

일본의 지역생활조직 연구*1 - 町内會² 활동을 중심으로 -

이 시 재

초오나이카이(町内會)는 일본의 대표적인 지역주민 자치조직이며, 지방행정기구상의 법적 지위는 갖고 있지 않지만 행정보조기능을 동시에 갖고 있다. 초오나이카이 연구에서 우리는 일본사회가 어떤 운영체계에 의해 움직이는가를 밝히고, 일본의 사회적 통합과 안정이 어디에 연유하고 있으며, 일본사회의 公論의 세계를 밝힐 수 있을 것으로 기대하고 있다.

초오나이카이 등 지역조직에는 90%이상의 주민들이 참가하고 있으며 공동생활의 중요영역에서 매우 포괄적인 기능을 발휘하고 있다. 그리고 町内會, 自治會의 일반적인 조직특성은 (1) 세대단위의 가입, (2) 전세대의 자동 또는 강제가입, (3) 포괄적인 기능, (4) 말단행정보완기능 그리고 (5) 지역독점성이라고 말할 수 있다. 또한 町内會는 住居를 기초로한 Association 이라는 의미에서 「住緣Association」이기도 하다.

초오나이카이는 1940년대의 전쟁기에 지방제도의 일부로서 법제화되어, 전시동원을 위한 말단 기구가 되었다. 전후 미군정기간동안 이 조직은 강제 해산되었다가, 1952년의 강화조약 체결이후 각 지역에서 자발적으로 다시 조직하였다. 戰後 도시사회학자, 정치학자들은 이것을 봉건적, 비민주적인 주민통제조직이라는 점에서 町内會의 부활을 비판하였다. 그러나 한편 고도성장기를 지나면서 町内會를 오히려 「일본문화의 型」, 「일본사회를 푸는 열쇠」 또 일본의 사회질서의 기반으로 다시 평가하는 입장도 있다.

町内會를 실질적으로 움직이고 있는 것은 구중간층, 혹은 지역의 행정공무원출신들이며 이들이 만들어 내는 公論의 세계는 신중간층, 시민운동집단들의 公論의 세계와 상당히 차이가 있다. 일본에는 전자와 같은 地域公論의 세계가 있고 다른 한편 시민성, 민주주의, 국제성을 강조하는 普遍公論의 세계가 따로 있다고 볼 수 있다. 町内會는 지역공론의 지역기반이며, 이런 의미에서 町内會연구는 일본사회의 연구를 위한 중요한 출발점이 된다.

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

1 이 연구보고는 川崎(Kawasaki)市の 町内會에 대한 사례연구의 序論 부분에 해당한다. 町内會의 조직구성, 기능 지역조직과 町内會, 지역행정과 町内會, 町内會와 마찌즈쿠리등에 대한 연구가 포함되어 있다.

2 町内會는 町會, 區會, 自治會 등으로 불리고 있고 이 논문에서는 町内會, 自治會로 병행표기하거나 町内會로만 사용된다. 대개 町内會를 대표적인 명칭으로 사용한다. 다만 도시아파트지역이나 신중산층지역에서는 町内會라는 명칭보다는 自治會로 부르는 경향이 있다.

I. 町内會研究의 目的과 意義

町内會(초오나이카이), 自治會는 일본의 지역사회구조를 이해하는데 매우 중요한 사회조직이다. 町内會는 일본사회의 이해에 있어서 다음과 같은 몇가지 의문점을 해명하는데 중요한 단서를 제공해 줄 것이다.

첫째 일본의 국가는 적은 행정비용으로 유효하게 일본사회를 지배하고 있다. 일본에는 행정체계로보아 都道府縣의 광역행정과 市區町村의 기초행정의 두개의 행정계층을 갖고 있다. 우리나라의 도, 특별시, 직할시와 시군구의 두개의 자치단체의 계층이 있는 것과 마찬가지로이다. 그러나 일본에는 市區町村 밑에 출장소등을 제외하면 하위행정기관이 없는 반면, 우리의 경우에는 洞, 邑, 面의 행정조직이 있어서 실제로 우리는 세개의 행정계층을 갖고 있다. 우리가 현지조사해온 가와사키시(川崎市), 가와사키區에는 인구가 약 20만정도이나 하부행정조직이 없이 구청이 말단행정기관이다. 東京의 자치구 가운데는 인구 70만 정도의 큰 구가 있지만 하위행정기관을 갖고 있지 않는 경우도 있다. 말하자면 일본의 국가는 지방행정비용을 많이 들이지 않고, 법과 질서를 유지하고 있다. 町内會의 자치활동, 행정정보조활동이 있기 때문에 일본의 지방행정은 많은 행정비용을 들이지 않고 유효하게 시민사회를 지배하고 있는 것이 아닌가 생각된다. *

두번째 의문점은 선진자본주의의 여러나라에서 모두가 사회통합의 위기를 경험하고 있음에도 불구하고 일본사회에서 상대적으로 안정적인 통합을 유지하고 있다. 그것의 원인은 무엇인가? 일본국가의 통제방식이 상대적으로 느슨함에도 불구하고 일본사회가 잘 짜여져 있고, 통합이 잘되는 이유는 과연 무엇인가? 쓰레기의 분리수거를 비롯, 자율적인 방법활동, 교통질서 등이 비교적 잘 지켜지는 이유는 무엇인가? 일본사회의 사회통합의 원리를 해명할 필요가 있다고 생각된다. 우리들의 현지조사에서 「町内會는 사회질서의 기반」이라고 町内會연합회회장이 말한 바가 있다. 과연 町内會는 일본사회의 질서를 유지하는데 기여하고 있는가, 검토해야 할 것이다.

세번째 의문점은 일본경제와 정치, 정보, 과학기술의 제반 言說에서는 일본이 고도로 국제화되어 있음에도 불구하고 일본사회는 여전히 폐쇄적인 측면이 강하다. 왜 그런가? 근년에 들어 일본의 '국제화'와 일본의 국제적인 책임이 강조되고 있는 배경에는 일본사회가 갖고 있는 끈질긴 폐쇄성이 있다는 것을 반증하고 있다. 일본사회의 폐쇄성이 町内會의 특성에서 찾아 볼 수 있다고 일본의 학자들도 주장하고 있다(Ochi, 1990).

네번째 의문점은 최근의 일본정치의 급격한 변화가운데서도 전반적인 보수회귀는 매우 두드러진 현상이라고 할 수 있다. 1960년대말 70년대초에는 東京都, 가나가와현, 교토, 오오사카 등 일본의 중요 도시지역에서는 혁신자치체가 등장하였다. 이러한 혁신자치체는 환경, 복지, 교육 등의 면에서 70년대의 일본사회의 변화를 주도하였다. 그럼에도 불구하고 지방의회는 자민당을 비롯한 보수당이 지배하고 있다. 우리가 연구하고 있는 가와사키시에도 시장은 사회당의 공천을 얻어 당선하였지만 시의회는 사회당 등 혁신계가 소수당이 지나지 않는다.

그 밖에도 일본사회가 갖고 있는 여러가지의 의문점이 있겠지만 이상과 같은 문제를

해명하는 것을 통해 우리는 결국 일본사회의 정체성이 무엇인가를 밝힐 수 있을 것으로 기대한다. 물론 우리들의 한정된 町内會 연구에서 이상에서 제기한 의문점이 모두 풀리라고 생각하지 않는다. 적어도 우리는 일본사회를 이해하기 위한 기초작업으로서 町内會연구가 무엇보다도 중요한 점에 대해서는 조금도 의문을 갖지 않는다.

우리는 일본의 기층지역사회를 움직이는 운용체계(Operation System)가 그 나름의 독자성을 가지고 있을 것으로 생각하며, 우리가 연구하고자하는 초오나이카이(町内會)와 같은 지역사회단체는 그러한 운용체계위에 성립하는 사회조직, 또는 응용프로그램(Utility Program)의 하나가 아닌가 생각한다. 그러나 지역사회를 조직하고 움직이는 운용체계는 누군가의 단독 작품도 아니며 소프트웨어가 먼저 만들어지고 그 위에 응용프로그램이 올려진 것이 아니다. 오히려 지역생활조직이라는 응용프로그램들 가운데서 운용체계를 도출해 내야, 비로소 응용프로그램이 설명된다는 식의 상호매개적 순환구조를 갖는 설명방식이어야 할 것이다.

현행의 초오나이카이(町内會)와 같은 지역생활조직은 국가행정기구가 아니라는 의미에서 비공식집단이며, 관습과 관행에 의해 운용되고 있는 조직이다. 비교적 文書化에 능한 일본사람들이기 때문에 町内會에 대해서는 상당한 문서자료가 있는 것은 사실이다. 그러나 실제적인 운용방식을 파악하기 위해서는 현지조사와 인터뷰는 불가피한 것이며, 우리들은 1993년 2월초 일본의 가와사키시의 지방자치연구센터의 도움을 받아 현지조사를 실시하였다.

외국의 지역연구는 원래 비교사회론적 방법을 내포하고 있다. 비교사회론의 중요한 논점의 하나는 비교의 단위와 비교가능성(Comparability)의 문제이다(Smelser). 비교연구 하고 하면 우리는 국민사회의 수준에서 많은 논의가 되고 있는 것을 볼 수 있다.

1970년대에 한창 유행하였던 日本社會論, 日本人論도 대개는 전체 일본사회, 전체 일본인을 대상으로 하는 논의가 대부분이었다. 이제는 비교의 단위를 좀 더 구체적인 수준으로 들어가서 연구, 비교할 필요가 있다고 생각한다. 공장, 지역사회, 가족, 조직 등 사람들에게 직접 인지되고 경험되는 수준의 사회를 연구하지 않으면 항상 추상론에 머물게 되어 있기 때문이다.

비교가능성의 문제도 간단한 문제가 아니다. 비교단위의 사회구조적 문맥이 다른 경우에는 흡사 비슷하게 보이는 것도 사실 내용이 전혀 다를 수 있기 때문이다. 따라서 사회구조적 문맥이 비슷한 사회일수록 통제해야 할 변수가 적고, 따라서 비교연구의 효과가 크다고 말할 수 있다.

일본의 지역생활조직을 연구하는 우리의 또 하나의 視點은 항상 우리의 경우는 어떠한가라는 의문을 던지는 것이다. 우리나라에도 지역생활조직이 없는 것은 아니었다. 전통적인 촌락사회는 살아있는 사회조직 그 자체이었다. 그러나 산업화와 도시화, 그리고 인구의 급격한 이동으로 농촌이나 도시에서나 다같이 지역사회가 붕괴되어 가고 있다. 특히 도시지역에서 사람들이 상호협력해서 해결해야 할 일들이 산적해 있지만, 지역협력을 통해서 이를 해결하는 경우는 매우 드물다. 농촌은 농촌대로 인구의 감소, 특히 청장년층의 감소로 지역의 사회구조가 급속하게 붕괴되어 가고 있다. 이러한 사태의 전개

앞에서 일본에서는 왜 町内會가 그 기능이 극히 약화되어 가고 있는 가운데 끈질긴 명맥을 유지하고 있는가를 묻지 않을 수 없다. 일본에는 쓰레기의 분리배출과 수거에 있어서 우리들만큼의 하드웨어—분리수거함 등—이 정비되어 있지 않지만 분리수거가 잘 진행되고 있는 이유는 무엇인가? 우리는 무엇보다도 지역사회의 재건이라는 과제를 안고 있는 것이다. 그것은 종래의 공동체적 구축을 수반하는 것은 아닌 열려진 지역사회의 조직을 기대해 볼 수가 있는 것이다. 町内會에 대한 관심은 바로 우리 자신들의 지역사회조직에 대한 관심에서 유래하였다고 볼 수 있는 것이다.

이와같이 일본의 지역생활조직에 대한 우리들의 연구는 일본사회연구를 위한 기초작업으로서의 의의가 크다. 이 연구에 바탕하여 우리들은 일본의 자발적인 결사체(Voluntary Association)연구를 계획하고 있다. 그 밖에도 이 연구는 일본의 지방자치, 주민운동, 사회교육 등의 다양한 주제의 연구를 위한 기초작업이 될 것이다. 이 연구는 또한 일본의 시민사회의 특성과 한계를 밝힐 수 있는 중요한 근거를 제공하게 될 것이다.

町内會, 自治會는 지역적인 차이와 개별 단체에 따라 내용이 다르지만 기본적으로 (1) 자치기능과 (2) 행정보조기능을 갖고 있다. 쓰레기의 분리수거, 소방, 自警 등 지역의 자치활동이 町内會, 自治會를 중심으로 이뤄지고 있으며, 도시의 區단위가 말단행정이 되고 있어서 町内會, 自治會의 보조기능이 꼭 필요하다. 自治會, 町内會는 이와 같이 공동생활의 유지를 위해 필요한 기능들을 떠맡고 있다.

町内會, 自治會 등 일본의 주민조직은 戰前 일본에 있어서 군국주의의 하부행정기관이었다. 전후 일본은 이것을 행정기구로서는 폐지하였지만, 주민들은 스스로 이를 존속시켜 왔다. 급격한 도시화와 산업화 그리고 인구이동으로 도시의 지역사회가 와해되어 가고 있는 과정에서 町内會, 自治會도 자연히 지역조직으로서 기능이 축소되어, 의미도 변질되어 갔다. 그럼에도 불구하고 대다수의 도시주민들은 町内會, 自治會에 가입하고 있으며, 지방자치행정도 자치행정의 상의하달의 기구로서 町内會, 自治會를 이용하고 있다. 町内會, 自治會는 지역에 따라 그 형태와 내용의 차이가 있지만 지역의 주민의 자치기능과 행정의 보조기능, 그리고 주민들의 뜻을 행정, 기업에 전달하는 기능을 갖고 있다. 따라서 지역조직으로서의 町内會, 自治會의 연구는 일본사회의 기초조직을 이해하고, 일본사회를 지역의 수준에서 파악한다는 의미에서 매우 중요하고 의의있는 일이다.

町内會연구는 일본의 도시사회의 다양한 사회활동을 연구하는데 중요한 기반이 될 것이다. 町内會는 자발적 혹은 자동적인 사회조직들(복지, 교육, 치안, 등)을 만들어내는 모태가 되고 있기 때문이다. 또 町内會연구는 우리나라의 반상회등 지역조직을 비롯한 아시아 여러사회의 지역조직의 비교연구를 위한 출발점이 될 것이다.

II. 町内會란 무엇인가?

町内會는 町會, 自治會등으로 흔히 불리며, 농촌지역에서는 區會, 部落會라고 불리기도 한다. 이러한 지역생활조직은 각 市町村내의 일정한 지역을 단위로 하고, 그 지구에

속하고 있는 세대(사업소포함)를 구성원으로 하여, 지구내의 공동사업을 포괄적으로 행함으로써 그 지역을 대표하는 자치조직이다.

일본 자치성의 조사에 의하면, 1990년 4월 1일 현재 町内會, 町會, 自治會, 區會, 部落會 등으로 불리는 지역생활조직의 수는 전국에 27만7천여에 이르며 전국의 84.6%의 市區町村에서는 전지역에 설치되어 있으며, 전국민의 90% 이상이 이런 조직에 가입되어 있다고 추정된다. 주민자치조직의 명칭은 自治會가 31.5%, 町内會가 29.3%, 區 또는 區會가 19.2%, 기타 部落會, 常會등이다. 町内會에는 거의 전 국민이 가입하고 있다고 볼 수가 있다. 또 주민조직의 규모는 대체로 50세대에서 200세대까지가 전체의 60%정도를 차지할 정도이며, 도시의 인구밀집지역에는 평균 200-300세대 정도이다.

동 조사에 따르면 町内會의 중요한 활동은 (1) 주민상호의 연락(98.6%), (2) 집회소의 유지(92.1%), (3) 시구정촌에 대한 요망, 진정 등(88.7%), (4) 봉오도리(益踊り), 축제(마쓰리), 경노회, 성인식, 어린회등의 행사(84.9%), (5) 경조(61.0%) (6)가로등, 방범등의 설치(59.7%) (7) 방재, 방화(58.6%) (8) 취미레크리에이션 등 문화활동(50.4%), (9) 도로의 유지수선(44.4%) (10) 사회복지시설에의 위문 등 사회복지활동(14.0%)이다 (Terata, 1991, Matsumoto 1984).

倉澤 進(Kurasawa Susumu)는 일본의 町内會연구가들이 일반적으로 받아들이고 있는 町内會, 自治會의 일반적 조직특성을 다음과 같은 네가지로 들고 있다.

- (1) 가입단위가 개인이 아니라 세대하는 점
- (2) 全戶의 自動 또는 強制的 加入이라는 점
- (3) 활동목적이 여러갈래에 걸쳐 포괄적인 기능을 가질 것
- (4) 행정의 말단보완기능의 수행.

쿠라사와는 町内會, 自治會의 또 하나의 특성으로서 「하나의 지역에는 하나의 町内會 밖에 없다」는 町内會, 自治會의 배타적 지역독점을 들고 있다(Kurasawa, 1990). 또한 쿠라사와는 町内會를 町内에서 활동하는 조직이라고 주장하여 町内會가 의도적인 사회조직이며 지역사회 그 자체는 아니라는 것을 강조하고 있다.

岩崎信彦(Iwasaki, Nobuhiko)는 町内會는 町内라는 지역사회(Community)에 형성된 Association으로 파악하여, 「住緣Association」이라는 매우 흥미있는 개념을 제시하고 있다. 이 개념은 엄밀하게 말해 형용모순이다. Association은 어떤 특정한 공동의 목표를 실현하기 위한 조직체이며, 따라서 그에 대한 가입여부도 자율적이다. 町内會는 지역의 주민들이 거의 자동적으로 가입한다는 의미에서 Association이라고 부르기 어려운 측면이 있으며, 또한 町内會의 활동이 매우 多機能的이라는 면에서도 Association적이지 못하다. 한편 住緣이라는 표현은 또한 공동체적인 냄새가 강한 용어이다. 住居를 因緣으로 한다는 것은 Community적인 성격이 강하기 때문이다. 町内會의 實態를 보면 전원가입의 원칙에도 불구하고 실질적으로 소수의 유력자들이 중심이 되어 町内會를 이끌고 나가고 있으며 대다수의 사람들은 소극적인 참여에 머물고 있는 경우가 대부분이다. 따라서 町内會의 활동이 지역사회의 틀 속에서 이뤄지고 있지만 중요한 활동은 참가자 중심을 볼 경우 Association적인 성격이 강하다고 말할 수 있을 것이다. 이와같이 町内會

는 전호가 가입하더라도 전호가 참가하는 조직은 아니다라는 것이다. 町内會는 전호의 자동가입이라는 원칙은 역사적인 과정을 거쳐서 형성된 것이다. 明治-大正期에는 전호 가입보다는 유력자, 토지소유자, 상점소유자등 부분가입이 실상이었다. 전호가입의 원칙이 세워진 것은 전쟁기에 町内會가 법제화되면서 가능하게 되었다. 그러나 현재, 일본에는 많은 정주 외국인 또는 새롭게 들어온 외국인들이 지역사회에 살고 있다. 재일한국인의 경우에는 町内會에 대부분 町内會에 가입하고 있는 것으로 보고되고 있으나 기타의 외국인들에 대해서는 가입여부가 일정하지 않는 것같이 보였다.

町内會는 임원등 지도력의 유형, 계층적인 차이에 따라 여러가지 유형으로 나누어질 수도 있다. 町内會, 혹은 정회의 명칭을 가진 지역과 自治會 또는 기타 고유명사를 사용한 지역간에는 차이가 있다. 특히 집합주택, 즉 아파트나, 맨션의 경우에는 町内會라는 이름보다는 自治會라는 명칭을 선호하고 있다는 것이다. 菊地美代志(Kikuchi, 1973)는 지역의 특성과 주도하는 계층 및 직업에 따라 町内會를 다음과 같이 네가지로 나누고 있다.

유형 1 전통형 지역집단...명망유력자형 리더 중심

유형 2 구중간층 지역집단...地域중간층, 지역상공자영층

유형 3 신중간층형 지역집단...대도시주변의 단지, 가입방식은 개인의 자발적 의사, 고학력, 젊은 층, 화이트칼라.

유형 4 커뮤니티형 지역집단...용구적 기능, 압력단체적 기능, 표출적 기능.

町内會에 대한 이러한 분류는 유형이면서 동시에 역사적인 변천과정이기도 하다. 町内會의 지도자는 진전에 비해 크게 바뀌었고 또한 고도성장기를 거치면서 또 한번의 변화가 있었던 것이다. 진전에는 舊地主를 典型으로 하는 名望유력자가 町内會의 중요한 임원이 되었으나 전후에는 퇴직 공무원, 경찰 등 役職유력자어로 轉化가 급속하게 진행되었다(Okuda, 1962; Tamano, 1992).

다음으로 우리는 町内會는 지역사회가운데 어떤 위치를 점하고 있는가를 논할 필요가 있다. 町内, 혹은 町内사회와 町内會를 개념상 구분할 필요가 있을 것이다. 町内會는 町内사회에서 어떤 측면에서는 독점적, 대표적인 지역조직이기는 하지만, 町内사회 그 자체는 아니기 때문이다. 町内會의 독점성과 대표성은 전쟁중에 가장 두드러지게 나타났지만, 전후의 고도성장기를 거치면서, 독점성과 대표성이 무너져 가고 있었다고 말할 수 있다. 지역사회에서 생활관련 활동이 町内會를 떠난 곳에서 일어나는 경우가 많아지고, 생활관련협동을 시장, 행정기관, 그리고 전문처리기관에 맡기는 경우가 많아 졌기 때문이다. 그러나 町内會는 町内사회에서 다른 여러 사회집단을 발생시키는 모체가 되고 있다는 것도 또한 사실이며, 그런 의미에서 다른 사회집단보다 우세한 위치에 있는 경우가 허다하다. 町内會와 町内사회의 관계에서 町内會의 자치활동영역이 연구되어야 할 것이다.

다음으로 町内會와 지방자치체와의 관계이다. 町内會의 행정정보기능은 전쟁기간에

비해 크게 약화되었지만 아직 町内會는 지방자치행정의 중요한 보조기능을 수행하고 있다. 다만 그 내용이 크게 변화했을 뿐이다. 町内會는 고도성장기를 거치고 주민의 이질성이 높아져, 지방정치를 좌우하는 핵심적인 역할을 하고 있지는 않지만 그 영향력은 무시할 수 없을 정도이다.

그리고 町内會와 국가, 전체사회와의 관계는 어떠한가? 町内會는 행정조직이 아니기 때문에 국가가 직접 얼굴을 내미는 경우는 별로 없다. 국가는 지방행정기관을 통해 町内會의 임원들을 통해 간접적으로 町内會의 활동에 간접적으로 영향을 주고 있을 따름이다. 町内會와 국가, 혹은 지방자치단체와의 관계에 있어서의 간접성, 혹은 대개성을 「매직 미러」로 표현하는 학자도 있다(Ochi, 1980).

일본정부는 1990년대에 들어서 自治會, 町内會의 법적 지위를 인정하기 위해 지방자치법을 개정하였다. 町内會, 自治會 마다 회관을 보유하고 있었고, 회관의 건립을 위해 가와사키시와 같은 지방정부는 일정한 용자를 제공하였다. 그런데 自治會, 町内會가 법인격을 갖고 있지 않기 때문에 회관의 등기가 町内會장 개인명의로 되어 있는 경우가 많고, 회장이 바뀔 때 마다 등기이전을 해야 하는 경우 매우 번거롭기 때문에, 이것을 해결하기 위해 町内會를 법인화할 수 있도록 한 것이다. 또한 町内會(혹은 「지연에 의한 단체」)를 법인화함에 있어서 각 지방자치단체장은 이를 인가할 수 있도록 하였다. 戰後 町内會가 폐지되고 다시 자연발생적으로 부활한 이후, 국가에 의한 최초의 법적인 확인이라고 말할 수 있다.

町内會는 도시사회속에서 생활확충의 기능을 상당히 상실해 가고 있다. 그럼에도 町内會는 비교사회학적으로 볼 때 대단히 견고한 조직력을 갖고 있다고 볼 수 있다. 이념, 조직, 리더쉽, 그리고 물적인 토대 등 사회조직이 갖추어야 할 것을 기본적으로 갖추고 있기 때문이다. 우리가 현지조사한 가와사키시에는 대개의 町内會가 회관을 갖고 있으며, 상당한 공유재를 소유하고 있다. 또 매월 200-300엔의 회비를 징수함으로써 살아있는 사회조직으로서의 면모를 늘 보여주고 있다.

또한 町内會는 회장, 부회장, 각 부서의 간부 등 여러가지 역할이 분화되어 있어서 조직으로서의 편성체계가 상당히 발달 되어 있다. 町内會의 제반 연례행사는 물론이며, 총회등을 통해서 보고된 바에 의하면 매우 상세한 예산 및 결산의 회계보고, 사업계획과 평가를 하고 있다.

이는 우리의 통반체계가 하나의 조직을 이루고 있지 못한 것과는 대조적이라고 말할 수 있다. 통반은 행정의 라인조직으로서 자체내부의 역할 분화가 없고 상의하달의 시스템의 한 결절에 지나지 않는 단순조직이라고 말할 수 있다. 통반조직과 비교해 볼때 町内會는 매우 견고한 조직화과 생명력을 가진 것이라고 말할 수 있다.

Ⅲ. 町内會의 歷史的 性格

町内會의 기원을 大化改革(A.D. 645)의 五保制度, 江戸시대의 五人組制度까지 거슬러

올라 가서 찾는 경우도 있다. 그러나 명치유신기의 지방제도를 개혁하면서 「廢藩置縣」의 일환으로 五人組 중심의 町內自治制度는 일단 해체되었다. 명치시대에 도 지방에 따라서는 町內의 조직이 발생하였지만 대개 토지를 소유하거나 점포를 가진 유지층의 조직이었으며 전 세대의 가입은 없었다. 1900년경부터 콜렐라의 대량 발생을 계기로 각지에 위행조합이 조직되면서 전 세대가 가입하는 지역조직이 만들어 지기 시작하였다. 東京의 町內會는 明治중엽에서 大正(1911-1925)초기에 걸쳐 발생한 町內유지단체의 후신이라고 말할 수 있으며, 20세기에 들어 오면서 全戶가 가입하는 町內조직이 발생하게 되었다.

1923년의 關東大地震 이후 町內會는 대량 조직되기 시작하였다. 지역조직이 잘 되어 있었던 곳에서는 지진의 피해가 적었다는 경험이 있었기 때문이었다. 1932년경에 조사된 바에 의하면 町內會의 활동으로서 敬神, 祭禮, 教育, 兵事, 土木, 保健衛生, 交通, 防火警備, 敬老, 慶弔, 督行表彰, 校風, 公共心の 함양, 慰安, 納稅, 勸業, 慈善救護, 관공서와의 연락, 각종 단체의 원조협력 등이었다. 借家人을 포함한 全戶加入의 「町內會」가 成立하는 것은 이 시기부터가 아닌가 생각된다.

왜 이 시점에 유독 町內會가 필요하게 되었는가? 일본의 군사화가 기본적인 요인이었다. 일본은 1923년의 대지진 이후 대도시지역에는 새롭게 구획정리를 할 필요가 있었고, 새로운 구획에 따라 지역사회를 정비할 필요가 있었다. 사회복지책의 일환으로 方面委員會(후에 民生委員)가 구성된 것도 이 시기이었다. 전신체제하에서 민중을 조직화하고 방호단을 구성할 필요도 있었다. 그리고 무엇보다도 납세조합, 위생조합, 방범협회 등 여러가지 기능집단을 만들 필요가 있었고, 이것들을 모두 町內會를 기반으로 만들었다.

東아시아의 戰雲이 깊어지면서, 1935년에는 東京市の 全域에는 町內會가 조직되었다. 町內會는 지방사회의 조직화로 처음에 출발하였다. 동시에 東京都에서는 町內규칙등을 만들어 町內會의 조직화를 독려했다. 東京都에서 만든 町內規則에는 「국가의 발전에 공헌하고,…」 「일본의 強點은 町內會로 부터…」 등으로 국가총동원체제속에 町內會가 재편되었던 것이다. 지역의 자발적인 조직화가 국가체제가 편제화되어 갔던 것이다. 町內會는 지방제도의 일부로서 법제화되었고 大政翼贊會의 하부기구로 편입되어, 전신동원을 위한 말단 기구가 되었다. 町內會의 밑에는 隣保班(隣組)을 두었다. 町內會는 주민들의 全員強制加入의 원칙이 세워지고, 생활필수물자를 얻기 위해서 필요불가결한 것이 되었다. 町內會는 軍入家族援護, 國債引受, 防空活動, 物資配給과 금속류의 공출등의 기관으로 전쟁협력, 국민통제, 국민수탈의 기능을 수행하였다.

우리가 조사한 가와사키시에서도 1940년 11월부터 町內會가 지방제도로써 시행되었다. 町內會시행을 위해, 區, 區長, 區長代理者를 폐지하고, 町內會의 회장, 무회장을 시장이 임명하도록 하였다. 시장은 정내회의 사무에 대해 수시로 점검할 수 있도록 하였으며, 町內會에 일정한 조성금을 교부할 수 있도록 제도화하였다. 町內會의 하부기관으로서 隣組를 만들고 지역뿐만아니라, 공장에도 隣組를 만들었다. 1941년 7월 1일에는 전국의 隣組가 일제히 常會를 개최하였다. 町內會는 비누, 간장, 된장, 야채, 식육, 건면, 식

빵등 식량을 배급하였으며, 금속특별회수, 피마자재배 헌납운동을 전개하였다. 이와같이 町内會는 전시동원을 위한 국가에 의한 주민조직체이었다.

戰後 일본에 美軍政이 들어서자 町内會는 잠시 지방자치의 공공사무를 분담하기 위한 조직으로 유지되었다. 특히 일본의 내무성관료들은 전후에도 町内會가 꼭 필요하다고 생각하고 있었으며 행정보조기능을 유지시키려고 했다. 그러나 미군정당국은 町内會야말로 상부의 명령을 밑에 전달하는 도구로서 자유를 억압하고, 민주주의적 방법을 뿌리채 통제하기 위한 기초라고 생각하였다. 町内會는 일본의 군국주의를 유지시키기 위한 지역조직이었기 때문이었다. 1947년에는 미군정은 町内會의 해체를 명령하였다. 동시에 「주민들은 자기들의 요구를 충족시키기 위해 자유롭게, 임의적인, 주민조직을 만드는 것」(The formation of free voluntary organization of citizens)을 허용하였다. 이 조항을 근거로 주민들은 연락위원, 홍보위원회, 위생조합 등을 만들어 실질적으로 町内會를 존속시켰다. 町内會는 이제 더 이상 지방제도의 일단을 담당하는 법적인 장치는 아니었다. 그러나 町内會를 존속시켜야 할 이유가 있었다. 일본의 행정기구상, 지방자치단체가 직접 주민들을 통치하기 어려운 형편이었다. 일본의 학자들은 이것을 행정의 빈곤이라고 보았고, 그래서 町内會가 필요하다고 보았던 것이다(Takana, 1990).

美日講和條約이 체결된 다음, 町内會는 전국적으로 부활하였다. 지방행정을 원활히 수행하기 위해 町内會의 힘을 필요로 하였기 때문이었으며, 주민들은 생활상의 문제를 해결하기 위해 町内會의 지도층이 건재하였기 때문이었다.

그러나 町内會의 부활에 대해서는 중앙언론, 학계의 公論은 일제히 부정적이었다. 讀賣新聞은 「町内會의 부활에 반대한다」는 사실을 내걸고 정면으로 반대하였으며, 朝日新聞은 ‘강압이 가장 걱정’, 日本經濟新聞은 「隣組의 부활을 반대」하였다. 특히 町内會의 강제성, 隣組의 부활을 경계하였다. 중앙언론에서 전개한 町内會 부활을 반대한다는 공론에도 불구하고 町内會는 일제히 부활하였다. 그러나 이제 町内會는 국가의 공식적인 행정조직은 아니었으며, 종래와 같은 강압성을 떨 수가 없었던 것이다.

고도성장기에는 도시화, 인구이동 등으로 도시의 지역사회가 급속하게 붕괴되어 갔다. 町内會는 종래와 같은 역할을 할 수는 없었다. 그렇지만 町内會는 아직도 지역의 문제를 해결하고, 행정의 보조기관으로서 기능을 담당하고 있다. 고도성장기를 거치면서 일본의 지역사회는 생활환경의 문제, 환경과 공해, 교육과 청소년문제 등 다양한 사회문제를 직면하게 되면서, 町内會와는 별도의 주민조직이 많이 발생하게 되었다. 또 지방행정의 확대과정에서 町内會와는 별도의 다양한 행정보조조직이 대량 만들어졌다. 그런 가운데 町内會의 위상도 변하였다. 말하자면 町内會는 지역생활조직으로서의 독점적, 다기능적인 위치에서 여러 생활조직과 병존하게 되었다.

中田實(Nakada, Minoru)은 일본의 町内會가 최근의 지역사회의 변동가운데 위상이 크게 변화하고 있으며 지역사회의 문제해결이 큰 위기에 처해 있다는 것을 강조하고 있다(Nakada, 1992). 지역사회의 변동으로 (1) 토지가격의 폭등, (2) 職住分離의 경향 (3) 주민층의 다양화 (4) 그리고 상점가의 쇠퇴 등을 들고 있다. 이러한 지역변동으로 지역사회에는 주민의 지혜와 노력, 그리고 시간을 집중적으로 투여해야하는 문제들이 산적

해 있지만 주민을 지역에서 쫓아내고, 확산시키는 힘만 강화되었다는 것이다. 사람들은 모두 지역에 町内會가 필요하다고 느끼지만, 스스로 관여하지 않으려 하며, 특히 임원을 하려는 사람들이 없다는 것이다. 따라서 지역의 일을 서로 미루다가 고령자나 지역에 살고 있는 자영업자가 떠맡게 된다는 것이다. 지역사회의 리더십의 부족이 町内會 활동의 큰 위기라고 보고 있는 것이다.

IV. 町内會의 評價

町内會, 自治會에 대해서는 일본의 지역사회학자들 사이에서 평가가 매우 갈려져 있다. 1947년에 미군정이 町内會를 폐지하였다가 1952년에 町内會의 조직화가 허용되자 많은 학자들은 이를 봉건유제로서 비판하였다. 주요언론들도 일제히 町内會의 부활을 경계하였다. 鈴木榮太郎(Suzuki Eitaro)는 「전통적, 봉건적 지구집단인 隣組, 町内會와 같은 제도의 강제적 시행은 문명의 방향과도 도시의 발전방향과도 역행하는 조치이다.」라고 町内會의 부활을 비판하였다(1953). 町内會에 대한 비판적 입장은 磯村英一(Isomura Eiichi), 高田保馬(Takada Yasuma) 등 당시의 사회학자들에게 일치되는 의견이었다. 松下圭一(Matsushita Keiichi)는 전후민주주의가 주로 신중간층과 조직노동자들에 의해 담당되었던 반면, 구중간층이 지배하고 있는 町内會 등은 전후에 보수정치지도의 基底的 조건이라는 점을 지적하였다. 말하자면 町内會는 봉건적, 보수지배의 온상이었으며 일본전후의 민주주의가 촌락적인 보수주의를 온존시키고 있는 가운데 형성되고 있다는 것을 주장하였다. 町内會에 대한 비판적인 시각은 전쟁기간동안 町内會가 국가총동원체제의 일선조직으로서 재편되었기 때문이었다. 町内會가 갖고 있는 두가지 기능, 즉 자치의 기능과 행정보조의 기능 가운데, 특히 행정보조의 기능이 비판받고 있었다고 볼 수 있다. 町内會에 대한 이러한 비판적 시각은 점차 약화되었다. 그러나 秋元律郎(Akimoto, Ritsuro)와 같은 후대의 학자들도 이러한 입장을 계승하고 있다(Akimoto, 1990).

한편 町内會의 자치기능을 중시하여 町内會를 매우 적극적으로 평가하는 학자들도 있다. 특히 近江哲男(Konoe Tetsuo)는 町内會를 「우리 국민이 가진 기본적 집단의 형의 하나이며, 사람들이 집단을 결성하고 유지해 갈 때 원리를 이 원형에 구하기 때문에」 「遺制라기 보다는 文化의 型으로 파악하는 것이 적절하다」고 주장한다(Konoe, 1958). 즉, 町内會는 일본문화의 형이라는 주장이다. 町内會는 「日本文化의 型」이라는 견해에 대해서는 그 밖에도 中村八郎(Nakamura, 1990), 高橋勇悅(Takahashi, 1974) 등도 동의를 표하고 있다. 安田三郎(Yasuda, 1977)은 町内會가 일본사회의 특유의 문화양식이라는 점에 동의하면서도 그 성립근거, 그리고 기능과 특성(전원가입, 포괄적 기능, 개마인사프트적 성격)등을 고려하면 사회집단이라기보다는 「지방자치체」로서 파악할 수 있다고 주장하고 있다.

倉澤進(Kurasawa Susumu)는 町内會를 「일본사회를 푸는 열쇠라고 해야 할 집단」이라고 규정하였다. 奥田道大(Okuda Michihiro)는 町内會를 커뮤니티의 재건을 위한 기반으

로서 이를 평가하고 있다.

越智昇(Ochi Noboru)는 町内會를 매직 미러(Magic Mirror)로 비유한다. 町内會의 내부에서 보면 자치활동만 보이고, 町内會라는 조직이 텅어리채로 외부의 영향에 의해 변질되고 이용되어, 따라서 외부로부터의 관리의도가 생활가운데 町内會의 활동을 통해 교묘하게 침투해 온다는 것을 보지 못한다는 것이다. 町内會라는 것은 내부로부터 볼 때는 자치적 기능이 주로 보이지만 객관적으로는 지방행정의 하청적인 성격이 강하다는 것을 주장하고 있는 것이다.

町内會에 대해서는 새로운 평가가 이루어지고 있다. 일본정부는 1991년에 町内會를 법인화할 수 있도록 지방자치법을 개정하였다. 지금까지 비공식 집단이었으며 실제적으로 행정의 하청기능을 가진 町内會, 自治會에 법인격을 부여하여, 町内會館 등 재산을 취득하게 하고, 용자 및 보조금을 제공하여 지역사업을 할 수 있도록 한 것이다. 町内會를 또한 마찌즈쿠리(지역개발)에 활용할 수 있도록 유도하며, 지역사업을 町内會중심으로 전개하려는 움직임도 있다. 일본의 도시사회학자들은 도시지역에서 「커뮤니티」의 형성이 필요하다는 것을 역설해 왔지만, 町内會나 自治會를 기반으로 이를 재건하려는 움직임은 보이지 않았다(Nakamura, 1990) 지방자치단체도 커뮤니티 재건을 부르짖고 커뮤니티행정을 펴왔지만 町内會, 自治會를 이용하려는 생각은 하지 않았다(Egami, 1992). 町内會를 커뮤니티형성의 기초로 삼기에는 너무 틀이 넓었다고 생각하고 있기 때문이다.

V. 展望과 可能性---地域公論과 普遍公論

일본의 町内會, 自治會는 전쟁기와 같은 종합적인 생활기능을 담당하지 않게 되었다. 생활의 중요한 부분들이 시장기능에 의존하게 되었고, 다양한 행정서비스가 이를 대체하게 되었기 때문이다. 町内會가 일본의 문화형이라는 주장에도 무리가 있는 것 같다. 町内會는 1920년대에 그 전형적인 유형이 나타나기 시작하였으며 역사적 필요성, 행정상의 필요, 사회생활상의 필요에 의해 만들어졌기 때문이다. 그렇다고 해서 町内會가 전혀 불필요한 것은 아닌 것같이 보인다. 왜냐하면, 대다수의 사람들은 町内會에 가입함으로써 지역사회의 다양한 공동생활에 참여할 수가 있으며, 조직화의 비용은 매우 저렴하기 때문에 사람들은 거부할 이유가 없는 것이다. 지방행정측에서도 町内會이외의 다른 행정보조조직을 구성할 때 생기는 많은 비용때문에 町内會를 이용하고 있다. 町内會는 다양한 지역조직의 모태가 되고 있는 것이다.

町内會의 존재는 일본의 시민사회가 어떤 특성을 갖고 있는가를 말해주는 단서가 될 것이다. 구중간층, 혹은 지역의 경찰, 행정공무원출신들을 중심으로 전개되는 町内會의 談論---마찌리, 봉오도리, 장례식, 쓰레기분리수거, 교통안전, 마찌즈쿠리, 등---은 신중간층, 시민운동, 전국적인 언론매체를 중심으로 벌어지고 있는 국제공헌, 정치개혁, 커뮤니티형성, 사회교육, 국제화 등의 보편주의적 談論과는 전적으로 질을 달리하는 것이

다. 일본에는 크게 보아 두개의 公論의 세계가 존재하고 있다고 볼 수 있다. 하나는 町內會와 같은 지역조직을 기반으로하는 일상생활과 관련된 地域公論의 세계이며, 중앙의 언론, 매체가 주도하고 시민운동, 평화운동 등이 주도하는 普遍公論이 따로 존재한다고 할 수 있다. 지역공론을 지배하고 있는 것은 구중간층, 자영업층등 町內會를 장악하고 있는 사람들이며, 보편공론은 신중간층, 시민운동가, 그리고 조직노동자들을 중심으로 전개되는 담론의 세계이다. 일본사회가 갖고 있는 이와같은 公論의 二重性이야말로 일본의 사회구조를 해명하는 데 중요한 열쇠가 될 것이다.

〈참 고 문 헌〉

Smelser, Neil J.

1976 *Comparative Method in the Social Sciences*, Prentice-Hall.

秋元律郎(Akimoto, Ritsuro)

1990 “中間集團としての町内會” 倉澤 進, 秋元律郎 編著 『町内會と地域集團』, 1990, 1991, ミネルヴァ書房

江上 渉(Egami, Wataru)

1992 “コミュニティ行政의 課題와 町内會, 自治會” 『都市問題』 83-1(1992年1月號), 東京市政調査會

岩崎信彦(Iwasaki, Nobuhiko)

1989 “町内會むどのようにとらえるか” 岩崎信彦 ほか編 『町内會の 研究』 御茶の水書房.

川崎市町内會組織調査團

1988 『「町内會」の民俗學的 研究---川崎市域の町内會と舊來の住民組織-』

菊地美代志(Kikuchi, Miyoshi)

1973 “居住空間と地域集團” 『社會學講座 5 都市社會學』 東京大學出版會.

近江哲男(Konoe, Tetsuo)

1958 “都市の地域集團” 早稻田大學社會科學研究所 『社會科學討究』3卷1號.

倉澤 進(Kurasawa, Susumu), 秋元律郎(Akimoto, Ritsuro) 編著

1990(1991), 『町内會と地域集團』 ミネルヴァ書房

倉澤 進(Kurasawa, Susumu)

1990 “町内會と日本の地域社會” 倉澤 進, 秋元律郎 編著 『町内會と地域集團』, ミネルヴァ書房.

松本英昭(Matsumoto, Hideaki)

1984 “自治會, 町内會等の現状及び法的地位と地方自治法の改正”, 『月刊 自治フォーラム』 Vol. 394, 自治大學校/地方自治研究資料センター編集(1984年7月號)

中田 實(Nakada, Minoru)

1990 “コミュニティと地域の共同管理” 倉澤 進, 秋元律郎 編著 『町内會と地域集團』,

ミネルヴァ書房.

1992 “地域社會の變動と町内會, 自治會” 『都市問題』 1月號, 第83卷 第1號
中村八郎(Nakamura, Hachiro)

1990 “文化型としての町内會” 倉澤 進, 秋元律郎 編著 『町内會と地域集團』, ミネルヴァ書房.

越智 昇(Ochi, Noboru)

1980 「町内會の分析視角」 蓮見音彦, 奥田道大 編 『地域社會論』 有斐閣.

1990 “ボランティアアソシエーションと町内會の文化變容” 倉澤 進, 秋元律郎 編著 『町内會と地域集團』.

高橋勇悅(Takahashi, Yuetsu)

1974 『都市化の社會心理』 川島書店.

奥田道大(Okuda, Michihiro), 副田義也(Soeda Yoshiya), 藤永 保(Fujinaga Tamotsu)

1962 『町内會, 部落會』, 生活科學調査會.

鈴木榮太郎(Suzuki Eitaro)

1953 “近代化と市民組織” 『都市問題』 44-10.

高田保馬(Takada Yasuma)

1953 “市民組織に関する私見” 『都市問題』 44-10.

玉野和志(Tamano Kazushi)

1992 “町内會, 自治會の擔い手層—その歴史的 展開と生活史” 『都市問題』 83-1, (1992年1月號). 東京市政調査會.

田中重吉(Tanaka, Shigeyoshi)

1990(1991) “町内會の歴史と分析視角” 倉澤 進, 秋元律郎 編著 『町内會と地域集團』, ミネルヴァ書房.

寺田達史(Terata, Tatsushi)

1991, “自治會, 町内會等の地縁による團體の 權利義務について(改正地方自治法 第260條の2の解説)”, 『地方財務』, No.446, (July, 1991).

安田三郎(Yasuda, Saburo)

1977, “町内會について—日本社會論(5)” 『現代社會學』4卷1號, 講談社.

吉原直樹(Yoshihara, Naoki)

1989, 『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.

A Study on the Japanese Urban Neighborhood Organizations —With a Special Reference to *Chonaikai*—

See-Jae Lee

Chonaikai is a typical urban neighborhood organization in Japan, and has twofold characteristics : neighborhood autonomy and auxiliary functions to the local administration. This research aims to make clear how the Japanese social system is operated on the level of local society, and to what the integration and stability of Japanese society are attributed, and how the world of Japanese public opinions is formed.

Over 90% of the Japanese residents participate in neighborhood organizations such as Chonaikai, Jichikai, etc.,. The functions of these organizations in daily lives of Japanese are extensive from information networking to mutual help at the time of a funeral service. The organizational characteristics can be summarized as following: (1) membership system (3) comprehensive and diffuse functions (4) auxiliary functions to local administration (5) monopoly by the region.

Chonaikai was legislated as a smallest part of local administration in the 1940s, and was used as machines to mobilize local people in the War. After the Second World War was over, the General Headquarters of the Allied Forces order Chonaikai to be dissolved. However, Chonaikai revived, not as the smallest unit of local administration, but as the autonomous neighborhood organization after the Sanfrancisco Peace Treaty was concluded in 1952. Urban sociologists, political scientists, and journalists were severely critical of the revival of the Chonaikai, because it had been used to sustain feudalistic and militaristic system during the War. However, in the 1960s and after, there appeared some other scholars who evaluated it as 'the pattern of Japanese culture', 'a key to understanding Japanese society' or the basis for orderliness of Japanese society.

Major roles and statuses of Chonaikai organization are occupied by the self-employed shop owners and former policemen or government officials. They are major social forces that create and lead localist public opinion. On the other hand, we find other groups of new middle class and various civil movements, who are indifferent to or critical of the Chonaikai. These latter groups create and lead more universalistic public opinion.

이시재, 성심여자대학 사회학과 교수

Tel : (032) 342-9160(O), 780-4326(H)