

● 제290회 ●
서울특별시의회(정례회)
제9차 보건복지위원회

서울특별시 건전한 음주문화 조성에 관한 조례
일부개정조례안
검 토 보 고 서

2019. 12. 17.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【이영실 의원 대표발의】

의안번호 1114

I. 조례안 개요

1. 제안경위

- 가. 제 출 자 : 이영실 의원 대표발의(외 9명 공동발의)
- 나. 제출일자 : 2019년 10월 16일
- 다. 회부일자 : 2019년 10월 22일

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

- 가. 공공장소에서 타인의 음주로 인한 피해 경험 조사 결과 국민의 84.8%는 음주자로 인하여 공공장소의 안전에 위협, 66.7%는 공공장소에서 타인의 음주로 인한 폭력행사로 두려움을 경험하였다고 함. 공공장소에서 음주로 인한 피해는 심각한 상황으로 공공장소에서 주취자의 소란 및 폭력행위로 인해 사회 불안이 조성되고 있음.
- 나. 이에 공공장소 음주로 인한 폐해를 더욱 예방하고 쾌적하고 안전한 사회조성을 위하여 「서울특별시 건전한 음주문화 조성에 관한 조례」에 규정된 음주청정지역에 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」에 따른 학교, 「도로

교통법」 제12조에 따른 어린이 보호구역 및 교육환경보호구역(「교육환경 보호에 관한 법률」에 의한 교육환경보호구역 중 절대보호구역), 시내버스 정류소·택시 승차대 및 도시철도 역사를 추가로 규정하여 시민이 보다 건강한 삶을 영위하는데 기여하고자 함.

2. 주요내용

- 가. 음주청정지역에 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 「유아교육법」·「초·중등교육법」에 따른 학교를 추가(안 제4조제1항제2호 신설).
- 나. 음주청정지역에 「도로교통법」 제12조에 따른 어린이 보호구역 및 교육환경보호구역(「교육환경 보호에 관한 법률」에 의한 교육환경 보호구역중 절대보호구역)을 추가(안 제4조제1항제3호 신설).
- 다. 음주청정지역에 시내버스 정류소·택시 승차대 및 도시철도 역사를 추가(안 제4조제1항제4호 신설).

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「국민건강증진법」
- 나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부사유서 참조
- 다. 기 타 : 신·구조문대비표 참조

II. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 제정안의 취지

- 제정안은 건전한 음주문화 조성을 통해 음주폐해로부터 시민을 보호하고자 음주청정지역을 확대운영하는 것을 목적으로 제안되었음. 확대하고자 하는 지역은 . 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 「유아교육법」·「초·중등교육법」에 따른 학교, 「도로교통법」 제12조에 따른 어린이 보호구역 및 교육환경보호구역(「교육환경 보호에 관한 법률」에 의한 교육환경보호구역 중 절대보호구역) 및 시내버스 정류소·택시 승차대 및 도시철도역사임.

2 개정안의 주요내용 검토

- 개정안은 음주청정구역을 확대하여 운영하고자 「영유아보육법」에 따른 어린이집과 「유아교육법」·「초·중등교육법」에 따른 학교를 음주청정구역으로 지정하고자 하고 있음. 2019년 MBN¹⁾의 보도에 따르면 관악구의 한 공원에서 주취자의 난동사건이 있었으나 관할 구청을 파악을 못하고 있는 상황이었고, 인근에는 어린이집과 학교가 있어 하원·하교하는 아동들이 위험에 빠질 수도 있는 상황이었음.
- 또한 「도로교통법」 제12조에 따른 어린이 보호구역 및 교육환경보호구역(「교육환경 보호에 관한 법률」에 의한 교육환경보호구역 중 절대보호구역)²⁾을 지정하는 것과 관련하여서 위와 같

1) MBN “[단독] 대낮에 공원에서 '칼부림'...관할 구청은 음주 실태 파악도 못해” 2019.05.21.

은 사건이 발생하는 경우 아동과 청소년의 안전을 보호하기 위해서 음주폐해를 예방할 수 있는 적극적인 조치가 이루어질 필요가 있다고 할 것임.

- 또한 시내버스 정류소·택시 승차대 및 도시철도 역사를 음주청정구역으로 지정하는 건에 대하여서는 시민의 음주로 인한 문제의 발생은 크게 나타나지 않고 있으나 2019년 국정감사에서 서울교통공사의 직원들이 음주상태로 근무에 투입되는 문제가 도마에 오른 바 있음. 특히, 근무 투입전 음주측정보다 근무 투입 후 음주측정에서 더 많은 인원이 적발된 바 도시철도역사 내 음주문제가 음주로 인한 난동, 폭행 등의 문제만이 아닌 더 큰 문제를 야기할 수도 있다고 할 것임.

- 단, 이는 서울교통공사의 인력관리 문제로 지적할 수도 있음.

- 서울시는 음주폐해 예방사업을 위해 2019년 1억원의 예산을 편성하여 운영하고 있는 중에 있음. 이를 통해 절주 및 금주운동을 추진하고 있으므로 음주폐해를 예방하고, 절주 및 금주 문화를 조성할 수 있다는 측면에서 서울시의 정책방향과도 유사하다고 할 수 있음.

3 집행부서의견

- 서울시 집행부는 법무법인 법률자문을 통해 다음과 같은 의견을

2) 「교육환경 보호에 관한 법률」 제8조(교육환경보호구역의 설정 등) ① 교육감은 학교경계 또는 학교설립예정지 경계(이하 "학교경계등"이라 한다)로부터 직선거리 200미터의 범위 안의 지역을 다음 각 호의 구분에 따라 교육환경보호구역으로 설정·고시하여야 한다.

1. 절대보호구역: 학교출입문으로부터 직선거리로 50미터까지인 지역(학교설립예정지의 경우 학교경계로부터 직선거리 50미터까지인 지역)

제시한 바 있음.

- 서울특별시 건전한 음주문화 조성에 관한 조례에 따른 음주청정지역(도시공원 22개소)은 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(약칭:공원녹지법)을 모범으로 하여 심한 소음 또는 악취가 나게 하는 등 다른 사람에게 혐오감을 주는 행위를 하는 자에 대해서 규제 할 수 있는 상위법이 있으나
- 영유아보육법」에 따른 어린이집, 「유아교육법」·「초·중등교육법」에 따른 학교, 「도로교통법」 제12조에 따른 어린이 보호구역 및 교육환경보호구역(「교육환경 보호에 관한 법률」에 의한 교육환경보호구역 중 절대보호구역), 시내버스 정류소·택시 승차대 및 도시철도 역사에 대해서는
- 현재 금주구역 설정 및 음주행위 제한 등에 대한 법률 위임 사항이 없는 바 음주청정지역 추가 지정 등은 상위법 개정이 필요한 사항임
 - 국민건강증진법 일부개정법률안은 현재 계류 중에 있음
 - (의안번호 2016870 국회의원 이만희 의원 대표발의 '18.11.28)

- 이는 음주청정구역으로 지정하고자 하는 장소들에 대하여 개별 법령에서 음주규제를 가능하게 위임하고 있지 않다는 의미로 법률유보의 원칙에 따라 행정권의 발동 시 법률에 근거를 두어야 한다는 의미임.
- 이에 개정안이 제안하고 있는 장소에서 절주, 음주폐해 예방교육이나 홍보 등에 대하여서는 이견이 없으나 해당 장소를 음주청정구역으로 지정하는 것에 대하여서는 상위법의 위임이 없이는 불가하다는 입장임.

4 지방자치법 제22조의 단서조항

- 「지방자치법」 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리제

한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 하고 있음.

- 개정안이 가진 입법취지는 음주청정구역을 지정하고 이에 대한 관리를 통해 음주문화를 개선하고자 하는 것인데 반해 현행 조례³⁾는 음주청정구역에서 음주하여 심한 소음 또는 악취가 나게 하는 등 다른 사람에게 혐오감을 주는 행위를 한 자에게 10만원 이하의 과태료를 부과·징수할 수 있다는 규정을 두고 있음
- 이에 현행 조례 제4조에서 음주청정구역을 지정하고, 해당 지역에서 음주 시 과태료를 부과할 수 있도록 하고 있는바 법적 근거가 없는 신규 음주청정구역의 지정은 법률체계상의 오류와 「지방자치법」 제22조의 단서조항에 위배될 수 있는 상황으로 보임.

5 종합의견

- 개정안은 음주폐해로부터 시민(특히, 아동 청소년)을 보호하고자 제안된 안으로 그 입법의도와 취지는 타당하다고 할 수 있음. 그러나 「지방자치법」 제22조가 가진 한계 등을 고려한 심도 있는 심의가 요구된다고 할 것임.

3) 제10조(과태료) ① 시장은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제49조제1항3호와 제56조제2항 및 제3항에 따라 음주청정지역에서 음주하여 심한 소음 또는 악취가 나게 하는 등 다른 사람에게 혐오감을 주는 행위를 한 자에게 10만원 이하의 과태료를 부과·징수할 수 있다. ② 제1항에 따른 과태료의 부과·징수절차는 「질서위반행위규제법」에 따른다.