

일본의 사회교육과 공민관: 川崎市 시민관을 중심으로

윤 정 로

이 논문은 일본에서 공적(公的) 사회교육의 기간시설로 알려진 공민관(公民館)의 발전과정과 조직 및 활동을 가와사키(川崎)시를 중심으로 분석함으로써, 일본의 지역사회에서 사회교육과 공민관 제도가 갖고 있는 위상을 밝히고 앞으로의 과제와 가능성에 대해 전망해보는 데 목표를 두고 있다. 전후 교육개혁의 일환으로 1940년대 말에 발족되어, 1960년대의 시설 및 기구의 '근대화', 1970년대의 비약적 발전과 내실화 단계를 거쳐 발전해 온 공민관은 1980년대 이후 중대한 변화의 국면을 맞고 있다. 합리화, 민활(民活, 민간활력) 노선과 국제화, 국가경쟁력 제고 등의 관점에 입각한 행정개혁, 교육개혁의 일환으로 추진되는 '생애학습체계'로의 이행 과정에서 앞으로 공민관의 위상과 사회교육 활동이 위축될 것이라는 전망이 나오고 있다. 그러나 川崎市の 사례는 이런 국가 수준의 움직임이 일본 전역에 일률적인 반향을 일으키는 것이 아님을 보여준다. 1980년대 국가 정책과의 조율을 위한 川崎市の 노력은 시민참가와 시민자치를 구현하는 '川崎방식'의 생애학습 이념의 정립으로 귀결됨으로써, 공민관과 사회교육에 보다 적극적 의미와 역할을 부여하고 있다. 이에 대한 설명은 1971년 이후 지속적으로 혁신 자치체를 유지하여 온 川崎市の 독특한 특성을 고려해야만 한다. 川崎市の 사회교육과 공민관(시민관)이 현재까지는 자발적이고 민주적인 주민자치의 기반으로서의 역할을 수행하는 데는 한계가 있다. 그러나 최근 川崎市 시민관에서 실시되고 있는 새로운 사회교육 프로그램들은 공민관이 급격한 사회구조적 변화에 대응해 나가면서 활력을 유지할 수 있는 가능성과 방향을 제시하고 있다. 첫째는 종래의 공민관 활동에서 '잊혀져 있던 사람들,' 즉 사회적으로 불이익을 당하고 있는 사람들에 대한 배려이다. 둘째는 공민관 활동이 지역적 기반을 강화하고 주민자치활동과 결합됨으로써 지역사회 형성의 거점으로서의 역할을 확대하는 것이다. 마지막으로, 유능하고 열성적인 사회교육 공무원 및 직원 집단의 확보가 사회교육의 발전에 관건이 될 것이다.

I. 머릿말

이 논문은 일본에서 공적(公的) 사회교육의 기간시설로 알려진 공민관(公民館)의 발전과정과 조직 및 활동을 가와사키(川崎)시를 중심으로 분석함으로써, 일본의 지역사회에서 사회교육과 공민관 제도가 갖고 있는 위상을 밝히고 앞으로의 과제와 가능성에 대하여 전망해보고자 한다.

* 이 논문은 1993년도 교육부 학술연구조성비(지역연구)에 의해 작성되었음.

일본에서 ‘사회교육’이라는 용어는 메이지(明治) 중기부터 사용되기 시작하였으며, 시대에 따라 그 의미와 내용이 변천되어 왔다. 2차대전 종전까지의 사회교육은 사회가 주도하여 ‘올바른’ 인간을 육성한다는 이념에 입각하여 국가가 국민교화·공민교육의 일환으로 국민을 대상으로 시행하는 학습·문화활동을 포괄적으로 지칭하는 개념으로 볼 수 있다. 패전 직후에는 사회적 혼란을 수습하기 위한 교육정책의 일환으로 사회교육의 진흥을 도모한다는 방침이 수립되었으며, 1945년 10월에는 문부성에 사회교육국이 부활되었다.” 1949년에 제정된 사회교육법에 의하면, 사회교육은 “학교의 교육과정으로 시행되는 교육활동을 제외하고 주로 청소년 및 성인을 대상으로 행해지는 조직적인 교육활동(체육 및 레크리에이션 활동 포함)”으로서 국민 스스로가 주체가 되어야 하며, 국가와 자치체는 이를 측면에서 장려하고 원조할 의무가 있다고 규정하였다. 즉, 사회교육에 인권, 민주, 평화 등 새로운 이념의 실현에 기여한다는 새로운 역할이 부여된 것이다. 이런 전후의 새로운 사회교육은 그 중심적이며 종합적인 지역시설로서 공민관 제도를 구상하는 작업으로 구체화되었다. 1980년대부터는 사회교육이 ‘생애교육’ 또는 ‘생애학습’과 거의 동의어로 사용되고 있다. 이것은 1960년대 이후 유네스코 등의 국제기구를 중심으로 발전되어 온 기본적 인권으로서의 교육과 학습의 권리(right to education, right to learn)라는 사상과 맥을 같이 하는 것으로, 모든 시민에게 전 생애에 걸쳐 자기계발을 도모할 수 있는 학습권을 개인의 기본권으로서 제도적으로 보장한다는 이념을 지향하고 있다 (한영혜 1993: 168-169; 小林文人 1988: 18-21; 岩淵英之 1993: 3-14).

최근 가와사키에서는 광범위한 시민참가에 의하여 직접민주주의의 정신을 최대한으로 구현한 소위 ‘가와사키 방식’(川崎らしい)의 장대한 생애학습 정책이 추진되고 있다. 가와사키시의 생애학습은 ‘밑(지역)으로부터의 교육개혁’, 그리고 더 나아가서는 새로운 커뮤니티 형성을 지향하고 있다 (岩淵英之 1993). 가와사키시에서는 시민관으로 불리워지는 공민관 제도가 이런 생애학습의 이념을 적극적으로 홍보·계몽하는 역할을 담당하고 있다. 1971년 사회당 공천의 시장이 당선된 이래 오늘날까지 혁신계 정부가 유지되고 있는 가와사키시는 시정부 공무원들의 적극적 개입과 주도 하에 지속적으로 진보적인 경향의 시정을 펼쳐 왔으며, 사회교육은 80년대 이후 가와사키시의 진보적 정책의 중요한 부분을 이루고 있다. 따라서 가와사키시의 사례분석은 현재 일본 사회교육 전반의 현황에 대한 대표성의 문제에 있어서는 분명한 한계를 갖고 있다. 그러나 다른 한편 필자는 가와사키시에 대한 분석이 일본 사회교육의 미래와 그 가능성 및 한계에 대한 조망을 얻는 데는 중요한 단서를 제공해 줄 수 있다고 본다.

1) 전전(戰前)의 문부성 사회교육국은 1942년도에 폐지되었다.

II. 공민관 제도의 발전과정

공민관이란 원칙적으로 지방자치단체에서 관장하는 공공시설로서, 현재 전국적으로 9할 이상의 자치체에 보급되어 있다 (<표 1> 참조). 사회교육법에 의하면, 공립 공민관은 市町村이 설치하며, 공민관과 유사한 시설(자치공민관)은 기타 법인에 의하여도 설치될 수 있다. 공민관은 지역주민을 위하여 실제 생활에 유용한 교육·학술·문화에 관한 각종 사업을 실시하며, 주요 사업내용은 청년학급 실시, 정기강좌 개최, 토론회·강습회·강연회·실습회·전시회 개최, 체육·레크리에이션 집회 개최, 각종 단체·기관 등의 연락 지원, 주민집회나 기타 공공목적에의 시설이용 등으로 규정되어 있다. 공민관장과 직원은 교육장의 추천으로 市町村 교육위원회에서 임명하며, 각기 공민관에는 공민관운영심의회가 구성되어 관장의 임명, 운영, 기획에 관하여 심의하도록 되어 있다 (이종구 1993: 240-241).

<표 1> 공민관 설치와 직원수 추이

연 도	1955	1968	1971	1975	1978	1981	1984	
市町村수		3,299	3,244	3,271	3,279	3,278	3,278	
설치市町村수 (설치율, %)		3,027 (91.6)	2,970 (91.6)	2,961 (90.5)	3,015 (91.9)	3,045 (92.9)	2,981 (90.9)	
공민관총수	32,938	13,801	14,249	15,752	16,452	17,222	17,520	
	분관	5,572	8,229	8,238	8,899	9,528	10,224	10,578
	분관	27,366	5,572	6,011	6,853	6,924	6,998	6,942
	자치공민관		16	20	20	25	27	18
공민관직원총수	74,546	31,554	32,787	36,899	39,253	44,511	47,398	
전	소계 (구성비, %)	5,777 (7.7)	7,580 (24.0)	8,943 (27.3)	11,649 (31.6)	13,217 (33.7)	15,700 (35.3)	13,779 (29.1)
	입	관장·분관장		894	1,245	1,556	1,854	2,255
공민관주사			3,549	3,851	4,933	5,798	6,694	6,295
사무·기술직			1,525	1,785	2,686	2,772	3,848	3,221
기타			1,657	2,062	2,474	2,793	2,903	2,344
겸임·비상근 (구성비, %)	68,769 (92.3)	23,974 (76.0)	23,844 (72.7)	25,250 (68.4)	26,036 (66.3)	28,811 (64.7)	33,619 (70.9)	

자료 : 小林文人 1988: 15, 27.

일본에서 공민관 제도는 전후 교육개혁의 일환으로, 1946년 문부차관 통첩 「공민관의 설치운영에 관하여」에 따라 발족되어, 1947년도 제정된 교육기본법(제7조)과 1949년도 제정된 사회교육법(제5장)에 의거하여 정식으로 법제화되었다. 당시의 공민관 구상은 국가주의적 통제의 장으로서 기능하던 전전(戰前)의 사회교육에 대한 반성에 입각하여 새로운 헌법의 이상을 실현하는 데 기여하는 민주주의적 사회교육을 담당하고, 패전의 결과 혼란과 폐쇄에 잠긴 민중생활과 지역을 진흥·부흥하기 위한 종합적인 문화시설로서 제창되었다. “우리들을 위한, 우리들의 힘에 의한, 우리들의 문화시설”이라는 성격 규정이나 공민관위원회의 공선(公選) 원칙 등에서 볼 수 있는 바와 같이 공민관 제도는 당시로서는 획기적인 민주주의·주민자치주의적 요소를 갖고 있었다. 또한 공민관을 단위로 하여 「신헌법정신보급 교양강좌」가 전국적으로 개설되었다.²⁾ 그러나 다른 한편, ‘공민’이라는 개념에는 권리주체로서의 주민이나 시민보다는 개인의 이해관계를 초월하는 상호부조의 정신을 발휘하여 사회공공의 충실한 발전과 완성을 도모하는 사회구성원으로서의 자질이 강력히 함축되어 있으며, 공민관은 시민들의 자기교육과 주체적 학습의 장이라기보다는 이런 공민적 인격을 도야·지도·훈련하는 장으로 인식되었다. 초기의 공민관 제도는 “낡은 몸에 새로운 민주주의의 옷을 걸친 모순적 혼합물”(小林文人 1988: 11)이었던 것이다. 실제로 초기 공민관의 활동은 교육·문화 사업에 국한되지 않고, 당시의 사회상황을 반영하여 주민과 지역의 빈곤, 실업, 복지, 노동, 의료 등 절실한 생활 전반의 문제에 걸쳐 있었으며, 사실상 市町村 행정의 역할을 대행한 것으로 볼 수 있다.³⁾

〈표 1〉에 나타나 있는 바와 같이, 1950년대 초까지 공민관의 설립은 빠른 속도로 확산되었다. 1958년도에는 市町村의 공민관 설치 비율이 88%, 1개 市町村당 공민관 수가 약 10개에 이르게 되었다 (한영혜 1993: 170). 그러나 이 당시의 공민관은 행정 당국에 의하여 설립되는 본관보다는 町内會·自治會 등의 지역주민조직과 긴밀히 결합된 분관 또는 공민관 유사시설의 형태를 취하는 경우가 많았으며, 직원 구성에 있어서도 겸임 또는 비상근이 압도적이었다.⁴⁾

2) 「신헌법정신보급 교양강좌」에 대하여 국고 보조금이 지급되었으며, 이를 통하여 공민관의 설치가 장려되었다 (小林文人 1988: 25).

3) 예컨대, 1947년에 제시된 공민관의 경영방향에는 다음과 같은 사업내용이 담겨 있다. (1) 해외귀환자, 전제자(戰災者), 생활곤궁자 등에 대한 무료숙박소, 조산소, 탁아소, 생활상담소, (2) 농촌에서 농번기의 탁아 및 공동취사, (3) 청소년불량화 대책으로서 아동보호상담소, 구호위원·민생위원·교원 등의 협력조직, 유아보육소, (4) 보건위생 관련 상담소, 간단한 의료설비, (5) 생활개선, 영양개선, 결혼개선 사업, (6) 기타 공동목욕탕, 이발소, 간이일용품 매점, 숙박소 등 (小林文人 1988: 23-24).

공적 사회교육시설로서 공민관이 정착하게 된 것은 1960년대에 이르러서였다. 1950년대 후반 町村 합병의 추진과 함께 약소 공민관과 분관의 통폐합이 이루어졌으며, 1959년의 사회교육법 개정을 계기로 사회교육 행정기구의 정비와 확충이 진전되었다. 1960년대 고도경제성장의 파급효과의 하나로서, 시설·건물의 고급화, 공민관 활동의 구조화, 공민관 직원의 전문화, 공민관의 상대적 독립성과 전문 교육기관화 등의 경향으로 대표되는 소위 공민관의 ‘근대화’가 이루어졌다. 그러나 이런 경향은 동시에 공민관의 관료제화, 이용공간의 제한과 관리체제 강화, 사용료의 고액화 등 자유로운 주민활동을 제한하고 배제하는 부정적 측면을 내포하고 있었다. 급속한 산업화와 도시화, 도시주민운동의 활성화 분위기 속에서, 공민관은 시설과 전문인력의 확충에도 불구하고 실제적 사회교육 활동이 농촌과 도시 지역에서 공히 침체되는 경향을 보였다.

1960년대 후반부터 공민관 관계자들 사이에 사회구조의 변화에 대처하는 방안에 대하여 열띤 논의가 전개되면서, 1970년대에는 ‘권리로서의 사회교육’ 사상에 기반하여 공민관 활동의 비약적 발전과 내실화가 이루어지게 되었다. 1970년 이에나가(家永三郎) 교수가 제소한 교과서 재판에 대한 東京지법의 판결을 계기로 ‘국민의 교육권’ 또는 ‘국민의 학습권’이라는 용어가 적극적으로 널리 사용되게 되었다. 사회교육의 영역에 있어서는 이미 거점시설—공민관, 도서관 등—이 일정 수준으로 정비되어 있고 전문적 역량을 지닌 사회교육 전담인력이 확보되어 있는 상태에서 주민의 학습권 의식이 고양·확산됨으로써 ‘권리로서의 사회교육’의 실천에 필요한 구체적 조건이 갖추어지게 되었다. 더욱이 사회교육을 생애교육의 관점에서 재편성하여 주민이 주체가 되는 지역적 연대의 회복과 창조를 도모하고자 하는 자치성의 커뮤니티정책과 맞물려 공민관 활동이 주목과 지원을 받게 되었다 (한영혜 1993: 171; 谷富夫 1988). 즉, 공민관 활동이 활성화되면서 주민참가가 확대되고, 이는 다시 공민관 활동에 대한 기대와 실천을 낳는 상승적 순환과정이 일어나게 되었던 것이다. 1973-4년에 東京都 미다마(三多摩)지역 공민관 관계자들에 의하여 작성된 후 공민관에 대하여 생각하는 모임이나 공민관 만들기 주민운동의 필독서로서 널리 읽혀진 「새로운 공민관상을 지향하여」라는 문건은 공민관의 역할과 운영원칙을 다음과 같이 제시하였다. 공민관은 ① 주민이 자유롭게 모이는 장소, ② 주민의 집단활동의 거점, ③ 주민에 의한 ‘우리의 대학’, ④ 주민에 의한 문화창조의 광장 역할을 담당해야 하며, ① 자유와 균등, ② 무료, ③ 학습문화기관으로서의 독자성, ④ 전담직원 배치, ⑤ 지역배치, ⑥ 풍부한 시설 정비, ⑦

4) 九州 지방에서는 1950년 경부터 전후 폐지된 町內會의 대체조직으로서 町을 단위로 하는 공민관이 조직되었으며, 아직도 町內會·自治會의 명칭 자체가 町內공민관으로 되어 있는 지역들이 있다 (이종구 1993).

주민참가의 원칙에 따라 운영되어야 한다는 것이다 (小林文人 1988: 30-36). 공민관에 대한 이런 새로운 기대와 함께 공민관 시설과 직원이 증대되었으며 (<표 1> 참조), 예를 들어 장애자를 위한 프로그램의 개발 등 공민관 활동과 사업내용이 확대·다양화되었다. 이런 공민관의 발전에는 현장에서 사회교육 프로그램을 운영하는 직원들의 전문적 역량과 열의가 중요한 요인으로 작용하였다.

1980년대에 들어서면서 공민관 제도는 행정개혁, 교육개혁 시책의 동향에 따라 다시금 전환기를 맞게 되었다. 첫째, 행정개혁의 기본방향을 밝힌 임시행정조사회 제1차 답신(1981년)은 공민관을 포함한 사회교육시설에 대하여 민영화, 관리·운영의 민간위탁, 비상근직원의 활용, 지역주민의 자원봉사 활동의 활용 등을 지역 실정에 맞게 적극적으로 추진한다는 원칙을 설정하였다. 이후의 답신에서도 이런 방향이 일관성있게 유지되었으며, 특히 1985년 자치성의 「地方行革大綱」에 의하여 구체적인 시책으로 되었다. 이런 행정개혁·민활(民活, 민간활력)·합리화 정책의 영향은 실제로 공민관의 제3섹터(민관협력부문)로의 위탁, 직원의 축소 내지 축락화, 시설의 복합화, 수익자 비용부담의 도입 등으로 나타났다 (<표 1> 참조). 둘째, 임시교육심의회는 1984년부터 1987년에 걸치는 4차의 답신을 통하여 주요한 교육개혁과제의 하나로 '생애학습 체계로의 이행'을 내세우면서, 종래의 사회교육 및 행정에 대한 재검토와 관련 법령을 포함한 종합적인 방향정립의 필요성, 그리고 민간교육사업, 민간활력의 도입을 강조하였다. 생애학습체계는 공민관 등의 공적 사회교육 체제의 확충이라는 종래의 방향을 전환하여 민간의 교육, 문화, 체육 사업의 도입과 활용, 재휴에 중점을 두는 소위 '민활노선'을 채택하고 있으며, 따라서 공민관에 대한 정책적 비중은 약화되었다. 일례로 4차의 임시교육심의회 답신 중에서 공민관에 대하여 언급한 부분은 5개소, 총 36만자 중에서 700자 정도에 불과하다 (小林文人 1988: 13-17). 1990년에 제정된 「생애학습진흥을 위한 시책 추진 체제 등의 정비에 관한 법률」(생애학습진흥정비법)은 전후 사회교육에 대한 기본입장이었던 市町村 중심주의와 국가 불간섭 주의에서 선회하여, 생애학습을 민간사업자 위주로 그리고 都道府縣의 관할로 귀속시킴으로써, 사회교육이 국민의 권리로서보다는 국가경쟁력 제고, 고령화 사회에 대한 대처라는 사회적 요구의 관점에서 고려되도록 하였으며, 결과적으로 공민관 제도는 더욱 위협을 받게 되었다. 이런 최근의 움직임에 대하여 '생애학습 체계로의 이행'이 오히려 교육의 중앙집권화, 수익자 부담 원칙에 의한 사회적 약자(弱者)의 배제로 귀결되고, 따라서 주민자치의 형해화(形骸化)와 새로운 국민관리의 수단으로 기능하게 될 우려가 있다는 비판들이 제기되고 있다 (岩淵英之 1993).

Ⅲ. 川崎市의 시민관 제도와 활동

川崎市의 사회교육은 기본적으로 앞에서 살펴본 전국적 동향과 정책에 보조를 맞추어 왔다. 그러나 1971년 혁신 자치체 수립은 사회교육의 발전에 있어서도 하나의 분수령적인 계기가 되었으며, 이후 川崎市의 사회교육은 독특한 특징들을 띠게 되었다고 볼 수 있다. 1971년도부터 川崎市에서는 공민관이 시민관으로 불리워지게 되었다. 이 절에서는 川崎市의 시민관에 대하여 그 제도적 형성 과정과 조직 및 활동내용을 중심으로 고찰하고자 한다.

1. 시민관 제도의 형성

전후(戰後) 川崎市의 공적 사회교육은 1949년 사회교육법 공포에 뒤이은 川崎 공민관의 재건, 성인학교의 개설과 함께 시작되었다. 1950년 市교육위원회가 발족되고 1951년에는 교육위원회 사무국 내에 사회교육과가 설치되면서 사회교육 행정체계가 갖추어지기 시작하였다. 이후 1953년까지 이나다(稲田), 나카하라(中原), 다카즈(高津) 지역에 차례로 공민관이 신설되었는데, 이들은 기존의 시설이나 그 일부를 활용하는 상태였다.

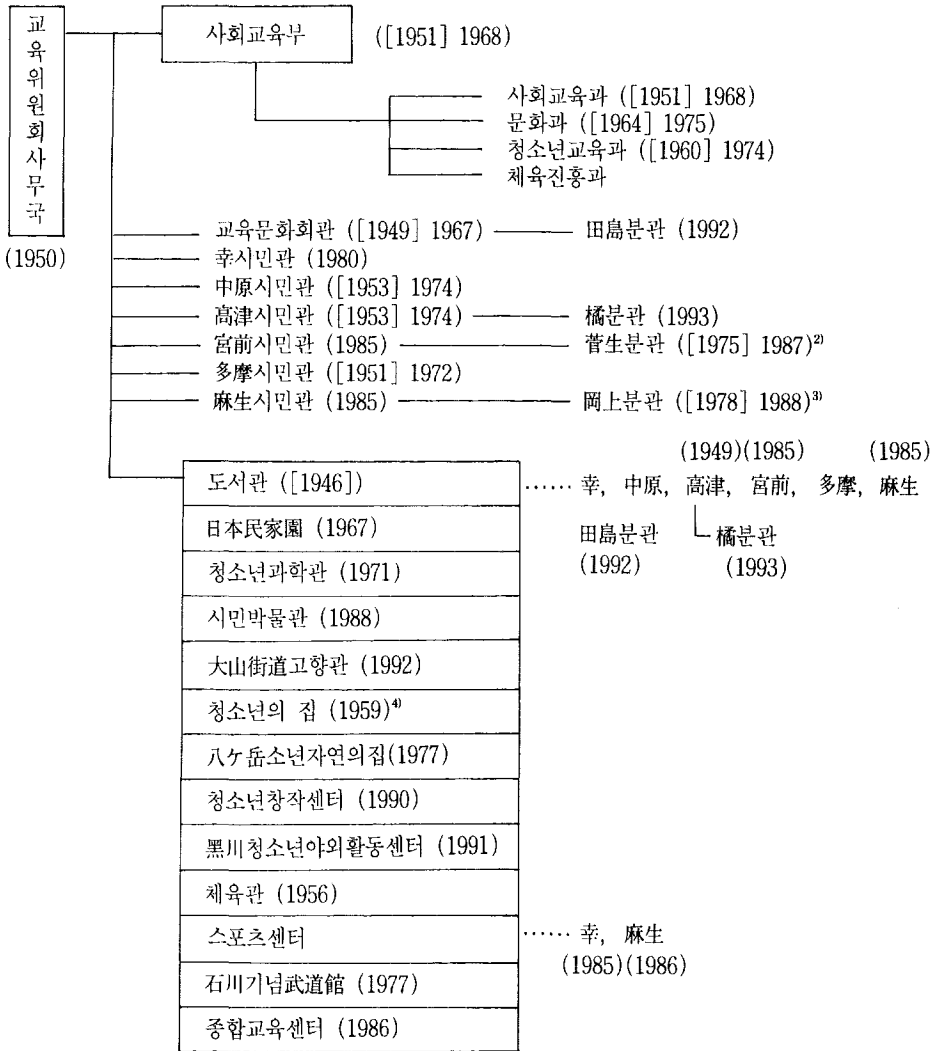
川崎市에서 사회교육 시설과 체계의 정비·확충이 본격적으로 시작된 것은 1960년대 말에 이르러서였다 (<표 2> 참조). 1968년에는 사회교육과가 사회교육부로 격상되고 市제2차 종합계획에 7개의 시민관을 건설하는 안이 포함되었으며, 1970년에는 사회교육위원회의 답신 「川崎市의 시민관 계획」에서 도시형 사회교육 시설로서의 시민관상이 제시되었다.⁵⁾ 이미 1967년 川崎區에 공민관 기능을 흡수한 산업문화회관(1988년 교육문화회관으로 개칭)이 건설되었다. 「시민관 계획」에 따라 政令指定都市 승격과 함께 5개의 구(區)가 생기면서 1972년에는 다마(多摩, 과거의 稲田), 1974년에는 中原과 高津에 ‘근대적’ 시민관이 건설되었다. 1980년에는 사이와이(幸), 1985년에는 새로이 분구(分區)된 미야마에(宮前)와 아사오(麻生)에 시민관이 건설됨으로써 현재의 1區 1시민관 체제가 갖추어지게 되었다.

市인구가 100만을 넘게 되면서, 1974년 사회교육위원회는 「川崎市 사회교육시설의 기본계획과 새로운 중간시설(공민관) 구상」이라는 답신을 통하여 새로운 사회교육

5) 사회교육위원회는 사회교육법 제15조에 근거를 둔 교육위원회 자문기관으로서, 사회교육에 관한 체계화의 수립, 교육위원회의 자문에 대한 답신 및 기타 필요한 조사·연구를 수행한다. 川崎市에서는 20명의 위원으로 구성되어 있다 (川崎市教育委員會 1993a: 7-8).

<표 2>

川崎市の 사회교육시설 현황¹⁾



주 : 1. 괄호 안의 숫자는 설치연도를 나타냄.

2. 1975년 菅生어린이문화센터로 출발.

3. 1978년 岡上문화센터로 출발.

4. 1959년 학교교육부 소관의 「소년의 집」으로 출발하여, 1963년 사회교육과로 이관되었으며, 1967년 「청소년의 집」으로 개칭됨.

자료 : 川崎市教育委員會 1992: 1993c: 13-17; 1994a; 1994b.

체계에 대한 비전을 제시하였다. 그 골격은 川崎市를 4단계로 구분하여 각 단계마다 사회교육 거점시설을 정비하고, 행정 당국(교육위원회)과 각기 시설 및 시설 상호간의 체계적인 네트워크를 형성함으로써, 보다 효율적인 사회교육 체계를 확립한다는 것이다. 즉, 근린住區(커뮤니티)-町内·自治會館, 일상생활권(중학교구)-공민관, 제2차 생활권(행정구)-시민관, 광역권(전 지역)-사회교육센터의 구상이었다. 시민관의 관찰 구역이 너무 넓어서 주민들이 쉽게 이용하기가 어렵고 일상생활과 관련된 문제를 다루기에도 부적합하다는 이유로, 일상생활권의 중간시설로서 공민관 설치를 제안한 것이 특기할 만한 점이었다.

이런 「중간시설 구상」은 1960년대 활성화된 주민운동, 자주학습운동 단체와 사회교육이 연결되는 고리를 제공하였다. 도보 가능한 거리 내에, 누구나 언제든지 이용할 수 있고, 시민의 학습 욕구에도 부응할 수 있는 집회시설과 지역센터의 설치에 대한 주민들의 요구가 중간시설 구상과 합치되어 적극적인 시민관 건립 운동으로 발전된 것이다 (한영혜 1993: 172-174).⁶⁾ 주민자치에 대한 선진적 의식과 전문성을 갖춘 사회교육 관련 시공무원들의 헌신적인 노력은 공적 사회교육이 주민운동과 연결되어 비약적으로 활성화될 수 있는 계기를 마련하는 데 견인차 역할을 담당하였다.⁷⁾

6) 중간시설로서의 공민관 안(案)이 실제로는 시민관 분관으로 구체화되었다. 1987년 스가오(菅生) 분관이 최초로 개관한 이래, 1994년 현재까지 4개의 분관이 설치되어 있다 (<표 2> 참조). 반경 1 km, 걸어서 20분 이내의 거리마다 분관을 설치한다는 구상이 현재 川崎市 시민관 관련 행정의 주요 현안 중 하나이며, 이의 실현을 위하여는 약 120개의 분관 설치가 요구된다 (1994년 2월 15일 古橋富雄 川崎市教育委員會 社會教育課 管理係長 면접조사 자료). 스가오 지역에는 원래 주민들이 탁구치는 데 정도로 이용하던 낡은 공공건물이 있었다. 시민관 분관의 신축은 스가오 소학교의 PTA 활동을 통하여 형성된 주부들의 학습모임을 주축으로 결성된 「菅生 분관을 일으키는 모임」을 중심으로 하는 10여년간의 열성적인 주민운동의 성과로 볼 수 있다 (한영혜 1993: 173; 1994년 2월 15일 岩淵英之 前 川崎市教育長, 2월 16일 武田若子 면접조사 자료).

7) 당시 자발적으로 “근무의 시간에 자기 돈을 들여서”까지 사회교육에 열의를 보였던 공무원들은 소장의 엘리트 공무원들로서, 이후에도 川崎市의 사회교육에 지속적으로 관여하였으며, 현재는 市정부에서 과장, 국장 수준의 중견 및 고급공무원으로 재직하고 있다. 이들은 공무원으로서의 직업이 생계유지 수단이 아니라 직업 자체에서 기쁨과 성취를 찾고자 하였으며, 당시 주민들과 함께 만들어가는 사회교육이 “서로 배우는” 데서 가장 큰 보람이 있었음을 강조하고 있다. 이들의 열성적인 활동에는 혁신 자치체 수립 이후, 위계질서적 지휘체통을 중시하던 과거와는 달리 담당자가 중심이 되어 업무를 계획, 실행할 수 있도록 바뀌어진 분위기가 배경을 이루었다. 필자의 관찰에 의하면, 이들은 1960년대 일본 학생운동의 중요한 이슈였던 미·일 안보조약 체결에 반대하던 소위 ‘安保투쟁’ 세대로서, 학생운동에의 관심과 참여, 좌절의 경험 이 직업에서 사회교육에의 열정으로 전환된 측면이 있다는 해석이 가능할 것 같다. 이들과

앞에서 언급한 1980년대 국가의 행정개혁, 교육개혁 시책은 川崎市의 사회교육에도 파급효과를 가질 수 밖에 없었다. 川崎市에서는 1982년 市행정조직을 포괄하는 「川崎市 생애교육 행정 연합회」가 설치되었다. 이어서 1984년에는 「川崎다운」(川崎らしい) 독특한 교육정책을 모색한다는 목표 하에 「川崎市 교육간담회」가 설치되어 2년간 「川崎의 교육 시민토의」 사업을 실시한 후, 『활력있는(いきいきとした) 川崎의 교육을 지향하여』라는 보고서로 그 최종 결과를 종합하였다.⁸⁾ 그러나 임시교육심의회의 교육개혁판과는 달리, 이 보고서는 “교육(관련시설)의 사회화, 지역의 교육화, 행정의 시민화”라는 모토 하에 시민에 의한 생애교육, 교육에서의 지방자치를 강조하는 교육개혁의 기본방향을 제시하였다. 여기에서 제시된 시민참가와 시민자치에 의한 생애교육의 이념은 이후 ‘川崎다운, 川崎 방식’의 교육정책의 근간을 이루게 되었다.

1990년의 생애학습진흥법 제정과 함께 「川崎市 생애학습 추진 기본구상 책정 조사 위원회」가 구성되었다. 1991년에 제출된 보고서 『川崎市 생애학습 추진 기본구상』은 『활력있는』 보고서의 기본정신을 계승하고 있음을 분명히 밝히고, “지역의 자립과 교류”를 목표로 하는 “시민이 만들고 · 시민이 배우며 · 시민이 펼치는” 생애학습을 강조하였다. 이어서 1991년 7월에 「川崎市 생애학습 기본계획 책정 조사위원회」, 그리고 11월에는 각 행정구별 위원회가 설치되어, 1993년 『川崎市 생애학습 추진 기본계획』이 확정되었다. 「川崎 新시대 2010 플랜 (新종합계획)」과 연동되어 있는 이 계획은 “행정과 시민의 상호비판과 합의를 통한 동반자관계”를 토대로, “모든 사람들”에게 인생의 모든 시기에 적합한 학습권을 보장하는 지역생애학습을 성취하기 위한 장대한 정책을 제시하고 있다. 생애학습의 거점시설로는 단계적으로 시민관 · 도서관(행정구) → 분관(중간시설) → 학교시설(근린생활住區)을 설정하고 있다. 따라서, 1980년대 이후 일본에서 제기되어 온 사회교육 중언론, 공민관 무용론(無用論) · 해체론과는 달리 (小林文人 1988), 川崎市에서는 시민관이 생애학습의 중심시설로서 생애학습 시대의 도래와 함께 그 확충이 보다 더 절실히 요구된다는 인식을 갖고 있다.

川崎市の 생애학습 추진체제와 관련하여 주목한 만한 또 하나의 움직임은 「川崎市 생애학습 진흥 사업단」(사업단)의 설립이다. 『활력있는』 보고서의 후속 조치로 1987년부터 설립을 검토하기 시작한 사업단은 1990년 市로부터의 출연금 2억 엔과 운영보

같은 세대로, 현재 민간 부문의 사회교육 활동에 종사하는 이들도 유사한 경험을 공유하고 있다 (1994년 2월 16일, 사회교육 운동가 및 공무원; 2월 17일, 문화활동 그룹 면접조사 자료).

8) 가와사키시 교육간담회는 다양한 전공의 교수 9명, 의사 1명, 前 교육장이며 현 지방자치연구센터 이사장 1명, 市공무원 3명 등 총 14명의 위원으로 구성되어 있으며, 교육위원회 직원은 한명도 포함되어 있지 않은 것이 주목할 만하다. 시민토의는 242개소에서 개최되어 연인원 4만명이 참가하였다.

조금 약 1억 엔을 지원받아 재단법인의 형태로 발족하였다. 사업단의 특징은 첫째, 행정구 수준의 생애학습 센터인 시민관과 상하관계를 맺지 않은 채, 市 전체 수준의 학습 및 문화사업과 종래 시민관에서 취급하지 않던 새로운 영역의 사업을, 학습기능을 가진 여타의 다양한 기관과의 조정을 도모해가면서 추진한다는 점이다. 둘째, 市로부터의 수탁사업이 상당히 커다란 비중을 차지하고 있다. 셋째, 활동영역이 대단히 광범위하며, 특히 중·노년층과 청소년을 대상으로 하는 사업에 치중한다는 점이다.

사업단의 조직을 보면, 시장이 이사장, 교육장이 부이사장으로 되어 있으며, 기타 11명의 이사 중에 市 공무원은 2명이 포함되어 있으나 교육위원회 소속 공무원은 전혀 없다. 사업단의 중요한 사업으로는 2년 4학기 과정으로 운영되는 「가와사키 시민 아카데미」, 각종 자격취득 지원 강좌 (부기, 사회보험노무사, 행정서사, 부동산거래 주입, TOEIC 등), 시민기획강좌, 음악회 및 연극, 청소년 「놀이 광장」, 청소년 지역간 교류 사업, 생애학습 정보 시스템 「Stage Line」 및 정보 코너 운영, 생애학습 정보지 「Stage Up」 발간, 교육인재 센터 운영, 프로그램 개발을 위한 조사연구사업, 수탁시설 관리 운영 (八ヶ岳 소년 자연의 집, 청소년 창작센터, 黒川 야외활동센터, 청소년의 집, 川崎市체육관, 幸 스포츠센터, 麻生 스포츠센터, 石川 기념 武道館) 등이 있다. 사업단의 설립은 전국적 수준에서 진행되는 합리화와 민활 노선에 입각한 ‘생애학습 체계로의 이행’에 부응하는 제도 정비의 일환으로 볼 수 있다.

그러나 사업단의 취지와 활동은 또한 ‘언제든지, 어디서든지, 누구든지’ 참여할 수 있는, 종래의 학교교육과 사회교육의 틀을 넘어서는 ‘川崎다운’ 생애학습 네트워크 구축을 위한 진일보한 시도라는 의미를 갖고 있다 (川崎市生涯學習振興事業團 1993a; 1993b; 1994).

2. 시민관 조직

〈표 2〉에 나타나 있는 바와 같이, 川崎市の 시민관은 市교육위원회 사회교육부 소관의 공공시설로서, 1994년 현재 각 행정구에 하나씩 7개의 시민관과 4개의 분관이 설치되어 있다. 각 시민관은 주간(主幹)의 통솔 하에 서무계, 관리계, 사회교육진흥계로 조직되어 약 20명 내외의 전임 직원이 市공무원 자격으로 파견되어 있으며, 별도로 비상근(非常勤) 사회교육지도원이 1명씩 근무한다. 분관에는 주사 1명을 포함하여 2명의 전임직원이 근무한다. 그러나 가장 규모가 큰 川崎區의 교육문화회관은 예외적으로 2과(관리과, 사업과) 3계(서무계, 관리계, 사회교육진흥계) 1주사(主査)로 구성되어 전임직원의 수도 27명에 이르고 있고, 분관 직원도 4명으로 되어 있다 (川崎市教育委員會 1993c: 17).⁹⁾

일본의 자치체 공무원 중에서 교육, 사회교육, 사서, 박물관 관련 직종은 전문적으로 규정되어 있으며, 사회교육 공무원의 경력은 대학 졸업 후 사회교육 주사보로 출발한다. 일반직 공무원이라도 본인의 희망에 따라 사회교육 관련 직종에 장기간 근무하고자 하면 대학에서 전문 프로그램을 이수하도록 규정되어 있다. 사회교육 지도원 제도는 1974년에 시작되었으며, 이들은 전임 직원과는 별도로 주로 상담활동을 수행한다. 초창기에는 주로 퇴직 교장(校長)들이 이 직책을 담당하였으나, 최근에는 활동 실적이 있는 사람들로 충원되고 있다.¹⁰⁾ 사회교육 지도원에게는 1994년 현재 국가와 현(縣)으로부터 월 112,000 엔의 보조금이 지급되고 있다.

각 시민관에는 운영심의회가 설치되어 시민관의 관리운영과 사업편성에 대한 심의와 자문 활동을 수행하고 있다. 1987년까지는 川崎市 전체에 1개만 설치되어 있었으나, 지역 특성에 적합한 시민관 운영이 필요하다는 주민들의 요구와 청원에 따라 1988년부터 각 시민관별로 운영심의회가 발족하였다. 시민관 운영심의회는 10명 이내의 위원으로 구성되어 연 4회의 정기 자문회의가 열리며, 위원의 임기는 2년으로 규정되어 있다. 위원은 관내 학교장, 관내 단체의 추천을 받은 인사, 학식경험자 중에서 교육위원회가 위촉한다. 구체적인 위원 구성을 살펴 보면, 區長과 소·중학교장은 반드시 포함되어 있고, 町内會, PTA, 사회복지협의회 등의 대표도 거의 예외없이 포함되어 있음을 알 수 있다 (川崎市教育委員會 1993a: 9, 13).

3. 시민관의 사업내용¹¹⁾

川崎市 공민관 사업은 1949년 성인학교로 시작되었다. 성인학교는 성인을 위한 문화센터의 개념이었으며, 그 교육내용은 전쟁 중에 학교교육에서 경시되었던 영어, 문학 등의 문화학습과 전후의 궁핍한 생활에 도움이 되는 양재, 라디오 수리, 자동차 수리 등의 기술학습으로 이루어졌다.

1953년 「청년학급진흥법」의 공포와 더불어, 川崎市 공민관의 사업도 청년학급 중심

9) 여타의 시민관은 사회교육 단체에만 시설을 대여하고 사용료도 징수하지 않는 반면, 교육문화회관은 사회교육단체 이외의 단체에도 대여가 가능하며 사용료를 부과한다.

10) 일례로, 1970년대 초부터 사회운동가로 활약해 온 澤村治子는 1980년대 초 中原 시민관의 사회교육지도원으로 활동하였다 (1994년 2월 17일 면접조사 자료).

11) 이 절의 많은 부분은 川崎市 戰後 사회교육의 산 증인이며 대부로 추앙받고 있는 岩淵英之와의 인터뷰에 의존하고 있다. 그는 1940년대 후반부터 川崎市 사회교육에 관여하기 시작하여, 후에 市교육장을 역임하였으며, 은퇴한 후에도 현재까지 市공무원 노동조합에서 운영하는 「川崎 지방자치연구센터」의 이사장으로 市교육 전반에 대하여 영향력을 갖고 있다.

〈표 3〉 川崎市 시민관의 사업내용

활동내용		개시 연도	학급· 강좌· 사업수	1992년도 참가자수			예산 (¥1000)	
				남	여	합계		
성 인	생 애 교 육	성인학교	1949	156	1,088	3,833	4,921	22,475
		시민대학강좌	1970	7	116	130	246	2,240
		지역세미나	1984	8	145	580	725	1,146
		방송이용학급	1985	2	32	65	97	302
		환경보호실천강좌*	1991	2	12	41	53	600
		고등학교개방강좌	1991	2	16	45	61	470
		대학공개강좌	1992	1	0	0	50	500
	평 화 · 화 교 · 육	사회인학급	1982	1	2	19	21	893
		평화·인권존중학급	1985	7	87	164	251	1,127
일본어학급		1990	3	11	113	124	1,580	
일본어자원봉사자연수		1992	1	0	15	15	170	
교 육	가 정 교 육	가정교육학급	1964	10	49	265	314	1,510
		乳幼児학급	1974	11	20	218	238	2,101
		신혼부부세미나	1981	15	308	471	779	2,340
		위탁가정교육학급	1983	129	2,188	24,249	26,437	5,805
		자녀교육교류집회	1989	7	316	767	1,083	700
	여 성 교 육	여성학급	1959	7	0	169	169	1,292
여성자원봉사자강좌*	1976	3	0	72	72	1,227		
여성직업생활 준비세미나*	1986	2	0	88	88	600		
고 교 령 자 육	고령자교실	1963	22	363	829	1,192	3,742	
	관 제 계 축 단 진	PTA지도자연수*	1972	7	151	2,638	2,789	840
		성인자주그룹육성 지도자파견	1979	40	-	-	-	400
	기 타	사회교육연구집회	1974	7	328	635	963	189
청 소 년 교 육	청 년 교 실	일반청년 장애자	1964	7	62	154	216	2,310
		청소년지도자프로그램연수	1985	7	110	209	319	
		청소년지역활동촉진사업	1987	7	-	-	5,750	
		소년친구만들기*	1988	7	136	199	335	
		문화진흥사업		7	-	-	8,310	
문 화 진 흥 · 교 육	문 화 진 흥 · 교 육	어린이극장		26	-	-	5,353	4,340
		자주문화사업						
		시청각도서관사업						
		시청각교재대여					2,966	
		시청각기재대여					1,472	
16밀리영사기술강습회		7			193			
영화회					2,400			
단 체 육 성	단 체 육 성	문화협회		7				
		PTA협의회		7				
		기업내체육시설 일반이용추진 연구회		2				
		연구회		534				
		기타단체 (서클연락회)		8				

* 국고(國庫)보조 사업.

자료 : 川崎市教育委員會 1993c: 5-12, 53-55, 175-237; 川崎市教育委員會 社會教育部 1993.

으로 변화되었다. 청년학급은 15세 이상 20대 초까지의 근로청소년을 대상으로, 주로 공업고등학교 교사를 강사로 초빙하여 공업영어와 공업상식, 기계 등의 내용을 250시간 동안 가르치는 방식으로 운영되었다. 급속한 농촌인구 유입을 경험하고 있던 川崎市에서는 청년학급이 대단히 활성화되었으며, 川崎市の 특성을 살려 공업청년학급과 상업청년학급이 개설되었다. 다른 지역에서는 청년학급이 이미 쇠퇴기에 접어들던 1958년 川崎市の 공업청년학급은 문부성의 실험청년학급으로 지정되고,¹²⁾ 1963년에는 여성의 참여도 허용하는 청년산업기술학교로 확충되었으나, 1975년도 현(縣)정부 보조금의 대폭 삭감과 대상자의 감소로 인하여 쇠퇴하게 되었다 (川崎市教育委員會 1994a; 1994b).

〈표 3〉을 보면, 1960년대에 이르러는 새로운 범주의 집단—주부, 고령자, 어린이, 장애자 등—이 공민관 사업의 주요 대상으로 부상하기 시작하였음을 알 수 있다. 1963년 고령자교실, 1964년 가정교육학급(육아학급), 1964년 장애자 청년교실, 1974년 乳幼児학급의 개설이 이를 예시한다고 볼 수 있다.

현재 川崎市の 시민관 활동은 성인교육, 청소년교육, 문화진흥 및 시청각교육, 단체육성의 4가지 영역으로 구분되어 있다. 성인교육은 다시 생애교육, 평화 및 인권교육, 가정교육, 여성교육, 고령자교육, 사회교육 관계 단체 활동 촉진, 기타 사업으로 세분된다. 이런 사업들은 주로 시민관에서 기획하고 운영하는 학급 또는 강좌의 형태를 취하고 있다. 그러면, 川崎市の 시민관 활동에서 발견되는 특징은 무엇인가?¹³⁾ 첫째, 시민관 사업의 주축은 성인을 대상으로 하는 학습활동이라는 점이다. 〈표 3〉에 나타나 있는 바와 같이, 성인교육은 가장 다양한 프로그램이 실시되고 있으며, 예산과 참가자수에 있어서 압도적 비율을 차지하고 있다. 또한 성인교육 이외의 범주로 분류된 사업들도 실제적으로는 성인교육의 성격을 띠고 있는 경우도 있다. 예컨대, 청소년교육으로 분류되어 있는 청소년 지역활동 촉진사업이나 청소년 지도자 프로그램 연수는 청소년을 대상으로 하기보다는 청소년 혹은 청소년 교육을 매개로 하여 성인을 학습 대상으로 하는 사업이며 (한영혜 1993: 179-180), 문화진흥사업인 자주문화 사업도 일종의 성인교육으로 볼 수 있다. 단체육성 사업은 물론 성인 단체에 관련된 사업이다.

둘째, 시민관의 사업 중에는 1980년대 이후에 개시된 사업이 다수를 차지하고 있으

12) 문부성의 연구지정과 함께 1959년부터는 교육시간이 300시간으로 증가되었으며, 1959년에는 공업청년학급의 PTA적인, 경영자로 구성된 「공업청년학급협력회」가 발족되었다.

13) 시민관의 구체적 사업내용은 한영혜(1993: 175-186)의 논문에 자세히 소개되어 있으므로, 여기에서는 소위 ‘川崎다운’ 사회교육과 관련하여 특기할 만한 사항에 대하여만 언급하고자 한다.

며, 이렇게 비교적 역사가 짧은 사업들은 대체로 인권, 평화, 지역문제, 주민참가, 국제화 등 새로운 사회교육의 이념과 방법을 지향하는 실험적 성격을 띠고 있다. 대표적인 예로 평화 및 인권 교육은 1982년 市議會에서 「핵병기 폐절 평화도시 선언」이 가결된 이후 개설된 프로그램들로서, 공모를 통하여 시민을 기획위원으로 위촉함으로써 학습 프로그램 선정에 시민의 의견이 반영되도록 하고 있다. 특히 평화 및 인권 교육은 전통적으로 상당한 규모의 정주 한국·조선인과 최근 급증하는 외국인 취업자 문제에 대응하여, “국제도시 川崎의 열린 지역사회 창조”(川崎市教育委員會 1993c: 53)를 지향한다는 혁신 시정의 입장이 부각되는 사업이다. 1984년에 개시된 지역세미나도 일상생활과 지역 차원의 절박한 문제를 주민들이 스스로 발견하고 해결책을 모색한다는 새로운 이념을 지향하고 있으며, 구체적 주제와 방법을 정하기 위한 기획위원회 활동에 시민이 적극적으로 참여함으로써 그 자체가 중요한 학습의 경험이 되도록 하고 있다 (한영혜 1993: 178-182). 1985년에 개시된 방송이용학급은 새로운 매체인 TV를 이용하여 川崎, 요코하마(浜), 요코스카(横須賀) 3개 도시가 제휴하여 운영하며, 각기 도시의 머리글자를 따라 KYT텔레비 세미나라고도 불리운다. 가정교육 사업도 가족과 육아, 자녀교육을 매개로 하여 시민관 사업과 지역의 자주(自主)학습 그룹의 활동을 유기적으로 기능하도록 하고 지역의 네트워크를 형성하는 데 관심을 보이고 있다. 특히, 위탁가정교육학급은 자주운영의 원칙 하에 활성화되어 있다. 여성 교육은 남녀평등의 지향이라는 관점에서 1991년도부터 사업 명칭을 부인 대신 여성으로 바꾸었다. 고령자교실은 1985년도부터 지역 노인그룹의 협조를 얻어 지역 내에서 개설하고, 학습내용도 고령화 사회에 대응하여 고령자의 사는 보람과 지역에서의 역할 등의 주제를 강조하는 방향으로 개편하였다. 1990년대에 개시된 고등학교 개방강좌와 대학공개강좌는 학교교육과 사회교육의 연계를 시도하는 지역교육개혁운동과 맞물려 있는 프로그램이다 (川崎市教育委員會 1992b: 51-52; 1993c: 53-54).

셋째, 시민관의 집회시설 제공은 시민들의 자주학습 활동에 중요한 역할을 담당하고 있다. <표 3>에 의하면, 534개의 연구회가 시민관 시설을 이용하여 정기적으로 모임을 갖고 있다. 이런 연구회는 1960년도에 발족된 그룹을 비롯하여 최근에도 왕성하게 새로운 그룹들이 형성되고 있으며,¹⁴⁾ 주제도 광범위한 분야를 망라하고 있다.

마지막으로, 앞에서 언급한 실험적 프로그램의 도입에도 불구하고, 시민관에서 실시하는 사회교육 프로그램에 참여하는 주민은 제한된 범주에 머무르고 있으며, 그 참여 형태도 제한되어 있다. <표 3>에서 보면, 장애인 청년교실을 제외한 모든 사업에서 여

14) 1990년, 1991년, 1992년도에 각각 46개의 연구회가 새로이 발족하였다 (川崎市教育委員會 1993c: 225-234).

성 참가자가 압도적 다수를 이루고 있다. 참가자 수나 예산 배정에 있어서 중요한 비중을 차지하고 있는 성인학교, 위탁 가정교육 학급, 고령자 교실, PTA 지도자 연수 등의 사업에 참여하는 이들은 주로 가정주부와 노인들로 구성되어 있다. 1992년도 성인학교 수강자를 대상으로 실시된 조사에 의하면, 여성이 응답자의 76%를 차지하고 있다. 연령별 구성을 보면, 남성의 경우에는 60세 이상이 86%, 여성의 경우에는 40세 이상이 81%를 이루고 있다. 직업별로는 남성 응답자는 무직이 65%, 여성 응답자는 전업주부 58%, 부업을 가진 주부 13%, 무직 9%로 구성되어 있다 (川崎市生涯學習振興事業團・川崎市教育委員會 1993). 또한 1987년도에 각 시민관 소속의 연구회 대표자 중에서 해당 행정구 관내에 거주하는 248 명을 대상으로 실시한 조사에 의하면, 시민관에서 실시하는 학급이나 강좌에 참여한 경험이 있는 응답자는 91%에 달하는 반면, 연구집회 이용자 간담회에는 62%, 시민관 사업의 기획 및 운영에는 51%, 시민관 건설위원회나 서명 활동에는 21%의 응답자만이 참여한 경험을 갖고 있다. 즉, 연구회 대표자들의 경우에도 시민관 활동에 적극적으로 기여하기보다는 학습활동을 ‘향수’(享受)하는 정도의 참여 수준에 그치고 있는 경우가 많다는 점이다 (『川崎市社會教育年報』 1988).

IV. 맺음말: 공민관의 가능성과 과제

최근 일본의 공적 사회교육 시설인 공민관은 중대한 변환의 국면을 맞고 있다. 1980년대 이후 행정개혁, 교육개혁이 견지하고 있는 합리화, 민활 노선과 국제화, 국가경쟁력 제고 등의 담론에 토대를 두고 있는 새로운 ‘생애학습체계’ 구상은 공민관의 민영화, 민간위탁, 직원축약화 등의 시책으로 구체화되고 있다. 이는 국민의 학습권 실현을 위한 공공 서비스로서의 사회교육과 공민관의 확충이라는 종래의 관념에 대한 수정을 의미하며, 따라서 앞으로 공민관의 위상과 사회교육 활동이 위축될 수 밖에 없을 것이라는 전망도 나오고 있다.

그러나 川崎市에 대한 사례조사를 통하여 우리는 이런 국가 수준의 움직임이 일본 전역에 동일한 형태의 반향을 일으키는 것은 아니라는 사실을 알 수 있다. 1980년대 국가 정책과의 조율을 위한 川崎市의 독자적인 노력은 시민참가와 시민자치를 구현하는 생애학습 이념의 정립으로 귀결됨으로써, 사회교육이 교육 행정 뿐만 아니라 광범위한 시정(市政)의 관심사로 부상하였으며, 공민관 활동에 보다 적극적인 의미를 부여하여 활성화를 시도하고 있다. 이에 대한 설명을 위하여는 지난 20여년간 지속적으로 혁신 자치체를 유지하여 온 川崎市의 독특한 특성이 고려되어야 하며, 아직 이런 川崎 방식의 확산과 성공 여부에 대하여 단언하기에는 시기상조이다.

川崎市の 사례가 일본 사회교육 및 공민관의 위상과 앞으로의 가능성에 대하여 시사하고 있는 바는 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선, 공민관의 사회교육 활동은 도시의 보편적 지역주민조직인 町内會・自治會 활동과 마찬가지로, 생활권이 지역사회와 밀접히 연관되어 있는 주민 일부, 즉 중·노년 주부와 정년퇴임한 남성 노인 위주로 진행되고 있다. 이는 사회교육과 공민관 제도가 현재까지는 자발적이고 민주적인 주민 자치의 기반으로서의 역할을 수행하는 데는 한계가 있음을 시사한다고 볼 수 있다(윤정로 1993). 그러나 사회교육 종언론이나 공민관 무용론 등의 비관적 전망은 너무 성급한 예단이라고 판단된다.

최근 川崎市 시민관에서 실시되고 있는 새로운 사회교육 프로그램들은 공민관이 급격한 사회구조적 변화에 대응해 나가면서 활력을 유지할 수 있는 가능성과 방향을 예시하고 있다. 첫째는 종래의 공민관 활동에서 '잊혀져 있던 사람들'의 재발견이다. 공민관 이용자는 비교적 경제적으로 여유가 있고, 건강상태가 양호하며, 고학력자로, 지역에 정주하는, 중·노년층의 무직자나 전업주부로 그 특징을 규정할 수 있다. 다른 한편, 사회적으로 불이익을 당하고 있는 사람들—생활곤궁자, 문맹자, 독신노인, 유동근로자, 소수민족 및 피차별자, 외국인 노동자, 장애자 등—은 공민관 활동에 참여하지 않아 왔다. 川崎市 시민관의 평화 및 인권 교육 프로그램은 이렇게 잊혀진 사람들의 '작은 문제가 실은 커다란 과제'이며 공민관의 기본적 과제가 되어야 한다는 새로운 안목을 제시하고 있다(小林文人 1988: 41-50). 둘째는 지역사회 형성(地域づくり)과 주민자치의 거점으로서의 공민관 역할의 확대이다. 川崎市 시민관의 '주민자치에 기초한 지역연대' 형성을 위한 노력은 일상생활과 지역에 밀착된 과제에 대한 학습기회의 확충과 학습방법의 개발을 통하여 공민관 활동이 지역적 기반을 강화하고 주민자치활동과 결합될 수 있는 가능성을 보여주고 있다. 셋째, 종래 川崎市 사회교육의 진장에 견인차 역할을 담당하여 왔던 헌신적 열의를 가진 유능한 사회교육 담당 공무원 또는 직원 집단의 지속적 확보가 앞으로도 여전히 사회교육의 활력을 유지해가는 데 관건이 될 것이다.¹⁵⁾

15) 중견 공무원들은 젊은 세대 사회교육 공무원들의 소극적 자세에 대하여 우려를 표명하기도 한다. 과거의 사회교육직에 자원하여 "일거리를 찾아 발로 뛰던" 열성적인 공무원들에 비하여 (주7 참조), 일반 市공무원과 마찬가지로 시험을 통하여 충원되는 최근의 사회교육 공무원들은 주민들에게 상담과 의견 청취를 하기보다는 위로부터의 지시에 따라 "책상에 앉아 문헌을 참조하여" 프로그램을 기획하는 경향이 있으며, 한 마디로 '지시를 기다리는 사람'(指示待ち人)의 특성을 보인다는 것이다. 그러나 현지조사에서 만났던 다수의 젊은 사회교육 공무원들은, 사회교육 공무원직 선택의 첫번째 이유로서 직업에서의 보람을 꼽았으며, 확장 시절에 이미 사회교육에 관련된 활동을 해본 경험을 가지고 있었다.

끝으로, 필자가 현지조사 기간 중 방문할 기회가 있었던, 1993년 10월에 개관한 高津 시민관 다치바나(橘) 분관의 웅대한 규모는 아니지만, 고도의 세련된 미적 감각과 장애인, 노인, 어린이 등을 위한 세심한 배려를 기울여 최대의 편의성을 갖춘 시설과 그 안에서 볼 수 있었던 이용자 및 직원들의 분주한 움직임은 川崎市에서 시민관의 정체나 쇠퇴에 대한 우려보다는 그 활력과 가능성을 상징하는 강렬한 이미지의 하나로 남아 있다.

〈참 고 문 헌〉

윤정로

1993 “일본 지역주민조직의 활동과 기능,” 『지역연구』 2 (3): 109-127.

이종구

1993 “九州의 「지역생활조직」,” 『지역연구』 2 (3): 225-253.

한영혜

1993 “지역연대와 사회교육: 새로운 지역연대 형성 운동과 지역주민조직의 위상변화,” 『지역연구』 2 (3): 167-191.

川崎市教育委員會

1992a 『教育かわさき』 No. 38.

1992b 『1991年度 活動報告書 (教育文化會館・市民館)』.

1993a 『社會教育要覽』 No. 40.

1993b 『川崎の社會教育 (平成5年度)』.

1993c 『1992年度 活動報告書 (教育文化會館・市民館)』.

1994a “川崎の社會教育略年表,” 『韓國日本研究團 川崎市社會教育調査 説明資料』.

1994b “川崎市の青年教育(年表)” 『韓國日本研究團 川崎市社會教育調査 説明資料』.

川崎市教育委員會 社會教育部

1993 “平成5年度 教育文化會館・市民館 事業實施要領.”

川崎市教育懇談會

1986 『いきいきとした川崎の教育をめざして』.

川崎市生涯學習推進基本構想策定調査委員會

1991 『川崎市生涯學習推進基本構想: 市民がつくる・市民が學ぶ・市民がひらく』.

川崎市生涯學習推進基本計劃策定調査委員會

1993 『川崎市生涯學習推進基本計劃: 市民の,市民による,市民のための生涯學習の推

進をするために』.

川崎市生涯學習振興事業團

1993a “財團法人 川崎市生涯學習振興事業團 要覽.”

1993b “かわさき市民アカデミー.”

1994c “かわさき市民アカデミー.”

川崎市生涯學習振興事業團・川崎市教育委員會

1993 『市民館利用者の學習實態に関する調査報告書』.

1988 『川崎市社會教育年報』 2號

岩淵英之 (Iwabuchi, Hideyuki) 編著

1993 『生涯學習と學校5日制』. 東京: エイデル研究所

小林文人 (Kobayashi, Bunjin) 編著

1988 『公民館の再發見: その新しい實踐』. 東京: 國土社.

谷富夫 (Tani, Tomio)

1988 “川崎市のコミュニテイ施策,” 『社會分析』 17: 15-18.

The Social Education and Civic Hall (*Kominkan*) in Japan: A Case Study of Kawasaki City

Jeong-Ro Yoon

In Japan, ‘social education’ refers to the organized, extra-school programs in learning, recreation and sports provided mainly for the youth and adults. A public institution called civic hall (*kominkan*) has played a pivotal part in the social education of post-war Japan. This paper examines the current state and future prospect of the social education and *kominkan*, based on a case study of Kawasaki City.

Instituted in the late 1940s as a part of the drastic educational reform, *kominkan* has been settled in Japan through the ‘modernization’ of facilities and personnel in the 1960s and the remarkable expansion of activities in the 1970s. Since the 1980s, however, there have been concerns that the recent administrative and educational reforms stressing rationalization, private sector initiative, globalization,

and national competitiveness are likely to lead to the weakening of *kominkan*. The analysis shows that the national policy change has not produced uniform repercussions at a local level. The overhaul of social education system in Kawasaki for the past decade has taken the course of strengthening *kominkan*, laying increased emphasis on the principle of citizen participation and local autonomy. The continued stay in power of the progressive city administration since 1971 provides a backdrop for the development.

The role of *kominkan* and social education has been limited in serving for the realization of participatory democracy and local autonomy. The experimental programs recently undertaken by *kominkan* in Kawasaki, however, exemplify the possibilities and directions to invigorate the social education of *kominkan*: increased attention to the socially disadvantaged who have been forgotten in the social education and strengthened ties with community. The continued commitment of officials will be a key to the vitality of *kominkan* and social education.

윤정로, 한국과학기술원 교양과정부 부교수(사회학)

주소 : 대전시 유성구 구성동 373-1

Tel : 042-869-4625(O), 042-861-7467(H)

Fax : 042-869-4610