

# 警察活動에 대한 地方財政支援의 論據

李 相 安\*

## 〈目 次〉

I. 序 說	1. 治安서비스 배분의 결정요인
1. 問題의 提起	2. 경찰사무의 국가성과 지방성
2. 研究의 前提·目的·接近	3. 地方稅 토대로서의 應益的 비용부담
II. 國家 및 地方 財政規模와 경찰 예산구조의 分析	4. 경찰법상의 소속·지역적분담·협력에 대한 費用개념의 導入
1. 國家와 地方 재정규모	5. 「느슨한 연결」의 지방자치단체와 경찰기관과의 관계
2. 우리나라 경찰예산규모와 외국과의 비교	IV. 結論 및 代案
III. 治安서비스 배분에 대한 地方 財政支援의 論據	

## I. 序 說

### 1. 問題의 提起

지금 세계각국은 脫冷戰 및 脫境界시대를 맞아 自國국민의 생활과 연관된 실

\* 警察大學 教授, 治安研究所長

천적과제 해결을 위하여 그 국가 특유의 정치·행정 발전을 추구하고 있다. 선진국을 포함한 대부분의 나라들이 이를 改革的次元에서 能率(efficiency) 中心으로 하고 있다는 점에서 共通性을 지니고 있다.

우리나라의 경우에도 마찬가지이다. 세계유일의 冷戰예산구조유지라는 제약은 있지만 우리 文民정부의 노력 또한 같은 맥락을 유지하고 있다는 말이다. 이 과정에서 우리는 새로운 특별정책과제를 갖게 되었다. 다시말하면 권위주의적 시대상황이 문민·자유·개방시대 상황으로 전환 되면서 필연적으로 나타나는 사회질서유지와 범죄로 부터 국민을 어떻게 보호 할 것인가의 사회문제(social problems)를 현안과제로 갖게된 것이다. 역사적 발전과정에서 보면 대체로 이와같은 사회문제는 「강한 경찰력」 「법집행력의 강화」 중심으로 대응하였고, 이 대응구조 효율화의 요체는 대체로 국민의 경찰에 대한 신뢰와 사회적 지지(social support) 형태의 일환인 적정크기의 자원배분(allocation for resource)에서 찾았다. 우리나라는 바로 이 시점이 '95년의 지방자치제도 完熟을 앞둔 국가통치구조의 전환기라는 점에서 경찰력을 국가재정으로만 유지해 나가기에는 그 강한 집행력 확보에 차질이 우려되며 이는 곧 경제·사회활동의 근간(base) 내지 기본게임규칙(basic rule of game)의 붕괴를 초래할 不確實性을 증대시킬수 있다는 점에서 문제가 된다. 특히 지방화시대의 이념확산과 조세구조의 개편에 따라 FY'94년도 예산편성 과정에서 경찰사업비 예산중의 하나이던 司特전출금이('93 : 약 1,100억원) 전액감액조치된 것과 지방재정 지원의 점차적 감축('92 : 1,616억원→'93 : 1,480억원)이 이 문제의 심각성을 더욱 배가 시키고 있는 점이다.

이에 대한 논쟁이 최근의 사회적이슈(social issues)로 등장하였고 이 주장에 대한 논거 및 평가 또한 다양하게 제시되고 있어 이에 대한 학술적논거 제시 및 이 원리에 따른 법제도의 개선이나 운용상의 규칙(rule)이 확립되어야 할

것으로 보고 이 연구의 필요성을 찾게 된 것이다.

실제로 이 이슈로 제기된 것이 바로 최근 서울시 예산의 경찰활동지원에 대한 편법논쟁이다.<sup>1)</sup> 그 쟁점사항을 보면 서울시가 내년도 예산을 편성하면서 국가예산으로 운영되는 서울지방경찰청에 대해 지원하는 예산규모를 크게 증액시킨다는 것이다. 그 지원내역으로는 경찰청별관숙영시설 신축 및 부대시설 공사비(30억), 전경피복비등 민생치안 활동비(40억), 지하철 수사대 전경근무 초소 유지비(18.4억)등 총 88억 4천만원으로 지난해 보다 7.1%증액(82억 5천) 시켰다는 것과 특히 이는 내무부의 예산편성지침(92.11)에 위반된다는 논지가 주요쟁점사항들이다.

이에 대한 논쟁은 있을 수 있다. 즉 1991년 8월 1일 경찰법제정·시행 이후 지방경찰기관이 국가기관의 一線기관(field office)으로 관리체계가 半獨立的(semi-independence)으로 분리 되었으므로 지방재정의 국가기관 활동에 대한 지원이 불가하다는 주장이다.

이는 기관의 성격 및 관리체계의 단일기준에서 보면 있을 수 있는 주장의 단면이라고 볼 수 있다. 그러나 이 單一기준만으로 재정지원여부를 결정한다는 것은 자칫 정치·행정적으로 중차대한 정책결정상의 誤謬를 범할 수 있다는 점에서 다음의 몇가지 기준을 동시에 고찰하여 「정책결정상의 오류」(error or fallacy on policy making)를 줄여야 할 필요가 있다고 본 것이다.

첫째, 경찰활동에 대한 지방재정 지원의 가능여부를 正當化의 논리를 통해 제시하는 일이 선행적으로 규명되어야 한다.

둘째, 이론적 주장과 실정법(경찰법, 지방자치법, 지방재정법등 관련법규)상의 괴리(gap)나 상치(incongruity)가 무엇인가를 밝혀야 하고, 끝으로, 이를 토대로 법 및 제도상의 문제는 정치·행정적으로 개선해야 할 과제로 되어야

1) 조선일보, 동아일보, 한국일보, 중앙일보 92. 12. 9(29. 27면)

한다는 점이다.

따라서 전환기사회의 公權力유지의 기본축으로서의 기본기능 수행뿐 아니라 文民시대, 自治化시대의 行政哲學 및 이념에 비추워 볼때 경찰서비스의 적정 공급을 위한 국가 및 지방자치단체의 경찰활동에 대한 지원의 합리적 논거가 제시 되어야 할 필요성이 요청된다. 다시말하면 문민시대의 경찰이 본연의 임무를 다할 수 있기 위하여는 국가지원규모의 적정화와 지방자치단체의 경찰서비스에 대한 지원타당논리와 그 적정규모가 이론적으로 규명되고 평가되어야 한다는 말이다. 이것이 바로 본연구의 문제제기의 핵심과제라고 할 수 있다.

본논문에서는 바로 이 논거를 충분히 밝히므로써 制度化의 토대를 제공하는데 기본 목적을 둔다.

## 2. 연구의 前提·目的·接近

상기의 문제제기의 심각성에서 보았듯이 경찰활동에 대한 국가 및 지방자치단체의 지원과 국민으로 부터의 신뢰와 지지를 둘러싼 논쟁과 전략에 대하여는 주장자의 주창적정보에 따라 다르고 또한 나라마다 다른 것이 또한 특색이다.

이와같이 다양한 接近, 이질적인 패러다임(paradigm)속에서 현재 우리 스스로가 「우리의 문화」속에서 生成·發展시켜온 「우리의 경찰」을 두고 이를 연구 대상으로 삼아 한국적 학문연구방법으로 이를 설명할 때라고 보고 본연구는 두가지의 연구前提를 설정하기로 한다. 첫째, 우리나라의 경찰서비스는 국가사무로서의 국가적 이해관계와 지방사무로서의 지방적 이해관계를 동시에 갖는 특징을 지니고 있다는 점을 첫번째 전제로 설정한다.

둘째, 당해치안서비스의 공급비용부담의 주체는 공급기관의 단순소속여부나 관리체제형태가 아니라 지역치안公共財 및 서비스의 수요와 공급에 대한 應益

한다는 점이다.

따라서 전환기사회의 公權力유지의 기본축으로서의 기본기능 수행뿐 아니라 文民시대, 自治化시대의 行政哲學 및 이념에 비추워 볼때 경찰서비스의 적정 공급을 위한 국가 및 지방자치단체의 경찰활동에 대한 지원의 합리적 논거가 제시 되어야 할 필요성이 요청된다. 다시말하면 문민시대의 경찰이 본연의 임무를 다할 수 있기 위하여는 국가지원규모의 적정화와 지방자치단체의 경찰서비스에 대한 지원타당논리와 그 적정규모가 이론적으로 규명되고 평가되어야 한다는 말이다. 이것이 바로 본연구의 문제제기의 핵심과제라고 할 수 있다.

본논문에서는 바로 이 논거를 충분히 밝히므로써 制度化의 토대를 제공하는데 기본 목적을 둔다.

## 2. 연구의 前提·目的·接近

상기의 문제제기의 심각성에서 보았듯이 경찰활동에 대한 국가 및 지방자치단체의 지원과 국민으로 부터의 신뢰와 지지를 둘러싼 논쟁과 전략에 대하여는 주장자의 주창적정보에 따라 다르고 또한 나라마다 다른 것이 또한 특색이다.

이와같이 다양한 接近, 이질적인 패러다임(paradigm)속에서 현재 우리 스스로가 「우리의 문화」속에서 生成·發展시켜온 「우리의 경찰」을 두고 이를 연구 대상으로 삼아 한국적 학문연구방법으로 이를 설명할 때라고 보고 본연구는 두가지의 연구前提를 설정하기로 한다. 첫째, 우리나라의 경찰서비스는 국가사무로서의 국가적 이해관계와 지방사무로서의 지방적 이해관계를 동시에 갖는 특징을 지니고 있다는 점을 첫번째 전제로 설정한다.

둘째, 당해치안서비스의 공급비용부담의 주체는 공급기관의 단순소속여부나 관리체제형태가 아니라 지역치안公共財 및 서비스의 수요와 공급에 대한 應益

의代價라는 조건에 의해 좌우 될 수 있다는 것이 두번째 전제이다.

이 두전제를 토대로 본 연구는 다음 두가지를 밝히는데 기본목적을 두고자 한다.

첫번째의 핵심목적은 경찰활동(시설지원포함)에 대한 비용부담의 주체로서 중앙정부는 물론 지방정부도 이에 해당된다는 주장의 논거를 제시함으로써 지금까지의 지방재정지원의 정당성을 지지하고 이를 밝히기 위해 우선 경찰사무에 대한 국가적이해관계와 지방적이해관계의 크기와 연관성에 대한 실증적·분석적 연구결과를 분석적정보로 제시 할 것이며 그리고 또한 실정법·제도적 접근에 의해서도 이를 설명 할 것이다. 두번째 연구목적은 이 분석적정보를 토대로 바람직한 경찰의 권력구조와 존립형태를 제도적대안으로 제시하는 것이다. 흔히, 일반적인 논쟁에서는 民主化=지방자치, 지방자치→경찰의 지방화라는 단순공식화틀로 대안을 제시하고 있지만 우리나라와같은 경찰사무의 다양성과 이질성 그리고 문화전통과 역사성을 토대로 볼때 이에 대한 비판적대안도 제시 됨으로써 오히려 한국적 경찰정부형태가 뿌리내릴 수 있다고 보고 이를 여러각도에서 제시해 보고자 하는 것이 이 연구의 두번째 목적이다.

이상의 두 전제하에서 첫번째로 설정된 논리적 正當化의 문제를 타당성 있게 제시하기 위하여 우선 제2장에서는 국가와 지방 재정의 변동추이와 그리고 이들의 경찰예산과의 관계 및 외국경찰예산구조등을 먼저 분석하기로 하고 다음 제3장에서 지원妥當化의 논거를 5가지 측면에서 제시하고자 한다.

## II. 국가 및 지방재정규모와 경찰예산구조의 分析

### 1. 국가와 지방재정규모

예산은 국가활동의 토대가 될뿐 아니라 자원배분·경제성장과 안정등의 머

의代價라는 조건에 의해 좌우 될 수 있다는 것이 두번째 전제이다.

이 두전제를 토대로 본 연구는 다음 두가지를 밝히는데 기본목적을 두고자 한다.

첫번째의 핵심목적은 경찰활동(시설지원포함)에 대한 비용부담의 주체로서 중앙정부는 물론 지방정부도 이에 해당된다는 주장의 논거를 제시함으로써 지금까지의 지방재정지원의 정당성을 지지하고 이를 밝히기 위해 우선 경찰사무에 대한 국가적이해관계와 지방적이해관계의 크기와 연관성에 대한 실증적·분석적 연구결과를 분석적정보로 제시 할 것이며 그리고 또한 실정법·제도적 접근에 의해서도 이를 설명 할 것이다. 두번째 연구목적은 이 분석적정보를 토대로 바람직한 경찰의 권력구조와 존립형태를 제도적대안으로 제시하는 것이다. 흔히, 일반적인 논쟁에서는 民主化=지방자치, 지방자치→경찰의 지방화라는 단순공식화틀로 대안을 제시하고 있지만 우리나라와같은 경찰사무의 다양성과 이질성 그리고 문화전통과 역사성을 토대로 볼때 이에 대한 비판적대안도 제시 됨으로써 오히려 한국적 경찰정부형태가 뿌리내릴 수 있다고 보고 이를 여러각도에서 제시해 보고자 하는 것이 이 연구의 두번째 목적이다.

이상의 두 전제하에서 첫번째로 설정된 논리적 正當化의 문제를 타당성 있게 제시하기 위하여 우선 제2장에서는 국가와 지방 재정의 변동추이와 그리고 이들의 경찰예산과의 관계 및 외국경찰예산구조등을 먼저 분석하기로 하고 다음 제3장에서 지원妥當化의 논거를 5가지 측면에서 제시하고자 한다.

## Ⅱ. 국가 및 지방재정규모와 경찰예산구조의 分析

### 1. 국가와 지방재정규모

예산은 국가활동의 토대가 될뿐 아니라 자원배분·경제성장과 안정등의 머

캐니즘이다.

1992회계년도 일반회계 예산규모는 33조 2,000억원으로서 '91년도 본예산에 비해서는 23.1% 증가하였으나 '91년도 추경예산에 비해서는 5.8%가 증가되었다.

이러한 예산규모는 현실적인 세입수준을 바탕으로 예산규모증가율을 정상화 하여 반복적으로 크게 발생하고 있는 세계잉여금을 줄이는 한편, 매년 증가되고 있는 복지재정수요와 성장잠재력 향상수요를 합리적으로 수용할수 있도록

〈表 1〉 '92년도 재정집행 실적(총계규모) (단위 : 억원)

구	분	일	반	회	계	특	별	회	계	합	계
세	입										
예	산	액	(A)	335,018		185,886				520,904	
결	산	액	(B)	345,341		182,703				528,044	
		(B/A)		103.1		98.3				101.4	
세	출										
예	산	액	(D)	341,295		194,145				535,440	
결	산	액	(E)	333,625		170,898				504,523	
		(E/A)		99.6		91.9				96.9	
		(E/D)		97.8		88.0				94.2	
세계잉여금(C = B - E)				11,716		11,805				23,521	
다음년도이월액(F)				4,694		15,569				20,263	
순잉여금(G = C - F)				7,022		△3,764				3,258	

※ 자료 : FY'92 결산개요, 재무부.

재정기능을 강화하면서 건전재정기조를 유지하는 수준이었다.

'92년도 일반회계예산이 국민총생산에서 차지하는 비율은 14.6%로서 '91년의 15.8%에 비해 낮은 수준이나, 농어촌구조개선특별회계가 신설됨에 따라 총재정규모는 51조 6,387억원으로서 '91년의 46조 6,658억원보다 10.7%가 증가되었다.

회계간 거래 및 회계내부의 계정간 거래를 감안한 세출순계 기준으로는 44조 9,447억원으로서 '91년의 39조 8,406억원에 비하여 12.8%가 증가되었다.

'92회계년도의 재정집행총규모를 결산자료에서 보면 위 <表 1>과 같다.

이중 지방재정교부금의 예산액은 3조 8,871억원(추경 1,077억원포함)으로서 총지출액의 11.8%의 규모에 해당된다.

이렇게 볼때 92회계년도의 지방예산총규모는 정부총재정규모에 비교할때 76%의 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다<表 2참조>.

<表 2> 정부예산대비지방재정총규모 (單位：億圓)

區 分	'92豫算額	'91豫算額	增 (△) 減	
政 府 豫 算 (A)	516,387	406,206	110,181	27%
地 方 豫 算 (B)	390,650	292,822	97,828	33%
(B/A)	(76%)	(72%)		

※ 자료 : 내무부 행정백서 '92 p.30

## 2. 우리나라 경찰예산규모와 외국과의 비교

FY'94년도 경찰예산규모는 전년도 대비 11.5%가 증가된 2조 437,144,828천 원(정부안)으로서 그 내역은 다음<表 3>과 같으며 이외 지방자치단체로 부터 년 1,480억원(93년예산기준)정도의 지원으로 이루어지게 되었다. 이는 지방자

재정기능을 강화하면서 건전재정기조를 유지하는 수준이었다.

'92년도 일반회계예산이 국민총생산에서 차지하는 비율은 14.6%로서 '91년의 15.8%에 비해 낮은 수준이나, 농어촌구조개선특별회계가 신설됨에 따라 총재정규모는 51조 6,387억원으로서 '91년의 46조 6,658억원보다 10.7%가 증가되었다.

회계간 거래 및 회계내부의 계정간 거래를 감안한 세출순계 기준으로는 44조 9,447억원으로서 '91년의 39조 8,406억원에 비하여 12.8%가 증가되었다.

'92회계년도의 재정집행총규모를 결산자료에서 보면 위 <表 1>과 같다.

이중 지방재정교부금의 예산액은 3조 8,871억원(추경 1,077억원포함)으로서 총지출액의 11.8%의 규모에 해당된다.

이렇게 볼때 92회계년도의 지방예산총규모는 정부총재정규모에 비교할때 76%의 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다<表 2참조>.

<表 2> 정부예산대비지방재정총규모 (單位：億圓)

區 分	'92豫算額	'91豫算額	增 (△) 減	
政 府 豫 算 (A)	516,387	406,206	110,181	27%
地 方 豫 算 (B)	390,650	292,822	97,828	33%
(B/A)	(76%)	(72%)		

※ 자료 : 내무부 행정백서 '92 p.30

## 2. 우리나라 경찰예산규모와 외국과의 비교

FY'94년도 경찰예산규모는 전년도 대비 11.5%가 증가된 2조 437,144,828천 원(정부안)으로서 그 내역은 다음<表 3>과 같으며 이외 지방자치단체로 부터 년 1,480억원(93년예산기준)정도의 지원으로 이루어지게 되었다. 이는 지방자

〈表 3〉 FY'94 경찰청예산규모 및 내역과 변동추이(정부안기준)

(단위 : 천원)

구 분	'94예 산(안)		'93예 산		증(△)감	%	
	금 액	구성비	금 액	구성비			
계	2,437,144,828	100%	2,185,838,782	100%	251,306,046	11.5	
기본 적 경 비	소 계	1,789,945,059	73.5	1,562,509,863	71.5	227,435,196	14.6
	인 건 비	1,230,770,891	50.5	1,150,467,712	52.6	80,303,179	7.0
	기 준 경 비	375,041,637	15.4	312,070,971	14.2	62,970,666	20.1
	관 서 운 영 비	184,132,531	7.6	99,971,180	4.6	84,161,351	84.2
사 업 비	소 계	647,199,769	26.6	623,328,919	28.5	23,870,850	3.8
	주요사업비	606,436,896	24.9	510,188,364	23.3	96,248,532	18.9
	기타사업비	40,762,873	1.7	22,520,555	1.0	18,242,318	81.0
	사특전출금	-	-	90,620,000	△100.0	△90,620,000	△100.0

※ 자료 : 1994, 세입세출예산(안)각목명세서, 경찰청.

치단체의 고유사무적 성격을 띠고 있는 방법원운영, 면허시험장인건비, 대공계몽, 민생치안 관련경비, 특수경찰시설의 일부비용, 교통표지등 교통편의 시설의 설치·관리, 지역방법시설의 설치관리, 풍속업소의 단속, 청소년선도, 부녀보호업무등에 대한 것으로서 이중 일부를 지방재정의 지원으로 충당 하게된다. 이와같은 지방재정 지원예산이 93회계년도에는 '92년 대비('92년 : 1,616억원, '93년 : 1,480억원) 9%가 감액(136억원) 되는등 점차 축소되고 있으나 이 감소액을 국가예산에서 보전하고 있지 못한 점이 경찰예산 변동추이상의 문제점으로 지적 되고 있다.

특히 '94확정예산규모에 비추어보면 정부예산 대비 경찰예산은 6.03%로서 총규모면에서만 보면 '93년정부예산 점유율 6.3%에 비해 축소된 점도 하나의 문제점으로

로 지적된다(表 4참조).

〈表 4〉 '94정부예산 대비 경찰예산규모와 比率 (단위 : 억원)

정 부 예 산	경 찰 예 산	比 率 (%)
432,500	26,085	6.03%

※ 1) 자료 : 경찰청예산자료(93.12.8일 국회통과후기준)

2) 여기에서 경찰예산은 국가경찰예산만 포함

이를 日本國의 국가총예산규모와 경찰예산 그리고 이의 내역면에서 비교해 보면 다음 〈表 5〉 및 〈그림 1〉 〈그림 2〉와 같다. 즉 日本國의 국가총예산은 72조 3,548억엔(平成 5년기준) 인데 반해 경찰예산(중앙정부와 지방정부포함)은 3조 2,147억엔으로서 경찰예산이 국가총예산에서 차지하는 비율은 약 4.1%에 달하고 있다.

이때 약 4.1%의 구성비는 우리나라의 6.03%에 비해 낮은 구성비를 이루고 있으나 국방기능의 對共업무와 해상보안기능을 각각 별도기관(자위대, 해상보안청)에서 수행함으로써 차이가 난것으로 볼 수 있으며 특히 자치경찰을 기본체제로 유지하기 때문에 지방경찰예산규모가 중앙정부의 경찰예산에 비해 상대적으로 규모가 큰것이 특징이다.

이를 기능별(내역별)로 자원배분의 크기를 보면 중앙정부 수준의 경찰청예산총규모는 2,223억 3,400만엔으로 이중 인건비 38.2%와 지방경찰보조비 27.3%가 가장 높은 비율구조를 띠고 있으며 都·道·府·縣의 지방정부수준의 자치경찰예산규모는 2조 9,924억 5,400만엔으로 이중 인건비가 77.6%, 시설비가 12.7% 기타 9.7%로서 중앙정부 예산편성구조와는 차이를 보이고 있다.

이를 규모의 크기 비율로 보면 중앙정부경찰의 예산은 지방정부경찰예산의

〈表 5〉 日本國 총예산대비 경찰예산규모와 내역

구분 년도별	인 구	경 찰 관	G N P	국가총예산	경찰부문예산	비 고
1991	124,043,000 명	258,345명 (일반직 35, 628명포함)	458조 5,991억엔	70조 3,474억엔	2조 8,405억 6,800만엔	
1992	124,452,000 명	258,948명 (일반직 35, 684명포함)	470조 6,730억엔	71조 2,880억엔	3조 0,093억 1,700만엔	
1993		259,205명 (일반직 38, 120명포함)		72조 3,548억엔	3조 2,147억 8,800만엔	
FY93 : • 국가총예산액대비 경찰예산 4.1% • 국민1인당 경찰부문예산부담 약 2만5천엔						

※ 자료 : ① 日本國한국대사관 자료

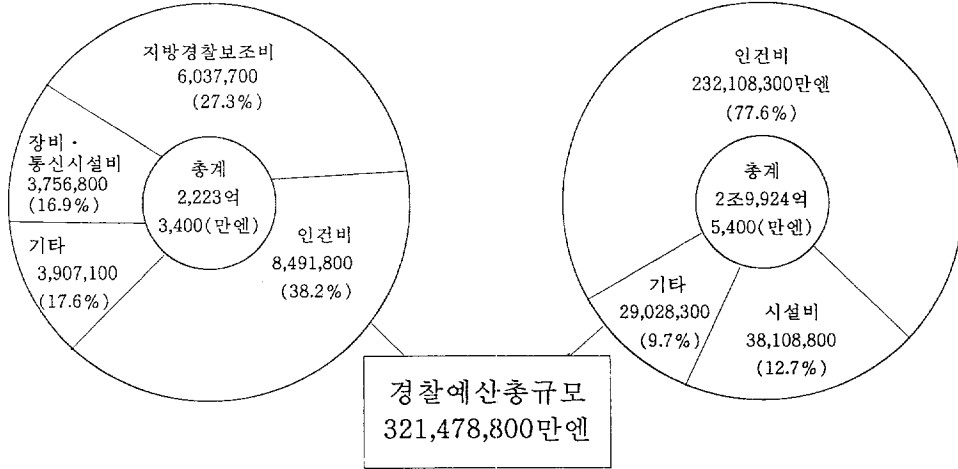
② 日本경찰白書('92年版)

약 9.6%에 지나지 않는 반면 '91(平成 3年)년도의 都·道·府·縣 경찰예산 총액은 2조 8,050억 800만엔으로 지방자치단체 총예산의 6.2%를 차지하고 있다.

이는 다시말하면 日本國의 경찰은 지방자치경찰을 中心으로 지방재정구조의 틀이 形成되고 있음을 보여 줄 뿐아니라 경찰활동지원문제에 있어서는 중앙정부와 지방정부가 상호 협력적지위에 있음을 보여주는 예라고 할 수 있다. 다시말하면 日本國의 지방자치경찰은 약간의 중앙정부의 지원(약 총비용의 10

〈그림 1〉 日本경찰청예산

〈그림 2〉 日本자치경찰예산



(FY'93, 平成5年)

※ 자료 : 日本國 한국대사관자료

~20%)과 대부분의 지방자치단체의 도도부현 경찰예산몫으로 구조화 되어 있음을 분석할 수 있다.

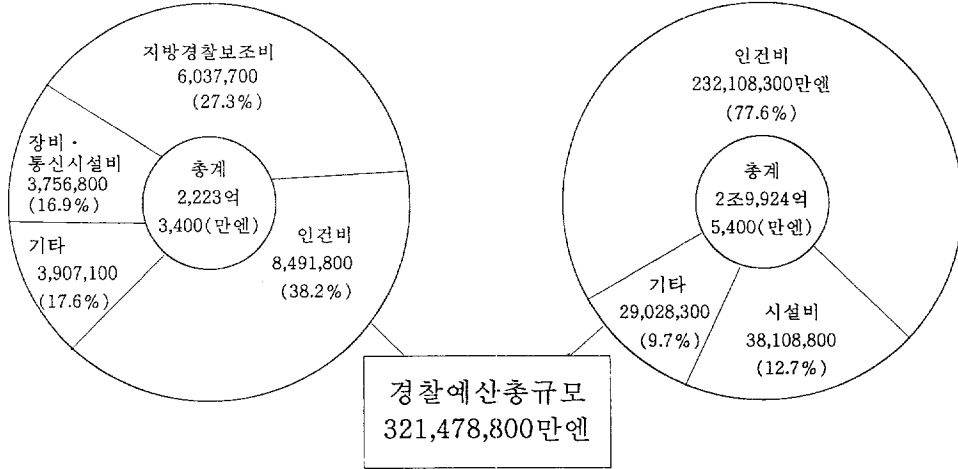
### Ⅲ. 치안서비스配分에대한 지방재정지원의 論據

경찰활동에 대한 지방재정지원의 가능여부 문제는 첫째, 경찰기능과 임무수행을 사무측면(A)에서 지방자치단체의 기관으로 하여금 어느정도 독자적인 의사결정의 책임과 권한을 갖게 할 것인가 또는 순수국가기관 기능으로 보고 이를 중앙정부와 이의 특별하급기관으로 하여금 관장케 할 것인가 하는 이론상 문제를 먼저 규명해야 한다.

이를 위해 우선 ① 경찰서비스배분의 결정요인이 무엇인지를 먼저 봄으로써

〈그림 1〉 日本경찰청예산

〈그림 2〉 日本자치경찰예산



(FY'93, 平成5年)

※ 자료 : 日本國 한국대사관자료

~20%)과 대부분의 지방자치단체의 도도부현 경찰예산몫으로 구조화 되어 있음을 분석할 수 있다.

### Ⅲ. 치안서비스配分에대한 지방재정지원의 論據

경찰활동에 대한 지방재정지원의 가능여부 문제는 첫째, 경찰기능과 임무수행을 사무측면(A)에서 지방자치단체의 기관으로 하여금 어느정도 독자적인 의사결정의 책임과 권한을 갖게 할 것인가 또는 순수국가기관 기능으로 보고 이를 중앙정부와 이의 특별하급기관으로 하여금 관장케 할 것인가 하는 이론상 문제를 먼저 규명해야 한다.

이를 위해 우선 ① 경찰서비스배분의 결정요인이 무엇인지를 먼저 봄으로써

이의 실질성을 파악 할 수 있고 ② 다음으로 실정법상의 임무·역할·권한등을 분석함으로써 경찰사무의 국가적이해관계와 지방적이해관계의 크기나 성격을 평가할 수 있다.

둘째, 이들 사무처리에 소요되는 비용측면에서(B) ③ 지방재정의 세입·세출 구조뿐 아니라 지방세의 근거(tax base)가 무엇인지 그 근본을 밝힘으로써 이 조세근거에(비용부담)에 입각하여 세출(비용지출)의 정당성을 파악할 수 있게 된다. 이는 바로 세입의 부과근거와 지출의 토대를 밝힌 것으로서 세출 및 지원활동의 대상을 정하는 주요 통제요인이 된다.

그리고 지방자치단체 사무와 이에 대한 세출요인으로서의 경찰지원에 대한 접근외 ④ 공공단체간(주로 국가·지방자치단체간을 의미) 및 기관간의 「업무협력비용」 개념의 도입에 의한 「협력비용」으로서의 경찰활동지원에 대한 논거를 제시함으로써 지방자치단체의 사무처리 비용부담의 토대를 설명할 수 있게 된다.

끝으로, 기관개념 및 기관간의 관계측면(C)에서 현행법령상의 ⑤ 「소속개념」

〈表 6〉 치안서비스와 지방재정지원관계의 分析틀

다루어야할측면 (perspectives)	要 素(elements)	次 元(dimensions)
A. 사 무	1. 치안서비스의 유형과 결정 요인	• 주민보호적 서비스 • 주민만족
	2. 경찰사무의 특성과 2元的이 해관계	• 임무·문화·전통의 환경요 인
B. 비 용	3. 편익비용부담의 토대	• 應益的費用 • 편익성
	4. 기관간 업무협력비용	• 기관위임적소요비용
C. 기 관	5. 느슨한 연결관계의 개념	• 전문성, 독립적의사결정

과 지방경찰청과 지방자치단체간의 「느슨한 연결관계」의 개념을 구조화함으로써 양자간의 관계를 설명할 수 있다고 본 것이다. 이를 다시 다루어야 할 측면과 요소 그리고 次元으로 나누어 도표로 정리하면 다음 <表 6>과 같다.

### 1. 치안서비스배분의 결정요인

경찰의 치안 서비스를 비롯한 公共서비스(public services) 배분의 연구는 同서비스의 어떤 측면을 연구할 것인가에 대해 연구자의 관심과 接近은 달라진다. 그러나 이런 연구의 관심의 대상은 대체로 서비스配分의 결과(outcomes)와 영향으로서의 만족(satisfaction)에 있다. 그런데 公共서비스 연구가 이 결과(outcomes)와 만족(satisfaction) 측정에만 있게 되면 왜 그런 결과가 나타났는지를 밝힐 수 없게 된다. 다시말하면 그 서비스의 결과와 만족이 投入·活動·産出 各단계 자체의 변수 뿐 아니라 그 밖의 다른 변수들에 의해 결정될 수 있기 때문이다.

일반적으로 公共서비스 배분의 衡平性에 초점을 두는 연구는 住民들의 「社會경제적요인」을 중요변수로 고려하고 있다(소위 下流階層假說). 그리고 서비스의 수요와 관련되는 또 다른 변수는 지역사회(communty)의 지리적·물리적 특성을 중요시하는 입장이다(소위 生態的假說).

이와같은 住民의 사회경제적요인과 지역사회의 지리적·물리적 특성외에 고려되어야 할 변수는 서비스 전달기관의 특성이다. 이는 公共서비스의 배분이 서비스전달 내부기관의 특성(관료제적 의사결정규칙등)에 의해 좌우 될 것이라고 보는 입장으로 최근 미국의 여러연구에서 중시되고 있는 요인이다.

이상을 外生變數로 분류하고 이 외생변수의 차이가 公共서비스 배분 水準에 어떻게 영향을 미치는가를 밝히는 外 시민의 不平·건의등의 서비스요구(social demand), 지방관료와 시민에 의한 서비스의 共同生産, 住民의 범죄희생에

과 지방경찰청과 지방자치단체간의 「느슨한 연결관계」의 개념을 구조화함으로써 양자간의 관계를 설명할 수 있다고 본 것이다. 이를 다시 다루어야 할 측면과 요소 그리고 次元으로 나누어 도표로 정리하면 다음 <表 6>과 같다.

### 1. 치안서비스배분의 결정요인

경찰의 치안 서비스를 비롯한 公共서비스(public services) 배분의 연구는 同서비스의 어떤 측면을 연구할 것인가에 대해 연구자의 관심과 接近은 달라진다. 그러나 이런 연구의 관심의 대상은 대체로 서비스配分의 결과(outcomes)와 영향으로서의 만족(satisfaction)에 있다. 그런데 公共서비스 연구가 이 결과(outcomes)와 만족(satisfaction) 측정에만 있게 되면 왜 그런 결과가 나타났는지를 밝힐 수 없게 된다. 다시말하면 그 서비스의 결과와 만족이 投入·活動·産出 各단계 자체의 변수 뿐 아니라 그 밖의 다른 변수들에 의해 결정될 수 있기 때문이다.

일반적으로 公共서비스 배분의 衡平性에 초점을 두는 연구는 住民들의 「社會경제적요인」을 중요변수로 고려하고 있다(소위 下流階層假說). 그리고 서비스의 수요와 관련되는 또 다른 변수는 지역사회(communty)의 지리적·물리적 특성을 중요시하는 입장이다(소위 生態的假說).

이와같은 住民의 사회경제적요인과 지역사회의 지리적·물리적 특성외에 고려되어야 할 변수는 서비스 전달기관의 특성이다. 이는 公共서비스의 배분이 서비스전달 내부기관의 특성(관료제적 의사결정규칙등)에 의해 좌우 될 것이라고 보는 입장으로 최근 미국의 여러연구에서 중시되고 있는 요인이다.

이상을 外生變數로 분류하고 이 외생변수의 차이가 公共서비스 배분 水準에 어떻게 영향을 미치는가를 밝히는 外 시민의 不平·건의등의 서비스요구(social demand), 지방관료와 시민에 의한 서비스의 共同生産, 住民의 범죄희생에

대한 공포감 같은 서비스경험 그리고 경찰 1인당 주민수의 지역간 不均衡등과 같은 객관적인 서비스 水準을 内生變數(I)로, 그리고 경비지출, 경찰인력 등을 投入, 순찰정도, 순찰·출동시간등을 活動, 범인체포정도를 產出, 범죄희생정도, 범죄발생정도를 結果로 보고 이를 内生變數(II)로 본다. 이때 외생변수는 아무변수에 의해서도 영향을 받지 않는 것으로 보고 다만 이런 外生變數는 内生變數 I, II 그리고 内生變數는 상호간에 영향을 미치고 그리고 직접 서비스만족에 영향을 미칠것이라는 가설을 설정, 이들간의 因果關係를 규명함으로써 경찰서비스의 주민·지역적특성을 밝힐 수 있게 되고, 바로 이에서 경찰서비스 中 특정서비스는 지역적 이해관계가 본질적으로 연관되어 있음을 파악할 수 있으리라 본것이다.

이들 관계에 대한 假說검증의 分析結果를 특정연구에서는 다음 <表 7>과 같이 제시하고 있다.<sup>2)</sup>

<表 7> 지역주민의 사회경제적수준과 치안서비스 배분수준

독립변수	중속변수(서비스 배분수준)					
	投入	活動	產出	結果		만족
				범죄희생	범죄발생	
A. 사회·경제적 수준	○	+	○	○	-	-
B. 지리적·물리적요인						
· 영업활동정도	+	○	+	○		○
· 서비스기관과의 거리		○	+	○		+
· 누범성	+	○	○	-		○

2) 김인, 公共서비스배분의 결정요인과 형평성 논문(서울대 1986)

이 分析表에 의하면 주민의 사회·경제적 수준이 치안서비스 배분수준에 유의미한 영향을 미치는 경우는 경찰서비스의 활동, 범죄발생정도, 그리고 주민의 서비스에 대한 만족이다. 즉 주민들의 사회경제적 수준이 높은 지역일수록 경찰서비스 활동수준이 높으나 반면 범죄가 많이 발생하는등 서비스 결과수준은 낮은 것으로 분석되어있다. 동네 주민들의 영업활동의 정도와 관계가 있는 것은 경찰서비스의 投入·산출의 活動뿐이다. 즉 영업활동의 정도가 높은 지역일수록 경찰서비스의 投入과 산출의 수준이 높다는 의미이다.

그리고 경찰서비스 기관과의 거리가 가까운 동네일수록 서비스산출과 만족의 수준은 높으나 서비스활동 및 결과는 서비스기관의 거리와는 관계가 없었다.

끝으로 누범지역일수록 경찰서비스의 투입수준은 높으나 서비스 결과의 수준은 낮으며 그외의 서비스 活動과 산출 그리고 주민의만족 수준과는 관계가 없었다.

## 2. 경찰사무의 국가성과 지방성

상기 公共서비스(경찰서비스)의 배분결정요인에서 보면 그 결정요인이 대부분 지역적 특성과 깊은 관계를 가진 지방적 이해관계가 큰 기능임을 알 수 있으나 이는 그나라의 文化·전통·국민생활·지리·정치·경제의 특성에 따라 나라별로 경찰서비스의 종류를 다양화 할 수 있으며 이렇게 될 경우 지방적 이해관계를 갖는 기능과 국가적 이해관계를 혼합적 기능으로 갖도록 하여 이를 제도화한 나라를 獨·佛·日·우리나라등에서 찾아볼 수 있다.

이 전제에서 볼 때 우리의 관심은 지금까지 국가적 이해관계를 가졌던 사무 중 어떤 사무 내지 기능을 지방적 이해관계가 큰 것으로 분류하여 분권화라는 통치구조의 틀 속에 장치화할 것인가에 있다고 볼 수 있다.

이 分析表에 의하면 주민의 사회·경제적 수준이 치안서비스 배분수준에 유의미한 영향을 미치는 경우는 경찰서비스의 활동, 범죄발생정도, 그리고 주민의 서비스에 대한 만족이다. 즉 주민들의 사회경제적 수준이 높은 지역일수록 경찰서비스 활동수준이 높으나 반면 범죄가 많이 발생하는등 서비스 결과수준은 낮은 것으로 분석되어있다. 동네 주민들의 영업활동의 정도와 관계가 있는 것은 경찰서비스의 投入·산출의 活動뿐이다. 즉 영업활동의 정도가 높은 지역일수록 경찰서비스의 投入과 산출의 수준이 높다는 의미이다.

그리고 경찰서비스 기관과의 거리가 가까운 동네일수록 서비스산출과 만족의 수준은 높으나 서비스활동 및 결과는 서비스기관의 거리와는 관계가 없었다.

끝으로 누범지역일수록 경찰서비스의 투입수준은 높으나 서비스 결과의 수준은 낮으며 그외의 서비스 活動과 산출 그리고 주민의만족 수준과는 관계가 없었다.

## 2. 경찰사무의 국가성과 지방성

상기 公共서비스(경찰서비스)의 배분결정요인에서 보면 그 결정요인이 대부분 지역적 특성과 깊은 관계를 가진 지방적 이해관계가 큰 기능임을 알 수 있으나 이는 그나라의 文化·전통·국민생활·지리·정치·경제의 특성에 따라 나라별로 경찰서비스의 종류를 다양화 할 수 있으며 이렇게 될 경우 지방적 이해관계를 갖는 기능과 국가적 이해관계를 혼합적 기능으로 갖도록 하여 이를 제도화한 나라를 獨·佛·日·우리나라등에서 찾아볼 수 있다.

이 전제에서 볼 때 우리의 관심은 지금까지 국가적 이해관계를 가졌던 사무 중 어떤 사무 내지 기능을 지방적 이해관계가 큰 것으로 분류하여 분권화라는 통치구조의 틀 속에 장치화할 것인가에 있다고 볼 수 있다.

이중 한 가지 특별한 관심이 가는 사안 중 하나가 바로 경찰기능, 즉 국민의 생명과 재산을 보호하고 질서유지를 담당하는 일이다. 그런데 아이러니컬한 것은 이 경찰기능에 대한 세간의 관심이 정치적 중립화에는 강하게 모아지면서도 경찰기능을 자치화(自治化)시켜야 한다는 데에는 이론이 제기되고 있는 것이다. 더구나 흥미로운 것은 국민의 요구와 정치인의 주장이 다르고 이 속에서 여·야의 이해가 대립된다는 점이다.

따라서 우리 국민의 생명과 재산을 보호해 주고 질서유지의 기능을 담당하는 경찰기능을 보다 바람직하게 하기 위하여는 우선 현재의 경찰기능에 대한 문제인식을 정리할 필요가 있고, 이 인식을 토대로 무엇을 정책목표로 설정할 것인가에 대한 합의가 우선 관건이 된다고 할 수 있으며, 다음으로 이 정책목표를 효율적으로 달성할 수 있는 정책대안, 즉 수단으로서 경찰의 자치제 여부와 정치적 중립화를 논의함이 바람직하다고 생각한다.

경찰의 기능이 중요한만큼 우리의 관심도 크다. 그런데 이 관심의 크기를 표현할 때마다 많은 지식인층이나 언론, 심지어 정책결정에 참여하는 정치인까지도 우(愚)를 범하는 것이 있다. 그것이 바로 ‘경찰의 정치적 중립화를 위한 법률안’등의 경찰의 제도화에 관련한 것이었다.

경찰의 정치적 중립은 경찰의 기능 및 관리체제를 중립화해야 한다는 것으로 이는 대표성을 지닌 정치권력이 전문성을 생명으로 하는 경찰기능을 정치적 목적에 악용하거나 도구화하는 것을 방지하자는 것으로 정치·행정의 윤리성과 이념성에서 비롯된 것이다. 이 행동규범은 모든 정치·행정인에 공유된 것이며 경찰에만 한정된 것이 아니지만, 담당하는 일이 생명과 재산에 직결되고 그 수단이 보호보다는 침해의 가능성이 큰 공권력에 의존한다는 점에서 경찰의 중립성에 대한 요구가 특별히 큰 것이다.

그런데 문제는 여기에 있다. 경찰의 모든 것을 논의할 때 이 기능을 통하여

달성해야 할 가치나 사회문제에 대한 정책목표를 무엇으로 보아야 하는가가 그것이다. 이는 분명히 국민의 생명과 재산을 보호하고 질서를 유지하는 ‘민생치안과 질서유지’임은 두말할 나위가 없다. 이것이 바로 정책의 과정에서는 정책목표의 설정이 된다. 따라서 이 목표는 반드시 달성되어야 하는 소망성이 담긴 것으로 보아야 하고 이외의 어떤 일도 이 목표의 하위개념, 즉 수단체계에서 논의되어야 한다.

이렇게 볼 때 경찰의 정책목표는 오히려 ‘민생치안과 질서유지’가 되어야 하며 ‘정치적 중립’이 될 수 없다는 의미다. 아마도 ‘정치적 중립’을 정책목표로 삼고 ‘경찰법’을 정책수단으로 설정하려 한다면 현 정치권의 사고는 정치적으로만 중립성이 보장되면 민생치안과 질서유지는 자연적으로 이루어질 것으로 보고 명제를 설정하지만, 이 명제에 따른 가설의 설정이 대단히 잘못되어 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

정치적으로 중립하는 일을 통해서만 민생치안이 간접적으로 도움을 받을 수 있을 뿐 직접 민생치안을 보장할 수 있는 장치나 구상은 못된다는 것이다. 엄격한 의미에서 우리는 민생치안, 질서유지, 정치적 중립의 세 가지 차원(dimension)을 구분해야 한다. ‘민생치안’이 개개 국민의 생명과 재산을 범죄로부터 직접 보호함으로써 직접적 이익을 전달하는 공공서비스인 반면, ‘질서유지’는 국민개개인이 공공서비스로부터 간접적·반사적 이익을 향유하는 특성을 가지고 있다. 그리고 ‘정치적 중립’은 선거나 정권유지 등에 악용당하지 않는 것을 속성으로 하고 있으므로 이들은 각각 구별된다. 이렇게 볼 때 국민 개인의 실익을 기준으로 보면 ‘민생치안’이 가장 직접적이고 ‘질서유지’는 그다음이며 ‘정치적 중립’은 가장 우회적 개념에 해당된다.

이는 경찰로부터의 기대이익을 최대화하는 제도적 논쟁이나 자원배분기준을 설정할 때에도 중요한 개념체계가 된다. 지나치게 이념적이고 정치이데올로기

에서 강조되어온 역순 즉 정치적 중립 → 질서유지 → 생명과 재산보호의 연속적 기능구조화는 자칫 생명과 재산을 직접으로 보호받아야 할 실천적 기준을 약화시키게 된다는 점이 바로 이 논의의 초점이다. 따라서 경찰이 정치적으로도 중립되어야 하고 질서유지도 강조되어야 하나 그것이 정책목표가 되어 하부체계인 정책수단이 마련되어서는 경찰본래의 기능발휘를 어렵게 하거나 왜곡시킬 수 있다는 점에 유의해야 한다.

그러므로 정치권은 경찰기능 및 경찰공무원의 정치적 중립을 헌법 및 관련 법들에 따라 윤리차원에서 행정통제해야 마땅하나 경찰의 제도화에서는 그 정책목표가 민생치안, 즉 어떻게 하면 국민의 생명과 재산을 가장 확실히 보장할 수 있도록 장치화하느냐에 두고 이 목표달성에 가장 확실한 정책수단을 입법화를 통하여 보장해 주어야 하는 것이다. 국민의 권리나 이익은 이렇게 될 때에만 보장받을 수 있기 때문이다.

지방자치의 정치·행정적 의미에서 민주주의의 뿌리와 학교에 비유한 것은 민주정치의 이념 중 하나가 지방자치라는 의미가 된다. 이와 같은 의미의 가치에서 경찰행정의 경우에만 예외를 둘 이유는 없다. 따라서 경찰기능을 자치화시킨다고 할 때 그 논의의 배경은 대체로 세 가지로 요약할 수 있다.

하나는 경찰기능을 분권적으로 자치단체의 사무로함으로써 정치적인 중립보장을 효과적으로 도모할 수 있을 것이라는 점과, 다른 하나는 자치화됨으로써 경찰 본래의 목표인 국민의 생명과 재산을 자율적으로 보장할 수 있게 된다는 점, 즉 민주성 보장에 대한 실천적 기대이다. 끝으로 분권화되어 버리면 막강한 경찰력을 분산시키고 다른 권한의 대체가 용이해진다는 관료집단의 할거주의적 발상도 있을 것이다.

우선 첫번째 주장인 경찰의 지방자치화가 경찰의 정치적 악용을 방지할 수 있을 것인가이다. 최근 미국 FBI범죄보고서에 나타난 범죄오류를 보면 경찰서

장이 자치단체장의 재선을 위해 범죄건수를 축소보고하거나 범죄유형을 조작한 사례가 많음을 지적한 바 있다. 이는 경찰기능의 정치적 악용이 위로부터 진행(top-down) 되었다기보다는 아래로부터 진행(bottom-up)된 경우를 적시한 것이다. 이는 또한 비록 적극적인 정치권의 악용이 아니더라도 상황적으로 발생가능한 정치적 병폐를 의미하는 것으로, 경찰의 지방자치화가 경찰을 정치적으로 중립화하는 데 필연적이라고는 말하기 어려우며 우리나라의 경우에도 예측 가능한 일이라 생각된다.

두번째 주장인 경찰의 지방자치화가 민생치안의 실질성 보장, 즉 국민의 편익증진면에서는 어떻겠는가의 문제다. 이는 그 지방의 범죄예방과 질서유지는 주민의 자율적 참가와 주민의 권리의무(부담과 통제)로써 스스로 해결하겠다는 것으로 볼 수 있다. 다시 말해 범죄라는 것은 상황적인 것이기 때문에 현장(지방)에서의 결정과 대응이 중요하지 중앙집권적 결정과 집행은 실효성이 없다고 본 것이다.

그러나 이부분에서도 우리가 오류를 범하지 않기 위해서는 현재의 경찰직무를 중심으로 이들의 사무에 대한 국가적 이해관계와 지방적 이해관계를 구분해 보고 또한 이의 처리에 필요한 경비부담문제와 중앙정부의 지원·감독 등을 고찰해 보아야 한다.

현재 우리나라의 경찰이 하는 일은 대공(對共), 해양, 고속도로 순찰, 정보, 범죄수사, 외사, 테러, 집단행동, 전문화교육, 전문감식 등은 국가적 이해관계가 큰 사무가 대부분이며 순찰·교통지도 등 일부만이 지방적 이해관계에 속하는 일로 분석된다. 또 상황적 측면에서 보더라도 좁은 국토와 분단된 조국 상황에 불가피하게 설정된 목표인 것으로도 보인다. 여기에서 제기될 수 있는 문제는 범죄의 광역화·기동화에 따른 소단위 자치단체의 대응능력 저하 이다.

끝으로 경찰력의 분권화를 권한비대의 견제나 특정권한의 독점차원에서 주장하는 관료제적 할거주의 주장은 민생치안을 효율적으로 해야 한다는 합리성과 당위성에서 보면 그 논리적 근거가 약하다고 할 수 있다.

따라서 처리해야 할 직무(사무)의 범위나 유형, 특히 범죄유형 및 특성에서 볼 때 우리나라의 경찰기능은 중앙집권화가 불가피하다는 판단이나 지방자치가 성숙·확산될 향후에는 경찰기능도 지방자치에의 통합이 강하게 요청될 것이고 또한 지방재정구조의 상대적 강화에 따른 현실적 재정문제 때문에도 자치행정으로의 이행이 이루어지리라 본다.

이는 다시말하면 우리나라의 경찰은 관리체제상 국가경찰 형태로 되어 있지만 실제로 서비스 배분의 특성이나 유형 그리고 서비스편익 향유의 대상 면에서는 지방적이해가 공유되어 있음을 알 수 있고 이는 지방자치가 더욱 성숙되어 갈수록 擴大될 가능성이 큰 것이다. 이런 추세는 경찰의 지방자치제도의 이행이 불가피 해 질것이라는 전망과도 같은 의미이다.

결론적으로 경찰은 국민의 생명과 재산을 실익있게 보호하고 질서유지를 확립해야 한다. 이 명목목표는 우리가 합의한 것이며 제도화된 것이므로 이를 위해서는 정치적으로 중립화해야 하고, 이 중립성을 실질화할 수 있는 장치 내지 권한배분구조로서 민주성과 능률성 보장의 양면가치 중에서 실천적 수단 가치에 역점을 두고 판단한 것이다. 왜냐하면 이념적 목적가치는 활발해진 의회, 언론, 국민여론 등에서 사회통제 작용으로 충분히 보장받을 수 있는 여건이 되고 있기 때문이다.

### 3. 地方稅 토대로서의 應益的 비용부담

치안公共財(police public goods)란 경찰기관을 통하여 공급되는 국민보호와 질서유지에 관련된 서비스와 재화를 칭하는 것으로 한 개인이 치안서비스의

끝으로 경찰력의 분권화를 권한비대의 견제나 특정권한의 독점차원에서 주장하는 관료제적 할거주의 주장은 민생치안을 효율적으로 해야 한다는 합리성과 당위성에서 보면 그 논리적 근거가 약하다고 할 수 있다.

따라서 처리해야 할 직무(사무)의 범위나 유형, 특히 범죄유형 및 특성에서 볼 때 우리나라의 경찰기능은 중앙집권화가 불가피하다는 판단이나 지방자치가 성숙·확산될 향후에는 경찰기능도 지방자치에의 통합이 강하게 요청될 것이고 또한 지방재정구조의 상대적 강화에 따른 현실적 재정문제 때문에도 자치행정예로의 이행이 이루어지리라 본다.

이는 다시말하면 우리나라의 경찰은 관리체제상 국가경찰 형태로 되어 있지만 실제로 서비스 배분의 특성이나 유형 그리고 서비스편익 향유의 대상 면에서는 지방적이해가 공유되어 있음을 알 수 있고 이는 지방자치가 더욱 성숙되어 갈수록 擴大될 가능성이 큰 것이다. 이런 추세는 경찰의 지방자치제도의 이행이 불가피 해 질것이라는 전망과도 같은 의미이다.

결론적으로 경찰은 국민의 생명과 재산을 실익있게 보호하고 질서유지를 확립해야 한다. 이 명목목표는 우리가 합의한 것이며 제도화된 것이므로 이를 위해서는 정치적으로 중립화해야 하고, 이 중립성을 실질화할 수 있는 장치 내지 권한배분구조로서 민주성과 능률성 보장의 양면가치 중에서 실천적 수단 가치에 역점을 두고 판단한 것이다. 왜냐하면 이념적 목적가치는 활발해진 의회, 언론, 국민여론 등에서 사회통제 작용으로 충분히 보장받을 수 있는 여건이 되고 있기 때문이다.

### 3. 地方稅 토대로서의 應益的 비용부담

치안公共財(police public goods)란 경찰기관을 통하여 공급되는 국민보호와 질서유지에 관련된 서비스와 재화를 칭하는 것으로 한 개인이 치안서비스의

소비에 참여함으로써 얻는 이익이(예컨대 A동네 주민의 112신고와 경찰출동) 다른 모든 개인들이 얻는 이익을 감소(예컨대 B동네의 경찰출동)시키지 않는 非競合的 消費(non-rival consumption) 또는 集合的소비(collective consumption)의 특성과 그리고 치안서비스에 대한 개별가격을 지불하지 않는다는 이유로 특정그룹의 사람을 치안서비스의 소비에서 얻는 혜택으로부터 배제할 수 없는 非排除性(non-exclusion)의 특성을 가지고 있을 뿐 아니라 또한 外部結果(external effects)中 치안서비스(소방등도 同一) 같은 公共財는 어떤 생산자나 소비자에게 유리한 영향을 미치는 外部經濟(external economy)를 창조하는 특성들이 있다. 이는 바꾸어 말하면 치안서비스와 같은 순수공공재는 시장경제가 가격과 기업간의 자원 및 재화를 自發的交換을 전제로 하고 이교환 과정에서 어떤 법칙같은 것이 지켜져야 할 뿐아니라 재산권도 보장되어야 한다는 점을 토대로 한 서비스의 일종으로서 바로 이점(교환규칙유지, 재산권보장)의 역할을 정부가 보장할 때 불필요한 장애요인 없이 모든 자원이 시장기능의 원리에 따라 효율적으로 배분될 수 있다는 것이며 이것이 바로 정부가 租稅(국세 또는 지방세)의 비용부담으로 최소한의 질서유지 즉 경찰동의 司法制度라는 공공재를 생산·공급함으로써 그 기능유지가 가능한 것이다.<sup>3)</sup> 이하에서는 치안서비스 생산·공급비용의 한 토대가 되는 地方稅를 中心으로 지방세의 개념·구조·근거 및 원칙을 이론적으로 밝힘으로써 치안 서비스공급 비용 부담과의 관계를 설명코자 한다.

### 1) 地方稅의 概念과 구조

地方稅란 지방자치단체가 그 行政을 수행하는데 소요되는 一般經費에 充당하기 위하여 그 自治團體내의 住民 등으로부터 일정한 個別的 報償을 함이 없

3) 이상안, 犯罪經濟學(서울, 박영사) 1991, pp.326-328.

이 강제적으로 徵收하는 금전으로서 自治團體의 財政收入의 주종을 이루는 것이다.

地方稅制는 국가의 세제와 같이 주민의 租稅負擔能力, 衡平의 原則 등 조세 일반에 요구되는 원칙에 입각하여 그 체계를 갖추어야 한다. 지방세제가 지방 자치의 본지에 부합되고 지방자치의 발전을 지향하는 세제를 확립하려면 ① 負擔능력의 정신을 세제상에 구현하는 應能課稅를 토대로 하는 세종, ② 地方自治의 주민편익을 세제상에 구현하는 應益課稅로 구성할 필요가 있다. 전자의 취지에 따른 것이 住民稅이고 후자의 취지에 따른 것이 事業所稅이다.<sup>4)</sup>

우리나라 地方稅는 다음 〈그림 3〉과 같이 廣域自治團體인 道稅와 基礎的自治團體인 市·郡稅로 분류된다. 그러나 자치단체가 單層制(single-tier system)로 되어 있는 서울特別市와 直轄市에 있어서는 道稅와 市·郡稅를 통합한 市稅만이 있다.

地方稅로 배분되는 稅源을 광역자치단체인 道와 기초적 자치단체인 市·郡간에 어떻게 再配分할 것인가에 관한 원칙은 없다. 다만 일반적으로 道는 機關委任事務를 처리하는 定型的(programmed)行政을 주로 하는데 비하여, 市·郡은 住民과 직결된 非定型的(non-programmed) 行政을 주로 하므로 道에는 신장성이 높은 稅目을, 市·郡에는 安定性이 높은 세목을 각각 배분함이 타당하다. 이를 '91년도 시도별·세목별 징수 실적에서 보면 다음 〈表 8〉 〈表 9〉와 같다.

이를 稅目別로 본 것 가운데 특히 應益的 接近의 요소가 강한 재산세를 中心으로 이에 대한 조세근거를 밝혀 봄으로써 치안서비스에 대한 응익성을 강조하고자 한다.

4) 정세욱, 지방행정학, (서울 법문사) 1986, p.485.



〈表 9〉 稅目別 徵收實績 (單位：億圓)

區 分 市 道 別	年 間 目 標 (A)	徵 收 額 (B)	對 比 (B/A)
合 計	66,092	80,351	121.1%
取 得 稅	10,328	15,257	147.7
登 錄 稅	12,663	18,950	149.6
免 許 稅	886	887	100.1
馬 券 稅	519	801	154.3
住 民 稅	6,755	7,015	103.8
<b>財 產 稅</b>	<b>2,444</b>	<b>2,755</b>	<b>112.7</b>
自 動 車 稅	5,399	6,350	117.6
農 地 稅	67	58	86.6
屠 畜 稅	161	218	135.4
綜 合 土 地 稅	5,027	5,181	103.1
담 배 消 費 稅	15,799	16,469	104.2
都 市 計 劃 稅	2,766	3,073	111.1
共 同 施 設 稅	946	1,055	111.5
事 業 所 稅	1,723	1,708	99.1
過 年 度 收 入	609	574	94.3

※ 자료 : 내무부 행정백서 '92, p31.

2) 地方稅負擔의 토대와 치안서비스공급의 應益性

쉽게 말하면 財產稅(사업소세등도 마찬가지로)를 지방세로 부과하는 근거 (tax base)가 무엇이며 어떻게 부과하는 것이 공평한가에 대한 논의이다.

財産稅(property tax)는 財産의 所有에 부과되는 조세를 말한다.<sup>5)</sup> 머스그레이브(R.A. Musgrave)도 所有者 占有財産(ower-occupied residence)에 부과되는 직접세로서 그 대표적인 것이 財産稅라고 한다.<sup>6)</sup> 이 때의 財産이란 단순한 유형물 그 자체를 말하는 것이 아니라 경제적 이익을 내용으로 하는 즉 金錢으로 평가될 수 있는 권리를 財産權으로 보는 것이며 이때 그 객체를 재산이라고 보는 것이 일반적 견해이다.<sup>7)</sup>

財産을 과세대상으로 부과하는 財産稅를 전술한 바와 같이 재산의 소유사실에 대하여 과세한다고 할 때 그 「所有事實」을 「所有와 事實上的의 支配管理」로 본다고 前提할 때 그 財産에 대하여 課稅한다는 것은 有形資産(real assets등)에 대한 物的財産稅 뿐 아니라 總資産(net worth)에 대한 人的課稅를 말하는 것으로 볼 수가 있다.

이상과 같은 재산세 개념의 조작적정의에 따라 재산세가 부과되는 근거를 분명히 규명하는 것이 租稅의 公平性에 대한 合理的論據를 제시할 뿐 아니라 納稅者의 納稅에 대한 인식을 올바르게 갖게하는 것이 된다. 이를 2가지 근거에서 보면 다음과 같다.

첫째, 利益原則의 接近(benefit consideration 또는 priciple)이다. 利益原則에 입각한 財産稅 부과的 正當性은 公共財 및 公共서비스가 실제 유형재산의 가치를 증대시키기 때문에 재산의 소유자는 자기가 받은 혜택(benefit)을 국가나 지방자치단체의 경비로 부담해야 한다는 것이다.

이는 국가 및 지방자치단체의 기능中 하나를 「財産의 保護」라고 봄으로서 조세근거(tax base)를 실제유형재산 뿐 아니라 無形的인 개인의 전재산을 포함하는 포괄적인 조세의 필요성을 주장하게 되는 것이며 이 接近方法의 기본

5) 金完淳, 財政學, 法文社, 1982, p.307

6) R.A. Musgrave, The Theory of Public Finance(McGraw-Hill 1959) pp.235-236

7) 朴윤직, 民法總則, 박영사, 1963, p.77

정신으로 보아 지방세의 세입정수는 지방정부의 보호서비스(protecticn service)의 비용 충당에 한정하게 되는 것이라 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

그러나 모든 정부의 기능을 이러한 財源調達方法으로 해결할 수는 없을 뿐 아니라 私的財와 供給 市場 기능의 排除(exclusion)원리를 적용할 수 없는 公共財의 특성이 있는 점이다. 즉 공공서비스로부터의 이익(benefit)은 어떤 개인의 재산권으로 귀속시킬 수 없는 것이며 오직 이 이익은 모든 사람에게 이용 가능한 것을 自己가 所有함으로서 얻을 수 있는 만큼의 소비를 통해서 이익을 얻게 되는 것이다.

따라서 특정한 利益原則의 적용은 재산소유자로 하여금 自己의 재산가치를 상승시키는 특정 公共서비스(public service)만을 보상토록 하는 것이 되므로 유형재산에 대한 일반조세의 부과를 정당화시키기에는 너무 부분적이며 개별적 논거밖에 안된다. 즉 이 이익원칙(benefit rule)에 의하여 一般財産稅가 설정되려면 모든 有形財産은 公共서비스를 균등하게 받으며 또한 그 이익의 가치가 財産稅額과 同一해야 한다는 전제가 성립되어야 하는데 현실적으로 만족하기 어려운 주장이라고 볼 수 있으며 有形財産에 대한 一般稅를 受益者負擔的인 과세수단이라고 보기는 어렵다. 그러나 個別的利益稅(specific benefit tax)로 볼 수 있는 수수료(fee), 이용자 부담금(user charge) 요금(toll)과 같은 것은 정부에 의한 서비스에 대한 대가로서 이용자(user)에게 직접 부과됨으로서 이것은 私的財의 소비의 경쟁성과 같은 성질을 갖고 있으므로 市場價格기구(market mechanism)을 사용함으로써 供給의 적정수준을 效率的으로 결정할 수 있는 것이 된다.

그런데 문제는 財産稅가 전통적으로 특정지역의 서비스 개선의 비용으로 住居등에 부과되어 왔으며 지방정부의 서비스에 대한 부과금으로 고찰되어 왔다

8) Musgrave, op, cit., p.470

는 점이다. 이 결과로서의 이익은 財産價値와 그의 비례한다고 가정하는 견해도 있다.<sup>9)</sup>

이렇게 볼 때 財産稅는 fee, user charge, toll과 같이 특정이익세라고는 할 수 없을 지라도 利益원칙에 의한 受益者負擔稅임은 부인할 수 없는 것이다. 왜냐하면 그 財産의 가치를 보전·유지시키고 사용·수익·처분이 가능케 된 배경에는 지방정부 및 경찰기관의 財産保護라는 공공서비스의 이익이 내포되어 있기 때문이다. 이렇게 함으로서 一般租稅財源의 부족을 보충할 수 있을 뿐 아니라 公共財 및 公共서비스의 供給水準을 적절히 유지할 수 있게 되는 것이다. 다만 이 원칙에 따라 財産稅를 부과할 경우 地方政府의 支出과 예산정책을 연계(linkage)시키는 잇점은 있으나 再分配 고려가 배제되는 短點이 있음은 부인할 수 없는 事實이다.

둘째, 能力原則의 接近(ability to pay principle)이다. 能力에 따른 租稅原則은 납세자의 경제능력에 맞게 세부담을 지운다는 것으로 同一한 能力을 가진 자는 모두 同一한 稅額을 지불해야 하며 상이한 능력을 가진 자는 서로 상이한 세액을 支拂하도록 하는 水平的 公平과 垂直的 公平을 원칙으로 하는 것이다.

그런데 이런 기본적인 公平의 原則을 적용하는데 있어서 어떤 경제능력을 기준으로 擔稅能力이 「있다·없다」를 결정할 수 있을 것인가 이다. 즉, 現物급여와 現物소유를 擔稅능력의 지표로 삼았던 원시경제하에서는 화폐소득이 지표이었지만 소득을 화폐의 형태로 취득하는 현대경제체제하에서는 이에 의한 지표설정이 불가피한 것이며 다만 문제는 資産의 경우 이를 어떻게 측정하여 能力원칙에 의한 財産稅를 正當하게 부과할 수 있을 것인가 하는 것이다. 이는 다른 의미에서는 能力의 尺度로서 조세근거(tax base)를 所得에만 한정할 것이 아니라 소득외에 消費(consumption), 富(wealth)등도 개인의 經濟力 또는

9) Musgrave, Ibid, p.241

擔稅能力을 나타내는 좋은 指標가 될 수 있다고 보는 주장인 것이다. 그러므로 J.S.Mill은 能力원칙에 입각하여 각자의 소비지출에 과세하는 것이(消費稅) 이론적으로 超過負擔(excess burden)의 왜곡(distortion)을 야기하나 消費稅는 저축에 충격을 안줌으로서 資本蓄積을 용이케 하고 이로 인한 경제의 안정과 성장에 크게 기여한다는 이유로 조세부과근거로 소득보다 지출이나 소비가 더 낫다고 말하고 있다.

그러나 머스그레이브(Musgrave)의 주장도 效率性(efficiency) 面에서는 이 유가 인정되나 公平性(equity) 面에서는 逆進的인 기능 때문에 문제는 있게 되나 분명한 것은 조세근거가 소득에 한정될 수 없음을 알 수 있게 해주는 것이다.

일상적으로 우리가 보유하고 있는 財産에 대하여 조세를 부담한다는 것은 공공서비스의 供給에 의하여 個人소유의 재산이 잘 보전되고 있음을 의미하게 되며 이는 결국 財産 그 자체의 보전의미외에 그 財産의 보전을 통한 일상문화생활을 영위 할 수 있다는데 대한 生活보호의 측면도 否認할 수 없는 것이다. 군사분계선상이나 무인도 그리고 우범지역 財産을 보유한들 우리는 財産의 效用가치를 부여할 수 없게 되며 따라서 조세의 부과대상으로도 특별한 가치를 부여할 수 없게 되는 것이다.

이와같은 관점에서 볼 때 측정상의 난점은 있지만 이익원칙(benefit principle)이 지방정부의 財産稅부과의 주근거가 되고 있음을 알 수 있으며 다음으로 財産의 사적소유의 절대원칙이 변질된 현대복지사회에서는 財産의 「가짐」과 「못가짐」에서 오는 불평등 문제를 조절하기 위하여서도 능력별 부담원칙이 또한 동시에 고려 되어야 할 것이다.

따라서 應能原則은 國稅에 적합하다. 물론 地方稅도 조세인 이상 應能原則이 전혀 배제될 수는 없다. 다만 地方稅에 있어서의 應能原則이란 주관적으로

는 모든 주민이 地方稅를 납부하는데 따르는 고통의 정도가 균등하도록 과세액을 정한다는 의미이며, 객관적으로는 모든 주민의 社會的 犧牲이 均等化 되도록 稅額을 배분해야 함을 뜻한다. 여기에 均等犧牲의 기준이 성립된다. 그러나 지방행정은 권력적 행정으로서의 성격보다는 非權力的·서비스의 行政으로서의 성격이 현저하여 住民은 일정한 형태로 利益을 받게 되는 까닭에 應益原則이 중시된다.

특히 경찰기관활동에 의한 치안서비스는 주민개개인의 生命과 재산을 직접적으로 보호(직접이익 제공)해 줄뿐 아니라 질서유지의 서비스를 통해 개인의 자유·권리·재산·생명등이 또한 보호받음으로서(반사적 이익) 개별화된 이익은 아닐지라도 각 개인이 그 이익을 향유하게 된다는 점에서 지방재정의 주요 토대가 된다.

#### 4. 경찰법상의 소속·지역적분담·협력에 대한 비용개념의 導入

국가와 지방자치단체는 公法人으로서 때로는 대등한 法人格을 가진다.(물론 지방자치단체의 법인격에 대해 고유설과 전래설의 주장은 차이가 있음)

특히 지방자치단체의 사무가 고유사무일 때에는 견해차이에 관계없이 지방자치단체는 독자적 의사결정 권한과 책임을 가지게 된다. 이 경우 전술한 지역방범시설의 설치관리, 지역방범순찰, 풍속업소단속, 청소년선도, 부녀보호업무, 방범원운영, 주민대공계몽, 면허시험장유지관리, 기타 民生치안관련업무는 지방자치단체의 고유사무적 특성을 지니는 것으로서(前節치안서비스배분결정요인 참조) 다만 지방자치법 제9조의 지방자치단체의 사무범위에 법제화 되어있지 않을뿐 지방자치단체의 고유사무 영역에 속하는 사무들이다.

따라서 이들 사무의 성격은 지방자치단체의 고유적사무인데 이를 경찰의 사무라는 이유(국가적 기관으로 본것임)로 지방재정지원에서 제외할 수 있는가?

는 모든 주민이 地方稅를 납부하는데 따르는 고통의 정도가 균등하도록 과세액을 정한다는 의미이며, 객관적으로는 모든 주민의 社會的 犧牲이 均等化 되도록 稅額을 배분해야 함을 뜻한다. 여기에 均等犧牲의 기준이 성립된다. 그러나 지방행정은 권력적 행정으로서의 성격보다는 非權力的·서비스의 行政으로서의 성격이 현저하여 住民은 일정한 형태로 利益을 받게 되는 까닭에 應益原則이 중시된다.

특히 경찰기관활동에 의한 치안서비스는 주민개개인의 生命과 재산을 직접적으로 보호(직접이익 제공)해 줄뿐 아니라 질서유지의 서비스를 통해 개인의 자유·권리·재산·생명등이 또한 보호받음으로서(반사적 이익) 개별화된 이익은 아닐지라도 각 개인이 그 이익을 향유하게 된다는 점에서 지방재정의 주요 토대가 된다.

#### 4. 경찰법상의 소속·지역적분담·협력에 대한 비용개념의 導入

국가와 지방자치단체는 公法人으로서 때로는 대등한 法人格을 가진다.(물론 지방자치단체의 법인격에 대해 고유설과 전래설의 주장은 차이가 있음)

특히 지방자치단체의 사무가 고유사무일 때에는 견해차이에 관계없이 지방자치단체는 독자적 의사결정 권한과 책임을 가지게 된다. 이 경우 전술한 지역방범시설의 설치관리, 지역방범순찰, 풍속업소단속, 청소년선도, 부녀보호업무, 방범원운영, 주민대공계몽, 면허시험장유지관리, 기타 民生치안관련업무는 지방자치단체의 고유사무적 특성을 지니는 것으로서(前節치안서비스배분결정요인 참조) 다만 지방자치법 제9조의 지방자치단체의 사무범위에 법제화 되어있지 않을뿐 지방자치단체의 고유사무 영역에 속하는 사무들이다.

따라서 이들 사무의 성격은 지방자치단체의 고유적사무인데 이를 경찰의 사무라는 이유(국가적 기관으로 본것임)로 지방재정지원에서 제외할 수 있는가?

하는것이 문제이다. 이외 경찰은 경찰고유사무外 다음 <表 10>에서와 같은 타부처 협력업무를 많이 가지고 있다.

그 이유는 첫째, 복잡한 現代社會의 秩序維持를 주임무로 하는 경찰행정의

<表 10> 他部處 協調業務의 現況

所管部處	協調業務의 內容
법 무 부	벌과금 징수, 미납자 소재확인, 가석방자 신원파악, 동향감시, 집달리 강제집행시 입회 및 항거제지, 미결수용실(대용감방) 운용, 국가배상에 대한 사실조사, 소년원 등 수감자 호송, 재소자 신원 및 환경조사 통보, 민사사건의 사실탐지 통보, 감정 유치자 병원 감시
국 방 부	징병검사 불응자 소재확인, 탈영 및 검거 이첩, 입영불참자 단속처리, 병역기피자 단속처리, 군보석자시찰, 균형법위반 단속, 향토예비군 무기, 탄약관리
보 건 사 회 부	부정·불량식품 단속, 유기장 단속, 숙박업소·목욕탕 단속, 유해업소, 단속, 마약 및 습관성 의약품 단속, 윤락여성 선도, 윤락행위 단속, 의료·약사 사범 단속, 절인·부랑아 단속, 아동 및 미성년자 관련 법규위반 단속 처리, 전염병 발생상황 통보 및 출입 통제
재 무 부	조세사범 및 관세사범 처리, 국세체납자 소재확인, 재산 및 사실확인 조사 통보, 재해조사 통보, 주류밀조행위 단속, 전매사범 단속, 부동산투기사범 단속, 사내보험료 징수대상자 소재확인, 조세체납처분 집행시 입회 및 항거제지, 부정입산물·도벌·무허가벌채·무허가개간 단속

所管部處	協調業務의 內容
문 교 부	사실강습소 단속
문 화 부	불온 간행물 단속, 불법은반·비디오 단속, 공연장 단속, 문화재 발굴·유실시 처리
농 립 수 산 부	축산물위생처리 위반 단속, 양곡관리 위반 단속, 불법수렵단속, 불법어로 단속, 산림법위반 단속
상 공 부	도량형기 관련 단속
건 설 부	무허가건물 단속, 무허가건물 철거시 경비
노 동 부	직업안정법 위반단속
체 신 부	통신요금 미납자 소재확인
환 경 처	공해방지법 위반 단속, 자동차 매연 단속, 대기오염 단속
기타 각 부처	신원조사 및 사실조사(신규채용 공무원, 해외 여행자) 각종 행정법규위반자 고발접수, 즉심회부

대상은 극히 유동적이고 광범위하므로 경찰의 직무집행에 관한 현행법규에는 경찰의 임무에 대하여 많은 空白概念과 不確定概念이 포함되어 경찰행정영역의 한계가 불분명하고

둘째, 경찰작용에 관한 일반법이 제정되지 않아 업무한계가 불명확한 현실적 여건하에서 關聯 他行政法規의 立法時 일방적으로 경찰의 부가·협조 업무로 규정된 경우며(경찰권에 대한 경찰외부의 다양한 지휘감독체계와 관련성이 큼).

셋째, 法的 根據없이 행정실행상 경찰의 업무로 부가되는 경우등이다(住民의 人的事項 및 財産關係資料의 조사·확인외).

이 맥락에서 볼 때 지방자치법의 개정에 의해 지방자치단체의 고유사무임을

규정, 경비부담의 의무주체로 명시되기 이전에도 상기 지방자치단체의 고유사무영역에 속하면서 현행 경찰의 사무로 집행되고 있는 업무에 대하여는 이를 각부처협력업무의 차원에서 보아야 하고 이에 대한 경비 부담에 대하여는費用개념의 도입에 의해 「업무협력비용」의 부담을 가진다고 보아야 한다. 이는 있는 그대로의 기준에 의해 동등한 法人格을 가지고 있는 公共團體 및 기관간의 업무협조를 비용(cost) 부담의 견지에서 본 것으로 현실화가 요청되는 부분이다.

이 유형에 속하면서 현재 제도화되어 있는 것으로는 국가가 지방자치단체에 업무집행을 위임한 단체위임사무나 기관위임사무가 있으며 이 경우에는 지방교부세, 국고보조금형태로 각각 부담하는 外 지방양여금(균형발전), 지방교육재정교부금·지방교육양여금등으로 지방이전 재정장치를 제도화 해두고 있다. 다만 이 경우 지방자치단체가 역으로 경찰이라는 국가적 기관에 대하여 업무집행비용을 부담할 수 있는가가 논의의 대상이 될 수 있으나 이는 團體間的 업무처리 협력비용의 차원에서 보면 문제될 여지가 없고 오히려 해당 團體의 의무에 속하는 사항이라고 보아야 옳을 것이다.

日本國의 지방재정은 교육, 경찰, 소방, 도로, 상하수도, 공원과 같이 국민들의 기본적인 생활기반을 형성하는 각종 지역공공재와 복지서비스를 공급하는 지방자치체들의 지방행정활동을 경제적 측면에서 본 것이다.

일본의 지방자치체는 1990년 현재로 47개의 都道府縣과 655개 市 및 2,590개 町村을 합한 3,272개의 보통지방공공단체와 23개 특별구, 2,326개의 일부사무조합 등을 합한 2,349개의 특별지방공공단체가 있다.

이들 단체들은 규모면에서나 경제력, 재정력 등에서 극심한 격차를 나타내고 있다. 같은 縣 중에서도 神奈川縣과 같이 인구가 800만에 이르는 단체도 있고 100만 미만의 縣들도 있다. 財政力指數面에서도 1.0을 넘는 都道府縣들

이 4개가 되는데 비해 0.3미만의 縣들도 12개나 된다. 이들 縣에서는 자체 재원으로 경상적인 행정서비스 공급에 필요한 경비의 30% 정도밖에 감당하지 못하고 있다는 의미이다. 市町村급 단체에서는 이와 같은 단체간 財政力의 격차는 더 심한 것을 볼 수 있다.<sup>10)</sup> 그것은 결국 이들 단체들이 자체 재원 외에 중앙정부로부터 교부되는 의존 재원에 크게 의존하고 있음을 나타낸다.

지방자치체의 재정구조는 기본적으로 지방자치법과 지방재정법 등에 의해 규정되고 있으며, 일반회계, 특별회계와 공사 등의 3개 부문으로 구분되어 있다.

이상 日本國의 지방재정제도에서는 경찰을 지방자치경찰화하고 있기 때문에 큰 문제가 되지 않으나 다만 여기에서 주목할 일은 경찰사무에 대한 지역주민들의 경비지출 부담이 지역주민 스스로의 사무를 스스로의 기관에 의해 당연히 부담하고 있으며 이는 경찰기능 그자체가 실지로 지역주민에게 서비스하고 있는데 대한 가격지불(비용부담)이라는 의식이 강하게 내포되어 있다는 점에서 우리나라의 경우 비록 법제도상(경찰법 및 지방자치법, 지방재정법)의 모호성은 있다고는 하지만 전술한 여러 논거들에 비추어 「업무협력비용」次元에서도 비용지출이 이루어지는 것이 논리적 타당성을 지닌다.

이상의 지방자치단체의 경찰기관과의 업무협력 비용外 과중한 警察協助業務에 대한 보다 短期的인 政策代案은 소관부처가 자신의 업무수행에 필요시 경찰력을 동원할 경우 또는 뚜렷한 소관부처없이 관행적으로 民間部門에서 경찰에 대하여 業務協助를 要請할 경우, 그 업무가 경찰 본래적 기능인 협의의 질서유지 업무와 일정한 거리가 있거나(예를 들어, 포철등 공기업의 직원채용시 大量身元調査), 民間部門의 收益的 事業에 해당할 경우(예를 들어, 프로야구 및 각종 체육경기·행사 時 경비업무, 금융기관 현금수송시 협조), 협조주체에게

10) 김동건, 각국의 재정정책(서울, 대영문화사) 1992, pp354~358.

收益者 費用負擔의 原則에 의거하여 일정비용을 부과하는 방법의 도입을 고려할 수 있는 것이다.

## 5. 「느슨한 연결」의 지방자치단체와 경찰기관과의 관계

국가 또는 정부는 單一的 결정주체가 아니라 느슨하게 연결된(loose coupling) 半獨立的(semi-independence)인 下位조직들의 집합체로 되어 있으며 이것이 느슨한 연결구조에 의하여 국가가 정책을 결정-집행하는 형태를 띠기도 한다.

이는 이들 下位조직들이 그 분야에 관해서 독자적 지식·정보를 가짐으로써 전문적 권위(기능적 권위)를 가지기 때문인데 美연방체제, EC구주공동체, 내무부와 경찰청, 국방부와 3군 등은 모두 이런 형태에 속한다.

따라서 1991년에 제정된 경찰법에서도 경찰청을 내무부장관 소속下의 外廳으로, 지방은 지방자치단체장인 시도지사의 소속기관으로 두어 지역적으로 경찰사무를 분담수행케하고(法2조) 또한 지방행정과 치안행정의 업무협조 및 협의·조정을 위해 또한 시도지사 소속하에 치안행정협의회를 두게함으로써(제16조) 이 두기관간의 관계를 느슨하지만 하나의 체제(system)로 연결시켜 놓은점과 「지역적」으로 사무를 분담한다는 점 뿐 아니라 시도지사의 소속下에 둔다고 함으로써 직접관리하는 형태는 아니지만 「所割」「管割」의 體制性이 있음으로서 완전독립된 국가기관이 아닌 「半獨立的」「느슨한 연결관계」에 놓여 있음을 알 수 있다. 따라서 「소속」「지역적분담」「협조·협의」 등의 법정신에 따라 지방자치로 부터 완전히 분리된 별개의 기관으로 보기 어려우며 다만 경찰조직구조의 특성, 사무의 전문·독립성·광역성·국가적 통일성·국가안보 등 임무의 특수성에 의한 기관존립형태일 뿐이다. 따라서 지금까지의 지방재정지원이나 최근의 지원은 편법으로 볼 수 없으며 여전히 반독립적·느슨한

收益者 費用負擔의 原則에 의거하여 일정비용을 부과하는 방법의 도입을 고려할 수 있는 것이다.

## 5. 「느슨한 연결」의 지방자치단체와 경찰기관과의 관계

국가 또는 정부는 單一的 결정주체가 아니라 느슨하게 연결된(loose coupling) 半獨立的(semi-independence)인 下位조직들의 집합체로 되어 있으며 이것이 느슨한 연결구조에 의하여 국가가 정책을 결정-집행하는 형태를 띠기도 한다.

이는 이들 下位조직들이 그 분야에 관해서 독자적 지식·정보를 가짐으로써 전문적 권위(기능적 권위)를 가지기 때문인데 美연방체제, EC구주공동체, 내무부와 경찰청, 국방부와 3군 등은 모두 이런 형태에 속한다.

따라서 1991년에 제정된 경찰법에서도 경찰청을 내무부장관 소속下의 外廳으로, 지방은 지방자치단체장인 시도지사의 소속기관으로 두어 지역적으로 경찰사무를 분담수행케하고(法2조) 또한 지방행정과 치안행정의 업무협조 및 협의·조정을 위해 또한 시도지사 소속하에 치안행정협의회를 두게함으로써(제16조) 이 두기관간의 관계를 느슨하지만 하나의 체제(system)로 연결시켜 놓은점과 「지역적」으로 사무를 분담한다는 점 뿐 아니라 시도지사의 소속下에 둔다고 함으로써 직접관리하는 형태는 아니지만 「所割」「管割」의 體制性이 있음으로서 완전독립된 국가기관이 아닌 「半獨立的」「느슨한 연결관계」에 놓여 있음을 알 수 있다. 따라서 「소속」「지역적분담」「협조·협의」 등의 법정신에 따라 지방자치로 부터 완전히 분리된 별개의 기관으로 보기 어려우며 다만 경찰조직구조의 특성, 사무의 전문·독립성·광역성·국가적 통일성·국가안보 등 임무의 특수성에 의한 기관존립형태일 뿐이다. 따라서 지금까지의 지방재정지원이나 최근의 지원은 편법으로 볼 수 없으며 여전히 반독립적·느슨한

연결(loosely coupled)고리에 의한 체제성과 지방주민, 지역단위의 사무처리에 밀접히 연관되어 있으므로서 현행법 제도상으로도 그 적실성은 인정되며 특히 최근의 이슈로 제기된 편법의 시비는 이론부족에서 본 설명적·이해력의 弱化에서 비롯된 것이라 볼 수 있다.

#### IV. 結論 및 代案

이상 3가지 측면, 5가지 要素에서 판단해 본 지방재정지원의 경찰활동에 대한 지원은 탈법도 편법도 아닌 정당한 논리적 근거를 가진 정책지원 수단임을 이론적으로 밝혔다. 첫째, 경찰의 치안서비스 자체가 주민편익적이고 주민생활 지향적으로 이루어지고 있다는 서비스유형 및 결정요인면에서의 타당성 검증과 분석이었고

둘째, 우리나라의 국가적·시대적 특수상황으로 부여되어온 경찰사무는 지방적 이해관계와 국가적 이해관계를 동시에 혼합형으로 갖고 있다는 점이다. 그나라의 제도는 그나라 국민의 文化·역사의 유산이요, 생활체험적 산물이기 때문에 우리나라의 경찰사무도 일방적인 측면의 이해관계 차원에서만 볼 수 없다. 따라서 근본은 국가경찰체제로 되어있지만 상기 치안서비스 유형의 본래적 특성 때문에 지방적 이해관계를 내포하고 있음으로써 2元的體制化를 시도한 것이라 보아야 한다.

이렇게 볼때 현재는 교통표지등 교통편의시설의 설치·관리만 自治業務로 되어있는 것을 지방자치법 제9조 2항의 개정으로 지역방범시설의 설치관리, 풍속업소단속, 청소년선도, 부녀보호업무, 운전면허시험장유지관리, 기타 民生치안관련업무를 자치사무의 범위에 포함시켜야 할 것이다.

이렇게 되면 지방재정법 제17조에 의거 사무처리부담 경비와 지출이 가능

연결(loosely coupled)고리에 의한 체제성과 지방주민, 지역단위의 사무처리에 밀접히 연관되어 있으므로서 현행법 제도상으로도 그 적실성은 인정되며 특히 최근의 이슈로 제기된 편법의 시비는 이론부족에서 본 설명적·이해력의 弱化에서 비롯된 것이라 볼 수 있다.

#### IV. 結論 및 代案

이상 3가지 측면, 5가지 要素에서 판단해 본 지방재정지원의 경찰활동에 대한 지원은 탈법도 편법도 아닌 정당한 논리적 근거를 가진 정책지원 수단임을 이론적으로 밝혔다. 첫째, 경찰의 치안서비스 자체가 주민편익적이고 주민생활 지향적으로 이루어지고 있다는 서비스유형 및 결정요인면에서의 타당성 검증과 분석이었고

둘째, 우리나라의 국가적·시대적 특수상황으로 부여되어온 경찰사무는 지방적 이해관계와 국가적 이해관계를 동시에 혼합형으로 갖고 있다는 점이다. 그나라의 제도는 그나라 국민의 文化·역사의 유산이요, 생활체험적 산물이기 때문에 우리나라의 경찰사무도 일방적인 측면의 이해관계 차원에서만 볼 수 없다. 따라서 근본은 국가경찰체제로 되어있지만 상기 치안서비스 유형의 본래적 특성 때문에 지방적 이해관계를 내포하고 있음으로써 2元的體制化를 시도한 것이라 보아야 한다.

이렇게 볼때 현재는 교통표지등 교통편의시설의 설치·관리만 自治業務로 되어있는 것을 지방자치법 제9조 2항의 개정으로 지역방범시설의 설치관리, 풍속업소단속, 청소년선도, 부녀보호업무, 운전면허시험장유지관리, 기타 民生치안관련업무를 자치사무의 범위에 포함시켜야 할 것이다.

이렇게 되면 지방재정법 제17조에 의거 사무처리부담 경비와 지출이 가능

해지고 편법서비스라는 주장은 완전히 배제 할 수 있게된다.

셋째, 지금까지의 경찰에 대한 지방자치단체의 지원을 지방자치단체와의 半 獨立的·느슨한 연결체제를 갖는 기관간의 「업무협력비용」의 개념으로 이해함으로써 실제로 행하고 있는 경찰의 지역사회에 대한 치안서비스가 보다 실질적으로 주민의 질서편익·안전편익을 증진시키는 측면에서 지속적으로 생산·공급될 수 있다고 본다.

끝으로, 현재 경상이전수입의(세항) 벌금(目)으로 징수되는 세입의 세부 내역을 보면(94년예산규모 : 225,949,866천원) 그의 대부분이 교통법규위반범칙금(신호위반, 통행금지위반, 혼잡완화조치위반, 제한속도위반, 횡단·회전, 후진위반, 안전거리미확보 등)과 음주소란, 자연훼손, 오물방지, 노상방뇨, 불안전감 조성등의 경범죄위반 범칙금으로 이들 대부분이 지방적 이해가 큰 세입항목들이다.

따라서 향후 경미한 교통법규위반등에 의한 벌금세입은 행정질서벌화하여(과태료) 지방차원의 조세 세원으로 경찰세출지원과 연결, 장치화하는 것도 지방주민의 조세저항을 예방할 수 있는 하나의 代案이 될 수 있다고 본다.

93년 9월 3일 행정쇄신위원회는 국민이 각종 단순한 보고를 하지 않는등 가벼운 행정법규를 위반했을때 현재의 징역·벌금형을 과태료로 바꾸는 등 326종류의 행정형벌을 개선키로 한 바 있다.(中央 93.9.4)