

# 자치경찰 자원 마련·지방세수 확보 관건



지방분권 개헌 어디까지 왔나  
정책위, 다음달까지 개헌안 마련  
정부 여당·한국당 엇박자 불보듯

▲지난해 11월30일 광주 북구청에서 열린 지방분권개헌 광주회의 출범식 및 결의대회. <경주일보 자료사진>

지방분권 개헌 논의가 본격화되고 있다. 대통령 직속 기구인 정책기획위원회가 3월 중순까지 개헌안을 마련해 대통령에게 보고할 예정에 있는 등 사실상 개헌 정국이라고 해도 과언이 아니다. 아당은 “국회의 개헌안 논의가 우선”이라고 주장하고 있지만 개헌 자체에 반대하는 것은 아니다. 1988년 6월 대통령 직선제를 골자로 한 개헌안이 30년만에 제왕적 대통령제와 지나친 중앙집권 구도의 보완과 개선을 위해 추진되고 있는 것이다.

정부·여당과 일부 야당 역시 6·13 지방선거와 동시 개헌을 추진하고 있는 가운데 국회 개헌 논의가 지지부진하자 문재인 대통령이 정부안을 먼저 만들 방침이다. 대통령 직속기구인 정책기획위원회는 지난 13일 약 30명으로 구성된 자문위 산하 개헌특위를 출범시켰으며, 특위에 ▲총장·기본권 ▲자치분권 ▲정부형태(권력구조) 등 3개 분과를 뒀 개헌안을 내놓을 방침이다. 집권여당인 더불어민주당은 지난 2일 대통령제를 근간으로 분권과 협치를 강화하는 개헌안 당론을 확정 지었다. 대통령의 인사, 법률, 예산 권한을 대폭 국화와 지방으로 분산하는 내용을 담고 있다.

원내 2당인 자유한국당은 2월중에 한국당의 개헌안을 마련할 예정으로 알려졌다. 이원집정부제(분권형 대통령제) 등 대통령의 권한을 총리와 나누는 당론을 제시할 가능성이 높아 4년 중임제를 선호하는 정부·여당과 엇박자를 낼 가능성이 높다. 민주평화당은 여당이 우호적이며, 국민의당과 바른정당은 통합 문제에 당력을 집중하면서 개헌에 대해서는 큰 목소리를 내지 못하고 있다.

광주시 지난해 분권추진단 구성 의견 수렴 전남도 사전협의체 요구·주민참여안 보완

소리를 내지 못하고 있다. 광주시와 전남도 역시 지방분권 개헌에 대비해 지방분권추진단과 데스크포스팀을 구성해 안을 다듬어 정부에 건의할 방침이다. 해방 이후 수십년간 반복적인 지역차별 예산, 기반시설 등으로 인해 지역 간 격차가 커진 만큼 재정 여건이 열악한 지역에 좀 더 과감한 행·재정적 지원이 있어야 한다는 점을 강조하고 있다.

▲광주시, 지난해 11월 추진단 구성=광주시는 2017년 11월 7일 지역전문가, 교수 등으로 지방분권추진단을 구성하고 재정, 자치경찰 등과 관련해 논의해오고 있다. 자치경찰제 도입과 관련해서는 별도의 TF팀을 구성해 자치경찰제 도입 방안, 자치경찰 사무범위, 조직, 인력, 자원 방안 등을 마련하기로 했다. 경찰청은 ‘자치경찰 및 분권 추진단’이 행정안전부와 시도지사협의회 의견을 수렴해 안을 구성하기로 했다.

축소 내지 폐지하지는 것이 기재부의 안이었다. 행안부는 지방교부금을 없앨 경우 재정자립도가 낮은 지자체의 심각한 예산 부족 발생을 우려해 반대 입장을 폈으며, 이에 기재부는 공동세 대신 지방교부금을 유지하는 한편 중앙정부 세수 손실을 최소화하면서 지방재원 확보를 위한 지방소득세 증세를 검토중이다.

부가가치세율이 11%에서 17%로 확대되면 4조원의 세수가 증가하며, 이 가운데 광주는 1277억원의 세수 증대가 기대된다. 또 소득·법인세가 10%에서 20%로 인상되면 13조1000억원(광주시 2646억원), 명목세 국세 이전 교육세 전액 지방세 전환의 경우 4조9000억원(광주시 1063억원) 등의 세수가 각 지방에 분산될 것으로 전망된다.

◇전남도, 권한 이양 등 6개 분야 대응=전남도는 중앙권한의 획기적 지방이양, 강력한 재정분권 추진, 자치단체의 자치역량 제고, 풀뿌리 주민자치 강화, 네트워크형 지방행정체계 구축, 지방분권 개헌 등 모두 6개 분야에서 대책을 준비중이다.

권한 이양을 위해 중앙사무와 지방사무를 구분해 자치분권 사전협의체를 신설해야 한다고 주장하고 있다. 중앙정부, 지방정부, 4대 지방협의체 추진 전문가로 협의체 조직을 구성해 기존(지방정부 요구)·신설 사무의 중앙·지방 간 역할·재

원 배분, 지방에 의무·부담을 신선했는 정책에 대한 협의·조정 등의 역할 등을 맡겨야 한다는 것이다. 권한 이양 시 단위 사무 중심이 아니라 기능 중심으로 해결 것도 요구하고 있다. 자치경찰제의 경우 시도에 자치경찰을 설치하고, 광역자치단체에는 자치경찰본부, 기초자치단체에는 자치경찰대를 두는 방안이 논의중이다. 자치단체는 민생치안서비스를 맡고 중앙정부는 전국 치안수요에 대응하는 체계다. 다만 전남도는 출범 초기 국가에서 일부만 재정지원 하는 것은 열악한 지방재정을 감안해 개선해야 한다는 입장이다.

지방교육의 창의성·다양성 확보를 위해 시도교육청 및 단위 학교에 유아·초·중등 교육 권한을 이양하고 교육자치와 일반자치의 연계·협력을 강화하는 방안도 포함돼 있다.

8:2인 국세와 지방세 비중을 7:3을 거쳐 6:4로 개편, 지방재정을 확충하면서 지역 간 재정격차 완화를 위한 균형장지도 정부에 요구할 방침이다.

‘분권’과 함께 자치를 위한 제도 보완에도 나설 예정이다. ▲주민의 대의기관으로서 지방의회 권한과 전문성 제고 ▲자치단체 조직·인력 운용의 독립성 확대 및 유능한 지방공무원 양성 ▲주민에게 투명하게 공개하고 결과에 책임지는 시스템 마련 등이 논의되고 있다.

## 기고 분권개헌에 대한 지역사회의 대응



오재일  
전남대 명예교수  
대통령 자문 지방분권전문위원회 위원장

우리나라 헌법은 제헌 헌법 때부터 ‘지방자치’를 독립된 장(章)으로 설정, 지방자치의 헌법적 보장을 규정하고 있다. 그러나 헌법 제정 70여년이 지난 지금, 지방자치의 헌법 기관으로서의 역할을 제대로 하고 있으며, 일반 시민들이 지방자치제도를 헌법 기구로 인식하고 있는지는 의문이다. 헌법적 기구로서의 지방자치제도가 겪은 지난 70여년 간의 역사를 돌아보면, 대다수 국민뿐만 아니라 여의도 정치권도 지방자치제도를 국정운영의 주요 축으로 생각하기보다는 중앙정치의 부속물로 여기고 있지 않거나 하는 생각이 든다.

따라서 지방자치에 제대로 작동되기 위해서는 지방자치에 대한 올바른 인식과 위 시민적 교육이 필요하다. 지방자치란 단순히 단체장과 지방의회 의원만을 뽑는 행위가 아닌 ‘주권재민자’로서의 시민적 자각에 기반을 둔 시민의식과 향토의식의 결합이 만들어낸 정치적 행위이기 때문이다.

문재인 정부의 등장과 함께 개헌이 중요한 정치적 일정 속에 포함되어 있고, 이 개헌에는 권력구조 개편 문제가 핵심으로 되어 있다. 우리나라에서는 ‘87년 체제’ 등장 이후 대선 때마다 권력 분점 이야기가 나왔으며 선거공약으로 이어졌지만, 대선 이후 헌법 개정 논의는 ‘선거후’이라는 결말로 끝나고 말았다.

‘촛불 혁명’과 전직 대통령의 탄핵이라는 미증유의 정치적 혼란 속에서 등장한 문재인 정권이 들어서서, ‘촛불 혁명’ 완수를 위한 권력 분점형의 헌법 개정이 중요한 정치적 과제가 되고 있다.

첫째, 촛불 민심에서 나타난 바와 같이, 시민권력 민주주의(empowerment democracy)의 제도화를 어떻게 실현시킬 것인가에 대한 것이다. 촛불 민심은 밀로르터의 개혁이며, 현정성에 기반을 둔 시민권력의 확립과 국정운영방식의 근본적인 변화의 의미이다. 촛불 혁명 시작 1년이 지나고 있지만, 제도화라는 측면에서 보면 ‘여의도 정치’는 변화의 조짐을 보여주지 못하고 있다.

둘째, 분권 문제는 국정운영의 근본적인 변화라는 차원에서 종합적으로 다루어져야 한다. 이제까지와 같은 행정분권(기능과 재정)이라는 차원을 넘어서서, 입법분권과 사법분권으로까지 그 외연을 확장시켜 나가야 한다. 특히 국회가 독립적이고 있는 입법권은, 민주적 정당성을 가진 지

방의회의와 역할 분담을 통하여 분점되어야 한다.

셋째, 보충성의 원칙에 충실한 ‘분권 설계’가 이루어져야 한다. 특히 주민체감의 지방자치 실현을 위한 ‘교육과 경찰’의 분권화 정책은 보충성의 원칙에 충실하게 설계되어야 한다. 광역중심의 자치경찰제 도입과 소방직의 국가직화 논의, 현 교육자치제도 등은 보충성의 원칙에 위배된다. 더욱이 우리나라의 기초자치단체 규모가 세계에서 그 유례가 없을 정도로 크다는 점 등을 고려할 때, 광역 중심의 분권화 정책은 재고되어야 할 것이다.

지방자치는 주로 생활자치로서 지역사회의 공동체 차원에서 접근되어야 한다. 한국의 공동체 의식이 OECD 국가 중 최하위라는 사실을 더 이상 간과해서는 안된다. 따라서 지역사회는 분권형 헌법 개정 운동과 함께, ‘주권재민’이라는 차원에서 공동체 정신 구현과 주민체감적인 지방자치 실현을 위한 주체적인 노력이 수반되어야 한다.

이를 위해서는 첫째, 주민의식을 가져야 한다. 우리 지역사회는 오랫동안 중앙 우월적 사고방식과 일본 식민지 지배, 그리고 관 지배적 피동주의의 영향으로 보충성의 원칙에 근거한 주체적 주민의식이 미약하다. 이제는 ‘나랏돈은 공짜’라는 사고방식에서 벗어나 ‘나랏돈도 내 주머니에서 나온다’는 납세자 의식을 가진 주민의식과 함께 촛불 정신의 현장적 실천을 위한 노력이 강구되어야 한다.

둘째, 광주·전남의 상생 정책을 추진해야 한다. 노후한 정권하에서 균형발전 차원에서 추진된 혁신도시 건설에서 광주·전남이 공동으로 노력한 결과, ‘한국전력’이라는 초대형 공기업이 유치한 데에서 보듯이, 광주·전남 상생발전 전략의 시너지 효과는 매우 크다. 이를 위한 지역 거버넌스 차원에서의 사·도의 공동 전략과 전술이 요구된다.

셋째, 광주·전남의 구심점 형성이 필요하다. ‘D시대’ 이후 지역사회의 구심점, 특히 정치적 구심점이 형성되어 있는지는 의문이다. 총선이나 대선 때만 되면, ‘호남 구애’나 ‘정치일변지’라는 차원에서 광주를 방문한 정치인은 많지만, 선거 이후를 보면 허전해진 느낌을 우리는 몇 번 경험했다. 중앙정치인의 ‘하수인’ 노릇을 하는데 벗어나, 지역사회에 뿌리를 갖는 정치인 육성에 관심을 기울여야 할 시점이다.

분권운동은 ‘총선없는 전쟁’이라고 한다. 그만큼 권력은 쉽게 얻어지는 것이 아니다. 특히 서구 유럽과 같이 봉건적 정치 시스템을 가진 나라는 그렇지 않다. 중앙정치권의 각성뿐만 아니라 지역사회의 자기성찰적 자세가 필요한 시점이다.

### 영광주택매매(급매)

전원주택(영광읍)  
광주에서 30분!!  
즉시입주 가능 (최근리모델링 전체 완료)  
텃밭, 정원, 창고, 차량진입가능

토지 151평  
건물 42평  
(32평 아파트형, 창고 17평)

시세가 1억 2천  
매가 9천 4백

주인직매 010-6670-9800

### 경매물건(추천) 무안콘도

무안 망운 리조트  
광주에서 40분

최고물건  
임대(월1,500만 가능)

토지 744평  
건물 290평  
(아파트형, 객실 28개)

경매일 : 2월 26일

감정가 23억  
최저가 12억8천

010-6670-9800  
062)382-5500

### 경매교육 (2월초 개강)

1) 이론 실전반  
▶ 매주개강 (오전반, 오후반)  
기초이론 + 실전

2) 실전 투자반  
▶ 매주개강 (오전반, 오후반)  
경매개조 + 실전경매+실전투자

3) 경매 평생반  
▶ 매주개강 (오전반, 오후반)  
(특수경매, NPL부실채권)  
바로 수익창출 할실분  
입찰부터 매매임대,  
개발까지 원스톱 진행

경매물건 추천

① 북구 신안동 (숙박시설)  
감정가 17억8천7백 → 최저가 12억5천

② 북구 양산동 (공장)  
감정가 39억2천2백 → 최저가 14억  
토지:1105평 건물:1201평

③ 서구 마북동 (주택)  
감정가 1억3천 → 최저가 9천1백

[ 사무직 (여)경력 구함, 경매 부동산 관심자 환영 ]

010-6670-9800  
062)382-5500

### 법률 경매 (추)대신경매

1) 담양군 담양읍 (무인텔)  
토지:1004평 건물:750평  
감정:30억2천4백 → 최저:16억9천

2) 남구 행암동 (1층상가)  
호천 대단위 아파트 (주차빌딩)  
감정:1억4천4백 → 최저:1억4천4백

3) 서구 화정동 (근린시설)  
감정 13억1천9백 → 최저 13억1천9백

4) 무안군 운남면 (노유자시설)  
감정 9억 3천 → 최저4억 2천

5) 광산구 수완동 (1층 상가)  
감정가 9억6천 → 최저가 6억7천

6) 남구 주월동 (근린주택)  
감정 4억5천 3백 → 최저 4억5천3백

7) 남구 월산동 (근린주택)  
감정:9천6백 → 최저9천6백

8) 화순군 남면 사평리 (주유소)  
감정가 5억4천7백 → 최저가 3억6백

9) 화순군 도곡면 천암 (숙박시설)  
감정 38억7천 → 최저 17억3천

10) 구례군 산동면 대평리 (근린시설)  
감정 7억2천2백 → 최저 3억2천3백

11) 나주시 성북동 (근린주택)  
토지:439평  
감정:32억6천 → 최저:14억6천

A.P.T·주택·공장·토지(기타)

① 남구 진월동 한신 아파트 (31평)  
감정 2억1천2백 → 최저 1억4천8백

② 서구 용암동 금호타운  
감정 1억9천 → 최저 1억 3천

③ 서구 용암동 동부센트레빌아파트(36평)  
감정 2억9천 → 최저2억

④ 남구 진월동 한신아파트 (34평)  
감정 16억9천5백 → 최저 1억 3천6백

⑤ 남구 양림동 (주택)  
감정 2억6천7백 → 최저 1억8천 7백

⑥ 서구 쌍촌동 현대아파트 (24평)  
감정 1억5천8백 → 최저 1억1천

⑦ 서구 벽진동 (토지) 222평  
감정 8천6백 → 최저 8천6백

⑧ 광산구 오선동 (공장)  
감정 18억3천6백 → 최저 12억8천5백

⑨ 서구 벽진동 (농지)  
감정 8천6백 → 최저 8천6백

⑩ 목포시 산정동 (노유자시설)  
감정 16억8천2백 → 최저 9억4천

⑪ 광산구 박촌동 (토지)  
감정 1억9천 → 최저5천5백

010-6670-9800 062)382-5500