

지역주민생활조직과 외국인문제 :*

川崎市川崎區 櫻本一丁目과 池上町 町内會 調査

정진성

이 글은 川崎市川崎區의 櫻本一丁目과 池上町의 두지역에 대한 사례조사를 통해서, 일본사회 특유의 주민생활조직인 町内會(초나이카이)의 성격을 밝히고자 한 연구이다.

특히 이 글은 지역통합이 그 중요한 기능이라고 여겨져 온 정내회가 새로운 사회변화에 어떻게 대응하며, 행정과는 어떠한 관련을 맺으며 활동하는가의 문제에 주목하고, 구체적인 연구주제로 최근 일본사회에 중요한 문제로 논의되고 있는 외국인문제를 다루었다. 川崎에는 1920년대부터 주로 식민지에서 이주한 「定住외국인」이 집중하고 있으며, 최근 급증한 외국인 노동자가 몰려드는 지역이기도 하다. 또한 川崎市정부가 이러한 상황에 대해 매우 진보적으로 접근하고 있으며 시민운동도 활발한 곳이다. 특히 櫻本一丁目과 池上町은 외국인의 비중이 높아서 외국인문제는 지역생활에서 중요한 비중을 점하고 있다. 따라서 이 지역은 정내회의 변화에 대한 보수/진보의 성격과 행정과의 관련을 추적하기에 적합하다.

조사결과 정내회는 대체로 외국인문제에 무관심하며, 행정기관과 시민운동단체에서 제기하는 새로운 정책안에 대해 부정적이다. 그러나 정책결정과정에서 정내회는 중요한 위치를 차지하며, 결정된 정책의 시행과정에서 행정기관은 정내회의 협조를 구한다.

이러한 연구결과는 정내회가 새로운 변화의 추진력으로서 기능하기 보다는 그것에 저항하는 보수적 성격을 지닌다는 점과, 잠재적 갈등상태에 빠지기도 하면서도 행정과 긴밀한 관련을 맺으며 행정을 보완하는 역할을 수행한다는 점을 보이고 있다.

I. 서

일본사회의 독특한 주민생활조직인 町内會, 자치회 (이하 정내회로 총칭함.)의 기능과 성격에 대하여 여러 가지의 논의가 이루어져 왔다. 이 논의들의 많은 부분은 대개 다음의 두 쟁점을 둘러싸고 있는 것으로 보인다. 첫째는 정내회의 성격이 보수적, 전통적인가, 아니면 개방적인가의 문제이다. 이것은 특히 근대화를 비롯한 새로운 사회변동에 대한 정내회의 태도와 관련하여 논의된다. 대체로 정내회는 공동체의 정신을 강화하면서 지역통합의 기능을 수행한다는데 동의하는 듯하지만 (Bestor, 1989), 그러한 기능이 새로운 사회변동에 저항하는 것으로 나타나는가, 아니면 그것에 적응하는 방향에서 이루어지는가의 문제에는 이견을 보인다. 또 하나의 쟁점은 정내회가 과연 자발적인 조직인가,¹ 아니면 말단행정기구의 성격을 지니는 것인가의 문제이다. 이점을 둘러싼 논쟁은 정내

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

회가 행정과 긴밀한 관련을 가지며, 역사적으로 정치적 동원의 기반이 되어 왔으면서도, 외형적으로는 자치조직의 형식을 가지고 지역정부와 갈등상황에 처하기도 하기 때문이다. 이것은 자치단체로 출발했던 조직이 전쟁중 행정기구로 포섭되었다가 전후 다시 자치조직으로 부활했던 정내회의 복잡한 역사와도 관련있다. (倉澤進 외, 1990/91:135)

이글에서는 이 두가지 문제를 최근 일본사회에서 가장 첨예하게 인식되고 있는 문제 중의 하나인 외국인문제에 대한 대응을 통해 살펴보고자 한다. 일본사회에서 외국인문제는 극심한 차별 속에서 살아온 기존의 이른바 「定住외국인」문제와, 최근 수년간 급격하게 증가한 외국인 취업자, 특히 불법외국인노동자인 소위 new comer문제로 나뉜다. 정주의국인문제에의 대응은 지역사회의 소수집단에 대한 조직의 보수성/개방성의 정도를 파악할 수있게 할 것이며, new comer문제에 대한 대응은 그에 더해 새로운 사회변화에 대한 개방성의 정도를 드러낼 것이다. 이글에서는 외국인문제에 대하여 정내회의 대응 뿐아니라 행정기관 및 자발적 시민운동단체를 비롯한 다른 조직의 대응도 함께 고찰할 것이다. 대응과정에서 나타나는 여러 조직들간의 연관관계, 또는 대응의 비교를 통해서 정내회의 성격과 행정과의 관계가 보다 잘 드러날 것이다.

이러한 문제들을 지난 2월에 현지 조사를 행한 川崎市川崎區의 櫻木一丁目과 池上町의 경우를 중심으로 살펴 볼 것이다. 기존의 연구 문헌과 시뫼 구, 町內會의 자료, 그리고 관계자들에 대한 면담자료가 이용될 것이다.

II. 외국인문제와 조직체계

1. 일본사회에서의 외국인문제

일본의 외국인 거주는 식민지 강점기, 식민지로부터의 인구 유입으로 시작되었으며, 매우 폐쇄적인 일본사회에서 최근까지 구식민지인, 특히 한국·조선인이 외국인인구의 대부분을 점했다. 최근 국제화로 다른 외국인, 주로 아시아인의 비율이 높아지고 있으나, 서구 선진산업국에 비해 외국인의 비중은 극히 낮다. 1990년 현재 등록외국인의 수는 1,075,317명으로 전인구의 0.7%를 점한다. 그중 한국·조선인의 비율은 64%이다. 이것은 1982년의 83.5%에서 크게 저하된 것이다. 1990년 외국인중 중국인은 14%로 두번째로 큰 집단을 형성했다(田中宏, 1992). 「단일민족의 신화」를 가지고 있는 일본사회는 재일한국·조선인과 중국인들에 대해 극심한 차별정책을 취해왔으며, 이에 대해 이들 외국인들은 끊임없이 문제제기를 하고 실제로 지속적인 제도개선을 이루어왔다.¹

그럼에도 사회전반의 관심으로부터는 거의 묻혀져 왔던 외국인문제가 최근 대량으로 유입되고 있는 외국인 취업자 문제로 크게 부각되고 있다. 이들 노동자들은 최근 5년간 급격히 증가, 공식집계는 어려우나 1992년 현재 작게는 30만, 크게는 60만까지로 추정

1 재일외국인에 대한 제도개선에 대해서는 民族差別に關う連絡協議會(1989)을 참고할 것.

되고 있다. 이들 외국인 취업자 중 절대다수가 정식 취업허가를 갖지 못한 채, 하층의 노동분야에서 일하고 있는 「불법」 노동자라는 점에서 문제는 더욱 심각하다. 실질적인 부분을 접하기 시작한 이들 외국인노동자를 법적으로 허용하느냐, 보다 엄격히 통제하느냐를 둘러싸고(이른바 개국론과 폐쇄론) 일본사회의 여러 부분에서 매우 다양한 대응을 보이고 있다. 또한 기존의 정주외국인과 이들 새로운 외국인 소위 new comer들 사이에도 갈등이 빚어지는 복잡한 상황이 이루어지고 있다.²

2. 櫻本一丁目과 池上町の 외국인 구성

川崎市는 위의 외국인문제가 집중하여 나타나고 있는 몇개의 대표적 지역 중의 하나다. 공업지역인 이곳에 식민지 조선으로부터 많은 사람들이 유입되었으며, 전시에는 강제동원 노무자도 다수 배치되었던 곳이다. 1992년말 현재 川崎市의 등록 외국인은 전체 인구의 1.6%를 점했고, 그중 川崎區의 경우는 외국인 비율이 3.6%였다.³ 특히 櫻本一丁目과 池上町은 외국인 거주가 타지역에 비해 월등히 많고, 최근 불법노동자들의 유입도 많은 지역이다. 따라서 이 두 지역은 외국인문제를 다루기에 좋은 사례가 되면서도, 다른 한편 조직의 성격에 있어서 일본의 타 지역과는 다소 다른 면도 있을 것을 감안해야 할 것으로 생각된다.

(1) 櫻本一丁目

1985년의 통계에 의하면, 이 지역은 인구 2,917명 중 등록외국인이 317명으로 10.9%를 점했다.(ふれあい館, 1992) 타지역에 비해 정주한국·조선인의 운동이 활발하고 이 운동은 행정에도 큰 영향을 미치고 있다. 그러나 이러한 시민운동과 행정에서와는 달리, 정내회회의 외국인 참여는 거의 없다.

(2) 池上町

1992년 인구 974명 중 외국인은 593명으로(ふれあい館, 1993:44), 川崎市에서 외국인의 비중이 가장 높은 곳이다. 식민지 시기에 日本鋼管이 이 지역에 군수공장을 세우고 수백인의 조선인노동자를 연행해 이곳에 숙박시킨 것이 현재의 池上町の 시작이다(桐山, 1992). 최근 2-3년간 새로 이입한 불법외국인노동자도 현재 100명정도를 헤아린다. 등록외국인은 대부분 일제시기에 이주한 정주한국·조선인이며, new comer도 대부분 한국인이고 필리핀, 방글라데쉬인이 몇명있다(金田勝馬, 1993.2 면담). 池上町은 생활수준

2 외국인노동자문제에 대해서는 手塚, (1991)등을 참고할 것.

3 1993년 1월 현재 川崎市의 등록외국인 수는 19,317명이고, 그중 川崎區에 거주하는 사람은 7,782명이다(川崎市, 1993: 12).

이 극히 낮은 지역으로 한국인의 경우는 대부분이 오랜 기간 동안 정착한 사람들이 반면, 일본인의 경우 인구이동이 심하고 사회적 지위가 낮거나 불안한 사람이 대부분이다. (山田,1993.2 면답) 櫻本一丁目과는 달리, 일본인들과 외국인 간의 갈등과 차별문제가 거의 없고, 따라서 외국인들의 운동도 거의 없다. 반면에 생활조직인 정내회에의 외국인의 참여는 높다. new comer들은 자기들끼리의 네트워크 속에서 생활하며, 일본인과는 물론, 정주외국인과의 거의 상호작용하지 않고 있다. 일본인과 정주외국인은 이들 새로운 외국인 이주자들이 지역의 분위기를 흐릴까 한편 걱정하면서도 기본적으로는 무관심하다(金田勝馬,1993.2. 면답).

3. 조직체계

외국인문제와 관련하여 대응하고 있는 조직으로는 한편으로 행정기관을, 다른 한편으로는 시민 운동 단체를 위치시킬 수 있다. 행정조직으로는 위 두 지역이 속해 있는 神奈川縣-川崎市-川崎區의 수준의 조직이 있으며, 시민운동단체로는 이 지역에서 활동하는 전국적 규모 조직의 한 부분으로부터 소규모 비공식조직에 이르는 다양한 조직이 있다. 행정과 시민운동단체의 중간적 성격을 띤 것으로 시직원이 중심이 되어 시민도 포함한 시직원·시민 연합자주조직이 있다. 이것은 공식적 행정기구는 아니면서도, 시직원이 중심이므로 행정에 큰 영향을 준다.

주민생활조직에는 그 대표적인 것으로, 형식상으로는 자치조직이지만 시민운동단체와는 달리 지역주민 거의 대부분을 포괄하는 町内會가 있다. 따라서 町内會는 일본사회의 기초조직으로 매우 중요하며, 그 성격도 상당히 복합적 것으로 나타난다. 이밖에 이 지역 주민들로 구성된 부인회, 상점회 등의 단일기능집단 및 이익집단도 주민생활조직의 하나로 지역사회에 영향을 미친다.

Ⅲ. 외국인문제에 대한 조직의 대응

1. 행정기관

이 지역에서 행정기관은 川崎(가와사키)시정부를 중심으로 국제화에 적극적으로 대응하고 있다. 이것은 가와사키시의 혁신자치체적 정부의 특징과 관계 깊다. 1970년대에 일시적으로 늘어났던 혁신자치체 정부가 대부분 무너져 버린 현재까지 가와사키시는 혁신정부를 유지하면서 여러 진보적인 시정을 벌여오고 있다. 전체 국가차원에서 이루어지는 법적, 제도적 개혁을 적극적으로 수용하는 한편, 국가에 제도적 개혁을 요구하고 있기도 하다. 지방자치체의 독자적 시책이 가능한 교육·문화 분야에서 가와사키시는 일본의 타지역에 중요한 先例를 제공하고 있기도 하다.⁴

시교육위원회가 시민운동단체와 주민생활조직들과의 관계 속에서 정주외국인을 위한

교육방침을 설립·확산시키고 있는 것은 주목할 만하다. 1982년 7월 재일한국인과 일본인들로 구성된 시민단체, 「在日韓國・朝鮮人教育をすすめる會」(재일한국·조선인교육추진회)는 가와사키시 교육위원회에 정주한국·조선인 아동에 대해 보다 인간적인 교육을 할 수 있는 방안을 모색해야한다는 문제제기를 했다. 교육위원회는 재일한국인이 자존심을 가지고 '일본인들과 조화롭게' 살 수 있도록 하기 위하여, '민족적 특성을 살린' 교육을 실시한다는 것과, 일본인들은 차별의식을 버리고 '차이를 인정'하도록 한다는 것을 기본으로하는 「川崎市在日外國人教育基本方針」을 1986년 3월 제정했다(川崎市在日外國人教育檢討委員會, 1993). 이것의 제정에 기본적으로 재일한국인의 일본인애로의 '동화'를 원하는 주민들을 설득하는 과정이 따랐다(1993.2. 星野 면담). 이렇게 제정된 방침을 교육위원회는 각급학교에 배포하여 학생들에게 교육하는 한편, 학교의 PTA를 통해 부모를 교육시키고 있다(1993.2. 권정인 면담). 특히 재일한국인 아동이 많은 櫻本소학교, 東櫻本소학교, 櫻本중학교를 1990년부터 실천추진교로 삼고 인권존중교육의 일상화를 위한 실천연구를 위탁하고 있다.(川崎市教育委員會, 1992: 12). 교육위원회는 이밖에 외국인아동을 위한 일본어 교육도 실시하고 있다. 이러한 외국인을 위한 모든 시책을 보다 적절히 시행하기 위하여 가와사키시는 올해 1월 이 지역의 외국인 표본 3000명(유효회수표본수는 1,146명)에 대한 실태조사를 실시했다.

가와사키시는 1982년에 이 지역의 재일한국인단체 靑丘社(사회복지법인)의 요청을 적극적으로 받아들여 1988년 6월에 ふれあい館을 설립하고(시민생국소관), 청구사에 운영을 위탁하게 되었다. 이 ふれあい관의 설립목적은 '함께 역사·문화등을 이해하고 보다 기본적인 인권존중의 정신에 기초해서 함께 사는 지역사회의 창조에 기여한다'는 것이다. 1990년에는 공공시설로서는 처음으로 재일한국인관장이 취임했다.(山田貴夫, 1993: 96-97) 이러한 과정에서 시는 주민들의 반대에 접하여 복잡한 설득절차를 치루었다. 최근에는 상점가, 정내회 등의 부정적 반응에 대응하면서 「おおひん地區街 くり協議會」를 설립, Korea Town 설치 등의 기획을 추진하고 있다.⁴

가와사키시는 정주외국인 뿐아니라 최근 급증한 new comer들을 위해 보다 전문적인 기구로서 「국제교류협회」(재단법인)를 설립했다. 이것은 행정기관보다 가깝게 이들을 상대하기 위한 것이다. 주로 외국인의 생활상담과 일본어 교육등의 활동을 하고 있다.⁵

이밖에 행정기관으로 縣수준에서의 외국인대책으로 神奈川縣 섭외부 국제교류과의 외

4 1985년 진보적인 성향의 伊藤三郎시장은 당시 재일한국인 운동단체를 중심으로 일어났던 지분날인 거부운동에 찬동하여 국가에 외국인에 대한 지분날인 의무의 폐지를 요구하고 가와사키 지역의 지분날인 거부자를 고발하지 않는 조치를 취했다(川崎市, 1993: 307).

5 이 문제에 관해서는 문옥표, 1993을 참조할 것.

6 이밖에 외국인시민시책추진간사회, 외국인시책연구위원회 등의 특별기구를 설치하여 외국인을 위한 대책을 적극적으로 기획·시행하고 있다. 외국인시민시책추진간사회는 1990년 12월 외국인의 권리와 행정을 위한 24항목의 과제를 선정, 그 실행을 추진하고 있으며, 1991년 5월에는 외국인시책연구위원회에서 시직원의 채용시 국적조항의 전면철폐를 제안하여, 시는 그것을 적극적으로 검토하고 있다(川崎市, 1193: 4).

국민생활을 위한 책자 발행과 神奈川縣 외국인상담실의 외국인을 위한 법률·생활 상담 활동을 들 수 있다. 區수준의 활동으로는 區役所의 외국인을 위한 생활가이드북 발행을 볼 수 있다.

2. 시민운동단체

(1) 정주외국인을 위한 단체

이 지역은 재일한국인의 역사가 오래되고, 최근에도 불법외국인노동자들이 집중하는 곳인 만큼, 외국인을 위한 시민운동단체의 활동도 활발한 지역이다.

재일한국인의 복지를 위해 활동해 온 단체로 앞서 언급한 「청구사」를 들 수 있다. 재일한국인 아동을 위한 보육원을 무인가로 경영해 온 櫻本町の 「在日韓國人キリスト川崎教會」가 중심이 되어 1973년 사회복지법인 청구사의 설립인가를 받은 것이다. 청구사는 보육뿐 아니라 재일한국인을 위한 강좌, 상담, 도서실설립 등의 복지활동을 하고 있다. 이 단체는 또한 행정기관에 여러 측면에서 문제제기를 하여 재일한국인을 위한 대책의 수립에 중요한 역할을 하고 있다. 앞서 언급한대로 외국인아동교육기본방침의 수립과 ふれあい관의 설립·운영에 중심적 역할을 수행했다. 이밖에 가와사키시에 재일한국인 아동수당을 지급할 것, 신용금고의 용자와 보험가입에서 국적차별을 없앨 것 등의 문제를 제기하여 정책수립을 이끌어 왔다(川崎市ふれあい館, 1993:70-77).

이밖에 1975년부터 전국 주요도시에서 성립된 재일한국·조선인과 일본인이 함께 참여하는 「民族差別と闘う」운동이 가와사키시에서도 활발하게 이루어지고 있으며(民族差別と闘う連絡協議會, 1989:3-9), 기타 외국인에 대한 연구, 복지 등을 위한 크고 작은 단체가 이 지역에서 활동하고 있다.

이러한 운동단체의 활동에서 주민생활조직들과의 관련은 거의 찾기 힘들고, 행정기관과의 관계 속에서 문제를 풀어나가는 과정은 종종 볼 수 있다.

(2) new comer를 위한 단체

외국인들에게 극히 제한적으로만 노동시장을 개방하고 있는 일본사회에서 최근 급증하고 있는 외국인노동자들은 대부분 불법적 지위를 가진 채 노동하고 있다. 따라서 이들은 많은 문제에 부딪치고 있으면서도 정당한 방위책을 찾지 못하고 있다. 이러한 new comer들을 위해 다수의 시민운동단체들이 이 지역에 활동하고 있다.

「神奈川 City Union」은 원칙적으로 모든 노동자들을 위한 상담·지원활동을 하도록 되어 있으나 주로 불법외국인 노동자들이 이용하고 있다. 이것은 1947년에 조직되었던 全造船機械勞動組合關東地方協議會의 神奈川分會로서 가와사키시에서 노동상담을 시작했던 것이 모체가 되어 2년전 정식으로 단일노동조합으로 독립한 것이다. 「神奈川 City Union」은 지역합동노조의 성격을 가진 것으로 산별, 기업별 노조와는 달리 이 지역의

어떠한 노동자라도 단독으로 가입할 수 있다. 조합원들은 토목·건설 관계 일용 노동자들이 대부분이다. 이 단체는 노동자들의 재해, 임금체불 등의 문제에 대하여 법적 상담을 해주며, 해당 회사에 가서 시위를 하거나, 소송을 하는 등, 다각적인 지원활동을 하고 있다(City Union 자원봉사자 1993.2 면담).

불법체류외국인에게 건강보험을 만들어 주고 있는 「神奈川勞災職業病センター」(山田貴夫, 1993.2 면담), 이들에게 몇 개의 지정병원에서 치료 받을 수 있게 도와주고 있는 「港町健康相助會」 등, 자발적인 시민단체가 이 지역에서 하나둘 늘어 나고 있다.⁸

3. 시직원·시민의 연합자주조직

가와사키시의 중요한 특징 중의 하나는 시직원들의 의식이 매우 진보적이라는 점이다. 공식적인 행정기구 밖에서 시직원들과 시민이 함께 자발적인 조직을 만들어 정책결정과정에 중요한 영향을 미치고 있다.

그 대표적인 것으로 「川崎地方自治研究センター」(사단법인)는 시직원노조, 시직원후생회 등 직원조직과 시노동조합연합회, 生活クラブ生協ブロック 등의 시민단체를 포함한 12단체와 개인들이 회원으로 되어 있다(川崎地方自治研究センター, 1992). 이 조직은 목적 자체가 자치행정의 활성화를 도모하는 것으로, 시의 중요한 문제에 있어서 행정을 돕고 시민에게 행정을 알리기도 한다. 국제화와 외국인문제는 최근 이 조직의 중요한 연구테마로 부상했다.⁹

「川崎の國際化を考える會」는 1988년 국제화에 흥미를 가진 시직원들이 만들고 거기에 시민이 가담하여 시민직원자주조직으로 형성되었다. 이것은 「Think Globally, Act Locally」라는 표어를 내걸고 국제화와 외국인문제에 대한 연구, 강연회 조직, 출판 등의 활동을 하고 있다(『Hand in Hand』, 1992:1). 이 조직은 활동과정에서 시민운동단체와 긴밀하게 협력을 하기도 한다.¹⁰ 이 조직의 연구성과는 시행정에 상당정도 반영된다.

7 1992년 현재 29개구의 513명이 회원으로 가입되어 있다.(MF-MASH News, 1992 May, No.2)

8 외국인을 위한 자발적인 단체목록은 「川崎ボランティアセンター」(재단법인), 『ボランティア.ハンドブック:ステップ』, 1992: 50-53 참조할 것.

9 1992년 이 조직의 보고기록집에 의하면 5개분과회 중 국제화, 특히 new comer의 문제가 하나의 분과를 점했으며, 여기서 외국적 모자에 대한 보건서비스와 외국인을 위한 일본어학급에 대한 보고가 있었다.(『Jichiken』 1992)

10 예컨대 시민단체 「神奈川勞・職業病センター」와 함께 강연회를 개최하기도 했다.

4. 주민생활조직

(1) 町内會, 自治會

町内會의 가입은 반자동적인 것으로 주민의 거의 대부분을 포함하고 있으므로 町内會는 가장 기초적이고 중요한 주민생활조직이라고 볼 수 있다. 1992년도 가와사키시의 정내회, 자치회의 가입율은 74.5%로 추정되었다. 그러나 외국인의 정내회 참여율은 매우 낮고, 그 지도적 역할을 담당하는 경우는 더욱 드물다. 1993년 1월 가와사키시의 조사에 의하면 이 지역에 거주하는 외국인의 정내회 참여율은 17.6%에 불과했으며, 지도적 역할을 담당했던 적이 있는 사람의 비율은 5.7%에 그쳤다(川崎市, 1993:42-43).

櫻本一丁目的 경우, 1990년 현재, 외국인의 정내회의 가입은 형식적인데 그칠 뿐 참여는 거의 없으며, 임원(회장, 각부부장, 각회회장, 위원 등) 중에도 외국인은 한명도 없고, 이사 중에 재일한국인이 2명 있을 뿐이다(회원명부). 이 지역 재일한국인운동에서 주도적 역할을 담당하고 있는 한 定住한국인에 의하면, 자신의 집을 가지게 된지 1년후에 정내회로부터 가입 권유를 받고 정내회에 가입했으며, 가입한지 10년이 지나서는 간사를 한 적도 있다. 그러나 정내회에 대해서 기본적으로 별 관심과 기대는 없으며 지역 생활에 대한 약간의 정보를 얻는 정도의 관심을 가지고 있다. 자기집을 갖는 것이 정내회 가입권유의 요인이 된 것을 보면, 외국인의 생활 수준이 대체로 낮은 것도 이 지역에서 외국인의 정내회 참여율을 낮게 하는 한 이유가 되는 것 같다(1993.2 면담). 정내회의 활동내용에도 외국인에 대한 배려나 외국인을 위한 활동은 거의 없다.

생활수준이 낮고 정주한국·조선인이 반이상을 점하는 池上町의 경우, 1990년 정내회 임원중 재일한국·조선인이 반정도이며, 부회장도 재일한국·조선인이다. 그러나 정내회의 활동으로 특별히 재일한국·조선인이나 최근 입국한 new comer들에 대한 것은 없다. 재일한국·조선인들은 일본인들과 별 갈등없이 잘 생활하고 있기 때문인지, 외국인 문제에 별 관심이 없다. 정내회의 역원을 맡고 있는 한 정주한국인은 최근 池上町을 포함하여 이 지역의 큰 문제로 논의되고 있는 Korea town의 건설에 대해 신문에서 본 정도밖에 모르나 잘 추진은 안될 것 같다고 말했다(1993.2 면담).

양 町에서 모두 정내회의 활동은 청소, 쓰레기처리, 폐품수집, 방범, 축제, 장례, 모금 등으로, 지역의 새로운 변화를 위한 개방적인 활동은 전반적으로 부족하다. 외국인문제에 대한 정내회의 입장은 앞서도 논의한 바와 같이 대체로 시정부의 혁신적 정책에 반대하는 편이다. 적극적으로 반대하거나, 설득되고 정해진 시책에 수동적으로 대응하는 경우가 많다.

가와사키지역 583개 정내회의 연합회인 「川崎市全町内會聯合會」는 “...지역사회의 진흥발전을 도모할 것...”을 목적으로 하면서도 가와사키시의 중요한 문제인 외국인문제인 외국인문제나 기타 국제화에 관한 문제에 대한 활동은 없다. 연합회 임원 중에 외국인은 한 사람도 없다(1993.2 全町連임원단 면담자료).

5. 단일기능집단

정내회 외에 지역의 단일기능집단에서도 외국인문제에 대한 관심은 별로 나타나지 않는다. PTA의 경우 시교육위원회에서 발행하는 교육자료(PTA자료)를 이용하는 등, 행정의 방침을 수용하고 있는 것으로 보인다. 앞서 논의한 「외국인아동교육기본방침」을 PTA는 학교를 통해 받아들여 기회있을 때마다 PTA모임에 강사를 초빙하여 이 방침에 대한 설명을 듣고 서로 토론하는 시간을 가지고 있다(1993.2 권정인 면담).

상점가는 지역사회의 문제를 결정하는데 중요한 위치를 점하며, 상점가 조직내에 근대화위원회, 街 くりを考える會 등을 두어 지역문제에 적극 참여하고 있다. 지역마츠리(축제)에서 상점가의 주도적 역할은 전 일본사회의 특징이기도 하다. 그러나 상점가 직원 중 외국인은 거의 없으며(櫻本商店街振興組合, 1992), 국제화와 외국인문제에 대하여 기본적으로 상점가의 이익을 도모하는 방향에서 태도를 결정하는 경향을 보인다. Korea Town 건설에 대한 상점가의 반응이 그 한 예다(문옥표, 1993 참조).

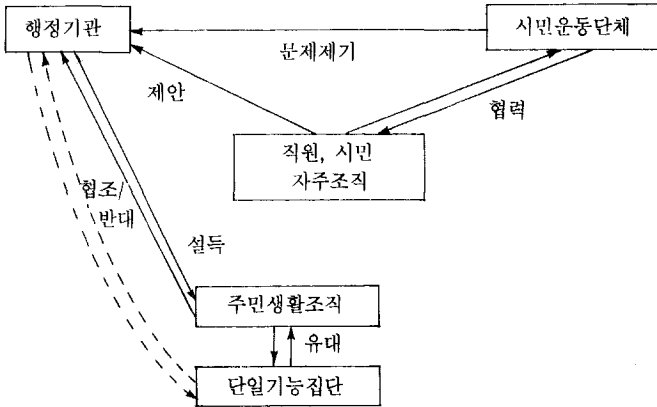
子供會와 母親クラブ는 ふれあい관이 제일한국인단체인 靑丘社에 위탁관리되는 것이 가장 강하게 반대 했다(1993.2 제일한국인 면담). 부인회, 생협 등의 조직도 외국인문제나 국제화에 별다른 관심이나 활동이 없다(1993.2 관계자 면담).

IV. 외국인문제에의 대응에서 나타난 조직의 역할

이상의 논의에서 외국인문제에의 대응과정에서 나타나는 조직간의 관계를 다음과 같이 정리할 수 있다.

1. 시민운동단체에서 행정기관에 문제제기를 하면, 행정기관은 이것을 검토하여 정책을 수립한다.
2. 행정기관의 직원들이 시민, 또는 시민단체와 함께 지역의 문제를 연구하고, 이것은 행정기관의 정책수립에 반영된다.
3. 행정기관이 정책을 수립하는 과정에서 주민생활조직과 단일기능집단들의 의견을 수렴한다. 여기서 종종 주민조직의 부정적 의견에 대한 설득이 이루어진다.
4. 주민생활조직이 시민운동단체와 관련을 맺는 일은 드물다.
5. 주민생활조직과 주민의 단일기능집단 사이에는 긴밀한 유대가 보인다.
6. 행정기관에서 결정한 정책이 주민에게 시행되는데 주민생활조직을 통하는 경우가 많다.

〈그림 1〉 조직의 역할



V. 맺음말: 주민자치조직의 성격

정내회는 多民族사회로의 일본사회의 변화에 대하여 저항하고 있는 것으로 나타났다. 지역의 생활수준에 따라 정내회 조직의 운영에서 외국인의 참여는 차이가 보이지만, 활동은 동일하게 지역통합의 성격을 띠는 것에 집중해 있다. 기존의 안정된 사회상황에 대해 새로운 변화를 의미하는 '외국인과 함께' 생활하는 지역사회 만들기에 대해서도 동일하게 매우 소극적이거나 부정적인 태도를 보인다. 정내회의 성격은 보수적이라고 말하지 않을 수 없다.

그럼에도 불구하고 정내회는 지역사회정책의 결정과 시행과정에서 매우 중요한 위치를 점하고 있는 듯하다. 행정기관은 지역에서 시행하는 외국인 관계 정책을 결정하는 과정에서 정내회의 부정적인 반응을 설득하여 동의를 구한다. 한편 정책을 시행하는 과정에서 행정기관은 정내회의 도움에 의존하는 면도 보인다. 이렇게 주민생활조직은 자치조직의 형태를 갖고 있지만 행정기관과 밀접한 관계를 가지며, 행정기관의 활동을 보완하는 역할을 한다.

결국 정내회는 그 존속의 전망에 대한 여러 진단에도 불구하고 아직도 주민 대부분을 포파라는 지역의 중요한 생활조직으로 존재하고 있다. 정내회의 성격은 지역의 안정된 상황을 유지하고자 하는 보수적인 경향을 보이며, 행정과 긴밀한 연계를 갖고 있다. 아마도 일본사회전반에서 특징적으로 나타나는 안정성과 행정의 주도성에, 일본 특유의 조직인 정내회가 어느 정도 기여하고 있다고 보아도 될 것 같다. 일본사회의 새로운 변화의 추진력으로서가 아니라, 그것에 대한 반동적 세력으로서 정내회는 상당기간 존속할 것으로 보인다.

〈참 고 문 헌〉

문옥표

1993, “지역개발운동과 지역주민조직”, 『지역연구』 제2권 제3호 · 1993년 가을, 서울대학교 지역종합연구소

Bestor, Theodore C.

MF-MASH News 1992, May, No.2

1989, 『*Neighborhood Tokyo*』 Stanford University Press.

桐山秀樹

1992.5, 「川崎コリアタウン町開きの攻防」 『中央公論』 1992. 5월호

民族差別と闘う連絡協議會

1989 『在日韓國 · 朝鮮人の補償 · 人權法』 新幹社

山田貴夫

1993, “文化交流の場づくり” 江橋崇 編著, 「外國人は住民です」, 學陽書房
手塚和彰

1991 『續外國人労働者』 日本經濟新聞社

櫻本商店街振興組合

1992, 『通常總會報告書』

自治勞川崎市職員勞動組合

1993, 『Jichiken: 第6回川崎自治研報告記録集』

田中宏

1992, 『在日外國人』 岩派新書 171

倉澤進, 秋元律郎

1990(1991), 『町内會と地域集團』 ミネルヴァ書房

『川崎區櫻本一丁目町内會會員名簿』 1990

『川崎區池上町町内會會員名簿』 1990, 1992

川崎教育委員會

1992, 『教育かわさき』, No.3

川崎の國際化を考える會

1992, 『Hand in Hand』

川崎ボランティアセンター

1992, 『ボラエイアハンドブック:ステップ』

川崎市

1993. 『川崎市外國籍市民意識實態調査報告書』 1993.3

川崎市在日外國人教育檢討委員會

1993 『ともに生きる』

川崎市全町内會聯合會

1993 ‘面談資料’

川崎市地方自治センター

1992, 『地方自治センター第8回總會報告』

川崎市ふれあい館

1992, 『年表-ふれあい館設立までの歩み』

1993, 『だれもが力いっぱい生きていくために』

Neighborhood Association and the Problem of Foreigners in Japan: The Cases of Sakuramotoichome and Ikekamicho in Kawasaki City

Chin Sung Chung

This paper tries to clarify the characteristics of Chonaikai, the neighborhood association which is peculiar in the Japanese society, through the surveys of Sakuramotoichome and Ikekamicho in the city of Kawasaki. It especially focuses on the problems how Chonaikai responds to the new changes of community life, and how the relationships between Chonaikai and the local government. There have been competing interpretations on these two issues; Chonaikai has been progressively adapted to the social change/ it has been conservative to the new changes; Chonaikai is autonomous to the government as the voluntary association/ it has been, in reality, one part of the government organs. In approaching these issues this paper treats the responses to the problem of foreigners.

The results of the case study show that Chonaikai is basically indifferent to the problem of foreigners, and negative to the proposals made by the government and citizens' voluntary associations. Chonaikai, however, occupied important position in the decision making process of the government policies on the problem of foreigners, and the government tends to depend on the helps of Chonaikai in enforcing the policies. This study indicates that Chonaikai exists as the conservative power resisting the new changes of community life rather than the driving power for these changes, and that it plays the role assisting the government administration, having close relationships with the government, though it is sometimes in the conflicting situation with the government.

정진성, 덕성여자대학교 사회학과 교수

Tel : 901-8283(O), 403-8373(H)