

## 九州의 「지역 생활조직」\*

이 종 구

九州(큐슈)의 도시에 있는 「지역생활조직」에 대한 조사를 통해 고도성장에 따른 급속한 사회이동 과정에서 해체되어 온 거주공간을 단위로 하는 「공동성」의 복원이 사회적 과제로 등장하고 있는 모습이 관찰되었다. 소학교구를 단위로 하여 조직된 지역발전을 위한 「협의회」가 수행하는 각종 주민조직의 통합 기능이 부각되고 있다. 이는 지연의 통합효과가 감소함에 따라 생활과정에서 새로운 공동성의 기반이 모색될 필요가 있기 때문이다. 「공동성」의 내용 가운데는 거주 지역 단위의 이익을 넘어서는 새로운 보편성이 포함되어 있는 모습에 주목할 필요가 있다. 즉 「복지」와 「환경」이라는 키워드에는 지역사회를 포괄하고 있는 상위의 사회적 단위인 자치체·국가의 생존과도 밀접한 관계를 가지고 있다. 이러한 사회적 가치의 추구는 자치체 수준의 의사결정과 밀접하게 결부되어 있다. 내부적으로는 국제화, 외부적으로는 지역경제통합이 부각되는 가운데 지방의 주체성이 강조되는 방향으로 사회의 재조직화가 진행되는 현상에 주목할 필요가 있다.

### I. 조사의 개요

#### 1.九州 연구의 의의와 위상

「지역생활조직」 연구의 전체적 내용은 町内會·自治會에 대한 고찰을 통해 일본의 도시사회를 연구하는 것이다. 특히 지역사회화를 장으로 하는 일상 생활의 전측면에 관계되는 지역생활조직을 연구하여 사회통합 기제를 파악하는데 중점을 두고 있다.九州의 사례에 대한 연구는 川崎를 주요 대상으로 하는 본조사를 효율적으로 실시하기 위한 예비 작업의 성격을 가지고 있다. 따라서 문헌조사에서 한걸음 더 나아가 문제의 성격을 직접 알아보고 현지 감각을 체득하는 일에 초점이 놓여지게 되었다. 즉 사실 발견적 조사가 주된 과제라고 할 수 있다.九州 조사의 결과는 川崎 지역에 대한 조사설계에 반영되었다.

\* 이 글은 교육부 주관 지역연구지원사업에 의해 서울대학교 지역종합연구소의 연구비지원을 받아 작성된 것임.

## 2. 조사의 방법과 경위

현지에 대한 접근은九州(Kyushu)대학의 도시사회학자인鈴木廣 교수의 협조로 이루어졌다. 福岡(Hukuoka)縣의大牟田(Oomuta)시, 久留米(kureme)시, 福岡시의 주민조직 리더와 행정관서를 방문하여 현지 상황에 대한 설명을 듣고 면접하는 방식으로 자료 수집이 이루어졌다. 동시에 행정시책과 주민조직의 현황에 대한 문서자료를 수집하였다. 조사기간은 1992.10.26 ~ 1992.11. 1이었다. 조사에 참가한 연구자는 이종구(서울대 지역종합연구소), 김중해(성심여대 사회복지학과), 한영혜(서울대 농생대)의 3인이었다.

## 3. 시각

사실 발견과 자료수집을 효율적으로 추진하기 위하여 다음과 같은 문제의식을 가지고 현지에 접근했다.

- 일본의 주변부에 위치한九州의 사회조직에 대한 연구를 통해 전체 일본사회의 상황을 명확하게 파악하려면 조사된 자료의 의미를 전체적 맥락 가운데서 드러내는 작업이 필요하다.

- 「지역생활조직」은 「행정」과 「주민」 사이의 중간자적 위상을 가지고 있다. 「행정의 하청조직」과 「주민 공동체」라는 양극 사이의 연속선상에서 「지역생활조직」의 기능이 발휘된다.

- 고도 경제성장 과정에서 사회이동이 활발해졌으므로 거주지역을 단위로 하는 공동성이 약화되어 왔다. 동시에 환경문제와 같이 지역사회 단위를 넘어서는 차원의 문제가 주민운동을 유발시키는 과정이 진행되어 왔다. 이는 지연적 공동성을 기반으로 하여 「지역생활조직」이 발휘하던 통합 기능의 저하를 의미했다.

- 지역사회의 해체는 전사회적인 통합의 위기를 가져왔으므로 지역적 공동성의 재창출이 요청되었다. 따라서 변화된 사회 현실 가운데서 요구되는 기능을 충족시킬 수 있는 새로운 사회통합 논리가 제시될 필요가 있다. 이를 통해 새로운 공동성의 기반과 성격을 알아 볼 수 있다.

# II. 큐슈의 지역적 특성

## 1. 큐슈의 개황

조사 대상지역인九州는 일본을 구성하는 4개의 큰 섬 가운데 3번째의 크기를 갖고 있으며 가장 남쪽에 자리잡고 있다. 면적은 42,144km<sup>2</sup>로 일본의 11.1%, 인구는 약 1,452만명으로 전 인구의 11.7%이며 福岡현 등 8개의 현으로 구성되어 있다. 역사적으로九州는 19세기말에 가장 근대화가 선행되었던 지역이었다. 풍부한 석탄자원을 기초로하여

철강 화학 조선 등 중화학공업이 발달하였다. 제1차 석유위기 이후 구조불황(1973 ~ 1986)에 빠져있는 重厚長大형 전통적 중화학공업을 탈피하고 첨단산업을 중심으로 하는 구조 개편 노력이 강조되고 있는 지역이다. 여기의 배경에는 이는 1980년대 후반에 진행된 円高에 따른 내수산업 성장과 산업입지 재배치라는 경제구조 조정이 있다.

## 2. 지역경제의 성장과 정주사회 지향

1990년대의 九州는 순조로운 산업구조 전환을 거쳐 전국 평균을 상회하는 경제성장율을 보이고 있다. 이는 자동차산업, 소프트웨어, 관광휴양지, 건설·부동산과 같은 도시개발 산업 등의 성장에 의해 주도되었다. 따라서 1987년 이후 인구유출이 감소하기 시작했다. 신규노동력의 유출은 계속되지만 취업기회와 생활환경의 개선에 따라 외지에서 고향으로 전직해오는 유턴(U Turn)현상이 뚜렷해지고 있다. 특히 福岡을 비롯한 거점도시의 성장이 현저하다. 장기 전망으로는 九州 지방에서 일본의 전국적인 서비스경제화 추세와는 달리 제조업종사자가 증가할 것으로 예측되고 있으나 동시에 노동력 부족이 만성화되는 문제가 있을 것으로 보여지고 있다. 결국 여성 취업율을 높이기 위한 육아휴업제도, 간호휴가제도, 재고용제도, 노동환경의 개선이 과제로 제시되고 있다. 여기에 덧붙여 신규노동력의 지역정착율을 높이고 유턴을 촉진하기 위해 임금수준을 높이고 노동시간을 단축하는 조치가 요청되고 있다. 중고년자를 활용하기 위한 정년연장 조치도 필요하다고 지적되고 있다. 즉 九州 지역의 경제전망은 노동력을 안정적으로 확

〈표 1〉 九州의 취업구조 전망

(단위: %)

	전 국			九 州		
	1980	1989	2000	1980	1989	2000
1 차 산 업	10.6	7.7	5.2	17.5	11.7	8.3
2 차 산 업	34.6	33.6	31.7	25.4	26.5	26.6
제조업	24.7	24.2	22.0	14.4	15.5	15.8
건설업	9.9	9.4	9.7	11.1	10.9	10.8
3 차 산 업	54.8	58.7	63.1	57.1	61.9	65.1
도소매업	18.5	18.8	18.0	22.9	22.6	21.5
서비스업	26.0	29.5	34.4	24.2	27.8	32.5
기 타	10.3	10.5	10.7	10.0	11.5	11.1
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 전국은 「2010への選擇」, 1991. 6, 經濟審議會2010年委員會報告에 의한.

2) 九州는 오키나와 포함

자료: 九州經濟調查協會, 1992:34

보할 수 있는 「풍요한 정주사회」의 건설 가능성에 달려 있다는 분석이 가능하다<sup>1)</sup>(九州經濟調查協會, 1992: III - VI).

### 3. 「환황해경제권」과 지방의 국제화 논의

일본 전체의 국제화 붐을 반영하여 九州 지역에서는 「중국의 동북부」 「한국 서해안」을 연결하는 「환황해경제권」이 강조되고 있었다. 이는 국제 분업과 지역 경제권 통합을 수반하는 일본의 산업구조 재편성 전략과 연계되어 있다. 교역관계에서는 한국이 공산품을 중심으로 수출초과 상태에 있다. 이는 九州 지역에 장기간 축적된 기술과 노우하우를 이전하여 한국의 서해안을 생산기지화하는 기업전략과 연관되어 있다. 중국의 동북부는 시장과 원자재 공급지로 위상이 설정되어 있다.

「환황해경제권」은 「환일본해경제권」 구상의 일부로 파악할 수 있다. 냉전의 종언은 긴밀한 구미와의 경제관계를 배경으로 태평양 연안이 집중 개발되어 국토의 불균형 발전을 심화시켰던 문제를 다시 돌이켜보는 계기가 되었다. 즉 러시아 극동지역, 중국의 동북3성, 북한, 한국을 포괄하는 시장통합이 가져올 수 있는 상승적 개발효과에 주목하게 되었다. 일본 내부적으로는 「東京 일극집중」의 폐해를 시정하고 「다극분산형 국토의 형성」을 촉진하는 의미가 있다. 구체적 정책의 내용은 「교류거점과 네트워크형성을 위한 물적 인프라스트럭처 정비」, 「지적 인프라스트럭처 정비와 국제교류 촉진」, 「지역적 정보 수발신 기능강화」로 집약할 수 있다. 그러나 경제권 통합을 논의하는 과정에서 지방이 키워드로 등장하는 배경을 살펴볼 필요가 있다. 여기에는 「특정한 일국이 강제하는 것이 아니라 기업의 경제활동이 국경을 넘어 전개되는 과정에서 지역주도로 서서히 형성」된다는 명분이 있다. 중앙정부의 역할이 부각되어 발생할 수 있는 정치적 마찰을 우회하는 의미가 있다. 따라서 지역간의 다방면에 걸친 국제교류가 강조되므로 지역의 아이덴티티를 명확히 하는 것과 동시에 지역 특성을 살리는 중소기업의 발전이나 정보교류, 연구개발을 위한 시책이 요청된다. 이는 자치체의 역할이 커지는 것을 의미한다. 즉 일본에서 논의되는 국제화에는 지방분권화가 수반되고 있다(經濟企劃廳總合計劃局: 2-22).

이상에서 살펴본 일본을 중심으로 하는 지역 경제권 통합 논의는 단순한 기업 수준의 사업전략 문제에 그치지 않는다. 「도시간 교류, 행정과 상공회의소, 시민단체에 의한 지역차원의 교류」가 경제교류의 추진에 커다란 역할을 발휘하고 있다는 측면에 주목할 필요가 있다. 지방을 포함한 전사회적인 국제화가 요청되는 것이며 이는 보편적 가치관에 입각한 사회의식의 변혁을 의미한다고 해석할 수 있다.

## 4. 조사 과정과 지역의 상황

## (1) 大牟田

이 지역은 석탄산업을 중심으로 형성된 도시이다. 1889년에 정부가 운영하던 관영 탄광이 三井(Mitsui) 재벌에 불하된 이후 三井의 주도로 개발이 진행되어 왔다. 도시의 형성과정을 보면 반농반어의 촌락 지역에 1910년대 부터 석탄화학콤비나트가 건설되기 시작해 1940년대에 20만명 규모의 도시가 되었다. 三井의 사택지역은 독자의 賣店을 가지고 있어 지역경제와 격리된 소세계를 형성하고 있었다. 전형적인 企業城下町(company town)이었던 大牟田는 1950년대에 석유에서 석탄으로 연료전환이 진행됨에 따라 쇠퇴하기 시작했으나 지금도 三井계의 화학공장은 가동되고 있다. 탄광 폐산에 따른 인구유출이 현재까지 지속되고 있는 구조 불황 지역이다. 폐산문제를 둘러싼 1959년의 三井三池(Miike) 쟁의는 「총자본」이 「총노동」에 승리하여 일본 노동계에서 노사협조주의 노선이 주도권을 차지하는 분수령이 되었다고 평가되고 있다.

탄광 폐쇄가 지역사회에 미치는 영향은 다음과 집약할 수 있다(稻月: 254).

① 지역경제에서 절대적인 비중을 차지하던 三井계 기업의 비중이 저하되었다. 이에 따라 관련 하청기업의 경영도 압박을 받아 고용사정이 악화되었다. 동시에 구매력이 감소되어 상업과 서비스업 부문도 쇠퇴하게 되었다.

② 지역내, 三井계 기업내에서 완결되었던 지역경제 구조가 무너지고 關西 關東圈 및 외국과 접합된 「開放系」 경제순환 구조가 형성되었다.

③ 이전에도 三井계 기업의 현지 조달 내용을 보면 보조적 생산수단·소모품·수리점검이 대부분이었으므로 大牟田 지역의 상공업 발달에 큰 기여를 하지 못하였다. 현지의 철공업이나 건설업은 아직도 三井계 기업에 대한 의존도가 크며 각종 협력조합으로 조직화되어 있지만 관계는 점차 약화되어 가고 있다. 三井계 기업이 살포하는 임금에 의존하고 있던 현지의 상업도 방향전환을 해야 하는 상황에 있다.

④ 결국 이상과 같은 사태는 「재정수입 증가의 둔화」 「실업대책사업비와 생활보호비

〈표 2〉 大牟田시의 인구변동

(단위: 인, 인 /km<sup>2</sup>)

	인구총수	인구밀도
1950	191,978	2,383
1960	205,766	2,555
1970	175,143	2,174
1980	163,000	2,024
1990	150,453	1,866

주: 10월1일 국제조사 기준, 현재 시역 기준

자료: 大牟田市役所, 1992 “大牟田市統計年鑑 平成2年(1990)版”

〈표 3〉 大牟田市の 연령별 인구구성

(단위: %)

	연소인구 0~14	생산연령인구 15~64	노년인구 65~
1975	21.5	68.0	10.5
1980	20.6	66.7	12.7
1985	19.8	65.2	15.0
1990	17.4	64.0	18.4

자료: 大牟田市役所, 1992 “大牟田市統計年鑑 平成2年(1990)版”

의 증대」라는 측면에서 예산압박 요인으로 작용하여 시 재정의 국가에 대한 의존도가 높아지고 있다.

⑤ 고용기회의 감소와 인구 유출때문에 고령화 문제가 심각해지고 있다.

생산기반이 공동화되어 가는 과정에서 시정의 주도권은 三井에서 市役所로 전환되었다. 이를 상징하는 대표적인 움직임은 상수도의 통합, 즉 社水·市水の 일원화 사업이다. 이밖에도 「신산업도시」 지정, 상점가 건설, 三池港의 縣 관리화 등이 시정영역의 확대 경향을 나타내는 지표라고 할 수 있다. 시면적의 1/3에 달하는 三井의 소유지가 유휴지화되어 시의 발전을 저해하는 장애가 되고 있다(坂口: 253-254). 또한 개발과정에서 각지에서 모여든 사람들로 형성된 시민의 행정의존적 체질이 강하게 남아 있다. 현재는 지역의 활성화가 정책적 과제로 되어 있다. 이러한 상황에서 이동할 수 있는 사람은 모두 유출되고 이동 능력 결여자가 정주화하고 있으며 기업에도 생활환경 개선을 기대할 수 없다. 따라서 「시민참가형 지역가꾸기」 운동이 발달할 수 있는 여건이 조성되고 있으나 활동할 「場」의 빈곤이 지적되고 있다. 즉 시설정비나 축제 등이 계기가 되어 일시적으로 주민동원이 이루어지기는 하나 이것이 조직적 운동으로 정착화되고 있다고 보기는 어렵다. 따라서 고령화를 비롯한 복지 문제 해결에 대해 시민이 적극적으로 관여하는 모습은 보이지 않고 있다. 즉 외형적으로 관찰되는 풍부한 근린관계의 이면에는 서로 돕지 않을 수 없는 한계적 지역상황이 있다(高野: 255-256). 따라서 사회복지와 지역사회의 활성화가 긴밀한 연관관계를 가질 수 밖에 없다. 이러한 지역의 특성은 「지역생활조직」의 성격과 활동 내용에서 구체적으로 반영되고 있다.

大牟田에서는 町内會·自治會의 명칭 자체가 町内公民館이었다. 즉 공민관이 주민조직과 긴밀하게 결합되어 있는 측면을 보여주고 있는 상징이라고 볼 수 있다. 전후에 町内會가 포츠담정령 15호(1947.4.1)에 의해 폐지되었으나 미점령군도 대체 조직이 필요하여 大牟田시에서는 1950년 무렵부터 공민관 유사시설인 「지역공민관」이나 「지역분회」(사택지구)가 조직화되기 시작했다. 즉 町을 단위로 하는 공민관이 만들어지기 시작해 전후 복구가 끝나고 고도성장이 시작된 1955년에는 214개에 이르렀다. 지역공민관은 1972년부터 사회교육법에 근거를 가진 공립의 지구 공민관과 구별하기 위하여 명칭을 町内公民館으로 변경하였다. 일종의 공민관 유사시설인 町内公民館은 지역에서 사회교육, 즉 생애(生涯)교육 기능을 수행하고 있다. 동시에 町内會·自治會와 마찬가지로 지

역차지 기능도 맡고 있으며 말단 행정업무도 처리하고 있다. 그러나 행정업무의 부담이 과중한 것에 대해 지역 주민의 생활과제 해결을 위한 활동을 주목적으로 삼고 있는 町內公民館측에서는 불만을 표시하고 있어 양자의 관계가 재정립되고 있다. 따라서 「행정협력원」의 제도화, 공립 공민관과의 적절한 관계 수립이 요청되고 있다. 이 지역에서 전반적으로 사회단체나 시민운동에 대한 주민의 참여가 저조한 현상이 보이며 이는 町內公民館에서도 마찬가지이다(鈴木: 256-257).

공립 공민관의 상황을 보면 1954년에 중앙공민관과 각 소학교구에 「교구 공민관」을 설치하였다. 1956년에 「교구 공민관」을 폐지하고 5개소의 지관(支館)으로 변경했다가 1962년에는 중학교구 단위로 지관을 11개소로 늘렸다. 1973년 4월에 지금과 같이 「중앙공민관」 1개소, 「지구 공민관」 3개소의 체제가 정비되었다. 공립 공민관의 사업내용을 보면 각종 강좌와 그룹·서클의 육성이 주종을 이루고 있다.

大牟田의 지역생활조직이 가지고 있는 독특한 町內公民館 방식의 특징을 문서자료를 통해 알아보았다(大牟田市教育委員會, 1992). 여기에서는 시기적으로 「공민관 유사시설 시대」(1956~1971)와 「町內公民館 시대」(1971 이후)를 구분하고 있다. 전자가 학습이나 강좌 중심의 사회교육 활동에 중점을 둔 시대였던 반면에 1970년대 이후에는 주민자신의 문제제기를 소재로 한 지역사회와 개인생활의 개선활동이 강조되고 있다고 시대 구분의 이유가 설명되어 있다. 활동내용의 중점이 변화하는 배경으로 급격한 사회변동이 거론되고 있는 사실이 주목된다. 町內公民館 체제의 강화가 요청되었던 배경을 살펴보면 「지역생활조직」의 재편이 가지는 사회적 의미를 구체적으로 파악할 수 있다고 보여진다. 앞의 자료에서는 ① 「각종 교육시설의 정비와 국민의 고학력화로 학습욕구도 고도화·다양화되어 기존 町內公民館의 교육기능을 가지고는 대응할 수 없게 되었다.」, ② 「大牟田에서는 町內會가 해산된 이후 이를 대체할 수 있는 자치조직이 없었기 때문에 町內公民館이 지역에서 생기는 보건위생·환경정비·교통안전·방법 등의 과제에 대응하도록 요구되어 왔다.」, ③ 「행정당국을 비롯한 시 전체를 포괄하는 각종 기관과 단체가 말단 기구를 갖고 있지 않으므로, 이들이 지역에 침투하려면 町內公民館에 의존할 수 밖에 없었다. 교구 町內公民館연락협의회나 단위 町內公民館은 각종 단체의 말단 기구화되었다.」, ④ 「리더의 교대, 교육위원회의 지도 부족으로 町內公民館의 성격 자체가 선명하지 않게 되었다.」 등으로 제시되고 있다. 즉 한편으로는 지역사회의 해체가 진행되고, 다른 한편에서는 「지역생활조직」의 행정사무 하청기능이 강조되는 모순이 지적되어 있다고 할 수 있다. 따라서 町內公民館이 수행하는 사회교육 기능을 「제기되는 모든 문제에 대해 학습과 대화를 중심으로 서로 지혜와 학식과 경험을 털어놓고 역할을 분담해가며 지역 문제의 개선을 시도하고 각자의 향상을 바라며 바람직한 인간관계와 지역연대를 만들어 가는 일」이라고 하는 정의가 나오게 된다(ibid. 2-3).

시 교육위원회 공무원의 안내를 받아 첫번째로 방문한 곳은 공립공민관인 「吉野(Yoshino)지구공민관」이었다. 이 공민관은 1988년에 건립되었으며 「吉野校區町內公民館連絡協議會」가 입주하여 시설을 이용하는 형식을 취하고 있다. 10여명이 넘는 정장을 갖춘 관계자 가운데 좌장 역할을 하는 N씨의 사회로 형식을 갖춘 정중한 인사를 오랫동안

〈표 4〉 공립 공민관의 사업내용별 참가자 구성 (1990)

	중 앙 공 민 관		지 구 공 민 관	
	참가자 총수	구성비	참가자 총수	구성비
가정교육학급	345	1.2	479	0.9
婦人학급	555	2.0	659	1.3
고령자교실	227	0.8	1,340	2.6
정치학급	218	0.8	481	0.9
성인대학강좌	550	1.9		
인재활용사업	32	0.1		
성인교육	480	1.7	7,777	15.3
청소년교육	1,012	3.6	1,339	2.6
노인대학강좌	2,829	10.0		
婦人대학강좌				
봄 가을 강좌	7,157	25.2	7,056	13.8
시청각교육사업	2,863	10.1		
그룹·서클				
육성사업	10,947	38.5	31,390	61.6
기 타	1,199	4.2	456	0.9
합 계	28,414	100.0	50,977	100.0

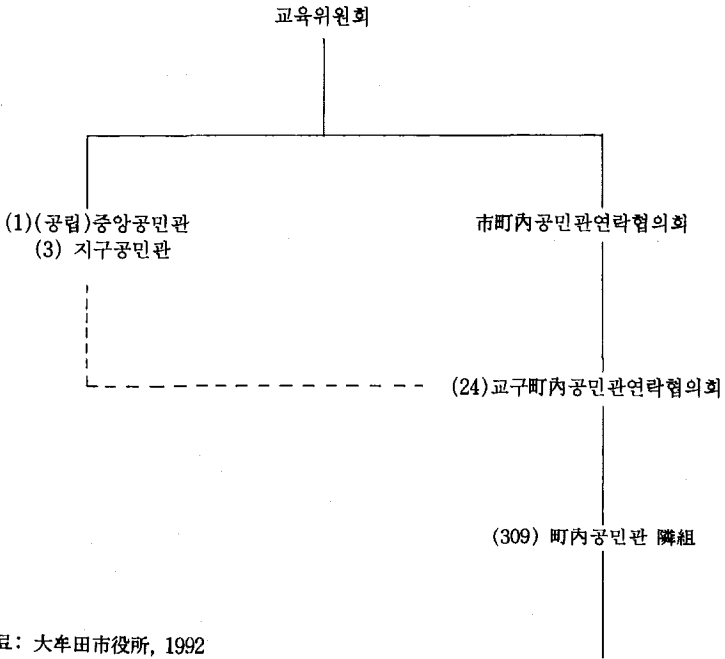
자료: 大牟田市役所, 1992 “大牟田市統計年鑑 平成2年(1990)版”,

동안 교환하였다. 관장은 앞에 나서지 않았다. N씨의 명함은 「吉野校區町内公民館連協會長」 「小學校退職校長會役員」 「橘(Tachibana)中學校區青少年健全育成協議會會長」으로 되어 있었다. 吉野교구에 있는 15개 町内公民館 가운데 4개는 실제 건물을 갖고 있지 않았다. 1953년 무렵부터 시가 주도하여 개발한 주택지구이며 3개 町内公民館이 아직 농촌부로 구분되고 있었으며 토착민은 소수라는 설명이었다. 즉 職住가 분리된 상태이다. 교구의 크기는 3.62Km<sup>2</sup>이며 주민은 2,864세대의 8,000여명이나 1991년도의 가입자수는 1,832세대로 64.0%였다. 隣組(Tonarikumi)가 145개 있으므로 町内公民館 하나에 隣組가 평균 9.7개 있는 격이다. 隣組는 약 20세대를 포괄하고 있다고 볼 수 있다. 주민의 町内公民館 가입율은 계속 낮아지고 있다. 이를 해결하기 위한 방법으로 大牟田에서는 최초로 「마찌쓰꾸리실행위원회」가 지역의 각종 주민 조직을 모두 포괄하는 방식을 채택했다는 점이 자랑이었다. 세대간 단절을 극복하기 위해 각종 행사에 청소년의 참가를 권장하고 있다는 점을 강조하고 있었다. 4~5년전에는 「문화인회의」를 결성했다고 내세우고 있었다.

두번째로 안내된 곳은三里(Misato)교구의 狼花南(Rookaminami)町内公民館이었다. 폐광지역으로 쇠퇴하고 있는 인상을 받았다. 탄광의 사택이 폐쇄되기 이전에는 2,000여명에 달하던 소학교 학생수가 지금은 200명 이하가 될 정도로 인구 유출이 심했던 곳이다. 교구 지역리더들의 회합이 끝난 직후에 4인의 유지를 같이 만날 수 있었다. 모두 이



大牟田市 공민관 조직체계



자료: 大牟田市役所, 1992  
 “大牟田市統計年鑑 平成2年(1990)版”

지역에서 태어났다고 하는 이들은 점퍼차림이었으며 행동도 세련되지 않았다. 「지역생활조직」에 대한 주민의 참여를 촉진시키기 위한 방법으로 1977년 부터 「운영협의회」 체제를 유지하고 있었다. 大牟田의 24개 교구 공민관 가운데 이러한 체제를 가지고 있는 2교구 가운데 하나라는 사실을 강조하고 있었다. 조사 당시 「민생아동위원」 「大牟田 여름 마쓰리실행위원」 「港 마쓰리 실행위원」의 명함을 갖고 있었으며 1991년에는 狼花南町内공민관장이었던 O씨의 설명에 의하면 자기가 회장을 하면서 「연락협의회」를 「운영협의회」로 바꾸기 이전에는 서너명이 교구 전체를 움직이는 상황이었다는 것이다. 지금은 교구내의 각종 기관과 단체가 참여하므로 민주적으로 되었다고 할 수 있으나 50~60인이 회의를 하므로 시간이 너무 걸리는 문제가 있다고 설명되었다. 현재 町内公民館 가입율은 82% 수준이었다. 町内公民館에서는 월 2회 10명 정도 모이는 隣組長 회의를 가지고 행정당국과의 연락사항을 처리한다. 후생성이 위촉하는 「민생위원」 「아동위원」은 교구 공민관 운영협의회가 시에 추천한다. 시는 이 명단을 검토하여 縣을 거쳐 후생성에 보낸다. 교구 공민관 운영협의회 회장은 이밖에도 「체육지도원」 「경찰보도원」 「소년센터지도원」 「시 위생조합 연합회 이사」 「시 모금부장」을 추천한다. 65세 이상 인구의 비율이 22% 수준으로 고령화 문제가 심각한 상태에 있는 지역사정을 반영하여 면

담한 지역사회 리더들은 노인 복지 문제에 대한 대응을 중시하고 있었다. 청년이 없어진 지금 지역활성화에 대한 문제의식을 주민들이 강렬히 느껴 탄광이 있던 시절보다 일차 단결하게 되었으며 마쓰리도 열심히 하게 되었다는 이야기를 하고 있었다. 여기의隣組에서는 철재와 알루미늄제 강통을 구분해 수거하는 캠페인을 전개하고 있었으며 시가 운영하는 자전거, 세탁기, 텔레비전, 가구의 리사이클센터가 고령자를 취업시키는 「실버센터」였다.

大車田에서 방문한 두 지역의 공통된 특징은 소학교 교구를 단위로 모든 주민조직을 포괄하는 정상조직을 만들어 가는 움직임이라고 할 수 있다. 면접적 관계의 희박화가 동시에 주민조직의 지역적 범위를 확대시키고 기능성을 부각시키는 방향으로 작용하는 양상이 보이고 있다.

## (2) 久留米

久留米시는 福岡에서 남쪽으로 특급열차로 1시간 거리이며 1990년 현재 인구 23만명, 면적 124km<sup>2</sup>의 유통기능 중심 도시이다. 일본 고무공업의 발상지이며 육상자위대의 대규모 주둔지가 있다. 久留米시는 고무공업을 중심으로 발전해왔으나 공장용지 부족으로 대표기업인 브리지스톤타이어도 외부로 이전했다. 지금은 테크노폴리스를 지향하고 있으며 이를 위해 정보화에 필요한 인재양성에 힘쓰고 있다. 福岡시의 베드타운적 성격이 강하나 筑後川(Chikugokawa)을 경계로 福岡 문화권과는 단절되어 있다. 인구는 미증하고 있다. 30만명 도시를 목표로 하고 있으나 연령별 인구구조를 보면 고령화의 문제가 계속 악화될 전망이다. 산업구조의 측면에서는 1,2차산업 종사자의 비중이 줄어들면서 정보화의 영향으로 3차산업 종사자의 비중이 증가하는 경향을 보이고 있다.

〈표 5〉 久留米시의 인구구조 전망

항 목	1985	1990	1995	2000
14세 이하(%)	22.5	20.4	19.4	19.5
15세~64세	67.4	68.0	66.9	64.6
65세 이상	10.1	11.6	13.7	15.9
총인구 (인)	222,847	229,000	248,000	270,000
세대 (가구)	68,666	72,000	79,200	87,100
평균세대원(인)	3.25	3.18	3.13	3.10

자료: (久留米市: 34)

이 지역의 성격을 보다 확실하게 보여주는 자료는 市에서 작성한 「第3次 久留米市總合計劃」이다. 기본구상(1990~2000)에서 시민과 행정당국이 추구하는 「마찌쓰꾸리」<sup>2</sup> 이

2 まち(町, 街)づくり(作り), 지역 활성화라는 의미로 해석됨

〈표 6〉 久留米시의 산업별 취업구조 전망

(단위: %)

	1975	1985	1995	2000
1차산업	10.1	6.9	4.4	3.3
2차산업	25.8	22.8	19.6	19.1
3차산업	64.7	70.3	75.9	77.6

자료: (久留米市:34)

념은 「문화·체육·활력을 창조하는 물과 푸르름의 인간도시」이다. 이러한 도시상을 실현하기 위해서는 「시민자치의 확립 = 창조적 참가」 「시민과 행정의 협동 = 민간활력의 도입과 지역에 맞는 다양한 서비스의 제공」 「창조적인 총합행정의 추진」등 이 필요하다고 제시되어 있다. 이 구상을 전제로 한 제6차 5개년계획(1991~1995)에서는 「도시 이미지의 확립」 「매력있는 중핵도시 기능의 정비」 「지역경제의 활성화」 「시민참가와 도시자치의 확립」 「열려진 시민의식 키우기」 등이 시정의 과제가 되어 있다.

시당국은 이상과 같은 시정 구상의 핵심인 「마찌쯔꾸리」 운동을 정착시키는데 주력하고 있다. 이에 대한 시 자체의 평가를 보면 1967년 이후 추진된 「自主校區公民館」을 중심으로 하는 커뮤니티 활동의 추진과 스포츠·레크레이션 등을 통하여 시민의 연대와 협조라는 측면에서는 시민의식이 향상되어 왔다고 보고 있다. 그러나 시민 스스로가 적극적·자주적으로 살기좋은 고장을 만든다는 의식과 활동은 아직 취약하다고 자체 평가하고 있다(久留米市, 1992:149). 또한 장수사회의 도래와 국제화의 진전때문에 행정에 대한 시민의 요구가 다양화·복잡화되고 있으므로 행정만으로 해결할 수 없는 과제가 늘어가고 있다는 상황 판단 아래에서 「민간 활력의 활용」 및 「시민과 행정의 협동시스템」 구축을 강조하고 있다. 특히 「민간 활력의 활용」이 가지는 구체적 내용은 「마찌쯔꾸리에 대한 시민 참가」와 「제3섹터<sup>3</sup> 설립」이다(ibid.151). 「마찌쯔꾸리 활동 진흥」 방안의 내용을 보면 먼저 「마찌쯔꾸리의 지원·육성」을 위해 시민의식 개발, 리더양성, 시 직원의 참가, 각종 자치활동단체의 자립화와 선진성의 확보, 등과 함께 특히 소지역의 자치단체인 자치회에 대한 측면적 지원이 강조되어 있다. 다음으로는 「池町川(Ikechoukawa)을 아름답게 하는 회」 「녹색 시민회의」 「작은 친절운동」 「폭력추방추진협의회」와 같은 「시민운동의 조장·촉진」이 제시되어 있다. 마지막으로 「불런티어등 시민조직의 육성」이 나타나고 있다(ibid.: 149).

이 계획에서 제시된 바와 같이 「마찌쯔꾸리」에서 차지하는 주민참가의 중요성은 단지 久留米 지역에 국한된 것이 아니다. 마찌쯔꾸리를 위하여 1986년에 조직되었다는 「久留米市自治會連絡協議會」와 시 당국이 공동으로 실시한 지역생활조직에 대한 보고서에서는 이를 일본 사회의 전반적 변화와 연결시켜 강조하고 있다(久留米市自治會連絡協議會 久留米市市民部地域生活擔當, : 2-3). 여기에 나타난 상황인식을 보면 「1960년대에

3 제1섹터(공기업)와 제2섹터(민간기업)가 공동출자하는 방식으로 사업체를 만들어 공공성이 높은 개발사업을 실시하는 것을 말함

일본사회는 급격한 변동을 겪었으며 지역 문화도 급변하였다. 지역사회의 질서 유지가 곤란해졌다. 즉 町内會 조직이 자기 지역 주민도 장악 못하게 되었으며 신혼주택이나 아파트 團地에서는 보다 자유롭고 민주적인 자치조직 만들기가 시작되었다. 봉급생활자 등 젊은 세대가 임원을 맡고 여성층이 지역활동의 중심적인 담당자로 등장하였다. 더구나 1960년대 후반에 와서는 공해문제에 대한 전국적 규모의 주민운동이 출현하였다. 이러한 운동단체는 自治會와 달리 운동의 달성만을 목표로 삼았지만 이 과정을 통해 주민간 교류가 깊어지고 町内會·自治會도 새로운 자치단체로 활성화되는 계기가 만들어졌다. 1970년대 이후 행정측도 「커뮤니티 만들기」라는 생각으로 「주민조직 만들기」를 주창하게 되었다. 즉 생활의 장인 지역에서 조직 기반을 정비하고 개선할 필요성을 인식하게 되었다는 요지의 내용이다. 이는 지역사회의 재조직화가 일본사회의 통합에서 차지하는 비중을 보여주는 견해라고 할 수 있다.

사례 조사를 위해 첫번째로 안내받은 곳은 「青峰(Seibou)교구공민관」이었다. 1972년에 개발된 단독 주택지구이며 교외의 산록에 자리잡은 한적한 지역이었다. 인근에 있는 자위대 사격장과 쓰레기 매립장에 대한 보상으로 현대식 설비를 갖춘 공민관이 건립되었다. 시의 보조 70%, 교구 모금 30%로 건축비를 조달했다. 공식적으로 「공민관 유사 시설」인 「자주 공민관」이며 준공무원인 主事가 관리를 맡고 있다. 여기도 공민관은 문화, (町内會)연합회는 행정 연락으로 활동영역을 구분하고 있었다. 시는 主事와 사무원의 인건비를 보조하고 있다. 운영비는 교구에서 자체 조달하고 있다. 교구 주민은 봉급생활자로 구성되어 있고 1,650 세대가 8블록으로 구분되어 있다. 각 블록 안에는 20~30호가 하나의 자치구를 이루고 있다. 특히 공동주택 거주자로 구성된 노인회는 공원의 청소와 관리를 맡고 있다. 1주 2회, 1시간정도 공원을 청소하고 받는 보조금으로 월 2회 온천욕을 하고 있다. 단독주택 거주 노인들은 福壽會에 가입되어 있다. 리사이클운동으로 깡통, 병의 회수운동을 전개하고 있다. 합성세제 추방운동으로 폐유를 비누로 재생하는 작업을 공민관의 조리시설을 이용하여 정기적으로 실시하고 있다. 맞벌이 부부가 많으므로 각 조직의 간부를 담당할 사람이 드문 것이 공민관 활동의 문제점으로 부각되고 있으며 젊은 세대의 참가를 촉진하는 방법을 모색하고 있다. 1991년 여름에는 중학생 여름 임간학교를 조직했고 1992년에는 소학생을 대상으로 부모와 함께하는 소풍행사를 가졌다고 한다. 집단면담에 응한 지역 리더들도 전형적인 신중산층의 인상을 가지고 있었다. 이들은 九洲조사에서 만난 지역 리더 가운데 가장 연령층이 낮고 활기에 차있었으며 여성이 다수 참여한 곳은 여기뿐이었다. 토의과정에서 고학력 주부가 발언권이 높은 일본의 전형적인 주민운동의 분위기를 느낄 수 있었다.

두번째로 안내받은 곳은 「南熏(Nangun)교구공민관」이었다. 넓은 공원 옆에 신사부지를 차용하여 건립된 공민관이다. 부지와 조경은 공민관 관계 단체의 부담으로, 건물 본체의 공사비와 시설비는 시의 보조금으로 충당했다. 3천세대가 평균 2만 5천円을 부담했고 100여 세대는 100만円 이상을 기부했다. 「所帯(가구)」→「자치구」→「町内」→「평의원」→「공민관진흥회의」의 조직을 가지고 있다. 30, 40 가구가 1 「자치구」를 구성하고 있으며 여기의 대표인 「자치위원」이 공민관을 실질적으로 운영하고 있다. 교

구의 규모는 인구 1만 2천명, 4천 5백 세대이다. 이 가운데 3천세대가 가입되어 있으며 미가입 1천5백 세대는 아파트 단지 거주자들이다. 최근에는 자녀를 매개로 하여 신주민의 가입을 촉진하고 있다. 쓰레기와 환경문제는 위생조합이 맡아 처리하고 있다. 쓰레기자투 규격화를 계기로 하여 町内會 미가입자의 쓰레기 처분을 규제하려는 움직임이 있다. 회수한 폐유는 업자가 위생조합에 18리터 한 통에 200円을 내고 받아가고 있다. 마츠리(祭)때는 공민관이 신사에 편의를 제공한다. 공민관 이사의 연령분포는 50대 후반에서 70세에 이르고 있으며 67, 68세가 가장 많다. 지역사회의 토박이 유력자층이 지도력을 발휘하고 있는 곳이라는 인상을 받았다.

자녀교육과 환경관리가 지역사회에서 새로운 유형의 공동성을 만들어 내는 기반이 되고 있는 모습이 久留米시의 「지역생활조직」에서 부각되었다. 공민관 건축비를 시에서 상당 부분 보조하고 있는 측면도 주목되었다.

### (3) 福岡

福岡시는 福岡현의 행정수도이며 금융, 상업, 교육, 정보를 비롯한 九州지방의 관리기능이 집중되어 있다. 「아시아를 향해 열린 국제도시」를 표방하고 있다. 국제공항이 있으며 서울과 공로 45분, 부산과 쾌속정으로 3시간거리이다. 부산과 자매도시이다. 1991년 10월 현재 인구 125만명, 50만세대, 면적 336 km<sup>2</sup>이다. 인구가동이 활발해 3~4년에 전 인구에 해당하는 규모가 교체될 정도이다. 인구 규모로 보아 일본 전국에서 제8위에 해당하는 도시이며 1972년에 「政令指定都市」<sup>4</sup> 되었다. 인구의 연령별 구성을 보면 아직 일본에서는 고령화의 진행이 늦은 젊은 도시에 속한다고 볼 수 있다. 취업자 구성을 중심으로 산업구조를 보면 제1차산업 0.2%, 제2차산업 16.6%, 제3차산업 83.2%<sup>5</sup>이다. 제3차산업의 비중이 큰 것은 九州의 거점인 福岡시에 정부기관·대기업의 지점·금융 보험·도매·서비스업이 집중되었기 때문이다. 즉 성숙화된 일종의 「지점형」 경제이며 앞으로는 「콘벤션<sup>6</sup>」, 정보관련산업을 비롯한 새로운 도시형 산업을 발전시키려는 구상이 있다.

먼저 시 교육위원회를 방문하여 사회교육에 대한 설명을 들었다. 이들의 설명에 의하면 전후에 「마찌쯔꾸리」 「무라쯔꾸리」<sup>7</sup>를 위해 거점이 되는 시설인 공민관을 주민이 만들어 갔다. 여기를 중심으로 여러 단체가 연계하여 지역 진흥사업을 펼쳐나갔으며 나

4 政令(행정명령)으로 지정하는 인구 50만명 이상의 대도시이며 府縣에 의한 이중행정과 이중감독에서 파생되는 폐해를 없애고 대도시의 행정을 일원화하기 위하여 사회복지·공중위생·도시계획 등을 비롯한 17개 항목의 사무가 都道府縣으로부터 이양되어 있다.

5 1986년 사업소통계 기준

6 Convention, 국제화·정보화·서비스경제화의 흐름에 맞춰 각종 대회, 학회, 전시회 등과 같이 사람을 중심으로 하여 물자·지식·정보 등을 교류하는 장을 유치·지원·개발하는 활동을 의미함. 1988년 4월에 운수성으로부터 「국제콘벤션시티」로 지정됨.

7 村作り, 마을의 발전이라는 의미

〈표 7〉 福岡시의 연령별 인구구성

(단위: 인, %)

	인구	0~19	20~64	65~(福岡)	65~(전국)
1970	871,717	32.10	62.48	5.42	7.07
1975	1,002,201	31.22	62.63	6.03	7.92
1980	1,088,588	30.77	62.15	6.87	9.10
1985	1,160,440	29.57	62.61	7.82	10.30
1990	1,239,000	27.84	62.94	9.22	11.93
1995	1,319,700	25.52	63.54	10.94	14.12
2000	1,399,600	24.84	62.39	12.77	16.26

주: 1990년 이후는 추정치

자료: (福岡市社會福祉協議會 地域福祉計劃策定委員會: 89-90)

중에 행정당국이 개입하여 제도화되는 과정이 일어났다는 것이다. 공민관의 주요 기능은 주민이 모여(集), 배우고(學), 연결하는(連) 것이다. 「전국공민관연합회」의 방침은 「인간존중」「생애 교육 태세 확립」「주민 자치능력 향상」이다. 7개의 행정區 단위에 중양공민관의 역할을 하는 시민센터가 설치되어 있다. 여기에는 전문직 공무원인 「사회교육 主事」가 배치되어 있다. 142개의 소학교구에는 (자치)공민관이 마련되어 있다. 이는 교구 사회복지협의회와 동일한 단위이며 담당 실무자도 중복되어 있다. 시청(市役所)에 「市사회복지협의회」 구청(區役所)에 「區사회복지협의회」가 있다. 사회복지 회관은 福岡시 전체에 1개 있으며 사회복지 단체의 거점이고 연수 기능을 맡고 있다. 집회소 단위에 있는 町世話인이 12개 정도의 자치회(隣組)를 포괄하고 있다. 1953년 이후 마련된 2년 임기의 町世話인은 2,349인이 있으며 비상근 촉탁의 신분이다. 町世話인은 200 세대 단위이며 최대로 788세대를 맡고 있는 예가 있다. 이들은 홍보물을 배부하는 과정을 통해 전전의 隣組가 했던 거주자 파악기능을 수행하고 있다. 즉 거주자대장 확인, 홍보, 위생, 통계조사, 투표소 입장권 전달, 선거공보의 배부가 이루어진다. 자치회 가입율은 91%이다. 町世話인의 성분은 상점주, 정년퇴직자나 일선에서 물러난 사람들이며 자치회 간부를 겸임하고 있다. 각세대가 한달에 140円을 町世話인의 보수로 내고 있다. 福岡시는 1992년을 환경 元年으로 설정하고 있다. 시의 각부서가 환경문제에 자기 영역에서 개입하고 있다. 예를 들어 시의 환경국도 상인들과 연락회를 조직해 포장재 줄이기 운동을 벌이고 있다. 시청 자체도 폐지를 재활용할 수 있도록 규격별로 분류하고 호치키스의 침을 빼어 내놓는 방침을 시행하고 있다. 1991년부터 쓰레기의 가정내 처리를 호소하고 있다. 「부패성쓰레기 발효조」의 구입등 처리시설에 대해 보조금을 지급하고 있다. 1992년에는 町世話인을 「환경추진원」으로 삼아 의식 계발에 나서고 있다. 1993년에는 구청의 환경계를 강화할 방침으로 있다. 결국 시의 각부서가 종적으로 각종 「지역기능집단」을 통해 주민을 조직하고 있으므로 자치회 수준에 모든 행정 업무가 수렴되는 결과가 된다.

사례 조사를 위해 방문한 곳은 「壹枝南(Ickiminami)교구공민관」이었다. 1960년대 후반부터 조성된 신개발 주택지로 임대주택이나 집합주택은 안 보이고 단독주택뿐이었다. 교구의 町內會 가운데 9개는 신주민(이주민), 3개는 구주민(농촌)으로 구성되어 있는 혼주지역이고 베드타운의 성격을 가지고 있다. 연령과 사회적 지위가 동질적인 신주민들도 정주성이 강하다. 1980년에 壹枝공민관에서 갈라져 나왔다. 그러나 지역사회의 지도권은 구주민인 地付階層에 있는 구조라고 설명하는 은퇴한 사회당계 노동운동가인<sup>8</sup> 공민관장은 신주민이 지역에 동화되는 것이 중요하고 양측이 서로의 입장을 존중하는 자세가 중요하다고 강조했다. 실제로는 교구의 연합 자치회가 양측의 입장을 조정하는 기능을 수행하고 있다. 참가의욕을 환기시키는 방법으로 「인권을 통한 지역 가꾸기」를 내걸고 있는 공민관의 역점사업은 同和교육(部落民 차별반대), 點字학습 활동 등이었다. 同和교육은 각 町内の 集會所에서 「연수」하는 형식이며 점자학습은 공민관에 조직되어 있는 서클의 활동으로 시행되고 있었다. 공민관장은 사회복지협의회 조직을 거부하고 있으며 그 이유로 이미 조직되어 있는 「자치회연합회」의 활동으로 충분하다는 점을 들고 있었다. 그는 스스로 지역주민의 요구를 행정당국에 전달하는 역할을 중시하고 있으며 지역 리더가 되려는 사람이 한정되어 있는 상황에서 하향식 단체 조직화를 시도하는 문제점을 지적하고 있었다. 공민관에 관계하는 주요 지역 리더로는 연합회장, 부회장, 町內會長, 청소년육성위원, 체육지도위원, 방범협회지부장, 교통안전위원, 위생조합장이 언급되었다. 「자치회연합회장」을 겸하고 있는 공민관장은 공식적으로 주 3일 출근하게 되어 있으며 시가 급료를 지급하는 「비상근특별직」이나 실제로는 매일 출근하고 있다. 주민의 참가율은 회비 기준으로 92 ~ 93%이고 연수에 참가하는 비율은 13%~14% 수준이었다. 폐품회수는 지역에 있는 여러 단체가 활동비를 조달하는 방법의 일환으로 실시하고 있었다. 또한 교구 마츠리(祭)의 조직이 공민관의 주요한 일로 지적되었다.

자주적인 주민조직화의 측면이 두드러진 이 사례에 대해서는 일본의 연구자들도 많은 관심을 보이고 있으며 이주해 온 신중산층과 토박이 농민이 섞여서 새로운 지역사회를 형성하는데 성공했다는 점이 중요하다(德野, A:199-206, B:383-416). 서로 상이한 배경에도 불구하고 혼주와 융화가 이루어짐에 따라 지역사회에서는 「근린관계가 기반이 된 친밀한 인간관계」, 「자치회 활동에 기반을 둔 적극적인 단체참가와 지역참가」, 「강한 공동체 의식과 적극적인 지역의식」, 등이 보고되고 있다. 신·구주민의 사회적 거리가 좁혀지지 않는 것이 상례인 다른 개발지역과 대조되는 이와 같은 현상이 진행되는 배경에 대한 구조적 분석이 요청되었다. 먼저 토착 주민층을 보면 내부로 부더의 混住化가 진행되어 왔다. 도시화가 진행되면서 「탈농가, 겸업화, 농업경영의 개별화, 통근경작화」, 등의 변화에 따라 생산기반으로서의 지역공간이 의미를 상실하게 되었다. 조직적 측면에서 보면 각 취락의 토지소유 관계와 협동조직이 역사적으로 상이한 배경을 가지고 있어 토착 취락간 결합도가 낮았다. 더구나 도시화 과정에서 교구변경이 잦아 전

8 1920년생, 戰前에 滿鐵 병원 사무직원 경력, 全通信勞動組合, 福岡우편국 노조위원장 역임,

통적 사회공간의 틀이 파편화 되었다. 즉 혼주화가 급격히 진행되어 기존 농촌사회의 조직적 틀로서는 대응하기 어려운 변화가 일어났다는 점을 들 수 있다. 오히려 신주민층에 공동체 형성 조건이 구비되어 있었다. 자가보유율이 83%이고 정착지향성이 높게 나타났다. 이들은 지역의 장래에 대해 긍정적으로 평가하는 중고위 소득층의 동질적인 도시입금노동자로 구성되어 있을뿐만 아니라 지역활동 참가가 용이한 연령층(36~49세)이 과반수 이상을 차지하고 있었다. 즉 기존의 촌락공동체적 사회관계가 해체되면서 동시에 도시 생활인의 감각에 부응하는 지역사회 조직으로 재편성되는 과정이 진행되었다고 볼 수 있다. 이와 같이 지역사회의 재조직화를 가능하게 만든 두집단의 사회적 접합을 매개한 신주민층의 리더십이 중요하다고 지적되어 있다. 즉 초기 입주한 정착층 몇사람이 적극적으로 토착 리더층과 교류하여 매개적 역할을 수행하여 지역사회가 혼주에 계획적으로 대응할 수 있었으며 이들 가운데 노동운동 경험자가 있어 지역 형성 운동에 기여하여 결과적으로 새로 정착한 주민의 리더가 토착층으로 부터 원만한 방식으로 리더십을 이양받을 수 있었다고 분석되어 있다.

福岡시에서는 지역적 공동성을 바탕으로 하는 「지역생활조직」이 행정업무의 집행을 보조하기도 하지만 동시에 주민의 시민사회적 자립성이 형성되는 계기를 제공할 수도 있다는 양면성이 나타나고 있다. 즉 지역사회에 영향을 미치는 리더십의 성격에 대한 고찰이 중요하다는 시각이 제시되었다. 따라서 주민의 성격과 사회조직의 구조에 관심을 기울일 필요가 있다고 파악되었다.

### Ⅲ. 「지역생활조직」의 모습

#### 1. 공민관

九州의 현지 조사에 착수했을 때 행정 관청에서는 교육위원회의 사회교육을 담당하는 부서가 창구가 되었다. 이들이 「지역생활조직」에 대한 조사의 현장으로 안내한 곳은 공민관이었다. 현지에 도착하기 이전에는 지역사회에서 공민관이 하고 있는 역할에 대한 인식이 없었던 연구자들에게는 이 자체가 하나의 새로운 발견이었다. 공민관은 町内會·自治會를 비롯한 지역의 각종 주민조직이 회합을 가지는 장소에 그치는 것이 아니라 자체 기획을 가지고 주민에게 서비스를 제공하고 있다. 따라서 먼저 공민관 제도의 연혁과 공식적 기능부터 살펴 볼 필요가 있다.

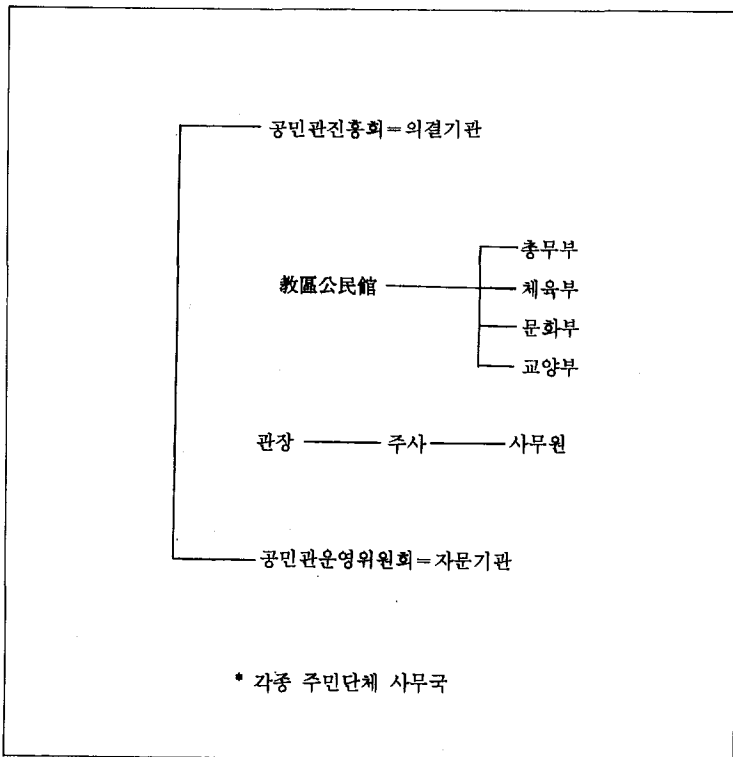
제2차 세계대전이 끝난 직후의 미점령기에 제정(1949)된 사회교육법 20조와 21조에 공립 공민관은 市町村에 설치하며, 주민을 위해 실제 생활에 유용한 교육·학술·문화에 관한 각종 사업을 실시함으로써 「주민의 교양 향상」 「건강 증진」 「정서순화」 「생활문화 진흥」 「사회복지 증진」에 기여하는 것을 목적으로 한다고 규정되어 있다. 공민관의 주요 사업내용은 「청년학급 실시」 「정기강좌 개최」 「토론회, 강습회, 강연회, 실습회, 전시회 개최」, 「체육, 리크리에이션 집회 개최」 「각종 단체, 기관 등의 연락 지원」, 「주



민 집회나 기타 공공적 목적에 공민관 시설을 이용」, 등이다(22조). 운영방침에서는 영리사업, 특정 정당이나 후보 지지, 특정 종교지지가 금지되어 있다(23조). 공민관장과 직원은 교육장의 추천으로 市町村 교육위원회가 임명하도록 되어있다(27조). 공민관에는 공민관운영심의회가 설치되어 관장의 임명, 운영, 기획에 대해 심의하게 되어 있다(29조). 한편 동법 42조의 누구라도 공민관과 유사한 시설(공민관 유사시설, 자치공민관)을 설치할 수 있게 되어있다.

九州의 사례조사에서 나타난 사실을 토대로 공민관의 일반적 모습을 「소학교구」 단위로 설치된 공민관 유사시설인 「교구 공민관」을 기준으로 그려 보았다. 여기에서 사실은 각종 주민단체의 사무국이 「교구 공민관」에 자리잡고 있어 실질적으로 소학교구의 사회조직이 모여 있는 중심이 되고 있는 점에 특히 주목할 필요가 있다.

〈그림 2〉 교구공민관의 구조



자료: (久留米市校區きちべくり研究會議, : 30)

방문한 공민관 가운데 비교적 내부 사정을 알 수 있는 자료가 입수된 곳은 久留米시의 「南蕪 교구 공민관」이었다. 넓은 공원 옆에 신사부지를 차용하여 1989년에 개축한

공민관이며 「노인정」을 겸하고 있다. 관리인 거주동도 같이 있다. 설립 목적을 「교구 주민의 교양 향상, 사회복지의 증진, 자치 진흥을 위한 기반 조성, 친목, 생활문화 진흥, 새로운 지역사회의 형성과 발전」으로 자체 규정하고 있다<sup>9</sup>. 부지와 조경은 공민관 관계 단체의 부담으로, 건물 본체의 공사비와 시설비는 시의 보조금으로 충당했다. 교구내의 4천5백세대 가운데 町内會에 가입하고 있는 3천세대가 평균 2만5천円을 부담했고 100여 세대는 100만円 이상을 기부했다. 「세대」→「자치구」→「町内」→「평의원」→「공민관진흥회의」의 조직 계통을 가지고 있다. 30, 40 세대가 1 「자치구」를 구성하고 있으며 여기의 대표인 「자치위원」이 공민관을 실질적으로 운영하고 있다.

〈표 8〉 南薰 교구 공민관 건설비 조달 내역

항 목	수입액 (円)	구성비 (%)
시보조금(공민관)	42,890,000	28.7
시보조금(노인정)	22,074,960	14.8
시보조금(노인정설계)		
일반건설모금	75,306,640	52.4
특별건설모금	8,927,600	6.0
예금이자	443,283	0.3
합 계	149,642,483	100.0

자료: (南薰校區公民館建設委員會)

여기에서 교구 공민관이 포괄하고 있는 일의 영역을 알아보기 위해 시설을 무료로 이용할 수 있는 조직을 살펴 보았다<sup>10</sup>. 사용료 면제 대상은 공민관진흥회, 사회복지협의회, 방법협회, 부인회, 환경위생연합회, 청소년대책협의회, 민생(民生)아동위원회<sup>11</sup>, 노인클럽연합회, 노인회, 교통안전협회, 어린이회(子供會)연합회, 보도(補導)협력원회, 신장자(身障者)회, 유족회<sup>12</sup>, 공동모금회, 학교시설 개방 운영위원회, 모자과부회, 소방후원회, 헌혈추진위원회, 부인방재(婦人防災)클럽, 체육위원회, 단위 町内會, 등으로 되어 있다. 그런데 과연 어린이들이 걸어 다닐 수 있는 소학교 통학 범위안에 이러한 다수의 조직체가 모두 독자적인 기능을 발휘하고 있을 만큼 주민들이 조직화되어 있을 것인가 하는 의문이 생길 수 밖에 없다. 1987년의 조사에서(久留米市自治會連絡協議會 久留米市市民部地域生活擔當, : 28) 이 교구의 町内會가 활동을 공동으로 주축하는 조직으로 든 것은 어린이회, 부인회, 노인회, 등에 불과했다. 즉 지역의 각종 조직이 기능별로 분화되고 자체 완결적인 구조를 가지고 있다고 볼 수 없으며 현안에 따라 명칭을 가지고 등장하는

9 南薰校區公民館使用規定, 第二條

10 南薰校區公民館使用規定 第五條

11 지역의 사회복지 모니터역할

12 제2차 세계대전 전몰자 가족

임시 대책위원회라고 이해하는 것이 오히려 실상에 가깝다고 판단된다. 구체적 사례로 南薫 교구 청소년대책협의회의 조직을<sup>13</sup> 구성하는 위원의 면모를 보면 「공민관진흥회 5」, 「공민관 3」, 「사회복지협의회 5」, 「소중학교 2」, 「방법협회 5」, 「민생아동위원 18」, 「소중학교PTA 2」, 「補導육성협력위원회 7」, 「소년육성지도원 6」, 「경찰위촉補導員 6」, 「어린이회연합회 16」, 「체육지도원 3」, 「保護司 1」, 「교통안전협회 3」, 「환경위생연합회 3」, 「소방분단 2」, 「학교시설 해방 운영위원회 1」, 「노인클럽연합회 2」, 「학식경험자 약간명」, 등으로 나타나고 있다. 즉 청소년대책이라는 특정 목적을 기능적으로 수행하는 조직체라기 보다는 지역의 오피니온리더가 모여 협의하는 모임이라고 볼 수 있다. 즉 공민관을 중심으로 안전에 따라 모임을 조직하고 주민의 합의를 조달하는 「지역생활조직」의 기능에 주목할 필요가 있다.

앞에서 열거한 공민관을 중심으로 활동하는 단체들은 행정과의 협조가 주목적이다. 지방 행정기관이 정책을 성공적으로 실행하기 위하여 町内會(自治會)의 협조가 지극히 중요한 요소라는 지적이 가능하다. 교구 공민관에 여러 행정 협조 조직이 자리잡는 배경을 보면 사실상 지방행정 관청의 각 부서마다 주민조직을 별도로 관리하고 있기 때문이다. 그리고 모든 조직의 말단이 결국은 「지역생활조직」으로 귀결되므로 지역의 리더가 여러가지의 자격으로 복합적 기능을 수행하게 된다. 자연히 지방행정 당국이 강조하는 내용이 변화함에 따라 부각되는 조직이 달라지는 양상을 볼 수 있다. 이번의 조사 과정에서 전반적으로 사회복지협의회가 고령화 사회 대책과 관련되어 강조되고 있었던 것이 가장 좋은 사례였다고 볼 수 있다.

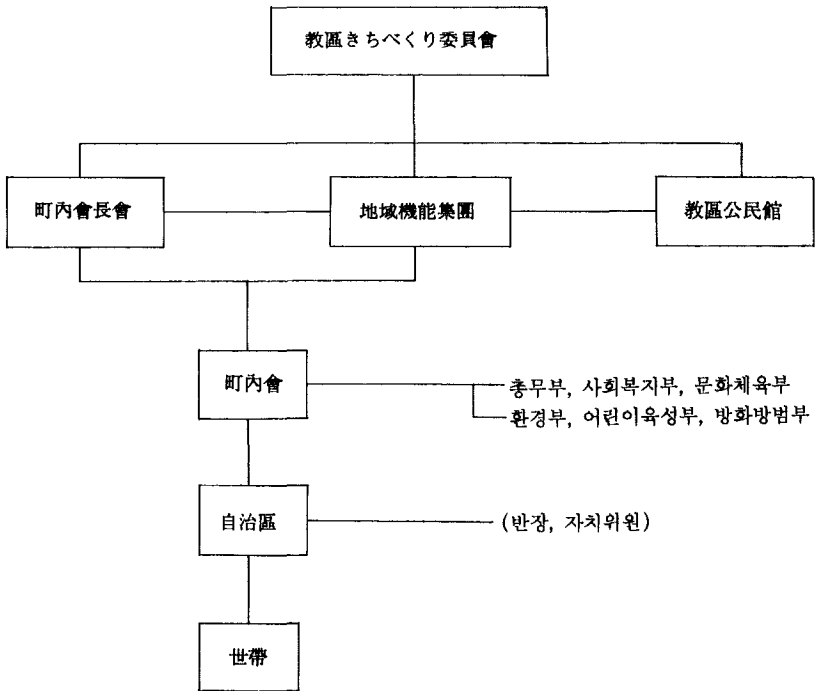
주민과 리더쉽의 성격에 의해 「지역생활조직」이 발휘하는 통합력이 행정 당국과의 조정을 넘어서는 시민사회적인 자치의 기초를 형성하는 방향으로 행사될 수도 있다. 이는 福岡시의 壹枝南 교구의 사례에서 나타난다. 교구 공민관이 조직상으로는 행정말단 기관이나 실질적으로 「지역 자주활동 기관화」되었다(德野 b: 410-415)는 점이 주목된다. 자주성이 발휘되는 사례를 보면 교구의 인합자치회가 각 町内會와 협의하여 「町世話人連絡協議會」에서 탈퇴하고 시의회를 주도하는 보수계 정치조직인 綠政會의 회보 회람을 중지 시킨 일이 있다. 壹枝南의 사례는 공민관이 수행하는 사회교육 기능이 가지는 의미에 관심을 가지는 계기가 되었다. 전통적으로 뿌리깊은 피차별 部落民의 문제나 장애인에 대한 관심을 촉구하는 연수 내용은 일본사회에서도 이질적인 것이다. 특히 보수적인 조직으로 알려진 町内會·自治會를 기반으로 하는 공민관에서 기존의 사회통념을 탈피하여 신분적 차별 문제를 취급할 수 있다는 것 자체가 지역사회의 구조에 대한 관심을 불러 일으킨다.

13 南薫校區青少年對策協議會 會則 第三條 平成4年 (1993)

2. 지역생활조직의 구조와 기능

일본 도시의 지역사회 조직을 파악하기 위해서는 「지역생활조직」과 함께 소학교구를 단위로 하는 주민조직에 대한 이해가 필요하다. 町内會, 自治會, 町内公民館 등으로 불리는 지역생활조직의 위상을 알아보기 위해 久留米시의 자료를 토대로 소학교구 단위의 지역사회 조직의 배치도를 그려보았다.

〈그림 3〉 소학교구 단위의 지역사회 조직



자료: (久留米市教區まちづくり研究會議, :31)

「町内會長會」는 지역에 따라 「區長會」「自治會長會」「自治委員長會」「自治會連絡協議會」 등으로도 불리우고 있다. 「地域機能集團」의 구성은 환경위생조합, 사회복지협의회, 폭력추방추진협의회, 민생위원·아동위원협의회, 방범조합, 방재클럽, 플라워(꽃)위원회, 교통안전협회, 청소년육성협의회, 공동모금회, 소방후원회, 소방단, 헌혈회, 부인회, 노인회, 어린이회연합회, PTA(학부모회), 등이다. 自治區는 班, 隣組(토나리쿠미)와 동의어이다. 이 표에서도 개인이 아닌 세대가 기본 단위라는 「지역생활조직」의 특성이 나타나고 있다. 교구 공민관 진흥회나 운영협의회가 실질적으로 「지역기능집단」과 지역생

활조직」의 리더로 구성되어 있고, 이들의 주요 활동이 교구 공민관에서 이루어지고 있다. 직장과 주거의 분리에 따라 공동성의 기초로써 거주지가 가지는 의미가 희박해지는 경향을 상쇄하려는 정책적 노력은 소학교구 단위에서 「지역기능집단」을 조직화하고 이를 「마찌쯔꾸리」운동으로 통합하는 모습으로 나타나고 있다.

조사 결과로는 소학교구의 정상조직인 「마찌쯔꾸리위원회」의 구성인은 실질적으로는 「교구공민관진흥회·운영위원회」, 「교구자치회연락협의회」와 중복되며 이들이 지역사회의 리더라고 보는 것이 현실적이다. 조사 과정에서 고령화 경향에 대응하여 「사회복지협의회」의 조직화가 강조되는 양상이 나타난 것도 현실적으로 수행하는 기능이 지연보다 지역사회 통합에서 중요한 비중을 차지하게 되는 변화를 반영하고 있다고 할 수 있다. 즉 급격한 도시화 과정에서 진행된 지역사회의 해체라는 문제에 대응하기 위한 지역적 공동성의 재창출 과정에서 중요한 사회관계의 성격이 달라지고 있다. 면접적 관계를 전제로 하는 「지역생활조직」의 통합력이 약화되는 경향을 상쇄하기 위한 노력이 조직 단위를 확대하고 「지역기능집단」의 역할을 강조하는 방향으로 나타나고 있다. 久留米시의 관계 공무원들에 의하면 町内會·自治會와 각종 「지역기능집단」의 리더가 50% 이상 중복되고 있는 실정이다. 「지역기능집단」의 실질적인 운영 주체는 여전히 「지역생활조직」의 리더에 의존하고 있는 모습이 그려진다.

이상과 같은 시각에서 보면 지역사회의 구조를 이해하기 위하여 「지역생활조직」의 현실적 역할을 고찰하는 작업이 여전히 필요하다. 이에 대한 주민들의 생각을 이해를 알아보기 위해 久留米시에서 1987년에 실시한 조사의 결과를 다시 살펴 보았다(久留米市自治會連絡協議會 久留米市市民部地域生活擔當: 32-33).

이 조사에서 「지역생활조직」의 리더가 생각하는 자치회 町内會와 시의 관계를 보면 다음과 같다.

「자치회는 자주적인 단체이며 시의 행정에 협력할 필요없다」	2.6%
「자치회는 자주적 단체이며 시의 어떠한 도움도 필요없다」	3.4%
「자치회는 자주적인 단체이지만 지역발전을 위해 시행정에도 적극적으로 협력한다」	44.8%
「시는 자치회에 행정협력 단체라는 위상을 부여하고, 육성을 위한 원조를 제공하기 바란다」	47.1%
「기타」	2.1%

여기에서는 「주민의 자주단체」와 「행정협력 단체」라는 양면성이 반영되어 있다. 그러면 구체적으로 내용에 따라 이들이 생각하는 바람직한 양자간의 역할 분담을 살펴 볼 필요가 있다. 지역환경 관리에 필요한 여러 사항 가운데 응답자의 과반수 이상의 선택을 기준으로 하여 「자치회가 할 일」, 「행정과 협력하여 처리할 일」의 내용을 구분하여 보았다(ibid. 30).

#### 「자치회가 할 일」

교구운동회, 스포츠대회, 봉오도리·마츠리, 라디오체조, 경조사 돕기, 폐품회수·불용

### 품교환회 등

#### 「행정과 협력하여 처리할 일」

성인식, 경로회, 각종 모금활동, 헌혈활동, 노인세대 돕기와 같은 복지활동, 청소년 비행화 방지운동, 약제 등의 배포·살포, 쓰레기나 개 관리 등 공중도덕 계발, 도로·하천·배수로 청소, 교통안전대책, 방법·방화·방재활동 등

#### 「양분된 입장」

어린이회 육성과 지도, 방법등·가로등의 설치와 관리 등

반면에 조사 과정에서 만난 행정 실무자들은 「지역생활조직」이 공식적으로 제공하는 행정 보조적 기능 자체만이 아니라 파생되는 잠재적 효과에 주목하고 있었다. 대표적인 사례는 福岡시의 「町世話人」제도가 주민 거주동향을 파악하는 기능을 수행하는 것을 들 수 있다. 집회소 단위에 있는 町世話인이 12개 정도의 자치회(隣組)를 포괄하고 있다. 1953년 이후 마련된 2년 임기의 町世話인은 2,349인이 있으며 비상근 촉탁의 신분이다. 町世話인은 200 세대 단위이며 최대로 788세대를 맡고 있는 예가 있다. 이들은 홍보물을 배부하는 과정을 통해 전전의 隣組가 했던 거주자 파악기능을 수행하고 있다. 즉 거주자대장 확인, 홍보, 위생, 통계조사, 투표소 입장권 전달, 선거공보의 배부가 이루어진다. 町世話인의 성분은 상점주, 정년퇴직자나 일선에서 물러난 사람들이며 자치회 간부를 겸임하고 있다. 각세대가 한달에 140円을 町世話인의 보수로 내고 있다. 福岡시는 1992년을 환경 元年으로 설정하고 있으며 町世話인을 「환경추진원」으로 삼아 의식 계발에 나서고 있다. 정치적인 동원이라는 측면에서 보면 久留米에서 시의원 선거에 나서는 후보자들은 자기가 속한 직업집단을 활용할뿐만 아니라 1970년대 전반까지도 町内會·自治會의 추천을 확보할 필요가 있었다. 그러나 지금은 주민의 반수 이상을 외지인이 차지하고 전후에 교육을 받은 세대가 성장하였으며 유력자가 지배하는 정치풍토가 변하였으므로 지역생활조직이 선거에 미치는 영향력은 저하되고 있다는 설명이었다.

양측의 입장을 이상과 같이 종합하여 보면 「지역생활조직」의 핵심적 기능은 사실상 행정과의 연락·조정을 통하여 주민의 생활환경을 개선하는 일이라고 할 수 있다. 그러면 행정과의 관계에서 「지역생활조직」의 위상을 규정하는 주민 통합력을 기초로 하는 교섭력이 발휘되는 방향은 무엇인가 하는 문제가 떠오르게 된다. 여기에 대해서는 외부에서 전입한 사람이 많은 집합주택 거주자와 「지역생활조직」의 관계를 살펴봄으로써 실마리를 찾을 수 있다고 보여진다.

이 문제에 대해서는 久留米시의 南熏 교구를 사례로 들 수 있다. 이 교구의 규모는 인구 1만 2천명, 4천 5백 세대이다. 이 가운데 3천세대가 町内會의 명칭을 가진 「지역생활조직」에 가입되어 있으며 미가입 1천5백 세대는 아파트 단지 거주자들이다. 교구 공민관에서 면담한 지역 리더들에 의하면 최근에는 자녀들이 체육대회와 같은 지역의 행사에서 소외되는 문제때문에 아파트 단지에 있는 신주민의 町内會 가입이 촉진되고 있다. 또한 시당국이 쓰레기 분리 수거를 효율화하고 배출량에 비례해 처리요금을 징수하는 방법으로 시가 판매하는 규격이 지정된 자루에 담은 쓰레기만 수거하는 방침을 세

우고 있으므로 지역에서는 町内會 미가입자의 쓰레기 처분을 규제하려는 움직임이 있다. 실질적으로 町内會가 관리하는 교구내에 있는 18개 환경위생조합이 회수한 폐식용유는 업자가 조합에 18리터 한 통에 200円을 내고 받아가는 방식으로 처리하고 있다.

이 사례에서는 지연이 희박한 주민들에게도 자녀의 사회성 개발이나 쓰레기 처리가 「지역생활조직」에 대한 관심을 강화시키는 계기가 되고 있다고 볼 수 있다. 즉 공동성을 기반으로 하는 지역사회 관리기능이 「지역생활조직」의 존재이유라 여전히 나타나는 것이다.

### 3. 리더쉽과 유형

리더쉽은 지역생활조직이 사회적으로 미치는 영향을 둘러싼 논의에서 가장 중심적인 논점의 하나이다. 즉 전후에 지금까지 계속되고 있는 보수의 기반인가 시민적 자치의 맹아인가 하는 성격 규정의 핵심적 부분이다.

여기에서는 「지역생활조직」의 리더가 가지고 있는 일반적 성격을 알아보기 위해 久留米시의 조사자료(ibid. 7-10)에서 나타난 자치회장의 모습을 찾아 보았다. 우선 연령을 보면 자치회장이라고 하는 자격은 사회적으로도 어느 정도의 경험을 쌓았고 리더의 소양도 갖춘 40대부터가 어울린다는 사회적 통념대로 평균 63세로 나타나고 있다. 이들의(전수 244명) 연령 구성을 보면 「80대 1.2%」 「70대 20.5%」 「60대 54.1%」 「50대 11.9%」 「40대 8.2%」 「30대 2.0%」 「무기입 2.0%」 있다. 자치회장의 직업 구성(전수 244명)은 「무직, 35.2%」 「농림업, 22.1%」 「상공자영업, 18.9%」 「회사원, 9.0%」 「단체 간부, 7.4%」 「공무원, 2.9%」 「기타, 2.0%」 「무기입, 2.5%」 로 나타나 정년 퇴직자와 자영업자가 주력인 것으로 보인다. 자치회장의 재직기간을 보면(244명) 「1년미만, 16.8%」 「1년 - 5년, 52.5%」 「5년 - 10년, 18.0%」 「10년 - 20년, 7.4%」 「20년이상, 1.6%」 「무기입, 3.7%」 로 나타나 교체가 빈번하다고 할 수 있다. 이 자료에서는 자치회의 민주화와 지역 공동관리 활동이 중요하고 또한 필요한 일이라는 사실이 회원들에게 잘 알려져 있고, 자치회장은 누구나 경험하는 것이 바람직하다는 여론때문에 자주 바뀌지만, 지역리더의 자질은 단기간에 갖추어지는 것이 아니므로 빈번한 자치회장의 교체에 문제가 있다는 지적이 제시되어 있다. 그러나 자치회장의 선출방법을 보면(전수 244) 「추천, 75.8%」 「선거, 18.0%」 「기타, 5.3%」 「무기입, 0.8%」 로 나타나 민주적 경선이라기 보다는 영향력과 시간 여유가 있는 사람들이 서로 호선하여 가면서 교대하는 방법이라고 보인다. 이는 임원의 선출방법을 보아도 「선거, 12.7%」 「추천, 66.0%」 「회장의 지명, 11.5%」 「기타, 6.1%」 「무기입, 3.7%」 로 나타나 마찬가지로의 모습을 보이고 있다. 여기에서 지역사회의 공동체적 사회관계를 통합하여 갈 수 있는 장로와 같은 성원지향적 리더쉽의 상이 떠오르게 된다.

그러나 町内會長·自治會長이 실제로 하는 일에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 앞의 자료에서 「자치회장」이 겸하고 있는 일을 살펴 볼 필요가 있다. 이들을 열거해보면 다음과 같다.<sup>14</sup> ;

교구공민관장 대리, 어린이육성회, 공민관진흥회, 납세조합, 사회복지협의회, 청소년건전육성회, 교통안전육성회, 신사제전, 성인식, 용수조합, 개천을 아름답게 하는 회, 여름마쓰리실행위원장, 헌혈회(추진위원), 방범협회, 소방후원회, 평의위원회, 소방단, 노인클럽, 경노회, 청소년대책협의회, 위령제, 수리위원, 학동보육소운영위원회, 신사관음당, 공동모금회, 환경위생조합, 체육후원회, 宮總代<sup>15</sup>, 길거리 화단 가꾸기 위원<sup>16</sup>, 폭력추방추진협의회, 적십자, 꽃과 푸르름의 회, 민생위원·아동위원, 교구운영위원회 이사회, 학교개방위원, 각종 단체의 이사.

이상과 같은 다양한 조직에 관여하기 위해서는 町内會長·自治會長을 맡는 사람은 상당한 정도로 관리능력을 발휘할 수 있는 자질을 갖추고 있을 필요가 있다. 결국 지역생활조직의 리더쉽에는 공동체적 사회관계의 중심이라는 측면과 유능한 관리자라는 측면이 동시에 포함되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 이 두가지 측면은 실제로 상호규정 관계에 있다.

결국 지금 「지역생활조직」의 리더쉽을 살펴보려면 사회관계의 성격을 일차적으로 규정하는 지연의 연속(토착 거주민)과 단절(이주 신주민)에 주목할 필요가 있다. 「지역생활조직」이 토착주민으로 구성되었을 경우에는 지연에 의한 공동체적 사회관계가 지배적인 영향력을 발휘할 것이라고 상정할 수 있다. 따라서 명망 유력자나 구중간층이 리더가 되는 경향이 있다. 반면에 지연에 구속되지 않은 신주민이 주류일 경우 지역사회공동관리를 위한 협동조직이 만들어질 가능성이 있다. 리더쉽은 신중간층이 발휘하게 된다고 생각할 수 있다(菊地:140-146). 리더쉽의 소재에 덧붙여 주민구성의 동질성과 이질성이라는 범주를 지역생활 조직의 유형을 구분하는 작업에 적용할 수 있다. 이점에서 1980년대 후반의 鹿兒島를 조사하여 도시 지역생활조직의 유형화를 시도한 山本賢治의 분류를 참조할 필요가 있다(山本:222-223)<sup>17</sup>

해체형은 고령화가 진행되는 구시가지에 목조 임대 연립주택이나 아파트가 들어서기 시작하여 주민 결속이 안되고 일부 구중간층이 「지역생활조직」을 위한 활동을 하고 있으나 미가입자나 무관심층이 늘어가는 모습을 말한다. 전통형은 단독 주택이 많은 구시가지에서 장기에 걸쳐 대대로 살아오는 주민들이 밀접한 근린관계를 유지하면서 전통적인 행사나 활동을 지켜오고 있는 곳이다. 단지형은 교외에 조성된 대규모 단독주택이나 집합주택 지구로서 공원 등 생활관련 시설도 정비되어 있고 스포츠·문화 활동을 중심으로 주민간의 교류가 활발한 곳이다. 혼주형의 「지역생활조직」은 구주민이 리더쉽을 가지고 있는 농촌지역이 도시화되어 가고 있지만 도로·하수도·공원 등의 정비가 늦

14 같은 책 pp 22

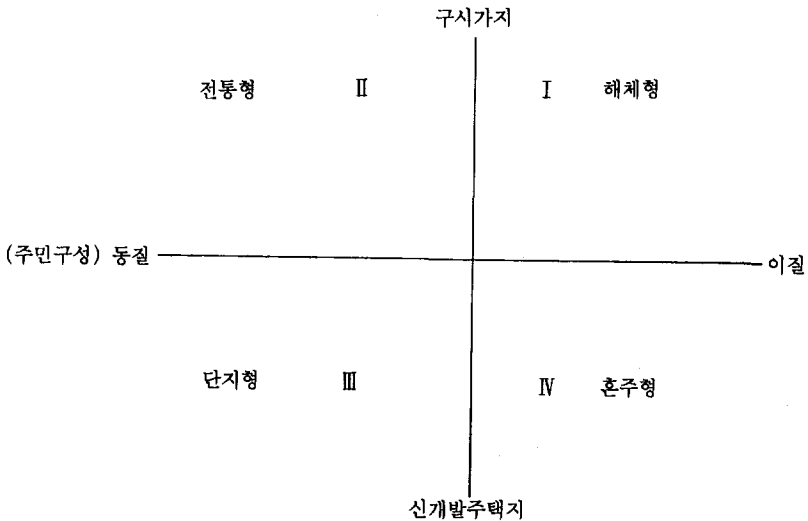
15 신사운영에 참가하는 주민대표

16 花の町づくり委員

17 山本賢治, 「地方都市における町内會の構造と機能」, 岩崎信彦 編, 『町内會の研究』, お茶の水書房, 1989, pp 222~223



〈그림 4〉 「지역생활조직」의 유형



어지고 신구주민의 교류도 소원한 상태에서 무관심층이 늘어가는 모습을 말한다.

이러한 관점에 비추어 보면 현지에서 방문 조사한 「지역생활조직」의 유형은 다음과 같이 나눌 수 있다.

- ① 久留米의 青峰교구 = III 단지형(동질적 신주민)  
「환경운동과 각종 지역사회 조직의 활성화」, 「신개발 주택지」, 「자위대 사격장, 쓰레기 매립장에 대한 주민 보상금으로 공민관 건립」
- ② 大牟田의 三里교구(狼花南町內공민관) = I 해체형(동질적 구주민) 「행정의존적 체질」, 「폐광과 지역사회 해체」, 「이동능력 결여자의 정주」, 「상호 부조에 의한 복지의 필요 강조」
- ③ 福岡의 壹岐南교구 = IV 혼주형(신구주민의 융화) 「자립적 지역사회의 재조직」 「신구 주민의 원만한 혼주화=사회적 접합」, 「신중산층의 지역주체화」, 「部落解放 교육, 관 주도 사회복지협의회 거부」, 「노동운동가의 리더쉽」
- ④ 大牟田의 吉野교구, 久留米의 南熏교구 = IV 혼주형(신구주민의 분리) 자립적·명망가 주도 신구 주민의 사회적 분리, 「PTA를 매개로 하는 신구 주민의 결합 시도」, 쓰레기터 관리와 미가입자에 대한 참여 압력」

壹岐南교구의 사례는 지역사회가 내부적 통합을 유지하면서 동시에 보편적 가치를 지

향하는 열려진 자립성을 확보할 수 있는 가능성이 제시되었다는 점에서 특히 주목된다. 靑峰교구의 사례에서도 지역사회 관리에 필요한 기능적 요구를 충족시키는 과정에서 지연적 유대가 없는 신개발지의 주민들이 공동성을 창출해가는 모습이 보이고 있다. 三里교구, 吉野교구, 南薰교구에서는 면접적 관계가 약화되는 추세때문에 초래되는 「지역생활조직」의 통합력 저하를 극복하기 위한 노력이 강조되고 있었다. 활동 범위를 소학교구 단위로 확대하면서 복지와 환경을 주제로 새로운 역할을 「지역생활조직」에 부여하여 기능적 합리성과 공동성이 상호보완적 관계를 이루면서 발전되는 방향이 모색되고 있었다. 이상과 같이 공동성을 기반으로 하는 「지역생활조직」의 기능은 전 사회적으로 요구되는 지역사회 관리의 내용과 밀접하게 연동되어 있다.

### 3. 조사 결과의 요약

- 사회환경의 변화에도 불구하고 「지역생활조직」은 새로운 역할과 기능을 수행하며 존속하고 있다.

- 九州지역에서는 사회교육시설인 「公民館」의 지역사회 조직 기능이 강조되고 있다. 공민관이 제공하는 사회교육 서비스의 내용은 외부 환경의 변화에 대해 주민의 사회관을 재조정하는 기능을 수행하고 있다. 공민관은 「지역생활조직」이 기능을 발휘하는 거점이 되고 있다.

- 행정측이 「지역생활조직」에 기대하는 활동의 중점은 「복지」와 「환경」에 놓여 있다. 전자와 관련하여 「사회복지협의회」의 하향적 조직화가 진행되고 있었다. 환경문제에 있어서는 「지역생활조직」의 협조가 폐기물의 원천적 감량과 합리적 수거를 위하여 필수적이라는 점이 강조되었다.

- 「지역생활조직」이 당면하고 있는 최대의 과제는 젊은 세대의 참여를 확보하는 일이다. 대규모 집합주택을 비롯한 주거생활 양식의 변화는 「지역생활조직」에 대한 참여도를 저하시키는 요인으로 작용하고 있다.

- 소학교구를 단위로 하는 지역발전을 위한 「협의회」가 수행하는 町内會·自治會만이 아니라 각종 주민조직을 통합하는 기능이 강조되고 있다. 이는 지연의 통합효과가 감소함에 따라 생활과정에서 새로운 공동성의 기반이 모색될 필요가 있기 때문이다.

- 「지역생활조직」에 대한 참여도를 높이는 계기는 학교의 PTA 활동을 통해서 마련되고 있다. 또한 쓰레기 수거 체제 정비에 대한 주민의 협조가 요청되고 있으므로 「지역생활조직」의 영향력이 커지게 된다.

- 九州에 대한 현지조사를 통해 「지역생활조직」 연구의 전개방향에 대해 「전체 사회의 요구」와 「지역생활조직」의 기능이 접합되는 모습을 찾는 작업이 강조될 필요가 있다는 시사점을 받을 수 있었다.

#### IV. 결론 : 일본사회의 이해를 위한 이론적 시사점

- 「환경」과 「복지」로 집약되는 「지역생활조직」의 활동목표 가운데는 1973년의 제1차 석유위기 이후 저성장 추세가 지속되고 있는 일본 사회가 당면하고 있는 과제가 나타나고 있다. 재정의 악화로 정부 기능의 확대를 통한 문제해결이 어려우므로 주민의 자발적 노력이 강조되고 있다. 행정 당국이 지역적 공동성을 활용한 지역사회 관리를 목적으로 주민조직 육성에 예산을 투입하고 있는 모습이 보이고 있다.

- 이번 조사를 통해 고도성장에 따른 급속한 사회이동 과정에서 해체되어 온 거주공간을 단위로 하는 「공동성」의 복원이 사회적 과제로 등장하고 있는 모습이 보였다. 지역사회에 뿌리를 내리고 있는 구중산층의 상대적 희석화와 대규모 집합주택의 보급은 「지역생활조직」의 영향력을 축소시키는 계기로 작용하여 왔다고 평가되어지고 있다. 그러나 환경관리의 강화라는 전사회적 요구를 실행하는 일선의 주체라는 입장에서 보면 「지역생활조직」의 활성화가 요청되고 있다.

- 그러나 「공동성」의 내용 가운데는 거주 지역 단위의 이익을 넘어서는 새로운 보편성이 포함되어 있는 모습에 주목할 필요가 있다. 즉 「복지」와 「환경」이라는 키워드에는 지역사회를 포괄하고 있는 상위의 사회적 단위인 자치체·국가의 생존과도 밀접한 관계를 가지고 있다.

- 국제화 시대를 맞아九州가 황해경제권의 정점이라는 자기 규정은 동시에 일본 중앙과의 일정한 차별을 전제로 하는 지방의 주체성 확립을 전제로 한다. 이는 단순히 경제적 결합의 상대자가 변화되는 측면에 대한 지적에 그치는 것이 아니다.九州 지방이 하나의 소규모 국제경제권의 중심으로서의 역할을 수행하려면 지역 내부의 사회적 통합의 강화가 요청될 수 밖에 없다.

- 거시적 측면에서 국제화의 달성에는 내수 증진과 생활수준 향상이 선결과제의 중요 내용이다. 전국을 단위로 하여 중앙에서 집중적 권한을 행사하는 양적 확대 위주의 개발방식으로 부터 탈피하여 생활의 질적 향상을 이룩하기 위해서는 지방 실정에 맞는 사회자본의 충실화가 필요하다. 즉 자치체 단위에서 보다 많은 일들이 결정될 수 있는 권한의 재배분이 필요하다. 자치체의 권한 확대는 지역 사정에 따라 내용적으로 개별화된 서비스를 제공하는 데 필요하다. 결국 주민과 밀착된 자치체를 꾸려나가는 과업이 강조될 필요가 있다. 국제화와 지방분권은 밀접하게 결합되어 있다.

- 「환경」과 「복지」라는 사회적 가치의 추구는 자치체 수준의 의사결정과 밀접하게 결부되어 있다. 여기에는 주민참여와 지역적 공동성의 형성이 전제가 되고 있다. 「지역생활조직」의 활성화는 전국 차원의 정책수단으로 해결책을 제시하기 어려운 문제에 대한 지방의 역할이 가지는 중요성이 부각되는 추세와 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다.

- 「소학교 교구」가 지역사회의 「공동성」이 실현되는 기본단위로 부각되고 있다. 이는 주거와 직장이 분리되고 있는 도시의 지역사회에서 학부모회(PTA)가 주민의 네트워크로서 가지는 기능의 비중이 높다는 사실을 말해주고 있다.

- 「지역생활조직」에 대한 연구에는 일본에서 지역사회의 공동성 복원이 이루어지는

과정에 대한 연구라는 의미가 있다. 내부적으로는 국제화, 외부적으로는 지역 경제통합이 부각되는 가운데 지방의 주체성이 강조되는 방향으로 사회의 재조직화가 진행되는 현상에 주목할 필요가 있다.

### 〈참 고 문 헌〉

經濟企劃廳總合計劃局 編

1992 『環日本海時代と地域の活性化』, 大藏省印刷局.

高野和良

1992, “階級型都市における福祉社會像”, 鈴木廣, 『日本都市の社會構造 - 平成 1・2・3年度科學研究費補助金(總合研究A)研究成果報告書-』

久留米市

1992 『第3次 久留米 總合計劃』

久留米市校區まちづくり研究會議

1992 『地域でのまちづくりを推進するために』, 久留米市市民部校區まちづくり振興室  
久留米市自治會連絡協議會 久留米市市民部地域生活擔當  
『自治會・町内會等の實態調査報告書 -昭和62年8月實施-』

九州經濟調查協會

1973 『九州經濟白書 1992年版 -九州新時代への胎動-』

地美代志, “居住空間と地域集團”, 倉澤進 編, 『都市社會學 -社會學講座5』, 東京大學出版會

南薰校區公民館

1990 『南薰校區公民館使用規定』

南薰校區公民館建設委員會

1993 『南薰校區公民館建設事業實績報告書』, 1989年 4月 5日

南薰校區青少年對策協議會, 『會則』

大牟田市教育委員會

1992 『町内公民館運營の手引』

大牟田市役所

1992 大牟田市統計年鑑 平成2年(1990)版

德野貞雄

1988 “壹岐南校區の概況” 鈴木廣 編, 『大都市コミュニティの可能性』(社會分析 17, 社會學研究年報 1988), 社會分析學會

1988 “混住化社會の基本的分析ワククミとその適用 - 壹岐南校區における混住化社會形成の過程分析 -”, 鈴木廣 編, Ibid.

稻月正

1992 “經濟構造の變動と三井系企業”, 鈴木廣, 『日本都市の社會構造 - 平成 1・2・3年

度科學研究費補助金(總合研究A)研究成果報告書』

福岡市社會福祉協議會・地域福祉計劃策定委員會

1991 『地域福祉計劃中間報告 - 市民とともにあゆむ社協をめざして-』

山本賢治

1989 “地方都市における町内會の構造と機能”, 岩崎信彦 編, 『町内會の研究』, お茶の水書房

鈴木玉緒

1992 “地域住民組織の事例研究”, 鈴木廣, 『日本都市の社會構造 - 平成 1・2・3年度科學研究費補助金(總合研究A) 研究成果報告書 -』

坂口桂子

1992 “空間的推移”, 鈴木廣, 『日本都市の社會構造 - 平成 1・2・3年科學研究費補助金(總合研究A)研究成果報告書 -』

## Neighborhood Association and Community Center in Kyushu

Chong Koo Lee

This field research has been organized for the purpose of providing first-hand information about the urban neighborhood associations of Kyushu region in Japan. The role of neighborhood association as an agent of social integration has been remained effective despite of the rapid social mobility and the apathy of the young generation toward local community. At primary school district level, community leaders emphasized the need of organizing welfare system based on mutual help and and voluntary garbage dispose system. In fact, these functional requirements cannot be met without the cooperation of the neighborhood association. The community center established at the primary school district level has provided the recurrent education programme and the place for the activities of the various organizations including neighborhood association. The local authorities have supported the community center expecting the effect of social integration based on the sense of community. In these efforts, we can see the trend toward the reorganization of social relations and the redefinition of the autonomous local identity. But this emphasis upon the of the local identity can be interpreted as the other side of the globalization, which has been the social consensus in Japan since the 1980s.

이종구, 지역종합연구소 연구원

Tel : 880-8511(O), 618-4353(H)