

지역개발 운동과 지역 주민조직*

—日本 川崎市 南部 6개 町内會를 중심으로—

문 목 표

이 논문은 일본 川崎市 남부의 6개 町内會의 사례연구를 통하여 전통적 지역생활조직인 「초우나카이」(町内會)가 1970년대 후반, 80년대초 이래로 일본 전역에 걸쳐 활발히 진행되고 있는 지역활성화의 움직임, 이른바 「마찌즈쿠리」 운동과 어떠한 관련성을 갖는가를 분석한 것이다. 연구의 목적은 지역개발에 대한 새로운 움직임, 아이디어 등에 대한 町内會의 반응을 통하여 町内會의 성격을 파악하고 나아가 町内會가 갖는 사회변동 및 문화변동의 動因으로서의 가능성을 파악해 보기위한 것이다.

조사지역의 「마찌즈쿠리」 활동은 1) 지역주민조직(町内會), 2) 그와는 별도의 조직을 갖는 商店街, 3) 시정부의 職員組合 및 4) 靑丘社라고 하는 재일한국인 法人조직 등 4개의 서로 이해관계를 달리하는 집단이 모여 결성한 「오오힌 지구 마찌즈쿠리 협의회」라는 단체를 중심으로 진행되고 있다. 협의회는 공식적으로 천명된 네 가지의 활동목표는 첫째, 노인·여성·어린이를 위한 복지증대 및 治安의 향상, 둘째, 綠地환경의 정비, 셋째, 異文化의 共生, 넷째 주거환경의 개선으로 되어 있다. 이는 환경정비의 목적 외에 특히 외국인 住民의 비율이 높다는 종래의 지역의 否定的 이미지를, 최근 일본사회 전체의 흐름의 하나인 「국제화」의 가장 선진적인 지역으로서의 새로운 긍정적 이미지로 전환시켜 보고자 하는 정치적, 문화적 意圖를 안고 있는 것이다. 이와같은 협의회는 의도는 민족문제, 불평등의 문제 등에 대하여 매우 진보적인 성향을 나타내고 있는 川崎市 정부로부터 적극적인 支援을 받고 있는 반면, 주민조직들은 이러한 변화의 움직임에 대하여 수동적이며 때로는 조직적 반대운동을 펴기도 하는 사실들이 조사결과 밝혀졌다.

이차대전 이후 보다 민주적이고 현대적인 주민조직의 형태가 自治會의 이름으로 등장한 지역들이 있으나 조사지역의 町内會들은 '자발적 시민조직'의 성격보다는 行政補助와 생활의 기본요구를 충족시키는 半官制의 비자발적이며 관습에 따른 의무적 조직의 성격이 강하며 따라서 이 지역의 마찌즈쿠리와 같은 이념적으로 진보적이며, 변화를 지향하는 움직임에 대하여 저항적이며 더우기 복잡한 역사적, 정치적 배경을 갖고 있는 민족문제 등의 개선에 행동의 주체로서 등장할 가능성은 매우 희박하다고 결론지을 수 있다.

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

I. 序論 : 연구의 배경과 意義

이 논문에서는 町內會라고 하는 전통적 주민조직이 1970년대 후반부터 일본사회에서 전국적으로 확산되고 있는 지역개발 운동의 한 형태인 「마찌즈쿠리」의 전개와 어떠한 관련성을 갖는가를 가와사키 지역의 사례연구를 중심으로 분석하고자 한다.

그것을 위하여는 먼저 「마찌즈쿠리」라는 것이 무엇을 의미하는가를 간단히 소개할 필요가 있다. 1980년대 이후 널리 사용되고 있는 「마찌즈쿠리」란 용어는 여러가지 의미로 해석될 수 있다. 1950년대 중반이후 고도성장기를 거치면서 대도시권에로의 인구집중, 농촌의 過疎문제, 지역간 불균형의 문제 등이 심각하게 대두되었다. 특히 농촌지역에서는 농업의 경쟁력 상실 및 공업중심의 경제개발에 수반되어 나타나는 지속적 離農의 결과로 지역사회의 再生産 자체가 의문시 되는 지역이 늘게 되었다. 이에 1970년대말 부터 농촌 지역을 경제적, 사회적, 문화적으로 活性化시켜 보고자 하는 움직임이 지역주민 운동의 형태로 등장하기 시작하였으며, 일반적으로 「무라오코시」 운동으로 알려지게 되었다.(文玉杓 1991 참조) 이러한 自救적 노력은 지역간의 불균형 문제를 해결하고자 하는 중앙정부의 意圖와 맞물려 다양한 형태의 支援을 받으며 확산되기 시작하여 점차 농촌지역뿐 만이 아니라 지방도시, 대도시의 하부단위(예: 東京都內 品川區의 「마찌즈쿠리」 등) 에 까지 퍼지게 되며, 그 대상지역의 성격에 따라 혹은 운동의 성격에 따라 「무라오코시」, 「무라즈쿠리」, 「마찌즈쿠리」, 「마찌오코시」 등으로 일컬어지게 되었다.¹

이러한 운동은 특정 개인의 이니시어티브에 의해 시작되는 경우, 뜻을 같이 하는 소규모 시민단체에 의한 경우, 지방자치 단체 자체에 의하여 주도되는 경우 등 다양한 수준의 운동으로 나타나며 어느 수준에서 진행되는가에 따라 지향하는 이념의 성격, 地域性(local identity) 의 인식범위 등이 각기 다르게 나타난다. 경우에 따라서는 지방자치정부 자체에 의하여 추진되는 마찌즈쿠리와 그에 부속되는 下部 행정단위內에서 진행되는 움직임 사이에 마찰을 빚기도 하며 그러한 가운데 지역정체성에 대한 인식의 차이가 부각되기도 한다. 그러나 어느 수준의 지역사회를 대상으로 하든 공통적인 것은 주민의 동기유발을 통하여 해당의 지역사회를 변화시키거나 혹은 새로이 만들어 보고자 하는데 있다. 그리고 이러한 점에서 마찌즈쿠리에서의 町內會의 역할을 살펴 보는 작업은 町內會의 성격을 밝히는 하나의 단서를 제공해 줄 수 있으리라 생각된다. 그것은 지역개발에 대한 새로운 움직임, 아이디어들에 대한 町內會의 반응을 통하여 우리는 同조직이 갖는 사회변동 및 문화변동의 動因으로서의 가능성을 파악할 수 있으며, 나아가 마찌즈쿠리와 같은 組織外的 활동에의 참가를 통하여 町內會 자체가 변화할 수 있는 가능성을 살필 수 있기 때문이다.

1 일반적으로 '일으킨다'는 의미의 「-오코시」가 붙는 경우에 경제적 활성화의 성격이 보다 강조되는 것으로 보이며, 반면 '만든다'는 의미의 「-즈쿠리」가 붙는 경우는 경제 뿐 아니라 문화운동, 환경운동, 이념운동 등을 포함하는 보다 총합적 의미의 '지역공동체의 再創造'를 지칭하는 경향이 드러난다.

II. 川崎市의 「마찌즈쿠리」: 혁신자치체의 이념.

조사지역인 川崎市 남부지역에는 6개의 町內會와 기타 商店街 등 몇개의 지역사회조직이 공동으로 참가하고 있는 「마찌즈쿠리」 추진조직이 結成되어 있다. 이 조직은 川崎市內에서도 위의 6개 町內會의 이름을 따서 命名된 「오오한 地區」라고 하는 市 南部의 일부 지역을 중심으로 그 지역의 특성을 고려한 독자적인 지역활성화의 계획을 수립하고 추진하며 필요에 따라 市 정부와 상담하거나 재정적인 협조를 요청하곤 한다. 市 정부는 이러한 개별적인 下部 지역사회의 활성화 운동을 支援하는 한편, 이와는 별도로 川崎市 전체를 대상으로 하는 발전계획을 갖고 있으며, 下部 지역사회에 대한 支援은 대체로 그러한 전체의 틀 안에서 調整되고 이루어지고 있다.

川崎市 자체의 總合 발전계획안을 살펴 보면 革新 정부로서의 특징이 잘 나타나 있다. 川崎市에 革新系 정부가 들어선 것은 1971년도로 당시 鎌倉, 横糰, 川崎市에 동시에 사회당계의 혁신정부가 들어섬으로써 한동안 神奈川縣 일대에 혁신정부의 벨트가 형성되어 있었다 한다. 그 후 보수세력에 의한 체계적인 ‘革新自治體부수기’ 노력의 결과로 1977년 카마쿠라(鎌倉)와 요코하마(横糰)의 革新市政의 붕괴가 구제화되었으나, (古城利明 1987: 954) 川崎市의 경우만은 伊藤三郎 市長의 정책이 지속적인 支持를 받아 오늘 날까지 革新系 정부가 유지되어 오고 있다.² 革新市政의 역사가 비교적 오랜만큼 川崎市는 발전계획안의 수립·시행에 있어서도 일관되게 진보적인 경향을 유지하고 있으며, 市政府의 이러한 경향은 在日 외국인 거주민의 문제 등과 관련하여 지역주민조직의 전통적이고 보수적인 반발에 부닥치기도 한다.

1992년에 발간된 川崎市의 발전계획안은 21세기의 새로운 市의 모습을 실현키 위한 「도시만들기」(都市づくり)의 기본이념으로 첫째, 人權의 존중과 국제평화의 추구, 둘째, 自治와 分權의 확보, 셋째, 시민생활 최우선의 堅持의 세가지 指向을 제시하고 있다.(카와사키 市 1992: 5) 이러한 목표는 혁신자치체로서의 川崎市 정부가 지니는 진보적이고 민주적인 성격을 잘 반영하고 있는 것으로 먼저 인권존중의 면에서는 “모든 시민이 동등한 인간으로서 존중받을 것”을 강조하며, 이에 외국인과 內國人的의 사이에 그리고 性, 계층, 출신지역 등에 따른 차별이 없을 것임을 암시한다. 두번째의 自治와 分權의 확보에서는 중앙정부에 대한 지방자치체의 권리 확보 뿐 아니라 市의 内部에 있어서의 권한의 배분까지를 포함하는 分權形 행정시스템의 확립을 지향하며, 그런 의미에서 특히 시민생활에 가까이 있는 區의 자립성을 강화하는 것을 목적으로 한다. 세번째의 指向은 복잡화, 다양화하고 있는 도시생활환경의 변화에 직면하여 시민생활의 질을 높이는 것을 市政의 최우선적 목표로 삼으며, 그것을 위하여 行政資源을 최대한 효과적·계획적으로 활용하여 新時代에 알맞는 과학적 행정운영체계의 확립을 도모한다

2 社會黨 추천의 伊藤三郎 市長이 1971-75, 1975-79, 1979-83, 1983-87년의 4기에 걸쳐 川崎市의 革新市政을 이끌었으며, 그후 현재의 高橋 清 市長이 1987-91년에 이어 1991-現在에 이르는 2期째 그 뒤를 이어 가고 있다. (矢澤澄子 1987: 902 참조)

는 것이다.

개별 지역의 독자적인 지역활성화의 움직임은 이러한 커다란 이념적 틀 안에서 調整되고 支援되는 까닭에 지역내 「마찌즈쿠리」의 전개를 이해하기 위하여는 市정부의 방향 및 지역사회와 정부와의 관계를 파악할 필요가 있다.

Ⅲ. 「오오힌지구 협의회」의 조직과 활동

1. 「오오힌 地區 협의회」의 조직

앞서도 언급한 바와 같이 「마찌즈쿠리」 활동은 지역에 따라 그 행동의 주체가 매우 다르게 나타나며, 행동주체의 성격에 따라 지방정부와의 관계나, 주민의 支持 확보 등의 여부도 달라진다. 조사지역의 경우 그것은 1991년 11월에 정식으로 발족한 「오오힌 地區 마찌즈쿠리 협의회」라는 단체가 중심이 되어 진행되고 있다. 이 조직은 지역내의 商店街, 재일한국인 法人體인 靑丘社(현재 市의 위탁으로 「후레이아 館」이라는 복지시설을 운영하고 있음), 川崎市 지방자치 연구센터 및 川崎市 川崎區内の 6개의 町內會(櫻本 1, 2, 大島 3, 池上, 韃町 3, 4.)의 임원들을 중심으로 구성되어 있으며, 그 이외에 고문과 상담역으로 3명의 縣議員, 11명의 市議員, 전국 중소기업단체 연합회 이사장 등이 포함되어 있다. 그러나 실질적으로 이 조직을 움직여 가는 세력은 商店街, 靑丘社, 自治聯, 町內會의 네개 집단으로 이들은 각기 이해관계를 달리 하는 면이 있어 지역사회내의 정치적 역학관계를 엿볼 수 있으며, 「협의회」활동의 성공여부도 또한 이러한 역학관계의 정확한 인식과 그에 대한 적절한 대처에 달려 있는 것으로 보인다.

먼저 이 조직의 등장은 상점가의 活性化 움직임과 밀접히 연관되어 있다. 역사가 오랜 中小 都市의 경우 많은 마찌즈쿠리가 상점가를 중심으로 시작되는 경향을 보이는데, 그것은 전통적 지역주민들간의 인간관계에 기초하여 발달해 왔던 商店街가 경제고도성장의 과정에서 몰인격적 거래관계에 의한 대규모의 현대적 슈퍼마켓이나 자본의 진출 등으로 밀려나는 현상이 발생하자, 이에 대항하여 지역성, 전통문화, 인간관계의 회복 등을 강조하며 상점가의 活性化운동이 시작되기 때문이다. 이러한 용어는 마찌즈쿠리의 이념과 일치하며 따라서 상점가를 중심으로 역사성을 지닌 소도시, 중도시의 거리의 모습들을 되살리는 것을 지향하는 「거리모습 살리기 운동」(町並み復元運動), 「풍경 지키기 운동」(修景運動) 등이 마찌즈쿠리의 한 형태로 여러지역에서 진행되고 있다. 이러한 움직임에 부응하여 정부에서도 1962년 商店街振興組合法를 제정하여, 전국의 상점가 집단을 法人團體化하여 범무성에 등록토록 장려하고 商店街 振興組의 전국적 네트워크를 만들어 이러한 地域社會 수준의 움직임들을 支援하고 있다.

우리의 조사지역에 위치해 있는 사쿠라모토 상점가는 대개 1950년을 전후하여 商店街의 모습을 갖추기 시작했다 하며, 1963년 사쿠라모토 상점가 진흥조합을 결성, 法人으로 등록하였다. 현재 약 95개의 점포로 구성되어 있으나, 다른 지역에서와 마찬가지로

로 1970년대 이래 상점가의 景氣가 계속 쇠퇴하고 있으며, 대부분의 店舖에서 代를이여 상점을 운영하고 商店街의 모습을 유지해 갈 수 있는 후계자를 찾는데 많은 어려움을 겪고 있다. 「마찌즈쿠리 협의회」결성의 직접적 계기가 된 것은 商店街 바로 옆에 세워질 예정이던 대규모 수퍼마켓에 대한 반대운동으로, 결과적으로 이 운동은 성공하여 수퍼마켓 계획은 무산되었으나, 그 과정에서 商店街 활성화에 대한 인식이 높아져 縣과 商店街진흥조합에 보조금을 신청, 상점가를 새롭게 장식하고, 定期的 「마찌리」 등을 기획하여 주민들과의 접촉을 시도하며, 縣의 보조와 成員집포들의 모금을 통하여 커뮤니티 센터를 짓는 등의 활동을 시작하였다. 이러한 활동의 과정에서 商店街의 활성화는 지역 전체의 活性化를 통해서 비로소 가능하다는 인식이 조합원들 사이에서 나오기 시작하였으며, 협의회 결성의 계기가 되었다고 한다. 그러나 商店街는 협의회 시작이 商店街의 활성화와 밀접히 관련되어 있었음에도 불구하고 협의회 활동에서 외국인과의 共生 혹은 교류 등의 이슈가 강조되는 경향을 보이자, 「협의회」의 활동으로부터 어느 정도 분리하여 나가 별개의 活性化운동을 추진하고자 하는 움직임을 보이고 있다.

숫적인 면에서는 많지 않으나 협의회 활동에서 중요한 비중을 차지하는 두 번째의 집단은 「후레아이館」이다. 이 시설은 1988년에 開館한 公設民營形의 시민복지시설로 재일한국인 사회복지법인단체인 靑丘社가 위탁운명을 맡고 있다. 「후레아이館」이 마찌즈쿠리에 관계하게 되는 것은 이 지역의 특성과 관련된다. 「오오힌 地區」는 川崎市에 살고 있는 약 9,000인의 在日韓國人·朝鮮人 중 약 반 정도가 살고 있는 지역이며, 식민지 시대 강제연행의 시절부터 韓國人·朝鮮人과의 관련이 깊은 지역으로 알려져 있다. 따라서 재일 한국인의 요소가 「마찌즈쿠리」내지 지역활성화의 움직임에서 중요한 變數의 하나가 되지 않을 수 없다.

그 이유는 첫째, 다른 지역보다 물건값이 싼 것을 長點으로 하는 櫻本 상점가의 경우가 지역에 많이 몰려 있는 在日韓國人·朝鮮人들은 중요 고객의 일부를 구성하며(商店街의 자체평가에 따르면 전체 고객의 약 20%를 차지한다 함), 따라서 商店街의 관측 활동에 무시할 수 없는 요소가 된다. 두번째, 재일한국인의 존재는 地域活性化의 가장 핵심적 과제 중의 하나로 인식되고 있는 인구증가의 문제에 중요 變數로 작용하고 있다. 川崎市가 전체적으로 인구가 증가하고 있는데 반하여 이 지역은 오히려 감소하는 경향이 드러나며,³ 그러한 인구감소의 주된 원인은 이 지역이 京麩공업지역에 인접해 있어 주거환경이 나쁘며 무엇보다 在日한국인 밀집지역으로 일본인들이 기피하기 때문이라 한다. 또한 보다 직접적으로는 1970년대 이래 공장에 대한 환경규제가 강화되면서 철수하는 공장들이 늘고 있는데 반하여, 새로이 입주해 들어오는 인구가 적기 때문이다. 따라서 마찌즈쿠리에서는 이 지역의 기본적인 주거환경을 개선하고, 「슬럼화된 외국인 지역」의 이미지를 탈피하여 인구증가를 꾀하는 것을 하나의 목표로 삼고 있다.

3 川崎市 전체의 인구는 1975년의 1,014,951人에서 1990년의 1,173,603人으로 증가하였으나, 「오오힌 地區」의 6개 町内會의 인구는 같은 기간 중 16,335人에서 13,879人으로 감소하였다. (후레아이館 자료, 同館長 裊重道 氏 제공)

세번째, 외국인의 존재가 지역活性化운동의 한 변수가 되는 이유는 그것이 정부 보조금 확보의 중요한 수단을 제공한다는 점에 있다. 1980년대 들어 日本人・日本文化 전체의 아이덴티티 재발견, 재창조의 운동이라 할 수 있는 「후루사토」 운동과 더불어(川添 登 1988; 谷川健一 1988; 眞野俊和 1990; 文玉杓 1991; Robertson 1991 등 참조) 일본사회가 指向해 나아가야 할 변화의 한 방향으로서 「국제화」가 크게 강조되었다. 自治省 주도의 국제화 施策에는 국제화를 지역개발과 연결시키려는 의도가 포함되어 있었으며, 지역진흥정책으로서의 국제교류나 「무라오코시」 「마찌즈쿠리」의 일환으로서의 국제화를 크게 장려하였다. 이와같은 이유로 해서 지역활성화의 계획을 수립함에 있어 어떠한 형태로든 「국제화」의 명분을 이용하는 것이 중앙정부나 縣, 市 등으로부터 보조금을 확보하는데 매우 유리한 방편을 제공하고 있다. 예를들어 사쿠라모토 商店街의 경우도 活性化資金을 신청할 당시 「지역의 특징을 살린 외국인과의 共生, 民際外交」 등을 명분으로 내세우고, 그에 부응하는 활동의 일환으로 商店街 회원들의 한국방문 및 경기도 富川市內의 한 市場과의 교류 등을 추진하여 왔으며, 그러한 과정에서 「후레이이館」과의 교류, 협력도 확대되었다.

네번째, 마지막으로 「오오힌 地區」 마찌즈쿠리 활동에서 외국인의 변수가 중요한 까닭은 이 地區의 일부를 구성하고 있는 池上町라는 지역의 독특한 성격때문이다. 池上町은 식민지 시대의 강제연행과 그 이후의 무허가 정착 등의 결과로 형성된 지역으로, 地區내에서도 가장 열악한 주거환경을 갖고 있으며 도로, 상·하수도 등 가장 기본적인 설비도 불충분한 빈민지역에 해당한다. 이 池上町의 경우는 최근에도 1980년대 이래 급증하고 있는 불법 외국인 노동자들이 계속 유입되고 있는 것으로 알려져 있으며, 「오오힌 地區」 전체로 볼 때 인구가 감소하고 있는 데 반하여 池上町 자체는 1985년의 495人에서 1991년의 533人으로 인구가 오히려 늘어난 것으로 나타나고 있다.(후레이이館 資料, 同館館長 裊重道 氏 제공) 따라서 이 지역의 개발을 위하여는 가장 일차적으로 재개발되어야 할 대상이나, 토지소유의 문제(町內의 대부분의 지역이 日本鋼管이라는 기업의 소유임), 불법 외국인 노동자의 문제, 재정착의 비용 등 많은 문제를 내포하고 있다.⁴ 특히 이 지역이 외국인 지역인 만큼 이 지역을 「협의회」활동의 일차적인 대상으로 삼는 문제에 대하여 제일 한국인 단체 등은 적극적이며, 市 정부측에서도 반대의 의사가 없으나, 협의회를 구성하고 있는 他 町內會의 동의를 얻기 위하여는 외국인 문제 전반에 대한 町內會 구성원들의 인식을 바꾸는 작업이 동시에 진행되어야 하는 과제를 안고 있다.

위에서 언급된 「오오힌 협의회」를 구성하고 있는 네개의 주요 집단 중 自治研(川崎市 地方自治研究센터)은 川崎市의 혁신계 市長의 支持基盤을 형성하고 있는 市職員勞

4 池上町은 약 370세대 중 약 6할이 재일한국·조선인 세대이며, 1930년대 軍需공장에서 일하는 일본인 종업원들의 사택이 있었던 곳이나, 패전후 이들 종업원들이 歸郷, 집들이 비게 되자 일본에 강제연행으로 왔다가 남은 조선인 노동자들이 이주해 들어오기 시작하면서 만들어진 지역이다. 지금까지 방치된 채 家屋의 改築, 賣買가 진행되었고 세대도 바뀐에 따라 문제가 더욱 복잡해져 더욱 개선이 어려워지고 있다.(神奈川新聞 1991.12.22)

動組合의 멤버들로 구성되어 있는 단체로 市정부의 입장을 대변하고 「협의회」에 대한 행정지원의 통로역할을 담당하고 있다. 특히 「협의회」에 참가하고 있는 멤버들은 대체로 진보적 성향의 젊은 市職員들로 국제화나 외국인의 문제 등에 관련된 이념적 指向 면에 있어 商店街나 町內會 등 보다는 「후레아이 館」에 보다 가까우며, 실제로 「협의회」 결성이전에 지역 전체에 대한 기초조사를 실시하여 보고서를 제공하여 준 것도 自治研 멤버들이었다.(「오오힌 地區 마찌즈쿠리 협의회」 1992 참조)

2. 「오오힌 地區 협의회」의 활동과 町內會

그렇다면 町內會는 이와같은 「협의회」의 활동에 있어 어떤 위치를 차지하고 있는가? 애초에 「협의회」의 結成 당시부터 町內會의 참가는 전략적 고려에 의한 것이었던 것으로 보인다. 즉 「협의회」와 같은 마찌즈쿠리의 활동에 있어서는 지방자치 정부의 支援이 절대적으로 요구되는데, 지역사회 주민 대다수의 同意와 支持를 받는 활동이 아닌한 그러한 행정부로부터의 支援을 확보하기가 매우 어렵기 때문이다. 다시말하면 町內會는 그 자체로서 행동의 주체는 아니었으나, 町內會가 ‘공식적으로’ 지역주민들의 衆意를 대변하고 있는 조직으로 여겨지는 만큼 그 조직을 제외하고는 형식적으로나마 주민들의 同意를 드러낼 방법이 없기 때문이다. 물론 町內會가 전 구성세대를 대상으로 투표를 실시하거나 하는 것은 아니나, 回覽板을 돌리고 정기적으로 총회를 개최하고 하는 까닭에 원하는 한 반대의견이 표현될 수 있는 기회는 충분히 마련되어 있다고 생각된다.(한경구 1993 참조)

町內會가 「마찌즈쿠리 협의회」가 제시하고 있는 1) 주거환경 개선; 2) 治安의 향상; 3) 노인, 여성, 어린이들을 대상으로 하는 복지의 증대; 4) 綠地환경의 정비 등의 목표에 반대할 명분은 없는 것으로 보인다.(「오오힌 地區 마찌즈쿠리 협의회」 1991 참조) 그러나 「오오힌 협의회」의 지역활성화 목표 중의 하나인 「국제화」 즉 외국인의 이슈는 갈등의 소지를 내포하고 있으며 가장 주요한 變數의 하나로 남아있다. 이 지역이 역사적으로, 지리적으로 외국인의 문제를 안고 있음에도 불구하고, 특히 在日 韓國人·朝鮮人들에 대한 町內會 내지 지역주민들의 일반적 입장은 「同化에 의한 점진적 향상」을 指向하는 입장이었던 것으로 보인다. 즉 일본문화에 가장 심한 거부반응을 가지고 있는 1세대가 사라지면 문제의 많은 부분이 해결될 것이며, 그 후 2세대, 3세대를 거치면서 일본문화에 同化·吸收되어 감에 따라 民族問題의 소지가 사라질 것이라는 견해이다.(한 町內會長관의 면담) 이러한 시각은 첫째, 이질적 문화가 그 자체의 정체성을 유지하며 공존할 수 있는 가능성을 認定하지 않으며, 둘째 두 문화의 상호적인 교류, 이해의 확대보다는 지배문화로의 일방적인 흡수를 강요하게 되는 것이 특징이다. 또한 그러한 까닭에 지역사회내의 이질적 문화의 존재나 외국인의 존재 자체를 否定的인 요소로 인식하여 否認하거나 축소하려는 경향을 나타낸다.

이러한 측면은 町內會 조직의 운영 자체에도 나타난다. 전통적으로 町內會의 조직은 임원의 선출, 의사결정의 양식 등에서 암묵적 合意에 의한 문화적 코드에 의하여 움직

여 왔다. 즉 예를 들어 임원의 선출에 있어서도 입후보와 투표 등의 과정을 거치기 보다는 추천에 의거하고, 意思의 결정도 표면화된 議論보다는 合意에 의한 방식이 주로 채택된다. 그러한 조직운동의 원리는 문화적 동질성의 假定에 기초하고 있는 것으로, 주민의 대다수가 비교적 장기간 지역내에 거주하여 서로간에 面對面의 사회관계가 성립되어 있는 상황에서 가능한 것이다. 그러나 변동이 제한된 농촌공동체와 달리 도시의 경우 그러한 조직운동의 원리는 사회적·문화적 마이너리티의 의견이나 행위양식을 억압할 가능성을 지니며, 실제로 농촌촌락에 있어서도 合意와 面對面관계, 문화적 동질성에 기초한 이러한 원리는 외부인을 배제하며 촌락공동체의 폐쇄성을 강화하는데 기여하고 있다.(Moon 1989 참조)

都市 町內會가 지니는 위와 같은 특성은 인구의 이동이 제한되어 있고, 현재 도시로 편입되어 있는 지역의 대부분이 아직 농촌적 성격을 강하게 지니고 있던 이차대전 以前の 전통으로 오늘날과 같이 인구이동이 빈번하고 住民의 이질성이 심화되고 있는 戰後의 변화하는 도시상황에서는 역기능적인 면이 드러나고 있다. 지역에 따라서는 보다 '민주적'이고 '현대적'인 주민조직의 형태가 自治會등의 이름으로 등장한 곳도 있으나(윤정로 1993 참조), 조사지역의 町內會는 대체로 戰前의 전통성을 유지하고 있는 것으로 보인다. 이것은 다시말해 외국인의 문제 등이 町內會를 통하여 접근되기 어렵다는 점을 示唆하는데, 그것은 지역사회내의 지배적인 문화에 기초하여 운용되는 町內會가 이질적 요소의 존재를 공공연히 인정하지 않기 때문이다. 즉 町內會의 조직내에서는 지배집단의 문화적 코드에 일치할 경우만을 커뮤니티의 一員으로 간주되며, 그렇지 못한 집단이나 혹은 同化되기를 거부하는 집단에 대하여 표면적으로 드러나지는 않으나 억압적이다.

이러한 측면은 커뮤니티내의 외국인 거주민들이 町內會 조직내에서 가지는 위치를 살펴 보면 잘 드러난다. 예를 들어 在日 韓國人·朝鮮人이 전체 주민의 半이상을 차지하는 池上町과 같은 경우에는 町內會 조직내에 통합되어 있으며 임원직을 역임하는 경우도 발견되지만(정진성 1993), 全住民의 약 1할 정도에 지나지 않는 櫻本 1丁目的 경우 재일 외국인의 존재는 임원명단에 전혀 드러나지 않는다.⁵ 櫻本 1丁目에서의 면담자료에 따르면 歸化한 재일 한국인 주민이 町內會의 임원을 역임한 적이 있다 하나, 예외적인 경우였던 것으로 보이며 귀화하지 않았거나 일본문화에 적극적으로 同化되고자 하지 않는 외국인 주민들이 町內會의 중심적 위치를 차지한 예는 없었던 것으로 보인다. 또한 지역사회내에 외국인이 移住해 들어올 경우 町內會가 이론적으로는 지역내 全世帶의 가입을 원칙으로 하고 있음에도 불구하고 외국인 新入者들에게 곧바로 町內會에 가입할 것을 권하는 예는 드물며 대체로는 일정의 유예기간을 거친 후 가입을 추천하게 된다. 이것은 비단 외국인들에게만 한정되는 것은 아니며, 농촌촌락의 경우는 같은 일본인이라 하더라도 새로 이사해 들어 온 주민들이 지역공동체의 완전한 一員으로 간

5 國勢調査 자료에 의하면 1985년의 池上町의 외국인 비율은 1,162명 중 689명으로 59.3%에 달하며, 櫻本 1丁目的 경우는 2,917명 중 317명으로 약 10.9%를 차지하고 있다 (「후레아이 館」자료).

주되기까지 몇년이 걸리는 예도 흔하였다. 이러한 폐쇄성, 배타성은 농촌의 경우에도 점차 약화되고 있는 것으로 보이며, 도시의 경우 그 정도가 덜할 것이 예측되나 생활관습이 다른 외국인의 경우 동질적인 것이 요구되는 町内會와 같은 지역사회의 문화에 쉽게 받아들여지기가 보다 어려울 것이라는 점은 쉽게 짐작할 수 있다. 실제로 사쿠라모토(櫻本) 町内會의 한 임원의 말을 빌더라도 자신들과 같은 종류의 ‘인간관계맺기’(「付き合い」)가 가능하면 얼마든지 町内會에 들어올 수 있으나, 그렇지 않을 경우 즉 다시 말해 文化가 달라 행동양식, 사고방식, 습관 등이 다른 경우는 자신들로서도 어쩔 수가 없다고 한다. 교포 1세대가 다 사망하고 2세대, 3세대로 나아가면 민족문제가 자연히 해결될 것이라고 보는 견해는 이러한 태도와 연결되는 것으로 바꾸어 말하면 2세대, 3세대로 갈수록 共有하는 문화의 영역이 그만큼 넓어질 것이므로 갈등은 저절로 사라질 것이라는 믿음에 기초하는 것이다.

외국인의 문제와 관련되어 조사지역의 町内會조직들이 갖고 있는 이와같은 전통적 입장이 「국제화」의 흐름을 이용하여 지역사회 이미지에 마이너스 점으로 인식되어 왔던 외국인의 존재를 인정하고, 그들의 복지를 증진시킴으로서 異文化간의(평등한) 共生을 도모하며, 나아가 그러한 활동들을 통하여 국가 차원에서 지원하고 장려하는 「국제화」의 가장 선진적인 지역으로서의 새로운 긍정적 이미지를 만들어내고자 하는 「협의회」의 마찌즈쿠리의 전략과 갈등을 일으키는 것은 당연하다. 町内會측에서는 이처럼 외국인의 문제를 부각시키는 「협의회」의 전략에 대하여 두려움과 의구심을 표시하며, 표면적으로 발설하지는 않으나 그러한 움직임이 지역사회 전체의 이미지나 활성화에 오히려 장애가 될수도 있다는 견해를 전달한다. 따라서 현단계에 있어 「협의회」의 활동은 주로 住民 懇談會 등을 통하여 町内會측을 설득하는 작업에 치중되어 있다. 즉 준비의 과정을 거쳐 1991년 11월 「오오히 地區 마찌즈쿠리 협의회」가 정식으로 發足된 이후 공식적 행사로 2차에 걸친 국제교류 페스티벌과 정기총회를 개최한 것 이외에 현재로서는 「마찌즈쿠리」 사업의 일차적 목표로 삼고 있는 池上町の 개발문제와 기타 「협의회」의 활동방향에 대하여 주민들의 견해를 묻는 住民 懇談會를 1992년 10월부터 12월에 걸쳐 「협의회」를 구성하는 6개의 町内會를 돌며 개최한 것이 주된 활동의 내역이었다.

IV. 町内會의 地域主義와 「마찌즈쿠리」의 이념

우리가 앞에서 살펴본 바에 의하면 조사지역에서의 「마찌즈쿠리」 활동과 町内會가 대립되는 입장에 처하게 되는 것은 바로 외국인의 문제 즉 「국제화」와 관련된 이슈인 것으로 보인다. 즉 川崎市의 총합 개발 계획안에서 뿐 아니라 「오오히 地區 마찌즈쿠리 협의회」의 계획에서도 「국제화」는 지역개발, 지역활성화의 주요 주제의 하나로 포함되어 있다. 이는 국가의 施策에 부응하는 것으로 지역진흥과 「국제화」를 연결시키는 발상의 뿌리는 1988년 6월 보고된 國土審議會의 「제4차 전국총합개발계획」, 즉 「四全總」에서 찾을 수 있다(문옥표 1991 참조). 이 개발계획에서는 지방도시를 국제화 및 세계도시기

능의 정비라는 형태로 再編成하고자 하였으며, 구체적으로는 ①지역활성화·東京一極集中의 완화, ②국제사회와 공존하는 지역만들기가 施策의 두개의 큰 기둥을 형성하였다. 즉 지방의 中樞·中核都市를 시작으로 하여 전국 각 지역이 각자의 특성에 알맞게 국제교류 기능을 분담함에 의해서 지역의 활성화를 도모함과 동시에 국제사회와 공존하는 지역사회를 구축한다는 것이었다.(國土廳 編 1988:4項, 川崎市 n.d.:8에서) 이러한 목적하에 自治省에서 추진하는 사업으로는 자매도시의 결연, 교환유학, 民泊(home stay)의 장려, 관광, 국제이벤트, 외국대학의 誘致, 중소기업의 해외진출 支援, 국제교류 자원봉사자(volunteer)의 육성지원등 매우 다양하다.

물론 「국제화」에 대한 이해와 전략은 시민단체, 지역집단, 지방자치체 등 각각의 행동주체에 따라 다르며 반드시 위에 열거한 自治省의 획일적 사업 방향에 일치하는 것은 아니다. 예를들어 川崎市의 경우는 自治省의 施策이 예외없이 그 대상을 日本國籍의 시민에 限定시킨 일방적이고 安易한 것임을 비판하며, 「국제화」의 이름아래 대도시에 건설되는 국제센터나 國際會議場 등이 늘고 있음에도 불구하고 여전히 아시아출신의 외국인들은 아파트를 얻기가 어려우며, 출입국관리법이 강화되고, 임금격차가 當然視되고 있는 현상 등에 눈을 돌릴 것을 촉구하기도 한다.⁶ 이러한 현상은 주민이나 국민들의 국제화의 정도 혹은 의식의 수준에서도 마찬가지로 외국인 문제와 관련된 「협의회」와 町内會의 갈등도 동일한 표어(idiom)에 대한 이해 및 의식수준의 차이를 반영하고 있다. 川崎市의 경우 특히 이러한 문제와 관련하여 地域住民의 의식수준과 市정부의 입장 및 시민운동단체의 입장간에는 차이가 있는 것으로 보이며, 우리는 오늘날 「협의회」의 주요 멤버를 구성하고 있으며 지역사회내에서 在日 韓國人 민족운동의 중추적 역할을 담당하고 있는 「후레아이館」이 설립될 당시의 町内會와 관련 주민단체들이 벌였던 격렬한 반대운동의 사례를 살펴 봄으로써 위의三者간의 관계의 성격을 보다 구체적으로 파악할 수 있으리라 생각된다.

1. 후레아이館 설립 반대 운동

(1) 施設의 성격

川崎市 川崎區 櫻本 1丁目에 위치하여 있는 정식 명칭 〈統合施設 川崎市후레아이館·川崎市 櫻本어린이문화센터〉는 川崎市에 의하여 1988년 10월 개관하여 社會福祉法人인 靑丘社라고 하는 在日한국인 단체에 그 운영을 위탁하고 있는 公設民營의 施設이다. 重點사업으로는 ① 櫻本지역의 어린이 문화사업, ② 일본인과 조선인의 교류(ふれあい), ③ 맞벌이 가정의 어린이 돌보기 사업, ④ 방과후 어린이의 교육사업(學童保育)을 실시하고 있으며, 그 이외에 사회교육의 일환으로 成人강좌, 識者학급,⁷ 「후레아이」教室⁸

6 川崎市가 지방자치연구센터에 위탁하여 작성한 報告資料, 『카와사키 市の 국제화에 대하여』를 참조할 것 (川崎市 n.d.).

등을 열고 있다. 매년 4만명 이상의 지역주민이 여러가지 형태로 이 시설을 이용하고 있으며(「후레이아이館」資料 1992), 利用者는 일본인 對 한국인·조선인의 비율이 약 6: 4 정도로 파악되고 있다(관장 면담자료, 1993년 2월).

이 시설은 일본의 지방자치체가 운영비용을 대는 公共의 시설로서 在日한국인 단체에 운영을 위탁하고 있다는 점에서 매우 드문 사례의 하나에 해당하며, 그런만큼 설립과 위탁운영의 결정에 이르기 까지 우여곡절의 과정은 국제화 및 외국인의 이슈와 관련하여 川崎市, 주민단체, 재일동포 단체 등 시설을 둘러싼 관련자들의 理解와 인식의 수준에 어떠한 차이가 있는가를 克明하게 드러내 준다.

(2) 設立 및 委託決定의 과정

현재 「후레이아이館」의 운영을 위탁받고 靑丘社는 1973년 일본정부로부터 認可받은 社會福祉 法人體이다. 이 단체의 중심은 在日大韓基督教川崎教會로서 이 교회는 靑丘社가 法人이 되기 수년전인 1969년부터 재일 한국인, 조선인이 밀집되어 있는 川崎市 川崎區 남부지역에서 지역봉사활동의 일환으로 無認可保育事業을 시작하였다. 그 대상은 재일 동포의 자녀들 뿐 아니라 지역주민의 多數를 차지하는 일본인 노동자의 자녀들도 포함되어 있었고 특히 맞벌이 노동자 가정의 어린이들을 맡아 보아주는 사업(留守家庭兒事業)을 행하였으며, 1976년부터는 市의 위탁사업으로 방과후의 어린이들을 돌보아 주는 學童保育事業을 실시하였다. 또한 보육원에서는 민족교육을 실시하고 1972년부터는 在日동포 자녀들로 하여금 일본식 이름이 아닌 자신의 本名을 사용하도록 교육하는 등의 민족차별 철폐운동을 폈고,⁷ 이러한 노력들이 市로부터 인정받아 1974년 認可 保育院이 되었으며, 운영비 보조 등을 받게 되었다.

靑丘社는 그 이외에도 1974년의 히타치(日立) 취직차별재판, 1980년대初의 지문날인 반대 운동에 관여 하는 등 여러면에서 민족차별의 철폐를 위하여 노력하였으며, 1982년에는 〈川崎 在日韓國人·朝鮮人 교육을 발전시키는 會〉(川崎 在日韓國人·朝鮮人 教育をすすめる會)를 발족하여 市교육위원회와 교육시설 확충을 위한 교섭을 시작하였다.

- 7 識者學級이란 1세대 在日同胞나 기타 최근 유입되는 외국인 중 일본어를 모르는 사람들을 대상으로 기본적인 읽고쓰기를 가르치는 成人교육사업의 하나이다.
- 8 이것은 在日 외국인의 민족문제에 대하여 공부하는 교실로 1984년부터 神奈川縣에서 실시하고 있는 「후레이아이 教育」의 취지에 기초하고 있는 것으로 보인다.
- 9 그 이외에도 靑丘社는 川崎市の 외국인 관련 施策이 발전하는데 많은 기여를 하였다. 川崎市の 외국인 관련 施策변화의 주된 내용을 보면 1972년 4월부터 市内住在 全外國人에게 국민건강보험을 적용하였고, 1975년 1월부터 市營주택 입주자격에서 국적조항을 철폐하였으며, 同年 3월에는 이동수당을 외국인에게도 지급토록 조례화 하였고, 그 후 1977년에는 要保護 세대에 대한 장학금, 입학지도금 등의 지급대상에서 국적조항을 철폐, 1980년 4월부터 公營주택의 입주자격에서 국적조항이 철폐되었으며, 1982년부터는 국민연금, 아동수당 등을 定住 外國人에게도 지급될 수 있도록 하였다.(후레이아이館 1992)

市教育委員會는 애초에 차별은 존재하지 않는다는 입장을 취하였으나, 후에 차별의 존재를 인정하고 차별실태 조사 小委員會 등을 구성하는 등(1983년 9월 설치) 보다 적극적인 자세로 전환하게 되며, 神奈川縣에서도 1984년 6월에는 외국인 밀집되어 있는 櫻本소학교, 東櫻本소학교, 櫻本중학교에 「후레아이 교육」의 연구를 위탁하였다.(「후레아이館 資料」 1992 참조) 이와는 별도로 보육사업 이외에 소학생, 중학생, 고교생의 지도 문제, 非行문제의 지도 등에도 관여 하였던 靑丘社는 이러한 사업 들을 위한 場으로서 지역사회내에 청소년회관(후에 요망 명칭을 「후레아이 사회관」으로 바꿈)을 건립하여 줄 것을 川崎市 측에 要望하게 되며, 이것이 후에 「후레아이館」의 설립 및 운영위탁에 까지 이어지는 계기가 된다.

川崎市가 靑丘社의 요망을 긍정적으로 검토하게 된 주요 원인의 하나는 櫻本 지역내에 市가 각 中學校區에 한개씩 설치하는 방침을 갖고 있는 「어린이문화회관」(子供文化會館)이 없었다는 사실이었다고 한다. 川崎市 남부지역은 노동자가 많고 맞벌이 家庭이 많아 그러한 시설이 가장 필요한 지역의 하나였음에도 불구하고 당시까지 없었으며 따라서 市로서는 靑丘社의 요청과 어린이문화회관의 설립을 연결시켜 구상하게 되었던 듯하다. 이러한 사실은 청구사측으로 볼 때는 市로부터 바라는 시설을 얻어내기가 보다 쉬웠던 이유가 되기도 하였으나, 한편으로는 주민들에게 반대의 빌미를 주는 요인이 되기도 하였다. 즉 公共시설인 어린이문화회관의 운영이 民間에 위탁된 前例가 없었다는 것이 주민들의 가장 큰 반대의 명분이었기 때문이다.

靑丘社가 市側에 제 1차 청소년회관 설립요망서를 제출한 것은 1982년 9월이었으며 「후레아이館」의 開館은 1988년 6월로 약 6년간의 세월이 경과하였으며, 그 기간동안 靑丘社측은 市와의 교섭을 계속하였다. 즉 보육원 시설의 확충 뿐 아니라 국제교류 및 외국인문제 교육의 場이 필요하다는 점을 끈질기게 설득하였고, 또한 市행정부내 모든 關係부서 직원들을 초청하여 강연회, 연구회를 개최하는 등의 활동도 병행하였다. 이러한 노력의 결과로 1986년 2월 市議會에서 민족문제의 존재와 그에 대한 특별교육의 필요성을 인정한 「川崎市 在日外國人 教育基本方針」이 확정되고 그 일환으로 「후레아이館/ 어린이 문화회관」의 건설이 승인되었다. 「후레아이館」은 그 후 예산승인과 住民설명회를 거쳐 곧 着工될 예정이었으나 町內會를 중심으로 한 주민들의 반대 운동으로 1년 이상의 경과한 1987년 11월에야 착공이 가능하였다.

(3) 町內會의 반대

일단 민족교류를 목적으로 하는 「후레아이館」과 아동복지시설인 「어린이문화회관」을 통합시설로 하여 櫻本 1丁目에 짓기로 하고 그 운영을 靑丘社에 위탁하기로 결정한 川崎市는 1986년 8월부터 해당 中學校區內 5개 町內會에 대한 접촉을 시작하였다. 그러나 住民에 대한 설명회는 「후레아이館」이 들어서기로 된 지역인 櫻本 1丁目에서부터 완강한 반대에 부딪혔다. 주민반대의 명분상의 이유는 앞서도 언급한 바와 같이 川崎市內에 있는 43개의 기존의 어린이문화회관이 모두 市의 直營으로 민간에 위탁된 예가 없으며,

민간운영이 되면 서비스의 低下가 우려된다는 것이었다.(神奈川新聞 1986년 11월 14일자) 町内會측은 또한 「후레아이館」이라는 시설이 ‘住民總意의 要望’이 아닌데도 불구하고 그러한 계획이 住民들에게 알리지 않고 진행되었기 때문에 찬성할 수 없다는 등의 이유로 반대를 계속하였다.

이에 川崎市측은 초기의 ‘전면위탁’에서 후퇴하여, 館長은 市의 직원을 파견하고, 시설의 운영위원회 및 靑丘社의 理事로 市직원을 포함시키는 방법 등을 통하여 운영을 지도하고 행정의 입장을 반영하겠다는 등의 타협안을 제시 하고 수차례에 걸친 住民설명회를 모집하여 설득을 계속하였으나 받아들여지지 않았다. 더욱이 일부의 市직원이 1986년도 예산으로 승인된 「후레아이館」의 건설이 다음해로 미루어질 경우 국고보조금이 삭감될 우려가 있다는 이유로 건설강행 의사를 표명함으로써 市정부와 주민들간의 대립은 더욱 심화되었고, 11월 20일에는 櫻本 1丁目の 町内會長 및 町内會의 연결조직인 子供會長(어린이회)의 연명으로 市長에게 공개질문장이 제출되기에 이르렀다.¹⁰

질문장의 주된 항의 내용은 첫째, 櫻本지역을 「특수지역」으로 규정하는 川崎市の 입장은 「차별적」인 것이다. 둘째, 「어린이회관 및 후레아이館」의 운영을 民間에 위탁한다면 町内會도 그 대상이 될 수 있지 않은가? 될 수 없다면 그 이유는 무엇인가? 셋째, 회관의 운영을 靑丘社에 위탁할 경우 公共시설의 이용에 있어 지역주민들에게 부당한 차별이 있을 염려가 있으며 나아가 그것은 「주민을 위한 시설」이 아니라 「재일한국·조선인을 위한 시설」이 되어 버릴 우려가 있다는 것 등이었다.(佐藤富雄·山口良春 1986 참조) 町内會측에서는 또한 이 지역에는 별다른 차별이 없음에도 市가 특수지역으로 규정하고 「후레아이」를 강조하여 마치 전부터 차별이 있었던 것처럼 보이게 되었다며 市의 그러한 처사는 “평화로운 거리를 파괴하고, 자고 있는 아이를 깨우는 격이다”라며 반발하였다.(朝日新聞 川崎版, 1987년 6월 30일자)

그러나 市에서 ① 靑丘社가 보육사업에 실적이 인정되며 또한 오랫동안 市의 위탁사업으로 留守家庭兒保育, 學童保育 등의 경험이 있으므로 운영을 맡길 수 있다고 판단된다는 점, ② 靑丘社는 일본인과 재일한국·조선인이 협력하여 운영하는 조직으로 「후레아이館」의 운영을 맡더라도 재일한국·조선인의 시설이 되어 버릴 우려는 없다는 점, ③ 「후레아이館」은 在日이 많은 櫻本에 특별히 필요한 시설이라는 점, ④ 어린이 문화센터와의 併設은 “일상의 놀이·활동을 통하여 남을 생각할 줄 아는 따뜻한 인간성, 차별 및 편견을 갖지 않는 국제적 感性을 키워줄 수 있다”는 점 등을 들어 併設과 위탁 운영의 입장을 고수하였으며,(川崎市長 1986) 한편 신문 등에서도 “국제교류의 場을 지역주민들이 필요없다고 하는 이유를 알 수 없다”거나 “국제교류가 잘 되었던 곳에서 왜 이런 일이 일어나는가?”, “외국인이 운영하는 기관에 안심하고 아이를 맡길 수 없다면

10 주민편에서도 가장 센 반대파는 당시 櫻本 1 町内會의 총무이며 동시에 어린이회(子供會) 회장이었던 山口良春로 그는 자신의 町内會를 포함한 지역내 모든 町内會가 市의 案을 최종적으로 받아들이기로 합의한 이후에도 개인의 차원에서 계속적으로 반대운동을 폈으며, 지금까지도 「어린이회」 및 당시 반대에 동조하였던 「어머니클럽」(母親クラブ)의 임원들은 거의 시설을 이용하고 있지 않다고 한다.

그러한 편견과 우려를 없애기 위해서라도 「후레이이館」이 필요한 것이 아닌가?」 등의 비판을 제기하였다.

상황이 이렇게 되자 반대 주민들 중에서 전향자들이 나오기 시작하였으며, 관계 町內會들에서도 공개적인 반대를 철회하고, 어린이 문화센터는 市直營으로 하고 후레이이館만은 위탁운영하자는 타협안을 제시하였다(櫻本 1丁目 町內會長). 그러나 市에서는 靑丘社の 민족차별 극복에의 노력과 實績이 市の 정책과 일치하는 까닭에 계속 靑丘社에 전체 운영을 위탁토록 한다는 방침을 재확인하고 다만 설립 후 2년간 館長 및 직원 일부를 市에서 파견하며, 또한 시설의 운영위원회에 町內會 代表들을 참가시켜 항상 운영 내용을 검증토록 한다는 案을 내세워 町內會측의 同意를 이끌어 내는데 성공하였다.

결과적으로 「후레이이館」은 예정보다 1년이상 미루어진 1987년 11월에야 겨우 着工이 가능해져 1988년 6월에 開館을 보게 되었으며, 주민단체들과의 약속대로 초대 館長은 市로부터 파견되었으나, 설립 2년정도 후인 1991년 4월부터는 「후레이이館」사업이 靑丘社에 全面위탁되었으며, 2代 館長으로 在日한국인이 취임하였다.(「후레이이館」資料 1992) 위탁의 조건은 1년씩 재계약하는 것으로 되어 있어 언제든지 원하기만 하면 위탁자를 바꿀 수 있는 여지를 안고 있다. 그러나 「후레이이館」의 운영자들은 설립당시의 상황을 참작하여 지역주민들과의 교류를 넓히기 위해 각별히 노력하며, 町內會측의 반응, 평가도 점차 향상되고 있는 까닭에 규모의 변경 등은 있을지 몰라도 위탁자가 완전히 바뀌는 일은 없을 것이라고 확신하고 있다.(現 館長의 면담 중)

2. 「코리아타운」의 發想과 町內會의 반응

역시 川崎市 川崎區의 남부 櫻本지역에서 멀지 않은 「하마마찌」(糰町)¹¹라는 곳에 약 20여 점포의 제일 한국인·조선인들이 경영하는 불고기집·民族음식점·식품점 등이 늘어서 있는 「세멘트도오리」라고 하는 거리가 있다. 1992년 여름 이 지역 거주자의 제일동포 중 한명이 川崎市측에 「세멘트도오리」에 橫糰의 中華街와 같은 「코리아타운」을 건설하자는 提案을 하였으며, 同年 10월 하순경 이 거리의 불고기집 11점포의 경영주가 모여 「코리아타운 실현을 목표로 하는 불고기집 업자들의 회의」(コリアタウン實現を目標す焼肉料飲業者の會)를 발족하였으며(桐山秀樹 1992: 218), 현재에는 이 조직을 보다 확대하여 일본 주민을 포함하는 전국 규모의 조직으로 「川崎コリアタウン協會」의 설립을 검토 중에 있다(朝日新聞, 川崎版 1993년 2월 11일자).

이러한 계획은 ‘특색있는 마찌즈쿠리’ ‘민족문화와 만날 수 있는 함께 사는 마찌즈쿠리’(民族文化にふれあえる共生まちづくり) 등을 지향하는 川崎市로 부터는 어느 정도 표면적 支持를 받고 있으나, 자본의 확보 등 기술적 문제를 떠나서도 주민들의 동의를 얻어내는 문제, 「오오힌 협의회」의 활동을 포함하는 지역내 다른 住民主導형 「마찌즈쿠리」활동과의 충돌 가능성의 해결 등을 과제로 안고 있다. 먼저 주민들을 설득하는 면에

11 糰町 3,4 丁目은 櫻本 1,2 丁目, 大島 1 丁目, 池上町과 함께 「오오힌 地區」를 구성하고 있다.

서 「코리아타운」을 계획하는 측에서는 1993년초부터 거리청소 등을 통하여 지역의 이해를 얻고자 하며, 한편으로는 糶町 3,4 丁目과 櫻本 1 丁目に 이르는 거리에 무궁화 나무를 심을 계획을 세우고 주민들의 동의와 市로부터 허가를 교섭 중에 있다.

川崎市는 국제화의 이름아래 대체로 이러한 움직임에 대하여 긍정적으로 이러한 계획을 지원하는 의미에서 같은 거리에 「한국식 정원」을 설치할 방침을 정하고 먼저 1993년도 예산에 조사비로 200만엔을 책정하였다.¹² 물론 여기서 川崎市の 한국식 정원 설치 계획은 반드시 코리아타운의 건설계획에만 이어지는 것은 아니며, 전체적으로 국제성을 살린 주민 중심의 마찌즈쿠리 움직임을 支援하는 취지인 까닭에 「오오힌 협의회」의 활동과도 연결될 수 있는 것이다. 그러나 「코리아타운」을 추진하는 팀과 「오오힌 협의회」의 개발전략 사이에는 외국인 문제와 관련하여 차이를 보인다. 즉 「오오힌 협의회」 팀에서는 「코리아타운」의 형식으로 재일한국·조선인을 일본인들의 커뮤니티로부터 분리시키는 것 보다는 “일본인과 共生하고 사는 지역 주민으로서 먼저 정당한 권리를 주장하는 근대적 마찌즈쿠리에 재일한국·조선인 편도 적극적으로 참가하는 것이 先決이다”라는 입장을 취하고 있기 때문이다(桐山秀樹 1993: 220). 여기서 ‘정당한 권리’란 자신의 민족문화를 있는 그대로 가지고 살 수 있는 권리를 의미하는 것으로 따라서 「오오힌 협의회」의 목표는 반드시 同化를 전제로 하지 않고서라도 共生이 가능한 사회를 만들어 나가려는 것이다. 이러한 목표에서 볼 때 「코리아타운」계획의 독자적이고 성급한 추진은 지역의 합의를 형성해 나가는데 오히려 방해가 될 가능성을 지니며 그렇게 되면 「오오힌 협의회」의 마찌즈쿠리 활동도 타격을 받을 수 있는 까닭에 「협의회」측은 「코리아타운」팀을 설득하여 「협의회」의 일부로 참가하여 전체 활동의 일부로 「코리아타운」계획을 추진해 나가도록 설득하는데 성공하였다. 그러나 앞서도 언급한 바와 같이 「오오힌 협의회」에서는 池上町の 재개발 등을 마찌즈쿠리 활동의 일차적 목표로 삼고 있는 만큼¹³ 이러한 동맹은 언제 깨어질 지 모르는 취약한 것으로 보인다.

3. 町内會적 지역주의와 협의회의 장래

이상에서 살펴 본 두개의 사례를 통하여 우리는 ‘국제화’라고 하는 동일한 언어를 사용하고 있음에도 불구하고 그에 대한 주민의 인식, 川崎市の 입장, 민족운동 단체들 사이에는 많은 차이가 있음을 알 수 있다. 민족운동 단체에서는 가장 선진적인 ‘국제화’의 이념과 언어들을 받아 들이고 그것들을 지역사회의 실정에 맞게 재창조해 냄으로서 지역사회를 개혁할 뿐 아니라 민족 집단의 위상을 높이고자 노력한다. 그러한 전략에서는 외국인의 존재를 강조하고 그것을 지역활성화 계획의 핵심적 요소로 삼을 수 밖에 없

12 川崎市內에는 이미 市立 大師公園안에 1988년 9월에 완성된 중국식 정원 瀟秀園 이 있는 까닭에 이번의 한국식 정원의 설치계획은 전혀 새로운 것은 아니다 (讀賣新聞 1993년 1월 27일자).

13 「오오힌 地區 협의회」에서는 池上町の 문제가 해결되지 않는 마찌즈쿠리는 있을 수 없다는 입장에서 주민과 市정부를 설득하여, 戰後 처음으로 1993년 4월경 池上町에 대한 공식적인 실태조사를 실시키로 결정하였다고 한다 (統一日報 1993년 1월 7일자).

다.

반면 주민측에서는 외국인의 존재를 강조하는 것은 곧 지역사회내에서 자신들의 입지를 약화시키는 것으로 파악한다. 즉 「후레아이館」건설 반대 운동 때에도 주민들은 川崎市가 櫻本을 ‘특수지역’으로 규정하는데 대하여 크게 반발하고 ‘전쟁 후의 폐허 속에서 반드시 아름다운 이미지만은 아니었던 櫻本지역을 우리들 지역주민의 피나는 노력으로 현재의 밝은 거리를 만들에 낸데 대해 자부하고 있다’며(佐藤富雄·山口良春 1986), 그런데 川崎市가 이제와서 새삼스레 외국인의 존재를 부각시켜 櫻本을 ‘특수지역’이라 칭함으로써 지금까지 주민들의 노력을 허사로 돌리고 다시한번 지역의 이미지를 나쁘게 한다고 비난하였다. 마찬가지로 「코리아타운」건설계획에 대하여도 주민들 중에는 ‘在日한국인·조선인이 많은 것만으로도 이미지가 나쁜데 「코리아타운」이라는 이름까지 붙이면 자신들(일본인 주민들) 까지 한국인으로 오해받아 더 이상(이 지역에) 살 수 없게 된다’고 주장하는 사람들이 있는 것으로 보고되었다(桐山秀樹 1993: 220). 이러한 의식의 밑바닥에는 제일 외국인을 자신들과 동일한 주민내지 시민으로 나아가 그들의 문화를 있는 그대로 받아들임을 거부하는 태도를 반영한다. 예를 들어 「후레아이館」 건설을 반대하는 공개질의장에서 町内會는 住民의 總意를 대변함을 자처함과 동시에 「후레아이館」의 시설이 靑丘社에 맞겨질 경우 그것은 ‘주민을 위한 것이 아닌 제일한국·조선인’을 위한 것이 될 것이라는 우려를 표명함으로써(佐藤富雄·山口良春 1986), 後者를 주민과는 다른 별개의 집단으로 구별하고 있다.

이에 대해 市에서는 이념적 수준에서는 민족운동 집단들이나 마찌즈쿠리 운동 단체들과 일치하며, 주민들을 교육·계몽하는 입장이다. 예를 들어 川崎市는 新總合계획안에서 평등한 ‘川崎市民’으로서 제일외국인의 존재를 받아들일 것을 강조하고(川崎市 企劃財政局 企劃室 1992), 복지혜택 등의 면에서도 이러한 이상을 실현코자 여러면에서 노력하고 있다. 그러나 실제의 개발계획을 수행함에 있어서 市는 유권자인 지역 주민들의 승의없이 일을 진행할 수 없는 까닭에¹⁴ 선진적인 이념의 일방적 수용은 불가능하며, 그러한 경우 주민들의 투쟁의 대상이 되기도 한다. 주민들의 불만이 加重될 경우 정치적 패배로 이어질 가능성이 있으며, 그럴 경우 혁신자치체로서의 川崎市 정부로부터 이념적 지지를 받고 있는 「오오히 협의회」와 같은 단체의 활동은 치명적 타격을 입을 수밖에 없다.

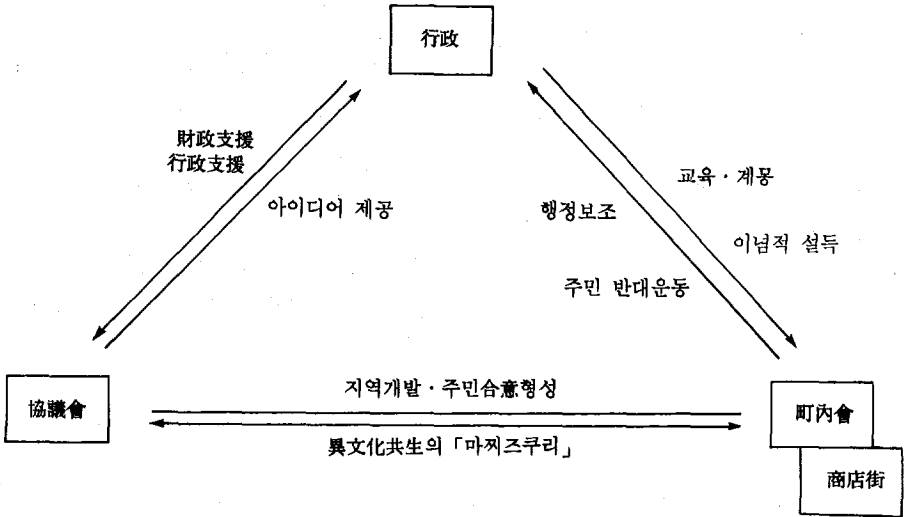
V. 맺음말 : 변화의 動因으로서의 町内會의 가능성.

조사지역의 사례를 통하여 마찌즈쿠리 운동과 町内會의 관계를 정리하여 보면 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 이차대전이후 보다 ‘민주적’이고 ‘현대적’인 주민조직의 형태가 自治會등의 이름

14. 제일한국·조선인을 포함하여 제일 외국인들에게는 지방자치 단체의 선거권이 주어지지 않는다.

〈그림〉



으로 등장하였으나, 우리의 조사지역의 町内會들은 '자발적 성격의 시민조직'으로의 성격보다는 行政補助와 생활의 기본요구를 충족시키는 半官制의 '비자발적이며 관습에 따른 의무적 조직'의 성격을 강하게 드러내고 있다. 따라서 「마찌즈쿠리」와 같은 변화를 지향하는 움직임의 행동 주체로서 등장할 가능성은 매우 희박하다.

두번째, 더우기 「오오힌 협의회」의 활동을 중심으로 한 川崎 남부지역의 「마찌즈쿠리」 활동은 외국인의 문제를 안고 있다는 점에서 독특한 성격을 지니는 까닭에 지역개발 전략을 중심으로 町内會와 협의회와 다른 세력들이 대립될 가능성은 더욱 크다고 볼 수 있다. 즉 문화적 동질성을 전제로 하는 암묵적 合意에 의하여 움직이는 町内會는 조직의 성격상 사회적·문화적 마이너리티의 의견이나 행위양식을 억압하고 지배문화에 同化될 것을 강요하는 경향을 드러내며, 따라서 개별 민족문화의 정체성을 유지하면서 함께 살아가는 「異文化間의 共生」을 추구하는 「오오힌 협의회」의 새로운 국제화의 전략이 전통적인 町内會의 틀 안에 수용되기는 어렵기 때문이다.

세제, 그러나 町内會는 공식적으로 지역주민의 衆意를 대변하는 조직으로 여겨지는 까닭에 町内會를 거치지 않고 住民多數의 同意나 支持를 직접적으로 얻어내는 일이 어려우며, 또한 町内會를 뛰어 넘어서는 어떠한 변화의 시도도 성공할 수 있는 가능성이 희박하다. 특히 주민 주도의 운동을 표방하는 「오오힌 협의회」의 활동 전개에는 町内會를 통하여 주민들의 合意를 이끌어 내는 일은 필수적이다. 비록 이념적 지향에 있어 협의회를 支持하는 입장이라 하더라도 현실적으로 유권자인 주민들에 의존하고 있으며 또한 町内會의 행정보조 서비스를 필요로 하는 市정부로서는 '주민들간의 合意'라는 전제

조건하에서만 협의회의 활동을 지원 한다는 입장을 표방하기 때문이다.

네째, 혁신자치체로서의 川崎市 정부는 협의회와 町内會의 관계 형성에 매우 중요한 역할을 담당한다. 그것은 주민조직들이 일반적으로 국제화나 외국인의 문제 등과 같은 이슈와 관련된 협의회의 진보적인 입장에 저항하지만 行政으로 대변되는 官의 조치에는 궁극적으로 동의하는 체질을 지니기 때문이다. 따라서 官의 지지를 획득하는 것은 町内會를 움직이는데 핵심적 중요성을 지니며, 조사지역에 있어 이 사실은 국제교류시설인 「후레이아이館」의 설립과정에서도 증명되었다.

결론적으로 조사지역의 마찌즈쿠리 활동은 혁신자치체로서의 川崎市の 이념적, 재정적 지원의 가능성을 등에 업고 「異文化간 共生」의 새로운 기반을 마련할 가능성을 지니고 있으나, 그 결과는 위의 그림에 드러난 행정, 町内會 및 협의회 三者의 사이에 존재하는 역학균형의 유지와 「町内會적 지역주의」의 극복여부에 밀접히 관련되어 있다.

〈참 고 문 헌〉

문옥표(文玉杓)

1991 “後期 산업사회에서의 農村의 位相: 1980년대 일본의 농촌부흥운동 등의 意味”, 『農村社會』 창간호: 211-251, 한국농촌사회학회.

사또 후미오 · 야마구찌 요시하루 (佐藤富雄 · 山口良春)

1986 “櫻本 어린이 문화회관 및 櫻本 후레이아이館에 관한 공개질문장” (櫻本子ども文化センター及び櫻本ふれあい館に関する公開質問状)

신노 토시카즈 (眞野俊和)

1990 “「ふるさと」と 民俗學”, 國立歷史民俗博物館報告 第27集: 303-328. 日本國立歷史民俗博物館.

야자와 스미코 (矢澤澄子)

1987 “「革新自治體」· 川崎”, 島崎 稔·安原 茂 編, 『重化學工業都市の 構造分析』 第14章의 II: 901-937. 東京大學出版會.

오오힌地區 마찌즈쿠리協議會 (おおひん地區 街づくり協議會)

1991 “오오힌地區 마찌즈쿠리協議會 設立趣意書” (おおひん地區 街づくり 協議會 設立趣意書) 1991.11.7.

1992 『오오힌地區 마찌즈쿠리 협의회 기획작업 위원회 보고서』 (おおひん地區 街づくり 協議會 プランニング作業 委員會 報告書), 未刊資料.

윤정로 (尹淨老)

1993 “일본 지역 주민조직의 활동과 기능: 舊式 町内會, 新式 自治會”, 『지역연구』 제2권 제3호 · 1993년 가을, 서울대학교 지역종합연구소

정진성 (鄭鎭星)

1993 “지역생활조직과 외국인 문제: 川崎市 川崎區 櫻本一丁目과 池上町 町内會 調査”, 『지역연구』 제2권 제3호 · 1993년 가을, 서울대학교 지역종합연구소

카와사키 시 (川崎市)

n.d.(別冊資料) “카와사키시의 국제화에 대하여”(川崎市の國際化について)카와사키시 기획재정국 기획실 (川崎市 企劃財政局 企劃室)

1992 “21世紀 川崎新時代に向けて”(21세기 카와사키의 신시대를 향하여)

카와사키 시장, 이토 사부로 (川崎市長, 伊藤三郎)

1986 “櫻本어린이문화센터 및 櫻本후레아이館에 관한 공개질문장에 대한 회답”(櫻本子ども文化センター及び櫻本ふれあい館に関する公開質問状についての回答), 1986년 11월 27일 전달.

카와조에 노보루 (川添 登)

1988 “國民文化形成と「ふるさと」幻想”, 『春秋生活學』3卷: 45-51, 東京: 小學館.

키리야마 히데키 (桐山秀樹)

1993 “카와사키 「코리아타운」거리 만들기의 공방”(川崎 ‘コリアタウン’ 町開きの攻防), 中央公論 5月號: 218-225.

타니카와 켄이찌 (谷川健一)

1988 “新 ふるさと論 序説”, 『春秋生活學』3卷: 18-26, 東京: 小學館.

한경구 (韓敬九)

1993 “町内會의 문화적, 상징적 통합기능: 토이레(화장실)사건을 중심으로 한 사례연구”, 『지역연구』 제2권 제3호 · 1993년 가을, 서울대학교 지역종합연구소

후레아이 館 (ふれあい 館) 資料

1992 “「후레아이 館」이 설립되기까지의 行歩”(“年表 - ふれあい館設立までの歩み”).

후루키 토시아키 (古城利明)

1987 “神奈川縣政の 方向と 川崎市”, 島崎 稔 · 安原 茂 編, 『重化學工業都市の 構造分析』 第14章의 補論: 939-960. 東京大學出版會.

Moon, Okpyo

1989 *From Paddy Field to Ski Slope: The Revitalisation of Tradition in Japanese Village Life*, Manchester, England: University of Manchester Press.

Robertson, Jennifer

1991 *Natives and Newcomers: Making and remaking a Japanese city*, Berkeley: University of California Press.

The Role of Neighbourhood Associations (*Chonaiikai*)
in the Community Revitalisation
(*Machizukuri*) Movements of the Southern Kawasaki City

Ok-pyo Moon

There are two contrasting interpretations concerning the revival of neighbourhood associations (*chonaiikai*) in postwar Japan. One is to see them as non-voluntary, conventional, obligatory organisation whose functions are essentially those supplementing administration as during the prewar years. The second view emphasizes a discontinuity between the prewar and postwar characteristics of neighbourhood associations and sees the postwar ones as voluntary citizen's organisation of a modern sort. The difference in interpretations may reflect regional variations, but both arguments seem to need further empirical substantiation. This paper attempts to delineate characteristic features of the institution in their contemporary setting by examining the response of six neighbourhood associations in the southern part of Kawasaki City to the newly arising and ideologically progressive 'town-making' (*machizukuri*) or 'community revitalisation' (*Chiiki Katsseika*) movement.

The *machizukuri* movement in this area is led by a recently formed citizens' association. The membership of the association includes four main acting groups with conflicting interests: 1) the neighbourhood associations, 2) the merchants' association, 3) the city government employees' union and 4) a Korean Japanese corporation. While basically in agreement with regard to most of the *machizukuri* programs put forward by the association such as enhancing security and living conditions, environmental improvement, etc., the comprising groups display considerable disagreement with regard to the question of alien residents. Both the progressive city government and the Korean Japanese corporation team are very keen on catching up the widespread national-level discourse of 'internationalisation' and turning the hitherto negative image of the region as a backward alien area into a positive one by publicizing the area as one which realises the ideals of 'internationalisation'. It is therefore one of their key strategies to emphasize the existence of aliens and to demonstrate how different ethnic groups can live together in harmony and equality (*kyosei*) by strengthening the inter-ethnic communication. The neighborhood associations on the other hand adopt a more traditional attitude toward the issue, which assumes an eventual integration of all alien elements into the main stream Japanese culture and are in general

opposed to the kind of drastic innovative moves of the new strategy.

The case study indicates that the neighbourhood associations in this region largely retains most of their prewar features in terms of the leadership patterns, organisational principles and decision making styles, the features that leave little room for innovation, and it is hence hardly possible to expect them to become a meaningful mobilising force in the new kind of reform movement.

문옥표, 한국정신문화연구원, 사회민속연구실 교수

TEL : 234-8111(交) 327(O), 532-5011(H)