

헌법이 지방정부 손발 묶어 지역발전 활동 가로막아

지자체, 자치주체 아닌 사실상 중앙정부의 하급집행기관
재정도 중앙정부가 주는대로 하라는대로 할 수밖에 없어

지방분권 개헌

<2> 지방 발목잡는 헌법

30년된 헌법 1987년 헌법이 지방정부의 손발을 묶어서 지역발전 활동을 하기 어렵게 한다는 지적이 정치권은 물론 학계와 지방분권운동 사이에서 꾸준히 제기되어 왔다. 헌법 제117조와 제118조에서 지방자치의 규정을 규정하고 있지만 허울뿐인 지방자치라는 것이다. 지방정부를 자치의 주체로 인정하지도 않고, 그에 합당한 지위를 보장하는 것도 아니라는 지적이다. 결국, 이름은 지방자치지만 이를 수행하는 지방정부는 중앙정부의 명령을 집행하는 하급기관일 뿐이다.

◇지방자치단체의 하급기관화=지방자치단체는 자치입법권을 가지고 있다고는 하지만 법령의 범위 내에서만 인정된다. 중앙정부가 법령으로 자치사무에 대한 세세한 규정을 하고 있어 현실에 있어서는 자치입법권을 통한 입법의 여지는 거의 없다.

지방자치단체가 처리하는 위임사무는 물론 자치사무에 대해서도 법령으로 상세한 지침을 정하고 있다. 따라서 지방자치단체는 독자적인 지방정책을 추진할 수 있는 여지가 거의 없다. 자치사무도 그 지침이 중앙정부에 의해 법령의 형식으로 이미 정해진 경우가 대부분이어서 그렇다. 지방자치단체는 독자적인 정책구상에 따라 수행할 수 있는 자치주체가 아니라 사실상 중앙정부의 하급집행기관이 되는 셈이다.

헌법이 그 자체로 지방의 자치활동을 제한하고 있다는 지적도 있다. 헌법 제37조 제2항이나 제59조 등 여러 조항에서 국민의 자유와 권리를 제한하는 경우에 법률로 하도록 규정하고 있기 때문이다. 헌법은 국회가 제정한 법률의 위임이 없으면 지방자치단체가 활동할 수 없도록 해 지방의 행위능력을 제한하고 있다.

헌법이 지방자치단체의 손발을 묶어놓고 중앙정부만 쳐다보도록 만들고 있는 셈이다. 중앙정부가 법령을 통해 전국적으로 지방에 하달한 통일화된 정책은 지방 실정에 맞지 않아 무용지물이 되거나 지역발전이 걸림돌이 되는 경우가 많다.

◇자치조직권의 무력화=헌법 제118조는 의회와 집행기관의 선임방식을 비롯해 지방자치단체의 조직과 운영방식 등을 법률로 정하도록 한다. 지방자치단체의 조직은 지역에 따라 다양한 특성을 반영할 필요가 있고, 행정혁신은 조직혁신을 통해

일어날 수가 있는 것이다. 그런데도 지방조직을 기관의존형으로 할 것인지, 기관독립형으로 할 것인지, 합의제기관으로 할 것인지, 집행기관과 지방의회의 관계를 어떻게 설정할 것인지, 지방선거를 어떤 방식으로 할 것인지를 일일이 중앙정부가 법률로 규정하도록 하고 있다.

지방분권이 체질화한 스위스에서는 중앙정부의 조직은 지방정부의 조직 중에서 잘 운영되는 것을 본받아 혁신하는 경우가 적지 않다. 중앙정부를 합의제기관으로 운영된 우수한 제도를 다른 지방이나 중앙정부가 채택할 수 있게 하는 것이다. 한국은 지방자치단체의 조직을 전국적으로 획일화함으로써 지방의 필요에 따라 조직을 변용할 수 있는 가능성을 완전히 배제하고 있다.

◇지방재정위기 유발=지방자치단체가 재정난을 해소하기 위해 지방세를 조례로 신설하려고 하지만 법률의 위임이 없는 한 헌법 제59조의 조세법률주의에 가로막힌다. 돈에 관한 한 지방은 중앙정부가 주는대로 하라는대로 할 수밖에 없다.

국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 중복과세를 다른 법률로 규정하는 것도 금지하고 있다. 주요세원인 소득세나 법인세 등을 조례를 통해 지방세원으로 할 수 있도록 법률로 위임하는 것조차도 원칙적으로 봉쇄하고 있다. 지방자치의 근간이 되는 자체수입의 확보방안도 헌법과 법률에 의해 봉쇄되고 있는 실정이다. 이로 인해 지방의 재정적 중앙정부 의존은 심화되고 지방의 자기 책임성은 실종되고 있다.

특히 중앙정부는 각종 복지정책을 도입해 포퓰리즘 정책을 양산하고 있지만 중앙정부가 비용부담의무를 일부만 부담하고 나머지는 지방자치단체에게 비용을 전가시키고 있다. 이에 따라 지방재정이 취약해지고 있으며 디폴트의 우려가 제기되고 있는 실정이다. 중앙정부의 과제를 지방이 수행하도록 했으면 돈이라도 제대로 쥐어주는데 중앙정부는 지방자치단체의 비용 부담은 안중에 없다. 그 결과 지방자치단체는 쓸 돈이 부족해 허리띠를 졸라맬 수밖에 없다. 중앙정부가 지방의 비용부담으로 자기를 생색만 내고 있는 것이다. 지방자치단체는 중앙정부 사무수행비용을 충당하기 위해 허덕인다. 이는 자치 없는 명목상의 자치다.

/한국지방신문협회=최권일·모현철기자 cki@kwangju.co.kr



국민의당 안철수 전 대표가 12일 오후 서울시 여의도 국민의당 당사에서 기자회견을 열고 '제보조작' 사건과 관련해 입장을 밝히기에 앞서 고개 숙여 사과하고 있다. /연합뉴스

국민의당 싸늘한 민심 어떻게 돌리나

이준서 구속·안철수 사과 불구 해법 없어... 재창당 수준 혁신전대 나서야

이준서 전 최고위원의 구속으로 국민의당이 사면초가에 몰렸다.

12일 안철수 전 대표가 뒤늦게 공식 사과에 나섰지만 위기를 극복하고 내년 지방선거까지 전열을 재정비할 것인지는 미지수다. 국민의당은 내심 불구속 기소를 기대하며 검찰 수사에 있어 추미에 민주당 대표 등의 압력설 등을 제기하고 각을 세웠지만 법원의 영장 발부도 정치적 입지가 더욱 협소해졌다. 특히, 시기를 놓친 안 전 대표의 사과도 국민의당을 싸늘하게 바라보는 민심에 별다른 영향을 미치지 못하고 있다.

이에 따라 국민의당은 이 전 최고위원

구속을 기점으로 특혜 의혹 조작 사건에서 벗어나 재창당 수준의 혁신 전당대회 등을 통해 전열을 정비한다는 입장이다.

이를 반영하듯 박주선 비대위원장은 이날 군산에서 열린 비대위 회의에서 "진실은 오직 하나다. 저희는 진상조작을 한 일이 없다"고 강조했다. 그는 이어 "추 대표의 가이드라인, 지난 7일 당정청이 모인 신중 대책회의가 검찰 수사에 영향을 미쳤다고 생각한다"며 "이제는 문준용 취업비리 특혜 의혹의 본질을 밝혀내면 특별감사가 불가피하다고 판단한다. 특별법을 국회에 제출할 것"이라고 밝혔다.

이 전 최고위원이 구속된대 대해서는

다시 머리를 숙였지만 여권의 공세에 밀리지 않고 역공에 나서면서 당의 결집을 도모하겠다는 뜻으로 풀이된다. 여기에 당을 전당대회 체제로 전환하며 위기를 벗어나겠다는 흐름도 보이고 있다.

하지만 상황은 그리 호락호락 하지 않다. 당장 검찰은 이번 취업 특혜 의혹 제보 조작 사태와 관련, 국민의당 지도부를 겨냥하고 있다. 검찰은 이날 국민의당 당원 이윤미씨와 이준서 전 최고위원을 동시에 소환해 조사한다 이어 조만간 공명선거추진단 수석부단장과 부단장을 맡았던 김성호 전 의원과 김인원 변호사를 불러 조사할 계획이다.

조사 결과에 따라 추진단장이었던 이윤주 의원의 소환 여부도 결정될 전망이다. 여론의 역풍에 제보 조작 사태의 불길

이 오히려 확산할 수 있는 상황인 것이다. 이에 따라 국민의당은 정치적 생존 기반인 호남 민심을 주목하며 대응책 마련에 주력하고 있다. 당장 국민의당은 이날 '덧발' 호남을 찾아 '천막 비대위'를 열고 위기 극복 의지를 다졌다. 비대위 회의를 통해 전당대회 준비위원장에 황주홍 의원을, 선거관리위원장에 김관영 의원 선임을 의결하는 등 혁신 전당대회 준비에 박차를 가하기도 했다.

여기에 지역 현안인 현대중공업 군산조선소 재가동 노력 지속, 협력업체에 대한 정부 지원 대책 촉구, 군산시 고용재난 지역 지정 등을 추진하기로 했다. 김동철 원내대표도 이날 국회에서 열린 광주전남지역 예산정책 간담회에 참석하는 등 호남 행기에 나섰다.

/임동욱기자 tuim@kwangju.co.kr



김은영의

'그림 생각'

(190) 프로필

새 정부의 내각 인선이 마무리되면서 후보자들의 인물 소개와 총평을 더한 프로필(profile)이 관심이다. 그 프로필을 보면 한 사람이 살아오면서 이룩한 학업이나 성취, 종사했던 직업의 발자취를 알 수 있지만, 서양미술에서 프로필은 '사람의 정측면을 묘사하는 미술 장르'를 뜻했다. 특히 서양미술에서 프로필은 중세 말에서 르네상스시기 초상화에서 유행했는데, 인물의 모습을 정면이 아니라 측면을 묘사할 때 그 인물의 핵심적인 특

사람의 뒤편이 옆에서 보아야 잘 보인다

징을 명료하게 그려낼 수 있기 때문이었다. 우리나라를 비롯하여 중국 등 동양 미술에서 얼굴의 정면을 평면적으로 그리는 정면상이 주류를 이루는 것과는 대조적이다. 해부학적으로도 서양인은 동양인에 비해 측면인상이 더 개성적으로 보이는 점도 한 몫을 했을 것 같다.

르네상스시대의 대가 피에로 델라 프란체스카(1416~1492)의 작품 '바티스타 스포르차'(1472년경 작)는 극단적인 프로필의 구도로 그린 초상화로 유명하다. 옆 모습을 극단적으로 클로즈업 해서인지 그림을 대하는 순간 저도 모르게 인물 앞으로 깊이 다가가게 하는 느낌을 준다. 이 작품은 우르비노 공작인 페데리코

2세와 그의 부인인 바티스타 스포르차를 서로 바라보는 형식으로 그린 두 개의 초상화가 한 쌍이다. 작품에서 보여지는 주인공의 값비싼 목걸이와 말아 올린 머리, 머리와 가슴에 달린 메달 장식은 인물의 양감과 조형성을 강조하면서 인물을 더욱 입체적으로 느끼게 한다.

이 여인의 초상화가 얼마나 인상적이었던지 영화감독 알프레드 히치콕(1899~1980)은 자신의 영화 '헝기증'(1958년 작)에 등장하는 여주인공 김노박의 옆모습을 피에로 델라 프란체스카의 초상화 구도를 모티브로 연출했다. 미술학교 출신이었던 히치콕 감독이 그림으로부터 영향을 받은 영화 속 장면들



프란체스카 작 '바티스타 스포르차'

찾아보느라 최근 몇 주 동안 히치콕의 영화에 빠져들었다. 그림 속에서도 영화 속에서도 헤어나고 싶지가 않았다.

<광주비엔날레 전시부장·미술사박사>

해남군
www.haenam.go.kr

남도를 대표하는 여름휴양지...
누구나 한번쯤 오고싶은 곳 땅끝해남!

여러분을 추억과 청청바다가 있는
아름다운 땅끝 해남으로 초대합니다!

송호해수욕장 7/14~8/13 사구미·송평해수욕장 7/17~8/13