

서울특별시 행정기구 설치 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제2333호
- 나. 제 출 자 : 서울특별시장
- 다. 제안일자 : 2021년 4월 2일
- 라. 회부일자 : 2021년 4월 6일

2. 제안이유

- 자치경찰제 시행, 한시기구 기간만료일 도래 등에 따라 서울특별시 행정기구 설치 조례 일부를 개정하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 자치경찰제 시행에 따라 합의제 행정기관인 서울특별시 자치경찰 위원회를 신설하고 그 사무를 처리하기 위한 사무국을 설치하며, 소관사무를 규정함(안 제131조부터 제133조까지).
- 나. 한시기구인 지역발전본부와 문화시설추진단의 존속기한을 연장함(안 부칙 제6859호).
 - 1) 지역발전본부 : ~ 2021. 6. 30. → ~2021. 12. 31.
 - 2) 문화시설추진단 : ~2021. 8. 18. → ~2022. 8. 18.
- 다. 금천소방서 신설에 따라 명칭·위치 및 관할구역을 규정함(안 별표 1).

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 자치경찰제 전면 시행에 따른 자치경찰위원회와 사무국 신설, 한시기구(지역발전본부·문화시설추진단)의 존속기한 연장, 금천 소방서 신설에 따른 명칭·위치 및 관할 구역 사항의 변경을 반영하기 위해 제출되었음.

나. 자치경찰위원회 및 사무국 신설(안 제131조부터 안 제133조까지).

(1) 자치경찰제 도입과 추진 경위

- 「경찰법」¹⁾의 전부개정(2020.12.22)으로 오는 7월부터 전국적으로 자치경찰제가 전면 실시됨에 따라 시·도별로 자치경찰사무를 관장하는 자치경찰위원회와 사무기구를 설치하게 됨.
- 일원화 모델을 기초로 하는 자치경찰제는 기존의 경찰조직을 유지하면서 국가경찰사무와 자치경찰사무를 구분하고, 광역자치단체별로 신설되는 자치경찰위원회에서 자치경찰에 대한 지휘·감독권을 행사하도록 하였음.

1) 「경찰법」이 전부 개정되면서 법률명도 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」로 수정되었음.

- 서울시는 자치경찰제 실시에 선제적으로 대응하고자 조직담당관 내에 2개 팀을 신설하였고, 팀에서 사무기구로의 단계적 확대를 통해 업무의 연속성을 확보할 계획임.
- 이에 「서울특별시 자치경찰사무 및 자치경찰위원회의 조직·운영 등에 관한 조례안」을 시의회에 제출하였고, 조례안이 통과되면 순차적으로 자치경찰위원회와 사무기구를 신설할 예정임.

< 자치경찰 관련 조직담당관 개편 내역 >

- ▶ 2018.8. 자치경찰팀 신설 (총 3명)
- ▶ 2019.1. 자치경찰팀 폐지 및 자치분권팀 신설 (총 5명)
- ▶ 2019.3. 자치경찰 전담 인력 증원 (총 3명)
- ▶ 2020.1. 효율적 조직운영 위해 자치경찰 추진지연에 따른 1명 감원
- ▶ 2021.1. 자치경찰제 선제적 대응 위해 전담 2개팀 신설
 - 자치경찰제도팀(4명), 자치경찰행정팀(3명)

(2) 자치경찰위원회 설치와 소관 사무(안 제131조·안 제132조)

- 안 제131조는 「지방자치법」 제116조²⁾와 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(이하 ‘경찰법’) 제18조제2항³⁾에 따라 시장 소속 하에 합의제 행정기구인 서울시 자치경찰위원회(이하 ‘자치경찰위원회’)를 설치하고 있음.

2) 「지방자치법」 제116조(합의제행정기관) ① 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있다.

② 제1항의 합의제행정기관의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령이나 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

3) ‘경찰법’ 제18조(시·도자치경찰위원회의 설치) ① 자치경찰사무를 관장하게 하기 위하여 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 소속으로 시·도자치경찰위원회를 둔다.

② 시·도자치경찰위원회는 합의제 행정기관으로서 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행한다.

- 자치경찰위원회는 모두 7명의 위원으로 구성되며, 시장은 위원회를 대표하고 회의를 주재하는 위원장(정무직 1급) 1명과 사무국의장을 겸임하는 상임위원(정무직 2급) 1명을 임명함.

< 자치경찰위원회 위원 구성 >

- 임 기 : 3년 (단임제)
- 임명권자 : 서울특별시장
- 위 원 장 : 1명(1급 상당, 정무직공무원, 시장임명)
- 상임위원 : 1명(2급 상당, 정무직공무원, 위원회의결·위원장제청·시장임명)

위원(7명)	위원1	위원2	위원3	위원4	위원5	위원6	위원7
공무원(2)	위원장	상임위원	민간인 (단, 소관사무 관련 형법·벌칙 적용시 공무원으로 간주)				
	정무직 지방공무원 (1급 상당)	정무직 지방공무원 (2급 상당)					
추천권자	시장(1) + 시의회(2) + 국가경찰위원회(1) + 위원추천위원회(2) + 시교육감(1)						

- 자치경찰위원회가 신설되면, 서울시의 합의제 기구는 감사위원회, 서울민주주의위원회, 시민감사옴부즈만위원회를 포함해 모두 4개가 됨.

<서울시 합의제 행정기구 현황>

구 분	자치경찰위원회 신설 전		자치경찰위원회 신설 후	
	직급	3위원회	직급	4위원회
합의제 (+1)	정무직	-	정무직 (1)	자치경찰위원회
	2·3급 (2)	감사위원회, 서울민주주의위원회	2·3급 (2)	감사위원회, 서울민주주의위원회
	4급 (1)	시민감사옴부즈만위원회	4급 (1)	시민감사옴부즈만위원회

- 자치경찰 제도는 지방행정과 치안행정의 연계로 지역특성에 적합한 주민 생활 중심의 치안서비스를 제공할 수 있다는 장점에도 불구하고 자치경찰사무에 대한 단체장의 무분별한 개입, 지역과 유착된 경찰 비위가 심화 등의 회의적인 시각이 있는 것이 사실임.
- 합의제 행정기구인 자치경찰위원회는 시장의 지명과 각 기관의 추천을 통해 위원 구성을 다양화함으로써 위원의 직무상 독립성을 보장하고 정치적 중립성과 공정성을 확보할 것으로 기대됨.
- 다만, 자치경찰사무의 특성상 일선 현장에서 예기치 못한 치안 공백 등 긴급성이 요구되는 현안 업무가 발생하는 경우, 합의제 행정기구는 신속한 의사결정과 책임성 부여에 취약한 점이 있는 만큼 이러한 단점을 극복할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있음.
- 또한, 안 제132조는 ‘경찰법’ 제24조의 자치경찰위원회 소관사무와 동일한 내용으로 자치경찰위원장이 관장하는 소관사무를 규정하고 있음.
 - 개정안에 따르면, 자치경찰위원회의 위원장은 자치경찰사무의 목표 수립·평가, 주요정책 및 운영지원, 자치경찰사무 담당공무원의 인사 및 감사의뢰, 감찰 및 징계 요구, 고충심사, 국가경찰과의 협력·조정 등 자치경찰사무를 총괄적으로 관장하게 됨.

【 자치경찰위원회 위원장의 소관사무 】

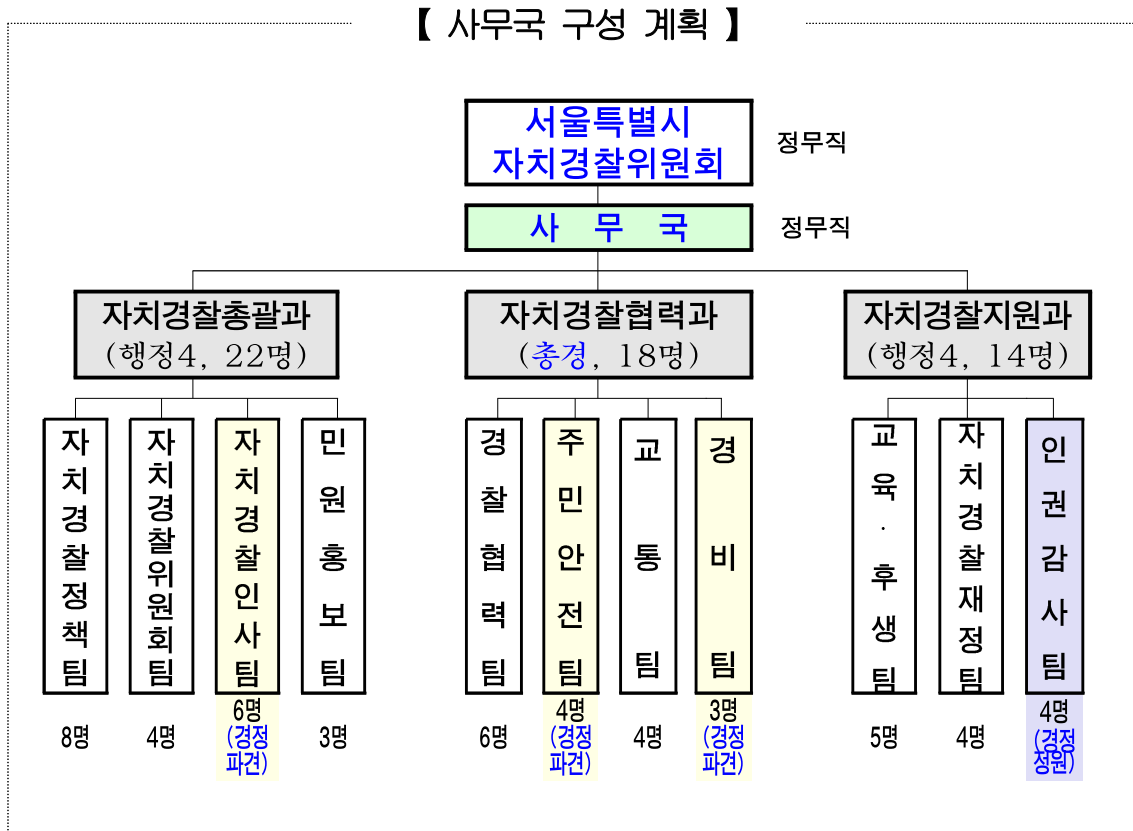
1. 자치경찰사무에 관한 목표의 수립 및 평가
2. 자치경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 그 운영지원
3. 자치경찰사무 담당 공무원의 임용, 평가 및 인사위원회 운영
4. 자치경찰사무 담당 공무원의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요 정책 및 인권침해 또는 권한남용 소지가 있는 규칙, 제도, 정책, 관행 등의 개선
5. 법 제2조에 따른 시책 수립
6. 시·도경찰청장의 임용과 관련한 경찰청장과의 협의, 평가 및 결과 통보
7. 자치경찰사무 감사 및 감사의뢰
8. 자치경찰사무 담당 공무원의 주요 비위사건에 대한 감찰요구
9. 자치경찰사무 담당 공무원에 대한 징계요구
10. 자치경찰사무 담당 공무원의 고충심사 및 사기진작
11. 자치경찰사무와 관련된 중요사건·사고 및 현안의 점검
12. 자치경찰사무에 관한 규칙의 제정·개정 또는 폐지
13. 지방행정과 치안행정의 업무조정과 그 밖에 필요한 협의·조정
14. 비상사태 등 전국적 치안유지를 위한 경찰청장의 지휘·명령에 관한 사무
15. 국가경찰사무·자치경찰사무의 협력·조정과 관련하여 경찰청장과 협의
16. 국가경찰위원회에 대한 심의·조정 요청
17. 그 밖에 시·도지사, 시·도경찰청장이 중요하다고 인정하여 시·도 자치경찰위원회의 회의에 부친 사항에 대한 심의·의결

- ‘경찰법령’에서 경찰의 사무 중 자치경찰사무를 열거하고 이를 제외한 부분을 국가경찰사무로 정함으로써 자치경찰사무의 무분별한 확장을 견제하고 있으므로, 자치경찰사무의 범위에 대해서는 법령과 조례가 동일하게 하는 것이 바람직함.

(3) 사무국(안 제133조)

- 안 제133조는 자치경찰위원회의 사무 처리를 위해 사무국을 설치하고 상임위원이 사무국장을 겸직하면서 위원장의 지휘를 받아 사무국의 사무 처리와 소속 직원의 지휘·감독을 수행하도록 규정하고 있음.

- 서울시는 자치경찰위원회의 사무국을 1국 3과 11팀 56명(정무직 2, 일반직 38, 경찰 정원 3, 파견 경찰 13명)으로 구성해 운영할 계획임.



- 행정기구의 신설은 해당 조직이 수행하여야 할 사무 또는 사업의 성질과 양은 물론이고, 기구의 설치 요건을 정한 관계 법령에 따른 적합성 등을 종합적으로 고려하여야 함.
- 자치경찰위원회는 ‘경찰법’ 과 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」(이하 ‘지방기구정원 규정’) 및 「지방공무원 보수규정」에 따라 설치되는 1급 행정기구임.

- 그런데 ‘지방기구정원 규정’에서는 기구설치의 일반요건으로 국(局)은 소관 업무의 성질이나 양이 4개 과(課) 이상의 하부조직을 필요로 하고 있어⁴⁾ 조직의 규모와 사무기구의 위상이 불일치하고 있음.
- 다만 3,578명에 달하는 자치경찰 인력을 지휘·감독하는 자치경찰위원회와 시·도경찰청으로부터 독립된 운영과 정치적 중립성 유지가 강조되는 기관의 특성을 고려하면 불가피한 측면이 있음.
- 특히, 자치경찰제도가 최초로 도입되는 만큼 소관업무에 대한 예측이 쉽지 않다는 점에서 자치경찰제도 시행 이후 자치경찰 사무의 성질과 업무량 등을 고려해 적절한 수준으로 기구의 규모를 관리해야 할 것임.
- 2019년 경찰통계연보에 따르면, 서울시는 전국 경찰인력 중 23.4% (전국 122,913명, 서울 28,717명), 112 신고접수 중 21.8%(전국 18,976천건, 서울 4,128천건)를 차지해 치안수요가 높은 편임.

4) 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제6조(기구설치의 일반요건)

① 국은 특별한 경우 외에는 소관 업무의 성질이나 양이 4개 과 이상의 하부조직이 필요한 경우에 설치한다.

다. 한시기구의 존속기한 연장(안 부칙 제6859호).

(1) 한시기구의 운영 현황

- 한시기구는 긴급히 발생하는 한시적 행정수요에 대처하거나 일정 기간 후에 끝나는 사업을 수행하기 위해 설치·운영하는 기구로⁵⁾, 현재 ‘지역발전본부’, ‘문화시설추진단’, ‘남북협력추진단’ 을 한시기구로 운영하고 있음.

<서울시 한시기구 운영 현황>

부서명	존속기한	주요업무
지역발전본부	2016.7.1.~2021.6.30	서울의 성장 동력 육성과 신경제 중심지 조성
문화시설추진단	2016.8.19.~2021.8.18	문화 향유권 회복 및 지역 간 문화격차 해소
남북협력추진단	2018.11.01~2021.10.31	서울-평양 도시교류를 통해 통일기반조성을 강화하고 민간·정부·지자체 간 네트워크 구축 등 추진

- 5) 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제8조(한시기구의 설치운영) ① 지방자치단체의 장은 긴급히 발생하는 한시적 행정수요에 대처하거나 일정기간 후에 끝나는 사업을 수행하기 위하여 부득이한 경우에는 한시기구를 설치·운영할 수 있다. 이 경우 한시기구 설치시에는 기존의 인력을 최대한 활용하여야 한다.
- ② 본청에 한시기구를 설치할 경우에는 기존의 보조기관과 담당관으로는 그 목적을 달성할 수 없을 정도의 업무의 중요성과 업무량이 있어야 한다.
- ③ 한시기구를 설치하는 경우에는 최소한 1년 이상의 업무량이 있어야 한다.
- ④ 한시기구의 존속기한은 3년의 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 정한다.
- ⑤ 한시기구의 존속기한의 연장은 사업추진의 지연 등 불가피한 사유가 있는 경우를 제외하고는 1회에 한한다.

(2) 한시기구 존속기한 연장의 필요성

- 개정안은 올해 6월과 8월에 각각 존속기한이 만료되는 ‘지역발전본부’와 ‘문화시설추진단’을 각각 6개월과 1년간 연장하고 있음.
 - 이들 한시기구는 2016년에 최초로 신설된 이후 매년 존속기한을 1년씩 연장하였고 이번에 연장하게 되면 5회차에 해당함.
 - 지역발전본부는 ▶ 서울 국제교류복합지구 조성 및 활성화, 도시계획 수립 ▶ 창동·상계지역 신경제 중심지 조성 및 활성화 ▶ 마곡 첨단 R&D 단지 조성, 마곡산업단지 개발·실시계획 수립 ▶ 수색역 일대 개발 사업 추진, 상암 일대 지역자원 연계방안 마련을 목표로 4대 권역에 총 39개 세부사업을 추진하고 있음.
 - 문화시설추진단은 ▶ 박물관 및 문화시설 건립 총괄 ▶ 신설 박물관 등 전시 및 운영계획 수립 ▶ 박물관 유물·전시물 수집 및 기증·기탁 활성화 ▶ 대표·권역별 시립도시관 건립 등 총 46개 세부사업을 추진하고 있음.
- ‘지방기구정원 규정’에 따르면, 한시기구는 3년의 범위에서 조례로 존속기한을 정해 설치·운영할 수 있고, 사업추진의 지연 등 불가피한 사유가 있는 경우를 제외하고는 1회에 한해 존속기한을 연장(최장 6년)할 수 있음.

- 그간 서울시는 행정안전부의 「지방자치단체 조직관리 지침」에 따라 1년 단위로 한시기구의 성과목표를 평가하여 행정안전부와의 협의를 거쳐 연장을 하여 왔음.
- 행정안전부는 지난번에 한시기구의 존속기한을 각각 1년씩 연장 승인하면서 “지역발전본부”는 존속기한이 만료(2021.6.30)되는 즉시 폐지하도록 조건부 승인을 하였음.⁶⁾
- 그러나 서울시는 ‘문화시설추진단’, ‘지역발전본부’의 존속기한을 1년간 추가연장을 요청하였고, 행정안전부는 ‘문화시설추진단’은 1년, ‘지역발전본부’는 6개월 간 조건부로 존속기한의 연장을 승인 하고 존속기한 만료시 즉시 폐지토록 통보하였음.
- 서울시는 연장승인 조건으로 더 이상 임시기구를 신설하지 않으며, 4개의 임시기구 중 국제협력관을 올해 7월에 폐지하겠다고 밝혔음 (국제교류담당관, 해외도시협력담당관은 재정기획관 산하로 재편).

❖ 임시기구 현황 : 4개('21.1. 기준)

- ▶ 국제협력관, 환경에너지기획관, 재생정책기획관, 주택기획관

❖ 국제협력관 현황

- ▶ 설치근거 : 시장방침('13.12.2.) ※ 시행일 : '14.1.1.
- ▶ 업무내용 : 국제교류분야 총괄·조정

6) 행정안전부는 자율신설기구를 통해 한시기구의 성격에 부합하지 않는 기구와 임시기구를 정비하도록 유도하였으나, 서울시가 이를 이행하지 않고 있어 점진적 폐지를 전제로 조건부 승인을 한 것임.

- 한편, ‘문화시설추진단’은 2024년까지 6개의 박물관·미술관을 확충·운영할 계획이고, 2025년까지 32개의 문화시설 건립(자치구 문화시설 확충 17개소 포함)을 추진 중이므로 지역 간 문화격차 해소를 위해 이들 사업의 지속적인 추진이 필요함.
- ‘지역발전본부’ 역시 4개의 권역별로 서울의 성장동력 육성과 신경제 중심지 조성을 위한 사업들이 추진 중이고, 수색역 일대 개발사업의 경우는 준공시점이 2030년으로 예정되어 있어 개발사업의 안정적 추진을 위해 연장이 요구됨.
- 이처럼 한시기구들이 추진해온 사업의 연속성을 위해서는 존속기한의 연장이 불가피하나, 산업경제기반형 복합거점 조성 및 문화생태계 구축 및 인프라 확충을 안정적으로 수행하기에는 한계가 있으므로 정규기구로의 편제나 다른 기구로의 통·폐합 등 특단의 조치가 필요함.
- 이와 함께 법규에 근거 없이 시장의 방침으로 설치·운영되고 있는 국제협력관을 제외한 나머지 3개의 임시기구에 대해 정규기구화 등의 대책을 조속히 마련해야 할 것임.

라. 금천소방서 신설(안 별표1)

- 소방기관의 조직·운영에 관한 사항을 규정하고 있는 「지방소방기관 설치에 관한 규정」에 따르면 기초지방자치단체 단위로 소방서를 설치하여야 하나(별표2), 금천구는 소방서 없이 구로구 소방서가 통합 관할 해 왔음.
- 그 동안 금천지역 내 산업단지, 대형쇼핑몰 등 소방대상물의 증가(2005년 대비 190%↑)와 소방수요의 급증에도 불구하고 소방 서비스의 극심한 불균형이 지속되어 왔음.
- 특히, 화재 및 구급·구조를 위해 출동하는데 걸리는 시간인 골든아워(golden hour, 5분 이내 도착) 확보에 한계가 있어 금천지역 주민들이 느끼는 불편과 불안이 가중되어 왔음.
- 이에 따라 올해 9월 금천소방서의 개소에 맞춰 구로소방서로부터 관할구역을 분리함으로써 지역 간 소방서비스의 형평성을 확보하고 지역 단위의 소방력을 강화할 수 있을 것으로 기대됨.

【 금천소방서 개요 】

- 본서위치 : 서울특별시 금천구 독산동 1054-8외 14필지
 - 본서규모 : 6/1층, 부지 3,192㎡, 연면적 5,249.56㎡
 - 사업비 : 55,082백만원(토지 31,386백만원, 공사 23,696백만원)
 - 사업기간 : 2016. 1월 ~ 2021. 9월
 - 조직 및 인력
 - ▶ 조직 : 3과 1단 2안전센터 1구조대
 - ▶ 법정 기준 인력 : 201명
- (본서 69, 특수차량 24, 직할센터 43, 구조대 22, 일반센터 43)

신설 전 구로소방서 관할구역(파란색 실선)	금천소방서(신설) 관할구역(노란색 실선)

담당 조사관	연락처
노혜미	2133-8060
김성만	2133-8055