

# 서울특별시 치안협의회 설치 및 운영에 관한 조례안 심사보고서

의안 번호	1695
----------	------

2014년 3월 4일  
행정자치위원회

## 1. 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2014년 2월 6일, 서울특별시장

나. 회부일자 : 2014년 2월 7일

다. 상정일자 : 제251회 서울특별시의회 임시회 제4차 행정자치위원회  
2014년 2월 25일 상정·의결(원안가결)

## 2. 제안설명의 요지

(제안설명자 : 류경기 행정국장)

가. 제안 이유

시민의 행복한 삶이 보장되고 법질서가 존중되는 안전한 도시 구현을 위하여 서울특별시 치안협의회 설치와 운영에 필요한 사항을 정하고자 함.

나. 주요 내용

- 1) 서울특별시 치안협의회 설치에 관한 사항을 규정함(안 제2조).
- 2) 치안협의회 기능 및 구성에 관한 사항을 규정함(안 제3조, 제4조).
- 3) 협의회내 실무협의회, 분과위원회에 관한 사항을 규정함(안 제10조, 제11조).

4) 행정지원 등에 관한 사항을 규정함(안 제13조).

### 3. 참고사항

가. 관계법규 : 없음.

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음.

다. 협의사항

- 1) 법무담당관(규제심사) : 신설(강화) 규제 없음.
- 2) 감사담당관(부패영향평가) : 원안동의
- 3) 여성가족정책담당관(성별영향분석평가) : 원안동의
- 4) 갈등조정담당관(공공갈등진단) : 갈등정도 없음.

라. 기 타

- 1) 입법예고 (2013.12.26. ~ 2014.1.15.) 결과 : 의견 없음.
- 2) 서울시 본청, 사업소 의견조회 결과 : 의견 없음.
- 3) 비용추계서 미첨부 사유 : 생략

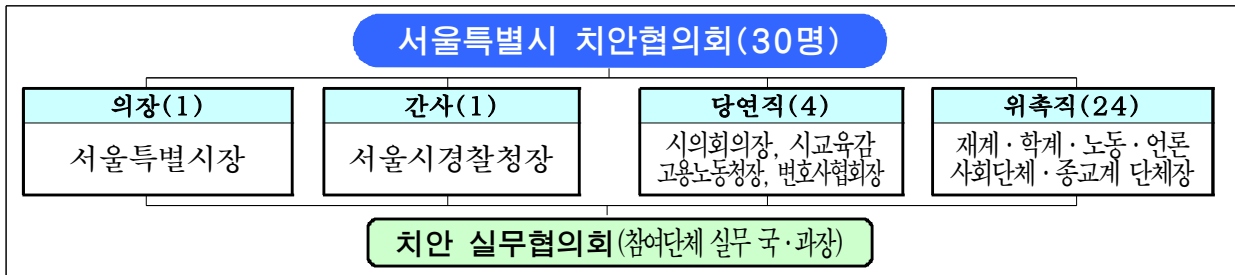
## 4. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 윤병국)

### 가. 조례 제정의 배경

- 경찰청의 「법질서 확립 추진계획」 수립(2008.2.15)에 근거하여 2008년 3월 24일 ‘법질서 확립을 위한 서울특별시 치안협의회 공동 선언문’을 서울특별시장(당시 오세훈 전 시장)과 서울특별시지방경찰청(당시 한진희 전 청장)간에 채택하여 ‘서울특별시 치안협의회(이하 ‘치안협의회’)’ 설치근거를 마련하였고, 치안협의회에 대한 실무협의회 구성 및 운영을 위한 ‘「서울특별시 법질서 확립」을 위한 협약서’ 체결에 따라 서울특별시의회를 비롯하여 총22개 단체가 참여한 바 있음(2013년 5월 ‘4대 사회악 근절’ 효과적 추진을 위하여 8개 단체가 추가로 참여함으로써 총30개 단체가 참여하고 있음).

#### ▶ 현행 치안협의회 구성도



- 서울특별시지방경찰청이 ‘서울특별시 치안협의회 관련 표준조례안’을 마련하여 관련 조례 제정을 요청한 바, 집행부는 ① ‘서울시 치안협의회가 명목상 협의체로 전락될 우려가 있다는 점과, ② 법 질서 확립을 위한 기관간 공동협력 의무를 이끌어내기 위한 필요성을 감안하고, ③ 치안협의회 설치의 입법근거를 마련하기 위한 목적으로 서울특별시지방경찰청의 표준조례안을 반영함으로써 금번 제정안을 제출한 것임.

## 나. 조례 구성 체계 및 주요내용

- 제정안은 ① 치안협의회 설치 및 구성, ② 실무협의회 및 분과위원회, ③ 치안협의회 협의 효력 및 행정지원 책무 등 3가지 범주로 구분된다 고 할 수 있음.
- 치안협의회는 서울특별시(이하 '시장') 소속하에 설치하며, 법질서 확립 과 지역사회 안전을 위한 주요 사항을 협의하는 기능을 하고, 위원장 및 부위원장을 포함하여 20명 이상 35명 이내로 구성하되 위원은 당 연직 위원과 위촉직 위원으로 구분하였음(안 제4조).

### 제정안 제4조

- 제4조(구성) ① 협의회는 위원장과 부위원장을 포함하여 20명 이상 35명 이내로 한다.  
② 위원은 당연직 위원과 위촉직 위원으로 구분한다.  
③ 당연직 위원은 다음 각 호와 같다.
1. 서울특별시장
  2. 서울특별시의회 의장
  3. 서울특별시 교육감
  4. 서울지방경찰청장
  5. 서울지방고용노동청장
  6. 서울지방변호사회 회장
- ④ 위촉직 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 위원장이 위촉한다.
1. 협의회 설립 목적에 공감하는 서울특별시 관내 기관·단체의 장
  2. 법질서 확립을 위한 활동에 기여할 수 있는 전문가
  3. 그 밖에 위원장이 지역사회 안전을 위하여 필요하다고 인정하는 사람

- 위원장은 서울시장이며, 부위원장은 다른 당연직 위원이 공동으로 맡도록 하였고, 당연직 위원의 임기는 그 직위에 재직하는 기간으로 하고 있음(안 제5조).
- 위촉직 위원은 위원장이 위촉하며, 그 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있도록 하고, 해촉사유를 명시함으로써 독립성을 보장받을 수 있도록 하였음(안 제7조).

- 협의회 사무 진행을 위하여 서울지방경찰청의 치안협의회 업무담당 부서장이 간사가 되도록 하고(안 제9조), 치안협의회 산하 위원이 소속된 기관 및 단체 등의 실무책임자로 구성된 ‘서울특별시 치안실무협의회(이하 ‘실무협의회’)'를 두되 간사소속기관(서울지방경찰청)에서 실무협의회를 주관하도록 하였음(안 제10조).
- 실무협회의 기능은 치안협의회 안전에 대한 사전 의견수렴 및 조정 역할과 치안협의회에서 결정된 사항을 추진하는 업무를 담당하도록 하였음(안 제10조제3항).
- ※ 치안협의회의 효율적 업무추진을 위해 실무협의회내에 분과위원회를 두도록 하였음(안 제11조).
- 치안협의회가 안전에 대한 의결 효력에 대해 제정안은 일종의 권고적 효력을 부여하고 있음(안 제12조제1항).

**제정안 제12조제1항**

제12조(협의회의 협의 및 사무처리의 효력) ① 협의회에 참여한 기관·단체 및 위원은 협의회가 결정한 사항에 대해 최대한 협조하여야 한다.

- 다만 서울시장은 치안협의회의 원활한 운영을 위하여 행정적 지원과 재정적 지원을 할 수 있도록 임의적 책무규정을 명시하고 있으며, 현재 운영 중인 ‘치안협의회’는 제정안에 따른 ‘치안협의회’로 본다는 경과규정을 부칙에서 명시함으로써 치안협의회의 업무 연속성을 부여하고 있음.

## 다. 주요 내용에 대한 검토

### (1) 「경찰법」 치안행정협의회와의 관계

- 「경찰법」은 치안행정협의회를 서울시장 소속으로 치안행정협의회를 설치하도록 명시하고 있으며 그 조직·운영과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있음.

#### 경찰법 제16조

제16조(치안행정협의회) ① 지방행정과 치안행정의 업무조정과 그 밖에 필요한 사항을 협의·조정하기 위하여 시·도지사(제주특별자치도지사는 제외한다) 소속으로 치안행정협의회를 둔다.

② 치안행정협의회의 조직·운영과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 지방자치법 제22조

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

- 「경찰법」이 제정(1991년 5월 31일 시행)될 때부터 치안행정협의회 제도를 두고 있는 바, 이는 지방행정과 경찰업무간에는 긴밀한 관계가 있을 뿐 아니라 국가적 차원에서 긴밀히 협조하여야 하는 특수성이 있으므로 지방행정과 국가업무인 치안행정간에 문제가 있을 경우 이를 조정·협조하는 조치로 볼 수 있음(출처: 국회 심사보고서, 내무위원회, 1991년 5월).
- 집행부는 「경찰법」에 따라 의무적으로 설치해야 하는 치안행정협의회를 구성하지 않은 상태에서 서울시지방경찰청장과의 행정협의를 근거로 치안협의회를 2008년부터 구성·운영해 왔음.
- 지방자치단체가 조례로써 치안과 관련된 사항을 경찰기관 등과 협의하기 위하여 치안행정협의회와 별도의 협의체를 설치하는 것은 「경찰법」과 「지방자치법」에 위반될 소지가 있을 수 있는 바, 이에 대한 법제처의 회신의견(법제처 안전번호 10-0154, 회신일자 2010.7.5)을 보면 다음과 같은 논거로 ‘국가의 법령에 위배되지 않는다’고 함.

※ 치안협의회 관련 조례 제정 가능에 대한 주요 회신 내용

- ① 지역주민의 안전 및 보호를 위한 환경조성 등을 위해 지방자치단체가 경찰기관 등과 관할 구역안의 치안업무에 관한 협의 및 조정을 하는 것은 자치사무에 해당하므로.....(중략)... 법령에서 특별히 제한하지 않는 한 지방자치단체의 자치사무에 속함.
- ② 「경찰법」 제16조에 의한 ‘치안행정협의회’가 설치되어 있더라도 해당 지방자치단체가 유관기관 인사들로 구성된 ‘지역치안협의회’를 설치하여 지역치안에 관한 사항에 대하여 협의를 한다고 하여 기존 치안행정협의회의 기능이나 역할을 저해한다고 볼 수 없음.

▶ 주요 내용 비교 구분

구분	조례상 치안협의회	경찰법상 치안행정협의회
목적	치안협의회 설치 및 운영	치안행정협의회 설치 및 운영
기능	법질서 확립과 지역사회 안전 등을 위한 주요 사항 협의	지역안정 및 질서유지, 민방위 및 재해대책, 질서확립운동 등 지역사회운동의 효율적 추진, 지역주민과 경찰간의 협조 및 요망사항 등
설치	서울시장 소속	서울시장 소속
위원장	서울시장	서울부시장
위원	위원장 포함 20명 이상 35명 이내	위원장 포함 9인 이내
간사	서울지방경찰청 협의회 업무담당 부서장(1명)	서울시 기획담당관 및 서울지방경찰청장 경무과장(총 2인)
실무협의회	있음.	없음.
효력	권고적 효력 (최대한 협조하여야 한다)	규정 없음.
지원	행정적·재정적 지원 근거	규정 없음.

- 검토하건데 4대 사회악(성폭력, 가정폭력, 학교폭력, 불량식품)등 민생과 관련한 범죄억제를 경찰만의 책임으로 돌릴 수 없다는 점을 감안할 때 국가기관과 지방자치단체를 중심으로 지역공동체의 잠재력 및 동원 가능한 자원을 효과적·유기적으로 연계할 수 있는 범죄예방시스템의 구축에 대한 필요성과 당위성은 부인할 수 없다고 하겠음.
- 「경찰법」이 1991년 제정될 때부터 치안행정협의회 근거 규정을 둔 것은 그와 같은 민·관 거버넌스의 중요성에 대한 공감대에 토대를 두고 있다고 하겠음.

- 그러나 「경찰법」에서 명시한 치안행정협의회 설치는 임의사항이 아니라 강제사항이라는 점에서 집행부가 치안행정협의회를 설치하지 않은 상태에서 조례에 근거한 치안협의회를 구성·운영하는 행태는 상위법 위반의 소지가 있다고 하겠음.

※ 법제처의 회신내용을 보면 「경찰법」상의 치안행정협의회와 별도로 지역치안협의회를 구성할 수 있다는 내용이라고 하겠음(‘지방예산 질의회신 사례집’, 안전행정부, 2011.3).

- 또한 치안행정협의회와 치안협의회는 설치목적, 구성, 기능 등의 면에서 실질적 차이가 없다는 점을 감안할 때, 중첩성의 여지와 상위법과의 관계 등을 고려하여 치안협의회 설치 방안을 신중히 검토해야 할 필요성이 있다고 사료됨.

## (2) 치안협의회 원활한 운영을 위한 재정적 지원 가능에 대한 검토

### 제정안 제13조

제13조(행정지원 등) 서울특별시장은 협의회의 원활한 운영을 위하여 행정적인 지원과 재정적인 지원을 할 수 있다.

- 자치단체 치안협의회 설치·운영 조례 제정 가능 여부에 대한 법제처의 유권해석을 감안할 때, 치안협의회 설치에 필요한 경비와 위원들에 대한 참석수당·여비 등 실비 및 상설기구로서 조직을 설치한 경우 그에 소요되는 운영경비는 자치사무인 ‘치안업무에 대한 협의·조정’, ‘지역치안협의회 설치운영’에 소요되는 경비라고 할 수 있으므로 자치단체가 지출이 가능한 경비라고 하겠음(‘지방예산 질의회신 사례집’, 안전행정부, 2011.3).



## 지방재정법 시행령

제32조(경비지출의 제한) 지방자치단체는 경비를 지출함에 있어 당해 지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 처리에 한하여 지출하여야 하고, 법령에 근거 없이 국가 또는 다른 지방자치단체의 사무 및 교육사무를 처리하기 위하여 경비를 지출할 수 없다.

- 그러나 치안협의회 등의 협의 결과에 따라 수행하기로 결정된 사업은 반드시 자치사무라고 할 수 없는 바, 해당 사업에 소요되는 경비에 대해서는 경찰청 등 국가기관 소관의 국가사무인지 자치단체에 속하는 자치사무인지를 명확히 확인한 후에 비용부담주체를 결정해야 할 것으로 보임.
  - 특히 지방재정법(제32조)에 따라 지방자치단체는 법령에 근거 없이 국가 또는 다른 지방자치단체의 사무 및 교육사무를 처리하기 위하여 경비를 지출할 수 없도록 규정하고 있으므로 경찰 수행 업무에 대하여 집행부가 예산을 지원하지 않도록 각별한 주의가 요망된다고 하겠음.
- ※ 집행부는 경찰사무에 대하여 (재정적) 지원할 수 없으며, 시민 생활안전 관련 공동협력사업에 대해 지원은 가능할 것이나, 의회 사전협의화 예산범위안(편성·승인)에서 지원여부를 결정하겠다는 입장을 밝힘.
- 결론적으로 치안협의회 등의 원활한 운영을 위한 재정적 지원의 범위 및 대상 등에 대해 보다 명확성을 기할 필요성이 있다고 사료됨.

※ 주요 광역시 관련 조례

### 광주광역시 지역치안협의회 설치 운영에 관한 조례

제18조(지원) 시장은 법질서 확립과 시민의 생활안전 증진을 위한 사업에 대하여 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

### 전라북도 치안행정협의회 설치 및 운영에 관한 조례

제13조(치안협력 사업) ① 도지사는 협의회의 원활한 운영과 활동을 위하여 예산의 범위에서 지원할 수 있다

② 도지사는 법질서 확립과 도민의 생활안전을 위하여 협의회에서 정한 사업 등에 대하여 예산의 범위에서 보조금을 지원할 수 있다.

5. 질의 및 답변요지 : 생략.

6. 토론요지 : 없음.

7. 심사결과 : 원안가결(재석위원 5명, 전원찬성).

8. 소수 의견의 요지 : 없음.

9. 기타 필요한 사항 : 없음.

## 서울특별시 치안협의회 설치 및 운영에 관한 조례안

제1조(목적) 이 조례는 시민의 행복한 삶이 보장되고 법질서가 존중되는 안전한 도시 구현을 위하여 서울특별시 치안협의회 설치 및 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(설치) 서울특별시 치안협의회(이하 “협의회”라 한다)는 서울특별시시장 소속 하에 둔다.

제3조(기능) 협의회는 다음 각 호의 사항을 협의한다.

1. 법질서 확립과 지역사회 안전을 위한 주요 정책 및 공동추진사업
2. 법질서 확립과 지역사회 안전을 위한 기관·단체 간 업무협력 및 지원
3. 법질서 확립과 지역사회 안전에 대한 주민의 요구 및 건의사항
4. 그 밖에 협의회의 위원장이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항

제4조(구성) ① 협의회는 위원장과 부위원장을 포함하여 20명 이상 35명 이내로 한다.

② 위원은 당연직 위원과 위촉직 위원으로 구분한다.

③ 당연직 위원은 다음 각 호와 같다.

1. 서울특별시시장

2. 서울특별시의회 의장
3. 서울특별시 교육감
4. 서울지방경찰청장
5. 서울지방고용노동청장
6. 서울지방변호사회 회장

④ 위촉직 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 위원장이 위촉한다.

1. 협의회 설립 목적에 공감하는 서울특별시 관내 기관·단체의 장
2. 법질서 확립을 위한 활동에 기여할 수 있는 전문가
3. 그 밖에 위원장이 지역사회 안전을 위하여 필요하다고 인정하는 사람

제5조(위원장 등) ① 위원장은 서울특별시장이며, 부위원장은 다른 당연직 위원이 공동으로 한다.

② 위원장은 협의회를 대표하고 협의회 사무를 총괄한다. 다만, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장들이 협의하여 직무대행자를 정한다.

제6조(임기) ① 당연직 위원의 임기는 그 직위에 재직하는 기간으로 한다. 당연직 위원이 퇴직·인사이동 등으로 변경이 있을 경우 지체 없이 후임자가 위원 자격을 승계한다.

② 위촉직 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있으며, 위원 결원으로 인해 새로 위촉하는 위원의 임기는 전임 위원의 임기의 남은 임기로 한다. 단, 위촉직 위원이 기관·단체의 장인 경우 제1항과 같다.

제7조(해촉) 위원장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 위원을 해촉할 수 있다.

1. 본인의 사임 의사표시가 있는 경우
2. 정당한 사유 없이 협의회 활동을 기피하는 경우
3. 위원이 금고 이상의 형의 선고를 받거나, 품위 손상 등으로 인하여 위원으로서의 임무를 수행하기 부적절하다고 인정되는 경우
4. 심신쇠약 또는 그 밖에 임무를 계속 수행하기 곤란한 특별한 사정이 있는 경우

제8조(회의) ① 협의회 회의는 위원장이 소집하며, 정기회와 임시회로 구분한다.

② 정기회는 연 1회 이상 개최하고, 임시회는 다음 각 호의 경우에 소집한다.

1. 재적위원 3분의 1 이상의 요청이 있는 때
2. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정한 때

③ 협의회 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 결정한다.

④ 위원장은 결정에 있어서 표결권을 가지며, 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다.

제9조(간사) ① 협의회 사무를 원활하게 수행하기 위하여 간사 1인을 두되, 간사는 서울지방경찰청의 협의회 업무담당 부서장이 된다.

② 간사는 다음 각 호의 협의회 사무를 처리한다.

1. 협의회 의제 발굴 및 사전 검토
2. 참여기관·단체 등에 대한 사전 의견수렴 및 조정
3. 의안 작성 등 회의진행에 필요한 준비
4. 그 밖의 협의회 사무

제10조(실무협의회) ① 협의회 산하에 위원이 소속된 기관·단체 등의 실무책임자로 구성된 ‘서울특별시 치안실무협의회’(이하 “실무협의회”라 한다)를 두며, 실무협의회는 간사 소속 기관에서 주관한다.

② 실무협의회 위원은 협의회 참여 기관·단체장 또는 위원이 지정한 자가 된다.

③ 실무협의회는 협의회에 상정할 안건에 대해 사전 의견수렴·조정 역할을 하고, 협의회에서 결정된 사항을 추진한다.

제11조(분과위원회) ① 협의회 업무 효율적으로 추진하기 위하여 실무협의회 내에 분과위원회를 둘 수 있다.

② 분과위원회의 설치 및 구성 등에 관하여는 실무협의회에서 정한다.

제12조(협의회의 협의 및 사무처리의 효력) ① 협의회에 참여한 기관·단체 및 위원은 협의회가 결정한 사항에 대해 최대한 협조하여야 한다.

② 협의회가 관계 기관·단체 또는 그 장의 명의로 행한 사무의 처리는 관계 기관·단체 또는 그 장이 행한 것으로 본다.

제13조(행정지원 등) 서울특별시장은 협의회를 원활한 운영을 위하여 행정적인 지원과 재정적인 지원을 할 수 있다.

제14조(운영세칙) 이 조례에서 규정한 사항 외에 협의회 운영에 필요한 사항은 협의회 의결을 거쳐 정한다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(경과규정) 현재 운영중인 '서울특별시 치안협의회'는 이 조례에 따른 협의회로 본다.