



2023.06.02.(금)
문화복지체육위원회실

조례(안) 등 검토보고서

《검토사항》

- 조례안 7건
(제정4건, 개정3건)
- 민간위탁 동의안 4건

문화복지체육위원회

(전문위원 염 대 석)

성남시 금연구역 지정 및 간접흡연 피해방지 조례 일부개정조례안

1. 제안경위

- 제 출 자: 이영경 의원 등 22명
- 의안번호: 제5150호

2. 제안이유

- 흡연으로 인한 피해방지와 시민의 건강 보호를 위하여 금연구역 지정범위를 확대 규정함으로써 간접흡연의 피해를 막고 시민들의 금연에 관한 관심과 요구에 맞도록 조례를 정비하여 금연 분위기를 조성하고자 함.

3. 주요내용

- 금연구역 지정 신설(안 제3조)
 - 버스정류소(마을버스정류소 포함) 및 택시승차대로부터 10m 이내
 - 시민의 건강증진을 위하여 지정한 거리 및 특화거리
 - 지하철역 출입구로부터 10m 이내
 - 「하천법」에 따른 하천구역의 보행로
- 금연구역 과태료 부과에 대한 사항(안 제9조)

4. 참고자료

- 관계법령
 - 「국민건강증진법」 제9조
 - 기 타
 - 입법예고(2023. 05. 04. ~ 05. 11.): 집행기관 의견 참조
- ※ 행정절차법 제41조 및 성남시 자치법규 입법 사무에 관한 조례 제8조

5. 집행기관 의견: 수정동의

- 제9조(과태료)제1항 금연구역에서 흡연한 사람에게 「국민건강법」 제34조 3항에 따라 10만원의 과태료 부과의 건에 대한 수정 요구건
→ 경기도의 경우 31개 시군 중 1개 시군(남양주)만 10만원의 과태료를 부과하고 대다수의 시군(27개, 성남포함)은 5만원으로 운영하고 있는 실정으로 시군 간 형평성 문제를 고려하여 현행 5만원의 과태료 유지를 요구함. (검토의견 58쪽 참조)

6. 검토 의견

가. 조례 개정의 취지 및 이유

- 본 일부개정조례안은, 공공장소에서의 금연과 간접흡연 피해 예방에 대한 필요성이 계속해서 증가하고 있어 조례로 간접흡연의 위험이 높은 장소를 금연구역으로 확대 지정하고자 제출된 안건으로 조례 개정의 취지와 이유가 타당하다고 사료됨.

※ 흡연권과 혐연권의 우열 (헌재 2004. 8. 26. 2003헌마457)

- ▶ 흡연권은 사생활의 자유를 실질적 핵으로 하는 것이고 혐연권은 사생활의 자유뿐만 아니라 생명권에까지 연결되는 것이므로 **혐연권이 흡연권보다 상위의 기본권임**.
상하의 위계질서가 있는 기본권끼리 충돌하는 경우에는 상위기본권우선의 원칙에 따라 하위 기본권이 제한될 수 있으므로, 흡연권은 혐연권을 침해하지 않는 한에서 인정되어야 함.
- ※ 흡연권을 법률로써 제한 할 수 있는지? 금연구역 지정의 위헌 여부 (헌재 2004.8.26. 2003헌마457)
 - ▶ 흡연은 국민의 건강을 해치고 공기를 오염시켜 환경을 해친다는 점에서 국민 공동의 공공복리에 관계되므로, 공공복리를 위하여 개인의 자유와 권리를 제한할 수 있도록 한 **헌법 제37조 제2항에 따라 흡연행위를 법률로써 제한할 수 있음**.
 - ▶ 금연구역 지정 규정은 국민의 건강을 보호하기 위한 것으로서 목적의 정당성을 인정할 수 있고, 일정한 내용의 금연구역을 설정하는 방법의 적정성도 인정할 수 있으며, 달성하려는 공익이 제한되는 사익보다 커 법익균형성도 인정되고, 금연구역 지정의 대상과 요건을 고려할 때 최소 침해성도 인정되므로, 과잉금지원칙에 위반되지 않음.
 - ▶ 이 규정은 **흡연자들의 권리를 보다 제한하고 있으나, 국민의 건강과 혐연권을 보장하기 위하여 흡연권을 제한하는 것으로서 차별에 합리적인 이유가 있으므로 평등원칙에 위반되지 않음**.

- ※ 음식점 전면 금연 위험 여부 (헌재 2016.6.30. 2015헌마813, 헌재 2015.3.17. 2015헌마212)
- ▶ 금연구역 지정과 관련된 기본권 제한의 본질적 사항에 관해서는 「국민건강증진법」에서 직접 규율하고 있는 점, 금연구역으로 지정하여야 할 일반음식점영업소 영업장의 넓이는 다양한 요소들을 고려하여 탄력적으로 정해질 필요가 있는 점 등을 고려할 때, 심판대상 법률조항이 법률유보원칙을 위반하여 청구인의 직업수행의 자유를 침해한다고 할 수 없음.
 - ▶ 심판대상조항의 입법목적을 가장 효과적으로 달성하기 위해서는 음식점 공간 전체를 금연구역으로 지정하여 비흡연자를 흡연으로부터 완전히 차단하는 것이 필요하며, 음식점 시설 전체를 금연구역으로 지정함으로써 음식점 영업자가 입게 될 불이익보다 간접흡연을 차단하여 이로 인한 피해를 예방하고 국민의 생명·신체를 보호하고자 하는 공익이 더욱 중대하므로, 심판대상조항이 과잉금지원칙을 위반하여 청구인의 직업수행의 자유를 침해한다고 할 수 없음.
- ※ PC방 금연구역 지정 위험 여부 (헌재 2013.6.27. 2011헌마315, 헌재 2015.1.6. 2014헌마1113)
- ▶ PC방과 같이 다수의 공중이 이용하는 공간에서의 간접흡연 문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 내부에 칸막이 등을 설치하여 금연구역과 흡연구역을 분리하는 것만으로는 부족하고 해당 공간 전체를 금연구역으로 지정하는 것이 가장 효과적이고 이 방법 이외에 이와 동일한 효과를 가져올만한 대체수단이 있다거나 직업수행의 자유를 덜 제한하는 다른 수단이 존재한다고 단정하기는 어려움.
 - ▶ 아울러 금연구역조항은 PC방 영업 자체를 금지하는 것이 아니고 다만 영업방식을 제한하고 있을 뿐이어서 청구인들의 직업수행의 자유를 크게 제한하는 것이라고 볼 수 없는 반면, 흡연권을 보장하고 국민의 건강을 증진시키는 공익의 효과는 매우 크다고 인정되므로, 이 사건 금연구역조항은 과잉금지원칙에 위배되지 않음.

나. 개정 조례안의 주요 내용

- 안 제3조에서는 금역 구역 지정범위를 버스정류장 및 택시승차장, 특화거리, 지하철역 출입구 10m 이내, 하천구역의 보행로 등으로 금연시설을 확대하는 것은 국민의 건강권에 대한 국가 책임을 강화한다는 점에서 바람직한 입법 방향이라 사료됨.

- 안 제1호 버스정류소(마을버스정류소 포함) 및 택시승차대로부터 10m 이내

- ▶ 경기도 31개 시군 중 23개 시군이 금연구역으로 운영하고 있음
- ▶ 버스정류장(마을버스 포함): 1,327개소 (수정 295, 중원 309, 분당 723)
- ▶ 택시승차대: 75개소 (수정 15, 중원 11, 분당 49)

- 안 제8호 시민의 건강증진을 위하여 지정한 거리 및 특화거리 <신설>

- ▶ 성남시 조례 지정 특화거리: 2개소(청계산 음식문화거리, 백현동 커피거리)
- ▶ 음식, 문화예술 등 기타 특화거리: 모란백년기름 특화거리, 모란철판요리아시장 특화거리, 디자인특화거리, 야탑3동 나르샤가온길, 신해철 거리 등

- 지하철역 출입구로부터 10m 이내 <신설>

- ▶ 「성남시 금연구역 지정 및 간접흡연 피해방지 조례」 제3조제9호에 의거 2016년부터 지정고시하여 운영 중

- 「하천법」에 따른 하천구역의 보행로 <신설>

- ▶ 「하천법」에 따른 지방하천(8개소): 보행로8개
탄천, 동막천, 분당천, 운중천, 금토천, 야탑천, 여수천, 상적천

○ 안 제9조제1항에서는 흡연의 폐해에도 불구하고 흡연자의 흡연권을 박탈할 수 없다면, 우선 간접흡연으로 인한 비흡연자에 대한 피해를 경감할 필요가 있다고 판단하여 금연구역 흡연 과태료를 당초 5만원에서 10만원으로 증액 부과할 수 있도록 규정을 정비함.

- 서울시는 대다수가 10만원의 과태료를 부과하고 있으나 일부(서초, 노원)는 5만원으로 운영 중이며 경기도의 경우 31개 시군 중 27개 시군이 금연구역 흡연시 5만원의 과태료를 부과하고 있음.

과태료금액	경기도 31개 시군 과태료 금액별 현황	
10만원	남양주시	1개 시군
7만원	광주시, 구리시	2개 시군
5만원	성남시 등	27개 시군
3만원	양평군	1개 시군

- 금연구역 과태료 부과금액 변경 시 안내 표지판(신규·변경) 정비에 따른 예산이 1억 원 이상 소요될 것으로 추계됨.

구 분	수 량	소요금액	비고
계	2,103개소	105,150천원	현수막 제외
신규(증가분)	600개소(버스, 택시, 하천)	개당 50천원	
기존(교체분)	1,503개소(기 조례지정 구역)	개당 50천원	

- 우리시 과태료 부과현황

(2023. 04. 24. 기준/ 단위: 건)

구 분	계	수정구	중원구	분당구
2023년	133	28	21	84
2022년	423	28	10	385
2021년	135	11	8	116
2020년	108	11	38	59

〈신·구조문 대비표〉

현 행	개 정 안
제3조(금연구역의 지정) 성남시장(이하 “시장”이라 한다)은 「국민건강증진법」 제9조제7항에 따라 다음 각 호에 해당하는 장소의 전부 또는 일부를 금연구역으로 지정할 수 있다.	제3조(금연구역의 지정) ----- ----- ----- -----.
1. 「여객자동차 운수사업법」에 따른 <u>버스 정류소</u>	1. ----- <u>버스 정류소(마을버스정류소를 포함한다) 및 택시승차대로부터 10m 이내</u>
2. ~ 7. (생략)	2. ~ 7. (현행과 같음)
<u>〈신설〉</u>	8. <u>시민의 건강증진을 위하여 지정한 거리 및 특화거리</u>
<u>〈신설〉</u>	9. <u>지하철역 출입구로부터 10m 이내</u>
<u>〈신설〉</u>	10. 「하천법」에 따른 <u>하천구역의 보행로</u>
8. (생략)	11. (현행 제8호와 같음)
제9조(과태료) ① 시장은 제3조로 지정된 금연구역에서 흡연한 사람에게 「국민건강증진법」 제34조제3항에 따라 <u>5만원</u> 의 과태료를 부과한다.	제9조(과태료) ① ----- ----- <u>10만원</u> -----.
② (생략)	② (현행과 같음)

다. 종합검토 의견

- 본 일부개정조례안은 「국민건강증진법」에서 위임한 금연구역을 확대 지정함으로써, 간접흡연으로 인한 피해를 예방하고 깨끗하고 쾌적한 환경을 조성하고자 하는 것으로
 - 흡연으로 인한 피해방지와 시민의 건강증진을 위하여 다수인이 통행하는 일정한 공공장소를 금연구역으로 확대 지정한 것은 적정하다고 사료되나,
 - 금연구역 지정의 실효성 확보를 위해서는 시민홍보와 동시에 지속적인 문제점 파악에도 노력해야 할 것으로 보임.
- 또한 다수인이 모이거나 오가는 시설에 대해 조례로 금연구역을 정할 수 있도록 한 것은 지역적 특수성을 감안한 것으로, 개정안과 같이 할 경우 지역적 특수성이 배제되어 제도의 수용성 문제가 있을 수 있고, 현실적 관리·감독상의 한계, 지자체의 관리부담 등이 발생할 수 우려가 있으므로, 입법 과정에서 심도 있게 논의할 필요가 있음.
- 참고로, 금연구역의 지정은 비흡연자를 간접흡연의 노출 위험으로부터 보호함과 동시에 흡연자의 흡연 감소를 유도하려는 것으로, 금연구역 지정 대상은 1995년 「국민건강증진법」 제정 이후 다수인이 이용하는 시설을 중심으로 순차적으로 확대되어 왔음.

참고

금연구역 지정제도 연혁

연 도	내 용
1995년	<ul style="list-style-type: none"> · 대상 시설의 일부를 금연구역으로 지정(「국민건강증진법」 제정) <ul style="list-style-type: none"> - 대상 공중이용시설: 대형건물, 의료기관, 학원, 대규모점포, 관광숙박업소, 혼인예식장 등 10종의 공중이용시설
1999년	<ul style="list-style-type: none"> · 금연구역 지정 대상 공중이용시설 변경·확대 <ul style="list-style-type: none"> - 혼인예식장 삭제 - 초·중고등학교 및 대학교 교사(校舍), 목욕장 추가
2002년	<ul style="list-style-type: none"> · 대상 시설의 전체 또는 일부를 금연구역으로 지정 <ul style="list-style-type: none"> - 전체 금연구역 지정 대상: 학교의 교사, 의료기관, 보건소·보건의료원·보건지소, 보육시설
2003년	<ul style="list-style-type: none"> · 금연구역 지정 대상 공중이용시설 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 게임·PC방, 만화방, 일정면적 이상 음식점, 보육시설, 정부청사 등
2006년	<ul style="list-style-type: none"> · 금연구역 지정 대상 공중이용시설 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 공장, 지방자치단체 청사, 실내작업장 등
2010년	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체의 금연구역 지정 조례제정권 신설
2011년	<ul style="list-style-type: none"> · 보건복지부령으로 위임한 금연구역 지정 대상 시설을 법률에 명시하고 해당 시설의 전체를 금연구역으로 지정 <ul style="list-style-type: none"> - PC방 6개월 유예기간, 음식점은 면적에 따라 3년간 단계적 시행
2016년	<ul style="list-style-type: none"> · 아파트 등 공동주택 금연구역 신청·지정 근거 신설
2016년	<ul style="list-style-type: none"> · 당구장, 스크린골프장 등 실내체육시설 추가
2017년	<ul style="list-style-type: none"> · 유치원 및 어린이집 시설의 경계선으로부터 10미터 이내의 구역과 일정 규모 이상의 식품자동판매기 영업소 추가

관계 법령 발췌서

□ 국민간강증진법

제9조(금연을 위한 조치) ① 삭제 <2011. 6. 7.>

②담배사업법에 의한 지정소매인 기타 담배를 판매하는 자는 대통령령이 정하는 장소외에서 담배자동판매기를 설치하여 담배를 판매하여서는 아니된다.

③제2항의 규정에 따라 대통령령이 정하는 장소에 담배자동판매기를 설치하여 담배를 판매하는 자는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 성인인증장치를 부착하여야 한다. <신설 2003. 7. 29., 2008. 2. 29., 2010. 1. 18.>

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. <개정 2011. 6. 7., 2014. 1. 21., 2016. 12. 2., 2017. 12. 30., 2021. 12. 21.>

1. 국회의 청사

2. 정부 및 지방자치단체의 청사

3. 「법원조직법」에 따른 법원과 그 소속 기관의 청사

4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 청사

5. 「지방공기업법」에 따른 지방공기업의 청사

6. 「유아교육법」·「초·중등교육법」에 따른 학교[교사(校舍)와 운동장 등 모든 구역을 포함한다]

7. 「고등교육법」에 따른 학교의 교사

8. 「의료법」에 따른 의료기관, 「지역보건법」에 따른 보건소·보건의료원·보건지소

9. 「영유아보육법」에 따른 어린이집

10. 「청소년활동 진흥법」에 따른 청소년수련관, 청소년수련원, 청소년문화의집, 청소년특화시설, 청소년야영장, 유스호스텔, 청소년이용시설 등 청소년활동시설

11. 「도서관법」에 따른 도서관

12. 「어린이놀이시설 안전관리법」에 따른 어린이놀이시설

13. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따른 학원 중 학교교과교습학원과 연면적 1천제곱미터 이상의 학원

14. 공항·여객부두·철도역·여객자동차터미널 등 교통 관련 시설의 대기실·승강장, 지하 보도 및 16인승 이상의 교통수단으로서 여객 또는 화물을 유상으로 운송하는 것

15. 「자동차관리법」에 따른 어린이운송용 승합자동차
 16. 연면적 1천제곱미터 이상의 사무용건축물, 공장 및 복합용도의 건축물
 17. 「공연법」에 따른 공연장으로서 객석 수 300석 이상의 공연장
 18. 「유통산업발전법」에 따라 개설등록된 대규모점포와 같은 법에 따른 상점가 중 지하도에 있는 상점가
 19. 「관광진흥법」에 따른 관광숙박업소
 20. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설로서 1천명 이상의 관객을 수용할 수 있는 체육시설과 같은 법 제10조에 따른 체육시설업에 해당하는 체육시설로서 실내에 설치된 체육시설
 21. 「사회복지사업법」에 따른 사회복지시설
 22. 「공중위생관리법」에 따른 목욕장
 23. 「게임산업진흥에 관한 법률」에 따른 청소년게임제공업소, 일반게임제공업소, 인터넷 컴퓨터게임시설제공업소 및 복합유통게임제공업소
 24. 「식품위생법」에 따른 식품접객업 중 영업장의 넓이가 보건복지부령으로 정하는 넓이 이상인 휴게음식점영업소, 일반음식점영업소 및 제과점영업소와 같은 법에 따른 식품소분·판매업 중 보건복지부령으로 정하는 넓이 이상인 실내 휴게공간을 마련하여 운영하는 식품자동판매기 영업소
 25. 「청소년보호법」에 따른 만화대여업소
 26. 그 밖에 보건복지부령으로 정하는 시설 또는 기관
- ⑤ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 「주택법」 제2조제3호에 따른 공동주택의 거주 세대 중 2분의 1 이상이 그 공동주택의 복도, 계단, 엘리베이터 및 지하주차장의 전부 또는 일부를 금연구역으로 지정하여 줄 것을 신청하면 그 구역을 금연구역으로 지정하고, 금연구역임을 알리는 안내표지를 설치하여야 한다. 이 경우 금연구역 지정 절차 및 금연구역 안내표지 설치 방법 등은 보건복지부령으로 정한다. <신설 2016. 3. 2., 2017. 12. 30.>
- ⑥ 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. <신설 2017. 12. 30.>
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)

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. <신설 2010. 5. 27., 2016. 3. 2., 2017. 12. 30.>

⑧ 누구든지 제4항부터 제7항까지의 규정에 따라 지정된 금연구역에서 흡연하여서는 아니된다. <개정 2010. 5. 27., 2016. 3. 2., 2017. 12. 30.>

⑨ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제4항 각 호에 따른 시설의 소유자·점유자 또는 관리자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 일정한 기간을 정하여 그 시정을 명할 수 있다. <신설 2016. 12. 2., 2017. 12. 30.>

1. 제4항 전단을 위반하여 금연구역을 지정하지 아니하거나 금연구역을 알리는 표지를 설치하지 아니한 경우
2. 제4항 후단에 따른 금연구역을 알리는 표지 또는 흡연실의 설치 기준·방법 등을 위반한 경우 [제목개정 2016. 12. 2.]