



국민참여 입법시스템

발간등록번호

11-1170000-000511-10

www.moleg.go.kr

2014년 국민법제관 활동 사례집

국민이 행복해지는 법을
디자인합니다

MINISTRY OF GOVERNMENT LEGISLATION

2014 국민법제관 활동사례집

정부 3.0

국민과 함께 소통하며
좋은 법을 만들어가겠습니다.

법제처

 법제처
Ministry of Government Legislation

2014

국민법제관

활동사례집

정부 3.0

국민과 함께 소통하며
좋은 법을 만들어가겠습니다.

2014
국민법제관
활동사례집

정부 3.0
국민과 함께 소통하며
좋은 법을 만들어가겠습니다.

Contents

I	2013년 국민법제관 제도 운영	7
	1 국민법제관 제도 소개·8	
	2 국민법제관 위촉 및 구성현황·12	
II	2014년 국민법제관 운영성과 및 2015년 국민법제관 추진계획	19
	1 2014년 국민법제관 업무평가·20	
	2 2015년 국민법제관 추진 계획·23	
III	2013년 국민법제관 제도 운영	27
	1 국민법제관 워크숍·28	
	2 국민법제관 자문의견·123	
	3 국민법제관 불편법령 개선의견·175	
	4 우수 국민법제관 포상 사례·191	



2014 국민법제관 활동사례집

MINISTRY OF GOVERNMENT LEGISLATION



국민법제관 제도 운영

- 1 국민법제관 제도 소개
- 2 국민법제관 위촉 및 구성현황



1 국민법제관 제도 소개

국민법제관 제도란

국민법제관 제도란 법령심사, 법령해석, 법제개선 등 법제처 주요 업무를 추진하는 과정에서 현장의 목소리를 반영하고, 법제업무를 효과적으로 홍보하는 등 국민과의 소통을 위하여 현장 경험이 풍부한 전문가들을 자문단으로 활용하는 제도이다.



추진 배경

1) 정부입법과정의 민주성 제고

정책 형성 및 집행의 과정에서 국민들의 참여 욕구가 증대되고, 국민과의 소통의 중요성이 강조되고 있으나 입법예고 기간 동안의 의견 제출 외에는 국민이 정부입법과정에 참여할 수 있는 방법이 매우 제한적이었다. 이에 따라 정부입법 과정에 국민의 폭넓은 참여를 도모할 수 있는 방법을 마련할 필요가 있었다.

2) 법제업무의 현장성 제고

정책부서나 법제처는 정책입안, 법안심사 등의 경험이 풍부하고 전문적인 능력을 갖추고 있지만 국민과 현장행정의 다양한 요구를 담아내는데 한계가 있었다. 현장경험이 풍부한

국민법제관이 정부입법과정이나 법제개선 업무에 참여하도록 함으로써 실무적 지식을 보완하여 보다 현실감 있고 완성도 높은 정부입법 업무를 추진할 것으로 기대되었다.

3) 정부입법의 품질 제고

다양한 분야의 의견을 대표하는 국민법제관이 정부입법과정업무에 참여하여 의견을 제시하고 이를 반영할 수 있도록 하여 입법과정의 신뢰성을 높이고, 실효성 있는 법안을 마련할 필요가 있었다. 국민법제관 제도는 입법에 대한 공감대 형성과 사회적 합의를 원활히 이끌어내기 위한 입법의 민주성 확보를 위한 방안의 하나로 평가되었다.

4) 정부정책과 정부입법에 대한 올바른 홍보

국민이 정부입법과정에 참여하고, 모니터링을 한다면 정부정책 및 정부입법의 정확한 이해와 협조가 가능할 것이다. 국민법제관이 정부입법과정에서 참여하고 의견을 제시할 수 있도록 하여 정부정책과 입법에 대한 홍보도 가능하고 정책실현과정을 알릴 수 있을 것으로 기대되었다.



추진경과

1) 국민법제관 제도 도입

2011년 대통령 업무보고에서 정부입법과정에서 생생한 현장의 목소리를 듣기 위한 제도로서 국민법제관 제도의 도입을 보고하였다.

2) 「국민법제관의 구성 및 운영에 관한 규정」 제정 및 개정

국민법제관을 적정하게 운영하기 위해서는 운영·관리 등에 관한 명시적 기준을 정할 필요가 있었다. 이에 2011년 2월에는 법제처 훈령으로 「국민법제관의 구성 및 운영에 관한 규정」을 제정하여 국민법제관의 위촉 및 운영에 필요한 사항을 정하여 국민법제관 제도의 안정적인 운영 기반을 마련하였다. 이 규정은 2011년 제정된 이후, 제도의 운영현황을 반영하여 국민법제관 구성 분야 및 인원에 관한 사항을 개선하는 내용으로 두차례 개정되었다.

3) 국민법제관 참여시스템 구축 및 개선

2011년 4월에는 국민법제관들의 상시적인 활동을 지원할 필요성이 제기됨에 따라 온라인으로 참여할 수 있는 공간인 국민법제관 참여시스템을 구축하였다. 국민법제관 참여시스템을 통하여 검토요청 법령안 및 법제개선에 대한 의견을 언제든지 제시하고 이에 대한 검토의견을 확인할 수 있는 소통 통로를 마련하였으며 이를 통해 관련 자료와 법제처 소식 등을 접할 수 있게 되었다.



국민법제관 참여시스템 개요

2012년에는 선진 국가입법지원시스템 구축사업의 일환으로 국민법제관, 국민불편 법령개폐센터 및 국민참여입법센터 3개 홈페이지를 통합하여 서비스를 제공하는 국민참여입법시스템이 구축되었다. 이를 통해 국민법제관들은 국민법제관 참여시스템(<http://community.klaw.go.kr/PO/main.do>)을 통하여 의견을 제출하는 것 외에도 정부입법과정에 참여하고, 개정되는 법령에 대한 정보를 함께 볼 수 있게 되었다.

2013년에는 법제지원시스템과 국민참여입법시스템을 연계하여 심사법령안에 대한 메일링 서비스 시스템을 구축함으로써, 국민법제관들이 국민참여입법시스템에 접속하지 않아도 심사법령에 대한 실시간 정보를 제공받을 수 있게 되었다.



국민법제관 참여시스템

2014년에는 국민법제관 참여시스템에 자유게시판을 신설하여 국민법제관 교류의 장을 제공하고, 메일링 서비스 시스템의 개선으로 법령심사 요청안 대신 입법예고안을 발송하여 충분한 검토시간을 제공함으로써 법령 자문의 효율화를 추진하였다.

2 국민법제관 위촉 및 구성현황

국민법제관 위촉 및 해촉

국민법제관은 현장 경험과 전문지식을 갖춘 사람으로서 법제업무에 자문을 할 수 있는 사람을 위촉하고 있다. 지방자치단체, 협회, 시민단체 등은 국민법제관의 세부 분야와 관련된 현장 경험과 전문지식을 갖추어 법제 업무에 자문을 할 수 있다고 인정한 사람들을 추천할 수 있다. 또한 국민법제관 제도의 취지에 공감하여 국민법제관으로 활동하기를 원하는 사람들은 국민법제관으로 신청할 수 있다(「국민법제관의 구성 및 운영에 관한 규정」 제4조제1항).

위촉된 국민법제관들은 2년 동안 국민법제관으로 활동하게 된다. 그러나 국민법제관을 추천한 지방자치단체, 협회, 시민단체의 장 등이 해촉을 요구한 경우, 국민법제관의 본연의 임무를 성실히 수행하지 않거나 임무와 관련하여 부정한 행위를 한 경우, 본인이 희망하는 경우 등에는 해촉할 수 있다(「국민법제관의 구성 및 운영에 관한 규정」 제5조제1항).

국민법제관 위촉 분야

국민법제관의 위촉분야는 크게 법령심사분야와 법제개선분야로 나누어 운영되고 있었다. 이는 국민법제관의 활동범위를 입법, 정비 등의 분야로 제약하는 문제가 있었다. 2013년에는 국민법제관의 폭넓은 활동을 위하여 이분화 되어 있는 위촉분야를 통합하였다. 기존의 법제개선분야 국민법제관을 중사 분야에 따라 법령심사분야의 세부분야로 재편성하였다.

위촉 현황

2014년에는 국민법제관 운영 효율화를 위해 구성 인원 적정 규모를 추진하고, 현장에 있는 일반전문가의 활동경험 및 전문지식을 적극 수렴하기 위하여 일반전문가와 법제전문가의 비율을 8 : 2 로 구성함으로써 일반전문가의 비율을 확대하였다. 그리고 2014년 12월 현재 총 200명이 국민법제관으로 활동하고 있으며, 이들의 경력 및 본인의 의사 등을 고려하여 29개의 전문분야에 위촉되어 있다.

국민법제관의 구성 및 위촉현황

담당 부처	국민법제관 분야	인원
법령심사분야		
1. 행정법제분야(68)		
법무부, 법제처, 인권위, 대통령실, 총리실	법무법제	20
안전행정부(지방행정)	지방행정법제	12
안전행정부(행정관리, 인사), 감사원, 국정원	조직·인사법제	3
통일부, 국방부, 병무청, 방사청	통일법제	2
	국방법제	5
외교부, 경찰청	경찰·교통법제	11
교육부	교육법제	4
보훈처, 방재청, 권익위	소방방재법제	5
	보훈법제	3
	재난안전법제	3
2. 경제법제분야(75)		
기재부, 국세청, 관세청, 조달청	세법법제	5
산업통상자원부(산업, 무역, 표준), 통계청	국제통상법제	5
	기업·산업법제	7
	외국인투자법제	3
국토교통부(국토)	주택토지법제	7

미래창조과학부, 원안위, 방통위	미래창조과학법제	4
	방송통신법제	13
금융위, 공정위	금융·공정거래분야	5
산업통상자원부(자원, 에너지), 특허청, 중기청	자원·에너지법제	3
	산업재산권법제	3
	중소기업법제	11
국토교통부(교통)	물류운송법제	9
3. 사회문화법제분야(57)		
문화부, 문화재청	문화체육관광법제	5
고용부, 여가부	노동법제	13
	여성가족법제	9
복지부, 식약처	보건·복지·식품의약품 안전법제	14
환경부, 기상청	환경법제	4
해수부, 해양경찰청	해양수산법제	6
농림축산부, 농진청, 산림청	농림·축산·식품법제	6
총		200

국민법제관의 활동 방식

1) 국민법제관 회의 참여를 통한 정부입법 참여

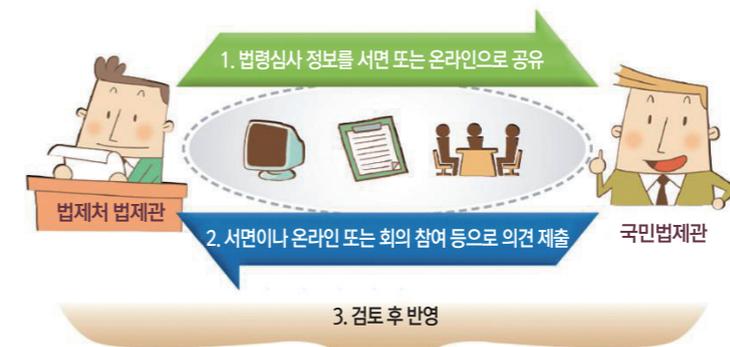
국민법제관을 대상으로 중요 법령개정안이나 국민의 일상생활과 관련되어 법제개선이 필요한 사항 등에 대한 다양한 의견의 수렴이 필요한 사항에 대해서 국민법제관 회의를 개최하고 있다.

국민법제관 회의는 주로 분야별로 개최되고 있으며, 회의 안전과 관련된 현장 전문가들을 초청하여 의견을 공유하고, 합의를 도출하여 생생한 현장의 목소리를 반영할 수 있도록 하고 있다.

2) 법령심사 등 법제처 업무관련 자문

이해관계가 대립되거나 사회적 합의가 필요한 법령안 등 의견 수렴이 필요한 법령안이나 법제처 업무와 관련하여 자문이 필요한 사항에 대하여 국민법제관에게 자문을 요청하고 있다.

자문을 요청하려는 법령안 등의 이해를 돕기 위한 자료를 국민법제관 참여시스템 등을 통해 제공하고, 이에 대해 국민법제관이 검토한 의견을 고려하여 법령안 심사 및 업무를 진행한다.

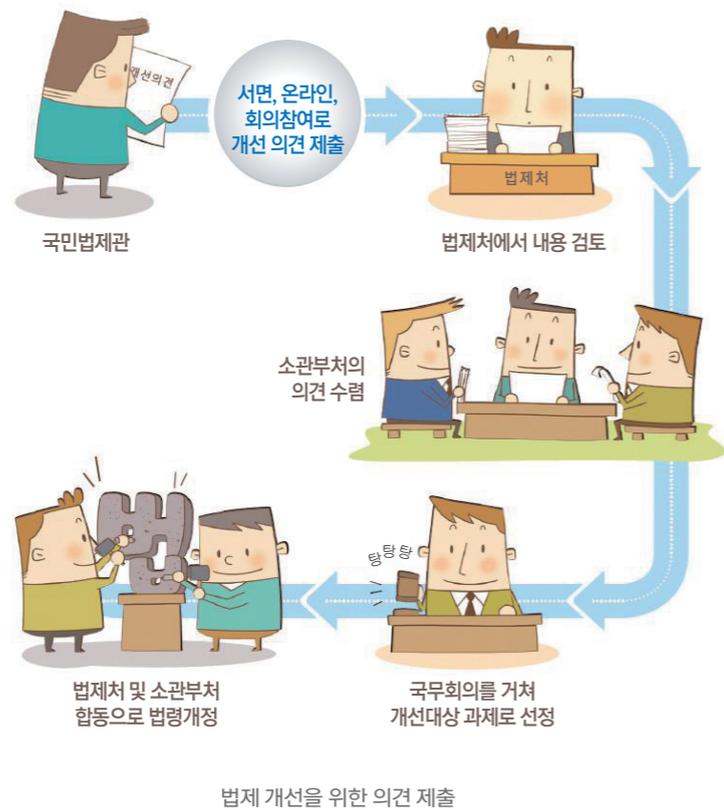


법령심사에서의 참여

3) 법령개선 의견 제시

일상생활에서 불편을 느끼거나 기업활동에 부담을 주는 법령등에 대한 개선의견을 국민법제관 참여시스템에 등록하거나 서면 등으로 제출하면 법령정비담당관실에서 소관 부처와 법제관실의 의견을 참고하여 검토하고, 검토한 내용을 국민법제관에게 통보한다.

국민법제관의 의견은 수용·일부수용·중장기검토 등으로 분류하여 지속적으로 관리하고 있으며, 이 중 전문가의 검토 등을 거쳐 법령정비과제로 선정하고 있다. 채택된 법령정비과제는 국무회의에 정기적으로 보고되어 본격적인 법령개정절차에 들어가게 된다.



국민법제관 활동 지원

4) 지속적 교류 활동

법제업무의 발전을 위해 개최하는 현장간담회, 워크샵, 공청회 등 법제처 관련 행사를 국민법제관에게 이메일, 정책고객서비스(PCRM) 등을 통해 적극적으로 홍보하여 참여를 유도하고 있다.

법제처 관련 행사에 참여하여 법제처 업무에 대한 소식을 접하고 의견을 개진할 수 있도록 하여 법제처 업무에 대한 관심도 및 이해도를 높일 수 있도록 노력하고 있다.



MINISTRY OF GOVERNMENT LEGISLATION



2014년 국민법제관 운영성과 및 2015년 국민법제관 추진계획

- 1 2014년 국민법제관 업무평가
- 2 2015년 국민법제관 추진계획



1 2014년 국민법제관 업무평가

2014년 운영 총괄

2011년 국민법제관 제도가 도입된 이후 지속적으로 국민법제관을 신규 위촉함에 따라 양적 팽창을 이루었고, 2014년도에는 국민법제관 제도의 내실있는 운영을 위한 방안을 모색하였다. 특히, 국민법제관들이 실질적으로 법령자문과 법령개선의견 제안 등에 참여할 수 있는 기회를 확대하고 현장에서 다양한 활동을 할 수 있도록 주력하였다.

이에 따라 2014년에는 임기만료 국민법제관 재위촉하는 과정에서 국민법제관으로서의 활동실적과 의지 등을 고려함으로써 실질적 자문인력 위주로 적정규모화 하였고, 법률전문가의 비중을 2013년 30%에서 2014년 20%로 위촉함으로써 일반전문가와 법제전문가의 적정균형을 추진하였다. 2014년 12월 현재 임기 중인 국민법제관은 200명이고, 29개 분야로 분류되어 활동하고 있다.

국민법제관이 온라인으로 제출한 불편법령개선의견은 총 39건으로 이는 2014년에 국민법제관 인원이 축소되었지만 1인당 불편법령 개선의견은 2013년 0.14건에서 2014년 0.16건으로 증가하는 등 실질적인 제도 운영의 내실화를 위해 적극 노력하였다. 국민법제관 회의는 30차례 개최되었고, 법령안에 대한 자문은 40건이 이루어졌다.

한편, 법제처의 심사법령 과정에 충분한 검토시간을 제공하기 위하여 법령심사 요청안 대신 입법예고안을 발송하고, 29개 세부분야 및 소관부처 등을 표시하는 등 메일링 시스템 개선으로 법령 자문 효율화를 추진하였다.

또한 2014년 9월 5일 지난 3년간 업무 성과 점검 및 평가를 위하여 기획조정관 주재로 국민법제관 운영개선을 위한 간담회를 개최하여 국민법제관 운영 성과 및 활성화 방안을

추진한 결과, 국민법제관 홈페이지에 자유게시판 개설, 심사법령 검토요청시 소관 부처를 표시한 입법예고안을 발송하도록 메일링시스템 개선하는 등 내실 있는 국민법제관 제도를 운영하기 위하여 노력하였다. 그 밖에, 국민법제관들이 함께 모여 제도 개선방안 및 법제발전 방안에 대해 깊이 있는 논의할 수 있도록 2013년에 이어 2014년 국민법제관 워크숍을 개최하였다.

이와 같이 2014년에는 국민법제관 운영 내실화를 위해 다양한 수단을 시행함으로써 긍정적 평가를 받았으나, 개선의견에 대한 부처 수용률 개선 등 내실화를 더욱 강화 할 필요가 있고, 국민법제관의 실제 참여도를 보다 강화할 필요가 있다.

2014년 국민법제관 제도 개선 사항

1) 국민법제관 적정 규모 추진

내실 있는 국민법제관 제도 운영을 위하여 규모를 조정하였다. 2012년 국민법제관은 1,087명, 2013년 국민법제관은 405명 이었으나 규모가 지나치게 비대하여 효과적인 의사소통 및 제도의 관리·운영에 어려움이 있었다. 이에 2014년에는 국민법제관 위촉기준의 마련 및 적정규모로의 조정을 추진하였다. 구체적으로 임기만료 국민법제관의 재위촉 시 활동실적 및 의욕 등을 기준으로 재위촉자를 선정하였고, 또한, 일반전문가 활동경험 및 전문지식의 적극적인 수렴을 위해 일반전문가 비율을 80%로 확대하였다. 2014년 12월 현재 임기 중인 국민법제관은 200명이다.

2) 메일링시스템 개선으로 법령 자문 효율화 추진

법령심사안에 대한 국민법제관의 참여 증진을 위해 2013년에 법제처에 접수된 법령심사안 정보를 제공하는 메일링 시스템을 구축한데 이어 법령 자문 효율화를 추진할 수 있도록 메일링 시스템을 개선하였다. 이에 법령심사 요청안 대신 입법예고안을 발송하여 충분한 검토시간을 제공하였고, 29개 세부분야 및 소관부처 등을 표시하여 검토의 효율화를 도모하게 되었다.

3) 법령 자문 요청 방식의 개선

국민법제관이 운영의 내실화를 도모하기 위하여 법령심사안 자문 요청 시 쟁점을 특정화해서 자문효율성을 제고하였고, 그밖에 법제처 업무 관련 법리적 쟁점에 대해서도 자문 확대를 추진하였다.

4) 국민법제관 홈페이지 개선

국민법제관의 활동여건을 개선하여 자발적·적극적 참여를 유도하기 위하여 국민법제관 홈페이지에 자유게시판을 신설하여 국민법제관 교류의 장을 제공하였고, 나아가 홈페이지에 국민법제관 활동방법을 게재하여 제공함으로써 국민법제관 활동 편의를 도모하였다.

2 2015년 국민법제관 추진 계획

국민법제관의 적극 활용 추진

국민법제관 제도를 도입한 이후 심사법령안 및 법령정비개선건의에 대한 국민법제관 회의를 중심으로 국민참여를 유도하였다. 이에 나아가 2014년에는 국민안전 법령정비 사업을 위해 관련 전문분야 국민법제관의 적극 활용을 통하여 국민법제관의 참여도를 제고할 계획이다. 특히, 교통법제, 소방방재법제, 재난안전법제, 주택토지법제 등 안전관련 분야의 국민법제관과의 협조체제를 강화하고, 정비필요법령 제출요청 및 분야별 간담회를 추진하여야 한다.

또한, 법령자문 요청의 범위를 심사법령안 및 의원입법안 외에 다른 일반적인 법리적 쟁점까지 확대하되, 법령자문 요청시에는 쟁점을 특정화해서 자문업무의 효율성을 제고하여야 한다.

국민법제관 활동여건 개선

국민법제관이 자발적이고 적극적으로 활동할 수 있는 기반여건을 개선하기 위하여 국민법제관 홈페이지 개선 등을 통해 국민법제관의 전문적인 현장 경험에서 나온 목소리가 지속적으로 법령에 반영될 수 있도록 하고 국민법제관이 제출한 불편법령 개선의견이나 심사법령 검토의견을 신속히 처리하고 의견의 반영 여부, 진행 상황 등을 국민법제관이 알수 있도록 함으로써 의견을 제출한 국민법제관의 만족도를 높일 필요가 있다.

특히, 국민법제관 홈페이지 접속불안정 개선, 국민법제관 분야별 소통공간 마련, 우수활동사례 게시판 신설, 법령심사 자문의견 검토 메일링시스템 개선 등을 통해 국민법제관의 참여를 유도하겠다.

국민법제관 구성 내실화 및 활동방법 안내 강화

국민법제관 제도는 정부 입법과정에서 현장의 목소리를 반영하기 위한 제도이다. 이를 위해서는 국민법제관의 구성에 있어 균형있는 위촉이 중요한데, 2014년에는 국민법제관의 구성이 변호사, 교수 등 법제 전문가에 치중된 것을 일반전문가의 비중을 증가시킴으로써 일반전문가와 법제전문가의 적정균형을 추진하였다. 이는 국민법제관의 역할이 법령개선을 위한 자문이라는 점에서 법률적 지식도 중요하지만, 일상생활에서 불편을 느끼는 부분에 대하여 다양한 현장의 목소리를 법령에 담기 위해서는 직종의 다양성도 위촉과정에서 신중히 검토하여야 한다는 의견을 적극 반영한 결과였다.

앞으로도 지속적으로 다문화가정, 소상공인, 자영업 등 다양한 환경의 현장 경험을 말해줄 수 있는 사람들을 국민법제관으로 위촉하여 서민생활에서 불편을 느끼는 법령을 적극적으로 발굴할 필요가 있다.

또한, 각 분야 내에서도 여러 현장의 목소리를 법령에 반영할 수 있도록 특정 이해집단에 편중되지 않고 균형을 이룰 수 있도록 국민법제관을 구성함으로써 절차적 투명성을 높일 필요가 있다.

나아가 국민법제관 위촉시에는 개인경력 보다는 활동실적, 참여의지 및 활용가능성 등을 우선적으로 고려하여 선정하고, 특히 신규 위촉시에 활동방법을 상세히 안내하여 국민법제관의 활성화를 유도해 나갈 것이다.

국민법제관 의견에 대한 상호 공유 강화

국민법제관 홈페이지에 등록된 불편법령 개선의견에 대한 Feed-back 은 관리자로 승인 받은 법제처 직원만 가능하여 해당 개선의견에 대한 국민법제관들의 다양한 의견교류가 곤란한 문제가 있었다. 정기적으로 국민법제관들에게 국민법제관 운영현황에 대한 안내를 통해서 국민법제관이 제출한 의견의 법제 반영 사례 등 국민법제관의 활동 내용을 다른

국민법제관들이 공유할 수 있도록 하고, 다른 국민법제관도 불편법령 개선의견에 대한 열람 및 부대의견의 등록을 허용하여 상호교류 활성화 및 개선의견의 현실성을 제고하도록 하겠다.

또한, 국민법제관의 불편법령 개선의견 및 법령자문 중 정비과제로 채택된 사례 등 국민법제관의 우수 활동사례가 매년 발간되는 성과보고서에만 소개되고 있어 국민법제관의 상시적인 상호 활동공유가 곤란한 측면이 있는바, 국민법제관 홈페이지에 우수 활동사례 게시판을 신설하여 국민법제관 상호 공유 및 참여율을 제고하도록 하겠다.

현재 국민법제관 홈페이지에 국민법제관 의견 게시판을 제공하여 상호 공유의 기회를 제공하고 있으나, 업무적 공감대나 활동분야들이 매우 다양하여 적극적인 활동이 다소 곤란한 면이 있으므로, 국민법제관 의견 게시판을 유지하면서 분야별로 의견교류가 가능하도록 기능을 추가함으로써 분야별 국민법제관들 간 전문적·심층적 의견 교류 기회를 제공할 것이다.



2014 국민법제관 활동사례집



2014년 국민법제관 활동 사례

- 1 국민법제관 워크숍
- 2 국민법제관 자문의견
- 3 국민법제관 불편법령 개선의견
- 4 우수 국민법제관 포상 사례



1 국민법제관 워크숍



2014년 11월 19일 국민법제관 운영 정과 점검과 내실있는 운영방안을 모색하며 국민 생활안전 법제개선 방안 등에 대한 논의의 장을 마련하기 위하여 국민법제관 워크숍을 개최하였다.

국민법제관 운영 성과와 관련해서는 일반전문가와 법제전문가의 적정균형 추진, 메일링시스템 개선에 따른 법령 자문 효율화 추진, 법령 자문 요청 방식의 개선, 국민법제관 홈페이지 개선 등에 관하여 보고하였고, 향후 중점 운영방안과 관련해서는 국민법제관 참여 제고, 법령심사 자문의견 관리, 불편법령 개선의견 관리 강화 등을 논의하였다.



특히, 이번 워크숍에서는 ‘국민 생활안전 법제개선’과 관련해 심도 깊은 주제·토론이 있었고, 첫 번째 주제인 ‘어린이 및 청소년 생활안전 확보 위한 법제개선’에 대해서 김정현 박사(한국법제연구원), 홍완식 교수(건국대)가 주제발표를 하였고, 윤성현 교수(한양대), 정극원 교수(대구대), 김미경 변호사(법무법인 해마루)가 토론자로 참여하여, 어린이집에서의 사고 방지를 위한 관련법제 개선방안, 어린이·청소년 관련 법제의 연령기준과 용어 통일성 제고, 생활 안전에 관한 기본 법률의 필요성 등 어린이 및 청소년 생활안전 확보를 위하여 필요한 제도개선, 정책 방향 등을 논의하였다.

또한, 두 번째 주제인 ‘시설물 및 교통 안전 강화 위한 법제개선’에 대해서 김명엽 교수(서남대), 김원중 교수(건국대)가 주제발표를 하였고, 최돈홍 부장(한국산업안전보건공단), 강병운 교수(국민대)가 토론자로 참여하여, 사전예방관리 관련 법제의 개선방향, 국가안전기준의 현실화 제고, 안전사고 책임기업에 대한 처벌 강화, 교통안전교육 및 교통안전시설 확보 필요성 등 시설물 및 교통 안전 강화를 위하여 필요한 제도개선, 정책 방향 등을 논의하였다.

황상철 법제처 차장은 “국민법제관들의 의견을 적극 반영하여 2015년에는 국민법제관 제도를 더욱 내실 있게 운영할 수 있도록 하고”, 토론 주제인 ‘국민 생활안전 법제개선’과 관련해서는 “이 자리에서 제시된 국민 생활안전 법제 개선방안에 관하여 적극적 검토 및 관련 부처와의 협의를 통하여 최대한 반영될 수 있도록 하겠다”고 밝히며, “이번 워크숍을 통해 국민법제관의 참여도를 높이고, 함께 소통함으로써 국민법제관 제도가 정부입법과정에서 국민중심의 선진법제를 이끄는 제도로 정착화 될 수 있는 계기가 되기를 바란다”고 말했다.

발제

어린이 생활안전 확보를 위한 법제개선 방안

김정현
(한국법제연구원 부연구위원, 법학박사)

목차

- I. 서론
- II. 어린이의 안전현황
- III. 교통사고 방지를 위한 관련법제 개선방안
- IV. 어린이집에서의 사고 방지를 위한 관련법제 개선방안
- V. 결론

I. 서론

2014년 4월 16일 세월호 참사 이후 우리 사회의 화두는 단연 ‘안전’이 되고 있다. 그러나 불과 6개월만인 10월 17일 판교 공연장 환풍구 붕괴사고가 발생해 16명이 사망하면서 사회 전반의 안전시스템에 대한 총체적 점검이 필요하다는 공감대가 확산되고 있다. 1993년 서해 페리호 침몰, 1994년 성수대교 붕괴, 1995년 삼풍백화점 붕괴, 1999년 화성 씨랜드 화재, 2003년 대구 지하철 화재 등 주기적으로 대형사고가 일어나 많은 인명피해가 발생했음에도 불구하고, 안전시스템에 대한 획기적인 개선이 없었다는 점을 감안한다면, 최근 발생한 대형참사를 계기로 국민들의 안전확보를 위한 제도적 기반이 구축되어야 한다. 이를 위해서 법제개선이 선행되어야 함은 물론이다.

본고는 사회 각 분야의 안전 중 취약계층이라고 할 수 있는 어린이와 청소년 중 가장 많은 안전사고가 발생하는¹⁾ 어린이의 생활안전에 초점을 두어 관련 분야의 법제개선방안을 제시하고자 한다.

1) 한국소비자원이 2014년 5월 4일 발표한 자료에 따르면, 최근 3년간 접수한 14세 이하의 어린이 안전사고 비율은 전체 안전사고 18만1천627건 중 37.4%(6만7천 951건)로 미국(30.2%)이나 호주(12.4%)보다 높은 비율을 차지한다고 한다. 발달 단계별로는 1~3세의 걸음마기의 안전사고(49.6%)가 가장 많았고, 4~6세 유아기(21.5%), 7~14세 취학기(20.6%), 1세 미만의 영아기(8.4%) 순으로 안전사고가 자주 발생했고, 사고 장소는 가정 내(65.6%)가 가장 많았고 교육시설(7.7%), 여가 및 문화놀이 시설(7.5%) 등이었다고 한다.

II. 어린이의 안전현황

1. 안전사고의 유형

한국의 어린이 안전사고 사망자는 2005년 인구 10만명당 8.2명에서 2011년 4.2명으로 지속적으로 감소하고 있는 추세이나, OECD 주요 국가가 약 3명 정도 수준인 것과 비교할 때 여전히 높은 수준이다.²⁾ 이처럼 어린이 안전사고가 지속적으로 발생함에 따라 어린이 안전에 대한 사회적 관심도가 높아지고 있고 정부는 관계부처 합동으로 “어린이 안전 종합대책 세부추진 계획”을 발표해 다수의 정책을 추진하고 있다. 그러나 법제도적 공백으로 인해 여전히 안전 사각지대는 존재하고 있으므로 법제 개선안의 마련이 시급하다.

안전사고의 유형을 보면, 가장 많은 비중을 차지하는 것은 사망자 기준으로 교통사고이고, 익사, 추락, 화상순으로 사고가 발생하였다.³⁾ 2012년 기준으로 어린이 사고가 발생한 장소를 보면, 가정이 15,055건(65.7%)으로 가장 높은 비중을 차지했고, 그 다음으로 교육시설 1,800건(7.9%), 여가 및 문화 놀이시설 1,610건(7.0%), 상업시설 1,147건(5.0%) 등의 순으로 나타났다.⁴⁾

이상의 통계에서 알 수 있듯이 어린이 안전사고는 유형별로는 교통사고로 인한 사망자가 가장 많고, 가정에서의 사고가 가장 빈번하게 발생했다. 이 중 가정에서의 사고는 법제 개선안 마련으로 해결하기보다는 부모 및 보호자에 대한 안전교육을 확대하는 방안으로 접근하는 것이 보다 더 낫다고 본다. 가정 내에서의 사고를 방지하기 위해 사적 공간에 법이 개입하는 데 한계가 있을 뿐만 아니라, 설사 각종 안전상 규제를 법적으로 규율한다 하더라도 실효성을 갖기가 힘들기 때문이다.

어린이 안전사고는 다양한 유형으로 일어난다. 추락·질식·음식물 또는 완구류 삼킴·화상·어린이집 학대·통학차량 교통사고·놀이공간 내 사고·물놀이 안전사고·어린이 급식·성폭력·학교폭력·게임중독 및 사이버 음란물 등이 있을 것이다. 어린이 안전사고에

2) 오윤경·정지범·최호진, 「생활 안전 신규 정책과제 발굴」, 한국행정연구원, 2014, 4면.

3) 관계부처 합동, “어린이 안전 종합대책 세부추진 계획”, 2013.11, 1면에 따르면, 2001년 기준으로 사망자 322명의 사고별 비중은 교통사고 42.5%, 익사 15.5%, 추락 11.5%, 화상 4.7%이었다.

4) 소비자안전국 위해정보팀, 「어린이 안전사고 사례 분석」, 한국소비자원, 2013, 4면.

해당하는 모든 사고 유형에 대한 법제개선안을 제시할 수 있다면, 최선의 해결방안이 되겠으나 물리적·시간적으로 힘든 측면을 감안해 보고는 어린이 안전사고 중 사망자가 가장 많이 발생하는 교통사고와 가정 다음으로 사고가 빈번하게 일어나는 교육시설, 즉 어린이집에서의 안전사고 방지를 위한 관련법제 개선방안을 중심으로 논의하기로 한다.

2. 법제개선이 중요한 이유

2004년 어린아이들이 미니킵 젤리를 먹다가 사망한 유사한 사건이 연이어 발생했다. 동년 2월 1일 경산시 사회복지관에서 9세 장애아가 보육사가 입에 넣어준 미니킵 젤리를 먹다가 질식사망했고, 다음날 부모의 이혼으로 부산 외할머니 집에서 누나와 함께 생활하던 6세 남아가 열린 젤리를 먹다가 목에 걸려 기도폐쇄로 사망했다. 8개월 후 10월 10일 초등학교 1학년 여아가 방과 후 친구와 함께 젤리를 먹다가 기도가 막히는 바람에 호흡곤란으로 뇌에 산소가 공급되지 않아 사망했다. 이들 어린이들의 보호자들은 유사한 사건이 연이어 발생하자, 국가를 상대로 국가배상청구소송을 제기했다.

구 식품위생법(2005. 1. 27. 법률 제7374호로 개정되기 전의 것) 제7조, 제9조, 제10조, 제16조의 내용과 형식에 비추어 보면, 위 각 규정들은 식품의 위해성을 평가하고, 식품산업 종사자들의 재산권이나 식품산업의 자율적 시장질서를 부당하게 해치지 않는 범위 내에서 적정한 식품의 규격과 기준을 설정하고 그러한 규격과 기준을 실행하기 위한 검사조치를 실시하는 등 식품으로 인한 국민의 생명·신체에 대한 위험을 예방하기 위한 조치를 취할 수 있는 합리적 재량권한을 식품의약품안전청장 및 관련 공무원에게 부여한 것이라고 봄이 상당하다. 위와 같이 구 식품위생법의 규정이 식품의약품안전청장 등에게 합리적인 재량에 따른 직무수행 권한을 부여한 것으로 해석되는 이상, 식품의약품안전청장 등에게 그러한 권한을 부여한 취지와 목적에 비추어 볼 때 구체적인 상황 아래에서 식품의약품안전청장 등이 그 권한을 행사하지 아니한 것이 현저하게 합리성을 잃어 사회적 타당성이 없는 경우에 한하여 직무상 의무를 위반한 것이 되어 위법하게 된다.

어린이가 미니킵 젤리를 섭취하던 중 미니킵 젤리가 목에 걸려 질식사한 두 건의 사고가 연달아 발생한 뒤 약 8개월 20일 이후 다시 어린이가 미니킵 젤리를 먹다가 질식사한

사안에서, 당시의 미니킵 젤리에 대한 국제적 규제수준과 식품의약품안전청장 등의 기존의 규제조치의 수준, 이전에 발생한 두 건의 질식사 사고의 경위와 미니킵 젤리로 인한 사고의 빈도, 구 식품위생법(2005. 1. 27. 법률 제7374호로 개정되기 전의 것)이 식품에 대한 규제조치를 식품의약품안전청장 등의 합리적 재량에 맡기고 있는 취지 등에 비추어, 식품의약품안전청장 등이 미니킵 젤리의 유통을 금지하거나 물성실험 등을 통하여 미니킵 젤리의 위험성을 확인하고 기존의 규제조치보다 강화된 미니킵 젤리의 기준 및 규격 등을 마련하지 아니하였다고 하더라도, 그러한 규제권한을 행사하지 아니한 것이 현저하게 합리성을 잃어 사회적 타당성이 없다고 볼 수 있는 정도에 이른 것이라고 보기 어렵다.⁵⁾

1·2심이 모두 “국가는 미니킵 젤리의 질식사 사고 유발가능성 등을 파악해 질식사 사고를 방지해야 할 의무가 있는데도 별다른 조치없이 수입업자가 신고한 성분에 의존해 젤리를 국내에 유통시켜 사고원인을 제공한 잘못이 있다”며 1억4,900만원의 배상책임을 인정하여 원고 일부승소 판결했던 것과 달리 대법원은 2010년 9월 9일⁶⁾과 11월 25일 각각 원고패소판결을 선고해 국가배상책임을 인정하지 않았다. 이 사건에서 중요한 것은 국가의 미흡한 규제조치가 유사한 사건을 연이어 발생시킬 수 있다는 것이다.⁷⁾ 사고의 미연의 방지를 위해 안전사고와 관련한 법제의 개선이 중요한 것이다.

5) 대법원 2010.11.25. 선고 2008다67828 판결

6) 대법원 2010.09.09. 선고 2008다77795 판결

7) 이 사건 이후 식품의약품안전청은 2005년 3월 7일 「식품등의 표시기준」을 개정고시해 미니킵 젤리제품 섭취에 따른 질식사 사고와 관련하여 한입 크기로서 작은 용기에 담겨져 있는 젤리제품에 대하여 잘못 섭취에 따른 질식을 방지하기 위한 경고문구를 표시토록 했다(안 별지1 제2호).

Ⅲ. 교통사고 방지를 위한 관련 법제 개선방안

1. 어린이 통학차량 관련 법제 현황

어린이 교통사고 관련 법제 중 우선적으로 검토해야 할 분야는 어린이 통학버스 관련 법률들이다. 어린이 통학버스사고로 인한 사망자가 2005년부터 2012년까지 43명으로 전체 어린이 교통사고 사망자의 3.5%를 차지할 정도이다.⁸⁾ 교통사고의 유형이 매우 다양한 점을 고려할 때 이는 무시할 수 없는 수치라고 본다. 따라서 이 분야의 법제개선이 시급하다.

도로교통법은 어린이 통학버스에 관하여 규율하고 있고, 제51조(어린이통학버스의 특별보호), 제52조(어린이통학버스의 신고 등), 제53조(어린이통학버스 운전자), 제53조의2(보호자가 동승하지 아니한 어린이통학버스 운전자의 의무), 제53조의3(어린이통학버스 운전자 등에 대한 안전교육), 제53조의4(어린이통학버스의 위반 정보 등 제공) 등의 규정을 통해 어린이 통학버스에 관련한 내용을 규정하고 있다.

이 가운데 도로교통법 제52조에 따르면, 어린이(13세미만)의 통학에 이용되는 자동차를 운영하는 자는 도색·표지, 보험가입, 소유관계 등의 요건을 갖추어 관할 경찰서장에 통학버스를 신고하고 신고증명서를 발급받도록 하고 있어 통학차량은 「도로교통법」 상 신고된 통학버스와 신고되지 않은 통학용 자동차로 구분해 왔다. 즉, 도로교통법은 신고차량과 신고되지 않은 차량을 구별하여 전자는 어린이통학버스로 명명하고, 후자는 어린이통학차량으로 칭했다. 2014년 1월 28일 동법 개정 이전까지 신고차량, 즉 어린이통학버스는 동법 제53조의2의 적용이 배제되어 어린이통학차량의 운전자만 어린이 승·하차 시 하차하여 어린이 안전을 확인해야 하도록 했다. 즉, 어린이통학차량의 경우 보호자 동승의무가 없으나 운전자의 승·하차 확인의무가 부과되었었다.

그러나 도로교통법의 개정으로 양자의 구별을 지양하고, "어린이통학버스"로 용어를 일원화했다. 과거 통학용 자동차의 경우 자동차의 주변을 운행하는 차량에 대해서는 안전주의 의무가 부과되지 않았고, 보호자 동승의무가 없었다. 다만, 운전자의 승하차 확인의무가 부과되고, 신고유무와 관계없이 통학버스 및 통학용 자동차의 운전자와 운전자는 주기적으로 교육을 받아야 했었다.

8) 출처: 교통안전공단 블로그 <http://blog.naver.com/koroadblog?Redirect=Log&logNo=185466181> (최종접속: 2014.11.14)

하지만 2014년 법개정으로 어린이의 통학 등에 이용되는 자동차는 일정한 요건을 갖춰 모두 신고토록 하고, 미신고시 운영자에 대한 처벌 규정을 신설하여 신고를 강제하도록 하였다. 이와 같은 법개정은 어린이 통학에 이용되는 차량을 모두 범규범의 테두리내에 놓도록 했다는 점에서 진일보한 변화라고 생각한다. 다만, 여전히 미흡한 측면이 있다.

2. 어린이 통학차량 관련 법제 개선방안

현재 어린이대상 각종 시설들은 개별법령에 근거하여 소관부처가 설립허가를 하고 있는데, 어린이집의 경우 「영유아보육법」 제33조의2에 따라 어린이집의 원장은 영유아의 통학을 위하여 차량을 운영하는 경우 「도로교통법」 제52조에 따라 미리 어린이통학버스로 관할 경찰서장에게 신고하도록 하고 있다. 그러나 기타의 학원·체육시설 등은 별도의 신고의무규정을 두고 있지 않다는 점에서 차제에 이들 법령에 대한 개정이 필요하다. 법개정을 통해 통학차량에 신고의무를 부과하도록 해 도로교통법상의 적용을 받도록 할 필요가 있다.

어린이 시설 및 관련 법규 현황

시설별	소관부처	관련법령	통학차량 신고 관련 규정
어린이집	복지부	영유아보육법	어린이집 운영기준에 신고의무
유치원	교육부	유아교육법	신고의무 규정 없음
초등학교		초·중등교육법 초·중등교육법	
특수학교		초·중등교육법 초·중등교육법	
학원		학원 설립·운영 법률	
체육시설	문체부	체육시설 설치·이용 법률	

그동안 미신고 통학차량은 자동차 안전기준 및 보호자 탑승의무의 적용을 받지 않았고, 다른 차량으로부터 안전상 특별보호를 받지 못했다. 또한 미신고 통학차량의 경우 운행실태와 사고현황 등이 체계적으로 관리되지 않았고, 이들에 대한 안전교육과 지도단속도 곤란하다는 점이 문제로 지적받아왔다. 이러한 문제를 해결하기 위해

별칙조항을 신설해 신고의무를 부과토록 한 것이다. 실제 통학차량 신고를 의무화하고 있는 어린이집의 신고율은 95%이나, 학원·체육시설의 신고율은 5% 미만의 매우 낮은 수준이었다.⁹⁾ 기존에는 이들 시설들은 신고를 하지 않은 채 통학차량을 직접운영하지 않고, 제3자 임차계약(지입차량)을 통해 통학차량서비스를 수강생들에게 제공해 왔던 것이 사실이다. 그러다 보니 지입차량 소유자는 통상 2~3곳의 시설의 업무를 도맡고, 시간이 쫓기는 열악한 근무환경이 교통사고의 위험요인이 되기도 했다.

이러한 문제를 해결하기 위해 신고의무를 부과했으나, 미신고 통학차량에 대해 각종 벌칙과 처벌을 강화하게 되면, 회피수단으로 신고율이 더욱 낮아지는 악순환이 발생할 가능성도 염두에 두어야 할 필요가 있다. 어린이 통학버스로 신고할 경우 보호자를 동승시켜야 하는데, 영세한 규모의 학원이나 체육시설의 운영자 입장에서는 추가인력이 필요하기 때문에 이 부분이 부담스러울 수밖에 없다.

따라서 시설별 주관부서와 교통위반 단속기관이 이원화되어 있어 중앙부처간 또는 지방행정기관간 유기적 협조체계가 미흡했던 점을 시정하기 위해 어린이 시설 관련 법규 개정을 통해 어린이 통학에 이용되는 차량들을 도로교통법의 적용을 받도록 하되, 각 시설에 걸맞는 기준을 각 법률에서 규정할 필요가 있다. 즉, 유아교육법·초·중등교육법·학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률·체육시설의 설치·이용에 관한 법률의 개정을 통해 신고의무를 부과하되, 신고시기의 유예 등은 각 시설의 기준에 맞게 별도로 규율해¹⁰⁾ 최대한 시설 운영자들이 신고를 할 수 있도록 해야 한다. 현재 영유아보육법만 신고의무를 부과하고 있는데, 어린이집과 기타 교육시설의 신고비율은 어린이집이 95%이고, 유치원 52%, 학원 21%, 체육시설 4.6%일 정도로 상당히 많은 차이가 난다. 즉, 개별법령에서 신고의무를 부과해야 신고율이 올라갈 수 있을 것이다. 아울러 신고의무를 독려하기 위해 어린이 통학버스에 대한 보험료 할인 등이 함께 검토되어야 할 것이다.

9) 출처: 교통안전공단 블로그 <http://blog.naver.com/koroadblog?Redirect=Log&logNo=185466181> (최종접속: 2014.11.14)
10) 현재는 2005년 1월 29일 시행으로 유예한 상태이다.

IV. 어린이집에서의 사고 방지를 위한 관련법제 개선방안

1. 어린이집 관련 법제 현황

어린이집과 유치원에서 발생하는 안전사고 건수를 살펴보면, 유치원의 경우 2008년 2,743건에서 2011년에는 5,397건으로 증가하였고, 어린이집의 경우 매년 3,000건 내외로 발생하다가 2013년에는 4,000건 이상으로 크게 증가하였다.¹¹⁾ 어린이의 교육시설에서 발생하는 안전사고가 매우 빈번하게 발생하고 있고, 점차 증가하는 추세라는 점을 알 수 있다. 현재 취학 전 어린이에 대한 교육시설은 ‘영유아보육법’상의 어린이집과 ‘유아교육법’상의 유치원으로 이원화되어 있다. 유치원은 3~5세 취학전 아동을 대상으로 하는 유아교육을 위한 “학교”인 반면에, 어린이집은 0~5세 취학전 아동을 대상으로 하는 보호자 위탁에 의한 보육 “시설”이다. 따라서 유치원이 유아교육을 목적으로 하고 있다면, 어린이집은 영유아 보호와 교육, 그리고 가정복지 증진을 목적으로 하고 있다. 양자를 비교하자면, 주요 차이점은 다음과 같다.

〈표〉 유아교육법과 영유아보육법의 주요내용 비교¹²⁾

구분	유아교육법	영유아보육법
목적	유아교육	영유아 보호와 교육, 가정복지 증진
대상	3~5세 취학전 아동	0~5세 취학전 아동
서비스 성격	교육	보호·양육·교육을 제공하는 “사회복지 서비스”
기관/시설	유아교육을 위한 “학교”	보호자 위탁에 의한 보육 “시설”
기관(시설) 구분	국립/공립/사립 유치원	국공립/법인/민간/가정/부모협동/직장 보육시설

11) 이정원, “영유아 육아지원기관, 과연 안전한가?”, 육아정책 Brief, 제27권, 2014, 2면.

12) 유희정, 유희정, “한국보육정책의 문제점과 개선방향”, 핀란드 보육제도와 한국 보육제도의 비교 워크숍자료집, 2012, 69~70면.

구분		유아교육법	영유아보육법
기관(시설) 설치관련		설치기준: 대통령령	설치기준: 보건복지가족부령
설립인가 (국공립 외)		시·도 교육감 인가	시장·군수·구청장 인가
교육·보육과정		유치원 교육과정	표준보육과정
평가/ 지도감독		유치원 평가	보육시설평가인증
보육료/ 교육비 기준		<ul style="list-style-type: none"> 반일제, 시간연장제, 종일제 교육비용 달리 적용 경영자 자율 조정 	<ul style="list-style-type: none"> 시·도지사가 정하는 범위 내 수납 종일제(상한제)
지원체계		아이즐거운 카드	i-사랑 카드
종사자/교직원		원장, 원감, 교사	시설장, 보육교사
자격증		유치원교사 자격증	보육교사 자격증
교원배치 기준		<ul style="list-style-type: none"> 관할청이 배치기준 결정 시·도 교육감이 결정 3세아 - 1:20 4세 이상 - 1:30 	<ul style="list-style-type: none"> 시행규칙 0세아 - 1:3 1세아 - 1:5 2세아 - 1:7 3세아 - 1:15 4세 이상 - 1:20
시설 설치 기준	시설 임대	불허	제한 없음
	시설 처분	매도·담보 제공 금지	제한 없음
	설치 위치	1, 2층 원칙	1층 원칙

이처럼 이원화되어 있으나, 실상 학부모들은 차이점을 인식하지 못하는 경우가 많고 안전상의 문제는 양 시설에게 공통적으로 중요한 사안이다. 다만 유치원의 경우 ‘고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정’에 따라 시설 및 설비 운영기준이 정해지고, ‘학교보건법’에 의해 환경위생 및 식품위생의 유지·관리에 관한 기준이 정해지는 등 각급 학교와 동일한 기준 적용을 받는다는 점에서 이하의 논의에서는 영유아보육법상의 어린이집을 중심으로 논의하기로 한다.

영유아보육법에 제24조에 따라 어린이집을 설치·운영하는 자는 보건복지부령에 따라 어린이집을 운영해야 한다. 이에 따르면, 어린이집의 원장은 안전점검표 양식에 따라 일정기간별로 시설의 안전점검을 시행하여 화재·상해 등의 위험발생 요인을 사전에 제거하여야 하고, 각 놀이시설물 등을 매일 점검해야 하며, 매일 소방훈련을 하여야 한다. 또한 매년 ‘아동복지법’ 제9조제3항에 따라 안전교육계획을 수립하여 보육 영유아에 대하여 안전교육을 실시해야 하고, 영유아에 대한 사고가 발생한 경우에는 즉시 영유아의 보호자에게 알리고, 이를 위해 비상연락망을 갖춰야 한다. 그리고 보육교직원은 영유아에게서 아동학대의 징후 등을 발견하였을 때에는 즉시 아동보호전문기관 또는 수사기관에 신고하여야 한다. 또한 어린이집에서 운행 중인 모든 차량에는 차량 내에 안전수칙을 부착하고, 차량용 소화기 및 구급상자를 갖추어야 하며, 차량안전점검표에 의한 안전점검을 하여야 한다. 차량 운행 시 보육교사 등 영유아를 보호할 수 있는 사람이 동승하여야 하고, 36개월 미만 영아를 탑승시키는 경우에는 보호자가 동반하거나 보호 장구를 착용하는 것을 원칙으로 한다. 교사와 영유아는 차량 운행이 시작되기 전에 안전벨트를 착용하여야 한다. 이외에도 동법 제15조에 따라 소방시설 및 비상재해대피시설을 갖추도록 하고 있다.

또한 아동복지법 제31조에 따라 어린이집과 유치원은 성폭력 및 아동학대 예방, 실종·유괴의 예방과 방지, 약물의 오남용 예방, 재난대비 안전, 교통안전 등에 관한 교육을 매년 실시하고, 이에 따른 교육실시 결과를 기초지방자치단체장에게 보고해야 한다.

〈표〉 아동복지법 시행령 제28조에 따른 어린이 및 청소년 안전교육기준

구분	성폭력 및 아동학대 예방 교육	실종·유괴의 예방·방지 교육	약물의 오용·남용 예방 교육	재난대비 안전 교육	교통안전 교육
실시 주기 (총 시간)	6개월에 1회 이상 (연간 8시간 이상)	3개월에 1회 이상 (연간 10시간 이상)	3개월에 1회 이상 (연간 10시간 이상)	6개월에 1회 이상 (연간 6시간 이상)	2개월에 1회 이상 (연간 10시간 이상)
초·중·고등학교	1. 내 몸의 소중함 2. 내 몸의 정확한 명칭 3. 좋은 느낌과 싫은 느낌 4. 성폭력 예방법과 대처법	1. 길을 잃을수 있는 상황 이해하기 2. 미아 및 유괴 발생 시 대처방법 3. 유괴범에 대한 개념 4. 유인·유괴 행동에 대한 이해 및 유괴 예방법	1. 몸에 해로운 약물 위험성 알기 2. 생활 주변의 해로운 약물·화학제품 그림으로 구별하기 3. 모르면 먼저 어른에게 물어보기 4. 가정용 화학제품 만지기나 먹지 않기 5. 어린이 약도 함부로 많이 먹지 않기	1. 화재의 원인과 예방법 2. 뜨거운 물건 이해하기 3. 옷에 불이 붙었을 때 대처법 4. 화재 시 대처법 5. 자연재난의 개념과 안전한 행동 알기	1. 차도, 보도 및 신호등의 의미 알기 2. 안전한 도로 횡단법 3. 안전한 통학버스 이용법 4. 날씨와 보행안전 5. 어른과 손잡고 걷기
	1. 성폭력을 포함한 아동학대 개념 2. 성폭력의 위험상황 3. 성폭력 예방법과 대처법 4. 나와 타인의 권리 인식	1. 길을 잃을 수 있는 상황 이해하기 2. 유괴범에 대한 개념 3. 유인전락 및 위험상황 알기 4. 유괴사고 발생 시 대처법 및 예방법 5. 유괴·유인 상황 목격 시 신고 요령	1. 약물·화학 제품의 필요성과 위험성 이해하기 2. 중독·오용·남용의 개념 알기 3. 중독사고의 대처법과 예방법 4. 약물·화학 제품 오용·남용의 원인 알기 5. 오용·남용의 대처법과 예방법 6. 올바른 약물·화학 제품 사용법	1. 화재의 원인과 예방법 2. 화재 시 대처법 3. 화재 신고 요령 4. 화상 대처법 5. 소화기 사용법 6. 자연재난의 개념과 안전한 행동 알기	1. 안전한 통학로 알기 2. 상황에 따른 안전한 보행법 3. 바퀴 달린 탈것의 안전한 이용법 4. 교통수단의 안전한 이용법 5. 교통법규 이해하기

구분	초·중·고등학교	초·중·고등학교	초·중·고등학교	초·중·고등학교	초·중·고등학교
초·중·고등학교	1. 학대 및 성폭력의 개념 2. 위험상황에 따른 대처법 및 예방법 3. 학대·성폭력 범죄 신고 요령 4. 나와 타인의 권리 존중하기	1. 유인전락 및 위험상황 알기 2. 유괴사고 발생 시 대처법 및 예방법 3. 유괴·유인 상황목격 시 신고 요령 4. 가출예방 관련 교육	1. 항정신성 물질에 대한 위험성·피해 알기 2. 중독성 물질에 대한 위험성·피해 알기 3. 항정신성 의약품의 피해와 법적 처벌규정 4. 약물·화학 제품 오용·남용의 원인 알기 5. 오용·남용의 대처법과 예방법 6. 올바른 약물·화학 제품 사용법	1. 화재의 원인과 예방법 2. 화재 시 대처법 3. 소방기구 사용법 4. 자연재난, 인적 재난 발생 시 행동방법 5. 재난안내시스템 활용법	1. 자전거의 안전한 이용과 점검 2. 이륜차와 자동차의 물리적 특성 3. 인간 능력의 한계와 위험 예측 4. 교통법규와 사회적 책임 5. 교통사고와 방지대책
초·중·고등학교	1. 전문가 또는 담당자 강의 2. 장소·상황별 역할극 실시 3. 시청각 교육 4. 사례 분석	1. 전문가 또는 담당자 강의 2. 장소·상황별 역할극 실시 3. 시청각 교육 4. 사례 분석	1. 전문가 또는 담당자 강의 2. 시청각 교육 3. 사례 분석	1. 전문가 또는 담당자 강의 2. 시청각 교육 3. 실습교육 또는 현장학습 4. 사례 분석	1. 전문가 또는 담당자 강의 2. 시청각 교육 3. 실습교육 또는 현장학습 4. 일상생활을 통한 반복 지도 및 부모 교육

이상의 관련 법령을 살펴보면, 법제도적으로는 안전시설과 안전교육에 대해 상당히 완비된 시스템을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 결국 빈번하게 발생하는 안전사고는 각종 부주의와 실수에 기인할 가능성이 높다.



2. 법제 개선안

어린이집 안전사고 중 가장 빈번한 유형은 ‘부딪힘, 넘어짐’이며, ‘아동 간 다툼’도 비교적 흔한 유형이라고 한다. 유치원 내 안전사고 발생원인을 분석한 결과 ‘학생 과실’이 3,280건 중 3,116건, ‘학생 다툼’이 12건으로 대부분을 차지한 것으로 집계되었다고 한다.¹³⁾ 이들 시설에서 발생하는 사고의 원인이 학생의 부주의에서 비롯된 것이고, 이는 담당 교사의 주의와 배려에 따라 예방이 어느 정도 가능하다고 볼 수 있다.

현재의 영유아보육법 시행규칙 제10조에 따르면 보육교사는 만 1세 미만의 영아 3명당 1명, 만 1세 이상 만 2세 미만의 영아 5명당 1명, 만 2세 이상 만 3세 미만의 영아 7명당 1명, 만 3세 이상 만 4세 미만의 유아 15명당 1명, 만 4세 이상 미취학 유아 20명당 1명을 원칙으로 하며, 이 경우 유아 40명당 1명은 보육교사 1급 자격을 가진 사람이어야 한다. 연령대별로 다르게 규정하고 있고, 만 4세 이상부터는 유아 20명당 보육교사 1인이면 족하다. 유치원은 4세 이상은 30 대 1이다.

만 4세 미만의 어린이에 대해서는 교사의 세심한 배려와 지도가 필요해 더욱 강화된 배치기준을 두고 있는 것이고, 이는 타당하다고 본다. 하지만 4세 이상의 어린이는 동적 활동이 굉장히 활발해 진다는 점을 고려할 때 안전사고는 이들 연령대의 어린이에게 더 빈번하게 발생할 가능성이 높다. 따라서 배치기준을 개정하여 만 4세 이상의 어린이에 대해서도 학생 1인당 보육교사 비율을 대폭 낮추어야 한다. 현재의 20대 1의 기준은 교사 1명이 학생들을 충분히 살피기 힘든 기준이다. 이는 시행규칙의 개정만으로도 충분하기 때문에 법개정보다 쉽게 접근할 수 있는 사안이다. 다만, 보육교사의 확보를 위해 어린이집과 유치원에 대한 재정적 지원이 필요할 것이고, 이는 국민의 안전을 위해 국가가 책임져야 할 부분이라고 생각한다.

13) 이정원, “영유아 육아지원기관, 과연 안전인가?”, 육아정책 Brief, 제27권, 2014.

V. 결론

어린이의 생활안전에 대한 법제 중 교통사고 대비와 어린이집 사고 대비를 위한 제도를 중심으로 검토해 보았다. 어린이의 안전사고는 가정에서 가장 빈번하게 발생하기 때문에 부모가 가장 일차적으로 책임져야 할 사안이지만, 가정 밖에서의 안전사고가 발생하지 않도록 국가와 사회는 최대한 배려를 해야 할 의무가 있다. 이는 우리의 후속세대가 안전하게 성장할 수 있도록 하기 위한 가장 기본적인 책무이다.

통학버스안전사고를 예방하기 위해 관련 법체계를 정비해 도로교통법상의 어린이통학버스로 신고할 수 있도록 하여 통학버스가 안전의무를 다할 수 있도록 해야 한다. 또한 어린이집사고를 예방하기 위해 어린이집에서의 학생 대 교사 비율을 낮출 필요가 있다. 교사들의 학생에 대한 배려와 지도가 원활하게 이루어질 수 있도록 하기 위해서다. 국민의 안전을 보장하기 위해서 가장 중요한 것은 국민 개개인의 안전의식 고취일 것이고, 이를 위해서는 법제도의 뒷받침이 있어야 할 것이다.

발제

어린이 및 청소년 생활안전 확보를 위한 법제개선

홍 암 식
(건국대학교 법학전문대학원 교수)

I. 머리말

첨단기술의 성과나 경제적 발전 등 우리 사회가 내세우는 여러 자랑과 지표에도 불구하고, 사전에 예방되어질 수 있을 대형사고가 종종 발생하고 있다. 그간에 서해 페리호 침몰(1993년, 292명 사망)과 성수대교 붕괴(1994년, 32명 사망)와 삼풍백화점 붕괴(1995년, 502명 사망) 등의 사고에서 국민들은 큰 충격을 받았다. 이후에 발생한 안전사고에서도 씨랜드 청소년 수련원 화재(1999년, 23명 사망)의 사망자 대부분이 유치원생이고 태안 사설캠핑 사고(2013년, 5명 사망)의 익사자는 고등학생이었다. 올해에 일어난 경주리조트 붕괴(10명 사망)의 압사자는 대학생이고 세월호 침몰로 인한 사망자·실종자(총304명)의 대부분은 고등학생이었다. 우리의 생활환경 내에서의 이러한 대형사고의 피해자가 어린이·청소년인 경우가 많기 때문에, 어린이·청소년들의 생활안전 확보에 정책의 우선순위를 둘 필요가 있다.

현대 사회에서 안전권은 자유와 행복의 전제¹⁾이고, 현대 국가의 주도이념은 자유, 평등, 박애가 아니라 안전²⁾이라고 이해되기도 한다. 근래 들어 국민들은 대형위험에 노출되어 있으며, 기본권으로서의 안전권 보장의 중요성이 강조되고 있다. 현대적 위험사회에서는 특히 종래 헌법질서의 재확립이 필요하며, 안전을 위한 국민들의 요구는 헌법을 통하여

1) 송석윤, 위험사회에서의 안전과 기본권으로서의 안전권, 헌법과 사회변동, 2007, 3면.

2) 볼프강 조프스키, 안전의 원칙 - 위험사회, 자유나 안전이나, 무른슈, 2007.

실현될 수 있어야 한다.³⁾ 특히, 대량의 재난이 상시화된 현대적 상황에서, 안전권의 기본적인 내용은 각종 위험과 재난으로부터 안전할 수 있도록 국가에 요청할 수 있는 권리이다. 현대사회의 위험은 인명피해의 규모가 큰 경우가 많기 때문에 국가적 차원에서 안전성의 확보를 위한 법적 대응이 필요⁴⁾하며, 현대사회에서 입법자는 안전권 보장을 위한 정책을 수립할 입법과제를 지니고 있다.⁵⁾ 누구나 안전하게 생활하고 싶은 기본적인 욕구가 있으며, 누구에게나 안전하게 생활할 권리가 있다. 미성년자는 물론이고 성인에게도 안전하게 생활할 욕구와 권리는 동일하게 적용되어야 한다. 그러나 미성년자인 어린이와 청소년에 대해서 국가는 안전하게 성인이 될 수 있도록 정책적인 배려를 하여야 한다. 국가의 정책은 법령에 기초하여야 하기에, 어린이 및 청소년 생활안전 확보를 위한 법제개선이 필요한 것이다.

II. 안전과 생활안전의 의미

1. 안전

최근에는 삶의 전반적인 여건 내지 생존조건에 대한 것까지 기본권 보호의 대상으로 파악하려는 움직임이 등장하고 있다.⁶⁾ 안전권은 여러 자연적 및 사회적 위험으로부터 안전할 권리고, 국가는 이러한 여러 위험으로부터 개인의 안전을 보장할 의무를 진다. 안전이 넓은 개념인 것처럼 위험도 역시 넓은 개념이다. 위험이란 인간의 생존에 위해가 되는 모든 것을 의미하는데, 이러한 위험은 타인으로부터의 위험은 물론이고, 자연재해 및 사회적 위험도 포함한다.⁷⁾ 위험에 대조되는 개념으로서의 안전이란 사용영역에 따라 내용이 다르며 그 범위 역시 해당되지 않는 곳을 찾기 힘들 정도로 넓다.⁸⁾ 안전에 대한 개념은 시대에 따라 달라질 수 있는데, 현대사회에서의 안전은 전통적인 안전개념인 생명과 신체에 대한

3) 송형섭, 위험사회에서의 헌법이론, 법학연구, 제51집, 2013. 9. 12면.

4) 김충목, 국가재난관리의 문제점과 개선방안, 토지공법연구, 제40집, 2008, 321면.

5) 강문수, 위험사회에서의 입법, 토지공법연구, 제32집, 2006, 354면.

6) 장영수, 헌법학, 2011, 456면.

7) Roßnagel, Alexander, Sicherheit für Freiheit?, 2002, S.20.

8) 유현정, 국민 안전권 확보를 위한 고찰, 한국위기관리논집, 제4권 제2호, 2008, 19면.

안전만이 아니라 사회적인 안전 및 생태계적인 안전도 포함한다.⁹⁾ 독일에서 논의되었던 국가의 기본권보호의무의 구체적인 사안도 낙태로부터의 태아의 생명보호, 테러리스트의 공격에 대한 생명·신체의 보호, 원자력위험으로부터의 보호, 항공과 교통소음으로부터의 보호, 각종 오염과 환경훼손으로부터 보호 등이다. 이처럼 개인이 국가에 대하여 제3자적인 법익침해로부터 지켜줄 것을 요구하는 권리가 안전권이다.¹⁰⁾ “국가가 국민의 생명·신체의 안전을 보호할 의무를 진다”¹¹⁾고 하여, 우리 헌법재판소의 다수 결정에서도 국가는 기본권보호의무를 이행할 의무가 있음을 확인하고 있다.

독일에서 안전과 관련된 개념은 ‘Sicherheit’이다. ‘Sicherheit’는 ‘위험으로부터 자유로운 상태’를 의미한다. 영어에서의 안전과 관련된 개념은 ‘Safety’이다. ‘Safety’는 ‘물리적·사회적·정신적·재정적·정치적·감성적·직업적·심리적·교육적 또는 모든 형태의 실패·피해·실수·사고·손해 및 기타 바람직하지 않은 것으로 여겨지는 것으로부터 보호되는 상태’를 의미한다.¹²⁾ 안전에 대한 반대개념으로는 위험, 재난 등이 있지만, 이에 대한 개념 정의도 다양하다. 위기는 중요한 변화가 절박하게 요구되는 불안정한 상태이거나 또는 하나의 사건이나 행동과정이 계속 진행되어야 하는지 아니면 수정 또는 종결되어야 하는지의 여부가 결정되는 순간으로서의 전환점이다. 재난은 사회의 기본조직 및 정상기능을 와해시키는 갑작스런 사건이나 큰 재해로써 재해의 영향을 받는 사회가 외부의 도움없이 극복할 수 없고, 정상적인 능력으로 처리할 수 있는 범위를 벗어나는 재산, 사회간접시설, 생활수단의 피해를 일으키는 단일 또는 일련의 사건이다. 현대사회에서 안전권 보장을 위한 입법적 과제에 대해서는 주로 환경법과 기술법의 영역에서 논의¹³⁾되고 있지만, 일상생활 전 영역에서 안전이 확보될 필요가 있기 때문에, 안전권 보장을 위한 입법적 과제는 범위가 넓다. 전통적 위험으로부터의 안전은 물론이고 새로운 현대사회의 위험으로부터의 안전을 위한 입법이 필요하다.

9) Isensee, Josef, Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983, S.3.

10) Robbers, Gerhard, Sicherheit als Menschenrecht, 1987, S.40.

11) 헌재 2009. 2. 26. 2005헌마764 등.

12) wikipedia, 2014. 11. 15 방문.

13) 강문수, 위험사회에서의 입법, 토지공법연구, 제32집, 2006, 354면.

2. 생활안전

생활안전이 어떠한 종류의 안전을 의미하는지는 명확하지 않지만, 대개 일상생활에서의 안전을 의미하는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 즉, 생활안전이라 함은 대체로 일상생활에서 발생하는 위험으로부터의 안전을 의미하는 것으로 이해할 수 있는데, 이에 시설안전·범죄안전·교통안전 등이 포함된다.¹⁴⁾ 전주시는 「전주시 시민생활안전을 위한 치안협의회 설치·운영 조례」를 두고 제5조¹⁵⁾에서 치안협의회와 기능과 사업에 관해 규정하고 있다. 즉, 전주시 생활안전조례는 생활안전을 교통사고, 환경·풍속사범, 학교폭력, 성폭력, 범죄, 재난, 사고로부터의 안전으로 보고 있다. 안전강화를 위한 선진제도 도입의 방안으로 추진된 생활안전지도에 반영되는 정보는 범죄(살인, 강도, 강간, 절도, 방화 등), 재난(침수, 산사태, 붕괴, 산불 등), 안전사고(교통사고, 산업사고, 화재 등), 기타(감염병, 가축전염병, 식중독 등)을 포함¹⁶⁾하고 있어 생활안전의 범위가 넓고 다양하다. 법률안이 통과되지는 않고 제18대 국회의 임기만료로 폐기되었지만 ‘생활안전’에 관한 기본법률로 추진된 「국민생활안전에 관한 법률안」¹⁷⁾에서도 ‘안전’에 관한 개념정의는 있고 ‘생활안전’에 관한 개념정의는 없다.

서울시는 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」¹⁸⁾를 제정하여 생활안전을 시민의 기본권으로 규정하였음을 밝히고 있다. 동 조례에 의하여 서울시장 소속으로 ‘서울특별시안전관리위원회’를 설치하도록 하고 있는데, 위원회는 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 “법”이라 한다)에서 정하는 안전관리에 필요한 사항을 시행¹⁹⁾하기 위한 목적으로 설치되었음을 밝히고 있다. 즉, 재난과 안전에 관한 기본법이라고 할 수 있는 「재난 및 안전관리기본법」의 재난과 안전 개념에 의존할 수 밖에 없다. 「재난 및 안전관리 기본법」 제2조에 의하면, “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄

14) 국민안전 종합대책, 관계부처합동, 2013. 5. 12면.

15) 제5조(기능) 제2항 1. ‘법질서 확립’ 공감대 조성을 위한 캠페인 등 지역사회운동 2. 기초·교통 질서 위반행위 합동계도·단속활동 3. 환경·풍속사범 등 합동계도·단속활동 4. 학교폭력·성폭력 방지 및 사회적 약자 보호활동 5. 범죄·재난·사고 취약지 점검·개선 등 법질서확립 관련 인프라 확충 6. 위사업 활동을 위한 교육·홍보

16) 국민안전 종합대책, 관계부처합동, 2013. 5. 12면.

17) 원유철 의원 등 19인이 2010년 4월 30일에 발의하였으나 임기만료로 폐기됨.

18) 제1조(목적) 이 조례는 「재난 및 안전관리 기본법」에서 위임받은 사항을 규정하고, 각종 재난으로부터 시민의 생명과 재산 및 도시기능을 보호하기 위하여 서울특별시의 재난 및 안전관리체계를 확립하며, 재난의 예방·대비·대응·복구와 그 밖에 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

19) 제5조(서울특별시안전관리위원회의 설치) 시장은 시의 안전관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정, 안전관리업무의 협의·조정, 그 밖에 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 “법”이라 한다)에서 정하는 안전관리에 필요한 사항을 시행하기 위하여 시장 소속으로 서울특별시안전관리위원회(이하 “안전관리위원회”라 한다)를 둔다.

수 있는 것으로서 자연재난²⁰⁾과 사회재난²¹⁾으로 구분하며, "안전관리"란 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동을 말한다고 규정되어 있다. 이러한 사항들을 종합하면, 생활안전을 모두 열거할 수는 없고 다만 예시하는 것이 생활안전의 보호범위를 가변적이고 탄력적으로 할 수 있다는 생각이 든다. 즉, 생활안전이란 '생활에서 맞이하는 모든 재난과 위험으로부터의 안전'을 의미하는 것으로 광범위하게 개념정의를 할 수밖에 없을 것이다.

III. 어린이·청소년의 연령기준²²⁾

생활안전의 확보는 어린이·청소년 등 미성년자는 물론이고 성인에게도 필요하다. 그러나 특히 생활위험에 노출되기 쉬워서 생활안전을 확보하기 위한 조치가 필요한 어린이·청소년의 생활안전을 대상으로 하는 법령의 필요성이 강조되고 있다. 따라서 어린이·청소년은 몇 살까지인지를 규정하는 연령기준을 검토해볼 필요가 있다.

어린이·청소년 등의 연령기준을 포함하여 법률규정에 있어서의 각종 연령기준과 용어는, 그 기준이 일관되지 않고 자의적임은 물론이고 이로 인하여 상당한 문제를 안고 있다.²³⁾ 청소년의 개념 및 연령기준에 관한 혼란은 1차적으로 청소년 보호를 위한 법률에 관한 각각의 소관부처가 각각 다른 기준을 정하여 연령기준을 별도로 규정하였기 때문 이다.²⁴⁾ 「청소년기본법」에 따르면, 청소년은 9세 이상 24세 이하인 사람을 말한다. 「청소년활동진흥법」이나 「청소년복지지원법」도 청소년의 연령에 대하여 「청소년기본법」과 동일하게 본다. 그런데 「청소년보호법」에서는 연나이 19세 미만을 청소년이라 하고, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」과 「게임산업진흥에 관한 법률」에서는 18세 미만을 청소년이라고 규정하고 있다. 그런가 하면, 「공연법」에서는 18세 미만의 사람에 대하여

20) 자연재난 : 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해

21) 사회재난 : 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대동령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해

22) 자연재난 : 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해

23) 한성희, 청소년 보호연령 기준, 청소년보호위원회, 청소년보호 연령기준에 대한 정책토론회, 2003. 1. 27, 27면.

24) 박용상, 표현의 자유와 음란규제 및 청소년보호, 헌법논총, 제13집, 2002, 186면.

‘연소자’라는 용어를 사용하고 있다. 즉, 「공연법」 제2조 제6호에서 “연소자”라 함은 18세 미만의 사람(「초·중등교육법」 제2조의 규정에 의한 고등학교에 재학 중인 자를 포함한다)을 말한다”라고 하는 규정을 두고 있다. 그러나 「게임산업진흥에 관한 법률」이나 「음악산업진흥에 관한 법률」과 달리 「공연법」의 경우에만, 고등학생을 포함한 18세 미만을 ‘청소년’이 아닌 ‘연소자’라는 용어를 사용하는 것은 문제가 있다고 본다. 영화에 관한 법률에 있어서도, 과거 「영화진흥법」에서는 18세 미만의 사람에 대하여 ‘연소자’라는 용어를 사용하였으나, 현행 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」에서는 18세 미만의 사람에 대하여 ‘청소년’이라는 용어를 사용하고 있다. 동일한 연령기준에 대해서는 동일한 용어를 사용하는 것이 바람직하다는 점에서, 추후에 「공연법」을 개정할 때에는 ‘연소자’를 ‘청소년’으로 수정하여 용어를 통일시킬 필요가 있다.

「도로교통법」 제11조에서 6세 미만인 사람을 ‘유아’라고 하지만, 「영유아보육법」 제2조에는 6세 미만의 사람을 ‘영유아’라고 한다. 그러나 「유아교육법」에서 ‘유아’는 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이를 말한다. 즉, ‘유아’의 연령기준이 「도로교통법」에서는 6세 미만이고, 「유아교육법」에서는 3세 이상 초등학교 취학 전의 사람으로, 동일하지 않다. 또한 「영유아보육법」 제2조 3호에서 영유아를 보육하는 기관을 ‘어린이집’으로 정의하고 있기 때문에 영아, 유아, 영유아, 어린이 등 용어의 혼란이 크다.

「교통약자의 이동편의 증진법」의 제2조(정의)에는 교통약자로 “장애인, 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 사람, 어린이 등 일상생활에서 이동에 불편을 느끼는 사람을 말한다”고 규정되어 있다. 그러나 ‘영유아’나 ‘어린이’의 기준연령에 관해서는 아무런 규정을 두지 않았을 뿐만 아니라, 다른 법률과의 연계도 규정하지 않고 있다. ‘영유아’의 경우에는 「영유아보육법」이나 「모자보건법」을 참조하여 6세 미만으로 해석할 수 있지만, ‘어린이’의 연령기준에 대한 해석근거는 불명확하다. 「어린이 식생활 안전관리 특별법」에서처럼, ‘어린이’를 「아동복지법」의 아동(18세 미만)과 「초·중등교육법」에 따른 학교의 학생에 해당한다는 규정을 두면 될 것이지만, 중·고등학생을 교통약자로 보호하는 것은 적당치 않아 보인다. 「도로교통법」 제2조(정의) 23호를 참고하여 13세 미만을 어린이로 해석할 수는 있지만, 이러한 사항을 명확하게 특정하거나 연계하지 않고 불명확하게 방치하는지 이해할 수 없다.

「어린이놀이시설 안전관리법」에서는 ‘어린이’에 대한 정의는 하지 않고 ‘어린이놀이 기구’에 대한 정의만을 하고 있다. 즉, 제2조 1호에서 ““어린이놀이기구”라 함은 만 10세 이하의 어린이가 놀이를 위하여 사용할 수 있도록 제조된 그네, 미끄럼틀, 공중놀이기구, 회전놀이기구 등으로서 「품질경영 및 공산품안전관리법」 제2조제8호에 따른 안전인증 대상공산품을 말한다.”고 하고 있다. 즉 ‘어린이’에 관한 정의를 통하여 연령기준을 자체적으로 명시하거나 다른 법률과 연계하는 규정도 두고 있지 않다. 다만, ‘어린이 놀이기구’에 대한 정의를 통하여 ‘어린이’는 10세 이하로 해석될 수 있다. 전술한 바와 같이, ‘어린이’의 연령기준에 대한 해석근거는 불명확하고, 「도로교통법」 제2조(정의) 23호를 참고하여 13세 미만을 어린이로 해석할 수는 있다. 이렇듯 어린이의 연령기준이 「도로교통법」을 참고하면 13세 미만으로, 「어린이놀이시설 안전관리법」을 참고하면 10세 이하로 해석될 수 있다. 어린이의 연령기준을 명확하게 특정하거나 연계하지 않고 불명확하게 방치하는지 이 또한 이해하기 어렵다.

「청년고용촉진특별법」에 따른 청년이라는 용어와 연령기준의 설정도 흥미롭다. 이 법률은 2004년 3월 5일에 법률 제7185호 「청년실업해소특별법」으로 제정되었다가, 2009년 10월 9일에 법률 제9797호로 개정되면서 법률의 명칭이 「청년고용촉진 특별법」으로 개칭²⁵⁾되었다. 그런데 청년의 연령기준에 관해서 다른 법률처럼 법률에 규정하지 않고, ““청년”이란 취업을 원하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 나이에 해당하는 사람을 말한다”고 하여 청년의 연령기준을 대통령령에 위임하였다. 시행령의 제정 당시에는 청년의 연령을 “15세 이상 29세 이하인 자”로 규정하였다. 그러나 2013년 10월 30일에 시행령을 개정하면서 “공공기관 및 지방공기업이 청년 미취업자를 의무고용하는 경우 의무고용 대상자의 나이를 ‘15세 이상 29세 이하’에서 ‘15세 이상 34세 이하’로 상향조정”²⁶⁾하였다. 현재 「청년고용촉진특별법 시행령」에 따른 ‘청년’은 ‘15세 이상 34세 이하’인 사람이다.²⁷⁾

25) 법률명 개칭의 이유로 “비경제활동 상태에 있는 청년을 노동시장으로 유인하기 위한 법의 적극적 기능을 강조하기 위하여 현행 법의 제명을 「청년고용촉진 특별법」으로 변경”한다는 점을 들고 있다. 「청년고용촉진 특별법」의 개정이유.
 26) 「청년고용촉진 특별법 시행령」의 개정이유.
 27) 「청년고용촉진 특별법 시행령, 제2조(청년의 나이) 「청년고용촉진 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에서 “대통령령으로 정하는 나이에 해당하는 사람”이란 15세 이상 29세 이하인 사람을 말한다. 다만, 법 제5조제1항에 따라 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「지방공기업법」에 따른 지방공기업이 청년 미취업자를 고용하는 경우에는 15세 이상 34세 이하인 사람을 말한다.

「한부모가족지원법」은 「모자복지법」(1989년 4월 1일 제정), 「모·부자복지법」(2002년 12월 18일 개정으로 법률명칭변경), 「한부모가족지원법」(2007년 10월 17일 개정으로 법률명칭변경)으로 변경된 것이다. 「모자복지법」과 「모·부자복지법」에서는 “이 법에서 “아동”이라 함은 제1항의 모에 의하여 양육되는 18세미만(다만, 취학시에는 20세미만)의 자를 말한다.”고 규정되다가, 「한부모가족지원법」으로 개정되면서 ““아동”이란 18세 미만(취학 중인 경우에는 22세 미만을 말한다)의 자를 말한다.”고 규정되었다. 이후 2011년 4월 12일의 「한부모가족지원법」의 개정으로 ““아동”이란 18세 미만(취학 중인 경우에는 22세 미만을 말하되, 「병역법」에 따른 병역의무를 이행하고 취학 중인 경우에는 병역의무를 이행한 기간을 가산한 연령 미만을 말한다)의 자를 말한다”고 하여 아동의 대상범위가 확대되었다.

2012년 8월 2일의 「한부모가족지원법」의 개정으로 ““아동”이란 18세 미만(취학 중인 경우에는 22세 미만을 말한다)의 자를 말한다”고 아동의 대상범위가 다시 축소되었다가, 2014년 1월 21일의 「한부모가족지원법」의 개정으로 ““아동”이란 18세 미만(취학 중인 경우에는 22세 미만을 말하되, 「병역법」에 따른 병역의무를 이행하고 취학 중인 경우에는 병역의무를 이행한 기간을 가산한 연령 미만을 말한다)의 자를 말한다”로 다시 확대되었다.

〈표〉 청소년·아동 등의 연령기준에 관한 법률규정

법률	호칭	주요내용	연령구분
청소년기본법	청소년	수련시설 등 육성 및 지원	9세 이상 - 24세 이하
청소년활동진흥법	청소년	청소년활동진흥	9세 이상 - 24세 이하 (청소년기본법과 연계)
청소년복지지원법	청소년	청소년복지증진	9세 이상 - 24세 이하 (청소년기본법과 연계)
청소년보호법	청소년	청소년 유해매체물 및 유해약물 유통금지, 청소년유해업소 출입규제, 유해환경으로부터보호 심야 인터넷게임 금지·게임 설타운 제도 (§ 26)	연19세 미만 ²⁹⁾ 30) 16세 미만
사행행위 등 규제 및 처벌특례법	청소년	사행행위영업소의 출입금지 인터넷 등 이용 참가금지	연19세 미만 (청소년보호법과 연계)
식품위생법	청소년	청소년유해업소에의 출입 및 고용금지, 주류제공 금지, 유흥접객원으로 고용하여 유흥행위 금지 (§ 44)	연19세 미만 (청소년보호법과 연계)
정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	청소년 아동	청소년유해매체물의 표시 및 광고금지 등 정보통신망에서의 청소년 보호 (§ 41-42) 개인정보수집등에 있어서의 법정대리인의 동의 (§ 31)	연19세 미만 (청소년보호법과 연계) '만 14세 미만의 아동' ³¹⁾
담배사업법	청소년	담배판매금지 (§ 16-17)	연19세 미만 (청소년보호법과 연계)
아동·청소년의 성보호에 관한 법률	아동·청소년	아동·청소년과의 성매매금지, 성범죄 가중처벌 등	연19세 미만
민법	미성년자	법률행위의 독자성 부인	19세 미만
아동복지법	아동	아동보호	18세 미만

28) 「청소년복지지원법」 제2조: “청소년”이란 「청소년기본법」 제3조 제1호 본문에 해당하는 사람을 말한다.

29) 1961년에 제정된 「미성년자보호법」이 주로 청소년에 대한 규제와 보호를 담당하는 법률이었으며, 1991년에 「청소년기본법」과 1997년에 「청소년보호법」이 새로이 제정되었다. 1999년에는 기존의 「미성년자보호법」이 폐지되고 「청소년보호법」으로 흡수·통합되면서, 청소년의 연령기준을 만18세에서 만19세 미만으로 조정하였다. 이는 청소년의 보호범위를 확대하려는 입법익도가 반영되고 나름대로 관련 입법을 정비하는 입법작업이 수행된 것으로 평가될 수 있다. 2001년에 「청소년보호법」의 개정에 따라서, 청소년의 기준연령을 ‘만19세 미만의 자’로만 규정하고 있던 규정을, ‘만19세에 도달하는 해의 1월 1일을 맞이한 자’를 청소년의 범위에서 제외하도록 개정하였다. 즉, “‘청소년’이란 만 19세 미만인 사람을 말한다. 다만, 만 19세가 되는 해의 1월 1일을 맞이한 사람은 제외한다.”는 규정이다. 이러한 연령기준을 ‘만나이지’와 구별하여 ‘연나이지’라고 부르고 있다.

30) 연나이지 개념으로는 청소년 보호법제를 넘는 다른 법체계와의 충돌문제도 발생하기 때문에, 만나이로 되돌릴 필요가 있다는 주장도 있다. 황승홍, 청소년보호 연령기준의 문제점과 개선방향, 청소년보호위원회, 청소년보호 연령기준에 대한 정책토론회, 2003. 1. 27, 18면.

31) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제31조(법정대리인의 권리): “① 정보통신서비스 제공자등이 만 14세 미만의 아동으로부터 개인정보 수집·이용·제공 등의 동의를 받으려면 그 법정대리인의 동의를 받아야 한다.” (후략) 이 규정은 ‘아동 중에서’ 14세 미만인 자를 법정대리인의 동의의 대상인 것으로 너그럽게 해석할 수 있다. 그러나 이미 아동의 연령기준이 법률마다 각각인 상태에서 아동은 14세 미만이라는 오해를 불러일으킬 수 있다.

영화 및 비디오물의 진흥에관한법률 ³²⁾	청소년	영화 및 비디오물의 등급분류	18세 미만 (고등학생 포함)
공연법	연소자 ³³⁾	공연물의 등급분류	18세 미만 (고등학생 포함)
게임산업진흥에 관한 법률	청소년	게임물의 등급분류	18세 미만 (고등학생 포함)
근로기준법	근로자 사용금지 연소자 미성년자	근로자 사용금지 (§ 64) 도덕상 또는 보건상 유해·위험한 근로금지 (§ 66) 근로계약 대리금지 (§ 67)	15세 미만 18세 미만 미성년자(19세 미만)
도로교통법	어린이 (§ 2) 유아 운전면허연령 원동기면허연령	어린이통학버스 (§ 51), 어린이보호구역의 지정 (§ 12) 혼자보행금지 (§ 11) 자동차 운전면허 취득연령 (§ 82) 원동기장치자전거 운전면허 취득연령 (§ 82)	13세 미만 ³⁴⁾ 6세 미만 ³⁵⁾ 18세 이상 16세 이상 ³⁶⁾
어린이식생활 안전관리 특별법	어린이	어린이에게 안전하고 영양있는 식품의 제공	아동복지법 ‘아동’과 연계 초중등교육법과 연계
어린이 놀이시설 안전관리법	어린이	어린이 놀이시설의 안전관리	‘만 10세 이하의 어린이’ ³⁷⁾
영유아보육법	영유아	영유아의 보육 (어린이집)	‘6세 미만의 취학 전 아동’ ³⁸⁾
유아교육법	유아	유아의 교육 (유치원)	‘만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이’ ³⁹⁾
청년고용촉진특별법	청년	청년미취업자의 고용촉진(시행령 § 2)	15세 이상 34세 이하

32) 2001년에 개정된 「음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률」의 청소년 기준연령은 고등학교에 재학중인 자를 포함한 만18세 미만으로 규정되었다. 즉, 「음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률」 제2조 제13호의 개별정에서 “청소년”이라 함은 18세 미만의 사람(「초·중등교육법」 제2조의 규정에 의한 고등학교에 재학 중인 자를 포함한다)를 말한다.”고 규정하고 있었다. 2006년 4월 28일에는 법률 제7943호로 「영화진흥법」과 「음반비디오물 및 게임물에 관한 법률」이 폐지되고, 폐지된 2개의 법률이 통합되어 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」이 제정되었다. 또한 같은 날에 「게임산업 진흥에 관한 법률」과 「음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률」이 3개의 법률로 분법(分法)이 된 것이다. 이 3개의 법률은 각각의 법률 제2조의 개별정에서 동일하게, “‘청소년’이라 함은 18세 미만의 자(「초·중등교육법」 제2조의 규정에 따른 고등학교에 재학 중인 학생을 포함한다)를 말한다.”고 규정하고 있다.

33) 「공연법」에서 고등학생을 포함한 18세 미만을 ‘청소년’이 아닌 ‘연소자’라는 용어를 사용하고 있다.

34) 「도로교통법」 제2조(정의) 23. “어린이통학버스”란 다음 각 목의 시설 가운데 어린이(13세 미만인 사람)를 말한다. 이하 같다)를 교육 대상으로 하는 시설에서 어린이의 통학 등에 이용되는 자동차로서 제52조에 따라 신고한 자동차를 말한다. 가. 「유아교육법」에 따른 유치원, 「초·중등교육법」에 따른 초등학교 및 특수학교 나. 「영유아보육법」에 따른 어린이집 다. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따라 설립된 학원 라. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따라 설립된 체육시설

35) 「도로교통법」 제11조에서는 6세 미만인 사람을 ‘유아’라고 규정하고 있다.

36) “법률적으로 어떤 문제가 있는지 모르지만 ‘달리는 흥기인’ 오토바이를 적어도 고등학교를 졸업한 이후에 타도록 면허발급기준을 현행 16세에서 18세로 올렸으면 하는 것이 학교 일선에서 생활지도를 담당하는 교사의 간절한 바람이다” 최중현, 생활지도 교사 입장에서 본 청소년 연령기준의 문제점과 개선방향, 청소년보호위원회, 청소년보호 연령기준에 대한 정책토론회, 2003. 1. 27, 78면.

37) 「어린이놀이시설 안전관리법」 제2조(정의) 1호: 어린이 놀이기구라 함은 만 10세 이하의 어린이가 놀이를 위하여 사용할 수 있도록 제조된 그네, 미끄럼틀, 공중놀이기구, 회전놀이기구 등으로서 「품질경영 및 공산품안전관리법」 제2조 제8호에 따른 안전인증대상공산품을 말한다.

38) 영유아보육법 제2조 1호: “영유아”란 6세 미만의 취학 전 아동을 말한다. 3호: “어린이집”이란 보호자의 위탁을 받아 영유아를 보육하는 기관을 말한다.

39) 유아교육법 제2조 1호: “유아”란 만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이를 말한다. 2호: “유치원”이란 유아의 교육을 위하여 이 법에 따라 설립·운영되는 학교를 말한다.

40) 대표적인 학자로서, 울리히 벡(Ulrich Beck)은 현대사회의 문제와 특징을 위험사회(Risikogesellschaft)라고 표현하였다.

IV. 어린이 및 청소년 생활안전의 확보를 위한 법제개선

1. 비교법적 검토

현대사회는 위험사회⁴⁰⁾라고 불리고 있고 큰 사고와 테러 및 질병 등이 끊임없이 발생하고 있기 때문에 각국은 이에 대한 정책적 대응을 하고 있으며 관련 법제를 정비하고 있다.

일본의 경우 생활안전에 관한 단일 법률을 찾기는 어렵고 개별 법률에서 생활안전과 관련되는 내용을 포함하고 있다. 즉, 재해대책기본법, 수질오염방지법, 총포도검류소지 등 단속법, 폭력단원에 의한 부당한 행위방지 등에 관한 법률, 풍속영업 등의 규제 및 업무의 적정화에 관한 법률, 아동보호법, 인터넷을 이용할 수 있는 환경의 정비 등에 관한 법률에 생활안전에 관한 내용을 포함하고 있다. 지방자치단체 차원에서 생활안전에 관한 사항을 규정하고 있다. 일본의 생활안전조례는 1994년 경찰법 개정을 통해 경찰청에 생활안전국이 설치되면서 시정촌에서 제정되었고 최근에는 도도부현에서도 생활안전조례를 제정하였다. 독일의 경우에도 생활안전에 관한 법률을 개별법으로 만들지 않았고 시민보호와 재난구조에 관한 연방법률 등의 개별법에서 재난방지와 생활안전을 규율하고 있다. 주(Land)와 지방자치단체(Gemeinde) 차원에서의 생활안전규율이 마련되어 있다.

프랑스의 경우에도 시민안전의 현대화에 관한 2004년 8월 13일자 법률과 생활안전에 관한 2001년 11월 15일자 법률 등에서 테러나 재난에 대비하기 위한 정책수단을 제도화하고 있다. 미국의 경우에도 테러를 방지하기 위한 내용의 안전법과 대형사고에 대처하기 위한 연방법이 있고 생활안전에 관해서는 주법 등에서 규정하고 있다. 영국의 경우에도 민간긴급사태법 등을 통해 대형 사고나 테러 등에 대응하고 있으며 각 분야의 생활안전에 대해서는 개별법에서 규율하고 있다. 여러 나라의 입법태도를 보면 생활안전에 관한 단일법률은 없고 영역별로 개별법률과 행정입법 및 지방자치단체별로 생활안전에 관한 조례와 규칙을 만들어 대응하고 있음을 알 수 있다. 그 생활안전은 대개 재난과 치안에 중점을 두고 있음을 알 수 있다.⁴¹⁾

40) 대표적인 학자로서, 울리히 벡(Ulrich Beck)은 현대사회의 문제와 특징을 위험사회(Risikogesellschaft)라고 표현하였다.

41) 박광동, 생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구, 2012, 21-91면 참조.

2. 법령의 개선방향

우리나라의 경우에도 어린이와 청소년을 위한 생활안전에 관한 단일 법률은 존재하지 않는다. 어린이와 청소년의 생활안전은 확보할 필요가 있지만, 어린이와 청소년을 위한 생활안전에 관한 별도의 단일법이 필요한지에 대한 검토가 우선 선행될 필요가 있다. 어린이·청소년의 생활안전 확보를 위한 법률이 필요함에도 별도의 단일법이 없는 것은 이에 대한 정책적 필요성이 없어서가 아니라, 입법기술적으로 이러한 통합된 단일 법률을 만드는 것이 적합하지 않거나 어렵기 때문이 아닌가 생각된다. 「아동복지법」과 「청소년보호법」 등이 기본적으로 있고, 위해식품으로부터의 보호에는 어른아이가 구분될 수 없기 때문에 「식품위생법」 등이 있으며, 특별히 「어린이 식생활 안전관리 특별법」이 만들어져서 시행되고 있다. 놀이시설에서의 사고예방을 위해서는 「어린이 놀이시설 안전관리법」도 만들어져 있다. 학교에서의 안전사고예방 등을 위해서는 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」이 있다. 교통안전을 위해서 「교통약자의 이동편의증진법」의 교통약자로 장애인만이 아니라 어린이를 규정하였고 「도로교통법」에서는 어린이보호 구역을 정하고 어린이통학버스 등에 관한 특별규정⁴²⁾을 두어 어린이의 교통안전을 확보하려는 노력을 입법화하였다. 미성년자의 성보호에 관해서는 「형법」에 특별한 규정⁴³⁾을 두고 있으며, 더 나아가 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」도 제정하였다. 이외에도 다양한 생활분야에서 다양한 위험과 사고로부터 어린이·청소년들의 안전을 지키기 위한 많은 법령이 있다. 그럼에도 불구하고, 국가의 법령은 물론이고 지자체의 조례와 규칙 등을 입법하고 집행함에 있어서 어린이·청소년의 보호를 위하여 집중하고 배려할 필요가 있음은 물론이다.

생활안전에 관한 지방자치법규로는 대표적으로 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」가 있으며, 광역·기초지방자치단체에 몇 건의 생활안전 관련 조례가 제정되어 있다.

42) 제2조(정의) 23호 "어린이통학버스"란 다음 각 목의 사실 가운데 어린이(13세 미만인 사람을 말한다. 이하 같다)를 교육 대상으로 하는 시설에서 어린이의 통학 등에 이용되는 자동차로서 제5조에 따라 신고한 자동차를 말한다. 제11조(어린이 등에 대한 보호) ⑤ 경찰공무원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 발견한 경우에는 그 등의 안전을 위하여 적절한 조치를 하여야 한다. 1. 교통이 빈번한 도로에서 놀고 있는 어린이 2. 보호자 없이 도로를 보행하는 유아 제12조(어린이보호구역의 지정 및 관리) 제2항 시장 등은 교통사고의 위험으로부터 어린이를 보호하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설의 주변도로 가운데 일정 구간을 어린이 보호구역으로 지정하여 자동차의 통행속도를 시속 30킬로미터 이내로 제한할 수 있다. 1. 「유아교육법」 제2조에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 제38조 및 제55조에 따른 초등학교 또는 특수학교 2. 「영유아보육법」 제10조에 따른 어린이집 가운데 안전행정부령으로 정하는 어린이집 3. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조에 따른 학원 가운데 안전행정부령으로 정하는 학원 4. 「초·중등교육법」 제60조의2 또는 제60조의3에 따른 외국인학교 또는 대안학교 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제189조의4에 따른 국제학교 및 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」 제2조제2호에 따른 외국교육기관 중 유치원·초등학교 교과과정이 있는 학교

43) 미성년자에 대해서는 형법 제302조(미성년자에 대한 간음), 13세 미만자에 대해서는 형법 305조(미성년자에 대한 간음, 추행)를 두어 엄하게 처벌하고 있다.

즉, 국가법령정보센터에서 ‘생활안전’으로 현행 조례를 검색해보면, 다음과 같은 18개의 조례가 검색된다.

- 계룡시 어린이 식생활 안전관리 조례 [시행 2013.5.10][충청남도계룡시조례 제409호, 2013.5.10, 제정]
- 광주광역시 광산구 여성생활 안전 조례 [시행 2014.4.1][광주광역시광산구조례 제1125호, 2014.4.1, 제정]
- 광주광역시 남구 여성의 안전한 생활을 위한 조례 [시행 2013.7.30][광주광역시남구조례 제776호, 2013.7.30, 제정]
- 광주광역시 동구 여성의 안전한 생활을 위한 조례 [시행 2013.11.25][광주광역시동구조례 제975호, 2013.11.25, 제정]
- 광주광역시 북구 어린이 식생활 안전 관리 조례 [시행 2013.7.1][광주광역시북구조례 제1063호, 2013.6.10, 일부개정]
- 광주광역시 북구 여성의 안전한 생활을 위한 조례 [시행 2013.9.27][광주광역시북구조례 제1079호, 2013.9.27, 제정]
- 광주광역시 서구 여성의 안전한 생활을 위한 조례 [시행 2013.9.30][광주광역시서구조례 제1083호, 2013.9.30, 제정]
- 광주광역시 여성의 안전한 생활을 위한 조례 [시행 2013.7.1][광주광역시조례 제4249호, 2013.7.1, 제정]
- 구리시 어린이 식생활 안전관리 조례 [시행 2013.12.24][경기도구리시조례 제1262호, 2013.12.24, 제정]
- 나주시 여성의 안전한 생활을 위한 조례 [시행 2013.12.20][전라남도나주시조례 제1045호, 2013.12.20, 제정]
- 나주시 저소득 주민의 생활안전지원 조례 [시행 2011.8.1][전라남도나주시조례 제906호, 2011.8.1, 제정]
- 당진시 생활안전을 위한 방범용 CCTV 설치·운영 지침 [시행 2012.1.1][충청남도당진시예규 제12호, 2012.1.1, 제정]
- 부산광역시동래구 어린이 식생활안전관리 조례 [시행 2013.2.8][부산광역시동래구조례 제1011호, 2013.2.8, 제정]
- 서울특별시 서초구 어린이 식생활 안전관리 조례 [시행 2013.6.11][서울특별시서초구조례 제920호, 2013.6.11, 제정]
- 아산시 생활폐기물처리시설 안전관리 규정 [시행 2003.3.10][충청남도아산시훈령 제174호, 2003.3.10, 제정]
- 어린이 식생활 안전관리 조례 [시행 2014.1.29][충청남도공주시조례 제917호, 2014.1.29, 제정]
- 전주시 시민생활 안전을 위한 치안협의회 설치·운영 조례 [시행 2010.11.18][전라북도전주시조례 제2851호, 2010.11.18, 제정]
- 충청북도증평군 어린이 식생활 안전관리 조례 [시행 2013.9.17][충청북도증평군조례 제495호, 2013.9.17, 제정]

안전권 실현을 위한 현행 법률들은 명확성과 체계성을 강화할 필요가 있으며 나아가서는 안전관련 법제를 통합할 분야도 있다.⁴⁴⁾ 법률안으로는 제18대 국회에서 국민생활안전에 관한 법률안⁴⁵⁾이 발의된 바 있으나, 임기만료로 폐기된 바 있다. 이러한 법률이 만들어진다면 큰 재해보다는 생활주변의 자잘한 사고와 위험으로부터의 안전을 위한 정책이 시행될 수 있을 것이고, 법률시행의 수혜자는 사고와 위험에 보다 많이 노출된 어린이·청소년·여성·노인 등이 될 수 있을 것이다. 전술한 바와 같이 부처별·분야별로 개별법에 의거하여 산발적으로 운영되고 있는 안전법령 및 생활안전규정을 총괄 조정하는

44) 홍완식, 안전권실현을 위한 입법정책, 입법학연구, P&C미디어, 2014, 18면 이하.

45) 제안이유 : 국민이 각종 사고와 위험으로부터 벗어나 안전한 생활을 누릴 수 있도록 국민생활 안전에 관한 정책의 종합적 추진 및 기반조성, 안전문화 진흥에 필요한 사항을 규정하고자 하는 것임. 원유철 의원 등 19인이 2010년 4월 30일에 발의.

작업이 필요하다는 의견⁴⁶⁾도 있고, 안전에 관한 기본적인 법이 이미 시행되고 있기 때문에 생활안전 관리 및 생활안전문화진흥이 포섭되는 개별 법률을 제정하는 것이 타당하다⁴⁷⁾는 의견 등이 있다. 국가와 지방자치단체는 이를 안전 및 생활안전법률의 체계성과 실효성을 높이라는 주문으로 받아들여야 할 것이다.

V. 맺음말

전술한 바와 같이 누구나 안전하게 생활하고 싶어 하며, 누구에게나 안전하게 생활할 권리가 있다. 미성년자는 물론이고 성인에게도 안전하게 생활할 욕구와 권리는 동일하게 적용되어야 한다. 어린이와 청소년이 사회적 약자이기 때문에 특별히 보호받아야 한다면, 여성과 노인도 사회적 약자이기 때문에 또한 보호받아야 한다는 주장도 있다. 그러나 미성년자인 어린이와 청소년에 대해서 국가는 안전하게 성인으로 성장할 수 있도록 정책적인 배려를 하고, 입법자는 이들의 안전권 보장을 위한 입법적 과제를 지니고 있다. 어린이·청소년의 연령기준이 명확하지 않기 때문에 어린이·청소년의 보호범위가 혼란스럽기는 하지만, 성년에 이르지 않은 미성년자의 생활안전을 정책적 배려가 필요함에는 다른 의견이 있을 수 없다. 어린이·청소년은 물론이고 영아·유아·영유아·아동·연소자를 모두 포함하는 미성년자는 당연히 기본권의 주체이다. 현대 국가에서 특히 강조되는 안전권은 우리나라에서도 기본권의 하나로 인정되고 있다. 그렇다면 어린이·청소년은 안전권이라는 기본권을 보장받아야 한다. 안전권 보장을 위한 정책은 우선적으로 법률을 통해서 규정되어야 하고, 주요 외국에서와 같이 지방자치단체의 조례를 통해서 규정되기도 한다. 대형 사고나 테러 등으로부터의 안전은 국가적 차원의 정책이어야 하기 때문에 법률에 규정되는 것이 적합하고, 생활안전은 각 영역별로 사안에 따라 법률과 조례에 적절히 나누어 규정되는 것이 적합하다. 안전에 관한 법률을 보다 체계성을 갖출 필요가 있고, 안전에 관한 조례는 앞으로 많이 입법되어야 한다.

44) 김근영, 국민생활안전을 위한 관리기반 조성 및 안전문화 선진화를 위한 방안, 2면.

45) 박광동, 생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구, 2012, 5면.

토론

“어린이 및 청소년 생활안전 확보를 위한 법제개선”에 대한 토론문

정극원
(대구대 법대 교수)

홍교수님의 의미있고 명확한 대안을 제시하고 있는 발제를 잘 들었습니다. 첫째, 어린이 및 청소년의 연령적 범위에 대한 규정의 분석과 이를 통한 통합적 정비의 필요성을 잘 제시하고 있다는 점에서 그 의미가 크다고 하겠습니다. 둘째, 어린이 및 청소년의 생활안전 확보를 위한 법령의 개선방안으로서 국회에서의 입법, 지방자치단체의 조례와 규칙에서 체계화의 방안의 제시는 그 방향성에 있어서 타당한 방안이라 생각합니다.

발제에서 이야기하고 있는 바와 같이 현대국가는 위험사회에 직면하고 있으며, 그 위험은 대량위험(Grossrisiken)으로 나타나고 있다는 점에서 이데 대한 대응은 시대적 현안 중의 현안이 되고 있다고 하겠습니다. 동사(動詞)로 쓰이고 있는 ‘똥치다’라는 말이 있습니다. ‘똥치다’는 좋지 않은 일이 가까이 닥친다는 의미입니다. ‘똥치다’라는 말은 겹으로 사용하여 ‘똥치는데 또 똥치다.’라는 속어로도 사용되고 있습니다. 악화된 상황 또는 최악의 상황에 대한 표현이다. 인류에게 참혹한 피해를 안겨주거나 혹은 국가적으로도 큰 충격을 안겨주는 재난과 당사자와 그 가족들에게 가혹한 슬픔을 안겨주는 큰 사건·사고들이 그렇게 똥치는데 똥치 격으로 한꺼번에 몰려오는 것입니다. 2014년 들어 2월 18일에 발생한 경주 마우나리조트 붕괴사고, 4월 16일에 발생한 세월호 참사, 4월 26일에 발생한 경기도 고양터미널 화재, 5월 28일에 발생한 전남 장성의 요양원화재 등 똥치는데 똥치 격으로 계속하여 발생하고 있습니다. 이러한 사고와 참사는 재산상의 피해는 차치하고서라도 수많은 목숨을 앗아감으로서 작게는 가족과 이웃 크게는 전국민에게

심각한 트라우마(정신적 외상)를 안겨주고 있습니다.¹⁾ 이러한 사고와 참사는 인간의 능력으로서는 어찌할 수 없는 불가항력의 자연적 재해가 아니라 인간의 얕은 탐욕과 이기적 욕심의 결과로서 초래한 안전에 대한 인간의 불감증에서 초래된 것이라는 점에서 아무리 자책하여도 이미 너무나 늦은 슬픔과 분노가 됩니다. 이러한 사고에 의한 재산상의 피해는 그것이 막대한 것이라 하더라도 비용을 지불하고서라도 복구가 가능한 것이지만, 인명의 피해는 그 무엇으로도 돌이킬 수 없는 것이라는 점에서 가슴 아프게 하는 통탄할 일이 됩니다. 발제에서 밝히고 있는 바와 같이 이러한 대형사고의 희생자 및 피해자는 그 대부분이 어린이 및 청소년이라는 점에서 국가적 차원에서의 대비 및 대응체계를 미비하여서는 안 되는 것입니다. 그 시급성에 있어서도 시간을 늦추어서는 안 되는 긴급성이 요구되고 있다고 하겠습니다.

안전의 반대개념은 위험이라 하겠습니다. 현대사회에서의 위험은 인간이 대비하고 결정해야 하는 문제가 된다. 예컨대, 지진이 집을 파괴하면, 지진이 집 붕괴의 원인이 아니라, 적절한 안전규정을 해태한 건축행정청의 잘못된 결정이 그 원인이 된다는 것입니다. 나아가 인간의 능력으로는 사전에 대처할 수 없는 대재앙의 경우에도 사후적으로 피해를 최소화할 수 있는 국가적 차원의 대응능력을 갖추고 있어야 하는 것입니다. 따라서 국가(주로 입법·행정)는 과학기술수준의 변화를 관찰하여 그것에 리스크통제를 적합하게 할 일반적 의무를 지고 있다고 할 것입니다. 위험과 재난²⁾에 대한 대응이 인간의 결정의 문제가 되는 한 인간의 행위규범이며 당위규범으로서 법학의 범주에서 포함되는 것입니다.

오늘날 위험은 개인의 대처만으로 해결이 가능한 사적 영역의 위험을 넘어서 국가적으로 대처하여야만 그 해결이 가능한 국가적 차원의 위험이 되었습니다. 예컨대, 개인이 직면하게 되는 질병과 상해로부터의 위험조차도 이제는 개인성의 문제가 아니라 국가적 차원의 사회적 보장으로 접근하게 된 것입니다. 그러므로 지극히 사적인 영역에서의 위험을 제외한 대부분의 위험으로부터의 안전성의 확보는 공법적 과제가 되고 있습니다.

1) 경주 마우나리조트 붕괴사고에서는 대학에 아직 입학하지도 않은 신입생 10명과 꽃다운 목숨을 잃었고 부상자가 120명이 발생하였으며, 세월호 참사에서는 무려 288명(실종자 16명을 포함하면 실제 304명)의 희생자들이 생명을 잃었으며, 경기도 고양터미널 화재에는 8명이 목숨을 잃고 약 110명이 부상을 당하였으며, 장성요양원 화재에는 21명이 목숨을 잃었다.

2) 위험과 재난의 관계는 위험은 인간에게 손해를 끼칠 수 있는 상태이며, 재난은 이러한 위험발발요인들이 누적되는 것을 말한다. 재난의 특성으로서의 누적성에 대해서는 김대윤, 국가재난관리체계 구축방안, 한국행정연구원, 2000, 13면.

헌법에서는 전문(前文)에 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서”라고 규정하고 있으며, 제34조 제6항에는 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정하여 국가에 대하여 재해 또는 재해와 관련된 위험으로부터의 국민의 보호하여야 함을 선언하고 있습니다.³⁾

제34조 제6항은 사회국가의 과제로서 인간다운 생활을 할 권리의 보장의 한 내용으로서 규정하고 있으며, 이는 자연재해, 산업사회에서 생명과 건강을 위협하는 산업시설 및 오염물질 등 환경영역에서 잠재적 위험원으로부터 국민을 보호해야 할 국가의 의무를 부과하는 것으로서, 위험에 대한 헌법의 구체화로서의 대응이 바로 위험행정법(Risikoverwaltungsrecht) 또는 위험법(Risikorecht)인 것입니다.

즉 위험에 대한 안정성의 보장은 결국 입법적 과제로서 출발한다고 하겠습니다. 우리나라의 위험대응의 체계는 헌법, 이에 근거한 기본법으로서의 「재난 및 안전관리 기본법」 및 재해에 대한 일반법으로서의 「자연재해대책법」, 「재해구호법」, 「수난구호법」 등이 있으며, 이밖에도 소방기본법, 원자력손해배상법, 국가배상법, 환경정책기본법, 근로기준법, 등에도 위험에 대한 대응규정이 있습니다.⁴⁾ 좀 더 구체화 하자면, 이와 더불어 어린이 및 청소년 생활안전에 관한 법률들로서는 발제에서 적시하고 있는 「아동복지법」, 「청소년보호법」, 「식품위생법」, 「어린이 식생활 안전관리 특별법」, 「어린이 놀이시설 안전관리법」, 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」, 「교통약자의 이동편의증진법」 및 「도로교통법」 등이 있습니다. 이러한 위험에 대응하기

3) 안전보장에 관한 의무가 헌법에 명문화되어 있지 않다하더라도 이는 국가의 자명한 과제로서 헌법의 본질적 구성부분이라 할 것이다. Link, Staatszwecke im Verfassungsstaat nach 40 Jahren Grundgesetz, VVDSTRL 48, 1990, S. 27(김충욱, 전거논문, 321면에서 재인용).

4) 소방기본법 제24조 제2항 “소방본부장·소방서장 또는 소방대장은 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황이 발생한 현장에서 소방 활동을 위하여 필요할 때에는 그 관할 구역 안에 사는 자 또는 그 현장에 있는 자로 하여금 사람을 구출하는 일 또는 불을 끄거나 불이 번지지 아니하도록 하는 일을 하게 할 수 있다. 이 경우 소방본부장·소방서장 또는 소방대장은 소방활동에 필요한 보호장구를 지급하는 등 안전을 위한 조치를 하여야 한다.” 제2항 “시·도지사는 제1항 전단의 규정에 따라 소방활동에 종사한 자가 이로 인하여 사망하거나 부상을 입은 경우에는 이를 보상하여야 한다.”; 원자력손해배상법 제3조 제1항 “원자로의 운전 등으로 인하여 원자력손해가 생긴 때에는 당해 원자력사업자가 그 손해를 배상할 책임을 진다. 다만, 그 손해가 국가간의 무력충돌, 적대행위, 내란 또는 반란으로 인한 경우에는 그러하지 아니하다.”; 의사상자에우에관한법률 제3조 “이법은 다음 각 호의 경우에 적용된다. 1. 타인의 생명, 신체 또는 재산을 보호하기 위하여 강도, 절도, 폭행, 납치 등 범죄행위를 제지하거나 그 범인을 체포하다가 의사상자 또는 의사자가 된 때 2. 자동차, 열차, 기타 승용물의 사고 또는 기타의 이유로 위해에 처하여진 타인의 생명 또는 신체를 구하다가 의사상자 또는 의사자가 된 때 3. 천재지변 기타 수난, 화재, 건물의 도괴, 축대나 제방의 붕괴 등으로 인하여 위하여 처하여진 타인의 생명 또는 신체를 구하다가 의사상자 또는 의사자가 된 때 4. 천재지변 기타 수난, 화재, 건물의 도괴, 축대나 제방의 붕괴 등으로 인하여 일어날 수 있는 불특정다수인의 위해를 방지하기 위하여 긴급한 조치를 하다가 의사상자 또는 의사자가 된 때 5. 야생의 동물 또는 광견 등의 공격으로 인하여 위하여 처하여진 타인의 생명 또는 신체를 구하다가 의사상자 또는 의사자가 된 때”; 국가배상법 제5조 제1항 “도로·하천 기타 공공의 영조물의 설치 또는 관리의 하자가 있기 때문에 타인에게 손해를 발생하게 하였을 때에는 국가 또는 지방자치단체는 그 손해를 배상하여야 한다.”; 환경정책기본법 제31조 제1항 “사업장등에서 발생하는 환경오염 또는 환경훼손으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다.”; 근로기준법 제81조 “근로자가 중대한 과실로 업무상 부상 또는 질병에 걸리거나 또는 사용자 그 과실에 대하여 노동위원회의 인정을 받으면 휴업보상이나 장애보상을 하지 아니하여도 된다.”; 선원법 제49조 “선박소유자는 선원 또는 그 가족의 출산·질병·재해 그밖에 부득이한 비용에 충당하기 위하여 선원이 임금을 지급을 청구하는 경우에는 임금의 지급기일전이라도 이미 제공한 근로에 대한 임금을 지급하여야 한다.”

위한 법률들에는 위험에 대한 예방 및 사후적 대응에 대하여 행정행위로서 행하여야 하는 정형과 표준을 규정하고 있는 것입니다.

오늘날 불확실성의 시대에 있어서의 위험에의 대응 및 생활안전의 확보에 있어서 국가가 행하여야 하는 수단들은 새로운 방법과 방향이 모색되어야 할 것이라 생각됩니다. 예컨대, 입법자에게는 새로운 지식의 축적과 활용을 통하여 안전관련 법률들을 시간적으로 점차 개선시키거나 시대 적응적으로 개정해 나가야 하는 의무가 부과되어 있다고 할 것입니다.

현대국가가 위험사회로 정의되고 안전국가를 지향하는 한 입법자에게 부여된 생활안전의 확보는 결코 소홀히 할 수 없는 명제라 할 것입니다. 발제에서 말한 바와 같이 생활안전의 확보를 위한 입법적 노력 및 방안으로서 첫째, 「아동복지법」, 「청소년보호법」, 「식품위생법」, 「어린이 식생활 안전관리 특별법」, 「어린이 놀이시설 안전관리법」, 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」, 「교통약자의 이동편의증진법」 및 「도로교통법」 등의 어린이 및 청소년을 특정한 생활안전에 관련된 법체계를 유지하여 효율성을 높이는 방안과 둘째, 생활안전과 관련하여 보호하고자 하는 영역과 범위에 있어서 사안마다 다르게 규정하고 있는 이러한 법률들을 통합하여 어린이 및 청소년 생활안전의 확보를 위한 특별법(반드시 어린이 및 청소년을 특정하지 않는다 하더라도 일반적인 생활안전에 관련된 사항만을 규정한 생활안전 관련 특별법)을 단일법을 제정하여 안전의 확보에 있어서 체계화를 꾀하는 방안이 있다고 하겠습니다.

후자의 방안인 단일법으로 체계화하게 되면 이를 집행하기 위한 정부의 대응매뉴얼의 단순화 및 명확화를 꾀할 수 있으며 지방자치단체의 조례의 제정 및 조치의 실행에 있어서 통일적이고 신속하게 대응할 수 있게 된다는 점에서 장점이 있다고 하겠습니다. 이렇게 함으로서 국가적 차원의 재난관리는 현행 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 대응하고 생활안전에 관하여서는 이와 같은 “생활안전 확보를 단일법”에 따라 대응하는 이원 체계를 구축하게 된다면 국가 또는 지방자치단체의 안전의 확보 및 대응에 있어서 신속하고 효율적으로 대응하는 것이 용이하게 될 것입니다.

토론

“어린이 및 청소년 생활안전 확보를 위한 법제개선”에 대한 토론문

김미경
(변호사)

1. 서론

4·16 세월호 참사 이후 우리 사회에서 안전이 화두로 되고 있고, 이에 관해서 다양한 측면에서 연구 검토 및 논의가 이루어지고 사회제도를 개선하여 다른 안전사고로 인한 참사를 예방하는 것은 반드시 필요한 일이다.

지난 11. 7. 국회에서 「4·16 세월호 참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법(이하 ‘세월호 특별법’이라 함)」이 통과되었다. 세월호 특별법은 재해·재난의 예방과 대응방안을 수립하여 안전한 사회를 건설·확립하는 것을 목적으로 하고 있고(제1조), 위원회의 업무에 ‘4·16세월호참사의 원인을 제공한 법령, 제도, 정책, 관행 등에 대한 개혁 및 대책 수립에 관한 사항’, ‘재해·재난의 예방과 대응방안 마련 등 안전한 사회 건설을 위한 종합대책 수립에 관한 사항’이 포함되어 있고(제5조), 종합보고서에도 이에 관한 조치에 관한 권고가 포함되어야 한다(제47조).

우선 세월호 특별법에서 현행 제도의 개혁 및 대책, 안전한 사회 건설을 위한 종합대책 등을 검토하기로 되어 있으므로, 위원회의 활동에 대해서도 각 부처가 적극 협력, 협조하여 본 토론회와 같이 사회 안전을 주제로 검토되고 있는 다양한 연구, 논의들을 종합적으로 검토되어 우리 사회가 안전사회로 나아가는 가장 유효적절한 개혁 및 대책을 수립하는 계기가 되길 기대한다.

2. ‘어린이 및 청소년 생활안전 확보를 위한 법제개선’에 대하여

가. 생활안전에 관한 기본 법률의 필요성 여부

발표문에서 소개하고 있는 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」는 「재난 및 안전관리기본법」을 근거법률로 하고 있어 「재난 및 안전관리기본법」이 현재로서는 재난 및 안전 관리의 기본법으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 제18대 국회에서 ‘국민생활안전에 관한 법률안’이 발의되기도 하였으나, 동 법률안에서도 「재난 및 안전관리기본법」과 연계하여 기본계획 등을 규정하고 있는바, 현행 「재난 및 안전관리기본법」의 개정 등을 통하여 생활안전을 포함한 기본 법률로 확대 개편하는 것에 대한 검토가 필요한 것으로 보인다.

나. ‘어린이 및 청소년 생활안전 확보’를 위한 별도 기본법률의 필요성 여부

생활안전에 관해서 기본 법률이 마련되는 경우, 해당 법률에서 개별 법조문에서 ‘어린이 및 청소년 생활안전 확보’에 관한 규정을 하는 것도 가능할 것으로 보인다. ‘어린이 및 청소년 생활안전 확보’ 의무자가 누구인지, 기본업무의 내용을 무엇으로 할 수 있는지에 따라서 기본 법률의 필요성 여부 역시 달라질 수 있을 것으로 보인다.

다. 개별 조례 위임의 타당성 검토

발표문에서 소개하고 있는 바와 같이 현행 법률들은 ‘어린이 및 청소년 생활안전’에 관하여 개별 법률에서 산재하여 규정하고 있고, 다른 나라의 입법례에서 비교 검토한 의견과 같이 각 영역별로 사안에 따라 법률에서 적절히 나누어 규정하는 것이 적합하다는 의견에 동의한다. 다만, 이에 관한 규정을 조례에 위임하는 경우에는 ‘어린이 및 청소년 생활안전 확보’라는 목표 측면에서 보면, 해당 어린이 및 청소년이 우리 사회의 어느 지역에 거주하고 있는지에 따라 보호 정도의 편차가 발생할 우려가 있어서, 관련 내용에 대해서 개별 조례 위임이 타당한지 여부에 대해서는 신중한 검토가 필요할 것으로 보인다.

라. 연령기준에 대하여

발표문에서 소개하고 있는 바와 같이 어린이, 청소년 보호에 관한 다양한 법률에서 연령기준을 모두 상이하게 규정하고 있는데, 개별 법률에서 ‘청소년’ 용어를 사용하면서 청소년보호법과 달리 연령기준을 적용하는 것이 필요한지, 타당한지 전반적인 재검토 및 개정이 필요하다는 의견에 동의한다. ‘어린이 및 청소년 생활안전 확보’라는 목표 측면에서 보호의 청소년 범위는 청소년보호법과 동일한 연령기준을 적용하자는 취지인지 궁금하다.

마. 추가 입법이 필요한 개별 영역에 대한 검토

발표문의 머리말에서 소개하고 있는 참사의 경우에는 대부분 유치원, 초·중고등학교의 단체 여행의 과정에서 발생한 것이다. 이러한 단체 여행 과정에서의 안전사고 예방을 위해서는 어떠한 영역의 추가 입법 및 제도 개선이 필요한지, 또는 ‘어린이 및 청소년 생활안전 확보’를 위해 어떤 영역에서 추가 입법이 필요한지 검토가 필요해 보인다.

3. ‘어린이 생활안전 확보를 위한 법제개선 방안’에 대하여

가. 가정 내 생활안전 확보의 필요성

발표문에서 소개하고 있는 바와 같이 어린이 안전사고 중 교통사고가 그 비중이 높고, 이를 개선하기 위해서는 부모 및 보호자에 대한 안전 교육을 확대하는 방안으로 접근하는 것이 필요하다는 의견에 동의한다. 특히 지난 2006년 도로교통법 전면개정을 통해 만 6세미만 유아가 자동차에 탑승할 경우 유아보호용장구인 카시트를 의무적으로 장착하고, 좌석안전띠를 착용하도록 하였으나, 여전히 이에 대한 관리감독 및 시행이 제대로 이루어지고 있지 않고 있는 등 기존 제도를 제대로 시행하여 안착화하는 것이 정부의 최우선 과제라 생각한다.

나. 어린이 통학차량에 관련

개별법에서 어린이 통학차량 신고의무를 부과하고, 신고의무의 이행을 독려하기 위하여 어린이 통학버스에 대한 보험료 할인 등이 검토되어야 한다는 발표자의 의견에 동의한다. 어린이 통학버스로 신고하는 경우, 연령이 매우 어려서 반드시 보호자를 동승시켜야 경우 외에는 보호자 동승의무를 적용하지 아니하고 다른 방법으로 안전을 확보하는 방안에 대한 검토가 필요하지 않을까 생각한다.

다. 어린이집 사고 방지에 대하여

어린이집사고를 예방하기 위해 어린이집에서의 학생 대 교사 비율을 낮출 필요가 있다는 발표자의 의견에 동의한다. 다만 발표자는 만 4세 이상의 어린이에 대해서도 학생 1인당 보육교사 비율을 대폭 낮추는 것에 대한 제안을 하였는데, 현재 만 2세 이상 만 3세 미만의 영아 7명당 1명에서, 만 3세 이상 만 4세 미만 유아의 경우 15명당 1명의 비율로 급격하게 2배 이상으로 비율이 높아지는 것이 더 시급한 재검토가 필요하다고 생각한다. 특히 사회적으로는 가정어린이집 등 사설 보육시설의 안전사고 발생이 빈번하게 문제되고 있는바, 국공립 보육시설의 확대 및 보육교사 확충, 사설 보육시설에 대한 관리감독의 강화 등으로 인한 보육서비스의 개선이 이루어져 가길 기대한다.

라. 기타 의견

발표문에서는 어린이집과 유치원에 대한 비교 검토를 전제로 어린이집에 관한 법제 개선방안에 대한 의견을 개진하였는데, 어린이 생활안전과 관련해서 검토가 필요한 영역 중에 하나가 영유아보육법, 유아교육법 모두가 적용되지 않는 일명 ‘영어유치원’에 관한 문제가 아닐까 한다. 이와 같이 영유아를 대상으로 하는 학원시설 등에 대해서도 안전관리에 관해서 엄격한 관리 감독이 필요할 것으로 보인다.

발 제

시설물과 생활안전

김명엽
(서남대학교 부동산학과 교수)

목차

- I. 들어가며
- II. 시설물과 생활안전에 대한 기본적 논의
- III. 시설물과 생활안전 관련 문제점의 개선방안
- IV. 나가며

I. 들어가며

안전사회는 창조경제, 맞춤형 복지와 더불어 현정부의 핵심 국정목표 중의 하나이다. 경제의 발전과 국민소득 수준 및 교육 수준의 향상 등으로 인해 국민의 안전에 대한 욕구가 과거에 비해 증가하고 있다. 과거에는 이념적·정치적 갈등과 대립의 산물인 전쟁이나 테러로부터의 안전 확보 욕구가 가장 컸다. 그 후 태풍, 홍수, 호우, 집중호우, 지진 등의 자연재난이나 대형화재, 폭발, 침몰, 붕괴, 등의 인적 재난으로부터의 안전에 대한 욕구가 증대되었다. 하지만 오늘날에 와서는 안보위기나 재난위기뿐만 아니라 일상적인 국민생활의 위기로부터의 안전에 대한 욕구가 크게 증가하고 있는 실정이다.

2014년만 올해에도 지난 2월 경주 마우나 리조트 붕괴사고,¹⁾ 4월 세월호 참사에²⁾ 이어 최근에는 잠실의 싱크홀(지반침하) 문제와³⁾ 판교 환풍기 붕괴 사고까지⁴⁾ 안전사고가

1) 2014.2.17, 경북 경주의 마우나오션리조트 체육관 건물의 붕괴로 부산외국어대 학생 등 10명이 숨지고 중상자 1명을 포함해 125명이 부상한 사고
 2) 2014.4.16, 오전 8시 48분경 대한민국 전라남도 진도군 조도면 부근 해상에서 청해진해운 소속의 인천발 제주행 연안 여객선 세월호가 전복되어 침몰되면서, 탑승인원 476명 중 295명이 사망하고 9명이 실종된 사고
 3) 2014. 8월부터 공사가 한창인 서울 송파구 잠실동 제2롯데월드 일대 및 지하철 9호선 공사가 진행중인 석촌지하차도 밑에서 대형 싱크홀과 동공(빈 굴)이 무더기로 발견되면서 문제가 된 사건.
 4) 2014. 10. 17, 제1회 판교 테크노밸리 축제 공연 도중 환풍구(가로3m×세로5m×깊이 20m) 위에서 관람하던 27명의 관람객이 환풍구 덮개가 무너지면서 20m 아래 지하 4층으로 추락한 사고로 사상자 27명(사망 16명, 부상 11명)이 발생한 사고.

이어졌다. 1995년 성수대교 붕괴사고 이후 시설물 안전을 위해 많은 안전장치가 만들어졌다. 하지만 여전히 국민들은 불안해하고 사고도 끊이지 않고 있다.

또한 향후 10여년이 지나면 한국은 시설물 고령화 시대에 진입으로 위험노출 및 불안감 증가 예상, 유지·보수 투자의 지연은 SOC 시설 노후화와 서비스 수준 저하를 유발하여 성능보완, 수명연장을 위한 경제적 부담이 증가할 것으로 예상된다.⁵⁾ 본 발제문에서는 시설물과 관련된 국민의 생활안전 향상을 위한 법과 정책적 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 시설물과 생활안전에 대한 기본적 논의

1. 시설물과 재난 및 생활안전의 정의

1) 시설물의 정의

시설물 안전에 관한 논의에 필수적인 용어로서 "시설물"이란 건설공사를 통하여 만들어진 구조물과 그 부대시설로서 1종시설물 및 2종시설물을 말하는바, "1종시설물"이란 도로·철도·항만·댐·교량·터널·건축물 등 공중의 이용편의와 안전을 도모하기 위하여 특별히 관리할 필요가 있거나 구조상 유지관리에 고도의 기술이 필요하다고 인정하여 동법 시행령으로 정하는 시설물을, "2종시설물"이란 1종시설물 이외의 시설물로서 동법 시행령으로 정하는 시설물을 말한다.⁶⁾ 그리고, 동법시행령 별표 1(제2조제1항 관련)에서 1종 시설물과 2종시설물을 비교적 상세하게 정하고 있다. 그러나 별표 1에서 정하고 있는 시설물은 교량·터널·항만·댐·건축물·하천·상하수도, 옹벽 및 절토사면 등 크게 8 가지로 구분한 후, 각각 교량은 도로교량·철도교량으로, 터널은 도로터널·철도터널로, 항만은 갑문시설·계류시설로, 건축물은 공동주택·공동주택 외의 건축물로, 하천은 하구둑·수문 및 통문·제방·보로, 상하수도는 상수도·하수도로 구분하되, 댐과 옹벽 및 절토사면은 별도로 구분하지 않고 있다. 이 법은 국가주요시설의 안점점검과 안전진단으로 시설물안전을 확보하기 위한 목적을 갖고 있다.

5) 국토해양부, 제3차 시설물의 안전 및 유지관리 기본계획(2013~2017), 2012. 2면. 국내 SOC 시설물 가운데 30년 이상 고령화율이 10년 뒤에는 21.5%까지 높아진다. 국회 국토교통위원회 소속 이우현 새누리당 의원이 국토교통부로부터 제출받은 '철도 교량 및 터널 노후 현황(2011년 1월~2014년 6월 기준) 자료에 따르면 30년 이상 된 철도 교량과 터널이 총 1565개(42%)에 달하는 것으로 조사됐다. 100년 이상 된 철도 시설물 총 길이를 확인한 결과 교량 구간은 68km, 터널 구간은 117km로 집계됐다. <http://news1.kr/articles/?1852953> 참조.

6) 시설물안전관리에 관한 특별법 제2조 제1호 내지 제3호 참조

2) 특정관리대상시설⁷⁾

「시설물안전관리에 관한 특별법」 적용을 받는 대규모(1, 2종)시설물을 제외한 중소기업 이상의 시설 중 10년 이상(공동주택은 15년 이상) 경과된 시설을 대상으로 조사하여 지정 한다. 즉 재난발생의 위험이 높거나 재난예방을 위하여 계속적으로 관리할 필요가 있다고 인정되는 시설·지역을 말한다. 이 중에서 축대·옹벽·석축은 특정관리대상시설 지정·관리대상에서 제외하고, 「급경사지재해예방에 관한 법률」로 관리를 일원화 하였다. 다만 기존에 재난위험시설로 지정·관리중인 시설은 해소완료시까지 관리한다. 구체적으로는 재난관리책임기관의 장(지방자치단체의 장)이 관리하는 관할 지역 내 소재한 시설 및 지역으로서 재난 및 안전관리 기본법 시행령 제31조제2항【별표 2의 2】에 따라 동 지침【별표 1】에서 정하는 시설물 분야 및 건축물 분야를 의미한다.⁸⁾

3) 재난의 정의와 종류

재난은 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것을 말한다. 재난관리는 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동이다. 재난은 자연재난과 사회재난으로 분류되고 있다.

- ① 자연재난 : 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 말한다. 관련법에는 「재난 및 안전관리 기본법」, 「자연재해대책법」, 「지진재해대책법」, 「재해구호법」, 「급경사지재해예방에 관한 법률」 등이 있다. 이외에도 「재해경감을 위한 기업의 자율활동지원에 관한 법률」, 「재해위험개선사업 및 이주대책에 관한 특별법」, 「저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률」, 「소하천정비법」, 「하천법」 등이 있다
- ② 사회재난 : 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도

7) 재난 및 안전관리 기본법 제26조 제1항 제5호

8) 시설물의 종류에 대한 자세한 내용은 <표>를 참조.

등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해 등을 말한다. 관련법으로는 「재난 및 안전관리 기본법」, 「소방시설유지 및 안전관리에 관한 법률」, 「민방위기본법」, 「위험물 안전관리법」, 「다중이용업소 안전관리에 관한 특별법」 등이 있다

4) 생활안전의 정의

생활안전의 의미에 앞서 안전이란 사람의 사망, 상해 또는 설비나 재산손해 또는 상실의 원인이 될 수 있는 상태가 전혀 없는 것을 의미한다.⁹⁾ 따라서 안전이란, 구체적으로 다음과 같은 상태 및 조건을 말한다 첫째, 위험이나 잠재적 위험성이 존재할 우려가 없는 상태 또는 조건¹⁰⁾ 둘째, 상해를 입을 만한 절박한 위험이 존재하지 않은 상태 또는 조건 셋째, 재산상의 손해 등 물적 손실을 입을 위험이 없는 상태 또는 조건 즉, 안전이란 사람의 생명과 건강을 해치거나 또는 잃는 일이 있어서는 안된다는 인간존중의 원리를 구체적으로 실현하기 위한 종합적인 노력을 의미하는 개념이다.

생활안전은 단순히 범죄예방이나 범죄진압 차원의 안전이라는 개념을 벗어나, 재난·재해로부터의 안전을 포함한 사회안전이라는 보다 넓은 개념으로 확대되었다. 시민을 위한 생활안전 서비스의 개념이 정립되어야 한다. 사회안전 서비스차원의 개념은 범죄예방, 범죄진압, 재난재해의 예방과 대처 등을 포함한 보다 확대된 개념이다. 즉 생활안전은 좁은 의미에서 일상생활에서 생명과 재산의 손실을 가져올 수 있는 위험한 상태를 제거하고, 시민들이 안전하게 생활할 수 있는 안전한 생활환경이 구축된 상태를 말한다. 넓은 의미에서 생활안전이란 국가적 비상사태에 대비하고, 범죄 예방, 범죄진압, 재난재해, 화재예방, 구조구난 등 모든 위험으로부터 국민들이 안전하게 생활할 수 있는 환경을 구축한 상태이다.¹¹⁾ 즉, 좁은 의미의 생활안전이 시민의 일상생활 주변에서 일어나는 위험으로부터

9) 우리 법상 안전에 관련된 법적 정의는 없다. 다만 「안전관리」에 관한 정의로 시설 및 물질 등으로부터 사람의 생명, 신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동을 말한다고 한다. 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제4항

10) 중앙안전관리위원회, 국가안전관리기본계획 2010-2014, 2009, 4면에서는 안전을 자연적 혹은 인적·인위적 위험 요인이 없거나, 이러한 위험 요인에 대한 충분한 대비가 되어 있는 상태라고 정의한다.

11) 浦中千佳央, 「フランス地方公共團體の生活安全分野における規制行政の動向」, 『産大法學』 第46卷 3号, 2012, 46頁.

안전을 지키는 것이라면, 넓은 의미의 생활안전이란 국가의 전 분야, 국민의 모든 생활에서 위험을 제거하고, 안전한 사회환경을 조성해 놓은 상태를 말한다.¹²⁾

생활안전 범위의 문제는 국민생활 안전을 위한 위해, 환경, 피해자를 종합적으로 고려해야 한다. 생활안전은 가해요인 중심의 접근(재난 관련, 교통 관련, 전기·가스 관련, 치안 관련, 질병 관련, 제품 관련), 피해자 중심의 접근(소비자 안전 관련, 취약계층 안전 관련), 환경 중심의 접근(직장 환경, 가정생활 환경, 학교생활 환경, 교통 환경, 다중이용시설 관련, 놀이, 레저 환경 관련, 사이버 공간), 복합적 접근(가해요인-취약계층, 가해요인-환경, 환경-취약계층)으로 그 범위를 구분할 수 있다.¹³⁾

이러한 점에서 생활안전은 ① 일상생활에서 사건·사고 및 범죄피해 등의 현상, 원인 및 방지 방법에 대해 깊이 이해하여 적절한 판단에 기초한 의사결정이나 행동선택을 할 수 있게 하며, ② 일상생활에서 잠재하는 여러 가지 위험을 예방하고 자신이나 남의 안전을 배려하여 안전한 행동을 취할 수 있게 하며, 위험한 환경을 개선하는 것을 가능하게 해준다. ③ 자신이나 남의 생명을 존중하고, 안전하고 안심한 사회 만들기의 중요성을 인식함으로써 가정, 학교 및 지역사회에 공헌할 수 있게 한다는 장점을 가지고 있다.

III. 시설물과 생활안전 관련 문제점의 개선방안

1. 법체계상의 문제점

시설물 관련 사고를 예방하기 위한 사전예방관리체계와 사고 발생시 사고복구·수습체계로 나누어 「건설기술관리법」, 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」(이하 ‘시특법’), 「재난 및 안전관리기본법」 등의 법령에 규정하고 있다. 즉 시설물의 안전 및 유지관리는 대부분 시특법과 「건설기술관리법」에 따라 시설물의 건설주체와 관리주체가 관련 업무를 수행하도록 규정하고 있으며, 시설물에 대해 인위적 사고가 발생시 수습 및 복구에 대한 사항과 일부 이와 관련된 사전예방사항을 「재난 및 안전관리기본법」에서 규정하고 있다.

12) 최중술, 부산지역의 생활안전망 구축 방안에 관한 연구, 부산발전연구원, 2013, 28면.
13) 박광동, 국민의 생활안전 규제의 합리화를 위한 법령 정비 연구, 한국법제연구원, 2013, 2면.



그림 : 현행 시설물 안전 및 유지관리 법체계¹⁴⁾

문제점으로는 시설물의 종류별로 안전관리체계가 이원화되어 있다는 점이다. 즉 1·2종 시설물에 대해서는 「시설물 안전관리에 관한 특별법」, 그 외의 시설물에 대해서는 「재난 및 안전관리기본법」 소관으로 되어 있다.

이는 안전관련 법령간에 각각의 입법목적상 차이가 존재하지만, 상호관계가 불분명하고 중복되는 측면도 있어 적용상의 혼선을 초래할 가능성 존재한다. 또한 안전관련 용어나 기준설정이 상이하여 법체계의 적용시 혼선을 초래할 수 있다. 즉 20개 부처별 116개 법령에 근거, 총 19,000여건의 안전관련규정을 운용하고 있어, 통합관리 미흡으로 안전기준 상호간 중첩·상이, 사각지대 발생 등의 문제점이 제기된다. 그 이유는 안전관리시스템의 일반적인 안전관리기준은 주로 개별법에 규정되어 있지만, 그 이외 대부분의 안전기준(세부관리기준, 시설기준, 검사 및 점검기준, 기타기술기준 등)은 개별법의 시행규칙에서 개괄적으로 정의되고 있으며, 세부적인 안전기준은 하위 법체계인 고시, 훈령 등에서 정하고 있다. 이는 정부 각 부처간의 협의가 필요없는 고시, 훈령 등으로 안전기준을 제정하여 시행하는 관계로, 같은 분야에 대해서도 각 개별법에서 적용하는 안전기준이 각각 다르게 되는 것이다.¹⁵⁾ 예를 들면 도심의 잦은 시설물 파손이나 붕괴 현상시 국민의 안전 불안감이 커지고

14) 박광동, 위의 보고서, 23면.
15) 김근영, 재난안전관리체계개편보고서, 안전행정부, 2008, 18면.

있지만 도로시설물을 보강할 때 적용하는 우선순위 규정이 일관성이 없다.¹⁶⁾ 국토교통부의 ‘안전점검 및 정밀안전진단 지침’을 보면 ‘보수·보강 우선순위는 부재의 중요도, 결함의 심각성 등을 종합 검토해 결정한다’ 라고 포괄적으로만 규정되어 있다. 또한 「시설물 안전관리에 관한 특별법 시행령」에도 안전진단 결과 시설물 결함을 통보받은 날부터 2년 이내 보수 보강하고 착수한 날부터 3년 이내에 완료해야 한다고 규정됐을 뿐이다. 따라서 개별법에 의해 시행중인 점검 및 진단 실시범위를 명확하게 구분하고, 용어와 기준을 통일할 필요성이 있다.

2. 재난 및 안전관리에 대한 국민의 참여보장

국가와 지방자치단체가 현재 수행하고 있는 재난 및 안전관리에 대해 국민이 알 수 있는 절차·방법 등 제도적 뒷받침이 미흡하여 안전문화활동에 대한 재난 및 안전관리에 있어서 국민의 참여를 보장하는 제도적 근거가 미비하여 자신이 거주하고 있는 지역에 대한 자발적 참여를 통한 방재형 국토구축이라는 선진국형 방재개념의 구현이 어려운 실정이다.¹⁷⁾ 따라서 국민의 생명과 재산을 보호하고, 안전하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있는 안전한 공동체를 만들기 위해서는 전략이 필요하다. 더불어 사는 안전한 공동체는 기본적으로 우리 사회의 구성원들이 모두 힘을 합쳐서 만들어야 한다. 정부와 지방정부는 시민사회의 여러 분야가 서로 힘을 합칠 수 있도록 사회적 여건과 환경을 조성해 주어야 한다. 다시 말하면, 시민의 생활안전을 위해 경찰과 시청, 교육청 등 관계기관을 포함한 각종 사회단체, 그리고 시민들도 동참할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이를 위해서 효율적인 생활안전 서비스 제공을 위한 생활안전 거버넌스(Governance)의 개념을 도입해야 한다.¹⁸⁾ 거버넌스의 개념도입은 정부, 공공기관 등에 의한 사회안전의 실현이 그 한계를 드러냈기 때문이다. 거버넌스는 공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도 및 조정형태이다. 넓은 의미에서는 국가-시민사회-시장간의 파트너십을 통한 새로운 협력체제이다. 생활안전 거버넌스는 생활안전과 관련하여 활동하는 모든 단체들이 협력과 통합적 활동을 통하여 생활안전 서비스를 제공하는 것이다.

16) http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=15795961&ctg=1213

17) 김근영, 앞의 보고서, 8면.

18) 거버넌스는 사회 내 다양한 기관이 자율성을 지니면서 함께 국정운영에 참여하는 변화된 통치방식을 말하며, 다양한 행위자가 통치에 참여·협력하는 점을 강조해 ‘협치’라고도 한다. 오늘날의 행정이 시장화, 분권화, 네트워크화, 기업화, 국제화를 지향하고 있기 때문에 기존의 행정 이외에 민간 부문과 시민사회를 포함하는 다양한 구성원 사이의 네트워크를 강조한다는 점에서 생겨난 용어이다. 거버넌스는 정부와 민간기업, 시민단체 등이 협력해 사회 전체의 발전을 도모한다는 의미를 지니고 있다

생활안전 거버넌스의 실현을 통하여 결국 사회안전 네트워크(Social safety Network)를 구축할 필요성이 있다. 이를 위해 재난안전관리 분야의 자원봉사를 원하는 단체에 대하여 신설되는 국민안전처가 사전승인 하여 상시동원이 가능한 네트워크 관리체제를 마련하고, 기초자치단체 차원에서도 지역주민의 자율적 봉사활동을 장려하기 위해 기초의회가 자치법령을 정비하여 조직적인 자원봉사인력(단체)을 운영할 수 있게 하고, 이들에 대한 지휘권을 시장에게 부여하는 등 법적인 재량권을 규정하고, 기초자치단체 상호간 협력적 지원조직망을 구축할 수 있도록 법적 재량권을 부여할 필요성이 있다.¹⁹⁾

3. 안전진단 입찰제도의 개선

세월호 참사를 계기로 각종 시설물·인프라 안전에 대한 관심이 고조되고 있지만, 정작 시설물 안전상태를 확인할 안전점검 용역은 초저가로 낙찰돼 부실 우려를 키우고 있다.²⁰⁾ 국토교통부를 비롯해 전국의 공공·민자 인프라 운영기관이 발주하는 시설물 안전점검 용역이 정부 대가기준의 평균 10~40%대에 낙찰되면서, 실제 점검·진단 작업이 형식적인 수준에 그치고 있다는 지적이다. ‘정부 대가기준’은 안전점검 및 정밀안전진단 용역에 대해 시설물별·규격별 투입인력과 과업 내역을 규정하고 있는 기준이다.²¹⁾ 또한 발주되고 있는 대부분의 PQ(PQ : Pre-qualification, 입찰참가자격사전심사) 입찰공고상의 참여기술자 및 유사용역실적평가 기준은 명확한 기준과 타당한 논리가 미흡한 채로 관공서 발주 3천만원 이상과 같이 대부분 관공서발주 실적보유만으로 한정하고 있음에 따라 입찰참여 기회를 심히 제한하고 있는 실정이다. 이는 신규업체나 상대적으로 관공서발주 실적이 낮은 업체는 입찰참여 기회를 가질 수 없게 되고, 기존업체가 계속적으로 기득권을 형성하게 되는 반복적 순환구조를 낳게 하고 있다.²²⁾

19) 안영훈, 주요 선진국의 재난 및 안전관리체계 비교연구 보고서, 안전행정부, 2008, 239면.

20) 국토교통부를 비롯해 전국의 공공·민자 인프라 운영기관이 발주하는 시설물 안전점검 용역이 정부 대가 기준의 평균 10~40%대에 낙찰되면서, 실제 점검·진단 작업이 형식적인 수준에 그치고 있다. 예를 들면 예산국토관리사무소가 지난해 발주한 ‘국도45호선 삼다리고 등 11개소 정밀점검 용역’의 경우, 361명의 연인원이 투입돼 인건비와 경비·기술료·제경비·부가세 등으로 2억2611만원에 계약체결되는 것이 합리적이지만, 실제로는 7000만원에 발주돼 6163만원에 낙찰됐다. 발주금액 대비 88%에 낙찰됐지만, 정부 대가기준 대비로는 27%에 낙찰되었다. 민간아파트의 경우, 33평형 1000가구 규모 단지의 정밀점검에는 약 5000만원의 용역비가 투입되는 것이 맞지만, 실제 입주자대표회의와 진단업체 계약금액은 평균 200~300만원, 대가기준으로 치면 5~10% 수준에서 낙찰되고 있다. <http://www.assi.or.kr/sub/board/gongji.asp?boardname=gongji&idx=7768&mode=read>의 건설경제신문기사발췌, pdf 파일 참조

21) 안전점검 및 정밀안전진단과 관련된 기술기준은 국토교통부에서 고시하는 「안전점검 및 정밀안전진단 지침」과 「안전점검 및 정밀안전진단 대가(비용산정) 기준」 및 한국시설안전공단에서 발간하는 「안전점검 및 정밀안전진단 세부지침」으로 나눌 수 있다. 이중 「안전점검 및 정밀안전진단 대가(비용산정) 기준」은 안전점검 및 정밀안전진단의 일반적인 수행방법을 규정하는 「지침」과 각 시설물별로 안전점검 및 정밀안전진단을 구체적으로 수행하는 방법을 제시하고 있는 「안전점검 및 정밀안전진단 세부지침」을 근거로 진단에 소요되는 비용을 산정하는 기준을 제시한 것으로 이 세 가지 기준은 서로 연계되어 개정되어 왔다. 신주영, 안전점검 및 정밀안전진단 대가 산정기준 개정, 한국시설안전공단, 2009, 21면.

22) 안전진단시장의 정체에도 불구하고, 안전진단전문기관은 매년 증가하고 있는 것도 안전진단 업체의 부실을 키우고 있다. 안전진단전문기관: (08년) 387개 → (09년) 430개 → (10년) 473개 → (11년) 528개로 증가일로에 있으며, 안전진단전문기관 중 130개사는 수수료적이지 않고, 상위 22개사가 전체의 50% 이상 수수료(12년 기준)하고 있는 실정이다. 국토해양부, 제3차 시설물의 안전 및 유지관리 기본계획(2013~2017년), 2012, 10면.

따라서 이에 대한 개선방향으로는 관공서로 한정한 실적제한의 민간 확대참여기술자나 회사유사용역 실적평가시 관공서발주 3천만원 이상 등과 같이 민간을 제외한 관공서 실적만을 인정하는 기준은 뚜렷한 설정 근거나 관련성이 부족한 채로 활용되고 있는 실정으로서, 실질적인 당해용역수행평가와도 상관관계를 각지 못하는 것임에도 불구하고 발주자입장에서 깊은 분석과 연구노력 없이 쉽게 변별력을 가지기위한 과거의 답습이나, 시장상황에 맞는 새롭고 현실적인기준을 제정할 능력부재 등에 따라 반복적으로 제정·사용되고 재생산되고 있다. 따라서 민간부분 실적을 포함한 포괄적인 실적기준을 제정할 필요가 있다. 민간 실적은 조작되거나 증명하기 어렵다는 등의 이유가 지금까지의 반대의견이었다고 할 수 있으나, 점차적으로 증대되어가는 민간의 역할에 비추어 볼 때 개선되어야 하며, 다만 그 결과를 객관적으로 증명할 수 있는 제도적 장치를 잘 설정하여 적용해 나가야 할 필요가 있다.²³⁾

4. 국가안전기준의 현실화

정부 각 부처에서는 부처 입장에 따라 안전기준을 설정·운영함으로써 동일 대상·분야에 대해서도 각각의 개별법규에서 적용하는 안전기준으로 혼선 및 중복을 초래하고 있음. 이로써 현장의 안전관리 활동이 비효율적으로 운영되거나 부담이 증가하게 되어 결과적으로 안전관리의 효율성·효과성 및 경제성이 떨어지므로, 국가차원의 체계적이고 종합적인 안전기준의 마련 및 관리가 필요하다. 특히 각종 시설 및 물질에서 발생하는 재해가 심각하게 우려되는 상황이나 종합적이고 체계적인 안전관리는 제대로 시행되고 있다. 따라서 동일 시설 및 물질 등에 대한 안전관리는 소관 부처가 달라 적용받는 법령이 서로 다르다고 할지라도 동일한 유형의 시설이라면 동일한 안전관리기준이 적용되도록 국가차원에서 이를 체계화시킴으로써 중복 방지 및 재난기준 체계화에 대한 세계적 추세에 대응할 필요가 있다. 이에 안전행정부에서는 국가안전기준 등록제도를 도입하였다.²⁴⁾ 그러나 개별법령의 각종 안전기술기준은 해당분야의 고도의 전문성이 축적된 결정체로써 해당분야 전문가가 아니고는 이를 집약 표준화한다는 것은 현실적으로 쉽지 않은 문제로 보이며, 안전기술기준이라는

23) 김학웅, 시설물 안전진단용역 PQ입찰제도 개선방안 연구, 인하대학교 박사학위논문, 2009, 120면.

24) 국가안전기준도입 분야는 시특별 시행령 제2조의 2에 따른 (별표 1)에서 정하고 있는 건축 시설 분야, 생활 및 여가 분야, 환경 및 에너지 분야, 교통 및 교통시설 분야, 산업 및 공사장 분야, 정보통신 분야(사이버안전 분야 제외), 보건·식품 분야, 그밖에 안전기준심의회에서 안전관리를 위하여 필요하다고 정한 사항과 관련된 안전기준 등이다.

것은 법률적 안전기준도 있지만 수백 종류의 표준시방서, 전문시방서, 각종 지침, 기준 등 전문분야별로 다양한 기술적기준이 산재해 있는 실정을 고려하여 신속하게 현실화 할 필요가 있다.²⁵⁾ 즉 현행 개별법의 하위 법령(시행규칙, 고시, 예규 등)으로 제정·시행되고 있는 모든 안전기술기준은 국가안전기술기준으로 Code화함을 원칙으로 하고, 관련 중앙행정기관과 분야별 전문가를 참여시켜 분야별 개별법이 모두 충족할 수 있는 국가안전기술기준을 속히 제정하여, 필요한 모든 분야의 개별법에서 이를 준용하도록 하여야 한다.

5. 소규모 취약시설 안전점검의 내실화

2014. 1월 시특별 시행령 제26조의 5를 개정하여 소규모 취약시설의 구체적인 범위를 정하였다. 즉 소규모취약시설은 1·2종 시설물 외의 시설물 중 국토교통부장관이 안전점검을 실시할 수 있는 시설로서 그 범위는 사회복지시설, 전통시장, 농어촌도로 교량, 보도육교, 옹벽, 축대 및 절토사면 등으로 정하였다. 그동안 시특별 대상시설물의 노후 복지시설, 다중이용시설, 재래시장 등은 관리주체의 재정 열악 및 담당인력 부족 등으로 점검이 시행되지 않고 있었다. 또한 민간시설물 관리주체의 점검인력 부족 및 안전관리 인식부족 등으로 시설물 관리가 상대적으로 취약하였기 때문이다. 현재는 한국시설안전공단 등의 기관을 활용해 소규모취약시설을 주기적으로 안전점검을 실시하여 관리하고 있다. 이러한 시설에 대한 안전점검수준은 “시설물의 안전점검 및 정밀안전진단 지침”을 준용하여 정기점검 수준으로 실시하며, 필요시 간단한 비파괴장비를 동원하여 점검할 수 있다고 규정하고 있다.²⁶⁾ 특히 사회복지시설은 안전사고에 취약한 아동·노인·장애인 등이 주로 생활·이용하고 있어 화재 등 사고시 대형 인명피해 우려가 크기 때문이다. 그러나 이러한 시설에 대해서는 인력 등 안전기준이 미흡하고, 사고·재난 예방을 위한 활동 및 제도 마련 등 내실화가 필요한 상황이다. 따라서 사회복지시설 종사자 채용 시 안전 분야 자격증 소지자 채용 권고 및 종사자 중 일정 인원은 필수 안전요원으로 지정하여 전문성 강화해야 할 뿐만 아니라 요양·양로·재가 등 시설별로 비상시 종사자 행동요령 및 노인 중증도 등을 반영한 재난대응매뉴얼이 마련되어야 할 것이다. 또한 시설예산에 반드시 안전관리와 관련된 비용을 편성하도록 의무화하고 국가 및 지방자치단체는 예산확보 등으로 정부지원금이

25) 국회안전행정위원회, 재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안 검토보고서, 2013, 15면.

26) 시설물의 안전점검 및 정밀안전진단 지침 제7조

현실화 되도록 근거 법률에 개정의 필요성이 제기된다. 또한 안전관리 전문인력의 채용이 의무규정화가 필요하다. 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조에서 제외되는 노인요양시설에 대한 지원금 보장이 필요하다.²⁷⁾

6. 안전사고 책임기업에 대한 처벌 강화

지금까지는 법인을 업무상과실치사혐의로 처벌하는 것이 불가능해 사고에 대한 책임을 기업에 직접 물을 수 없었다. 검찰청이 세월호 침몰 참사 같은 대형 인명사고를 유발한 기업에 별도의 형사책임을 묻는 「기업책임법」(가칭) 도입을 추진키로 하고, 이런 의견을 담은 ‘안전사고 관련 법령 검토 결과’를 최근 국무총리실에 전달했다. 또 검찰미래기획단은 형사법학회 등에 「기업책임법」 도입 및 추진과 관련한 연구용역을 의뢰했다.²⁸⁾

「기업책임법」은 기업 경영진이 관리하는 주요 사업이 대형 인명사고 피해를 초래했을 때는 기업 구성원의 책임 여부와 관계없이 기업 자체를 처벌할 수 있도록 하는 것으로, 1년 매출의 일정 비율을 벌금액으로 설정해 기업 활동으로 인한 대형 인명사고 피해를 방지하고 책임은 강하게 묻는 제도이다. 참고로 2007년 제정된 영국의 「과실치사법」은 산업재해뿐만 아니라 모든 재해를 그 대상으로 하고 있고, 처벌수준의 강화보다는 경영진 개인의 책임을 증명할 필요 없이 기업 등 조직체의 운영방식에 문제가 있다면 해당 기업 등에 대해 형사처벌이 가능하도록 하였다. 법인의 과실치사에 대하여 유죄선고를 한 법원은 당해 단체에 대하여 ① 관련된 위반, ② 위반결과 발생한 문제로서 사망의 원인인 문제 ③ 위반을 발생시킨 조직의 정책, 체제 또는 관행에서의 안전보건상의 결함을 제거하는 것을 목적으로 구제명령(Remedial order)을 내릴 수 있다. 구제명령은 일정한 기간을 지정하여 구체적인 조치의 실행을 요구하는 것이고, 해당 단체에 대하여 그 조치를 실행한 증거를 관련 집행기관에 제출하도록 요구할 수 있다. 구제명령에 따르지 않으면 유죄선고를 받게 되고 정식기소에 의해 상한이 없는 벌금이 부과된다.²⁹⁾

따라서 우리나라 역시 안전사고 관련 처벌법규에 대한 종합 점검을 통해 입법상 미비점, 행정 감독상의 문제점 등을 확인하여 법령을 개정할 필요성이 있다.

27) 나채준, 안전취약계층 및 안전사각지대 관련 법제도 개선방안 연구보고서, 한국법제연구원, 2013, 250면.

28) <http://news.donga.com/3/all/20141103/67610110/1>

29) 정진우, “사망재해 발생 기업에 대한 형사책임 강화- 영국의 ‘법인 과실치사법’을 중심으로”, 한국산업위생학회지, 제23권 제4호, 2013, 380면.

IV. 나오며

성수대교 붕괴사고를 계기로 대형공공시설물의 준공후 취약한 안전 및 유지관리체계의 문제점이 제기되었다. 이에 따라 정부는 이를 근본적으로 개선하고 시설물의 기능을 향상시키기 시키기 위하여 안전점검 및 유지관리업무를 체계화 하고 시설물의 관리주체에게 유지관리의무와 책임을 부여하는 시설안전에 관한 특별법을 제정하였다. 그 후 제1·2종 시설물은 안전관련 사고는 발생하고 있지 않고, 95%가 안전등급 A, B를 받을 정도로 양호하지만, 시특별 적용을 받지 않는 중외 시설물에서는 안전사고가 발생하고 있다. 안전한 삶을 누릴 수 있는 시설물의 안전 확보는 그 무엇보다도 중요하다. 따라서 본 발제에서는 시설물과 관련된 국민의 생활안전 향상을 위한 법과 정책적 개선방안을 제시하였다. 현재 시설물의 안전 및 유지에 관한 법령체계는 시설물안전관리에 관한 특별법과 재난 및 안전관리기본법으로 이원화 되어 있다. 법과 정책적 개선방안으로서 안전관련 법령간에 체계정합성이 필요하고, 재난 및 안전관리에 대한 국민의 참여보장을 위한 적극적인 정책이 필요하다. 또한 안전진단입찰제도의 개선방안으로서 저가용역을 지양하고, 실력있는 소규모업체도 입찰에 참여할 수 있는 제도적 장치가 보장되어야 할 것이다. 그리고 국가차원의 체계적이고 종합적인 안전기준이 마련되었지만 현실적으로 시설물안전 관련법령에서 적용될 수 있도록 신속한 기준의 마련이 필요하다. 또한 소규모취약시설 안전점검도 육안점검을 내실화하는 방향으로 개선되어야 하고, 특히 기업이 시설물안전관리를 소홀히 하여 인명에 대한 사고가 발생한 경우 형사적 책임을 물을 수 있는 입법이 필요하다. 그리하여 안전한 삶을 누릴 수 있는 시설물 안전확보를 통하여 국민이 안심하고 유익한 삶을 누리는 사회를 기대한다.

〈표 1 : 1종시설물 및 2종시설물의 범위〉

【별표 1】 개정 2014. 07. 14

1종시설물 및 2종시설물의 범위(시설물안전에 관한 특별법 제2조 제1항 관련)제2조제1항 관련)

구분	1종시설물	2종시설물
1. 교량		
가. 도로교량	<ul style="list-style-type: none"> 상부구조형식이 현수교, 사장교, 아치교 및 트러스교인 교량 최대 경간장 50미터 이상의 교량 (한 경간 교량은 제외한다) 연장 500미터 이상의 교량 폭 12미터 이상이고 연장 500미터 이상인 복개구조물 	<ul style="list-style-type: none"> 경간장 50미터 이상인 한 경간 교량 1종시설물에 해당하지 않는 연장 100미터 이상의 교량 1종시설물에 해당하지 않는 복개구조물로서 폭 6미터 이상이고 연장 100미터 이상인 복개구조물
나. 철도교량	<ul style="list-style-type: none"> 고속철도 교량 도시철도의 교량 및 고가교 상부구조형식이 트러스교 및 아치교인 교량 연장 500미터 이상의 교량 	<ul style="list-style-type: none"> 1종시설물에 해당하지 않는 연장 100미터 이상의 교량
2. 터널		
가. 도로터널	<ul style="list-style-type: none"> 연장 1천미터 이상의 터널 3차로 이상의 터널 	<ul style="list-style-type: none"> 1종시설물에 해당하지 않는 터널로서 고속국도, 일반국도, 특별시도 및 광역시도의 터널 연장 500미터 이상의 지방도, 시도, 군도 및 구도의 터널
나. 철도터널	<ul style="list-style-type: none"> 터널구간의 연장이 500미터 이상인 지하차도 고속철도 터널 도시철도 터널 연장 1천미터 이상의 터널 	<ul style="list-style-type: none"> 1종시설물에 해당하지 않는 지하차도로서 터널구간의 연장이 100미터 이상인 지하차도 1종시설물에 해당하지 않는 터널로서 특별시 또는 광역시에 있는 터널
3. 항만		
가. 갑문시설	<ul style="list-style-type: none"> 갑문시설 	<ul style="list-style-type: none"> 1종시설물에 해당하지 않는 1만톤급 이상의 계류시설
나. 계류시설	<ul style="list-style-type: none"> 20만톤급 이상 선박의 하역시설로서 원유부이(BUOY)식 계류시설(부대시설인 해저송유관을 포함한다) 말뚝구조의 계류시설(5만톤급 이상의 시설만 해당한다) 	

구분	1종시설물	2종시설물
4. 댐	<ul style="list-style-type: none"> 다목적댐, 발전용댐, 홍수전용댐 및 총저수용량 1천만톤 이상의 용수전용댐 	<ul style="list-style-type: none"> 1종시설물에 해당하지 않는 댐으로서 지방상수도전용댐 및 총저수용량 1백만톤 이상의 용수전용댐
5. 건축물		
가. 공동주택	<ul style="list-style-type: none"> 21층 이상 또는 연면적 5만제곱미터 이상의 건축물 	<ul style="list-style-type: none"> 16층 이상의 공동주택 1종시설물에 해당하지 않는 16층 이상 또는 연면적 3만제곱미터 이상의 건축물
나. 공동주택 외의 건축물	<ul style="list-style-type: none"> 연면적 3만제곱미터 이상의 철도역시설 및 관람장 연면적 1만제곱미터 이상의 지하도상가(지하보도면적을 포함한다) 	<ul style="list-style-type: none"> 1종시설물에 해당하지 않는 고속철도, 도시철도 및 광역철도 역시설 1종시설물에 해당하지 않는 다중이용건축물 및 연면적 5천제곱미터 이상의 전시장, 동물원, 식물원, 의료시설, 노유자시설, 수련시설, 운동시설, 관광휴게시설 1종시설물에 해당하지 않는 연면적 5천제곱미터 이상의 지하도상가(지하보도면적을 포함한다)
6. 하천		
가. 하구둑	<ul style="list-style-type: none"> 하구둑 포용조수량 8천만톤 이상의 방조제 	<ul style="list-style-type: none"> 1종시설물에 해당하지 않는 포용조수량 1천만톤 이상의 방조제
나. 수문 및 통문	<ul style="list-style-type: none"> 특별시 및 광역시에 있는 국가하천의 수문 및 통문(通門) 	<ul style="list-style-type: none"> 1종시설물에 해당하지 않는 국가하천의 수문 및 통문 특별시, 광역시 및 시에 있는 지방하천의 수문 및 통문
다. 제방		<ul style="list-style-type: none"> 국가하천의 제방[부속시설인 통관(通管) 및 호안(護岸)을 포함한다]
라. 보	<ul style="list-style-type: none"> 국가하천에 설치된 높이 5미터 이상인 다기능 보 	<ul style="list-style-type: none"> 1종시설물에 해당하지 않는 보로서 국가하천에 설치된 다기능 보
7. 상하수도		
가. 상수도	<ul style="list-style-type: none"> 광역상수도 공업용수도 1일 공급능력 3만톤 이상의 지방상수도 	<ul style="list-style-type: none"> 1종시설물에 해당하지 않는 지방상수도
나. 하수도		<ul style="list-style-type: none"> 공공하수처리시설(1일 최대처리용량 500톤 이상인 시설만 해당한다)
8. 옹벽 및 절토사면		<ul style="list-style-type: none"> 지면으로부터 노출된높이가 5미터 이상인 부분의 합이 100미터 이상인 옹벽 지면으로부터 연직높이 50미터 이상을 포함한 절토부로서 단일 수평연장 200미터 이상인 절토사면

〈표 2 : 특정관리대상시설〉

● 대상시설 및 지역

- 재난관리책임기관의 장(지방자치단체의 장)이 관리하는 관할 지역 내 소재한 시설 및 지역으로서 『재난 및 안전관리 기본법 시행령』 제31조제2항【별표 2의2】에 따라 동 지침【별표 1】에서 정하는 시설물 분야 및 건축물 분야
- 단, 『재난 및 안전관리 기본법』 제3조제5호 및 같은 법 시행령 제3조에 따른 타 재난관리책임기관 등이 직접 관리하는 시설 및 지역은 제외

1. 「건축법」 제2조제2항제2호부터 제17호까지, 제19호, 제23호부터 제25호까지 및 제27호에 따른 건축물 및 같은 법 제83조에 따른 공작물
2. 「도로법」 제2조제2항 및 같은 법 시행령 제2조제8호에 따른 터널, 교량, 지하도 또는 육교
3. 「농어촌도로 정비법 시행령」 제2조제1호 및 제3조제7호에 따른 터널, 교량, 지하도 또는 육교
4. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령」 별표 1에 따른 스키장
5. 「궤도운송법」 제2조제3호에 따른 궤도시설
6. 「관광진흥법」 제3조제6호에 따른 유기사설 또는 유기기구
7. 「건설산업기본법」 제2조제4호에 따른 건설공사의 현장
8. 「유선 및 도선 사업법」 제2조제1호부터 제3호까지에 따른 유선, 도선, 유선장 또는 도선장
9. 「수상레저안전법」 제2조제3호에 따른 수상레저기구
10. 법 제41조제1항에 따른 위험구역
11. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제26조에 따른 공공시설이 설치된 지역
12. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제33조제6항에 따른 산업시설구역

〈표 3 : 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제31조제2항【별표 2의2】에 따라 동 지침

【별표 1】에서 정하는 시설물 분야 및 건축물 분야〉

【별표 1】

특정관리대상시설등 지정 대상(시설물 분야)

구 분		대 상 범 위	비 고
도	교 량	● 준공 후 10년이 경과된 연장 20m이상~100m미만 교량 ● 100m 이상 농·어촌 교량(비법정도로)	
	터 널	● 연장 500m미만의 2차로 이하의 터널	시·도 터널 제외
시	육 교	● 설치된 지 10년 이상 경과된 보도육교	
	지하차도	● 연장 100m미만으로 설치된 지 10년 이상 경과된 지하차도	
지하도 상가		● 상가가 설치된 지하도	
스 키 장		● 전수관리 - 스키장 내 삭도시설(리프트 등) 포함	
삭도·궤도		● 전수관리(관광시설 케이블카 등) ※ 스키장내 삭도시설(리프트 등) 제외	궤도운송법 적용 대상
유 원 시 설		● 전수관리 - 종합유원시설 및 일반 유원시설	관광진흥법 적용 대상
토 목 공사장	대형공사장	● 총공사비 100억원 이상 공사장	
	중단된 공사장	● 총공사비 50억원 이상 공사장	착공계 접수시 지정
수 상 안 전 시 설	유선 및 도선	● 5톤 이상 동력선 전수 ※ 해수면에서 내수면으로 운항하는 유·도선포함 (운항구간 중 최종 종착지를 관할하는 지방자치단체에서 지정·관리)	유선 및 도선사업법 적용대상(해수면 제외)
	수상레저시설	● 5마력 이상 동력수상레저기구 보유 사업장	수상레저안전법 적용대상(해수면 제외)
	래프팅 보트 시설	● 래프팅 보트 보유 사업장	
물놀이 위험구역		● 「물놀이 안전 매뉴얼」에 따른 시설 및 지역	
기 타		● 재난관리책임기관의 장이 특별히 필요하다고 인정한 시설 및 지역	

특정관리대상시설등 지정 대상(건축물 분야)

구분	대상범위	비고		
지방공공청사	● 다중이용건축물에 속하지 않는 연면적 660㎡이상의 청사 및 업무시설			
공동주택	아파트	● 준공후 15년 이상 경과된 5층 이상~15층 이하	다세대주택 제외	
	연립주택	● 준공후 15년 이상 경과된 연면적 660㎡초과, 4층 이하		
다중이용건축물	판매시설	● 해당시설 연면적 1,000㎡ 이상~5,000㎡미만의 상점과 백화점 등 도·소매시장		
	공중위생업종	대형숙박시설	● 해당시설 연면적 1,000㎡ 이상의 숙박시설 ※관광숙박시설중 연면적 5,000㎡ 이상 제외	
		대형목욕장	● 해당시설 연면적 1,000㎡ 이상의 목욕장	
	종합여객시설	● 연면적 5,000㎡미만의 고속·시외버스터미널, 여객선터미널 등		
	공연시설	● 해당시설 연면적 300㎡ 이상의 영화관, 연회관, 음악당, 서어커스장 등		
	집회시설	● 해당시설 연면적 300㎡이상 5,000㎡미만의 예식장, 마관장외발매소, 회의장 등		
	관람·전시시설	● 해당시설 연면적 1,000㎡이상~5,000㎡미만의 운동경기관람장, 박람회장, 전시장, 박물관, 미술관 등		
	의료시설	● 해당시설 연면적 1000㎡이상 병·의원, 장례식장 등 ※종합병원 중 연면적 5,000㎡ 이상 제외		
	종교시설	● 해당시설 연면적 300㎡이상~5,000㎡미만의 교회, 성당, 사찰, 기도원, 수도원 등		
	위락·휴게시설	● 해당시설 연면적 300㎡ 이상 주점, 무도장, 관람탑 등		
	청소년수련시설	● 해당시설 연면적 1,000㎡ 이상 유스호텔, 수련원 등		
	노유자시설	● 해당시설 연면적 1,000㎡ 이상 아동관련시설, 노인복지시설, 그밖에 다른 용도로 분류되지 아니한 사회복지 및 근로복지시설	단독·공동주택, 1종근린생활시설 제외	
	비디오·게임 제공업	● 해당시설 연면적 300㎡ 이상의 비디오방, PC방, 게임장 및 노래연습장		
	산후조리원	● 전수관리		
고시원	● 전수관리			
기타 다중이용업	● 콜라텍, 휴게텔, 화상대화방, 실내권총사격장 ※다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 적용대상			
대형건축물	● 11층 이상 ~ 16층 미만 또는 연면적 5,000㎡이상 ~ 30,000㎡미만의 건축물 ※건축법 제2조(건축물 용도) 제2항 제21호, 제22호 제외	다른 건축물 분야에 속하지 않는 건축물에 한함		
대형광고물	● 건물옥상에 설치된 높이4m 이상·폭 3m이상(옥상간판 등)			

건축공사장	대형공사장	● 총공사비 50억원 이상 또는 건축 연면적 10,000㎡이상 공사장	※착공계 접수시 즉시 지정
	중단된 공사장		
위험물시설	가스취급시설	● 충전소, 판매소, 제조소, 지역정압기	주거·상업·준공업 지역내 시설
	유독물취급시설	● 유독물 보관·저장소	
	화학물질취급시설	● 화합물 및 화학제품 제조공장	
공단	일반공단	● 전수관리	
	농공단지	● 전수관리	
신종업종	번지점프장	● 전수관리	
기타		● 재난관리책임기관의 장이 특별히 필요하다고 인정한 시설 및 지역	

참고문헌

국토해양부, 제3차 시설물의 안전 및 유지관리 기본계획(2013~2017), 2012.
 국회안전행정위원회, 재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안 검토보고서, 2013.
 김근영, 재난안전관리체계개편보고서, 안전행정부, 2008
 김학웅, 시설물 안전진단용역 PQ입찰제도 개선방안 연구, 인하대학교 박사학위논문, 2009.
 나채준, 안전취약계층 및 안전사각지대 관련 법제도 개선방안 연구보고서, 한국법제연구원, 2013.
 박광동, 국민의 생활안전 규제의 합리화를 위한 법령 정비 연구, 한국법제연구원, 2013.
 신주열, 안전점검 및 정밀안전진단대가 산정기준 개정, 한국시설안전공단, 2009.
 안영훈, 주요 선진국의 재난 및 안전관리체계 비교연구 보고서, 안전행정부, 2008
 중앙안전관리위원회, 국가안전관리기본계획 2010~2014, 2009.
 최종술, 부산지역의 생활안전망 구축 방안에 관한 연구, 부산발전연구원, 2013.

발제

생활속 교통안전 확보를 위한 방안

김원중
(청주대 법학과 교수)

목차

- I. 들어가며
 - II. 생활속 교통안전에 관한 일반적 고찰
 - 1. 생활속 교통안전에 대한 정의
 - 2. 교통안전에 관한 법
 - III. 교통사고 현황 ³⁰⁾
 - 1. 일반적 교통사고 현황
 - 2. 음주 교통사고 및 사회약자 교통사고 피해 현황
 - IV. 생활속 교통안전의 문제점
 - 1. 교통안전을 위한 법집행의 문제
 - 2. 교통안전교육의 내실화 미흡
 - 3. 교통안전시설의 미흡
 - V. 교통안전확보를 위한 제도 개선 방안
 - 1. 교통단속에 의한 교통안전 확보
 - 2. 교통안전교육 확보
 - 3. 교통안전시설 확보
 - VI. 마치며
- 〈참고문헌〉

30) 발생현황 통계자료는 사이버경찰청 경찰백서를 참조하였다: http://www.police.go.kr/files/infodata/whitepaper/2013_경찰백서_5장.pdf; 2014.10.30.방문.

I. 들어가며

사회가 분화 발전되면서 우리 사회의 교통에 대한 수요는 나날이 증가해 가고 있다. 2014년 11월 현재 등록된 차량의 수가 2,000만대를 넘어 인구 약 2.5명당 1대의 차량이 도로를 운행하고 있다. 이처럼 차량의 기하급수적인 증가는 경제성장에 그 발판을 마련하고 있다. 1970년 7월 7일 경부고속도로 개통으로 고속도로 시대가 개막하여 일일생활권이 시작되었다. 그 이후 지속적인 경제성장을 통하여 2004년 고속철도의 개통은 전국이 2시간 내에 들어오는 시간과 공간을 뛰어 넘는 시대로 접어들었다.

이처럼 교통의 발달은 우리 모두에게 편리성을 제공하고 사회의 발달에 기여하여왔다. 그러나 그 부작용으로 교통사고의 증가는 우리사회의 가장 중요한 문제로 자리매김하게 되었다. 2000년 초반까지 1년 도로교통에 의한 교통사고로 인하여 1만명이 사망하여 미국의 이라크 전쟁에서의 미군 희생자 보다 훨씬 많은 인명이 매년 교통사고로 희생되어 왔다. 특히 1991년에는 도로교통사고 사망자 수가 최고치인 1만 3,429명으로 1972년 사망자 수 7,763명에 비해 약 2배 가까이 증가하였다. ³¹⁾

교통사고의 증가는 교통의 발달에 기인하나 정부의 정책이 교통량의 증가에 대응하여 단순히 도로의 건설과 차량 통행에 중점을 둔 정책을 수행한 결과로 볼 수 있다. 이러한 교통안전에 등한시 한 채 도로건설 등에 대한 투자는 안전한 도로이용을 가져오지 못하는 문제를 발생시키게 되었다. 안전한 도로건설과 도로이용에 대한 정책적 제시없이 이루어지는 교통정책은 교통사고가 가장 높다는 불명예를 낳게 되었다.

이 같은 교통사고증가에 대하여 교통사고를 감소시키기 위한 노력이 범정부적 차원에서 지속적으로 이루어져 오고 있다. 교통사고를 감소시키기 위해 교통사고 줄이기 캠페인, 안전한 도로이용을 위한 도로진단제도, 중앙분리대 도입, 교통단속, 교통안전교육 등의 제도가 도입되어 시행하여 오고 있다. 이러한 노력의 결과 2012년에는 교통사고 사망자

31) 김원중, "학교안전에 관한 경찰의 법집행 검토", 『토지공법연구』 제53집, 한국토지공법학회, 2011, 214쪽.

수를 5,392명으로 낮추는 결과를 발생시켰다. 그러나 이러한 노력에도 2010년의 경우 인구 10만명당 교통사고 사망자 수는 OECD의 평균 7.0명 보다 높은 11.3명으로 높게 나타나고 있다.

교통사고를 감소시키고 교통사고로 인한 사망자 수를 줄이기 위한 것은 단순히 어느 하나의 정책에 의하는 것이 아니라 도로이용에 대한 인적, 시설, 환경적 요인 등을 복합적으로 고려하여 교통안전정책을 시행 하여야 한다. 특히 생활속에서 발생하는 교통사고로 인하여 교통약자(노약자, 어린이 등)들의 피해는 계속적으로 발생하고 있다. 이러한 생활속 교통안전에 대한 무관심으로 교통사고는 사회의 안전을 위협하는 수준에 이르고 있다. 생활속 교통안전을 확보하기 위해서는 교통안전확보를 위한 다양한 방안이 강구되어야 한다. 더 이상 교통사고로 인한 인명피해와 재산적 피해가 발생하지 않도록 교통안전정책을 수립하고 시행하여야 한다.

따라서 이하에서는 생활 속 교통안전을 확보하기 위한 방안을 검토하여 제시하였다.

II. 생활속 교통안전에 관한 일반적 고찰

1. 생활속 교통안전에 대한 정의

경찰법상 위험은 일반적인 생활경험상 판단에 의해 어떠한 행위나 상태가 장래 경찰상 보호이익 즉 공공의 안녕과 질서에 피해를 가져올 충분한 개연성이 있는 상황을 의미하고 있다.³²⁾ 안전이라는 자체는 현재 위험 및 위험발생 가능성 등으로 부터 자신에게 주어진 권리를 침해받지 않고 인간으로서의 완전한 삶을 영위할 수 있도록 보장되는 것을 의미한다.³³⁾

이러한 안전³⁴⁾은 현재 위기나 재난과는 대비되는 개념으로 이들 위기와 재난으로부터 평온한 삶을 영위하는 것을 말한다. 일반적으로 위기라고 하는 것에 대하여 “중요한 변화가 절박하게 요구되는 불안정한 상태이거나 또는 하나의 사건이나 행동 과정이 계속 진행되어야 하는지 아니면 수정 또는 종결되어야 하는지의 여부가 결정되는 순간으로서의 전환점”이라고 광의적으로 정의하고 있다³⁵⁾ 협의적 의미로 바톤(Barton)에 의하면 “잠재적으로 부정적인 결과를 지니고 있는 예측할 수 없는 큰 사건으로서 조직과 구성원, 생산품, 서비스, 재정 및 조직의 명성에 심각한 손상을 입힐 수 있는 것”으로 이해하고 있다.³⁶⁾

또한 재난에 대한 개념정의에 대하여 “사회의 기본조직 및 정상기능을 와해시키는 갑작스런 사건이나 큰 재해로써 재해의 영향을 받는 사회가 외부의 도움 없이 극복할 수 없고, 정상적인 능력으로 처리할 수 있는 범위를 벗어나는 재산, 사회간접시설, 생활수단의 피해를 일으키는 단일 또는 일련의 사건”으로 정의하고 있다.³⁷⁾ ³⁸⁾ 이러한 재난은 국민과 국가에 직접적으로 인적·물적 등에 대한 침해를 유발하여 국민과 사회 그리고 국가 등에 재산적 피해를 주는 행위에 한정된다. 재난은 단지 인적·물적 피해를 주는 것으로 사회적 질서유지 침해 등을 포함하고 있지 않는 개념이다.

35) 이재은, 「재난관리론」, 대영출판사, 2006, 57쪽.

36) 이재은, 앞의 책, 53쪽 재인용.

37) 양기근·강창민, “일본의 중앙정부와 지방정부의 재난관리 협력 체계 연구”, 한국정책학회 하계학술대회, 2009, 499쪽.

38) 재난 및 안전관리기본법 제3조에서 다음과 같이 정의하고 있다. “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 적조(赤潮), 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해와 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화재방사, 환경오염사고, 그 밖에 이와 유사한 사고로 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해, 그리고 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해 등으로 인적재난과 자연재난 등을 포함하여 정의하고 있다.

32) 홍정선, 「경찰행정법」, 박영사, 2007, 19쪽.

33) 김원중, “학교안전에 관한 경찰의 법집행 검토”, 「토지공법연구」 제53집, 한국토지공법학회, 2011, 214쪽.

34) 「재난안전관리기본법」 제3조 제4호에서 안전관리에 대하여 “안전관리”란 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동을 말한다”고 정의하고 있다.

이처럼 안전의 개념은 위기와 재난과 유사한 개념이나 이들 위기와 재난으로부터 벗어나 현재의 평온한 삶을 영위할 수 있도록 일체의 모든 상황에서 개인과 사회가 평온성을 유지하는 것을 의미한다.

교통안전 또한 모든 교통수단 등으로부터 개인과 사회가 평온함을 유지하고 현재의 삶과 사회질서를 유지하는 것을 의미한다. 즉 교통안전은 개인이나 사회 등이 교통사고나 교통장애 등으로부터 피해를 받지 않고 현재의 안녕을 유지하는 것을 의미한다. 이러한 안전은 경찰 개념의 일부를 구성하고 있다. 즉 도로교통속에서 교통안전을 확보하는 것은 소극적인 범위에서 경찰의 개념을 구성하고 있어, 경찰의 임무 중 하나이다. 교통안전의 적극적인 범위에서는 국가와 지방자치단체 그리고 관련 교통기관이 교통안전을 확보하기 위한 적극적인 노력 등도 포함하고 있다.

이중 생활속 교통안전의 개념은 광의적으로 도로, 해상, 항공을 포함하나 이 연구에서는 생활속 교통안전의 범위를 도로로 한정하였다. 이러한 도로상의 교통안전은 사회생활을 함에 있어 일상적으로 접하는 도로상의 교통수단 또는 시설 등으로부터 안전성을 확보하는 것을 의미한다.

즉 생활속 교통안전이라 함은 일상생활에 가장 밀접하게 연결되어 있는 주거 및 학교 등 일상적 사회생활을 함에 있어 가장 자주 이용하는 도로교통을 의미하며, 그 범위는 생활하는 공간의 범위에 한정할 수 있다. 우리 생활의 주변공간에 있는 도로교통 시설, 제도 등이 생활속 도로교통안전 범위라 할 수 있다.

2. 교통안전에 관한 법

1) 교통안전법

교통안전 관련법률로는 「교통안전법」을 두고 있다. 이 법의 제1조 목적은 “이 법은 교통안전에 관한 국가 또는 지방자치단체의 의무·추진체계 및 시책 등을 규정하고 이를 종합적·계획적으로 추진함으로써 교통안전 증진에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하고

있다. 이 법률은 교통안전에 대한 국가와 지방자치단체의 책무와 시책 등을 규정하여 교통안전에 관한 종합적인 계획 등을 추진하도록 하여 교통안전 증진을 그 목적으로 하고 있다.

이 법률의 구성은 제1장 총칙, 제2장 교통안전정책심의기구, 제3장 국가교통안전기본계획 등, 제4장 교통안전에 관한 기본시책, 제5장 교통안전에 관한 세부시책, 제6장 보칙, 제7장 벌칙으로 총 65개 조항으로 구성되어 있다.

제1장 “총칙” 중 제2조(정의)에서 제7호와 제8호에서 교통안전에 대해 “교통사고, 교통안전점검, 교통안전진단”제도에 대하여 규정을 두고 있다. 이러한 규정은 교통안전이란 무엇인가와 안전을 위한 예방 조치 등과 직접적은 관련되는 사항을 규정하고 있다.³⁹⁾

제3장 “국가교통안전기본계획”에서는 제15조(국가교통안전기본계획)으로 국토교통부장관이 교통안전에 대한 기본계획을 5년 단위로 수립하도록 규정을 두고 있다. 제17조는 지방자치단체장에게 지방자치단체의 지역교통안전기본계획을 5년 단위로 수립하도록 규정을 두고 있다.

제4장 “교통안전에 관한 기본시책”으로 제22조(교통시설의 정비 등)에 대해 규정을 두고 있으며, 제26조(교통수단의 안전성 향상)으로 “국가등은 교통수단의 안전성을 향상시키기 위하여 교통수단의 구조·설비 및 장비 등에 관한 안전상의 기술적 기준을 개선하고 교통수단에 대한 검사의 정확성을 확보하는 등 필요한 시책을 강구하여야 한다”고 규정을 두고 있다. 제27조(교통질서의 유지)로 “국가등은 교통질서를 유지하기 위하여 교통질서 위반자에 대한 단속 등 필요한 시책을 강구하여야 한다”고 규정을 하여 교통질서를 위한 단속 등의 시책을 강구하도록 의무화 하고 있다. 제28조(위험물의 안전운송), 제29조(긴급시의 구조체제의 정비 등), 제32조(교통안전에 관한 시책 강구 상의 배려)를 규정하여 교통안전에 대한 시책을 강구하도록 강행규정으로 정하고 있다.

39) “교통사고”라 함은 교통수단의 운행·항행·운행과 관련된 사람의 사상 또는 물건의 손괴를 말한다. “교통안전점검”이라 함은 교통행정기관이 이 법 또는 관계법령에 따라 소관 교통수단·교통시설 또는 교통체계에 대하여 교통안전에 관한 위험요인을 조사·점검 및 평가하는 모든 활동을 말한다. “교통안전진단”이라 함은 육상교통·해상교통 또는 항공교통의 안전(이하 “교통안전”이라 한다)과 관련된 조사·측정·평가업무를 전문적으로 수행하는 교통안전진단기관이 교통수단·교통시설 또는 교통체계에 대하여 교통안전에 관한 위험요인을 조사·측정 및 평가하는 모든 활동을 말한다.

제5장 “교통안전에 관한 세부시책”을 규정하여 제33조(교통안전점검)으로 교통행정 기관은 주기적 또는 수시로 교통안전점검을 실시할 수 있도록 규정을 두고 있다. 제33조의 2(교통안전 특별실태조사의 실시 등)의 시·도지사 등 지정행정기관의 장은 교통사고가 자주발생하는 등 교통안전취약 시·군·구에 대하여 필요하다고 인정하는 경우 교통체계에 대한 특별실태조사를 실시할 수 있도록 규정을 두고 있다. 제34조(교통시설설치자의 교통안전진단), 제36조(특별교통안전진단) 등을 규정하고 있다.

제5장의 특징은 세부시책을 정함에 있어, 대부분의 조항이 임의적 조항으로 제4장의 강행규정과 대비되고 있는 특징을 보이고 있다.

2) 도로교통법

도로상의 교통안전을 위한 기본계획은 「교통안전법」인 반면 도로상의 교통안전을 확보하기 위한 집행법률로는 「도로교통법」을 근거로 볼 수 있다. 이 법의 제1조(목적)은 “이 법은 도로에서 일어나는 교통상의 모든 위험과 장애를 방지하고 제거하여 안전하고 원활한 교통을 확보함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 목적조항에서 이 법의 범위로 “도로상”이라는 것을 명확히 밝히고 그 목적이 “안전과 소통원활”이라는 것을 명확히 하고 있다. 또한 각 조문에서 “안전”이라는 용어를 반복하여 사용하고 있다.⁴⁰⁾ 이처럼 「도로교통법」은 도로상의 안전이라는 것을 각 조문에서 사용하고 있는 “안전”이라는 용어에서도 안전에 관한 법률이라는 것을 확인할 수 있다.

이 법률의 구성은 제1장 총칙, 제2장 보행자의 통행방법, 제3장, 차마의 통행방법 등, 제4장 운전자 및 고용주 등의 의무, 제5장 고속도로 및 자동차전용도로에서의 특례, 제6장 도로의 사용, 제7장 교통안전교육, 제8장 운전면허, 제9장 국제운전면허증, 제10장 자동차운전학원, 제11장 도로교통공단, 제12장 보칙, 제13장 벌칙, 제14장 범칙행위의 처리에 관한 특례 규정되어 있다.

제1장 중 제4조(교통안전시설의 종류 등)에서 “교통안전시설의 종류, 교통안전시설을 만드는 방식과 설치하는 곳, 그 밖에 교통안전시설에 관하여 필요한 사항은 안전행정

40) 제2조(정의)에서 안전이라는 용어는 총 18번 사용하고 있다. 예를 들어 “안전하고”, “안전표지”, “안전확보”, “교통안전”, “안전율” 등으로 사용하고 있다.

부령으로 정한다”고 하여 교통안전시설에 대하여 규정하고 있다. 제4조의(무인 교통단속용 장비의 설치 및 관리), 제5조(신호 또는 지시에 따를 의무), 제6조(통행의 금지 및 제한) 등을 정하고 있다.

제2장은 “보행자의 통행방법”에 대하여 규정하고 있다. 제11조(어린이 등에 대한 보호), 제12조(어린이보호구역의 지정 및 관리), 제12조의2(노인 및 장애인 보호구역의 지정 및 관리)로 교통약자에 대한 규정을 마련하고 있다.

제3장은 “차마의 통행방법 등”을 규정하고 있다. 제18조(횡단 등의 금지), 제19조(안전거리 확보), 제27조(보행자의 보호) 등을 규정하고 있다.

제4장은 “운전자 및 고용주 등의 의무”로 제43조(무면허운전 등의 금지), 제44조(술에 취한 상태에서의 운전금지) 등 이 조부터 제46조의2(교통단속용 장비의 기능방해 금지)등 금지조항에 대하여 규정을 두고 제48조(안전운전 및 친환경 경제운전의 의무), 제51조(어린이통학버스의 특별보호) 등을 규정하고 있다.

제5장 “고속도로 및 자동차전용도로에서의 특례”로 고속도로상에서 교통안전을 위한 자동차 또는 보행자의 통행방법 등에 대하여 이 장에서 특례조항을 두어 주로 금지조항과 의무에 대하여 규정하고 있다.

제6장 “도로의 사용”은 도로에서의 안전을 위하여 도로에서의 금지행위와 위험방지 조치를 규정하고 있다.

제7장 “교통안전교육”으로 교통안전을 위한 운전자 교육 등에 대하여 규정을 두고 있다. 그 외에 제8장 “운전면허”, 제9장 “국제운전면허증”, 제10장 “자동차운전학원”, 제11장 “도로교통공단”, 제12장 “보칙”, 제13장 “벌칙”, 제14장 “범칙행위의 처리에 관한 특례”를 규정하고 있다.

이처럼 「도로교통법」은 도로상의 교통안전 확보를 위하여 운전자와 보행자 등 도로교통을 이용하는 자에 대한 금지와 의무에 대하여 규정을 두고 있다. 또한 교통안전시설물에 대한 설치와 관리에 대하여 규정을 두고 있다.

3) 교통약자의 이동편의 증진법

이 법은 교통약자의 이동편의 증진을 위한 것이나 이 법의 목적은 “교통약자의 안전하고 편리하게 이동할 수 있도록 교통수단, 여객시설 및 도로에 이동편의시설을 확충하고 보행환경을 개선하여 사람중심의 교통체계를 구축함으로써 교통약자의 사회 참여와 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정을 두고 있다. 이처럼 교통약자의 이동편의 증진을 위한 것이나 “안전”을 문구에 두어 안전한 이용을 할 수 있게 이용자의 안전성을 강조하고 있다.

이 법의 구성체계는 제1장 총칙, 제2장 교통약자 이동편의 증진계획, 제3장 이동편의 시설 설치기준 등, 제4장 보행우선구역 및 보행안전시설물의 설치 등, 제5장 보칙, 제6장 벌칙 등을 규정하고 있다.

제2장 “교통약자 이동편의 증진계획”으로 제6조(교통약자 이동편의 증진계획의 수립 등)을 정하고 있다. 이 장에서 국토교통부장관은 5년단위의 이동편의 증진계획을 수립하도록 하고 있다. 제7조(지방교통약자 이동편의 증진계획의 수립 등)은 지방자치단체장은 5년 단위의 증진계획을 수립하도록 규정하고 있다. 제3장 “이동편의시설 설치기준 등”을 정하여 교통약자의 이동편의시설에 대한 설치와 심사, 교통사업자 등에 대한 교육 등을 규정하고 있다.

제4장 “보행우선구역 및 보행안전시설물의 설치 등”을 정하여 보행자 안전을 위하여 보행우선구역을 지정할 수 있도록 근거조항을 마련하고 있다.

제5장 “보칙”에서는 국토교통부장관의 교통약자의 이동편의 증진을 위한 실태조사와 연구·개발 촉진 등에 대하여 정하고 있다.

제6장 “벌칙”으로 과태료 등에 대하여 정하고 있다.

이처럼 이 법은 교통약자의 정의와 교통약자가 안전하게 교통수단 등을 이용할 수 있도록 계획수립과 시설 기준 등을 정하고 있다.

4) 소결

교통안전법과 도로교통법은 교통안전에 관한 법률은 전자는 안전확보를 위한 기본계획과 시책을 규정한 법률인 반면, 후자는 교통안전에 관한 직접적인 집행법으로서의 성격을 가지는 특성을 가지고 있다.

각 법률의 소관부처도 「교통안전법」은 국토교통부가 소관부처인 반면에 「도로교통법」은 경찰청이 소관부처라는 소관부처의 차이를 보이고 있다. 행정부인 국토교통부는 교통안전에 관한 전반적인 책임기관인 반면에 경찰청은 소극적인 침해작용인 사회공공의 안녕과 질서를 침해하는 행위에 대한 제거를 통하여 안전을 확보하는 차원에서 업무를 수행하는 측면에 있어서도 차이를 보이고 있다. 국토교통부는 교통안전에 관한 적극적·소극적인 행위를 할 수 있는 반면에 경찰청은 도로교통안전에 관한 소극적인 행위인 침해행위에 대해서만 법집행을 하는 기관인 점이다.

소관범위에 있어서도 국토교통부는 모든 교통수단에 대해 그 관할범위를 가지고 있으나, 경찰청은 오직 도로교통에 대해서만 그 관할권을 가지고 있다. 「교통안전법」은 모든 도로, 해상, 항공 수단의 교통수단을 그 안전범위로 하고 있으나, 「도로교통법」은 그 범위를 도로에만 한정하고 있다.

또한 「교통안전법」은 교통안전에 관한 계획과 시책을 규정한 반면에 「도로교통법」은 도로상의 교통안전 확보를 위한 목적달성을 위하여 단속 등을 통하여 법을 집행하는 점에서 큰 차이를 보이고 있다.

Ⅲ. 교통사고 현황⁴¹⁾

1. 일반적 교통사고 현황

1) 연도별 교통사고 현황

2012년 자동차 등록대수는 18,870,533대로 1982년 646,996대에 비해 29배 증가하였으며, 운전면허 소지자도 28,263,317명으로 1982년에 비해 11배 증가하였다. 2014년 9월말 기준으로 자동차 등록대수는 19,915,810대로 이중 승용차가 15,589,374대로 전체 자동차의 77.9%를 차지하고 있다.

또한 운전면허 소지자의 경우는 2014년 9월말을 기준으로 총 29,130,833명으로 전체 인구의 약 58%가 면허를 소지하고 있다. 이중 남자는 17,485,561명, 여자는 11,898,272명으로 남자가 여자보다 면허를 더 많이 취득하고 있다.

이처럼 자동차의 증가와 운전면허 소지자의 증가는 우리사회가 교통사회로 전환되었다는 것을 반영하고 있다. 교통사회에 따른 교통량의 증가는 많은 편리점을 가지져 왔으나 반대로 교통에 의한 피해가 계속적으로 증가하고 있는 문제점을 발생시키고 있다.

교통사고로 인하여 매년 5천여명 이상이 사망하고 있으며, 특히 2008년 이후부터 사망자가 6천여명에서 5천여명으로 처음으로 5천여명대로 감소하였다. 그러나 이러한 감소는 2011년 5,229명에서 2012년 다시 5,392명으로 다소 증가하는 양상을 보였다. 즉 OECD 국가 중 2011년 대비 2012년에는 3.1%가 증가하여 대다수 국가들이 감소한 반면에 우리의 경우는 증가하는 양상을 보이고 있다.⁴²⁾

[표 1] 연도별 교통사고 현황

구분	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
발생(건)	240,832	220,755	214,171	213,745	211,662	215,822	231,990	226,878	221,711	223,656
사망(명)	7,212	6,563	6,376	6,327	6,166	5,870	5,838	5,505	5,229	5,392
부상(명)	376,503	346,987	342,233	340,229	335,906	338,962	361,875	352,458	341,391	344,565

2) 차종별 교통사고 현황

또한 교통사고 발생현황 중 교통사고 사망자는 화물자동차가 1,231명으로 22.8%, 승용차 2,680명으로 49.7%, 이륜차가 405명으로 7.5%를 차지하여 자동차 등록대수에 비해 사망자 비율이 높게 나타나고 있다. 2012년 기준 자동차 등록대수에 있어 승용차가 69.5%, 화물차 15.5%, 이륜차 10.0%, 승합차 4.7%, 특수차 0.3%의 비율을 차지하고 있다.

[표 2] 2012년 차종별 교통사고 발생현황

구분	계	승용차	승합차	화물차	특수차	이륜차*	기타
발생	223,656	151,191	16,408	29,011	999	10,415	15,632
(구성비)	(100.0)	(67.6)	(7.3)	(13.0)	(0.4)	(4.7)	(7.2)
사망자	5,392	2,680	456	1,231	57	405	563
(구성비)	(100.0)	(49.7)	(8.5)	(22.8)	(1.1)	(7.5)	(10.4)

※ 50cc미만 원동기장치자전거 교통사고 통계 포함

위의 표에서 보듯이 차종별 교통사고는 승용차가 가장 많으며, 다음으로 화물차, 승합차, 이륜차 순으로 발생하였다. 이처럼 도로상에서 자주 노출되는 빈도에 따라 교통사고가 발생하고 있다는 것을 이해할 수 있다.

자동차 등록대수에 비해 화물차의 교통사고는 높은 비중을 차지하고 있어 차종별 안전대책이 강구되어야 한다.

41) 발생현황 통계자료는 사이버경찰청 경찰백서를 참조하였다: http://www.police.go.kr/files/infodata/whitepaper/2013_경찰백서_5장.pdf:2014.10.30.방문.

42) <http://internationaltransportforum.org/Pub/pdf/14IrtadSummary.pdf>:2014.11.10.방문.

3) 국가별 교통사고 사망자 수

국가별 교통사고 사망자 수의 경우 아래의 표에서 보듯이 자동차 1만대당 교통사고 사망자 수도 OECD 회원국 평균이 1.1명에 비해 2.4명으로 높게 나타나고 있다. 한국의 교통사고 사망자 수는 인구 10만명당 10.8명으로 OECD 국가 평균의 7.0명에 비해 약 3.8명이 더 많이 사망하고 있다.

[표 3] 주요 국가별 교통사고 사망자 수 비교

구분	한국			CECD평균	미국	일본	프랑스	스페인
	'10	'11	'12					
연도	'10	'11	'12	'10	'10	'10	'10	'10
차량 1만대당	2.6	2.4	2.4	1.1	1.3	0.7	1.0	0.8
인구 10만 명당	11.3	10.7	10.8	7.0	10.6	4.5	6.4	5.4

위의 표에서 보듯이 한국의 교통사고 사망자는 선진국 보다 높게 나타나고 있다.

이러한 교통사고는 원인별로 보게 되면 운전자의 안전운전의무위반이 전체 교통사고의 56.1%, 사망자의 71.8%로 나타났다. 안전운전의무위반에 이어 중앙선 침범, 신호위반, 과속 순으로 교통사고 사망자가 많이 나타났다.

4) 법규위반별 교통사고 사망자 수

법규위반별 교통사고 사망자 수는 안전운전불이행이 가장 높으며, 다음으로 중앙선 침범, 신호위반, 보행자보호의무위반 순으로 나타났다.

[표 4] 2012년 법규위반별 교통사고 사망자 현황

구분	계	안전운전불이행	중앙선 침범	과속	신호위반	안전거리 미확보	보행자보호 의무위반	기타
사망자(명)	5,392	3,872	445	107	389	97	174	308
비율(%)	100	71.8	8.3	2.0	7.2	1.8	3.2	5.7

위의 표에서 보듯이 법규위반별 교통사고 사망자 중 현재 단속이 이루어지고 있는 경우 즉 인적단속(경찰에 의한 단속)과 기계 단속(단속카메라)에 의한 단속이 이루어지는 과속의 경우는 그 위반에 의한 사망률이 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

2. 음주 교통사고 및 사회약자 교통사고 피해 현황

1) 음주 교통사고

2012년 음주운전에 의한 교통사고는 29,093건이 발생하였으며, 이중 815명이 사망하고 부상자가 52,345명으로 2011년에 비해 증가하였다.

[표 5] 2012년 음주 교통사고 발생현황

구분	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
발생(건)	31,227	25,150	26,460	29,990	28,416	26,873	28,207	28,641	28,461	29,093
사망(명)	1,113	875	910	920	991	969	898	781	733	815
부상(명)	55,230	44,522	48,153	54,255	51,370	48,497	50,797	51,364	51,135	52,345

위의 표에서 보듯이 음주운전에 의한 교통사고로 인한 사망자 수가 2003년 1,113명에서 점차 감소하여 2010년에는 781명으로 감소하였다. 그러다가 2012년에는 다시 815명으로 증가하였다. 이처럼 음주운전에 의한 교통사고는 사실 발생건 수를 보면 2008년에 26,873건으로 다소 감소한 것 같았으나, 다시 2009년부터 28,207건으로 증가하여 2012년에 29,093건으로 일정한 수치를 나타내고 있다.

2) 교통약자 교통사고 현황

교통약자라고 정의하는 것은 도로교통을 이용하는데 있어 일반적인 사회평균인 보다 다소 정신적판단과·육체적 능력이 다소 떨어지는 자를 의미한다. 교통약자의 개념은 모든 교통수단 등이 사용되어 질 수 있도록 “보편성”을 갖추어야 하며, 또한 이용자의 “안전성”이 확보되어야 하며, 차별없는 이동성이 갖추어 져야 하는 “형평성”이 보장되어야 한다. 따라서 “보편성”에서의 교통약자는 노인과 어린이, 임산부, 장애인 등이며, 안전성에서의 교통약자는 교통사고를 당하기 쉬운 도로이용자로 보호시설이 없는 자전거 등을 이용하는 노인과 어린이 등이며, 지리적 및 제도적 이유로 교통이동수단을 이용하지 못하는 “교통빈곤층”이 이에 포함된다.⁴³⁾

43) 백남철, “교통약자 용어개념”, 교통기술과 정책, 제3권 제4호, 2006.12, 210-211쪽.

따라서 일반적으로 교통약자는 보편성과 안전성을 결여한 도로상에서 위험에 노출된 노인, 어린이, 임산부, 장애인 등을 일반적으로 의미한다. 「교통약자의 이동편의 증진법」 제2조 제1호에서 “교통약자”라 함은 ‘장애인, 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 사람, 어린이 등 일상생활에서 이동에 불편을 느끼는 사람을 말한다’고 정의하고 있다.

2012년 13세 미만 어린이 교통사고가 12,497건으로 이중 83명이 사망하고 15,485명이 부상을 당하였다. 또한 65세 이상 노인 교통사고의 경우 28,185건으로 사망 1,864명으로 어린이 교통사고와 노인 교통사고의 사망자 수가 2011년에 비해 증가하였다. 70세 이상의 고령자의 교통사고 사망자 수는 2001년 232명에서 2012년 718명으로 약 209.5%가 증가하였다.⁴⁴⁾

이처럼 교통약자인 어린이 교통사고와 노인교통사고는 감소하는 것이 아니라 증가하고 있어 사회적 문제로 발생하고 있다. 특히 어린이 교통안전을 위해서 학교주변 어린이보호구역을 설정하는 등 다양한 방안을 모색하고 있으나 그 효과는 크게 나타나고 있지 않은 실정이다.

[표 6] 어린이·노인 교통사고 발생현황

구분	어린이(13세 미만)			노인(65세 이상)		
	발생(건)	사망(명)	부상(명)	발생(건)	사망(명)	부상(명)
'12	12,497	83	15,485	28,185	1,864	29,699
'11	13,323	80	16,323	26,483	1,724	27,999
대비(%)	-6.2	3.8	-5.1	6.4	8.1	6.1

3) 이륜차 교통사고

일반적으로 국민의 사회생활과 관련되는 교통사고의 경우 이륜차를 들 수 있다. 이륜차는 일반적으로 단거리 이동수단임과 아울러 농어촌의 대표적인 교통수단으로 이용되고 있다. 이러한 이륜차가 교통수단으로 차지하는 비중은 일반 대중교통보다는 적으나 생활속에서의 교통이용 수단으로는 널리 활용되고 있다.

44) 한국의 경우 2000년도 전체 인구 대비 65세 이상 인구가 7.2%로 '고령화 사회'에 접어들었으며, 2018년에는 14.3%로 '고령 사회', 2026년에는 20.8%로 '초고령 사회'에 진입할 것으로 예측되고 있다. 도로교통공단, "고령운전자의 교통사고 예방대책", 교통과학연구 브리프, 2014.6.30., 1쪽.

이륜차는 특히 빗길이나 야간 이동시 위험한 교통수단이 되고 있다. 이륜차의 교통사고는 대다수 중상이상의 사고로 이어지고 있어 이륜차에 대한 교통안전이 확보되어야 한다.

아래의 표에서 보듯이 이륜차의 교통사고 현황과 단속현황은 다음과 같다.

[표 7] 이륜차 교통사고 및 단속현황

구분	'07	'08	'09	'10	'11	'12	
사고	발생(건)	15,703	17,931	19,122	17,672	16,988	16,357
	사망(명)	913	864	828	747	727	655
	부상(명)	18,249	20,998	22,549	20,905	20,021	19,383
단속(건)	1,167,867	700,092	537,855	669,951	441,377	276,981	

이륜차에 의한 교통사고는 2012년 16,357건으로 사망 655명, 부상 19,383명이 사망 또는 부상을 당하였다. 이륜차로 인한 교통사고는 2011년 16,988건에 비해 631건(3.7%), 사망자 72명(9.9%), 부상자 638명(3.2%)가 감소하였다.

이륜차의 교통사고 현황은 전체 교통사고에서 차지하는 비중은 약하나 절대적인 피해는 매우 높게 나타나고 있다.

4) 어린이통학버스 사고

교통약자 교통사고 중 특히 어린이 등하교시 발생하는 통학버스에 의한 교통사고가 지속적으로 발생하고 있다. 어린이는 교통약자로 사회의 제도 등으로부터 많은 보호를 받고 있으나, 그 피해는 계속 발생하고 있다.

[표 8] 어린이통학버스 사고현황

구분	'08	'09	'10	'11	'12
발생(건)	414	382	283	283	247
사망(명)	14	13	10	5	4
부상(명)	712	554	436	472	385

위의 표에서 보듯이 어린이 통학버스에 의한 사고는 어린이 보호구역 설치 등 등학교시 교통안전지도 등을 통하여 꾸준히 감소하고 있다. 2008년 414건이 발생하여 14명이 사망하였으나, 2012년 247건이 발생하여 4명의 사망자를 발생시켰다. 이처럼 매년 어린이통학버스에 의한 교통사고 발생은 감소하고 있으나 아직 사고가 매년 200여건 넘게 발생하고 있다.

IV. 생활속 교통안전의 문제점

교통이용에 의한 교통사고는 현대사회에서 겪는 모든 국가들의 고민거리이다. 교통의 발달은 많은 편리성을 제공하고 있으나 그 반대로 교통량의 증가로 인한 환경문제와 차량 등에 의한 인명과 재산의 피해는 심각한 사회문제가 되고 있다.

특히 문화와 산업이 함께 발달하여 안전문화가 정착된 국가에서는 교통사고는 다른 국가들에 비해 낮으나, 2차 대전이후 산업이 발달하기 시작한 나라들의 경우인 개발도상국의 경우에 있어 교통사고는 전쟁에 의한 피해 만큼 심각한 사회적 문제를 낳고 있다.

우리나라도 교통량이 발달하지 않았던 시절에는 교통사고는 심각한 사회문제가 되지 않았다. 그러나 경부고속도로의 개통과 1986년 아시안 게임, 1988년 올림픽 등에 따라 사회·경제는 급격히 성장하기 시작하였다. 이러한 경제적 성장에 힘입어 차량과 운전면허 소지자의 증가는 교통안전에 중요한 문제요소로 등장하기 시작하였다.

단순한 차량의 증가와 운전면허 소지자의 증가가 교통안전문제를 가져오는 것이 아니라, 이들 증가와 함께 교통안전에 대한 문화적 인식이 함께 증가하여야 하는데 교통안전에 대한 인식이 차량의 증가를 따라가지 못하고 있다. 교통안전에 대한 인식 저하는 교통사고의 증가를 가져왔고, 그동안 지속적인 단속과 교육 그리고 시설에 대한 투자 등으로 교통사고 사망자 수를 5천명대로 유지할 수 있었다.⁴⁵⁾

45) 교통안전을 위한 3E 정책은 시설(Engineering), 교육(Education), 단속(Enforcement)이다. 이들 교통안전정책 3E인 시설, 교육, 단속을 통하여 교통안전을 위한 노력을 강구하고 있다.

그러나 아직 우리나라의 교통사고는 선진국에 비해 높게 발생하고 있다. 교통사고에 의한 차량 1만명당 사망자 수의 비교에 있어 OECD 국가들의 평균은 1.1명에 비해 우리나라는 2.4명으로 2배 가량 높게 발생하고 있다. 이러한 교통사고 사망자 수가 높게 나타나고 있는 것은 교통안전에 대한 인식 부족과 법제도상의 다양한 문제가 혼재되어 나타나고 있다고 보여진다.

교통사고를 감소시키기 위해서는 교통안전에 대한 의식의 변화를 가져와야 한다. 교통안전에 대한 의식 변화는 교육과 홍보 등을 통하여 이루어질 수 있다.

또한 법제도상에서 교통법규위반에 대한 제재수단인 범칙금이 교통위반을 억제할 수 있는 만큼의 억제력을 가져오지 않는 문제점이다. 현재 우리나라의 교통범칙금은 선진국의 교통법규위반자에 대하여 부과하는 금액보다 훨씬 낮아 억제효과가 있는 지 의문이다.

교통안전정책에 있어서도 단순한 일반적인 교통안전정책을 제시하기 보다, 현실적이고 실현가능하며, 법규위반을 감소시켜 안전을 확보할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 차종별 교통사고를 보게 되면 승용차·화물차에 의한 사고로 인해 사망자 수가 높게 나타나고 있는데 그 원인에 대한 정확한 분석을 통하여 교통사고를 감소할 수 있는 대책이 강구되어야 한다.

교통약자에 대한 교통안전정책을 주로 어린이 중심의 교통안전정책을 시행하고 있으나, 노인 교통사고 사망자 수가 해마다 증가하고 있어 노인에 대한 교통안전정책을 동시에 실시하여야 한다.

교통안전을 위해서는 기존의 교통안전정책에 대한 대책마련을 다시 한번 재검토할 필요가 있다. 현행 교통안전정책은 실질적이고 구체적인 대응책이라기 보다는 일반적이고 사회적 요구에 대응한 대응책이라 할 수 있다. 교통안전에 대해서는 교통안전대응책을 새로이 정비할 필요가 있다.

이하에서는 교통안전정책 3E를 중심으로 교통안전에 대한 문제점을 분석하였다.

1. 교통안전을 위한 법집행의 문제

1) 범칙금의 억제력 미흡

(1) 범칙금의 저액화

교통범칙금의 저액화 및 범규위반항목의 과다 등은 교통범규위반에 대한 범규준수의식을 약화시킬 수 있다. 교통범칙금은 교통안전이라는 행정목적 달성을 위하여 부과하는 제재수단으로 범규위반을 억제하기 위한 수단으로 작용한다. 이러한 작용을 위해서는 범규위반자가 얻는 이익과 이로 인해 받는 불이익을 비교하여 개인이 범규위반으로 인해 받는 불이익이 높을 경우 위반억제 수단으로 기능할 수 있다.

현재 범칙금액의 저액화 즉 승용자동차를 기준으로 할 경우 운전자에 대한 도로상에서의 범규위반행위에 대하여 동시행령 별표 제43에서 제66까지 3만원을 부과하고 있다. 이중 제45의 경우 속도위반(20km/h 이하)의 제한속도 초과에 대하여 3만원을 부과하고 있어 운전자에 대한 처벌수단으로 지나치게 저액화되어 있다. 이는 범칙행위에 대하여 법령에서 규정하고 있는 목적달성을 위한 금액으로 적절하지 못하다는 것을 알 수 있다. 이는 교통범규위반단속인 무인단속카메라에 의해 적발된 건수만을 보더라도 알 수 있다. 즉 경찰의 교통범규위반 단속에서 81.1%(2007년 기준)이상으로 9,846,701건으로 무인단속카메라에 의한 속도위반이 차지하고 있어 위반억제수단으로 제 기능을 하지 못하는 문제를 가지고 있다.⁴⁶⁾

(2) 무인단속카메라에 의한 범칙금의 과태료 전환시 강제력 미흡

무인단속카메라에 의해 도로교통범규를 위반하여 적발된 경우 경찰은 행위자 책임주의에 의해 차량소유자와 운전자가 동일하다는 추정 하에 일정기간 행위사실을 입증하도록 하고 입증을 하지 않는 경우 과태료부과를 하고 있다.

과태료부과는 위반자의 범규준수를 강제하는 심리적 효과와 과태료를 적극적으로 납부할

46) 경찰청, 「교통범규위반에 대한 효과적 제재 방안 연구」, 2008, 139쪽 이하 참조.

수 있는 제재조치로서 미흡하다. 도로이용자가 범규를 위반하여 무인단속카메라에 의해 과태료로 전환되어 운전자나 차주 등이 부과 받은 경우 부과 받은 자 중 상당수는 현재 과태료를 체납하고 있다. 이는 과태료를 납부하지 않았을 경우 단순히 행정상의 의무이행을 확보하기 위한 과태료 체납에 따른 재산권에 대한 경매처분에 의해 제재 할 수 있으나 현실적으로 소액으로 인하여 경매처분이 이루어지고 있지 않다.

현재 경찰기관에서는 체납과태료에 대하여 고액체납자에 대하여 강제집행절차를 진행하려고 노력하고 있으나 일반적으로 「도로교통법」 위반에 의한 과태료는 금액이 소액으로 강제집행절차를 집행하는 것에 일정한 무리가 따르고 있다.

범칙금이 과태료로 전환되므로 운전자와 차량 소유자는 운전행위에 있어 특별한 불이익을 직접적으로 받지 않으므로 과태료를 성실히 납부하지 않는 경향을 보이고 있다. 즉 과태료는 범규위반행위에 대한 제재수단으로 미흡한 문제를 내포하고 있으며, 경찰기관 등의 강제징수도 곤란하게 하여 범규위반행위에 대한 법집행의 한계를 노출하고 있다.

2) 교통단속의 문제

(1) 기계단속에 의한 범규위반 억제 미흡

도로상에서 범규위반을 억제하기 위해 경찰은 지속적인 단속을 실시하고 있다. 이러한 단속으로는 인적단속과 물적단속으로 이루어지고 있다. 교통범규위반을 억제하기 위한 수단으로 단속을 실시하고 있다. 기존 경찰의 '단속을 위한 단속'이라는 행태의 오명을 벗기 위해 비노출 단속 등을 지양하고 노출식 단속과 무인단속위주로 단속행위를 하고 있다.

[표 9] '08~'12년 고정식 및 이동식 운영 현황⁴⁷⁾

구분	'08	'09	'10	'11	'12
계	3,475	4,238	4,901	5,393	5,342
고정식	3,066	3,840	4,513	5,015	4,958
이동식	409	398	388	378	384

47) 경찰청 내부자료.

그러나 이러한 노출식 단속과 무인단속에 의한 단속은 운전자의 법규위반행위를 억제하지 못하고 있다. 또한 무인단속카메라에 의한 단속은 신호위반, 속도위반, 전용차로 위반 등에 한정되고 있어, 실질적인 도로상의 교통안전에 위한 확보에 적절하지 못한 한계를 가지고 있다.⁴⁸⁾

(2) 실질적 교통안전 확보를 위한 단속의 부재

교통안전에 위한 단속은 인적단속과 함께 기계에 의한 단속을 시행하고 있다. 기계에 의한 단속은 그 단속행태가 신호위반, 속도위반 등에 한정되고 있어, 그 외 교통안전에 중대한 영향을 주는 중앙선 침범, 안전거리 미확보, 안전운전불이행과 같은 단속에 한계점을 가지고 있다.

인적단속은 기계단속이 하지 못하는 문제를 해결할 수 있으나, 문제는 인적단속의 경우 단속이 지나치게 자의적으로 흘러가고 있는 점과 경찰이 법규위반자를 보고 단속을 하지 않을 경우 법의 안정성을 저해하는 문제를 노출시킬 수 있다.

교통안전에 확보하기 위해서 경찰의 단속은 인적단속과 기계단속을 더 확대하여 법규위반에 의한 교통사고를 감소시키도록 할 필요가 있다. 특히 교통안전에 중대한 영향을 주는 중앙선 침범, 도로상에서의 차량 주정차 시킨 후 시시비비를 가리는 운전자에 대한 단속, 방향지시등을 켜지 않은 상태에서 차로 변경 등에 대해서 단속이 이루어져야 한다.

이러한 단속외에 신호위반, 운전중 휴대전화 사용 등에 대해서만 단속이 강화되고 있어, 실질적인 교통안전에 확보하기 위한 단속이 부재한 실정이다.

48) [표 10] '08~'12년 고정식 및 이동식 카메라당 연평균 단속 건수(경찰청 내부자료)

구분	'08	'09	'10	'11	'12
고정식	2,189	1,932	1,563	1,473	1,586
이동식	9,030	8,278	7,512	4,410	4,657

2. 교통안전교육의 내실화 미흡

1) 학교 교통안전교육의 미흡

교통안전에 확보하기 위해서는 내실있는 교육이 필요하다. 현재 교통안전교육에 대해서 유치원과 초등학교의 경우 교통안전교육을 통하여 안전체험을 실시하고 있다. 그러나 중학교로 진학하면서 교통안전교육은 등한시 한 채 학과교육에만 치우쳐 있는 실정이다.

교통안전교육은 학교교육과 사회교육이 상호 연계하여 이루어져야 함에도 어린 시절에 배우는 교통안전교육에 그치고 있는 한계를 가지고 있다. 「교통안전법」 제23조 제1항은 “국가등은...학교 그 밖의 교육기관을 통하여 교통안전교육의 진흥과 교통안전에 관한 ...시책을 강구하여야 한다”고 규정하고 있다. 교통안전에 관한 지식을 보급하고 교통안전의식을 제고하기 위해 국가 등은 교통안전교육을 위한 노력을 하도록 의무화 하고 있다. 또한 이 조항에서 국가등은 어린이 교통안전체험교육을 실시하도록 교육시설 설치 등에 대한 지원을 할 수 있도록 근거규정을 마련하고 있다.

「교통안전법」에서 교통안전교육에 대한 시책을 강구하도록 강행규정을 두고 있으나, 어린이 교통안전체험교육시설 설치를 위한 재정지원에 대하여는 임의규정으로 규정을 두고 있어 실질적인 어린이 교통안전체험 교육 시설 설치를 위한 한계를 가지고 있다.⁴⁹⁾

일본의 경우 교통안전교육에 대해 초등학교에서의 안전교육은 가정과 관계기관, 단체 등이 연대하여 협력하여 실시하고 있다.⁵⁰⁾ 중학교에서의 안전교육은 원활한 안전교육을 위해 지도자의 파견, 정보제공의 지원, 지역에 있어 보호자대상의 교통안전강습회와 중학생에 대한 보완적 교통안전교육을 실시하고 있다. 2012년에 자동차안전운전센터내 안전운전중앙연수소에서 681명의 중학생에 대하여 안전연수를 실시하였다.

고등학교에서의 안전교육은 가정과 관계기관, 단체 등이 연대·협력하여 추진하고 있다.

49) 운전자의 교통안전교육에 관해서는 「도로교통법」 제7장 제73조(교통안전교육), 제74조(교통안전교육기관의 지정 등)부터 제79조(교통안전교육기관의 지정취소 등)에서 규정을 두고 있다.

50) 초등학교에서 교육은 체육, 도덕, 종합적 학습시간, 특별활동 등을 통하여 하며, 이 시간대에 교육내용은 “보행자 교육, 자전거안전이용, 위험예측회피, 교통법규의 이해” 등을 실시하고 있다.

교육은 보건교육시간, 종합적 학습시간, 특별활동시간과 학교의 교육활동전체를 통해서 계획하여 시행하고 있다.⁵¹⁾ 또한 위험예측 중심의 성인교육을 실시하고, 고령자에 대해서는 참여 형태의 교육을 실시하고 있다. 고령자에 대한 교통안전교육은 관계단체, 의료기관, 복지시설관계자 등과 연계하여 고령자 교통안전교실 등을 개최하여 교육을 실시하고 있다. 특히 교통안전을 위해 고령자에 대하여 고령자의 사고실태를 구체적으로 파악하여 지도하며, 반사재 용품 등을 보급하고 있다.

2) 교통참여교육의 부실화

또한 음주운전자나 법규위반자 등으로 면허 정지를 받은 자가 원할 경우 교통참여교육을 실시하도록 「도로교통법」 제73조 제2항에 따라 시행령 제38조 제1항 제3호에서 규정을 두고 있다. 이러한 교통참여교육인 현장체험교육은 운전자의 교통안전의식을 고취하도록 하기 위해 전국 250여개 경찰서별로 교육을 실시하고 있다. 현장체험교육은 각 경찰서별로 교육내용이 상이하고 담당관리 인력이 부족하여 교육의 내용이 형식적으로 그쳐 교육 본연의 목적을 실질적으로 달성할 수 없는 한계를 가지고 있다. 이러한 형식적 교육과 상이한 교육내용은 피교육자로 하여금 교통법규위반 및 교통사고에 대한 위험성 및 중요성 인식변화를 가져올 수 없는 것으로 교육의 실효성을 상당히 감소할 수밖에 없는 것이다.⁵²⁾

이처럼 생활속에서 이루어지는 현장체험교육의 경우 교육목적을 달성하기 위한 교육의 내실화가 필요하다.

3. 교통안전시설의 미흡

1) 어린이 보호구역의 안전위한 설계 미흡

생활속 교통안전을 확보하기 위해 교통안전기관인 경찰청, 국토교통부, 각 지방자치단체별로 많은 노력을 기울이고 있다. 교통안전시설은 교통안전확보를 위해 매우 중요하다.

51) 고등학교에서의 교육은 "자전거 안전이용, 오토바이, 자동차 특성, 위험예측과 회피, 운전자의 책임, 음주운전의 방지, 응급조치" 등에 대하여 실시하고 있다.
52) 자세한 사항은 경찰청, 「교통참여교육 효율적 개선방안 강구」, 2013, 190쪽 이하 참조.

어린이 안전을 위하여 어린이 보호구역을 설치하여 시행하고 있으며, 어린이 보호구역 내 제한속도를 30km/h이하로 정하여 단속을 실시하고 있다. 이러한 어린이 보호구역을 안전하게 운영하려면 차량의 속도를 규정속도 이하로 운행할 수 있게 하는 시설물을 설치 필요하다. 현재 어린이보호구역 내 시설물로는 과속방지턱, 카메라, 도로노면표지 등을 설치하고 있다. 이러한 시설물 설치의 실제상 운전자가 규정속도 이하로 운행할 수 있도록 하는 한계를 가지고 있다. 과속방지턱을 1개 설치하면 37.1km/h로 속도가 감소하였고, 2개 설치하면 30.62km/h 로 감소하며, 3개 설치하면 21.94km/h 이하로 감소하는 것으로 분석되었다.⁵³⁾ 이러한 분석에 의하면 과속방지를 위해 어린이 보호구역 내 과속방지턱을 구간별 설치할 필요성이 있으나 현재 시설물 설치의 구체적인 분석이 미비한 상태에서 시설물을 설치하고 있다.

【표 11】 어린이보호구역 지정현황

구분	계	초등학교	유치원	특수학교	보육시설	학원
지정대상(개소)	18,706	6,141	8,244	174	3,113	1,034
지정현황(개소)	15,136	5,946	6,735	131	2,313	11
지정률(%)	80.9	96.8	81.7	75.3	74.3	1.1

위의 표에서 보듯이 어린이 보호구역 지정대상 18,706개소 중 15,136개를 지정하여 80.9%를 보이고 있다. 또한 지정된 어린이 보호구역 중 9,201개소(59.6%)에 대한 개선사업을 완료하였다.⁵⁴⁾

어린이 안전을 위하여 어린이 보호구역을 지정하고 개선사업을 계속적으로 추진하고 있으나, 어린이 교통사고가 크게 감소하지 않고 있다. 이러한 이유는 어린이 안전을 위한 교통안전시설에 대한 구체적인 시설물 설계 등이 교통사고를 감소시키는데 직접적으로 크게 작용하지 않는 문제를 가질 수 있다.

53) 도로교통공단, "어린이 보호구역 내 통행속도 감소 방안", 교통과학연구브리프, 2014.6, 11쪽 재인용.
54) http://www.police.go.kr/files/infodata/whitepaper/2013_경찰백서_5장.pdf; 2014.10.30.방문.

2) 노인교통안전구역 지정 및 설치 규정 미흡

노인교통사고는 매년 증가하고 있음에도 불구하고 아직 노인교통안전에 대응책이 미비하다. 노인은 교통약자로 교통안전시설물 설치가 필요하나 아직 이에 대한 구체적인 시설물 설치가 이루어지고 있지 않다. 「도로교통법」 제12조의2(노인 및 장애인 보호구역의 지정 및 관리)에서 “시장등은 교통사고의 위험으로부터 노인 또는 장애인을 보호하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 …노인보호구역…장애인보호구역으로 지정하여…차마의 통행을 제한하거나 금지하는 등 필요한 조치를 할 수 있다”고 규정하고 있다. 이 조항에서 노인보호구역은 “노인복지시설, 자연공원 또는 도시공원, 생활체육시설, 노인이 자주 왕래하는 곳”을 노인보호구역으로 설치할 수 있게 하고 있다.

어린이 보호구역의 경우는 이법 제12조에서 제한속도를 “30km/h 이내로 제한 할 수 있다”고 규정하고 있는 반면에 노인 및 장애인 보호구역에 대하여는 제한속도를 제한하는 규정을 두고 있지 않으며, 단지 통행을 제한하거나 금지하는 등의 필요조치만을 할 수 있도록 하고 있어 노인교통안전을 위한 노인보호구역이 안전을 위한 기여하지 못하는 법적 한계를 가지고 있다.

각 지방경찰청별 노인보호구역 지정현황은 다음과 같다.

[표 12] 지방경찰청별 노인보호구역 지정현황

구분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
개소	566	49	49	16	57	40	32	17	74	17	15	80	22	15	37	39	7

노인보호구역은 전국에 566개소로 노인의 교통안전 확보를 위해 지정하였다. 이러한 노인보호구역이 지정됨에도 불구하고 노인의 교통사고는 계속증가하고 있다. 이러한 노인교통사고의 증가는 단순히 노인보호구역 지정이 실질적으로 안전에 영향을 미치지 못한다는 것을 입증하고 있다. 일반적으로 노인의 경우 어느 일정한 장소에 집결하는 경우도 있으나 농어촌 지역 등 지방에 거주하는 경우 교통안전에 취약한 상황이다. 일반국도와 지방도는 보차도의 구분이 없고 농기계 등을 이용하다 발생하는 교통사고는 교통안전에 무방비로 노출된 문제를 안고 있다.

V. 교통안전확보를 위한 제도 개선 방안

교통안전을 확보하기 위해 OECD 국가 들의 대부분은 교통안전정책으로 자전거도로 설치, 무인단속카메라 설치 등의 단속 중심의 시설 설치와 단속 정책을 시행하고 있다.⁵⁵⁾

1. 교통단속에 의한 교통안전 확보

1)교통범칙금 및 과태료의 개선

(1) 범칙금의 현실화

범칙금은 우리의 경제수준을 빅맥지수 등으로 환산한 결과에서도 외국과 비교하여 약 50%정도만을 유지하고 있다. 속도위반의 경우만 보더라도 미국 뉴욕주의 경우는 우리나라의 256%~513%수준으로 매우 높게 위반금을 부과하고 있다. 이에 비하여 우리나라의 경우 선진국보다도 범규위반행위에 대하여 범칙금이 저액화되어 있다는 것을 말하고 있다. 범칙금의 저액화는 교통법규위반자가 위반행위를 억제할 수 있는 수단으로 작용하지 못하고, 위반으로 인한 이익이 불이익보다 높아 위반억제 수단으로서 기능을 하지 못하고 있다.⁵⁶⁾

현재 어린이보호구역에서의 범칙금은 약3만원에서 6만원의 범위에서 상향조정하여 최고 신호위반과 지시위반 그리고 40km/h 초과와 50km/h 초과인 경우 승용차 최고 12만원, 승합차 13만원까지 부과하도록 하고 있다. 그러나 이러한 범칙금액은 현재 선진제국과 비교했을 때 그 금액이 저액화로 되어 있다.

범칙금을 부과하는 경우는 위반에 대한 처벌과 함께 위반을 억제하기 위한 목적 하에 부과하고 있다. 위반을 억제하기 위해서는 위반행위에 대한 금액이 현실적으로 위반을 억제할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 현행 범칙금의 금액을 경제지수에 맞게 부과할 필요가 있다. 즉 현행 금액보다 2배 이상 부과하는 것이 위반억제에 대한 효과가 나타날

55) <http://internationaltransportforum.org/Pub/pdf/14irtadSummary.pdf>; 2014.11.10. 방문.

56) 경찰청, 위의 보고서, 2013, 161쪽 이하 참조.

것으로 보인다. 선진국과 비교했을 때 약 50%의 수준에 머물고 있어 상향조정이 필요하다.⁵⁷⁾

(2) 모든 범칙행위에 대한 벌점 부과

벌점의 부과는 위반행위의 위험성, 비난가능성, 사고야기 가능성 등을 종합적으로 판단하여야 한다. 벌점이 부과되는 위반행위는 도로교통법령을 위반한 경우에 한하되 운전과 관련된 모든 법규위반행위에 대하여 벌점을 부과하는 것이 타당하다.

모든 법규위반항목에 대하여 벌점을 부과하는 것은 형평성의 원칙에 부합할 수 있다. 즉 법규위반의 경중을 떠나 벌점을 부과하고 부과하지 않는 위반행위에 대한 차이를 구별하기 어렵다. 법규위반항목은 도로교통법상에서 정한 위반항목으로 모두 교통안전에 중대한 침해를 가져오는 것으로 모든 항목에 벌점을 부과하여 운전자의 법규위반을 억제할 수 있도록 하여야 한다.

또한 현장에서 법규위반 단속시 경찰과 법규위반자간의 벌점없는 범칙금을 부과해 달라고 하는 타협을 사전에 예방할 수 있다. 법규위반자는 법규위반시 회피할 수 있는 방안으로 벌점없는 범칙금을 부과해 달라고 경찰관과 타협하는 모습을 보이기도 한다. 법규위반은 명백한 법률 위반행위로 이에 대한 처벌이 명확성이 확보되어야 한다. 따라서 모든 범칙행위에 대한 벌점을 부과하여 위반의 억제력과 처벌의 명확성을 달성하여야 한다.

(3) 무인단속카메라 적발시 과태료부과와 벌점 병과

과태료 효율적 징수 방안으로 과태료에 대한 벌점을 부과하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 과태료의 효율적 징수를 위해서는 과태료 미납자에 대해 벌점을 부과하는 방안이 직접적인 효용수단으로 작용할 수 있다.

무인단속카메라에 의해 적발된 법규위반자에 부과하는 과태료에 대하여 미납시 벌점을 부과할 경우 위반자의 운전면허에 대한 행정처분인 정지 또는 취소에 직접적인 영향을 주어 법규위반을 억제할 뿐 아니라 체납과태료에 대한 미납율을 줄일 수 있다.

57) 경찰청, 「교통법규 위반에 대한 효과적 제재 방안 연구」, 2008, 143쪽 이하 참조.

2) 자전거에 대한 단속 규정 확보

현행 도로교통법령에서는 자전거에 대한 단속이 구체적으로 규정되어 있지 않다. 자전거에 의한 교통사고가 해마다 증가하고 있는 시점에서 자전거에 대한 단속근거규정을 확보할 필요가 있다.

자전거의 보급의 확대와 자전거 붐에 따라 고성능 자전거의 보급과 자전거 이용자의 확대 등으로 자전거에 의한 교통사고가 증가하고 있다. 자전거에 대한 교통사고를 방지하기 위해서는 자전거에 대한 단속을 할 수 있는 근거조항을 확보하여야 한다. 자전거에 대한 단속은 첫째 음주운전단속, 둘째 과속단속, 셋째 안전장구 미착용 단속, 넷째 병렬운전(두대이상 횡으로 나란히 운행)단속 등이다.

자전거에 대해 「도로교통법」 상 제13조의2(차전거의 통행방법의 특례)의 규정을 두고 있다. 그러나 이 조항은 주로 자전거의 전용도로와 자전거 운행에 대하여 규정을 둔 것이지 단속에 대한 규정이 미비한 실정이다. 이 법률 제44조(술에 취한 상태에서의 운전 금지)에 대하여 “술에 취한 상태에서 자동차 등을 운전하여서는 아니된다”고 규정하고 있는바 이 규정에 자전거가 포함되는가에 대하여 자전거는 전기 등의 동력으로 움직이는 것이 아니기 때문에 단속 대상에 포함되지 않는 문제를 가지고 있다.⁵⁸⁾

현재 자전거에 의한 교통사고 사망자가 한 해 50여명을 넘어서고 있고, 자전거 이용자의 증가에 의해 자전거에 대한 안전확보가 무엇보다 우선되어야 한다. 그럼에도 자전거는 “차마”의 자동차로 분류가 되어 있으나 일반적으로 각 조항에서 자전거에 대해서는 적용규정을 두지 않고 있어 단속과 처벌에 있어 모호하다. 이러한 법의 구체적 기준이 모호함에 의한 안전사고가 발생하지 않도록 「도로교통법」의 자전거 규정을 명확히 하고, 자전거에 대해서도 도로교통법상의 벌칙규정이 직접적용될 수 있도록 하여 교통안전을 확보하여야 한다.

58) 경향신문, “음주운전 이것이 궁극하다③” 2014.10.24.일자.

2. 교통안전교육 확보

1) 학교의 교통안전교육 강화를 위한 법령개선

학교의 교통안전교육은 초등학교까지 교육에 포함되어 있으나 중학교와 고등학교에서는 교통안전교육이 포함되어 있지 않다. 어린시절 교통안전에 관한 교육은 실시하나 그 이후 중고등학교에서의 교육이 미흡하다.

교통안전은 단순히 단속만에 의해 안전이 확보될 수 없다. 교통을 이용하는 모든 이용자가 교통안전에 대한 안전의식을 가지고 있어야 한다. 그러기 위해서는 교통안전에 대한 지속적인 교육이 강화되어야 한다. 학교의 교통안전교육을 위해 학교 정규프로그램에 교통안전교육 특히 현장 실습교육 등이 이루어질 필요가 있다. 어린이와 중·고등학생의 교통안전교육강화는 교통사고를 감소시키는데 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

학교의 교통안전확보를 위해서는 교통안전에 관한 법령에서 학교 교통안전에 관한 기본계획과 시책을 수립할 수 있도록 제도화 하여야 한다. 「교통안전법」 제23조는 “교통안전지식의 보급 등”에서 어린이 교통안전 체험과 교육시설 투자 등에 대해서 규정되어 있지, 청소년에 대한 교통안전교육에 대해서는 규정을 마련하고 있지 않은 입법 불비를 가지고 있다. 따라서 교통안전확보를 위해 청소년에 대한 교통안전교육에 대한 구체적인 입법적 근거를 마련하여야 한다.

2) 노인 교통안전교육 법령 확보 및 교육 실시

생활속의 교통안전 중 교통약자인 노인과 장애인 등에 대한 교통안전교육이 강화되어야 한다. 현재 노인과 장애인 등에 대한 교통안전교육은 의무적인 것이 아니라 자율적으로 시행되고 있어, 그 효과가 미미한 실정이다.

노인 교통사고를 감소시키기 위해서는 노인운전자와 비운전자로 나누어 구별하여 교육을 실시할 필요가 있다. 고령운전자의 경우 일본의 경우 면허증 자진반납시 인센티브를 주는 제도를 시행하고 있다. 또한 일본은 70세 이상 고령운전자에 대한 면허갱신 시

고령운전자 강습을 통하여 교육을 받게 한 후 면허증을 갱신하도록 하고 있다. 미국의 경우는 고령운전자에 대한 면허갱신 주기를 단축고, 호주는 85세 이상 매년 도로주행 테스트 등을 하도록 하여 고령운전자에 대한 교육을 특히 강화하고 있다.

현행 법령에서는 노인의 교통안전에 대한 교육에 관한 근거규정을 마련하고 교육을 실시하도록 하여야 한다. 단순히 자율적으로 교육을 하도록 할 것이 아니라 교통안전확보를 위해 구체적인 법령에서 교육에 관한 근거조항을 마련하여 실시하여야 한다.

3) 현장체험교육의 내실화 확보

법규위반 및 음주운전에 의한 운전면허정지자를 대상으로 하는 현장체험교육의 경우 교육의 내실화를 위해서는 교육의 구체적인 내용 등이 법령에 근거를 두어야 한다. 「도로교통법」 제73조 제2항에서 교통안전교육에 대하여 규정을 두고 시행령 제38조에서 특별교통안전교육에 대한 교육시간과 방법 등에 대하여 규정을 두고 있다. 현장체험교육은 그 실시기관을 경찰서장으로 두고 있다.

이처럼 현장체험교육이 일반적인 특별교통안전교육과 동일하게 규정을 두고 있으며, 그 교육내용에 대하여도 구체성이 확보되지 않고 있다. 시행령 제38조에서 교통내용으로 “교통질서, 교통사고와 그 예방, 안전운전의 기초, 교통법규와 안전, 운전면허 및 자동차 관리, 그 밖에 교통안전의 확보를 위하여 필요한 사항”으로 정하여 교통안전과 관련한 추상적인 내용을 포함하고 있다. 단순히 보면 교통안전을 위한 모든 내용이 망라되어 있으나 사실 구체적인 교육에 대한 구체성이 없어 교육이 형식으로 지우치고 있다.

특히 실시기관을 경찰서장에 두고 있어, 교육의 전문성이 부재하고 교육내용을 실시할 수 있는 교육전문가 부재 등에 의해 교육이 부실화되어 있다. 이를 위해 교육전문기관에서 교육을 실시하고 교육내용의 구체성을 확보하기 위해 법령에서 실시기관과 교육내용에 대해 구체적으로 그 기준을 마련하여야 한다.

3. 교통안전시설 확보

1) 도로안전 시설 확보

생활속에서 교통안전을 확보하기 위해 교통안전시설에 대한 설치와 투자가 필요하다. 특히 어린이 및 노인 등의 교통약자를 위해서는 교통안전시설에 대한 구체적인 기준과 시설투자를 위한 재원확보가 필요하다.

현재와 같은 단순히 어린이 보호구역 지정에 한정될 것이 아니라 어린이가 자주 이용하는 도로 등에 대하여 안전구역을 확보할 필요가 있다. 현재 어린이보호구역 30km/h 제한속도를 위해서는 제한속도 지정 뿐 아니라 운전자가 이 제한속도를 초과할 수 없도록 도로의 안전시설을 설치하여야 한다. 과속방지턱을 진입시점과 중간 통과시점 등 2개 이상의 시설물을 설치하는 등의 시설확보가 필요하다.

자전거를 이용하는 자의 안전과 보행자의 안전을 위해 자전거 도로의 안전성을 확보하여야 한다. 또한 교통약자의 안전성을 위해 시장주변 또는 밀집지역인 이면도로에 보차도를 구분하도록 시설물 설치가 필요하다.

2) 교통안전시설의 연계성 확보

노인의 교통안전을 확보하기 위해서는 단순히 도로상의 시설 뿐 아니라 이동경로를 확보하여 상호 이동시설간의 연계성을 확보하여야 한다. 일본의 경우 노인들이 자주 이용하는 병원시설이 있는 곳의 경우 노인들이 이동하기 쉽게 하기 위해 노인안전구역 설치와 함께 동선을 따라 법규를 위반하지 않고 편리하게 시설물을 이용할 수 있도록 도로에 교통수단(엘리베이터 등)을 설치하여 안전성을 확보하도록 노력하고 있다.

노인의 교통안전을 확보하기 위해 시설의 연계성을 확보하도록 모든 이동수단에 대한 법령에 대한 근거를 확보할 필요가 있다.

VI. 마치며

도로의 발달과 자동차의 이용에 따라 교통사고는 계속 발생하고 있다. 안전한 사회를 확립하기 위해서는 도로상에서 발생하는 위협적인 요소들을 제거하는 것이 가장 급선무이다. 안전한 사회에서 살고자 하는 것은 누구에게나 바람이며, 국가와 지방자치단체 등은 국민과 지역민이 안전하게 살아가게 정책을 수립하고 시책을 시행해야 할 의무가 있다.

특히 급증하는 차량의 증가에 따라 교통사고로 희생되는 사람이 전쟁에 의해 사망하는 수보다 더 많이 발생하고 있다. 현재 사회의 가장 위협적인 위험요소가 도로와 도로상의 차량이다. 이러한 교통안전을 확보하기 위해서는 가장 시급히 이루어져야 할 것이 법제도의 정비이다. 법제도가 정비되지 않은 상황에서는 교통안전을 확보할 수 없다. 따라서 현행 법령이 가지고 있는 문제점을 개선할 필요가 있다.

일상 생활속 주거지 주변에서 발생하는 교통사고는 우리의 안전을 가장 위협하고 있다. 따라서 생활속 교통안전을 확보하기 위해 교통단속, 시설투자, 교육 등이 체계화되어야 한다. 교통단속이 단순히 형식에 그치는 것이 아니라 단속을 통하여 교통안전을 확보하여야 한다. 현행 단속은 단속의 형평성 문제 등이 발생하여 단속이 단속으로 그치고 교통안전에 직접적인 영향을 주지 못하는 한계를 가지고 있다. 따라서 단속에 의한 교통안전 확보를 위해서는 단속의 신뢰성, 형평성, 신속성 등이 확보되어야 한다.

또한 교통안전을 위해 중요한 것이 교통안전교육이다. 교육은 교통안전을 확보하는데 가장 중요한 요소이다. 이러한 교통안전교육은 학교교육뿐 아니라 사회교육에까지 교육의 구체성과 지속성이 확보되어야 한다. 교육이야말로 가장 좋은 교통안전확보방안이다. 따라서 교육실시를 위해 중고등학교 교육과 사회교육, 노인교육 등에 대한 구체적인 근거 법령을 마련하여 실시하여야 한다.

마지막으로 교통안전을 위한 시설투자이다. 교통안전확보를 위한 시설투자는 교통사고를 감소시킬 수 있는 요인이다. 단순한 시설투자가 아니라 교통안전확보를 위한 시설설치가 필요하다. 어린이보호구역에 이은 노인안전을 위한 노인보호구역 설치와 자전거 이용도로의 안전시설 확보, 이면도로의 보행자통행권 확보를 위한 보차도 구분 등이 필요하다.

교통안전은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 우리사회의 안전 특히 교통안전을 확보하기 위해 법령의 정비와 국민의 의식전환이 필요하다. 아무리 좋은 법령과 제도가 있어도 국민의 의식이 이를 따르지 않은 경우 안전성은 확보될 수 없다. 따라서 생활속 교통안전확보를 위해서는 도로를 이용하는 자의 의식전환이 필요하다. 교통안전을 확보하여 국민모두 안전한 삶을 영위할 수 있도록 국가와 지방자치단체는 지속적인 노력을 강구하여야 한다.

참고문헌

- 석종현, 「도로교통법상의 범칙금론」, 삼영사, 1994.
 이재은, 「재난관리론」, 대영출판사, 2006.
 홍정선, 「경찰행정법」, 박영사, 2007.
 한국교통연구원, 「교통, 발전의 발자취 100선」, 2006, 117쪽.
 김원중, “학교안전에 관한 경찰의 법집행 검토”, 「토지공법연구」 제53집, 한국토지공법학회, 2011.
 김원중, “교통범칙금 제도의 개선방안 연구”, 「법제」 통권573, 법제처, 2005. 9.
 백남철, “교통약자 용어개념”, 교통기술과 정책, 제3권 제4호, 2006.12.
 양기근·강창민, “일본의 중앙정부와 지방정부의 재난관리 협력 체계 연구”, 한국정책학회 하계학술대회, 2009, 499쪽.
 도로교통공단, “고령운전자의 교통사고 예방대책”, 교통과학연구 브리프, 2014.6.30.
 도로교통공단, “어린이 보호구역 내 통행속도 감소 방안”, 교통과학연구브리프, 2014.6.
 경찰청, 「교통법규위반에 대한 효과적 제재 방안 연구」, 2008.
 경찰청, 「교통참여교육 효율적 개선방안 강구」, 2013.
 경향신문, “음주운전 이것이 궁극하다③” 2014.10.24.일자.
http://www.police.go.kr/files/infodata/whitepaper/2013_경찰백서_5장.pdf:2014.10.30.방문.
<http://internationaltransportforum.org/Pub/pdf/14IrtadSummary>

토론

사고 발생 원인과 감소 해법

최돈홍
 (한국산업안전보건공단 부장)

사고는 시작 전 '위험 파악', '안전수칙 확인', '안전점검 실시' 등 「3대 기초안전활동」으로 막을 수 있다.

2014년 4월 16일! 세월호사고가 발생한 지 어느덧 7개월이 되었다. 사고 당시를 돌이켜보면 사고가 발생되면서부터 3백여명의 어린학생들이 차가운 바다 속으로 죽어갈 때까지 우리의 안전시스템은 허둥지둥될 뿐 아무런 역할을 하지 못했다. 참으로 답답하고 안타까울 따름이다. 이 사고가 온 국민에게 커다란 충격과 슬픔을 주고 안전시스템의 취약성을 전 세계에 드러나게 하였다. 4월 16일을 「국가 재난의 날」로 정하여 재난의 아픔을 항상 기억하고 안전의식을 새롭게 하여 각 분야별 안전시스템을 지속적으로 개선하는 계기로 삼으면 좋을 듯하다.

최근에 고양터미널 화재사고 및 판교 붕괴사고로 수 십명의 사상자가 또 다시 발생했다. 과거를 되돌아보면 국내에서 1994년 성수대교 붕괴(32명 사망/17명 부상), 1995년 삼풍백화점 붕괴(502명 사망/1445명 사상자), 2003년 대구지하철 화재(192명 사망/148명 부상) 등 각종 사고가 끊임없이 발생하였다. 사고 방지 위한 분야별 대책 마련이 미흡해 보이며 향후 이러한 사고가 발생하지 않으리라 확신할 수 없음이 더욱 답답하다. 사고 발생 방지를 위해서는 각 분야별 근원적 사고방지 방안에 대한 심도 있는 논의와 체계적 방안 도출 및 지속적 개선이 필요하다.

IT 등 여러 분야에서 세계 최고의 성과를 내고 있는 대한민국은 산재사고·교통사고 등 안전 분야에서는 후진성을 보이며 “재난공화국”이란 오명을 듣고 있다. 더구나 산재사고 발생은 선진국의 약 3~17배로 많고 이로 인한 경제적 손실액이 간접비를 포함하면 매년 약 18~19조원이 발생하며 이 금액은 100억원 규모 공장을 약 2,000개 이상을 설립 할 수 있는 막대한 금액으로써 귀중한 국부가 해마다 버려지고 있는 실정이다. 또한, 사고성 산재사고로 매년 약 1,200~1,300명이 귀중한 목숨을 잃고 있으며 이들은 한 가정의 가장으로써 사회기초단위인 가정의 안녕이 위협받고 있다.

대형사고가 발생할 때마다 실제적 원인규명 및 재발방지를 다짐하며 각 분야별로 안전활동이 추진됨에도 사고는 또 다시 발생된다. 사고 방지 위해서 안전조직 구축, 안전한 작업계획 수립, 안전회의, 안전교육, 안전시설 설치, 일상적 안전점검, 위험성평가 등 여러 가지 사고 안전활동이 각 분야별로 나름대로 실시되고 있다. 그럼에도 사고는 반복적으로 발생하고 있다.

사고가 이렇게 반복적으로 발생하는 실제적 원인을 규명하고 모든 작업장에서 공통적으로 실시할 수 있는 효율적인 사고 발생 방지 방안을 제안하고자 한다.

안전활동이 실시됨에도 사고가 발생하는 주된 원인은 실시되는 안전활동의 효과가 현장에 적용되지 않기 때문이다. 안전활동에서 가장 중요한 것은 현장 적용성이며 안전활동은 현장 적용성을 염두에 두고 실시하여야 한다. “부뚜막의 소금도 음식에 넣어야 짜다”는 속담과 같이 사고 방지를 위하여 많은 노력과 비용으로 안전활동을 실시해도 안전활동 효과가 현장에서 적용되지 않는다면 준비된 소금이 부뚜막에만 쌓이는 것처럼 사고는 계속 발생하게 된다.

사고를 방지하기 위해서는 현장 적용성이 강조된 “기초안전활동”이 시작 전에 실시되어야 한다. 사고 발생 방지 핵심은 “시작 전 위험 파악”이며 대부분의 사고의 주요원인은 잠재된 위험을 알지 못하는 관계자의 無知로 인하여 발생한다. 시작 전 위험파악 등 기초안전활동을

간단히 실시하는 것만으로 대부분 사고를 막을 수 있다. 기초안전활동이란 “위험 파악”, “안전수칙 확인”, “안전점검 실시” 3가지이며 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

기초안전활동 1: 위험파악

- 사고는 위험을 인지하지 못한 상태에서 불시에 발생하게 된다. 관계자가 위험을 인지하여 위험에 스스로 대처할 수 있도록 작업 및 행사 주관자는 사전에 작업 및 행사와 관련된 각종 사고사례를 검색하여 시작 전에 그 사고사례와 잠재된 위험을 관계자에게 주지시키도록 하여야 한다.

기초안전활동 2: 안전수칙 확인

- 많은 사람들이 안전수칙을 모르는 상태에서 작업수행 중 사고를 당한다. 시작 직전에 관계자에게 필요한 안전수칙을 알려주어 안전수칙을 준수토록 하여야 한다.

기초안전활동 3: 안전점검 실시

- 대부분 작업장에서는 안전점검 없이 서둘러서 작업을 하다가 사고가 발생된다. 시작 전에 작업장에 대한 안전점검 실시로 이상여부를 확인토록 해야 한다.

기초안전활동은 다음과 같은 방법으로 실시해야 한다.

첫째, 시작 직전에 실시해야 안전활동의 적용성을 높일 수 있다.

둘째, 매일 반복적으로 실시하여 “안전”이 생활화/습관화되도록 한다

셋째, 약5~10분 등 최대한 짧은 시간으로 실시하여 관계자들의 집중력과 주의력을 높이도록 한다.

넷째, 많은 위험 모두를 대처하려면 어떤 위험도 막을 수 없다. 발생 가능성이 많고 사망 등 강도가 높은 핵심 위험 중심으로 한다.

다섯째, 세부 작업팀별로 실시하고 모든 작업자 등 관계자를 대상으로 한다.

“시작 전 기초안전활동”이 각 분야에 적용된다면 사고가 획기적으로 감소될 것이다. 이제 안전분야도 선진화되어 대한민국은 안전한 나라가 되어 국격이 한층 높아져야 한다. “시작 전 기초안전활동”이 각 분야별로 정착되도록 안전문화운동을 전개할 필요가 있으며 각종 안전관련 법령에 “행사 및 작업을 주관하는 자는 작업 및 행사와 관련 위험요인을 사전에 파악하여 작업과 행사 관계자에게 알려 주어 위험에 대비토록 하여야 한다”는 내용으로 안전규정을 보완하여야 한다.

꿈을 꿀 수 있으면 그 꿈은 반드시 이루어진다. “기초안전활동”에 의한 안전문화 정착으로 세계 초일류 안전선진국으로 우뚝서는 자랑스러운 안전한 대한민국이 되기를 간절히 바란다. 끝.

토론

시설물과 생활안전 토론문

강병운
(국민대 법무대학원 교수)

시설물과 안전관리에 대한 서남대학교 김명엽 교수님의 체계적인 문제점 진단과 대안 발제에 대하여 진심으로 감사인사를 드립니다.

안전한 사회를 만드는 것이 현 정부의 국정과제이기도 하지만 국민의 궁극적인 복지는 안전한 삶이라는 기초 하에서 접근되어야 할 것이라고 생각합니다.

시설물에 대한 법률적 구분에 앞서 시설물 자체는 인간의 삶을 윤택하게 하고 생활의 질을 높이는 중요한 것인데, 시설물이 생활 속 안전을 위협하는 요소로 작용한다면 이는 주객이 전도된 것이라고 할 수 있습니다.

시설물과 생활안전 발제문에서 첫 번째 문제점으로 지적하고 있는 현행 시설물 안전 및 유지관리 법체계에서 사전예방관리체계와 사후 수습과 복구 체계가 이원화 되어 있고, 특히 시설물의 종류별로 1·2종 시설물에 대해서는 「시설물 안전관에 관한 특별법」, 그 이외의 시설물에 대해서는 「재난 및 안전관리기본법」 소관으로 되어 있는 등 상호관계가 불분명하고 적용상의 혼란을 초래할 수 있다는 지적은 타당하다고 봅니다. 또한 부처별 116개 법령에 근거, 총 19,000여건의 안전관련 규정을 운영하고 있는바, 개별법령의 특성을 최대한 고려하되 법령의 통일적 정비가 요구된다고 할 것입니다.

재난 및 안전관리에 대한 국민의 참여 보장을 위한 조치로, 정부조직법 개정으로 신설된 국민안전처를 통하여 생활 속의 주민자치 자원봉사 네트워크 구축 시스템은 꼭 필요한

내용이라고 봅니다. 안전진단 입찰 제도를 개선함과 아울러 국가안전기준을 분야별 전문가를 참여시켜 개별법에 충족될 수 있는 국가안전기술기준을 제정하자는 의견도 시의적절 합니다.

다만 소규모 취약시설 안전점검을 내실화하는 방안의 근본적인 취지에는 공감하지만 현실적으로 예산상의 문제점도 존재하기 때문에 현재 한국시설안전공단 등의 기관을 활용해, 소규모 취약시설을 주기적으로 안전점검을 실시하고 관리하는데 있어서 세부적인 구체적 매뉴얼을 통해 보완하고 예산 점증을 통해 점차적으로 내실화 해 나가는 과정은 필요하다고 봅니다.

세월호 사건과 같은 대형 인명사고를 유발한 기업에 별도의 형사책임을 묻는 「기업책임법」(가칭) 도입에 대해서는 사회적 공감의 어느 정도는 이루어져 있으나, 책임 기업에 대한 처벌만이 능사는 아니고 시스템 구축을 통해서 소중한 인명을 보호하기 위한 사전 예방을 위한 노력이 더 절실히 요구되는 부분이라고 할 것입니다. 또한 사후적으로 형사적인 처벌 뿐만 아니라 피해자나 유가족들이 적절히 보상받을 수 있는 적절한 보상 시스템의 구축도 매우 중요한 요소라고 할 것입니다.

시설물 자체로 인한 피해도 있지만 지진이나 화재등의 외부 재난으로 인한 복합적 피해도 생활속에서 있기 때문에 안전 체험관등을 더욱 확충하여 어린이들부터 철저히 학습을 통해 생활안전을 체화시키는 교육적 노력도 지속적으로 해 나가야 할 것으로 생각합니다. 감사합니다.

2 국민법제관 자문의견

자문 1

사내 유보금에 대한 과세 도입 법령안 검토의견서

서득원 국민법제관

추진배경에 대한 검토

기업의 과도한 사내유보금 중 일정비율 이상을 투자·배당·임금 등 가계소득으로 유인함으로써 침체된 내수경기를 진작시키려는 가치 기업소득환류세제(이하 '기업소득환류세제')의 추진배경에 대하여는 현재 우리나라의 경제상황 및 국가재정 상황에서는 상당한 이유가 있다고 보인다.

내용에 대한 검토

1. 조세평등주의 위배가능성

과세대상 기업을 대기업·중견기업(이하 '과세대상기업')으로 한정하는 것은 과세대상기업에 해당하지 않는 중소기업과 비교할 때 기업이익의 창출방법 및 사내유보금의 발생 이유에 차이가 없음에도 과세대상기업에게만 기업소득환류세제를 적용하는 것은 조세평등주의의 위배가능성이 높다.

2. 이중과세 가능성

세금은 이익에 대한 과세, 거래에 대한 과세, 보유에 대한 과세로 크게 분류할 수 있는데, 기업소득환류세제는 그 중 보유에 대한 과세로 분류 될 것이며, 과세객체가 되는 보유의 내용이 이미 이익에 대한 과세(법인세)가 이루어진 사내유보금으로서 이중과세 가능성이 높다.

3. 국가의 기업에 대한 경영간섭으로 비추어질 가능성

현재 우리나라의 기업은 대부분이 주주로 구성된 주식회사로서 기업의 주인인 주주가 의결권 행사에 의하여 회사의 경영방침을 정하게 되고, 이익의 처분 또한 주주의 의사결정의 범위에 속함에도 국가가 일정한 기준을 정한 후 주주의 이익의 처분에 대한 의사결정을 강제하도록 하는 것은 결국 경영간섭이라는 논란을 피하기 어렵다고 판단된다.

4. 가계소득으로 전환이 내수활성화로 이어질 것인지 의문

기업의 소득이 배당 등으로 대기업의 주주 및 임직원에게 귀속되었다 하더라도 대기업의 주주 및 임직원은 이미 상당한 재산을 보유하고 소득 또한 상위그룹에 해당하는 비율이 높아 배당 등의 소득이 소비로 이어질 확률은 기대치 이하라고 판단된다.

5. 기업이 사내유보금을 임의적립금으로 처분할 경우 정책적 실효성 의문

과세대상기업이 적절한 조세회피수단으로 사내유보금을 배당 등을 실시하지 않고 주주의 의사결정과정을 거쳐 각종 임의적립금으로 적립할 경우 제재수단이 없어 과세의 실익이 감소될 소지가 높다.

6. 기업소득환류세제의 도입으로 인한 심각한 부작용 초래 가능성

가. 기업의 위기관리 능력 저하 및 미래 투자기회 감소 우려

- 과거 외환위기를 경험한 기업입장에서 사내유보금은 기업의 미래를 책임질 보험성격으로서 사내유보금의 감소는 수시로 변화하는 세계적인 경제상황에 대한 즉각적인 대처 및 미래 투자기회를 놓칠 수 있어 기업 및 국가경쟁력 감소 우려

나. 국부유출로 인한 국가적 손해

- 자본시장의 개방으로 과세대상기업의 외국인 주식보유 비율이 높은 상황에서 높은 배당정책은 국부의 유출로 이어질 가능성이 높다.

다. 취업자의 대기업 선호현상 심화 및 임금격차의 확대

- 현재에도 청년 구직자의 대기업 선호현상으로 청년실업 문제가 사회적인 문제로 대두되고 있는 상황에서 기업이 일자리확대 정책이 아닌 임금인상 정책을 선택할 경우 대기업 선호 현상의 심화 및 중소기업과의 임금격차 확대로 이어질 가능성이 높다.

과세하는 방향

위와 같은 조세평등주의 위배가능성, 이중과세 논란, 기업에 대한 자율성 침해논란, 사내유보금의 기준 모호, 기타 여러가지 부작용을 최소화 하면서 국가정책목적 달성을 위한 방안으로는 법인세 특례세율제도를 도입하는 것이 바람직하다고 판단된다.

1. 법인세 특례세율

- 현행 법인세율(10%~22%)을 기본세율로 하되, 기본세율 이외에 추가로 과세표준 구간별로 기본세율의 30%(3%~6.6%)를 법인세로 과세

2. 과세대상기업

- 대기업·중소기업 구분 없이 모든 기업에 적용

다. 기업이 정책목적에 맞게 이행한 경우 특례세율 인하기준 마련

- 고용증가인원비율, 임금 증가비율, 배당증가비율, 내수진작효과가 있는 투자증가비율 등에 대하여 특례세율 인하 가중치를 부여(투자증가비율은 부동산, 유가증권 등 직접적인 내수진작 효과가 없는 투자는 제외)

라. 특례세율의 결정 및 세부적 적용방안에 대하여는 경제상황 등을 고려하여 객관적이고 합리적인 기준을 정하여 시행되도록 법안 마련

자문 2

외국인투자촉진법 시행령 일부개정령안 검토의견서

안명현 국민법제관

제2조(외국인투자 등의 정의)⑧ 관련 개선의견

- 헤드쿼터 관련 제2조 제8항에서 “산업통상자원부장관이 고시하는 절차에 따라 인정한 기업”으로 한정할 경우 결국 지역본부를 인정하는 구체적, 실질적 요건에 대해서는 시행령에 규정한 것 이외에는 산업부장관 고시에서도 따로 정할 수 없는 문제점이 발생 가능함. “각 호의 요건을 모두 만족하는 기업으로서 산업부장관이 정하여 고시한 기준, 절차 등을 갖추어야 한다.” 라고 규정하거나, “제1호부터 제4호에서 규정한 사항 외에 필요한 세부절차 및 방법 등은 산업부장관이 정하여 고시한다.” 등으로 규정하여 절차 외에도 모기업, 기능수행, 근로자수 등과 같은 내용적인 측면도 고시부분에서 구체적으로 정할 수 있는 근거규정 마련의 필요성이 있다.
- 지역본부 및 연구개발시설관련 법에 인정 또는 인증에 대한 신청규정, 구체적인 기준 및 절차규정은 시행령과 시행규칙에 기재하는 것이 법체계적으로 타당함. 만약, 시행령에 기재하더라도 정의조항에서 정의만을 기재 후, 따로 조항을 정하여 인증 또는 인정기준 및 요건에 대한 기재 및 신청방법 기재하는 방식이 바람직하다.
- 참고조문: 제약산업육성 및 지원에 관한 특별법 “혁신형 제약기업의 인증”, 가족친화사회환경의 조성촉진에 관한 법률 “가족친화기업” 등

제19조(국유·공유재산의 임대 등) ⑥⑦ 개선의견

- “외투금액 미화 250만달러 이상이며, 상시근로자수 70명 이상의 고용을 창출하는 제조업을 경영하는 사업”에서 “고용창출을 수반하는” 사업이라고 기재할 경우 신규고용만을 의미하는 것인지 기존 고용까지 포함하는 것인지 불분명함. 신규고용창출만을 의미한다면 “신규”를 기재하거나 기존의 근로자수까지 포함한다면 “상시근로자수가 0명인”으로 변경하는 것이 명확성의 원칙에 부합한다.

시행령 제25조(외국인투자지역의 지정 등) 개선의견

가. 제1항 제3호 개별형 물류업 금액 관련 타 법과의 배치

- 개별형의 요건 중 물류업을 1천만 불에서 5백만달러로 변경할 경우, 조특법에서는 여전히 물류업의 조세감면 요건에 대하여 1천만불을 요구하고 있기 때문에 FDI금액의 불일치라는 결과를 초래한다.

참고조문: 조특법 시행령 제116조의2 제3항 제3호

- 또한, 조세특례제한법에서 요구하는 경제자유구역(2호의2), 단지형 입주기업(2호의5), 자유무역지역(제3호) 중 물류업 투자금액과 동일한 금액이 되기 때문에, 경제자유구역이나 단지형 입주의 의의가 없어지게 되는 효과 발생. 따라서 개별형 물류업의 금액을 낮추는 경우 경제자유구역, 단지형, 자유무역지역 입주기업중 물류업 조세감면가능한 요건의 금액도 낮추어야 할 필요가 있다.

참고조문: 조특법 시행령 제116조의2 제5항, 제16항, 제10항

나. 제1항 제4호 연구개발시설을 제2조 제9항 요건부합으로 변경 시 규제증가

- 과거에는 연구개발활동을 수행하기 위하여 연구시설을 새로 설치하는 경우였으나 개정(안)에서는 제2조 제9항에 따른 연구개발시설로 한정하고 있음. 이는 과거에는

투자금액만 2백만불이상이면 투자비율이 30%가 되지 않아도 개별형 지정이 가능하도록 했던 요건을 투자비율요건(30%) 까지 맞추도록 하고 있어서 불균형을 초래한다.(비교: 다른 제조업이나 물류업, 관광업 개별형 30%요건 없음)

부칙 중 경과조치 및 적용례 마련의 필요성

- 제29조 자본재의 처분제한은 향후 별칙규정도 적용될 수 있는 부분임. 또한, 제38조 도입자본재 등의 검토,확인 기한연장은 관세감면신청시점에 대한 확대가 가능하게 되어, 수범자에게 유리한 규정임. 그럼에도 불구하고, 적용례와 경과조치등 규정이 전혀 마련되지 않아 수범자의 혼란을 초래할 가능성이 있다.
- 또한, 제19조 제7항의 임대료 감면을 개정에 따른 적용례와 경과조치마련이 절실함. 단지형 외투자역등에 입주하는 기업의 경우 10년마다 갱신계약을 체결하는데 이러한 입주기업들에게 위 규정을 적용할 수 있을 것인지 여부가 문제될 수 있음. 갱신계약체결 입주기업이 적용되는 지에 대한 검토와 주의 필요하다.

자문 3

옥외광고물등관리법 개정안 검토의견서

안정민 국민법제관

개정의 필요성

- 디지털 사이니지 등 광고미디어는 빠르게 변화하고 있으며 광고미디어는 현 정부의 모토인 창조경제 활성화의 수단으로 성장하고 있음. 이러한 기술적 시대적 변화에 맞춰 옥외광고물의 산업진흥을 위한 개정은 필요하다고 보인다.

동법의 연혁

- 옥외광고물이 도시의 미관과 관광에 긍정적인 요소로 작용함에도 불구하고 획일적이고 과도한 규제로 규제완화의 요청이 끊임없이 제기되고 있는 부분임. 이에 따라 동법은 여러 차례의 개정을 통해 규제완화와 그 이후에는 급격한 규제완화로 인한 다양한 불법 광고물의 등장이 문제되면서 재개정을 통해 규제가 강화되는 현상을 반복하고 있다.

옥외광고물 규제의 정당성

- 그럼에도 불구하고 옥외광고는 일조권이나 공해, 간판의 난립, 안전문제, 전체적인 자연환경과의 조화를 확보하는 순기능도 가지고 있음. 또한 옥외광고는 도시 미관뿐만 아니라 지역 주민의 생활에도 큰 영향을 미치는 반면 광고물의 설치 등에 있어서는 개개 지역주민의 의견이 반영될 수 있는 길이 많이 않은 상황이어서 주민의 이익을 담보 할 수 있는 장치가 필요하다.

주요 개정 내용

- 개정안은 뉴욕의 타임스퀘어나 런던의 피카딜리와 같은 옥외광고물이 지역적 특징이 되는 관광명소가 될 수 있는 자유표시구역제도의 도입을 골자로 하고 있음. 또한 주요도로변 옥외광고사업을 옥외광고발전기금의 재원으로 포함하고 있다.

전체적인 검토의견

- 옥외광고규제 관련법이 획일적인 광고규제로 지역특색 없는 도시경관을 형성해온 것은 사실임. 또한 광고가 도시 환경을 개선해 줄 수 있는 방법이 될 수도 있으나, 선진국에서도 자연경관 등의 이유로 옥외광고에 대한 규제가 엄격하게 이루어지고 있는데, 일부 특정 지역(뉴욕 타임스퀘어, 영국 피카딜리)의 예를 들어 자유표시구역의 도입을 추진하는 것은 근거가 약함. 실질적으로 전체적인 도시미관과 지역 주민의 생활환경과 같은 공익을 대변해야 할 정부가 광고수익의 증대를 통한 관리기금 마련 혹은 창조경제 활성화라는 측면에서 지나친 규제완화를 하는 것은 타당하지 않다고 사료된다.
- 미국이나 일본 Zoning code를 통해 지역별로 옥외광고를 제한하거나 완화하는 제도를 두고 있고 많은 연구들이 뉴욕의 타임스퀘어를 좋은 사례로 들고 자율표시구역의 도입을 찬성하고 있으나 타임스퀘어를 우리 각 지방도시의 관광명소에 대한 비교사례로 보는 것은 타당한 비교는 아니라고 사료됨. 특히 뉴욕의 타임스퀘어(42번가)는 건물의 설계 당시부터 옥외광고물 설치에 대한 디자인개념을 가지고 시작되고 입주업체가 간판을 설치할 때도 건물주와의 협의를 거치고 있음. 실질적으로 옥외광고물의 설치는 건물주와의 사적 계약의 일환으로 설치하려는 자와 그 지역의 주민과의 원활한 협의를 통해서 이를 수 있는 법적 체계를 구축하는 것이 옥외광고물관련법의 역할이며 광고판을 쉽게 설치할 수 있도록 규제를 완화하는 것이 법의 역할을 아니라고 판단된다.

- 영국의 경우도 외부에서 보이지 않는 토지 내의 광고물, 건축물 내의 고아고물 등은 그 규제대상에서 제외하지만 외부로 나타나는 표시행위에 대해서는 지방계획청의 승인을 필요로 하며, 건물 벽면에 부착하는 광고는 불법으로 규정하여 난립을 막고 있다(이구현, 옥외광고물의 법적 문제와 심의제도에 관한 연구, 101쪽 참고).
- 프랑스 역시 구체적인 규제는 조례에 위임하고 있으나 공동사용건물의 경우 옥상광고물을 설치할 때도 건물전체의 주민동의를 요구하는 등 주민자치를 보장하고 있다. 유럽선진국의 경우 입간판이나 건물광고 등에 대한 접근은 우리나라와는 달리 엄격하며 실질적으로 더 많은 규제가 이루어지고 있다.
- 기존 자율관리구역과 이를 대체하는 자유표시구역의 차이가 무엇인지 설명하지 않고 있어 개정의 필요성을 찾기 어렵다(특히 개정안이 새로운 제도의 도입을 골자로 하고 있으나 신·구조문의 대비상으로는 큰 차이는 없어 보여 판단이 어려움).
- 우리나라의 경우 옥외광고물법이 지역의 차별성을 전혀 고려하지 않고 획일적으로 적용되는 문제는 있음. 지방도시는 서울과도 그 필지의 규모, 건물의 양식, 밀집도, 형태, 거주형태 등이 차이가 많이 나기 때문에 서울과 같은 대도시와 각 지방의 도시의 차이를 고려해야 할 필요성이 있지만, 개정안에서 도입하고자 하는 자유표시구역제도가 이를 보완할 수 있는 역할을 할지는 의문이다.

자문 4

대안학교의 설립·운영에 관한 규정 개정안 검토의견서

변경환 국민법제관

법령 배경 - 「초·중등교육법 제60조3」 (대안학교)

- ① 학업을 중단하거나 개인적 특성에 맞는 교육을 받으려는 학생을 대상으로 현장 실습 등 체험 위주의 교육, 인성위주의 교육 또는 개인의 소질·적성 개발 위주의 교육 등 다양한 교육을 하는 학교로서 각종학교에 해당한다.(이하 생략).
- ③ 대안학교의 설립기준, 교육과정, 수업연한, 학력인정, 그 밖에 설립·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「대안학교의 설립·운영에 관한 규정」 (대통령령 제24423호) 중

제2조(다른 법령과의 관계) 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」은 대안학교의 설립·운영 규정에 대하여 적용하지 아니한다.

제9조(교육과정) 대안학교의 교육과정은 대안학교의 장이 학칙으로 정한다. 다만, 「초·중등교육법 시행령」 제43조에 따른 교과 중에서 국어 및 사회(중학교와 고등학교 과정의 사회 교과는 국사 또는 역사를 포함한다)를 교육부장관이 정한 교육과정상 수업시간 수의 100분의 50 이상을 운영하여야 한다.

문제점

대안학교 교육과정은 학칙으로 정하게 되지만 교육과정 자율성에 법률적 상충 소지가 발생하는 사안들

가. 「아동복지법 시행령」 제28조(아동의 안전에 대한 교육) - 별표3(교육기준)

- 초·중등교육법 제2조에 의한 모든 학교는 성폭력 및 각종 안전 교육 등을 연간 44시간 이상 실시해야 한다.

나. 「학교 안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」에서도 안전사고 예방 교육을 1회 이상 실시하고 교육감에게 보고해야 한다.

다. 교육청의 각종 지침 및 기본 계획에 대안학교를 포함하여 교육시간을 의무지워지는 경우도 존재한다.

- “2014 충청북도 교육청 학생 건강 증진 기본 방향” : 교육과정에서 최소 1개 학년 이상 보건을 17차시 이상 편성, 성교육 학년별 연간 15차시 이상 의무적 실시를 지시한다.

개선 의견

학교의 각종 안전 및 성교육 등 필요성도 당위 교육으로 받아들여져야 하지만 대안학교 교육과정 자율성 취지와는 상충되므로 법률적으로 명확히 할 필요가 있다.

※ 의견안1. 「대안학교의 설립·운영에 관한 규정」 수정

제2조(다른 법령과의 관계) 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」은 대안학교의 설립·운영에 대하여 적용하지 아니하며, 「아동복지법」 등에서 규정하는 각종 의무사항 기준은 교육감의 감독 하에 대안학교의 장이 결정한다.

※ 의견안2. 「아동복지법 시행령」 제28조에서 대안학교 별도 명시

제28조(아동의 안전에 대한 교육) ① 아동복지시설의 장, 「영유아보육법」에 따른 어린이집의 원장, 「유아교육법」에 따른 유치원의 원장 및 「초·중등교육법」에 따른 학교의 장은 법 제31조제1항에 따라 교육계획을 수립하여 교육을 실시할 때에는 별표 3의 교육기준에 따라야 한다. 단, 초중등교육법 60조 3항에 의한 대안학교는 자체 교육기준을 수립할 수 있다.

자문 5

오픈마켓과 관련된 부가가치세법 개정안 검토의견서

강석훈 국민법제관

애플리케이션 등의 거래가 부가가치세법상 과세대상에 해당하는지 여부

오픈마켓에서 애플리케이션, 전자도서, 음악 등(이하 ‘애플리케이션등’)을 판매 하는것은 ‘용역의공급’으로서 부가가치세법에 따른 과세대상에 해당한다고 판단됩니다.

애플리케이션 등은 부가가치세법 시행령 제2조 제2항에서 말하는 “권리”로서 “재화”에 해당합니다. 그런데 애플리케이션 등의 구매자는 애플리케이션 등을 사용·향유 할 수 있을 뿐, 다른사람에게 다시 판매 하는 등 재 처분 할 수 없습니다. 이러한 측면에서 애플리케이션 등을 판매하는 것은 재화의 처분권을 이전하는 “재화의공급”이라 보기 어렵고, 부가가치세법 제11조 제1항 제2호에서 정하는 “시설물, 권리등재화를사용하게하는것”으로서 “용역의공급”에 해당한다고 판단됩니다.

참고로, OECD, the Ottawa Taxation Framework Conditions(1998)은 “전자상거래를 통하여 공급 되는 디지털화된 상품은 재화가 아니라 용역으로 취급하기로 한다”고 하고 있고, 재부가-288, 2010. 6. 10.은 애플리케이션등의 거래가 “용역의공급”에 해당한다고 보았습니다.

부가가치세법 개정의 필요성

부가가치세는 재화나 용역의 최종소비자가 소비하는 부가가치에 대하여 부담하는

세금입니다. 국내 소비자가 애플리케이션 등을 구매함으로써 부가가치를 얻게 된다면, 애플리케이션 등의 공급자는 국내소비자로 부터 부가가치세를 거래 징수한 후 신고·납부하여야 하고, 이것이 부가가치세법의 체계에 맞는 결론일 것입니다.

그런데 현행 부가가치세법의 규정만으로는 ‘애플리케이션 등의 개발자와 오픈마켓의 운영자가 모두 부가가치세법 제52조 제1항 각호에서 정하는 외국법인 (즉, 국내에사업장을 두지 않은 외국법인 등 인 경우)’인 경우, 부가가치세가 누락되는 결과가 발생합니다. 부가가치세법은 애플리케이션 등의 개발자가 국내에 사업장을 두지 않은 외국법인 등 (이하 ‘해외개발자’)인 경우에 대비하여 ‘오픈마켓의 운영자가 용역을 공급한 것으로 본다’는 규정을 마련해 두었습니다 (제53조제1항). 위 규정을 통해 해외개발자가 내국법인이 운영하는 오픈마켓 (이하 ‘국내오픈마켓’)을 통해 애플리케이션 등을 공급하는 경우에는 부가가치세를 과세·징수 할 수 있게 되었습니다. 그러나 오픈마켓의 운영자가 내국법인이 아니라 국내에 사업장을 두지않은 외국법인 등 (이하 ‘해외오픈마켓운영자’라 하고, 해당 운영자가 운영 하는 오픈마켓을 ‘해외오픈마켓’이라함) 인 경우에는 여전히 해당운영자로부터 부가가치세를 과세·징수하는 것이 가능하지않 습니다. 부가가치세법 제53조는 오픈마켓의 운영자가 사업자등록의 대상인 경우에만 적용 될 수있는데, 해외 오픈마켓 운영자는 부가가치세법 제8조에 따른 사업자등록의 대상에 해당 하지 않기 때문입니다.

그리고 현행 부가가치세법의 규정에 따르면, 국내소비자에게 애플리케이션 등을 공급한다는 점에서 아무런 차이가 없음에도 불구하고, 국내 오픈마켓을 통하였는지 아니면 해외 오픈마켓을 통하였는지 여부에 따라 해외개발자가 부담하는 부가가치세가 달라지게 되는바, 이는 조세중립성의 원칙을 침해하고 조세공평의 원칙에 부합하지 않는 결론이라 할 수 있습니다.

이러한 측면에서 해외 오픈마켓을 통한 애플리케이션 등의 공급과 관련해서도 부가가치세를 과세·징수 할 수 있도록 부가가치세법을 개정할 필요성이 인정 된다고 판단 됩니다. 유럽연합과 일본 등이 2015년부터 해외 오픈마켓을 통해 거래되는 애플리케이션 등과 관련해서 소비지국이 부가가치세를 부과, 징수할 수 있도록 결정하였다는 점은, 현행 부가가치세법 개정의 필요성을 뒷받침합니다.

부가가치세법 개정안에 대한 의견

가. 부가가치세법 개정안의 내용

현재 부가가치세법 제53조의 2를 신설함으로써 ‘해외 개발자가 해외 오픈마켓을 통해 국내소비자에게 애플리케이션 등을 공급하는 경우’에 대해서도 부가가치세를 과세하는 방안이 검토 중에 있습니다(이하 ‘본건개정안’).

본 건 개정안의 제1항은 해외개발자가 애플리케이션을 국내소비자에게 판매하는 경우 용역의 공급지를 국내로 의제하는 규정이고, 제2항은 오픈마켓의 운영자를 애플리케이션 등의 공급자로 의제하는 규정이며, 제3항은 오픈마켓 운영자로서하여금 온라인을 통해 “간편사업자등록”을 한 후 부가가치세를 신고·납부하도록 의무를 부과하는 규정입니다.

나. 본 건 개정안의 적법성

(1) ‘용역의공급지의제’의 적법성

애플리케이션 등의 판매와 관련해서 용역이 공급되는 장소는 “권리등 재화가 사용되는 장소” 즉, 대한민국입니다 (부가가치세법 제20조 제1항 제1호). 본 건 개정안 제1항은 용역의 공급지를 외국에서 국내로 변경하는 것이 아니라, 용역의공급지가 국내임을 확인하는 취지의 규정입니다. 따라서 본 건 개정안이 용역의 공급지를국내로 의제하는 표현을 사용하였다고 해서 부가가치세법상 ‘소비지국과세의원칙’ 등이 침해되는 문제는 발생하지 않을 것으로 판단됩니다.

(2) ‘용역의공급자의제’ 등의 적법성

오픈마켓 운영자를 용역의 공급자로 의제하고 위운영자에게 사업자 등록 의무 및 부가가치세 신고, 납부 의무를 부담시키는 것은 오픈마켓 운영자의 재산권 등을 제한할 수 있는 내용의 조치라는 점에서, 본 건 개정안이 ‘비례의 원칙’을 준수하였는지 여부를 살펴볼 필요가 있습니다.

(가) 목적의 정당성 및 수단의 적절성

현행 부가가치세법으로는 해외개발자가 해외 오픈마켓을 통하여 애플리케이션 등을 국내에 공급한 경우에 부가가치세를 과세 할 수 없는 문제가 존재하고 (목적의 정당성), 본 건 개정안을 통해서 이러한 불합리를 시정 할 수 있다는 점 (수단의 적절성)은 앞에서 살펴본 바와 같습니다.

(나) 피해의 최소화

각 국에 흩어져 있는 해외개발자의 정보를 일일이 파악하고, 이들 모두에게 사업자등록 및 부가가치세신고, 납부의무를 부과하며, 이러한 의무를 제대로 이행하지 않는 경우 각 해외 개발자를 상대로 부가가치세를 추징하는 것은 사실상 가능하지 않은 일입니다. 반면에, 오픈마켓운영자는 해외개발자와 직접 거래 하며 각 해외 개발자에 대한 정보를 모두 보유하고 있습니다. 이러한 측면에서 해외 개발자가 오픈마켓을 통하여 애플리케이션 등을 국내에 공급한 경우에 대해서 부가가치세를 과세할 목적으로, 오픈마켓운영자를 용역의 공급자로 의제하고 위운영자에게 부가가치세 신고, 납부 의무를 부담시키는것은 합리적이면서 부득이한 방안이라 할수있습니다. 원천징수 의무자에게 세금의신고, 납부 의무를 대신하도록 하는 원천징수 제도도 합헌성이 인정되는 제도임을 고려할 때(헌재 2009. 2. 26.자 2006헌바65 결정 등), 본 건 개정안이 오픈마켓운영자로하여금 부가가치세 신고·납부 의무를 대신하게 하였다는 점만으로 피해의 최소화 요건 등을 결여하였다고 단정할 수는 없을 것입니다.

그리고 본 건 개정안은 오픈마켓운영자가 국내에 사업장을 가지지 않은 외국법인등인 경우 온라인을 통해 간편하게 사업자등록을 할수 있도록함으로써 (이른바 ‘간편사업자 등록’), 오픈마켓운영자에게 가해지는 행정적인 부담을 최소화 하였습니다. 이러한 측면에서도 본 건 개정안은 일응 ‘피해의 최소화’ 요건을 갖추었다고 판단됩니다.

(다) 법익의 균형성

본 건 개정안이 추구하는 공익은 당연히 과세되어야할 부가가치세가 누락되는 결과를 방지하고, 이를 통해 조세공평의 원칙을 실현하며, 그 과정에서 징수사무의 편의도 확보

하는것 등 입니다. 이러한 공익은 본 건 개정안을 통해 가해지는 오픈마켓 운영자의 부담에 비하여 결코 작다고 볼 수 없습니다. 그리고 유럽연합과 일본도 오픈마켓 운영자를통해 애플리케이션 등의 공급에 대한 부가가치세를 확보할 계획임은 앞에서 살펴본 바와 같습니다. 이러한 측면에서 본 건 개정안은 법익의 균형성도 갖추었다고 판단됩니다.

(라) 소결론

이와 같은 사정들을 종합할 때, 본 건 개정안은 비례의 원칙을 준수하였다고 봄이 상당할 것으로 판단됩니다.

(3) 본건개정안과관련해서보완되어야할사항

우선, 본 건 개정안은 해외 개발자가 국내 오픈마켓과 해외 오픈마켓을 통해 애플리케이션 등을 공급하는 경우에 모두 적용됩니다. 그런데 해외개발자가 국내 오픈마켓을 통하는 경우에 대해서는 이미 부가가치세법 제53조를 통해 부가가치세가 과세되어 왔습니다. 즉, 부가가치세법 제53조와 본 건 개정안의 적용범위가 일부 중복 됩니다. 따라서 부가가치세법 제53조와 본 건 개정안의 관계를 정확하게 정리할 필요가 있다고 판단됩니다.

둘째, 부가가치세법상 부가가치세의 납세지는 사업장소재지 등이고(제6조), 위 납세지를 근거로 과세관할이 결정됩니다(제7조). 그런데 오픈마켓의 운영자가 국내에 사업장내지 주소를 두지않은 외국법인인 경우, 부가가치세법과 본 건 개정안 만으로는 부가가치세의 납세지를 결정할 방법이 없고, 이로 인해 부가가치세의 신고·납부가 사실상 가능하지 않게될 우려가 있습니다. 따라서 오픈마켓의 운영자가 국내에 사업장내지 주소를 두지 않은 외국법인 등인 경우에 대해서도 납세지를 결정할수 있는 방안에 대해서 보완이 필요하다고 판단됩니다.

셋째, 본 건 개정안을 통해 사업자 등록의무 및 부가가치세 신고·납부 의무를 부담 시켰지만, 국내에 사업장내지 주소를 두지 않은 외국법인이 본 건 개정안에 대한 협조를 거부하고 의무를 실제로 이행하지 않는 경우, 실제로 부가가치세를 부과, 징수할 방안이 마땅치 않아 보입니다. 따라서 해외 오픈마켓 운영자에 대한 부가가치세 과세를 결정한 유럽연합 및 다른 국가들과의 공조를 통해 본 건 개정안의 실효성을 확보 할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있을것으로 판단됩니다.

자문 6

과징금 부과 제도 합리화 방안 보고(안) 검토의견

김미경 국민법제관

‘영업정지 대체 과징금 부과금액 산정’에 대해서는 보고서 기재와 같이 실질적으로 매출액에 따른 사업자간 불평등, 이로 인한 제재의 실효성 등이 문제되는 것으로 보이고, 이를 개선하기 위한 개선방안 의견에 대해서 일응 타당한 것으로 판단됩니다.

특히 중장기 방안에서 제시하고 있는 바와 같이, 1일 과징금의 기준을 1일당 평균 매출액에 영업이익율과 기준경비율을 반영한 적정과징율을 곱하여 산정하는 것이 타당한 것으로 판단됩니다. 그런데, 이 경우에는 이와 같이 산정되는 과징금의 예상 액수를 반영하여 법률에서 과징금의 상한을 증액하는 변경이 이루어지지 않으면, 시행령에서 산정방법만을 개정하더라도 과징금 상한의 제한으로 인하여 매출액이 많은 사업자에 대해서는 여전히 실효적인 제재가 될 수 없습니다. 따라서 시행령의 개정이 아니라 법률에서 과징금의 상한액을 증액하거나, 법률 자체에서 보고서에서 제시하는 기준으로 영업정지 대체 과징금 부과금액 산정하는 것으로 관련 규정을 개정하는 등의 조치가 있어야만, 중장기 방안을 실질적으로 시행할 수 있을 것으로 보입니다. ‘영업정지 대체 과징금 부과금액 산정’의 경우에는 위반행위의 중별 등 다른 기준에 따라서 과징금을 부과하는 경우와 달리 ‘영업정지 대체’라는 요건이 있으므로, 이러한 특수성에 비추어 보면 과징금 산정기준이 시행령에 위임되어야 하는지에 대해서도 다른 과징금과 차이가 있는 것으로 판단됩니다. 이와 같은 점들을 고려하여 시행령 자체의 정비가 아니라 법률의 개정까지를 종합적으로 검토하여야만, 실효적인 과징금 제도 정비가 가능할 수 있을 것으로 보입니다.

‘영업정지 대체 과징금’ 관련 법률이 여러 가지로 많은 상태에서 일괄적인 법률 개정 등의 조치가 어려운 상황에서는, 보고서의 단기방안에서 제시하고 있는 바와 같이, 개별 시행령마다 1일 과징금을 산정하는 방식에 대해서 조정을 할 수밖에 없는 것으로 보입니다. 그러나 보고서의 의견과 같이 이러한 방식은 근본적인 해결 방법은 아닌 것으로 보이고, 법률을 일괄 개정하는 등의 조치를 하기 위한 상태에서 임시적인 조치로 보이므로, 보고서에서 제시한 중장기 방안이 조속히 도입·시행될 수 있도록 제반 사항을 정비하는 것이 매우 중요할 것으로 보입니다.

추가 검토 사항에서 제시하고 있는 ‘과징금의 상한액 증액 개정, 과징금의 분할 납부의 도입’에 대해서도 법률 개정을 하는 것이 보다 실효적인 과징금 제도의 운영에 도움이 될 것으로 보입니다.

자문 7

과징금 개선 방안에 대한 검토의견

김형준 국민법제관

I. 질의 요지

과징금부과제도 합리화 방안에 대한 의견을 요청하였습니다.

II. 합리화 방안에 대한 평가

1. 서언

우선 합리화 방안의 기초적인 취지에 대하여는 동의합니다. 즉 현재 과징금과 관련하여 상한액의 문제점 등과 많은 매출액을 가진 사업자와 그렇지 않은 사업자 사이에 형평성이 문제되고 있어 이에 대한 재검토가 필요한 상황이라 하겠습니다.

2. 단기 방안에 대한 평가

(1) 찬성부분

현재의 과징금 제도의 문제점은 단기 방안으로 현재의 문제점을 해결할 수 있는 단기적 수단이 될 수 있을 것입니다.

(2) 대처 방안의 문제점

그러나 현재 방안은 다음과 같은 문제점을 가지고 있습니다. ① 매출액이 많은 매장일 수록 직원의 수와 거래 관계가 보다 복잡하기 때문에 법률 위반의 노출 가능성이 높습니다.

② 때문에 일률적인 매출액 기준의 구간별 산정 방안과 관련하여 매출이 많은 곳일수록 누진하여 줄어드는 것이 기존규정의 취지라고 생각합니다. ③ 더욱이 단순히 매출액 기준으로 하는 경우에는 같은 법률 위반이라고 하더라도 그 가치를 매우 달리 두는 것이므로 오히려 매출액이 많은 곳에 법적 규제 효과가 강해지는 문제점도 있습니다.

즉 기본적으로 매출액 기준의 과징금 부과 방식과 관련하여는 본질적으로 이러한 문제가 존재하는 상황입니다. 따라서 기존 과징금 부과가 액수가 클수록 차감이 된 형태가 되었다고 추측하고 있습니다.

위와 같은 취지를 고려한다면 단기 방안에서 구간을 세부화 하고 상한액을 증가시키는 것은 찬성하는 바이나 기존의 과징금 제도의 취지상 동일한 법률 위반이라고 하더라도 매출액이 많은 곳이 법적 위험에 노출되어 있는 점을 고려하여 차감되는 형태를 대대적으로 변경하는 경우 이에 따른 저항이나 기존의 신뢰보호 문제 등도 존재할 수 있을 것이라고 사료됩니다.

3. 중장기 방안에 대한 평가

(1) 분할 납부의 문제

분할 납부 등을 인정하는 것은 합리적인 방안이나 분할 납부에 따른 이자부담을 명시적으로 함께 규정하는 것이 보다 타당할 것으로 사료됩니다. 국세 등의 경우에도 분할 납부시 이에 따른 이자 부담은 존재하는 상황입니다.

(2) 과징금액 역진제 개선 대한 근본적인 문제점

전술한 바와 같이 중장기 방안에 대하여는 찬성하는 바이나 과징금액 역진부분과 관련하여는 원래의 입법취지가 전술한 위반 노출 가능성 때문이라는 점을 고려한다면 과연 이러한 역진제 자체를 고치는 것이 타당한 것인가라는 의문이 있을 수 있습니다. 오히려 상한액을 증가시켜서 역진제의 문제점을 보완하는 것이 보다 타당한 방법이 될 수 있을 것이며 역진제를 대대적으로 보완하는 경우에는 전술한 바와 같이 신뢰보호의 문제도 발생할 가능성도 있을 것이라고 사료됩니다.

과징금과 관련하여 그 규정을 대대적으로 개선하는 것은 이와 같은 문제점이 있으며 특히 해당 부분이 재산권과 관련한 부분이기 때문에 재산권 침해의 문제도 발생할 수 있다는 것을 고려하면서 개선 방안을 모색하는 것이 보다 타당할 것이라고 사료됩니다.

III. 결어

이와 같이 의견을 제시하오니 업무에 참고하시기 바랍니다.

자문 8

과징금 부과 방안의 합리화 방안(식품위생법 시행령 등)에 대한 자문의견서

임지봉 국민법제관

I. 서론: 문제의 제기

법제처와 식품의약품안전처는 과징금 제도 개선을 위해 과징금액 부과액 합리화 방안을 추진 중에 있습니다. 다음에서는 추진 중인 합리화방안의 헌법적 타당성, 문제점 및 보완 방안 등에 대해 살펴보도록 하겠습니다.

II. 합리화 방안의 헌법적 타당성

1. 과징금의 의의와 법적 성격

과징금이란 ‘행정법상 의무를 불이행했거나 위반한 자에게 가해지는 금전상의 제재’로 정의됩니다. 대법원 판례도 과징금을 “원칙적으로 행정법상의 의무를 위반한 자에 대하여 당해 위반행위로 얻게 된 경제적 이익을 박탈하기 위한 목적으로 부과하는 금전적인 제재”(대판 2002. 5. 28. 2000두6121)라고 판시한 바 있습니다.

이러한 과징금의 부과는 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 침익적 성격을 가지기 때문에 법률유보원칙에 따라 법률상의 근거를 요합니다. 현재 과징금에 대한 통칙적 규정은 없으며 다만 식품위생법 등에서와 같이 개별법규에서 단편적으로 나타나고 있습니다. 그리고 식품위생법 시행령과 같은 행정명령은 식품위생법의 위임에 의해 과징금 부과와 관련해 세부적인 기준을 정할 수 있는 것입니다.

2. 현행 과징금 산정의 내용과 헌법적 타당성

현재는 식품위생법 시행령 등에서 매출등급별 1일 과징금에 영업정지 일수를 곱해서 부과하는 유형을 따르고 있습니다. 그리고 매출액에 따라 20개 내외의 매출등급을 구분하고, 매출 등급에 따라 1일 과징금에 차등을 두어 매출규모에 따라 과징금 부과액을 산정하고 있습니다.

‘매출등급별 1일 과징금 산정 유형’의 경우는 법률에서 규정한 과징금 부과금액의 최고액을 최대 영업정지기간으로 나눈 금액을 최고 매출등급의 1일 과징금으로 규정하고 있지만, 매출등급의 개수, 매출등급별 매출규모, 매출등급별 1일 과징금은 일정한 기준 없이 임의적으로 설정되어 있을 뿐만 아니라 매출등급별 매출액은 기하급수적으로 증가하는 반면에 1일 과징금은 매출등급에 따라 점진적으로 증액되는 불합리한 구조가 발생하여 매출액이 적은 사업자에게는 과징금이 과도하게 설정된 반면에 매출액이 많은 사업자에게는 과징금이 과소하게 설정되는 불합리가 발생하고 있습니다. 또한 특정 1등급에 전체 업체 중 95.87%가 몰려 매출규모의 특성이 폭넓게 고려되지 않은 과징금 산정구조가 발생하고 있습니다.

그러므로 현재의 상황이야말로 정책적으로 불합리하고, 매출액이 적은 사업자에게 과징금이 과도하게 설정되는 역차별의 발생으로 인해 헌법적으로도 매출액이 적은 사업자에 대한 평등권 침해의 문제가 발생하고 있습니다.

3. 개선방안의 내용

이러한 문제점들을 개선하기 위해 개선방안은, 영업정지 1일에 상응하는 금액은 영업정지를 받지 않음으로써 얻게 되는 편익을 고려하여 부과되어야 한다는 영업정지 대체 과징금의 성격을 고려할 때 1일 과징금의 기준을 1일당 평균 매출액에 영업이익율과 기준경비율을 반영한 적정과징율을 곱해서 산정하는 기준이 적합하다는 기본 전제 하에서 단기방안과 중장기 방안을 구분하고, 단기방안으로 1일 과징금 및 매출등급 구간을 우선적으로 개선하여 법집행의 형평성 및 실효성을 확보하고, 중장기적으로는 적정과징율에 따라 산출한 1일 과징금에 영업정지 일수를 곱하여 산정하도록 하고 있습니다. 또한 과징금

부과대상 업종의 매출분포도에 맞추어 분포비중이 높은 등급을 세분화하고 분포비중이 낮은 등급은 통합함으로써 1등급에 전체 업체 중 95.87%가 몰리는 불합리를 개선하고 있습니다.

4. 개선방안의 헌법적 타당성

결론부터 말씀드리자 개선방안은 시행령상의 기존 과징금 부과 기준이 가지고 있던 매출액이 적은 사업자에 대한 역차별로 인한 평등권 침해의 소지를 없앴으로써 보다 헌법합치적인 기준을 만든 것이라 평가할 수 있습니다. 이 새 개선방안으로 인해, 1일 과징금이 일정한 기준 없이 임의적으로 설정되고 매출등급별 매출액의 기하급수적 증가와 1일 과징금의 매출등급에 따른 점진적 증액의 불합리가 크게 해소되어 매출액이 적은 사업자에게는 과징금이 과도하게 설정되는 반면에 매출액이 많은 사업자에게는 과징금이 과소하게 설정되는 역차별이 발생하지 않게 되기 때문입니다. 또한 과징금 부과대상 업종의 매출분포도에 맞추어 분포비중이 높은 등급을 세분화하고 분포비중이 낮은 등급은 통합함으로써 특정 등급에 전체 업체의 대다수가 몰리는 불합리를 개선하는 것도 합리적 기준에 의해 각자에게 적합한 과징금이 폭넓은 범위에서 합리적으로 부과되게 하여, 보다 더 ‘합리적인’ 기준에 의한 과징금 부과액 상이의 ‘차별’이 행해지게 함으로써 헌법상의 평등권을 보다 더 실효적으로 실현시키는 방안이 된다고 할 수 있습니다.

III. 문제점 및 보완 방안

개선방안에는 적어도 헌법적 문제점이나 보완사항은 없는 것으로 판단됩니다.

IV. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 개선방안에는 헌법적 문제점이나 보완사항이 없으며, 오히려 기존 시행령상의 과징금 부과 기준이 갖고 있던, 매출액이 적은 사업자에 대한 평등권 침해의 소지를 크게 줄인 헌법합치적인 방안이라 판단됩니다.

자문 9

과징금 부과 방안의 합리화 방안에 대한 검토의견서

홍완식 국민법제관

과징금 부과제도 합리화 방안의 의의

- 현재의 영업정지 대체 과징금 제도가 위반행위에 대한 예방 및 제재의 실효성을 저해하고 있으므로, 과징금의 산정기준을 개선할 필요가 있다.
- 과징금 부과제도 합리화 방안은, 1일당 매출액에 영업이익율과 기준경비율은 반영한 적정과징율을 곱하여 산정함을 기본으로 한다.
- 적정 과징금액·과징구간의 설정을 위하여 우선 27개 법률에 따른 해당 업종의 매출액 분포도와 영업이익율 등에 대한 조사를 통하여, 개선안을 마련하고 법령을 정비할 예정이다.

과징금 제도의 취지에 상응하는 과징금

- 과징금(課徵金)이란 행정법상의 의무를 위반한 자에 대하여 당해 위반행위로 얻은 경제적 이익을 박탈하기 위하여 부과하거나 사업의 취소·정지에 갈음하여 부과하는 금전적 제재이다.
- 현재처럼 매출액이 적은 사업자에게는 과징금이 과도하게 설정되고 매출액이 많은 사업자에게는 과징금이 과소하게 설정되는 것은 과징금의 취지에 상응하지 않는다.
- 따라서 본 과징금 부과제도 합리화 방안이 제시하는 방안은 과징금의 취지에 상응하고 역차별을 시정하며, 과징금 제도의 실효성을 제고(提高)하기 위하여 적절한 개선방안이라고 할 수 있다.
- 또한, 과거에 설정된 과징금의 상한액은 현재의 시장 규모에 비추어 낮기 때문에, 과징금 상한액을 현실화함을 통하여 제도의 실효성을 제고할 필요도 있다.

평등원칙과 '유형화'의 문제

- 법집행을 수월하도록 하기 위한 법규범의 유형화는 종종 행해지고 있다. 독일 연방헌법재판소에 따르면, 법규범을 정립함에 있어서 유형화가 필요하다는 점을 지속적으로 강조하여 왔음.⁵⁹⁾ 우리가 규범을 정립하는데 있어서도 일정한 행위유형을 정형화하는 것이 필요하다.⁶⁰⁾
- 유형화는 사실적으로 다른 집단이나 사안을 행정상의 편의나 행정경제적인 이유 등으로 동일하게 취급하는 것이다.
- 입법자에게는 평등원칙을 존중하면서도 규범정립에 있어서의 '불가결한 유형화'(Notwendige Typisierungen)⁶¹⁾작업을 수행하여야 하는 임무가 주어진다.⁶²⁾ 특히, 세법과 사회보장법 분야이나 벌금이나 과태료 등의 입법에서 유형화현상을 볼 수 있음. 소득세 등의 과세를 위한 세율이나 국민연금보험에 있어서의 보험료율을 블록별로 정하는 것이 대표적인 예이다..
- 과징금을 선정함에 있어서도 해당 업종의 매출영업이익율에 기준경비율을 더하여 적정 과징율을 산출하는 더하는 것도 이와 같은 유형화의 한 유형이라고 할 수 있다.
- Kirchhof는 많은 수의 유형화규범의 수범자가 불평등하게 대우될 정도로 규범이 유형화되어서는 안되며 '불평등한 대우'를 판단하는 기준은 첫째로 규범의 유형화가 그 입법목적을 벗어나는지의 여부의 검토를 들고 있음. 둘째로는 유형화규범의 평등권의 위반의 정도가 심한지의 여부가 검토되어야 하는데 이는 불평등으로 인한 피해의 최소성과 관련되는 것임. 셋째로는 유형화로 인한 이익과 유형화로 인하여 발생하는 불가피한 불평등대우와의 관계가 적절한 비례관계에 있어야 한다는 것이다.⁶³⁾
- 독일 연방헌법재판소는 유형화 규정이 원칙적으로 대량행정을 집행하기 위하여 불가피하다고 인정되는 경우 및 대량행정을 수행하기 위한 고비용의 발생을 피하기 위하여 불가피한 경우라고 인정되는 경우에는 평등원칙을 침해하지 않는다고 인정하고 있다.

59) BVerfGE 11, 245(253); 17, 1(23); 26, 16(32); 39, 316(332); 51, 115(122); 71, 146(157); 82, 60(101f.); 84, 348(359f.) 등.

60) 장영수, "헌법상 평등원칙과 평등권의 실현구조", 고려법학 제36집, 2001, 91면.

61) Lerche, Peter, "§ 122 Grundrechtsschranken", in: Handbuch des Staatsrechts, Bd.V, Rdnr.18.

62) Kirchhof, Paul, "§ 124 Der allgemeine Gleichheitssatz", in: Handbuch des Staatsrechts, Bd.V, Rdnr.294.

63) Kirchhof, a.a.O., Rdnr.300.

개선방안에 대한 검토

- 따라서, 과징금 부과제도 합리화를 위하여 제시된 개선방안의 방향성은 적절하다고 할 수 있다.
- 다만, 향후 과징금이 부과되는 사업자들은 새로운 과징금 부과제도에 대한 이의와 소송을 제기할 개연성이 있으므로, 매출등급 등을 조정함에 있어서는 최대한으로 신중을 기하여야 할 것이다.

자문 10

국가공무원법 개정 관련 의견서

지규원 국민법제관

1. 비위공무원 직위해제 요건 확대에 관한 의견

행정학적인 관점에서 본 직위해제란 공무원의 신분을 유지하지만 강제적으로 직무를 담당하지 못하게 한 자로 직무 수행 능력이 부족 또는 근무성적이 극히 불량, 중징계의 징계 의결이 요구중인 자, 형사사건으로 기소된 자, 고위공무원단 적격심사 대상 등 말하며, 이는 엄정한 공직기강의 확립에 있어 반드시 필요한 인사상의 제도라 할 수 있다.

위에서 직위해제의 근본취지에 관해 보았듯이 공무원으로서 부적격자에 대한 법적 조치를 의미한다고 볼 수 있고, 이번 개정에는 직위해제의 요건을 확대해서 감사원, 검찰, 경찰 등 수사기관에서 조사 또는 수사 중인 경우를 추가하며, 이 개정안이 원천적으로 국가와 국민의 이익에 부합하는 개정안이며, 공익성 증대에 필요하다는 것에 대해서는 별 다른 의견이 없다, 또한 법이란 것은 제도적으로 더욱 시스템을 공고히 해 가고 환경의 변화에도 부응해야 한다고 판단한다. 그런 요구에 맞게 개정하는 것은 거시적 차원에서 환영할 일이다. 다만, 그 법의 대상자가 공무원이라는 특수성을 감안해서 그 문제점과 보완점을 두어야 할 것으로 생각한다.

이 개정안에서 비리공무원의 직위해제 요건 확대에 공무원의 신분보장적인 측면에서의 개선방안이 필요할 것으로 판단된다. 이는 남용의 소지가 높아 적용함에 있어 신중을 요하고, 이러한 점이 남용되면 공무원의 직무를 행함에 있어 위축되거나 법령의 정함이

모호해서 그 사유에 대해 불복하여 불필요한 행정낭비를 가져올 수 있을 것으로 판단된다. 또한 공무원 조직에 우수한인재의 유입에도 악영향을 주며, 행정의 전문성과 능률성을 저해하게 될 것으로 판단된다. 따라서 이를 보완 할 수 있는 제도적 장치로 소청심사위원회 역할 및 기능에 대해서도 보완이 고려되어야 할 것이다. 그리고 현재의 개정법령에도 조금은 모호한 사항으로 73조의6 감사원 및 검찰, 경찰 등 수사기관에서 조사나 수사 중인 자로서 비리의 정도가 중대하고 이로 인해 공정한 업무수행을 기대하기 현저히 어려운 자로서 대통령령으로 정하는 경우라 함 여기서 현저히란 문구도 모호성을 더하는 것으로 판단된다. 이러한 문안에 대해서도 후속적으로 견고히 정비된 조항들이 필요할 것으로 판단된다.

2. 시험 또는 임용행위 방해시 명단공표

행정학적인 관점에서 본 공직윤리(행정윤리)란 행위자인 공무원이 정부조직에서 근무하면서 지켜야할 행동규범으로 공무원이 행정 업무를 수행함에 있어 국민 전체에 대한 봉사자로서의 행정이 추구하고자 하는 공공 목적을 달성하기 위해 최선을 다하는 것을 의미한다.

이런 취지에 맞춰 볼 때 공무원의 공정하고 엄격한 공정성이 요구되는 공무원 시험에서의 정보유출 등 방해행위에 대한 실효성 있는 제재를 위해 불가피하게 명단을 공표할 수 있는 근거의 마련은 어찌면 당연한 법령 정비라고 판단된다. 타 법령에서의 명단공표 사례인 국세기본법, 아동, 청소년 성보호법, 공직자윤리법 등과 같이 중요한 법령이라고 판단된다. 이러한 판단은 공무원 범죄의 심각성과도 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 이는 공직신뢰의 저하에 치명적인 결과를 가져올 수 있고 그런 맥락에서 타 법령이 명단공개와 같은 초강수를 두는 이유는 근본적인 문제의 해결을 위해서라고 판단된다. 특히 공무원 채용과 연관된 사항에 대해서는 공직윤리와 결부하여 같이 봐야 한다고 판단된다. 취약점으로 나타난 공무원의 시험에서의 정보유출 등 방해 행위에 대한 실효성 있는 제재가 이뤄질 때 공무원 제도도 같이 발전한다고 판단된다.

다만 이 법령의 문제점에 관해 살펴보면, 행위자인 공무원을 대상으로 공무원이 제재를 해야 하는 사항에서 실효성 있는 법령이 될 수 있는지가 첫 번째 의문이며, 이에 대한 보완사항이 같이 따라야 할 것으로 판단된다. 그리고 이러한 법령이 사문화 되지 않고 지속적으로 공직사회에 영향을 미칠 수 있도록 모니터링하는 것도 반드시 보완되어야 할 것이다.

전반적으로 이 법령이 공무원의 채용 전반에 걸쳐 많은 영향을 줄 것으로 판단된다.

3. 금품비위 공무원 징계부가금 강화

행정학적인 관점에서 본 공무원의 부패는 공무원이 직무와 연관해서 부당한 이익을 취하고자 공식적인 규범을 위반하는 행위를 말한다. 이는 공무원 부패행위 속하는 횡령, 뇌물 수수와 같은 명백한 불법행위는 물론, 직권의 남용 및 오용 그리고 부정과 같이 직 간접적으로 물질 및 비 물질적 혜택을 받는 행위 일체에 관해 민주적 절차를 벗어나 공정성을 잃은 행정처분 등 공식적 규범을 벗어난 행위 일체가 포함된다.

이 개정안에서는 금품·향응 외에 부동산·채무면제 등 재산상 이익 포함, 공금 횡령·유용에 공유재산·물품 등의 횡령·유용 및 절취·편취·배임 포함에 관해 징계부가금을 강화하는 것은 지극히 당연하다고 판단된다. 법령이 미비한 점을 보완한다는 취지에도 부합한다고 볼 수 있다. 이러한 개정안은 공무원의 각종 비리를 범죄로 여기며, 그간 제도자체의 미비점에 대해서도 보완하는 것으로 판단된다. 공무원의 관리에 있어 공무원의 비리를 범죄로 여기며, 이를 공무원의 직무상 범죄로 보며, 이러한 점이 국민의 입장에서 보면 일벌백계하지 않으면 국민적 신뢰를 얻을 수 없음을 알기에 이러한 법령은 더욱더 정밀해져야 할 것으로 판단된다.

다만, 이러한 법령이 현행 제도와 얼마나 괴리가 없는지에 관한 개선방안도 고려해야 한다.

이 개정 법령의 개선점으로 제78조 제1항에 따라 징계부가금 부과처분을 받은 사람이 납부기간 내에 그 부가금을 납부하지 아니한 때에는 처분권자는 국세 체납처분의 예에

따라 징수할 수 있다 라고 되어있는데 이에 대한 법률집행이 잘 지켜지지 않을 때 과연 이 법령이 효과를 제대로 발휘 될 수 있을지 의문이다. 그러한 의문은 행위자와 대상자가 한 조직에 있어서 제 식구 감싸기와 같은 오류를 범하지 않을까라는 시각에서 여기에 대한 보완책도 같이 논의 되었으면 좋을 것 같다.

국가공무원법 개정안에 대한 전반적인 검토의견으로 현재 공무원의 부패나 윤리가 세월호 침몰로 사회적 이슈가 되고 있는 현실에서 더 이상 공직자에게 책임성, 청렴성, 성실성, 봉사성과 같은 규범적 가치를 무한적으로 강제하는 것은 쉽지 않을 듯하며, 또한 급변하는 법제도의 환경속에서 위 내용을 뒷받침 하듯 공무원의 범죄도 점점 증가하고, 지능화 고도화 되어간다고 봐 진다, 따라서 공무원의 범죄만을 전담 할 수 있 조직을 만드는 것과 공무원에 대한 부정적 이미지를 바꾸는 인식의 법 조항의 신설도 필요치 않을까 생각된다. 그리고 이러한 제언은 향후 법령의 효과적인 시행을 위해서 반드시 필요할 것으로 판단된다.

자문 11

건축법 개정안 검토의견서

임지봉 국민법제관

I. 건축법 제11조의2(건축 자동 인·허가)의 신설

1. 규제개혁의 요구사항

법령에서 정한 검토기간이 경과한 경우 자동으로 인허가 되는 자동 인·허가 제도 도입을 건축법 제11조의2신설을 통해 법제화해 줄 것을 요구하고 있습니다. 권고안에 따르면 건축법 제11조의2는 “허가권자는 제11조제3항에 따라 건축물의 건축 등에 관한 허가신청서를 송부 받은 때에는 00일(관계 법령에 인·허가 및 승인 사항이 따로 정하여진 경우에는 그 기간)이내에 허가 여부 또는 허가처리 지연 사유를 허가신청자에게 통보하여야 한다. 이 경우 그 기한 내에 허가 여부 또는 허가처리 지연 사유를 통보하지 아니한 경우에는 그 기한이 지난날의 다음날에 허가한 것으로 본다.”라고 규정됩니다. 다만 인·허가 담당공무원의 업무 및 책임증가, 제3자 또는 공익상의 문제발생 등을 고려하여 그 대상을 제한적으로 규정하되 Negative 형식으로 도입하여 제11조의2 단서에서 “다만, 다음 각 호에 해당하는 건축물에 대해서는 그 기간을 정하지 아니한다.”고 하면서 ‘호’를 둘 것을 요구하고 있습니다.

현행 건축법 제11조는 “건축허가”라는 제목하에 제1항 등에서 허가권자가 누구인지에 대한 규정을 두고 있고 제3항에서는 “제1항에 따라 허가를 받으려는 자는 허가신청서에 국토교통부령으로 정하는 설계도서를 첨부하여 허가권자에게 제출하여야 한다.”고

규정하고 있습니다. 이상의 법률조항들에서 보듯이 건축법은 건축허가를 행정행위의 하나인 ‘허가’로 보고 있습니다.

2. 허가의 법적 성격

허가는 ‘법률행위적 행정행위’의 하나로서 ‘명령적 행위’에 속합니다. 이 때 ‘명령적 행위’란 사인의 자유를 제한하거나 그 제한을 해제하는 행위를 말합니다. 허가는 ‘법령에 의해 개인의 자유가 제한되고 있는 경우에 그 제한을 해제하여 자유를 적법하게 행사할 수 있도록 회복하여 주는 행정행위’로 정의됩니다. 특히 본 사안에서 문제되는 ‘건축허가’는 허가요건이 객관적·물적인 경우여서 대물적 허가에 해당합니다. 이러한 대물적 허가는 대인적 허가와 달리 양도성이 인정되는 특징을 가집니다.

대법원은 허가의 성질과 관련해 이를 기속행위로 본 경우도 있고 재량행위로 본 경우도 있다. 그러나 대판 2003. 4. 25. 2002두3201판결에서 보듯이 대법원은 일반건축물의 건축허가에 대해서는 이를 기속행위로 보는 입장을 견지하고 있습니다.

건축허가를 기속행위로 봐야 한다면 건축허가의 요건은 법률에서 규정되어야 합니다. 허가요건의 추가는 바로 제한의 신설이나 제한의 강화로 이어지기 때문에 기본권 제한에 해당하기 때문입니다. 따라서 법령에서 정한 검토기간이 경과한 경우 자동으로 인허가 되는 것으로 보는 것은 건축허가가 기속행위라는 대법원 판례의 입장과, 기속행위의 경우 허가의 구체적인 요건이 법률에 규정되어 있어야 한다는 점에서 봤을 때, 이러한 조항의 신설은 ‘건축허가’의 법적 성격에 부합하지 않는다고 할 것입니다.

3. 소결

규제개혁의 요구대로 건축법 제11조의2를 신설하여 법령에서 정한 검토기간이 경과한 경우 자동으로 인허가 되는 것으로 보는 것은 ‘건축허가’의 법적 성격에 맞지 않는 것으로 입법화되기 곤란해 보입니다.

II. 제11조의3(주민동의 요구금지)의 신설

1. 규제개혁 요구사항

행정관청이 건축허가를 하면서 법령에 규정되지 않은 주민동의를 요청하는 지자체의 관행적 행태를 개선하기 위해 원칙적으로 금지하는 규정 신설할 것을 요구하고 있습니다. 물론 Negative 방식을 도입하여 이해관계자 동의가 필요한 경우는 예외로 하고 그 이외에는 건축허가와 관련한 주민동의 요구를 금지하는 법제화하는 것입니다. 그러면서 권고안에서는 건축법 제11조의3을 신설하여 “제11조의3(주민동의 요구금지) 허가권자는 법 제11조에 따라 건축물의 건축 등에 관한 허가신청서 제출을 받는 경우 다음 각 호에 해당하는 경우를 제외하고 인근 주민동의 요구 등을 해서는 아니 된다. 1. 법 제45조에 따른 도로의 위치 지정·공고에 해당하는 경우.”의 규정을 둘 것을 요구하고 있습니다.

2. 건축허가의 법적 성격

위에서 보았듯이 대법원은 ‘건축허가’를 기속행위로 보는 입장을 견지해오고 있습니다. 그럼에도 불구하고 허가관청들은 건축허가를 재량행위에 속하는 것으로 판단하는 듯한 입장을 취하면서 관행적으로 법령에 규정되지도 않은 주민동의를 허가의 선결요건으로 요구하는 일이 적지 않습니다. 따라서 건축법 제11조의3을 신설하여 주민의 동의를 요구해야 할 몇몇 경우를 법에 명시하고 이 경우 이외에는 주민의 동의를 허가관청이 요구하지 못하게 하자는 것입니다. 이러한 요구사항은 오히려 ‘건축허가’를 기속행위로 보는 대법원의 기존 입장과는 일치합니다. ‘건축허가’가 기속행위라면 법에 구체적으로 규정된 허가요건에 따라 허가 여부가 결정되어야 하는 것이고, 그 사안이 주민동의를 받아야 하는 경우에 해당하지 않는다면 주민동의를 허가관청이 요구할 수 없도록 법제화하는 것이 ‘건축허가’가 기속행위라는 점을 더 잘 관철시킬 수 있는 방법이기 때문입니다. 따라서, 건축법 제11조의3(주민동의 요구금지)의 신설은 ‘건축허가’를 기속행위로 보는 기존 대법원의 입장에도 부합하는 것으로 ‘불필요한 규제의 개혁’이라는 측면에서도 바람직해 보입니다.

3. 소결

건축법 제11조의3(주민동의 요구금지)의 신설은 ‘건축허가’를 기속행위로 보는 기존 대법원의 입장에도 부합하는 것으로 ‘불필요한 규제의 개혁’이라는 측면에서도 바람직해 보입니다.

자문 12

도시 및 주거환경정비법 개정안 검토의견서

김경선 국민법제관

1. 질의요지

귀부는, ① 분리신고 규정 신설에 따른 형법적 문제 유무(경합범규정 미적용에 따른 양형의 문제 등), ② 조합 임원 외의 다른 벌금형 관련 결격사유에 확대하는 방안(입법례, 「공인중개사법」, 「영유아보육법」), ③ 다른 결격사유와 관련하여, 벌금형 외에 징역형에 대해서 분리선고를 확대하는 방안, ④ 분리신고 규정의 위치(결격사유 관련 규정 또는 벌칙 관련 규정) 등 개선안 등에 관하여 각 질의하였습니다.

2. 질의회신

가. 분리신고 규정 신설에 따른 형법적 문제 유무(경합범규정 미적용에 따른 양형의 문제 등)

(1) 개요

(가) 대법원 2008도4986 판결은 “판결이 확정되지 아니한 수개의 죄를 동시에 판결할 때에는 형법 제38조가 정하는 처벌례에 따라 처벌하여야 하므로, 경합범으로 공소제기된 수개의 죄에 대하여 형법 제38조의 적용을 배제하고 위 처벌례와 달리 따로 형을 선고하려면 예외를 인정한 명문의 규정이 있어야 한다”고 판시한 바 있습니다.

공직선거법은 선거범죄 등으로 인하여 징역 또는 일정액 이상의 벌금형이 확정된 자는

피선거권이 없고(제19조), 피선거권이 상실로 인하여 당선이 무효가 되며(제192조), 일반 형사범과 선거범이 경합되었을 때 선거범죄로 인한 형량을 명확히 하기 위해 이를 분리선고하여야 한다는 취지로 규정(제18조 제3항)을 두고 있습니다.

그러나 도시 및 주거환경정비법(이하 ‘도시정비법’이라고 함)으로 인하여 벌금 100만원 이상이 선고되면 해당 임원은 임원자격을 상실하고 향후 5년간 임원이 될 수 없다는 취지만 규정하고 있었는데, 분리선고 규정을 신설하는 개선안을 마련하고 있습니다.

(나) 현행 법률 중 분리 선고에 관한 규정을 두고 있는 법률들의 입법취지는, 당해 법률 위반범죄가 경미하여 그것만으로 처벌되는 때에는 기준 금액 미만의 벌금형을 선고받을 수 있음에도 불구하고 다른 범죄와 경합범으로 함께 처벌되면 그 이상의 벌금형이나 징역형을 선고받을 수 있고 결국 이로 인하여 그 지위, 신분 또는 권리의 제한을 받는 것을 배제하기 위한 것이라고 할 것입니다.

따라서 가사 위와 같은 분리 선고 규정으로 말미암아 경합적 규정이 미적용됨으로써 양형상 다소 불이익이 발생하더라도 이는 분리 선고 규정으로 인한 연계 되는 이익에 비하여 매우 미미한 것이라고 할 것입니다.

나. 조합임원 외의 다른 벌금형 관련 결격사유에 확대하는 방안
(입법례, 「공인중개사법」, 「영유아보육법」),

당해 법률 위반범죄가 경미하여 그것만으로 처벌되는 때에는 기준 금액 미만의 벌금형을 선고받을 수 있음에도 불구하고 다른 범죄와 경합범으로 함께 처벌되면 그 이상의 벌금형이나 징역형을 선고받을 수 있음에도 분리 선고 규정을 두고 있지 않는 법률은 모두 분리 선고 규정을 신설함이 타당하다고 할 것입니다.

다. 다른 결격사유와 관련하여, 벌금형 외에 징역형에 대해서 분리 선고를 확대하는 방안

위 법률들의 규정만 살펴보더라도 벌금형의 경우 당해 법률 또는 그 직무에 관한 범죄로

인하여 일정 기준이 넘는 벌금형을 선고받는 경우 위와 같은 불이익(지위, 신분 또는 권리의 제한)을 받게 되는 것이지만, 징역형, 금고형은 그 기준조차 없기 때문에 이에 대하여 분리 선고를 확대하는 것은 어려울 것으로 보입니다.

라. 분리선고 규정의 위치(결격사유 관련 규정 또는 벌칙 관련 규정) 등 개선안

위와 같은 기존의 분리 선고 규정을 두고 있는 법률들의 규정의 위치 및 위 규정의 입법취지에 비추어 볼 때 위 규정은 결격사유 관련 규정으로 두는 것이 합리적인 것으로 판단됩니다.

마. 임원 퇴임 사유를 판결의 ‘확정’으로 개정 필요

한편 도시정비법 제23조 제1항 제5호에서는 “이 법을 위반하여 벌금 100만 원 이상의 형을 ‘선고’받고 5년이 지나지 않은 자”를 임원이 될 수 없도록 규정하고 또한 동시에 임원의 당연퇴임사유로 정하고 있습니다.

여기에서 ‘선고’가 제1, 2심 판결을 의미하는 것인지 아니면 확정을 의미하는 것인지가 문제되는데, 위 법문의 문리적인 해석상 판결이 확정되지 않아도 제1, 2심 판결의 선고만 있으면 당연퇴임사유에 해당한다고 볼 소지가 충분합니다(다만 실무적으로는 최종 판결이 확정될 때까지 해당 임원이 자격을 상실하지 않고 추이를 지켜보는 듯합니다),

위와 같이 국가공무원법, 지방공무원법에서는 벌금형의 확정으로 이를 명확히 하고 있는 점을 감안하여 위 조항에 대한 개정도 필요하다고 할 것입니다.

자문 13

도시 및 주거환경정비법 개정안 검토의견서

김한근 국민법제관

1. 분리선고 규정에 따른 형법적 문제 유무(경합범 규정의 적용과 양형의 문제)

분리선고 규정에 따라 각각 선고함으로써 상상적 경합이나 실제적 경합 모두 피고인에게 불리하게 작용할 소지가 있으나,

위와 같은 분리선고 규정의 취지는 피고인을 더 엄하게 처벌하겠다는 것이 아니라, 결격사유와 관련하여 이 사건 법 위반 사정만으로 판단하기 위한 것이라는 점,

분리선고를 한다고 하더라도, 판사는 양형규정에 따라 그 취지를 충분히 고려하여 선고할 수 있다는 점 등을 고려하면 형법적 문제의 소지는 크지 않은 것으로 사료됩니다.

2. 조합 임원 외에 다른 벌금형 관련 결격사유에 확대하는 방안

이 사건 법에서 조합 임원외에 다른 벌금형 선고와 관련하여서도 결격사유로 규정하고 있는 조항이 있다면, 이번 기회에 같이 수정하는 것도 좋은 대안이 될 수 있을 것으로 사료됩니다.

왜냐하면 헌법재판소의 취지는 '자격제한 여부의 기준 = 해당 법'이 되어야 한다는 것이므로, 다른 죄의 경합범으로 처벌됨으로써 자격에 영향을 미치는 경우에는 동일한 해석이 가능하기 때문임.



3. 다른 결격사유와 관련하여 벌금형 외에 징역형에 대해서 분리선고를 확대하는 방안

징역형을 선고하는 경우에는, 복역기간 동안은 임원선임이 불가능하다는 점, 다른 법 위반이라고 하더라도 징역형에 이르는 정도의 범죄행위 전과가 있는 자를 제한 없이 임원 등의 지위에 취임할 수 있도록 하는 것은 부적절한 점(예를 들어 사기실형 전과가 있는 자가 제한 없이 임원에 취임할 수 있다면...), 이 법과 관계 없이 징역형을 선고받은 자에 대해서 임원취임을 허용할 것인가 여부는 벌금형과 비교할 때 입법정책상 제한의 필요가 크다는 점 등에 비추어 보면 확대는 부적절 한 것으로 사료됩니다.

자문 14

도시 및 주거환경정비법 개정안 검토의견서

김희대 국민법제관

1. 분리선고 규정 신설에 따른 형법적 문제 유무(경합범규정 미적용에 따른 양형의 문제 등)

경합범 규정의 미적용으로 인하여 다른 경합범 사건과의 형평성 논란이 있을 수 있으나, 이미 헌법재판소에서 분리선고 규정을 두도록 권고하였고 일부 다른 법률에서도 시행되고 있는 규정이며, 벌금형에 한하기 때문에 양형이 크게 문제되지는 않을 것으로 보입니다. 특히 자격요건과 관련해서는 직업선택의 자유 등을 고려할 때 경합범 규정을 미적용하는 것이 타당하다고 생각합니다.

2. 조합 임원 외의 다른 벌금형 관련 결격사유에 확대하는 방안(입법례, 「공인중개사법」, 「영유아보육법」)

시간이 흐를수록 다양한 직업이 생겨나고 이에 따른 자격요건이 계속 규정될 것인데, 경우에 따라서는 예상하지 못한 불이익을 초래할 여지도 있다고 보입니다. 형법의 경합범 규정이 무조건 따라야 할 절대 진리라고 생각할 것은 아니기에, 오히려 형법에서는 경합범 적용의 원칙을 정해 놓고 개별 법률에서 이에 대한 예외적용을 할 수 있도록 규정하는 것은 타당하다고 생각합니다. 따라서 직업선택의 자유 및 과잉금지를 위해 자격요건과 관련해서는 다른 벌금형 관련 결격사유에도 이를 확대하는 것이 규제 개혁 차원에서도 옳은 방향이라 봅니다.

3. 다른 결격사유와 관련하여, 벌금형 외에 징역형에 대해서 분리 선고를 확대하는 방안

징역이나 금고형은 그 가벌성이 크다는 것을 전제로 하는 것인데 그런 경우에까지 자격요건을 완화해 줄 필요성은 없다고 보이며, 특히 경합범 처벌의 예외는 필요 최소한으로 적용하는 것이 옳다고 봅니다. 징역형과 벌금형은 가벌성의 현저한 차이가 있음을 전제로 한 것인바, 국가 형벌체계를 직업선택의 자유 등을 이유로 확대하는 것은 바람직하지 않아 보입니다.

4. 분리선고 규정의 위치(결격사유 관련 규정 또는 벌칙 관련 규정) 등 개선안에 대하여 자유로운 의견을 부탁드립니다.

*참고로, 「공직선거법」, 「국가공무원법」, 「공인중개사법」 등은 결격사유 관련 조문으로 규정하고 있으나, 「영유아보육법」은 벌칙 관련 조문으로 규정하고 있습니다.

분리선고 규정의 위치와 관련하여서는 자격요건에 두는 것보다는 벌칙 조항에 두는 것이 더 맞다고 보입니다. 경합범 규정이 자격요건과 관련이 있는 것은 아니며, 더구나 현재 임원으로 있는 자를 처벌함에 있어 분리선고 하도록 하는 것도 아니기에 자격요건 조항에 두는 것보다는 처벌 조항에 두는 것이 맞다고 보입니다. 또한 처벌을 함에 있어서도 분리선고 조항이 자격요건에 있을 경우에는 이를 간과하여 법적용을 못하는 오류를 범할 수도 있기에 처벌 조항과 같이 있음으로써 법적용의 안정성을 기할 수 있을 것으로 생각합니다.

분리선고 조항은 자격요건이 아니기에 다른 법령에서처럼 별도의 조문(제00조의 2)으로 처리하는 것이 바람직하며, 마치 자격요건의 일부인 것처럼 규정할 것은 아니라고 봅니다. 그리고 신설되는 제5항의 “제1항 5호에 규정된 죄”는 처벌 결과이지 처벌하고자 하는 범죄를 규정하는 것이 아니기에 공인중개사법 제10조의 2처럼 벌금형을 적용하는 벌칙조항을 인용하여야 할 것입니다.

자문 15

석유 및 석유대체연료사업법 개정안 검토의견서

방희선 국민법제관

1. 검토대상

석유 및 석유대체연료사업법, 같은 법 시행령 관련 보고의무 사항

2. 쟁점사항

모법 소정의 일정 보고와 관련하여 하위법령에서의 정기보고 의무설정이 법률 유보의 기본원칙과 위임입법 한계 등 법치주의 기준에 어긋나지 않지 않게 조화 가능한 것인지 여부 및 그 실현 방안

3. 검토의견

- (1) 모법인 ‘석유 및 석유대체연료 사업법’ 제23조 제1항 소정의 보고와 검사 등 규정은 공공복리를 위한 제한으로서 국민생활의 중요 요소인 석유 등 제품의 올바른 제조 판매 등 사항을 확보함에 필요한 관계당국의 감독확인 권한을 부여하려는 취지로 법률유보 요건을 이해할 수 있을 것으로 보이나, 그렇다고 하여 관련 사업자에게 주 또는 월 단위의 빈번한 정기보고를 하도록 의무화하는 것은 단지 행정목적상 필요나 행정 편의를 위하여 과도한 의무를 지우는 것으로 헌법상 보장된 영업의 자유 등 국민의 기본권을 과도하게 제한하는 것으로 위헌의 소지가 있다고 보인다.

(2) 수범자인 국민의 직업 영위 등 각종 경제활동에 관하여 대상자에게 정기적인 보고(신고)등 의무를 부과하는 것은 세법 등과 같이 일정기간별 사업 및 소득활동 내역을 정리하여 주기별로 신고납부의 근거로 삼는 경우와 같은 법률상 의무의 본질에서 유래하는 것이어야지 그렇지 않은 경우까지 주나 월 단위의 정기보고를 부과한 국가관리 사무의 위임도 아닌 국민의 사경제 활동에 대한 심각한 침해와 제한이 될 것이며, 이는 앞서 본 바와 같은 입법 내용의 취지에도 벗어나는 과도한 조치가 될 우려가 있음. 더구나 모법에 있어서의 그러한 보고의무는 공공목적 필요상 관련사항 확인 책임을 지는 관계 당국의 행정조사 활동에 응하는 차원의 의무로 해석되는바, 그 위임에 의한 하위법규가 모법의 취지를 초과한 과도한 의무를 부과한 위임입법의 범위를 벗어나 국민에게 법적 근거 없는 새로운 의무나 부담을 창설하는 것이라 위법 무효의 법규가 될 것이다.

(3) 따라서 동법시행령 제41조의 2에서 정하고 있는 주 또는 월 단위의 보고 규정은 삭제되어야 할 것이며, 석유 등 제품의 제조, 판매 등 관리사항의 확인을 위한 적법한 조치로는 감독기관의 필요시 관련사항의 보고를 명하도록 하거나 굳이 정기보고를 설정한다면 감독기관에 따라 분기나 반기나 기타 일정 기간별 주기로 일제 점검 차원의 제도로 함이 합리적일 것으로 보임(따라서 시행령 제41조의 2 규정 내용을 더 하위법규인 시행규칙으로 옮겨 넣는 방식은 부적절한 논법임). 이와 관련하여 모법과 시행령, 시행규칙 간의 조화로운 법체계 정비를 감안한다면 시행령에서는 모법이 정한 각 감독기관의 종류에 따라 이를 분화하여 산업통상자원부 장관의 직접 권한 행사로 보고를 명하는 경우와 기타 감독기관(지방자치단체장)이 권한 행사할 경우를 일정 기준에 따라 분류 규정하거나 필요시 그때 그때 보고를 명하는 주체와 일정 주기별 정기보고를 명하는 주체로 구분하는 식의 규정을 두고, 보다 구체적인 내용에 따른 보고의 기준 등 세부사항을 산업통상자원부령인 시행규칙에 순차 규정하는 방식으로 정리함이 타당할 것으로 사료됩니다.

자문 16

도시 및 주거환경정비법 제23조 개정안 검토의견서

임지봉 국민법제관

1. 분리신고 규정 신설에 따른 형법적 문제 유무(경합범규정 미적용에 따른 양형의 문제 등)

형법상의 '경합범'이란 수 개의 행위로 수 개의 구성요건을 충족하는 경우를 말합니다. 이 때 수개의 행위는 포괄일죄로서 포섭되어서는 안 되고 수 개의 구성요건은 법조경합으로서 포섭되어서도 안 됩니다. 또한 경합범은 바람직하게 양형하기 위한 개념이므로 실체법적 요건 이외에 그 수 개의 행위와 구성요건에 대해 소송에서 함께 재판할 수 있어야 하는 요건도 갖추어져야 합니다. 형법은 제37조에서 판결이 확정되지 아니한 수 개의 죄 또는 판결이 확정된 죄와 그 판결확정 전에 범한 죄를 경합범으로 규정하고 있습니다.

이러한 경합범의 효과로서 수죄취급의 유형에는 수 죄의 형기를 합산하고 수 개의 형종을 병과하여 처벌하는 '병과주의,' 각 범죄에 대한 개별적 형벌을 확인한 후 이들을 병과하는 것이 아니라 개개의 형벌 중 가장 중한 죄에 정한 형을 가중하는 방법으로 전체형을 만드는 '가중주의,' 수 죄 중 가장 중한 죄에 정한 형을 적용하고 여타의 다른 죄에 정한 형은 이에 흡수시키는 '흡수주의'의 세 가지가 있습니다. 형법은 제38조에서 경합범에 있어서 각 죄에 정한 형이 사형 또는 무기징역이나 무기금고 이외의 동종의 형인 경우에 '가중주의'를 채택하고 있으며 이 경우 가장 중한 죄에 정한 장기 또는 다액에 2분의 1까지 가중되 각 죄에 정한 형의 장기 또는 다액을 합산한 형기 또는 액수를 초과할 수 없게 하고 있습니다. 이 때에도 과료와 과료, 몰수와 몰수는 병과할 수 있고 징역과 금고는 중동의 형으로 간주하여

징역형으로 처벌합니다. ‘도시 및 주거환경정비법’ 제23조 제1항 제5호는 “이 법을 위반하여 벌금 100만원 이상의 형을 선고받고 5년이 지나지 아니한 자”라고 규정하고 있으므로 각 죄에 정한 형이 사형 또는 무기징역이나 무기금고 이외의 동종의 형인 경우에 해당하여 형법상으로는 형법 제38조에 의해 ‘가중주의’가 적용되어야 합니다.

그러나 ‘도시 및 주거환경정비법’ 제23조 제5항을 신설하여 “형법 제38조에도 불구하고 제1항 제5호에 규정된 죄와 다른 죄의 경합범에 대하여는 이를 분리 선고하여야 한다”는 규정을 두어 형법 제38조 가중주의의 적용을 배제하고 분리 선고를 할 것을 명하는 특별규정을 만들 수 있습니다. 그 이유는 다음과 같습니다. ‘형법’과 ‘도시 및 주거환경정비법’은 규범의 단계구조에서 봤을 때 둘 다 법률입니다. 법률과 법률이 충돌하는 경우에는 ‘신법우선의 원칙’과 ‘특별법 우선의 원칙’에 의해 구법보다는 신법, 일반법보다는 특별법이 적용되게 됩니다. 본 사안에서 ‘도시 및 주거환경정비법’ 제23조 제5항이 신설된다면 이것은 형법 제38조와의 관계에서 ‘신법’에 해당합니다. 따라서 ‘신법우선의 원칙에 의해’ 형법 제38조가 아니라 ‘도시 및 주거환경정비법’ 제23조 제5항이 적용되게 됩니다. ‘도시 및 주거환경정비법’ 규정이 형법과의 관계에서 ‘특별법’의 관계에 있다고 볼 수도 있습니다. 그 경우에도 ‘특별법 우선의 원칙’에 따라 같은 법률이 충돌할 때에는 일반법인 형법이 아니라 특별법인 ‘도시 및 주거환경정비법’ 규정이 적용될 수 있게 됩니다.

공직선거법 제18조 제3항이 형법 제38조의 가중주의가 아니라 분리선고를 명하게 규정한 것, 공인중개사법 제10조의2가 분리선고를 명하도록 규정한 것도 같은 이유로 정당화될 수 있었던 것입니다.

2. 조합 임원 외의 다른 벌금형 관련 결격사유에 확대하는 방안(입법례, 「공인중개사법」, 「영유아보육법」)

조합 임원 외의 다른 벌금형 관련 결격사유에 확대하는 것도 위의 ①과 같은 이유로 가능합니다.

3. 다른 결격사유와 관련하여, 벌금형 외에 징역형에 대해서 분리 선고를 확대하는 방안

우리 형법 제38조는 경합범에 대해 가중주의를 적용함에 있어 ‘죄에 정한 형이 사형 또는 무기징역이나 무기금고 이외의 동종의 형인 경우’와 그 이외의 경우를 구분하고 있지, 벌금형과 징역형을 구분하고 있지는 않습니다. 따라서 이러한 형법 제38조와의 관계에서 신법 내지 특별법 규정을 만들면서 ‘다른 결격사유와 관련하여 벌금형 외에 징역형에 대해서 분리 선고를 확대’하더라도 법률과 법률의 충돌시 해결이론으로 적용되는 ‘신법우선의 원칙’과 ‘특별법우선의 원칙’에 의해 ‘다른 결격사유와 관련하여 벌금형 외에 징역형에 대해서 분리 선고’하도록 규정한 ‘도시 및 주거환경정비법’이 적용되게 됩니다. 그러므로 다른 결격사유와 관련하여 벌금형 외에 징역형에 대해서 분리 선고를 하도록 법률을 개정하는 것도 가능합니다.

자문 17

석유 및 석유대체연료 사업법 시행령 개정안 검토의견서

임지봉 국민법제관

1. 사업자에 대하여 주기적인 보고의무를 부과하는 것이 일반적인 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제38조 제1항에서 예정하고 위임한 보고 명령의 범위인지 또는 추가적인 의무부과인지 여부

우리 헌법은 제37조 제2항에서 필요부득이한 경우 국민의 기본권을 제한할 때에도 국민의 대표기관인 의회가 정한 법률로써만 국민의 기본권을 제한할 수 있다고 규정하고 있습니다. 이를 법률유보의 원칙 혹은 의회유보의 원칙이라고 하며 이 원칙에 따라 국민의 기본권과 관련된 본질적 사항은 법률로 규정되어야만 합니다. 헌법재판소도 오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적으로 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권 실현과 관련된 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자가 그 본질적 사항에 대해서 스스로 결정하여야 한다는 요구까지 내포하고 있다고 판시해오고 있습니다. 그러면서 헌법 제75조는 행정입법의 수요와 헌법상 기본권 보장의 원칙과의 조화를 기하기 위하여 위임입법은 허용하되 백지위임은 허용되지 않는다는 점을 밝히고 있는 것으로 봅니다. 이 때 위임입법의 한계 기준에 관련하여,

첫째, 헌법재판소는 위임명령의 내용은 수권법률이 수권한 규율대상과 목적의 범위 안에서 정해야 하는데 이를 위배한 위임명령은 위법이라고 평가되며, 여기에서 모법의 수권조건에 의한 위임명령의 한계가 도출되는데 모법상 아무런 규정이 없는 입법사항을 하위명령이 규율하는 것은 위임입법의 한계를 위배하는 것이라고 봅니다.

둘째, 헌법재판소는 또한 헌법 제75조의 “구체적으로 범위를 정하여”라 함은 법률 그 자체에 이미 명령으로 규정될 내용 및 범위의 기본적 사항이 구체적으로 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률 그 자체에서 하위규범인 명령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함을 의미하고 그렇지 않은 경우에는 위임입법의 한계를 일탈한 것으로 봅니다. 그리고 이 때 예측가능성의 유무는 당해 특정조항으로 판단할 것이 아니라 관련 법률조항 전체를 유기적·체계적으로 종합 판단해야 하며 각 대상법률의 성질에 따라 구체적·개별적으로 검토되어야 한다고 봅니다. 즉 국민의 기본권을 직접적으로 제한 또는 침해할 여지가 있는 처벌법규나 조세법규 등의 법규에서는 구체성과 명확성의 요구가 강화되어 위임의 요건과 범위가 보다 엄격하게 제한적으로 규정되어야 하는 반면에 급부행정의 영역과 다양한 사실관계를 규율하거나 사실관계가 수시로 변화될 것이 예상되는 영역에서는 위임의 구체성과 명확성의 요구가 완화된다고 봅니다.

본 사 안에서 ‘석유 및 석유대체연료 사업법’은 제38조 제1항에서 “산업통상자원부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 석유정제업자 등 또는 석유대체연료 제조업자 등에게 그 사업에 관한 보고를 명하거나”라고 규정하여 석유정제업자 등에게 사업에 관한 보고를 명할 수 있도록 하고 있고, ‘석유 및 석유대체연료 사업법 시행규칙’은 제45조에서 보고의 방법에 관한 규정을 두고 있습니다. 그러나 이 사업 보고는 석유정제업자 등 국민의 권리를 제한하는 규정입니다. 따라서 헌법 제37조 제2항이 국민의 기본권 제한은 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위해 꼭 필요한 경우에 한하여 기본권의 본질적 내용을 침해하지 않는 범위 내에서 법률로써만 제한할 수 있다고 규정하고 있으므로, 보고의 목적을 달성하는데 필요한 최소한의 범위에서 법률로써 보고 의무가 규정되어야 할 것입니다.

그런데, ‘석유 및 석유대체연료 사업법 시행령’ 제41조의2는 산업통상자원부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 주 또는 월 단위 등으로 주기를 정해 보고하게 할 수 있다는 규정을 두고 있습니다. 조사가 필요한 경우에 보고를 명하는 정도를 넘어서, 주 단위나 월 단위로 주기를 정해 정기적으로 보고를

하도록 하는 것은 법률의 일반적 행정조사의 범위를 넘어서 별도의 주기적인 보고의무를 부과하는 것이라고 볼 수밖에 없습니다.

이것은 위의 위임입법의 한계에 관한 첫 번째 기준에서 이미 본 바와 같이 ‘모법상 아무런 규정이 없는 입법사항을 하위명령이 규율하는 것’에 해당하여 위임입법의 한계를 일탈한 위헌적인 규정이 되는 것입니다.

2. 관련 내용을 법률에서 부령으로 위임한 사항과 관련하여 대통령령에서 규정하는 것이 위임입법 원리상 문제가 없는지

‘석유 및 석유대체연료사업법’ 제38조가 “산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라” 보고 명령을 명할 수 있게 규정하고 있음에도 불구하고, ‘석유 및 석유대체연료 사업법 시행령’ 제41조의2의 규정은 이와 관련해 대통령령의 형식으로 추가하여 규정하고 있습니다. 산업통상자원부령과 대통령령은 같은 행정명령에 해당하기는 하지만 엄연히 발동주체가 다른 행정명령입니다. 따라서 모법인 보고 명령과 관련해 산업통상자원부령에 따르도록 하고 있음에도 불구하고 시행령이 대통령령의 형식으로 추가하여 규정하도록 하고 있는 것도 위의 ①에서와 같이 ‘모법상 아무런 규정이 없는 입법사항을 하위명령이 규율하는 것’에 해당하게 되며 따라서 이 시행령규정은 위임입법의 한계를 일탈한 위헌적인 규정이 됩니다.

자문 18

도시 및 주거환경정비법상의 벌금형과 임원선거 관련 자문 검토의견서

김형준 국민법제관

1. 분리선고의 취지와 관련하여

우선 도시 및 주거환경정비법상 다른 범죄와의 경합범인 경우 분리선고의 조문이 들어오는 것은 매우 바람직하다고 사료됩니다.

2. 분리선고 규정의 위치

이 위치와 관련하여는 제23조제5항이 아닌 벌칙 규정에 위치하는 것이 좋을 것으로 보입니다. 제23조제1항제5호는 선고형만을 규정하고 있을 뿐 공직선거법과 같이 죄의 내용을 정확히 특정하지 못하고 있어서 법률 규정에서 벌칙규정에 위치한 다음 죄의 내용을 정확히 특정(조문 적시 등)을 하는 것이 타당하다고 사료됩니다. 즉 법안 내용 및 분리선고 규정의 위치는 함께 수정이 필요하다고 사료됩니다.

3. 벌금형 또는 징역형과 관련하여 다른 법률에의 확대 적용방안 및 형량과의 문제

가. 서언

분리선고의 취지에 대하여는 기본적으로 찬성합니다. 헌법재판소의 결정 취지가 형벌의 선고로 인하여 지위를 박탈 당하는 지위에 있는 사람에 대하여 다른 범죄로 인하여 선고를 받는 경우와 이를 명확히 구분하여야 한다는 취지에서 그 의미가 있다고 사료되며 형벌과

지위가 관련되는 경우 헌법재판소의 결정취지에 따른 확대 적용은 충분히 의미 있다고 사료됩니다.

나. 구분 필요성: 양형의 문제 및 벌금형과 징역형의 문제

우선 도시 및 주거환경정비법의 경우에는 벌금 100만원 이상의 선고형의 경우 조합 임원의 지위를 유지할 수 없는 것이며 이는 각 개별 법령에 따라 그 내용을 살펴 보아야 합니다. 즉 각 법령에 따라 법정형의 선고 여부와 관련하여 지위 박탈 여부가 문제 되는 점, 나아가 해당 법률 이외에 확대 적용하는 경우 형법상의 경합범 규정이 무의미해질 수 있다는 점, 오히려 다른 법률과의 형평 문제에서 분리 선고로 인하여 이익을 볼 수 있다는 점 등이 제기되고 있으므로 각 개별 법령의 내용에 따라 분리 선고의 내용을 명확히 규정하여야 할 것으로 사료됩니다.

즉 예시한 공인중개사법의 경우 벌금형 규정에 대한 분리선고를 규정하고 있으나 공직선거법의 경우에는 벌금형 및 징역형 규정에 대하여 분리선고를 규정하고 있습니다.

즉 헌법재판소의 결정 취지는 다른 범죄와의 경합범인 경우 해당 범죄의 선고형으로 인하여 자신의 신분에게 불이익이 미치는 것은 과잉금지 원칙에 위반한다는 취지라고 판단되며, 자신의 신분을 이유로 다른 범죄와의 경합범의 경우에도 양형상의 이익을 받으라는 취지는 아닌 것으로 사료됩니다.

더욱이 행정형벌의 경우 징역형이 규정되어 있는 경우 신분의 박탈이 규정되어 있는 경우가 많으므로 벌금형은 모르되 금고, 징역 등의 형벌에 대하여 이르 확대 적용하는 것은 바람직하지 아니하다고 사료됩니다.

다. 소결론

즉 원칙적으로는 개별 법령에 따른 내용을 살펴보되 징역형 부분에까지 분리선고를 확대하는 것은 바람직하지 않고 벌금형 부분에서 벌금형으로 인하여 신분상 불이익이 있는 경우에는 분리선고를 인정하는 것이 타당하다고 사료됩니다.

3

**국민법제관 불편법령 개선의견
부처협의 완료 과제**

1) 협동조합의 중소기업 컨설팅등록 범위 확대를 위한 개선의견

정비 과제 (소관부처)	협동조합의 중소기업 컨설팅등록 범위 확대를 위한 개선의견 (중기청)							
현황 및 문제점	<ul style="list-style-type: none"> ● (현황) 중소기업 컨설팅 지원사업의 컨설팅등록을 희망하는 기관은 상근직원(컨설턴트) 7명 이상 보유하여야 함.(중소기업청공고제2014-180호) ● (문제점) 협동조합은 상근직원이 많지 않아 동 요건 충족이 곤란 - 유사사례로 비즈니스지원단 등록은 조합원이라도 가능하도록 규정 							
관련 공고	<ul style="list-style-type: none"> ● 2014년 중소기업 컨설팅지원사업 계획 공고 <p>4. 컨설팅기관 및 컨설턴트 등록</p> <p>가. 컨설팅기관 등록기준</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 상근컨설턴트 7명 이상을 보유하고, 5명 이상은 4등급 이상 충족하는 기관 * 상근직원 중 행정지원 인력은 불인정 2) 컨설팅대학원·창업대학원 및 컨설팅 R&D센터(중기청 지정) 3) 중소기업창업지원법 제31조에 의한 중소기업상담회사 <ul style="list-style-type: none"> ● 2014년 비즈니스지원단 운영지침 <p>[별표 2] 비즈니스지원단 등록자격기준 및 구비서류</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>지원분야</th> <th>전문자격기준</th> <th>비서류</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>-</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table> <p>* 모든 분야 해당자는 사업자등록증, 4대보험 납입증명서(협동조합기본법에 의한 조합의 개인 조합원일 경우 조합이 확인하는 조합원명부) 필히 제출</p>		지원분야	전문자격기준	비서류	-	-	-
지원분야	전문자격기준	비서류						
-	-	-						

2014년 국민법제관 활동 사례
 III
 국민법제관 불편법령 개선의견
 3

제안자의견	<ul style="list-style-type: none"> 예외적으로 협동조합의 경우, 중소기업 컨설팅지원사업 계획 공고의 컨설팅 등록요건 중 상근직원의 범위에 임원도 포함하도록 규정 	
	현행	제안자 건의(안)
	4. 컨설팅기관 및 컨설턴트 등록 가. 컨설팅기관 등록기준 1) 상근컨설턴트 7명 이상을 보유하고, 5명 이상은 4등급 이상 충족하는 기관 * 상근직원 중 행정지원 인력은 인정	4. 컨설팅기관 및 컨설턴트 등록 가. 컨설팅기관 등록기준 1) 상근컨설턴트 7명 이상을 보유하고, 5명 이상은 4등급 이상 충족하는 기관 * 행정지원 인력은 상근직원에서 제외하되 다만, 협동조합의 임원은 상근직원으로 인정

2) 개발제한구역의 물건적치 행위에 대한 허가제도 개선의견

정비 과제 (소관부처)	개발제한구역의 물건적치 행위에 대한 허가제도 개선 (국토교통부)
현황 및 문제점	<ul style="list-style-type: none"> (현황) 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 등에 따라 개발제한구역 내 물건의 적치는 허가를 받아야 하며 적치기간은 1개월 이상 12개월 이하로 함 (문제점) 허가기간이 만료되었음에도 불구하고 적치가 필요한 경우, 매년 사업계획도서 등을 재작성하여 허가를 신청하여야 함. - 재허가를 신청한 자라도 허가기간 만료 후 재허가 전까지는 원상회복 의무가 발생하는데, 이는 불필요한 비용부담을 초래 * 실제 재허가 이전의 원상회복에 대해서는 시도별 및 담당자별로 달리 운영
관련 법령	<ul style="list-style-type: none"> 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제12조(개발제한구역에서의 행위제한) ① 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 도시·군계획사업(이하 "도시·군계획사업"이라 한다)의 시행을 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(이하 "시장·군수·구청장"이라 한다)의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다. 7. 모래·자갈·토석 등 대통령령으로 정하는 물건을 대통령령으로 정하는 기간까지 쌓아 놓는 행위

관련 법령	<ul style="list-style-type: none"> 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령 제17조(물건의 적치) ① 법 제12조제1항제7호에서 "대통령령으로 정하는 물건"이란 모래, 자갈, 토석, 석재, 목재, 철재, 폴리비닐클로라이드(PVC), 컨테이너, 콘크리트제품, 드럼통, 병, 그 밖에 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물이 아닌 물건으로서 물건의 중량이 50톤을 초과하거나 부피가 50세제곱미터를 초과하는 것을 말한다. ② 법 제12조제1항제7호에서 "대통령령으로 정하는 기간"이란 1개월 이상 12개월 이하를 말한다. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙 제4조(허가신청서 등) ① 법 제12조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따른 허가를 받으려 하거나 같은 조 제3항에 따른 신고를 하려는 자는 그 허가를 신청하거나 신고를 하려는 행위의 종류에 따라 다음 각 호의 구분에 따른 신청서 또는 신고서를 제출하여야 한다. 2. 토지의 형질변경, 토석의 채취, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할과 물건을 쌓아 놓는 행위에 관한 허가 또는 신고: 별지 제1호서식의 신청서 또는 신고서 ② 제1항의 신청서 또는 신고서에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 1. 위치도 2. 사업계획도서 3. 조경계획도서(축사, 공사용 임시가설건축물 및 임시시설이 아닌 건축물을 건축하거나 공작물을 설치하기 위하여 200제곱미터를 초과하는 토지에 대하여 형질변경허가를 신청하는 경우만 첨부한다) 4. 그 밖에 신청 또는 신고사항을 증명하는 서류
	제안의견

3) 산지관리법에 의한 작업로 경계 표시 개선의견

정비 과제 (소관부처)	산지관리법에 의한 작업로 경계 표시 개선 (산림청)
현황 및 문제점	<ul style="list-style-type: none"> (현황)산지관리법 등에 따르면 임도, 작업로, 운반로, 숲길 그 밖에 이와 유사한 산길을 조성하기 위해 산지일시사용신고를 하는 자는 구역의 경계를 표시하여야 함 (문제점) 현실상 임도 등은 산림의 경사 및 지형에 따라 절토 및 성토 지점의 파악이 곤란하여 구역의 경계를 대신하여 노선을 표시 ⇒ 법령규정과 현실 괴리



현황 및 문제점	<ul style="list-style-type: none"> ● 산지관리법 제15조의2(산지일시사용허가·신고) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 산지일시사용을 하려는 자는 국유림의 산지에 대하여는 산림청장에게, 국유림이 아닌 산림의 산지에 대하여는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항 중 농림축산식품부령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에도 같다. 7. 임도, 작업로, 임산물 운반로, 등산로·탐방로 등 숲길, 그 밖에 이와 유사한 산길의 조성 ● 산지관리법 시행령 제17조(산지전용신고) ① 법 제15조제1항의 규정에 따라 산지전용신고 또는 변경신고를 하고자 하는 자는 산지전용신고서에 농림축산식품부령이 정하는 서류를 첨부하여 산림청장 또는 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다. 이 경우 신고를 하는 자는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 신고 구역에 경계를 표시하여야 한다. 제18조의3(산지일시사용신고) ① 법 제15조의2제2항에 따른 산지일시사용신고 또는 변경신고를 절차에 관하여는 제17조제1항을 준용한다. ● 산지관리법 시행규칙 제10조(산지전용허가의 신청 등) ⑦ 영 제15조제3항 본문에 따른 허가·변경허가 또는 변경신고 구역의 경계 표시는 다음 각 호의 기준에 따른다. 1. 30미터 이내의 간격으로 경계에 위치한 수목·암석 등에 흰색 페인트로 표시할 것. 이 경우 경계에 위치한 수목·암석 등이 없는 경우에는 깃발 등 별도의 표지로 대체할 수 있으며, 자연경계 등 경계가 확실한 경우에는 그 표시를 생략할 수 있다. 2. 발파·정지(整地)작업 등으로 경계표시가 훼손될 우려가 있는 경우에는 그 경계선으로부터 3미터 바깥쪽에 빨간색 페인트로 보조표시를 할 것 3. 경계표시의 폭은 5센티미터 이상으로 할 것
제안의견	<ul style="list-style-type: none"> ● 산지일시사용신고 대상시설 중 선형의 개념인 임도, 작업로, 운반로 등은 신고 구역의 경계표시를 하는 것이 현실적으로 불가하므로 노선 중앙부에 노선을 표시토록 개선

4) 재개발정비사업 임대주택 의무건설 비율 개선의견

정비 과제 (소관부처)	재개발정비사업 임대주택 의무건설 비율 검토 (국토교통부)
현황 및 문제점	<ul style="list-style-type: none"> ● (현황) 주택재개발사업시 전체 세대수의 17% 또는 주거전용면적의 12%를 임대주택으로 의무적으로 건설하여야 함 ● (문제점) 임대주택 건설로 인한 사업성 결여*로 재개발사업 추진 곤란 * 임대보증금 및 임대료가 현실보다 낮게 책정되며, 국토부 등에 인수를 하더라도 준공시점이 아닌 사업승인당시 기준으로 가격을 책정 - 보금자리주택, 행복주택 등의 임대주택 공급이 원활하여 재개발정비사업의 임대주택 의무건설 필요성 감소 * 서울을 제외한 다른 지자체의 경우, 임대주택 과잉공급 현상이 발생 - 주택재건축사업, 도시환경정비사업 등은 임대주택 의무건설비율이 없어 형평성에 부합하지 않음
관련 법령 등	<ul style="list-style-type: none"> ● 임대주택 의무건설 관련 <ul style="list-style-type: none"> ● 「도시 및 주거환경정비법」 시행령 제13조의3제1항 2. 주택재개발사업의 경우 다음 각목의 범위 나. 임대주택의 경우 다음의 어느 하나에 해당하는 범위 <ol style="list-style-type: none"> 1) 임대주택은 건설하는 주택 전체 세대수의 100분의 20 이하로 하되, 주거전용면적이 40제곱미터 이하인 임대주택이 전체 임대주택 세대수의 100분의 40 이하 2) 임대주택의 주거전용면적 합계가 건설하는 주택의 연면적 합계의 100분의 15 이하로 하되, 주거전용면적이 40제곱미터 이하인 임대주택이 전체 임대주택 세대수의 100분의 40 이하 ● 「정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율」 (국토교통부고시 2013-889) 3. 주택재개발사업 <ol style="list-style-type: none"> 3-2-1. 건설하는 주택 전체 세대수의 17퍼센트를 임대주택으로 건설하며, 전체 임대주택 세대수의 30퍼센트 이상 또는 건설하는 주택 전체 세대수의 5퍼센트 이상을 주거전용면적이 40제곱미터 이하 규모의 임대주택을 건설하여야 한다. 3-2-2. 임대주택의 주거전용면적 합계가 건설하는 주택의 연면적 합계의 12퍼센트를 임대주택으로 건설하며, 전체 임대주택 세대수의 30퍼센트 이상 또는 건설하는 주택 전체 세대수의 5퍼센트 이상을 주거전용면적이 40제곱미터 이하 규모의 임대주택(법 제30조의3제3항에 따라 공급되는 임대주택은 제외한다)으로 건설하여야 한다.



관련 법령 등

3-4 (3-1)의 기준을 적용함에 있어 수도권을 제외한 기타 시·도의 경우 시·도지사가 그 기준을 50퍼센트 범위 안에서 완화하여 공보에 고시한 경우에는 고시된 기준에 따르며, (3-2-1) 및 (3-2-2)의 규정에 불구하고 시·도지사가 임대주택 건설비용을 다음 범위 안에서 공보에 고시한 경우에는 고시된 기준에 따른다

가. 「수도권정비계획법」 제6조제1항에 따른 수도권의 과밀억제권역 : 건설하는 주택 전체 세대수의 17퍼센트 이상 20퍼센트 이하 또는 건설하는 주택 연면적의 12퍼센트 이상 15퍼센트 이하

나. 「수도권정비계획법」 제6조제1항에 따른 수도권의 과밀억제권역 외의 지역 : 건설하는 주택 전체 세대수의 8.5퍼센트 이상 17퍼센트 이하 또는 건설하는 주택 연면적의 6퍼센트 이상 12퍼센트 이하

다. “가”목 및 “나”목 외의 지역 : 건설하는 주택 전체 세대수의 5퍼센트 이상 17퍼센트 이하 또는 건설하는 주택 연면적의 3퍼센트 이상 12퍼센트 이하

● 임대료 등

● 「도시 및 주거환경정비법」 제50조(주택의 공급 등)
 ④정비사업의 시행으로 임대주택을 건설하는 경우에 임차인의 자격·선정방법·임대보증금·임대료 등 임대조건에 관한 기준 및 무주택세대주에게 우선 매각하도록 하는 기준 등에 관하여는 「임대주택법」 제20조와 제21조의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 범위안에서 시장·군수의 승인을 얻어 사업시행자가 이를 따로 정할 수 있다. 다만, 재개발임대주택으로서 최초의 임차인 선정이 아닌 경우에는 대통령령이 정하는 범위 안에서 인수자가 이를 따로 정한다.

● 최초 임차인 선정관련 임대조건

● 「도시 및 주거환경정비법」 시행령 제54조(주택의 공급 등)
 ② 법 제50조제4항 본문에 따라 임대주택을 건설하는 경우의 임차인의 자격·선정방법·임대보증금·임대료 등 임대조건에 관한 기준 및 무주택세대주에게 우선분양전환하도록 하는 기준 등에 관하여는 별표 3에 규정된 범위에서 시장·군수의 승인을 받아 사업시행자가 따로 정할 수 있다.
 [별표 3] 임대주택의 공급조건 등(제54조제2항관련)
 2. 주택재개발사업
 다. 공급절차 등 : 입주자모집공고내용 및 절차, 공급신청·계약조건·임대보증금 및 임대료 등 주택공급에 관하여는 임대주택법령 및 주택건설촉진법령의 관련 규정에 의한다.

● 「임대주택법 시행령」 제21조(임대주택의 임대보증금 및 임대료)
 ⑥ 공공매입임대주택의 최초의 임대보증금 및 임대료는 해당 임대주택의 규모, 생활여건 등이 비슷한 주변지역 임대주택의 임대보증금 및 임대료를 고려하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 산정한 금액으로 한다.

관련 법령 등

● 「임대주택법 시행규칙」 제12조의4(공공매입임대주택의 최초 임대보증금 및 임대료) 영 제21조제6항에서 "국토교통부령으로 정하는 바에 따라 산정한 금액"이란 해당 공공매입임대주택의 주변지역 임대주택의 임대보증금 및 임대료에 대한 감정평가금액의 50퍼센트 이내의 금액을 말한다. 다만, 공공매입임대주택의 최초 임대보증금 및 임대료에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우에는 그에 따른다.

● 최초 임차인 선정이 아닌 경우 임대조건

● 「도시 및 주거환경정비법」 시행령 제54조(주택의 공급 등)
 ③법 제50조제4항 단서에 따라 인수자는 다음 각 호의 범위에서 임대주택의 임차인의 자격 등에 관한 사항을 정하여야 한다.
 2. 임대보증금과 임대료는 정비사업이 위치한 지역의 시세의 100분의 90 이하의 범위로 할 것

● 임대주택 인수 및 매각 등

● 「도시 및 주거환경정비법」 제54조(주택의 공급 등)
 ③ 국토교통부장관, 시·도지사, 시장, 군수, 구청장 또는 주택공사등은 조함이 요청하는 경우 주택재개발사업의 시행으로 건설된 임대주택을 인수하여야 한다. 이 경우 재개발임대주택의 인수 절차 및 방법, 인수 가격 등에 대하여는 대통령령으로 정한다.

● 「도시 및 주거환경정비법」 시행령 제54조의2(재개발임대주택 인수방법 및 절차 등)
 ② 재개발임대주택의 인수가격은 「임대주택법 시행령」 제13조제5항에 따라 정해진 분양전환가격의 산정기준 중 건축비에 부속토지의 가격을 합한 금액으로 하며, 부속토지의 가격은 법 제28조제4항에 따른 사업시행인가 고시가 있는 날을 기준으로 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 감정평가업자 2인 이상이 평가한 금액을 산술평균한 금액으로 한다. 이 경우 건축비 및 부속토지의 가격에 가산할 항목은 인수자가 조함과 협의하여 정할 수 있다.
 ③ 재개발임대주택은 「임대주택법」 제16조제1항제4호의 매입임대주택에 대한 의무임대기간이 지나지 아니하면 매각할 수 없다.

국민법제관 제안의견

● 재개발사업의 임대주택 의무건설 비율을 조정하는 등 재개발사업의 사업성 확보를 위한 방안 마련이 필요

5) 기숙사 등 경계벽 및 칸막이벽 차음기준 마련 개선의견

정비 과제 (소관부처)	기숙사 등 경계벽 및 칸막이벽 차음기준 마련 (국토교통부)
현황 및 문제점	<ul style="list-style-type: none"> ● (현황) 다가구주택, 공동주택, 기숙사, 병실, 교실, 객실 등에 건축물 경계벽 및 칸막이 벽을 설치하도록 규정 ● (문제점) 다가구주택, 공동주택 등은 소음관련 규정이 있으나, 그 밖의 기숙사, 병실 등에는 차음대책 등에 대한 규정이 없어 소음 문제가 발생
관련 법령 등	<ul style="list-style-type: none"> ● 임대료 등 <ul style="list-style-type: none"> ○ 「건축법」 제49조(건축물의 피난시설 및 용도제한 등) <ul style="list-style-type: none"> ② 대통령령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물의 안전·위생 및 방화(防火) 등을 위하여 필요한 용도 및 구조의 제한, 방화구획(防火區劃), 화장실의 구조, 계단·출입구, 거실의 반자 높이, 거실의 채광·환기와 바닥의 방습 등에 관하여 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다 ○ 「건축법」 시행령 제53조(경계벽 및 칸막이벽의 설치) <ul style="list-style-type: none"> 법 제49조제2항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물에는 국토교통부령으로 정하는 기준에 따라 경계벽 및 칸막이벽을 설치하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 단독주택 중 다가구주택의 각 가구 간 또는 공동주택(기숙사는 제외한다)의 각 세대 간 경계벽(제2조제14호 후단에 따라 거실·침실 등의 용도로 쓰이지 아니하는 발코니 부분은 제외한다) 2. 공동주택 중 기숙사의 침실, 의료시설의 병실, 교육연구시설 중 학교의 교실 또는 숙박시설의 객실 간 칸막이벽 3. 제2종 근린생활시설 중 다중생활시설의 호실 간 칸막이벽 4. 노유자시설 중 「노인복지법」 제32조제1항제3호에 따른 노인복지주택(이하 "노인복지주택"이라 한다)의 각 세대 간 경계벽 ○ 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」 제19조(경계벽 및 칸막이벽의 구조) <ul style="list-style-type: none"> ① 영 제53조의 규정에 의하여 건축물에 설치하는 경계벽 및 칸막이벽은 내화구조로 하고, 지붕일 또는 바로 윗층의 바닥판까지 닿게 하여야 한다. ② 제1항에 따른 경계벽 및 칸막이벽은 소리를 차단하는데 장애가 되는 부분이 없도록 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 구조로 하여야 한다. 다만, 다가구주택 및 공동주택의 세대간의 경계벽인 경우에는 「주택건설기준 등에 관한 규정」이 정하는 바에 의한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 철근콘크리트조·철골철근콘크리트조로서 두께가 10센티미터이상인 것 2. 무근콘크리트조 또는 석조로서 두께가 10센티미터(시멘트모르타르·회반죽 또는 석고플라스터의 바름두께를 포함한다)이상인 것 3. 콘크리트블록조 또는 벽돌조로서 두께가 19센티미터 이상인 것 4. 제1호 내지 제3호의 것외에 국토교통부장관이 정하여 고시하는 기준에 따라

관련 법령 등	<ol style="list-style-type: none"> 4. 제1호 내지 제3호의 것외에 국토교통부장관이 정하여 고시하는 기준에 따라 국토교통부장관이 지정하는 자 또는 한국건설기술연구원이 실시하는 품질시험에서 그 성능이 확인된 것 5. 한국건설기술연구원이 제27조제1항에 따라 정한 인정기준에 따라 인정하는 것
제안의견	<ul style="list-style-type: none"> ● 기숙사, 병실 등의 경계벽에 대하여도 일정 정도 이상(예:오피스텔 45dB 이상)의 차음성능을 확보하도록 규정

6) 감정평가업자의 보수에 관한 기준 개선의견

정비 과제 (소관부처)	감정평가업자의 보수에 관한 기준(국토교통부)																																																			
현황 및 문제점	<ul style="list-style-type: none"> ● 「감정평가업자의 보수에 관한 기준」 제3조는 감정평가업자의 보수(감정평가수수료)를 산정하는 기준을 정한 것임. 이 조 제1항은 "감정평가수수료는~감정평가액 구간별로 계산된 금액을 합하여 산정한다."라고 규정하고, 감정평가액을 같은 조 제1항 표의 구간 기준으로 나눈 후 각 산정된 수수료를 합하여(소위 적산) 전체 감정평가액을 산정하도록 하고 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 우선, 제1항의 "~감정평가액 구간별로 계산된 금액을 합하여 산정한다."는 내용만으로 일반 국민이 위 적산개념에 따라 감정평가수수료를 계산할 것을 기대하기 어렵고, - 다음으로, 이러한 불편한 감정평가수수료 계산방법이 아닌 '속산표'가 널리 쓰이고 있는바, 제3조제1항의 감정평가수수료 계산표를 '속산표'의 형식으로 수정할 것을 제안함 																																																			
관련 법령	<p>제3조(감정평가수수료) ① 감정평가수수료는 건당 감정평가액을 기준으로 가격산출 근거자료, 가격형성요인 분석, 적용 감정평가기법 등을 고려하여 다음의 요율체계에 따라 감정평가액 구간별로 계산된 금액을 합하여 산정한다.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th rowspan="2">감정평가액</th> <th colspan="3">수수료 요율체계</th> </tr> <tr> <th>하한</th> <th>기준요율</th> <th>상한</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>5천만원 이하</td> <td colspan="3">150,000원</td> </tr> <tr> <td>5천만원 초과 5억원 이하</td> <td>(1만분의 11) × 0.8</td> <td>1만분의 11</td> <td>(1만분의 11) × 1.2</td> </tr> <tr> <td>5억원 초과 10억원 이하</td> <td>(1만분의 9) × 0.8</td> <td>1만분의 9</td> <td>(1만분의 9) × 1.2</td> </tr> <tr> <td>10억원 초과 50억원 이하</td> <td>(1만분의 8) × 0.8</td> <td>1만분의 8</td> <td>(1만분의 8) × 1.2</td> </tr> <tr> <td>50억원 초과 100억원 이하</td> <td>(1만분의 7) × 0.8</td> <td>1만분의 7</td> <td>(1만분의 7) × 1.2</td> </tr> <tr> <td>100억원 초과 500억원 이하</td> <td>(1만분의 6) × 0.8</td> <td>1만분의 6</td> <td>(1만분의 6) × 1.2</td> </tr> <tr> <td>500억원 초과 1,000억원 이하</td> <td>(1만분의 5) × 0.8</td> <td>1만분의 5</td> <td>(1만분의 5) × 1.2</td> </tr> <tr> <td>1,000억원 초과 3,000억원 이하</td> <td>(1만분의 4) × 0.8</td> <td>1만분의 4</td> <td>(1만분의 4) × 1.2</td> </tr> <tr> <td>3,000억원 초과 6,000억원 이하</td> <td>(1만분의 3) × 0.8</td> <td>1만분의 3</td> <td>(1만분의 3) × 1.2</td> </tr> <tr> <td>6,000억원 초과 1조원 이하</td> <td>(1만분의 2) × 0.8</td> <td>1만분의 2</td> <td>(1만분의 2) × 1.2</td> </tr> <tr> <td>1조원 초과</td> <td>(1만분의 1) × 0.8</td> <td>1만분의 1</td> <td>(1만분의 1) × 1.2</td> </tr> </tbody> </table> <p>② ~ ⑥ (생략)</p>	감정평가액	수수료 요율체계			하한	기준요율	상한	5천만원 이하	150,000원			5천만원 초과 5억원 이하	(1만분의 11) × 0.8	1만분의 11	(1만분의 11) × 1.2	5억원 초과 10억원 이하	(1만분의 9) × 0.8	1만분의 9	(1만분의 9) × 1.2	10억원 초과 50억원 이하	(1만분의 8) × 0.8	1만분의 8	(1만분의 8) × 1.2	50억원 초과 100억원 이하	(1만분의 7) × 0.8	1만분의 7	(1만분의 7) × 1.2	100억원 초과 500억원 이하	(1만분의 6) × 0.8	1만분의 6	(1만분의 6) × 1.2	500억원 초과 1,000억원 이하	(1만분의 5) × 0.8	1만분의 5	(1만분의 5) × 1.2	1,000억원 초과 3,000억원 이하	(1만분의 4) × 0.8	1만분의 4	(1만분의 4) × 1.2	3,000억원 초과 6,000억원 이하	(1만분의 3) × 0.8	1만분의 3	(1만분의 3) × 1.2	6,000억원 초과 1조원 이하	(1만분의 2) × 0.8	1만분의 2	(1만분의 2) × 1.2	1조원 초과	(1만분의 1) × 0.8	1만분의 1	(1만분의 1) × 1.2
감정평가액	수수료 요율체계																																																			
	하한	기준요율	상한																																																	
5천만원 이하	150,000원																																																			
5천만원 초과 5억원 이하	(1만분의 11) × 0.8	1만분의 11	(1만분의 11) × 1.2																																																	
5억원 초과 10억원 이하	(1만분의 9) × 0.8	1만분의 9	(1만분의 9) × 1.2																																																	
10억원 초과 50억원 이하	(1만분의 8) × 0.8	1만분의 8	(1만분의 8) × 1.2																																																	
50억원 초과 100억원 이하	(1만분의 7) × 0.8	1만분의 7	(1만분의 7) × 1.2																																																	
100억원 초과 500억원 이하	(1만분의 6) × 0.8	1만분의 6	(1만분의 6) × 1.2																																																	
500억원 초과 1,000억원 이하	(1만분의 5) × 0.8	1만분의 5	(1만분의 5) × 1.2																																																	
1,000억원 초과 3,000억원 이하	(1만분의 4) × 0.8	1만분의 4	(1만분의 4) × 1.2																																																	
3,000억원 초과 6,000억원 이하	(1만분의 3) × 0.8	1만분의 3	(1만분의 3) × 1.2																																																	
6,000억원 초과 1조원 이하	(1만분의 2) × 0.8	1만분의 2	(1만분의 2) × 1.2																																																	
1조원 초과	(1만분의 1) × 0.8	1만분의 1	(1만분의 1) × 1.2																																																	

관련 법령	<p>2. 연간 매출액에서 연구개발비가 차지하는 비율이 5퍼센트 이상인 중소기업</p> <p>3. 연구개발 성과를 사업화하기 위하여 기술집약적 중소기업을 창업하려는 자 또는 그 창업 지원을 주된 업무로 하는 자</p> <p>4. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령」 제34조제1호에 따른 도시형공장을 설립하려는 자로서 연구개발 성과를 사업화하기 위하여 미래창조과학부장관이 필요하다고 인정하는 자</p> <p>5. 「민법」 또는 다른 법률에 따른 법인으로서 연구개발 성과를 사업화하기 위하여 미래창조과학부장관이 필요하다고 인정하는 자</p> <p>6. 첨단기술기업 또는 연구소기업</p> <p>7. 입주기관에 종사하는 자의 복지 증진 및 그 기관의 운영·관리 등을 위하여 미래창조과학부장관이 필요하다고 인정하는 자</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률」 제14조(특정연구개발사업의 추진) ① 미래창조과학부장관은 기초연구의 성과 등을 바탕으로 하여 국가 미래 유망기술과 융합기술을 중점적으로 개발하기 위한 연구개발사업(“이하 특정연구개발사업”이라 한다)에 대하여 계획을 수립하고, 연도별로 연구과제를 선정하여 이를 다음 각 호의 기관 또는 단체와 협약을 맺어 연구하게 할 수 있다. 이 경우 제2호의 기관 중 대표권이 없는 기관에 대하여는 그 기관이 속한 법인의 대표자와 협약할 수 있다. 1. (생략) 2. 연구 인력·시설 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업부설연구소 및 기업의 연구개발전담부서 ● 「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률 시행령」 제16조(특정연구개발사업 참여기관 등의 기준) ① 법 제14조제1항제2호에서 “연구인력·시설 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업부설연구소”란 다음 각 호의 구분에 따라 해당 연구소에서 근무하는 연구전담요원을 확보하고 미래창조과학부령으로 정하는 세부기준에 적합한 연구시설을 갖춘 기업부설연구기관으로서, 미래창조과학부령으로 정하는 사항을 신고하여 미래창조과학부장관의 인정을 받은 기관을 말한다. (후단 생략) 1. ~ 5. (생략)
제안방안 (제안자 의견)	<ul style="list-style-type: none"> ● 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법 시행령」 제32조제1호나목을 다음과 같이 수정할 것을 제안함 나. 「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률」 제14조제1항제2호에 따른 기업부설 연구소를 설립하려는 자

8) 외국인토지법 개선의견

정비 과제 (소관부처)	「외국인토지법」 (국토교통부)
현황 및 문제점	<ul style="list-style-type: none"> ● 외국인 등이 부동산 매매계약을 한 경우 「공인중개사의 업무 및 부동산거래신고에 관한 법률」 제27조에 따른 부동산거래신고를 먼저 한 경우에는 「외국인토지법」 제4조에 따른 토지취득계약 신고를 하지 않아도 됨(「외국인토지법」 제4조제1항 단서). ※ 외국인 토지취득 절차 간소화하기 위하여 「외국인토지법」을 개정(법률 제9186호, 2008. 12. 26. 공포, 2009. 6. 27. 시행)하여 부동산거래 신고 등을 외국인의 토지취득 신고로 같음하도록 함. ● 그러나 「부동산등기 특별조치법」 제3조에 따른 계약서 검인을 받은 경우에는 「외국인토지법」 제4조제1항 단서가 적용되지 않아 「외국인토지법」 제4조제1항에 따른 토지취득신고를 별도로 해야 함. - 이러한 차이점을 모르는 외국인투자기업이 토지취득신고를 하지 못하여 과태료를 부과받는 경우가 있었음. ● 계약서 검인 신청, 부동산거래신고 모두 토지의 취득여부를 파악하려 한다는 점에서 동일성이 있으므로, 계약서 검인을 받은 경우도 외국인토지취득신고로 같음할 수 있도록 할 것을 제안함.
관련 법령	<ul style="list-style-type: none"> ● 「외국인토지법」 제4조(계약에 따른 토지취득의 신고 등) ① 외국인, 외국정부 또는 대통령령으로 정하는 국제기구(이하 "외국인등"이라 한다)가 대한민국 안의 토지를 취득하는 계약(이하 "토지취득계약"이라 한다)을 체결하였을 때에는 계약체결일로부터 60일 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장(구가 설치되지 아니한 시의 시장과 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제17조에 따른 시장을 말한다. 이하 같다)·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다. 다만, 「공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률」 제27조에 따라 부동산거래의 신고를 한 경우 또는 「주택법」 제80조의2에 따라 주택거래의 신고를 한 경우에는 그러하지 아니하다. ② 제1항에도 불구하고 외국인등이 취득하려는 토지가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 구역·지역 등에 있으면 토지취득계약을 체결하기 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장으로부터 토지취득의 허가를 받아야 한다. 다만, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제118조에 따라 토지거래계약에 관한 허가를 받은 경우에는 그러하지 아니하다.



관련 법령

1. 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제6호에 따른 군사기지 및 군사시설 보호구역, 그 밖에 국방목적 위하여 외국인등의 토지취득을 특별히 제한할 필요가 있는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역
 2. 「문화재보호법」 제2조제2항에 따른 지정문화재와 이를 위한 보호물 또는 보호구역
 3. 「자연환경보전법」 제2조제12호에 따른 생태·경관보전지역
 4. 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제27조에 따른 야생생물 특별보호구역
- ③ 시장·군수 또는 구청장은 외국인등이 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 구역·지역 등의 토지를 취득하는 것이 해당 구역·지역 등의 지정목적 달성에 지장을 주지 아니한다고 인정하는 경우에는 제2항에 따른 허가를 하여야 한다.
- ④ 제2항을 위반하여 체결한 토지취득계약은 그 효력이 발생하지 아니한다.

● 「외국인토지법」

제27조(부동산거래의 신고) ① 거래당사자(매수인 및 매도인을 말한다. 이하 이 조에서 같다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부동산 또는 부동산을 취득할 수 있는 권리에 관한 매매계약을 체결한 때에는 부동산 등의 실제 거래가격 등 대통령령이 정하는 사항을 거래계약의 체결일부터 60일 이내에 매매대상부동산(권리에 관한 매매계약의 경우에는 그 권리의 대상인 부동산) 소재지의 관할 시장·군수 또는 구청장에게 공동으로 신고하여야 한다. 다만, 거래당사자 중 일방이 신고를 거부하는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 상대방이 단독으로 신고할 수 있다.

1. 토지 또는 건축물
 2. 「도시 및 주거환경정비법」 제48조의 규정에 따른 관리처분계획의 인가로 인하여 취득한 입주자로 선정된 지위
 3. 「주택법」 제16조의 규정에 따른 사업계획승인을 얻어 건설공급하는 주택의 입주자로 선정된 지위
- ② 중개업자가 제26조제1항에 따라 거래계약서를 작성·교부한 때에는 제1항에도 불구하고 해당 중개업자가 제1항에 따른 신고(공동으로 중개하는 경우에는 공동으로 신고하여야 한다)를 하여야 한다.
- ③ 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 신고를 받은 시장·군수 또는 구청장은 그 신고내용을 확인한 후 신고필증을 신고인에게 즉시 교부하여야 한다.
- ④ 중개업자 또는 거래당사자가 제3항에 따른 신고필증을 교부받은 때(제1항 단서에 따라 매도인이 신고필증을 교부받은 때를 포함한다)에는 매수인은 「부동산등기 특별조치법」 제3조제1항에 따른 검인을 받은 것으로 본다.
- ③ ~ ⑤ (생략)

관련 법령	<p>● 「부동산등기 특별조치법」</p> <p>제3조(계약서등의 검인에 대한 특례) ① 계약을 원인으로 소유권이전등기를 신청할 때에는 다음 각호의 사항이 기재된 계약서에 검인신청인을 표시하여 부동산의 소재지를 관할하는 시장(구가 설치되어 있는 시에 있어서는 구청장)·군수(이하 "시장등" 이라 한다) 또는 그 권한의 위임을 받은 자의 검인을 받아 관할등기소에 이를 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 당사자 2. 목적부동산 3. 계약연월일 4. 대금 및 그 지급일자등 지급에 관한 사항 또는 평가액 및 그 차액의 정산에 관한 사항 5. 부동산중개업자가 있을 때에는 부동산중개업자 6. 계약의 조건이나 기한이 있을 때에는 그 조건 또는 기한 <p>② ~ ④ (생략)</p>
제안방안 (제안자의견)	<p>● 「외국인토지법」 제4조제1항 단서에 ‘ 「부동산등기 특별조치법」 제3조에 따라 검인을 받은 경우’를 포함할 것을 제안함</p>

9) 전자문서 및 전자거래 기본법 개선의견

정비 과제 (소관부처)	전자문서 및 전자거래 기본법(미래창조과학부)
현황 및 문제점	<p>● 「전자문서 및 전자거래 기본법」 제17조에서는 전자거래사업자의 일반적 준수 사항을 규정하면서, 준수사항 위반 시 ‘우수거래사업자에 대한 인증’만 취소될 수 있을 뿐(제18조, 제18조의3), 벌칙이나 과태료가 부과되지 않고 있어 전자거래사업자가 준수사항을 제대로 준수하지 않을 수 있음.</p>
관련 법령	<p>「전자문서 및 전자거래 기본법」</p> <p>제17조(전자거래사업자의 일반적 준수사항) 전자거래사업자는 전자거래와 관련되는 소비자를 보호하고 전자거래의 안전성과 신뢰성을 확보하기 위하여 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 상호(법인인 경우에는 대표자의 성명을 포함한다)와 그 밖에 자신에 관한 정보와 재화, 용역, 계약 조건 등에 관한 정확한 정보의 제공 2. 소비자가 쉽게 접근·인지할 수 있도록 약관의 제공 및 보존 3. 소비자가 자신의 주문을 취소 또는 변경할 수 있는 절차의 마련 4. 청약의 철회, 계약의 해제 또는 해지, 교환, 반품 및 대금환급 등을 쉽게 할 수 있는 절차의 마련 5. 소비자의 불만과 요구사항을 신속하고 공정하게 처리하기 위한 절차의 마련 6. 거래의 증명 등에 필요한 거래기록의 일정기간 보존

관련 법령	<p>제18조(전자거래사업자에 대한 인증) ① 미래창조과학부장관은 전자거래 촉진 및 전자거래 이용자 보호를 위하여 우수한 전자거래사업자에 대하여 인증을 할 수 있다.</p> <p>② 미래창조과학부장관은 제1항에 따른 인증을 신청한 자로부터 수수료를 받을 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 인증의 기준·절차와 제2항에 따른 수수료 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제18조의3(인증의 취소) 미래창조과학부장관은 전자거래사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제18조제1항에 따른 인증을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 인증을 취소하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 인증을 받은 경우 2. 제17조에 따른 전자거래사업자의 일반적 준수사항을 위반한 경우 3. 제18조제3항에 따른 인증의 기준을 갖추지 못하게 된 경우
제안방안 (제안자 의견)	<p>● 제44조(벌칙) 및 제46조(과태료)에 제17조(전자거래사업자의 일반적 준수사항) 위반에 대한 제재를 신설할 것을 제안함.</p>

10) 도로교통법 개선의견

정비 과제 (소관부처)	도로교통법(경찰청)
현황 및 문제점	<p>「도로교통법」</p> <p>제94조(운전면허 처분에 대한 이의신청) ① 제93조제1항 또는 제2항에 따른 운전면허의 취소처분 또는 정지처분이나 같은 조 제3항에 따른 연습운전면허 취소처분에 대하여 이의(異議)가 있는 사람은 그 처분을 받은 날부터 60일 이내에 안전행정부령으로 정하는 바에 따라 지방경찰청장에게 이의를 신청할 수 있다.</p> <p>② 지방경찰청장은 제1항에 따른 이의를 심의하기 위하여 안전행정부령으로 정하는 바에 따라 운전면허행정처분 이의심의회를 두어야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 이의를 신청한 사람은 그 이의신청과 관계없이 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구할 수 있다. 이 경우 이의를 신청하여 그 결과를 통보받은 사람(결과를 통보받기 전에 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구한 사람은 제외한다)은 통보받은 날부터 90일 이내에 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구할 수 있다.</p>
제안방안 (제안자 의견)	<p>「도로교통법」에 이의신청 처리기간을 정하고, 부득이한 경우 그 기간을 연장할 수 있도록 할 것을 제안함.</p>

4 우수 국민법제관 포상 사례

국민법제관 활동 사례

지 규 원 국민법제관
(한국행정연구원 전문연구원)

I. 서문

올해로 국민법제관으로 활동을 시작한지 4년이 지나가고 있는 시점에서 국민법제관으로 활동했던 지난 시간을 되짚어 볼 수 있는 기회가 주어져 이렇게 글로나마 활동내역을 뒤돌아보고자 합니다. 저는 한국행정연구원에서 조직, 인사를 연구하는 연구원으로 국민법제관에 참여하게 되었습니다. 법제처에서 국민참여입법시스템의 일환으로 각계각층의 전문가를 국민법제관으로 위촉하여 국민과 소통하는 열린 법제를 만드는 데 조금이나마 일조 할 수 있게 되어 감사드립니다. 제가 근무하는 행정연구원을 간략히 소개드리자면, 국무총리산하 국책연구원으로 인문사회분야에 있어서 국가행정체제의 발전과 행정제도 및 그 운영의 개선에 관한 사항을 체계적으로 연구하고, 행정에 관련된 정보, 자료를 수집관리지원 등 국가행정발전에 이바지함을 목적으로 설립된 기관입니다. 따라서 제가 하는 업무도 이와 관련된 연구를 하고 그것이 국민법제관으로 제가 담당하는 조직, 인사 분야의 정부입법과도 연관이 크다고 봅니다. 정부조직에서 법제처에 관해 피상적으로 알았던 부분에 대해 국민법제관 활동을 통해 많은 것을 새삼 알게 되었고, 법제처의 주요기능 중 행정 각부의 입법 활동을 총괄·조정하고, 국무회의에 상정될

법률안·조약안, 대통령령안 및 그 밖의 총리령안, 부령안 등을 심사하고, 무엇보다 법령의 의미를 명확하게 하는 법령해석과 불합리한 법령을 정비하는 법령정비 사업등 법제전문 중앙행정기관으로 그 중요성이 매우 크다고 생각합니다. 더욱이 그러한 기관의 위촉을 받아 국민법제관으로 활동하는 것에 대해 자긍심과 한편으로 책임감이 커서 나름 심적으로 스트레스를 받기도 하였습니다. 하지만 보람도 있었습니다. 다음은 제가 올해 활동한 조직·인사분야의 활동내역을 적어보고자 합니다. 정부의 조직·인사와 관련한 분야는 많은 전문가들이 의견을 내고 저 또한 그 의견중의 하나였기에 제가 검토했던 사례를 올리고자 합니다.

II. 심사법령 사례별 검토의견

1. 정부조직법 관련 검토의견

	심사법령	검토의견
정부조직	1. 국무조정실과 그 소속기관 직제	개방형 직위제의 확대 의견 제시
	2. 산림청과 그 소속기관의 하부조직	정부 3.0과 관련한 조직의 유연성 건의
	3. 여성가족부 직제	여성 고위공무원의 보직배치 의견제시
	4. 기획재정부와 그 소속기관의 직제	경제 정책의 전문성을 고려한 고위공무원의 증원 의견제시
	5. 문화재청과 그 소속기관의 직제	문화재청의 전문적인 업무 효율화를 위한 필요인원 증원 검토
	6. 농림축산식품부와 그 소속기관의 직제	농축산 안전을 위한 필요인원 증원 의견 제시
	7. 통계청과 그 소속기관의 직제	국가통계 통합시스템 구축을 위한 필요인력 증원 검토
	8. 법제처 직제	법제화 및 법령정비를 위한 필요인력 증원 검토

	심사법령	검토의견
정부조직	9. 경찰청과 그 소속기관의 직제	사이버 안전국 신설의 필요성 검토의견 제시
	10. 산림청과 그 소속기관의 직제	산림항공관리소 준공에 따른 필요인력 검토의견 제시
	11. 국민권익위원회와 그 소속기관의 직제	고충민원 검토 및 심의를 위한 전문경력관 증원 검토의견 제시
	12. 안전행정부 정부조직 개편	국가안전처와 인사혁신처 신설 검토의견 제시
	13. 통일부와 그 소속기관의 직제	한반도통일 미래센터 신설에 따른 필요인력 검토의견 제시
	14. 해양경찰청과 그 소속기관의 직제	제주지방해양경찰청의 보완사항 검토의견 제시
	15. 특허청과 그 소속기관의 직제	특허청 정원의 증원 필요성 검토의견 제시

2. 정부인사법 관련 검토의견

	심사법령	검토의견
정부조직	1. 군인사법일부개정법률	군 계급신설에 따른 계급정년 검토
	2. 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률	지역인재의 고른 등용과 지방대학의 발전에 관한 의견 제시
	3. 책임운영기관의 기관장 임기 연장	책임운영기관의 활성화를 위한 의견 제시
	4. 안전행정부의 행정한류담당관 신설	국제행정발전을 위한 의견 제시

	심사법령	검토의견
정 부 조 직	5. 고위공무원단 적격심사제도 강화	고위공무원단의 인사제도 발전을 위한 의견 제시
	6. 공무원의 구분 변경에 따른 전직임용 등에 관한 특례규정	공무원의 전직임용 해당자에 대한 검토의견 제시
	7. 정부업무평가 기본법	국정과제와 정부업무평가의 연동성 검토의견 제시
	8. 공무원 임용령 (근속승진기간 단축)관련	우수한 공무원의 근속승진에 대한 검토의견 제시

III. 맺음말

정부의 조직과 인사에 관련된 입법사항에 관해 현장의 목소리를 전하고자 의견을 개진하고, 그 결과를 들어 나름 법제업무의 현장을 배워갈 수 있는 시간을 갖게 되었습니다. 또한 실시간으로 법제처 홈페이지에 방문하여 여러 부처의 조직과 인사에 관련된 법령을 보고 의견을 개진할 수 있었던 점도 국민법제관으로 활동하며 많은 보람을 얻을 수 있어 좋았습니다. 다만, 의견개진과 신속한 담당자 선생님의 결과를 듣는 것도 매우 좋았으나, 부처에서 어떤 방향으로 의견이 받아들여졌는지에 대한 결과를 알 수 없어 아쉬움으로 남았습니다. 향후 법제처에서 국민법제관의 활용을 더욱더 활성화 하여 현재 보다 더 많은 활동을 할 수 있도록 장려하였으면 합니다. 끝으로 법제처의 무궁한 발전을 기원합니다. 감사합니다.

우수 국민법제관 포상 및 활동 경험 공유

지 옥 용 국민법제관
(고양시 주무관)

1. 들어가며

수확의 계절인 가을의 기쁨도 잠시 벌써 쌀쌀한 겨울이 오고 있습니다. 2013.12.31 가족이 모여 한해를 반성하고 2014년도 계획을 세우며 제하의 종소리를 들은지 엇그제 같은데 벌써 2015년 올미년 한해가 1개월여 남겨두었습니다. 뿌려야 수확의 기쁨이 있듯이 2014년도 계획으로 국민법제관 활동을 열심히 하여 법제처장상을 받아 봐야겠다. 계획했었는데 뿌린 씨앗이 열매를 맺어 기쁜 한해가 되었습니다.

2. 본인소개

본인은 2012년 “장애인전용 주차장에 임산부도 주차할 수 있도록 하자”라는 내용으로 “국민아이디어 공모제에서 최우수상“을 받고 국민법제관으로 위촉되었습니다. 국민법제관이 하는 일은 불편법령 개선의견을 제시하고 법령 제·개정시 국민을 대변하여 의견을 제시하는 일을 합니다.

저는 고양시 시설직 공무원으로 아파트 사업계획승인, 건축인허가, 개발제한구역의 단속, 도시정비사업 등 많은 법령을 다루면서 주민들에게 법을 집행해 왔습니다. 법을 집행할 때 불합리한 법으로 주민들께 불편을 주는 사항이 있어도 “법이 그러니까 법대로 해야 한다!” 법의 모순점을 말하는 사람에게는 악법도 법이라는 말로 주민들에게 따르라는 듯 강요를 하였습니다. 법대로 하지 않으면 공무원이 법을 위반한 행위가 되고 감사의 대상이 된다는 이유도 있었습니다.

3. 국민법제관 활동

국토교통부 등 상급기관에서 법령 제·개정안에 대한 의견조회 한다는 공문이 오면 담당 공무원과 전문가들이 잘 만들었겠지! 내의견이 반영될까?. 말도 안 되는 의견을 제시하여 쪽팔리지는 않을까? 하는 소심한 생각과 시간 부족이라는 핑계로 제목만 보고 넘어가는 것이 태반이었습니다.

가끔 중앙부처에서 불편법령 개선사항 의견조회라는 공문이 시달될 때는 의견을 상신할 경우 있었습니다. 상신한 내용은 고양시에서 경기도를 거쳐 국토교통부로 가는 과정에서 어디로 갔는지, 어떻게 처리되었는지 모르게 사라져 버리곤 했습니다. 그 이유는 아마 하급기관인 고양시에서 상급기관인 경기도를 거치면서 개선의견이 경기도에서 걸러지고 경기도에서 국토교통부로 올라간 의견이 반영되지 않고 사장되기 때문일 것입니다.

과연 상신한 불편법령 개선 내용이 사장될 내용일까요? 본인을 그렇치 않다고 봅니다. 반영되지않고 사장되는 이유는 첫째, 불편 법령 개선 내용의 설득력이 부족하였거나, 둘째, 담당자가 대수롭지 않게 일방적으로 처리하였거나, 셋째, 전문가 의견을 들었으나 대수롭지 않게 여겼기 때문일 것입니다.

의견제시 한 내용 예를 들어보겠습니다. 거래계약서상 “서명·날인”이라는 서식 있다고 할 때 이는 “서명 및 날인”으로 해석되거나 “서명 또는 날인”으로 해석되어 분쟁의 소지가 될 수 있으므로 법령취지에 맞게 “서명 및 날인”으로 개선하여 주시라는 개선의견을 상신했다면 어떻게 판단할까요?

또한 ☎ 111 (구113): 대공·국제범죄, 대테러신고, 간접신고, ☎ 1337 : 군사 보안 상담, ☎ 112 : 범죄신고, ☎ 122 : 해양 긴급 신고번호, ☎ 125 : 밀수 사범 신고, ☎ 182 : 미아/가출 신고(지방경찰청), ☎ 1390 : 중앙선거 관리위원회 선거위반신고 등 신속한 업무를 처리해야 할 긴급·특수전화번호들이 분산되어 국민들이 외우기 힘들고 헷갈리고 장비·통신료 등 유지비용이 많이 들어가므로 하나로 통합 이용하자는 내용은 어떻습니까? 불편법령 의견이 반영될까요?

“서명·날인”을 다르게 해석하여 분쟁이 된 사례로 서울고등법원 제8특별부 2006누444, 서울고등법원 2008.3.12 2008누9005, 대법원 2009.2.12 선고2008두16698 가 있습니다. 이 사례는 가운데점 하나가 실제 실무에서 얼마나 큰 의미를 가질 수 있는지 또 보는 관점에 따라 얼마나 다른 해석을 할 수 있는지 보여주는 사례라 할 수 있습니다. 이와 비슷한 “「도시 및 주거환경정비법」 시행령 별지 제2호의2서식의 동의자: (서명) 지장날인으로 되어 있는 서식의 개정”을 요구하였습니다.

2014.9.24일자 동아일보 신문 기사에 따르면 “정부관계자는 20여종의 긴급전화를 하나로 합친다. “세월호 참사 당시에 119로 침몰 사실을 알리는 신고는 있었지만 정작 해양긴급신고 전화인 122 신고는 한 건도 없었다. 상황별로 신고 전화번호를 다르게 운영하는 게 행정 편의주의적 발상이라는 지적이 이어지자 정부가 개선에 나선 것이다” 라는 기사를 확인할 수 있습니다. 안타깝게도 긴급전화도 하나로 통합하여 운영하자는 내용은 2014.4.16 세월호 사건 이전 2014년2월에 본인이 제안했던 내용입니다. 과연 이 제안이 받아들여져 개선되었다면 어떻게 되었을까요?

2012년 “장애인주차장에도 배나온 임산부가 주차할 수 있도록 하자”라는 내용으로 여성부(현, 여성가족부), 보건복지부, 행정안전부, 고양시, 경기도 등 많은 제안을 하였으나 매년 탈락하였습니다. 「장애인·노인·임산부등의 편의증진보장에 관한법률」에는 장애인 전용주차장은 말 그대로 지체 장애인을 위한 전용주차장이었습니다. 임산부가 주차하면 과태료 대상이 된 것이죠!. 장애인주차장은 주차공간이 여유가 있고 넓은데 배나온 임산부가 주차할 수 없다는 것은 이해가 되지 않았죠! 그래서 끊임없이 제안하던 차에 법제처에서 하는 아이디어 공모에 제안하여 최우수상을 받았습니다.

혹시 물에 빠진 사람을 구한 적이 있습니까? 법제처 아이디어 공모에서 최우수상을 받은 후 우리 딸 아들에게 이렇게 말했던 것이 생각납니다. 불편법령을 개정하는 것은 물에 빠진 사람 1,000명보다 더 많은 사람을 구하는 것이라고, 참고로 본인은 인천 용유도에서 바닷물에 빠진 봉고차에서 5명을 구하여 당시 행정자치부장관의 “장한시민상”을 수상한 바 있습니다. 불편법령은 “아파트 층간소음”과 같이 이웃 간 소송의 대상이 되어 가정을 파괴할

수 도 있고 분쟁으로 사건사고가 발생하기도 합니다. 불편법령 개선은 사람을 구한다는 생각으로 지속적으로 제안하고 건의할 때 개선될 것이라 봅니다.

4. 맺은 말

국민법제관의 장점은 세 가지가 있다고 봅니다. 첫째로는 법령 제·개정에 참여하여 의견을 제시하여 잘못된 법을 바로 잡는데 일조할 수 있다는 것이고, 둘째로는 현행법의 불편법령을 국민법제관 홈페이지에 건의하면 법제처에서 소관부처로 바로 의견조회를 함으로써 불편법령 개정 절차가 쉽다는 것입니다. 고양시에서 경기도를 거쳐 중앙부처로 가면서 걸리지고 사장되어 반영되지 않은 일보다 반영될 확률이 높기 때문입니다. 셋째로 법제처장님께서 위촉하신 국민법제관이라 명예라 할 수 있습니다. “가끔 상도 받습니다.”

국민법제관 활동하면서 본인은 조금씩 변해 갔습니다. 그 전에는 주민들이 건의하는 불편 법령이라 하더라도 법대로 해야 한다고, 악법도 법이라는 말로 불편을 감수하시라 했으나 이제는 주민의 말에 귀를 기울이게 되었고, 불편법령, 악법은 고쳐야할 대상이 되었습니다. 휴대폰 메모장에 따로 법령개선 창을 만들어 불편법령은 잊어버리지 않도록 그때그때 메모하고 있습니다. 그리고 불편법령 개선방안을 마련하여 국민법제관 의견게시 창에 제시하고 있습니다.

앞으로도 분쟁을 해결하고 생명을 구하는 불편법령 개선에 최선을 다하는 국민법제관이 될 것을 다짐합니다. 감사합니다.

국민법제관 활동사례

홍 안 식 국민법제관
(건국대학교 법학전문대학원 교수)

1. 국민법제관 제도의 취지 및 현황

국민법제관 제도란 “법령심사, 법령해석, 법제개선 등 법제처 주요업무를 추진하는 과정에서 현장의 목소리를 반영하고, 법제업무를 효과적으로 홍보하는 등 국민과의 소통을 위하여 현장경험이 풍부한 전문가들을 자문단으로 활용하는 제도”¹⁾이다. 법제처는 2011년 2월 24일에 법제처 훈령 제261호로 「국민법제관의 구성 및 운영에 관한 규정」을 제정하여, 법제처답게 국민법제관의 법적 근거를 마련하여 운영하고 있다. 2011년에는 교통분야 국민법제관 31명을 위촉한 것을 시작으로 798명의 국민법제관이 위촉되었고, 2012년에는 34개 분야 1,087명, 2013년에는 29개 분야 419명의 국민법제관이 위촉되었다. 2014년 9월 현재는 29개 분야에 152명의 국민법제관이 위촉되어 활동하고 있다.²⁾ 2011년에 시작된 국민법제관들의 그간의 활동과 운영실적을 보면 시작은 순조롭다고 평가할 수 있고, 이제는 제도의 안정과 도약으로 나아가야 하는 단계라고 생각된다.

2. 국민법제관으로서의 활동경험

2014년에는 「석유 및 석유대체연료 사업법 시행령」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「외국환거래법」과 과징금 부과제도에 관한 검토를 비롯하여, 기타 몇 건의 법률 및 시행령의 개정안에 대하여 검토하였다.

1) 2013년 국민법제관 활동사례집, 법제처, 2013. 12. 8면.

2) 국민법제관 운영 성과 및 활성화 방안, 법제처, 2014. 9. 2면.

1) 석유 및 석유대체연료 사업법 시행령

● 석유 및 석유대체연료 사업법 제38조제1항과 동법 시행령 제41조의2의 보고의무

- 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제38조제1항에서 석유정제업자 등에게 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 그 사업에 관한 보고를 명할 수 있도록 하는 규정을 두고 있다.
- 그런데, 「석유 및 석유대체연료 사업법 시행령」 제41조의2에서는 석유정제업자 등으로부터 그 사업에 관한 보고를 명하는 경우에 주 또는 월 단위 등으로 주기를 정하여 정기적으로 보고하게 할 수 있도록 하고 있다.
- 보고목적은 달성하는데 필요한 최소한의 범위에서 명하여져야 (「행정조사기본법」 제4조 참조) 하지만, 조사가 필요한 때에 보고를 명하는 경우를 넘어, 주기를 정하여 정기적으로 보고를 하도록 하는 것은 법률의 일반적 보칙으로 규정하는 행정조사의 범위를 넘어 별도의 주기적인 보고의무를 부과하는 것이라 할 것인지?
- 나아가, 「석유 및 석유대체연료 사업법 시행령」 제41조의2의 규정은 법률에서 보고 명령에 관한 사항을 산업통상자원부령으로 위임하였음에도, 이와 관련하여 대통령령의 형식으로 추가하여 규정함으로써 체계적으로도 맞는지?

● 개정안

- 주기를 정하여 보고할 수 있도록 하는 시행령 규정을 삭제하거나, 법률에 보고주기를 정하여 보고를 명할 수 있다는 근거를 법률에 규정하고자 한다.

● 검토의견

- ① 사업자에 대하여 주기적인 보고의무를 부과하는 것이 일반적인 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제38조제1항에서 예정하고 위임한 보고 명령의 범위인지 또는 추가적인 의무부과인지 여부
- 행정규제기본법 제2조 제1항 1호(“행정규제”(이하 "규제"라 한다)란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을

포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다.”)에 따르면, 보고의무를 부과하는 것은 명백히 ‘행정규제’에 속한다.

- 독일의 규범통제위원회가 특히 중점을 두고 있는 것은, 과도한 보고의무를 기업에 부과함으로써 인하여 발생하는 경제적 부담을 계산하고, 비용과 편익을 비교·측정하여, 불필요하고 과도한 보고의무는 경감시키는 작업을 하고 있다.
- 이러한 맥락에서 볼 때, 통상적인 경우에 주간 단위의 보고를 의무화하는 것은 사업자에 대한 과도한 규제로 볼 수 있다. (다만, 에너지파동 등 통상적이지 않은 경우에는 허용될 수 있을 것임)
- 법률 규정의 “주기적인 보고의무”에 주간 단위의 보고의무를 포함시킬 것이냐 에는 이와 같은 규제의 관점에서의 검토가 필요할 것임. 월단위의 보고의무는 통상적인 것으로 볼 수 있으나, 주단위의 보고의무는 통상적인 것인지에 관한 의문은 있음. 그러나 기본적으로 보고의무의 주기는, 보고사안과 관련정책에 따라 결정할 수 있다고 본다.

② 관련 내용을 법률에서 부령으로 위임한 사항과 관련하여 대통령령에서 규정하는 것이 위임입법 원리상 문제가 없는지

- 법률에서 부령으로 위임한 사항은, 부령에 정하는 것이 바람직함. 법률에서 위임을 하는 경우에는 위임의 내용뿐 아니라 위임의 형식도 정할 수 있으며, 위임입법은 위임의 내용과 형식을 준수하여야 할 필요가 있다.



홍완식, 독일의 입법평가 : 독일 국가규범통제원의 활동과 성과를 중심으로, 입법평가연구, 창간호, 한국법제연구원, 2009, 33면 이하.

홍완식 외, 우리나라 의원발의 규제입법제도 개선방안에 관한 연구, 한국경제연구원, 2014, 121면 이하.

2) 도시 및 주거환경정비법

● 도시 및 주거환경정비법 제23조의 내용

- 제 23조(조합임원의 결격사유 및 해임) ① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 조합의 임원이 될 수 없다.

5. 이 법을 위반하여 벌금 100만원 이상의 형을 선고받고 5년이 지나지 아니한 자

● 분리선고 규정의 미비로 과잉금지원칙 위반

- 위 규정은 분리선고규정을 두지 아니하여 결과적으로 이 법을 위반한 범죄와 다른 죄의 동시적 경합범의 경우 변론을 분리하지 않고 하나의 형을 선고하고, 그 선고형 전부를 이 법 위반범죄에 대한 형으로 의제하여 임원 자격의 제한 여부를 확정할 수밖에 없게 함으로써, 입법목적의 달성에 필요한 정도를 넘어서는 과도한 제한을 하고 있다.

- 분리선고규정을 두고 있지 않은 새마을금고법 제21조의 경우는, 헌법재판소에 의하여 과잉금지원칙에 위반되어 직업선택의 자유를 침해하고 평등원칙에 위배된다는 이유로 헌법불합치결정을 받은 바 있다. (헌재 2014. 9. 25 2013헌바208)

● 검토의견

① 분리선고 규정 신설에 따른 형법적 문제 유무(경합범규정 미적용에 따른 양형의 문제 등)
- 이미 다른 법률에도 분리선고규정을 두고 있으므로 경합범 규정 미적용에 따른 양형의 문제는 도시 및 주거환경정비법의 문제가 아닌, 분리선고규정에 따른 일반적인 문제이다. 양형의 문제는 원칙적으로 입법의 문제가 아닌 판결의 문제이므로, 여기서 고려할 필요가 없다고 본다.

② 조합 임원 외의 다른 벌금형이나 징역형 등의 관련 결격사유에 확대하는 방안
- 조합임원 외에도 결격사유가 규정되는 개인에게 분리선고규정이 필요하다면, 분리선고규정을 확대하여야 할 것임. 확대하려는 사안마다 분리규정을 확대할 구체적으로 타당성이 있는가라는 기준을 두고 판단해야 하리라고 봄. 동법 제72조에 정비사업 전문관리업자의 결격사유를 규정하고 있으므로, 이 경우에도 분리선고규정이 필요한 것으로 생각된다.

③ 다른 결격사유와 관련하여, 벌금형 외에 징역형에 대해서 분리선고를 확대하는 방안
- “이 법을 위반하여 벌금 100만원 이상의 형을 선고받고 5년이 지나지 아니한 자”가 조합의 임원이 될 수 없다는 것이므로, 벌금형과 함께 징역형도 조합임원의 결격사유임. 따라서 벌금형은 물론이고 금고형이나 징역형 등에 대해서도 분리선고 규정을 확대하여야 할 것이다.

④ 분리선고 규정의 위치(결격사유 관련 규정 또는 벌칙 관련 규정) 등 개선안에 대하여
- 분리선고규정의 위치는 원칙적으로 ‘입법자의 형성의 자유’에 속하는 것으로 볼 수 있으나, 다른 입법례를 참조할 필요가 있음. 「공직선거법」, 「국가공무원법」, 「공인중개사법」 등은 결격사유 부분에 규정하고 있으나, 「영유아보육법」은 벌칙 부분에 규정하고 있다.

- 즉, 입법자는 원칙적으로 분리선고규정의 위치를 선택할 수 있으나, 분리선고에 관한 규정은 결격사유에 사안적으로 보다 긴밀하다고 할 수 있으므로, 결격사유 부분에 규정하는 것이 좋을 것으로 생각됨. 다만, 분리선고규정이 다수의 규정에 적용되는 경우에는, 이를 벌칙규정에 두어 모든 결격사유 규정에 공통적으로 적용되도록 하는 것이 합리적이고 바람직할 것이다.

- 주거 및 도시환경정비법의 경우에는 제23조뿐 아니라 제72조의 경우에도 분리선고규정이 필요하다면, 영유아보육법과 같이 벌칙 규정에 두어 다수의 결격사유에 공통적으로 적용되도록 하는 것이 바람직할 것이다.

3) 과징금 부과제도

● 과징금 부과제도 합리화 방안의 의의

- 현재의 영업정지 대체 과징금 제도가 위반행위에 대한 예방 및 제재의 실효성을 저해하고 있으므로, 과징금의 산정기준을 개선할 필요가 있다.

- 과징금 부과제도 합리화 방안은, 1일당 매출액에 영업이익율과 기준경비율은 반영한 적정과징율을 곱하여 산정함을 기본으로 한다.

- 적정 과징금액·과징구간의 설정을 위하여 우선 27개 법률에 따른 해당 업종의 매출액 분포도와 영업이익률 등에 대한 조사를 통하여, 개선안을 마련하고 법령을 정비할 예정이다.

● 과징금 제도의 취지에 상응하는 과징금

- 과징금(課徵金)이란 행정법상의 의무를 위반한 자에 대하여 당해 위반행위로 얻은 경제적 이익을 박탈하기 위하여 부과하거나 사업의 취소·정지에 갈음하여 부과하는 금전적 제재이다.
- 현재처럼 매출액이 적은 사업자에게는 과징금이 과도하게 설정되고 매출액이 많은 사업자에게는 과징금이 과소하게 설정되는 것은 과징금의 취지에 상응하지 않는다.
- 따라서 본 과징금 부과제도 합리화 방안이 제시하는 방안은 과징금의 취지에 상응하고 역차별을 시정하며, 과징금 제도의 실효성을 제고(提高)하기 위하여 적절한 개선방안이라고 할 수 있다.
- 또한, 과거에 설정된 과징금의 상한액은 현재의 시장 규모에 비추어 낮기 때문에, 과징금 상한액을 현실화함을 통하여 제도의 실효성을 제고할 필요도 있다.

● 평등원칙과 ‘유형화’의 문제

- 법집행을 수월하도록 하기 위한 법규범의 유형화는 종종 행해지고 있음. 독일 연방헌법재판소에 따르면, 법규범을 정립함에 있어서 유형화가 필요하다는 점을 지속적으로 강조하여 왔음.³⁾ 우리가 규범을 정립하는데 있어서도 일정한 행위유형을 정형화하는 것이 필요하다.⁴⁾
- 유형화는 사실적으로 다른 집단이나 사안을 행정상의 편의나 행정경제적인 이유 등으로 동일하게 취급하는 것이다.
- 입법자에게는 평등원칙을 존중하면서도 규범정립에 있어서의 ‘불가결한 유형화’(Notwendige Typisierungen)⁵⁾작업을 수행하여야 하는 임무가 주어짐.⁶⁾ 특히, 세법과

3) BVerfGE 11, 245(253); 17, 1(23); 26, 16(32); 39, 316(332); 51, 115(122); 71, 146(157); 82, 60(101f.); 84, 348(359f.) 등.
 4) 장영수, “헌법상 평등원칙과 평등권의 실현구조”, 고려법학 제36집, 2001, 91면.
 5) Lerche, Peter, “§ 122 Grundrechtsschranken”, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd.V, Rdnr.18.
 6) Kirchhof, Paul, “§ 124 Der allgemeine Gleichheitssatz”, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd.V, Rdnr.294.

사회보장법 분야이나 벌금이나 과태료 등의 입법에서 유형화현상을 볼 수 있음. 소득세 등의 과세를 위한 세율이나 국민연금보험에 있어서의 보험료율을 블록별로 정하는 것이 대표적인 예이다.

- 과징금을 선정함에 있어서도 해당 업종의 매출영업이익율에 기준경비율을 더하여 적정 과징율을 산출하는 더하는 것도 이와 같은 유형화의 한 유형이라고 할 수 있다.
- Kirchhof는 많은 수의 유형화규범의 수범자가 불평등하게 대우될 정도로 규범이 유형화되어서는 안되며 ‘불평등한 대우’를 판단하는 기준은 첫째로 규범의 유형화가 그 입법목적에 벗어나는지의 여부의 검토를 들고 있음. 둘째로는 유형화규범의 평등권의 위반의 정도가 심한지의 여부가 검토되어야 하는데 이는 불평등으로 인한 피해의 최소성과 관련되는 것임. 셋째로는 유형화로 인한 이익과 유형화로 인하여 발생하는 불가피한 불평등대우와의 관계가 적절한 비례관계에 있어야 한다는 것이다.⁷⁾
- 독일 연방헌법재판소는 유형화 규정이 원칙적으로 대량행정을 집행하기 위하여 불가피하다고 인정되는 경우 및 대량행정을 수행하기 위한 고비용의 발생을 피하기 위하여 불가피한 경우라고 인정되는 경우에는 평등원칙을 침해하지 않는다고 인정하고 있다.

● 개선방안에 대한 검토

- 따라서, 과징금 부과제도 합리화를 위하여 제시된 개선방안의 방향성은 적절하다고 할 수 있다.
- 다만, 향후 과징금이 부과되는 사업자들은 새로운 과징금 부과제도에 대한 이의와 소송을 제기할 개연성이 있으므로, 매출등급 등을 조정함에 있어서는 최대한으로 신중을 기하여야 할 것이다.



홍완식, 유형화와 평등원칙, 일감법학, 제7호, 2002.

7) Kirchhof, a.a.O., Rdnr.300.

2014년 국민법제관 활동 사례
 III
 우수 국민법제관 포상 사례
 4

4) 외국환거래법

경고나 거래정지 등에 대한 제척기간 제도 도입(안 제19조제5항 및 부칙 제2조)

가. 개정안의 내용

● 개정안은 이 법 제15조부터 제18조에 따른 위반행위에 대하여

- 과태료 부과외의 경우(법 제15조제1항·제2항 참조) 「질서위반행위규제법」 제19조에 따른 제척기간 규정, 벌칙 부과외의 경우(법 제27조제1항제8호 및 제29조제1항제6호·제7호) 「형사소송법」 제249조에 따른 공소시효가 각각 적용되어 최대 5년까지만 제재처분이 가능한 것에 반하여,
- 법 제19조제1항에 따른 경고나 같은 조 제2항에 따른 외국환거래 또는 행위를 정지·제한하거나 허가를 취소(이하 “거래정지 등”이라 함)의 경우에는 제척기간 등 부과기간에 대한 제한이 없어,
 - 아주 오래 전의 위반행위에 대해서도 현재, 경고나 거래정지 등을 할 수 있어 외국환 거래를 하는 기업 등에 큰 부담이 되고 있다는 점을 감안하여,
 - 경고나 거래정지 등에 대해 다음에서 보는 바와 같은 규정을 두어 일종의 부과 제척기간 제도를 도입한다. (도표 생략)

나. 검토 요청사항

- (1) 본칙에 개정안과 같이 경고나 거래정지 등에 대하여 제척기간(5년)을 도입하는 것에 대한 적절성 여부
- (2) 만약, 본칙에 경고나 거래정지 등에 대하여 제척기간을 도입한다고 가정하는 경우 별도의 부칙을 두어 기간별로 제척기간을 다르게 두는 경우에 대한 적절성 여부

다. 검토의견

- 다른 법률에서 경미한 사안에 대한 제척기간을 규정하고 있음에도 불구하고, 외국환거래법 제15조부터 제18조까지의 규정위반에 대한 제재(경고, 외국환거래행위 정지·제한, 허가취소)에 대하여 제척기간을 두는 것에는 신중하여야 함. 특히 재벌총수나 개인 등이 거액의 외화를 국내에 밀반입 혹은 밀반출하는 등의 불법행위에 면죄부를 줄 가능성에 대한 제도적 대안을 마련하지 않고 제척기간을 도입하면, 잘못된 법률개정이라는 평가를 받을 수도 있다.
- 현재 외국환거래법 위반 사항은 저지른 시점에 관계없이 적발시 무조건 처벌을 받음. 그러나 이 개정안이 통과되어 시행되면 불법송금 등 외국환거래법을 어긴 개인이나 기업이라도 5년 넘게 적발되지 않으면 처벌 대상에서 제외됨. ‘법적 안정성’의 관점에서는 일정 불법행위에 대하여 소멸시효 혹은 제척기간을 둘 수 있지만, 불법행위에 대한 실효적인 제재라는 ‘정의’ 추구의 관점에서는 바람직하지 않음. 거액의 자금을 밀반입·밀반출하는 불법행위에 5년의 제척기간을 둔다면 이러한 불법행위를 수사·기소·처벌하는데 제한을 받을 수 밖에 없음. 이러한 불법행위는 은밀하게 행해지기 때문에, 5년의 제척기간을 도입하는 개정안은 바람직하지 않음. 특히, 현재 재벌총수들의 비자금조성과 탈세 등의 수단으로 이용된 외화밀반입에 대하여 조사가 진행되는 시점에서 이러한 법률개정을 추진하는 것은 시기적으로도 적절하지 않다.



3. 국민법제관 제도의 발전방향

대한민국 정부수립 이후에 우리나라는 산업화와 민주화의 단계를 거쳐 선진화를 향하여 나아가고 있다. 국가의 안정과 발전의 가장 중요한 원리적 기초는 법치주의와 민주주의라고 할 수 있는데, 이러한 원리는 산업화·민주화·선진화의 모든 단계에서 필요하고 중요하다. 선진화된 국가는 국민 다수의 입법의사를 법의 원리와 형식에 맞추어 입법하는 일에 능하다. 입법기관인 국회를 통하여 법률을 만드는 대의 민주주의를 기본으로 하면서도, 입법예고나 공청회 또는 모니터링제도 등을 통하여 끊임없이 국민들의 의견을 수렴하여 입법에 반영하고 있다. 법제처에서 3년 넘게 운영 중인 국민법제관 제도도 국민들의 입법의견을 수렴하여 입법에 반영하는 선진적인 제도로서의 의미를 지니고 있다. 특히, 일반국민들의 의견을 포함하여 각 분야의 정책전문가와 법률전문가의 의견을 수렴함으로써, 대한민국 법치주의의 수준을 향상하고 법률안의 완성도를 제고하는데 기여하는 제도라고 평가할 수 있다.

많은 정책과 제도가 장기적으로 운영되지 않고, 몇 년 시행 후에 폐기되는 경우가 종종 있다. 국민법제관 제도는 일반국민과 관계전문가의 의견을 독립적이고 중립적으로 수렴할 수 있는 제도이기 때문에 지속시킬 가치가 있다. 다만, 검토대상 법령의 확대, 지속적인 제도적 보완, 국민법제관의 확충을 통해 국민법제관 제도를 더욱 발전시킬 필요가 있다.



발행일 2014. 12
 인 쇄 2014. 12
 발행처 법제처 / 법령정비담당관실
 주 소 세종특별자치시 도움5로 20 정부세종청사 법제처(7-1동)
 전 화 044-200-6573

제작 · 인쇄 초이스디자인 02-2275-2633