

시민참여의 한일비교: 제도와 운동의 동학

홍 일 표*·하 승 수**

이 글은 한국과 일본의 '시민참여'의 제도와 운동을, 국가차원과 지방차원에서 비교분석하여 이를 통해 실천적 함의를 추출해내는 것을 목적으로 하였다. '시민참여'의 문제는, 민주주의 공고화를 넘어 심화를 고민하기 시작하는 한국 사회의 중요한 화두가 되고 있다. 이런 상황에서 한국과 유사한 시대적 과제에 직면해 있는 일본과의 비교는 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있다고 할 것이다. 그러나, 한국과 일본의 서로 다른 사회운동의 전개양상은 사회구조의 유사성과 구별되는 조건의 차이를 만들어 내고 있다. 시민참여를 가능케 하는 제도의 경우, 국가차원에서는 두 나라 사이의 큰 차이가 없는 반면, 지방차원에서는 일본의 제도가 보다 많은 제도적 개방성을 보여 주고 있다. 이러한 제도의 유사성에도 불구하고, 국가차원의 시민참여 운동은 한국이 일본보다 훨씬 활발하게 전개되고 있고, 지방차원의 운동은 일본이 한국보다 다양하게 전개되고 있지만, 한국 역시 최근 빠른 속도로 확대되는 양상을 보여 주고 있다. 이는 한국의 시민운동이 중앙/전국적 운동을 중심으로 하는 '조직적·정치적 운동', '상근자 중심의 운동'으로 지속되어 온 반면, 일본의 사회운동의 경우, 지역과 생활을 중심으로 하는 운동에 집중되면서, 자원활동가를 중심으로 전개되어 왔기 때문일 것이다. 따라서, '시민참여의 활성화'를 위해 한국 시민운동은 '지역과 생활'에 뿌리 내린 일본의 경험을 중요한 선례로 받아들임과 동시에 한국 시민운동의 강점과 특성을 최대한 발전시켜내기 위한 노력 또한 계속해 나가야 할 것이다.

주제어 : 시민참여, 시민운동, 제도, 운동, 국가차원, 지방차원

* 경희사이버대학교 NGO학과 겸임교수, 참여연대 연구팀장

** 변호사, 시민자치정책센터 운영위원, 참여연대 협동사무처장

1. 들어가며 : 민주주의의 심화(深化)와 ‘시민참여’(‘No Participation, No Democracy’)

보통선거제도와 같은 대의민주주의의 형식적 정착은 ‘민주주의’를 논함에 있어 출발에 불과할 것이다. 민주주의의 문제는, 그것의 형식적 정착뿐만 아니라 ‘민주주의의 질(質)’, 즉 ‘민주주의의 심화(深化)’까지 고민의 폭을 넓히지 않을 수 없다. 이러한 민주주의의 심화를 고민함에 있어 가장 중요한 요소 가운데 하나가 바로 ‘시민참여의 활성화’이다. 정치과정으로부터 아예 배제되어 있거나, 설령 그렇지 않다고 하더라도 ‘방관자’에 불과한 시민들로는 민주주의의 심화를 논할 수 없기 때문이다. 시민의 참여를 활성화할 수 있는 제도, 그리고 그 제도를 적극적으로 능동적으로 활용하는 시민의 존재가 함께 할 때에야 민주주의는 한걸음 더 진전될 수 있을 것이다.

그렇다면, 시민참여의 주체와 대상은 무엇인가? 시민참여의 주체로서의 ‘시민’은 개인일 수도 있고, 집단/조직일 수도 있다. 예컨대, 수많은 시민단체들은 ‘조직으로서의 시민참여’의 대표적 사례이다. 그렇다면 시민참여의 대상은 무엇인가? 행정부의 중요한 정책결정과정에 참여하는 것, 정당에 참여하고, 의원을 선출하기 위해 투표에 참여하는 것 역시 중요한 시민참여이다. 배심제나 참심제와 같이 사법 영역에서의 시민참여도 있고, 주주나 노동자, 소비자로서의 자격을 매개로 시장과 기업영역에서의 참여도 이루어진다. 뿐만 아니라, 지역공동체의 각종 모임에 참여하는 것, 시민단체에 회원이나 자원활동가, 나아가 상근활동가로 참여하는 것 모두가 중요한 시민참여라고 할 수 있다. 이처럼 다양한 유형의 시민참여의 활성화는, 그 자체로 민주주의의 심화를 측정하는 중요한 지표가 될 수 있다. 미국의 사회학자 퍼트남(Putnam)이,

‘혼자 볼링하기(Bowling Alone)’라는 현상을 통해 현대 미국 민주주의의 위기를 우려하는 것은 바로 이러한 맥락에서이다.

하지만, 테다 스키프(T. Skocpol) 등이 지적하듯, 시민참여와 민주주의의 관계는 단순히 ‘양적 관계’ – “더 많은 시민참여가 더 발전된 민주주의” – 만은 아니다. 거기에는 ‘어떤 시민참여인가’, ‘어떤 민주주의인가’라는 보다 (본)질적인 접근이 함께 요구된다고 할 것이다. 예컨대, 시간과 돈의 여유가 있는 특정 집단의 참여는 늘어나고, 그렇지 못한 집단의 참여는 줄어든다면, 오히려 이는 ‘시민참여의 활성화’를 통한 민주주의의 심화’라기보다 ‘민주주의의 왜곡’으로 이어질 가능성이 더 크기 때문이다. 따라서, ‘시민참여’란 그 자체로 ‘민주적인 것’이라기보다 ‘어떤 시민참여가 어떻게 이루어지고 있는가’라는 고민으로까지 확장되어야 한다.

2. 연구의 방법론과 범위

이러한 고민을 풀어가기 위해서는 ‘시민참여’를 보다 역사적 시각을 가지고 살펴보거나, 비슷한 시기의 서로 다른 나라의 경우를 비교해 보는 방식이 제안될 만하다(물론, 이 두 가지 방식을 동시에 취하여 분석하는 것도 가능하다). 본 연구는 후자의 방식, 즉 비교 연구를 통해 한국과 일본의 시민참여 제도와 운동의 동학을 분석해 보고자 한다.¹⁾ 그리고, 이 글에서는 이를 다시 국가와 지방차원으로 구분하여 살펴볼 것이다. 양국 모두 지방자치가 실시되고 있는 현실에서, 국가와 지방차원의 제도와 운동은 일정한 차이를 드러낼 것이기 때문이다.

1) 한국과 일본을 비교연구의 대상으로 삼은 구체적 이유에 대해서는, 3장에서 보다 자세하게 서술하였다.

한편, 시민참여는 각 나라의 역사나 문화적 특성, 시민참여를 가능케 하는 제도, 시민사회의 성숙 정도 등 다양한 요인에 의해 다르게 나타날 수 있다. 특히, 시민참여는 제도의 규정을 직접적으로 받는다고 예상해 볼 수 있을 것이다. 시민참여를 가능케 하는 제도 자체가 없거나, 지극히 제한적일 경우 시민참여를 논하는 것 자체가 어렵기 때문이다. 군사독재가 지속되던 시기 한국 사회의 경우가 이에 해당하며, 민주주의와 시민참여의 기본적 상관관계는 여기에서 비롯된다고 할 것이다. 또한, '위로부터 주어진 제도'만으로 시민참여가 활성화될 수는 없다. 적극적이고 능동적인 시민(운동)의 존재야말로 시민참여를 통한 민주주의 심화의 중요한 축이기 때문이다. 이 글에서 시민참여의 제도와 운동을 동시에 살펴보고자 하는 것은 바로 이러한 이유에서이다.

그러나, 이 글에서는 지면상의 제약으로 인해, 시민참여 제도와 운동 일반-예컨대, 사법이나 기업(시장) 또는 공동체에의 참여-을 다루지 못하고, '넓은 의미에서의 정치참여'-정책결정과정(주로 행정부)과 대의민주주의 정상화를 위한 시민참여-로 연구 범위를 제한하며, 시기적으로도 현재 단계의 제도와 운동에 초점을 맞추고 있음을 미리 밝혀 둔다.

3. 시민참여의 한일비교 : '유의미(有意味)'한 점과 '유의(有意)'할 점

우선 '시민참여'의 문제를 고민함에 있어서 한국과 일본을 비교의 대상으로 삼고자 하는 이유에 대해 간단하게 언급해 두고자 한다. 한국과 일본의 비교연구가 어떤 '유의미(有意味)'함이 있고, 동시에 어

면 점을 ‘유의(有意)’해야 할 것인지를 유념(留意)해 두어야 하기 때문이다.

1) 강력한 국가(관료) 주도의 사회구조 : 한일비교의 ‘유의미한 점’

한국과 일본의 고도압축성장과정에는 무엇보다 ‘강력한 국가(관료) 주도’라는 공통점이 발견된다. 패전국가 일본의 전전(戰前) 지배 불력은 천황을 정점으로 군벌과 재벌, 그리고 관료로 구성되었다. 미군정을 거치면서 군벌과 재벌은 해체되었지만, 천황(제)와 관료는 살아 남아 이후 일본 사회의 통합과 성장을 여전히 주도해 나갔다(최장집 2002a). 그리고, 이 과정은 다시한번 대기업과 자민당, 그리고 관료라는 ‘철의 삼각구조’를 형성하면서 일본의 견고한 지배불력을 구축하게 된다(소위 ‘55년 체제’의 구축). 한국 역시 강력한 국가주도, 관료주도, 재벌중심의 압축적 고도성장과정을 경험하게 된다. 이 과정을 거치는 동안 능동적이고 자발적인 주체로서의 ‘시민’과 이들의 정치적 공간으로서의 ‘시민사회’는 활발함을 보일 수 없었다.²⁾

한편, 강력한 국가(관료)주도의 사회구조는, 대의민주주의의 왜곡과 파행을 동반하였다. 군사독재가 지속된 한국의 경우, 정당의 존재는 무의미한 지경으로 추락하였다. 이후 한국의 민주화가 일정한 진전을 거둔 것으로 평가받는 현 시점까지, 과연 정당과 정치권이 시민의 기대와 요구에 대한 민감성(sensibility)과 책임성(accountability)을 갖추고 있는가에 대해선 심각한 의문이 여전히 제기되고 있다. 일본의 경우도 마찬가지이다. 만년 여당인 자민당과 만년 야당 사회당이 하나의 세트

2) 군사독재라는 극단적 상황이 아니었지만, 일본의 전후 민주주의는 ‘일당 민주주의’, ‘내맡겨진 민주주의(お任せ民主主義)’ 등으로 불리며 국가(관료)주도의 형식적 민주주의로 지칭되었다.

가 되어 지속된 '55년 체제', 그리고 그것이 붕괴되고 현재의 고이즈미 정권에 이르기까지 일본의 대의민주주의 역시 '관객(觀客)민주주의'에 불과했을 뿐만 아니라, 반복되는 부패와 오직(汚職) 사건으로 인해 일본의 정치권 역시 극도의 불신과 불만의 대상으로 계속 존재해 오고 있다.

이러한 한국과 일본의 상황은, 민주주의의 심화를 위한 '시민참여'를 고민함에 있어서 공통된 시사점을 제시하고 있다. 지금까지 오직 '배제의 대상'이거나 '동원의 대상'에 불과했던 시민의 존재가, 새로운 시대에 걸맞는 '참여'의 주체로 재정립되기 위해서 해결해야 할 과제의 유사성을 보여주는 것이다.

2) 사회운동의 서로 다른 전개 양상 : 한일비교의 '유의할 점'

한국과 일본의 사회구조적 유사성에도 불구하고, 양국의 상황은 문화적 배경, 정치적 경험 등 여러 측면에서 크게 다른 것 또한 사실이다. 특히, 시민사회의 중요한 행위자(agent)라 할 수 있는 사회운동(세력)의 전개·발전 양상의 경우 더욱 그러하다. 이 글에서는 양국 사회운동이 어떻게 다르며, 그렇게 된 중요한 원인은 무엇이었던가에 더욱 주목해 보고자 한다. '시민참여'의 문제란 사회운동의 커다란 흐름에서 벗어나지 않는 것이기 때문이다.

우선 한국과 일본 모두 형식과 제도로서의 민주화 단계는 일정하게 도달하였다고 일반적으로 평가된다. 그러나, 이 단계에 이르기까지의 상황은 두 나라가 크게 달랐다. 일본의 민주주의 공고화 과정은, 미군정을 거치면서 '밖으로부터(또는 위로부터)의 이식'이라는 1차 단계를 거친 이후, 지금까지 안으로부터(또는 아래로부터)의 저항과 투쟁을 통해 성장하고 발전한 경험을 거의 갖지 못하였다. 반면, 한국의 경우

지난한 저항과 투쟁을 통해 민주화 이행과 공고화 단계를 달성해 오고 있다. 이는 한편으로 사회운동의 ‘승리의 경험’이라는 것과는 연결된다. 일본의 사회운동이 1960년 안보투쟁의 패배를 비롯하여 ‘패배와 좌절의 역사’로 반복되었던 것에 비해, 한국의 사회운동은 비록 크게 다치고 많은 이들이 죽어 갔지만 결국 ‘싸워 이겼다’는 승리의 경험을 가지고 있다. 물론 희망과 절망이 반복되는 악순환(최장집 2002b)이라는 냉정한 평가도 존재하지만, 그것은 거꾸로 ‘희망’의 존재를 증명하는 것이기도 하다.

이는 ‘강력한 국가(관료) 주도의 사회구조’라는 유사성에도 불구하고, 그것의 변동과정에 중요한 차이가 있음을 보여 준다. 반독재 민주화운동의 과정에서 성장한 학생운동, 노동운동, 농민운동, 그리고 1990년대 이후 다양한 시민운동에 이르기까지 한국의 사회운동은 강력한 영향력을 발휘하고 있으며 이들은 ‘시민사회 대(對) 정치사회’, ‘시민사회 대 국가’라는 전국적 전선(戰線)을 형성하는데 성공하였다. 한국의 사회운동은 자신의 주장과 이슈를 전국화하는데 성공하였으며, (중앙)정치의 중요한 의제로 지속될 수 있도록 하였다. 비록 계급정당이나 개혁정당조차 부재하였음에도 불구하고, 오히려 이러한 조건을 적극적으로 활용하여 ‘준정당적’이며 매우 ‘정치적’인, ‘종합형 시민운동’을 성장시켜 나갔다. 또한, 1980년대 이래 단절되지 않은 민주화 운동의 경험공유는 한국 사회운동의 ‘연대전략’을 용이하게 만들었으며, 일본이나 다른 나라와 비교할 때, 매우 높은 수준의 다양한 연대가 이루어지게 되었다.

반면, 일본의 경우, 1960년대 전후 안보투쟁, 전공투, 미야케 탄광파업, 총평 총파업의 패배 등이 연속되는 과정에서 사회운동진영 내부의 패배주의와 고립, 단절이 이어졌고, 사회당, 공산당, 민주사회당 등 소위 ‘계급정당’, ‘이념정당’들의 전략적 패착으로 인해 사회운동의 파편

화와 분산화가 가속화되었다(최장집 2002a; 장석준 2003). 정당에 의해 독점된 중앙정치로부터 ‘지역’으로 이동해 간 일본의 사회운동은, 비록 지역에서의 생활자운동, 풀뿌리운동, 혁신자치체 운동 등의 다양한 성과를 거두는데 일정하게 성공하였음에도 불구하고(이지원 1999), 지역의 벽, 운동계열의 벽을 넘지 못한 채 탈정치화·비정치화로 점점 더 나아갔다. 이는 일본의 사회운동이 ‘강한 국가, 약한 사회’의 구도를 변화시켜내는데 성공하지 못하였음을 의미하는 것이기도 하다(정진성 2001). 실제로 일본 사회운동의 전국적 영향력과 파급력은 미약하다. 또한, 사회운동 주체들의 전략적 목표대로 ‘지역으로부터의 전국적 변화’가 ‘언젠가는 성공할 것이다’라는 전망도 불투명하다. 더욱이 최근들어 더욱 활성화되고 있는 지역 수준에서의 ‘참여’의 확대가, 국가에의 포섭이나 종속이 아닌 전혀 다른 질의 관계맺기가 될 수 있을지에 대해서도 이미 부정적인 평가가 제기되고 있다(정미애 2002).

이처럼 한국과 일본 사회(운동)의 ‘유사점’과 ‘차이점’은, 그에 상응하는 ‘유의미함’과 ‘유의할 점’을 다시한번 강조하게끔 한다. 즉, 한국과 일본의 시민참여 제도와 운동 비교는, 동시대적 과제로 거론되는 ‘시민참여의 활성화’가 어떤 (제도적) 조건 하에서 검토되어야 하며, 그리고 그것을 실현할 주체로서의 ‘시민’은 어떤 (운동적) 특성을 보여주고 있는가를 함께 고민하지 않으면 안되는 작업임을 말해 주는 것이다.

4. 시민참여의 한일비교 : 제도와 운동³⁾

1) 시민참여를 가능케 하는 제도 비교

(1) 국가차원(행정부와 입법부)

국가차원으로 보장된 시민참여제도는 한일 양국 모두 그렇게 많지 않다. ‘넓은 의미의 정치참여’에 해당하는 주요 제도를 살펴보면 다음과 같다.

① 정보공개청구제도

시민의 적극적이고 능동적인 참여가 이루어지기 위해서는, 기본적으로 ‘정보의 충분한 공개와 공유’가 전제되어야 한다. 정보의 불균등 상태에서 이루어지는 참여란 동원의 질을 넘어서기 어렵기 때문이다. 따라서, 정보공개법은 시민참여를 위한 기본적인 제도라고 할 수 있다. 한국의 정보공개법은 지난 1996년 12월 31일 ‘공공기관의정보공개에관한법률’로 공포되어, 1998년 1월 1일부터 시행되었다. 이 법은 ‘공공기관의 정보를 공개함으로써 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보한다’(법 제1조 후단)는 것을 목적으로 하고 있다. 한국의 정보공개청구 대상에는 국회나 사법부도 모두 포함되며, 학교나 공기업까지 포함된다. 정보공개청구의 주체는 모든 국민과 외국인이지만, 외국인의 경우, 국내 거주 등의 일정

3) 이 글은 원래 훨씬 더 다양한 사례와 내용을 담고 있었으나, 원고 분량 등의 이유로 상당부분 축약하여 작성되었고, 가능한 일본의 제도와 운동에 대한 소개에 지면을 할애하였음을 밝혀 둔다. 또한, 한국에서 ‘시민참여(市民參與)’라는 용어는 일본의 경우 ‘시민참가(市民參加)’라는 용어로 사용되고 있으나, 용어와 개념의 통일성을 위해 일단 이 글에서는 모두 ‘시민참여’라고 표현하기로 한다. 단, 일본의 사례에서 고유명사의 경우 ‘시민참가’를 그대로 사용한다.

한 제약조건을 갖는다. 정보공개법이 시행되고 있음으로 인해 시민참여를 위한 제도적 기초가 마련된 것은 사실이지만, 현행 정보공개법 제도 자체가 가진 한계와 문제점- 예를 들어, 애매한 비공개규정으로 인한 공공기관의 자의적 비공개나 부분공개 반복, 또한 이에 대해 소송 외에는 별다른 규제나 구제방법이 없음-으로 인해 이의 개정에 대한 요구와 운동이 계속 제기되고 있다.

일본의 정보공개법은 1999년 5월 14일 ‘행정기관이 보유한 정보의 공개에 관한 법률(行政機關の保有する情報の公開に関する法律)’이라는 이름으로 공포되었고, 2001년 5월 14일부터 시행되기 시작하였다. 일본의 정보공개법은 ‘행정기관이 보유하고 있는 정보를 한층 더 공개하여, 정부가 하는 제 활동을 국민에게 설명하는 책무가 완전해지도록 함과 더불어, 국민의 정확한 이해와 비판 아래에서 공정하게 민주적인 행정의 추진이 이루어질 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다’(법 제1조)고 밝히고 있다. 일본은 ‘공공기관’이 아니라 ‘행정기관’으로 피청구대상을 규정하고 있는데, 한국과 달리 의회(입법부)나 재판소(사법부), 천황(궁내성)은 청구대상에서 제외되어 있으며, 청구는 ‘누구라도(何人も)’ 할 수 있다(법 제3조). 일본의 경우, 입법부나 사법부, 궁내성 등이 청구대상으로 확대되어야 한다는 요구가 계속 제기되고 있고, 외무성을 비롯한 행정기관들의 자의적인 비공개 및 부분공개 결정 사례가 빈발하는 것에 대한 제도적 보완이 요구되고 있다.⁴⁾

② 위원화·심의회 제도

정보공개제도가 시민참여를 위한 기초제도라고 할 수 있다면, 국가차원의 현행 시민참여제도라 불릴 수 있는 것으로는 ‘위원회’ 제도를

4) 이에 대한 자세한 내용은 ‘정보공개 클리어링 하우스’(<http://www.clearing-house.org/>)나 ‘정보공개 시민센터’(<http://www.jkcc.gr.jp/>)의 홈페이지 참조.

들 수 있다. 하지만, 이런 위원회에 일반 시민이 개별적 수준에서 참여하기란 거의 불가능하다. 현재로서는 ‘시민단체의 추천’을 받은 이가 위원회에 참여하는 정도가 될 수 있다. 그러나, 감사원의 감사 결과에 따르면, 2001년말 현재 행정자치부가 관할하는 32개 부처의 위원회 203개 가운데 시민단체 추천 위원 비율이, 행정자치부의 「정부위원회 내 시민단체 참여확대 지침」(조정 12210-62, 2000. 2. 17.)에서 정하고 있는 20%를 밑돌고 있는 위원회가 92개로 전체의 45%를 차지하고 있으며, 한명도 두고 있지 않은 위원회도 47개나 되는 것으로 조사되었다.⁵⁾ 이러한 위원회 구성상의 한계뿐만 아니라, 위원회 운영의 형식성으로 인해, 위원회가 실질적 시민참여의 통로로서의 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있다.

일본의 경우, 정부부처의 관료들과 자민당, 사회당을 포함한 각 정당, 그리고 노조대표를 포함하여 관련 이익집단대표들이 모든 주요 정책결정분야의 여러 수준에서 다양한 심의 또는 자문기구 및 의사소통 기구에 광범하게 참여하고 있으며, 이를 통하여 정관재(政官財) 및 노조 그리고 시민사회의 조직화된 이익들이 교섭하고 의사소통하는 상호관계 속에서 정책을 인풋(input)하여 오고 있다(최장집 2002a: 20). 특히, 1980년대 ‘제2차 임시행정조사회(소위 2차 臨調)’ 이후 일본의 행정개혁과정에서는 ‘심의회(審議會) 정치’(山口二郎 2000: 114-115)라 불릴 정도로 심의회가 활발하게 활용되었다. 2001년 1월 중앙성청의 재편에 따라 많은 심의회가 정리, 통합되긴 했지만, 최근에는 경제적 이해관계자들 이외의 위원 구성이 조금씩 늘어나고 있기도 하다(우치다 미즈루 2003). 그러나, 일본의 심의회 정치라는 것이 본래 나카소네 총리 당시 행정개혁을 위해 총리의 사적자문기관을 활용한 것에서

5) 감사원. 2002. 『정부위원회 설치 및 운영실태』 감사보고서.

부터 연유하였다는 점에서 ‘시민참여’라는 제도적 목표가 취약하였다고 할 수 있다. 또한, 시민단체의 대표(또는 관계자)가 중요 국가 차원의 위원회에 참가하여 시민의 의견을 대변하는 비율이 그리 높지 않는 등, 운영과 구성의 형식성 역시 문제로 지적되고 있다.

③ 국민감사청구제도

한국의 경우, 지난 2002년 1월 25일 부패방지법이 실시되면서, ‘국민감사청구’가 가능하게 되었다. 국민감사청구는, 만20세 이상 국민 300명 이상이 연명으로 서명하여 감사원에 청구할 경우 감사원 직원과 외부 전문가로 구성되어 있는 ‘국민감사청구심사위원회’에서 심사하여 감사를 실시하게 되는 제도이다. 이는 일본의 주민감사청구제도가 지방자치단체에 한해 이루어질 수 있는 것에 비해 대상범위가 크게 확대된 것으로 볼 수 있다. 그러나, 실제 제도의 운영과정에서 서명인원수가 너무 많고, 감사청구인이 준비해야하는 증빙자료가 너무 많고 까다로우며, 국민감사청구심사위원회의 소극적 태도 등으로 인하여 실효성을 상실하고 있다는 비판이 제기되고 있다.

④ 입법청원제도

국가차원에서 이루어질 수 있는 시민의 정치·정책참여방식으로 ‘입법청원’이 있다. 한국의 헌법은 청원권을 인정하고 있으며, 이러한 청원권 행사의 구체적 형태가 바로 ‘입법청원’이다. 입법청원은 법령뿐만 아니라 명령이나 규칙의 제정·개정·폐지가 청원의 대상이며, 청원의 주체는 국민은 물론 외국인이나 외국의 NGO까지 포함된다(차병직 2002). 한국의 시민운동은 입법청원제도를 적극적으로 활용하고 있으며, 국민기초생활보장법이나 부패방지법, 상가임대차보호법의 제정과 같이 새로운 법률의 제정성과까지 내고 있다. 청원은 정부나 국

회 모두에 할 수 있으나, 시민단체의 ‘입법운동’의 경우, 국회 위원회 심의나 본회의 회부가능성을 높이기 위해 국회에 제출하는 것이 일반화되어 있다. 하지만, 입법발의는 오직 국회의원에 의해서만 가능하고 시민의 ‘직접청원’은 법률적으로 보장되고 있지 않기 때문에 제도적 제약이 엄연히 존재하며 이로 인한 운동적 성과도 제약을 받고 있다.

일본은 전통적으로 ‘입법’의 영역마저도 행정관료들에 의해 독점되어 왔다. 내각법(內閣法)에 따라 관료가 법안을 작성·제출하면 이를 국회가 통과시켜 왔던 것이다. 의원들은 의원 자신의 신분이나 선거에 관한 법, 자신과 연계된 업계 이익과 관련된 법안을 만드는 정도의 ‘의원입법’ 활동을 벌이는 정도였다. 대부분의 법안은 관료가 작성하였고 여당인 자민당은 이를 통과시켜 주는 역할을, 야당은 이에 대한 반대법안을 상정하는 정도의 의원입법 활동이 이루어졌다. 그러나, 일본에서도 정보공개법과 특정비영리활동촉진법의 제정과정에서부터는 서서히 ‘시민입법’의 가능성이 점쳐지기 시작하고 있다(須田春海 2001).

이처럼, 한국과 일본 모두 국가 차원의 시민참여제도는 충분하게 마련되어 있지는 않다. 또한, 제도 자체의 한계가 여전히 문제가 되고 있으며, 이런 제도적 차원에서 한국과 일본의 차이는 크게 나타나지 않는다.

(2) 지방차원

① 법률에 의한 시민참여제도

법률에 의해 보장된 지방차원의 시민참여제도는 일본이 한국에 비해 상당히 앞서 있다. 그 이유는 일본의 경우 제2차 세계대전 패전이후 미군정이 실시될 때에 지방자치제도를 설계하면서, 미국에 존재하던 직접민주적 참여제도들을 도입했기 때문이다. 그래서 한국의 지방자치제도상으로는 현재까지 도입되지 않은 주민소환(일본법상 용어는

‘해직청구’), 의회해산청구, 주민감사청구, 주민소송의 제도가 일본에는 도입되어 있다. 반면 한국은 1991년 지방자치법을 부활하였으면서도 그 당시에 직접민주적 주민참여제도를 도입하지 않았다. 그 후 2000년 3월부터 일본에서 인정되는 시민참여제도 중 주민발의(조례 제정 및 개폐청구)와 사무감사청구제도⁶⁾를 도입한 상태이다.⁷⁾

<표 1> 지방자치관련 법률상의 시민참여제도 비교

| 제도명 | 한국 | 일본 |
|--------------|--|---------------------------|
| 주민발의 | 도입 | 도입 |
| 사무감사청구 | 주민감사청구라는 명칭으로 도입(주민 50분의1의 범위내에서 서명숫자는 조례로 정함) | 도입(주민 50분의1 이상의 서명 필요) |
| 주민감사청구 | 도입되지 않음 | 1명의 주민이라도 할 수 있음 |
| 주민소송제도 | 도입되지 않음 | 1명의 주민이라도 할 수 있음 |
| 의회 해산청구 | 도입되지 않음 | 선거권자 총수의 1/3 이상 서명의 의회 가능 |
| 자치체장·의원 해직청구 | 도입되지 않음 | 선거권자 총수의 1/3 이상 서명에 의해 가능 |
| 주민투표 | 도입되지 않음 | 조례로 자문적 주민투표 실시 |

6) 한국 지방자치법에 도입된 주민감사청구제도는 일본 지방자치법 제212조의 주민감사청구제도와 명칭만 같을 뿐, 내용과 절차를 보면 일본 지방자치법 제75조의 사무감사청구제도를 도입한 것이다.

7) 현재 지방자치법에 도입되어 있는 주민감사청구제도는 지방자치단체장이 법령에 위반하거나 공익에 현저하게 반하는 행위를 한 경우에, 주민이 그에 대해 감사청구를 할 수 있도록 한 제도이다. 그러나 이 주민감사청구제도는 실효성이 거의 없다. 그 이유는 ① 각 지방자치단체가 조례에서 정하고 있는 서명인 숫자가 너무 높게 되어 있어 실제로 서명을 받기가 곤란하고, ② 감사청구대상에서 제외되는 범위가 지나치게 넓으며(수사 또는 재판에 관여하게 되는 사항, 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항, 다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항은 제외), ③ 감사를 실시하는 기관이 결국 상급 행정관청이기 때문에 감사의 독립성에도 한계가 있기 때문이다. 주민감사청구제도 이외에 지방자치법에 유일하게 존재하는 ‘조례 제정 및 개폐청구’ 제도도 사정은 마찬가지이다. ‘조례 제정 및 개폐청구’ 제도는 주민들이 집단적 의사를 모아서 조례의 제정이나 개정, 폐지를 지방의회에 안건으로 상정할 수 있도록 한 제도이다. 그러나 이 청구도 20세 이상 주민중 일정숫자(20세이상의 주민 총수의 20분의 1의 범위안에서 대통령령이 정하는 숫자 이상)에 대해 서명을 받아야 하는데, 그 숫자가 지나치게 높아서 실제 행사하기에 어려움이 많다.

일본의 주민소환제도의 경우, 선거권자 1/3의 서명을 요구하는 매우 엄격한 요건에도 불구하고 주민소환제도가 기초지방자치단체에서는 적극적으로 활용되어 왔다. 주민소환(해직청구, recall)은 선거에 의해 공직에 취임한 자에 대해 그 해직을 요구하는 일정 수 이상의 유권자가 서명하여 청구하면, 해직여부를 주민투표에 부쳐 과반수의 찬성으로 해직을 시킬 수 있도록 하는 제도이다. 해직청구제도는 주민의사의 직접적인 발동에 의해 공무원의 직위를 박탈하는 것으로서, 불법에 관련되었다든지 하는 특별한 파면사유를 필요로 하지 않는다. 일본의 경우 지방자치단체장과 지방의원에 대한 해직청구는 선거권자의 1/3 이상의 서명을 얻으면 할 수 있고, 해직청구를 접수한 선거관리위원회가 투표를 실시하여 과반수 이상이 해직에 동의하면 자동으로 해직된다.

그러나 주민소환 제도가 도입되지 않은 한국의 경우에는 지방자치단체장의 전횡과 독선을 주민들이 견제할 수 있는 마땅한 장치가 없다. 그리고 법제도적으로 주민소환이 보장되어 있지 않다 보니, 제도적 틀 내에서 시민참여가 이루어지는 것이 아니라, 비제도적인 방식으로 주민들의 불만이 표출되게 된다. 최근 발생했던 부안군수 폭행사건이 대표적 사례라고 할 수 있다.

주민소송의 경우에도 마찬가지이다. 일본의 경우에는 주민이 지방자치단체의 위법한 재무회계상의 행위에 대해 소송을 제기할 수 있는 주민소송제도를 도입하고 있다. 단 1명의 주민이라도 지방자치단체의 위법한 재무회계행위를 인지하면 지방자치단체에 존재하는 감사위원회에 주민감사청구를 하고, 만약 주민감사청구를 통해 문제의 시정이 되지 않으면 주민소송을 제기할 수 있다. 이 제도가 있기 때문에 일본에서는 지방자치단체장이나 공무원의 위법한 재무회계행위가 주민감사청구와 주민소송이라는 제도적 절차에 의해 문제제기가 되고 최종적으로는 법원의 판단에 의해 위법여부가 가려지게 된다. 그러나 한국

의 경우 주민소송제도가 도입되어 있지 않기 때문에, 특정한 예산지출의 위법성이 문제로 되는 경우에는 지방자치단체와 시민단체의 의견이 평행선을 달릴 수밖에 없다.

또한, 국가차원의 법률에 의한 주민투표제도의 경우에는 한국과 일본 모두 도입되지 않은 상태이다. 그리고 한국과 일본 모두 조례안을 지방의회에 안건으로 상정할 수 있는 주민발의제도가 도입되어 있지만, 주민의 투표에 의해 조례의 통과여부까지 결정하는 본래적 의미의 주민발안에는 미치지 못하는 제도이다.⁸⁾

② 조례에 의한 시민참여제도

일본의 경우 주목할 만한 것은 지방자치단체에서 조례를 통해 시민참여시스템을 구축하려는 시도들이 활발하다는 것이다. 1980년대 초부터 정보공개조례가 제정되기 시작했고, 그 이후 주민투표조례, 환경기본조례, 남녀공동참여조례(또는 남녀평등촉진조례), 마을만들기조례, 시민참가조례,⁹⁾ 자치기본조례 등이 제정되고 있다. 그리고 한 지역의 사례가 다른 지역으로 차츰 전파되어 나가는 과정을 밟고 있다. 특히 지방자치단체의 최고규범으로 주민자치의 원칙을 선언하고 각종 참여제도와 행정측의 책무에 대해 규정하는 자치기본조례의 제정움직임은 지방분권과 맞물려 많은 관심을 끌고 있다(木佐茂男·坂誠二 2003: 181). 이러한 조례에 의한 시민참여제도가 중요한 이유는 시민들에게

8) 주민발안(initiative)은 직접발안과 간접발안으로 나눌 수 있다. 직접발안은 일정수의 유권자 서명에 의해 법률, 조례의 제정·개폐에 대한 주민발의가 성립되면 직접 주민투표에 부쳐 통상 그 과반수 득표여부로 결정되는 것을 말한다. ‘간접 이니셔티브’는 주민의 청구가 수리되면 당해 법률·조례안은 먼저 의회에 보내져 의회의 의결에 의해 결정되고, 만약 의회에서 부결 또는 수정가결되면 다시 주민투표에 부쳐 그 과반수 득표여부에 의해 결정되는 것을 말한다.

9) ‘시민참가조례’에서 시민참여를 위한 구체적인 방안으로 제시되고 있는 것은 “정보공유”, “회의공개”, “위원회 위원의 시민공모”, “주민투표의 실시” 등이다.

일상적으로 정보를 제공하고 시민들에게 공적인 문제에 대한 일상적인 참여의 기회를 부여할 수 있다는 것이다. 이러한 참여제도는 시민들이 참여의 경험을 통해 시민적 덕성 또는 시민으로서의 격을 갖추는 데에 기여할 수 있다. 조례를 통한 시민참여의 제도화 동향을 보면, 주로 도도부현에서보다는 보다 작은 규모인 시정촌에서의 움직임이 활발하다.

한편 한국은 1991년에야 지방자치가 부활하면서 아직도 지방자치에 대한 시민들의 관심과 참여가 부족한 실정이다. 그리고 지방자치단체장이나 지방의회는 ‘시민참여’에 대해 소극적인 입장이다. 그 결과 지방차원의 시민참여제도에 있어서도, 한국은 일본에 비해 많이 뒤떨어져 있는 상태이다. 그러나 최근 들어 일본에서의 움직임이 한국에도 많은 영향을 미치고 있다. 일본의 시민참가조례에서 도입한 “위원회 위원 공모제도”는 한국에서도 지역시민단체나 시민들의 노력에 의해 개별조례에 포함되는 사례들이 늘어나고 있다. 예를 들면, 주민발의에 의해 통과된 경기도 과천시 영유아맞아동보육조례(2002년)와 여성단체들이 주도하여 통과된 인천광역시 영유아맞아동보육조례(2002년)에서는 보육위원회 위원 중 일부(보호자대표, 보육교사 대표)를 공개모집을 통해 위촉하도록 하는 조항이 포함되어 있다. 또한 정보공개측면에서도, 시민의 정보공개청구 없이도 자동적으로 정보를 공개하도록 하는 ‘정보공표제도’가 서울특별시, 광주광역시 등의 조례에 담겨져 있다. 또한 비록 대법원 판결에 의해 무효가 되었지만, 미군부대 이전에 대해 주민투표조례를 제정한 사례(인천광역시 부평구)가 있었다. 그리고 한편 현재 충북 청주시에서는 일본의 시민참가조례를 참고한 “시민참여기본조례”의 제정움직임이 민-관협력으로 이루어지고 있기도 하다.

이처럼 조례를 통한 시민참여의 제도화는 일본에서 다양한 시도들

이 이루어지고 있으며, 한국에서는 일본에서의 시도들을 참고하면서 비교적 빠른 속도로 다양한 시도들이 이루어지고 있는 상황이다. 경우에 따라서는 더욱 진전된 내용의 조례를 만들기도 한다. 예를 들면, 경기도 과천시 영유아맞아동보육조례에 담겨져 있는 “위원회 회의록 인터넷 자동공개 조항”이나 경기도 안산시에서 주민발의로 통과된 “업무추진비 공개 및 집행에 관한 조례”같은 것은 일본에서도 예를 찾기 어려운 조항이다. 그러나 전반적으로 보면 한국에서는 지방자치단체장이나 지방의회의 시민참여에 대한 인식부족으로 조례를 통한 시민참여의 제도화가 일본에 비해 뒤떨어져 있다고 볼 수 있다.

2) 시민참여 확대를 위한 운동 비교

시민참여의 확대를 위한 운동은 제도로 보장된 틀의 한계를 넘어선다. 집회나 시위, 성명이나 논평의 발표, 시민단체에 회원으로 가입하기 등도 모두 넓은 의미의 ‘시민참여 확대를 위한 운동’이라 말할 수 있다. 그러나, 이 글에서는 제도적으로 보장된 영역에서의 운동¹⁰⁾과 비제도적 영역에서의 운동 가운데 몇 가지 사례를 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 국가차원

① 입법운동

입법운동은 앞에서 살펴본 바와 같이, 헌법과 여러 법률로 보장된 ‘청원권’의 구체적 형태인 ‘입법청원’을 조직적으로 전개하는 운동이

10) 이 글에서 다루고 있지는 않지만 정보공개제도를 활용한 다양한 정보공개(청구)운동 역시 중요한 의미를 지닌다. 특히, 한국은 처음부터 입법부나 사법부까지 정보공개청구의 대상이 되었기 때문에 의정감시나 사법감시를 위한 중요한 운동수단으로 활용되고 있다. 또한, 중앙정부의 예산감시를 위해서도 활발하게 사용되고 있다.

다. 입법운동은 ‘법률’의 제정, 개정, 폐지를 위한 운동으로 나뉘볼 수 있으며, 특히 이미 존재하지 않던 새로운 법률을 만드는 제정운동을 본래적 의미의 ‘입법운동’으로 분류해 볼 수 있다. 한국의 경우, ‘시민운동’에서부터 입법운동이 본격적이고 적극적으로 전개되기 시작한다. ‘금융실명제’의 도입, ‘국민기초생활보장제도’의 제정¹¹⁾이나 부패방지 시스템을 종합한 법안으로 평가되는 ‘부패방지법’의 제정, 상가임대차보호법 제정 등¹²⁾은 한국 시민운동의 대표적 입법운동사례들이다. 이러한 유형의 제정운동 이외에도 법안의 개정이나 폐지를 위한 입법청원의 사례도 점점더 늘어가고 있는 추세이다.¹³⁾

일본 시민입법운동의 대표적 사례는 정보공개법 제정운동과 특정비영리활동촉진법(소위 NPO법) 제정운동이라 할 수 있다. 이 두 운동의 경우 ‘입법운동’이라는 측면에서, 그리고 지역과 단체의 벽을 넘어 이루어진 전형적인 ‘연대운동’이라는 측면에서 일본 시민운동 내에서 독특한 지위를 갖는다.

우선 일본 시민입법운동의 초석이 된 것은 정보공개법 제정운동이었다. 일본의 정보공개법은 1999년 제정되어 2001년부터 시행되고 있는데, 이 법의 제정과정에는 ‘정보공개법을 추구하는 시민운동(情報公開法を市民運動)’이라는 시민운동의 역할이 컸다. 1970년대 소비자운동의 전개과정에서 ‘정보공개’제도에 대한 관심이 촉발된 이후, 1980년 3월 ‘정보공개법을 추구하는 시민운동’이 발족되었고, 계속되는 일본 정치스캔들과 오직(汚職)사건, 그리고 일본의 행정개혁이라는 주요한 흐름과 맞물리며 정보공개법 제정운동은 전개되었던 것이다. 특히, 일본의 정보공개법 제정운동은, 여타의 일본 시민운동 경우와 달리,

11) 국민기초생활보장법의 제정과정에 대한 연구로는 안병영(2000) 참조.

12) 부패방지법 및 상가임대차보호법 제정과정에 대한 연구로는 김동춘·김태룡(2002) 참조.

13) 한국 시민운동의 입법과정 참여에 대한 연구로는 이남석(2003) 참조.

제도개혁요구를 매우 구체적인 형태-‘요강(要綱)’, ‘8원칙(八原則)’-로 제시하였고, ‘정보공개’가 행정개혁과 정치개혁을 위한 시대적 과제로 받아들여질 수 있도록 하는 의제선정에 성공하였으며, 20년에 걸친 장기적·조직적인 입법운동이었다는 점에서 중요한 특징을 갖는다(安藤博 2001).

정보공개법 제정운동과 더불어 대표적인 일본 시민입법운동의 사례인 NPO법의 제정 역시 입법과정에 대한 시민참여의 중요한 경험이라 할 수 있다. NPO법의 제정과정에는 ‘시민활동을 지원하는 제도를 만드는 모임(市民活動を支える制度をつくる會)’이라는 입법운동체의 존재가 중요한 의미를 지닌다. 소위 ‘시스(C’s)’라 불리는 이 조직은 1994년 11월에 만들어져 활동을 시작하였으나, 본격적인 활동은 1995년 한신·아와지(阪神·淡路) 대지진 이후부터이다. 1995년 대지진을 거치면서, 자원봉사자(ボランティア)활동의 중요성과 필요성이 사회적 관심의 대상이 되었고, 이후 경제기획청이 중심이 되어 ‘자원봉사자지원입법(ボランティア支援立法)’이 검토되기 시작하였다. 이에 맞춰, C’s와 오사카대학 NPO연구포럼 등이 중심이 되어 ‘시민활동의 제도에 관한 연학회(市民活動の制度に関する連絡會)’가 만들어지고, 이미 만들어진 정부측의 ‘자원봉사자문제에 관한 18성청연락회의(ボランティア問題に関する十八省廳連絡會議)’나 각 정당에 적극적인 의견개진을 시도하였다. 그러나, 정부입법이 부처간 이견조정과정 등을 거치면서 난항을 거듭하고 원래의 취지가 변질되는 상황으로 치닫게 되자, ‘시민활동의 제도에 관한 연학회’는 ‘정부입법’이 아닌 ‘의원입법’으로의 전략변화를 취하게 된다. 1995년 당시 연립여당(자민당, 일본사회당, 신당사키가케(新黨さきがけ))의 법안, 신진당의 법안(시민공익활동단체법인부여법안), 일본공산당의 법안(시민활동촉진법안) 등이 계속해서 제출되게 된다. 이에 ‘연학회’는 독자법안을 제출하는

대신, 야당인 민주당과의 협력, 사회민주당과 신당사키가케(新黨さきがけ)와의 협력을 통해 자민당을 설득하여, 연립여당의 원안을 수정·보완하는 방식을 취해 왔던 것이다. 이와 더불어 1996년 만들어진 일본NPO센터(日本NPOセンター), 각 지역의 지원센터 등에 의해 NPO 법 제정의 필요성이 사회적으로 확산되게 된다. 결국 1997년 6월 ‘시민활동촉진법안’이 중의원을 통과하였으나, 참의원 자민당의 동의를 얻어내지 못해 다시 한번 난항을 겪게 된다. 여기에 일본 경단련(経団連)이 법안의 필요성을 의원들에게 설득하는 역할을 수행하였고, 결과적으로 ‘시민활동’이라는 말 대신 ‘특정비영리활동’으로 이름을 바꾸어 참의원 전원일치, 중의원 전원일치로 1998년 3월 법안이 제정되게 된 것이다(山岡義典 2001).

② 의정감시

의정감시와 평가를 통해 국회와 정치권이 대의민주주의의 가치를 제대로 실현하고 있는가를 점검함으로써 궁극적으로 시민의 정치참여가 확대·활성화될 수 있도록 만들고자 하는 목적으로 전개되고 있다. 현재 한국의 시민단체들이 벌이고 있는 국회의원 의정감시 및 평가활동은, 의회 방청 모니터 활동이나 회의록(속기록) 분석 등을 토대로 이루어지며, 국회의원들의 기본적 성실성과 의정능력을 다양한 지표들을 통해 분석하고 평가하고 있다(손혁재 2000: 71-72). 이렇게 평가한 결과를 인터넷 등을 통해 공개함으로써 일반 시민들의 국회(의원)에 대한 정보를 보다 정확하고 풍부하게 접할 수 있도록 하고, 나아가 이런 정보와 기준들에 근거하여 투표가 이루어지도록 유도하기도 하는 것이다. 이러한 일상적 시기의 감시 및 평가활동 이외에도, 국회의 가장 중요한 역할 가운데 하나인 ‘국정감사’가 제대로 진행되고 있는가를 모니터링함으로써 권력간의 견제와 균형이 정상적으로 이루어질

수 있도록 하기도 한다. 이러한 일상적 의정감시활동을 통해 정당정치가 정상적으로 작동하고, 시민배제의 독점적 국회운영이 이루어지지 않도록 하고 있는 것이다.

일본의 경우, 이러한 형식의 조직적이고 지속적인 국회감시 활동은 일본유권자연맹 등 일부 단체에서 이루어지고 있긴 하지만 ‘정보제공’ 이상의 정치적 의미를 두려 하지 않는 특징을 보인다. 또한, 이는 의정 감시를 상시적으로 할 수 있는 운동조직의 취약함, 그리고 국회는 정보공개청구의 대상조차 되지 않는 제도적 한계 등과 밀접한 연관을 맺는다고 할 수 있다.

③ 낙선운동

낙선운동은 선거기간 중 지지자에 대한 투표행위라는 전통적 참여 방식과는 궤를 달리하는 시민의 정치참여 방식이라 할 수 있다. 특히 한국의 낙선운동의 경우 2000년 16대 총선 당시 전국 981개 단체가 ‘총선시민연대’를 결성하여 조직적이고 집단적인 대규모 사회운동으로 전개되었다는 점에서, 그리고 실제 낙선운동의 성과가 매우 컸다는 사실로 인해 매우 큰 사회적 파장을 불러일으켰던 운동이었다.¹⁴⁾ 낙선운동의 경우도 의정감시활동과 마찬가지로 궁극적으로 ‘정당정치의 정상화’, ‘대의민주주의의 올바른 작동’이라는 목표하는 것으로, 정치 영역에 있어서 중요한 시민참여 운동으로 평가될 수 있을 것이다.¹⁵⁾

14) <표 2> 2000년 낙선운동의 결과

| | 낙선대상자 수 | 실제 낙선자 수 | 낙선율 |
|------------|---------|----------|-------|
| 전국 | 86명 | 59명 | 68.6% |
| 수도권 | 20명 | 19명 | 95% |
| 전략지역(22개) | 22명 | 15명 | 68.2% |
| 수도권 집중낙선지역 | 7명 | 7명 | 100% |

15) 그러나 2000년 총선연대 당시의 ‘낙선운동’은, 서구의 사회운동에서 다분히 일상적으로 전개되는 낙선운동-예컨대, 반환경적 발언과 정치활동을 한 정치인에 대한 환

한국 낙선운동의 성공은 일본 사회운동에도 영향을 미쳤고, 실제로 2000년 일본 중의원 선거 당시 낙선운동이 전개되기도 하였다. 당시 일본의 낙선운동은 크게 두 흐름으로 진행되었다. 관서지역을 중심으로 한 낙선운동은, ‘결합의원을 낙선시키는 시민연대(缺陷議員を落選させる市民連帯)’가 전개하였다. ‘시민연대’는 그동안 일본 오사카 지역을 중심으로 예산낭비감시활동을 주로 전개해 오던 ‘미하리반(見張り番)’이 중심이 되었고, 시민과 의원들의 모임인 ‘무지개와 녹색 500인 의원모임(虹と緑の五百人會議)’이 초기부터 결합하였다. 그리고, 관서지역 일대의 시민옴부즈만(교토, 나라, 시가, 와카야마, 효고 등)의 중심 멤버들이 적극적인 활동을 벌여 나갔다. 그러나, 이 운동은 언론의 주목을 거의 받지 못한 채 국민적 운동으로 확산되지 못하였고, 실질적인 성과는 거의 거두지 못한 채 종료되었다. 이러한 실패는 국회 의원에 대한 일상적이고 지속적인 감시활동이 전제되지 않은 채 갑작스레 준비가 이루어졌다는 점, 낙선운동을 통한 정치개혁이라는 의제의 전국적/대중적 확산에 실패했다는 점 등 여러 가지 이유로 설명되고 있다.¹⁶⁾

한편, 도쿄지역을 중심으로 전개되었던 ‘시민연대 파도 21(市民連帯波 21)’은 사쿠라이라는 개인의 주도적 역할이 컸다. 이들 역시 ‘유권자가 낙선시키고 싶은 정치가’를 이메일이나 편지, 팩스를 통하여 약 3,500여통의 의견을 접수받아, 상위 21위에 든 의원 21명의 명단을 작성하여 ‘부적격 의원’으로 공표하였다. 이 단체에서 작성한 명단은

경운동단체들의 낙선운동-의 양상과는 다르다고 할 것이다. 뿐만 아니라, 2004년 총선에서 다시한번 전국적인 대규모 낙선운동이 벌어질지 여부도 미지수이다. 그런 의미에서 한국의 ‘2000년 낙선운동’의 사례는 다분히 제한적으로 해석되어야 할 가능성도 크다.

16) 미하리반을 중심으로 전개된 관서지역 낙선운동에 대한 자세한 설명은 國會 見張り番 編. 2002. 『缺陷議員』, 創藝出版. 참조.

신문에도 일부 보도되기도 하였으나, 이 역시 국민적 관심과 참여를 이끌어 내는데 실패했고, 운동 자체의 성과도 확보하지 못하였다(모리타다시 2003).

④ 정책제언 및 인사평가

정책이 결정되기 이전 단계에서, 문제를 제기하고 의제를 선정하며, 더 나아가 구체적인 정책의견을 제출하는 것은, 시민이 정책에 참여하는 중요한 방식이라 할 수 있다. 한국의 시민운동은, 변호사나 학자들의 조력을 통해 높은 정책적 전문성을 확보하여 일상적인 정책제안활동을 전개하고 있다. 정부의 정책이 발표될 경우 그에 대한 의견서나 질의서를 제출하기도 하고, 비단 공문이라는 제도적 방식뿐만 아니라 하더라도 논평이나 성명, 집회 및 시위 등 비제도적 수단을 통해서도 의견과 주장을 펼치고 있다. 또한, 국회의원 선거나 대통령 선거 기간 중 각 정당이나 후보들에 대해 시민사회단체가 주장하고 있는 정책에 대한 수용을 요구하고, 이를 자료집 제작이나 토론회 개최 등을 통해 확산시키는 운동을 벌이고 있다. 이러한 류의 정책제언 이외에도 국무총리, 대법관, 헌법재판관, 국세청장, 국정원장, 감사원장, 검찰총장, 경찰청장 등 법으로 정해진 공직자의 인사청문회에 의견서를 발표하고 있으며, 장관을 비롯한 주요 공직자들의 임명과정에서도 의견서를 발표하고 있다. 이렇게 작성, 발표된 시민운동진영의 인사평가서는 국회나 대통령의 결정에 중요한 영향력을 행사하고 있다.

정책제언이나 인사평가서의 작성과 발표가, 한국의 경우, 정책결정과정에서의 시민참여의 대표적 수단인데 비해, 일본에서 이러한 방식의 시민운동은 매우 미약하다. 1999년 7월 재계, 노동계, 언론계, 학계, 자치단체 관계자 등 약 120명으로 조직된 제언기관 ‘새로운 일본을 만드는 국민회의(소위 21세기 임조(臨調))’가 구체적인 정책제언을 하고,

언론이나 정치가와의 접촉을 통해 정책적 영향력을 행사한 것이 대표적인 사례로 거론된다. 이는 그동안 ‘정책’의 영역이 일본의 관료에 의해 독점되어 왔던 현실을 반영한 것이다(모리 타다시 2003).

(2) 지방차원

앞서 살펴본 조례를 통한 시민참여 제도를 살펴보면, 한국이 일본의 경험을 많이 참고하고 있음을 알 수 있다. 또한, 일본의 경우, 지역차원에서의 시민참여 운동에서 다양한 경험을 이미 갖고 있다. 이 글에서는 일본과 한국에서 전개되고 있는 시도들 중에서 정보공개와 예산감시(시민옴부즈만운동), 주민투표운동, 지방정치참여에 대해서 주로 살펴보려고 한다.

① 정보공개 및 예산감시운동

한국에서는 청주시를 비롯한 몇몇 지방자치단체에서 정보공개조례가 제정되어 있었으나 지방자치단체를 상대로 정보공개를 요구하는 운동이 본격화된 것은 정보공개법이 시행된 1998년부터라고 할 수 있다. 지방자치단체를 상대로 한 정보공개운동의 대상은 낭비성 예산, 각종 사업추진과 관련된 회의록 등 매우 다양하나, 가장 관심을 끈 것은 일본의 식량비와 유사한 ‘관공비’에 대한 정보공개운동이었다. 이 운동에 있어서는 일본의 시민옴부즈만운동 사례가 많은 참고가 되었다. 그래서 2000년에는 전국적으로 시민단체들이 네트워크를 구성하여 일제정보공개청구를 하고 이를 분석하는 활동을 펴기도 했다. 한편 한국에서는 특정한 예산항목에 대한 정보공개운동뿐만 아니라, 지방자치단체의 예산서 전체를 분석하여 의견을 제시하는 예산감시운동이 벌어지고 있다. ‘함께 하는 시민행동’이 주축이 되어 결성된 예산감시네트워크에서는 예산서를 분석하여 의견을 제시하는 활동뿐만 아니

라 예산에 대한 시민교육, 공통의 문제에 대한 예산삭감요구, 제도개선운동 등을 펴고 있다. 또한 한국에서는 일본의 주민소송제도와 같은 제도가 없기 때문에 이러한 제도의 도입을 요구하는 운동-지방자치단체 뿐만 아니라 중앙정부도 대상으로 하는 ‘납세자소송에 관한 특별법’ 제정운동-도 펴고 있다.

일본에서도 정치, 관료, 산업계의 유착에 의한 부패사건이 빈발하고, 지방자치단체의 공금사용에 있어서 문제들이 불거지자, 각지에 ‘시민옴부즈만’이라는 단체들이 자발적으로 결성되기 시작하였다. 그리고 이 단체들은 1994년 전국시민옴부즈만연락회의라는 네트워크를 결성하였고, ‘관관접대(官官接待)’-지방자치단체가 중앙부처나 상급 지방자치단체 공무원들을 접대하는 것을 말한다-의 용도로 사용되고 있는 ‘식량비(食糧費)’에 대해 전국적인 정보공개청구를 하기로 결의하였다. 그리고 이들 단체들은 1995년 4월 25일에 식량비에 대하여 제1회 전국일제정보공개청구를 실시한 후, 그 결과를 집계하였는데, 전국적인 식량비 총액은 300억엔에 달하는 것으로 추정되었고, 그 중 압도적인 부분이 관관접대에 사용되는 것으로 밝혀졌다. 이런 결과에 바탕하여 나고야에 모인 전국시민옴부즈만연락회의 소속 단체들은 ‘관관접대의 근절을 위한 나고야선언’을 발표하였고, 같은해 9월25일에는 코치현 지사가, 그 다음날에는 미야기현지사가 관관접대를 전면폐지하겠다고 발표하였다. 이후에도 전국시민옴부즈만연락회의는 매년 식량비, 교제비, 관급공사 입찰가, 출장여비 등에 관한 정보공개청구를 하여 세금이 부정하게 사용되지 않도록 감시활동을 하고 있다. 그리고 매년 일제정보공개청구를 하여 지방자치단체들의 ‘정보공개도 랭킹’을 매겨 발표하고 있다. 그리고 부정한 공금지출이 발견되면 주민소송을 제기하여 공금의 환수까지 도모하고 있다.

② 주민투표운동

한국의 경우에는 지방자치법에서 주민투표법을 제정할 수 있는 근거를 1994년 3월 16일 만들어 놓았음에도, 지금까지 주민투표법이 제정되지 않고 있다. 그런 과정에서 주민들이 법률이나 조례에 근거가 없는 ‘자주관리 주민투표’를 실시한 사례, 미군부대이전에 관한 주민투표조례를 제정했다가 대법원에서 무효판결을 받는 사례들이 나오고 있다. 즉 1999년에는 경기도 고양시 백석동에서 고층 주상복합건물 건립에 반대하는 주민들의 자주관리 주민투표가 있었고, 2002년에는 인천광역시 부평구에서 ‘미군부대이전에 관한 주민투표조례’가 통과되기도 했다. 그러나, 대법원의 무효판결의 결과 한국에서는 일본과 같은 주민투표운동은 불가능하게 되었고, 이에 한국에서는 주민투표가 아닌 주민의견조사(여론조사기관이나 우편반송방식 등에 의한)를 다시 시도하면서¹⁷⁾ 주민투표법의 제정을 기다리고 있는 상태이다.

한편 일본에서는 원전건설이나 각종 공공사업 시행 등 특정 정책(의사결정)에 대해 주민의 찬반의사를 묻는 방식의 주민투표가 조례제정을 통해 이루어지고 있다. 2000년 9월말 기준으로, 이런 종류의 조례가 제정된 지방자치단체는 17개이고, 실제로 주민투표가 행하여진 곳은 10개이지만, 그 이후에도 주민들에 의한 주민투표조례 제정청구¹⁸⁾ 등의 움직임이 가속화되고 있다. 조례에 의한 주민투표가 행해지는 사안들(원전건설, 대형 공공사업, 미군부대 이전) 중에는 지방자치단체의 권한을 넘어서는 사항들이 많다. 그리고 주민투표의 결과가 국가나 중앙행정기관, 전력회사에 대해 법적인 구속력은 전혀 없고, 지방자치단

17) 주민의견조사에 대해서도 논란은 있을 수 있으나, 인천광역시 부평구에서 주민투표조례의 무효에 대비하여 동일한 사안(미군부대 이전)에 대해 주민의견조사조례를 제정하였을 때에 이에 대해서는 무효를 주장하는 소송이 제기되지 않았다.

18) 일본 지방자치법에 있는 주민발의(조례 제정 또는 개폐청구)제도를 이용하여 주민투표조례의 제정을 청구하는 것이다.

체장이나 지방의회에 대해서도 단지 권고적 효력만 있을 뿐이다. 그럼에도 불구하고 주민투표를 하는 이유는, 주민투표라는 형태로 주민들의 총의를 모음으로써 정책을 결정할 권한이 있는 중앙행정기관, 전력회사, 지방자치단체의 정책결정에 영향을 주겠다는 것으로, 이러한 주민투표운동에는 자기결정권의식이 깔려 있는 것이다(김기성 1999: 168). 최근 일본에서는 원자력발전소 유치에 관한 니이가타현 마키정의 주민투표(1996년 1월)를 시작으로 산업폐기물 처리장 유치에 대한 기후현 미타케정의 주민투표(1997년 6월), 미군기지의 확장과 해상기지건설에 대한 오키나와현 현민투표(1996년 9월) 등이 연이어 행해지고 있으며, 2000년 1월 23일에는 도쿠시마시에서 하구언 건설계획에 대한 주민투표가 실시되어 제방건설에 반대하는 측이 압도적인 표(투표율 55%, 유효투표의 91.6%가 반대)를 얻은 일도 있었다.¹⁹⁾

③ 지방정치 참여운동

시민사회가 지방선거에 직접 후보를 내거나 지지·당선운동을 펼치는 것에 대해서도 일본과 한국에서 많은 시도들이 존재한다. 한국의 경우 지방자치 부활이후에 시민단체들이 1995년 지방선거부터 후보를 내거나 지지당선운동을 벌여 왔다. 2002년에도 환경운동연합, 자치연대 등이 전국적인 출마운동을 벌였고, 각 지역의 지역단체들이 네트워크를 형성하여 후보를 내기도 했다. 그 결과 환경운동연합의 환경후보가 15명이 기초의원으로서 당선되기도 했고, 그 외에 여성민우회 출신 후보가 서울 도봉구, 양천구에서 각각 당선되기도 했으며, 서울 관악구, 구로구, 경기도 하남시 등에서는 지역 시민단체들이 지지한 무소

19) 물론 일본에서 조례에 의한 주민투표가 실시되려면, 먼저 주민투표조례가 제정되어야 하는데 주민들이 주민발의(직접청구)를 통해서 제안한 조례가 지방의회에서 부결되는 비율들이 매우 높다. 심지어 1998년 1월 14일 이후 각지에서 무려 39건의 주민투표조례가 연속 부결되기도 했었다(今井一 2000: 10).

속 후보가 당선되기도 했다. 그러나 이들이 지역정당과 같은 본격적인 정치운동조직을 형성하지는 못하고 있는 상태이다. 그리고 이들 중에는 민주노동당 당적을 가진 경우도 있으나, 그렇지 않은 경우도 많다.²⁰⁾

지방자치의 역사가 앞선 일본에서는 지역정당(Local Party)에 의한 정치참여시도들이 존재한다. 지역정당은 1980년대 이후 일본에서 등장한 지역 차원의 네트워크형 정치운동조직인데, 중앙집권적이고 산업우선주의에 빠진 사회를 벗어나서 분권, 자치형 사회로의 역사적 전환을 추구하는 새로운 패러다임의 정치조직이라고 정의되고 있다. 일본의 지역정당도 다양한 모습을 보이고 있는데, 최근 한국에 많이 소개된 대리인운동계열(생활클럽생협 계열)의 지역정당은 스스로를 “시민들의 정치생활의 도구”로 정의하고, 직접 정치인에게 요구를 해서 문제를 해결하는 청부형 정치가 아니라 시민이 아마추어로서의 관점과 감각을 가지고 정치의 장에 들어간다고 하는 관점을 보이고 있다. 실제 지방정치에 진출하고 있는 정도를 보면, 대리인운동 계열인 동경생활자네트워크가 2002년 1월 현재 6명의 도의원과 55명의 시, 구의원을 진출시키고 있고, 카나가와 넷트가 4명의 현의회 의원과 40명의 시·정의원을 진출시키고 있다. 대리인운동계열은 지방의원 유급제가 실시되고 있는 일본의 현실을 이용하여 소속의원들의 보수를 공동관리함으로써 재정을 조달하고 있으며, 의원교대제를 통해서 소속 의원

20) 형식적으로 보면, 일본의 대리인 계열 지역정당들이 한국보다는 많은 의원들을 진출시키고 있고, 지역정당이라는 정치조직을 갖추고 있으므로 더 많은 성과를 내고 있다고 볼 수도 있다. 그러나 일본의 지방의원 선거가 중대선거구제도라는 점, 그리고 일본의 지방의원 보수는 유급제이고 이를 지역정당의 재정기반으로 하고 있다는 점 등의 제도적 여건의 차이가 크다는 점이 간과되어서는 안될 것이다. 실제로 시민참여를 통해 지방자치단체의 정책을 변화시킨다든지 하는 것을 성과의 기준으로 본다면 일본의 대리인계열 지역정당의 성과는 그리 만족할 수준은 아니다. 카나가와 넷트의 경우에도 2000년까지 소속 의원들의 발의에 의해 통과된 조례는 없다고 한다.

들의 직업정치인화를 억제하고 있다.²¹⁾

<표 3> 한국과 일본의 '시민참여'제도와 운동

| | 제도 | | 운동 | | |
|----|---|--|--|--|---|
| | 국가 | 지방 | | 국가 | 지방 |
| | | 법령 | 조례 | | |
| 한국 | 위원회 정보공개 제도 입법청원 국민감사 청구 | 주민발의제도 주민감사 청구제도 | 정보공개, 여성참여 등에 있어서 새로운 시도가 진행중 | 기초법/부방법/ 인권위법 등 활발한 입법운동 의정감시 낙선운동(성공) 정책제언 및 인사평가 | 조례제안운동 (주민발의운동) 종합적 행정감시 연대활동 활발 지방정치참여 시도 |
| 일본 | 심의회 정보공개 제도 입법청원 | 주민발의제도 주민감사청구 제도 주민소환제도 (의회해산청 구제도) 주민소송제도 | 정보공개조례 주민투표조례 남녀평등참가 조례 자치기본조례 아동인권 조례 등 | 정보공개법/NPO 법 제정운동 낙선운동(실패) | 조례제안운동 분야별/주제별 감시 연대활동 취약 지역정당(Local Party) 존재 |

5. 맺으며

이상에서 우리는 한국과 일본의 시민참여제도가 국가차원의 경우, 큰 차이가 나타나지 않고 있지만, 지방차원에서는 일본이 한국보다 더 발달되어 있음을 확인할 수 있었다. 그러나, 제도상의 유사성에도 불구하고, 국가차원에서 전개되는 시민참여 운동은 한국이 일본보다 훨씬더 강력하고 활발하게 전개되고 있다. 이는 한국과 일본의 사회운동의 역사적 경로가 보여주는 차이에 기인하는 것이라고 볼 수 있다. 한

21) 카나가와 넷트의 자세한 활동과 지향에 대해서는 이기호(2003) 참조.

국의 경우, 일본과 달리 ‘준정당적 시민운동’이 국가차원에서의 시민(참여) 운동을 활발히 전개하여 중요한 정치적·정책적 성과를 거두고 있는 반면, 일본의 국가차원의 시민(참여) 운동은 거의 사례를 찾기 어려운 실정이다. 이는 1960년대 이후, 대부분의 운동주체들이 지역으로 퇴각하면서 발생한 중앙/전국적 운동의 공백의 결과로 해석될 수 있는 것이다.

지방차원의 시민참여 제도의 경우, 일본과 비교할 때 한국의 경우, 부족한 측면이 많고, 운동 역시 그리 긴 역사와 활동의 다양성을 보여주지는 못하고 있다. 하지만, 앞서 살펴 본 사례들을 통해, 한국의 지방차원의 시민참여 운동이 빠른 속도로 활발하게 전개되기 시작했음을 확인할 수 있다. 국가를 상대로 한 다양한 시민참여 운동의 수단과 경험들이 지방 차원에서도 공유·교류되면서 지역 정치 차원에서 무시할 수 없는 수준으로 성장하고 있는 것이다. 일본의 경우, 지방차원의 시민참여제도나 운동은, 한국에 비해 더 나은 조건, 활발하고 다양한 활동을 보여주고 있다. 그러나, 지방정치의 차원에서도 절대 소수파로서의 정치적 한계, 정책생산능력의 부족, 관료에 의한 의제선점 등의 이유로 인해 운동의 한계를 느끼고 있는 것 또한 현실이다.

두 나라 모두 시민참여 제도의 확대라는 공통의 과제를 지니고 있으며, 제도의 실질적 운영 또한 요구되는 현실이지만, 양국 시민(참여) 운동의 발전경로의 차이로 인해 제도적 제약조건 하에서 전개되는 운동의 양상이 분명한 차이를 드러내고 있다. 따라서, 우선 양국의 제도 비교를 통해 확인될 수 있는 ‘제도적 부족분’이 적극적으로 보완되기 위해서라도 운동(진영)의 보다 적극적인 교류와 연대가 실천적으로 모색된다고 할 것이다.

나아가, 일본 시민운동은 자발적이고 적극적인 지역 시민들의 활발한 참여를 기반으로 하여, 국가 차원 운동의 공백을 메우고, 지방 차원

운동의 정치적 한계를 극복할 수 있는 돌파구를 찾아내야 한다는 상황에 직면해 있다. 이는 비단 시민참여의 활성화를 위해서 뿐만 아니라, 일본 사회의 급속한 우경화보수화라는 새로운 시대적 과제를 해결하기 위해서도 마찬가지이다.

이에 비해, 한국 시민운동은 여전히 ‘젊은 운동주체’의 존재, 적극적인 전문가집단의 결합, 탄탄한 조직구조, 강한 정치적 영향력과 운동적 연대 등 ‘사회운동적 호조건’을 최대한 활용하면서, 시민과 운동조직간의 보다 적극적이고 쌍방향적 대화구조의 창출, 시민 직접참여의 기회 확대, 시민적 덕성의 함양을 위한 시민교육의 확대 등의 과제를 해결해야 할 것이다. 이를 위해 보다 먼저, 보다 다양하게 전개되어 온 일본의 시민참여 경험(제도와 운동)을 적극적으로 받아들일 필요가 있을 것이다. 특히 ‘지역과 생활’에 주목하고 천착해서 오랫동안 전개되어 온 일반 시민운동의 앞선 경험은 중요한 선례가 아닐 수 없는 것이다.²²⁾

‘시민참여의 활성화를 통한 민주주의의 심화’라는 공통의 과제에 직면해 있는 양국의 사회운동은, 이러한 정보의 교류와 실천의 연대를 절실히 요청받고 있다. 그리고, ‘국경을 넘어서는’ 연대의 실천은, 어쩌면 그 자체로 중요한 ‘시민참여의 가치’일 수 있을 것이다.

22) 하지만, 양국의 경험이 서로 무매개적으로 유입되거나 학습될 수는 없다는 사실은 분명히 해두어야 할 것이다. 예컨대 일본의 지방차원에 존재하는 선진적 조례들조차 대부분 관료 주도로 만들어지고 있다는 점을 감안한다면, 한국의 지역 시민운동이 보여주고 있는 강력한 주도권은 오히려 ‘시민참여’의 더욱 발전된 모델로 발전할 가능성이 크다. 또한, 일본 시민운동의 최대 장점이라 할 수 있는 ‘지역과 생활’에의 천착이 오히려 ‘풀뿌리 보수화’의 근간이며, 운동의 전국적 확산을 가로막는 커다란 장벽이 되고 있다는 사실을 간과해서는 안 될 것이기 때문이다.

참고문헌

- 감사원. 2002. 『정부위원회 설치 및 운영실태』, 감사보고서.
- 김기성. 1999. “시민자치와 ‘정치적인 것’의 변화: 일본사회의 실험을 중심으로.” 『한국정치학회보』 제33집 제2호.
- 김동춘·김태룡. 2002. 『경험을 통해 본 한국 NGO 활동의 과제와 전망』, 한국행정연구원.
- 김명연. 1999. 『주민직접참여의 활성화를 위한 법제정비방안』, 한국법제연구원.
- 모리 타다시. 2003. “일본에서의 투표자와 정치의 관계: ‘고이즈미(小泉) 붐’ 하에서의 투표행태 분석.” 제6차 한국NGO포럼, 『정치개혁과 시민사회의 발전에 관한 한국일본 비교』 2003년 9월 22일, 국회 의원회관 회의실, 주최: 사단법인 한국NGO학회.
- 손혁재. 2000. “국회와 시민운동.” 한국의회발전연구회 편, 『의정연구』 2000년 9월호, 한울.
- 시민자치정책센터. 2002. 『풀뿌리는 느리게 질주한다』, 갈무리.
- 안성호. 2000. “시민투표의 이론적 기초와 쟁점.” 자치행정 153(2000.12), 자치행정연구소.
- 우치다 미즈루. 2003. “일본의 정치과정과 NGO의 역할.” 한양대학교 제3섹터연구소 주최 국제심포지움, 『한국과 일본의 시민운동의 역할과 전망』 2003년 6월 19일, 한양대학교 백남학술정보관 6층 국제회의실.
- 이기호. 2003. “생활정치 관점에서 본 한일간 시민운동의 비교연구.” 『시민사회와 NGO』 제1권 제1호, 2003년 봄/여름, 한양대학교 출판부.
- 이남석. 2003. “한국의 입법과정과 NGO의 역할.” 한양대학교 제3섹터연구소 주최 국제심포지움, 『한국과 일본의 시민운동의 역할과 전망』 2003년 6월 19일, 한양대학교 백남학술정보관 6층 국제회의실.
- 이지원. 1999. 『현대 일본의 자치체 개혁운동』 1999. 8. 서울대 사회학과 박사학위 논문.
- 장석준. 2003. “일본 사회당의 조용한 죽음.” 『이론과실천』 2003년 7월호, 민주노동당.
- 정미애. 2002. “일본의 시민사회와 NPO- 행정과 NPO와의 파트너십을 중심으로.” 『국제지역연구』 2002년 여름호.

- 정진성. 2001. 『현대일본의 사회운동론』, 나남출판.
- 차병직. 2002. 『NGO와 법』, 이화여자대학교 출판부.
- 최장집. 2002a. “노동없는 민주주의-일본사회당의 실패에 관한 한 해석”, <亞
 研 비교민주주의연구실 주최 워크숍> 2002년 5월 3일, 아연 3층 대회의
 실, 고려대 아세아문제연구소.
- 최장집. 2002b. 『민주화 이후의 민주주의』, 후마니타스.
- 최종만. 1998. 『일본의 자치체 개혁』, 나남출판사.
- 하승수. 2001. “생활정치로서의 지방정치 의제는 무엇이고, 어떻게 실현될 수
 있는가.” 시민운동과 지방정치 토론회 발제문, 2001. 7. 6.
- 하승수. 2003. “시민참여적 법제도의 의의와 그 활용론.” 『NGO시대의 지식키
 워드21』, 아르케.
- 홍일표. 2003. “일본의 지방자치와 분권개혁, 그리고 주민자치운동.” 『이론과
 실천』 2003년 7월호, 민주노동당.
- Theda Skocpol, Morris P. Fiorina, Editors. 1999. *Civic Engagement in American
 Democracy*. Washington D.C. Brookings Institution Press.
- 國會 見張り番 編·著. 2001. 『缺陷議員』, 創藝出版.
- 木佐茂男·坂誠二. 2003. 『わたしたちの まちの 憲法』, 日本經濟評論社.
- 全國市民オンブズマン連絡會議. 1998. 『日本を洗濯する』, 教育史料出版會.
- 兼子仁. 1999. 『新地方自治法』, 岩波書店.
- 松下圭一. 1996. 『日本の自治・分権』, 岩波書店.
- 西尾勝. 2001. 『分権型社會を創る』, ぎょうせい.
- 田島義介. 1996. 『地方分権事始め』, 岩波書店.
- 山河泰子 外. 2001. 『男女共同參劃推進條例のつくり方』, ぎょうせい.
- 今井一. 2000. 『住民投票-觀客民主主義を超えて』, 岩波書店.
- 山口二郎. 2000. 『危機の日本政治』, 岩波書店.
- 須田春海. 2001. “市民立法の考え方.” 市民立法機構 編, 『市民立法入門』,
 ぎょうせい.
- 山岡義典. 2001. “立法過程への市民參加-NPO法.” 市民立法機構 編, 『市
 民立法入門』, ぎょうせい.
- 安藤博. 2001. “情報公開法制定-市民立法の草分け.” 市民立法機構 編, 市
 民立法入門』, ぎょうせい.