

제261회 영등포구의회 2025년도 제1차 정례회

「서울특별시 영등포구 지하안전관리에 관한
조례안」

검토보고서

【자인영 의원 대표발의】



2025. 6. 13.

사회건설위원회
전문위원

「서울특별시 영등포구 지하안전관리에 관한

조례안」

검토보고서

1. 경과

의안 제548호로 2025년 5월 30일 차인영 의원 외 3명으로부터
발의되어 2025년 6월 9일 우리 위원회에 회부됨.

2. 제안이유

서울특별시 영등포구 내 지하를 안전하게 개발하고, 지반침하로
인한 위해를 방지하기 위해, 지하안전관리체계에 관한 조례를
제정함으로써 관내 안전한 환경을 구축하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 조례 목적 및 정의에 관한 사항(안 제1조~제2조)
- 나. 구청장의 책무에 관한 사항(안 제3조)
- 다. 예방 및 계획에 관한 사항(안 제4조)
- 라. 평가 요청 및 주민 공개 사항(안 제5조)
- 마. 위원회 설치 및 관리에 관한 사항(안 제6조~제11조)
- 바. 공동 조사 및 긴급조치에 관한 사항(안 제 12조~15조)

4. 참고사항

- 가. 관계법령: 「지하안전관리에 관한 특별법」
- 나. 예산조치: 필요시 반영
- 다. 입법예고(2025. 6. 3.~2025. 6. 10.) 결과: 의견 없음

5. 검토의견

□ 제정 배경 및 취지

- 본 조례안의 상위법인 「지하안전관리에 관한 특별법」 (이하 “법”이라 한다)은 2014년 석촌동 지하차도 지반침하 사고 등 지반침하(싱크홀)가 잇달아 발생하여 인적·물적 피해가 증가함에 따라 지반침하 예방을 위한 체계적인 지하안전관리를 위하여 제정(2016. 1. 7. 시행 2018. 1. 1.)되었음.
 - 법이 시행된지 7년이 경과하였으나, 최근에도 서울 강동구 명일동, 경기 광명시 신안산선 공사현장 등에서 대형 지반침하 사고로 인명·재산피해가 발생함에 따라, 지하안전관리 강화의 필요성이 대두되고 있음.
- 한편, 영등포구는 ▲¹⁾신안산선 정차역 ▲²⁾여의도의 잣은 지반침하 발생 ▲³⁾높은 비율의 노후화된 하수관 등으로 인한 지반침하 발생 여지가 높아 구민들의 불안감이 커지고 있는 실정임.

1) 여의도역, 영등포역, 도림사거리역, 신풍역, 대림사거리역

2) 2019년 12월 공사장 근로자 사망, 2021년 OO아파트에서 5차례 이상 싱크홀 발생, 2023년 4m 싱크홀 발생 등

3) 30년 이상 하수관 비율 63.6%, 50년 이상 하수관 비율 45.7% (각각의 비율이 서울시 자치구 4위에 해당)

- 이에 따라 영등포구의 지반침하로 인한 위해(危害)를 사전에 방지하고 지하안전평가의 결과를 투명하게 공개할 수 있는 제도적 근거를 마련하는 등 구민들의 생명과 재산을 보호하고자 발의된 안건임.

□ 주요 내용으로

- 안 제2조(정의)제1호부터 제5호까지는 상위법인 「지하안전관리에 관한 특별법」(이하 “법”이라 한다)의 정의와 같으며, 제6호 및 제7호는 「지하안전관리 업무지침」에 따랐고, 상위법령에 규정되지 않은 제8호는 따로 정의하여 용어에 대한 해석을 명확히 함.
- 안 제3조(책무)는 법 제3조에서 지방자치단체에게 시책 수립·시행할 의무를 부여함에 따라 적절히 규정함.

지하안전관리에 관한 특별법

제3조(국가 등의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 지반침하 예방 및 지하안전관리에 관한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다.

- 안 제4조(지하안전관리계획의 수립 등)은 법 제8조에서 구청장에게 관리계획 수립 의무를 부여함에 따라 규정한 사항으로, ▲지하시설물에 대한 실태점검에 관한 사항 ▲ 지반침하 중점관리시설 및 지역의 지정·해제 및 안전관리에 관한 사항 등을 관리계획에 포함되도록 하여 지하안전관리의 실효성을 강화함.

○ 안 제5조(지하안전평가 결과 요청 및 구민 공개)는 구민의 알권리를 보장하고, 행정의 투명성 및 신뢰성을 제고하기 위하여 관계기관에 지하안전평가의 결과의 요청 및 해당 평가 결과를 구민에게 공개할 수 있도록 규정하였으며, 필요시 해당 평가 결과를 전문가에게 자문받을 수 있도록 하여 평가결과의 신뢰성을 제고하고자 함.

- 한편, '지하안전평가' 자료를 공개할 경우, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 4)제4조(적용범위)에 따라 5)제9조(비공개 대상 정보) 등이 적용되므로 별다른 문제는 없는 것으로 판단됨.

○ 안 제6조부터 안 제11조까지는 지하안전위원회의 설치, 구성 등에 관한 내용을 규정한 것이며, 설치 근거는 법 제12조에 따르며, 상위법에서 규정한 범위에서 적절히 규정함.

○ 안 제12조(지하시설물 및 주변 지반에 대한 현장조사 등)는 법 제34조에 따라 구청장은 지하시설물 및 주변 지반에 대하여 연 1회 이상 안전관리 실태를 점검하여야 하며,

- 같은 조 제2항에 따라 실태점검의 효율성을 높이기 위하여 현장조사를 실시할 수 있으며,

- 같은 조 제4항에 따라 지반침하의 우려가 있다고 판단

4) 제4조(적용 범위) ① 정보의 공개에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

5) 제9조(비공개 대상 정보) ① 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다.

되는 경우 관련 소유자·점유자에게 안전에 필요한 조치를 취하도록 의무가 부여됨에 따라, 별다른 문제점은 없을 것으로 판단됨.

- 또한, 구민의 알권리를 위해 필요한 경우 현장조사 결과를 일반에게 공개할 수 있도록 규정한 것은 행정의 신뢰성을 제고할 수 있을 것으로 사료됨.

지하안전관리에 관한 특별법

- 제34조(지하시설물 및 주변 지반에 대한 안전점검 등) ① 지하시설물관리자는 소관 지하시설물 및 주변 지반에 대하여 안전관리규정에 따른 안전점검을 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 실시하고 그 결과를 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.
- ② 시장·군수·구청장은 관할 구역에 있는 지하시설물 및 주변 지반에 대하여 연 1회 이상 안전관리 실태를 점검하여야 한다. 다만, 제1항에 따라 통보받은 안전점검 결과를 검토하여 지반침하의 우려가 없다고 판단하는 경우에는 이를 생략할 수 있다.
- ③ 시장·군수·구청장은 제2항에 따른 안전관리 실태점검의 효율성을 높이기 위하여 필요한 경우 관계 기관 및 전문가와 협동하여 현장조사를 실시할 수 있다.
- ④ 시장·군수·구청장은 제2항에 따른 안전관리 실태점검 결과 지반침하의 우려가 있다고 판단되는 경우에는 이를 해당 지하시설물관리자 및 해당 토지의 소유자·점유자에게 통보하여 안전에 필요한 조치를 취하도록 하여야 하며, 해당 지하시설물관리자에게 제35조제1항에 따른 지반침하위험도평가의 실시를 명할 수 있다.

- 안 제13조(지하개발 사업에 의한 지반침하 또는 공동 발생 예방 등) 및 안 제14조(지하개발 중 사고예방을 위한 긴급조치)는 법 제3조제2항 및 제22조의2제3항에 따라 지하개발사업자는 '지하개발로 인한 지반침하를 예방하고 지하안전을 확보하기 위하여 필요한 조치' 의무가 있음에 따라, 해당 규정을 근거로 구민의 생명과 재산의 안전을 확보하기 위하여 사고발생을 적극적으로 예방하고자 규정한 것으로 사료됨.
- 다만, '공사중지'는 「지방자치법」 제28조제1항⁶⁾에 따른

6) 제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

‘권리 제한 또는 의무 부과’에 관한 사항으로 법 제22조의2 제1항에 따른 ‘보수·보강 등의 안전조치 명령’ 선행 조치 후 이행하지 않을 경우, 같은 조 제3항에 따라 공사중지 명령을 할 수 있을 것임.

지하안전관리에 관한 특별법

제3조(국가 등의 책무) ② 지하개발사업자 및 지하시설물관리자는 지하개발 또는 지하시설물 이용으로 인한 지반침하를 예방하고 지하안전을 확보하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

- 제22조의2(지하개발 사업에 의한 지반침하 사고예방을 위한 긴급안전조치 등)** ① 국토교통부장관 및 승인기관의 장은 지하개발 사업으로 인하여 지반침하가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지하개발사업자에게 주변 지반에 대한 보수·보강 등의 안전조치를 명령 할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 안전조치명령을 받은 지하개발사업자는 이를 이행하고 그 결과를 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관(승인기관의 장으로부터 안전조치명령을 받은 경우에는 승인기관의 장을 말한다)에게 알려야 한다.
- ③ 국토교통부장관 및 승인기관의 장은 지하개발사업자가 제1항에 따른 안전조치명령을 이행하지 아니하는 경우 해당 사업의 전부 또는 일부에 대하여 공사중지를 명령할 수 있다.

○ 안 제15조(공동조사 대행 등)은 법 제34조제1항에 따라 지하시설물관리자는 지하시설물 및 주변 지반에 대한 안전점검 일환으로 지표하부에 공동의 존재여부를 조사할 의무가 부여되어 있는바,

- 시설물관리자 각 기관별로 시행했던 공동조사를 영등포구가 통합하여 수행할 수 있도록 하여 조사체계의 일관성을 확보하고, 기관 간 중복조사로 인한 비용 낭비를 줄이며, 조사결과의 신뢰성과 행정 효율성을 동시에 높일 수 있을 것으로 판단됨.

□ 검토결과

○ 본 조례안은 상기 제정 배경에서 서술한 바와 같이 영등포구는

지반침하 발생 가능성이 높음에 따라 ▲지하안전관리계획 수립
▲지하시설물 등 현장조사 ▲사고 예방을 위한 긴급조치
▲지하안전평가에 대한 구민 공개 등을 규정함으로써 지하
안전관리 체계를 제도적으로 강화하고자 발의된 안건임.
이를 통해 지반침하로 인한 사고를 적극적으로 예방하고,
구민의 알권리를 보장하기 위한 제도적 근거를 명시하고자
한 것으로, 조례 제정의 취지가 타당다고 판단됨.

참고 자료

1

지하안전관리에 관한 특별법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “지하”란 개발 · 이용 · 관리의 대상이 되는 지표면 아래를 말한다.
2. “지반침하”란 지하개발 또는 지하시설물의 이용 · 관리 중에 주변 지반이 내려앉는 현상을 말한다.
3. “지하개발”이란 지반형태를 변형시키는 굴착, 매설, 양수(揚水) 등의 행위를 말한다.
4. “지하시설물”이란 상수도, 하수도, 전력시설물, 전기통신설비, 가스공급시설, 공동구, 지하차도, 지하철 등 지하를 개발 · 이용하는 시설물로서 대통령령으로 정하는 시설물을 말한다.
5. “지하안전평가”란 지하안전에 영향을 미치는 사업의 실시계획 · 시행계획 등의 허가 · 인가 · 승인 · 면허 · 결정 또는 수리 등(이하 “승인등”이라 한다)을 할 때에 해당 사업이 지하안전에 미치는 영향을 미리 조사 · 예측 · 평가하여 지반침하를 예방하거나 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 말한다.
6. “소규모 지하안전평가”란 지하안전평가 대상사업에 해당하지 아니하는 소규모 사업에 대하여 실시하는 지하안전평가를 말한다.
7. “지하개발사업자”란 지하를 안전하게 개발 · 이용 · 관리하기 위하여 지하안전평가 또는 소규모 지하안전평가 대상사업을 시행하는 자를 말한다.
8. “지하시설물관리자”란 관계 법령에 따라 지하시설물의 관리자로 규정된 자나 해당 지하시설물의 소유자를 말한다. 이 경우 해당 지하시설물의 소유자와의 관리계약 등에 따라 지하시설물의 관리책임을 진 자는 지하시설물관리자로 본다.
9. “승인기관의 장”이란 지하안전평가 또는 소규모 지하안전평가 대상사업에 대하여 승인등을 하는 기관의장을 말한다.
10. “지반침하위험도평가”란 지반침하와 관련하여 구조적 · 지리적 여건, 지반침하 위험요인 및 피해예상 규모, 지반침하 발생 이력 등을 분석하기 위하여 경험과 기술을 갖춘 자가 탐사장비 등으로 검사를 실시하고 정량(定量) · 정성

(定性)적으로 위험도를 분석·예측하는 것을 말한다.

11. “지하정보”란 「국가공간정보 기본법」 제2조제1호에 따른 공간정보 중 지반특성, 지하시설물의 위치 등 지하에 관한 정보로서 대통령령으로 정하는 정보를 말한다.

12. “지하공간통합지도”란 지하를 개발·이용·관리하기 위하여 필요한 지하정보를 통합한 지도를 말한다.

13. “지하정보관리기관”이란 「국가공간정보 기본법」 제2조제4호에 따른 관리기관으로서 지하정보를 생산하거나 관리하는 기관을 말한다.

제3조(국가 등의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 지반침하 예방 및 지하안전관리에 관한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 지하개발사업자 및 지하시설물관리자는 지하개발 또는 지하시설물 이용으로 인한 지반침하를 예방하고 지하안전을 확보하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

③ 국민은 국가와 지방자치단체의 지반침하 예방 및 지하안전관리를 위한 활동에 적극 협조하여야 하며, 자기가 소유하거나 이용하는 지하시설물로부터 지반침하가 발생하지 아니하도록 노력하여야 한다.

제8조(시·군·구 지하안전관리계획의 수립 등) ① 시장·군수·구청장은 관할 지역의 지반침하 예방을 위하여 시·도 관리계획에 따라 지하안전관리에 관한 계획(이하 “시·군·구 관리계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 이 경우 제12조제1항에 따른 시·군·구 지하안전위원회가 설치되어 있는 경우에는 해당 위원회의 심의를 거쳐 시·군·구 관리계획을 수립(변경하는 경우를 포함한다)하여야 한다.

② 시장·군수·구청장은 시·군·구 관리계획을 수립할 때에는 제10조제1항 및 제2항에 따른 건설공사의 안전관리계획과 지하시설물 및 주변 지반에 대한 안전점검 및 유지관리규정의 내용을 고려하여야 한다.

③ 시장·군수·구청장은 시·군·구 관리계획을 수립하거나 변경한 경우에는 이를 시·도지사, 지하개발사업자 및 지하시설물관리자에게 통보하여야 한다.

제12조(지방지하안전위원회) ① 지방자치단체의 지하안전관리계획 등을 심의하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)에 각각 시·도 지하안전위

원회와 시·군·구 지하안전위원회를 둘 수 있다.

② 지방지하안전위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제22조의2(지하개발 사업에 의한 지반침하 사고예방을 위한 긴급안전조치 등)

① 국토교통부장관 및 승인기관의 장은 지하개발 사업으로 인하여 지반침하가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지하개발사업자에게 주변 지반에 대한 보수·보강 등의 안전조치를 명령할 수 있다.

② 제1항에 따른 안전조치명령을 받은 지하개발사업자는 이를 이행하고 그 결과를 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관(승인기관의 장으로부터 안전조치명령을 받은 경우에는 승인기관의 장을 말한다)에게 알려야 한다.

③ 국토교통부장관 및 승인기관의 장은 지하개발사업자가 제1항에 따른 안전조치명령을 이행하지 아니하는 경우 해당 사업의 전부 또는 일부에 대하여 공사중지를 명령할 수 있다.

제34조(지하시설물 및 주변 지반에 대한 안전점검 등)

① 지하시설물관리자는 소관 지하시설물 및 주변 지반에 대하여 안전관리규정에 따른 안전점검을 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 실시하고 그 결과를 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.

② 시장·군수·구청장은 관할 구역에 있는 지하시설물 및 주변 지반에 대하여 연 1회 이상 안전관리 실태를 점검하여야 한다. 다만, 제1항에 따라 통보 받은 안전점검 결과를 검토하여 지반침하의 우려가 없다고 판단하는 경우에는 이를 생략할 수 있다.

③ 시장·군수·구청장은 제2항에 따른 안전관리 실태점검의 효율성을 높이기 위하여 필요한 경우 관계 기관 및 전문가와 협동하여 현장조사를 실시할 수 있다.

④ 시장·군수·구청장은 제2항에 따른 안전관리 실태점검 결과 지반침하의 우려가 있다고 판단되는 경우에는 이를 해당 지하시설물관리자 및 해당 토지의 소유자·점유자에게 통보하여 안전에 필요한 조치를 취하도록 하여야 하며, 해당 지하시설물관리자에게 제35조제1항에 따른 지반침하위험도평가의 실시를 명할 수 있다.

- ⑤ 관계 중앙행정기관의 장은 소관 지하시설물 및 주변 지반에 대하여, 시·도지사는 관할 구역에 있는 지하시설물 및 주변 지반에 대한 안전관리 현황을 파악하기 위하여 현장조사를 할 수 있다.
- ⑥ 국토교통부장관은 지반침하가 발생할 우려가 있는 지역의 지하시설물 및 주변 지반에 대한 안전관리 현황을 파악하기 위하여 현장조사를 할 수 있다.

2 지하안전관리 업무지침

제2조(용어의 정의) 이 지침에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

- 9. "공동(空洞)"이란 지표하부에 발생한 빈 공간으로 확대될 경우 지반침하 등이 발생할 수 있는 공간을 말한다.
- 10. "공동(空洞)조사"란 지하물리팀사를 이용하여 지하시설물 및 주변지반에 침하·공동(空洞) 등의 발생유무를 파악하는 행위를 말한다.