

지방자치단체 범죄피해자 관련 조례의 현황과 과제

The Current Status and Tasks of Ordinance Related to Crime Victim

김 혁*

Kim, Hyeok

정 영 훈**

Jeong, Yeong-Hun

목 차

- | | |
|---------------------|-------------------------|
| I. 서론 | III. 범죄피해자 관련 조례의 향후 과제 |
| II. 범죄피해자 관련 조례의 현황 | IV. 결론 |

범죄피해자의 다양한 필요와 욕구 등 복합적인 수요에 대처하기 위한 범죄피해자 보호·지원정책은 지방자치단체를 비롯한 지역사회가 중심이 되어 시행되어야 함에도 그동안 관련 공무원의 범죄피해자에 대한 관심 등의 부족으로 범죄피해자와 관련된 규정마련이나 정책개발에 소극적으로 대응하였다고 할 수 있다. 특히 범죄피해자 보호법에서 범죄피해자의 보호·지원에 관한 지방자치단체의 책무와 연도별 시행계획의 수립 및 시행을 규정하고 있음에도 불구하고 지방자치단체는 해당 규정의 적용과 운영에 있어서 형식적·소극적 수준에 머물러 있는 실정이다.

지방자치단체의 범죄피해자 보호·지원 정책에 대한 연구가 거의 없는 상황에서 일부 지방자치단체에서 제정하여 운영하는 범죄피해자 관련 조례는 범죄피해자의 보호·지원 정책에 대한 법적 근거를 마련함과 동시에 그 정책을 실현하는 과정으로서 중요한 의미가 있으며 해당 정책을 검토함에 있어 가장 기초가 되는 자료라 할 수 있다.

투고일 : 2016. 12. 31. / 심사외탁일 : 2017. 1. 16. / 게재확정일 : 2017. 2. 7.

* 주저자, 법학박사, 대전광역시의회 입법전문위원

Ph.D, in Law/ Legislative Expert Adviser, Daejeon Metropolitan Council

** 교신저자, 법학박사, 호서대학교 창의교양학부 조교수

Ph.D, in Law/ Assistant Professor, Division of Creative Liberal Arts, Hoseo University

이러한 의미에서 2016년 9월에 발표된 제3차(2017-2021) 범죄피해자 보호·지원 기본계획은 중요한 의미를 갖는다. 해당 기본계획에서는 범죄피해자와 관련된 지방자치단체의 역할 확대 및 책무성 강화를 추진과제로 선정하고 범죄피해자 보호·지원에 대한 조례 제정의 확대를 목표로 하고 있기 때문이다. 따라서 본 논문에서는 범죄피해자와 관련된 지방자치단체의 조례를 법체계적으로 분석하였으며 다음과 같은 개선방안을 제시하였다.

첫째, 범죄피해자 보호법에 따른 지방자치단체의 책무규정에 지방자치단체의 주체성을 명확히 하고 조례에 위임 근거규정을 마련하여야 할 것이다. 그렇게 함으로써 범죄피해자에 대한 관련 공무원의 인식 개선 및 적극적인 조례 제정을 도모할 수 있을 것이다.

둘째, 현행 범죄피해자 관련 조례의 상당 부분이 상위 법령의 내용을 확인하거나 재 기제하는 것에 불과하므로 이러한 내용을 지방자치단체의 특성이 반영된 정책을 개발하여 이를 구체화 하는 조례로 개정해 나가야 할 것이다.

마지막으로 범죄피해자 조례와 특정 범죄피해자 조례와의 관계를 명확히 하고 일반법이라 할 수 있는 범죄피해자 조례의 내실화를 도모하여야 한다. 즉 체계적인 범죄피해자 보호·지원과 지방자치단체에서 시행 가능한 관련 정책을 구체화 하여 조례에 규정할 필요가 있다.

[주제어] 지방자치단체, 범죄피해자 보호·지원, 범죄피해자 조례, 조례, 범죄피해자

I. 서론

범죄피해자가 범죄피해 직후부터 일상의 평온한 삶으로 복귀하기까지 장기에 걸쳐 범죄피해자의 다양한 필요와 욕구를 갖고 있기 때문에 이러한 복합적인 수요에 적절히 대처하기 위한 범죄피해자 보호·지원 정책은 국가, 지방자치단체, 민간단체 등과의 연계·협력을 통하여 종합적으로 추진되어야 한다. 즉 국가의 범죄피해자 보호·지원 정책은 지방자치단체를 비롯한 지역사회가 중심이 되어 민관의 긴밀한 연계·협력을 통해 시행되어야 한다.

범죄피해자의 일상생활의 근거가 되는 지방자치단체가 범죄피해자에 대하여 어떠한 인식을 가지고 정책을 수립·시행하는가는 범죄피해자의 보호·지원에 성패를 좌우할 만큼 중요함에도 그동안 관련 공무원의 범죄피해자에 대한 관심과 배려 및 인권감수성의 부족으로 범죄피해자의 문제에 대하여 소극적으로 대응하였다고 할 수 있다. 특히 범죄피해자 보호법에서 범죄피해자 보호·지원을 위한 지방자치단체의 책무와 범죄피해자 보호·지원에 관한 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립·시행하도록 규정하고 있음에도 불구하고 지방자치단체의 책무는 범죄피해자와 함께 잊혀지고 있으며, 시행계

획은 범죄피해자지원센터에 대한 보조금 지원만을 내용으로 하여 매년 반복적으로 수립되고 있는 실정이다.

이러한 상황에서 일부 지방자치단체가 범죄피해자 관련 조례를 제정하여 범죄피해자 보호·지원 정책의 실효성을 담보하기 위하여 노력하고 있음은 고무적인 일이라 할 수 있다. 지방자치단체의 범죄피해자 관련 조례는 장래에 지방자치단체의 범죄피해자 보호·지원 정책을 실현하기 위하여 행정적·재정적·정치적 상황을 분석하고 다양한 의견 수렴을 거쳐 결정한 정책을 전제로 하기 때문에 범죄피해자 보호·지원 정책에 대한 법적 근거를 마련하는 동시에 그 정책을 실현하는 과정으로서 의미가 있다. 또한 조례는 입법절차를 거쳐 공포되면 주민생활과 지방자치단체의 행정을 규율하는 규범으로 작용하기 때문에 지방자치단체의 범죄피해자 보호·지원 정책을 검토함에 있어 가장 기초되는 자료라 할 수 있다.

특히 범죄피해자 정책 시행에 있어 지방자치단체의 소극적 역할에 대한 반성으로 제3차(2017-2021) 범죄피해자 보호·지원 기본계획에서는 정책추진 주체의 역량 강화의 일환으로 지방자치단체의 역할 확대 및 책무성 강화를 추진과제로 선정하고 범죄피해자 보호·지원에 관한 조례 제정의 확대를 목표로 하고 있다. 따라서 지방자치단체의 범죄피해자 관련 조례의 현황과 그 내용을 살펴보고 범죄피해자 보호·지원 정책의 실효성을 담보하기 위한 개선방안을 제시할 필요가 있다. 즉 현행 지방자치단체의 범죄피해자 관련 조례 상호간의 관계, 상위법령과의 관계 등을 고찰하고 범죄피해자 관련 조례의 한계와 문제점을 극복할 수 있는 방안을 제시할 필요가 있는 것이다.

II. 범죄피해자 관련 조례의 현황

1. 범죄피해자 관련 조례의 현황

범죄피해자 관련 조례란 범죄피해자를 대상으로 범죄피해자의 보호·지원에 관한 내용을 규정하고 있는 조례를 말한다. 지방자치단체¹⁾의 범죄피해자 관련 조례는 그

1) 지방자치단체는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도인 광역자치단체와 시, 군, 구인 기초자치단체로 구분되며, 광역자치단체는 물론 기초자치단체에서도 범죄피해자 관련 조례를 제정 운영하고 있다. 그러나 본 연구에서는 모든 지방자치단체의 범죄피해자 관련 조례를 분석하는 것은 물리적으로 어려움이 많을 뿐만 아니라 기초자치단체의 범죄피해자 관련 조례의 내용이 광역자치단체의 범죄피해자 관련 조례의 내용과

대상과 내용에 따라 성폭력·가정폭력 등 특정 범죄피해자와 관련된 조례와 일반적인 범죄피해자에 대한 조례로 구분할 수 있다.²⁾ 특정 범죄피해자와 관련된 조례는 아동이나 여성에 대한 폭력 방지와 피해자보호 및 지원에 관한 조례, 아동학대 예방 및 피해아동 보호에 관한 조례, 노인학대 예방 및 학대피해노인 보호에 관한 조례가 있다. 지방자치단체에서 일반적으로 운영하고 있는 범죄피해자 조례는 아동이나 여성에 대한 폭력 방지와 피해자보호 및 지원에 관한 조례와 일반적인 범죄피해자에 대한 조례이며, 아동이나 노인을 대상으로 하는 조례는 몇몇 지방자치단체에서만 운영하고 있다.³⁾

이하에서는 지방자치단체에서 일반적으로 운영하고 있는 아동·여성 범죄피해자 조례와 범죄피해자 조례에 대하여 살펴보고자 한다.⁴⁾

유사함으로 광역자치단체의 범죄피해자 관련 조례를 중심으로 고찰하고자 한다.

- 2) 오산시 지역사회 안전을 위한 시민단체 및 피해자 지원 조례, 하남시 지역사회 안전을 위한 시민단체 및 피해자 지원 조례, 제천시 지역사회 안전을 위한 범죄예방단체 및 피해자 지원 조례, 서산시 범죄예방단체 및 피해자 지원에 관한 조례처럼 일부 기초자치단체의 경우 지역사회 안전을 위한 조례에 피해자 보호에 관한 사항을 규정하는 조례가 있다. 즉 범죄예방에 중점을 두되 타인의 범죄행위로 사망한 아동·청소년에 대한 장례비 지원, 범죄피해자에 대한 상담치료에 있어 치료비 지원 등을 주요내용으로 하는 조례이나 범죄피해자 보호보다는 범죄예방에 중점을 두고 있다는 점과 기초자치단체의 조례라는 점에서 본 연구의 논의대상에서는 제외하고자 한다. 자세한 것은 박광섭/김 혁, “지방자치단체의 범죄피해자 지원제도에 관한 고찰”, 법학연구 제24권 제1호, 충남대학교 법학연구소, 2013, 442쪽.
- 3) 아동학대 예방 및 피해아동 보호에 관한 조례는 부산광역시와 경상북도에서 운영하고 있고 대전광역시는 2016.12. 공포를 위해 조례안을 의회에 상정 중이다. 부산광역시 아동학대 예방 및 피해아동 보호에 관한 조례는 목적, 정의, 적용범위, 아동학대예방계획의 수립, 아동학대의 예방과 방지의무, 아동학대범죄 신고의무와 절차, 아동학대 신고의무자에 대한 교육, 관계 기관 간의 협력체계의 구축, 아동학대방지위원회 설치, 아동보호전문기관의 설치, 사후관리, 사업비의 지원, 비밀 준수의 의무, 아동학대예방의 날에 대하여 규정하고 있고, 경상북도 아동학대 예방 및 피해아동보호에 관한 조례는 목적, 정의, 도지사의 책무, 아동학대의 예방과 방지, 아동학대 발견 신고, 아동보호전문기관의 설치, 전문기관의 위탁·요건·방법, 예산지원, 지도·감독, 비밀준수의 의무, 관계기관과의 협력체계 구축을 내용으로 하고 있으며, 대전광역시 아동학대 예방 및 피해아동 보호 조례안도 목적, 정의, 책무, 아동학대예방계획의 수립·시행, 아동학대예방위원회의 설치, 사업비의 지원, 교육 및 홍보, 관계 기관간의 협력체계의 구축, 정보 제공을 내용으로 한다. 또한 노인학대와 관련해서는 경상북도 노인학대 예방 및 학대피해노인 보호에 관한 조례가 광역자치단체에서 유일한 조례로 도지사의 책무, 노인학대 예방 및 피해노인 보호를 위한 시행계획 수립·시행, 노인보호전문기관의 지정 및 위탁, 노인보호전문기관의 기능, 특수업무수당의 지급, 학대피해노인 쉼터 운영, 사업비의 지원, 협력체계의 구축, 홍보의 실시, 비밀준수의 의무 등을 내용으로 한다.
- 4) 범죄피해자 관련 조례의 제명은 지방자치단체마다 다르지만 이 논문에서는 용어의 통일성을 위해 아동이나 여성을 대상으로 하는 조례는 아동·여성 범죄피해자 조례라 하고, 일반 범죄피해자를 대상으로 하는 조례는 범죄피해자 조례로 기술한다.

2. 아동·여성 범죄피해자 조례

아동·여성 범죄피해자 조례는 서울특별시, 부산광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 충청북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주특별자치도에서 운영하고 있다.⁵⁾ 조례에는 일반적으로 목적, 정의, 책무, 시행계획, 실태조사, 사업비 지원, 지역연대, 협력체계 구축, 교육 및 홍보 등에 관한 내용을 규정하고 있다.⁶⁾

2.1 목적 및 대상

조례의 목적은 일반적으로 여성과 아동에 대한 가정폭력·성폭력 및 성매매를 방지하고 피해자를 지원함으로써 안전하고 건강한 사회 조성을 목적으로 하고 대상은 가정폭력, 성폭력, 성매매의 여성이나 아동 피해자로 한정하는 것이 일반적이다.⁷⁾ 서울특별시와 제주특별자치도는 대상을 여성으로 한정하고 있고,⁸⁾ 대상범죄와 관련해서도 울산광

- 5) 서울특별시 여성폭력방지과 피해자보호 및 지원에 관한 조례, 부산광역시 여성·아동폭력방지 및 피해자보호에 관한 조례, 광주광역시 아동·여성폭력 방지 및 피해자보호지원조례, 대전광역시 아동·여성폭력방지 및 피해자보호·지원조례, 울산광역시 아동·여성폭력방지과 피해자 보호 및 지원에 관한 조례, 충청북도 아동·여성폭력방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례, 전라남도 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례, 경상북도 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례, 경상남도 성폭력 등 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례, 제주특별자치도 여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원 조례 참조.
- 6) 조례의 규정사항을 지방자치단체별로 비교하면 다음과 같다.

	서울	부산	광주	대전	울산	충북	전남	경북	경남	제주
목적	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
책무	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
시행계획	○	○	○	○		○	○	○	○	○
지역연대	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
실태조사	○		○	○	○			○		○
사업비 지원	○	○	○	○		○	○	○	○	
협력체계	○	○	○	○	○		○	○	○	
비밀준수		○	○	○	○	○		○	○	
교육	○		○	○	○					○
홍보				○	○					○
모니터링	○				○					
정보제공	○	○	○		○		○	○		
협조요청				○						
피해자지원			○							○

- 7) 서울특별시나 광주광역시의 경우 여성폭력을 정의하면서 ‘가정폭력, 성폭력, 성매매 등’이라는 표현을 사용하여 모든 범죄로 해석할 수 있으나 목적조항에서 인용하고 있는 법률이나 다른 조항과의 관계에서 가정폭력, 성폭력, 성매매에 한정된다고 해석하는 것이 바람직하다. 박광섭/김혁, 앞의 논문, 443쪽.

역시는 아동학대를, 전라남도도 유괴를 포함하고 있다.⁹⁾

2.2 책무

조례에는 지방자치단체장의 책무를 모두 규정하고 있는데 그 규정 내용과 관련하여 행정적·재정적 지원 등 피해자 보호·지원에 관한 일반적·포괄적 내용을 선언적으로 규정하는 조례가 있는 반면,¹⁰⁾ 신고체계 구축 및 운영, 조사·연구·교육 및 홍보, 관련 기관간의 협력체계 구축 및 운영, 피해자 보호·지원을 위한 각종 정책의 수립·시행 및 평가 등 지방자치단체의 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호를 위한 조치 사항을 구체적으로 규정하거나¹¹⁾ 조치 사항 이외에 예산조치, 전담기구나 공무원의 배치, 관련 기관·단체 등에 대한 경비 보조까지 지방자치단체장의 책무를 상세히 규정하고 있는 조례도 있다.¹²⁾

2.3 시행계획

조례에서는 여성·아동폭력 방지와 피해자 보호를 위해 매년 시행계획을 수립하도록 하고 있으며, 시행계획에는 여성·아동폭력 방지와 피해자 보호에 필요한 시책, 예방교육 및 홍보에 관한 사항, 협력체계의 구축에 관한 사항, 시설·장비의 확충, 그 밖에 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호를 위하여 필요한 사항 등을 포함하도록 규정하고 있다.¹³⁾

-
- 8) 서울특별시 여성폭력방지과 피해자보호 및 지원에 관한 조례 제1조 및 제2조, 제주특별자치도 여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원 조례 제1조 및 제2조 참조.
 - 9) 울산광역시 아동·여성폭력방지과 피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제1조 및 제2조, 전라남도 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제2조 참조.
 - 10) 부산광역시 여성·아동폭력방지 및 피해자보호에 관한 조례 제4조, 대전광역시 아동·여성폭력방지 및 피해자보호·지원조례 제3조, 충청북도 아동·여성폭력방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제3조 제1항, 전라남도 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제3조, 경상북도 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제3조, 경상남도 성폭력 등 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제3조 참조.
 - 11) 광주광역시 아동·여성폭력 방지 및 피해자보호지원조례 제3조, 제주특별자치도 여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원 조례 제3조 참조.
 - 12) 서울특별시 여성폭력방지과 피해자보호 및 지원에 관한 조례 제3조, 울산광역시 아동·여성폭력방지과 피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제3조 참조 : 박광섭/김혁, 앞의 논문, 444쪽.
 - 13) 서울특별시 여성폭력방지과 피해자보호 및 지원에 관한 조례 제12조, 부산광역시 여성·아동폭력방지 및

2.4 아동·여성보호지역연대

조례는 아동·여성폭력 예방 및 피해자 보호정책을 추진하고 지역주민의 자발적 참여를 유도하기 위하여 지방자치법 제116조의2에 따른 자문기구로 아동·여성보호지역연대를 두고 있다.¹⁴⁾

아동·여성보호지역연대는 위원장 포함하여 20명 정도의 위원으로 구성되며, 위원은 일반적으로 아동·여성업무를 담당하는 국장급 공무원을 당연직 위원으로 하고 지방의회의원, 아동·여성폭력 예방 및 피해자 보호기관이나 시설의 대표, 교육관련 기관의 장, 경찰을 비롯한 형사사법기관의 대표, 아동·폭력 관련 전문가 등을 위촉하는 것이 일반적이다.¹⁵⁾ 아동·여성보호지역연대는 아동·여성폭력 예방과 피해자 보호에 관한 계획수립·추진·점검에 관한 사항, 관련 기관간의 정보공유 및 협력체계 구축에 관한 사항, 주민홍보에 관한 사항, 위기에 처한 아동·여성의 긴급구조 및 공동대응에 관한 사항, 피해자에 대한 지원에 관한 사항 등에 대하여 자문한다. 또한 아동·여성보호지역연대의 효율적 운영을 위하여 실무협의회를 두고 운영하는 지방자치단체도 있다.¹⁶⁾

피해자보호에 관한 조례 제4조, 광주광역시 아동·여성폭력 방지 및 피해자보호지원조례 제5조, 대전광역시 아동·여성폭력방지 및 피해자보호·지원조례 제4조, 충청북도 아동·여성폭력방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제3조 제2항, 전라남도 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제4조, 경상북도 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제4조, 경상남도 성폭력 등 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제4조, 제주특별자치도 여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원 조례 제4조 다만, 일부 지방자치단체의 경우 시행계획을 지원계획 또는 방지계획 등으로 표현하고 있으며, 울산광역시는 시행계획에 관한 규정이 없고, 광주광역시는 시행계획의 수립시기를 명시하지 않고 있다.

- 14) 서울특별시 여성폭력방지 및 피해자보호 지원에 관한 조례 제6조, 부산광역시 여성·아동폭력방지 및 피해자보호에 관한 조례 제6조, 광주광역시 아동·여성폭력 방지 및 피해자보호지원조례 제10조, 대전광역시 아동·여성폭력방지 및 피해자보호·지원조례 제5조, 울산광역시 아동·여성폭력방지 및 피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제5조, 충청북도 아동·여성폭력방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제4조, 전라남도 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제9조, 경상북도 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제9조, 경상남도 성폭력 등 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제6조, 제주특별자치도 여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원 조례 제9조 참조. 다만, 자문기구의 명칭을 대전광역시, 전라남도, 경상북도, 제주특별자치도는 아동·여성안전지역연대, 충청북도는 아동·여성안전지역대운영협의회, 경상남도는 아동·여성안전지역대운영위원회 사용하고 있지만 법적 성질과 기능에 있어서 차이는 없다고 할 수 있다.
- 15) 위원 수와 관련하여 광주광역시는 30명, 전라남도, 경상북도, 경상남도는 25명으로 규정되어 있고 제주특별자치도는 위원 수에 관한 규정이 없다.
- 16) 부산광역시 여성·아동폭력방지 및 피해자보호에 관한 조례 제10조의2, 대전광역시 아동·여성폭력방지 및 피해자보호·지원조례 제6조, 충청북도 아동·여성폭력방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제10조, 경상북도 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제14조, 경상남도 성폭력 등 방지 및

2.5 협력체계 구축 및 사업비 지원

아동·여성폭력 예방 및 피해자 보호를 위한 협력체계의 구축과 사업비 지원을 규정하고 있는 조례가 많다. 즉 지방자치단체와 피해자 지원 관련 기관이나 시설, 의료기관, 교육기관, 법률·사법기관과의 협력체계 구축을 명문화하거나¹⁷⁾ 피해자 지원을 목적으로 설립된 법인 등 아동·여성폭력 관련 기관이나 단체 등에 예산의 범위에서 사업비를 지원하는 규정을 두고 있다.¹⁸⁾

2.6 실태조사

아동·여성폭력의 실태를 파악하고 예방 및 피해자 보호를 위한 정책수립에 활용하기 위하여 일부 지방자치단체는 조례에 실태조사에 대하여 규정하고 있다. 즉 지방자치단체의 장은 3년 마다 성별·연령·학력·혼인상태·취업상태 등 일반특성에 관한 사항, 아동·여성폭력 발생요인·발생유형·폭력유형 등에 관한 사항 등을 조사하여야 한다.¹⁹⁾ 서울특별시와 광주광역시에는 실태조사를 전문성을 갖춘 연구기관 및 법인 등에 의뢰하여 실시할 수 있음을 규정하고 있는 것이 특색이라 할 수 있다. 또한 대전광역시와 울산광역시는 실태조사를 전제로 실태에 대한 통계 자료의 관리와 아동보호전문기관, 여성보호전문기관 등과의 주기적인 정보공유를 규정하고 있고, 제주특별자치도는 여성

피해자 보호·지원에 관한 조례 제13조 참조 다만 실무협의회의 명칭을 경상북도와 경상남도는 실무사례협의회라 표현하고 있다.

- 17) 서울특별시 여성폭력방지과 피해자보호 및 지원에 관한 조례 제4조, 부산광역시 여성·아동폭력방지 및 피해자보호에 관한 조례 제5조, 광주광역시 아동·여성폭력 방지 및 피해자보호지원조례 제9조, 대전광역시 아동·여성폭력방지 및 피해자보호·지원조례 제7조, 울산광역시 아동·여성폭력방지와 피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제4조, 전라남도 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제7조, 경상북도 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제8조, 경상남도 성폭력 등 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제5조 제1항 참조
- 18) 서울특별시 여성폭력방지와 피해자보호 및 지원에 관한 조례 제13조, 부산광역시 여성·아동폭력방지 및 피해자보호에 관한 조례 제12조, 광주광역시 아동·여성폭력 방지 및 피해자보호지원조례 제17조, 대전광역시 아동·여성폭력방지 및 피해자보호·지원조례 제11조, 충청북도 아동·여성폭력방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제11조, 전라남도 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제5조, 경상북도 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제6조, 경상남도 성폭력 등 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제14조 참조
- 19) 서울특별시 여성폭력방지와 피해자보호 및 지원에 관한 조례 제14조, 광주광역시 아동·여성폭력 방지 및 피해자보호지원조례 제6조, 경상북도 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제7조 참조

가족부장관이 수립하는 실태조사에 일정사항이 포함될 수 있도록 노력하며 그 결과를 도민에게 제공하고 정책수립에 활용할 것을 규정하고 있다.²⁰⁾

2.7 피해자 지원

광주광역시와 제주특별자치도는 조례에 피해자에 대한 직접 지원을 규정하고 있음이 특징이다. 광주광역시는 법령에 따른 의료비 지원 외에 긴급생계비 및 주거지원 등 필요한 행정적·재정적 지원과 피해자를 보호하는 자에 대한 직업훈련 및 취업알선을 규정하고 있다.²¹⁾

제주특별자치도는 피해자 보호·지원의 원칙으로 치유회복, 자립, 자활을 명시적으로 규정하고 치유회복을 위하여 의료지원, 심리치료를, 피해자와 동반 가족 구성원의 자립 및 자활을 위한 긴급생계비 지원, 자립지원금 지급, 주거지원과 여성폭력 피해자에 대한 자활을 위한 교육훈련비와 직업훈련비 지급을 규정하고 있다. 또한 피해자 등이 보호시설에 입소하는 경우 만 18세 미만의 입소 아동 및 동반 자녀에 대한 월 7만원 이상의 아동양육비 지원, 피해아동 치료 및 회복을 위한 피해아동 심리치료비 지원, 아동 교복비·피복비·교통비 지원, 출산 및 출산 전후 산후도우미, 산후조리 관련 비용을 지원하고, 시설 퇴소자 등 일정 요건에 해당하는 피해자에게 생계비, 직업훈련비 등을 일정기간 지원하고 있다.²²⁾

2.8 기타

그 밖에 조례에는 교육에 관한 사항, 비밀준수, 정보제공, 홍보, 협조요청 등이 규정되어 있다. 교육에 관한 사항은 지방자치단체의 장이 관련 법령에 따라 예방 교육을 실시할 것과 교육 관련 강사 육성 및 지원에 관한 사항을 규정하는 것이 일반적이나²³⁾ 관련

20) 대전광역시 아동·여성폭력방지 및 피해자보호·지원조례 제9조, 울산광역시 아동·여성폭력방지와 피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제13조, 제주특별자치도 여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원 조례 제5조 참조.

21) 광주광역시 아동·여성폭력 방지 및 피해자보호지원조례 제8조 및 제16조 참조.

22) 제주특별자치도 여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원 조례 제16조부터 제20조까지 참조. 그 외에도 제주특별자치도는 피해자 보호·지원 시설에 대한 지원을 자세히 규정하고 있다.

23) 서울특별시 여성폭력방지과 피해자보호 및 지원에 관한 조례 제15조, 대전광역시 아동·여성폭력방지 및 피해자보호·지원조례 제8조, 울산광역시 아동·여성폭력방지와 피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제12조 참조.

법령에 따라 학교, 공공기관 등에서 교육을 실시하는 경우 예산 등을 지원하는 사항을 규정하고 있는 조례도 있다.²⁴⁾

비밀준수는 조례에 따라 여성·아동폭력 방지와 피해자 보호에 관련된 업무에 종사하였거나 종사하는 자에게 직무상 알게 된 비밀을 누설하지 아니하도록 규정하고 있는 것이다.²⁵⁾ 일부 지방자치단체의 경우 비밀준수 의무를 구체화하여 지역연대 및 협의회 위원과 그 업무에 관여한 사람에게 회의 및 업무수행상 알게 된 비밀 누설을 금지하고 있다.²⁶⁾ 다만, 지방자치법 제22조 단서에 따라 조례에 의무부과나 벌칙에 관한 사항을 정하기 위해서는 법률의 위임이 필요하기 때문에 비밀준수 의무를 위반한 경우에 대한 벌칙이나 제재 규정은 없고 단지 선언적·주의적 규정으로 의미가 있다고 할 수 있다.

정보제공은 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호와 관련하여 필요한 정보를 주민에게 제공할 수 있도록 근거를 두는 규정이다.²⁷⁾ 현재 범죄피해자에게 정보제공 및 권리고지 제도를 운영하고 있으나 실제 범죄피해자에게 보호·지원제도에 관한 정보 안내가 미흡하다고 할 수 있으므로 지방자치단체 차원의 권리 고지 및 범죄피해자 지원기관 안내 등 정보제공이 필요하다.²⁸⁾ 서울특별시는 정보제공과 관련하여 지원 매뉴얼 및 안내자료 작성 및 제공 등을 구체적으로 규정하고 있음이 특징이다.²⁹⁾

대전광역시와 울산광역시는 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호를 위한 캠페인 등 홍보에 관한 사항을 규정하고 있으며, 제주특별자치도는 이를 구체화하여 캠페인 등

24) 광주광역시 아동·여성폭력 방지 및 피해자보호지원조례 제7조, 제주특별자치도 여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원 조례 제6조 및 제7조 참조.

25) 부산광역시 여성·아동폭력방지 및 피해자보호에 관한 조례 제14조, 광주광역시 아동·여성폭력 방지 및 피해자보호지원조례 제19조, 대전광역시 아동·여성폭력방지 및 피해자보호·지원조례 제13조, 울산광역시 아동·여성폭력방지와 피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제17조, 충청북도 아동·여성폭력방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제12조 참조.

26) 경상북도 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제17조, 경상남도 성폭력 등 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제15조 참조.

27) 부산광역시 여성·아동폭력방지 및 피해자보호에 관한 조례 제13조, 광주광역시 아동·여성폭력 방지 및 피해자보호지원조례 제18조, 울산광역시 아동·여성폭력방지와 피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제16조제2항, 전라남도 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제8조, 경상북도 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례 제16조 참조.

28) 살인, 강도 등 강력범죄 피해자의 권리에 대한 경찰의 정보 고지율은 37.5%에 불과하며, 2010년부터 2012년까지 국민신고 접수민원된 폭력 및 범죄피해 관련 민원 5,623건의 대부분이 범죄피해자 관련 정보 안내 및 실질적 지원 가능 여부를 확인하는 민원이다. 국가권익위원회, “범죄피해자 권의 강화를 위한 범죄피해자 보호제도 개선 방안” 2013. 2쪽.

29) 서울특별시 여성폭력방지 및 피해자보호 및 지원에 관한 조례 제17조 참조

홍보활동을 연 2회 이상 실시하도록 규정하고 있다.³⁰⁾

그 외에도 일부 지방자치단체는 피해자 보호·지원 사업에 대한 시행 및 평가를 위한 모니터링에 대한 규정이나³¹⁾ 관련 기관에의 자료 요청을 규정하고 있다.³²⁾

3. 범죄피해자 조례

모든 범죄피해자를 대상으로 하는 범죄피해자 조례는 광역자치단체로 대전광역시에서 처음 제정한 이래³³⁾ 서울특별시, 인천광역시, 광주광역시, 경기도, 강원도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 제주특별자치도에서 운영하고 있다.³⁴⁾ 범죄피해자 조례는 목적, 정의, 책무, 시행계획, 협조, 홍보 및 교육, 재정지원, 비밀준수 등을 주요 내용으로 하고 있다.³⁵⁾

- 30) 대전광역시 아동·여성폭력방지 및 피해자보호·지원조례 제10조, 울산광역시 아동·여성폭력방지와 피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제14조, 제주특별자치도 여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원 조례 제8조 참조.
- 31) 서울특별시 여성폭력방지와 피해자보호 및 지원에 관한 조례 제16조, 울산광역시 아동·여성폭력방지와 피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제15조 참조.
- 32) 대전광역시 아동·여성폭력방지 및 피해자보호·지원조례 제12조 참조.
- 33) 대전광역시 조례에 대한 자세한 것은 박광섭, “범죄피해자 조례에 관한 연구-대전광역시 범죄피해자 보호조례를 중심으로-”, 법학연구 제25권 제1호, 충남대학교 법학전문대학원 법학연구소, 2014, 참조.
- 34) 서울특별시 범죄피해자 보호조례, 인천광역시 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례, 광주광역시 범죄피해자 보호 및 지원 조례, 대전광역시 범죄피해자 보호조례, 경기도 범죄피해자 보호 조례, 강원도 범죄피해자 보호 조례, 전라북도 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례, 전라남도 범죄피해자 보호 조례, 경상북도 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례, 제주특별자치도 범죄피해자 보호 및 지원 조례 참조. 또한 충청남도의 경우 2017.1. 제293회 충청남도의회임시회에 상정을 예정으로 범죄피해자 보호조례를 의원발의로 추진 중에 있다. 이선우, “범죄피해자 보호조례 추진 주목”, 충청투데이, 2016.11.7, 5쪽.
- 35) 범죄피해자 조례의 규정사항을 지방자치단체별로 비교하면 다음과 같다.

	서울	인천	광주	대전	경기	강원	전북	전남	경북	제주
목적	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
정의	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
책무	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
시행계획	○	○	○		○	○	○	○	○	○
협조	○		○	○	○	○	○		○	○
홍보및교육	○	○	○		○	○	○	○	○	○
재정지원	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
위원회		○								
표창		○	○				○		○	
비밀준수			○	○	○	○	○			○

3.1 목 적 및 대상

범죄피해자 조례의 목적과 대상은 범죄피해자 보호법과 동일하다고 할 수 있다.³⁶⁾ 즉 모든 범죄의 피해자를 대상으로 범죄피해자를 보호·지원함으로써 시민의 인권 및 복리증진을 목적으로 하며, 범죄피해자는 일반적으로 타인의 범죄행위로 피해를 당한 사람과 그 배우자(사실상의 혼인관계를 포함한다), 직계친족, 형제자매로 해당 지방자치단체에 주민등록을 두고 거주하는 사람과 범죄피해 방지 및 범죄피해자 구조 활동으로 피해를 당한 사람을 포함하는 것이 일반적이다.³⁷⁾

3.2 책무

범죄피해자 조례에는 모두 책무규정을 두고 있다. 책무규정은 지방자치단체장의 책무와 시민의 책무로 구분하여 규정하는 것이 일반적이나 대전광역시, 강원도, 경상북도, 제주특별자치도는 지방자치단체장의 책무만을 규정하고 있다. 즉 지방자치단체장에게 범죄피해자 보호·지원에 노력할 책무를 부여하고, 일반시민에게는 범죄피해자에 대한 지원을 인권문제로 인식하고 범죄피해자의 명예와 사생활 보호 및 지방자치단체의 범죄피해자 정책에 협력할 의무를 부여하고 있다.³⁸⁾

36) 대전광역시와 경상북도를 제외하고는 목적 조항에 범죄피해자 보호법을 인용하고 있으나 범죄피해자 보호법에서 조례에의 위임규정을 두고 있지 않은 점과 조례의 법적 성질이 자치조례라는 입장에서 범죄피해자 보호법을 인용하는 것은 바람직하지 않다. 박광섭, 앞의 논문, 273쪽.

37) 범죄피해자의 정의에서 광주광역시, 대전광역시, 경상북도는 범죄피해 방지 및 범죄피해자 구조 활동으로 인한 피해를 입은 사람을 제외하고 있으며(광주광역시 범죄피해자 보호 및 지원 조례 제2조, 대전광역시 범죄피해자 보호조례 제2조, 경상북도 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제2조 참조), 범죄피해자를 정의함에 있어 해당 지방자치단체에 주민등록을 두고 거주하는 것을 요건으로 하는 것은 조례의 지역법성에서 나오는 당연한 결론이라 할 수도 있으나 주민등록 없이 거주하는 사람 등을 범죄피해자의 개념에 포섭할 수 없다는 문제점도 있다. 박광섭, 위의 논문, 285쪽.

38) 서울특별시 범죄피해자 보호조례 제3조 및 제4조, 인천광역시 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제3조 및 제4조, 광주광역시 범죄피해자 보호 및 지원 조례 제3조 및 제4조, 대전광역시 범죄피해자 보호조례 제3조, 경기도 범죄피해자 보호 조례 제3조 및 제4조, 강원도 범죄피해자 보호 조례 제3조, 전라북도 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제3조 및 제4조, 전라남도 범죄피해자 보호 조례 제3조 및 제4조, 경상북도 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제3조, 제주특별자치도 범죄피해자 보호 및 지원 조례 제3조 참조.

3.3 시행계획

대전광역시를 제외하고는 범죄피해자 조례에 시행계획에 관한 사항을 규정하고 있다. 시행계획의 수립·시행과 관련하여 대부분의 조례는 범죄피해자 보호법 제13조에 따라 지방자치단체장이 수립·시행하는 연도별 시행계획에 범죄피해자 보호법 제12조의 기본계획에 따른 범죄피해자 보호 및 지원 사업에 관한 연도별 시행계획 및 추진방법에 관한 사항, 범죄피해의 실태 조사, 지원정책 개발에 관한 사항, 범죄피해자 보호·지원 사업 관련 교육훈련 및 홍보에 관한 사항, 범죄피해자 보호·지원 사업을 위한 피해자 보호단체와의 협력지원에 관한 사항 등을 포함하도록 규정하고 있다.³⁹⁾ 다만, 인천광역시와 경기도의 경우 시행계획의 내용은 다른 지방자치단체와 유사하나 범죄피해자 보호법에 따른 계획이 아닌 독립된 범죄피해자지원종합계획을 수립·시행하도록 하고 있는 것이 특색이라 할 수 있다.⁴⁰⁾

3.4 협조 및 홍보·교육

범죄피해자 조례에는 관계기관의 협조와 홍보·교육에 관한 사항을 규정하고 있다. 인천광역시와 전라남도를 제외하고 지방자치단체장은 시행계획 수립 등 범죄피해자 보호·지원을 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관의 장, 공공기관의 장 등에게 협조를 요청할 수 있고, 협조요청을 받은 기관의 장 등은 특별한 사유가 없는 한 협조하여야 한다고 규정하고 있다.⁴¹⁾ 또한 대전광역시를 제외하고 범죄피해자 보호·지원에 대한 사회적 공감대 형성과 시민의 이해 증진을 위하여 관련 자료의 제작·보급에 힘쓰며, 범죄피해자 보호·지원 활동과 관계가 있는 자에 대한 교육 및 홍보 진흥에 노력할 것을 규정하고 있다.⁴²⁾

39) 서울특별시 범죄피해자 보호조례 제5조, 광주광역시 범죄피해자 보호 및 지원 조례 제5조, 경기도 범죄피해자 보호 조례 제5조, 강원도 범죄피해자 보호 조례 제4조, 전라북도 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제5조, 전라남도 범죄피해자 보호 조례 제5조, 경상북도 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제4조, 제주특별자치도 범죄피해자 보호 및 지원 조례 제4조 참조.

40) 인천광역시 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제5조 참조.

41) 서울특별시 범죄피해자 보호조례 제6조, 광주광역시 범죄피해자 보호 및 지원 조례 제6조, 대전광역시 범죄피해자 보호조례 제6조, 경기도 범죄피해자 보호 조례 제6조, 강원도 범죄피해자 보호 조례 제5조, 전라북도 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제6조, 경상북도 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제6조, 제주특별자치도 범죄피해자 보호 및 지원 조례 제6조 참조 : 경상북도의 경우에는 관련기관에의 협조 외에 공공기관, 범죄피해자 지원법인 등과의 협력체계 구축에 대하여도 규정하고 있다. 경상북도 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제8조 참조.

3.5 재정지원

범죄피해자 조례는 범죄피해자 보호·지원 업무를 하는 법인에 대한 재정지원을 규정하고 있다. 다만 대전광역시와 제주특별자치도의 경우 지원할 수 있는 항목으로 손실복구, 교육·훈련, 홍보 및 조사, 범죄피해로 사망한 자에 대한 장례지원, 범죄피해로 인하여 정상적인 가정생활이나 사회생활이 어려운 사람에 대한 경제적 지원, 범죄피해자를 위한 대피시설 또는 보호시설의 운영 등을 열거하고 있음이 특징이다.⁴³⁾

3.6 기타

범죄피해자 조례에 비밀준수, 표창, 위원회 규정을 둔 지방자치단체도 있다. 비밀준수는 조례에 따른 범죄피해자 보호·지원에 관련된 업무에 종사하거나 종사하였던 사람은 그 직무상 알게 된 비밀을 누설해서는 안 되며, 범죄피해자를 보호하고 지원하는 목적으로만 사용할 것을 규정하고 있고,⁴⁴⁾ 표창은 범죄피해자 보호·지원 업무에 공적이 있는 법인·단체 및 개인 등에 대한 표창 수여의 근거를 마련한 것이다.⁴⁵⁾ 그리고 인천광역시 는 자문기관으로서 위원회를 두고 있다. 즉 범죄피해자 보호·지원을 위한 계획 수립·시행 등에 전문적이고 다양한 의견을 자문하기 위한 범죄피해자지원 자문위원회를 둘 수 있도록 규정하고 있다.⁴⁶⁾

42) 서울특별시 범죄피해자 보호조례 제7조, 인천광역시 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제10조, 광주광역시 범죄피해자 보호 및 지원 조례 제7조, 경기도 범죄피해자 보호 조례 제7조, 강원도 범죄피해자 보호 조례 제6조, 전라북도 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제7조, 전라남도 범죄피해자 보호 조례 제6조, 경상북도 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제7조, 제주특별자치도 범죄피해자 보호 및 지원 조례 제7조 참조.

43) 서울특별시 범죄피해자 보호조례 제8조, 인천광역시 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제11조, 광주광역시 범죄피해자 보호 및 지원 조례 제8조, 대전광역시 범죄피해자 보호조례 제4조 및 제5조, 경기도 범죄피해자 보호 조례 제8조, 강원도 범죄피해자 보호 조례 제7조, 전라북도 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제8조, 전라남도 범죄피해자 보호 조례 제7조, 경상북도 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제5조, 제주특별자치도 범죄피해자 보호 및 지원 조례 제5조 참조.

44) 광주광역시 범죄피해자 보호 및 지원 조례 제9조, 대전광역시 범죄피해자 보호조례 제7조, 경기도 범죄피해자 보호 조례 제9조, 강원도 범죄피해자 보호 조례 제8조, 전라북도 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제9조, 제주특별자치도 범죄피해자 보호 및 지원 조례 제8조 참조.

45) 인천광역시 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제12조, 광주광역시 범죄피해자 보호 및 지원 조례 제10조, 전라북도 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제10조, 경상북도 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제9조 참조.

46) 인천광역시 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 조례 제6조부터 제9조까지 참조.

III. 범죄피해자 관련 조례의 향후 과제

1. 조례의 위임근거 마련

범죄피해자 보호·지원에 관한 사무는 국가사무와 자치사무의 성질을 가지고 있으므로 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 등 지방자치법 제22조 단서를 위반하지 않는 범위에서 지방자치단체에서는 범죄피해자 관련 조례를 제정함에는 법리적 논란이 없다.⁴⁷⁾ 따라서 지방자치단체에서 범죄피해자 관련 조례를 자치조례로 제정하여 범죄피해자 관련 정책을 수행하고 있는 것이다.

그러나 법률의 명시적 위임 없이 자치조례를 제정하여 운영하는 것은 실무적으로 많은 어려움이 있다. 즉 범죄피해자에 대한 보호·지원 사무를 지방자치단체의 자치사무로 명확하게 인식하고 이를 추진하는 담당공무원이나 지방의회의원의 의지가 현실적으로 많이 부족하기 때문에 조례의 제정이나 관련 사업 예산 편성에 소극적이라 할 수 있다.⁴⁸⁾ 따라서 지방자치단체의 범죄피해자 보호·지원 정책을 활성화하기 위해서는 법률에 조례에의 위임근거를 규정할 필요가 있다. 특히 범죄피해자 보호법 제5조는 지방자치단체에게 범죄피해자 보호·지원을 위하여 적극적으로 노력하고 국가의 범죄피해자 보호·지원 시책이 원활하게 시행되도록 협력할 책무만을 부여하고 있다.⁴⁹⁾ 결국 이러한 법조문은 범죄피해자 보호법이 손실복구 지원, 사생활의 평온과 신변의 보호, 교육·훈련, 홍보 및 조사연구 등 지방자치단체의 범죄피해자 보호·지원의 기본 정책을 규정하고 있지만, 지방자치단체에 범죄피해자 보호·지원 정책의 수립·시행에 대한 책무는 없는 것처럼 해석될 수 있으므로 지방자치단체를 범죄피해자 보호·지원의 주체로 인정하도록 개정이 필요하다.⁵⁰⁾

47) 박광섭, 앞의 논문, 273-274쪽.

48) 예산은 법령이나 조례와 밀접한 관련이 있으므로 예산과 관련된 법령과 조례가 사전에 제정된 이후에만 예산을 의결할 수 있기 때문에 관련 조례가 제정되지 않으면 지방자치단체 차원의 범죄피해자 보호·지원 사업을 추진하기가 어렵다. 행정자치부, “2016년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획수립기준”, 2015, 325쪽.

49) 범죄피해자 보호법 제5조에 따른 지방자치단체의 책무 이행의 한 방법으로 범죄피해자 보호·지원 조례를 제정하여야 한다는 입장도 있다. 김용준, 범죄피해자학, 백산출판사, 2009, 272쪽.

50) 김순례, “현행 범죄피해자보호제도의 문제점과 개선방향”, 제3차 징검다리 정책토론회, 2016, 38쪽; 범죄피해자 보호법의 입법모델이라 할 수 있는 일본의 범죄피해자등기본법 제5조는 지방공공단체는 기본이념에 따라 범죄피해자등의 지원 등에 관하여 국가와의 적절한 역할분담을 도모하고 그 지방공공단체의 지역의 상황에 부합하는 시책을 책정하고 실시할 책무가 있다고 규정하여 지역의 특수성을 반영하고 지역 고유의 시책

따라서 지방자치단체 차원의 범죄피해자 보호·지원 정책의 수립·시행을 활성화하고 관련 조례 제정의 문제점을 극복하기 위하여 범죄피해자 보호법에 지방자치단체를 범죄피해자 보호·지원의 주체로 인정하고 조례 제정의 위임근거를 명확히 할 필요가 있다. 즉 범죄피해자 보호법 제5조에 제3항을 신설하여 『지방자치단체의 범죄피해자 보호·지원을 위한 정책 수립에 필요한 사항은 조례로 정한다』고 규정할 필요가 있다.⁵¹⁾

2. 조례의 실효성 확보

2.1 범죄피해자 관련 조례의 체계상 문제

조례는 자주법성과 지역법성을 특성으로 하면서 창조적 입법기능과 현실적합적 조정 기능을 수행하고 있다. 그러나 범죄피해자 관련 조례의 경우 그 내용에 있어 법령에서 규정한 내용을 단순히 확인·재 기재함으로써 조례 제정의 실효성 측면뿐만 아니라 입법 경제적 및 입법 체계적으로도 비판이 가능하다.⁵²⁾ 따라서 범죄피해자 관련 조례의 내용 중 법령의 규정한 내용을 단순히 확인·재기재하는 내용은 지방자치단체에서 수행하여야 하는 사무를 구체화하거나 시행을 위한 세부사항을 규정할 것이 아니라면 삭제를 하여 법체계의 통일성을 도모하고 해당 지방자치단체에서 실행할 수 있는 범죄피해자 정책을 조례로 규정하여 조례의 실효성과 현실 적합적 조정 기능을 수행할 수 있도록 정비하여야 할 것이다.

2.2 아동·여성 범죄피해자 조례의 실효성 확보

아동·여성 범죄피해자 조례의 경우 책무, 사업비 지원, 실태조사, 교육, 비밀준수 등의 규정이 단순히 법령에서 규정한 내용을 확인·재기재한 것이라 할 수 있다. 즉

추진을 기대할 수 있다. 高井康行/審敦子/山本剛, 犯罪被害者 保護法制 解説, 三省堂, 2008, 9頁.

51) 소비자기본법 제6조의 경우 소비자의 기본적 권리가 실현되도록 조례의 제정 및 개정·폐지를 지방자치단체의 책무로 규정하고 있다.

52) 국가법령과 동일한 내용을 조례에 확인·재기재하는 것은 입법경제상 동일한 내용을 국가와 지방자치단체가 이중으로 규율하는 법규를 만드는 것으로 행정력 등의 낭비일 뿐만 아니라 입법 체계적으로도 법령의 내용을 조례에 재기재한 경우 그 재기재한 법령의 내용이 개폐되는 경우에 조례의 내용이 함께 정비되지 아니하면 조례의 효력에 관한 다툼이 있을 수 있어 적절한 자치입법으로 기능할 수 없다는 문제가 있다. 법제처, 자치법규 입안 매뉴얼, 2013, 9쪽.

모든 지방자치단체의 조례에서 규정하고 있는 책무규정은 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제3조, 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제4조, 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제3조의 국가와 지방자치단체의 책무 규정을 축소하였거나 동일하게 규정한 것에 불과하여 조례의 입법목적 달성을 위한 지방자치단체장의 책무를 규정이라고 이해하기 어렵다. 따라서 현행 책무규정을 삭제하거나 지방자치단체의 아동·여성 범죄피해자 보호·지원 정책의 특성을 반영할 수 있는 책무규정으로 정비할 필요가 있다.

사업비 지원은 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제26조, 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제13조, 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제25조에 관련 시설 등에 대한 설치·운영 등에 관한 경비 보조를 규정하고 있으므로 조례의 독창성은 찾아보기 어렵다. 따라서 개별 법령에 의한 상담소 등에 대한 경비 지원보다는 해당 지방자치단체에서 시행하여야 할 범죄피해자 보호·지원 사업을 구체적으로 명시하고 이에 대한 사업비 지원 근거를 마련하는 것이 더욱 바람직하다고 할 수 있다.

실태조사의 경우에는 지방자치단체에서 실태조사를 하는 것이 불가능 한 것도 아니고 그 필요성도 인정되지만, 조례에서 규정하고 있는 실태조사는 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제4조, 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제4조의2, 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제4조에 따라 여성가족부장관이 실시하는 실태조사와 차이점을 발견하기 어렵다. 따라서 동일한 내용에 대하여 국가와 지방자치단체에서 실태조사를 하는 것은 예산과 그 실효성 측면에서 많은 문제가 있으므로 국가의 실태조사 결과를 활용하든지 지방자치단체의 피해자 보호·지원 정책 수립을 위하여 그 지방자치단체에 적합한 실태조사로 한정하여 실시하는 것이 바람직하다.

교육의 경우에도 지방자치단체의 장이나 공공기관이 장이 실시하는 성폭력, 가정폭력, 성매매 예방교육은 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제5조, 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제4조의3, 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제5조에 자세히 규정되어 있으므로 강사육성, 다른 공공기관의 교육에 대한 지원 정책 등을 조례에 규정하여 조례의 실효성을 담보할 필요가 있다.

비밀준수와 관련하여서는 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제30조, 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제16조, 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제30조에 법령에 따른 상담소 등 시설의 장이나 이를 보조하는 자 또는 그 직에 있었던 자의 비밀누설금지를 규정하고 있으므로 법령의 적용을 받지 않는 지역연대

위원 등에 대한 비밀준수의무는 필요하다고 할 수 있다. 그러나 현행 법령과의 관계에서 의무부과나 벌칙과 관련하여 위임의 근거가 없으므로 선언적·주의적 규정으로 그 실효성을 담보할 수 없다는 문제가 있으므로 조례의 위임근거 마련이 필요하다.

피해자 지원과 관련하여서도 의료비 지원, 취학 및 취업지원, 임대주택 우선 공급 등은 이미 해당 법령에서 규정한 사항이다.⁵³⁾ 따라서 지방자치단체는 법령에 따라 지원되지만 부족한 부분이나 법령과 중복되지 않는 범죄피해자 보호·지원 정책을 발굴하여 조례에 명시하여 조례의 실효성을 담보할 필요가 있다.

2.3 범죄피해자 조례의 실효성 확보

범죄피해자 조례 또한 범죄피해자 보호법과의 관계에서 책무, 협조, 홍보·교육, 재정 지원, 비밀준수의 규정을 확인·재기재한 규정으로 법체계적으로 조례의 의미가 반감된다고 할 수 있다. 조례의 책무규정은 범죄피해자 보호법 제5조의 지방자치단체의 책무 규정과 제6조의 국민의 책무 규정을 확인한 것에 불과하고, 시행계획 수립·시행을 위한 지방자치단체의 장이나 공공기관의 장에 대한 협조 요청 규정도 범죄피해자 보호법 제14조 제2항 및 제3항의 재 기재에 불과하다.⁵⁴⁾ 따라서 책무규정은 지방자치단체의 범죄피해자 보호·지원 정책의 특성을 반영할 수 있는 지방자치단체장의 책무를 구체적으로 규정할 필요가 있고 협조 요청 규정은 삭제가 바람직하다.

교육·홍보에 관한 사항도 범죄피해자 보호법 제10조 및 제11조의 확인·재기재에 해당하므로 지방자치단체의 특성을 반영할 수 있는 교육·홍보 정책을 발굴하여 이를 구체화하여 조례로 규정하는 것이 바람직하다. 예를 들면 지방자치단체가 보유하고 있는 전광판이나 홍보매체 등을 이용한 범죄피해자 보호·지원에 관한 사항의 홍보를 규정하거나 외국인노동자나 결혼이민자 등 외국인주민수의 증가에 따라 문화적·인종적 특성을 고려한 지원이 가능하도록 담당공무원을 교육하고 관련 매뉴얼을 마련하는 규정을 두는 것도 하나의 방안이 될 것이다.⁵⁵⁾ 또한 현재 실시하고 있는 범죄피해자

53) 의료비 지원은 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제28조, 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제23조, 취학 및 취업지원은 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제7조, 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제4조의4, 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제8조, 임대주택 우선 입주권 부여는 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제8조의5 등에 규정되어 있다.

54) 시행계획 수립·시행이 아닌 범죄피해자 보호·지원을 위한 협조 요청과 상대방의 협조 의무는 지방자치법 제22조 단서와의 관계에서 법률의 위임 없이 의무를 부과할 수 없기 때문에 선언적 의미만을 가질 뿐이다.

55) 2015년 11월 1일 인구주택총조사 기준 우리나라에 거주하는 외국인주민수는 1,711,013명으로 총인구 대비

심리치료는 지역사회 내 상담전문가 확보 등이 어려운 실정이므로 범죄피해자 심리치료 전문 프로그램 개발 및 지속적·체계적 교육 실시 등 지역사회 내 심리치유 전문가 양성 및 심리치료기관 종사자 전문성 강화를 위한 규정을 조례에 규정하는 것도 의미가 있다.⁵⁶⁾

그리고 재정지원과 비밀준수 규정도 범죄피해자 보호법 제34조 및 제39조의 확인·재기재라 할 수 있다. 범죄피해자 지원 법인이 아니더라도 범죄피해자 보호·지원 관련 사업을 실시할 수 있으므로 재정지원 대상을 범죄피해자 보호법보다 확대하여 규정하고 대전광역시나 제주특별자치도의 경우처럼 지원할 수 있는 사업을 구체적으로 명시하는 것이 지방자치단체의 재정운영에도 합리적일 것이다.⁵⁷⁾ 비밀준수 규정 또한 선언적 의미만 있고 실효성을 담보할 수 없으므로 삭제하는 것을 검토할 필요가 있다.

3. 범죄피해자 관련 조례의 체계적 정비

기존의 범죄피해자 보호·지원 정책은 성폭력피해자, 아동피해자 등 사회적 취약계층을 중심으로 전개되었으나 각종 범죄피해자 보호·지원 정책추진 대상이 일반 범죄피해자로 확대 추진되어야 하며, 급속한 고령화 사회로의 진입 및 글로벌화에 따른 노인·등록외국인 및 국제결혼이민자수의 증가 등 사회적 변화에 따라 정책 추진 대상을 세분화하여야 할 것이다.⁵⁸⁾ 즉 일반적인 범죄피해자 보호·지원 정책과 아동·여성·노인 등 사회 변화에 따른 특정 범죄피해자 정책은 각각의 조례로 규정하되 일반법과 특별법의 관계에서 체계적으로 정비되어야 할 것이다. 따라서 범죄피해자에 대한 일반적인 사항은 일반법인 범죄피해자 조례에 규정하고 아동·여성폭력에 관한 사항만 특정범죄피해자 조례에 규정할 필요가 있다. 특히 계획수립, 자문기구, 협력체계 구축 등 범죄피해자 전반에 공통적으로 적용되어야 할 사항은 일반조례인 범죄피해자 조례에 규정하는 것이 바람직하다.

3.4%이며, 외국인근로자는 경상남도가, 외국인주민 자녀는 강원도가, 유학생 비중은 대전광역시가 많이 있으므로 이러한 특성을 반영할 수 있는 범죄피해자 보호·지원 정책을 수립·시행할 필요가 있다. 행정자치부, “외국인주민수 171만명, 총 인구 대비 3.4%”, 보도자료, 2016.11.15. 참조.

56) 법무부, “제3차(’17-’21) 범죄피해자 보호·지원 기본계획”, 2016, 8쪽.

57) 2013년 기준 법무부에 등록된 범죄피해자 지원법인은 58개 범죄피해자지원센터와 1개의 한국피해자지원협회에 불과하다. 국가인권위원회, 앞의 자료, 4쪽.

58) 법무부, 앞의 자료, 10쪽.

3.1 체계적인 시행계획 수립·시행

아동·여성 범죄피해자 조례는 매년 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호를 위하여 시행계획을 수립하도록 규정하고 있고, 범죄피해자 조례도 범죄피해자 보호법에 따른 연도별 시행계획 수립에 포함되어야 할 사항을 규정하고 있다. 결국 조례에 따르면 지방자치단체의 입장에서는 범죄피해자와 관련하여 두 개의 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

그러나 지방자치단체의 범죄피해자 보호·지원을 위한 계획은 국가의 범죄피해자 보호·지원에 관한 기본계획과 연계 하에 이루어져야 계획 간의 충돌이나 중복을 방지하면서 효율적으로 이루어질 것이다.⁵⁹⁾ 또한 아동·여성폭력 방지 및 피해자 보호를 위한 시행계획도 일반적인 범죄피해자 보호·지원 계획과의 연계 하에 수립·시행되어야 한다. 특히 범죄피해자 보호법에 따른 지방자치단체의 시행계획이 매우 형식적으로 수립·시행되는 현실에서 범죄피해자 조례에 시행계획에 포함되어야 할 내용을 아동·여성범죄 피해자에 관한 사항까지 명확히 규정하여 계획수립에 관한 규정을 통일화하고 시행계획의 평가 및 평가결과 활용 등 그 시행을 담보할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.⁶⁰⁾

59) 범죄피해자 보호·지원 기본계획은 범죄피해자 보호·지원 정책에 관한 범정부 차원의 국가계획으로 5년간의 정책추진 및 재정운용에 관한 기본설계도로 국가 및 지방자치단체의 범죄피해자 보호·지원정책의 기본 방향 및 목표를 설정하고, 연도별 범죄피해자 보호·지원 시행계획 수립의 기초이자 중장기 범죄피해자 보호·지원 관련 재정운용계획 수립의 기준을 제시한다. 법무부, 위의 자료, 1쪽.

60) 현재 범죄피해자 조례에 시행계획에 포함되어야 할 사항을 명확히 규정하였음에도 불구하고 실제 시행계획에는 반영되지 못하고 있다. 즉 지방자치단체의 시행계획을 살펴보면 전년도(의 사)범죄피해자지원센터에 대한 지원 내역을 간략히 기술한 추진실적과 해당연도의 시행계획으로 추진방향, 지원근거, 범죄피해자 지원법인 현황, 세부지원계획으로 범죄피해자 보호를 위한 생계비, 치료비 등 경제적 지원, 범죄피해자 지원체계 확립, 범죄피해자 체계적 상담 및 치유 지원, 범죄피해자 지원 및 범죄예방을 위한 대시민 홍보, 범죄피해자 보호·지원 관련 기관을 간략히 설명하고 있다. 결국 지방자치단체의 시행계획은 범죄피해자지원센터에 대한 지원 계획에 불과하다고 평가할 수 있다. 법무부 인권구조과, “범죄피해자 보호·지원에 관한 제2차 기본계획(2012-2016): 2014년도 시행계획”, 2014, 92쪽 이하 참조; 반면 “범죄피해자 보호법”은 기본계획에 따른 시행계획을 특별시·광역시·도 단위에서만 수립·시행하도록 규정하고 있는데 범죄피해자가 바로 그 지역주민이고 지방자치가 정착되어 가고 있는 현실에서 시·군·구 단위에서도 시행계획을 수립·시행하도록 하고 지방자치단체의 시책으로 지역실정에 맞는 범죄피해자 보호·지원 조례를 제정하는 방안을 우선적으로 검토하여야 한다는 입장도 있다. 김용준, 앞의 책, 286쪽.

3.2 범죄피해자 관련 자문기구의 설치

지방자치단체는 위원회 등 자문기구를 설치하여 행정의 민주성과 공정성을 확보하고 전문지식을 정책에 활용할 수 있다. 특히 범죄피해자 정책에 소극적이었던 지방자치단체가 범죄피해자 보호·지원 정책을 수립·시행하기 위해서는 전문가의 참여가 필수적이라 할 수 있다.⁶¹⁾ 아동·여성 범죄피해자 조례의 경우 지역연대라는 자문기구를 두고 있으나 범죄피해자 조례의 경우에는 자문기구가 규정된 사례는 인천광역시 유일하다.

지방자치단체의 체계적인 범죄피해자 보호·지원 정책을 수립·시행하기 위해서는 범죄피해자 조례에 자문기구의 설치에 대하여 규정하고, 현행 아동·폭력범죄피해자 조례에 규정된 지역연대와 같은 특정 범죄피해자를 위한 자문기구는 범죄피해자 조례에 따른 자문기구의 분과위원회나 소위원회의 형태로 규정하여 지방자치단체의 범죄피해자 정책을 체계화할 필요가 있다.

자문기구는 시행계획의 수립·시행에 관한 사항, 범죄피해자 보호·지원 정책에 관한 사항, 범죄피해자 보호·지원을 위한 실태조사, 연구, 교육 및 홍보에 관한 사항, 범죄피해자 관련 기관 등과의 협력체계 구축에 관한 사항, 범죄피해자 보호·지원 단체에 대한 지원·감독에 관한 사항 등을 심의·의결하여야 할 것이다. 또한 범죄피해자 관련 업무는 지방자치단체의 여러 부서와 관련이 있을 뿐만 아니라 범죄피해자 정책에 대한 지방자치단체의 의지를 표명할 필요가 있으므로 부단체장 이상을 위원장으로 하는 것을 고려할 필요가 있다. 그 외 위원의 수나 위원의 자격 등은 지방자치단체의 특성과 범죄피해자 정책을 고려하여 조례로 규정하면 될 것이다.

3.3 협력체계의 구축

범죄피해자는 범죄피해로 인하여 신체적·정신적·경제적·법률적 문제 등 매우 다양한 상황에 처하기 때문에 이들에 대한 보호·지원도 여러 기관이 대응할 수밖에 없다. 범죄피해자에 대한 종합적인 지원센터가 없는 현실에서 신속하고 중장기적인 범죄피해자 보호·지원을 위해서는 관련 기관 간에 정보를 공유할 수밖에 없다.⁶²⁾ 따라서 지방자치단체, 경찰, 검찰, 교육청, 법원, 범죄피해자지원센터를 비롯한 민간단체, 의료기관

61) 박광섭, 앞의 논문, 278쪽.

62) 大谷實/山上皓, 犯罪被害者に 對する 民間支援, 東京法令出版, 2005, 124頁.

등 범죄피해와 관련한 유관기관들이 협력체계가 구축되어야 한다.⁶³⁾ 즉 범죄피해자의 생활의 근거지인 지방자치단체를 기반으로 관련 기관과의 연계 협력체계를 구축하여 지역별 범죄피해자 보호·지원 관련 정보를 공유하고 정책을 추진한다면 제한된 예산을 가지고 효율적으로 지원할 수 있을 것이다.⁶⁴⁾

그러나 아동·여성 범죄피해자 조례는 충청북도와 제주특별자치도를 제외하고 협력 체계 구축에 대하여 규정하고 있으나, 일반법에 해당하는 범죄피해자 조례는 경상북도만이 협력체계 구축에 대하여 규정하고 대부분의 지방자치단체는 단순히 협조 요청만을 규정하고 있다. 이는 특정한 범죄에 대하여만 협력체계를 구축하겠다는 의미로 범죄피해자 보호·지원을 통한 시민의 복리증진이라는 조례의 목적을 달성하기 어렵다.⁶⁵⁾ 따라서 범죄피해자 조례에 협력체계의 구축에 관한 사항을 규정하여야 한다. 이 경우 관련 기관 등과의 업무협약 체결, 실무협의회 구성, 통합 홈페이지 구축, 관련 정보의 공유 등 협력체계 구축을 위한 구체적 정책 등을 조례로 규정하여 범죄피해자 보호·지원 정책의 실효성을 담보하는 것을 고려할 필요가 있다.⁶⁶⁾

3.4 전문자원봉사 양성

지방자치단체의 범죄피해자에 대한 보호·지원 활동의 중심은 민간단체나 자원봉사

63) 김용세, 피해자학, 형설출판사, 2010, 493쪽; 김순례, 앞의 자료, 34쪽 : 일본의 범죄피해자등기본법 제7조는 국가, 지방자치단체, 일본사법지원센터, 범죄피해자등을 원조하는 민간단체, 관계기관 등은 범죄피해자를 위한 시책의 원만한 실시를 위하여 상호 연대를 도모하고 협력하여야 한다고 규정하고 있다. 따라서 우리나라도 장기적으로 협력체계 구축에 관한 사항을 조례가 아닌 「범죄피해자 보호법」에 명시적으로 규정할 필요가 있다. 高井康行/審敦子/山本剛, 앞의 책, 10頁.

64) 박광섭, 앞의 논문, 284쪽.

65) 현재 범죄피해자에 대한 초기 상담 및 긴급 구호체계는 여성폭력이나 학교폭력을 중심으로 마련되어 왔기 때문에 일반 범죄피해자에게 필요한 정보와 서비스를 즉시에 제공·연계할 수 있는 지원체계를 구축하여야 한다. 법무부, 앞의 자료, 8쪽.

66) 일본의 범죄피해자 조례는 대부분은 범죄피해자에 대한 유효한 지원 체계를 구축하기 위하여 지방자치단체, 경찰, 의사회, 피해자 지원 기관 등과의 정보제공, 조인 등 협력체계 구축을 규정하고 있다. 岡崎公彦, “安全で安心して暮らすことのできる地域社會の實現をめざして-岡山市犯罪被害者等基本條例-”, 季刊自治と分権 45号, 大月書店, 2011, 116頁; 若林祥文, “全國おもしろ條例紹介”, 自治體學 13号, 良書普及会, 2000, 68頁; 後藤啓二, “愛知縣安全なまちづくり條例の制定と必要な警察力の確保に向けた取組みについて”, 警察學論集 57卷 9号, 立花書房, 2004, 154頁. 다만, 일본의 경우 범죄피해자 보호·지원 정책의 많은 부분을 경찰이 주도하기 때문에 경찰 중심의 협력체계 구축을 강조하는 경향이 있다. 滝澤依子, “第2次犯罪被害者等基本計畫及び犯罪被害者支援要綱の制定について”, 警察學論集 65卷 1号, 立花書房, 2012, 38頁; 田村正博, “被害者及び被害者支援團體と警察との關係の在り方”, 警察學論集 65卷 1号, 立花書房, 2012, 29頁.

자라 할 수 있으므로 자원봉사자를 발굴 및 양성할 필요가 있다.⁶⁷⁾ 특히 대부분의 지방자치단체는 자원봉사자의 모집, 신청, 결연과 관련하여 조례를 제정하여 자원봉사센터를 운영하고 있으므로 이를 활용하여 자원봉사자를 양성할 필요가 있다.⁶⁸⁾ 또한 범죄피해자 보호·지원은 전문성을 바탕으로 이루어지지 않으면 상담 및 형사절차 지원 업무 수행에 한계 상황에 놓이게 되고, 경우에 따라서는 2차 피해를 유발할 수 있으므로 지속적인 교육 및 훈련, 가이드라인 개발 등 전문성을 강화하지 않으면 안 된다.⁶⁹⁾ 따라서 범죄피해자 조례에 자원봉사자 양성, 교육 및 훈련에 관한 구체적인 내용을 규정할 필요가 있다.⁷⁰⁾

3.5 피해자 보호·지원의 구체화

범죄피해자 조례의 목적을 달성하기 위해서는 실효성 있는 보호·지원 정책을 구체적으로 규정할 필요가 있다.⁷¹⁾ 현재 아동·여성폭력범죄피해자 조례는 광주광역시와 제주특별자치도 조례에서 피해자 지원에 관한 사항을 구체적으로 규정하였을 뿐이고, 범죄피해자 조례는 대전광역시와 제주특별자치도 조례에 범죄피해자 지원법인에 대한 지원사업만을 규정하여 실제로 일반 범죄피해자에 대한 보호·지원을 위한 직접적인 규정은 없다고 할 수 있다. 따라서 해당 지방자치단체의 특성과 범죄피해자의 욕구를 반영할 수 있는 범죄피해자 보호·지원 정책을 발굴하여 조례에 규정하여 정책의 실효성을 담보하여야 할 것이다. 특히 현재의 범죄피해자 보호·지원 정책이 성폭력, 가정폭력, 아동학대 등 특정 범죄피해를 중심으로 추진되고 있으므로 일반 범죄피해자를 대상으로

67) 김지선, “경찰의 범죄피해자 지원제도 통합 모형에 따른 다기관 협력 방안 연구”, 피해자학연구 제19권 제1호, 한국피해자학회, 2011, 27쪽; 법무부, 앞의 자료, 43쪽; 大谷實/山上皓, 앞의 책, 66頁.

68) 대부분의 지방자치단체는 자원봉사활동 기본법 제19조와 해당 지방자치단체 조례에 따라 자원봉사센터를 설치·운영하고 있다.

69) 국가권익위원회, 앞의 자료, 11쪽; 김용세, 앞의 책, 492쪽; 신혜연, 범죄피해자보호기금 사업 평가, 국회예산정책처, 2012, 59쪽; 범죄피해자 보호·지원 활동을 하는 의사, 변호사, 상담사 등 전문가는 경우에 따라 시야가 협소하고 전문가적 편견이나 자신과잉에 의한 독단적 행동으로 범죄피해자를 경시하는 경향이 있는 반면 자원봉사자는 범죄피해자와 동등한 위치에서 경청하고 공감할 수 있다는 장점이 있으므로 전문가에게는 인간지원의 태도로서 중요한 공감성, 진실성, 온화함 등을 강화하고, 자원봉사자에게는 전문성을 강화할 필요가 있다. 大谷實/山上皓, 앞의 책, 68頁.

70) 자원봉사자에 대한 구체적인 교육 및 훈련의 내용에 대하여 자세한 것은 大谷實/山上皓, 위의 책, 69頁 이하 참조.

71) 박광섭, 앞의 논문, 279쪽.

하는 사업 발굴에 초점을 두어야 할 것이다.⁷²⁾ 아울러 형사절차와 관련이 없는 범죄피해자에 생계비, 양육비 등 사회복지적 성격의 정책과 관련된 법무부의 예산 및 민간지원 단체 선정권한을 지방자치단체로 일원화하여 지방자치단체에서 직접지원이 가능하도록 지원체계를 개선하여야 한다.⁷³⁾

지방자치단체에서 규정할 수 있는 범죄피해자 보호·지원 정책으로는 생계지원, 의료지원, 소송비용 지원과 같은 경제적 지원, 범죄피해자 가족에 대한 지원, 피해가정 자녀에 대한 지원, 고용 및 취업지원, 주거지원 등이 있다.⁷⁴⁾ 특히 현재 국가에서 지원하는 범죄피해자 보호·지원 정책의 대상에서 소외되거나 미흡한 범죄피해자에 대한 보호·지원을 지방자치단체에서 담당할 필요가 있다. 즉 피해자와 가해자가 친족관계인 강력범죄의 경우 구조금 지급이 제외되는 범죄피해자나 범죄피해 가정 자녀 중 시설 및 서비스 이용이 어려운 13세 미만의 아동과 장애인 등을 대상으로 하는 돌봄서비스, 쉼터 등 보호시설에 입소하지 아니한 아동 및 청소년에 대한 생계비, 교육비 등 지원을 지방자치단체에서 실시할 수 있을 것이다.⁷⁵⁾ 또한 범죄피해자 및 그 가족의 자립·자활 지원을 위해서는 고용의 안정 및 취업 지원이 중요하나 지금까지 국가의 고용안정 지원정책은 큰 성과를 내지 못하고 있으므로 지방자치단체의 일자리 창출 정책 등과 연계하여 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다.⁷⁶⁾ 그리고 주거지원은 국토해양부에서 실시하는 국민임대주택 우선 분양 및 매입·전세 임대주택 제공이나 주거지원 건수의 지속적 증가에 비하여 2014년 주거취약계층의 주거지원건수는 2.6%로 소수의 범죄피해자만이 지원대상이 되고 있으므로 범죄피해자 주거지원 확대 방안 마련을 위한 지방자치단체의 역할이 모색되어야 한다.⁷⁷⁾

72) 2012년 범죄피해자보호기금에 의한 범죄피해자보호사업 예산 565억 중 365억이 성폭력, 가정폭력, 아동학대 관련 사업비로 사용되었다. 신혜연, 앞의 자료, 12쪽.

73) 김순례, 앞의 자료, 38쪽.

74) 일본의 경우 1999년 최초의 범죄피해자 조례인 嵐山町犯罪被害者等支援條例에서 범죄피해자등급부금지원법을 보충하는 경제적 지원을 규정한 이래 범죄피해자에 대한 상담, 적절한 보건의료·복지서비스의 제공, 시영주택 입주 등에 있어 특별한 배려 등 일시적 주거 제공, 고용안전을 위한 사업주에 대한 계몽활동, 가사도우미 파견 등 직접 지원 규정을 두는 조례로 발전하였다. 岡崎公彦, 앞의 논문, 113-114頁; 若林祥文, 앞의 자료, 67頁.

75) 국가권익위원회, 앞의 자료, 8쪽; 법무부, 앞의 자료, 17쪽.

76) 박광섭/김혁, 앞의 논문, 450쪽.

77) 법무부, 앞의 자료, 15-17쪽.

IV. 결론

범죄피해자 보호·지원 정책 시행을 위한 지방자치단체의 역할 및 책무성이 요구되는 시점에서 범죄피해자 관련 조례에 대한 검토는 현재 지방자치단체의 범죄피해자 보호·지원 정책을 이해하는 첫걸음이라 할 수 있다. 그러나 지방자치단체의 범죄피해자 보호·지원 정책의 중요성에도 불구하고 지방자치단체의 범죄피해자 보호·지원 정책이나 그 근간이 되는 조례에 대한 연구는 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 결국 지방자치단체의 범죄피해자 보호·지원 정책에 대한 연구와 관심의 부재는 지방자치단체의 범죄피해자 보호·지원 정책에 대한 소극적 대응으로 귀결될 수 밖에 없다. 따라서 현재 지방자치단체에서 제정 운영하는 범죄피해자 관련 조례와 정책에 대한 관심과 연구를 통하여 지방자치단체의 범죄피해자 보호·지원 정책의 활성화를 도모해야 한다.

지방자치단체의 범죄피해자 보호·정책을 이해하기 위해서는 조례뿐만 아니라 관련 사업과 예산에 이르기까지 다양한 검토와 연구가 요구되나 우선 정책의 근간이 되는 조례에 대한 검토를 통한 개선 방안을 제시하면서 결론에 갈음하고자 한다.

첫째, 범죄피해자 보호법에 따른 지방자치단체의 책무규정에 지방자치단체의 주체성을 명확히 하고 조례에 위임 근거를 마련하여 관련 공무원 등의 범죄피해자에 대한 인식을 개선하고 조례 제정을 촉진할 수 있는 계기를 마련하여야 한다.

둘째, 법체계적으로 현재의 범죄피해자 관련 조례는 범죄피해자 보호·지원 정책에 대한 다양한 검토 없이 많은 부분에서 관련 법령의 내용을 확인·재기재하는 내용이 많이 있으므로 지방자치단체의 특성을 반영할 수 있는 정책을 개발하여 이를 구체화하는 조례로 개정하여 조례 본래의 기능을 수행할 수 있도록 하여야 한다. 즉 법령에 규정과 중복되는 내용은 이를 구체화하거나 시행을 위한 세부사항을 규정하여 조례의 실효성을 담보하여야 할 것이다.

셋째, 범죄피해자 조례와 특정 범죄피해자 조례와의 관계를 명확히 하고 일반법이라 할 수 있는 범죄피해자 조례의 내실화를 도모하여야 한다. 즉 체계적인 범죄피해자 보호·지원을 위한 시행계획의 수립·시행에 관한 사항, 범죄피해자 관련 자문기구의 설치에 관한 사항, 협력체계의 구축에 관한 사항, 전문자원봉사자 양성, 교육 및 훈련에 관한 사항과 지방자치단체의 특성과 범죄피해자의 욕구를 반영하여 지방자치단체에서 실시할 수 있는 범죄피해자 보호·지원 정책을 구체화하여 조례에 규정하여야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

김용세, 피해자학, 형설출판사, 2010.

김용준, 범죄피해자학, 백산출판사, 2009.

高井康行/審敦子/山本剛, 犯罪被害者 保護法制 解説, 三省堂, 2008.

大谷實/山上皓, 犯罪被害者に 對する 民間支援, 東京法令出版, 2005.

2. 학술지

김지선, “경찰의 범죄피해자 지원제도 통합 모형에 따른 다기관 협력 방안 연구”, 피해자학연구 제19권 제1호, 한국피해자학회, 2011, 5-34쪽.

박광섭, “범죄피해자 조례에 관한 연구-대전광역시 범죄피해자 보호조례를 중심으로-”, 법학연구 제25권 제1호, 충남대학교 법학전문대학원 법학연구소, 2014, 265-292쪽.

박광섭/김 혁, “지방자치단체의 범죄피해자 지원제도에 관한 고찰”, 법학연구 제24권 제1호, 충남대학교 법학연구소, 2013, 433-458쪽.

岡崎公彦, “安全で安心して暮らすことのできる地域社會の實現をめざして-岡山市犯罪被害者等基本條例-”, 季刊自治と分権 45号, 大月書店, 2011, 110-116頁.

滝澤依子, “第2次犯罪被害者等基本計畫及び犯罪被害者支援要綱の制定について”, 警察學論集 65卷 1号, 立花書房, 2012, 33-52頁.

田村正博, “被害者及び被害者支援團體と警察との關係の在り方”, 警察學論集 65卷 1号, 立花書房, 2012, 25-32頁.

後藤啓二, “愛知縣安全なまちづくり條例の制定と必要な警察力の確保に向けた取組みについて”, 警察學論集 57卷 9号, 立花書房, 2004, 138-169頁.

3. 자료집 및 보고서

김순례, “현행 범죄피해자보호제도의 문제점과 개선방향”, 제3차 징검다리 정책토론회, 2016.

- 국가권익위원회, “범죄피해자 권익 강화를 위한 범죄피해자 보호제도 개선 방안”, 2013.
- 법무부, “제3차(’17-’21) 범죄피해자 보호·지원 기본계획”, 2016.
- 법무부 인권구조과, “범죄피해자 보호·지원에 관한 제2차 기본계획(2012-2016): 2014년도 시행계획”, 2014.
- 법제처, 자치법규 입안 매뉴얼, 2013.
- 신혜연, 범죄피해자보호기금 사업 평가, 국회예산정책처, 2012.
- 행정자치부, “2016년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획수립기준”, 2015.

4. 기타자료

- 이선우, “범죄피해자 보호조례 추진 주목”, 충청투데이, 2016.11.7.
- 행정자치부, “외국인주민수 171만명, 총 인구 대비 3.4%”, 보도자료, 2016.11.15.
- 若林祥文, “全國おもしろ條例紹介”, 自治體學 13号, 良書普及会, 2000.

[Abstract]

The Current Status and Tasks of Ordinance Related to Crime Victim

Kim, Hyeok*

Jeong, Yeong-Hun**

In order to cope with various needs and desires of crime victims, the national crime victim protection and support policies should be centered on local communities and local autonomous entity.

However, in the meantime, the relevant public officials have passively established regulations related to crime victims or developed policies.

In particular, the 「Act of Crime Victim Protection」 stipulates the establishment and enforcement of the local government's responsibility for the protection and support of crime victims and the annual implementation plan. However, local governments remain at the formal and passive level in the application and operation of the regulations.

The local ordinance related to the crime victims of the local autonomous entity provided the legal basis for the protection and support policy of the victims of crime.

In this sense, “the third (2017-2021) basic plan for the protection and support of crime victims” announced in September 2016 has significance. The basic plan is to expand the role of local autonomous entities related to crime victims and to strengthen accountability, and aims to expand the enactment of ordinances for the protection and support of crime victims.

Therefore, this article analyzed the ordinances of local governments related to crime victims and suggested the following remedies.

First, it is necessary to clarify the identity of local autonomous entities in the ordinances of local governments under the 「Act of Crime Victim Protection」.

* Ph.D, in Law/ Legislative Expert Adviser, Daejeon Metropolitan Council

** Ph.D, in Law/ Assistant Professor, Division of Creative Liberal Arts, Hoseo University

Second, it is necessary to revise the ordinances of the local autonomous entities as the ordinances that develop the policies reflecting the characteristics of the local autonomous bodies and embody them.

Finally, the relationship between the Crime Victims Ordinance and the Specific Crime Victims Ordinance must be clarified. And we must strive to improve the Crime victim Ordinance.

[Key Words] Local Autonomous Entity, The Protection And Support Of Crime Victims, Crime victim, Crime Victims Ordinance, Ordinance