

# 日本 地域社會에 있어 傳統的 住民組織의 役割

The Study on the roles of Chonaikai in Japanese Community

林 承 彬

(韓國地方行政研究院 責任研究員)

<目 次>

I. 序 論	IV. 地域社會에서의 町內會의 機能과 役割
II. 國家와 地域社會의 媒介體로서의 町內會	V. 結 論
III. 地域社會에서의 町內會 形成	

<ABSTRACT>

This study focuses on the traditional civil organization as an intermediate variable between public administration and communities in Japan. One of the typical traditional civil organization, called "Chonaikai", has been played the role as an instrument of civil participation as well as the entrusted bureaucrats. Using such civil organizations, the public administration in Japan has got an effect of quasi-government, increasing its productivity as well as public support in policy implementation. This research investigates how the traditional civil organizations come to have quasi-governmental functions, making clear the relations between community and the nation in broad. This study finds that "Chonaikai" has been closely related to the change of national system. "Chonaikai" functioned as a basic unit of administration before 1945, so that the relation between public administration and community had a characteristic of unilateral mobilization. After then, however, it has been changed to be cooperative relations. That is, the relationship between public administration and traditional civil organizations has been changed from vertical to horizontal relations. Especially, the major activities of "Chonaikai" help to put the civil voice in the policy process as a feedback.

## I. 序 論

일본 지역사회와 행정과의 관계를 논하는 경우 혹은 지방자치론을 논하는 경우 다음과 같은 소박한 의문을 가지게 된다. 주민들의 정부정책에 대한 저항감이 적으며, 행정에 대한 자발적인 참여 즉 주민참여가 너무나도 잘 이루어지고 있다는 사실이다. 그러나 막상 일본의 주민참여를 서구의 이론적 잣대로 보려고 하는 경우 전혀 다른 메카니즘이 있다는 사실에 직면하게 된다. 단순논리로 말하자면, 서구의 주민참여는 시민사회가 형성된 후에 발달된 것으로서 이곳에서의 주민참여는 자신들의 이익극대화를 위한 것이라고 말할 수 있겠다. 이에 반하여 일본의 주민참여는 서구와 마찬가지로 그 모태를 전통적인 주민조직에서 찾을 수 있으나, 이들은 자기이익의 극대화라기 보다는 자신의 희생을 전제로 한 주민참여를 하고 있다는 점에서 일본적 특성이라고 아니할 수 없다. 이들 주민조직의 구성원들은 행정의 협력자로서 혹은 대변자로서 행정활동을 하고 동시에 주민의 의견을 수렴하여 행정에 전달하는 기능을 수행하고 있는 것이다.

따라서 일본의 행정은 적은 인원의 주민조직을 준행정기관같이 이용하여 행정의 생산성을 높이고 있으며, 동시에 정책집투의 용이함을 얻고 있는 것이다. 본 연구에서는 일본의 전통적 주민조직이 왜 이러한 기능을 하게 되었는지를 밝혀, 행정 즉 넓은 의미의 국가와 지역사회와의 관계를 명확히 하고자 한다.

흔히들 우리는 일본을 표현할 때 관료사회로 말하거나 혹은 일본주식회사로 말하고 있다. 이 경우 일본에 관료가 많다거나 혹은 주식회사가 많다는 의미가 아닌 것은 분명하다. 즉 우리가 일본을 이와 같은 시각으로 보는 이유는 사회의 상부구조와 하부구조의 밀접한 결속관계를 표현하는 용어라고 할 수 있는 것이다. 그러나 이에 대한 검증은 문화론적인 접근방법이 주류였으므로, 본 연구에서는 국가와 지역사회라는 메카니즘으로 파악한다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있겠다.

## II. 國家와 地域社會의 媒介體로서의 町內會

Zysman은 국가와 사회의 매개기능을 분석하기 위해서 각각의 정책을 분절화시켜 파악

하는 것이 중요하다고 했다. 그는 Krasner에 의한 강한 국가와 약한 국가의 대립개념이 정책분야별의 차이점을 분명하게 밝히지 못했고 또한 국가내부의 정책형성과정에 관한 고찰이 분명히 드러나고 있지 않다고 비판하고 있다(Zysman, 1983: 297).

이에 반하여 Katzenstein은 정책네트워크의 개념을 사용하고 있으나, 이에 대해서도 Zysman은 비판하고 있다. 비판의 논거로써 첫째, 정책분야에 따라 제도적·환경적인 차이가 너무 크다는 점이다. 둘째, 지배적 연합과 정책네트워크를 거의 동등하게 취급하고 있기 때문에 양자의 구체적인 사회적 행위자가 정책결정 내지 집행에 얼마만한 영향을 미치고 있는지를 파악할 수 없다는 것이다. 따라서 Zysman이 강조한 점은 산업정책에 있어서는 국가와 산업을 매개하는 것으로서 금융시스템의 중요성에 주목하고 있으며, 각국의 금융시스템의 유형화와 그 경제적 상황을 파악하고 있다.

그러나 Zysman과 Katzenstein 양자 모두 국가와 사회를 二分節하는 제도론적인 입장에서 분석하고 있다는 공통점을 발견할 수 있다. 이에 대하여 영국의 행정학자인 Rhodes에 의하면, 논자들의 국가와 사회를 매개시키는 것으로서의 정책네트워크의 개념을 다음과 같이 3가지로 이해하고 있다고 한다(Rhodes, 1990: 293-317).

첫째, 정치과정을 분석하는 수단으로서의 정책네트워크이다. 이것은 공적 자원을 배분하여야 하는 중앙정부가 다원적인 행위자에 의해 구성되어 폐쇄적인 커뮤니티화하여 자신들의 기득권유지에만 관심을 가지게 되어 시민통제가 영향을 못 미치는 상황을 설명하는 정책네트워크론이다. 이때의 커뮤니티는 지역사회를 가리키는 개념이 아니고, 정치적·행정적 행위자의 제한된 인간관계라고 할 수 있으므로 이는 미국적인 多元主義 혹은 코프리티즘과는 상이점이 있다. 오히려 이전의 지배엘리트그룹의 역할을 강조했던 엘리트즘과 보다 가까운 논의라고 할 수 있다.

둘째, 중앙-지방간의 관계에서 형성된 정책네트워크이다. 이것은 국가와 사회의 매개만을 연구대상으로 삼는 것에 비해 같은 국가기관이라고 할 수 있는 중앙정부와 지방정부간의 조직의 관계를 파악하는 것이다. Rhodes는 주로 이와 같은 입장에서 정책네트워크의 개념을 사용하고 있다.

셋째, 정부와 산업간의 관계를 정책네트워크로 파악하는 것이다. 이것은 산업정책을 주요한 대상영역으로 하여 국가와 사회의 매개기능을 분석하려는 것이며, 연구방법적으로는 유형화 및 실증적인 분석을 통해 국제비교를 주로 실시하고 있다.

이상의 정책네트워크를 통한 국가와 사회의 매개적인 역할에 관한 구미의 이론적인 논의를 소개하였으나, 일본에서는 이와 같이 국가와 사회를 매개하는 기능에 관한 논의는 거의

없다고 해도 과언이 아니다. 일본에서는 국가와 사회를 매개시키는 것으로서 초나िका이에 관한 연구가 비교적 활발하게 전개되어져 왔다고 할 수 있다. 즉, 일본의 초나िका이는 Zysman, Rhodes가 언급하는 정책분야에 따른 정책네트워크 혹은 중앙과 지방간의 관계만을 가지고는 국가와 사회 특히 지역사회와의 관계를 파악하기는 어렵다.

따라서 본고의 연구대상이 되고 있는 일본의 지역사회 내에서의 초나िका이는 제반행정에 관한 영향력의 행사라는 측면에서 구미의 정책네트워크와 공동체의 合體로 볼 수 있는바, 따라서초나िका이를 정책네트워크 공동체로 파악하는 것이 타당하다고 하겠다. 이하에서는 지역사회의 전통적 주민조직인 초나िका이가 국가와 지역사회간의 매개적인 기능과 역할을 수행하게 된 경위를 규명하여 양자간의 관계를 밝히고자 한다.

### Ⅲ. 地域社會에서의 町内會 形成

#### 1. 지역사회의 개념

행정이 지역사회에 침투하는 수단으로서의 주민조직에 관한 연구는 그 동안 정책형성과 정책집행이라는 양측면에서 검토되어져 왔다. 그 이유는 정책이라는 것 자체가 국가와 사회의 상호작용에서 만들어지는 것이기 때문이다. 따라서 지역사회에 관한 연구는 국가와 사회의 관계를 밝히는데 중요한 역할을 했던 것이다.

총래 일본의 지역사회는 행정의 정책침투의 용이함을 달성하기 위한 수단으로써 행정의 분자적인 역할로만 인식되어져 왔다고 할 수 있다. 즉, 지역사회에 있어서 주민들에 의한 정책집행 혹은 정책형성에 대한 논의는 경시되어져 왔다고 볼 수 있다. 일본의 지역사회에서 커뮤니티라는 용어를 연구과제로 사용하기 시작한 것은 1960년대부터라고 할 수 있다. 당시 구미의 커뮤니티에 관한 연구가 주목을 받게 되어 일본에서도 외래어인 커뮤니티라는 용어를 지역사회, 근린지역, 근린지구, 또는 공동체라고 번역하였다(본고에서는 이하 커뮤니티와 지역사회를 같은 의미로 사용하겠다). 구미에서의 커뮤니티활동이 참여민주주의의 대두와 때를 같이한 것과 마찬가지로 일본에서도 커뮤니티 혹은 지역사회의 개념이 제기되기 시작한 것은 주민운동이 활발한 1960년대, 1970년대부터라고 할 수 있다(Peter Hain, 1976: 24-25).

커뮤니티개념에 관한 G. H. Hillery의 분류에 따르면 사회적 상호작용(social interaction), 지역(area), 공통의 장(common tie)등 3가지를 포함하는 것이라고 했다(園田恭一, 1979:

235-237).

E. B. Harper와 A. Dunham은 커뮤니티를 ① 지역적 규범(physical, geographical and territorial boundaries), ② 사회적·문화적 동질성(social or cultural homogeneity), 일치(consensus), 자조(self-help), 공동행동 및 상호작용의 관계(communal behavior and interacting relationships)의 두 가지가 포함된다고 했다(Harper & Dunham, 1959: 23-27).

따라서 커뮤니티 즉 지역사회란 “지역성과 공동성”이라는 개념을 동등히 가지고 있다고 볼 수 있다. 구미의 경우를 보면, 커뮤니티 내부에는 주민조직이 있어 주민조직에 의한 지역성 및 공동성을 형성하게 되는 것이다. 영국 잉글랜드는 패리쉬, 웨일즈와 스코틀랜드에서는 커뮤니티라고 불리며, 프랑스에서는 코뮌, 독일에서는 게마인데라는 이름의 주민조직이 각기 주민중심의 지역사회를 형성하였던 것이다(Stoker, 1991: 30)<sup>1)</sup>. 이들 주민조직이 지방자치단체의 기초가 되었다는 것은 말할 나위도 없다. 커뮤니티를 기반으로 하는 주민조직은 후에 법인격이 부여되었으며 권한행사가 가능한 자치단체로써 발전한 것이다.

그러나 일본의 커뮤니티 즉 지역사회는 구미의 커뮤니티개념과 정확하게 일치하지는 않는다. 일본의 지역사회에서는 주민 스스로가 주민조직을 형성하지 않았을 뿐만 아니라 그 자체에 법인격이 부여되어 자치단체가 된 것도 아니다. 일본인들이 행동하는 기본양식은 초나이카이(町内會)라는 전통적인 주민조직을 기반으로 하는 커뮤니티를 중심으로 활동하고 있다는 점은 부인할 수 없다(中川剛, 1993: 19).

따라서 일본에서의 커뮤니티의 개념은 “넓은 가족제도를 기반으로 하는 폐쇄적인 전인격적 운명공동체성격”을 특색으로 하는 종래의 지역공동체를 역사적 기반으로 한 “생활의 장에 있어서 시민으로서의 자주성과 책임을 자각한 개인 및 가정을 구성주체로 한 지역성과 각종의 공통목표를 가진 개방적이며 또한 구성된 상호의 신뢰감있는 집단”을 커뮤니티 즉 지역사회라고 할 수 있다.

## 2. 지역사회에 있어서 주민조직의 형성

自治會, 町内會 등의 주민자치조직은 근린지역사회에 있어서 지역적 주민자치조직으로서 지역의 공공적 기능 혹은 행정의 말단기능을 수행해오고 있다는 논의가 있어 왔다. 이러한 초나이카이를 대표로 하는 지역의 주민조직에 대한 시각은 크게 두 가지로 양분되어 왔다고 할 수 있다. 구조주의적 지역사회론을 강조하는 입장에서는 국가의 하부기관으로서

1) 1990년 현재 웨일즈에는 800여개, 스코틀랜드에는 1200여개, 잉글랜드에는 11,000여개의 지역주민조직이 있다고 한다.

의 주민조직기능에 대해 비판적이었으며, 행태론적인 입장을 취한 일부의 행정학자들은 전통적 주민조직의 순기능을 강조하고 있는 것이다(倉澤進·秋元律郎, 1992: 22). 본고의 관점은 町内會의 기능을 중심으로 한 분석을 전개하고자 한다. 그러나 町内會의 순기능만을 강조하는 것은 아니고 역사적인 분석을 통하여 町内會의 기능변천에 대하여 살펴보고자 한다.

### 1) 메이지(明治)국가형성시기의 주민조직의 형성

현재 지역사회 내에 있는 주민조직인 町内會 등 전통적인 隣保組織의 기원을 메이지(明治)시대 이전인 에도(江戸)시기로 보는 논자도 있으나, 국가의 지배체계의 하나로서 주민조직이 결성되기 시작하는 것은 메이지(明治)시기(1868-1913) 이후라고 할 수 있다. 1888년 공포된 「市制町村制理由書」에 따르면, 지금의 기초자치단체인 市·町·村에게 자치를 보장하지 않고 국가의 집권적 통치체제의 일익을 담당하도록 하는 내용을 담고 있다. 이와 같은 지방개혁을 법률로써 공포하며 시행하는 가운데 초나이카이(町内會) 등 전통적인 隣保組織을 조직화하고 행정의 말단기능을 담당시켰던 것이다(大石嘉一郎, 1990: 3-4). 초나이카이(町内會) 등 전통적인 隣保組織의 간부에게는 명예직 공무원과 같은 직위와 권한을 주어 국가와 지역사회를 잇는 선으로써 활용했던 것이다. 예를 들어 정부가 「救護法」, 「軍人扶助法」 등 복지서비스를 행하는 경우 이들 주민조직의 간부에게 수혜자를 추천토록 하였으며, 시혜를 주민조직을 통하여 베푸도록 하는 것이다. 메이지 시기에 조직화되기 시작한 주민조직이 보다 적극적으로 국가지배체계의 일원으로 활용되기 시작한 때는 20세기 들어와서부터라고 할 수 있다.

### 2) 국가 지배체계의 일원으로서의 편성

초나이카이(町内會) 등 전통적인 隣保組織의 조직화는 1918년의 쌀 소동 이전부터인 청일전쟁·러일전쟁을 거치면서 정비화되는 가운데 쌀 소동에 의하여 급속도로 가속화하였다고 할 수 있다. 이것을 나타내주는 것이 다음의 <표 1> 이다.

<표 1> 초나이카이(町内會)의 設立年次(1933년 4월 현재)

구분	東京市 全域	舊市域	新市域
합계	2,260(100.0)	986(100.0)	1,274(100.0)
1886년 이전	14(0.6)	8(0.8)	9(0.5)
1887-1892年	15(0.7)	12(1.2)	3(0.2)
1893-1897年	23(1.0)	19(1.9)	4(0.3)
1898-1902年	42(1.9)	38(3.9)	4(0.3)
1903-1907年	71(3.1)	60(6.1)	11(0.9)
1908-1912年	38(1.7)	26(2.6)	12(0.9)
1913-1917年	114(5.0)	77(7.8)	37(2.9)
1918-1922年	307(13.6)	212(21.5)	95(7.5)
1923-1927年	822(36.4)	351(35.6)	471(37.0)
1928-1933年	814(36.0)	183(18.6)	631(49.5)

자료: 東京市役所, 『東京市町會の調査』, 1934, pp.10-11.

이렇게 급속하게 주민조직이 지배체계의 하나로써 정비되는 이유는 체제불안을 진정화시키기 위함이었으며, 행정기관에 의하여 주도적으로 진행되었던 것이다. 그 증거로써 행정측은 초나이카이(町内會) 등 전통적인 隣保組織의 간부를 명예직공무원과 같은 方面委員으로 임명하였던 것이다.

행정의 일부기능을 담당하는 조직으로서의 町内會의 편성원리는 일원화된 행정체계의 확립에 있었다. 1888년 지방제도개혁에 의해 지방자치제도는 縣-市町村이라는 2층제를 취하고, 지역사회는 초나이카이를 중심으로 시정촌에 편성된 것이다. 이들 町内會가 담당한 업무는 식량배급, 방재훈련, 불심자신고 등이었다. 그러나 2차세계대전 전까지만 해도 町内會 등 주민조직 편성은 행정의 하부협조기관이었으나, 1940년부터 시작된 戰時體制에서는 국가총동원체제의 최하급 행정기관으로 격상되어 편성된다.

### 3. 정내회의 변천

일본의 전통적인 주민조직은 초나이카이(町内會), 자치회 등의 이름으로 기초자치단체인 시정촌에 존재하고 있다. 우리의 내무부에 해당되는 自治省의 조사에 의하면, 이와 같은 전통적인 주민조직을 갖고 있지 않는 곳은 전국에 단지 7곳에 지나지 않는다는 것이다(自治省, 1984). 따라서 일본의 전통적인 주민조직은 우리와는 달리 산업사회를 거쳐 도시화과정 속에서도 그 명맥을 유지했다고 볼 수 있는 것이다.

전통적 주민조직인 町内會를 행정적 역할 즉 국가기관적 역할이라는 관점에서 보면 다음과 같이 7가지 시기로 구분할 수가 있다(倉澤進·秋元律郎, 1992: 27-28).

제1기는 明治(1868-1913년)지방제도가 성립하는 1868년부터 1888년 정도까지이다. 이 시기는 에도(江戸)시대의 5인조제도를 중심으로 한 초나이(町内)自治制度의 해체기이다.

제2기는 1888년부터 1920년대까지이다. 이 시기는 대도시행정제도가 정비되어 가는 시기인 한편, 초나이사회라는 역할담당이 전통적 산업의 자영업자로부터 새로운 사회층으로 교

체해 가는 시기라고 할 수 있다. 이 시기는 일본의 부흥기였으면서 동시에 사회적 혼란기라고 할 수 있다. 세계 제1차대전의 연합국이었으며, 관동대지진<sup>2)</sup>에 의해 더욱더 혼란이 가속화된 시기였다.

따라서 사회진정화를 목적으로 초나이카이(町内會) 등 전통적인 隣保組織의 조직정비화가 가속화되는 것은 1910년대 말기의 쌀 소동 때부터이다. 일본경제는 1905년 러일전쟁후의 호황기는 잠깐이었고, 그후에는 만성적인 불황기에 접어들기 시작했다. 정부는 러일전쟁 이래의 공채와 군사비의 부담으로 재정난에 허덕이는 사태에 이르렀다. 1903년 1억엔 정도였던 외채가 1911년에는 16억엔을 넘었다. 농촌은 자급자족이 중심이었으나, 청일전쟁을 전후해서 도시적인 상품이 농촌에 침투하게 되어 농촌의 도시화와 소비성향이 증가하기 시작했다. 그러나 이러한 생활을 영위할 수 있을 만큼 농민가계가 풍족하지는 못했다. 이와 같은 상황에서 1910년을 전후로 하여 농촌에서는 지방개량운동이 전개되기 시작했다.

1918년의 제1차 세계대전의 종결은 전후불황과 동시에 물가상승을 가져와 쌀 소동을 일으키는 계기가 되었다. 쌀 소동의 발단은 정부의 시베리아출병을 계기로 쌀값폭등이라는 상황에서 1918년 7월에 토야마(富山)縣의 농촌부인들이 쌀값으로 쌀을 팔아 가난한 자들을 구제하는 운동으로 시작되었다. 이러한 쌀 소동은 8월달에 전국 각지로 퍼지게 되었으며, 9월까지 368개 지역에서 발발하여 체제 전체의 불안정을 가속화시켰다. 도시의 참가자에는 도시하층민노동자가 대거 참여했으며 오사카 등지에서는 에도(江戶)시대부터 차별받던 차별부락민들이<sup>3)</sup> 많이 가담하였다고 한다. 쌀투기상인과 지주의 집이 이들 민중에 의해 습격당했으며, 부호에게는 구호금을 요구했던 것이다. 쌀 소동으로 인하여 전국 120개소에서는 경찰관과 군대가 출동하게 되었으며, 내각이 사퇴하는 결과까지 낳게 되었다. 그러나 이러한 쌀 소동은 1918년 한해에 끝난 것이 아니고 1918년을 전후로 해서 유사한 문제가 지방에서 분출되었던 것이다.

정부에서는 기존의 행정조직을 보완한다는 의미에서 町内會 등 전통적인 隣保組織이 없는 곳에는 새로이 신설하게끔 하는 조치를 취하게 된다. <표 1>에서 보이는 것처럼 1918

2) 1923년 9월 1일 동경일원에 발생한 지진으로서 리히터계측 M.7도라는 당시로서는 최대의 지진이 발생하였다.

이 지진으로 말미암아 수만 명이 죽었으며, 특히 조선인들이 지진과 폭동을 일으켰다는 유언비어를 일본정부가 만들어 만여명에 이르는 당시 재일 조선인들을 무참히 살해했던 것으로 유명하다.

3) 에도(江戶)시대에 형성되었다는 차별민 부락으로써 주로 도축, 가죽업 등에 종사하였다고 한다. 이들 부락민들은 현재 일본에 약 400-500만명 정도 있다하나 공식적인 행정통계상으로는 존재하고 있지 않다. 그러나 많은 자치단체에서 이들 부락민들에 대한 대책을 同和對策이라 하여 위원회를 구성하고 있으며, 사회단체에서도 이들에 대한 차별철폐를 외치고 있다. 따라서 일본에서 차별받는 집단이라면 재일 외국인(특히 재일 교포 입)과 부락민집단이 대표적이라고 할 수 있다.

년에서 1922년 사이에 町內會 등 전통적인 隣保組織의 신설이 급증하는 것이다.

제3기는 1920년대 중반부터 1940년까지이다. 町內會의 지방적 정비의 시기로서 사회적 조건과 행정적 조건, 정치적 조건 등 3가지가 어루어져 지방행정을 중심으로 한 町內會가 정비되는 시기라고 할 수 있다. 즉, 지방제도하의 町內會란 중앙의 통제를 받는 주민조직이라는 성향이 강하다는 것이다.

제4기는 1940년부터 1945년까지의 시기이다. 이 때의 가장 큰 특징은 중앙정부에 의한 쇼나이카이의 정비라는 점이다. 지역사회의 말단까지 중앙관료기구가 침투하게 되는데, 町內會가 이러한 역할을 담당하게 되는 것이다. 이전까지의 町內會는 어느 정도 관과 민의 중간자적인 입장이었으나, 이 시기에 와서는 명확하게 관의 말단기관으로서의 역할을 담당하게 되는 것이다.

町內會 등 전통적인 隣保組織이 국가의 행정체계의 하나로써 확고히 자리잡는 것은 국가 총동원체제를 만든 제2차 세계대전이 기폭제가 되었다. 전쟁발발년도인 1940년 9월의 「部落會町內會等ニ關スル訓令」 이전인 1939년에 東京府는 이들 주민조직에 관하여 다음과 같은 견해를 밝히고 있다. 東京府는 산하 町·村에게 「常會設置要領」을 송부했다. 주민조직인 부락상회 등에 대하여 국민정신총동원 하에서 행동하도록 하고 있다. 예를 들어 西府村 部落會設置規程에는 다음과 같은 내용이 포함되어 있다.

- ① 부락회의 명칭은 행정명을 앞에 쓰고 西府村<sup>00</sup>部落會라고 칭해야 함.
- ② 회장 및 부회장은 부락민추천에 의해 촌장이 선임함.
- ③ 촌장이 필요하다고 인정할 때는 부락회연합회를 조직할 수 있음.
- ④ 부락회연합회는 부락회의 연락을 담당함.
- ⑤ 隣保組織의 配置分合은 관계주민의 의견을 듣고 부락회장의 신청에 의해 촌장이 인정함.
- ⑥ 부락회의 예산·결산은 촌장에게 보고함.
- ⑦ 부락회 또는 연합회의 규약은 부락회장 또는 연합회장이 정하나 촌장에게 보고함.

이와 같은 규정을 보면 주민조직이 주민자율에 의하여 통제되는 것이 아니라 행정관료인 촌장에게 규제받고 있다는 것을 알 수 있다. 물론 이러한 규정은 西府村 독자적인 정책이 아니고 당시 내무성의 방침이었다는 것은 물론이다.

주민조직에 대한 예산상의 보조도 1940년부터는 촌의 일반회계 상에서 상회활동비로써 제도적으로 행해졌다(鳥越皓之, 1994: 149-150). 물론 전시체제의 일본이 행정기관에 의한 주민 및 주민조직에 대한 장악을 쇼나이카이(町內會) 등 전통적인 隣保組織에만 국한했던

것은 아니다. 농사실행조합 등에서도 행정적인 통제를 가했지만, 구체적으로 행정의 일상활동까지 시키고 조직의 간부들을 명예직공무원으로 활용한 것은 町內會 등 전통적인 部落組織이라고 할 수 있다.

제5기는 1945년부터 1952년까지이다. 일본이 제2차 세계대전에 패망한 후에 진주한 점령군은 중앙통제의 전형인 내무성을 해체시켰으며, 내무성의 말단행정기구로써 역할을 담당했던 쇼나이카이 역시 해체시켰다. 이 시기는 점령군에 의해 민주화가 추진되어 가는 입장에서 관과 민을 매개하는 모든 조직이 해체되었으며, 서구적인 행정개념인 공과 사를 분리하는 정책이 추진되었다.

제6기는 1952년 샌프란시스코 강화조약의 타결로 다시금 독립을 하게 된 일본이 정권을 찾은 이후부터 1960년대 중반까지의 시기이다. 이 시기는 전통적인 공과 사의 혼용을 강조하던 쇼나이카이가 미군이 물러가면서 부활하는 시기라고 할 수 있다. 따라서 지역사회에서는 급속도로 쇼나이카이가 부활되어 행정의 일익을 담당하는 시기라고 할 수 있다.

제7기는 1960년대부터 길게는 지금까지로 볼 수 있다. 이 시기는 주민운동의 모체가 되는 도시지역 사회에서의 쇼나이카이의 역할이 강조되면서 시정에의 참여가 강조되었던 시기이다.

#### IV. 地域社會에서의 町內會의 機能과 役割

##### 1. 정내회기능의 변화

###### 1) 1945년 이전

어느 나라든지 지역사회에는 자율적 혹은 타율적인 성격의 비영리주민조직이 있다. 자율과 타율의 기준점을 언급하는 경우 재정, 인사, 의사결정에 있어서 외부로부터의 관여 등으로 분류하는 것이 일반적이다. 그러나 이들 기준도 나라마다 사정이 다르다고 할 수 있다. 그러나 최근의 경향은 민간인의 비영리적인 자원단체에도 재원의 일부를 국가 혹은 자치단체의 보조금으로 충당하는 경우가 늘고 있다.

일본의 경우도 예외일수는 없다. 일본 지역사회의 주민조직인 쇼나이카이 혹은 자치회<sup>4)</sup>

4) 쇼나이카이(町內會)와 자치회는 엄밀히 말하자면 약간의 차이점이 있다. 쇼나이카이(町內會)가 농촌지역의 주민조직이라고 한다면, 자치회는 도시지역의 주민조직이라고 할 수 있다. 그러나 양자간의 역할 및 활동의 차이는 그다지 크지 않으므로 본고에서는 쇼나이카이라는 용어를 통일적으로 사용하고자 한다.

의 특징은 기초자치단체인 市·町·村과 마찬가지로 한 지역에 하나의 초나이카이만 존재하는 자치지역을 갖추고 있다는 데로부터 기원하고 있다고 볼 수 있다.

지역사회에 있어서 주민조직이 많은 외국의 예, 특히 영국과 비교한다면 상당히 독특하다고 할 수 있다. 영국, 미국 등의 지역사회의 주민조직은 지역서비스의 내용에 따라 중복적으로 또한 지역이라는 테두리를 넘어 존재하며 구성원자체도 1인이 수개의 주민조직이 가입하고 있는 것이다(Kramer, 1981: 38-40).

일본의 자치단체 즉 행정은 町內會에 보조금을 주며, 그 업무의 일부를 위탁하고 있는 것이다. 예를 들어 이면도로관리, 신호등의 청소, 가로등의 정비, 방범등의 관리 등을 초나이카이에 위탁해 그에 따른 보조금을 지급하는 방식을 취하고 있는 것이다.

이와 같이 지역사회 내에서의 町內會의 역할은 행정의 말단기관으로서 지위를 보장받았기 때문에 주민의 자치조직이라기 보다는 관료제의 일부로 인식되어져 왔던 것이다. 초나이카이의 관료화는 지역 내에서도 상하의 계층제를 형성시켜 초나이카이가 일본사회의 지배구조의 하나로써 작용하게 된 것이다.

따라서 町內會 등의 지역공동체는 자발적인 요소보다는 행정동원적인 요소가 강하다고 볼 수 있는 것이다.

전술하였듯이 町內會의 구체적인 기능은 지역사회 내에서의 친목, 自然災害에의 대처, 구획정리, 위생조합, 신사참배, 야경활동, 관공서에의 건의활동 등이다.

町內會가 국가의 완전통제하에 들어가는 계기는 제2차 세계대전이다. 전시하의 町內會는 말단행정기관으로 물자의 배급, 방공활동, 불심자통보, 노동력제공 등을 담당하였다. 당시의 大政翼贊會는 지역주민조직인 町內會를 행정의 하부기관으로 조직화하였던 것이다. 그 결과 전시 중에는 초나이카이가 지역사회에 있어서 주민을 지배했으며, 행정이 수행하여야 할 업무의 상당부분을 대신 수행했던 것이다. 이와 같이 패전 전에 행정의 시녀와 같은 역할을 하였기 때문에 일본에 진주한 연합군은 가장 먼저 町內會를 해체하기에 이르른 것이다.

## 2) 1945년 이후

1945년 敗戰 직후는 町內會의 최대 시련기라고 할 수 있다. 전후 町內會 등 전통적인 隣保組織이 전쟁시에 충실한 국가기구로써 기능했다는 점을 연합군은 부정적으로 받아들여 진주하자마자 町內會 등 隣保組織의 폐지를 명했던 것이다. 구체적으로는 내무성훈령 제4호에 의하여 1947년 4월 1일에 폐지된 것이다. 그러나 점령군사령부의 역할이 끝나는 시점

인 1951년의 샌프란시스코조약 체결 후에는 다시금 町内會가 부활하게 된다. 戰前과 戰後의 町内會組織의 운영에 있어서 차이점은 간부선임에서 주민들이 자율성을 가지게 되나 예산상 소액이지만 해당 자치단체로부터 교부금을 받는 것은 이전과 다름없다(鳥越皓之, 1994: 197). 일본의 町内會의 특성으로써 다음과 같은 점을 들 수 있다(東海自治體研究所, 1981: 18-19).

- ① 가입단위는 개인이 아니고 세대별로 가입한다는 점.
- ② 거주자는 자동적 혹은 반강제적으로 가입하고 있다는 점.
- ③ 포괄적·다목적인 기능을 가지고 있다는 점.
- ④ 행정의 말단보완기능을 가지고 있다는 점.
- ⑤ 전국적으로 존재하고 있다는 점.
- ⑥ 구중간 층이 지배하는 보수적 전통은전기반이 되고 있다는 점.
- ⑦ 자치단체에 전담부서가 있다는 점.

이러한 특성상으로 町内會는 전전이나 전후나 자발적인 요소보다는 행정층의 동원적인 요소가 강하다고 할 수 있다. 다만 戰前에는 행정층이 주민에게 보다 양질의 서비스를 제공하기 위하여 町内會를 활용한 것이 아니고 주민을 통치·관리하기 위하여 활용했다는 경위가 있다. 즉, 이들 조직들이 국가 지배체계의 말단적인 기능을 해왔던 것이다. 전후의 町内會의 운영에 주민의 자율성이 보장되었다고는 하나, 특성에서 열거한 바와 같이 국가의 종적인 지배체계의 하나로서의 기능을 하지 않게 되었다는 의미는 아니다. 그 증거로써 町内會의 간부가 전전에는 준 공무원이라고 할 수 있는 방면위원이 되었으나, 전후에는 명칭만 바뀌고 기능적인 역할 면에서는 크게 다르지 않은 민생아동위원<sup>5)</sup>으로 바뀌게 되는 것이다. 민생위원이 등장되는 배경은 전후의 혼란기에 사회복지의 필요성에 의해서이다. 민생위원의 전신인 방면위원의 1945년 12월의 조사에 따르면 약 930만세대가 생활곤궁자로 분류되었다. 정부는 이러한 상황을 받아들여 구생활보호법의 제정과 동시에 연합군사령부(GHQ)에 의하여 폐지된 방면위원제를 대신하여 1946년 9월 칙령 426호에 의하여 민생위원이 탄생한 것이다.

그러나 전후의 지역사회에서 町内會가 전전과 어느 정도 연속성을 가지고 있다고는 하나 그 내부적인 기능은 행정의 일방적인 통보를 시행하는 조직에서 행정에 주민의 의사를 전

5) 민생아동위원은 전후에 생겨난 것으로 자치단체의 생활복지사무를 담당하는 민간인을 말한다. 이들은 단순히 자문역할을 하는 것이 아니고, 생활복지사무에 관련된 증명서교부, 민원들의 상담 등을 행하며, 1996년 현재 전국적으로 20만명이 존재한다. 따라서 이들은 정식적인 공무원은 아니나 준 공무원이라고 할 수 있는 활동을 하고 있다.

달하는 역할도 담당하게끔 되었다는 점이 가장 큰 변화라고 할 수 있다. 일본 町内會의 연구에 있어서 권위자인 中田實에 의하면, 1960년대의 지역개발에 따른 저항형의 주민운동의 대두, 혁신자치단체의 출현 등은 町内會의 기능을 변화시키는 계기가 되기 시작했다는 것이다(中田實, 1993: 102-103).

町内會가 행정의 말단기능이 아니라 행정의 파트너로서 그 역할이 강조되기 시작한 것이다. 町内會가 담당하고 있는 행정활동은 행정문서의 배포, 기부, 모금, 하수구소독, 교통안전지도, 방법등의 설치·유지, 각종행사예의 협력·동원, 토지수용을 위한 주민설득 등 일상적인 행정업무라고 할 수 있다. 이것만 보면 전전의 초나이카이의 역할과 큰 차이가 없으나, 일방적으로 행정이 지시하는 입장이 아니고 町内會는 지역계획수립시에 의견을 내는 등 주민참여의 역할도 담당하고 있는 것이 달라진 모습이라고 할 수 있다.

이와 같이 행정과 전통적인 주민조직과의 관계변화는 전전에는 지역내의 주민조직은 町内會가 유일하였으나 전후에는 지역 내에 많은 주민조직이 생겼기 때문이기도 하다. 전후 사회현상의 하나로서 町内會 이외에도 지역에서 생긴 주민조직은 전세대가입원칙이라는 町内會의 기본원칙을 허물게 했다는 점도 전후의 町内會의 역할변화를 가져왔다는 점에서 간과할 수 없는 사실이다.

그러나 전후에서도 다음의 <표 2> 를 보면 행정이 町内會를 자신들의 파트너로 택해 지역사회에서 행정활동을 하고 있다는 점은 부인할 수 없는 사실이다.

<표 2> 町内會에 위탁되고 있는 행정사무의 내용

(단위:%)

項目	초나이카이連 合會에 委託	초나이카이 에 委託	초나이카이 會長에 委託	郵送	신문에 넣음	기타
홍보지 배부	17	42	33	-	-	5
회람문서	15	42	34	3	-	4
징세증교부	2	7	8	48	-	5
자동차세증교부	2	7	7	47	-	5
국민건강 보험료증교부	2	7	7	48	-	5
국민연금보험료 증교부	3	12	7	45	-	5
투표용지 교부	3	7	11	60	-	3
선거공보교부	9	29	27	1	-	16
교통재해 공제사무	9	30	33	3	-	10
세대인구조사	2	10	15	2	-	8
약제 배부	4	26	12	-	-	15
정화조청소관리	-	1	-	3	-	7
쓰레기봉투판매	-	8	1	-	-	5

자료 : 埼玉縣自治振興センター, 『町内會・自治會とコミュニティ』市町村擔當課長アンケート調査, 1981, p.209.

이들 행정활동에 대해서 자치단체의 재정적인 보조도 다양하나 대개의 형태는 町内會 간부를 자치단체의 위촉원으로 임명하여 실비형태로 변상을 하는 식이다. 방법등의 설치·유지에는 보조금을 내고 있으나 전액 보조하는 경우는 드물며 정액보조금, 정율보조금을 내는 것이 보통이다. 초나이카이의 운영비를 보조하는 자치단체도 있으나 이런 경우는 드물다.

지역사회를 구성하고 있는 지역주민조직이 전전과는 달리 여러 가지 행정을 위해 일방적인 활동만을 수행하고 있지는 않다는 것이 지금의 지역 주민조직과 행정과의 관계라 해도 과언이 아니다. 이와 같은 새로운 주민조직의 역할을 주민참여라는 기능으로써 살펴보고자 한다.

## 2. 정내회의 기능과 지역사회에서의 역할

### 1) 주민참여의 기능

전후 지역의회의 주민조직인 町内會를 기능론적인 관점에서 분석하면 다음의 표 3) 과 같이 대내기능과 대외기능으로 나눌 수 있겠다(倉澤進·秋元律郎, 1992: 223).

〈표 3〉 町内會 기능분류

대분류	중분류	소분류
1. 대내기능	생활충족기능	지역시설유지기능
		어메니티유지기능
		위기관리기능
	지역통합기능	주민교류기능
		제집단조정기능
		합의형성기능
		규범유지기능
2. 대외기능	對코뮤니티기능	지역대표기능
		보완기능
	對행정기능	발전기능
		압력기능
		참가기능

상기의 〈표 3〉에서의 특이한 점은 지금까지 주민조직이 참가라고 하는 경우 주로 시민 운동 조직을 말했으나, 최근에는 이들 전통적인 주민조직의 기능을 통해 참가기능을 수행하고 있다는 점도 간과할 수 없다.

전통적인 주민조직인 町内會의 참가기능은 여러 방면에서 나타나고 있으나, 특히 지역계획수립과정에서의 활동이 두드러지고 있다. 다음의 〈표 4〉는 지역계획수립과정에서의 주민조직 참여사례를 나타낸 것이다(石田賴房, 1979: 26).

〈표 4〉 지역계획수립과정에서의 주민조직 참여사례

地區	성격	추진구성체
藤澤市南部地區	주민주도 주민참여운동체	초나이카이대표, 주민운동대표, 행정대표
東京中野上鷲宮地區	주민주도 주민참여운동체	초나이카이추천, 공립학교관계추천, 주민운동조직의 추천
豊中市庄内各地區	행정주도, 주민참여는 제한적	초나이카이에서 선출된 위원
立川市驛南口地區	주민주도 주민참여운동체	주민가운데 찬반양파의 대표, 학식경험자, 의회대표
三郷市各地區	행정주도, 주민참여는 제한적	초나이카이의 소집회대표
神戸市北區道場町	주민주도 주민참여운동체	각종단체대표, 초나이카이추천, 학식경험자

〈표 4〉와 같이 전통적인 주민조직인 町内會는 지역계획수립과정에서도 적극적인 주민참여기능을 수행하고 있는 것이다. 그러나 〈표 4〉에서 조사된 바를 보면 주민주도 주민참여운동체에서 보다는 행정주도 주민참여에서 보다 적극적인 역할을 수행하고 있다는 것을 알 수 있다. 이것이 나타내는 바는 町内會 등 전통적인 주민조직이 여전히 행정의 입장

에서는 상대하기가 쉬운 주민조직이라는 점이다.

일본의 표준적인 지역계획수립과정을 살펴보면 町内會가 보다 밀접하게 관련되어 있다는 것을 알 수 있다. 일반적으로 지역계획수립은 다음과 같이 3단계로 이루어지고 있다.

제1단계는 특별계획협정촉진구역후보지 선정단계이다. 최초에 자치단체로부터 개발·보전을 할 필요가 있다고 여기는 地區에 대하여 의견을 개진하면 해당 지구의 町内會는 자신들의 찬반의사를 표시한다.

제2단계는 특별계획협정촉진구역 설정이다. 이 단계에서는 미리 町内會 등의 의견을 듣고 난 후에 土地審議會(관련단체대표, 식자경험자, 초나이카이대표, 의회대표)의 의결을 거쳐 일정 조건에 맞는 지구를 선정한다.

제3단계는 특별계획협정지정단계이다. 지역계획의 기본이 되는 지역계획안(가안)에 대하여 토지소유자 80%이상의 동의를 얻어지면 町内會의 대표자, 토지소유자의 대표자, 자치단체장이 지역계획협정을 체결하고 최종적으로 자치단체가 특별계획협정구역으로 지정한다.

따라서 주민에게 가장 민감한 지역계획을 수립하는 과정에서도 町内會의 역할은 크다고 할 수 있다.

## 2) 자원봉사자로서의 町内會의 기능

町内會의 많은 기능 가운데 수동적인 역할이 아니고 적극적인 역할을 하는 것 가운데 하나가 자원봉사조직으로서의 町内會이다. 세대규모가 약 500여세대인 규모가 어느 정도 큰 町内會에는 생활지원부 등이 있어 지역내의 무의탁노인, 생활보호대상자 등에게 자원봉사를 하고 있다. 이러한 町内會의 자원봉사조직은 일본형 복지국가를 이루는 데에 있어서도 큰 역할을 하고 있는 것이다. 일본형 복지국가란 “적은 비용에 높은 사회복지서비스”라는 말로 축약할 수가 있는데 이때 가장 중요한 역할을 하는 것이 민간자원봉사자의 활용이다(임승빈, 1990: 116)<sup>6)</sup>. 그러나 민간자원봉사자의 확보는 순수한 의미에서 행정이 자원봉사지원자를 기다리기보다는 제도적으로 조직화된 초나이카이를 활용하기 때문에 지역복지를 이루기 위해 자원봉사자의 확보가 용이하다고 할 수 있다. 일본에서 순수한 민간자원봉사체제가 원활히 수행되지 않게 된 원인은 일본에서는 사회복지 및 사회교육 등을 담당하는 곳이 官主導的으로 수행되어 왔기 때문에, 戰前부터 민간단체(voluntary organization)

6) 일본형 복지국가란 주민의 참여를 적극적으로 유도하여 고비용사회보장국가인 유럽형에서 저비용사회보장형 국가를 이루고자 하는 용어이다. 복지혜택을 국가의 일방적인 수혜로부터 민간이 포함된 혼합경제방식도 하나의 일본형 복지국가모델이 되고 있다.

혹은 비영리단체가 충분히 육성되어 있지 않았다는 점을 지적할 수 있다. 戰後에도 이러한 영향을 받아 지역사회의 사회복지협의회 등이 책임소재가 애매한 상태인 반관반민단체로서 존립하고 있는 것이다. 그것은 일본의 근대화가 지역사회를 중심으로 시민사회를 축적하지 못하여 아래로부터의 에너지를 양성, 육성하는 것보다도 위로부터의 “행정주도”로 급속히 전개되었다고 하는 점에서 유래한다. 戰後 美軍占領下에 이루어진 戰後改革이 지역사회의 주민자치를 전제로 출발했음에도 불구하고, 충분히 민간단체가 육성되지 않는 현상은 戰前 體制의 連續性에 있다 하겠다. 그 외의 원인은 위에서부터도, 민간레벨에 있어서도 “행정과의 협조적 관계”를 여전히 기대하고 있다고 말할 수 있다. 그것은 바뀌서 이야기하면 戰後 민주개혁이 일어났음에도 불구하고 지역사회의 주민의 의식변화가 순식간에는 이루어지지 않았다는 사실을 말해준다. 즉, 民도 官도 町内會의 필요성을 인식했다고 할 수 있다.

그러나 이러한 자원봉사자로서의 町内會의 기능은 역기능보다는 순기능적인 요소가 많다. 지역민 스스로가 自助할 수 있는 기반이 되고 있으며 상호협조라는 미풍양속 또한 지역사회를 지탱해주는 역할을 하고 있다. 뿐만 아니라 행정개혁을 통한 작은 정부를 지향하고 있는 현재의 상황에서는 이와 같이 자원봉사자의 공급원으로서의 町内會의 기능이 “적은 비용의 행정으로 고효율의 주민만족도”를 달성시킬 수 있는 것이다.

### 3. 정내회조직과 지역사회에서의 역할

일반적으로 町内會는 다음과 같은 계층구조를 가지고 있다. 町内會는 각 자치단체의 민생과에 단체로서 등록되어 있다. 초나이카이의 하부조직으로서는 部落-班(組)-住民이라는 계층제로 형성되어 있다. 조금 큰 초나이카이는 생활개선부, 복지부 등 전문부를 두고 있는 경우도 있다. 町内會의 규모는 대개 300여세대가 하나의 町内會를 형성하고 있다. 그러나 초나이카이의 세대수는 천차만별이라고 할 수 있다. 요코하마(橫兵)市の 경우를 보면, 시에 등록되어 있는 초나이카이는 1987년 현재 2,507개이며 100세대 이하가 20.7%, 400세대 이상이 32.0%, 1000세대 이상도 156개(6.4%)이다(倉澤進·秋元律郎, 1992: 241). 이것은 前回 조사였던 1970년과 비교하여 초나이카이의 숫자가 664개(36.0%)가 증가한 것이다. 이것이 말해주고 있는 것은 일본에서도 가장 도시화가 진행된 도시 가운데 하나인 요코하마(橫兵)市에서도 町内會가 증가하고 있다는 것이다.

최근의 町内會는 단체 수를 늘리는 것뿐만 아니라 조직규모도 확대시키고 있다는 것을

특징으로 들 수 있다.

町內會의 내부조직은 회칙에 의하면 일반적으로 총회, 협의회, 町內會회장회 등 3개로 구성되어 있다(鳥越之皓, 1994: 193).

총회는 최고의결기관으로 가입주민 전체가 참여하는 형태로 운영되고 있다. 町內會회장회는 회장 및 간부들로 구성되며 집행기관같은 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 집행부 회장회는 회장·부회장·회계담당의 3인으로 구성되는 것이 보통이나, 町內會의 규모가 큰 경우에는 전문부를 두어 3-4명의 부장이 있는 곳도 있다.

町內會의 의회와 같은 역할을 하는 것이 협의회인데, 이것은 町內會의 조직 가운데 가장 중심적인 역할을 한다고 볼 수 있다. 驅場 町內會를 예로 보면 협의회구성원은 협의의원 혹은 의원으로 불리는 10여명의 주민으로 구성된다(鳥越之皓, 1994: 193). 町內會는 3-4개의 부락으로 구성되어 있으므로 각 부락의 대표 1인씩, 각 부락주민 2인씩 등 12명으로 구성된다. 협의회에서는 다음과 같은 5가지 항목을 중심으로 활동한다.

첫째, 町內會 전역의 행정에 관한 사무

둘째, 町內會 예산에 관한 사무심의

셋째, 町內會 결산에 관한 인정

넷째, 공민관의 운영에 관한 사무

다섯째, 町內會 사업달성을 위해 필요하다고 인정되는 사무의 결정

이와 같이 협의회는 지방의회의 기능을 하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 町內會조직의 특성 가운데 하나는 순번제로 운영된다는 점이다. 町內會조직은 이상에서 살펴본 바와 같이 근 100여년 동안 안정적으로 그 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 일반기업 혹은 정부조직과는 달리 조직목표가 불명확한 町內會는 자발적인 사람만이 매년 조직을 이끌어간다는 것은 현대산업사회에서는 불가능하다고 할 수 있다. 1945년전의 町內會의 간부 및 협의회는 철저하게 비역의 명망가 중심으로 조직을 구성하였으나, 전후의 町內會는 순번제로 간부를 구성하고 있다는 점이 초나이카이를 유지시켜주는 역할을 했으며 동시에 주민참여가 강조되는 계기가 되었다. 특히, 町內會의 말단조직인 10에서 15세대를 하나의 班(組)으로 하는 班長(組長)은 철저하게 순번제로 돌아가게끔 되어 있어 신분의 고하를 막론하고 지역사회 내에서는 균등한 일을 하게 되어 행정의 민주성확보에도 기여했다고 볼 수 있다. 이들 順番制의 임기는 1년이 평균적이며 선거제로 운영되는 곳도 있으나 오히려 선거직의 경우는 지역간의 갈등을 분출시킨다는 의미에서 대부분은 지역민의 책임성을 강조하는 順番制로 운영하고 있는 것이 특색이다. 초나이카이의 간부는 전전과는 달리 특

정계층의 전유물이 아니기 때문에 1945년 민주화된 이후에도 지역민 전체의 참여가 보장되는 町內會로 존속이 가능했다고 볼 수 있다. 그러므로 町內會의 간부직의 順番制는 조직의 자기보전적 방법으로써 유용했다고 볼 수 있다. 또한 이러한 順番制는 町內會의 자기보전적 조직원리에 기여했을 뿐만 아니라 도시화가 진행되어 가는 속에서 지역사회를 유지시키는 적극적인 역할을 했다는 점에서도 기여를 했다고 볼 수 있다. 順番에 해당하는 주민은 싫어도 지역민과 접촉을 하게 되어 지역사회를 형성시키는데 일조를 하고 있다고 볼 수 있다.

이들 각 단위 町內會는 하나의 자치단체에 보통 몇 백개에서 몇 천개가 있고 그 위에 地區別 초나이카이 연합조직이 있다. 그러나 지구별 聯合町內會는 단순히 행정과의 관계에서 연락의 역할을 하고 실제적인 주민활동은 單位町內會에서 이루어지고 있다. 따라서 연합町內會는 단위 초나이카이보다 자치단체와 밀접한 관계를 유지하고 있다. 그 일례가 자치단체에서 양단체가 예산상의 보조를 받고 있는 비율을 비교해 보면 알 수 있다. 聯合町內會는 결산총액에서 자치단체로부터 받는 보조금 비율이 31.9%인 것에 비해서 單位町內會는 14.4%이다(橫兵市市民局, 1989: 35).

町內會가 행정의 하부기관이 아닌 사회회의 완전한 하나의 독립된 주민조직으로 되기 위해서 法人化의 문제가 대두되었었다. 전후 오랜 기간 이 문제는 행정과 町內會에서 현안이 되어오다가 지난 1991년 지방자치법의 개정에 의해 町內會는 법인등록이 가능하게 되었으며, 초나이카이명으로 부동산의 소유 등이 가능하게 되었다. 종래에는 町內會의 명의로 부동산소유가 불가능했기 때문에 지역의 명망가가 회관을 기부하여 개인명으로 등록하는 경우가 많아 町內會가 지역명망가와 행정을 연결시켜주는 고리가 되었던 것이다. 또한 상속문제가 발생되어 町內會회관이 팔렸을 경우 재산권쟁탈 및 町內會가 붕괴되어버리는 부작용을 낳기도 했던 것이다. 그러나 지역에 따라서는 자치단체가 町內會 회관을 건립시켜주는 경우도 있다. 주로 농촌형의 자치단체가 이러한 경향인데 이러한 곳에서는 町內會와 행정이 보다 밀접한 관계를 형성하고 있다고 할 수 있다. 그러나 町內會의 법인화에 대한 비판도 없지 않다. 법인격을 인정한다는 것은 국가가 초나이카이에 법적인 지위를 주어 이것을 국가통제의 매개로 이용할 가능성이 있다는 점이다. 또한 지역사회에는 다양한 주민조직이 있음에도 불구하고 町內會에만 법인격을 부여한다는 것은 시대에 역행한다는 비판도 있다.

그러나 이러한 비판이 있음에도 불구하고 町內會에 법인격이 부여되었다는 의미는 지역사회에 있어서 町內會의 역할이 어느 주민조직보다 크고 행정과의 연계 면에서 중심적인

역할을 하고 있기 때문이다.

## V. 結論: 住民自治 發展과 町內會

본 논문의 서두에서 町內會를 국가와 지역사회의 매개기능으로 파악하며, 이를 위해 정책네트워크공동체의 개념을 제시한 바 있다. 이를 토대로 하여 지역사회에서의 町內會형성 및 변천, 기능, 역할에 관한 것을 고찰하였다. 결론적으로 정책네트워크공동체로써 町內會를 파악하는 경우 다음과 같은 몇 가지 점을 결론으로 제시할 수 있다.

첫째, 국가와 지역사회를 매개시키는 정책네트워크공동체기능은 町內會가 담당하고 있다.

둘째, 町內會는 정책분야에 따라 차별적으로 영향력을 행사하지 않고, 일반행정 전반에 걸쳐 영향력을 행사하고 있다.

셋째, 1945년 이전의 町內會는 지역사회의 지배엘리트와 국가간 정책네트워크였으나, 戰後에는 주민과 국가간 정책네트워크공동체로 전환되었다.

이상과 같은 결론을 토대로 하면, 지역사회의 민주주의 발전을 위해 町內會가 필요한가 아니면 불필요한가에 대한 논의는 이미 무용지물에 가깝다고 할 수 있다. 전술하였듯이 町內會에 법인격까지 부여되어 町內會는 명실상부하게 주민을 대표하는 조직으로 성장하고 있는 것이다. 주민이 행정 혹은 정치에 참가하는 수단으로써 청원이나 직접투표에 참가하는 것이 주민의 권리이나 주민조직에 참가하여 자신의 의견을 내놓는 것도 주민의 권리라고 할 수 있다(中田 實, 1993: 109).

지역계획수립과정에서 초나이카이의 역할이 강조되고 있듯이 町內會는 점차적으로 주민 자치의 근간이 되어 가고 있는 실정이다. 이제까지는 행정의 보조적인 역할을 강조하였다고 한다면 행정의 협력자로서 혹은 견제자로서의 역할강조가 기대되는 것이다. 따라서 町內會가 지역의 명망가중심이나 행정의 하수인으로 전락하지 않고 보다 공공성이 강한 주민 조직이 되기 위해서는 지역민주주의의 역할을 수행하여야 할 것이다.

즉, 1945년 이전에는 초나이카이가 행정의 말단기구로 기능했기 때문에 정책집행과정에 있어서 행정과 지역사회의 관계가 침투동원적이었다고 말한다면, 戰後에 있어서 행정과 지역사회의 관계는 町內會의 기능변화라는 관점에서 논하면 상호 협조적으로 바뀌었다고 할 수 있다.

이와 같은 특징에서 보면, 행정과 지역사회는 戰前과 같은 일방적인 상하관계가 아니라

수평적인 상호의존적 관계로 변형되어 가고 있다고 말 할 수 있겠다. 특히 정책과정에서의 町内會의 주요활동은 주민의 목소리를 흡수하여 정책과정에 투영시키려는 정책피드백활동이라고 말할 수 있다.