

가스시설의 안전관리에 관한 법제연구

Legal Study of Gas Safety

연구자 : 김치환 (한국법제연구원 부연구위원)

한자성명: 金致煥

영문성명: Kim, Chi-Hwan

국 문 요 약

가스는 오늘날 전기, 수도 등과 함께 우리의 일상생활에 있어서 없어서는 안될 필수재로 정착되어 있다. 그와 동시에 가스의 특성으로 인한 사고의 우려도 항시 잠재되어 있다. 특히 그 동안의 경험에 의할 때 가스의 폭발성은 대개의 경우 인명과 재산에 대하여 치명적인 피해를 야기하여 왔다. 가스사고를 예방하고 가스안전을 보다 체계적으로 확보해 가기 위한 법적 장치가 요구되는 이유이다.

우리나라에서 가스안전에 관한 법적 규율이 처음으로 등장한 것은 1962년이다. 압축가스등단속법은 가스안전에 관한 체계적인 법적 규율의 효시를 이루고 있다. 압축가스등단속법은 약 11년후에 고압가스안전관리법으로 대체되고 그 5년 후인 1978년에는 가스사업법이 제정되어 가스2법시대가 열린다. 그러나 다시 5년이 경과한 1983년이 되어 액화석유가스안전및사업관리법이 제정됨으로써 비로소 오늘날의 우리나라의 가스안전법제의 기본체제인 가스3법체제를 갖추게 된다.

본 연구는 현행 3법체제에서 채택되고 있는 가스안전을 위한 다양한 조치들을 규제적 관점과 조성적 관점으로 크게 이분하고, 규제적 관점은 다시 인적규제, 물적규제의 관점을 비롯한 5개의 세부관점으로 나누어 분석을 행하였다. 종장에는 이들 분석의 결과를 토대로 하여 현행법제에 대하여 제기할 수 있는 약간의 문제점이나 미흡한 점을 지적하고 개선방안을 강구해 보았다. 그러나 그곳에서 제시하고 있는 법적인 안전관리체제의 정비보다도 현실적으로 가스안전을 유지하게 하는 것은 가스관련기기들을 설치·조작·운전하는 개개인의 안전의식과 주의의무에 달려 있다고 지적하였다.

가스안전에 대한 그 동안의 대응은 비교적 단편적으로 이루어지는 목전의 문제해결에 그치지 않았는가 생각된다. 미력하나마 본 연구를 계기로 하여 가스안전법제에 관하여 종합적인 관점에서의 연구가 이후 다수 이루어지기를 기대한다.

※ 키워드: 고압가스안전관리법, 도시가스사업법, 액화석유가스의안전및사업관리법, 2법체제, 3법체제, 규제적 안전관리, 조성적 안전관리

Abstract

Gas is as indispensable to life as electricity or water today. Especially, Natural gas is increasingly becoming the fuel of choice. Because it is a colorless, odorless fuel that burns cleaner than other fuels. There is no ash and very little air pollution. But gas is a danger from its explosiveness. We occasionally have fatal accidents caused due to gas explosion. It is the reason why we have to take legal measures to ensure gas safety systematically.

It is 1962 when gas safety is first under the control of law in our country. Compressed Gas Control Act was the beginning of systematic gas safety regulatory regime in Korea. Compressed Gas Control Act was replaced by High-Pressure Gas Safety Control Act in 1973. Five years later, Gas Business Act appeared making two gas control act system in this country. And another five years later, in 1983 the existing three gas control act system began by the enactment of Safety Control and Business Regulation of Liquefied Petroleum Gas Act.

This study divides the various measures adapted in current three act system into two points of view, that is, the view point of regulation and furtherance. Again this study analyses the regulatory measures in the way of five detailed point of view, regulation for men, regulation for materials and so on. In the last chapter, on the basis of above analysis

of the current control acts. I pointed out some problems and tried to find out improvements. The conclusion is that it is necessary for people to take good care of gas installation and to deal with gas appliances with the mind of safety and attention first, rather than to depend on good safety control system by law.

I think there might have been near sighted in solving the gas safety problems so far. I hope, on the occasion of this study, comprehensive research and study should be made for the gas safety near future.

※ Key Word : High-Pressure Gas Safety Control Act, Urban Gas Business Act, Safety Control and Business Regulation of Liquefied Petroleum Gas Act, two gas control act system, three gas control act system, regulatory method, promotive method

목 차

국 문 요 약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	11
제 1 절 연구의 배경과 목적	11
제 2 절 연구의 범위와 방법	13
제 2 장 우리나라 가스안전관리법제의 발전과 검토의 관점 ...	15
제 1 절 법적 규율의 필요성	15
제 2 절 우리나라의 가스안전관리법제의 발전	16
1. 가스안전규제의 태동	16
2. 가스안전규제 2법체제로의 이행	18
3. 현행 가스안전규제 3법체제의 성립	19
제 3 절 가스안전관리의 특성과 검토의 관점	19
1. 안전관리의 종합성·유기성	19
2. 검토의 관점	20
제 3 장 현행 가스3법체제와 가스안전관리	23
제 1 절 가스3법체제의 의의	23
제 2 절 고압가스안전관리법과 가스안전	24
1. 적용대상가스	24
2. 규제적 안전관리	26
3. 조성적 안전관리	53
제 3 절 도시가스사업법과 가스안전	56

1. 도시가스사업법의 입법배경과 목적	56
2. 도시가스 사업관련 주요규율	58
3. 도시가스 안전관련 주요규율	60
제 4 절 액화석유가스의 안전관리 및 사업법과 가스안전	76
1. 입법배경	76
2. 액화석유가스 사업관련 주요규율	77
3. 액화석유가스 안전관련 주요규율	78
제 4 장 외국의 가스안전관리법제	105
제 1 절 일 본	105
1. 가스안전에 관한 지속적이고 체계적인 논의	105
2. 가스3법과 가스안전	106
제 2 절 호 주	114
1. 가스사업법과 가스안전법	114
2. 가스안전사무국(OGS)	117
제 3 절 미 국	120
1. 천연가스법(NGA)과 연방동력위원회(FPC)	120
2. 가스탐사와 생산규제의 출현	121
3. 정부의 가스감독 프로그램	121
4. 연방에너지규제위원회(FERC)	122
제 4 절 요약과 시사점	125
제 5 장 현행가스안전법제에 대한 평가와 개선방안	127
제 1 절 현행가스안전법제의 평가	127
1. 안전관리의 구조	127
2. 물적규제의 강화와 조성적 안전관리의 확대·충실	130

3. 규제완화의 한계	131
제 2 절 현행가스안전법제의 문제점과 개선방안	132
1. 사업휴지 등 신고제의 보완	132
2. 액화석유가스의 원정판매와 안전배려	133
3. 가스안전기기의 장착의무화	137
4. 긴급안전조치권의 보완	138
5. 지위승계신고의 필요	139
6. 외국용기등제조자의 수검의무	140
7. 가스3법간의 연계성 강화	140
8. 탄력적 규율방식의 장려	142
9. 문장표현의 정비	143
제 3 절 결 어	145
참 고 문 헌	147

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경과 목적

연료로서의 가스의 효용과 필수성은 새삼 강조할 필요가 없다. 2003년 2월8일자로 접속한 한국가스안전공사 홈페이지의 공개자료에 의하면, 전국적으로 LPG사용 가구수는 8,620,711가구, 도시가스사용 가구수는 8,047,906가구로 집계되어 있다. 도합하면 우리나라에서 연료로서 가스를 사용하는 가구는 1600만 가구를 훨씬 넘고 있는 셈이다.¹⁾ 산업자원의 백서에 따르면, 이는 전 가구의 약 99%에 상당하는 수치이다.

일상생활에 있어서의 가스의 사용은 처음에는 주로 조명기구로서의 전등을 밝히는데 사용되었다. 1812년에 설립된 세계최초의 가스회사인 영국의 ‘런던 앤드 웨스트민스터 가스라이트 앤드 코크스’사는 런던의 가로조명을 목적으로 한 가스회사였다. 우리나라에서는 1907년에 일본의 자본으로 일한와사주식회사가 설립되면서 가스산업의 역사가 시작되었다. 비록 우리 국민들의 사용량은 전체의 6%에 지나지 않고 일본이 그 대부분을 사용하였던 것이지만 1942년의 가스수용 호수는 2만8천여호였다고 한다. 우리나라의 경우, 1961년에 이르러 가스의 용도가 조명용에서 난방용으로 전환되게 되는데, 1966년이 되면, 여기에 더하여 연료용으로서의 가스사용이 행하여지게 된다. 1966년에 LPG를 연료로 하는 버스의 시험운행이 개시되고, 1972년에는 LPG를 사용하는 영업용 택시도 등장하게 된다. 이러한 가운데 1973년에 발발한 중동전쟁으로 인하여 제1차 석유파동을 경험하고, 이어서 1979년에 제2차 석유파동이 발생하자, 석유를 대체할 에너지의 중요성이 인식되게 되고, 정부는 에너지다원화정책을 추진하며 가스에너지산업의 발달이 더욱 가속화되었다.

그러나 가스산업이 발달할 수 있는 것은 이상과 같은 에너지관련 국제정세의 변화와 정부의 대응자세보다도 가스라는 물질 그 자체의 특징에

1) http://www.kgs.or.kr/kor/gas_info/gas_safety3_5.htm

기인하는 바가 크다. 가스는 이른바 이론연소²⁾에 가까운 완전연소가 가능하다고 알려져 있다. 바꾸어 말하면 연소효율이 매우 높은 것이다. 그에 비하여 연소시에도 연기가 전혀 나지 않아 대기오염이 거의 발생하지 아니한다. 게다가 저장과 운반이 용이하고, 장기간 저장하는 경우에도 변질의 우려가 없다. 또한 일반연료에 비하여 그 점화나 소화가 매우 간편하면서도 순간적으로 최대의 열량을 얻을 수도 있다. 이러한 가스의 특징들과 사용의 편의성은 가스가 생활연료로서 최적의 요건들을 갖추고 있다는 점과 이에 따라 우리의 일상생활 속에 깊이 침투하게 될 것이라는 점을 보여준다.

그러나 가스가 지니는 이러한 여러 가지 장점에 대하여 한가지의 중대한 취약점이 존재하는데, 그것이 가스의 폭발성이다. 앞에서 언급하였듯이 가스는 최적의 연소가 가능한 물질이지만, 반면에 다량의 가스가 일시에 점화원(불씨)에 노출될 경우, 또는 가스를 저장·수용하는 용기 등이 화염에 노출되게 되면, 제어할 수 없는 폭발로 발전하고, 화재와 파편 등에 의하여 막대한 인명과 재산피해를 초래할 잠재력을 지니고 있다. 이 경우의 파괴력은 실로 가공할 만한 것이다. 1995년에 발생한 대구지하철공사장 가스폭발사고에서는 300명이 넘는 인명피해가 발생했다. 이 시점을 계기로 정부는 가스안전관리의 체제정비노력을 경주하게 되지만, 그 후에도 1998년에는 전북 익산과 경기도 부천에서 잇달아 가스충전소의 폭발사고가 발생하는 등, 가스안전사고는 잊혀질 만 하면 되풀이되고 있다.

물론 정부의 가스안전관리노력은 꾸준히 지속되고 있다. 위의 1995년을 기점으로 하여 보면, 안전부문을 포함하여 우리나라의 가스산업의 규율을 담당하는 액화석유가스의안전및사업관리법, 고압가스안전관리법, 도시가스사업법의 이른바 가스3법은 최근에 이르기까지 거의 매년 일부개정 행하여지고 있다. 예를 들면, 최근에는 지방분권 등 지방의 역할이 중시되면서, 가스사업에 대한 허가·감독권한 등의 지방이양이라든지, 가스판매설의 감리제도의 도입이 추진되는 등 가스산업분야에 안전관리를 위한 제도개선의 노력은 계속되고 있다. 한편, 이와 같은 사정은 우리나라

2) 화학방정식에 의해 이론적으로 계산된 연소의 형식을 나타내는 산식이라고 한다.

라에만 한정되는 것이 아니어서, 특히 일본의 경우에도 가스시설의 안전관리체제를 개선하기 위한 다각도의 연구가 이루어지고 있고, 최근에는 그 연구성과가 공표되고 있다.

본 보고서에서는 우리나라의 가스안전관리분야의 법제의 구조와 변천을 정리·분석하고, 이를 외국의 법제도도 참조로 하면서, 보다 나은 법제도로 개선하기 위한 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

이상의 목적을 달성하기 위하여 본 연구는 이른바 현행 가스3법인 고압가스안전관리법, 도시가스사업법 그리고 액화석유가스의안전관리및사업법의 3법을 검토의 대상으로 한다. 이들 3법은 일시에 모두 제정되어 운용된 것이 아니고 필요에 따라 수년의 간격을 두고 순차적으로 제정되어 가스안전을 규율하여 왔다. 서로 성질이 다른 종류의 가스에 대한 규율은 별개의 법률로써 행하는 것이 적합하다는 관념이 바탕에 있다. 그럼에도 불구하고 가스3법은 상호간에 전혀 무관하게 존재하지는 아니한다. 위험물질로서의 가스에 관한 것이라는 점과, 그의 안전문제라는 점에서는 가스3법이 공통되고 있기 때문이다. 따라서 이후의 연구를 진행함에 있어서는 가스3법에 마련되어 있는 안전관리기법들을 상호 적절히 대비하여 보는 것도 필요하다. 그 과정에서 이 법에서는 존재하는 제도가 다른 법에서는 존재하지 아니하거나 아니면 같은 취지의 제도임에도 다소 다른 형태로 적용되고 있는 모습을 발견할 수 있다면 가스3법에 대한 이해를 보다 심화시킬 수 있다고 보기 때문이다. 또한 본 연구는 현행법제에 대한 검토를 주된 대상으로 하게 되지만 가스3법으로 발전해 온 그 과정에서 발생하고 소멸하기도 한 개별적인 가스안전기법의 변화를 살펴보는 것도 실제에 있어서는 상당히 유익한 부분이 있다. 현행법제에서는 그 자취를 찾아볼 수 없는 것이지만 한 때에는 존재하여 정부가 가스안전을 위하여 다양한 시도를 행하였음을 보여주는 측면이 있기 때문이다. 그러나 연구의 성격상 구법제하의 제도 등에 관하여는 깊이 있는 언급을 생략하고 현행법제를 중심으로 하여 관련된 부분에서 구법제하의 제도에

관하여도 일부 살펴보기로 한다.

이하 현행법제에 이르기까지의 우리나라 가스안전법제의 변천을 간단히 살펴보고, 현행법제를 검토하기 위한 분석의 틀을 제시한 후에 그에 따라 현행법제를 살펴보며, 이어서 외국의 가스안전법제와 동향을 소개하고 우리의 법제에 대한 분석에서 제기되는 일부 의문점들과 외국의 법제로부터의 시사점 등을 취합하여 제5장에서 현행법제에 대하여 종합적으로 평가하고 문제점과 개선방안을 제시해 보는 방법으로 진행한다.

제 2 장 우리나라 가스안전관리법제의 발전과 검토의 관점

제 1 절 법적 규율의 필요성

우리가 에너지원으로서 사용하는 가스에는 그 생성과정의 차이에 따라 석탄가스, 석유가스, 천연가스의 3가지가 있다. 이 가운데 석탄가스³⁾와 석유가스⁴⁾는 각기 그 모체인 석탄 및 석유로부터 인위적인 방법으로 추출하여 얻어지는 것인데 반하여 천연가스⁵⁾는 자연적으로 생성된 가스를 단지 채취하여 얻어진다. 기원전에도 천연가스를 사용한 흔적이 있다고 소개되기도 하지만⁶⁾, 오늘날과 같은 의미에서의 상업적인 가스의 개발과 사용은 19세기에 시작되었다고 볼 수 있다.⁷⁾ 당초에는 석탄가스만이 사용되고 있었다. 그러나 곧이어 천연가스가 개발되어 사용되었고, 석유가 보편적인 연료로서 자리잡게 되면서부터는 석유에서 추출한 석유가스가 다수를 차지하게 된다.

이와 같이 기술이 발달하여 가스의 개발이 진전되고 보다 사용에 편리한 가스가 제조·생산되면 그에 대한 수요가 증대할 것은 말할 것도 없다. 그러나 가스의 폭발성과 그의 치명성을 상기하면 수요의 증가는 동

3) 석탄가스는 석탄을 고온건류(高溫乾溜)하여 얻어진다.

4) 원유를 정제·분리하여 생성되는 가스로서 탄소수3의 프로판과 탄소수4의 부탄 등의 저급탄화수소를 주성분으로 한다. 상온, 상압에서는 기체이지만 냉각하거나 가압하면 용이하게 액체로 변하기 때문에 보통 액화석유가스(Liquefied Petroleum Gas; 약칭하여 LPG)라 불린다. 프로판 및 부탄을 주성분으로 하지만 석유분해가스에서 회수되는 것은 프로필렌 및 부틸렌도 포함한다. 액화석유가스는 기체상태에서는 공기보다 무거우며, 액체상태에서는 물보다 가볍다.

5) 천연가스는 해저의 지하암석층에서 오랜 생성과정을 거치면서 석유와 분리되어 발생한다.

6) http://www.kgs.or.kr/kor/gas_info/gas_safety1_1.htm

7) 영국의 경우, 1812년에 Friedrich Winsor가 세계최초의 가스회사인 'London & Westminster Gaslight & Coke Co.'가 설립되었다. 1816년에는 미국의 볼티모어(Baltimore)가 가로등에 가스를 사용하였으며, 1820년에는 파리가 가스가로등을 도입하였다. 2003.10.7. http://www.cunninghamgas.com/GasLights/History_of_GasLights.asp

시에 위험의 증가를 의미하기도 한다. 위험으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 안전을 확보하는 것이 일반적으로 국가의 임무라고 한다면, 가스의 사용이 증가하는 현실을 국가가 단순히 수수방관하는 것은 곤란하게 된다. 여기서 가스의 제조와 공급, 그 사용과 관련하여 당사자에 대하여 필요한 의무를 부과하고 강제하기 위하여 입법이 필요하지 않을 수 없게 된다. 가스에 관하여 규율하는 법률의 제정이 요구되는 이유이다. 가스에 대한 수요가 매우 미미하던 때에는 그의 위험에 대한 인식과 관심도 낮았을 것이므로 당해 문제를 전담할 입법의 필요성은 크지 못하였을 것이다. 그러나 가스의 사용이 널리 확대되게 되면서 가스문제만을 체계적으로 규율할 입법이 요구되게 되는 것이다. 우리나라에 있어서는 가스에 관한 법적 규율이 가스의 종별로 발전해 왔다.

제 2 절 우리나라의 가스안전관리법제의 발전

1. 가스안전규제의 태동

우리나라에 있어서 직접적으로 가스의 안전에 관한 법적 규율이 행하여지기 시작한 것은 1962년이다. 동년 12월에 이른바 압축가스등단속법(법률제1221호)이 제정됨으로써 우리나라에 있어서도 처음으로 ‘가스’라는 화석연료의 사용과 관련하여 법의 규율이 미치기 시작하였다. 우리나라에 있어서 가스산업이 개시된 것이 ‘일한와사주식회사’가 영업을 개시한 1907년이므로 그 시점부터 기산하면 가스사용개시 후 반세기 이상이 경과하고 나서 비로소 ‘가스’에 관한 법적 규율이 이루어지게 된 것이다. 해방 후를 기산점으로 하면 약 17년만의 일이다.

1961년에는 가스의 공급원이 조명용 석탄가스에서 난방용 석유가스로 전환되어 외국에서 LPG를 용기에 담아 용기와 함께 수입하는 수입판매회사가 설립되었다. 그러나 수입 LPG가 고가인데다가 종래의 생활관행에서 벗어나는 것도 용이한 일이 아니었으므로 가스가 보편적인 생활연료로 사용되지는 못하였다. 그러나 산업의 발달에 따라 공업용 등 생활연료 이외의 부문에서의 가스에 대한 수요는 점증하고 있었을 것으로 추

측된다. 당시는 경제발전이 국가적으로 추진되던 시기였기 때문이다. 이와 아울러 가스의 물리적 성질에 따른 위험성도 보다 지각되게 되었을 것이다. 1963년에 들어서면서 가스의 안전관리에 관하여 체계적으로 규율하는 법률로서 압축가스등단속법이 제정되게 되는 배경이다.

압축가스등단속법이 가지는 의의는 무엇보다도 종래 방임되어 오던 가스안전분야에 체계적인 법적 규율을 가하게 된 점이라 생각된다. 물론 제헌헌법 제87조에는 중요한 운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 수리(水利), 수도, 가스 및 공공성을 가진 기업은 국영 또는 공영으로 한다고 하여 전기, 수도 등과 나란히 가스에 대한 법적 규율에 관하여 언급하고 있었다.⁸⁾ 그러나, 이는 중요자원으로서의 가스산업의 장려·보호의무를 국가에 부여하기 위한 근거조항으로서의 의의를 가진데 불과하다. 다시 말하면, 가스가 야기할 위험성을 예상한 법적 규율까지 염두에 둔 규정으로는 생각되지 아니한다.⁹⁾ 해방 이후 압축가스등단속법이 마련되기까지의 17년 가량은 가스산업분야에 대하여 이렇다할 체계적인 법적 규율은 행하여지지 않았던 것이다.¹⁰⁾ 아마도 이 동안에는 가스의 안전문제는 기존의 안전관리에 관한 법률의 운용에 의하여 해결할 수밖에 없었을 것이다. 예를 들면 소방법(1958년3월11일 법률제485호)이 그러하였을 것으로 추측된다. 소방법은 화재 등을 예방, 경계, 진압 또는 방어하여 국민의 생명, 신체, 재산을 보호하는 것을 목적(제1조)으로 하므로 가스를 원인으로 하는 화재사고에 대한 사후적인 규율이 소방법에 의하여 가능하였으리라 생각되기 때문이다. 가스를 소방법 소정의 위험물로 지정하여 안전성을 담보하는 것도 불가능하지 않았을 것이다. 그러나 이러한

8) 동 조항은 1952년의 개정헌법에서도 유지되고 있다.

9) 그럼에도 불구하고 가스에 대하여 국가는 무관심으로 있지는 아니하였다. 이른바 전기가스세법(1950년3월10일 법률 제111호)이 일찍이 제정되어 있어 가스의 사용자에게 대하여 세금을 부과하고 있었기 때문이다. 이 점을 보더라도 가스에 대한 국가의 관심은 그의 안전성면이 아닌 경제성면 그리고 국가재원조달의 관점에 국한되어 있었다고 판단할 수 있다.

10) 당시에 가스산업은 해방과 전쟁의 혼란 속에서 발달하지 못하고 있었다(http://www.kgs.or.kr/kor/gas_info/gas_safety1_1.htm 참조). 다시 말하면 별로 주목을 받지 못하였고, 따라서 체계적인 법적 규율의 필요성도 인식되고 있지 못하였을 것이다.

단편적인 법적 규율로는 가스사용의 증가와 그에 따른 사고의 증가에 대응하기에는 역부족이었을 것이다. 가스안전을 전담하여 규율할 입법이 행하여진 이유이다. 압축가스등단속법은 해방 이후 우리나라의 가스관련 법률의 효시를 이룬다.

2. 가스안전규제 2법체계로의 이행

압축가스등단속법은 10여년간 가스안전에 관한 유일한 입법으로서 기능하여 오다가 1973년이 되면 고압가스안전관리법에 의해 대체된다. 종래의 압축가스등단속법이 본문 15개조에 지나지 아니하는 간소한 입법이었음에 반하여, 1973년에 제정된 고압가스안전관리법(법률 제2494호)은 본문 37개조로 이루어진 법률이므로¹¹⁾ 조문수의 단순비교만으로 압축가스등단속법에 비하여 보다 충실한 규율을 예정하고 있었다고 추측할 수 있다. 고압가스안전관리법은 5년 후인 1978년에 다시 한차례의 커다란 개정을 겪으면서 고압가스의 안전성에 대한 대응체제를 한층 강화하고 있다. 주목할 것은, 이 때에 가스의 사용과 관련하여 고압가스안전관리법 이외에 새로운 법적 규율이 추가로 등장하게 되었다는 점이다. 가스사업법(1978년12월5일 법률제3133호)의 제정이 그러하다. 이 법은 그의 범명과 목적조항(동법 제1조)으로부터 판단하여 경제적 측면에서의 규제, 즉 가스관련사업에 대한 규율에 중점을 둔 것임을 알 수 있다. 그러나 예를 들면 가스공급시설에 대한 수검의무(제17조, 제19조)나 기술기준적합유지의무(제20조) 등 가스안전관련 규율도 동시에 규정하고 있었으므로 현행 전기사업법의 경우와 같이 사업규제와 안전규제를 하나의 법에 동시에 규정하는 형태를 띠고 있었다.¹²⁾ 이와 같이 하여 1978년부터는 가스 또는 가스안전과 관련한 법적 규율은 종래의 고압가스안전관리법에 더하여 가스사업법이 함께 규율하는 2법체계로 이행하게 된다.

11) 참고로 현행 고압가스안전관리법은 본문 43개조로 이루어져 있다.

12) 물론 고압가스안전관리법의 경우도 순수하게 가스안전에 관한 규율만을 담고 있는 것은 아니며, 고압가스의 제조와 판매의 인허가 등 사업규제에 관하여도 규정을 두고 있었다.

3. 현행 가스안전규제 3법체계의 성립

2법체제는 그것이 시행된 지 5년 후인 1983년이 되면 또 한 차례의 중대한 변화를 맞이하게 된다. 액화석유가스의안전및사업관리법(1983년 12월31일 법률제3704호)이 새로이 제정되었기 때문이다. 이 법의 제정과 동시에 종래의 가스사업법과 고압가스안전관리법에도 광범위한 수정이 가해졌다. 당시 일상적으로 사용되던 ‘도시가스’라는 용어가 법에 수용되어 오늘에 이르게 된 것도 이 때이다. 기존의 가스사업법이 ‘도시’가스사업법으로 개칭되었기 때문이다. 액화석유가스의안전및사업관리법은 종래의 가스사업법과 고압가스안전관리법에 분산규정되어 있었던 액화석유가스에 관한 부분을 떼어내어 별도의 법률로 제정한 것이다. 후술할 것이지만, 가스의 성질과 공급방법이 서로 상이한 점을 고려하지 않은 채로 행하여오던 법적 규율의 문제점이 인식되게 된 것이다. 그 결과 가스안전관련 법적 규율은 보다 체계적으로 이루어질 수 있게 되었다. 현행 가스안전관리법체계의 기반은 이 때에 비롯된 것이다. 이에 따라 1983년부터는 3개의 법에 의하여 가스안전이 규율되는 이른바 3법체제로 진입하게 된다. 그러므로 1983년은 우리나라에 있어서 가스안전규제와 관련하여 하나의 전환점이 되는 해로 평가된다.

제 3 절 가스안전관리의 특성과 검토의 관점

1. 안전관리의 종합성·유기성

제조·생산된 가스는 일정한 설비에 저장 또는 충전된 후에 소비지까지 운반되고 소비되어 소멸한다. 가스가 연소에 의하여 발생하는 열에너지 등을 통하여 일상생활에 다대한 이익을 주는 반면에, 그 성질상 폭발의 위험이나 중독의 위험 등과 같이 인체나 재산에 대한 위험성을 내포하고 있으므로(양면성) 제조·생산된 가스는 일상생활의 이익을 위하여 사용·소비되고, 소비되어 소멸할 때까지는 계속해서 위험성을 안은 채로 존재하게 된다. 그렇다면 그러한 위험성에 대한 제어 내지 통제를 의

미하는 이른바 안전관리도 가스가 생성된 시점부터 소멸할 때까지의 가스의 일생동안 갖추어져 있지 않으면 아니되게 된다.

그런데 안전관리라고 하는 것은 매우 종합적인(유기적인) 성질을 가진다고 생각된다. 다시 말하면, 안전이라고 하는 하나의 목표를 달성하기 위하여 다양한 차원에서 다양한 장치들이 동원되지 않으면 아니되고, 그 경우에도 동원되는 안전조치들 간에도 상황에 따라 다양한 강약, 바꾸어 말하면 다양한 밀도를 가지고 구사되어 궁극적인 안전을 달성해 나가는 것이다. 뿐만 아니라 이러한 다양한 조치들이 각기 별개 독립적으로 안전이라는 공동의 목표달성을 향하여 작용하고 기여하는 것이라고 이해하기보다 이들 조치들이 상호간에 유기적인 협력관계를 형성하여 가면서 비로소 안전을 달성하게 되는 것이 아닌가 생각된다. 물론 작용 그 자체는 단독으로 기능하고 효력을 발휘하는 것이라고 하여도 그 날개의 기능과 활약만으로 안전이라는 궁극적인 가치가 담보되는 것은 아니며, 여타의 장치도 무리 없이 동시에 기능하고 이들 개개의 기능들이 유기적으로 결합하여 비로소 안전이 달성될 수 있다고 생각한다. 다시 말해서 안전이란 종합적인 성격의 것이며, 종합적인 안전관리체계 속에서는 하나의 안전장치라도 제대로 기능하지 못하면 전체로서의 안전도 역시 담보될 수 없다는 결과를 초래한다. 따라서 안전관리와 관련하여서는 예를 들어, 하나의 안전장치가 제대로 기능 못하는 경우에는 다른 안전장치가 이를 보완하여 종합적인 안전을 유지할 수 있도록 편성되는 경우가 적지 아니하다.¹³⁾

2. 검토의 관점

안전이 이와 같이 종합성·유기성의 특징을 가지는 데에서 그 안전관리체계를 해부함에 있어서 어떠한 기준에 의거하여야 할 것인가 하는 것은 매우 어려운 문제가 아닐 수 없다. 하나의 안전관리장치를 추출하여 검토하고자 하면, 유기성·연계성의 특징으로 인하여 다른 안전관리장치가 함께 붙어 나오게 되고, 그리하여 다른 안전관리장치까지 함께 고찰

13) 예를 들면, 2중·3중의 안전장치라고 하는 것이 그러하다.

하고자 하면, 또 다른 안전관리장치가 그것에 붙어 나오게 되기 때문이다. 이러한 점에서 안전관리체제를 고찰함에 있어서 이들을 어떻게 적절히 구분하여 살펴볼 것인가 하는 것은 매우 어려우면서도 중요한 문제가 아닐 수 없다. 본고에서는 그 기준으로서 다음의 다섯 가지 측면을 제시하여 본다. ①사업규제, ②인적규제, ③물적규제(설비 내지 시설규제), ④행위규제(행동규제), ⑤프로그램규제가 그러하다. 이상의 다섯 가지 측면에 더하여 보다 거시적 관점에서 안전성을 지속적으로 향상시켜 가기 위한 장치로서의 ⑥기술연구의 측면, ⑦관련정보의 공개와 교육 및 홍보의 측면을 고려할 수 있고, 나아가 사고발생시의 피해자구호의 관점에서의 ⑧공제·보험제도와 같은 것도 완비되어 있어야 위험성에 대한 대비 즉 안전관리가 보다 완전하고 충실한 체계를 이루는 것이라 생각한다. ①에서 ⑤까지의 관점은 ‘규제적 수단’에 의한 안전관리장치로 이해할 수 있다. 규제적 안전관리장치는 물리적으로 위해요소를 억지하고 통제하는데 중점을 두며, 이를 통해 안전을 달성하고자 하는 것이라고 생각한다. 다시 말하면, 오로지 미시적이고 현상유지적 관점에서의 안전관리라고 생각할 수 있다. 규제적 안전관리는 물리적인 안전성의 확보측면이 강하다고 할 수 있다. 이에 대하여 ⑥에서 ⑧까지의 관점은 보다 거시적인 관점을 토대로 하고 있다고 볼 수 있으며, 단지 위해요소를 억지하여 안전한 상태를 유지한다는 관념을 넘어서 보다 적극적으로 안전성이 고양될 수 있는 환경을 조성한다고 하는 관념에 입각해 있다고 생각된다. ‘규제’보다는 ‘지원’이나 ‘조성’의 관점에서 이루어지는 안전관리라고 파악할 수 있다. 따라서 ⑥에서 ⑧까지의 관점을 ‘조성적 안전관리’로 표현한다면, 종합적인 안전관리는 규제적 측면과 조성적 측면이 공조하여 발전적으로 성취될 수 있는 것이라 생각한다.¹⁴⁾

이하 현행 가스안전관리법제에 대한 고찰은 이상에서 제시한 관점들을 중심으로 전개한다.

14) 이상의 관점을 비단 가스안전관리에 한하지 아니하고, 전기 기타 안전관리일반에 공통되는 관점으로 이해하는 것도 불가능하지 아니할 것이다.

제 3 장 현행 가스3법체제와 가스안전관리

제 1 절 가스3법체제의 의의

가스사업법과 고압가스안전관리법의 2법체제를 운용하다가 가스3법체제를 구축하고자 할 때 제기된 우려가 있다. 가스3법체제를 구축하게 되면, 가스3법이 총칙적 규정을 비롯해서 중복되는 사항이 다수에 이르게 되므로, 이와 같이 많은 공통사항을 3개의 법률에 각기 규정하게 되면 체계상 번잡한 입법이 될 우려가 있다는 점이다. 따라서 간결하게 단일 법으로 통합하는 것이 보다 합리적이라는 주장도 제기되었다. 그러나 가스의 안전관리와 적정공급 및 사용을 위한 최선의 제도적 장치를 강구하기 위하여는 공급방식이나 사용형태 등이 근본적으로 상이한 가스종류별로 규율하는 것이 보다 합목적이라고 하는 점에서 가스3법체제가 실현을 보게 되었다.¹⁵⁾ 가스마다 성질, 용도, 공급방법 등에 있어서 특수성을 지니고 있는데 이를 고려하지 아니하고 혼합하여 개괄적으로 규율하는 방식이어서는 법적용상에 있어서 혼란을 초래하게 될 것이라는 사고가 바탕에 있었다.¹⁶⁾

이에 따라 1983년에 갖추어진 고압가스안전관리법, 도시가스사업법 그리고 액화석유가스의 안전 및 사업관리법은 현행 가스3법체제의 기초를 이루고 있다. 다시 말하면 현행 법제의 골격은 이미 그 주요한 것이 1983년의 법률들에서 거의 완성되어 있었다. 현행법제는 1983년법제에 대하여 그 동안의 기술의 발달, 새로이 인식된 문제점, 환경의 변화 등 다양한 요소들이 작용하면서 가감·변경이 가해져 오늘에 이르고 있다. 현행법제는 그러나 정착이 이루어진 불변의 것이 아니며 이후에도 계속해서 시대의 변화나 기술의 발달을 반영하면서 변화해 나가야 하는 현재진행형의 것이다. 최근에 있어서도 안전관리와 관련하여 빈번하게 개정이 이루어지고 있다. 이러한 성질은 이후의 법제에서도 결코 다르지 아

15) 제119회 국회 상공위원회회의록 제5호 22면 참조. 이와 같은 체제를 구축함에 있어서는 일본의 예가 크게 참조되고 있다.

16) 1983년12월9일, 제119회 국회 법제사법위원회회의록 제14호 제18면 참조.

니할 것이다.

이들 가스3법은 상호간에 밀접한 관계를 지니고 있다. 가스공급시설 또는 가스사용시설에 관하여 도시가스사업법에서 규정하지 아니한 사항에 대하여는 고압가스안전관리법과 액화석유가스의안전및사업관리법이 적용되게 된다(도시가스사업법 제46조제1항). 또한 액화석유가스의안전및사업관리법과 도시가스사업법에서 규정한 사항에 대하여는 고압가스안전관리법은 적용되지 아니한다(고압가스안전관리법 제37조제1항). 이와 같이 보면 가스3법은 상호간에 다음과 같은 관계에 있음을 지적할 수 있다. 즉, 고압가스안전관리법은 가스3법 가운데 일반법적인 성격을 가지며, 도시가스사업법은 가장 특별법적인 성격을 가진다. 액화석유가스의안전및사업관리법은 고압가스안전관리법에 대하여는 특별법적인 성격을 가지지만 도시가스사업법에 대하여는 일반법적이 성격을 가진다.

제 2 절 고압가스안전관리법과 가스안전

1. 적용대상가스

고압가스안전관리법의 적용대상은 대통령령이 정하는 고압가스이다. 현재는 원칙적으로 (i)상용의 온도에서 압력(게이지압력을 말함)이 1메가파스칼 이상이 되는 압축가스로서 실제로 그 압력이 1메가파스칼 이상이 되는 것 또는 섭씨 35도의 온도에서 압력이 1메가파스칼 이상이 되는 압축가스(아세틸렌가스를 제외), (ii)섭씨 15도의 온도에서 압력이 0 파스칼을 초과하는 아세틸렌가스, (iii)상용의 온도에서 압력이 0.2메가파스칼이상이 되는 액화가스로서 실제로 그 압력이 0.2메가파스칼 이상이 되는 것 또는 압력이 0.2메가파스칼이 되는 경우의 온도가 섭씨 35도이하인 액화가스, (iv)섭씨 35도의 온도에서 압력이 0파스칼을 초과하는 액화가스 중 액화시안화수소·액화브롬화메탄 및 액화산화에틸렌가스의 4가지가 해당된다(시행령 제2조).¹⁷⁾ 여기에는 압축가스와 액화가스

17) 과거 압축가스등단속법은 압축가스와 액화가스의 두 가지를 규율대상으로 하였다(제2조). 따라서 법령에 있어서의 ‘등’이란 ‘액화가스’를 의미하는 것이었고, 이들 두

의 두 유형이 있다.

이 외에 법에서는 특정고압가스의 구별을 행하고 있다. 수소·산소·액화암모니아·아세틸렌·액화염소·천연가스·압축모노실란·압축디보레인·액화알진 그밖에 대통령령이 정하는 고압가스가 특정고압가스라 불린다(제20조). 특정고압가스사용자로서 일정규모이상의 저장능력을 가진 자 등은 그 사용전에 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 하므로 특정고압가스는 고압가스 가운데에서도 특정한 고압가스를 일정규모 이상의 저장시설을 갖추어 저장하여 소비하는 경우에 대하여 특별한 법적 규율을 가하여야 할 필요에서 법령상 만들어낸 가스의 종류이다.

또한 고압가스안전관리법제 하에서는 연소성과 독성을 기준으로 한 가스의 분류법도 도입하고 있다. 가연성가스와 독성가스가 그러하다. 이는 고압가스에 대한 법적 규율을 행함에 있어서 ‘가연성가스’¹⁸⁾와 ‘독성가스’라고 하는 유형도 별도로 필요하다고 인식한 때문이라 할 수 있다. 이들 가스에 대한 정의는 법률이 아닌 고압가스안전관리법시행규칙에서 내려지고 있다. 이 경우에 정의는 일반적으로 이해되고 있는 식의 관념적 내용적 정의가 내려지고 있는 것이 아니라 단순히 해당하는 화학물질을 제한 열거하는 방식으로 행하여지고 있다. ‘가연성가스’란 “공기 또는 산소등과 혼합하여 연소하는 성질의 가스를 말한다”와 같은 정의를 내리는 것이 아니라 법적 규율의 대상으로 하고자 하는 가연성가스의 구체적인 종류와 기준을 제시하고 있다. 이러한 정의방식은 법의 적용범위를 의문의 여지없이 확정하는 명확성을 부여하고 있다고 할 수 있다.

고압가스안전관리법은 고압가스의 제조·저장·판매·운반·사용과 고압가스의 용기·냉동기·특정설비 등의 제조 및 검사 등에 관한 사항을 정함으로써 고압가스로 인한 피해를 방지하고 공공의 안전을 확보함을

종류의 가스는 동법 시행령(1967년1월19일 대통령령제2878호)에 의하여 ‘고압가스’로 정의되고 있으므로(제1조제1호), ‘압축가스등단속법’은 결국 ‘고압가스등단속법’이었다. 당시에든 현재와는 다른 내용이나 4종류의 고압가스를 규정하고 있었다. 압축가스와 액화가스가 각각 2종류씩 규정되어 있었다. 그러나 1983년에 액화석유가스의안전및사업관리법이 제정되면서 액화석유가스에 관한 규율이 빠져나가는 변화를 겪은 후 현재의 4종으로 정착되었다.

18) 과거 압축가스등단속법에서는 제1종가연성가스와 제2종가연성가스의 구별이 있었다.

목적으로 한다(제1조).

2. 규제적 안전관리

(1) 사업규제

1) 진입규제

고압가스안전관리법은 gas와 관련된 사업을 (i)허가제, (ii)신고제 그리고 (iii)등록제의 세 유형으로 나누어 규제를 행하고 있다. 법이 인정하고 있는 고압gas와 관련된 사업으로서는 제조업, 저장업, 판매업 그리고 용기·냉동기 또는 특정설비(이하 ‘용기 등’이라 함)의 제조업의 4종이 존재한다. 그 가운데 용기 등의 제조업에 대하여는 시·도지사에게 등록제가 채택되어 있다(제5조제1항). 외국에서 국내로 수출하기 위하여 용기를 제조하는 경우에도 등록제가 채택되어 있다(제5조의2). 이 경우에는 등록관청이 시·도시사가 아닌 산업자원부장관임에 주의가 필요하다. 외국용기 등의 제조등록제는 2002년 3월의 개정에서 신설된 규제이다. 외국산 용기 등에 대한 안전성향상은 물론이지만 국내 용기제조업자와의 형평성 문제, 국내용기제조업자의 보호 등의 목적이 있다.¹⁹⁾

제조업, 저장업 그리고 판매업의 경우에는 시장·군수 또는 구청장의 허가제로 규율되고 있다(제4조제1항, 제3항).²⁰⁾ 그러나 제조업의 경우에 대통령령이 정하는 종류와 규모 이하의 고압gas제조자는 신고제에 의하여 규율된다(제4조제2항).

과거에는 사업규제와 관련하여서는 허가제와 신고제의 두 가지가 채택되어 있었고, 고압gas제조업의 경우에는 시·도시사의 허가제에, 그 밖에 저장업과 판매업의 경우에는 시장·군수 또는 구청장의 허가제에 구속시키고 있었다. 현행법은 행정권한의 지방이양정책의 일환으로 이들 3가지 업종간의 구별없이 허가권자를 시장·군수 또는 구청장으로 통일하여 일원적으로 규율하고 있다. 특히 제조업자 가운데에서도 규모가 작은

19) 외국용기 등의 제조업등록제에 관하여는 2)를 참조.

20) 고압gas제조허가는 고압gas특정제조, 고압gas일반제조, 고압gas충전, 냉동제조외의 4종류가 있다(시행령 제3조제1항).

고압가스제조업의 경우에는 신고제로 규율함으로써 규제완화의 흐름을 반영하고 있다.

‘용기’는 제조한 가스를 충전하기 위한 도구이다(제2조제2호). 가스의 특성상 제조하여 생산된 가스는 특수한 용기에 담기어 수요지까지 운반되고 그곳에서 소비되어 소멸하게 되므로 대량으로 생산된 가스를 개개의 수요자가 사용할 수 있도록 담아 운반할 수 있는 도구로서 ‘용기’가 필요하다. 용기의 제조업은 과거 압축가스등단속법에서는 신고제로 출발하였다가 1973년의 고압가스안전관리법에서는 제조업자와 동등한 수준의 허가제로 규율되었고 현행법에서는 등록제로 규율되고 있다. 제조업 등에 비하여 낮은 규제로서도 가스안전을 확보하는데 어려움이 없다고 보는 것이다.

한편 신고제와 관련하여서는 사업으로서 하는 것은 아니므로 사업규제의 일종으로 분류하기 곤란한 것으로서 특정한 사용자에게 사용신고를 의무지우는 규정이 있다. 앞서 잠시 소개된 특정고압가스사용의 경우이다. 특정고압가스사용자가 가스를 사용하는 경우에는 시장, 군수 또는 구청장에게 신고하지 않으면 아니된다(시행규칙 제2조제1항). 가스를 공급하는 측뿐만 아니라 가스를 소비하는 측에 대하여도 일정한 규제장치를 마련해 놓은 것이라는 점에서 특징이라고 볼 수 있는데, 다량의 가스를 저장하여 놓고 소비하는 자의 경우에는 다량의 가스가 저장되어 있다는 사실만으로도 상당한 위험성을 띠는 것이라고 할 수 있으므로 신고제를 통하여 그에 대하여도 신속하고 적절한 위기대응을 가능하게 하려는 취지를 담고 있다고 생각된다. 이와 같은 특정고압가스사용자에 대한 사용신고제는 대용량의 저장이라는 점에 안전관리의 중점이 두어져 있다고 볼 수 있으므로 분석의 관점으로는 물적규제의 측면에 분류하여 정리하는 것이 보다 적절하다고 할 수 있다. 이곳에서는 신고제라고 하는 점, 그리고 제조·생산, 저장·판매의 공급단계뿐만 아니라 소비(사용)단계에서도 규제가 가해지고 있다는 점을 상호 대비시켜 부각시킬 목적으로 이곳 사업규제의 부분에서 언급한다.

사업규제가 가스안전관리와의 관계에서 가지는 의미는 부적격한 사업자의 배제가 안전성확보에 기여할 수 있는 것이기 때문이다.

2) 외국용기 등의 제조업등록제

외국에서 국내로 수출하기 위하여 용기·냉동기나 특정설비를 제조하고자 하는 자는 산업자원부장관에게 등록하지 않으면 아니된다(법 제5조의2). 종래에는 외국에서 수입되는 용기 등에 대하여는 단순히 해당 용기 등의 안전성여부를 용기 등의 판매 또는 사용전에 검사받도록 하는 장치를 두고 있는데 지나지 않았다. 이는 수입하는 용기의 경우에 그것이 유통되기 전에 물리적 안전성여부만 점검이 되면 가스안전에는 문제가 없을 것이라는 사고가 바탕에 있었을 것이다. 그리고 실제에 있어서도 해당 용기 등의 객관적인 물리적 안전성만 철저히 검증한 후 유통을 허용하면 안전성의 침해를 초래할 우려는 적다고 할 것이다. 그러나 이와 같은 단순한 안전성에 관한 문제가 수입되는 용기 등이 많아지면 새로운 문제를 야기하게 된다. 특히 최근 들어 중국산의 저가의 고압가스설비가 대량으로 유입되는 경제상황이 아마도 외국용기 등의 수입에 관하여 규제를 강화하게 된 단초로 판단된다. 중국에서 생산된 저가의 고압가스설비의 대량유입이 그의 낮은 품질로 인하여 국내의 가스안전을 위협할 우려가 있다는 점에서 외국산 고압가스용기등 제조업등록제 도입의 정당성이 인정되고 있는 것이다. 나아가 미국이나 중국, 일본 등은 이미 자국민의 안전과 관련된 고압가스 용기, 특정설비 등을 수입하기 전에 공장을 자국에 등록하거나 승인을 받도록 하는 제도를 마련하고 있다는 점이 그러한 정당성을 보다 뒷받침해 주고 있다. 또한 실제에 있어서도 용기 등에 대한 안전성검사가 충분하지 못하다는 점도 작용하고 있다. 왜냐하면 국내에서 생산된 제품에 대하여는 현장에 가서 재질과 용접 등을 검사 받게 되어 있는데 수입되는 제품에 대하여는 완제품에 대한 외관검사만이 행하여지고 재질 등은 시험성적서로 대체되고 있다고 하기 때문이다. 이상과 같은 이유에서 외국 용기 등 제조자에 대한 등록제도는 국내의 가스안전강화의 관점에서 기여하는 바가 있을 것이다.

그러나 다른 한편으로 이 제도는 자국의 가스용기 등 제조업자에 대한 경영보호의 측면도 내포하고 있는 것으로 생각된다. 이 제도의 제안이유에서 외국산의 저가의 용기 등의 대량수입이 국내의 고압가스설비 제조

업체의 경쟁력을 약화시키고 있음을 지적하고 있기 때문이다.²¹⁾ 외국 고압가스설비 제조업자에 대하여도 제조업 등록을 하도록 의무화하면 국내외 업자간의 형평성을 제고할 수 있다고 하는 검토보고도 그러하다. 이와 같이 볼 때, 외국 용기 등 제조자에 대한 등록제도는 순수한 가스안전관점에서 도입된 제도는 아니라고 생각된다.

이 제도와 관련하여서는 다음과 같은 점에서 문제점을 지적할 수 있다. 우선, 등록기준을 어떻게 설정할 것인가의 문제이다. 등록기준을 자국의 제조업자의 등록에 대한 경우와 동일한 기준에 의하게 할 것인지 아니면 그보다 강화된 기준에 의하게 할 것인지에 따라 여러 가지 문제를 야기할 수 있을 것으로 생각되기 때문이다. 동일한 기준에 의하게 한다면 모르지만 만일 보다 강화된 기준에 의거하게 할 경우에는 무역장벽과 같은 효과가 발생할 수 있고, 외국용기 등의 수입을 차단하는 장치로 활용될 수도 있게 될 것이다. 고압가스안전관리법은 제5조의2제2항에서 국내업자의 등록기준 등에 관하여 규정한 제5조제2항과는 별도로 “기술능력 등 등록의 기준 및 대상범위는 대통령령으로 정하고, 용기등의 제조에 필요한 시설기준 및 기술기준 그 밖의 등록에 관하여 필요한 사항은 산업자원부령으로 정한다”고 규정하고 있으므로, 국내업자의 등록기준과 외국업자의 그것이 반드시 동일하여야 할 필요가 없음을 보여주고 있다.

다음으로 순수하게 가스안전만을 고려한 제도를 궁리한다고 하면, 외국산 용기 등에 대하여 외국업체의 제조업자등록방법에 의하지 아니하더라도 가스안전을 담보하지 못할 것은 없을 것이라는 생각도 가능하다. 용기 등의 물리적 안전성에 대한 검사를 보다 강화하면 될 것이기 때문이다. 다시 말하면 국내제품의 경우와 마찬가지로 재질 등에 대하여도 시험성적서 등으로 갈음하지 아니하고 직접적으로 검사를 행하고 합격한 경우에만 유통시키는 것과 같은 것이다. 무엇보다도 경쟁의 형평성과 안전성의 문제는 직접 결부시킬 수 있는 문제는 아닐 것이라 생각된다. 다시 말하면 경쟁의 형평성을 이유로 외국산 용기 등의 제조업자 등록제를 주장하는 것은 설득력이 낮다. 가스안전을 주된 이유로 하지 않으면 아니될 것이다.²²⁾

21) 앞의 산업자원위원회 수석전문위원 서안정의 2002년2월의 검토보고서 참조.

22) 참고로 일본의 경우에는 외국에서 용기등을 제조하는 자가 일본국내로의 수출을 희망하는 때에는 용기사업구분에 따라 그 공장 또는 사업장을 경제산업대신에게 등록하

(2) 인적규제

인적규제란 예를 들어 전문적인 지식과 기능을 보유한 유자격자에 의한 가스설비 등의 관리를 통하여 안전을 달성하자고 하는 관점이다.²³⁾ 이와 관련하여 고압가스안전관리법 제15조는 안전관리자의 선임제도를 마련하고 있다. 안전관리자란 (i)사업소 또는 사용신고시설의 시설·용기 등 또는 작업과정의 안전을 유지하고, (ii)용기 등의 제조공정을 관리하며, (iii)법 제10조의 규정에 의한 공급자의 의무이행 확인, (iv)법 제11조의 규정에 의한 안전관리규정의 시행 및 그 기록의 작성·보존, (v)사업소 또는 사용신고시설의 종사자에 대한 안전관리를 위하여 필요한 지휘·감독 기타 위해방지조치를 행하는 자를 말한다(시행령 제13조).

각종 가스사업자와 특정고압가스사용신고자는 그 시설 및 용기 등의 안전확보와 위해방지에 관한 직무를 수행하게 하기 위하여 사업개시전 또는 특정고압가스의 사용전에 안전관리자를 선임하지 않으면 아니된다. 이에 위반하면 벌칙이 부과된다(제41조제2호). 소위 ‘필치(必置)규제’²⁴⁾라고 부를 수 있는 것이다.

안전관리자제도는 1978년 가스2법체제가 출범할 당시에 가스사업법과 고압가스안전관리법에 채택된 이후 미비점을 보완하면서 현재까지 존속하고 있는 인적규제이다. 당초에는 압축가스등단속법에서 주임자제도가 처음으로 규정되었고,²⁵⁾ 1973년의 고압가스안전관리법에서는 기능사제

게 하되(고압가스보안법 제49조의31), 등록하지 아니하는 경우에는 제조국에서 일본 검사원의 출장검사를 받도록 하고 있다고 한다. 이것은 사업장등록에 관한 규제에 불과하고 해당 사업장이 제조한 용기나 부속품을 실제로 일본에 수출하기 위하여는 사업장등록과는 별도로 품목별로 경제산업대신의 형식승인을 받도록 의무화하고 있다(법 제49조의33). 심지어 중국의 경우에도 1997년 10월 1일부터 중국으로 수입되는 모든 용기와 압력용기에 대하여 중국 노동부에서 발급하는 안전품질인증(공장등록)을 받은 외국제조자만이 수출할 수 있도록 규제하고 있다고 한다(안전품질인증시스템 실행). 앞의 산업자원위원회 수석전문위원 서안정의 2002년2월의 검토보고서내 참고자료 참조.

23) 사업자의 적격성 문제는 사업에의 진입과 관련한 사업규제의 관점에서 파악하고 인적규제의 관점에서의 고찰에서는 배제한다.

24) 이는 일본에서 사용하는 용어로서 반드시 두도록 강제하는 규제를 말한다. 예를 들면, 일정규모 이상의 음식점에는 영양사자격을 가진 자를 반드시 1인 고용하여야 한다고 하는 경우에 필치규제가 가해지고 있다고 하게 된다.

25) 용기에 대하여는 검사원제도가 채택되어 있었다.

도와 안전책임자제도로 변화한 뒤 1978년에 현행법의 모습인 안전관리자제도의 모습을 갖추게 되었다. 그 과정에서 규율의 형태도 다소 변화되었다. 주임자제도를 채택한 당시²⁶⁾에는 고압가스사업을 영위하고자 하는 자는 이들 전문기술자를 그의 사업장마다 반드시 고용하지 않으면 아니되었다. 사업규제와 인적규제를 상호 연계시킨 것이다. 주임자의 고용은 허가의 전제요건이었기 때문이다. 기능사와 보안책임자제도를 취하던 때에는 기능사의 고용은 허가의 전제요건이었고, 보안책임자의 선임은 허가 후의 의무사항이었다. 그러나 현행법은 안전관리자의 선임을 허가에 연동시키지 않고 있으며 사업개시전의 의무사항으로 규율하고 있다.²⁷⁾

안전관리자제도가 도입된 당시에는 안전관리자를 안전관리총괄자, 안전관리책임자, 안전관리원의 3종으로 구분하고 있었다. 그러나 현행법제하에서는 안전관리부총괄자가 추가되고 모두 4종으로 구분되고 있다(시행령 제12조).²⁸⁾ 이 중 안전관리책임자와 안전관리원은 국가기술자격법에 의하여 일정한 자격을 취득한 자가 아니면 아니된다. 그러나 안전관리총괄자와 안전관리부총괄자의 자격요건에 관하여 규율하는 규정은 없다. 따라서 안전관리총괄자와 안전관리부총괄자는 전문기술적인 자격을 가진 자이어야 할 필요가 없다. 안전관리자는 그 직무를 성실히 수행하여야 하며 그 사업자등·제20조제4항의 규정에 의한 특정고압가스사용신고자·수탁관리자 및 종사자는 안전관리자의 안전에 관한 의견을 존중하고 권고에 따라야 한다(제15조제5항).

안전관리총괄자는 당해 사업 또는 사용신고시설의 안전에 관한 업무를 총괄하고, 안전관리부총괄자는 안전관리총괄자를 보좌하여 당해 가스시설의 안전을 직접 관리한다. 안전관리책임자는 사업소의 사업장 책임자로서 안전관리총괄자를 보좌하며 사업장의 안전에 관한 기술적인 사항을 관리하고, 안전관리원을 지휘·감독한다. 안전관리원은 안전관리책임자의

26) (i)화학주임자·기계주임자·냉동기계주임자, (ii)저장판매주임자의 크게 두 부류로 나누어져 있었다(압축가스등단속법시행규칙 제13조).

27) 안전관리자제도는 1973년 고압가스안전관리법의 보안책임자제도에 상응하는 제도이다.

28) 현행 도시가스사업법시행령 제5조제1항은 이상의 4종에 더하여 안전점검원을 추가하고 있다.

지시에 따라 안전관리자의 직무를 수행한다(시행령 제13조제3항).

안전관리자의 선임, 해임 또는 퇴직은 허가관청, 신고관청, 등록관청과 사용신고관청에의 신고사항이다(제15조제3항). 이 가운데 해임 또는 퇴직이 발생한 경우에는 안전관리자에 결원이 발생하여 가스안전관리에 지장이 초래될 우려가 있으므로 빠른 시일내에 후임자를 채용할 것이 사업자 등에게 의무지워지고 있다. 해임 또는 퇴직이 발생한 날부터 30일 이내에 선임할 것이 요구된다. 이 기간이 과거에는 15일 이내로 되어 있었으나 30일로 연장이 되었다. 뿐만 아니라 그 기간 내에 선임할 수 없을 때에는 허가관청, 신고관청, 등록관청과 사용신고관청의 승인을 얻어 기간을 연장할 수 있게 되어 있다. 규제완화의 한 모습으로 생각된다.

그런데 이들 해임이나 퇴직시의 신속한 후임자채용이 의미하는 바는 이미 지적한 대로 안전관리에 공백이 발생하지 않도록 하기 위한 것이다. 그렇다면 예를 들어 안전관리자가 여행이나 질병 그 밖의 사유로 인하여 그의 직무를 수행하지 못하는 경우에도 그에 대비하는 규정이 필요하게 된다고 할 수 있다. 일시적이라고 하여도 안전관리에 공백이 발생하기 때문이다. 따라서 이와 같이 안전관리자가 일시적으로 그의 직무를 수행하지 못하는 상황이 발생한 경우에는 대리자를 지정하여 직무를 대행하게 할 것이 의무지워지고 있다(제15조제4항).

안전관리자의 직무를 대행하게 하는 경우 안전관리총괄자 및 안전관리부총괄자의 직무대행은 각각 그를 직접 보좌하는 직무를 행하는 자가 하여야 한다. 또한 안전관리책임자의 직무대행은 안전관리원이, 안전관리원의 직무대행은 당해 사업소의 종업원 중 가스관련업무에 종사하고 있는 자로 하여금 하도록 하여야 한다(시행령 제13조제5항).

허가관청·신고관청·등록관청 또는 사용신고관청(이하 ‘허가관청 등’이라 함)은 안전관리자가 그 직무를 성실히 수행하지 아니한 때에는 당해 안전관리자를 선임한 사업자 등과 특정고압가스사용신고자 또는 수탁관리자에게 그 안전관리자의 해임을 요구할 수 있다(제15조제6항). 허가관청 등이 이와 같이 안전관리자의 해임을 요구한 때에는 당해 안전관리자에 대하여 국가기술자격법에 의한 기술자격을 취소 또는 정지를 하여 줄 것을 산업자원부장관에게 요청할 수 있다(동조제7항).

(3) 물적규제

1) 용기 등의 안전검사

가스를 제조하고, 저장하며, 운송하여 사용함에 있어서는 일정한 시설이나 기구를 필요로 한다. 이들 가스의 제조에서부터 사용에 이르기까지의 전 과정에 있어서 일정한 역할을 담당하는 모든 물적 공작물을 광범위하게 가스시설로 묘사할 경우에²⁹⁾, 이들 가스시설의 물리적 안전성의 관점에서 가스안전을 도모하는 것이 물적 규제의 측면에서 행하여지는 규제의 내용으로 이해될 수 있다. 나아가 가스의 성분이나 품질 등 가스 그 자체도 물적규제의 관점에서 규율대상에 포함할 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 고압가스안전관리법은 우선 용기 등의 검사제도를 마련하고 있다(제17조). 용기 등을 제조, 수리 또는 수입한 자는 당해 용기 등을 판매 또는 사용하기 전에 산업자원부장관 또는 시·도지사의 검사를 받아야 한다(동조제1항). 종래에는 용기 등을 수입한 자에 대하여서만 이와 같은 검사의무가 부과되고 있었으나 현행법에서는 제17조제1항 괄호쓰기에서 ‘외국용기 등 제조자를 포함한다’는 문구를 삽입하고 있다. 이는 앞서 사업규제에서 본 바와 같이 외국용기 등 제조자에 대하여도 산업자원부장관에게 사업등록을 하여야만 우리나라에 수출하는 것이 가능하였는데, 그것과의 관계에서 삽입된 문구이다. 그러나 이에 의하면, 용기 등을 수입한 자도 용기 등에 대한 안전성 검사를 받아야 하

29) 현행법에서는 ‘가스시설’이라는 용어를 도처에서 사용하고 있으나 그에 대한 특별한 법적 정의는 규정되어 있지 아니하고, 예를 들어 “액화석유가스의 충전시설·집단공급시설·판매시설·저장시설 또는 사용시설”을 액화석유가스시설(액화석유가스의안전관리및사업법 제15조)로 약칭하고 있는 점에서 가스시설의 윤곽을 그려볼 수 있는 정도이다. 다른 한편으로는 이와 유사한 개념으로 ‘가스설비’라고 하는 용어가 사용되는 경우도 있다. 이 경우는 법령에서 정의를 내리고 있는데 고압가스안전관리법시행규칙(일부개정 2003.6.30 산업자원부령 제00206호)에서는 “고압가스의 제조·저장설비(제조·저장설비에 부착된 배관을 포함하며, 사업소외에 있는 배관을 제외한다)중 가스(당해 제조·저장하는 고압가스, 제조과정중에 있는 고압가스가 아닌 상태의 가스 및 당해고압가스제조원료의 원료가 되는 가스를 말한다)가 통하는 부분을 말한다”(제2조제1항제16호)고 하고 있고, 액화석유가스의안전및사업관리법시행규칙(일부개정 2003.8.11 산업자원부령 제00209호)제2조제1항제7호는 “저장설비외의 설비로서 액화석유가스가 통하는 설비(배관을 제외한다)와 그 부속설비를 말한다”고 정의하고 있다.

고, 그것을 제조하는 자로서 산업자원부장관에게 등록한 자도 당해 용기 등에 대한 안전성 검사를 받아야 하는 것이 된다. 이 경우에 수입하는 자와 외국용기 등 제조자가 동일인인 경우에는 혼동으로 인하여 하나의 수검의무만이 발생할 것이고, 서로 다른 주체라고 해도 동일한 용기에 대하여 수검의무자가 2인이 발생하게 되는 결과가 되는 것이 아닌지 의문이다.

용기 등의 제조업의 경우를 등록제로 하여 가스 그 자체의 제조, 저장 등과 같이 가스 그 자체를 다루는 경우에 비하여 그 위험성이 낮다고 보아 그에 대한 사업규제의 관점에서의 규율을 약하게 하는 경우에는, 대신에 용기 등의 물리적인 안전성을 강화하여 전체적으로 안전성이 확보되도록 강구하지 않으면 안 될 것이다. 이러한 이유에서인지 용기 등의 검사제도는 현행법에 이르기까지 미비점이 보완되면서 규제가 강화되어 왔다고 할 수 있다.

과거 압축가스등단속법제하에서는 검사에 합격하지 못한 용기는 단지 사용이 금지되는데 불과하였다(압축가스등단속법 제7조제2항). 그러나 현행법제에서는 검사 또는 재검사에 불합격한 용기에 대하여는 파기의무까지 부과하고 있다(제17조제3항).³⁰⁾ 불합격된 용기에 대하여 사용을 금지한다고 하여도 기준에 미달하는 용기 그 자체가 폐기되지 않고 존재하는 한, 무언가의 이유로 그것이 현실로 유통될 우려를 배제할 수 없으므로 파기의무규정은 타당한 조치라고 할 수 있다. 다만 한번 파기되면 더 이상 사용될 수 없게 되므로 적절한 수리를 통하여 재차 사용될 수 있는 기회를 절대적으로 박탈할 경우도 예상된다. 이에 따라 저장탱크와 같은 특정설비의 경우에는 불합격판정을 받은 경우에도 곧바로 파기하지 아니하고 수리를 행하여 재차 검사를 받을 기회를 열어주고 있다(제17조제3항 단서).

한편, 검사나 재검사를 받아야 함에도 불구하고 이를 받지 않고 있는 동안에는 당해 용기 등은 양도, 임대, 사용 또는 판매를 목적으로 진열하는 것이 금지된다(동조제5항). 판매를 목적으로 진열하는 것이란 판매에

30) 불합격용기의 파기방법에 관하여는 시행규칙 별표23이 규정하고 있다.

의하여 다른 사람으로 하여금 사용하게 할 것을 예정하는 것임에 반하여 ‘사용’은 자기를 위하여 사용하는 경우로 해석할 수 있다. 다시 말하면 검사나 재검사를 받지 아니한 용기 등에 대하여는 자기 스스로도 그 용기 등을 사용하는 것이 금지된다고 해석된다.

또한 제조된 용기나, 수리된 용기 또는 수입된 용기는 모두 검사의 대상이 된다. 일단 국내로 반입이 되어 국내에서 유통되고 사용될 것을 예정하고 있는 용기라면 그것이 국내에서 제조된 여부를 묻지 아니하고 안전성에 대한 검사가 불가결한 것임은 말할 것도 없다. 과거에는 국내에서 용기 등을 제조 또는 수리하는 자에 대하여는 사업규제와 동시에 용기의 안전성에 대한 물적규제(안전성검사)가 행하여짐에 반하여 용기를 수입하는 자에 대하여는 용기의 안전성에 대한 물적규제만이 가하여졌다. 그런데 수입된 용기의 경우 수출국의 공인검사필증이 있는 용기에 대하여는 검사의 일부를 생략하는 경우도 있어 수입되는 용기에 대한 안전검사가 관대하게 이루어지는 경향이 있었다. 그러나 현행법제하에서는 앞서 본 바와 같이 우리나라에 용기 등을 수출하고자 하는 자도 산업자원부장관에의 등록이라고 하는 사업규제적 성격의 규율을 받고 있으므로 국내에서 제조·생산된 용기와 외국에서 생산·수입되는 용기간에는 거의 동등한 규율이 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

2) 사용전 검사제도

용기검사의 시기와 관련하여서는 ‘사용전검사’제도가 채택되어 있다. 용기 등을 제조, 수리 또는 수입한 자는 ‘판매 또는 사용전에’ 산업자원부장관 또는 시·도지사의 검사를 받아야 한다(제17조제1항). 과거의 법제하에서는 단지 검사를 받아야 한다는 점만을 명시하였고 그 시기에 대하여는 특별히 언급하지 아니하였다. 그 결과 현실적으로 제조, 수리 또는 수입한 용기를 일단 사용하는 경우에 대하여도 이를 원천적으로 차단할 법적 근거에 곤궁하였다고 생각된다. 과거의 법제는 “제조, 수리 또는 수입한 용기는 검사를 받아야 한다”고 하고, 이어서 “불합격한 용기는 사용할 수 없다”고만 규정하고 있었을 뿐이다. 과거의 규율방식은 일견하여 안전에 결함이 있는 용기의 사용을 근원적으로 봉쇄할 수 있는 것처럼 보이

지만, 실제에 있어서는 그러하지 못하였다. 왜냐하면 검사를 받고, 그리고 나서 불합격한 용기가 사용금지되는 것이므로, 불합격의 우려가 있는 용기를 검사를 회피하면서 사용하는 경우에 대하여는 법적 규제의 수단이 없기 때문이다. 물론 용기에 대하여 검사를 받지 아니하면 벌칙이 규정되어 있었지만, 검사를 받음이 없이 사용하던 중에 적발의 우려가 있을 때 비로소 검사에 나아가는 경우를 규제할 수는 없었을 것이다. 이러한 법의 허점을 보완한 것이 이른바 ‘사용전검사’제도인 것이다. 그러나 현행 고압가스안전관리법에서는 ‘판매 또는 사용전’이라고 하여 물적 공작물에 대하여 검사의 시기를 명확히 하고, 그 시기를 ‘판매 또는 사용전’으로 못박아 놓음으로써, 결함을 내포한 물적 공작물이 안전검사를 경유함이 없이 사용에 제공되어지는 것을 원천적으로 완전하게 차단하는 것을 가능하게 하고 있다.

3) 용기 등의 품질보장

산업자원부장관은 용기의 안전성 확보를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 용기의 종류를 지정하여 당해 용기의 제조자로 하여금 산업표준화법에 의한 한국산업규격을 표시하여 이를 판매하게 할 수 있다(제18조제1항). 또한 시·도지사는 용기 등의 안전관리를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 산업자원부령이 정하는 유통중인 용기 등을 수집하여 검사를 실시하고, 검사결과 중대한 결함이 있다고 인정되는 경우에는 당해 용기 등의 제조자 또는 수입자에게 회수·교환·환불 및 그 사실의 공표를 명할 수 있다(동조제2항). 종전의 법제하에서는 불량용기 등의 제조자 등에 대하여 시·도지사가 행사할 수 있는 권한으로서 회수명령권만을 인정하였던 것을 교환·환불 및 그 사실의 공표와 같이 보다 다양하게 규율하여 탄력적으로 운용할 수 있게 하고, 또한 업자에 대하여 장래에 향하여도 불량률의 해소를 위하여 노력하게 하는 여지를 만들고 있다. 이러한 규율은 가스용품의 품질보장에 관하여 규정한 LPG법 제22조의 규정과 동일한 취지에 입각한 것이다. 따라서 LPG법의 고찰부분에서 보다 상세히 살펴보기로 한다.

4) 안전검사

용기 등에 대한 검사와 달리 가스의 제조 등과 관련한 물적 설비 내지 시설물에 대하여 행하여지는 안전성점검으로 중간검사, 완성검사, 정기검사 그리고 수시검사제도가 마련되어 있다. 완성검사란 시설의 설치 또는 변경공사가 완료되었을 때 받아야 하는 검사이고, 정기검사는 설치 또는 변경된 시설을 사용하다가 일정기간이 경과했을 때 받아야 하는 검사이다. 중간검사는 공사의 공정별로 허가관청 또는 신고관청에 의하여 행하여지는 검사이다(제16조 내지 제16조의2).

5) 정밀안전검진제도

정밀안전검사제도의 도입은 주목된다. 제도의 도입배경은 다음과 같다.³¹⁾

우리나라의 대형 고압가스제조시설의 대부분은 1970년대에 석유화학 공업단지의 조성과 함께 설치되었다. 그 결과 오늘날에 있어서는 전체 고압가스시설 중 24%이상이 15년 이상 이 경과한 노후시설들로 이루어져 있다. 그런데 정부의 규제완화시책으로 정기검사의 주기가 4년으로 연장됨으로써 고압가스시설에 대한 안전관리의 공백이 발생할 우려가 커지고 있다. 특히 정기검사의 경우에는 시설가동 중에 시설이 기술기준대로 작동·운영되고 있는 지만 점검하는 데 그친다. 따라서 가스안전을 위하여는 시설의 부식·침식 등의 노후상태와 그밖에 육안으로 확인이 불가능한 장소에 대하여는 첨단장비를 이용하여 정밀하게 진단해야 할 필요가 발생하게 된다는 것이다.³²⁾ 이를 위하여 정밀안전검사제도가 새

31) 이에 관하여는 정부와 배기운의원 등이 각각 제출한 고압가스안전관리법중개정법률안에 대한 국회 산업자원위원회 수석전문위원 서안정의 2002년2월의 검토보고서에 의한 것임.

32) 이상의 도입배경에 대한 설명에 의하면 정밀안전검사제도의 도입은 규제완화로 인한 안전공백을 메우기 위한 것이라고 하게 된다. 이는 한쪽의 규제를 완화하는 대신 다른 쪽의 규제를 강화한 셈이 된다. 결론적으로는 총량에 있어 규제완화보다도 규제강화가 이루어졌다고 이해하는 것도 가능할 것이다. 안전과 같은 분야에 있어서의 이른바 사회적 규제의 완화는 매우 신중히 이루어지지 않으면 아니된다는 점을 보여준다고 생각된다. 그러나 규제완화 또는 강화와는 별개로 노후시설에 대한 정밀안전

로이 마련되었다(법 제3조제6호, 제16조의3).

정밀안전진단이란 정기검사나 육안으로 확인이 불가능한 가스시설의 문제점을 첨단장비를 이용하여 검사하는 것이다.³³⁾ 고압가스시설은 설치 후 기간이 경과할수록 부식, 침식 등 설비노후가 진행되는데, 이러한 노후화는 특히 장치의 연결부, 배관내부 등 육안으로 확인이 불가능한 장소에서 발생한다고 한다. 따라서 첨단장비를 이용한 정밀안전진단의 필요성이 있게 된다.

고압가스제조자는 산업자원부령이 정하는 일정한 종류와 규모에 해당되는 노후시설에 대하여 가스안전공사나 한국산업안전공단법에 의한 한국산업안전공단으로부터(시행령 제14조의2) 정밀안전검진을 정기적으로 받지 않으면 아니된다. 정밀안전검진의 검사주기는 4년의 범위내에서 산업자원부령으로 정하게 되어 있는데, 시행규칙에 의하면, 4년으로 정하고 있다(시행규칙 제34조제1항). 검진의 대상이 되는 노후시설은 최초의 완성검사를 받은 날부터 15년이 경과한 시설이다(시행규칙 제33조).³⁴⁾³⁵⁾

검사제도는 필요한 제도가 아니었을까 생각된다. 규제완화 이전에는 그러한 제도의 필요성을 느끼지 못하다가 규제완화로 인하여 발생한 안전공백의 보안을 공리하는 중에 노후시설에 대한 안전관리의 결함을 인지하게 되었고 정밀안전검사의 필요성이 인식되었을 것이라 생각된다. 다시 말하면 설령 규제완화가 행하여지지 않았더라도 노후가스시설에 대한 정밀안전검사제도는 필요하였던 것이라고 생각되는 것이다. 규제완화는 노후시설에 대한 특별한 안전관리의 필요성을 깨우쳐주었다는 점에서 그 공을 인정할 수 있지 것으로 생각된다. 정기검사와 정밀안전검사는 본문에서도 지적된 바와 같이 그 검사의 결과 내용이 근본적으로 다르다. 그렇다면 이는 두 가지 검사를 공존시키는 것이 불가능하지 않으며, 정기검사의 주기가 다시 단축된다고 하여도 노후시설에 대한 정밀안전검사는 필요한 제도라 생각된다.

33) “정밀안전검진”이라 함은 대형(大型)가스사고를 방지하기 위하여 노후된 고압가스 제조시설의 가동을 중지한 상태에서 가스안전관리 전문기관이 정기적으로 첨단장비와 기술을 이용하여 잠재된 위험요소와 원인을 찾아내고 그 제거방법을 제시하는 것을 말한다(법 제3조제6호).

34) 고압가스안전관리법시행규칙 제33조 (정밀안전검진 대상) 법 제16조의3제1항에서 “산업자원부령이 정하는 종류와 규모에 해당하는 노후시설”이라 함은 다음 각호의 요건에 해당하는 시설을 말한다.

1. 제3조제1호·제2호·제4호 또는 제5호의 규정에 의한 고압가스특정제조시설로서 별표 4 제2호 가목의 규정에 의한 특수반응설비가 설치된 시설
2. 최초의 완성검사를 받은 날부터 15년이 경과한 시설

35) 앞의 서안정 수석전문위원의 검토보고서에 의하면, 석유화학공단에 위치한 설치후 15년 이상 경과한 고압가스제조시설중 저장능력이 100톤 이상되는 대형가스시설을

이상과 같은 정밀안전검진제도는 시설의 계속사용여부와 수명을 예측하여 사업자 스스로가 시설의 교체시기를 결정할 수 있도록 하는 것이라는 점에서 자율안전관리 유도형 제도라고 이해되고 있다.³⁶⁾

6) 고압가스배관매설시의 감리제도

일정규모 이상의 고압가스제조자는 고압가스 제조시설의 설치공사 또는 변경공사를 함에 있어서 제조소의 경계 밖의 지하에 고압가스배관의 설치공사 또는 변경공사를 하는 경우에는 허가관청 또는 신고관청의 감리를 받지 않으면 아니된다(법 제16조제2항). 감리를 받은 시설은 완성검사에 갈음하여 감리적합판정을 받지 않으면 아니된다(동조제3항). 그리고 지하배관의 설치공사 또는 변경공사를 완공한 때에는 그 시공기록과 완공도면(전산보조기억장치에 입력된 경우에는 그 입력된 자료로 할 수 있다)을 작성·보존하지 않으면 아니된다(동조제5항). 2001년2월3일의 법개정에서 도입된 시공감리제도이다. 감리제도는 사업자에 대하여 공정소요기간의 연장과 검사수수료의 증가와 같은 부담을 주기는 하나 시공과정 전체를 검사하는 제도라는 점에서 안전성을 확보함에 있어서는 뛰어난 점이 있다. 종래 한국가스안전공사가 실시하는 중간검사와 완성검사는 단순한 샘플링 검사에 불과하여 세부공정에 대한 확인이 불가능하다고 하는 난점을 안고 있었다. 그런데 석유화학단지도로의 폭발성가스배관의 경우에는 그 위험성이 특히 커서 부실시공은 곧바로 대형사고로 이어질 수 있는 성질의 것이다. 이러한 이유에서 고압가스배관 매설에 대하여 시공과정 전체를 점검할 수 있는 감리제도를 채택하게 된 것이다.³⁷⁾

정밀안전검진의 대상이 된다고 보고 있었는데, 2000년말의 현황자료로부터 그 수는 전체 대상시설(108개 업소, 410개 플랜트)중 41개 업소(98개 플랜트)정도가 될 것으로 예측되고 있었다.

36) 국회 산업자원위원회 서안정 수석전문위원의 2002년2월의 검토보고서 참고자료 26면 참조.

37) 미국의 경우에는 도시가스배관에 대하여 시공감리제도를 도입한 후 사고가 크게 감소하였다고 알려져 있다. 고압가스안전관리법중개정법률안에 대한 2000년12월 국회 산업자원위원회 유삼현 수석전문위원의 검토보고서 5면 참조.

이상의 제도 외에도 물적규제와 관련하여서는 2003년11월10일에 또한 차례의 가스안전에 관련된 입법예고가 이루어졌다. 이는 압력용기에 관한 안전관리에 관한 것으로 고압가스기기 제조기술의 발전 등 여건변화에 따라 안전기준을 재정립하고 일부 규제를 완화하여 기업경쟁력을 제고하려는 내용의 개정이다.³⁸⁾

(4) 행위규제

행위규제란 안전을 침해하거나 또는 침해할 우려가 있는 개개의 경우에 있어서 일정한 작위나 부작위를 명함으로써 적절하고 신속하게 위해요소를 배제하고 안전성을 확보하려고 하거나, 아니면 예상되는 위험상황을 상정하여 그에 대비한 일반적인 대응요령을 제시하여 준수하게 함으로써 안전을 달성하려고 하는 모든 조치로 이해할 수 있다. 이에 의할 때, 행위규제분야에서는 하명과 금지와 같은 명령적 성격의 행정행위가 다수 활용되는 특징을 보인다. 고압가스안전관리법이 마련하고 있는 행위규제적 안전관리의 주요한 것으로는 다음과 같은 것이 있다.

1) 일반적 위해방지조치권

적극적으로 위해를 방지할 수 있는 작위 또는 부작위의무를 부과하는 경우로서 법 제24조제1항은 허가관청 등에 대하여 위해방지를 위한 일반적인 조치권을 부여하고 있다. 고압가스안전관리법에 의한 허가를 받았거나 신고를 한 자, 등록을 한 자 또는 고압가스를 사용하는 자는 허가관청 등의 일반적인 위해방지조치권에 복종하지 않으면 아니된다. 이 조항은 가스와 관련하여 발생할 우려가 있는 위해방지를 위하여 관계자

38) 입법예고의 주요골자는 다음과 같다. (i)종래 저장탱크에 유사종류의 가스를 변경하여 저장(프로판↔부탄)하고자 할 때에, 변경허가를 받도록 되어있는 것을 가스안전공사의 기술검토로 인정할 경우 변경저장이 가능하도록 하고, (ii)잔가스누출 등에 의한 사고예방을 위해 가스자동차에 고정설치된 가스용기 수리를 자동차관리법에 의하여 등록한 정비·폐차업자가 할 수 있도록 하며, (iii)압력용기의 안전밸브 검사주기가 매 2년이던 것을 4년의 범위 내에서 사업자가 자율적으로 점검하도록 하였다. 또한 (iv)압력용기내부의 재검사는 안전관리규정의 운영실태 등을 감안하여 기업자율적으로 점검하도록 하고, (v)압력용기 및 저장탱크의 내압시험방법을 국제기준으로 개선(1.5배→1.3배)하여 국내업체의 경쟁력을 도모하고자 추진되었다. 따라서 기본적으로 자율성을 확대하고자 추구한 개정으로 볼 수 있다.

에게 일방적으로 명령 강제할 수 있는 일반적인 근거조항으로서의 의의를 지닌다.

이 제도는 압축가스등단속법에서 도입된 이후 현행법제에까지 이어지고 있다. 그런데 당초에는 위해방지를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 제조업자, 저장업자, 판매업자 또는 사용자에게 가스의 제조소나 저장소 또는 용기의 제조소나 수리소의 개축 또는 수리를 명하거나 가스 또는 용기의 저장·운반 기타 취급에 관하여 단속상 필요한 처분을 명할 수 있다고 규정하고 있었다(압축가스등단속법 제10조). 이 조문은 전반부의 (i)가스의 제조, 저장을 위한 시설과 용기의 제조 또는 수리를 위한 시설의 개축과 수선을 명할 수 있는 권한과, 후반부의 (ii)가스 또는 용기의 저장, 운반 기타 취급에 관하여 안전상 필요한 처분을 명할 수 있는 권한의 두 가지로 나누어 볼 수 있는 것으로, 전자는 주로 물적 시설물의 안전성유지를 위한 조치권한이라고 한다면, 후자는 가스의 취급과정에서의 행위에 관련된 조치권한이라고 볼 수 있었다. 여기서 전자의 경우는 개축 또는 수리와 같이 하명의 내용이 비교적 명확하게 드러나 있으나, 후자의 경우에는 개개의 상황마다 그에 대한 처분이 달리 이루어질 것이 예상되고, 처분권의 행사에 특별한 제약이 가해져 있지 않았기 때문에 그 운용과 관련하여 권한남용 등이 발생하지 않도록 상당한 주의가 요구되었으리라 생각되었다. 따라서 1973년의 고압가스안전관리법에서는 그 처분내용을 시행령에서 8개의 항목으로 구체적으로 한정 열거하는 개정을 행하였고³⁹⁾, 1978년법의 시행령에서는 12개항목으로 늘려 규정하되 한정적으로 열거하고 있었다. 이에 대하여 현행법은 일반적 위해방지조치권의 내용을 3가지로 압축하고 있다.⁴⁰⁾ 문제는 그 가운데 ‘기타 안전관리상 필요한 조치’라 규정하고 있는 부분이다. 이는 일반적 위해방지조치권의 행사내용을 전혀 한정하지 않은 것과 같은 규율로 최초의 압축가스등단속법의 경우로 회귀한 것으로 볼 수 있다. 일반적인 위해방지인만큼 사고의 유형이나 정도 등을 도저히 예견할 수 없는 상황에

39) 1973년 고압가스안전관리법시행령 제16조 참조.

40) (i)월동기·해빙기 기타 가스사고의 취약시기에 있어서의 가스시설에 대한 특별안전점검, (ii)가스사고의 우려가 있는 가스사용시설에 대한 가스공급의 중지, (iii)기타 안전관리상 필요한 조치(시행령 제17조)의 세 가지가 그러하다.

서 그에 적합한 조치를 취할 수 있도록 하기 위하여는 현행법제에서와 같이 ‘기타 안전상 필요한 조치’를 취할 수 있도록 하는 것이 오히려 일반적 위해방지조치권의 설치이유에 부합할 수도 있다. 그러나 이는 지나치게 재량을 허용하는 규정이므로 과거의 압축가스등단속법의 경우에서와 같이 그 행사에 있어서는 매우 신중을 요할 것이라고 하겠다.

2) 긴급안전조치권

현행법은 긴급안전조치권⁴¹⁾에 관하여 규정하고 있다. 허가관청·신고관청 또는 사용신고관청은 고압가스의 제조·저장·판매·사용의 시설이나 용기 등으로 인하여 위해가 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정할 때에는 그 시설 등의 이전·사용정지 또는 제한을 명하거나 그 시설 등의 안에 있는 고압가스의 폐기를 명할 수 있으며, 그 시설 등을 봉인할 수 있다(제24조제2항).

긴급안전조치권은 1978년의 고압가스안전관리법에서 신설된 제도로써 현행법에 이어지고 있다. 그런데 제도창설 당시에는 가스시설 등으로 인하여 “위해가 발생하거나 위해의 발생이 긴급하여 긴급·부득이하다고 인정할 때”에는 그 시설 등의 이전·사용정지 또는 제한을 명하거나 그 시설 등의 안에 있는 고압가스의 폐기를 명할 수 있으며, 그 시설 등을 봉인할 수 있다(제22조제2항)고 규정하고 있었다. 이는 그 해석상 가스사고로 인한 위해가 절박하여 국민의 생명과 재산을 신속하고 효과적으로 보호할 필요가 있을 때에 한하여 제한적으로 행사되는 권한이라는 점에서 이른바 긴급조치권 내지는 긴급안전조치권이라 부를 수 있는 것이었다.

당시의 긴급안전조치권은 (i)이미 위해가 발생하였거나 또는 (ii)위해의 발생이 목전에 임박하여 매우 긴급하다고 하는 객관적인 상황요건을 전제로 하였다. 여기에 더하여 (iii)그러한 위해상태를 배제하기 위하여 달리 취할 수 있는 조치가 없다고 하는 상황요건이 추가로 요구되고 있었다(보충성). 이른바 ‘부득이하다’고 하는 상황요건이다.⁴²⁾ 객관적인

41) 이 명칭은 편의상 붙인 것이며 법령상의 용어가 아니다.

42) 이는 긴급조치권의 발동이 최후의 보충적인 성격의 것임을 시사하는 부분이라 생각된다.

상황요건도 결국엔 권한행사자에 의하여 판단될 수밖에 없으므로 주관적인 요소를 전혀 배제할 수 없을 것이지만, ‘부득이한지’ 여부를 판단하는 것은 보다 주관적인 판단을 요구하는 것이라 생각되고 그런 점에서 객관적 상황요건과 구별하여 주관적 상황요건으로 이해하는 것이 불가능하지 않을 것이다. 이와 같은 상황요건을 충족한 경우에 비로소 긴급적인 조치가 취하여지게 된다. 행사될 수 있는 긴급안전조치권은 구체적으로 법에 명기되어 있는 조치에 한정된다. 즉 (i)시설 등⁴³⁾의 이전명령, (ii)시설 등의 사용정지명령, (iii)시설 등의 사용제한명령, (iv)시설 등의 안에 있는 고압가스의 폐기명령, 그리고 끝으로 (v)시설 등의 봉인조치가 그것이다. (v)의 봉인조치는 그 문언상 사업자 등에 대한 명령이 아닌 허가관청 자신에 의한 직접적인 실력조치로 이해된다. 이상의 긴급안전조치권은 가스사고에 대한 응급조치로서의 의의를 지니며 피해의 확산방지와 사고의 발생을 긴급차단함으로써 가스안전에 기여할 것이 예상되었다. 또한 당시의 법22조제1항에서 규정하고 있는 허가관청의 위해방지를 위한 조치권이 일반적인 성격의 것인데 대하여 긴급안전조치권은 특수한 상황하에서의 특수한 조치라는 점을 지적할 수가 있었다.

다시 말하면 긴급안전조치권을 창설한 당시에는 그의 발동을 매우 엄격한 요건하에서만 가능하도록 하고 있는 것이다. 이상과 같이 엄격한 요건하에서만 가능하도록 하고 있는 것은 두 가지의 관점이 있다고 생각된다. 하나는 사업자 측에 대한 것으로 일시적이라고 하여도 사업 그 자체의 중단을 초래하는 조치이므로 중대한 제약이 아닐 수 없으며⁴⁴⁾, 다른 하나는 소비자측에 대한 것으로서 가스의 공급이 중단됨으로 인하여 소비자에게 발생할 피해를 우려한 때문이 아닐까 생각된다.

43) ‘시설 등’에는 제조·저장·판매시설과 같은 시설물 뿐만 아니라 용기·기기·기구와 같은 동산(動産)과 유사한 성질을 지닌다고 생각되는 물체 설비도 포함됨에 주의하여야 한다. 참고로 특정설비는 포함되어 있지 아니한 점도 주의를 요한다.

44) 그럼에도 불구하고 가스공급시설의 이전·사용의 정지 또는 제한을 강제함으로써 인하여 발생하는 손실에 대하여는 아무런 보상규정을 마련하지 않고 있었는데, 공익을 이유로 하더라도 위와 같은 강제처분은 사유재산권에 대한 중대한 제약이므로 보상이 필요하지 않을까 생각된다. 보상규정은 1983년의 도시가스사업법으로의 전문개정에서 이르러 마련되고 있다(제27조제3항).

이에 대하여 현행법은 단지 “위해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우”라고 하여 긴급적인 안전조치권의 발동요건을 상당히 추상적으로 규정하고 있을 뿐이다. 긴급적인 안전조치가 사업자를 비롯하여 예를 들어 사용정지명령과 같이 소비자에게도 미칠 영향이 적지 않다는 점을 고려하면 다소 문제가 아닐까 생각된다. 법문에는 명기되어 있지 않지만 긴급적인 안전조치권의 발동은 보다 엄격하게 이루어져야 할 것이다.

그 외에 같은 취지의 규정을 현행 도시가스사업법 제27조제2항은 규정하고 있는데, 도시가스사업법에서는 긴급안전조치권의 발동으로 인하여 사업자가 입은 손해에 대하여 보상하는 근거를 마련하고 있다. 이와 비교하여 볼 때 고압가스안전관리법의 경우에는 그러한 보상이 불필요한 것일까 의문이 된다.

3) 공급자의 의무

고압가스제조자 또는 고압가스판매자가 고압가스를 수요자에게 공급할 때에는 그 수요자의 시설에 대하여 안전점검을 실시하여야 하며, 산업자원부령이 정하는 바에 의하여 수요자에게 위해예방에 필요한 사항을 계도하여야 한다(제10조제1항). 고압가스제조자 또는 고압가스판매자는 안전점검을 실시한 결과 수요자의 시설중 개선되어야 할 사항이 있다고 판단된 경우에는 그 수요자로 하여금 당해 시설을 개선하도록 하여야 한다(동조제2항). 만일 고압가스의 수요자가 그 시설을 개선하지 아니한 때에는 고압가스제조자 또는 고압가스판매자는 그 수요자에 대한 고압가스의 공급을 중지하고 지체없이 그 사실을 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다(동조제3항). 신고를 받은 시장·군수 또는 구청장은 고압가스의 수요자에게 그 시설의 개선을 명하지 않으면 아니된다(동조제4항). 이 때의 시장 등의 개선명령은 기속행위이다. 다시 말하면 신고를 받은 시장 등은 고압가스의 수요자에 대하여 반드시 개선명령을 발하여야 한다. 이 명령에 위반하면 과태료가 부과된다(제43조제3항).

이상의 개별의무는 주로 사업자, 즉 공급자에 대하여 법이 부과하고 있는 의무인데, 이들 의무를 행정관청의 위해예방조치와 아울러 이해하

게 되면, 그 전체로서는 단순한 행위규제적 측면을 넘어서 프로그램규제로서의 성질을 강하게 띠다고 할 수 있을 것이다.

4) 사업휴지 등의 신고

허가를 받거나 신고를 한 자 및 등록을 한 자가 그 사업 또는 저장소의 사용을 휴지 또는 폐지하고자 하는 경우에는 산업자원부령이 정하는 바에 따라 미리 그 허가를 한 관청, 신고를 받은 관청 또는 등록을 받은 관청에게 신고하지 않으면 아니된다(제7조). 이는 사업의 휴지 또는 폐지 등으로 인하여 사업소 등이 관리되지 않고 방치되어 가스안전관리에 흠결이 생길 것을 예방하거나 사고에 신속하게 대처할 수 있게 하는 것을 목적으로 하는 규제라 하겠다.

(5) 프로그램규제

1) 의 의

물적 시설이나 인적 요소, 아니면 행위 등의 측면에서의 규제가 어떠한 유형적이고 객관적으로 실체를 가지는 것에 대한 규제를 통하여 안전을 달성하고자 하는 것이라면, 프로그램규제라고 하는 관점은 이들 객관적인 실체들간을 효과적으로 상호 연결시키는 등의 방법으로 안전이라는 가치를 보다 확실하게 확보해가고자 하는 관점으로 이해하고자 한다. 이것은 마치 제도와 유사한 성질을 띠는 것으로 생각된다. 예를 들어서 앞서 안전관리자와 같은 전문가격보유자를 가스제조업 등을 영위하고자 하는 자는 반드시 선임하지 않으면 아니된다고 하는 안전관리자 선임의무조항(제15조)이 존재하였는데⁴⁵⁾, 이 경우에 안전관리자의 자격, 능력 등에 관하여 규율하는 것과 일정한 시설을 갖추고 가스제조업을 영위하는 사업자를 각각 개별적으로 보게 되면, 위에서 본 바와 같은 사업규제나 인적규제의 측면에서 상호 별개로 이해할 수 있는 것이지만, 사업소에 안전관리자를 반드시 두어야 한다고 하면, 그 부분은 이른바 사업규제와

45) 이른바, 앞서 언급한 필치(必置)규제를 규정하고 있는 조항을 말한다.

인적규제를 상호 연계시키는 조치라고 할 수 있으며 여기에 프로그램규제적 측면이 발견될 수 있는 것으로 이해할 수 있지 않을까 한다.

2) 안전관리규정제도

이와 같이 보면, 사업자에게 안전관리규정의 작성의무를 지우고 그것을 준수하도록 강제하는 시스템(프로그램)을 구축하였다고 하는 경우에 이것도 프로그램규제적 성질의 안전관리라고 이해할 수 있다.

사업자 등은 그 사업의 개시 또는 저장소의 사용전에 고압가스의 제조·저장·판매의 시설 또는 용기 등의 제조시설의 안전유지에 관하여 산업자원부령이 정하는 사항을 포함한 안전관리규정을 정하고 이를 허가관청·신고관청 또는 등록관청에 제출하지 않으면 아니된다(제11조제1항) 이 때, 한국가스안전공사(이하 '가스안전공사'라 한다)의 의견서를 첨부한다. 특히 대통령령이 정하는 사업자인 이른바 종합적안전관리대상자⁴⁶⁾는 경영방침, 조직관리, 자료·정보관리, 시설관리, 종업원의 안전교육 등 전체 경영활동에 있어서 안전을 우선으로 하고 이를 통하여 종합적으로 안전이 확보될 수 있도록 하기 위하여 필요한 사항을 안전관리규정에 포함시키지 않으면 아니된다(동조제2항). 용기 등의 제조업의 등록을 한 자는 용기 등의 제조공정·자체검사방법 등을 제1항의 규정에 의한 안전관리규정에 포함시켜야 한다(동조제3항). 이와 같이 작성된 안전관리규정은 이를 작성하여 제출한 자와 그 종사자를 구속하며, 안전규정의 실시기록의 작성·보존이 강제된다(동조제5항)

뿐만 아니라, 허가관청·신고관청 또는 등록관청은 산업자원부령이 정하는 바에 따라 사업자 등과 그 종사자가 안전관리규정을 준수하고 있는지를 확인하고 평가할 것이 의무로 된다(동조제6항). 이상과 같이 안전관리규정을 중심으로 그것의 작성에서부터 이행과 평가에 이르기까지 체계적인 규율이 가해지고 그 결과로서 가스안전을 상시 담보하려 하고 있

46) (i)석유사업법에 의한 석유정제사업자의 고압가스시설로서 저장능력이 100톤이상인 시설, (ii)석유화학공업자 또는 지원사업을 하는 자의 고압가스시설로서 1일 처리능력이 1만세제곱미터이상 또는 저장능력이 100톤 이상인 시설, (iii)비료관리법에 의한 비료생산업자의 고압가스시설로서 1일 처리능력이 10만세제곱미터이상 또는 저장능력이 100톤이상인 시설을 보유하는 자가 이에 해당한다(시행령 제9조).

으므로 이는 전체로서 하나의 프로그램규제를 형성하고 있다고 볼 수 있다.

3) 안전성평가제도

사업자등은 산업자원부령이 정하는 시설에 대하여 안전성평가를 하고 안전성향상계획을 작성하여 대통령령이 정하는 바에 따라 허가관청에 제출하거나 사무소에 비치하여야 한다. 이 경우 안전성향상계획에는 공사의 의견서를 첨부하여야 한다(제13조의2). 안전성향상계획에는 (i)공정 안전자료, (ii)안전성평가서, (iii)안전운전계획, (iv)비상조치계획, (v)그밖에 안전성향상을 위하여 산업자원부장관이 필요하다고 인정하여 고시하는 사항을 기재하지 않으면 아니된다(시행령 제10조제1항). 안전성평가를 하고 안전성향상계획서를 제출하여야 하는 사업자 등은 안전성평가대상시설을 설치·이전하거나 산업자원부장관이 정하는 주요부분을 변경할 때에는 단위공정별로 안전성평가를 하고 안전성향상계획서를 작성하여 허가관청에 제출하여야 한다(시행령 제11조제1항). 사업자 등은 안전성향상계획서를 제출한 날부터 5년마다 다시 안전성평가를 실시하고 안전성향상계획서를 작성하여 사무소에 비치하지 않으면 아니된다(시행령 제11조제2항).

안전성평가대상시설에 관하여 산업안전보건법 제49조의2제1항의 규정에 의한 공정안전보고서를 노동부장관에게 제출하고 가스안전공사와 한국산업안전공단이 공동으로 이를 심사한 때에는 안전성향상계획 및 안전관리규정을 제출한 것으로 본다(시행령 제11조제3항).

허가관청은 공공의 안전을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 안전성향상계획의 변경을 명할 수 있다(제2항). 안전성향상계획을 작성·제출한 자는 이를 충실히 이행하지 않으면 아니된다(제3항). 안전성향상계획의 작성은 타율적이라고 하여도 그의 내용은 각 사업자 등이 자체적으로 결정하여 준수하는 것이므로 자율성을 다소 엿보이게 하는 규율이다.

4) 소방서장의 역할강화

고압가스안전관리법에서는 가스안전과 관련하여 소방서장의 역할이 중시되기 시작하였다. 가스로 인한 사고가 대개의 경우, 폭발 등으로 인하

여 중국에는 화재로 발전하는 것이라는 점을 감안하면, 가스의 안전관리와 관련하여 소방서장의 역할은 매우 중요한 것이 아닐 수 없다. 화재의 예방과 진압은 소방서장의 소관사항이기 때문이다.

법에 나타난 소방서장의 역할은 크게 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 소극적·수동적인 지위와 적극적·능동적인 지위가 그것이다.

(가) 소극적·수동적 지위

소극적·수동적인 지위로서 법이 인정하는 것에는 ‘통보의 수리’가 있다(제4조제5항, 제20조제2항). 앞서 보았듯이 일정한 경우의 특정고압가스사용자는 사용신고의무를 부담한다. 그 경우에 신고를 하여야 할 상대방정청은 시장·군수·구청장 등에 한정된다. 뿐만 아니라 고압가스의 제조, 저장 또는 판매업의 허가나 신고도 당해 허가관청 또는 신고관청에 대하여만 이루어지므로 그러한 허가나 신고의 사실을 소방서장은 알 수가 없다. 여기서 현행법은 사업허가를 행하거나 신고를 받은 시장·군수·구청장에 대하여 그 허가사항 또는 신고사항을 관할소방서장에게 통보하는 장치를 신설하였다. 이 때의 통보는 재량사항이 아니라 의무사항이다. 즉 신고를 받은 시장·군수·구청장은 그 허가사항 또는 신고사항을 반드시 관할소방서장에게 통보하지 않으면 아니되는 것이다. 통보는 7일 이내에 하지 않으면 아니된다. 이 때의 통보는 마치 기관간의 협력관계와 같은 외형을 띤다. 그러나 실제에 있어서는 시장 등에 의한 소방서장에게의 통보는 일방적인 성질의 것이며 통보내용과 관련하여 소방서장으로부터 시장 등에 대한 조언이나 권고 또는 동의와 같은 절차가 제도화되어 있지는 아니하다. 그 점에서 통보는 일정한 사실을 일방적으로 알리는 행위에 불과하다.⁴⁷⁾ 시장 등은 그 사실을 알리는 것만으로 그의 통보의무를 다하는 것이며, 소방서장으로부터 어떠한 의견을 들어야 한 다거나 하는 의무를 부담하지 아니한다. 통보된 내용은 소방서장이 독자적인 입장에서 화재예방 또는 진압업무를 수행함에 있어서의 보조자료로

47) 이 점에서 ‘신고’와 다르지 아니하다. 다만, 신고는 행정객체로부터 행정주체에 대한 것이라고 하면, 통보는 행정주체간에 이루어지는 것이라는 특징을 지적할 수 있다. 신고와 관련하여서는 박균성, 행정법론(상), 박영사, 2003, 89면 참조.

서 가능할 것이라 생각된다.

전술한 바와 같이 용기 등의 제조업에 대하여도 고압가스안전관리법은 등록제의 규제를 행하고 있는데, 용기 등의 제조업의 등록사항은 소방서장에의 통보의무가 없다. 이는 용기 등의 제조는 위험성을 지닌 가스 그 자체를 다루는 것이 아니기 때문이다.

또한 과거의 법제에서는 가스사업자 내지 대량사용자 등에 대하여 직접 소방서장에의 신고를 의무지우는 규정이 있었으나 현행법제하에서는 존재하지 아니한다.

(나) 적극적·능동적 지위

다음으로 고압가스안전관리분야에서 소방서장은 적극적·능동적인 역할을 수행하기도 한다. 소방서장이 직접 법 위반자 등에 대하여 일정한 처분을 행할 수 있다. 즉, 시장·군수·구청장·경찰서장 또는 소방서장은 특정고압가스사용자가 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반하여 위해를 발생하게 할 우려가 있다고 인정할 때에는 특정고압가스의 사용을 일시 금지하거나, 특정고압가스의 사용시설을 봉인 또는 임시영치할 수 있다(제20조제6항). 이 조문의 해석과 관련하여서는 다음의 두 가지 점에 주의가 필요하다. 첫째로, 소방서장이 처분권을 행사할 수 있는 상대방은 ‘특정고압가스 사용자’에 한정된다. 일반적인 고압가스의 사용자에게 대하여는 소방서장에게 처분권이 부여되어 있지 아니한다. 둘째로, 소방서장이 행사할 수 있는 처분권의 내용범위는 가스의 사용을 금지하는 것과 가스사용시설을 봉인하거나 임시영치하는데 한정된다. 이러한 소방서장에 대한 처분권의 부여는 특히 화재발생의 위험성이 높거나 또는 화재발생시 큰 피해가 우려되는 특정고압가스의 사용과 관련하여 소방서장의 역할을 중시하고자 한 때문으로 생각된다. 소방서장의 처분권은 시장·군수·구청장의 통보의무제도를 설치한 것에 상응하는 권한이다. 소방서장에게는 법 제24조제1항에 의하여 허가관청·신고관청·등록관청 또는 사용신고관청 등에게 부여되어 있는 가스와 관련된 일반적인 위해방지를 위한 처분권한은 부여되어 있지 아니한다.

이상의 점에서 보면, 프로그램적규제란 복합적 성질의 규제기법이며, 인적, 물적 등 앞서 본 단면적 측면에 의한 규제만으로는 포섭하지 못하는 영역의 규제를 담당하는 것으로 이해할 수 있지 않을까 생각된다.

5) 안전검사기관과 감독관청의 역할분담

(가) 가스안전공사의 역할분담

고압가스로 인한 위해를 방지하고 가스안전기술의 개발 및 가스안전관리사업을 효율적이고 체계적으로 추진하기 위하여 한국가스안전공사가 설립되어 있다(제28조).⁴⁸⁾

가스안전공사가 수행하는 사무는 (i)행정관청으로부터의 위탁사무와 (ii)독자적으로 수행하는 사무의 크게 2종으로 구분할 수 있다.

행정관청으로부터의 위탁사무는 다음과 같다(제36조, 시행령 제25조 제3항). ①안전관리규정의 준수여부 확인 및 평가(제11조제6항), ②고압가스제조, 저장, 판매시설과 용기 등의 제조시설공사에 대한 중간검사·감리 및 완성검사(제16조제1항 내지 제3항), ③위의 시설들에 대한 정기검사 및 수시검사(제16조의2제1항), ④ 용기 등에 대한 검사 및 재검사(제17조제1항 및 동조제2항), ⑤유통중인 용기의 수집검사(제18조제2항), ⑥특정고압가스사용신고시설에 대한 완성검사(제20조제4항), ⑦안전교육의 실시(제23조제1항), ⑧시설 등의 사용정지 또는 제한에 관한 명령(제24조제2항), ⑨검사기관의 검사업무에 대한 확인 및 지도·감독(제35조제4항) 등이 그러하다.

이들 위임사무는 ①안전관리규정의 준수여부 확인 및 평가, ⑦안전교육의 실시, ⑧시설 등의 사용정지 또는 제한에 관한 명령, ⑨검사기관의 검사업무에 대한 확인 및 지도·감독의 네 가지를 제외하면 모두가 기술

48) 그의 전신은 1973년 고압가스안전관리법상의 고압가스보안협회이다. 1978년법은 종래의 고압가스보안협회를 한국가스안전공사로 개칭하고 그 운영자금에 관한 규정을 설치하였다. 그에 의하면 가스안전공사는 각종 검사의 수수료와 기타수입으로 운영되며(법 제30조제1항), 국가는 가스안전공사가 각종검사시설이나 기구를 해외로부터 수입하는 경우 또는 시험검사를 행함에 있어서 필요한 자금을 보조할 수 있게 되어 있었다(동조제2항).

적인 검사에 관한 사무이다. 그러나 과거의 보안협회시절에는 기술적인 검사 이외의 위탁사무로는 안전교육에 관한 것밖에 존재하지 아니하였다. 이 점은 과거에 비하여 가스안전공사의 역할이 보다 다양화되고 강화되고 있음을 보여준다. 특히 시설 등의 사용정지 또는 제한과 같은 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 분야에 있어서도 행정관청을 대신하여 공권력을 행사할 수 있는 여지를 부여받고 있으므로 더욱 그러하다. 물론 법에서는 이와 같은 공권력을 위탁받는 경우를 매우 엄격하게 제한하고 있다. “중대한 위해가 발생하였거나 위해의 발생이 긴박하여 긴급하고 부득이하다고 인정될 때”에 한하여 시설 등의 사용정지나 제한을 행정관청에 대신하여 명령할 수 있다고 하고 있기 때문이다(제36조제1항 단서).

가스의 안전관리에 관하여 관할 행정관청이 법상 주된 책임을 부담하고 교육이나 검사 등 안전관리를 위한 규제권한을 부여받고 있다고 하더라도, 갈수록 대량으로 생산되고 소비되는 양적 팽창과 기술의 발달에 따라 전문기술성도 보다 요구되고 있는 안전분야에 있어서 행정관청의 역량만으로는 아무래도 한계에 봉착하지 않을 수 없다. 가스안전공사의 설립이 강구된 데에는 이러한 사정이 있었을 것이다.

가스안전공사의 설립이 가스안전관리체계에서 가지는 의미는 매우 크다고 할 수 있다. 가스안전공사를 설립하여 가스안전공사로 하여금 가스안전에 관한 검사와 교육에 관한 사무를 전담시키게 되면 소관 행정관청에게는 가스관련사업 등에 대한 허가권과 신고 및 등록에 의한 통제권만이 남게 된다. 이것은 가스안전공사가 행정관청과 역할을 분담하는 것을 의미한다. 역할 분담은 한편으로 행정청의 부담을 상당부분 경감시켜 주게 되며, 다른 한편으로는 행정청으로 하여금 보다 정책적인 관점에서 가스안전관리에 전념할 수 있도록 하는 여건을 부여하게 된다.

다른 한가지는 검사 또는 교육의 질이 균등해질 수 있다는 점도 지적할 수 있다. 다시 말하면 가스안전공사를 매개하지 아니하고 도지사나 시장, 군수, 구청장 등이 각기 검사나 교육을 실시한다고 하는 경우에 그 주체가 다름에 따라 검사나 교육의 질도 각기 상이하게 이루어질 것이라

고 생각할 수 있기 때문이다. 이 점에서 가스안전공사에 의하여 검사나 교육을 일원적으로 실시할 경우에는 전체적으로 균등한 품질의 검사와 교육이 이루어질 것을 기대할 수 있다.

가스안전공사의 설립으로 인하여 각종 시설에 대한 검사, 평가나 안전 교육에 관하여는 행정관청의 안전규제는 간접적인 모습으로 바뀌게 된다. 행정관청은 가스안전공사에 대한 감독을 통하여 간접적으로 가스시설 등의 기술적 안전성을 담보하게 된다. 가스안전공사에 대한 감독권은 산업자원부장관에게 부여되어 있다(제31조).

감독권과 관련하여서는 다음과 같은 점에 주의할 필요가 있다. 가스안전공사는 허가관청, 신고관청, 등록관청 등 행정관청의 위탁을 받아 문제의 시설 등에 대하여 검사를 행하거나 평가를 행하기도 하는데, 가스안전공사에 대한 감독권은 그러한 허가관청 등이 아닌 중앙행정관청으로서의 산업자원부장관에 일원적으로 부여되어 있다는 점이다. 법 제31조가 규정하고 있는 감독권은 일반적인 감독권이며, 개개의 경우에 허가관청 등이 사무를 위탁할 때마다 위탁사무의 수행이 제대로 이루어졌는가를 확인하는 차원의 감독권은 아닐 것이다.

가스안전공사는 법인으로서의 지위를 가지며(법 제27조제2항) 독립해서 권리와 의무의 주체가 된다.

행정관청으로부터의 위임사무 이외의 사무로서 가스안전공사가 수행할 수 있는 사무가 가스안전공사의 독자적인 사무이다. 법 제28조제2항은 가스안전공사의 사업범위에 관하여 위에서 열거한 각종 검사, 평가 및 교육사무를 규정하는 외에 ①전문교육 및 홍보사업, ②조사·연구사업, ③기술 및 기기의 개발·보급사업, ④정보의 수집·제공사업, ⑤자체검사 및 다른 검사기관의 검사에 대한 지도·확인, ⑥용역사업, ⑦국제기술협력사업, ⑧기기의 무료설치 및 시설의 개선사업, ⑨시범사업, ⑩기타 산업자원부장관이 필요하다고 인정하는 사업을 열거하고 있다.

(나) 지정검사기관제도

산업자원부장관 또는 시·도지사는 법에 의한 검사의 일부와 안전관리 업무를 전문적·효율적으로 실시·수행하게 하기 위하여 대통령령이 정

하는 바에 의하여 검사기관을 지정할 수 있다(제35조제1항). 검사기관에는 전문검사기관과 공인검사기관의 구별이 있다. 전문검사기관은 전문적인 기술과 시험을 필요로 하는 검사를 행하고, 공인검사기관은 전문검사기관이 행하는 것 이외의 검사를 행한다(시행령 제24조제2항).

법 제36조제2항에 의하면, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장의 권한 중 다음의 4가지 업무는 가스안전공사 또는 지정검사기관에게 위탁될 수 있다. ①사업자 등의 가스시설에 대한 정기검사 중 가연성 또는 독성가스의외의 가스를 냉매로 사용하는 건축물의 냉·난방용 냉동제조시설에 대한 정기검사, ②용기 등의 검사 중 냉동기 및 산업자원부령이 정하는 특정설비의 검사, ③용기 및 산업자원부령이 정하는 특정설비의 재검사, ④특정고압가스 사용신고시설에 대한 정기검사가 그러하다. 이 부분에서는 지정검사기관과 가스안전공사는 경쟁관계에 있다. 위탁자가 누구에게 위탁할 것인가에 관하여는 그 기준을 정하여 고시하지 않으면 아니된다(시행령 제25조제4항).

3. 조성적 안전관리

(1) 의 의

조성적 안전관리는 선진적 안전관리제도에 속한다. 안전관리에 관하여 규율하는 법령에 조성적 안전관리장치가 얼마나 충실히 마련되어 있는가 하는 것은 해당 안전관리법령의 수준을 평가할 수 있는 척도로 이해할 수도 있다.

우리나라의 최초의 가스안전관리전담입법으로서의 압축가스등단속법에는 거시적이고 지원적·조성적 관점에서의 안전관리장치는 거의 마련되어 있지 못하였다. 대부분의 안전관리조치가 근시안적이고 목전의 사고예방이나 대응에만 집중되어 있었다고 평가할 수 있다. 따라서 종합적인 안전관리체계라는 관점에서는 매우 초보적인 수준에 그쳤다.

그러다가 1973년 고압가스안전관리법은 조성적 안전관리의 싹을 틔우기 시작했다. 그 주도적 역할은 보안협회에 의한 것이었다. 보안협회는 권한위임규정에 따라 가스산업의 인허가권 즉 사업규제를 제외하고는 기본적으로 안전규제에 관하여 행정관청을 대체하는 지위를 부여받고 있었

다. 사업규제가 단지 당해 사업에의 진입시의 일회성 규제에 그치는데 반하여 그 이외의 규제는 가스분야에 대한 지속적인 규제인 경우가 많으므로 가스안전규제와 관련하여서는 다량의 권한위임에 의하여 오히려 보안협회가 중추적인 안전관리주체로 인정되고 있는 감이 없지 아니하다. 그러나 행정관청의 역할도 여전히 다양하게 존재하는 것이므로 고압가스 안전관리법에서는 행정관청과 보안협회가 역할을 분담하여 공동으로 협력하여 가스안전을 달성해 가는 체제를 구축하고 있었다. 특히 보안협회의 설립에 대하여 높은 평가를 부여하는 것은 보안협회에서는 보안기술에 관한 조사·연구·지도 등의 사업을 수행할 수 있는데 이는 압축가스 등단속법에서는 찾아볼 수 없었던 장기적 관점에서의 조성적 안전관리에 속하는 장치라고 생각할 수 있기 때문이다. 다시 말하면 1973년의 고압가스안전관리법에 이르러 보다 성숙된 안전관리 규율태양이라고 할 수 있는 조성적 안전관리의 맹아가 싹트기 시작한 것이다.

이러한 싹은 현행법에서는 더욱 크게 성장하였다. 가스안전공사의 조성적 역할의 증대와 강화는 물론이고 보험제도, 안전관리부담금제도와 같은 다양한 조성적 제도가 도입되었기 때문이다.

(2) 보험제도

사업자 등과 특정고압가스사용신고자는 고압가스의 사고로 인한 타인의 생명·신체나 재산상의 손해를 보상하기 위하여 보험에 가입하지 않으면 아니된다(제25조제1항). 산업자원부장관은 금융감독위원회와 협의하여 매 3년마다 그 3년째 사업연도 종료 후 3월 이내에 보험사업자로 하여금 제1항의 규정에 의한 보험의 수익금의 일부를 고압가스사고예방사업을 수행하는 자에게 지원하게 할 수 있다(동조제3항).

보험제도는 실제에 있어서 가스에 의한 안전사고를 예방할 수 있는 장치는 아니다. 따라서 사전적 안전규제의 관점에서는 별다른 의미를 지니지 못한다. 보험제도는 사후적으로 발생하는 피해를 다수인에게 분산시켜 가볍게 하고, 그 피해를 금전적으로 치유해주자고 하는 사후적인 관점에서의 제도에 불과하다. 다시 말하면 보험은 가스사고의 예방이나 그

감소에 직접적으로 기여한다고는 볼 수 없다. 오히려 사고로 인하여 피해가 발생하면 보험이 적절히 처리해 줄 것이므로 사고발생에 대하여 불감증을 조장할 여지도 생각하기에 따라서는 가능하다. 그럼에도 불구하고 보험제도가 안전관리분야에서 주목되어야 할 이유는 무엇인가 문제된다. 보험제도가 안전분야에서 경시되어서는 아니되고 중요하게 인식되어야 하는 것은 ‘안전’이라는 관념의 이해에 따른 것이 아닐까 생각한다. 다시 말하면, 안전을 단순히 객관적으로 위험성이 존재하지 아니하는 상태와 같이 물리적인 관점으로만 이해하지 아니하는 것이다. 마치 행정법에서 행정구제제도까지 완비되어 있어야만 법치행정의 원리가 실질적으로 구현될 수 있다고 이해하는 것과 같이, 안전분야에 있어서도 불가피하게 사고가 발생한 경우에 그에 대한 사후치유책까지 고려되어 있어야만 비로소 전체로서 안전의 가치가 달성되는 것으로 이해할 필요가 있지 않은가 생각되는 것이다. 안전의 관념을 객관적·물리적으로만 이해하는 것은 안전의 개념을 지나치게 협소하게 이해하는 것이다(협의의 안전). 그러나 앞서 지적한 바와 같이 안전이란 ‘종합적’인 관념이라 생각하지 않을 수 없다. 그와 같이 이해하면 사후적인 피해전보까지 고려한 대책이 안전관념 속에 포섭되어 질 수 있다. 나아가 안전을 위한 교육이나 홍보, 기술개발 등 모든 부문이 안전이라는 관념속에 포섭되어 한데 고찰될 수 있게 된다(광의의 안전).

보험제도는 1978년에 가스법제에 처음으로 도입되었지만 당시의 보험제도는 매우 미비한 수준에 그치고 있었다. 무엇보다도 보험에의 가입을 강제하고 있지 아니하였다. 따라서 그 실효성이 매우 의심스러운 것이었다. 그러나 현행법은 가입이 강제적이다.

가스의 안전관리와 유통구조의 개선을 위하여 산업자원부장관은 안전관리부담금을 부과·징수할 수 있다(제34조의2). 안전관리부담금은 가스안전을 장기적으로 달성하기 위하여 필요한 재원을 마련하는 것이 목적이라 할 수 있다. 이 점에서 안전관리부담금제도는 조성적 안전관리를 위한 장치로 이해할 수 있다. 안전관리부담금의 부과·징수는 산업자원부장관의 권한이며, 그의 납부의무자는 (i)석유사업법에 의한 석유정제업자 또는 석유정제업자외의 자로서 액화석유가스를 제조하여 판매(수출에 의

한 판매를 제외)하는 자와 (ii)석유사업법·액화석유가스의안전및사업관리법에 의한 액화석유가스 또는 석유사업법·도시가스사업법에 의한 액화천연가스를 수입하는 자이다.

(4) 안전교육

사업자 등·특정고압가스사용신고자·수탁관리자 및 지정검사기관의 안전관리에 관계되는 업무를 행하는 자는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 실시하는 교육을 받지 않으면 아니된다(제23조제1항). 사업자 등·특정고압가스사용신고자·수탁관리자 및 지정검사기관은 그가 고용하고 있는 자중 안전교육대상자에 대하여 안전교육을 받게 하지 않으면 아니된다(동조제1항).

제 3 절 도시가스사업법과 가스안전

1. 도시가스사업법의 입법배경과 목적

연료가 석탄과 석유에서 가스로 전환되는 경향이 가속화되면서 가스사업이 발전하고 그 규모도 점차 거대해지자 가스의 안정적인 공급과 일반 사용자의 이익을 확보하고, 나아가 가스사업으로 인한 피해를 사전에 방지하여 가스사업의 건전한 발전을 도모할 필요에서 도시가스사업법의 제정이 이루어졌다.⁴⁹⁾ 도시가스사업법은 그 목적조항에서 도시가스사업을 합리적으로 조정·육성하여 사용자의 이익을 보호하고, 사업의 건전한 발전을 도모함으로써 공공의 이익과 안전을 확보할 것을 목적으로 내걸고 있다(제1조). 이 목적조항의 기술은 그 문장구조가 결코 명쾌한 것이 아니라고 생각되나, 이를 분해하면 크게 두 가지의 관점을 추출해 낼 수

49) 당초에 가스사업법으로 출발하였다가 1983년에 도시가스사업법으로 개칭되었다. 당시 국회 상임위원회 심의과정에서 ‘도시’가스라고 하면 도시지역에서만 사용되는 가스로서 농촌지역은 제외시키는 듯한 감을 줄 수 있으므로 문제시되었으나, 도시가스라는 용어가 이미 관용적으로 사용되고 있다는 점에서 정부가 제출한 도시가스사업법이라는 명칭을 수용하게 되었다. 1983년 12월 14일, 제119회 국회 제16차 법제사법위원회 회의록에서 李亮雨위원의 심사보고 참고.

있다. 하나는 경제적 관점에서의 지향점이고 다른 하나는 이와 같이 표현하는 것이 과연 적절한 것인지 의문이지만 이른바 사회적 관점에서의 지향점이다.⁵⁰⁾ 전자의 관점에서 도시가스사업의 육성과 발전이 도모되고, 후자의 관점에서 가스안전의 확보가 추구된다. 다시 말해서, 도시가스사업법은 도시가스사업분야와 도시가스안전분야를 동시에 그의 규율대상에 포섭시키고 있는 법률이다. 다만 그와 같은 복합적인 규율에 이르게 된 과정은 다음과 같다고 생각된다. 즉 우선 석탄과 석유에 대체하여 가스에 대한 수요가 급증함에 따라 도시가스사업의 성장이 두드러지게 나타나자 이를 보다 체계적으로 뒷받침할 수 있는 제도적 장치가 절실하게 되고 그 결과 도시가스사업법의 제정에 이르게 되었다고 하는 점이다. 도시가스사업법(구 가스사업법)의 제정시에는 이미 고압가스안전관리법이 존재해 있었으므로 안전관리를 전담할 법률의 제정은 본래 시야에 없었고 가스사업의 발달을 뒷받침할 입법의 필요성이 주도적으로 도시가스사업법의 제정을 이끌어내었다고 생각되는 것이다.⁵¹⁾

그러나 생각해 보면 사업과 안전은 무관하지 아니하다. 안전에 대한 침해가 높은 수준으로 인식되면 가스사업은 각광을 받지 못할 것이 자명하다. 위험하다고 생각되는 가스를 사용하지 않으려고 할 것이기 때문이다. 다시 말해서 가스산업에 있어서 안전과 사업은 상호 비례관계가 인정된다. 안전성이 높은 수준으로 확보되면 가스사업도 안전성에 대한 신뢰 위에 발달하게 되고, 그 반대의 경우에는 반대의 결과인 사업의 침체를 초래하게 될 것이다. 이 점에서 도시가스사업의 육성과 발달을 뒷받

50) 이와 같이 경제적 관점과 사회적 관점의 대비로 명명하는 이유는 종래 규제에 관한 논의에서 경제적 규제에 대비하여 안전의 확보 등과 관련된 규제를 사회적 규제라고 불러 온 데에 따른 것이다.

51) 그러나 도시가스사업법의 전신인 구 가스사업법안에 대한 심사를 담당한 전문위원의 검토보고는 이와 달리 이해하고 있었다. 그에 의하면, 가스사업법의 제정이 도시가스의 수요증가과정에서 초래되는 부실공사와 안전관리소홀로 인한 폭발사고 등을 경험하면서 가스에 대한 안전관리대책을 강화하고 가스사업으로 인한 위해를 사전에 방지하여 일반가스사용자의 이익을 확보하기 위하여 제안되었다고 이해하고 있다(동법안에 대한 전문위원 朴祚鉉의 검토보고요지 참조). 다시 말하면 가스사업의 발달을 뒷받침하기 위해서보다도 안전관리대책을 강화하기 위한 필요에서 가스사업법이 제안되었다고 하는 것이다.

침하는 입법을 행함에 있어서 안전문제를 철저히 분리하여 임하기란 곤란할 것이다. 도시가스사업법이 사업의 발달에 관한 규율을 중심에 두고 출발하면서도 도시가스안전에 관한 규율을 적지 않게 담고 있는 점은 이러한 관점에서 이해될 수가 있다.

도시가스사업의 육성과 발달은 가스의 안전한 공급뿐만 아니라 가스의 안정적인 공급에도 기여한다.

2. 도시가스 사업관련 주요규율

안전관리부문이 아닌 가스사업부문의 고찰을 위하여는 법이 정하고 있는 가스사업의 종류별 구분부터 살펴보지 않으면 아니될 것이다. 그러나 앞서 고압가스안전관리법에서 살펴본 바와 같이 사업규제도 다소 우회적이기는 하여도 적격자에 의한 사업영위를 통하여 가스안전을 확보하는 측면을 지니고 있으므로 안전성규율과 전혀 무관하지 않으며 따라서 사업의 종별에 따른 진입규제의 문제에 관하여는 안전관리의 규율항목에서 논하기로 하고 이곳에서는 가스의 안정적 공급에 관련된 규율을 간단히 소개하는데 그친다.

주로 가스의 안정적인 공급과 수급에 관하여 규율하고 있는 것은 제4장이다. 제4장은 가스의 공급계획, 수급계획을 비롯해서 가스의 공급규정, 가스의 수급과 관련한 긴급적인 가스사용의 제한 등에 관하여 규정하고 있다.

주요한 것으로서 개별적이고 구체적인 공급관계 속에서 소비자의 이익이 부당하게 침해되지 않도록 또는 소비자의 이익이 보다 보호될 수 있도록 하는 관점에서 규제를 가하고 있다고 생각되는 부류가 있다. ‘공급규정’에 관한 규정이다. 가스사업자는 공급규정이라는 것을 작성하여 산업자원부장관 또는 시·도지사의 승인을 얻은 후 공급규정대로 가스의 공급사업을 실시하지 않으면 아니된다(제20조제1항). 공급규정이란, 가스의 요금 기타 공급조건에 관한 사항을 결정한 것으로, 산업자원부장관 등은 공급규정을 승인함에 앞서 공급규정상 책정한 요금이 적정한지, 요금이 정률 또는 정액으로 명확하게 규정되어 있는지, 가스사업자와 가스

사용자간의 책임과 사용시설에 대한 비용의 부담금액이 적정하고 명확하게 규정되어 있는지, 특정인에 대한 부당한 차별내용이 없는지 등을 점검하지 않으면 아니된다(동조제2항). 그리고 부적당한 공급규정에 대하여는 그 변경을 명할 수 있다(동조제3항). 가스사용자에게 일방적으로 불리한 가스공급이 이루어지는 것을 통제하기 위한 것이라 할 수 있다. 과거에는 승인된 공급규정을 영업소나 사업소 등에 게시하도록 의무지우는 제도를 두고 있었으나 현행법에서는 존재하지 아니한다. 또한 과거에는 가스의 대량사용자에게 가스를 공급하는 도매가스사업자의 경우를 구별하여 ‘공급조건’제도를 채택하고 있었는데 현행법에서는 그러한 구분을 취하지 않고 있다.

가스의 수급조절과 안정적인 공급의 관점에서의 제도도 있다. 공급계획과 수급계획제도이다. 공급계획은 그 수립의무가 가스사업자에게 부여되어 있는데 반하여 수급계획의 수립의무는 시·도지사에게 부과되어 있다.

일반도시가스사업자는 산업자원부령이 정하는 바에 따라 도매사업자와 협의를 거쳐 다음 연도이후 5년간의 가스공급계획을 작성하여 매년 11월말일까지 시·도지사에게 제출하지 않으면 아니된다(제18조제1항). 가스도매사업자의 경우에는 산업자원부령이 정하는 바에 따라 다음 연도이후 5년간의 가스공급계획을 작성하여 매년 12월말일까지 산업자원부장관에게 제출하지 않으면 아니된다(동조제2항). 일반도시가스사업자의 경우와 가스도매사업자의 경우에 그 관할관청이 상이함에 주의가 요구된다. 가스공급계획의 변경은 관할관청에 보고되지 않으면 아니된다(동조제3항). 관할관청은 가스공급계획이 사회적·경제적 사정의 변동으로 적정하지 못하게 되어 공공의 이익증진에 지장을 가져올 염려가 있다고 인정되는 때에는 상당한 기간을 정하여 그 가스공급계획의 변경을 명할 수 있다(동조제4항).

이에 대하여 시·도시사는 다음 연도이후 5년간의 가스수급계획을 작성하여 매년 12월말일까지 산업자원부장관에게 제출하여야 한다(제18조의2제1항). 또한 산업자원부장관도 매년 당해 연도를 포함한 5년간의 가스수급계획을 수립하고, 2년마다 당해 연도를 포함한 10년 이상의 기간

에 걸친 장기천연가스수급계획을 수립하여 그 주요내용을 공고하여야 한다(동조제2항).

3. 도시가스 안전관련 주요규율

(1) 사업규제

1) 적용대상사업구분

과거의 가스사업법에서는 가스사업을 일반가스사업, 간이가스사업, 도매가스사업, 기타가스사업으로 크게 4분하고 기타가스사업의 경우에는 다시 가스충전업과 가스판매업의 2종의 구분을 행하고 있었다. 나아가 가스용품업도 인정하고 있었다. 이와 같이 다양하게 존재하던 사업의 분류가 현행 도시가스사업법에서는 가스도매사업과 일반도시가스사업의 2종으로 대폭 축소되었다.⁵²⁾ 여기서 가스도매사업이란, 일반도시가스사업자 외의 자가 일반도시가스사업자 또는 산업자원부령이 정하는 대량수요자에게 천연가스(액화한 것을 포함)를 공급하는 사업을 말하며, 일반도시가스사업이란, 가스를 제조하거나 가스도매사업자로부터 천연가스를 공급받아 일반의 수요에 따라 배관으로 수요자에게 공급하는 사업을 말한다. 이와 같은 도시가스사업에 대한 정의는 도시가스사업법의 규율대상이 되는 가스는 ‘천연가스’라는 점을 명확히 하고 있다.

2) 이원적 사업규제

1983년의 도시가스사업법은 상기 2종의 사업에 대한 진입규제를 시·도지사의 허가제로 일원적으로 규율하고 있었다. 현행법도 2종의 사업에 대하여 허가제에 의하여 규율하고 있는 점에서는 구법제와 다르지 아니하나 현행법은 가스도매사업의 경우와 일반도시가스사업의 경우에 관할관청을 구분하고 있다. 즉 가스도매사업은 산업자원부장관의 허가에 구속되고, 일반도시가스사업은 시·도지사의 허가제에 의하여 규율되고 있다(제3조). 허가기준의 주요한 내용은 법에 명시되고 있다. (i)도시가

52) 도시가스사업이란 “수요자에게 연료용 가스를 공급하는 사업(석유사업법에 의한 석유정제업을 제외)으로서 가스도매사업 및 일반도시가스사업을 말한다(법 제2조제1호).

스사업이 공공의 이익 및 일반수요에 적합한 경제규모가 될 수 있을 것과 (ii)도시가스사업을 적정하게 수행하는데 필요한 재원 및 기술적 능력이 있을 것, 그리고 (iii)도시가스의 안정적 공급을 위하여 적합한 공급시설을 설치·유지할 능력이 있을 것의 세 가지가 그러하다(제3조제3항). 그런데 이들 기준은 기본적으로 도시가스의 안정된 공급을 주된 목적으로 하고 있다고 할 수 있으며 가스안전의 문제와 직접적인 연관을 가지는 것은 아니라고 하겠다.

현행법은 허가기준에 관하여 지역특성에 맞는 허가기준을 수립할 수 있는 길을 열어놓고 있어 주목된다(제3조제5항). 다만 이러한 유통의 여지는 시·도지사가 허가권자인 경우에 한하여 부여되고 있다. 따라서 일반도시가스사업이 아닌 가스도매사업자의 경우에는 지역특성에 부합하는 허가기준의 세부화는 행할 수가 없다. 아마도 가스도매사업자의 경우에는 그러할 필요성이 매우 희박할 것이다. 지역특성에 적합한 세부적인 허가기준은 법령에서 명시하고 있는 허가기준의 틀을 벗어나서는 아니된다. 이들 세부기준을 설정하고자 하는 경우에는 산업자원부장관과 사전에 협의할 것이 요구되며, 설정된 세부기준을 고시할 것이 요구되고 있다. 이 경우에 법은 “세부기준을 정하거나 도시가스공급권을 설정하여 이를 고시할 수 있다”고 표현하고 있으나, ‘설정하는 것’은 재량사항이지만 ‘고시하는 것’은 의무사항이라고 해석해야 할 것이다.

허가관청이 이들 허가를 행한 경우에는 그 사실을 관할소방서장에게 통보하지 않으면 아니된다(제3조제6항).

3) 사업승계의 규제

도시가스사업자가 사망하거나 그 사업의 전부 또는 일부를 양도한 때와 법인인 도시가스사업자의 합병이 있는 때에는 상속인·그 사업의 전부 또는 일부의 양수인 또는 합병후 존속하는 법인과 합병에 의하여 설립되는 법인은 그 도시가스사업자의 지위를 승계한다(제7조제1항). 이에 의하여 도시가스사업자의 지위를 승계한 자는 산업자원부령이 정하는 바에 의하여 산업자원부장관 또는 시·도지사에게 신고의무를 부담한다(동

조제2항). 사업승계란 일단 허가에 의하여 가스사업을 개시한 후에 그 사업의 운영주체에 변경이 발생할 경우에 대비한 규율이다. 과거 가스사업법시대에는 사업의 승계요건을 매우 엄격히 하여 사업의 승계에는 관할관청의 인가를 필요로 하고 있었다. 그와 같이 사업승계에 대하여 강력한 규제장치를 마련하고 있는 것은 가스사업의 승계에 대한 규제는 가스안전과도 무관하지 아니하기 때문이다. 가스산업에의 진입시의 규제로 적격자를 가려내었다더라도 그 후에 사업의 승계 등으로 부적격자에 의하여 가스사업이 이루어진다고 하면, 가스의 안전성확보에 중대한 영향을 미칠 것을 예상할 수 있기 때문이다. 따라서 사업의 승계에 관한 규제도 가스안전을 확보하기 위하여 중요한 역할을 할 수 있다.⁵³⁾ 사업승계자에게도 허가신청자에게 요구되는 것과 동일한 결격사유요건이 적용된다.

그러나 현행법은 단지 신고제에 의하여 관리하고 있다. 이러한 사업승계에 대한 규제는 구 가스사업법이 제정되던 1978년에 도입된 후에 다른 가스관계법에도 공통적으로 설치되고 있다. 다만, 주의할 것은 고압가스안전관리법의 경우에는 사업승계에 대한 신고규정이 존재하지 아니한다. 1999년2월의 규제완화를 목적으로 한 고압가스안전관리법의 개정에서 삭제되었다.

(2) 인적규제

도시가스사업법은 가스공급시설 및 특정가스사용시설의 안전유지와 그 운용에 관한 직무를 수행하게 하기 위하여 안전관리자제도를 규정하고 있다(제29조). 이는 다른 가스관계법에도 공통적으로 채용되고 있는 제도로서 그들과 균형을 이루도록 통일적으로 규율하고 있다.

또한 안전관리자와는 별도로 가스공급시설이나 가스사용시설의 설치·변경공사와 관련하여 유자격자에 의한 공사가 이루어지도록 하기 위한

53) 법은 가스안전을 염두에 두고 가스사업의 승계에 관한 규율을 마련했다기보다도 가스의 안정적인 공급을 가능하게 하는 사업자인가를 선별하기 위하여, 다시 말하면, 가스의 안정적인 공급의 측면에서 사업의 승계에 관한 규제를 마련하였다고 생각할 수도 있다. 그러나 앞서 언급하였듯이 가스안전과 가스안정공급은 무관하지 아니하다.

시공자제도를 채용하고 있다.

건설산업기본법상의 가스시설시공업의 등록을 한 자로서 산업자원부령이 정하는 규모이상의 가스공급시설 또는 가스사용시설의 설치공사 또는 변경공사를 시공·관리하고자 하는 시공자는 산업자원부령이 정하는 바에 의하여 당해 도시가스사업자가 가스공급시설의 공사계획·가스공급능력 등에 미치는 영향을 검토할 수 있도록 그 시공할 내용을 해당 도시가스사업자에게 미리 알려주어야 하며, 해당 도시가스사업자는 시공할 내용에 대하여 검토한 결과를 당해 시공자 및 가스를 사용하고자 하는 자에게 알려주어야 한다(제12조제1항).

시공자가 가스공급시설 또는 가스사용시설의 설치공사 또는 변경공사를 하는 때에는 산업자원부령이 정하는 시설별 시설기준 및 기술기준에 적합하도록 시공·관리하지 않으면 아니되며(동조제2항), 시공기록·완공도면, 기타 필요한 서류를 작성·보존하지 않으면 아니된다(제14조제1항).

시공자는 가스공급시설의 시공기록 등의 사본을 도시가스사업자에게 교부하여야 하고, 가스사용시설의 시공기록 등의 사본을 도시가스사업자와 산업자원부령이 정하는 가스사용시설, 이른바 특정가스사용시설⁵⁴⁾에서 가스를 사용하는 자에게 교부하지 않으면 아니된다(동조제2항).

도시가스사업자는 가스공급시설 또는 가스사용시설의 시공기록 등의 사본을 교부받은 때에는 그 중 완공도면의 사본을 산업자원부령이 정하는 바에 의하여 산업자원부장관 또는 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다(동조제3항).

이상의 일련의 시스템은 건설산업기본법상의 가스시설시공업의 등록을 한 유자격자를 중심으로 하여 가스시설의 물리적 안전성을 체계적으로

54) (i)월사용예정량이 2천세제곱미터(제1종보호시설안에 있는 경우에는 1천세제곱미터) 이상인 가스사용시설(전기사업법에 의한 발전용전기설비안의 가스사용시설 및 에너지이용합리화법 제58조제1항의 규정에 의한 검사대상기기에 해당하는 가스사용시설을 제외)와 (ii)월사용예정량이 2천세제곱미터(제1종보호시설안에 있는 경우에는 1천세제곱미터) 미만인 가스사용시설중 다중이 이용하는 시설로서 시·도지사가 안전관리를 위하여 필요하다고 인정하여 지정하는 가스사용시설의 두 경우를 말한다(시행규칙 제20조의2).

확보하고자 하는 것으로서 유자격자에 의한 시공관리의 점을 제외하면 그 전체로서는 프로그램적 규제로 분류할 수 있는 것이다.

(3) 물적규제

과거의 법제하에서는 가스공급시설을 설치한 경우에 시·도시사에게의 신고를 의무지우고 있었다. 그러나 현행법제하에서는 이에 갈음하여 시설공사계획의 승인제도를 도입하고 있다.⁵⁵⁾ 이는 시설공사가 완료된 후의 신고가 아니라 시설공사에 착수하기 전에 그에 대하여 점검하는 것이라는 점에서 사전예방적으로 물적 안전성 등을 확보하기 위하여 적합한 조치라고 할 수 있다. 여기에는 공급시설의 규모에 따라 아래와 같이 승인과 신고의 두 부류의 제도가 채택되어 있다.

하나, 일정규모이상의 가스공급시설을 설치 또는 변경하는 경우로서, 도시가스사업자가 산업자원부령이 정하는 규모이상의 가스공급시설의 설치공사 또는 변경공사를 하고자 할 때에는 산업자원부령이 정하는 바에 의하여 그 공사계획에 대하여 산업자원부장관 또는 시장·군수·구청장의 승인을 받지 않으면 아니된다(제11조제1항).

다른 하나는 일정규모이하의 가스공급시설에 관한 것으로서 이 경우에는 산업자원부장관 또는 시장·군수·구청장에게 신고하는 것으로 충분하다(동조제2항).

주택법 기타 다른 법률에 의하여 가스를 사용하는 자의 부담으로 가스공급시설을 설치하거나 변경하는 경우에는 당해 가스공급시설의 공사를 하는 자가 도시가스사업자에 갈음하여 공사계획의 승인 또는 변경승인을 신청하거나 공사계획의 신고 또는 변경신고를 할 수 있다(동조제3항). 이 경우에 당해 가스공급시설의 공사를 하는 자는 그 사실을 도시가스사

55) 이 때의 승인은 강학상의 사전결정(Vorbescheid)으로서의 성질을 가지는 것이 아닐까 생각된다. 그러나 법의 규율내용을 보면 공사계획의 승인이 내려지고 공사가 완료된 후에 가스사업의 허가를 신청하여 허가를 받는 절차로 구성되어 있지 아니하고, 도시가스공급시설에 대한 공사계획의 승인은 오히려 도시가스사업허가보다 시간적으로 뒤에 나타나게 된다. 그렇다고 하면, 도시가스공급시설공사계획의 승인이 도시가스사업허가에 대한 사전결정으로서의 성질을 가지는 것으로 이해하는 것은 곤란하다는 결론에 이른다. 사전결정에 관하여는 박균성, 행정법총론(제2판), 박영사, 2001, 314면 이하 참조.

업자에게 통지하지 않으면 아니된다.

이상의 장치들은 공사가 이루어지기 전에 공사의 타당성 등을 점검할 수 있게 하는 것으로 그 과정에서 안전성에 관한 점검도 행하여질 수 있다는 점에서 평가될 수 있는 제도이다.

한편, 공사계획의 승인 또는 변경승인을 얻고자 하거나 공사계획의 신고 또는 변경신고를 하고자 하는 자는 산업자원부령이 정하는 바에 의하여 그 공사계획에 대하여 미리 가스안전공사의 의견을 들어야 한다(동조 제4항).

다음으로, 안전검사와 관련하여 도시가스사업법도 다른 가스관계법의 경우와 균형을 맞추어 완성검사 및 정기검사 이외에 당초에는 중간검사 유형도 도입하고 있었는데(제17조) 현행법에서는 중간검사에 관한 규정이 발견되지 아니하고 완성검사, 정기검사와 수시검사만이 마련되고 있다. 수시검사는 가스안전공사가 사고의 예방 그 밖에 가스안전을 위하여 필요하다고 인정하는 때에 행한다(시행규칙 제26조제1항). 가스안전공사가 수시검사를 하고자 할 때에는 그 통보로 인하여 검사의 목적을 달성할 수 없거나 그 밖에 긴급한 사유로 통보를 할 수 없을 때를 제외하고는 미리 상대방에게 통보하지 않으면 아니된다(동조제2항). 종래의 중간검사에 대하여는 감리제도를 통하여 보다 안전성점검을 강화하고 있다.

그 외에 공급시설의 임시합격에 관한 규율(제16조)도 행하고 있으며, 이것도 LPG법의 그것과 다르지 아니하다. 이와 같이 볼 때 도시가스사업법은 물적규제와 관련하여 종전의 법제하에서의 규율을 승계하면서도 LPG법과의 균형을 맞추어 다소 보완한 통일적인 규율을 행하고 있음을 지적할 수 있다.

(4) 행위규제

1) 일반적 위해방지조치권

산업자원부장관 또는 시장·군수·구청장은 가스공급시설 또는 가스사용시설이 시설별 시설기준 및 기술기준에 적합하지 아니하다고 인정할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 도시가스사업자 또는 가스

사용자에게 그 기준에 적합하도록 가스공급시설 또는 가스사용시설의 수리·개선·이전을 명하거나 가스의 공급중지·제한, 가스공급시설 또는 가스사용시설의 사용정지·제한 등 위해방지를 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다(제29조제1항). 이른바 일반적 위해방지조치를 위한 근거규정이다. 앞서 본 고압가스안전관리법에도 같은 취지의 규정을 두고 있었다. 그러나 도시가스사업법에서는 보다 상세하게 규율하고 있다.

이 조치권에 복종해야 하는 것은 공급자와 사용자의 양자이다. 조치권을 행사하는 자는 산업자원부장관 또는 시장·군수·구청장이다. 이 조치권은 가스공급시설과 가스사용시설의 물리적 안전성을 확보하기 위하여 마련된 제도이다. 물리적 안전성의 확보와 관련되는 물적규제는 시설의 완성단계까지는 감리제도에 의하여 담보되고, 완성된 후에는 완성검사와 정기검사 그리고 수시검사와 같은 검사제도에 의하여 그 안전성이 담보되게 되는데 이들 검사제도는 검사후 해당 시설의 사용만을 금지할 수 있도록 규정하고 있을 뿐이고(제15조제2항과 제5항), 특히 정기검사 또는 수시검사의 검사결과에 대하여는 그 결과가 안전성에 문제가 있다고 판단이 내려진 경우에 대하여도 아무런 대응규정을 두고 있지 아니한다.⁵⁶⁾ 일반적 위해방지조치권은 이러한 경우에 유효하게 기능할 수 있을 것으로 생각된다. 그러나 일반적 위해방지조치권은 오로지 안전점검사의 결과에 대한 대처권한으로서의 의미만 가지는 것은 아닐 것이다. 어떠한 경로에 의하든지 간에 위해성을 확인하였다면 산업자원부장관 등은 일반적 위해방지조치권을 발동할 수 있을 것이기 때문이다.

이 권한과 관련하여 법은 “대통령령이 정하는 바에 따라서 … 위해방지를 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다”고 규정하고 있는데 이 문구와 관련하여서는 다소의 해석적 문제를 검토할 필요가 있어 보인다. 다시 말해서 이 규정이 열거하고 있는 일반적 위해방지조치권의 행사가 대통령령에 의하여 한정되도록 하고자 하는 것인지, 아니면 대통령령에서는 단지 행사 자체에는 관여하지 아니하고 행사의 방법에 관하여만 규율하고자 하는 것인지 하는 점이 의문이 된다. 시행령 제3조의2제1항은 가스시

56) 제17조 참조.

설의 수리·개선·이전명령 또는 가스의 공급중지 등 위해방지조치명령을 하고자 하는 때에는 1년 이내의 범위안에서 가스시설의 수리·개선 등에 필요한 기간을 정하여 이를 하여야 한다고 규정하고 있으므로 법에서 규정하고 있는 ‘대통령령이 정하는 바에 따라서’란 결국 행사방법에 관하여 대통령령에서 제한을 가하고 있는 것이지 권한의 행사여부에 관하여서까지 대통령령에서 규율하고 있지는 아니한 것이 된다. 그렇다면 법은 시설의 수리·개선·이전명령, 가스의 공급중지·제한명령, 시설의 사용정지·제한명령 기타 위해방지를 위하여 필요한 조치를 취함에 있어서 기본적으로 아무런 제한을 받지 않는 결과가 된다. 이러한 조치는 공급자와 사용자 등에게 상당한 고통을 가하는 조치가 될 수 있음에도 불구하고 시설기준과 기술기준에 적합하지 아니하다는 요건에 합치하면 이상과 같은 광범위한 조치를 취할 수 있다고 하는 것은 관할관청에 대하여 적잖이 강력한 권한을 부여하고 있는 것이라 할 수 있다. 여기서 관계자의 권익을 보호하기 위하여는 일반적 위해방지조치권의 행사에 일정한 굴레를 씌우는 것이 필요하지 않을까 생각된다. 예를 들면 “최소한의”라는 수식어를 삽입하여 위해방지를 위하여 ‘최소한의’ 필요한 조치를 명할 수 있다고 규정하는 것과 같은 것이다. 앞에서 언급된 대통령령은 개선기간을 1년 이내로 한정하고 있어 최소한의 조치이어야 할 것을 부연하고 있다고 이해할 수도 있다. 가사 이러한 제한규정을 두지 않는다고 하더라도 비례원칙 등의 이론을 동원하면 최소한의 권한행사를 꾀할 수 있다고 하여도 본문 중에 명기하는 것은 바람직하지 않을까 생각된다.

2) 긴급안전조치권

다음으로 긴급안전조치권도 마련되어 있다.

산업자원부장관 또는 시장·군수·구청장은 공공의 안전유지를 위하여 긴급·부득이하다고 인정할 때에는 도시가스사업자에게 그 가스공급시설의 이전·사용의 정지 또는 제한을 명하거나, 가스공급시설안에 있는 가스의 폐기를 명할 수 있다. 이 경우 도시가스사업자에게 발생한 손실에 대하여는 천재·지변·전쟁 기타 불가항력의 사유로 인한 때를 제외하고

는 대통령령이 정하는 바에 따라 정당한 보상을 하여야 한다(제27조제2항). 긴급안전조치권의 행사로 인하여 상대방이 입은 손실에 대하여 보상규정이 마련된 것은 1983년의 도시가스사업법에서부터이다. 그런데 당시에는 그 당시의 손실보상의 일반유형에 따라 ‘상당한 보상’을 규정하고 있었으나 현행법은 현행헌법의 규정과 일치되게 ‘정당한 보상’을 규정하고 있다.

3) 기록보존의무

이상의 외에도 각종의 기록보존의무가 설치되어 있다. 도시가스사업자는 산업자원부령이 정하는 바에 의하여 가스의 유해성분·열량·압력 및 연소성을 측정하고, 그 결과를 기록·보존하여야 하고(제25조), 시공자의 경우에는 시공기록, 완공도면 그 밖의 필요한 서류의 작성·보존의무(제14조) 등을 부담한다. 기록되어 보관되는 자료는 후일 가스안전대책을 수립함에 있어서 긴요할 것이므로 가스안전과 무관한 조치라고 할 수 없을 것이다. 후자의 경우를 좀 더 검토하면, 시공자는 가스공급시설의 시공기록 등의 사본을 도시가스사업자에게 교부하여야 하며, 가스사용시설의 시공기록 등의 사본을 도시가스사업자 및 특정가스사용시설에서 가스를 사용하는 자에게 교부하여야 한다(제14조제2항). 도시가스사업자가 가스공급시설 또는 가스사용시설의 시공기록 등의 사본을 교부받은 때에는 그 중 완공도면의 사본을 산업자원부령이 정하는 바에 의하여 산업자원부장관 또는 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다(동조제3항). 이러한 제출의무는 도시가스사업자에게만 부과되어 있고, 특정가스사용시설에서 가스를 사용하는 자에게는 부과되어 있지 아니하다.

한편, 시행규칙에 의하면 시공기록 중 완공도면은 5년간 이를 보존하되, 도시가스사업자 및 특정가스사용시설의 사용자는 완공도면 사본(전산보조기억장치에 입력된 경우에는 그 입력된 자료)을 영구히 보존하도록 의무지워지고 있다(시행규칙 제20조제2항). 이 시행규칙의 규정을 법제14조의 규정과 아울러 취하게 되면, 법률은 시공자에게 시공기록·완공도면 기타 필요한 서류의 작성보존의무를 부과하고 있으면서 시행규칙에서는 시공기록 중 완공도면에 대하여 도시가스사업자와 특정가스사용

시설의 사용자에게 대하여 기록보존의무를 부과하고 있고 그 보존기한을 영구로 규정하고 있다. 여기서 제기되는 한 가지 의문으로서 시공자의 기록보존의무와 도시가스사업자 등의 완공도면에 대한 보존의무가 그 성질에 있어서 다른 것이라고 보이지 않음에도 불구하고 도시가스사업자 등에 대한 보존의무를 시행규칙에 규정하였는가 하는 점이 있다. 다시 말하면 도시가스사업자에게 부과된 완공도면의 영구보존의무는 법률에서 규정해야 할 사항이 아닌가 하는 생각이 든다.

다음으로, 완공도면에 대하여 영구보존의 의무를 지우고 있는데 이는 사실상의 한계를 지닌 규정일 것이라 생각된다. 다시 말하면 시설이 폐쇄되거나 하여 더 이상 존재하지 아니하게 되었다면, 아마도 영구보존의 의미는 존재하지 아니하게 될 것이다. 완공도면에 대하여 영구보존의 의무를 지우고 있는 것은 완공도면의 중요성에 대하여 그 만큼 높이 평가하고 있다는 의미로 이해된다.

(5) 프로그램규제

1) 가스배관의 보호

도시가스사업법의 경우에도 최근에 가스안전관련장치의 보강이 다수 이루어졌다. 특히 주목할 만한 것에는 1995년 8월의 법개정으로 신설한 가스배관의 보호에 관한 조치들이다. 즉 제5장의2를 신설하여 가스배관의 보호에 관한 안전관리를 체계적으로 정비한 점이다. 도시가스사업은 제조한 가스를 배관을 통하여 직접 수요자에게 공급하는 사업이므로 장 거리에 걸쳐 지하에 매설되는 배관의 안전성문제는 도시가스사업에 있어서 무엇보다도 중요한 요소가 아닐 수 없다. 특히 지하에 매설되어 육안으로 쉽게 확인할 수가 없는 만큼 도로굴착공사 등의 공사시에 배관에 충격이 가해져 누출되는 가스의 폭발로 인하여 대형가스사고로 이어지는 경우가 적지 아니하였다. 이러한 문제점에 대응하기 위하여 가스배관의 보호에 관한 장이 별도로 마련되게 된 것이다.

도시가스사업이 허가된 지역에 있는 도로·공동주택단지 기타 대통령령이 정하는 도로인근지역에서 구멍뚫기·말뚝박기·터파기 기타 토지의

굴착공사를 하고자 하는 자는 굴착공사를 하기 전에 당해 토지의 지하에 가스배관이 매설되어 있는지의 여부에 관하여 당해 지역을 공급권역으로 하는 도시가스사업자에게 확인요청을 하여야 하고(제30조의3제1항)⁵⁷⁾, 도시가스사업자는 그에 대하여 확인을 하여 주지 않으면 아니된다(동조 제2항). 특히 산업자원부령이 정하는 가스배관이 통과하는 지점⁵⁸⁾에서 지하에 설치하는 도시철도·지하보도·지하차도 또는 지하상가의 건설공사를 하기 위하여 굴착공사를 하고자 하는 자는 가스안전공사의 의견서를 첨부하여 가스안전영향평가에 관한 서류를 작성하여⁵⁹⁾ 시·도지사에게 제출하여야 하며, 당해 평가서의 내용에 따라 굴착공사를 실시하지 않으면 아니된다(동조제4항). 이 외에도, 도시가스사업자와 굴착공사의 시행자 간에 가스배관의 보호를 위한 협의의무, 합동감시체제를 구축하여 행하는 순회점검의무(제30조의5)가 부과되었고, 굴착공사시행자에 대하여는 가스배관손상방지기준의 준수의무(제30조의6) 그리고 도시가스사업자에 대하여는 가스배관의 안전조치를 위한 노력의무와 가스배관에 관한 도면작성보존의무가 각각 부과되었다(제30조의7).⁶⁰⁾

57) 1995년 본조의 신설당시에는 도로의 지하에 한하여 가스배관의 매설여부를 확인하도록 하고 있었으나, 1999년2월의 개정에서 도시가스배관이 매설되어 있는 공동주택 등 도로의 인근지역에 대하여도 동일한 확인의무가 부과되었다.

58) “산업자원부령이 정하는 가스배관이 통과하는 지점”이란 다음 각호의 지점을 말한다(도시가스사업법시행령 제53조).

1. 당해 건설공사와 관련된 굴착공사로 인하여 가스배관이 노출될 것이 예상되는 부분
2. 당해 건설공사에 의한 굴착바닥면의 양끝으로부터 굴착심도의 0.6배 이내의 수평 거리에 가스배관이 매설된 부분
3. 당해 공사에 의하여 건설될 지하시설물 바닥의 직하부에 최고사용압력이 중압이상인 가스배관이 통과하는 경우의 그 건설공사에 해당하는 부분

59) 도시가스사업법시행령 제54조에 의하면, 가스안전영향평가서에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공사로 인하여 영향을 받는 가스배관의 범위
2. 공사의 계획변경 필요성의 여부
3. 가스배관의 이설, 사용의 일시정지, 가배관의 설치, 배관의 종류변경 및 방호공사 등 안전조치의 필요성·방법·시기와 안전조치의 시공자에 관한 사항
4. 공사중의 안전관리체제, 입회시기 및 방법
5. 부담하는 안전조치의 비용에 관한 사항
6. 그밖에 산업자원부장관이 필요하다고 정하는 사항

60) 이들 각 의무에 위반한 경우에는 벌칙이 가해진다(제50조).

2) 과징금제도

벌칙과 같은 제재를 통하여 가스안전을 간접적으로 담보하고자 하는 경우, 이를 어떠한 관점에 분류할 수 있는가 하는 것은 어려운 문제이다. 법은 과징금제도를 설치하고 있다(제10조).⁶¹⁾ 과징금은 행정법규의 위반이나 행정법상의 의무위반으로 경제상의 이익을 얻게 되는 경우에 당해 위반으로 인한 경제적 이익을 박탈하기 위하여 그 이익액에 따라 행정기관이 과하는 행정상의 제재금을 말한다.⁶²⁾ 따라서 만일 사업자가 법 또는 법에서 정하고 있는 명령에 위반하여 안전성을 침해하는 현상이 발생하는 경우에, 사업자의 심리에 작용하여 간접적으로 안전의무의 준수를 강제하는 것이 기대될 수 있다. 과징금은 위반행위에 대한 제재로서 사업의 정지나 제한명령을 하지 아니하고 그에 갈음하여 부과할 것이 예정되어 있다. 다시 말하면 사업의 정지 또는 제한명령과 과징금의 부과는 양자택일의 관계에 있다. 이와 같이 규율한 것은 사업의 정지나 제한명령으로 인하여 가스의 공급에 지장이 발생할 경우에 대다수의 가스사용자가 입을 손실을 감안한 때문이라 생각된다. 다시 말하면 소비자 등 대다수의 이익 내지 공익을 고려하여 가스사업의 운영은 유지시킨 채 그 위반에 대하여 제재를 가하여 가스안전을 촉구해 나가도록 하는 의미가 담겨있는 것이다. 이는 특기할 만한 제도라고 하지 않을 수 없으며 1983년에 도시가스사업법에서 도입된 이후 1995년에 가서이지만, LPG 법과 고압가스안전관리법에도 수용되게 되었다.

다만, 과징금제도와 관련하여서는 안전의 문제를 경제적 제재와 결부지워 생각하는데 대한 문제점이 제기될 수도 있다. 경제적 제재와 안전은 교환관계일 수가 없기 때문이다. 과징금을 부과한다고 하여 안전에 결함을 지닌 시설이 가동되는 것을 묵인한다는 것을 있을 수 없기 때문이다. 따라서 법도 이 점을 간과하지 않고 있다. 법에 의하면 사업의 정지 또는 제한을 명하는 대신에 과징금을 부과할 수 있는 경우를 일정하

61) 도시가스사업법에서 비롯된 과징금제도가 후일 고압가스안전관리법과 LPG법에도 도입되고 있다. 두 경우 공히 1995년8월에 개정에서 도입되고 있다.

62) 박균성, 행정법총론(제2판), 박영사, 381면 참조.

게 제한하고 있다. 즉, (i)허가기준을 미달한 때, (ii)고의 또는 과실로 공중 또는 사용자에게 현저한 위해를 미치게 한 때, (iii)기타 이 법 및 이 법에 의한 명령에 위반한 때에 한정하고 있다. 이 가운데 (i)의 경우, 사업개시 후 허가기준에 미달하게 된 경우에는 시설 자체에 있어서도 안전성에 결함이 있는 상태가 존재하는 것이 아닌지 우려되고 그 경우에는 과징금과의 양자택일적인 선택은 허용되지 않아야 하는 것이 아닌가 생각될 수 있다.

그러나 가스안전에 관련해서 과징금제도를 설치한 취지는 가스의 공급 중단을 방지하면서도 가스안전을 확보해 나가고자 하는 점에 있으며, 가스안전을 위협하면서까지 가스공급을 감행하는 것을 내용으로 하고 있지는 아니하다. 과징금 부과권은 가스안전에 지장이 없는 한도에서 공급중지명령 등과 선택적으로 행사할 수 있도록 행정청에게 부여된 재량이다.

3) 보고 등

법 제41조는 보고징수권에 관하여 규정하고 있다. 그에 의하면 가스사업법에는 두 가지의 유형이 인정되고 있다. (i)가스사업분야의 중앙행정관청인 산업자원부 장관이 행사할 수 있는 보고징수권과 (ii)허가관청이 행사할 수 있는 보고징수권이 그것이다. 허가관청이 보고를 징수할 수 있는 자는 말할 것도 없이 그에게서 허가를 받은 자이다. 이에 대하여 중앙행정관청은 허가관청과 허가관청으로부터 허가를 받은 사업자 양자에 대하여 필요한 경우에 보고를 징수하는 것이 가능하다.

도시가스사업자는 가스공급시설 및 그가 공급하는 가스의 사용시설과 관련하여 사고가 발생한 때에는 산업자원부령이 정하는 바에 따라 가스안전공사에 통보하여야 하며, 통보를 받은 가스안전공사는 이를 산업자원부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 보고하지 않으면 아니된다(제41조제3항). 통보를 받은 가스안전공사는 사고재발방지 기타 가스사고예방을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 그 원인·경위등 사고에 관한 조사를 할 수 있다(동조제4항).

조사나 보고징수 등은 장차 행정행위를 함에 있어서 필요한 자료나 정보를 수집하기 위한 활동이다. 이들은 강학상으로는 이른바 행정조사라

불리는 작용이다. 이러한 작용은 그 자체로서는 특별한 의미를 가지지 않으며, 그러한 조사를 통하여 수집된 자료가 장차 행정관청이 안전관리 제도를 정비해감에 있어서 유용하게 활용될 것이 기대됨으로써 고유한 의미를 부여받는다고 할 수 있다. 이와 같이 볼 때, 이상과 같은 행정조사와 장래의 가스안전관련한 행정작용을 결부시켜 이해하게 되면 여기에 프로그램적 성격의 안전규제를 발견할 수 있을 것으로 생각된다.

(6) 조성적 안전관리

1) 개 관

보험가입강제에 관한 규정(제43조)은 구법하의 임의가입을 발전시킨 것이며 LPG법 제33조, 고압가스안전관리법 제25조와 균형을 이루는 규율이다. 다시 말하면 가스3법에 공히 보험제도가 도입되고 또한 임의적 가입이 아닌 필요적 가입으로 채택된 것이다.

안전교육에 관한 규율(제30조)도 행하여지고 있는데 구법제 하에서는 시행령에 규정되어 있던 것을, 그것도 강제성이 없던 것을 도시가스사업법은 법률에서 규율하고 있으며 또한 의무적인 교육으로 하고 있다. 이는 조성적 안전관리의 관점에서 바람직한 조치라고 하겠다. 이는 LPG법 제31조, 고압가스안전관리법 제23조와 균형을 이루는 규율이다.⁶³⁾

한편, 과거의 법제들에 있어서는 발견되지 아니하는 제도들로서 현행 법제에서 발견되는 것에 물적규제를 일정한 경우에 완화시켜주는 제도들이 도입되고 있다. 예를 들면, 최근 2년간의 정기검사의 수검실적과 안전규정의 준수상태가 우수하여 정기검사를 면제하여도 안전에 지장이 없다고 인정되는 경우(제17조, 시행령 제3조)에는 정기검사의 전부 또는

63) 교육을 의무지운다는 점만을 보면 작위의무를 부과하고 있는 것이므로 행위규제로 분류하는 것도 가능하지만, 이곳에서 착안하는 것은 오히려 안전교육이라고 하는 부분이므로 조성적 안전관리의 항목에서 다루고 있다. 뒤에 나오는 보험가입의무규정의 경우에도 마찬가지이다. 보험에의 가입을 강제한다는 관점에서는 마치 행위규제와 같은 성격을 엿보이게 하지만, 보험이라는 제도 그 자체는 종합적인 안전확보의 관점에서 기능하는 것이므로 조성적 안전관리의 항목에서 살펴보고 있다. 행위규제를 단순히 작위 또는 부작위의무를 가하는 규제로 이해하기보다도, 가스사고예방을 직접적인 내용으로 하는 작위 또는 부작위의무의 부과로 이해한다.

일부를 면제받을 수 있다. 이러한 규율은 단순히 물적 안전성을 기계적으로 점검하여 안전성을 확보하는 단계를 넘어서 가스사업자나 특정가스사용시설의 사용자 등으로 하여금 스스로 안전성 향상을 위하여 노력하게 하는 상당한 유인으로 작용할 수 있을 것으로 생각된다. 이러한 장치들은 목전의 위해방지보다도 보다 장기적인 관점에서 자율적 안전관리체제의 기반을 다져나갈 수 있게 하는 측면을 지닌 제도로서 평가될 수 있다.

그 외에도 산업자원부장관 또는 시·도지사는 가스공급시설의 안전성 향상 및 사고예방을 위하여 제17조의 규정에 의한 검사결과 낮은 가스공급시설을 과다하게 보유하고 있거나 대형가스사고의 우려가 있는 도시가스사업자 기타 대통령령이 정하는 도시가스사업자에 대하여 가스공급시설의 유지·관리에 필요한 투자를 권고하고 필요한 지원을 할 수 있도록 (제43조의3) 하고 있는데 조성적 안전관리의 모습이라 할 수 있다.

2) 가스시설시공자의 보험가입

가스3법은 공히 보험제도를 갖추고 있으며, 각 경우에 가입대상자들은 보험에의 가입이 의무로 되어 있음을 이미 보았다. 그런데 이들 보험제도에 있어서 가입의무자는 종래 가스의 직접적인 공급자와 가스의 대량사용자 등에 한정되어 있었다. 즉 고압가스안전관리법의 경우에는 ‘사업자 등과 특정고압가스사용신고자’, LPG법에서는 ‘사업자 등과 액화석유가스특정사용자’에 각기 한정되어 있었다. 그러하였던 것을 도시가스사업법에서는 2003년5월의 개정에서 가스사고배상 책임보험의 의무가입대상에 가스시설시공자를 추가하였다. 이는 가스시설시공자에게도 부실시공이나 사고발생으로 인하여 소비자에게 피해를 입혔을 경우에 대비하여 보험에의 가입을 강제하고 있는 것이다. 이는 종래 공급과실로 인한 사고는 도시가스사업자가 가입한 보험에서 보상하고, 예를 들어 보일러의 제품불량으로 인하여 발생하는 사고는 보일러제조업자가 가입한 보험에서 보상하도록 되어 있었음에 반하여 시공자의 시공불량으로 인한 사고에 대하여는 보상제도가 미흡하였던 것을 보완하고자 한 것으로 이해되고 있다.

3) 가스안전기기의 보급

현행법제에는 가스안전기기의 보급에 관한 규정이 설치되어 있다. “산업자원부장관 또는 시·도지사는 도시가스사업자에 대하여 가스사용시설의 안전유지를 위하여 퓨즈콕·가스누출자동차단장치 등 가스안전의 확보를 위한 장치의 보급을 권고하고 필요한 지원을 할 수 있다.”(제43조의2제1항) 또한 “시·도지사는 가스를 사용하는 자에 대하여 퓨즈콕등 가스안전의 확보를 위한 장치의 설치를 권고할 수 있다.”(동조제2항) 이들 규정은 가스안전기기의 보급을 독려할 수 있는 근거조항이다. 가스안전기기는 가스사고를 미연에 방지할 수 있게 해 주는 장치이므로 그 보급에 관한 근거규정을 설치한 것은 바람직한 조치로 이해된다. 특히 일상적으로 가스를 사용하며 그 편익을 누리기만 하고, 가스안전에 관하여 상시적으로 주의를 기울이지 아니하는 도시가스의 일반소비자에 대하여는 자동적인 기계장치에 의하여 가스사고의 예방과 사고위험성의 고지를 가능하게 하는 가스안전기기의 보급은 가스안전을 달성함에 있어서 매우 중요한 요소가 아닐 수 없다. 그러나, 이 조치는 어디까지나 권고사항에 지나지 않으므로, 도시가스사업자에 대하여서나, 그 사용자에게 대하여 가스안전기기의 보급을 강제할 수는 없다. 그 점이 한계가 아닐 수 없다. 가능하다면 이 규제를 의무사항으로 강화할 것이 필요하다고 생각된다. 그 재원은 수익자인 도시가스사용자에게 그 사용료 속에 포함시켜 장기간에 걸쳐 분담하게 하거나 사업자에 대한 정부의 재정지원으로 실시하는 방법이 강구될 수 있을 것이다. 아니면, 가스안전기기의 보급은 가스사고의 발생률을 낮추는 역할을 할 것이므로, 사업자 등 가입해야 하는 보험에서 보험료를 낮추어 그 차액분을 가스안전기기의 보급으로 돌리는 방법도 강구될 수 있지 않을까 생각된다. 아무튼 가스안전기기에 관하여는 보급권고가 아닌 설치의무로 규제를 강화하는 것은 필요하다고 생각되며 구체적인 실시에 관한 문제만이 남는 것이어야 할 것으로 생각한다.

제 4 절 액화석유가스의안전관리및사업법과 가스안전

1. 입법배경

1983년12월31일 법률제3704호로 액화석유가스의안전및사업관리법(이하 'LPG법'이라 함)이 제정되었다.

당시에 정부는 에너지공급원의 다원화와 안정적인 공급을 고려한 가스 보급확대정책을 추진하였는데, 이에 따라 액화석유가스가 무공해의 청정 연료로서 열량이 높고 사용이 편리하여 공업용뿐만 아니라 가정용 연료로도 그 사용이 급격하게 증가하는 추세를 보이고 있었다. 그런데도 그에 대한 안전관리체제는 충분치 아니하여 가스사고의 70% 이상이 액화석유가스로 인하여 발생하고 있었다고 한다. 그런데 종래의 법체계는 액화석유가스의 사용량이 별로 많지 않았던 때에 마련된 것이라 공장이나 사업장만을 그 적용대상으로 하고 있었기 때문에 가스의 특성, 공급방법이나 시설 등이 서로 다른 액화석유가스에 관한 사항을 가스사업법과 고압가스안전관리법이 혼합규정하고 있어 법적용에 있어서 혼란을 야기하는 등 현실성을 결여하고 있었다고 지적되었다. 이에 따라 액화천연가스 그리고 고압가스와 그 성질이 전혀 다른 액화석유가스에 대하여 현실성 있는 근본적인 대책을 강구할 필요가 시급하다고 보았고, 따라서 기존 2법에 분산 규정되어 있던 액화석유가스에 관련된 규정을 LPG법에 흡수하여 단일법으로 제정하게 된 것이다. 이를 통하여 액화석유가스사업의 합리적인 육성과 안전관리를 제도적으로 강화하고, 나아가 분산 규정되어 있음으로 해서 발생한 법적용의 혼란을 방지하는 것이 가능하다고 보았다. 또한 액화석유가스의 소비증가와 가스사고에 대비한 국민생활의 안전과 편의를 도모할 수 있을 것으로 기대되었다.⁶⁴⁾ 이 법은 올해 9월에 액화석유가스의안전관리및사업법으로 그 명칭이 변경되었다.

64) LPG법안에 대한 검토보고, 제119회 국회 상공위원회회의록 제5호(1983년11월 10일), 21면 참조.

법의 명칭과 이 법의 검토보고서에서도 엿볼 수 있는 것처럼 이 법도 도시가스사업법의 경우에서와 같이 (i)가스안전과 (ii)사업의 육성·발전이라고 하는 두 가지 목적을 함께 지향하고 있는 법률로서 제정되었다. 앞서 지적한 바와 같이 가스사업의 육성·발달과 가스안전이 전혀 무관계하게 존재한다고 볼 수 없으나 가스안전이 주된 고찰영역이므로 이하에서는 가스안전을 중심으로 법률의 내용을 정리하고 사업관점에서의 규율에 관하여는 간단히 언급하는데 그치기로 한다.

2. 액화석유가스 사업관련 주요규율

LPG법은 장질의 구분이 없이 제정 당시에 본문 총 51개조로 출발하였으나 그 후 17개의 가지조문이 생성되고 18개의 조문이 삭제되어 현행법제에서는 50개의 실제 조문을 가지고 있다. 이들 규율 가운데 벌칙이나 정의규정 등을 제외하고 순수하게 가스사업에 관하여 규율하고 있는 조항은 많지 아니하다. 우선 제26조의 공급규정에 관한 2개 조항은 비교적 순수하게 가스사업에 관한 규율로 볼 수 있다. 사업자는 공급규정을 작성하여 허가관청에 신고하지 않으면 아니되는데, 이러한 신고의무를 부담하는 자는 액화석유가스집단공급사업자에 한한다(제26조제1항). 액화석유가스충전사업자, 동 판매사업자에게는 이와 같은 의무가 부과되어 있지 아니하다. 이들 규정은 ‘신고의무’를 지우고 있는 점에서 산업자원부장관 또는 시·도지사의 승인을 얻도록 하고 있는 도시가스사업법상의 공급규정(제20조)에 비하여 다소 완화된 규율을 예정하고 있는 것으로 볼 수 있는데, 이들 규정의 취지와 내용은 도시가스사업법상의 공급규정제도와 다르지 아니하다. 즉 이들 규정은 가스의 안정적인 공급이라고 하는 가스사업의 공공성을 강조한 규정이며 소비자의 이익을 배려하고 있다. 따라서 이 부분에 관하여는 앞서 도시가스사업법에서의 고찰로 같음한다.

이 이외에 가스안전보다는 가스사업의 관점에서의 규율로서 한 가지 더 든다고 하면 제23조가 있다. 이는 정량판매에 관한 것으로 액화석유가스를 충전하여 판매하는 사업자는 정량의 액화석유가스를 충전하여 판

매하여야 하며, 충전한 때에는 당해 용기에 충전량 및 사업자의 상호를 표시하지 않으면 아니된다. 이 표시를 훼손하거나 용기에 충전된 액화석유가스를 감량하는 것은 금지된다. 종래의 법제하에서는 정량을 표시하는 증지를 붙이도록 하고, 증지의 위조·변조 또는 훼손을 금지하고 있었으나 현행법에서는 용기의 외면에 일반인이 쉽게 인식할 수 있도록 표시하기만 하면 되며 종래와 같은 증지방식을 법에서 명기하고 있지 아니하다(시행규칙 제43조제2항). 충전량의 표시를 위하여 계량을 할 때에 허용오차를 넘어서는 아니된다.⁶⁵⁾ 이들 표시의무나 허용오차 등의 규제에 위반하면 벌칙이 가해진다(제47조제6의2호, 제6의3호). 이는 구 가스사업법 제25조에서 ‘품질의 관리’라고 하여 규율하고 있던 것으로, LPG법이 제정되면서 LPG법에 승계된 규정이다. 다만, 1999년2월의 개정에서는 삭제되었다가 2001년12월에 부활하였는데 그 과정에서 종전과 비교하여 규율내용이 다소 달라지고 있다. 아무튼 정량판매에 관한 규정도 가스안전의 관점보다는 가스소비자가 신뢰하고 가스의 거래를 할 수 있도록 보장하기 위한 소비자보호의 관점 내지 공익보호의 관점에서 마련된 규율이다.

3. 액화석유가스 안전관련 주요규율

(1) 사업규제

종래 고압가스안전관리법과 가스사업법 속에서 제대로 된 대우를 받지 못하고 불안하게 규율되어 온 액화석유가스는 LPG법이 제정됨으로써 자신의 자리를 찾게 되고 독자적인 규율을 위한 발판을 마련하게 되었다.

1) 적용대상사업

LPG법은 액화석유가스만을 그의 규율대상으로 한다. LPG법에 있어서 액화석유가스란 프로판·부탄을 주성분으로 한 가스를 액화한 것(기화된 것을 포함)을 말한다(제2조제1호). LPG법을 다른 가스2법과 구별되게 하는 것은 ‘액화가스’를 그의 규율대상으로 한다는 점에 있으므로,

65) 허용오차는 100분의1 이다(시행규칙 제43조제3항).

‘액화가스’라고 하는 것은 LPG법에 있어서 가장 중요한 개념요소라고 하지 않을 수 없다. 1983년 이전 가스사업법과 고압가스안전관리법에 의하여 규율되던 ‘액화석유가스’는 LPG법의 제정으로 인하여 이후는 LPG법의 독자적인 규율에 복종하게 된다.

현행법은 액화석유가스와 관련한 사업으로서 구 가스사업법과 고압가스안전관리법과는 구별되는 독자적인 분류체계를 수립하고 있다. 그에 의하면 4종의 사업이 인정되고 있다. 액화석유가스충전사업, 액화석유가스집단공급사업, 액화석유가스판매사업 그리고 가스용품제조사업이 그것이다.

‘액화석유가스충전사업’이란 “저장시설에 저장된 액화석유가스를 용기에 충전(배관을 통하여 다른 저장탱크에 이송하는 것을 포함)하여 공급하는 사업”을, ‘액화석유가스집단공급사업’이란 “액화석유가스를 일반의 수요에 따라 배관을 통하여 연료로 공급하는 사업”을, ‘액화석유가스판매사업’이란 “용기에 충전된 액화석유가스를 판매하는 사업”을, 그리고 ‘가스용품제조사업’이란 “액화석유가스 또는 도시가스사업법에 의한 연료용 가스를 사용하기 위한 기기를 제조하는 사업”을 각각 의미한다(제2조제2호 내지 제5호).

이상의 사업의 유형을 검토하면 다음의 점을 지적할 수 있다. 우선, 사업은 가스의 공급과 관련된 사업과 가스의 소비 내지 사용과 관련된 사업의 두 가지로 구분할 수 있다. 즉, 가스용품제조사업은 가스의 소비에 관련된 사업임에 반하여 나머지의 3종은 가스의 공급에 관련된 사업이다.⁶⁶⁾ 다음으로, 액화석유가스충전사업과 액화석유가스집단공급사업은 액화석유가스의 공급방식의 상이에 따른 업종구별로 이해된다. 다시 말하면, 용기에 의한 공급인가 아니면 배관에 의한 공급인가에 의한 구별이다.⁶⁷⁾ 설령 배관을 사용하여 액화석유가스를 공급하는 경우에도 그 공급

66) 가스용품은 가스의 소비기기와라고 할 수 있다.

67) 배관에 의한 공급의 경우에 액화석유가스의 생산지 또는 저장지로부터 배관을 통하여 직접 최종적인 소비자에게 전달하여야 하는 것인데, 이를 위하여는 배관이라는 설비를 지하에 매설하여야 하므로 특정의 소수인에게 공급하기 위하여 그러한 대규모의 공사를 일으키는 것은 곤란할 것이며, 대개의 경우 특정 지역의 다수인에게 집단으로 공급하기 위하여 배관에 의한 공급이 이루어질 것이라 추측할 수 있다. 단지 액화석유가스공급사업이라 하지 아니하고 액화석유가스‘집단’공급사업이라고 명명하고 있는 데에는 그러한 이유가 있지 않을까 생각된다.

의 상대가 최종적인 소비자가 아닌 저장탱크라고 하면 해당 사업은 액화석유가스집단공급사업이 아니라 액화석유가스충전사업에 해당하게 된다. 액화석유가스충전사업은 ‘최종소비자에의 공급’에 개념의 주안이 두어져 있지 아니하고, ‘용기 등 특정한 저장설비’에 가스를 채우는 측면에 중점을 둔 업종이다. 끝으로 액화석유가스판매사업은 “용기에 충전된 액화석유가스를 판매하는 사업”이므로, 이 업종은 가스유통의 흐름상 액화석유가스충전사업에 뒤이어 나타나는 사업이 아닐 수 없다. 왜냐하면, 액화석유가스판매사업은 액화석유가스충전사업자가 액화석유가스를 용기에 충전하여 주어야 이를 최종소비자에게 공급(판매)할 수 있기 때문이다. 이러한 점에서 액화석유가스충전사업과 액화석유가스판매사업은 매우 밀접한 관계에 있을 것으로 생각된다. 액화석유가스판매사업은 최종소비자에게 액화석유가스를 제공하는 사업이라는 점에서 액화석유가스집단공급사업과 공통점을 가진다고 할 수 있다.

2) 업종별 사업규제

LPG법에 있어서도 도시가스사업법과 고압가스안전관리법에 있어서와 같은 형태의 사업규제가 채택되고 있다. 즉, 법이 인정하고 있는 위의 4종의 사업에 대하여는 모두 허가제로 규율하고 있으며, 그 경우에도 가스용품제조사업의 경우에만 그 제조소마다 시·도지사의 허가제에 구속시키고 있고, 나머지의 3종의 사업에 대하여는 시장·군수 또는 구청장의 허가에 복종하게 하고 있다(제3조제1항과 제2항). 허가제 안에서 차별적인 이원적 규율을 행하고 있는 것이다. 제정 당시의 LPG법에서는 판매업의 경우에만 시장·군수 또는 구청장의 허가제에 구속시키고 있고, 나머지의 3종의 사업에 대하여는 시·도지사의 허가에 복종하게 하고 있었다(법 제3조제1항, 제2항). 현행법은 가스 그 자체를 대상으로 하는 사업과 가스용품을 대상으로 하는 사업을 구별한 규율로 되어 있는 점에서 과거의 법에 비하여 명쾌한 부분이 있다. 종래 시·도지사의 허가에 복종하게 하고 있던 가스사업들을 시장·군수 또는 구청장에 의한 허가제에 일률적으로 구속되게 한 것은 행정권한의 지방이양정책의 영향으로 생각된다.

그런데 이상의 사업규제는 2004년 3월 30일부터는 다시 다음과 같이 바뀌게 됨에 주의가 필요하다. 즉 시·도지사의 허가제에 의한 규율이 종전의 가스용품제조사업에 더하여 액화석유가스충전사업까지 포함하게 된다. 액화석유가스집단공급사업과 액화석유가스판매사업만이 종전과 마찬가지로 시장·군수 또는 구청장의 허가제에 의하여 규율된다.⁶⁸⁾

법은 이와 같은 허가제를 주축으로 하면서 사업과 관련한 부대적인 영업활동 등에 대하여는 신고제에 의하여 규율하는 방식을 취하고 있었다. 예를 들면, 액화석유가스충전사업자는 용기에 의한 액화석유가스를 공급하기 위하여 영업소를 둘 수 있는데, 이 경우에는 사전에 다시 말하면 영업소 개설 이전에 일정한 시설요건을 갖추어 시장·군수 또는 구청장에게 신고하지 않으면 아니되었다(제3조제5항, 제6항). 이 때의 신고는, 설치하고자 하는 영업소가 안전성을 구비하고 있는지 등을 점검하기 위한 것이므로⁶⁹⁾ 관할관청이 안전성여부에 관하여 적절한 규제조치를 취할 수 있도록 하기 위한 규제적 신고에 해당한다. 그러나 2003년 9월의 개정에서 신고제는 허가제로 강화되었다. 액화석유가스충전사업자가 영업소를 설치하고자 하는 경우에는 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받지 않으면 아니된다.⁷⁰⁾ 이에 따라 액화석유가스충전 ‘사업의 허가’는 도지사의 관할이나, 그 사업자가 설치하는 개개의 영업소의 설치에 시장·군수 또는 구청장이 규율한다. 영업소의 설치허가제는 사업규제보다는 영업소가 갖추어야 할 물적 안전성에 대한 규율을 중시하고자 하는 것이라는 관점에서는 물적규제의 측면이 보다 강하다고 이해할 수 있다.

아무튼 영업소의 설치를 시장 등의 소관으로 하고 있는 것은 지역별로 다수 존재할 것이 예상되는 개개의 영업소에 대한 관리감독은 시장 등에 의하여 실시하게 하는 것이 적절하고 효과적이라는 판단에 기인할 것이다. 다만, 이 경우에 시장 등과 허가관청인 시·도지사간의 의사연락 내지 협력체제는 불필요한 것일까 하는 의문이 있다. 다시 말하면 영업소

68) 2003년9월29일 개정 LPG법 제3조제1항 참조.

69) LPG법시행규칙 제8조제1항, 별표3 참조.

70) 2003년9월 개정 LPG법 제3조제6항 참조.

의 설치허가를 행한 시장 등에 대하여 충전사업의 허가신청인 시·도지사에게의 통보를 가능하게 하는 제도적 장치가 필요하지는 않을까 하는 것이다. 법에서는 신고를 받은 경우에 관할소방서장에게의 통보는 의무 지우고 있다(제3조제7항). 관할소방서장에의 통보는 사업허가신청이 이상의 사업을 허가한 때에도 의무로 되고 있다(동조항).

사업허가를 신청하는 자에 대하여는 소극적 허가요건으로서 결격사유가 설치되어 있다. 결격사유의 설치는 1978년의 가스사업법과 고압가스 안전관리법에서 마련된 이후 그 요건은 점차 강화되어 왔다.

한편, 사업허가와 관련하여 2003년 9월의 개정에서 종래 대통령령에 의하여 규율하여 왔던 허가의 기준을 법률의 수준으로 끌어올리고 있는 점이 주의를 요한다. 2003년의 개정에 의하면 허가의 대상범위는 여전히 대통령령에 의하여 규율되나 허가의 기준은 법률에 의하여 규율되게 된다.

3) 사업승계규제

법은 사업승계에 관한 규율을 두고 있다. 즉 사업자 등이 사망하거나 그 사업 또는 액화석유가스저장소를 양도한 때와 법인인 사업자 등의 합병이 있는 때에는 그 사업 또는 액화석유가스저장소의 상속인·양수인 또는 합병후 존속하는 법인과 합병에 의하여 설립된 법인은 그 사업자 등의 지위를 승계한다(제7조제1항). 이에 의하여 사업자 등의 지위를 승계한 자는 산업자원부령이 정하는 바에 의하여 그 승계한 사실을 허가신청에 신고하지 않으면 아니된다(동조제2항). 이는 1978년의 가스사업법에서의 규율과 같은 것이다. 다만, 가스사업법에서는 승계시의 신고의무만을 규정하고 있지 아니하고, 승계의 효력까지도 도지사의 인가에 복종하게 하고 있는 점을 고려하면, 현행 LPG법은 사업승계와 관련하여서는 구 가스사업법보다 완화된 규율을 행하고 있다고 할 수 있다. LPG법은 사업승계와 관련하여 신고제 이외의 규제는 마련하고 있지 않기 때문이다. 이는 앞서 언급되었다.

(2) 인적규제

1) 안전관리자제도

인적규제로서 LPG법은 기존의 법제하에서 채택되고 있던 안전관리자 제도를 그대로 수용하고 있다. 따라서 허가를 받은 사업자 등과 액화석유가스특정사용자는 시설·용기·가스용품 등의 안전확보와 위해방지에 관한 직무를 수행하게 하기 위하여 사업개시 또는 액화석유가스의 사용 전에 안전관리자를 선임하여야 한다(제14조제1항).⁷¹⁾

다만, 액화석유가스특정사용자⁷²⁾의 사용시설 중에 저장설비를 이용하여 다수의 사용자가 액화석유가스를 사용하는 시설로서 산업자원부령이 정하는 시설은 당해 시설에 액화석유가스를 공급하는 사업자가 안전관리

71) 허가관청은 안전관리자가 그 의 위해예방을 위한 직무를 성실히 수행하지 아니하는 때에는 그 안전관리자를 채용한 자에게 그 안전관리자의 해임을 요구하거나 국가기술자격법에 의한 기술자격의 취소 또는 정지처분을 동력자원부장관에게 요청할 수 있다(시행령 제8조제4항).

72) 법이 규율대상으로 하고 있는 액화석유가스 특정사용자는 다음과 같다(시행규칙 제 49조제1항).

1. 제1종보호시설 또는 지하실 안에서 액화석유가스를 사용(주거용으로 액화석유가스를 사용하는 경우를 제외한다)하고자 하는 자
2. 제1호외의 장소에서 액화석유가스를 사용하고자 하는 자로서 (i)식품위생법에 의한 식품접객업소 또는 집단급식소로서 식품접객업소의 경우에는 그 영업장 면적이 100제곱미터 이상, 집단급식소의 경우에는 수용인원이 50인이상인 곳을 운영하는 자, (ii)식품위생법에 의한 식품접객업소 중 그 영업장 면적이 100제곱미터 미만인 단란주점 또는 유흥주점을 운영하는 자, (iii)공동으로 저장능력 250킬로그램 이상의 저장설비를 갖추고 액화석유가스를 사용하는 공동주택의 관리주체(관리주체가 없는 경우에는 사용자의 대표), (iv)저장능력이 250킬로그램 이상 5톤 미만인 저장설비를 갖추고 이를 사용(도로의 정비 또는 보수용 자동차에 붙여 사용하는 경우를 제외한다)하는 자. 다만, 자동절체기에 의하여 용기를 집합한 경우는 저장능력이 500킬로그램 이상 5톤 미만인 저장설비를 갖추고 이를 사용하는 자의 어느 하나에 해당하는 경우
3. 제1호 및 제2호외의 자로서 건축법 제18조의 규정에 의하여 건축물에 대한 사용승인을 얻어야 하는 건축물 중 액화석유가스를 사용하는 단독주택·공동주택 및 오피스텔(주거용에 한한다)의 건축주
4. 자동차의 연료용으로 액화석유가스를 사용하고자 하는 자
5. 제1호 및 제2호에 준하는 경우로서 시장·군수 또는 구청장이 안전관리상 필요하다고 인정하여 지정하는 자

자를 선임하도록 되어 있다(동조제1항 단서).⁷³⁾

안전관리자는 그의 직무를 성실히 수행하여야 한다. 안전관리자가 그의 직무를 성실히 수행하지 아니하는 경우에는, 허가관청 또는 시장·군수·구청장은 그 사실을 산업자원부장관에게 통보하고 사업자 등과 액화석유가스 특정사용자에 대하여 당해 안전관리자의 해임을 요구할 수 있다. 이 때, 해임요구에 앞서 행하는 산업자원부장관예의 통보는 의무사항이나, 해임요구 자체는 행정청의 재량사항이다. 또한 이러한 해임요구는 행정지도에 지나지 아니하여 사업자 등을 구속하는 힘을 지니지 못한다.

한편, 고압가스안전관리법에서는 관할관청 등이 사업자 등에 대하여 불성실한 안전관리자의 해임을 요구하는 경우에 산업자원부장관에 대하여 당해 안전관리자의 기술자격의 취소 또는 정지를 요청할 수 있도록 규정하고 있다(제15조제7항). 이에 대하여 LPG법은 단지 해당 안전관리자의 불성실한 안전관리태도에 관하여 산업자원부장관예의 통보의무만을 부과하고 있을 뿐 자격의 취소 또는 정지의 요청까지 규정하고 있지는 않으므로 고압가스안전관리법의 경우와 비교하여 상대적으로 약하게 규율하고 있다고 할 수 있다.

안전관리자제도는 1983년 이후 가스3법의 공통된 규율로서 정착되었다. 안전관리자의 채용·해임·퇴직 등의 경우에 허가관청 또는 시장·군수 또는 구청장에게 그 사실을 신고할 것과 결원이 발생한 때부터 30일 이내에 신속하게 후임자를 선임하여야 하는 점(제14조제2항), 안전관리자가 여행·질병 등의 사유로 일시적으로 그 직무를 수행하지 못하게 되는 경우의 직무대행에 관한 규정(동조제3항) 등이 모두 도시가스사업법과 고압가스안전관리법상의 그것과 다르지 아니하다. 안전관리의 공백을 방지하기 위한 공통된 관념 위에 있는 것이다.

다만, 이와 관련하여 다음의 몇 가지 점에 주의가 필요하다. (i) 첫째로, 일시적인 직무대행에 관한 규정은 LPG법의 제정당시에는 시행령에서 규율하고 있던 부분으로 그 후 법률 수준으로 격상되어 오늘에 이르

73) 액화석유가스를 공급하는 사업자가 안전관리자를 선임하여야 하는 액화석유가스특정사용시설은 원칙적으로 (i)공동주택의 가스사용시설과 (ii)주택이 아닌 용도로 사용되는 건축물로서 2인 이상의 사용자가 공동으로 액화석유가스를 사용하는 가스사용시설의 두 경우이다(시행규칙 제24조).

고 있다. 그 과정에서 사소한 것이지만 ‘직무대행자’라고 하고 있던 것이 ‘대리자’로 변경되고 있다.

(ii) 둘째로, 법은 이와 같이 대리자를 선임하여 직무를 대행하게 할 수 있는 기간을 일정하게 제한할 수 있도록 하고 있는 부분도 특징적이다(제14조제7항). 과거에는 ‘대리자’가 직무를 대행하는 경우에 30일을 넘지 못하도록 제한하고 있었다. 이는 직무대행이 지나치게 장기에 흘러 안전성확보에 지장이 초래될 것을 우려한 것이라 할 수 있다. 그러나 현행법제에서는 대행기간의 제한근거규정만을 법에 두고 있을 뿐, 그 위임을 받은 시행령에는 대행기간에 관하여 특별히 규정하고 있지 아니하다. 안전관리자의 직무를 대행하게 하는 경우 안전관리총괄자 및 안전관리부총괄자의 직무대행은 각각 그를 직접 보좌하는 직무를 행하는 자가 행하도록 하고, 안전관리책임자의 직무대행은 안전관리원이, 안전관리원의 직무대행은 당해 사업소의 종업원 중 가스관련업무에 종사하고 있는 자가 행하도록 의무지워지고 있다(시행령 제9조제5항).

(iii) 셋째로, 안전관리자의 결원이 발생하여 후임자를 채용하여야 하는 경우에도 주목할 부분이 있다. 그 채용시한을 결원이 발생한 때부터 ‘30일 이내’로 제한하고 나아가 이 기간 내에 채용할 수 없을 때에는 허가 또는 시장·군수 또는 구청장의 승인을 얻어 그 기간을 연장할 수 있다고 하고 있는 점이다(제14조제2항 단서). 앞서 소개하였듯이 우리의 가스법제에 직무 대리자제도가 도입되던 당시에는 ‘15일 이내’로 하고 있었는데 현행법에서는 이를 완화하면서 동시에 다소 탄력적으로 운용할 수 있는 여지를 마련한 것이다. 이러한 데에는 아마도 과거의 15일이라는 채용기한이 지나치게 엄격하다는 인식에 기인하는 것으로 추측된다.

안전관리총괄자·안전관리부총괄자·안전관리책임자 및 안전관리원의 구분, 직무범위⁷⁴⁾ 등은 도시기사사업법 및 고압가스안전관리법의 그것과

74) LPG법에 있어서 안전관리자는 다음과 같은 안전관리업무를 수행한다(시행령 제9조제1항).

1. 사업소 또는 액화석유가스특정사용자의 액화석유가스 특정사용시설의 안전유지 및 검사기록의 작성·보존
2. 가스용품의 제조공정 관리
3. 법 제9조의 규정에 의한 공급자의 의무이행 확인
4. 법 제10조의 규정에 의한 안전관리규정 실시기록의 작성·보존

기본적인 틀에 있어서 다르지 아니하다.

안전관리책임자와 안전관리원은 달리 특별한 규정이 없는 한, 시행령 제9조제1항에서 열거하고 있는 사항 이외의 직무를 담당할 수 없다(시행령 제9조제2항). 이는 안전관리책임자와 안전관리원에 대하여 그들이 수행하여야 할 안전관리업무를 명시하고, 그러한 임무에 그들의 역할을 한정하고자 하는 것을 의미한다. 다시 말하면, 안전관리의 실무자로서의 안전관리책임자와 안전관리원은 안전관리업무에만 전력하고 안전관리 이외의 직무는 담당하지 못하게 하여 안전관리가 보다 실효적으로 이루어질 수 있도록 하기 위한 것이라 생각된다.

끝으로, 사업자 등과 액화석유가스 특정사용자 그리고 그 종사자들은 안전관리자의 안전에 관한 의견을 존중하고 그 권고에 따르지 않으면 아니된다(제14조제4항). 과거의 법제하에서는 예를 들어 “안전관리자의 보안에 관한 지시에 따라야 한다(가스사업법 제24조제3항)”와 같이 규정하여 안전관리자의 입장에 치우친 다소 강한 표현을 사용하고 있었으나, LPG법을 비롯한 현행법제 하에서는 위에서와 같이 ‘존중’과 ‘권고’라는 표현을 사용하여 사업자 등의 입장에서 이를 존중해 주도록 하는 완곡한 형태로 수정하였다. 과거의 법제에 있어서나 현행 LPG법을 비롯한 가스관계법제에 있어서나 안전관리자의 권고 등에 따라야 하는 의무는 노력의무에 지나지 아니한다.

2) 시공관리자제도

LPG법은 1998년까지는 가스공급 등과 관련된 시설을 설치 또는 변경함에 있어서 시공관리자제도를 도입하고 있었다. 이는 과거의 법제도하에서 채택하고 있던 유자격자에 의한 시공관리제도와 그 취지가 다르지 아니한 것이었으며, LPG법은 이를 보다 체계적으로 규율하고 있었다.

-
5. 법 제20조의 규정에 의한 정기검사 및 수시검사 결과 부적합 판정을 받은 시설의 개선
 6. 법 제35조의2의 규정에 의한 사고의 통보
 7. 사업소 또는 특정사용시설의 종업원에 대한 안전관리를 위하여 필요한 사항의 지휘·감독
 8. 그 밖의 위해방지조치

시공관리자제도란, 사업자 등이나 액화석유가스 특정사용자가 액화석유가스의 충전·집단공급·판매·저장·사용시설의 설치공사 또는 변경공사를 하고자 할 때에는 그 시설을 시공·관리할 수 있는 자격을 가진 자로 하여금 그 공사의 시공·관리를 담당하도록 의무지운 제도였다. 시공자는 LPG법 및 다른 법령에 적합하게 액화석유가스의 충전·집단공급·판매·저장·사용의 시설을 시공·관리하여야 하며, 대통령령이 정하는 자격자 1인 이상을 그 공사현장에 배치하지 않으면 아니되었다. 이때, 대통령령이 정하는 자격자가 '시공관리자'로 불리었다. 시공관리자는 가스설비시공의 도급금액의 다과에 따라 3등급으로 나뉘고 있었다.

그런데 시공관리자제도는 1999년2월의 법률개정에서 삭제되고 말았다. 그리고 2001년12월의 개정에서 다시 부활하여 현재에 이르고 있다. 그러나 종전의 시공관리자제도와 비교할 때 규율내용이 매우 간단하게 되었다. 종래의 법제 하에서는 액화석유가스시설의 시공·관리를 하고자 하는 자는 LPG법에 의하여 시·도시사에게 등록하지 않으면 아니되었다. 다시 말하면 액화석유가스시설의 시공관리자에 대하여도 LPG법에 의한 사업규제를 가하고 있던 것이다. 그러나 현행법제 하에서는 시공관리자에 대한 사업규제는 건설산업기본법의 규율에 맡기고 있다. 즉 액화석유가스의 충전시설·집단공급시설·판매시설·저장시설 또는 사용시설을 시공할 수 있는 자는 건설산업기본법 제9조의 규정에 의하여 전문건설업으로 등록한 자이어야 한다(제15조). 이와 같이 등록된 전문건설업자가 LPG법 소정의 시설기준과 기술기준에 적합하게 액화석유가스시설을 시공해야 하는 것이다.

1998년 이전의 법제 하에서는 시공관리자의 사업과 자격에 관하여도 LPG법이 직접 규율하고 있던 관계로 보다 상세한 규정을 행하고 있었으나 현행법은 매우 간단한 규율만을 행하고 있다. 이와 관련하여 간명한 규율은 바람직하다고 할 수 있으나 제15조의 문언은 해석상 약간의 문제점을 야기할 수도 있을 것으로 생각된다. 왜냐하면 제15조의 규정내용에 의하면, 액화석유가스를 시공할 수 있는 전문건설업으로 등록한 자가 액화석유가스를 시공함에 있어서 법 소정의 시설기준 및 기술기준에

적합하게 시공하여야 할 것을 의무지우고 있을 뿐, 그와 같이 전문건설업으로 등록한 자만이 액화석유가스시설의 시공이 허용된다는 의미로는 해석하기 어렵기 때문이다. 1998년 이전의 법제 하에서는 전문자격자만이 액화석유가스시설에 대한 시공이 가능하도록 하고 있는 것을 고려하면, 현행법 제15조의 본래의 취지에 대하여 다시 확인할 필요가 있을 것이라 생각된다.

(3) 물적규제

1) 액화석유가스저장소의 설치허가

LPG법은 액화석유가스저장소를 설치하고자 하는 자에 대하여 허가제에 의한 규율을 마련하고 있다. ‘액화석유가스저장소’란 “산업자원부령이 정하는 일정량이상⁷⁵⁾의 액화석유가스를 용기 또는 저장탱크에 의하여 저장하는 일정한 장소”를 말하는데(제2조제6호), 이를 설치하고자 하는 자는 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받지 않으면 아니된다(제5조제1항). 법은 이와 같이 액화석유가스의 저장과 관련하여서는 이를 사업으로 규율하고 있지 아니하고 저장소의 설치허가라고 하여 물적 측면을 강조한 대물적 허가로 구성하고 있다.⁷⁶⁾ 또한 저장소의 설치허가에 대하여는 법 제4조의 허가를 신청하는 자의 결격사유의 적용을 행하지 아니한다. 법 제4조는 법 제3조상의 허가에만 적용되기 때문이다. 이러한 일련의 점들이 액화석유가스저장소의 설치와 관련하여서는 이를 순수한 사업규제로서보다는 특히 물적 안전성의 규제라는 관점에서 규율하고자 하는 것으로 이해하게 한다. 사업규제의 향에서 설명하지 아니하고 물적규제의 향에서 고찰하고 있는 이유이다. 액화석유가스저장소의 설치와 관련하여서는 폭발 등의 위험성을 지닌 액화석유가스를 다량으로 저장하는 시설이 존재하는 경우, 그 시설이나 설비자체의 물적 안정성을 확보하고,

75) (i)내용적 1리터 미만의 용기에 충전하는 액화석유가스의 경우에는 250킬로그램 이상, 그 외의 저장설비(관리주체가 있는 공동주택의 저장설비를 제외)의 경우에는 저장능력 5톤 이상(시행규칙 제2조제4항)을 말한다.

76) 1973년의 고압가스안전관리법이 사업으로서의 저장업의 유형을 인정하고 있었던 것과 대조된다.

또한 보호시설⁷⁷⁾로부터 일정한 안전거리⁷⁸⁾를 유지하게 하는 등의 방법으로 가스안전을 달성해야 하는 것이 무엇보다도 필요한 요청이기 때문이 아닐까 생각된다. 이것이 저장소설치허가제의 취지일 것이다.⁷⁹⁾

저장소의 설치를 허가한 경우에는 허가권자는 7일 이내에 그 사실을 관할소방서장에게 통보하지 않으면 아니된다(제3조제7항, 제5조제3항). 앞서 보았듯이 이 점은 고압가스안전관리법에서도 채택되고 있는 규율이다.

액화석유가스저장소의 설치허가를 받은 자가 당해 저장소의 사용을 휴지 또는 폐지하고자 하는 때에는 산업자원부령이 정하는 바에 따라 허가관청에게 신고하지 않으면 아니된다(제6조제1문). 이 조항도 역시 1999

77) LPG법시행규칙이 규정하고 있는 제1종보호시설과 제2종보호시설은 다음과 같다(시행규칙 제2조제1항제11호).

(1) 제1종보호시설

- ① 학교·유치원·어린이집·놀이방·어린이놀이터·경로당·청소년수련시설·학원·병원(의원을 포함한다)·도서관·시장·공중목욕탕·호텔 및 여관
- ② 사람을 수용하는 건축물(가설건축물을 제외한다)로서 사실상 독립된 부분의 연면적이 1천㎡이상인 것
- ③ 극장·교회 및 공회당 그밖에 이와 유사한 시설로서 수용능력이 300인 이상인 건축물
- ④ 아동·노인·모자·장애인 기타 사회복지사업을 위한 시설로서 수용능력이 20인 이상인 건축물
- ⑤ 문화재보호법에 의하여 지정문화재로 지정된 건축물

(2) 제2종보호시설

- ① 주택
- ② 사람을 수용하는 건축물(가설건축물을 제외한다)로서 사실상 독립된 부분의 연면적이 100㎡이상 1천㎡미만인 것

78) 이에 관하여는 시행규칙 별표4에서 규정하고 있다(시행규칙 제8조제2호). 그에 의하면 저장능력이 10톤 이하의 가장 최소규모일 경우 제1종보호시설로부터는 17m, 제2종보호시설로부터는 12m의 안전거리를 두지 않으면 아니된다. 저장능력이 40톤을 초과하는 경우에는 각기 30m, 20m이상의 안전거리를 유지하지 않으면 아니된다. 이들 안전거리는 최소한의 기준이므로 그 보다 단축하는 것은 불가하지만 그 보다 연장하는 것은 금지되지 아니한다(별표4의 본문규정 참조). 다만, 지하에 저장소를 설치하는 경우에는 위의 거리를 2분의1로 단축할 수 있다.

79) 그러나 한편으로는 다른 사업의 승계의 경우와 마찬가지로 액화석유가스저장소의 양도나 상속의 경우에는 그 설치허가 받은 지위가 양수인이나 상속인에게 승계되고, 승계사실은 허가관청에게 신고되어야 함을 규정하고 있는데(법 제7조), 이는 액화석유가스저장소의 설치도 마치 여타 사업과 마찬가지로의 성격을 가진다는 의미로 이해되기도 한다.

년2월의 개정에서는 삭제되었다가 2001년12월의 개정에서 부활되어 오늘에 이르고 있는 조항인데 종래의 규정과의 사이에 차이가 있음에 주의를 요한다. 1998년 이전의 법에서는 저장소의 사용의 휴지 또는 폐지에 한하지 아니하고 그 사용의 개시의 경우와, 휴지한 후 사용을 재개하고자 하는 경우에도 허가관청에의 신고를 의무지우고 있었다. 이는 저장소의 설치단계뿐만 아니라 실제의 사용단계에 있어서도 지속적인 파악을 통하여 철저한 안전관리를 실시하겠다고 하는 취지라고 이해할 수 있는 것이었다. 그러나 현행법에서는 사용의 휴지 또는 폐지의 경우에만 신고를 의무지우고 있다. 따라서 사용개시나 휴지후 사용을 재개하는 경우에도 허가관청에의 신고의무는 부담하지 아니하는 것이 된다. 불필요한 규제의 완화 내지 삭제라는 관념이 바탕에 있을 것으로 생각되나 적어도 휴지후 사용을 재개하는 경우에는 신고를 의무지우는 것도 필요하지 않을까 생각된다.

2) 안전검사

1983년 이전의 법제하에서는 가스공급시설 등의 안전성검사와 관련하여 완성검사와 보안검사의 두 종류를 규정하고 있었다. 이 가운데 보안검사는 ‘정기검사’로 그 명칭을 바꾸어 LPG법에도 이어지고 있으나 LPG법은 제정당시 중간검사라고 하는 새로운 유형을 추가로 신설하고 있다. 당시에 ‘중간검사’라고 하는 것은 “공사의 공정별로 시행하는 검사”를 의미하고 있었다. 이는 공사가 완료된 후의 검사만으로는 효과적으로 안전성을 확보하는 것이 곤란하다는 인식에 기초한 것으로 보인다. 그런데 2001년12월의 개정이후 현행 LPG법에서는 중간검사가 폐지되고 있다. 중간검사에 갈음하여 ‘안전성확인’이라고 하는 제도가 규정되고 있다. 그런데 이 때의 안전성확인이라고 하는 것도 “공사의 공정별”로 이루어지는 것이라는 점에서 구법제하에서의 중간검사와 기본적으로 다르지 아니한 것이 아닌가 의문시된다.⁸⁰⁾

80) 현행법제 하에서 안전성확인을 받아야 하는 공정은 다음의 4가지 경우이다(시행규칙 제30조제1항). (i)저장탱크를 지하에 매설하기 직전의 공정, (ii)배관을 지하에 설치하는 경우로서 공사가 지정하는 부분을 매몰하기 직전의 공정, (iii)공사가 지정하는 부분의 비파괴시험을 하는 공정, (iv)방호벽 또는 지상형 저장탱크의 기초설치공정.

그러나 개정당시의 제안이유에 의하면, 종래의 중간검사라고 하는 것은 가스사업시설의 설치공사 또는 변경공사를 할 때에 ‘모든 공사’에 대하여 실시하던 것임에 반하여, 안전성확인제도라고 하는 것은 그 가운데에서 시설을 지하에 매설하는 공사와 같이 완성검사시 확인이 어려운 공사에 한정하여 물적 안전성을 점검하기 위한 규제완화를 지향한 제도라고 하는 차이를 주장하고 있다.⁸¹⁾

안전성확인인 수검의무자는 액화석유가스충전사업자·액화석유가스집단공급사업자·액화석유가스판매사업자 및 액화석유가스저장자이다(제18조제1항).⁸²⁾ 그러나 예외적으로 액화석유가스집단공급사업자 이외의 자가 액화석유가스집단공급시설의 설치공사를 할 때에는 당해 공사의 시공자가 안전성확인을 받지 않으면 아니된다(동조항 단서).⁸³⁾

안전성검사와 관련하여 가스용품의 제조시설의 설치공사 또는 변경공사에 대하여는 안전성확인제도가 적용되어 있지 않음에 주의가 필요하다(동조제2항). 또한 정기검사의무도 존재하지 아니한다.⁸⁴⁾ 가스용품제조시설에 대하여는 완성검사에 의한 규율만이 존재한다. 종래 가스사업법에 의하여 가스용품의 안전성에 관하여 규율하던 시대에는 가스용품 그 자체의 안전성에 대한 검사제도만을 설치하고 있었을 뿐, 가스용품제조시설의 안전성여부에 관하여는 인식하지 못하고 있었다. 이 점에서 보면 가스용품제조시설에 대하여 완성검사를 도입하고 있는 현행 LPG법은 가스용품에 대한 안전성규율에도 주의를 베풀고 있다고 볼 수 있다.

한편, 1998년 이전의 법제에서는 액화석유가스집단공급시설의 경우에 완성검사와 관련하여 임시합격이라는 제도가 있었다. 이는 아마도 완성

81) 2001년 12월 5일 국회 산업자원위원회가 제안한 액화석유가스의안전및사업관리법 중개정법률안(대안)의 제안이유 및 주요골자 참조. 그러나 중간검사제를 채택하고 있던 때에도 모든 공정에 대하여 중간검사를 실시하지는 아니하고 시행규칙에서 정하는 제한된 공정에 대하여만 중간검사 수검의무를 부과하고 있었으므로, 이와 같이 본다면 중간검사와 안전성확인제도간의 구별은 매우 미미한 것이 아닌가 생각된다.

82) 1998년 이전의 법제하에서는 액화석유가스판매사업자는 완성검사의 수검의무만이 있었고 현재의 안전성확인제도에 상응하는 중간검사의 수검의무는 부담하고 있지 아니하였다.

83) 법에서는 ‘설치공사를 할 때’라고만 규정하고 있지만, 변경공사를 할 때에도 역시 시공자가 안전성확인인 수검의무를 부담하는 것이 아닐까 생각한다.

84) 제20조제1항 참조.

검사가 종료하기까지에는 다소간 시일이 걸릴 것이므로, 그 안전성에 지장이 없는 한도에서, 또한 완성검사를 시행함에 지장이 없는 한도에서 사용자에게 보다 빨리 가스사용의 편익을 제공하기 위한 조치였다고 생각된다. 그러나 동 제도는 1999년 2월 개정에서 폐지되었다. 가스사용자의 편익을 위한 것이라고는 하여도 임시합격은 물적 안전성의 면에서 불완전성을 내포하고 있는 상태인 것이므로 가스안전의 관점에서 문제가 없지 아니할 것이다. 따라서 이를 폐지한 것은 물적 안전성의 강화로 이어진다고 할 수 있다.

그런데 이상의 안전검사가 액화석유가스의 생산 내지 공급시설에 대한 것이라고 하면, 액화석유가스를 사용함에 있어서도 일정한 시설을 필요로 하므로 사용시설에 대한 안전검사제도도 필요한 것이 아닌가 생각된다. 따라서 법 제29조제2항 이하는 액화석유가스의 사용시설에 대하여도 완성검사와 정기검사제도를 마련하고 있다. 이 때, 안전검사의 대상이 되는 사용시설은 액화석유가스의 사용신고대상이 되는 시설에 한한다.

이상의 외에 안전검사와 관련하여서는 고압가스안전관리법 등에서 설명한 것과 크게 다르지 아니하다.

3) 가스용품의 품질보장

LPG법의 제정당시에는 액화석유가스의 보급증가에 따라 액화석유가스를 원료로 하는 가스용품도 다양하게 개발되어 사용되고 있었으리라 추측된다. 이에 따라 가스사고가 가스의 공급시설 측에서가 아니라 가스용품을 사용하는 과정에서 발생하는 경우도 적지 않았을 것으로 추측된다. 가스용품의 품질보장에 관한 규정은 이와 같은 가스용품의 물적 결함으로 인하여 발생하는 가스안전사고에 대비하여 마련된 규정이라고 할 수 있다. 가스용품으로 인하여 발생이 우려되는 가스사고에 대한 대비책으로서 법은 크게 나누어 3가지를 강구하였다고 보여진다.

(i) 첫째로, 가스용품에 대하여 산업표준화법에 의한 한국산업규격을 표시할 수 있도록 한 조치가 있다. 즉 산업자원부장관은 가스용품의 안전성 확보를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 가스용품의 종류를 지정하여 가스용품제조사업자로 하여금 산업표준화법에 의한 한국산업규격을

표시하여 당해 가스용품을 판매하게 할 수 있다(제22조제1항). 따라서 법문의 해석상 한국산업규격의 표시는 의무사항이 아니라 권장사항일 뿐이다. 이 제도는 LPG법의 제정당시부터 존재하였는데, 설령 권장사항에 지나지 아니하다고 하여도, 예를 들면, 한국산업규격이 표시된 가스용품이 소비자의 신뢰를 얻어 판매가 증대할 것을 예상하여 보다 많은 제조업자들이 한국산업규격에 합치하는 가스용품을 제조하도록 유도하는 기능이 기대되었을 것으로 생각된다. 이를 통하여 한국산업규격에 합치하는 보다 안전성이 확보된 가스용품의 생산을 도모하고자 하는 것으로 생각된다.

(ii) 둘째로, 가스용품의 용도와 사용방법 등에 대한 표시의무의 부과이다. 즉, 가스용품제조사업자는 그가 제조한 가스용품에 그 가스용품의 제조자·용도·사용방법·보증기간 등을 표시하지 않으면 아니된다(제22조제4항).⁸⁵⁾ 그리고 가스용품사용자는 그 표시된 방법에 따라 가스용품을 사용하지 않으면 아니된다(동조제5항). 나아가 누구든지 가스용품을 개조하여 그 표시된 대로 용도를 변경하게 되면 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금이라고 하는 중벌에 처해진다(제43조제2항). 이는 가스용품의 개조 등이 가스안전에 대한 중대한 위협으로 작용한다는 데에 따른 것이다.

(iii) 셋째로, 유통중인 가스용품에 대한 수집검사이다. 시·도지사는 가스용품의 안전관리를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 유통중인 가스용품을 수집하여 검사를 실시하고, 검사결과 중대한 결함이 있다고 인정할 경우에는 당해 가스용품의 제조사업자 또는 수입자에게 회수·교환·환불 및 그 사실의 공표를 명할 수 있다(제22조제2항).⁸⁶⁾ 1998년 이전의 법제에서는 시·도지사가 행사할 수 있는 권한은 안전성을 결한 가스용품의 회수를 명할 수 있었을 뿐이다. 이 때 회수명령에 응하지 아니하면 벌칙이 마련되어 있었지만, 회수명령을 행할 것인지의 여부는 시·도지사의 재량에 맡겨져 있는 만큼 안전성에 이상이 있는 제품의 유통을

85) 이것은 강행규정이다. 위반시 벌칙이 적용된다(제47조제6호).

86) 동종의 규율은 용기 등의 품질보장과 관련하여 고압가스안전관리법에도 마련되어 있다. 고압가스안전관리법 제18조제2항 참조.

완전히 차단하는 조치로는 되고 있지 못하였다. 또한 행사할 수 있는 권한이 단순히 회수에 그치고 있어 자신이 소유하는 가스용품이 회수되어 버린 경우의 소비자의 편익에 관하여는 전혀 고려함이 없는 부족함이 느껴지는 규정이었다. 그럼에도 불구하고 가스용품이 가스사업법에 의하여 규율되고 있었던 당시와 비교하면 가스용품의 제조, 수리 또는 수입시에만 일회적으로 도지사의 안전성검사에 복종하게 하고 있던 때(가스사업법 제28조)에 비하여, 그 후의 유통과정에 있어서도 안전성여부에 관하여 점검할 수 있는 근거규정을 마련하였다는 점에서 평가되는 규정이었다. 현행법에서는 여기에 교환을 비롯하여 환불, 결함사실의 공표 등과 같은 다양한 조치를 추가로 마련함으로써 가스용품사용자의 이익도 고려한 보다 충실한 규율로 되고 있다.

4) 가스용품의 수입 및 검사

가스용품의 안전성확보를 통한 가스안전에 관하여는 위의 가스용품의 품질보장에 관한 조치 외에도 수입되는 가스용품의 안전성확보에 관한 조치가 LPG법에는 마련되고 있다. 종전의 가스사업법에는 수입된 가스용품에 대하여 안전성검사를 행할 수 있는 근거규정은 설치되어 있었다(가스사업법 제28조). 그러나 그에 의하여서는 불량 가스용품의 수입을 사전에 예방할 수 없다는 문제점이 지적되었고 LPG법에 와서는 가스용품을 수입하는 경우에 사전에 시·도지사에게 신고할 것을 의무지우게 되었다. 그러나 1999년2월의 개정에서 이 규정은 삭제되었다. 불필요한 규제로 인식된 것이다. 현행법에는 가스용품을 제조 또는 수입한 경우에 대한 가스용품의 안전성검사에 관한 규정만이 남아 있다. 가스용품을 제조 또는 수입한 자는 당해 가스용품을 '판매' 또는 '사용하기 전'에 시·도지사의 검사를 받지 않으면 아니된다(제21조제2항). 검사를 받지 아니한 가스용품은 양도·임대 또는 사용하거나 판매를 목적으로 진열하는 것이 금지된다.

5) 액화석유가스사용시설의 설치·검사

1998년 이전의 법은 액화석유가스를 사용하고자 하는 자로서 일정한 경우에는 사용전에 미리 시장·군수 또는 구청장에게 신고할 것을 의무

지우고 있었다. 이 신고사항은 7일 이내에 신고수리기관에 의하여 관할 소방서장에게 통보되어야 했다, 이와 같이 액화석유가스의 사용과 관련하여 신고의무를 부과하고 있는 이유는 해당 사용시설 등이 안전성에 문제가 없는지 사전에 점검하기 위한 것, 즉 물적규제로 이해되었다. 액화석유가스를 사용하고자 하는 자에게는 소정의 시설기준 및 기술기준에 적합하도록 액화석유가스의 사용시설 및 가스용품을 갖추어야 할 것과 시설에 대한 완성검사와 정기검사 등을 받도록 의무지우고 있었기 때문이다.

그러나 1999년2월의 개정에서 액화석유가스의 사용과 관련하여 신고제는 폐지되어 오늘에 이르고 있다. 현행법에서는 사용신고의무는 존재하지 아니하고, 액화석유가스를 사용하고자 하는 자에 대하여 해당 사용시설 또는 가스용품에 대하여 산업자원부령이 정하는 시설기준 및 기술기준에의 적합의무를 부과하고 있다(제29조제1항).⁸⁷⁾ 액화석유가스의 사용시설의 설치공사 또는 변경공사를 완공한 때의 완성검사와 그 후의 정기검사의 수검의무를 부과하고 있는 것은 1998년 이전의 법제와 다르지 아니하다. 과거 신고의무를 부과하고 있던 당시에는 신고의무 그 자체만을 보는 경우에 행위규제로서의 성질도 지니고 있는 것임에 반하여 현행법에서는 보다 순수하게 물적규제에 의하여 규율하고 있다.

6) 시공의 자체검사

1999년2월의 개정에서 삭제되어 현행법에서는 존재하지 아니하는 규율이나 종래에는 시공의 자체검사라고 하는 제도가 존재했다.

앞서 인적규제에서 보았듯이 법은 액화석유가스의 충전·집단공급·판매·저장 및 사용시설의 설치공사 또는 변경공사를 할 때에, 자격 있는 시공자에 의하여 그러한 공사가 이루어지도록 의무지우고 있다. 그런데 이들 자격 있는 시공자가 시설의 설치공사 또는 변경공사를 시공·관리한 때에는 시행규칙이 정하는 일정한 기준에 의하여 자체검사를 실시하고, 그 기록을 작성·보존해야 한다고 하는 것이 이른바 시공의 자체검

87) 위반시에는 200만원 이하의 과태료에 처해진다(제48조제2항제4호).

사제도이다. 시공후 설치 또는 변경된 시설이 안전성에 이상이 없이 시공되었는가를 시공자가 스스로 점검하고 그 기록을 보관하도록 의무지우고 있었던 것이다. 뿐만 아니라 시공자를 비롯해서 액화석유가스충전사업자·액화석유가스집단공급사업자·액화석유가스저장자는 시설의 설치공사 또는 변경공사가 완공된 때에 그 시공기록과 배관도면 기타 필요한 사항을 기록·보존할 것도 의무지워지고 있었다.

이와 같은 자체검사제도는 가스2법시대가 출범하는 1978년의 고압가스안전관리법에 그 기원을 두고 있다.⁸⁸⁾ 이러한 자체검사는 자율관리기관제도와 함께 안전분야에도 자율의 싹을 틔우게 하는 제도로서 평가할 수 있는 점이 있었다. 자체검사를 실시하지 아니하거나 검사의 결과를 기록·보존하지 아니하는 경우에는 벌금이나 과태료 등의 제재장치가 마련되어 있었으므로 자체검사라고는 하여도 자율성이 반감되는 것이었지만 자신이 시공한 시설 등에 대하여 스스로 안전성 여부에 관하여 점검을 행하게 하였다는 점은 자율적인 안전관리의식의 고취라는 관점에서도 주목할만한 제도였다. 특히 1978년의 고압가스안전관리법에서는 자체검사를 실시한 경우에 행정기관이 실시하는 여타의 검사를 면제하는 유인책까지 마련하고 있었다.

그러나 자율적 안전관리의 관념은 더 발전하지 못하고 현행법에서는 자체검사제도는 자취를 감추게 되었다. 현행법제하에서 자율적 안전관리의 관념은 사업자 등이 스스로 작성하고 또한 준수해야 하는 안전관리규정제도 속에서 미약하나마 유지되고 있다고 볼 수 있다.

(4) 행위규제

1) 공급자의 의무

액화석유가스충전사업자·액화석유가스집단공급사업자 및 액화석유가스판매사업자가 액화석유가스를 수요자에게 공급할 때에는 (i)그 수요자의 시설에 대하여 안전점검을 실시하지 않으면 아니된다(제9조제1항

88) 1978년의 고압가스안전관리법에서는 차체검사제도 외에도 자율관리기관제도도 새로이 도입되고 있었다.

전단). 안전점검의 결과 수요자의 시설 가운데 개선되어야 할 사항이 있다고 판단되는 경우에는 수요자에게 당해 시설을 개선하도록 하지 않으면 아니된다(동조제2항). 그러나 수요자가 그러한 개선권고에 따르지 아니하는 경우가 발생할 수 있다. 이 경우에는 사업자는 당해 수요자에 대한 액화석유가스의 공급을 중지하고, 지체없이 그 사실을 시장·군수 또는 구청장에게 신고하지 않으면 아니된다(동조제3항). 신고를 받은 시장 등은 그 수요자에 대하여 시설의 개선을 명하게 된다. 이 때의 시장 등의 개선명령은 기속행위이다. 다시 말하면 신고를 받은 시장 등은 액화석유가스의 수요자에 대하여 반드시 개선명령을 발하여야 한다. 이 명령에 위반하면 과태료가 부과된다(법 제48조제3항). 공급자는 이상의 안전점검의무 이외에도 (ii)수요자에 대하여 위해예방에 필요한 사항을 계도하지 않으면 아니되는 의무를 부담한다(법 제9조제1항).

이상의 개별의무는 주로 사업자, 즉 공급자에 대하여 법이 부과하고 있는 의무인데, 이들 의무를 행정관청의 위해예방조치와 아울러 이해하게 되면, 그 전체로서는 단순한 행위규제적 측면을 넘어서 프로그램규제로서의 성질을 강하게 띠다고 할 수 있을 것이다.

2) 시설·용기의 안전유지의무

앞서 보았듯이 LPG법에서는 안전검사로서 안전성확인, 완성검사 그리고 정기검사의 3종을 마련해 놓고 있다.⁸⁹⁾ 그런데 이들 3종의 검사 모두가 인정되는 경우는 액화석유가스의 충전·집단공급·판매 그리고 저장시설의 4가지의 경우에 한정되었다. 가스사용시설과 관련하여서는 앞서 살펴본 바와 같이 완성검사와 정기검사의 두 가지만이 인정되고 있었고(제29조제2항), 가스용품제조시설의 경우에는 완성검사만이 적용되고 있었다(제18조제2항). 여기서 가스사용시설과 가스용품과 관련하여서는 가스안전을 확보하기 위하여 별도의 보완적인 장치가 요구된다고 하지 않을 수 없을 것이다. 이에 따라 가스사용시설과 관련하여서는 시장·군수·구청장·경찰서장 또는 소방서장에게 위해방지를 위하여 필요한 경우에 액화석유가스의 사용을 일시 금지하거나 액화석유가스의 사용시설

89) 수시검사도 존재한다. 법 제20조 참조.

을 봉인 또는 임시영치할 수 있는 제도를 마련하여 가스안전에 충실을 기하고자 하였고(제29조제6항), 가스용품과 관련하여서도 가스용품의 품질보장제도(제22조)를 통하여 가스안전의 확보를 도모하려고 하였다. 나아가 무수히 존재하는 소규모의 수요자의 가스사용시설에 대하여는 앞서 본 공급자의 의무(제9조)제도를 통하여 가스안전을 확보하도록 하고 있다.

그러면, 가스공급자 측의 안전관리에 관하여는 공급시설(충전시설과 저장시설을 포함)에 대하여 위의 3종의 검사에 의한 안전관리만을 행하면 충분한가 하는 의문이 생긴다. 왜냐하면, 그들 안전검사라고 하는 것은 정해진 시점에서의 일회적인 점검에 그치는 것이므로, 일단 검사를 받은 후에 차회의 검사시기가 도래할 때까지의 사이에는 안전성여부에 관한 별다른 점검이 이루어지지 아니하는 것이기 때문이다. 법은 이상의 안전관리의 공백을 메워 지속적인 안전관리노력이 경주되도록 하기 위한 조치로서 시설 및 용기의 안전유지의무제도를 설치하고 있다(제12조). 여기에는 (i)시설의 안전유지의무와 (ii)용기에 대한 안전유지의무의 두 가지가 있다. 후자의 용기에 대한 안전유지의무는 논리상 원칙적으로 그 사업을 위하여 용기를 사용하는 액화석유가스충전사업자에게만 해당된다.

우선 (i)사업자 등은 액화석유가스의 충전·집단공급·저장·판매의 시설 또는 가스용품제조시설을 허가당시의 시설기준 및 기술기준에 적합하도록 유지하지 않으면 아니된다(동조제1항). 다음으로 용기의 안전유지와 관련하여 (ii)액화석유가스충전사업자가 액화석유가스를 용기에 충전하고자 할 때에는 미리 용기의 안전여부를 점검하여야 하고, 점검기준에 적합한 용기에만 충전하여야 한다(동조제2항). 1998년 이전의 법제하에서는 액화석유가스충전사업자가 용기에 액화석유가스를 충전하거나 액화석유가스판매사업자가 용기에 충전된 액화석유가스를 판매할 때에는 액화석유가스충전대장 또는 액화석유가스판매대장을 작성하여 그 기록을 보존해야 할 의무도 부과하고 있었으나 규제완화의 차원에서 1999년2월의 개정에서 폐지되었다.

이상의 규제 외에 용기의 안전유지와 관련하여 (iii)액화석유가스충전사업자에게는 용기의 효율적인 관리를 위하여 필요한 경우에 용기를 공동관리할 수 있다는 규정이 마련되어 있다(동조제3항). 이 조항은 2004

년3월30일부터는 “액화석유가스충전사업자 및 액화석유가스판매사업자가 용기를 효율적으로 관리하기 위하여 필요한 경우에는 고압가스안전관리법 제35조의 규정에 의한 전문검사기관에 위탁하여 검사하게 할 수 있다”로 개정되어 적용되게 된다.

앞의 (i)과 (ii)가 비교적 변함없이 유지되고 있는 규정임에 반하여 (iii)의 규정내용은 몇 차례의 현저한 개정을 경험하고 있는데 LPG법 제12조제3항은 그 제정당시 본래 다음과 같은 내용이었다. 즉, 액화석유가스충전사업자는 용기를 부령이 정하는 바에 따라 확보하고, 안전하게 유지·관리하지 않으면 아니된다고 하는 것이었다(제12조제4항). 이른바 일반적인 용기안전유지의무이다. 이를 담보하기 위하여 당시의 시행규칙 제16조는 액화석유가스충전사업자에 대하여, 액화석유가스를 공급하는데 필요한 용기를 자기소유로 확보하여야 함을 의무지우고 있었다. 이들 법 제12조제4항과 시행규칙 제16조의 규정은 용기의 소유와 관리를 일원화함으로써 용기의 안전관리에 충실을 기하고자 하는 의미를 담고 있었다. LPG법이 제정되기 이전에는 거래의 실제에 있어서 용기의 소유와 관리가 이원화되어 있어 용기의 관리에 관하여 책임소재가 불분명하다는 문제점을 지니고 있었다. 용기의 관리에 관한 책임소재의 불분명이란 곧 용기의 안전관리에 결함이 발생할 수 있다는 것을 의미하는 것이었다. 용기의 안전관리에 대하여 서로가 책임을 미루게 되기 때문이다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 액화석유가스충전사업자에 대하여 용기의 확보와 안전유지의무를 부과하게 된 것이다. 그런데 이 규정내용은 1999년 2월의 개정에서 현행의 용기의 공동관리에 관한 규정으로 바뀌었고, 2004년 3월 30일부터는 다시 위에서 소개한 대로 고압가스안전관리법상의 전문검사기관에 의한 용기검사에 관한 규율로 바뀌게 된다. 용기의 소유와 관리의 이원화에 따른 용기의 안전성우려는 더 이상 존재하지 않게 되는데 따른 변화인지 알 수 없으나 주의를 요하는 부분이다.

3) 판매방법의 제한

LPG법은 제정당시에 액화석유가스의 판매에 대하여 일정한 경우의 판매제한규정을 설치하고 있었다(제24조). 이 규제는 액화석유가스충전

사업자와 액화석유가스판매사업자에게만 적용되는 것이었는데, (i)액화석유가스충전사업자 및 액화석유가스판매사업자는 불량용기에 충전된 액화석유가스를 판매하여서는 아니되며(동조제1항), (ii)액화석유가스의 품질을 저하시켜 판매하거나, 품질이 저하된 액화석유가스를 공급하여서는 아니되었다(동조제2항).⁹⁰⁾ 또한, (iii)액화석유가스충전사업자 및 액화석유가스판매사업자는 시·도지사가 정하는 지역 또는 건물안의 수요자에 대하여는 용기에 의하여 액화석유가스를 공급하여서는 아니되었다. 이들 규제는 사업자의 구체적인 판매방법에 관여하여 가스안전을 확보하고자 하는 조치로, 비정상적인 방법에 의한 공급이나 특히 위해가 우려되는 방식에 의한 공급을 사전에 금지함으로써 가스안전을 달성하고자 하는 것이었다.

그런데 1999년2월의 개정에서 동조항은 액화석유가스의 판매시의 공급방법에 관한 규정으로 바뀌어 현재에 이르고 있다. 그 공급방법에 관하여는 시행규칙의 별표17이 규정하고 있는데 이는 가스소비자와의 공급계약에 관한 내용이 중심에 놓여있는 것으로 이해된다. 다시 말하면 용기의 물리적 안전성의 확보의 관점보다도 가스공급에 있어서의 거래의 안전의 관점에서 필요한 규정을 설치해 놓은 것으로 보인다. 다만, 별표 17의 “2.용기에 의한 공급기준”의 ‘바.기타’ 항목은 사용자를 구분·표시할 의무와 계도물 제작·부착의무와 같이 가스안전과 관련되는 공급방법에 관하여 규정하고 있다.⁹¹⁾

90) 이에 위반하면 1년 이하의 징역 또는 300만원이하의 벌금에 처하여졌다(제45조 제4호).

91) 즉, (1) 가스공급자는 다음에 해당하는 경우에는 공급설비와 소비설비의 연결부와 가장 가까운 호스 또는 배관에 상호 또는 동·호수 등 사용자를 구분할 수 있는 표시를 하여야 한다.

(가) 동일 건축물내 다수의 사용자가 액화석유가스를 공급받는 경우

(나) 2 이상의 건축물 내 다수의 사용자가 액화석유가스를 공급받는 경우로서 공급설비를 동일한 장소에 설치하고 있는 경우

(2) 가스공급자는 안전사용 및 점검요령, 누출시의 응급조치 및 가스공급자의 연락처 등이 기재된 안전수칙에 관한 계도물을 제작하여 소비설비의 연소기 또는 중간밸브 주위에 부착하여야 한다.

4) 자동차에 대한 액화석유가스 충전행위의 제한

액화석유가스를 연료로 하는 자동차의 사용이 증대됨에 따라 2001년 12월의 개정에서는 자동차에 액화석유가스를 충전하는 방법에 대하여 제한을 가하여 가스안전을 담보하는 규정을 마련하였다. 자동차의 연료로서 액화석유가스를 충전하고자 하는 경우에는 액화석유가스충전사업소에서 액화석유가스를 충전 받지 않으면 아니되며 자기가 직접 충전하는 것은 금지된다(제34조의4제1항). 이는 전문적인 지식과 장비 등을 갖추고 있지 못한 자에 의한 충전행위가 가스안전을 확보함에 있어 증대한 위험으로 작용할 수 있기 때문으로 생각된다. 다만, 예외적으로 (i)자동차의 운행 중 연료가 소진되거나 (ii)자동차의 수리를 위하여 연료의 충전이 필요한 경우에 한하여 액화석유가스충전소 이외의 곳에서 충전하는 것이 허용된다. 예외적으로 액화석유가스충전소 이외의 곳에서의 충전을 허용하는 것은 긴급 피난적 성격이 강하다.

(5) 프로그램규제

LPG법의 경우에도 여타 가스관계법의 경우에서와 같이 각 사업자로 하여금 안전관리규정을 작성하게 하고 이를 준수하게 함으로써 가스안전을 확보하고자 하는 규율시스템을 갖추고 있으며 이는 프로그램규제로서의 성격을 지닌다. 그 외에도 사업자 등과 액화석유가스특정사용자에 대하여 그의 시설이나 제품에 관련되는 가스사고가 발생한 때에 통보의무를 지우고 이에 대하여 가스안전공사가 관할관청에 보고하게 하고 사고재발방지 기타 가스사고예방을 위하여 사고에 관하여 조사할 수 있는 시스템을 마련하고 있는데(제35조의2) 이 경우도 행위규제와 기관간의 협조 및 가스안전을 위한 조사 등을 결부시킨 형태의 프로그램규제로 이해할 수 있을 것이다.

(6) 조성적 안전관리

1) 보험제도

보험제도는 1978년의 가스법제에서 도입되었고, 그 공적을 평가할 수 있는 것이었지만 가스안전분야에 있어서의 당시의 보험제도는 매우 미비

한 수준에 그치고 있었다. 무엇보다도 보험에의 가입을 강제하고 있지 아니하였다. 이에 대하여 1983년에 가스3법체제가 갖추어지면서 LPG법에서도 보험에의 가입이 의무로 강화되었다. 사업자 등과 액화석유가스특정사용자는 사고로 인한 타인의 생명·신체나 재산상의 손해를 보상하기 위하여 보험에 가입하지 않으면 아니된다(제33조제1항). 보험에의 가입의무자는 법이 인정하고 있는 각종의 사업자⁹²⁾와 액화석유가스특정사용자이다. 이에 위반하면 300만원 이하의 과태료가 예비되어 있다(제48조제1항제7호). 이는 보험제도가 가스안전분야에 있어서도 실효적으로 기능할 수 있는 기반을 마련한 것으로 평가될 수 있다. 이와 같이 하여 조달된 보험의 수익금은 그 일부를 액화석유가스사고의 예방사업을 수행하는 자에게 지원할 수 있다(제33조제3항).

보험에의 가입을 강제한다는 측면만을 보면, 사업자 등에게 작위의무를 부과하는 것이 되므로 행위규제로서의 성격을 인식하게 되지만, 이곳에서 착안하는 것은 단순한 보험에의 가입강제라고 하는 작위의무의 부과보다도 피해자에 대한 구제를 가능하게 하는 보험제도 그 자체이며, 보험에의 가입강제는 보험제도를 보다 실효적이고 충실한 것이 되게 하는 요소에 지나지 아니한다고 이해한다. 보험제도는 앞서도 소개한 바와 같이 보다 거시적이고 종합적인 관점에서 가스사고에 대비하는 장치라는 점에서 본고에서는 조성적 관점에서의 안전관리로 위치지우고 있다.

2) 사업자단체의 설립과 공제사업

LPG법에서는 다른 가스관계법에서는 볼 수 없는 사업자단체에 관한 제도가 설치되어 있다. 사업자 등은 사업별로 사업자단체를 설립할 수 있다(제32조의2). 사업자단체는 (i)액화석유가스사업의 진흥·발전에 관한 조사·연구사업, (ii)액화석유가스의 원활한 수급에 기여하는 사업, (iii)손해 등을 보전하기 위한 공제사업, (iv)산업자원부장관으로부터 위탁받은 사업과 (v)기타 이들 사업에 부대되는 사업으로서 사업자단체의

92) 액화석유가스충전사업자, 액화석유가스집단공급사업자, 가스용품제조사업자, 액화석유가스판매사업자 그리고 액화석유가스저장소를 설치한 자가 그 대상이다(법제3조와 제5조에 의하여 허가를 받은 자).

정관이 정하는 사업을 수행한다(제32조의3). 사업자단체가 수행하는 공제사업에 가입한 자에게는 보험에의 가입의무가 면제된다(제33조제1항). 그러나 사업자단체가 수행하는 이상에서 열거된 사업은 주로 보다 장기적인 시점에서 액화석유가스사업의 진흥과 발전에 관련된 사업이라 볼 수 있으며, 가스시설 등의 물적 안전성에 관한 문제는 여전히 전문기술기관인 가스안전공사에게 맡겨져 있음에 주의할 필요가 있다(제41조제2항).

3) 결함사실의 대외공표와 안전유도

앞서 보았듯이 현행법에는 유통중인 가스용품에 대하여 검사하여 안전에 이상을 발견한 경우에는 이를 가스용품 제조사업자 또는 수입자가 회수·환불·교환 등을 행하도록 하는 제도를 설치하고 있다. 종래의 법제가 단순히 불량 가스용품의 회수만을 규정하고 있는 점에 대하여도 이미 언급하였다. 그러나 이러한 제도는 중대한 가스용품의 유통을 차단하여 가스사고의 위해로부터 소비자를 보호하는 것을 가능하게 하였을 것이지만, 그것은 단지 결함이 있는 해당 가스용품을 유통의 과정에서 배제하는데 그칠 뿐이지 거시적이고 장기적인 관점에서 불량 가스용품의 발생을 근본적으로 억지해 나갈 수 있는 조치는 되지 못하였다. 즉, 일반적으로 가스용품에 대하여 그 안전성을 제고하기 위한 노력을 경주하도록 제조업자 등을 유도하는 측면은 매우 약하였다고 생각된다. 여기서 LPG법이 1999년2월의 개정에서 불량가스용품의 회수뿐만 아니라, 교환과 환불에 더하여 불량사실의 공표를 명할 수 있도록 한 것은 그 동안의 시야의 협소함을 보완하는 것으로 평가될 수 있는 것이다. 특히 불량사실의 공표를 의무지우고 그 위반시에는 300만원이하의 벌금을 부과할 수 있게 한 것(제47조제5호)은 기업이미지 등을 고려할 때 제조업자 등에 대하여 가스용품에 대한 불량률의 감소노력을 유도할 수 있는 유효한 장치가 될 수 있을 것으로 생각된다.⁹³⁾ 이는 조성적 측면으로 이해할 수 있다.

93) 다만, 교환 또는 환불명령을 위반한 경우에는 아무런 벌칙이 마련되어 있지 아니하므로 민사적으로 해결되지 않을 수 없고, 그 경우에 소비자의 권익이 소홀히 될 우려가 있으므로 그 점에 주의하여 제도운영이 이루어져야 할 것이 지적되었다. 1998년 12월 LPG법중개정법률안에 대한 국회 산업자원위원회 朴柱一 수석전문위원의 검토보고서 5면 참조.

제 4 장 외국의 가스안전관리법제

제 1 절 일 본

1. 가스안전에 관한 지속적이고 체계적인 논의

일본은 우리나라와 매우 유사한 가스안전법제를 가지고 있다. 보다 정확히 말한다면, 우리가 일본의 법체계를 참고로 하여 가스안전법제를 구축하였다. 일본은 이미 1967년12월28일에 법률제149호로 액화석유가스의보안의확보및거래의적정화에관한법률(이하 우리의 LPG법과 구별하여 'LP가스법'으로 약칭함)을 제정함으로써 1951년6월7일에 법률제204호로 제정된 고압가스보안법, 그리고 1954년3월31일에 법률제51호로 제정된 가스사업법과 함께 현행 가스3법체제를 갖추었다. 우리의 가스3법체제가 1983년에 시작되고 있으므로 우리보다 15년이나 앞서 가스안전에 관한 3법체제를 갖추고 있는 셈이 된다. 가스법의 제정순서도 고압가스에 관한 규율에서 출발하여 액화석유가스에 관하여 규율하는 법률로 3법체제를 매듭짓고 있으므로 우리의 가스법의 발달상황과 동일함을 알 수 있다. 뿐만 아니라 우리의 법제에서 채택하고 있는 안전관리규정제도라든지 과거의 보안협회제도라든지 하는 많은 제도들이 일본법을 참고로 하여 설치된 것으로 보아 틀리지 않을 것이다.

이와 같이 볼 때, 외국법제에 대한 비교연구에 있어서도 특히 일본법제에 대한 고찰이 우리 법제와 아울러 살펴봄에 있어서 상대적으로 유의한 면을 지니고 있을 것으로 생각된다. 더욱이 일본은 1990년대초부터 가스안전에 관하여 정부차원에서 특별한 관심을 지녀왔고, 그러한 관심은 특히 도시가스분야에서 나타난 것으로 보인다. 1992년(平成4년)9월에는 자원에너지청 공익사업부에 '가스안전고도화검토회'를 설치하여 가스안전에 관하여 체계적인 논의를 전개하여 왔다. 1998년3월에 '가스안전고도화검토회'에서는 도시가스안전을 향한 대책에 관하여 보고서를 완성하였고, 그 성과를 토대로 하여 기준인증제도 전체의 재검토와 정합성을 도모하면서, 보다 구체적인 안전규제제도의 검토를 실시하기 위하여

통산성은 동년 8월에 산업구조심의회 기준인증부회 및 종합에너지조사회 도시열에너지부회의 합동으로 ‘가스안전합동소위원회’를 설치하고 가스안전에 관한 논의를 심화시키기도 하였다. 동 합동소위원회는 5회의 회합 끝에 동년 12월에 보고서를 제출하고 있다.

그 외에도 작년(2002년) 11월에는 종합자원에너지조사회 도시열에너지부회 가스안전소위원회의 제1회 회의가 개최되고 있다.⁹⁴⁾ 동 소위원회는 명칭은 가스안전소위원회라고 하고 있으나, 순수하게 가스안전에 관한 사항만을 논의하는 것은 아니고, ①효율적인 가스공급기반과 가스공급체제의 정비, ②가스수요가의 이익의 증진, ③천연가스의 이용확대를 실현하기 위한 구체적인 제도와 관하여 논의하며, 그 과정에서 관련된 가스안전행정에 관하여 필요에 따라 검토하는 위원회였다.

이하에서는 일본의 가스안전제도를 개관하고 이어서 위에서 언급한 각종 가스안전에 관한 심의회의 보고서 내용을 중심으로 일본의 가스안전에 관한 논의상황을 정리하는 것으로 한다.

2. 가스3법과 가스안전

공업용가스는 고압가스보안법, 도시가스는 가스사업법, 그리고 액화석유가스에 관하여는 LP가스법이 각각 근거법률이 되어 규율하는 체제로 되어 있다.

(1) 고압가스보안법과 가스안전

일본은 최근에 1997년4월에 시행되는 고압가스보안법의 개정을 행하였다. 이 개정에서는 3가지의 관점을 내걸고 있었다.⁹⁵⁾ (i)실효성 있는 규제체계의 구축, (ii)자율적인 안전활동의 추진, (iii)국제화에의 대응의 세 가지가 그것이다. 기술이 발달하고, 가스안전의 상황 등이 변화함에 따라 규제의 합리화와 효율화를 도모할 필요가 있었고, 안전의 유지와

94) <http://www.meti.go.jp/kohosys/committee/summary/0001164> 참조.

95) ミオン出版編, 21世紀に向けた新たな都市ガス安全規制 - 安心して都市ガスを利用できる社會の實現を目指して、1999, 159頁 이하 참조.

향상을 전제로 정부와 민간간의 역할을 재검토하여 사업자책임 하에 효율적이고 필요최소한의 규제를 실시하는 것을 목표로 하였다. 또한 일률적인 규제에서 탈피하여 안전에 관련된 투자, 안전성향상을 위한 노력을 유도하는 규제의 도입을 추구하고 있었다. 나아가 국제화에 대응하여 국제단위에서의 통일을 꾀함과 동시에 국외사업자가 국내의 사업자와 동등한 조건에서 경쟁할 수 있는 환경 등을 정비하는 것도 시야에 넣은 개정을 추진한 것이다.

이에 따라 우선 종래의 고압가스단속법의 명칭을 고압가스보안법으로 변경하게 되었다. 단속법이라고 하는 명칭은 타율적인 규제에 적합한 명칭으로 자율적인 안전관리의 취지를 담고 있을 법률의 명칭으로는 적합하지 아니하다는 판단에 따른 것이다. 따라서 법률의 목적조항에도 “민간사업자에 의한 고압가스의 안전에 관한 자율적인 활동을 촉진”한다는 취지가 새로이 명기되었다.

물적규제에 관하여는 민간검사능력의 활용을 장려하고 있었다. 즉, 사업자의 보안체제에 따라 자율적인 검사 또는 민간검사회사의 검사를 인정하고 있다. 이 때, 민간검사회사는 반드시 공익법인이어야 한다는 제약을 두지 아니하였다. 이에 따라 완성검사와 보안검사에 있어서 자율적인 검사를 가능하게 하였다.

사업규제와 관련하여서도 약한 규제를 시행하고 있다. 판매에 관련된 시설 가운데 특히 위험성이 높은 저장시설의 경우에는 허가제를 유지하고, 판매방법의 규제 등을 명확히 실시하도록 하되, 판매사업에 관하여는 허가제를 신고제로 완화하였다. 제조에 관하여는 가스의 종류별로 용적에 따라 허가의 대상으로 하였다.

국제단위에서의 통일을 도모한 개정으로서는, 외국용기제조업자 등 외국사업자에 대한 자율적인 검사제도를 도입하고, 고압가스와 용기의 수입신고제를 폐지하였다. 그 외에도 용기제조업자, 냉동기기, 원료가스제조사업자 등의 신고제를 폐지하고 있다. 따라서 많은 부분에 걸쳐 자기책임의 강화와 규제완화를 추진하였음을 엿볼 수 있다.

(2) 가스사업법과 가스안전

1) 개 요

도시가스의 안전에 관한 것은 가스사업법이 규율한다. 가스사업법에는 대표적인 것으로 일반가스사업과 간이가스사업의 2종이 있다.⁹⁶⁾ 가스사업법은 가스에 관련된 설비와 기기를 가스개폐장치를 분기점으로 하여 제조·공급단계의 가스공작물과 가스용품을 포함한 소비기기로 이루어지는 가스소비단계로 크게 나누고 그 각각을 설치하는 경우와 유지·운용하는 경우로 나누어 규율하고 있다고 한다. 특히 소비기기의 설치공사에 관하여는 별도로 ‘특정가스소비기기의설치공사의감독에관한법률’에 의하여 규제하고 있다.

우선, 설치공사에 관한 규제로서 가스사업자에 대하여 가스공작물을 기술상의 기준에 적합하도록 유지하게 할 의무를 부과하고 있다. 공공의 안전확보와 가스의 안정적인 공급을 확보하기 위하여 중요한 가스공작물에 대하여는 공사계획의 인가·신고, 사용전검사 그리고 정기검사 등을 국가에 의한 직접적인 감독으로 규율하고 있다.

가스시설의 유지·운용과 관련한 규제로서는, 가스사업자에게 보안규정(우리나라의 현행 안전관리규정에 상당)의 작성·신고와 준수 의무를 부과하고, 가스주입기술자의 선임, 가스의 성분검사의무가 규정되고 있

96) 그러나 그 외에도 대규모가스사업자와 준용가스사업자의 유형도 존재한다. 각 사업자는 다음과 같이 정의되고 있다.

- 일반가스사업자 : 일반의 수요에 응하여 도관에 의하여 가스를 공급하는 사업을 행하는 자(간이가스사업자를 제외함)
- 간이가스사업자 : 일반의 수요에 응하여, 특정가스발생설비에 있어서 가스를 발생시켜, 도관에 의하여 가스를 공급하는 사업으로, 하나의 단지 내에 있어서의 가스의 공급지점이 70이상인 것을 행하는 자
- 대규모가스사업자 : 일반가스사업자 이외의 자로서, 도관에 의하여 가스의 대규모 공급을 행하는 자
- 준용가스사업자 : 가스를 공급하는 사업(가스사업을 제외함) 또는 스스로 제조한 가스를 사용하는 사업(광산보안법, 고압가스보안법, 전기사업법 또는 액화석유가스의 보안의 확보 및 거래의 적정화에 관한 법률의 적용을 받는 경우에 있어서는 이들 법률의 적용을 받는 범위에 속하는 것을 제외함)

다. 출입검사와 보고징수 등에 의한 국가의 직접감독을 규정하고 있다. 다시 말하면 도시가스사업의 경우에는 국가의 직접적인 규율하에 두고 있음을 볼 수 있다.

가스의 소비단계에 있어서의 안전관리에 관하여는, 사고요인이 다기에 걸치는 점에서 가스용품규제에 의한 기기 본체에 대한 물적 안전성검사만으로는 가스위험성에의 대처가 곤란하므로 여타 안전확보장치와 함께 안전수준의 유지와 향상이 도모되고 있다.

가스용품에 관한 규제로서, 구조 등에 의한 위해발생의 확률이 높음에 따라 정부인증품목(제1종가스용품)⁹⁷⁾과 자기인증품목(제2종가스용품)⁹⁸⁾이 가스사업법에 기초하여 지정되어 그 제조·판매 등에 관한 규제가 규정되고 있다.⁹⁹⁾ 그에 의하면 제1종가스용품의 경우에는 판매사업자 또는 제조업자는 사업등록을 해야 하고 가스용품에 대한 형식승인제도가 마련되어 있으며, 통상산업대신 또는 지정검사기관에 의한 검정을 거쳐, 그 사실을 표시하여야 하고, 표시가 없는 가스용품은 판매가 제한된다(법 제39조의3). 제2종가스용품의 경우에는 제조업자 또는 수입업자는 사업신고만으로 족하며 국가가 정한 기준에 따라 가스용품으로 제조하거나 수입후 판매할 수 있다. 제1종가스용품 가운데 개방(開放)식의 기기에 대하여는 1989년에 불완전연소방지장치를 의무화하였는데, 반밀폐식 기기의 경우에는 1990년 이후 순차적으로 업계의 자율적인 기준에 따라 불완전연소방지장치의 부착을 촉진하고 있다고 한다.¹⁰⁰⁾

2) 가스공작물 및 소비기기에 관한 안전규제

가스사업법상의 가스공작물과 소비기기에 관한 안전관리체제를 보다 상술하면 다음과 같다.¹⁰¹⁾

97) 개방식 또는 반밀폐식 가스순간탕비기, 개방식 또는 반밀폐식 가스스토브, 반밀폐식 가스버너부착 옥조 등

98) 밀폐식 또는 옥외식 가스순간탕비기, 밀폐식 가스스토브, 밀폐식 또는 옥외식 가스버너부착 옥조.

99) 가스용기 본체에 기인하는 사고는 5년에 한건 정도로 매우 낮다고 한다.

100) ミオン出版編、앞의 책, 144頁.

101) 2002년11월14일에 개최된 종합자원에너지조사회 도시열에너지부회 가스안전소위원회 제1회 회의에 제출된 자료6 『도시가스안전의 현황』 참조.

(가) 가스공작물의 설계·공사에 관한 규제

① 공사계획의 신고(제36조의2)

가스공작물의 설치 또는 변경공사계획(설계)에 관하여, 경제산업대신에게 신고할 것을 가스사업자에게 의무지우고 있다. 계획이 기술상의 기준에 적합해 있지 아니한 때에는 경제산업대신에 의한 공사계획의 변경 또는 폐지명령이 가능하다.

② 사용전검사(제36조의2의2)

공사계획의 신고를 한 것 가운데, 중요한 설비에 대하여는 그 가스공작물의 공사가 계획대로 시공되어 있는 사실 및 기술상의 기준에 적합해 있는 사실에 대하여 가스사업자에 의한 자주검사 및 경제산업대신이 인정하는 인정가스검사기관의 검사를 받아야 할 것을 의무지워, 이에 합격한 후가 아니면 가스공작물을 사용할 수 없다. 또한 자주검사의 기록을 작성하고 보존하지 않으면 아니된다.

③ 경제산업대신에 의한 사용전검사(제37조)

인정가스공작물검사기관이 천재(天災) 기타의 사유에 의하여 검사업무의 전부 또는 일부를 실시하는 것이 곤란하게 된 경우에, 필요하다고 인정하는 때에는 당해 검사업무의 전부 또는 일부를 경제산업대신이 스스로 행할 수 있다.

(나) 가스공작물의 유지·운용에 관한 규제

① 기술기준적합유지의무(제28조)

가스공작물을 기술상의 기준에 적합하게 하도록 의무지움과 동시에, 공공의 안전의 유지, 재해방지를 위한 긴급한 필요가 있는 경우에는 가스사업자에게 가스공작물의 이전, 사용의 정지 등 필요한 명령을 할 수 있다.

② 보안규정의 작성, 신고 및 준수의무(제30조)

가스공작물의 공사, 유지 및 운용에 필요한 보안규정의 작성, 신고 및 그 준수를 가스사업자에게 의무지우고 있다.¹⁰²⁾

102) 보안규정의 기재사항으로는 다음과 같은 것이 들어진다. 보안에 관한 조직, 가스

보안규정은 다음의 가스주입기술자제도와 함께 사업자에 의한 자율적인 안전관리체제의 확립을 위한 중핵으로 인정되고 있다.

③ 가스주입기술자의 선임 등의 의무(제31조, 제33조의2, 제34조)

가스사업자는, 가스공작물의 공사, 유지 및 운용을 담당하게 하기 위하여 가스주입기술자 면허를 받고 있는 자 가운데에서 가스주입기술자를 선임하고, 그 사실의 신고를 의무지우고 있다.¹⁰³⁾ 해임의 경우에도 마찬가지로 신고하지 않으면 아니된다. 가스주입기술자는 다음과 같은 직무를 수행한다. (i)가스공작물의 공사, 유지 및 운용에 관하여, 보안상 필요한 때에는 보안통괄자에 대하여 구체적인 조치 등에 관하여 의견을 구하고 조언 등을 행하거나, (ii)가스공작물의 공사, 유지 및 운용에 관한 보안을 위한 계획·교육방침 등을 심사하고, (iii)사고내용에 관하여 심사하며, (iv)법령에 기초한 사용전 자주검사와 정기자주검사를 통괄한다.

가스주입기술자자시험은 지정시험기관이 행하고, 면허증교부사무에 관하여도 지정시험기관에 위탁할 수 있도록 하고 있다.

④ 정기자주검사(제36조의2의4)

가스공작물을 정기적으로 검사할 것을 가스사업자에게 의무지우고 있다. 또한 검사기록을 작성하여 보존하지 않으면 아니된다.

⑤ 출입검사 및 보고의 징수(제46조, 제47조)

경제산업대신은, 법률의 시행에 필요한 한도에 있어서, 그 직원에게, 가스사업자의 영업소, 사업소 등 및 인정가스공작물검사기관의 사무소 등에 출입하여, 장부, 서류 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다.

주입기술자, 보안에 관한 교육, 순시·점검·검사, 가스공작물의 운전, 도관공사의 방법·감독 등에 관한 사항, 재해·비상시의 조치, 지진시의 조치, 다른 공사에 관한 도관의 유지 및 운용, 보안에 관한 기록 등이 그러하다. 참고로 우리가 배관이라고 부르는 것을 일본은 도관이라고 부르고 있다.

103) 가스주입기술자는 다음의 3종으로 나뉘어 있다.

- 갑종; 가스공작물의 공사, 유지 및 운용
- 을종; 최고사용압력이 중압 및 저압의 가스공작물 등의 공사, 유지 및 운용
- 병종; 특정가스공작물에 관련된 가스공작물의 공사, 유지 및 운용

(다) 인정가스공작물검사기관

① 인정가스공작물검사기관의 인정(제36조의16)

인정가스공작물검사기관의 인정은 검사대상가스공작물의 구분에 따라 검사를 행하고자 하는 자의 신청에 의하여 행한다.

② 인정의 기준(제36조의18)

경제산업대신은 인정신청에 대하여 다음의 조건을 충족한다고 인정하는 때가 아니면, 인정을 하여서는 아니된다.

- 검사업무를 수행하기 위하여 필요한 경리적 기초 및 기술적 능력을 가질 것
- 법인의 경우에는, 구성원의 구성이 검사의 공정한 실시에 지장을 미치지 않을 것
- 검사가 불공정(차별적인 취급 및 이해관계가 없는 경우 등)하게 될 우려가 없을 것

③ 검사의 의무(제36조의20)

인정가스공작물검사기관은 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고, 지체 없이, 기술상의 기준에 적합한 방법에 의하여, 검사를 행하지 않으면 아니된다.

④ 적합명령, 개선명령(제36조의24, 제36조의25)

경제산업대신은, 기준에 적합하지 아니하다고 인정하는 경우, 필요한 조치를 취하도록 명할 수 있다. 또한 검사의무에 위반해 있다고 인정하는 경우, 검사를 행하여야 할 것 또는 검사의 방법 그 밖의 업무방법의 개선에 관하여 필요한 조치를 취하여야 할 것을 명할 수 있다.

(라) 소비기기에 관한 주지 및 조사

① 소비기기에 관한 주지(周知)(제40조의2제1항)

가스의 사용에 수반되는 위험의 발생의 방지에 관하여 필요한 사항을 수요자에게 주지할 것이 가스사업자에게 의무지워지고 있다.

② 소비기기에 관한 조사(제40조의2제2항 및 제3항)

소비기기가 기술기준에 적합해 있는지를 조사하여, 적합하지 아니한 경우에는, 수요가에 대하여 취하여야 할 조치 등에 관하여 통지할 것을 가스사업자에게 의무지우고 있다.

③ 긴급시 대응(제40조의2제4항)

수요가로부터, 가스에 의한 재해가 발생하거나 또는 발생할 우려가 있다는 뜻의 통지를 받은 경우 등에, 신속하게 대응할 것을 가스사업자에게 의무지우고 있다.

(3) LP가스법과 가스안전

액화석유가스가 보급되던 1960년대에는 구 고압가스단속법이 액화석유가스에 관한 규율을 행하고 있었다. 그런데 액화석유가스가 전국 각지에 보급됨에 따라 사고가 증가하고 또한 가격면이나 품질면에서의 분쟁이 끊이지 않자 안전의 확보와 거래의 적정화를 꾀하기 위하여 LP가스법이 제정되기에 이르렀다. LP가스법은 고압가스보안법의 특별법으로서 성격을 가지고 출발하였다.¹⁰⁴⁾¹⁰⁵⁾

LP가스법은 (i) 판매사업의 등록, (ii) 판매방법의 기준, (iii) 공급설비와 소비설비의 점검과 조사, (iv) 소비자에의 홍보와 주지(周知), (v) 설비와 용기의 기준, (vi) 보안업무 등에 관하여 규정되어 액화석유가스의 안전을 확보하고 그 거래의 적정화를 꾀하고 있다.

LP가스법도 고압가스보안법과 동시에 개정이 이루어졌다. 이것도 앞서 고압가스보안법의 개정에서 입각하고 있었던 규제완화를 비롯한 세가지 관점을 구현하기 위하여 행하여진 것이었다.¹⁰⁶⁾

104) 谷村 巖, よくわかるLPガス業界讀本 - 契約と競争の新時代を生き残るために, 合同出版, 1999, 25頁.

105) 전기사업법이나 가스사업법이 에너지라는 관점에서 법적으로 구성되어 있음에 반하여 액화석유가스를 다루는 LP가스법은 안전이나 재해예방의 관점에서 구성되어 있었다는 점이 지적되고 있다.

106) ミオン出版編、위의 책, 161頁 이하 참조.

이 개정에서 종래의 판매사업허가는 등록제로 완화되었다. 이는 경쟁 원리를 도입하여 시장에서의 신규진입을 촉진하기 위한 것이었다. 판매사업과 안전관리업무는 원칙적으로 분리되어, 액화석유가스의 저장시설과 안전설비를 가지지 아니하는 사업자도 기존업자에게 위탁하는 형태로 판매에 참여할 수 있게 하고 있다.

한편, 보안기관제도라는 관념을 도입하고 있는데, 이는 가스안전업무에 관한 권한위탁 등이 발전함에 따라 실제로 가스안전업무를 행하는 자를 규제의 대상으로 한다고 하는 제도이다.

내진자동가스차단기능이나 이상시에 가스차단기능을 갖춘 계량기와 같은 안전기구의 설치가 의무로 되었다.

집중감시시스템과 같은 고도의 안전관리체제를 구축하고 있는 사업자에 대하여는 업무주임자의 선임이나 소비자의 설비의 조사주기 등과 관련하여 규제를 완화하였다. 또한 액화석유가스판매사업에 관련된 유통효율화의 하나의 커다란 지주인 벌크공급¹⁰⁷⁾에 대하여 법적용관계를 정리하고 있다. 즉, 종래에는 고압가스단속법과 액화석유가스법의 두 법의 적용을 받고 있었지만, 개정 후에는 일반소비자 등의 용도에 사용되는 1톤미만의 것에 대하여는 액화석유가스법으로 그 적용을 일원하였다.

제 2 절 호 주

1. 가스사업법과 가스안전법

1994년의 가스사업법(Gas Industry Act)은 가스안전국(Office of Gas Safety)의 설치근거를 부여하기 위하여 1997년에 개정되었다. 이 개정에서는 가스안전에 관한 규정도 일부 포함하고 있었다. 가스사업법

107) 벌크공급이란 소비지의 지상이나 지하에 이른바 벌크용기라 불리는 300Kg부터 1톤정도의 규모의 탱크를 설치하고, 그 탱크에 탱크로리차가 충전하는 공급시스템을 말한다. 벌크공급은 (i)충전과 소비를 직결시킨 공급이라는 점(물류경로의 단축), (ii)공업용에서부터 일반생활용, 간이가스에 이르기까지 널리 보급할 가능성이 있는 점, (iii)GHP(가스를 동력으로 저온의 열을 모아 고온의 열로 만드는 펌프를 말함)와 셋트로 하여 상승적으로 보급될 수 있다는 점 등에서 일본에서는 벌크공급의 효용이 크게 평가되고 있다. 자세한 것은 谷村 巖, 앞의 책, 172頁 참조.

은 가스의 품질을 담보하고 가스수송 및 공급에 관한 안전문제를 가스 회사의 일반적인 책임 하에 보장하였다. 가스기구(gas appliance)¹⁰⁸⁾ 및 그의 설치의 안전성문제는 당시의 가스설비규정(Gas Installation Regulations)에 의하여 담보되었다.¹⁰⁹⁾

가스사업법의 규정은 1997년 가스안전법의 해당조항(equivalent sections)에 의하여 대체되었다. 1997년법 가운데 제1부와 제2부는 1997년에 공포되었고, 나머지는 1999년에 2월에 가서 완전히 공포되었다.

가스안전법은 가스안전국이 진보적으로 발전시켜 온 많은 규제조항들(regulations)을 규정하고 있었다. 가스안전국이 발전시켜온 가스안전에 관한 규정으로는 4가지 정도가 소개된다. (i)가스품질부분의 가스안전규정은 파이프라인에 있어서의 내부손상의 가능성과 가스기기의 오작동을 최소화하기 위한 가스품질의 최소안전기준을 설정함으로써, 가스의 수송, 배급 및 사용에 있어서의 안전을 보장한다. (ii)가스의 안전관리부문에 관한 가스안전규정은, 안전관리규정(safety case)에 포함시켜야 할 내용을 상세하게 제시한다. 예를 들면 리스크감소를 함리적으로 실현 가능하게 하는 안전관리시스템이나 잠재적 안전위험을 특정할 수 있는 정형화된 안전영향평가(safety assessment) 등이 그러하다. (iii)가스설비부분의 가스안전규정은 가스기기와 가스설비에 관한 안전요건을 설정하고 가스공사의 안전기준을 설정하는 방법으로 가스안전을 확보한다. 끝으로 다소 특이한 것에 (iv)가스소청(訴請)(Gas Appeals Board)부문에 관한 가스안전규정이 있다. 이는 가스소청국에의 소청절차에 관한 사항을 규정하는 것인데 2002년7월29일에 폐지되었다.¹¹⁰⁾

1999년2월1일부터는 LPG와 그 밖의 가스연료에 관한 안전문제도 호주 가스안전국(OGS)의 활동영역 안에 들어왔다.¹¹¹⁾ 이것은 LPG 분배업자 및 소매업자로 하여금 다른 천연가스업자와 마찬가지로 OGS에게

108) 가스기구(gas appliance)란 가스를 사용하여 점화하고, 열, 빛, 전력 또는 바람을 일으키는 장치 내지 기구(device)를 말한다.

109) <http://www.ogs.vic.gov.au/news/99-02-1.html>

110) http://www.dms.dpc.vic.gov.au/12d/G/STAT01309/0_1.html 참조.

111) <http://www.ogs.vic.gov.au/news/99-12-7.html>

안전관리규정(safety case)¹¹²⁾을 제출하여 승인을 받도록 요구한다.

현재 OGS는 모든 LPG산업용품과 설비에 대한 검사와 승인에 대한 권한을 가지고 있다. 회사 내의 부지 및 산업용 내지 상업용 부지에 있어서의 고정설비에 의한 LPG의 사용은 빅토리아지방에 있어서는 널리 확산되고 있다고 한다. 40만에 이르는 가구가 LPG 연료를 사용하고 있으며, 많은 기업들이 공정열(process heat), 온수(hot water) 그리고 기타 시설에 사용하기 위하여 LPG를 필요로 하고 있다.

LPG산업은 지난 10년간은 규제되지 않고 있었다. 그래서 현존하는 설비의 품질에 대하여 무언가 불확실성이 존재하고 있다. 호주가스협회의 인증제도(approval scheme)에 의하여 LPG 기구들에 대하여 이미 관여가 이루어지고 있고, 인증된 사업자나 그 밖의 공인된 자만이 LPG 기구의 설치와 수리가 허용되도록 규제하고 있지만 LPG관련 가스기구나 설비의 안전성에 관하여는 여전히 불확실성이 남아 있다. 따라서 모든 LPG기구와 설비에 대하여 검사체계를 갖추어야 할 필요성과 타당성(desirability)에 관하여 3개 주요 유통업자 (Kleenheat, Boral Gas 그리고 Elgas)와의 사이에 논의가 진행중이라고 한다. OGS와 업계(the industry)는 또한 필요한 경우에 그러한 검사체도를 운용하는 것이 얼마나 최선인가에 관하여도 검토하고 있다.

1997년의 가스안전법하에서, 사무국은 2004년2월 이전까지 현존하는 LPG설비의 표준과 보다 만족할만한 안전수준을 확보하기 위하여 어떠한 추가조치가 필요한가 등에 대하여 결정할 것이 요구되고 있다. 이러한 결정을 돕기 위하여, 1500개 이상의 LPG설비에 대한 검사가 각 지역에서 실시되어 왔다. 이 검사는 주로 PIC검사기관에 의하여 유료로(fee-for-service) 검사되어 왔다. 그 검사결과에 대한 임시분석(preliminary

112) safety case란 각각의 가스회사들이 가스안전을 위한 방침이나 절차를 수립한 일종의 계획서로서 이 계획서는 가스안전국에 제출하여 그 승인을 받아야 한다. 나아가 가스안전국은 이 계획서의 규정대로 각 가스회사들이 가스안전에 관한 조치들을 적절히 취하고 있는지 지속적으로 감독하게 된다. 이는 우리나라의 경우의 안전관리규정에 다르지 아니하다. 즉, 우리의 가스3법은 가스사업자에게 안전관리규정을 작성하여 관할관청에게 제출하여 그 승인을 받도록 하고 관할관청은 그 준수여부를 확인하고 평가하지 않으면 아니된다. 이러한 점에서 본문에서는 safety case를 안전관리규정으로 번역하기로 한다.

indication)에 의하면, 일정한 종류의 설비에 대하여는 다소간 수리작업이 요구될 것이라는 점을 보여준다. 자료의 분석은 아직 진행중이라고 한다.

가스안전사고에 관한 호주가스안전국의 통계자료에 의하면, 천연가스의 경우 소비자의 과실(Customer Error)로 인한 사고가 42.5%로 전체사고 건수의 40%를 차지하며, 유지관리의 불충분(Lack of Maintenance), 성분결함(Material/Component Defect), 그리고 설치하자(incorrect Installation)가 각각 14.0%, 14.6%, 14.1%와 같이 평균적으로 14%대를 기록하며 비슷한 발생경향을 보이고 있다.

이에 대하여 LPG의 경우에는 설치하자가 42.7%로 가장 높은 발생률을 보이고 있다. 이어서 성분결함이 23.1%로 뒤를 잇고 있으며, 소비자의 과실로 인한 사고발생률은 12.1%에 지나지 않는다. 한편, 관리소홀(Lack of Maintenance)을 원인으로 하는 경우는 4.9%의 가장 낮은 수치를 보이고 있다.¹¹³⁾

2. 가스안전사무국(OGS)

가스안전사무국(OGS)은 1997년 가스안전법에 의하여 빅토리아지역의 가스안전을 모니터하고 촉진하기 위하여 설립되었다.¹¹⁴⁾

OGS의 설립목적은, 1997년의 가스안전법에서 정의되어 있듯이, 가스의 공급, 수송 그리고 유통의 안전성을 확보하는 것이고, 가스설비를 사용함에 있어서 가스설치작업의 안전표준을 통제하고, 일반대중과 산업체에 대하여, 가스안전요건에 대하여 홍보하는 데에 있다. 앞서 언급한 바와 같이 1999년 2월 1일부터는 LPG와 기타 가스연료에 관한 안전문제도 OGS의 관할로 포섭되고 있다.

OGS의 역할은 가스안전표준의 시행, 가스산업의 안전성감독, 가스안전에 관한 대중교육, 가스안전을 지향한 사고의 조사, 그리고 소비자의

113) 호주의 가스사무국의 보고서, Office of Gas Safety, Analysis of gas safety incidents involving gas installations, Review periods - 1997/8 to 2001/2, April 2003, p.5 참조.

114) <http://www.ogs.vic.gov.au/office/office1.html>

보호 등이다. 특히 가스안전법은 각각의 가스회사로 하여금 가스안전에 관한 안전관리정책과 절차를 수립한 계획서(이른바 안전계획서 내지 안전관리규정 Safety Case)의 제출을 의무지우고 있다. 그 계획서를 평가하고 승인하며, 그 계획서의 규정대로 각 가스회사가 따르고 있는지를 지속적으로 감독하는 것은 OGS의 책무로 되어 있다.

OGS는 실정법상의 기관으로서 에너지자원부에 소속되어 있다. 그의 임무를 구체적으로 보면 다음과 같다.

- 빅토리아지역의 가스안전에 있어서의 관리와 진보적 발전을 보장하는 것
- 가스안전을 위한 규제의 틀을 설정하는 것
- 가스안전을 보장하기 위한 안전관리규정기법(safety case approach)을 도입하는 것
- 대중교육을 통하여 가스와 산업체구성원들로 하여금 그들의 역할과 책임을 이해하도록 확보하는 것 등이 그러하다.

가스안전국의 설립에 이르기까지에는 다음과 같은 경위가 있었다.

1995년 이전에는 가스안전에 대한 책임은 지방공기업으로서의 주립(州立) 가스회사인 ‘빅토리아 가스 및 연료회사(Gas and Fuel Corporation of Victoria; GFCV)’가 담당하고 있었다. 그러다가 경쟁적이고 보다 효율적인 에너지산업을 개발할 필요성과 주의 채무를 감소시키려고 하는 빅토리아 주정부의 정책의 일환으로 가스와 기타 공공사업체의 개혁이 단행되었다.

GFCV의 수송부분(transmission operation)은 1994년 가스산업법에 의하여 유통과 소매서비스 부문으로 분리되었다. 그리고 잠정적으로 가스안전국이 창설되었다. 1997년에 법은 GFCV(1998/99에 민영화됨)로부터 3개의 유통, 3개의 소매회사(entities)를 분리하여 설립하는 개정을 하였고, 나아가 현재의 가스안전국을 설립하는 개정을 행하였다. 가스안전국은 1997년7월에 업무를 개시하였다.

1997년의 새 가스안전법은 1994년 가스사업법에 이미 규정되어 있던 안전규정들을 통합하고 더욱 강화하였다. 그리고 OGS의 역할과 책무를 재확인하였다. 앞서 언급하였듯이 가스안전법은 두 차례로 나누어 시행

되었다. 즉 1997년 가스안전법의 제1부와 제2부가 시행되고 그 나머지 규정들은 1999년2월에 발효하였다. 상업적으로 소유된 수송, 유통 그리고 소매업체로부터 분리된 조직으로서, 그리고 상업적 압력으로부터 독립된 조직으로서 OGS는 가스산업에 진입하여 오는 자들(participants)에게 적용되는 안전조치와 기준을 설정하고 시행함으로써, 빅토리아정부에 대하여 공동체 및 가스산업의 안전에 관하여 책임을 진다.

OGS는 가스회사에 대하여는 기제출한 안전관리규정(safety case)을 통하여 개별적으로(on an individual base) 가스비상시의 대응의 적절성에 대하여 감독한다(응급대응계획).¹¹⁵⁾ 그리고 가스산업 전체에 대하여는 OGS의 비상관리조종위원회의 회원을 통하여 감독한다. 비상관리조종위원회는 VEN회사가 의장을 맡고 복수의 가스회사들이 참여하고 있다.

연중을 통하여 OGS는 그의 비상대응매뉴얼을 점검하고 경신한다. 비상대응매뉴얼은 가스회사들에 의하여 개발된 절차와 빅토리아주 방재계획에 합치되게 설계된다. 가스시장에 진입하여오는 신규회사들도 또한 그들의 안전관리규정 속에 비상사태에의 대응매뉴얼을 준비할 것과 빅토리아주방재계획 및 OGS의 비상대응매뉴얼 등과 조화되는 응급대응책을 수립할 것이 의무로 된다.

각 가스회사들이 실시하는 탁상훈련(desk-top exercise) 그리고 모의 비상훈련에 더하여, OGS는 1999년5월에는 산업전체 차원에서의 훈련을 감독하였다. 각 가스회사들에 있어서 비상관리조종위원회(Emergency Management Steering Committee)에 대한 전문적인 운용을 포함하는 이와 같은 높은 수준의 훈련은 가스안전과 관련하여 취약점들과 개선이 요구되는 부분을 조명하는 것을 가능하게 하고 있다고 평가된다. OGS는 현재의 시점에서 빅토리아 지역의 가스업체가 비상사태에 적절하고 신속하게 대응할 수 있는 능력을 갖추고 있다고 보고 있다.

115) <http://www.ogs.vic.gov.au/news/99-12-3.html>

제 3 절 미 국

1. 천연가스법(NGA)과 연방동력위원회(FPC)

미국에서는 1938년에 천연가스법(Natural Gas Act; NGA)이 제정되었는데 이는 획기적인 입법으로 평가받고 있다.¹¹⁶⁾ 동법은 연방동력위원회(Federal Power Commission)를 설치하고, 동 위원회에게 천연가스상업활동에 관한 3가지의 특정분야에 대한 규제책임을 부과하였다. (i)주간(州間) 천연가스 운송, (ii)천연가스의 도매(sale for resale), (iii)천연가스의 판매 및 운송을 위한 물리적 설비(physical assets)의 세 가지가 그것이다.

연방동력위원회가 설치된 후로, 산업분야에의 영향은 지대한 것이었고, 오랫동안 지속되는 것이었다. 규제대상이 되는 가스의 가격결정과 수송을 구조는 종전에 그 가격결정 및 수송에 영향을 미치던 수송관의 통제권을 신속하게 대체하였다. 이 수송이 안정되어감에 따라 천연가스는 신뢰할 수 있는 연료원이 될 수 있다고 하는 인식이 점증하게 되었다. 그러나 산업에 대한 불신은 극복하기 어려운 것이었고, 실제로, 1970년대에 가스공급과동을 겪으면서 가스산업에 대한 신뢰성은 오늘날에도 여전히 염려스러운 것으로 남아 있다.

연방동력위원회는 파이프라인산업에 대하여 관리되고 통제된 후견책임(stewardship)을 유지하고자 추구하였다. 동 위원회는 가스압축기와 파이프라인설비의 건설과 안전한 운전을 위한 지침을 제정하였다. 또한 신설설비 또는 개량설비(upgraded facilities)의 필요성을 입증하는 절차를 정비했다.

연방동력위원회는 또한 파이프라인산업으로 하여금 초래된 비용(incurred expenses)을 신중히 회복할 수 있도록 하는 요율메커니즘(rate mechanism)을 개발하고, 동시에 파이프라인회사를 위한 경쟁력 있는 비율의 수익을 허용하였다.

116) <http://www.bakercommunications.com/whbt/section1c.htm>

연방동력위원회의 역할은 대체로 천연가스산업이 규제대상 공공사업으로서의 그의 새로운 역할에 계속해서 적응해 가는 동안 공익을 보호하는 점에 있었다.

2. 가스탐사와 생산규제의 출현

1938년 천연가스법의 실시와 함께, 천연가스산업은 1940년대와 1950년대 초반까지 전례 없는 성장을 누리게 되었다. 다른 에너지원이 있음에도 불구하고 많은 사람들이 천연가스를 연료로 선택하기 시작하였다.¹¹⁷⁾

천연가스법의 적용영역은 매우 광범위한 것이었다. 그리고 가격규제는 가스산업의 사실상 모든 단계에서 작용하고 있었다. 그러나 생산자가 파이프라인업자에게 천연가스를 판매하는 단계에 대하여는 연방동력위원회의 관할이 미치지 못하였다. 천연가스를 생산하고 있던 개별 주가 이들에 대한 가격문제에 대하여 성공적으로 통제권을 가지고 있었다. 이것은 그들 주에 대하여 천연가스 비생산주(州)로부터 가능한 한 최고로 비싼 요금을 받아낼 수 있게 하고, 동시에 그들의 천연가스자원의 고갈을 금지하는 수단을 제공하였다. 천연가스를 소비해야 하는 주(州)의 희생 위에 자신들의 이익을 보호했던 개별 주(州)들에 의하여 가격표(pricing schedule)가 개발되었다. 그러나 이 가격 메커니즘은 Phillips Petroleum Co. vs. Wisconsin Public Service Commission 사건에서 연방최고법원에 의하여 붕괴되었다고 한다.

3. 정부의 가스감독 프로그램

미국 교통부(DOT; Department of Transportation)는 1968년에 천연가스배관안전법에 기초하여 종합적인 파이프라인 안전프로그램을 통하여 일반공중과 환경을 보호할 임무를 부여받았다. 그에 의하면 당국은 파이프라인의 설계(design), 재료사양(materials specifications), 건설(construction), 규제기준(regulator), 압력수준, 공정(工程), 관

117) <http://www.bakercommunications.com/whbt/section1d.htm>
2003.10.7.

리, 검사, 긴급대응계획(emergency response planning)과 주지(周知)프로그램(community awareness program)의 모든 측면을 포괄하는 상세한 세칙을 개발하고 점검한다. 현재 거의 모든 가스회사들의 안전프로그램은 연방차원의 요건을 충족하고 있다.

주 차원에서는 지역배급회사들의 요금을 규제하는 공공서비스위원회들이 또한 지역설비(local utility)와 주지역 내에 있는 파이프라인에 대하여 연방 파이프라인 안전프로그램을 실시할 권한을 수권 받고 있다. 이들 위원회들은 예를 들면, 빈발하는 홍수나 지진 또는 계속되는 결빙과 같은 지역적인 특수성을 인정하는 경우에는 부가적인 요건을 부과하는 것도 허용되고 있다.

가스안전과 관련하여 국가교통안전국이 수행하는 역할도 존재한다. 국가교통안전국은 독립된 연방의 기관이다. 국가교통안전국은 천연가스 파이프라인에 관한 사고를 조사한다. 그러한 조사를 통하여 안전국이 연방, 주 및 지방정부, 그리고 천연가스회사에 대하여, 장래의 사고예방을 위한 조치를 취하도록 권고한다.

4. 연방에너지규제위원회(FERC)

1920년에 의회는 수력발전사업을 연방의 통제하에 조정하기 위하여 연방동력위원회(FPC)를 설치하였다.¹¹⁸⁾ FERC(Federal Energy Regulatory Commission)의 전신인 FPC는 3개 중앙부처(국방부, 내무부, 농림부)의 공동관리(joint administration)하에 있었다. FPC는 집행부로서 1인만을 고용할 수 있었다고 한다. 그 외의 다른 인원들은 행정 집행부의 소속 공무원들 가운데 차용하는 형태로 운영하지 않을 수 없었다고 한다. FPC는 일관된 에너지정책을 수립하기 위하여 노력하였다. 그러나 상근직원의 부족은 3개 행정관청으로부터의 위임의 충돌을 수반하였고, 비효율을 초래하였다.

1930년대 동안, 의회는 FPC의 업무영역을 수력발전사업 이외에 주(州)를 가로질러서 이송되는 천연가스와 전력에 대한 규율을 망라할 수

118) <http://www.ferc.gov/students/whatisferc/history.htm>

있도록 확대하였다. 1935년의 연방전력법, 그리고 1938년의 천연가스법의 의회통과와 함께, 의회는 FPC에게 천연가스와 전기의 판매 및 수송에 관한 규제권을 부여하였다. 그들의 확대된 임무에 부응하여, FPC는 천연가스회사에 대하여 통일적인 거래시스템을 선언하였다. 2차대전 발발과 함께, 20개의 주는 FPC기준을 채택하였고, 다른 20개의 주는 전국규제위원회연합회가 FPC와 협의하여 만든 것과 동일한 시스템을 채택하였다.

1940년에는 FPC에게 천연가스시설(facilities)에 대하여 인증하고 규제할 수 있는 권한을 부여하기 위하여 천연가스법이 개정되었다. 그 결과 FPC의 규제권한에 복종해야 하는 시설의 수가 급격하게 증가하였다.

의회는 1977년에 FPC를 FERC로 재구성하였고, FERC는 FPC의 대부분의 권한을 승계 받았다. 1978년에는 국가에너지법(NEA; National Energy Act)이 주내(州內)가스시장과 주간(州間)가스시장을 통합함으로써 FERC의 활동범위를 더욱 넓혔다. 그러나 국가에너지법은 천연가스에 대한 점진적인 규제완화를 규정하고 있었다. 당시에 FERC의 임무 가운데 가장 주요한 것은 주간(州間)천연가스의 가격을 매년 설정하는 것이었다.

국가의 에너지자급률을 높이려는 정책이 추진됨에 따라 FERC의 임무는 계속해서 확대된다. 규제적 개혁은 보다 단순한 인증절차를 개발하고 가스사업자들에 대한 직접적인 감독을 자제하는 쪽으로 초점을 맞추게 되었다. 포괄적인 가스인증제도(Blanket gas certifications)가 이 시기에 시행되었다. 에너지정책법은 1992년에 FERC에게 에너지정책에 관한 주무기관(wheeling authority)으로서의 지위를 부여하였다.

FERC는 기본적으로 천연가스, 석유 그리고 전기의 주간(州間) 이동을 규제하는 에너지부에 소속된 독립된 기관이다.¹¹⁹⁾ FERC는 수력발전사업(hydropower projects)도 규율한다. 그러한 책무의 일부로서, FERC는 (i)주제통상(州際通商)에 있어서 재판매를 위한 천연가스의 수송과 판매, (ii)주제통상에 있어서 파이프라인에 의한 석유의 수송, (iii)주제

119) <http://www.ferc.gov/about/ferc-does.asp>

통상에 있어서 전기의 송전과 도매를 규율한다. 또한 (iv)개인이 행하는 수력발전사업, 소규모지역의 수력발전사업 그리고 주의 수력발전사업을 허가하고(license) 점검한다. (v)배관(pipelines), 저장소와 액화천연가스를 포함한 주간(州間)천연가스시설의 부지와 권리포기를 승인한다. 이 외에도 (vi)천연가스와 수력발전사업 그리고 주요한 전력정책동기(initiative)에 관련된 환경문제의 감독, (vii)피규제사의 회계 및 재무보고규제와 행동에 대한 감독 등을 행한다

그러나 FERC는 다음과 같은 사무는 수행하지 아니한다. FERC의 관할밖에 있다고 생각되는 영역으로는, (i)전기 및 천연가스를 소비자에게에 소매하는 것에 관한 규제, (ii)발전, 송전 또는 배전시설의 물리적 건설에 대한 승인, (iii)Tennessee Valley Authority와 같은 연방전력마케팅기관인, 소규모지역발전시스템의 행태규제, 그리고 대부분의 비도심 전력회사의 행태규제, (iv)(원자력규제위원회에 의하여 규율되는) 원자력발전시설(plants)의 규제, (v)수질인증서의 발급, (vi)배관 건설의 감독, (vii)석유시설에 관련된 서비스의 포기, (viii)석유관계회사의 합병과 취득, (ix)배관의 안전성 또는 배관에 의한 대륙외부예의 수송에 대한 책임, (x)천연가스의 지역배관의 규제, (xi)천연가스차량의 개발과 운영 등이 그러하다.

이상에서는 가스분야에 한정하지 아니하고 FERC의 규율대상에 포함되는 전기 등의 경우도 함께 다루고 있으나,¹²⁰⁾ 각 지역에 소재하는 가스관련시설의 물적 안전성에 대한 책임은 기본적으로 개별 주의 소관에 귀속되고 있는 것으로 이해된다.

그러나 주간 천연가스 배관, 저장시설 그리고 액화천연가스 중계지(terminal)의 건설에 대한 승인은 FERC의 권한이다.¹²¹⁾

FERC는 일반대중과 에너지소비자를 보호하는 임무도 부여받고 있다. 따라서 에너지시장을 모니터하고 에너지회사가 법의 범위 안에서 활동하고 있는지를 점검한다.

120) FERC는 천연가스, 석유 그리고 전기가 법에 따라 지역에서 지역으로 수송되고 있는가를 확인한다. FERC는 전기와 석유의 '도매'를 규율한다. 소매는 개별 주의 관할에 맡겨져 있다.

121) <http://www.ferc.gov/students/whatisferc/whatisferc.htm>

FERC는 상원의 동의를 얻어 미국대통령에 의하여 임명되는 다섯 명의 위원으로 구성된다. 위원들은 5년의 임기를 가지며, 규제에 관한 문제에 대하여 동등한 표결권을 가진다.

부당한 정치적 영향으로부터의 독립성을 확보하기 위하여, 위원회의 위원 4인 이상이 동일한 정당에 속하는 것은 금지된다. 다시 말하면, 동일정당 소속위원은 3인까지에 한정된다. 위원회의 결정에 대하여는 대통령이나 의회에 의한 재검토가 허용되지 않기 때문에, 위원회는 정부기구에 의한 압력으로부터 자유롭다. 이것은 독립적인 규제기관이라는 사실을 의미한다.

FERC를 외부의 압력이나 영향으로부터 보호함으로써 투자자와 소비자는 그 규제절차나 규제의 결정이 공정하고 일반대중의 이익을 존중하고 있다는 점을 확신할 수 있다. FERC는 나아가 자체의 재원조달(self-funding)을 통하여 재정적으로도 외부로부터의 영향에서 보호된다. FERC는 그가 규율하는 산업체로부터 직접 징수하는 요금이나 연회비로써 그의 비용을 스스로 충당한다.

제 4 절 요약과 시사점

이상에서 외국에서의 가스안전관리법제도의 개략에 관하여 소개하였다. 외국의 사례는 우리의 법제와 비교하기에는 가스산업의 발달상황과 사회문화적 차이 등으로 인하여 이해하기 용이하지 아니한 면이 있다. 유일하게 일본의 경우에는 우리나라의 가스안전법제의 형성에 적지 않은 영향을 미친 때문 이어서인지 3법체제 자체를 비롯해서 우리와 유사한 규율을 발견할 수 있다. 일본의 경우에는 자율적 안전관리라는 측면을 정부의 규제완화의 방침에 부응하여 매우 강조하고 있음을 볼 수 있었다. 종래의 고압가스단속법이 고압가스안전관리법으로 개칭된 것도 타율적인 단속이 아니라 자율적인 안전관리라는 관념을 강조하기 위한 것이었다. 이러한 일본의 자율적 안전관리의 관념은 우리에게도 수용되어야 할 필요가 매우 높다고 하겠다. 다만, 우리나라의 경우에는 아직 가스3법이 정착되기도 전에 자율적 안전관리의 관념을 도입하여, 자율관리기

관제도라든지 자체검사제도와 같은 것이 법에 규정되기도 하였는데 머지않아 법문에서 사라지고만 과거가 있었다. 그 이후에는 조금씩 자율적인 요소를 육성해 가려고 하지만 그와 동시에 규제적인 요소가 함께 강화되기도 하는 등의 양상을 보여 전체적인 총량으로서는 자율적인 안전관리의 관념이 우리나라의 법제속에 얼마나 침투되었는지를 판단하기가 용이하지 아니하다. 그러나 그 동안의 우리나라의 법제의 발전에 비추어 보면, 자율적인 안전관리의 관념은 중단되는 일 없이 가스안전법제의 바탕에 흐르고 있다고 생각된다. 다만, 불완전한 자율은 엄격한 규제보다 오히려 위험하다는 과거의 경험에 비추어 그의 현실적인 실시에 있어서 매우 신중을 기하고 있는 것이 아닐까 생각된다.

그 외 호주와 미국의 경우에는 가스안전을 주도하는 기관의 존재가 부각된다. 호주의 가스안전국이나 미국의 FERC 등이 그러하다. 특히 가스안전국은 가스사업부문을 제외한 가스안전부문에 있어서 중추적인 역할을 수행하는 기관으로서 그 역할은 확대되는 경향에 있다. 가스안전국은 비상대응 또는 응급대응매뉴얼을 작성하고 매년 현실에의 부합여부를 점검하고 경신하지 않으면 아니되는데 주목할 부분이라 생각된다.

한편, 가스안전국의 경우, 직접적인 위험요인에 대한 규제는 물론이지만 가스안전의 홍보와 대중교육 등 조성적 관점에서의 역할이 중시되고 있는 것으로 보인다. 가스안전기술이 어느 정도의 수준에 도달하였을 때에는 규제적 관점에서의 안전관리는 정체되고 조성적 관점의 안전관리의 충실을 통하여 안전성이 더욱 향상될 수 있다고 볼 때, 호주의 경우는 조성적 관점에서의 안전관리가 가스안전국의 활동을 통하여 보다 충실해져 가고 있는 것으로 생각되며 우리에게도 시사하는 바가 있다.

제 5 장 현행가스안전법제에 대한 평가와 개선방안

제 1 절 현행가스안전법제의 평가

1. 안전관리의 구조

1983년에 갖추어진 고압가스안전관리법, 도시가스사업법 그리고 액화석유가스의안전및사업관리법은 현행 가스3법체제의 토대를 이루고 있다. 다시 말하면 현행 법제의 골격은 이미 그 주요한 것이 1983년의 법률들에서 거의 완성되어 있었다. 현행법제는 1983년법제에 대하여 그 동안의 기술의 발달, 새로이 인식된 문제점, 환경의 변화 등 다양한 요소들이 작용하면서 가감·변경이 이루어지며 오늘에 이르고 있다. 현행법제는 그러나 정착이 이루어진 불변의 것이 아니며 이후에도 계속해서 시대의 변화나 기술의 발달을 반영하면서 변화해 나가야 하는 현재진행형의 것이며, 그러한 성질은 이후의 법제에서도 결코 다르지 않을 것이라 하겠다.

우리의 현행법이 채택하고 있는 가스안전의 기본골격은 다음과 같다. 이는 그 규율대상으로 하는 가스가 어떠한 성질의 것 또는 어떠한 종류의 것인가에 따라 세부적인 부분에 있어서는 상이하게 된다고 하더라도 현행 가스3법에 있어서 공통적으로 채용되고 있는 가스안전관리의 틀이라고 할 수 있다. 또한 그 기본적인 틀은 위에서 지적하였듯이 1983년에 이미 형성된 것이라고 할 수 있다.

1) 사업규제

우리의 가스안전관리는 우선, 가스를 상품으로 하여 사업을 행하는 자를 사업의 종류별로 유형화하고, 그 사업을 수행하고자 하는 자와 그가 가스사업에 이용하고자 하는 시설에 대하여 종합적인 검토를 행한다. 이른바 누차 검토의 기준으로 삼아 왔던 사업규제에 관한 규율이다. 사업규제는 단지 사업수행의 타당성이나 적격성의 의미만을 지니지 아니하

고, 장치 설치되려고 하는 가스제조시설 그 자체는 물론 인접 보호시설 등과의 관계에서의 안전성여부나 사업자의 안전관리수행의 적격성여부 등 안전관리의 관점에서도 중대한 의의를 지니는 장치이다. 이는 무엇보다도 가스사업이 개시되는 입구에서 제1차적으로 안전성여부를 점검한다고 하는 의미를 지니며 가스안전이 전체적인 관점에서 종합적으로 실현될 수 있도록 하는 첫걸음이라고 위치지울 수 있다. 이들 사업규제는 구체적인 경우에 가스의 종류와 성질에 따라 3법마다 상이한 규율이 가하여진다. 이러한 사업규제와 관련하여서는 적어도 1983년의 가스3법체제가 성립된 당시에는 엄격한 규제에 의하여 규율하고 있었다. 다시 말하면 대부분의 사업에 대하여 허가제를 채택하고 있는 것이다. 그 경우에도 기본적으로 시·도지사에 의한 허가과 시장·군수 또는 구청장에 의한 허가의 이원적인 형태로 운용이 되었다. 그러나 현행법제에서는 이들 허가가 오히려 시장·군수 또는 구청장에 의한 허가로 변경되고 있다. 다시 말하면 시장·군수 또는 구청장에 의한 허가를 원칙적인 사업규제의 모습으로 하고 있는 것이다.¹²²⁾ 종래 시·도지사의 허가에 복잡하게 하고 있던 것을 기초지방자치단체의 장의 허가제로 한 것이다.

그에 대한 예외로서는 예를 들어 도시가스사업의 경우 이를 가스도매사업에 대한 허가는 중앙행정관청의 허가제에 의하여 규율하고 있으며, 일반도시가스사업의 경우에는 시·도지사에 의한 허가제로 규율하고 있다(도시가스사업법 제3조). 이는 도시가스사업의 중대성에 의한 것일 수도 있으며, 배관을 통한 가스의 공급이 인프라적인 성격을 지니므로 사업소 또는 제조소단위로 분리하여 규율하는데 한계가 있다고 판단한 때문일 수도 있다. 그 외에도 가스용품의 제조사업의 경우에는 시·도지사의 허가제에 의하여 규율한다(LPG법 제3조제2항). 또한 일정한 규모이하의 고압가스제조자는 허가제가 아닌 신고제에 의하여 규율하기도 한다(고압가스안전관리법 제4조제2항).

122) 유의할 것은 이와 같이 시장·군수 또는 구청장에 의한 허가제를 채택한 경우 그러한 허가를 받고자 하는 자는 제조소마다 또는 판매소마다 그러한 허가를 받도록 하고 있다. 그렇다고 하면, 시장 등 기초자치단체에 의한 규율에 복잡하게 한 것을 이해할 수 있다.

2) 인적규제

다음으로 인적규제로서 가스업무에 종사하는 자 또는 가스시설을 설치하는 자 등을 국가가 정하는 요건을 충족하는 자로서 충원하게 하여 실질적인 가스안전으로 도모하고자 하는 방식이다. 주임사에서 출발한 인적규제제도는 기능사와 보안책임자제도 등을 거쳐 1983년 법제에서 안전관리자제도로 정착하였고, 오늘날까지 이어지고 있다. 다만 당초에는 안전관리자에 안전관리총괄자, 안전관리책임자 그리고 안전관리원의 3종을 인정하던 것을 현행 법제에서는 안전관리부총괄자라는 유형을 추가로 설치하고 있다.

3) 물적규제

안전관리와 관련하여 물적규제는 간과할 수 없는 부분이다. 가스의 생산·공급과 관련되는 시설, 가스를 충전하는 용기, 또는 가스를 사용하는 시설 등 가스가 생산되어 소비될 때까지의 과정에서 관여하게 되는 수많은 물적 시설물이나 설비 등에 대하여 그 안전성이 확보되어 있지 못하면 전체로서의 가스안전이 담보될 수 없음은 말할 것도 없다. 따라서 이들 물적 시설물이나 설비 등에 대하여 그의 안전성을 점검하기 위한 장치들 마련하지 않을 수 없고, 그것이 안전검사의 형태로 나타나게 된다. 이와 관련하여 종래 완성검사와 보안검사에서 출발한 것이 중간검사가 추가되고 오늘날에는 수시검사의 유형까지 추가되어 거의 빈틈 없는 물적 안전관리체제를 갖추게 된다. 특히 시설의 안전성과 관련하여서는 고압가스안전관리법과 도시가스사업법에서는 정밀안전진단제도와 시설공사에 대하여 감리제도를 도입하고 있기도 하다.

4) 행위규제

행위규제로서는 가스안전과 관련하여 위해가 발생할 소지가 있는 행위를 행하고자 하는 경우에는 사전에 관할관청에 신고하게 하거나 금지시키기도 하고, 가스안전을 도모할 수 있는 행위를 적극적으로 수행하게 하는 의무를 부과하기도 하여 가스안전을 달성하고자 하는 방법도 예외 없이 활용되고 있다

5) 프로그램규제

가스3법은 공히 안전관리규정제도를 설치하고 있다. 이 제도도 1983년법제에서 그 기틀이 마련된 것으로 사업자 등에게 일정한 기준에 따라 자체적으로 안전관리에 관한 지침을 수립하게 하여 그에 기초하여 안전관리가 이루어지도록 하는 것이다. 이는 물적 규제가 물리적 안전성에 대한 점검에 주안이 있고, 그와 같은 점검도 차회의 검사가 이루어질 때까지는 안전관리가 공백상태로 남을 수밖에 없는 점에 대하여 보완적인 역할을 할 것으로 생각된다. 왜냐하면 안전관리규정제도는 상시적으로 안전한 상태가 유지될 수 있도록 관리하는 제도이기 때문이다.

6) 조성적 안전관리

끝으로 조성적 안전관리에 관하여는 그 동안 여러 가지 변화가 있어왔지만 보험제도는 현행법제에도 그대로 이어져 가스3법이 공통적으로 운영하고 있다. 가스안전에 만전을 기하였다고 하여도 그래도 발생하는 사고로부터 피해자를 구제하는 장치도 마련되어 있어야 비로소 보다 넓은 의미에서의 가스안전이 확보되는 것이라고 할 수 있음은 앞서 지적한 바와 같다. 다만, LPG법의 경우에는 사업자단체라는 조직의 설립이 인정되고 사업자단체가 실시하는 공제사업에 가입한 경우(제33조)에는 보험가입의무를 해제하여 공제와 보험을 선택적인 제도로 하고 있다. 피해의 분담제도로서의 보험제도 이외에도 한국가스안전공사를 통한 가스전반에 대한 장기적인 관점에서의 조사연구나 홍보, 기술개발 등의 장치도 그것이 고압가스안전관리법에 규정되어 있으나 이는 다른 2법에도 모두 적용될 수 있는 것이다. 이미 지적하였듯이 고압가스안전관리법은 다른 가스 2법에 대하여 일반법적인 지위를 가진다고 볼 수 있기 때문이다(고압가스안전관리법 제37조).

2. 물적규제의 강화와 조성적 안전관리의 확대·충실

위에서도 잠시 언급하였지만 우리나라의 가스안전관리법제는 1999년까지는 규제를 강화하는 방향으로 추진되어 왔다고 지적할 수 있다. 그

전에도 물론 자율적인 안전관리에 관한 관념에 입각한 규율이 전혀 존재하지 아니하였던 것은 아니나 1999년에 대대적인 규제완화조치가 취하여짐으로써 1999년을 하나의 전환점으로 인식할 수 있게 한다. 그러나 자율이 강조되는 동안에도 시설이나 설비의 물리적 안전성을 확보하기 위한 물적규제는 오히려 더 정교해지고 치밀해져 온 것으로 생각된다. 1999년의 가스안전분야에서의 과감한 규제완화조치는 그 동안 가스사고에 대한 지나친 우려가 사소한 부분에 있어서도 사업자 등에게 의무를 부과하여 경영활동을 위축시켜 온 데에 대한 반성이 아니었을까 생각된다. 그러나 한편으로 규제가 완화될 수 있는 것은 다른 한편으로 조성적 안전관리가 확대되고 충실하게 구비되어 가는데 따른 결과로도 이해할 수 있지 않을까 생각된다. 민간부문의 안전관리능력이 아직 성장단계에 있는 동안에도 보험이나 공제 등의 조성적 안전관리가 충실하여 지면 강한 규제를 완화시킬 경우의 공백을 다소 완충시켜줄 수 있을 것이라 생각된다. 우리의 가스안전관리법제는 물적규제의 강화와 조성적 안전관리제도의 점진적인 보강과 확충으로 특징지을 수 있지 않을까 생각된다.

3. 규제완화의 한계

가스3법체제가 성립한 이후 현행법제에 이르기까지 그간의 우리나라의 가스안전법제의 흐름속에서 두 번의 커다란 분기점이 존재하였음을 지적할 수 있을 것으로 생각된다. 하나는 가스안전종합관리체계의 구축을 표방하며 이루어진 1995년8월의 개정이 그러하고, 다른 하나는 대대적인 규제완화를 내걸고 행하여진 1999년2월의 개정이 그러하다. 뒤에서 가스3법간의 연계성의 부족을 지적하고 있는데, 적어도 이 두 번의 개정에 있어서는 가스3법은 모두 보조를 같이하고 있는 것이다. 1995년8월의 개정은 가스안전관리체계의 개선계획을 수립함에 따라 그에 맞추어 종합적인 가스안전관리체계의 구축을 목적으로 개정이 이루어진 것이다. 그러나 이곳에서 주목하고 싶은 것은 1999년2월 개정이다. 이 개정은 행정규제기본법에 의한 규제정비계획에 따라 종래 규정하고 있던 기록·보존의무 등을 대폭 삭제하는 등 규제적 안전관리체도를 상당부분 후퇴시

키고 자율적인 안전관리를 전면에 내세운 개정으로 평가할 수 있다. 이러한 경향은 특히 고압가스안전관리법의 분야에서 현저히 나타났다. 1999년까지는 기본적으로 안전을 확보하기 위하여 규제를 강화하는 방향으로 치달던 가스사업분야가 1999년을 전환점으로 하여 자율의 확대 쪽으로 안전관리의 방향을 선회하기 시작한 것이다. 그러한 규제완화조치는 예를 들어 앞서 언급한 노후시설에 대한 정밀안전검진제도의 도입에서와 같이 그가 본래 의도하지 않았던 가스안전의 흠결영역을 발견하게 하는데 기여하기도 하였지만, 다른 한편으로는 규제의 삭제가 자율의 신장을 경험하지 못하고 안전의 공백을 초래하고 마는 우를 범하기도 하였다. 예를 들어 현행 고압가스안전관리법 제5조의2는 ‘고압가스 수입업자의 등록’에 관한 규정을 두고 있는데 이 규정은 1995년의 개정에서 신설된 규정으로 1999년의 개정에서 규제완화의 일환으로 폐지되었던 것을 내용을 다소 보완하여 다시 부활시킨 규정이다. 이것은 규제완화의 흐름에 편승하여 신중한 검토없이 행하여진 규제완화조치가 매우 위험하다는 사실을 입증하는 것이 아닐까 생각된다. 규제의 완화는 자율을 끌어내기 위하여 행사되는 것이 아니라, 자율이 이미 충분히 성숙하여 있을 때에 규제를 사퇴시키는 조치라고 이해해야 하지 않을까 생각한다. 자율이 성숙되지 못한 곳에서의 규제완화는 규제의 공백을 초래할 뿐이고, 그 규제가 안전을 달성하기 위한 규제였다고 하면 안전을 위험속에 방치하는 결과가 되지 않을 수 없을 것이다.

제 2 절 현행가스안전법제의 문제점과 개선방안

1. 사업휴지 등 신고제의 보완

2001년2월의 고압가스안전관리법의 개정에서 사업휴지 등의 신고제도가 도입되었다. 이 제도는 사업자 등이 그 사업 또는 저장소의 사용을 휴지하거나 폐지하고자 하는 경우에 그의 관할관청에게 신고하여야 함을 규정하고 있다(제7조). 이는 휴·폐지시설에 수소·암모니아 등 위험한 가스가 장기간 방치되어 누출되는 사고가 발생하고 있음에도 불구하고,

허가관청 등이 휴·폐지된 사업장을 제때에 인지하지 못하여 정기검사 미필업소로 처리하는 등의 문제가 발생한 데 따른 조치이다.¹²³⁾ 그러나 좀 더 생각해 보면 이 규정은 안전확보를 위한 직접적인 규제장치가 되지는 못할 것으로 보인다. 왜냐하면, 휴·폐지신고를 하기만 하면 그만일 뿐이고, 휴·폐지된 사업장의 위해요소가 처리되어 있는 것은 아니기 때문이다. 휴·폐지신고는 직접적으로는 단지 허가관청으로 하여금 해당 사업장의 휴·폐지상태를 파악해 두도록 하기 위한 것이며, 그 후 만일의 사태가 발생한 경우에, 사전에 인식하고 있는 자료에 기초하여 보다 신속히 문제의 사태에 대응할 수 있도록 할 수 있을 뿐인 것이다.

물론, 법 제24조에는 관할관청에 대하여 위해방지조치권과 긴급안전조치권을 규정하고 있으므로 휴지 또는 폐지의 신고를 받은 관할관청은 휴·폐지사업자에 대하여 잔가스의 폐기 등 가스안전에 필요한 조치를 명하는 것이 가능하다.

그러나 안전성을 보다 확실하게 담보하기 위하여는, 휴·폐지시에는 장기간 방치로 인한 가스누출 등의 사고가 발생하지 않도록 안전조치를 취하도록 사업주에게 의무지우고, 휴·폐지 후 상당한 기간이 경과한 때에는 허가관청 스스로로 하여금 위험요소를 제거하는 조치를 취하도록 의무지우는 것까지도 고려할 필요가 있지 않을까 생각된다. 이 경우, 휴·폐지업자에게 허가관청 등이 안전조치를 취함에 소요된 비용을 구상할 수 있는 조치도 강구될 수 있을 것이다.

2. 액화석유가스의 원정판매와 안전배려

현재 액화석유가스 판매업자는 관할 시장·군수 또는 구청장의 허가(LPG법 제3조)를 받아야 하지만 일단 허가를 받고 나면 가스를 누구에게 판매하는지에 관하여는 아무런 제한이 없다. 허가시에는 관할관청의 규제를 받지만 판매시에는 아무런 규제가 없는 것이다. 다시 말하면, 허가받은 지역 이외의 지역에 가서 판매하여도 정당한 거래가 성립된다. 그러다 보니 액화석유가스 판매업자는 트럭에 액화석유가스용기를 적재

123) 이 규율은 순차적으로 LPG법과 도시가스사업법에도 도입되고 있다.

하여 자신의 허가받은 구역 이외의 구역에까지 진출하여 액화석유가스를 판매하는 경우도 있게 된다.¹²⁴⁾ 그런데 그 과정에서 예를 들어 상당히 먼 곳에 진출하여 판매하는 경우에는 본래의 사업소로 귀가하지 아니하고 액화석유가스용기를 적재한 차량을 주택가에 불법주차하는 경우가 다발하고 있다. 이 경우 적재되어 있는 용기 가운데에는 판매되지 않아 가스가 충전된 상태의 용기도 있게 된다. 여기서 그와 같은 위험물질이 아무런 제대로 된 안전조치가 이루어지지 않은 채로 밀집한 주택가 근처에 차량과 함께 방치되어 있는 것이 만일의 경우에는 커다란 안전사고를 초래할 우려를 내포하고 있다고 지적되고 있는 것이다. 이러한 위험을 방지하기 위하여 정부는 2001년 11월 - 2002년 7월까지 허가받은 구역에서만 판매할 수 있다고 하는 이른바 ‘공급구역제한제’를 도입하였다고 한다. 그런데 이것은 한시적으로만 적용되었고, 공급구역제한제가 자유로운 시장경제활동을 저해한다고 하여 공급구역제한을 해제하여 지금에 이르고 있다고 설명되고 있다. 그런데 이 문제와 관련하여 과연 경쟁 내지 시장경제활동이 국민의 생명과 신체에 대한 안전보다 우선될 수 있는가 하는 의문이 제기된다. 경쟁이 안전을 저해하게 된다면 경쟁이 다소 제한되더라도 안전을 우선시 하여야 하지 않을까 하는 것이다.¹²⁵⁾

우리 헌법에 있어서 같은 기본권이라고 하여도 신체의 자유에 관한 기본권(자유권적 기본권)이 경제적 기본권인 재산권보다 우선한다고 이해되고 있는 것과 마찬가지로, 시장경제활동이 다소 위축되더라도 국민의 생명과 신체의 안전을 보호하기 위해서라면 공급구역에 제한을 두는 것도 전혀 근거가 없는 조치는 아니라고 생각된다. 그러나 어떠한 목적을 달성하기 위한 수단 선택에는 비례의 원칙이 적용되지 않으면 안될 것이다. 그렇다면, 위의 상황의 경우에 과연 원정판매자체를 금하는 것이 주민의 안전을 보장하기 위하여 최선의 방법인가 하는 의문에 도달한다. 주택가 근처에 주차를 금한다거나 또는 인근 가스판매소와 협조해서 일정한 수수료를 지급하고 그곳에서 임시 보관하게 하는 것과 같은 방법은 강구될 수 없을까 하는 것이다.

124) 이것을 업계에서는 원정판매라고 부르는 것으로 보인다.

125) 2003.8.19.(화) KBS1 밤11시 뉴스의 보도내용.

민간경비업 등과 같이 안전 그 자체가 산업의 내용인 경우에는 보다 안전을 확보하기 위한 기술, 서비스들을 기업간에 경쟁적으로 개발하려고 할 것이므로 안전과 경쟁이 공존할 수 있을 것이다. 또한 전기산업과 같이 위험성 있는 소재를 다루는 분야라고 하더라도 성질상 대규모기업으로서만 존재하는 것을 상정할 수 있는 경우에, 대규모기업이 지니는 전문성, 윤리성(사회적 책임), 자금력 등으로 인하여 자체적으로 안전성을 도모해갈 수 있는 경우도 경쟁과 안전은 어느 정도 양립할 수 있다. 그러나 액화석유가스 사업과 같이 군소 가스업체가 수없이 존재하는 경우에는 상황이 달라진다. 경제학이론에 의하면 공급자의 수가 많으면 많을수록 완전경쟁의 조건에 보다 접근하게 된다고 할 수 있지만, 그러나 이들 경우의 공급자들은 사회적 책임을 충분히 의식하지 아니하고, 자금력도 열악하기 때문에 안전보다는 자체의 존립, 즉 매상의 확대에만 혈안이 되기 쉽다. 가스용기는 아무도 건드리지 않는다면 그 자체로서 가스누출이나 가스폭발이 발생할 우려는 없을 것이라고 하는 안이한 생각에 젖어있기 쉽다. 그러나 사고는 항상 예측하지 않은 곳에서 발생한다. 이러한 문제에 대한 대책으로는 원정판매업자, 판매원들에 대한 철저한 안전교육이 이루어져야 하고, 보관장소의 제공 등과 같은 조치가 고려될 수 있을 것이다. 역시 위험물인 석유를 취급하는 수많은 주유소의 경우에 과거 안전 등을 이유로 주유소간 거리제한 문제가 논의되었는데, 지금은 안전보관기술의 발달과 그에 대한 신뢰에 바탕하여 거리제한규정을 철폐하고 시설요건만을 갖추면 기본적으로 영업을 허용하는 쪽으로 제도정비가 이루어졌다. 다시 말하면 경쟁과 안전문제를 재조정하여, 안전도가 향상된 만큼 경쟁의 여지도 확대한 조치가 이루어진 것이다. 그러나 액화석유가스사업의 경우에는 주유소의 경우와 동일한 여건에 있지 아니하다. 주유소는 위험소재가 항상 고정적으로 정주해 있고 이동할 수 없는 상태에서 경쟁을 하게 되는 것인데 반하여, 액화석유가스사업의 경우에는 위험소재를 용기에 담아 여러 곳으로 운송하여 판매하게 되므로, 주유소사업의 경우 보다 많은 위험을 안고 있다. 그렇다면 위험도가 매우 높은 만큼 바꾸어 말하면 안전성이 낮은 만큼 경쟁도 낮추는 조치가 균형있게 실시되지 않으면 아니된다고 생각되는 것이다.

이러한 관점에서 LPG법은 올 9월29일에 일부개정¹²⁶⁾을 행하여 액화석유가스판매사업자에 대하여 공급구역의 제한규제를 부과하기 시작했다. 이에 의하면 용기로 액화석유가스를 판매하는 액화석유가스판매사업자의 경우, 원칙적으로 그 허가를 받은 지역의 시·군·구를 관할구역으로 하는 특별시·광역시 또는 도 지역에 한하여 액화석유가스를 판매하는 것이 허용된다. 다만 예외적으로, 다른 시·도 관할구역안에 있는 시·군·구 지역의 경우라도 그 시·군·구가 허가를 받은 지역의 시·군·구와 연접한 경우에는 판매할 수 있다(제3조제2항).

이상의 조치는 결국 공급구역의 제한을 통하여 액화석유가스의 원정판매문제를 해소하고자 하는 개정이다. 이 개정에서는 두 가지 점을 지적하는 것이 가능할 것으로 생각된다. 첫째는 사업의 허가를 시장·군수 또는 구청장의 권한에 귀속시키고 있으면서도 사업구역은 시·군 또는 구에 한정하지 아니하고 해당 시·군 또는 구가 속하는 시·도로 확대하고 있는 점이다. 이는 아마도 사업구역을 해당 시·군·구에 한정하는 것으로는 시장경쟁에 대한 지나친 제약이 될 수 있다는 고려가 있지 않았을까 생각된다. 둘째는 예외적으로 이루어지는 지역제한의 해제로서 허가 받은 시·군·구와 연접한 시·군·구에서도 역시 판매가 허용된다고 하는 부분이다. 지리적으로 근접해 있음에도 불구하고 해당 지역의 공급이 금지된다고 하는 것도 역시 문제가 아닐 수 없기 때문이다. 종합하면 원칙과 예외를 적절히 배합하여 시장경쟁을 지나치게 제약하지 아니하면서도 가스안전을 담보하고자 하는 신중함을 엿볼 수 있다.

그러나 이 경우에도 전혀 문제가 없지는 아니하다. 원정판매의 위험은 타지역에까지 진출하여 판매하는 행위에서 초래되고 있는 것이 아니라, 타지역에까지 판매에 나선 차량이 적재하고 있는 가스용기 등이 적절한 안전조치가 이루어지지 않은 채 주택 밀집지역에 방치되고 있는 점에 있는 것이기 때문이다. 이와 같이 보면, 예를 들어 서울을 둘러싸고 있는 경기도라든지, 강원도 등 광범위한 지역 내에서 허가를 받은 사업자의

126) 개정 내용은 부칙의 규정에 따라 공포후 6월이 지난 내년 3월30일에 시행된다.

경우에는 여전히 장거리 판매에 나서 복귀하지 아니하고 해당 지역에서 가스용기를 적재한 차량을 안전조치 없이 방치하게 되는 경우가 있을 수 있어 문제의 근본적인 해결책은 되지 못할 것으로 생각된다. 2003년9월의 개정 LPG법이 제3조에 제8항을 신설하고 있는 것은 이 때문으로 생각된다. 동 제8항은 액화석유가스판매사업자가 액화석유가스를 일반수요자에게 용기로 판매하는 경우에 그 판매지역을 관할하는 시장·군수 또는 구청장은 산업자원부령이 정하는 바에 따라 이를 감독하여야 하고, 그에 따른 필요한 조치를 명하여야 한다고 규정하고 있다. 이는 아마도 위와 같은 공급구역제한에 의하여도 여전히 위험한 상태가 초래되는 경우에 대비하여 시장·군수 또는 구청장에 대하여 적절한 안전감독의무를 부과하기 위한 것으로 생각된다. 그러나 시장 등에 의한 감독제도가 그 실효성을 지니기 위하여는 원정판매의 실상에 대한 파악이 선행되어 있어야 할 것이라 생각된다.

3. 가스안전기기의 장착의무화

앞에서 보았듯이 현행 도시가스사업법에는 가스안전기기의 보급에 관한 규정이 설치되어 있다. 산업자원부장관 또는 시·도지사는 도시가스사업자에 대하여 가스사용시설의 안전유지를 위하여 퓨즈콕·가스누출자동차단장치와 같은 가스안전의 확보를 위한 장치의 보급을 권고하고 필요한 지원을 하도록 규율하고 있다(제43조의2제1항). 또한 시·도지사는 가스를 사용하는 자에 대하여 가스안전의 확보를 위하여 퓨즈콕 등 장치의 설치를 권고할 수가 있다(동조제2항). 이들 규정은 앞서 보았듯이 단순히 가스안전기기의 보급을 독려할 수 있는 근거조항에 불과하였다. 따라서 이 조치는 어디까지나 권고사항에 지나지 않아 도시가스사업자에 대하여서나, 그 사용자에 대하여 가스안전기기의 보급을 강제할 수는 없는 한계가 있었다. 여기서 장차 이 규제를 의무사항으로 강화할 것이 필요하다고 생각된다. 일본의 경우에는 내진자동가스차단기능이나 이상시에 가스차단기능을 갖춘 계량기와 같은 안전기구의 설치를 의무로 하고 있는 것이다.

안전기기의 장착 등, 보급에 관련된 재원은 수익자인 도시가스사용자에게 그 사용료 속에 포함시켜 장기간에 걸쳐 분담하게 하거나 사업자에 대한 정부의 재정지원으로 실시하는 방법이 강구될 수 있을 것이다. 아니면, 가스안전기기의 보급은 가스사고의 발생률을 낮추는 역할을 할 것이므로, 사업자 등이 가입해야 하는 보험에서 보험료를 낮추어 그 차액분을 가스안전기기의 보급으로 돌리는 방법도 강구될 수 있지 않을까 생각된다. 아무튼 가스안전기기에 관하여는 보급권고가 아닌 설치의무로 규제를 강화하는 것은 필요하다고 생각되며 구체적인 실시에 관한 문제만이 남는 것이어야 할 것으로 생각한다.

가스안전기기는 가스사고를 미연에 방지할 수 있게 해 주는 장치이므로 그 보급에 관한 근거규정을 설치한 것은 바람직한 조치로 이해된다. 특히 일상적으로 가스를 사용하며 그 편익을 누리기만 하고, 가스안전에 관하여 상시적으로 주의를 기울이지 아니하는 도시가스의 일반소비자에 대하여는 자동적인 기계장치에 의하여 가스사고의 예방과 사고위험성의 고지를 가능하게 하는 가스안전기기의 보급은 가스안전을 달성함에 있어서 매우 중요한 요소가 아닐 수 없다.

4. 긴급안전조치권의 보완

앞서 보았듯이 현행 고압가스안전관리법은 긴급안전조치권을 규정하고 있다(제24조제2항). 즉 “위해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우”에는 시설 등의 이전, 사용정지, 제한을 명하거나 그 시설 등의 안에 있는 고압가스의 폐기를 명할 수 있으며, 그 시설 등을 봉인할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 긴급안전조치권을 창설한 당시에는 그의 발동을 매우 엄격한 요건하에서만 가능하도록 하고 있었다. “위해가 발생하거나 위해의 발생이 긴급하여 긴급·부득이하다고 인정할 때”와 같이 보다 엄격한 요건하에서만 가능하도록 하고 있었다. 이는 긴급안전조치권이 발동되면 일시적이라고 하여도 사업자 측에 대하여 사업 그 자체의 중단을 초래하는 조치이므로 중대한 제약이 아닐 수 없으며, 수요자측에 대하여도 가스의 공급중단으로 인하여 큰 피해를 초래할 수 있는 것이기 때문

이다. 이렇게 보면, 현행법의 단지 “위해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우”라는 요건은 상당히 추상적인 것이 아닐 수 없다. 긴급적인 안전조치가 사업자를 비롯하여 예를 들어 사용정지명령과 같이 소비자에게도 미칠 영향이 적지 않다는 점을 고려하면 과거의 입법례에서와 같이 그 발동요건을 좀 더 구체화할 필요가 있다고 생각된다. 긴급적인 안전조치권의 발동은 보다 엄격하게 이루어져야 할 것이다.

또한 앞에서도 지적한 바와 같이 같은 취지의 규정은 도시가스사업법 제27조제1항에도 규정되어 있는데, 동조항에서는 긴급안전조치권의 발동으로 인하여 사업자가 입은 손실에 대한 보상규정을 두고 있다. 이와 비교하여 볼 때 고압가스안전관리법의 경우에는 그러한 보상이 불필요한 것일까 의문이 된다. 형평성의 관점에서도 그러하다.

5. 지위승계신고의 필요

사업승계는 가스3법에 공통적으로 설치되고 있다. 그런데 다른 두 개의 가스관계법에서는 사업승계에 대하여 신고의무를 규정하고 있음에 반하여 고압가스안전관리법에는 신고의무가 마련되어 있지 아니하다. 즉 LPG법 제7조제3항, 도시가스사업법 제7조제2항은 사업을 승계한 자에 대하여 허가관청(LPG법의 경우), 또는 산업자원부장관이나 시·도지사(도시가스사업법의 경우)에게 신고할 것을 의무지우고 있으나 고압가스안전관리법은 사업의 승계에 관한 규율만을 두고 있다(제8조제1항). 과거에는 고압가스안전관리법도 본래 신고에 관한 규정을 두고 있었다(제8조제2항). 그러던 것이 1999년 2월 규제완화를 기치로 하여 단행된 가스3법의 개정시에 삭제된 후 현재에 이르고 있다. 사업이 승계되었을 경우, 사업이 적격자에게 승계되었는지 관리감독하는 것이 가스의 안정적이고도 안전한 공급과 사용을 확보함에 있어서 필요할 것이고 그러한 감독권을 제대로 행사할 수 있기 위하여는 당사자에게 신고의무를 부과하여 해당 사실을 적시에 파악할 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다. 이와 같이 볼 때, 현행 고압가스안전관리법의 신고의무규정의 부재는 안전관리의 관점에서 전혀 문제가 없다고 볼 수 없을 것이다.

6. 외국용기등제조자의 수검의무

고압가스안전관리법은 용기 등의 검사제도를 마련하고 있다(제17조). 용기 등을 제조, 수리 또는 수입한 자는 당해 용기 등을 판매 또는 사용하기 전에 산업자원부장관 또는 시·도지사의 검사를 받아야 한다(동조 제1항). 그런데 앞서 보았듯이 현행법에 의하면 외국에서 용기를 제조한 자도 이와 같은 검사를 받아야 할 것을 규정하고 있다. 그런데 이에 의하면, 용기 등을 수입한 자도 용기 등에 대한 안전성 검사를 받아야 하고, 그것을 제조하는 자로서 산업자원부장관에게 등록한 자도 당해 용기 등에 대한 안전성 검사를 받아야 하는 것이 된다. 이 경우에 수입하는 자와 외국용기 등 제조자가 동일인인 경우에는 혼동으로 인하여 하나의 수검의무만이 발생할 것이고, 서로 다른 주체라고 해도 동일한 용기에 대하여 수검의무자가 2인이 발생하게 되는 결과가 되는 것이 아닌지 의문이다. 다시 말하면 외국용기 등의 제조자에 대하여 수검의무를 부담시키는 것은 불필요한 규율이 아닌가 생각된다.

7. 가스3법간의 연계성 강화

가스3법에 대한 개정논의가 따로따로 행하여지는데 따른 문제점을 지적할 수 있다. 앞서 보았듯이 가스3법체제는 성질과 공급방법이 서로 다른 가스에 대한 규율은 서로 다른 법률로써 행하는 것이 적절하다는 인식에서 출발하였다. 그러나 그와 동시에 가스3법간에 20여개에 가까운 중복규정이 존재한다는 점도 역시 인식되고 있었다. 중복적인 규율내용이 존재함에도 불구하고 공급형태와 사용형태가 근본적으로 다른 것은 각기 다른 법률에 의하여 규율하는 것이 합리적이라는 점에서 3법체제가 실현되었던 것이다. 그러나 중복규정이 존재한다는 사실은 규율내용 가운데 공통되는 사항이 존재한다는 점을 가리키는 것이 아닐 수 없다. 다시 말하면, 비록 가스의 성질이 다르고 그에 따라 공급형태나 사용형태도 달라지지 않을 수 없기 때문에 각기 독자적인 규율에 적합한 면을 지니고 있다고는 하여도 위험성을 지니는 물질을 생산하여 공급하고 또한

소비한다는 점에서는 다를 바가 없고, 생산 공급함에 있어서나 사용함에 있어서 물적 시설이나 설비를 필요로 한다는 점에 있어서도 달리 취급될 필요가 없다는 점을 가리키는 것이다. 그렇다면 예를 들어 하나의 가스법에서 도입된 제도가 동시에 다른 가스법에도 적용될 수 있는 가능성이 그 만큼 크게 되는 것이라고 생각할 수 있다. 특히 시설이나 용기 등과 같은 물적 요소에 대한 안전관리를 위한 제도적 장치는 더욱 그러하다고 볼 수 있다. 완성검사라든지 정기검사와 같은 제도가 가스3법에 공통적으로 마련되어 있는 점도 또한 인적규제장치로서 안전관리자제도가 공통적으로 채택되어 있는 점도 가스안전관리가 가스의 성질이나 공급방식의 상이함을 이유로 가스3법이 전혀 무관하게 이루어질 수는 없다는 사실을 입증하고 있다고 할 수 있다. 그렇다고 하면, 이들 3법을 별개로 운용하는 것은 부정하지 아니한다고 하여도, 적어도 이들 3법의 어느 하나에 있어서 제도변화 등의 필요성이 발생한 경우에, 해당 제도가 다른 가스법에 있어서는 도입될 필요성이 없는지 함께 검토하여 법의 개정, 제도의 개선 등이 이루어질 필요가 있지 않은가 한다. 다시 말하면 가스3법의 규율과 운영은 별개로 실시한다고 하여도, 그의 제도개선이나 개정의 경우에는 가스3법을 동시에 통일적으로 검토하여야 할 필요가 있다고 생각되는 것이다. 예를 들어 노후한 가스시설에 대한 정밀안전진단체도가 고압가스안전관리법에서는 2002년 3월 25일의 개정에서 도입되었는데, 도시가스사업법에서는 1년이나 후인 2003년 5월 27일의 법개정에서 신설되고 있다. 이것을 순수하게 이해한다면 도시가스사업법에서는 1년 이상이나 안전관리에 결함이 있는 상태로 있어왔다고 지적하지 않을 수 없을 것이다. 물론 연혁적으로 도시가스사업은 고압가스사업보다 그 출발이 늦어 정밀안전검사의 대상이 될 노후된 가스시설도 도시가스사업의 경우는 고압가스사업의 경우보다 적기 때문에 정밀안전검사제도라는 것이 2002년도 시점에서는 아직 도시가스사업에는 도입될 필요가 없었다거나, 아니면, 고압가스안전관리법이 정밀안전검진제도를 시행하는 성과를 지켜보고 난 후에 도시가스사업법에서도 이를 도입하고자 하려 하였거나 하는 등의 별도의 이유가 있다면 모르지만, 그러지 아니하고 고압가스안전관리법에서 정밀안전검진제도의 도입에 관하여 논의할 당시에

도시가스사업법분야에서는 그에 관하여 자신과 무관하다는 입장에 있었다고 한다면 이것은 문제라고 생각된다. 요컨대 가스3법은 가스의 성질과 그 특수성에 따라 별도의 법적 규율과 운용을 예정하고 있는 것이라고 하여도, 이들 3법이 전혀 무관하게 존재할 수 있는 성질의 것이 아닌 한, 새로운 안전관리제도의 도입과 같은 법제도의 개정시에는 적어도 이들3법을 함께 동시에 검토하여 일괄적이고 통일적인 법제도의 개정이 이루어질 것이 요구된다고 생각한다. 같은 취지의 정밀안전검사제도가 고압가스안전관리법에서는 ‘정밀안전검사’(동법 제3조제6호)로 표현하고 있음에 반하여 도시가스사업법에서는 ‘정밀안전진단’(동법 제2조제8호)으로 명명하며 각각 별개의 명칭을 사용하고 있는 것도 사소하다고 할지라도 법체계나 용어의 통일성의 관점에서 바람직하지 못하다고 생각된다.¹²⁷⁾ 각각의 가스법을 규율하는 행정기관간에 정보의 공유가 이루어지지 않으면 아니될 것이다.

이 문제와 관련하여 한 가지 더 지적한다면 도시가스사업법은 1999년 2월의 개정에서 제6장의 토지의 사용 등에 관한 규정을 모두 삭제하고 있음에도 불구하고 현행 LPG법 제42조에서 그의 준용규정을 여전히 남겨놓고 있는 것은 문제가 아닐까 생각된다.

8. 탄력적 규율방식의 장려

앞서 검토하였듯이 정밀안전검진제도의 경우에 정밀안전검진은 “4년의 범위안에서 산업자원부령이 정하는 기간마다” 받아야 한다고 규정하고 있다(고압가스안전관리법 제16조의3). 기술의 발달 등으로 인하여 법제도의 변경이 불가피하게 되는 경우, 그러한 기술의 발달 내지 환경의 변화 속도가 매우 빠르다고 판단되는 분야에 있어서는 위의 정밀안전검진의 경우에서와 같은 운신의 폭을 부여한 규정방식이 권장되어야 할 것이 아닌가 생각된다. 특히 자율성과 규제를 공존시키려고 하는 경우 법령에서는 일정한 한도 내지 폭을 설정하여 주고 그 안에서 안전관리에 직접 종사하는 자가 자율적으로 자기의 책임으로 탄력적으로 운영하게 하는 것

127) 이에 관하여는 후술하는 4 참조.

은 어떨까 생각된다. 법령에서 기속적인 규정을 두기보다는 범위를 설정하는 식의 규정만을 두고, 세부적인 안전관리는 해당 규정의 운영과정에서 실무자에 의하여 실정에 맞게 탄력적으로 운영되게 하는 것이 필요하지 않을까 생각된다. 이에 의하면 빈번한 법령의 개정을 방지하여, 형식적인 관점이기는 할지라도 법적 안정성을 유지하는 것도 가능하게 할 것이라 생각된다.

9. 문장표현의 정비

고압가스안전관리법은 2002년3월의 개정에서 제3조제6호에 ‘정밀안전점검’제도를 신설하였음을 앞서 보았다.¹²⁸⁾ 그에 의하면 정밀안전점검이란, “대형가스사고를 방지하기 위하여 노후된 고압가스제조시설의 가동을 중지한 상태에서 가스안전관리 전문기관이 정기적으로 첨단장비와 기술을 이용하여 잠재된 위험요소와 원인을 찾아내고 그 제거방법을 제시하는 것”이라고 정의하고 있다. 그런데 이 문언은 이해하기에 따라서는 표현상 명확하지 않은 점이 있다. 정밀안전점검의 핵심은 가동을 중지한 상태에서 이루어지는 검사라는 데에 있다. 즉, 가스제조시설을 가동한 상태에서 안전점검을 하기에는 곤란할 정도로 해당 시설내에서 중추적인 부분에 안전성에 대한 우려가 예상된다거나, 또는 안전성우려부분이 시설의 거의 전부에 이르는 경우 등 안전에 대한 우려가 특히 높은 경우에, 아예 시설의 가동자체를 중지한 상태에서 차분히 정밀검사를 수행하는 것을 의도한 점검제도라고 생각된다. 그런데 이 경우에 시설의 가동을 중지한 상태에서 정기적으로 정밀검사를 하는 것이 아니라, 본래의 의미는 정기적으로, “시설의 가동을 중단하고 그 안전상태를 전면적으로 검사한다는 것”이 의도하는 바일 것이다. 정밀검사의 실시주기가 정기적인 것이고, 그러한 정밀검사는 시설의 가동이 중단된 상태에서 이루어지는 것이다. 결코 시설을 계속해서 중단시켜 놓고 그 상태에서 검사주기가 돌아오면 정기적으로 검사를 실시한다고 하는 의미가 아닌 것이다. 그렇다고 한다면, 위의 표현은 정확한 의미를 전달하는 법문이 될 수 없

128) 이 제도는 2003년에 도시가스사업법에도 도입되고 있다.

을 것이다. 따라서 “대형가스사고를 방지하기 위하여 가스안전관리 전문기관이 정기적으로 고압가스제조시설의 가동을 중지한 상태에서 점검장비와 기술을 이용하여 잠재된 위험요소와 원인을 찾아내고 그 제거방법을 제시하는 것”이라고 그 어순을 수정하는 것이 타당할 것이라는 생각이 든다.

정밀안전검진제도와 관련하여서는 동일한 취지의 제도가 도시가스사업법에도 규정되고 있다. 그런데 그곳에서는 ‘정밀안전진단’이라는 명칭으로 규율되고 있다(도시가스사업법 제2조제8호). 게다가 그에 대한 정의도 “가스안전관리 전문기관이 가스사고를 방지하기 위하여 가스공급시설에 대하여 장비와 기술을 이용하여 잠재된 위험요소와 원인을 찾아내는 것”이라고 하여 고압가스안전관리법과는 상이한 정의를 내리고 있다. 굳이 양자에 대하여 설명한다면 도시가스사업법은 같은 제도를 보다 실질적으로 제도의 취지를 중심으로 하여 정의한 것인데 반하여 고압가스안전관리법은 형식적으로 검사가 행하여지는 방식에 착안하여 정의한 것으로 볼 수 있다. 도시가스사업의 경우에는 해당시설이 고압가스시설의 경우와 달라 고압가스안전관리법상의 정의개념을 원용할 수가 없었기 때문이라면 모르지만 동일한 취지를 가진 제도가 두 법률에서 각기 상이하게 개념정의를 이루어지고 있다는 것은 바람직하지 않을 것이라는 생각이 든다. 무엇보다도 그 명칭에 있어서도 한쪽은 정밀안전검진이라고 표현하고 다른 쪽은 정밀안전진단이라고 표현하여 용어의 통일을 고려하지 않고 있는 것도 문제가 아닐까 생각된다.¹²⁹⁾

129) 고압가스안전관리법에서는 당초 ‘정밀안전검진’제도에 관하여 입법예고시에는 ‘정밀안전진단’의 용어가 사용되었으나 부처협의과정에서 노동부에서 산업안전보건법상의 “산업안전·보건진단”제도와 중복되므로 명칭변경을 요구함에 따라 “정밀안전검진”이라는 용어가 채택되게 되었다. 그러나 수석전문위원의 검토보고는 정밀안전검진이라는 명칭에 대하여 부정적인 견해를 제시하고 있었다. “진단”이라는 용어는 현행법령상 의료부분 외에도 안전과 관련하여 일반적으로 사용(교통안전진단, 정밀안전진단, 안전관리진단 등)하고 있는 반면에, “검진”이라는 용어는 의료부분 외에는 사용하는 예가 없기 때문에 법률용어 의 선택상 바람직하지 아니하다는 이유가 있다. 또한 내용상으로도 산업안전보건법상의 “산업안전·보건진단”은 근로자가 5인 이상인 일반사업장을 대상으로 하는 반면에 개정안의 “정밀안전검진”은 노후되고 위험한 고압가스시설을 대상으로 하고 있어 중복된 제도라고 볼 수 없고, 현재 건설기술관리법상에서도 정밀안전진단제도를 운영하고 있는 점 등을 감안하면, “정밀안전진단”이라는 용어를 사용하여도 문제가 없다고 지적되었다. 앞의 산업자원위원회 수석전문위원 서안정의 2002년2월의 검토보고서 9면 참조.

제3절 결 어

가스안전이라고 할 때, 시설, 설비 내지 가스관련기기 그 자체의 안전 문제, 바꾸어 말하면 물적 안전성의 문제(이상에서 고찰해 온 물적규제의 관점)를 상기하는 것이 일반적인 모습이 아닐까 생각된다. 그리고 그와 같은 물적 시설 등의 안전여부를 중시할 경우에 그러한 물적 시설 등을 설치하거나 조종하고 운전하는 자, 다시 말하면 전문적인 인력의 교육과 훈련, 양성이라는 면이 또한 시야에 들어오게 된다. 아무리 물적 설비가 결함 없이 그 자체의 안전성을 갖추고 있다고 하여도 그것을 조종하거나 운전·사용하는 자의 무지나 과실 등에 따라서는 가스안전을 위협하는 상황이 초래될 수 있기 때문이다. 오늘날에 있어서는 오히려 가스설비나 기기 등을 사용하는 자의 과실로 인하여, 다시 말하면 조작의 잘못으로 인하여 가스사고가 발생하는 경우가 기기나 시설 그 자체의 결함으로 인하여 발생하는 경우보다 더 많다고 보고되기도 한다. 이는 한편으로는 가스안전과 관련한 기술이 그 만큼 많이 발달해 있음을 보여주는 것이기도 하다. 기술의 발달은 예를 들면 자동으로 작동하는 안전장치와 같이 인간의 과실을 보완하여 또는 인간의 능력을 보충하여 가스안전을 확보하는 것을 가능하게도 한다. 따라서 가스와 관련된 시설이나 기기의 안전성을 향상시키기 위한 기술개발의 중요성은 조금도 경시될 수 없다. 그러나 가스안전을 보다 확실하게 담보할 수 있기 위하여는 기술개발과 병행하여 가스에 대한 가스관계 종사자들과 가스사용자들의 안전의식이 또한 중요하다고 하지 않을 수 없다. 이러한 관점에서 요구되는 것은 그들 종사자들 또는 사용자들에 대하여 올바른 가스관련지식을 전파하고 가스안전에 관하여 홍보하고, 교육하며, 훈련하는 노력이 지속적으로 이루어지 않으면 아니된다고 하는 점이다. 이상에서 고찰해 온 가스3법은 가스의 대량사용자와 같은 예외적인 경우를 제외하고는 원칙적으로 가스의 공급자측에 대하여 규제 등의 수단으로써 가스안전을 담보하고자 하는 범구조를 가지고 있다. 가스의 수요자측은 가스에 대한 지식의 면에서나 가스안전을 위한 관리의 면에서나 법에 의하여 엄격하

게 규제되고 있지 아니하다. 이는 바꾸어 말하면, 무수하게 존재하는 가스의 수요자들은 결국 자기책임 하에 가스에 관한 안전관리를 행하지 않으면 아니된다는 사실을 의미한다. 그러나 대개의 경우 수요자는 가스를 사용할 줄만 알고 그에 관하여 깊이 있는 지식을 가지고 있지 아니하다. 사정이 이와 같다면, 일상생활에서 가스연료를 사용하는 수많은 수요자들에 대하여는 그들의 과실을 보완해 줄 수 있는 물적 안전성의 향상, 다시 말하면 기술적인 안전성의 향상이 보다 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있다. 그러나 인적 과실을 감소하고자 하는 노력을 중단할 수는 없으며, 일반 사용자들에 대한 홍보와 교육의 노력이 체계적으로 이루어질 필요가 있다.¹³⁰⁾ 이 경우에 그러한 업무를 담당하는 기관의 역할도 중시되지 않을 수 없게 된다.

이와 같이 볼 때, 본 연구는 현행법제상의 개별적인 가스안전기법들을 정리하고 그 과정에서 인식된 몇 가지 의문점들에 대하여 생각해 보는 방향으로 진행하여 왔으나 연구의 귀결점은 이들 개별적인 가스안전기법들의 개선이나 향상보다도 오히려 가스설비나 기기를 조작하는 자의 과실을 최소화하고 국민들의 가스안전의식을 지속적으로 고양할 수 있는 제도적 노력에 있다고 할 수 있다.

130) 외국의 가스안전관련기관의 인터넷 홈페이지에는 많은 경우에 어린이들을 대상으로 하여 퀴즈나 게임의 방법을 동원하는 등 가스안전에 관하여 알기 쉽고 재미있게 풀이해 놓은 코너를 발견할 수 있다. 이는 각국이 유소년을 대상으로 한 교육과 홍보에도 상당히 관심을 기울이고 있음을 보여주는 것이며, 어린 시절부터 가스안전관리에 관한 지식을 배양하여 생활화할 수 있도록 하는 것으로 매우 바람직한 태도가 아닐 수 없다.

참 고 문 헌

- ミオン出版編、21世紀に向けた新たな都市ガス安全規制 - 安心して都市ガスを利用できる社會の實現を目指して、1999
- 谷村 巖, よくわかるLPガス業界讀本 - 契約と競争の新時代を生き残るために, 合同出版, 1999
- 植草益・横倉尙編, 都市ガス, NTT出版, 1994
- 한국법제연구원, 국내외 가스관련법령 및 법제자료집, 1999
- 1983년 11월 10일 제119회 국회 상공위원회회의록 제5호
- 1983년 12월 9일, 제119회 국회 법제사법위원회회의록 제14호
- 1983년 12월 14일, 제119회 국회 법제사법위원회회의록 제16호

<http://www.ferc.gov/students/whatisferc/fercstates.htm>

<http://www.ferc.gov/students/whatisferc/history.htm>

<http://www.ferc.gov/students/whatisferc/whatisferc.htm>

<http://www.ferc.gov/about/ferc-does.asp>

<http://www.bakercommunications.com/whbt/section1d.htm>

<http://www.ogs.vic.gov.au/news/99-12-3.html>

<http://www.ogs.vic.gov.au/office/officel.html>

<http://www.ogs.vic.gov.au/news/99-02-1.html>

http://www.kgs.or.kr/kor/gas_info/gas_safety3_5.htm