

서울특별시 무차별범죄 예방 및 피해지원에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 1002
- 발 의 자 : 김동욱 의원
- 발 의 일 : 2023년 08월 11일
- 회 부 일 : 2023년 08월 21일

2. 제안이유

- 최근 불특정 다수 시민들에게 무차별적 공격으로 신체적 피해 및 사망에 이르게까지 하는 이른바 “묻지마 범죄” 또는 “무차별 범죄”가 늘어나고 있고, 이를 예방하거나 보호할 수 있는 법률적 근거가 미비함.
- 시민 누구나 피해자가 될 수 있고 재범의 위험과 모방범죄의 위험이 크다는 점에서 서울시민의 안전과 보호를 위하여 제도마련이 시급함.
- 정당한 이유 없이 무차별적으로 가해지는 무차별 범죄를 예방하고 피해자들을 지원할 수 있는 근거를 마련하여 서울시민의 안전한 환경과 생명을 지키는 데 이바지하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 무차별범죄, 신체적 피해 등에 대한 정의를 규정함(안 제2조).
- 나. 무차별범죄 예방 및 피해 지원 등에 관한 시행계획을 규정함(안 제4조).
- 다. 무차별범죄에 관한 신고체계에 관하여 규정함(안 제5조).
- 라. 무차별범죄 예방 및 피해자 보호·지원과 예산 지원을 규정함(안 제6조).
- 마. 피해자 보호·지원을 위한 시설 설치 및 협력체계 구축에 관하여 규정함(안 제7조 및 안 제8조).
- 바. 무차별범죄 예방을 위한 교육, 홍보 및 위탁에 관하여 규정함(안 제9조, 안 제10조 및 안 제11조).
- 사. 무차별범죄 예방 관련 정보 보호를 위한 비밀 준수의 의무를 규정함(안 제11조).

4. 참고사항

- 가. 입법예고(2023.08.24 ~ 08.28.) 결과: 의견 없음.

5. 검토의견

가. 입법취지 및 필요성 검토

- 본 제정조례안은 정당한 이유 없이 무차별적으로 가해지는 무차별 범죄를 예방하고 피해자를 지원할 수 있는 근거 규정을 마련하려는 것으로 이를 통해 서울시민의 안전한 환경과 생명을 지키는 데 기여하고자 하는 것임.
- 본 제정안은 조례제정의 목적, 정의, 시장의 책무, 시행계획의 수립, 신고 체계의 마련, 사업, 지원시설의 설치, 협력체계 구축, 교육 및 홍보, 위탁, 비밀준수의무 등을 규정(총 12개의 조문으로 구성)하고 있음.

〈 조문체계 및 주요내용 〉

조 문 체 계	주 요 내 용
제1조(목적)	- 불특정한 사람들에게 정당한 이유 없이 무차별적으로 신체에 위해를 가하는 범죄의 예방 및 피해지원에 관한 사항을 규정
제2조(정의)	- “무차별범죄”, “공공장소”, “신체적 피해”, “피해자”를 정의
제3조(시장의 책무)	- 시장은 무차별범죄 예방, 피해자 보호 위한 시책 수립·추진, 행정적·재정적 지원 - 시장은 정책 추진 및 지원을 위해 필요한 예산 및 인력 확보 노력
제4조(시행계획의 수립)	- 무차별범죄 예방 및 피해자지원 계획 해마다 수립·시행 - 시장은 계획의 수립·시행 위해 필요한 때 공공기관, 그 밖에 법인 또는 단체에 협조 요청
제5조(신고체계의 마련)	- 시장은 시민이 무차별범죄 의심되는 경우 이를 신고할 수 있는 체계 마련 - 신고체계로 무차별범죄 피해자에게 신고에 따른 추가 피해 발생하지 않도록 조치 취하여야 함
제6조(사업)	- 무차별범죄 예방 및 피해자 보호·지원 위한 사업 규정 - 사업을 추진하는 관련 법인 또는 단체 등에 예산의 범위지원
제7조(지원시설의 설치)	- 피해자 보호·지원과 효과적인 피해 방지를 위해 피해자 지원시설 설치·운영

제8조(협력체계 구축)	- 무차별범죄 예방과 피해자 보호·지원을 위해 중앙정부, 경찰청, 교육청, 다른 지방자치단체, 관련 법인·단체 등과 협력체계 구축 - 협력체계 구축을 위해 정보교류·협력 등의 업무협약 체결
제9조(교육 및 홍보)	- 관련 법령에 따라 무차별범죄 예방을 위한 교육 실시 - 무차별범죄 예방 및 피해지원에 관한 자료의 제작·보급 및 홍보활동
제10조(위탁)	- 제6조 사업의 효율적 추진을 위해 필요하다고 인정하는 경우 해당 사업에 관한 전문성 보유한 기관·법인 또는 단체에 위탁 - 제1항 따라 사무 위탁 하는 경우 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」를 따름
제11조(비밀 준수의 의무)	- 무차별범죄 예방 및 피해자 보호·지원과 관련 업무에 종사하였거나 종사하는 사람 그 직무상 알게 된 비밀 누설 금지 및 「개인정보 보호법」 준수
제12조(시행규칙)	- 필요한 사항은 규칙으로 정함
부 칙	- 공포한 날부터 시행

○ 최근 서울 신림역과 경기도 성남 서현역 등에서 무차별적인 흉기 난동 사건이 잇따라 발생하였는바, 본 제정조례안을 통해 무차별 범죄를 예방하고, 피해자 보호 등을 통해 서울시민의 생명과 신체를 보호하고, 안전한 서울을 만들기 위한 것으로 그 필요성은 인정된다고 하겠음.

〈 2023년 물지마 폭행 흉기난동 주요일지 〉

날 짜	내 용	날 짜	내 용
1월 31일	A씨(24), 제주시 대학로 인도에서 20대 남성 B씨에게 다가가 아무런 이유없이 돌덩이로 얼굴 가격	7월 12일	A씨(30대), 양평군 용문면 한 노상에서 30대 남성인 B씨 등 2명에게 흉기 휘둘러 부상
2월 11일	A씨(20대 후반), 광주 북구 임동 한 인도에서 50대 어머니와 20대 딸 폭행	7월 16일	A씨(30대), 제주시 도련동 한 횡단보도에서 신호 기다리던 70대 여성 폭행 이전 12일에도 제주시 화북동 한 횡단보도 신호 기다리던 80대 남성 폭행
5월 12일	A씨(51), 대구시 달서구 진천동 거리에서 여성 B씨 머리를 빈 맥주병으로 가격 등 무차별 폭행	7월 21일	조모(33)씨, 서울 관악구 신림동 지하철 신림역 인근 상가골목에서 행인 상대로 무차별 흉기휘두름. 20대 남성 1명 사망, 30대 남성 3명 부상

6월 5일	A씨(40대), 경기 군포시 한 아파트 입구에서 입주인 20대 여성 B씨 폭행	8월 3일	최모(23)씨, 경차 몰고 인도로 돌진해 보행자 들이받은 후 서현역과 통로로 연결된 AK플라자백화점 1~2층에서 흥기난동으로 총 13명 부상, 치료도중
7월 5일	A씨, 의왕시 소재 한 복도식 아파트 엘리베이터에서 20대 여성 B씨 폭행		

※ 연합뉴스, “이유도 모른채 당하는 ‘묻지마 폭행’ 매일 3건씩”, 2023년 8월 14일 기사 재인용.

- 다만, “무차별 범죄”는 명확한 동기 없이 때와 장소, 상대를 가리지 않고, 무작위로 불특정 다수인을 상대로 살인이나 폭력을 행사하는 범죄 형태를 지칭할 때 언론에서 쓰는 용어로, 죄형법정주의에 따른 법률에서 정한 범죄가 아닌바, 이를 조례에서 공식적인 용어로 사용하는 것이 죄형법정주의 원칙을 위반하는 것은 아닌지 신중한 검토가 요망된다고 하겠음.

※ 헌법 제12조제1항 후문에서 “누구든지 ... 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌, 보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.”는 죄형법정주의를 선언하고 있으며, 헌법재판소는 일차적으로 무엇이 범죄인지는 반드시 국민의 대표로 구성된 입법부가 제정한 성문의 법률로 정하여야 한다고 하였습니다.

헌법재판소는 “죄형법정주의는 법치주의, 국민주권 및 권력분립의 원리에 입각한 것으로서 일차적으로 무엇이 범죄이며, 그에 대한 형벌이 어떠한 것인가는 반드시 국민의 대표로 구성된 입법부가 제정된 성문의 법률로서 정하여야 한다는 원칙이며, 이 사건 법률조항은 형벌 구성요건의 실질적 내용을 법률에서 직접 규정하지 아니하고 모두 단체협약에 위임하고 있어 죄형법정주의의 기본적 요청으로서 범죄와 형벌에 관하여는 입법부가 제정한 형식적 의미의 “법률”로써 정하여야 한다는 법률주의에 위배된다”고 하였습니다(헌법재판소 1998.3.26. 96헌가20, 판례집 10-1, 213(위헌)).

※ “묻지마 범죄”는 언론이나 사회 일각에서 보통 원한이나 치정, 복수, 금품 등 금전적 이득 등 명확한 동기 없이 때와 장소, 상대를 가리지 않고 무작위로 불특정 다수인을 상대로 살인이나 폭력을 행사하는 범죄 형태를 지칭할 때 사용하는 용어으로써 하나의 개념으로 일률적으로 정의하기는 쉽지 않으며, “무차별 범죄”, “이상동기 범죄”, “무동기 범죄” 등 여러 가지 용어로 사용되고 있음.

- ※ “죄형법정주의(罪刑法定主義)”라 함은 “법률(法律) 없으면 범죄(犯罪) 없다.”와 “법률(法律) 없으면 형벌(刑罰) 없다.”는 두 명제로 표현됨. 범죄의 구성요건을 명확하게 법률로써 정하여야 하며, 그 범죄에 대하여 형벌을 과할 때에는 그 형벌의 양과 종류가 국민의 의사에 기한 법률이 정한 절차에 의하여야 한다는 원칙을 말함.
- 또한, “무차별 범죄”는 아직 법률에서 범죄라고 규정하고 있지 않은바, 현재 국회에서 “무차별 범죄”와 관련된 법안들이 소관위원회에서 심사중이므로, 법률안의 국회 입법과정 추이를 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

의안명	주요내용
특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안, 조경태 의원 등 10인(의안번호 2105464, 2020.11.18.)	제5조의14(사회에 대한 증오심 등을 표출할 목적으로 한 범죄에 대한 가중처벌) 사회에 대한 증오심, 적개심을 표출할 목적으로 다음 각 호의 죄를 범한 때에는 그 죄에 정한 형의 2배까지 가중하는 규정 신설
특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안, 유정주 의원 등 11인(의안번호 2110467, 2021.5.31.)	제5조의14(불특정 다수에 대한 무차별 범죄의 가중처벌) 2인 이상의 사람에 대해 무차별적으로 신체에 위해를 가해한 사람은 다음 각 호의 구분에 따라 가중처벌 하는 규정 신설
특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안, 김병욱 의원 등 11인(의안번호 2123834, 2023.8.16.)	현행 「형법」에서 이른바 '묻지마 범죄'에 대한 처벌 규정 부재한 상황임. 이에 불특정한 2인 이상의 사람에 대해 평소와 다른 동기(이상 동기)로 살인 살해, 특수상해 등의 범죄를 저지른 경우 사망한 경우와 상해에 이른 경우 수반하여 현행 처벌수준 보다 무겁게 처벌하는 규정 신설안 제5조의14(살인)

※ 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>) 2023년 8월 25일 검색.

- ※ 현재 서울시 조례 중 별도 범죄의 예방 및 피해지원에 관한 조례 중 「서울특별시 스토킹범죄 예방 및 피해지원에 관한 조례」(서울특별시조례 제8496호, 제정 및 시행 2022.10.17.)에서 “스토킹범죄”는 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」(법률 제18083호, 제정 2021.4.20., 시행 2021.10.21.)에서 정의를 규정하고 있으며, 「스토킹방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(법률 제19216호, 제정 2023.1.17., 시행 2023.7.18.) 제3조에서 지방자치단체의 책무도 규정하고 있고, 「서울특별시 디지털성범죄 예방 및 피해자 지원 조례」(서울특별시조례 제 8136호, 제정 및 시행 2021.9.30.)에서 “디지털성범죄”는 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 및 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」에서 카메라 등을 이용한 촬영 및 정보통신망 이용 등 “디지털성범죄”에 관하여 규정하고 있으며, 「성폭력 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」 제3조, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제4조에서 지방자치단체의 책무를 규정하고 있음.

- 다음으로, 자치경찰위원회는 자치경찰사무에 대해 시·도 경찰청장을 지휘·감독하는 합의제 행정기관으로 실질적인 경찰사무를 수행하지 않으며, 자치경찰이 담당하는 자치경찰 사무는 관련법령(「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(이하 ‘경찰법’) 제4조제1항제2호, 「서울특별시 자치경찰사무 및 자치경찰위원회의 조직·운영 등에 관한 조례」 제2조제1항 및 별표 1)에 따르면,
 - 생활안전, 교통, 경비 관련 활동이며, 그 중에서 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영으로 가) 지역 주민 안전을 위한 범죄예방 시설 설치·운영, 나) 지역 주민 안전을 위한 범죄예방진단, 다) 지역 주민 안전을 위한 순찰과 범죄예방활동 시행·관리가 있음.

<p>「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」</p> <p>제3조(경찰의 임무) 경찰의 임무는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 2. 범죄의 예방·진압 및 수사 3. 범죄피해자 보호 4. 경비·요인경호 및 대간첩·대테러 작전 수행 5. 공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응을 위한 정보의 수집·작성 및 배포 6. 교통의 단속과 위해의 방지 7. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력 8. 그 밖에 공공의 안녕과 질서유지 <p>제4조(경찰의 사무) ① 경찰의 사무는 다음 각 호와 같이 구분한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가경찰사무: 제3조에서 정한 경찰의 임무를 수행하기 위한 사무. 다만, 제2호의 자치경찰사무는 제외한다. 2. 자치경찰사무: 제3조에서 정한 경찰의 임무 범위에서 관할 지역의 생활안전·교통·경비·수사 등에 관한 다음 각 목의 사무 <ul style="list-style-type: none"> 가. 지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무 <ol style="list-style-type: none"> 1) 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영 2) 주민참여 방법활동의 지원 및 지도 3) 안전사고 및 재해·재난 시 긴급구조지원 4) 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람에 대한 보호 업무 및 가정폭력·학교폭력·성폭력 등의 예방 5) 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속. 다만, 지방자치단체 등 다른 행정청의 사무는 제외한다. 6) 그 밖에 지역주민의 생활안전에 관한 사무 나. 지역 내 교통활동에 관한 사무

- 1) 교통법규 위반에 대한 지도·단속
- 2) 교통안전시설 및 무인 교통단속용 장비의 심의·설치·관리
- 3) 교통안전에 대한 교육 및 홍보
- 4) 주민참여 지역 교통활동의 지원 및 지도
- 5) 통행 허가, 어린이 통학버스의 신고, 긴급자동차의 지정 신청 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무
- 6) 그 밖에 지역 내의 교통안전 및 소통에 관한 사무

다. 지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리

라. 다음의 어느 하나에 해당하는 수사사무

- 1) 학교폭력 등 소년범죄
- 2) 가정폭력, 아동학대 범죄
- 3) 교통사고 및 교통 관련 범죄
- 4) 「형법」 제245조에 따른 공연음란 및 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제12조에 따른 성적 목적을 위한 다중이용장소 침입행위에 관한 범죄
- 5) 경범죄 및 기초질서 관련 범죄
- 6) 가출인 및 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 실종아동등 관련 수색 및 범죄

② 제1항제2호가목부터 다목까지의 자치경찰사무에 관한 구체적인 사항 및 범위 등은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도조례로 정한다.

③ 제1항제2호라목의 자치경찰사무에 관한 구체적인 사항 및 범위 등은 대통령령으로 정한다.

「서울특별시 자치경찰사무 및 자치경찰위원회의 조직·운영 등에 관한 조례」 제2조(생활안전, 교통, 경비 관련 자치경찰사무의 범위 등) ① 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제4조제2항 및 「자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정」(이하 "영"이라 한다) 제2조에 따른 자치경찰사무의 구체적 사항과 범위는 별표 1과 같다.

[별표 1] 생활안전, 교통, 경비 관련 자치경찰사무의 구체적 사항 및 범위(제2조 관련)

가. 지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무

자치경찰사무	범위 기준	구체적 사항 및 범위
1) 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영	가) 지역 주민 안전을 위한 범죄예방 시설 설치·운영	① 범죄취약지역 환경 개선 등 지역 범죄예방환경설계(CPTED) 사업 추진 ② CCTV 통합관제센터 운영 지원
	나) 지역 주민 안전을 위한 범죄예방진단	① 지역·건물의 범죄취약요소 현장진단 및 점검·관리 ② 범죄예방 강화구역 관리 등 범죄예방진단 전담 경찰관 운영
	다) 지역 주민 안전을 위한 순찰과 범죄예방활동 시행·관리	① 시기·장소별 범죄예방활동 시행·관리 ② 범죄예방을 위한 순찰 시행

- 또한, 자치경찰위원회의 소관 사무는 「경찰법」 제24조에서 규정하고 있는바, 자치경찰사무에 관한 목표의 수립 및 평가, 자치경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 그 운영지원 등으로 자치경찰 위원회가 본 제정조례안의 무차별범죄 예방을 위한 시책을 수립하고, 사업 추진이 가능한지에 대해서 심도 있는 검토가 요망된다고 하겠음.

<p>「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제24조(시·도자치경찰위원회의 소관 사무)</p> <p>① 시·도자치경찰위원회의 소관 사무는 다음 각 호로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. 제2조에 따른 시책 수립 6. 제28조제2항에 따른 시·도경찰청장의 임용과 관련한 경찰청장과의 협의, 제30조제4항에 따른 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. 제32조에 따른 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·도자치경찰위원회의 회의에 부친 사항에 대한 심의·의결 <p>② 시·도자치경찰위원회의 업무와 관련하여 시·도지사는 정치적 목적이나 개인적 이익을 위해 관여하여서는 아니 된다.</p>

- 그리고, 「범죄피해자 보호법」 제5조는 지방자치단체의 범죄피해자 보호·지원을 책무로 규정하고 있으며, 이에 따라 「서울특별시 범죄피해자 보호조례」(조례 제5783호, 제정 및 시행 2015.1.2.)가 제정되어 시행중으로, 무차별 범죄 피해자 보호를 위한 별도의 조례 제정이 필요한지와 지원의 중복성 여부에 대한 면밀한 검토가 요망된다고 하겠음.

「범죄피해자 보호법」 제5조(지방자치단체의 책무) ① 지방자치단체는 범죄피해자 보호·지원을 위하여 적극적으로 노력하고, 국가의 범죄피해자 보호·지원 시책이 원활하게 시행되도록 협력하여야 한다.

② 지방자치단체는 제1항에 따른 책무를 다하기 위하여 필요한 재원을 조달하여야 한다.

「서울특별시 범죄피해자 보호 조례」 제1조(목적) 이 조례는 「범죄피해자 보호법」에 따라 시장의 책무 등을 규정하여 범죄피해자를 보호하고 지원함으로써 시민의 인권 및 복리증진에 기여함을 목적으로 한다.

- 본 제정조례안이 무차별범죄를 예방하고, 피해자를 지원하기 위한 것이나, 실질적으로 자치경찰위원회는 자치경찰사무를 지휘·감독하는 기관으로, 실질적인 정책을 추진할 수 있는 기관이 아니며, 범죄 예방은 중앙정부나 경찰청 차원에서 하나의 체계를 이루어 전국적으로 시행되어야만 하는 것은 아닌지와 지난 8월 23일 ‘이상동기범죄 재발 방지를 위한 국무총리 담화문’이 발표된 바와 같이 중앙정부 차원에서 대책을 통한 강력한 범죄 예방 시책이 필요한 것은 아닌지 신중한 논의가 요망된다고 하겠음.

< 국무총리 담화문(8.23.) >

- ▶ 치안력 강화(특별치안활동 지속, 지자체와 협업 범죄예방 기반시설 확충, 의무경찰제 재도입)
- ▶ 사법적 조치(‘가석방 허용하지 않는 무기형’ 도입, 공중협박·공공장소 흥기소지 처벌 규정 신설)
- ▶ 국민의 정신건강에 대한 관리 개선(중증정신질환자에 대한 ‘사법입원제’ 도입방안 검토)
- ▶ 범죄피해자 지원(‘원스톱 솔루션센터’ 설치)
- ▶ 민간 자율방법대의 활성화 등 적극적인 민·관 협업체계를 통한 안전 확보

- 그리고, 자치경찰위원회는 서울시는 관련 TF를 구성하여 무차별 범죄에 대한 대응방안을 준비중으로 국가와 시의 종합대책의 방향성을 담아 실질적인 작동을 할 수 있도록 조례의 조문을 구체화하여 조례제정을 하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하고 있고, “무차별(묻지마) 범죄”라는 용어는 범죄의 원인파악 및 예방대책 마련을 어렵게 하고 범죄를 유발하는 부정적 측면이 있어 “이상동기범죄”로 조례명과 모든 용어 변경이 필요하다는 의견이 있는바, 이에 대한 심도있는 검토가 요망된다고 하겠음.

〈 자치경찰위원회 의견 : 수정가결 〉

- 서울시가 실질적·효과적으로 추진할 수 있는 내용으로 조례를 수정하여 제정 필요
 - 서울시는 관련 TF를 구성하여 무차별 범죄에 대한 대응방안을 준비중으로 국가와 시의 종합대책의 방향성을 담아 실질적인 작동을 할 수 있도록 동 조례의 조문을 구체화하여 조례제정을 하는 것이 바람직해 보임.
- 해당 조례안에 관한 서울경찰청의 검토의견(일부 조항 수정)을 고려 필요
 - 제5조(신고체계의 마련) 관련, 서울경찰청은 해당 조문은 삭제 검토 요청 의견 제출

※ 서울경찰청 검토의견

개정안	수정안	검토의견
제5조(신고체계의 마련) ① 시장은 시민이 무차별범죄가 의심되는 경우 이를 신고할 수 있는 체계를 마련할 수 있다. ② 시장은 제1항에 따른 신고 체계를 마련하는 경우에 무차별범죄 피해자에게 신고에 따른 추가 피해가 발생하지 않도록 필요한 조치를 취하여야 한다.	제5조 제1항, 제2항 삭제, 검토 요청	'16년 기존 21개 국민안전 관련 신고전화를 긴급신고(112, 119)와 민원상담(110)으로 통폐합하고, 행정안전부 산하 긴급신고공동관리센터를 설치·운영 중, 무차별범죄가 의심되는 경우, <u>시민 편의에 무게중심을 두어 긴급 신고는 간편, 신속하게 이용할 수 있도록 해야 하기에, 현재 신고체계 유지 필요</u>

- 자치경찰위원회는 “무차별 범죄”를 “이상동기 범죄”라는 용어로 변경이 필요하다고 하고 있으나, “이상동기 범죄”는 2022년 1월 그간 통계조차 없던 “묻지마 범죄”를 “이상동기 범죄”라 이름 붙이고, 경찰청에서 범죄통계시 분류하는 용어일 뿐 법률에서 정한 것이 아니므로, “이상동기 범죄”라는 용어를 조례에서 공식적인 용어로 사용하는 것 또한 죄형법정주의 원칙을 위반하는 것은 아닌지 신중한 검토가 요망된다고 하겠음.

※ “이상동기 범죄”란 묻지마 범죄를 이상동기 범죄라 칭하면서 이상동기 범죄를 불명확한 범행동기를 지닌 범죄와 불특정한 피해자를 선택하는 경우라고 정의함 (고선영, “이상동기범죄자의 성향 및 특성 프로파일링: 불특정 대상·무차별 상해사건 중심으로”, 『한국경찰연구』 11(4), 2012년에 처음 사용되었음).

하지만, 범죄자의 범죄 동기가 비정상적이고 범죄자의 머릿 속에 존재하는 망상

이나 과잉 일반화에서 기인한다는 특이점도 있지만, 현실 불만이나 자살 욕구, 교도소로의 도피 등이 범죄 동기가 되는 경우도 있어서 이상동기 범죄라 공통적으로 칭하기에는 어려움이 따른다는 지적이 있고, 구체적인 동기가 없는 것처럼 보이거나 파악하지 못했다고 해서 이를 일반적인 범죄 동기와는 다르다는 취지의 ‘이상동기 범죄’라고 지칭하는 것은 정확하지 않다는 지적이 있음(윤정숙 외 3인, 『묻지마 범죄자의 특성 이해 및 대응방안 연구』, 한국형사정책연구원, 2014년 2월, 30면 참조).

나. 세부내용 검토

1) 목적 및 정의(안 제1조 및 제2조)

- 안 제1조는 본 제정조례안의 목적이 불특정한 사람들에게 정당한 이유 없이 무차별적으로 신체에 위해를 가하는 범죄의 예방 및 피해지원에 관한 사항을 규정하는 것을 목적으로 하는 조례임을 명시하고 있음.

※ 목적 규정은 그 법령의 해석지침이 되므로, 목적 규정은 간결하고 명확하면서도 입법의 목적과 취지를 포괄적으로 표현하여야 함(법제처, 『2022년 법령입안심사 기준』, 2021년 12월, 54면 참조).

〈 서울특별시 무차별범죄 예방 및 피해지원에 관한 조례안 〉

제1조(목적) 이 조례는 불특정한 사람들에게 정당한 이유 없이 무차별적으로 신체에 위해를 가하는 범죄의 예방 및 피해지원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “무차별범죄”란 불특정한 개인 또는 2인 이상의 사람에게 정당한 이유 없이 무차별적으로 공공장소에서 신체적 피해를 일으키는 것을 말한다.
2. “공공장소”란 다음 각 목에 해당하는 장소를 말한다.
 - 가. 다중이용업소(「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」에 따른 다중이용업소를 말한다.)
 - 나. 「유통산업발전법」에 따른 대규모점포, 상점가 및 전문상가단지
 - 다. 도시공원(「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 도시공원을 말한다) 및 어린이 놀이터
 - 라. 하천(「하천법」에 따른 하천을 말한다) 연변의 보행자길
 - 마. 교육환경보호구역(「교육환경 보호에 관한 법률」에 의한 교육환경보호구역을 말한다)
 - 바. 「초·중등교육법」에 따른 학교 및 「유아교육법」에 따른 유치원 시설과 「영유아보육법」에 따른 어린이집 시설
 - 사. 시 소속기관(「서울특별시 행정기구 설치 조례」에 따른 공공기관을 말한다) 및 시가

설립한 공사 및 출자·출연기관

아. 시 관할 구역의 버스정류소

자. 시 관할 구역의 지하철역

차. 그 밖의 시장이 인정하는 다수의 시민이 이용하는 장소

3. “신체적 피해”란 신체나 그 생리적 기능에 부상, 상해, 중상해(「범죄피해자 보호법」에 따른 중상해를 말한다.) 또는 사망에 이르게 하는 피해를 말한다.

○ 안 제2조 정의규정은 조례안에서 쓰이는 용어의 뜻을 명확히 하기 위한 것으로, “무차별범죄”, “공공장소”, “신체적 피해”, “피해자”에 대하여 정의하고 있음.

- “무차별범죄” 정의가 아직은 법률에서 정한 범죄가 아님에도, 이를 조례에서 범죄로 정의하는 것은 죄형법정주의 원칙을 위반하는 것은 아닌지 신중한 검토가 요망된다고 하겠음.

○ 먼저, “무차별범죄”를 불특정한 개인 또는 2인 이상의 사람에게 정당한 이유 없이 무차별적으로 공공장소에서 신체적 피해를 일으키는 것을 말한다고 규정하고 있는바, 이는 국회에 계류중인 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률안」(의안번호 21104675, 유정주의원 등 11인, 2021.6.1.)의 제5조의14에 따라 규정하고 있는 것으로 보임.

「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률안」(의안번호 21104675, 유정주 등 11인, 2021.6.1.)

제5조의14(불특정 다수에 대한 무차별 범죄의 가중처벌) 2인 이상의 사람에 대하여 무차별적으로 신체에 위해를 가한 사람은 다음 각 호의 구분에 따라 가중처벌한다.

1. 피해자를 사망에 이르게 한 경우에는 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.
2. 피해자를 상해에 이르게 한 경우에는 2년 이상 15년 이하의 징역에 처한다.

- 동 법률안의 국회 전문위원의 검토보고를 살펴보면, “무차별”이나 “신체 위해” 등을 규정하고 있는데, 헌법상 죄형법정주의에서 파생되는 명확성 원칙을 엄격하게 적용되어야 한다는 측면에서 해당 부분이 명확성의 원칙에

위배될 소지가 없는지 검토할 필요가 있다고 지적하였고, 현행법에서 “무차별”이란 용어를 사용한 입법례 역시 찾아보기 어렵다고 하고 있음.¹⁾

- 또한, 범죄는 특정 장소 및 시간, 나이, 성별, 그리고 특정 지역에서 발생하는데, “무차별적”이라는 단어는 범죄를 예방할 수 없다는 오해를 불러일으킬 수 있기 때문에 위험하다는 지적도 있는바,²⁾ “무차별범죄”란 용어를 사용할 것인지 대해서 신중하고 면밀한 검토가 요망된다고 하겠음.

※ 대검찰청은 빈발하는 문지마 범죄에 대한 실태 분석을 통한 대책 수립의 필요성에 따라 2013년부터 2015년까지 『문지마 범죄 분석』에서 “문지마 범죄”의 정의를 하고 있는바, 이를 참고할 필요가 있다고 하겠음.

〈 문지마 범죄 대상 범죄(죄명) 〉

문지마 범죄의 정의	<p>범죄행위자와 피해자 사이에 명확한 연관성이 존재하지 않는 불특정인을 대상으로 흉기 기타 위험한 물건을 휴대하여 저지르는 범죄로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 죄</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「형법」제2편 제24장 살인의 죄 중 형법 제250조(살인) 및 제254조(제250조의 살인죄의 미수범에 한함) 2. 「형법」제2편 제25장 상해와 폭행의 죄 중 제257조(상해), 제258조(중상해), 제259조(상해치사), 제260조(폭행), 제261조(특수폭행), 제263조(폭행치사상) 3. 「형법」제2편 제30장 협박의 죄 중 제283조(협박), 제284조(특수협박) 4. 「형법」제2편 제13장 방화와 실화의 죄 중 형법 제164조제2항(현조건조물등에의 방화 등 치상, 치사), 제172조제2항(폭발성물건파열 등 치상, 치사), 제172조의2제2항(가스·전기 등 방류 등 치상, 치사) 5. 「형법」제2편 제42장 손괴의 죄 중 제366조(재물손괴등), 제368조(중손괴), 제369조(특수손괴) 6. 제1호 내지 제4호의 죄로서 다른 법률에 따라 가중 처벌되는 죄
죄명 예시	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 살인, 살인미수 ▶ 상해, 중상해, 상해치사, 폭행, 특수폭행, 폭행치상, 폭행치사 ▶ 협박, 특수협박 ▶ 현조건조물방화(치사) 등, 폭발성물건파열(치상, 치사) 등 ▶ 폭력행위등처벌에관한법률위반[집단·흉기등(폭행, 협박, 재물손괴등, 상해)]

※ 대검찰청, 『문지마 범죄 분석』, 2013년 6월, 9면 재인용.

1) 법제사법위원회 수석전문위원 박장호, 제391회 국회(정기회) 제3차 법제사법위원회, “특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고”, 2021년 9월, 7-8면 참조.
 2) 윤정숙 외 3인, 『문지마 범죄자의 특성 이해 및 대응방안 연구』, 한국형사정책연구원, 2014년 2월, 28-30면 참조.

○ 두 번째로, “공공장소”를 가목부터 차목에 해당하는 장소를 말한다고 정의하고 있음.

- 하지만, 이유 없이 범죄를 저지르는 장소가 언제나 공공장소에서만 발생하는 것이 아님에도, “공공장소”로 한정할 필요가 있는지에 대해서는 심도 있는 검토가 요망된다고 하겠음.

※ 2023년 묻지마 폭행 흉기난동 주요일지에서도 6월 5일 사건은 아파트 입구에서 발생했으며, 2023년 5월 부산광역시의 정모씨의 20대 여성 살인사건도 공공장소가 아닌 피해자의 집에서 발생하였음.

※ 2014년 한국형사정책연구원의 『묻지마 범죄자의 특성 이해 및 대응방안 연구』에서 “묻지마 범죄” 발생 장소에 대해 살펴보았는데, 전체 47건의 사건 중 노상 23건(48.9%), 실내 및 주택단지내(아파트 복도, 계단 등 포함) 18건(38.3%), 공공장소(역, 학교, 공원 등) 4건(8.5%), 교통수단(지하철, 버스 등) 2건(4.3%)이었음.

- 또한, 바목에서 「초·중등교육법」에 따른 학교 및 「유아교육법」에 따른 유치원 시설과 「영유아보육법」에 따른 어린이집 시설만 공공장소라고 하고 있으나, 「고등교육법」에 따른 대학 등과 「평생교육법」에 따른 평생교육기관 등도 공공장소에 포함되어야 하는 것은 아닌지와 학교와 교육시설에서 어느 범위까지 공공장소에 포함되어야 하는지에 대한 논의가 요망된다고 하겠음.

- 다음으로, 사목에서 시 소속 기관(「서울특별시 행정기구 설치 조례」에 따른 공공기관을 말한다) 및 시가 설립한 공사 및 출자·출연기관을 “공공장소”라고 하고 있으나, 여기서 「서울특별시 행정기구 설치 조례」는 서울시에 두는 행정기관과 소속기관에 대해 규정하는 조례로 공공기관에 대해서 규정하고 있지 않은바, 「서울특별시 행정기구 설치 조례」에

따른 공공기관이 어떤 기관을 말하는지 의미가 정확하지 않은바, 이에 대해서는 심도 있는 검토가 요망된다고 하겠음.

※ “소속기관”이란 직속기관·사업소와 출장소를 말하고(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제2조 참조), “공공기관”은 정부나 지방자치단체의 출연·출자 또는 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에서 정의하고 있는바, 기획재정부장관이 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관을 공공기관으로 지정하도록 하고 있음.

- 그리고, 공공장소(公共場所)의 사전적 의미로는 “사회의 여러 사람, 또는 여러 단체에 공동으로 속하거나 이용되는 곳”³⁾이라고 하고 있고, 모든 공공장소를 규정하기 어려움에 따라 현행법에서도 “공공장소”를 정의한 규정은 없었는바, “공공장소”를 본 제정조례안에서 별도로 정의할 필요가 있는지에 대해서는 신중한 검토가 요망된다고 하겠음.

※ 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)에서 “공공장소”로 검색한 결과, “공공장소”에 대한 정의는 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 시행령」 제1조의2(성적 목적을 위한 공공장소 침입행위)에서만 공공장소를 규정하고 있음.

「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 시행령」 제1조의2(성적 목적을 위한 공공장소 침입행위)
「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 “법”이라 한다) 제12조에서 “「공중화장실 등에 관한 법률」 제2조제1호부터 제5호까지에 따른 공중화장실 등 및 「공중위생관리법」 제2조 제1항제3호에 따른 목욕장업의 목욕장 등 대통령령으로 정하는 **공공장소**”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장소를 말한다.

1. 「공중화장실 등에 관한 법률」 제2조제1호부터 제5호까지의 규정에 따른 공중화장실, 개방화장실, 이동화장실, 간이화장실 또는 유료화장실
2. 「공중위생관리법」 제2조제1항제3호에 따른 목욕장업의 목욕장
3. 「모자보건법」 제10조의3에 따른 모유수유시설로서 임산부가 영유아에게 모유를 먹일 수 있도록 설치된 장소
4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설에 설치된 탈의실 또는 목욕실
가. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 체육시설
나. 「유통산업발전법」 제2조제3호에 따른 대규모점포

3) 국립국어원 표준국어대사전(<https://stdict.korean.go.kr/>) 참조.

- 세 번째로, “피해자”란 무차별범죄로 직접적인 피해를 입은 사람을 말한다고 규정하고 있으나, “무차별범죄” 정의규정에서의 “피해자”는 직접적인 피해를 입은 사람이어도 무방하나 범죄 피해자 보호와 관련해서는 직접적인 피해를 입은 사람과 그 배우자, 직계친족 및 형제자매까지 포함되어야 하는 것은 아닌지, 예를 들어, 직접적인 피해자가 사망한 경우, 피해자는 직접적인 피해를 입은 사람을 말한다고 규정하고 있는바, 가족 등은 피해자 보호 지원 대상이 되지 않으므로, “피해자” 정의는 「범죄피해자 보호법」 제3조제1항 제1호를 참고할 필요가 있다고 하겠음.

「범죄피해자 보호법」 제3조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “범죄피해자”란 타인의 범죄행위로 피해를 당한 사람과 그 배우자(사실상의 혼인관계를 포함한다), 직계친족 및 형제자매를 말한다.

「서울특별시 범죄피해자 보호 조례」 제2조(정의) ① 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “범죄피해자”란 타인의 범죄행위로 피해를 당한 사람과 그 배우자(사실상의 혼인관계를 포함한다), 직계친족 및 형제자매로 서울특별시(이하 “시”라 한다)에 주민등록을 두고 거주하는 사람을 말한다.

2) 시장의 책무(안 제3조)

- 안 제3조는 시장에게 무차별범죄를 예방하고, 피해자 등 보호에 대한 시책을 수립·추진하는 의무를 부여하고 있는바, 이는 시장으로 하여금 무차별 범죄 예방에 대한 강력한 의지를 대외적으로 표명한다는 점에서 의미가 있다고 하겠음.

※ 시장의 책무 규정은 「지방자치법」 제28조제1항에서는 “법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 정할 수 있다”는 규정에 비추어 볼 때, 본 조례안과 같이 규정하는 것은 가능할 것으로 사료됨.

※ 지방자치단체 등의 책무·책임 또는 정책수립의무 등에 관한 규정은 그 법령의 목적 달성을 위하여 지방자치단체 등이 수행해야 할 책무 등을 정한 것으로, 이러한 규정은 지방자치단체 등이 담당해야 할 책무를 법령으로 명확히 정함으로써 법령의 입법목적은 좀 더 효과적으로 달성하기 위하여 두는 것임.

〈 서울특별시 무차별범죄 예방 및 피해지원에 관한 조례안 〉

제3조(시장의 책무) ① 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 무차별범죄를 예방하고 피해자 등을 보호하기 위하여 필요한 시책을 수립·추진하고 이에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.
② 시장은 제1항에 따른 정책을 추진 및 지원을 위하여 필요한 예산 및 인력을 확보하도록 노력하여야 한다.

○ 다만, 시장의 책무에서 “시장이 시책을 수립·추진하고”, 다시 “시장이 행정적·재정적 지원을 할 수 있다”고 규정하고 있으나, 시장이 시책을 수립·추진하기 위해서는 행정적·재정적 지원이 당연하게 이루어지는 것임에도 이를 중복적으로 규정하고 있는바, 간단명료하게 수정할 필요가 있다고 하겠음.

- 안 제2항에서도 시장에게 필요한 예산 확보를 위해 노력하도록 규정하고 있으나, 「지방자치법」 제47조제1항제2호 및 제142조제1항에서 예산 편성권은 지방자치단체의 장에게, 예산의 심의·확정권은 지방의회에 각각 부여하고 있는바, 시장에게 필요한 예산을 확보하도록 하는 규정은 지방의회가 견제의 범위를 넘어서서 「지방자치법」에서 지방자치단체의 장에게 부여한 예산편성권을 침해할 우려가 있으나, 임의규정임을 감안할 필요는 있다고 사료됨.

- 또한, 제1항에서 “피해자 등을 보호하기 위하여”라고 규정하고 있으나 “피해자 등”은 정의규정에서 정의하지 않고 있는바, “피해자 등”에 대한 정의규정이 필요한 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

「지방자치법」

제47조(지방의회의 의결사항) ① 지방의회는 다음 각 호의 사항을 의결한다.

2. 예산의 심의·확정

제142조(예산의 편성 및 의결) ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다.

제 정 안	수 정 의 견
<p><u>제3조(시장의 책무) ① 서울특별시(이하 “시장” 이라 한다)은 무차별범죄를 예방하고 피해자 등을 보호하기 위하여 필요한 시책을 수립·추진하기 이에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</u></p> <p><u>② 시장은 제1항에 따른 정책을 추진 및 지원을 위하여 필요한 예산 및 인력을 확보하도록 노력하여야 한다.</u></p>	<p><u>제3조(시장의 책무) 서울특별시(이하 “시장” 이라 한다)은 무차별범죄를 예방하고 피해자 보호 등을 통하여 범죄로부터 안전한 서울을 위하여 이에 필요한 시책을 수립·추진하기 위하여 노력하여야 한다.</u></p> <p><u>< 삭 제 ></u></p>

3) 시행계획의 수립(안 제4조)

- 안 제4조는 무차별범죄 예방 및 피해지원 등에 관한 계획을 매년 수립·시행하도록 규정하여 무차별범죄 예방 및 피해자 보호를 위한 정책 추진의 일관성과 지속성을 확보하도록 하고 있음.

<p>< 서울특별시 무차별범죄 예방 및 피해지원에 관한 조례안 ></p>
<p><u>제4조(시행계획의 수립) ① 시장은 다음 각 호의 사항을 포함하는 무차별범죄 예방 및 피해지원 등에 관한 계획을 해마다 수립·시행하여야 한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 무차별범죄 예방을 위하여 필요한 시책 2. 무차별범죄 피해자 보호·지원에 필요한 시책 3. 무차별범죄 예방교육 및 홍보에 관한 사항 4. 무차별범죄 근절을 위한 시민 인식개선에 관한 사항 5. 그 밖에 시장이 무차별범죄 예방 및 피해자 보호·지원을 위하여 필요하다고 인정하는 사항 <p><u>② 시장은 제1항에 따른 계획의 수립·시행을 위하여 필요한 때에는 공공기관, 그 밖에 법인 또는 단체에 협조를 요청할 수 있다.</u></p>

- 다만, 범죄 예방이나 범죄피해자 보호 및 지원과 관련된 계획은 하나의 체계를 이루어 전국적으로 시행되어야만 그 효과가 나타날 수 있는바, 서울시만의 범죄 예방이나 범죄피해자 보호 및 지원 계획을 수립·시행하는 것이 필요한지와 적절한지에 대한 심도 있는 논의가 요망된다고 하겠음.

- 또한, 「서울특별시 범죄피해자 보호 조례」 제5조에 따라 범죄피해자 보호 및 지원 사업에 관한 연도별 시행계획을 수립하고 있는바, 무차별범죄 피해자 보호 및 지원 사업에 관한 연도별 시행계획은 「서울특별시 범죄 피해자 보호 조례」에 따른 시행계획에 포함하여 수립하는 방안에 대한 논의가 요망된다고 하겠음.

「서울특별시 범죄피해자 보호 조례」 제5조(시행계획 수립) ① 시장은 법 제12조의 범죄피해자 보호지원에 관한 기본계획에 따라 연도별 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 제1항에 따른 시행계획에 포함되어야 할 사항은 다음 각 호와 같다.

1. 법 제12조의 기본계획에 따른 범죄피해자 보호 및 지원 사업에 관한 연도별 시행계획 및 추진 방법에 관한 사항
2. 범죄피해의 실태 조사, 지원정책 개발에 관한 사항
3. 범죄피해자 보호 및 지원 사업 관련 교육훈련 및 홍보에 관한 사항
4. 범죄피해자 보호 및 지원 사업을 위한 검찰청 등 공공기관과 범죄피해자지원법인 등 피해자 보호단체와의 협력지원에 관한 사항
5. 그 밖에 시장이 범죄피해자 보호 및 지원을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

4) 신고체계의 마련(안 제5조)

- 안 제5조는 시장이 시민이 무차별범죄가 의심되는 경우 신고할 수 있는 별도의 체계를 마련하도록 규정하고 있음.
- 하지만, 범죄 사건의 경우 112 신고가 아닌 서울시만의 신고체계를 마련한다고 해도 결국 수사 과정 등에서 경찰의 개입이 필요한바, 별도의 신고 체계 마련이 필요한지에 대해서는 신중한 검토가 필요하다고 하겠음.
- 또한, 서울경찰청은 2016년에 기존 21개 국민안전 관련 신고전화를 긴급 신고(112, 119)와 민원상담(110)으로 통폐합하고, 행정안전부 산하 긴급 신고 공동관리센터를 설치·운영 중으로, 무차별범죄가 의심되는 경우, 시민 편의에 무게중심을 두어 긴급 신고는 간편, 신속하게 이용할 수 있도록 해야 하기에 현재 신고체계 유지가 필요할 것으로 사료됨.

제 정 안	수 정 의 견
<p>제5조(신고체계의 마련) ① 시장은 시민이 무차별범죄가 의심되는 경우 이를 신고할 수 있는 체계를 마련할 수 있다.</p> <p>② 시장은 제1항에 따른 신고체계를 마련하는 경우에 무차별범죄 피해자에게 신고에 따른 추가 피해가 발생하지 않도록 필요한 조치를 취하여야 한다.</p>	<p>< 삭 제 ></p>

5) 사업, 협력체계의 구축, 교육 및 홍보(안 제6조, 제8조, 제9조)

- 안 제6조제1항은 무차별범죄 예방 및 피해자 보호·지원을 위한 사업들을 각 호에서 명시적으로 규정하여 무차별범죄 예방 및 피해자 보호·지원을 위한 사업 추진 근거를 마련하고 있다는 점에서 의미있다고 하겠음.
- 다만, 안 제6조제1항 사업 규정에서 안 제2호 무차별범죄 예방교육 및 홍보 사업과 안 제5호 무차별범죄 예방 및 지원사업을 위한 경찰청 등 공공기관과 피해자보호단체 등 민간단체와의 협력지원에 관한 사항을 규정하고 있음에도, 별도로 안 제8조에서 협력체계 구축, 안 제9조에서 교육 및 홍보를 규정할 필요가 있는지에 대해서는 심도 있는 검토가 요망된다고 하겠음.

< 서울특별시 무차별범죄 예방 및 피해지원에 관한 조례안 >

제6조(사업) ① 시장은 무차별범죄 예방 및 피해자 보호·지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.

1. 무차별범죄 실태조사, 지원정책 개발에 관한 사항
2. 무차별범죄 예방교육 및 홍보 사업
3. 무차별범죄 피해자 심리상담 지원사업
4. 무차별범죄 피해자 법률상담 지원사업
5. 무차별범죄 예방 및 지원사업을 위한 경찰청 등 공공기관과 피해자보호단체 등 민간단체와의 협력지원에 관한 사항
6. 그 밖에 무차별범죄 예방 및 피해자 보호·지원을 위하여 필요한 사업

② 시장은 제1항에 따른 사업을 추진하는 관련 법인 또는 단체 등에 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

제8조(협력체계 구축) ① 시장은 무차별범죄 예방과 피해자 보호·지원을 위하여 중앙정부, 서울특별시경찰청, 서울특별시교육청, 다른 지방자치단체, 관련 법인·단체 등과 협력체계를 구축할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따른 협력체계 구축을 위하여 정보교류·협력 등의 업무협약을 체결할 수 있다.

제9조(교육 및 홍보) ① 시장은 관련 법령에 따라 무차별범죄 예방을 위한 교육을 실시할 수 있다.

② 시장은 교육기관, 민간단체, 언론기관 그 밖의 관계기관과 협력하여 무차별범죄 예방 및 피해지원에 관한 자료의 제작·보급 및 홍보활동을 할 수 있다.

○ 또한, 안 제6조제2항에서 관련 법인 또는 단체 등에 예산 범위에서 지원을 할 수 있도록 규정하고 있으나, 지방보조금 사업의 경우 총한도액 범위내에서 사업별 우선 순위를 감안하여, 1년의 단위로 예산을 편성하여 사업을 진행하는 바, 지속적인 예산을 확보할 수 있을지에 대하여는 심도 있는 검토가 요망된다고 하겠음.

※ 서울특별시, 『2023년도 서울시 예산편성 잠정기준』, 2022.6., 77-78면 재인용.

지방보조금 총한도액 운영

○ 지방보조금 예산은 「2022년 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획수립기준」에 의한 총한도액 범위 내에서 사업별 우선 순위를 감안하여 예산편성

- 적용대상* : 운수업계 보조를 제외한 민간보조사업

민간경상사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 민간자본사업보조

* 일반 및 기타특별회계로서 국·시(도)비 보조금(지방비 부담금 포함) 및 국가직접지원사업 보조금을 제외한 순지방비 예산

- 산정기준

전년도 보조금 한도기준액(총한도액)

$$\times (1 + \text{최근 3년간 일반회계 자체수입 평균증감률}^*)$$

* 당해 자치단체 최근3년간 일반회계 자체수입 결산액의 평균증감률 = 전전년도, 전전전년도, 전전전전년도 지방세와 세외수입을 합한 결산액의 전년대비 증감률의 평균

※ 「국제행사의 유치·개최 등에 관한 규정」에 의한 국제행사, 전국 단위 및 시·도 단위 정기적인 순회행사(전국체전 등)와 국고보조금, 시·도비보조금(해당 자치단체 부담분, 지자체 매칭펀드 사업* 지방비 부담분 포함) 등은 제외

* 지자체 매칭펀드사업은 자체재원 사업으로 설정하되, 세부사업명 옆에 “(국가직접지원)”으로 반드시 표기하여 관리

※ 고용노동부 등 관계 부처에서 일자리 사업으로 분류된 사업은 총한도액 산정에서 제외

※ 다만, 보조금 총한도액의 증가율은 전체예산(일반+기타 특별회계)의 증가율(편성년도와 전년도 당초예산 대비)을 초과하지 못함

※ 균형발전특별회계 국고보조사업 지방이양사업은 총액한도 대상에서 제외

- 지방자치단체별로 그 자치단체의 총한도액 범위내에서 사업별 우선 순위를 감안하여 예산 편성
- 총한도액 산정과 관련하여 세부적인 사항은 「2022년 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」에 따름

6) 지원시설의 설치(안 제7조)

- 안 제7조는 무차별범죄 피해자의 보호·지원과 효과적인 피해 방지를 위하여 피해자 지원시설 설치·운영을 위한 법적 근거를 마련하는 것임.

< 서울특별시 무차별범죄 예방 및 피해지원에 관한 조례안 >

제7조(지원시설의 설치) 시장은 피해자의 보호·지원과 효과적인 피해 방지를 위하여 피해자 지원시설을 설치·운영할 수 있다.

- 다만, 의원 발의로 행정기구를 설치하는 조례를 의회의 의결을 통하여 제정할 경우, 지방자치단체장의 전속적 권한을 침해할 소지가 있으나, 「서울특별시의회 회의규칙」에 따라 제출된 자치경찰위원회의 의견 중 지원 시설의 설치와 관련한 의견이 없다는 점을 참고할 필요가 있다고 하겠음.

※ 지방자치단체의 장은 “지방자치단체의 사무에 법령에 의하여 위임된 사무를 관리·집행하는데 필요한 행정기구를 설치할 고유한 권한과 이를 위한 조례안의 제안권”을 가지는 반면, 지방의회는 “지방자치단체의 장의 행정기구의 설치권한을 견제하도록 하기 위하여 지방자치단체의 장이 조례안으로서 제안한 행정기구의 축소, 통폐합의 권한”을 가진다고 한다(대법원 2014.11.13. 선고 2013추111 참조).

「서울특별시의회 회의규칙」 제54조(위원회의 심사) ③ 위원회는 심의하는 안건이 예산상의 조치를 수반하는 경우와 중요하다고 인정되는 조례안에 대하여는 시장 또는 교육감의 의견을 들어야 한다.

7) 위탁 및 비밀 준수의 의무(안 제8조 및 안 제9조)

- 안 제8조는 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 해당 사업에 관하여 전문성을 보유한 기관·법인 또는 단체에 위탁할 수 있도록 규정하고 있음.
 - 이는 무차별범죄 예방 및 피해자 보호·지원 사업의 민간위탁이 필요할 수도 있는바, 민간 운영위탁의 근거 조항 마련을 위한 것으로 그 필요성에 관해서는 심도 있는 논의가 요망된다고 하겠음.
 - ※ “민간위탁”이란 ① 각종 법령 또는 조례·규칙에서 정하는 자치단체장의 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무로서, ② 특수한 전문지식이나 기술이 요구되거나 능률성이 요청되는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하는 것을 말함(「지방자치법」 제117조제2항 및 제3항, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제2조제1호 참조).
- 안 제9조는 비밀 준수의 의무를 규정하고 있는바, 무차별범죄 예방 및 피해자 보호·지원을 위해 개인정보나 개인의 사생활 등을 다루게 되는 만큼 개인정보 유출이나 2차 피해가 발생하지 않도록 하기 위한 것으로 의미있다고 하겠음.

< 서울특별시 무차별범죄 예방 및 피해지원에 관한 조례안 >

제10조(위탁) ① 시장은 제6조의 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 해당 사업에 관하여 전문성을 보유한 기관·법인 또는 단체에 위탁할 수 있다.

② 제1항에 따라 사무를 위탁하는 경우에는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따른다.

제11조(비밀 준수의 의무) 이 조례에 따른 무차별범죄 예방 및 피해자 보호·지원과 관련된 업무에 종사하였거나 종사하는 사람은 그 직무상 알게 된 비밀을 누설해서는 아니 되며 「개인정보 보호법」을 준수하여야 한다.

다. 종합의견

- 본 제정조례안은 무차별 범죄의 예방 및 피해자 지원을 통하여 서울시민의 안전을 보장하기 위한 측면에서 의미있다고 하겠음.
- 다만, 범죄는 반드시 성문의 법률로서 정하여야 한다는 죄형법정주의 원칙에 반하는지 여부, 자치경찰위원회는 자치경찰사무를 지휘·감독하는 합의제 행정기관으로 실질적인 무차별 범죄 예방 정책 및 사업을 추진할 수 있는지 여부 등에 관하여서는 심도 있는 논의가 요망된다고 하겠음.

전문위원	김정덕	입법조사관	최문숙
------	-----	-------	-----