원, 하천변, 산책로 등에 설치된 야외운동기구를 설치·유지 관리의 효율성을 높이고 부서 간 유기적으로 관리내역을 공유하며, 야외운동시설 관리를 전문기관에 위탁함으로써 안전성과 전문성을 확보하고자 함.

3. 주요내용

- 야외운동기구의 정의를 규정함(안 제2조)
- 야외운동기구의 안전관리에 대한 시장의 책무를 규정함(안 제3조)
- 야외운동기구의 설치장소 및 기준을 규정함(안 제5~6조)
- 안전점검 및 관리대장 작성·관리에 관한 사항을 규정함(안 제8조~9조)

4. 참고사항

- 관계법령 :
- 예산조치 : 해당사항 없음
- 기 타 : 비용추계 비대상

5. 검토의견

가. 제정 목적

- 서울시 관내 야외운동기구의 설치와 효율적인 유지관리에 필요한 사항을 규정하여 시민의 건강증진과 안전사고 예방에 이바지하고자 함.

나. 제정의 필요성

- 생활체육 수요 증가에 따라 개별 부서·기관별로 야외운동기구 설치가 확대되고 있어 안전사고를 예방하고 효율적으로 야외운동기구를 관리할 필요성이 있음.

현재 야외운동기구는 183개소에 9,282개 설치되어 있으나 체육 시설사업소, 푸른도시국, 한강사업소로 관리 운영주체가 분산되어 있고 현실적으로 관리에 소홀한 측면이 있어 조례에 설치 및 안전 관리 근거를 명시함으로써 시민의 건강증진과 안전사고예방에 기여할 것으로 판단됨.

다만 동 조례가 없더라도 현행 「전기용품 및 생활용품 안전관련법령」에 따라 안전기준을 통과한 야외운동기구 제품을 설치하여야 하며, 물품 관리 감독을 위해 「공유재산 및 물품관리법」 제52조(물품관리관)에 따라 지정 관리되고 있는 상황임.

<야외운동기구 설치 현황>

('19.10 기준)

부서·기관명	위치	설치내역	관리운영주체	비고
푸른도시국	공원 102곳	8,294개	공원녹지과	시립공원
한강사업소	한강공원 79곳	978개	한강 녹지관리과	
체육시설사업소	잠실 구의 2곳	10개	사업소	

- 각각 별도의 조례안을 제정할 경우 관리운영주체에 따라 관리 운영 방법, 범위 등이 상이하여 시행상의 혼란이 초래될 뿐만 아니라 별도의 입법절차로 인한 비경제성·비능률성을 초래하므로 야외운동기구 안전관리에 관한 통합 자치법규를 마련하는 것이 합리적이라 판단됨.

다. 주요 조문별 검토

- 제2조(정의규정)은 해당 자치법규에 사용되는 용어의 뜻을 명확하게 함으로써 자치법규의 해석과 적용상의 혼란을 예방하기 위한 규정으로

제1호에서 “야외운동기구”를 ‘서울특별시장이 시민의 체력증진을 위하여 야외에 설치한 개별 운동기구’로 정의하고 있으나

조례안의 핵심인 정의가 모호하여 혼란이 예상되는 바, 야외운동기구를 특정할 수 있도록 정의를 명확히 할 필요가 있을 것으로 판단됨.

동 조례안의 취지에 따라 효과적으로 야외운동기구를 설치·관리하기 위해서는 야외운동기구를 제대로 인지하는 것이 중요하나

체육관련 법령에서는 운동종목 및 체육시설 설치기준에 대해서 언급하고 있을 뿐, 야외운동기구에 대해서는 언급이 없음.

연계된 상위법령이 없는 자치법규로서 목적물인 ‘야외운동기구’에 대한 명확한 정의로 생활용품의 안전관리를 점검하는 산업통상자원부 국가

기술표준원 “안전확인 안전기준”이 ‘야외운동기구’를 ‘야외에 고정적으로 설치되어 자유롭게 접근 가능한 장치로 목·가슴·어깨·등·허리·엉덩이·복부·허벅지·종아리와 같이 사람의 신체부위를 단련하거나 건강을 유지하기 위하여 사용하는 기구’라 하고 있으므로 이를 준용하는 것이 타당할 것으로 판단됨.

제정안	수정안
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “야외운동기구”란 서울특별시(이하 “시장”이라한다)이 <u>시민의 체력증진을 위하여 야외에 설치한 개별 운동기구를 말한다.</u>	제2조(정의) (현행과 같음) 1. “야외운동기구”란 서울특별시(이하 “시장”이라한다)이 <u>야외에 고정적으로 설치하여 자유롭게 접근 가능한 장치로 사람의 신체부위를 단련하거나 건강을 유지하기 위하여 사용하는 기구를 말한다.</u>

또한 제3호와 제4호에서 “총괄부서”와 “관리부서”를 구분하고 방치되고 있는 야외운동기구의 효율적인 유지관리를 위해서 총괄부서를 관광체육국으로 지정하고 관리부서는 공원, 하천, 공터 등에 설치하고 관리하는 부서로 칭하고 있으나,

이러한 업무분장은 지방자치법령상 시장의 고유권한으로 지방의회가 지방자치단체장 권한을 침해할 수 없다는 것이 일관된 판례¹⁾²⁾임.

- 1) “지방자치법령은 지방자치단체의 장으로 하여금 지방자치단체의 대표자로서 당해 지방자치단체의 사무와 법령에 의하여 위임된 사무를 관리집행하는데 필요한 행정기구를 설치할 고유한 권한을 가지며, 지방의회가 지방자치단체의 장의 고유권한에 속하는 사항에 사전에 적극적으로 개입하는 것은 허용되지 않음”(대법 2005추48)
- 2) 특별한 규정이 없는 한 ‘지방자치법’이 규정하고 있는 지방자치단체 집행기관의 고유권한에 관하여는 조례로 이를 침해할 수 없으며, 나아가 사무집행에 관한 집행권을 본질적으로 침해하는 것은 지방자치법의 관련규정에 위반됨(법제처 06-0023)

다만 동 조례 제정의 목적과 취지가 서울시 관내 야외운동기구의 관리 주체가 상이하여 관리소홀로 이어지는 부분을 통합관리할 필요성에서 출발하였으므로, 문구는 수정하되 추후 기본계획 및 방침을 통해 부서를 지정하는 것이 합리적일 것으로 판단됨.

이에 대해 하천관리과는 야외운동기구는 「하천법」에서 정의하는 하천시설에 포함되어 있지 않으며 하천관리과는 단순히 하천부지에 대한 점용 또는 운동기구 설치에 대한 협의부서로 국공유지 및 시설(하천 및 유수지 등)내 운동기구에 대한 관리부서가 될 수 없으며,

시 총괄부서(관광체육국)와 자치구(체육관련 부서)로 관리부서를 지정하여 야외운동기구 관리를 통합, 일원화하여 부서 간 관리주체에 대한 다툼을 방지할 수 있을 것이라는 의견을 제시함.

공원녹지과는 현재 시 관리 공원 내 실외운동기구 정비계획을 수립하여 관리 중에 있고 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 시행규칙 제9조(공원시설의 설치·관리 기준) 등에 따라 설치·관리 중이므로 별도의 관리부서 지정 등이 불필요하다는 의견임.

한편 관광체육국은 방치되고 있는 야외운동기구의 효율적인 유지관리를 위해 총괄부서 및 관리부서를 지정하여 관리하는 취지에 공감하나 추후 충분한 논의를 통해 업무분장을 명확히 하겠다는 의견을 밝힘.

제정안	수정안
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) (현행과 같음)
3. “총괄부서”란 야외운동기구를 총괄하여 관리하는 <u>관광체육국을 말한다.</u>	3. “총괄부서”란 야외운동기구를 총괄하여 관리하는 <u>부서로 시장이 지정한다.</u>

- 제4조(관리주체)에서 야외운동기구의 관리주체가 없는 야외운동기구의 관리 주체는 총괄부서의 장이 되도록 하고 있으나 「공유재산 및 물품관리법」 및 「서울시 공유재산 및 물품관리법 조례 시행규칙」 제2조(관리관 지정)에 따라 야외운동기구를 설치한 자(기관)가 물품관리관이 될 것이므로 '관리주체가 없는 야외운동기구'는 존재할 수 없을 것임.

<관련법령>

「서울시 공유재산 및 물품관리법 조례 시행규칙」 제2조(공유재산·물품관리사무의 총괄관 및 관리관 지정) ① 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」(이하 "조례"라 한다) 제2조에 따른 재산 및 물품관리총괄관(이하 "총괄관"이라 한다)은 서울특별시의 공유재산 및 물품관리에 관한 사무를 총괄하고, 보조총괄관은 총괄관을 보좌한다.

⑤ 기관(부서)별 물품관리책임자는 **별지 제1호서식**에 따르되, 분임총괄관, 물품관리관, 물품이용관 및 물품출납공무원(분임자를 포함한다)이 지정되지 않은 기관(부서)과 특수물품을 관리하는 기관(부서)은 해당기관의 장이 별지 제1호서식의 규정에 준하여 별도로 지정하여야 한다.

따라서 동 조항을 삭제하되 앞서 정의조항에 따른 총괄부서와 관리부서가 효율적인 유지관리를 할 것인지, 그럼에도 불구하고 현재처럼 방치되는 야외운동시설을 차순위로 관리할 주체가 필요할지 정책적 판단이 필요함.

제정안	수정안
제4조(관리주체) ① (생략)	제4조(관리주체)__(현행과 같음)
<u>② 관리주체가 없는 야외 운동기구의 관리주체는 총괄부서의 장이 된다.</u>	<u><삭 제></u>

- 제8조(안전점검 등)에서 야외운동기구의 안전관리를 위한 정기점검, 긴급점검, 정밀점검을 실시하고 이러한 점검을 전문기관 및 단체 등에 위탁할 수 있도록 함.

야외운동기구의 점검은 ‘야외운동기구 대시민 제공이라는 공공서비스의 일부’로서 일회성 업무로 민간위탁이 아닌 외주용역으로 해석할 필요가 있음.

<민간위탁과 외주용역의 비교>

구 분	정 의	과업범위	대외적 책임	비고
민간 위탁	<ul style="list-style-type: none"> • 지치단체 사무 중 일부를 법안·단체기관·개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공서비스 공급을 위한 <u>전체과정</u> • 서비스 공급의 핵심 	<ul style="list-style-type: none"> • 수탁기관 책임 	<p>행정사무 민간위탁에 관한 조례</p>
외주 용역	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체가 당사자가 되어 사인·과 용역계약을 체결하는 법률행위 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공서비스 공급과정의 일부 <u>사무</u> • 단순 지원사무 	<ul style="list-style-type: none"> • 발주기관 책임 	

- 제10조(영조물배상공제)에서 관리부서의 장은 야외운동기구의 설치 후 야외운동기구 이용 시 발생하는 피해를 보상하기 위하여 수시 또는 매년 말 영조물 배상공제 등록을 신청하도록 하였으나, 현재 기관별 영조물 손해배상 보험을 가입하고 있음.

<기관별 영조물 배상보험 가입현황>

기 관 명	가입여부	보험명	비고
푸른도시국	○	한국지방재정공제회 (영조물 손해배상 보험)	시공원 전체
한강사업본부	○	한국지방재정공제회 (영조물 손해배상 보험)	한강공원 전체
체육시설사업소	○	한국지방재정공제회 (영조물 손해배상 보험)	체육시설 전체

라. 종합검토의견

- 동 조례안은 야외운동기구의 총괄부서를 관광체육국으로 지정하고 예산을 확보하여 안전점검을 의무화하며 관리에 대한 관리부서, 총괄부서의 역할을 규정하는 것으로

최근 야외운동기구시설 관리 감독 소홀로 인한 사고가 잦아 안전기준 마련 및 관리 감독 강화의 필요성이 인정됨.

또한 야외운동시설 설치부서가 개별적으로 존재하고 개별 계획 및 가이드라인을 수립하였다 하더라도 통합관리 운영의 취지에서 총괄부서를 지정하고 통합 자치법규를 마련하는 것이 합리적이고 타당하다고 판단됨.

다만, 동 조례안이 의원발의 안건이므로 안 제2조제3호의 총괄부서 지정은 시장의 동의를 필요한 사안으로 판단됨.

<붙임1> 야외운동기구 설치현황 및 관계부서 의견조회 결과

<붙임2> 야외운동기구의 정의 및 종류(한국기술연구원)

<붙임3> 야외운동기구 관련 타시도 조례 운용 사례

붙임 1

야외운동기구 설치현황 및 관계부서 의견조회 결과

□ 설치현황 - 183곳, 9,282개 설치

부서·기관명	위치	설치내역	관리운영주체	비고
합 계	183곳	9,282개		
푸른도시국	공원 102곳	8,294개	공원녹지과	시립공원
물재생센터	-	-	-	
하천관리과	-	-	-	
한강사업소	한강공원 일대(79곳)	978개	한강 녹지관리과	
체육시설사업소	잠실운동장, 구의야구장	10개	체육시설 관리사업소	

※ 자치구 공원 1,186개소, 7,618개 설치

□ 관계부서 의견

○ 설치·운영부서

부서·기관명	관련조례내용	부서의견	비고
푸른도시국	관리부서, 영조물배상 책임, 관리대상 작성 및 제출, 안내문 게시	실외운동기구 정비계획 수립 시행중 영조물 손해배상 보험 가입 및 배상금 지급 중 안전관리 별도기관 위탁운영 시민불편 우려	정비계획 수립시행
물재생센터		별도의견 없음	
하천관리과		하천법에 따른 하천시설에 야외운동기구는 없음 하천점용허가 개념으로 하천부서는 협의부서임	
한강사업소		별도의견 없음	관리매뉴얼 존재
체육시설사업소		별도의견 없음	

○ 조직·자산관리부서 - '의견수렴 중'

부서·기관명	관련조례내용	부서의견	비고
조직담당관	총괄부서를 '관광체육국'으로 지정 (조례안 제2조 3호)	-	
자산관리과	관리주체 없는 물품 (조례안 제4조 제2항)	별도의견 없음	

□ ‘야외운동기구’란

- ‘야외운동기구’란 야외에 고정적으로 설치되어 자유롭게 접근 가능한 장치로 목·가슴·어깨·등·허리·엉덩이·복부·허벅지·종아리와 같이 사람의 신체부위를 단련하거나 건강을 유지하기 위하여 사용하는 기구(한국기술연구원)

※ 체육(시설)관련 법령 및 문화체육관광부에서 정의한 ‘야외운동기구’는 없음

- 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령 별표1(체육시설의 종류)

구 분	체 육 시 설 종 류
운동 종목	골프장, 골프연습장, 궁도장, 게이트볼장, 농구장, 당구장, 라켓볼장, 럭비풋볼장, 롤러스케이팅장, 배구장, 배드민턴장, 벨로드롬, 볼링장, 봅슬레이장, 빙상장, 사격장, 세팍타크로장, 수상스키장, 수영장, 무도학원, 무도장, 스쿼시장, 스키장, 승마장, 썰매장, 씨름장, 아이스하키장, 야구장, 양궁장, 역도장, 에어로빅장, 요트장, 육상장, 자동차경주장, 조정장, 체력단련장, 체육도장, 체조장, 축구장, 카누장, 탁구장, 테니스장, 펜싱장, 하키장, 핸드볼장, 그 밖에 국내 또는 국제적으로 치러지는 운동 종목의 시설로서 문화체육관광부장관이 정하는 것

- 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙 별표2(생활체육시설 설치기준)

1. 특별자치시·특별자치도·시·군·구

체육관, 수영장, 볼링장, 체력단련장, 테니스장, 에어로빅장, 탁구장, 골프연습장, 게이트볼장 등의 실내·외 체육시설 중 지역 주민의 선호도와 입지 여건 등을 고려하여 설치

2. 읍·면·동

테니스장, 배드민턴장, 운동장, 골프연습장, 게이트볼장, 롤러스케이팅장, 체력단련장 등의 실외체육시설 중 지역 주민의 선호도와 입지 여건 등을 고려하여 설치

□ 야외운동기구 예시

- 운동기구명 : 온몸역기올리기, 하늘걷기, 마라톤운동, 다리뺨치기, 자전거, 온몸노젓기, 몸통운동, 옆파도타기 등



조례운용 지자체 : 총 25개 지자체

- 기초자치단체 25개, 광역지차단체 0개

청주시, 청양군, 천안시, 안동시, 아산시, 신안군, 서초구, 마포구, 동대문구, 도봉구, 금천구, 강동구, 서산시, 산청군, 부산 서구, 보은군, 보령시, 목포시, 대구 서구, 당진시, 김제시, 괴산군, 광주서구, 광주남구, 경주시

→ **구체적 사업계획 수립 추진기관 없음**

주요내용 비교

구 분	서울시 조례제정안	타지차체조례	비고
정 의	시장이 야외에 설치한 개별 운동기구	시장이 설치하였거나 설치예정인 야외 운동기구(경주시) 구청장이 야외에 설치한 개별 운동기구(광주 남구) 구청장이 야외에 설치한 개별 운동기구(서울 강동구)	
관리주체	관리주체가 없는 야외운동기구는 총괄부서의 장	야외운동기구 유지관리는 읍면동장 책임(경주시) 관리주체가 없는 야외운동기구는 총괄부서의 장(광주 남구, 서울 강동구)	
안전점검	6개월에 1회 이상	연 2회 이상 점검(경주시) 연 1회 이상 점검(광주 남구) 연 2회 이상 점검(서울 강동구)	
영조물 배상	관리부서의 장은 영조물배상공제 등록	이용자 및 제3자가 고의 또는 중대한 과실로 야외운동기구를 훼손한 경우 손해배상 청구(경주시) 관리부서의 장은 영조물배상공제 등록(광주 남구, 서울 강동구)	
안내문 관리대장	야외운동기구에 시설 안내문 부착 관리부서의 장은 관리대장 작성 후 총괄부서의 장에게 통보	관리주체는 관리대장 작성 후 시장에게 보고(경주시) 관리부서의 장은 관리대장을 작성 총괄부서의 장에게 통보(광주 남구, 서울 강동구)	
기 타	설치장소, 설치기준에 대한 개괄적인 소개		