

전기성(한양대 행정자치대학원 겸임교수/서울특별시 입법고문)

1. 절주조례 제정 동기

2005년 절주선포식을 시작으로 이례적인 정서활동으로 주목을 받아 온 ‘절주조례’가 마침내 공포되어 시행에 들어갔다. 서울특별시 성북구청(청장 서찬교)이 지난 2008년 11월1일 주민과 조례제정에 관계한 분들이 참석한 가운데 ‘서울특별시 성북구 건전한 음주문화 환경 조성 및 지원에 관한 조례’(통칭 ‘절주조례’) 공포식이 거행됐다. 조례내용과 성격은 금주를 하라는 것은 아니고 건전한 음주문화 환경을 조성하기 위하여 가급적 주량을 줄이도록 권고해보자는 취지의 조례다. 성북구청이 이 조례를 제정하게 된 동기는 2003년 전국최초로 ‘금연조례’를 제정한 구청장의 남다른 열의가 뒷받침되었고, 성북구가 서울시 산하 25개구 중에서 과(過)음주자 비율이 가장 높게 나타났기 때문이다. 또한 관내 6개의 종합대학 학생들이 절주의 필요성에 공감하여 절주운동에 적극 호응했고 거기에서 ‘건전한 음주문화 조성사업’이라는 명칭을 내걸고 2005년 절주선포식을 거행한 결과 주민의 호응이 높게 나타났으며 언론에서도 호의적인 평가를 받아 절주운동을 지속적으로 이어갈 수 있었기 때문이다.

조례공포식에 맞춰 배부된 자료를 보면 흥미로운 통계가 많이 있다. 우선 성북구가 자체적으로 아동과 청소년의 음주와 흡연의 실태를 조사한 결과 성북구 아동과 청소년 가운데 43.6%가 음주경험이 있는 것으로 나타났다. 학생들이 술을 처음 접하게 된 동기는 ‘부모의 권유’가 33.2%, ‘술에 대한 호기심’이 30.3%다. 이런 결과는 가정에서 열리는 제사의식에서 청소년의 음복(飮福)을 허용하는 우리나라의 관대한 음주문화 때문인 것으로 보여진다. 2005년 서울시 보건지표조사결과는 성북구의 성인 과음주자 비율이 14.7%로 서울시 전체 25개구 중 가장 높게 나타났다. 그뿐만이 아니라 만 20세에서 59세까지의 연간 음주율이 83.9%로 이 중 3명중 1명이 고위험 음주자(남성 소주 1병 이상, 여성소주 5잔 이상)로 밝혀져 음주로 인해 지출되는 사회적 경제비용도 2004년 기준으로 20조990억원에 달한다. 이 금액은 국내 총생산액(GDP)의 2.9%를 차지하는 수준이다. 게다가 2007년 한국가정법률상담소의 상담통계에 의하면 음주문제와 관련된 상담이 전체의 23%로 높은 비중을 차지하는 것으로 나타난 것도 조례제정을 촉구하는 원인이 되었다.

2. 조례제정 경위

절주선포식을 시작으로 조례가 제정되기까지는 3년 이상의 기간이 소요되었으며 철저한 준비와 사전 홍보운동을 전개하였는데 그 내용은 다음과 같다.

- 2005. 7. 5 절주선포식 및 서명운동(슬로건 : 5 NO! 절주운동)
- 2007. 6. 절주조례 자문 : 보건학 교수진
- 2007. 8. 28 음주폐해 없는 생활환경 조성을 위한 워크숍 개최
- 2007. 11. 절주홍보대사 위촉(성북구의회 의장 외 5명)
- 2008. 3~8 절주조례 자문 : 서울시 입법고문 및 성북구 법률 고문변호사
- 2008. 3~9 조례제정 주민동의 서명운동(2,105명)
- 2008. 7. 17 절주조례안 방침
- 2008. 9.8 ~9. 29 절주조례 입법예고
- 2008. 9. 23 절주조례 제정관련 공청회
- 2008. 10. 2 조례규칙심의회 개최
- 2008. 10. 6 구의회 부의요청
- 2008. 10. 14 구의회 상임위원회 의결
- 2008. 10. 17 본회의 의결
- 2008. 11. 1 조례 공포

3. 여론의 긍정적 평가

성북구절주조례 제정과 관련하여 언론은 대부분 긍정적인 평가를 하고 있다. 이런 긍정적인 분위기는 조례공포를 앞두고 보도된 언론기사로도 알 수 있는데 다음의 사설은 언론의 평가가 어느 수준인가를 객관적으로 가늠하는 데 도움이 될 것으로 보고 여기에 소개한다.

[사설] 기대 큰 서울 성북구의 「節酒 조례」 [국민일보 2008. 10. 29.]

서울 성북구가 또 한 번의 뜻 깊은 행정을 보여주고 있다. 다음달 1일 「절주 조례」를 공포하기로 한 것이다. 정식명칭은 「서울특별시 성북구 건전한 음주문화 환경 조성 및 지원에 관한 조례」. 서울 중랑구나 대전시 등에서 비슷한 사례가 있었지만 주민들을 술의 해악에서 지키기 위해 종합적이고 포괄적인 성격의 조례를 만든 것은 처음이다. 조례의 골자는 3가지다. 도시공원 등 공공장소를 음주청정지역으로 지정하고, 나이를 엄격하게 확인하는 등 청소년 보호에 모범을 보이는 주류판매업소를 청소년 클린판매점으로 선정하며, 관내 잡지나 신문·방송에 음주를 유도하는 술광고 또는 청소년을 대상으로 하는 행사에 주류회사가 후원을 못하도록 제한한다는 것이다.

물론 지자체 조례의 실행력에 회의를 보이는 시각이 있다. 이번의 경우에도 음주청정지역을 지정해 안내판을 세우고 교육홍보활동을 할 수 있을 뿐이다. 위반행위를 적발해도 범칙금 부과 등 제재수단이 없다. 상위법인 「국민건강증진법 및 공원녹지법」에서 위임하지 않았기 때문이다. 클린판매점 선정 역시 인센티브에 머물며 나머지 조항도 권유와 권장 수준을 넘을 수 없다. 그러나 시도한다는 것 자체에 특

별한 의미를 부여할 수 있다. 성북구는 이미 올 초부터 소속 공무원과 주민들을 상대로 술 권하지 않기, 술잔 돌리지 않기, 술로 건배 안 하기, 폭탄주 제조 안 하기, 2차 안가기 등 '5 NO 절주운동'을 벌여온 곳이다. 지난 2003년 6월 전국 최초로 「금연환경 조성 및 지원에 관한 조례」를 만든 곳도 성북구다. 따라서 이번 조례 제정이 일회성 이벤트가 아니라 주민생활에 실질적 변화를 가져올 것으로 믿는다.

한국은 '음주공화국'의 낙인이 찍힌 지 오래다. 하루 13명이 음주로 인해 사망하며, 15세 이상의 독주 소비량은 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 1위다. 차제에 이런 시도가 널리 확산돼 다른 자치단체들도 술로 인한 신체적·사회경제적 피해의 심각성을 인식하고 우리의 비뚤어진 음주문화를 바로잡는 계기로 삼았으면 한다.

4. 고려해야 할 사항들

위에서 보는 바와 같이 3년 이상의 준비와 홍보활동 끝에 제정했지만 이런 노력에도 불구하고 조례입법의 원칙에 비추어 검토의 여지가 있는데 그것은 다른 조례입법에 참고가 되기 때문이다.

첫째, 전통적으로 술을 음식의 일부로 여기는 관습이다. 식사를 할 때면 으레 반주(飯酒)가 따르는 것은 동서양을 막론하고 일상화된 습관이다. 논과 밭에서 김을 맬 때 간식으로 막걸리를 대접하는 것은 전래의 습관이다. 거기다가 술을 즐기며 서로 권하는 것을 미덕으로 여기고 권주가를 즐기는 것도 음주풍습의 한 장면이다. 술을 잘 마시는 사람을 두주불사(斗酒不辭)형으로 미화하는가 하면 술을 마시기위해서는 원근(遠近)불구, 청탁(淸濁)불구, 외상(外上)불구라는 용어가 오히려 친근하게 느껴진다. 그 뿐인가 영웅호걸과 주색(酒色)이라는 용어는 바늘과 실과의 관계로 보는 것도 과거의 술에 대한 예찬에서 나온 말이다.

둘째, 국가정책중 하나인 주세정책과 충돌한다는 점이다. 국가는 주류판매세를 징수하는데 그 세수액이 만만치 않다. 2006년 결산기준 주세수입액은 2조4056억원으로 이는 총 세수액의 1.8%에 해당하는 규모다.(국세통계연보 2007년 판 55쪽. 국세청) 그래서인지 주세수입은 우리나라뿐 아니라 대부분 국가가 비슷한 상황이다. 주류판매를 통한 세수입은 재정수입에 기여하는바가 크다.

셋째, 자치단체인 성북구가 이런 내용의 조례를 제정할 수 있는 사항인가이다. 헌법 제117조와 지방자치법 제22조는 '지방자치단체는 법령의 범위안에서 자체에 관한 규정을 제정할 수 있다'고 정하고 있는데 법령에는 자치단체가 음주행위를 제한하는 조례를 제정하도록 위임하는 규정이 없다. 즉, 청소년을 비롯한 음주자의 행위를 제한할 법적 근거가 없어 자칫하면 위법조례가 될 수 있기 때문이다.

5. 선언적 조례지만 주민의식 전환에 기여할 것

위에서 보는 바와 같이 절주조례는 과태료 부과 등의 제재규정이 빠진 선언적 성

격의 조례로 머무를 수밖에 없다. 우리나라의 입법제도에 비춰 어쩔 수 없는 결과다. 그럼에도 이 조례가 높은 평가를 받는 것은 지방자치정신에 따라 다른 자치단체에서 찾아보기 어려운 적극적인 사고를 가지고 노력을 한다는 점이다. 따라서 성북구 주민은 이런 뜻을 이해하고 조례가 추구하는 정신이 구현되도록 협조해야 할 것이다. 그리고 언젠가는 이 조례의 취지가 법령에 직접 규정하던가, 아니면 조례로 정하도록 위임규정을 두기를 기대한다. 1992년 청주시행정정보공개조례가 대법원에서 합법판결을 받은 결과 끝내 행정정보공개 법률 제정을 이끌어 내어 ‘조례는 법률의 씨앗이다’의 말을 만들어 낸 사례를 기억하면서이다.

서울특별시 성북구 건전한 음주문화 환경조성 및 지원에 관한 조례 (제정 2008. 11. 1. 조례 제755호)

제1조(목적) 이 조례는 과도한 음주로 인한 정신적·신체적·사회경제적 피해로부터 주민을 보호하고 건전한 음주문화 환경조성을 통해 주민이 보다 건강한 삶을 영위하는데 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. ‘건전한 음주문화’라 함은 주민의 책임있는 음주습관이 생활화되고 음주폐해로부터 주민이 보호될 수 있는 사회 전반의 생활양식을 말한다.
2. ‘절주’라 함은 자신과 타인에게 정신적, 신체적, 사회적인 피해를 주지 않을 적정 주량으로 마시는 것을 말한다.
3. ‘음주청정지역’이라 함은 음주로 초래될 수 있는 소란과 무질서를 포함한 부정적인 행동이 발생되지 않도록 음주행위 및 음주 조장행위가 제한되도록 관리되어지는 지역을 말한다.
4. ‘청소년 클린판매점’이라 함은 주류판매업소 중 청소년 보호를 위해 구매자·출입자의 연령 확인 등을 모범적으로 실천하는 업소를 말한다.

제3조(음주청정지역 지정) ① 서울특별시성북구청장(이하 ‘구청장’이라 한다)은 기초질서 확립 및 쾌적하고 안전한 환경 제공을 위하여 다음 각 호에 해당하는 장소의 전부 또는 일부를 음주청정지역으로 지정할 수 있다.

1. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조 제3호에 규정한 도시공원
 2. 기타 구청장이 필요하다고 인정되는 장소
- ② 구청장은 음주청정지역을 지정한 경우 이를 알리는 안내판을 지정장소 입구에 설치하여야 한다.
- ③ 구청장은 제1항의 규정에 의하여 지정된 음주청정지역의 관리를 효과적으로 추진하기 위하여 계획을 수립하고 이에 대한 교육 및 홍보활동을 할 수 있다.

제4조(청소년 클린판매점 지정) 구청장은 제2조 제4호에 해당하는 업소에 대하여 청소년 클린판매점으로 지정하고 이를 알리는 표지판을 부착할 수 있다.

제5조(주류광고 및 후원행위 제한) ① 구청장은 관내에서 발행되는 잡지나 신문·방송이 직접 또는 간접적으로 과도한 음주를 권장·유도하는 주류광고를 삼가토록 권고할 수 있다.

- ② 구청장은 관내에서 청소년을 주 대상으로 개최되는 문화, 체육 등의 행사에 주류를

무상 제공하거나 주류회사가 후원하는 행위를 삼가도록 권고할 수 있다.

제6조(절주운동 등) ① 구청장은 민간단체 및 각급 학교에서 실시하는 절주(음주예방)교육 및 홍보를 지원하고 필요시 직접 실시할 수 있다.

② 구청장은 절주(음주예방)교육·홍보관을 설치·운영하거나 사회봉사단체에게 이를 위탁하여 운영하게 할 수 있다.

제7조(연구단체 등에 대한 지원) 구청장은 건전한 음주문화 조성사업의 효과적 추진을 위하여 연구개발 및 사업수행 기관·단체 또는 개인에 대하여 예산의 범위 안에서 비용을 지원할 수 있다.

제8조(주민의 참여) 모든 주민은 건전한 음주문화 조성사업 추진과정에 자발적인 참여가 가능하고 의견을 제시할 수 있으며 구청장은 공청회, 세미나 등을 개최하여 지역주민의 참여가 확대되도록 노력하여야 한다.

제9조(사회봉사자 활용 및 지원) ① 구청장은 건전한 음주문화 조성사업을 효과적으로 추진하기 위하여 단체와 개인을 절주 사회봉사단체(자)로 위촉할 수 있다

② 구청장은 위 1항의 절주 사회봉사단체(자)에게 필요시 예산의 범위 안에서 활동 실비 등을 지원할 수 있다.

제10조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.