

● 제295회 ●
서울특별시의회(정례회)
제3차 보건복지위원회

서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연
피해방지조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서

2020. 6. 18.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 김경우 의원 발의 】

의안번호 1381

I. 조례안 개요

1. 제안경위

- 가. 제안자 : 김경우 의원 (찬성의원 14명)
- 나. 제출일자 : 2020년 3월 25일
- 다. 회부일자 : 2020년 4월 8일

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

금연환경 조성 및 흡연 간접피해 방지를 위하여 흡연구역 설치 금지장소를 확대(가스충전소 및 주유소)하고자 함.

2. 주요내용

- 가. 가스충전소 및 주유소를 흡연구역 설치 금지장소로 규정함 (안 제8조제1항)

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「국민건강증진법」, 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」
- 나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)
- 다. 기 타 : 신·구조문 대비표 참조

Ⅲ. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 개정안의 취지

- 서울시민의 건강과 안전을 위해 금연구역(조례 제5조에 따른 금연구역의 지정 등)내 흡연실을 설치할 수 없도록 흡연실 설치(조례 제8조에 따른 흡연구역의 설치 등)를 제한하는 장소를 확대하고자 제안되었음.

2 개정안의 주요내용 검토

가. 조례안 주요 내용

- 서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지 조례 제5조는 금연구역을 다음과 같이 지정하고 있으며, 같은 조례 제8조에 따라 금연구역에 흡연시설을 설치할 수 있도록 하고 있으나 제8조 후문에서 흡연시설을 설치할 수 없는 장소를 규정하고 있음.

제5조 (금연구역의 지정등) ① 서울특별시(이하 "시장"이라 한다)은 시민의 건강보호를 위하여 다음 각 호에 해당하는 장소를 금연구역으로 지정할 수 있다.

1. 도시공원(「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 도시공원을 말한다) 및 어린이 놀이터
2. 하천(「하천법」에 따른 하천을 말한다) 연변의 보행자길
3. 교육환경보호구역(「교육환경보호에 관한 법률」에 의한 교육환경보호구역중 절대보호구역을 말한다)

<ol style="list-style-type: none"> 4. 「유아교육법」에 따른 유치원 시설과 「영유아보육법」에 따른 어린이집 시설의 경계선 경계면으로부터 10미터 이내의 구역(일반 공중의 통행·이용 등에 제공된 구역을 말한다). 5. 시 관할 구역의 버스정류소 6. 시 관할 구역의 지하철역 출입구로부터 10m 이내 7. 시민의 건강증진을 위하여 지정한 거리 및 특화거리 8. 가스충전소 및 주유소 9. 그 밖에 시장이 간접흡연 피해방지를 위해 필요하다고 인정하는 장소
<p>제8조(흡연구역의 설치 등) ① 제5조제1항에 따라 금연구역으로 지정되는 해당 장소의 소유자·점유자 또는 관리자는 해당 구역 내에 흡연구역을 설치·운영할 수 있다. 다만, 제5조제1항제1호 중 어린이놀이터, 제5조제1항제3호부터 제6호까지의 장소에는 이를 설치·운영할 수 없다.</p>

- 개정안은 조례 제8조의 하단에서 명시하고 있는 흡연구역 설치 제한 대상을 확대하는 안으로 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」에 따른 가스충전소와 「위험물안전관리법」에 따른 주유소에서의 흡연시설 설치를 규제하고자 함.

신 · 구 조문대비표

현 행	개 정 안
제8조(흡연구역의 설치 등) ① 제5조제1항에 따라 금연구역으로 지정되는 해당 장소의 소유자·점유자 또는 관리자는 해당 구역 내에 흡연구역을 설치·운영할 수 있다. 다만, 제5조제1항제1호 중 어린이놀이터, 제5조제1항제3호부터 제6호까지의 <u>장소</u> 에는 이를 설치·운영할 수 없다. ②·③ (생략)	제8조(흡연구역의 설치 등) ① -- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 장소 와 제8호의 장소에는-----. ②·③ (현행과 같음)

나. 법률적 검토

- 「국민건강증진법」 제9조는¹⁾ 공공기관의 청사, 학교, 의료기관, 어린이집, 청소년 시설, 어린이놀이시설, 일정규모 이상인 휴게음식점영업소, 일반음식점영업소 등을 금연구역으로 정하고, 금연구역에서 흡연 시 10만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있음.
- 주유소 등 위험물취급소에 대해서는 금연구역으로 정하고 있지 않으나, 「국민건강증진법」 제9조제7항²⁾은 조례로 지방자

1) 「국민건강증진법」 제9조(금연을 위한 조치)

④ 다음 각 호의 공중이 이용하는 시설의 소유자·점유자 또는 관리자는 해당 시설의 전체를 금연구역으로 지정하고 금연구역을 알리는 표지를 설치하여야 한다. 이 경우 흡연자를 위한 흡연실을 설치할 수 있으며, 금연구역을 알리는 표지와 흡연실을 설치하는 기준·방법 등은 보건복지부령으로 정한다.

치단체는 주민의 건강증진을 위해 필요한 경우 금연구역을 지정할 수 있도록 하고 있음.

- 이에 서울을 비롯하여 부산, 인천, 광주, 세종, 경기, 충남, 전남, 경남 등의 지방자치단체에서 조례로 가스충전소 및 주유소를 금연구역으로 지정하고 있음.

○ 이와 함께 「국민건강증진법」 제9조제4항의 후단³⁾은 금연구역이라 하더라도 별도의 흡연구역을 설치할 수 있도록 하고 있음. 이에 따라 금연구역이라 하더라도 흡연구역을 설치할 수 있도록 하고 있는데, 「서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지조례」 제8조는 별도의 흡연구역을 설치할 수 있도록 하고 있으면서도 흡연구역을 설치할 수 없는 장소를 지정하고 있음.⁴⁾

○ 동 조례 일부개정조례안은 LPG 충전소와 주유소에서 흡연시설의 설치를 금지하고자 하는 것으로 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」에 따른 LPG 충전소는 흡연을 금지하고 위반시 100만원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 하고 있어 흡연시설의 설치를 금

2) 「국민건강증진법」

제9조(금연을 위한 조치)

⑦ 지방자치단체는 흡연으로 인한 피해 방지와 주민의 건강 증진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 조례로 다수인이 모이거나 오고가는 관할 구역 안의 일정한 장소를 금연구역으로 지정할 수 있다.

3) 「국민건강증진법」

제9조(금연을 위한 조치)

④ 다음 각 호의 공중이 이용하는 시설의 소유자·점유자 또는 관리자는 해당 시설의 전체를 금연구역으로 지정하고 금연구역을 알리는 표지를 설치하여야 한다. 이 경우 흡연자를 위한 흡연실을 설치할 수 있으며, 금연구역을 알리는 표지와 흡연실을 설치하는 기준·방법 등은 보건복지부령으로 정한다.

4) 조례 제8조에 따른 흡연시설 설치 금지장소

- 도시공원(「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 도시 공원을 말한다) 및 어린이 놀이터
- 교육환경보호구역(「교육환경보호에 관한 법률」에 의한 교육환경보호구역중 절대보호구역을 말한다)
- 「유아교육법」에 따른 유치원 시설과 「영유아보육법」에 따른 어린이집 시설의 경계선 경계면으로부터 10미터 이내의 구역(일반 공중의 통행·이용 등에 제공된 구역을 말한다).
- 시 관할 구역의 버스정류소
- 시 관할 구역의 지하철역 출입구로부터 10m 이내

지할 수 있다고 해석될 수 있는 상황임.

- 그러나 주유소 내 흡연에 대해서는 「위험물안전관리법」 및 시행규칙⁵⁾에 별도의 금지 및 벌칙 조항은 없고 화재 등의 예방을 위해 가연성 액체·증기 등이 새거나 체류할 장소에서 불꽃을 발하는 기구를 사용하지 못하도록 하고 불티·불꽃·고온체와의 접근 또는 과열을 피하도록 하고 있어 안전관리에의 의무는 부여하고 있으나 주유소에서의 흡연 행위를 금지하는 명시적 조항은 존재하지 않음.⁶⁾
- 「지방자치법」 제22조⁷⁾에 따라 주민의 권리 제한을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 명시하고 있음으로 금번 일부개정조례안에서 주유소에서 흡연구역의 설치·운영을 제한하는 것을 조례로 제정하기 위해서는 그러한 권리의 제한에 대한 명시적인 법률의 위임규정이 있어야 하는 상황으로 보임.

5) 「위험물안전관리법」

제5조(위험물의 저장 및 취급의 제한)

③ 제조소등에서의 위험물의 저장 또는 취급에 관하여는 다음 각 호의 중요기준 및 세부기준에 따라야 한다.

1. 중요기준 : 화재 등 위해의 예방과 응급조치에 있어서 큰 영향을 미치거나 그 기준을 위반하는 경우 직접적으로 화재를 일으킬 가능성이 큰 기준으로서 행정안전부령이 정하는 기준

제36조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제5조제3항제1호의 규정에 따른 위험물의 저장 또는 취급에 관한 중요기준에 따르지 아니한 자

제49조(제조소등에서의 위험물의 저장 및 취급의 기준) 법 제5조제3항의 규정에 의한 제조소등에서의 위험물의 저장 및 취급에 관한 기준은 별표 18과 같다.

[별표 18] 제조소등에서의 위험물의 저장 및 취급에 관한 기준(제49조관련)

I. 저장·취급의 공통기준

14. 가연성의 액체·증기 또는 가스가 새거나 체류할 우려가 있는 장소 또는 가연성의 미분이 현저하게 부유할 우려가 있는 장소에서는 전선과 전기기구를 완전히 접속하고 불꽃을 발하는 기계·기구·공구·신발 등을 사용하지 아니하여야 한다.

II. 위험물의 유별 저장·취급의 공통기준(중요기준)

4. 제4류 위험물은 불티·불꽃·고온체와의 접근 또는 과열을 피하고, 함부로 증기를 발생시키지 아니하여야 한다.

6) 주유소 내 흡연을 금지하는 국민건강증진법, 위험물안전관리법 개정안 국회 계류 중

7) 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

다. 입법 법률고문 의견

- 입법 법률 자문에 따르면 서울특별시장은 「국민건강증진법」 제9조제7항에 따라 재량으로 시민의 건강 보호를 위하여 다수인이 모이거나 오고가는 관할 구역 안의 일정한 장소를 금연구역으로 지정할 수 있음. 그런데, 「국민건강증진법」 제9조제4항의 후단에서 ‘흡연자를 위한 흡연실을 설치할 수 있다’고 규정하고 있어, 흡연자의 권리를 제한하기 위한 조례를 제정하기 위해서는 「지방자치법」 제22조에 따라 주민의 권리 제한에 대한 명시적인 법률의 위임규정이 필요하다는 의견을 밝힘.
- 현행 법령상 흡연구역 설치를 제한하는 것에 대한 규정이 없고, 건강증진법상에서는 흡연실을 제한적으로 설치할 수 있다고 규정하고 있으므로 주유소 등에서 흡연구역을 전혀 설치, 운영할 수 없도록 하는 개정조례는 상위법에 저촉될 소지가 높은 것으로 판단하고 있음.
- 나아가 「건강증진법」 제9조제4항⁸⁾에서는 어린이 놀이시설에서도 실외에 흡연실을 설치할 수 있다고 규정하고 있으므로 어린이 놀이터에서는 흡연구역을 전혀 설치 운영할 수 없도록 하는 조례는 흡연자의 흡연권을 과도하게 제한한 것으로 상위법령에 저촉될 소지가 높은 것으로 의견을 밝힘.
- 따라서, ‘가스충전소 및 주유소’에서의 흡연구역 설치를 제한하고자 하는 본 개정안에서 가스충전소의 경우 관련법에 따라 흡연을 전면 금지하는 것이 타당해 보이나, 주유소에서의 흡연을

8) 제9조(금연을 위한 조치)

④ 다음 각 호의 공중이 이용하는 시설의 소유자·점유자 또는 관리자는 해당 시설의 전체를 금연구역으로 지정하고 금연구역을 알리는 표지를 설치하여야 한다. 이 경우 흡연자를 위한 흡연실을 설치할 수 있으며, 금연구역을 알리는 표지와 흡연실을 설치하는 기준·방법 등은 보건복지부령으로 정한다.

금지하는 명시적 법률은 존재하지 않는 상황으로 주유소에 흡연구역 설치를 제한하는 것은 법률유보의 원칙에 따라 적절하지 않은 것으로 사료됨.

- 또한 흡연구역 설치를 제한하고 있는 어린이놀이터의 경우에도 실외에 한정하고 있으나 상위법에서는 흡연구역을 설치할 수 있다고 규정하고 있으므로 상위법에 저촉될 소지가 높은 것으로 판단하고 있음.

3 종합의견

- 가스충전소 및 주유소의 금연지역 지정은 간접흡연으로 인한 흡연자 당사자와 타인의 건강상의 위해를 방지하기 위함일 뿐 아니라, 흡연으로 인해 유발될 수 있는 화재 및 폭발 등의 사고로 인한 인명 및 재산상의 피해를 방지하기 위해 ‘가스충전소 및 주유소’에서의 흡연은 일반적으로 금지되는 것이 바람직함.
- 그러나, 「지방자치법」제22조⁹⁾에 따라 주민의 권리제한을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 명시하고 있으므로 흡연자들의 흡연권을 제한하는 흡연실 설치 금지에 대한 조항은 상위법에 저촉될 소지가 있음.
- 이와 관련하여, 주유소에서의 흡연을 금지하고 흡연할 경우 100만원 이하의 과태료를 부과하는 「석유 및 석유대체연료 사업법 일부개정법률안」¹⁰⁾과 주유소를 포함하는 위험물제조소등에서의 흡연을

9) 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

10) 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회 「석유 및 석유대체연료 사업법 일부개정법률안」 검토보고서(2017.9.)

금지하는 「위험물안전관리법 일부개정법률안」¹¹⁾등이 국회에 계류 중인 상황으로 「국민건강증진법」, 「석유 및 석유대체연료 사업법」 및 「위험물관리법」의 개정 등에 맞추어 조례를 개정할 필요성이 존재한다 할 것임.

11) 국회 행정안전위원회 「위험물안전관리법 일부개정법률안」 검토보고서(2019.11.)