

서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례 일부개정조례안 심사보고서

의안 번호	0024
----------	------

2010년 8월 13일
행정자치위원회

1. 심사경과

- 가. 제안일자 및 제안자 : 2010년 8월 9일, 정승우 의원외 78명
- 나. 회부일자 : 2010년 8월 10일
- 다. 상정결과 : 제224회 서울특별시의회 임시회 제2차 행정자치위원회
(2010년 8월11일)상정, 의결(원안가결)

2. 제안설명의 요지

(제안설명자 : 정 승 우 의원)

가. 제안 이유

- 본 조례는 서울광장의 사용 목적을 ‘시민들의 여가선용과 문화활동’으로만 한정하고, 광장사용을 사전허가제로 운영하도록 명시하고 있어, 헌법이 보장하는 집회·시위 자유의 본질을 침해하고 있으므로 시민들의 서울광장에 대한 사용목적을 확대하고, 허가제를 신고제로 변경하는 등 현행 조례를 개정하고자 하는 것임.

나. 주요 내용

- 광장사용 목적 및 관리에 “공익적 행사 및 집회와 시위의 진행”을 추가함(안 제1조, 제3조).

- 광장의 사용시 “사용신청 및 허가”를 “사용신고 및 수리”로 변경함(안 제2조, 제5조, 제6조, 제7조, 제8조, 제9조, 제10조).
- 위탁운영시 서울특별시시설관리공단에 위탁하도록 한 규정을 관리에 관한 사항만 법인 또는 개인에게 위탁할 수 있도록 함(안 제4조).
- 시장은 사용신고가 있는 경우 원칙적으로 수리하도록 하고, 광장의 조성목적에 위배되거나 다른 법령에 의해 이용이 제한되는 경우, 시민의 신체·생명 등에 침해할 우려가 있는 것으로 예상되는 경우에는 「서울특별시 광장운영시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례」에 따른 시민위원회의 의견을 들어 신고를 수리하지 않을 수 있도록 함(안 제6조).
- 사용일이 중복될 경우 우선하여 수리할 수 있는 행사에 「집회 및 시위에 관한 법률」에 따라 집회신고를 마친 행사 및 기타 ‘공익적 행사’로서 위원회에서 결정한 행사를 추가함(안 제6조제2항).
- 성별·장애·정치적이념·종교 등을 이유로 한 사용자에 대한 차별 금지 규정을 신설함(안 제6조제3항 신설).
- 신고수리내용 변경시 시민의 신체, 생명, 재산 등에 침해가 예상되는 경우 등 부득이한 사정이 발생하는 경우에 위원회의 의견을 들어 수리 내용을 변경할 수 있도록 함(안 제8조).
- 본 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정할 수 있도록 함(안 제13조 신설).
- 부칙에서 「서울특별시 광장운영시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례」를 「서울특별시 열린광장운영시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례」로 제명을 변경함(부칙 안 제2조).

3. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 : 박 용 훈)

가. 개정 배경 및 주요 쟁점

- 본 조례는 2004년 5월 조성된 서울광장¹⁾의 사용 및 관리에 관한 조례로서 2004년 5월 20일 제정·시행하여 왔으며, 2009년 5월 28일 한차례 개정된 후, 2010년 3월 11일 주민청구개정조례안²⁾이 시의회에 제출되어 제221회 임시회 및 제222회 정례회에서 상정 논의 되었으나 본회의에 부의하지 않기로 의결된 바 있음.³⁾
- 본 개정조례안은 서울광장의 사용목적을 확대하고, 허가제를 신고제로 변경하는 등 시민들이 자유롭게 서울광장을 사용할 수 있도록 개정하고자 한 주민청구개정조례안의 내용을 수렴하고 일부 보완하여 정승우 의원의 78명이 발의하였으며 그 주요내용과 쟁점은 다음과 같음.

1) 서울광장 현황

- ▶ 개 장 : 2004. 5. 1
- ▶ 위 치 : 서울시 중구 태평로 1가 8번지 등
- ▶ 면 적 : 총면적 13,207㎡(잔디 6,449㎡, 화강석 6,758㎡)
- ▶ 형 태 : 대청마루에 뜬 보름달을 연상하는 타원형의 잔디광장
- ▶ 재산현황 : 행정재산/공공용재산(시유지/국유지 혼재)
- ▶ 지목 및 토지용도 : 도로/광장

2) 지방자치법 제15조에 의한 조례의 제정과 개폐 청구권에 의하여 본 조례의 개정청구서가 2009년 6월 10일 서울시에 제출되었고, 12월 29일 개정청구인명부(103,330명)가 제출 되었으며, 2010년 1월 25일 유효서명(85,072명)이 청구요건(80,958명)을 충족하여 조례규칙심의회에서 청구안이 수리되었음.

3) 제222회 정례회 본 회의에 부의하지 않은 사유:

사용신고 및 수리에 의하여 서울광장을 사용할 수 있도록 개정하고자 하고 있으나, 서울광장의 성격이 일반 공중의 사용을 위하여 제공되는 공공용물로서 공물의 자유사용으로 인하여 발생할 수 있는 다수이용자 간의 갈등 조정, 공물의 유지·관리, 공공의 안녕과 질서에 대한 위해 방지 등을 위해 배타적 독점적 사용에 대해서는 행정청의 허가를 받는 것이 법리에 맞다 할 것이며, 시민위원회의 경우도 현재 운영되고 있는 광장운영시민위원회를 활용하도록 하고, 사용신고, 신고의 수리 및 통지기한의 경우도 적절한 행정절차의 진행 등을 위하여 필요한 최소한의 처리기간을 감안하는 등 조례를 현행대로 운영하는 것이 보다 타당하다고 판단하여 본회의에 부의하지 아니하기로 의결함(2010. 6. 24. 제222회 정례회 제3차 행정자치위원회 회의록).

〈현행 및 개정안 주요개정내용 비교〉

	현 행		개 정 안		
개정 내용	여가선용 및 문화활동 등 에 한정	⇐	사용목적/관리 (안 제1, 3조)	⇒	공익적 행사 및 집회와 시위의 진행 등 추가
	사용 및 관리/ 서울특별시 시설관리공단 위탁	⇐	민간위탁 (안 제4조)	⇒	관리/ 법인 또는 개인에게 위탁
	"사용신청 및 허가"	⇐	운영방법 (안 제2,5,6,7,8,9,10조)	⇒	" <u>사용신고 및 수리</u> "
	신청이 있는 경우 시장이 광장의 조성목적 위배여부, 다른 법령 등에 따른 이용 제한 등 검토 후 허가여부 결정	⇐	수리여부 결정 (안 제6조제1항)	⇒	신고가 있는 경우 <u>원칙적 수리/수리하지 않을 경우 열린광장운영시민위원회의 의견을 들어 결정</u>
	공익 목적 국가 또는 지방자치단체 주관 행사 /문화, 예술행사	⇐	우선 수리할 수 있는 행사 (안 제6조제2항)	⇒	「 <u>집회 및 시위에 관한 법률</u> 」에 따른 신고를 마친 행사 및 <u>공익적 행사 추가</u>
	<신설>	⇐	차별금지조항 (안 제6조제3항)	⇒	성별, 정치적이념, 종교 등의 <u>차별 금지</u>
	<신설> 명시 없음	⇐	통지 기일 (안 7조)	⇒	신고 후 <u>48시간 이내</u>
	부득이한 사유의 발생 등	⇐	허가변경사유 구체화 (안 제8조)	⇒	시민의 신체, 생명, 재산 등에 <u>중대한 침해</u> 를 가할 <u>긴급한 우려의 경우에 위원회 의견 들어 변경</u>
	<신설>	⇐	기한내 사용료 납부 (안 제10조제5항)	⇒	기한까지 사용료를 납부하지 아니하는 경우 사용신고 수리 <u>효력 상실</u>
	<신설>	⇐	시행규칙 (안 제13조)	⇒	조례 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정하도록 함
	※ 현행 광장운영시민위원회 (별도 조례)에서 광장운영계획 및 전반적 기준 등 심의	⇐	「서울특별시 광장운영시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 개정 (안 부칙 제2조)	⇒	<u>열린</u> 광장운영시민위원회로 명칭 변경

- 지난 6월 실시한 여론조사(주민청구개정안의 주요내용에 대한)⁴⁾에 의하면, 개정안과 같이 개정해야 한다는 찬성의견이 높게 나타나고 있으나, 연령대가 낮을수록 찬성의사가 많고, 연령대가 높을수록 개정안에 대해 반대 의사가 많은 것으로 나타나, 세대간 서울광장 운영방향에 대한 선호차이가 명확하게 드러나고 있는 것을 볼 수 있음.

〈주민청구개정안 여론조사 결과 주요내용〉

- ㉠ 서울광장의 목적에 각종 집회의 진행도 가능하도록 개정 → 52.9% 찬성
- ㉡ ‘신고’만으로 사용이 가능하도록 개정 → 51.6% 찬성
- ㉢ 광장 사용 결정시 ‘구성목적 및 법령위반 여부에 대해 별도의 시민위원회의 자문을 받아 결정’하도록 개정 → 73.9% 찬성
- ㉣ 서울광장 사용신청이 있을 경우 그 허용범위에 대해, ‘시민의 신체, 생명 등에 침해위험이 없는 한 사용’할 수 있도록 개정 → 68.2% 찬성

- 금번 개정조례안에 대해서는, 서울광장이 서울의 역사와 문화의 중심지로서 시민들이 자유롭게 모여 의사소통의 공간으로 자리매김 되어야 한다는 의견이 있는 반면, 일반시민의 자유로운 광장 이용이 서울시의 행사나 집회에 의해 지나치게 제한받아서 안 될 것이라는 의견이 있는 등 시민들 각각의 입장과 의식에 따라 신고에 의한 자유로운 광장사용(집회 및 시위 등)에 대해 긍정 또는 부정적인 인식을 갖고 있음을 감안한 신중한 검토가 요망된다고 하겠음.
- 한편, 현행 ‘서울광장’의 명칭에 대해서도 시민들이 자유롭게 모여 소통의 공간으로써 시민에게 돌려주어야 한다는 의미에서 ‘서울시민광장’으로 변경하자는 의견이 있음.
- 당초 광장의 명칭선정시 시민공모(2004.3.3~4.5)에 의한 명칭 선별 및 명칭선정 심사위원회(2004.4.9)를 거쳐 선정되었고, 명칭변경에 수반되는 각종 예산반영(마케팅 및 홍보 기타 예산)도 고려되는 바, 이에 대한 종합적인 검토 등을 통하여 광장명칭을 변경하여야 할 것으로 사료됨.

4) 2010. 6. 3 ~ 6. 16(14일간), 전화조사, 만 20세~69세 서울에 거주하는 시민 1,000명, 조사업체 : (주)동서리서치, 신뢰수준 95%, 표본오차 ±3.09%.

나. 세부 내용 검토

1) 목적 및 관리에 ‘공익적 행사 및 집회와 시위의 진행’ 추가(안 제1조 제3조)

- 본 개정안은 시민의 건전한 여가선용과 문화활동에 국한하고 있는 광장의 사용목적 및 관리에 ‘공익적 행사 및 집회와 시위의 진행’을 추가 하고자 하는 것임.
- 집회 및 시위의 자유는 헌법상 보장되는 기본권으로 광장이 그 보장의 대상에서 예외가 될 수 없다 할 것이므로 본 조례의 목적 및 관리조항에 ‘집회와 시위의 진행’을 명시하는 것은 광장이 시민들의 자유로운 의사소통의 공간으로 자리매김할 수 있다는 점에서 의미가 있다 할 것임.

※ 서울광장의 사용목적이 ‘시민의 건전한 여가선용과 문화활동’으로 한정시키는 것은 집회의 진행이 불가능한 것으로 해석될 여지가 있고, 헌법에 의해 보장되고 있는 기본권 보장의 실현이라는 점에서 ‘집회와 시위의 진행’을 추가하는 것은 가능할 것이라는 입법자문 의견이 있었음.

- 현행 조례 제6조에서 허가 대상 행사의 하나로 “공익을 목적으로 국가 또는 지방자치단체가 주관하는 행사”를 명시하고 있음을 볼 때, ‘공익적 행사’의 추가를 목적 및 관리조항에 규정하는 것도 의미가 있다고 하겠음.
- 다만, 본 조례에 서울광장에서 일반시민의 자유로운 이용을 제한하는 특정 시민이나 단체의 배타적·독점적인 사용(현행 제2조제1항)에 대하여 그 절차 등을 규정함에 있어 「공유재산 및 물품관리법」을 근거로 하고 있는 것이며, 「집회 및 시위에 관한 법률」과는 별개의 영역임을 감안해야 한다는 의견이 있음.

※ 본 개정안과 유사한 내용을 담고 있는 주민청구개정안에 대한 집행부의 검토의견은 「공유재산 및 물품관리법」을 근거로 서울시가 행정재산(공공용재산)인 서울광장을 관리하고, 일반시민들이 평온하게 이용할 수 있도록 사용절차와 방법 등을 규정한 본 조례의 성격을 감안하여야 하며, 집회는 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 집시법)의 적용을 받는 영역으로 집시법과 본 조례는 그 목적과 기능이 서로 다르고 법적성격이나 체계가 상이하므로 기본권에 관한 집회 진행을 본 조례에 규정하는 것이 법리에 부합되는 것인지 신중히 판단을 요구하고 있음.

- 목적 및 관리에 ‘공익적 행사 및 집회와 시위의 진행’을 추가하는 것은 헌법에 의해 보장되고 있는 기본권 보장의 실현과 당초 광장의 조성목적 및 일반시민의 자유로운 이용을 위한 조례 제정 입법취지 등을 감안한 종합적인 판단이 요구된다 하겠음.

※ 조례의 목적에 공익적 행사 및 집회와 시위의 진행도 추가한 만큼 관리에 있어 이를 보장하는 공간으로 이용될 수 있도록 명시하는 것은 의미가 있으나, 빈번한 집회 및 시위가 보장될 경우, 서울광장에서 시민단체 등 사용욕구가 많은 특정단체의 지속적 사용이나 빈번한 집회 및 시위 등으로 인해 일반시민들의 자유로운 이용이 방해받을 수 있다는 논란이 제기될 수 있을 것임.

2) ‘사용 및 관리’ 위탁운영을 ‘관리’만 개인 및 법인에 위탁(안 제4조)

- 안 제4조에서 위탁범위를 현행 ‘사용 및 관리’에서, ‘관리’에 관한 것만 위탁하도록 개정하고자 하는 것으로 주민의 권리·의무와 직접 관련되는 ‘사용’까지도 위탁하는 것에 대한 논란의 소지가 있을 수 있다는 점을 감안한 개정사항이라 할 것임.
 - ※ 서울시의 책임성 담보를 위하여 사용에 대해서는 위탁할 것이 아니라 서울시가 직접 운영하여야 한다는 의견이 있음.

〈행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정〉

제11조(민간위탁의 기준) ① 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리 사무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음 각 호의 사무를 민간위탁할 수 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무
4. 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무

- 또한, 현행 ‘서울특별시 시설관리공단에게 위탁한다.’로 특정 위탁 법인에 대한 위탁이 강행규정으로 되어 있는 관련규정을 ‘법인 또는 개인에게 위탁할 수 있다.’로 개정하고자 하는 것으로, 현재 서울광장의 잔디관리는 푸른도시국에서 하고 있고, 현재까지 서울특별시 시설관리공단에 위탁운영이 이루어지지 않은 상태에 있을 뿐만 아니라 개인이나 법인 중 시설관리공단보다 적절한 위탁자가 있다고 판단될 경우 집행부의 관리책임하에 위탁자를 선정할 수 있도록 하는 개정사항으로 보다 효율적인 위탁관리를 위하여 바람직하다 할 것임.

3) 광장 사용허가제를 사용신고제로 변경(안 제2조, 안 제5조 ~ 제10조)

- 안 제2조와 제5조부터 제10조까지 현행 ‘사용신청 및 허가제’를 ‘사용신고 및 수리제’로 변경하기 위하여 조의 제목 및 조문의 내용을 개정하고자 하는 사항임.⁵⁾

※ 안 제2조제2항은 ‘신청자’를 ‘신고자’로 하고, 제3호의 ‘사용자’의 정의를 ‘광장사용허가신청을 하여 사용허가통보를 받은 자’에서 ‘광장사용신고를 하여 이 조례에 따라 광장을 사용하는 자’로 개정하고자 하는 것임.

※ 제5조의 개정에 따라 별지 서식 광장사용신청서도 광장사용신고서로 개정

5) 신청, 허가, 신고, 수리의 개념

- 신청: 일반인이 행정청에 대하여 일정한 조치를 취하여 줄 것을 요구하는 의사표시
- 허가: 법령에 의한 일반적인 상대적 금지(허가조건부 금지)를 일정한 요건을 갖춘 경우에 해제하여 일정한 행위를 적법하게 할 수 있게 하는 행정행위.
허가의 경우 허가 요건이 불확정개념(예를 들어 “부득이한 경우”) 또는 이익형량이 요구되는 경우에는 행정청에게 가부(可否)의 판단여지를 인정할 수 있으므로 이 경우 재량행위에 속하게 됨.
- 신고: 일반인이 행정기관에게 일정한 사항에 대하여 알려야 하는 의무가 있는 경우에 그것을 알리는 것.
- 수리: 준법률행위로서 법상 행정청에게 수리의무가 있는 경우에 신고, 신청 등 타인의 행위를 행정청이 적법한 행위로서 받아들이는 행위.
신고, 신청이 형식적인 요건을 결한 경우에 행정청은 보정명령을 내리고 보정하지 않으면 수리를 거부할 수 있는 바, 수리는 신고에 있어 적절한 표기라 할 수 있음.

- 개정안의 사용신고제는 ‘수리를 요하는 신고’이나, 일정요건을 갖춘 경우 수리하도록 하는 만큼 현재 집행부의 자의적인 판단에 따른 허가 보다는 사용의 범위가 더 넓어질 것으로 기대됨.
- 「집회 및 시위에 관한 법률」에서도 집회 및 시위에 있어서는 신고제로 하고 있고, 광장이 현실적으로 집회장소로도 활용되고 있으며, 이것을 제한하는 것도 어렵다는 측면에서 볼 때, 서울광장을 신고제로 운영하는 것이 보다 효율적이라는 의견이 있음.
- 한편, 특정 기간 동안 서울광장의 전부 또는 일부 영역을 배타적, 독점적으로 사용하는 일시적 권한을 부여하여 줄 것을 요청하는 행위는, 서울광장이 행정재산(공공용재산)이므로 「공유재산 및 물품관리법」을 근거(제20조)하여 볼 때 ‘신청’에 해당하고, 그에 따른 결정 역시 ‘허가’ 또는 ‘불허가’로 하는 것이 법리에 부합한다는 의견도 있음.

※ <공유재산 및 물품관리법>

제20조 (사용·수익허가) ① 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다.

제22조 (사용료) ① 지방자치단체의 장은 행정재산 등의 사용·수익을 허가한 때에는 대통령령이 정하는 요율과 산출방법에 의하여 매년 사용료를 징수한다.

- 참고로 제5조 중 사용신고서 제출 기일에 대하여 긴급한 행사의 진행을 위해서 현행 “60일전부터 7일전까지”를 “60일전부터 4일전까지” (주민청구개정안은 60일전부터 2일전까지)로 개정하자는 의견도 있었음.

4) 사용신고 수리 원칙 명확화(안 제6조)

- 안 제6조제1항은 안 제5조에 따른 사용신고가 있는 경우 원칙적으로 수리하도록 하고, 단서 규정에 수리하지 않을 경우(광장의 조성목적 위배 여부, 다른 법령 등에 따라 이용이 제한되는 경우, 시민의 신체·생명 등에 침해할 우려가 있는 것으로 예상되는 경우) 시민위원회의 의견을 들어 불수리할 수 있도록 개정하고자 하는 것임.

※ 부칙에서 「서울특별시 광장운영시민위원회의 설치 및 운영에 관한 조례」의 개정을 통하여 시민위원회의 명칭을 “서울특별시 열린광장운영시민위원회”로 변경.

- 그동안 시장이 광장의 조성목적에 위배되거나 다른 법령 등에 따라 이용이 제한되는 경우 등을 검토한 후 허가여부를 결정하도록 한 현행 규정에 대해 집행부가 선별적이고 자의적으로 허가여부를 판단했다는 비판이 있었던 점을 감안한다면, 사용이 제한되는 경우를 구체화하고 위원회의 의견을 들어 판단할 수 있도록 한 것은 의미가 있다고 할 것임.
- 또한 안 제6조제2항은 우선하여 신고수리 할 수 있는 행사에 ‘집회 신고를 마친 행사’ 및 ‘공익적 행사’를 추가하고자 하는 것으로, 목적규정(안 제1조)에 추가한 내용을 우선 수리될 수 있는 범위에도 함께 명확하게 규정하고자 한다는 점에서 의미가 있다고 할 것임.
- 다만, 허용되는 행사가 늘어나는 만큼 사용일 경합이 증가할 것으로 예상되며 이에 따른 우선순위의 결정에 대한 보다 세부적인 기준 마련도 검토해 볼 수 있을 것임.
- 참고로, 중복신고시 어느 한 행사의 준비를 이유로 다른 행사에 사용하지 못하도록 하는 경우가 발생할 수 있으므로, 다음 행사의 준비 및 진행에 영향을 미치지 않는 범위내에서 사용가능하도록 기준을 보완해야 한다는 의견도 있었음.
- 안 제6조제3항은 성별·장애·정치적이념·종교 등을 이유로 사용 신고자에 대한 차별을 금지하고자 하는 개정안으로, 행정행위에 있어 평등원칙은 규정의 존재 여부에 관계없이 지켜져야 하는 것이므로 법률적·실제적으로는 의미가 없을 수 있다는 의견은 있으나, 헌법상 평등권의 보장을 확고히 하고자 하는 차별금지 규정의 신설은 그 적정성이 인정된다 할 것임.

5) 신고수리 통지 기한 신설(안 제7조)

- 안 제7조제1항은 신고를 접수받은 경우 수리 여부를 48시간 안에 통지하도록 하는 기한을 신설하는 개정안으로, 집행부가 자의적으로 수리 여부 통지를 미루는 것을 방지할 수 있다는 측면에서 의미가 있다고 할 것임.
- 다만, 개정안에 따르면 불수리의 경우 위원회의 의견을 들어 결정 및 통지하여야 하는 바, 신고 접수를 받은 후 48시간 안에 위원회 소집, 신고불수리 여부에 대한 결정 및 통지 등 행정절차 진행상 어려움은 있을 것으로 예상되므로 이에 대한 검토가 요망된다 할 것임.

6) 신고수리 변경 및 취소 사유 구체화(안 제8조, 제9조)

- 현행 광장사용의 허가사항 변경의 사유가 ‘부득이한 사정’으로 되어 있어, 개정안에서는 신고가 수리된 이후 변경사유를 명확히(‘시민의 신체, 생명, 재산 등에 침해할 우려가 있는 것으로 명백히 예상되는 경우’) 하고, 위원회의 의견을 들어 수리내용을 변경하도록 함으로써 집행부의 자의적인 변경을 방지하고자 하는 것으로 의미가 있다 할 것임.
- 또한, 현행 제9조에 규정되어 있는 ‘사용의 취소’의 경우, 사용의 변경과 함께 개정안 제8조에 포함하도록 하고, 안 제9조는 사용 중 신고한 사용목적 이외의 용도로 사용하거나 규칙으로 정하는 사용자의 준수사항을 위반하는 경우에만 정지시킬 수 있도록 개정하고자 하는 것으로 적정한 조문의 정비사항으로 판단됨.
- 참고로 안 제8조와 같이 신고가 수리된 이후 변경 사유 중 시민의 ‘재산’에 침해할 우려가 있는 경우에 대해서는 변경사유에서 삭제하자는 의견도 있음.

7) 사용료 미납부시 수리효력 상실 규정 신설(안 제10조)

- 현행 제10조는 「공유재산 및 물품관리법」 제22조에 따라 사용료를 징수할 수 있도록 규정한 조항임.
- 개정안은 기한(제10조제2항)에 따라 사용료를 납부하지 않을 경우 신고 수리의 효력이 상실되도록 하는 규정을 제5항에 신설하고자 하는 것으로, 신고서에 의한 무분별한 신고를 방지하는 효과가 기대된다는 점에서 볼 때 적절한 개정사항이라 할 것임.
- 참고로, 현행 조례 및 규칙에 따른 서울광장 전체에 대한 시간당 기준 사용료는 13만 2,070원(=총면적 13,207㎡×10원)으로 사용료가 과다하므로, 이에 대해 시민의 부담을 줄여 줄 수 있는 방안(보증금제도 도입 등) 마련이 필요하다는 의견도 있었으며,
- 서울광장의 행사 중 서울시 및 국가와 지방자치단체 등이 주관하는 행사가 연간 65%를 차지하고 있어 실제로 관제행사를 위한 광장이라는 비판이 제기되고 있으므로, 현행 제10조제4항 각호의 행사에 대해서는 사용일을 규제해야 한다는 의견이 있음.

8) 시행규칙 조항 신설(안 제13조)

- 안 제13조는 본 조례의 시행에 관한 필요한 사항은 규칙으로 정하도록 규정을 신설하고자 하는 것으로, 현행 조례에서도 규칙으로 정하도록 하는 제9조제2호(‘규칙으로 정하는 사용자의 준수사항’)와 제10조제1항(‘규칙으로 정하는 사용료’)의 규정 등을 감안할 때, 조례시행에 필요한 사항을 시행규칙으로 정할 수 있도록 하는 규정의 신설은 적절하다고 사료됨.

다. 종합검토

- 본 개정조례안은 서울광장의 사용목적에 ‘공익적 행사’와 ‘집회 및 시위의 진행 등’을 추가하고, 광장의 운영방법을 ‘사용신청 및 허가’에서 ‘사용신고 및 수리’로 변경하고, 시장이 허가사항을 검토 및 허가 하던 것을 광장시민위원회의 의견을 들어 신고를 수리하지 아니할 수 있도록 하는 등의 내용을 주요골자로 하고 있음.
- 한편, 현재 서울광장이외의 다른 광장 조례(광화문광장, 청계천광장, 세운초록띠광장)의 경우 신청 및 허가제로 운영되고 있는 바, 향후 광장관련 4개 조례의 통합 제정이나 다른 광장조례의 개정도 검토 하자는 의견이 있음.
- 서울광장의 운영을 신고제로 할 것인지, 또는 허가제로 할 것인지에 대한 결정 등 조례의 개정여부는, 광장의 조성 목적과 배경, 사용관행 및 실태와 함께, 집회나 행사 등을 위한 특정단체나 시민의 광장 사용 욕구 및 여유로운 휴식과 보행공간 등을 원하는 일반시민의 이용욕구 등 다양한 욕구를 수용함은 물론, 다양하고 상충된 법리적 견해와 시민 여론조사결과 등을 종합적으로 고려하여 어떤 제도가 서울시민을 위한 광장운영방안이 될 것인지에 대한 신중한 판단이 요망된다 할 것임.

4. 질의 및 답변요지

(진두생 위원) 본 개정조례안이 「공유재산 및 물품 관리법」 상 위배되는 것이 없는가?

(행정국장) 「공유재산 및 물품 관리법」에서 행정재산은 허가제로 하도록 하고 있어 법의 위배소지가 있음.

(김정중 의원) 「집시법」 상에서 보면 집회 및 시위는 신고하도록 하고 있는데 「공유재산 및 물품 관리법」만을 이유로 허가제로 해야 하는가?

(행정국장) 본 조례는 「공유재산 및 물품 관리법」에 근거하고 있으며 「집시법」과는 다른 영역임을 감안하여 주었으면 함.

(이종필 의원) 서울의 중심지에 연일 집회가 열리는 것도 문제가 있다 할 것이며, 특정단체나 시민만이 사용하는 사항만 고려할 것이 아니라 일반시민도 휴식처로서 이용할 수 있는 방안을 고려해보아야 하지 않는가?

(행정국장) 고려할 필요가 있음.

(김광수 의원) 현행 조례는 광장을 대부분 관제행사로 사용하면서 헌법이 보장하는 집회를 자유롭게 보장하지 못하고 있지 않나? 그에 대해 개정하는 것임을 감안해야 하지 않나?

(행정국장) 「집시법」에서 보장하는 집회에 대해서 그대로 인정하고 있으며 본 조례의 규정에 의해 판단을 하는 것은 아님.

(백금산 의원) 서울광장은 시장의 것이 아닌 시민의 것임. 시민의 재산인 서울광장을 시민이 사용하고자 하는데 사용 불허에 대해 대통령과 시장의 정치적 고려가 없었다고 말할 수 있는가? 집회도 문화로 정착되어 가는 과정임을 감안하여 본 개정조례안을 긍정적으로 바라 볼 필요가 있음.

(최호정 의원) 허가받지 않고 신고만으로 사용할 수 있는 공유재산이 있는가? 집시법에 의하여 신고된 집회에 대해서는 허가를 하도록 조례를 개정하는 방안에 대해서는 어떻게 생각하는지?

(행정국장) 신고만으로 사용할 수 있는 공유재산은 없음. 고려해 볼 수 있을 것임.

5. 토론 요지 : 없 음

6. 심 사 결 과 : 원안가결
(재석위원 10명, 찬성: 7명, 반대 3명)

7. 소수의견의 요지

- 서울광장 사용은 본 조례의 근거규정에 따라 「공유재산 및 물품 관리법」에 따라 허가제로 운영하는 것이 바람직하다 할 것임.

8. 기타 필요한 사항 : 없 음

서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례 일부개정조례안

서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제1조 중 “문화활동 등”을 “문화활동, 공익적 행사 및 집회와 시위의 진행 등”으로 한다.

제2조제2호중 “신청자”를 “신고자”로 하고, 같은 조 제3호 중 “허가 신청을 하여 사용허가 통보를 받은”을 “신고를 하여 이 조례에 따라 광장을 사용하는”으로 한다.

제3조를 다음과 같이 한다.

제3조(관리) ① 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 시민이 자유롭게 보행할 수 있도록 광장환경을 조성하여야 한다.

② 시장은 시민의 건전한 여가선용과 문화활동, 공익적 행사 및 집회와 시위의 진행 등을 위한 공간으로 사용할 수 있도록 광장을 관리하여야 한다.

제4조제1항 중 “사용 및 관리”를 “관리”로 하고, “서울특별시 시설관리공단에게 위탁한다.”를 “법인 또는 개인에게 위탁할 수 있다.”로 한다.

제5조의 제목 “(사용허가 신청)”을 “(사용신고)”로 하고, 본문 중 “신청자”를 “신고자”로 하며, “광장사용허가신청서”를 “광장사용신고서”로 한다.

제6조, 제7조, 제8조를 각각 다음과 같이 한다.

제6조(사용신고 수리) ① 시장은 제5조의 사용신고가 있는 경우에는 원칙적으로 수리하여야 한다. 다만, 광장의 조성목적에 위배되거나 다른 법령 등에 따라 이용이 제한되는 경우, 시민의 신체·생명 등에 침해를 가할 우려가 있는 것으로 예상되는 경우에는 「서울특별시 열린광장운영시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례」에 따른 서울특별시 열린광장운영시민위원회(이하 “위원회”라 한다)의 의견을 들어 신고를 수리하지 아니할 수 있다.

② 제1항에 따라 사용신고를 수리할 때에 사용일이 중복된 경우에는 신고순위에 따라 수리하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 행사를 우선하여 수리할 수 있다.

1. 공익을 목적으로 국가 또는 지방자치단체가 주관하는 행사
2. 「집회 및 시위에 관한 법률」에 따른 집회신고를 마친 행사
3. 공연과 전시회 등 문화, 예술행사
4. 어린이 및 청소년 관련 행사
5. 그 밖에 ‘공익적 행사’로서 위원회에서 결정한 행사

③ 시장은 서울광장 사용신고자의 성별·장애·정치적 이념·종교 등을 이유로 광장 사용에 차별을 두어서는 안 된다.

제7조(사용신고에 대한 통지) ① 시장은 광장사용신고를 접수받은

경우 48시간안에 신고수리여부를 통지하여야 하며, 신고자는 수리 사항 조건을 준수하여야 한다.

② 사용신고를 수리하지 아니할 경우에는 신고자에게 그 사유를 명시하여야 한다.

제8조(신고수리내용 변경 및 취소) 시장은 제7조에 따라 광장사용신고가 수리된 이후 시민의 신체, 생명, 재산 등에 침해할 우려가 있는 것으로 명백히 예상되는 경우 등 부득이한 사정이 발생하는 경우에는 위원회의 의견을 들어 신고수리의 내용을 변경 또는 취소할 수 있다. 이 경우 시장은 사용자에게 미리 통지하여야 한다.

제9조의 제목“(사용허가의 취소·정지)”를“(사용의 정지)”로 하고, 본문 중 “광장사용허가를 취소하거나 사용정지 등 필요한 조치를 취할 수 있다.”를 “사용자의 광장사용을 정지하게 할 수 있다.”로 한다.

제10조제2항 중 “사용허가”를 “사용신고수리”로 하고, “사용허가사항이”를 “사용신고수리가”로 하며, 같은 조 제3항 중 “신청자”를 “신고자”로 하고, 현행 제5항을 제6항으로 하며, 제5항을 다음과 같이 신설한다.

⑤ 사용자가 제2항의 기한까지 사용료를 납부하지 아니하는 경우 사용신고 수리의 효력이 상실된다.

제13조를 다음과 같이 신설한다.

제13조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

[별지서식] 중 “사용허가신청서”를 “사용신고서”로 하며, “사용허가를 신청합니다.”를 “사용을 신고합니다.”로 하고, “신청자”를 “신고자”로 한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(다른 조례의 개정) 『서울특별시 광장운영시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례』 중 일부를 다음과 같이 개정한다.

제명 “서울특별시 광장운영시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례”를 “서울특별시 열린광장운영시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례”로 한다.

제1조 중 “서울특별시 광장운영시민위원회”를 “서울특별시 열린광장운영시민위원회”로 한다.

제3조 본문 중 “서울특별시 광장운영시민위원회”를 “서울특별시 열린광장운영시민위원회”로 한다.

신 · 구조문 대비표

현행	개정안
<p>제1조(목적) 이 조례는 시민의 건전한 여가선용과 <u>문화활동</u> 등을 위한 서울광장의 사용 및 관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>	<p>제1조(목적) 이 조례는 시민의 건전한 여가선용과 <u>문화활동, 공익적 행사 및 집회와 시위의 진행</u> 등을 위한 서울광장의 사용 및 관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>
<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “사용”이란 서울광장(이하 “광장”이라 한다)의 일부 또는 전부를 이용함으로써 불특정 다수 시민의 자유로운 광장 이용을 제한하는 행위를 말한다. 2. “<u>신청자</u>”란 자신의 명의로 책임하에 광장을 사용하고자 하는 자 또는 단체를 말한다. 3. “사용자”란 <u>광장사용허가신청을 하여 사용자 통보를 받은 자 또는 단체</u>를 말한다. 	<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “사용”이란 서울광장(이하 “광장”이라 한다)의 일부 또는 전부를 이용함으로써 불특정 다수 시민의 자유로운 광장 이용을 제한하는 행위를 말한다. 2. “<u>신고자</u>”란 자신의 명의로 책임하에 광장을 사용하고자 하는 자 또는 단체를 말한다. 3. “사용자”란 <u>광장사용신고를 하여 이 조례에 따라 광장을 사용하는 자 또는 단체</u>를 말한다.
<p>제3조(관리) 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)은 시민이 자유롭게 보행할 수 있도록 광장환경을 조성하고, <u>시민의 건전한 여가선용과 문화활동 등을 지원하는 공간으로 이용될 수 있도록 광장을 관리하여야 한다.</u></p>	<p>제3조(관리) ① 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)은 시민이 자유롭게 보행할 수 있도록 광장환경을 조성하여야 한다.</p> <p>② 시장은 <u>시민의 건전한 여가선용과 문화활동, 공익적 행사 및 집회와 시위의 진행 등을 위한 공간으로 사용할 수 있도록 광장을 관리하여야 한다.</u></p>

제4조(위탁운영) ① 시장은 광장의 사용 및 관리에 관한 사무의 전부 또는 일부를 서울특별시 시설관리공단에게 위탁한다.

② (생략)

제5조(사용허가 신청) 광장을 사용하고 자 하는 자는 사용목적과 일시, 신청자의 성명과 주소, 사용예정인원 등을 기재한 별지 서식의 광장사용허가신청서를 사용하고자 하는 날(이하 “사용일”이라 한다)의 60일전부터 7일전에 시장에게 제출하여야 한다.

제6조(사용허가 및 사용제한) ① 시장은 제5조의 신청이 있는 경우에는 다음 각 호 사항을 검토한 후 허가여부를 결정하여야 한다.

1. 광장의 조성목적에 위배되는지 여부

2. 다른 법령 등에 따라 이용이 제한되는 경우

② 제1항에 따라 사용을 허가하는 때에 사용일이 중복된 경우에는 신청순위에 따라 허가하되, 다음 각 호의 어느 하

제4조(위탁운영) ① 시장은 광장의 관리에 관한 사무의 전부 또는 일부를 법인 또는 개인에게 위탁할 수 있다.

② (현행과 같음)

제5조(사용신고) 광장을 사용하고자 하는 자는 사용목적과 일시, 신고자의 성명과 주소, 사용예정인원 등을 기재한 별지 서식의 광장사용신고서를 사용하고자 하는 날(이하 “사용일”이라 한다)의 60일전부터 7일전까지 시장에게 제출하여야 한다.

제6조(사용신고 수리) ① 시장은 제5조의 사용신고가 있는 경우에는 원칙적으로 수리하여야 한다. 다만, 광장의 조성목적에 위배되거나 다른 법령 등에 따라 이용이 제한되는 경우, 시민의 신체·생명 등에 침해할 우려가 있는 것으로 예상되는 경우에는 「서울특별시 열린광장운영시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례」에 따른 서울특별시 열린광장운영시민위원회(이하 “위원회”라 한다)의 의견을 들어 신고를 수리하지 아니할 수 있다.

② 제1항에 따라 사용신고를 수리할 때에 사용일이 중복된 경우에는 신고순위에 따라 수리하되, 다음 각 호의 어느

<p>나에 해당되는 행사를 우선하여 허가할 수 있다.</p>	<p>하나에 해당되는 행사를 우선하여 수리할 수 있다.</p>
<p>1. 공익을 목적으로 국가 또는 지방자치단체가 주관하는 행사</p>	<p>1. 공익을 목적으로 국가 또는 지방자치단체가 주관하는 행사</p>
<p style="text-align: right;">〈신 설〉</p>	<p>2. 「집회 및 시위에 관한 법률」에 따른 집회신고를 마친 행사</p>
<p>2. 공연과 전시회 등 문화, 예술행사</p>	<p>3. 공연과 전시회 등 문화, 예술행사</p>
<p>3. 어린이 및 청소년 관련 행사</p>	<p>4. 어린이 및 청소년 관련 행사</p>
<p style="text-align: right;">〈신 설〉</p>	<p>5. 그 밖에 ‘공익적 행사’로서 위원회에서 결정한 행사</p>
<p style="text-align: right;">〈신 설〉</p>	<p>③ 시장은 서울광장 사용신고자의 성별·장애·정치적 이념·종교 등을 이유로 광장 사용에 차별을 두어서는 안 된다.</p>
<p>제7조(사용허가 등 통지) ① 시장은 광장사용허가신청에 대한 사용허가사항을 신청자에게 통지하고, 신청자는 사용허가 조건을 준수하여야 한다.</p>	<p>제7조(사용신고에 대한 통지) ① 시장은 광장사용신고를 접수받은 경우 48시간안에 신고수리여부를 통지하여야 하며, 신고자는 수리사항 조건을 준수하여야 한다.</p>
<p>② 사용허가를 하지 아니할 경우에는 신청자에게 그 사유를 명시하여야 한다.</p>	<p>② 사용신고를 수리하지 아니할 경우에는 신고자에게 그 사유를 명시하여야 한다.</p>
<p>제8조(허가사항 변경) 시장은 제7조에 따라 광장사용이 허가된 이후 부득이한 사정이 발생하는 경우에는 허가사항을 변경할 수 있다. 이 경우 시장은 사용자에게 미리 통지하여야 한다.</p>	<p>제8조(신고수리내용 변경 및 취소) 시장은 제7조에 따라 광장사용신고가 수리된 이후 시민의 신체, 생명, 재산 등에 침해할 우려가 있는 것으로 명백히 예상되는 경우 등 부득이한 사정이 발생하는 경우에는 위원회의 의견을 들어 신고수리의 내용을 변경 또</p>

제9조(사용허가의 취소·정지) 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 광장사용허가를 취소하거나 사용정지 등 필요한 조치를 취할 수 있다.

1. 사용목적 이외의 용도로 사용하는 경우
2. 규칙으로 정하는 사용자의 준수사항을 위반하는 경우

제10조(사용료 징수 및 면제) ① 시장은 사용자에 대하여 별표의 범위 내에서 규칙으로 정하는 사용료를 징수하여야 한다.

② 사용자는 사용허가 통지를 받은 날부터 5일 이내에 제1항에 따른 사용료를 납부하여야 한다. 다만, 사용허가사항이 사용일부터 4일 이내에 통지된 경우에는 사용일 전일까지 납부하여야 한다.

③ 사용일이 경과한 후에 미사용에 대한 사용료는 이를 반환하지 아니한다. 다만, 신청자의 귀책사유 없이 사용일에 광장을 사용하지 못한 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 시장은 제1항에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사용료를 면제할 수 있다.

는 취소할 수 있다. 이 경우 시장은 사용자에 미리 통지하여야 한다.

제9조(사용의 정지) 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 사용자의 광장사용을 정지하게 할 수 있다.

1. 사용목적 이외의 용도로 사용하는 경우
2. 규칙으로 정하는 사용자의 준수사항을 위반하는 경우

제10조(사용료 징수 및 면제) ① 시장은 사용자에 대하여 별표의 범위 내에서 규칙으로 정하는 사용료를 징수하여야 한다.

② 사용자는 사용신고수리 통지를 받은 날부터 5일 이내에 제1항에 따른 사용료를 납부하여야 한다. 다만, 사용신고수리가 사용일부터 4일 이내에 통지된 경우에는 사용일 전일까지 납부하여야 한다.

③ 사용일이 경과한 후에 미사용에 대한 사용료는 이를 반환하지 아니한다. 다만, 신고자의 귀책사유 없이 사용일에 광장을 사용하지 못한 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 시장은 제1항에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사용료를 면제할 수 있다.

<p>1. 국가 또는 지방자치단체가 주관하는 경우</p> <p>2. 문화·예술 진흥 등 기타 공익목적을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 경우</p>	<p>1. 국가 또는 지방자치단체가 주관하는 경우</p> <p>2. 문화·예술 진흥 등 기타 공익목적을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 경우</p>
<p style="text-align: center;">〈신 설〉</p> <p>⑤ 이 조례에서 정하지 아니한 사용료 징수 및 이의신청절차 등에 관하여는 「지방자치법」 제140조에 따른다.</p>	<p style="text-align: center;">⑤ 사용자 제2항의 기한까지 사용료를 납부하지 아니하는 경우 사용신고수리의 효력이 상실된다.</p> <p>⑥ 이 조례에서 정하지 아니한 사용료 징수 및 이의신청절차 등에 관하여는 「지방자치법」 제140조에 따른다.</p>
<p>제11조(원상회복 등) ① ~ ② (생략)</p>	<p>제11조(원상회복 등) (현행과 같음)</p>
<p>제12조(준용) (생략)</p>	<p>제12조(준용) (현행과 같음)</p>
<p style="text-align: center;">〈신 설〉</p>	<p style="text-align: center;">제13조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.</p>

[별지서식]

서울광장 <u>사용허가신청서</u>				
행사명칭				
사용목적				
사용일시		년 월 일() 시 분 ~ 시 분 (시간 분)		
주최자	주소	전화번호 (핸드폰) FAX	()	
	성명 (단체명)	생년월일		
		직업		
주최단체의 대표자	주소	전화번호 (핸드폰)	()	
	성명 (단체명)	생년월일		
		직업		
연락 책임	주소	전화번호 (핸드폰)	()	
	성명 (단체명)	생년월일		
		직업		
사용인원		사용면적	m ²	
행사내용				
<p>「서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례」 제5 조에 따라 위와 같이 <u>사용허가를 신청합니다.</u> 년 월 일</p> <p style="text-align: center;">신청자 (서명 또는 인)</p> <p>서울특별시시장 귀하</p>				
<p>☞ 구비서류 1. 행사계획서(사용장비, 시간계획 등 구체적으로 정확하게 기재) 2. 사용 위치도(현장답사 후 평면도 표시) 3. 시설물설치내역 및 원상복구계획서(무대, 천막, 현수막, 의자 등 가시설물 설치시)</p>				

[별지서식]

서울광장 <u>사용신고서</u>				
행사명칭				
사용목적				
사용일시		년 월 일() 시 분 ~ 시 분 (시간 분)		
주최자	주소	전화번호 (핸드폰) FAX	()	
	성명 (단체명)	생년월일		
		직업		
주최단체의 대표자	주소	전화번호 (핸드폰)	()	
	성명 (단체명)	생년월일		
		직업		
연락 책임	주소	전화번호 (핸드폰)	()	
	성명 (단체명)	생년월일		
		직업		
사용인원		사용면적	m ²	
행사내용				
<p>「서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례」 제5 조에 따라 위와 같이 <u>사용을 신고합니다.</u> 년 월 일</p> <p style="text-align: center;">신고자 (서명 또는 인)</p> <p>서울특별시시장 귀하</p>				
<p>☞ 구비서류 1. 행사계획서(사용장비, 시간계획 등 구체적으로 정확하게 기재) 2. 사용 위치도(현장답사 후 평면도 표시) 3. 시설물설치내역 및 원상복구계획서(무대, 천막, 현수막, 의자 등 가시설물 설치시)</p>				