

● 제314회 ●
서울특별시의회(임시회)
제3차 보건복지위원회

서울특별시 스토킹범죄 예방 및 피해지원에 관한 조례안 검 토 보 고 서

2022. 9. 23.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 김지향 의원 대표 발의 】

의안번호 8

I. 조례안 개요

1. 발의자 및 제안경과

- 가. 발 의 자 : 김지향 의원외 75명
- 나. 발 의 일 : 2022. 7. 6.
- 다. 회 부 일 : 2022. 7. 11.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 최근 스토킹으로 인해 정신적·신체적 피해를 입는 사례가 증가하고 강력범죄로 이어져 심각한 사회문제로 대두됨에 따라 스토킹 방지와 피해자에 대한 보호·지원체계를 마련함으로써 스토킹으로부터 시민을 안전하게 보호하고, 피해로부터 조속한 회복을 통해 건강한 일상생활을 영위할 수 있도록 하려는 것임.

나. 주요내용

- ‘스토킹’, ‘스토킹행위자’, ‘피해자’ 등 용어의 정의(안 제2조)
- 스톱킹 피해자 보호·지원 등을 위한 시장의 책무(안 제3조)
- 시행계획 수립(안 제4조)
- 피해자 보호·지원 사업(안 제5조)
- 지원시설의 설치(안 제6조)
- 협력체계 구축(안 제7조)
- 위탁(안 제8조)
- 비밀 준수의 의무(안 제9조)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「스토킹방지의 처벌 등에 관한 법률」

나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부 사유서 참조

다. 기 타 : 해당 없음.

II. 검토의견 (수석전문위원 박지향)

1 조례안의 개요

- 본 조례안은 ‘신당역 스토킹 살인 사건’¹⁾ 및 ‘노원구 세 모녀 살해 사건’²⁾ 등 최근 그 발생 빈도와 정도가 심각해지고 있는 스토킹범죄의 예방 및 피해지원에 필요한 사항을 규정하려는 것임.

<조례안의 조문 배열>

제1조(목적)	제8조(협력체계 구축)
제2조(정의)	제9조(교육 및 홍보)
제3조(시장의 책무)	제10조(위탁)
제4조(시행계획의 수립)	제11조(비밀 준수의 의무)
제5조(신고체계의 마련)	제12조(시행규칙)
제6조(사업)	
제7조(예산의 지원)	부 칙

- 제정안은 12개의 본칙 조문과 1개의 부칙으로 구성되어 있음.
 - 먼저, 조례의 목적(안 제1조)은 스토킹범죄 예방을 통해 안전하게 보호받을 수 있는 환경 조성 및 피해자 지원을 하려는 것으로 규정하고, 정의 규정(안 제2조)에서 스토킹범죄 등 용어의 뜻을 명확히 밝히고 있음.

1) 2022년 9월 14일 서울특별시 중구 퇴계로 신당역 여자 화장실에서 불법촬영과 스토킹으로 고소당한 전주환이 역무원인 피해자를 살해한 사건임.

2) 2021년 3월 23일 노원구에서 어머니와 딸 자매가 딸의 스토킹에게 살해당한 사건으로, 범인은 피해자 자매 중 언니에게 교제를 요구하면서 수개월간 스토킹하다 거부한 피해자에게 앙심을 품고 럭셔리 기사 기사를 사칭하여 피해자 가족의 자택에 침입하여 일가족을 잔인하게 살해하였음.

- 시장의 책무(안 제3조)로 관련 정책의 수립·추진 등을 명시하고, 시행계획의 수립(안 제4조), 신고체계의 마련(안 제5조), 지원사업 추진 및 예산지원 근거 규정(안 제6조~안 제7조), 협력체계 구축 및 교육·홍보(안 제8조~안 제9조), 사업의 위탁운영 근거(안 제10조), 비밀 준수 의무 및 피해자의 의사 존중 의무(안 제12조~안 제13조) 등에 대한 사항을 명시하고 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, 스토킹범죄 예방과 피해지원에 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

- 다만 정의규정에서(안 제2조) 「스토킹처벌법」³⁾에 따라 스토킹행위, 스토킹범죄, 피해자는 정의하고 있으나 동 조례의 목적인 스토킹예방 차원에서 「스토킹처벌법」에 따른 실제적인 스토킹범죄 피해자 이전 단계의 대상자들이 실질적인 지원의 대상이라는 점

3) 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “스토킹행위”란 상대방의 의사에 반(反)하여 정당한 이유 없이 상대방 또는 그의 동거인, 가족에 대하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여 상대방에게 불안감 또는 공포심을 일으키는 것을 말한다.
 - 가. 접근하거나 따라다니거나 진로를 막아서는 행위
 - 나. 주거, 직장, 학교, 그 밖에 일상적으로 생활하는 장소(이하 “주거등”이라 한다) 또는 그 부근에서 기다리거나 지켜보는 행위
 - 다. 우편·전화·팩스 또는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호의 정보통신망을 이용하여 물건이나 글·말·부호·음향·그림·영상·화상(이하 “물건등”이라 한다)을 도달하게 하는 행위
 - 라. 직접 또는 제3자를 통하여 물건등을 도달하게 하거나 주거등 또는 그 부근에 물건등을 두는 행위
 - 마. 주거등 또는 그 부근에 놓여져 있는 물건등을 훼손하는 행위
2. “스토킹범죄”란 지속적 또는 반복적으로 스토킹행위를 하는 것을 말한다.
3. “피해자”란 스토킹범죄로 직접적인 피해를 입은 사람을 말한다.
4. “피해자등”이란 피해자 및 스토킹행위의 상대방을 말한다.

을 감안할 때 「스토킹처벌법」에서 피해자 및 스토킹행위의 상대방으로 규정하고 있는 “피해자등”을 조례안에 명시하여 그 대상을 확대할 필요가 있을 것으로 판단됨.

피해자	피해자등
스토킹범죄로 직접적인 피해를 입은 사람들	피해자 및 스토킹행위의 상대방
「스토킹처벌법」제2조제3호	「스토킹처벌법」제2조제4호

□ 계획의 수립 및 실태조사(안 제4조)

- 조례안은 스토킹범죄 예방 및 피해지원 등에 관한 계획을 매년 수립·시행하도록 하고 있음.
- 여성폭력방지 정책과의 통합적인 계획 수립 및 시행을 통한 정책효과성 및 행정효율성을 도모하기 위해 「서울특별시 여성폭력 방지와 피해자보호 및 지원에 관한 조례」⁴⁾에 따라 수립되는 ‘여성폭력방지 및 피해자 보호·지원정책 연도별 시행계획’에 포함하

4) 「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.
- ③ 시장은 시행계획에 따른 추진실적을 분석·평가하고 그 결과를 다음 연도 시행계획에 반영하여야 한다.

여 수립할 수 있도록 하고 있음.

□ 신고체계의 마련(안 제5조)

- 제정안은 시민들이 스토킹범죄가 의심되는 경우 이를 신고할 수 있는 별도의 체계를 마련하도록 하고 있음.
- 스토킹범죄가 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.

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

- 조례안은 스토킹범죄 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.
- 사업내용은 정책 결정과 추진을 위한 실태조사 및 지원정책 개발(제1호)과 스토킹 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 스토킹범죄 예방과 피해지원을 위해 중앙정부, 서울
시경찰청 및 교육청, 타 지방자치단체, 관련 법인·단체와의 협력
체계를 구축하도록 하고 있으며, 스토킹범죄 예방을 위한 교육과
홍보활동을 실시할 수 있도록 하고 있음.
- 다만 안 제6조에서 예방교육 및 홍보사업(제2호)과 타 기관 등과
의 협력지원 사항(제5호)의 추진근거가 규정되어 있는 바 입법경
제성 차원에서 중복되는 사항을 하나로 조문으로 통합 정비하는
것이 바람직할 것으로 보임.

조례안	조례안 제6조제1항
<p>제8조(협력체계 구축) ① 시장은 스토킹범죄 예방과 피해자 보호·지원을 위하여 중앙정부, 서울특별시경찰청, 서울특별시교육청, 다른 지방자치단체, 관련 법인·단체 등과 협력체계를 구축할 수 있다.</p> <p>② 시장은 제1항에 따른 협력체계 구축을 위하여 정보교류·협력 등의 업무협약을 체결할 수 있다.</p>	<p>5. 스토킹범죄 보호 및 지원사업을 위한 경찰청 등 공공기관과 피해자 보호단체 등 민간단체와의 협력지원에 관한 사항</p>
<p>제9조(교육 및 홍보) ① 시장은 관련 법령에 따라 스토킹범죄 예방을 위한 교육을 실시할 수 있다.</p> <p>② 시장은 교육기관, 민간단체,</p>	<p>2. 스토킹범죄 예방교육 및 홍보사업</p>

조례안	조례안 제6조제1항
언론기관 그 밖의 관계기관과 협력하여 스토킹범죄 예방 및 피해지원에 관한 자료의 제작·보급 및 홍보 활동을 할 수 있다.	

□ 위탁(안 제10조)

- 조례안은 안 제6조의 스토킹범죄 예방 및 피해자 지원 사업을 효율적으로 추진하기 위해 전문성을 보유한 기관·법인 또는 단체에 위탁을 통해 추진할 수 있는 근거를 마련하고 있음.
- 이는 스토킹범죄의 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 스토킹범죄 예방 및 피해지원을 위해 개인정보나 개인의 사생활 등을 다루게 되는 만큼 2차 피해가 발생하지 않도록 하려는 것으로 그 필요성이 인정된다 할 것임.
- 다만 안 제11조와 안 제12조가 각각 조제목은 다르나 실제 조문

내용은 완전히 동일한 바, 하나의 조항으로 수정 조치할 필요가 있다 할 것임.

안 제11조(비밀 준수의 의무)	안 제12조(피해자의 의사 존중 의무)
이 조례에 따른 스토킹범죄 예방 및 피해'자 보호·지원과 관련된 업무에 종사하였거나 종사하는 사람은 그 직무상 알게 된 비밀을 누설해서는 아니 되며 「개인정보 보호법」을 준수하여야 한다.	이 조례에 따른 스토킹범죄 예방 및 피해자 보호·지원과 관련된 업무에 종사하였거나 종사하는 사람은 그 직무상 알게 된 비밀을 누설해서는 아니 되며 「개인정보 보호법」을 준수하여야 한다.

3 종합 의견

- 본 조례안은 상대방의 의사에 반하여 정당한 이유 없이 상대방에게 불안감 또는 공포심을 일으키는 행위를 반복하는 스토킹범죄의 방지 및 피해지원을 위한 근거를 마련하여 스토킹범죄로부터 안전한 사회를 조성하고자 하는 것으로 제정은 타당하다고 사료됨.
- 다만 지원대상의 확대에 대한 검토 및 일부 미비한 조문에 대한 정비가 요망된다 할 것임.

문 의 처
이정화 입법조사관 (02-2180-8146)