

서울특별시 행정기구 설치 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1323호
- 나. 제 출 자 : 서울특별시장
- 다. 제출일자 : 2020년 2월 5일
- 라. 회부일자 : 2020년 2월 12일

2. 제안이유

- 「소방공무원법」, 「지방공무원법」 및 「소방기본법」의 개정으로 지방자치단체에 소속된 소방공무원이 국가 소속으로 변경됨에 따라, 소방 관련 기구의 직제를 정비하고자 하는 것임.

3. 주요내용

- 가. 행정2부시장 소속의 행정기구인 소방재난본부를 시장 직속으로 변경함
(안 제4조 및 안 제5조의2)
- 나. 서울특별시 소방학교, 119특수구조단, 소방서 주소지를 현행화하여 정비함(안 제41조, 안 제47조 및 별표1)

4. 검토의견(수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 소방관계법령의 개정으로 4월 1일자로 서울시 소방공무원의 신분이 국가 소속으로 전환됨에 따라 소방관련 직제를 변경하고, 소방학교와 119특수구조단, 강북소방서의 주소를 정비하려는 것임.

나. ‘소방공무원 국가직 전환’의 추진 배경

- ‘소방공무원의 국가직 전환’은 소방업무의 성격이 화재 예방·진압에서 재난 구조·구급과 국가적 재난 대응으로 변화함에 따라 국가의 책임성을 강화하고¹⁾, 재정여건으로 인한 소방인력과 장비 등에서의 지역 간 격차를 해소하며, 소방공무원의 처우 개선 등을 위해 국정과제로 추진되었음²⁾.
- 이후 ‘소방공무원 국가직 추진방안’(2017)에 따라 소방공무원의 신분과 인사, 조직, 재정, 후생복지, 복무 등에 대한 기본 원칙을 정하고, 소방공무원 신분 관련 4개 법률과 재정 관련 2개 법률을 제·개정(2019.11.19.)하여, 4월 1일 본격 시행을 앞두고 있음³⁾[참고자료1].

1) ‘소방공무원 국가직 전환 추진방안’(2017.10.26.)에 따르면 전체 소방공무원은 45,352명으로 소방청 소속 국가직이 560명(1.2%), 시·도 소속 지방직이 44,792명(98.8%)이며, 소방예산은 국가이전재원 4천억원(국가부담 10%), 지역자원시설세 등 지방재원 3.8조원(지방부담 90%)으로 대부분의 인력과 예산을 시·도가 부담해 왔음.

2) 법정인력 대비 현원의 편차를 나타내는 ‘현장 부족 인력률’은 서울이 6.1%로 가장 낮고, 충북이 51.3%일 정도로 지역 간 큰 차이를 보였음.

<소방공무원 국가직 전환 3대 추진방향>

- ① 지방직 소방공무원의 신분을 국가직으로 전환하고, 소방공무원의 처우개선 및 인력·장비 등의 지역 간 투자격차 해소 적극 추진
- ② 소방에 대한 시·도지사의 인사권(위임) 및 지휘·통솔권 유지
- ③ 임기 내 소방 현장인력 20,000명은 차질 없이 확충

※ 출처 : '소방공무원 국가직 추진방안'(2017.10.26.), 행정안전부

<소방공무원의 국가직화 관련 법률 제·개정 내역>

- ▶ 신분관련 : ① 「소방공무원법」, ② 「지방공무원법」, ③ 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」, ④ 「소방기본법」
- ▶ 재정관련 : ① 「지방교부세법」, ② 「소방재정지원 및 시·도 소방특별회계 설치법」(2021.1.1. 시행)

- 「소방공무원법」은 소방공무원 공급체계를 국가소방공무원으로 일원화 하고, 대통령과 소방청장의 임용권의 일부⁴⁾를 시·도지사에게 위임할 수 있도록 하였음.
- 「지방공무원법」과 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」은 지방소방공무원의 조항과 지방자치단체에 두는 국가소방공무원의 정원 조항을 각각 삭제하였음.
- 「소방기본법」은 소방·방재 시책 사무를 국가와 지방자치단체의 공동 업무로 신설하고, 소방청장과 시·도 소방본부장 및 소방서장 간의 지휘·감독관계를 정비하며, 시·도지사 직속으로 소방본부를 두도록 하였음.

3) 하위 법령인 15개 대통령령과 부령은 입법예고를 거쳐 제·개정을 앞두고 있음.

4) 시·도별 소방공무원 중에서 소방본부장(소방정감), 소방학교장(소방준감)의 임용권을 제외한 소방공무원에 대한 임용권이 위임됨.

- 국가소방공무원 전환에 따른 소방인력 확충을 위해 「지방교부세법」을 개정하여 소방안전교부세의 재원을 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 20%에서 45%로 인상하고, 20%를 초과하는 부분은 소방인력 인건비로 우선 충당토록 하였음.
- 또한, 「소방재정지원 및 시·도 소방특별회계 설치법」(2021.1.1. 시행)을 제정하여 시·도에 소방특별회계(인건비계정, 소방정책사업비계정)를 설치토록 하고, 각 계정의 세입·세출 항목과 비율을 규정하였음.

다. 소방공무원 국가직 전환에 따른 문제점

- 소방공무원의 국가직 전환은 소방공무원 처우개선과 소방인력·장비 등의 지역 간 격차를 해소하여 강원도 산불 등과 같은 대형재난에서 국가의 책임성과 대응 능력을 강화하려는 취지에서 출발하였음.
- 「지방자치법」상 소방업무는 시민 안전과 직결된 자치사무인 점을 고려해 지역 재난에 대한 시·도지사의 총괄·조정 역할을 함께 부여함으로써, 국가책임성 강화와 지방분권 간의 균형을 확보하고자 하였음.
- 그러나 소방공무원의 신분만 국가직으로 전환되었을 뿐, 그 밖에 조직, 인사, 예산, 후생복지, 지휘체계는 현재와 변함없이 지방정부가 책임지는 부정합한 구조로 설계되어 있어 진정한 의미의 국가직 전환이라 보기는 어려움.

- 또한, 재정지원 대상을 국가직 전환에 따른 신규 2만명 충원인력
으로만 한정함에 따라 소방장비와 시설 등 소방인프라의 지역 간
격차해소에는 근본적인 한계가 있을 수 있음.

라. 소방재난본부의 시장 직속기구화(안 제4조, 안 제5조의2)

- 「소방기본법」이 소방본부를 시·도지사의 직속기구로 두도록 하여
단체장의 책임을 강화하도록 함에 따라, 개정안에서는 현행 행정2
부시장 소관이던 소방재난본부를 시장 직속기구로 개편하였음.
- 「재난 및 안전관리 기본법」은 지역 재난 수습 등에 관한 사항을
총괄·조정하기 위해 시·도지사를 ‘시·도 재난안전대책본부장’으로 하고
(제16조), 소방본부장을 ‘시·도 긴급구조통제단장’으로 하여 지역별
긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정과 재난현장에서의 지휘·통제를 할 수
있도록 권한을 부여하고 있음(제50조).
- 그러나 현재와 같이 소방본부를 부단체장의 지휘·감독을 받는 부서로
두는 경우, 재난발생시 단체장 책임 하에 재난관리체계 전반에 걸친
총괄·조정기능을 수행하기 어려운 문제가 있어 왔음.
- 이에 소방본부를 시·도지사의 직속기구로 격상함으로써 단체장의
책임과 통솔 하에 지역 단위의 재난대응능력과 안전관리를 강화하는
긍정적 효과가 있게 됨.

마. 소방기관의 주소 현행화(안 제42조, 안 제47조 및 별표1)

- 개정안은 ‘서울특별시 119 특수구조단’과 ‘서울특별시 소방학교’가 소방행정타운으로 이전함에 따라 주소변경 사항을 반영하고, 오기된 ‘강북소방서’의 주소를 정비하고 있음.
- 소방행정타운은 노후·이원화된 소방 교육훈련시설을 개선하여 일원화된 재난대응시스템을 구축하고, 시민안전서비스 공급 확대와 소방인재를 양성하기 위한 시설로, 은평구 진관동 일대에 건립하여 2018년부터 소방학교와 119특수구조단, 훈련시설 등을 이전·집적하였음.

< 서울시 소방행정타운 시설 개요 >

○ 위치/규모 : 은평구 진관동 110-26(통일로 1031일대, 부지 48,950㎡, 연면적 30,005㎡)
 ○ 기간/예산 : 2014~2019년 / 2,349억 (부지 1,523억, 건축 등 826억)

추진단계	사업대상	규모	건축비
1단계 (2014 ~ 2018)	소방학교 119특수구조단	6개동, 7개 시설 (25,175㎡)	687억
2단계 (2018 ~ 2019)	전문훈련시설*	4개동, 4개 시설 (4,830㎡)	139억

* 전문훈련시설 : 건축물(지하철, 붕괴·도시탐색, 목조문화재)화재와 구조물(차량, 화생방, 실화재) 화재에 대한 전문교육훈련시설

- ‘119 특수구조단’은 ▶화학사고 등 특수재난 및 대형 재난사고의 구조·구난 활동, ▶헬기를 이용한 화재진압, 인명구조 및 응급환자 이송, ▶수난·산악사고 대응 등 인명구조 활동을 수행하고 있으며, 도봉구 방학동에서 은평구 소재 소방행정타운으로 이전하였음(2018.8.28.).

- ‘소방학교’는 ▶소방공무원과 임용예정자 및 소방관계 종사자의 소방 교육 훈련, ▶소방전문기술 연구를 수행하며, 서초구 서초동에서 소방 행정타운으로 이전하였음(2018.10.1.).
- 한편, 강북소방서는 신설 당시(2012년) 임시 도로명 주소인 ‘강북구 보건소길 2’로 조례에 반영하였으나, 실제 도로명 주소가 ‘강북구 한천로 911’로 결정되어 조례상의 주소가 다르게 표기되어 왔음.
- 소방관련 주요 시설의 부정확한 입법 정보 제공은 소방서비스에 대한 시민접근성을 제약하고 시설이용에 불편을 초래할 수 있으므로, 향후 기관을 이전하거나 신설할 경우 변경된 주소를 신속히 조례에 반영할 수 있도록 노력해야 할 것임.

바. 종합의견

- 소방공무원을 국가공무원 신분으로 일원화하는 것은 국가의 책임과 지원 하에 지역 간의 소방력 격차를 해결함으로써 전국적으로 균등하고 안정된 소방서비스를 확보하고, 복합·광역화되고 있는 재난에 대해 신속하고 효율적으로 대응할 수 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있음.
- 그러나 소방공무원의 조직, 인사, 예산, 후생복지, 지휘체계의 대부분은 기존과 큰 변화 없이 지방자치단체의 책무로 두고 있어, 지역 간 소방 재정 격차 완화라는 국가직화의 목적이 유명무실화 될 가능성도 있음.

- 또한, 소방공무원에 대한 지휘권이 평상시와 유사시에 따라 각각 시·도지사와 소방청장에게 부여되어 있어 원활한 소방방재 활동을 위해서는 지휘·통솔 권한 배분에 대한 명확한 지침이 마련되어야 할 것임.
- 한편, 국가직 전환과정에서 인력확충과 소방인프라에 대한 비용부담이 지방자치단체에 전가되는 문제가 있으며, 국비지원 예산이 신규 임용에 대한 인건비로만 사용하도록 한정되어 서울시 소방예산의 경직성을 가중시킬 수 있음.
- 따라서 향후 예정된 소방안전교부세 등의 재정 부담 조정과정에서 지역의 소방행정 수요를 충족시킬 수 있도록 국가의 책임과 지원을 강화하는 방향으로 관련 법·제도의 개편이 이뤄져야 할 것임.

담당 조사관	연락처
최범준	02-2180-8058

【참고자료1】 ‘소방공무원 국가직화’ 관련 법령 개정 내용

법 률	주요 내용
① 소방공무원법 전부개정법률	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 소방공무원 계급을 국가소방공무원으로 일원화 (3조) ◦ 대통령·소방청장의 임용권 일부를 시도지사에게 위임근거 마련 (6조) ※ (대통령령안) 시도 소방공무원 임용권을 시도지사에게 위임(본부장·학교장 제외) ◦ 신규채용, 승진시험, 소방간부후보생 선발시험은 소방청장이 실시하되, 일부 권한을 시도지사 및 소방청 소속기관의 장에게 위임근거 마련 (11조) ◦ 시도 소방공무원의 복무는 국가공무원법 적용 (24조) ※ 시행일 : 2020.4.1.
② 지방공무원법 일부개정법률	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지방공무원의 종류 중 지방소방공무원을 삭제 (2조) ※ 시행일 : 2020.4.1.
③ 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 일부개정법률	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지방자치단체에 두는 국가소방공무원의 정원(23명이내) 삭제 (2조) ⇒ 「소방기본법」에서 시도에 (국가)소방공무원을 두는 근거 신설 ※ 시행일 : 2020.4.1.
④ 소방기본법 일부개정법률	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국가와 지방자치단체는 화재, 재난 등으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행 (2조의2) ◦ 제2항의 규정에도 불구하고 소방청장은 화재 예방 및 대형 재난 등 필요한 경우 시·도 소방본부장 및 소방서장을 지휘·감독할 수 있음(3조3항) ◦ 시도지사 직속으로 소방본부를 둠 (3조4항) ※ 시행일 : 2020.4.1.
⑤ 지방교부세법 일부개정법률	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 소방안전교부세의 재원을 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45로 조정함(4조1항1호 및 3호, 5조3항3호) ◦ 소방안전교부세를 소방인력 운용 용도로 사용할 수 있도록 하고, 소방안전교부세 중 담배 개별소비세 총액의 100분의 20을 초과하는 부분은 소방인력 인건비로 우선 총당(9조의4) <div style="border: 1px dashed gray; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>〈 지방교부세법 부대의견 〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 정부는 2020년 12월까지 2021년 이후 소방공무원 국가직 전환에 따라 소요되는 추가재원 확보 방안을 마련하고 관계 법률의 개정을 추진할 것 </div> <p>※ 시행일 : 2020.4.1.</p>
⑥ 소방재정지원 및 시도 소방특별회계 설치법 (제정)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시도에 소방특별회계를 설치하고, 인건비계정, 소방정책사업비계정으로 구분(4조) ◦ 인건비계정 세입은 소방안전교부세 인건비분, 일반회계 전입금, 지역자원시설세 중 대통령령으로 정하는 금액(5조) ◦ 소방정책사업비계정 세입은 소방안전교부세 소방분야 사업비, 일반회계 전입금, 지역자원시설세 중 대통령령으로 정하는 금액, 국고보조금 등(6조) ※ 시행일 : 2021.1.1.

소방청 ※ 입법예고 : 1.7. ~ 2.16.

법령		주요 내용
대통령령	소방공무원 임용령	◦ 시·도지사의 임용권한이 현행과 동일하도록 위임하고, 소방공무원인사위원회의 구성은 현행과 동일하게 구성(안 제3조, 제8조)
	소방공무원 승진임용규정	◦ 소방청장의 승진시험 실시권을 시·도지사 등에 위임 근거 마련(안 제29조)
	소방공무원 복무규정	◦ 지방자치단체에 두는 소방공무원의 특별휴가는 지방자치단체의 조례를 적용할 수 있도록 특례 신설(안 제9조의2) ◦ 지자체 소속 소방공무원에 대한 비상근무 등의 권한을 지방자치단체의 장이 수행할 수 있도록 준용규정 신설(안 제10조)
	소방공무원 교육훈련규정	◦ 시·도지사가 임용권을 행사하는 시도 소속 소방공무원에게 「지방공무원 교육 훈련법 시행령」의 관계규정 준용토록 정비(안 제35조)
부령	지방자치단체에 두는 소방공무원 정원에 관한 규정 시행규칙	◦ 시·도별 정원 신설(안 제2조) - 소방본부장 및 지방소방학교장을 제외한 시·도별 소방준감이하의 정원을 규정

행정안전부 ※ 입법예고 : 1.7. ~ 2.16.

법령		주요 내용
대통령령	지방자치단체에 두는 소방공무원 정원에 관한 규정	◦ 시·도에 두는 소방공무원의 정원을 별표 1로 규정하고 소방본부장 및 지방소방학교장의 정원은 별표 2로 규정하고 시·도별 정원은 행정안전부령으로 정함(안 제2조) ◦ 시·도지사는 소방공무원 정원을 조례로 정하되, 시·도별 정원의 2% 이내에서 증감하여 따로 정할 수 있도록 자율성 인정(안 제2조)
	지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정	◦ 소방기본법 제3조제4항에 따른 소방본부를 시·도지사 직속 부서화(안 제6조 제6항 제3호)
	지방교부세법 시행령	◦ 소방안전교부세 대상사업에 “소방인력 운용”을 추가하여 소방공무원 인건비에도 사용될 수 있도록 함(안 제10조의4제2항) ◦ 교부기준에 “소방인력 운용”을 추가하여 인건비 지원 시 소방공무원 충원현황을 기준으로 교부 될 수 있도록 함(안 제10조의4제3항) ◦ 소방분야에 사용하여야 하는 금액을 “소방안전교부세 중 소방 및 안전분야 사용금액의 100분의 75 이상”으로 명확히 함(안 부칙 제26328호, 제2조 개정)
	지방공무원 보수규정	◦ 소방공무원 국가직 전환에 따라 지방공무원 보수 적용에 있어 소방공무원 관련 규정 삭제(소방공무원 임용령 부칙개정방식에 따른 타법

법령		주요 내용
		개정)
	국세규정	<ul style="list-style-type: none"> 국세의 사용에 있어 소방령 이상의 임명장의 국세납인 근거 규정 마련(소방공무원 임용령 부칙개정방식에 따른 타법개정)
부령	소방안전교부세 교부기준 등에 관한 규칙	<ul style="list-style-type: none"> 소방안전교부세의 세부교부기준 변경(안 별표 2 개정) <ul style="list-style-type: none"> 세부교부기준을 “소방공무원 인건비” 교부산식과 “소방 및 안전분야 교부액” 산식으로 구분 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의20을 초과하는 금액에 대한 세부교부기준을 추가하여 “소방공무원 인건비” 교부산식을 마련하고, 충원 소방공무원 수의 산정기준을 정함

인사혁신처 ※ 입법예고 : 1.7. ~ 2.16. 「공무원 수당 등에 관한 규정」은 별도 진행

법령		주요 내용
대 통 령 령	공무원 후생복지에 관한 규정	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체에 두는 국가공무원의 후생복지제도 적용에 관한 사항을 지방자치단체의 장에게 위임하여 지방자치단체의 조례를 적용하게 할 수 있도록 함(안 제4조제5항)
	공무원 보수규정	<ul style="list-style-type: none"> 원천징수 등의 권한자를 「회계관계 직원 등의 책임에 관한 법률」 제2조제1호 가목에 따른 지출관 뿐만 아니라 같은조 제2호 가목에 따른 지출원까지 확대 적용(안 제19조의2 제1항 제5호) 공무원 보수규정 적용에 있어 “소속장관” 과 “각급 행정기관의 장” 을 “지방자치단체의 장” 으로 간주하는 소방공무원에 관한 적용특례 신설(안 제75조)
	공무원 여비규정	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체에 두는 국가공무원은 해당 지방자치단체의 여비 관련 조례를 우선 적용(안 제29조의2)
	국가공무원 명예퇴직수당 등 지급규정	<ul style="list-style-type: none"> 소방청장에게 소방공무원 중 지방자치단체의 예산으로 지급되는 사람의 명예퇴직수당 지급에 관한 국가공무원 명예퇴직수당 등 지급규정의 특례를 정하여 운영할 수 있는 권한 부여(안 제10조 제1항)

【참고자료2】 ‘서울소방행정타운’ 관련

1 소방행정타운 건립

이원화된 소방학교 및 소방 주요기관을 은평구로 이전·집적 배치하여 글로벌 도시 서울의 위상에 맞는 재난안전관리 시스템을 구축하는 사업임

□ 사업개요

- 위 치 : 은평구 진관동 110-26(통일로 1031 앞, 부지 48,950.1㎡, 연면적 29,525㎡)
- 기 간 : 2014~2019년
- 예 산 : 2,349억원(부지 1,523억원, 건축 826억원)

단 계	기 간	사 업 대 상	규 모	건축비
1단계 사업	2014~2018	소방학교, 특수구조단	6개동, 7개 시설 (25,175㎡)	687억
2단계 사업	2018~2019	전문훈련시설, 시민지원동	4개동, 4개 시설 (4,350㎡)	139억
3단계 사업	2019~2022	소방재난본부, 종합방재센터	1개동	456억

※ 3단계 사업은 소방지휘부 중심권 배치계획으로 사업위치가 종로구로 변경추진 중

□ 추진경과

- '12.09.12. 소방행정타운 기본계획 수립(시장방침)
- '14.03.31. 1단계 사업 변경계획 수립(2부시장방침)
- '16.05.18. 1단계 건축공사 착공
- '17.06.05. 2단계 사업 변경계획 수립(2부시장방침)
- '18.07.30. 1단계 건축 준공
- '19.06.21. 2단계 전문훈련시설 4종 건축 착공
- '19.04.19. 소방지휘부(본부·방재센터) 서울중심권 배치계획(시장방침)

- '19.12.13. 2단계 전문훈련시설 4종 건축 준공(사용승인)
- '20.01.13. 2단계 공사 완료 통보 및 서울소방학교 인계

□ **추진현황**

- 1단계 사업 : 소방학교·특수구조단 이전 신축
 - 특수구조단 입주('18.8.28.) → 소방학교 입주('18.10.1.)
 - 규 모 : 건물 6개동 25,175㎡, 시설물 6개소 7,726㎡

건 축 물	층 수	면 적	시 설 물	시 설	면 적
소방학교 본관	2/6층	13,776㎡	옥외훈련장	소화전기,아외	4,773㎡
생활관	1/6층	4,544㎡	지하구훈련장	지하1층	118㎡
종합훈련타워	2/15층	4,547㎡	맨홀구조훈련장	지하1층	51㎡
119특수구조단	1/3층	1,977㎡	119극기체험장	19개 시설	2,881㎡
인명구조견센터	지상1층	109㎡	119추모공원	충혼탑	682㎡
안내동	지상1층	53㎡	자가주유취급소	복식1기	72㎡
			저수조훈련장	지하	100t

- 2단계 사업 : 전문훈련시설 6종, 시민지원동, 어린이집 건축
 - 사업기간 : '18. 10. ~ '19. 12.
 - 규 모 : 전문훈련시설 6종, 지원시설 2종

전문훈련시설 - 6종(4,030㎡)				지원시설 -2종(4,419㎡)	
건 축 물 구 조 물	지 하 (철) 복 합 건 물	지 하 1 층	2,800㎡	시민지원동(2층, 800㎡)	
	붕 괴 · 도 시 탐 색	지 상 3 층	600㎡	*기념품점, 대기실	
	목 조 문 화 재	지 상 1 층	150㎡	안내실, 전시장	
	차 량 사 고	지 상	150㎡	종합운동장(3,619㎡)	
	화 생 방 테 러	지 상	150㎡	*인조잔디, 트랙	
	실 화 재 훈 련	컨 테 이 너	180㎡	(47m×77m)	

- 3단계 사업 : 소방본부·방재센터 이전 신축(위치 변경)
 - 은평구 → 종로소방서 재건축 청사로 위치 변경 추진