

● 제285회 ●

서울특별시의회(임시회)

제1차 보건복지위원회

**서울특별시 어린이집 통학버스 안전 증진 지원
등에 관한 조례안
검 토 보 고 서**

2019. 2. 26.

보 건 복 지 위 원 회

수 석 전 문 위 원

【 오중석 의원 대표발의 】

의안번호 388

I. 조례안 개요

1. 발의자 및 제안경과

- 가. 발 의 자 : 오중석 의원의 1명(찬성 10명)
- 나. 제 출 일 : 2019. 1. 31.
- 다. 회 부 일 : 2019. 2. 7.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 최근 어린이집 통학버스와 관련된 사고가 지속적으로 발생하여 영유아 통학안전에 대한 사회적 우려가 커짐에 따라 어린이집 통학버스 안전에 대한 시민 경각심을 높이고, 안전사고 예방을 위한 제도적 근거 마련이 절실한 상황임.
- 이와 관련하여 경기도 용인시를 비롯한 다른 지방자치단체에서 ‘슬리핑 차일드 체크 시스템’을 도입하였거나 도입을 추진하는 점 등을 고려할 때 통학버스 안전을 시설 운영기관에만 맡겨둘 것이 아니라 서울 시도 적극적으로 나서야 할 때이며, 서울시 차원에서

도 어린이집 통학버스 안전을 향상시킬 수 있는 여러 가지 제도적 방안과 행정적·재정적 지원책이 동시에 모색되어야 함.

- 이에 어린이집 통학버스 안전향상을 위한 서울시장의 책무, 안전 운행 계획 수립, 행정적·재정적 지원, 안전사항에 대한 시장의 지도·점검 등의 사항 등을 반영한 조례를 제정함으로써 어린이집 통학버스 운행안전에 기여하고자 함.

나. 주요내용

- ○

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 어린이집 통학버스의 안전 증진을 도모하기 위한 정책을 수립·시행할 수 있는 근거를 마련하여, 영유아를 위한 안심 보육 환경을 조성하고자 하는 취지로 발의되었음.
- 제정안은 총 11개의 본칙 조문과 1개의 부칙으로 구성되어 있음
 - 먼저, 조례의 목적(안 제1조)으로 어린이집 통학버스의 사고예방 및 안전한 운행에 필요한 사항을 규정하고, 이의 실행을 위한 서울시장의 책무규정을 두었으며(안 제4조), 안전운행 관리계획의 수립 및 시행에 대한 사항(안 제5조)을 명시하고 있음.
 - 또한 통학버스 운영자 등에 대한 안전교육(안 제6조) 및 의무 사항(안 제7조)을 규정하고, 사고 예방 및 안전운행을 위한 행·재정적 지원(안 제8조) 및 안전위원회 설치·운영(안 제9조)에 대한 근거를 마련하고 있음.

<제정안의 조문 배열>

제1조(목적)	제7조(어린이집 통학버스 운영자 및 운전자의 의무)
제2조(정의)	제8조(행정적·재정적 지원)
제3조(적용범위)	제9조(어린이집 통학버스 안전위원회 설치 및 운영)
제4조(시장의 책무)	
제5조(어린이집 통학버스 안전운행)	

관리계획 수립·시행) 제6조(어린이집 통학버스 운영자 등에 대한 안전교육)	제10조(지도·점검 등) 제11조(시행규칙) 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 아

동방치로 인한 사망사고로 인해 통학차량 안전에 대한 사회적 요구와 우려가 커지고 있음.

- 이에 동 조례안은 어린이통학버스와 관련된 안전사고 예방에 대한 의무를 시장의 책무로 명시하고, 그 지원 근거를 마련하고자 하는 것으로 그 입법취지 및 필요성이 매우 인정된다 하겠음.

3 주요사항 검토

□ 총칙 규정(안 제1조~제5조)

- 본 조례안은 총칙규정에서 목적(안 제1조)과 용어정의(안 제2조), 적용범위(안 제3조), 시장의 책무(안 제4조) 및 어린이집 통학버스 안전 운행 관리계획 수립·시행(안 제5조)에 대한 근거를 마련하고, 어린이집 통학버스의 사고예방 및 안전 확보에 필요한 기본적, 총괄적 사항을 규정하고 있음.

□ 안전교육 및 의무 사항(안 제6조 및 제7조)

- 제정안(안 제6조제1항)은 통학버스 운영자 및 운전자에게 「도로교통법」에 따라 관련 교육을 받도록 하고 있으며, 또한 시장에게 탑승자를 포함하여 안전교육 및 홍보를 실시할 수 있도록 명시하고 있음(안 제6조제2항).

- 차량 운영자나 운전자를 대상으로 하는 교육은 「도로교통법」제53조의31)에 의해 의무화되어 있고, 어린이집 아동을 대상으로 하

1) 「도로교통법」제53조의3(어린이통학버스 운영자 등에 대한 안전교

는 교통안전 교육은 「아동복지법」제31조2)제1항에서 어린이집 원장에게 매년 교육계획을 수립하고 교육을 실시하도록 규정하고 있는 바, 교통 안전 교육 관련 사항은 이미 상위법에서 명시된 사항을 중복적으로 강조하여 조례에 반영한 것이라 할 수 있음.

육) ① 어린이통학버스를 운영하는 사람과 운전하는 사람은 어린이통학버스의 안전운행 등에 관한 교육(이하 "어린이통학버스 안전교육"이라 한다)을 받아야 한다.

② 어린이통학버스 안전교육은 다음 각 호의 구분에 따라 실시한다.

1. 신규 안전교육: 어린이통학버스를 운영하려는 사람과 운전하려는 사람을 대상으로 그 운영 또는 운전을 하기 전에 실시하는 교육

2. 정기 안전교육: 어린이통학버스를 계속하여 운영하는 사람과 운전하는 사람을 대상으로 2년마다 정기적으로 실시하는 교육

③ 어린이통학버스를 운영하는 사람은 어린이통학버스 안전교육을 받지 아니한 사람에게 어린이통학버스를 운전하게 하여서는 아니 된다.

④ 그 밖에 어린이통학버스 안전교육의 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2) 「아동복지법」제31조(아동의 안전에 대한 교육) ① 아동복지시설의 장, 「영유아보육법」에 따른 어린이집의 원장, 「유아교육법」에 따른 유치원의 원장 및 「초·중등교육법」에 따른 학교의 장은 교육대상 아동의 연령을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 다음 각 호의 사항에 관한 교육계획을 수립하여 교육을 실시하여야 한다.

1. 성폭력 및 아동학대 예방

2. 실종·유괴의 예방과 방지

3. 감염병 및 약물의 오남용 예방 등 보건위생관리

4. 재난대비 안전

5. 교통안전

② 아동복지시설의 장, 「영유아보육법」에 따른 어린이집의 원장은 제1항에 따른 교육계획 및 교육실시 결과를 관할 시장·군수·구청장에게 매년 1회 보고하여야 한다.

③ 「유아교육법」에 따른 유치원의 원장 및 「초·중등교육법」에 따른 학교의 장은 제1항에 따른 교육계획 및 교육실시 결과를 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 교육감에게 매년 1회 보고하여야 한다.

- 또한 교직원에 대한 의무 사항(안 제7조) 역시 「도로교통법」 제53조제2항에서 제4항3)까지에서 규정한 어린이통학버스 운전자 및 운영자의 의무 규정과 같거나 유사한 사항을 명시하고 있음.

3) 「도로교통법」 제53조(어린이통학버스 운전자 및 운영자 등의 의무)

② 어린이통학버스를 운전하는 사람은 어린이나 영유아가 어린이통학버스를 탈 때에는 승차한 모든 어린이나 영유아가 좌석안전띠(어린이나 영유아의 신체구조에 따라 적합하게 조절될 수 있는 안전띠를 말한다. 이하 이 조 및 제156조제1호, 제160조제2항제4호의2에서 같다)를 매도록 한 후에 출발하여야 하며, 내릴 때에는 보도나 길가장자리구역 등 자동차로부터 안전한 장소에 도착한 것을 확인한 후에 출발하여야 한다. 다만, 좌석안전띠 착용과 관련하여 질병 등으로 인하여 좌석안전띠를 매는 것이 곤란하거나 행정안전부령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 어린이통학버스를 운영하는 자는 어린이통학버스에 어린이나 영유아를 태울 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 보호자를 함께 태우고 운행하여야 하며, 동승한 보호자는 어린이나 영유아가 승차 또는 하차하는 때에는 자동차에서 내려서 어린이나 영유아가 안전하게 승하차하는 것을 확인하고 운행 중에는 어린이나 영유아가 좌석에 앉아 좌석안전띠를 매고 있도록 하는 등 어린이 보호에 필요한 조치를 하여야 한다.

1. 「유아교육법」에 따른 유치원이나 「초·중등교육법」에 따른 초등학교 또는 특수학교의 교직원
2. 「영유아보육법」 제2조제5호에 따른 보육교직원
3. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제13조제1항에 따른 강사
4. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설의 종사자
5. 그 밖에 어린이통학버스를 운영하는 자가 지명한 사람

④ 어린이통학버스를 운전하는 사람은 어린이통학버스 운행을 마친 후 어린이나 영유아가 모두 하차하였는지를 확인하여야 한다.

□ 행정적·재정적 지원(안 제8조)

- 제정안(안 제8조제1항)은 통학버스 사고예방 및 안전운행을 위한 사업에 대한 행정적·재정적 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.

□ 어린이집 통학버스 안전위원회 설치 및 운영(안 제9조)

- 제정안(안 제9조)은 “어린이집 통학버스 안전위원회”(이하 “위원회”)를 설치·운영을 할 수 있도록 규정하고, 위원회의 기능을 구체적으로 명시하고 있음.
- 위원회는 ▲통학버스 안전운행 감독과 ▲안전시설 기준 설정 등에 관한 자문을 설치·운영의 목적으로 규정하고 있는데, 감독행위는 한 사람이나 기관의 행위를 감시하고 그에 필요한 명령 등을 함으로써 그 행위의 합법성 및 합목적성을 보장하는 행위로서 집행권한에 해당한다 볼 수 있는 바, 의원발의로 제안된 동 조례안에서 위원회의 설치·운영 사항을 명시하는 것은 시장의 고유권한인 조직편성권이나 인사권을 침해할 수 있는 여지가 존재한다 할 것임.
- 다만 해당 감독행위에 관한 내용을 삭제할 경우, 기존에 「지방자치법」 및 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규

정」 등에 따라 소속 행정기관 및 행정기구로 규정되는 위원회가 집행이나 심의 권한을 가지고 있지 않은 단순 자문위원회의 기능을 수행하는 바, 시장의 조직편성권 등에 대한 침해 소지가 제거된다 할 수 있음.

- 한편 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제7조4)에 따르면 ▲위원회 설치 목적·기능 및 성격, ▲위원의 구성 및 임기, ▲존속 기한 등을 조례나 규칙 등에 명시하도록 하고 있음.

- 이 역시 일반적으로 합의제 행정관청인 위원회와 의결의 구속력이 인정되는 의결기관인 위원회를 설치하는 경우에는 위원회의 기능과 위원회 구성 및 운영에 관한 기본적인 사항을 조례로 규정해야 하나, 감독행위에 대한 사항을 삭제하여 단순 자문위원회로 수정할 경우, 위원회 운영에 관한 세부적인 사항을 반드시 조

4) 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제7조(위원회의 설치절차 등) ① 시장 등은 위원회를 설치할 경우 다음 각 호의 사항을 조례나 규칙 등에 명시하여야 한다.

1. 설치 목적·기능 및 성격
2. 위원회의 구성 및 임기
3. 존속 기한(존속기한이 있는 경우에 한정한다)
4. 위원의 결격사유, 제척·기피·회피(시민의 권리·의무와 관련되는 인가·허가, 분쟁 조정 등 특히 공정하고 객관적인 심의·의결이 필요한 경우에 한정한다)
5. 회의의 소집 시기, 의사정족수 및 의결정족수
6. 위원장의 권한 및 위원장의 업무 대행자
7. 분과위원회, 실무위원회를 둘 경우 그 구성 및 운영에 관한 사항

례에 전부 규정하여야 하는 것은 아니고, 규칙으로 정할 수 있음.

□ 지도·점검 등(안 제10조)

- 제정안(안 제10조)제에서는 시장에게 통학버스 안전에 대한 지도·점검을 할 수 있다고 규정하고 있는데, 이는 「영유아보육법」제41조⁵⁾에 따라 필요한 지도와 명령을 할 수 있다고 명시되어 있는 바 별다른 문제점은 없는 것으로 보임.
- 다만 서울시 보육사업에 대한 기본 조례라 할 수 있는 「서울특별시 보육 조례」제19조의2⁶⁾에서 시장에게 차량안전관리 실태를 매년 1회이상 조사·점검하고, 그 결과를 평가 및 인증 등에 반영 조치하도록 하고 있는 바, 현행 조례와의 체계 정당성 차원의 추가 검토가 필요할 것으로 판단됨.

□ 집행부 의견 등 기타 고려 사항

- 동 제정안과 관련하여 집행부에서는 “필요조직 수반, 행정업무 복잡화, 현행 규정과의 중복성 등에 대한 우려가 있다”는 다소 소극적인 반대 의견을 제출한 바 있으며, 그 구체적인 내용은 다음과 같음.

5) 「영유아보육법」제41조(지도와 명령) 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 보육사업의 원활한 수행을 위하여 어린이집 설치·운영자 및 보육교직원에 대하여 필요한 지도와 명령을 할 수 있다.

6) 「서울특별시 보육 조례」제19조의2(어린이집 차량안전관리) 시장은 영유아의 통학을 위해 차량을 운영하는 어린이집 차량안전관리 실태를 매년 1회 이상 조사·점검하여야 하며, 그 결과를 어린이집 평가나 인증 등에 반영될 수 있도록 조치하여야 한다.

- 제정 조례안은 어린이집 통학버스 안전 증진을 위한 시민 경각심, 제도적 근거 마련을 위해 긍정적인 면이 있으나, 필요조직 수반, 행정업무 복잡화, 현행 규정과의 중복성 등 우려점도 있음
 - 통학버스 사고예방 및 안전운행을 위한 행정적 지원이나 지도·점검은 시(보육담당관)에서 시행하고 있는 바, 별도 조례 규정의 필요성이 낮은 것으로 판단됨
 - 도로교통법 개정(제53조제5항)으로 '19년 4월부터는 어린이통학버스의 "어린이 하차확인장치" 작동이 의무화되어 어린이통학버스에 대한 안전벨 설치의 의무화되어 시 차원의 지원이 필요 없으며, 현재 시 차원의 추가 재정 지원을 규정할 사업이 명확히 없는 상황임
 - 안전운행을 위한 교육은 현재 도로교통법 제53조의3에 따라 어린이통학버스를 운영하는 사람과 운전하는 사람이 의무적으로 받고 있음
 - 통학버스 안전위원회 설치·운영, 매년 통학버스 안전운행 관리계획 수립·시행은 조직 구성 및 정례적인 문서작업을 수반하는 것으로, 조직 비대화 및 행정업무 복잡화로 이어질 우려가 있음
- 어린이집 통학버스 안전 증진을 위해 무엇보다 필요한 것은 어린이를 직접 돌보고 관찰하는 보육교직원의 책무를 강화하는 것이 실효적인 것으로 판단되는 바,
- 현재 시장 발의로 개정 추진중인 「서울특별시 보육 조례」를 통해 어린이집 통학차량 안전을 강화해 나갈 필요 있음

4 종합 검토 의견

- 본 제정안은 잇따른 어린이집 통학버스에서의 아동 사망 등의 사고로 인한 통학버스 안전에 대한 사회적 요구와 우려를 반영하여, 어린이통학버스와 관련된 안전사고 예방 및 지원 근거를 마련하고자

하는 것으로 그 입법취지 및 필요성이 매우 인정된다 하겠음.

- 다만 이미 상위법이나 보육조례에서 규정된 사항을 중복하여 명시하고 있는 점이나, 위원회 관련 필수 조문을 누락하고 있는 점 등을 고려할 때, 일부 조항의 수정이 필요할 것으로 사료됨.