

## 서 평

吉原直樹, 『戦後改革と地域住民組織 — 占領下の都市町内會-』 ミネルヴァ書房  
1989

### 이 종 구

吉原直樹의 『전후개혁과 지역주민조직 — 점령하의 도시 町内會』는 연합국의 점령정책이 지역사회의 주민조직에 미친 영향에 대한 사회학적 연구이다. 동시에 이 연구의 배경에는 1970년대 후반에 석유위기를 성공적으로 극복하여 확보한 경제력을 바탕으로 대두하고 있는 보수회귀 사조에 대한 날카로운 비판이 전제되어 있다. 신우익, 신국수주의라고 불리우는 이러한 주장은 모든 사회악의 근원을 점령군이 주도한 전후개혁에서 찾는다. 따라서 전후개혁이 미친 사회적 영향을 재검토하는 작업은 역사적 사건에 대한 고찰이며 동시에 지극히 현실적인 문제제기가 될 수 밖에 없다.

저자는 배후가설로써 점령기를 통해 민주적 정치제도를 확립하려는 위로부터의 개혁이 시행되었지만 일본사회 내부에 누적되어 있던 공동체적 사회관계가 발휘하는 관성 때문에 본래의 정책의도가 굴절될 수 밖에 없었다는 상황 인식을 제시하고 있다. 구체적인 분석대상은 전시 국가총동원체제 아래에서 주민통제 수단으로 동원되었던 町内會隣組 部落會(이하 町内會)로 불리우는 지역사회의 주민조직이 발휘한 기능이다. 점령군의 금지명령에도 불구하고 이 조직은 형태를 바꿔 기능을 계속 발휘했을뿐만 아니라 샌프란시스코 강화조약 이후 명실상부하게 되살아났다. 따라서 이는 전후개혁의 의의를 평가함에 있어 중대한 문제를 제기하는 계기가 되었다. 즉 점령기에 일어난 사회적 변화를 파악하는 범주으로써 전전과 전후의 「연속」과 「단절」이라는 역사적 개념에 덧붙여 비교사회론의 맥락에서 나온 「동화」와 「이화」라는 구분을 적용할 필요가 있다고 지적되었다. 이 책의 주요 내용은 다음과 같이 파악될 수 있다.

1장에서는 미국을 중심으로 하는 점령군이 가지고 있던 町内會에 대한 인식을 분석하고 있다. 일본의 항복이전 미국의 점령정책 입안자들은 내무성을 정점으로 하여 수직적으로 편성된 관료기구가 지방자치체를 통해 지방 명망가를 포섭하는 형태를 가진 지방제도의 저변을 이루고 있는 것이 町内會라는 인식을 가지고 있었다. 그러나 국가주의의 배양기라고 할 수 있는 町内會가 오히려 분권화를 지향하는 점령정책 집행에 효율적으로 이용될 수 있다고 판단되었다. 항복후 처음에는 町内會의 폐지보다 민주화나 약체화가 방침이었다. 그러나 선거에 대한 町内會 조직의 영향력 행사와 町内會長 공선을 요구하는 점령군에 대한 일본 내무성의 저항을 계기로 하여 1946년 말에는 町内會를 폐지하는 방향으로 점령정책이 급선회하게 되었다. 즉 미국 지역사회의 직접민주주의를 모형으로 하는 점령군의 판단은 町内會가 폐지되면 다원적인 자발적 집단이 성장하여

지역사회의 민주화가 이룩된다는 낙관론에 입각하고 있었다. 그러나 결과적으로 이 조치는 지역 명망가층의 온존을 바라는 일본측의 의도에 부합되는 결과를 가져왔다. 강화조약으로 포츠담 정령 15호가 실효되자 즉시 이 층을 기반으로 하여 町內會가 재조직되었다.

2장은 東京을 예로 들어 전시에 정치적 동원 조직이었던 大政翼贊會 체제하에서 이루어진 町內會의 정비 과정으로부터 점령군이 금지 명령을 내릴 때까지의 기간을 취급하고 있다. 舊町內會에서 新町內會로 이행되는 과정에서 나타나는 연속성을 지역의 공동조직이 수행하는 생활요구 충족 기능에 의거해 설명하고 있다. 町內會는 1940년 7월 내무대신의 「部落會 町內會 등 정비에 관한 훈령」에 의해 공격 제도로써 행정체계에 통합되었다. 즉 지역의 공동조직을 이용해 주민을 효율적으로 전쟁에 동원할 수 있었다. 패전후에도 일본 정부는 구체제 유지의 도구로 町內會의 존속을 기도하였다. 따라서 점령군도 이 문제를 중시하게 되었다. 그러나 정령 15호에 의해 町內會라는 공식조직은 없어졌지만 일상적인 서민의 생활세계에서는 町內會 조직이 실제로 존속하고 있었다. 「방범협회」「방화협회」「적십자봉사단」「친목회」「위생협력회」「구정 지구 협력위원」「구정 지구위원」 등과 같은 지역의 공동성을 기반으로 하는 유사조직이 각급 행정의 「종합보완단체」로써 기능하였다. 저자는 이 과정을 설명하기 위해 주민의 공동성이라는 생활의 논리와 행정의 하청조직화라는 계급의 논리가 동시에 적용되어야 한다는 시각을 제시하고 있다.

3장은 大阪에서 町內會 금지기간 동안 대체 조직으로 「일본적십자봉사단」이 조직화되는 과정을 분석하고 있다. 이 조직이 미국 적십자 고문의 지도 및 조직 재건을 바라는 일본 적십자사와 주민의 재조직화를 시도하는 행정당국의 의도와 같은 위로부터의 계기만이 아니라 지역 공동생활에 실질적으로 기여함으로써 뿌리를 내려갔다는 관점이 제시되어 있다. 또한 한국전쟁이 발발한 1950년을 전환점으로 「일본적십자봉사단」이 「적십자봉사단」으로 개편되면서 주민 동원 조직의 성격이 강화되는 상황이 나타났다. 이는 강화조약 이후 순식간에 부활되는 新町內會의 성격 파악에 많은 시사를 주고 있다.

4장과 5장에서는 町內會 금지 기간 동안 점령군의 지도로 조직된 横浜의 홍보위원회가 실질적으로 町內會의 기능을 수행하면서 지역 권력구조 재편에 중요한 영향을 끼치는 모습이 나타나 있다. 町內會 금지 조치 이후 일본의 행정 당국은 지구사무소를 설치하고 여기에 町內會 직원을 재배치하고 각종 주민조직을 하향적으로 만들어 정령 15호를 무력화시키려 했다. 이에 대해 점령군은 엄중한 경고를 보내는 한편 1947년말부터 구세력을 배제한 대체 주민조직으로 홍보위원회 설치를 장려하게 되었다. 이는 기존의 주민조직망을 경유하지 않고 점령군의 정책을 직접 주민에 홍보할 수 있는 통로를 확보할 필요가 있었기 때문이다. 神奈川縣에서 가장 적극적으로 이에 호응한 横浜시에서는 시범지구를 설정하고 구(區)사회교육위원을 중심으로 홍보위원회를 만들었다. 지역 유력자를 배제하고 직능대표 중심으로 위원을 뽑고 재정을 자립시켜 어용기관화를 방지한다는 것이 현지 군정팀의 방침이었다. 町內會의 역할을 수행하는 조직을 확보하고 어려운 재정 사정에 대해 시민의 이해를 구하기 위해 시 당국도 여기에 협력적이었다.

결과적으로 보면 지역 유력자층으로 구성된 각종 행정협력단체의 간부가 직능대표의 자격으로 홍보위원이 되어 사실상 町內會를 대체하는 기능을 발휘하게 되었다. 5장의 사례에서 구체적으로 보여지는 바와 같이 강화조약 체결 이후 홍보위원회의 기능은 町內會 聯合會의 廣報部에 흡수되어 버렸다. 즉 홍보위원회는 舊町內會와 新町內會를 매개하는 위치에 있는 것이다. 따라서 지역사회의 주도권은 1960년대 초까지 시, 구의 행정당국과 町內會 聯合會의 지역 유력자층에 다시 넘어가게 되는 과정이 전개되었다.

저자는 전후개혁에 의한 제도적 단절에도 불구하고 사회의식의 연속때문에 전전의 지역 통합구조가 재생산되어 보수정권의 기반이 되었다는 해석을 지지하고 있다. 또한 강제적 권력에 의한 하향적 민주화라는 과정의 모순도 지적하고 있다. 그러나 町內會가 전전과 같이 행정당국의 하청조직에 그치지 않고 압력단체의 성격을 가지게 된 것은 전후개혁의 성과라고 평가하고 있다. 총체적으로 독립된 시민적 주체성의 미확립을 전후민주주의의 가장 큰 한계로 지적하고 있다.

이상과 같은 저자의 입장은 서구적 시민사회를 이상향으로 보고 있는 전후 사조의 근대주의적 부분을 대표하는 견해이다. 이 견해가 보수회귀 사조의 발생까지는 상당한 설명력을 가지고 있는 것이 사실이다. 그러면 앞으로 어떻게 할 것인가에 대한 구상이 안 보이는 것도 근대주의적 지식인의 전형적 한계라고 볼 수 있다. 석유위기 이후 본격화된 일본 사회의 보수회귀경향이 「신인류」세대 청년의 정치적 이탈과 동시에 진행되고 있으므로 전후기의 이상주의 시대와는 근본적으로 다른 정치적 지형이 나타나고 있다는 현실이 시야에서 배제되어 있다. 즉 현실로 존재하는 포스트모던적 상황에 대한 언급이 없기 때문에 봉건과 근대라는 고전적 사고 범주에 입각하고 있는 이 업적이 어딘가 공허하게 느껴지는 것을 피할 수 없다.

이종구, 지역종합연구소 연구원