

● 제295회 ●
서울특별시의회(정례회)
제3차 보건복지위원회

서울특별시 마약류 및 유해약물 오남용 방지 및
안전에 관한 조례 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 1094

I. 조례안 개요

1. 제안경위

가. 제 출 자 : 김경우 의원 발의(찬성 12명)

나. 제출일자 : 2019년 10월 16일

다. 회부일자 : 2019년 10월 22일

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

가. 최근 도시, 농촌, 주부, 학생, 직장인 등 지역과 계층을 막론하고 빠른 속도로 확산되고 있는 마약류 중독 및 유해약물 오남용 문제에 대처하기 위하여 그 위험성과 폐해를 적극 알리고, 조기에 예방교육을 실시할 필요성이 강조되고 있음

나. 이에 미취학아동에 대한 예방교육 실시, 전문인력의 육성·지원, 홍보 등 사업에 대한 법적 근거를 마련하여 예방교육이 안정적이고, 체계적으로 실시될 수 있도록 하며, 이와 함께 현행 조문의 체계와 용어·표현 등을 ‘알기 쉬운 법령 정비기준’ 등에 따라 정비하고자 함.

2. 주요내용

- 가. 조례의 제명을 「서울특별시 마약류 및 유해약물의 오남용 방지와 안전에 관한 조례」로 변경함
- 나. 마약류 및 유해약물 오남용 방지를 위한 예방계획의 수립·시행을 규정함(안 제3조의2 신설)
- 다. 마약류 및 유해약물 오남용 예방사업의 내용으로 미취학아동에 대한 유해약물 오남용 예방교육, 초·중·고등학교 예방교육 지원, 예방교육 전문인력육성·지원, 예방교육 프로그램 개발·평가 등을 규정함(안 제4조 변경)
- 라. 세계마약퇴치의 날 행사 시행 및 일반시민과 오남용 취약계층에 대한 적극적인 예방홍보활동을 규정함(안 제8조, 제9조 신설)

3. 참고사항

- 가. 관계법규 : 「마약류 관리에 관한 법률」, 「청소년 보호법」
- 나. 예산조치 : 비용추계서 참조
- 다. 기 타 : 신·구조문 대비표

II. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 개정안의 취지

- 개정안은 마약류 및 유해약물의 오남용을 막기 위한 교육 및 홍보 사업을 추진하고자 제안되었음. 주요 개정사항은 오남용 예방 교육과 홍보를 추가하는 내용이라고 할 수 있음.

2 개정안의 주요내용 검토

가. 시장의 책무와 관련

- 개정안 제3조는 시장의 책무를 규정하고 있음. 제3조에서 부과하고 있는 시장의 책무는 모두 오남용 예방교육을 추가하는 안임.
- 현행조례와 개정안 모두 각각 제3조제3항 및 동조제4항에서 시장은 치료보호와 공공보건의료사업을 원활하게 추진하기 위하여 수행기관을 충분히 확보하여야 한다고 하고 있으나 누구를 위한 치료보호사업이나 공공보건의료사업인지 명확하게 하고 있지 않아 그 대상에 대한 지정이 필요한 것으로 사료됨.

현행	개정안
제3조(시장의 책무) ① 서울특별시 장(이하 "시장"이라 한다)은 시민 이 마약류 등을 남용하는 것을 예 방하고, 마약류 중독자에 대한 치	제3조(시장의 책무) ① ----- ----- ----- -----

료보호와 사회복지 촉진을 위하여 연구·조사 등 필요한 공공보건의료사업을 추진하여야 한다.

② 시장은 유해약물로부터 시민의 정신적, 신체적 건강을 보호하기 위하여 유해약물 중독자에 대한 치료보호, 예방 및 안전관리에 필요한 기술개발과 연구사업의 지원 등 공공보건의료사업을 추진하여야 하며 공공, 민간단체 간 협력 체제를 구축하여야 한다.

③ 시장은 치료보호와 공공보건의료사업을 원활하게 추진하기 위하여 수행기관을 충분히 확보하여야 한다.

④ 시장은 치료보호와 공공보건의료사업의 추진을 위한 재원을 확보하여야 하며, 이에 대한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

-- 연구·조사 및 오남용 예방 교육 등 -----.

② -----

----- 연구사업 및 오남용 예방 교육·홍보-----

-----.

③ 시장은 오남용 예방교육 및 -----

-----.

④ 시장은 오남용 예방교육 및 -----

-----.

○ 또한, 개정안은 제3조의2를 신설하여 시장의 책무를 추가로 규정하고 있음. 새로 부과하는 책무는 시민의 마약류 및 유해약물 오남용 방지를 위한 예방계획을 매년 수립하도록 하는 것임.

현행	개정안
<신설>	<p>제3조의2(예방계획의 수립·시행) ①</p> <p><u>시장은 시민의 마약류 및 유해약물 오남용 방지를 위한 예방계획(이하 “예방계획”이라 한다)을 해마다 수립·시행한다.</u></p> <p>② 예방계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>예방계획의 기본 목표와 방향</u> 2. <u>시책 개발에 관한 사항</u> 3. <u>제4조에 따른 마약류 및 유해약물 오남용 예방사업 등에 관한 사항</u> 4. <u>교육 및 홍보에 관한 사항</u> 5. <u>재원조달에 관한 사항</u> 6. <u>협력체계 구축에 관한 사항</u> 7. <u>그 밖에 마약류 및 유해약물 오남용 예방을 위하여 필요한 사항</u>

- 상위법인 「마약류 관리에 관한 법률」은 제2조의2¹⁾를 통해 국가와 지방자치단체장의 책임을 규정하고 있음. 이에 지방자치단체장의 책임은 마약류의 남용 예방, 마약류 중독자에 대한 치료보호와 사회복귀 촉진으로 상위법의 조항을 폭넓게 해석한다면 마약류 및 유해약물 오남용 방지를 위한 예방계획을 시장의 역할로 규정할 수 있을 것으로 사료됨.

- 단, 청소년을 대상으로 하는 경우 「청소년보호법」 제33조²⁾에

1) 제2조의2(국가 등의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 국민이 마약류 등을 남용하는 것을 예방하고, 마약류 중독자에 대한 치료보호와 사회복귀 촉진을 위하여 연구·조사 등 필요한 조치를 하여야 한다.

의하면 이는 지방자치단체장의 사무가 아닌, 국가의 사무로 구분된다고 할 것임.

나. 사업과 관련하여

- 개정안 제4조는 마약류 및 유해약물 오남용 예방사업을 추진할 수 있게 조례를 개정하는 것임. 현행 조례의 차이점은 행정적·재정적 지원근거의 삭제, 개정안 제4조제2호에 의한 미취학아동을 대상으로 한 유해약물 오남용 예방교육사업, 개정안 제4조제4호에 의한 초·중·고등학교 마약류 및 유해약물 오남용 예방교육 지원 사업과 예방교육프로그램 개발 등임.
- 개정안 제4조제1호와 관련하여 마약류·환각물질 중독자의 치료 보호 및 사회복귀사업을 추진할 수 있게 하고 있으나 이는 「마약류 관리에 관한 법률」 제51조의2³⁾에 의하여 한국마약퇴치운동본부가 하도록 되어 있음. 또한 같은법 같은조 제4항에 의해 관련사업을 하는 경우 보조금을 지급할 수 있도록 근거로 두고 있는 상황임.

-
- 2) 제33조(청소년보호종합대책의 수립 등) ① 여성가족부장관은 3년마다 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 청소년유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위한 종합대책(이하 이 조에서 "종합대책"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.
- 3) 제51조의2(한국마약퇴치운동본부의 설립) ① 마약류에 대한 다음 각 호의 사업을 수행하기 위하여 한국마약퇴치운동본부를 둔다.
1. 마약류의 폐해(弊害)에 대한 대국민 홍보·계몽 및 교육 사업
 2. 마약류 중독자의 사회복귀를 위한 사회복지 사업
 3. 그 밖에 식품의약품안전처장이 필요하다고 인정하는 불법 마약류 및 약물 오용·남용 퇴치와 관련된 사업
- ② 한국마약퇴치운동본부는 법인으로 한다.
- ③ 한국마약퇴치운동본부에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.
- ④ 식품의약품안전처장과 지방자치단체의 장은 예산의 범위에서 한국마약퇴치운동본부에 대하여 운영과 제1항에 따른 사업에 필요한 경비를 지원할 수 있다.
- ⑤ 한국마약퇴치운동본부의 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 개정안 제4조제1호는 마약류·환각물질 중독자의 치료보호 및 사회복지사업을 할 수 있도록 하고 있는데, 치료보호와 사회복지는 의료와 복지로 그 영역이 구분되어 있어 요구되는 전문성이 다르다고 할 것이며 이에 각 사업을 구분할 필요성이 있으며, 개정안 제4조제2호와 제4조의 경우 미취학아동부터 고등학생까지 교육대상을 따로 규정하고 있어 별도로 규정하는 것이 아닌 생애주기별 맞춤형 예방교육이 필요한 의도로 이해됨.

현행	개정안
<p>제4조(행정적·재정적 지원) 시장은 <u>마약류 또는 유해약물 오남용 방지 및 안전을 위하여 다음 각 호에 해당하는 사업추진에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. 마약류중독자 치료보호 사업</u> <u>2. 환각물질 중독자 치료보호 사업</u> <u>3. 청소년과 성인에 대한 마약류 및 유해약물 오남용 예방을 위한 교육 등에 관한 사업</u> <p><신설></p> <ol style="list-style-type: none"> (생략) <u>5. 그 밖에 지원이 필요하다고 시</u> 	<p>제4조(마약류 및 유해약물 오남용 예방사업 등) -- <u>시민의 마약류 및 -- 예방 등</u>----- <u>호의 사업을 추진할</u> ----- ----- --.</p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. 마약류·환각물질 중독자의 치료보호 및 사회복지사업</u> <u>2. 미취학아동 유해약물 오남용 예방교육사업</u> ----- ----- - <u>교육·홍보</u> ----- <u>4. 초·중·고등학교 마약류 및 유해약물 오남용 예방교육 지원 사업</u> (현행 제4호와 같음) <u>5. 예방교육의 전문인력 육성·지</u>

<p><u>장이 인정하는 사업</u></p> <p><신 설></p> <p><신 설></p>	<p><u>원 사업</u></p> <p>6. <u>예방교육 프로그램의 개발·평가 사업</u></p> <p>8. <u>그 밖에 마약류 및 유해약물 오남용 예방 등을 위하여 필요한 사업</u></p>
--	---

- 또 개정안 제4조제1호와 관련하여 개정안 제5조제1항에서 보조금을 지급할 수 있도록 하는 규정을 두고 있으며, 개정안 제5조제2항에서 개정안 제4조제2호부터 제8조까지의 사업에 대하여 보조금을 지급할 수 있도록 규정하고 있음. 다만, 청소년관련 사업의 경우 「청소년보호법」에서 국가의 사무로 규정하고 있는 점은 안전의 심의에 있어 고려해야 할 필요성이 있다고 할 것임.

현 행	개 정 안
<p>제5조(보조금) ① 시장은 <u>제4조제1호 및 같은 조 제2호의 사업추진</u>을 위하여 전문의료기관을 지정하여 사업수행에 필요한 보조금을 지급할 수 있다.</p> <p>② 시장은 <u>제4조제3호 및 같은 조 제4호의 사업추진</u>을 위하여 기관 및 단체를 선정하여 사업수행에 필요한 보조금을 지급할 수 있다.</p> <p>③ <u>제1항</u>에 따른 경비의 지원 방법 및 절차 등은 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」를 따른다.</p>	<p>제5조(보조금) ① ---- <u>제4조제1호</u>에 따른 치료보호 사업 추진-----</p> <p>-----.</p> <p>② ----- <u>제4조제2호부터 제8호</u>까지-----</p> <p>-----.</p> <p>③ <u>제1항 및 제2항</u>-----</p> <p>-----.</p>

다. 이 외의 개정사항과 관련하여

- 개정안은 제8조를 신설하여, 세계마약퇴치의 날의 취지에 맞는 행사를 할 수 있도록 하며, 유공자에게 포상을 실시할 수 있도록 하는 안과 제9조를 신설하여 시장에게 오남용 예방을 위한 적극적인 홍보의 의무를 부과하고 있음.

현 행	개 정 안
<p><u><신 설></u></p>	<p>제8조(세계마약퇴치의 날 행사) ① 시장은 매년 6월 26일 세계마약퇴치의 날에 마약류 및 유해약물 오남용 예방 취지에 맞는 행사 등 사업을 시행할 수 있다.</p> <p>② 시장은 제1항에 따른 세계마약퇴치의 날에 시민의 마약류 및 유해약물 오남용 예방에 이바지한 공적이 뚜렷한 기관·단체 또는 개인 등에 대하여 「서울특별시 표창 조례」에 따라 표창할 수 있다.</p>
<p><u><신 설></u></p>	<p>제9조(홍보) 시장은 시민의 마약류 및 유해약물 오남용의 예방과 폐해에 대하여 일반 시민과 오남용 취약계층에게 적극적으로 홍보를 하여야 한다.</p>

- 개정안 제9조는 강행규정으로 규정된 바 상위법의 입법취지를 훼손하지 않도록 이를 임의규정으로 수정할 필요성이 존재함.

- 상위법인 「마약류 관리에 관한 법률」⁴⁾에서는 이를 임의규정

으로 규정하고 있음.

3 집행부서 의견

- 서울시 집행부는 해당 조례에 대하여 다음과 같이 의견을 밝히고 있음.

- 주요 신설조항인 예방계획 수립, 사회복지사업, 시민 홍보 등은 지방자치단체장이 수행할 수 있는 **법률적 근거와 권한이 없고, 강행규정으로 명시하여** 시장의 의무를 과도하게 요구하는 것으로 판단됨
- (안 제3조의2) 종합적 성격의 예방계획으로서 **지방자치단체의 계획 수립·시행은 법률에 명시되어야** 하고 중앙부처의 종합계획이 선행되어야 함
 - 마약류 및 유해약물 오남용 방지 예방계획 수립(국가등)은 「마약류 관리에 관한 법률」에 없고 청소년보호법에서는 국가가 필요한 시책을 마련토록 규정
- (안 제4조) 조항 제목(예방사업)과 내용(재정적 지원), 각호 내용(교육·평가·지원 사업)이 **일치성이 없고, 법률적 권한 위배와 기 개정조례를 중복함**
 - 조항 제목을 변경함으로써 「지방재정법」에 의한 재정적 지원 근거를 삭제하였음
 - 제1호, 마약류 중독자 사회복지사업은 「마약류 관리에 관한 법률」 및 「정신건강복지법」에 의해 한국마약퇴치운동본부가 수행토록 규정
 - 제2호 내지 제6호, 미취학아동 및 초·중·고등학교는 기 개정조례의 청소년(19세 미만)과 성인(19세이상)의 정의를 불필요하게 중복 세분화함
- (안 제9조) 오남용 예방 및 폐해에 대한 홍보는 「마약류 관리에 관한 법률」에 의해 ‘**마약퇴치의 날**’ **임의규정으로 시행**하나 신설 조항은 강제규정으로 명시
- 법률적 근거와 권한이 없는 조항은 삭제하고 일부규정은 수정하여 수정가결 요청
 - 삭제 : 제3조의2, 제4조 1호중 사회복지사업, 제4조 2호 및 4호 내지 6호
 - 수정 : 제4조 제목(‘행정적, 재정적 지원’으로 수정)과 내용, 제9조(‘할 수 있다’로 수정)

- 다만, 재정지원과 관련하여서는 개정안 제5조에 그 근거가 있고 상위법에 그 근거가 마련되어 있는 점을 고려되어야 할 것으로 여겨짐.

4) 「마약류 관리에 관한 법률」 제2조의3(마약퇴치의 날) ① 마약류 등의 오남용에 대한 사회적 경각심을 높이고 마약류에 관한 범죄를 예방하기 위하여 매년 6월 26일을 마약퇴치의 날로 정한다. ② 국가와 지방자치단체는 마약퇴치의 날 취지에 적합한 행사와 교육·홍보사업을 실시할 수 있다. ③ 제2항에 따른 마약퇴치의 날 행사 및 교육·홍보사업에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

4 종합의견

- 최근 사회문제화 되고 있는 마약류에 대한 오남용을 예방하고자 하는 개정안의 취지는 타당하다고 할 수 있음.
- 개정안은 예방교육과 홍보를 중점적으로 지원하고자 하는 바 인 구사회학적 특성에 맞는 교육프로그램의 개발과 보급, 홍보 등 도 필요한 사항으로 여겨진다 할 것임.
- 그러나 임의규정을 강행규정으로 바꾸는 등 일부 규정이 상위법 의 입법취지를 일부 훼손하고 있으며 다른 법률과의 관계에 있 어서도 상충하는 내용이 존재하여 개정안의 심의에 있어 심도 있는 논의가 필요한 것으로 사료됨.