

## [참고자료] 일본 공민관의 역사와 현재

일본에서 '공민관'의 법적인 탄생은 제2차 세계대전 이후이지만, 사회교육 역사로 보자면 공민관이란 명칭은 그 이전에도 있었고, 또 공민관과 많이 닮은 시설의 구상 등도 있었다. 공민관은 제2차 세계대전 후에 생겨난 사회교육 시설이라고는 하지만, 전쟁 전에 이미 그 전사(前史)라고도 할 수 있는 역사가 있었던 것이다.

### '공민(公民)' 개념에 대해서

1889년에 '대일본제국헌법'이 제정되고, 제국의회(귀족원·중의원)의 중의원 의원을 선거하기 위해 '25세 이상의 남자로 일정액 이상의 납세자'에게 투표권이 주어졌다. 이것으로부터 '투표권을 가진 사람'에게 '공적(公的)인 권리를 가진 국민(國民)'이라고 하는 의미에서 '공민(公民)'이라고 하는 개념이 태어났다고 전해진다. 하지만 그 후인 1925년에 선거법이 개정되어 '남자 25세 전원'에게 선거권이 주어지면서 '공민' 개념이 일거에 확대되었다. 이에 따라 '공민관'이라는 명칭도 일거에 확산되었다고 할 수 있다.

그리고 전후 약 60년에 걸친 역사 속에서 공민관은 사회교육의 발전에 중요한 역할을 수행해왔다. 그 역사를 보지 않고서는 오늘날의 공민관을 이해하는 것은 도저히 불가능할 것이다. 공민관의 평생학습적 활성화를 논한다고 해도 그 역사적 배경을 모르고서는 현실에 입각한 제언을 할 수 없다는 것은 틀림이 없다.

사회교육사를 거슬러 올라가면 공민관 구상의 원류를 찾을 수 있는데, 필자가 조사한 바로는 메이지시대의 공회당 구상이 그것에 해당하는 것으로 생각된다. 메이지 35년(1902년)에 이노우에 가메고로(井上龜五郎)<sup>1)</sup>는 『농민의 사회교육』에서 처음으로 공회당의 구상을 말하고 있지만, 이것이 일본 고유의 시설인 전후 공민관의 구상과 비슷하다고 말할 수 있다. 이노우에는 이 저서에서 "농업을 개량 진보시키는 것이 긴급하게 필요하다는 것은 논할 것도 없는 것이지만, 어쨌든 교육·사회지도가 중요하다."(1페이지)라고 말한다. 이노우에는, "농민에 대한 사회교육의 사명이란 농민 심성의 이상적인 육성, 농민의 습관·풍속을 지키는 것, 농민사회의 개량이다"고 언급한다.

이러한 사명 중에서도 이노우에는 특히 '농민 사회의 개량'을 촉진시키기 위해 공회당의 설치를 제안하고 있다. "농민으로 하여금 사교적 동물의 본능을 발휘하게 하여 사회적 감정의 조정을 도모하게 하면, 그들의 사상계는 더욱 확충되고 그들의 감정은 우아하면서도 나아가 공공적이 되어 그들의 의지는 자기에게 편재하지 않고 일의에 따라 일하고 그들의 생활은 더욱 더 고상하고 더욱더 순결하게 나아간다. 이를 위해 공회당을 설치할 필요성이 있다고 본다"(130쪽)

이노우에는 이 책의 '농민사회의 개량'이라는 장에서 전후의 공민관에 가까운 공회당 구상에 대해 말하고 있다. 그에 따르면 공회당은 농민의 '공담장(公談場)'이며, 그들이 담화·토의·연설을 하는 장소다. 또한 '공동유희장(共同宴會場)'이기도 하며, 그 정원에서 각력·격검·유술·체조(角力·擊劍·柔術·体操) 등이 행해진다. 또한 여기에서 신성하고 규율 있는 연회가 열려 사적인 연회의 모범이 되기도 한다. 그 위에 '전람회장(展覽會場)'이기도 하여 고상한 음악과 무용의 장이 되기도 하며 환등의 장이 되기도 한다.

1) 井上龜五郎『農民の社会教育』明治35(1902)年、金港堂書籍。

요코이 토키요시(横井時敬, 당시 동경농업대학 학장·이사장, 1860~1927)는 그의 저서 『농촌제도의 개조』(1925년)에서 ‘공회당’을 제안하고 있다.

“공회당은 오락을 위해 상당한 설비를 가져야 한다. 환등(幻燈)·활동사진·음악·강담(講談)·시극(芝居) 등을 상당히 개최할 수 있도록 하는 것이 이상적이다.”(230쪽), “집 밖에서의 유희 경기(戶外遊藝競技) 장소도 마련하고 싶지만, 이것은 초등학교 운동장을 개방하는 것이 경제상으로 보아 편리할 것이다.”(230쪽), “공회당에는 신문, 잡지, 그 외 다소의 도서를 비치하여 문고로 하는 것이 좋고, 독서실에서는 주민 자신의 도서 등을 가지고 와서 읽는 것도 좋다.”(230쪽) “유도, 검도 등의 도장도 공회당 일부에 두는 것이 바람직하다.”(231쪽),

요코이는, 이노우에의 구상에 더해 여기서는 활동사진·환등·음악회·강담·연극 등의 개최나 신문·잡지·도서의 설치나 독서실이나 요릿집 등의 설치 등에도 언급하고 있지만, 공회당은 농민의 생활을 향상시키기 위한 것이라는 점에서 양자의 이미지는 거의 같은 것이라고 말해도 좋을 것이다.

그 후 이러한 구상을 보다 구체화한 것이 당시 우량 정촌(町村)을 조사하고 있던 스가와라 가메고로(菅原亀五郎)이다. 그의 저서 『이상향토의 건설』(1929년)에서 그는 ‘공민관’이라는 명칭을 처음으로 사용했지만, 『이상향 건설의 5형(五型)』(1932년)에서 다음과 같이 쓰고 있다.

“이상향토 건설에는 다음과 같은 5형식을 생각할 수 있다. a) 시정촌 사무소 또는 부락 중심, b) 청년단체 또는 교화단체 중심, c) 산업조합 중심, d) 청년학교 및 초등학교 중심, e) 공민관 중심”(26쪽)

여기서 ‘공민관’에 관하여 스가와라는 다음과 같은 구상을 말하고 있다. “공민관이란 공동의 집이고 각 계급에 있어서의 매개자로서 각 계급 쪽이 격의 없고, 공동 화락하기 위하여 공민관에 모여서 그 건물(館)을 이용하는 것으로 취미면이나 오락면 외에 경제적 산업적 제반 시설을 아울러, 지역주민의 이용에 제공하는 것이다.”

이를 통해 메이지 시대 후반부터 다이쇼 시대, 쇼와 시대 초기에 걸쳐 농촌에 공회당 내지는 공민관 같은 시설이 필요하다는 논의가 있었음을 알 수 있다. 이런 구상은 제2차 세계대전 이후의 공민관과 닮은 점이 많고, 공민관의 원류라고도 말할 수 있다.

또 현재의 공민관과 비슷한, 실제로 지어진 시설이 있었다. 예를 들어 메이지 30년(1897년)에 ‘킹슬리관(キングスレー館)’, 메이지 41년(1908년)에 ‘미사키 회관(三崎會館)’, 메이지 44년(1911년)에 ‘유린원(有隣園)’, 쇼와 3년(1928년)에 ‘미나미다케장(南岳莊)’, 쇼와 16년(1941년)에 ‘향토관(郷土館)’ 등이 세워졌다.

이렇게 보면 몇 명의 공민관 구상이나 실제로 지어진 시설의 규모, 목적, 사업 내용을 검토하면 다음과 같은 것을 말할 수 있을 것 같다.

- A) 공민관에는 전쟁 전의 전사가 있다.
- B) 공민관의 선구 시설은 많은 관점(농업, 종교, 교육, 경제, 사회주의, 문화 등)에서 만들어졌기 때문에 광범위한 활동을 할 수 있었다.
- C) 현재의 공민관 구상은 전쟁 전에 존재했던 시설의 구상이나 실제 기능을 상당 부분 계승했을 것이다.
- D) 앞으로의 공민관 활동으로서의 여가 활동 진흥, 학습 활동의 원조·계획, 학교와의 연계, 학습 정보 제공, 학습 상담 사업 등도 여전히 그러한 전쟁 전 시설의 구상을 상당 부분 계승하는 것이라고 할 수 있을 것이다.

## ◆현행 사회교육법 “제5장 공민관”의 일부 발췌

### (목적)

제20조 공민관은 시정촌 기타 일정구역 내의 주민을 위해 실제 생활에 맞는 교육, 학술 및 문화에 관한 각종 사업을 실시하여 주민의 교양의 향상, 건강의 증진, 정조의 순화를 도모하고 생활 문화의 진흥, 사회복지의 증진에 기여하는 것을 목적으로 한다.

### (공민관의 설치자)

제21조 1. 공민관은 시정촌이 설치한다.

2. 전항의 경우를 제외하고, 공민관은, 공민관의 설치를 목적으로 하는 일반 사단법인 또는 일반 재단법인(이하 이 장에 있어서 「법인」이라고 한다.)이 아니면 설치할 수 없다.

3. 공민관 사업의 운영상 필요할 때는 공민관에 분관을 마련할 수 있다.

### (공민관의 사업)

제22조 공민관은 제20조의 목적 달성을 위하여 대개 왼쪽 사업을 한다. 단, 이 법 및 기타 법령에 의하여 금지된 것은 그러하지 아니하다.

1 정기 강좌를 개설하는 것.

2 토론회, 강습회, 강연회, 실습회, 전시회 등을 개최하는 것.

3 도서, 기록, 모형, 자료 등을 갖추어 그 이용을 도모하는 것.

4 체육, 레크리에이션 등에 관한 집회를 개최하는 것.

5 각종 단체, 기관 등의 연락을 도모하는 것.

6 그 시설을 주민의 집회 그 외의 공공적 이용에 제공하는 것.

### (공민관의 운영 방침)

제23조 공민관은 다음 행위를 하여서는 아니된다.

1. 오로지 영리를 목적으로 사업을 실시해, 특정의 영리 사무에 공민관의 명칭을 이용시켜 그 외 영리 사업을 원조하는 것.

2. 특정 정당의 이해에 관한 사업을 실시하거나 공사의 선거에 관하여 특정 후보자를 지지하는 것.

2. 시정촌이 설치하는 공민관은, 특정의 종교를 지지하거나, 또는 특정의 교파, 종파 혹은 교단을 지원해서는 안 된다.

### (공민관의 기준)

제23조의2 1. 문부과학대신은 공민관의 건전한 발달을 도모하기 위해 공민관의 설치 및 운영상 필요한 기준을 정하는 것으로 한다.

2. 문부과학대신 및 도도부현의 교육위원회는 시정촌이 설치하는 공민관이 전항의 기준에 따라 설치 및 운영되도록 해당 시정촌에 대하여 지도, 조언 및 기타 원조에 노력한다.

### (공민관의 설치)

제24조 시정촌이 공민관을 설치하려고 할 때는, 조례로, 공민관의 설치 및 관리에 관한 사항을 정해야 한다.

★이상의 역사를 바탕으로, 공민관의 의의를 인정하면서도, 현실의 공민관의 설치·운영에 있어서, 주권자인 주민의 의사에 근거하는 것이 불충분하지 않은가, 라고 하는 비판이 뿌리 깊다.