

# 종족·종교 갈등 통합한 지방분권 헌법의 위력

## 지방분권, 선진현장을 가다

<3> 스위스

행정·입법·조세권까지 보장  
주민 투표로 올림픽도 철회  
3천만원대 사업도 동의 필요

‘국가경쟁력 세계 1위, 1인 당 국민소득 8만 달러, 빈곤율 영국·독일·미국의 절반인 7.6%’

이처럼 화려해 보이는 온갖 수식어를 모두 차지한 스위스는 19세기까지만 하더라도 굶어 죽는 이들이 속출하는 나라였다. 남성들이 다른 나라의 용병이 돼 식구들을 먹여살려야 했을 정도다. 불과 150년 만에 세계 최고 번영을 이룬 스위스의 경쟁력은 강력한 지방분권을 보장한 헌법에 있다.

스위스는 1848년 하나의 통일된 국가가 되도록 중앙정부를 두되 각 주의 자치제도를 살려 자기 일을 스스로 해결할 권리를 가진 헌법을 제정했다. 이는 스위스 지역의 강한 지방분권 전통, 보수적인 구교지역과 진보적인 신교지역의 갈등을 통합하



스위스는 주민 총회(게마인데)를 통해 주민 발안과 재정 주민 투표 과정을 거쳐 공동체의 살림을 직접 운영한다. 지난달 14일 스위스 취리히 시 인근에 위치한 레겐스베르크 지역에서 주민 총회가 열리는 모습. /부산일보 조소희 기자 sso@

기 위한 해결책으로 탄생한 것이다. 언어와 종족, 종교집단이 모두 달랐던 스위스에 분권을 강조한 헌법은 갈등 통합을 위한 유일한 대안이었다.

◇주민 동의 없으면 올림픽도 포기  
1년에 3~4회 가장 열리는 주민 총회에서는 3만 스위스프랑(한화 3270만 원) 이상의 사업에 주민들의 동의를 구하는 재정 주민 투표가 이루어진다. 재정 상황에 따라 자신이 내는 세금이 달라지다 보니 주민들은 지자체 살림을 꼼꼼히 점검할 수밖에 없다. 한해에 157억의 경기장 유지비를 남긴 인천 아시안게임, 향후 활용 계획이 불투

명한 평창 올림픽 경기장 등 한국의 ‘유치 우선’ 정책은 스위스에선 보기 힘들다.

2002년 9월 스위스 베른 시는 2010년 동계 올림픽 개최지 선정을 앞두고 있었다. 베른 시는 대회 유치를 위해 2200만 스위스프랑(한화 239억 8700만 원)이 필요하다는 계획을 들고 주민투표를 통해 주민 동의를 얻어야 했다. 2002년 9월 22일 주민 투표 결과 올림픽 경기장 건설사업과 대회 준비 사업은 77.6%와 78%의 압도적 다수로 거부됐다. 베른 시는 이미 국제 올림픽 위원회(IOC)에 10만 달러를 납부한 상태였지만 주민들의 뜻에 따라 대회 신청을

철회했다.

당시 베른과 함께 경쟁한 뒤 재수 끝에 2018년 동계올림픽 개최지로 선정된 평창의 경우는 어떨까. 당시 중앙정부는 동계 올림픽 유치를 한다면 강원도에 3조 6000억 원의 자금을 지원하겠다고 보증을 섰다. 이렇듯 천문학적 돈을 투입했지만 이번 올림픽이 끝나고 나면 경기장 유지비로만 연간 101억 원의 적자가 날 것으로 예상된다. 동계올림픽 유치경쟁 속에 주민은 배제됐고 중앙정부의 ‘하사’만을 바라보는 지방정부의 태도는 답습됐다.

◇갈등 타지기 전 세금·정책 맞춤 해결  
스위스 헌법 제3조에 명시된 간접 주권 에 따라 이뤄지는 고도의 자치는 지역에 당면한 갈등을 빠르고 쉽게 해결할 수 있게끔 해준다. 2013년에 ‘꽃보다 할배’의 배경이 되며 관광객들이 폭증하고 있는 스위스 루체른 시, 인구 8만 명의 조용한 동네였던 루체른 시는 최근 관광객이 폭증하며 대형 관광버스가 하루에도 수십여대가 오가며 주차난과 대기오염을 가중시키면서 주민들의 불만이 고조된 것이다.

이에 대해 줄스 구트(Jules Gut) 루체른 시 시의원(녹색자유당)은 “바르셀로나처럼 관광객 거부 운동이 벌어질 정도였으나 최근 주민총회를 통해 ‘관광세 도입’으로 문제를 해결했다”면서 “여행사와 대형 버스에 일정 세금을 부과하고 관광버스 전용 주차장을 지을 계획”이라고 설명했다. /스위스 취리히=부산일보 조소희 기자 sso@



## 박종구의 중국 인물 이야기



(초당대 총장)

### 비운의 황제 당 중종

中宗(656-710) 이현(李顯)은 당의 제4대 황제로 고종의 7남이다. 고종 붕어 후 황제에 올랐으나 폐위됐다. 연간 101억 원의 적자가 날 것으로 예상된다. 동계올림픽 유치경쟁 속에 주민은 배제됐고 중앙정부의 ‘하사’만을 바라보는 지방정부의 태도는 답습됐다.

고종과 무축천의 3남으로 태어났다. 두명의 동복 형이 태자가 되었지만 나란히 축전에 의해 죽임을 당했다. 태자가 되었으나 공손하고 조심스러울 수밖에 없었다. 682년 장남 이충운이 태어나자 고종은 손자의 탄생을 기뻐해 연호를 영순(永淳)으로 바꾸고 1년 고종이 사망하자 새 황제에 즉위했다. 축전은 황태후가 되었다. 중종은

가 태모에 고모의 신주를 모셔놓고 제사를 올렸다는 말을 듣지 못했습니다”고 견했다. 여왕을 다시 궁중에 부르도록 설득했다.

698년 3월 병 치료를 이유로 여왕 일가를 낙양으로 불러들였다. 무승사의 태자 책봉의 꿈은 허사가 되었다. 이 충격으로 화병이 도져 세상을 떠났다. 축전이 되었다. 황후가 된 뒤라들인 이유는 우선 조카보다는 아들이 사후 자신의 명을 더 잘 지켜줄 것으로 믿었기 때문이다. 세상 민심이 이치 황실에 동정적인 점도 중요한 고려사항이었다. 태종과 고종의 선정을 잊지 못하는 백성들이 적지 않았다. 무엇보다도 친정인 무씨 가문에 변절한 인제가 없었다는 현실적 제약이 없었음을 수 없다. 무승사 무삼사 무의중 등은 범용한 인물로 자신의 사후 무씨 전하를

## 15년 유폐 뒤 가족으로부터 피살

부인 위황후의 기세에 눌리는 공처가였다. 시어머니를 지켜본 위황후는 자신도 권세를 휘두르고 싶었다. 친정 아버지 위현정을 예주자사로 승진시킨 후 요직인 문하시중에 발탁했다. 당연히 무축천은 격노했다. 고종은 임종시 대제유조(大帝遺詔)라는 유서를 남겼다. 그 내용중에 “정치와 군사에 관한 중요한 일 가운데 만약 황제가 결정하지 못할 경우 천후의 의견을 들도록 하라”는 대목이 있었다. 자신의 인사권에 도전한 자식을 용납할 축전이 아니었다. 684년 2월 재위 54일만에 중종을 황제의 자리에서 쫓아냈다. 여왕으로 지위가 격하되고 연금되었다. 재상 배임과 종신 유위지가 합심해 황제 폐위를 나섰다. 축전은 자신의 넷째 아들 이단을 황제로 옹립했다. 예종이다.

폐출된 중종은 호복성 방주로 쫓겨났다 다시 군주로 옮겨졌다. 다음해 3월 다시 방주로 돌아간 중종은 이후 15년간 그곳에서 유폐생활을 보내야 했다. 그 사이 이경업의 난이 일어나 천하가 요동했다. 690년 축전은 무주 왕조를 세우고 스스로 황제가 되었다.

말년에 접어든 여황제는 후사 문제로 고민에 빠졌다. 친정 조카인 무승사와 무삼사는 간절히 태자 책봉을 원했다. 재상 적인결은 “황제께서 아들을 세우시면 천만년 뒤에도 태모에 모셔지겠지만 조카를 세우시면 아직 조

지방할만한 재목이 아니었다.

705년 재상 장간지의 궁중 쿠데타가 성공해 축전이 퇴위하고 이현이 다시 황제가 되었다. 황후가 된 위씨는 뒤를 이을 후사가 없었다. 아들 중운과 딸 영태공주 남매가 장씨 형제를 비방했다는 죄목으로 축전에게 살해되었다. 권력만이 유일한 삶의 위안책이었던 중요한 일 가운데 만약 황제가 결정하지 못할 경우 천후의 의견을 들도록 하라”는 대목이 있었다. 자신의 인사권에 도전한 자식을 용납할 축전이 아니었다. 684년 2월 재위 54일만에 중종을 황제의 자리에서 쫓아냈다. 여왕으로 지위가 격하되고 연금되었다. 재상 배임과 종신 유위지가 합심해 황제 폐위를 나섰다. 축전은 자신의 넷째 아들 이단을 황제로 옹립했다. 예종이다. 폐출된 중종은 호복성 방주로 쫓겨났다 다시 군주로 옮겨졌다. 다음해 3월 다시 방주로 돌아간 중종은 이후 15년간 그곳에서 유폐생활을 보내야 했다. 그 사이 이경업의 난이 일어나 천하가 요동했다. 690년 축전은 무주 왕조를 세우고 스스로 황제가 되었다. 말년에 접어든 여황제는 후사 문제로 고민에 빠졌다. 친정 조카인 무승사와 무삼사는 간절히 태자 책봉을 원했다. 재상 적인결은 “황제께서 아들을 세우시면 천만년 뒤에도 태모에 모셔지겠지만 조카를 세우시면 아직 조

## “지방입법권·과세권 보장돼야”

안성호 지방분권개헌국민행동 공동대표

대전대학교 안성호(사진) 행정학과 교수는 “한국이 재도약하기 위해선 스위스처럼 고도의 자치권을 보장하는 개헌이 필요하다”고 주장했다. 지방분권개헌국민행동 공동대표인 안 교수에게 다가온 개헌의 방향에 대해 물었다.

안 교수는 “우리나라의 헌법 개정 과정은 지배하는 권력이 어떻게 바뀌는지에만 중점을 두었다”면서 “헌법이란 더불어 사는 인간들의 관계를 설정해 주는 것이므로 헌법에는 타자와 동등관계를 형성하는 공유권력이 들어가야 하고 시민 주권이 실현되는 진정한 헌법을 만들려면 이 공유권력에 집중해야 한다”고 강조했다.

안 교수는 다가오는 개헌이 피라미드식으로 정치권력을 재배치하는 것이 아니라 다수와 소수의 권력 공유, △중앙과 지방의 권력 공유 △엘리트와 시민의 권력 공유가 이뤄져야 한다



고 주장한다. 안 교수는 “기존 1987년 헌법의 문제점이 승자독식 다수제와 과도한 중앙집권”이라고 덧붙였다.

안 교수는 “국가사무와 지방사무가 7대 3, 국세와 지방세가 8대 2에 머물며 풀뿌리 민주주의가 제대로 실현되지 못한 점을 개선하기 위해 지방입법권과 지방과세권이 보장돼야 한다”고 말했다. 개헌을 통해 스위스처럼 지방의회가 법률을 제정해 스스로의 권리와 의무를 정하고 지방세의 부과와 벌칙도 정해야 한다는 것이다. 안 교수는 “이렇게 되면 지방정부는 중앙정부에 종속된 기관이 아니라 시민의 행복과 번영을 선도하게 되며 지자체 간 정책경쟁도 치열해져 시민 공화주의를 복돋을 수 있다”고 말했다. /조소희 기자 sso@

## ‘불만 제로’ 위해... 130명 4시간 끝장 토론

스위스 주민총회 참석해보니

분권형 개헌으로 ‘내 삶을 바꾸는 진짜 지치’는 실현될 수 있을까. 지난달 13일과 14일 직접 주민 발안과 재정 주민 투표를 통해 공동체의 살림을 직접 운영하는 스위스 주민 총회(게마인대총회)에 참석해 분권형 개헌에 따른 자치의 가능성을 엿봤다.

지난달 13일 스위스 바젤 주에 위치한 시자크 주민총회(게마인대총회)에는 130여 명의 주민들이 참석했다. 총회는 시자크도르프 초등학교 체육관에서 오후 7시부터 11시까지 열렸다. 4시간 동안 진행되는 회의에도 중간에 이탈하거나 나가는 이는 없었다. 마이크를 들고 직접 의견을 개진한 사람만 29명, 시민들은 치열하게 토론하고 한 건 한 건의 예산안을 검토했다.

이날 총회는 2017년 마지막 총회인 만큼 한 해의 예산안을 정리하고 2018년 예산을 확정했다.

주민들은 적자 해소를 위한 방안으로 제기된 의견에 대해 각각 찬반을 표했다. 2018년에 있을 소방 호스와 방독면 전면

교체 비용을 줄이자는 의견이 나왔지만 공장 반론이 제기됐다. “안전은 무엇으로도 대신할 수 없다”는 반론에 주민들은 압도적인 지지를 보였다. 그 대신 아들은 반려동물 세금을 올리는 데 찬성했다.

피터 뷔셔 시자크 주민총회 의장은 “더 이상의 주장·반론이 없을 때까지 ‘듣는 것’이 주민 총회의 원칙”이라고 말했다. 헛터 하이니만 씨는 “주민총회에 오지 않으면 불만을 집고 살아야 한다”며 “갈등을 해소하러 총회에 오는 것”이라고 말했다.

다음날 취리히 시 인근에 위치한 레겐스베르크 지역에서 열린 주민 총회 또한 크게 다르지 않았다. 평일 오후 7시 30분 영하의 날씨에도 58명의 주민들이 주민총회를 찾았다.

레겐스베르크의 경우 100만 스위스프랑(한화 14억 원) 가량이 드는 사업은 주민총회 참석자 3분의 2가 찬성하지 않으면 시행할 수 없다. 도로나 다리를 만들 때도 투표가 진행되며, 건설 사업의 경우 세 부담이 높아 주민들이 4~5년의 총회를 통해 2~3년씩 유폐성을 검토한다.

/스위스 취리히=조소희 기자 sso@

**Aroma Life**  
www.aroma-life.co.kr

KCPBA 2016, 2011, KOTRA, etc.

‘건강’과 ‘아름다움’을 모두 갖춘 |  
**맞춤형 기능성 속옷의 명가**  
**아로마라이프**

아로마라이프 기능성 속옷은 한국, 미국, 일본, 중국 특허를 받은 유니크한 디자인과 일본 도레이社 LYCRA (별단면육각형)사용 및 특수 물질가공(원적외선, 음이온효과)으로 편안한 착용감과 생리적인 불편함을 해결해 주고 건강을 생각한 속옷입니다.

<p><b>아모리이온</b></p> <p>브라+슈트+거들 4개국 특허 3단 일체형 슈트</p>	<p><b>아모리이온 롱바디</b></p> <p>브라+슈트+거들+레깅스 4개국 특허 4단 일체형 슈트</p>	<p><b>아실리 바디슈트</b></p> <p>블랙은사 바디슈트의 은사 레이스 품평회 1등</p>	<p><b>비비드 아모르</b></p> <p>러닝+팬츠 2단 일체형 남성용 슈트</p>
--	--	--	--

대표전화 1588-2219