

[청구인] ○○○

[피청구인] ○○구청장

[주문] 청구인의 청구를 「기각」 한다.

[청구취지] 피청구인이 2017. 1. 3. 청구인에게 한 「영유아보육법 위반 시정명령처분」을 취소한다.

이 유

1. 사건개요

청구인은 인천광역시 ○○구 ○○로○○번길 ○○-○(○○동)에 소재한 ‘○○○ 어린이집’ (이하 ‘이 사건 어린이집’ 이라 한다)의 대표자 겸 원장으로 2016. 11. 3. 이 사건 어린이집 내에 설치되어 있는 폐쇄회로 텔레비전에 기록된 영상정보를 60일 이상 보관하지 않은 행위로 피청구인에게 적발되었다. 이에 피청구인은 2016. 12. 14. 청구인에게 「영유아보육법」 제15조의4(폐쇄회로 텔레비전의 설치 등) 위반을 사유로 같은 법 제44조, 제56조에 따라 시정명령 및 과태료 처분을 사전통지하였고 2017. 1. 3. 청구인에게 시정명령(이하 ‘이 사건 처분’ 이라 한다)하였다.

2. 청구인 주장

이에 청구인은 다음과 같이 주장한다.

청구인은 ① 21년 동안 어린이집을 운영해 오면서 단 한 번도 법규 위반을 하지 않았던 점, ② 「영유아보육법」 개정에 따라 어린이집 내에 CCTV를 설치하면서 국고보조 지원 외에도 청구인의 사비를 들여 추가로 4대의 CCTV를 더 설치하였으며 CCTV에 대하여 정기적으로 점검을 실시하여 왔던 점, ③ 이 사건 점검 전에는 문제없이 영상정보가 기록되어 왔으며 당시 CCTV의 기계적인 결함으로 인해 저장된 영상의 일부가 소실된 것으로 청구인의 과실이 아닌 기계적 결함으로 발생한 사건으로 청구인 역시 억울한 부분이 있는 점, ④ 이 사건 어린이집은

한국보육진흥원으로부터 공공형 어린이집으로 인증받아 운영되고 있는데, 이 사건 처분은 공공형 어린이집 재인증시 감점 요인이 되는 치명적인 처분인 점,

또한, 보충서면을 통해 ⑤ 청구인은 CCTV 기계 전문가가 아닌 어린이들의 교육과 복리후생을 위한 전문가로서 CCTV를 직접 관리한다는 것은 현실적으로 무리가 있어 전문가들에게 위탁을 하였던 점, CCTV 설치·관리와 관련하여 국가에서 법을 정하였다면 CCTV 관리와 관련해서도 지자체 등에서 정기적인 점검 서비스 등을 받게 해주는 등의 정책이 있어야 한다고 주장하며 이 사건 처분의 취소를 구하고 있다.

3. 피청구인 주장

피청구인은 다음과 같이 주장한다.

피청구인은 CCTV 전수조사 실시 전 지적 사례 발생을 최소화하기 위하여 2016. 10. 12.과 2016. 10. 19. 2차에 걸쳐 CCTV 운영관리 교육을 실시하였고 청구인은 2016. 10. 19. 관련 교육에 참여하였음에도 불구하고 피청구인이 2016. 11. 3. CCTV를 점검할 때까지 영상자료가 36일(2016. 9. 29. ~ 11. 3.)만 저장되어 있다는 사실조차 인지하지 못하고 있었으며, 이에 피청구인은 CCTV 영상자료 보관 일수가 부족함을 이유로 「영유아보육법」 제15조의4(폐쇄회로 텔레비전의 설치 등) 및 같은 법 제44조(시정 또는 변경 명령)에 따라 시정명령 하였으므로 이 사건 처분은 적법하다.

4. 이 건 처분의 위법·부당 여부

가. 관계법령

「영유아보육법」 제15조의4, 제15조의5, 제44조

「영유아보육법 시행령」 제27조 [별표 2]

「영유아보육법 시행규칙」 제9조 [별표 1], [별표 1의2], 제38조

나. 사실관계

청구인 및 피청구인이 제출한 자료 등을 종합하여 살펴보면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

1) 청구인은 1995. 7. 15.부터 어린이집을 운영하는 자로 현재는 인천광역시 ○○구 ○○로○○번길 ○○-○(○○동)에 소재한 ‘○○○ ○ 어린이집’의 대표자 겸 원장이다.

2) 청구인은 2016. 11. 3. 이 사건 어린이집 내에 설치되어 있는 폐쇄회로 텔레비전에 기록된 영상정보를 36일(2016. 9. 29. ~ 11. 3.)만 보관하고 있음이 적발되어 「영유아보육법」 제15조의4(폐쇄회로 텔레비전의 설치 등)의 폐쇄회로 텔레비전에 기록된 영상정보를 60일 이상 보관하여야 하는 의무를 위반한 행위로 피청구인에게 적발되었다.

3) 위 2)의 위반행위에 대하여 피청구인은 청구인에게 2016. 12. 14. 행정처분을 사전통지하였고, 청구인은 2016. 12. 23. CCTV는 매일 관리를 하였으며 기계상의 문제로 인해 영상은 확인되나 저장이 되지 않았던 것으로 억울하다는 의견을 피청구인에게 제출하였다.

4) 피청구인은 2017. 1. 3. 청구인에게 시정명령 처분을 하였다.

다. 판 단

1) 먼저 처분의 근거 및 관계법령을 살펴보면,

「영유아보육법」 제15조의4(폐쇄회로 텔레비전의 설치 등)제1항에 따르면 어린이집을 설치·운영하는 자는 아동학대 방지 등 영유아의 안전과 어린이집의 보안을 위하여 「개인정보 보호법」 및 관련 법령에 따른 폐쇄회로 텔레비전을 설치·관리하여야 하고, 제3항에는 어린이집을 설치·운영하는 자는 폐쇄회로 텔레비전에 기록된 영상정보를 60일 이상 보관하여야 하며, 같은 법 제15조의5제3항에서는 어린이집을 설치·운영하는 자는 제15조의4제1항의 영상정

보가 분실·도난·유출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 내부 관리계획의 수립, 접속기록 보관 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 안전성 확보에 필요한 기술적·관리적 및 물리적 조치를 하여야 한다고 규정되어 있다. 또한, 같은 법 시행규칙 제9조 [별표 1의2]에서는 폐쇄회로 텔레비전의 관리책임자는 어린이집 원장이 되고, 지정된 직원(관리자)에게 폐쇄회로 텔레비전의 일상적인 관리를 하게 할 수 있으며 관리자로 지정된 직원은 장비를 정기적으로 확인하고 적절히 유지하여야 한다고 되어 있다.

아울러, 「영유아보육법」 제44조2의2에 의하면 제15조의4에 따른 폐쇄회로 텔레비전의 설치·관리 및 영상정보의 보관기준을 위반한 경우, 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어린이집의 원장 또는 그 설치·운영자에게 기간을 정하여 그 시정 또는 변경을 명할 수 있다고 되어 있다.

2) 다음으로 처분의 위법·부당함을 살펴보면,

가) 「영유아보육법」 제15조의4제3항에 따르면 어린이집을 설치·운영하는 자는 폐쇄회로 텔레비전에 기록된 영상정보를 60일 이상 보관하여야 한다고 규정되어 있음에도 불구하고, 2016. 11. 3. 피청구인의 점검 당시 이 사건 어린이집의 폐쇄회로 텔레비전 영상정보가 36일(2016. 9. 29. ~ 11. 3.)만 보관되어 있었던 것으로 미루어 볼 때 영상정보의 보관기준을 위반한 것에 해당한다고 할 것이다.

나) 위 인정사실과 피청구인이 제출한 자료에 의하면, 피청구인은 어린이집 CCTV 설치 및 운영관리에 철저를 기하였던 것으로 보인다. 피청구인은 2016. 1. 25. ‘어린이집 CCTV 설치 및 운영관리 철저’, 2016. 4. 12. ‘어린이집 CCTV 관련 과태료 규정 및 FAQ 안내’ 등의 공문을 시행하였고 2016. 9. 12. ‘어린이집 폐쇄회로 텔레비전 설치·관리 및 열람실태 점검(2016. 10. 4. ~ 11. 3.)’ 을 위해 관내 폐쇄회로 텔레비전을 설치한 어린이집을 대상으로 점검

항목 체크리스트와 함께 공문을 발송하였으며, 2016. 10. 19. ‘어린이집 점검 주요 지적 사례 및 CCTV 운영 관리 교육’을 실시하여 청구인은 이 교육에 참석한 바 있다. 또한, 피청구인은 폐쇄회로 텔레비전 설치·관리 및 열람실태 점검을 실시하기 전날인 2016. 11. 2. 청구인에게 다음 날 청구인의 어린이집을 점검할 예정임을 업무연락을 통하여 안내하였다. 그럼에도 불구하고 피청구인의 점검 당시 적발된 것으로 보아, 평소 청구인이 CCTV 관리책임자로서 준수사항을 소홀히 하였다 할 것이다.

다) 한편, 청구인은 이 사건 행정처분에 있어 CCTV의 기계적 결함, 어린이집 평가 재인증 및 공공형 어린이집 선정 불이익 등의 여러 가지 주장을 하면서 이 사건 처분의 취소를 주장하고 있어 살펴보면

(1) 청구인은 이 사건 어린이집의 CCTV 기계 관리를 전문 업체에 위탁을 맡기어 정기적으로 점검을 받아왔으며 피청구인의 점검 당시 기계적인 결함으로 인해 저장된 영상의 일부가 소실된 것으로 청구인의 관리소홀 및 과실에 의한 것이 아니기 때문에 이 사건 처분이 억울하다고 주장하고 있으나,

피청구인은 어린이집 점검 주요지적 사례 전파 및 CCTV 운영관리 교육, 보육사업안내 책자, 점검일정 공지 등을 사전에 지속적으로 안내하였고, 상당기간의 여유를 주어 이 사건을 예방할 수 있는 시간을 충분히 주었다고 보이나, 청구인은 피청구인의 지도점검 당시에야 비로소 폐쇄회로 텔레비전 영상정보가 36일만 보관되었다는 사실을 알게 되었다. 또한, CCTV의 정기적 관리를 전문업체에 위탁하였다 하더라도 청구인은 이 사건 어린이집의 원장 및 그 관리책임자로서 이 사건 예방을 위해 피청구인의 점검을 대비해서 CCTV 전문업체에게 다시 한 번 점검을 요청하는 등의 보다 적극적인 행위와 그에 따른 조치를 취하지 않았다. ‘어린이집 영상정보처리기기 설치·운영 가이드라인’에 따르면, CCTV 내부 관리계획 상 그 책임관은 어린이집 원장으로 CCTV에 관

한 업무를 총괄하여야 하고, 어린이집의 원장은 영상정보처리기기 관리 및 유지보수업무 등을 직접 수행하거나 다른 전문기관에 영상정보처리기기 업무의 일부를 위탁할 수 있으나 운영업무 및 책무 전체를 위탁할 수 없다고 되어 있는 바, 결국 청구인은 관리소홀로 인한 주의의무 책임을 면할 수 없다 할 것이므로 청구인의 주장은 받아들일 수 없다.

(2) 다음으로 청구인은 공공형 어린이집으로 지정받기 위해서는 한국보육진흥원으로부터 평가인증을 받아야 하는데 이 사건 처분이 한국보육진흥원에 재인증시 감점요인이 되어 추가적인 문제 발생시 재인증을 받지 못하게 될 수 있어 공공형 어린이집을 운영하는 청구인에게는 침익적 처분이라는 청구인의 주장에 대하여

이 사건 처분이 어린이집 평가인증 재평가 대상시 감점요인이 되는가를 살펴보면, 어린이집 평가인증의 경우 유효기간이 3년으로 이 사건 어린이집은 2015. 2. 1. ~ 2018. 2. 14. 까지가 해당된다. 2018. 2월 유효기간이 만료되는 청구인의 어린이집이 재인증을 받기 위해서는 2017. 9. 20 ~ 9. 25. 까지 참여 신청을 해야 하고 2017. 11. 20. 까지 자체점검보고서 제출 및 참여수수료를 납부해야 한다.

또한, 2016. 11. 20. 한국보육진흥원에서 배부한 ‘2016년 어린이집 평가인증 기본사항 확인 업무매뉴얼’ 평가지표를 보면 「영유아보육법」상 시정명령 1건은 감점 1점, 시정명령 2건 이상의 경우 감점 2점이라고 되어있고, 단서에 참여확정 마감일로부터 직전 1년 이내에 발생한 행정처분을 감점처리 한다고 명시되어 있다.

다시 이 사건으로 돌아와서 살펴보면, 청구인의 주장대로 이 사건 어린이집은 2017. 1. 3.에 처분을 받았고 참여확정 마감일(2017. 11. 20.)로부터 1년이 경과하지 않았으므로 일부 감점의 대상이 될 수 있다. 그러나 시정명령 1건의 경우 감점이 1점에 불과하여 여러 평정기준(감점 1~8점) 중 최저점으로 그 감점의

폭이 크지 않으므로, 향후 이 사건 처분이 한국보육진흥원의 평가 재인증시 불인증 될 만한 결정적인 요인으로 작용한다고 볼 수 없을 것이다.

(3) 또한 이 사건 처분이 공공형 어린이집의 재선정시 문제가 되는가를 살펴보면, 2011년 ‘공공형·자율형 어린이집 시범사업 안내’ (보건복지부, 2011. 7. 25.)에 따르면 공공형 어린이집이란 ‘우수한 민간 개인·가정 어린이집이 안정적인 운영과 품질 관리를 위한 운영비를 지원받으면서 국공립 어린이집 수준의 공공 보육인프라로서 기능하는 새로운 유형의 어린이집’ 을 말하고 이 사건 어린이집은 2016. 4월 공공형 어린이집으로 지정받아 유효기간은 2016. 6. 1 ~ 2019. 5. 31. 까지로 되어있다. 보건복지부의 ‘2016년 공공형 어린이집 재선정 지침’ 에 의하면 재선정 제외대상으로서 현재 미운영 어린이집, 공공형 어린이집 취소처분이 진행 중인 경우, 공공형 어린이집 취소처분에 대한 소송이 진행 중인 어린이집, 공공형 사후품질관리 미참여, 어린이집 안정공제회 미가입, 재선정 포기 어린이집으로 열거되어 있고 재선정 기준으로는 공공형 운영기간 중 행정처분 또는 처벌을 받은 이력이 없어야 하며 그 행정처분 또는 처벌의 범위로 「영유아보육법」 등 관련법령 위반사항이 없어야 한다고 명시되어 「영유아보육법」, 「아동복지법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 위반으로 과태료를 2번 이상 부과 받은 경우에 재선정에서 탈락된다고 되어있다. 따라서 청구인의 경우 이 사건 위반행위와 관련한 시정명령 처분은 공공형 어린이집의 재선정시 문제가 될 소지가 없어 보이고, 이밖에 시정명령과 별개로 이 사건 위반사실과 관련한 과태료 부과 처분을 받긴 하였으나 과태료의 경우 본 건 청구 취지와 무관하고 행정심판의 대상이 아닌 사항으로 논외로 다루어져야 할 것이다.

(4) 마지막으로, 「영유아보육법 시행규칙」 제38조에 따르면 위반행위의 횟수에 따른 행정처분 세부기준이 규정되어 있어 청구인이 주장하는 이 사건 처분의 존재로 인하여 장래에 불이익을 받게 될 위험, 즉 이 사건 처분을 가중

사유 또는 전제요건으로 하는 후행처분을 받게 될 위험이 있다고 할 것이나, 이 사건 시정명령은 동일한 위반사실이 적발될 경우 처분이 가능하도록 하는 것일 뿐 청구인에게 불이익을 주는 것이 아니라 할 것이므로 청구인의 주장은 이유 없다 할 것이다.

라) 따라서, 청구인이 주장하는 여러 사정을 고려하더라도 이 사건 처분이 청구인에게 지나치게 가혹하여 재량권을 일탈·남용한 것으로 볼 수 없고 관계 법령에서 정한 바에 따라 적법하게 행하여진 것으로써 피청구인이 청구인에게 한 이 사건 처분은 위법·부당함이 없다 할 것이다.

5. 결 론

그렇다면 청구인의 주장을 인정할 수 없으므로 청구인의 청구를 받아들이지 않기로 하여 주문과 같이 재결한다.