


기초질서 개념 정리를 통한
경찰의 기초질서 업무평가지표 개발과
정책적 대응방안



기초질서 개념 정리를 통한
경찰의 기초질서 업무평가지표 개발과
정책적 대응방안

치안정책연구소 정책기획연구실
연구관 김 지 선

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경	1
제2절 연구의 목적과 방법	6
1. 연구의 목적	6
2. 연구의 방법	7
제3절 연구의 범위와 한계	10
제2장 이론적 배경과 기초질서 개념 정리	12
제1절 기초질서의 의의	12
1. 기초질서의 개념	12
2. 기초질서 관련 개념 정리	14
제2절 기초질서에 대한 선행 연구와 관련 이론	21
1. 기초질서 관련 연구 검토	21
2. 기초질서 관련 이론	29
제3절 국내외 기초질서 관련 법제 고찰	33
1. 우리나라 경범죄처벌법의 의의와 변화과정	33
2. 경범죄처벌법상 기초질서 범위와 한계	36
3. 외국의 기초질서 관련 법제	43

제4절 기초질서 개념의 조작적 정의	49
1. 기초질서의 개념	49
2. 기초질서의 범위	50

제3장 경찰의 기초질서 업무 현황과 기초질서 인식조사 53

제1절 경찰의 기초질서 업무 현황	53
제2절 기초질서 인식과 경찰의 업무 실태 분석	57
1. 조사대상과 측정도구	57
2. 기초질서에 대한 시민과 경찰의 인식 조사	61
3. 경찰의 기초질서 업무 인식과 실태 분석	68
4. 기초질서 업무평가 지표의 설정 방향	76

제4장 기초질서 업무평가지표의 설정과 대응방안 83

제1절 기초질서 업무평가지표의 변화	83
1. 업무평가지표의 변화 과정	83
2. 기초질서 업무평가지표 반영 요소	90
제2절 기초질서 업무 부문별 평가지표의 설정	93
1. 기초질서 교육 부문	94
2. 기초질서업무 지속성 부문	96
3. 질서의식 확산과 홍보 부문	97
4. 유관기관 연계와 지역협력 부문	99
5. 법령과 제도개선 부문	100
제3절 기초질서 업무평가지표 개발과 정책적 대응방안	102
1. 기초질서 업무평가지표 검증	102

2. 업무평가지표 실현을 위한 정책적 대응방안 109

제5장 결론 113

표 목 차

<표 2-1> 경범죄처벌법 제3조의 범칙행위 및 범칙금액	37
<표 3-1> 최근 5년간 경범죄 단속 현황	53
<표 3-2> 시민대상 설문지의 구성	58
<표 3-3> 경찰대상 설문지의 구성	59
<표 3-4> 시민의 기초질서 개념 인식 여부	61
<표 3-5> 시민의 개별 유형별 기초질서 인식 여부	62
<표 3-6> 시민의 기초질서 준수 정도와 경범죄처벌법 인지 정도	64
<표 3-7> 경찰의 개별 유형별 기초질서 인식 여부	65
<표 3-8> 경찰의 시민 기초질서 준수 인식과 학교교육 필요성	67
<표 3-9> 경찰의 경범죄처벌법 숙지 정도와 직무교육 필요성	68
<표 3-10> 시민의 경찰 기초질서 업무에 대한 인식	69
<표 3-11> 경찰의 기초질서 업무 비중	71
<표 3-12> 경찰 조직과 개인의 기초질서 업무 분장	72
<표 3-13> 경찰과 지방자치단체의 업무 협력 정도	74
<표 3-14> 자치경찰 실시 이후 기초질서 단속 주체에 대한 인식	76
<표 4-1> 2008년~2010년 기초질서 업무평가지표	87
<표 4-2> 2014년 지방청 평가(요약)	88
<표 4-3> 지방청 평가 비정상의 정상화 활동 핵심지표 일부	90
<표 4-4> 경찰의 기초질서 업무 평가에 대한 인식	91
<표 4-5> 기초질서 교육 부문 업무평가지표	95
<표 4-6> 기초질서 업무지속성 부문 업무평가지표	97
<표 4-7> 질서의식 확산과 홍보 부문 업무평가지표	98
<표 4-8> 기초질서 유관기관 연계 부문 업무평가지표	100

<표 4-9> 기초질서 법령과 제도개선 부문 업무평가지표	101
<표 4-10> 기초질서 업무평가지표 중요도 분석	103
<표 4-11> 기초질서 업무평가 최종 지표	107
<표 4-12> 기초질서 업무 미래비전 중장기 계획	111

그 림 목 차

<그림 1-1> 연구의 흐름과 연구방법의 정리	9
<그림 2-1> 기초질서의 개념과 범위	52
<그림 3-1> 2008년~2013년 전체 경범죄처벌법 단속 건수	54

제1장 서론

제1절 연구의 배경

우리나라 법질서 준수 수준은 1991~2003년 평균 OECD 30개국 가운데 27위를 기록하였고,¹⁾ 기획재정부 주관 ‘2011년 국가 경쟁력 보고서’에 따르면 법치수준이 2010년 기준 OECD 34개국 중 25위를 기록하여 국민들의 법의식이 낮은 것으로 나타나 선진국 수준에 못 미치는 실정이다.²⁾

국내 준법수준에 대한 통계청의 2012년 사회조사보고서에 의하면, 자기 자신이 평소에 법을 지키는 정도에 대해서는 ‘지킨다’가 65.3%, ‘지키지 않는다’가 2.9%에 불과한 반면, 타인의 경우는 ‘지킨다’가 34.3%, ‘지키지 않는다’가 26.4%로 나타났다.³⁾ 대부분의 사람들이 비교적 자신은 법을 잘 지키지만, 상대적으로 타인은 법을 잘 지키지 않는 것으로 생각하는 것으로 응답한 바 있어 사회 질서의식이 부족하다는 것을 보여주고 있다.⁴⁾

1) 경찰청, 2013 경찰백서, 경찰청, 2013, 61쪽.

2) 기획재정부, 2011 국가경쟁력보고서, 기획재정부, 2012, 251쪽.

3) 자기 자신이 법을 지키지 않는 경우, 그 이유로는 「귀찮아서(37.4%)」, 「다른 사람도 지키지 않아서(22.1%)」, 「단속이 잘 되지 않아서(13.2%)」, 「처벌규정이 미약하기 때문에(11.4%)」, 「법을 지키면 손해 볼 것 같아서(10.6%)」 순으로 나타났다. (통계청 홈페이지, 통계자료 파일 참조(<http://kostat.go.kr/wsearch/search.jsp>)).

4) 통계청, 2012년 사회조사보고서, 통계청, 2012, 60쪽(안전부문 8. 준법 수준 결과 : 통계청에서는 10개 부문 중 매년 5개 부문을 선정하여 2년 주기로 조사를 실시하고 있으며, 안전 부문에 대한 조사는 2012년이 최근 조사 내용이다. 참고로 준법수준이 낮은 원인 가운데 단속부족이 2010년 대비 4.6%포인트 증가하였고, 처벌규정의 미약은 3.4%포인트 증가하여

아울러 이 조사에서 연령별로는 자신이 평소 법을 지키는 정도에 대해서 65세 이상은 지킨다는 비율이 75.1%였으나, 13세 이상 19세 미만의 경우 56.5%로 점점 낮아지는 추세를 볼 수 있었다.⁵⁾ 이는 전체 평균으로 볼 때, 전반적으로 연령이 낮을수록 자신의 준법 수준과 타인의 준법 수준이 낮다고 평가하는 경향을 보이고 있어 시간이 경과할수록 우리사회의 준법 수준이 저하되는 추세를 보일 것을 예상하게 한다.

이러한 추세는 경제침체와 지나친 경쟁의식에 따른 타인 배려 의식의 약화, 자기중심적인 사고의 증가, 사회적 익명성 등이 사회 공공질서 의식이 결여되어가는 현상의 원인 중 하나가 되어 나타나는 것으로 보인다.

질서의식은 그 사회를 평가하는 척도이며, 더불어 살아가는 사회 분위기 조성 및 미래의 질서 선진국으로 나아가기 위해서 결코 방관되어서는 안 되는 부분이다. 시민사회가 구성·유지·발전하기 위해서는 질서라는 행동기준의 틀이 있어야 하며, 이러한 사회질서는 자생적 질서와 인위적 질서로 나눌 수 있다. 이 가운데 인위적 질서는 법질서를 말하며 법질서는 기본적 질서 개념을 정의하여 질서적 정의의 준거 틀을 마련해 준다.⁶⁾

경찰은 법집행, 사회질서유지, 사회봉사라는 역할을 수행하고 있으며, 경찰의 질서유지 업무는 공공의 안녕과 질서를 위한 것으로 비권력적·권력적 경찰작용이 병행되는 부분이다. 그러나 공공질서유지는 법집행이라는 강제적 작용이 아니라 예방적인 성격이 강한 행정경찰 역할이며, 비권력적으로는 계몽과 설득, 권력적 작용으로는 행정벌을 가할 수 있는

시민들이 적극적인 질서위반 행위에 대한 조치를 필요로 하는 것으로 분석되었다.).

5) 보다 구체적으로 타인의 법 준수율에 대해서는 13세 이상 19세 미만 청소년의 경우 '지킨다'고 응답한 경우는 31.9%로 전체 평균 34.3%보다 낮은 경향성을 보였고, 반대로 '지키지 않는다'에 대한 응답은 평균 26.4%보다 높은 35.2%의 수치를 보였다.

6) 이상안, 사회질서론, 대명출판사, 2002, 472-473쪽.

정도에 그친다.⁷⁾

따라서 경찰은 사회질서 유지의 책임을 지고 있는 기관으로서 사회질서 의식의 기준이 되는 공공질서 회복을 위해 꾸준히 노력할 필요성이 있다. 질서의 기본은 공공질서 의식에서 비롯되겠지만, 그 가운데 경찰의 책임과 권한 하에서 유지되어야 하는 최소한의 질서를 실무상 “기초질서”라고 칭하고 있다.

그런데 이 “기초질서”라는 용어는 학문적으로 정의되어 발달되기 전에 사회의 질서를 바로잡기 위한 과정 속에서 나온 용어이다.⁸⁾ 이 용어는 학문적으로 정의된 개념이 아니기 때문에 다수의 시민들이 사회질서 확립의 기본적인 행위를 포괄하여 지칭하는 형태로 이해하고 있는 실정이다. 경찰의 기초질서위반에 대한 단속활동과 마스크에서 기초질서 지키기 홍보 등 실무상 경미한 범익침해 행위를 바로잡는 것을 포괄적으로 지칭하는데 쓰인 용어인 것이다.

기초질서라는 용어는 1993년 대통령비서실에서 “국민의식 개혁운동 전개 계획”을 대통령에게 보고하면서 최초로 사용되었는데, 1980년대 교통질서, 공중질서, 행락질서, 경기장 질서와 같이 각 분야별로 질서 운동을 전개해오다가 아시안게임(1986)과 올림픽(1988) 등 국제행사를 거치면서 선진질서 확립의 수단으로 활용되어 질서준수의 포괄적인 개념으로 이해되었다. 그러나 21세기가 시작되면서 “생활질서”라는 용어와 혼용되거나, 교통질서, 집회시위질서, 법질서 등의 유사한 용어를 포함하는 개념으로 이해되기 시작하면서 사회적 질서의 개념인 공공질서라는 개념과 혼동하는 경향을 보이고 있다.⁹⁾

현재 실무상 기초질서의 기본 개념은 경범죄처벌법에 규정된 공공질서

7) 이상안, 앞의 책, 516-519쪽.

8) 이세정·장건춘, 기초질서 확립모델 연구, 한국법제연구원, 2008, 19쪽.

9) 경찰청 생활질서과, 기초질서 관련 검토 보고서 참조, 2009.

침해 유형을 단속하는 의미로 쓰이고 있다. 또한 교통질서의 경우 도로교통법의 일부 위반 사항에 대해서도 기초질서 위반으로 단속하기 때문에 이 분야도 포함되는 경향성을 보이고 있다.¹⁰⁾

기초질서라는 개념 자체가 선진질서의 확립이라는 배경 하에 등장하였기 때문에 시민이나 경찰에서 공공질서 위반 행위 중 단속의 대상이 되는 행위들을 포괄하는 의미로 받아들여지고 있는 것이 현실이다.

하지만 기초질서라는 개념에 대해서는 사전적 의미도 정립되지 않아 그 범위가 불분명하고, 따라서 시민들이 구체적으로 인식하지 못하고 있으며, 이는 이 업무를 담당하고 있는 경찰의 경우도 명확하게 구분하는데 한계가 있다는 점에서는 마찬가지 상황이다. 따라서 기초질서 관련업무 수행을 위해 실무상 광범위한 기초질서 개념의 명확한 구분의 필요성이 있다.

현재 경찰업무에서는 경범죄처벌법과 도로교통법 상 통고처분에 의해 범칙금을 납부하게 되는 대부분의 질서 위반행위에 대한 대응 업무가 모두 기초질서 업무에 해당되어 범위가 광범위하다. “기초질서”라는 용어의 개념과 구체적인 범위가 법률상 규정되지 않아 이러한 업무과중은 지속될 것으로 예상되며, 관련 업무를 수행하고 있는 행정기관과의 업무분장에 있어 한계도 계속 나타날 것이다. 따라서 기초질서에 대한 명확한 개념 정립과 대체할 만한 용어가 필요하며, 경찰 업무와 평가에 있어 기초질서 업무의 기준을 명확히 할 필요성이 있다.

특히 2014년 경찰활동의 화두가 되고 있는 치안체감도 향상과 공감치안의 활성화를 위해서도 기초질서 업무의 기준이 필요하며, 법질서 준수를 위한 시민의 준법의식 향상과 지역사회와 경찰의 협력 치안 구현 방

10) 선행연구에서도 일상생활에 관련된 경미한 법익을 침해하는 행위, 실정법상 경범죄처벌법과 도로교통법으로 규율되는 행위, 범칙행위에 해당하여 범칙금 부과가 가능한 행위라고 기초질서의 개념을 넓게 보고 있다(이세정·장건춘, 앞의 보고서, 20쪽.).

안 필요성에 의해서도 기초질서에 대한 명확한 구분과 업무 범위 설정은 의미가 있다고 하겠다.

이 연구는 기존 연구에서 실시되지 않았던 경찰의 기초질서 업무에 있어서 기준에 대해 고찰하여, 미래지향적인 경찰의 역할 정립과 변화에 대한 연구 방향을 제시하는 기초자료로서의 의의가 있다.

또한 기초질서 개념 정리와 업무 범위의 설정을 통해 실무자의 치안 목표 수립과 목표 달성에 대한 평가 지침 작성의 근거를 마련하는데 기여할 것으로 예상된다. 그리고 지역경찰활동에 있어서 시민의 경찰활동 이해도 향상과 경찰업무 효율성 제고 및 적정한 업무평가를 통한 경찰관 사기 증진과 업무능력 향상에 기여할 것이다. 나아가 자치경찰제도 실시에 대비하여 지방자치단체(이하 지자체)와 경찰의 기초질서 업무에 대한 책임과 권한 범위 논의에 있어서도 필요성이 있는 연구라고 하겠다.

제2절 연구의 목적과 방법

1. 연구의 목적

이 연구에서는 먼저 기초질서의 개념을 정리하여 기초질서 업무의 범위를 설정하고, 이를 기준으로 경찰의 기초질서 업무 범위를 한정하여 경찰활동의 목표를 명확히 하고자 한다. 또한 경찰활동에 있어서 업무평가지표를 설정하여 업무 능력의 향상과 함께 공정한 업무평가를 실시하는데 활용하고자 한다.

아울러 설정된 업무평가지표의 추진과 관련하여 경찰의 기초질서 활동의 정책적 대응방안을 제시함으로써 지역사회의 기초질서 확립에 있어서 공동치안을 활성화 하며, 지역경찰활동의 미래지향적인 방안을 제안하는 토대연구로서의 목적이 있다.

나아가 연구 결과의 활용을 통해 시민의 질서 준수율을 높이고, 무질서한 시민사회의 질서의식을 바로잡는 비정상화의 정상화 방안을 제시하고, 국민체감 안전도 향상의 근간이 되는데 이바지 할 수 있기를 기대한다.

연구의 목적을 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 기초질서의 개념 분석을 통한 용어의 정리와 기초질서 업무 범위를 설정하는 것이다. “기초질서”의 의의에 대한 고찰과 관련 개념의 정리로 경찰과 시민이 기초질서의 개념을 명확히 이해하도록 하고, 경찰의 기초질서 업무 범위를 한정할 수 있다면 경찰의 명확한 업무 수행이 이루어질 수 있을 것이다.

둘째, 기초질서 업무의 지침을 제공하여 공정한 업무 평가 기준을 제시하는 것이다. 치안 현장에서 기초질서 유지를 위한 경찰관의 활동 지

침의 마련, 업무의 명확화로 경찰관의 사명감 고취, 업무 능력의 향상, 업무에 대한 현실적인 기준 제시와 평가에 따른 사기 증진의 효과를 기대할 수 있다.

셋째, 기초질서 확립을 위한 치안정책적 대응방안을 제시하는 것이다. 미래비전으로서 정책적 대응방안은 우리사회의 질서유지와 기초질서 의식의 회복, 경찰 업무의 변화방향 제시, 시민과 지역사회 공동치안 생산, 유관기관 간 협력, 지방자치시대의 자치경찰제 도입에 있어 기초자료 제공 등에 활용될 수 있을 것이다.

넷째, 명확한 기초질서 유지 활동을 통한 무질서 해소에 기여하는 것이다. 지역사회 시민 참여를 통한 시민의 인식 제고와 공감치안 활성화, 법질서 준수의 생활화로 시민의 준법의식 배양, 경찰활동에 대한 신뢰도 향상을 통한 치안체감도 향상 등의 효과를 기대할 수 있다. 이는 기초질서 유지에 있어서 경찰의 단속에 대한 시민의 불만이 아닌 경찰의 질서 회복 노력에 대해 시민이 공감하는 공감치안 가능성을 제고할 수 있을 것이다. 따라서 지속적인 시민의 경찰활동 이해도를 높이는데 기여할 수 있는 정책 개발에도 도움이 될 것이다.

2. 연구의 방법

이 연구는 연구목적 달성을 위해 문헌연구와 실증연구를 병행하여 실시하였다.

먼저 기초질서에 대한 개념적 혼란을 극복하고 이에 따른 경찰업무 범위 설정을 위해 기초질서의 개념을 정리하고 범위를 명확히 하고자 문헌연구 방법을 실시하였다. 기초질서 용어의 개념과 관련하여 경범죄, 공공질서, 시민질서 등에 대한 다양한 문헌조사와 함께 기초질서 업무 현황 파악, 해외 기초질서 관련 업무 현황 파악, 기초질서와 경범죄처벌법

에 대한 선행연구 검토, 경범죄처벌법에 대한 분석이 그것이다.

실증연구로는 심층면접과 설문조사를 병행하여 실시하였다.

문헌연구를 통해 정리된 기초질서 개념에 대한 타당성을 검증하기 위해 기초질서 개념과 범위와 인식에 대한 설문조사를 실시하였다. 설문조사를 위해 시민, 경찰, 관련분야 전문가 10여 명을 대상으로 현장 심층면접(4~5월)을 실시하였고, 심층면접을 통해 나타난 기초질서에 대한 견해와 앞서 실시한 문헌연구에서 나타난 다양한 관련 개념, 관련 법령상 업무의 유형, 기초질서 준수와 질서의식 함양을 위한 방안 등에 대한 문항으로 설문지를 구성하였다.

시민대상 설문지는 사전에 경찰청 담당부서와 4월 7일부터 5월 7일까지 협의를 거쳐 3차례 수정하고, 파일럿 테스트를 실시하여 총 22개 문항으로 구성하였다. 수정된 설문 내용은 개별 행위에 대해 기초질서로 인식하는 여부, 기초질서 준수를 위한 활동, 기초질서 개념 관련 문항을 포함하였다. 이렇게 구성된 설문지의 조사는 5월 12일부터 28일까지 전화면접법을 활용하여 500명의 시민을 대상으로 실시하였다. 조사 결과 문항에 대한 응답이 불성실한 응답자 40명을 제외한 460명의 결과만 분석하여 반영하였다.

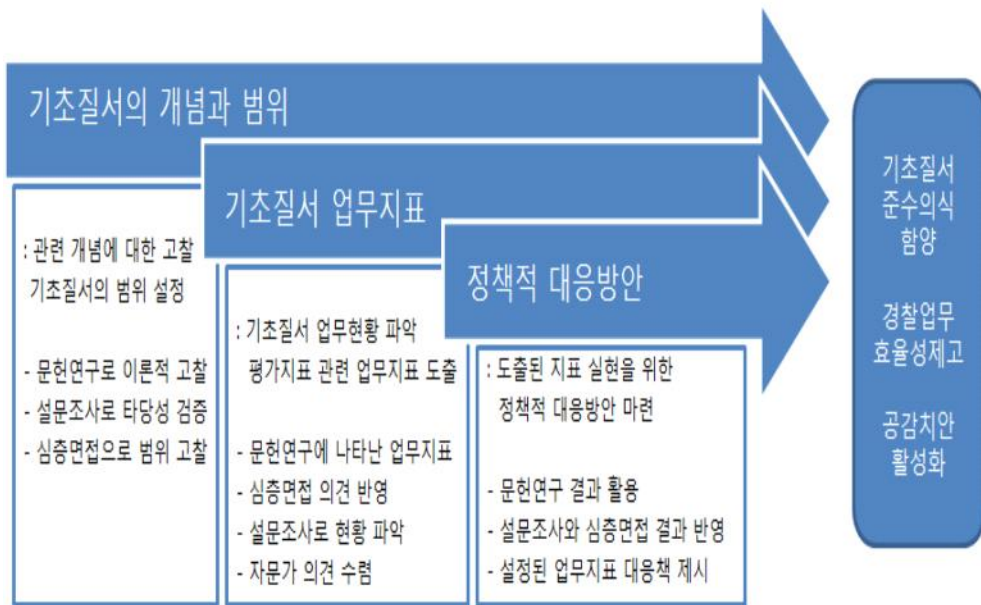
경찰대상 설문지는 지역경찰 경험이 있는 경찰을 대상으로 실시한 심층면접과 문헌연구 등을 토대로 총 49개 항목으로 구성하였다. 설문 내용은 개별 행위에 대해 기초질서로 인식하는 여부, 기초질서 준수를 위한 활동, 기초질서 개념 관련 문항은 시민과 동일하였고, 여기에 경찰의 기초질서 업무 현황, 유관기관과의 협조 등 업무와 관련된 항목을 추가하였다. 또한 업무평가지표를 구성하기 위한 주관식 응답항목을 추가함으로써 심층적인 연구가 가능하도록 구성하였다.

설문조사 실시 전 파일럿 테스트를 10명의 경찰에게 실시하여 문항의

타당성을 확보하고, 전문가로 구성된 자문회의를 통해 설문 항목에 대한 검증은 거쳤다. 이와 같이 구성된 설문지는 6월 17일부터 27일까지 경찰청 통합포털시스템 내 설문조사 프로그램을 활용하여 조사를 실시하였다. 이 설문조사에는 총 1,248명이 응답하였고, 시민과 경찰에 대한 설문조사의 통계처리는 IBM SPSS 20.0 프로그램을 사용하여 분석하였다.

또 심층면접에서 나타난 업무평가지표 반영요소와 경찰대상 설문지의 주관식 응답에서 나타난 업무평가 제 요소를 반영하여 업무평가지표 설정 항목을 구성하였다. 설정된 항목에 대해서는 전문가 10인을 대상으로 설문과 자문을 실시하여 타당성을 검증하고 항목의 중요도에 따라 최종 업무평가지표를 개발하였다. 이와 같은 다양한 문헌연구와 실증연구의 결과를 종합하여 경찰의 기초질서 업무에 있어서 지표로 삼아야 할 각 유형을 중장기적으로 실천할 수 있는 정책적 대응방안을 제시하였다.

<그림 1-1> 연구의 흐름과 연구방법의 정리



제3절 연구의 범위와 한계

이 연구는 용어의 개념을 정립하고, 업무범위를 설정하며, 이에 대한 업무평가지표를 구성하는 목적으로 이루어졌으나, 기초질서와 관련하여 개념 정립이나 업무 범위에 대한 뚜렷한 선행연구가 없어 연구자가 기초질서의 개념에 대한 조작적 정의를 하는데 한계가 있었다. 따라서 다음과 같은 방법으로 연구의 범위를 한정하였다.

먼저 기초질서의 개념은 실무상 쓰이는 용어로, 사전적 정의가 되어 있지 않고, 직접적인 학문적 논의도 적어 한계가 있었다. 따라서 공공질서의 개념과 행정경찰 역할과 관련하여 법학적 논의와 사회질서 이론을 바탕으로 하여 기초질서 개념에 대해 고찰하고, 현실적인 기초질서 개념 정립을 위해 시민과 경찰의 인식조사를 거쳐 연구자가 조작적 정의를 하였다.

조사결과에서는 시민들이 일반적으로 생각하는 기초질서의 의미와 실무상 의미는 차이가 있어, 일반적인 기초질서의 개념은 광의의 기초질서로 하고, 기초질서 위반 행위를 경범죄처벌법상의 위반 행위로 한정할 경우는 협의의 기초질서로 정의한 것이 그것이다.

그러나 이러한 조작적 정의는 사전적 의미는 없기에 널리 쓰이기에 한계가 있어 학문상 의미에 그칠 수 있다는 한계가 있다. 이에 대해서는 정책적 대응방안으로 향후 해결 방안을 제시하였다.

다음으로 기초질서의 업무 범위 설정은 기초질서 개념을 “협의의 기초질서”로 한정하여 기존 연구에서 포함하던 교통질서를 제외하면서 경범죄처벌법의 내용으로 한정하게 되었는데, 경범죄처벌법 역시 경범죄에 대한 개념 정립이 충분하지 않고, 그 내용이 형벌에 대한 규정임에도 행정벌의 성격이 있어 경범죄에 대한 개념을 추가로 고찰하였다.

다음으로 설문조사의 경우 전화응답과 인터넷 응답은 표본집단을 추출하여 대상을 선정하는데 한계가 있었으며, 전화응답의 경우 불성실한 응답이 다수 있어서 설문분석에 있어 어려움이 있었다. 이에 대해서는 불성실한 표본을 제외하여 설문의 보다 정확한 결과가 나올 수 있도록 하였다.

업무평가지표는 현장 경찰과 전문가의 의견을 반영하여 작성되었는데, 기초질서 업무영역을 교육, 홍보, 단속, 지역협력, 법령 및 제도의 개선 노력 5개 분야로 나누어 제시하고, 이를 실현할 정책적 대응방안을 제시하는 연구 결과를 도출하였다.

따라서 각 지표를 평가관리에 활용하기 위해서는 이 연구에서 도출되는 업무평가지표에 기존 평가지수 연구에서 나타난 지수 산출 기준을 적용하여 평가 담당부서에서 구체화시켜 활용하여야 할 것이다. 연구에서 상세한 지수를 산출하지 않고 업무평가지표만을 도출한 것은 업무평가지표가 단지 성과평가에 활용되는데 그치지 않고, 기초질서에 대한 치안정책을 개발하고 궁극적으로 질서의식의 회복이라는 문제해결을 위한 방향으로 대응방안을 제시하는 한 단계 더 나아간 연구로 진행되었기 때문이다.

제2장 이론적 배경과 기초질서 개념 정리

제1절 기초질서의 의의

1. 기초질서의 개념

학문상으로 “기초질서(Elementary social order)”의 개념은 포괄적으로 나타나고 있는데, 서론에 언급한 바와 같이 기초질서라는 용어 자체가 학문적으로 정립된 용어가 아니기 때문이다. 그럼에도 불구하고 기초질서 준수에 대한 인식 확산 노력과 단속에 의한 기초질서 확립 업무가 행정기관에 의해 시행되고 있기 때문에 기초질서의 개념을 정립하고자 하는 노력이 필요하다.

기초질서 위반이란 다수의 국민들이 일상생활 중 쉽게 위반할 수 있는 경미한 법익 침해 행위로서, 제재수단이 통고처분이며, 실정법상 경범죄처벌법과 일부 도로교통법 위반행위를 지칭한다.¹¹⁾ 즉, 경찰이 실질적으로 질서위반과 관련하여 단속하는 업무 중 법적 제재를 가할 수 있는 정도를 기초질서 위반으로 보는 것이다. 이에 따르면 교통질서와 경범죄처벌법 상의 질서위반 단속 행위를 기초질서의 범위로 해석할 수 있다.

이와 유사하게 “기초질서 위반이란 일상생활에 관련된 경미한 법익을 침해하는 행위로서 경범죄처벌법과 도로교통법 상 범칙행위에 해당하여 범칙금 부과가 가능한 행위”로 정의하고, 실정법상 기초질서 위반행위는

11) 조병인·전영실, 서울시민 기초질서준수에 관한 연구, 연구보고서 96-6, 형사정책연구원, 1996, 25쪽.

① 일상생활에 관련된 경미한 법익을 침해하는 행위, ② 실정법상 경범죄처벌법과 도로교통법으로 규율되는 행위, ③ 특히 범칙행위에 해당하는 행위로 범칙금 부과가 가능한 행위라고 구체적으로 설명되기도 한다.¹²⁾

“기초생활질서란 시민이 공동체 생활 속에서 기본적으로 지켜야 할 최소한의 생활환경적 행동규범”을 말하며, 행정법상의 의무위반을 규제 대상으로 하는 반공익적·반규칙적 행위와 같은 범주에 속한다. 이와 같은 범주에 의하면 기초질서는 크게 공공질서와 사생활질서로 나눌 수 있으며, 공공질서의 범주에 경범죄행위, 도로교통위반행위, 건축부실행위, 불량식품, 소음소란행위 등이 속한다고 볼 수 있다는 너른 견해도 있다.¹³⁾

즉, 기초질서란 지역사회 공동체가 바르고 쾌적한 공동생활을 유지하기 위하여 생활 및 활동상의 기초적 반공익 침해행위를 제한하는 규제작용을 하거나 지역시민 시설보호·쓰레기치우기·교통 등에 역점을 두고 이들 기초적 생활법익을 보호하는 울타리 작용을 하는 것을 말한다는 것이다.¹⁴⁾

이와 같이 기초질서란 넓게는 시민 공동체의 생활 행동 규범으로 공공질서와 유사하게 볼 수도 있으며, 좁게는 행정법상의 규제대상이 되는 행위로 한정지을 수 있으며 현행 기초질서 단속 업무의 근간이 되고 있는 도로교통법과 경범죄처벌법 상의 내용이 포함된다고 할 수 있다.

기초질서에 대한 학문적 개념을 종합하면 ‘기초질서는 시민이 공동체 생활 속에서 기본적으로 지켜야 할 최소한의 행동규범이며, 기초질서 위반이란 일상생활에서 쉽게 위반할 수 있는 법익침해 행위(행정법상 의무위반)로 기초적 생활법익을 보호하는 울타리 작용으로서 관련 법령에 의

12) 이세정·장진춘, 앞의 보고서, 19-20쪽.

13) 이상안, 앞의 책, 544-546쪽.

14) 이상안, 기초질서의 모형과 새 법체계 연구, 경찰대학 논문집 제29집, 경찰대학, 2009, 192-193쪽.

해 통고처분의 제재수단을 가할 수 있는 것'이라고 할 수 있다.

그러나 이와 같은 기초질서의 개념은 포괄적인 대략의 범위만을 의미하고 있어 시민과 경찰이 그 범위를 명확히 알고 실천하기 어렵고, 구체적인 업무평가지표를 설정하는 데에도 한계가 있어 다음에서 관련 개념을 정리한 후 기초질서 개념에 대한 조작적 정의를 하고자 한다.

2. 기초질서 관련 개념 정리

가. 경범죄(輕犯罪)

기초질서의 개념을 정립하는데 있어서 현재 경찰의 질서 단속 업무의 기준이 되고 있는 경범죄처벌법의 경범죄의 개념에 대해 생각해볼 필요가 있다. 경범죄처벌법은 경범죄라는 용어를 사용하면서 명확한 정의 없이 그 유형만을 나열하고 있어, 실제적인 질서위반 행위인 경한 범죄를 명확하게 규정하고 처벌하는데 구별이 쉽지 않다는 한계를 갖고 있다.¹⁵⁾ 형식적인 질서위반 행위를 나열하는 정도로는 경범죄가 무엇인지 명확히 알 수가 없고, 따라서 이를 기준으로 질서위반에 대한 단속을 해야 하는 경찰의 입장에서 기초질서의 개념을 명확히 정립하기는 쉽지 않다.

일반적으로 경범죄란 국민의 일상생활에 있어서 도덕률에 위반하는 비교적 경미한 범죄를 지칭하며, 이에 대한 형벌을 규정한 형사실체법이 경범죄처벌법이다.¹⁶⁾ 사전적 의미로 일상생활에 있어서 흔히 일어나는 위법행위를 말하나, 학문적으로 경미범죄의 실질적인 개념이 정착되지는 않았다. 경미범죄의 특성은 대량으로 발생할 수 있고, 누구나 경미범죄

15) 이근우, 법률의 품격-경범죄처벌법에 대한 비판적 제언, 비교형사법연구 제15권 제2호, 한국비교형사법학회, 2013, 203-205쪽.

16) 김태계, 기초질서관련 법률개정을 통한 법적실효성 확보방안, 한양법학 제23집, 한양대학교 법학연구소, 2008, 110쪽.

자가 될 수 있으며, 이로 인해 일상적으로 발생하여 규범의식마저 느끼지 못할 위험성이 있다. 또한 반복적으로 발생할 때에는 중대범죄의 단초가 될 수 있으므로 세심한 관리와 단속이 요구되는 부분이라고 하겠다.¹⁷⁾

법학적 측면에서 경미범죄에 대한 다수의 견해는 경미한 범죄와 중대한 범죄를 질적으로 구별하기보다는 정도의 차이에 기인한 양적 구별로 충분하고, 한 국가의 전통, 문화, 사상, 법제 등 사회통념에 입각해서 판단할 문제로 귀착된다는 생각이 지배적이다.¹⁸⁾

이와 관련하여 형사정책 연구에서는 경죄와 경미범죄를 ‘광의의 경미범죄’라고 하여 다각도로 연구하고 있으며, 비교하여 경범죄처벌법상 위반행위인 경범죄는 ‘협의의 경미범죄’로 구분되고 있다. 이와 같은 구분은 경미범죄에 대한 신속한 처리를 통해 형사사법기관의 과중한 업무 부담을 줄이고, 위반자에 대한 신속한 공동체 복귀를 유도하기 위한 것이나 이 또한 규제행정에 해당되기 때문에 절차에 있어서 공정한 법집행이 될 수 있도록 신중할 필요성이 있다.

아직까지 경범죄에 대한 명확한 개념 정립은 부족한 상황이며, 형식적으로 법에 규정된 유형이 경범죄에 해당되면 단속대상이 된다. 이 경우 경찰은 경범죄처벌법에 근거하여 경범죄를 기초질서 위반 행위로 보아 단속하거나, 해당 행위가 발생하지 않도록 예방을 위한 노력을 기울여야 하는 입장이다.

경범죄처벌법의 경범죄인 ‘협의의 경미범죄’가 기초질서 위반 행위이며, 각 행위유형이 기초질서와 동일하게 인식되고 있다. 그러나 경미범죄라는 개념은 법학적 고찰에서도 확실하게 규정된 개념이 아니므로 기초질서의 개념과 동일시하는데 한계가 있다고 할 수 있다.

17) 강용길·김현정·이영돈, 생활안전경찰론, 경찰대학출판부, 2013, 97-98쪽.

18) 임웅, 비범죄화의 이론, 법문사, 1999, 45쪽.

관련하여 기초질서와 경범죄의 관계에 대해 질서이론상 법집행과 질서유지로 경찰의 역할을 나누고 이에 해당하는 행위유형을 경범죄와 기초질서로 구별한 연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 법집행(law enforcement)은 범죄를 반사회적 반국가적 행위라고 규정하고 형사법 체계로 처벌하는 방식을 택하는 반면, 질서유지(maintain social order)는 비범죄행위를 대상으로 반공익적 행위로 규제하면서 두 가지 유형으로 구분하였다.¹⁹⁾

기초질서 1의 유형은 법집행적 범죄행위를 닮은 준범죄행위에 해당된다고 보고 경범죄처벌법의 적용을 받도록 하여 경범죄로 보고, 기초질서 2 유형은 질서유지의 행정적 공익위반행위로 보고 비범죄로 다루기 위해 경범죄처벌의 특례로 둘 것이 아니라 분리하여 규제하는 것이 바람직하다는 것이 그것이다.

위의 견해에 따르면 기초질서와 경범죄를 구별한다는데 그 의의가 있으나, 그 범위 설정에 있어서 기초질서 관련 행위 모두를 경범죄처벌법상의 유형으로 한정할 점, 경범죄의 개념에 대한 명확한 구분이 부족할 점에서 연구의 한계가 있다고 하겠다. 다만 현행 경범죄처벌법에서 규정된 질서위반 행위의 구분이 필요하다는 화두를 제시한 점에서는 의의가 있다.

경범죄의 개념은 경미범죄에 대한 형벌을 규정한 형사법의 성질이 강하나, 기초질서 위반에 대한 경범죄처벌법은 형사법적 처벌과 행정적 처분의 이중적인 측면을 갖고 있다. 따라서 경범죄처벌법에서 경범죄의 개념의 재정립이 필요성이 대두되며, 각 호의 내용에 따라 분리되거나 재정리될 필요성도 있다. 법률의 명칭 역시 경범죄처벌법보다는 질서유지와 관련된 명칭변경도 고려해볼 필요가 있다.²⁰⁾

19) 이 견해는 규제적 단속행위와 환경, 보호, 봉사라는 지역경찰 행위로 구분되는 기초질서의 개념을 설명하고 있다(이상안, 앞의 논문, 194-195쪽).

20) 현재 우리나라의 질서위반과 관련된 법률로 “질서위반행위규제법”이 있으나, 이 법률의 주

나. 공공질서(公共秩序)

공공질서란 행정법적 견해에 따르면 독일에서 전통적인 헌법질서 안에서 건전한 공동생활을 위한 필수적인 전제로서 지배적인 사회관과 윤리관 준수에 관한 모든 규율의 총괄개념으로 이해되었고, 공동생활을 위한 공동체의 일체의 불문규율이라고 볼 수 있다.²¹⁾ 여기서 불문규율은 공공의 안녕에 보충적으로 적용되는 개념으로 법규범을 제외한 도덕과 사회규범을 포함하는 행위규범으로 해석될 수 있다.²²⁾

공공질서라 함은 당시의 지배적인 윤리와 가치관을 기준으로 판단할 때, 그것을 준수하는 것이 시민으로서 원만한 국가 공동체생활을 영위하기 위한 불가결적 전제조건이 되는 각 개인의 행동에 대한 불문규범의 총체를 의미하며, 공공질서의 개념은 절대적인 것이 아니라 시대에 따라 변화하고 유동적이어서 개념 자체가 비판을 받기도 하여 그 영향으로 기초질서라는 개념도 명확하게 정의되지 않는 경향이 있다.²³⁾

경찰의 법집행에 있어서 공공의 질서라는 개념은 독일경찰법에서 국제법이나 형법과 같은 타법의 영역에서 법질서를 근간으로 하는 국가의 본질적 기본질서 내지 사회적 평온에 관한 것을 그 내용으로 함에 반하여 성문 법률에서 규정되지 아니한 불문 도덕규범으로 정의되고 있다.²⁴⁾

그러나 경찰법상 공공질서의 개념을 도덕관념에 따라 정의하고 법률의

요 내용은 법률상 의무의 효율적이 이행을 확보하기 위한 것으로 질서위반행위에 있어서 과태료 부과와 징수, 약식재판 등에 관해 규정하고 있다. 독일의 기초질서 단속과 관련된 질서위반법, 영국의 공공질서법에서의 기초질서 단속의 의미와 다른 점은 행위 유형에 대한 규정은 없으며 절차법으로서의 내용이 대부분으로, 경범죄처벌법과 함께 정비되어야 할 법률이라고 하겠다.

21) 홍정선, 경찰행정법, 박영사, 2007, 17쪽.

22) 김원중, 경찰 법집행의 공공성 변화에 관한 검토, 한국공공관리학보 제23권 제4호, 한국공공관리학회, 2009, 50쪽.

23) 노호래, 기초질서 위반에 대한 적극적 통제방안, 한국공안행정학회보 제33호, 2008, 62쪽.

24) 이성용, 독일 경찰법상 공공의 질서개념의 국내법적 수용, 경찰학연구 제12권 제2호, 경찰대학, 4쪽.

보호법익으로 본다면, 경찰개입의 대상이 되는가가 문제가 될 수 있는데, 이에 대해서 영미법의 견해는 도덕관념을 떠나서 질서위반에 대한 경찰활동을 공공질서 유지를 위한 경찰개입 대상으로 보고 있다.²⁵⁾

학문적 논의를 종합해보면 공공의 질서는 공동생활에서 불가결한 요건이며 일반적인 사회관과 윤리관에 의해 뒷받침되는 법규범의 총체인 규범을 의미하는 것으로 이를 위반한 때 가치관의 판단에 의해 경찰권 행사의 대상이 됨으로써 법률관계의 범위, 즉 규범 속으로 들어오게 되는 것이다. 결국 여기서 말하는 규범이란 공공의 안녕을 위하여 보장되는 법규범을 포괄하는 관습·도덕의 영역까지를 포함하는 불문의 행위규범을 말한다고 볼 수 있다.²⁶⁾

사전적 의미로 공공질서는 사회의 일반 구성원에게 두루 관계되는 질서인데, 공공질서의 기저에는 낯선 사람들 간의 윤리가 구체적인 시민 생활 속에서 나타나는 공중도덕이라는 개념을 내포하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 공공질서는 누구나 함께 쓰는 공간에서 공중도덕을 준수하며 지켜야 하는 질서를 말한다고 하겠다.

따라서 공공질서는 공중도덕이라고 불리는 차례 지키기, 공공장소 예절, 공공시설물 아끼기와 같은 공공의 이익을 위해 지켜야 할 사회적 약속을 포함하고 있을 뿐만 아니라 공공질서 가운데 법을 통해 사회질서를 유지해야 하는 최소한의 유형인 각 법률의 질서행위 유형도 포함한다.

25) 영미법계에서 사용되는 공공질서의 개념인 'law and order'이라는 용어에서 질서란 독일 경찰법상의 개념과 달리 불문의 도덕이나 윤리적 가치질서를 의미하지 않고, 무관용 정책에 의해 경찰개입을 확대하는 의미이며, 영국의 경우 공공질서법에 근거하여 질서위반 행위에 대해 경찰개입을 허용하는 취지를 갖고 있다. 프랑스의 경우에도 행정경찰의 목적은 공공질서의 유지에 있는 것으로 외부적이고 실체적인 질서를 의미하고 있다(이성용, 앞의 논문, 12-13쪽).

26) 한정갑, 공공질서의 확립을 위한 형사정책적 개선방안에 관한 연구 : 공공질서개념 및 경찰관련법규의 검토를 중심으로, 청주대학교 대학원, 박사학위논문, 2008, 6-9쪽; 이와 같은 견해에 대해 공공질서의 개념이 실정법에 의해 구체화되고 있고, 전통적인 공공질서 관념은 남용의 우려가 있으며 공공질서 개념에 포함된 도덕과 윤리는 시간과 장소에 따라 변화한다는 이유로 불요설을 주장하는 견해도 있다(김원중, 앞의 논문, 50쪽).

공공질서에 대한 정부부처의 견해는 “공공질서란 국민생활에 있어서 함께 사는 사회의 약속”으로 규정하고, 그 유형을 공공질서, 교통질서, 기초질서로 나누어 설명하고 있다. 법무부의 교육 자료에 따르면 기초질서를 공공질서, 교통질서, 기초질서 세 가지 범위로 나누어 질서 위반행위와 그 대응에 대해 자세히 설명하고 있다.²⁷⁾ 그러나 이와 같은 분류는 사회적 편의를 위한 것으로 실제적으로 공공질서와 기초질서 개념을 혼용해서 사용하면서 분명하게 구분하지 못한 것으로 볼 수 있다. 이 분류에서 쓰인 상위 개념의 기초질서는 사실상 공공질서라고 보는 것이 타당하다고 생각된다.

따라서 공공질서라는 개념은 전체 공동체의 공동생활을 위한 개념으로 그 범주가 넓고, 교통질서나 기초질서와 비교하여 상위 개념의 형태로 이해될 수 있다. 그러나 기초질서의 “기초”라는 단어의 의미가 공공질서가 내포하고 있는 공공의 질서를 위한 기본적 행위의 개념을 갖고 있다고 인식되고 있어 시민들이 공공질서와 기초질서를 명확하게 구분하기 쉽지 않은 것도 사실이다.

27) 법무부 범국민준법운동추진본부에서는 법과 질서의 소중함을 온 국민에게 알리고 이를 지켜나가는 풍토를 조성하기 위해 매일경제신문과 공동으로 '기초질서 지키기' 운동을 전개하고 있으며, 사회 각 분야에서 꼭 지켜야 할 기초질서에 대해 공공질서, 교통질서, 기초질서로 나누어 교육자료로 활용하고 있다. 각 질서별 유형은 첫째, 공공질서는 지하철, 시외버스, 기차 등 교통시설과 길거리, 횡단보도, 공중화장실, 목욕탕, 공원, 수영장, 엘리베이터, 도서관 등 공공시설물과 식당, 아파트, 백화점, PC방, 영화관, 전시관, 경기장, 놀이시설 등 다중이 운집하는 시설과 전화상 예절 등을 그 범위로 하고 있다. 둘째, 교통질서는 횡단보도, 교차로, 고속도로, 끼어들기, 과속운전, 버스전용차로, 주정차, 긴급자동차, 운전중 전화, 안전띠 착용, 오토바이, 신호위반, 과적차량, 난폭운전, 음주운전, 운전 중 흡연, 어린이 보호구역, 주택가운전, 뺑소니운전, 철길건널목 등 교통관련 시설과 보호 대상에 대한 질서의 내용을 유형으로 하고 있다. 셋째, 기초질서는 무단횡단, 허위신고, 물품강매, 광고물 무단첩부, 오물방치, 자연훼손, 음주소란, 공무원원조불응, 새치기, 금연장소에서 흡연 등 주로 경범죄처벌법에서 다루고 있는 내용을 유형으로 설정하여 설명하고 있다. (법무부홈페이지 2014년 6월 25일 검색자료, http://www.moj.go.kr/HP/KID/kid_03/kid_3010.jsp)

다. 시민질서(市民秩序)와 시민의식(市民意識)

시민질서라는 용어는 기초질서라는 용어가 선진시민의 질서의식 제고를 위한 개념이라는 점에서 중복되는 경향성이 있다. 그런데 시민질서라는 개념 역시 기초질서와 마찬가지로 학문적으로 정립된 개념이 아니며 사전적 의미를 갖고 있지 않다. 다만 시민의 입장에서 어느 범위까지 일반적인 상식을 갖고 있는 시민이 행할 수 있는 시민의식이 반영된 질서 유지 행위라는 의미에서 선진질서 의식과 함께 쓰이는 용어 정도로 정리할 수 있다.

따라서 공공질서를 잘 지킨다는 의미에서 시민질서 의식이 높다거나 질서의식 함양을 위한 시민의식 교육이라는 표현은 가능하나 우리가 생각하는 질서의 개념에서 어느 범위까지가 위반행위가 되어 단속이 될 수 있는지에 대한 설명으로는 부족한 용어라고 하겠다.

이와 관련하여 시민의식이란 사회적 규범의 범주에 포함되는 기초질서에 대한 태도를 포함하는 개념으로 생각할 수 있다. 여러 선행연구에 따르면 시민의식은 민주시민으로서 기본적 자세인 책임과 참여, 국가정체성이라는 요소를 포함하고 있다.²⁸⁾

그 가운데 권리와 책임의식의 하위요소에 법규범과 법질서 의식, 공공질서의식, 사회규범 준수, 도덕성 및 양심을 시민의식의 척도를 평가할 수 있다. 따라서 준법의식은 일반적인 법률과 법제도를 준수하는 태도와 구체적인 태도를 포함하는 개념이며, 기초질서 의식인 시민의식의 전제가 된다고 하겠다.

28) 최응렬·이재영, 기초질서 확립을 위한 시민의식 제고방안, 한국공안행정학회보 제32호, 한국공안행정학회, 407-410쪽.

제2절 기초질서에 대한 선행 연구와 관련 이론

1. 기초질서 관련 연구 검토

기초질서와 관련된 연구는 크게 두 가지 유형으로 살펴볼 수 있다. 경범죄처벌법의 개정과 관련 법률 고찰 및 질서위반 행위에 대한 법적 실효성 확보라는 법학적 측면의 연구와 통계분석을 활용한 경찰의 기초질서 업무의 효율성과 시민의 기초질서 준수의식 분석 및 제고방안에 대한 실증적 연구로 나누어 살펴볼 수 있다.

세부적인 내용은 경찰의 기초질서 업무의 범위를 기준으로 기초질서의 위반실태를 분석하고, 관련 법령을 검토하거나, 법률개정과 시민의식을 제고하거나, 준법의식의 회복과 효율적인 단속 방안에 대한 것이었다. 기초질서에 대한 연구는 2008년에 가장 많이 이루어졌고, 2013년 경범죄처벌법 개정 전후로 법률적 연구가 진행되었으나 연구의 필요성 대비 다양하게 이루어지지 않았다는 한계가 있었다. 이 연구에서는 두 가지 유형의 선행연구 가운데 경찰활동과 관련된 연구를 중심으로 고찰해보았다.

가. 기초질서 범위와 경범죄처벌법에 관한 연구

기초질서관련 법률개정을 통한 법적실효성 확보방안(2008) 연구에서는 경범죄처벌법의 개정과 집회 및 시위에 관한 법률, 경찰관직무집행법의 불심검문 관련 내용을 고찰하고, 법집행의 실효성 제고와 법집행력 확보를 통해 기초질서 확립을 위한 제언을 하였다.²⁹⁾

이 연구는 경범죄의 의의와 문제점에 대해 먼저 고찰하고, 경범죄처벌

29) 김태계, 앞의 논문, 107-135쪽.

법의 유형을 형법범과 질서범의 유형으로 구분하였다. 형법범 유형은 범죄를 미연에 방지하는 것을 목적으로 하여 추상적 위험범에 대한 규제인 예비와 미수 행위에 대한 부분이 대부분이고, 행정목적 달성을 위한 행정질서범도 존재한다고 보았다. 따라서 경범죄처벌법의 처벌 대상이 되는 비교적 경미한 행위에 대한 규제도 소형법의 의미에서 구성요건적 명확성의 필요성을 논하고 있다.

경범죄처벌법을 형법범 유형에 기준을 두고 분석하여 범죄의 유형과 처벌 기준에 대한 개정과 조항 폐지에 대한 견해가 대부분이었으며, 기초질서 위반 행위인 행정질서범 유형에 대해서는 크게 논의되지 않았다.

기초질서 위반이 아닌 기초질서에 대한 개념을 고찰한 기초질서 모형과 경범죄처벌법에 대한 새로운 체계에 대한 연구(2009)에서는 “기초질서란 지역사회 공동체가 바르고 쾌적한 공동생활을 유지하기 위하여 생활 및 활동상의 기초적 반공익 침해행위를 제한하는 규제 작용을 하거나 지역시민 시설보호·쓰레기치우기·교통 등에 역점을 두고 이들 기초적 생활법익을 보호하는 울타리 작용을 하는 것을 말한다”고 하였다.³⁰⁾

이 연구에 따르면 기초질서의 특성은 첫째, 질서적 목적에 따라 공동체가 공동노력으로 지역사회의 위험과 환경보호적 요구를 해결하는 것, 둘째, 기초질서 유지의 주체는 지역공동체이며, 자치적 의미에서 경찰이 지역사회 네트워크에 참여하는 것, 셋째, 법체계상으로는 국가·사회적 차원의 형사법과 행정질서법과 구별하여 비범죄 행위를 규제대상으로 하는 행정질서법에 해당되는 내용과 범죄 행위에 대해 처벌을 강제하는 것으로 구분되어야 한다는 것이다.³¹⁾

30) 이상안, 기초질서의 모형과 새 법체계 연구, 경찰대학 논문집 제29집, 경찰대학, 2009, 192-193쪽.

31) 그 밖에도 기초질서는 지역별 공동체 단위에 대해 기본적인 치안에 집중되어 삶의 질을 향상시키는 것, 기초질서 운용방식에 있어서는 규제적 제한과 배분적 서비스의 상호접근 경향성이 있어야 한다는 것도 특성으로 보았다.

기초질서의 세 가지 특성을 반영하면 현행 경범죄처벌법에서 규정하고 있는 기초질서 유형보다 기초질서의 개념은 넓다. 그러나 이러한 특성은 광의의 기초질서 개념에서 충분히 반영되어 미래지향적인 기초질서의식의 성장과 경찰활동에 있어서 나아가야 할 방향을 제시하는 요건으로 볼 수 있다고 생각된다. 이와 같은 논의는 현행 경범죄처벌법상 “협의의 기초질서”의 의미는 사법경찰과 행정경찰의 성격을 동시에 내포하고 있기 때문에 향후 지역사회의 공동체적 노력과 시민의식이 바탕이 되어야 하는 지역사회 경찰활동의 변화나 지방자치경찰제도 실시에 있어서 경찰업무에 대한 기준을 제시하는데 도움이 될 수 있을 것으로 생각된다.

그러나 경찰 법집행의 공공성 변화에 관한 검토(2009)에서는 현대 사회의 복리행정과 치안수요의 증가에 따라 경찰활동은 소극적인 목적에 벗어나 적극적인 경찰력의 행사가 필요하게 되었고, 이에 대한 경찰력의 근거를 공공의 안녕과 질서유지라는 공공성의 변화에서 찾고 있어 기초질서의 범위를 넓게 보았다.

행정경찰과 사법경찰을 구분하지 않는 미국경찰은 공공의 안녕과 공공의 질서를 구분하지 않고 법을 집행하는 것이 경찰의 법집행이라고 인식하고 있는 현실은 독일의 공공의 안녕과 공공의 질서를 구분하는 견해와 다르다. 공공성의 침해와 관련하여 공공안녕과 질서유지에 대해 명확히 구분하고자 하는 것이 기존의 관점이나, 현대사회에서는 실무상 경찰활동에서 공공의 안녕과 질서유지를 구분하지 않고 있으며 대법원 판례도 이를 구별하여 정의하고 있지 않다는 것이다.³²⁾

경찰행정의 확대와 치안수요의 증가는 공공의 안녕과 질서유지를 구별하여서는 직접적인 경찰력 발동이 어려울 수 있어 현대 경찰행정에서 성문법규와 불문법규의 구분을 명확히 하는 것은 매우 어려우므로 이를 구별할 실익이 없다고 볼 수 있고, 공공성의 범위를 개인적 법익과 국가공

32) 김원중, 앞의 논문, 56-60쪽.

동체의 법익에 한정하여서는 치안수요에 부응할 수 없어 공공성의 범위를 확대하여야 헌법상 요구되는 민주주의, 지방자치에 부응할 수 있다고 보았다.

이 연구에 따르면 다른 연구와 비교하여 현대행정의 복리행정의 증가를 이유로 공공성의 범위 확대와 공공질서의 확대가 필요하다고 주장하고 있어, 행정경찰과 사법경찰의 구분이 불필요하다는 논의가 도출되어 기초질서의 개념적 측면에서 볼 때, 공공질서의 범주를 기본으로 둔 광의의 기초질서를 기초질서의 범위로 볼 수 있게 된다.

반면, 법률의 품격-경범죄처벌법에 대한 비판적 제언(2013) 연구에서는 경범죄의 의의를 먼저 고찰하고, 법률의 효율성 문제, 절차상의 문제에 대한 견해를 제시하면서 형벌의 개념보다 행정질서벌에 의한 기초질서 확립을 제시하고 있다.³³⁾

경범죄처벌법이 동법에서 금지하고 있는 행위들에 얼마나 적용되고 있는지 살펴본 결과 법률의 실제적 효율성에 대해 의문을 나타냈다. 또 현행 경범죄처벌법이 일본의 경범죄처벌규칙의 예전 체계와 유사한 형태를 유지하고 있으며, 법제 정비에 따라 관련 법률로 흡수된 유형 외에 어느 법에도 속하지 못하는 부적절한 유형들이 다수 남아있고, 개정 당시에 급히 필요한 유형을 흡수하면서 각 행위 유형 사이의 관련성이 희박한 점에 대해 비판적인 견해를 보였다.

경범죄처벌법의 목적인 사회공공의 질서유지는 사법경찰이 아니라 행정경찰의 영역에 가깝지만, 이를 위해 동원할 수 있는 수단 가운데 형벌이라는 부분을 강조하고 있는 것은 경각심을 통해 규범 준수를 강조하여 일반예방적 효과를 강조할 수 있으나, 질서를 위한 규범은 이와 같은 형벌이 아닌 시민 간의 생활 분쟁을 해결할 수 있는 중재와 조정의 역할을 할 수 있도록 합목적적 고려가 가능한 행정질서벌로 규율될 필요성이 있

33) 이근우, 앞의 논문, 203-232쪽.

다고 하였다.

따라서 생활안전에 관련된 분야의 질서위반행위에 대해서 관련 기관에 중첩적 규제 권한을 부여하고, 전문적인 분야가 아닌 일반적 질서위반 영역에서 즉시 위반여부를 확인할 수 있는 부분에 대해서는 행정기관으로서 경찰이 담당하는 것이 타당하다고 보았다. 또한 ‘질서위반행위규제법’의 경우에도 질서위반 행위 유형을 구체적으로 규정하는 것을 제안하였다. 마지막으로 경미범죄에 대해서는 경범죄 가운데 질서위반행위의 성격을 가진 행위를 제외하고는 시민들이 처벌이 필요한 범죄로 인정할 수 있는 행위에 대해서 별도로 생각해볼 필요가 있다고 하였다.

이 연구는 기초질서의 개념적 구분과 함께 경범죄처벌법에 규정된 질서위반 행위인 “협의를 기초질서”에 대해 경찰의 기초질서 단속 업무의 범위와 행정적 권한의 측면까지 충실한 논의가 이루어졌으며, 기초질서 확립을 위한 근본적인 변화 방안을 제시했다는 데 의의가 있다.

나. 기초질서 현황 분석과 질서의식 제고 연구

서울시민 기초질서준수에 관한 연구(1996)에서는 처음으로 실무상 개념인 기초질서에 대해 학문상 접근한 연구였다. 이 연구는 기초질서의 대략적인 범위를 한정하여 기초질서 개념을 정리하고, 서울시민의 기초질서준수 정도를 파악하여 기초질서 확립을 위한 의식변화를 위해 진행되었다.

질서란 인간사회의 도덕적인 원칙인 사회질서이며, 사회질서는 사회생활의 맥락에서 사회적 상호작용을 하는 과정에서 상징적, 상호주관적으로 인식하는 반복적이고 습관적인 행위유형이라고 하였으며, 교통질서는 교통안전과 원활한 소통을 도모하고 도로상에서 발생하는 모든 위해를 예방하기 위한 사회적 규범에 따라 이루어지는 행동이라고 설명하였다.³⁴⁾

이러한 개념 연구를 토대로 기초질서의 개념은 다수의 국민들이 일상생활 중 쉽게 위반할 수 있는 경미한 법익 침해 행위로 일상생활에 관련되어 많은 사람들이 행할 수 있는 행위이며, 제재수단이 범칙금으로 되어 있으며, 실정법상 경범죄처벌법과 도로교통법에 해당되는 행위들이라고 정의하였다. 이와 같은 분류에 따라 기초질서준수 정도를 측정하고자 하였으나, 그 내용이 많아 주요한 행위들에 대해서만 집중적으로 분석하였다. 이 개념은 경찰이 실질적으로 질서위반과 관련하여 단속하는 업무를 중심으로 법적 제재를 가할 수 있는 정도로 정의하였으나, 실무상의 범주를 벗어나지 못한 한계가 있다.

조사 분석 결과 기초질서의 준수의식은 고연령, 여성, 직업인, 월평균 소득이 적은 경우에 높게 나타났고, 위반행위에 대한 적발의 확실성과 주위의 비난 가능성이 높을 때 기초질서 준수의식이 높았다. 또한 기초질서 위반에 대한 단속 즉, 법적 처벌이 필요하다는 인식이 높았고, 기초질서 확립을 위해서 효율적이고 강력한 단속이 필요하다는 결론이 도출되었다. 이와 같은 결론을 토대로 시민의 기초질서 의식 제고방안을 제시하였다.

기초질서 확립모델 연구(2008)에서는 시민의 기초질서 수준을 측정할 수 있는 지수 개발을 위해 기초질서 위반 행위유형별 상세한 분석을 실시하였다. 이 연구에서는 “기초질서 위반이란 일상생활에 관련된 경미한 법익을 침해하는 행위로서 경범죄처벌법과 도로교통법의 범칙행위에 해당하여 범칙금 부과가 가능한 행위”로 정의하였다. 이 연구 역시 범칙금 부과가 가능한 현행 경찰의 질서위반 단속 업무를 기준으로 기초질서의 개념을 정립하고 있음을 알 수 있다.

하지만 이와 같은 연구 결과는 실질적인 업무를 기준으로 기초질서 개념이나 업무범위를 설정하여 질서위반 관련 업무에 있어서 충분한 개념

34) 조병인·전영실, 앞의 보고서, 24-25쪽.

정립이 이루어지지 않았다. 따라서 경찰과 일반 행정기관의 업무 분장에 대해서 명확한 지침을 제공하기 어렵고, 지나치게 경찰의 업무 범위를 확대하여 효과적인 질서 유지 활동을 어렵게 할 수 있는 한계가 있었다.

연구조사의 결과는 타인의 기초질서 위반행위에 대해 매우 불쾌하게 느끼게 있는 것으로 나타났고, 각 항목별 단속의 필요성도 높게 나타났다. 특히 교통질서와 생활주변에서 타인에게 직접적인 피해를 주는 행위에 대한 단속이 우선적으로 이루어져야 하는 것으로 나타났다. 또 범칙금의 상향조정되는 것이 낫고, 기초질서 준수를 위해서는 홍보활동이 교육이나 단속보다 우선되어야 한다고 인식하고 있었다.³⁵⁾

조사 결과의 시사점은 기초질서 확립을 위한 정책을 마련하고 집행 환경을 조성, 효과적인 의식개혁을 위한 준법 공감대 형성을 위한 지도층과 경찰관 교육을 실시, 지속적이고 일관된 단속과 이를 위한 법제도 구축이 도출되었다. 기초질서 준수를 측정할 수 있는 지수로는 불쾌지수+단속지수+질서체감지수인 주관적 지수와 전체항목과 개별항목에 대한 평가 수식에 의한 객관적 지수, 이를 근거로 한 수식을 통한 종합지수를 제시하였다.³⁶⁾

이 연구는 기초질서 의식과 기초질서 유형에 대한 상세한 시민대상 조사가 이루어지고, 기초질서 확립방안에 대해 구체적으로 제시했다는 데 의의가 있다. 1996년의 연구는 주로 시민의 기초질서 의식을 분석하고, 단속강화 요소를 제시하였고, 단속의 중요성은 이 연구에서도 나타났다. 그러나 기초질서 인식 제고를 위해서는 단속보다 홍보가 중요하고 준법 공감대를 형성해야 한다는 조사 결과는 십여 년의 시대의 변화에 따라 기초질서 정책을 수립하는데 시사점이 있다고 하겠다.

기초질서 위반에 대한 적극적 통제방안(2008) 연구와 깨진 창 경찰활

35) 이세정·장진춘, 앞의 보고서, 31-95쪽.

36) 이세정·장진춘, 앞의 보고서, 97-107쪽.

동과 기초질서위반사범(2009) 연구에서는 기초질서 위반에 대한 단속과 통제방안의 변화 필요성과 단속활동에 대한 분석이 주를 이루었다.

앞의 연구에서는 기초질서 통제에 대한 이론적 접근을 시도하였고, 질서위반행위규제법을 통한 적극적인 질서위반행위 통제와 국가수준의 기초질서 위반 행위책임 위주의 경범죄처벌법, 자치법규에 의한 통제에 대해 고찰하였다. 이를 통해 국가경찰의 질서위반 통제행위에 대한 비판적 논의를 전개하였다.

뒤의 연구는 기초질서 위반에 대한 이론적 검토를 토대로 경찰활동의 지역사회 협력모델과 무관용 경찰활동과 같은 통제모델을 적용하여 경찰과 지역사회의 연계를 촉구하였다.

기초질서 확립을 위한 시민의식 제고방안(2008) 연구에서는 기초질서의 개념과 함께 시민의식과 준범정신을 고찰하고, 기초질서 위반사범의 실태와 시민의 준범수준에 대해 문헌조사를 실시하였다. 조사 결과를 토대로 제시한 시민의식 제고방안은 교육의 중요성을 가장 먼저 꼽았고, 학교 교육에서 어느 정도 반영되어야 하는지를 예시를 제시하였다. 다음으로 시민참여를 통한 문제 중심 경찰활동을 지향하면서, 선별적 제재를 통한 자발적인 기초질서 준수와 협력을 유도하는 방안을 제시하였다.³⁷⁾

기초질서의 모형과 새 법체계연구(2009)에서는 기초질서의 특성에 따라 그 유형을 세 가지로 나누었는데, 1유형은 준범죄적 행위, 2유형은 질서유지적 행위로 제재가 가능한 행위, 3유형은 공공질서 수준의 의식적인 질서보호 행위로 구분하였다. 이에 따르면 1유형은 경범죄처벌법의 대상으로 보고, 2유형은 행정적 공익위반행위로 보고 경범죄처벌법의 특례가 아니라 분리 규제할 것으로 제안하였고, 3유형은 선진질서 구축을 위한 필수요건을 내용으로 하였다.

37) 최응렬·이재영, 앞의 논문, 401-436쪽.

또 경찰의 역할을 법집행, 질서유지, 공공봉사로 나누고, 법집행의 대상은 범죄로 형사법을 적용하고, 질서유지 대상은 반공익적인 행위로 행정법을 적용하며, 공공봉사의 대상은 약자보호와 보호조치로 보아 경찰관직무집행법의 보호 내용을 적용할 것을 주장하였다. 이에 따라 각 질서위반 행위에 대해 초기단계에는 공공봉사를 중기단계에는 질서유지를 더 심화되면 법집행을 하는 순으로 대응할 수 있다고 보았다.³⁸⁾

이 내용을 토대로 기초질서 모형을 사회질서 중 법적 측면에서 형사법, 행정법, 기초질서로 구분하고 이를 통합하여 공공질서라고 하였다. 앞의 기초질서 1유형은 경범죄처벌법에 근거하여 경찰과 법원이 담당하고, 2모형은 기초질서규제법에 따라 경찰관, 지자체 나아가 법원이 담당하고, 3모형은 기초질서 보호법으로 보안 경찰과 지역자치단체가 담당해야 하는 운용절차를 설명하였다. 이 연구는 기초질서에 대한 구체적인 유형과 운용절차에 대한 심도있는 연구로 평가받을 수 있으나, 현실적으로 적용하기 위해서는 제도적, 법적 변화가 수반되어야 하며 사회적 동의가 필요한 부분으로 생각된다.

2. 기초질서 관련 이론

가. 깨어진 유리창 이론(broken window theory)

기초질서와 관련하여 가장 먼저 제시되는 이론이 깨어진 유리창 이론이다. 이 이론은 범죄학적 입장에서 범죄원인을 개인에게서 찾으려는 관점이 아니라 지역사회의 무질서한 환경에 의한 범죄원인을 찾으려 한 이론이다.

38) 학교 화장실의 낙서는 계몽지도를 우선으로 하고, 질서유지 활동을 진행하다가 학교폭력에 이르면 범죄행위에 대한 법을 집행하는 식이다(이상안, 앞의 논문, 194-197쪽.).

이론의 배경은 자신이 속한 지역에 대한 무관심과 지역사회의 경미한 질서위반 행위를 방치하게 되고, 더 심각한 기초질서 위반행위와 경미범죄가 더욱 자주 발생하게 된다. 통제되지 않는 지역사회는 결국 주민생활의 기본이 되는 지역사회로서의 기능을 상실하게 된다는 것이다. 그 결과 도심 쇠락(urban decay)이 진행되어 지역사회가 범죄행위에 대한 통제능력을 상실함으로써 범행을 해도 검거되지 않는다는 생각이 만연하게 되고, 잠재적 범죄자들이 더욱 많이 생겨나거나 외부로부터 유입되며 이는 마약, 강도, 살인과 같은 심각한 범죄로 이어지게 된다는 것이다.³⁹⁾

따라서 지역사회 환경을 개선하여 지역사회 안전을 보호 하고, 경찰은 순찰 등 예방활동 통해 잠재적 범죄를 억제하거나 지역사회의 무질서한 행위나 환경을 단속·개선하여 건전한 지역사회 질서의식을 형성하자는 것이 이 이론의 핵심이다.

깨어진 유리창 이론의 관점은 심리학적 측면과 처벌적 측면에서 논의될 수 있다. 심리학적 측면에서 이 이론은 한 단계 더 나아가게 되는데, 지역사회의 지저분한 환경은 지역사회의 불안을 가중시키고 중대한 범죄를 야기하며 지역사회의 쇠퇴를 가속화시킬 수 있다는 연구 결과에 따라 경찰은 범죄예방이라는 목표 하에 이 이론과 관련된 순찰전략을 수행한 바 있다.⁴⁰⁾ 또한 빈곤보다 무례한 행동이 지역사회의 불안감을 가속화시키고 지역사회의 안전을 해친다는 연구 결과도 있었다.

처벌적 측면에서 깨어진 유리창 이론은 논의는 무관용 경찰활동과 맥락을 같이하는데, 거리의 배회행위나 무질서를 야기한 행위자에 대한 처

39) 이봉행, 서울거주 외국인 밀집지역내 범죄통제방안에 대한 연구 -깨어진 창 이론, 무관용 경찰활동 중심으로-, 한국공안행정학회보 제55호, 2014, 187쪽.

40) Taylor는 1980년부터 1994년까지 볼티모어시에서 수행된 현장 연구 및 지역사회 자료를 분석하여 지역사회의 불안감을 해소하고 안전한 지역사회를 만들기 위해서는 깨진 유리창과 같은 무질서나 무례한 행동을 통제하거나 예방해야 한다고 주장하였다.

벌이 새로운 범죄자를 만들기 때문에 범죄보다는 처벌이 사회문제를 야기한다는 주장이 그것이다. 그러나 처벌적 측면에 대한 논의는 범죄와 무질서에 대한 예방의 관점을 간과하여 한계가 있었다.⁴¹⁾

깨어진 유리창 이론은 1969년 스탠포드 대학의 심리학자 짐바르도(P. Zimbardo)의 심리실험에서 시작되었으며, ‘바늘도둑이 소도둑 된다’는 우리의 속담과 연관성이 깊은 이론이다.⁴²⁾ 짐바르도의 실험은 파괴를 유발하는 선행행위가 있는 경우의 노상에 방치된 차량이 선행행위가 없는 방치된 차량보다 더 빠른 시간 안에 파괴된다는 결과를 보여주었다. 즉, 차량의 유리창을 파손하지 않고 방치한 차량보다 유리창이 파손된 경우가 단시간에 차량 파괴 현상을 보여주었다.⁴³⁾

윌슨과 켈링은 1982년 깨어진 유리창 이론을 연구하여 경찰이 이미 발생한 범죄 해결에 집중하기보다 지역사회(이웃) 내 사회적·물리적 문제를 해결하여 범죄를 사전에 예방하는 것이 중요하다는 것을 강조하였고, 지역사회의 이웃 구성원의 지역사회에 대한 관심 제고와 무질서한 행동을 제지하여 범죄의 두려움을 감소시키는 것이 도시를 안전하게 지키는데 유리하다고 하였다.⁴⁴⁾

이 이론은 지역사회의 안전을 위해 시민의 역할을 강조하는 지역사회 범죄예방 모형, 주민과 경찰 관계를 강조하는 협력 모형, 지역사회 중심의 경찰의 범죄예방 활동으로 이어지게 되었고, 반문화행위 감소를 핵심

41) 장석현, 깨어진 창 이론을 통한 경찰의 대응방안, 한국공안행정학회보 제16호, 한국공안행정학회, 2003, 184-187쪽.

42) 깨어진 유리창 이론은 기초질서위반과 관련하여 범죄확산과정의 연속성 이론으로 풀이되기도 하였다(이상안, 앞의 논문, 196쪽).

43) 이 연구 결과를 토대로 윌슨과 켈링은 깨어진 유리창 이론에 다음과 같은 의미를 부여하였다. 첫째, 파괴행위를 생각하지 못하던 준범의식이 강하다고 인식하고 있는 사람조차도 방치된 자동차를 약탈하거나 파괴행위를 저지할 수 있다는 것, 둘째, 지역 특성상 익명성이 있는 지역에서는 사회적 관심이 부족하여 이와 같은 현상이 빨리 나타난다는 것, 셋째, 사유재산의 보호에 관심이 있고, 부도덕한 행위가 대가를 치를 것이라고 생각하는 지역은 익명성이 있는 지역보다 파괴행위가 덜 했다는데 의의가 있다는 것이다.

44) 정우일, 앞의 논문, 309쪽.

으로 하는 경찰활동 이론과 실무의 토대가 되고 있다.

나. 무관용 경찰활동(Zero-Tolerance Policing) 전략

깨진 유리창 이론이 범죄통제를 위한 이론이라면 무관용 경찰활동 전략은 이를 실천하기 위한 경찰활동의 전략이다. 하버드대학 교수 윌슨(James Q. Wilson)과 노스이스턴대학 교수 켈링(George L. Kelling)은 깨진 유리창 이론을 토대로 무관용 경찰활동 전략을 확립하였다. 무질서한 지역은 범죄자의 침입을 위한 비옥한 토양을 마련해 주는 것을 돕는 것이며, 무질서는 그 지역이 안전하지 않고 이웃이 신경 쓰지 않다는 인식을 주기 때문에 나타난다고 하였다.

1993년 뉴욕시는 지역사회 삶의 질을 저해하는 경미범죄를 강력하게 단속하는 무관용 경찰활동을 실시하였고, 질서위반 행위 단속을 통해 중범죄를 경이적으로 감소시키는 효과를 거두었다. 그러나 이러한 효과는 범죄정보와 경찰자원 및 효과적 전략과 평가에 대한 철저한 정보분석(COMSTAT 활용), 범죄통제와 시민에 대한 영향을 신속하게 할 수 있는 대규모 경찰조직의 개혁, 중앙의 권한을 최일선기관에 이양이라는 사전적 준비가 있었기에 가능했다.⁴⁵⁾

반면, 경미한 범죄에 대한 경찰 재량권의 남용과 법적 근거의 미약, 범죄통제의 허구성, 공격적이고 단기적인 전략을 강조하여 시민과 갈등 상황 야기라는 전략의 한계도 나타나 법집행에서 유의해야 할 부분에 대해 시사점을 주고 있다. 무관용 경찰활동은 기초질서 위반에 대한 엄격한 통제를 통해 사회질서를 유지하고, 나아가 범죄를 예방하기 위한 정책으로 기초질서 단속 업무에 반영될 수 있는 이론이라고 하겠다.

45) 최응렬·이재영, 앞의 논문, 410-412쪽; 장석현, 앞의 논문, 187-191쪽.

제3절 국내외 기초질서 관련 법제 고찰

기초질서 업무 현황에 대한 조사·분석을 진행하기에 앞서 기초질서 업무의 근간이 되는 경범죄처벌법을 고찰해볼 필요성이 있다. 경범죄처벌법 고찰은 경찰의 기초질서 업무의 변화 방향과 미래지향적 치안정책 대응방안에 대한 영향 요인으로서도 검토의 의의가 있다고 하겠다. 또한 기초질서의 개념과 범위 설정을 위해 외국의 관련 법제도와 그에 따른 기초질서의 범위에 대해서도 비교 고찰할 필요가 있다.

1. 우리나라 경범죄처벌법의 의의와 변화과정

가. 경범죄처벌법의 의의와 성격

경범죄처벌법은 일상생활에서 흔히 일어나는 경미한 범죄행위를 행한 자에게 벌금, 구류, 과료 또는 범칙금을 부과함으로써 경미한 범죄행위를 규율하는 법이다. 이 법의 목적은 제1조에서 경범죄의 종류 및 처벌에 필요한 사항을 정하여 사회공공의 질서유지에 이바지한다고 하여 본질적 개념은 질서유지법이라고도 볼 수 있다.

범죄행위의 규율과 처벌에 대해서는 형법에서 규정하고 있으나, 경범죄처벌법은 형법에서 규율하는 범죄행위에 비하여 중대하지 않은 행위들을 대상으로 하고 있다. 따라서 그 대상은 추상적 위험범으로 예비 또는 미수의 형태를 갖는 경우에 해당된다. 이러한 특성에 따라 질서위반 행위에 대한 범칙행위 규정과 통고처분이 가능하게 된다.

경범죄처벌법은 중대한 범죄로 발전할 수 있는 위험성 있는 행위를 그 전단계에서 발견하고 제재하고자 하는 예방적 성격, 형사관련 법령에서 정한 범죄 유형에서 누락된 사항을 보충하는 보충적 성격, 사회질서를

보호하기 위해 국민의 평균적 법감정에 호소하여야 할 성질의 것을 법에 규정하고자 하는 도덕적 성격을 갖는다.⁴⁶⁾

따라서 경범죄처벌법은 형사법의 성격을 갖는 행위뿐만 아니라 경찰행정상의 규제목적 달성을 위한 행위도 포함하고 있다. 그러므로 경범죄처벌법은 형법과 달리 경찰행정의 목적에 영향을 받을 수 있다.⁴⁷⁾

관련하여 경범죄처벌법의 처벌유형인 통고처분 시 납부하여야 하는 범칙금의 성질은 행정형벌, 행정질서벌, 행정상 제3의 제재수단으로 보는 견해로 나뉘게 된다. 헌법재판소에서는 범칙금을 벌금과 유사한 측면이 있으나 명예에 대한 중대한 훼손이 없어 형사처벌인 벌금과는 다른 제재로 보고 있다.

나. 경범죄처벌법의 변화과정

경범죄처벌법의 기원은 일제 무단통치시기에 일본의 경찰범처벌령을 토대로 ‘경찰범처벌규칙’ 87개조를 제정하여 구류와 과료로 처벌한데서 찾을 수 있는데 이는 식민통치를 위하여 민중의 저항을 억압하여 일제의 통치를 용이하게 하려는 것이었다.⁴⁸⁾ 이후 미군정기에 군정법령 제21호에 의해 ‘폐기된 것이 아닌 현행법’과 ‘대한민국에서 공표한 규정, 명령, 지시’, ‘그 밖의 문서들’은 폐기될 때까지 유효하다고 하여 이 규칙은 계속 사용되었다. 이 기간 동안 일본법과 군사점령의 기득권에서 끌어낸 특별법과 임시법이 혼재되어 사용되었다.

경범죄처벌규칙은 1954년에 폐지되었으며, 동 해에 ‘경범죄처벌법’으로 대체입법 되었다. 그러나 법률의 구조 변화는 이루어지지 않았고, 현행 경범죄처벌법의 구조 역시 총칙과 46개 조항으로 구성되어 체계

46) 경찰청, 2013경범죄처벌법 해설서, 2013, 3쪽.

47) 강용일·김현정·이영돈, 앞의 책, 100-101쪽.

48) 사실상 식민지 통치를 위해 제정된 법이 기원이 되어 지금도 일부에서는 경범죄처벌법의 전면적 폐지를 주장하기도 한다(이근우, 앞의 논문, 206쪽.).

자체는 변화하지 않았다. 이러한 변화과정은 정부 수립 이후에도 국민에 대한 억압성 내지 통제력 면에서 경범죄처벌만큼 유효한 장치가 없음을 경험상 체득하여 무비판적으로 수용에 의한 것으로 볼 수도 있다. 이는 일제의 모방과정 속에서 동형화가 이루어진 것으로 볼 수 있다.⁴⁹⁾

이후 경범죄처벌법은 제정 이후 2013년까지 2차례 전부개정, 8차례 일부개정(타법개정을 포함하여 총 14회 개정)을 통해 현재에 이르고 있다. 제정 당시 이 법은 4개 조항으로 구성되었고 경미범죄 유형은 45개였고, 구류와 과료 처벌이 가능하였다. 1960년대 군사정권에서는 공안유지상 필요한 죄의 유형을 추가하였고, 1970년대 산업화와 빈부 격차로 인한 사회 문제가 대두되자 퇴폐풍조를 단속한다는 미명 하에 범죄유형을 대폭 늘렸다.

1980년대에도 지속적으로 경범죄의 유형이 증가하였는데, 주요한 개정 내용에 통고처분 실시를 들 수 있으며, 상습 구류 처분자, 피해자가 있는 행위, 18세 미만 자에 대해서는 적용을 제외하였다. 다만 통고처분서 수령을 거부하는 자, 주거 및 신원이 불확실한자, 통고처분이 어려운 자 등에 대해서는 즉결심판에 회부할 수 있도록 하여 처벌의지를 강화하였고, 1983년에는 사적 공간에 대한 통제가 더욱 강화되었다.

1987년 민주화 선언 이후에는 일부 독소 조항과 현실과 맞지 않는 조항이 삭제되었고, 국민의 의식 수준 향상과 함께 구성요건을 엄격히 하거나, 간이 과벌 절차인 통고처분을 할 수 있도록 하였다.

가장 큰 변화를 보인 시기는 1997년 7차 개정으로 경범죄에 대한 처벌규정을 강화하고 범칙금의 납부기한을 연장하였다. 처벌도 구류 또는 과료와 함께 벌금도 도입되었다. 2002년 개정에서는 범칙 납부 기간 경과 시 20/100 가산금을 가중하는 조항과 함께 즉결심판 청구 이전까지

49) 이선엽, 경범죄처벌법의 역사적 변천 “ 제도의 경로, 동형화, 한국행정사학지 제25호, 한국행정사학회, 2009, 8-9쪽.

50/100의 가산금을 더한 금액을 납부한 경우 즉결심판을 받지 않도록 하는 규정을 추가하였다.

2006년에 제주자치경찰이 설치되면서 자치경찰이 주민의 일상생활과 관련된 사회질서 위반행위의 단속에 관한 사무를 수행할 수 있도록 경범죄에 해당하는 행위자에 대해 통고처분을 할 수 있도록 하였다.

2012년 전부개정을 통해 전체적 구조가 변경되면서 경범죄처벌법의 목적이 추가되고, 범칙금에 대한 통고처분권자에 제주특별자치도지사와 철도특별사법경찰대장이 추가되었다. 다만 금연장소에서의 흡연 조항이 관련법 단속 사항으로 변경되어 삭제되면서 경찰 실무상 단속조치에 있어서 어려움을 겪고 있다는 현장의 목소리가 있었다.

2013년 최근 개정된 경범죄처벌법은 제3조 제3항에 관공서에서의 주취소란과 거짓신고에 대한 처벌수준을 60만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료로 상향 조정하여 처벌의 실효성을 확보하고 국민적 경각심을 제고하려는 조항이 개정 또는 신설되었다. 그러나 경범죄처벌법의 여러 가지 한계와 관련된 부분에 대한 개정은 이루어지지 않아 여전히 다양한 논의가 진행되고 있다.

2. 경범죄처벌법상 기초질서 범위와 한계

2013년 현재 시행되고 있는 경범죄처벌법에서 규정하고 있는 기초질서 위반행위는 제3조 제1항부터 제3항에 총 46개 항목으로 규정되어 있으며 각 유형은 다음과 같다.

<표 2-1> 경범죄처벌법 제3조의 범칙행위 및 범칙금액

근거 법조문	범칙행위	범칙 금액
제1항 제1호 빈집 등への 침입	다른 사람이 살지 않고 관리하지 않는 집 또는 그 울타리·건조물(建造物)·배·자동차 안에 상당한 이유 없이 들어간 경우	8만원
제1항 제2호 휴기의 은닉휴대	칼·쇠몽둥이·쇠톱 등 사람의 생명 또는 신체에 중대한 위해를 끼치거나 집이나 그 밖의 건조물에 침입하는 데에 사용될 수 있는 연장이나 기구를 상당한 이유 없이 숨겨서 지니고 다니는 경우	8만원
제1항 제3호 폭행 등 예비	다른 사람의 신체에 위해를 끼칠 것을 공모(共謀)하여 예비행위를 한 사람이 있는 경우 그 공모를 한 경우	8만원
제1항 제5호 사체 현장변경 등	사산아(死産兒)를 감추거나 상당한 이유 없이 변사체 또는 사산아가 있는 현장을 바꾸어 놓은 경우	8만원
제1항 제6호 도움이 필요한 사람 등 의 신고불이행	자기가 관리하고 있는 곳에 도움을 받아야 할 노인, 어린이, 장애인, 다친 사람 또는 병든 사람이 있거나 사체 또는 사산아가 있는 것을 알면서 이를 관계 공무원에게 지체 없이 신고하지 않은 경우	8만원
제1항 제7호 관명사칭 등	국내외의 공직(公職), 계급, 훈장, 학위 또는 그 밖에 법령에 따라 정해진 명칭이나 칭호 등을 거짓으로 꾸며 대거나 자격이 없으면서 법령에 따라 정해진 제복, 훈장, 기장 또는 기념장(記念章), 그 밖의 표장(標章) 또는 이와 비슷한 것을 사용한 경우	8만원
제1항 제8호 물품강매·호객행위	가. 요청하지 않은 물품을 억지로 사라고 한 사람, 요청하지 않은 일을 해주거나 재주 등을 부리고 그 대가로 돈을 달라고 한 경우	8만원
	나. 여러 사람이 모이거나 다니는 곳에서 영업을 목적으로 떠들썩하게 손님을 부른 경우	5만원
제1항 제9호 광고물 무단부착 등	가. 다른 사람 또는 단체의 집이나 그 밖의 인공구조물과 자동차 등에 함부로 광고물 등을 붙이거나 내걸거나 끼우거나 글씨 또는 그림을 쓰거나 그리거나 새기는 행위 등을 한 사람 또는 공공장소에서 광고물 등을 함부로 뿌린 경우	5만원
	나. 다른 사람이나 단체의 간판, 그 밖의 표시물 또는 인공구조물을 함부로 옮기거나 더럽히거나 훼손한 경우	8만원
제1항 제10호 마시는 물 사용방해	사람이 마시는 물을 더럽히거나 사용하는 것을 방해한 경우	8만원
제1항 제11호 쓰레기 등 투기	가. 쓰레기, 죽은 짐승, 그 밖의 더러운 물건(나목에 규정된 것은 제외한다)이나 못 쓰게 된 물건을 함부로 아무 곳이나 버린 경우	5만원
	나. 담배꽂초, 껌, 휴지를 아무 곳이나 버린 경우	3만원
제1항 제12호 노상방뇨 등	가. 길, 공원, 그 밖에 여러 사람이 모이거나 다니는 곳에서 대소변을 보거나 또는 그렇게 하도록 시키거나 개 등 짐승을 끌고 와서 대변을 보게 하고 이를 치우지 않은 경우	5만원
	나. 길, 공원, 그 밖에 여러 사람이 모이거나 다니는 곳에서 함부로 침을 뱉은 경우	3만원
제1항 제13호 의식방해	공공기관이나 그 밖의 단체 또는 개인이 하는 행사나 의식을 못된 장난 등으로 방해하거나 행사나 의식을 하는 경우 또는 그 밖에 관계있는 사람이 말려도 듣지 않고 행사나 의식을 방해할 우려가 뚜렷한 물건을 가지고 행사장 등에 들어간 경우	8만원
제1항 제14호 단체가입 강요	싫다고 하는데도 되풀이하여 단체 가입을 억지로 강요한 경우	5만원
제1항 제15호 자연훼손	공원·명승지·유원지나 그 밖의 녹지구역 등에서 풀·꽃·나무·돌 등을 함부로 꺾거나 캔 경우 또는 바위·나무 등에 글씨를 새기거나 하여 자연을 훼손한 경우	5만원

제1항 제16호 타인의 가축·기계 등 무단조작	다른 사람 또는 단체의 소나 말, 그 밖의 짐승 또는 매어 놓은 배땃목 등을 함부로 풀어 놓거나 자동차 등의 기계를 조작한 경우	8만원
제1항 제17호 물건의 흐름 방해	개천·도랑이나 그 밖의 물길의 흐름에 방해될 행위를 한 경우	2만원
제1항 제18호 구걸행위 등	가. 다른 사람에게 구걸하도록 시켜 올리르지 않은 이익을 얻은 경우 나. 공공장소에서 구걸을 하여 다른 사람의 통행을 방해하거나 귀찮게 한 경우	8만원 5만원
제1항 제19호 불안감조성	정당한 이유 없이 길을 막거나 시비를 걸거나 주위에 모여들거나 뒤따르거나 몹시 거칠게 겁을 주는 말이나 행동으로 다른 사람을 불안하게 하거나 귀찮고 불쾌하게 한 경우 또는 여러 사람이 이용하거나 다니는 도로·공원 등 공공장소에서 고의로 혐악한 문신(文身)을 드러내어 다른 사람에게 혐오감을 준 경우	5만원
제1항 제20호 음주소란 등	공회당·극장·음식점 등 여러 사람이 모이거나 다니는 곳 또는 여러 사람이 타는 기차·자동차·배 등에서 몹시 거친 말이나 행동으로 주위를 시끄럽게 하거나 술에 취하여 이유 없이 다른 사람에게 주정한 경우	5만원
제1항 제21호 인근소란 등	악기·라디오·텔레비전·전축·종·확성기·전동기(電動機) 등의 소리를 지나치게 크게 내거나 큰소리로 떠들거나 노래를 불러 이웃을 시끄럽게 한 경우	3만원
제1항 제22호 위험한 불씨 사용	충분한 주의를 하지 않고 건조물, 수풀, 그 밖에 불붙기 쉬운 물건 가까이에서 불을 피우거나 휘발유 또는 그 밖에 불이 옮겨붙기 쉬운 물건 가까이에서 불씨를 사용한 경우	8만원
제1항 제23호 물건 던지기 등 위험행위	다른 사람의 신체나 다른 사람 또는 단체의 물건에 해를 끼칠 우려가 있는 곳에 충분한 주의를 하지 않고 물건을 던지거나 붓거나 또는 쏟은 경우	3만원
제1항 제24호 인공구조물 등의 관리소홀	무너지거나 넘어지거나 떨어질 우려가 있는 인공구조물이나 그 밖의 물건에 대하여 관계 공무원으로부터 고칠 것을 요구받고도 필요한 조치를 게을리하여 여러 사람을 위험에 빠뜨릴 우려가 있게 한 경우	5만원
제1항 제25호 위험한 동물의 관리 소홀	사람이나 가축에 해를 끼치는 버릇이 있는 개나 그 밖의 동물을 함부로 풀어놓거나 제대로 살피지 않아 나다니게 한 경우	5만원
제1항 제26호 동물 등에 의한 행태 등	가. 소나 말을 놀라게 하여 달아나게 한 경우 나. 개나 그 밖의 동물을 시켜 사람이나 가축에게 달려들게 한 경우	5만원 8만원
제1항 제27호 무단소등	여러 사람이 다니거나 모이는 곳에 켜 놓은 등불이나 다른 사람 또는 단체가 표시를 하기 위하여 켜 놓은 등불을 함부로 끈 경우	5만원
제1항 제28호 공중도로 안전관리소홀	여러 사람이 다니는 곳에서 위험한 사고가 발생하는 것을 막을 의무가 있으면서도 등불을 켜 놓지 않거나 그 밖의 예방조치를 게을리 한 경우	5만원
제1항 제29호 공무원 원조불응	눈·비·바람·해일·지진 등으로 인한 재해, 화재·교통사고·범죄, 그 밖의 급작스러운 사고가 발생하였을 때에 현장에 있으면서도 정당한 이유 없이 관계 공무원 또는 이를 돕는 사람의 현장출입에 관한 지시에 따르지 않거나 공무원이 도움을 요청하여도 도움을 주지 않은 경우	5만원
제1항 제30호 거짓 인적사항 사용	성명, 주민등록번호, 등록기준지, 주소, 직업 등을 거짓으로 꾸며대고 배나 비행기를 타거나 인적사항을 물을 권한이 있는 공무원이 적법한 절차를 거쳐 묻는 상황에서 정당한 이유 없이 다른 사람의 인적사항을 자기의 것으로 거짓으로 꾸며댄 경우	8만원
제1항 제31호 미신요법	근거 없이 신기하고 용한 약방문인 것처럼 내세우거나 그 밖의 미신적인 방법으로 병을 진찰·치료·예방한다고 하여 사람들의 마음을 홀리게 한 경우	2만원

제1항 제32호 야간통행제한 위반	전시·사변·천재지변, 그 밖에 사회에 위험이 생길 우려가 있는 상황에서 경찰청장이나 해양경찰청장이 정하는 야간통행제한을 위반한 경우	3만원
제1항 제33호 과다노출	여러 사람의 눈에 뜨이는 곳에서 공공연하게 알몸을 지나치게 내놓거나 가려야 할 곳을 내놓아 다른 사람에게 부끄러운 느낌이나 불쾌감을 준 경우	5만원
제1항 제34호 지문채취 불응	범죄 피의자로 입건된 사람의 신원을 지문조사 외의 다른 방법으로는 확인할 수 없어 경찰공무원이나 검사가 지문을 채취하려고 할 때에 정당한 이유 없이 이를 거부한 경우	5만원
제1항 제35호 자릿세 징수 등	여러 사람이 모이거나 쓸 수 있도록 개방된 시설 또는 장소에서 좌석이나 주차할 자리를 잡아 주기로 하거나 잡아주면서, 돈을 받거나 요구하거나 돈을 받으려고 다른 사람을 귀찮게 따라다니는 경우	8만원
제1항 제36호 행렬방해	공공장소에서 승차승선, 입장·매표 등을 위한 행렬에 끼어들거나 떠밀거나 하여 그 행렬의 질서를 어지럽힌 경우	5만원
제1항 제37호 무단 출입	출입이 금지된 구역이나 시설 또는 장소에 정당한 이유 없이 들어간 경우	2만원
제1항 제38호 총포 등 조작장난	여러 사람이 모이거나 다니는 곳에서 충분한 주의를 하지 않고 총포, 화약류, 그 밖에 폭발의 우려가 있는 물건을 다루거나 이를 가지고 장난한 경우	8만원
제1항 제39호 무임승차 및 무전취식	영업용 차 또는 배 등을 타거나 다른 사람이 파는 음식을 먹고 정당한 이유 없이 제 값을 치르지 않은 경우	5만원
제1항 제40호 장난전화 등	정당한 이유 없이 다른 사람에게 전화·문자메시지·편지·전자우편·전자문서 등을 여러 차례 되풀이하여 괴롭힌 경우	8만원
제1항 제41호 지속적 괴롭힘	상대방의 명시적 의사에 반하여 지속적으로 접근을 시도하여 면회 또는 교제를 요구하거나 지켜보기, 따라다니기, 잠복하여 기다리기 등의 행위를 반복하여 하는 경우	8만원
제2항 제1호 출판물의 부당개제 등	올바르지 않은 이익을 얻을 목적으로 다른 사람 또는 단체의 사업이나 사사로운 일에 관하여 신문, 잡지, 그 밖의 출판물에 어떤 사항을 실거나 실지 않을 것을 약속하고 돈이나 물건을 받은 경우	16만원
제2항 제2호 거짓 광고	여러 사람에게 물품을 팔거나 나누어 주거나 일을 해주면서 다른 사람을 속이거나 잘못 알게 할 만한 사실을 들어 광고한 경우	16만원
제2항 제3호 업무방해	못된 장난 등으로 다른 사람, 단체 또는 공무원 중인 자의 업무를 방해한 경우	16만원
제2항 제4호 암표매매	흥행장, 경기장, 역, 나루터, 정류장, 그 밖에 정해진 요금을 받고 입장시키거나 승차 또는 승선시키는 곳에서 웃돈을 받고 입장권·승차권 또는 승선권을 다른 사람에게 되판 경우	16만원
제3항 제1호 관공서에서의 주취소란	술에 취한 채로 관공서에서 몹시 거친 말과 행동으로 주정하거나 시끄럽게 한 사람	60만원 이하 벌금
제3항 제2호 거짓신고	있지 아니한 범죄나 재해 사실을 공무원에게 거짓으로 신고한 사람	60만원 이하 벌금

비고 : 범칙금의 납부 통고를 받은 사람이 통고처분을 불이행하여 법 제9조제1항에 따라 통고받은 범칙금에 가산금을 더하여 납부할 경우에 최대 납부할 금액은 법 제3조제1항 각 호의 행위로 인한 경우에는 10만원으로 하고, 법 제3조제2항 각 호의 행위로 인한 경우에는 20만원으로 한다.

개정된 경범죄처벌법의 특징은 제6조 제1항에서 제3조 제1항과 제2항

의 유형을 범칙행위로 규정하여 통고처분에 의한 범칙금 부과 효과성을 강조하였다는 것이다.⁵⁰⁾ 2013년 개정 이전까지 범칙행위와 비범칙 행위에 대한 논의에 따라 나뉘던 행위들이 이제 대부분 범칙행위로 규정되었기 때문이다.

경범죄처벌법에 규정된 각 행위 유형은 행정질서범과 형법범으로 구별되기도 하는데, 편의상 행위 유형에 대한 관련법이 형법과 관계가 되는 조항을 형법범으로, 특정 행정상의 목적을 달성하기 위한 조항은 행정질서범으로 나누어 고찰해보았다.⁵¹⁾

형법범으로 분류될 수 있는 행위유형은 제1항에서 다음 호에 해당하는 행위 1. 빈집 등에의 침입, 3. 폭행 등 예비, 5. 시체 현장변경 등, 6. 도움이 필요한 사람 등의 신고불이행, 8. 물품강매·호객행위, 9. 광고물 무단부착 등, 10. 마시는 물 사용방해, 13. 의식방해, 14. 단체가입 강요, 16. 타인의 가축·기계 등 무단조작, 22. 위험한 불씨 사용, 33. 과다노출, 38. 총포 등 조작 장난, 39. 무임승차 및 무전취식을 들 수 있다. 제2항에서는 각 호 1. 출판물의 부당게재 등, 2. 거짓 광고, 3. 업무방해, 4. 압포매매의 경우, 제3항에서는 각 호 1. 관공서에서의 주취소란, 2. 거짓신고가 해당된다.

행정질서범의 유형은 제1항의 각 호 2. 흥기의 은닉휴대, 7. 관명사칭 등, 11. 쓰레기 등 투기, 12. 노상방뇨 등, 15. 자연훼손, 17. 물길의

50) 범칙행위란 형법상 범죄행위와 동일하게 형법범규에 규정된 범죄의 구성요건에 해당하는 위법·유책한 행위를 말한다. 예를 들어, 조세범처벌법상 범칙행위를 조세범칙행위라 하고, 관세법상의 범칙행위를 관세범칙행위, 도로교통법상 교통법규 위반에 대해서는 교통범칙행위라고 한다. 경범죄처벌법에서 범칙행위란 경범죄 중 비교적 경미한 위반사항으로 법 제7조의 통고처분 대상이 되는 행위를 말한다(경찰청, 2013 개정 경범죄처벌법 해설서, 경찰청 생활안전국 생활질서과, 2013, 135쪽). 즉 기초질서 위반행위 중에서 형벌을 부과하는 것이 적절하지 않다고 여겨 형의 면제를 조건으로 통고처분에 의해 범칙금을 부과하는 행위를 말하는 것이다(정우일, 앞의 논문, 313쪽.).

51) 이 분류는 연구자의 견해에 따라 2013 개정 경범죄처벌법 해설서의 특별법과의 관계에 대한 설명을 토대로 형법이 관련 법률일 경우 형법범으로 구별한 것이다(경찰청, 앞의 책, 8-10쪽 참조).

흐름 방해, 18. 구걸행위 등, 19. 불안감조성, 20. 음주소란 등, 21. 인근소란 등, 23. 물건 던지기 등 위험행위, 24. 인공구조물 등의 관리소홀, 25. 위험한 동물의 관리 소홀, 26. 동물 등에 의한 행패 등, 27. 무단소등, 28. 공중통로 안전관리소홀, 29. 공무원 원조불응, 30. 거짓 인적사항 사용, 31. 미신요법, 32. 야간통행제한 위반, 34. 지문채취 불응, 35. 자릿세 징수 등, 36. 행렬방해, 37. 무단 출입, 40. 장난전화 등, 41. 지속적 괴롭힘을 들 수 있다.

이러한 분류는 미래지향적인 측면에서 볼 때, 경찰활동에 있어서 경미범죄가 중대한 범죄로 변화되어 형사처벌이 필요한 유형에 대해서는 사법경찰활동을, 오로지 공공질서유지를 위한 행정적 처분이 필요한 유형에 대해서는 행정경찰의 역할을 부여하여 경찰의 전문성 제고와 함께 향후 실시될 자치경찰 업무에 대한 근거를 제공하는데 도움이 될 것이다.

다음으로 유형의 변화에 따른 범칙금에 대한 내용을 살펴보면, 제3항의 2개 유형의 행위는 중한 범죄로 나아갈 우려가 높아 타 조항에 비해 벌금 상한선이 법정형 60만원으로 높고, 형사사건으로 처리될 여지가 커서 범칙행위에서 제외되었다는 특징이 있다.

이와 함께 범칙금의 경우 개정 이전의 항목은 2만원에서 5만원 사이에 정해져있는 반면, 개정 후 포함된 항목들은 5만원에서 16만원으로 높아졌음을 알 수 있다. 그 이유는 새로 통고처분 대상으로 포함된 항목은 기존의 즉결심판 대상이었고, 기존 통고처분 항목보다 사안이 중하거나 피해 정도가 크다는 점을 반영한 것이다.⁵²⁾ 개정된 경범죄처벌법은 기초질서가 정착되지 않는 현실을 반영하여 위반 행위에 대해 예전보다 강화된 규제 방안으로서의 역할을 통해 질서를 유지하도록 하는 방향으로 발전한 것으로 보인다.

그러나 경범죄처벌법이 사회적 환경과 시대에 따라 다양하게 개정되어

52) 경찰청, 앞의 책, 137쪽.

왔으나 아직도 현행법에는 다음과 같은 한계가 있다.⁵³⁾

첫째, 경범죄처벌법이 금지하는 행위에 대한 벌칙이 형벌인 이상 절차법을 적용하는 것이 당연하나 절차의 불문명성에 의해 즉결심판법을 따르게 되는 한계와 범칙금 미납자에 대한 즉결심판 청구에 있어서도 구금이 수반되는 처벌을 완화하기 위해 범칙금 통고제도를 실시하고 있으나, 제9조에서 미납자에 대한 사항이 남아 있는 것은 정교하지 못한 법제도라는 것이다.

둘째, 범칙금 통고 대상자가 아닌 자에 대한 처벌방법에 대한 분명한 규정이 없어 혼란스러울 수 있으며, 제주특별자치도지사와 철도특별사법경찰대장은 통고처분권자이기는 하나 즉결심판청구권자가 아니므로 이 부분에 대한 규정도 필요하다는 것이다.

셋째, 18세 미만인 사람에게는 통고처분을 할 수 없어 소년법에 의해 범죄인 경우 송치하거나, 질서위반인 경우 훈방조치를 하는데 있어 일선에서는 현실적으로 혼란스러울 수 밖에 없다는 것이다.

현행 경범죄처벌법은 이론상 실무상 많은 한계점을 갖고 있는데, 심층 면접에 의하면 시민과 직접 대면하는 현장에서 근무하는 경찰관들은 이와 같은 경범죄처벌법의 한계로 인해 업무상 혼선을 빚거나, 확실한 법령의 숙지가 어렵고, 민원인 대응에 애로사항이 많은 것으로 나타났다.

사례1. “경범죄처벌법에 대해 구체적으로 다 알고 있지는 않아요. 가끔 어느 조항에 적용해야 하는 헛갈릴 때도 있어요. 경범죄처벌법에 대한 직무교육이 있다면 좋겠어요. 필요성을 느끼고 있습니다.” [## 지구대 순찰팀]

사례2. “금연장소 흡연에 대한 단속조항이 경범죄처벌법에서 사라져서,

53) 이근우, 앞의 논문, 216-223쪽.

대신 보건복지부 관련 즉 보건소에서 담당해야 단속이 이루어져야 하는데, 거기에는 인력이 없다고 해요. 우리는 단속할 수 있는 법 근거가 없어서 적극적인 홍보나 단속이 어렵습니다.” [** 지구대 순찰팀]

이에 대해서는 지속적인 법령의 보완과 함께 기초질서 업무의 활성화를 위한 정책적 대응방안을 강구하여 꾸준히 개선해 나아갈 필요가 있다.

3. 외국의 기초질서 관련 법제

우리나라 경찰의 기초질서 업무를 경범죄처벌법상의 형법범과 행정질서범에 대한 대응으로 보고, 이에 해당되는 유형을 기초질서라고 하는데 반해, 외국의 경우는 기초질서에 대한 견해와 질서위반에 대한 업무 영역을 어떻게 설정하고 있는지 살펴볼 필요가 있다.⁵⁴⁾ 이를 통해 향후 우리나라 경찰의 역할과 업무 범위에 대해 다각도로 고찰할 수 있는 요소를 발견할 수 있을 것이다.

가. 영국

기초질서와 동일한 개념은 없으나 무질서행위자와 교통사범 등에게 범칙금 통고서 발부하고 있다. 경찰은 범칙금의 부과와 관련 근거인 “형사사법과 경찰법(The Criminal Justice and Police Act 2001)”에 따라 재량권을 갖고 있으며, 재량권이 없는 경우도 규정 안에 표기되어 있다. 동 법에 따르면 경범죄 행위자에게는 범칙금 통고처분을 통해 형사처벌을 면제하는 우리나라의 방식과 동일하다. 불복 시에는 정식재판을 청구할 수 있다.

54) 경찰청 외사국, 통합포털 해외치안자료실 각 국의 치안정보자료, 2014 참조.

그런데 범칙행위자의 연령을 10세 이상으로 하고 있고, 범칙금의 금액을 16세 미만의 경우 반액으로 하고 있다는 점이 독특하다. 연령에 따라 제재 요건이 다르다는 것은 영국에서 질서위반에 대한 경찰활동은 형법범에 대한 제재라기보다 질서범에 대한 제재로서의 성격이 강하다는 것은 말해준다.

범칙금 납부 거부 시 정식재판을 청구할 수 있고, 범칙금을 부과하지 않는 경미범죄에 대해서 경찰 경고가 가능한데 기소해야 할 범죄를 그 대상으로 하고 있으며 이에 대한 근거는 형사사법법(Criminal Justice Act 2003)이다.⁵⁵⁾

영국에서는 경미범죄 방지를 위한 대책으로 지역사회와 함께 지역사회 경찰활동 전담 순찰팀 운영, 우범지역 환경개선, 청소년비행방지 정책 등의 활동을 시행하고 있으며, 질서 확립 업무 이행수준 평가 척도는 별도 존재하지 않으나 생활주변 질서 확립 업무의 이행수준 평가는 반사회적 행위에 대한 범죄피해 설문조사를 통해 2012년에 수행된 바 있다.

영국에서 반사회적 행위 유형은 본드 흡입, 거리 음주, 동물방치, 구걸, 매춘권유, 차량방치, 차량개조로 인한 소음, 알람장치·술집·음식점 등에서 소란, 낙서와 쓰레기 투기 등 환경훼손, 부적절한 폭죽사용, 공공소란, 주취행동, 허위신고, 시간외 영업, 악의적인 통신, 차별행위, 모의총기 관련 등이 해당된다. 이 가운데 환경 분야와 관련된 반사회적 행위에 대해서는 경찰뿐만 아니라 관련기관 공무원도 단속 권한이 있다.

영미법계 국가는 현대국가의 복지행정에 대한 관심 증대로 경찰의 업무를 사법경찰과 행정경찰로 분명히 구분하지 않고, 더 광범위한 일반적인 사회질서 관련 업무도 경찰이 수행할 수 있다고 판단하고 치안정책을

55) 경찰경고는 범칙금 부과를 할 수 없거나 적절하지 않은 경우에 실시되며 범법행위의 심각성에 따라 사회복귀 등을 고려하여 시행되며, 전과사항에 위반행위는 기록된다. 간이법정에 기소되는 범죄는 벌금 또는 단기형이 부과될 수 있는 교통범죄, 주취행위, 무질서, 일반폭행, 오천과운드 이하 범죄피해 등 가벼운 범죄로 불구속 상태에서 진행된다.

펴고 있는 추세이다. 영국경찰은 반사회적 유형 중 형법범에 해당되는 행위는 간이법정 기소범죄로 보고 있으며, 일반적인 질서위반 행위의 범위는 보다 넓은 범주에서 단속하고 있다는데 의의가 있다.

나. 일본

일본은 “경범죄법” 위반행위 34개 항목에 대해서 구류 또는 과료에 처하거나, 각 지방별 “민폐방지조례”에 의해 질서위반행위에 대해 경찰이 단속, 계도하는 형태로 대응하고 있다. 일본은 광역단위 자치경찰제도가 도입되어 있으며, 각 지자체에서 제정한 민폐방지조례는 지역사회에 필요한 경미한 질서위반 행위에 대해 규정하고, 이를 각 지역의 자치경찰의 업무로 규정하고 있는 것이다.

경범죄법에 의한 질서위반 행위 유형은 우리의 그것과 크게 차이가 나지 않으며, 경찰의 생활주변 질서 확립 업무는 지방에 따라 주무부서가 다르지만, 생활안전과나 지역과에서 담당하고 있다.

또한 생활질서 확립업무의 이행수준을 평가하는 계량화된 척도는 없으며, 기초질서라는 용어는 사용되지 않으나, 우리나라에 비해 질서의식이 높은 국가로 질서위반 단속건수는 우리의 5% 미만 수준으로 나타나고 있으며, 이러한 현상에 대해서는 보다 심도 있는 연구가 필요하다.

다. 독일

독일은 전통적으로 행정경찰과 사법경찰을 구분하여 질서위반 행위에 대해서 행정경찰 업무로 규정하고 있다. 기초질서에 대해서는 “공공의 질서유지”로 명명하고 있으며, 질서위반법(연방법), 질서유지기관법(주정부), 행정명령(기초자치단체)에 근거하여 질서위반 행위에 경찰이 대응하고 있다.

각 지방별로 업무범위가 상이하나 약간의 차이일 뿐이고, 원칙적으로 기초자치단체의 공공질서과가 질서업무 담당이며, 주정부 질서유지기관법에서 경찰은 질서기관에 대해 집행원조를 하도록 의무화하고 있다.

위반항목은 행정명령에 근거한 구체적 질서위반 항목으로 대체적으로 점심시간 또는 야간소음, 무단세차, 광고문 무단 부착, 동물 변 방치, 공공장소 무단점유(노점행위), 쓰레기 무단투기, 무성한 정원 잔디의 방치, 집 앞 제설작업 미흡으로 위험야기 등으로 일반적으로 19개 항목으로 구성되어 있다.

질서위반 단속에 대한 절차와 범칙금액은 연방질서위반법에 의하고 처벌 항목은 주정부 질서유지기관법에 의거해 기초자치단체의 행정명령으로 규정된다. 일부 주에서 범칙금은 10유로에서 35유로로 정해져 있으나, 과실로 인한 범칙행위는 최대 500유로, 고의적인 범칙행위는 최대 1,000유로까지 부과가 가능하여 처벌 수위 조절이 가능하다. 범칙금에 불응할 경우 단속기관은 검찰에 사건을 송치하고, 이행수준 평가 척도나 정기적 측정은 이루어지지 않고 있다.

라. 싱가포르

질서에 엄격한 싱가포르의 경우 생활질서와 관련된 업무는 경찰이 아닌 각 주무부처가 단속 업무 주체이다. 오물투기는 환경청 소관이고, 광고물 무단부착은 국토교통청 소관이다. 다만 형법에 의해 이로 인해 타인의 생명이나 신체에 위해를 발생시킨 경우에는 경찰이 수사를 개시하게 되어 있다.

행위유형별 단속업무는 다음과 같이 진행된다. 오물투기는 환경청이 주체가 되어 환경공중보건법에 의거 법정 벌금형 또는 사회봉사명령을 벌칙으로 한다. 환경청 소속 420명의 단속공무원이 활동하며, 외부계약직 200여명이 단속활동을 함께 하며, 자원봉사자 104명이 감시역할을

수행하고 있다. 단속방법은 주로 CCTV에 의한 감시이고, 시민고발이나 단속원의 집중배치로 시행되며, 단속과 함께 캠페인이나 세미나를 통해 시민 대상 교육을 실시하고 있다.

고층건물에서 오물투기 행위가 타인의 생명과 신체에 위해를 가하게 되는 경우 형법에 의거하여 6개월 이하 징역이나 2,500달러 이하의 벌금을 부과하게 된다. 이 역시 시민신고 및 CCTV자료를 통해 과학적 방법으로 투기자를 적발하게 된다. 광고물 불법부착행위는 지하철, 도로변, 가로등, 전봇대 등 공공장소에 부착하는 행위를 단속하는 것으로 국토교통청이 주체가 되고 싱가포르 달러로 초범은 300달러, 재범은 400달러의 과태료를 부과, 최대 2,000달러 법정 벌금형을 부과할 수 있다. 단속과 함께 공공장소의 외벽이나 가로등에 접착방지도료를 살포하거나 유료 광고판을 설치한다거나 주민자치회의를 통해 교육과 홍보를 실시하고 있다.

질서위반 사범에 대한 일반적인 단속은 각 유형별로 단속 법규를 규정하고 해당 단속 사범공무원이 적발하고 벌금 통지서를 발급하게 되고, 기일 내 납부하지 않으면 체포영장을 발부하고 정식재판에 회부되는 등 강경한 정책을 유지하고 있다. 외국인 관광객에 대해서도 동일하게 집행되며, 벌금 미납 시 출국금지 규정은 없으나 재입국시 이민청의 체재를 받게 된다.

질서위반 관련 근거법에는 경범죄처벌법, 도로교통법, 환경공중보건법이 있으며, 경범죄처벌법은 음주소란 등 공공질서 위반이나 경범죄행위에 대한 단속 목적으로 제정되었으며 주관기관은 경찰청이다. 도로교통법 역시 교통의 원활한 흐름과 안전을 위한 것으로 경찰청이 주관기관이다. 그러나 공공위생법은 오물투기, 노상방뇨 등 공공환경을 훼손하는 행위에 대해 환경청이 주관기관이 되어 단속하며 환경청 소속 공무원에게 권한을 부여하고 있다.

싱가폴은 매년 적발 실적을 발표하고 있으나, 경찰이나 정부가 생활질서 이행 수준에 대한 평가를 진행하지는 않고 있다. 싱가포르의 질서 관련 업무는 엄격한 단속과 함께 각 행위유형별 다양한 교육과 대응방안을 마련하고 있다는데 의의가 있다. 특히 경찰이 생활질서 관련 업무에 적극적인 것이 아니고 주무부서가 유관기관인 정부부처가 되고 있어 보다 전문적인 질서유지가 가능한 것으로 파악된다.

제4절 기초질서 개념의 조작적 정의

앞에서 살펴본 경범죄, 경범죄, 시민질서의 개념에 대한 이해를 토대로 관련 연구와 경범죄처벌법 등을 고찰하여 이 연구에서는 기초질서의 개념과 범위에 대해 다음과 같이 정의하고자 한다.

1. 기초질서의 개념

기초질서는 공공질서를 바탕으로 형사법, 행정법, 기초질서로 나누어 협의의 기초질서, 교통질서를 포괄하여 시민이 공동체 생활 속에서 기본적으로 지켜야 할 최소한의 생활환경적 행동규범을 아우르는 의미로 보기도 하고,⁵⁶⁾ 상위의 기초질서 개념 안에 공공질서, 교통질서, 기초질서를 포괄하는 개념으로 설명되기도 한다.⁵⁷⁾

이와 같은 견해에 의하면 기초질서 개념이 공공질서와 거의 같은 수준에서 논의될 수 있다. 그러나 공공질서에 대한 학문적 논의를 근거로 하면, 기초질서 개념은 공공질서 안에 포함된 개념으로 보는 것이 타당하다고 생각된다. 공공질서는 사전적 의미로 사회의 일반 구성원에게 두루 관계되는 질서이며, 공공질서의 기저에는 낯선 사람들 간의 윤리가 구체적인 시민 생활 속에서 나타나는 공중도덕이라는 개념을 내포하고 있기 때문이다.

따라서 공공질서는 행정법상의 의무위반을 규제 대상으로 하는 반공익적·반규칙적 행위와 함께 지역사회 구성원의 공중도덕을 포함한 행동규범을 아우르는 범위로 보아야 한다.

공공질서와 비교하여 공공질서 중에서도 일상생활에서 쉽게 위반할 수

56) 이상안, 앞의 책, 544-546쪽.

57) 법무부 홈페이지 기초질서 교육자료(http://www.moj.go.kr/HP/KID/kid_03/kid_3010.jsp)

있는 법익침해 행위(행정법상 의무위반) 가운데 기초적 생활법익을 보호하는 울타리 작용으로서 관련 법령에 의해 통고처분의 제재수단을 가할 수 있는 개념을 “광의의 기초질서”로 한다.

여기서 광의의 기초질서는 공중도덕을 포함하는 공공질서의 개념보다 범위를 좁게 볼 수 있으며 관련 법령에 근거가 있는 대부분의 질서위반 행위를 포함하는 개념으로 생각할 수 있다.

이에 비해 “협의의 기초질서”는 광의의 기초질서 가운데 경범죄처벌법에 규정된 기초질서위반사범의 행위 유형만을 기초로 한다. 즉 교통, 집회, 환경 분야에 대한 질서위반 행위는 광의의 기초질서에는 포함되나 협의의 기초질서에는 포함되지 않는다. 따라서 “협의의 기초질서”란 공동체 생활에 있어서 기본적으로 지켜져야 하는 공공질서 가운데 경범죄처벌법상 규정된 행위유형을 말하는 것으로 볼 수 있다.

정리하면 이 연구에서는 기초질서의 개념이 명확히 정의되지 않는 한계에 따라 시민의 도덕성과 준법의식이 반영된 공공질서를 바탕으로 각 법령에 의해 규제될 수 있는 행위를 ‘광의의 기초질서’로 광의의 기초질서 가운데 특히 경범죄처벌법에 의해 규제될 수 있는 행위를 ‘협의의 기초질서’로 구분하고자 한다.

그러므로 이 연구에서 기초질서의 개념을 “광의의 기초질서”와 “협의의 기초질서”로 나누어 고찰하고, 경찰의 기초질서 업무라 함은 “협의의 기초질서”로 한정하고자 한다.

2. 기초질서의 범위

기초질서 위반행위는 행정상 목적을 달성하기 위한 행정질서범과 사안에 따라 형법으로 처벌이 가능한 형법범으로 구분되기도 하고, 경범죄처벌법상 형의 면제를 조건으로 통고처분에 의해 범칙금을 부과할 수 있는

범칙 행위와 그 외의 비범칙 행위로 구분되기도 한다⁵⁸⁾ 이러한 구분에서는 행정질서범과 형법범은 광의의 기초질서 개념으로 이해할 수 있고, 경범죄처벌법상 범칙행위와 비범칙행위는 협의의 기초질서 개념으로 이해될 수 있다.⁵⁹⁾

즉, 광의의 기초질서가 경죄와 경미범죄를 합한 광의의 경미범죄 가운데 행정적 제재를 가할 수 있는 행위를 포괄한 개념이라면, 협의의 기초질서는 경범죄처벌법상 단속대상이 되는 행위만을 한정된 개념으로 현재 시행되고 있는 경범죄처벌법 제3조의 각항, 각호에 해당되는 행위를 말한다고 할 수 있다.

기초질서 확립이라는 정책적 개념상 질서 관련 업무의 대상이 되는 교통질서, 집회시위질서, 환경질서 등에 관련된 부분은 광의의 기초질서로 보고, 지역사회 공동체 구성원간의 공공질서 위반 중 경범죄처벌법상 규정된 질서 행위만을 협의의 기초질서로 한정한다.

이 경우 협의의 기초질서는 타 영역과 비교하여 그 특징에 따라 ‘생활질서’로 불리는 것도 생각해볼 만하다. 그러나 협의의 기초질서 범위에 포함되는 경범죄의 개념과 경범죄처벌법에서 언급되는 행위유형이 시대에 따라 변화한다는 것을 고려할 때 모든 행위유형이 생활질서의 영역에 포함될 수 있을지는 의문이다.

왜냐하면 경범죄처벌법 제3조에 해당되는 행위 가운데 “협의의 기초질서”의 개념에 부합되는 내용과 함께 형법상 형사처벌과 관련하여 예비적인 범죄 행위를 단속하는 조항도 있어 이 부분에 대해서 행정제재와의 구분도 필요하기 때문이다. 그러나 현행법에 따라 경찰활동이 이루어짐을 감안하여 이 연구에서 “협의의 기초질서” 범위는 현행 경범죄처벌법

58) 정우일, 깨진 창 경찰활동과 기초질서위반사범, 한국공안행정학회보 제34호, 2009, 312-313쪽.

59) 2013년 개정된 경범죄처벌법 제6조제1항에서 범칙행위란 제3조제1항 각 호 및 제2항 각 호의 하나에 해당하는 위반행위를 의미한다고 규정하였다.

에 규정된 각 개별 유형을 대상으로 한다. 추후 경범죄처벌법의 개정에 의해 행위 유형이 정리된다면 ‘생활질서’라는 용어도 고려해볼 만하다고 생각된다.⁶⁰⁾

이와 같은 기초질서의 개념과 범위에 대한 조작적 정의는 앞서 선행연구의 검토와 함께 후술하는 시민과 경찰의 기초질서 인식에 대한 조사를 통해 검증한 내용을 반영한 것이다.

정리해보면 기초질서의 개념과 범위는 공공질서 > 광의의 기초질서 > 협의의 기초질서와 교통질서, 집회시위질서, 기타 관련법상 개별질서의 순으로 상위 개념에 포함되는 것으로 볼 수 있으며, 이를 종합하여 도식화 하면 다음과 같다.

<그림 2-1> 기초질서의 개념과 범위



60) 이 연구에서 실시한 시민과 경찰을 대상 설문조사에서 ‘협의의 기초질서’를 대신할 만한 단어에 대해 조사하였는데, 시민의 경우 공공질서 51.0%, 기본질서 23.5%, 그대로 기초질서 15.0%, 시민질서 5.9%, 기타 4.6%순으로 나타나 공공질서를 기본적인 질서의 개념으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 경찰의 경우에도 공공질서 57.8%, 기본질서 19.5%, 시민질서 14.3%, 그대로 기초질서 6.4%, 기타 2.0%로 역시 공공질서를 기본질서 개념으로 생각하는 것으로 나타났다. 그러나 공공질서의 범위는 오히려 기초질서를 포괄하는 개념으로 공공이라는 단어가 사회질서 유지의 기본이라는 의미로 인식되었던 것으로 생각된다. 이와 같은 인식을 바탕으로 하면서 공공의 의미를 기준으로 하면서도 생활 안에서 기초적인 질서를 의미해야 하는 것이 ‘협의의 기초질서’라고 생각하여 ‘생활질서’라는 용어를 생각했다.

제3장 경찰의 기초질서 업무 현황과 기초질서 인식조사

제1절 경찰의 기초질서 업무 현황

기초질서에 대한 시민과 경찰의 인식을 알아보기 전에 경찰의 기초질서 업무 현황을 알아보기 위해 최근 5년간의 경범죄처벌법 관련 단속 현황과 함께 각 유형별 2013년 단속현황을 살펴보았다.

<표 3-1> 최근 5년간 경범죄 단속 현황

구분	2010	2011	2012	2013	2014.05.
쓰레기 투기	17,184	18,768	6,103	21,289	5,875
음주 및 인근소란	54,757	40,263	21,019	26,058	9,978
노상방뇨	5,589	5,728	3,489	4,660	2,081
기타 유형	46,792	48,781	27,403	38,323	15,110
계	124,322	113,540	58,014	90,330	33,044

출처 : 경찰청, 2013 경찰백서, 경찰청, 2013, 62쪽; 경찰청 생활안전국 자료 참조.

최근 5년간 단속 현황을 살펴보면, 전체적으로 2010년에 가장 적발 건수가 많았으며, 2012년이 가장 적은 단속 현황을 보이다가 2013년 다시 증가하였다. 이는 비정상적 정상화에 부합한 정책으로서 국민 안전과 질서 확립이라는 국정지표를 지향한데서 나타난 현상으로 보인다.

단속 현황의 차이는 매 정부 출범 초기에 법질서확립 등 법질서 정책이라는 국정지표나 안전관련 지표와 근본적인 관련이 있으며, 법질서에 대한 여론이나 사회적 필요의 변화에 대응하기 위해 경찰이 법질서 확립을 위해 경미한 위반 행위부터 단속하기 위해 경찰력을 집중시킨 결과에 의한 것이라고 볼 수 있다.

이와 같은 경향은 아래의 그림에서와 같이 2008년부터 2013년의 현황을 보면 2008년은 2013년에 비해 거의 3배의 단속 건수를 보이고 있다는 결과에서도 찾을 수 있다.

<그림 3-1> 2008년~2013년 전체 경범죄처벌법 단속 건수



출처 : 경찰청 생활안전국 주요치안통계자료 참조.

최근 5년간 경범죄 단속 건수가 2012년 갑자기 절반으로 떨어진 것은 경찰 성과 평가에서 정량 요소가 제외되었기 때문이라는 견해는 경찰관 직무 평가의 변화 등에 따라 단속 건수가 크게 변했다는 것을 의미하여, 이러한 경찰활동의 변화는 법률의 기본적 목적을 상실한 것이라는 주장

을 가능하게하기도 했다.⁶¹⁾

단속 유형을 분석해보면, 인근소란과 음주소란 유형이 가장 많은 비중을 차지하고 있는데 2010년 44.0%, 2011년 35.5%, 2012년 36.2%, 2013년 28.8%로 점점 비율이 낮아지는 것을 알 수 있다.

그러나 쓰레기 투기 등에 대한 항목은 2013년에 급증하여, 기초질서 유지를 위한 행정경찰활동이 활발하게 진행되면서 업무범위가 광범위해졌다는 것을 의미하여, 경찰의 전문적인 업무보다 행정적 업무가 증가한 것으로 생각할 수 있다. 이와 같은 현상은 행정업무를 수행하는 지자체의 단속 업무 인원이 부족하거나, 야간에 업무를 수행할 사람이 없어, 경찰로 업무가 인계되면서 급증한 것도 이유가 된 것으로 생각된다.

사례3. 실제로 야간에 신고가 들어오면 지방자치단체는 당직하는 사람이 없고, 담당자가 없다고 합니다. 그러면 시민들은 경찰을 찾는데 안갈 수도 없고 결국은 경찰이 생활지역에서 쓰레기투기에 대한 범칙금 스티커를 발부하는 역할을 할 수 밖에 없습니다.[##지구대 순찰팀]

경찰의 경범죄처벌법 단속 현황의 큰 폭의 변화에 대해 다양한 측면에서 논의가 된다는 것은 우리 사회가 민주화되어 작은 영역에서도 시민의 자유를 지키기 위해 신경을 쓴다는 것이므로 이러한 경향성을 반영하여, 기초질서 업무를 단속보다 홍보나 교육 위주로 적극적으로 실시하여 시민과 밀착할 기회를 가지는 방법도 생각해볼 수 있다.

사례 4. 기초질서 업무는 단속위주로 이루어지면 시민들이 싫어합니다. 미리 계도기간을 둔다고 하여도 실제로 단속이 이루어지면 거부하거나 욕

61) 오마이뉴스 홈페이지(<http://www.ohmynews.com/>)2013년 4월 15일자 기사; 뉴시스 홈페이지(<http://www.newsis.com>) 2013년 4월 15일자 기사 참조.

을 하는 등 제대로 된 기초질서 의식을 향상시키는 목적으로는 단속업무에 한계가 있습니다. 차라리 교육이나 홍보를 더 하는 편이 낫습니다.[** 지구대 관리반]

사례 5. 시골지역은 아무리 단속이 있다고 알려줘도 제대로 인식도 못하고, 기초질서의식이 별로 없어서 괜히 경찰만 욕을 먹습니다. 기초질서 업무가 단속 위주로 이루어지면 지역경찰업무에도 지장이 있습니다. 오히려 지역사회에서 멀어지는 경우가 될 수도 있어서 조심스럽습니다. [## 파출소 순찰팀]

다음으로 2013년 한 해 동안 이루어진 경범죄 유형별 통고처분과 즉결심판의 단속 건수를 살펴보면, 쓰레기 등 투기가 21,289건으로 가장 많았고, 음주소란 등이 15,356건, 무임승차와 무전취식이 14,770건, 인근소란 등이 10,702건 순으로 나타났다.

다음으로 광고물 무단부착(4,707건), 노상방뇨(4,660건), 불안감 조성(4,406건), 금연장소 흡연(3,723건/삭제조항), 거짓신고(2,752건), 물품강매 호객행위(2,517건), 무단출입(1,594건) 순이었다. 그 밖의 유형의 경우는 1000건 이하로 나타났고, 두 자리 수 이하의 단속건수를 보인 유형이 전체 46개 조항 중 23개였다.

2013년에 발생한 90,330건 중 즉결심판 청구 건수는 34,875건이었고 통고처분은 55,455건이었다. 특이한 점은 제3조 제3항의 1호 관공서 주치소란의 경우 전체 450건 100%가 즉결심판 대상이었고, 2호의 거짓신고의 경우 2,752건 중 94%에 해당하는 2,588건이 즉결심판으로 처리되었다는 것이다. 또한 현행법상 상위 10개 유형 중 6개 유형은 행정경찰 업무인 행정질서범에 해당되는 유형이었고, 4개 유형의 경우가 형법범에 해당되는 유형이었다.

제2절 기초질서 인식과 경찰의 업무 실태 분석

앞에서는 기초질서의 개념정립을 위해서 다양한 문헌자료를 검토하여, 시민들이 생각하는 공공질서의 의미에 해당하는 “광의의 기초질서”는 공공질서 가운데 법적 제약을 받을 수 있는 질서 행위로 규정하였고, 현행 경범죄처벌법에 규정된 행위에 대해서는 광의의 기초질서 중에서도 “협의의 기초질서”로 정리한 바 있다. 이와 같은 구분은 시민과 경찰을 대상으로 실시한 질서 관련 용어에 대한 인식 조사에 의한 것이기도 하다.

이 절에서는 기초질서 개념과 범위에 대한 인식 정도를 알아보고, 시민의 기초질서 의식 제고와 경찰의 기초질서 업무 방향성에 대해 논의해 보고자 한다.

1. 조사대상과 측정도구

가. 시민 대상 설문지

시민의 기초질서 의식수준 조사에 대한 설문지의 설문 문항은 다음과 같이 구성하였다. 인구사회학적 통계를 위한 질문 4개, 기초질서 개념 정립과 개별 행위에 대해 기초질서로 인식하는지의 여부 문항 15개, 기초질서 준수와 경찰업무활동 관련 문항 4개, 기초질서 제고방안 관련 문항 3개로 총 26개 문항으로 구성되었다.

기초질서 제고방안에 대해 보다 다양한 질문이 필요했으나, 전화설문의 특성상 문항수를 더 이상 늘릴 수 없다는 한계로 가장 필요로 하는 3가지 유형의 질문만을 선정한 부분은 연구에 있어서 한계로 생각된다.

기초질서의 개념에 대한 인식과 개별행위에 대한 인식은 기초질서의 개념 정리의 타당성을 확인하기 위한 문항이었고, 경찰 업무에 대한 문

항은 시민이 체감하는 기초질서를 위한 경찰의 노력 여부와 인지도를 알아보기 위한 것이었다.

<표 3-2> 시민대상 설문지의 구성

영역	내용	문항	형식
인구사회학적 통계	- 연령 - 성별 - 거주지역 - 거주지역의 행정단위	4	서술형
기초질서 개념 개별행위 인식	- 명확한 기초질서 개념 인지 여부 <개별행위> - 거리에 침범하지 않기 - 쓰레기 버리지 않기 - 금연구역 흡연하지 않기 - 정지선 지키기 - 신호지키기 - 무단횡단 하지 않기 - 공중위생시설 청결하게 쓰기 - 공용물품 아껴쓰기 - 한 줄서기 - 새치기 하지 않기 - 탑승자 내리고 타기 - 노약자에게 자리 양보하기 - 공공장소 휴대폰 사용 자제 - 공공장소에서 입 가리고 기침하기	15	예/아니오
기초질서준수 경찰 업무활동	- 경범죄처벌법 인식 연구 - 시민의 기초질서 준수 정도 - 경찰의 기초질서 단속활동 정도 - 경찰의 기초질서 홍보활동 정도	4	선다형
기초질서 제고방안	- 기초질서의 의무적 학교 교육 필요 - 자치경찰제에서 기초질서 단속권한 - 기초질서 대체 용어	3	선다형

시민설문지는 응답자 460명의 인구통계학적 특성은 다음과 같다. 성별은 남·여 각 230명, 20대가 35명, 30대가 37명, 40대가 68명, 50대가 113명, 60대가 207명으로 5,60대의 응답자가 전체의 70%를 차지하고 있다. 거주지역은 광역단위 도시지역이 214명, 시 단위 지역이 159명, 군 단위 지역이 87명이었다.

나. 경찰 대상 설문지

경찰 설문지의 경우 시민 설문지의 기본 문항에 업무 현황과 평가에 대한 문항을 추가하였고, 기초질서 인식 제고와 경찰업무의 활성화 방안도 고려할 수 있는 문항으로 구성하였다. 크게 6개 분야로 나누어 인구사회학적 통계 7문항, 기초질서 개념 개별행위 인식 1문항, 기초질서 준수 정도와 경찰활동 인식 정도 4문항, 기초질서 제고방안 6문항, 기초질서 업무 현황 13문항, 기초질서 업무평가 3문항으로 총 47문항과 주관식 질문 2개를 포함하여 총 49문항으로 구성하였다.

<표 3-3> 경찰대상 설문지의 구성

영역	내용	문항	형식
인구사회학적 통계	- 연령 - 성별 - 근무지역 - 계급 - 재직기간 - 지역경찰 근무기간 - 근무처	7	선다형
기초질서 개념 개별행위 인식	<개별행위> - 거리에 침범지 않기 - 쓰레기 버리지 않기 - 금연구역 흡연하지 않기 - 정지선 지키기 - 신호지키기 - 무단횡단 하지 않기 - 공중위생시설 청결하게 쓰기 - 공용물품 아껴쓰기 - 한 줄서기 - 새치기 하지 않기 - 탑승자 내리고 타기 - 노약자에게 자리 양보하기 - 공공장소 휴대폰 사용 자제 - 공공장소에서 입 가리고 기침하기	14	예/아니오
기초질서준수 경찰 업무활동	- 경범죄처벌법 인식 연구 - 시민의 기초질서 준수 정도 - 경찰의 기초질서 단속활동 정도 - 경찰의 기초질서 홍보활동 정도	4	선다형

기초질서 제고방안	<ul style="list-style-type: none"> - 기초질서의 의무적 학교 교육 필요 - 자치경찰제에서 기초질서 단속권한 - 기초질서 대체 용어 - 경범죄처벌법에 대한 직무교육 실시 - 기초질서 시민 교육 담당기관 - 기초질서 단속 업무 담당 기관 	6	선다형
기초질서 업무 현황	<ul style="list-style-type: none"> - 기초질서 단속업무 비중 - 기초질서 홍보업무 비중 - 기초질서 교육업무 비중 - 기초질서 보고서업무 비중 - 전체 업무량 대비 기초질서 업무 비중 - 조직 내 기초질서 업무구분 정도 - 조직 내 기초질서 업무협조 정도 - 기초질서 업무 편중 경향성 - 기초질서 업무 중복 수행정도 - 지방자치단체와 업무협조 정도 - 지방자치단체와 업무구분 정도 - 개인의 기초질서 업무 적정도 - 전체 업무 대비 기초질서 업무 부담 정도 	13	선다형
기초질서 업무평가	<ul style="list-style-type: none"> - 기초질서 업무평가의 적정성 - 기초질서 단속업무 평가지표 반영정도 - 기초질서 교육홍보업무 평가지표 반영정도 	3	선다형
기타	<ul style="list-style-type: none"> - 기초질서 업무평가 반영요소 - 기초질서 업무수행에 있어 필요사항 	2	주관식

경찰대상 설문지의 응답자 1,248명의 인구통계학적 분석은 다음과 같다. 성별로는 남성이 1,192명, 여성이 56명으로 남성의 비중이 월등히 높았는데, 경찰 전체에서 여경의 비율이 약 7.5% 내외라는 사실을 감안할 때 다소 적은 비율로 생각된다.⁶²⁾ 연령비율은 20대가 48명, 30대가 168명, 40대가 473명, 50대 이상이 559명으로 40대 이상의 비율이 82.7%로 대다수를 차지했다. 근무지역은 광역단위 도시지역이 617명, 시단위 지역이 449명, 군단위 지역이 182명이었다.

62) 경찰청, 2012경찰통계연보, 2013, 54-55쪽. 통계자료 참조.

지역경찰로 근무한 기간은 10년 이상 20년 미만이 307명으로 가장 많았고, 다음으로 5년 이상 10년 미만 265명, 20년 이상이 263명, 2년 이상 5년 미만이 232명, 2년 미만이 181명으로 비교적 골고루 분포되어 있었다. 근무처는 지구대와 파출소가 619명으로 50%이상을 차지했고, 경찰서가 509명으로 41%, 경찰청과 지방청이 100명으로 8%를 비중을 차지하였다.

2. 기초질서에 대한 시민과 경찰의 인식 조사

가. 시민의 기초질서 개념 인식과 준수 정도

앞서 살펴본 경찰의 기초질서 단속 업무에 대한 시민과 경찰의 인식을 각 각 설문조사를 통해 분석한 결과는 다음과 같았다.

먼저 기초질서에 대한 개념을 명확히 알고 있다고 응답한 사람은 전체의 68.3%를 차지하여 자신이 기초질서 개념을 잘 알고 있다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 그런데 ‘아니오’라고 응답한 비율이 전체의 30%를 초과하고 있다는 것은 기초질서라는 용어의 개념 자체가 명확하게 구별되지 않는다는 의미이기도 하다. 이와 같은 응답에 대해 보다 상세히 알아보기 위해 개별 유형별 기초질서 인식 여부를 알아보았다.

<표 3-4> 시민의 기초질서 개념 인식 여부

항 목	응답	빈도(명)	비율(%)	계
기초질서라는 개념을 명확히 알고 계십니까?	예	314	68.3	460 (100.0)
	아니오	146	31.7	

개별 유형별 기초질서로 인식하는 여부를 분석한 결과 경범죄처벌법상 처벌이 가능한 혐의의 기초질서 항목에 대해서 97% 이상을 인식하고

있었고, 기존 협의의 기초질서에 포함되었던 금연구역 흡연에 대해서도 기초질서 위반이라고 인식하고 있었다.⁶³⁾

<표 3-5> 시민의 개별 유형별 기초질서 인식 여부

구분	항 목	응답	빈도(명)	비율(%)	계
협의의 기초질서	거리에 침 뱉지 않기는 기초 질서입니까?	예	450	97.8	460
		아니오	10	2.2	(100.0)
	쓰레기 버리지 않기는 기 초질서입니까?	예	450	97.8	460
		아니오	10	2.2	(100.0)
	새치기 하지 않기는 기초 질서입니까?	예	446	97.0	460
		아니오	14	3.0	(100.0)
	금연구역 흡연 안하기는 기초질서입니까?	예	441	95.9	460
		아니오	19	4.1	(100.0)
교통질서	정지선 지키기는 기초질서 입니까?	예	450	97.8	460
		아니오	10	2.2	(100.0)
	신호지키기는 기초질서입 니까?	예	454	98.7	460
		아니오	6	1.3	(100.0)
	무단횡단 하지 않기는 기 초질서입니까?	예	448	97.4	460
		아니오	12	2.6	(100.0)
공공질서	공중위생시설 청결하게 쓰 기는 기초질서입니까?	예	446	97.0	460
		아니오	14	3.0	(100.0)
	공용물품 아껴 쓰기는 기 초질서입니까?	예	427	92.8	460
		아니오	33	7.2	(100.0)
	한 줄서기는 기초질서입니 까?	예	430	93.5	460
		아니오	30	6.5	(100.0)
	탑승자 내리고 타기는 기 초질서입니까?	예	447	97.2	460
		아니오	13	2.8	(100.0)
	노약자에게 자리 양보하 기는 기초질서입니까?	예	430	93.5	460
		아니오	30	6.5	(100.0)
공공장소 휴대폰 사용 자 제는 기초질서입니까?	예	412	89.6	460	
	아니오	48	10.4	(100.0)	
공공장소 입 가리고 기침 하기는 기초질서입니까?	예	403	87.6	460	
	아니오	57	12.4	(100.0)	

63) 2013년 경범죄처벌법 개정에 의하여 금연장소에서의 흡연은 경범죄처벌법의 대상이 아닌 보건복지 관련 법령으로 이관되었다.

교통질서 유형에 대해서도 역시 97% 이상이 기초질서로 인식하고 있어 기초질서 개념을 광의의 의미로 파악하고 있는 것으로 분석되었다.

가장 넓은 개념의 공공질서에 대해서는 평균적으로 90% 이상이 기초질서로 인식하고 있는 것으로 나타나 시민들이 생각하는 기초질서는 공공질서까지 아우르는 개념으로 인식되고 있었다.

이러한 인식은 ‘기초’라는 단어가 ‘기본’이라는 개념으로 받아들여지기 때문인데, 시민의식이나 넓은 의미의 질서의식이 공공질서를 준수하는 개념으로 받아들여지고 있어 기초질서라는 용어 자체가 동일하게 인식되기 때문인 것으로 풀이된다.

다음으로 기초질서를 인식하고 있는 가운데 질서 준수 수준과 경범죄처벌법 인지 정도를 알아보았다. 기초질서의 개념을 광범위하게 인식하고 있는 시민이었지만 37.4%가 그 준수 수준에 대해서는 부정적인 것으로 나타났고, 52.6%가 보통이라고 응답하였다. 잘 지킨다는 의견은 10.0%에 불과하였다. 이와 같은 인식은 기초질서 준수에 대한 인식과 실천적 태도에 있어 차이가 있다는 것을 보여주고 있다.

경범죄처벌법 인지 정도에 대해서는 기초질서를 규율하는 경범죄처벌법에 대해서 구체적으로 잘 알고 있다가 22.2%, 들어본 적 있다가 65.2%가 관심 정도는 높게 나타났다. 다만 이 경우 충분한 숙지는 이루어지지 않는 것으로 보여 기초질서 확립을 위해 시민을 대상으로 한 단속 이전의 충분한 홍보와 교육이 이루어져야 함을 알 수 있었다.

그 가운데 가장 중요한 것은 질서의식 제고를 위해서 가장 필요한 것은 교육이라고 생각하는 사람들이 많았다는 것이다. 이와 같은 견해는 심층면접에서도 나타났다.

사례 6. 질서의식은 습관에서 비롯되는 것인데, 요즘 중고등학생들을 보면 의

식 자체가 아예 없는 것 같아요. 질서를 잘 지키지 않는 것에 대해 나무라고 싶어도 애초에 그것이 잘못된 것이라는 생각이 없는 듯 해서 망설여집니다. 흑여해코지를 할까 두렵기도 하고요. 질서의식은 어린 시절부터 교육프로그램을 통해 철저하게 익히는 것이 성인이 된 후 재교육을 하는 것보다 유익하다고 생각합니다.[30대 시민]

<표 3-6> 시민의 기초질서 준수 정도와 경범죄처벌법 인지 정도

항 목	응답	빈도(명)	비율(%)	계
평소에 시민들이 기초질서를 잘 지킨다고 생각하십니까?	매우 그렇다	6	1.3	460 (100.0)
	그렇다	40	8.7	
	보통이다	242	52.6	
	그렇지 않다	139	30.2	
	전혀 그렇지 않다	33	7.2	
경범죄처벌법에 대해 얼마나 알고 계십니까?	구체적으로 안다	102	22.2	460 (100.0)
	들어본 적 있다	300	65.2	
	전혀 모른다	58	12.6	
기초질서에 대한 의무적인 학교교육 프로그램이 필요하다고 생각하십니까?	매우 그렇다	274	59.6	1,248 (100.0)
	그렇다	137	29.8	
	보통이다	34	7.4	
	그렇지 않다	13	2.8	
	전혀 그렇지 않다	2	0.4	

기초질서 준수를 위한 학교교육 프로그램의 필요성에 대한 응답은 전체의 59.6%가 매우 그렇다, 29.8%가 그렇다고 응답하여 89.4%의 비율로 필요성을 절감하고 있는 것으로 나타났다. 반면 불필요하다는 견해는 3.2%에 그쳤다. 우리사회의 질서의식 제고를 위한 노력이 장기적으로 이루어져야 하며, 사회적 관심이 매우 필요하다는 것을 알 수 있었다.

나. 경찰의 기초질서 개념 인식과 시민 질서의식 제고

경찰의 기초질서 개념에 대한 분석에서는 기초질서 개념을 잘 알고 있다는 항목을 따로 조사하지는 않았는데 개별 유형별 인식 여부에 따라 그 경향성은 알아볼 수 있을 것으로 생각된다.

먼저 협의의 기초질서 항목에 대해서는 전체 평균 91.3%가 기초질서라고 응답하였고, 교통질서의 경우에는 이 보다 낮은 전체 평균 81.4%가 기초질서라고 하였다. 반면 공공질서 분야에 대해서는 전체 평균 66.1%가 기초질서라고 응답하였다.

질서준수와 함께 이를 책임져야 하는 경찰의 입장에서는 시민들보다 경범죄처벌법에 대한 인지도가 높고, 기초질서에 대한 인식 기회가 많으며, 단속업무를 집행하는데 있어 공공질서의 분야는 기초질서 확립이라는 업무영역에 해당되지 않는 유형이었으므로 상대적으로 잘 구분하고 있는 것이라고 생각된다.

그럼에도 불구하고 경찰 역시 기초질서의 개념과 범위를 명확하게 알고 있지는 못한 것으로 파악된다. 시민과 비교해서 질서의 개념을 보다 잘 구별하고 있지만, 기초질서의 개념 정립이 쉽지 않기에 이에 대한 전문적 교육이 필요성이 있다고 볼 수 있다.

<표 3-7> 경찰의 개별 유형별 기초질서 인식 여부

구분	항 목	응답	빈도(명)	비율(%)	계
협의의 기초질서	거리에 침 뱉지 않기는 기초질서입니까?	예	1,093	87.6	1,248
		아니오	155	12.4	(100.0)
	쓰레기 버리지 않기는 기초질서입니까?	예	1,186	95.7	1,248
		아니오	62	4.3	(100.0)
	새치기 하지 않기는 기초질서입니까?	예	1,109	88.9	1,248
		아니오	139	11.1	(100.0)
금연구역 흡연 안하기는 기초질서입니까?	예	1,145	92.8	1,248	
	아니오	103	7.2	(100.0)	

교통질서	정지선 지키기는 기초질서입니까?	예	971	77.8	1,248
		아니오	277	22.2	(100.0)
	신호지키기는 기초질서입니까?	예	998	82.5	1,248
		아니오	250	17.5	(100.0)
무단횡단 하지 않기는 기초질서입니까?	예	1,046	83.8	1,248	
	아니오	202	16.2	(100.0)	
공공질서	공중위생시설 청결하게 쓰기는 기초질서입니까?	예	909	72.8	1,248
		아니오	339	27.2	(100.0)
	공용물품 아껴 쓰기는 기초질서입니까?	예	740	59.3	1,248
		아니오	508	40.7	(100.0)
	한 줄서기는 기초질서입니까?	예	942	76.5	1,248
		아니오	306	24.5	(100.0)
	탑승자 내리고 타기는 기초질서입니까?	예	857	68.7	1,248
		아니오	391	31.3	(100.0)
	노약자에게 자리 양보하기는 기초질서입니까?	예	770	61.7	1,248
		아니오	478	38.3	(100.0)
공공장소 휴대폰 사용 자제는 기초질서입니까?	예	817	65.5	1,248	
	아니오	431	34.5	(100.0)	
공공장소 입 가리고 기침하기는 기초질서입니까?	예	724	58.0	1,248	
	아니오	524	42.0	(100.0)	

다음으로 경찰이 생각하는 시민의 기초질서 준수 정도와 교육프로그램의 필요성, 업무상 필요한 경범죄처벌법에 대한 숙지 정도와 직무교육의 필요성을 함께 분석해보았다.

먼저 시민들의 기초질서 준수 수준에 대해서는 61.9%가 부정적으로 응답하였고, 긍정적인 응답은 10.4%였다. 37.4%의 시민이 부정적으로 응답한 비율에 비하면 경찰이 2배가량 높게 시민질서의식이 낮은 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 단속업무를 수행하는데 있어서 이러한 인식이 영향을 끼칠 수 있으므로 이에 대한 대응방안도 필요할 것으로 생각된다.

이와 함께 성인보다 어린이와 청소년의 질서의식 배양을 위한 학교교육 프로그램의 필요성이 강조되는데 이와 같은 견해는 심층면접에서도

나타났다.

사례 7. 기초질서 단속 업무를 하다보면 성인이 된 후 어떻게 저런 의식을 갖고 있을까 하는 사람들을 마주치게 됩니다. 어릴 때 교육이 정말 중요하구나 하고 생각하게 되는데, 애초에 질서교육이 잘 이루어진다면 경범죄단속하는 업무도 훨씬 줄어들지 않을까 생각합니다. 초중고에서 제대로 가르치는 일이 무엇보다 중요하다고 강조하고 싶습니다.[## 지구대, 순찰팀]

학교교육 프로그램의 필요성에 대한 응답은 전체의 64.1%가 매우 그렇다, 24.3%가 그렇다고 응답하여 88.4%의 비율이 필요성을 절감하고 있는 것으로 나타났다. 반면 불필요하다는 견해는 3.7%에 그쳤다.

<표 3-8> 경찰의 시민 기초질서 준수 인식과 학교교육 필요성

항 목	응답	빈도(명)	비율(%)	계
평소에 시민들이 기초질서를 잘 지킨다고 생각하십니까?	매우 그렇다	52	4.2	1,248 (100.0)
	그렇다	102	8.2	
	보통이다	321	25.7	
	그렇지 않다	527	42.2	
	전혀 그렇지 않다	246	19.7	
기초질서에 대한 의무적인 학교교육 프로그램이 필요하다고 생각하십니까?	매우 그렇다	800	64.1	1,248 (100.0)
	그렇다	303	24.3	
	보통이다	98	7.9	
	그렇지 않다	32	2.5	
	전혀 그렇지 않다	15	1.2	

경범죄처벌법에 대한 숙지 정도는 2.6%만이 부정적으로 응답하였고, 77.4%가 잘 알고 있다고 응답하였다. 그럼에도 불구하고 경범죄처벌법에 대한 교육이 필요하다는 응답 역시 거의 동일 비율인 76.4%로 나타나는 것을 보면, 기초질서 관련 업무를 수행하는데 있어서 전문적인 교육의 필요성을 스스로 절감하고 있다는 것을 알 수 있다.

이와 같은 견해는 지속적인 기초질서 업무를 수행하는데 있어서 단속 뿐만 아니라 전문가로서 홍보와 교육 등의 업무를 수행하는 데에도 도움이 될 것으로 생각되는 바, 향후 이에 대한 대응책이 필요하다.

<표 3-9> 경찰의 경범죄처벌법 숙지 정도와 직무교육 필요성

항 목	응답	빈도(명)	비율(%)	계
경범죄처벌법에 대해 잘 알고 계십니까?	매우 그렇다	367	29.4	1,248 (100.0)
	그렇다	599	48.0	
	보통이다	262	21.0	
	그렇지 않다	18	1.4	
	전혀 그렇지 않다	2	0.2	
경찰활동에 있어서 경범죄처벌법에 대한 교육이 필요하다고 생각하십니까?	매우 그렇다	327	26.2	1,248 (100.0)
	그렇다	627	50.2	
	보통이다	199	16.0	
	그렇지 않다	73	5.8	
	전혀 그렇지 않다	22	1.8	

3. 경찰의 기초질서 업무 인식과 실태 분석

가. 시민의 경찰 기초질서 업무에 대한 인식

시민들이 생각하는 경찰의 기초질서 업무에 대한 인식을 파악한 결과, 단속업무에 대해 충분하다고 생각하는 견해가 19.8%였고, 불충분하다는 견해가 38.0%로 나타났다.

2013년 경범죄처벌법에 의한 기초질서위반 단속 현황은 총 90,330건으로 전년도보다는 높지만 예년 수준에 미치지 못하고 있어 체감적으로 시민들이 느끼기에 단속 업무가 부족하다는 의미이기도 하지만, 앞서 분석된 바와 같이 시민의 기초질서 준수 정도가 낮은 상황에서 일부에 대

한 단속이 아니라 모든 경우에 경찰이 공평하게 단속하기를 바라는 생각이 담겨있다고도 볼 수 있겠다. 가장 중점을 두어야 할 부분은 경찰이 항상 시민 가까이에 존재하여 기초질서 업무 활동을 활발하게 수행하고 있다고 인식할 수 있도록 가시적 활동을 꾸준히 해야 한다는 것이다.

이에 대해서 일선 경찰관의 의견을 첨부해보면, 기초질서 업무는 지속적으로 이루어져야 함을 알 수 있다. 경우에 따라 단속을 집중적으로 강화하는 것이 아니라 평소에 꾸준히 홍보와 단속을 지속해야 한다는 것이다. 그래야만 시민들도 경찰의 기초질서 단속에도 믿고 따를 수 있으며, 보이지 않는 곳에서도 질서를 준수하게 된다는 것이다.

사례 8. 지속적인 기초질서 단속 업무가 이루어지면 시민들의 인지도도 높을 텐데 필요시에만 집중적으로 업무를 수행하니 호응도도 낮고 기초질서에 대한 인식 형성도 잘 안된다고 생각합니다. 더구나 갑작스런 단속 업무의 경우에는 업무 부담이 크고... 기초질서 업무는 꾸준히 계속되어야만 자리를 잡을 수 있습니다.[**지구대 순찰팀]

<표 3-10> 시민의 경찰 기초질서 업무에 대한 인식

항 목	응답	빈도(명)	비율(%)	계
경찰이 기초질서 단속활동을 활발하게 수행하고 있다고 생각하십니까?	매우 그렇다	23	5.0	460 (100.0)
	그렇다	68	14.8	
	보통이다	194	42.2	
	그렇지 않다	129	28.0	
	전혀 그렇지 않다	46	10.0	
경찰이 기초질서 준수 관련 홍보활동을 잘 수행하고 있다고 생각하십니까?	매우 그렇다	28	6.1	460 (100.0)
	그렇다	68	14.8	
	보통이다	181	39.3	
	그렇지 않다	137	29.8	
	전혀 그렇지 않다	46	10.0	

다음으로 홍보업무에 대한 시민의 인식은 39.8%가 충분하지 않다고 인식하고 있었고, 20.9%가 잘 되고 있다고 응답하여 단속업무와 거의 같은 수준으로 분석되었다. 아직은 시민의 입장에서 경찰의 기초질서 업무 수준이 충분하지 못하다고 생각하고 있다는 것을 반영한다고 하겠다. 따라서 시민과 경찰이 기초질서에 대한 집점을 확보하고 시민체감적인 업무를 수행할 수 있도록 노력하고, 지역사회의 협력을 구하는데 새로운 아이디어가 필요하다는 것을 알 수 있다.

나. 경찰의 기초질서 업무 실태

기초질서 업무에 대한 기본적인 업무 인식과 함께 경찰의 구체적인 업무 실태를 알아보고자 한다. 업무 실태 파악은 경찰의 기초질서 업무에 있어서 업무평가지표를 설정하는 기본 자료가 되기 때문에 분석할 필요성이 있다.

1) 기초질서 업무의 비중

기초질서 업무를 크게 단속, 홍보, 교육으로 나누고 부수적으로 관련 서류의 작성까지 그 범위로 보고 업무비중에 대한 문항을 구성하고 조사·분석하였다. 단속업무는 10% 미만이 75.1%, 홍보업무는 10% 미만이 79.7%, 교육업무는 87.6%가 10% 미만의 업무로 나타났다. 보고서 작성 등은 86.3%가 10% 미만의 비중으로 나타났다.

비록 비중의 적지만 경찰업무 중 기초질서 업무만을 기준으로 생각해 볼 때, 경찰의 기초질서 업무는 단속과 홍보 중심으로 이루어지고 있고, 교육비중은 낮은 것으로 나타났다. 특히 교육업무가 5%미만이라는 응답이 55.3%로 비중이 높아 교육활동은 매우 적은 것으로 보인다.

지역경찰 전체 업무량 대비 기초질서 관련 업무는 82%로 현재 지역

경찰 활동 중 기초질서 업무의 비중은 크지 않은 것으로 나타났다. 이와 같은 상황은 최근 비정상의 정상화, 체감안전도 향상을 위한 치안활동, 국민중심 경찰활동에 기초질서 향상이나 질서의식의 제고와 같은 업무평가 지표는 설정되지 않은 것을 감안할 때 어찌면 당연한 결과인지도 모르겠다. 그러나 시민의 질서의식은 치안활동에 있어서 기본이 되는 분야이므로 향후 이 분야에 대한 지속적인 관심과 업무비중의 설정을 충분히 고려해보아야 한다.

<표 3-11> 경찰의 기초질서 업무 비중

항 목	응답	빈도(명)	비율(%)	계
기초질서 업무 중 단속업무의 비중은 얼마나 됩니까?	5% 미만	488	39.1	1,248 (100.0)
	5%이상~10%미만	450	36.0	
	10%이상~50%미만	248	19.9	
	50% 이상	62	5.0	
기초질서 업무 중 홍보업무의 비중은 얼마나 됩니까?	5% 미만	569	45.6	1,248 (100.0)
	5%이상~10%미만	425	34.1	
	10%이상~50%미만	200	16.0	
	50% 이상	54	4.3	
기초질서 업무 중 교육업무의 비중은 얼마나 됩니까?	5% 미만	690	55.3	1,248 (100.0)
	5%이상~10%미만	403	32.3	
	10%이상~50%미만	130	10.4	
	50% 이상	25	2.0	
기초질서 업무 중 보고서작성업무의 비중은 얼마나 됩니까?	5% 미만	633	50.7	1,248 (100.0)
	5%이상~10%미만	444	35.6	
	10%이상~50%미만	125	10.0	
	50% 이상	46	3.7	
지역경찰 전체 업무량 대비 기초질서 업무의 비중은 얼마나 됩니까?	5% 미만	525	42.1	1,248 (100.0)
	5%이상~10%미만	497	39.9	
	10%이상~50%미만	204	16.3	
	50% 이상	22	1.7	

2) 기초질서 업무 분장 정도

전체 업무 가운데 기초질서 업무가 차지하는 비중은 적지만, 기초질서

업무분장은 어떻게 이루어지는 살펴보았다. 특히 조직과 개인의 차원에서 기초질서 업무는 어떻게 구분되어 책임 있게 실시되고 있는지 알아보는 분석은 적절한 기초질서 업무 분배의 지표 설정을 위해 필요하다고 하겠다.

<표 3-12> 경찰 조직과 개인의 기초질서 업무 분장

항 목	응답	빈도(명)	비율(%)	계
경찰 조직 내 기초질서 업무는 잘 구분되어 있습니까?	매우 그렇다	87	7.0	1,248 (100.0)
	그렇다	323	25.9	
	보통이다	512	41.0	
	그렇지 않다	262	3.0	
	전혀 그렇지 않다	64	5.1	
경찰 조직 내 기초질서 업무협조는 잘 이루어지고 있습니까?	매우 그렇다	76	6.1	1,248 (100.0)
	그렇다	319	25.6	
	보통이다	560	44.9	
	그렇지 않다	229	18.3	
	전혀 그렇지 않다	64	5.1	
특정부서에 기초질서 업무가 편중되는 경향이 있습니까?	매우 그렇다	198	15.9	1,248 (100.0)
	그렇다	502	40.2	
	보통이다	389	31.1	
	그렇지 않다	141	11.3	
	전혀 그렇지 않다	18	1.4	
기초질서 관련업무가 세분화되어 있어 유사한 업무를 중복 수행하는 경우가 많습니까?	매우 그렇다	74	5.9	1,248 (100.0)
	그렇다	369	29.6	
	보통이다	493	39.5	
	그렇지 않다	268	21.5	
	전혀 그렇지 않다	44	3.5	
기초질서에 대한 개인의 업무량은 적정하게 분담되어 있습니까?	매우 그렇다	58	4.6	1,248 (100.0)
	그렇다	171	13.7	
	보통이다	601	48.2	
	그렇지 않다	311	24.9	
	전혀 그렇지 않다	107	8.6	
전체 업무 중 기초질서 업무 비중이 낮은 편입니까?	매우 그렇다	190	15.2	1,248 (100.0)
	그렇다	491	39.3	
	보통이다	434	34.9	
	그렇지 않다	105	8.4	
	전혀 그렇지 않다	28	2.2	

조직 내에서 기초질서 업무분장 현황은 ‘보통이다’가 41.0%로 가장 많았고, 긍정적인 응답이 32.9%로 나타나 비교적 업무구분은 되어 있는 것으로 보인다. 업무협조에 대한 부분은 보통이다가 44.9%, 긍정적인 응답이 31.7%, 부정적인 응답이 23.4%로 업무구분에 비해 업무 협조도에 대한 인식은 다르게 나타나는 것으로 보인다.

특정부서에 기초질서 업무가 편중도는 ‘그렇다’가 56.1%로 높게 나타나 기초질서 업무가 일선 지구대와 파출소 업무로 한정되어 있고, 경찰청이나 경찰서에서도 기초질서 담당 부서 외에는 관심이 없는 것으로 보인다. 기초질서 업무의 중복성에 대한 응답은 ‘보통이다’가 39.5%, ‘그렇다’가 35.5%로 업무가 비효율적으로 중복되는 경향이 있는 것으로 파악되었다.

개인의 기초질서 업무 분담 적정성에 대해서는 보통이다가 48.2%로 높았으나, 부정적인 견해가 33.5%로 적정하지 않은 경향성이 있는 것으로 보인다. 경찰의 업무 중 기초질서 업무 비중은 낮은 편이라는 응답이 54.5% 높게 나타나 기초질서 업무 자체가 경찰의 많은 업무 가운데 큰 비중을 차지하지는 않는 것으로 나타났다.

기초질서 업무는 경찰의 질서유지 업무에 있어서 기본이 되는 업무 분야이다. 그러나 강력범죄에 대응하거나, 적극적인 지역경찰활동을 진행하면서도 의식적으로 신경 쓰지 않으며, 간과하기 쉬운 업무 분야이기도 하다. 그러한 까닭에 기초질서 업무는 일상적인 것이 되어야 하며, 시민들이 기본적인 질서의식을 갖도록 유도하는 업무가 중심이 되는 패턴을 위주로 해야 할 필요성이 있다.

다. 경찰과 지방자치단체의 업무협력 현황

경찰의 기초질서 업무는 그 특성상 사법경찰 업무이기도 하지만, 행정경찰 업무이기도 하다. 특히 기초질서 업무는 경미한 범죄에 대해 형사

사법절차를 거치지 않게 하면서 시민들에게 질서의식을 제고시키기 위한 업무이므로 각 행위 유형별로 정부 부처와의 연계도 필요하고, 특히 실질적인 행정업무를 수행하는 행정기관으로 지자체와의 업무협력이 필요한 분야이다. 따라서 현재 양 기관간의 업무 협력에 대한 인식을 알아보고, 기초질서 업무의 미래지향적인 방향을 설정하는 자료로 활용하기 위해 분석해보았다.

<표 3-13> 경찰과 지방자치단체의 업무 협력 정도

항 목	응답	빈도(명)	비율(%)	계
지방자치단체와 기초질서 업무협조가 잘 이루어지고 있습니까?	매우 그렇다	35	2.8	1,248 (100.0)
	그렇다	78	6.3	
	보통이다	319	25.6	
	그렇지 않다	453	36.3	
	전혀 그렇지 않다	363	29.0	
지방자치단체와 기초질서 업무분장이 명확하게 이루어지고 있습니까?	매우 그렇다	33	2.7	1,248 (100.0)
	그렇다	69	5.5	
	보통이다	277	22.2	
	그렇지 않다	517	41.4	
	전혀 그렇지 않다	352	28.2	
기초질서 홍보와 교육은 지방자치단체에서 하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?	매우 그렇다	613	49.1	1,248 (100.0)
	그렇다	385	30.8	
	보통이다	162	13.0	
	그렇지 않다	72	5.8	
	전혀 그렇지 않다	16	1.3	
기초질서 단속업무는 지방자치단체에서 하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?	매우 그렇다	607	48.6	1,248 (100.0)
	그렇다	358	28.7	
	보통이다	155	12.4	
	그렇지 않다	101	8.1	
	전혀 그렇지 않다	27	2.2	

양 기관의 업무협조 정도는 부정적인 견해가 65.3%로 높게 나타나 상호 간에 기초질서 업무와 관련된 업무 협력이 부족한 것으로 보인다. 양 기관간의 업무분장의 명확성에 있어서도 69.6%가 부정적으로 인식하고 있어 경찰의 행정경찰 역할에 있어서 업무 부담을 느끼고 있음을 알 수

있었다. 이와 같은 의견은 심층면접에서도 나타났다.

사례 9. 야간에 근무할 때 동네에 집 앞에 쓰레기가 방치되었다고 냄새가 나니 빨리 치워달라는 신고가 들어오곤 하는데, 경찰의 역할은 아닌 것 같지만 경범죄처벌법에 따라 무단투기에 대해 단속해야 하니 출동할 수 밖에 없어요. 그런데 이 업무는 주간이었으면 지자체에서 담당하잖아요? 그런데 야간에는 근무자가 없다고 하여 결국 경찰의 업무가 되어버립니다. 여기까지 해야 하나 싶으면서도 시민의 위하고 질서를 유지하는 일이니 할 수 밖에 없습니다.[** 지구대 순찰팀]

이와 같이 행정적인 업무에 있어서도 기초질서 업무의 영역에서 경찰이 담당할 수밖에 없는데, 이에 대해서 기초질서 단속업무와 홍보, 교육 업무를 지자체에서 수행하는 것에 대한 인식을 조사해보았다. 조사결과 홍보와 교육의 경우 지자체에서 담당하는 것이 바람직하다는 견해가 79.9%로 높게 나타났고, 단속업무도 77.3%가 지자체에서 수행하는 것이 바람직하다고 생각하고 있는 것으로 나타났다.

기초질서 업무에 대한 견해는 형사사법 절차에 의해 처벌하는 하는 범죄행위에 대한 업무라기보다는 지역사회의 질서유지를 위해 기본적으로 지켜져야 하는 질서위반행위에 대한 범칙금 부과 업무로 과태료를 부과할 수 있는 일반 행정기관에서도 충분히 수행할 수 있다고 판단한 것으로 보인다.

관련하여 향후 실시될 자치경찰제와 관련하여 시민과 경찰에게 자치경찰제가 실시된 이후 기초질서 단속 권한의 주체에 대한 인식 정도를 조사해보았다. 그 결과 시민의 경우 자치경찰이 35.9%, 국가경찰이 25.9%, 각 행정부처가 24.8%, 시민단체가 12.6%로 일단은 자치경찰에게 권한을 부여하는 것이 타당하다는 의견이 많았다. 더불어 행정부처와

시민단체에게도 권한 부여를 할 수 있다고 보아 기초질서 업무에 대해서 다방면으로 조치를 취해야 한다고 생각하고 있는 것으로 나타났다.

경찰의 경우 자치경찰이 75.6%, 각 행정부처는 14.2%, 국가경찰은 8.6%로 자치경찰에 이양해야 하는 것이 타당하다고 판단하고 있는 것으로 나타났다. 각 질서업무별 담당 행정부처에서 단속하는 것이 타당하다는 의견이 국가경찰보다 높게 나타나 기초질서 업무는 행정경찰로서의 성격이 큰 것으로 인식하고 있는 것으로 분석할 수 있었다.

<표 3-14> 자치경찰 실시 이후 기초질서 단속 주체에 대한 인식

구분	항 목	응답	빈도(명)	비율(%)	계
시민	자치경찰제도가 실시될 경우 기초질서 단속 권한은 어디에 있어야 한다고 생각하십니까?	국가경찰	119	25.9	460 (100.0)
		지방자치단체경찰	165	35.9	
		각 행정부처	114	24.8	
		시민단체	58	12.6	
		기타	4	0.8	
경찰	자치경찰제도가 실시될 경우 기초질서 단속 권한은 어디에 있어야 한다고 생각하십니까?	국가경찰	107	8.6	1,248 (100.0)
		지방자치단체경찰	944	75.6	
		각 행정부처	177	14.2	
		시민단체	20	1.6	
		기타	0	0.0	

4. 기초질서 업무평가 지표의 설정 방향

경찰의 기초질서 업무에 대한 실태 분석과 업무분장에 대한 조사를 통해 나타난 경찰의 업무평가지표 설정에 있어서 고려해야 할 내용을 정리해보면 다음과 같다.

가. 시민과 경찰에 대한 기초질서 교육 필요

기초질서 업무를 수행하는데 있어서 시민에 대한 질서의식 교육과 경

찰을 대상으로 한 경범죄처벌법에 대한 교육 프로그램 운용이 필요하다는 것이다.

기초질서 업무를 수행하는 데 있어서 시민들의 협조와 이해가 우선되어야 하는데, 시민들은 기초질서 단속 근거인 경범죄처벌법의 내용이나 절차에 대해 관심이 없거나 잘 알지 못하는 경우가 많았다.

사례 10. 선진국에서는 나이가 많은 사람일수록 공공질서를 잘 지키는 것이 보편적인 형태인데, 우리나라의 경우엔 나이가 많을수록 더 지키지 않는 경우가 많다고 생각합니다. 이런 경향은 기초질서를 준수해야 한다는 교육 내용이 대학 교과 과정까지 이어져야 하는 필요성을 이야기한다고 생각합니다. 지금부터라도 교육이 틀을 바꿔 조급함을 버리고 꾸준히 진행된다면 10년 후에는 성과가 있지 않을까요? [** 경찰서 생활질서 담당자]

그 동안 질서의식을 제고하기 위한 광의의 기초질서에 대한 공익광고도 있었고, 법무부나 행정기관에서는 어린이를 대상으로 한 준법정신 함양을 위한 만화책을 발간하거나, 인터넷 교육 자료를 만들거나, 거리 홍보활동을 진행해왔다. 그러나 장기적으로 지속된 것은 아니고 필요성이 있을 때마다 진행되었다.

경찰에서도 홍보와 교육·계도와 단속·법과 제도 개선 세 가지 방향을 기본으로 기초질서 확립을 위한 활동을 전개하였다.⁶⁴⁾ 교육과 홍보는 학교와 지자체 등 유관기관과 공동 또는 분담하여 실시하여 사회적 공감대를 형성하고자 하였다. 단속활동에 있어서는 계도와 병행하여 무분별한 단속이 이루어지지 않도록 노력하였다.

또 2012년부터 기초질서 준수 의식 및 준수실태 등을 진단하기 위해

64) 경찰청, 2013 경찰백서, 경찰청, 2013, 61-62쪽.

해마다 기초질서 준수실태 모니터링을 진행하고 있고, 그 결과 광고물 무단부착과 오물투기 질서위반 행위가 두드러져 각 행위유형에 대해 집중적으로 단속을 실시하는 정책을 운영하기도 하였다. 또한 시기별·장소별 특화된 기초질서 단속 업무를 진행하여 효과를 거둔바 있다. 그러나 이와 같은 노력에도 불구하고 시민들의 질서의식이 크게 성장하거나 기초질서 준수에 대한 공감대 형성 노력은 크지 않은 듯하다.

시민에 대한 기초질서 교육과 별개로 경찰 교육을 통한 효과적인 기초질서 업무 활동도 필요한데, 설문결과에서도 76.4%가 교육의 필요성을 이야기하고 있고, 심층면접에서도 이와 같은 내용이 나타나 경찰교육의 중요성을 알 수 있었다.

사례 11. 지역경찰에 있어서 기초질서 교육은 매우 중요합니다. 중앙경찰학교 초임교육 때부터 실시해야 하고, 경범죄처벌법에 대한 숙지와 효과적인 집행을 위해서 재직 경찰에 대한 재교육도 중요합니다. 자주 있는 상황에 대해서는 순조롭게 대처할 수 있지만, 어쩌다 발생하는 상황에 대해서는 관련 법령도 다시 찾아봐야 하고 업무가 지체되는 경우가 많습니다. 지역경찰에 있어서 기초질서와 관련된 재교육은 필요하다고 봅니다.[○○ 파출소 순찰팀]

나. 기초질서 관심 제고를 위한 지속적 업무 진행

경찰의 기초질서 업무는 지속적으로 진행되어야 하며, 가시적이고 효율적인 업무 방향이 설정되어야 한다는 것이다.

현재 실시되고 있는 기초질서 업무는 특정 시기별·장소별 특화된 활동과 시민의 인식도에 따른 행위유형별 집중 활동 등으로 이루어지고 있다. 그런데 중요한 것은 이러한 활동이 한시적으로 끝나서는 안 된다는 것이다. 경찰활동 가운데 질서유지 업무에 있어서 기본이 되는 것이 질

서준수의식인데, 의식의 변화는 하루아침에 이루어지는 것이 아니라 꾸준히 투자하고 관리해야만 되는 영역이다. 따라서 단순히 단속결과를 가지고 기초질서 업무가 잘 수행되었다고 할 수 없으므로 지속적인 업무 수행이 필요하다고 하겠다.

기초질서 업무 수행에 있어서 필요한 사항에 대한 주관식 응답에서 기초질서 단속 업무에 대해 지속적인 노력에 대해 언급하고 있으며, 심층 면접에서도 지속적인 노력과 시민 공감대 형성의 중요성에 대해 다음과 같이 언급된 바 있다.

사례 12. 기초질서는 경찰의 홍보와 단속만으로 한계가 있어요. 국민적 공감대가 형성되어야 하는데 새 정부가 들어설 때마다 기초질서 확립이라는 정책을 수행하기 위해 단속업무를 중점적으로 펼치면, 국민들이 또 시작이라면서 반감만 갖습니다. 하려면 처음부터 끝까지 한결같이 해야 국민들도 인정하고, 업무도 원활해집니다.[주관식 응답 경찰 의견]

사례 13. 특별히 단속기간을 정해서 계도기간을 충분히 주고 단속업무를 수행한다고 해도, 시골 어르신들은 잘 인지하지 못하고 화를 내세요. 꾸준히 늘하는 일이고, 당연하다고 생각하도록 해주는 것이 중요하다고 생각합니다.[## 파출소 순찰팀]

따라서 단속 위주의 업무보다 일상생활 주변에서 경찰활동이 가시적으로 이루어져 시민이 공감할 수 있는 여건을 만들고, 피단속자의 입장에서 경찰업무에 대해 당연하게 받아들일 수 있도록 하는 것이 중요하다. 지속적인 활동 방안을 업무평가지표에 반영하여 이와 같은 업무 활동이 꾸준히 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다.

이와 함께 담당부서 외 타부서의 경우 기초질서 업무에 관심이 낮은

것으로 분석되었는데 질서의식에 대해서는 기본적 관심을 가질 수 있도록 대내적인 홍보와 업무에 대한 적극적 협조 요청도 필요하다고 본다. 가장 중요한 것은 비효율적인 중복업무를 회피할 수 있어야 하는데, 경찰업무가 복합적인 업무이고, 법률에 근거하여 집행하는 업무이다 보니 동일 업무를 중복적으로 수행하는 경우가 있는데 대상이 되는 업무가 무엇인지 ‘비정상의 정상화’ 과제로 개발하는 방안도 추진할 만하다.

다. 홍보를 통한 시민과 지역사회의 참여 유도

기초질서 업무의 활성화를 위해서는 단속도 중요하지만 시민 자발적 참여가 중요하다. 과거에는 경찰이 앞장서서 질서준수를 유도했다면, 현대사회에서는 시민이 직접 느끼고 생각하고 참여하는 질서준수가 이루어지지 않는다면 경찰도 업무에 있어서 부담을 느낄 수밖에 없다. 개개인의 생각이 중요한 시대에 시민이 적극 동참할 수 있도록 유인책을 마련하는 방안을 생각해보아야 한다.

사례 14. 많은 국민들이 별다른 의식 없이 범칙행위를 하는 경우가 많아 단속에 대한 공감대 형성이 전혀 안되어 있습니다. 대중매체를 통한 공감대 형성이 중요하다고 생각합니다. 또한 시민들이 공감대를 형성할 수 있도록 법령의 변화를 알리고 주위 환경을 정비하면서 안내문구, 표지판 설치 등을 실시하여 이해시키는 방안이 우선되어야 할 것입니다.[△△ 지구대 순찰팀]

기초질서 홍보방안으로는 경찰의 기초질서 홍보업무에 봉사활동의 하나로 캠페인에 참여하도록 하는 것, 지역별 기초질서 관련 전시회나 작은 이벤트를 개최하는 것도 고려해볼 수 있다.

여기에 지역사회단체가 홍보활동을 진행한다면 국민중심의 지역경찰

활성화에도 기여할 수 있을 것이다. 경찰은 지원하고 시민단체가 직접 지역사회 질서의식 제고와 기초질서 준수를 위해 홍보하는 활동이 활발하게 이루어지도록 연계하는 것이 바람직하다.

지방자치시대에 지역별 다양한 문화행사가 진행되고 있는데 이 시기에 적극적인 홍보활동을 펼치는 것은 시민 질서의식 함양과 경찰 이미지 제고라는 두 마리 토끼를 잡는데 기여할 수 있을 것이다.

라. 기초질서 업무에 지방자치단체 적극적 참여 필요

기초질서 업무 수행에 있어 경찰과 지자체의 업무협력에 대한 조사결과 지자체와 경찰의 연계가 잘 이루어지고 있지 않은 것으로 나타났다. 해당 업무에 대해 서로 간의 이해가 부족하고, 협력하고자 하는 노력도 부족한 것으로 보여 향후 협력 네트워크를 구축하고 연계 활동하는 방안을 강구해야 할 것이다.

공동 업무수행을 위해 워크숍을 개최하여 접점을 확대하고, 담당자의 원활한 의사소통이 이루어질 수 있는 연락 방안도 필요하다. 더불어 기초질서 업무에 대해서 경찰은 지자체에 많은 노하우를 전수할 수도 있고, 상호 교류를 통한 교육으로 질서의식의 제고의 기회도 만들 필요성이 있다.

업무협력에서 한 단계 더 나아가 기초질서의 홍보, 교육뿐만 아니라 단속 업무도 역시 경찰이 아닌 지자체에서 실시하는 것이 바람직하다는 것이 다수의 견해로 나타났다. 경찰의 이와 같은 견해는 다음 사례에서도 알 수 있다.

사례 15. 야간에 근무인력이 없어서 지자체에서 해야 할 일은 경찰에서 하는 경우가 많습니다. 지자체 인력을 보강해야 이런 부분이 바뀔 것 같습니다.[##

파출소 순찰팀] 아울러 기초질서 홍보와 단속 업무는 지방자치단체가 주체가 되는 편이 좋습니다. 지역사회에서 참여하게 하고 경찰은 2차적인 단속업무를 수행하는 것이 바람직하다고 생각합니다.[**경찰서 생활질서 담당자]

지자체와의 협력 부분은 현재에도 진행할 수 있지만 기초질서 업무를 지자체에 이관하기 위해서는 법률의 개정에 따른 기초질서 범위의 확정과 지자체 내에 기초질서 업무 권한을 부여받은 담당부서가 있어야 가능한 일이다. 따라서 경범죄처벌법의 개정을 통한 업무의 구분, 자치경찰 도입 등의 법과 제도의 변화가 선행되어야 하며, 미래지향적인 경찰활동의 변화방안을 생각해볼 필요가 있다.

제4장 기초질서 업무평가지표의 설정과 대응방안

제1절 기초질서 업무평가지표의 변화

1. 업무평가지표의 변화 과정

가. 업무평가지표의 의의

업무평가지표(Business Evaluation Indicators)는 업무를 실행하는 기준 곧 업무를 평가하는 기준이라고 할 수 있다. 업무평가지표의 달성 정도를 알아보기 위한 방법이 성과지표이며, 성과지표는 다시 성과지표, 생산지표, 산출지표로 나뉜다. 업무평가지표의 설정은 각 부서의 핵심적인 업무 요인을 찾고 분석하여 추진과제를 만드는데 기준이 되며, 과제 추진 이후에는 타당한 성과지표를 개발하여 평가할 수 있게 하는데 기여하게 된다.

성과평가는 ‘성과를 통하여 달성하고자 하는 결과’를 측정하는 것을 의미하며, 이는 투입, 과정, 산출, 결과의 각 단계를 거치는데, 각 단계의 종합적 연결이 평가시스템의 유지와 평가결과의 활용과도 연계된다. 평가제도는 성과를 통한 내부적인 통제수단으로 사용됨과 동시에 외부적으로 연관된 관계자에게 대한 책임성을 증진하는 역할을 한다. 따라서 평가결과 얻어지는 성과정보는 이러한 내부적, 외부적인 결과중심관리 시

시스템에서 연결고리로서 작용한다고 할 수 있다.⁶⁵⁾

성과와 평가의 개념은 다의적이고 복합적이어서 정확하게 정의를 내리기가 어렵다. 성과는 일이 이루어진 결과이기에 공공서비스를 수행한 활동의 결과라고 볼 수 있지만 규정 대상에 따라 달라질 수 있고, 평가는 어떤 사물의 가치를 결정하는 것으로 측정방법에 따라 다른 내용이 될 수 있다. 이 경우 평가지표는 평가를 위한 측정 도구로 공공기관의 성과를 측정할 수 있는 가치판단이 가능한 비교 표준으로서 역할을 할 수 있어야 한다.⁶⁶⁾

공공부문에 대한 성과평가는 행정운영 성과에 대한 생산성을 점검함과 동시에 기관장의 리더십과 행정 추진실적 등을 정확하게 평가하여 행정의 책임성을 제고시키기 위해 필요한 제도이다. 우리나라 각 분야에서는 성과평가와 성과측정을 위해 평가지표를 개발·설정하고 있는데, 성과관리를 위해서는 통합적인 지표체계 모형을 구축할 필요가 있다.⁶⁷⁾

따라서 조직에서의 평가는 성과가 주된 핵심이고, 이를 공정하고 객관적으로 바라보기 위해 각종 지표를 설정하거나 제도화하고 이를 평가하는 인력까지 구성하고 지표를 개발하여 적용할 필요가 있다.⁶⁸⁾ 지표를 선정하기 위해서는 해당 업무의 목적이 무엇인지 먼저 알아보아야 하고, 필요한 요소들을 나열하여 유사하거나 불필요한 요소를 제외하면서 설정해 나아가야 한다.

경찰 역시 2006년 정부업무평가기본법에 의해 정부기관에 대한 평가

65) 강영철, 관리수단으로서 정부업무 평가제도의 역할 및 한계: 정부업무평가제도 내 특정평가를 중심으로, 한국인사행정학회보 제9권 제3호, 한국인사행정학회, 2010, 211-212쪽.

66) 박상주, 경찰 성과측정에 관한고소 -지표선정을 중심으로-, 경찰학논총 제3권 제1호, 원광대학교 경찰학연구소, 2008, 88-89쪽.

67) 제갈돈·김주환·김홍률, 성과관리를 위한 우리나라 평가지표체계의 개선방안에 관한 연구, 한국거버넌스학회보 제13권 제2호, 한국거버넌스학회, 2006, 217-219쪽.

68) 배태영·이재호, 지방정부의 자체평가 지표설정과 적용을 통한 조직 관리 연구, 한국정책과학학회보 제12권 제4호, 한국정책과학학회, 2008, 255-256쪽.

가 시작된 이후 2007년부터 전 경찰관서에 공공부문 경쟁력 강화를 위하여 치안종합성과평가를 시행하고 있다. 이에 따라 다양한 평가항목이 선정되고 평가지표가 결정되었는데, 다음에서는 경찰의 성과평가가 어떻게 진행되었고, 해당 지표에는 무엇이 있었는지 알아보고, 이 가운데 기초질서 업무에 대한 평가지표에는 무엇이 있었는지 고찰해보았다.

나. 업무평가의 변화 과정과 기초질서 평가기준

1) 업무평가제도의 변화 과정

정부업무평가제도의 변화에 따라 경찰청 업무평가 방식 역시 경찰청이 개청된 1991년부터 1998년까지 정책평가 단계, 1998년부터 2005년까지 기본법이 제정되기 전까지 기관평가 단계를 거쳐 2006년부터 통합정부업무평가 단계의 제도를 따르고 있다.⁶⁹⁾

현재 실시되고 있는 “통합정부업무평가제도”는 참여정부 출범 이후 정책 효율성 및 책임성 제고를 위한 정부 혁신의 일환으로 정부업무평가제도에 관한 전면 개편을 추진한 결과 「정부업무평가기본법(이하 “기본법”이라 함)」을 제정하여 2006년 4월부터 시행하게 된 평가 제도를 말한다.

경찰청 평가기준은 “경찰청 정부업무평가 운영에 관한 규칙”에 근거하여 동법 제3조, 제12조, 제16조에 평가분야, 대상과제의 선정, 평가 절차를 제시하고 있고, 이를 토대로 경찰청 업무평가의 방법, 기준, 지표가 구성되어 활용되고 있다.⁷⁰⁾

69) 정부업무평가제도는 시대별로 심사분석 단계(1961-1994), 정책평가 단계(1990-1998), 기관평가 단계(1998-2005), 통합정부업무평가 단계(2006-현재)를 거쳐 발전되어왔다

70) 김지선, 경찰청 업무평가 방식 변화에 따른 경찰활동 방안, 한국경찰연구 제11권 제1호, 2012, 52-53쪽.

공공부문 경쟁력 강화를 위한 정부업무평가가 실시된 이후 경찰청은 2005년에 시범운영을, 2006년에 각 지방청과 경찰서 등에 대해 평가를 실시하였고, 2007년에는 전국 경찰관서로 평가 제도를 확산하여 실시하였다. 2008년에는 경성지표를 활용하여 계량화가 용이한 부서인 수사과 지구대의 경우에 개인평가에 ‘업적평가’를 도입하였고, 대상을 정보, 보안, 교통 등으로 확대하여 객관적인 평가를 강화하였다.

2011년부터는 실적경쟁을 완화하고 국민만족도 제고를 위한 경찰활동을 추진하면서 연성지표를 활용한 정성평가를 확대하였다. 2012년에는 연 2회 평가되는 성과평가를 중간평가·최종평가로 개선하였고, 다양한 지표를 신설하여 성과지표상에 업무 전반에 대한 종합평가를 확대하였다.⁷¹⁾

2) 기존 기초질서 업무평가지표와 2014년 평가계획 분석

업무평가 항목들은 매년 평가시기에 따라 중요시하는 정책과 시책, 시대적인 상황 등을 종합적으로 고려하여 보다 합리적이고 정확한 평가를 위해 변경되어왔다.

생활안전 분야의 평가지표는 전통적으로 ‘인구 10만 명당 5대 범죄발생율’과 ‘실종아동 등 발견율’ 그리고 ‘풍속업소 단속 실적’이 주된 지표였다. 그러나 2012년에 들어서는 ‘실종아동 등 발견율’을 제외하고는 발생, 검거, 단속 관련 지표들은 모두 제외되었다. 오히려 만족도와 안전도를 평가함으로써 국민의 안전을 지키기 위한 서비스로서의 모습이 강조되고 있다.

이러한 경향은 국민만족도 향상을 위한 체감치안, 국민안전이라는 국정 치안 지표에 부합하는 변화로 보이며, 단속과 실적 위주의 생활안전

71) 최천근·최상욱·박형준, 범죄예방·위험방지적 성과지표 설계 방안 연구, 정책연구사업보고서, 경찰청, 2013, 23-25쪽.

업무가 긍정적인 효과를 거두지 못했다는 것을 보여주기도 한다.

기초질서업무에 대한 평가가 실시되었던 시기의 업무평가지표는 다음과 같다. 생활안전 성과지표는 2008년 경범죄위반자 처리실적이 주요 지표가 되었으나 2010년에 들어서는 기초질서 확립지수로 변화과정을 거쳤으나, 대부분이 단속위주의 업무평가지표였으며, 2011년부터는 더 생활안전 성과지표로 활용되지 않으면서, 기초질서 관련 평가지표는 치안 종합성과평가의 요소에 해당되지 않고 있다.

<표 4-1> 2008년~2010년 기초질서 업무평가지표

구 분	2008년
경찰청 지방청 경찰서	$\frac{\{(\text{지도장 발부건수} \times 1) + (\text{통고처분건수} \times 2) + (\text{즉심청구처리인원} \times 3)\}}{\text{외근경찰관수}} \times 50 + \frac{(\text{1,2,3차 징수건수} / \text{통고처분건수}) \times 50}{}$
구 분	2009년
경찰청 지방청 경찰서	$\frac{\{(\text{지도장건수} + \text{통고처분건수} + (\text{즉심청구처리인원} \times 2))\}}{\text{지역경찰관수}} \times 10 + (\text{1,2,3차 징수건수} / \text{통고처분건수}) \times 100 + \text{기초질서 준수 체감지수}$
구 분	2010년
경찰청	$\frac{\{(\text{지도장건수} + \text{통고처분건수} + (\text{즉심청구처리인원} \times 2) + \text{1,2,3차징수건수})\}}{\text{지역경찰관수}} + \text{기초질서 준수 체감지수}$
지방청	$\frac{\{(\text{지도장건수} + \text{통고처분건수} + (\text{즉심청구처리인원} \times 2))\}}{\text{지역경찰관수}}$
경찰서	$\frac{\{(\text{지도장건수} + \text{통고처분건수} + (\text{즉심청구처리인원} \times 2))\}}{\text{지역경찰관수}}$

출처 : 경찰청 생활안전국 생활질서과 내부자료.

2014년 치안 종합성과평가 계획에서 전반적인 평가대상별 평가요소는 다음과 같다.

<표 4-2> 2014년 지방청 평가(요약)

평가 대상	평가 주관	평가요소	세부내용	가중치																																							
관서 평가	본청	치안 만족도	·치안고객만족도(접촉) ·체감안전도(비접촉)	35%																																							
		고객만족 정책	·관서별 고객만족정책을 내.외부 평가단이 정성평가 * 국민중심 경찰활동 현장 우수시책 가점	15%																																							
		정책과제	·성과지표를 통한 비교평가		50%																																						
			<table border="1"> <thead> <tr> <th>기능</th> <th>지 표 명</th> <th>가중치</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>종합</td> <td>비정상의 정상화 활동 평가</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>생안 수사</td> <td>4대 사회악 근절 활동 평가</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>생안</td> <td>국민중심 생활안전업무 평가</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td>수사</td> <td>국민중심 수사업무 평가</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">감사</td> <td>청렴업무 종합 평가</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>인권보호 노력도 평가</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>교통</td> <td>교통경찰 종합 평가</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>경비</td> <td>경비활동 종합 평가</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>정보</td> <td>정보활동 종합 평가</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>보안</td> <td>보안활동 종합 평가</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>외사</td> <td>외사활동 종합 평가</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>홍보</td> <td>치안정책 홍보 실적 평가</td> <td>2</td> </tr> </tbody> </table>			기능	지 표 명	가중치	종합	비정상의 정상화 활동 평가	7	생안 수사	4대 사회악 근절 활동 평가	7	생안	국민중심 생활안전업무 평가	6	수사	국민중심 수사업무 평가	6	감사	청렴업무 종합 평가	4	인권보호 노력도 평가	4	교통	교통경찰 종합 평가	4	경비	경비활동 종합 평가	3	정보	정보활동 종합 평가	3	보안	보안활동 종합 평가	2	외사	외사활동 종합 평가	2	홍보	치안정책 홍보 실적 평가	2
			기능	지 표 명		가중치																																					
종합	비정상의 정상화 활동 평가		7																																								
생안 수사	4대 사회악 근절 활동 평가		7																																								
생안	국민중심 생활안전업무 평가		6																																								
수사	국민중심 수사업무 평가		6																																								
감사	청렴업무 종합 평가		4																																								
	인권보호 노력도 평가		4																																								
교통	교통경찰 종합 평가		4																																								
경비	경비활동 종합 평가	3																																									
정보	정보활동 종합 평가	3																																									
보안	보안활동 종합 평가	2																																									
외사	외사활동 종합 평가	2																																									
홍보	치안정책 홍보 실적 평가	2																																									
지휘관 가점	·경찰청장이 가점부여		+3점																																								
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>20%</th> <th>40%</th> <th>30%</th> <th>10%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>지방청 (16)</td> <td>3개</td> <td>6개</td> <td>5개</td> <td>2개</td> </tr> <tr> <td>가점 점수</td> <td>3점</td> <td>2점</td> <td>1점</td> <td>0점</td> </tr> </tbody> </table>			구분	20%	40%	30%	10%	지방청 (16)	3개	6개	5개	2개	가점 점수	3점	2점	1점	0점																									
	구분	20%		40%	30%	10%																																					
지방청 (16)	3개	6개	5개	2개																																							
가점 점수	3점	2점	1점	0점																																							
의무위반 감점	·의무위반행위에 따라 3점 범위 내 지방청별 감점 적용		-3점																																								
부서 평가	지방청	지방청별 자체계획 수립.평가																																									
개인평가	지방청장	본청	·소속 지방청 관서점수(90%), 직무만족도 점수(10%) 반영																																								
	부서장 이하	지방청	·과장 : 부서점수(100%) ·계장 : 부서점수(60%), 기여도 평가점수(40%) ·일반직원 : 부서점수(40%), 기여도 평가점수(60%) * 실적부서 직원 : 부서점수(40%), 실적점수(40%), 기여도 평가점수(20%)																																								

출처 : 경찰청, 2014년, 치안 종합성과평가 계획, 경찰청, 2014, 52쪽.

이 계획을 분석하여 기초질서 관련 업무평가지표를 알아보면 다음과 같다.

2014년 치안 종합성과평가 계획에는 국정과제를 반영하여 국민 체감형 성과지표 개발 및 반영에 있어서 ‘비정상화의 정상화’ 평가 내용에 비정상적 집회시위 정상화 항목 45%, 교통질서 확립 활동 정상화 항목 25%, 공공 무질서 활동 정상화 항목 30% 수준으로 각각 활동 평가 지표로 선정하였다. 기초질서 업무에 해당하는 ‘공공질서 활동 정상화’ 지표에는 소란행위 근절과 112허위신고 근절(15%), 공공서비스 저해 단속(15%)이 세부지표로 선정되었다.

관서평가요소는 치안만족도, 고객만족정책, 정책과제, 지휘관 가점, 의무위반 감점으로 구성되어 있고, 부서평가는 본청의 경우 사이버민원, 본청 정책과제, 기본업무, 지휘관 가점, 의무위반 감점 요소로, 지방청의 경우 부서 정책과제, 주서 기본업무, 지휘관 가점, 의무위반 감점 요소로 구성되었다. 개인평가는 조직점수와 개인점수 요소로 구분되었으며, 개인점수는 실적 및 기여도 평가가 성과평가 요소로 되어 있다.

먼저 관서평가의 평가요소 가운데 치안만족도는 치안고객만족도와 체감안전도로 구성되었는데 이는 국정과제를 반영하여 2014년에 신설된 요소이다. 체감안전 분야에 ‘공공 무질서 활동 정상화’ 평가에 법질서 준수 요소로 반영되어 있다. 일선에서는 이 부분을 만족도로 평가받기 어렵다는 이유로 제외하기를 바라고 있기도 하다.

다음으로 평가요소 중 정책과제에서 생활안전국 업무지표 관련 과제는 국민중심 생활안전 업무평가이다. 해당 지표는 국민중심 지역경찰 활동 평가(70%), 112신고 대응역량 평가(15%), 유해업소 단속업무 평가(15%)로 되어 있다. 그러나 직접적인 기초질서 업무평가지표는 해당되지 않았다.

따라서 2014년 치안 종합평가계획에서 기초질서 업무평가 기준은 비정상의 정상화라는 종합적 지표 중에서 공공 무질서 활동 지표의 상세 내용은 다음과 같다.

<표 4-3> 지방청 평가 비정상의 정상화 활동 핵심지표 일부

지표명	비정상의 정상화 활동 종합평가	평가방법
지표산식	<ul style="list-style-type: none"> - 비정상적 집회시위 관행의 정상화(30%) - 집회 소음 관리 활동 (15%) - 교통법규 준수율 제고 활동 (15%) - 소란·난동행위, 112허위신고 근절활동(15%) - 공공서비스 저해사범 근절 단속·수사(15%) 	
요소별 정의 및 평가점수 부여 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 소란·난동행위, 112허위신고 근절활동(15%) 1) 112허위신고 근절 지수(50%) 2) 경찰관서 소란난동행위 및 112허위신고 홍보실적 평가(30%) 3) 경찰관서 소란난동행위 및 112허위신고 민사소송 제기 건수(20%) 	1)과 3)은 절대평가
측정방법	정성평가 : 지방청 성과보고서 내용에 대한 평가단 정성평가 정량평가 : 소관 기능별 평가	

출처 : 경찰청, 2014년, 치안 종합성과평가 계획, 경찰청, 2014, 93쪽.

2. 기초질서 업무평가지표 반영 요소

2010년 이후 기초질서 단속 실적이 지표로 반영되지 않았고 해당 실적 업무평가에 반영되지 않았다. 이와 관련하여 기초질서 업무평가에 대한 인식을 먼저 알아보았다.

기초질서 업무에 대해 제대로 평가받고 있다고 응답한 경우는 11.3%로 낮은 편이었고, 그렇지 않다고 응답한 경우가 전체의 52.8%에 해당되어 당해 업무가 충분히 평가받지 못하고 있고, 업무에 따른 인센티브

도 없기 때문에 기초질서 업무가 활발히 진행되고 있지 않은 것으로 생각된다.

반면 기초질서 업무인 단속, 교육, 홍보성과가 평가지표에 반영되길 바라는가에 대한 응답은 각각 52.6%, 52.0%가 그렇지 않다고 생각하고 있었는데 이와 같은 결과는 주관식 응답에서 살펴보면 업무에 대한 평가 자체에 대한 부정적인 인식 때문인 것으로 보인다.

〈표 4-4〉 경찰의 기초질서 업무 평가에 대한 인식

항 목	응답	빈도(명)	비율(%)	계
기초질서 업무는 제대로 평가받고 있다고 생각하십니까?	매우 그렇다	39	3.1	1,248 (100.0)
	그렇다	102	8.2	
	보통이다	448	35.9	
	그렇지 않다	453	36.3	
	전혀 그렇지 않다	206	16.5	
기초질서 단속업무 성과가 평가지표에 반영되기를 바라십니까?	매우 그렇다	100	8.0	1,248 (100.0)
	그렇다	195	15.6	
	보통이다	284	22.8	
	그렇지 않다	325	26.0	
	전혀 그렇지 않다	344	27.6	
기초질서 교육과 홍보 업무 성과가 평가지표에 반영되기를 바라십니까?	매우 그렇다	95	7.6	1,248 (100.0)
	그렇다	214	17.2	
	보통이다	289	23.2	
	그렇지 않다	335	26.8	
	전혀 그렇지 않다	315	25.2	

그럼에도 불구하고, 주관식 응답에서 많은 대상자들이 단속업무 강화를 이야기하고 있었고, 단속보다 홍보가 우선이라는 견해, 교육이 집중적으로 이루어져야 한다는 견해도 있었다. 따라서 기초질서 업무에 대해 경찰의 기본적인 업무로 매우 강하게 인식하고 있으면서도 단속실적으로 업무평가를 받는다는 데에는 회의적이었던 것을 알 수 있다. 현장의 경찰관들은 공정하고 명확한 평가가 현실을 반영해서 이루어지길 바라는 것으로 파악되었다.

이와 같은 견해를 바탕으로 기초질서 업무지표를 설정하는데 있어 다음과 같은 사항을 고려해야 할 것으로 생각된다.

기초질서 업무는 업무 목적 자체가 사회의 질서유지를 위한 것이므로 업무평가지표를 경성지표와 함께 연성지표를 강조하여 설정할 필요가 있다는 것이다. 기초질서 업무가 단속과 규제를 위한 것이 아니고 국민체감도 향상과 의식의 개선이 바탕이 되는 업무라는 특성을 갖고 있다고 할 때, 단속 건수 등 계량화된 수치를 위주로 하는 경성지표보다 시민의 질서인식 제고와 경찰활동에 대한 공감대 형성이 우선되는 연성지표가 업무 목적에 더욱 부합하기 때문이다.

따라서 기초질서 업무 목적을 반영할 수 있는 계량화가 가능한 경성지표와 체감안전도와 국민만족도 향상을 위한 정성적 지표인 연성지표를 함께 설정하는 것이 바람직하다고 생각된다.

이와 같은 지표 설정에 있어서 반영해야 할 요소를 앞의 연구 분석을 통해 도출해보면, 설문조사 업무 실태 분석 결과에 따라 시민과 경찰에 대한 기초질서 교육, 기초질서 관심 제고를 위한 지속적 업무 수행, 질서인식의 확산과 홍보, 유관기관 연계와 지역협력 부분으로 나누어 세부적으로 도출할 필요가 있다. 또한 설문조사 주관식 응답과 심층면접에서 나타난 세부적인 의견을 반영하여 기초질서 개념 정립과 질서인식 제고를 위한 법령의 정비와 제도의 개선 부분에 대한 지표를 설정하고 대응방안을 마련하는 노력도 필요하다.

제2절 기초질서 업무 부문별 평가지표의 설정

기초질서 업무를 크게 단속, 홍보, 교육으로 나누었을 때, 홍보와 교육은 가장 먼저 실시되어야 하는 업무이며, 장기적으로 지속되어야 한다. 단속 업무는 충분한 홍보와 교육을 바탕으로 실시하되 일정 수준에 이르면 엄격한 단속을 실시할 필요가 있다.

나아가 장기적으로는 경찰의 기초질서 업무 분장을 위한 법률과 제도의 변화를 위한 노력을 해야 한다. 현재 기초질서 단속의 근거법인 경범죄처벌법은 그 내포하고 있는 내용이 형법범과 행정질서범을 포괄하고 있기 때문에 확실한 범주를 설정하고 시민과 함께 노력할 수 있는 업무 성격을 갖도록 하는 것이 중요하다.

즉 형사제재라는 측면보다 시민질서 확보를 위해 함께 노력하는 것이 기초질서 단속 행위이며, 이 업무는 질서의식 위반행위에 대해서 시민과 경찰이 함께 감시하고 제재할 수 있는 것이라는 인식을 심어주는 것이 중요할 것이다.

기초질서의 개념 정리와 기초질서 업무 실태 분석 결과, 현행 종합 치안성과평가의 기준을 반영하여 기초질서 업무평가지표를 1차적으로 개발하여 구성하였다. 구분은 ‘기초질서 교육’, ‘기초질서 업무지속성’, ‘질서의식 확산과 홍보’, ‘유관기관 연계와 지역협력’, ‘법령과 제도의 개선’으로 5개 영역으로 나누고, 영역별 목표를 설정하였다.

‘기초질서 교육’은 시민과 경찰을 대상으로 한 교육활동과 기초질서 조기 교육의 중요성을 강조하는 것을 목표로 하였고, ‘업무지속성’은 지속적이고 공정한 단속업무를 실시하고, 시민의 기초질서 준수 정도를 측정하면서 지속적인 홍보·교육·단속 업무를 수행하는 것의 중요성을 강조하여 목표로 설정하였다.

‘질서의식 확산과 홍보’는 공감치안을 구현하기 위해 홍보를 통한 기초질서 준수에 대한 시민 공감대 형성과 질서인식 확산을 위한 세부 지표를 설정하였다.

‘유관기관 연계와 지역협력’은 유관기관 연계 부분에서 지자체와 같은 기관과의 연계와 지역치안협의회를 통한 지역적 연계에 대한 지표를 설정하면서 지역사회와 시민이 동참하도록 하는 지표를 설정하였다.

마지막으로 법령과 제도의 개선 부분은 미래지향적인 중장기 계획에 활용할 수 있도록 기초질서와 경범죄처벌법 연구와 법령 개선을 위한 지표와 기초질서 업무의 명확한 구분을 위해 지자체와의 업무 분장 계획을 지표에 반영하였다.

각 항목 지표의 측정방법은 횡수 등으로 파악 가능한 경성지표에 대해서는 양적 평가(산출체계)를, 효과성 정도나 내용의 질을 확인해야 하는 연성지표에 대해서는 질적 평가(결과체계와 과정체계)를 적용하는 것으로 표기하였다. 그렇지만 기초질서는 장기적으로 진행해야 하는 업무이기 때문에 단기간 목표달성을 위해 양적 평가에 전전공공하기 보다는 장기적으로 끊이지 않고 꾸준히 진행되었는지를 종합평가하는 것이 바람직할 것이다.

1. 기초질서 교육 부문

교육대상은 시민과 경찰로 분류하고, 시민의 경우 성인에 대해서는 자료를 통한 교육과 경찰과의 접점을 강조하였고 경찰의 경우는 업무에 대한 자신감을 갖도록 업무 매뉴얼에 대한 교육을 중심으로 실시하여 기초질서 업무를 숙지하도록 하고 지식관리시스템을 활용하여 질의응답으로 신속한 정보를 얻을 수 있는 지표를 설정하였다.

<표 4-5> 기초질서 교육 부문 업무평가지표

구분	목표	지표	측정방법
기초질서 교육	시민의 기초질서 의식 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 시민 대상 교육 계획 수립 - 시민경찰학교 교육 실시 정도 - 시민 교육 경찰관 강사 활용도 - 시민 교육 참여도 실적과 효과성 측정 - 시민 교육자료 발행 건수 - 시민 교육자료 효과성 검증 	질적 점수 양적 횡수 횡수, 점수 질적 점수 횡수 질적 점수
	경찰관 업무 전문성 확보	<ul style="list-style-type: none"> - 경찰관 기초질서 업무매뉴얼 제작 - 경찰관 기초질서 업무매뉴얼 배포 횡수 - 지역경찰 노하우 전수 동료강사 활용도 - 신입 기본교육에 교과과정 포함 노력 - 경찰관 매뉴얼 직무교육 실시 시간 - 경찰관 매뉴얼 직무교육 참여정도 - 직무교육 실시 후 효과성 측정 - 지식관리시스템 질의응답 활용정도 	질적 점수 양적 횡수 횡수, 점수 질적 점수 양적 시간 횡수 질적 점수 횡수
	기초질서 조기교육의 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 유아 질서 교육 실시 건수 - 초중등 학교 방문 교육 실시와 효과성 조사 - 교육자료 제작과 활용 정도 - 학교전담 경찰관의 질서교육 실시 - 어린이경찰대 기초질서 활동 계획·실시 - 체험학습 프로그램 제작과 제공 정도 - 초중등 사생대회, 글짓기 대회 효과 수준 	양적 횡수 횡수, 점수 점수, 횡수 횡수 점수, 횡수 점수, 횡수 질적 점수

그런데 교육 부문에서 가장 중요한 목표는 기초질서의 조기교육 부분인데, 질서의식은 시민사회에서 필요한 기본적인 습관에서 비롯되는 것으로 조기교육의 필요성이 높기 때문에 유아부터 초등, 중등 학생을 단계별로 분류하여 교육 자료를 마련하고, 학교전담경찰관을 활용하는 지표를 제시하였다. 그 밖에 현장체험 프로그램을 추가하였다.

사례 16. 기초질서는 조기교육이 중요한 부분이라고 생각해요. 학교에서 기초질서 교육을 실시할 때, 지금 학교전담경찰관이 있으니 학교폭력 예방 차원에서 기초질서 교육도 큰 역할을 할 수 있지 않을까 생각됩니다. 타인을 배려할 수 있는 질서교육이 잘 되면 학교폭력도 예방되지 않을까요? 그렇다면 학교전담경찰관이 교육을 진행할 때 기초질서, 교통질서, 학교폭력을 연결하여 한꺼번

에 하는 것이 학교경찰로서 친근감 형성에도 좋고, 학생들이 경찰의 역할에 대해 긍정적으로 생각하는 계기가 될 수 있을 겁니다. [##경찰서 교통관리]

이와 같이 질서의식은 어릴 때 형성되는 것으로 조기교육의 중요성에 대해서 심층면접에서도 나타나 교육 지표를 성인과 학생으로 나누어 반영할 필요가 있어 세부적으로 분류하였다.

2. 기초질서업무 지속성 부문

업무의 지속성을 위해서는 업무계획서를 작성하고 주기적으로 변화시키는 노력과 기초질서 업무 우수자에 대한 인센티브와 포상을 실시하여 사기를 진작하는 지표도 필요하여 지표에 반영하였다. 이와 함께 기초질서 확립을 위해서 공정하고 엄격한 단속의 필요성이 분명하기 때문에 단속실적지표와 함께 집행에 대한 충분한 보상이 이루어질 수 있는 지표도 설정하였다.

사례 18. 단속은 지속적으로 이루어져야 기초질서 확립이 가능하고, 대신 엄격하고 공정하게 진행되어야 합니다. 예외가 없는 단속업무가 이루어져야 하고, 시민의 감정적인 부분이 두려워 경찰이 단속하지 않는다면 사회질서는 유지될 수 없습니다. 따라서 법률에 근거한 분명한 단속활동은 기초질서 확립을 위해 꼭 필요한 업무이고, 이에 대한 명확한 평가가 지속적인 활동으로 이어질 수 있습니다.[**경찰서 생활질서 담당자]

〈표 4-6〉 기초질서 업무지속성 부문 업무평가지표

구분	목표	지표	측정방법
기초질서 업무 지속성	시민 질서수준 측정	- 기초질서 준수 수준 설문지 조사 분석 - 장기적인 질서수준 변동 조사 분석 - 지속적인 질서수준 연구 실시	횡수+ 횡수+ 횡수, 점수
	지속적 업무수행 계획수립과 집행	- 장기적인 기초질서 확립 계획서 작성 - 지역별 특성에 적합한 효과적인 계획 수립 - 단속업무의 형평성 노력 정도 - 지속적인 단속업무 실시 - 지속적인 관심 독려를 위한 경찰관 인센티브 - 지속적인 기초질서 업무 우수자에 대한 포상 - 기초질서 업무 아이디어 제공자 포상 - 업무계획 달성 정도	질적 점수 질적 점수 질적 점수 횡수 횡수 횡수 질적 점수

3. 질서의식 확산과 홍보 부문

기초질서에 대한 인식이 충분히 형성되기 위해서는 단속보다 홍보와 교육이 중요하다고 분석된 결과에 따라 다양한 홍보 방안을 지표로 설정하였다. 홍보 자료 제작이나 캠페인 등 행사를 펼치고, 확실하게 질서위반 행위를 인식할 수 있는 표지판 등을 활용하는 방법을 지표로 설정해 보았다.

사례 19. 단속업무를 하다보면 몰랐다는 의견을 피력하는 시민들이 있습니다. 금연구역 흡연에 대한 부분이었는데, 안내하는 표지판도 없었고, 그 공간이 금연구역인지 몰랐다는 것입니다. 단속에 앞서 충분한 홍보를 통한 인식이 선행되어야 시민과 단속 경찰관의 마찰을 줄일 수 있을 것으로 보입니다. 교통표지판처럼 확실히 알릴 수 있는 분야에 대해서는 경찰관이 현장에 없더라도 표지판으로 효과가 있을 거라고 생각합니다.[△△ 지구대 순찰팀]

<표 4-7> 질서의식 확산과 홍보 부문 업무평가지표

구분	목표	지표	측정방법
질서의식 확산과 홍보	홍보활동의 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 홍보자료의 제작과 배포 실적 - 경찰활동 인지도 높이는 홍보정책 개발 - 기초질서 칭찬 기념품 제작 - 지역사회 행사 참여 기초질서 홍보 - 기초질서 캠페인 개최와 효과성 검증 - 주요 지역, 질서위반 빈번한 지역 안내표지 - 지역 미디어를 활용한 공익광고 제작·상영 - 지역사회 인식변화 정도 조사 	점수, 횡수 점수 횡수 점수, 횡수 점수, 횡수 횡수 점수, 횡수 횡수, 점수
	시민 공감대 형성	<ul style="list-style-type: none"> - 대국민 기초질서 캠페인 계획 수립 - 시민 제작 기초질서 단편 영화제 개최 - 가족단위 경찰활동 체험 프로그램 운영 - 시민 기초질서 지킴이 선정 및 활동 횡수 - 참여활동에 대한 만족도 조사 	질적 점수 질적 점수 횡수 횡수 질적 점수
	질서의식 확산 노력	<ul style="list-style-type: none"> - 기초질서에 대한 국민 토론회 개최 - 언론매체의 활용 효과정도 - 질서의식 확산 정도에 대한 조사 실시 - 기초질서 관련 포상제도 등 정책 개발 	횡수, 점수 질적 점수 횡수, 점수 횡수, 점수

기초질서 업무를 제대로 수행하기 위해서 시민의 공감대 형성이 기본이 된다. 공감대 형성은 그 내용상 홍보활동과 겹치는 부분도 있을 수 있으나 체감치안도 향상을 위해서는 시민의 치안감수성과 연관된 부분이어서 직접적인 체험과 참여 위주의 지표를 설정하였다. 특히 가족단위 지역사회 행사를 통한 놀이와 함께 즐기는 방법과 실제 업무 주체가 되어보는 방법을 활용할 수 있도록 하였다. 또 질서의식의 확산 노력은 법과 제도를 개선하는데 있어서 시민이 명확하게 기초질서를 이해하도록 하는 데 매우 중요하다.

공감대 형성 지표를 평가에 반영하면서 그 지표 내용이 시민의 치안감수성을 높일 수 있다면 다음 사례의 의견과 같은 부분이 조금은 해소될 수 있지 않을까 생각한다.

사례 17. 기초질서 단속을 각 지구대로 순위를 매겨 평가하는데 국민에 대한 친절도 조사도 평가항목에 추가하고 있어 경범죄단속을 당한 사람이 좋은 의견을 줄지 의문이므로 기초질서 단속에 대한 순위를 고려해서 지표를 설정하는 것이 좋다고 봅니다.[주관식 응답 경찰 의견]

4. 유관기관 연계와 지역협력 부문

기초질서 업무가 경범죄처벌법에 규정되어 경찰의 업무분장임에도 불구하고, 행정질서범 행위가 기초질서 위반에 다수 포함되어 있으므로 지자체와 협력이 필요하고 나아가 행정질서와 관련된 부분의 업무에 대해서는 이관해야 한다는 의견이 많았다.

아직까지 지자체와 업무협력이나 업무분장에 대한 연계가 부족하고, 관심을 갖고 있지 않은 것도 사실이나 지자체나 관련 부처에서 해당 질서위반에 대해 홍보활동을 전개하는 것을 보면 기초질서는 경찰만의 업무는 아닌 듯하다.

따라서 지자체 등 관련 부처와 업무협조관계를 유지하는 것이 필요하며, 질서위반 행위 발생 시 공동으로 대처해야 하는 업무에는 신속한 연락체계를 구축하는 것도 필요하다. 이를 위해 현재 조직이 갖추어진 지역치안협의회는 실질적 활동 방안으로 기초질서와 공공질서, 나아가 안전관련 홍보 업무를 공동으로 실시하는데 협약체로서의 기능을 부여할 수 있는 평가지표를 생각해보았다. 공동 협력과 연계 체계가 갖추어진다면 지역사회의 공공안전과 함께 공공질서 문제를 해결하는데 기여할 수 있을 것이다.

기초질서 준수는 지역사회의 협력이 중요하므로 지역사회 시민단체와 연계하는 부분도 지표로 설정하였다. 특히 지역의 봉사활동 단체의 참여와 시민단체의 활동에 의한 기초질서 준수 효과성을 검증하는 지표를 설

정하여 지역경찰제 업무와도 연계하여 공동치안생산 활동의 가늠 지표로도 활용할 수 있게 하였다.

<표 4-8> 기초질서 유관기관 연계 부문 업무평가지표

구분	목표	지표	측정방법
유관기관 연계와 지역참여	유관기관 협력 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 유관기관과 업무협약 체결 - 생활질서에 대한 공동대응 협력체 구성 - 야간 상황에 대처하기 위한 연락체계 구축 - 지방자치단체 교육·홍보활동 협력 정도 - 생활질서 업무 지방자치단체 업무이양 방안 - 기초질서 외 질서의식이 필요한 분야의 유관기관과 협력 방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 양적 횡수 양적 횡수 양적 횡수 질적 점수 질적 점수 질적 점수
	지역치안협의회 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 지역치안협의회 개최 횡수 - 지역치안협의회 기초질서 업무 효율성 검증 - 기초질서 사안에 대한 협력 매뉴얼 제작 	<ul style="list-style-type: none"> 양적 횡수 질적 점수 양적 횡수
	지역사회 참여 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 시민단체와 협약체결 건수 - 질서관련 업무 공동치안생산 참여 활동 정도 - 시민단체의 자발적 참여도 - 시민단체 질서유지 활동 효과성 검증 - 전국적 네트워크 봉사단체 참여도 	<ul style="list-style-type: none"> 양적 횡수 질적 점수 횡수, 점수 질적 점수 양적 횡수

5. 법령과 제도개선 부문

기초질서 업무에 대한 실질적인 업무평가지표를 상세히 수립하였지만 이를 지속적으로 실행하고, 발전시키기 위해서는 장기적으로 법령과 제도의 뒷받침이 필요하다. 시민의 질서의식 회복과 사회질서의 유지를 위한 경찰 업무는 그 범위가 넓고 다양하여 경찰이 모두 수용하기에 한계가 있다. 게다가 현재 수행하고 있는 기초질서 업무는 법령상 양면성을 갖고 있고, 집행 절차에 있어서도 한계가 있다. 경범죄처벌법의 한계를 극복할 수 있는 개정을 통해 기초질서 업무분장을 명확히 하고, 이에 따라 경찰활동의 전문성 제고, 지자체와 각 부처의 업무 분담과 협력이 요

청된다고 하겠다.

법 개정과 제도 정비를 위해서는 각 분야에 대한 심도 있는 연구와 토론이 이어져야 하며, 장기적으로 기초질서 업무를 자치경찰에 이관하는 대비가 필요하고 각 공공질서 업무를 수행하는 기관과의 업무 중복성 회피 노력도 필요하다.

<표 4-9> 기초질서 법령과 제도개선 부문 업무평가지표

구분	목표	지표	측정방법
법령과 제도개선	경범죄처벌법 개정 노력	<ul style="list-style-type: none"> - 법률 개정을 위한 연구용역 실시 - 경범죄처벌법상 경범과 생활질서 구분 연구 - 관련 분야 전문가 토론회 개최 - 기초질서 개념에 대한 토론회 개최 - 경범죄처벌법 자문 전문위원 위촉 - 국내외 관련 학술대회 개최와 효과성 검증 	횡수 질적 점수 횡수 횡수 질적 점수 횡수, 점수
	기초질서 업무분장	<ul style="list-style-type: none"> - 장기적인 제도적 개선방안 계획 - 장기 자치경찰 대비 업무분장 기본 계획 수립 - 단기 지방자치단체 업무 이관 계획 - 질서관련 부서 업무 중복성 회피 노력 - 질서관련 업무 분야별 동일한 수준의 포상 	횡수, 점수 질적 점수 질적 점수 횡수 횡수

제3절 기초질서 업무평가지표 개발과 정책적 대응방안

1. 기초질서 업무평가지표 검증

앞에서 도출된 업무평가지표에 대해 타당성을 검증하고, 최종 지표를 개발하기 위해 전문가 검증을 실시하였다.

먼저 업무평가지표의 타당성을 검증하기 위해 전문가의 지표 수정안을 분석하였는데 지표에 대한 검토 내용은 다음과 같았다.

첫째, 통일되고 구체적인 용어의 사용을 위해 해당 지표의 용어를 수정하여 명확하게 하였고, 둘째, 효과성 검증이나 측정에 대한 항목은 지표로서 적합하지 않은 것으로 분석되어 제외되었다. 셋째, 기준이 모호한 지표에 대해서는 수정하거나 삭제하였으며, 이에 대해서는 대응방안에서 논의하기도 하였다. 넷째, 중복된 지표에 대해서는 해당 부문을 하나로 정리하여 통합 정리하였다.

부문별로는 교육은 크게 달라지지 않았으나 대부분 용어의 수정이 있었고, 불필요한 항목이 삭제되었다. 업무지속성은 추상적인 항목을 삭제하고 통합하였고, 홍보의 경우에도 용어의 수정이 대부분이었고, 추상적인 항목은 삭제하였다. 협력과 참여에서는 유관기관에 대한 범위를 재설정하여 목표의 통합과 함께 항목의 변화가 있었고, 지나치게 단기적인 항목과 효과성 검증 항목, 포괄적인 항목 등은 제외하였다. 법령과 제도에서는 학술적인 부분에 대해서는 평가지표 활용이 가능한 정도로 정리하였고 용어의 수정과 추상적인 항목을 제외하였다.

다음으로 각 업무지표의 중요도에 대해 분석하였다. 10명의 전문가를 대상으로 실시한 지표 중요도 분석은 각 항목의 필요성 정도에 따라

1~5점 척도로 구별하고, 평균평점 가장 높은 점수를 얻은 항목이 우선적인 정책이 필요한 것으로 분석하였다. 이에 따르면 각 항목별 평균은 다음과 같다.

<표 4-10> 기초질서 업무평가지표 중요도 분석

목표	지표	평균
시민의 기초질서 의식 제고	- 시민 대상 교육 계획 수립	3.90
	- 시민경찰학교 교육 실시 정도	3.70
	- 시민 교육 경찰관 강사 활용도	2.60
	- 시민 교육 참여도 실적과 효과성 측정	3.90
	- 시민 교육자료 발행 건수	3.80
	- 시민 교육자료 효과성 검증	3.60
경찰관 업무 전문성 확보	- 경찰관 기초질서 업무매뉴얼 제작	4.10
	- 경찰관 기초질서 업무매뉴얼 배포 횟수	3.70
	- 지역경찰 노하우 전수 동료강사 활용도	3.00
	- 신입 기본교육에 교과과정 포함 노력	3.70
	- 경찰관 매뉴얼 직무교육 실시 시간	4.20
	- 경찰관 매뉴얼 직무교육 참여정도	4.20
	- 직무교육 실시 후 효과성 측정	3.30
	- 지식관리시스템 질의응답 활용정도	3.10
기초질서 조기교육의 확대	- 유아 질서 교육 실시 건수	4.70
	- 초중등 학교 방문 교육 실시와 효과성 조사	4.80
	- 교육자료 제작과 활용 정도	4.20
	- 학교전담 경찰관의 질서교육 실시	4.60
	- 어린이경찰대 기초질서 활동 계획·실시	4.00
	- 체험학습 프로그램 제작과 제공 정도	4.20
	- 초중등 사생대회, 글짓기 대회 효과 수준	2.80
시민 질서수준 측정	- 기초질서 준수 수준 설문지 조사 분석	4.40
	- 장기적인 질서수준 변동 조사 분석	4.60
	- 지속적인 질서수준 연구 실시	4.20

지속적 업무수행 계획수립과 집행	- 장기적인 기초질서 확립 계획서 작성	3.80
	- 지역별 특성에 적합한 효과적인 계획 수립	3.60
	- 단속업무의 형평성 노력 정도	3.70
	- 지속적인 단속업무 실시	3.80
	- 지속적인 관심 독려를 위한 경찰관 인센티브	2.80
	- 지속적인 기초질서 업무 우수자에 대한 포상	3.30
	- 기초질서 업무 아이디어 제공자 포상	4.00
	- 업무계획 달성 정도	3.70
홍보활동의 강화	- 홍보자료의 제작과 배포 실적	4.00
	- 경찰활동 인지도 높이는 홍보정책 개발	3.80
	- 기초질서 칭찬 기념품 제작	2.30
	- 지역사회 행사 참여 기초질서 홍보	3.90
	- 기초질서 캠페인 개최와 효과성 검증	4.00
	- 주요 지역, 질서위반 빈번한 지역 안내표지	4.00
	- 지역 미디어를 활용한 공익광고 제작·상영	3.90
	- 지역사회 인식변화 정도 조사	3.40
시민 공감대 형성	- 대국민 기초질서 캠페인 계획 수립	4.00
	- 시민 제작 기초질서 단편 영화제 개최	3.10
	- 가족단위 경찰활동 체험 프로그램 운영	3.70
	- 시민 기초질서 지킴이 선정 및 활동 횟수	3.80
	- 참여활동에 대한 만족도 조사	4.10
질서의식 확산 노력	- 기초질서에 대한 국민 토론회 개최	3.80
	- 언론매체의 활용 효과정도	4.00
	- 질서의식 확산 정도에 대한 조사 실시	3.90
	- 기초질서 관련 포상제도 등 정책 개발	2.90
유관기관 협력 확대	- 유관기관과 업무협약 체결	3.60
	- 생활질서에 대한 공동대응 협력체 구성	4.20
	- 야간 상황에 대처하기 위한 연락체계 구축	3.70
	- 지방자치단체 교육·홍보활동 협력 정도	3.60
	- 생활질서 업무 지방자치단체 업무이양 방안	2.90
	- 기초질서 외 질서의식이 필요한 분야의 유관기관과 협력 방안 마련	3.50

지역치안협의회 활성화	- 지역치안협의회 개최 횟수	3.10
	- 지역치안협의회 기초질서 업무 효율성 검증	3.10
	- 기초질서 사안에 대한 협력 매뉴얼 제작	3.60
지역사회 참여 강화	- 시민단체와 협약체결 건수	3.30
	- 질서관련 업무 공동치안생산 참여 활동 정도	3.40
	- 시민단체의 자발적 참여도	3.30
	- 시민단체 질서유지 활동 효과성 검증	3.40
	- 전국적 네트워크 봉사단체 참여도	3.30
경범죄처벌법 개정 노력	- 법률 개정을 위한 연구용역 실시	3.00
	- 경범죄처벌법상 경범죄와 생활질서 구분 연구	3.50
	- 관련 분야 전문가 토론회 개최	4.00
	- 기초질서 개념에 대한 토론회 개최	3.10
	- 경범죄처벌법 자문 전문위원 위촉	3.30
	- 국내외 관련 학술대회 개최와 효과성 검증	4.00
기초질서 업무분장	- 장기적인 제도적 개선방안 계획	3.90
	- 장기 자치경찰 대비 업무분장 기본 계획 수립	3.30
	- 단기 지방자치단체 업무 이관 계획	2.90
	- 질서관련 부서 업무 중복성 회피 노력	3.40
	- 질서관련 업무 분야별 동일한 수준의 포상	2.60

중요도 분석결과 자문의견과 동일한 견해가 나타났는데, 먼저 평균 3.00 이하의 하위 요소들은 용어의 부적절성, 근시안적인 항목, 단순한 제작이나 추상적인 항목에 대해서는 배제할 필요가 있었고, 기념품 제작은 의미가 달라 대폭 수정이 필요하였다.

또 전체 평균 3.64포인트와 비교하여 효과성 검증에 대한 항목은 중요도가 상대적으로 낮아 효과성 검증 항목은 평가지표로 적절하지 않은 것으로 나타나 배제할 필요가 있었다.

특이할 점은 시민이나 경찰관 교육에 경찰강사 활용 항목에 대해 전문가들의 의견이 다소 낮게 나타나 실용적인 기초질서 교육을 위한 강사양

성 부분에 있어 정책개발이 필요하다는 것을 알 수 있었다.

각 부문별로 중요도에 대해 분석해보면(3.00 이하의 항목은 제외) 전체 항목 중 4.00포인트 이상의 높은 중요도를 보인 내용은 교육 부문으로 전체 평균 3.98포인트로 집계되었다. 특히 기초질서 조기교육의 확대 목표의 항목들은 제외 항목인 대회 개최를 삭제한 경우 전체 평균 4.42포인트로 조기교육의 중요성에 대해 전문가도 매우 공감하고 있는 것으로 나타났다. 여기에 경찰관의 기초질서 업무 매뉴얼 제작이 4.10, 직무교육이 4.20포인트로 경찰관 교육도 중요한 것으로 분석되었다.

지속적 업무수행 부문의 전체 평균은 3.91포인트였고, 이 가운데 시민의 질서수준의 측정 목표 항목 평균은 4.40포인트로 중요도가 높은 것으로 나타났다. 다만 인센티브제를 제외한 경찰의 지속적 업무 목표의 항목은 평균 3.70포인트로 교육 부문보다 다소 낮게 나타났다.

홍보 부문은 수정이 필요한 기념품 제작, 제외 항목인 정책 개발 항목을 제외하고 전체 평균 3.82의 중요도를 보였다. 이 가운데 기초질서 캠페인과 참여활동 만족도 조사, 홍보자료의 배포 및 지역사회에 안내표지판을 설치하는 항목에 대해서는 4.00이상의 중요도를 보이고 있어 홍보 활동이 활발하게 이루어질 수 있는 평가지표 항목의 중요성을 보여주었다.

협력과 참여 부문은 상대적으로 낮은 중요도를 보였는데 전체 평균 3.47의 중요도를 보였다. 다만 생활질서에 대한 공동대응 협력체 구성은 4.20의 높은 중요도를 보여 협력치안의 중요성을 보여주었다. 그러나 치안공동협의체인 지역치안협의회에 대해서는 3.10의 중요도를 보여 이를 개선하여 공동대응 협력체로서 지역치안협의회를 활용할 수 있도록 항목의 수정이 필요한 것으로 분석되었다.

마지막으로 법령과 제도 개선 부문은 전체 평균 3.56포인트로 상대적

으로 덜 중요하게 나타났다. 그러나 학술대회 개최와 전문가 토론회 및 장기적인 제도 개선 방안에 대해서는 공감하고 있는 것으로 나타나 높은 중요도를 보였다.

이와 같이 전문가 검증을 통해 총 74개 항목에 대해 검토하여 삭제, 수정, 용어의 재정리 및 중요도에 따른 항목의 개선을 통해 최종 기초질서 업무평가지표 60개를 선정하였다.

<표 4-11> 기초질서 업무평가 최종 지표

구분	목표	지표
교육 부문	시민의 기초질서 의식 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 시민 기초질서 교육 계획 수립 - 시민 교육자료 발행 횟수 - 시민의 교육 참여도 - 시민 교육 시 경찰관 강사 활용 정도 - 시민경찰학교 등 교육 실시 횟수 - 시민 교육자료 평가 실시 여부
	경찰관 업무 전문성 확보	<ul style="list-style-type: none"> - 경찰관 기초질서 업무매뉴얼 제작 - 경찰관 기초질서 업무매뉴얼 배포 횟수 - 지역경찰 강사 활용 정도 - 신입 기본교육에 기초질서 교육 반영 - 경찰관 직무매뉴얼 교육 시간 - 경찰관 직무매뉴얼 교육 참여정도 - 직무교육 실시 종합평가 - 지식관리시스템 질의응답 활용 정도
	기초질서 조기교육의 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 유아 질서 교육 실시 건수 - 초중등 학교 방문 교육 실시 횟수 - 교육자료 제작 및 활용 횟수 - 학교전담 경찰관의 질서교육 실시 횟수 - 어린이경찰대 기초질서 활동 계획 수립 - 어린이경찰대 기초질서 활동 횟수 - 체험학습 프로그램 제작 및 제공 횟수
업무 지속성 부문	시민 질서수준 측정	<ul style="list-style-type: none"> - 기초질서 준수 수준 설문 조사 분석 - 질서수준 시계열 조사 분석

	지속적 업무수행 계획수립과 집행	<ul style="list-style-type: none"> - 중장기 기초질서 확립 계획서 작성 - 지역별 특성에 적합한 효과적인 계획 수립 - 계도와 단속업무 처리 횟수 - 기초질서 업무 우수자에 대한 포상 - 기초질서 업무 아이디어 제공자 포상
홍보 부문	홍보활동의 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 홍보자료의 제작 및 배포 횟수 - 경찰활동 인지도 향상 홍보정책 개발 - 기초질서 기념품 제작 및 활용 횟수 - 기초질서 홍보를 위한 지역사회 행사 참여 - 기초질서 캠페인 개최 횟수 - 지역 내 안내표지판 설치(질서위반 빈번 지역 등) - 지역 미디어를 활용한 공익광고 제작·상영 - 지역사회 기초질서 경찰활동 인식변화 설문조사
	시민 공감대 형성	<ul style="list-style-type: none"> - 시민 질서의식 제고 캠페인 계획 수립 - 기초질서 단편 영화제 개최 (시민 제작) - 가족단위 경찰활동 체험 프로그램 운영 - 시민 기초질서 지킴이 선정 및 활동 횟수 - 참여활동에 대한 만족도 조사
	질서의식 확산 노력	<ul style="list-style-type: none"> - 기초질서에 대한 국민 토론회 개최 - 언론매체의 활용 횟수 - 기초질서 확산 시민 포상제도 실시
협력과 참여 부문	유관기관 협력 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 시민단체와 업무협약 체결 및 활동 실적 - 지방자치단체와 교육·홍보활동 협력 정도 - 응급상황 대처를 위한 연락체계 구축 - 공동대응 협력체로 지역치안협의회 개최 횟수 - 지역치안협의회 기초질서 활동 정도 - 기초질서 사안에 대한 협력 매뉴얼 제작
	지역사회 참여 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 기초질서 업무 지역단체 협력활동 횟수 - 시민단체의 자발적 참여도 - 지역사회 봉사단체 참여도
법령과 제도 개선 부문	경범죄처벌법 개정 노력	<ul style="list-style-type: none"> - 기초질서관련 연구용역 실시 - 관련 분야 전문가 자문회의 개최 횟수 - 경범죄처벌법 자문 전문위원 위촉 - 국내외 관련 학술대회 개최 횟수
	기초질서 업무분장	<ul style="list-style-type: none"> - 중장기 제도개선 계획 수립 - 자치경찰 실시 대비 업무분장 기본계획 수립 - 단기 지방자치단체 업무이관계획 수립

2. 업무평가지표 실현을 위한 정책적 대응방안

앞에서 살펴본 기초질서 업무평가지표 검증에서 나타난 시사점과 업무 지표 개발에 따라 기초질서 업무의 활성화와 시민의식제고를 위해 필요한 미래지향 정책적 대응방안은 다음과 같다.

첫째, 경찰의 기초질서 업무의 구체화와 명확한 업무범위 설정을 위해서는 현행 관련 법령의 개정과 기초질서 업무를 수행할 수 있는 조직적, 제도적 변화가 필요하다. 이는 장기적으로 진행되어야 하며, 단기적으로 성과를 내려고 급급해서는 해결될 수 없는 부분이다. 우리 경찰의 과도한 업무를 해소하기 위해 치안정책 수립 시 경찰의 많은 업무에 대해 조정하고자 하는 노력의 일환으로 시행되어야 할 것이다. 이를 위해서는 학계 전문가의 토론회와 학술대회 개최 등을 통해 다양한 시각에 따른 개선 노력이 필요하고 하겠다.

둘째, 기초질서에 대한 시민의 질서의식 제고를 위한 지속적인 노력에 이에 대한 시민들의 인식개선이 선행되어야 한다. 질서의식 제고를 위해서는 변함없는 경찰의 기초질서 홍보·교육·단속 업무가 진행되어야 한다. 경찰의 업무처리는 신속하면서도 공정하다는 인식을 심어주어야 한다. 이를 위해서는 시민과 경찰의 치안공감대를 형성할 수 있는 감수성 배양을 위한 정책적 노력과 홍보 전략을 통해 누구나가 알 수 있는 질서위반 행위들에 대한 알람이 가능해야 한다.

셋째, 시민의 질서의식 제고를 위해서 가장 중요한 것은 교육정책이다. 특히 질서의식은 학교 교육을 통해 조기에 이루어져야 하며, 이후 시민에 대한 지속적인 교육으로 이어져야 할 것이다. 경찰을 대상으로 한 교육도 중요한데 스스로 전문성을 갖추기 위해 업무 매뉴얼을 제작하고 교육을 받아야 하며, 나아가 시민을 위한 강사가 될 수 있도록 노력

하여야 한다. 경찰과 시민이 기초질서에 대한 교육을 충분히 받을 수 있도록 기회를 제공하고, 자료를 확보하는 노력이 필요할 것이다.

넷째, 지속적인 유관기관과의 협력체계 구축이 중요하며, 나아가 기초질서 업무의 분화에 따라 지방자치단체나 자치경찰에 행정질서 업무를 장기적으로 이관하는 방안을 강구해야 한다. 현재와 같은 상황에서 경찰의 기초질서 업무 효율성을 위한 노력은 효과를 거두기 쉽지 않다. 따라서 협력과 이해가 필요하며, 장기적으로 질서관련 업무 분화를 위한 계획이 필요하다. 특히 현재 실시되고 있는 지역치안협의회가 공동대응 협력체로 활용될 수 있도록 개선이 필요하다고 하겠다.

다섯째, 각 지표를 실현하기 위한 대응책은 기관별로 업무를 달리하여야 한다. 즉 경찰청, 지방청, 경찰서, 지구대의 역할이 다르다는 것이다. 기초질서 업무평가지표를 실행하기 위한 기본계획은 경찰청에서 수립하고, 이를 실행하기 위한 구체적 방안은 지방청과 경찰서에서 충분한 프로그램을 제작해야 하고, 일선에서는 이를 바로 시행할 수 있도록 하는 것이다.

기획부서에서 대략의 목표만을 설정하고, 시행부서에서 스스로 지표를 개발하게 한다면 업무의 효율성에서 한계가 있을 것이다. 물론 지표 도출에서 지구대와 파출소의 의견이 반영되어야 하지만 직접적으로 기획하고 실천하기에 일선의 업무는 너무나 다양하다. 모든 경찰활동에 대해 직접적인 지표를 산출한다는 것은 업무를 과중하게 하는 일일 수 있다.

반대로 기획부서에서 일선의 의견 반영 없이 지표를 설정하는 것도 문제가 될 수 있다. 따라서 내부적인 의사소통이 원활하게 이루어질 수 있도록 열린 창구가 필요하다고 하겠다.

이 업무지표를 실현하기 위해 시기별 중장기 추진지표 실행 시기를 살펴보면 다음과 같다.

<표 4-12> 기초질서 업무 미래비전 중장기 계획

분야	추진지표	추진시기		
		단기	중기	장기
		1-2년	3-5년	6년~
시민의 기초질서 의식 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 시민 기초질서 교육 계획 수립 - 시민 교육자료 발행 횟수 - 시민의 교육 참여도 - 시민 교육 시 경찰관 강사 활용 정도 - 시민경찰학교 등 교육 실시 횟수 - 시민 교육자료 평가 실시 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √
경찰관 업무 전문성 확보	<ul style="list-style-type: none"> - 경찰관 기초질서 업무매뉴얼 제작 - 경찰관 기초질서 업무매뉴얼 배포 횟수 - 지역경찰 강사 활용 정도 - 신입 기본교육에 기초질서 교육 반영 - 경찰관 직무매뉴얼 교육 시간 - 경찰관 직무매뉴얼 교육 참여정도 - 직무교육 실시 종합평가 - 지식관리시스템 질의응답 활용 정도 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ √ √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ √ √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ √
기초질서 조기교육의 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 유아 질서 교육 실시 건수 - 초중등 학교 방문 교육 실시 횟수 - 교육자료 제작 및 활용 횟수 - 학교전담 경찰관의 질서교육 실시 횟수 - 어린이경찰대 기초질서 활동 계획 수립 - 어린이경찰대 기초질서 활동 횟수 - 체험학습 프로그램 제작 및 제공 횟수 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ √ √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ √
시민 질서수준 측정	<ul style="list-style-type: none"> - 기초질서 준수 수준 설문 조사 분석 - 질서수준 시계열 조사 분석 	<ul style="list-style-type: none"> √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √
지속적 업무수행 계획수립과 집행	<ul style="list-style-type: none"> - 중장기 기초질서 확립 계획서 작성 - 지역별 특성에 적합한 효과적인 계획 수립 - 계도와 단속업무 처리 횟수 - 기초질서 업무 우수자에 대한 포상 - 기초질서 업무 아이디어 제공자 포상 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √

홍보활동의 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 홍보자료의 제작 및 배포 횟수 - 경찰활동 인지도 향상 홍보정책 개발 - 기초질서 기념품 제작 및 활용 횟수 - 기초질서 홍보를 위한 지역사회 행사 참여 - 기초질서 캠페인 개최 횟수 - 지역 내 안내표지판 설치(질서위반 빈번 지역 등) - 지역 미디어를 활용한 공익광고 제작·상영 - 지역사회 기초질서 경찰활동 인식변화 설문조사 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ √ √ √ √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ √ √
시민 공감대 형성	<ul style="list-style-type: none"> - 시민 질서의식 제고 캠페인 계획 수립 - 기초질서 단편 영화제 개최 (시민 제작) - 가족단위 경찰활동 체험 프로그램 운영 - 시민 기초질서 지킴이 선정 및 활동 횟수 - 참여활동에 대한 만족도 조사 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √
질서의식 확산 노력	<ul style="list-style-type: none"> - 기초질서에 대한 국민 토론회 개최 - 언론매체의 활용 횟수 - 기초질서 확산 시민 포상제도 실시 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √
유관기관 협력 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 시민단체와 업무협약 체결 및 활동 실적 - 지방자치단체와 교육·홍보활동 협력 정도 - 응급상황 대처를 위한 연락체계 구축 - 공동대응 협력체로 지역치안협의회 개최 횟수 - 지역치안협의회 기초질서 활동 정도 - 기초질서 사안에 대한 협력 매뉴얼 제작 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ √ √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √
지역사회 참여 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 기초질서 업무 지역단체 협력활동 횟수 - 시민단체의 자발적 참여도 - 지역사회 봉사단체 참여도 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √
경범죄처벌법 개정 노력	<ul style="list-style-type: none"> - 기초질서관련 연구용역 실시 - 관련 분야 전문가 자문회의 개최 횟수 - 경범죄처벌법 자문 전문위원 위촉 - 국내외 관련 학술대회 개최 횟수 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> √ √
기초질서 업무분장	<ul style="list-style-type: none"> - 중장기 제도개선 계획 수립 - 자치경찰 실시 대비 업무분장 기본계획 수립 - 단기 지방자치단체 업무이관계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> √ √ √ 	<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none"> √ √

제5장 결론

이 연구는 경찰의 기초질서 업무를 수행하는데 있어서 기초질서의 개념적 측면에 명확하지 않아 업무의 범위도 정확히 알 수 없는 가운데 업무성과를 내야만 하는 경찰업무의 한계를 극복하고, 앞으로 기초질서 업무에 있어서 경찰의 나아갈 방향을 제시하기 위해 실시되었다.

먼저 기초질서의 개념과 정의는 ‘광의의 기초질서’와 ‘협의의 기초질서’로 구분하여 정리가 가능하였고, 업무범위는 현행법상 기준에 따라 경범죄처벌법으로 한정하고, 경찰관을 대상으로 설문 분석한 결과 공정하고 지속적인 단속업무와 함께 홍보와 교육업무의 활성화가 필요한 것으로 나타났다. 이에 따라 경찰의 기초질서 업무의 나아갈 방향에 대해 단속, 홍보, 교육, 시민참여, 법률과 제도 정비로 나누어 업무평가지표를 개발하였다.

연구 과정에서 기초질서 업무 수행에 있어서 많은 문제점과 한계를 인식하게 되었고, 이를 반영한 업무 목표를 설정하고 각 목표별 세부 지표를 설정하였다. 설정된 업무지표는 단기적으로 수행할 수 있는 지표도 있으나, 기초질서의 미래지향적인 정책개발을 위해서는 중장기의 지표도 설정하였다.

기초질서와 관련된 개념의 범위가 넓고 다양했으며, 관련된 업무도 개념의 인식 차이에 따라 천차만별이었으므로 이를 먼저 정리하는 연구가 필요하였다. 기초질서 개념 연구에서는 관련 용어인 공공질서, 시민질서, 경범죄에 대해 자세히 고찰하여 도덕적 개념을 포함하는 공공질서의 범위 안에 법률적 제약을 받아야 하는 질서행위만을 광의의 기초질서로 정

의하였다. 광의의 기초질서는 다시 행위를 규율하고 있는 법령에 따라 협의의 기초질서(경범죄처벌법상 기초질서), 교통질서, 집회시위질서, 기타 법령에 의한 질서로 구별하였다.

이렇게 구별한 후 이 연구에서는 협의의 기초질서를 기초질서로 보아 실증연구를 진행하였는데, 실증연구를 통해 이와 같은 개념과 범위 설정의 타당성을 한 번 더 확인할 수 있었다.

하지만 앞에서 고찰한 경범죄와 경범죄처벌법에 대한 개념 정리와 범주에 대한 분석을 통해 현행 경범죄처벌법상에서 경찰의 기초질서 업무 수행은 형법범에 대한 업무와 행정질서범에 대한 업무가 포괄적으로 포함되어 있었다. 이에 대해서는 학계에서 여러 각도로 논의되고 있다.

이 연구에서는 이러한 기초질서 업무의 한계를 극복하고 경찰이 사회질서유지를 위한 역할을 수행할 수 있도록 경찰과 시민, 지역사회, 유관기관과의 관계 속에서 효과적인 업무 방법을 지표로 제시하였으며, 미래지향적인 대응방안도 도출하고자 하였다.

연구결과에서 도출된 기초질서 업무 수행에 있어서 한계점은 첫째, 기초질서 업무의 특성상 업무의 범위가 넓고 단속과 처벌이 그 내용으로 되어 있어 시민과의 협력이나 공감치안을 구현할 수 없다는 것이다.

둘째, 시민의 질서의식 부족과 꾸준한 단속업무가 이루어지지 못하여 기초질서 업무에 대한 불만이 팽배해있다는 것이다.

셋째, 시민과 경찰이 기초질서의 개념이 불명확하여 충분히 인지하지 못하였는데도 이에 대한 홍보와 교육이 부족하다는 것과 시민은 질서의식 제고, 경찰은 업무능력향상을 위한 각각의 교육이 필요하다는 것이다.

넷째, 행정질서적 요소가 많은 기초질서 업무에 있어서 지역사회단체나 해당 행정기관인 지방자치단체 등의 관심이 부족하고, 협력체계가 구

측되어있지 않다는 것이다.

다섯째, 이와 같은 개념정립의 부족과 업무의 곤란성에도 불구하고 법률과 제도가 충분히 뒷받침해주지 못하고 있다는 것이다.

이에 대한 대응방안으로 실증연구 결과 기초질서 확립을 위해 필요한 다섯 가지 업무지표 목표를 수립할 수 있었고, 목표를 달성하고 기초질서 업무를 측정할 수 있는 업무지표를 설정하였다. 각 업무평가지표는 기초질서 업무 수행에 있어서 한계점을 극복하는 방안이기도 하다.

각 부문 업무지표는 전문가의 검증의견을 바탕으로 수정·보완하여 교육 부문에서는 시민의 기초질서 의식 제고·경찰관 업무 전문성 확보·기초질서 조기교육의 확대, 업무지속성 부문에서는 시민 질서수준 측정·지속적 업무수행 계획수립과 집행, 홍보 부문에서는 홍보활동의 강화·시민 공감대 형성·질서의식 확산 노력, 협력과 참여 부문에서는 유관기관 협력 확대·지역사회 참여 강화, 법령과 제도 부문에서는 경범죄처벌법 개정 노력·기초질서 업무분장으로 목표를 세워 세부 지표 항목을 60개로 선정하여 확정하였다.

이러한 기초질서 업무평가지표를 활용하여 기초질서 업무활성화와 질서의식 향상을 위한 정책적 제언으로 첫째, 경찰의 기초질서 업무의 구체화와 명확한 업무범위 설정을 위한 현행 관련 법령의 개정과 기초질서 업무를 수행할 수 있는 조직적, 제도적 변화, 둘째, 기초질서에 대한 시민의 질서의식 제고를 위한 지속적인 노력, 셋째, 시민들의 질서의식 제고를 위한 학교 교육 중요성 인식과 실천, 넷째, 지속적인 유관기관과의 협력체계 구축과 기초질서 업무의 분화에 따른 지방자치단체나 자치경찰에 장기적 업무이관 방안, 다섯째, 각 지표를 실현하기 위한 기획부서의 구체적인 기획과 일선기관의 실행으로 기관별로 업무분장을 들었다.

이 연구 결과는 실무자의 치안 목표 수립과 달성에 대한 평가 지침의

근거, 지역사회와의 연계와 관련하여 자치경찰의 실현에 따른 역할과 업무분장의 기초 연구, 시민의 경찰활동 이해도 향상과 경찰 업무효율성 제고, 경찰활동에 대한 적정한 평가를 통한 경찰 사기 증진과 업무능력 향상, 미래지향적인 경찰활동 방안 제시하는데 하나의 근거가 될 수 있을 것이다.

참고문헌

I. 국내문헌

1. 단행본

- 강용길 · 김현정 · 이영돈, 생활안전경찰론, 경찰대학출판부, 2013.
- 경찰대학 치안정책연구소, 2014 치안전망, 2014.
- 경찰청, 2013 개정 경범죄처벌법 해설서, 경찰청 생활안전국 생활질서과, 2013.
- _____, 2013 경찰백서, 경찰청, 2013.
- _____, 2012 경찰통계연보(제56호), 경찰청, 2013.
- 기획재정부, 2012 국가경쟁력보고서, 기획재정부, 2012.
- 이상안, 사회질서론, 대명출판사, 2002.
- 이상윤, 법전문가의 범의식조사연구, 한국법제연구원 연구보고서 2009-08, 한국법제연구원, 2009.
- 이세정 · 장건춘, 기초질서 확립모델 연구, 한국법제연구원 연구보고서, 한국법제연구원, 2008.
- 임 용, 비범죄화 이론, 법문사, 1999.
- 조병인 · 전영실, 서울시민 기초질서준수에 관한 연구, 연구보고서 96-6, 형사정책연구원, 1996.
- 통계청, 2012년 사회조사보고서, 통계청, 2012.

홍정선, 경찰행정법, 박영사, 2007.

2. 논문

강영철, 관리수단으로서 정부업무 평가제도의 역할 및 한계: 정부업무평가제도 내 특정평가를 중심으로, 한국인사행정학회보 제9권 제3호, 한국인사행정학회, 2010.

곽한영, 법의식과 법교육 -여자비행청소년을 중심으로-, 한국학술정보, 2007.

김신영 · 신동준, 한국 청소년의 법의식 척도개발 및 적용에 관한 연구, 한국청소년개발원 연구보고서 19호, 한국청소년정책연구원, 2006.

김원중, 경찰 법집행의 공공성 변화에 관한 검토, 한국공공관리학보 제23권 제4호, 한국공공관리학회, 2009.

김지선, 경찰청 업무평가 방식 변화에 따른 경찰활동 방안, 한국경찰연구 제11권 제1호, 2012.

김태계, 기초질서관련 법률개정을 통한 법적실효성 확보방안, 한양법학 제23집, 한양대학교 법학연구소, 2008.

남궁구, 국민의식개혁운동 - 경범죄처벌법에 대한 재인식을 통하여-, 형사정책연구소식 제17호, 한국형사정책연구원, 1993.

노호래, 기초질서 위반에 대한 적극적 통제방안, 한국공안행정학회보 제33호, 한국공안행정학회, 2008.

박상주, 경찰 성과측정에 관한고소 -지표선정을 중심으로-, 경찰학논총 제3권 제1호, 원광대학교 경찰학연구소, 2008.

- 박찬걸, 개정 경범죄처벌법의 내용에 대한 평가 및 향후과제, 경찰학논
총 제7권 제1호, 원광대학교 경찰학연구소, 2012.
- 배미란, 「경범죄 처벌법」상의 과다노출 행위에 관한 검토, 법학논문집
제37권 제1호, 중앙대학교 법학연구소, 2013.
- 배태영 · 이재호, 지방정부의 자체평가 지표설정과 적용을 통한 조직 관
리 연구, 한국정책과학학회보 제12권 제4호, 한국정책과학학회,
2008.
- 양문승, 정부업무평가 특정평가 시 경찰청 우수평가 확보를 위한 평가기
준 및 환경개선 연구, 치안정책연구소 연구보고서, 2011.
- 이근우, 법률의 품격-경범죄처벌법에 대한 비판적 제언, 비교형사법연구
제15권 제2호, 한국비교형사법학회, 2013.
- 이상안, 기초질서의 모형과 새 법체계 연구, 경찰대학 논문집 제29집,
경찰대학, 2009.
- 이선엽, 경범죄처벌법의 역사적 변천: 제도의 경로, 동형화, 한국행정사
학지 제25권, 한국행정사학회, 2009.
- 이성용, 독일 경찰법상 공공의 질서개념의 국내법적 수용, 경찰학연구
제12권 제2호, 경찰대학, 2012.
- 이승호, 질서위반행위에 대한 제재체계의 정비를 위한 일 고찰, 법조 제
53권 제10호, 법조협회, 2004.
- 이찬범 · 안병익 · 윤정인, G-20정상회의 좌담 : 기초질서 지키는 선진
시민의식 보여줄 기회 -각국 정상, 장관, 보도진 등 1만여 명이
온다. 1박2일 행사지만 파급효과는 월드컵축구의 3배, 월간한국
논단 253호, 한국논단, 2010.
- 장석헌, 깨어진 창 이론을 통한 경찰의 대응방안, 한국공안행정학회보

제16호, 한국공안행정학회, 2003.

장철영 · 박동균 · 곽해룡, 지역경찰조직의 성과평가를 위한 모형개발 : 퍼지집합이론과 AHP의 적용, 한국공안행정학회보 제18권 제1호, 한국공안행정학회, 2009.

정우일, 깨진 창 경찰활동과 기초질서위반사범, 한국공안행정학회보 제34호, 한국공안행정학회, 2009.

제갈돈 · 김주환 · 김홍률, 성과관리를 위한 우리나라 평가지표체계의 개선방안에 관한 연구, 한국거버넌스학회보 제13권 제2호, 한국거버넌스학회, 2006.

최응렬 · 이재영, 기초질서 확립을 위한 시민의식 제고방안, 한국공안행정학회보 32호, 2008.

최천근 · 최상옥 · 박형준, 범죄예방·위험방지적 성과지표 설계 방안 연구, 정책연구사업보고서, 경찰청, 2013.

한정갑, 공공질서의 확립을 위한 형사정책적 개선방안에 관한 연구 : 공공질서개념 및 경찰관련법규의 검토를 중심으로, 청주대학교 대학원, 박사학위논문, 2008.

3. 기타

뉴시스, “경범죄처벌법 폐지 ‘갑론을박’ ...인권침해 vs 사전예방,” 2013년 4월 15일 기사, 뉴시스 홈페이지(<http://www.newsis.com>).

문화일보, “공공 화장실 휴지 빼가고.. 119구급차 택시처럼 쓰고.. ‘양심 불감증’ 걸린 시민의식,” 2014년 7월 7일 기사, 문화일보 홈페이지(<http://www.munhwa.com>).

오마이뉴스, “세 번 구매하면 8만 범칙금? 이런 법 필요할까? <토론회>
경범죄처벌법의 문제와 대안,” 2013년 4월 15일 기사, 오마이뉴
스 홈페이지(<http://www.ohmynews.com>)

II. 외국문헌

1. 단행본

Brewer, John D. et al., *The Police, public order, and the state : Policing in Great Britain, Northern Ireland, the Irish Republic, the USA, Israel, South Africa, and China*, Macmillan, England, 1996.

Vinod Kumar, T. K., *Public events and police response : understanding public order policing in democratic India*, Oxford University Press, India, 2013.

Das, Dilip K. & Jiao, Allan Y., *Public order : a global perspective*, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2005.

2. 논문

Remy, M., “The maintaining of public order in Switzerland by the police: definitions, actors and general legal principles,”

Revue Internationale De Criminologie Et De Police, Vol.63
No.3, 2010.

Ⅲ. 기타

경찰청 홈페이지(<http://www.police.go.kr>)

기획재정부 홈페이지(<http://www.mosf.go.kr>)

대한민국정부 홈페이지(<http://www.korea.go.kr>)

대한민국 정부 정책브리핑 사이트(<http://www.korea.kr>)

법무부 홈페이지(<http://www.moj.go.kr>)

법무부 법령정보센터 홈페이지(<http://www.law.go.kr>)

통계청 홈페이지(<http://kostat.go.kr>)

책임연구보고서 2014-02

기초질서 개념 정리를 통한
경찰의 기초질서 업무평가지표 개발과
정책적 대응방안

2015년 3월 31일 발행

발행인 : 치안정책연구소장

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 연남로 74

홈페이지 : www.psi.go.kr

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀드립니다.

