

영등포구의회
제157회 정례회

『서울특별시 영등포구 지역치안협의회 구성 및 운영 조례안』

檢 討 報 告 書

【영등포구청장 제출】



2010. 12. 3.

行 政 委 員 會

專 門 委 員 李 憲 永

檢 討 報 告 書

1. 경 과

의안 제21호로 2010년 11월 12일 영등포구청장으로부터 제출되어 11월 15일 우리위원회에 회부되었음.

2. 제안이유

법질서 확립과 주민의 생활안전을 높이고 관내 기관·단체 등의 상호협력을 통한 구민의 안전한 삶을 위한 지역치안협의회를 설치하기 위한 근거 마련 및 운영에 관한 필요한 사항을 규정하고자 제정

3. 주요내용

- 조례 제정목적(안 제1조)
- 지역치안협의회 설치, 기능, 구성(안 제2조 ~ 안 제4조)
- 지역치안협의회 위원의 임기(안 제5조)
- 지역치안협의회 위원장의 임무(안 제6조)
- 지역치안협의회 회의운영(안 제7조)
- 실무협의회의 및 간사 운영(안 제8조 ~ 안 제9조)
- 지역치안협의회 위원의 해촉(안 제10조)
- 치안협의회 운영을 위한 경비 지급 및 사업예산 지원 등
(안 제11조 ~ 안 제13조)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「지방자치법」 제8조~제11조, 제141조,
「지방자치법 시행령」 제8조,
「지방재정법 시행령」 제32조
- 나. 예산조치 : 해당 없음
- 다. 합 의 : 필요 없음
- 라. 입법예고 : 생략(긴급하게 시행할 필요가 있는 경우)
- 마. 규제심사 : 해당 없음

5. 검토의견

- 본 조례안은 안전한 지역사회를 위한 관내 관련 기관 및 단체 등의 상호협력을 통해 범질서 확립과 범죄 예방을 위한 “지역치안협의회”를 구성·운영하기 위한 근거를 마련하기 위하여 제정하는 것임
- 주요 검토사항은 지방자치단체에서 치안과 관련된 사항을 경찰기관 등과 협의하기 위한 “지역치안협의회”를 운영하는 것이 국가사무 침해 여부와 「경찰법」 제16조의 “치안행정 협의회”에 위반되는지를 검토하였음
- 행정안전부의 유권해석을 살펴보면 「지방자치법」 제8조부터 제11조까지 및 같은 법 시행령 제8조에 근거하여 지역 주민의 안전 및 보호를 위한 환경조성 등을 위해 지방자치단체가 경찰기관 등과 관할 구역 안의 치안업무에 관한 협의 및 조정을 하는 것은 지방자치단체의 자치사무에 해당하므로 지역치안

협의회를 설치·운영하는 것은 법령에서 특별한 규정을 두어 제한하지 않는 한 지방자치단체의 자치사무에 속한다고 해석되어 지역치안협의회를 구성하는 것은 가능하다고 판단됨

- 지역치안협의회 운영과 관련한 예산 등 행정적·재정적 지원도 「지방자치법」 제141조 및 「지방재정법 시행령」 제32조에 따라 자치단체의 사무처리에 한하여 예산집행이 되어야 하며, 관련기관 간 업무분담 및 조정 등도 명확히 이루어져야 함
- 종합적으로 이 조례안은 구민의 안전과 보호를 위한 생활환경 등을 조성하기 위하여 지방자치단체와 경찰, 소방서, 교육장, 기타 관련 기관 등이 지방행정과 치안행정에 관한 협의 및 조정을 위한 지역치안협의회 구성·운영을 위한 근거마련을 위한 조례안으로 구민에게 안전하고 편안한 도시를 만들 수 있을 것으로 사료되나 자칫 국가사무인 경찰의 치안업무와 혼동되어 예산의 사용 등이 지방자치행정의 범위를 벗어날 우려가 있어 시행 시 각별한 주의가 필요하다고 보여지며 법률상의 문제점은 없다고 판단됨

【 참고사항 】

- 서울특별시 및 서울시 타 자치구 조례 제정 : 없음

관 계 법 령

■ 지방자치법

제8조(사무처리의 기본원칙) ① 지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야 한다.

② 지방자치단체는 조직과 운영을 합리적으로 하고 그 규모를 적정하게 유지하여야 한다.

③ 지방자치단체는 법령이나 상급 지방자치단체의 조례를 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다.

제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무

가. 관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정

나. 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 그 운영·관리

다. 산하(傘下) 행정기관의 조직관리

라. 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독

마. 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육

바. 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수

사. 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리

아. 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선

자. 공유재산관리(公有財産管理)

차. 가족관계등록 및 주민등록 관리

카. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성

2. 주민의 복지증진에 관한 사무

가. 주민복지에 관한 사업

나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리

다. 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원

라. 노인·아동·심신장애인·청소년 및 부녀(婦女)의 보호와 복지증진

마. 보건진료기관의 설치·운영

바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역

사. 묘지·화장장(火葬場) 및 납골당의 운영·관리

아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도

자. 청소, 오물의 수거 및 처리

차. 지방공기업의 설치 및 운영

3. 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무

가. 소류지(소유지)·보(보) 등 농업용수시설의 설치 및 관리

나. 농산물·임산물·축산물·수산물의 생산 및 유통지원

다. 농업자재의 관리

라. 복합영농의 운영·지도

마. 농업 외 소득사업의 육성·지도

바. 농가 부업의 장려

사. 공유림 관리

아. 소규모 축산 개발사업 및 낙농 진흥사업

자. 가축전염병 예방

차. 지역산업의 육성·지원

카. 소비자 보호 및 저축 장려

타. 중소기업의 육성

파. 지역특화산업의 개발과 육성·지원

하. 우수토산품 개발과 관광민예품 개발

4. 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무
 - 가. 지역개발사업
 - 나. 지방 토목·건설사업의 시행
 - 다. 도시계획사업의 시행
 - 라. 지방도(地方道), 시군도의 신설·개수(개수) 및 유지
 - 마. 주거생활환경 개선의 장려 및 지원
 - 바. 농촌주택 개량 및 취락구조 개선
 - 사. 자연보호활동
 - 아. 지방1급하천, 지방2급하천 및 소하천의 관리
 - 자. 상수도·하수도의 설치 및 관리
 - 차. 간이급수시설의 설치 및 관리
 - 카. 도립공원·군립공원 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리
 - 타. 지방 퀘도사업의 경영
 - 파. 주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리
 - 하. 재해대책의 수립 및 집행
 - 거. 지역경제의 육성 및 지원
5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무
 - 가. 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도
 - 나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리
 - 다. 지방문화재의 지정·보존 및 관리
 - 라. 지방문화·예술의 진흥
 - 마. 지방문화·예술단체의 육성

6. 지역민방위 및 소방에 관한 사무

가. 지역 및 직장 민방위조직(의용소방대를 포함한다)의 편성과 운영 및 지도·감독

나. 화재예방과 소방

제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분기준)①제9조에 따른 지방자치단체의 사무를 지방자치단체의 종류별로 배분하는 기준은 다음 각 호와 같다. 다만, 제9조제2항제1호의 사무는 각 지방자치단체에 공통된 사무로 한다.

1. 시·도

가. 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무

나. 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무
다. 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무

라. 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무

마. 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무

바. 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무

2. 시·군 및 자치구

제1호에서 시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무. 다만, 인구 50만 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.

② 제1항의 배분기준에 따른 지방자치단체의 종류별 사무는 대통령령으로 정한다.

③ 시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리한다.

제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무

제141조(경비의 지출) 지방자치단체는 그 자치사무의 수행에 필요한 경비와 위임된 사무에 관하여 필요한 경비를 지출할 의무를 진다. 다만, 국가사무나 지방자치단체사무를 위임할 때에는 이를 위임한 국가나 지방자치단체에서 그 경비를 부담하여야 한다.

■ 지방자치법 시행령

제8조(지방자치단체의 종류별 사무) 법 제10조제2항에 따른 지방자치단체의 종류별 사무의 예시는 별표 1과 같다. 다만, 다른 법령에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

■ 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.

■ 경찰법

제16조(치안행정협의회) ① 지방행정과 치안행정의 업무조정 그 밖의 필요한 사항을 협의·조정하기 위하여 시·도지사(제주특별자치도지사를 제외한다) 소속하에 치안행정협의회를 둔다.

② 치안행정협의회의 조직·운영 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

■ 치안행정협의회규정

제2조(기능) 협의회는 다음 사항을 협의한다.

1. 지역안정 및 질서유지에 관한 사항
2. 민방위 및 재해대책 운영에 관한 사항
3. 질서확립운동등 지역사회운동의 효율적 추진에 관한 사항
4. 지역주민과 경찰간의 협조 및 요망사항
5. 기타 지방행정과 치안행정간 상호지원에 관한 사항과 시·도지사 및 지방경찰청장이 회의에 부치는 사항

**질의제목 : 지방자치단체가 조례로 치안과 관련된 사항을 경찰
기관 등과 협의하기 위한 협의체를 설치하는 것이
가능한지 여부(「경찰법」 제16조 및 「지방자치법」
제22조 등 관련)**

관련문서 : 행정안전부 선거의회과 - 1445 (2010. 5. 11.)

1. 질의요지

지방자치단체가 조례로 치안과 관련된 사항을 경찰기관 등과 협의하기 위한 협의체를 설치하는 것이 「경찰법」 제16조 및 「지방자치법」 제22조 등에 위반되는지?

2. 회답

지방자치단체가 조례로 치안과 관련된 사항을 경찰기관 등과 협의하기 위한 협의체를 설치하는 것은 「경찰법」 제16조 및 「지방자치법」 제22조 등에 위반되지 않습니다.

3. 이유

「경찰법」 제16조제1항에서 지방행정과 치안행정의 업무조정 그 밖의 필요한 사항을 협의·조정하기 위하여 시·도지사(제주특별자치도지사를 제외한다) 소속하에 치안행정협의회를 둔다고 규정하고 있고, 이에 따라 「치안행정협의회규정」 제2조에서 치안행정협의회는 지역안정 및 질서유지에 관한 사항(제1호), 민방위 및 재해대책 운영에 관한 사항(제2호), 질서확립운동 등 지역사회운동의 효율적 추진에 관한 사항(제3호), 지역주민과 경찰간의 협조 및 요망사항(제4호) 및 기타 지방행정과 치안행정간 상호지원에 관한 사항과 시·도지사 및 지방경찰청장이 회의에 부치는 사항(제5호)에 관하여 협의한다고 규정하고 있습니다.

한편, 「지방자치법」 제22조 본문에서 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 법 제9조제1항에서 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다고 규정하고 있습니다.

여기서 「경찰법」 제16조 및 「치안행정협의회규정」에 따른 치안행정협의회와 별도로 치안과 관련된 사항을 경찰기관 등과 협의하기 위한 협의체(이하 “지역치안협의회”라고 함)를 지방자치단체의 조례로 설치·운영하는 것이 「경찰법」 제16조 및 「지방자치법」 제22조 등에 위배되는지 여부가 문제됩니다.

우선, 지역치안협의회를 설치·운영하는 것이 지방자치단체가 조례로 제정할 수 있는 소관사무인지 여부를 살펴보면, 치안행정협의회는 지방행정과 치안행정의 업무조정 그 밖의 필요한 사항을 협의·조정함으로써 지역적 특성을 반영하여 효율적으로 치안업무를 수행할 수 있도록 하기 위하여 설치된 것이고(「경찰법」 제16조제1항), 한편 지방자치단체는 관할 구역안의 주민의 생활과 관련된 사무를 자율적으로 처리할 수 있다고 할 것인바, 이러한 점에 비추어 볼 때 지역 주민의 안전 및 보호를 위한 환경조성 등을 위해 지방자치단체가 경찰기관 등과 관할 구역 안의 치안업무에 관한 협의 및 조정을 하는 것은 지방자치단체의 자치사무에 해당한다고 할 것이므로 이러한 협의 등을 위하여 지방자치단체가 지역치안협의회를 설치·운영하는 것은 법령에서 특별한 규정을 두어 제한하지 않는 한 지방자치단체의 자치사무에 속한다고 할 것입니다.

다음으로, 지방자치단체의 조례로 지역치안협의회를 설치·운영하는 것이 「경찰법」 제16조에 위배되는지 살펴보면, 조례가 규율하는 특정 사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서

그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위배되는 것은 아니라고 보아야 할 것입니다(대법원 2006추52판결 등 참조).

그런데, 「경찰법」 제16조에서는 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 함) 또는 시·군·구에 지역치안협의회를 설치·운영하는 것을 명시적으로 금지하고 있지 아니하고, 한편 치안행정협의회가 설치되어 있더라도 시·도 또는 시·군·구에 해당 지방자치단체의 유관기관 인사들로 구성된 지역치안협의회를 설치하여 지역치안에 관한 사항에 대하여 협의를 한다고 하여 치안행정협의회의 기능이나 역할을 저해한다고 볼 수도 없습니다.

또한, 지역치안협의회가 관할구역 안의 주민의 안전 및 보호를 위해 지역치안업무를 협의·조정하기 위한 것이라면 이와 같은 협의체의 설치가 반드시 「경찰법」 등 법령에 따라서만 이루어져야 한다고 볼 수도 없으므로, 결국 지역 실정에 맞게 효율적으로 치안행정이 이루어질 수 있도록 하기 위하여 지방자치단체가 지역치안협의회를 설치하는 것이 「경찰법」 제16조의 규정에 위배된다고 보기는 어렵습니다.

따라서, 지방자치단체가 조례로 치안과 관련된 사항을 경찰기관 등과 협의하기 위한 협의체를 설치하는 것은 「경찰법」 제16조 및 「지방자치법」 제22조 등에 위반되지 않습니다.