

전기설비의 안전성확보를 위한 법제연구

2002. 12.

한국법제연구원

목 차

제 1 장 서 론	7
제 1 절 연구의 배경과 목적	7
제 2 절 연구의 방향과 범위	9
제 2 장 기술적 기초개념에 대한 법적 이해	11
제 1 절 전기설비의 개념과 범위	11
1. 전기설비	11
(1) 개념요소	11
(2) 적용제외전기설비	14
(3) 용어의 다양성	18
2. 전기용품과 전기설비	19
3. 신호등, 가로등, 보안등의 경우	22
제 2 절 전기설비의 종류	25
1. 용도에 따른 분류	25
2. 용도의 성격에 따른 분류	27
3. 기능에 따른 분류	28
4. 구체적 설비로서의 전기설비	30
제 3 절 안전의 법적 이해	30
1. 안전의 의미	30
2. 안전의 종류	31
3. 안전의 실현	32
제 3 장 우리나라의 전기설비의 안전관리법제	35
제 1 절 전기관련법제의 전체구조	35
제 2 절 전기설비의 안전관리법제의 분석	38
1. 전기설비의 안전관리에 관한 제반법령	38
2. 전기설비의 안전관리를 위한 법적 체계	39
(1) 개 관	39

(2) 세부적 법제	44
제 4 장 주요선진국의 전기설비에 관한 안전관리법제	71
제 1 절 일 본	71
1. 일본의 전기사업 개관	71
2. 일본의 전기공작물에 대한 안전관리법제	73
(1) 전기안전사고의 현황	73
(2) 전기공작물의 설치자 등에 의한 자율적인 안전관리현황	74
(3) 국가에 의한 규제	77
(4) 장래의 전기안전확보시스템에 관한 논의	79
(5) 사업용 전기공작물에 관한 바람직한 안전확보시스템	82
(6) 사업용 전기공작물의 안전관리체제구축을 위한 당면과제	86
(7) 일반용 전기공작물에 관한 바람직한 안전확보시스템	92
(8) 일반용 전기공작물에 있어서 장래의 바람직한 안전관리체제의 실현을 위한 당면과제	97
(9) 전기공작물의 안전성확보를 위한 중장기적 과제	101
(10) 요약	103
제 2 절 歐 美	104
1. 영 국	104
(1) NICEIC	104
(2) IEE	106
2. 미 국	107
(1) FERC와 PUC	107
(2) 국가전기안전법(National Electric Safety Code)	109
제 5 장 전기설비의 안전성확보를 위한 법제정비방안	111
제 1 절 법제정비를 위한 검토 및 제언	111
1. 자기책임의 원칙	111
2. 안전관리교육의무	115
3. 보험제도의 문제	115
4. 현행 전기3법 체제의 검토	116

제 2 절	현행 안전관리법제의 해석상 문제점	
	- 전기사업법 제66조 제5항 관련	117
1.	다중이 이용하는 전기설비의 개념문제	117
2.	관할기관의 문제	118
3.	입법방식의 문제	120
제 3 절	금후의 과제	121
참고문헌	123

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경과 목적

삶의 효용을 증진시키기 위하여 인간이 만들어 내는 수많은 재화나 도구들은 대체로 그 본래의 목적에 합치되게 기능하고 있지만, 때로는 그와는 정반대로 평온한 생활을 침해하는 결과를 초래하기도 한다. 오히려 아무리 유익한 재화나 도구라고 하더라도, 그것을 활용하는 인간의 의지에 따라서는 비록 일시적이라고 해도 위험한 재화나 도구로 둔갑하는 경우가 있으므로, 이런 의미에서는 무릇 순기능만을 가지는 재화나 도구란 존재하지 않는다고도 이해할 수 있다. 그러나 이곳에서 착안하는 것은 사용자의 악의에 의하여 서까지 위험물로 바뀌어버리는 경우를 상정하고 있지는 아니하다. 해당 재화나 도구의 정상적인 사용과정에서 초래될 수 있는 인체나 재산에 대한 위해만을 염두에 두고 논의를 진행한다.

위에서 언급한 것에 의하면, 인공의 재화나 도구들에는 사용자의 악의 즉 비정상적인 용도에 사용할 때 비로소 발생하는 위험성과, 정상적인 사용과정에서도 초래될 수 있는 재화나 도구내재적 위험성의 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 이 때, 전자의 경우는 사용자의 주관에 의하여 좌우되는 돌발적인 위험이며 예측불가능한 것임에 반하여, 후자의 경우는 재화나 도구의 성질을 연구하여 예측이 가능한 것이라고 할 수 있다. 위험에 대한 예측이 가능하다고 할 때에 그것을 인위적으로 관리한다는 관념이 성립할 수 있다. 여기서, 설령 재화나 도구 그 자체에 위험적인 요소가 항상적으로 내재되어 있거나 또는 부대되어 있다고 하더라도, 그것이 사전에 인지되어 있고, 그 위험을 관리하는 것이 충분히 가능하다면, 위험관리 위에 당해 재화의 효용을 발휘하게 하는 것이 사회전체의 편익의 증대를 가져올 수 있으므로, 위험내재적인 재화나 도구도 사장되지 아니할 수 있다. 전기라는 재화가 바로 여기에 해당한다.

전기의 위험성이 현실적으로 발현된 결과를 통상 전기재해라 부르는데, 여기에는 일반적으로 전기를 원인으로 한 화재와 감전의 두 가지가 있다. 이

가운데 화재의 경우와 달리 감전은 전기에 고유한 재해유형이라 할 수 있다. 그러나 최근에는 이들 대표적인 두 가지 외에 고압전기가 발산하는 전자파에 의한 부근 주민의 건강침해도 중요한 문제로 부각되고 있다.¹⁾ 정부의 통계자료에 의하면, 2000년도에 발생한 총 화재 가운데 전기로 인한 화재는 33.9%를 점유하고 있다.²⁾ 이 수치는 과거 10년간의 경우와 비교해 볼 때 큰 차이가 없다. 과거 10년간 총 화재 가운데 전기화재의 점유율은 33%에서 39%사이를 오가고 있는 정도이기 때문이다. 따라서 총 화재 가운데 전기화재의 발생비율은 비교적 안정적이라고 말할 수 있다. 중요한 것은 정부가 조사한 그 밖의 원인별³⁾ 화재의 발생건수와 비교하여 보면 전기를 원인으로 한 화재의 점유율은 가히 압도적이라고 하는 점이다. 통계자료에 의하면, 그 원인은 다양하게 분석되고 있으나, 대부분의 전기화재의 원인으로 작용하는 전기배선이 실내미관상 시야의 사각지대에 설치되는 점과, 그러하지 아니한 경우에도, 일단 설치된 후에는 그 위치가 잘 바뀌지 아니하므로 당해 전기배선에 대하여 늘 접하기 때문에 도리어 둔감하게 되는 심리적 타성에 빠지기 쉽고 그러한 무관심이 주요한 전기화재의 원인인 관리소홀로 이어지게 되는 것으로 생각된다.⁴⁾

1) 고압 송전선과 전기제품 등에서 나오는 초저주파 전자파의 영향권 내에 있는 어린이의 백혈병 발생률이 일반적인 경우에 비해 2배 이상 높다는 조사결과가 있다. metro, 2002년 8월 26일, 1면.

2) 행정자치부 화재통계연보.

3) 예를 들어, 담배, 방화, 불장난, 불티, 유류, 가스, 난로, 아궁이, 성냥, 양초 등.

4) 전기화재를 야기하는 원인으로서 70%이상이 합선에 의한 전기화재이고, 이어서 과부하, 누전의 순으로 집계되어 있다.(합선이란, 전문기술용어로는 短絡이라고 하는 것으로 실무에서는 쇼트라고 부르기도 한다. 합선으로 인하여 발생한 단락전류가 주위의 인화가스 등과 같은 인화물질에 인화되거나, 단락전류로 인하여 전선피복이 연소하여 발화가 이루어진다. 누전이란, 전기의 통로인 전선로 이외의 곳으로 전기가 흐르는 현상이다. 그와 같이 흐른 전기가 인화물질에 접촉하면 화재로 발전한다.) 그리고 합선에 의한 전기화재는 60%이상이 전기배선에서 발생하고 있고, 다음으로 가전기에서 약 12%의 발생률을 보이고 있다. 또한 관리소홀로 인한 것이 46.8%에 이르고, 설비노후가 29.6%를 보이고 있으므로, 설비노후도 정기적인 관리점검의 소홀에 포함시켜 본다면, 인적 관리소홀로 인한 전기화재의 발생률이 전체전기화재 발생건수의 약 75%를 차지한다.

화재로 인한 재산피해는 매년 증가일로에 있지만⁵⁾, 방금 보았듯이, 전체 화재 가운데 전기화재가 차지하는 비율은 항상 큰 폭의 변동 없이 유지되어 왔으므로, 전기화재가 전기설비의 안전성에 대한 대대적인 각성을 촉구할 만한 신선한 역량은 가지고 있지 못하였다. 전기설비의 안전성담보 시스템에 대한 강도의 위기의식은 감전에 의한 인명사고가 발생하면서 제기되었다.

이미 언급하였듯이 감전은 전기에 고유한 사고유형이다. 2000년도의 1년 간에 발생한 감전 사망자 수는 총 107명으로 집계되어 있는데, 그 약 91%가 현장에서의 즉사라는 사실은 감전의 치명적인 위험성을 잘 나타내 준다.⁶⁾ 그런데 감전에 의한 사망사고의 행위유형을 보면, 전기공사보수, 기계작업보수, 간판 전화작업, 농사나 조업 또는 낚시, 장난놀이 등과 같이 일정한 전기관련작업을 수행하던 중이거나, 아니면 그러한 전기관련공사와는 전혀 무관한 농사나 낚시 등의 과정에서 발생한 것인데, 이들은 주변의 위험한 전기시설물에 대한 무관심이나 부주의, 기타 안전수칙의 무시 등 피해자 자신의 중대한 과실에 기인하는 것이 대부분이다. 그러나 작년의 우기에는 피해자 본인에게는 아무런 과실이 없는 다수의 감전사망자가 발생하였기 때문에 비로소 현행 전기설비의 안전성에 대한 위기의식이 고조되고 안전성담보 법제에 대한 재고가 현안으로 부각되기에 이른 것이다.⁷⁾

본 연구는 이러한 시점에서 전기설비의 위험관리와 관련한 전기안전법제의 현행 시스템을 전반적으로 검토하고 그 문제점과 개선방안에 관하여 고찰함을 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 방향과 범위

앞의 절에서 보았듯이 전기설비에 대한 기존의 안전관리법제가 중대한 흠결을 내포하고 있었음이 21인의 감전사라고 하는 비싼 값을 치르고 비로소

5) 1991년에 19,006백만원에서, 1995년에는 39,209백만원, 2000년에는 58,985백만원.

6) 감전으로 인한 부상자의 수는 714명.

7) 감전에 의한 사망이 21명, 부상이 3명. 산업자원부, '수해상황 및 대책보고(산업 및 에너지분야)' 2001. 7. 18(수), 재해대책특위 보고자료, 1면; 제223회 국회, 재해대책 특별위원회회의록 제5호, 7면; 다만, 2001. 8. 7. 산업자원부의 국무회의보고자료 '감전사고의 원인 및 대책'에 의하면 감전사망자수를 19명으로 추정하고 있다.

지각된 후 정부는 신속하게 관련법제의 개정에 착수하였다. 2001년 8월7일 자 산업자원부의 국무회의 보고자료 ‘감전사고의 원인 및 대책’에 의하면, 감전사고의 원인으로 추정되는 가로등의 안전관리 현황 및 문제점을 분석하고 그에 대한 대책으로서 전기사업법과 KS규격 등 관련규정의 개정을 제언하고 있다. 이 가운데 전기사업법의 개정에서 제66조 제5항과 동조 제6항의 개정으로 직접적으로 반영이 되었다. 즉 일반용전기설비의 안전점검 결과 기술기준에 부적합한 경우에 있어서 그 부적합사항이 중대하여 시·도지사의 개선명령을 기다릴 여유가 없다고 인정되는 경우에는 안전점검을 실시하는 한국전기안전공사가 직접 개선명령을 할 수 있도록 한 것(제66조 제5항)과 일반용전기설비의 소유자 등이 부적합설비에 대한 개선명령을 이행하지 아니하여 전기로 인한 재해발생우려가 있는 경우, 종전에는 시·도지사가 전기판매사업자에게 단전을 ‘요청할 수 있다’고만 하였던 것을 반드시 단전요청을 ‘하여야 하는 것’으로 의무화한 것(제66조 제6항)이 그것이다. 그러나 당시의 법개정에 있어서는 여기에 한정되지 아니하고 안전관리체제의 전반에 대하여 일응 검토를 거친 법개정이 이루어졌다. 상기 2개 조항 이외에도 전기설비의 안전관리와 관련하여 대대적인 규정과 체제정비가 시도되었다(제64조 제2항, 제66조 제1항 내지 제4항, 제66조 제7항, 제66조의2, 제72조 제2항, 제73조, 제73조의2 내지 제73조의5, 제78조 제5호의2와 제78조 제5호의3, 제78조제7호, 제96조의2, 제96조의3). 이상의 태도는 문제점의 파악과 그에 대한 신속한 대응이라는 점에서 일단 평가할 수 있으나, 개정내용이 과연 법리적으로 또한 실제에 있어 아무런 문제가 없는가에 관하여는 아직 충분한 논의가 이루어지고 있지 않은 것이 아닌가 하고 생각된다. 따라서 본 연구에서는 그간 행하여져 온 전기설비의 안전성담보법제의 변천과정을 주시하면서, 현재의 법제에 대한 분석을 시도하고 그 과정에서 인식하게 되는 법률문제들을 중심으로 논의를 진행한다.

제 2 장 기술적 기초개념에 대한 법적 이해

제 1 절 전기설비의 개념과 범위

1. 전기설비

전기설비는 전기사업법의 중심적인 규율대상일 뿐만 아니라, 전기관련법률인 전기공사업법(제2조 제1호 가목), 전기용품안전관리법(제2조 제1호), 전력기술관리법(제2조 제1호) 등에 있어서도 법 적용의 범위를 결정지우는 요소이기 때문에 전기설비의 개념외연을 명확히 하는 것은 매우 중요한 과정이 아닐 수 없다. 또한 본 연구의 중심 소재이므로 더욱 그러하다.⁸⁾

전기사업법 제2조 제14호는, “전기설비”라 함은 발전·송전·변전·배전 또는 전기사용을 위하여 설치하는 기계·기구·댐·수로·저수지·전선로·보안통신선로 기타의 설비(댐건설및주변지역지원등에관한법률에 의하여 건설되는 댐 및 저수지와 선박·차량 또는 항공기에 설치되는 것 기타 대통령령이 정하는 것을 제외한다)로서 다음 각목의 것을 말한다고 하고, 전기사업용전기설비, 일반용전기설비, 자가용 전기설비의 세 가지를 들고 있다.⁹⁾

(1) 개념요소

이상의 개념정의는 분해하면 세 부분으로 이루어져 있다고 볼 수 있다. 우선 기본적인 개념부분으로서, “전기설비라 함은 발전·송전·변전·배전 또는 전기사용을 위하여 설치하는 기계·기구·댐·수로·저수지·전선로·보안통신선로 기타의 설비”라고 하는 것이다. 종전(1961년 전기사업법 제정 당시)에는 전선로와 보안통신선로에 대하여, 항을 달리하여 규정하고 (그 각각의 선로에 대하여) 부가적인 설명을 하는 방식을 취하고 있던 것을 같은

8) 전기용품안전관리법은 대한민국헌법법령집의 편제상 공업규격 및 계량의 편의 편철되어 있어 여타 법률이 전기 및 가스편에 편철되어 있는 것과 성질을 달리하고 있음에 주의.

9) 이와 같은 용어 정의는 정의규정 후반부에서 3종의 전기설비에 한정된 것을 제외하고는 일본전기사업법 제2조 제1항 제12호에서 정의하고 있는 ‘전기공작물’의 그것과 일치한다. 1990년에 전기사업법이 전문개정 되면서 종전의 전기공작물이라는 용어가 전기설비로 바뀌었다.

항속에 흡수하여 단일화하여 정의함으로써 입법기술상 명쾌하게 하였다고 할 수 있다.

①설비라고 하면, 일반 공학상의 용어로서 법적으로 정의 내려져 있지 아니다. 그럼에도 건축법상의 건축설비라든지 전기통신기본법상의 전기통신설비와 같이 법문에서 설비라는 용어가 사용되는 경우는 적지 아니다. 국어사전에 의하면, 설비의 사전적 의미는 ‘어떤 목적에 필요한 건물·기물·장치 등을 갖추는 것, 또는, 그 갖춘 물건’이라고 하고 있다. 전기사업법의 규율대상으로서의 ‘전기설비’란 설비하는 행위로서의 작용이 아니라 설비된 결과로서의 物을 의미하는 것이므로, 위의 사전적 의미의 후단에 해당한다. 위의 정의에 의한다면 주목되어야 하는 것은 ‘설비’란 단순한 物이 아닌 일정한 ‘목적성’을 지닌 물건을 의미한다는 점이다. 그렇다고 하면, 가설하기 위하여 운반하고 있는 전주라든지, 수차라든지 하는 物은 아직 전기설비는 아니라고 보아야 할 것이다. 그러한 物이 실제로 지면 위에 가설되고 그 위에 전선이 연결되어 통과하고 있거나, 발전소 내에 설치되어 전력의 공급 또는 사용을 위한 상태를 갖추었을 때, 비로소 ‘설비’개념에 합치하는 즉 ‘전기의 공급 또는 사용을 위하여’ 라고 하는 목적에 합치하는 ‘전기설비’로서의 성질을 지니게 된다고 생각된다. 현행법의 개정 이전에 사용 정의되고 있던 ‘전기공작물’의 ‘공작물’개념은 기본적으로 이러한 목적성에 대하여 중립적인 개념이라고 생각된다.¹⁰⁾ 공작물은 단순히 ‘땅 위 또는 땅 속에 인공적으로 설비된 온갖 물건. 건물·담·댐·터널·전봇대 따위’라고 설명되기 때문이다. 따라서 댐이나 저수지의 경우에도, 예를 들어 발전을 위하여 사용될 수 있는 상태를 구비하였을 때에 한하여 ‘전기설비’로 파악된다고 이해될 수 있다. 다만, 어떠한 공작물이 전기의 공급 또는 사용목적 이외의 용도로는 사용될 수 없는 경우에는, 그것이 현실적으로 가설되어 그의 역할을 수행하고 있지 아니한 경우에도 전기설비로 파악할 여지가 없지는 않을 것이다. 다시 말하면, 앞서 예로 든 운반중인 전수도 전기설비라고 이해할 수 있게 된다는 것이다.¹¹⁾

10) 이렇게 보면, 전기설비와 전기공작물의 개념은 엄밀하게 보아 같지 아니다. 다만, 설비와 공작물의 개념은 통상 혼용된다.

11) 그러나 엄밀하게는 이 경우는 전기설비가 아닌 전기공작물이라고 이해하는 것이 옳을 수도 있다.

②다음으로, 전기설비는 ‘인공이 가해진’ 물건이라고 할 수 있다. 이러한 특징은 개정전의 전기사업법이 채택하고 있던 전기공작물이라는 용어에서 더 잘 나타난다. 따라서 예를 들어, 인위적으로 제조된 전주가 아니고, 임시로 높은 나무에 전선을 연결하여 전주대용으로 사용하고 있다고 하여도 그 나무가 전기설비가 되는 것은 아니라고 할 것이다. 그러나 이와 같이 해석하여서는 안전기준에 위배하여 설치한 장치는 전기설비가 되지 아니한다고 하여 전기사업법의 규율로부터 벗어날 여지가 있을 수 있다. 이것은 곤란한 결과이므로 인공이 가해지지 아니한 것이라고 하여도, 전기공급 또는 사용의 목적에 기여하고 있는 때에는 전기설비로 파악해야 할 필요성이 있을 수 있다.

③‘설비’는 또한 사회통념상 다소간의 중량감과 규모를 지니고, 한 곳에 부착되어 쉽게 이동할 수 없다는 개념적 특징을 지닌다고 본다(부착성 또는 고착성). 민법의 동산과 부동산의 개념을 대입한다면 부동산에 가까운 성질의 것이라고 할 수 있다. 전기용품관리법상의 전기용품이라도 전기설비의 일부가 되어 그의 개성을 상실하게 되는 전기용품은 전기설비의 구성부분이 됨으로써 그와 쉽게 분리될 수 없으므로 전기설비의 성질을 좇아 쉽게 이동할 수 없게 된다고 볼 것이다. 휴대용발전기가 ‘발전용을 위한 기구’이지만 전기설비에 해당하지 아니하고, 전기용품안전관리법의 적용을 받는 ‘전기용품’으로 취급되는 것은 그러한 이유도 있다고 생각된다.¹²⁾

④전기설비는 단일물일 수도 있고, 합성물일 수도 있다. 단일물이든 합성물이든 기본적으로 복수의 구성부분에 의하여 성립하는 物이라고 하는 점에서는 공통된다.¹³⁾ 그러나 법학상의 설명에 의하면 단일물은 그 구성부분인 개개의 物이 그 개성을 완전히 상실하고 전체로서 하나의 物에 일체적으로 흡수되는 것이라고 이해한다.¹⁴⁾ 예를 들어, 전기설비로서의 전선이라고 하면, ‘전열물로 피복한 전기도체 또는 전열물로 피복한 위를 보호피복으로 보호한 전기도체’를 말하는데¹⁵⁾, 이에 의하면 전선은 전열물, 전기도체, 보호

12) 전기설비 기술기준 {1974.1.9.상공부령 제414호} 개정 2001.1.20 산업자원부 고시 제2001 - 9호, 제2조 제1호.

13) 물론 단일물의 경우는 단 하나의 부분으로 이루어지는 것이 전형적인 모습일 것이다.

14) 김상용, 민법총칙, 314면.

15) 전기설비기술기준에관한규칙 제2조 제5호.

피복 등으로 이루어지는 物이라는 것을 알 수 있다. 그런데 이들 개개의 物은 독립해서는 그 의미를 가지지 못하는 것이라고 보면, 전선이란 수 개의 구성부분이 그 개성을 소진하여 하나의 일체된 物을 형성하는 것이라고 볼 수 있고, 그런 의미에서 단일물이라고 할 수 있다. 특히 전선을 지지하고 절연하기 위하여 전주 등에 사용되고 있는 애자와 같은 것은 단일물로서의 전기설비의 대표적인 것이라 할 수 있다.

합성물은 개개의 구성부분이 전체의 일부가 된 후에도 여전히 그의 개성을 잃지 아니하고 유지하고 있는 경우로 이 때의 전체로서의 物을 의미한다. 대부분의 경우 전기설비라고 하면 합성물에 해당할 것이라고 생각된다. 그리고 이상에서 보아 온 단일물 또는 합성물로서의 개개의 전기설비 수 개가 결합하여 발전설비, 송전설비, 변전설비, 배전설비 등의 관념을 구성할 것이다. 그렇게 보면, 발전설비 또는 송전설비라고 하는 전기설비는 단일물 또는 합성물 수 개가 모여 이루어지는 것이므로 일반적으로 집합물로 이해될 것이다. 집합물도 경제적으로 단일한 가치를 가지고 거래의 대상이 되는 것이므로, 발전설비, 송전설비, 변전설비, 배전설비 등 각각의 전기설비에 대하여 별도의 전기사업을 인정하는 것이 가능하다.

(2) 적용제외전기설비

다음으로 두 번째의 개념적 특징은, 적용제외규정부분이다. 이상에서 본 기본적인 전기설비의 개념에 해당하는 설비일지라도, 댐건설및주변지역지원등에관한법률에 의하여 건설되는 댐 및 저수지와 선박·차량 또는 항공기에 설치되는 것 기타 대통령령이 정하는 것은 전기사업법이 규율하는 전기설비에 해당하지 아니한다(이들을 이하 ‘적용제외전기설비’라고 부르기로 한다).

전기사업법과 동 시행령의 규정을 함께 고려하면 적용제외전기설비에는 세 부류가 존재한다. 첫째는, 댐 및 저수지로서 댐건설및주변지역지원등에관한법률에 의하여 설치된 것이다. 댐이나 저수지 가운데에는 발전목적(기능)을 가지고 있는 것이 있으며, 이 경우 발전을 위하여 설치하는 댐 및 저수지에 해당하므로 전기사업법상의 전기설비개념에 원칙적으로 포섭된다. 그러나 설치된 댐 및 저수지가 발전기능을 가지고 있다고 하더라도 그 설치

근거가 댐건설및주변지역지원등에관한법률에 의한 것이라면 전기사업법의 규율이 미치지 아니한다고 하는 것이다. 왜냐하면 전기사업법에서는 ‘댐건설및주변지역지원등에관한법률에 의하여 건설되는 댐 및 저수지’라고 규정하고 있기 때문이다. 따라서 이 경우에는 전적으로 근거법률인 댐건설및주변지역지원등에관한법률이 적용되게 된다. 그리고 동법 제3조에 의하면 동법의 적용을 받는 댐은 그 건설주체가 기본적으로 건설교통부장관, 특별시장·광역시장 또는 도지사, 기타 대통령령이 정하는 자에 한정되고 그 목적도 생활 및 공업용수의 공급에 제한되어 있으므로 전기사업법상의 전기설비로 인정되는 댐 및 저수지는 전기사업자가 발전 등의 전기사용관련 목적으로 건설하는 것에 한정되는 것이라고 해석할 수 있다.¹⁶⁾

참고로 주의할 것은 댐건설및주변지역지원등에관한법률에 입각하여 설치된 댐 및 저수지에는 전기사업법의 적용이 없지만, 반대로 전기사업법의 규율을 받고 있는 전기설비로서의 댐 및 저수지에 대하여는 댐건설및주변지역지원등에관한법률이 적용될 수 있다고 하는 점이다. 댐건설및주변지역지원등에관한법률 제3조는 동법의 적용범위에 관하여 ‘다목적 댐과 다음 각 호의 1에 해당하는 자(건설교통부장관, 시·도지사, 기타 대통령령이 정하는 자)가 생활 및 공업용수를 공급하기 위하여 건설하는 댐’이라고 규정하고 있어, 발전의 용도도 지닌 다목적 댐으로서 댐건설및주변지역지원등에관한법률에 의거하여 설치된 것이 아니라면 적용제외전기설비가 아니므로 전기사업법의 규율도 미치는 것이 된다. 다시 말하면, 발전목적에 사용되는 댐 및 저수지 가운데에는 적용제외전기설비로 분류되어 오로지 댐건설및주변지역지원등에관한법률의 규율에만 복종하는 것이 있는가 하면, 전기사업법과 댐건설및주변지역지원등에관한법률 양자의 규율을 모두 받는 것도 있다고 하는 점이다. 특히 댐건설및주변지역지원등에관한법률은 그 적용범위에 관하여 “(동

16) 다만, 이 경우에도 댐건설및주변지역지원등에관한법률에 의거하여 설치된 댐 및 저수지가 발전의 목적을 가지고 있는 경우에, 전기설비이기는 하지만 전기사업법의 규율을 받지 아니하는 전기설비라는 의미로 해석해야 하는지 아니면, 전기설비의 범주에조차 포함되지 아니한다고 이해하는 것인지 해석에 있어 반드시 명확하지는 아니하다. 기본적인 전기설비의 개념범주에 포섭되는 것이라도 전기사업법의 적용에서 제외되는 것이라면 전기사업법상으로는 무의미한 것이라고 할 수 있으므로 구별의 실익은 많지 아니하다.

법) 제4조의 규정은 모든 댐에 대하여 적용한다”(동법 제3조 단서규정)고 규정하고 있으므로, 건설교통부장관이 수립하는 댐건설장기계획에는 전기사업법상의 전기설비로서의 댐 및 저수지도 예외일 수 없다는 것이 된다. 다시 말해서 댐건설장기계획에 관한 한 전기설비로서의 댐인가 댐건설및주변지역지원등에관한법률에 의거하여 건설되는 댐인가를 묻지 아니하고 댐건설및주변지역지원등에관한법률의 적용이 있다고 하는 것이 된다.

한편, 댐건설및주변지역지원등에관한법률은 그의 적용을 받는 댐에 대하여 건설, 관리에 관한 사항도 규율하고 있으나(동법 제2장), 그 건설 관리의 방향은, 댐 건설에 따른 환경대책, 지역주민에 대한 지원, 이를 통한 수자원의 합리적인 개발 이용에 초점이 맞추어져 있다.¹⁷⁾ 그렇다고 하면 발전용도도 겸비한 것으로서 댐건설및주변지역지원등에관한법률에 의거하여 설치된 댐인 경우, 위와 같은 관점에서의 건설관리만으로, 과연 성질을 달리한다고 할 수 있는 전기설비라는 관점에서의 안전관리에 충분할 수 있는가 하는 의문을 가져볼 수 있다. 다시 말해서 수자원관리나 환경보호의 관점에서가 아닌 전기설비의 안전관리의 관점에서 보았을 때에는, 댐건설및주변지역지원등에관한법률에 의하여 설치된 댐 및 저수지를 굳이 전기사업법상의 전기설비개념에서 제외시킬 필요가 있는지는 의문이다. 가령 두 법률이 동시에 적용됨으로 인하여 법률의 충돌 등이 우려되는 이유가 있다면 그러하지 아니하다.

다음으로 법이 적용제외전기설비로 분류하고 있는 둘째의 것은, 선박·차량 또는 항공기에 설치되는 전기설비이다.¹⁸⁾ 이들 운송수단은 화석연료를 동력으로 이용하는 것이지만, 내부 조명시설, 통신시설, 공조시설, 비상동력 등 여러 부문에서 상당량의 전기를 필요로 한다. 그럼에도 불구하고, 한 곳에 정착하지 아니한 것을 속성으로 하기 때문에, 전기사업자로부터 전기를 구매하지 못하고, 자체에서 전기를 생산하여 소비할 수밖에 없는 것을 특징으로 한다. 따라서 개개의 운송수단 단위로 자체에 발전설비, 수전설비 등을

17) 제1조 목적조항 및 제2장 참조.

18) 시행령 제2조 제1항은, ‘선박·차량 또는 항공기에 설치되는 것’이라 함은 당해 선박·차량 또는 항공기가 그 기능을 유지하도록 하기 위하여 설치되는 전기설비’라고 풀이하고 있다.

갖추게 되고 그 때 그 때 필요로 하는 전기수요에 충당하게 된다. 이 때 이들 운송수단에 설치되는 발전설비나 수전설비 등은 전기를 생산하거나 사용하기 위하여 설치되는 것이므로 전기설비의 기본개념에 합치된다. 뿐만 아니라 이들 설비는 운송수단에 부착·설치되는 것이므로 운송수단과 분리하여 쉽게 운반하는 것을 의도하는 것도 아니어서 앞서 본 휴대용발전기의 경우와 달리 ‘설비’로서의 개념징표도 충실히 내포하고 있다고 할 수 있다. 그러나 전기사업법은 선박·차량 또는 항공기에 설치되는 전기설비는 그 규율대상에서 제외시키고 있다. 따라서 선박이나 차량, 항공기에 설치되는 전기설비의 안전성은 전기사업법이 아닌 선박안전법¹⁹⁾, 자동차관리법²⁰⁾, 교통안전법²¹⁾, 항공법²²⁾ 등의 개별법률에 의하여 각각 담보되게 된다.

이들 전기설비를 전기사업법의 적용에서 제외하고 있는 이유에 대해서는 달리 언급되는 바가 없다. 그러나 그 이유를 추측함에 있어 그다지 어려움은 없다. 다음과 같은 이유가 상정될 수 있을 것이다. 즉 이상의 전기설비를 전기사업법의 규율에서 제외한 것은, 전기사업법과는 별도의 개별법에 의한 규율에 보다 적합한 성질을 지니고 있다고 판단한 때문이라 할 수 있다. 이것을 역으로 풀이하면, 전기사업법에 의한 규율에 적합하지 아니한 경우라고 할 수 있다. 선박이나 차량, 항공기 등에 설치되는 전기설비는 그 기능에 있어서 전기사업자가 전기공급을 위하여 갖추는 설비와 다르지 아니하나, 전기사업법이 규율하고자 하는 전기설비의 관념에 비추어 볼 때, 차량 등의 전기설비는 당해 운송수단에 있어서 그의 주된 운송기능을 보조하는 종된 역할을 수행하는 것인데 대하여, 전기사업법이 규율하는 전기설비는 그 자체가 주이자 유일한 역할을 수행하는 것이라는 차이를 찾아볼 수 있다. 이러한 차이는 차량 등의 전기설비의 경우, 그것을 차량 등의 운송수단 본체와 분리하여 관리한다고 하는 데에 있어 적합하지 아니하고, 따라서 차량 등의 전체적인 안전성을 관리할 때에 동시에 관리하는 것이 적절하다는 이유가 저변에 있다고 할 것이다. 댐건설및주변지역지원등에관한법률에 의하여 건

19) 일부개정 1999. 4. 15 법률 제5971호. 제2조 제12호, 제5조 등 참조.

20) 일부개정 2002. 1. 26 법률 제6627호 참조.

21) 일부개정 1999. 2. 5 법률 제5809호. 제21조 참조.

22) 일부개정 2002. 2. 4 법률 제6656호. 제15조 이하 참조.

설된 댐 및 저수지의 경우에도 마찬가지로의 이유를 대입할 수 있다.

세 번째의 적용제외전기설비는 대통령령에 의하여 정하여진다. 여기에는 두 가지가 규정되어 있다(시행령 제2조 제2항). 하나는, 전압 30볼트 미만의 전기설비로서 전압 30볼트 이상의 전기설비와 전기적으로 접속되어 있지 아니한 것이고, 다른 하나는, 전기통신기본법 제2조 제2호의 규정에 의한 전기통신설비(전기를 공급하기 위한 수전설비를 제외)이다.²³⁾ 이들은 전기설비의 기본개념에 해당하지는 하나 그것이 야기하는 위험성이 전기사업법에 의한 규율을 필요로 할 정도로 높지 아니한 경우를 예정해 놓은 것이라 생각된다. 특히 첫 번째의 경우, 전압 30볼트가 기준으로 되어 있는 것은 인체에 위험을 주지 아니하는 안전전압의 한계가 30볼트로 알려져 있기 때문일 것이다.²⁴⁾

이와 같이 볼 때, 대통령령에서 일정한 전기설비를 전기사업법의 적용제외로 하고 있는 것은 이들 전기설비는 인체에 대한 위험도가 상대적으로 낮은 부류이어서 전기사업법을 동원한 규율의 필요성이 약하다고 판단한 때문일 것이다.

(3) 용어의 다양성

1961년의 전기사업법 제정당시 전기사업법의 규율대상은 ‘전기공작물’로 규정되어 있었고, 동법 제4조 제1항에 의하여 “전기공작물이란 전기의 발생, 공급 또는 사용을 위하여 시설한 저수지, 수로, 기계, 기구, 전기사업용으로 사용되는 일체의 공작물”을 의미한다고 정의되어 있었다. 이어서 같은 조 제2항에서는, “전항에서 전선로라 함은 전기의 전송에 사용되는 전기도체와 이를 지지 또는 보장하는 공작물을 말한다”고 하고, 또한 같은 조 제3항에서는 “전기의 전송에 관하여 필요한 보안통신선로도 이를 전선로로 간주한다”고 하는 부연설명을 하고 있다. 그런데 이미 위에서 보듯이 법 제4조 제2항에

23) 전화시설, 방송시설, 인터넷 등은 약전류 설비로 분류된다. 최중오, 건축전기설비, 건설기술교육원, 2000, 1면. 따라서 약하기는 해도 전기가 흐른다.

24) 이러한 안전전압의 한계의 인정기준은 국가마다 다소간의 차이가 있다. 과학기술자문봉사단에서의 한양대 유성구교수님의 강연록 ‘인체와 전기감전’ 참조.

<http://www.kstc.or.kr/ms/index22/index22-2.php3>

서 기술하고 있는 ‘전항’에 해당하는 제1항에서는 ‘전선로’라고 하는 용어가 기술되어 있지 않음에도 불구하고, 존재하지도 아니한 용어를 차항에서 부연설명하고 있으므로 도저히 이해하기 힘든 중대하고도 명백한 착오를 범하고 있었다.²⁵⁾

1990년의 전기사업법의 전면개정에서 종전의 전기공작물이라는 용어가 전기설비로 변경되었다. 이 때에 기타의 용어들도 일괄해서 정비되고 있다. 즉 ‘특정전기사업자’는 ‘발전사업자’로, ‘보안’은 ‘안전관리’로, ‘조사’는 ‘점검’으로, ‘입회검사’는 ‘확인점검’으로, ‘보안규정’은 ‘전기안전관리규정’으로, ‘보안담당자’는 ‘전기안전관리담당자’로 각각 용어의 순화가 이루어졌다. 이것은 전기사업법 제정시에 일본의 용어를 수정 없이 모방하여 사용하여 온 데 따른 거부감과 이해곤란을 해소하기 위한 것이었다²⁶⁾.

인적 안전관리와는 달리, 기술의 진흥과 개발을 통한 전기안전의 달성을 목표로 하여 제정된 전력기술관리법(전력시설물의 설계와 감리를 주로 규율)도 있다. 이 법에서는 전기사업법상의 ‘전기설비’의 용어를 ‘전력시설물’로 대체하여 사용하고 있다(동법 제2조 제1호). 여기에는 특별한 이유가 있는 것이 아니며, 어감의 편의상 그와 같이 사용하고 있는 것으로 생각된다.

이상과 같이 볼 때, 전기설비의 용어는 해당 법령마다 편의에 따라 달리 불리고 있으며 현행법상 통일적으로 사용되고 있지 아니함에 주의가 필요하다.

2. 전기용품과 전기설비

‘전기용품’이란, 전기사업법에 의한 전기설비의 구성부분이 되거나 전기설비에 접속하여 사용되는 기계·기구·재료 또는 그 부분품이나 부속품을 말한다(전기용품안전관리법 제2조 제1호). 이 용어정의에 의할 때, 전기용품은 크게 두 종류로 나누어 볼 수 있다. 하나는, 전기설비의 구성부분이 되어 그 개성을 상실하는 전기용품이고, 다른 하나는, 전기설비와는 별개 독립한

25) 일본의 전기사업법은 우리의 현행의 전기설비에 대한 개념정의와 마찬가지로, ‘전선로’라는 개념도 포함하여 전기공작물(전기설비)의 용어정의를 내리고 있었으므로(법 제2조 제12호), 기왕에 참조로 하는 이상 이러한 정의를 충실히 그대로 옮기었다면 이와 같은 중대하고도 명백한 착오는 발생하지 않았을 것이라고 생각한다.

26) 제147회 국회, 동력자원위원회 회의록 제9호, 27면 참조.

개체로 존재하면서, 전기설비를 통하여 공급되는 전기의 안전하고 효과적인 사용을 돕는 전기용품이 그것이다. 전자의 전기용품은 주로 전기를 소비자가 사용할 수 있는 상태로 전달하는 과정에서 기능하는 것으로 공급자측의 이익에 기여하는 것(공급측 전기용품)이라고 하면, 후자의 전기용품은 전기의 실생활에서의 소비과정에서 그 효용(안전성을 포함)을 향유하고 증진케 하기 위한 것으로 수요측의 이익에 기여하는 것(수요측 전기용품)이라고 할 수 있다. 이와 같이 볼 때에, 통상 가정에서 사용하는 전자제품 및 그 부속품, 전구, 플러그, 콘센트, 절연테이프, 누전차단기 등은 모두 수요측 전기용품으로 분류할 수 있을 것이다.

한편 소위 말하는 가전제품이 전기용품인가 아니면 그 부품들만이 개별적으로 전기용품인 것인가 하는 의문을 제기해 볼 수 있다. 결론부터 보면 가전제품은 전기용품에 해당한다. 개정전의 전기용품안전관리법 시행규칙의 별표8은 전기용품을 제1종과 제2종으로 크게 이분하여 열거하고 있었는데 여기에는 우리의 일상생활에서 사용되고 있는 전기제품이 모두 포함되어 있었기 때문이다.

참고로 보면, 제1종 전기용품은 다시 14개의 소그룹으로 세분되고, 제2종 전기용품은 13개의 소그룹으로 나뉘어져 있었다. 우리 주위에서 보는 전기보온밥통, 전기 다리미 등은 전기를 열로 전환하여 실생활에 이용하고 있으므로 전열기구로 분류되어 제1종 전기용품에 포함되고, 선풍기, 전기청소기, 전기냉장고 등은 전기를 모터의 힘으로 변환하는 것이므로 ‘전동력 응용기계기구류’라고 하여 역시 제1종 전기용품에 분류되고 있다. 텔레비전수상기나 라디오수신기, 전자레인지, 프린터 등은 ‘전자응용기계기구류’라고 하여 제1종 전기용품에 포함시키고 있다. 제1종과 제2종의 구별은 構造 또는 사용방법 등으로 보아 특히 위험 또는 障害가 발생할 우려가 많은지 여부에 따른 것으로 보다 위험이 크다고 인정되는 것이 제1종으로 분류되어 왔다.

그러나 현행의 개정전기용품안전관리법 시행규칙에 의하면, 위험정도를 기준으로 행하던 전기용품에 대한 제1종과 제2종의 구별을 폐지하고 있다.²⁷⁾ 현행 시행규칙(별표2. 개정 2001.7.12.)에 의하면 전기용품에는, ①

27) 1999년 9월 7일의 전문개정 때부터 제1종과 제2종의 구별은 채택되지 않고 있다.

전선 및 전원코드, ②전기기기용 스위치, ③교류용 전기기기 또는 전원용 캐패시터, ④전기설비용 부속품 및 연결부품, ⑤전기용품 보호용부품, ⑥절연 변압기, ⑦전기기기류, ⑧전동공구, ⑨오디오·비디오 응용기기, ⑩정보·사무기기, ⑪조명기기의 11가지가 있다.

이상의 공급측과 수요측 전기용품 가운데 전기설비의 안전성확보문제와 관련하여 주목되어야 하는 것은, 공급측 전기용품이라고 할 수 있다. 왜냐하면 공급측 전기용품은 전기설비의 구성부분이 됨으로써 전기설비와 일체화되기 때문에, 공급측 전기용품의 안전성문제는 곧바로 전기설비 그 자체의 안전성문제를 야기하는 결과를 초래하기 때문이다.

다만, 이와 같이 전기용품에는 공급측과 수요측의 2종의 구분이 가능하다고 하여도, 2종은 모두 공통적으로 전기설비를 중심으로 형성되어 있는 관념임에 주의가 필요하다. 전기설비의 일부분이거나, 전기설비에 접속하여 사용되는 것이 전기용품이기 때문에, 전기설비의 범위를 확정하는 것은 전기용품의 개념을 정립하는데 있어서도 선결문제가 된다.

전기용품과 전기설비 사이에는 다음과 같은 차이점도 엿볼 수 있다. 즉 전기용품은 제조, 이용이 문제되는 것이라고 하면(사용자의 관점에서 취하여지는 개념), 전기설비는 설치, 관리, 운용이 문제되는 것이라고 할 수 있고, 따라서 전기설비를 규율의 중심에 두는 전기사업법이 전기공급자 내지 생산자 중심으로 형성된 법인데 반하여, 전기용품안전관리법은 전기소비자, 수요자 중심으로 만들어진 법이라고 하는 점이다.

그러나 전기설비와 전기용품은 위에서 본 것처럼 상호 별개로서 존재하고 가치를 지니는 것이 아니라 서로 결합하여 접점을 가짐으로써 비로소 소비할 수 있는 상태가 형성되는 것, 즉 가치를 발휘하게 되는 것이므로, 전기설비의 안전성 문제는 전기설비와 직접적인 접점을 필연적으로 가지게 되는 전기용품의 안전성유지의 문제와도 불가분의 관계를 가진다고 하겠다. 그렇다고 하면, 전기설비의 안전성확보문제는 전기용품 자체의 품질의 안전성문제와도 연동하여 살펴보지 않을 수 없다.

‘전기’라고 하는 공통된 물질을 관리, 운용, 사용하는 것과 관련한 기계장치에는 전기가 ‘발전’에 의하여 생산되고, ‘소비’에 의하여 그 수명을 다하여 소멸할 때까지의 전 흐름 속에서 이른바 (거대 인프라로서의) 전기설비도

있으며, 위에서 본 전기용품도 있는 것이다. 전기용품안전관리법은 이 가운데 전기용품의 안전성을 도모하여 나아가 전기사용의 전 흐름의 안전을 도모하고자 하는 취지이다.

3. 신호등, 가로등, 보안등의 경우

이상의 기초개념을 전제로 할 때, 신호등, 가로등, 보안등 등은 전기설비인가 아니면 전기용품인가 그리고 법적으로 어떠한 성격을 가지는가 하는 것이 의문이 된다.

가로등은 도로의 부속물이다. 도로법 제3조 제1항 제2호는 ‘도로의 방호울타리, 가로수 또는 가로등으로서 도로관리청이 설치한 것’은 도로부속물이라고 규정하고 있기 때문이다. 따라서 가로등은 기본적으로 도로부속물에 해당하며, 도로부속물은 동법 제2조 제2항의 규정²⁸⁾에 의하여 도로법상의 도로로 해석된다. 그리고 도로는 강학상 공물이므로 도로부속물인 가로등도 역시 공물이다. 다만, 앞서 인용한 도로법 제3조 제1항 제2호의 규정이 ‘... 가로등으로서 도로관리청이 설치한 것’이라고 하고 있으므로 도로부속물이 될 수 있는 가로등은 도로관리청²⁹⁾에 의하여 설치된 것에 한정되는 것으로 보인다. 이에 따라 도로관리청이 설치하지 아니하는 가로등은 도로부속물도 아니고, 공물도 아니라는 것이 된다.³⁰⁾

신호등은 도로교통법이 규정하는 신호기³¹⁾의 일종으로서 그의 설치·관리권은 원칙적으로 특별시장·광역시장 또는 시장·군수(광역시의 군수를

28) “(중략)도로에는 터널, 교량, 도선장, 도로용 엘리베이터 및 도로와 일체가 되어 그 효용을 다하게 하는 시설 또는 공작물로서 대통령령이 정하는 것과 도로부속물을 포함한다.”

29) 도로법 제22조 “①도로의 관리청은 국도에 있어서는 건설교통부장관, 국가지원지방도에 있어서는 도지사(특별시·광역시 안의 구간은 당해 시장), 기타의 도로에 있어서는 그 노선을 인정한 행정청이 된다. ②특별시·광역시 또는 시 관할구역안의 상급도로(고속국도와 읍·면지역의 일반국도 및 지방도를 제외한다)는 제1항의 규정에 불구하고 특별시장·광역시장 또는 시장이 관리청으로 된다.”

30) 다만, 그러한 예가 얼마나 있는가는 의문이다.

31) “신호기”라 함은 도로교통에 관하여 문자·기호 또는 등화로써 진행·정지·방향전환·주의등의 신호를 표시하기 위하여 사람이나 전기의 힘에 의하여 조작되는 장치를 말한다. 도로교통법 제2조 제11호.

제외)에게 있다(도로교통법 제3조 제1항). 그러나 도로교통법 제104조 제1항과 동법시행령 제71조의2의 규정에 의하여 특별시장·광역시장 또는 시장·군수가 가지는 신호기 및 안전표지의 설치·관리에 관한 권한은 지방경찰청장 또는 경찰서장에게 각각 위임 또는 위탁되고 있으므로 신호등에 관한 실질적인 설치·관리는 지방경찰청장 또는 경찰서장의 권한에 속한다. 신호등은 교통의 원활한 소통을 목적으로 도로에 설치되는 것이지만 도로법과 동법시행령이 열거하고 있는 도로부속물에는 포함되고 있지 아니하다. 따라서 신호등은 지방경찰청장 또는 경찰서장이 일반인의 사용에 공여하는 도로와는 별개의 독립한 공물이라고 이해된다.

한편, 현행법을 가운데 보안등에 관하여 정의를 내리고 있는 법률은 존재하지 아니하다. 보안등에 관한 규정은 주택건설촉진법의 규정에 따라 주택의 건설기준, 부대시설·복리시설의 범위와 설치기준 등에 관하여 규정하고 있는 주택건설기준등에관한규정(일부개정 2001.4.30. 대통령령 제17219호)에서만 발견되고 있다. 동 규정에 의하면 주택단지 안의 어린이놀이터 및 도로(폭 15미터이상인 도로의 경우에는 도로의 양측)에는 보안등을 설치하여야 한다. 이 때 도로에 설치하는 경우에는 50미터이내의 간격으로 설치하도록 되어 있다(동 규정 제33조). 문제는 보안등의 설치·관리의 주체가 누구인지에 관하여 위의 규정에서는 뚜렷한 언급이 없다는 점이다. 보안등에 관하여 규정하고 있는 주택건설촉진법과 위의 규정의 관련조항들로부터 보안등의 설치자는 당해 주택을 건설·공급하는 사업주체라는 데에는 의문이 없어 보인다. 또한 보안등이라고 하는 명칭과 그것이 주택의 부대시설로서 규정되어³²⁾ 주택의 건설·공급자에게 그 설치가 의무지워져 있는 점으로 보아, 보안등은 설사 주택인근의 도로변에 설치되는 경우에도 도로의 부속물은 아니며, 주택의 부대시설에 불과하고, 차량의 교통소통의 원활을 목적으로 하는 것이 아니라, 통행인의 안전과 방법의 목적에서 설치되는 것이라고 추측할 수 있다. 그러나 법령의 규정에 의할 때, 보안등의 설치에 관하여서만 규정되어 있지 그의 관리에 관하여는 언급이 없다. 이론상으로는 주택건설 및 공급사업자는 부대시설로서 보안등을 설치할 의무는 부담하되, 일단

32) 위 규정 제4조 참조.

설치된 보안등은 주택과 함께 주택의 양수인에게 양도될 것이므로, 보안등의 사후적인 관리의무는 더 이상 사업주체에게 잔존하지 아니한다고 이해된다.³³⁾ 이렇게 보면, 보안등은 당해 주택의 거주자들을 중심으로 하여 일반인의 이용에 공여되는 것이지만 행정청에 의하여 공용개시되는 것이 아니므로 공물은 아니라고 이해하게 된다.³⁴⁾

이상에서 보았듯이 가로등, 신호등, 보안등은 그 법적 성질이 조금씩 다르고 나아가 그의 설치 및 관리의 주체가 각기 상이하다. 그러나 일반공중의 이용에 제공되고 있는 物이라는 점에서는 공통되며, 무엇보다도 전기를 사용하는 장치라는 점에서 그의 안전성을 고찰하는 관점에서 볼 때 평가를 달리하기 곤란한 면을 가지고 있다. 여기서 이들 전등시설이 전기사업법이 규율하는 전기설비에 해당하고 그의 적용을 받는가가 검토될 필요가 있는 것이다.³⁵⁾

이들 장치는 도로를 밝게 비추거나 적신호 또는 청신호 등을 점등하기 위하여 전기에너지를 필요로 하는 것이고 이들 전기에너지를 사용하기 위한 내부전선과 기계장치들을 갖추고 있으므로 ‘전기를 사용하기 위하여 설치하는 기계’로서 전기설비의 기본적인 개념요소를 충족한다. 엄밀히 보면, 특히 이들 장치의 선단부에 일반적으로 장착되는 전구는 날개로서는 전기용품에 해당하며, 따라서 모체로부터 쉽게 분리할 수 있는 그 전구를 제외한 선단부부터 이들 설비가 고착되어 있는 지면까지의 物(수전되는 입구까지)만을 전기설비라고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 전기용품이라도 그것이 모체가 되는 전기설비에 부착되어 모체와 필연적으로 일체가 되어 비로소 그 기능을

33) 다만, 주택의 거주민들이 보안등에 대한 소유권을 가진다고 하여도, 행정청이 이를 임차하거나 하여 일반공중의 이용에 공여하는 사유공물의 형태로 관리될 가능성은 있을 것이다.

34) 그러나 현실적으로는 주택가에 설치되는 보안등에 대한 관리는 해당 지방자치단체가 행하고 있는 것으로 생각된다.

35) 이 점에서 작년의 수해로 인한 감전사에 대한 대책을 당시 원인이 되었던 가로등 또는 신호등에만 한정하고 보안등의 경우를 고려하지 아니한 것은 전기설비의 안전성확보 대책으로서 미흡한 부분이라고 하겠다. 다만, 보안등의 경우 가로등이나 신호등과 같이 지면으로부터 전선에 의하여 연결되어 전기를 공급받는 방식보다 전주에 부착되어 전신주로부터 곧바로 전기를 공급받는 방식이 일반적이라고 하면, 가로등이나 신호등의 경우처럼 홍수로 인하여 관련 전기설비가 물에 잠길 위험은 매우 적을 것이다.

발휘할 수 있는 상황에 있는 것이라고 하면, 전구까지 포함하여 전기설비로 간주하여도 크게 잘못은 없다고 할 것이다. 다만, 이와 같이 전기를 사용하기 위한 기계장치라고 하여도 위에서 보았듯이 그러한 사실만으로 곧바로 전기사업법의 규율대상이 되는 전기설비가 되는 것은 아니며, 이들 설비가 적용제외전기설비에 해당하지 아니하면서 동시에 법정의 3종의 전기설비의 어느 하나에 포함되지 않으면 아니 된다. 이 점을 살펴볼 때, 적용제외전기설비에 해당하지 아니하는 점에 대하여는 별도의 언급이 필요 없고, 3종의 전기설비에 해당하는지를 확인할 필요가 있다. 결론적으로 보면, 이들 전기설비는 일반용전기설비로 분류되고 있으며 전기사업법의 관련규정의 규율을 받는다.

한편, 네온사인 등 옥외광고물은 전기를 사용하더라도 건물 외부에 설치되는 것으로 조명기기 등으로 본다면 전기설비가 아닌 전기용품이라고 할 것이다. 그러나 전기사업법의 규율이 미치게 하기 위해서는 전기설비로 개념규정할 필요성도 인정될 수 있을 것이다.³⁶⁾

제 2 절 전기설비의 종류

1. 용도에 따른 분류

전기사업법은 전기설비를 그 용도에 따라 전기사업용전기설비, 일반용전기설비, 자가용전기설비의 3종으로 분류하고 있다. ‘전기사업용전기설비’는 ‘전기사업자가 전기사업에 사용하는 전기설비’를 말하고(제2조 제14호 가목), ‘일반용전기설비’는 그 주체가 누구이냐에 관계없이(전기사업자를 제외함) ‘한정된 구역에서 전기를 사용하기 위하여 설치하는 전기설비’를 말한다(제2조 제14호 나목). 일반용전기설비는 한정된 구역을 전제로 하는 만큼, 전기사업자의 전기설비에 비하여 상대적으로 소규모일 것이 법상으로도 예정되어 있으며 산업자원부령의 규정에 의하여 확정된다.

전기사업법시행규칙 제3조에 의하면, 일반용전기설비는 ①전압 600볼트 이하로서 용량 75킬로와트(제조업 또는 심야전력을 이용하는 전기설비는 용

36) 현수막 등이 전기설비에 닿아 발생하는 사고도 있을 수 있으므로, 옥외광고물관리법의 정비와 규제강화도 또한 전기설비의 안전성문제와 관련된다.

량 100킬로와트) 미만의 전력을 타인으로부터 수전하여 그 수전장소(담, 울타리 그 밖의 시설물로 타인의 출입을 제한하는 구역 안을 포함한다. 이하 같다)에서 그 전기를 사용하기 위한 전기설비와 ②전압 600볼트 이하로서 용량 10킬로와트 미만인 비상용 예비발전기를 말한다.

일반가정에 전기사용을 위하여 설치되어 있는 전기설비(옥내 배선, 누전차단기 등)가 일반용전기설비의 가장 대표적인 것이다. 따라서 그 수에 있어서도 일반용전기설비가 다른 종류의 전기설비에 비하여 가장 많다고 할 수 있다. 이 외에도 가로등, 신호등, 보안등 등의 전기설비도 일반용전기설비에 포함된다.

이상의 2종의 전기설비를 제외한 나머지의 것이 ‘자가용전기설비’로 분류된다(제2조 제14호 다목). 600볼트를 초과한 전기를 수전하는 공장이나 빌딩 등의 전기설비가 원칙적으로 여기에 해당하게 되는데, 이 외에도 구체적인 몇 가지를 보면, 광산보안법에 의한 갑종탄광, 도시가스사업법에 의한 도시가스사업장, 공연법에 의한 공연장, 식품위생법에 의한 유흥주점 및 단란주점, 체육시설의설치·이용에관한법률에 의한 체력단련장, 유통산업발전법에 의한 대규모점포 및 상점가, 의료법에 의한 의료기관, 관광진흥법에 의한 호텔 등에 설치되는 전기설비로서 용량이 20킬로와트 이상인 것은 자가용전기설비로 분류된다.³⁷⁾ 법은 자가용전기설비에 대하여 적극적인 개념정의를 하지 아니하고, 공제설적인 소극적인 정의만을 내리고 있는데, 이는 다른 2종의 전기설비에 비하여 자가용전기설비가 법상 상대적으로 경시되고 있기 때문이 아니다. 설비규모나 용량 등의 면에서 그 위험도가 상대적으로 낮다고 이해되는 일반용전기설비를 하한선으로 하여, 규모나 용량 등의 면에서 설비가 지닌 위험도가 상대적으로 높아 일반용전기설비로 분류될 수 없는 것이지만, 그렇다고 하여 전기의 생산과 공급을 업으로 하는 경우가 아니어서 전기사업용전기설비로 분류될 수도 없는 경우를 일괄하여 전기사업법의 규율 하에 두기 위한 것이 이른바 자가용전기설비의 개념이라고 할 것이기 때문이다. 이와 같이 보면, 자가용전기설비는 일반용전기설비보다 그 위험도가 높은 것으로 전기사업법의 안전관리적 관점에서는 전기사업용전기설비

37) 전기사업법시행규칙 제3조 제2항 참조.

와 원칙적으로 대등한 시점에서 규율되고 있다.³⁸⁾ 자가용전기설비에 의하여 생산된 전력은 원칙적으로 판매·거래되지 못한다.(법 제31조 제2항, 시행령 제19조 제2항)

2. 용도의 성격에 따른 분류

전기설비는 그것이 전기의 공급에 사용되는 것인지 아니면 전기의 사용을 위하여 사용되는 것인지에 따라, 공급설비와 수요설비로 구분하는 것이 가능하다. 수요설비란, 전기를 최종적으로 사용하기 위하여 기술적으로 갖추어야만 하는 시설이라고 할 수 있다. 이에 대하여 공급설비란, 전기를 최종적인 수요자에게까지 전달하기 위하여 사용되는 설비라고 이해된다. 이렇게 볼 때, 법정 3분류 가운데에 전기사업용전기설비는 공급설비에 해당하고, 일반용전기설비는 수요설비에 해당한다. 이미 보았듯이, 전기사업용전기설비는 ‘전기사업자가 전기사업에 사용하는 설비’를 말하는데, ‘전기사업’이란, ‘발전, 송전, 배전 및 전기판매사업’의 4가지를 말하고(제2조 제1호), 이 네 가지의 사업은 법 제2조 제3, 5, 7, 9호의 각 호의 정의로부터 보아, 전기를 직접 사용하는 것이 아니고, 전기를 최종수요자에게까지 그 품질을 유지하며 안전하게 제공(공급)하는 것을 목적으로 하는 것이므로 공급설비에 분류되는 것이다.

이에 대하여, 일반용전기설비는 ‘전기를 사용하기 위한 설비’이므로 수요설비에 분류된다. 한편 자가용전기설비는 어디에 속할 것인가가 문제되는데, 자가용전기설비는, 위의 2종에 해당하지 아니하는 것으로, 전기설비의 설치자 또는 관리자가 직접 전기를 생산하고 동시에 스스로의 사용에 제공하는 것이라고 하면, 자가용전기설비는 공급설비임과 동시에 수요설비로 분류될 수 있을 것이라 생각된다. 다만, 자가용전기설비라 하더라도, 잉여전기가 전기판매사업자를 통하여 판매되는 경우, 그 한도에서 공급설비로 분류될 가능성도 있다.

38) 이상에서 보는 것과 같이, 전기사업법상의 3종의 전기설비의 구분은 전기설비의 규모 및 재해위험도를 기준으로 하여 분류한 것이기도 하다. 즉 전기사업용전기설비, 자가용전기설비 그리고 일반용전기설비의 순으로 재해위험도는 약해진다. 여기서 재해위험도란 반드시 현실적인 재해규모의 대소를 의미하는 것은 아니다.

가로등, 신호등은 전기를 공급하는 시설이 아니고 교통의 안전과 원활을 위하여 전기를 사용하는 시설이므로 수요설비라고 할 수 있을 것이다. 그러나 전신주, 전신주에 설치되는 전선, 첩탑, 변압기 등등은 공급설비로 분류된다.

3. 기능에 따른 분류

전기설비는 당해 설비가 수행하는 개개의 기능에 따라 발전설비, 송전설비, 변전설비, 배전설비 그리고 수요설비로의 구분이 가능하다. 법에서는 이들 각 기능을 모두 포섭한 전기설비의 개념정의를 내리고 있고(제2조 제14호), 각 기능의 기술적 의미는 제2조 제3호 이하의 용어정의로부터 엿볼 수 있다. 그에 의하면 각 설비의 개념을 다음과 같이 규정할 수 있다. 우선 ‘발전설비’란 ‘전기를 생산하는데 필요한 설비’로서, 수차, 증기터빈 등이 이에 해당할 것이다.³⁹⁾ ‘송전설비’란 ‘발전소에서 생산된 전기를 배전설비에 까지 송출하는데 요구되는 설비’를 말한다. 송전용 첩탑과 같은 것이 그 예이다. ‘배전설비’란 ‘송전된 전기를 전기사용자 즉 개개의 수요자에게 직접 구체적으로 전달(분배)하기 위하여 필요한 설비’라고 정의할 수 있다. 배전설비를 떠난 전기는 곧바로 수요자에게로 연결되는 것이므로 배전설비는 공급루트의 최종단계에 위치하는 것이며 수요설비와의 직접적인 경계를 이루는 부분이다. ‘수요설비’란 앞서 본 ‘(용도의) 성격에 따른 분류’에서의 개념과 다르지 아니하나, 이곳에서는 보다 구체적인 의미를 가지고 있다. 법에서 ‘전기 사용을 위하여 설치하는 기계·기구·댐·수로·저수지·전선로·보안통신선로 기타의 설비(댐건설및주변지역지원등에관한법률에 의하여 건설되는 댐 및 저수지와 선박·차량 또는 항공기에 설치되는 것 기타 대통령령이 정하는 것을 제외한다)’(제2조 제14호)라고 하고 있는 것이 곧 수요설비에 대한 법적 정의라고 할 수 있다.

다만, 법은 ‘변전설비’의 개념에 관하여는 아무런 단서도 제공하고 있지 아니하다. 그 이유는 전기사업법의 명칭에서도 알 수 있는 것과 같이 ‘사업’관

39) 참고로, 발전설비는 발전의 태양 내지 방식에 따라, 세부적으로 수력설비, 화력설비, 원자력설비의 구분이 가능하다.

념을 중심으로 형성되어 있는 법체계에 있어서, 변전기능만을 전담하는 변전사업자라는 것을 인식하지 못한 때문이라고 생각된다. 만약 법이 예정하고 있는 구체적인 4대사업(발전사업, 송전사업, 배전사업, 전기판매사업) 속에 변전기능을 포섭시키려 한다면, 아마도 송전사업부문으로 분류될 것으로 보인다. 변전도 송전의 일부라고 생각할 수 있기 때문이다. 동시에 변전은 배전을 위한 전단계로서 배전사업부문에 흡수되는 부분도 있을 것으로 생각된다.

아무튼 법조문의 규정에서 그 정의를 찾아볼 수 없으므로 전문기술적인 지식에 의존하지 않을 수 없는데, 변전이란 기본적으로 전압을 바꾸는 기술을 말한다. 전기를 생산하는 발전소와 전기를 사용하는 수요지는 일반적으로 매우 동떨어져 있으며, 그로 인하여 생산된 전기가 수요자에게 공급되기 까지는 비교적 장거리의 송전선로를 통과하게 된다. 이 과정에서 필연적으로 전기가 일부 소실되는 이른바 송전손실을 입게 되는데, 이러한 손실을 최소화하기 위하여 생산된 전기의 전압을 인위적으로 증압하여 수송하고, 수요지에 도달해서는 반대로 강압하여 일반사용에 적합한 상태를 만들게 된다.⁴⁰⁾ 변전설비란 이러한 기능을 하는데 필요로 되는 설비를 말하는 것이다. 전주와 전주 위에 설치되는 주상변압기는 배전단계에서 (배전의 목적으로) 사용되는 것이므로 배전설비에 해당한다.

전원개발에관한특례법(제2조 제1호)에 의하면, 발전, 송전 및 변전을 위한 전기사업용전기설비와 그 부대시설을 총칭하는 개념으로 ‘전원설비’라는 용어도 사용되고 있다.

한편, 수전설비라는 개념도 존재한다. 수전설비란, ‘타인의 전기설비 또는 구내발전설비로부터 전기를 공급받아 구내배전설비로 전기를 공급하기 위한 전기설비로서 수전지점으로부터 배전반(구내배전설비로 전기를 배전하는 전기설비를 말한다)까지의 설비’(전기사업법시행규칙 제2조 제6호)를 말한다. 발전에서 배전까지의 발전, 송전, 변전, 배전이라고 하는 4대 기능이 공급부문의 대표적인 설비라고 한다면, 수전설비는 통상 수요부문에 해당하는 설

40) 선로의 저항과 선로를 흐르는 전류의 자승의 곱에 상당하는 손실이 발생된다고 한다. 이 송전손실을 줄이기 위하여 전선을 굵은 것으로 사용하여 저항을 작게 하거나 송전전압을 높게 하여 동일 전력 수송시 전류를 작게 하는 방법이 사용되고 있다.

비라고 할 수 있다. 즉 수요설비의 주된 내용을 구성한다.

수요설비는 생산이 아닌 소비의 단계에서 문제되는 것이므로, 수전설비를 비롯해서, 옥내배선, 누전차단기, 신호등, 가로등, 보안등 등등이 여기에 포함될 것이다.

4. 구체적 설비로서의 전기설비

전기사업법시행규칙은 별표8 제2호에서 전기설비설치공사계획의 인가신청과 관련하여 전기설비의 구체적인 종류와 기술기준에 관하여 열거하고 있다. 이에 의하면 법에서 전기설비로 인정되고 있는 구체적인 공작물로서는 다음과 같은 것이 있다. 수력설비에 해당하는 것으로, 댐, 취수설비, 침사지, 도수로, 방수로, 헤드탱크 또는 서어지탱크, 수압관로, 수차, 양수식발전소의 양수용펌프, 저수지 또는 조정지가 있고, 기력설비로 분류되는 것에, 증기터빈, 왕복기관, 보일러, 연료연소설비, 공해방지설비, 보조증기발생설비가 열거되어 있다. 또 가스터빈사용원동력설비와 관련하여서는, 가스터빈, 공기압축기, 연료연소설비 등이, 내연력설비로서 내연기관, 원자력설비로서 증기터빈설비, 급수설비, 복수설비, 보조설비 등이 들어지고 있다. 기타 발전기, 변압기, 차단기, 전선로, 조상설비, 제어장치, 송전선로관련 개폐소 등도 전기설비에 해당한다.

제3절 안전의 법적 이해

1. 안전의 의미

순수한 사견에 의하면 안전은 다음과 같은 의미, 종류와 특징을 가진다고 생각된다. 즉 안전이란 (i)위험과 보호법익과의 물리적 격리를 의미하거나 또는 (ii)위험과 보호법익과의 친화(조화)를 의미한다. 안전의 의미는 이와 같이 두 가지의 방향에서 이해될 수 있다. 전자의 의미는 위험과 보호법익 사이에 경계선을 그어 위험이 보호법익에게 침해할 수 없는 상황, 다시 말하면 안전을 정의하기 위한 두 가지 개념요소인 위험과 보호법익과의 사이에 있어서 양자를 철저히 분리하려는 사고에 기초하고 있는 것이고, 후

자의 의미는 양자의 엄격한 분리가 아닌 양자의 교차 속에서도 달성할 수 있는 법익의 보호를 안전으로 이해하는 것이다. 재차 부연하면 전자의 안전의 의미는 위험의 거부와 배척, 위험의 추방이 안전이라고 이해하는 것인데 대하여 후자의 경우는 위험의 승인, 위험의 수용과 용인 속에서 달성되는 법익 보호라고 할 수 있다. 이와 같이 보면 필연적으로 수많은 위험 속에 노출되어 있는 현대사회에 있어서 안전의 의미란 위험을 적대시하는 행위가 아니라 위험에 대하여 우호적인 자세를 취하는 것이라 하겠다. 다만, 실정법에 의하면, ‘안전관리’라 함은 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 전기사업법이 정하는 바에 의하여 전기설비의 공사·유지 및 운용에 필요한 조치를 하는 것을 말한다(제2조 제18호). 참고로 전기안전에 관한 단일법전의 제정을 추진하던 국회의원들이 제안한 소위 ‘전기안전법’에서는 전기안전관리를 다음과 같이 정의하고 있었다. 즉, “전기안전관리”라 함은 전기의 생산·공급·사용상의 지장과 전기설비의 손괴 및 전기적 특성에 의하여 발생하는 감전·화재·등의 전기재해 방지를 위하여 전기설비의 제조·제작·공사계획·설계·시공·감리·검사·점검과 유지관리 및 운용 등에 필요한 조치라고 풀이한다.⁴¹⁾

2. 안전의 종류

안전에는 절대적 안전과 상대적 안전이 있다. 예를 들어 아무리 강한 지진이 발생해도 붕괴되지 아니하고 파괴되지 아니하는 주택을 건축할 수 있다면, 그 주택은 지진에 대하여 절대적으로 안전한 상태에 있다고 할 수 있다. 마찬가지로 전기설비의 안전문제와 관련해서 본다면, 아무리 오랜 세월이 경과해도 피복이 벗겨지지 아니하거나 인체에 닿아도 통전되지 아니하는 전선이 있다고 한다면 전기의 사용과 관련하여서도 절대적인 안전의 관념이 성립할 수 있다. 그러나 기술의 문제도 있으므로 절대적 안전이라는 관념은 현실적으로 생각하기가 어렵다. 그러므로 대부분의 경우 안전이라고 하면

41) 1999년 7월27일 전력기술인협회가 주최한 ‘전기안전법’ 제정(안) 관련 공청회에 제출된 ‘전기안전법제정안’ 제2조 제1호.

http://www.keea.or.kr/기술인09/9907/법령안내07_1.htm 참조.

상대적 안전을 의미하는 것이라고 하겠다. 즉 위험 그 자체가 존재하지 아니하는 상태가 아니고 위험은 존재하되 법익향유자의 주의의무 준수여하에 따라 법익침해의 가능성이 상대적으로 낮은 상태가 일반적으로 안전이라고 이해되고 있는 것이라 생각한다.

다음으로 구체적 안전과 추상적 안전의 구별도 시도해 볼 수 있다. 추상적 안전은 심리적으로 안전감을 느끼고는 있지만 실제로는 언제라도 위험에 지배될 수 있는 상황을, 구체적 안전은 심리적인 불안 여부에 관계없이 물리적으로 또는 과학적으로 위험이 가해질 수 없는 상황을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 이 때 구체적 안전과 추상적 안전은 양립 가능한 개념이다. 두 경우의 어느 하나만 존재할 수도 있으나 양자가 모두 달성되는 것이 안전의 도달점이라고 할 것이다.

추상적 안전은 다시 주관적 안전과 객관적 안전으로 나누어 볼 수 있다. 주관적 안전이란 순수하게 개인의 주관적인 인식임에 반하여 객관적인 안전은 사회일반인의 통상적인 인식과 관념에서 보았을 때의 안전을 의미한다고 규정한다. 이들 가운데 전기사용과 관련하여 안전성의 문제는 상대적 안전, 구체적 안전, 객관적 안전을 추구해 나가는 문제라고 하겠다.

3. 안전의 실현

위험과 보호법익을 격리, 분리하는 방법에는 위험으로부터의 도피, 위험의 배제, 위험의 말소(해소) 등의 방법이 있을 것이다. 위험의 말소(해소)란 위험인자를 영구적으로 소멸시키는 것이라고 할 수 있다. 위험의 배제란 위험인자를 보호법익으로부터 먼 곳으로 몰아내는 것이고, 위험으로부터의 도피는 위험인자를 보호법익 스스로가 회피하는 것, 즉 위험인자로부터 보호법익이 이탈하여 도주하는 것을 의미한다.

안전을 위험과 보호법익간의 조화로 보는 관점에 입각한다면, 이러한 의미에서의 안전을 실천하는 방법(위험과 공생·공존하는 방법)에는, 위험인자를 사회로부터 분리하거나 소멸시키려는 노력에 대신하여, 위험인자를 연구하고 위험인자를 관리하려고 하는 자세를 취하게 되고 그것이 바람직한 것으로 이해한다. 이에 의하면 위험인자를 연구하여 그의 발생을 최대한 예

측하려 하고, 예측된 위험에 대하여는 발생의 원초적 억지, 확산의 방지, 위험량의 감소연구 등의 관리하는 태세를 중시하게 된다. 예를 들어 고압송전 첩탑이 방출하는 전자파에 의한 피해위험에 대처하는 방법으로는 그러한 전자파가 도달하지 아니하는 원거리로 피난하는 방법이 있을 수 있고, 아니면 그러한 전자파를 차단할 수 있는 방호시설을 설치하여 종래대로 거주·생활하거나 또는 전자파를 감소시킬 수 있는 기술을 연구개발하여 적용하는 방법 등이 있을 수 있을 것이다. 이 때 전자파가 미치지 못하는 원거리로 도피하는 것이 위험과 보호법익을 분리하려는 관념에 입각한 것이라고 하면, 후의 2자는 도피하지 아니하고 위험과 공생하는 관념과 자세라고 할 수 있을 것이다. 지구상에서 위험을 완전히 배제하는 것 즉 위험으로부터의 절대적 안전이란 있을 수 없다고 한다면, 위험과 공생하는 법을 통하여 위험을 감소시켜 나가는 자세가 불가결한 것이고 보편적인 관점이어야 할 것이라고 생각된다.

제 3 장 우리나라의 전기설비의 안전관리법제

제 1 절 전기관련법제의 전체구조

현행법상 전기에 관하여 규율하고 있는 법령은 무수히 많이 있다. 전기는 物이 경제적인 관점에서 생활의 필수재가 된지는 이미 오래이다. 따라서 그의 안정적인 공급이 법적 관점에서는 생존배려의 이념을 바탕으로 하여 국가가 관리해야할 중대한 급부행정의 영역에 속하여 왔다고 하는 점도 일반적으로 인정된다. 그러나 다른 한편으로 전기는 그것을 생산·공급함에 있어 대규모의 설비를 필요로 하므로 발전소의 설치에 필요한 부지를 확보하기 위한 사인의 재산권의 박탈이라든지, 전기의 생산 또는 공급과정에서 발생하는 소음이나, 원자력발전에 따른 방사선폐기물의 배출과 처리, 고압선로의 통과에 따른 위험과 생활방해 등 여러 가지 중대한 마이너스적 측면을 필연적으로 수반한다. 여기서 국가로서는 전기의 생산·공급과 관련하여 발생하는 마이너스적 측면을 억제 관리하면서 동시에 전기의 안정적인 공급으로 국가경제의 발전과 국민의 생활안정을 도모해야할 과제에 직면하게 된다. 전기관련 수많은 법령들은 이러한 국가의 책무를 반영하고 있는 것이다.

이들 법령들은 관점에 따라 다양한 유형으로 나누어볼 수 있을 것이지만, 이곳에서는 다음의 네 가지의 부류로 정리한다.

첫째는, 전기규제에 관한 일반법으로 이해할 수 있는 부류이다. 전기사업법, 전기공사사업법, 전력기술관리법의 세 가지가 기본적으로 이 부류에 분류될 수 있다(이를 이하 전기3법이라고 한다). 전기사업법은 1961년에 법률 제 953호로 제정된 이래 일부개정 13차례, 전문개정 2차례를 거쳐 오늘에 이르고 있다.⁴²⁾ 그 가운데 본고의 주제와 관련하여서는 1990년 1월13일에 행하여진 전문개정과 2002년 1월26일에 행하여진 일부개정이 주목된다. 왜냐하면 두 경우 모두 전기설비의 안전성을 확보하기 위한 것에 관한 주요개정내용을 담고 있기 때문이다. 1990년의 개정에서는, 주무관청 또는 시도지사로부터 권한을 위탁받아 전기의 안전관리를 전담하는 전문기관으로 한국

42) 단, 1973년 2월 8일에는 법률 제2509호로 폐지제정이 행하여졌다.

전기안전공사가 설립되고 있다.⁴³⁾ 2002년의 개정에서도 제7장 전기설비의 안전관리 부분에 대한 집중적인 개정과 조문신설이 행하여져, 전기설비의 안전관리에 대한 제도보완이 이루어지고 있다.⁴⁴⁾

전기사업법에 이어 1963년 2월26일 법률 제1280호로 제정된 전기공사업법도 전기공사의 안전규제를 통하여 전기의 안전하고도 안정된 공급을 지원 하는 역할을 수행하고 있다. 이 법은 1976년과 1999년에 두 차례의 전문개정을 거쳐 현재에 이르고 있다.

전력기술관리법은 1995년 12월30일에 법률 제5132호로 제정된 비교적 최근의 법률이다. 이 법률은 의원입법으로 제안된 것인데, 전기설비의 계획, 조사, 설계, 시공 및 감리 등과 그 유지, 보수, 관리 등에 관한 기술을 연구 개발하여 전력의 안전하고도 안정된 공급과 사용을 지원하는 임무를 띠고 있다. 이 법에 의하여 전력기술인단체가 새로이 조직되고 있는 것도 매우 특징적이라고 할 수 있다.

둘째로, 전기와 관련하여 다수의 정책적 성향의 법률이 있다. 대표적인 것으로 전력산업구조개편촉진에관한법률, 농어촌전화촉진법, 발전소주변지역 지원에관한법률, 전원개발에관한특례법 등을 들 수 있다. 이들 법률은 전기의 안전하고도 안정된 공급과 사용이라고 하는 기본 목적을 초월하는 영역에 대한 규율을 의도하여 제정되고 있다.

전원개발에관한특례법(1978.12.5. 법률 제3131호)은 중대 일로에 있는 전력수요에 대응하여 전력을 계획적이고 안정되게 공급할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위하여 제정되었다. 전원개발은 성질상 단시간 내에 가능한 것이 아니므로 장기적인 수요예측에 따라 꾸준하고도 계획적으로 이루어져야 할 필요성이 매우 높다. 뿐만 아니라 전력이 국가경제 및 국민생활에 있어서 차지하는 의미의 중대성을 감안하면, 전원개발의 신속하고도 효율적인 추진은 국민경제의 안정과 국가의 대외경쟁력의 유지강화와도 직결된다.

43) 이것은 당시 전기로 인한 화재가 매년 증가추세에 있고('86년 2743건, '87년 3136건, '88년 3803건) 그에 따른 재산피해액도 현저함에 따라 ('86년 59억2000만원, '87년 46억3100만원, '88년 95억600만원) 전기의 안전관리에 관한 업무를 전문적으로 수행하는 기관의 설치필요성이 인식된 때문이었다. 제147회 동력자원위원회 9차 회의록 참조.

44) 자세한 내용들은 후술한다.

전원개발에관한특례법은 규제완화를 포함하여 오로지 전원개발이라고 하는 단일목적을 효율적으로 뒷받침하기 위한 근거법률이다.

농어촌전화촉진법(1965.12.30. 법률 제1737호)은 도시생활기반재로서의 전기의 사용을 농어촌지역에까지 확대하여 농어민도 경제발전에 따르는 문화적 생활혜택을 균점하여 농어업의 생산력 증강과 농어민의 생활향상을 도모하고자 하는 정책적 목적에서 제정되었다. 여기에서는 전기사업자에 의한 전력공급과 자가발전에 의한 전력공급의 두 경우로 크게 나누어 그 각각의 경우에 있어서 국가나 지방자치단체의 재정지원에 관한 제도를 마련하고 있다.

전력산업구조개편에관한법률(2000.12.23. 법률 제6282호)은 경제계에 있어서 민영화가 파급되고 있는 최근의 국내외적 조류에 편승하여 전력산업의 경쟁력을 고양하고 전력산업을 발전시키기 위해서는 한국전력공사를 중심으로 전개되어 온 기존의 전력산업에 대한 대대적인 수술이 불가피하다는 인식에서 제정된 법이다. 이 법은 기본적으로 한국전력공사를 분할하고자 하는 것으로, 이를 통하여 전력산업에도 경쟁원리가 도입되어 그 성과가 국가경쟁력 강화와 전력산업분야에 있어서의 서비스의 향상 등에 이어지도록 도모하고 있다.

끝으로 발전소주변지역지원에관한법률(1989.6.16. 법률 제4134호)은 전기사업분야가 부여하는 이로움을 추구함에 있어서 부수적으로 그러나 필연적으로 발생할 것이 예상되는 부정적인 측면을 관리하기 위하여 제정된 것이다. 동법은 발전소나 방사능폐기물관리시설과 같이 인근 주민의 안온 또는 건강에 중대한 위해를 가할 우려가 있는 전기사업관련시설로부터 일정 범위 이내의 지역을 주변지역으로 지정하여, 당해 지역 내 주민들에게 다양한 편의와 이익을 제공할 수 있는 재원과 법적 근거에 대하여 규정하고 있다.

셋째로, 이상과 같은 전기관련사업을 효과적으로 추진할 수 있는 조직에 관한 법률이 있다. 산업자원부와그소속기관직제, 한국전력공사법, 전기사업법상의 한국전기안전공사에 관한 규정부분, 전기공사업법상의 공사업자단체에 관한 규정부분, 전력기술관리법상의 전력기술인단체에 관한 규정부분 등이 이 범주에 분류될 수 있다.

넷째로, 전기산업분야와 관련하여서는 여타의 법률에서는 찾아보기 어려운 방대한 내용의 기술기준령이 제정·운동되고 있다는 특징이 있다. 이것은 전기산업분야가 단순히 동시대의 사회통념이나 법감정에 입각하여 일반 사회생활의 활동을 규율하는 규범과는 달리, 순수 기술적인 측면이 매우 강한 점에 연유한다. 전기사업법 제67조에 의거한 ‘전기설비기술기준령’이 이에 해당한다. 동 기술기준령은 전력기술관리법 제9조 및 동법시행규칙 제13조에 의하여 전력기술관리법에도 적용된다.⁴⁵⁾ 이 외에도 자가용전기공작물 시설규정, 발전용기기·기관안전규정, 발전용화력설비기술기준령, 발전용수력설비기술기준령, 전기설비기술기준령에관한규칙, 전기공작물용접기술기준령 등 다양한 분야에 걸쳐 기술기준령이 제정운동되어 왔다.⁴⁶⁾

이와 같이 보면, 전기관련법제는 일반법(기본법)을 정책법에 의하여 시의 적절하게 확대 강화하고, 동시에 분야별로 방대한 기술기준령을 가지고 보완하는 체제를 갖추고 있다고 할 수 있다.

제 2 절 전기설비의 안전관리법제의 분석

1. 전기설비의 안전관리에 관한 제반법령

앞의 절에서 살펴 본 전기관련제반법령 가운데에서 전기설비의 안전성논의와 관련하여서는 일반법으로서의 전기3법과 전기설비기술기준령이 주목된다. 그러나 전기설비의 안전성확보의 문제와 관련하여서는 이에 더하여 전기용품안전관리법도 고찰의 대상에 넣지 않으면 아니 된다. 전기용품안전관리법은 일반 재화로서의 전기용품에 대한 안전성향상과 안전인증제도의 정착을 의도하는 것이어서, 법률의 분야구분에 있어서도 공업규격·계량의 분야에 편철되는 법률이다. 따라서 전기의 생산과 공급과정에 관하여 규율하는 전기관련법률과는 그 성격을 달리한다. 그럼에도 불구하고, 전기용품은 전기설비의 구성부분이 되거나 적어도 그와 연결되어서 비로소 존재의의

45) 참고로, 전기사업법상의 ‘전기설비기술기준’을 전력기술관리법에서는 ‘전력기술기준’이라고 칭하고 있다.

46) 이들 분야별 기술기준령은 지금에 와서는 모두 폐지되고 전기설비기술기준령으로 단 일화되어 있다.

를 가진다는 특징이 있는 만큼, 이와 같은 전기설비와의 접촉을 통하여 전기설비의 안전성에도 영향을 미치므로 고찰에서 제외될 수 없는 것이다.

2. 전기설비의 안전관리를 위한 법적 체계

(1) 개 관

전기의 위험성으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하려는 노력은, 전기가 생산되어 수요자에 의하여 소비될 때까지의 전 흐름에 있어서 보장되지 않으면 아니 된다. 전기란 여타 物과 달리 일반적으로 비축해 놓을 수 있는 성질의 것이 아니어서(저장곤란성) 생산과 동시에 소비되어야 하는데, 전기에 부대되어 있는 위험성은 전기가 소비 또는 방전에 의하여 완전히 소멸될 때까지는 항상 전기에 수반되게 된다. 전기의 위험성은 전기의 생산에 의하여 발생하여 지속되고, 전기의 소비 또는 방전에 의하여 비로소 소멸하는 것이다. 다시 말해서 전기의 위험성은 전기의 발생소멸과 그 운명을 같이 하게 된다. 이것은 전기에 대한 안전관리노력이 전기의 일생동안 경주되어야 하는 문제라는 것을 의미한다.

전기는 사용하기 위하여 생산하는 것이므로 전기의 일생은 간단히 나누어 전기의 생산과 전기의 소비라는 두 단계로 구분하여 볼 수 있다.⁴⁷⁾ 전자를 전문업으로 하는 자를 이른바 전기사업자라고 부른다. 이렇게 본다면, 전기의 안전관리의 문제도 전기의 생산단계와 소비단계로 나누어 살펴볼 수 없다. 이것을 이하 전기의 공급단계와 수요단계로 제하여 정리하여 보면 다음과 같다.

1) 전기의 공급단계와 안전법제

무릇 모든 제품이 그러하듯이 전기도 생산단계 즉 發電의 과정을 겪는다. 뿐만 아니라 생산된 제품이 판매지로 운송되어야 하는 것처럼 전기 또한 일정한 선로를 통하여 수요자에게까지 운반되지 않으면 아니 된다. 이 때에 전

47) 여기서의 전기의 생산이란 발전만을 의미하지 아니하고, 전기가 수용가에 도달되어 소비할 수 있는 상태로 전달되는 전 경로를 포함한다. 따라서 변전과 송전, 배전을 포함한다.

기는 생래적으로 유선(선로)에 의하여서만 운반이 가능하며, 운반과정에서의 제품손실 즉 전력손실을 막기 위하여 변전의 과정을 거치기도 한다. 이상과 같은 기나긴 여정의 전기공급과정에 있어서 안전관리는 다음과 같은 여러 측면에서 요구되게 된다.

전기가 여타 物과는 달리 그 생산과 운송과정에 있어서 특정의 설비만을 필요로 한다는 사실은 전기와 그 전기의 생산 및 운송시설이 마치 일체화되어 있는 것이라고 볼 수 있다.(불가분성) 이것은 전기의 안전성을 고려함에 있어 전기의 생산 및 운송시설을 분리하여 고찰하는 것이 적합하지 아니하다는 것을 의미한다.⁴⁸⁾ 다시 말해서 전기의 안전성 문제는 곧 전기의 생산 및 운송시설의 안전성문제 즉 전기설비(발전, 변전, 송전, 배전설비)의 안전성문제임을 의미하는 것이다. 그러므로 전기의 안전문제는 전기설비에 대한 안전관리법제의 분석을 요구하게 된다.

이와 같은 전기설비를 둘러싼 안전관리의 문제는, 세분하면 전기설비 그 자체의 ①제조단계, 완성된 공작물로서의 전기설비의 ②설치공사단계 그리고 ③관리운용단계의 세 경우로 나누어 살펴볼 수 있다. 전기설비가 안전하게 기능하기 위하여서는 무엇보다도 개개의 전기설비 그 자체가 물리적으로 그리고 기계적으로 안전하게 설계·제조될 것이 요구된다. 이 경우의 안전성을 담보할 수 있는 현행법상의 법적 장치로서는 전기용품안전관리법을 들 수 있다. 왜냐하면 이미 고찰하였듯이 전기설비는 하나 이상의 전기용품을 구성요소로 하여 제조되는 공작물이기 때문이다.⁴⁹⁾ 양질의 전기용품만이 안전한 전기설비 즉 전기공급의 안전을 낳는다고 할 것이다. 다만, 개개의 전기설비 가운데에는 전기용품안전관리법상의 전기용품을 그 구성부분으로 하지 아니하는 전기설비도 있을 수 있는데⁵⁰⁾ 그 경우의 공작물로서의 전기설비 자체의 안전성은 무엇에 의하여 담보되고 있는가 하는 문제도 존재한다.

48) 일반제품은 자가용으로 운반하든, 트럭으로 운반하든 상관이 없으나, 고압가스의 운반은 고압가스를 안전하게 보관할 수 있는 밀폐된 용기와 특별한 시설을 한 차량이 필요할 것이다. 이 경우 고압가스의 안전성 문제는 밀폐용기 및 특별한 시설을 갖춘 차량의 안전성과 일체로서 고려되어야 할 필요가 있다.

49) 전기용품안전관리법 제2조 제1호 참조.

50) 예를 들어 발전설비로 설치되는 터빈이나 수차, 송전설비로서의 철타, 배전설비로서의 전주 등.

이 경우는 부분적으로 전기설비기술기준에 의해 담보되고 있음이 주목된다.⁵¹⁾⁵²⁾

공작물로서의 개개의 전기설비는 상호 조립되고 연결되어서 발전, 송전, 변전, 배전의 각 기능을 발휘할 수 있는 집합물로서의 전기설비의 상태를 갖추게 된다. 이러한 상태를 갖추기 전까지의 개체로서의 전기설비는, 앞서 보았던 단순한 공작물이라는 개념징표에 가까운 것이며, 전기의 생산 및 공급을 가능하게 하는 상태를 갖춘 집합물로서의 전기설비로 거듭나고서야 비로소 그 의의가 인식되는 것이라고 할 것이다. 이 때 개체로서의 전기설비를 집합물로서의 전기설비로 전환하는 과정 즉 사실행위로서의 전기설비의 설치과정이 있게 되는데, 이를 법에서는 ‘전기공사’라고 한다.⁵³⁾ 설령 개체로서의 전기설비 그 자체는 안전기준에 적합하게 제조된 것이라고 하더라도, 그것을 조립·설치하는 방법이 부적절하였다면 전기의 안전한 공급에 애로가 있을 것이라는 점을 짐작하기는 어렵지 아니하다. 여기서 전기설비의 안전성을 담보하기 위하여는 전기설비의 설치과정에 대한 안전규제를 요구하게 된다. 그리고 이 경우의 안전규제는 그러한 설치공사를 담당하는 사업자의 자격을 규제하는 방법과 설치공사과정의 기술적인 측면을 규제하는 방법의 두 가지가 고려될 수 있다. 전기공사업법은 이 부분을 규율하기 위하여 마련되어 있는 것이다. 전기공사업법은 무분별한 하도급에 대한 규제를 통하여 전기공사의 안전, 나아가 전기설비의 안전성을 확보하려는 취지를 엿보이게 한다.

그런데 전기설비의 설치과정의 안전성확보문제를 설치과정의 전후로 좀더 확대시켜 보면, 여기에는 설치라고 하는 단순기계적인 작업만이 존재하는 것이 아니라는 점을 인식하게 된다. 설령 전기설비의 설치행위 그 자체는 개별적으로 기술기준에 적합하게 이루어진 것이라고 하더라도, 예를 들어 구조적으로 불완전한 상태로 설치된 것이라고 하면 전기설비의 제대로 된 기

51) 전기설비기술기준령의 별표상의 기준들. 예를 들어 별표22 이하 참조.

52) 다른 한편으로 이들 전기설비 또는 전기용품이 기술진보에 따라 개량됨으로써도 안전성의 향상을 기할 수 있다고 할 것이므로, 제조기술 기타 기술의 개발을 촉진·장려하는 법제도도 전기설비의 안전성에 기여한다고 할 것이다.

53) 전기공사업법에 의하면 설치 후의 유지, 보수도 전기공사에 포함된다. 전기공사업법 제2조 제1호.

능발휘를 저해하게 되고, 전기공급의 안전성에도 침해가 초래될 수 있다.⁵⁴⁾ 다시 말해서 전기설비가 최대한 안전한 구조설계에 기초하여 설치되어야 할 것과, 그 설치 후에 당초의 설계대로의 안전한 설치가 되었는지를 확인하는 과정이 필요하다고 하는 것이다. 전기공사라고 하는 기계적인 작업을 그 전 후에 설계와 감리라고 하는 각질로 다시금 이중으로 보강함으로써 전기설비의 안전성을 보다 확실하게 담보하는 결과를 끌어내기 위한 것이다. 이 부분을 규율할 목적으로 '전력기술관리법'이 제정되어 있다. 그리고 이를 돕기 위하여 이른바 전기분야 전문가인 전력기술인의 활용을 조장하고 있다.

다음으로, 전기설비를 설치한 후에는 그 유지·보수가 필요한 것인데 전기공사사업법이 이를 담당한다.⁵⁵⁾ 이 과정에서 전기설비가 과연 기술기준에 따른 안전성을 유지하고 있는가를 검사·점검하는 전문기술적인 기관이 필요할 것이다. 이러한 사업을 수행하도록 하기 위하여 한국전기안전공사가 설립되어 있다. 그의 조직 및 사업에 관한 사항은 전기사업법이 규율하고 있다.

한편 전기설비를 소유하거나 점유하는 자에 대하여는 해당 설비의 유지·운용과정에 안전관리의무를 부과하는 것도 필요하다고 할 것이다. 그 경우의 안전관리의무의 이행을 돕기 위하여 전기안전에 관한 전문기술지식을 가진 자 즉 전기안전관리자를 활용하도록 의무지우는 장치도 필요하며, 이에 관하여도 전기사업법의 규율이 미친다.(제73조)

이상과 같이 보면, 전기공급의 전 흐름 속에서 효과적인 안전관리를 달성하기 위해서 여러 개의 법률이 상호 유기적으로 협조하게 하여 중첩적으로 안전을 담보하는 체제를 갖추려 하고 있다고 말할 수 있다.

54) 건축의 경우를 예로 든다면, 창문 그 자체는 튼튼하게 잘 만들었지만, 남쪽으로 만들어야 할 창문을 북쪽에다 만들었다고 하는 경우, 공사 자체는 완전한 것이지만, 주거용 건축물로서의 기능은 반감되어 버릴 수 있는 것과 같다.

55) 전기사업자도 전기공사를 할 수 있기 위해서는 별도로 전기공사사업의 등록을 하여야 할 것이다. 전기공사사업법 제4조. 다만, ①전기설비가 멸실되거나 손괴된 경우 또는 재해 기타 비상시에 부득이 행하는 복구공사와 ②전기설비의 유지에 필요한 긴급보수공사의 경우에는 전기공사사업의 등록이 없는 경우에도 직접 전기공사를 할 수 있다. 이와 같은 긴급피난적 성격의 전기공사는 전기사업자 이외에도 국가와 지방자치단체가 할 수 있다. 전기공사사업법 제3조 제2항, 동시행령 제5조 제2항 참조.

2) 전기의 수요단계와 안전법제

생산된 전기가 송전 및 배전을 거쳐 수요자의 관리영역 안에 들어오게 되면 전기는 공급에서 수요의 단계로 이행하게 된다. 이 때, 우선 그 첫 관문인 수전설비를 수요자의 관리영역으로 볼 것인가 아니면 아직 공급자의 지배영역 하에 있는 설비로 볼 것인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 이에 대하여는 논리필연적인 결론이 존재하는 것은 아니고, 공급자와 수요자간의 협의에 의하여 결정되는 문제가 아닐까 생각되나 대개는 수요자의 관리책임 하에 있는 것으로 보인다. 그 외에 전기의 수요단계에서 기능하는 제반 전기설비들은 수요자의 지배하에 있는 것이므로, 이 단계에서는 해당전기설비의 소유자 또는 점유자에게 당해 설비의 안전관리책무가 부과된다. 문제는 전기사업자의 경우와 달리, 이들 소유자 내지는 점유자에게는 전기에 관한 전문지식이 결여되어 있는 경우가 일반적인 것이므로, 이를 보완하기 위하여 전기안전공사나 전기안전관리자 등에의 의존이 당연히 예기된다는 특징이 있다. 이 때에 그러한 의존에 대해 위의 전문가들과의 협조관계가 원활할 수 있는 시스템구축이 선행될 필요가 있다.

전기의 수요 내지 소비란 전기를 사용하는 것을 의미하므로, 전기의 수요 단계는 전기를 최종적으로 소비하고 이를 통해 순차적으로 전기를 지구상에서 소멸시켜 가는 과정이라고 할 수 있다. 여기에는 일반 가정에서 일상적으로 사용하는 소규모의 전기가 있는가 하면, 예를 들어 공장이나 또는 노래연습장업시설, 유흥주점영업시설, 놀이동산 등 다중이 이용하는 시설에 있어서 이루어지는 상대적으로 규모가 큰 전기사용도 있다. 이 경우에도 전기를 사용하기 위하여 설치하는 설비 즉 전기사업법상의 정의규정을 충족하는 전기설비가 설치되어 있을 것이다. 다만, 전기사업법이 분류하는 3종의 전기설비 가운데에서 전기를 사용하기 위하여 설치되는 전기설비는 원칙적으로 ‘일반용전기설비’인 것이고, 이에 더하여 자가용전기설비 가운데에는 자가용발전설비를 제외하고 순수하게 전기를 사용하기 위한 설비도 있으므로, 전기의 수요단계에서는 일반용전기설비와 자가용전기설비에 대한 안전관리에 초점이 맞추어진다.⁵⁶⁾ 그리고 이와 같은 관점에 입각하여 안전관리를 규율하고 있는 법률은 전기사업법에 한하므로 전기의 수요단계에 있어서는 전기

사업법이 주된 안전관리법제로서 작용하고 있다고 볼 수 있다.⁵⁷⁾

(2) 세부적 법제

1) 전기사업법의 발전과 안전관리제도의 변천

전기사업법은 전력의 수급조절 및 안정적인 공급, 다시 말해서 전력의 적정한 생산과 공급을 주된 관심의 대상으로 하여 제정된 법률이지만, 동시에 전기의 공급단계에서는 물론 그 수요단계에 있어서도 전기설비의 안전성을 일반적으로 담보하는 법률로서 가장 중요한 역할을 수행하고 있다. 전기설비의 안전성에 관하여 규율하는 일반법률이 존재하지 아니하는 현실에서 전기사업법은 사업법인 동시에 안전법으로서의 역할도 담당하고 있다. 전기사업법은 수 차례의 크고 작은 개정을 겪어 왔는데⁵⁸⁾, 그 가운데 전기설비의

56) 전기의 공급단계에서의 안전관리문제가 전기사업용전기설비에 거의 집중되고 있는 것과 대조된다.

57) 대규모로 이루어지는 전기의 생산과 공급단계에 비교하여 전기의 사용 내지 소비단계는 비교적 규모가 작고, 전기사고의 관점에서 볼 때 등한시되기 쉽다.

58) ①1961년 12월31일 전기사업법의 제정

전기사업에 관한 기본제도를 확립하여 전기사업의 건전한 발달을 도모하고 공공복리에 이바지할 목적으로 제정되었다. 이에 의하면 전기사업을 경영하고자 하는 경우와 전기사업의 양도나 합병을 행하려는 경우에는 상공부장관의 허가를 받도록 하고, 정당한 이유 없이는 전기사업자는 전기의 공급을 거절할 수 없도록 하며, 전기사업법에 의한 처분에 불복이 있는 경우에 대비하여 이의신청제도를 마련해 놓았다.

②1973년 2월8일의 폐지제정

그 동안의 전기기술의 발전 및 향상과 전기사업이 국민경제상에 차지하는 비중이 높아짐과 동시에 전기사업자가 다원화된 것을 배경으로 하여 전기사업에 관한 기본제도를 확립하여 전기사용자의 이익을 보호하고 전기사업의 건전한 발달을 도모하며, 전기공작물의 공사, 유지 및 운용을 규제함으로써 공공의 안전을 확보할 목적으로 기존의 전기사업법을 폐지하고 그에 대체하여 제정하는 형식으로 전기사업법의 변모를 도모한 것이다. 이 때에 전기사업은 일반전기사업과 특정전기사업으로 구분되고, 사업의 양도, 양수 및 법인의 합병에 상공부장관의 인가를 요건으로 하며, 전기사업자는 상공부령이 정하는 바에 의하여 주임기술자면허를 받은 자 중에서 보안담당자(안전관리담당자)를 선임하도록 하고 있다. 또한 국민경제 및 국민생활에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 경우 전기의 사용을 제한할 수 있는 법적 근거가 두어졌다.

③1977년 12월16일의 일부개정

에너지자원개발의 촉진과 안정적 확보 및 수급의 원활을 도모하고, 자원행정의 전문화와 효율적 집행을 위하여 에너지행정 전담기구로 동력자원부가 신설되는 등 정부조직개편에 따른 소관부처의 변경으로 인한 개정이다.

④1980년 12월31일의 일부개정

이 개정은 한국전력공사의 설립근거를 마련하기 위한 개정이었다. 정부는 기존에 전기 사업을 담당하고 있던 민영의 한국전력주식회사에 대하여 그의 재무구조를 개선하고 전원개발을 촉진하여 전기사업을 합리적으로 운영할 목적으로 한국전력공사의 설립을 꾀하였다. 이를 위하여 한국전력주식회사의 민간보유주식을 1981년 말까지 전량 매입하고 1982년부터는 공사로 발족하게 하려는 내용의 개정이 이루어졌다. 이와 같이 한국전력주식회사의 공사화에 따라 전력사업운영체제를 일원화하기 위하여 한국원자력발전공사법은 폐지되었다.

⑤1981년 4월13일의 일부개정

전기공사사업자의 전기사업용 전기공작물의 설치 또는 변경공사 신고기간(제31조 제1항)과 자가용 전기공작물의 설치 또는 변경공사의 신고기간(제48조 제1항)을 각각 공사개시 30일전에서 공사개시 10일전까지로 단축하였다. 이것은 전기공사사업자의 편의를 위한 규제완화조치라 할 수 있다.

⑥1981년 12월31일의 일부개정

이 개정에 의하여 전기설비의 안전관리와 관련하여 종전까지의 주임기술자면허제도를 폐지하고 국가기술자격법에 의한 기술자격소지자에게 전기의 안전관리를 담당하도록 하여 기술자의 자격인정 및 관리를 일원화하는 중요한 변화를 경험하였다. 이에 따라 종래 전기설비의 안전관리담당자를 주임기술자면허를 받은 자 중에서 선임하도록 하던 것이 국가기술자격법에 의한 관련분야의 기술자격소지자 중에서 선임하도록 변경되었고, 전기안전관리담당자의 자질향상을 위한 교육의 실시가 강조되었다. 이 외에도 전기행정에 관한 자문기관이었던 전력심의위원회가 동력자원정책자문위원회와 그 기능이 유사함을 이유로 폐지되고 범칙금액이 조정되는 변화가 있었다.

⑦1990년 1월13일의 전문개정

이 개정은 급증하는 전력수요에 대처하고 전기로 인한 피해를 예방하기 위하여 전기안전관리체제를 개선하고 행정절차를 간소화함으로써 국민의 편의를 도모하는 한편 그 동안의 규정의 운영상 나타난 미비점을 일부 보완하려는 목적에서 행하여진 것으로 전기 안전을 전담하는 기관으로서 한국전기안전공사를 설립근거를 마련한 것은 전기설비의 안전성확보문제와 관련하여 매우 중대한 변화이므로 본문에서 보다 상세하게 다루기로 한다.

이 개정에서는 전기설비의 안전관리 이외에도 전력수급정책을 보다 효율적으로 추진하기 위하여, 동력자원부장관에게 장기전력수급계획의 수립의무를 지우는 법적 근거를 마련하는 한편, 자가용전기설비의 설치자에 대하여도 일정규모 이상의 자가용전기설비를 설치하는 경우에는 그 시설계획 및 전기공급계획을 동력자원부장관에게 작성·제출할 것을 의무화하여 국가 전체로서 중복투자로 인한 귀중한 재원의 낭비를 방지하여 계획적인 장기전력수급계획을 수립할 수 있도록 하였다. 또한 행정절차의 간소화 목적에서 동력자원부장관의 권한을 대폭 지방자치단체의 장에게 위임하고, 이해하기 어렵거나 거부감을 주는 불합리한 용어들을 일괄해서 순화하였다.

⑧1991년 12월14일의 일부개정

집단에너지사업법의 제정과 함께 전기사업법의 관련 조항의 정비를 위한 개정이다. 에너지의 절약과 국민생활의 편익증진에 이바지하는 집단에너지공급을 확대하기 위한 제도적 기반을 마련하고, 집단에너지사업을 합리적으로 운영하며, 집단에너지시설의 설치·유지 및 운용에 필요한 사항을 정하여 그 안전성을 확보하려는 목적에서 1991년 12월14일에 집단에너지사업법이 제정되었다. 이에 따라, 종전에 에너지이용합리화법(제39조)의 규정에 의하여 지정된 '집단에너지공급지역'을 집단에너지사업법(제5조)의

규정에 의하여 지정된 '집단에너지공급대상지역'으로 변경하는 전기사업법의 개정이 이루어졌다.

⑨1993년 3월6일의 일부개정

새정부의 출범과 함께 간소한 정부 및 능률적인 정부를 기치로 하여 정부조직개편이 이루어지면서 그에 따라 개정된 부분이다. 즉, 전기사업법의 소관부처였던 동력자원부가 상공부와 통합되면서 상공자원부로 거듭나자, 전기사업법의 해당 규정도 상공자원부로 수정하기 위하여 이루어진 개정이었으며 전기사업법의 내용에 있어서의 변동사항은 없다.

⑩1995년 12월30일의 일부개정

전력기술관리법이 제정됨에 따라 관련규정을 정비하기 위한 개정이다. 전력시설물의 부실공사를 방지하고 전력기술의 개방화·진문화 등 환경변화에 적극적으로 대처하기 위하여 1995년 12월30일에 전력기술관리법이 제정되었다. 이에 따라 전력시설물의 설계 도서는 원칙적으로 국가기술자격법에 의한 전기분야기술사가 작성하여야 하고, 전력시설물 공사의 발주자는 전력시설물의 품질확보 및 향상을 위하여 등록된 감리업자로 하여금 감리를 하지 않으면 안되게 되었다. 또한 전력기술관리법에 기초하여 전력기술의 연구·개발을 촉진할 목적으로 한국전력기술인협회가 설립되고 있는데 이에 따라 전기사업법에 의하여 종래 통상산업부장관이나 시·도지사에게 신고해야 할 사항, 즉 전기안전관리담당자의 선임 또는 해임에 관하여 추후 한국전력기술인협회에 신고해야 할 사항으로 변경되었다.

⑪1996년 12월30일의 일부개정

원자력발전의 결과 발생하는 방사성폐기물의 관리와 전력수급에 있어서 환경의 관념을 도입할 것을 두 가지의 주요내용으로 하는 일부개정이었다. 이에 의하면, 방사성폐기물 관리의 안전성과 효율성을 높이기 위하여 방사성폐기물의 저장, 처리 및 처분사업을 한국전력공사가 수행하도록 하고, 환경친화적인 전력수급을 위하여 장기전력수급계획에 환경관리에 관한 사항을 포함하도록 하였으며, 전기사업용 전기설비를 손괴·질취하거나 전기사업용 전기설비에 장애를 일으켜 발전·변전·송전 또는 배전을 방해한 자에 대한 벌금을 종전 1천만원에서 5천만원으로 인상하는 등 벌칙과 과태료의 조정이 이루어졌다. 이 외에도 전기사업용 전기설비 또는 자가용 전기설비의 설치 또는 변경공사를 함에 있어서 종전에는 공사계획을 신고한 후 20일 또는 15일이 지나야 공사를 개시할 수 있다고 하던 것을 공사계획을 신고한 후 바로 공사를 개시할 수 있도록 하는 규제완화를 목적으로 하는 개정도 있었다. 또한 물밑에 부설한 전선로의 보호를 위하여 통상산업부장관은 해양수산부장관과 협의하여 물밑선로 보호구역을 지정할 수 있도록 하고, 동 보호구역 안에서는 팽물·수산물의 채취등 전선로를 손상할 우려가 있는 행위를 할 수 없도록 하고 있는데 이것은 전기설비의 안전성확보와 관련한 개정이라고 할 수 있다.

⑫1997년 9월7일의 일부개정

1966년에 제정된 특정다목적댐법을 폐지하고 그에 대체하여 댐건설및주변지역지원등에 관한법률이 제정됨에 따라 변경된 사항을 반영하기 위한 전기사업법의 개정이다. 이에 따라 전기사업법 제2조 제7호의 전기설비의 개념정의부분에서 '특정다목적댐법'에 의하여 건설되는 댐 및 저수지 등'에 관한 규정이 '댐건설및주변지역지원등에관한법률'에 의하여 건설되는 그것으로 변경된 것 이외에는 변동사항이 없었다.

⑬1997년 12월13일의 일부개정

1996년말에 제정된 행정절차법이 1998년 1월1일부터 시행에 들어감에 따라 그것에 발맞추어 관련조문을 정비하기 위하여 행하여진 일부개정이다. 행정절차법의 시행에 따라 개별 법률에서 의견제출·청문의 대상으로 다양하게 규정되

어 있는 불이익처분 중 당사자의 재산권·자격 또는 지위를 직접 박탈하는 허가·인가·면허 등의 취소처분이라든지 법인·조합 등의 설립인가 취소 또는 해산을 명하는 처분과 같은 중대한 불이익처분을 행할 경우에는 엄격한 처분절차인 청문을 실시하지 아니하면 안 되었다. 그런데 당시의 전기사업법 제14조에는 전기사업자가 전기사업허가 또는 사업변경허가를 받고도 법정의 준비기간 내에 전기설비의 설치 또는 사업의 개시를 하지 아니하는 경우, 기타 전기사업법의 규정이나 그에 기초한 명령에 위반한 경우에는 통상산업부장관은 전기사업허가를 취소하거나, 정지를 명할 수 있다고만 규정하고 있었다. 여기에 행정절차법의 취지를 반영하여 제14조의2를 신설하여 사업허가를 취소함에 있어서 청문절차의 경우를 의무로 하였다.

⑭1999년 2월8일의 일부개정

전기사업과 관련하여 특정전기사업제도의 도입, 전기공급과 관련해서 선택공급약관제도의 도입 그리고 규제완화로 특징지워지는 개정이었다.

전기사업의 종류에 일반전기사업·발전사업 외에 특정전기사업제도를 도입하고 자가발전설비 보유기업의 전기판매 허용범위를 확대하는 등 전기사업에의 진입규제를 완화하여 전력산업의 경쟁을 촉진하는 한편, 전기설비의 효율적 이용을 위하여 전기공급 선택약관제도 및 전기탁송제도를 도입하고 전기사업용 전기설비의 양도에 대한 인가제등 전력산업에 대한 각종 규제를 완화하는 내용이다.

주요내용으로는, 전력산업의 경쟁을 촉진하기 위하여 일반전기사업, 발전사업 외에 전기를 발전하여 건물 등 특정한 공급지점에 전기를 공급하는 형태의 특정전기사업제도를 도입하고, 이의 적정한 운영을 위하여 일반전기사업자의 특정전기사업자에 대한 보완적인 전기공급·송배전설비의 상호접속 및 이용을 제공하는 근거를 마련하였으며(제5조, 제20조의2 및 제20조의3), 전기설비의 효율적인 사용을 위하여 필요한 범위 안에서 기본공급약관과 다른 요금 기타 공급조건을 정하여 소비자가 선택하여 적용받을 수 있는 선택공급약관제도를 도입하였다(제17조). 또한, 전기사업에 있어서의 공공성을 확보하기 위하여 원자력발전 관련전기사업에 대한 외국인의 진입을 제한할 수 있는 근거를 마련하고(법 제62조의2), 전기사업의 승계, 전기사업용 전기설비의 양도인가, 전기설비 설치 허가 및 전기설비 용접검사수검의무조항의 삭제(36조 “발전설비의 설치 또는 변경 공사를 하는 경우 발전용 보일러 및 터어빈 등의 용접에 대하여 통상산업부령이 정하는 바에 의하여 통상산업부장관이나 시·도지사의 검사를 받아 합격한 후에만 사용하여야 한다” 삭제)등 전력산업에 대한 규제를 완화하는 것이었다.

⑮2000년 12월23일의 전문개정

전력산업에 경쟁원리를 도입하는 것을 주된 내용으로 하여 광범위한 개정이 이루어진 경우이다. 종래 전기산업은 한국전력공사가 독점하고 있었는데, 이것을 경쟁체제로 전환하기 위하여 전기사업을 발전사업·송전사업·배전사업·전기판매사업으로 세분화하고, 전력시장제도를 도입하여 경쟁원리의 기반을 마련하는 한편, 전기사업법의 시행과정에서 발생한 일부 미비점을 개선·보완하기 위하여 개정이 행하여졌다. 개정의 주요 골자를 보면 다음과 같다.

첫째로, 전기사업은 종래 일반전기사업·발전사업 및 특정전기사업으로 구분되어 있었는데, 이를 발전, 송전, 배전 및 전기판매사업과 같이 기능별로 재편성하였다. 이것은 전기사업자들이 동등한 조건에서 경쟁할 수 있도록 하기 위한 것이었다.

둘째로, 전기사업자간의 공정한 경쟁환경을 조성할 목적에서 과징금제도를 마련하였다. 즉, 전기사업자가 전력시장에서의 공정한 경쟁을 해하거나 전기사용자의 이익을 해할 수 있는 행위 등을 하는 경우에는 과징금을 부과할 수 있도록 하였다.

안전성확보에 관하여는 이미 언급하였듯이 1990년 1월13일의 전문개정과 2002년 1월26일의 일부개정이 매우 중요하다. 왜냐하면 이들 두 개정에 있어서는 전기설비의 안전성확보문제를 중심으로 중대한 변화가 있거나 상당히 넓은 범위에 걸쳐 수정이 이루어졌기 때문이다. 따라서 이하에서는 1990년 1월의 개정법률과 2002년 1월의 그것을 중심으로 살펴볼 것이나 그에 앞서 당초 우리 나라에 있어서의 전기설비의 안전성을 확보하기 위한 법제는 어떠한 것이었는지를 이해할 것이 필요하다.

가. 안전성 공백의 시대

일제하에서 적용되어 왔던 조선전기사업령이 폐지되고 그에 대체하여 제정된 1961년의 전기사업법은 본문이 46개조에 불과한 매우 조촐한 법률이었다. 총칙, 전기사업, 이의신청 그리고 벌칙과 잡칙이라고 하는 5개의 장으로 구성되어 있었으며 제2장에 편제되어 있는 전기사업의 규율에 중심이 놓여져 있던 법률이었다. 이 때의 법률에서는 오늘날과 같은 의미에서의 전기설비의 안전성확보문제에 관한 규정을 발견하는 것은 곤란하였다고 할 수 있다. 굳이 든다면 다음의 몇 가지를 지적할 수 있을 것이다.

우선, 전기사업의 경영, 휴지, 폐지, 양도 등에 있어서 당시의 주무관청인 상공부장관의 허가를 받도록 하고 있는 점이다. 이것은 부적합한 전기사업자의 전력산업에의 진입을 차단하고 전기사업의 경영을 국가가 엄격하게 관

셋째로, 전기사업자 등을 회원으로 하는 한국전력거래소의 설치근거를 마련하고, 전력의 거래는 한국전력거래소가 개설하는 전력시장에서 경쟁을 통하여서만 이루어지게 하였다.

넷째로, 도서지역에의 전기공급 지원사업 기타 전력산업기반조성을 위한 사업의 원활한 수행을 목적으로 한 전력산업기반기금의 설치근거와 그 조성근거를 마련하였다.

다섯째로, 전기사업자간의 공정한 경쟁환경 조성과 전기사용자의 권익에 관한 사항을 심의하고 전기사업과 관련된 분쟁에 대한 재정업무를 수행하게 할 목적으로 산업자원부에 전기위원회 설치근거를 마련하였다.

⑩2002년 1월26일의 일부개정

전기안전관리제도의 운영상 나타난 미비점들을 개선하고 보완하기 위한 중요한 개정으로 전기의 안전관리의 관점에서 매우 주목된다. 주요 개정내용은 본문에서 다룬다.

⑪2002년 2월4일의 일부개정

토지수용법과 공공용지의취득및손실보상에관한특별법으로 이원화되어 있는 공익사업 용지의 취득과 손실보상에 관한 제도가 2003년 1월 1일부터는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률로 통합됨에 따라 전기사업법에 있어서 토지수용법에 기초하고 있던 규정들을 정비할 목적에서 이루어진 개정이다.

리·감독하려는 것이고 그 결과 전기설비의 안전성이 담보된다고 하는 것으로 간접적이거나 전기설비의 안전성확보에 연결된다고 볼 수 있다.

다음으로, 전기용품의 제조에 관하여 일개 조항을 할애하고 있는 점도 전기의 안전성확보와 관련한 부분이라고 볼 수 있다. 현행법제 하에서는 별도로 전기용품안전관리법이 제정되어 전기용품의 안전성을 담보하고 그를 통하여 해당 전기용품을 부품으로 하는 전기설비의 안전성도 동시에 확보한다고 하는 체계적인 구조가 어느 정도 정립되어 있는데 반하여 전기사업법 제정 당초에는 전기용품의 제조에 관하여 일개조항(제16조)⁵⁹⁾을 두는데 불과하였다. 그럼에도 불구하고 전기안전과 관련하여 달리 규정을 두지 않고 있던 것에 비하면 중요한 역할을 하였을 일개조항이었다고 볼 수 있다.

전기설비(전기공작물)의 설치와 관련한 안전관리관련규정을 발견할 수 있다. 즉 법 제15조에 의하면⁶⁰⁾, 전기공작물상호간 또는 전기공작물과 다른 일반공작물간에 발생하는 장애 또는 위해를 방지하기 위하여 전기사업자에게 필요한 시설의 설치의무를 부과하고 있는데 전기설비의 안전성확보에 관련된 규정이라 할 수 있다.

끝으로 전기주입기술자제도를 들 수 있다(제22조).⁶¹⁾ 법에서는 전기사업

59) 제16조 (전기용품의 제조면허 등)

- ① 전기를 사용하기 위한 기계, 기구와 기타전기용품을 제조하고자하는 자는 각령의 정하는 바에 의하여 상공부장관의 면허와 형식승인을 받아야 한다.
 - ② 상공부장관은 전항의 규정에 의한 전기용품 중 각령의 정하는 바에 의하여 불량품에 대하여는 판매 또는 사용을 금지할 수 있다.
- 전기용품안전관리법은 1974년에 제정된다.

60) 제15조 (전기공작물상호간의 장애 또는 위해방지시설)

- ① 전기사업자는 전기공작물상호간 및 전기공작물과 기타 공작물상호간의 장애 또는 위해의 방지를 위하여 필요한 시설을 하여야 한다.
- ② 전항의 규정에 의한 장애 또는 위해의 방지시설에 관하여 필요한 사항은 각령으로 정한다.
- ③ 제1항의 규정에 의한 장애 또는 위해방지시설에 소요되는 비용은 각령의 정하는 바에 의하여 전기사업자의 부담으로 한다.

61) 제22조 (전기주입기술자) ① 전기사업자는 전기기술에 관한 사항을 담당하는 전기주입기술자를 선임하여 상공부장관에게 보고하여야 한다. 이를 해임하였을 때 또한 같다.

- ② 상공부장관은 전기주입기술자가 직무에 태만하거나 부당한 행위를 하였을 때에는 그 해임을 명할 수 있다.
- ③ 제1항의 규정에 의한 전기주입기술자는 상공부장관의 면허를 받은 자라야 한다.
- ④ 전항의 면허의 종류는 1급, 2급, 3급으로 하며 기타 면허에 관하여 필요한 사항은 각령으로 정한다.

자에게 전기기술에 관한 사항을 담당하는 전기주임기술자의 선임과 해임에 관하여 상공부장관에의 보고의무를 지우고, 전기주임기술자의 면허와 해임 등에 있어서도 상공부장관의 관여를 인정하는 규정을 두고 있었다. 전기의 안전성문제는 전기설비를 다루는 전기주임기술자의 기술적 능력과 성실성에 의한다고 볼 때, 전기주임기술자에 대한 국가의 엄격한 관리에 관하여 규정한 것은 전기의 안전관리에 관한 내용으로 볼 수 있다.

이와 같이 볼 때, 이상에서와 같이 근소하나마 전기안전에 관련된 규율을 추출해 낼 수 있다고는 하여도, 일반적으로 보아 전기사업법의 제정당시에는 전기를 생산해서 공급한다는 사업의 관점에만 시야가 고정되어 있었고, 전기가 야기하는 각종의 위해에 대한 인식과 그에 대한 안전관리의 시점은 존재하지 아니하였다고 이해할 수 있으며 이 점에서 전기사업법이 처음 제정된 후 그것을 폐지하고 그에 대체하여 1973년 2월8일에 새로이 전기사업법이 제정될 때까지의 10여년간은 전기의 안전성확보와 관련하여 이렇다할 체계적인 규율이 존재하지 아니하던 시기, 즉 안전규제공백의 시기였다고 할 수 있을 것이다.

나. 현행 전기안전법제의 모태

현행 전기안전법제의 토대가 된 것은 1961년의 전기사업법을 폐지하고 제정된 1973년 2월8일의 전기사업법이다. 1973년법에서는 ‘전기공작물의 보안’이라는 제하에 3개의 절 30개의 조문으로 구성되는 하나의 장을 창설하여 할당하고 있었으므로 전기설비의 안전성문제가 본격적으로 입법자의 시야에 들어오게 되었음을 잘 보여주고 있다. 이 법에서 전기안전과 관련한 많은 제도들이 신설되고 있다. 해당 내용들을 요약하면 다음과 같다.

첫째로, 공사계획의 인가 및 신고제도가 도입되었다. 전기사업용 전기공작물과 자가용 전기공작물의 경우에, 그 설치 또는 변경공사로서 상공부령이 정하는 공사를 하고자 하는 경우에는 사전에 당해 공사계획에 관하여 상공부장관의 인가를 받아야 한다(제30조, 제47조). 동일한 경우에 상공부령이 정하는 이외의 공사를 하고자 하는 경우에는 그 공사개시 30일전까지 공사계획을 상공부장관에게 신고하지 않으면 아니 되었다(제31조, 제48조). 인가의 경우에는 공사계획의 심사결과 인가가 내려지지 아니하는 경우 애초에

공사를 실시할 수 없는 것이지만, 신고의 경우에는 신고 후 소정의 기간이 경과하면 공사를 개시할 수 있는 것이므로, 인가제도의 경우에서와 같은 제약은 존재하지 아니하는 것이지만, 상공부장관은 심사결과 공사가 안전성을 결하는 등 적합하지 아니하다고 판단되는 경우 공사계획의 변경 또는 폐지 명령을 발함으로써 인가의 경우와 동일한 효과가 기대될 수 있었다.

둘째로, 각종의 검사제도의 창설이 이루어졌다. 이러한 검사제도는 전기사업용 전기공작물에 원칙적으로 적용되며 준용규정에 의하여 자가용 전기공작물에도 적용되도록 되어 있다. ‘사용전 검사’는 상공부령으로 정하는 중요한 전기사업용 전기공작물의 경우와 인가 또는 신고를 요하는 자가용 전기공작물의 경우에 있어서, 그 설치 또는 변경공사를 행하는 경우 중요한 공정마다 상공부장관의 검사를 받아 합격한 후에 비로소 해당 전기공작물의 사용이 허용되도록 하는 규제이고(제32조), ‘용접검사’는 발전용 보일러, 터빈 기타 상공부령이 정하는 중요한 기계나 기구의 경우, 그 용접공정을 상공부장관의 엄격한 감시 하에 두어, 원칙적으로 상공부장관의 합격판정이 내려지기까지는 사용할 수 없도록 하는 규제이다(제34조). 또한 상공부령이 정하는 바에 따라 정기적으로 상공부장관의 검사에 응해야 하는 정기검사제도도 마련되어 있었다(제35조). 이 때 정기검사는 사용전 검사에 대응하는 것으로 사용후의 검사라고 볼 수 있다.

셋째로, 전기설비의 안전성을 보장하는 표준으로서의 기술기준의 제정과 기술기준에의 적합명령제도의 법적 근거가 마련되었다. 전기사업용 전기공작물을 설치한 전기사업자 및 자가용 전기공작물을 설치한 자는 자기의 책임으로 해당 전기공작물이 상공부령이 정하는 기술기준에 적합하도록 안전성을 유지해야할 의무를 부담한다(제36조, 제51조 제2항). 이 때, 상공부장관은 기술기준을 제정함에 있어서, 전기공작물이 (i)인체에 위해를 주거나 물체에 손상을 주지 않도록 할 것과, (ii)전기공작물의 손괴에 의하여 전기의 공급에 현저한 지장을 주지 않도록 할 것, 그리고 (iii)전기공작물이 전기통신설비에 지장을 주거나 위험이 발생치 않도록 할 것이라는 세 가지 점에 유의할 것이 특히 명시되었다(제36조 제2항). 상공부장관은 전기사업용 전기공작물이 기술기준에 적합하지 아니하다고 인정되는 경우에는 전기사업자 또는 자가용 전기공작물의 설치자에 대하여 기술기준에 적합하도록 전기공

작물의 수리, 개조, 이전, 그 사용의 일시정지 또는 사용의 제한을 명할 수 있다(제37조).

넷째로, 보안규정 및 보안담당자제도가 도입되었다. 각각의 전기공작물의 설치주체는 전기사업용 전기공작물 또는 자가용 전기공작물의 공사, 유지 및 운용에 관한 안전을 확보하기 위하여 상공부령이 정하는 바에 따라 자체적으로 보안규정을 작성하여 상공부장관에게 제출하여야 한다(제39조, 제51조 제3항). 이후 각각의 전기공작물의 설치주체 및 그 소속 종업원은 보안규정의 준수 의무를 진다. 또한 각 설치주체는 전기공작물의 공사, 유지 및 운용에 관한 안전관리 여부를 감독하게 하기 위하여 상공부령이 정하는 바에 의하여 주입기술자면허⁶²⁾를 받은 자 중에서 보안담당자를 선임해야 한다

62) 주입기술자면허의 종류, 자격 기타 필요한 사항은 대통령령에 의하여 정하여지고, 주입기술자면허를 받은 자가 감독할 수 있는 전기공작물의 공사, 유지 및 운용의 범위는 상공부령에 의하여 정하여진다(제41조). 이에 따라 1973.10.11의 전기사업법시행령은 제5장 이하에서 주입기술자면허에 관하여 상세히 규정하고 있었다. 그 가운데 주입기술자면허의 종류 및 자격에 관한 규정을 보면 다음과 같다.

제16조 (주입기술자 면허의 종류 및 자격 등)

①법 제41조제1항의 규정에 의한 주입기술자면허의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 전기주입기술자 면허
 2. 댐·수로 주입기술자 면허.
 3. 보일러·터어빈·주입기술자 면허.
- ②전기주입기술자 면허는 1급·2급 및 3급으로, 댐·수로 주입기술자 면허는 1급 및 2급으로, 보일러·터어빈 주입기술자 면허는 1급 및 2급으로 각각 구분한다.
- ③주입기술자 면허는 상공부장관이 다음 각 호의 1에 해당하는 자에게 부여한다.
1. 전기주입기술자 면허에 있어서는 전기주입기술자 국가시험에 합격한 자로서 상공부장관이 지정하는 기관에서 전기공작물의 공사·유지 및 운용에 관하여 상공부령이 정하는 바에 따라 실무수습을 마친 자.
 2. 댐·수로 주입기술자 면허 및 보일러·터어빈 주입기술자 면허에 있어서는 상공부령이 정하는 학력·자격 및 실무 경험이 있는 자.
 3. 제1호 또는 제2호의 자와 동등 이상의 지식 및 기능이 있다고 상공부장관이 인정하는 자.
- ④상공부장관은 다음 각 호의 1에 해당하는 자에게는 주입기술자 면허를 부여하지 아니할 수 있다.
1. 법 제42조의 규정에 의하여 주입기술자 면허가 취소된 날로부터 1년이 경과되지 아니한 자.
 2. 법에 위반하여 벌금 이상의 형을 받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 경과되지 아니한 자.
- ⑤상공부장관은 제3항의 규정에 의하여 주입기술자 면허를 부여할 때에는 그 면허에 관한 사항을 면허대장에 기재하고 면허증을 교부하여야 한다.

(제40조, 제49조). 보안담당자에게는 그의 감독업무를 수행함에 있어서 성실의무가 부과되며, 전기공작물의 공사, 유지 및 운용에 종사하는 자는 보안담당자의 안전지시에 복종하여야 한다(제43조, 제51조 제4항). 보안담당자의 선임 및 해임은 상공부장관에게 지체없이 신고하여야 한다(제40조 제2항, 제49조 제3항). 이것은 전기공작물에 대한 안전관리와 주임기술자면허 취득자의 관리에 있어서 상공자원부장관의 철저한 감독하에 두기 위한 것으로 생각된다.

끝으로 일반용 전기공작물에 대한 안전성 확보를 위한 지정조사기관제도가 도입되었다.

이상의 전기설비에 대한 안전관리체제는 전기사업용 전기공작물과 자가용 전기공작물을 그 대상으로 한 것이며, 두 경우는 일반적으로 동일한 관점하에서 그의 안전성을 담보하려고 하였음을 엿볼 수 있다. 이에 대하여 일반용 전기공작물의 경우에는 위의 두 종류의 전기공작물과는 기본적으로 상이한 안전관리체제가 구축되었다. 다시 말해서 전기공작물의 설치주체 자체가 제정한 보안규정에 의거하여 보안담당자라는 전기전문가를 통하여 전기공작물의 안전성을 담보하는 방식이 아니라, 일반용 전기공작물에 전기를 공급하는 사업자에게 당해 전기공작물의 안전성에 대한 점검의무를 부과하고, 그의 점검의무를 대신할 수 있는 기관으로 지정조사기관제도를 설치한 것이 그러하다.

우선, 일반용 전기공작물에 대하여도 상공부령이 정하는 기술기준의 적용을 받으며 당해 기술기준에 합치하는 상태로 해당 일반용 전기공작물을 유지해야 할 의무가 일반용 전기공작물의 소유자 또는 점유자에게 부과된다(제44조). 따라서 일반용 전기공작물의 안전성확보에 대한 일차적인 책임은 기본적으로 당해 전기공작물의 소유자 또는 점유자에게 있다. 전기공작물을 상공부령이 정하는 기술기준에 적합한 상태로 유지해야 한다는 점에서는 앞

⑥제5항의 면허증을 분실 또는 훼손한 자에게는 그 신청에 의하여 이를 재교부할 수 있다.

⑦제1항 내지 제6항의 규정에 의한 주임기술자면허의 신청, 실무수습 기관의 지정기준, 면허대상 및 면허증의 재교부 신청에 관하여 필요한 사항은 상공부령으로 정한다. 한편, 주임기술자면허를 받은 자가 전기사업법 및 동법에 의한 명령의 규정에 위반한 경우, 상공부장관은 그 면허를 취소할 수 있다(제42조).

서 언급한 전기사업용 전기공작물 및 자가용 전기공작물의 경우에도 다르지 아니하다. 다만, 전기사업용 전기공작물과 자가용 전기공작물의 설치 및 관리·운용의 주체가 전기에 관한 전문적인 지식과 관리능력을 어느 정도 보유하고 있는 집단인 점에 대하여, 일반용 전기공작물의 설치 및 관리·운용의 주체는 일반적으로 전기의 사용에 관한 지식만을 보유하며, 전기를 단순히 소비하는 주체일 뿐 그에 관한 전문적인 지식과 관리능력은 기본적으로 보유하고 있지 아니하다. 따라서 해당 전기공작물에 대한 일차적인 유지·관리의 책임을 당해 전기공작물의 소유자 또는 점유자가 부담한다고 하여도, 그들에게 충분한 관리능력을 기대할 수 없으므로 현실적으로 해당 전기공작물이 기술기준에 합치하고 안전한 상태에 있는지의 여부는 전문가 집단에 의하여 관리되지 않을 수 없는 것이므로 전기사업법은 당해 일반용 전기공작물에 전기를 공급하는 사업자에게 당해 설비의 안전성을 기술적으로 점검하도록 하는 의무를 부과하고 있는 것이다(제45조). 다만, 이 경우의 전기공급자의 점검의무(조사의무)란, 해당 일반용 전기공작물의 소유자 또는 점유자가 부담하는 기술기준 적합의무에 비하여 이차적인 것이고 열등한 지위에 있는 것이므로, 그 소유자 또는 점유자의 의사에 반하여서까지 점검의무(조사의무)를 이행해야 할 책임을 부담하지는 아니한다. 다시 말해서, 전기공급자가 일반용 전기공작물 설치장소의 출입에 있어서 그 소유자 또는 점유자의 승낙을 받을 수 없는 때에는 그의 점검의무(조사의무)를 이행하지 못하여도 그에 대한 책임을 추궁 당하지 아니한다(제45조 제1항 단서). 다만, 일반용 전기공작물에 전기를 공급하는 전기사업자는 상공부장관이 지정하는 지정조사기관에게 그의 조사업무를 위탁하고, 자신의 점검의무(조사의무)를 면할 수 있다(제46조).

한편, 일반용 전기공작물에 전기를 공급하는 전기사업자가 당해 일반용 전기공작물에 대한 조사(점검)를 행한 경우에는, 그 결과에 따라 일정한 조치를 취하여야 할 의무를 부담한다. 즉, 조사(점검)의 결과 조사대상인 일반용 전기공작물이 전술한 기술기준에 적합하지 아니하다고 인정하는 때에는 (i)기술기준에 적합하도록 하기 위하여 취하여야 할 조치와 (ii)그 조치를 취하지 아니하는 경우에 발생이 예상되는 결과를 지체없이 그 소유자 또는 점유자에게 통지하지 않으면 아니 된다(제45조 제2항). 문제는 이러한 통지

에 대하여 그 소유자 또는 점유자가 아무런 시정조치를 취하지 아니하는 경우에 대한 구체적인 절차가 마련되어 있지 아니하였으며, 가사 상공부장관이 일반용 전기공작물이 기술기준에 적합하지 아니한 사실을 발견한 경우, 해당 전기공작물의 소유자 또는 점유자에 대하여 기술기준에 적합하도록 수리, 개조, 이전, 사용의 일시정지 또는 사용의 제한을 명할 수 있는 권한을 부여하고(제44조 제2항), 그러한 명령에 위반하였을 경우 당시 3만원이하의 벌금에 처할 수 있다(제88조 제7호)고 하는 매우 경미한 제재조항을 규정해 놓은 뿐이어서 일반용 전기공작물의 안전성의 문제는 당시 매우 등한시되고 있었음을 엿볼 수 있다.

다. 1990년의 전기사업법의 개정과 전기안전관리전담기관의 설치

1990년 1월13일의 개정에서는 전기안전관리를 전담할 전문기관으로 한국전기안전공사가 신설된 것이 주요한 것이다.⁶³⁾ 신설이라고는 하지만 종전에도 전기의 안전을 전담하는 기관으로서 전기안전공사라는 명칭의 전기안전전담기관이 존재해 있었다. 그러나 그것은 민법의 규정에 기초하여 설립된 사단법인에 불과한 것이었다. 그 결과 전기안전사업을 수행함에 있어서 그 권한 및 재정 등 여러 면에 있어서 한계를 절감하게 되었고, 여기에 전기안전공사의 역할을 강화하고 보다 법적 공신력이 있는 전문기관을 창설하기 위한 근거를 새로이 마련하게 된 것이다.⁶⁴⁾ 이에 의하면, 한국전기안전공사는 단지 전기설비의 설치 및 관리·운영단계에 있어서의 안전점검의 업무를 수행하는데 그치지 아니하고, 전기안전관리에 관한 조사와 연구업무, 홍보업무 그리고 기술개발업무 등을 광범위하게 수행할 수 있게 되었다(제52조).

또한 일반용전기설비의 안전점검과 관련하여 다음과 같은 내용의 개정이 이루어졌다.

일반전기사업자에게 그가 공급하는 전기를 사용하는 일반용전기설비에 대하여 기술기준에 적합한지의 여부를 점검할 것을 의무화하고(제38조 제1항), 그 점검결과 일반용전기설비가 기술기준에 적합하지 아니하다고 인정

63) 참고로, 이 개정에서는 기존의 용어에 대한 대폭적인 수정이 이루어졌는데 이는 앞서 소개하였다. II-1-(2)용어의 다양성 항목참조. 이에 따라 이후에는 전기공작물의 용어에 갈음하여 전기설비라는 용어가 사용되고 있음에 주의할 필요가 있다.

64) 국회 동력자원위원회 제10차 회의록 6면 참조.

되는 경우에는 지체 없이 기술기준에 적합하게 하도록 취하여야 할 조치 및 그 조치를 취하지 아니하는 경우에 발생될 결과를 그 소유자 또는 점유자에게 통지하도록 규정하였다(제38조 제2항). 여기까지는 종전의 규정과 다르지 아니하나, 1990년 1월의 개정에서는 나아가 일반전기사업자에 대하여 시·도지사에게 통보의무를 부과하고 있는 점에서 차이가 발견된다. 즉 일반전기사업자가 해당 일반용전기설비에 대한 점검의 결과 안전성확보와 관련하여 이상을 발견하고 그에 따른 시정조치를 통지하였음에도 불구하고 소유자 또는 점유자가 그가 취하여야 할 조치를 취하지 아니하는 경우에, 점검을 행한 일반전기사업자는 그 사실을 시·도지사에게 통보하지 않으면 아니된다(제38조 제5항). 이것은 종전의 경우, 점검의 결과 해당 일반용전기설비의 소유자 또는 점유자에 대하여 단지 시정조치사항에 관한 통지를 하는데 그치던 것과 비교하여, 행정기관과의 연계 속에 안전성결여의 시정을 보다 확실하게 촉구하기 위한 구체적인 안전성확보절차라고 볼 수 있다. 이에 따라 시·도지사는 일반용전기설비의 안전성 이상유무를 보다 신속하게 인지하게 되고, 그 소유자 또는 점유자에 대하여 문제의 전기설비의 수리, 개조, 이전 또는 그 사용의 정지, 또는 사용의 제한을 명할 수 있게 되었다(제38조 제5항, 제42조).⁶⁵⁾ 또한 이와 관련하여 종전에는 주무관청이 원칙적인 사용정지명령 또는 사용제한명령 등의 발령권자이고 그 권한을 시행령에서 해당 전기설비 소재 시·도지사의 권한으로 위임하였던 것을 1990년 1

65) 전기설비의 안전점검과 관련하여 이들 개정되는 규정에 대하여는 법안에 대한 전문위원의 검토단계에서 다음과 같은 문제점들이 지적되었다. 일반용전기설비에 대한 점검을 일반전기사업자에게 하도록 한 것은 자기가 설치한 설비의 안전성을 자기 스스로에게 점검하게 하는 것으로 '점검'이라고 하는 것이 행정기관이 행하는 확인행위로서의 성격을 가지는 점을 고려할 때, 공정성과 객관성의 면에서 문제가 있다고 하는 점이 하나이고, 점검결과 기술기준에 적합하지 아니하다고 인정되는 경우에 점검자인 일반전기사업자가 일단 전기설비의 소유자 또는 점유자에게 시정조치를 통보하고, 이에 의하여 시정되지 아니하면, 그 사실을 시·도지사에게 통보하여 시·도지사가 재차 전기설비의 소유자 또는 점유자에게 시정조치를 명하고, 그래도 이에 응하지 아니할 경우, 최후의 제재로서 30만원이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있는데, 이와 같은 안전관리의 흐름은 점검자에 의한 시정조치와 행정관청에 의한 시정조치라고 하는 이중성으로 인하여 시정조치의 지연을 초래하고 위해를 사전에 방지하려는 안전관리의 신속성 및 효율성의 관점에서 문제가 있으므로 시정조치명령권자를 단일화하여야 한다는 지적이 두 번째로 행하여졌다. 그러나 이상의 지적은 개정에 반영되지 아니하였다.

월의 개정에서는 관할 시·도지사의 원칙적인 권한으로 하고 있다. 이것은 중앙권한의 지방이양과 중앙정부의 행정의 슬림화 등의 관점에서 긍정적으로 평가될 수 있는 부분이다.

한편, 자가용전기설비의 공사계획신고에 관하여는 신고기간의 조정이 행하여졌다. 즉 자가용전기공작물을 설치하고자 하는 자가 자가용전기공작물의 설치 또는 변경공사를 하고자 하는 경우에는 사전에 관계기관에 신고를 하여야 하는데, 이 경우 해당 자가용전기설비의 설치 또는 변경에 있어서 안전성의 문제는 없는지 등 기술검토를 행함에 소요되는 시일을 고려하여 공사개시 전 일정일까지 신고를 해야 하는 의무가 부과되어 있었다. 이 기간이 종전에는 공사개시 30일전으로 되어 있었던 것이, 1981년 4월13일의 개정에서 10일로 단축되었으나 1990년 1월13일의 개정에서는 15일로 연장되고 있다(제32조 제2항).⁶⁶⁾ 한편 전기사업용 전기설비의 경우에는 20일로 연장규정되고 있다(제31조 제2항). 그러나 현행법에서는 공사개시전에만 신고하면 되도록 하여 기간의 제한을 삭제하고 있다. 한편 1990년의 개정에서 신고의 수령주체로서 종래에는 주무행정관청에게 신고하게 하였던 것을 시도지사에게 신고하도록 개정되었다. 이것은 앞서도 언급하였듯이 중앙부처의 슬림화와 지방자치단체의 기능강화 및 행정의 현지성확보를 통한 국민의 편의증대라는 관점에서 바람직한 것이었다고 할 수 있으며 현재까지 유지되어 오고 있다.

이상이 중요한 변경내용이라고 할 수 있으나, 그 외에도 전기사업용 전기설비와 자가용 전기설비의 설치에 있어서 동력자원부장관의 허가를 요구한 점(제29조, 제30조)도 새로운 내용이다. 이 경우 허가의 기준으로서 “전기 수요에 비하여 공급능력이 현저히 과잉되지 아니할 것”(제30조 제2호)이라든지, “기타 공익상 필요에 의하여 허가를 하여서는 아니된다고 대통령령이 정하는 사항에 해당되지 아니할 것”(동조 제3호)이 제시되고 있는 것으로 보아 이와 같은 전기설비의 설치허가제도는 비록 ‘전기설비의 안전관리’의 장

66) 이 부분은 제9차 동력자원부위원회에서 보고된 전문위원의 검토결과에 의하면 국민의 편의이라는 관점에서 바람직하지 못하다고 지적되고 있다. 동 회의록, 26면 참조; 이 규제는 말하자면 신고 후 일정시일이 경과한 후에야 설치 또는 변경을 행할 수 있다고 하는 것이므로 그 일정시일이 장기간일수록 자가용전기설비를 설치하고자 하는 자에게는 불리한 것이기 때문이다.

에 편철되어 있기는 하여도 전기설비의 안전성문제와는 다소 이질적인 내용으로 이해된다. 전기사업용 전기설비와 자가용 전기설비를 설치하고자 하는 경우에 설치계획에 대한 인가 또는 신고제도를 통하여 이미 안전성문제를 포함하여 정부의 여과기능이 작용하고 있다고 볼 수 있으므로 이와 별도로 전기설비의 설치허가제를 도입하는 것은 불필요한 중복규제라고 할 수 있다. 그러한 이유에서인지 전기설비의 설치허가제는 1999년 2월의 개정에서 삭제되었다. 안전관리와 관련하여 종래 주무관청 또는 시·도지사의 소속공무원이 직접 해당 전기설비의 설치장소에 출입하여 그 안전성여부를 점검한다고 하는 입회검사규정이 확인점검(제41조)으로 명칭이 바뀌어 1990년의 개정법률에도 승계되고 있는 점이 주목할 만하며⁶⁷⁾, 1990년의 개정내용은 아니나 종전의 전기주임기술자제도가 폐지되고 국가기술자격법에 의한 전기, 토목, 기계기술분야의 자격을 취득한 기술자격소지자로 하여금 전기설비의 안전관리를 담당하게 한 1981년의 개정내용을 그대로 계승하고 있는 것도 전기설비의 안전성확보문제와 관련하여서는 중요한 사항이라고 할 수 있다.

라. 현행 전기사업법상 전기안전관리법제

현행 전기사업법상의 전기안전관리법제는 그 동안에 운용되어 온 전기안전관리법제가 서두에서도 언급하였듯이 전기설비가 무사안일 속에 방만하게 관리·운용되어도 그것을 제대로 통제할 수 있는 체제로 되어 있지 않음으로 인하여 전례 없는 감전사망사고로 이어진 것에 대한 깊은 반성의 결과, 세세한 부분에 이르기까지 법의 통제장치를 미치게 한 것으로 전기설비의 안전관리에 관한한 현재로서는 가장 앞선 규제제도라고 할 수 있다. 현행 전기사업법상의 안전관리에 관한 규정들은 2002년 1월26일의 개정에서 확립된 것이다. 개정의 내용이 일반용전기설비에 집중되고 있는 현상을 보이고 있는데, 이는 전기사업용 전기설비와 자가용 전기설비에 비하여 일반용전기설비에 대한 안전관리체제가 그 동안 매우 소홀하여 사고에 취약하였던 것에 연유한다.⁶⁸⁾ 2002년 1월의 주요 개정내용을 보면 다음과 같다.

67) 그러나 이 조항 역시 1999년 2월의 일부개정에서 삭제되었음에 주의를 요한다.

68) 말할 것도 없이 2001년 홍수기에 발생한 중대한 감전사고가 모두 일반용 전기설비로 분류되고 있는 가로등 내지 신호등에서 발생한 데 따른 것이다.

첫째로, 종전에는 일반용 전기설비의 점검을 당해 설비에 전기를 공급하는 전기판매사업자가 원칙적으로 담당하도록 하되 한국전기안전공사에 위탁하여 행할 수 있다고 하던 것을, 전력산업의 구조개편이 진행되면서 전기판매사업자의 공익기능이 축소됨에 따라 전기판매업자에게만 원칙적인 점검의무를 부과하는 것이 곤란하므로 개정 후에는 사용전 점검업무의 일부를 제외한 일반용 전기설비의 점검업무를 한국전기안전공사로 하여금 수행하게 하여 전기안전관리의 효율성제고를 꾀하고 있다(제66조 제1항).⁶⁹⁾ 즉, 일반용 전기설비에 대한 안전성점검을 사용전과 사용중으로 구분하고, 사용전 점검에 대하여는 원칙적으로 전기판매사업자에게, 사용중의 점검에 관하여는 안전공사에게 그 점검의무를 부과하는 이원주의를 채택하였다. 또한 일반용 전기설비의 사용전 점검 시기를 종래 ‘전기설비의 설치 또는 변경공사의 완료 후 2월 이내’라고 하고 있던 것을 ‘공사완료 후 전기를 공급받기 전’으로 변경하여 전기설비의 안전성이 확인된 후에 비로소 그의 사용을 가능하게 한 점(전기사업법시행규칙 제35조 제1항)도 주요한 개정내용이다.

둘째로, 일반용 전기설비의 안전점검의 결과 기술기준에 부적합한 경우에 종래에는 점검을 행한 전기판매업자 또는 한국전기안전공사는 해당 설비의 소유자 또는 점유자에게 전기설비의 안전성결여가 초래할 위해와 그 위해로부터 안전하기 위하여 취해야 할 필요한 조치의 내용을 통지하여 그 시정을 촉구해야 하며, 해당 전기설비의 소유자 등이 이에 따르지 아니할 경우 시·

69) 예외적으로 안전공사가 수행해야 할 사용전 점검대상이 되는 전기설비는 다음 각호의 설비 또는 시설(그 부속설비를 포함한다)에 설치한 전기설비에 한한다(전기사업법시행령 제42조의2 참조).

1. 다음 각목의 1에 해당하는 교육용 설비 또는 시설
 - 가. 초·중등교육법 및 고등교육법의 규정에 의한 학교
 - 나. 평생교육법의 규정에 의한 평생교육시설중 학력이 인정되는 교육시설
 - 다. 도서관및독서진흥법의 규정에 의한 도서관
 - 라. 박물관및미술관진흥법의 규정에 의한 박물관 및 미술관
2. 다음 각목의 1에 해당하는 조명용 또는 신호용 설비
 - 가. 일반공중의 편익을 위하여 도로·교량·공원 등에 설치한 조명용 설비
 - 나. 문화재 또는 기념탑·분수대 등 공공시설에 설치한 경관조명용 설비
 - 다. 교통신호·도로표시·해공로(海空路)표시 등을 위하여 설치한 신호용 설비
3. 통계법 제17조제1항의 규정에 의하여 통계청장이 작성·고시하는 한국표준산업분류에 의한 광업, 제조업, 전기·가스 및 수도사업, 하수·폐기물처리 및 청소관련서비스업을 영위하기 위한 설비

도지사에게 통보하여, 시·도지사가 개선명령을 하도록 하여 왔다. 그러나 이와 같은 이원적인 시정절차는 작년의 홍수기의 감전피해를 경험하면서 신속한 위해의 방지라는 관점에서 난점을 내포하고 있음이 지각되었고, 따라서 만일 부적합사항이 중대하여 시·도지사의 개선명령을 기다릴 여유가 없다고 인정되는 경우에는 안전점검을 실시하는 한국전기안전공사가 직접 개선명령을 할 수 있도록 하는 법적 근거를 마련하게 되었다(제66조 제5항). 즉 전기설비에 대한 점검의 결과 ①절연저항항목, ②옥내배선(옥외·옥측배선을 포함)항목, ③누전차단기항목 및 ④개폐기(차단기)항목이 모두 부적합한 경우에는 중대한 부적합으로 판정하여 안전공사는 시·도지사를 경유하지 아니하고 직접 해당 일반용 전기설비의 소유자 등에 대하여 개선명령을 발할 수 있다(전기사업법 시행규칙 제35조의4).

셋째로, 일반용 전기설비의 소유자 등이 시·도지사 또는 한국전기안전공사가 발한 부적합설비에 대한 개선명령을 이행하지 아니하여 전기로 인한 재해발생우려가 있는 경우, 종전에는 시·도지사가 전기판매사업자에게 단전을 요청할 수 있다고 규정하고 있을 뿐이었으나, 개정 후에는 시·도지사가 반드시 단전요청을 하도록 의무화하여 재해를 미연에 방지하려고 도모하였다(제66조 제6항). 이러한 단전요청에 대하여 전기판매사업자는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하도록 의무지워져 있으므로 사실상 시·도지사에게 전기공급의 정지권한이 단독으로 부여된 것으로 볼 수 있다. 이것은 일반용 전기설비의 소유자 등에 대하여 스스로가 보유하는 전기설비를 전기설비기술기준에 합치시키도록 촉구함에 있어서 극단적이면서도 매우 강대한 권한이라고 할 수 있다.

넷째로, 자가용전기설비의 소유자 또는 점유자는 전기안전관리업무를 전문으로 하는 자(전기안전관리전문업체)나 시설물관리를 전문으로 하는 자(시설물관리전문업체)에게 전기설비의 안전관리업무를 위탁할 수 있도록 하고, 이 경우에는 안전관리업무를 위탁받은 자가 분야별 전기안전관리자를 선임하도록 하였다(제73조 제2항).

다섯째로, 전기사업자 및 자가용전기설비의 소유자 또는 점유자는 중대한 전기사고가 발생한 경우에는 산업자원부장관에게 통보하여야 하고, 산업자원부장관은 전기사고의 재발방지를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는

한국전기안전공사 등으로 하여금 사고의 원인·경위 등을 조사하게 하여 사고예방대책을 마련할 수 있도록 하였다(제96조의3).

이 외에도 ‘다중이 이용하는 시설’의 개념을 새로이 도입하여 그에 대한 전기안전점검에 각별히 유의하고 있는 점도 중요한 개정내용으로 꼽을 수 있다(제66조의2). 즉, ①청소년기본법의 규정에 의한 청소년수련시설, ②음반·비디오물및게임물에관한법률의 규정에 의한 비디오물시청제공업시설·게임제공업시설·멀티미디어문화컨텐츠설비제공업시설 및 노래연습장업시설, ③식품위생법에 의한 식품접객업종 대통령령이 정하는 단란주점영업 및 유흥주점영업의 시설, ④영유아보육법의 규정에 의한 보육시설, ⑤초·중등교육법의 규정에 의한 유치원, ⑥그밖에 전기설비에 대한 안전점검이 필요하다고 인정하는 시설로서 대통령령이 정하는 시설⁷⁰⁾은 일반 주거용 시설물에서의 전기설비의 경우와 달리 불특정 다수인이 이용하는 시설이라는 점에서 사고발생시의 피해의 규모를 경시할 수 없으며 이에 따라 해당 시설을 그 의도하는 사업 또는 용도에 사용함에 앞서, 해당 사업의 허가신청, 등록신청 또는 신고를 행함에 있어서, 또한 건축물의 사용승인을 신청함에 있어서 사전에 당해 시설에 설치된 전기설비에 대하여 안전공사에 의한 전기안전점검을 필하도록 제도화한 것이다. 이것은 이상과 같은 영업을 행하기 위하여 소관 행정관청에 허가신청 등의 적법절차를 밟음에 있어서 종래의 신청요건에 당해 영업예정시설에 설치되는 전기설비의 안전점검필증을 추가로 요구하는 것과 다르지 아니하다.

참고로 2002년 1월에 행하여진 개정내용은 아니나 1973년의 전기사업법 이래 줄곧 유지되어 왔던 이른바 전기안전관리규정(구 명칭은 보안규정)제도가 1999년 2월의 개정에서 폐지된 사실도 주의해야 할 부분이다. 종래 전기안전관리규정은 그 작성이 법률상 강제되어 있었는데, 정부의 규제철폐 및 규제완화의 방침에 비추어 볼 때, 강제적인 전기안전관리규정제도⁷¹⁾는

70) 전기사업법시행령 제42조의3 제2항에 의하면, ‘대통령령이 정하는 시설’로서 ①공연법의 규정에 의한 공연장, ②영화진흥법의 규정에 의한 영화상영관, ③유통산업발전법의 규정에 의한 대규모점포중 대형점·백화점·쇼핑센터 및 도매센터, ④의료법의 규정에 의한 종합병원, ⑤관광진흥법의 규정에 의한 호텔업·국제회의업 및 카지노업의 시설이 열거되어 있다.

71) 종래의 규정에 의하면 전기안전관리규정은 전기사업자와 자가용 전기설비의 소유자

부적합하다고 보아 폐지하고 해당 전기설비의 소유자 또는 점유자가 스스로 내부규정을 설정하여 자율안전관리를 할 수 있도록 개정한 것이다. 또한 이와 연동하여 전기안전관리담당자의 직무, 의무, 교육 등에 관한 규정도 폐지가 이루어졌다.

2) 전력기술관리법과 전기안전

가. 전력시설물의 설계와 감리

전력기술관리법은 전력시설물⁷²⁾의 설치단계(보수단계를 포함) 내지 설치과정(보수과정을 포함)에 관여하는 법률이기는 하지만 전력시설물의 설치행위 즉 설치하는 사실행위로서의 공사과정 그 자체의 규율에 주안을 두고 있

등이 다음과 같은 내용에 관하여 작성하여 전기사업자는 주무관청에게, 자가용 전기설비의 소유자 등은 시·도지사에게 각각 제출해야 할 의무를 부담하고 있었다(1991. 1. 24. 전기사업법시행규칙 제56조 참조).

1. 전기설비의 공사·유지 및 운용에 관한 업무에 종사하는 자의 직무 및 그 업무를 담당하는 기구에 관한 사항
2. 전기설비의 공사·유지 및 운용에 관한 업무에 종사하는 자에 대한 안전교육에 관한 사항
3. 전기설비의 공사·유지 및 운용에 관한 안전관리를 위한 순회·점검 기타 검사에 관한 사항
4. 전기설비의 운전 및 조작에 관한 사항
5. 전기설비의 운전을 상당기간 정지하는 경우 그 보전방법에 관한 사항
6. 재해 기타 긴급사태시에 취할 조치에 관한 사항
7. 전기설비의 공사·유지 및 운용에 관한 안전관리의 기록에 관한 사항
8. 전기안전관리담당자가 일시적으로 직무를 수행할 수 없는 경우 그 직무대행에 관한 사항
9. 점검장비의 관리에 관한 사항
10. 제1호 내지 제9호외에 전기안전관리에 관하여 필요한 사항

72) 앞서 언급하였듯이 전력기술관리법에서는 전기설비와는 별도로 전력시설물이라는 용어를 사용하고 있다. 따라서 이 항목에서의 기술에는 해당 법률의 용어사용을 존중하여 전기설비라는 용어에 갈음하여 전력시설물의 용어를 사용한다. 전력기술관리법 스스로가 그의 정의조항(제2조)에서 명시하고 있는 것과 같이 전력시설물과 전기설비는 완전히 동일한 개념으로 사용되고 있음에도 불구하고 전력기술관리법상으로는 특히 전력시설물의 용어를 채용하는데 대하여 그 이유는 명백하지 아니하다. 전력기술관리법이 주된 규율목적으로 하고 있는 '설계 및 감리'라고 하는 행위가 '시설물'이라는 용어와 함께 사용하는 것이 어감상 편리하다는 형식적인 이유를 추측해 볼 수 있는가 하면, '설계 및 감리'의 대상이 되는 전기설비를 개체로서의 전기설비보다는 건축물에 부수하여 기능하는 전기설비의 경우를 주로 상정하여 이를 개체로서의 전기설비와 구별하여 전력시설물로 표현하려 한 것일 수도 있다는 추측도 가능하다.

는 것이 아니라 그러한 전력시설물의 설치공사 또는 이미 설치되어 있는 전력시설물의 보수공사를 함에 있어서 그의 기능이 발휘되고 동시에 안전성이 유지될 수 있도록 설계를 행하고 그 설계대로의 설치 내지 보수가 이루어졌는가를 확인하는 공정을 규율의 대상으로 하고 있는 것이다. 이러한 점에서 전력시설물의 물리적인 설치행위 내지 설치과정의 규율에 착안하지 아니하고 오로지 그의 활용, 즉 전력시설물을 이용한 전기의 공급과 소비과정을 규율의 중심에 두는 전기사업법과 구별된다고 할 것이다. 다만, 전력시설물의 설계단계에 있어서는 장래에 있어서 해당 전력시설물을 이용한 전기의 안전한 공급과 소비를 염두에 두고 설계가 이루어질 것도 요구된다고 할 것이므로 그 한도에서 전력기술관리법은 전력시설물의 설치 후의 이용단계에도 관련된다고 볼 수 있다.

나. 전력기술관리법의 입법목적

전력기술관리법은 전력시설물이 안전하게 설계되고 그 설계대로의 설치가 이루어져 전력시설물 자체의 물리적·구조적 결함으로 인한 위해로부터 국민의 생명과 재산을 보호하는 것을 목적으로 하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 전력기술관리법은 전력시설물의 설계도서를 원칙적으로 국가 기술자격법에 의한 전기분야기술사가 작성하도록 하고, 전력시설물 공사의 발주자는 전력시설물의 품질확보 및 향상을 위하여 등록된 감리업자로 하여금 감리를 하도록 한다.

그러나 전력기술관리법의 입법목적에는 이상과 같이 전력시설물의 부실시공으로부터 국민의 생명과 재산을 보호한다는 안전관리의 목적만이 존재하는 것은 아니었다. 그와 같은 부실시공의 방지를 위하여 노력하는 과정에서 나아가 전력기술의 연구 및 개발을 통한 전력기술의 향상이 동시에 달성되기를 기대하려는 취지도 내포하고 있다. 종래 전기관련분야를 규율하는 일반법 내지 기본법으로서의 전기사업법은 장기전력수급계획을 수립해야 할 법적 의무를 주무관청에게 부과하고 있지만, 그것은 전력수급의 원활과 안정을 기하는 것이 그 목적인 것으로 전력기술의 진흥에는 무관심한 것이었다. 그런데 전력시설물은 나날이 대형화·첨단화되어 가고 있음에 반하여 전력기술은 그에 미치지 못하여 전력기술의 정체를 초래하고 국제적인 기술

경쟁에 있어서도 낙후될 위기에 처해가고 있으므로 이에 대처할 필요가 있게 된 것이다. 이것이 전력기술관리법의 또 하나의 입법목적인 것이다.⁷³⁾ 전력기술관리법은 전력기술진흥계획수립의 법적 근거를 제공하고(제3조), 전력기술의 연구·개발을 수행하는 주체로서의 전력기술인단체(제18조; 구 명칭은 ‘한국전력기술인협회’)의 설립근거도 마련하였다.

다. 전력기술관리법과 전기안전

전력기술관리법은 위에서 언급하였듯이 크게 나누어 전력시설물의 안전성 담보와 전력기술의 개발과 향상이라고 하는 두 가지의 목표를 지향하는 법률이다. 여기에서는 이 가운데 전력시설물의 안전성담보에 관한 규율만을 살펴본다. 전력시설물의 안전성 확보에 관하여는 이 법 제3장에서 규율하고 있다.

전력기술관리법도 전력시설물, 다시 말해서 전기사업법상의 전기설비를 그 대상으로 하므로 전기사업법에 있어서 전기설비의 안전성기준으로 채용하는 기술기준을 전력기술관리법도 마찬가지로 그 기준으로 삼아 그에 대한 준수 의무가 부과된다(제9조, 제10조, 전력기술관리법시행규칙 제13조). 준수 의무의 이행주체는 해당 전력시설물의 설계사와 감리원이다(제10조). 이것은 설계사와 감리원의 자질과 능력여하에 따라 전력시설물의 안전성이 좌우될 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 전력기술관리법은 전력시설물의 설계업과 감리업을 영위하고자 하는 자는 주무관청에 등록하도록 하고(제14조 제1항), 그 경우 국가기술자격법에 의한 전기분야기술계의 기술자격취득자 이른바 전력기술인⁷⁴⁾을 대표자로 하여 등록하도록 의무지우고 있다(동조 제5항). 이들 설계업자와 등록업자는 기술기준에 유의하면서 전력시설물의 설계도서를 작성하고(제11조), 또한 공사감리를 수행한다(제12조). 설계도서에 대하여는 별도의 설계감리를 받아야 하며(제11조 제4항), 이 때 설계도서의 작성자와 설계감리자는 동일인이어서는 아니 된다(전력기술관리법시행령 제18조 제3항). 감리원에게는 전력시설물의 안전성을 담보해야 할 의

73) 전력기술관리법안에 대한 전문위원의 검토결과보고서 참조. 제177회 국회, 통상산업위원회 제7차 회의록, 3면.

74) 전력기술인이란 국가기술자격법에 의한 전기분야 기술계와 기능계의 기술자격취득자 및 일정한 학력 또는 경력이 있는 자로서 대통령령이 정하는 자를 말한다(제2조 제2호).

무가 있으므로 전력시설물의 공사가 설계도서 등의 내용과 합치하지 아니하게 진행되는 경우에는 당해 설치 또는 보수공사에 대하여 재시공, 공사중지 명령 등의 필요한 명령을 발할 수 있으며(제13조), 공사업자는 이러한 명령에 복종할 것이 강제된다(제13조 제2항, 제28조).

이상과 같이 전력시설물의 물리적·구조적인 안전성을 담보함에 있어서는 그 설치 또는 보수공사의 과정에서 끊임없이 기술기준에의 적합성여부를 확인하고 이를 준수하려고 하는 설계사와 감리원이 있고서야 비로소 가능한 것이므로 전력기술관리법의 규율의 초점도 주로 이들 설계사와 감리원의 자격과 자질향상을 포함하여 그의 효율적인 관리에 맞추어지게 된다. 설계사와 감리원의 자격을 관리하고, 설계업과 감리원의 등록제도를 채택하여 부단한 감독을 행하는 것이 그러하다. 2002년 3월25일의 일부개정에서는 종래 시행령에서 규정하고 있던 전력기술인·설계사면허 및 감리원자격에 관한 증명서의 대여금지 규정을 법률로 이관하여 규정하고(제8조, 제11조 제6항, 제12조 제5항), 나아가 전기설계업자·감리업자가 불법으로 등록증을 타인에게 대여하지 못하도록 하는 근거규정을 신설하였으며(제14조 제3항) 이들 금지규정의 위반에 대하여는 제재를 가하고 있다(제29조). 무자격자에 의한 부실설계 및 감리를 방지하여 전력시설물의 안전성을 제고하기 위한 것이다.

그런데 이상에서 고찰한 전력기술관리법에 기초한 전력시설물에 대한 감리제도는 건축법에 의한 감리제도와 중복하는 것이 되어 양자간의 조정문제가 제기된다. 건축물에 대한 공사감리는 건축법 제21조와 동법 시행령 제19조 제5항에 의하여 건축사 또는 토목, 전기 또는 기계분야의 건축사보 1인 이상에 의하여 수행하도록 되어 있으므로, 건축물에 설치되는 전기공사에 관하여도 건축법에 의한 공사감리가 행하여지는 것이기 때문이다. 사실 전력시설물에 대하여 공사감리를 실시하고자 한 전력기술관리법이 제정된 것이 1995년도라는 점을 상기하면 그 이전까지는 건축법에 의하여 건축물에 설치되는 전력시설물에 대한 공사감리가 실시되어 왔다는 것을 의미한다. 이러한 중복의 문제를 해결하기 위하여 정부의 규제개혁위원회에서는 당시 건축법에 의거한 감리방식과 전력기술관리법에 의거한 그것 가운데에서 전력시설물의 설치 또는 보수공사의 발주자에게 임의로 선택할 수 있도록 하

자는 권고안을 내었고, 이에 따라 전력기술관리법중개정법률안 제12조의2에서 국가 및 지방자치단체 등 공공기관이 발주한 것을 제외한 민간건축물에 대한 전기공사감리에 대하여는 그 발주자에게 건축법과 전력기술관리법 가운데 어느 한쪽을 임의로 선택할 수 있도록 하는 규정이 삽입되어 있었다.

그러나 전력기술관리법이 제정된 이후 건축법 관련규정은 사실상 적용되지 아니하고 있음에도 불구하고 감리방식을 임의로 선택할 수 있도록 하는 것은 대형전기사고를 근본적으로 예방하기 위하여 건축법에 대하여 특별법적 성격을 갖는 전력기술관리법을 제정한 취지를 근본적으로 훼손하는 것이라는 비난과, 법적용에 있어서도 동일한 전기감리대상에 대하여 성격과 기준이 다른 2개의 법을 동시에 운용함에 따른 업무혼란과 등록기준의 상이로 인한 관련업계의 형평성논란이 제기될 우려가 있는 점, 전기공사와 유사한 소방설비공사와 통신설비공사의 경우에는 건축법상의 건축설비의 개념에서 제외시켜 별도 독립적으로 감리제도를 운영하고 있는 현실 등이 적확하게 지적되었고⁷⁵⁾ 이에 따라 2002년 3월의 개정법률에는 반영되지 아니하게 되었다.

전력기술관리법의 경우는 전기의 특성을 고려하여 전력시설물의 규모와 위험성여부를 기준으로 감리대상을 규정하고 있고, 감리원의 자격을 갖춘 기술인력과 장비 등 감리업 등록요건도 안전성과 공사의 중요도를 감안하여 강화하고 있으며, 등록요건을 위반하거나 부실공사를 행한 경우에는 처벌하는 반면에, 건축법의 경우는 전기의 특성에 대한 고려 없이 감리대상을 건축연면적을 기준으로 정하고, 관리원의 자격도 공사의 중요도를 감안하지 아니하고 있으며, 감리업의 등록제도도 존재하지 아니하고 신고제도만을 운영하고 있으므로, 전문인력과 장비도 없는 건축사무소는 사실상 하도급에 의존할 수밖에 없고, 특히 안전성 담보를 위하여 마련한 전기분야의 기술기준 준수 의무도, 그리고 전력시설물공사의 부실감리 등에 대한 처벌규정도 존재하지 아니하므로 건축법에 의한 전력시설물의 공사감리에 의하여는 그 안전성을 확보함에 있어 매우 취약할 것이 현실인 것으로 보인다. 이 점을 지적하는 견해는 타당하다고 할 것이며 건축법과 전력기술관리법 중의 임의선택

75) 2002년 2월 제227회 국회(임시회) 산업자원위원회에 제출된 전력기술관리법중개정 법률안 심사보고서에 나타난 수석전문위원의 검토의견.

이 아니라 오히려 전력시설물의 공사감리에 관한 한 건축법의 적용을 배제하는 명시적인 규정이 요구된다고 하겠다.

또한 사업수행능력평가제도의 도입도 전기안전확보의 관점에서 주목된다. 국가·지방자치단체 등 법 소정의 공공주체가 발주하는 전력시설물의 경우, 그의 설계·감리용역중 일정규모 이상의 사업에 대하여는 미리 집행계획을 작성하여 공고하고, 이렇게 해서 공고된 사업에 대하여는 기술능력, 경영능력 등 소정의 사업수행능력평가기준에 따라 설계·감리업자를 선정하여 시행하도록 되었다(제14조의2).

끝으로 설계·감리업자의 자주적인 경제활동과 경제적 지위향상을 도모함에 있어서 필요한 보증과 용자 등을 원활히 하기 위하여 전력기술인단체로 하여금 산업자원부장관의 인가를 받아 공제사업을 할 수 있게 한 것도 전기안전과 관련하여 중요한 제도라고 할 수 있다(제18조의2). 왜냐하면 설계·감리업자로 하여금 손해배상 등의 경제적 부담에서 벗어나 설계·감리업무에만 전념할 수 있도록 해 주기 때문이다. 이와 관련하여 위에서 본 국가 등 공공주체가 발주하는 전력시설물에 대한 설계·감리용역사업을 수행하고자 하는 설계 또는 감리업체는 용역계약 이행 중에 타인에게 손해가 발생하는 경우의 배상에 대비하여 보험에 가입할 것이 요구되고 있는 점에도 주의할 필요가 있다(제14조의2 제3항, 제4항). 그러나 이와 같은 보험 또는 공제제도는 전기안전을 직접적으로 담보하는 제도는 아니라는 점에서 그 성격이 다소 다르다고 할 것이다.

3) 전기공사업법과 전기안전

전기공사업이 그 규율대상으로 하는 것은 전기공사업자와 그의 공사행태이다. 전력기술관리법이 이른바 전기공사의 설계와 감리의 과정을 규율하고 그 경우의 설계사와 감리원에 대한 관리와 감독을 통하여 전력시설물의 안전성을 담보하려는 것이라고 하면, 전기공사업법은 사실행위로서의 공사행위 그 자체를 규율의 중심에 두고 전기공사업자와 그의 업무행태를 관리·감독함으로써 결과적으로 전기설비의 안전성을 확보하려는 법제도라고 할 수 있다.

가. 전기공사실시주체의 관리와 전기안전

현재 전기공사업은 등록제로 운용된다(제4조). 1999년 1월 전기공사업법의 일부개정에서 종전의 허가제가 폐지되고 등록제로 이행되었다. 게다가 이 때에는 1976년이래 유지되어 왔던 1종공사업과 2종공사업의 이원적 구조도 폐지되었다. 전기공사업자 등록제도가 가지는 의미는 전기공사업 분야에 있어서 신규진입이 자유로워졌음을 의미하고, 1종공사업과 2종공사업이라고 하는 인위적인 업종구별을 폐지한 것은 업종간의 업역분쟁과 경쟁제한이 해소될 수 있다는 것을 의미한다. 결론적으로 1999년의 개정으로 전기공사업의 분야에는 자유경쟁이 가능한 상황이 조성되었고, 전기공사에 있어서의 안전성 확보도 업체간의 경쟁을 통하여 달성되도록 기대하는 것이 이후 현행 전기공사업의 기반을 흐르는 기본취지라고 이해된다. 종전까지 존재하던 한국전기공사협회를 폐지하고 복수의 공사업자단체의 설립을 가능하게 한 것(제25조)도 같은 흐름 위에 있는 것이라고 볼 수 있다. 그러나 무자격자에 의한 전기공사로 인한 안전성침해를 방지하기 위하여 자유경쟁이라고 하는 기본 틀은 유지하되 개별 전기공사업자에 대한 관리·감독은 소홀히 하지 아니한다. 즉, 전기공사업을 영위하고자 하는 자는 일정한 기술능력과 자본금 등의 요건을 충족하여 등록해야 하고(제4조 제2항), 공사업의 등록을 하지 아니한 자는 원칙적으로 전기공사업을 영위할 수 없다(제3조). 2001년 12월의 전기공사업법의 개정에서는 등록업무의 관할기관을 중앙관서의 장으로부터 시·도지사에게로 이양하였고, 전기공사업자등록 후 최초 5년간은 법정의 등록기준을 계속해서 충족하고 있는지 여부를 주기적으로 시·도지사가 확인할 수 있는 제도를 신설하였다(제4조 제3항). 이에 따라 전기공사업자로서 등록한 사업자는 그의 기술능력 및 자본금 등에 관하여 일정 기간마다 시·도지사에게 신고하지 않으면 아니 된다. 이 제도는 종전의 면허제도 하에서 면허의 유효기간을 5년으로 하여 그 때마다 갱신철차를 밟도록 하고 있던 것과 무관하지 아니한 것으로 생각되는데, 전기공사업자로서의 건전한 사업기반을 갖추는데 소요되는 기간을 5년으로 상정하고, 그동안까지는 철저한 관리를 통하여 기술력과 재정력의 면에서 부실한 업자를 사전에 퇴출시켜 전기공사의 안전을 도모하고자 하는 취지로 이해된다. 한

편, 등록업자에 대하여는 등록증과 등록수첩을 교부할 것이 법에 명기되고(제4조 제4항), 등록증 또는 등록수첩을 대여는 금지된다(제10조). 나아가 공사업자는 다른 사람에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하게 해서는 아니 된다(동조).

전기공사업자에 대한 관리·감독은 이상과 같으나 실제로 일선에서 전기공사를 실시하는 자는 전기공사업자가 아닌 전기공사기술자이다. 공사업자는 전기공사기술자가 아닌 자에게 전기공사의 시공관리를 하게 하여서는 아니 된다(제16조). 이렇게 보면 전기공사와 관련하여 그 안전성을 확보하기 위해서는 전기공사기술자에 대한 관리·감독이 중시되지 않을 수 없다. 전기공사기술자는 (i)국가기술자격법에 의한 전기분야의 기술자격을 취득한 자, 또는 (ii)일정한 학력과 전기분야에 관한 경력을 가진 자 가운데에서 인정되게 되는데, 종래에는 이러한 자격요건을 갖춘 자 가운데 ‘대통령령으로 정하는 자’가 전기공사기술자로 인정되었다. 그러나 2002년도의 개정에서는 위와 같은 자격요건을 갖춘 자 가운데 ‘산업자원부장관에게 신청하여 그의 인정을 받은 자’가 전기공사기술자로 활동할 수 있게 하였다(제2조 제9호, 제17조의2). 이와 같이 한 데에는 전기공사기술자로서의 인정에 대하여 이른바 경력수첩이라 명명하는 공사기술자의 등급 및 경력에 관한 증명서를 발급하고, 그 수첩의 대여를 금지(제18조의2)하는 등의 제도를 통하여 전기공사기술자에 대한 관리에 철저를 기하고 이로써 전기공사의 안전을 보다 확실하게 담보하려고 한 것으로 생각된다. 전기공사기술자에게는 전기설비 기술기준의 준수 의무가 부과된다(제18조).

나. 전기공사의 행태규제와 전기안전

전기공사법에서는 부실한 전기공사를 차단하기 위하여 여러 가지 제도적 장치들을 마련해 놓고 있다. 중요한 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다.

우선 전기공사의 분리발주의 원칙이 있다(제11조). 공사의 성질상 분리하여 발주할 수 없는 경우와 긴급을 요하는 공사로서 기술관리상 분리하여 발주할 수 없는 예외적인 경우(전기공사법시행령 제8조)를 제외하고는 원칙적으로 전기공사의 발주는 다른 업종의 공사와 분리하여 발주하여야 한다. 이것은 상대적으로 그 위험도가 높은 전기공사가 다른 업종의 공사와 구별

됨이 없이 무분별하게 공사가 진행됨에 의하여 전기공사 본래의 안전성유지에 지장이 초래될 것을 우려한 규정으로 생각된다. 그러나 분리발주의 원칙에 위반한 데 대한 제재조치는 존재하지 아니한다.

다음으로, 재도급의 금지의 원칙이 강조된다. 공사업자는 도급받은 전기공사를 일정한 경우를 제외하고 원칙적으로 다른 공사업자에게 하도급을 주어서는 아니 된다(제14조 제1항). 발주자로부터 전기공사를 도급받은 수급인(공사업자)으로부터 예외적으로 전기공사를 하도급받은 자가 있는 경우에 그 하수급인은 일정한 경우를 제외하고 하도급받은 전기공사를 다른 공사업자에게 다시 하도급을 주어서는 아니 된다(제14조 제2항). 하도급관계가 복잡하게 반복됨으로 인하여 전기공사의 안전관리에 결함이 발생할 것을 우려한 때문이다. 예외적으로 하도급 또는 재도급을 행하려는 경우 수급인 또는 하수급인은 발주자 또는 수급인에 대하여 사전에 각각 서면으로 해당 사실을 통지하여야 하며(제14조 제3항, 제4항), 이에 대하여 발주자 또는 수급인은 계약을 해지하거나 또는 사유를 명시하여 재도급받은 공사업자의 변경을 요구할 수 있다(제15조).

셋째로, 이른바 공사실명제도가 채택되어 있다. 이것은 1999년의 법개정시에 도입된 것으로 종전에는 전기공사가 진행중인 시공현장에만 공사표지를 게시하도록 하였으나, 여기에 그치지 아니하고 전기공사의 완공 후에도 공사업자 및 공사내용 등을 기재한 표지판을 주된 배전반에 붙이거나 확인하기 쉬운 부분에 설치하도록 의무지우고 있다(제24조). 이는 공사업에 종사하는 자의 책임의식을 높여 부실시공을 방지하려는 데 그 목적이 있다.

끝으로 시공관리책임자의 지정제도도 전기안전과 관련해서 평가되어야 할 부분이다(제17조). 전기공사업자는 전기공사의 효율적인 시공과 관리를 위하여 유자격자인 전기공사기술자들 가운데 시공관리책임자를 지정하고 이를 전기공사의 발주자에게 통지해야 할 의무를 부담한다. 이는 전기공사가 보다 책임 있게 관리될 수 있도록 하기 위한 것으로 전기설비의 안전성확보에 기여할 수 있다.

제 4 장 주요선진국의 전기설비에 관한 안전관리법제

이 장에서는 주요선진국에서는 전기설비의 안전성확보 문제가 어떻게 다루어지고 있는지에 관하여 살펴본다. 여기서의 고찰은 전 장에서 정리한 우리의 전기안전법제를 분석하는데 있어 참고로 될 수 있는 시사를 구하기 위하여 이루어진다. 고찰의 대상은 일본과 구미로 나누어 진행되는데, 본래 우리나라의 전기사업법이 일본의 그것을 본 따 제정되고 변화되어 온 사실을 부인하기 어려우며, 이러한 이유에서 우리와 실정이 비슷하다고 판단되는 일본의 전기안전법제의 이해에 보다 많은 지면을 할애한다. 특히 일본은, 예를 들어 우리나라의 경우 작년의 홍수기에 발생한 전례 없는 감전사고와 같이 전기설비의 안전성에 대하여 주의를 환기할 만한 두드러진 사건이나 사고가 존재하지 아니하였음에도 불구하고, 전기산업분야에서 진행되고 있는 규제완화와 같은 세계적인 조류를 감지하여 일찍이 1998년도에 위원회를 조직하여 전기설비의 안전성확보문제에 대하여 전문적이고 심도 있는 논의를 진행하여 온 실적을 가지고 있기 때문이다.

제 1 절 일 본

1. 일본의 전기사업 개관

일본의 전기사업은 1886년에 시작되고 있다.⁷⁶⁾ 당초에는 전기사업을 규율하는 법률의 필요성을 알지 못하여, 전기사업은 기본적으로 자유경쟁에 맡겨져 있었던 것으로 보인다.⁷⁷⁾ 그러나 1911년에 전기사업법이 제정되면서, 전기설비에 대한 안전감독, 사업의 보호육성을 정부차원에서 도모하게 된다. 1차대전 종료 후에는 남아도는 전력의 판로에 궁극한 전력회사간의 경

76) 이하의 소개는, http://www5.cao.go.jp/seikatsu/koukyou/elect/e100_m.html 참조.

77) 1891년 1월에 임시의사당의 화재가 발생하여 그 원인이 전기의 누전이라고 판명되면서, 전기의 통일적인 규율과 전기공사에 관한 시설방법을 규정할 필요성을 인식하게 된다. 그 결과, 체신성관제(1891년 7월 27일, 칙령 제95호) 제1조에 의하여 체신대신에게 전기사업을 감독할 권한이 명기되었다.

<http://cgi.din.or.jp/~goukaku/histo.htm> 참조.

쟁이 치열하자, 전기산업의 장래를 염려한 정부가 1931년에 전기사업법의 근본적인 개정을 꾀한다. 이 때 2가지의 커다란 변화가 있었다. 하나는 공급 구역의 중복에 의한 낭비와 비효율을 극복하기 위하여 전기사업을 지역독점 사업으로 한 점이고, 다른 하나는, 요금에 대하여 방임하였던 종전의 태도를 바꾸어 요금과 공급조건에 대하여 인가제를 채택한 것이다. 이러한 조치는 전기산업을 종래의 자유경쟁에서 규제산업으로 바꾸어버리는 것이었다.

1938년에는 전력관리법과 일본발송전주식회사법의 2법이 제정되어 전기 사업에 대한 국가의 통제는 한결 강화된다. 특히 요금인가제에서 한 걸음 더 나아가 요금을 정부 스스로가 획일적으로 결정하는 체제를 갖춘 것이 그러하다. 이어 1942년에 국가는 배전사업에도 관여하여, 전국에 산재하던 배전회사를 9개사로 통합정리하여 전력산업분야를 완전히 국가의 지배하에 놓았다.

그러나 2차대전이 종료되면서 과도경제력집중배제법이 성립되고, 일본발송전주식회사 및 9개 배전회사에 대한 과도경제력집중배제법에 의한 지정이 이루어지면 전력의 국가관리체제는 해체된다. 1950년에는 전기사업재편성령(정령 342호)과 공익사업령(정령 343호)이 제정 공포되고 이에 기초하여 익년에 각 사마다 발전, 송전, 배전을 일괄 경영하는 9개의 민유민영의 전력회사가 설립되었다. 현재의 일본의 전력회사체제는 이 때에 확립된 것이다.⁷⁸⁾

이보다 늦게 일본의 현행 전기사업법은 1964년에 제정되었다.⁷⁹⁾ 전기공작물에 대한 현재의 안전성확보체제는 1964년의 전기사업법을 기초로 하면서 전기공작물 그 자체의 기술기준적합성의무를 당해 공작물의 설치자에게

78) 이상의 9개 체제에 더하여 1972년에 오키나와가 반환되면서, 당해지역의 전력을 담당하는 오키나와전력회사가 새로이 설치되는데 당초에는 특수법인으로서 설립되었다가 1988년에 민영화되었으므로 현재는 10개의 지역독점 전력회사체제를 갖추고 있다.

79) 현행 전기사업법이 제정되기 전까지는 '전기및가스에관한임시조치에관한법률(1952년, 법률제341호)이 전기사업에 관하여 규율하고 있었다. 임시조치법은 조문 없이 본문과 9개조의 부칙만으로 이루어진 법으로, 전기의 공급, 사용제한, 전기용품, 전기시설 등 전기사업에 관하여 규율할 법률이 제정시행될 때까지 구 전기사업재편성령, 구 공익사업령이 잠정적으로 적용됨을 선언하고 있었다.(각각의 정령 앞에 '구'가 붙은 것은 후술하는 것처럼 이들 정령이 제정의 기초가 되었던 소위 포츠담칙령이 폐지됨에 따라 법률상으로 실효되어 있었기 때문이다.) 그 결과, 현행 전기사업법의 시행 전까지는 임시조치법의 규정에 따라 구 전기사업재편성령과 구 공익사업령이 전기사업을 규율하고 있었다.

부과하고, 동시에 공사계획의 심사, 사용전 검사, 사용후의 정기검사와 같이 여러 단계에 걸쳐 국가의 직접적인 관여를 인정하는 체제를 기본으로 하여 출발하였다. 이하의 소개는 산업구조심의회기준인증부회 및 전기사업심의회 기본정책부회 아래에 설치된 전력안전문제검토 합동소위원회에서 1998년 10월부터 1999년 1월에 이르기까지 4회에 걸쳐 논의한 내용(보고서)에 전적으로 의존한다.⁸⁰⁾

2. 일본의 전기공작물에 대한 안전관리법제

(1) 전기안전사고의 현황

일본의 전기사고는 총 발생건수의 면에서나 사고로 인한 사상자수의 면에서나 점차 감소경향에 있다고 분석되고 있다. 그 이유는 재료나 기기의 개량과 전기설비의 운전기술이 발달함에 따른 것으로 해석되고 있다. 1990년대 후반에 들어서는 전기사고로 인한 사상자수가 연간 150명에서 200명 정도에 그치고 있고 그 중 사망자수는 50명 정도로 집계되고 있다. 사망자 가운데에도 전기공사 이외의 작업 중에 사망한 경우를 포함하여 일반인의 감전사망 사고건수는 연간 10건 남짓에 불과하다고 알려져 있다.

최근의 자료는 아니나 1990년대 중반에 발생한 전기사고를 종류별로 분류해 보면 감전에 의한 사상사고건수가 전체사고의 약 60%를 차지하고, 사상자의 수를 기준으로 보면 전체 전기사고사상자 가운데 약 70-80%가 감전에 의한 피해자로 분석되고 있다. 감전에 의한 사상사고의 원인은, 전기작업인부의 경우, 피해자의 과실, 작업방법불량 및 작업준비불량에 기인한 것이 사고건수 전체의 90%이상을 차지하고 있고, 일반인의 경우에는, 피해자의 과실이 약60-70%, 제3자에 의한 과실을 원인으로 하는 감전사고가 15%가량을 차지하고 있다.⁸¹⁾ 이와 같이 보면 일본에 있어서 전기에 의한 감전사고의 원인은 기본적으로 피해자측의 인위적인 과실에 의한 것으로 분석되고 있다.

80) 資源エネルギー廳公益事業部電力技術課編、新たな電力安全確保システムの再構築に向けて、財団法人通商産業調査會出版部、1999.

81) 1992년에서 1996년 사이의 누적통계자료에 기초한 것으로 일본 자원에너지청이 집계한 전기안전통계에 의한 것이다. 資源エネルギー廳公益事業部電力技術課編、위의 보고서、財団法人通商産業調査會出版部、1999、11頁에서 재인용.

전기공작물의 결함 등을 이유로 한 인명사고나 재산피해의 경우에도 역시 피해자가 전기공작물의 조작을 잘못하여 발생하는 인위적인 과실을 원인으로 하는 사고가 전기공작물의 결함을 이유로 한 전체사고 중에 약75%를 차지하는 것으로 밝혀져 있다. 이와 같이 전기사고의 많은 경우가 피해자의 인위적인 과실에 기인하는 데에서, 이후 살펴보게 되지만 일본정부는 국가에 의한 직접적인 규제나 간섭에 의하는 것보다 오히려 자기책임의 원칙을 강조하고 전기공작물의 설치자 등에 의한 자주적인 안전관리를 중시하려 하고 있다.

(2) 전기공작물의 설치자 등에 의한 자율적인 안전관리현황

일본의 전기사업법은 1995년에 한차례 개정을 경험하였는데, 그 과정에서도 전기안전에 관하여 논의가 다소 이루어지고 있었다. 이 때, 전기공작물의 기술기준적합성에 관하여, 심사나 검사라고 하는 방식으로 국가가 직접적으로 확인점검하는 범위를 크게 축소시키고, 전기공사가 진행중인 동안의 검사나 사용개시후의 정기검사에 관하여는 사후적인 기록에 의하여 확인하는 검사방법을 널리 인정하였다. 이것은 종래 국가가 직접 그 안전성, 즉 기술기준적합성을 확인하던 것을 설치자 등에 의한 확인으로 대체하는 체제로 이행하였음을 의미한다. 이것을 일본에서의 전기공작물에 대한 분류방법인 사업용 전기공작물과 일반용 전기공작물로 나누어 소개하면 다음과 같다.⁸²⁾

1) 사업용 전기공작물에 있어서의 자율적인 안전관리현황

사업용 전기공작물의 경우, 설치자 등은 공사가 진행중에 자율적으로 자체검사를 통한 품질관리를 행하고, 안전관리규정 및 자체의 설비보수기준에 기초하여 설비 또는 기기의 정기적인 순회점검을 행하며, 보수점검한 사항에 관하여는 그 이력을 데이터베이스로 축적하여 차회의 점검에 활용하고 있다. 또한 노후기기에 대하여는 계획적으로 교체하는 등 안전확보의 관점에서 광범위한 조치를 자율적으로 추진하고 있다.

82) 일본도 전기공작물, 즉 전기설비의 종류를 사업용, 자가용, 일반용의 3종으로 분류하고 있어 우리의 경우와 기본적으로 동일한 구조를 가지고 있다. 일본전기사업법 제38조 참조.

우선, 전기사업자는 공사계획·건설공사·운전·보수의 각 단계에 있어서 안전관리규정에 기초하거나 아니면 자율적인 판단에 입각하여 안전관리체제의 충실을 도모하고 신기술의 도입 등을 통하여 보수업무의 합리화, 효율화를 위하여 노력하고 있다.

구체적으로 보면, 공사계획 및 건설의 단계에서는 공사과정에서 자율적인 사내검사에 의하여 품질관리를 실시하거나, 작업인부와 일반인을 재해로부터 보호하기 위한 신기술이나 신공법을 채용하기도 하고, 운전 및 보수단계에 있어서도 안전관리규정 및 사내의 보수(補修)기준에 기초하여 설비 등에 대한 정기적인 순시와 점검 등을 실시하고 있다. 예를 들어 화력발전소에서는, 급수가열기, 복수기(復水器) 등 주변기기에 대한 자율적인 점검을 행하고, 누적 운전시간 및 누적 기동회수 등 기기의 사용상황 및 기기의 설계조건 등을 고려하여, 필요에 따라 기기의 잔여수명진단도 실시하고 있다.

다음으로, 주로 수력발전을 중심사업으로 하는 공영전기사업자는 운영의 합리화와 안전관리의 강화의 관점에서 발전소의 통합감시체제를 추진하는 등 자주적인 안전관리에 임하고 있다. 또한 설비마다 보수점검이력의 데이터베이스화를 도모하고, 운전 및 보수와 관련하여 기기의 분해 및 점검 등의 작업 매뉴얼의 표준화를 추진하고, 제어시스템의 개선, 세대교체에 따른 인재의 육성과 보안육성을 행하고 있다. 또한 설비의 개량도 순차적으로 추진하고 있다. 취수구 등에 자동먼지제거기의 설치하거나, 보수점검을 행함에 있어서 에너지절약을 위한 노력도 지속하고 있다.

끝으로, 대규모 자가발전 사업자의 경우, 설계 및 시공단계에 있어서 전기사업법상의 기술기준을 기초로 하여 보다 상세하고 엄격한 설계 및 시공기준을 자체적으로 책정하여 활용하고 있다. 운전 및 보수단계에서는 작업에 관련된 독자적인 안전기준을 정비하여, 작업자 등의 안전확보를 도모하고 있다. 또한 기기마다 보수점검이력을 데이터베이스화하여 차후의 안전점검을 비롯해서, 노후된 기기의 계획적인 교체, 이상유무의 조기발견에 활용하고 있다. 또한 종업원의 능력향상을 꾀하기 위하여 긴급사태를 상정한 훈련과 기술교육 등도 병행하고 있다.

한편, 전력회사와의 사이에 각각의 전기사고를 상호 파급되지 않도록 하기 위하여, 사업소내 사고에 대하여는 각각 설비계통을 분리하기 위한 보호

회로의 다중화를 도모하고 있는 점은 전기설비의 안전성확보와 관련하여 주목할 만하다.

2) 일반용 전기공작물에 있어서의 자율적인 안전관리현황

일반용 전기공작물의 경우, 설비공사와 그 점검이 적절하게 행하여졌는지 여부가 일반소비자 들의 판단으로는 파악하기 어렵다.⁸³⁾ 또한 설령 공사와 점검이 적절하게 행하여지지 아니하였다고 하는 경우에도 그로 인하여 곧바로 전기사고와 같은 어떠한 영향이 발생하지는 아니한다. 그러나 이러한 일반용 전기공작물의 특성으로 인하여 일반용 전기공작물의 경우, 공사의 결함에 의하여 당해 공작물의 소유자 등이 장애에 가서 피해를 입게 될 것이 우려된다. 이와 같은 우려에 대처하기 위하여 일반용 전기공작물의 경우에는 전기사업법 이외에도 전기용품단속법(제조단계에서의 품질을 확보), 전기공사사법(電氣工事士法), 그리고 전기공사사업의업무의적정화에관한법률(공사단계에서의 안전을 확보) 등이 중요한 역할을 담당하고 있다. 이들 법률에서는 전기용품의 기술기준적합의무, 안전표지가 부착된 전기용품 이외의 사용금지, 무자격자의 전기공사작업에의 종사금지, 전기공사사업자의 등록 등을 규정하여 일반 전기소비자들의 무지를 보완할 수 있는 장치를 마련해 놓고 있다. 그러나 전기공사사업자 및 전기공사사업단체들도 자체적으로 기술강습, 안전교육 및 훈련 등을 행하고, 기술의 향상, 안전성의 강화를 위한 노력도 지속하며 위와 같은 문제점에 자주적으로 대응해 나가고 있다.

전기공급자 또는 지정조사기관의 경우에는, 일반용 전기공작물에 대하여 정기점검을 실시할 때에, 일반용 전기공작물의 안전사용의 요령 등을 계도하고, 자율적인 점검을 권장하기 위한 홍보책자를 배포하거나 누전차단기의 테스트버튼에 의한 기능확인 실시를 지도하는 등의 안전대책을 추진하고 있다. 또한 이들은 아동 등을 대상으로 하여 전기교실을 개최하면서 전기안전에 대한 계몽활동을 적극 추진하고 있다고 한다.

83) 통상성이 1994년 2월에 전기의 일반소비자를 대상으로 실시한 설문조사에 의하면, 전력회사 등에 의한 일반가정의 옥내배선에 대한 정기적인 안전점검제도에 대하여 97%에 해당하는 소비자가 정기점검제도의 존속필요성 피력하고 있었다.

그러나 이상과 같은 전기사업자나, 전기공사업자 등에 비하여 전기를 소비하는 일반가정에 있어서 전기안전에 관한 의식은 열악하다고 한다.⁸⁴⁾

(3) 국가에 의한 규제

1) 일본의 현행 전기안전규제체계

①사업용 전기공작물에 관한 규제

사업용 전기공작물에 관하여는 자율적인 안전관리를 담보하기 위한 조치로서 기술기준적합성유지의무(일본전기사업법 제39조; 이하 조문만을 명시함), 안전관리규정의 작성·신고·준수의무(제42조), 주임기술자의 선임의무(제43조) 등이 부과되어 있다. 공공의 안전확보 및 환경보전의 관점에서 보아 중요한 전기공작물에 대하여는, 기술기준에의 적합성을 국가가 직접 확인하는 체제로 하여, 공사계획의 인가 및 신고(제47조, 제48조), 사용전 검사(제49조), 용접검사(제52조), 정기검사(제54조)가 행하여지고 있다, 계획·시행단계에서부터 운용단계에 걸쳐 단계적으로 규제가 이루어지고 있다. 또한 국가가 사고의 발생상황 등을 신속히 파악하여 필요한 조치를 강구하기 위한 체제로서, 보고의 징수(제106조)와 출입검사(제107조)의 근거규정이 마련되어 있다.

②일반용 전기공작물에 관한 규제

일반용 전기공작물에 대하여는, 앞서 보았듯이 설치공사와 점검이 기술기준에 적합하게 안전하게 행하여졌는지 여부가 일반소비자의 판단으로서는 알기 어렵고, 가령 적절하지 아니하다고 하는 경우에도 그 영향이 곧바로 나타나는 것이 아니라는 점 등의 특성을 가지고 있다. 이 때문에 전기사업법에서는, 일반용 전기공작물에 관한 안전확보에 관하여 그 책임을 일차적으로 해당 전기공작물의 소유자 및 점유자에게 지우고 있지만, 동시에 전기공급자에 대하여 그가 공급하는 전기를 사용하는 일반용 전기공작물에 관한 기술기준의 적합성에 관하여 점검하고, 기술기준에 적합하지 아니한 경우 취

84) 재단법인 관동전기보안협회가 1996년에 실시한 샘플대상에 대한 탐문조사에 의하면, 그와 같은 부동산의 사전발견을 위하여 정기적인 테스트 버튼에 의한 기능확인을 행하고 있는 일반소비자는 거의 없다고 한다.

해야할 조치 등을 소유자 및 점유자에게 통지하도록 의무지우고 있다(제57조). 또한 전기용품단속법, 전기공사사법 및 전기공사업무의 적정화에 관한 법률에 의하여 안전확보를 도모하고 있다.

2) 일반용 전기공작물에 있어서의 안전검사현황

①준공조사

일반용 전기공작물의 설치 및 변경공사가 완성한 때에 전기공급자가 실시하는 준공조사⁸⁵⁾는, 1997년도에 전국에서 약462만 가구가 실시되고, 그 가운데 불량통지를 행한 것은 약5.6만 가구에 이르렀다고 한다. 백분율로 보면 1.2%의 불량통지율을 나타내고 있다. 불량률의 내역은 접지공사불량이 가장 많아 약 204만건으로 전체 불량건수의 40%를 차지하고 있었다. 또한 위험도가 높은 ‘절연불량’⁸⁶⁾은 약 3,500건으로 전체 불량건수의 6%를 점하고 있었다.

②정기조사

준공조사 후에는 정기적으로 정기조사가 행하여지게 되는데, 원칙적으로 4년에 1회 이상 행하여지는 정기조사는, 1997년도에 전국에서 1,989만 가구정도가 실시되어 그 가운데 39만 가구인 2.0%에 대하여 불량통지가 행하여지고 있다. 불량률의 내용은 코드배선 등의 배선불량이 약13만건으로 가장 많아 불량건수 전체의 3할 이상을 차지하고 있다.

또한, 학교, 수영장, 거동이 불편한 노인들의 주택 등 특정수용가에 대하여는 연 1회 이상의 빈도로 정기조사가 행하여지고 있는데, 1997년도에는 그 가운데 3.5%에 대하여 불량통지가 이루어졌다.

조사의 결과 기술기준부적합성이 인정되는 경우에는, 수용가의 책임과 비용부담으로 보수하게 된다. 불량통지 후에는 3개월 이내에 재조사가 행하여

85) 일본에서는 사업용 전기공작물에 대한 국가의 직접적인 안전점검은 이를 ‘검사’의 명칭으로 부르고(예를 들어, 용접검사, 사용전 검사, 정기검사 등), 일반용 전기공작물에 대하여 전기공급자 또는 통상산업대신이 지정한 지정조사업체가 행하는 안전점검은 전자의 국가에 의한 직접적인 점검의 경우와 구별하여 특히 ‘조사’라는 명칭으로 부르고 있다. 일반용 전기공작물에 대한 조사는 크게 준공조사와 정기조사가 법정되어 있다.

86) 절연불량이란, 전선의 피복이 손상되어 절연도가 떨어져 규정치를 만족할 수 없게 되고, 그 결과 사고나 누전에 의한 화재로 확대될 우려가 있는 상태를 말한다.

지게 되는데 그 시점에서 보수되는 실적을 보면 대체로 매년 약80%이상이 된다고 한다. 절연불량에 관하여는 제조사에서도 미보수의 상태이거나 또는 피조사자가 부재인 경우, 다음 년도 이후 매년 1회 계속 조사를 행하여 보수를 독촉한다.

(4) 장래의 전기안전확보시스템에 관한 논의

1) 전력안전문제검토 합동소위원회회의 기본시각

전기공작물에 대한 규제를 행하는 목적은 말할 것도 없이 공공의 안전확보와 환경의 보전이다. 일본은 1998년도에 전기안전관리제도의 재검토를 추진하면서 이와 같은 규제본래의 목적에 따라 적어도 현재의 안전수준을 유지하거나 또는 더욱 향상시킬 것을 대전제로 내세우고 있다.

기술의 진보와 설치자 등에 의한 자율적인 안전관리확보를 위한 조치를 배경으로 하여, 전기사고의 발생건수는 장기적으로 감소하는 경향에 있다. 앞에서도 소개되었듯이 현재 발생하고 있는 전기사고는 피해자의 과실이나 작업상의 실수라고 하는 인위적인 잘못이나 보수불량에 기인하는 것이 많으며⁸⁷⁾, 국가가 직접 행하는 안전검사 등에 있어서 발견되는 위반의 유형을 보더라도 국가가 직접 규제하고 있는 전기공작물 그 자체에 하자가 존재한다고 하는 형태의 안전성위반보다도 오히려 그의 보수관리에 관한 방식에 오류나 해태가 있다고 하는 형태의 위반이 대부분을 점하고 있다.

이와 같은 사정하에서는 현행제도에 기초한 국가의 사전심사나 검사 등, 국가가 전기공작물의 기술기준적합성을 직접 확인하는 규제수법을 강화하는 것보다도 오히려 설치자 등이 스스로의 책임 하에 안전관리의 확보를 위한 조치를 보다 강력하게 추진하도록 촉진하는 것이 전기사고나 기술기준 위반의 방지 및 감소대책으로서 보다 효과적이라고 생각되고 있다.

또한 일본 국내적으로 보아 국제적인 품질관리시스템 인증서(ISO 9000 시리즈)의 취득건수가 현저하게 증가하고 있는데 이러한 현실은 일본사회가 조직 전체로서 품질관리에 대한 의식이 향상되고 있고, 체제의 충실이 진전되고 있음을 의미하는 것으로 자율적인 안전관리체제를 추진함에 있어서 바

87) 후에 보듯이 이러한 사정은 영국도 마찬가지였다.

람직한 변화로 받아들여지고 있다.

앞서 소개했던 전력안전문제검토 합동소위원회에서는 이상의 상황변화를 고려하면서, 설치자 등이 스스로의 책임 하에 안전관리확보를 위한 조치를 보다 강하게 추진함으로써, 사회전체로서 합리적으로 안전이 확보되는 시스템의 구축을 목표로 하였다. 이를 위하여 장래의 바람직한 전력안전시스템의 모습을 제시하고 그 달성을 위한 조치를 당면 대책과 중장기적인 대책으로 나누어 검토를 시도하였다. 나아가 장래의 바람직한 안전관리체계로 가능한 한 원활하게 이행할 수 있는 규제체계를 설계하고, 그에 필요한 환경정비를 도모하는 것도 검토되었다. 결론적으로 기술개발의 진전에 따른 안전수준의 향상에 맞추어 국가가 직접적으로 규제하는 범위에 관해서는 부단히 재검토를 진행하면서 그 규제의 범위를 축소하여, 장래에 자주적인 안전관리에로 전면 이행할 수 있는 환경이 사회전체로서 정비된 경우에는 국가에 의한 직접적인 규제의 완전폐지를 포함하여 당해 제도를 전면적으로 재검토할 수 있다는 방향으로 검토가 진행되었다. 이하는 이러한 관점에서 이루어진 구체적인 검토내용이다.

2) 기본적인 방침

전력안전문제검토 합동소위원회는 이상에서 실시한 전기공작물을 둘러싼 안전수준의 변화나 사회정세의 변화 등을 감안하면 위에서 소개된 기본적인 시각을 염두에 두더라도 더하여 다음과 같은 세부적인 방침에 유의하여야만 비로소 새로운 안전확보시스템을 구축하는 것이 가능하다고 하며 다섯 개의 방침을 제시하였다.

① 자기책임의 원칙

전기공작물에 관한 안전확보에 대하여는, 설치자 등 개개의 주체의 자율적인 조치(자율적인 안전관리)에 의하여 달성되는 것을 원칙으로 하되, 각 주체의 책임과 역할을 명확히 한 위에 자기책임의식의 침투정도와 기술의 진전에 따른 안전대책의 진척상황 등을 고려하면서 가능한 한 시장원리를 활용하여 사회전체로서 최적의 시스템이 되도록 추진한다.

② 국가의 개입의 최소화

국가의 역할은 설치자 등에 의한 자율적인 안전관리조치를 ‘보완’하는 것이며, 구체적으로는 규제의 틀이나 기준과 같은 규칙을 설정하여, 그 준수상황을 ‘감시’하고, 필요한 경우에는 시정조치를 강구하는 것을 기본으로 한다. 따라서 사전규제에 관한 국가의 규제는 최소한으로 한다.

뿐만 아니라 자율적인 안전관리에 맡기는 것이 적절하지 아니하고, 국가 등 제3자에 의한 확인을 의무지우는 것이 적절한 경우에도 가능한 한 민간능력을 활용할 수 있는 시스템으로 만든다.

③ 자율적인 안전관리를 촉진하는 체제의 도입

기술기준의 성능규정화를 도모함으로써, 설치자 등이 기술혁신을 받아들이기 용이하게 하고, 전기공작물의 잠재적인 위험성에 따라 일률적으로 규제하는 제도에서 탈피하여 자율적인 안전관리능력이 우수한 전기공작물의 설치자 등에 대하여는 국가의 규제를 경감하는 등, 설치자 등에 의한 자율적인 안전관리를 보다 촉진하는 체제의 도입을 고려한다.

④ 기동적이고 효과적인 사후규제의 발동

사고 등의 미연방지의 관점에서 설치자 등에 의한 규칙의 준수상황을 적절히 파악하고, 사고가 발생한 경우, 또는 규칙위반이 인정되는 경우의 시정조치를 기동적이고 효과적으로 발동할 수 있는 시스템을 구축한다.

⑤ 정보공개와 철저

자율적인 안전관리를 원칙으로 한 시스템을 확립하기 위하여서는 정보공개가 선결되어야 한다는 인식을 관계자가 공유해야 한다. 설치자 등이 자기 책임에 의하여 안전확보를 위한 조치를 적확하게 실시하고 있음을 사회에 대하여 널리 알린다는 관점과 수용가(소비자)의 자기책임의식을 양성한다는 관점에서 자율적인 안전관리의 실시상황과 사고 등에 관한 정보공개에 노력하는 것을 중시하고 있다.

3) 각 주체의 역할

새로운 안전확보시스템을 검토하고 구축해감에 있어서 각 주체의 책무와 역할을 명확히 하고 이를 자각하여 주체적으로 추진해 갈 것이 요구된다. 전

력안전문제검토 합동소위원회는 각각의 주체에 대하여 다음과 같은 역할분담론을 제시하였다.

①설치자 등의 역할

전기공작물의 설치자 등은 안전관리를 실시해야 할 일차적인 책임을 부여 받고 있다고 이해한다. 따라서 스스로 그 책임을 충분히 인식하고, 전기공작물에 관한 기술기준적합성을 유지하는 등의 안전성확보조치에 노력해야 하고 또한 주민에 대하여서는 안전에 관한 정보를 적극적으로 제공하도록 노력할 것이 요구된다.

②제3자 기관의 역할

제3자 기관은 필요한 기술적 그리고 재정적 능력을 유지하고, 규칙에 입각하여 공정하고 중립적이면서 투명한 안전점검을 실시할 것이 요구된다. 이를 담보하기 위하여 제3자 기관은 필요한 국가의 감독에 복종해야 하고 정보의 공개에 노력해야 한다.

③수용가의 역할

개개의 수용가들은 스스로의 신체 및 재산을 지키기 위하여, 자신의 안전은 자기책임에 의하여 달성되어야 한다고 하는 의식을 가지고, 국가, 설치자 등으로부터 제공되는 정보를 적극적으로 취득하려고 노력하여야 하고, 안전한 설비의 선택과 사용, 안전확보조치 등을 스스로 주체적으로 행할 것이 요구된다.

④국가의 역할

국가의 역할은, 전기공작물의 기술기준적합성을 사전에 직접 확인하지 아니하고, 안전확보를 위한 규칙의 설정, 당해 규칙의 준수상황의 감시 및 규칙위반에 대하여 엄정한 시정조치를 행하여야 한다. 그러한 바탕 위에 설치자 등이 행하는 안전확보를 위한 자율적인 노력을 보완하여 주고, 또한 규칙이 준수되도록 담보하기 위한 환경정비를 행할 것이 요구된다.

나아가 장래에는 자기책임으로써 안전을 확보해 갈 것이 기대되는 일반수용가에 대하여서는 안전확보를 위한 지식의 배양과 자기책임의식을 양성한다는 관점에서 계몽, 정보제공 등에 노력할 것이 강하게 요구된다.

(5) 사업용 전기공작물에 관한 바람직한 안전확보시스템

사업용 전기공작물에 관한 장래의 안전확보시스템으로서는 설치자 등을 중심으로 한 각 주체가 각각의 책임범위를 자각하고 스스로의 책임에 기초한 안전관리확보조치를 주체적으로 행할 것이 요구된다. 이를 통하여 필요한 안전수준이 달성될 수 있는 체계를 사회전체로서 구축하는 것이 목표로서 강조된다. 이 단계에서의 국가의 역할은 규칙의 책정과 그 준수상황의 감시 외에도 기동적이고 효과적인 사후규제의 발동에 중점을 둘 것이 요구되고 있다.

또한 전기공작물에 관한 규제의 목적은 앞서 언급된 것처럼, 공공의 안전 확보와 환경의 보전이며 자율적인 안전관리를 원칙으로 한 안전확보 시스템이 성립하기 위해서는 자주적인 대책에 대하여 주변 공중을 포함한 사회의 신뢰가 확립되어 있을 것이 중요하고도 선결되어야 한다..

1) 기술기준에의 적합성 유지의무

기술기준은, 공공의 안전확보 및 환경보전의 관점에서 전기공작물의 공사·유지·운용에 관하여, 당해 전기공작물의 건전성을 객관적으로 판단하는 기준이며, 그것이 안전확보의 근간으로서 차지하는 중요성에 대하여는 의심할 여지가 없다. 이 때문에 자율적인 안전관리를 원칙으로 하는 안전확보시스템의 중핵으로서 계속해서 설치자 등에 대하여 그 준수를 의무지울 것을 원칙으로 하는 것이 필요하다.

한편 일본에서는 기술기준의 성능규정화라는 것을 추진하려 하고 있다. 이에 의하면 다음과 같은 여러 가지 이점이 기대되고 있다. 즉 기술기준을 성능규정화 할 경우, 새로운 기술을 신속하게 도입하는 것이 가능하게 되고, 동등한 안전수준을 보다 낮은 비용의 기술선택에 의하여 달성할 수 있다고 기대된다. 또한 성능규정화 함으로써 국제적인 적합성이 확보되어 무역의 촉진에도 기여하여 기술력의 향상과 비용삭감에도 기여한다고 평가된다. 따라서 현재 구체적인 기준규격이 되고 있는 용접부의 기술기준에 관하여 안전확보상 특히 필요한 경우를 제외하고는 원칙적으로 성능규정화를 도모해

야 한다는 주장이 행하여지고 있는 것이고, 이를 착실하게 추진해갈 것이 요구되고 있다.

성능규정화 된 기술기준을 충족하는 구체적인 기준규격 등을 국가가 해석해서 제시하는 방식에 대하여도, 적절한 JIS나 민간규격, 또는 외국의 기준이 존재하는 경우에는 그것을 신속하게 해석에 도입하여가는 것도 필요하다고 이해된다.

2) 설치자 등의 자율적인 안전관리를 보완하는 체제

① 안전관리규정

일본명칭으로는 보안규정이라고 불리는 안전관리규정은 설치자에 의한 전기공작물의 공사·유지·운용에 관한 구체적인 조치를 정한 것으로 자율적인 안전관리의 핵심으로 위치지워지고 있다.

따라서 자기책임을 원칙으로 한 안전확보시스템 가운데에서 안전관리규정의 역할은 점점 더 중요해지고 있고, 설치자 등의 자율적인 안전관리조치를 객관적으로 제시하고 전기공작물의 건전성을 담보한다는 관점에서 조직, 교육, 점검·검사, 기록이라고 하는 기술기준 적합성을 확인하는 항목에 관하여 그 기재사항을 보다 충실하게 할 것이 요구된다.

또한 안전관리규정의 작성단위에 관하여는 현재로서는 설치자 단위로 작성되는 경우가 대부분인데, 스스로의 판단에 의하여 발전소 등 안전확보의 책임체제가 구축되고 있는 단위마다 안전관리규정을 정할 것이 요구되고 있다.

안전관리규정은 전기설비의 설치회사 내에서의 안전확보 뿐만 아니라 공공의 안전확보를 목적으로 하여 작성되는 것이라는 점에서, 사회에 대한 약속으로서의 성격도 가지고 있다고 이해하고 있다. 이것은 매우 중요하고 바람직한 관점이다. 또한 자기책임에 의한 안전확보를 보다 실효성 있는 것으로 하기 위하여 설치자 등이 스스로 안전관리규정을 공개하는 것에 관하여 검토의 필요성이 제기되었다.

설치자마다 보유하는 기술기준이나 안전확보조치의 수준은 각기 상이하다. 따라서 안전관리체제도 이에 따라 차등화할 것이 고려될 수 있다. 예를 들어 동일한 전기공작물이더라도 안전관리에 있어 뛰어난 실적을 가지는 설치자에 대하여서는 스스로의 책임에 의하여 검사주기를 탄력적으로 설정할

수 있도록 하는 등의 인센티브가 주어지는 체제를 구축하는 것이 중요시되고 있다. 이와 같은 관점에서 안전관리규정에 기재하는 사항에 관해서도 설치자의 자주적인 안전관리의 상황에 따라 탄력적인 운용을 인정하는 것이 적당하다고 인식되고 있다.

안전관리규정의 국가에 대한 신고시기에 관하여 현재로서는 ‘사용의 개시 전’으로 규정되어 있는데⁸⁸⁾ 공사단계에서의 책임의 소재를 명확히 한다고 하는 관점에서 그 수정을 포함하여 검토할 것이 요구되고 있다.

②주임기술자제도

현재, 설치자 등에 대하여 주임기술자를 선출하고, 전기공작물의 공사·유지·운용에 관한 안전관리의 감독을 행하게 함과 동시에 선임하였다는 뜻을 국가에게 신고할 것을 의무지우고 있는데⁸⁹⁾, 책임체제의 명확화를 도모하고 또한 안전확보를 위하여 설치자의 기술적인 능력을 담보한다고 하는 관점에서 현행의 주임기술자제도는 안전관리규정과 더불어 자율적인 안전관리의 중추요소로서 그 중요성이 인식되고 있다.

자기책임을 원칙으로 하는 안전확보시스템 하에서는 외부에 대하여서도 스스로의 안전확보조치를 증명할 것이 요구되므로 이와 같은 관점에서 주임기술자의 역할은 앞으로도 중요하다고 이해되고 있다.

3) 기동적이고 효과적인 시정조치

설치자 등의 자기책임을 원칙으로 하는 새로운 전력안전확보시스템을 추진하는 경우, 기술기준 적합성의 심사 및 검사라고 하는 국가의 사전개입은 원칙적으로 폐지되고, 설치자 스스로의 책임으로 안전은 담보된다. 다만 이러한 시스템 하에서는 사고나 중대한 기술기준위반의 발생과 재발을 방지하기 위한 장치가 필요하다. 즉, 요인분석 및 대응책의 검토·실시라는 관점에서의 출입검사와 보고징수, 또한 기술기준위반이 인정되는 경우 적합명령 등의 시정조치를 기동적·효과적으로 발동할 수 있고, 이러한 사실을 신속하게 공표할 수 있는 장치를 갖추는 것이 필요하며, 나아가 필요한 경우 별

88) 일본전기사업법 제42조 제1항 참조.

89) 일본전기사업법 제43조 제3항 참조.

칙을 마련할 것도 요구된다.

특히 장래의 바람직한 안전확보시스템을 조기에 실현하기 위해서는 국가의 직접적인 관여를 폐지하고 자기확인사항으로 된 부분에 대하여는 출입검사 등을 실시함으로써 자주적인 안전관리의 실시상황을 지속적으로 모니터링할 것이 요구된다.

한편, 기록이나 보고내용에 허위가 있는 경우를 포함하여 설치자 등에 대한 벌칙에 관해서는 각종의 조치와의 병과나 균형유지, 위반의 내용과 적용되는 벌칙과의 사이의 정합성과 법률간의 규정의 정합성을 꾀하고 실효적인 벌칙체계를 구축하는 것이 필요하다고 주장된다.

4) 정보공개에의 철저

자기책임을 원칙으로 한 안전확보시스템 하에서는 안전확보를 위하여 스스로의 책임으로 추구해 가야하는 것은 당연한 것이나, 이러한 조치에 대한 신뢰가 형성되어 사회적으로 수용될 수 있는 환경이 선행되어야 한다.

이와 같은 관점에서 설치자 등의 경우, 안전확보에의 조치상황 등에 관하여 적극적인 홍보를 행하고, 자율적인 조치로서의 안전관리규정에 더하여 공해방지에의 조치상황과 공공의 안전확보에 직접적인 영향을 미치는 사고 등의 정보에 관하여 스스로의 판단에 따라 공개하도록 유도하는 것이 필요하다. 이를 통하여 설치자 등은 스스로의 안전확보에 관하여 투명성을 확보하고, 설명 및 보고를 행하는 것의 중요성을 인식해 가야 한다. 또한 정보의 제공을 요구받은 경우에는, 정당한 이유가 없는 한 신속하게 개시해야 한다. 물론 이 경우에 기업비밀이나 경쟁상의 지위에 영향이 있는 경우, 프라이버시에 관한 경우 등에 관한 정보제공은 제한되지 않을 수 없다.

또한 국가가 지니는 정보⁹⁰⁾에 대하여는 정보공개법에 기초하여 공개를 원칙으로 해야한다고 이해되고 있다.

90) 예를 들어 사고정보, 설비개요 등.

(6) 사업용 전기공작물의 안전관리체제구축을 위한 당면과제

1) 자주적인 안전관리의 실시상황을 확인하는 체제의 도입

① ‘안전관리조사(가칭)’의 창설논의

자기책임을 원칙으로 하는 새로운 안전확보시스템 하에서는 현재, 국가가 사전에 전기공작물의 기술기준 적합성을 직접 확인하고 있는 공사계획인가, 사용전 검사 및 정기검사제도는 폐지할 것이 주장된다.

그러나 곧바로 국가의 사전적인 개입을 폐지하는 경우 안전수준에 초래될 영향에 관해서는 불확실한 면도 존재한다. 따라서 현행 안전수준을 유지하면서 장래 목표로 하는 자율적인 안전확보시스템으로 원활한 이행을 달성하기 위하여서는 설치자 등이 실시하고 있는 안전확보를 위한 대응상황을 평가하고, 이에 비례하여 필요한 조치를 강구하는 체제가 필요하게 된다. 구체적으로는 현재, 국가의 직접검사의 대상으로 하고 있는 설비 가운데 공공의 안전확보 및 환경의 보전상 특히 중요하다고 생각되는 설비를 대상으로 하여, 당해 공작물의 설치자 등에 대하여, 품질관리의 상황, 다시 말하면, 전기공작물의 기술기준적합성의 유지 및 확인의 실시상황 등에 관하여 객관적인 평가를 받도록 의무지우는 체제로 하는 것이 주장되고 있다. 이것을 가칭 ‘안전관리조사’라고 부르고 있다.⁹¹⁾

91) 전력안전문제검토 합동소위원회가 제시한 안전관리조사제도의 기본관념과 그 기대효과는 다음과 같다. 資源エネルギー廳公益事業部電力技術課編、앞의 보고서, 63頁 참조.

1. 기본적인 관념

현행 규제에서는 설치자에 대하여 전기공작물을 기술기준에 적합하도록 유지할 것을 의무지우고, 이를 기본으로 하면서, 공공의 안전성 확보 및 환경보전의 관점에서 중요한 것에 대해서는 국가에 의한 사용전 검사, 정기검사 등을 의무지움으로써 안전관리의 충실을 기하고 있다. 여기에 1995년의 개정으로 도입된 정기자주검사(전기사업법 제46조)는, 자주검사의 실시와 기록보존을 의무지우는 것이며 국가가 행하는 정기검사와 교차해서 실시함으로써 안전관리의 충실을 도모하고 있다.

그러나 전력안전문제검토 합동소위원회는 이들 국가에 의한 직접검사를 원칙적으로 폐지하기로 하고 있는데, 현재의 안전수준을 유지하기 위하여 현행의 국가에 의한 사용전 검사, 정기검사 등의 대상범위에서 공공의 안전확보 및 환경보전의 관점에서 특히 중요한 것에 한정된 전기공작물에 관하여는, 자주검사의 실시와 기록보존을 법률상 의무지우는 법정자주검사와 함께, 당해 전기공작물에 대한 설치자 등의 품질관리의 상황(전기공작물의 기술기준적합성의 유지 및 확인의 실시상황 등)을 제3자의 입장에서 공정하게 평가함으로써 자주적인 안전관리의 실효성을 담보하는 것을 목적으로 하는 것으로서

이와 같이 민간사업자의 품질관리의 상태를 확인하는 체제는 전기공작물 규제로서는 새로운 시도로 보이며, 그러한 업무를 수행할 수 있는 능력을 구비한 민간조직도 또한 판단기준도 현재로서는 존재하지 아니하다고 한다. 따라서 안전관리조사는 당분간은 국가의 업무로서 위치지워야 할 것으로 주장되고 있다. 나아가, 실제의 운용에 즈음해서 필요한 조사대상, 조사방법, 판단기준 등, 구체적인 내용에 관해서는 객관적이고도 투명하게 제도의 세부내용에 관하여 검토를 행할 것이 요구되고 있으며 그 경우에는 이러한 새로운 제도가 현행제도와 비교해서 민간사업자의 부담증가가 되지 아니하도록 유의할 것이 요구된다.

또한, 장래에 설치자 등이 스스로의 책임에 의하여 민간의 제3자를 활용하여, 기술기준적합성의 확인과 품질관리상황의 평가를 받거나, 또는 자율적인 안전관리상황에 관하여 신속하고도 효과적으로 설명 및 보고를 행하는 환경이 정비된 경우에는 그에 따라 안전관리조사를 단계적으로 축소 내지 폐지해야 한다고 주장된다.

끝으로 안전관리조사의 결과, 자율적인 안전관리에 문제가 있다고 생각되는 경우에는 필요에 따라 국가는 개개의 전기공작물에 관하여 기술적합성의 확인 등을 행하고, 문제가 있으면 기술기준적합명령 등을 신속하고 효과적으로 발동할 것이 요구된다. 또한 안전관리규정 자체에 문제가 있다고 인정되는 경우에는 변경명령 등을 발할 수 있게 하여 필요한 안전수준의 유지를 도모하는 것도 요구되고 있다.

‘안전관리조사’제도를 창설을 제안하였다.

2. 안전관리조사의 도입효과(안전수준의 향상을 위한 인센티브)

자주적인 안전관리체제의 정비에 수반하여 공사·검사공정의 합리화와 검사주기의 탄력화가 가능하게 되는 체제로 함으로써 안전수준을 향상시킨다.

①공사 및 검사공정의 자유도가 확대

국가의 개입을 사후적으로 하기 때문에 공사 및 검사의 과정에서는 설치자의 자주적인 판단으로 유연하게 설정할 수 있고, 그 결과 일정의 단축 등 합리화가 가능하게 된다.

②검사주기의 자유도가 확대

종래, 검사주기는 법령에 기초하여 규정되었지만, 자주적인 안전관리의 실시상황이 뛰어난 사업자에 대하여는 스스로의 판단으로 검사주기를 설정할 수 있고, 그 결과 인제 등의 자원을 합리적으로 배치하는 것이 가능하게 된다.

②민간 제3자 기관의 활용문제

민간능력을 활용하여 규제목적을 합리적으로 달성하려는 관점에 서면, 국가는 안전관리조사업무의 일부 또는 전부를 법에 입각하여 지정하는 제3자 기관에게 위임할 수 있도록 할 것이 요구된다. 이른바 ‘지정안전관리조사기관’의 활용문제이다.

지정안전관리조사기관의 업무의 적절성, 지정에 관한 투명성을 확보하기 위하여 지정에 임하여서는 기술적인 능력, 재정적인 능력, 공정성·중립성 등을 담보하는 한편, 공익법인요건을 갖춘 기관에 한정하지 아니하고, 민간 영리법인이나 외국시험기관의 시장참가도 가능하게 함으로써 경쟁조건 하에서 민간의 능력을 활용할 수 있는 제도로 할 것이 주장되고 있다. 이 경우 국가는 당해 기관에 대하여 충분한 감독을 행할 수 있는 장치가 요구된다.

③인센티브가 작용하는 체제의 도입

설치자 등에 의한 품질관리의 상황에 따라 자율적인 안전관리의 실적이 뛰어나다고 인정되는 설치자에 대하여서는 안전관리조사로서 국가가 직접 개입하는 빈도를 줄이고, 더 나아가서는 조사를 받을 의무 그 자체를 면제한다고 하는 조치를 취할 것도 고려된다. 또한 설치자 스스로의 책임 하에 공사와 검사공정을 합리화하거나 또는 검사주기를 탄력적으로 설정·운영하는 것을 인정함으로써 경제적으로도 이점을 부여하여, 안전수준의 향상에 대한 인센티브가 작용하는 체제로 하는 것이 필요하다.

2) 사전규제에 관한 국가의 개입의 최소화

전력안전문제검토 합동소위원회는 국가의 사전규제에 관하여 다른 법령과의 관계를 정리하면서 다음과 같은 방향으로 재검토를 논의하기도 하였다.

①공사계획

원자력발전설비를 제외하고는, 기본적으로 인가제의 폐지가 필요하다고 보았다. 신고범위에 관해서도 현재의 인가 및 신고대상을 공공의 안전확보 및 환경보전상 특히 중요한 것으로 더욱 한정할 것이 요구되었다.

그러한 신고대상설비로서 예를 들어, (i)대용량의 물을 저장하는 댐과 수조, 보일러, 증기터빈 등과 같이 사고발생의 잠재성, 사고가 발생한 경우의

피해정도가 큰 것, (ii)대규모 송변전설비 등과 같이 손괴에 의한 현저한 공급지장을 방지해야 하는 설비, (iii)수력발전소 등과 같이 설비의 건설계획이 제3자 등에 큰 영향을 미칠 가능성이 있는 것 등이 구체적으로 제시되었다.

현행제도에 의하면 신고 후 30일을 경과하지 아니하면 공사를 개시하여서는 아니 된다.⁹²⁾ 이것은 이 기간 안에 기술기준에 적합하지 아니하다고 판명되는 경우에 국가가 당해 공사계획의 변경·폐지가 가능하도록 담보한 것이며, 현행 규정에서도 이 기간을 단축하는 것은 가능하지만, 거의 운용실적이 없는 것이 현실이라고 한다. 이와 관련하여 기간단축의 판단기준을 명확히 함으로써 신고에서 공사개시까지의 기간을 가능한 한 합리적으로 단축할 것이 주장되었다.

다른 한편, 새로운 기술을 이용한 전기공작물의 설치공사신고가 있는 경우에는 기술기준적합성 등에 관한 국가의 판단에 시간을 필요로 할 것이므로 30일이라고 하는 기간은 오히려 부족할 것이라고 지적되었다. 이러한 경우의 절차를 원활하게 하기 위하여 신고에서 공사착공까지의 기간을 연장하는 조치가 가능한 체제에 관하여 검토하는 것도 필요하다고 지적되었다. 이 경우에는 기간 연장의 사유가 명확하게 표시될 것이 필수적이다.

②사용전 검사

사용전 검사는 원자력발전설비를 제외하고는 폐지가 추진되고 있다. 현행 검사대상 가운데 공공의 안전확보 및 환경보전상 특히 중요한 설비의 경우에는, 검사기록의 보존을 의무화하고, 자율적인 검사의 실시를 포함한 품질관리의 상황을 안전관리조사단계에서 확인할 것이 주장되고 있다. 이 경우에도 앞서 예시된 경우와 마찬가지로, 구체적인 검사기록의 보존의무가 발생하는 대상설비로서는, (i)대용량의 물을 저류하는 댐 및 수조, 보일러, 증기터빈 등과 같이 사고발생의 잠재성, 사고가 발생한 경우의 피해정도가 큰 것, (ii)대규모송변전설비 등과 같이 손괴에 의한 현저한 공급지장을 방지하여야 하는 설비, (iii)수력발전 등과 같이 설비의 건설계획이 제3자에게 커다란 영향을 미칠 가능성이 있는 것 등이 제시되고 있다.

92) 일본전기사업법 제48조 제2항 참조.

다만, 현재의 안전수준을 최소한 유지하기 위하여 자율적인 안전관리가 일정 수준에 이를 때까지는, 예를 들어 설치자 등에 의한 품질관리의 진행상황 등을 확인하기 위하여 현행 사용전 검사와 동일한 시기에 안전관리조사를 병행하여 실시하는 것이 필요하다고 주장되고 있다.

③정기검사

정기검사에 관하여도 원자력발전설비를 제외하고는 원칙적으로 폐지할 것이 주장되었다.

화력발전설비에 대하여는 현행 검사대상 가운데 부식 등 노후화의 우려가 있고 공공의 안전확보 및 환경보전상 특히 중요하다고 인정되는 설비에 한정하여 일정기간마다 검사를 실시하고, 기록을 보존하는 것을 의무지우려 하고 있다, 또한 자주검사의 실시를 포함한 품질관리의 상황 등을 안전관리조사에서 확인하도록 요구하고 있다. 이 경우의 구체적인 검사기록의 보존 의무를 부담하는 대상설비로서는 보일러, 증기터빈 등과 같이 시간의 경과에 따른 노후화 등에 의하여 사고발생의 잠재성·사고가 발생한 경우의 피해정도가 큰 것이 제시되고 있다.

일정수준 이상의 품질관리능력이 있다고 인정되는 설치자 등에 대하여는 안전성을 확보하면서 동시에 효율적인 자율적 안전관리를 추진할 수 있도록 하기 위하여, 정기자주검사의 주기를 탄력적으로 운용하는 것을 인정하는 제도가 검토되어야 한다고 주장되었다.

또한 현행 안전수준을 최소한 확보하기 위하여 안전관리조사에 관해서는 자율적인 안전관리의 실적이 확인될 때까지의 동안 예를 들어 사업소마다 설치자 등에 의한 품질관리의 상황 등을 확인하기 위하여 현행 정기검사의 횟수 수준으로 실시할 것이 필요하다고 지적되었다.

④용접검사

현재 제조업체 등이 수검하고 있는 용접부분의 기술기준적합성유지여부에 관하여 이를 설치자에게 의무지워 자주검사화하고 제조업체 등도 포함한 품질관리체제를 확립할 것이 주장되었다. 구체적으로는 안전확보를 위하여 필요한 사항을 안전관리규정에 삽입하여 국가는 설치자의 품질보증활동이 안전관리규정에 기초하여 적절하게 실시되고 있는지 여부만을 확인하는 체제

를 구축하려고 검토되었다.⁹³⁾

3) 국가체제의 재검토

새로운 안전확보 시스템을 확립해 감에 있어서 규제주체인 국가의 체제도 재검토할 것이 요구되었다. 특히 사전규제에 중점을 둔 제도를 재검토하여 심사와 검사라고 하는 개별 전기공작물에 관한 기술기준적합성여부의 판단에 전념할 기회가 감소하게 됨에 따라 출입검사 등의 사후규제를 기동적이고 효과적으로 발동할 것이 요구되고, 설치자 등에 의한 품질관리상황을 확인한다고 하는 새로운 방법의 도입이 주장되었다. 다만 이들을 원활하게 운용해 가기 위해서는 직원 각자의 자질향상이 불가결하다고 지적되었다. 또한 신청자에 대한 편의를 고려한 행정을 추진하기 위해서는 가능한 한 국가의 특별지방행정기관인 지방통상산업국에로의 권한위임을 추진하는 것도 필요하다고 인식되었다.

(7) 일반용 전기공작물에 관한 바람직한 안전확보시스템

일반용 전기공작물에 관한 안전확보시스템에 관해서도 자기책임을 원칙으로 하여 재검토가 이루어졌다. 이에 의하면 본래적으로는 당해 공작물을 소유하거나 점유하고 있고, 일상적으로 당해 공작물의 상황에 관하여 파악하는 것이 가능한 위치에 있으며, 안전불량의 피해가 직접 미치게 되는 수용가가 그 스스로의 책임으로 안전을 확보하게 하는 시스템이 바람직하다고 인식되었다.

한편, 제도에 대한 재검토를 행하는 경우의 대전제는 현재의 안전수준을 적어도 유지하거나 또는 향상시키는 것이며, 나아가 안전확보를 위한 시스템을 사회전체로서 합리적인 것으로서 구축해 가는 것이라는 기본관점을 제시하였다. 이를 위하여 일반용 전기공작물 자체의 특성이나 현실적으로 발생하고 있는 사고의 태양, 나아가서는 수용가 자신의 사정 등을 고려하는 것이 필요하다고 보았다.

93) 이것은 1998년 9월에 제출된 전기사업심의회수급부문 전력안전문제검토소위원회의 보고서에서 제안된 사항이었다.

무릇 일반용 전기공작물은 감전이나 누전화재 등 잠재적인 위험을 가지며, 일단 화재가 발생하면 인접 제3자에게 피해를 끼칠 가능성을 지니고 있다.

근래에 들어서는 배선재료·기구 등의 품질향상이 이루어지고 누전차단기 등의 안전장치의 보급이 정착되면서 감전이나 누전으로 인한 화재는 감소해 오고 있지만, 그럼에도 불구하고 옥내배선에 기인한다고 생각되는 화재가 1996년도에 1,700건 정도 발생하고 있으며, 나아가 안전점검에서 발견된 불량건수가 준공조사시점에서 1997년도에 약 5.6만건(점검건수의 약 1.2%), 정기조사시에서 동년도 약 39만건(점검건수의 약 2.0%)이라고 하는 상황에 있었다. 이러한 상황을 고려할 때, 점검을 의무지우는 제도 그 자체를 폐지하는 것은 아직 현실적이지 아니하고 당분간은 계속하여야 한다고 주장되고 있다.

한편, 일반가정을 포함한 모든 수용가에 대하여, 자신의 책임으로 스스로 점검을 행하는 기술적 능력을 기대하는 것이 현재는 물론 장래에 있어서도 일반적으로 곤란하다고 판단되고 있다.

이상과 같은 이유에서 일반용 전기공작물의 경우, 그에 관한 안전확보의 문제는 수용가의 책임이라는 점을 명확히 하면서도 동시에 수용가의 책임을 보완하는 체제를 사회적으로 정비할 것이 지적되었다. 따라서 수용가에 대하여서는 일정한 기술적 능력을 가지고 있고 또한 공정성·중립성을 지니고 있는 민간조사기관과 계약하여, 당해 기관이 행하는 준공시의 점검 및 정기적인 점검을 받도록 할 것이 주장되었다. 이 과정에서 수용가의 이익을 보호하기 위한 대책도 논의되었다. 즉, 정보공개를 활성화하고, 중립적인 제3자 기관에 의하여 민간조사기관의 점검업무를 감독할 수 있는 체제를 구축하는 것이다. 이것은 당해 민간조사기관의 능력 등을 담보하기 위하여 필요한 것이다.

그리고 일반용 전기공작물에 관하여도 장기적으로는 국가가 규제를 하지 아니하더라도 일정수준 이상의 안전이 확보되어 수용가의 이익이 보호되는 사회시스템의 구축이 논의되었다. 이를 위하여서는 수용가가 스스로의 책임으로 점검을 받는다고 하는 자기책임의식이 함양될 것이 필요하고, 피해가 발생한 경우의 신속한 구제조치가 사회시스템으로서 충실하게 되어 있는 등 모든 조건이 정비될 것이 필요하다. 이하에서는 이를 위한 대책으로서 논의

된 사항들이다.

1) 수용가의 책무와 역할

수용가에게 해당 설비를 스스로 점검할 수 있는 기술적인 지식이나 기능까지를 기대하는 것은 요구되지 아니한다고 하여도, 자기책임의식이 낮은 경우에는 적절한 점검이 행하여지지 아니하고 결과적으로 사회전체로 보면 사고가 증가할 우려가 있다. 따라서 새로운 제도를 검토함에 있어서는 일반용 전기공작물이나 전기 그 자체에 관한 수용가의 안전의식의 정도, 나아가서는 자기책임의식이 어느 정도 형성되어 있는가가 관건이 된다.

이러한 관점에서 제도의 재검토대상으로서 당분간은 모든 수용가를 대상으로는 하지 아니하고 소정의 요건을 충족하여 스스로의 책임으로 안전성을 확보할 수 있다고 기대되는 수용가에 한하여 현재 전기공급자의 의무로 하고 있는 안전점검을 수용가 자신의 책임으로 행하도록 할 것이 요구된다.

2) 수용가의 책임을 보완하고 이익을 보호하는 체제

① 제3자 기관에 의한 점검

일반적으로 수용가는 스스로 점검을 행하고 안전성을 평가·판단하는 것은 곤란한 경우가 많다고 생각되고 있는 점에서, 최소한 일정수준 이상의 안전수준을 확보함으로써 수용가의 이익을 보호하기 위해서는 일정수준 이상의 기술적 능력 및 공정성과 중립성을 가지는 민간조사기관이 수용가의 책임을 보완하는 체제를 갖출 것이 요구된다. 이러한 경우 수용가는 스스로 민간조사기관을 선택할 수 있고, 민간조사기관의 경쟁을 통하여 종전 보다 더 친절하고 정확한 점검을 받을 수 있어 서비스의 다양화를 기대할 수 있다고 전망된다.

특히 앞서 여러 차례 지적되었듯이 일반용 전기공작물의 경우에는 공사와 점검이 적절하게 행하여졌는지 여부가 의뢰인인 수용가 측에서는 판단이 곤란하다. 나아가 공사나 점검에 결함이 있는 경우에도 곧바로 사고로 이어진다고는 할 수 없는 특징이 인정되고 있다. 일본의 현행제도에서는 전기공급자에게 조사의무를 과하면서 동시에 그러한 의무를 기술적 능력을 가진 공정하고 중립적인 기관으로서 통상산업대신이 지정하는 자(지정조사기관)에

게 위탁하는 것을 허용하고 있는데, 일반용 전기공작물의 이상의 특징에 유의하면 수용가 스스로가 선택하는 민간조사기관에 대하여도 현행 지정조사기관과 마찬가지로 기술적 능력뿐만 아니라 공정성 및 중립성이 담보되는 체제로 해야 할 필요성이 높다.

이를 위하여 민간조사기관에 대하여도 기술적 능력과 공정성 및 중립성 등에 관하여 국가가 심사하는 등의 방법으로 그의 객관적인 안전관리능력을 법적으로 담보하는 체제를 구축하는 것이 새로운 제도의 구체화의 일환으로서 계속해서 검토되어야 한다고 지적되었다.

②전기공급자의 책무 및 역할

공사불량에 의한 감전이나 누전화재를 방지하기 위하여 전기공급자에 대하여 전기의 공급을 개시할 때에는 민간조사기관이 행한 준공시의 점검결과에 관하여 민간조사기관에 의한 증명이나 보고 등에 의하여 확인하는 것이 가능한 체제를 갖출 것이 요구된다.

스스로의 책임에 의하여 민간조사기관에게 조사를 위탁하는 수용가의 경우에도, 현상대로 계속해서 전기공급자에 대하여 점검을 의뢰하는 것을 희망하는 경우에는 이를 가능하게 할 것이 필요하다. 이 경우에는 비용이나 절차의 면에서 수용가의 부담이 증가하게 되지 아니하는 체제로 할 것이 고려된다.

③지정조사기관의 책무 및 역할

현행 규제체제에서는 전기공급자는 조사의무를 지정조사기관에게 위탁할 수가 있고, 그 경우에는 전기공급자의 조사의무를 면하는 한편, 지정조사기관에 대하여 국가가 직접적으로 감독하는 제도로 하고 있다. 조사대상이 되는 일반용 전기공작물은 무수히 많기 때문에 이러한 업무를 전문적인 기관에게 행하게 하는 것은 업무의 합리화에 이어지고, 또한 안전확보를 확실하고 효과적으로 하는 것이며, 지금까지의 안전수준의 향상에 큰 역할을 수행해 왔다고 평가되고 있다. 지정조사기관의 요건으로서는 현행 규제에서는 공익법인에 한정되어 있다. 그러나 이러한 조사업무에 관해서도 경쟁원리를 도입함으로써 보다 높은 질의 서비스를 보다 낮은 비용으로 달성하도록 하기 위하여 기술적 능력과 중립성 및 공정성이 담보되는 것을 전제로 하여 민간영리기업의 시장참가를 가능하게 하는 것이 적당하다.

④ 전기공사업자의 책무 및 역할

일반용 전기공작물의 소유자 내지 점유자인 수용가는 일반적으로 전기공작물에 관한 전문적인 지식이 결여되어 있는 점에서, 공사의 결함에 의한 재해의 발생을 방지하고, 수용가를 보호하는 것을 목적으로 일본에서는 종래부터 전기공사사법 및 전기공사업의업무의적정화에 관한법률에 의한 규제가 행하여져 안전수준의 향상에 커다란 역할을 담당해왔다.

앞으로 수용가의 자기책임에 의한 안전확보를 원칙으로 하는 제도로 이행하는 경우에도 전기공사업자의 역할과 책무는 점점 증대할 것으로 예상되고 있다. 왜냐하면 수용가의 전문적인 지식의 결여를 조금이라도 보완해 주기 위한 때문이다. 따라서 전기공사업자에게는 기술향상의 노력을 계속함으로써 공사불량률의 꾸준히 낮추어 갈 것이 요구된다.

⑤ 국가의 책무 및 역할

국가는 공공의 안전확보라는 관점에서, 기술혁신에 수반하여 민간의 능력이 향상되고, 자기책임에 원칙으로 하는 것에 대한 사회적 이해가 성숙됨에 따라 민간의 조치를 보완하는 규칙제정을 추진하고, 규칙의 준수상황을 파악하여, 적절하고 기동적인 시정조치를 발동하는 것이 요구된다. 다시 말해서 국가의 안전규제를 사전규제로부터 사후적인 규제에 단계적으로 중점을 옮겨갈 것이 요구되는 것이다. 나아가 이러한 중점의 이행이 원활하게 진행될 수 있도록 민간사업자 등에 의한 자율적인 조치를 지원하기 위한 환경정비에 노력하는 것이 요구되고 있다.

또한 수용가에 대하여, 안전확보를 위한 지식의 향상과 자기책임의식의 고양을 위하여 계몽, 정보제공 등에 노력할 필요성도 인식되고 있다.

⑥ 기타

제도를 재검토한 후 당분간은 제도의 실효성을 확보한다는 관점에서 새로운 체제의 실시상황을 확인하고, 이들을 시책에 다시금 고려해 가는 것이 필요하다고 이해되고 있다.

3) 기동적이고 효과적인 사후규제

①출입검사와 보고징수

중대한 사고나 기술기준위반의 발생 및 재발을 방지하기 위하여 전기공사업자와 민간조사기관에 대한 출입검사와 보고징수를 보다 기동적이고 효과적으로 실시할 것이 요구된다.

이 가운데 전기공사업자에 대하여는 전기공사사법 및 전기공사업의업무의 적정화에관한법률에 기초한 규제가 행하여지고 있다. 다만, 전국적으로 약 10만개의 사업자가 존재하므로 이들을 망라적으로 파악하는 것은 곤란하다. 따라서 이들에 대하여는 사고 등이 발생한 경우의 재발방지를 위하여 실시하는 출입검사에 중점을 두면서도, 사고의 미연방지의 관점에서의 출입검사도 적절히 실시하고, 그 결과를 공표하는 등의 방법으로 효과적으로 대응할 것이 요구된다.

또한 민간조사기관에 대하여도 제도의 운용개시 후, 당분간은 원활하게 실시되고 있는 것을 확인·평가할 것이 필요하다고 보아 출입검사와 보고징수 등을 중점적으로 실시할 것이 요구된다.

②기술기준적합명령과 벌칙의 부과

사고의 발생과 재발방지라는 관점에서 기준적합명령과 벌칙의 부과가 신속하게 이루어져야 하며, 그 요건의 구체화에 관한 논의의 필요성이 인정된다. 특히 전기공사업자와 민간조사기관에 관해서는 수용가의 이익을 보호하기 위해서도 시정조치를 기동적으로 발동할 것이 요구된다. 한편, 벌칙에 관해서는 위반내용과 적용되는 벌칙간의 정합성과 법률간의 규정의 정합성을 도모하며 실효적인 벌칙의 체계를 구축하는 것이 중요하다고 이해되었다.

4) 정보공개에 철저

일반용 전기공작물에 관한 적정한 공사와 점검을 확보함으로써 사고의 발생이나 재발 또는 확대를 방지하고, 이에 의하여 수용가의 이익을 보호하기 위해서는 안전에 관한 정보가 적절하고 신속하게 제공될 수 있는 체제가 필요하다고 주장되었다. 자기책임원칙과 정보공개는 수차의 두 바퀴에 비유될

정도로 양자는 상호 불가분의 관계에 있는 것으로 보아, 정보공개 없는 자기 책임원칙은 성립하지 아니한다는 사실의 중요성이 강조되었다.

이러한 관점에서 일반용 전기공작물에 관한 사고정보의 신속하고 정확한 공개는 물론, 민간조사기관과 전기공사사업자에 관한 정보에 관하여도, 수용가의 이익을 보호하기 위해서 그러한 정보의 제공이 심도 있게 고려되어야 한다고 주장되었다.

(8) 일반용 전기공작물에 있어서 장래의 바람직한 안전관리체제의 실현을 위한 당면과제

일반용 전기공작물에 관한 안전확보시스템을 조기에 실현하고 보다 효율적이고 실효성이 있는 것으로 만들어나가기 위해서는 이들 문제점에 대하여 소비자를 포함한 관계자, 학식경험자 등에 의한 객관적이고도 투명한 논의가 더욱 필요하다고 보았다.

1) 스스로의 책임으로 안전확보를 추구하는 수용가에 관한 과제

①대상이 되는 수용가

일반용 전기공작물에 관한 전기공급자의 법률상의 조사의무를 제외하고, 스스로의 책임으로 안전확보를 도모하는 것이 요구되는 수용가에 관해서는 일정한 요건을 충족하는 일반용 전기공작물을 소유하는 수용가로서 스스로의 책임으로 안전확보를 도모하는 것을 기대할 수 있는 자에 한정해야 한다고 보았다. 예를 들어, 가로등, 교통신호시설 등과 같이 지방자치단체 등이 관리하고 용이하게 사람이 접촉할 우려가 없는 시설을 소유하거나 점유하는 자를 자기책임에 기초하여 안전관리를 담당하는 자로 인식하는 것이다. 다만, 이와 같이 대상을 한정하는 경우에도, 그 수는 상당할 것이므로 제도의 재검토에 수반하여서는 예기치 못한 혼란이 초래될 수 있다고 보아 신중한 검토와 대응이 필요하다고 보았다.

또한 일반가정에 대해서는 아직 자기책임의식이 형성되어 있다고 볼 수 없다고 하여 당분간은 현행대로 전기공급자에 대하여 조사의무를 과하는 것이 적당하다고 보았다.

②수용가에 의한 책임의 구체적인 내용

새로운 제도의 검토에 즈음하여서는 실효성을 담보한다는 관점에서 대상이 되는 수용가와 함께 수용가에 있어서의 책임내용에 관하여 구체적으로 명확하게 할 것이 요구된다. 예를 들어 (i)대상이 되는 수용가의 범위(예: 당해 수용가가 소유하는 일반용 전기공작물의 범위), (ii)검사방법(예: 절연상태의 확인, 외관에 의한 확인), (iii)검사빈도(예: 원칙적으로 4년에 1회 이상. 특수한 경우에는 년 1회 이상) 등이 그러하다.

③수용가가 책임을 완수하지 못하는 경우의 조치

제3자에의 피해를 방지하는 등 공공의 안전확보의 관점에서 보고의 징수 등에 의하여, 국가는 필요한 정보를 파악하고, 수용가가 스스로의 책임을 이행하지 아니하는 경우의 조치에 관해서도 다른 법령과의 정합성에 유의하면서 계속해서 검토하는 것이 필요하다고 보았다.

④벌칙의 적용

현행 제도에서는 일반용 전기공작물의 기술기준에 적합하지 아니하다고 인정되는 경우에는 당해 공작물의 소유자 또는 점유자에 대하여 국가가 수리, 개조 또는 사용의 제한 등을 명할 수 있고, 이것에 따르지 아니하는 경우에는 벌칙을 적용하도록 되어 있는데, 자기책임에 입각한 안전관리제도를 운용함에 있어서는 이러한 벌칙이 보다 기동적이고 효과적으로 발동될 수 있어야 한다고 보았다.

2) 민간조사기관에 관한 과제

①업무내용

수용가와의 계약에 기초하여 일반용 전기공작물의 점검을 행하는 민간조사기관에 관해서는 당해 점검이 적절하게 행하여지고 있는 것을 담보하기 위하여 점검기록의 보존을 의무지우고, 점검의 결과 당해 일반용 전기공작물이 기준에 적합해 있는 경우에는 적합표를 첩부하는 등 점검의 결과를 수용가나 전기공급자가 확인할 수 있는 체제로 할 것이 요구되었다.

②민간조사기관에게 요구되는 요건

민간조사기관에 관해서는 공익법인만이 아니라, 민간영리기업이라도 조사 업무를 행할 수 있도록 하여 경쟁원리가 기능하고, 서비스의 다양화와 비용의 경감을 가능하게 하며, 그런 과정에서 수용가가 스스로의 책임으로 선택할 수 있도록 할 것이 강조되었다. 또한 수용가의 이익보호라는 관점에서 민간조사기관에 대하여는 다음과 같은 점을 요구사항으로 제시하였다. 즉, (i) 기술적 능력(조사원의 능력, 인수, 설비 등), (ii)재정적 기초(배상능력을 포함하여 업무를 원활하게 수행할 수 있는 재정적 여유 등), (iii)공정성과 중립성(조사업무가 불공정하게 될 우려가 없을 것) 등이 그것이다.

③민간조사기관의 의무 및 국가의 감독

수용가의 이익을 보호한다는 관점에서 국가는 필요한 감독을 행하고, 수용가가 민간조사기관을 적절하게 선택할 수 있도록 그의 요구에 따라 필요한 정보가 공개될 수 있도록 할 것이 요구된다. 이를 위해서는 영업지역 내의 수용가로부터의 요구가 있는 경우 민간조사기관은 그것을 원칙적으로 거부할 수 없도록 하는 점검의무가 부과되어 있어야 하며, 그 외에도 (i)조사방법서를 포함한 업무규정의 작성, 국가에의 신고 및 공개, (ii)적합표의 첩부 등 조사결과의 확인방법, (iii)점검기록의 작성, 보존, (iv)기타 필요정보의 요구에 따른 공개 등에 관한 절차가 마련되어 있을 것이 주장되었다.

3) 전기공급자에 관한 과제

전기공급자에 관하여는 여러 가지 과제가 지적되었다.

우선, 공사불량에 의한 감전이나 누전화재를 방지하기 위하여 전기공급자는 전기의 공급에 즈음하여 민간조사기관이 행한 점검결과를 적합표 등에 의하여 확인하도록 할 것이 요구되었다.

또한 전기공급자가 법률상의 조사의무를 부담하지 않게 되는 수용가라고 하여도, 현상대로 계속해서 전기공급자에 대하여 조사를 의뢰하기를 희망하는 경우에는, 이것을 가능하게 하는 제도로 하여야 하며, 이 경우에도 수용가의 부담증가가 되지 아니하도록 유의할 필요가 있음이 지적되었는데 이는 앞서도 언급된 대로이다.

일반적으로 이상과 같은 업무에 관련된 비용의 회수방법으로서 전국규모의 서비스로 하여 널리 회수하는 방법과 특정한 자의 사정에 따라 개별적으로 회수하는 방법이 있는데, 이러한 조사업무가 전기공급자에 대한 법률상의 의무로 되어 있는 현행제도 하에서는 전자의 방식에 의하고 있다. 제도의 재검토에 의하여 안전조사업무에 관하여 전기공급자가 실시하는 경우에도, 법률상의 의무가 아니라 직접 계약에 기초하여 실시하도록 되어 있는 점에서 당해 비용의 회수방법에 관해서 검토되어야 한다고 보았다. 또한 현행대로 전기공급자에게 조사의무를 과하고 있는 경우도 포함하여 이후 요금산정규칙에 관한 검토가 이루어질 경우에 수용가의 부담이 증가하는 일이 없도록 유의하면서 그 구체적인 체제가 깊이 있게 논의될 필요가 있다고 보았다.

한편 긴급시의 대응에 관해서는 현재로서는 수용가로부터의 통보를 받아서, 전기공급자가 대응하고 있다. 그러나 이러한 긴급시의 대응에 관해서도, 기술적 능력이라는 관점에서는 민간조사기관의 업무로 하는 것이 불가능하지는 않다고 보았다. 다른 한편으로 긴급시의 대응을 행하기 위해서는 24시간체제로 인원 등을 확보할 것이 선결되어야 하며, 화재의 경우에는 화재진압을 위한 소화수의 분사로 인하여 발생하는 감전의 방지를 위하여 누전에 의한 화재인가의 여부를 묻지 아니하고 소방서로부터의 연락을 받아 대응할 것이 요구되고 있는 점 등 현실적으로는 전기공급자 이외의 자에게는 대응이 곤란한 경우가 많으며 그러한 업무를 민간조사기관의 의무로 한 경우, 시장참가를 함에 있어 상당한 장벽이 될 가능성이 있다. 이 때문에 당해 업무는 여전히 전기공급자의 업무로 할 것이 기대된다고 보았다.

(9) 전기공작물의 안전성확보를 위한 증장기적 과제

1) 개개의 주체에게 있어서 자기책임의식의 고양을 위한 조치

이상에서 보았듯이 전력안전문제검토 합동소위원회는 개개의 주체의 책임과 역할을 명확히 한 후에 자기책임의식의 침투정도와 기술의 진전에 의한 안전성 등의 진척상황 등을 고려하면서, 사회전체로서 최적의 시스템의 실현을 목표로 하여 검토를 행하여 온 것이다. 따라서 새로운 시스템을 실현해가기 위해서는 전기공작물 설치자, 제3자 기관, 전기공사업자, 수용가 등이

스스로의 책임범위를 올바르게 이해하고, 또한 그것을 완수해 가려는 자기책임의식을 함양해 가기 위한 조치를 적극적으로 추진할 것이 요구된다.

특히 일반용 전기공작물에 관하여 장래 일반가정을 포함한 모든 수용가에 대하여 스스로의 책임에 의하여 안전을 확보하는 체제로 하는 것에 관해서는 일반용 전기공작물의 안전확보를 둘러싼 여러 정세의 변화를 고려하면서 중장기적인 과제로서 계속해서 검토할 것이 요구되었다.

또한 이러한 검토를 행함에 있어서도, 모든 수용가의 경우 전기가 가지는 잠재적인 위험성을 인식하도록 하고, 스스로의 책임을 자각하여 이를 이행하려는 의식을 높이는 것이 중요하다. 따라서 국가, 전기사업자, 전기공사업자를 비롯하여 가전회사, 가전판매자 등의 경우에는 프라이버시의 보호 등에 유의하면서도 사고정보 등 안전에 관한 정보를 적극적으로 공표해 가는 것이 중요하다고 보았고, 다양한 기회를 포착하여 전기의 안전한 사용방법 등을 널리 계도할 것이 주장되었다.

2) 규제 없이도 일정한 안전수준이 확보될 수 있는 시스템의 구축

사업용 전기공작물 및 일반용 전기공작물에 관하여 국가가 규제하지 아니하여도 민간의 규칙에 입각하여 일정한 안전수준이 확보되는 사회시스템을 구축해 가기 위해서는 자기책임의식의 고양하기 위한 조치에 더하여 이하의 점에 관하여 중장기적으로 임할 필요가 있다고 지적되었다.

① 기술개발·도입촉진에 의한 잠재적 위험성의 저하

제도의 재검토에 즈음하여서는 사고상황이나 안전면에 있어서의 기술의 성숙도를 끊임없이 평가하는 것이 필요하다고 보았다. 예를 들어 일반용 전기공작물에서는 옥내배선에 기인한다고 생각되는 화재가 1996년도에서는 1,700건 정도 발생하고, 또한 준공조사와 정기조사 시점에서 상당수의 기술기준 부적합사례가 발견되고 있는데 이러한 사실을 자각하여 이후 안전수준의 향상을 도모하기 위하여 안전성이 보다 높은 재료를 사용하거나 각종 안전장치, 또는 공사방법에 관한 기술의 개발 및 도입을 위해 노력할 것이 필요하다고 보았다.

②민간에 의한 검사업무의 정착

국가가 규제하지 아니하더라도 필요한 안전수준이 확보되기 위해서는 민간 기관에 의한 전기공작물의 검사와 품질관리상황에 관한 평가라고 하는 검사가 영리사업으로서 정착하여 그들을 활용할 수 있는 환경정비를 국가로서도 도모해야 한다고 주장되었다. 소유자, 점유자, 설치자 등에 대하여 필요최소한의 의무를 과한다고 하는 강행법규에 의한 안전규제에 그치지 아니하고, 제3자 기관이 민간규격을 정비하거나 아니면 국가의 기술기준 등을 준용해서 임의로 행하는 적합성 평가제도가 전기공작물에 관한 안전의 확보, 수용가에 대한 정보의 제공이라고 하는 관점에서 유효하게 기능하고, 장래에는 제3자 기관 상호간에 시장에서의 경쟁을 통하여 규제를 보완하는 것으로 하여, 본래의 목적인 공공의 안전확보 및 환경의 보전 등의 향상에 이바지하는 제3자 기관에 의한 질 높은 서비스가 제공되는 것이 바람직하다고 지적되었다.

나아가 구미제국에서는 보험제도가 활용되고 있는 예도 있으므로 검사업을 육성한다는 관점에서 보험제도를 도입여부에 관하여도 그 검토가 필요하다고 지적되었다.

③피해구제조치의 충실

자기책임원칙을 철저히 함에 있어서는 사회적 약자의 시점에 서서, 사고에 의하여 피해가 발생한 경우에 이를 신속하고 확실하게 구제하기 위한 사회시스템이 불가결하다고 보았다.

특히 보험제도에 관해서는 시장기구에 의하여 소유자, 점유자, 설치자 등의 자율적인 안전대책이 촉진되도록 하기 위하여 사고실적, 가입자수, 제조회사, 설치자 등의 안전확보를 위한 조치 등이 보험료에 반영되는 유연한 손해정보제도의 구축이 주장되었다.

(10) 요약

전기는 국민생활에 있어서도 산업활동에 있어서도 없어서는 안되는 재화이며, 전기공작물에 관한 안전확보는 어느 시대에서도 요구되는 보편적인 과제이다. 전력문제검토합동소위원회는 이와 같은 요청에 확실하게 부응할 것과, 사회전체로서 합리적인 안전관리시스템을 구축해갈 것을 목표로 하였다.

일본의 행정개혁의 논의 등에 있어서는 관민의 역할분담의 명확화에 대한 요청이 고조되고 있다. 여기서 전기공작물에 관한 안전규제의 문제도 그 예외가 아니라는 점과 ‘자기책임원칙, 자율적인 안전관리를 향한 적극적인 자세’, ‘사전개입에서 사후감시 및 규칙준수감독형 행정으로’, ‘이를 담보하기 위한 정보공개 의 필요성’이 명확하게 인식될 필요가 있다.

이상에서 행하여진 제반 검토들은 전력안전수준의 향상이라고 하는 현상을 고려하여, 상기의 시점에 입각하여 지금까지 이상으로 관민의 역할분담을 철저히 하고, 합리적인 안전확보시스템의 구축을 지향한다고 하는 관점을 기초로 하여 전력안전문제검토 합동소위원회에서 논의되어 온 사항들이다.⁹⁴⁾ 그 내용들은 순수한 법제적 측면에서 다루어져 있지는 아니하지만 현실의 문제 내지 실무적인 문제로서 전기설비의 안전성을 제고하면서도 국가에 의한 직접적인 규제를 단계적으로 폐지하여 자율적인 안전관리의 방향을 제시한 것으로서 매우 유익한 것이라고 할 수 있다. 따라서 이상의 실제적인 관점들을 토대로 하고, 그러한 관점에서 전기설비의 안전성을 향상시켜 가는 가운데 제기된 세세한 문제점들을 참고로 하여 우리의 전기설비의 안전관리법제를 상기해 보는 것은 가치있는 방법론이라고 할 수 있으며, 이하 영미의 안전관리법제에 관하여 간단히 소개하고 종합적인 검토와 분석을 시도한다.

제 2 절 歐 美

1. 영 국

영국에 있어서 전기설비산업은 자율적인 규제의 대상으로 분류되고 있는 대표적인 예로 꼽힌다. 정부규제가 존재하지 아니함에도 불구하고, 영국은 전기안전에 관하여 비교적 양호한 실적을 보이고 있다. 정부의 통계에 의하면, 일반 가정의 경우 매년 중대한 감전사고(electric shock)는 약 10건, 경미한 감전사고는 약 685건이 발생하고 있고, 사업장의 경우는 중대한 감전사고는 약 19건 경미한 감전사고는 약 880건이 발생하고 있다고 집계되

94) 동 합동소위원회에서는 이상에서 정리한 자신들의 견해는 앞으로 전기설비의 안전성 문제를 처리해 감에 있어서 하나의 출발점이 되는 것이라고 그 포부를 밝히고 있다.

고 있다. 이러한 사고의 발생건수는 미끄럼이나 전락사고 등으로 발생하는 인명사고가 매년 약 1,900건에 달하고 있는 것과 좋은 대조가 되며, 자율적인 안전관리가 실효를 거두고 있음을 보여주고 있다.⁹⁵⁾

그러나 1998년에는 한해 동안에 가정에서의 감전사고는 2,096건, 전기로 인한 화재사고(electrical fires)는 9,300건이 발생하였다. 다만, 이들 사고들의 대부분은 전기설비 그 자체의 문제보다는 오히려 조작실수(faulty appliances)에 기인한 것이며, 적합하게 설치되고 유지관리가 양호하게 이루어진 설비는 생명보호장치(life saver)로서 기능할 수 있었다.

(1) NICEIC

영국에는 NICEIC(the National Inspection Council for Electrical Installation Contracting)라는 비영리기관이 있어 전기설비의 안전성 확보에 관여하고 있다.

NICEIC(전기설비공사검사협회)는 소비자를 전기설비의 위험으로부터 보호할 목적으로 1956년에 설립된 비영리등록단체(a non-profit making body and a registered charity)이다. 전기협회(Electricity Association), 전기사업자(Public Electricity Suppliers), 전기기술자협회(Institution of Electrical Engineers), 소비자단체(Consumers' Association)와 기타 전기안전에 관련된 수많은 중요기관들을 포함하여 75개 기관의 대표자들로 구성된다. 이 협의회는 영국표준화기준인 BS7671(IEE 전기설비공사규정 IEE wiring regulations)을 포함한 국가의 기술적인 안전기준과 자체적으로 책정한 기준을 충족하는 업자를 공인공사업자(Approved Contractors)로 선정하여 그 명부를 작성·관리한다. 이 명부는 매년 발간되며 정기적으로 갱신되어 위 단체의 인터넷 홈페이지 상에 게시되고, 이를 통해 소비자 등이 기술적으로 뛰어난 공사업자를 선택할 수 있도록 돕고 있다.

공인공사업자는 그들이 행한 모든 전기설비공사에 대하여, 동 설비가 국가전기안전기준인 영국표준 7671⁹⁶⁾에 합치되게 설계되고, 설치되고, 검사

95) http://www.niceic.org.uk/Guide/benefits_of_using.htm 참조.

및 시험가동을 마쳤음을 증명하는 안전증서(safety certificate)를 발급할 것이 의무지워지고 있다.

NICEIC는 검사기술자(Inspecting Engineers)를 두고, 매년 공인공사사업자를 방문하여 그의 기술적 능력을 평가하고 그들 공사업자가 행한 공사에 관하여 샘플링 방법에 의한 검사를 실시한다.

공인공사사업자가 수행한 공사가 기술기준(technical standard)에 합치한가에 관하여 소비자의 불평신고(complaints)가 있게 되면 불평처리절차가 개시되고 조사가 이루어진다. 그 결과 NICEIC가 설정한 기술기준으로부터의 일탈이 발견되면, NICEIC는 공인공사사업자에 대하여 시정조치를 요구하고, 이 경우에 소비자에게 추가적인 비용의 부담을 주지 못하도록 하고 있다. 그러한 경우는 드물 것이라고 하지만 만약 공인공사사업자가 NICEIC의 시정요구에 따르지 아니하면 NICEIC의 기술기준담보제도(Guarantee of Standards Scheme)가 활용될 수 있다.⁹⁷⁾

NICEIC의 공인공사사업자 명부에는 소규모의 지역회사에서부터 대규모 전국적 조직을 갖춘 회사에 이르기까지 다양한 업체들이 등재되어 있다. 이들 모든 공인공사사업자들은 NICEIC가 설정한 기준을 충족할 것이 요구되고 있고, 특정수용가(specifiers)나 일반 소비자들은, 선정 공사사업자들이 자신들이 요구하는 특정한 기술적 계약적 요청을 만족스럽게 충족할 수 있는지 여부를 점검하도록 조언 받는다.

이러한 NICEIC는 소비자단체는 물론 산업체와 전문기관들로부터도 폭넓은 지지를 받고 있다.

(2) IEE

IEE(Institution of Electrical Engineers)는 NICEIC와 함께 영국에 있어서 전기설비의 안전성을 담보하는데 있어 중추적인 역할을 하고 있

96) 영국표준 7671은 종래 IEE 전기설비공사규정(IEE Wiring Regulations)이라고 불리던 것으로, 전기기술자협회(Institution of Electrical Engineers)가 공표하는 전기설비요건(Requirements for Electrical Installations)을 말한다.

97) 공인공사사업자가 협회회의 시정요구에 따르지 아니하여 기술기준담보제도가 발동되면 등록되어 있는 다른 공인공사사업자가 무상으로 시정작업을 수행하도록 조정된다.

는 또 하나의 비영리등록단체이다. 이 단체는 1871년에 설립된 것으로 그 역사가 매우 깊다. 현재는 세계적으로 14만명에 이를 정도의 회원을 보유하고 있는 유럽 최대의 전문기술자집단으로 알려져 있다. 다만, 회원은 전문기술자에 한정되지 아니하고 학생들도 포함되어 있기 때문에 국내에서는 이 기구를 학회로 번역하여 소개하기도 한다.⁹⁸⁾ 그러나 이 기구는 순수하게 학술연구와 정보교류를 목적으로 하는 기관은 아니다.

전기기술자협회(IEE)가 수행하는 업무는 다음과 같다.⁹⁹⁾

①전기공학, 전자공학, 제조공학, 시스템공학 및 관련과학의 직업을 대표하며 그의 입장을 대변한다. ②정부를 도와 일반대중에게 기술적인 문제에 관한 홍보활동을 한다. ③전문전기기사, 전문전자기사, 전문소프트웨어기사, 전문 시스템 및 제조 기술자의 자격기준을 설정한다. ④전세계를 무대로 대학 등에 있어서 전기, 전자, 제조 및 정보공학관련 학과의 학위과정개설을 지원(accredit)한다. ⑤공학졸업생(engineering graduates)들을 위한 전문성개발프로그램(professional development schemes)을 승인(accredit)하고, 장학금, 학비보조금 등을 지급한다. ⑥또한 전기설비 및 전자설비의 안전한 설치를 위한 규정을 작성하여 공표하며, 국내외적으로 기술기준의 표준화를 위한 주도적인 역할을 수행한다.

IEE는 이상의 것 이외에도 다양한 사업을 수행하고 있는데, 이들 가운데에서도 전기설비의 안전성을 확보하기 위하여 작성하고 있는 규정, 이른바 IEE의 전기설비규정이 매우 중요한 의미를 갖는다. IEE 전기설비규정(IEE Wiring Regulations)은 오늘날에 와서는 BS7671이라고 불리는 영국표준 기술기준이 되어 있다.¹⁰⁰⁾ 뿐만 아니라 유럽의 많은 나라들이 IEE가 공표한 전기설비규정을 도입하고 있다. IEE는 전기설비의 설계에서

98) 서울대법학연구소편, 주요외국의 전기사업에 관한 법령 및 제도연구 I, 한국전력공사, 1995, 96면에는 영국전기학회로 소개하고 있다.

99) <http://www.iee.org/TheIEE/index.cfm> 참조.

100) 이 점에서 IEE는 프랑스의 전기기술자연합회(Union Technique de l'Electricite: UTE)와 매우 유사하다. UTE는 전기설비의 공사와 기기의 설치에 관하여 적용되는 기준을 제정한다. 이 규정은 법적 강제력이 없으나 대부분 프랑스표준화협회의 승인을 얻어 프랑스표준(NF)으로 적용된다. 서울대학교법학연구소편, 주요외국의 전기사업에 관한 법령 및 제도연구 I, 한국전력공사, 1995, 100면.

부터 설치 후 테스트 및 유지관리에 이르기까지 광범위한 분야에 걸쳐 기술서(publication)를 발간하여 전기설비규정의 적용안내서를 제공하고 있다.

2. 미 국

(1) FERC와 PUC

미국의 경우¹⁰¹⁾, 방대한 국토로 인하여 전기의 안전관리는 전국을 단일 조직 하에 통괄하여 행하는 데에는 어려움이 없지 아니하다. 그럼에도 불구하고 연방차원에서 전기사업을 규율하는 기관을 갖추고 있다. 연방에너지규제위원회라고 불리는 FERC가 그것이다. 이 전신은 1935년에 연방동력법(FPA)에 기초하여 설립된 연방동력위원회(FPC)인 것인데, 1978년에 에너지부설치법이 제정되면서 그에 기초하여 설립되어 현재까지 미국에 있어서 전기사업에 관하여 연방차원의 규제권을 행사하고 있다.¹⁰²⁾ FERC는 州 사이를 오가는 전력회사간의 도매전력요금에 관한 사항, 송전과 계통연계에 관계되는 사항, 그리고 수력자원의 개발에 따른 인허가에 관하여 권한을 가지고 있다. 특히 수력발전소에 대하여 안전성에 관한 검사를 실시한다.¹⁰³⁾

이에 대하여 州에서도 각기 독자적 안전관리기관이 설치되어 국민의 생명과 재산의 보호에 임하고 있다.¹⁰⁴⁾ PUC(Public Utility Commission) 즉 공익사업위원회라고 하는 기관이 그것이다. 우리나라는 오로지 전기분야의 안전성을 관리하기 위하여 전국단일기구로서 전기안전공사라고 하는 조직이 설치되고, 가스의 경우에는 마찬가지로 별도의 가스안전공사라고 하는 기관이 설립되어 있다. 규율대상이 다르므로 안전관리실시기관도 달라야 한다는 사고가 바탕에 있을 것이다. 이에 반하여 미국의 경우에는 PUC가 전기분야 뿐만 아니라 가스분야의 안전문제도 동시에 담당하고 있는 점이 특징이다. PUC는 1830년대에 거슬러 올라가는 장구한 역사를 가지고 있다.

101) <http://www.puc.state.or.us/consumer/safety.htm> 참조.

102) 서울대학교법학연구소편, 앞의 책, 75면.

103) 資源エネルギー廳公益事業部電力技術課編、앞의 보고서, 168頁.

104) 전기회사가 각 주마다 별도로 존재하는 것도 같은 이유라 생각할 수 있다.

그러나 당초에는 특별한 권한을 가지지 못한 형식적이고도 상징적인 기관에 불과하였으나 점차 규제기관으로서의 권한을 강화하기 시작했고 1900년도 초반에는 대체로 모든 주에서 명실상부한 규제위원회로서의 지위를 가지게 된 것으로 보인다.¹⁰⁵⁾ 현 체제의 PUC는 1930년에 확립된 것으로 알려져 있다. PUC는 해당 주의 전기사업에 관하여 규제권을 행사하여, 소매전력요금에 관한 사항, 공급지역의 설정에 관한 사항 등에 관한 사무를 수행한다. FERC의 지침에 따른 감독도 PUC의 업무에 속한다.

PUC는 가정용 전기설비의 안전성담보도 그의 임무영역에 포함시키고 있지만, 송전선을 통하여 전기가 소비자에게까지 안전하게 도달하도록 보장하는 것을 무엇보다도 주된 임무로 삼고 있다. 이를 위하여 전기사업자(utilities)로 하여금 전기설비의 검사 및 유지를 위한 매뉴얼(procedures)의 개발 및 실행을 행하도록 보장하고, 그릇된 안전관리에 대한 시정요구권을 가진다. 그러나 전기사업자가 안전에 대한 의식이 높고 협조적이어서 시정요구권을 행사하는 경우는 매우 드물다고 한다.

예를 들어, 오레곤주의 경우에는 매년 나뭇가지에 전선이 엉켜 발생하는 전기사고와 정전이 다발하고 있고 이로 인한 인명피해(특히 아동에 의한 인명사고)와 재산손실이 상당하기 때문에 송전선 주변의 나뭇가지를 정발(trimming)하는 데에 많은 예산을 투입하고 있다. 이 경우의 정발작업은 해당 교육을 받고 장비를 갖춘 전기사업자소속 기술자에 의하여서만 행하여질 수 있도록 의무지워져 있다.

한편, PUC는 전기설비의 안전하고도 효율적인 가동을 담보하기 위하여 규정(regulations)을 제정한다. 이 경우의 전기안전규정은 국가전기안전법(National Electric Safety Code)에 입각하여 제정된다.

(2) 국가전기안전법(National Electric Safety Code)

국가 전기안전법은 전기의 공급 및 통신선 그리고 그의 부대설비(associated equipment)의 설치, 운용 또는 관리(maintenance)를 행하는 과정에서 주민의 인명을 현실적으로 보호하는 것을 목적으로 한다. 이 법은

105) 서울대학교법학연구소편, 앞의 책, 17면.

특정한 조건하에서 근로자 및 일반대중의 안전을 지키기 위하여 필요한 기본사항들(basic provisions)을 규정하고 있다. 그러나 이 법은 시방서(design specification)로서 의도된 것도 아니고, 지침서(instruction manual)로서 의도된 것도 아니다. 이들 규정은 公私의 전기공급, 통신, 철도 또는 이와 그 기능에 있어서 유사한 설비에 의하여 채택된 공급 및 통신선(supply and communication lines), 장비(equipment), 부대작업 관행(associated work practices)에 적용된다.

제 5 장 전기설비의 안전성확보를 위한 법제정비방안

이상에서 고찰한 결과를 토대로 하여 우리나라의 현행전기안전법제에 있어서 나름대로 미비하다고 인식한 부분과 그 개선방안에 관하여 구체적으로 고찰하는 것이 이 장에서의 목적이다. 제1절에서는 몇 가지의 논점에 관하여 검토 및 제언하고 제2절에서는 여론으로서 전기사업법 제66조 제5항에 관한 약간의 의문을 정리한다. 마지막으로 금후의 과제에 관하여 생각하여 본다.

제 1 절 법제정비를 위한 검토 및 제언

1. 자기책임의 원칙

안전에 관하여 일차적으로 그 책임을 부담하는 주체 또는 부담하여야 할 주체는 그와 같은 안전이 달성됨으로 인하여 직접적으로 이익을 얻는 자, 다시 말해서 피해를 면하게 되는 자가 되어야 한다고 생각할 수 있다(이것을 일단 ‘편익주의’라고 표현하기로 함). 즉, 어떠한 종류의 전기설비이건 간에 해당 전기설비를 직접 사용하여 편익을 누리고 있는 자가 해당 전기설비에 대한 안전관리에 대하여 일차적인 책임을 부담하여야 한다고 할 수 있다. 이러한 관계는, 해당 전기설비를 자기를 위하여 설치하고 동시에 자기를 위하여 사용하는 자에게서 가장 두드러지게 나타난다. 일반용 전기설비 가운데 가장 대표적인 주거용건축물에 설비되어 있는 전기설비의 경우 해당 전기설비를 필요로 하여 설치하고 그로부터 계속해서 직접적인 편익을 누리고 있는 자는 해당 주거용건축물에서 실제로 거주하고 있는 자라고 할 수 있다. 이것을 전기사업법에서는 일반용 전기설비의 ‘소유자 또는 점유자’라 규정하고 있다. 이에 대하여 전기사업용 전기설비와 자가용 전기설비의 경우에는 해당 전기설비를 자체적으로 설치하는 자가 대개의 경우 스스로 설치한 이후에도 해당 전기설비에 대하여 계속해서 그것을 사용하고 수익하는 관계에 있다고 할 수 있으며, 이것을 전기사업법에서는 해당 전기설비의 ‘설치자’라고 묘사하고 있다.

다만, 이러한 관점에 입각할 때 다소 중간적인 성격을 가지는 전기설비도 발견할 수 있다. 예를 들면, 가로등이나 신호등과 같이 공물의 성질을 가지는 전기설비의 경우가 그러하다. 이들 공물로서의 전기설비의 경우에는 그것을 설치하고 사용하는 자 내지 그것을 소유하거나 점유하는 자와 그로부터 편익을 누리는 자가 분리된다. 다시 말해서 설치하고 관리하는 자는 소관 행정기관인 지방자치단체나 경찰서장 등인데, 그로부터 직접적인 편익을 향수하는 자는 불특정의 일반 대중인 것이다. 이와 같이 전기설비의 소유자 또는 점유자와 그것으로부터 편익을 누리는 자가 일치하지 아니하는 경우에는 해당 설비의 관리에 대한 책임을 누가 부담하는 것이 타당한가에 관하여 이상의 관점을 관철시켜 일반 대중이 해당 설비의 편익을 향유하는 자로서 해당 설비에 대하여 일차적인 안전관리의 책임을 부담해야 한다고는 하기에는 어려움이 있다.

다른 한편으로 다음과 같은 관점도 가능하다. 다시 말해서, 전기설비의 안전성에 대하여 가장 잘 관리할 수 있는 자가 해당 전기설비의 안전성 문제에 대하여도 일차적으로 책임을 부담하여야 한다고 하는 것이다(이것을 일단 '능력주의'라고 표현하기로 함). 위험에 대하여 그것을 가장 빨리 인지하고 그에 대처할 수 있는 자가 전기설비의 안전성에 대하여 주된 책임을 부담해야 한다고 하는 것이다. 이러한 관점에 서게 되면, 위험에 대하여 물리적으로 가장 가까이 존재하고 있다는 요소 이외에 해당 위험에 대하여 충분한 지식을 보유하고 있는 것과 그러한 위험에 대하여 효과적으로 극복할 수 있는 능력을 지니고 있다고 하는 요소를 동시에 충족하는 자가 해당 위험의 관리에 대하여 그 책임을 부담한다고 하게 될 것이다. 전기사업용 전기설비의 경우에 그것을 설치하고 관리하는 전기사업자는 그 자신이 전기에 관한 전문가이고 동시에 해당 설비를 실질적으로 지배하고 관리하고 있는 자이므로 위험에 대한 지식과 능력을 지니고 있음과 동시에, 위험을 가장 신속하게 발견·인식할 수 있는 지위에 있으므로 이와 같은 새로운 관점에 입각하는 경우에도 전기사업용 전기설비의 경우에는 해당 설비의 설치자가 그 설비의 안전성의 문제에 대하여도 책임을 부담하는 것이 타당하다고 이해할 수 있다.

그러나 일반용 전기설비의 경우에는 사정이 다르다. 왜냐하면 일반용 전기설비의 경우 해당 설비를 사용하여 편익을 누리고 있는 자, 예를 들어 일

반 주거용건축물의 소유자 또는 점유자는 해당 전기설비에 대하여 항상적으로 가장 가까운 위치에 있으므로 해당 설비가 드러내는 위험을 가장 신속히 인지할 수 있다는 점에서는 해당 설비의 위험성을 제어하는 주체로서의 요건을 충족한다고 할 수 있지만, 무엇보다도 이들에게는 해당 설비에 대한 전문적인 지식이 결여되어 있기 때문이다. 다시 말해서 일반용 전기설비의 소유자 또는 점유자는 해당 전기설비의 위험성에 대하여 그 스스로가 직접 효과적으로 대응할 수 있는 능력을 갖추고 있지 못하는 것이다. 이 점에 착안하면 일반용 전기설비의 소유자 또는 점유자에게 현실적으로 해당 전기설비의 안전성문제에 관하여 주된 책임을 부담하게 하는 것은 관리능력이 없는 자에게 관리의 책임을 부담하게 하는 것으로 가혹하다고 이해하게 된다. 우리나라 일본의 전기사업법이 일반용 전기설비의 안전성 점검에 관하여 전기를 판매하여 공급하는 자 또는 전기에 관한 전문지식을 가진 일정한 기관(안전공사, 지정조사기관)에게 그 점검의무를 부과하고 있는 것은 이런 관점에서 이해될 수 있다.

한편 자가용 전기설비의 경우에는 이와 같이 그 설치자에게 전기사업용 전기설비의 설치자와 같은 정도의 전문적인 지식과 능력을 인정하기는 어려우나 자체적으로 전문기술자를 선임하여 해당 전기설비의 관리에 임하게 할 수 있으므로 일반용 전기설비의 소유자 또는 점유자 보다는 전기설비의 안전성을 스스로의 손으로 달성할 수 있는 자라고 볼 수 있다.

이상에서와 같이 어떠한 설비가 지니는 위험요소에 대하여 그 위험요소가 야기하는 법익침해를 차단하고 방지해야 할 책임을 누구에게 부담시키는 것이 타당한지를 결정함에 있어서는 편익주의와 능력주의의 두 가지의 관점이 존재한다고 할 수 있다. 가장 이상적인 경우란 편익을 향유하는 자에게 동시에 해당 설비가 지니는 위험요소에 대하여서도 최상의 관리능력을 기대할 수 있는 경우로서 편익주의와 능력주의의 두 관점에서 모두 하나의 일치된 책임주체가 존재하는 경우이다. 그러나 앞서 본 예에서와 같이 일반 주거용 건축물에 설치되는 전기설비나 또는 가로등, 신호등과 같은 경우에는 편익주의와 능력주의의 두 관점에서 보았을 때 하나의 일치되는 책임주체를 인정하기가 용이하지 아니하다. 그러나 본래 책임이란 분담할 것이 아니라 일원화하는 것이 책임소재의 명확화의 관점에서 타당한 것이라 할 수 있고, 그

렇다고 하면, 편익주의와 능력주의의 두 관점 가운데 어느 하나를 우선하여 책임의 주체를 결정하지 않을 수 없을 것이다. 이와 관련하여 앞서 고찰한 일본의 경우를 볼 때, 전기설비의 안전성에 대하여 궁극적인 책임을 부담하여야 하는 자는 해당 설비로부터 편익을 향유하는 자에게 그 위험관리의 책임을 부담시키려 하는 것을 알 수 있다. 이른바 자기책임의 원칙인 것이다. 만일 일반용 전기설비의 경우 해당 전기설비로부터 직접적인 편익을 향유하고 있는 소유자 또는 점유자에 대하여 그의 관리능력의 향상을 기대할 수 있다면 일반용 전기설비의 경우에도 편익주의, 능력주의의 두 관점에서 일치된 책임주체를 끌어낼 수 있는 길이 열리게 된다. 이것은 일반용 전기설비의 소유자 또는 점유자에 대하여 전기지식 및 전기안전에 관한 부단한 홍보와 계몽이 필요하다는 것을 의미한다.

특히 전기사업용 전기설비나 자가용 전기설비의 경우와 같이 편익주의와 능력주의의 두 관점에서 모두 일치된 책임주체를 인정하기가 용이한 경우에는 해당 주체에게 안전관리에 관한 일차적이고도 최종적인 책임을 부여하여 국가의 관여는 최소한에 제한할 것이 앞서 고찰한 일본의 경우 활발하게 논의되고 있다. 만일 이와 같은 자기책임의 원칙을 보다 명확하게 법에서 선언할 수 있다면, 개개의 전기설비의 설치자 또는 소유 내지 점유자에 대하여 책임의식을 자각을 촉구하고, 안전의식을 함양함에 있어서 긍정적으로 작용할 것이 기대된다. 우리나라의 경우 종래 존재해 왔던 이른바 전기안전관리 규정제도를 강제적인 성격의 것이라 하여 폐지하고, 소유자 또는 점유자가 자체 내부규정을 설정하여 자율적인 안전관리를 할 수 있도록 하며, 전기안전관리담당자의 직무사항을 폐지하여 자격 있는 선임된 자가 자체적으로 기술기준 및 현장의 여건에 맞게 안전관리사항을 정할 수 있도록 하는 등의 자율성 강조의 경향이 진행되고 있는데 자율은 그에 따른 충분한 의식수준향상과 관리능력향상이 병행되어 이루어질 때 비로소 효과적인 것이며, 자율에 따른 책임소재를 명확히 할 필요에서도 법에서 자기책임의 원칙을 보다 명확하게 선언하는 것은 필요할 것이라 생각된다. 그리고 이를 보조하기 위하여 지속적인 홍보와 계몽의 의무를 국가 또는 전기판매사업자 등에게 명시적으로 부여하고, 일본에서 논의된 경우와 마찬가지로 자율적인 안전관리의 실시상황과 사고 등에 관한 정보를 공개하여 널리 알리는 체제를 정비하

는 것도 선결되어야 할 문제라고 할 수 있다.

2. 안전관리교육의무

앞서 보았듯이 일본에서는 자기책임의 원칙을 지향하면서 이를 보다 뒷받침할 수 있도록 전기안전관리자의 자질과 능력향상을 위한 교육에 관하여 더욱 관심이 두어지고 있다. 그런데 이에 반하여 우리나라의 경우는 규제완화와 자율적인 전기안전관리를 도모한다는 점에서 1999년도의 전기사업법의 개정에서 전기안전관리규정제도의 폐지와 함께 전기안전관리담당자에 대한 교육에 관한 규정도 폐지하고 있다. 그러나 이것이 과연 타당한 조치인가는 의문이다. 왜냐하면 앞서도 잠시 언급하였지만 자율은 당해 주체의 의식 수준과 대응능력 등이 어느 정도 성장하여 갖추어지고서야 비로소 그 소기의 효과를 달성할 수가 있는 것인데 과연 우리의 현 상황이 그와 같은가 의심스럽기 때문이다. 자율을 강조하는 기본방침에는 공감하지만 오래 동안 유지되어 온 제도 자체를 근본적으로 폐지하는 데에는 보다 신중을 기할 것이 요구된다. 예를 들면 법에 의하여 교육을 받게 하는 강제성은 삭제하더라도 그에 대신하여 자체적으로 교육을 실시하거나 자질향상을 위하여 노력해야 한다는 노력의무정도는 최소한 남겨두어야 하지 않을까 하는 부분이다.

일본의 경우는 자율적인 안전관리체제로 이행하기 위한 정지작업으로서 오히려 보안규정, 즉 우리의 안전관리규정에 해당하는 것을 보다 충실한 내용으로 강화할 것을 앞서 본 합동소위원회에서 주장하고 있다.¹⁰⁶⁾

3. 보험제도의 문제

안전성이 문제되는 분야에서는 안전성이 유지되지 못하여 발생하는 피해가 대개의 경우 막대하다. 이 경우에 발생하는 피해를 단체주의적 사고에 기초하여 사회어로 분산시키는 보험 내지 공제제도가 마련되어 있다면 피해의 사전예방은 아니라고 하여도 피해의 사후구제의 관점에서 매우 바람직하다고 하지 않을 수 없다. 우리의 경우 전기3법 가운데에서 보험 내지 공제제도에 관하여 언급하고 있는 것은 앞서 고찰하였듯이 전력시설물(전기설비)의

106) 제4장 제1절 2-(5)-2)-① 참조.

설계 또는 감리에 관하여 규율하는 전력기술관리법만이 존재한다. 이것은 전력시설물의 공사에 대하여 설계 또는 감리를 행하는 설계 또는 감리업자가 그의 고의 또는 과실로 인하여 배상책임이 발생한 경우, 그 배상책임을 담보하기 위하여 규정된 것이다(동법 제14조의2 제3항). 이것은 전기설비(전력시설물)의 설치 및 보수공사에 있어서의 안전성문제에 관한 한 설계 또는 감리업자에게 그 최종적인 책임을 지운 것으로 이해된다. 이러한 제도의 수용은 손해배상책임의 분산을 피한다는 점에서 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 두 가지의 측면에서 문제점을 찾을 수 있다. 하나는, 전력기술관리법의 경우에 보험 또는 공제제도의 취지는 해당 전기설비공사의 발주자의 이익을 보호하기 위한 것이 주된 것으로 해당 전기설비의 안전성의 결함으로 인하여 피해를 입은 전기소비자를 직접 구제해 주기 위한 장치는 아니라는 점이고, 다른 하나는 전력시설물의 전기안전성에 관하여 설계 또는 감리업자라고 하는 하나의 주체에게 지나치게 무거운 책임을 일방적으로 지우고 있는 것이 아닌가 하는 점이다. 앞서 언급하였듯이 책임의 소재는 가급적 단일하고 명확한 것이 바람직한 것이지만, 설계 또는 감리업자만이 해당 전기설비의 설치공사에 관여하는 것은 아니므로, 직접 공사를 담당하는 전기공사사업자에게도 다소간의 책임을 지울 수 있는 제도적 장치가 필요하지 않을까 생각된다. 뿐만 아니라 보험제도의 본래의 취지가 피해자의 구제와 보상에 있다고 한다면, 설계 또는 감리업자의 고의 또는 과실에 의한 손해배상에 한정하여 보험제도를 기능하게 하는 것도 어색한 부분이 있다.¹⁰⁷⁾ 따라서 이 부분에 대한 재고가 필요하다고 생각된다.

4. 현행 전기3법 체제의 검토

전기설비의 안전관리에 관하여 규율하고 있는 법은 전기사업법, 전기공사업법, 전력기술관리법의 세 가지가 대표적이다. 여기서 일찍이 전기안전에

107) 이와 같이 볼 때 현행 전력기술관리법상의 보험 내지 공제제도는 그 취지가 피해의 구제의 성격보다는 채무불이행에 따른 손해담보(발주자인 국가 등 공공주체의 이익보호)의 성격이 강하며, 다른 한편으로는 막대한 손해배상금의 지급으로 인하여 설계 또는 감리업자의 경영이 위협받을 것을 배려한 설계 또는 감리업자의 보호제도의 성격이 있는 것으로 보인다.

관한 단일법의 필요성을 주장한 ‘전기안전법’의 제정 움직임이 있기도 하였다. 각 개별 법률에 산재하는 전기안전관련조항을 모아 하나의 단일법률로 하자고 하는 것이다. 다만, 개별 법률에 산재하는 전기안전관련조항이라고 하더라도 실제로는 전기사업법 속의 안전관리내용을 전기사업법으로부터 분리해 내려는 것이라 할 수 있다. 왜냐하면 본래 전기사업법은 전기의 안정적인 공급과 판매라고 하는 전기사업을 위주로 제정된 것인데 현재는 전기사업법이 사업법인 동시에 해당 전기설비의 안전관리에 관하여도 규율하고 있는 안전에 관한 기본법이 되고 있기 때문이다. 무릇 사업은 수익(영리)에 착안한 관점이고, 안전은 보호법익에 착안한 관점이라고 하면 분명 사업법과 안전법은 이질적인 것이며 상호 이질적인 취지의 규정을 한 곳에 모아 둔다는 것은 부자연스러울 수 있다. 그러나 사업이 동시에 안전을 부단히 고려해야 하는 사업이라고 한다면, 양자를 굳이 분리하는 것만이 능사는 아니라고 할 수 있다. 또한 단일법률을 제정함으로써 안전관리를 전담할 소관청이 새로이 창설되거나 하는 것도 아니고, 안전관리의 기본원리나 사상이 새로이 천명되거나 기존의 원리 등이 변경되는 것도 아니라고 하면 단일법전의 창설실익은 적다고 생각된다. 더욱이 기술한 것처럼 전기안전에 관한 규율내용들이 전기사업법에 주로 규정되고 있는 점에서는 여타 법률에 무질서하게 산재하는 전기안전관리규정들을 하나로 정리한다는 의미도 희박하다.

이렇게 본다면 현행 전기안전관리의 3법체계는 아직 수정을 요할 만큼 문제점을 안고 있다고는 생각되지 아니한다.

제 2 절 현행 안전관리법제의 해석상 문제점 - 전기사업법 제66조 제5항 관련

1. 다중이 이용하는 전기설비의 개념문제

현행법에 의하면 가로등이나 신호등의 경우에도 일반용 전기설비로 분류되어 일반 가정에서 사용하는 전기설비와 동등한 취급이 행하여진다. 그러나 여기에는 다음과 같은 난점을 지적할 수 있다. 일반 주거용건축물의 경우, 해당 건축물에 설치된 전기설비의 기술기준부적합성이 중대하다고 하여

시도지사가 전기의 공급중지를 요청하더라도, 단전으로 인한 피해는 문제의 설비의 한정된 이용자 즉 거주자에 국한된다. 이에 대하여 문제의 설비가 가로등이나 신호등이라고 하는 경우에는, 그곳을 통과하는 모든 불특정 다수인들에게 전기공급 중단이 피해가 돌아간다. 그리고 이로 인하여 방범이나 교통안전 등의 관점에서 혼란이 초래될 것도 쉽게 예상할 수 있다. 여기서 가로등이나 신호등 등, 일반공중의 사용에 공여되는 설비 즉 공물개념으로 특징지워지는 전기설비의 경우는 일반 가정용전기설비와는 그 성격이 다른 것이 아닌가, 아니면 달리 취급해야 하는 것이 아닌가 하는 의문을 가지게 된다. 이들 설비의 상대적 결합으로 인하여 발생하는 손해가 일반용 전기설비개념이 상정하고 있는 것처럼 결코 한정적이거나 중대하지 아니한 정도라고 보기 어렵기 때문이다. 나아가 설령 가로등이나 신호등 등의 전기설비가 전기사업법 소정의 일반용 전기설비로 분류되는 것이라고 하여도, 주거용시설물의 그것과는 구별하여 이해할 필요성을 지적할 수도 있다. 즉 공물적 특징을 가지는 전기설비에 대하여는 적어도 다중이 이용하는 전기설비로 이해해야 할 필요가 있지 아니한가 하는 것이다. 신호등이나 가로등, 보안등 등은 불특정 다수인이 편익을 향유하는 설비라는 점을 강조한다면, 그야말로 다중이 이용하는 전기설비로 해석하는 것이 타당한 것이라고도 볼 수 있다.

2. 관할기관의 문제

(1) 안전공사는 일반용 전기설비의 안전성을 점검한 후에, 그 위험성이 중대하다고 판단되는 경우, 시·도지사에게 통보하는 체제가 마련되어 있다. 이 때, 가로등의 경우, 그 점유자 또는 소유자는 시·군·구이므로, 가로등설비의 안전성에 중대한 결함이 있어 안전공사가 시도지사에게 통보하고 이에 따라 시·도지사의 규제권이 발동되는 경우, 시·도지사는 시·군·구에 대하여 상급감독청의 지위에 있는 것이므로, 상급관청의 하급관청에 대한 지휘감독이란 관점에서 타당하다고 생각되고 문제될 것이 없다. 그러나 문제의 설비가 신호등인 경우는 사정이 다르다. 신호등은 경찰서장이 설치관리하는 것이므로, 신호등설비의 위험성에 대하여 안전공사가 시·도지사에게 통보를 한다고 하여도, 시·도지사는 경찰서장에 대한 지휘감독권

이 없기 때문에 실효적인 규제책이 되지 못하지 아니한가 하는 의문이 발생한다. 주지하듯이 경찰서장은 행정자치부 소속기관이기 때문이다.

(2) 또한, 일반용전기설비 가운데에서도 가가호호 일반 가정용 전기설비(또한 용량 20킬로와트 미만의 다중이 이용하는 시설에 설치되는 전기설비; 전기사업법시행규칙 3조2항4호 참조)의 안전성여부에 대하여서까지 일률적으로 기초지방자치단체가 아닌 광역지방자치단체에의 통보를 의무지우는 체제도 과연 합리적인 것인가 의문이다. 왜냐하면 일반용전기설비와 관련해서는 시·도지사보다는 시·군·구가 보다 밀접한 관계에 있다고 할 수 있고 직접적인 규제를 펼칠 수 있는 지위에 있다고 생각되기 때문이다. 예를 들어 다중이 이용하는 시설의 경우, 그 시설에서 이루어지는 영업 등에 대한 허가권자는 시·도지사가 아닌 시·군·구의 장인 경우가 적지 아니하기 때문이다.¹⁰⁸⁾ 다만, 시·도는 시·군·구의 직근상급관청이므로 시·군·구를 거치지 아니하고 곧바로 시도지사에게 통보하고 조치를 구하는 것이 불합리한 것은 아니고, 다중이 이용하는 시설에서의 업종에 대한 규제는 시·도시사와 시·군·구 또는 중앙관청으로 3원화 되어 있다고 하여 그 각각에게 통보하는 것보다 시도지사에게의 통보로 단일화하는 것이 후술하는 집중의 원리¹⁰⁹⁾에 따라 위협에의 신속한 대처의 방식으로는 적절한 것일 수도 있다. 전기공급의 중단이라고 하는 중대한 침해행정적 결정을 상급관청에 의하여 보다 신중히 판단케 하려는 사고가 저변에 있다고도 이해할 수 있다. 그러나, 위험한 전기설비의 수선, 정비의무를 해당 설비를 사용하는 영업 그 자체의 존속(허가 또는 허가취소)과 연계지운 규제가 효과적이라고 한다면, 허가권자인 시·군·구를 전혀 배제한 안전관리체제는 과연 타당한 것인지 여전히 의문으로 남는다.

3. 입법방식의 문제

108) 예를 들면, 단란주점과 유흥주점의 영업허가는 시장, 군수 또는 구청장(식품위생법 시행령 제10조 제3호), 의원, 치과의원, 한의원 또는 조산원의 개설은 시장, 군수 또는 구청장에의 신고(의료법 제30조 제3항), 노래연습장업의 영업은 시장, 군수 또는 구청장에의 등록(음반·비디오물및게임물에관한법률 제27조 제1항, 동시행령 제11조, 동시행규칙 제4조 참조).

109) 제3절 금후의 과제 참조.

한편, 누차 인용하는 바와 같이 제66조 제5항은 일반용 전기설비의 소유자 또는 점유자에 대하여 정기점검결과 취해야 할 필요한 조치를 통지하였음에도 불구하고 그 소유자 등이 통지 받은 조치를 이행하지 아니하고 있는 경우, 그 사실을 시·도지사에게 통보하게 하고, 시·도지사의 개선명령이 발해질 수 있도록 하고 있는데 문제는 그와 같이 시·도지사에게 통보해야 할 의무를 부담하는 주체가 법문상 한국전기안전공사에 한정되고 있는 점이다. 앞서 보았듯이 2002년 1월26일의 전기사업법의 개정에서는 전력산업 구조개편으로 인하여 전기판매업자의 공익기능이 축소되는 현실을 고려하여 전기설비에 대한 안전성 점검의무의 주체를 종전에 원칙적으로 전기판매사업자로 하던 것을 ‘안전공사 또는(및) 전기판매사업자’로 근본적인 수정을 행하였고, 그에 따라 제66조의 규정들도 모두 ‘안전공사 또는(및) 전기판매사업자’를 해당 조문의 수범주체로 규정하고 있음에도 불구하고 유독 동조 제5항에 이르러서는 ‘안전공사’에 한정하여 시·도지사에게 통보의무를 지운 것은 입법의 불비가 아닌가 하는 의문이 든다. 동조 제2항에서 안전점검을 시행한 주체가 안전공사뿐만 아니라 전기판매사업자도 포함되고 있는 것이라고 하면, 전기판매사업자에게도 역시 시·도지사에게 통보의무를 부담케 하는 것이 전기설비에 대한 위험상황을 행정기관에게 신속히 전파하고 그에 따른 개선명령의 발령을 용이하게 한다는 점에서 타당하다고 생각되기 때문이다.¹¹⁰⁾ 다만, 제66조 제1항에 의한 안전성점검이 종래의 방식과는 달리 ‘사용전’의 점검과 ‘사용후’의 점검을 구분하여 명시하고 있는 점과, 동조항의 팔호내 규정에 의하여 전기판매사업자의 안전성점검의무는 ‘사용전’의 점검에 한정하고 있는 것으로 그 규정취지를 이해할 수 있다면 동조 제5항에서 시·도지사에게 통보의무자를 안전공사에 한정하고 있는 것이 반드시 불합리한 규정은 아닐 수 있다. 왜냐하면 시·도지사에게 통보와 시·도지사에게 의한 개선명령이 요구되는 전기설비는 사용전의 전기설비가 아니라 사용중인 전기설비일 것이기 때문이다.

다만, 이 경우에도 전기판매사업자의 사용전 점검의무라고 하는 핵심이

110) 또한 제66조 제1항에서는 ‘안전공사 또는 전기판매사업자’로 규정하고 있으면서 동조 나머지의 항에 있어서는 그와 달리 ‘안전공사 및 전기판매사업자’라고 규정하고 있는 것도 문법적 오류가 아닌가 하는 의문이 있다.

되는 내용을 조문의 본문에서 규정하지 아니하고 괄호 내에 기술하는 형태로 규정한 입법방식은 매우 조잡하다고 아니할 수 없다. 뿐만 아니라 전기판매사업자는 기본적으로 사용전 점검의무만을 부담하고 안전공사는 원칙적으로 사용중의 점검의무를 지고 예외적으로 사용전의 점검의무도 부담한다고 하는 취지의 규율임에도 불구하고 이 양자를 뚜렷이 구별하지 아니하고 ‘안전공사 또는 전기판매사업자’는 ‘사용전과 사용중’에 정기적으로 점검한다고 혼합하여 규정하고 있어 규율의 명확성의 관점에서 바람직하지 못한 규정방식으로 생각된다.

제 3 절 금후의 과제

안전관리라고 하는 것은 분산과 집중을 동시에 요구하는 분야처럼 보인다. 안전은 각자가 주의하여 달성해야 한다는 개별성과 함께 보다 높은 차원에서 조망하면서 전체적으로 통일되게 추구해야 한다는 양면성을 지니고 있다. 예를 들어 자기책임의 원칙과 기계적으로 또는 물리적으로 위험인자간에 파급효과가 단절되게 하는 구조의 구축, 피해의 분산을 위한 보험제도와 같은 것은 분리 내지 분산의 원리에 바탕하는 것이라 할 수 있다. 이에 대하여, 안전관리에 관한 단일의 전담기관을 설치하거나 통일된 기술기준을 제정하여 그 준수를 의무지우거나 하는 것은 집중의 원리에 입각한 것이다. 그렇다면 전기설비의 안전관리의 문제는 분산의 원리만으로도 달성될 수 있는 것도 아니고 집중의 원리만으로도 해결될 수 있는 것이 아니라고 할 것이다. 상호 모순·대립하는 것처럼 보이는 분리 내지 분산의 원리와 집중의 원리의 양자가 모두 안전관리의 문제를 해결함에 있어서 요구되는 관념이며, 이 둘을 얼마나 효과적으로 조화시키고 배합시킨 법제를 구축하는가가 전기안전관리의 성패를 좌우하는 열쇠라고 할 것이다. 일본을 비롯하여 영국 등 외국에 있어서는 오늘날 분리 내지 분산의 원리가 강조되고 집중의 원리가 약화되는 경향에 있다고 생각된다. 비록 일본에서는 궁극적으로 완전한 자기책임으로 이양하고 전기안전에 관한 국가의 개입과 관여를 궁극적으로 차단한다고 하는 지향점을 앞서 본 전력안전문제검토 합동소위원회에서 진지하게 논의하고 있는 것이지만, 집중의 원리가 제로이고 오로지 분리 내지 분산

의 원리에만 입각한 안전관리체제가 과연 성립할 수 있는가는 보다 신중히 생각하지 않으면 아니될 것이다. 두 원리간의 힘의 안배는 필요한 것이지만, 어느 한 원리의 절대적 우위에 의하여서는 안전은 달성되기 어려울 것이라 생각된다. 각 원리에 기초한 개별적인 안전관리기법 가운데에서도 보다 강조되어야 할 것과 그러하지 아니한 것이 존재할 것이다. 그러나 앞서 제시한 자기책임의 원칙은 여전히 부동의 관심을 기울여야 할 부분이라 생각된다.

전기산업에 관한 법적 규율이 종래 그의 생산과 공급, 소비에만 주목해왔고, 해당 전기설비의 안전성 결여, 또는 안전관리의 해태로 인하여 야기되는 인적·물적 손해문제에 대하여는 매우 등한시해 온 것이 현실이라 생각된다. 그에 대한 법적인 관점에서의 연구는 특히 부족하였다고 생각된다. 여기에 단지 사고발생 후에 대응하는 응변책이 아니라, 이후 보다 심도 있는 연구가 다수 이루어져 분리의 원리와 집중의 원리의 조화속에 가장 효율적인 안전관리의 모습을 발견하려는 연구와 노력이 계속되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김경식, 전기설비기술기준과 관계법규, 技多利, 2002.
- 도시위험설비 안전관리 개선대책, 국회도시문제연구회, 1999.
- 서울대학교법학연구소편, 주요외국의 전기사업에 관한 법령 및 제도연구 I, 한국전력공사, 1995.
- 전기설비기술기준과 외국기준 비교 조사·연구 - 발전소·변전소·개폐소 또는 이에 준하는 곳의 시설 -, 한국전기안전공사, 1997.
- 최종오, 건축전기설비, 건설기술교육원, 2000.
- 제147회 국회 동력자원위원회 회의록 제9호/제10호, 1989.
- 제177회 국회 통상산업위원회 회의록 제7호, 1995.
- 資源エネルギー廳公益事業部電力技術課編、新たな電力安全確保システムの再構築に向けて、財團法人通商産業調査會出版部、1999.
- 電氣設備の技術基準とその解釋、日本電氣協會、1997.
- Jan G. Laitos/Joseph P. Tomain, Energy and Natural Resources Law in a Nutshell, West Publishing Co., 1992.
- Ulrich Buedenbender, Energierecht - Eine systematische Darstellung des gesamten Rechts der öffentlichen Energieversorgung, Technischer Verlag Resch·Verlag TÜV Rheinland, 1982.
- <http://www.kstc.or.kr/ms/index22/index22-2.php3>
- http://www.keea.or.kr/기술인09/9907/법령안내07_1.htm

참 고 문 헌

http://www.niceic.org.uk/Guide/benefits_of_using.htm

<http://www.puc.state.or.us/consumer/safety.htm>

http://www5.cao.go.jp/seikatsu/koukyou/elect/e100_m.html

<http://cgi.din.or.jp/~goukaku/histo.htm>