



제432회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

공동주택관리법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈세대 내 금연구역 지정 등〉

■ 김문수의원 대표발의(의안번호 제2215197호)

2026. 2.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 곽현준

목 차

I . 김문수의원 대표발의(제2215197호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 세대 내 금연구역 지정 등(안 제20조의2 등)	3

I. 김문수의원 대표발의(제2215197호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 김문수의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2025. 12. 12.

다. 회 부 일 : 2025. 12. 15.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 공동주택의 입주자 및 사용자(이하 “입주자등”이라 함)가 발코니, 화장실 등 세대 내에서의 흡연으로 인하여 다른 입주자등에게 피해를 주지 아니하도록 노력한다고 규정하면서, 간접흡연이 있는 경우 관리주체가 사실 조사를 하여 간접흡연으로 피해를 끼친 입주자등에게 흡연을 중단하도록 권고할 수 있다고 규정하고 있음.

그런데, 피해를 끼친 흡연자가 관리주체의 권고를 무시하고 지속적으로 화장실 등에서 흡연을 하는 경우에는 이를 제재할 법적인 수단이 없어 다른 입주자등이 지속적으로 간접흡연으로 인한 피해를 입을 수 있다는 문제가 있음.

또한 관리주체의 세대 내 확인 등의 방법으로는 공동주택에서 흡연자를 특정하기가 어려운 경우도 많아 흡연 여부를 확인할 수 있는 다른 수단이 필요한 측면도 있음.

이에 공동주택 거주 세대 중 3분의 2 이상이 흡연으로 인해 다른

세대에 피해를 끼칠 수 있는 세대 내 장소를 금연구역으로 지정해 줄 것을 시장·군수·구청장에게 요청하면 해당 구역을 금역구역으로 지정하고, 이를 위반하여 흡연한 사람에게는 10만원 이하의 과태료를 부과하는 한편, 이를 적발하기 위해 의무관리대상 공동주택의 세대 내 금연구역에는 흡연을 감지할 수 있는 장치를 설치하도록 하려는 것임 (안 제20조의2, 제102조제4항 등).

3. 검토의견

가. 세대 내 금연구역 지정 등(안 제20조의2 등)

현행	개정안
제20조의2(간접흡연의 방지 등) ① 공동주택의 입주자등은 발코니, 화장실 등 세대 내에서의 흡연으로 인하여 다른 입주자등에게 피해를 주지 아니하도록 노력하여야 한다.	제20조의2(간접흡연의 방지 등) ① <u>시·장·군수·구청장은 공동주택의 거주 세대 중 3분의 2 이상이 그 공동주택의 발코니, 화장실 등 세대 내에서의 흡연으로 인하여 다른 입주자등에게 피해를 줄 수 있는 장소의 전부 또는 일부를 금연구역으로 지정해 줄 것을 신청하면 그 구역을 금연구역으로 지정하여야 한다.</u>
<신설>	② 누구든지 제1항에 따라 금연구역으로 지정된 구역(이하 “금연구역”이라 한다)에서 흡연을 해서는 아니된다.
<신설>	③ 의무관리대상 공동주택의 관리주체는 금연구역에서 흡연을 감지하기 위한 장치(이하 “흡연감지장치”라 한다)를 각 세대의 금연구역에 설치하여야 한다. 이 경우 관리주체는 매년 1회 이상 흡연감지장치의 정상작동 여부를 확인하여야 한다.
<신설>	④ 흡연감지장치 작동으로 흡연이 의심되는 경우 관리주체는 금연구역에서 흡연 여부를 검사하기 위해 세대 내 확인 등 필요한 조사를 하여야 한다.
<신설>	⑤ 관리주체는 제3항 및 제6항 후단

현행	개정안
② ~ ⑤ (생략) 제85조(관리비용 등의 지원) ① 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 공동주택의 관리, 층간소음 개선을 위한 층간소음의 측정·진단에 <u>필요한 비용</u> (경비원 등 근로자의 근무환경 개선에 필요한 냉난방 및 안전시설 등의 설치·운영 비용을 포함한다)의 일부를 지원할 수 있다. ② (생략) 제102조(과태료) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u> ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장이 부과한다.	<u>에 따른 조사 결과 금연구역에서 흡연이 확인된 경우 이를 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.</u> ⑥ ~ ⑨ (현행 제2항부터 제5항까지와 같음) 제85조(관리비용 등의 지원) ① ----- ----- ----- -----필요한 비용, <u>흡연감지장치 설치·운영 비용</u>----- ----- ----- -----. ② (현행과 같음) 제102조(과태료) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 제20조의2제2항을 위반하여 금연구역에서 흡연한 사람에게는 10만원 이하의 과태료를 부과한다. ⑤ -----제4항----- ----- ----- -----.

개정안은 ① 공동주택의 거주 세대 중 3분의 2 이상이 발코니, 화장실 등 세대 내 특정 장소의 전부 또는 일부를 금연구역으로 지정해 줄 것을 신청하면 시장·군수·구청장이 그 구역을 금연구역으로 지정하도록 의무화하고(안 제20조의2제1항), ② 의무관리대상 공동주택¹⁾의 관리주체²⁾가 금연구역에서 흡연을 감지하기 위한 장치(이하 “흡연감지장치”라 함)를 각 세대의 금연구역에 설치하도록 하며(안 제20조의2제3항), ③ 지방자치단체가 흡연감지장치 설치·운영 비용의 일부를 지원할 수 있도록 하고(안 제85조제1항), ④ 흡연이 의심되는 경우 관리주체는 세대 내 확인 등 필요한 조사를 하도록 하며(안 제20조의2제4항), ⑤ 조사결과 흡연이 확인된 경우 관리주체는 이를 시장·군수·구청장에게 신고하도록 하고(안 제20조의2제5항), ⑥ 금연구역에서 흡연한 사람에게 10만원 이하의 과태료를 부과하려는 것임(안 제102조제4항).

1) 「공동주택관리법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “의무관리대상 공동주택”이란 해당 공동주택을 전문적으로 관리하는 자를 두고 자치 의결기구를 의무적으로 구성하여야 하는 등 일정한 의무가 부과되는 공동주택으로서, 다음 각 목 중 어느 하나에 해당하는 공동주택을 말한다.

- 가. 300세대 이상의 공동주택
- 나. 150세대 이상으로서 승강기가 설치된 공동주택
- 다. 150세대 이상으로서 중앙집중식 난방방식(지역난방방식을 포함한다)의 공동주택
- 라. 「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 받아 주택 외의 시설과 주택을 동일 건축물로 건축한 건축물로서 주택이 150세대 이상인 건축물
- 마. 가목부터 라목까지에 해당하지 아니하는 공동주택 중 입주자등이 대통령령으로 정하는 기준에 따라 동의하여 정하는 공동주택

2) 「공동주택관리법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

10. “관리주체”란 공동주택을 관리하는 다음 각 목의 자를 말한다.

- 가. 제6조제1항에 따른 자치관리기구의 대표자인 공동주택의 관리사무소장
- 나. 제13조제1항에 따라 관리업무를 인계하기 전의 사업주체
- 다. 주택관리업자
- 라. 임대사업자
- 마. 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제11호에 따른 주택임대관리업자(시설물 유지·보수·개량 및 그 밖의 주택관리 업무를 수행하는 경우에 한정한다)

간접흡연은 본인이 직접 흡연하지 않는 상황에서 다른 사람이 피우는 담배 연기나 잔류 성분에 노출되는 현상³⁾으로 심혈관·호흡기 질환, 암 등 주요 만성질환뿐 아니라 정신건강 저하와 감염성 질환 위험 증가 등 건강 전반에 악영향⁴⁾을 끼치고 있음.

이에 우리나라는 간접흡연 피해를 줄이기 위하여 1995년 「국민건강증진법」 제정 시 공중이용시설을 금연구역과 흡연구역으로 구분하였으며, 이후 금연구역 범위를 확대하고 있음.

공동주택의 경우 2016년 「국민건강증진법」 개정⁵⁾으로 거주 세대 2분의 1 이상의 신청이 있으면 지방자치단체의 장이 복도, 계단, 엘리베이터 및 지하주차장의 전부 또는 일부를 금연구역으로 지정할 수 있게 되었으며,

3) 질병관리청, “담배폐해 기획보고서-간접흡연”, 2025. 12. p.42 참조

4) 질병관리청, “담배폐해 기획보고서-간접흡연”, 2025. 12. p.2 참조

5) 「국민건강증진법」

제9조(금연을 위한 조치) 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.

2017년 8월 현행법 제20조의2⁶⁾가 신설되어 공동주택의 입주자등에게 세대 내에서의 흡연으로 다른 입주자등에게 피해를 주지 않도록 노력할 의무를 부여하는 한편, 간접흡연으로 피해를 입은 입주자등이 관리주체에게 사실을 알리면 관리주체가 가해 입주자등에게 일정한 장소에서 흡연을 중단하도록 권고할 것을 요청할 수 있도록 하였음.

그러나, 현행 제도는 사적 공간인 세대 내부에서의 흡연에 대해 강제적인 규제 권한이 없어 실효성에 한계가 있다는 지적이 제기되어 있으며, 실제 공동주택 간접흡연 민원은 2020년 26,019건에서 2024년 62,980건으로 급증하는 등 입주자등 간 갈등이 심화되고 있음.

【 공동주택에서의 간접흡연 민원접수 현황 】

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
간접흡연 민원접수	26,019건	29,419건	32,352건	41,840건	62,980건

※ 자료: 국토교통부

6) 「공동주택관리법」

제20조의2(간접흡연의 방지 등) ① 공동주택의 입주자등은 발코니, 화장실 등 세대 내에서의 흡연으로 인하여 다른 입주자등에게 피해를 주지 아니하도록 노력하여야 한다.

② 간접흡연으로 피해를 입은 입주자등은 관리주체에게 간접흡연 발생 사실을 알리고, 관리주체가 간접흡연 피해를 끼친 해당 입주자등에게 일정한 장소에서 흡연을 중단하도록 권고할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 관리주체는 사실관계 확인을 위하여 세대 내 확인 등 필요한 조사를 할 수 있다.

③ 간접흡연 피해를 끼친 입주자등은 제2항에 따른 관리주체의 권고에 협조하여야 한다.

④ 관리주체는 필요한 경우 입주자등을 대상으로 간접흡연의 예방, 분쟁의 조정 등을 위한 교육을 실시할 수 있다.

⑤ 입주자등은 필요한 경우 간접흡연에 따른 분쟁의 예방, 조정, 교육 등을 위하여 자치적인 조직을 구성하여 운영할 수 있다.

이에, 개정안은 세대 내 특정 장소를 금연구역으로 지정하고 흡연감지장치 설치 및 과태료 부과 등의 실효성 있는 제재 수단을 도입함으로써, 입주자들의 건강권을 보다 적극적으로 보호하고 간접흡연으로 인한 사회적 비용을 절감하려는 취지로 이해됨.

공중이용시설의 금연구역 지정과 관련된 헌법재판소 결정⁷⁾에 따르면, 흡연권은 인간의 존엄과 행복추구권을 규정한 「헌법」 제10조⁸⁾와 사생활의 자유를 규정한 「헌법」 제17조⁹⁾에 근거를 둔 기본권임.

비흡연자들에게도 흡연을 하지 아니할 권리 내지 흡연으로부터 자유로울 권리(이하 “혐연권”이라 함)가 인정되고, 혐연권은 흡연권과 마찬가지로 「헌법」 제10조 및 제17조에 근거하며, 나아가 간접흡연이 비흡연자들의 건강과 생명을 위협한다는 점에서 혐연권은 헌법이 보장하는 건강권과 생명권에 대해서도 인정되므로, 혐연권이 흡연권보다 상위의 기본권이라 할 수 있음.

이처럼 위계질서가 있는 기본권끼리 충돌하는 경우 ‘상위기본권우선의 원칙’에 따라 하위기본권이 제한될 수 있으므로, 흡연권은 혐연권을

7) 헌법재판소 2004. 8. 26. 선고 2003헌마457

8) 「대한민국헌법」

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

9) 「대한민국헌법」

제17조 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.

침해하지 않는 범위 내에서 인정되어야 한다는 것임.

그러나, 공적 공간에서의 혐연권 우위 법리가 「헌법」 제16조¹⁰⁾가 보장하는 주거의 자유 및 영장주의에 대한 절대적인 우위를 의미하는 것은 아님.

주거는 인간의 일상적인 삶에 있어서 개인 자유의 기초이고 자유로운 삶을 영위하는 데 있어 필수적인 영역¹¹⁾이고, 영장주의의 예외는 ① 그 장소에 범죄혐의 등을 입증할 자료나 피의자가 존재할 개연성이 소명되고, ② 사전에 영장을 발부받기 어려운 긴급한 사정이 있는 경우에만 제한적으로 허용¹²⁾될 수 있는바,

주거의 자유와 영장주의 원칙은 국가기관뿐만 아니라 제3자에 의한 침해로부터도 엄격히 보호되어야 할 보편적 가치임.

따라서, 사적 공간인 세대 내부를 공적 규제 대상인 금연구역으로 지정하고 수사기관이 아닌 민간 관리주체에게 조사권까지 부여하는 것은 「헌법」상 보장된 주거의 불가침성을 침해할 우려가 있다고 생각됨.

10) 「대한민국헌법」

제16조 모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 아니한다. 주거에 대한 압수나 수색을 할 때에는 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다.

11) 헌법재판소 2012. 4. 24. 2011헌바48

12) 헌법재판소 2018. 4. 26. 2015헌바370등

이에, 개정안은 ① 혐연권 보호를 통한 국민 건강 증진의 필요성, ② 주거의 자유와 사생활 보호의 가치, ③ 민간 주체에 의한 조사권 행사의 영장주의 위배 가능성 및 실제적 집행의 실효성 등을 종합적으로 고려하여 심사할 필요가 있음.

국토교통부는 개정안에 대해 ① 「헌법」이 보장하는 주거의 자유, 사생활의 자유를 침해할 우려가 있고, ② 흡연감지장치 설치·운영 비용 지원은 지방자치단체의 예산 및 행정력에 따른 재량사항인바, 지방자치단체 지원이 불확실한 상황에서 흡연감지장치 설치·운영 등 의무를 규정하는 것은 입주자등의 관리비 부담이 증가¹³⁾될 우려가 있으며, ③ 세대 내부 점검을 거부하는 경우 강제수단이 없고, 입주민·관리직원 간 물리적 충돌 및 세대 간 불신이 조장될 수 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

아울러, 개정안에 대한 관계기관 및 단체의 의견은 다음과 같음.

【 관계기관 및 단체 의견 】

구분	관계기관 및 단체	의견
헌법 및 법률 위반 (기본권 침해)	경기도 오산시 충청남도 충청남도 논산시 충청남도 천안시	■ 주거의 자유 및 사생활 침해 - 「헌법」 제16조와 제17조에 따라 세대 내부는 보호받아야 할 공간이며, 영장 없이 출입하거나 상시 감시 장치를 설치하는 것은 「헌법」 위반 소지 큼(오산, 논산, 청주, 대한주택관리사협회, 한국담배협회)

13) 1,000세대 기준: 하드웨어 구입, 시스템 구축, 설치공사 등에 3억 3,500만원 소요(세대당 33만 5,000원, 일시불 가정), 유지관리 및 교체 적립금에 매월 약 540만원 소요(세대당 매월 5,400원)

구분	관계기관 및 단체	의견
	충청북도 청주시 대한주택관리사협회 한국담배협회	■ 사유재산권 및 사용권 제한 - 민법상 전유부분은 소유자의 배타적 권리가 인정되는 곳으로, 입주자 3분의 2의 동의만으로 소유자의 사용권을 강제 제한하는 것은 민법의 기본 원칙에 반함(천안, 충남, 청주) ■ 형법상 주거침입 문제 - 관리주체가 점검을 위해 세대내부 진입 시, 거주자의 의사에 반한다면 「형법」 제319조(주거침입)에 해당할 우려(오산)
입법체계의 부정합성 (법령간 충돌)	경기도 오산시 경상남도 창원시 대구광역시 남구 충청남도 충청남도 청안시	■ 소관 부처의 이원화 - 현재 금연 정책은 보건복지부 소관의 「국민건강증진법」에서 총괄 중으로, 이를 무시하고 국토교통부 소관인 「공동주택관리법」에 신설할 경우 집행 주체, 법령 해석 등에 혼선 발생(오산, 창원, 대구 남구, 충남) ■ 과태료 부과 및 징수의 부적절 - 흡연 관련 과태료는 「국민건강증진법」에 따라 처리하는 것이 합리적 - 위반자를 특정할 권한이 없는 관리주체의 신고만으로 지자체가 과태료를 부과하는 것은 행정처분의 명확성 원칙에 위배(오산, 대구 남구, 천안)
관리주체의 업무 범위 및 역량 초과	경기도 오산시 경상남도 창원시 대구광역시 달서구 충청남도 논산시 충청남도 천안시 대한주택관리사협회	■ 업무의 정체성 혼란 - 「공동주택관리법」은 공용부분 유지보수가 주된 목적으로, 개별 세대 내부(전유부분)까지 관리 영역 확장은 원래 취지에 벗어남(오산, 창원, 논산, 천안, 대한주택관리사협회) ■ 업무 폭증 및 처우 문제 - 이미 현장 인력은 「주택법», 「소방시설법」 등으로 과부하 상태로, 여기에 흡연 감시 업무까지 더해지면 관리직원의 인권 침해와 관리비 상승이 필연적(창원, 대구 달서구, 대한주택관리사협회)
행정 및 기술적 실효성 부재	대구광역시 달서구 충청남도 논산시 충청남도 천안시 충청남도 대한주택관리사협회 한국담배협회	■ 조사의 불가능성 - 거주자가 문을 열어주지 않으면 장치 점검이나 조사가 아예 불가능하여, 실효성 없음(대구 달서구, 충남) ■ 입증의 어려움 - 감지기 작동만으로는 실제 흡연 여부를 100% 확정할 수 없고, 증거가 불충분한 상황에서 신고와 행정처분이 이루어질 경우 극심한 민원과 법적 분쟁 초래(대구 달서구, 논산, 천안, 한국담배협회) ■ 특혜 및 비용 문제 - 감지기 설치비용이 전체 입주민의 관리비로 전가되어 비흡연 세대와의 갈등이 커질 것이며, 특정 장치 도입 과정에서 독과점이나 유착 의혹 우려(충남, 논산)

※ 자료: 국토교통부

문 의 처
02)6788-5581