

● 제298회 ●

서울특별시의회(정례회)

제8차 보건복지위원회

**서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지조례
일부개정조례안 [1674]
서울특별시 건전한 음주문화 조성에 관한 조례
일부개정조례안 [1675]
검 토 보 고 서**

2020. 12. 17.

보 건 복 지 위 원 회

수 석 전 문 위 원

【서윤기 의원 대표발의】

의안번호 1674, 1675

I. 조례안 개요

1. 서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지조례 일부개정조례안

가. 의안번호 : 1674

나. 제 출 자 : 서윤기 의원 (외 42명 공동발의)

다. 제 안 일 : 2020. 7. 13.

라. 회 부 일 : 2020. 7. 14.

2. 서울특별시 건전한 음주문화 조성에 관한 조례 일부개정조례안

가. 의안번호 : 1675

나. 제 출 자 : 서윤기 의원 (외 42명 공동발의)

다. 제 안 일 : 2020. 7. 13.

라. 회 부 일 : 2020. 7. 14.

II. 제안이유

1. 서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지조례 일부개정조례안

- 「서울특별시 인권 기본 조례」 제8조에 따른 인권영향평가 결과와 서울특별시 인권위원회의 자치법규 개선 권고 사항을 조례에 반영함

으로써 시민의 인권을 보호하고 증진시키고자 함.

2. 서울특별시 건전한 음주문화 조성에 관한 조례 일부개정조례안

- 「서울특별시 인권 기본 조례」 제8조에 따른 인권영향평가 결과와 서울특별시 인권위원회의 자치법규 개선 권고 사항을 조례에 반영함으로써 시민의 인권을 보호하고 증진시키고자 함.

Ⅲ. 주요내용

1. 서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지조례 일부개정조례안

- 과태료에 대한 이의신청 절차도 「질서위반행위규제법」의 규정을 적용하도록 함(안 제10조제2항).

2. 서울특별시 건전한 음주문화 조성에 관한 조례 일부개정조례안

- 과태료에 대한 이의신청 절차도 「질서위반행위규제법」의 규정을 적용하도록 함(안 제10조제2항).

Ⅳ. 참고사항

1. 서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지조례 일부개정조례안

가. 관계법령 : 해당 없음.

나. 예산조치 : 해당 없음(비용추계 비대상사유서 별첨).

다. 기 타 : 신·구조문대비표(첨부)

2. 서울특별시 건전한 음주문화 조성에 관한 조례 일부개정조례안

가. 관계법령 : 해당 없음.

나. 예산조치 : 해당 없음(비용추계 비대상사유서 별첨).

다. 기 타 : 신·구조문대비표(첨부)

V. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 개정안의 주요내용

- 개정안(서윤기 의원 대표발의 1674, 1675)은 「서울특별시 인권 기본 조례」 제8조에 따른 인권영향평가 결과와 서울특별시 인권위원회의 자치법규 개선 권고 사항을 반영하여 과태료 부과·징수에 있어 이의신청을 추가하여 수정하고자 함.

2 주요 내용별 검토

가. 개정안의 주요내용

- 의안번호 1674 「서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지 조례 일부개정조례안」은 서울시 인권영향평가를 통해 개선이 권고된 사항으로 기본권 보장 및 권리구제의 차별적 조항으로 평가된 제10조 과태료 조항을 ‘부과·징수 및 이의신청’으로 수정하여 개정하고자 하는 내용임.

신 · 구조문대비표

| 현 행 | 개 정 안 |
|--|--|
| <p>제10조(과태료)</p> <p>① (생 략)</p> <p>② 제1항에 따른 과태료의 <u>부과</u> <u>· 징수</u> 절차는 「질서위반행위 규제법」에 따른다.</p> | <p>제10조(과태료 부과·징수 등)</p> <p>① (현행과 같음)</p> <p>② ----- <u>부과</u> <u>· 징수 및 이의신청</u>----- -----.</p> |

- 의안번호 1675 「서울특별시 건전한 음주문화 조성에 관한 일부개정조례안」 서울시 인권영향평가를 통해 개선이 권고된 기본권 보장 및 권리구제의 차별적 조항으로 제10조 과태료 조항을 ‘부과·징수 및 이의신청’으로 수정하여 개정하고자 하는 내용임.

신 · 구조문대비표

| 현 행 | 개 정 안 |
|--|---|
| <p>제10조(과태료) ① (생 략)</p> <p>② 제1항에 따른 과태료의 <u>부과</u> <u>· 징수</u>절차는 「질서위반행위 규제법」에 따른다.</p> | <p>제10조(과태료 부과·징수 등) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- <u>부과</u> <u>· 징수 절차 및 이의신청</u>은 -- -----.</p> |

나. 서울시 인권영향평가

○ ‘서울시 인권 기본조례’ 제8조1)에 따라 서울연구원, 분과위원, 변호사 등의 인권전문가가 참여하는 인권위원회에서 인권영향평가를 실시하였고, 서울특별시 자치법규에 대한 개정을 권고하였음.

- 서울시 자치법규에 대한 전수조사(2019년 7월 1일 기준 860개)를 실시하여, ‘차별 및 인권 침해 예방’, ‘기본권 보장 및 권리의 구제’, ‘시민참여 보장’ 등의 3개 분야에 9개 세부 평가항목에 따라 자치법규에서의 인권침해 개선 등을 권고하였음.

<인권영향평가 평가기준>

| | I 차별 및 인권침해 | II 기본권 보장 및 권리의 구제 | III 시민참여보장 |
|---------------|---|--|---|
| 개선점 | 인권친화적 행정기반 구축 | 문화권, 반환권, 구제권, 개인정보보호권 | 참여(참정)권, 평등권 |
| 인권 침해 (제한) 분야 | (1) 차별적 용어사용으로 인한 인권침해 조항 (2) 편견이나 선입견에 근거한 대상 한정에 따른 차별조항 | (3) 입장 및 이용 제한 조항에 따른 문화권 제약 (4) 장애인의 문화권 제약 (상위법에 근거한 시설 이용 감명(면제)의 올바른 적용 여부) (5) 반환권 제약 (공공시설 이용 시 반환조항 미비) (6) 구제권 제약 (과태료 부과 징수 법적 근거, 구제절차) (7) 개인정보보호권 보장 * | (8) 기본계획 수립 시 시민참여권 및 알권리 보장 여부* (9) 시민의 공직활동 참여권 보장 및 위촉 해제 관련 차별적 조항 * |

* 관련하여 市 기본 조례가 있어 권고에서 제외함.

: 「서울특별시 개인정보보호에 관한 조례」, 「서울특별시 열린시정을 위한 행정정보 공개조례」, 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」

출처 : 인권영향평가에 따른 서울시 자치법규 개정에 대한 서울시 인권위 권고

1) 제8조(인권영향평가) 시장은 필요하다고 인정하는 경우 인권영향평가를 실시할 수 있다.

- 서울시 인권영향평가 결과에 따라 「서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지조례」 제10조²⁾) 및 「서울특별시 건전한 음주문화 조성에 관한 조례」 제10조³⁾)에서 과태료가 부과·징수되는 경우, 이에 대해 이의를 제기할 수 있는 구제 절차(조항)를 마련하여 시민의 구제권을 확보하도록 권고하였음.

다. 과태료 부과 등에 관한 법률적 검토

- 「서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지조례」 제10조의 과태료는 「국민건강증진법」 제34조3항⁴⁾)에 따른 것으로 금연구역으로 지정된 장소에서 흡연하는 행위에 대하여 10만원 이하의 과태료를 부과하고 있음.
 - 법률유보의 원칙에 따라 「금연환경조례」의 벌칙 규정인 과태료 부과는 상위법인 「국민건강증진법」에 근거를 두고 있으며, 부과 및 징수 절차 등에 관해서는 「질서위반행위규제법」을 따르는 것을 명시 하고 있음.
- 「서울특별시 건전한 음주문화 조성에 관한 조례」 제10조의 과태료

2) 「서울특별시 금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지조례」 제10조(과태료) ① 시장은 제5조제4항을 위반하여 금연구역에서 흡연을 한 사람은 10만원의 과태료를 부과·징수한다.
 ② 제1항에 따른 과태료의 부과·징수 절차는 「질서위반행위규제법」에 따른다.

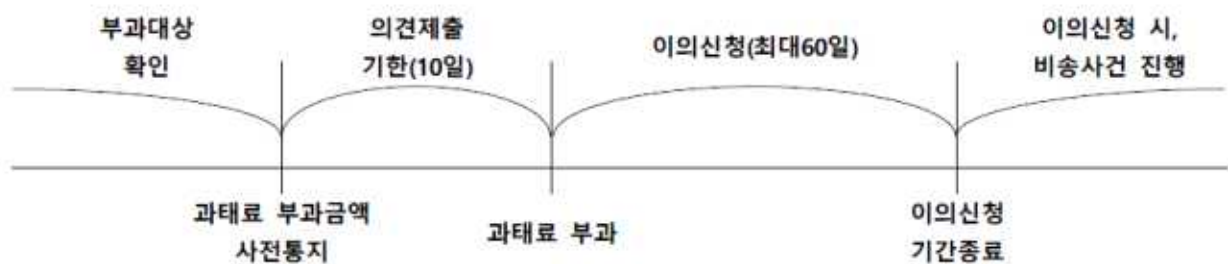
3) 「서울특별시 건전한 음주문화 조성에 관한 조례」 제10조(과태료) ① 시장은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제49조제1항3호와 제56조제2항 및 제3항에 따라 음주청정지역에서 음주하여 심한 소음 또는 악취가 나게 하는 등 다른 사람에게 혐오감을 주는 행위를 한 자에게 10만원 이하의 과태료를 부과·징수할 수 있다.
 ② 제1항에 따른 과태료의 부과·징수절차는 「질서위반행위규제법」에 따른다.

4) 「건강증진법」 제34조(과태료) ③ 제9조제8항을 위반하여 금연구역에서 흡연을 한 자에게는 10만원 이하의 과태료를 부과한다.

는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제49조1항 및 제56조2항⁵⁾ (이하 도시공원법)에 따른 것으로 도시공원 등에서의 금지행위를 한 자에게 10만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다고 하고 있으며, 부과 및 징수 절차 등에 관해서는 「질서위반행위규제법」을 따르는 것을 명시화 하고 있음.

- 한편, 「질서위반행위규제법」 제3장의 제16조에서 제20조까지에서 과태료의 부과 및 징수 절차에 대해 규정하고 있으며 그 절차를 살펴보면 과태료 예정금액 산정 → 사전통지(자진납부고지 및 의견진술통지) → 과태료 부과금액 확정 후 과태료 부과 및 납부 통지 → 60일 내 이의제기 시 행정청이 법원에 통보 → 비송사건으로 과태료 확정절차를 거치게 됨.

- 행정청의 과태료 부과에 불복하는 당사자는 사전통지에 대한 의견진술 및 과태료 부과금액에 대한 이의제기 신청 등의 구제권을 행사할 수 있도록 되어 있음.



[그림 : 과태료 부과에 대한 이의제기 절차]

5) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제49조1항(도시공원등에서의 금지행위) ① 누구든지 도시공원 또는 녹지에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 3. 심한 소음 또는 악취가 나게 하는 등 다른 사람에게 혐오감을 주는 행위 제56조(과태료) ② 제49조제1항제2호부터 제6호까지 및 같은 조 제2항 각 호에 해당하는 금지행위를 한 자에게는 10만원 이하의 과태료를 부과한다.

- 행정청의 과태료 부과에 불복하는 절차인 ‘이의제기’와 별도로 「질서위반행위규제법」 제45조⁶⁾에서 ‘이의신청’이란 법원에 의한 약식재판에 대한 불복 절차를 의미함
 - 시민의 구제권 확보를 조례에 명시화하고자 한 본 조례 개정의 입법 의도를 반영하기 위해서는 ‘이의제기(의견제출 절차 포함)’로 수정하는 것이 바람직 할 것으로 이에 대한 논의가 필요함.

| 「질서위반행위규제법」 상 ‘이의신청’ 및 ‘이의제기’ | |
|---|---|
| <p>제45조(이의신청) ① 당사자와 검사는 제44조(약식재판)에 따른 약식재판의 고지를 받은 날부터 7일 이내에 이의신청을 할 수 있다.</p> <p>② 검사는 필요한 경우에는 제1항에 따른 이의신청 여부에 대하여 행정청의 의견을 청취할 수 있다.</p> <p>③ 제1항의 기간은 불변기간으로 한다.</p> <p>④ 당사자와 검사가 책임질 수 없는 사유로 제1항의 기간을 지킬 수 없었던 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 14일 이내에 이의신청을 할 수 있다. 다만, 그 사유가 없어질 당시 외국에 있던 당사자에 대하여는 그 기간을 30일로 한다.</p> | <p>제20조(이의제기) ① 행정청의 과태료 부과에 불복하는 당사자는 제17조제1항에 따른 과태료 부과 통지를 받은 날부터 60일 이내에 해당 행정청에 서면으로 이의제기를 할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 이의제기가 있는 경우에는 행정청의 과태료 부과처분은 그 효력을 상실한다.</p> <p>③ 당사자는 행정청으로부터 제21조제3항에 따른 통지를 받기 전까지는 행정청에 대하여 서면으로 이의제기를 철회할 수 있다.</p> |

라. 서울시 금연구역 위반 과태료 부과 현황

- 서울시에서는 서울, 청계, 광화문 광장과 중앙차로 버스정류소 371개소에서 금연구역 단속을 실시하고 있으며, 지난 3년간의 부과 건

6) 제45조(이의신청) ① 당사자와 검사는 제44조에 따른 약식재판의 고지를 받은 날부터 7일 이내에 이의신청을 할 수 있다.

② 검사는 필요한 경우에는 제1항에 따른 이의신청 여부에 대하여 행정청의 의견을 청취할 수 있다.

③ 제1항의 기간은 불변기간으로 한다.

④ 당사자와 검사가 책임질 수 없는 사유로 제1항의 기간을 지킬 수 없었던 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 14일 이내에 이의신청을 할 수 있다. 다만, 그 사유가 없어질 당시 외국에 있던 당사자에 대하여는 그 기간을 30일로 한다.

수를 보면 약 200여건 정도의 과태료가 부과되는 것을 확인할 수 있음.

- 과태료 부과에 대한 구제권인 의견제출은 2017년 1건과 2019년에 3건 있었으며, 과태료부과 이후의 이의제기건은 지난 3년간 0건으로 확인됨.
- 금연구역 위반 단속의 경우에는 부과대상 확인을 위해 단속요원의 현장 적발에 의한 단속으로 과태료가 부과되기 때문에 사후적인 구제권인 의견제출 및 이의제기가 적은 것으로 보임.

〈 연도별 과태료 부과(징수) 및 의견제출 현황 〉

(단위: 건, 천원)

| 연도 | 단속요원 (명) | 부과 | | 의견제출 | 이의신청 |
|-------|-------------|-----|--------|------|------|
| | | 건수 | 금액 | | |
| 2017년 | 16 | 203 | 17,160 | 1 | 0 |
| 2018년 | 16 | 261 | 22,300 | 0 | 0 |
| 2019년 | 10 | 225 | 18,890 | 3 | 0 |

※ 서울시 건강증진과 제출 자료

마. 서울시 음주행위에 따른 과태료 부과 현황

- 「음주문화조례」에서 과태료 부과에 근거로 제시하고 있는 「도시공원법」 제49조1항3조의 조문을 보면, “심한 소음 또는 악취가 나게 하는 등 다른 사람에게 혐오감을 주는 행위”에 대해 과태료를 부과하는 것으로 현장에서의 실효성은 떨어지고 있는 것으로 보임.

3 종합의견

- 개정안 2건 모두 과태료 부과·징수의 절차는 「질서위반행위규제법」을 따른다고 명시하고 이의신청 절차를 구체적으로 명시하지 않고 있어, 서울시 인권영향평가에서 과태료 부과·징수의 이의신청 절차를 마련하여 시민의 구제권을 확보하도록 하는 안으로 서울시 인권영향평가의 수정권고에 따른 것으로 상위법에서 규정하고 있는 구제권을 조례에 담아 시민의 권리를 명확히 규정한 것으로 상위법에 저촉되거나 위배되는 사항이 없음.
- 금연구역 위반 과태료에 대한 의견제출 및 이의신청은 현장적발에 의한 단속으로 의견제출 및 이의신청 건수가 적어 조례의 실효성이 적을 수 있는 점, 「서울특별시 건전한 음주문화 조성에 관한 조례」에 따른 과태료 부과실적이 없는 점은 실효성에 대한 의문이 있다고 할 것이나 조례가 「질서위반행위규제법」의 절차를 따라 시민의 권리를 구제한다는 입법취지는 타당하다고 사료되나 시민의 구제권 확보를 조례에 명시화하고자 한 본 조례 개정의 입법 의도를 반영하기 위해서는 ‘이의제기(의견제출 절차 포함)’로 수정하는 것이 바람직 할 것으로 이에 대한 논의가 필요함.