

승강기 안전성 제고를 위한 법제적 전략*

- 영국의 경험을 참고하여 -

김 용 훈**

차 례

- I. 들어가는 말
- II. 국가의 기본권 보장 의무 및 승강기 관련 규율 쟁점
 - 1. 안전과 관련한 국가의 기본권 보호 의무
 - 2. 안전과 관련한 국가 역할 확대의 양상 및 법제적 대응 전략
 - 3. 승강기 관련 안전성 확보를 위한 법제 환경
 - 4. 승강기 안전성 확보를 위한 최근 정책 방향 개관
- III. 영국의 승강기 관련 정책 및 안전성 확보 방향성
 - 1. 영국에서의 안전 관련 정책 특징 및 승강기 안전성 확보 방향
 - 2. 영국에서의 승강기 관리 및 운영 법제
 - 3. 영국에서의 승강기 관련 정책 방향성 개관
 - 4. 영국에서의 승강기 ‘안전성’ 확보를 위한 정책 방향성
- IV. 승강기 안전성 확보를 위한 법제도적 전략 - 영국의 경험을 참고하여
 - 1. 현 「승강시설 안전관리법」 진단
 - 2. 입법적 보완 및 개정 방향
 - 3. 승강기시설 안전관리법의 개정 방향
- V. 결론 - 입법개정안에 대한 소개를 중심으로

* 본 논문은 2016년 6월 23일 「한국법제연구원 승강기 검사인증체계 법령정비 워크숍 (전문가회의)」 발표문을 대폭 수정·보완한 것이다.

** 상명대학교 공공인재학부 부교수, 법학박사.

접수일자 : 2018. 4. 30. / 심사일자 : 2018. 5. 24. / 게재확정일자 : 2018. 5. 29.

I. 들어가는 말

재해는 통상적으로 자연재해와 인재로 나누고 이의 예방과 대처에 다각화를 꾀하고 있는 것이 사실이다. 특별히 재해라는 것이 예기치 않은 방향으로 발생하고 이의 피해 역시 감당하기 힘들 정도로 발생할 가능성이 상당하다는 점에서 이에 대한 대응뿐만 아니라 사고 예방을 위한 전략의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 특히 인재는 사람의 잘못으로 즉 실수 혹은 부주의 아니면 고의에 의하여 발생하는 사고라는 점에서¹⁾ 이에 대한 효과적인 대응을 위해서는 무엇보다 관련 인들의 행위를 유도하는 법제도적 전략이 요구된다고 할 수 있다. 이의 대표적인 사례가 승강기 관련 규율이다. 승강기는 건물 내부에 설치되고 인위적인 조작에 의하여 운영되어 관련 사고는 주로 운영자 및 이를 이용하는 자들의 잘못에 의하여 발생하는 것이 일반적이기 때문이다. 더욱이 최근 발생하고 있는 승강기 관련 사고는 자연재해에 의한 것이라기보다는 승강기의 운영자 및 이용자의 과실에 의하여 발생하고 있는 것이 일반적이다. 더욱이 최근 5년간 승강기와 관련하여 발생한 중대사고가 395건에 달한다는 사실은 승강기 안전사고 예방을 위한 법제도적 대응의 필요성을 직접 현시하고 있는 것이기도 하다.

물론 승강기 사고에 대한 자각을 통하여 이의 안전성 확보를 위한 학계와 산업계의 관심은 상당하다. 하지만 이는 주로 기술적 영역에 치중하고 있어 직접적인 관련 인들의 행위를 유도하는 효과를 담보하고 있다고는 볼 수 없다. 즉 승강기 안전사고의 원인에 대한 분석 및 안전성 확보 방안에 대한 논의가 상당 정도 전개되고 있는 것이 사실이지만 당해 논의는 주로 기술적이고 나아가 설비 중심의 논의라는 점에서 관련 인들의 행위유도를 직접적으로 소재로 한 논의라고는 볼 수 없다.²⁾ 승강기의 안

1) 이진홍·장교식, “가스보일러 안전사고에 대한 법제도 개선방안 연구”, 『토지공법연구』 제81집, 2018. 2, 353쪽.

2) 대표적으로 김정우·김동우·지현섭·이종오, “국내 승강기 사고 원인의 분석”, 한국승강기공학회 춘계학술대회 논문집, 2003의 경우 승강기 사고 원인을 브레이크 제어회로 결함, 출입문 인터록 개방 혹은 로프 절단 등의 기술적이고 기계적인 요인에 찾고 있으며 단지 이용자의 부주의로 인한 사고는 승강기 안전 교육을 통하여 방지할 수

전성을 확보하기 위하여 당해 기술적인 사항에 대한 논의가 필히 요구되는 것이 사실이지만 이의 운영 및 사용은 추후의 구체적인 행위가 연계된다는 점에서 당해 관점에서 보다 면밀한 수준의 법제도적 방안의 필요성을 인정할 수 있다. 이에 따라 승강기 안전성 확보를 위한 각종 법제도적 대응이 법률 개정을 통하여 도모되고 있는 것인데 송희경 의원에 의한 ‘장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 일부개정법률안’과 김관영 의원의 의한 ‘승강기시설 안전관리법 일부개정법률안’이 대표적이다. 발의 국회의원이 언급한 바와 같이 승강기 시설 안전성은 촘촘한 수준의 법규범으로 확보할 수 있을 것이지만 법규율방향의 잘못된 설정은 불필요한 부담과 부작용을 야기할 수 있을 뿐이다. 더욱이 승강기 관련 사고는 생명을 앗아가는 치명적인 결과를 야기한다는 점에서 보다 면밀한 수준의 법제적 전략이 요구된다. 특히 안전성의 확보는 수준과 정도의 문제라는 점에서 비교법적 연구는 필수적이다. 따라서 승강기 안전성 확보와 관련한 법제도를 성공적으로 운영하고 있다는 평가를 받고 있는 영국의 경험은 우리에게도 시사하는 바가 적지 않을 것이다.

II. 국가의 기본권 보장 의무 및 승강기 관련 규율 쟁점

1. 안전과 관련한 국가의 기본권 보호 의무

국가는 당연히 국민의 기본권을 보호하여야 하는 의무를 부담한다.

있음을 지적하고 있으며, 김기현·방선배·김종민·배석명·김재철, “공동주택의 승강기 설비에 대한 오동작 원인 조사 및 고찰”, 조명·전기설비학회논문지 제20권 제4호, 2006.5에서는 고장 및 오동작의 원인으로 도어와 관련한 고장, 전기적인 원인 등 주로 기계적이고 기술적인 원인을 제시하고 있다. 다만, 조영준, “준공 이후 승강기 관리체계 개선에 관한 연구”, 『한국건축시공학회지』 제16권 제5호, 2016.10에서는 준공 이후 승강기 관리체계 개선을 위한 방안으로 ‘하자담보책임기간중의 하자보수 처리’, ‘중대한 고장 및 사고가 아닌 경우 보고시스템’, ‘유지관리 및 장기 수선계획 대상 경합시 처리방법’ 그리고 ‘승강기 검사기관의 신뢰성 확보’ 등 법제적 전략을 일부 다루고 있으며 승강기 하자 원인 중 하나로 법률 기준 미 준수 등 법적 쟁점을 제시하고는 있지만 승강기의 운영과 관련하여 본격적인 법제도적인 전략에 대한 논의를 도모하고 있지는 않다.

국가법인 헌법에 의하여 그와 같은 국가의 의무는 선언되고 있으며 이에 따라 국가는 국민의 사회적 기본권 보장을 위한 보다 적극적인 의무를 부담하고 있다는 평가를 받고 있다. 물론 근대시민국가에서의 자유권 보장에서 현대국가에서의 사회권 혹은 생존권 보장으로 그 관심이 이전된 것이 사실이지만³⁾ 그렇다고 자유권 보장을 위한 국가의 의무가 희석된 것은 아니다. 따라서 현재에도 국가는 국민의 자유권 보장을 위한 노력을 경주하여야 한다는 것은 여전히 유의미한 명제라고 할 수 있다.

안전에 대한 쟁점은 실상 근대 국가 이전에서도 그 논의가 본격적으로 전개되었다는 점에서 안전과 관련한 국가의 보호 의무는 국가의 고전적인 의무라고 볼 수 있다. 일례로 사회계약론을 주창한 홉스, 로크 그리고 루소 공히 안전하지 않은 자연상태로부터의 안전을 확보하기 위한 방편으로 국가가 출현하였고 종국적으로 인민과 당해 국가 간 사회계약의 체결을 통하여 인민의 생명, 자유 및 재산을 위시한 안전이 확보되었다는 사실을 논증하였는데 결국 그들은 사회 구성원의 보다 제고된 안전성을 확보하기 위한 논의를 전개한 것이다.⁴⁾ 그런데 현재에도 우리 사회는 안전사고로부터 여전히 자유롭지 않다는 점에서 “국가의 과제는 한편에서는 기본권 주체의 주관적인 보호요구를 충족시켜 주고, 다른 한편에서는 기본권의 객관적인 보호요구를 충족시킴과 동시에 국가공동체의 존속으로서의 안전(安全)을 수호하는데 있다.”라는⁵⁾ 주장과 같이 안전을 확보하기 위한 국가의 의무는 여전히 있다고 보아야 한다.

3) 현대 국가, 즉 사회적 법치국가의 등장 자체가 근대 국가가 소극국가적인 면모로 인한 부익부 빈익빈 등 사회적 부조리의 대처를 위한 것이었기 때문이다. 김용훈, “사회복지법령상 특별행정심판제도 운영의 의의와 함의”, 『법학논고』 제55집, 2016.8, 127쪽.

4) 결국 로크, 루소, 칸트 등, 홉스 이후의 사회계약론자들 역시 국가 존립의 가장 기본적인 근거로서 국민의 ‘안전 보호’를 들고 있는 것이 사실이다. 손형섭, 위험사회에서의 헌법이론-헌법질서의 확립과 가이드라인 시대의 서언, 『법학연구』 제51집, 2013, 10-11쪽. 백수원, “헌법상 안전에 대한 국가의 의무”, 『미국헌법연구』 제27권 제3호, 2016.12, 141쪽에서 재인용.

5) J. Isensee, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: ders./P. Kirchhof (Hrsg.), HdbStR V, 2000, § 111 Rn. 137. 이부하, “국가의 기본권보호의무와 과소보호금지원칙”, 『법학연구』 제17권 제2호, 2014.6, 43쪽에서 재인용.

2. 안전과 관련한 국가 역할 확대의 양상 및 법제적 대응 전략

(1) 국가의 기본권 보호 수준의 설정 쟁점

당해 안전과 관련한 국가의무 혹은 역할의 범위 설정은 상당 정도 특이한 방향성을 가리키고 있다. 사회적 기본권의 경우 그 보장 수준을 어느 정도로 설정할 것인지 그 수준을 정하는 것은 상당 정도의 어려움이 있다. 행정의 종류로 그 수단에 따라 급부 행정과 침해행정으로 구분할 수 있는데 특히 전자의 경우 중요한 실현 원칙 중 하나로 사회국가의 원칙에 따라 행정이 이루어져야 한다고 여겨지고 있다. 이는 통상적으로 최저한의 인간다운 생활 및 경제적·문화적 생활을 영위할 정도의 급부를 지원해 줘야 한다는 사항에 합의가 이루어져 있는 것으로 보인다.⁶⁾ 하지만 당해 수준이 어느 정도인지 설정하는 작업은 극히 어렵다는 점에서 판례는 이를 위한 원칙으로 다음과 같은 과소보호금지원칙을 채용하고 있다.

국가가 국민의 생명·신체의 안전에 대한 보호의무를 다하지 않았는지 여부를 헌법재판소가 심사할 때에는 국가가 이를 보호하기 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취하였는가 하는 이른바 ‘과소보호 금지원칙’의 위반 여부를 기준으로 삼아, 국민의 생명·신체의 안전을 보호하기 위한 조치가 필요한 상황인데도 국가가 아무런 보호조치를 취하지 않았든지 아니면 취한 조치가 법익을 보호하기에 전적으로 부적합하거나 매우 불충분한 것임이 명백한 경우에 한하여 국가의 보호의무의 위반을 확인하여야 한다.⁷⁾

따라서 사회적 기본권의 경우 이의 보장 의무 위반 여부에 대한 판단은 전혀 불가능한 것은 아니어서 당해 원칙에 기반하여 헌법재판소는 저상버스를 도입하지 않는다는 입법부작위를 합헌으로 판시한 바 있다.⁸⁾

6) 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2018, 5쪽.

7) 헌재 2008.12.26., 2008헌마419·423·436(병합) 전원재판부.

8) 헌재 2002. 12. 18. 2002헌마52.

따라서 당해 원칙에 입각, 최소 기준을 통하여 국가의 보장의무 정도의 설정 작업이 전혀 불가능한 것은 아니지만 그 보호 수준을 명확히 설정하는 작업은 여전히 쉽지가 않다. 이에 대하여 자유권적 기본권에 대한 보호 수준의 설정은 비교적 어렵지 않은 것으로 여겨지고 있었던 것이 사실이다.⁹⁾ 하지만 안전 관련 국가의 기본권 보호 의무는 안전이라는 개념의 특이성으로 인하여¹⁰⁾ 상당 정도의 특수성을 띠게 된다.

(2) 자유권적 기본권의 보호 수준 및 안전 보장을 위한 국가의 보호 의무

안전의 확보를 위한 국가의 책무가 자유권적 기본권 보호의 범주에 포함된다는 것을 전제로 한다면 이와 관련한 국가의 보호 수준을 설정하는 것은 기존의 자유권적 기본권의 경우와 마찬가지로 상당히 용이하다고 볼 수 있다. 하지만 안전이라는 개념의 특수성 및 우리 사회의 안전이라는 화두에 대한 관심 정도의 유동성으로 말미암아 안전을 확보하기 위한 국가의 역할 정도를 중국적으로 정하는 것은 어렵다고 볼 수밖에 없다. 즉 안전이라는 개념의 불명확성 및 안전관련 개념의 다각적인 설정으로 인하여¹¹⁾ 국가의 안전 확보를 위한 의무의 범위 설정은 상당 정도의 어

9) 특히 홍정선, 앞의 책, 61쪽에서는 행정소송의 제기와 관련한 자유권적 기본권과 사회적 기본권 간 차이를 부각시키고 있다. 즉 자유권적 기본권의 경우에는 자유의 방어 즉 소극적 측면이 중요하기 때문에 침익적 처분에 대하여 헌법상 바로 구체적 권리성이 인정된다는 것이다. 특히 홍정선, 위의 책, 61쪽에서는 “침익적 처분의 상대방이 그 침익적 처분의 제거를 목적으로 하는 경우에는 개별법률규정을 검토함이 없이도 헌법상 자유권적 기본권의 침해를 이유로 취소소송을 제기할 수 있다.”고 언급하고 있다. 물론 당해 주장에 대해서는 행정소송 상 원고적격과 관련한 법률상 이익과 헌법상 보장된 기본권을 완전히 일치시켜 논의를 전개하고 있다는 점에서 주장의 타당성에 대한 판단을 유보하더라도 일단 자유권적 기본권의 경우에는 보다 강화된 수준의 보장이 제공되고 있음은 당해 주장을 통하여 어렵지 않게 추론할 수 있음은 물론이다.

10) 홍완식, “안전권 실현을 위한 입법정책”, 『유럽헌법연구』 제14호, 2013.12, 229쪽 역시 안전의 개념이 넓음을 지적하고 있다.

11) 안전관련 개념으로 위해, 위험, 위기 또는 재난 등 다양하게 제시되고 있을 뿐만 아니라 각 개념에 대한 정의 역시 일원화되어 있지 않다. 예를 들어 재난의 경우, “커다란 피해를 입힐 수 있는 사건, 심각한 혹은 갑작스러운 불행, 참사(calamity)(Webster' New World Dictionary); 공동체에 재산의 손실 혹은 인명 피해를 불러일으키는 사고(FEMA); 피해를 당한 공동체 스스로의 힘으로는 극복할 수 없는 광범위한 인명, 재산 혹은 환

려움을 수반할 수밖에 없다. 더욱이 기술의 발전 및 설비의 개선은 우리의 삶을 꾸준히 편리하고 풍요롭게 해주고 있는 것이 사실이지만 그에 따라 예기치 못한 위험 요인들이 생성되고 있다. 즉 기술의 발전은 새로운 종류의 위험 요인을 지속적으로 생성하고 있으며 이에 따라 안전 개념 역시 꾸준히 변모하고 있는 것이다.

더욱이 전통적으로 자유권적 기본권이라는 것은 국가로부터의 자유를 의미하는 대국가적 기본권이였다. 따라서 그 보호 및 권리의 주장 방향이 국가를 향해 있었던 것이 사실이지만 안전의 확보는 전방위적으로 도모되어야 한다는 점에서 안전을 위해서는 국가뿐만 아니라 사인과의 관계도 직접 고려하여야 한다.¹²⁾ 즉 안전을 위협하는 위험요인의 원인 제공자는 국가뿐만 아니라 사인도 될 수 있다는 점에서¹³⁾ 안전의 궁극적인 확보를 위해서는 다른 사인과의 관계도 예의주시하여야 하기 때문에 기본권주체는 다른 사인의 침해로부터도 자유인 상태가 보장되어야 하는 것이다.¹⁴⁾ 이와 같은 상황에 따르면 안전을 위한 국가의 행위 의무는 꾸준히 확대 혹은 강화되고 있다고 볼 수밖에 없다.

경 피해를 불러일으키는 심각한 사회기능의 붕괴(disruption)(UN Glossary, 1992)” 등 상당히 다양한 수준에서 정의되고 있는 것이 사실이다. 박광동 외, 『국민의 생활안전 규제의 합리화를 위한 법령 정비 연구』, 한국법제연구원, 2013.11, 36쪽에서 직접 인용. 뿐만 아니라 안전과 리스크를 구분하는 등 각종 다양한 방향으로의 안전 관련 개념에 대한 연구가 도모되고 있다(이에 대해서는 이부하, “위험사회에서 국민의 안전보호의무를 지는 보장국가의 역할”, 『서울대학교 법학』 제56권 제1호, 2015.3, 139-165쪽 참조). 다만, 본 논문에서는 안전과 리스크 그리고 재난 등 안전을 위협하는 요인에 대한 안전성 확보를 방안을 전제로 특히 승강기 안전성 확보를 위한 방안을 보다 구체적으로 논의하고자 한다.

- 12) 특히 성낙인, 헌법학, 법문사, 2017, 1023쪽에서는 “기본권의 효력은 사인 사이에도 미치므로, 법원은 사인 사이의 법적 분쟁을 해결함에 있어서 기본권의 최대한 보장이라는 헌법상의 요청을 적극적으로 수용하여야 한다.”라고 언급하고 있다.
- 13) 안전이 보호하고자 하는 법익, 다시 말해 위험원의 유형을 중심으로 안전의 보호범위를 설정하는 경우 이는 사인에 의하여 개인적 법익이 침해되는 것으로 교통사고, 유해 물질 그리고 제조물 등에 의하여 발생하는 사고로부터의 보호와 직접 관련되는 것으로(백수원, 앞의 논문, 152쪽) 상정할 수 있을 것이다.
- 14) 이부하, “헌법영역에서 기본권보호의무”, 『공법학연구』 제8권 제3호, 2007.8, 126쪽.

(3) 안전 관련 국가의 역할 확대 필요성 및 대응 방향

하지만 국가의 안전을 위한 기본권 보호의무가 강화되고 있다고 일반적으로 결론을 내릴 수 있다고 하더라도 과연 그 수준을 어느 정도로 정할 것인지에 대한 문제에 직면하게 되면 상황은 달라진다. 그런데 당해 영역은 기존의 국가의 직접적인 침해행위로부터 국민의 기본권을 보호하기 위한 전통적인 자유권적 기본권의 보호 방향성을 고수할 수는 없다.¹⁵⁾ 언급한 바와 같이 새롭게 위험 요인이 지속적으로 등장하고 있을 뿐만 아니라 안전 개념이 그에 따라 확대되고 있어¹⁶⁾ 국가의 보호 의무를 기존 자유권적 기본권의 경우와 같이 최대 보장 수준으로 조정할 수는 없기 때문이다.¹⁷⁾ 판례가 자유권적 기본권에 대한 국가의 보호의무의 정도의 설정에 있어서도 과소보호금지원칙을 채용하는 경우를 적지 않게 관찰할 수 있는데¹⁸⁾ 이와 같은 상황을 고려한 것으로 볼 수 있다. 그렇지만 안전의 확보를 위한 국가의 행위의무는 지속적으로 확대되고 있다는 점을 고려한다면 국가의 보호의무의 수준은 지속적으로 강화되고 있으며 이에 따라 국가의 역할 역시 확대되고 있다고 볼 수밖에 없다.¹⁹⁾

15) 이는 앞서 본 바와 같이 고전적인 자유권적 기본권 보호의 경우에는 국가의 최대 보장이 요구된다고 보았던 것이 사실이기 때문이다. 이는 자유권이 그 기능에 있어 우선적으로 대국가적 방어권의 성격을 띠고 있음에 따라 국가로부터의 자유 즉 국가에 대하여 부작위를 요구하는 권리로서의 특징을 보이고 있기 때문인데 특히 이에 따라 개인은 자유권의 실현을 위한 입법적 실현을 매개로 요구하지 않게 된다(한수웅, 『헌법학입문』, 법문사, 2017, 191쪽). 물론 이는 모든 자유권적 기본권이 그렇다는 것이 아니라 부작위를 요구하는 기본권이 특히 그러한 수준의 보장을 요구할 수 있다는 것이다. 즉 국가의 부작위를 요구하는 권리가 자유권적 기본권이라는 점에서 결국 국가의 부작위는 역으로 관련 기본권 보장의 최대치를 달성할 수 있다고 분석할 수 있기 때문이다.

16) 김용훈, “안전도시 수립과 추진을 위한 법제적 전략 - 국가의 기본권 보호 의무와 관련하여 -”, 『미국헌법연구』 제28권 제2호, 2017.8, 3쪽.

17) 보다 실제적으로 말하면 안전이라는 개념의 특수성으로 인하여 국가의 안전보장 정도의 구체적인 수준을 정확히 설정할 수 없기 때문이라고 보아야 하기 때문이다.

18) 과소보호금지원칙이란 “국가가 국민의 법익보호를 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취했다는 기준을 심사하여야 한다는 것”을 의미하는 것으로(성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2018, 1007쪽) 이에 대해서는 이부하, “비례성원칙과 과소보호금지원칙”, 『헌법학연구』 제13권 제2호, 2007. 6, 275-303쪽; 정혜영, “과소보호금지원칙에 관한 소고”, 『강원법학』 제38권, 2013. 2, 631-668쪽 등을 참조.

19) 현대 사회에서의 위험이 고도화됨에 따라 각종 다양한 재난이나 위협으로부터 국민

(4) 승강기 안전성 확보를 위한 국가의 보호 수준 및 방향 쟁점

승강기는 기술의 발전에 따라 그리고 건물 이용자의 편의를 위해서 등장한 대표적인 설비라고 볼 수 있다. 하지만 이로 말미암은 안전사고는 사고 피해자의 생명을 앗아갈 수 있을 정도의 치명적인 결과를 초래할 수 있기 때문에 승강기 관련 사고의 예방과 대응을 위해서 국가는 새로운 수준의 보호를 제공하여야 하며, 그리고 승강기 기술은 지속적으로 발전한다는 점에서 국가의 안전사고 대응을 위한 보호 의무 역시 그에 따라 강화된다고 보아야 한다. 더욱이 기본권 보호의무를 개략적으로나마 확정하는 데에 차용하는 중요한 기준으로 여겨지는 것이 “국가의 보호과제가 발생하여야 할 충분한 보호필요성이 개인에게 있는가”의 여부라는 점에서²⁰⁾ 승강기 안전성을 확보하여야 하는 국가의 보호의무 범위의 설정 역시 당해 사항을 고려하여야 할 것이다. 특히 승강기의 설치와 운영은 사인이 주도를 한다는 점에서 나아가 승강기 사고의 발생과 처리는 사인과 사인 간 관계가 문제되는 경우가 적지 않다는 점에서²¹⁾ 승강기 안전성 확보를 위해서는 국가의 행위 의무가 확대된다는 것을 전제로 논의를 구체화할 수밖에 없다. 왜냐하면 사적 공격 혹은 권리의 제약 가능성이 상당한 사적 영역의 범위에서는 기본권적 법익의 제약 개연성이 크다고 볼 수밖에 없기 때문에 당해 지점에서의 국가의 보호 의무는 더욱

을 보호하여야 하는 안전을 위한 정책이 국가의 중요한 책무가 된 것(나채준, 「안전 취약계층 및 안전사각지대 관련 법제도 개선방안연구-어린이, 노인, 신종레저 안전제도개선을 중심으로-」, 한국법제연구원, 2013, 12, 7쪽) 역시 국가 역할의 확대 필요성을 보여 주고 있음은 물론이다.

20) 최현선, “입법자의 기본권 보호의무”, 『동아법학』 제48호, 2010, 8, 50쪽.

21) 물론 국가가 승강기 설치자 등에 대한 허가 처분을 내리는 등 국가가 승강기와 관련을 맺는 경우가 없는 것은 아니지만 판례는 승강기 제작·설치 계약의 법적 성질을 도급계약으로 보는 등(대법원 2010. 11. 25. 선고 2010다56685 판결) 승강기의 설치와 제작 그리고 운영과 관련해서는 사인 간 관계가 문제되는 경우가 적지 않다. 승강기의 제작과 설치 계약을 제작물 공급계약의 일종으로 보고 대체가 어렵다는 이유를 도급계약으로 보고 있는 판례의 입장을 비판하는 견해가 있기는 하지만(정영환, “승강기 제작·설치 계약의 법적 성질- 대법원 2010. 11. 25. 선고 2010다56685 판결 [공2011상,23]”, 『저스티스』 제150호, 2015.10, 294쪽) 결국 당해 견해 역시 승강기 제작·설치 계약의 성질을 여전히 도급계약으로 보고 있다는 점에서 결국 사인과 사인 간 관계를 부각시키고 있다.

진지하게 고려하여야 하기 때문이다.²²⁾ 그런데 승강기의 경우 설치와 운영은 전적으로 사적 영역의 범위에서 이루어지고 있으며, 건축 기술의 발달과 토지의 효율적인 활용을 위한다는 명목으로 건축물이 꾸준히 고도화되고 있다는 점에서 승강기로 말미암는 안전사고의 위험은 사실상 모든 국민들에게 노출되어 있다.²³⁾ 그렇다면 승강기 안전성 확보를 위한 국가의 행위의무의 수준은, 국가의 기본권 보호 의무 범위의 확장과 관련한 논의의 논의를 고려한다면, 상당 정도로 높게 나아가 전방위적으로 설정할 수밖에 없다는 주장은 유효하다고 보아야 한다.

그렇다면 승강기 안전성 확보를 위한 국가의 책임 및 행위 방향은 승강기를 이용하는 자보다는 설치 및 운영하는 자, 즉 승강기의 전반적인 운영과 직접적인 관련을 맺고 있는 자에게도 향하여야 한다.²⁴⁾ 승강기 관련한 대부분의 안전사고는 기계적인 결함으로 말미암는 경우가 많으며 당해 기계적인 하자 혹은 결함은 결국 운영자의 고의 또는 과실로 말미암는 경우가 많을 것이기 때문이다. 이에 따라 승강기 안전성을 도모하는 것은 결국 승강기를 설치·운영하는 자의 입장에서는 자신의 권리가 제한되고 의무가 부과된다는 점에서 법률유보의 원리에 따라 법률을 통한 규제를 구체화하여야 한다.²⁵⁾ 그렇다면 승강기 안전성 확보를 위한 국가의

22) 최현선, 앞의 논문, 51쪽.

23) 2013년 한국승강기안전관리원은 119구조대의 구조 실적과 비교·분석하여 46건의 인명 사고 사례를 분석하였는데 사고원인 조사가 도모된 것은 전체 30%에 불과하다는 결과를 얻은 바 있다(생활안전 길라잡이(승강기안전), 2014.2, 37쪽).

24) 물론 전반적인 승강기의 안전성 확보를 도모하기 위해서 이용자에 대한 규율이 전혀 불필요하다고 볼 수만은 없다. 이는 후술하도록 할 것이다.

25) 판례 역시 다음과 같이 당해 사항을 인정하고 있다.

오늘날의 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적으로고도 중요한 의미를 가지는 영역, 특히 국민의 기본권 실현에 관련된 영역에 있어서는 행정에 맡길 것이 아니라 국민의 대표자인 입법자 스스로 그 본질적 사항에 대하여 결정하여야 한다는 요구, 즉 의회유보원칙까지 내포하는 것으로 이해되고 있다. 이때 입법자가 형식적 법률로 스스로 규율하여야 하는 사항이 어떤 것인지의 일률적으로 획정할 수 없고 구체적인 사례에서 관련된 이익 내지 가치의 중요성을 고려하여 개별적으로 정할 수 있다고 할 것이다. 그러나 적어도 헌법상 보장된 국민의 자유나 권리를 제한할 때에는 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 입법자가 법률로써 스스로 규율하여야 한다(헌재 2017. 8. 31. 2015헌바388).

행위 의무의 설정은 법률을 통하여 구체화될 수밖에 없기 때문에 법제적 전략의 설정이 무엇보다 중요한 것이고 이를 위해서는 결국 현 법제의 상황과 이의 개선 방향을 위한 논의가 전개되어야 할 것이다.

3. 승강기 관련 안전성 확보를 위한 법제 환경

승강기 관련 안전사고 역시 지속적으로 발생하고 있다는 점에서 이의 운영과 관련한 법제가 마련되어 있다. 즉 현재 「승강기시설 안전관리법」이라는 법률을 통하여 전반적인 승강기의 안전성 제고를 위한 노력을 경주하고 있다. 29개조로 이루어진 당해 법률은 “승강기의 설치 및 보수 등에 관한 사항을 정하여 승강기를 효율적으로 관리함으로써 승강기시설의 안전성을 확보하고 승강기 이용자를 보호”하는 것을 목적으로 설정한 후 크게는 제조업 또는 수입업의 등록, 등록의 결격사유, 등록 취소, 사후 관리 및 설치신고 등의 전반적인 승강기의 ‘운영’ 그리고 보험가입, 표준유지관리비 및 유지관리 하도급 관련 사항 등 승강기의 운영과 관련한 ‘부수적인 사항’ 등을 다루고 있다. 특히 당해 법률은 승강기의 검사, 승강기의 정밀안전검사, 검사의 대행, 검사기관의 지정취소 및 검사자의 의무 등 승강기 운영에 있어 안전성을 제고하기 위한 직접적 규정을 상당 수 보유하고 있기도 하다.

그러나 당해 법률은 1992년에 제정된 후 현재까지 35차례 개정되었다는 사실에서²⁶⁾ 알 수 있듯이 당해 법률은 급속한 기술의 변모를 보이는 시설인 승강기의 운영과 관련하여 비교적 능동적으로 대응하고 있다는 평가가 가능하다. 특히 당해 법률은 승강기라는 시설을 주요 대상으로 설정하고 있어서 이에 대한 보다 집중적인 규율을 가능하도록 하고 있다. 그러함에도 지속적으로 승강기와 관련한 사고의 발생은 승강기시설 안전관리법 등 승강기 관련 법제도의 전반적인 검토의 필요성을 인정할 수 있게 함은 물론이다.²⁷⁾

26) <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=4637&ancYd=19911231&ancNo=04482&efYd=19920701&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>(2017년 3월 24일 방문)

27) 실제로 영국은 민간 부분의 기술을 적극 활용함으로써 승강기 기술의 제고와 안전성을 담보하고 있다. 대표적인 기업은 영국과 아일랜드에서 활동하고 있는 「thyssenkrupp

4. 승강기 안전성 확보를 위한 최근 정책 방향 개관

승강기의 안전성 확보와 관련해서는 언급한 바와 같이 승강기 안전시설법을 중심으로 이의 시행령 등의 관련 법규범이 주요한 역할을 담당하고 있다. 결국 승강기 관련 안전성의 확보는 단일 법률인 당해 승강기시설 안전관리법을 중심으로 도모되고 있다는 점에서 당해 법률에는 승강기의 설치, 운영 그리고 안전 점검 및 피해 구제 등 승강기의 안전성 제고와 관련한 전반적인 사항이 담겨 있어야 한다. 특히 앞서 본 바와 같이 관련 사항이 국민의 기본권의 실현과 직접적인 관련성이 있는 경우에는 당해 법률에 규정이 되어 있어야 함은 물론이다. 더욱이 생활의 편의를 보장하는 승강기는 우리 생활에 필요한 시설이라는 점에서 안전사고에 대한 대비는 승강기의 이용을 전제로 보다 면밀하게 도모되어야 한다. 특히 관련 안전사고의 발생은 생명 및 신체에 직접적이고 중대한 피해를 야기한다는 점에서 나아가 승강기 관련 사고는 설비의 관리 및 운영이 주를 이루는 충분히 예방할 수 있는 인재라는 점에서 사고의 예방을 위한 전반적인 수준의 조치 확보에도 적지 않은 노력을 경주하여야 할 것이다. 이에 따라 현재에도 승강기 관련 안전사고의 대응과 예방을 위하여 특히 입법부를 중심으로 여러 가지 조치 및 노력이 도모되고 있는 것이 사실이다.

(1) 「승강기시설 안전관리법」 일부개정법률안

김관영 의원의 의원 11인은 현 승강기시설 안전관리법 상 안전검사에 관한 규정으로는 효과적인 안전성을 확보하는 것이 어렵다는 이유에서 당해 법률 개정안을 최근 제안한 바 있다.²⁸⁾ 현 법률을 통해서서는 정격하

Elevator」이다. 실제로 당해 기업은 영국에서의 승강기 관련 기술 개발과 안전성 확보에 선도적인 역할을 담당하고 있는데 특히 1896년부터 관련 사업을 시작한 당해 기업은 꾸준히 승강기 관련 각종 사업을 추진하고 있다. 이에 대해서는 <https://www.thyssenkrupp-elevator.com/uk/> 참조(2018년 6월 17일 방문).

28) 당해 법률 개정안의 발의연월일은 2018년 2월 27일이다. 당해 승강기시설 안전관리법 일부개정법률안은 정부입법지원센터(<http://www.lawmaking.go.kr/main>)에서 확인가능하다. 이하 당해 법률개정안의 주요 내용은 당해 자료를 참고하여 제시한 것이다.

중 검사 등을 제대로 강제할 수 없고 15년이 경과된 승강기 시설의 경우 3년에 1회 이상만 정밀안전 검사를 받도록 하고 있는데 당해 수준으로는 승강기의 안전성을 효과적으로 확보하는 데에는 한계가 있기 때문이다. 이에 따라 당해 법률개정안에서는 완성검사 이후 10년이 지난 승강기의 경우 수시검사를 의무적으로 받도록 하는 한편(안 제13조) 15년 지난 시설은 2년에 1회 이상 정밀안전검사를 받도록 하는 등(안 제13조의 2) 점검 주기를 보다 단축하는 조치를 예정하고 있다. 나아가 승강기 관리주체가 자체점검을 실시하고 있는데 당해 법률개정안은 정격하중 검사를 5년에 한번 이상 하도록 의무화하여(안 제17조) 승강기 관련 안전사고의 방지 조치를 보다 강화하고 있다.

(2) 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 일부개정법률안

송희경 의원 외 17인 의원은 최근 장애인·어르신, 임산부 등 교통 약자가 승강기를 이용함에 있어 안전을 확보하는 것에서 나아가 승강기의 이용에서 오는 불편함을 최소화하기 위한 목적으로 '장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 일부개정법률안'을 발의하였다.²⁹⁾ 현행법은 일상생활에서 시설 이용에 보다 많은 편의를 제공받아야 하는 사회적 약자인 장애인·노인·임산부 등이 각종 편의 시설을 이용하는 데에 있어 배려를 충분히 받지 못하고 있다는 사실이 당해 법률안의 개정 배경이라고 제안이유에서 밝히고 있다. 즉 당해 사회적 약자들이 이용할 수 있는 대상 시설 및 편의시설의 종류 및 설치기준 등이 하위법령에 위임되어 있어 사회적 약자들에 대한 충분한 편의를 제공하지 못하고 있다는 판단 하에 대통령령으로 정하는 대상 시설의 시설주 등에게 장애인용 승강기를 설치하도록 하고 나아가 광감지식 개폐장치를 의무적으로 설치하도록 하여 사회적 약자의 승강기 이용 상 편의를 본격적으로 도모하도록 하고 있는 것이

29) 당해 법률 개정안의 발의연월일은 2018년 3월 5일이다. 당해 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 일부개정법률안은 정부입법지원센터(<http://www.lawmaking.go.kr/main>)에서 확인가능하다. 이하 당해 법률개정안의 주요 내용은 당해 자료를 참고하여 제시한 것임을 밝혀 둔다.

다. 뿐만 아니라 승강기 탑승을 기다리는 장소와 승강기 내부에 의자 등의 편의시설을 설치·구비하도록 하여 사회적 약자에 대한 배려를 본격화하고 있기도 하다(안 제17조의2 및 제27조 제1항 제5호 신설).

(3) 승강기 안전성 확보를 위한 필요 조치의 설정 방향

승강기와 관련한 안전사고는 예방을 통한 대처가 주요한 대응 방안이라고 보아야 한다. 사후적인 수준의 대응 방안 역시 중요한 것이 사실이지만 사고가 개별적으로 이루어지고 있을 뿐만 아니라 사고의 발생과 피해 발생 간 시간적 간격이 극히 짧다는 사실은 사전적인 즉 예방적 조치의 중요성을 더욱 절감하게 한다. 특히 승강기의 이용자의 경우 고립된 공간 내에서 관련 사고에 직접 노출된다는 점에서 이용자의 안전사고에 대한 대응을 기대할 수는 없다. 좀 더 엄밀히 말하면 이용자가 승강기 안전사고로부터 이탈할 수 있는 가능성은 거의 없다는 점에서 승강기 안전사고에 대한 대응 및 관련 조치는 사전적인 조치에 집중하여야 함은 재론을 요하지 않는다. 그렇다면 위에서 제시한 승강기 안전시설법 일부개정법률안의 경우에는 승강기 안전사고에 대한 대응책과 관련하여 필요하고 적절한 대응책을 강구하는 것으로 일응 평가할 수는 있다. 승강기의 안전성 확보를 위한 주요한 수단은 기계 및 설비 작동의 오작동의 가능성을 사전에 최소화하는 것이라는 점에서 안전 점검 주기를 보다 엄격하게 설정하고 있는 당해 법률개정안은 당해 지점에서 일정 정도의 의의를 발견할 수 있기 때문이다.

하지만 승강기의 보다 제고된 수준의 안전성을 확보하기 위해서는 승강기 관련 안전사고가 전기적이고 기계적인 원인뿐만 아니라 설치 상의 조건 그리고 승강기 이용의 미숙 등 내·외적 환경에서의 다양한 원인에 의하여 발생하고 있다는 점을³⁰⁾ 고려하여야 한다. 더욱이 승강기의 경우, 상당히 고가의 설비에 첨단 기술을 접목한다는 점에서 고장 또는 오작동의 원인을 정의하고 파악하는 것이 상당히 어렵다는 점 역시 고려하여야 한다. 특히 승강기 안전사고의 원인을 기계·설비 부분, 사용자의 승강기

30) 김기현·방선배·김종민·배석명·김재철, 앞의 논문, 68쪽.

이용 과실부분, 전기적 부분 그리고 제품 불량 부분 등으로 명확히 구분해내는 것이 어렵다는 점에서 승강기 안전사고 예방과 대응의 수준을 확보하기 위해서는 무엇보다 면밀하고 엄격한 접근 방식이 필요한 것이 사실이다. 그러함에도 현 관련 법률 및 개정법률안은 주로 사후적이고 수동적인 수준의 관리에 집중하고 있어 보다 면밀한 수준의 승강기 안전성을 확보하고 있다고 볼 수는 없다.

(4) 소 결 — 승강기 안전성 제고를 위한 다각적인 대응의 필요성

결국 승강기 관련 사고의 효과적인 예방을 위해서는 승강기 설비의 안전성을 위한 방안 등 물적 사항에 대한 논의도 필요하겠지만 이에서 나아가 사고의 외적 요인 즉 승강기 외부에서 사고를 유발할 수 있는 가능성이 있는 인적·물적 요인 등 다각적인 수준에서 안전성 확보를 위한 논의 역시 본격적으로 전개하여야 한다. 다시 말해 승강기와 관련한 물적 그리고 인적 요인 모두 승강기의 안전을 위하여 봉사할 수 있도록 하는 방안이 무엇인지 고심하여야 하며 이를 기반으로 관련 법제도적 전략이 수립되어야 하는 것이다. 결국 승강기의 안전성 제고를 위해서는 승강기와 관련한 물적 시설의 관리 및 고양된 기술 수준 그리고 이를 관리하고 이용하는 자들에 대한 보다 강화된 행위의무 등 다각적인 방향에서의 논의가 필요하다. 이와 같은 사항을 고려한다면 위에서 소개한 승강기안전시설법 일부개정법률안은 물적인 요인에 천착한 형식적인 개선안을 담고 있다는 한계를 발견할 수 있다. 더욱이 승강기 운영상의 제고된 안전성을 위해서는 관련 기술의 다각적 활용이 요구된다는 점에서 정부 중심의 운영 혹은 규율방향성만을 고집할 수도 없다. 즉 승강기의 안전성 확보는 인적인 요인에 대한 고찰도 요구하지만 가장 핵심적인 부분을 차지하는 것이 물적 시설을 중심으로 하는 기술력의 확보라는 점에서 민간 수준의 기술력을 적극 활용할 필요성을 인정하여야 한다. 당해 지점에서 안전 분야에서의 민간 기술력을 적극적으로 그리고 탄력적으로 활용하고 있는 영국의 사례 및 경험의 참고 필요성을 인정할 수 있다.

Ⅲ. 영국의 승강기 관련 정책 및 안전성 확보 방향성

1. 영국에서의 안전 관련 정책 특징 및 승강기 안전성 확보 방향

영국은 상당히 적극적으로 민간 수준의 기술을 활용하려는 노력을 경주하고 있다. 예를 들어 영국의 건축법제에 있어서 가장 두드러지게 발견할 수 있는 사항은 통제와 규제 위주의 관리, 즉 경찰법적인 접근보다는 민간 분야의 다양한 기술을 확보하기 위하여 민간 수준 행위자의 전문성과 효율성을 적극 활용하고 있다는 것이다. 즉 정부의 주도적인 규율 중심의 정책 방향이 바람직하고 타당하다고 여겨지는 건설산업 분야의 경우에도 영국에서는 이를 전담하는 단독 중앙부처가 존재하지 않으며, 법과 제도 역시 상당 정도로 제한된 범위에서 규율을 도모하고 있을 뿐이다.³¹⁾ 특히 영국 건설엔지니어의 자격체계에서는 기술 업종 및 분야별 별 다른 자격의 구분이 도모되고 있지 않으며³²⁾ RICS(Royal Institution of Carted Surveyors)라는 민간협회가 영국 왕실로부터 관련 전문성을 인정받고 상당한 정도의 위상과 역할을 자랑하고 있기도 하다.³³⁾ 이는 대상 분야에 대한 보다 탄력적이고 다각적인 운영과 관리로 이어지고 있음은 물론이다. 다음의 논변은 이와 같은 영국의 정책 방향성을 직접 보여주고 있다.

... (일례로, 영국에서의 (건축 관련) 프로젝트 수행시, 한국처럼 매우 구체적이며 복잡한 건축법규를 이해해야 하는 일은 거의 없다. 다만 각 도시나 지역마다 추진하고 있는 개발계획 지침을 이해해야 하는데 그 사항들의 범위나 조항들은 한국의 건축 법규만큼 복잡하지도 규제적이지도 않다) 따라서, 건축사의“법적인”위상이나 법적 차원에서 건축설계업을 산업적 분류로 살펴보기보다는, 건축사의 사회적인 위상, 그리고 건축사의 활동과

31) 김한수·한미파슨스, 영국 건설산업의 혁신전략과 성공사례 - 해외 건설산업 벤치마킹 -, 보성각, 2009, 53쪽.

32) 김한수·한미파슨스, 위의 책, 58쪽.

33) 김한수·한미파슨스, 위의 책, 60쪽.

품행에 대하여 관련 조직에서 통제하는 규범을 통해, 건설 산업 그리고 그 안에서의 건축사의 역할을 살펴보는 것이 더욱 효과적일 것이다.³⁴⁾

그런데 이러한 특징은 승강기의 관리 및 운영과 관련한 사항에서도 그대로 드러나고 있다. 승강기 운영 특히 이의 안전 확보를 위한 책무를 민간 수준의 여러 행위자들에게 다각적으로 맡기고 있기 때문이다.

2. 영국에서의 승강기 관리 및 운영 법제

(1) 영국에서의 법제도적 특징

영국은 물론 판례법 국가이다. 특히 불문헌법국가라는 점에서 위헌법률 심사제도가 직접 존재하지 않고 있음은 주지의 사실이기도 하다.³⁵⁾ 하지만 영국 역시 특정 분야에서 관련 정책의 구체화를 위하여 법규범을 직접 활용하고 있는 것이 사실이다.³⁶⁾ 특히 여타 국가와 동일하게 안전을 주요한 화두로 삼고 있는 영국은 내부 사회구조의 보호를 위하여 Common Law(관습법), Equity(형평법), 그리고 Legislation(제정법) 등 다양한 법적 제도를 적극 활용하고 있다.³⁷⁾ 다시 말해 영국국은 형평법을 강조하고 있는 불문헌법국가이기는 하지만 다른 국가와 다르지 않게 구체적인 정책과 제도의 설계와 실현은 여러 다양한 개별적 법규범을 통하여 확보되고 있는 것인데, 승강기 안전성 제고를 위한 정책 역시 이와 다르지 않다.

34) 손세형, “영국의 건축사 자격의 법적 현황과 건축설계 업무범위”, 『건축과 사회』 통권 제17호, 2009.9, 91쪽. 밑줄 부분은 추가.

35) 한수웅, 헌법학, 법문사, 2011, 18쪽. 다만, 당해 문헌에서는 불문헌법국가에서의 ‘헌법재판’의 부존재를 언급하고 있다.

36) 주지하다시피 정책은 대략적으로 정책결정 → 정책집행 → 정책평가라고 하는 과정을 거치게 되는데(표시열, 정책과 법-원리·판례-, 박영사, 2014, 5쪽) 특히 당해 정책결정은 법률을 통하여 구체화될 수밖에 없기 때문이다. 이는 물론 행정의 법률적합성의 원리, 특히 법률유보의 원리에 기인하기 때문임은 물론이다. 나채준, 앞의 책, 219쪽 역시 “생활안전을 포함한 어린이 안전을 위한 각종 수단과 조치들은 결국 각종 법규범 등 법제도를 통하여 담보될 수 있는 것이어서 지속적으로 확대되고 있는 안전 영역의 특수성을 고려한다면 이에 대한 보다 탄력적이고도 기민한 법규범 제정의 필요성이 요구된다.”라고 강조하며 당해 사항을 지적하고 있다.

37) 손세형, 앞의 논문, 94쪽.

(2) 승강기 관리·운영 관련 법규범

영국은 승강기의 관리 및 운영의 도모 역시 상당히 구체적이고 개별적인 법규범을 적극적으로 활용하고 있다. 승강기의 설치와 관련해서는 설비제공 (안전) 규칙 2008에 의하여 개정된 바 있는 승강기 규칙 1997(the Lifts Regulations 1997, as amended by the UK Supply of Machinery (Safety) Regulations 2008)의 적용을 받고 있으며 승강기의 전반적인 운영과 관련해서는 승강기 운영 및 승강기 설비 규칙 1998(the Lifting Operations and Lifting Equipment Regulations 1998(이하 LOLER로 표기))의 적용을 받도록 예정하고 있기 때문이다. 특히 LOLER는 승강기의 운영을 위한 전반적인 사항을 다루고 있는 데 특히 당해 규칙은 여러 규정을 통하여 승강기 운영에 있어서의 안전성 확보를 위한 세부적인 방안을 마련하고 있으며 수범자의 확대뿐만 아니라 규율 대상 지역 범위³⁸⁾ 등 승강기의 운영과 관련한 전반적이고 부차적인 사항을 다루고 있다는 점에서 승강기의 관리 및 운영을 위한 기본법적 지위를 향유하고 있는 법규범이라고 상정할 수 있을 것이다.

3. 영국에서의 승강기 관련 정책 방향성 개관

언급한 바와 같이 영국에서의 승강기 운영은 관련 법규의 통제 하에서 도모되고 있는 것이 사실이다. 영국에서의 승강기와 안전성 확보를 위한 부품 설치자, 제조자 그리고 수입업자 등은 설비제공 (안전) 규칙 2008에 의하여 개정된 the Lifts Regulations 1997, as amended by the UK Supply of Machinery (Safety) Regulations 2008을 준수하여야 할 뿐만 아니라 승강기의 운영과 설비에 대한 규율 법제인 LOLER의 규제 하에 있기 때문이다. 특히 승강기 운영 및 관리와 관련한 규칙 안내(guidance)에 따르면 다음의 사항을 중심으로 전반적인 사항을 소개하고 있어 관련자들의 행위

38) 특히 당해 규칙은 안전상의 보다 제고된 수준의 확보를 위하여 모든 작업장뿐만 아니라 작업 환경을 규율 지역으로 정하고 있을 뿐만 아니라 영국 본토 이외 지역에서의 적용까지 예정하고 있다. HSE, Safe use of lifting equipment-Lifting Operations and Lifting equipment Regulations 1998-, 2014, p. 5.

유도를 도모하고 있다.³⁹⁾

(1) 법규 규율 대상의 물적 범위

당해 규칙 하에서 초당 0.15미터로 운행하는 승강기와 영구적으로 건물과 건축물에 봉사하도록 예정되어 있는 승강기의 안전 부품들은 통상적인 이용을 하는 데에 있어 안전성이 입증되어야 한다. 뿐만 아니라 승강기 및 부품은 자체 디자인, 설비 그리고 설치에 있어 적절한 보전 및 안전 요건을 충족하여야 하며 적절한 준수평가 절차(conformity assessment procedures)를 만족시켜야 한다. 더욱이 규칙은 승강기 및 안전 부품과 관련한 법적 정의 규정을 보유하고 있으며 영국 제조자와 설치자가 준수하여야 하는 다음의 핵심적 법적 의무사항을 제시하고 있다는 점에서, 승강기 안전성을 제고하기 위한 직접적인 위상을 자랑하고 있다.

(2) 승강기 규칙 1997 하에서의 핵심적인 법적 책임

1) 승강기 설치 시 일반적 의무 사항

승강기와 안전 부품은 영국 설비제공 (안전) 규칙 2008에 의하여 개정된 승강기 규칙 1997(Lifts Regulations 1997)에 규정되어 있는 보전 및 안전성 요건을 만족시켜야 한다. 그리고 안전 부품은 설치된 승강기가 당해 요건을 만족시킬 수 있도록 적절하게 설치되도록 요구받고 있다. 특히 보다 기본적인다고 할 수 있는 보전 및 안전 의무는 승강기가 설치자 혹은 안전 부품 제조업자(safety-component manufacturer)에 의하여 의도된 대로 사용되는 경우에도 위험에 노출될 시에 적용되도록 하여 일반적인 안전 확보 의무를 부과하고 있기도 하다. 나아가 승강기 안전을 위하여 지속적인 점검 의무를 부과하고 있기 때문에 안전 부품 제조업자와 승강기 설치자는 있을 법한 위험에 대하여 정기적으로 평가하여야 하며, 특히 설계

39) 당해 사항은 승강기의 운영과 직접 관련된 자들을 대상으로 승강기에 대한 전반적인 규율 사항을 제시하고 있는 <https://www.gov.uk/guidance/lift-manufacture-and-installation-responsibilities-and-regulations>의 내용을 참고하여 작성하였다(2017년 3월 27일 방문). 특별한 경우를 제외하고는 별 다른 각주를 별도로 부가하지는 않았음을 밝혀둔다.

와 설치 시 당해 평가 결과를 고려하여야 한다.

뿐만 아니라 승강설비(carrier)는 충분한 공간과 최대 수용 인원을 위한 강도 그리고 설비자의 정격 부하(rated load)를 제공하도록 설계·설치되고, 승강기를 지탱하는 장치는 안전성을 확보하고 추락의 가능성을 최소화하도록 설치되어야 한다. 그리고 승강기는 정격 부하가 초과되는 경우 통상적인 운행이 되지 않도록 설계·설치되도록 요구받고 있다.

2) 일반적인 안전성 확보 방안

나아가 영국에서는 승강기로 하여금 제한 장치(limitation devices)가 구비되도록 하고 있으며 이의 일환으로 운행속도가 빠른 승강기는 속도 모니터링 장치와 속도 제한 장치를 구비하도록 하여 설비 자체적인 안전성을 확보하도록 요구받고 있다. 뿐만 아니라 안전성의 다각적인 확보를 위한 노력을 경주하고 있는데 각 승강기는 ‘Kg’ 단위의 정격부하와 최대 수용 가능 인원을 알려 주는 표지판(plate)을 쉽게 볼 수 있는 곳에 부착하도록 하여 승강기 이용자로 하여금 이용 승강기의 안전성에 대한 판단을 가능하도록 하고 있기 때문이다. 특히 사람이 갇힌 경우 외부의 도움 없이 탈출이 가능하도록 승강기가 설계되었다면 탈출을 위한 지침은 명시적이고 쉽게 볼 수 있는 것에 게시되도록 하여 자발적 안전성 확보 수단 역시 본격적으로 확보하고 있기도 하다.

뿐만 아니라 영국은 안전성의 지속적인 확보 차원에서 각종 기록을 적극 활용하고 있다. 예를 들어 안전부품을 취급 설명서(instruction manual)와 함께 다루어지도록 유도하고 있으며 특히 당해 취급설명서는 승강기 내 부품간 조립, 연결, 조정 그리고 유지가 효과적이고 안전하게 도모되고 있다는 사항이 확인되도록 요구하고 있다. 뿐만 아니라 관련 문서는 통상적인 이용을 위해서 필요한 그리고 유지, 점검, 보수, 정기 점검 그리고 구조 작업(rescue operations)과 관련한 계획과 도표(diagrams)를 포함하는 취급 설명서를 포함하도록 하고 있으며 나아가 적절한 경우, 정기 점검 사항이 기록된 업무 일지(logbook)도 포함하도록 하여 안전의 확보를 보다 꾸준히 그리고 체계적으로 도모하고 있다.⁴⁰⁾

3) 사회적 취약계층 배려

만일 일반인이 이용하는 승강기라면 승강기는 장애인들의 접근을 가로막거나 방해하지 않도록 그리고 장애인들의 승강기 이용에 있어서의 편의를 도모할 수 있도록 조정이 허용되는 방향으로 설계되고 설비되어야 한다. 승강기 조종 장치(lift's controls)는 - 장애인의 사용이 예정되어 있다면 - 장애인이 편리하게 사용할 수 있도록 설계되고 적절한 장소에 설치되어야 한다. 나아가 조종 장치의 기능 역시 명확히 공지되어야 한다.

(3) 위반 시 처벌 규정

규칙에서는 승강기 안전성 확보의 실효성을 위하여 강력한 제재 수단을 확보하고 있다. 즉 관련 규칙을 준수하지 않은 승강기 및 승강기 안전부품을 제공하는 것을 위법행위(offence)로 상정하고 있으며 위법행위자에

40) 당해 사항은 유럽연합의 회원국으로서의 지위에서 논의되고 있어서 연합 탈퇴를 예정하고 있는 영국에게 과연 큰 의미가 있을 것인지 의구심이 드는 것이 사실이지만 유럽연합의 로마조약을 위시한 제1차적 법원은 유럽연합 내에는 사실상의 헌법(a de facto constitution)으로 평가받고 있었을 뿐만 아니라(Andrew Moravcsik, "What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?", *Politische Vierteljahrschrift* 47, 2006, pp. 219-241. Jefferey T. Checkel and Peter J. Katzenstein, "The Politization of European identities", (in) Jefferey T. Checkel and Peter J. Katzenstein(eds.), *European Identity*, Cambridge University Press, 2009, p. 7에서 재인용) 유럽연합은 꾸준히 개인과의 충성심과 의무감이라는 감각의 연계를 위한 노력을 경주하였고(Jefferey T. Checkel and Peter J. Katzenstein(eds.), *European Identity*, Cambridge University Press, 2009, p. 7. 김용훈, "영국의 유럽연합 탈퇴와 유럽연합법 질서의 국내법적 위상", 『유럽헌법연구』 제24호, 2017.8, 45쪽) 당해 노력은 어느 정도 성과를 거두었다는 점에서 향후 유럽연합의 법제도는 영국에 대하여 상당한 기간 동안 영향력을 발휘할 것이기 때문에 영국은 유럽연합의 탈퇴를 이유로 관련 의무의 면제를 당연히 주장할 수는 없는 것이 사실이다. 더욱이 조약법 협약에서도 조약의 종료 전 조약 상 항유·부담하였던 당사국의 권리와 의무는 조약의 종료의 영향으로부터 자유롭다는 사항을 확인하고 있을 일반국제관습법 역시 특정 조약의 탈퇴 전 집행됨으로 효력을 확보하고 있는 조약 하에서의 권리와 규정은 탈퇴와 상관없이 유지되는 것으로 보고 있기 때문이다. Lord McNair, *The Law of Treaties*, Oxford University Press, 1961, pp. 531-532. Paul Bowers, Arabella Lang, Vaughne Miller, Ben Smith, Dominic Webb, Brexit: some legal and constitutional issues and alternatives to EU membership, House of Common Library(Briefing Paper), 2016, p. 21에서 재인용.

대한 강력한 처벌을 예정하고 있는 것이다. 특히 위법행위자에 대해서는 즉결재판(summary conviction)에 넘기거나 구속할 수 있도록 하고 있으며 과태료의 부과 역시 가능하도록 하고 있다. 뿐만 아니라 당해 형벌과 과태료를 병과할 수 있음을 선언하고 있어 정책의 실효성 확보를 위한 노력은 구체적으로 도모되고 있다.

(4) 소결 - 승강기의 안전성 제고를 위한 효과적인 방안

위에서 본 바와 같이 보다 제고된 수준의 승강기 안전성을 확보하기 위해서는 승강기와 관련한 설비, 부품, 장치 등의 물적(物的) 요인에 집중하여야 할 뿐만 아니라 승강기 설치자, 운영자 그리고 이용자 등의 인적(人的) 요인과 관련한 사항 역시 고려하여야 한다. 물론 물적 요인에 대한 통제는 결국 사람이 하는 것이라는 점에서 양 요인이 완전히 분리되는 것은 아니지만 승강기 운영과 관련하여 관련자들의 행위를 직접 규율하는 것은 결국 인적 수준 혹은 인적 요인에 대한 규율 방안이라는 점에서 양 요인은 어느 정도 구분이 가능하고 규율 방향성 역시 다소 상이하게 설정할 수 있다. 위에서 잠시 논의한 영국의 대략적인 승강기 운영과 관련한 정책에서도 승강기의 설치 시 그리고 점검·수리 시에는 물품에 대한 사항 등 물적 요인 중심의 규율을 도모하고 있다고 볼 수 있지만 승강기의 운영 와중에는 안전성 평가, 탈출 시 행위 요령 제공 의무, 사회적 취약계층을 위한 배려 의무 등 상당 정도의 인적 요인과 관련한 규율 사항 역시 확보하고 있는 것이 사실이다. 기술의 발달과 각종 사고 발생 가능성의 다각화로 말미암아 안전에 대한 체계적인 관리와 대응이 필요해지고 있는 작금의 상황에 있어 승강기 안전성 제고 역시 보다 다각적인 규율의 필요성을 부인할 수는 없다. 특히 영국에서는 불문헌법국가로서 형평과 관습법의 중요성이 강조되는 나라임에도 승강기의 설치와 설비 그리고 운영에 있어 상당히 구체적인 법규범을 통한 통제에 집중하고 있다. 더욱이 영국 역시 안전의 제고는 물적 요인과 인적 요인에 대한 다각적인 대응을 도모하고 있다는 점에서 영국 법제에 대한 보다 구체적인 탐색은 우리에게도 적지 않은 시사점을 던져 줄 수 있을 것이다.

4. 영국에서의 승강기 ‘안전성’ 확보를 위한 정책 방향성

(1) 승강기 안전성 제고를 위한 방안 - 물적 사항을 중심으로

승강기의 운영은 기본적으로 기계 혹은 설비 그리고 부품을 중심으로 도모된다는 점에서 승강기 운영의 안전성을 제고하기 위해서는 당해 부품 등의 물적 사항에 대한 관리가 중요함은 계속 강조하고 있는 바와 같다. 영국 역시 상당히 엄밀한 수준에서 물적 사항에 대한 관리를 도모하여 승강기 운영의 안전성을 보다 충실하게 도모하고 있다. 특히 이는 승강기에 대한 인증·점검 등 설비 관리를 중심으로 보다 구체적으로 구현되고 있다.⁴¹⁾

1) 승강기 인증 및 점검의 전문적·탄력적 실시

영국에서의 승강기에 대한 인증 및 점검은 상당 정도의 탄력적이고 융통적인 면모를 자랑하고 있다. 우선 승강기에 대한 미숙하고 소홀한 점검은 안전사고로 직결된다는 점에서 점검에 있어서의 전문성 확보를 적극 고려하고 있다. 즉 LOLER는 점검자(competent person)에게 승강기 안전을 위한 점검 책임을 상당 정도 맡기고 있는데 당해 점검자는 적절한 지식과 경험(appropriate knowledge and experience)을 보유하여야 하기 때문에⁴²⁾ 승강기 안전을 위한 전문성은 상당 정도 확보되고 있다. 즉 LOLER에 따르면 검사자는 승강기 결함에 대하여 전문적으로 평가 및 점검할 수 있는 실무적·이론적 경험과 지식(practical and theoretical knowledge and experience)을 요구받고 있어서 점검자의 지위와 이의 구체적인 역할은 상당 정도의 중요성을 자랑한다. 특히 이들에게는 승객용 승강 설비와 같은 고도의 안전성이 요구되는 설비 점검의무가 부과되고 있다.⁴³⁾ 특히 이와

41) 당해 부분에서는 승강기의 인증 및 점검에 대한 일반적인 사항보다는 영국의 정책 중 부각되고 있는 특징을 중심으로 논의를 구체화해나갈 것이다. 영국 내 승강기에 대한 인증 및 점검에 대한 일반적인 정책은 나채준, 승강기 검사·인증체계 일원화 연구, 한국법제연구원, 2015.7.21, 113~125쪽 참고.

42) LOLER(Regulation 8 Organization of lifting operations-Initial planning) 217.

43) 나채준, 앞의 책(각주 39), 117쪽.

관련 LOLER는 당해 검사자에게 승객용 승강설비와 같은 안전성이 고도로 요구되는 승강설비에 대한 점검을 의무화시키고 있다.

그런데 영국은 실제적인 점검 및 인증단계에서는 상당 정도의 탄력적인 정책 방향성을 고수하여 보다 다각적인 수준에서 승강기 안전성 확보를 위한 노력을 경주하고 있다. 즉 인증, 특히 점검 절차에서 통상적인 점검을 전제로⁴⁴⁾ 모든 승강기의 설비에 대한 고강도 점검을 여러 단계에서 요구하고 있으며⁴⁵⁾ 각 승강설비의 용도에 따라 고강도 점검의 강도 및 빈도를 다시 결정하도록 하여 보다 탄력적인 규율을 도모하고 있기 때문이다. 특히 승객용 승강설비의 경우 고강도 점검 주기를 보다 엄격하게 요구하고 있어⁴⁶⁾ 승강기 안전을 위한 탄력적인 면모는 보다 강화되고 있다.

2) 승강기 점검 실시의 다각적 방안 마련

영국에서의 승강기 안전성의 제고 방안과 관련하여 중요하게 여겨지는 것은 승강기 점검에 대한 실시의 다각화를 꾀하고 있다는 점이다. 우선 당국에 의한 요청이 있는 경우 승강기 운영자는 서면으로 검사 계획을 작성하도록 요구받고 있으며 작성이 어려울 시 규칙에서 정한 특정한 기간에 따른 검사를 하여야 한다는 점에서⁴⁷⁾ 승강기 운영자의 자발적 점검에 많은 기대를 하고 있다. 특히 검사계획표는 문서 형식으로 보관될 필요까지는 없지만 점검자에 의하여 인증되도록 하고 있는 점(should be authenticated),⁴⁸⁾ 당사자는 자신의 점검 계획을 변경 시 이를 점검자에게 고지하여야 하는 점 그리고 점검자는 당해 계획표에 따라 이루어져야 하는 변경 사항을 결정할 수 있는 권한을 여전히 보유하고 있는 점 등⁴⁹⁾을

44) 이에는 승강기를 신규로 설치한 경우 그리고 사용 전에 실시하여야 하는 완성검사 그리고 일반용 승강기는 최소 6개월, 화물용은 12개월 주기로 검사계획(examination scheme)에 근거하여 실시되도록 요구받고 있는 정밀검사(LOLER의 규정) 등이 있다. 나채준, 위의 책, 119쪽.

45) LOLER(Regulation 9 - Thorough examination and inspection).

46) LOLER(Regulation 9(3) - Through examination and inspection).

47) LOLER(Regulation 9(3)(a) - Examination scheme) 331.

48) LOLER(Regulation 9(3)(a) - Examination scheme) 336.

49) LOLER(Regulation 9(3)(a) - Examination scheme) 338.

고려하면 점검 작업의 전문성과 안전성은 여전히 담보되고 있다는 평가가 가능하다. 특이할만한 점은 승강설비의 상이한 부품들 간에 연계되는 위험의 정도(degree of risk)를 고려하여 상이한 기간에 고강도의 점검을 받을 수 있도록 요구하고 있다는 것이다.⁵⁰⁾

그리고 승강기 안전성 제고를 위한 방안은 검사 주기와 관련해서도 확연하게 다각적인 모습을 보이고 있다. 승강기를 설치·운영하는 당사자에게 점검 주기와 관련, 선택권(choice)을 부여하고 있기 때문이다. 물론 당사자는 우선적으로 규칙에서 정한 기간에 관련 설비에 대한 고강도의 검사를 하여야 있지만 이에 대한 대안으로(alternatively), 사용 중인 승강 설비에 대한 별도의 검사 계획표(examination scheme)를 작성할 수 있으며 당해 계획표에 따라 고강도의 점검을 개별적으로 실시할 수 있는 방안을 마련하고 있다.⁵¹⁾ 즉 점검표 자체에서 규칙에서 정해진 기간보다 짧게 혹은 길게 고강도의 검사를 위한 주기를 정할 수 있도록 하고 있는 것이다. 하지만 이 경우 규칙에서 정한 기간보다 긴 주기로 검사 기간을 정하는 경우에는 관련 승강 시설의 사용 방식과 설치 장소에 입각하여 엄격하게 실시되는 위험성 평가(rigorous assessment of the risks)에 기반하도록 하여⁵²⁾ 안전성을 위한 보다 강화된 안전장치를 소홀하고 있는 것은 아니다. 나아가 점검 기간에 대하여 결정을 한 점검자이외의 사람이 점검 작업을 수행하는 경우 점검자에게 관련 정보가 제공되도록 하고 있으며⁵³⁾ 당해 점검계획표는 특히 상황이 변경되는 경우 정기적으로 심사되도록 요구받고 있어서⁵⁴⁾ 전문적인 안정성 확보를 위한 방안은 꾸준히 그리고 다각적으로 도모되고 있다고 할 수 있다.

50) LOLER(Regulation 9(3)(a) - Examination scheme) 339.

51) LOLER(Regulation 9(3)(a) - in-service through examinations) 329.

52) LOLER(Regulation 9 - Through examination) 303. 특히 승강설비 배치(configuration) 장소가 첫 배치 장소에서 변경될 시, (배치 후) 재사용되기 전에 당해 설비는 고강도의 점검을 요구받고 있는데 특히 당해 점검은 위험 평가(risk assessment)에 기반하여 충분한 지식을 가지고 훈련이 된 전문가(a person suitably knowledgeable and trained)에 의하여 수행되도록 하고 있어서 승강 설비에 대한 전문적인 점검은 다양하게 확보되고 있다고 볼 수 있다.

53) LOLER(Regulation 9(3)(a) - Examination scheme) 330.

54) LOLER(Regulation 9(3)(a) - Examination scheme) 330.

(2) 승강기 안전성 제고를 위한 방안 - 인적 사항을 중심으로

영국은 대부분의 건축 관련 분야에서 안전성 확보를 위한 방편으로 공적인 수준에서의 규율뿐만이 아니라 민간 수준의 기술력과 자금력에 상당 정도 기대고 있다. 일반적으로 민간위탁은 행정비용의 절감뿐만 아니라 행정서비스의 향상 특히 사업의 전문화에 기여한다는 점에서 그 실익을 찾고 있는데⁵⁵⁾ 영국 역시 공적인 규율만을 고집해서는 기술력과 자금력의 차원에서 안전성의 효과적인 제고를 도모하는 데에 한계를 절감,⁵⁶⁾ 민간 수준에서의 다양한 행위자를 대상으로 각종 권한과 책무를 부과하고 있다. 이는 승강기의 안전성 제고를 위한 방안에서도 그대로 드러나고 있음은 물론이다.

1) 승강기 안전성 제고를 위한 관련 책무 부담자의 다각화

영국은 승강기의 안전성을 확보하기 위하여 책임 부담의 다각화를 적극 도모하고 있다. 이는 생활 유형이 다종 다양화되고 이에 따라 승강기의 사용 역시 다양한 면모를 띠게 됨에 따라 보다 탄력적이고 전방위적 안전성의 확보를 위한 입장이라고⁵⁷⁾ 일응 상정할 수 있을 것이다.⁵⁸⁾

우선 고용인이 자영업을 운영하는 자(self-employed person)이면서 승강 시설을 작업장에 설치하고 나아가 당해 시설의 사용에 대한 관리 권한을 보유하고 있다면 LOLER가 적용되도록 하여⁵⁹⁾ 면밀한 규율을 도모하고

55) 대판 2011.2.10., 2010추11. 홍정선, 앞의 책, 850쪽.

56) 김용훈, 영국의 건축안전법제에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2015, 137쪽.

57) 박광동, 생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구, 한국법제연구원, 2012, 91쪽에서의 “..., 생활안전에 관해서는 영역별로 개별법률, 조례 또는 지침 등에 의해서 규율되고 있다. 이는 아마도 생활유형이 다종다양하기 때문에 이를 하나의 법률에서 규율하기 보다는 탄력적으로 적용할 수 있도록 하기 위한 방안이라고 생각할 수 있다.”라는 언급 역시 유사한 취지로 이해할 수 있을 것이다.

58) 승강기를 설치하고 직접 운영하는 자가 승강기 운영에 대한 관리 및 사고 예방책임을 지는 것은 당연하다. 따라서 당해 부분에서는 승강기의 안전성 제고를 위하여 영국에서 특이하게 책임이 인정되고 있는 자들을 중심으로 논의를 구체적으로 도모하려고 한다.

59) The Institution of Engineering and Technology, Lifting Operations and Lifting Equipment Regulations 1998(LOLER), Health & Safety Briefing No. 31, 2015. 2, p. 1. 다만, 당해 승강 시설이 쇼핑센터에서의 승강 설비처럼 공적 목적으로 설치·운영된다면, the

있다. 개인, 조합 혹은 법인여부와 무관하게 승강기를 보유하고 있는 고용주는 당해 규칙을 준수하여야 하는 것이다.⁶⁰⁾ 특히 고용인 스스로 당해 설비에 대한 감독 권한을 보유하도록 하여 승강설비의 관리는 고도로 자율적으로 이루어지도록 하고 있다.⁶¹⁾ 이렇듯 승강 설비의 운영과 관리를 위하여 고용주에게 상당 정도 다양한 수준에서 의무를 부과시키고 있지만 모든 영역에서 고용주에게 재량을 무한정 부여하는 것은 아니다. 예를 들어 LOLER와 HSW법에 따라 고용주는 적절한 감독 의무(appropriate supervision)를 부담하고 있으며 적절한 감독의무에 대한 범위와 수준도 보다 명확히 제시하고 있어서 고용주의 당해 의무는 보다 구체적인 수준에서 도모되고 있기 때문이다.⁶²⁾

뿐만 아니라 영국은 승강기 이용자에게도 승강기 안전성 제고를 위한 책무를 부담시키고 있는데 그 범위가 상당히 넓다. 승강시설을 사용하는 모든 자는 원칙적으로 LOLER의 요구사항이 충족되는 방향으로 행위하도록 요구받고 있기 때문이다.⁶³⁾ 예를 들어 타워 크레인(tower crane)의 사용자(user)는 당해 크레인의 사용 전 작동 상 안전을 위하여 점검자에 의한 고강도의 점검을 받도록 요구받고 있고⁶⁴⁾ 정기적으로 LOLER에서 규정하고 있는 기간에 따라 정기적인 고강도의 점검 역시 받도록 요구받고 있다.⁶⁵⁾ 나아가 사무실 건물(office block)의 소유자 역시 LOLER에 의하여

Health and Safety at Work etc Act 1974(HSW Act)에 의한 규율을 받도록 하고 있다. The Institution of Engineering and Technology, Lifting Operations and Lifting Equipment Regulations 1998(LOLER), Health & Safety Briefing No. 31, 2015. 2, p. 1.

60) LOLER(Examples of hoe LOLER applies) 41(b).

61) LOLER(Examples of hoe LOLER applies) 41(d).

62) LOLER(Regulation 8 Organization of lifting operations-Regulation 8(1)(b)) 228, 229. 특히 당해 규정에서는 적절한 감독의 의미를 위험의 수준에 따라 적절한 수준, 특히 비례성을 유지하여야 하며, 장애인들과 미숙련자들과 같은 특정 범위의 사람들 역시 고려하도록 요구하고 있어서 구체적인 수준에서의 적용의 탄력성 역시 다각적으로 확보하고 있다. 즉 감독의 수준은 작업의 속성에 따라 결정되도록 하고 설비를 사용하고 lifting operation을 사용하는 데에 관련되어 있는 자들의 역량에 따라 결정되도록 하여 감독 수준의 다각화 역시 고려하고 있다.

63) The Institution of Engineering and Technology, Lifting Operations and Lifting Equipment Regulations 1998(LOLER), Health & Safety Briefing No. 31, 2015. 2, p. 1.

64) LOLER(Examples of how LOLER applies) 44.

65) LOLER(Examples of how LOLER applies) 45.

승객용 승강기의 안전한 운행 보장을 위하여 정기적인 고강도의 점검뿐만 아니라 필요한 경우에는 조사(inspection)까지도 받아야 하는 의무를 부담하고 있기도 하다.⁶⁶⁾ 뿐만 아니라 승강기를 통상적으로 이용하는 일반인에게도 무시할 수 없는 수준의 책무를 부과하고 있어서 주목을 요한다. 즉 승강설비를 이용하는 사람들은 승강기가 이용 중에 부하를 지나치게 받고 있는지(over-stressed) 혹은 안전운행 여부를 판단하는 자가 충분한 지식을 구비하고 있는 지를 확인하도록 요구받고 있다.⁶⁷⁾ 나아가 승강기 이용자는 승강기에 대한 고강도 점검 여부를 확인할 수 있는 기회를 다각적으로 확보하고 있기도 하다.⁶⁸⁾ 당해 사항은 결국 안전 책임의 부담을 다각화함으로써 승강기에 대한 전방위적 안전성의 확보 방안이라고 일응 평가할 수 있을 것이다.

2) 사고 대처 방안의 명확화 및 다각화

승강기 안전사고는 생명·신체에 대한 치명적인 피해를 야기한다는 점에서 예방이 급선무가 되어야 함은 재론을 요하지 않는다. 이에 따라 영국 역시 승강기 안전사고 발생의 최소화를 담보할 수 있도록 하는 사전적 조치에 대한 책무를 특히 강조하고 있다. 이의 일환으로 승강 설비 장치들이 지속적으로 제대로 작동되는 지 여부에 대한 확인을 받아야 하며 특히 이를 위하여 승강기 점검에 주요한 역할을 담당하고 있는 검사자(competent person)에 의한 점검을 정기적으로 받도록(should be regularly inspected) 요구받고 있다.

하지만 안전사고의 발생은 예기치 않은 원인, 기계적 결함 혹은 기계 조작자의 과실에 의하여 얼마든지 발생할 수 있기 때문에 사고의 사후적 대처에 대한 고민 역시 도모하여야 한다. 이에 따라 영국은 승강기 관련자들에게 승강 설비의 운영 상 발생할 수 있는 안전사고의 대처를 위한 다양한 의무를 부담시키고 있다. 먼저 이들에게 승강설비의 고장 시 이를 이용하는 사람들이 위협에 노출되지 않도록 하고 적절한 구조 수단

66) LOLER(Examples of how LOLER applies-Passenger lift in an office block) 47.

67) LOLER(Regulation 8(1)(c) - Overturning) 261.

68) Regulation 9(4) 353. p. 56.

(reliable means of rescue)을 이용할 수 있도록 확인하여야 하는 사전적 안전 보장 책무를 부담시키고 있다.⁶⁹⁾ 예를 들어 기구에 발이 끼는 등 예기치 못하는 사고 발생 시 사고를 당한 자들이 도움을 청할 수 있도록 (summon assistance) 특정 조치를 마련하여야 하는 것이다. 나아가 사고발생 시에는 위험에 처한 자들을 위험한 구역(danger zone)으로부터 보다 신속하고 안전하게 구출할 수 있도록 작업 상 안전장치(safe system of work)를 제공하여야 한다.⁷⁰⁾ 특히 승강기 설계 시 자체적인 노력으로 탈출 가능성을 확보하고 있는 승강기라면 특정 지침을 통하여 탈출을 비롯한 구체적인 위험 대처 방법을 잘 보이는 곳에 게시하도록 요구하고 있는데⁷¹⁾ 이 역시 사고의 사후 대처와 관련한 영국의 적극적인 면모를 엿볼 수 있게 하는 것임은 물론이다.

3) 검사자의 직무 수행 상 고도의 독립성 보장

당해 검사자에게는 고도의 독립성이 보장되고 있기 때문에 영국에서는 보다 높은 수준에서 공정하고 객관적인 점검이 담보되고 있다. 규칙에서는 점검자가 점검을 위한 판단을 내리는 데에 있어 충분한 독립성과 공정성의 확보를 특히 강조하고 있다. 그렇다고 당해 점검자가 외부 기관 소속일 필요는 없고 자신의 기관 소속구성원도 독립성만 확보하고 있다면 그를 점검자로 활용할 수 있음을 제시하여 탄력적인 운영 면모 역시 고집하고 있다. 물론 당해 소속 구성원이 점검자의 역할을 수행하는 경우, 당해 점검의 객관성이 확보될 수 있도록 나아가 그들에 의한 필요한 권고가 두려움이나 호의에 의하여 이루어지는 것을 방지하기 위하여 그들에게도 권위와 독립성이 확실히 보장되어야 한다.⁷²⁾ 특히 고용주는 자격이 있는 점검자가 당해 고강도의 점검 업무를 수행하도록 적절한 수준의 보장을 해 주어야 하며 당해 점검자와 일상적 유지 업무(routine

69) LOLER(Regulation 5(1)(d)) 153.

70) LOLER(Regulation 8(1)(c) - working under suspended loads) 236. 당해 규정에서는 당사자의 관련 의무를 “must”로 규정하고 있다.

71) <https://www.gov.uk/guidance/lift-manufacture-and-installation-responsibilities-and-regulations>

72) LOLER(Regulation 9 - Competent person) 297.

maintenance)를 담당하는 자들과 구별을 두도록 요구받고 있어⁷³⁾ 점검자의 독립성은 다각적으로 보장되고 있다. 그런데 승강기 점검의 전문성 확보 차원에서 평시에는, 안전관리에 관여하지 않은 검사자가 반드시 검사하도록 하여 전문적인 검사를 통한 안전성 확보 역시 소홀히 하고 있지는 않다.

(3) 소 결 - 영국에서의 승강기 안전성 제고 방향 특징

고찰한 바와 같이 영국에서의 승강기 규율은 관련 법제를 통하여 상당히 구체적이고 면밀하게 도모되고 있다. 특히 다른 산업분야와 동일하게 승강기의 안전성 제고를 위해서도 영국은 민간 수준의 기술력 활용을 위하여 사적 행위자의 역할에 상당 정도 기대를 하고 있다. 특히 영국에서의 승강기 안전성 제고를 위한 정책 방향의 특징으로 다음을 제시할 수 있을 것이다.

우선 규율 법제를 통하여 안전성과 관련한 정책을 촘촘하게 도모하고 있다. 불문헌법 국가로서 관습법의 중요성이 상당한 국가임에도 영국은 여러 법규범을 통하여 상당히 정교하게 안전성 확보를 위한 노력을 경주하고 있는 것이다. 특히 LOLER를 중심으로 승강기 안전을 위한 여러 정책을 추진하고 있지만 승강기 시설을 포함한 각종 작업을 위한 설비에 대하여 PUWER(the Provision and Use of Work Equipment Regulation 1998)이 적용되기 때문에 안전성 확보를 위한 규율의 공간을 메우고 있다.⁷⁴⁾ 뿐만 아니라 LOLER의 적용대상이 아닌 에스컬레이터는 regulation 19 of the Workplace(Health, Safety and Welfare) Regulations 1992이 적용되도록 하고 있어서⁷⁵⁾ 승강기 나아가 유사한 장치의 안전성 제고를 위한 면밀하고 구체적인 노력 역시 각종 다양한 법규를 통하여 경주되고 있다.

그리고 영국은 계속 강조를 하고 있는 바와 같이 승강기의 안전성을

73) 특히 당해 경우 유지(maintenance)는 고강도의 점검이 이루어진 이후에 도모되도록 하고 있다. LOLER(Regulation 9 - Competence person) 298~299.

74) HSE, Safe use of lifting equipment-Lifting Operations and Lifting equipment Regulations 1998-, 2014, p. 5.

75) LOLER(Equipment and operations not covered by LOLER) 33, 34.

민간에 존재하는 실체의 참여와 관리를 통하여 적극 도모하고 있다. 사실 영국의 승강기 안전성 제고를 위한 규율 면모를 찬찬히 들여다보면 승강기와 관련을 맺고 있는 대부분의 사인들에게 일정 정도의 책무를 부담시키고 있는 것을 어렵지 않게 간파할 수 있다. 승강설비를 설치·운영하는 자는 물론 고용주와 자영업을 영위하는 자 심지어 일반적인 수준에서 승강설비를 이용하는 자도 승강 설비의 안전성을 위하여 일정한 책무를 부담하고 있기 때문이다. 승강설비와 관련된 자들에 의하여 자발적이고 통합적인 규율 방향성을 확보하기 위한 것인데 특히 영국은 승강기 고강도 점검 시 정보 처리의 경우, 행위자 간에 다음의 정보를 공유하도록 하여⁷⁶⁾ 사실 상 사인 간의 규율 네트워크까지 확보하고 있는 것이 사실이다.

- (a) 고강도의 점검을 수행하여야 하는 의무부담자의 이름과 주소;
- (b) 고강도의 점검이 수행되는 지역(premises)의 주소;
- (c) 설비를 분류하기 위한 충분한 정보;
- (d) 가장 최근의 고강도 점검일;
- (e) 고강도의 점검이 교정(rectified)을 했거나 여전히 처리되지 않은 상태로 유지되고 있는(remain outstanding) 결함에 대한 증거

생활안전의 확보는 거시적인 수준에서 나아가 광범위하게 도모되어야 하고⁷⁷⁾ 승강기의 안전사고는 승강기의 노후에 따른 사고뿐만이 아니라 제조부실, 보수부실 그리고 관리 부실 등 다양한 원인에 의하여 발생하고 있다는 점⁷⁸⁾을 감안하여 영국은 승강기 운행상 안전성 확보를 위하여 보다 다각적인 대응에 집중하고 있다는 평가가 가능하다. 그런데 승강기 안전사고의 발생 상황은 우리 역시 크게 다르지 않다는 점에서 영국의 정책방향성은 우리에게도 의미하는 바가 적지 않다고 생각된다.

76) LOLER(Regulation 9(4)) 357.

77) 김용훈, 앞의 논문(각주 16), 174쪽.

78) 강인구 외, 승강기 검사결과 부적합 원인과 사고원인과의 상관관계 연구(연구용역보고서), 한국산업기술시험원, 2007, 180쪽.

IV. 승강기 안전성 확보를 위한 법제도적 전략

- 영국의 경험을 참고하여

1. 현 「승강시설 안전관리법」 진단

앞에서 본 바와 같이 현재 승강시설 안전관리법은 짧은 기간 동안 여러 번의 개정을 통하여 승강기 안전사고에 대한 다각적인 대비를 도모하고 있기는 하다. 하지만 승강기의 안전사고의 특징을 고려한 보다 면밀한 수준의 대비를 위한 직접적인 규정을 확보하고 있다고 볼 수는 없다. 전반적으로 법률은 승강기 제조·운영과 관련하여 관련자의 자격과 의무 그리고 벌칙에 대한 사항에 집중하고 있어서 주로 인적 사항에 적지 않은 강조점을 두고 있기 때문이다. 하지만 승강기 안전사고와 관련, 한 조사에서는 15년 미만 승강기의 사고율이 15년 이상 승강기의 그것보다 월등히 높았다는 결과를 얻은 바 있는데,⁷⁹⁾ 특히 당해 조사는 당해 원인을 “과당 가격경쟁에 의한 제조품질의 저하, 외국의 저가 승강기 유입, 보수업체의 난립에 의한 덤핑수주, 점검 및 검사 부실, 이용자의 안전의식 부재 등” 물적 요인을 포함한 복합적으로 진단하고 있다.⁸⁰⁾ 이와 같이 승강기 안전성 제고에 있어 특히 주의하여야 하는 것은 승강기 안전사고의 유형을 고려한 다각적인 대응이라고 볼 수 있는 것인데 당해 지점에서 영국의 경험은 우리에게 상당한 정도의 시사점을 던져주고 있는 것이다. 영국의 관련 법규범과 우리의 그것과의 대조 작업을 도모한다면 당해 사항은 더더욱 두드러진다.

79) 강인구 외, 위의 자료, 73쪽.

80) 강인구 외, 위의 자료, 180쪽.

[한국과 영국의 승강기 안전성 제고 방향 비교]

	물적 사항				인적 사항			
	설치 전 안전성 점검	부품 품질 관리	검사 기준의 구체화	검사 주기의 다각화	점검자 자격 구체화	점검자 독립성 보장	승강기 책무자 다양화	이용자 책무의 다각화
한국	△	△ ⁸¹⁾	△	X	X ⁸²⁾	△	△	△ ⁸³⁾
영국	O	O	O ⁸⁴⁾	O	O	O	O	O ⁸⁵⁾

당해 사항을 고려한다면 우리 역시 승강기 안전성 제고를 위한 방안을 보다 효과적으로 확보할 수 있을 것인데 특히 이는 궁극적으로 관련 법률의 개정을 통하여 보다 구체화할 수 있음은 물론이다.

2. 입법적 보완 및 개정 방향

헌법에서 국민의 안전권을 도출하고 이의 보호는 국가의 의무라는 사항에 합의를 한다고 하더라도⁸⁶⁾ 그의 구체적인 구현은 법률을 통하여 도모

-
- 81) 법률(제10조)에서는 승강기의 사후 관리와 관련하여 부품을 형식적으로 요구하고 있을 뿐 부품 자체의 품질에 대한 구체적인 사항을 제시하고 있지는 않다.
 - 82) 우리는 관련 기관에 대해서만 형식적으로 규정하고 있을 뿐 개별적인 수준에서 검사자의 자격 요건을 구체적으로 규정하고 있지는 않다. 물론 관련 기관의 소속 직원은 어느 정도의 전문성을 갖추고 있는 것이 사실이지만 전문성은 일정한 수준의 문제라는 점에서 불확실성이 있는 것은 부인할 수 없다.
 - 83) 법률에서는 지정된 용도 외 사용 금지, 정원초과 외 탑승 금지 등 지극히 형식적인 사항에 대해서만 규정하고 있다(법 제16조).
 - 84) 영국의 경우 검사표를 통하여 상당 정도로 검사의 구체적인 기준을 제시하고 있다. 특히 승강기 정밀검사 목록에 대해서는 HSE(Health and Safety Executive), Thorough examination and testing of lifts - Simple guidance for lift owners -, p. 2에서 확보할 수 있는데 이에 승강장문 및 카 문과 이의 인터록(landing and car doors and their interlocks), 웜 기어 및 기타 기어링(worm and other gearing), 구동시스템 부품(main drive system components), 조속기(governors), 비상정지장치(safety gear), 현수 로프(suspension ropes) 그리고 현수 체인(suspension chains) 등 정밀검사 목록이 구체적으로 제시되고 있다(점검 목록은 나체준, 앞의 책(각주 39), 123쪽에서 직접 인용).
 - 85) 영국의 경우 앞서 본 바와 같이 이용시 승강기 탈출 시 구체적인 지침 등의 사항 등보다 실재적이고 구체적인 사항을 확보하여 이용자의 행위 유형을 다각적으로 요구하고 있다.
 - 86) 이와 관련해서는 국가에 의한 침해는 방어적 기본권의 측면에서 다루고 사인에 의한 침해나 위험에 대하여 기본권 보호의무를 인정하여야 한다는 견해(성낙인, 헌법학,

할 수밖에 없다. 하지만 국가의 안전권을 비롯한 기본권의 보장 방법은 그 수준은 입법자가 결정하여야 한다는 점에서 이의 구체적인 설정은 입법형성권의 범위 내에 속하는 것이다.⁸⁷⁾ 「승강기시설 안전관리법」 역시 마찬가지다. 하지만 그렇다고 하더라도 헌법상 국민의 안전권을 인정할 수 있다는 점에서 국회에게 무한정의 재량을 인정할 수도 없음은 물론이다. 그런데 문제는 국회의 입법권 행사의 바람직한 방향성과 지향점을 정확하게 설정하는 것이 상당히 어렵다는 것이다. 이에 따라 아무리 좋아 보이는 다른 나라의 경험과 정책이라고 하더라도 우리나라에 직접 도입하여야 한다고 우길 수만은 없는 이유가 여기에 있다. 그렇다면 안전을 위한 입법적 조치는 다른 한편 자유를 제한하는 결과를 초래할 수 있다는 점을⁸⁸⁾ 고려하고 양 이익 간 균형적인 조화를 도모할 수 있는 방향으로의 입법개정이 필요하다고 생각된다. 안전의 중요성에 대한 지나친 강조는 법치국가적 균형성을 상실시키고 종국적으로 경찰국가로의 회귀를 초래할 수 있다는 주장⁸⁹⁾ 충분히 되새겨볼 만한 주장인 것이다. 그렇다면 승강기시설 안전관리법의 개정 작업을 도모하는 데에 있어서도 안전권을 보장하면서 제3자 혹은 국민의 기본권의 제한을 최소화하는 방향을 확보하는 것이 필요하다. 이는 또한 국회의 개정작업의 부담을 줄이는 방안이므로 실현가능성 역시 담보하는 것이라고 볼 수 있음은 물론이다.

법문사, 2015, 970쪽), ‘기본권 보호 의무’를 기본권을 보유하고 있는 제3자의 침해로부터 기본권을 보호하는 것이 국가의 의무라고 한정된 후 특히 ‘국가의 보호 의무’는 침해 주체와 무관하게 모든 침해로부터의 기본권적 법익을 보호하여야 하는 국가의 모든 의무를 가리키는 것이라고 하며 기본권보호의무와 국가의 보호의무를 구별하는 견해(허완중, “기본적 인권을 확인하고 보장할 국가의 의무”, 『저스티스』 통권 제115호, 2010, 85쪽) 등이 존재하는 데(백수원, 앞의 논문, 157쪽에서 재인용), 당해 견해들 모두 제3자 즉 사인에 의한 기본권적 법익의 침해에 대한 국가의 보호의무를 인정하고 있음은 물론이다.

87) 백수원, 위의 논문, 158쪽. 이에 따라 당해 논문에서도 승강기 운영 상 안전성 확보를 위한 다소 거시적인 수준에서의 입법 개정 방향을 제시한 후 간략하게나마 입법 개정안에 대하여 제시하도록 할 것이다.

88) 홍완식, 앞의 논문, 245쪽.

89) 송석운, 헌법과 사회변동, 경인문화사, 2007, 38쪽.

3. 승강기시설 안전관리법의 개정 방향

영국의 경험을 고려한다면 현재 발의된 승강기시설 안전관리법 일부개정법률안은 물적인 사항에 치중한 형식적인 법률안이라고 할 수 있다. 계속 고찰을 한 바와 같이 영국은 민간의 주도로 승강기의 설비 운영과 관련한 안전성을 적극 도모하고 있지만 우리는 여타 분야와 유사하게 경찰 법적 접근을 고수하고 있는 것이다. 승강 설비 운영자, 관리자 그리고 점검자는 국가로부터 확보한 권한을 통하여 승강 설비의 안전성을 독점적으로 확보하고 있다는 점에서 승강기 이용자는 수동적인 지위에 만족하여야 하는 것이고 이에 따라 승강기 안전사고 예방과 대응을 위한 전방위적 대처는 여전히 미흡하다.

그렇다면 영국의 정책을 참고하여 위에서 제시한 물적 요인과 인적 요인의 사항들이 우리에게 도입가능한지 그리고 필요한지에 대한 고민이 있어야 한다. 그런데 위에서 제시한 ‘안전성 제고를 위한 설치 전 안전성 점검’, ‘부품 품질관리’, ‘검사기준의 구체화’, ‘검사주기의 다각화’ 등의 물적 사항과 ‘점검자 자격 구체화’, ‘점검자 독립성 보장’, ‘승강기 책무자 의무의 다양화’ 및 ‘이용자책무의 다각화’ 등의 인적 사항들은 당사자, 제3자를 포함한 국민의 기본권을 제한하는 정도가 비례의 원칙에 위반될 정도로 심각하다고 볼 수는 없다. 위의 각 요인들은 승강기 안전 확보를 위한 핵심적인 사항일 뿐만 아니라 각 요인들에 대해서는 반영 ‘정도’를 고려하여 지나친 기본권 제한을 초래하지 않을 정도의 법률 개정 작업을 도모할 수 있기 때문이다. 예를 들어 승강기 이용자에게 예외적이기는 하지만 (탈출이 가능하도록 설계된 승강기인 경우) 탈출과 관련한 매뉴얼을 제공하고 안전성 점검과 관련하여 운행자에게 확인을 요구할 수 있도록 하는 방안은 이용자의 기본권을 제한하는 것보다는 이용자의 선택의 폭을 넓히고 승강기의 안전성 제고를 위한 광범위하고 전방위적인 대응을 가능하도록 하는 것으로서⁹⁰⁾ 우리 법제에도 충분히 고려할 수 있는 것이라고 생각된다. 즉 승강기

90) 위에서 제시한 각 요인에 대한 법률 반영 사항 역시 그 정도와 수준을 고려하여 적절하게 법률 개정예 반영하는 것이 가능하다. 그러함에도 현 법률개정안은 형식적이고 기계적인 사항만 담고 있어 승강기의 안전성 제고라는 목적을 실현하는 데에 적지 않은 한계가 있다고 볼 수밖에 없을 듯하다. 이는 국회의 입법재량의 영역 내 문

안전성 제고를 위해서는 현재의 문제점 및 미흡한 부분을 간파하는 데에 있어 물적 분야 및 인적 분야와 관련된 부분을 중심으로 보다 구체적인 수준에서 진단을 도모하여야 할 것이고 나아가 이에 따른 합당한 개선 방안을 제시하도록 노력하는 것이 무엇보다 요구된다고 볼 수 있는 것이다.

V. 결론 - 입법개정안에 대한 소개를 중심으로

지금까지 승강기 안전성 제고를 위한 논의를 국민의 안전권을 출발점으로 그리고 영국의 경험을 소재로 다루어 보았다. 고찰한 바와 같이 영국은 전방위적이고 보다 탄력적인 대응이 요구되는 승강기 안전성 제고 방안을 상당히 적절하게 확보하고 있다는 평가가 가능하다. 그렇다면 구체적으로 위에서 제시한 입법개정 고려사항을 우리 법제에도 적용할 수 있는 지에 대한 고민이 선행되어야 한다.

우선 물적 사항과 관련하여 우리는 승강기의 검사(법 제13조), 부품의 사후관리(법 제10조) 등의 원칙적인 사항만을 규정하고 있을 뿐 위에서 제시한 보다 구체적이고 면밀한 사항에 대하여 규정하고 있지는 않다. 그렇다면 승강기의 설치 및 완성을 전제로 승강기의 검사를 도모하고 있는 법 규정에 설치전 검사 항목을 추구하고⁹¹⁾ 유지관리품질우수업체의 선정을 통한 소극적이고 수동적인 부품 품질 관리를 도모하고 있는 것(법 제11조의6)에서 영국과 같이 법률에서 일정한 절차를 전제로 안전 요건을 충족하고 검증할 수 있는 조항을 두는 것이 요구된다고 보인다.⁹²⁾ 나아가 승강기의 검사 종류와 방향 그리고 주기만을 형식적으로 규정하고 있는 법 제13조의 규정에 검사기준을 구체적으로 제시하고 나아가 검사주기를

제이기 때문에 국회가 판단할 문제라는 점에서 지면 관계상 이에 대한 구체적인 입법 방향에 대한 논의까지 본 논문에서는 도모하지 못하지만 위에서 제시한 개괄적인 기준을 통하여 어렵지 않게 반영할 수 있는 사항이라고 생각된다.

91) 이를 위해서는 법 제13조(승강기의 검사)에 「설치전 검사」라는 항목(호)을 추가할 수 있을 것이다.

92) 이와 관련 기존 법률에서는 위에서 언급한 바와 같이 유지관리품질우수업체의 선정 등 소극적이고 수동적인 규정만을 보유하고 있는데, 당해 업체의 선정뿐만 아니라 위탁을 통한 점검 권한 및 범위 등 기능 중심의 조항을 보완하는 것도 고려해볼 필요가 있다고 생각된다.

보다 다각화하는 조향을 두는 것 역시 고려할 필요성이 상당하다. 나아가 인적 사항과 관련해서도 우리 법률에서는 검사자의 의무(제13조의3), 검사기관의 지정취소(제15조의2) 그리고 한국승강기안전공단(제15조의3), 승강기 안전관리 기술인력의 관리(법 제20조) 등 행정청이 주체가 되어 사적 행위자들의 수동적인 참여만을 허용하고 있을 뿐이다. 영국이 사적 행위자의 적극적인 참여를 유도하지만 그들의 자격 요건을 구체화하고 특히 점검자의 독립성을 고도로 보장함으로써 다각적인 안전성 확보를 도모하고 있다는 것은 우리에게도 시사하는 바가 작지 않다. 특히 우리는 언급한 바와 같이 검사자의 자격요건에 대한 구체적인 제시 없이 기존의 법인을 승강기 검사에 활용하고 있을 뿐이다. 하지만 승강기의 검사는 고도의 전문성을 요한다는 점에서 법 제15조(검사의 대행)에서 보다 제고된 수준의 전문성을 확보할 수 있는 추가적인 자격요건 규정을 보완할 필요성이 상당하며 나아가 규정의 신설을 통하여 검사자의 다각화를 위한 노력 역시 경주하여야 한다. 특히 이를 위해서는 건물 소유주, 고용인 및 관련 설비의 운영자 등에게 점검 및 감시를 위한 책무 규정을 다양하게 마련하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 그리고 우리는 독립성의 확보가 점검기관 지정의 전제로 되어 있다. 하지만 독립성이라는 것은 유동적인 것으로 향후 외부적인 압력에 의하여 얼마든지 영향을 받을 수 있다는 점에서 점검기관의 독립성 보장을 위한 별도의 규정을 신설할 필요성 역시 고려하여야 할 것이다.

물론 영국 정책이 바람직하고 타당한 정책이라면 우리 법제에의 적용에 충분히 고려할 수 있겠지만 그들의 정책을 금과옥조로 삼아 우리가 그것을 절대적으로 수용할 필요성은 없다. 예를 들어 민간 수준의 행위자에게 영국이 허용하고 있는 정도의 재량과 권한을 허용하는 것은 사적 행위자인 업체 등에게 불신이 상당한 우리나라에서는 반발이 만만치 않을 것이고 그 부작용 역시 상당할 것이다. 그렇다면 당해 사항과 관련해서는 민간 수준의 행위자에게 일정 정도의 권한과 책임을 부여하되 악의 혹은 중대한 부주의로 인한 안전사고의 발생 시 징벌적 손해배상을 부과하는 방안의 고심 등 우리의 법제도 및 법의식에 부합하는 방향으로의 법개정

작업을 도모할 수 있다. 요컨대 바람직한 승강기 안전성 제고 방안의 확보를 위해서는 영국 등 선진 법제를 참고한다고 하더라도 우리 법제에의 바람직한 적용 및 운영방향성에 대한 고민은 꾸준히 도모되어야 하는 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 김용훈, 영국의 건축안전법제에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2015.
- 김한수·한미파슨스, 영국 건설산업의 혁신전략과 성공사례 - 해외 건설산업 벤치 마킹 -, 보성각, 2009.
- 나채준, 승강기 검사·인증체계 일원화 연구, 한국법제연구원, 2015.
- 나채준, 안전취약계층 및 안전사각지대 관련 법제도 개선방안연구-어린이, 노인, 신종레저 안전 제도개선을 중심으로-, 한국법제연구원, 2013.
- 박광동 외, 국민의 생활안전 규제의 합리화를 위한 법령 정비 연구, 한국법제연구원, 2013.
- 박광동, 생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구, 한국법제연구원, 2012.
- 성낙인, 헌법학, 법문사, 2017.
- 성낙인, 헌법학, 법문사, 2015.
- 송석윤, 헌법과 사회변동, 경인문화사, 2007.
- 표시열, 정책과 법-원리·판례-, 박영사, 2014.
- 한수웅, 헌법학, 법문사, 2011.
- 한수웅, 헌법학입문, 법문사, 2017.
- 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2018.
- 김기현·방선배·김종민·배석명·김재철, “공동주택의 승강기 설비에 대한 오동작 원인 조사 및 고찰”, 조명·전기설비학회논문지 제20권 제4호, 2006.
- 김용훈, “사회복지법령상 특별행정심판제도 운영의 의의와 함의”, 『법학논고』 제55집, 2016.

- 김용훈, “안전도시 수립과 추진을 위한 법제적 전략 - 국가의 기본권 보호 의무와 관련하여 -”, 『미국헌법연구』 제28권 제2호, 2017.
- 김용훈, “영국의 유럽연합 탈퇴와 유럽연합법질서의 국내법적 위상”, 『유럽헌법연구』 제24호, 2017.
- 김정우·김동우·지현섭·이종오, “국내 승강기 사고 원인의 분석”, 한국승강기공학회 춘계학술대회 논문집, 2003.
- 백수원, “헌법상 안전에 대한 국가의 의무”, 『미국헌법연구』 제27권 제3호, 2016.
- 손세형, “영국의 건축사 자격의 법적 현황과 건축설계 업무범위”, 『건축과 사회』 통권 제17호, 2009.
- 손형섭, 위험사회에서의 헌법이론-헌법질서의 확립과 가이드라인 시대의 서언, 『법학연구』 제51집, 2013.
- 이부하, “국가의 기본권보호의무와 과소보호금지원칙”, 『법학연구』 제17권 제2호, 2014.
- 이부하, “위험사회에서 국민의 안전보호의무를 지는 보장국가의 역할”, 『서울대학교 法學』 제56권 제1호, 2015.
- 이부하, “헌법영역에서 기본권보호의무”, 『공법학연구』 제8권 제3호, 2007.
- 이진홍·장교식, “가스보일러 안전사고에 대한 법제도 개선방안 연구”, 『토지공법연구』제81집, 2018.
- 조영준, “준공 이후 승강기 관리체계 개선에 관한 연구”, 『한국건축시공학회지』 제16권 제5호, 2016..
- 정영환, “승강기 제작 · 설치 계약의 법적 성질- 대법원 2010. 11. 25. 선고 2010다56685 판결 [공2011상,23]”, 저스티스 제150호, 2015.
- 정혜영, “과소보호금지원칙에 관한 소고”, 『강원법학』 제38권, 2013.
- 최현선, “입법자의 기본권 보호의무”, 『동아법학』 제48호, 2010.

허완중, “기본적 인권을 확인하고 보장할 국가의 의무”, 『저스티스』
통권 제115호, 2010.

홍완식, “안전권 실현을 위한 입법정책”, 『유럽헌법연구』 제14호, 2013.

강인구 외, 승강기 검사결과 부적합 원인과 사고원인과의 상관관계
연구(연구용역보고서), 한국산업기술시험원, 2007.

2. 외국문헌

Jefferey T. Checkel and Peter J. Katzenstein(eds.), *European Identity*,
Cambridge University Press, 2009

Lord McNair, *The Law of Treaties*, Oxford University Press, 1961

Andrew Moravcsik, “What Can We Learn from the Collapse of the
European Constitutional Project?”, *Politsche Vierteljahreschrift*
47, 2006.

J. Isensee, *Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht*,
in: ders./P. Kirchhof (Hrsg.), *HdbStR V*, 2000, § 111.

Jefferey T. Checkel and Peter J. Katzenstein, “The Politization of European
identities”, (in) Jefferey T. Checkel and Peter J. Katzenstein(eds.),
European Identity, Cambridge University Press, 2009.

Paul Bowers, Arabella Lang, Vaughne Miller, Ben Smith, Dominic Webb,
*Brexit: some legal and constitutional issues and alternatives to
EU membership*, House of Common Library(Briefing Paper),
2016.

The Institution of Engineering and Technology, *Lifting Operations and
Lifting Equipment Regulations 1998(LOLER)*, Health & Safety
Briefing No. 31, 2015.

<국문초록>

국민의 기본권 보호는 국가의 당연한 의무이다. 헌법은 국가의 기본권 보호 의무를 명시적으로 선언하고 있으며 이에 입각하여 국가는 국민의 기본권 보장을 위하여 보다 적극적인 수준에서 의무를 부담한다고 보아야 한다. 물론 근대시민국가에서는 자유권 보장에 주안점을 두었고 현대 국가에서는 사회권 혹은 생존권 보장에 더 많은 관심을 둔 것이 사실이지만 국가의 자유권 보장을 위한 의무를 강조하지 않을 수는 없다. 그렇다면 여전히 국민의 기본권 보장을 위한 노력을 경주하여야 하는 것이고 이에 따라 입법자는 보다 구체적인 행위의무를 부담한다고 볼 수 있게 된다.

특히 승강기는 우리 생활에 필수적이라는 점에서 그리고 이의 피해는 상당히 치명적이라는 점에서 이의 안전성 확보를 위한 방안은 매우 중요하고 국가의 행위의무 역시 상당히 중요하다고 볼 수밖에 없다. 특히 민간 수준의 행위자의 역할을 강조하는 영국의 경험은 우리에게도 상당 정도의 시사점을 던져 주고 있는 것이 사실이어서 안전성 제고를 위한 설치 전 안전성 점검, 부품 품질관리, 검사기준의 구체화, 검사주기의 다각화 등의 물질 사항과 점검자 자격 구체화, 점검자 독립성 보장, 승강기 책무자 다양화 및 이용자책무의 다각화 등의 인적 사항들은 우리에게도 충분히 고려할 만한 사항이다. 하지만 영국의 상황과 우리의 상황이 정확히 일치하는 것은 아니라는 점에서 그들의 정책을 금과옥조로 삼을 수만은 없다. 즉 영국의 정책을 절대적으로 수용할 필요는 없는 것이며 다만 정책의 특징을 고려하여 타당한 정책이라면 우리의 법제에 적절하게 적용하는 운영의 묘를 발휘하여야 하는 것이다.

주제어 : 승강기시설 안전관리법, 영국, 승강기, 과소보호 금지원칙, 안전, 기본권

Legal Strategy for the sake of Enhancement of Safety of Lifts
Operation
- focusing on the Experience of UK -

Kim, Yong-Hoon*

The protection of fundamental rights of people is a natural duty of a state. Since Constitutional Law declare that a state is obliged to protect the fundamental rights of people obviously, it is reasonable to postulate that a state has a duty to protect every person's right much more positively. Of course, it is true that whereas right of freedom is much more important in modern states, the social right becomes more important currently. Nevertheless, we have no choice but to put an emphasis on the importance of the right of freedom like modern states. Thus states are still bound to try to protect the right of people, specific duty of behavior for the sake of right of freedom belongs to states.

In particular, due to the fact that lifts are essential to our comfortable life and the damage from the accident concerning with the lifts is fatal, the strategy for securing the safety of using the lifts is significant to some extent. And because it is true that the experience of UK that put an emphasis on the role of civil actors is meaningful to us, there seems implications for us. Accordingly, it is possible to consider the material components such as the check of safety before installation for the sake of safety enhancement, quality control for lifts parts, specification of check criterion and variation of check cycle etc. and personal ones such as specification of qualification of competent persons, guarantee of competent person's independence, variation of obligator's duty and variation of user's obligation etc. However, as the situation of UK is one thing and that of Korea is another, we don't have to adhere to the policy and the experience

* Associate Professor of School of Public Affairs at Sangmyung University, Ph. D. of Law.

of UK strictly. Rather, we had better apply the policy and experience of UK to ours appropriately.

Key Words : the Act on the Safety Control of Lifts Facilities, United Kingdom, Lifts, the Principle of Prohibition of Protection under Appropriation, Safety, Fundamental Right