의 결

국민권익위원회

국 민 권 익 위 원 회
제 1 소 위 원 회
의 결

의안번호 제2023-1소위23-복01호

민원표시 2AA-0000-0000000 장애인전용주차구역 주차위반행위 신고에 대한 조치 이의

신 청 인 ○○○

피신청인 △△시 □□구청장

의 결 일 2023. ○. ○.

주 문

피신청인에게, 보건복지부「2023년 장애인 복지사업 안내」에 따라 시민 등이 장애인전용 주차구역 주차위반행위에 대해 일반 사진이나 동영상(블랙박스), cctv 등으로 신고하는 경우에도 법 위반행위를 검토하여 과태료 부과절차 진행 여부를 결정할 것을 시정권고한다.

이 유

1. 신청취지

신청인은 △△시 □□구 △△우편집중국 주차장(이하 “이 민원 주차장”이라 한다)에서 발생한 장애인전용주차구역 주차위반행위에 대해 2023. 3. 14.과 2023. 4. 10. 블랙박스 사진과 동영상을 첨부하여 국민신문고로 신고하였으나, 피신청인은 과태료를 부과해야 하는 명확한 위반사항을 인지하고도 계도처분으로 종결하였는바, 피신청인이 관련 법령과 지침에 따라 적절한 조치를 하도록 해달라.

2. 피신청인의 주장

가. 「질서위반행위규제법 해설집(2022년 법무부)」에서는 행정질서벌 또한 국민에게 가하는 불이익한 처분에 해당하므로 과태료 부과 시에는 죄형법정주의에 상당하는 엄격한 기준이 필요하다고 명시하고 있고,「형사소송법」제307조(증거재판주의)에서는 사실의 인정은 증거에 의하여야 하며 범죄사실의 인정은 합리적인 의심이 없는 정도의 증명에 이르러야 한다고 명시하고 있다.

나. 신청인이 제출한 블랙박스 사진 및 동영상의 증거능력을 검토하였을 때, 촬영장비 설정 내지는 메타데이터[1] 조작 프로그램 활용 등의 방법으로 촬영 시기 등을 변경할 수 있으며 행정청이 그 위·변조 흔적을 확인할 수 없으므로, 질서위반행위 시점을 증명할 수 있는 증거라고 인정하기 어렵다.

다. 따라서, 피신청인은 국가기관(경찰청, 행정안전부)에서 위·변조 방지 기능을 제공하는 '스마트국민제보앱'(사진 및 동영상)[2]과 '안전신문고앱'(사진)[3]을 이용하여 촬영하는 경우에만 증거능력을 인정하고 있는바, 신청인의 신고자료를 검토한 결과 이 민원 주차장에서 장애인전용주차구역 주차위반행위가 발생한 사실은 확인되지만 신고자료의 촬영시각정보를 유효하다고 인정할 수 없어 위반행위 시점을 특정할 수 없으므로 과태료 처분은 하지 않고 계도처분만으로 종결하였다.

3. 사실관계

가. 신청인은 2023. 3. 14. 이 민원 주차장 내 장애인전용주차구역에 불법주차한 차량에 대해 위반일시(년·월·일·시·분)가 나타나 있는 블랙박스 사진과 동영상을 첨부하여 국민신문고에 주차위반행위를 신고하였으나, 피신청인은 2023. 3. 23. "비장애인 차량의 위반행위는 확인되지만 기본 또는 사설카메라앱으로 촬영한 신고자료의 경우 메타데이터 등의 위·변조가 용이하여 행위시점 증거자료로 인정하지 않아 과태료 처분은 할 수 없으며 계도 예정임"이라고 신청인에게 회신하고,

---

1) 메타는 일반적으로 "~에 관한"(about)이라는 의미로 사용되며, 다른 데이터를 설명해주는 데이터

2) 경찰청에서 운영하는 온라인 제보 접수 시스템으로 안심치안, 사회안전망 구축을 위해 국민이 목격자로서 휴대폰 등으로 신고하는 시스템(스마트국민제보앱, 스마트국민제보 포털 onetouch.police.go.kr)

3) 행정안전부에서 운영하는 온라인 접수 시스템으로 생활 속 안전 위험요인을 국민이 휴대폰 등으로 신고하면 행정안전부에서 처리기관을 지정하여 해결하는 시스템(안전신문고앱, 안전신문고 포털 www.safetyreport.go.kr)

2023. 3. 24. 위반차량 운전자에게 ‘증거불충분’ 사유로 계도문을 발송하였다.

나. 신청인은 2023. 4. 10. 이 민원 주차장에 불법주차한 다른 차량에 대해 블랙박스 사진과 동영상을 첨부하여 국민신문고에 재차 주차위반행위를 신고하였지만, 피신청인은 이번에도 3월 민원과 동일한 사유로 과태료 처분은 할 수 없으며 계도 예정이라고 2023. 4. 19. 신청인에게 회신하고, 2023. 4. 20. 위반차량 운전자에게 ‘증거불충분’ 사유로 계도문을 발송하였다.

<사진 생략>

다. 신청인은 2023. 4. 21. “3월과 4월에 신고한 블랙박스 사진과 동영상에 위반일시, 장애인 주차표지판, 장애인주차구역 바닥표시가 다 나오는데 왜 관할 지자체에서는 과태료 처분을 안하느냐”라는 민원을 국민신문고에 제기하였고, △△시 □□구 감사관실에서는 2023. 5. 8. “사설 카메라 앱 또는 블랙박스를 이용한 사진 및 동영상의 증거능력을 검토하였을 때 촬영장비 설정 내지는 메타 데이터 조작 프로그램 활용 등의 방법으로 촬영 시기 등을 변경할 수 있으며, 행정청이 그 위·변조 흔적을 확인할 수 없으므로 질서위반행위 시점을 증명할 수 있는 증거라고 인정하기 어려우므로, 국가기관(경찰청, 행정안전부)에서 위·변조 방지 기능을 제공하는 스마트국민제보앱 또는 안전신문고앱에서 촬영하는 사진 및 동영상의 경우에만 증거능력을 인정하므로 향후 신고시 참고하시라”는 내용을 신청인에게 회신하였다.

라. 보건복지부 「2023년 장애인 복지사업 안내」에서는 “장애인전용주차구역 단속에 대해 시민 등이 사진, 동영상, cctv 등으로 신고한 경우 주차위반(방해)행위에 대한 확인절차를 거친 후 위반(방해)행위가 명백한 경우에는 과태료 부과절차를 진행”하도록 명시하고 있으며, 이 때 “사진, 동영상은 안전신문고앱이나 스마트국민제보앱으로 촬영한 사진이나 동영상에 한정하지 않고 일반 사진이나 동영상, 블랙박스 자료 등을 모두 포함한다.”라는 의견을 2023년 6월 주무부서인 보건복

지부 장애인권익지원과 소속 담당자로부터 확인하였다.

마. 우리 위원회가 다른 지자체의 운영사례들을 살펴보기 위해 ◇◇시 ◎◎구, ▽▽시 ○○구, ◁◁시, ▷▷도 ♤♤시, ▷▷도 ♧♧시에 확인한 결과, 5개 지자체 모두 안전신문고앱이나 스마트국민제보앱에서 촬영한 사진이나 동영상으로 신고하지 않더라도 일반 사진, 동영상, 블랙박스 자료를 첨부하여 국민신문고나 일반 민원으로 신고하는 경우에도 법 위반 행위를 확인하여 과태료 부과처분을 하고 있다고 답변하였다.

조사내용	조사일시	지자체	조사내용
시민 등이 '안전신문고앱'이나 '스마트국민제보앱'으로 촬영한 사진이나 동영상이 아닌 일반 사진, 동영상, 블랙박스 등 자료를 첨부하여 장애인전용주차구역 주차위반행위 신고를 한 경우 과태료 처분을 하는지에 대해 조사	2023. 6. 1. 16:09	◁◁시 노인장애인과	'안전신문고앱'이나 '스마트국민제보앱'에서 촬영한 사진이나 동영상이 아닌 일반 사진, 동영상, 블랙박스 등의 신고자료에 대해서도 법 위반행위 확인하여 과태료 처분하고 있음
	2023. 6. 8. 09:30	▷▷도 ♧♧시 노인장애인과	상동
	2023. 6. 8. 09:35	▷▷도 ♤♤시 장애인복지과	상동
	2023. 6. 8. 09:40	◇◇시 ◎◎구 장애인복지과	상동
	2023. 6. 8. 09:51	▽▽시 ○○구 복지정책과	상동

4. 판단

가. 관련 법령

<별지>와 같다.

나. 판단 내용

장애인전용주차구역 주차위반행위에 대해 관련 법령과 지침에 따른 적절한 조치를 요구하는 신청인의 신청에 대해 살펴보면,

① 보건복지부「2023년 장애인 복지사업 안내」에서는 장애인전용주차구역 단속에 대해 “시민 등이 사진, 동영상, cctv 등으로 신고한 경우 주차위반(방해)행위에 대한 확인절차를 거친 후 위반(방해)행위가 명백한 경우에는 과태료 부과절차를 진행”하도록 명확하게 명시하고 있고, 이 때 “사진, 동영상은 안전신문고앱이나 스마트국민제보앱으로 촬영한 사진이나 동영상에 한정하지 않고 일반 사진이나 동영상, 블랙박스 자료 등을 모두 포함한다.”라는 의견을 주무부서인 보건복지부 장애인권익지원과 소속 담당자로부터 확인한 점,

② 우리 위원회가 다른 지자체의 운영사례들을 살펴보기 위해 ◇◇시 ◎◎구, ▽▽시 ○○구, ◁◁시, ▷▷도 ♤♤시, ▷▷도 ♧♧시에 확인하 결과, 5개 지자체 모두 안전신문고앱이나 스마트국민제보앱에서 촬영한 사진이나 동영상으로 신고하지 않더라도 일반 사진이나 동영상, 블랙박스 자료를 첨부하여 국민신문고나 일반 민원으로 신고하는 경우에도 법 위반행위가 드러나면 과태료 부과처분을 하고 있다고 답변한 점,

③ 피신청인은 사설 카메라앱이나 블랙박스 영상 등의 증거능력을 검토하였을 때 촬영시기를 위·변조할 수 있어 증거능력을 인정하기 어렵다고 하나, 행정기관에서는 과태료 부과처분을 하기 전에 사전통지서를 위반행위 운전자에게 발송하여 의견진술 기회를 부여하므로, 만일 신고자료가 위·변조된 것이라면 운전자는 이에 대해 반박할 수 있고 사실관계를 소명할 수 있는 행정절차가 주어지는 점 등을 고려할 때,

피신청인이, 주차위반행위 신고시 제출된 사설카메라앱 또는 블랙박스 사진 및 동영상은 촬영시기를 위·변조 할 수 있어서 질서위반 행위시점을 특정할 수 없다고 임의로 단정하고 증거자료로 인정하지 않는 것은, 행정기관이 합리적인 이유없이 마땅히 하여야 할 일을 하지 않는 소극적인 행위라고 볼 수 있는바, 피신청인은 시민 등이 안전신문고앱이나 스마트국민제보앱에서 촬영한 사진이나 동영상이 아닌 일반 사진이나 동영상(블랙박스), cctv 등으로 주차위반행위를 신고하는 경우에도 법 위반행위를 검토하여 과태료 부과절차 진행 여부를 결정하는 것이 타당하다

고 판단된다.

5. 결론

그러므로 장애인전용주차구역 주차위반행위에 대해 관련 법령과 지침에 따른 적절한 조치를 요구하는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있으므로「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」제46조 제1항에 따라 시정을 권고하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

< 별지 >

1)「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」

제17조(장애인전용주차구역 등) ① 시설주등은 주차장 관계 법령과 제8조에 따른 편의시설의 설치기준에 따라 해당 대상시설에 장애인전용주차구역을 설치하여야 한다.

② 국가보훈부장관과 특별자치시장 · 특별자치도지사, 시장 · 군수 · 구청장은 보행에 장애가 있는 사람이 신청하는 경우 장애인전용주차구역에 주차할 수 있음을 표시하는 장애인전용주차구역 주차표지를 발급하여야 한다. <개정 2023. 3. 4.>

③ 국가보훈부장관과 특별자치시장 · 특별자치도지사, 시장 · 군수 · 구청장은 제2항에 따라 장애인전용주차구역 주차표지를 발급받은 자가 그 표지를 양도 · 대여하는 등 부당한 목적으로 사용한 경우에는 그 표지를 회수하거나 재발급을 제한할 수 있다. <개정 2023. 3. 4.>

④ 누구든지 제2항에 따른 장애인전용주차구역 주차표지가 붙어 있지 아니한 자동차를 장애인전용주차구역에 주차하여서는 아니 된다. 장애인전용주차구역 주차표지가 붙어 있는 자동차에 보행에 장애가 있는 사람이 타지 아니한 경우에도 같다.

⑤ 누구든지 장애인전용주차구역에 물건을 쌓거나 그 통행로를 가로막는 등 주차를 방해하는 행위를 하여서는 아니 된다.

⑥ 시설주관기관은 복지 또는 교통 관련 공무원 등 소속 공무원에게 제4항을 위반하여 장애인전용주차구역에 주차하고 있는 자동차를 단속하게 할 수 있다.

⑦ 제2항에 따른 장애인전용주차구역 주차표지의 발급 대상 · 절차, 제3항에 따른 회수 및 재발급 제한의 기준 · 절차, 제5항에 따른 주차 방해 행위의 기준 등은 대통령령으로 정한다.

2) 보건복지부「2023년 장애인 복지사업 안내 제Ⅱ권」

4-2. 장애인 전용주차구역 설치·운영

<3> 장애인 전용주차구역 주차 단속

가. 단속대상

(1) 보행상 장애가 있는 자에게 발급되는 장애인 자동차 표지를 부착하지 않은 자동차(구형 주차가능표지 부착 차량 포함), 동 표지를 부착하였더라도 보행상 장애가 있는 자가 탑승하지 않은 자동차를 장애인전용주차구역에 주차한 자

> ○ 운전자가 탑승한 상태에서 장애인전용주차구역에 진입한 차량이 사진상으로 신고되었을 경우, 주차장 내의 차량 소통을 위해 잠시 진출입하였는지 등 구체적인 사실관계 확인 필요
> ○"장애인자동차표지"는 시·군·구청장 및 보훈지청장(국가유공 상이자)이 발급
> ○ 공항, 항만시설 등「교통약자법」상 설치된 장애인전용주차구역도 단속

(2) 장애인전용주차구역에 물건을 쌓거나 그 통행로를 가로막는 등 주차를 방해한 자

※ 장애인전용주차구역을 이용하는 데 실질적으로 방해가 되었는지 여부를 판단하여 과태료 부과절차 진행

나. 단속인력 및 장비확보

(1)「장애인등 편의법」제27조제3항 및 동법시행령 제13조제1항의 규정에 의하여 시설주관기관인 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도 지사(이하 "시·도지사"라 함) 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말함)의 소속 공무원이 단속업무를 수행하며「장애인등 편의법」제17조제6항에 따라 교통과와 협조하여 단속인력 확충

> 제17조 ⑥ 시설주관기관은 복지 또는 교통 관련 공무원 등 소속 공무원에게 제4항을 위반하여 장애인전용주차구역에 주차하고 있는 자동차를 단속하게 할 수 있다.

(2) 그 외 시설주나 관리인, 편의시설설치시민촉진단 및 장애인단체, 일반 시민 등을 신고인력으로 적극 활용하며, 행자부의 “생활불편 신고 앱”의 간단한 신고방법 홍보

※ 촉진단 등의 민간단체들은 신고인력으로 활용할 수 있으나 단속인력으로 활용은 불가함

다. 단속방법

(1) 운전자 등이 현장에 있는 경우

❍ 운전자 등에게 구두 또는 경고장 부착 등으로 위반사실을 고지하여 지체없이 다른 장소로 이동토록 함(시동을 끄지 않고 정차중이거나 운전자가 하차하기전 적용)

❍ 만일 이를 이행하지 않는 경우 「과태료부과대상자동차표지」를 작성·교부

(2) 운전자 등이 현장에 없는 경우

❍ 「과태료부과대상자동차표지」를 작성하여 위반차량에 부착한 후 단속건 별로 차적 조회를 하여 소유자의 성명 및 주소 확인

❍ 단속시 도로교통법시행령 제87조의 규정을 준용

(3) 시민 등이 신고한 경우(사진, 동영상, cctv 등 포함)

❍ 사진에는 차량의 번호판과 자동차 전면에 장애인 자동차 표지가 없거나 보행상 장애인이 탑승하고 있지 않다는 것을 명확하게 알 수 있게 촬영되어 있고, 장애인전용주차구역 안내표시 등 주변의 표식이 될만한 시설이 들어가 있는지를 확인해야 함.

※ 신고내용에 전면 사진 없이 뒷면만 찍혀있는 경우에는 행복-e음의 “차량번호전국조회”시스템을 이용하여 과태료 부과절차 진행(복지부 장애인권익지원과-2384(2015.4.2.)호 참조

❍ 시민 등에 의한 신고시 주차위반(방해)행위에 대한 확인절차를 거친 후 위반(방해)행위가 명백한 경우에는 과태료 부과 절차를 진행하도록 함.

3)「형사소송법」

제275조의2(피고인의 무죄추정) 피고인은 유죄의 판결이 확정될 때까지는 무죄로 추정된다.

제307조(증거재판주의) ① 사실의 인정은 증거에 의하여야 한다.

② 범죄사실의 인정은 합리적인 의심이 없는 정도의 증명에 이르러야 한다.

4)「질서위반행위규제법」

제3조(법 적용의 시간적 범위) ① 질서위반행위의 성립과 과태료 처분은 행위 시의 법률에 따른다.

② 질서위반행위 후 법률이 변경되어 그 행위가 질서위반행위에 해당하지 아니하게 되거나 과태료가 변경되기 전의 법률보다 가볍게 된 때에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 변경된 법률을 적용한다.

③ 행정청의 과태료 처분이나 법원의 과태료 재판이 확정된 후 법률이 변경되어 그 행위가 질서위반행위에 해당하지 아니하게 된 때에는 변경된 법률에 특별한 규정이 없는 한 과태료의 징수 또는 집행을 면제한다.

제6조(질서위반행위 법정주의) 법률에 따르지 아니하고는 어떤 행위도 질서위반행위로 과태료를 부과하지 아니한다.

5)「질서위반행위규제법 해설집(법무부 2022년)」

제2장 질서위반행위의 성립

1. 질서위반행위 법정주의

제6조(질서위반행위 법정주의) 법률에 따르지 아니하고는 어떤 행위도 질서위반행위로 과태료를 부과하지 아니한다.

「질서위반행위규제법」 제6조는 질서위반행위 및 과태료 법정주의를 명문으로 규정하였다. 이는 죄형법정주의에 관한 「헌법」 제12조제1항에 근거한다. 이에 따르면

“누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.” 과태료 역시 행정질서벌로서 법위반행위에 대하여 국민에게 가하는 불이익한 처분에 해당하므로, 과태료 부과에는 죄형법정주의에 상당하는 엄격한 기준이 필요하다. 「질서위반행위규제법」은 이를 “질서위반행위 법정주의”로 수용하면서 과태료 역시 법률에 명시적으로 규정된 행위에 한하여 부과가 가능함을 명시하였다.[14)]

---

14) 헌법재판소는 과태료는 행정질서벌에 해당할 뿐 형벌이 아니므로 죄형법정주의의 규율대상에 해당하지 아니한다는 입장이다(헌재 1998.5.28. 96헌바83; 헌재 2016.7.28. 2015헌마236 등). 이에 따르면 헌법재판소는 죄형법정주의와 질서위반행위 법정주의를 구별하는 것으로 보인다.

「질서위반행위규제법」 제6조에 따르면 “법률”에 따르지 아니하고는 “어떠한 행위도” 과태료를 부과해서는 아니 된다. 이는 크게 네 가지 정도로 해석된다.

첫째, 법률에 과태료 부과 대상인 질서위반행위로 규정되지 아니한 행위에 대해서는 어떠한 경우에도 과태료를 부과할 수 없다. 즉, 어떠한 행위가 명백히 행정 목적 달성을 방해하는 행위로 판단될지라도 개별법이 그 행위에 대하여 과태료를 부과하도록 명시적으로 규정하지 않았다면 행정청은 자의적으로 과태료를 부과할 수 없다.

둘째, 법률에 어떠한 행위와 비슷한 행위에 대해 과태료를 부과하도록 규정하였더라도 이들 행위를 같은 것으로 보아 동일한 조항을 적용할 수는 없다. 따라서 과태료 규정을 자의적으로 해석하여 법률이 명시적으로 규정하지 않은 사항에까지 법 규정을 적용하는 유추해석 역시 금지된다.

셋째, 「헌법」 제12조제1항은 적법절차원리에 관하여 규정하고 있는데, 헌법재판소에 의하면 적법절차원칙은 형벌뿐만 아니라 모든 국가작용에 적용되는 것이다.[15)] 따라서 국민에게 불리한 “처벌”의 일종인 과태료 부과·징수 역시 법률과 적법한 절차에 따라야 한다. 「질서위반행위규제법」은 과태료 부과·징수 절차에 관한 일반법

으로서 「질서위반행위규제법」이 적용되는 모든 과태료는 「질서위반행위규제법」이 정한 절차에 따라 부과·징수되어야 하므로, 질서위반행위 법정주의는 과태료에 관한 적법절차원리 역시 수용하고 있는 것으로 보아야 할 것이다.

넷째, 「질서위반행위규제법」에서는 형법총칙에 규정된 고의 또는 과실을 요구하는 구성요건해당성과 위법성 및 책임조각사유를 규정하고 있다. 이는 형사법의 이론을 과태료 실체법을 입법함에 있어서 응용한 것으로 보인다. 따라서 「질서위반행위규제법」이 정하는 범위 내에서 형법총칙의 법리가 일부 차용될 수 있다고 할 것이다. 이로써 「질서위반행위규제법」은 과태료의 부과·징수 및 그 구제절차를 엄격하게 규정, 적용하여 과태료 부과처분을 당한 자의 권익의 침해를 방지하고 과태료 징수의 실효성 확보를 도모하였다.

---

15) 헌재 2001. 11. 29. 2001헌바41