

한국형 코드아담제도 도입을 위한 입법모델 연구

Missing Children Policy in Korea: A Legislative Model for Korean Code Adam Alert

이성용, 김학경
계명대학교 경찰행정학과

Sung Yong Lee(leesungyong@kmu.ac.kr), Hakkyong Kim(pocol@hanmail.net)

요약

실종아동의 발생 시 가장 중요한 것은 초기수색을 통해 조속히 실종된 아동을 찾는 것이다. 1981년 미국에서 발생한 아담 월시 실종사건을 계기로 미국에서는 코드아담법을 제정, 모든 연방건물에서 실종아동 발생시 코드아담경보를 발령토록 하고 있고, 월마트를 비롯하여 다중이용 민간시설에서는 자발적으로 여기에 동참하고 있다. 우리나라에서도 최근 이러한 코드아담법의 도입이 논의되고 있으나 아직 선행연구가 전무한 상황에서 본 연구는 한국형 코드아담법의 입법모델을 제시하였다. 동 모델에 따라 대규모 점포나 놀이시설 등을 포함한 대규모 다중이용에서 의무적으로 '실종아동등의 예방 및 조기발견계획'을 수립·시행하도록 하고, 이를 위반할 경우 행정질서벌로서 과태료를 부과하고 명단을 공표하는 방식의 제재수단을 마련하도록 하는 것과, 자율적 참여를 유도하기 위해 인증제를 통해 실종아동예방 안전시설에서 인증로고를 상업적으로 이용할 수 있도록 하는 것을 제안한다.

■ 중심어 : | 코드아담 | 실종아동 | 다중이용시설 | 공공의 안녕 |

Abstract

In 2003, the US Congress enacted the Code Adam Act of 2003. The Act was so-named in memory of six-year-old Adam Walsh, who was abducted from a Sears department store in Florida and was later found murdered in 1981. According to the Act, the designated authority for a public building must establish procedures for locating a child missing in a federal facility in the USA. In this context, the study basically aims to propose a legislative model for a missing children policy in Korean multi-use facilities, critically analyzing the US Code Adam Act. Unlike the Act, the proposed Korean bill requires all multi-use facilities beyond a certain size, including private buildings, to arrange a feasible missing child procedure on their own premises. The bill can impose an administrative fine on facilities which don't have the procedure in place, and further can make the list of the facilities known to the public. In order to encourage voluntary participation from the private sector, the bill finally suggests the Voluntary Certification Scheme through which participating business can take advantage of the certification logo commercially.

■ keyword : | Code Adam | Missing Children | Multi-use Facilities | Public Safety |

I. 서론

경찰청의 통계에 따르면 2011년 한해에만 우리나라에서 26,407명의 아동과 지적·자폐성·정신장애인 및 치매환자등 요보호대상자들의 실종사건이 발생했고, 이중237명은 결국 발견되지 못했다[1]. 아이를 키우는 부모라면 예외 없이 아동실종에 대한 공포를 가지고 있으며, 특히 이러한 실종이 납치·유괴로 연결될 수 있다는 개연성으로 인해 그 공포심은 더욱 가중된다. 실종아동 발생 시 가장 중요한 것은 초기수색을 통해 실종아동을 조속히 찾아내는 것이다.

1981년 미국 플로리다 할리우드 몰 소재 시어스(Sears) 백화점에서 실종된 6세의 아담 월시(Adam John Walsh)가 보름 후 참혹하게 살해된 사건이 발생하였다[2]. 이후 1994년 미국 월마트(Walmart)에서는 최초로 「코드아담경보(Code Adam Alert)」라는 다중이용시설 어린이 안전프로그램을 도입하여 실종아동발생 시 매장직원들이 정확하고 신속하게 대응하여 조기에 실종아동을 찾도록 노력하였고, 2003년 6월 위 코드아담 경보에 대한 내용 및 기본적 절차를 담고 있는 「코드 아담법(Code Adam Act of 2003)」이 미 연방 의회를 통과하여 법제화되었고, 연방정부의 모든 공공 건물(Public Building)에서 코드 아담 경보의 실행이 법적 의무화되기 이른다.

반면 우리나라에서는 이에 관한 일관된 기준이 없어, 일부 놀이공원에서는 미아 발생 시에도 안내방송 등의 적절한 대응조치를 취하지 않고 있는 반면, 이마트의 경우처럼 적극적 실종예방시스템을 도입하는 경우도 있다[3]. 최근 실종아동에 대한 관심이 높아지면서 보건복지부를 중심으로 대형마트나 놀이시설 등 실종아동 발생의 위험이 높은 다중이용시설에 대한 실종아동 조기발견 프로그램의 시행을 의무화하는 한국형 코드아담제의 도입이 논의되고 있고, 언론의 조명을 받고 있다[4]. 그러나 후술하는 바와 같이 미국에서도 연방건물에 대해서만 코드아담제를 의무화하고 있을 뿐 사적주체가 관리하는 다중이용시설들은 자발적으로 코드아담제를 시행하고 있으며, 코드아담제를 비롯하여 다중이용시설의 관리주체에게 실종아동수색의 법적 의무를

부과하는 제도에 관한 국·내외의 사례나 선행연구는 전혀 존재하지 않는 상황이다. 이에 본고에서는 한국형 코드아담제의 도입을 위한 법적 문제와 입법 가능성에 관한 고찰을 통해 우리 법제에 타당한 입법모델을 제시해 보고자 한다.

II. 현행 법제에서의 실종아동수색의 문제점

1. 관련 법령

이미 우리나라에서는 실종아동을 보호하고 지원하기 위한 기본법으로서 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」(법률 제11001호, 2011.8.4. 일부개정, 이하에서는 실종아동법이라 한다.)을 제정·시행하고 있을 뿐만 아니라 실종아동의 발견을 위해 「실종아동등의 발견 및 유전자검사 등에 관한 규칙」(행정자치부령 제280조, 2012.2.3. 전부개정), 그리고 경찰청 예규로 「실종아동등 및 가출인 업무처리 규칙」을 제정하여 그 직무수행의 표준화를 도모하고 있다. 그러나 현행 관련규정들은 실종아동 발생단계에서의 초기대응이라기보다는 일정시간의 경과이후 실종아동의 사후발견을 위한 후속조치들을 규정하고 있다는 점에서 그 한계를 가진다.

실종아동법은 실종아동에 관한 일반법의 성격을 가지고 있을 뿐만 아니라 실종아동등의 개념을 규정하고 있는 바, 우선 “실종아동등”을 약취유인 또는 유기되거나 사고를 당하거나 가출하거나 길을 잃는 등의 사유로 인하여 보호자로부터 이탈된 실종당시 14세 미만인 아동이나 「장애인복지법」 제2조의 장애인 중 지적장애인, 자폐성장애인 또는 정신장애인으로 규정하고 있다(법 제2조 제1호 및 제2호). 동법 제9조에서는 “수색 또는 수사의 실시”에 관하여 규율하고 있는데, 이에 따르면 실종아동등의 발생신고 접수 시 경찰관서의 장이 지체 없이 수색 또는 수사의 실시여부를 결정하도록 하고 있다. 동조 제2항 이하에서는 조속한 발견을 위해 위치정보사업자에게 실종아동등의 개인위치정보의 제공을 요청할 수 있는 권한을 경찰관서의 장에게 부여하고 있다.

동 법률이 실종아동의 발견과 복귀를 위한 기본법의 역할을 하고 있음에도 본 연구에서 검토하고자 하는 대

규모 다중이용시설에서 실종아동 발생 시 긴급대응조치에 관해서는 언급되고 있지 않다. 후술하겠지만 다중이용시설에서의 긴급대응조치는 경찰의 임장이전의 단계에서 다중이용시설의 관리자가 수색 등을 실시하는 것으로서 경찰의 본연의 직무로서 실종아동의 생명이나 신체를 구조하기 위한 공권력의 발동이 아니라, 실종이 발생한 시설관리자에게 즉각적인 대응체계를 갖추도록 요구하는 것이므로 경찰대응과는 구분되는 별도의 법적 규율이 요구된다고 할 수 있다.

2. 시설관리주체의 조치

2.1 개괄적 수권조항에 근거한 경찰상 수색의무부과

현행 경찰관직무집행법상 개괄적 수권조항의 존재여부에 관해서는 학설상 논란이 존재한다[5-8]. 그럼에도 경찰권 발동요건과 수단의 다양성을 고려한다면 공공의 안녕에 대한 위협의 존재라는 불확정 법개념에 근거하여 경찰이 사인에게 위협방지 및 제거를 위한 경찰상 행정하명을 발하게 되는 개괄적 수권조항은 경찰관직무집행법(이하에서는 경직법이라 한다) 제2조 제6호와 결합한 제5조 제1항 제3호에 근거하여 인정할 수 있다[9]. 동조에 따라 경찰관이 실종아동 발생 시 위해제거를 위해 필요한 조치로서 경찰상 상태책임자인 민간시설의 관리자에게 즉각적인 수색을 명령할 수 있고, 민간시설관리자는 이러한 경찰명령에 따라 관리권에 근거하여 실종아동의 수색을 하여야 한다. 그러나 경직법상의 이러한 경찰하명은 그 효력을 담보하기 위한 실효성 확보수단을 마련하고 있지 않다.

예를 들어 놀이공원과 같은 대규모 다중이용시설에서 실종아동이 발생하고 경찰이 입장하여 수색 및 출입통제의 조치를 실행하기 이전에 전화 등 통신수단으로 시설관리자에게 즉각적인 수색명령을 발하더라도 시설관리자가 여타의 사유로 이에 응하지 않는 경우, 경찰이 입장하여 직접 스스로 그 조치를 취하는 것 이외에 과태료부과나 이행강제금 등 별도의 제재수단을 마련하고 있지 않아, 그 실효성이 의문시된다. 물론 경우에 따라 경범죄처벌법 제1조 제36호의 공무원 원조불응을 적용하여 10만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료의 형으로 처벌할 수 있으나, 공무원이 현장에 입장하지도 않

은 상황에서 사전적 긴급조치를 명하는 것은 원조의 범위를 초과한다고 볼 수 있으므로 동법의 적용여지는 크지 않다. 더군다나 경찰관이 현장에 입장하지도 않은 상황에서 현장상황을 판단하고 시설관리자에게 필요한 조치를 명령한다는 것도 현실적으로 타당성을 가지지 못한다.

2.2 관리자의 민사상 주의의무에 따른 자발적 수색활동

경찰상 하명과 무관하게 시설관리주체는 관리자의 주의의무로서 자신의 관리시설에서 발생한 실종아동을 보호하기 위한 조치를 취해야할 사법상의 의무를 부담한다. 이 경우 다중이용시설 내에서의 아동보호의 책임은 원칙적으로 부모 등 아동을 동반한 동반인에게 있으므로 실종상황 발생에 대하여 시설관리주체가 직접적인 책임을 부담하지는 않는다. 다만 관리시설물의 하자가 위험발생에 기여하거나 실종아동 발생이후 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하지 않는 경우 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 발생한 타인의 손해배상책임을 규정하고 있는 민법 제750조에 따라 생명·신체의 피해발생에 대한 손해배상책임을 부담하게 되므로 간접적 강제수단이 될 수 있을 것이다.

아직 우리나라에서는 시설물 관리자의 손해배상책임에 있어서 관리시설의 유지보수 및 안전조치의 하자에만 국한되어 범죄발생과 관련한 손해배상의 판례가 많지 않으나, 인구밀집과 다중이용시설의 증가로 이곳에서 발생하는 각종 사고가 빈번하고 시민의 권리의식이 강화된다는 점에서 조만간 다중이용시설에서 발생하는 범죄에 대한 민사배상의 책임도 적극적으로 고려될 것으로 보인다. 다중이용시설에서의 민간경비를 활용한 범죄예방이 일반화되어 있고 징벌적 손해배상제도도 기업의 배상책임을 강화하고 있는 미국의 경우 다중이용시설에서 경비소홀로 인한 범죄발생시 소송에서 거액의 손해배상금을 지급하여야 한다. 이 경우 통상적으로 경비회사가 소송의 피고로서 직접 소송의 당사자가 되거나 시설주를 상대로 소송이 진행된 후 경비책임을 부담하는 경비회사에 구상권을 행사하게 된다. 손해배상의 평균비용에 있어서 회사나 매장 내에서 사망사고가 발생하는 경우 275만 달러, 강도의 경우 175만 달러,

강간 등 성폭력사건은 170만 달러, 폭행은 110만 달러에 이른다[10].

2.3 관리권에 근거한 수색활동의 범위와 한계

특정시설물의 소유자 또는 관리주체로서 동 시설물의 관리권을 보유하고 있는 자는 이러한 권리에 근거하여 시설물 내에서의 수색이나 CCTV의 설치 등 물건의 보존이나 이용, 개량에 관한 권리를 행사할 수 있다. 이러한 민법상의 관리권은 일반적으로 처분권에 대응하는 개념으로서, 소유자는 법률의 범위 내에서 소유물을 처분할 수 있는 권리(민법 제211조)를 가지고 있음에 반하여, 관리자는 대리인으로서 민법 제118조에 따라 보존행위·이용행위·개량행위 등을 할 수 있는 권한을 가진다.

실종아동 보호에 관련하여 관리주체의 관리권의 범위를 특정하기 위해서는 필요로 하는 조치가 타인의 기본권 침해적 성격을 가지고 있는지 검토해야 한다. 원칙적으로 타인의 권리를 침해하지 않는 한 관리권의 행사로서 실종아동 보호를 위한 수색조치는 문제되지 않는다. 아동수색을 위해 시설물 내의 주차장이나 창고 등을 확인하는 것이 여기에 해당된다. 물론 대형상가 등에서 상점을 임대한 경우 임대된 상점의 관리권은 임대계약에 의하여 상점주에게 이전되므로 설사 상가전체의 관리권을 보유하고 있다고 하더라도 상점주나 상점주로부터 관리권을 위탁받은 상점직원의 동의 없이 임대된 상가를 수색하는 것은 허용되지 않는다. 다만 임대차 계약 시 이러한 관리권의 유보가 명문화되어 있는 경우에는 문제되지 않는다.

다중이용시설에서의 CCTV의 설치 및 영상녹화와 저장물의 확인 등은 시설물에 출입하는 불특정 다수의 개인정보를 수집·저장하는 행위로서 「개인정보 보호법」 제25조의 제한을 받게 된다. 동조 제1항 제2호는 공개된 장소의 영상정보처리기기 설치목적으로서 ‘범죄의 예방 및 수사’를 규정하고 있는 바, 다중이용시설에서의 CCTV설치는 통상 동조의 적용을 받아 설치할 수 있다.

이외에 관리권행사로써 출입통제 및 퇴거요구, 물품 검색 및 반입거부, 자력구제권, 정지 및 질문 등의 조치

가 고려될 수 있다[11][12]. 우선 출입통제에 있어서 관리주체는 당연히 관리시설의 안전을 사전에 확보하기 위해서 안전을 위협하는 자(주취자, 정신착란자 등)에 대하여 출입을 거부할 수 있을 뿐만 아니라 이미 시설물 내에 진입한 자가 위험을 야기할 소지가 있거나 그 통제에 불응하고 내부에 침입한 경우 퇴거를 요구할 수 있다. 위험성의 판단은 관리주체의 주관적 판단으로서 족하며 객관적으로 입증할 필요가 있는 것은 아니다.

이처럼 출입거부나 퇴거요구는 관리권에 근거해서 가능할 것이나, 언론에 보도된 것처럼 코드아담의 발령을 통해 출입문을 봉쇄하는 등 관리시설물에 위치하고 있는 시설물 사용자의 자발적 퇴거를 저지하는 조치는 개인에 대한 사적 구급에 해당되므로 현행법상 허용될 수 없다. 예외적으로 퇴거하려는 시설사용자가 준행행범인에 해당하는 경우 「형사소송법」 제212조에 따라 경찰관이 입장시까지 체포가 가능하며, 준행행범인에 해당하지 않는다고 하더라도, 아동납치나 유괴, 성폭력 등의 범죄를 저질렀다고 판단할 만한 합리적인 근거가 있으며, 퇴거시 그 아동의 보호가 현저히 곤란해 진다고 판단되면, 사회상규에 위배되지 않는 정당행위로서(형법 제20조), 최소한의 실력행사가 정당화될 수 있다.

시설물 출입자의 물품반입을 통제하기 위하여 물품을 검색하는 것은 출입자의 자발적 동의를 전제로 가능하며, 출입자가 이에 동의하지 않는 경우는 허용되지 않는다. 다만 관리주체는 출입거부권에 근거하여 물품 검색에 동의하지 않는 출입요구자는 그 출입을 거부할 수 있으므로, 사실상 모든 출입자에 대하여 물품수색이 진행될 수 있다. 실례로 공연장이나 스포츠행사장에서 입장객에 대하여 주류반입 여부 등을 검사하는 것이 여기에 해당한다. 반면 시설물에서 퇴거하고자 하는 자에 대한 물품수색은 본인이 동의하지 않더라도 퇴거를 거부할 수 없으므로 그 현실적 집행력을 상실하게 된다. 따라서 현행 법제하에서는 실종아동이 발생한다 하더라도 시설물을 빠져나가는 차량의 내부관찰이나 트렁크의 확인요구는 허용될 수 없다.

한편 관리주체가 시설물 내에서 거동이 수상하거나 위험을 야기할 우려가 있는 자에 대해 정지시켜 질문하는 것이 관리권의 범위에서 허용된다는 입장이 있다

[13]. 그러나 경찰공무원의 경우에도 경직법에 따라 임의적 불심검문만이 가능할 뿐이므로, 사인인 관리주체는 당연히 관리권의 범위에서 관리시설의 안전을 위한 최소한의 임의적인 질문을 할 수 있을 뿐이며, 이에 거부하는 경우에 관리권에 근거한 퇴거요구를 할 수 있다.

2.4 경찰권 위임가능성의 검토

다중이용시설에서 실종아동 신고와 같은 공공의 안녕에 대한 위급상황이 발생하는 경우 경찰관이 현장에 출동하여 필요한 긴급조치를 시행하기까지의 시간적 간극을 메우기 위해 다중이용시설의 관리주체가 시설 사용자들에 대한 검문이나 시설퇴거자들에 대한 필요 최소한 범위내의 수색이나 신분확인 등의 조치가 필요함에도 이러한 조치들은 타인의 의사에 반하는 강제력을 수반하게 되므로, 최소한 당사자들의 동의가 없는 경우에는 시행할 수 없고 이에 동의하지 않는 경우 퇴거시킬 수 있을 뿐이다.

법적 측면에서 검토한다면 시설관리주체와 시설사용자는 시설사용에 있어서 사법상의 사적 계약관계에 있게 되며, 계약의 상대방사자에 대하여 강제퇴거와 같은 자력구제권 이외에 어떠한 물리적 강제력도 행사할 수 없다. 또한 공공시설에서 공법상의 계약관계라 할지라도 권력적 행정관계로 볼 수 없으므로 사법상의 계약에 따른 법률관계가 원칙적으로 동일하게 적용될 따름이다. 치안질서유지에서 요구되는 강제력은 원칙적으로 국가만이 행사할 수 있는 독점적 강제력이다. 여기에서의 강제력 독점은 '국가만이 시원적인 물리적 강제력을 행사할 수 있으나, 국가는 또한 강제력허용(Gewaltgestattung)을 통해 국가가 아닌 자에 의한 강제력행사를 정당화시킬 수 있음'을 의미한다고 할 수 있다. 즉, 국가만이 강제력행사를 규율할 수 있으나, 필연적으로 국가 혼자만이 강제력을 행사해야 한다는 것을 의미하지는 않는다[14-16].

이 경우 강제력이양(Gewaltübertragung)을 통해 국가는 치안유지를 위한 강제권을 제3자에게 -본 연구주체에 있어서는 시설관리주체에게- 부여할 수 있다[17]. 강제력이양이란, 공무수탁의 형식으로 사인이 국가로부터 부여받은 고권적 권한을 자신의 권한으로 행사하

는 것을 의미한다. 공무수탁을 통해서 강제력을 행사하는 사인은 국가의 일부로 흡수된다. 국가는 여기에서 공적임무에 대한 책임을 부담하며, 단지 공무수탁사인에게 실행을 맡길 뿐이고, 공무수탁사인의 활동에는 법치국가의 척도가 그대로 적용된다[15][18]. 따라서 국가가 무제한적인 권한이양이나 국가권력수단 내지 국가권력도구에 대한 통제와 개입의 완전한 포기를 통해 국가주권의 정당성을 상실하지 않는 한, 강제력이양은 국가의 강제력독점 원칙에 위배되지 않는다. 그러나 공무수탁은 기본권 침해적 성격으로 인해 언제나 법률유보의 원칙에 따라 성문법적인 근거가 요구된다[19][20]. 현행 법제에서도 「청원경찰법」 상의 청원경찰이 행사하는 경찰권이나 「경비업법」 상의 특수경비원의 대간첩작성권 및 총기사용권, 「항공안전 및 보안에 관한 법률」 상의 공항운영자의 보안검색권은 법률에 근거한 사인의 경찰강제권으로 볼 수 있다[21]. 다만 이러한 경찰강제는 비례성의 원칙에 따라 최소한으로 제한되어야 하며 그 도입의 효과성이 고려되어야 하는 바, 코드아담제를 통한 출입문 봉쇄나 검문 및 수색등의 민간에 대한 권한이양은 신중한 검토를 통한 입법정책적 판단이 요구된다.

3. 소결

다중이용시설에서 실종아동이 발생하고 이러한 상황에서 실종된 아동이 납치나 유괴의 대상이 되었을 것이라는 충분한 개연성이 있다면 경찰이 현장에 출동하여 검문활동이나 출입통제 등 공공의 안녕을 유지하기 위한 경찰권을 행사하는 것은 경직법에 근거하여 가능할 것이나 경찰관이 현장에 입장하기 이전에 다중이용시설에 안전에 대한 책무를 담당하는 시설관리주체는 이러한 위험을 즉각적으로 제거하기 위한 조치들을 강구해야만 한다. 법리적으로 경찰상 위험방지 및 제거의 상태책임을 부담하게 되는 시설관리주체에 대하여 필요한 조치의 법적 책임을 부담토록 하는 것은 정당화될 수 있을 뿐만 아니라 국가의 기본권보호의무의 관점에서 볼 때[22], 안전을 위하여 이러한 입법적 정비를 하는 것은 도리어 국가의 책무이며 이를 방기하는 것은 입법적 해태로 볼 수 있다.

그럼에도 현행 법제에서는 시설관리주체에게 실종아동의 발견과 보호를 위한 수색에 있어서 어떠한 법적 책임이나 의무도 명문화하고 있지 않으며, 단지 관리권의 범위 내에서 발생한 위험에 대하여 적절한 안전조치를 수행하지 못했다는 점에 대하여 민법상 선량한 관리자로서의 주의의무 해태에 대한 손해배상 책임이라는 간접적 수단이 있을 뿐이며 이러한 소송에 있어서도 원고가 되는 피해자 내지 피해자의 가족이 그 고의나 과실에 대한 입증책임을 부담하여야 한다. 따라서 일정한 규모이상의 시설을 운영하는 운영주체에게 시설물의 안전에 관한 책임뿐만 아니라 범죄 등의 발생으로 인하여 야기될 수 있는 인적 위해요인으로 인한 위험발생을 예방하고 이를 제거해야 하는 법적 책임을 명문화하고 이를 체계화시킬 수 있는 입법적 정비가 요구된다고 하겠다.

III. 미국 코드아담법에 대한 비교법적 검토

앞서 언급한 바와 같이 코드아담으로 불리는 실종아동정보 관련 법제는 아직 미국을 제외하고는 다른 어느 나라에서도 그 입법례를 찾아볼 수 없다. 따라서 본 연구에서의 비교법적 고찰대상도 미 연방법인 코드 아담법(Code Adam Act of 2003)」으로 제한된다.

1. 개관

2003년 6월 코드 아담 경보에 대한 내용 및 기본적인 절차를 담고 있는 「코드 아담법(Code Adam Act of 2003)」이 미 연방의회를 통과하여 법제화되었고, 연방정부가 사용하거나 소유한 모든 공공건물(Public Building)에서 코드 아담 경보의 실행이 법적 의무화되기 이른다. 다만 코드아담법은 단일한 형태의 법전으로 존재하는 것이 아니고 우리의 법률형식과는 다르게, 아동유괴 및 착취를 근절하기 위한 「아동착취 근절을 위한 형사구제 및 기타 구제법(Prosecutorial Remedies and Other Tools to End The Exploitation of Children Today Act of 2003)」의 부속 법령으로 편성되어 있다. 동법은 「아동보호법(PROTECT ACT of 2003)」이라

고도 불리며, 총 6절(Title)로 구성되어 있으며 일부 절은 몇 개의 장(Subtitle)으로 구성되어 있다 (이하에서는 「2003년 아동착취 근절을 위한 형사구제 및 기타 구제법」을 「아동보호법」이라고 지칭하기로 한다).

특히 제3절 “적극적 공공지원정책”(Title 3 - Public Outreach)은 5개의 장(Subtitle)으로 세부 구성되어 있는데, 바로 제3절 제4장 “공공건물에서 실종아동 수색 절차”의 또 다른 명칭이 바로 「코드아담법(Code Adam of Act 2003)」이며, 여기에 코드 아담 경보에 관한 각종 용어정의 및 기본적인 절차가 실려져 있다. 코드 아담 법」 제363조는 기본적인 실종아동 수색절차를 규정하고 있는데, 동 절차는 원칙적으로 연방정부가 소유 또는 사용하고 있는 공공건물에만 강제적으로 적용되고 민간영역에서는 자율적으로 시행되고 있다.

2. 주요 내용

2.1 개념정의

우리의 실종아동법이 14세미만을 “실종아동”으로 정의하고 있는 반면, 「코드아담 법」 제 362조 제1항은 “The term Child means an individual who in 17 years of age or younger”라고 규정하여, 아동(Child)을 17세 이하로 정의하고 있다.

동법 제362조 제2항은 코드 아담 경보에 대하여 정의를 내리고 있는 바, “The term Code Adam alert means a set of procedures in public buildings to alert employees and other users of the building that a child is missing” 라고 규정하고 있다. 즉 코드 아담 경보는, 아동이 공공기관(Public Building)에서 실종된 경우 그 공공기관에서 일하는 직원 및 이용자에게 실종에 관한 경보를 알릴 수 있는 일련의 절차를 의미한다. 여기서는 경보의 대상은 경보 당시, 해당 건물이나 시설에서 있는 모든 사람을 의미한다.

또한 코드아담의 적용시설인 “공공건물”의 범위는 제362조 제6항에서 “연방기관에 의하여 소유되거나(임대되어) 사용되는 모든 건물(The term Public Building means any building(or portion thereof) owned or leased for use by a Federal agency)”로 정의된다. 여기에서의 “연방기관”은 연방 입법기관이나 연

방 사법기관의 모든 조직 그리고 모든 연방행정기관(Executive Agency)을 의미한다(법 제362조 제5항).

2.2 코드아담의 경보절차

제363조는 코드아담경보에 필수적으로 고려되어야 하는 8가지 사항을 규율하고 있다. 첫째, 첫 번째 안전 요원에게 아동실종을 신고해야 하고(Notifying security personnel that a child is missing), 두 번째 이름, 연령, 눈동자 및 머리 색깔, 신장, 체중, 옷 및 신발 등 실종아동에 관한 인상착의 정보의 확보(Obtaining a detailed description of the child, including name, age, eye and hair color, height, weight, clothing, and shoes), 세 번째 신속하고 효과적인 연락체계를 통한 아동 신상에 대한 정보 공유(Issuing a Code Adam alert and providing a description of the child, using a fast and effective means of communication), 네 번째 일원화된 접촉창구(Establishing a central point of contact), 다섯 번째 출구에 대한 감시 확보(Monitoring all points of egress from the building while a Code Adam alert is in effect), 여섯 번째 철저한 건물수색(Conducting a thorough search of the building), 일곱 번째 경찰과의 협조체계 구축(Contacting local law enforcement), 마지막 사건의 기록(Documenting the incident)이라는 8 단계 절차로 구성되어 있다.

3. 입법정책적 시사점

일부 언론에 보도된 것과는 달리 미국의 코드아담제도는 연방법을 통해 연방건물에만 의무적으로 적용되고 있으며, 여타의 다중이용시설은 자율적으로 코드아담경보를 실시하고 있을 뿐이다. 코드아담법의 내용도 시설의 출입문을 차단·봉쇄하는 등의 강제조치가 아니라 실종아동 발생 시 지켜야 하는 기본적인 사항만으로 규율될 따름이다.

미국식 코드아담법은 우리나라의 입법정책에 있어서 제한된 시사점만을 제공할 수 있을 것이다. 우선 연방건물에 의무적으로 코드아담을 시행하고 있으나 이는 민간에 대한 과급효과를 고려한 상징적 조치로 보인다. 입법적 의무부과는 비례성의 원칙에 따라 필요성과 상

당성의 원칙이 고려되어야 하는바, 우리의 경우 미국과는 달리 대규모 연방건물이 존재하지 않을 뿐만 아니라, 관공서 등 공공건물에서 실종아동 발생가능성은 상당히 낮으므로 미국식 입법의 당위성은 크지 않다고 보인다. 그럼에도 코드아담법은 실종아동의 심각성을 인식시키고, 그 수색에 대하여 경찰뿐만 아니라 시설관리 주체의 즉각적 대응을 요구하고 있다는 점에서 입법적 시사점을 제공하고 있다.

우리의 경우 도리어 놀이공원이나 워터파크 또는 대형마트 등 아동들의 출입빈도가 높고 고객의 밀집으로 인해 실종아동의 발생우려가 높은 대규모 다중이용시설들을 그 대상으로 하고 이러한 시설의 관리주체에게 실종아동 발생 시 대응조치에 관한 특별한 의무를 부과하는 방식이 검토되어야 할 것이다. 이 경우 민간시설에 대한 특별한 형식의 안전의무부과를 통해 영업의 자유와 재산의 자유를 침해할 우려도 있으므로 과잉금지 원칙에 따라 필요최소한의 범위 내에서 아동의 안전을 위한 의무가 부과되어야 할 뿐 아니라, 추상적·일반적 규율이라는 입법원리를 고려하여 미국과는 달리 구체적인 실종아동 수색조치는 가이드라인의 제정을 통해 하위규범인 행정규칙 형식으로 제정함이 타당하다.

IV. 입법방식의 고찰

1. 입법의 기본방안

살펴본 바와 같이 현행 법제에서는 다중이용시설에서의 실종아동 발생을 예방하고 긴급상황시 시설관리 주체의 긴급조치를 체계적으로 규율하고 있는 내용을 찾을 수 없다. 우리나라의 경우 특히 인구가 밀집된 대도시를 중심으로 다중이용시설이 발달되어 있어 이러한 시설물에서 발생하는 아동의 실종이 단순한 실종으로 그치는 것이 아니라 납치나 유괴·성폭행 등으로 연결될 수 있다는 개연성을 고려한다면 일정규모 이상의 시설물에 있어서 실종아동 발생예방과 그 대처를 위해 시설관리주체에게 법적인 의무를 부여하고 필요시 긴급한 조치를 취할 수 있도록 제한된 권한을 부여하는 방안도 검토되어야 한다.

1.1 다중이용시설에 대한 실종아동수색의 의무부과

1.1.1 자기안전의무의 범위

공동체의 공공의 안녕과 질서를 유지하는 것은 국가의 책무이다. 비록 헌법에 명문화되어 있지 않다하더라도 국가는 소속된 시민의 생명·신체에 대한 안전뿐만 아니라 공동체의 안녕과 질서유지를 위하여 필요한 대책을 강구하고 이를 집행하기 위한 조직으로서 경찰기관을 설치하고, 그 공무원들에게 경찰권을 행사할 수 있도록 하고 있다. 그러나 국가가 이처럼 공동체와 그 구성원들의 안전에 관한 책임을 부담한다는 것이 언제나 직접 국가가 그 안전에 관한 사무를 수행한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 국가는 안전조치에 관한 법적 의무를 입법을 통해 사인에게 부과할 수 있으며 이를 이른바 ‘자기안전의 의무(Eigensicherungsverpflichtungen)’라고 할 수 있다[17]. 법률을 통해 의무를 부담하게 되는 자는 자신이 직접 그 의무를 수행하거나 그 의무의 이행을 위해 안전을 담당하는 민간경비 등을 사용할 수도 있다.

자기안전의무에 근거한 기존의 시설관리주체의 안전의무는 주로 시설물의 설치·관리에서 발생하게 되는 물적 위험에 집중되어 있었다. 예를 들어 「어린이놀이시설 안전관리법」에서 규율하고 있는 어린이놀이시설의 안전은 시설의 설치·유지 및 보수 등의 시설물로부터 직접 발생하는 물적 위험으로 이해되며, 「공연법」 제11조에서도 공연장 운영자에게 화재나 그 밖의 재해를 예방하기 위하여 공연장 종업원의 임무·배치 등 재해대처계획을 정하여 지방자치단체장에게 신고하고 관할 소방서장에게 통보하도록 하고 있으며 제12조에서는 무대시설의 안전진단 등을 받도록 하고 있는 바, 마찬가지로 시설물의 물적 위험에 대한 예방과 안전의무를 법률로 규정하고 있는 것이다. 또한 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」 제9조에서는 다중이용업주 및 다중이용업을 하려는 자에게 영업장에 대통령령으로 정하는 소방시설등, 영업장 내부 피난통로, 그 밖의 안전시설을 행정안전부령으로 정하는 기준에 따라 설치·유지하도록 의무화하고 있다.

국민의 생명·신체·재산의 보호에 있어서 국가의 기본권 보호의무가 기존에는 물적 위해요인으로부터의 보호에 집중되어 있었다면 이제는 범죄와 같은 인적 위

험요인으로부터의 자기안전의무를 부과하는 방식으로 확대되어야 한다. 물론 시설물로 발생하는 위험과는 달리 시설물 내에서 발생하는 범죄의 경우는 시설관리주체와 무관한 제3자에 의하여 직접적으로 야기된다는 점에서 차이가 있는 것은 분명하다. 그러나 경찰법적 관점에서 본다면 범죄의 행위주체는 범죄자는 행위책임자이고 시설물의 관리주체는 상태책임자가 되므로 상태책임을 부담하게 되는 시설관리주체에게 사전에 입법적 방식에 의한 자기안전의무를 부과하는 것은 문제되지 않는다. 다만 자기안전의무의 부과라는 입법방식에 있어서도 과잉금지 원칙에 따라 시설관리주체에게 실종아동의 발생예방과 위험의 제거를 위해서 적합한 방식의, 그리고 필요최소한의 의무를 부담시켜야 할 것이다.

1.1.2 규율대상 시설의 범위

위에서 검토의 입법에서의 비례성의 원칙에 따라 다중시설에서 발생하는 실종아동에 대한 관리자의 자기안전 의무를 부과하기 위해서는 우선 실종아동이 발생할 개연성이 있는 정도의 시설규모 및 아동에 의한 시설사용빈도, 그리고 실종아동 발생 시 부모를 비롯한 동반가족에 의한 개인적 수단에 의한 즉각적 수색에 의한 실종아동 발견이 곤란할 정도의 시설의 혼잡성 및 실종에서 범죄로 연결되는 위험의 증대가능성 등이 고려되어야 한다. 이에 따라 한국형 코드아담법의 도입에 있어서는 대규모 판매시설, 놀이시설, 교통시설 및 체육시설 등이 우선적 적용대상이 될 것이다.

1.1.2.1 대규모 판매시설

코드아담제도가 실종아동의 발생예방과 신속한 발견을 목적으로 하는 바, 그 적용에 있어 최우선적으로 고려되는 시설물은 코드아담경보의 기원에서 찾을 수 있듯이 대규모 판매시설이다. 법률개념으로서의 ‘대규모 점포’는 「유통산업발전법」상의 정의를 따르는 바, 동법 제2조 제3호에서는 대규모점포를 매장면적 3천 제곱미터 이상의 상시 운영되는 점포로 규정하고 있다.

실종아동 대응체계가 요구되는 시설이 일정규모 이상임을 고려한다면 규율대상 다중이용시설은 「유통산

업발전법」 제2조제3호에 따른 대규모점포 중에서도 실종아동발생의 가능성이 비교적 높은 시설물로서 이러한 위험은 시설물의 규모에 비례한다고 할 수 있다. 시설물의 물적 안전에 관한 관리관청인 소방방재청에서는 판매시설 중에서도 연면적 1만 제곱미터 이상의 시장, 백화점, 대형할인매장 등을 대규모 다중이용시설로 관리하고 있으며, 이러한 시설만도 전국에 532개소에 이른다[23]. 실종아동에 관한 법적 의무부과에 있어서도 이러한 기준에 따라 연면적 1만 제곱미터 이상의 대규모 점포로 규율함이 타당할 것이다.

1.1.2.2 대규모 놀이시설

아동의 방문빈도가 높고 따라서 실종아동 발생의 우려가 제기될 수 있는 또 다른 시설로 대규모 놀이시설을 설치하여 방문객들을 받고 있는 이른바 놀이공원이자 불리는 레저시설과 워터파크와 같은 물놀이 시설들이 있다. 현행법상 이러한 시설들은 「관광진흥법」의 규율을 받는 관광사업시설로서 ‘유원시설업’으로 분류되고 있다. 동법 시행령에서는 유원시설업을 다시금 대규모 대지 또는 실내에서 여섯 종류 이상의 유기시설 또는 유기기구를 설치하여 운영하는 종합유원시설업, 한 종류 이상의 유기시설 또는 유기기구를 설치·운영하는 일반유원시설업 및 기타유원시설업으로 분류하고 있으며, 동법 시행규칙 별표 1에서는 종합유원시설의 대지면적을 1만 제곱미터 이상으로 규정하고 있는 바, 실종아동 관리의 법적 의무부과도 이러한 종합유원시설을 대상으로 함이 타당하다.

1.1.2.3 다중이용 교통시설물

실종아동 발생 및 위험의 빈도가 높은 또 다른 시설로서 다중이용 교통시설물이 고려될 수 있다. 특히 다중이용 교통시설물은 그 개방성으로 인해 다중들의 출입이 빈번할 수밖에 없고, 실종아동의 수색의 곤란성이 높아지고 유괴나 납치로 연결될 위험성이 높다고 할 수 있다. 다중이용 교통시설물의 범위를 정하는 법령으로서 「다중이용시설 등의 실내공기질관리법」 및 동법 시행령이 있는바, 동법 제3조 제1항의 시설중 지하역사(제1호), 「여객자동차 운수사업법」에 의한 여객자동차

터미널의 대합실(제3호), 「항공법」에 의한 공항시설중 여객터미널(제4호), 「항만법」에 의한 항만시설중 대합실(제5호), 철도역사의 대합실(제10호)이 본 연구에서의 자기안전의무 부과가 요구되는 다중이용 교통시설물로 분류된다.

1.1.2.4 대규모 체육시설

아동의 출입과 혼잡성이 높은 기타 시설물로서 야구장이나 축구장과 같은 대규모 체육시설이 고려되어야 한다. 이와 관련 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령」에서는 체육시설의 종류를 운동종목에 따라 구분하고 있는데, 이 중 특히 실종아동의 발생이 우려되는 시설로서는 축구장, 야구장 및 종합체육시설로서의 육상장 등이다.

올림픽 경기나 세계육상선수권대회 등 대규모 국제행사가 개최되는 경우 종합체육시설에 수만 명 이상의 관중이 운집하여 혼잡이 발생하게 된다. 그러나 본 연구에서의 자기안전의무의 부과를 위해서는 일시적·단편적 사용자의 집중이 아니라 시설사용자가 연속성을 가지고 집중되어 혼잡을 야기하는 경우라야 한다. 경험칙상 이러한 운동시설로는 프로축구나 프로야구 경기가 주기적으로 개최되는 경우로 제한되어야 한다. 따라서 「스포츠산업 진흥법」 제16조에 따른 프로스포츠가 개최되는 축구장 및 야구장을 규율대상으로 함이 타당하다.

1.1.3 안전의무의 내용: 실종아동등의 예방 및 조기발견계획의 수립

실종아동이 발생하는 시설물의 규모나 시설배치상황 그리고 관리직원의 규모 등이 다양하므로 의무의 구체적인 내용을 법률에서 규율하는 것은 일반적·추상적 규율의 범위를 벗어나게 되므로 적정하지 않다. 다만 코드 아담의 기본개념을 고려하여 적용시설물의 관리주체가 자체실정에 맞는 ‘실종아동등 발생예방 및 조기발견 계획’을 수립·시행하도록 자기안전 의무를 부과하는 방식이 입법이 타당하다. 또한 미국의 코드아담법에서와 같은 시설별 관리계획에 반드시 포함되어야 하는 사항을 비롯하여 표준모델의 제시를 위하여 실종아동

관리의 총괄부처인 보건복지부가 실종아동수색의 주무관청인 경찰청과 협의하여 '실종아동등 발생예방 및 조기발견 계획 표준안'을 행정규칙으로 발령토록 하는 것을 제안하고자 한다. 앞서 언급한 것처럼 다중이용시설의 규모나 유형이 다양하기 때문에 모든 다중이용시설에 일률적으로 적용되는 기준(매뉴얼)을 마련하는 것은 별도의 후속연구를 통해 검토되어야 할 것이나, 미국의 사례를 비교해 볼 때 최소한 실종아동 발생신고시의 신고접수 및 상황전파요령(코드알람 발령), 시설이용자들에게 대한 실종아동정보전달(스마트폰, 전광판, 안내방송 등의 활용), 각 출입구에 보안요원 배치 및 감시·수색, 그리고 경찰신고전 수색의 한계시간 설정 및 실종아동 발견시 발령체제 등의 조치계획이 반드시 수립되어야 할 것이다.

동 계획에는 미국 코드아담법의 내용을 고려하여 실종아동 발생 시 신고접수와 상황전파, 소속직원들에 대한 임무부여 및 긴급배치, 그리고 모니터링 등의 우리 다중시설의 실정에 맞는 초동조치 요령과 관할 경찰관서와의 협력방식 등을 구체적으로 규율하여야 할 것이다.

1.2 의무불이행에 대한 제재

행정목적의 달성을 위해 행정상 의무를 입법의 형식으로 부과하는 경우 의무이행을 확보하기 위한 구체적인 제재수단을 마련하여야 한다. 행정법상 의무이행 확보수단으로서 행정상 직접적 강제 수단으로서 직접강제, 대집행, 집행벌, 행정상 강제징수 등이 있으며 이와 별도로 즉시강제, 그리고 간접적 강제수단으로서 인·허가의 제한, 명단의 공표 등이 있다. 이외에도 행정상 의무위반에 대한 제재수단으로서 행정형벌과 행정질서벌도 고려될 수 있는 바, 의무이행을 강제하기 위한 방식에 있어서도 비례성의 원칙에 따른 필요최소한의 수단이 고려되어야 할 것이다.

실종아동에 대한 수색과 안전계획 수립 및 실시의무는 그 성격상 직접적인 강제수단은 적합성의 원칙을 충족할 수 없으므로 간접적인 강제수단이나 행정벌을 적용함이 타당하다. 간접강제 수단 중 인·허가의 제한은 실종아동관리의 주부처인 보건복지부가 해당시설의 인·허가 담당이 아니므로 적절한 방식이 될 수 없고, 해

당시설물이 대규모일 뿐만 아니라 홍보와 이미지가 중시되는 상업시설물이 대다수이므로 적절한 계획수립의 무 위반 시 위반시설의 명단을 공표하는 방식으로도 효과가 있을 것으로 보인다.

또한 실종아동이 발생했음에도 계획에 따른 적절한 수색과 안전조치를 취하지 못한 경우에는 행정형벌보다는 행정질서벌로서 시설물의 관리주체에 대하여 과태료를 부과하도록 하는 방안이 적절하다. 과태료 금액의 산정에 있어서, 최근 지방자치단체가 조례를 통해 기업형 슈퍼마켓의 의무휴업 위반에 대하여 1천~3천만원의 과태료를 부과하는 자치입법을 추진하고 있는 점을 고려한다면, 부과대상이 대규모 시설물의 관리주체이고, 위반내용이 생명·신체에 대한 안전의무인 점을 고려하여 최소한의 과태료금액을 3천만 원으로 정하는 것이 적절하다.

1.3 필요적 긴급조치의 수권규정

자기안전의무의 부과와 함께 고려되어야 할 것은 실종아동의 보호를 위해서 요구되는 필요최소한의 권한 행사이다. 이미 앞서 검토한 바와 같이 범죄혐의가 구체화되어 현행범으로 체포하는 경우를 제외하고는 시설사용자에 대하여 관리권에 근거한 퇴거요구이외에 어떠한 강제적 권한도 행사할 수 없다. 따라서 최소한 경찰의 입장으로 경찰권을 발동할 때까지 필요최소한의 범위 내에서 시설물 내 위치하는 고객과 시설물에서 퇴거하는 고객들에 대하여 필요한 경우 신원확인이나 트렁크 등 물품을 확인·조사하는 권한을 공무수탁의 형식으로 시설물 관리주체에 부여하는 것이 고려되어야 한다. 예를 들어 자신의 의사표시를 명확히 할 수 없는 아동을 손목을 잡고서 보호자라고 언성을 높이면서 시설물을 퇴거하는 경우나, 영아가 실종된 상황에서 포대기처럼 보이는 물품을 안고서 퇴거하거나 자동차 뒷좌석에 놓은 채로 빠져나가는 경우 현행 법제에서는 경찰의 입장시까지 특별한 대응조치가 어렵다. 물론 이 경우 당사자의 의사에 반하는 강제적인 수색이 아니라 필요최소한의 범위 내에서 단순실종이 아닌 납치나 유괴의 합리적인 의심이 있는 경우에 한하여 임의적 방식에 의한 확인이 필요하므로 '수색'이나 '검문'의 고권적

권한을 의미하는 법률용어는 적절하지 않고 상대방의 임의적 ‘협력’을 요청하는 수준의 직무집행권을 입법하는 것을 제안하고자 한다. 언론에서 제기된 것과 같은 출입문을 완전히 봉쇄하거나 무조건적인 신원확인이나 수색을 강제하는 방식의 입법은 비례의 원칙에 위배되므로 위헌의 소지가 있다.

1.4 아동범죄 안전시설의 인증

국가와 민간의 적극적 협력을 요구하는 협조적 법치국가[24]에서 행정목적의 달성을 위한 이상적인 수단으로서 법적인 의무를 부과하는 부담적 행정입법 보다 도리어 다중이용시설의 관리주체로부터 적극적인 협조를 이끌어 내고 실종아동의 위험발생억지와 조기발견을 위한 동기를 부여하기 위한 방법으로서 보건복지부에서 실종아동에 대한 안전의무를 부과하는 대규모 다중이용시설에 대하여 인증위원회의 심사를 통한 가칭 ‘아동범죄 안전시설’을 인증하고, 동 시설에서 인증로고를 부착하고 이를 상업적으로 활용할 수 있도록 함으로써 영리시설의 자발적인 협력을 기대할 수 있을 것이다. 이와 관련 「재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률」 제7조에서는 재해경감 우수기업으로 인증받고자 하는 기업이 중앙재난안전대책본부의 본부장에게 신청하는 경우 대통령령에 따른 평가를 실시하고 우수기업 인증서를 발급하도록 하고 있는바, 실종아동에 대한 안전관리에 있어서도 유사한 방식의 인증제를 도입하는 것이 바람직 할 것이다.

1.5 관련 법령의 제정방식

실종아동의 보호와 지원에 관한 일반법으로서 보건복지부 소관의 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」이 시행되고 있으므로 동법의 개정을 통해 관련 내용들을 삽입하는 방식의 입법이 바람직하다고 판단된다. 아울러 실종아동보호의 전문적 능력의 향상을 위해서 실제 대규모 다중이용시설의 안전사무를 담당하는 경비업체 소속 신입 경비원들의 의무교육에 실종아동 발생 시 조치 등에 관한 내용을 포함시키는 것도 고려되어야 할 것이다. 「경비업법 시행규칙」 별표 2에서는 일반경비원 신입교육의 과목 및 시간을 정하고 있는

바, 이중 3시간으로 편성되어 있는 사고예방대책(테러 대응요령, 화재대처법 및 응급처치법) 교과목 내용에 ‘실종아동 대응요령’도 포함시키도록 개정하는 것이 바람직하다.

2. 입법안의 제안

이상의 법리적 검토와 비교법적 고찰을 통해 아래와 같은 입법안을 제시하고자 한다. 법률개정과 더불어 법규명령 형식의 보건복지부령으로 다중이용시설의 ‘실종아동등의 예방 및 조기발견계획’ 수립에 있어서 필수적으로 포함되어야 하는 사항을 포함하는 표준모델(가이드라인)을 제시해야 할 것이다.

표 1. 실종아동법 개정입법안

<p>실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안</p> <p>실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.</p> <p>제9조의3을 다음과 같이 신설한다. 제9조의3(실종아동등 발생예방 및 조기발견계획) ① 다음 각 호의 관리주체는 실종아동등의 발생예방과 조속한 발견을 위한 실종아동등 발생예방 및 조기발견 계획을 수립·시행하여야 하고, 관할 경찰서장에게 수립된 계획을 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 유통산업발전법 제2조 제3호에 따른 대규모점포 중 연면적 1만 제곱미터 이상의 시설 2. 「관광진흥법」에 의한 유원시설 중 대지면적 1만 제곱미터 이상의 종합유원시설 3. 도시철도의 역사(출입통로·대합실·승강장 및 환승통로와 이에 딸린 시설을 포함한다) 4. 「여객자동차 운수사업법」에 의한 여객자동차터미널중 연면적 2천 제곱미터 이상인 대합실 5. 「항공법」에 의한 공항시설중 연면적 1천5백 제곱미터 이상인 여객터미널 6. 「항만법」에 의한 항만시설중 연면적 5천 제곱미터 이상인 대합실 7. 연면적 2천 제곱미터 이상인 철도역사의 대합실 8. 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 제5조에 따른 전문체육 시설 중 프로스포츠가 개최되는 축구장 및 야구장 <p>② 보건복지부장관은 경찰청장과 협의하여 실종아동등 발생예방 및 조기발견 계획의 수립을 위한 실종아동수색 및 안전관리 표준을 고시하고, 경찰서장은 제출받은 계획의 적정성을 안전관리 표준에 따라 검토하여 관리주체에게 계획의 수정을 요구할 수 있다.</p> <p>③ 관리주체는 필요하다고 인정하는 때에는 경비업법 제2조 제1호 가목에 따른 시설경비업자에게 실종아동등 발생예방 및 조기발견 계획의 수립과 시행을 위임할 수 있다.</p> <p>④ 경찰청장은 제1항에 따른 계획을 수립·시행하지 아니하거나 제2항에 따른 계획의 수정이 없는 경우 해당시설의 명단을 보건복지부장관에게 통보하고, 보건복지부장관은 이를 공표할 수 있다.</p>

제9조의4를 다음과 같이 신설한다.

제9조의4(시설관리주체의 협력요구) 시설관리주체는 시설 내에서 실종아동등발생시 시설사용자에 대하여 실종아동의 발견과 보호를 위하여 협력을 요구할 수 있다.

제9조의5를 다음과 같이 신설한다.

제9조의5(아동실종 안전시설에 대한 인증) ① 아동실종 안전시설로 인증받고자 하는 자는 보건복지부장관에게 신청하여야 한다. ② 보건복지부장관은 제1항에 따라 신청한 자의 실종아동 수색 및 안전활동에 대하여 경찰청장과 협의하여 대통령령으로 정하는 기준에 따른 평가를 실시하고 아동실종 안전시설 인증서를 발급할 수 있다. ③ 제2항에서 정하는 평가 및 인증서 발급에 소요되는 비용은 신청자가 부담한다. ④ 제2항에서 정하는 평가의 실시 및 인증서 발급 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조의6을 다음과 같이 신설한다.

제9조의6(인증의 취소) ① 보건복지부장관은 제9조의4에 따라 인증된 시설에 대하여 4년마다 관리·운영현황을 조사·점검하고 인증기준에 적합하지 않을 경우 인증을 취소할 수 있다.

제19조를 다음과 같이 한다. (①항 신규삽입)

제19조
 ① 실종아동등이 발생하였음에도 제9조의3에 따른 실종아동등 발생예방 및 조기발견 계획을 시행하지 아니한 자는 3000만 원 이하의 과태료를 부과한다.
 ②제10조제1항에 따른 명령을 위반하여 보고 또는 자료제출을 하지 아니하거나, 거짓 보고 또는 거짓의 자료제출을 하거나, 정당한 사유 없이 관계 공무원의 출입 또는 조사를 기피한 자는 500만 원 이하의 과태료를 부과한다.
 ③다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 200만 원 이하의 과태료를 부과한다.
 1. 제6조제1항에 따른 신고를 하지 아니한 자
 2. 제6조제3항에 따른 신상카드를 보내지 아니한 자
 ④제1항 내지 제3항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 경찰관서의 장 또는 지방자치단체의 장이 각각 부과·징수한다.

V. 결론

아동이나 지적장애인의 경우와 같이 주관적 의사결정 및 그 표현에 제약이 있는 사회적 보호대상들에 대하여는 국가의 특별한 배려와 관심이 요구된다. 실종아동등의 발생을 예방하고 보호하는 것은 국가의 기본적 책무로서 보건복지부의 적극적인 복리증진의 사무일 뿐만 아니라 국민의 생명·신체의 보호라는 경찰의 직무범위에도 해당한다. 미국의 경우 아담 월시의 실종사건을 계기로 코드아담법이 제정되고 다중이용시설에 대한 안전의무가 강조되었으나, 살펴본 바와 같이 그 적용범위가 연방건물로 제한될 뿐만 아니라, 수색의 기

본절차를 규정할 뿐 출입통제 등의 강제조치를 규율하고 있는 것은 아니다.

실종아동에 대한 특별한 관심과 관리의무를 부과하는 점에서 미국의 입법이 우리에게 큰 시사점을 주고 있기는 하지만, 연방제를 취하고 있는 영미법계 국가인 미국의 연방법과 우리 법제의 입법체계는 큰 차이가 있고, 다만 실종아동의 보호라는 입법목적에 위한 우리의 법리에 따른 입법이 검토되어야 한다. 실종아동의 발생을 예방하고 조기발견을 위한 수색에 있어서 법률적용의 대상은 실종아동의 발생 개연성이 있는 다중이용시설로 제한되어야 하며, 그 관리권이 공공기관에 있는지, 아니면 사인 소유인지는 실종아동보호라는 입법목적과 무관하다. 따라서 본 연구에서는 실종아동보호의 필요성이 높은 다중이용시설의 범위를 정하고 동 시설에 대한 특별한 실종아동의 관리의무를 부과하고 이러한 의무행위를 확보하기 위한 제재수단으로서 명단의 공표와 행정징벌의 부과를 제안하였다.

이러한 한국형 코드아담법의 제정은 검토한 바와 같이 행정법의 법리에 저촉되지 않을 뿐만 아니라 기본권 보호의 관점에서 국가의 당연한 의무라고 보아야 한다. 지금까지 우리나라의 법제가 다른 주요 국가들의 법제를 벤치마킹하는데 급급했다고 한다면, 본 연구에서 제안하는 법안은 사회안전망 구축에 가장 선도적인 역할을 할 수 있는 적극적 입법으로서 좋은 선례를 남길 수 있을 것이다.

참고 문헌

[1] http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IJdxMain.jsp?idx_cd=1610&bbs=INDX_001&clas_div=C&rootKey=1.48.0, 2012.
 [2] CNN. Police: Drifter killed Adam Walsh in 1981, http://articles.cnn.com/2008-12-16/justice/walsh.case.closed_1_walsh-case-john-and-reve-walsh-missing-children-s-assistance-act/2?_s=P M:CRIME 2008.
 [3] http://m.mw.go.kr/data_2/cm_data_view.jsp?ME

NU_ID=0403&cont_seq=271962&page=19. 2012.

[4] http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=3132283&cloc=, 2008.

[5] 박윤흔, *행정법(하)*, 박영사, 2004.

[6] 김동희, *행정법 II*, 제17판, 박영사, 2011.

[7] 김남진, 김연태, *행정법 II*, 법문사, 2004.

[8] 류지태, 박종수, *행정법신론*, 박영사, 2011.

[9] 손재영, *경찰법*, 박영사, 2012.

[10] 안황권, 공배완, 김상진, 박현호, 서진석, 이창무, 임준태, 정 응, *비교사큐리티제도론*, 진영사, 2007.

[11] R. Dubischar, "Inhalt und Schutzbereich von Bewachungsverträgen," NJW, pp.3241-3243. 1989.

[12] M. Lange, "Privates Sicherheitsgewerbe in Europa, Eine rechtsvergleichende Studie unter Berücksichtigung grenzüberschreitender Aktivitäten und einer Harmonisierung des Sicherheitsgewerberechts," Heymanns, 2002.

[13] 이종환, 이민형, "경비업법 제7조 제1항 「관리권 범위」에 대한 법적 해석", *한국경호경비학회*, 제26호, pp.59-87, 2011.

[14] D. Merten, "Rechtsstaat und Gewaltmonopol," Mohr Siebeck, 1975.

[15] M. Schulte, "Gefahrenabwehr durch private Sicherheitskräfte im Lichte des staatlichen Gewaltmonopols," DVBl. pp.130-132, 1995.

[16] A. Peilert, "Das Recht des Auskunftsei- und Detekteigewerbes," Duncker & Humblot, 1996.

[17] 이성용, "민간경비활동의 헌법적 한계", *헌법학연구*, 제12권, 제5호, pp.359-389, 2006.

[18] F. Huber, "Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr," Duncker & Humblot, 2000.

[19] A. Krölls, "Die Privatisierung der inneren Sicherheit," *GewArch*, p.445, 1997.

[20] R. Scholz, "Verkehrsüberwachung durch Private," NJW, pp.14-18, 1997.

[21] 이성용, "고권적 권한수탁을 통한 사인의 치안활

동", *경찰학연구*, 제6권, 제3호, pp.104-124, 2006.

[22] 이부하, "헌법영역에서 기본권보호의무", *공법학연구*, 제8권, 제3호, pp.123-139, 2007.

[23] 소방방재청, 2012 소방방재 주요통계, 2012.

[24] 김성수, *개별행정법*, 법문사 2001.

저 자 소 개

이 성 용(Sung Yong Lee)

정회원



- 1992년 : 국립경찰대학 행정학과(행정학사)
- 2003년 : 독일 Augsburg대학 법학과(법학석사)
- 2006년 : 독일 Augsburg대학 법학과(법학박사)

• 2007년 ~ 현재 : 계명대학교 법경대학 경찰행정학과 교수

<관심분야> : 행정법, 경찰행정법, 경찰학, 민간경비

김 학 경(Hakkyong Kim)

정회원



- 1999년 : 국립경찰대학 법학과(법학사)
- 2004년 : 영국 레스터대학교(경찰학석사 위기관리전공)
- 2011년 : 영국 포츠머스대학교(경찰학박사 위기관리전공)

• 2012년 ~ 현재 : 계명대학교 법경대학 경찰행정학과 교수

<관심분야> : 보안관리 위기관리 경찰학