

[연구논문]

미타카시(□□□)의 파트너십형 행정과 시민참여 방식에 관한 사례 연구*

A Case Study on the Policy of the Partnership and the Method of Citizen's Participation in Mitaka City, Japan

김 기 성 **

목 차

I. 서론

II. 행정의 리더십과 파트너십의
형성

III. 파트너십의 새 지평: 「미타카 시민
플랜21 회의」

IV. 결론

ABSTRACT

Ki-Seong Kim

In 1999, the Mitaka City government, a typical bed-town of Tokyo with population of 160,000 introduced a system in which citizens take responsibility for making the general city plan. Approximately 400 people elected from public applicants, held a forum and discussed their plan for year. The Mitaka City government supported information, financial affairs and facilities for the forum, and did not intervene until the plan was completed. This policy method was prescribed by partnership agreement between the Mitaka City government and its citizens. How was such partnership formed? What was the social capital for making civil participation?

This study examines the historical accumulation process of social capital in Mitaka City, featuring such a social organization as trust, norms, and networks, and initiating the improvement of the efficiency of the society through the facilitation of the coordinated actions. In addition, this paper examines the process and structure of civil participation through a series of interviews with the policymakers of Mitaka City government and two weeks of observation on the civil forum. It concludes that the efforts of mutual trust and discursive activities between the city government and its citizens have played a major role in forming present partnership and civil participation.

* 이 논문은 「日本學術振興會 外國人特別研究員 招聘事業」에 의해 연구되었다.

** 연세대학교 강사 (정치학)

I. 서론

최근 일본 동경도(東京都)에 위치한 미타카시(三鷹市)는 「도시기본구상」 및 「도시기본계획」의 책정에 시민이 참여하는 제도를 도입하였다. 공모에 응모한 약 400명의 시민이 「시민회의」를 구성하여 10개의 분과회를 통해 시민안을 작성하는 작업을 진행하고 있다. 이 안이 완성되면 정책화, 시책화를 위한 행정과의 협의를 거쳐 2001년 4월에 최종안으로 채택될 예정이다. 이러한 시도는 시민과 행정의 파트너십(partnership)에 의한 시민참여의 일종으로, 현재 분권과 자치를 지향하고 있는 일본 사회에서도 새로운 시도로 평가되고 있다.

본 논문의 목적은 미타카시에서 파트너십을 가능하게 한 요인과 파트너십을 통한 시민참여 방식을 살펴보고자 한다. 특히, 과거 수십년간 지속되어 온 행정의 리더십과 그에 따른 사회적 자본¹⁾이 이러한 파트너십을 가능하게 했다는 점에 주목하여 현재 진행되고 있는 파트너십의 성격과 시민의 활동을 분석하는 것이다. 또한 이러한 시도가 한국의 지방자치 발전에 시사하는 바를 문제로서 제기해 보고자 한다.

필자는 2000년 2월부터 7월에 이르는 기간 동안 세 차례에 걸쳐 미타카시의 기획조정실, 주민협의회, 시민회의 사무국 담당자들과의 인터뷰를 실시하였다. 또한 현재 진행중인 파트너십에 의한 시민참여 방식을 조사하기 위해 2000년 5월부터 2주간의 참여관찰을 실시하였다. 오전 10시부터

오후 6시까지 「시민회의」 사무국에 자원봉사자로 참여하는 한편, 주로 저녁 시간대에 열리는 시민들의 분과회에 출석해 시민안이 만들어져 가는 과정을 관찰하였다. 이 논문은 이러한 현지 조사를 통해 입수한 자료와 관찰에 근거하고 있다. 단, 시민회의 구성에 관한 자료의 경우, 프라이버시 보호 규정에 의해 제공받지 못한 사항에 대해서는 참여관찰을 통해 얻은 정보에 근거하여 분석하였다는 점을 밝혀 둔다.

II. 행정의 리더십과 파트너십의 형성

1. 도시 문제와 혁신적인 주장

미타카시는 도쿄 도심으로부터 서쪽으로 18km 떨어진 면적 16.5km²의 전형적인 대도시권 주택 도시이다. 1950년대에 시작된 고도성장으로 수도권으로의 인구 및 산업 집중이 가속화되면서 현재의 골격을 갖추게 되었다. 1960년 9만명이었던 인구가 10년뒤에는 15만명이 되었고, 현재는 16만명선을 유지하고 있다. 급격한 인구 증가는 도시 및 생활 기반 시설의 부족을 초래해, 폭발하는 행정수요를 따라가지 못하는 상황이 벌어졌다. 또한 주택 도시인 관계로 전입·전출 등 인구 이동이 심해, 매년 인구의 30%가 새로 바뀌는 상황이 계속되었다. 자연히 지역과 시정(市政)에 대해 알지 못하거나 무관심한 주민이 급증하였고, 신주민과 구주민 사이의 마찰도 심해졌다. 초나йка이(町内會)²⁾ 등 기존의 주민 조직은 신주민의 대량 유입

1) 사회적 자본(social capital)은 퍼트남(Putnam, 1993)이 이탈리아 지방정부의 수행능력과 시민적 전통 사이에 밀접한 상관관계가 있음을 실증적으로 분석하기 위해 도입한 개념으로, 시민 상호간의 신뢰성, 규범, 네트워크와 같은 사회 조직 형태의 특징을 지칭한다. 이러한 사회적 자본은 협동적인 행위를 용이하게 함으로써 사회의 효율성을 증진시킨다.

2) 우리 나라 반상회와 비슷한 역할을 하는 주민 조직.

으로 거의 기능하지 못하게 되었다. 이 시기 대부분의 도시 자치체와 마찬가지로, 미타카시 역시 도시·생활 기반의 부족과 커뮤니티의 해체라는 도시 문제에 봉착하게 된 것이다.

일본의 경우, 이러한 도시 문제를 배경으로 등장한 것이 「혁신자치체」이다. 일반적으로 혁신자치체란 도시 문제에 대한 주민운동과 혁신정당의 지지를 받아 당선된 수장에 의해 성립된 자치체를 지칭하는 것인데, 이러한 이유로 이를 혁신정당의 지역장악 전술의 결과로 보는 시각도 있다. 그러나 이러한 시각은 매우 편협한 것으로, 왜 혁신적인 수장이 당선되었느냐에 대한 분석을 결여한 것이다. 혁신적인 수장들은 당시 일본 사회가 맞고 있었던 산업화·도시화의 사회변동이 지역과 주민생활에 미칠 영향에 대해 이해하고 있었고, 구체적인 정책 대안도 갖고 있었다.³⁾ 혁신자치체가 중앙정부의 산업중심, 경제중심의 정책에 대해 주민의 생활권 확립과 시빌미니멈⁴⁾의 준비를 정책 이념과 과제로 내걸었던 것도 그러한 이유에서였다. 혁신자치체는 도시 문제의 피해자인 주민의 요구에 힘입어, 생활기반의 정비, 환경, 복지, 참여행정의 도입 등에서 중앙정부를 능가하는 성과를 냈고, 그 결과 전국 시의 1/3을 점하기도 하였다.

1955년 지방선거에서 혁신계의 스즈키(鈴木平三郎) 시장이 탄생한 것도 이러한 맥락에서였다. 그는 1975년까지 5기에 걸쳐 재임하면서 미타카

시를 일본 내에서도 선진 자치체로 불리워질 수 있도록 하는 데 결정적인 리더십을 발휘하였다. 인터뷰를 통해 시공무원이나 주민들 역시 미타카시에 대해 자부심을 느끼고 있다는 점을 알 수 있었는데, 이러한 공감대의 연원은 스즈키 시장(市政)에 대한 기억에 있었다. 예컨대, 미타카시에는 「전국최초」라는 수식어가 붙은 업적이 많다. 1956년에는 전국 최초로 유아보육소를 열었다. 1973년에는 전국 도시로서는 최초로 하수도 정비를 100%를 달성했다. 또한 1970년에는 커뮤니티 센터 구상을 현실화하였고, 3년 뒤 일본 최초로 주민협의회를 발족시켜 커뮤니티센터의 관리와 운영을 일임하는 정책을 채택했다. 복지와 자치를 지향하는 정책은 당시 도시자치체의 수행능력을 평가하는 중요한 지표였기 때문에 미타카시는 일약 전국적으로 주목받는 자치체가 되었던 것이다.

2. 「주민협의회 ()」와 사회적 자본의 축적

이러한 업적 가운데에서도 미타카시를 선진자치체로 알려지게 한 것은 커뮤니티 정책이었다. 1970년 여름, 청소년 교류사업차 서독을 방문한 시장은 우연히 환영 리셉션 장소가 커뮤니티센터였던 것이 계기가 돼 커뮤니티 행정의 필요성을 자각하게 된다. 후에 그는 「도심의 작은 숲을 배경으로 세워진 센터에 주민들이 모여 얘기를 나

3) 예컨대 미야모토(宮本, 1999 : 8)는 혁신자치체를 혁신정당에 의한 사회주의적 지방 정권으로 보는 것에 반대하면서, 헌법에 근거해 기본적인 인권과 민주주의를 실현하려고 하는 자치체, 즉 전후 일본 헌법의 정신을 도시라는 구체적인 장에서 정책화하려고 하는 자치체로 정의하고 있다. 혁신자치체는 정당의 산물이 아니라 도시 문제에 대한 주민들의 자각의 산물이기 때문이다.

4) 시빌미니멈(civil minimum)은 도로, 상하수도, 공회당, 보육원 등 도시생활에 필요한 최저한도의 기준을 의미하는 일본식 영어 표현이다. 1960년대 지역 민주주의를 제창하는 자치체 전문가들 사이에서 만들어져, 1968년 도쿄도 중기계획의 이념으로 설정된 후 널리 사용되었다(松下, 1971 : 272-273).

누고 시설을 이용하며 함께 즐기는 것을 보고, 이것이 주민 참여의 기반이 되고 있다고 판단, 미타카시에 도입할 것을 결심했다」⁵⁾고 회고하고 있다. 이는 1970년 8월 일본 자치성의 「커뮤니티에 관한 대책 요강(안)」보다 앞선 것으로, 시 전역을 생활 동선과 지구별 특성을 고려한 7개의 지구(住區)⁶⁾로 재편해 각 지구에 시민활동의 거점인 커뮤니티센터를 건설하는 계획이 수립되었다.

커뮤니티센터 구상도 획기적인 것이었지만, 더욱 중요한 것은 그 관리와 운영을 주민에게 일임하는 방식을 채택했다는 점이다. 이를 위해 주민의 자치조직으로 만들어진 것이 「주민협의회」이다. 각 주민협의회는 80-100명 가량의 자원봉사 위원으로 구성되어 있다. 위원들은 개인 공모와 각종 주민 단체의 추천에 의해 충원되는데, 이들이 커뮤니티센터의 관리는 물론 취미, 교육, 환경, 복지, 축제 등 각종 프로그램을 기획한다. 관리 및 운영에 필요한 경비는 시가 조성금으로 교부하는데, 각 센터에 연간 대략 8천만엔이 교부된다. 주민협의회는 자주재원을 가질 수가 있고, 매년 시와 조성금 액수와 자주 운영의 원칙을 확인하는 계약을 체결한다. 이러한 자주 운영의 원칙은 1974년 제정된 「커뮤니티센터조례」(미타카시, 1996: 59)에 명시된 정신을 토대로 하는 것이다. 조례에는 「커뮤니티 활동은 시민 자신의 것이며, 시민 상호의 연대와 책임하에 행해지고, 다른 어떤 사람으로부터도 간섭받지 않는다」라고 규정되어 있다. 또한 「시민이 건강하고 안전하며 쾌적한 생활을 영위할 수 있도록, 시민의 신탁을 받은 행정은 커뮤니티 시설의 정비를 중심으로 하는 생

활환경의 정비를 적극적으로 추진함과 동시에, 시민의 자발적인 커뮤니티 활동의 조성을 위해 힘쓰지 않으면 안된다」라고 하여, 신탁한 자와 신탁받은 자라는 관점에서 시민과 행정의 협력관계를 규정하고 있다. 이러한 주민 자주운영 방식은 「미타카 방식」으로 알려져 전국의 자치체에 확산되었다.

한편 1978년 시의 기본계획에 주민협의회를 모체로 하는 「커뮤니티 카르테」 방식의 시민참여안이 책정되면서 주민협의회는 시정의 중요한 파트너로 역할하기 시작했다. 커뮤니티 카르테란 주민이 스스로 지역을 진단한다는 의미인데, 주민이 지역의 문제를 조사해 문제점과 요구 사항을 행정 측에 제언하는 참여 방식이다. 먼저 주민협의회가 카르테 작성위원회를 구성하여, 설문조사, 현지조사, 지역집회 등을 통해 문제점을 분석한 후 의견을 종합해 시에 제시하면 시는 이를 검토해 정책에 반영하는 구조이다. 이 과정에서 주민의 조사, 학습, 토론이 행해지게 되고, 행정과의 빈번한 접촉을 통해 자치조직으로서의 초기적인 파트너십을 형성하게 되었다. 이러한 방식은 1979년부터 1988년까지 세 차례에 걸쳐 실시되었다.

커뮤니티센터의 자주 운영과 커뮤니티 카르테 방식에 의한 참여는 행정 측의 리더십에 의해 실시된 것이다. 그러나 그러한 방식과 원칙이 반복되면서 시민참여에 필요한 사회적 자본을 축적하는 결과를 낳았다고 평가할 수 있다. 예컨대, 미타카시 기획조정실의 마나기(馬男木賢一)씨에 따르면 오랜 경험의 누적으로 시청 직원들도 시민 참여에 대해 별 저항감을 느끼지 않는다고 한다.

5) 「廣報みたか」(1974년 11월 3일).

6) 각 지구는 인구 2-3만, 면적 130-140ha의 규모이다.

주민들도 미타카시 당국의 노력을 인정하고 있으며 이것이 양쪽의 신뢰감 형성에 결정적으로 작용하고 있다고 한다. 실제로 주민과의 인터뷰에서 시행정에 대한 불만을 털어놓는 사람조차도 「미타카시가 다른 어느 자치체보다 잘해 왔다는 것은 인정하지만, 좀 더 잘하기 위해서는…」 하는 식으로 말문을 여는 것을 볼 수 있었다. 특히 사회적 자본의 축적에 있어서 주민협회의 존재는 결정적이라고 할 수 있다. 뒤에서 자세히 소개하겠지만, 1999년부터 시작된 도시기본계획 책정을 위한 시민회의에 각종 단체의 추천으로 참여한 사람들의 34%가 주민협의회 위원이고, 이들이 오피니언 리더의 역할을 하고 있었다. 시민참여에 대한 행정의 리더십이 주민협의회라는 자치조직을 낳았고, 이를 통해 지역내의 신뢰감과 시민적인 문화라는 사회적 자본이 축적되어 온 것이다.

퍼트남(Putnam, 1993)이 지적하고 있는 것처럼, 이러한 사회적 자본은 지역 주민의 삶의 질과 행정수행 능력의 향상을 가져온다고 말할 수 있다. 물론 시민참여와 행정수행능력 사이의 인과관계를 평가하기 위해서는 실증적인 분석이 필요하겠지만, 수장의 정치적 성향에 관계없이 시민참여 행정이 지속되고 있다는 점은 시민참여가 단지 규범적 당위 차원에서 부과된 짐이 아니라 행정 스스로가 시민참여의 효능에 대해 나름대로 긍정적으로 평가하고 있다는 사실을 뒷받침해 준다.

3. 새로운 참여 방식의 모색

그러나 이러한 초기적 형태의 파트너십이 오랫동안

동안 계속되면서 몇 가지 문제점도 나타났다.⁷⁾ 첫째, 주민위원회의 인적 자원이 고정화, 고령화되었다. 이는 주민협의회 설립 당시 참여한 위원들 이외에 새로운 세대의 참여율이 저조하다는 것을 의미한다. 또 커뮤니티센터 이외에도 지구별 공회당이나 민간 문화센터, 스포츠센터 등이 꾸준히 신설되면서 나타나는 현상이기도 했다. 특히 자원봉사 활동의 주력군이라고 할 수 있는 전업주부층이 자원봉사보다는 파트타임 직장을 선호하게 된 것에도 원인이 있었다.

둘째, 위원의 고정화·고령화 현상은 주민협의회 자치조직으로서의 위상도 흔들리게 하고 있다는 지적이 있다. 즉 오랫동안 같은 사람이 임원직을 맡게 되면서 자연히 행정과의 관계가 지나치게 밀착되는 현상으로, 주민협의회가 행정의 말단 조직과 같은 역할을 수행하고 있는 것이 아니냐는 비판이다. 여기에는 시 당국이 사전에 주민협의회와 충분히 협의하지 않은 채 시책의 내용과 방향만을 정해 주민협의회에 그 실시만을 의뢰하고 있는 것이 아니냐는 불만이 전제되어 있다.

셋째, 주민의 요구형 체질에 대한 주민협의회 내부의 반성의 소리도 있다. 예컨대 주민협의회를 통한 카르테 방식의 파트너십은 지역의 문제를 총체적으로 포착할 수 있을 뿐만 아니라 지역 주민의 의견이 실질적으로 행정에 반영된다는 이점은 있으나, 이 과정에서 요구의 투입 과다와 정책적 산출의 저조라는 불균형 현상이 나타나게 되었다. 또한 주민의 요구 중에는 장기적인 과정을 필요로 하는 것이 많아 이에 대한 행정 대응이 늦어질 수밖에 없는 데서 오는 주민의 불만도 생

7) 아래의 내용은 미타카시 기획조정실, 오사와(大澤) 주민협의회 측과의 인터뷰에 기초하여 정리한 것이다.

겨나게 되었다.

이러한 문제점은 시 당국과 주민협의회 모두가 공감하는 것으로, 시민참여 행정의 원래 취지를 살리는 새로운 형태의 참여 방식을 모색하는 계기로 작용하였다. 새로운 참여 방식의 초점은 시민 참여의 폭을 넓히고 계획 구상 단계부터 시민이 참여할 수 있는 방안 모색에 두어졌다. 이러한 모색은 「미타카 시민플랜21 회의」(이하 시민회의)라는 시민 포럼의 형태로 나타났다.

III. 파트너십의 새 지평: 「미타카 시민플랜21 회의」

1. 「시민회의」의 구성

시민회의의 아이디어는 시가 운영하는 「마치즈꾸리 공사」⁸⁾ 산하의 연구소 분과회에 참여하고 있던 시민들에 의해 제기되었다. 1998년 12월, 「미타카시의 기본구상·기본계획의 책정에 즈음하여 기초안의 작성단계부터 시민 참여를 통해 계획을 책정해야 한다」는 제안서가 시장⁹⁾에게 제출되었고, 이것이 받아들여져 1999년 4월부터 시의 공보를 통해 준비위원을 공모하였다. 공모에 응한 58명의 시민들이 준비위원회를 결성하고, 시민회의의 조직형태, 기본규칙, 홍보방안을 검토하여 9월에는 전체 시민들을 대상으로 참여 희망자를 공모하였다. 약 370명의 시민들이 응모하여 10월 9일에는 시민과 시청 직원들이 참석한 가운데 시민회의가 정식으로 발족하였다. 이 자리에서 시민회의의 대

표와 시장 사이에 쌍방의 역할과 독자성 존중을 내용으로 한 「파트너십 협정」이 체결됨으로써 시민회의는 공식적인 시민 협의체로 출발하게 되었다.

1) 시민회의의 목적

시민회의의 목적은 2001년에 예정되어 있는 미타카시의 기본구상 재조정과 제3차 기본계획의 책정에 시민의 의견을 반영하기 위해 시민플랜을 작성하는 것을 목적으로 한다. 일본의 지방자치법 제2조 5항은 「시정촌(市町村)은 그 사무를 처리할 때 의회의 의결을 거쳐 그 지역의 종합적이고 계획적인 행정 운영을 위한 기본구상을 정해 그것에 따라 행하지 않으면 안된다」라고 규정하고 있다. 기본계획은 이러한 규정에 의거하여 책정되는 것인데, 대개 민간 컨설팅회사나 소수 전문가에 의뢰해 작성하는 경우가 많아, 천편일률적이거나 미사여구의 나열로 그치고 있다. 기본구상과 기본계획이 지역 주민의 삶에 직접적인 영향을 주는 비전과 좌표를 설정하는 작업이라고 할 때, 계획의 적실성과 정당성, 특히 지역의 장래에 대한 합의형성을 위해서는 시민의 참여와 토론에 의해 책정되는 것이 바람직하다. 이런 점에서 볼 때 시민회의는 독자적인 시민 영역의 형성을 통해 정책과정의 계획 단계에 시민이 직접 관여한다는 목적을 갖고 설치된 시민의 공론장(Public Sphere)이라고 할 수 있다.

2) 참여 범위와 절차

시민회의의 회칙에는 그 참여 자격을 「미타카

8) 일본의 「마치즈꾸리」는 우리말의 동네만들기, 마을만들기로 번역할 수 있다. 도로, 건물, 다리 등 하드웨어적인 계획뿐만 아니라 커뮤니티 형성, 노인개호, 지역 리더의 육성 등 소프트웨어적인 의미도 담고 있다. 마치즈꾸리는 대개 행정과 주민의 협동 작업에 의해 추진되나 최근에는 주민자치의 관점에서 주민의 이니셔티브에 관한 관심이 고조되고 있다.

9) 현 야스다(安田養次郎) 시장은 시직원 출신으로 1991년 당선되어 현재에 이르고 있다.

시에 거주, 통학, 통근하는 사람으로 참여를 신청하고 등록한 사람』이라고 하여, 참여의 범위를 미타카시의 거주자에 한정하지 않고 하루 대부분의 시간을 미타카시에서 보내는 낮 동안의 유입인구에게까지 확대 해석하고 있다. 시민회의는 그 활동을 공개할 것을 원칙으로 하는데, 참여를 신청한 시민이 아닐지라도 방청할 수 있으며, 분과회 좌장의 허락을 얻어 발언할 수 있도록 되어 있다. 시청의 직원 역시 방청할 수 있으며, 좌장의 허락 하에 질문에 대해 답변을 할 수 있다. 그 밖에 다양한 자원봉사자를 스텝으로 활용하는가 하면, 전문가들을 초빙하여 시민들의 작업에 참고가 되는 지식과 정보를 얻고 있다.

시민회의는 10개의 분과회를 주축으로 하고 있다. 각 분과회에서는 2000년 10월을 기한으로 기본구상과 기본계획의 초안이 될 시민플랜을 작성한다. 시민플랜이 완성되면 시민회의는 이를 시장에 제출하고, 시 당국은 시민플랜을 정책화하기 위한 검토 작업에 들어간다. 예산 문제 등의 검토가 끝나면 시는 이를 다시 시민회의에 제출해 재검토 및 의견을 들어야 한다. 시민회의의 의견표명에 의해 시민회의와 행정 당국 간의 의견 조정 및 협의 단계를 거치게 되고, 2001년 4월까지 최종안을 완성한다. 이 과정에서 일반 시민을 대상으로 하는 공청회 형식의 전체회의를 수 차례 갖는다. 최종안은 다시 시민회의에 보고되어 시민회의에 의해 일반 시민에게 홍보된 후 시의회에 상정된다. 시민회의와 시장은 시의회의 심의과정을 체크한다. 최종안이 채택되면 시는 이를 시책화하는 작업에 착수한다. 시민은 계획안의 실현을 위해 계속 의견을 표명하는 등 스스로 실천하는 활동을 전개하게 된다. 이렇게 시민회의는 시민플랜

의 작성 단계부터 시의회의 의결 단계에까지 관여하는 한시적인 조직이지만, 기본구상 및 기본계획을 실현하는 단계에 가면 시와 새로운 협정을 맺어 새로운 형태로 참여할 수 있도록 가능성을 열어 놓고 있다.

3) 분과회의 구성

<표 1>에서와 같이 시민회의는 10개의 분과회로 구성된다. 2000년 6월 3일 현재 376명의 시민이 참여하고 있으며, 소속의사를 밝히지 않은 32명은 실제적으로 활동하지 않는 사람들이다. 2주 동안의 참여관찰에 의하면, 퇴근시간인 저녁 7시에 모여 대개 밤 10시를 넘어서 회의가 끝나는 것이 보통인데도 분과회 개최는 연 200회를 기록하고 있었다. 일요일을 제외하고 매일 2개 이상의 분과회가 개최되는데, 각 분과회별로 평균 10-15명이 출석하고 있었다. 이 시기는 6월 3일 전체회를 앞두고 중간보고 원고 검토에 들어가 있었기

<표 1> 분과회 현황

	분과회별 주제	인원 (총 376명)
제1분과회	도시기반 정비(도로, 개발, 교통 등)	40
제2분과회	인진한 생활(환경, 쓰레기, 소비생활, 방재 등)	38
제3분과회 (A), (B)	시민 만들기(교육, 생애학습, 예술문화, 스포츠 등)	(A)29, (B)29
제4분과회 (A), (B)	인심할 수 있는 생활(보건, 사회복지 등)	(A)25, (B)36
제5분과회	도시의 활성화(농업, 상업, 공업, 지역의 정보화 등)	29
제6분과회	평화·인권·헌법, 평화, 국제교류, 인권, 남녀평등 등)	31
제7분과회	시민참여의 비결(직인 상, NPO지원)	27
제8분과회	정보정책(행정 정보화, 정보공개, 광보, 공청 등)	15
제9분과회	지자체경영(재정정책, 정책평가 등)	21
제10분과회	지역의 미술품 만들기	24
무소속		32

출처: 「みたか市民プラン21會議ハンドブック」(「미타카 시민플랜21 회의 핸드북」)과 참여관찰을 토대로 작성.

때문에 평소보다 출석률이 낮은 편이었다. 관계자에 따르면 대략 200명 정도가 지속적으로 참여하고 있다고 한다.

<표 2>와 <표 3>은 분과회의 구성을 알 수 있는 기초 통계자료이다.¹⁰⁾ 대개의 경우 시민활동에의 참여는 남성보다는 여성, 현역보다는 퇴직자의 참여가 높게 나타난다. 남성들은 하루의 대부분을 직장에서 보낼 뿐만 아니라 노동 시간에 비해 여가 시간이 부족한 것이 원인이라고 하겠다. 그러나 <표 2>에서 알 수 있는 것처럼 시민회의의 경우에는 남성의 참여가 두드러진다. 여성의 참여가 저조한 것은 분과회가 주부들이 가정에 매이기 쉬운 저녁 시간에 열린다는 점과도 관계가 있겠지만, 사무국에 따르면 전체 참가자 중 남성이 60% 이상을 차지한다고 한다.

<표 2> 분과회별 참가자 현황 (2000.5.22~6.3)

	제1분과	제3분과 (B)	제5분과	제6분과	제7분과	제8분과	제9분과
참가자	14명	15명	10명	15명	14명	7명	12명
여성	2명	6명	3명	10명	8명	4명	3명

출처 : 2주 동안의 참여관찰 기간 중 출석한 인원의 평균치를 성별로 재구성.

한편, 연령별로 보면, 단일 연령대로서는 60대가 가장 많이 참여하고 있다. 이는 퇴직후의 여가 시간을 이용해 현역 시절의 경험을 지역을 위해 활용하고 싶어하기 때문이라고 해석할 수 있다. 그러나 <표 3>에서 알 수 있는 것처럼, 30대에서 50대에 이르는 연령층의 참여가 전체의 58%를 차지하고 있다. 이는 현역 인구층이 평일 퇴근 후

의 시간을 희생하면서까지 분과회 활동에 참여하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

<표 3> 연령별 분포

연령대 인원	10대	20대	30대	40대	50대	60대	70대	80대
수(명)	3	16	43	51	53	59	29	2
비율(%)	1	6	17	20	21	23	11	1

출처 : 참여 신청자의 「자기소개서」를 토대로 작성.

* 자기소개서에 나이를 밝힌 사람만을 대상으로 하였음.

직업별 구성에 관해서는 객관적인 자료를 제공받지 못했다. 다만, 미타카시 전체 인구의 취로형태,¹¹⁾ 분과회 출석자의 옷차림이나 토론을 통해 나타난 직업과 관련된 발언 등을 토대로 판단할 때 전문직, 사무직, 관리직, 자영업자가 대부분을 차지하고 있었다. 이는 대도시권 주택도시에 전형적으로 나타나는 특성이라고 할 수 있을 것이다.

분과회 구성과 관련하여 흥미로운 점은 그 기본 단위가 단체 혹은 단체의 대표자가 아니라 개인이라는 점이다. 이는 기존의 주민협의회 중심의 참여 범위를 발전적으로 지양한 형태라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 참여자 중 상당수가 어떤 형태로든 단체를 통한 시민활동에 관여하고 있는 사람으로 나타났다. 예컨대, 자기소개서에 단체의 추천으로 참가하고 있다고 밝힌 사람은 24개 단체 96명으로 전체 참가자의 26%를 차지한다. 그 중에서도 주민협의회 추천으로 참가한다고 밝힌 사람이 35%(33명)를 점하고 있어, 다른 단체에 비해 압도적으로 많았다. 이는 주민협의회 방식으로 축적된 사회적 자본이 시민회의에 직접적으로 반

10) 객관적인 분석을 위해 성별, 연령별, 직업별 구성에 관한 자료를 요청하였으나, 프라이버시 보호 규정에 의해 제공받지 못했다. 참가신청서란에 간단한 자기소개 항목이 있었으나, 성별과 직업에 관한 항목은 없었다. 따라서 아래의 내용은 제한된 자료와 참여관찰을 통해 파악한 내용을 토대로 작성한 것임을 밝혀둔다.

11) 미타카시의 15세 이상 취로인구의 통계를 보면, 전문직 기술직(20%), 관리직(5%), 사무직(25%), 판매직(17%), 서비스직(8%), 보안직(1%), 농림직(1%), 운수·통신직(3%), 기능공, 채굴·건설·제조·노무 작업자(19%), 불명(1%). 전체적으로 전문직, 관리직, 사무직, 판매직의 종사자가 67%를 차지하고 있다(미타카시, 1998 : 142).

영되고 있음을 나타낸다. 보다 세밀한 조사가 가능하다면, 어떤 형태로든 시민활동에 관여해 온 참가자의 수는 더 늘어날 것으로 판단된다.

2. 수범상의 특징

1) 파트너십 협정

파트너십은 행정의 의사결정 과정에 시민이 관여하게 되는 시민참여의 단계라고 할 수 있다(Burns, 1994 : 153-158). 미타카시의 경우 주민협의회를 통해 초기적인 파트너십이 형성되어 있었으나, 행정과 동등한 기획자로서의 파트너십은 시민회의의 창설로부터 시작된다고 볼 수 있다. 이러한 관계를 공식적으로 문건화한 것이 「미타카 시민플랜21」 작성에 관한 파트너십 협정²⁾이다.

<표 4> 「파트너십 협정」에 나타난 역할 분담

「시민회의」의 역할과 책무	「미타카시」의 역할과 책무
1. 독립적인 조직으로서 시민플랜을 작성한다.	1. 「시민회의」에 대해 정보를 제공한다.
2. 포럼, 워크숍, 잉케이트, 학습회 등을 통해 시민의 의견과 요구를 폭넓게 수렴해 시민플랜을 작성한다.	2. 「시민회의」와 「시」의 각 부서와의 사이에 연락 및 의견조정을 행한다.
3. 시민 상호간의 의견 조정에 노력한다.	3. 「시민회의」의 활동에 필요한 장소를 제공한다.
4. 「시민회의」 활동에 관한 정보를 공개한다.	4. 전문가의 피견과 조사활동 등을 지원한다.
5. 「미타카시 개인정보보호 조례」에 입각해 프라이버시에 관한 정보를 지킨다.	5. 「시민회의」에 의해 시민 상호간의 의견조정이 이루어질 경우 이를 지원한다.
6. 시민플랜에 기초해 시기 작성하는 계획 소안에 대해 의견표명을 적극적으로 행한다.	6. 「시민회의」가 작성하는 「시민플랜」을 최대한 계획에 반영한다.
7. 비용의 사용에 관해 명확하게 한다.	7. 「시민회의」에 계획 소안을 제시하고 의견을 구하며, 내용을 조정한다.
8. 2000년 10월말을 목표로 시민플랜을 작성, 시에 제안한다.	8. 「시민회의」의 운영상 필요한 경비를 예산의 범위내에서 부담한다.

출처 : 「みたか市民プラン21会議ハンドブック」(「미타카 시민플랜21 회의 핸드북」)을 토대로 작성.

파트너십 협정은 이미 준비위원회 단계에서 논의된 것으로 시민대표와 시장의 서명에 의해 공식화되었다. <표 4>에서 알 수 있듯이, 파트너십은 시민회의와 시 당국의 역할분담에 관한 내용을 담고 있다. 특히 시민회의가 자립적인 조직이며, 행정은 시민의 안을 최대한 반영해야 한다고 규정한 것은, 시민회의가 형식적인 치장이 아니라 실질적인 공론 형성의 장이라는 점을 나타낸다. 또한 행정과 시민의 관계가 수직적이 아니라 행정과 시민, 시민과 시민 사이의 수평적 관계로 설정되어 있다는 점, 또한 행정은 시민의 독립적인 활동에 대해 지원하지만 일체 간섭하지 않는다는 자세에서 성숙된 자치체의 격을 읽을 수 있다. 이러한 관계가 파트너십 협정을 통해 공식화되었다는 점, 따라서 실질적인 구속력을 갖게 되었다는 점에서 이를 또 하나의 「미타카 방식」이라고 부를 수 있다.

2) 기본 규칙의 책정

시민의 공론장이 자유로운 토론과 발상의 장이 되어야 하고, 좋은 토론 이외의 어떤 권위도 개입되어서는 안된다는 점에서 규칙의 존재에 대해 비판적인 견해(Dryzek, 1990 : 41)도 있다. 그러나 시민회의의 경우 기본 규칙을 정해 놓고 있는데, 이는 시민회의가 한정된 기간 내에 플랜을 작성해야 하는 과제지향적 공론장의 성격이 강하기 때문이다. 그러나 기본 규칙은 합의형성을 위한 합리적 의사소통을 저해하는 요소를 견제하기 위해 참여자의 합의하에 채택된 최소 규칙이라고 할 수 있다. 기본 규칙은 다음과 같은 점을 강조하고 있다.

첫째, 발언, 즉 의견 제시의 기본단위는 단체가

아니라 개인이다. 단체의 의견은 개인을 통해 반영되며, 그런 한에 있어서 한 단위로 처리된다. 이는 특정 단체의 이해관계가 지나치게 반영되거나 단체의 권위가 토론의 진행에 영향을 주는 상황을 방지하기 위한 장치라고 할 수 있다. 둘째, 시민회의는 과제지향적 성격이 두드러지나 그렇다고 목적합리성에 치우치지 않는다. 자유로운 발언, 철저한 토론, 객관적 자료의 중시 조항에서 알 수 있듯이, 자유로운 발언과 철저한 토론만이 권위를 갖는 시민의 공론장을 지향하고 있다. 셋째, 시민플랜이 시민의 합의형성의 산물이어야 한다는 점이 강조되고 있다. 이를 위해 참여자들에게는 상호성에 근거한 객관적 입장을 견지할 것이 요구된다. 또 장기적인 과제와 단기적인 과제로 나누어 합의 형성을 도모함으로써, 시민플랜이 주민 요구의 양적 취합물이 아니라 실현가능한 정책 제언이 되어야 한다는 점이 강조되고 있다.

3) 행정의 조건없는 지원

시는 시민회의의 활동을 원활히 하기 위해 정보제공, 전문가 파견, 장소제공, 경비 지원을 약속하고 있다. 실제로 미타카시는 분과회 활동을 지원하기 위해 A4판 135페이지에 이르는 기초 자료집¹²⁾과 423페이지에 달하는 시정개요 자료집¹³⁾을 간행해 배포하였다. 여기에는 기본통계, 시정역사, 재정, 생활기반, 환경, 교육, 복지, 자치 등에 관한 시의 정책이 상세하고 알기 쉽게 소개되어 있다. 또 시민 3천명을 대상으로 설문조사를 실시해 보고서를 간행하였는데, 이러한 정보는 분과회 정책 토론의 기초 자료로 활용되고 있다.

대규모의 시민참여에는 장소의 문제가 따르기 마련이다. 시 당국은 시청사 별관 회의실 2실과 공회당 다다미 방 2실을 회의 장소로 제공하고 있고, 별도로 시민회의 사무국을 위해 2개의 사무실 및 사무집기를 제공하였다. 시민회의 운영에 필요한 경비는 시의 예산에 계상되어 지출되는데, 1999년 11월부터 2000년 3월까지 3천7백만엔이 지급되었다. 그 밖에 시민회의 사무실 상근 직원의 급료 역시 시가 부담하고 있다.

3. 공론장으로서의 질

이상과 같은 특성으로 판단할 때 시민회의는 오랜 기간 지속된 행정과 시민의 파트너십과 상호 신뢰감 위에 성립한 시민적 공론장이라고 할 수 있다. 물론 행정의 리더십과 지원에 힘입은 바가 크지만, 그렇다고 이것이 공론장을 훼손하는 방향으로 작용하지는 않는다. 우선 시민 측의 리더들은 과거 주민협의회 방식의 문제점을 명확하게 깨닫고 있다. 또 행정 스스로도 시민활동에 대한 지원과 영향력 행사를 구분하고 있다. 파트너십의 경험을 통해 시민들은 참여를 통해서만 자신의 삶을 좋게 할 수 있다는 것을 알고 있고, 행정은 시민 참여를 도입하면 할수록 수행능력이 향상된다는 것을 경험을 통해 알게 되었다는 점이다. 바로 이러한 점이 미타카시를 선진자치체로 부를 수 있게 한다.

2주간의 제한된 기간이었지만, 참여관찰을 통해 발언의 양과 질의 면에서 좋은 토론 이외의 권위가 개입되고 있다고 느낀 적은 없었다. 오히려 시

12) 미타카시(三鷹市), 1999, 『三鷹を考える論點データ集』, 企畫部企畫調整室.

13) 미타카시(三鷹市), 2000, 『三鷹を考える基礎用語事典(市政概要)』, 企畫部企畫調整室.

민 측이 관료의 시야를 넘어서 전문적인 문제제기를 하고 있었고, 읍서버로 참석한 공무원과 기탄없는 토론을 전개하기도 했다. 분과회의 좌장은 기본규칙을 상기시키면서 합리적으로 토론을 이끌고 있었고, 양측의 의견이 대립될 때에는 중요 의견으로 간주하여 다음 번 회의에서 준비된 토론이 가능하도록 과제를 부여하기도 하였다. 직업적인 다양성과 이메일 등의 수단은 참가자들 사이에 상호학습과 이해를 증진시키는 방향으로 작용하고 있었다.

단, 공모 방식에 의한 참가라는 점 때문에 대표성의 문제가 제기될 수 있다. 이 점에 대해서는 시민회의 내부에서도 논의가 되고 있다. 따라서 시민회의 참여자와 일반 시민 사이의 의사소통을 위한 장치를 고안하고 있다. 예컨대, 중간보고안이 완성되자 일반 시민을 대상으로 한 전체회를 개최하였다. 또 최종안이 만들어지기 전에 일반 시민을 대상으로 한 설문조사를 실시하여 이를 반영하려고 하고 있다. 한편 시민회의에 속하지 않은 여러 그룹들의 의견도 수렴하고 있었다. 한 예로 장애인 그룹은 시민회의에도 참여자를 내고 있으나 분과회라는 공간에 제약되지 않은 일상적인 접촉을 통해 시민회의에 자신들의 의견을 반영하려고 하고 있었다. 이러한 피드백 장치들은 시민안이 완성된 이후 행정 측과의 협의 과정이 시작되면 더욱 본격화될 전망이다.

IV. 결론

파트너십형 시민참여에 관한 객관적 평가를 위해서는 더 오랜 기간을 갖고 관찰할 필요가 있다. 그러나 현재 미타카시에서 벌어지고 있는 시민참

여는 행정의 수행능력에 긍정적이라는 행정과 시민 모두의 경험과 판단을 근거로 가능할 수 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 날로 복잡화·다양화되어 가는 행정 수요를 정확하고도 총체적으로 파악하기 위해서는 이와 같이 개방적인 행정체질이 요구된다. 이러한 개방의 과정에서 단기적인 비용이 발생할 수도 있겠지만, 장기적으로는 개방형·협의형 행정이야말로 수행 능력 면에서 분명한 성과를 낼 수 있다는 점은 주지의 사실이다. 또한 이러한 실험이 있어야 건전한 시민의식도 배양될 수 있을 것이다.

특히, 미타카시의 경우에는 파트너십형 행정과 시민참여가 시정의 근간으로 유지될 수 있도록 행정이 리더십을 꾸준히 발휘해 왔다. 이러한 리더십은 주민의 자치 조직이라고도 할 수 있는 주민협의회의 탄생을 낳았고, 카르테 방식의 마을만들기를 가능하게 했다. 또한 이러한 과정은 행정과 시민 사이에 신뢰감이 형성되어 온 과정이기도 했다. 그 기반 위에서 시민회의와 같은 한층 발전된 형태의 파트너십을 기반으로 한 시민참여가 가능했다.

미타카시의 사례는 파트너십형 행정이나 시민참여가 단지 규범적 당위의 수준에서 논의될 성질에 그치는 명제가 아니라는 점을 시사해 준다. 시민참여의 문제는 구체적인 정책 과제로 인식되어야 한다. 이러한 점은 본격적인 지방자치의 시대를 맞고 있는 한국의 지방자치단체와 시민에게도 해당된다. 예컨대, 미타카시에서 볼 수 있는 커뮤니티센터의 자주운영 방식이나 커뮤니티 카르테 방식 등의 파트너십은 주민자치센터의 운영 등에 적극적으로 도입할 필요가 있다. 또한 시민활동이 상대적으로 활발한 대도시권의 자치단체

에서도 중장기적인 비전이나 기본계획을 수립하는 과정에서 시민과의 파트너십을 도입할 가치가 있다. 다만 이 과정에서 중요한 것은 단기적이고 가시적인 효과에 급급한 일과성의 행정이 아니라 시민참여 행정에 대한 중장기적인 전망을 갖고 이를 꾸준히 추진할 수 있는 방안을 모색하는 것이라고 하겠다. 이 과정에서 행정의 개방적인 리더십과 시민으로부터의 신뢰감 확보가 매우 중요하다.

Putnam, R. D., 1993, *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton : Princeton Univ. Press

참고문헌

- 마쓰시다 케이이치(松下圭一), 1971, 『シビル・ミニマムの思想』, 東京: 東京大學出版會
- 미야모토 켄이치(宮本憲一), 1999, 『都市政策の思想と現實』, 東京: 有斐閣
- 미타카시(三鷹市), 1996, 『三鷹市のコミュニティ』
- 미타카시(三鷹市), 1998, 『三鷹市統計書 1998年度』
- 미타카시(三鷹市), 1999, 『三鷹を考える論點データ集』, 企画部企画調整室
- 미타카시(三鷹市), 2000, 『三鷹を考える基礎用語事典(市政概要)』, 企画部企画調整室
- 미타카시·미타카시민플랜21회의(三鷹市·三鷹市民プラン21會議), 2000, 『基本構想·基本計畫の策定に向けて市民アンケート結果報告』
- 「廣報みたか」, 1974년 11월 3일, 1996년 3월 31일, 1999년 11월 7일, 2000년 2월 20일
- 「みたか市民プラン21會議ハンドブック」
- Burns, D., R. Hambleton and P. Hoggett, 1994, *The Politics of Decentralisation*, London : Macmillan
- Dryzek, J. S., 1990, *Discursive Democracy*, New York : Cambridge Univ. Press
- Elster J.(ed.), 1998, *Deliberative Democracy*, Cambridge : Cambridge Univ. Press
- Mumford, Lewis, 1961, *The City in History : Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*, New York : Harcourt, Brace & World, Inc.