

● 제286회 ●
서울특별시의회(임시회)
제3차 보건복지위원회

서울특별시 간접흡연 피해방지 조례
일부개정조례안
검 토 보 고 서

2019. 4. 24.

보건복지위원회
수석전문위원

【이영실 의원 대표발의】

의안번호 561

I. 조례안 개요

1. 제안경위

- 가. 제 출 자 : 이영실 의원 대표발의(외 20명)
- 나. 제출일자 : 2019년 3월 29일
- 다. 회부일자 : 2019년 4월 3일

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

- 가. 간접흡연은 흡연과 찬가지로 암, 호흡기질환을 일으키고 특히 영유아와 아동의 건강에 악영향을 미치며, 이러한 간접흡연 피해를 예방하고자 국가에서는 금연구역을 지정하여 운영하고 있음.
- 나. 간접흡연의 피해와 흡연의 폐해를 알리고 흡연예방 및 흡연자의 금연 의욕을 고취시키기 위해 지역사회에서 먼저 시민의 금연의식을 제고하고 금연문화를 정착 시킬 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요함.
- 다. 또한, 간접흡연으로부터 영유아와 아동을 보호하기 위해 유치원과 어린이집 시설 10미터 이내의 구역을 금연구역으로 지정할 필요가 있음.

라. 이러한 이유로 조례안 제명을 “서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지조례” 로 변경하고 시민의 건강향상을 위하여 금연환경을 조성하고 흡연 및 간접흡연으로 인한 피해를 방지하여 시민의 건강 증진 및 삶의 질 향상을 위하고자 제안함.

2. 주요내용

- 가. 조례안 제명을 “서울특별시 간접흡연 피해방지조례” 에서 “서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지조례” 로 변경함
- 나. 시민의 건강향상을 위해 금연환경을 조성하고자 목적을 변경함
(안 제1조)
- 다. 금연환경에 대한 정의 조항을 신설함(안 제2조제3호)
- 라. 시장의 책무 등에 관한 사안을 변경함(안 제4조제1항, 제2항, 제3항)
- 마. 금연구역으로 지정할 수 있는 구역을 확대하고, 금연구역을 지정할 때 자치구청장과 협의할 수 있도록 함(안 제5조제1항, 제5조제5항)
- 바. 시장이 금연환경을 조성할 수 있도록 함(안 제9조제2항, 제9조제3항)
- 사. 금연지도원의 야간, 새벽, 휴일 등 활동수당을 지급하는 단서조항을 삭제하고, 승인서와 금연지도원증 등 필요한 사항을 시장이 별도로 정하도록 함(안 제9조의2제6항, 제9조의2제7항)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「국민건강증진법」

나. 예산조치 : 해당 없음(비용추계 비대상사유서 별첨)

다. 기 타 : 신·구조문대비표 참조

II. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

1 개정안의 취지

- 개정안은 흡연의 폐해와 간접흡연의 피해를 알리고 흡연예방 및 흡연자의 금연 의욕을 고취시키기 위해 시민의 금연의식을 제고하고 금연문화를 정착시키고자 제안된 안으로 조례의 제명을 “서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지조례”로 변경하는 안임.
- 또한 영유아와 아동을 간접흡연의 피해에서 보호하기 위하여 어린이집과 유치원의 경계로부터 10m 이내의 구역을 금연구역으로 지정하는 것을 주요한 내용으로 하는 안임.

2 개정안의 주요내용 검토

가. 조례의 제명 변경과 관련하여

- 개정안은 조례의 제명을 기존의 “서울특별시 간접흡연 피해방지 조례”에서 “서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지조례”로 개정하였음.
- 금연환경에 대하여 개정안(제2조제3호)은 “‘금연환경’이란 시민의 금연의식을 제고하고 금연문화를 정착시킬 수 있도록 하는 물리적, 인지적인 환경을 의미한다.”라고 하여 금연환경은 금연의식의 제고 및 금연문화의 조성으로 정의하였음.
- 이는 금연환경이란 흡연자가 금연을 할 수 있도록 인지적 측면

에서의 환경조성, 금연거리 등 금연구역조성으로 인한 물리적인 환경 등을 의미한다고 볼 수 있음. 개정안(제9조)은 기존 조례의 금연교육 및 홍보지원을 금연환경의 조성으로 개정하였음.

현행	개정안
<p>제9조(금연교육 및 홍보지원) ① (생략)</p> <p>② <u>시장은</u> 금연교육 및 홍보관을 설치·운영하거나 건강증진사업을 행하는 법인 또는 단체에 예산의 범위 안에서 교육 및 홍보에 관한 사항을 위탁할 수 있다.</p> <p>③ <u>시장은</u> 금연홍보 활동을 효과적으로 추진하기 위하여 금연관련 자원봉사자("자원봉사단체"를 포함한다)를 위촉하여 금연구역에서 홍보활동을 할 수 있다.</p> <p>④·⑤ (생략)</p>	<p>제9조(금연환경의 조성) ① (현행과 같음)</p> <p>② <u>시장은 금연환경조성을 위한</u> --- <u>설치·운영하거나 금연환경조성 등</u> ----- ----- -----.</p> <p>③ <u>시장은 금연환경조성을 위한</u> --- ----- ----- -----.</p> <p>④·⑤ (현행과 같음)</p>

- 담배는 중독성을 지닌 대표적인 합법약물로 약물사용에 대한 리터러시(literacy)¹⁾를 제공한다는 측면에서 개정의 내용은 타당성을 지닌다고 할 수 있음.

1) 단어의 사전적인 정의로 문해력을 의미함. 일반적으로 정책에서 literacy란 정보를 찾고, 이해하고, 평가하고, 문제에 적용시켜 해결할 수 있는 능력을 의미한다고 할 수 있음.

나. 금연구역의 신규지정과 관련

- 개정안 금연구역 지정 규정(제5조제1항제4호)은 다음과 같이 금연구역을 추가 지정하는 내용으로 개정하고자 하는 안임.
 - 「유아교육법」에 따른 유치원 시설과 「영유아보육법」에 따른 어린이집 시설의 경계선 경계면으로부터 10미터 이내의 구역(일반 공중의 통행·이용 등에 제공된 구역을 말한다).

- 이는 상위법인 「국민건강증진법」(제9조제6항)에 따른 것으로 보임.
 - 「국민건강증진법」 제9조제6항 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 흡연으로 인한 피해 방지와 주민의 건강 증진을 위하여 다음 각 호에 해당하는 장소를 금연구역으로 지정하고, 금연구역임을 알리는 안내표지를 설치하여야 한다. 이 경우 금연구역 안내표지 설치 방법 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.
 1. 「유아교육법」에 따른 유치원 시설의 경계선으로부터 10미터 이내의 구역(일반 공중의 통행·이용 등에 제공된 구역을 말한다)
 2. 「영유아보육법」에 따른 어린이집 시설의 경계선으로부터 10미터 이내의 구역(일반 공중의 통행·이용 등에 제공된 구역을 말한다)

- 상위법의 조항을 볼 때 해당 사항은 기관위임사무로 해석되는 것이 타당하다고 할 수 있음. 기관위임사무는 국가사무를 지방자치단체의 장에게 위임하는 것으로 법령에 다른 규정이 없으면 지방자치단체의 장에게 위임하여 행할 수 있도록 하고 있음.²⁾
- 이때 기관위임사무를 지방자치단체의 조례로 규정할 수 있는가에 대한 문제가 발생함.³⁾ 기관위임사무는 전국적으로 통일된 기준을 요구하는 사무로 지방자치단체장이 국가공무원의 지위를 가지고 사무를 수행하는 것인 바, 지방자치단체에 속한 사무가 아닌 국가사무는 조례가 규율할 수 있는 사항이 아니기 때문에 이에 대한 소관사무 위반에 대한 이의가 제기될 소지가 있다고 할 것임.
- 그러나 동법 동조 제7항은 “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.” 고 하여 금연구역의 지정을 조례에 대폭 위임한 상황임.
- 개정안의 소관사무 위반여부를 살펴본다면 상위법에서 자치구청장에게 기관위임한 사항을 훼손하거나 침해하지 벗어나지 않는

2) 「지방자치법」 제102조(국가사무의 위임) 시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사 및 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다.

3) “헌법 제117조 제1항에 의하면 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 이를 구체화한 것이 「지방자치법」 제22조인데, 동조에 의하면 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.”

“여기의 ‘법령의 범위 안에서’와 ‘그 사무에 관하여’가 조례제정권의 한계이다. ‘법령의 범위 안에서’와 관련하여서는 ‘법률적합성의 원칙’(‘법률우위의 원칙’과 ‘법률유보의 원칙’)이 문제되며, ‘그 사무에 관하여’와 관련하여서는 국가사무와 자치사무의 구분이 문제된다.”

출처 : 법제처(2013) 판례, 해석례, 의견제시 사례 등 검토를 통한 조례규정 가능 사무 판단기준

다고 볼 수 있으며 위반시 과태료의 경우에도 10만원으로 상위법에서 규정한 사항을 초과하지 않기 때문에⁴⁾이기 때문에 상위법의 범위 안에서 조례가 개정되는 것으로 판단할 여지가 있다고 할 것임.

- 또한 개정안이 시장으로 하여금 이를 강제로 지정하기 보다는 자치구청장이 어린이집이나 유치원 10m 이내에 대한 금연구역 고시를 하지 않는 등의 상황이 발생할 경우 시장이 직접 지정할 수 있도록 임의규정으로 개정하는 사항이기 때문에 위임한계를 벗어난 것으로 평가하기는 어렵다고 할 것임.⁵⁾

3 종합의견

- 개정안은 금연문화를 조성하는 등 입법취지는 타당하다고 할 것임. 또한 시장이 이를 강행하는 것이 아닌 임의규정으로 규정한다는 점에서 추후 상위법이 금연구역을 축소한다 하더라도 동 조례(제5조)에 의거하여 금연구역을 지정할 수 있다는 점에서 금연구역 지정 등 금연문화 조성에 기여할 수 있는 바, 이러한 면을 고려한 심의가 필요하다고 할 것임.

4) 「국민건강증진법」 제34조제3항 제9조제8항을 위반하여 금연구역에서 흡연을 한 자에게는 10만원 이하의 과태료를 부과한다.

「서울특별시 간접흡연 피해방지 조례 일부개정조례안」 제10조제1항 시장은 제5조제4항을 위반하여 금연구역에서 흡연을 한 사람은 10만원의 과태료를 부과·징수한다.

5) 「서울특별시 간접흡연 피해방지 조례」 제5조제1항 서울특별시(이하 "시장"이라 한다)은 시민의 건강보호를 위하여 다음 각 호에 해당하는 장소를 금연구역으로 지정할 수 있다