지방행정연구 제18권 제1호(통권 58호) 2004. 3. 111 ~ 138

국가사무의 지방이양과 재원보전

김 석 태*

〈 목 차 〉

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 사무이양에 따른 재원재배분 방법
Ⅲ. 지방경찰예산 수요와 지방의 수입능력
Ⅳ. 지방자치경찰 재원 조달방안
Ⅴ. 맺음말

지방자치경찰제의 도입 문제는 종래 국가사무이던 경찰사무를 지방사무로 이양하는 것을 말한다. 이 논문은 국가사무의 지방이양에 따른 재원보전 문제를 우리 경찰의 경우를 검토하고 있다. 이양되는 사무에 소요되는 경비를 그대로 개별 지방경찰청에 보전해주는 방식은 사무이양과 재원보전이 합치된다는 점에서 바람직하나 이양된 사무에 대한 지속적인 재원부담이라는 측면에서 볼 때 지방자치의 원리에 맞지 않는다. 지방의 재정력에 따라 지방자치단체마다 다르게 재정을 지원하는 일반교부금 방식은 재정적 형평화의 측면에서 적합하지만 사무이양만 되고 재원이 보전되지 않는 경우가 생기게 된다. 사무이양에 따른 막대한 규모의 재원이 국세의 지방이양 방식으로 지방자치단체에 보전되는 것이 가장 바람직하나 세원이 불균등하게 분포된 현실에서 이 방법으로는 자치경찰재원을 마련하기 쉽지 않은 문제점이 많이 생기는 문제가 있다. 이런 분석의 결과 이 논문은 재원보전 방법들간 현실적 적합성은 단기적으로 경찰교부금의 형태가, 장기적으로 일반교부금이나 세목이양 형태가 바람직한 것으로 주장하고 있다.

□ 주제어 : 자치경찰, 사무이양, 재원보전

* 경북대학교 행정학과 교수

Ⅰ. 머리말

노무현정부는 지방분권을 통한 국가혁신을 추진하고 있다. 지방분권의 핵심에는 지방자치경찰제 도입 문제가 있는데 이는 참여정부의 「지방분권 로드맵」에서나 「지방분권특별법」에서 분명하게 나타나고 있다.[1]

1991년 지방의회 부활과 1995년 지방자치단체장 민선으로 우리는 실질적인 분권화와 지방자치 확대 방향으로 나아왔고, 또 이에 맞추어 중앙정부 기능의 지방이양을 적극적으로 추진해 왔다. 그러나 우리 경찰은 아직도 국가경찰로서 중앙집권적인 모습을 그대로 지니고 있다. 분권화된 사회와 지역사회(community)의 수요에 부응하는 경찰서비스를 위해서는 지방자치경찰제로 나아가는 것은 불가피한 선택이다. 따라서 지방자치경찰제도 도입은 우리 국가 시스템을 개혁하는 핵심 과제 중의 하나가 될 수밖에 없다.

자치경찰제 도입에 있어서 지방자치이론과 우리 현실을 조화시키기 어려운 것이 지방자치경찰재정의 문제이다. 자치경찰제가 도입될 경우에는 자치경찰사무에 소요되는 재원은 지역주민들의 세금 등 자체수입으로 충당하는 것이 원칙이다. 이를 위해 기존의 지방경찰경비에 충당하던 국세수입이 지방수입으로 될 수 있도록 제도가 만들어져야 한다. 즉 국가사무이던 경찰사무가 지방 사무로 이양되는 경우, 그 경비에 상당하는 국세가 지방세로 이양되어야 한다.

그러나 우리의 경우 지역경제력의 격차로 인해 이런 원칙을 그대로 적용하기가 쉽지 않다. 왜냐하면 국세의 지방 이양만으로 많은 지역에서 경찰재원을 자주적으로 마련하는 것이 용이하지 않기 때문이다. 지방자치단체간 자주 재정력의 불균등을 해소하기 위해서는 자주재원으로 경찰서비스의 비용을 충당하는 방법보다 재정조정을 통하는 방법이 용이하다. 하지만 재정조정의 방법을 통해 경찰재원을 조달하는 경우 자주재원으로 자기 살림을 사는 '지방자치'의 본래의 모습과는 거리가 멀게 된다.

지금까지 사무이양과 재원이양에 대한 연구는 양자가 적절히 연계되어야 한다는 당위적인 주장에 그치고 있는 실정이다.[2] 사실 사무배분은 사무배분대로, 재원배분은 재원배분대로

1) 지방분권특별법 제10조 제3항은 "국가는 지방행정과 치안행정과의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다"고 규정하고 있다.

2) 연구에서는 재원배분과 관련하여 지역의 세원분포의 중요성을 강조하고 있으나 직접적으로 지역의 세원분포와 관련하여 사무배분의 문제를 다루고 있지 않다. 다만 허명환(2000)에서는 중앙정부와 자치단체간에 기능이양과 재원보전 조치가 이루어진 실태와 문제점을 지적한 후 자치단체가 자치사무와 위임사무를 처리하는데 소요되는 재원을 어떻게 부담하는 것이 이상적인지

연구되어 왔다고 할 수 있으며[3] 자치경찰재정과 관련한 학술적인 연구는 거의 없는 형편이다. 다만 자치경찰제 도입과 관련하여 실무적인 연구로서 곽채기(1999), 박의식(1999), 윤광재(2000) 등이 있을 뿐이다. 하지만 이들의 연구도 사무배분과 재원배분 문제를 연계한 것은 아니다. 본 연구는 경찰이라는 대단히 큰 비중을 차지하고 있는 국가사무의 지방이양과 관련하여 재원보전 방법의 적합성을 우리 지방재정 상황에 비추어 평가하여 재원보전 방법들 간의 선택 문제에 대한 이해를 높이고자 한다.

사무이양과 재원이양의 문제는 자치경찰제가 어떤 모양인가에 따라 달라질 수 있다. 따라서 논의의 편의를 위해 이 논문에서 전제하고 있는 자치경찰제의 기본 모형에 대해 밝혀 놓고자 한다.[4] ①자치경찰의 단위는 광역단위를 기본으로 하고, ②경찰체제는 국가-자치경찰의 혼합경찰제로 하고, ③자치경찰사무는 해당 지역의 방범, 교통, 일반수사 등 민생치안 업무로 하며, ④ 시·도 경찰기관에 근무하는 경찰관 중 경감 이하를 지방공무원으로 하는 자치경찰체제를 전제로 한다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. Ⅱ에서는 사무이양에 따른 재원재배분 방법과 종래의 재원보전 실태에 대해 고찰한다. Ⅲ에서는 우리의 사무와 재원 배분과 지역별 경찰예산과 세원의 실태를 고찰한다. Ⅳ에서는 재원재배분 방법들간의 선택의 문제를 다루고 Ⅴ에서는 이 논문을 마무리한다.

Ⅱ. 사무이양에 따른 재원재배분 방법

국가사무의 지방 이양시 중앙은 지방에 여러 가지 방법으로 재정적 지원을 할 수 있다. 가장 직접적인 방법은 이양된 사무처리비용을 지방에 직접 교부하는 것이다. 다음은 지방의 재정적 형편을 고려하여 지방이 그 서비스 제공에 필요한 재원만을 교부의 방법이 있다. 보다 원칙적인 방법으로는 사무처리에 필요한 규모의 국세 세수를 지방세로 전환하는 방법이 있다. 그 외 부수적인 방법으로 국가의 세외수입을 지방으로 이전시키는 방법, 국고보조금을 확대하는 방법도 있으나 아래에서는 앞의 3가지에 대해 살펴본다.

를 규범적인 관점에서 논하고 있다.

3) 이런 접근은 지역간의 세원이 균등하게 분포되어 있는 경우에는 별 문제가 없을 수도 있다. 그러나 지역간 세원분포가 불균등한 현실에서는 세원분포가 재원재배분의 방법을 결정하는 데 핵심적인 고려 요소가 될 수밖에 없다.

4) 자치경찰제에 대한 여러 모형은 김성호 등(1998), 김성호 등(2004) 등에 나와 있다.

1. 재배분 방법

1) 교부금 방식

(1) 직접지원

직접지원은 사무이양과 관련하여 가장 손쉬운 재정적 지원방법으로 간주되어 왔다. 각 지방마다 이양된 사무의 종류와 양에 따라 그 비용을 계산하고 이에 따라 경비를 지원하면 되기 때문이다. 경찰사무의 이양의 경우에는 '지방경찰교부금'의 형식으로 각 지역에 필요한 재원을 교부해 주는 것이 이에 해당된다. 그러나 이런 방식은 국가사무의 지방이양보다는 사무위임의 경우에 잘 들어맞는 제도이다.[5]

국가사무 지방이양촉진법 제5조에서는 "중앙행정기관의 장은 중앙행정권한의 지방이양을 함에 있어서 지방자치단체가 그 이양받은 사무를 원활히 처리할 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하여야 한다"고 하고 동 시행령 제3조에서는 " … 지방자치단체에 재정적 지원을 함에 있어서는 지방자치단체로 이양되는 사무의 수행에 필요한 일체의 경비(인건비, 물건비, 자본적 지출, 관련사업비 등)를 지원하여야 하며, 특별한 사정이 없는 한 당해 사무가 지방자치단체로 이양 완료된 후 30일 내에 지원될 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 한다"고 규정하고 있다. 이는 지금까지 중앙과 지방간의 사무배분의 문제점으로 지적되어온, 중앙이 지방에 사무를 이양하면서 기능수행에 필요한 인력·예산·기술 등을 이양하지 않는 경우에 대처하기 위한 것이라 할 수 있다.

그러나, 사무이양의 경우에 직접지원은 적합한 제도가 아니다. 이양된 사무의 경우 이미 국가사무가 아니기 때문에 중앙이 계속적으로 교부금을 통해 재원을 지원한다는 것은 논리상 맞지 않기 때문이다.[6] 직접지원은 사무이양과 관련하여 과도기적인 제도로만 가치가 있다. 사무위임의 경우에는 개별적 직접지원이 적합하지만 사무이양의 경우에는 포괄적 재원이전이 바람직하기 때문이다.

---

5) 지방자치법 132조에는 "지방자치단체는 그 자치사무 수행에 필요한 경비와 위임된 사무에 관하여 필요한 경비를 지출할 의무가 있다. 다만, 국가사무 또는 지방자치단체사무를 위임하는 때에는 이를 위임한 국가 또는 지방자치단체에서 그 경비를 부담하여야 한다."고 규정하고 있다.

6) 지방재정법 17조에는 "지방자치단체의 공공사무에 관하여 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 그 전액을 부담한다"고 규정하고 있다.

(2) 차등지원

차등지원은 국가사무를 지방에 이양하면서 해당 지방의 재정력을 고려하여 재정지원 정도를 지방마다 다르게 하는 방법이다. 이 경우 재정지원은 자체수입으로 재정적 수요를 충당하지 못하는 부분에 한정하는 방법이 유력한 선택이 된다. 사실 국가는 사무이양에 있어서도 지방간 재정적 형평성을 고려할 필요가 있고 또, 재정적 능력이 있는 단체에 대해 국가의 지원 없이도 지방의 공공서비스 공급에 대한 책임을 부과할 수도 있다. 중앙이 무조건적으로 지방의 재원을 보장해주는 제도는 지방의 조세노력에 대한 인센티브를 크게 약화시킬 소지가 크기 때문이다.

사무이양과 관련하여 차등지원의 문제는 사무가 이양되면서 재정 지원을 받지 못하는 단체가 있을 수 있다는 사실이다. 현재 우리나라는 상대적으로 재정상태가 좋은 자치단체에 대하여 여러 가지 재정적 부담을 지우고 있는 실정이다.[7] 여기에 국가사무만 지방에 이양하고 이에 따른 재원을 이양하지 않는 경우 이들 단체들의 반발은 당연하다고 하겠다. 하지만 차등지원은 지방의 서비스 공급능력을 형평화하는 방법으로 유용한 도구임에는 틀림이 없다.

2) 세목이양

국가사무의 지방이양에 따른 국세의 지방 이양은 지방의 자주재원을 확대한다는 측면에서 매우 바람직하다. 국세의 지방이양은 모든 지역이 이양된 사무를 처리할 재원을 충당할 수 있게 지역 간에 고르게 분포된 세원(tax base)에 대한 과세권에 대해 이루어지는 것이 바람직하다. 그러나 문제는 현실적으로 이런 세원에 대한 세목을 찾는 것이 용이하지 않다는 것이다.[8]

국세의 지방이양은 큰 세원을 가진 지역인 경우 세수가 크게 증대하여 이양된 사무를 처리하는데 문제가 없는 반면 세원의 규모가 작은 지역의 경우 이양되는 사무의 재원으로 충분한 세수를 확보하지 못하는 문제가 생긴다. 경우에 따라서는 세목이양이 지방재정조정 재원의 규모를 축소시켜 세원이 빈약한 지역의 전체수입을 감소시킬 우려도 있다.

사무처리경비의 지역 간 격차는 상대적으로 적은데 비하여 지역 간 수입능력의 차이는 큰

7) 다른 광역자치단체에서는 부담하지 않는 중등교원 봉급을 서울은 100%, 부산은 50%, 5개 광역시와 경기도는 10%를 부담하도록 하고 있고, 특별시 및 광역시의 경우에는 담배소비세 세수의 45%를 교육비특별회계로 전출하도록 하고 있다.

8) 지역간의 세원분포에 대한 논의는 김석태(1999), 김석태 · 김영일(1999) 등에 나와 있다.

상황에서 사무와 재원이 각각에 적합한 기준에 따라 배분되는 경우 사무처리 경비와 재원조달 능력에 불일치를 가져올 가능성이 큰 것이 세목이양의 문제점이다.

2. 사무이양에 따른 재원배분의 사례

이러한 사무이양에 따른 재원의 이양은 일대일의 대응관계로 이루어지기 어렵고, 또 그렇게 이루어지지 못한 경우가 많다. 사실 중앙의 기능이양과 재원의 재배분은 연계된 경우도 있었으나 그렇지 못한 경우도 많았다.

1989년 이후 주요한 기능이양에 따른 재원보전 내역은 다음 〈표 1〉과 같다. 전체적으로 살펴보면 그 동안 중앙의 기능을 지방으로 이양하는 경우에 수반되는 재원부담은 기존의 중앙과 지방간 재원부담의 틀을 손상하지 않는다는 기저에서 변경된 기능에 상응하는 재원만을 조치해 주는 방식을 채택하였다(허명환, 2000: 149).

〈표 1〉 기능이양과 재원이전

연도	기 능 이 양 내 용	재 원 보 전 내 역
1988	교육비특별회계 전출금 2,284억 등 7,962억원	담배소비세 신설 : 1조 5,996억원
1991	직할시·도 사업 1,000억 등 5,736억원	양여금제도 도입 : 5,783억원
1992	군도·지방도사업 3,546억 등 5,784억원	양여금재원 확대 : 5,989억원 (주세양여율 15% → 60%)
1993	교육비특별회계 전출금 2,336억 등 4,749억원	담배소비세 인상 : 4,900억원 (갑당 360원 → 460원)
1994	교통세(목적세)신설에 따른 교부세 재원감소 2,993억 등 3,405억원	양여금재원확대 : 3,101억원 (주세양여율 60% → 80%)
1995	농어촌도로사업 1,200억 등 2,000억원	양여금재원 확대 : 2,000억원 (농특세 전입 19/150)
1996	교육비특별회계 전출금 3,187억원 등	주민세 소득할 인상 : 4,399억원 (7.5% → 10%)
1997	물관리 종합대책 투자재원조달 1,027억 등 4,109억원	양여금재원 확대 : 4,109억원 (주세양여율 80% → 100%)
2000	시·도세 교육전출금 1,173억원 등	지방교부세 교부율 인상 (13.27% → 15%)

자료: 허명환(2000: 150-151)에서 정리 및 2000년 사항 추가.

위 〈표 1〉에서 보면 중앙정부는 기능이양과 관련한 지방의 재정적 부담을 지방세, 지방교부세와 지방양여금을 통하여 보전해 주고 있음을 볼 수 있다. 지방에 과세권을 이양하는 지방세를 이용한 것으로는 1989년의 담배소비세 신설과[9] 1993년의 세율인상, 그리고 1996년의 주민세 소득할의 인상이다.

1990년 이후에는 지방에 과세권을 이양하는 것보다 국세의 수입을 지방으로 이전시키는 지방교부세와 지방양여금 방식이 이용되었다. 1991년에 양여금제도가 도입된 이후 1992년, 1994년, 1995년, 1997년에 양여금 재원을 확대하는 방법으로 지방재원을 보전하였다. 2000년에는 지방교부세율을 종래 13.27%에서 15%로 인상하는 방법으로 지방재정을 보전하고 있다.

지방의 재정적 자주성을 고취한다는 견지에서 볼 때 기능이양에 따른 재원보전은 국세를 지방세로 이양하는 것이 가장 바람직하다고 할 것이다. 그러나 우리의 경우 세원을 이양하기보다는 다른 재원을 이전하는 방법을 사용하고 있음을 볼 수 있다. 가장 큰 원인은 지역 간에 세원이 매우 불균등하게 분포되어 있다는 데서 찾을 수 있다.[10]

3. 재원재배분 방법의 선택

재원재배분 방법은 사무이양과 연계되는 동시에 재원이 보장되는 것이 바람직하다. 또 실현가능성이 높아야 하는 동시에 지방자치를 강화할 수 있는 방법이어야 한다. 또 이양되는 사무의 추진에 장애가 없어야 하는 동시에 재정운영이 간편해야 한다. 위의 방법들을 사무이양과 연계, 균등한 재원의 보장, 지방의 재정적 자주성 고양, 형평성의 관점에서 이들 방법들의 장단점을 비교하면 〈표 2〉와 같다.

9) 담배소비세는 종래 국가의 전매수익금의 일부를 1984년부터 담배판매세로 과세하던 것을 수익금 전부를 시·군세로 한 것이다.

10) 지역간에 세원(tax base)이 고르게 분포되어 있다면 사무와 재원배분을 쉽게 일치시킬 수 있다. 그러나 문제는 세계 어느 나라도 지역간에 세원이 고르게 분포되어 있지 않다는 사실이다.

〈표 2〉 재원이양 방법의 비교

유 형		장 점	단 점
교부금	직접 지원	· 이양되는 사무와 처리비용의 직접적인 연계	· 사무이양의 경우에는 논리적으로 부적합 · 재정적 자주성 보장 미흡
	차등 지원	· 균등한 재원의 보장	· 이양 사무와 비용의 연계 불분명 · 부유한 단체의 경우 재정지원 없이 사무만 이양될 수 있음
세목이양		· 지방의 재정적 자주성 고양	· 가난한 단체에 불리하고 부유한 단체에 유리

자료: 김석태(2001), 국가사무의 지방이양에 따른 재원재배분, 한국행정논집, 13(3): 585 재구성

재정적 자주성 확보가 목적이라면 세원이양의 방법이 적합하고 공공서비스의 균형적 공급이 주된 목표라면 차등지원의 방법이 적합하다. 지역별 세원의 분포가 균등할수록 세원이양에 의한 지원이 바람직하고 불균등할수록 차등지원이 유리하다. 적정 자체자원의 비중은 세원분포의 균등성 정도에 비례한다고 할 수 있다. 지역별 세원의 분포가 균등할수록 자주재원의 비율이 높은 것이 바람직하고 불균등할수록 의존재원의 구성비율이 높은 것이 바람직하다.

근래 정부는 세원이양의 방법보다 차등지원의 방안을 택해 왔다. 많은 지방자치단체에서 국세의 지방이양을 요구해 왔지만 이런 요구는 수용되지 않고 있다. 그 대신 정부는 2000년에 지방교부세 법정교부율을 13.27%에서 15%로 인상하였고, 참여정부에서도 이를 인상하는 안을 추진하고 있다. 이는 우리의 지방재정 여건에서 지방의 재정적 자주성보다 재원보장을 더 중시한 결과라 볼 수 있다.

이들 중 어떤 것을 사용할 것인가는 우선, 지향하는 가치에 따라 다를 수 있다. 재정적 자주성 확보가 목적이라면 세원이양이 적합하고 공공서비스의 균형적 공급이 주된 목표라면 차등지원이 적합하다. 둘째, 지역의 경제적인 사정에 따라 다르다. 지역별 세원의 분포가 균등할수록 세원이양이 더 좋은 방법이고, 세원이 불균등하게 분포되어 있을수록 차등지원이 불가피한 선택일 수밖에 없다. 실제 지역 간 공공서비스에 대한 형평성의 요구가 높은 나라일수록, 그리고 지역 간 세원분포가 불균등한 나라일수록 지방재정조정제도가 발달해 있다.

앞으로 지방자치경찰제의 도입과 보다 실질적인 지방교육자치의 확대로 사무이양에 따른 재원의 재배분이 더 큰 문제로 대두될 것이다. 지역간 불균등한 세원분포의 상황에서 재정적 자주성과 재원보장의 양자를 적절히 조화시킬 수 있는 세원이양과 차등지원간의 적정 배분비율에 대한 연구가 심화되어야 할 것이다.

Ⅲ. 지방경찰예산 수요와 지방의 수입능력

1. 사무배분 및 재원배분

최근 분권화의 흐름에 맞추어 중앙정부 기능의 지방이양이 적극적으로 추진되어 왔다.[11] 그 결과 법령을 근거로 볼 때 국가사무의 비중이 약간 줄어들고, 기관위임사무의 비중이 크게 줄어들었다. 그 반면 지방사무의 비중이 늘어나 1994년의 13%에서 2002년의 경우 24%를 차지하고 있다.

〈표 3〉 법령을 근거로 한 국가와 지방간의 사무배분

	1994	1996	2002
국가사무	75%	74%	73%
기관위임사무	12%	8%	3%
지방사무	13%	18%	24%

자료: 총무처(1994), 총무처 내부자료(1996. 3), 지방분권전문위원회(2003).

자치경찰제의 도입으로 인해 현재 국가사무인 경찰 사무 중 상당 부분이 지방에 이양될 경우 지방사무의 비중은 크게 늘어날 것이다. 자치경찰 대상사무로는 관할 구역내에서 경무·방범·교통·경비 등이다.[12] 이를 보다 자세히 살펴보면, 방범의 경우 총포 등의 허가와 관리, 풍속업 영업단속, 경범죄 통고처분, 우범자 관찰 등이 포함되며, 경비의 경우 집회 및 시위 관리, 경비업의 관리, 청원경찰관리, 신변안전조치 등이 포함되며, 교통의 경우 교통체계관리 및 교통안전 확보, 교통사고 방지, 법규위반차량에 대한 행정처분 등이 포함된다.[13]

---

11) 1991년부터 1998년 사이에 정부는 지방이양합동심의회를 운영하여 2,008건(54%)을 지방이양 대상사무로 확정하고 이중 1,639건(81.6%)은 이양 완료하였다. 1999년에는 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」을 시행하여 보다 체계적인 사무이양을 추진하고 있다. 그러나 지방이양추진 위원회에서 2000년 말까지 이양확정한 사무는 267건으로 기대했던 성과를 이룬 것은 아니라는 지적이다. 이에 최근에는 우리의 지방사무의 비중을 선진국 수준으로 확대하기 위하여 '지방이양일괄법'이 논의되고 있다.

12) 이에 대한 자세한 논의는 김성호 등(2004)에 나와 있다.

한편 재원배분을 수입과 지출면으로 나누어 보면 아래와 같다. 우리나라는 수입에서는 국가 중심적인 구조를 취하여 다음 <표 4>에서 보는 바와 같이 조세수입의 80%정도가 국세로 징수되고 있다. 반면 지출은 분산적인 구조를 취하여 지방의 지출이 국가와 비슷한 규모를 차지하고 있다. 이런 체제는 일본의 재정체제와 유사한데 우리 지방재정체제도 Jinno (1999) 교수가 주장하는 「집권적 분산체제(centralized-decon-centrated system)」라 할 수 있다.

<표 4> 국가 지방간의 수입과 지출 배분

(단위: %)

구 분	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
국세수입 국가순지출	78.8 (51.6)	78.1 (50.5)	78.1 (50.6)	78.8 (51.3)	78.9 (50.5)	79.2 (49.0)	79.8 (46.9)	80.3 (48.9)	78.2 (47.0)	80.4 (49.7)	76.7 (46.6)	79.8 (48.5)
지방세수입 지방순지출	21.2 (48.4)	21.9 (49.5)	21.9 (49.4)	21.2 (48.7)	21.1 (49.5)	20.8 (51.0)	20.2 (53.1)	19.7 (51.1)	21.8 (53.0)	19.6 (50.3)	23.3 (53.4)	20.2 (51.5)

주: ( )는 지방재정지원, 지방교육지원을 위한 교부금, 양여금, 보조금을 합산한 비율임.
자료: 재정경제부(2003), 조세개요, 20

이런 체제는 국가가 대규모의 재정조정을 통하여 지방의 재원을 보장한다는 측면에서 재원보장형 체제라고 할 수 있다. 자치경찰 도입 시에도 이런 가부장적인 재원보장형의 재정구조를 가질 수밖에 없을 것이며 또 국가재원의 지방이전으로 지방지출의 비중은 상당히 늘어날 것이다.

2. 경찰예산구조

현재 경찰 예산구조는 경찰청 소관의 일반회계와 국유재산관리 특별회계, 자동차교통관리개선 특별회계, 책임운영기관 특별회계 등으로 구성되어 있다. 여러 회계를 포함한 2003년

13) 이에 비해 국가경찰사무로 남는 것은 경호, 테러, 비상사태, 반국가공안사범, 국제범죄, 치안정보수집 등 국가의 공안과 관련된 사무, 조직, 인사 교육훈련, 전산통신, 범죄감식, 통계 등 전국적 통일을 요하는 사무, 경찰기획, 예산, 법제,등 정책입안적 사무 등이다.

도 경찰예산의 총규모는 5조 3,501억원으로서 전체 국가예산(일반회계) 대비 4.8%에 해당하며, 회계별 내용을 보면 일반회계가 4조 5,858억원 규모로 총예산대비 85.71%로서 경찰예산의 대부분을 차지하고 있다.

경찰 총예산은 주요대상 성질별로 보면 대표적 경직성 경비인 인건비가 3조 3,719억원으로 63%를 차지하며 주요사업비가 1조 6612억원으로 31.1%, 기본사업비가 3,170억원으로서 5.9%를 차지하고 있다.

〈표 5〉 경찰예산의 총규모

(단위 : 억원)

구 분	2002예산	2003예산	증△감	%
합 계	4조 9,279	5조 3,501	4,222	8.6
· 일 반 회 계	4조 3,169	4조 5,858	2,689	6.2
- 인 건 비	3조 1,070	3조 3,394	2,324	7.5
- 기본사업비	2,993	3,103	110	3.7
- 주요사업비	9,106	9,361	255	2.8
· 국유재산관리특별회계	1,102	1,275	173	15.7
· 자동차세교통관리개선특별회계	4,100	5,356	1,256	30.6
· 책임운영기관특별회계	908	1,012	104	11.5

자료: 경찰청 통계연보 및 내부자료

일반회계를 기준으로 경찰청예산과 부속기관 예산을 포함한 본청예산의 규모는 2002년 기준 8,181억원으로 전체 대비 18.9% 정도를 차지하고 있다. 아래 표와 같이 14개 시·도 경찰청 예산의 규모는 2002년도 일반회계를 기준으로 32,877억천원으로서 2002년도 일반회계 예산의 76.2%를 차지하고 있다.

기본적으로 자치경찰제 추진내용과 국가경찰과 지방경찰의 예산분담체계 등을 근간으로 기능배분에 따른 재정분담내용을 가감한다면 대략적인 자치경찰 소요재원규모를 유추해볼 수는 있다. 2003년을 기준으로 국가경찰과 지방경찰의 대략적인 재원규모 중에서 기본적으로 지방경찰청 경비에 해당하는 35,045억원 중 지방청의 경정 이상의 인건비, 지방청 운영비 및 활동사업비 중 국가적 성격을 가지는 업무의 경비로서 국고보조의 대상이 되는 경비를 제외한 나머지 재원규모가 대략적인 자치경찰 소요재원규모로 볼 수 있다. 2003년의 경우

지방경찰청 경비에 해당하는 35,045억원은 내국세 867,679억원의 4.04%를 차지하고 있으며, 이 수준이 자치경찰의 재원규모가 되어야 할 것이다.[14]

〈표 6〉 시·도 경찰별 예산규모

(단위 : 천원)

구 분	2001 예산		2002 예산	
계	2,999,671,012	100%	3,287,769,265	100%
서 울	816,242,694	27.2%	883,308,500	27.0%
부 산	250,970,862	8.4%	275,580,018	8.5%
대 구	145,731,816	4.9%	159,712,258	4.8%
인 천	143,790,795	4.8%	156,237,647	4.7%
울 산	57,252,802	1.9%	66,911,603	2.1%
경 기	374,190,344	12.4%	411,504,864	12.5%
강 원	125,949,052	4.2%	138,844,862	4.2%
충 북	95,641,513	3.2%	105,631,081	3.2%
충 남	188,199,014	6.3%	207,388,753	6.3%
전 북	145,404,840	4.9%	160,544,746	4.9%
전 남	244,575,855	8.1%	268,691,823	8.1%
경 북	191,830,101	6.4%	211,288,342	6.4%
경 남	182,741,983	6.1%	201,506,849	6.1%
제 주	37,149,341	1.2%	40,617,919	1.2%

주: 대전과 광주지역은 충남과 전남에 포함되었음
자료: 경찰청 내부자료

각 지방청별 예산규모에서 주목할 점 중의 하나는 지방청별 예산규모의 편차이다. 특히 14개 지방경찰청 중 서울지방청이 전체 대비 27.0%정도로 많은 비중을 차지하고 다음으로 경기도 12.5%, 부산 8.5%정도의 규모 순이다. 제주도나 울산의 경우에는 전체규모의 1.2%와 2.1%정도에 불과하다. 이러한 지방청별 예산규모의 차이는 자치경찰재원구조에 따른 재원산정 및 배분기준에서 고려되어야 할 가장 중요한 현실적인 문제점 중의 하나이다.

자치경찰제가 도입되는 경우 국가경찰과 자치경찰이라는 사업 및 예산 주체의 분리와 재원구조의 변화는 이루지지만 경찰예산의 총 규모나 주요 지출대상, 인건비의 비중과 같은 현재의 (세출)예산 특성이 근본적으로는 크게 달라지지 않을 것으로 판단된다.

14) 구체적으로 자치경찰 재원규모를 계산하는 것은 이 논문의 한계를 벗어난다. 이것 없이도 지역간 상대적 재원보전 방법에 대한 논의를 충분히 할 수 있기 때문이다.

3. 지방경찰예산 수요와 지방수입 능력

자치경찰재원조달 구조를 선택함에 있어서 지역별 자치경찰재정수요와 그 지방의 부담능력을 검토하는 것이 필요하다. 지역별 자치경찰수요는 현행 지역별 경찰예산 수요로 어느 정도 파악이 가능하고,[15] 지방의 부담능력은 현재의 국세나 지방세의 세수실적으로 어느 정도 파악할 수 있다.[16] 이상을 전제로 지역별 자치경찰재정수요와 그 지방의 부담능력 정도를 분석해 보기로 한다.

우선 경찰예산을 보면 일반회계의 경우 본청 예산이 약 20%정도를 차지하고 있고, 14개 시·도 경찰청이 약 80%정도를 차지하고 있다. 경찰예산 전체는 내국세의 4.04%를 차지하고 있는 수준이다. <표 6>에서 본바와 같이 각 지방청별 예산규모를 보면 지방청별 예산규모의 편차가 큼을 알 수 있다. 14개 지방경찰청 중 서울지방청이 전체대비 27.2% 정도로 큰 비중을 차지하고 다음으로 경기도 12.5%, 부산 8.5%인 반면 제주도 1.2%, 울산 2.1%이다.

다음 지역별 국세와 지방세의 세수와 지역별 구성비를 보면 <표 7>과 같다. 여기에서 보는 바와 같이 국세의 경우 서울이 45.5%, 경기가 12.0%로 두 지역이 전체의 절반이상을 차지하고 있다. 이에 비해 제주 0.4%, 강원 1.4%를 차지하고 있다. 여기서 세수와 경찰예산의 변이계수(CV)를 계산해보면 국세의 경우는 1.58, 지방세의 경우는 1.16, 그리고 경찰예산의 경우는 .87로 세수의 지역별 편차가 경찰예산의 지역별 편차보다 더 크게 나타나고 있음을 볼 수 있다. 즉 우리의 경우 경찰지출수요의 지역별 편차보다 수입능력의 편차가 더 큼을 알 수 있다.

<표 7> 지역별 세수 및 경찰예산(2001년)

(단위 : 백만원(%))

단 체	국세(%)	지방세(%)	경찰예산(%)
서울	32,311,462(45.9)	7,934,081(29.8)	816,242(27.2)
부산	2,510,613(3.6)	1,782,620(6.7)	250,970(8.4)
대구	1,248,334(1.8)	1,107,077(4.2)	145,731(4.9)
인천	2,439,752(3.5)	1,292,829(4.9)	143,790(4.8%)

(계 속)

15) 물론 자치경찰제가 도입된다고 하여도 현재 일선기관형태의 지방경찰체제와 예산 수요에 있어서 크게 다르지 않다는 것을 전제로 한다.

16) 우리나라의 국세의 경우 전국적으로 동일한 법률이 적용되고, 지방세의 경우도 지방간에 차이가 거의 없기 때문이다.

단 체	국세(%)	지방세(%)	경찰예산(%)
광주·전남	5,723,673(8.1)	1,286,121(4.8)	244,575(8.1)
대전·충남	3,452,978(8.6)	1,489,722(5.6)	188,199(6.3)
울산	7,377,473(10.5)	568,534(2.1)	57,252(1.9)
경기	8,460,440(12.0)	6,431,974(24.1)	374,190(12.4)
강원	1,000,745(1.4)	643,919(2.4)	125,949(4.2)
충북	1,172,276(1.6)	603,108(2.3)	95,641(3.2)
전북	1,148,546(1.6)	658,176(2.5)	145,404(4.9)
경북	1,617,788(2.3)	1,151,559(4.3)	191,830(6.4)
경남	1,684,519(2.4)	1,362,461(5.1)	182,741(6.1)
제주	282,998(0.4)	327,544(1.2)	37,149(1.2)
합계	잘못된 계산식(100)	잘못된 계산식	잘못된 계산식(100)
변이계수(CV)	1.58	1.16	.87

주: 단체는 시·도 경찰청이 있는 지역으로 구분하였음
자료: 국세청(2002), 2001 국세통계연보와 경찰청 내부자료에서 정리

지역간 재정규모의 비중과 세수 비중을 비교하면 세목이양에 따른 지역별 효과를 대략적으로 파악할 수 있다. 시·도 지방경찰의 재정규모의 비중과 시·도별 세수 비중을 비교한 것이 다음 <표 8>이다. 여기에서 보면 양자간의 차이가 지역간 매우 다름을 볼 수 있다. 서울이나 울산, 경기의 경우 세수의 비중이 지출의 비중보다 크다. 반면 나머지 지역의 경우 그 반대로 지출의 비중이 세수의 비중보다 더 크다. 이런 차이는 지방경찰의 경비에 필요한 규모의 세수가 국세의 지방이양 형식으로 지방에 주어지는 경우에 서울이나 경기의 경우에는 필요한 재원을 충분히 충당할 수 있지만 나머지 지역의 경우는 그렇지 못하다는 것을 나타내는 것이라 해석할 수 있다.

자치경찰경비를 충당하기 위하여 지역별로 얼마만큼의 국세 또는 지방세가 증가되어야 하느냐는 문제를 검토함으로써 세목이양의 현실성 여부를 판단할 수 있다. 이를 위해 지역별 세수에서 경찰예산이 차지하는 비중을 계산한 것이 <표 8>에 정리되어 있다. 여기에서 경찰경비의 세수에서의 비중이 곧 경찰경비를 충당하기 위해 이양되어야 할 세수라고 할 수 있다.

〈표 8〉 시·도별 세수 및 지출 비중과 세수 중 경찰예산이 차지하는 비중(2001년)

(단위 : %)

단체	총세수 및 경찰지출 비중			경찰예산이 세수에서 차지하는 비중	
	총세수 (A)	경찰지출 (B)	차 이 (A-B)	국 세	지방세
서울	41.5	27.2	+14.3	2.5	10.3
부산	4.4	8.4	-4.0	9.9	14.1
대구	2.4	4.9	-2.5	11.6	13.1
인천	3.8	4.8	-1.0	5.9	11.1
광주·전남	7.3	8.1	-0.8	4.3	19.0
대전·충남	5.1	6.3	-1.2	5.5	12.6
울산	8.2	1.9	+6.3	0.7	10.1
경기	15.4	12.4	+3.0	4.4	5.8
강원	1.7	4.2	-2.5	12.6	19.5
충북	1.8	3.2	-1.4	8.1	15.8
전북	1.9	4.9	-3.0	12.6	22.1
경북	2.8	6.4	-3.6	11.8	16.6
경남	3.1	6.1	-3.0	10.8	13.4
제주	0.6	1.2	-0.6	13.1	11.3
변이계수(CV)	1.48	.87			
평 균				8.13	13.91

국세의 지방이양을 통해 지방경찰경비를 충당하려면 지역별로 평균 8.13%의 세수 이양이 필요한 것을 볼 수 있다.[17] 지역별로 보면 국세의 경우 울산 0.7%, 서울 2.5%가 필요하고, 제주 13.1%, 강원 및 전북 12.6%가 필요하다. 울산이나 서울의 경우 그 정도가 낮고 제주나 강원 및 전북은 높다. 왜냐하면 지방경찰 경비를 충당하기 위해서는 세수규모가 큰 지역의 경우 약간의 국세가 지방에 이양되어도 충분한 경비를 확보할 수 있는 반면 세수가 적은 지역의 경우 더 많은 이양이 이루어져야 지출수요에 맞출 수 있기 때문이다. 이런 사실은 국세의 지방이양을 통한 지방경찰경비의 충당이 쉽지 않음을 보여 준다. 왜냐하면 지방경찰경비 충당을 위해 시·도별로 다른 수준의 국세이양 방법을 찾는 것은 용이하지 않기 때문이다.[18]

17) 여기서 지역별 평균은 지방경찰경비가 국세에서 차지하는 비중과는 다른 것이다. 지방경찰경비가 내국세에서 차지하는 비중은 약 4.3%정도이다.

18) 지방경찰경비를 충당하기 위해 지방세수를 증대하려고 하면 평균적으로 13.91%의 증세가 필요하다. 그러나 지방세의 경우 국세에 비해 지역간 비중의 편차가 작음을 볼 수 있지만 이 경우도 국세의 경우와 비슷하게 해석할 수 있다.

Ⅳ. 지방자치경찰 재원 조달방안

앞장에서 대략적인 지방경찰예산의 규모와 지방의 조세기반에 대해 알아보았다. 이장에서는 국가사무인 경찰사무를 지방에 이양하는 경우 재원보전방식을 국가의 교부금방식과 국세를 지방으로 이양하는 방식으로 나누어 그 가능성을 살펴보기로 한다.

1. 교부금방식

교부금방식은 직접지원의 형태인 특정교부금 방식과 차등지원이 될 수 있는 일반교부금 방식으로 나누어진다. 전자는 경찰분야에 한정될 경우 지방경찰교부금이라 할 수 있다.

1) 지방경찰교부금

국가사무이던 경찰사무가 지방에 이양되는 경우 이양되는 사무처리에 필요한 경비를 특정하여 지방에 교부하는 형태가 경찰교부금이다. 이는 내국세 중 일정비율을 지방경찰교부금의 재원으로 하고 경찰청장이 직접 예산부처로부터 예산을 배정받아 일정기준에 따라 지방경찰청장에게 교부하여 예산을 편성 및 집행할 수 있도록 하는 방식이다. 이를 위해서는 「지방경찰재정교부금법」이 별도로 제정되어 자치경찰재정교부금의 재원과 배분방법에 관한 세칙이 정해져야 할 것이다.

지방경찰교부금과 유사한 것이 지방교육재정교부금 제도이다. 이는 지방의 재정자립도나 빈부의 격차로 인하여 발생하는 교육기회의 불균형과 교육의 질적 격차를 해소하기 위하여 국가 또는 중앙정부가 지방교육자치단체에 교육재정을 배분하는 것으로 교육재정평형교부금 제도라고 한다.

지방경찰교부금은 경찰재원의 안정적인 확보와 경찰재원관리의 독자성, 경찰업무의 자율성의 보장이 가능할 뿐만 아니라 정치적 중립성을 확보하는데 용이한 점이 있다. 또 교부금의 교부절차가 간단하고 교부방법이 용이하여 기존의 지방체계를 크게 바꾸지 않고서도 지방경찰재정문제를 해결할 수 있어 이 제도의 도입시 내부적 저항이 적을 것으로 예상된다.

반면 지방경찰교부금의 방식은 기존 지방재정과 무관하게 운영될 수 있어 지방자치경찰과 이념상 배치될 소지가 크다. 또 자치경찰재정이 지속적으로 중앙 의존적인 것으로 귀결될 우

려가 크다. 특히 지방경찰재정 운영에 대한 지방자치단체장과 지방의회의 통제가 용이하지 않아 지방경찰이 자치경찰이 아니라 국가의 일선기관으로 전락할 우려가 크다. 또 지방경찰 재원의 대부분을 경찰교부금에 의존하는 경우 지역주민들의 부담능력을 무시한 재원이전 방식이 된다는 문제가 있다.

2) 일반교부금

지방경찰교부금이 경찰만의 별도의 교부금을 산정하는 것에 비해 일반교부금 방식은 지방의 경찰재정수요와 다른 재정수요를 함께 산정하고 지방의 수입능력을 감안하여 그 부족분을 교부금으로 보전해 주는 것이다. 즉 행정자치부장관이 경찰재정수요를 반영한 지방교부세를 직접 지방자치단체장에게 교부하고 지방자치단체장은 지방경찰청장에게 재배정하여 집행하는 방식이다.

이와 유사한 제도는 일본의 자치경찰재정구조에서 찾을 수 있다. 일본은 지방자치경찰에 소요되는 경비의 부족분에 대해서는 국가가 일반재원으로 도·도·부·현에 지원하고 도도부현이 자치경찰에 부담하는 형태로 지원하고 있다. 일반행정과 경찰행정이 통합운영되고 있는 일본의 자치행정과 재정체계상 도도부현에 교부되었다가 자치경찰경비로 지원되는 지방교부세의 산정 30개 항목에 경찰비가 포함되어 운영되고 있다. 구체적으로 경찰비의 측정단위는 경찰관 정원수로 하고, 단위비용은 임의표준단체의 행정규모를 정한 후 경찰행정에 필요한 경찰관 급여비, 방범대원 인건비, 방범·형사·교통 등의 활동에 소요되는 경비 등을 합산하여 임의표준단체의 인구수로 나눈 1인당 필요경비를 경찰비의 단위비용으로 계산한다. 단, 경찰행정 소요경비 합산 시에 국고보조금 등 특정재원은 제외하고 있다.

영국도 비슷한 제도를 가지고 있다. 영국의 표준지출평가액(SSA)은 우리나라 지방교부세의 기준재정수요액과 비슷하며 측정항목에 표준단위비용을 곱하고 일정한 보정계수를 적용함으로써 산정된다. 이때 측정항목에 적용되는 표준단위비용은 전국의 모든 지방정부간에 동일하지만, 표준단위비용에 추가되는 보정요인과 보정계수는 다양하고 복잡하다. 2000년 현재 측정항목은 7개 부문으로[19] 구분되어 있고 그 중 경찰서비스 분야 주요 지표(측정단위)는 경찰시설, 거주인구, 주간인구, 임대가구수, 연립주택 거주 인구수, 홀부모 가정 주민수,[20] 실업자 수, 장기간 실업자 수, 청년(남성)실업자 수,[21] 도로 길이, 자동차도로 길이,

19) 이는 교육, 대인사회서비스, 경찰, 소방민방위, 도로관리, 기타 행정서비스, 자본재정비용(Capital Financing Cost)이다.

경찰연금, 안전지출 경비 등이 포함된다(임성일·최영출, 2001: 380).

기존에 국가재원으로 경찰재원을 충당하던 체제에서 일반교부금 형식으로 재원을 조달하는 형식을 취하게 하면 기존 지방재정체제에 큰 변화가 생길 수밖에 없다. 자치경찰 경비에 해당되는 돈이 바로 지방자치단체에 주어지는 것이 아니라 지방재정 사정에 따라 이 경비가 다르게 배분될 수 있기 때문이다. 즉 지방재정이 양호한 지역은 자체수입으로 경찰경비를 충당하는 부분이 생기기 때문이다. 이런 일반교부금 배분방식은 기존의 국가경찰체제에 비해 지방재정이 상대적으로 양호한 지역은 불리하고 그 반대의 경우는 유리한 제도가 된다. 그 결과 상대적으로 부유한 자치단체의 경우 사무만 넘겨받고 재원은 이양 받지 못하는 경우가 되어 이에 대한 반발이 예상된다.[22]

일반교부금은 지방재정이 통합 운영된다는 점에서 재원확보와 지방자치의 종합성 확보가 가능하고, 자치단체장의 예산편성 재량권이 확대되고 효율성이 확보될 수 있으며 의회의 통제가 용이하다는 점에서 지방자치의 이념에 부합한다. 반면에 자치경찰소관 예산의 편성·운영에 제약을 받을 수 있고 자치경찰제가 정치적 상황에 따라 운영될 소지가 있어 자치경찰제의 근본취지가 훼손될 우려가 있다. 또 기존 자치단체 일반재정과 혼합되어 혼동을 초래할 소지가 있으며 경찰예산의 안정적 확보가 곤란한 문제가 있다.

3) 양자의 비교

재원의 문제에서 지방경찰교부금방식은 내국세의 일정지분을 별도로 경찰교부금 재원으로 하는 것이 필요하다. 반면 일반교부금 방식은 현행 지방교부세에 지방경찰교부금분을 포함하여 교부세율을 상향조정함으로써 이루어진다.

운영체계에서 지방경찰교부금은 별도의 지방경찰재정교부금법을 제정하여 교부금액 및 세부기준을 마련할 필요가 있다. 이에 비해 일반교부금은 기존 지방교부세법 개정으로 지방경찰교부금 정도의 적정 교부세율 인상으로 재원을 마련하고 경찰관련 기준재정수요를 파악하는 기준을 마련해야한다.

지방경찰교부금의 방식은 일반행정과의 관계에서 상대적으로 독립성을 유지하는데 유리한 방법이다. 또 교부금이 경찰수요 중심으로 산정하는 체제를 선택할 가능성이 많기 때문에 기

20) 이는 과밀가구 거주가구수, 성인독거 거주자수, 빈곤인구로 나누어진다.
21) 인구밀도와 인구 희박성으로 나누어진다.
22) 윤광재(2000)는 일반교부금 방식이 경기도의 경우에는 불리하다는 것을 지적하고 있다.

존의 지방재정체계에 큰 변화를 가지올 요인이 적다. 또한 모든 지방자치단체가 자치경찰 재정수요에 해당하는 재원을 이전 받기 때문에 이를 반대할 명분이 적고, 따라서 이 안은 단기적으로 시행이 용이하다. 그러나 경찰이 지방의 기능이 됨에도 불구하고 자치지방경찰교부금에 지방의 재정력을 반영하지 않는다는 맹점이 있다. 따라서 이런 방식은 지속적으로 자치경찰재원을 지방에 교부해 주는 것을 전제로 할 때 적합한 제도라고 할 수 있다.

반면 일반교부금 방식은 자치경찰 수요를 포함한 지방의 전체 재정수요 및 수입을 모두 고려하여 교부금을 산정하기 때문에 지방자치경찰재정이 별도로 인정된다기보다는 일반재정의 한 부분으로 인식된다.

2. 국세의 지방 이양

경찰사무의 지방이양에 따른 재원보전의 가장 원칙적인 방법은 국세를 지방세로 이양해 주는 것이다. 그러나 자치경찰재원 충족을 위한 특정 국세의 지방세이전 문제는 간단한 문제가 아니다. 더구나 기존의 국세-지방세 배분이나 국가지출-지방지출의 현 상황이 지역간의 이해관계에서 일종의 균형상태를 유지하고 있다고 보는 경우 더욱 그러하다.

지방재원을 마련하기 위한 국세의 지방이양에서 가장 큰 걸림돌이 되는 것은 앞에서 본 바와 같이 세원분포의 지역간 격차 내지 불균등성이다. 기존의 재산세를 중심으로 하는 지방세의 경우 소득이나 소비를 세원으로 하는 국세보다 세원분포가 더 고르다고 할 수 있다. 소득이나 소비와 관련된 세원 중 지역간 고른 분포를 갖는다는 것은 용이하지 않다.

다음은 경찰 서비스와 관련된 세목을 찾는 것이다. 국세의 지방이양으로 지방경찰세의 세원으로 고려될 수 있는 것은 부가가치세 중 유흥음식업, 부동산임대업, 숙박업, 개인서비스업, 소매업, 운수창고업분, 양도소득세와 특별소비세의 유흥장소분, 소매업, 전기·가스·수도업분, 유류 및 승용차와 관련하는 특별소비세의 일부 등이다. 또 현재 지방세인 주행세와 같이 국세인 교통세의 일부분이 지방경찰세로 이양되는 것도 고려할 수 있다.

하지만 세원조정은 절차와 이해관계가 복잡하고 그 파급효과가 크다는 점에서 부담이 있으며 어느 세원이 조정된다 하더라도 지역간 세원규모나 여건의 불균형으로 자치경찰재정의 지역간 불균형과 격차가 심화될 소지도 있다. 또한 만약 이러한 문제를 해결하기 위한 인위적인 세원 조정시 그 절차적 타당성과 함께 다른 일반 지방재정에의 영향 및 형평성의 문제도 제기될 수 있을 것이다.

현재 자치경찰재정교부금 운영과 관련해서도 지방소비세, 지방소득세 도입 등이 논의되고

있지만 이러한 일반재정과 세원조정 및 규모, 배분 등 복잡성의 문제가 초래되고 그 과정에서 경찰업무의 특수성이 반영된다는 보장이 없다는 것은 분명하다.

3. 재원의 비교 및 선택

위의 각 방안별 내용을 검토해보면 각각의 장단점과 운영취지와 적실성 등을 평가할 수 있다. 지방경찰교부금을 재원으로 하는 비교적 실질적으로 기존의 국가재원을 자치경찰재원으로 이전하거나 교부 및 보조하는 성격의 재원들이라는 점에서 국가경찰사무의 자치경찰이양에 합치되는 재원이양이 이루어질 수 있다는 점과 실질적인 의미에서 현행체계와 유사하여 단기적으로 도입이 용이하다는 장점이 있는 반면에 자치경찰의 자주재원 성격의 추가적인 재정부담이 없고 그 결과 자치경찰재정이 최소한 단기적으로는 전적으로 국가에 의존하게 된다는 문제점이 있다.

일반교부금의 경우 자치단체전입금을 재원으로 하는 방안으로서 자치단체의 재정부담 및 지원을 통한 일반지방행정과의 연계가 강화되고 자치단체의 책임성을 높일 수 있다. 그러나 이 방안은 현재 열악한 지방자치단체의 재정여건에서 재정적인 부담을 줄 수 있고 자치단체가 재정적인 지원을 계기로 자치경찰업무에 관여할 경우 자치경찰의 중립성이 훼손될 우려가 있다.

지방경찰세는 자치경찰의 안정적인 세수확보와 자치단체의 경제력이나 세원규모에 따른 다양하고 탄력적인 자치경찰재정운영의 여지가 있다는 장점이 있다. 그러나 반면에 지방경찰세 신설 또는 이전에 따르는 적절한 세목의 선정과 지방세제 개편의 어려움, 세원편차에 따른 재정력 격차를 초래할 수 있다는 것이 불가피한 문제점이 될 수 있다. 그러나 이는 궁극적으로 자치경찰재원을 스스로의 자주적인 세입재원으로 충당한다는 점에서 자치경찰의 근본취지에는 가장 부합할 수 있다는 점은 부정할 수 없으며 그런 점에서 장기적으로는 그 타당성과 정당성이 인정될 수 있는 방안이다. 이를 정리하면 아래 〈표 9〉와 같다.

〈표 9〉 자치경찰재원보전 형태별 장단점

안	장 점	단 점
지방경찰 교부금	-국가사무이양과 재원이양이 합치 -현행 체계와 유사하여 도입이 용이	-사실상 자주 재원이 전무 -재원 면에서 전적으로 국가에 의존
일반교부금	-일반지방행정과 연계 강화 -경찰에 대한 자치단체의 책임성 부여	-기존 지방재정에 부담 -자치경찰의 중립성 훼손 우려
국세 세목 이양	-자치경찰의 안정된 세수 확보 -자치경찰에 지방의 경제력 반영	-적정세목 선정의 어려움 -지방간 세수의 격차

재원재배분의 방법을 Ⅱ에서 논의한 기준 사무이양과 연계, 재원이 보장, 실현가능성, 지방자치를 강화, 이양되는 사무의 추진에 장애 등의 측면에서 〈표 10〉과 같이 분석해 볼 수 있다.[23] 사무이양과 재원의 연계라는 측면에서 보면 경찰교부금이 가장 확실한 방법이다. 세목이양도 세원이 지역간에 고르게 분포된 경우 연계가 확실할 수 있으나 그렇지 못한 것이 현실이므로 양자의 연계가 현실적으로 그렇게 분명하게 나타나지 않는다고 할 수 있다. 반면 일반교부금에서는 교부금 배분에서 지방의 수입능력을 포함하기 때문에 개별 자치단체의 경우로 볼 때 사무이양과 재원이전의 관계가 분명하게 나타나지 않는다.

〈표 10〉 재원보전 방법 비교

	교부금		국세세목이양
	지방경찰교부금	일반교부금	
사무이양과 연계	○	×	△
재원의 보장(단기적)	○	○	×
경찰의 전문성/중립성	○	×	×
단기적 실현가능성	○	△	×
지방자치의 강화	×	△	○

주: ○: 적절, △: 미흡, ×: 부적절

23) 이들 외에도 재정운영 등이 문제가 될 수 있으나 이는 구체적인 경찰자치의 구조가 전제되지 않고서는 비교하기 어려우므로 여기서는 제외한다.

재원의 보장 측면에서 보면 교부금의 경우, 지방경찰교부금이든 일반교부금이든, 이양된 경찰기능을 수행하는데 필요한 재원은 보장된다고 할 수 있다. 세목이양의 경우 지역에 따라서는 그 지역의 세수만으로는 필요한 재원을 충당하지 못하는 경우가 생길 수 있다. 지방자치의 강화라는 측면에서 보면 세목이양이 가장 바람직하다. 지방세인 지방의 자주재원으로 경찰서비스를 제공할 수 있기 때문이다. 교부금의 경우는 지방자치와 상치되는 경우가 많은데 그 정도에 있어서 일반교부금의 정도는 덜하나 경찰교부금의 경우 지방의 능력과는 관계없이 지속적으로 중앙정부에 의존하는 재원이므로 그 정도가 심하다.

반면 경찰의 중립성이나 경찰의 전문성 보장이라는 측면에서 보면 경찰교부금이 우수하다고 할 수 있다. 경찰교부금이란 일반재정과 분리된 재원으로 경찰서비스가 제공됨으로 일반행정의 간섭을 최소화할 수 있을 뿐만 아니라 국가경찰의 전문성을 지방에 이전하기 용이하기 때문이다. 반면 일반교부금이나 세목이양의 경우 재원에 있어서 일반재원과 별도로 구분이 되지 않음으로 경찰의 중립적 운영을 해칠 수도 있고 국가의 통제라는 면에서 효과적이지 않을 수도 있다.

실현 가능성의 측면에서 평가하면 경찰교부금의 경우 단기적으로 시행이 가장 용이하다고 할 수 있다. 자치경찰로 된다고 하여도 재정적인 측면에서 볼 때 실질적으로 현행 국가경찰체제와 크게 다르지 않기 때문이다. 반면 일반교부금의 경우 현행 지방교부세 체제의 큰 변화가 불가피하다는 점에서 단기적 시행이 어렵다.[24] 세목이양의 경우 국세-지방세 체계의 큰 변화가 선행되어야 한다는 점에서 단기적 시행이 용이하지 않다.

그러나 지방자치의 강화의 입장에서 보면 세원이전이 가장 바람직하고 그 다음이 일반교금 형태이고, 가장 바람직하지 않는 것이 지방경찰교부금이다.

4. 다른 쟁점들

지금까지 자치경찰제가 도입되는 경우 대표적인 재원이양의 방법을 살펴보았다. 그러나 자치경찰의 재원이 앞에서 살펴본 교부금이나 국세의 지방이양에 한정되는 것은 아니다. 이들 외에 국고보조금, 지방양여금과 같은 기존의 지방재정조정방법이 활용될 수도 있고 또 범칙금 등을 지방으로 이양하는 경우의 경찰세외수입, 자치단체로부터의 전입금 등을 그 재원으로 할 수도 있다. 현실에서 자치경찰재원은 위의 여러 재원들의 조합으로 이루어질 소지가

24) 단기적으로는 경찰교부금형을 채택하는 것이 바람직하고 장기적으로는 일반교부금형을 검토해볼 수 있는 것으로 보고 있다(곽채기, 1999: 113-114).

크다. 이들 조합에서 어떤 재원이 큰 비중을 차지하느냐에 자치경찰의 성격이 달라질 것이다. 이 문제는 이 논문에서 직접적으로 다루지 않았다.

자치경찰의 재원조달 방법은 자치경찰의 권한과 사무배분, 조직, 인사 등의 체제와 밀접한 관련성을 가질 수밖에 없다. 사실 자치경찰의 권한과 사무배분, 조직, 인사 체제에 맞추어 재원조달 체계가 형성되어야 한다. 그래야만 각 정부 수준에서 경찰에 관한 권한과 책임 이 일치될 수 있을 것이기 때문이다.

Ⅴ. 맺음말

지금 우리는 국가경찰의 형태로 경찰수요를 충족하는 체제에서 지역사회(community)의 수요에 부응하는 지방자치경찰체제로 나아가는 과제를 추진하고 있다.

자치경찰재원은 지방의 자주재원으로 마련하는 것이 가장 바람직하다. 즉, 자치경찰제의 도입에 따라 지방경찰청의 소요 경비는 국가에서 이에 상당하는 재원을 지방의 자주재원 즉 지방세로 이양해주는 것이 가장 원론적인 해결 방법이다. 그러나 지방의 경찰재원규모에 맞게 현행 국세를 지방세로 전환하는 것은 용이하지 않다. 오히려 지역간 경제력의 격차가 극심한 현실에서 볼 때 경찰사무의 지방이양에 따른 국세의 지방세 전환은 사실상 불가능에 가까운 일이다. 자치경찰재원 만을 위해 독자적인 세목을 설치하는 것은 용이한 것이 아니고 지역 간에 세원이 고르게 분포된 국세 세목을 찾기 어렵기 때문이다.

지역경제력의 격차 때문에 국세의 지방이양이 사실상 어렵다면 현행 세목이양을 통한 재원의 이양보다 교부금을 통한 재원이양이 보다 현실적인 방법이 된다. 교부금을 통한 이양은 일반교부금을 통하는 방법과 지방경찰교부금을 통하는 방법으로 나누어진다. 전자의 경우 지방의 자율권을 증대한다는 면에서는 바람직하나 경찰재원의 독자성을 훼손할 우려가 있다. 반면 후자의 경우 경찰재원으로서 고유성을 존중할 수 있으나 지방의 재정 능력을 전반적으로 감안하는데는 미흡할 수밖에 없다.

단기적으로는 볼 때 경찰재원은 일반지방재정과 분리된 지방경찰교부금제를 중심으로 하는 재원조달구조가 현실적인 선택으로 사료된다. 그러나 장기적으로 볼 때 경찰재원의 자주성을 확보하는 방법은 일반행정과 경찰을 분리하지 않고 통합하는 방법이다. 이 경우 지방세수로 경찰경비 상당부분을 충당할 수 있게 될 것이며 지방의 재정수요와 재정능력에 따라 교부금이 교부되도록 하면 전체적인 지방재정의 균형을 기할 수도 있을 것이다. 그러나, 장기

적으로는 경찰에 대한 지방의 책임을 증대시키기 위해 일반행정과의 칸막이를 제거시켜 자주재원으로 경찰서비스가 제공되도록 하는 반면 중앙 재원의 이전은 최소화하여야 할 것이다.

우리가 지방자치경찰을 아무리 강조하여도 경찰에 대한 책임을 국가와 지방간에 완전히 분리하기는 어렵다. 자치경찰제는 경찰의 전문성(professionalism)을 훼손하지 않는 범위내에서 전국 어느 지역에서나 최소한의 경찰서비스(minimum standard of policing)가 보장되도록 하여야 한다. 이를 위해서는 재정적인 측면에서 중앙과 지방은 상호 협력해야하는 동반자이다. 자치경찰 재정에서도 중앙과 지방이 대립하는 관계가 아니라 파트너라는 관계라는 인식이 중요하다고 하겠다.

【참고문헌】

곽채기. (1999). 「자치경찰제 도입에 따른 재원배분 방안」. 치안연구소.

국중호. (1998). 「지방재정과 교육재정의 통합방안」. 한국조세연구원.

김석태. (1999). 세원 재배분에 따른 지역별 재정확충효과. 한국행정논집, 11(1): 169-184.

김석태·김영일. (1999). 국세의 지방이양에 따른 지역별 재정확충효과. 「지방자치학회보」, 11(3): 89-103.

김석태. (2001). 국가사무의 지방이양에 따른 재원재배분. 「한국행정논집」, 13(3): 569-585.

김성호 등. (1998). 「자치경찰제의 준거틀과 모형설계」. 한국지방행정연구원.

_____. (2004). 경찰사무 중 자치사무 발굴방안. 「이제는 지방분권시대-참여정부 지방분권과제 2003년 연구자료집」. 정부혁신지방분권위원회 · 한국지방행정연구원.

대한민국정부. (2003). 「2004년도 세입세출예산안 사항별 설명서 Ⅱ」.

박의식. (1999). 자치경찰제 도입에 따른 재정운영 방안. 「지방재정」, 101: 101-120.

안종석·박정수. (1996). 「중앙정부와 지방자치단체간 재원배분에 관한 연구」. 한국조세연구원.

윤광재. (2000). 자치경찰제실시에 따른 소요재원 추정과 재원분담 방안. 「경기연구」, 5: 25-54.

이종수. (1999). 자치경찰제도 도입을 위한 모형의 설계. 「연세행정논총」, 24: 54-75.

임성일·최영출. (2001). 「영국의 지방정부와 공공개혁」. 법경사.

재정경제부. (2003). 「조세개요」.

지방분권전문위원회. (2003). 「지방분권 로드맵」.

표창원. (2003). 우리나라 지방경찰행정의 현실. 지방행정, 52(597): 24-29.

총무처. (1994). 「중앙·지방사무총람」. 서울: 총무처

최종술. (1999). 바람직한 자치경찰제의 모형에 관한 연구. 「한국행정학보」, 33(2): 141-161.

치안연구소 제도개선기획단. (1998). 「일본경찰연구자료집(Ⅲ-2) 보충자료편」.

한국지방행정연구원. (2002). 「주요 선진국의 지방재정제도 비교연구(보고서)」.

행정자치부. (2000). 「지방교부세 백서 -법정교부율 15%로 인상」. 서울: 행정자치부.

허명환. (2000). 중앙과 지방정부간 재원부담 모델. 「재정논집」, 15(1): 147-170.

Houghton. John. (2000). The Wheel Turns for Policing and Local government, *Local Government Studies*, 26(2): 117-130.

Jinno. Naohiko. (1998). Intergovernmental Fiscal Relations and Local Government Accountability in Japan. Journal to be traced: 19-33.