

● 제285회 ●

서울특별시의회(임시회)

제1차 보건복지위원회

**서울특별시 어린이집 통학버스 인증 및 지원에
관한 조례안
검 토 보 고 서**

2019. 2. 26.

보 건 복 지 위 원 회

수 석 전 문 위 원

【 이은주 의원 대표발의 】

의안번호 384

I. 조례안 개요

1. 발의자 및 제안경과

- 가. 발 의 자 : 이은주 의원(찬성 11명)
- 나. 제 출 일 : 2019. 1. 31.
- 다. 회 부 일 : 2019. 2. 7.

2. 제안이유 및 주요1내용

가. 제안이유

- 최근 영유아가 이용하는 어린이집 통학버스 내에서 영유아 사망 등 안전사고가 빈번하게 발생함에 따라 어린이집 통학버스 안전이 사회적인 관심으로 대두하고 있음.
- 어린이집 통학버스 안전 확보를 위해서는 최소한의 시설이 구비되어야 함에도 불구하고 영세한 보육환경으로 인해 어린이집 통학버스 내 안전시설 설치가 담보되지 못하고 있는 상황임.
- 이와 관련하여 일부 지방자치단체에서는 영유아 안전 보호를 위해 통학버스 인증제를 도입하고 있는 점을 고려하여 서울시

도 통학버스를 이용하는 영유아의 안전보호 증진을 위해 시장의 책무와 운영자의 책무, 어린이집 통학버스 인증기준 및 사후 관리 방안 등을 포함하는 관련 조례를 제정함으로써 통학버스를 이용하는 영유아의 안전을 최대한 보호할 수 있도록 하는 것임.

나. 주요내용

- 어린이집 통학버스 인증 대상 차량의 범위를 한정함(안 제3조)
- 어린이집 통학버스 인증신청 방법 및 세부적인 인증기준을 마련함(안 제4조 및 제5조)
- 어린이집 통학버스의 인증절차 및 인증서의 유효기간을 2년으로 하는 등 인증방법에 대해 규정함(안 제6조 및 제7조)
- 인증된 어린이집 통학버스의 사후관리 및 인증취소 관련 사항을 규정함(안 제8조 및 제9조)
- 시장이 어린이집 통학버스 안전 증진을 위해 어린이집 통학버스 인증을 받은 자에 대한 예산 지원 근거 및 환수 근거를 마련함(안 제10조)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「도로교통법」 및 「영유아보육법」

나. 예산조치 : 비용추계 비대상 사유서 참조

다. 기 타 : 해당사항 없음.

II. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

1 조례안의 개요

- 본 조례안은 어린이집을 이용하는 영유아의 안전증진 및 생명보호를 위하여 어린이집 통학버스 인증제 도입 근거를 마련하여, 믿고 이용할 수 있는 안심 보육 환경을 조성하고자 하는 취지로 발의되었음.
- 제정안은 총 11개의 본칙 조문과 1개의 부칙으로 구성되어 있음
 - 먼저, 조례의 목적(안 제1조)으로 통학버스 인증제 시행 및 지원을 통한 어린이집 통학버스의 안전성 확보 및 운전자의 안전의식 함양을 규정하고, 이의 실행을 위한 통학버스 인증신청(안 제4조) 및 인증기준(안 제5조), 인증절차 및 승인(안 제6조), 인증의 유효기간(안 제7조), 인증차량의 사후관리(안 제8조), 인증취소(안 제9조)에 대한 사항을 명시하고 있음.
 - 또한 인증된 통학버스에 대한 예산 지원 근거를 마련하고 있음.

<제정안의 조문 배열>

제1조(목적)	제7조(유효기간)
제2조(정의)	제8조(사후관리)
제3조(적용범위)	제9조(인증취소)
제4조(인증신청)	제10조(지원혜택)
제5조(인증기준)	제11조(시행규칙)
제6조(인증절차 및 승인)	
	부 칙

2 조례 제정의 필요성

- 통계청에 따르면, 자살이나 타살을 제외한 비의도적 어린이 사고 사망원인은 0세의 경우 질식사고가 가장 높았으며, 그 이외의 연령에서는 교통사고 등 운수사고가 가장 높은 것으로 나타났음.

<비의도적 사고 연령별 사망원인 순위, 2014-2016년(3개년 합산)>

순위	14세 이하	0세	1-4세	5-9세	10-14세
1	운수사고 42.5%	질식사고 61.8%	운수사고 45.7%	운수사고 56.1%	운수사고 49.3%
2	질식사고 17.9%	운수사고 12.2%	추락사고 19.1%	익사사고 16.8%	익사사고 24.3%
3	익사사고 14.5%	추락사고 8.4%	익사사고 12.2%	추락사고 10.4%	추락사고 9.0%
4	추락사고 12.3%	익사사고 3.8%	질식사고 10.6%	질식사고 5.2%	화재사고 6.3%
5	화재사고 3.1%		화재사고 1.6%	화재사고 4.6%	질식사고 2.8%

출처 : 통계청(2018.05.30.), 사고에 의한 어린이 사망 : 1996-2016년.

자료 : 통계청, 사망원인통계, 각년도.

- 특히 '18.07.17. 경기도 동두천시 소재 어린이집에서 통학차량 내 아동방치로 인한 사망사고로 인해 통학차량 안전에 대한 사회적 요구와 우려가 커지고 있음.
- 이에 동 조례안은 어린이집 통학차량의 사고예방 및 안전 확보를 위하여 통학버스 인증제 시행 및 지원근거를 마련하고자 하는 것으로 그 입법취지 및 필요성이 매우 인정된다 하겠음.

3 주요사항 검토

□ 총칙 규정(안 제1조~제3조)

- 본 조례안은 총칙규정에서 목적(안 제1조)과 용어정의(안 제2조), 적용범위(안 제3조)에 대해 명시하고 있으며, 어린이집 통학버스 인증제 시행에 필요한 기본적, 총괄적 사항을 규정하고 있음.
- 제정안은 시장의 책무규정을 별도 조항으로 만들지 않고, 본칙에 포함된 인증제 시행 및 지원과 관련된 개별 조항에서 시장의 역할과 기능을 명시하는 형식으로 구성되어 있음.
- 적용대상(안 제3조)과 관련하여 어린이집 통학버스는 「도로교통법」 제52조제1항1)에 따라 의무적으로 관할 경찰서장에게 신고하고 신고증명서를 발급받도록 하고 있어, 사실상 현재 운행 중인 어린이집 차량은 모두 해당된다고 할 수 있음.

□ 인증기준(안 제5조)

- 제정안에서는 어린이집 통학버스의 인증을 위하여 다음과 같이 6가지의 기준을 규정하고 있음.

1) 「도로교통법」제52조(어린이통학버스의 신고 등) ① 어린이통학버스(「여객자동차 운수사업법」 제4조제3항에 따른 한정면허를 받아 어린이를 여객대상으로 하여 운행되는 운송사업용 자동차는 제외한다)를 운영하려는 자는 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 미리 관할 경찰서장에게 신고하고 신고증명서를 발급받아야 한다

1. 「자동차 및 자동차부품의 성능과 기준에 관한 규칙」의 규정에 적합한 기준을 갖춘 자동차일 것
2. 교통사고로 인한 피해를 전액 배상할 수 있도록 「보험업법」 제4조에 따른 보험 또는 「여객자동차운수사업법」 제61조에 따른 공제조합에 가입되어 있을 것
3. 인증대상차량의 운전자는 교통안전공단의 정밀운전 적성테스트에서 영유아 보호차량의 운전자로서 적합할 것
4. 어린이집 통학버스 등의 운영자에 대한 안전교육은 법 시행령 제31조의2 규정에 따라 교육을 이수한 사람
5. 어린이집 통학버스는 후방카메라를 설치하여야 한다.
6. 어린이집 통학버스 내 어린이 미하차 경보 시스템

- 구체적으로 살펴보면, 1호의 경우, 승차정원 9인승 이상, 어린이 승하차를 위한 승강구 발판, 어린이 하차 확인 위한 간접시계장치 등이 설치되어 있는지 여부를 교통안전공단 자동차검사소에서 실시하는 사항임.
- 제2호와 제4호는 이미 「도로교통법」에서 어린이 교통차량 운행시 의무사항으로 규정된 내용임.
- 제3호의 운전자의 교통안전공단의 정밀운전 적성테스트 적합 기준은 「여객자동차 운수사업법」 및 「화물자동차 운수사업법」에 따라, 사업용 자동차의 경우 신규 운전자, 65세 이상 운전자 등에 대해 시행하는 것으로 교통안전공사에서 시행하는 사항인데 영유아 보호차량의 운전자로서 적합한지 여부를 판단하는 테스트가 아님.

- 제5호와 제6호와 관련하여서는 「자동차 및 자동차부품의 성능과 기준에 관한 규칙」제53조2 및 제53조의4에 따라 후방카메라 또는 후진경고음 발생장치 및 경고음과 표시등(또는 비상점멸표시등)이 작동하는 하차확인장치 설치의 의무사항임.
- 즉 「도로교통법」이나 관련 규칙에서 이미 규정하고 있는 사항이나 어린이집 통학버스와는 관련 없는 사항들이 기준으로 규정되어 있는 바, 인증기준에 대한 면밀한 검토가 필요할 것으로 판단됨.

□ 인증제 시행의 실효성 문제

- 송파구는 전국 최초로 「서울특별시 송파구 어린이 보호차량 인증에 관한 조례」(2008.11.17.)를 제정하고, 2008년도부터 어린이집 통학버스를 포함한 어린이 보호차량 인증제를 시행한 바 있으나, 해당 조례는 2015.04.02.일자로 폐지되었는데, 그 사유는 다음과 같음.

- 종전의 어린이보호차량 인증제는 도로교통법에 임의사항으로 규정되어 있어 잘 지켜지지 않던 어린이통학버스 신고규정이 성실히 이행될 수 있도록 2008년에 구 자체적으로 별도의 조례를 제정하여 운영한 것으로,
- 2015년 1월부터 「도로교통법」이 개정시행됨에 따라 임의 규정이었던 ‘어린이 통학버스 신고, 어린이 통학버스 운전자 및 운영자의 의무 및 안전교육에 관한 규정’이 강행규정으로 변경되어 「서울특별시 송파구 어린이 보호차량 인증에 관한 조례」를 운영할 필요가 없기 때문에 본 조례를 폐지

출처 : 송파구보(2015.1.29.) 제1408호 pp.12.

- 한편 현재 광역자치단체에서는 경기도가 유일하게 「경기도 어린이 통학차량의 인증 및 지원에 관한 조례」를 제정(2013.08.05.)한 바 있으나, 조례 담당부서인 경기도 교통정책과에 확인한 결과 인증제 관련 예산은 한번도 편성된 적이 없으며, 실제 사업 시행이 이루어지지 않아 조례 제정 이후 1건의 인증실적도 없는 것으로 파악됨.
- 지난 2014년 「도로교통법」[시행 2015.1.29] [법률 제12343호, 2014.1.28, 일부개정]이 개정되어, 기존에 임의규정이던 어린이 통학버스의 신고의무를 강행규정으로 하고, 안전교육을 의무사항을 명시하는 등의 어린이통학버스의 안전을 담보하기 위한 제반사항을 정비한 바 있는데, 송파구나 경기도는 「도로교통법」 개정 이전에 지방자치단체 차원에서 어린이 보호차량에 대한 안전 증진을 위한 보완 장치로서 인증제를 시행하고자 조례 제정을 추진한 점을 고려하여 동 제정안을 검토할 필요가 있을 것임.
- ※ 2015년, 어린이집안전공제회는 교통안전공단과 MOU 체결, ‘안전한 통학버스’ 인증스티커 제작 및 배포하는 안전인증 사업 실시했으나, 현재는 저조한 실적으로 시행이 중단된 상태임. (인증 기준 : 보험가입, 후방카메라 등 안전장치 설치, 기타 차량점검 등)

□ 지원혜택 (안 제10조)

- 제정안(안 제10조제1항)은 통학버스 인증을 받은 자에게 차량내 안

전보호장치 등의 설치비용, 교통사고 방지에 필요한 물품, 안전 교통에 필요한 물품 및 교육비용, 인증 표지판 등에 대한 예산 지원 근거를 규정하고 있음.

- 제1호는 18.7.17. 동두천시 어린이집 4살 여아 사망사고에 따른 조치 사항으로 지난 '18년 말에 총 1,468대의 통학 버스를 대상으로 추진한 “잠자는 아이 확인 장치” 사업에 해당한다 할 것임.

4 종합 검토 의견

- 본 제정안은 잇따른 어린이집 통학버스에서의 아동 사망 등의 사고로 인한 통학버스 안전에 대한 사회적 요구와 우려를 반영하여, 어린이통학버스와 관련된 안전증진 및 영유아 보호를 위하여 어린이집 차량 인증제 시행 및 지원 근거를 마련하고자 하는 것으로 그 입법취지 및 필요성이 매우 인정된다 하겠음.
- 다만 이미 타 시도에서 유사 조례안을 제정하고 인증제를 시행했음에도 불구하고 그 실적이 저조한 것으로 나타나는 등 제도의 실효성 문제가 제기되고 있는 점, 이미 「도로교통법」에서 차량 신고제를 의무사항으로 규정한 점 등을 고려하고 조례안에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 사료됨.