

● 제323회 ●
서울특별시의회(임시회)
제3차 보건복지위원회

서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지조례
일부개정조례안
검 토 보 고 서
(의안번호 : 1731)

2024. 4. 29.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【임규호 의원 발의】

의안번호 1731

I. 조례안 개요

1. 발의경위

가. 발 의 자 : 임규호 의원 (찬성 19명)

나. 발의일자 : 2024년 4월 3일

다. 회부일자 : 2024년 4월 8일

2. 제안이유

가. 시민들의 건강과 쾌적한 환경을 위해 흡연과 간접흡연의 정의를 확대하고, 금연구역을 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」에 따른 시 관할 구역의 버스정류소 및 택시 승차대를 금연구역으로 지정하여 시민들의 간접흡연 피해를 예방하고자 함.

3. 주요내용

가. 제2조 제1호 “흡연”이란 담배를 피우는 행위뿐만 아니라 불이 붙은 담배를 소지하는 것도 포함한다.

나. 제2호 “간접흡연”이란 흡연자 주위에서 비흡연자가 흡연자의 담배 연기를 들이마시게 됨으로써 담배를 피우는 것과 같은 효과를 나타내는 것을 말한다.

다. 제5조제1항에 제5호 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」에 따른 시 관할 구역의 버스정류소 및 택시승차대

4. 참고사항

가. 관계법령: 「국민건강증진법」

나. 예산조치: 해당사항 없음 (비용추계 비대상사유서 별첨)

다. 기 타

(1) 입법예고 ('24. 4. 12. ~ 4. 16.)

(2) 신·구조문 대비표 : 붙임

II. 검토의견 (수석전문위원 주병준)

1 개정(안)의 취지

- 동 개정(안)은 현행 조례 제2조에서 명시하고 있는 ‘흡연 및 간접흡연’의 정의를 명확히 정비하고자 하는 것임. 그리고 이와 더불어 「국민건강증진법」 제9조제7항의 ‘위임’에 따라 지방자치단체의 조례로 지정할 수 있는 ‘금연구역’에 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」에 따른 시 관할 구역의 ‘택시 승차대’를 추가하고자 하는 것임.

2 개정(안)의 주요 내용별 검토

가. 흡연과 간접흡연의 ‘정의 규정’ 정비 관련 (안 제2조)

1) 개정(안)의 내용

- 동 개정(안) 제2조는 현행 조례의 주요 용어인 ‘흡연과 간접흡연’에 대한 ‘정의 규정’을 명확히 정비하고자 하는 것임.

현행	개정안
제2조(정의) ①(생략) 1. “흡연”이란 <u>담배를 피우는 행위를 말한다.</u> 2. “간접흡연”이란 <u>타인의 흡연으로 인하여 부정적인 효과를 입는 것을 말한다.</u>	제2조(정의) ①(현행과 같음) 1. “흡연”이란 <u>담배를 피우는 행위뿐만 아니라 불이 붙은 담배를 소지하는 것도 포함한다.</u> 2. “간접흡연”이란 <u>흡연자 주위에서 비흡연자가 흡연자의 담배 연기를 들이마시게 됨으로써 담배를 피우는 것과 같은 효과를 나타내는 것을 말한다.</u>

2) 검토의견

○ ‘흡연’에 대한 정의 규정 관련 (안 제2조제1호)

- 동 개정(안) 제2조제1호 상의 ‘흡연’에 대한 ‘정의규정’은 ‘금연환경을 조성하고 간접흡연 피해를 방지’를 목적으로 하는 동 조례의 전반적인 해석 및 적용에 있어 가장 중요한 기준이 되는 조문임.
- 그리고 동 정의 규정은 현행 조례 제10조에 따라 부과·징수되는 과태료의 ‘부과 요건 (제5조제4항을 위반하여 금연구역에서 흡연을 한 사람)’ 에서 ‘흡연’ 부분을 해석하는 기준이 됨.
- 따라서, ‘흡연’에 대한 ‘정의’ 규정을 명확히 하고자 하는 동 개정(안)은 조례의 전반적인 해석과 적용의 기준이 된다는 점에서 그리고 침익적 제재인 ‘과태료’의 ‘부과 요건’을 해석하는 기준이 된다는 점에서 그 개정 취지에 타당성이 존재 한다고 사료됨.

서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지조례

제5조(금연구역의 지정 등)

① 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)은 시민의 건강보호를 위하여 다음 각 호에 해당하는 장소를 금연구역으로 지정할 수 있다. (이하 “생략”)

④ 누구든지 제1항에 따라 지정된 금연구역에서 흡연을 해서는 아니된다.

제10조(과태료 부과·징수 등) ① 시장은 제5조제4항을 위반하여 금연구역에서 흡연을 한 사람은 10만원의 과태료를 부과·징수한다.

- 다만, 이와 같이 조례의 ‘정의규정’을 신설하거나 개정하고자 하는 경우, 법제처¹⁾에서 권고한 바와 같이 “상위법령에서 사용하는 용어와 표현을 존중하여 같은 용어는 가능한 한 정의가 같도록 표현하는 것이 바람직하다”고 판단되나, 현재 동 조

1) [2022년 법제처 - 자치법규 입안길라잡이] [p.90~p.91]

례와 관련된 상위법인 「국민건강증진법」 및 「담배사업법」에 ‘흡연’에 대한 명시적인 ‘정의 규정’이 존재하지 않음.

[2022년 법제처 - 자치법규 입안길라잡이] [p.90~p.91]

- 정의규정에서는 헌법이나 「민법」·「형법」 등 기본법이나 상위법령에서 사용하는 용어와 표현을 존중하여 같은 용어는 가능한 한 정의가 같도록 표현하는 것이 바람직하다. 법령 상호 간의 용어를 통일시킴으로써 법규정 내용에 대한 이해와 인식을 더 쉽게 할 수 있고 법령의 집행과정에서도 더 명확하게 해석할 수 있기 때문이다.

- 이에 동 개정(안)은 ‘흡연’ 관련 유관 상위부처인 ‘보건복지부’의 ‘2024년 금연구역 지정관리 업무지침’ 및 2005년 5월 비준 완료한 ‘세계보건기구(WHO)의 담배규제기본협약(FCTC)2) 제8조’의 ‘이행가이드라인’에서 명시한 ‘흡연’에 대한 ‘정의규정’을 인용하고 있는 것으로 판단됨.

〈2024년 금연구역 지정·관리 업무지침 (p.73)〉

Q. 금연구역 내에서 직접적으로 피우지는 않고, 담배에 불만 붙여놓은 경우 적발이 가능한가?

A. 담배를 소지하고, 불을 붙인 경우 과태료 부과 가능. 다만, 불이 붙지 않은 담배를 물고만 있는 경우 과태료 부과가 어려움

* WHO FCTC 제8조 이행가이드라인에 따르면 흡연은 '담배제품의 연기를 능동적으로 흡입하거나 내뿜느냐에 상관없이 불이 붙은 담배 제품을 소지하거나 제어하는 것 모두를 포함하여 정의해야 함'

- 이와 관련해, 법제처의 「법령입안 심사기준(2022)³⁾」에 따르면, “모든 법령에 정의 규정을 반드시 두어야 하는 것은 아니며, 사회통념상 일정한 의미가 있는 용어로서 정의 규정이 없어도 그 의미를 충분히 알 수 있는 용어인 경우 그 용어에 대해서는 따로 정의를 할 필요가 없다. 정의 규정을 두지 않은 경우 용어의 구체적 의미는 법원의 판례나 헌법재판소의 결정례

2) 세계보건기구(WHO)의 ‘담배규제기본협약’은 비준국에게 준수일정에 따라 담배의 제조, 생산, 유통, 소비의 전 과정에서 각종 규제장치의 입법화를 요구하고 있는데, 우리나라도 비준국으로서 이에 따른 국제협상의 의무가 있다. (헌법재판소(2012헌마38))

3) 2022년 법령 입안 심사 기준 (법제처), p.57~p.58 참조

또는 소관 부처의 법령해석지침 등에 따르게 될 것이다” 라고 명시하고 있음.

- 또 헌법재판소(93헌바50 결정)에 따르면, “용어 정의가 없는 경우에는 건전한 상식에 따라 판단해야 할 것이다” 라고 판시하고 있으며 이와 더불어 대법원(2015도8335)도 이와 유사한 맥락에서 “법령에서 쓰인 용어에 관해 정의 규정이 없는 경우에는 원칙적으로 사전적인 정의 등 일반적으로 받아들여진 의미에 따라야 한다”고 판시하고 있음.
- 그러므로, 앞서 언급한 기준들을 종합하여 검토할 때, 동 개정(안)의 ‘흡연’에 대한 ‘정의규정’은 ‘유관 상위 부처인 보건복지부의 법령해석 지침상의 내용’을 그대로 재기재한 것으로 보임.
- 나아가 동 규정은 ‘23년 기준 183개국이 협약 당사국으로 참여 (대한민국은 2005년 비준)하여 전 세계 담배소비 및 흡연을 감소를 목적으로 하고 있는 세계보건기구(WHO)의 담배규제기본협약⁴⁾ 제8조의 ‘가이드라인’에 명시된 ‘흡연’ 관련 ‘정의’를 그대로 인용했다는 점에서 ‘전 세계적인 차원에서 일반적으로 받아들여지는 의미’를 그대로 개정(안)에 재기재 한 것으로 판단됨.

※ 참고로 실제 단속 현장에서도 2019년에 시달된 ‘보건복지부의 지침’에 따라 ‘금연구역 내 흡연’ 관련 ‘과태료 부과’ 시 ‘금연구역 내에서 불이 붙은 담배를 소지하는 것’을 ‘흡연’의 범주에 포함하여 과태료를 부과하고 있음.

이와 더불어 울산광역시, 광주광역시, 강동구, 광진구 등 타 광역 및 기초 지자체의 조례에서도 ‘흡연’에 대한 ‘정의’에 ‘담배를 피우는 행위뿐만 아니라 불이 붙은 담배를 소지하는 것도 포함’하고 있으며, 충주시의 경우는 2013년부터 조례상의 흡연 정의에 ‘불이 붙은 담배를 소지하는 것’도 포함하여 과태료를 부과 하고 있음.

4) 세계보건기구 담배규제기본협약(WHO FCTC) 제10차 당사국 총회 개막 (보건복지부 보도자료, 2024. 2. 5.)에서 발췌

- 따라서, 동 개정(안)의 ‘흡연’에 대한 정의 규정은 “조례로 일정한 장소를 금연구역으로 지정할 수 있다”고 명시한 「국민건강증진법」 제9조제7항의 ‘위임 범위’를 벗어나 조례로 ‘과태료’의 ‘부과요건’을 확대 창설한 것이 아니라 ‘상위법령’의 정의 규정 미비를 보완하기 위해 상위유관부처인 ‘보건복지부의 지침’ 및 세계적으로 널리 받아들여진 ‘세계보건기구의 담배규제기본협약 가이드라인’ ‘정의규정’을 그대로 개정(안)에 인용 및 재기재 한 것으로 판단됨.

○ ‘간접흡연’에 대한 정의 규정 관련 (안 제2조제2호)

- 보건복지부의 지침상 간접흡연은 “비흡연자가 흡연 시 발생하는 유해물질에 노출되는 것을 의미하며” 그 세부 종류에는 “담배연기에 직접 노출되는 2차 흡연”과 “흡연자의 옷, 벽, 가구 등에 흡착된 유해물질이 다시 공기 중으로 배출되는 과정을 거쳐 비흡연자에게 보다 장기간 피해를 미칠 수 있는 3차 흡연”이 있음.⁵⁾
- 그런데, 동 개정(안)은 그 제안 이유에서 “시민들의 건강과 쾌적한 환경을 위해 흡연과 간접흡연의 정의를 확대” 하고자 한다고 명시하고 있으나, 그 세부 내용은 오히려 ‘간접흡연’의 의미를 현행보다 축소하고 있음. 즉, 현행 조례의 ‘간접흡연’ 정의는 ‘2차흡연’과 ‘3차흡연’을 모두 포괄하고 있으나 개정(안)은 오히려 이를 축소하여 ‘2차흡연’만을 담고 있음.

현행	개정안
2. “간접흡연”이란 타인의 흡연으로 인하여 <u>부정적인 효과</u> 를 입는 것을 말한다.	2. “간접흡연”이란 흡연자 주위에서 <u>비흡연자가 흡연자의 담배 연기를 들이마시게 됨</u> 으로써 <u>담배를 피우는 것과 같은 효과</u> 를 나타내는 것을 말한다.

5) 「2024년 보건복지부의 금연구역 지정·관리 업무지침」(p.3)

- 따라서, 동 개정(안)의 ‘입법취지 및 제안 이유’와 ‘개정 조문의 세부 내용’이 부합하도록 ‘간접흡연’의 ‘정의’를 [1안] ‘현행 조문’대로 유지하거나 아니면 [2안] 보건복지부 「2024년 금연구역 지정·관리 업무지침」 (p.3)상의 정의로 수정하는 것을 검토할 필요성이 존재한다고 사료됨.

개 정 (안)	현 행 [1안]	보건복지부 지침 [2안]
2. “간접흡연”이란 <u>흡연자 주위에서 비흡연자가 흡연자의 담배 연기를 들이마시게 됨으로써 담배를 피우는 것과 같은 효과를 나타내는 것을 말한다.</u>	2. “간접흡연”이란 <u>타인의 흡연으로 인하여 부정적인 효과를 입는 것을 말한다.</u>	2. “간접흡연”이란 <u>비흡연자가 흡연 시 발생하는 유해물질에 노출되는 것을 말한다.</u>

나. 조례로 지정 가능한 ‘금연구역’에 ‘택시 승차대’를 추가하는 사항 관련 (안 제5조제1항제5호)

1) 개정(안)의 내용

- 동 개정(안)은 「국민건강증진법」 제9조제7항의 명시적인 ‘위임’에 따라 ‘지방자치단체의 조례’로 지정할 수 있는 ‘금연구역’에 시 관할 구역내의 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」에 따른 ‘택시 승차대’를 추가하고자 하는 것임.

현 행	개 정 안
제5조(금연구역의 지정) ①(현행과 같음) 5. 시 관할 구역의 버스정류소	제5조(금연구역의 지정) ①(현행과 같음) 5. 「 <u>여객자동차 운수사업법 시행규칙</u> 」에 따른 시 관할 구역의 버스정류소 및 <u>택시 승차대</u>

2) 검토의견

- 동 개정(안)은 헌법 제17조(사생활의자유) 및 헌법 제10조(행복추구권)에 근거한 시민의 ‘흡연권6)(권리)’을 ‘조례’를 통해 ‘일정한 구역(택시승차대) 내에서 제한’하고자 하는 것임.
- 따라서, 「지방자치법 제28조제1항 단서」에 따른 ‘법률유보의 원칙’(대법원 94추28 참조)에 입각해 반드시 ‘법률의 조례에 대한 명시적인 위임’이 존재해야함.

지방자치법 제28조(조례)

① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

- 그런데 현행 법률인 「국민건강증진법」 제9조제7항에 ‘지방자치단체가 ‘조례’로 ‘금연구역을 지정할 수 있다’는 명시적인 ‘위임규정’이 존재함. 따라서, 동 개정(안)은 ‘주민의 권리를 제한’하는 침익적 조례임에도 명시적인 ‘법률’의 위임이 존재하기 때문에 조례 개정이 가능할 것으로 판단됨.

국민건강증진법 제9조제7항

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.

- 아울러, 조례로 지정할 수 있는 ‘금연구역’에 ‘택시 승차대’를 추가하는 것은 ‘흡연자’의 ‘흡연권’에 대한 제한을 확대하는 것임. 따라서, ‘법률유보 원칙 준수 여부’ 검토뿐만 아니라 그 규제정책의 목적 및 방향성에 대한 타당성 검토도 필요하다고 사료됨.

- 그런데, 현재 세계적인 담배에 대한 규제 추세가 “세계보건기구(WHO)의 담배규제기본협약(FCTC) 제8조 이행가이드라인 제 27호7) 등”에 따라 “모든 ‘실내’ 공공장소뿐만 아니라 적절한 경우 ‘기타’(실외 또는 그와 유사한 실외장소) 공공장소에서도 보호조치를 취할 것을 의무화” 하는 것임을 고려할 때,
- 그리고 헌법재판소가 판례⁸⁾를 통해 생명권에 기반한 ‘흡연권’이 ‘흡연권’보다 우월한 상위 기본권임을 분명히 명시하고 있다는 점을 고려할 때,
- 동 개정(안)이 현행 조례 상 ‘금연구역’에 ‘택시 승차대’를 추가하여 그 제한 구역을 ‘확대’하고자 하는 것은 ‘다수 시민의 생명 및 건강 보호’라는 ‘공익적 관점’에서 타당성이 존재한다고 판단됨.

○ ※ 집행기관 의견: 수정 가결

○ (흡연의 정의 확대 관련) 흡연행위 명확화로(동의)

- (검토 의견) 흡연행위 단속 시 ‘담배를 소지하고 불을 붙인 경우’도 이미 포함하고 있으므로 조례에 흡연의 정의를 명확히 한다는 점에서 의미가 있으며 개정 동의함

(참고 : 흡연의 정의)

- 국민건강증진법, 담배사업법 등 상위법 : 정의 없음
- FCTC(담배규제기본협약) : “불이 붙은 담배제품을 소지하거나 제어하는 것”을 포함
- 금연구역 지정·관리 업무지침(보건복지부) : ‘담배를 소지하고 불을 붙인 경우’도 단속 가능하도록 하고 있음

※ 24년 4월 현재, 조례 내 흡연의 정의에 불을 붙은 담배를 소지하는 것도 명시한 지역구 : 울산광역시, 광주광역시, 제주특별자치도

7) 한국건강증진원 홈페이지 자료실 中 「WHO 담배규제기본협약 자료집 All about FCTC 자료집- 전자책」에서 원문 확인 (https://www.khepi.or.kr/kps/publish/view?menuId=MENU00890&page_no=B2017003&pageNum=2&siteId=&srch_text=%EB%8B%B4%EB%B0%B0&srch_cate=&srch_type=ALL&str_clft_cd_list=&str_clft_cd_type_list=&board_idx=8002)

8) 헌법재판소 2003헌마457 전원재판부

○ (간접흡연 정의 확대)간접흡연의 범위 축소 우려(부동의)

- ‘보건복지부 금연구역 지정·관리 지침’에 따르면 ‘흡연자의 담배 연기에 직접 노출되는 2차 흡연과 흡연자에게 흡착된 유해물질이 다시 공기 중으로 배출되 비흡연자에게 장기간 피해를 주는 3차 흡연’ 모두를 간접흡연으로 정의함

- 이에 2차 흡연만을 간접흡연으로 정의하는 경우 의미 축소의 우려가 있음
- 따라서 간접흡연의 정의를 ‘보건복지부 지침’에서 명시한 아래 내용 모두 포함 필요

2024년 금연구역 지정·관리 업무지침(3p)

간접흡연이란 비흡연자가 흡연 시 발생하는 유해물질에 노출되는 것을 뜻하며, 담배연기에 직접 노출되는 2차 흡연과 흡연자의 옷, 벽, 가구 등에 흡착된 유해물질이 다시 공기 중으로 배출되는 과정을 거쳐 비흡연자에게 보다 장기간 피해를 미칠 수 있는 3차 흡연으로 나뉨.

○ (금연구역 범위 확대) ‘택시승차대’ 금연구역 지정대상 추가 (동의)

- 「국민건강증진법」 제9조제7항에서 흡연으로 인한 피해 방지를 위해 다수인이 모이거나 오고가는 공공장소를 조례를 통해 금연구역으로 지정하도록 하고 있어

- 버스정류장과 함께 대중교통 수단인 택시 탑승 승차대 또한 금연구역 지정 대상으로 추가하는 개정안에 동의하며

- 시 조례 개정으로 자치구별 조례 또한 개정되고 택시 승차대를 금연구역으로 지정·관리하는 사례 확대로 간접흡연 피해 방지에 기여할 수 있을 것으로 사료됨

※ 24년 4월 현재, 조례 내 금연구역 지정 대상에 택시 승차대 명시한 자치구 9개구
금연구역으로 지정된 택시 승차대 : 224개소

*조례에 명시한 자치구: 중구, 서대문, 양천, 구로, 영등포, 동작, 서초, 강남, 송파

**금연구역 지정 현황(개소): 종로(128), 서대문(7), 금천(1), 영등포(12), 동작(7), 서초(14), 강남(26), 송파(29)

○ ‘흡연’에 대한 정의 규정 관련 (안 제2조제1호)

- ‘흡연’에 대한 ‘정의’ 규정을 명확히 하고자 하는 동 개정(안)은 조례의 전반적인 해석과 적용의 기준이 된다는 점에서 그리고 침익적 제재인 ‘과태료’의 ‘부과 요건’을 해석하는 기준이 된다는 점에서 그 개정 취지에 타당성이 존재 한다고 사료됨.
- 그리고 동 개정(안)은 「국민건강증진법」 제9조제7항의 ‘위임 범위’를 벗어나 조례로 ‘과태료’의 ‘부과요건’을 확대 창설한 것이 아니라 ‘상위 법령’의 정의 규정 미비를 보완하기 위해 상위유관부처인 ‘보건복지부의 지침’ 및 세계적으로 널리 받아들여진 ‘세계보건기구의 담배규제기본협약 가이드라인’ ‘정의규정’을 그대로 개정(안)에 인용 및 재 기재 한 것으로 판단됨.

○ ‘간접흡연’에 대한 정의 규정 관련 (안 제2조제2호)

- 동 개정(안)은 그 제안 이유에서 “시민들의 건강과 쾌적한 환경을 위해 흡연과 간접흡연의 정의를 확대” 하고자 한다고 명시하고 있으나, 그 세부 내용은 오히려 ‘간접흡연’의 의미를 현행보다 축소하고 있음.
- 따라서, 동 개정(안)의 ‘입법취지 및 제안 이유’와 ‘개정 조문의 세부 내용’이 부합하도록 ‘간접흡연’의 ‘정의’를 수정하는 것이 필요하다고 사료됨.

○ 조례로 지정 가능한 ‘금연구역’에 ‘택시 승차대’를 추가하는 사항 관련 (안 제5조제1항제5호)

- 동 개정(안)은 시민의 ‘흡연권⁹⁾(권리)’을 ‘조례’를 통해 ‘일정한 구역(택시승차대) 내에서 제한’하고자 하는 것임. 따라서, 지방자치법 제28조제1항 단서」에 따른 ‘법률유보의 원칙’(대법원 94추28 참조)에 입각해

9) 헌법재판소 2003헌마457 전원재판부

반드시 ‘법률의 조례에 대한 명시적인 위임’이 존재해야함.

- 그런데 현행 법률인 「국민건강증진법」 제9조제7항에 ‘지방자치단체가’ ‘조례’로 ‘금연구역을 지정할 수 있다’는 명시적인 ‘위임규정’이 존재함. 따라서, 조례 개정이 가능할 것으로 판단됨.
- 아울러, 현재 세계적인 담배에 대한 규제 추세가 실내뿐만 아니라 ‘기타’(실외 또는 그와 유사한 실외장소) 공공장소에서도 보호조치를 취할 것을 의무화” 하는 것임을 고려할 때, 또 헌법재판소가 판례¹⁰⁾를 통해 생명권에 기반한 ‘흡연권’이 ‘흡연권’보다 우월한 상위 기본권임을 분명히 명시하고 있다는 점을 고려할 때, ‘택시 승차대’를 추가하여 그 제한 구역을 ‘확대’하고자 하는 것은 ‘다수 시민의 생명 및 건강 보호’라는 ‘공익적 관점’에서 타당성이 존재한다고 판단됨.

문 의 처

02-2180-8145

10) 헌법재판소 2003헌마457 전원재판부