川崎시의 자치행정과 지역주민조직*
-네오코포라티즘적 코뮤니티정책을 중심으로-

이 숙 종

이글은 성공적인 혁신자치체로 알려져 있는 일본 川崎시의 코뮤니티정책을 살펴보고 있다. 川崎시의 코뮤니티정책은 공업도시의 여러 문제들을 해결하려는 시정부와 지역주민단체들에 의해 70년대 이후 전개된 이래 지역활성화를 위한 관민연대의 성격을 강화시켜 왔다. 시의 정책이 진보적인 배경에는 시장을 정점으로 하는 시직원들의 진보성, 시의회와 각종 위원회 등을 통한 시민요구를 행정에 반영할 수 있는 제도적 장치, 시의 자치재정 등의 요인이 중요하다. 전통적 지역주민조직인 정내회는 행정과 밀접한 기능적 관계를 유지해 왔으며 시정부는 정내회조직 네트워크를 통해 지역주민 리더층을 관리 통합시켜 왔다. 그러나 지역의료, 환경, 사회교육, 외국인유입 등의 80년대 이후의 새로운 문제의 해결은 보다 진보적이고도 자발적 코뮤니티정책의 입안과 실행을 요구하게 되었다. 시정부는 이러한 문제들을 시민과 연대하여 해결하기 위해 기존의 시민운동 단체나 정내회 이외의 진보적 주민층을 조직하고 동원하고 있으며, 이러한 코뮤니티정책의 정치과정은 특정의 사회계층과 이익단체들을 정책결정기구에 편입시키는 네오코포라티즘적 이익매개과정의 성격을 보이고 있다. 川崎시의 거시적 코뮤니티정책의 이미지 형성과 기본틀의 결정에는 행정주도적 성격이 강한 편이나 전문화된 구체적인 정책입안 사례들을 보면 시민참여적 민주주의의 정신과 형식을 살리고 있어 시민자치와 행정통합이란 이중성을 내포하고 있다.

Ⅰ. 머리말

일본의 정치과정에 있어서 町內會로 대표되던 지역주민조직의 성격에 대한 시각은 세 가지로 표현될 수 있다. 첫째는 町內會와 같은 주민자치조직은 일본의 지방자치와 풀뿌리 민주주의를 대변하는 것으로서 주민의 지역문제를 지역주민의 손으로 해결하는 자주성을 강조하는 것이다. 둘째는 이에 대한 반대되는 시각으로 町內會는 행정의 홍보와 통치를 위한 행정의 하청기능만을 갖는 단체로 파악하는 것이다. 이 두가지 시각 모두가 행정과 시민사회, 관과 민의 주도성을 정치과정 자체에서 묻는 것이라면 셋째 시각은 정치과정의 결과 또는 효과로서 정내회와 같은 말단의 지역주민조직이 일본의 풀뿌리 보수주의에 기여한다는 보수적 정치통합 기능에 촛점을 두고 있는 것이다. 진보적 주민조직이나 시민운동 단체들의 존재에도 불구하고 지역주민조직이 일본의 혁신적 정치과정에 기여하고 있다는 주장은 찾아 보지 못하였는데 이는 일본사회가 급격한 변동을 피하고 사회통합을 지향한다는 일반적 인식이 워낙 강하기 때문인 것 같다. 그러나 일본사회의 안정성은 바로 여러가지 사회적 긴장이나 갈등이 점진적, 예비적으로 해소

* 이 글은 교육부주관 지역연구지원사업에 따른 연구비지원으로 작성한 것임.

되거나 조정되기 때문이기도 하다. 사회적 통합과 안정을 위한 방법들 자체의 내용이 진보적일 수 있으며, 사회적 안정이 보수성으로 단순히 해석되는 것은 반드시 옳다고 보기 힘들다. 이글은 성공적인 지방자치체로서 알려져 있는 川崎시의 정치, 행정과정을 살펴 보고 있는데 적어도 도시정책 또는 지역정책이라고도 표현되는 코뮤니티정책에 있어서는 진보적 성격이 강함을 발견할 수 있었다. 행정과 지역주민조직과의 관계도 주민의 요구와 이해관계를 행정이 적극적으로 수용하는 틀 안에서 이루어지지만 정책입안과 실행에 있어 민주적 성격을 가지고 있음을 알 수 있었다. 川崎시의 정치과정을 이해하려면 특히 어떻게 시행정이 적극적인 지역정책을 펴게 되었는가를 알려면 먼저 혁신자치체로서의 시정부의 성격을 볼 필요가 있다.

Ⅱ. 혁신자치체 川崎시

1. 川崎시정의 행정과 정치과정의 성격[1]

(1) 정치세력의 구성

川崎시의 정치세력은 노동혁신세력, 기업이익을 대변하는 보수세력, 다원화된 신보수적 시민세력으로 나뉘어 지는데, 70년대 이후 등장한 시민세력은 기존의 혁신과 보수라는 양대세력을 다원화시키는데 중요한 역할을 하게 된다. 시내 노동운동은 50년대에 들어와 총평계의 川崎시노동협의회(市勞協)을 중심으로 사회당과 조직적 제휴관계를 맺고 있었는데 사회당의 좌우분열에 대해 사회당통일을 위해 시내 노동단체들은 노동세력을 규합하여 全川崎노동조합협의회(川勞協)로 통합되어 사회당을 중심으로 하는 혁신정당을 지원하는 형태를 취해왔다. 보수세력의 경우는 상공회의소를 중심으로 시산업계의 지지를 배경으로, 川崎시의회에서는 자민당, 시민클럽, 동지회가 보수3파를 대변하고 있다. 보수합동, 사회당통일 이후 1958년 중의원선거 이래 川崎시 선거과정에서는 1967년까지 사회당우위를 확보하였으나 민사당과 공명당의 진출이래 야당의 다당화는 사회당득표율을 저하시키면서 보수, 중간, 혁신세력으로 정치세력을 재편시켰다. 중간세력에 의해 혁신세력의 득표율이 잠식되면서 보수대 혁신의 개표율 차이는 60-70년대 중에는 혁신우위를 점했으나 80년대 들어와서는 보수우위로 역전되어 보수회귀의 동향을 보여왔다. 선거에서 혁신진영의 우세에도 불구하고 川崎시장 선거에서는 金刺 보수계 시장이 7선을 기록하며 장기집권하다가 1971년부터 伊藤 혁신시정으로 전환되게 된다. 혁신계 시장의 당선에는 70년에 기존 정당과 독립적으로 각종단체의 유지로 구성된 단체로 발기되어 도시시민형 정치풍토를 구현하려는 川崎시민연합의 역할이 컸다. 혁신통

1 이 장은 矢澤澄子, "「工都」川崎の政治過程と住民自治," 『重化學工業都市の構造分析』, 東京大學出版會, 1987을 많이 참조하였다.

일측은 서남부 주민운동과 같은 도시문제 해결을 원하는 시민들의 기대를 동원하는데 성공하였다. 혁신시정은 환경과 주택문제를 중시하는 주민운동과 합류하게 된다. 사회당과 공산당의 공동지지에 의해 당선된 伊藤시장은 중간정당의 지지기반을 확대하기 위해 한편으로는 시민파적 정치세력에 동화되어 도시문제 해결을 주장하는 주민운동의 중심에 서고 다른 한편으로는 혁신정당이 시민적 입장에 서도록 요구하게 된다. 이와 같은 배경에 의해 70년대에 川崎시정이 당파성을 초월하여 주민운동에 적극적인 자세를 취하게 된 것이다.

(2) 시행정의 정치과정

川崎시의 자치체 행정과 지방 정치과정은 시장을 수장으로 하는 시의 행재정기구, 시의회의 여러 회파, 지역단체와 리더 등에 의해 움직여 진다. 伊藤시장은 지역적 지지기반을 확대하기 위해 행정기구 내부에 기획조정 부문의 정책조정과 통합기능을 강화시키고, 지역에서는 시민제계층, 제단체의 市政요구나 주민운동의 에너지를 제도화시키게 하였다. 시의 행정/정치과정에서는 지역생활수준에서의 지역내 여러세력과 단체·계층의 이해관계가 심의회·구민회·각종 위원회 등의 시민참가 장치를 통해 지방 행재정 수준에서의 종합계획과 예산편성·部局별 도시정책의 결정과 실시·部局내 개별사업의 결정과 실시 등과 같은 중층적 정책형성과정에 반영되는 투입과정과 정책수준에서 창출된 제자원과 가치가 지역생활수준으로 돌아가는 산출과정이 상호연관되어 있다. 사회계층과 이익단체를 정책결정기구에 편입시켜 만들어지는 지방행정과 정치과정은 행재정기구를 과대화시키는 경향이 있다. 그러나 지역에서 다원적, 자율적단체를 형성시키고 이들 단체들의 자치적 정책능력을 개발해 지역생활의 활성화와 자치제에 새로운 전망을 갖게 하는 의미도 있다. 지역주민 리더들이 시행정에 구체적으로 참여할 수 있는 장치는 크게 시의회와 행정위원회/심의회의 두가지가 있다.

시의회와 자치체행정—시의회는 주민 제계층, 지역단체, 지방자치체기구를 매개시키는 중요한 구실을 하는데 시의원들의 정당별, 계층별, 이익단체별 특성은 다음과 같다. 川崎시의회에서는 혁신자치체 성립이후 보수세력우위의 회파구성에서 크게 변화하여 다당화가 진전되어, 伊藤시정 제1·2기에는 공산당과 공명당의 성장에 의해, 3·4기에는 사회당과 민사당의 성장에 의해 혁신정당의 기반을 확립하여 왔다. 본회의를 제외하고는 5개 상임위원회의 활동이 의회활동의 중심이라고 볼 수 있다. 청원이나 진정의 위탁건수가 비교적 많은 기획조정국·총무국·재정국·시민 등과 교육위원회를 관할하는 제1상임위원회와 위생국·공해국·민생국 담당의 제3위원회, 도시개발국·토목국·건축국 담당의 제4위원회의 활동량이 많은 편이다. 시의회에서 행정 주도의 안건처리가 이루어지고, 시의원이 여러 행정위원회의 위원으로 참가하므로 의회활동을 행정활동에 밀접히 관련시켜 행정이 의회기능까지 포섭하여 버리는 측면과 지역의 이해관계를 행정에 반영시킨다는 측면이 동시에 나타난다. 1983년을 기준으로 시의원들의 계층적 특성을 보면, 자민당의원과 동지회의원의 절반은 도시자영업주나 지주계층이며, 사회당의원의 3

분의 2는 관공로나 대기업노조의 간부층이라는 특성을 보이고 있다. 공산당의원은 노조 관계자나 도시자영업층 등으로, 공명당의원은 도시노동자계층 중심으로, 민사당의원은 대기업 노조임원층과 중소기업 관리직계층으로, 시민클럽의원은 대기업관리직층으로 구성되고 있다. 전체적으로 노동자계급, 중산계급, 자본가계급의 순으로 의원들의 출신이 대표되고 있다.

각종 행정위원회/심의회와 자치체행정—자치체 정책형성에는 시의회와 별도로 각종 행정위원회와 심의회가 설치되어 지역리더들의 활발한 참여가 이루어지고 있다. 시의 각 국은 산하에 1983년 당시 93개 부속기관을 두고 있는데 15개 기관은 행정내부기관으로 정책의 입안과 행정간 연락과 조정을 위한 회의활동을 주로 하며, 78개 기관은 시민·각종 단체대표자·학식경험자·시민전문위원 등으로 구성되어 지역주민의 의견청취와 수렴을 주요 회의목적으로 두고 있다. 전반적으로 경제단체, 노동단체, 부인단체, 지역주민단체로부터 선출된 위원수가 많다. 의료단체나 복지단체의 리더들은 민생국이나 위생국에, 환경단체 리더들은 공해국이나 환경보전국에 한정되어 강한 관련을 갖고 있는 반면 상공회의소나 川勞協은 여러 부속기관에 위원을 선출시키고 있다.

이익단체와 자치체행정—지역의 생산·노동·생활과정에서 자신들의 계급적·계층적 이해를 표현하고 실현시키려는 이익단체들은 정당과 관련이 명확한 단체로부터 행정의 존적 단체, 행정으로부터 독립적이거나 비판적인 단체들로 다양하게 구성되어 진다. 정내회나 자치회와 같은 지역 한정적인 단체의 경우는 주민계층이 지역문제의 처리해결에 중요한 역할을 하여 행정 제시책의 지역적 전개에 불가피한 위치를 점하고 있으나 행정하청적 성격이 강하고, 그 임원층은 도시 자영업층과 지주층으로 주로 구성된다. 지역 노동자계층의 대표적 이익단체인 川勞協은 정치세력으로서의 중요성에도 불구하고 도시정책형성에는 큰 영향력을 행사하지 못하고 있는 편이며, 자본가와 경영자를 대표하는 이익단체인 상공회의소의 경우 공해·환경문제를 둘러싸고 대립적 자세에서 행정협조적 적극적 자세로 변화하고 있다. 주부층을 포함하는 도시노동자계층을 중심으로 형성된 母親클럽이나 부인단체, PTA연합회등의 교육·문화 등의 시민단체들은 시민생활 우선의 시정책의 전개과정에서 행정의 적극적 지원을 얻어 활동을 강화하여 왔다. 이들 단체와는 별도로 지역주민의 공해·환경·교육·복지 등에 대한 이해를 주민운동을 통해 표출하고 통합시키는 역할을 담당하고 있는 각종 주민운동 단체들이 있다. 이들은 혁신자치체 정책의 활성화와 시민자치의 발전에 크게 기여해 왔다. 시정부는 혁신적 주민운동단체들을 제도화시키고 시행정과정에 통합시키려 노력해오고 있다.

(3) 자치제행정과 재정

지방자치의 의미있는 실현을 위해서 재정적 독립성은 매우 중요하다. 자치체 행정의 독립성은 밖으로는 중앙정부의 간섭이나 압력으로부터 독립되어 자주성을 획득한다는 의미와 안으로는 자기지역을 위한 시정책을 원활하게 펼 수 있는 재원의 확보라는 두측면으로 이해될 수 있다. 川崎시의 재정을 세입과 세출의 항목에서 보면 다음과 같

다. 먼저 재원의 구별은 지출방법에 제한을 받지않는 일반재원과 일정의 제한을 받는 특정재원으로 나뉘어지는데, 전자에는 지방세, 지방양여세, 지방교부세(국세 가운데 소득세, 법인세, 주세, 소비세, 담배세 등에서 일정비율의 금액을 떼어 자치체가 해야할 사무를 수행할 수 있도록 국가가 자치체에 교부해주는 세)가, 후자에는 지방채(지방자치체가 세입의 부족을 메우거나 특정목적을 위해 외부로부터 자금을 빌려 생기는 재원으로 국가의 허가가 있어야 함) 와 국고지출금(국가가 자치체에 대해 부담금, 보조금, 위탁금 등의 이름으로 지출을 교부해주는 모든 금액) 등이 포함된다. 또한 재원을 시가 자주적으로 과세할 수 있는 지방세와 같은 것을 자주재원이라 하고 지방채나 국고지출금과 같이 국가로부터 받는 재원을 의존재정이라 하기도 한다. 자치체의 주요 세입원은 지방세로 이는 지방자치체가 과세권의 주체로 국가가 과세권을 갖고 있는 국세와 구별되는 시세이다. 1990년도 川崎시의 세입원의 60.8%를 이 지방세가 차지하고 있는데 이는 1970년도의 52.5% 이래 증가한 것이다. 지방세 다음으로 중요한 재원은 지방채와 국고지출금으로 90년 세입의 10.8%와 8.4%를 각각 차지하고 있다. 70년과 90년 사이에 지방세, 지방채, 국고지출금 등 3대재원이 차지하는 비율은 71.7%에서 72.6%로 거의 변화가 없는데, 그 구성에 있어 일반재원 및 자주재원이 증가한 반면 특정재원 및 의존재원은 감소하는 경향을 보인다.[2] 이는 국가가 지출해야 할 금액을 최소한도로 낮추려는 국가정책에서 기인하는 것으로 시민생활에 지장을 줄 수 없는 기초적 복지관련 경비를 지방에 전가시키는 결과를 낳기도 한다.

1990년도의 세출결산액은 4,000억 6,400만엔으로 전년도에 비해 3.7% 정도 증가를 보이고 있다. 세출의 목적별 구성비를 보면 토목비가 28%, 민생비 18.3%, 교육비 13.8%, 총무비 11.9%, 위생비 11.6%, 공채비 8.4%, 소방비 3.7%, 상공비 2.8%, 의회비 0.4%, 농림수산업비 0.2%, 노동비 0.2%, 기타 제지출이 0.7%를 차지하고 있다. 70년도의 결산액에 비해 민생비는 14.3배, 소방비는 8.7배, 교육비는 8.3배 가량 증가했다. 특히 민생비의 주요 내역은 아동복지 사회복지 생활보호비 노인복지 등의 복지관련 지출이며, 교육비의 내역은 소학교, 중학교, 고등학교의 교육비지출 62%와 사회교육비 13.6%로 주로 구성되어 있다. 세출의 성격에 따라 의무적 경비(인건비, 보조비, 공채비), 투자적 경비(보통건설사업비와 실업대책사업비), 그리고 기타 경비로 구분될 수 있는데, 의무적 경비는 90년 총세출의 42.9%를, 투자적 경비는 24.9%를 차지하고 있다. 보통건설사업비는 투자적 경비의 거의 대부분을 차지하고 있는데 그 내역은 주택, 청소 등의 생활기반관련이 17.2%, 항만 도로 등의 산업기반이 33.1%, 사회 문화관계비가 30.4%, 기타 19.3%로 구성되어 있다.[3]

지방자치체의 독립성은 지출의 자주성이 보장되는 일반재원의 비중을 늘리는 것이 이상적이지만 소득세 법인세 주세 등의 주요 과세권이 국가에 있고, 아직 제도적 법률적으로 중앙정부의 제한을 받는 자치체 재정권한은 자치체 재원의 일반재원화를 자주적

2 自治勞川崎市職員勞動組合自治體政策部, 『川崎市財政白書』 다이제스트판, 1992, 2-3pp.

3 앞글, pp. 4-7.

행정보다는 재정부담이란 문제를 야기시키게 된다. 세출에서는 지역주민의 요구와 행정서비스의 확대로 인해 복지관련 지출의 다양화가 이루어지고 있는데, 92년 이래 시정촌에 대한 국가의 부담금과 보조금의 일반재원화는 자치제재정의 초과부담 문제를 야기하고 있다. 국민건강보험의 예를 보면 92년에 국민건강보험 사무비 부담금의 일부와 조산비 보조금의 일부가 일반재원화되었고, 93년에는 보험 기반안정 부담금의 일부가 일반재원화되었다. 보험 기반안정 제도는 보험료부담능력이 낮은 저소득자들을 공비로 행정지원하는 제도로 국가가 2분의 1, 현과 시가 각각 4분의 1씩 부담하였으나 93년 사정액에서 국가부담액이 80% 감소하여 시가 이를 부담해야 하는 문제가 생기게 되었다. 川崎시는 지방교부세에 의한 예산 보충이 불가능한 입장에 있으므로 이상과 같은 복지관련비의 일반재원화에 반대하고 있다[4]. 자치체가 일반재원을 활용하여 자유롭게 사업을 전개할 수는 있으나 국민건강보험과 같은 사업은 사실상 선택의 여지없는 의무적 사업이어서 국고부담이 일반재원화될 때 지방자치체는 재정적 부담을 받을 수 밖에 없다. 증가일로에 있는 사회보장비를 둘러싸고 국가와 자치체 가운데 누가 더 부담을 안아야 할 것인가의 문제는 앞으로 지방자치행정의 주요 쟁점이 될 것으로 보인다. 비록 이러한 복지 재정의 분담 문제를 안고 있으나 지방정부는 자치를 확대하기 위해 일반재원을 늘리게 될 것으로 기대된다.

(4) 시직원노조의 진보적 역할

川崎시의 행정이 자치적 성격과 진보적 성격이 강한 것은 혁신자치체라는 점과 상대적인 재정적 자주성때문이다. 실제로 시의 행정조직이 시민들의 요구를 진보적 정책으로 수렴하기 위해 중요한 것은 일선 직원들의 역할이다. 川崎시 직원들은 시직원노조를 중심으로 각종 연구회와 주민접촉을 매우 활발히 전개하고 있다. 여기서는 일례로 川崎시 자치연의 활동을 소개한다. 자치연은 행정 각 전문분야를 맡고 있는 조합원의 지혜를 노조운동을 통해 활성화시켜 자치행정의 발전을 도모하고 지역의 정보를 충분히 활용할 수 있는 자치체기능을 형성하려는 목적의 조직으로 自治勞의 운동방침인 지역생활권 투쟁의 실천과 점검이랄 수 있는 전국자치연 집회를 2년에 1회 열고 있다. 시민과 함께 시의 행정을 배우고 생각하자는 관점에서 시직원노조가 92년으로 6회가 되는 자치연집회를 '자신선언, 살기좋은 街 가와사키'이란 주제를 갖고 개최한 바 있다. 지금까지의 테마는 제1회 '행동하는 자치연,' 2회 '여성참가의 마찌쯔쿠리,' 3회 '건강이 괜찮은가?,' 4회 '환경을 살펴보며,' 5회 '평화를 생각한다,' 6회 '지방자치를 주민의 손으로' 등이었다. 자치연집회의 4대 개최목적은 1) 조합원에게 자치연활동의 가까움, 중요함을 알리고, 2) 오늘날의 어려운 시점에서 市職勞 운동방침을 풍성하게 하는 정책논의를 도출하고, 3) 자치로 운동의 강화 발전의 관점에서 주민공투형식을 추구하여 주민의 이익을 지키는 것과 자치체노동자의 권리확립이나 임금 노동조건의 향상이 상반되는 것이 아

4 山口道昭, "社會保障財源と地方自治," 『くるとう-る』 4권, 1993, pp. 50-55.

님을 실천적으로 증명하며, 4) 시단계에서 행정개혁 및 지역생활권투쟁의 추진에 대해 실천과제와 금후의 투쟁지표를 탐구한다는 것으로 명시하고 있다. 5회 자치연집회 이후 지역의료/복지, 환경문제, 마찌쯔쿠리, 교육/문화, 국제화 등의 5개분과위원회를 설치하여 조사와 연구활동을 전개하고 있다.[5]

이들 5개 분과회의 활동을 92년 집회에서 다루어진 주제별로 소개하면 다음과 같다.

1) 지역의료/복지

「주제 : 가와사키시의 거동불능 노인은 지금?, 시의 재택(在宅)의료를 생각한다」

발표 1 : 보건소가 실시하는 거동불능 노인 방문간호의 현상과 문제점(위생지부)

발표 2 : 井田병원의 방문간호의 현상과 문제점(위생국 井田병원의료부)

발표 3 : 재택의료를 병원현장으로부터 생각한다(병원지부)

2) 환경문제「주제 : 환경문제를 생각한다」

발표 1 : 町田리사이클센터 견학에서 생각한 것(청소지부)

발표 2 : 종이분별수집의 실천과 문제점(항만지부)

3) 마찌쯔쿠리「주제 : 주민참가와 마찌쯔쿠리, 열려 있는 공공시설의 현황」

발표 1 : 하수도와 마찌쯔쿠리(건설지부) , 하수도보급, 정비상황, 광장이용 앙케이트 조사표

4) 교육/문화「주제 : 생애학습을 생각한다」

조언 : 생애학습의 입장에서 마찌쯔쿠리를 생각한다(岩淵英之)

발표 1 : 생애학습의 조직과 시민참가-시민이 만들고, 배우고,연다(교육지부)

발표 2 : 분관이란 무엇인가, 어떤 역할을 겨냥하고 있는가(교육지부).

발표 3 : 도서관정책연구회 활동에 대해(교육지부)

5) 국제화「주제 : 최근의 외국인불법취로자와 자치체」

조사보고 : 다문화 · 다민족사회의 진행과 외국인을 받아들이는 현상의 조사보고 -가나가와현 사례.

발표 1 : 카와사키보건소에 있어 외국적 모자에 대한 보건서비스(위생지부)

발표 2 : 中原시민관識子학급(일본어학급)의 실천사례로부터(교육지부).[6]

5 自治勞川崎市職員勞組,『Jichiken』, 1992, pp. 5-6.

6 앞글, 전권.

Ⅲ. 町內會와 자치행정

(1) 川崎시 町內會의 역사와 규모[7]

1889년의 町村制 시행과 함께 종래의 藩制村은 공적 성격을 잃게 되었다. 그러나 새로운 정촌의 구역이 광활한 경우 그 안에 몇개의 구로 나뉘어 구장이나 구장대리자를 두는 규정이 있어 사실상 번촌제가 존속된 경우가 많다. 川崎시역의 경우 언제 구와 구장이 정해진지는 명확하지 않으나 당시 십수개 정촌의 개별적 사정에 따라 달랐다고 한다. 1924년에 川崎町 大師町 御幸町이 합병하여 川崎시가 성립된 즈음에는 이미 구와 구장이 있었다고 한다. 행정당국의 사무와 보조시행을 위해 설치된 구 제도는 실제의 주민자치조직에 반드시 적합한 것은 아니었으나 지역의 유력자를 구장으로 위촉하여 토목사업 등에 대해 예산보조를 하였기에 자치조직에 적지않은 영향을 행사하였다. 중일전쟁이 격화되면서 전시체제에 들어간 1940년에 정부는 효과적 국민동원을 위해 町內會를 정비하기 시작하였다. 川崎시에서는 시의회 의결을 거쳐 종래의 구장제도를 폐지하고 「川崎시 정내회 설치규정」을 제정하였다. 이에 따라 町內會는 보건위생, 방공, 물자의 배급, 원호, 시와의 연락 등의 광범위한 행정보조기관의 역할을 맡게 되었다. 회장과 부장은 시장이 촉탁하는 형태를 취하였다. 시는 町內會에 보조금을 교부하고 시장이 수시로 사무검사를 하도록 결정하였다. 정내회가 행정 보조기관의 위상을 갖게 된 것은 이러한 변화로부터 기인한다. 1940년 당시 町內會가 191개에 달하였던 것으로 보아 大政翼贊會가 성립된 후 정내회가 형식적으로 많이 조직되었음을 알 수 있다. 패전 이후 전시체제가 와해된 다음에도 정내회는 물자의 배급 등의 일을 담당하고 있었으나 1947년 연합군총사령부에 의해 해산되면서 주민자치조직은 자주화, 민주화의 길을 걷게 된다. 町內會 해산으로 행정의 보조적 성격을 탈피하게 된 주민자치조직은 위생조합 방범조합 良風會 등의 이름으로 조직되어 지역의 연대를 넓히고 전후 혼란기를 극복하려 하였다. 1952년 강화조약의 발효로 町內會해산령이 무효화되자 町內會는 전전과 같은 공적 성격을 부여받은 행정기관의 보조기관이 아닌 자발적 자치조직으로 새롭게 출발하였다. 종래의 구획이 정리되고 새로운 주택단지가 조성되면서 町內會의 조직이 활발하게 되었는데 1951년 까지의 결성상황을 보면 本廳구역, 大師, 田島지소구역(이상의 세 구는 이후 川崎구에 해당), 御幸(이후 幸구), 中原(이후 中原구), 高津(이후 高津구와 宮前구에 해당), 稻田(이후 多摩구와 麻生구에 해당) 등의 7개 지소구역에 46년 부터 51년 까지 결성된 町內會는 115개 였으나 5년 후인 56년에는 255개로 급증하게 된다. 61년에는 317개, 65년에는 374개, 69년에는 426개로, 73년에 500개, 77년에 547개, 81년에 563개로 늘어났고, 현재의 7개구로 재편된 83년에는 573개, 85년에 588개로 안정화된다. 川崎시의 경우 50년대 후반과 60-70년대에 정내회의 수가 급증하였는데, 이는 다른 지역과 마찬가지로 도시화가 町內會의 활발한 조직화와 관련이 있음을 알 수 있다.

7 川崎市政內會組織調査團,『「町內會」の民俗學的研究-川崎市域の町內會と舊來住民組織』, 1988, 1장 참조.

전후 정내회 조직이 부활할 때 이름들은 정내회, 정회, 자치회, 방범(복지) 조합, 친목회, 친화회, 우화회(友和會) 등 다양하였는데 昭和 30년대 전반부터 거주하는 町의 전 주민을 대상으로 하는 町內會와 대규모 단지와 아파트 단지의 주민을 대상으로 조직한 자치회로 통일되기 시작하였다.

전전의 정내회를 계승한 川崎시 정내회의 비율은 32%로서 약 3분의 1 가량이 전전의 조직과 연속성을 보인다. 특히 川崎구의 경우는 전전 町內會로부터 계속된 町內會의 비율이 64%나 차지하고 있으며, 전전부터 시가지로서 발전한 幸구(39%)와 中原구(41%)가 비교적 연속성의 비율이 높고 전후에 인구가 급증한 高津, 宮前, 多摩, 麻生 등의 각구는 전후파가 압도적이다. 설립시기는 町內會의 활동과 관련이 있는데 町內會의 역사가 상대적으로 긴 川崎 幸 中原구와 다른 구는 구별되는 경향이 있다. 전후파의 경우 1950년대 전반 이전에 생긴 町內會가 많아 미군정에 의해 해체되었다가 샌프란시스코 강화조약 이후에 재조직된 사실이 확인된다. 특히 川崎구, 幸구, 中原구의 경우 전후에 생긴 町內會의 대부분이 이 당시 생겼으며, 高津구, 宮前구, 多摩구, 麻生구의 경우는 1950년대 중반 이후 성립된 것이 많다. 특히 多摩구, 麻生구의 경우 町內會의 3분의 1 가까이가 1970년대 중반 이후에 생겨 역사가 짧다.

町內會 가입자의 비율은 1957년에 71.2%, 61년에 73.1%, 65년에 75.2%, 69년에 79.4%로 계속 증가하면서 73년에 85.1%로 최대치의 가입율을 보이다가, 70년대 후반부터 다소 감소 추세로 돌아 78년에는 79.2%, 81년에는 81.6%, 83년에 79.2%, 85년에 79.5%로 별 변동이 없다. 川崎시의 가입율이 80% 선에 이르는 것은 타지역의 일반적 가입율과 같은 수준이다. 1985년도 川崎시 전체 558개 町內會가 있을 당시 시전체 403,185세대중 320,243세대가 가입(79.5%) 하였다. 평균 가입 세대수는 545세대 정도이다. 1-100세대인 정내회가 23.3%, 101-500세대 규모의 町內會가 35.9%, 501-1,000세대 규모의 町內會가 27.2%, 1,001세대 이상의 규모의 町內會가 13.5%로 분포되어 있다.

(2) 정내회와 행정과의 관계

정내회와 행정기관의 관계는 쌍방적이다. 행정에서 정내회로 향하는 흐름에는 위탁업무인 각종 연락사항과 조성금이 있다. 역방향으로는 행정측이 요구하여 정내회에서 행정기관 관련 각종 위원회에 위원을 추천하는 흐름이 있다. 첫째, 행정적 연락사항의 배포물의 분배는 정내회가 담당하게 되어 있는데, 이는 정내회가 행정의 하청업무를 담당하고 있다는 주장의 근거로 지적되어 왔다. 배포물의 대표격은 매월 1회 시민국에 의해 발행되는 「시정다요리(市政だより)」가 있는데 이와 같은 정례적인 배포물(1983년 시가 의뢰한 건수의 44건) 은 자동배포가 원칙이나 임시적인 것(1983년 시의뢰 배포물의 79건) 은 의뢰자가 全町連 임원회에서 배포물의 내용과 취지를 설명하고 승인을 얻은 후 정내회조직을 통한 배포가 가능해 진다. 1983년에 川崎시 시민국이 조사한 「昭和 58년도 정내회/자치회등 주민조직에 의뢰한 사무량조사」에 의하면 행정당국이 의뢰한 사무량은 339건으로 배포물수는 1,335만 776매(부) 에 이른다. 이 가운데 시가 의뢰한 건수

는 123건, 8,364,241매(부) 수이고 현이 의뢰한 건수는 12건, 4,398,924매(부) 수이며 시에 사무국이 설치한 각종단체가 의뢰한 건수는 204건, 594,611매(부) 수이다. 시정다요리와 선거광고의 경우 모든 배포물의 매(부) 수에서 차지하는 양의 61.38%와 23.61%로 대부분을 차지하고 있다. 조직별 의뢰사무량 내역은 123건중 사무국 22건, 교육위원회 18건, 선거관리위원회 13건, 위생국 10건, 소방국 8건, 기타 각종단체 31건, 7區전체의 21건으로 구성되어 있다.

둘째, 시는 행정당국의 자문에 응하거나 시행정의 추진 실행을 위한 각종 심의회나 위원회를 설치하고 있는데 여기에 시민구성원의 추천을 정내회에 의뢰하고 있다. 1987년 당시 全町連으로부터 임원을 추천받고 있는 시 차원의 각종 심의회나 위원회는 31개에 이르고 있다. 그 대표적인 것은 교통안전대책협의회, 도시계획심의회, 행정개혁간담회, 교통재해공제협의회, 자연환경보전심의회, 노인보건연락협의회, 선거추진협의회, 문화재단, 川崎시의 교육을 생각하는 시민회의, 사회교육위원, 심신장해자지역복지협회, 지역의료심의회, 청소년문제심의회, 상업활동조정협의회 등이 있다. 이들의 하부조직으로서 각구의 수준에서도 여러가지 위원회가 설치되어 있는데 여기에는 각 정내회로부터 한명내지 수명이 추천된다. 이들 위원회는 행정당국이 조직한 것으로 임의단체인 정내회와는 공식적 관계는 없으나 위원이 위촉을 정내회에 의뢰하고 있어 주민대표에 의해 구성되는 위원회의 성격을 가지며, 결과적으로 정내회와 대부분의 위원회가 실질적 관계를 갖게 하는 구실을 하게 된다.

셋째, 조성금의 문제를 보면, 정내회의 제활동에 관련하고 있는 행정기관으로부터 지출되는 조성금이 있으며 행정측이 각 지역에서 추진하고 있는 활동에 대해서도 그 지역 정내회로부터 조성금이 지출되기도 한다. 1986년의 경우 全町連에 대해 시에서 1,050만엔, 현에서 288만 5천엔이 지원되었다. 이 경비는 사무비, 회의비, 사업비 등 全町連의 활동비와 區町連의 지원에도 쓰이나 단위 정내회에는 지급되지 않는다. 각 정내회에서 회비수입을 주된 재원으로 하고 방범등 보조금이나 홍보물 배부 수수료에 의존하고 있다. 한편 각 정내회로부터 교통안전어머니의 회비, 부인소방대비, 방범협회비, 사회복지협의회찬조비 등의 명목으로 행정측이 조직해 지역에 활동하고 있는 각종 위원회에 대한 지원이 이루어지고 있다. 조성금을 주고 받는 관계를 통해 정내회와 행정기관이 밀착하고 있는 모습이다.

넷째, 町內會館의 보수와 신축에 관한 시의 원조도 주목된다. 1985년 조사 당시 시 전체 町內會수는 567개였지만 회관수는 307개로 회관을 공유하는 예가 적지 않음을 보이고 있다. 도심과 공업지대인 남부에서는 노후화된 정내회관의 보수 또는 개축이 늘어나고 교외 신흥주택지역인 북부에서는 새로운 町內會館의 개관에 따라 町內會의 재정부담이 커져, 시정부는 최고 1천만엔의 무이자 융자를 알선해 주고 있다. 1971년 10월 이후 85년 3월 까지 70건의 융자실적이 있어 매년 5-6건의 신청을 받고 융자를 위한 예산을 마련해 온 것으로 조사된 바 있다. 그러나 시당국이 町內會館 건축을 위한 토지에 대해서는 금전적 원조를 하지않고 있어 토지확보가 선결문제인 신흥주택단지에서는 민간개발업자가 회관용 토지를 제공하는 사례가 1978년에 나타나게 되었다. 그러나 법인

체가 아닌 町內會로 토지를 등기할 수가 없고 개인에게 증여할 수도 없어 자치회와 시의 중간에 법인을 만들어 여기에 개발업자가 토지를 기부하고 법인이 町內會에 무상대여하는 방식이 제안되었다. 1979년에는 재단법인의 자격을 가진 자치재단이 발족되어 대부분의 정내회가 갖고 있던 등기 문제를 해결할 수 있게 되었다. 전전부터의 관습대로 회관의 토지나 건물의 공유재산은 정내회장의 개인명의로 되어 있어 이들의 고령화에 따라 명의변경이 필요하게 되었으나 다액의 상속세나 잡다한 사무수속비 등의 문제가 생기게 되었다. 이러한 경우도 토지나 건물을 재단에 기부하고 재단은 상속에 따른 일체의 비용과 노력을 부담하며 정내회의 운영과 회관수리나 개축에 일체 관여하지 않는 방식이 결정되었다. 자치재단에 공유재산을 기여한 町內會는 재단설립 이후 85년 까지 20건이 있었으며 85년 당시 7건이 수속중이고 17건을 상담중이어서 성공적으로 진행되고 있었다. 川崎시의 재단설립 방안을 알기 위해 매년 전국 20개 도시로부터의 시찰방문이 있다고 한다. 현재 이 재단의 주요 임무는 1983년에 개관된 「川崎시총합자치회관」의 관리운영이다. 정내회를 비롯한 각종 시민단체에 시설을 대여하고 자치에 관련된 자료의 수집과 제공, 자치활동의 상담 등을 맡고 있다. 이 재단은 자치회활동에 관한 물적·인적자원과 정보를 시가 집중관리하기 위한 외곽단체라고 말할 수 있다. 이러한 성격은 설립당시에 시가 1천만엔을 냈으나 全町連은 200만엔을 기부하는데 그쳤으며 연간예산의 7할 정도를 시가 부담하고 있는데서도 드러난다(1984년 당시 총예산 3,500만엔의 7할을 시가, 3할은 全町連으로부터 50만엔을 포함하는 업무수입으로 충당). 운영에는 全町連회장이 맡고 있는 재단이사장을 정점으로 자치회관계의 민간과 행정리더가 약 50명 관여하고 있다. 시는 전통적으로 결속력이 강한 전정련으로 대표되는 지역주민 단체의 리더층을 포섭하고 자치재단을 매개로 하는 정내회 시설의 관리운영까지도 가능한 네트워크를 제도적으로 마련하였다고 할 수 있다.

Ⅳ. 지역사회의 새로운 사회통합의 문제와 자치체행정

1971년에 혁신자치체가 성립된 이래 川崎시의 행정·정치과정을 보면 시당국과 지역주민 간의 의사소통이 신조합주의적 방향으로 활성화되어 왔다고 말할 수 있다. 70년대에 시정의 주민운동이 합류하는 과정에서는 환경과 주택문제가 쟁점이었다. 80년대에 들어와 京浜공업지대의 연구개발도 川崎시는 첨단기술산업을 중심으로 하는 구조전환을 지향하고 있다. 도시정책 수준에서도 새로운 형태의 공업도시를 지향함으로써 21세기의 국제과학문화도시의 상을 구축하는 방향으로 노력하고 있다. 특히 80년대 후반부터 시당국은 노령화사회, 지역복지, 국제화라는 세가지 주요 문제를 적극적으로 수용함으로써 자치행정의 활성화와 지역활성화를 도모하고 있다. '지역생활자의 요구는 지역내 해결'이라는 모토를 가지고 사회통합을 자치체의 수준에서 실현하기 위해 시정부는 公私의 연대를 강조하면서 지역주민조직을 정책과정에 적극적으로 끌어 들이려 하고 있다. 특히 시정부가 지역주민조직들이 보수적 반응을 보이는 외국인노동자의 복지를 국

제화란 취지에서 시민운동단체들과 연계하여 전향적으로 임하고 있는 것은 주목할 만한 일이다. 시직원노조가 출연한 연구소인 川崎시 자치연은 이러한 제반활동의 중추적 역할을 담당하고 있다. 한편 지역주민들도 인생 80년 시대에 가정·직장·지역의 세가지 삶의 영역에서 지역생활의 비중이 늘어남에 따라 재택(在宅)노인을 중심으로 한 지역의료와 복지 환경 사회교육 외국인노동자 문제 등의 문제에 대처할 수 있는 지역주민 자치조직의 단위를 넘어서는 지역활동의 필요를 느끼고 있다.

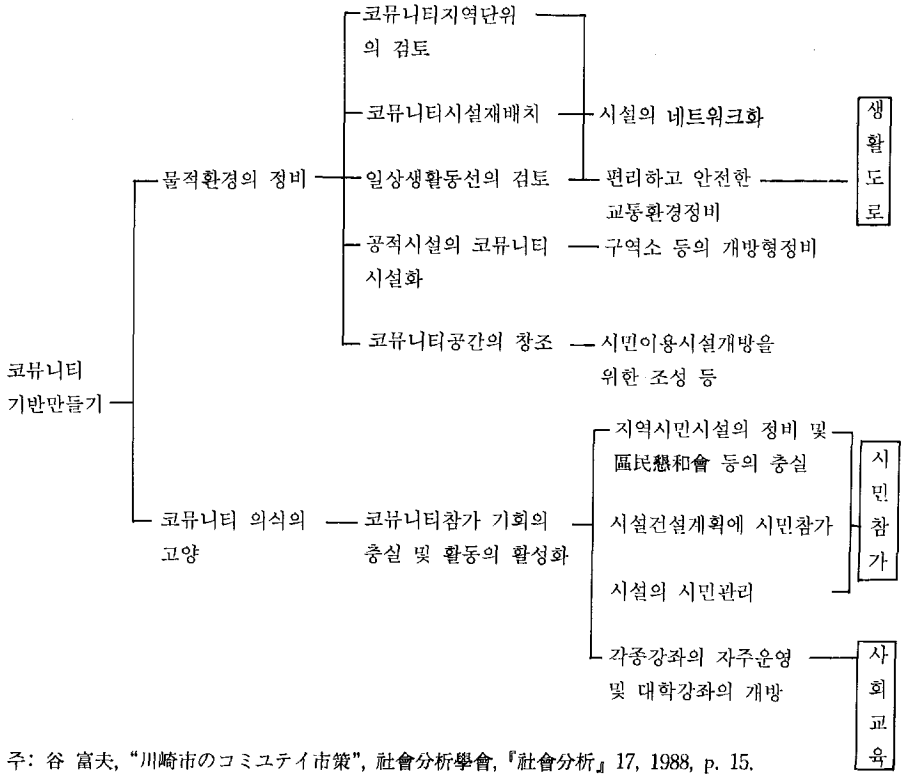
이상과 같은 변화에 따라 지역활성화를 자치체행정의 주요 사업으로 보고 있는 시정부의 코뮤니티시책의 거시적 플랜과 미시적 사업의 사례를 소개한다.

(1) 시정부의 코뮤니티시책

현재 川崎시의 코뮤니티시책은 1983년 책정된 『2001년 카와사키 플랜』에 기초하여 진행되고 있다. 계획기간을 1983년에서 2000년까지 잡고 있는 이 마스터플랜은 시의 코뮤니티시책의 기본방향을 '사람들의 마음에 닿는 윤택한 지역사회의 재생'이란 시각에 두고 있다. 이는 시당국이 시민들의 定住지향이 높아지는 현상을 중시하고 지역사회의 활성화와 연결지으려는 데서 비롯되었다. 이 계획은 윤택한 지역사회의 재생을 '자발적, 자주적인 공동행정(共同行政)의 실현이라는 의미를 갖는 코뮤니티활동의 활성화'에 두고 이를 위한 주체적 역할을 지역사회를 형성하는 시민에 두고 있다. 그러나 도시화가 고도로 진행된 대도시권에서는 행정이 역할을 해야만 하는 분야가 있으므로 양자간에 명확한 분담관계를 전제로 하는 공동성을 확립하는 일이 필요하다고 명기함으로써 행정의 주체성을 적극적으로 내보이고 있다. 당시 발표된 코뮤니티시책은 크게 시설정비와 시민의식 고양으로 나뉘어지는데 그 체계는 다음과 같다.

시설정비의 문제에 있어서는 川崎시와 같은 대도시에는 새로운 시설의 확충이 사실상 불가능하다는 전제 아래 종래의 공공시설을 코뮤니티시설의 지위를 부여해 모이는 거점으로 삼으려는 방침이 세워지게 되었다. 이에따라 1984년에는 코뮤니티시설조사가 실시되어 각종 시설의 이용상황, 주민의 의견, 건축물의 상태 등이 검토되었다. 백화점과 같은 민간시설의 이용도 제안되었으나 기존 시설의 코뮤니티시설화는 공공시설이 중심이 되었다. 학교나 도서관과 같은 각종 공공시설은 행정이 설정한 지역단위를 기준으로 설치되어 왔다. 여기에서는 행정적인 각급 지역단위를 '생활권역'으로 규정하여 코뮤니티의 조작적 정의를 내렸다. 코뮤니티 단위는 주민의 의견이나 의식보다는 행정적 편의를 중심으로 규정되었다. 코뮤니티의식의 함양 문제에서는 교육위원회의 역할이 크다. 사회교육 활동의 거점은 시민관인데 이는 사회교육법이 제정한 공민관으로서 사회교육위원회가 관리운영하며 사업내용도 일반의 공민관과 같다. 川崎시의 경우 한 구에 하나의 시민관이 있어 다른 지역에 있는 공민관의 10배가 되는 규모를 갖고 있다. 1985년 7월 宮前구 시민관이 완성되어 전구에 시민관이 설치되었다. 그러나 시의 인구밀도를 고려한다면 1구 1 시민관은 충분치 못해 시민관을 보완하는 분관의 설치가 80년대 중반에 계획되었다. 이 분관에 대해서는 92년 『자치연』잡지에 구체적으로 보고되고 있다. 川

〈표 1〉『2001년 가와사키 플랜』의 코뮤니티시책 체계



주: 谷 富夫, "川崎市のコミユテイ市策", 社會分析學會, 『社會分析』 17, 1988, p. 15.

崎시에는 시민관과 도서관이 각구에 하나씩(단 川崎구에는 시립도서관이 없다) 있는데 사회교육위원회의 답신에 근거해 제3차 川崎시중장기계획의 하나로 분관설치가 시작되었다. 분관은 시민관과 도서관의 기능을 합친 것으로 도서 이용뿐만아니라 학습강좌 개설과 학습상담이 가능한 도서관, 집회실 및 학습실, 담화실로 짜여져 있다. 상근직원 4명과 촉탁 5명의 직원을 갖고 있는 田島의 시범 분관과 같은 일상생활을 지원하는 '중간시설'을 앞으로 반경 1-1.5km 권역에 1관 정도 설치하려는 계획을 밝히고 있다.[8] 도서관정책도 규모, 기능, 운영, 인원에 대한 기준을 전체적 시스템화, 네트워크화 하는 등의 방법으로 유연한 정책을 계획하고 있다[9]. 코뮤니티의식의 내용이 조건정비되는 과정을 보면 84년부터 시민, 민간단체, 학식경험자, 행정을 포함하는 「교육문제시민토의」가 조직되어 전시집회, 소학교구집회, 구집회를 학교체육관시설을 이용해 84-85년도에 개

8 山崎眞喜, "『分館』とは何か, どんな役割を 擔つているか," 『Jichiken』, 1992, pp. 66-69.

9 岡野正志, "『圖書館政策研究會』の活動について, 『Jichiken』, 1992, pp. 70-77.

최하고 주민과 시장의 직접 토의도 시도되었다.

『21세기 川崎신시대를 향해』는 『2001년 카와사키플랜』의 후속으로 계획기간을 1993년부터 2010년으로 잡고 있다. 이는 가장 최근의 장래계획으로 인구규모가 90년의 116만에서 2000년에 128.9만, 2010년에 137만으로 증가할 것을 예상하고 있다. 이 계획이 전제로 하고 있는 연령별 인구구성과 산업경제 기반의 변동상황은 다음과 같다.

〈표 2〉 川崎시 연령별 인구구성비(각년 1월 1일 현재, %)

	1990년	2000년	2010년
1-14세	16.6	13.7	13.3
15-64세	75.4	74.2	69.3
65세 이상	8.0	12.1	17.4

〈표 3〉 川崎시 산업, 경제구성비(%)

	생산액		취업자수	
	1985	2010	1985	2010
1차산업	0.0	0.0	0.8	0.3
2차산업	63.4	45.7	46.5	36.6
3차산업	36.6	54.3	52.7	63.1
계	38,050억엔	90,880억엔	493,000인	710,000인

주: 川崎市, 新統合計劃素案/市民討議資料, 『21世紀 川崎新時代に向けて』, p.8.

고령화사회, 고도 산업사회, 복지사회라는 환경을 바탕으로 한 이 계획에서는 21세기의 사회적 성격이 대량소비사회에서 환경중시사회로 변화하면서 도시에서는 다양한 창조성의 발휘가 더욱 요구될 것으로 보고 있다. 이를 위해서는 자역이나 시민의 역할이 중요해 질 것이며, 21세기 川崎시의 마찌쯔쿠리의 5대 기본방향을 지역자립 도시만들기, 창조發信 도시만들기, 시민자치 도시만들기, 생애학습 도시만들기, 쾌적환경 도시만들기에 두고 있다. 구체적 9개의 과제로는 함께 사는 활력있는 복지사회를 겨냥하는 지역사회 시스템의 구축, 생애학습의 추진, 인간과 환경이 공생하기 위해 지구환경에 맞는 순환형 도시만들기, 다핵 네트워크형의 도시구조를 겨냥한 도시거점의 정비, 임해도시의 입지를 이용한 국제교류 거점만들기, 종합교통체계의 정비, 시민생활을 지원하는 산업의 진흥, 자주적이고 개성적인 시민문화의 창조, 자유로운 발상과 연대에 의한 코뮤니티형성을 향하여 시민이 공동으로 참여하는 도시만들기를 제안하고 있다.

이상과 같은 기본구상에서는 21세기의 도시상을 강조하는 상징적 이미지형성에 주력하고 있는데, 구체적 사업은 시작단계에 있다고 말할 수 있다. 비록 행정측이 주도하여 거시적 계획의 틀이 제시되고 있으나 구체적 기획과 실행에 있어서는 시민자치의 원칙

아래 끊임없이 시민의 주체성과 자발성이 강조되고 있다. 이러한 지역활성화의 방법론이 얼마나 실천되고 있는지는 다음의 사례연구에서 살펴 보기로 한다.

(2) 마찌쯔쿠리계획의 형성과정 사례

川崎시가 행정에 대한 시민의 의견을 듣고 모으려는 廣聽활동의 수단으로는 구민간담회 등과 같이 시민으로 구성된 자문기관의 답신이나 보고, 구청의 구민상담실 등을 통한 행정기관에 대한 진정, 시장에게 편지를 보내 제안하는 등의 회로가 있다. 그러나 현재까지 마찌쯔쿠리계획의 형성과정을 보면 행정측에 의해 내용이 완성된 다음 공청회에서 시민에게 제시되는 경우가 많아 코뮤니티시책의 입안과정에 대한 시민의 참여와 영향력은 사실상 제한적이었다. 행정측에서 보면 코뮤니티사업이 시행되려면 예산면에서 국가나 현의 인가가 있어야 되고, 사업내용이 건축기술이나 법해석 등의 전문성을 필요로 하며, 주민의 합의를 얻으려면 시간이 많이 소요되고, 주민들의 요구는 건설적인 것보다는 불만의 토로가 많아 정책입안에 시민자치의 원칙을 현실화하기가 어려운 것이 사실이다. 그러나 행정이 주도하는 입안은 시민의 반발과 정책의 실효성에 많은 문제를 야기하므로 시당국은 시민과 대화를 반복하여 지역주민의 동의를 확보하는 방법을 모색하고 있는데 비교적 성공적으로 실시되고 있는 예로는 「워크숍」과 「주민협의회」가 있다.

워크숍은 종래의 회의와는 달리 참가자 전원이 참여하는 것인데 「지방신시대시정촌심포지움」의 워크숍이나 91년도 宮前지역 시민관 주체의 세미나에서 다룬 「어린이놀이장소」, 「복지마찌쯔쿠리지도만들기」 등의 시리즈, 「有馬川코뮤니티공원길」 등의 예가 있다. 이 방법은 전원참가의 필요와 목적이 분명할 것, 리더의 중요한 역할 등의 문제가 있다. 다른 방법은 16세 이상의 주민에게 열려져 있는 주민협의회를 잘 운영하는 것인데 소학교나 중학교의 학구에 住區라 불리는 코뮤니티를 설정해 코뮤니티센터를 거점으로 주민중심의 계획을 세우는 것이다. 각지역의 주민협의회의 대표에 의해 구성된 「區政협의회」는 마찌쯔쿠리의 주체가 되고 있다. 또한 시민관이 성인교육 사업으로 실시하는 「지역세미나」 역시 지역의 과제를 배우고 지역연대의식을 높여 지역문제 해결능력을 키우는 마찌쯔쿠리계획형성으로 발전될 수 있다.[10]

(3) 생애학습의 기본구상 의견수렴을 위한 시민살롱의 사례

川崎시는 1984-85년에 「교육간담회」를 설치하여 전시의 24개소에서 교육시민토의를 실시 4만여명의 시민참가를 유도한 바 있으며, 6,500명의 발언자의 성과를 『살아있는 川崎의 교육을 향하여』라는 보고서를 86년에 내었다. 직접민주주의의 정신을 최대한 살리려는 이 보고서에서는 '교육의 사회화' '지역의 교육화' '행정의 시민화'를 목표로 학습

10 桃井敏博, "まちづくりプランをめぐる覺書," 『くるとう-る』 3, pp. 14-24.

의 주인공인 시민이 생애교육을 구상하는 방식으로 川崎시의 독특한 교육프로그램을 만들 필요성을 강조한 바 있다. 川崎시다운 독특성을 확보하기 위해서는 교육간담회의 제언인 『살아있는 川崎의 교육을 향하여』의 기본정신을 발전시키는 구상, 광범위한 시민에 의해 만들어지는 구상, 지역의 내발적 구상, 학교교육을 새로운 시점에서 보는 구상, 사회교육의 성과를 계승, 발전시키려는 구상, 도시로서의 川崎의 좋은 면은 장려하고 낙후한 면을 극복하는 구상 등이 필요하다고 거론되어 있다. 이 기본구상에서는 생애학습을 인간해방의 교육이념으로 취급하고 도시에서 고립된 인간이 소외된 인간성을 회복해 '인간답게,' '자기답게' 살 수 있도록 여건을 조성하는 일을 중시하고 있다. 또한 일상생활을 하는 지역사회에서 더불어 같이 사는 정신이 자라나도록 다양한 학습이 이루어질 수 있는 진정한 학습사회를 창조한다고 결론이 내려져 있다. 이를 위해 구체적으로 지역의 자립과 교류를 목표로 하고, 모든 사람들의 학습을 보장하며, 학교의 개방을 촉진하며, 스포츠·예술·학술활동을 지원한다고 제언했다.

이상과 같은 생애학습의 이념적 원칙적 틀을 현실적인 기본구상으로 만들기 위해 90년 발족한 「가와사키시 생애학습추진 기본구상 책정조사위원회」는 90년 7월 20일 광범위한 시민참가를 기반으로 하는 기본구상을 만들기 위해 시민이 자주적 자발적으로 운영하는 토의기관으로서 「시민살롱」을 조직했다. 시민살롱은 시정홍보지인 「카와사키 시정다요리」를 통해 멤버를 모집하여 생애학습에 관심있는 모든 사람들이 출입하는 자유로운 조직인데 92년 현재 64명이 등록되어 있다. 다수는 중고년층의 남녀로서 남성은 압도적으로 퇴직자가 많다. 첫 집회에서 운영요강을 참가자들이 만들어 시민 13명, 행정직원 2명으로 된 운영위원 15명을 선출하고 이들이 사무국을 구성하고 있다. 사무소는 사회교육과에 설치하였다. 운영위원회는 회의일정과 토의내용을 결정해 시민살롱에 제안한다. 원칙으로 회의는 밤 6시에서 8시반이나 9시에 끝나는 것이 일반적이다. 시민살롱에는 기존의 시민운동 형태를 갖춘 참가의 한계를 보완한다는 의미가 있다. 즉 기존의 시민대표에 의한 자문위원회방식, 실행위원회방식, 모니타방식, 각종 집회방식, 앙케이트조사 회답방식, 이동 시찰소, 시장에 대한 편지 등과 같은 방식은 형식화 또는 형해화할 위험이 있어 보다 광범위한 시민들의 직접 참여를 촉진하기 위해 시민살롱이 도입된 것이다. 이러한 방법론적인 차별성 이외에도 시민살롱은 내용적으로 분석과 비판이 위주가 된 기존의 참여내용에서 이제는 정책입안 능력과 각종 이벤트 기획 능력을 갖는 창조적인 기능을 발휘하는 방향으로 전환하려 하였다. 시민살롱은 川崎시는 왜 기본구상이 필요하며, 다른 지역의 생애학습정책과 다른 점, 가와사키시다운 것은 무엇인가 등에 대한 내용을 정리하여 『가와사키시의 생애학습에 관한 시민살롱의 의견』으로 발표한 바가 있다. 시민살롱은 이를 정리해 구단위에서 패널을 만들어 대표가 교대로 순회하며 조사위원회가 구상한 원안을 구민의 의견과 대비시켜 과제를 분명히 하고 있으며, 91년 심포지움에서는 연극공연을 통해 과제를 공유화하는 시도를 하기도 하였다.

「기본구상 책정 조사위원회」는 직원들의 작업집단과 정·부 위원장, 여성위원대표, 전문위원으로 구성되는 소위원회에서 연구내용을 검토하고 자료작성하였다. 이 소위원회에서는 원안작성에 많은 시민의 소리를 반영하기 위해 시민토의를 실시하였다. 시 전체

의 심포지움에서는 나라의 생애학습정책이 都道府縣을 통해 시정촌으로 내려오는 상황에 대해 이의를 제기하면서 단위 자치체인 川崎시가 학습권보장을 위한 생애학습의 계획을 시민참가를 기반으로 아래로부터 만들어내는 과정에 의미를 부여할 것을 주장하고 있다. 기본구상의 골자가 정리된 시점에서 각 행정구별로 토의 집회를 야간에 개최해 의견을 청취하고 골자를 수정보완해 기본구상 원안으로 조사위원회에 자문하였으며, 이를 다시 한번 시 전체의 심포지움에서 다루고 조사보고서로 정리하였다. 이중 삼중으로 시민참가의 기회를 만들면서 소위원회 위원들의 손으로 집필되고 조시위원회 토의를 거쳐 만들어진 것이 바로 1991년의 『川崎생애학습 추진 기본구상』이다.[11]

(4) 정보기술을 자치행정에 적용한 사례[12]

광보광청은 중립성과 객관성을 그 이념으로 갖고 있지만 정보의 취사선택, 정리 및 주민의 소리를 정책에 반영시키는 데 있어 어디까지나 행정이 주체가 되어야 한다는 점에서 주민이 주체가 되어 정책 형성과정에 참가해 행정과 공동의 의사결정자가 되는 주민참가와는 다르다. 역사적으로는 町村합병, 도시화의 진행에 따라 주민의 가치관이 다양화됨에 따라 관리외 통합을 위한 광보광청이 강화되어 온 경향이 있으나, 일방적으로 알리는 일이 중심이 된 지금까지의 광보광청은 한계점을 노출하여 왔다. 시는 통치와 자치라는 정치사회의 기본적 대립을 지양하는 공개형 설득 홍보를 제창하고 있는데, 공개형 설득 홍보는 다시 공개형 홍보와 설득홍보로 나뉘어 진다. 공개형 홍보는 정보가 공을 전제로 한 적극적 정책홍보를 추진해야 하며 노인, 신체장애자, 외국인과 같은 사회적 약자가 주요 정보 제공대상이 되어야 한다. 설득홍보란 현재 행정이 보유하고 있는 가치(首長의 시책이나 종합계획, 예산 등)나 정책을 적극적으로 홍보해 주민에게 정책토론의 장을 제공하는 것이랄 수 있다. 공개형 설득홍보는 정치적 통합을 강화하는 측면과 행정비판에 미리 대응하는 상반된 양면성을 갖고 있다.

이러한 광보광청의 바람직한 기능이 뉴미디어 기술로 가능해지게 되었는데, 1) 정보서비스 기회의 균등화, 2) 홍보의 속보성이 가능해지고, 3) 퍼스날 콤퓨터, 전자회의 등을 통해 주민들의 논의가 축적되면서 여론정리가 촉진되며, 4) 광보광청에 의해 본청과 지소, 구역소 간의 연락조정이 통합되어 관리기능이 강화되고 다른 행정부문과 정보를 공유할 수 있게 되었다. 川崎시에서의 컴퓨터 통신은 마찌쯔쿠리 네트워크 KITTY가 1987년 9월 15일 개국됨으로써 시작되었다. 처음에는 「일본계획 행정학회 고도정보 도시전문부회」가 운영하며 사무국은 동경공업대학 사회공학과 熊田연구실에 두고 가와사키시 기획조정국 문화실이 협력자로 되어 있었으나, 1989년 4월 1일 완전 민영화하여 Kitty-net로 개칭하고 마찌쯔쿠리를 내세우게 되었다. 당시 서로 다른 생각을 가진 사람

11 伊藤長和, "「生涯學習づくりと市民參加," 『Jichiken』, pp. 62-65와 "市民參加による生涯學習基本構想, 基本計劃づくり," 『くるとうーる』 4, pp. 61-73 볼 것.

12 川崎市, 『川崎市の廣報廣聽行政におけるニユーメデイアの活用について』, 1992, 참조.

들이 만나는 장인 KITTY의 주제는 '캠퍼스 도시 가와사키' 구상이었다. 캠퍼스 도시화란 시 전체를 학습장으로 정비하자는 것이었다. 86년 3월 이 구상을 정리해 87-88년 기본계획을 만들고 있었는데, 시 전체를 캠퍼스로 보고 시전체에 광범위한 정보 네트워크를 기반으로 새로운 개념의 대학인 KIT(Kawasaki Institute of Technology)를 구상하고 있었다. 이러한 기개로 연 KITTY였으나 사무국의 기대와는 달리 마찌쯔쿠리관계 회의는 저조하였는데, 그 원인의 하나는 행정으로부터 반응이 없었기 때문이었다. 1989년 3월에는 예산문제로 주전산기가 철거될 위기에 처하게 되었다. KITTY회원 수십명이 모여 대책을 협의, 마찌쯔쿠리보드는 1991년 10월1일 부터 川崎시 기획재정국 기획실이 운영하며 川崎시 산업진흥회관의 컴퓨터통신 호스트국 IIP를 사용하는 방식으로 다시 개국하였다. 현재 '여러분은 장래의 카와사키가 어떤 도시가 되었으면 좋겠는가' 등의 과제로 21세기 카와사키마찌쯔쿠리보드에 의견게시를 요망하며 시민참여를 도모하고 있다.

이상의 사례에서는 구체적인 지역활성화 사업의 실시를 위한 의견수렴과 계획과정에서 보다 직접적이고 자발적인 주민참여의 방식을 지향하고 있는 모습이 나타나 있다. 주의할 점은 이러한 자치지향적 정책과정이 행정의 적극적 후원 아래, 나아가 행정이 의도적으로 주민을 '자발적으로' 토론하고, 조직하고, 동원하도록 지원하는 기능을 수행하고 있다는 것이다.

V. 맺는말

川崎시의 코뮤니티정책은 기본적인 구상과 계획을 수립하는데 오랜 시간을 투여해왔다. 구체적인 사업으로는 70년대 이후에 주택과 공해정책이 사회교육(생애학습)과 지역의료 및 복지, 외국인 문제에 대한 정책이 80년대 이후에는 주요 사업내용으로 되어왔다. 시당국의 기본정책이라고 할 수 있는 마찌쯔쿠리로 표현되는 코뮤니티정책의 목표는 다음과 같다. 첫째 도시 문제와 지역주민들 사이에서 제외되는 새로운 공공서비스에 대한 요구를 해결하려는 것이다. 둘째, 이는 단순한 문제해결이라는 차원보다는 주민의 이해관계와 요구를 공론화시키는 과정에서 지역주민의 연대와 지역활성화를 도모하여 개개인의 시민이 고립되기 쉬운 도시의 사회통합력을 증진시키려는 목적이 있다. 셋째, 지역주민의 이해관계와 요구를 공공정책에 수렴시킴으로써 코뮤니티정책의 실효성을 높이려는 목적이 있다. 시의 코뮤니티정책에서는 특히 80년대 이후에 주민들이 구체적인 사업을 구상하고 입안하도록 행정당국이 의도적으로 유도하고 있다. 따라서 시행정과 주민자치조직의 관계는 통치와 자치의 대립구조가 아니다. 오리려 시민자치의 측면과 행정당국이 주민의 이해관계를 포섭하고 있는 측면이 병존하고 있다. 기존의 지역주민 네트워크를 활용하는데 그치지 않으며 새로운 주민조직을 만들어 내고 동원하여 공적 정책과정에 편입시킨다는 점에서 행정과 시민조직의 관계는 네오코포라티즘적이랄 수 있다. 제한된 자료를 통해 본 이 연구의 여러 한계를 극복하기 위해 앞으로 川

崎시의 시행정과 주민자치조직의 연구는 계속되어야 할 것 같다.

〈참 고 문 헌〉

岡野正志(Okano Masashi)
1992 "『圖書館政策研究會』の活動について"『Jichiken』pp.70-77.
谷富夫(Tani Tomio)
1988 "川崎市のコミユテイ市策" 社會分析學會『社會分析』17, pp.15-18.
桃井民博(Monoi Tamihiro)
1993 "まちづくりプランをめぐる覺書"『くるとう一る』3, pp.14-24.
山崎眞喜(Yomayaki Masayoshi)
1992 "『分館』とは何か, どんな役割を擔つているか"『Jichiken』pp.66-69.
矢澤澄子(Yayana Sumiko)
1987 "「工都」川崎の政治過程と住民自治" 島崎 捻/安原 茂 編『重化學工業都市の構造分析』, 東京大學出版會.
伊藤長和(Ito Nagakayu)
1992 "「生涯學習づくりと市民參加"『Jichiken』pp.62-65.
1993 "市民參加による生涯學習基本構想, 基本計劃づくり"『くるとう-ろ』4, pp.61-73.
自治勞川崎市職員勞組
『Jichiken』.
———, 自治體政策部
1992『川崎市財政白書』.
長尾演雄/加藤 芳朗(Nagao Torao/Kato Yoshiro)
1987 "住民の主體形成と市民意識" 島崎 捻/安原 茂 編『重化學工業都市の構造分析』東京大學出版會.
川崎市
1992『川崎市の廣報廣聽行政におけるニユ-メデイアの活用について』.
1993『21世紀 川崎新時代に向けて』.
川崎市町內會組織調查團
1988『「町內會」の民俗學的研究-川崎市域の町內會と舊來住民組織』.

LOCAL SELF-GOVERNMENT AND COMMUNITY ORGANIZATION

—Neo-corporatist Community Policy Process—

Sook-Jong Lee

This paper examines the political and administrative process of community policies of Kawasaki. Kawasaki city has been well known to be a successful reformative local self-government. The city began to launch community policies in order to solve many urban problems in the 1970s and strengthened the solidarity between the city's administration and citizens' groups. For the reformative nature of city's policies, elements such as the progressive bureaucratic leadership under mayor and local self-government officials, the institutional networks reflecting the demand and interest of citizen, and the relatively autonomous finance of local self-government are important. Traditional community oreganization, chonakai, has maintained the close functional relationship with local administration and the city government could have managed and integrated community leaders through this chonaikai networks. However, the increasing demands for community medi-care and welfare, environmental conservation, social education, and the new prolem of incoming foreign workers since the 1980s made it necessary to set up and implement progressive and voluntary community policies. Local government of Kawasaki has been organizaing and mobilizing existing civil movement associations and new progressive citizen's groups. The recent community policy process demonstrates the neo-corporatist interest-intermediation incorporating different social classes and interest groups into the formal decesion-making mechanism. The formative process of image creation and basic framework of city's macro-community policies shows administration-led character, but the specific policy or event process cases shows the spirit and forms of civil democracy. In this regard, Kawasaki's community policy process implies dual nature of self-rule of citizen and administrative incorporation.

이숙종, 연세대 강사
주소 : (138-050)서울시 송파구 방이동 한양3차APT. 1-705
Tel : 413-9949(H)