

● 제320회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 스톱킹범죄 예방 및 피해지원에 관한 조례
전부개정조례안
검 토 보 고 서

2023. 9. 4.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 운영회 의원 대표 발의 】

의안번호 1103

I. 조례안 개요

1. 발의자 및 제안경과

- 가. 발 의 자 : 운영회 의원 (찬성 34명)
- 나. 발 의 일 : 2023. 8. 14.
- 다. 회 부 일 : 2023. 8. 21.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 스토킹 피해자를 대상으로 한 강력범죄가 연이어 발생함에 따라 여전히 피해자 보호에 관한 제도적 장치가 미흡하다는 지적과 함께 추가적인 보완책 마련이 시급하다는 사회적 요구가 증대됨. 2023년 제정된 상위법인 「스토킹방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」과 일치하도록 현행 조례를 재정비하여 법적 정합성과 스토킹 피해자등에 대한 지원이 체계적으로 이루어지도록 하고자 함.

나. 주요내용

- 조례의 제명을 서울특별시 스토킹 예방 및 피해자등 보호에 관한 조례로 함.
- 스토킹에 대한 정의를 명확히 함(안 제2조).
- 주요사업에 스토킹범죄 피해자등의 실질적인 보호를 위한 사업을 추가함(안 제5조 제6호 및 제9호,제10호).
- 피해자등에 대한 불이익조치 금지에 관한 사항을 규정함(안 제10조).
- 그 외 각 조항에 ‘스토킹범죄’를 ‘스토킹’으로 변경함.

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「스토킹방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」

나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부 사유서 참조

다. 기 타 : 해당 없음.

II. 검토의견 (수석전문위원 주병준)

1 조례안의 개요

- 본 조례안은 현행 「서울특별시 스토킹범죄 예방 및 피해지원에 관한 조례」를 2023년 1월 17일에 제정되어 지난 7월 18일에 시행된 「스토킹방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(이하 ‘스토킹방지법’）」을 반영하여 스토킹 예방과 방지를 위한 용어(스토킹)를 변경하는 등 제명을 포함한 구성과 내용을 전부개정¹⁾하려는 것임.

<조례안의 제명 및 조문 배열>

서울특별시 스토킹 예방 및 피해자등 보호에 관한 조례	
제1조(목적)	제9조(협력체계 구축)
제2조(정의)	제10조(피해자등에 대한 불이익조치 금지 등)
제3조(시장의 책무)	제11조(사무의 위탁)
제4조(시행계획의 수립)	제12조(비밀 준수의 의무)
제5조(사업)	제13조(시행규칙)
제6조(신고체계 구축)	
제7조(예방교육 등)	
제8조(지원시설의 설치·운영)	부 칙

1) 법제처(2022)에서 발행한 『법령 입안·심사 기준』(pp. 734-735)에서는 일부개정과 전부개정의 선택 기준을 주로 개정하는 부분의 분량, 중요도, 정비의 필요성 등에 따라 결정되는 것이 보통이며, 1) 기존 조문의 3분의 2 이상을 개정하는 경우, 2) 법령의 핵심적 부분을 근본적으로 개정함과 아울러 상당한 부분에 걸쳐 이와 관련된 사항을 정비할 필요가 있는 경우, 3) 제정된 후 장기간이 지나 법문에 나타난 용어와 규제의 태도가 전체적으로 보아 현실과 맞지 않는 등의 경우는 전부개정 요건으로 보고 있는 점을 고려할 때 동 전부개정조례안은 이에 부합하고 있음.

2 주요사항 검토

□ 총칙 규정(안 제1조~제3조)

- 본 조례안은 총칙규정에서 목적(안 제1조)과 용어정의(안 제2조), 시장의 책무(안 제3조)에 대해 명시하고 있으며, 스토킹 예방과 피해자등 보호에 필요한 기본적, 총괄적 사항을 규정하고 있음.
- 2021년 4월 20일 「스토킹방지의 처벌 등에 관한 법률」(이하「스토킹처벌법」)이 제정되면서 스토킹행위는 최대 징역 5년 또는 5천만 원의 벌금으로 처벌받게 되었으나, 이 처벌법에는 긴급조치와 잠정조치만이 규정되어 있어 실질적인 피해자 보호가 미흡하다는 지적을 받고 있음.
 - 특히 스토킹의 발생 빈도가 높아지고 있으며 살인 등 강력범죄로 이어지고 있는 만큼 사후 처벌보다는 예방적 대책 마련이 그 어느 범죄 유형보다 절실한 바, 국가적 차원뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서도 함께 이루어질 필요가 있다는 점을 고려할 때 스토킹범죄 예방 및 피해지원에 관한 사항을 규정하고 있는 동 조례의 제정 목적은 그 타당성이 인정된다 할 것임.

<표> 스토킹 112 신고 현황(2018~2021.7)

연도	2018.6~12	2019	2020	2021.1~7
건	2,772	5,466	4,513	4,432

스토킹처벌법 (2021. 4. 20., 제정) (시행 2021. 10. 21.)	현행조례 (2022. 10. 17., 제정·시행)	정의 대상	스토킹방지법 (2023. 1. 17., 제정) (시행 2023. 7. 18.)	전부개정안
상대방 의사에 반하여 정당한 이유 없이 (상대방 등에게) 특정 행위를 하여 상대방에게 불안감 또는 공포심을 일으키는 것	상대방 의사에 반하여 정당한 이유 없이 상대방 등에게 특정 행위를 하여 상대방에게 불안감 또는 공포심을 일으키는 것	스토킹행위		
		스토킹	스토킹행위 + 스토킹범죄	스토킹행위 + 스토킹범죄
		스토킹행위자	스토킹을 한 사람	스토킹을 한 사람
지속적·반복적 스토킹행위	지속적·반복적 스토킹행위	스토킹범죄		
스토킹범죄의 직접 피해자	스토킹범죄의 직접 피해자	피해자	스토킹의 직접 피해자	스토킹의 직접 피해자
피해자 + 스토킹행위 상대방	피해자 + 스토킹행위 상대방	피해자등	피해자 + 가족구성원	피해자 + 가족구성원

- 조례안은 「스토킹방지법」에 따라 지속성과 반복성을 요건으로 하는 ‘스토킹범죄’에서 ‘스토킹행위’까지 포괄하는 ‘스토킹’으로 그 범위를 확대하였는데, 이는 「스토킹처벌법」에서 스토킹범죄에 이르지 않은 스토킹행위의 신고에 대해서도 사법 경찰관리가 응급조치, 긴급응급조치 등을 할 수 있도록 하고 있다는 점²⁾에 따

2) 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」 제3조(스토킹행위 신고 등에 대한 응급조치) 사법경찰관리는 진행 중인 스토킹행위에 대하여 신고를 받은 경우 즉시 현장에 나가 다음 각 호의 조치를 하여야 한다.

1. 스토킹행위의 제지, 향후 스토킹행위의 중단 통보 및 스토킹행위를 지속적 또는 반복적으로 할 경우 처벌 경고
2. 스토킹행위자와 피해자등의 분리 및 범죄수사
3. 피해자등에 대한 긴급응급조치 및 잠정조치 요청의 절차 등 안내
4. 스토킹 피해 관련 상담소 또는 보호시설로의 피해자등 인도(피해자등이 동의한 경우만 해당한다)

른 것임.

□ 계획의 수립 (안 제4조)

- 조례안은 스토킹 예방 및 피해지원 등에 관한 계획을 매년 수립·시행하도록 하고 있음.
- 이는 현행 조례에 규정되어 있는 사항으로 여성폭력방지 정책과의 통합적인 계획 수립 및 시행을 통한 정책효과성 및 행정효율성을 도모하기 위해 「서울특별시 여성폭력방지과 피해자보호 및 지원에 관한 조례」³⁾에 따라 수립되는 ‘여성폭력방지 및 피해자

제4조(긴급응급조치) ① 사법경찰관은 스토킹행위 신고와 관련하여 스토킹행위가 지속적 또는 반복적으로 행하여질 우려가 있고 스토킹범죄의 예방을 위하여 긴급을 요하는 경우 스토킹행위자에게 직권으로 또는 스토킹행위의 상대방이나 그 법정대리인 또는 스토킹행위를 신고한 사람의 요청에 의하여 다음 각 호에 따른 조치를 할 수 있다.

1. 스토킹행위의 상대방이나 그 주거등으로부터 100미터 이내의 접근 금지
2. 스토킹행위의 상대방에 대한 「전기통신기본법」 제2조제1호의 전기통신을 이용한 접근 금지

② 사법경찰관은 제1항에 따른 조치(이하 “긴급응급조치”라 한다)를 하였을 때에는 즉시 스토킹행위의 요지, 긴급응급조치가 필요한 사유, 긴급응급조치의 내용 등이 포함된 긴급응급조치결정서를 작성하여야 한다.

3) 「서울특별시 여성폭력방지과 피해자보호 및 지원에 관한 조례」 제5조(시행계획의 수립) ① 시장은 「여성폭력방지기본법」 제8조에 따라 여성폭력방지 및 피해자 보호·지원정책 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 매년 수립하되, 시행계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되도록 하여야 한다.

1. 여성폭력 예방·방지와 피해자 보호에 필요한 시책
2. 여성폭력 예방교육 및 홍보에 관한 사항
3. 여성폭력 방지 및 피해자 보호를 위한 협력체계의 구축에 관한 사항
4. 여성폭력 방지 및 피해자 보호를 위한 시설·장비의 확충에 관한 사항
5. 그 밖에 여성폭력 예방·방지 및 피해자 보호와 관련하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항

② 시장은 시행계획의 수립 및 시행을 위하여 필요한 때에는 공공기관, 그 밖의 법인 또는 단체에 협조를 요청할 수 있다.

보호·지원정책 연도별 시행계획'에 포함하여 수립할 수 있도록 하고 있음.

□ 신고체계의 마련(안 제5조)

- 전부개정안은 시민들이 스토킹이 의심되는 경우 이를 신고할 수 있는 별도의 체계를 마련하도록 하고 있음.
 - 「스토킹방지법」제3조제1항에서 국가와 지방자치단체의 책무로 스토킹의 예방·방지와 피해자의 보호·지원을 위해 조치해야 사항 중 제1호로 '스토킹 신고체계의 구축·운영'을 규정하고 있는 바 그 입법 타당성이 인정된다 하겠음.
- 다만 스토킹(범죄)가 강력범죄로 심화되고 있다는 점을 고려할 때 시민의 적극적인 신고와 협조가 매우 중요하다 할 것이나, 아동학대 사건의 경우 개별 지자체에서 별도로 신고하던 것을 아동학대에 대한 국민들의 인식을 높이고 신고·처리를 원활히 추진하기 위해 112로 일원화한 사례를 고려할 때 서울시만 단독 신고체계를 마련하는 것의 실효성 등에 대한 추가적인 검토가 요구된다 할 것임.

□ 스토킹 예방 및 피해자 지원 사업 및 예산지원(안 제6조~제7조)

- 조례안은 스토킹 예방 및 피해지원을 위하여 각 호로 개별 사업(안 제6조)들을 규정하고, 관련 법인 또는 단체 등을 통해 예산을 지원(안 제7조)할 수 있도록 하였음.

③ 시장은 시행계획에 따른 추진실적을 분석·평가하고 그 결과를 다음 연도 시행계획에 반영하여야 한다.

- 사업내용은 정책 결정과 추진을 위한 실태조사 및 지원정책 개발(제1호)과 스톡킹 예방을 위한 교육 및 홍보(제2호), 피해자 지원을 위한 심리상담 및 법률지원(제3~4호), 공공기관 및 민간단체와의 협력지원(제5호) 등으로 별다른 문제점은 없는 것으로 보임.
- 다만 안 제6조가 복수의 항으로 구성되지 않았음에도 불구하고, 제1항으로 표시되어 있는 바 조문 수정이 필요할 것으로 보임.

□ 협력체계 구축 및 교육·홍보(안 제8조~제9조)

- 본 조례안은 스톡킹 예방과 피해자등 보호를 위해 중앙정부, 서울시경찰청 및 교육청, 타 지방자치단체, 관련 법인·단체와의 협력체계를 구축하도록 하고 있으며, 스톡킹범죄 예방을 위한 교육과 홍보활동을 실시할 수 있도록 하고 있음.

□ 위탁(안 제10조)

- 조례안은 안 제6조의 스톡킹 예방 및 피해자 지원 사업을 효율적으로 추진하기 위해 전문성을 보유한 기관·법인 또는 단체에 위탁을 통해 추진할 수 있는 근거를 마련하고 있음.
- 이는 스톡킹의 특성을 고려하여 보다 효과적인 지원을 위한 장치라 할 수 있는 바, 향후 사업추진 시 위탁체 선정 및 관리에 있어 전문성과 성과를 중심으로 공정하고 투명하게 운영될 필요가 있음.

- 다만 사업의 내용은 안 제6조에 규정하고 있으므로 조문 중 “제7조의제1항”을 “제6조”로 수정할 필요가 있을 것으로 판단됨.

□ 비밀 준수의 의무 및 피해자 의사 존중 의무(안 제11조~안 12조)

- 조례안은 직무상 알게 된 비밀 준수 의무를 규정하고 있는데, 이는 스토킹 예방 및 피해지원을 위해 개인정보나 개인의 사생활 등을 다루게 되는 만큼 2차 피해가 발생하지 않도록 하려는 것으로 그 필요성이 인정된다 할 것임.

3 종합 의견

- 본 조례안은 스토킹 방지와 피해자보호 등에 관한 지방자치단체의 책무를 규정한 「스토킹 방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」이 제정·시행됨에 따라 그 내용을 현행 조례에 반영하려는 것으로 그 필요성과 타당성이 인정된다 하겠음.
- 다만 용어의 뜻이 변경되어 현행 조례와 개정안의 지원대상이 상이한 바, 집행기관은 조례 시행에 따른 스토킹 피해자등 지원에 차질이 없도록 누락되는 대상이 없도록