

# 경기지역 분권자치운동 제안서

이대수((사)경기시민사회포럼 사무처장)

## 1. 제안 배경

### 1-1 지방분권운동의 진행과정

2000년 10월 지방분권과 자치를 위한 전국시민행동이 출범한 이래 2001년 3월 22일 전국의 시민단체들이 대전에 모여 지방자치헌장을 선포하였고, 동년 9월 3일 지방분권 실현을 위한 전국 지역지식인 선언 이후 2002년 11월 지방분권국민운동 창립대회를 개최하였다.

이후 수도권을 제외한 전국 대부분의 지역에서 지방분권운동본부가 결성되고 전국 공무원노동조합도 가입하였다. 지방분권운동은 행정수도 이전, 국가균형발전, 지방분권이라는 3대 과제를 위한 3대 특별법 제정을 위해 노력한 결과 여야 합의로 2003년 12월에 3대 특별법이 제정되었다. 그러나 행정수도 이전은 2004년 헌법재판소에 의해 위헌판결을 받았고 대안으로 행정중심 복합도시를 건설하기로 하고 2004년 12월 여야 합의로 행정중심복합도시 건설 특별법이 제정되었다.

### 1-2 경기도의 참여곤란 조건

이러한 일련의 과정에서 경기도는 수도권의 공공기관 이전과 기업의 지방이전에 대한 반대의사를 가지는 자치단체장의 입장과 주민들의 반발분위기로 인해 시민단체들이 분권운동에 참여하기 어려운 여건이 존재하였다. 그리고 수도권 이외의 지역에서 자치단체와 공동으로 분권운동을 추진한 것 역시 정서적으로 동참하기 어려운 조건으로 작용한 바 있다.

분권운동 초기에 경실련경기도협의회가 참여자를 중심으로 지방분권운동경기도본부 준비위를 결성하여 전국본부 회의에 참석한 적은 있지만 지속되지 못한 채 장기간 휴면상태에 들어가고 말았다. 경기시민사회포럼은 2003년 9월 창립 초기부터 국가균형발전의 필요성에 공감하면서 경기도가 수도권 중심의 경제성장의 수혜자였음을 인정하고 대승적으로 지방분권과 분산을 지지한 바 있다.

### 1-3 제안 과정

3대 특별법이 제정된 후 분권운동이 일정한 수준의 제도화에 성공했지만 실질적인 분권은 집권 2년을 지나면서 성과면에서는 낮은 평가를 받고 있다. 분권운동에 참여

했던 일부인사들은 정부의 균형발전과 지역혁신 분권운동 등에 참여하면서 힘을 보태기도 했지만 분권운동의 부진과 더불어 정체성 문제를 제기받게 되기도 하였다. 이러한 가운데 2005년 3월 지방분권운동 전국본부 대표자회의(총회)에서는 침체되어 있는 분권운동의 재활성화를 위한 논의를 진행하여 체계를 개편하는 등 새로운 시도를 하고 있다. 경기시민사회포럼은 개별단체 자격으로 지방분권운동 전국본부에 가입하게 되었고 경기도 본부를 결성해 줄 것을 요청받았다.

## 2. 경기도내 분권자치운동 현황

### 2-1 현황

경기도의 경우 환경운동 관련 단체들이 상대적으로 많았고 그것은 경기도 내의 각종 환경사안에 대한 대응의 필요성이 커졌기 때문이기도 하다. 한편으로 여성 복지 문화 분야에서의 시민단체 활동도 증가하고 있지만 지방자치 시대를 맞이하여 지방분권과 주민자치운동을 전개하는 시민단체는 적었던 것이 경기도의 현실이었다. 2003년부터 경기도 차원에서 의정감시활동을 시작하면서 연대감을 형성하게 된 것은 좋은 계기가 될 것으로 보인다.

분권운동의 경우 대부분의 지방과는 달리 행정수도 이전 또는 행정중심 복합도시 건설과 공공기관 이전, 수도권 과밀 억제 등 수도권에서는 적극 참여하기 어려운 여러 조건들이 겹쳐 있어서 활동이 어려웠던 현실이 있었다. 기초에서의 지방자치와 관련한 활동들이 없지 않았지만 경기도 단위에서는 거의 연계되지 못하였다. 주민자치운동의 경우도 대부분 기초지자체 지역에서 이루어져 왔기에 광역단위의 연계를 갖추지 못하였다.

최근 행정중심복합도시 건설과 관련하여 경기도지사와 의회는 찬성 입장을 밝힌 상태기에 분권운동과 관련하여 지역거버넌스차원에서 공유할 수 있는 여지가 있을 것으로 보인다.

### 2-2 문제점

이제 이러한 현실 속에서 분권과 자치운동의 필요성과 중요성을 인식하면서 실천과제를 모색하고 있는 것이 경기도 시민단체의 현실이다. 본격적인 지방자치 시대가 시작된지 10년이 되면서 그동안의 성과와 한계를 짚어보는 것이 중요한 과제가 되고 있다. 특히 주민의 참여를 바탕으로 이루어져야 할 지방자치가 관 주도의 행정자치 수준에 머물러 있고, 주민은 선거과정에서 정당이 추천하는 후보를 선출하는 기능적인 참정권에 머물러 있다. 주민감사청구제 주민투표제 주민소환제 등을 실시하려고 해도 주민의 참여가 뒷받침하지 못하고 있는 상태이다. 오랜 관치 행정의 수혜자로

서의 위치에 익숙해진 탓이 크다고 할 수 있을 것이다. 그것은 중앙정부에서 지방정부로의 권한 분산에 해당하는 관관 분권에 그치고 있기 때문이다.

### 3. 경기도 차원에서의 분권자치운동 만들기

#### 3-1 과제 발굴과 의제 만들기

이러한 인식바탕 위에 분권자치운동을 발전시키기 위한 의제를 발굴하는 작업이 필요하다. 의제를 공론화하여 공동의 과제로 삼아 실천전략을 수립하는 것이 중요한 과제가 될 것이다.

분권과 자치의 강화를 통한 경기도(수도권)의 비전 제시가 필요하다. 목표와 방향에 해당되므로 충분한 연구와 논의를 통해 마련해가야 할 것이다. 그것은 기초 단위 지역으로 확산 및 구체화될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

그동안의 분권운동의 성과를 점검하고 경기도 차원에 거버넌스를 확대하는 것도 한가지 과제이면서 동시에 행정에 대한 감시와 견제를 강화하는 것 역시 중요한 과제가 될 것이다.

주민 스스로의 노력으로 본 궤도에 오를 수 있도록 지원하고 시민자치역량의 강화를 위한 시민교육의 활성화와 일상적인 자치훈련이 필요하다.

최근에는 여러 지역에서 주민이 예산편성과정에 참여할 수 있는 참여예산제를 실시하는 것을 과제로 하는 논의와 실천방안이 모색되고 있다. 중앙재정의 지방재정으로 이양 못지 않게 재정민주주의를 실현하는 것도 중요한 과제이다. 이러한 과제들은 제도화를 필요로 하지만 제도만이 아니라 주민들의 참여가 필수적이다.

중앙정부의 권한을 지방으로 넘기는 지방분권이 관관분권에 그치지 않고 주민참여와 주민자치로 이어지는 민관 분권이 실질화되도록 하여야 한다.

#### 3-2 네트워크의 구축

기초단위의 자치운동을 발굴하여 경기도 전역에 소개하고 자치운동의 경험과 정보를 공유할 수 있는 네트워크가 필요한 시점이다. 경기도는 31개 시군에 인구 1천만이 넘는 최대의 광역자치단체이므로 그에 따른 준비 역시 쉽지 않다. 중앙집중식이 아니라 기초지역단체간의 네트워크, 경기도단위 단체들의 네트워크를 활성화하는 것이 중요하고 분권자치운동에 참여하는 단체들의 연대는 그러한 네트워크를 강화하는데 기여하게 될 것이다. 기초만이 아니라 경기도정에 대한 참여과 견제를 할 수 있도록 힘을 모아야 한다. 도 단위사업을 통해 경기도에 대한 시민참여를 확대할 수 있는 길이 열릴 것이다.

### **3-3 전국 지방분권운동과의 연대 모색**

2002년도 이후 조직의 형태를 갖추면서 활동해 온 지방분권운동은 참여정부의 정책기조의 하나인 지방분권이 지속적으로 이루어지도록 추동하고 견인할 수 있어야 한다. 2년의 과정을 거쳐 제도적 개혁의 성과와 더불어 한계도 드러난 만큼 후발주자 격인 경기도는 자치운동에 비중을 두면서 진행해 나갈 수 있을 것이다. 동시에 중앙정부에 대한 분권운동 요구를 강화하면서 전국적인 분권운동의 연대를 필요로 한다. 이미 조직되어 활동하는 지역단체들의 경험과 노하우를 공유하면서 서로에게 도움이 되는 연대를 만들어 갈 수 있을 것이다.

### **3-4 향후 준비되어야 할 사항**

향후 구체적인 논의와 활동은 각 단체별 내부논의와 전체회의에서 합의되는 대로 추진할 수 있을 것이다. 4월 15일 준비토론회에서 충분한 논의가 이루어질 수 있도록 준비되었으면 한다.