

● 제326회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 안심귀가 환경 조성에 관한 조례안 검 토 보 고 서

2024. 9. 2.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 김춘곤 의원 발의 】

의안번호 1985

I. 개정안 개요

1. 제출자 및 제출경과

가. 제 출 자 : 김춘곤 의원 (찬성20명)

나. 제 출 일 : 2024. 8. 12.

다. 회 부 일 : 2024. 8. 14

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 서울시 내 각종 범죄 및 안전 취약지역에서 안심할 수 있는 안전한 귀가 환경을 조성함으로써 아동, 청소년, 여성 등 사회적 약자가 폭력과 범죄 피해, 사고에 노출되지 않도록 지원하고자 함.

나. 주요내용

- (1) 안심귀가 환경 조성에 관한 조례에서 사용하는 용어의 정의(안 제2조)
- (2) 시민의 안전한 귀가 환경을 위한 시장의 책무(안 제3조)
- (3) 안심귀가 환경 조성 시 취약지역의 선정(안 제4조)

(4) 안심귀가 환경 조성을 위해 시장이 지원하는 사업(안 제5조)

(5) 안심귀가 환경 조성을 위한 시장의 기관 및 단체 협력(안 제6조)

3. 참고사항

- 관계법령 : 「성폭력방지과 피해자 보호 등에 관한 법률」

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 주병준)

1 제정안의 개요

- 동 제정안은 시민이 안전한 귀가를 할 수 있도록 안심귀가 환경 조성에 필요한 사항을 규정하고, 범죄피해로부터 사전적 예방활동을 선도하고자 법적 기반이 필요하다는 취지에서 발의된 것으로,
- 안심귀가 환경조성을 위해 입법 목적, 정의, 취약지역 선정, 지원사항 등의 내용을 포함하여 본칙 7개 조문과 부칙으로 구성되어 있음.

구 분		규 정 사 항
본칙	제1조	목적
	제2조	정의
	제3조	시장의 책무
	제4조	취약지역의 선정
	제5조	지원사업
	제6조	협력체계 구축
	제7조	유지관리
부칙		시행일

2 주요 검토

가. 제정의 필요성

- 동 제정안은 범죄예방에 대한 책무를 가지고 범죄위험지역에 대한 환경개선 및 지원사업, 경찰·지역사회 등의 기관이 협업적 범죄예방 활동에 참여함으로써 시민이 각종 범죄나 사고로부터 불안감 없이 안심하게 귀가할 수 있는 환경을 조성하도록 함이 목적임.

- 이에 서울시에서 기 실시 중인 안심 귀가 환경 관련 사업들의 명확한 추진 근거를 마련하고자 함.
- 최근 여성, 아동 등 사회적 약자를 상대하는 귀갓길 강력범죄가 지속적으로 발생함으로써¹⁾ 시민 안전을 위한 범죄예방활동 강화와 대책 마련에 대한 관심과 요구가 높아지고 있으며 안전한 귀가 환경 조성을 위한 법적·제도적 기반 마련이 중요해짐.
- 실제 통계청에서 실시한 「2022년 사회조사 결과」 조사에 따르면 시민들은 범죄에 대한 문제를 국가안보나 자연재해, 경제적 위험과 같은 문제보다 더욱 심각하게 인식하고 있음.
- 특히 ‘야간 보행의 안전도’에 대한 인식은 전체 응답자 29.6%가 밤에 혼자 걸을 때 불안하다고 느꼈으며 여성의 경우 44.0%가 불안감을 더 느낀다고 응답함. 야간 보행이 불안한 이유는 언론에서 접한 사고, 인적이 드물, 가로등·CCTV 등 안전시설 부족 순인 것으로 나타남.

< 성별 야간 보행 안전도 >



< 야간 보행이 불안한 이유 >



1) YTN. “장 보고 귀가 중 ‘날벼락’...돌만 탄 승강기서 야구방망이로 폭행”(2024.08.21.)참고.
 시 민 일 보. “주차장서 여성 납치 시도”(2024.08.19.)참고.
 KBS뉴스. “귀가 중인 학생 흉기로 위협한 20대 남성 검거”(2024.07.31.)참고

- 이에 「지방자치법」 제28조 “지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”에 근거하여 「경찰법」 제4조 등²⁾ 관계 법령에서 시민의 범죄예방을 위한 사항을 규정하고 있는바, 시민들의 귀갓길 안전환경조성을 위한 조례 제정의 타당성은 인정된다고 하겠음.
- 더불어 범죄로부터 안전한 귀가 환경 조성을 위해 취약지역을 선정하고, 각종 사업을 명시하여 추진할 수 있도록 근거를 마련하고자 함은 입법 필요성 측면에서도 적합한 것으로 판단됨.
- 관련하여 서울시도 최근 「서울특별시 사회안전약자 등 범죄피해 예방 지원 조례」³⁾ 「서울특별시 이상동기 범죄 예방 및 피해 지원에 관한 조례」⁴⁾ 「서울특별시 범죄예방을 위한 도시환경디자인 조례」⁵⁾를 각각 제정하여,
- 서울시민이 범죄로부터 안심하고 생활할 수 있는 여건을 조성하기 위한 근거 기준을 마련하였고, 여성·아동 등 사회안전약자에게 범죄피해를 예방할 수 있는 안심물품 지원사업과 건축물 및 도시공간에 범죄예방 도시디자인을 적용하도록 규정하고 있음.
- 한편 서울시는 동 제정안에 포함된 범죄예방 지원 사업을 각 부서에서 자체적으로 추진 중임. 이 중 ‘안심귀가 환경조성’을 위한 지원사

2) 「경찰법」 제4조제1항제2호, 「자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정」 제2조 및 별표, 「서울특별시 자치경찰사무 및 자치경찰위원회의 조직·운영 등에 관한 조례」 제2조제1항 및 별표

3) [서울특별시조례 제9274호, 2024. 5. 20., 제정]

4) [서울특별시조례 제9062호, 2023. 12. 29., 제정]

5) [서울특별시조례 제6134호, 2016. 1. 7., 제정]

업은 자치경찰위원회, 디지털도시국, 디자인정책관 도시경관담당관, 재난안전실 도로시설과, 여성가족실 양성평등담당관에서 실시하고 있으며 주요 내용은 아래와 같음.

소관부서	내용
자치경찰위원회	여성안심귀갓길(비상벨, 보안등, 반사경, 로고젝터), 범죄취약지역 안심귀가 생활환경 조성(CPTED) “서울시 범죄예방 인프라 구축사업-자치구 공모”
디지털도시국	스마트 CCTV 총괄, 비상벨 LED 안내판 설치 총괄
디자인정책관 도시경관담당관	스마트보안등
재난안전실 도로시설과	경관조명·가로등 설치 관리
여성가족실 양성평등담당관	안심귀가스카우트, 안심마을보안관, 안심이앱, 휴대용 안심벨(헬프미), 1인점포 비상경광등, 안심택배함

- 자치구별 ‘범죄예방 환경조성’을 위한 사업으로는 주로 범죄예방환경 디자인(CPTED)⁶⁾을 적용하여 골목길 벽면 및 바닥 조명 설치, 건물 틈새 진입차단시설 설치 등 안전 방법 시설물을 새로 설치하거나 드론 순찰이나 센서 감지 등 첨단 장비와 IT를 활용하고 있음.⁷⁾

6) 건축공간연구원(2019).「범죄예방 환경조성사업의 효과성 분석 연구」. 1971년 미국의 범죄학자 C. Ray Jeffery에 의해 처음 사용된 용어로, 범죄자의 의사결정에 영향을 미치는 환경적 요인들을 개선·제거함으로써 범죄예방에 기여한다는 것이 그 기본적 개념이며, 주된 적용대상은 시민들이 거주·생활하는 도시지역의 건축물, 공공시설 등과 같은 인공적·물리적 환경임.

7) 연합뉴스. “서대문구 창천동에 ‘안심생활환경조성’ 범죄예방설계적용”(2024.8.20.)참고.
 내일신문. “골목길 범죄예방디자인 효과 있네”(2024.8.6.)참고.
 OBS. “강동구, 범죄없는 ‘안심골목길’ 확대조성”(2024.8.8.)참고.
 아시아투데이. “영등포구, 영등포역인근 ‘안심귀갓길’ 추가조성.(2024.8.5.)참고.
 전국매일신문. “종로구, 범죄예방 ‘골목길 스마트보안등설치’ 12월까지 추진”(2024.6.26.)참고.
 서울PN. “노원구, 돌레길, 공원, 야간에도 안심산책... 안전노원만들기성과”(2024.6.25.)참고
 연합뉴스. “‘위이이잉’ 돌레길에 순찰드론 떴다... 범죄예방 첫비행”(2024.6.17.)참고

나. 개별 조항 검토

○ 조례안의 목적 및 정의 등(안 제1조~제3조)

- 동 제정안 안 제1조에서 시민이 각종 범죄 피해로부터 안심하고 안전하게 귀가 할 수 있도록 안심귀가 환경을 조성하기 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 조례임을 명시하고 있음.
- 안 제2조 정의규정은 조례안에서 쓰이는 용어의 뜻을 명확히 하기 위한 것으로, “안심귀가”, “안심귀가스카우트”, “안심조명시설”, “안전시설물”을 정의하고 있음.
- “안심귀가”, “안심귀가스카우트”, “안심조명시설”, “안전시설물”은 법령상 정의는 없으나, 본 제정안의 정의 규정을 통하여 일반적으로 쓰는 용어의 의미와 다른 의미로 사용될 수 있는 용어에 대하여 조례에서 그 의미를 분명히 하여 조례의 해석상 의문점을 없애고, 법적 분쟁을 미리 예방하여 조례 해석과 적용상의 혼란을 최소화 한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.
- 다만, “안심귀가스카우트”의 ‘스카우트’라는 명칭과 관련하여 사회통념상 확립된 의미와 동떨어질 경우 법령의 의미를 알기 어렵게 할 우려가 있으므로 해당 용어가 법령상 차지하는 비중과 법적 효력상의 중요성 등에 따라 판단해야 할 것으로⁸⁾ 판단되나,
- 이미 2013년부터 추진된 사업⁹⁾으로 해당 명칭에 대한 지속적 홍보

8) 법령입안심사기준(2022).58쪽 참고

9) 여성가족실 1인가구담당관-1058(2024.1.22.). 2024년 안심귀가스카우트 운영계획.

로 인해 시민들의 ‘안심스카우트’ 용어 인지도가 높은 상황임.

- 안 제3조는 시장이 수행해야 할 책임과 의무를 규정함으로써 동 제정안의 목적을 효과적으로 달성하기 위한 취지로 판단됨.

제1조(목적) 이 조례는 시민이 각종 범죄 피해로부터 안심하고 안전하게 귀가할 수 있도록 안심귀가 환경을 조성하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. “안심귀가”란 시민이 범죄피해나 안전사고에 대한 불안감 없이 안심하고 귀가하는 것을 말한다.
2. “안심귀가스카우트”란 여성, 청소년, 아동 등이 원하는 경우 안전하게 귀가할 수 있도록 동행하는 것을 업무로 하는 근로자 등을 말한다.
3. “안심조명시설”이란 보행자가 야간에 안전하고 불안감 없이 보행할 수 있도록 적절한 시각 정보를 제공하기 위한 조명시설을 말한다.
4. “안전시설물”이란 CCTV, 안심조명시설, 보안등, 비상벨, 안내표지판 등 범죄 취약지역 환경 개선을 위하여 설치한 시설물을 말한다.

제3조(시장의 책무) 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 시민의 안전한 귀가 환경 조성을 위해 노력해야 한다.

○ 취약지역의 선정(안 제4조)

- 안 제4조에서 각 호의 지역을 우선 고려하여 안심귀가 환경 조성을 하고자 함은 상대적으로 범죄피해에 취약한 대상이나 지역을 고려하여 지원하는 규정으로 의의가 있음.
- 다만 향후 취약지역을 구체적으로 선정함에 있어서는 자치구의 중복·유사한 사업구역을 고려하고, 지정 후에는 충분한 지원이 이루어질 수 있도록 관리하도록 함이 요구됨.

제4조(취약지역의 선정) 시장은 안심귀가 환경을 조성할 경우 다음 각 호의 지역을 우선 고려한다.

1. 사건·사고가 자주 발생하거나 예상되는 지역
2. 1인 가구가 밀집한 주거지역
3. 아동·청소년 보호가 필요한 학교 주변 및 주택가 골목길
4. 아동, 청소년, 여성 등 유관단체 및 주민자치회에서 제안한 지역

○ 지원사업 등(안 제5조~제7조)

- 안 5조는 안 제1항에서 안심귀가 환경 조성을 위한 지원 사업을 각 호로 명시하고 있으며, 안 제2항에서 지원사업을 위한 전담인력 확보와 활동실적 수당 지급을 구체적으로 제시하고 있음.
- 안 제5조제1항제1호(안심귀가스카우트)는 현재 「서울시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인가구 지원 기본조례」제11조¹⁰⁾와 「서울시 여성폭력방지 및 피해자보호 및 지원에 관한 조례」¹¹⁾제3조에 근거하여 2013년부터 추진중인 사업으로 동 제정안에서 구체적 근거를 마련하고자 함임.
- 안 제5조제1항제1호(안심귀가스카우트) 운영과 관련하여 사업의 실효성과 필요성에 대해서는 지속적인 지적이 있어 왔음.¹²⁾ 범죄예방 IT 기술 발달과 비대면 선호 등에 따른 사회변화에 따라 ‘안심귀가

10) 「서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인가구 지원 기본 조례」제11조(지원사업) 9. 1인가구에 대한 범죄예방 및 생활안전 지원사업

11) 「서울시 여성폭력방지 및 피해자보호 및 지원에 관한 조례」제3조(시장의 책무)5. 여성폭력 예방·방지와 피해자의 보호·지원을 위한 관계 법령의 정비와 각종 정책의 수립·시행 및 평가

12) 한국경제. “'묻지마 범죄' 급증에도...외면받는 '안심귀가 사업'.”(2023.10.3.).참고

스카우트' 대면귀가서비스 시민 이용률은 급감하는 반면 ('19년 350,955건 → '23년 124,001건), 비대면 귀가서비스인 '안심이 앱'의 신규 이용은 오히려 증가함에 따라('21년 17,479건 → '22년25,637건 → '23년 72,794건)관제 인력 등에 지원을 위한 근거 규정이 필요한 실정이라고 볼 수 있음.

- 안 제5조제1항제2호와 제3호는 「서울특별시 범죄예방을 위한 도시환경디자인 조례」제3조에서 규정하고 있는 내용을 반영하여 범죄예방을 위한 도시환경디자인 기본방향인 조명, 출입구, 울타리, 시설유치 등에 관하여 포괄한 규정을 제시하고 있음.
- 안 제6조와 제7조는 범죄예방을 위한 유관기관과의 협력 구축을 도모하고 시설물 유지를 위한 관리에 관하여 명시적으로 규정한 것도 의미가 있다고 하겠음.

제5조(지원사업) ① 시장은 안심귀가 환경 조성을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 안심귀가스카우트 운영
2. 안심조명시설 등 안전시설물 설치
3. 안심귀가 환경 조성을 위한 교육 및 홍보
4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업

② 시장은 제1항의 사업을 위해 전담 인력 확보 및 활동실적 수당 지급 등 구체적인 실행 계획을 마련하여야 한다.

제6조(협력체계 구축) 시장은 제5조의 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 관내 경찰서, 교육지원청 등 관련 기관 및 단체와 협력체계를 구축할 수 있다.

제7조(유지관리) 시장은 안심귀가 환경 조성을 위해 설치된 안전시설물이 효율적으로 유지될 수 있도록 관리하여야 한다.

○ 부칙

- 부칙은 일정한 사항에 대해 제정·개정법령이 적용되는 시기·대상 등이
나 본칙과 달리 적용되는 사항을 명확히 하는 역할이므로¹³⁾ 동 제정안
의 경우 공포일로부터 시행함을 명시하여 조례 효력을 발생시키고 있음.

부 칙
이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

다. 부서 의견

- 집행부서에서도(양성평등담당관) 제정의 필요성에는 동의하나, 앞서
지적한 바와 같은 맥락에서 비대면 귀가지원 안심이앱 이용 증가로
안심이앱 및 관제 인력 등의 지원 근거가 필요하여 이를 제2조(정
의) 및 제5조(지원사업)에 포함하여 줄 것을 요청함.(수정의견)

	제정안	수정요청안
1	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. 1. “안심귀가”란 시민이 범죄피해나 안전사고에 대한 불안감 없이 안심하고 귀가하는 것을 말한다. 2. “안심귀가스카우트”란 여성, 청소년, 아동 등이 원하는 경우 안전하게 귀가할 수 있도록 동행하는 것을 업무로 하는 근로자 등을 말한다. 3. “안심조명시설”이란 보행자가 야간에 안전하고 불안감 없이 보행할 수 있도록 적절한 시각 정보를 제공하기 위한 조명시설을 말한다. 4. “안전시설물”이란 CCTV, 안심조명시설, 보안등, 비상벨, 안내표지판 등 범죄 취약지역 환경 개선을 위하여 설치한 시설물을 말한다. <신 설>	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. <u>1. ~ 4. (제정안과 같음)</u> <u>5. “안심이 앱”이란 귀가지원하는 모바일 시스템 및 실시간 CCTV 관제 업무 등을 말한다.</u>
2	제5조(지원사업) ① 시장은 안심귀가 환경 조성을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다. 1. 안심귀가스카우트 운영	제5조(지원사업) ① 시장은 안심귀가 환경 조성을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다. 1. 안심귀가스카우트 및 안심이 앱 운영

¹³⁾ 법령입안심사기준(2022).610쪽 참고

3 종합 의견

- 동 제정안은 시민의 안전한 귀가 환경조성을 위해 필요한 사항과 추진 중인 사업의 조례상 근거를 명확히 명시하기 위한 것으로 범죄우려에 대한 예방적 차원에서 그 취지와 입법적 타당성이 인정됨.
- 다만, 범죄예방을 위한 환경조성과 관련하여 대면에서 비대면으로의 귀가서비스 시민 선호도와 범죄예방을 위한 IT 기술발전과 사회변화에 대한 검토를 통해 사업추진에 반영할 필요가 있음.

문 의 처

한송희 입법조사관 (02-2180-8146)