

근린 주민조직의 특성에 관한 사례연구*

- Oregon주 Eugene시의 Neighborhood Association 사례 - A Case Study on the Characteristics of Neighborhood Organization - The Case of Neighborhood Associations in Eugene, Oregon -

최 재 송**

Choe, Jaesong

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 이론적 논의
- III. 사례연구: Oregon주 Eugene시의 Neighborhood Association
- IV. 결 론

도시지역의 기초 단위 주민조직인 근린조직에 관해서는 많은 논란이 있지만, 대체로 민 주성과 효율성의 견지에서 긍정적인 것으로 보고 있다. 특히 Oregon주 Eugene시의 Neighborhood Association과 같은 근린조직의 사례는 근린조직이 반드시 해당 주민들에 게만 이익을 초래하는 것은 아니며, 지방정부에도 상당한 도움을 주고 있다는 것을 보여 주 고 있다. 이 제도는 시민들에게 공동체 관심사와 시정에 대한 비교적 높은 수준의 참여와 시 정부의 효율적인 행정을 동시에 보장해 줄 수 있다는 점에서 우리의 주민자치센터 계획 의 성공을 위하여 벤치마킹할 필요가 있다. 물론 미국과 우리의 지방제도는 근본적인 차이 가 있으므로 무조건적인 수용은 곤란할 것이지만, 대체로 주민조직에 대한 지방자치단체 의 태도가 중요하다. 지방자치단체는 근린조직과 함께 공동의 이익을 추구할 수 있음을 인

논문 접수일: 2007년 5월 10일

* 본 연구는 2006학년도 경기대학교 학술연구비(일반연구과제) 지원에 의하여 수행되었음.
2005년도 University of Oregon의 Courtesy Professor 재직기간 동안 자료수집에 도움을 준 City of Eugene과 University of Oregon 관계자들에게 감사드립니다.

** 경기대학교 국제대학 부교수

식하고, 이들에 대한 통제권을 행사하기보다는 좀 더 주민중심적인 조직이 적절한 근린 차원에서 활성화되도록 권장하고 지원해 주는 제도를 마련하는 것이 중요하다.

□ 주제어: 근린조직, 주민자치, 주민참여

There have been a number of pros and cons on neighborhood organizations, which are resident organizations at the basic level of urban areas, in terms of democracy and efficiency. The neighborhood associations in Eugene, Oregon, however, show that neighborhood organizations can bring benefits to local governments as well as the immediate residents. This type of institution needs to be benchmarked for our local self-governance to be improved, for it may guarantee both the high-level participation of citizens in their community and city matters and the efficient municipal administration. The attitudes of local governments toward resident organizations would be critical in the acceptance of this institution. Local governments should recognize that they can pursue common interest with neighborhood organizations and make proper institutional arrangements for more resident-centered organizations to be activated.

□ Keywords: Neighborhood association, Self-governance, Resident participation

I. 서론

근린행정의 개선은 행정개혁의 오랜 과제로서 그 방안이 꾸준히 모색되어 왔다. 정부는 1999년부터 시 지역 기초단위인 동의 행정을 개선하려는 노력의 일환으로, 기존의 동사무소 기능을 대폭적으로 축소하고 주민자치센터의 설치를 위주로 하는 일명 “동 기능 전환” 계획을 추진함으로써 실질적인 주민자치의 제고 방안을 시도하고 있다(행정자치부, 1999). 하지만 지난 수년간 시범적으로 실시된 주민자치센터 계획이 실제로 동 차원의 주민자치를 향상시켰는가에 대해서는 재고할 필요가 있다. 과연 주민자치센터가 본래 의도한 민주성과 효율성의 측면에서 소기의 성과를 제대로 보이고 있는가 하는 우려가 든다. 무엇보다도 주민자치센터가 주민의 자치를 보장하기 위한 실질적인 제도적 장치들을 갖추고 있느냐 하는 것이 의문이다. 이러한 문제를 해결하고자 정부는 2005년 말에 주민자치센터에 관한 조례준칙 개정안에

서 주민자치센터의 기능 중 가장 우선적인 것으로 주민자치를 규정하였지만(행정자치부, 2005), 주민자치는 그 본질상 규정만으로 저절로 이루어지는 것도 아니며, 더구나 지방자치 단체에 의해 강제적으로 수행될 수 있는 것도 아닐 것이다.

동 차원의 주민자치를 위해서는 주민이 좀 더 주도적이고 지속적으로 참여할 수 있는 제도적 장치가 필요하다고 본다. 물론 주민 참여에 관한 공식적인 제도적 보장이 결여된 상황에서도 비공식적인 참여가 가능할 수 있다. 심지어는 비공식적인 참여가 반드시 비효율적이라는 근거도 없다. 어쩌면 비공식적인 주민참여가 효율성이나 민주성에서 더 나은 방식일 수 있다. 하지만 주민조직과 지방정부가 안정적으로 공동의 이익을 추구하는 관계를 유지하기 위해서는 어느 정도 주민조직의 공식적인 인정이 필요하다고 본다. 따라서 본 연구는 여러 다양한 형태의 비공식적인 주민참여보다는 지방정부가 개입된 공식적인 주민조직에 초점을 맞추고자 하며, 특히 우리나라 주민참여의 제도적 개선에 참고가 될 만한 미국의 사례에 관한 연구결과를 논하고자 한다.

미국에서는 근린 차원의 주민자치 현상이 대체로 공동체 차원의 안전 및 범죄예방을 목표로 시작된 경향이 있다고 보고 있다(ICMA, 2001). 하지만 미국에서도 이러한 경향은 1960년대에 시작되어 1980년대에 들어서야 본격적으로 진행된 비교적 최근의 현상이며, 이러한 결과로서 지난 40여 년간 우리의 동과 유사한 성격의 근린(neighborhood)¹⁾ 행정을 위한 조직이 활성화되어 왔다. 미국의 근린 주민조직은 다양한 성격을 띠고 있다. 어떤 곳에서는 지방정부와는 전혀 무관한 매우 자발적인 주민조직의 성격을 갖고 있는 반면, 경우에 따라서는 초기의 조직화는 시 정부에 의해 수행되었으나 그 이후의 조직운영은 전적으로 주민자치로 이루어지고 있는 주민조직들도 있다(ICMA, 2001).

이러한 근린 조직의 개념이 도시 주거지역의 행정적 질서를 위한 일반적인 제도적 기반으로서 자주 거론되고 있지 않지만, 본 연구는 특정 형태의 제도적 기반을 갖춘 도시적 주거 공간으로서의 근린이 도시행정의 주요한 단위로서 재인식되고 있는 미국의 근린조직(neighborhood association)에 대해서 소개하고자 한다. 특히 미국 Oregon주의 Eugene 시에는 본래 시정부에 의하여 조직된 21개 근린조직이 존재하고 있는데, 그 운영이 매우 활성화되어 있는 곳으로 알려진 곳이다. 본 연구가 Eugene시의 근린조직에 초점을 두는 가장 중요한 이유는 이들 조직이 초기부터 주민의 순수한 자발성에 의하여 조직된 것이 아니라, 시 정부의 필요에 의하여 조직되었으며 공식적인 관계가 지속적으로 이루어지고 있다는 사실이다.

1) “neighborhood”는 본래 “근린주구(近隣住區)”라는 용어로 번역될 수 있으나, 본 연구에서는 “근린주구”라는 일본식 용어 대신에 “이웃하고 있는 동네”라는 의미를 지닌 “근린”이라는 용어를 사용하고자 한다.

우리의 동 기능 전환의 작업에서 중앙정부와 지방자치단체의 중요성은 절대적이다. 우리의 현실상 이러한 형태의 업무는 주민의 순수한 자발성에만 의존하는 것은 거의 불가능할 것이다. 따라서 주민자치센터의 설치를 기본으로 하는 우리의 동 기능 전환 계획이 벤치마킹할 대상은 농촌공동체의 자생적 조직도 아니고 이해관계에 기초한 도시공동체의 자발적 시민운동 조직도 아니다. 아마도 그 형태는 시민이 정부 및 지방자치단체와 효과적으로 상호교류하며 공동의 이익을 추구해 가는 근린조직일 것이다. 이 점에서 Eugene시의 근린조직이 우리나라 동의 주민자치에 관한 참고자료로서의 의미가 있기를 기대한다.

II. 이론적 논의

1. 근린조직의 정의

근린조직의 정의에 앞서 먼저 미국의 “neighborhood”와 우리의 “동(洞)”과의 구분을 하고자 한다. neighborhood는 적절한 수준의 주거지역과 생활시설들을 포함하고 있는 도시지역의 가장 기초적인 공동체 단위이다. 따라서 이는 행정적인 개념보다는 기능적인 개념이라고 볼 수 있다. 반면에 동은 우리나라 지방행정의 가장 기초적인 단위로서 행정적인 개념이다. 대체로 하나의 동에 복수의 근린이 포함되어 있는 것이 일반적이나, 동의 관할구역이 공단지역과 같은 특수한 경우에는 동 관할지역 내에 주거의 기능은 거의 없이 산업적 기능을 가진 시설들만을 포함하고 있을 수가 있다. 주거지역을 포함하지 않는 동은 그 자체만으로는 근린의 기능이 결여되어 있다고 볼 수도 있다.

근린은 특정적으로 정의되지 않는 한 분명한 경계를 갖지 않는다. 따라서 기능적으로 근린으로서 간주되는 지역들이 존재하는 것일 뿐이며, 이들에 대한 경계의 구분은 공식적인 의미를 갖지 못한다. 다만 우리나라의 중대규모 아파트 단지의 경우는 대체로 단일 단지가 하나의 근린으로서 기능하고 있으므로, 아파트 단지의 경계가 근린의 공식적인 경계로서의 기능을 하고 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 근린이 다른 근린과 구별하여 조직화되어 있을 경우엔 분명한 경계의 정의가 필수적이다. 근린의 경계는 단순히 지리적인 경계일 뿐만 아니라, 특정 근린에 포함된 주민 및 사업체, 공공재산 등을 정의하는 것도 의미한다. 이러한 구성주체들은 근린의 집합적 의사결정의 주체와 대상의 기초가 된다. 따라서 근린이 단순히 주거시설이나 사업체 및 학교 등의 지리적인 집합체라는 개념을 초월하여, 특정한 경계와 이에 따른 분명한 근린 구성원의 정의, 또한 이들 주민에 의한 집합적 의사결정의 기능을 갖도록 조직

화되어 있는 기능적 집합체가 바로 근린조직이라고 정의될 수 있다.

미국의 도시지역에서 가장 흔하게 발견되는 근린조직의 형태는 community association (CA)이다.²⁾ 이는 일정한 경계를 가진 주거지역을 하나의 공동체로 정의하여 조직화한 집합체인데, 주로 주거지역을 대상으로 하기 때문에 residential community association (RCA)라고 부르기도 한다. CA(혹은 RCA)는 일정 규모의 주거단지가 개발되어 최초의 입주 시기에 조직되는 것이 일반적이다. 근린을 기초로 하는 주민조직의 결성은 기존의 주민들을 대상으로 개별적인 설득을 통하여 이루어지는 것보다는 새로운 입주자들을 대상으로 집단적이고 강제적으로 하는 편이 훨씬 수월하므로, 사실상 미국에서도 1960년대 이후 CA와 같은 형태의 근린조직이 주로 대도시 교외의 신혼 주거개발 지역들을 중심으로 폭발적으로 증가해 왔다(Baer and Feiock, 2005; Smock, 2004; Chaskin, 2003; Oakerson, 1999). 하지만 미국의 모든 근린조직들이 CA처럼 신혼 주거지역에서 집단적으로 조직되는 것은 아니고, 대도시의 도심지역이나 중소도시에 소재하는 집단화 되어 있지 않은 기존의 주거지역에서도 주민들의 자발적인 노력이나 지방정부의 주도적인 노력에 의하여 조직되는 형태의 근린조직들이 존재한다(Nelson, 2000).

근린조직은 기능상 참여적 개발계획과 지역방범 및 자연보존에 있어서는 지방정부의 형태를 지닌다. 따라서 학자에 따라서는 근린조직을 지방정부의 형태에 포함시키기도 한다. Oakerson(1999)은 미국의 지방정부에 관한 그의 저서에서 “정부라는 용어가 수백 가구 정도의 근린이 유지하고자 하는 쾌적한 생활조건의 문제보다는 거창하고 웅대한 문제만을 의미해야 하는 듯이, 종종 소단위 지방정부, 특히 인구 1,000명 이하의 정부단위들은 장난감 정부, 우편소인 정부, 땅콩정부 혹은 난쟁이 나라 등으로 모욕적인 비판을 받는다. 하지만, 대체로 법적인 명칭은 아무 소용이 없는 것이다.(p. 45)” 라고 서술하고 있다. 그는 근린이 집합적 행동을 하도록 조직화되어 있을 때는 비록 지방정부와 동일한 기능을 수행하지 않더라도, 근린의 수요에 따른 서비스 제공의 기능을 가진 지방정부로서 간주될 수 있다고 주장한다.

2. 근린조직의 의의

1) 정치적인 의의

근린조직이 가지는 정치적인 의의의 핵심은 그것이 하나의 지방정부 기능을 수행하면서 지니는 민주성에 있다. 먼저 근린조직과 민주성과의 관련성에 관하여 Smock(2004)은 공동

²⁾ community association의 실태에 관한 자세한 내용은 <http://www.caionline.org/>(최종 검색일: 2007. 3.10) 참조.

체 조직의 실질적인 민주주의를 분석한 저서에서 진정한 민주사회를 이루려면 보통사람들이 그들의 생활과 관련된 사회경제적 조건들에 영향력을 행사할 수 있는 장치가 개발되어야 한다고 주장하며, 이를 위한 역량은 곧 공동체 조직에 있다고 보았다. 이러한 주장은 이미 Berry, Portney and Thomson(1993)이 수행한 미국의 5개 대도시 근린조직에 관한 실증적인 연구에서도 나타나고 있는데, 조사대상 시민의 88.5%라는 엄청난 비율이 근린조직보다 공동체의 이익을 대변하는 조직은 없는 것으로 믿고 있는 것으로 연구되었다.

한편 근린조직에 관련된 주민의 입장에서는 그들의 이익과 관련된 것을 전적으로 시 관리들에게만 맡길 수는 없는 입장이다. 실증적으로도 지방정부가 주민들의 선호를 제대로 반영할 수 있느냐는 데에는 많은 회의론이 있다(Lafferty and Meadowcroft, 1996; Ripley and Franklin, 1991; Yates, 1982; Bicchieri and Duffy, 1997). 또한 주민들이 비록 선거를 통하여 그들의 이익을 대변해 줄 것으로 기대하는 공무원들(시장 및 시의원들)을 뽑지만, 선거를 통한 주민참여의 범위는 사실상 제한적이다. 따라서 주민들은 그들의 이익과 즉각적이고 밀접하게 관련된 사항들에 대한 직접적인 참여를 요구하게 되는 것이다.

근린조직의 정치적 의의에 대하여는 첨예한 찬반론이 존재한다. 먼저 근린조직이 시민과 지방정부 간의 효율적이고 생산적인 교류를 위한 중요한 제도가 될 수 있는 가능성보다는 시민 공동체에 긴박한 문제가 있을 때만 생겨났다 없어지는 불안정한 조직으로서 평가받기도 한다(Nelson, 2000). 반면에 근린조직이 시민참여를 위한 더 할 나위 없이 좋은 전략적 수단인 동시에 가장 기본적인 지방정부 제도로서의 기능을 수행한다는 긍정적인 평가도 있다(Chaskin and Abunimah, 1999). 미국에서 이와 같은 상반된 연구결과들이 존재하는 것은 근린조직의 개념이 비교적 새로운 것이어서 아직은 일반적인 결론을 내리기에 충분한 사례들이 부족하다는 것을 의미하기도 할 뿐만 아니라, 지역과 주에 따른 정치적 변수의 편차가 심하다는 것을 의미하기도 한다(Baer and Feiock, 2005).

대체로 근린조직이 제도적인 관점에서 가질 수 있는 정치적인 의의는 주민선호, 재정의 형평성 및 책임성의 관점에서 공식적인 지방정부와의 비교를 통해 주장될 수 있다(Dolsak and Ostrom, 2003; Oakerson, 1999; Ostrom, 1992). 첫째, 근린에 요구되는 서비스의 공급을 위하여 해당 주민의 선호를 수렴하는 집합적 행동이 근린조직에 의하여 비교적 효과적으로 수행될 수 있다. 둘째, 근린조직은 일반적으로 공공서비스의 수혜범위와 이를 위한 재정부담(일부 혹은 전부)의 범위를 비교적 정확하게 일치시킴으로써 좀 더 세밀한 재정적 형평성을 이룰 수 있다. 셋째, 근린조직은 공직자의 책임성에 있어서도 장점을 가질 수 있다. 근린의 규모가 상대적으로 소규모인 덕분에, 그 지도부의 선거가 간편하게 자주 있을 수 있으며 그들에 대한 접근도 비공식적으로 쉽게 이루어질 수 있다. 그 결과 근린조직의 지도부가 그 주민들에 대하여 갖는 책임성이 제고될 수 있다. 그러므로 근린조직의 옹호론자들은

근린조직이 소비자 선택권, 지방자치권, 토지사용상의 경제적 효율성, 서비스 공급의 효율성과 여론지향성, 부동산 가격의 안정성, 주거수준 등의 제고에 공헌한다고 주장한다(ACIR, 1989).

2) 경제적인 의의

민주성과 더불어 중요한 문제는 효율성인데, 왜 도시행정을 광역적인 단위로 하지 않고 소규모 단위인 근린 차원에서 하고자 하는가의 문제이다. 근린공간은 복수의 사용자들에 의해 공동으로 사용되거나 소유된다. 도로, 공원, 보도, 주차 공간, 공터 등과 같은 공동의 공간들은 신제도론자들에 의하여 소위 “도시 공유재(urban commons)”라는 개념으로 정의되기도 한다(Dolsak and Ostrom, 2003; Oakerson, 1999; 이명석, 2002; 정용덕, 1999; 최재송, 1999). 도시 공유재는 대체로 개방형 공공공간으로 취급되는 경향이 있으며, 이는 무엇보다도 이러한 공간에 관한 책임소재가 불분명하다는 데 있다.

근린의 공공공간들은 비록 그것이 외부인에 의해 사용된다 해도 일차적으로는 해당 주민들, 즉 그 근린의 주민들에 의해 사용되는 것이다. 그러나 그러한 공간들이 외부인들에게 전적으로 개방되어 있는 상황에서 근린의 경계가 분명하게 정의되지 않을 때는 누가 일차적인 사용자인지 구분하기 힘들 것이고, 결과적으로 이에 대한 책임소재도 불분명해질 것이다. 이 경우 근린의 관리에 대한 지방정부의 개입이 필요하게 되며, 대부분의 경우 지방정부가 이와 관련된 경찰, 소방, 위생, 공공사업 등의 기능을 수행함으로써 관리하게 된다. 반면에 근린이 조직화되어 있는 상황에서는 그 공공공간의 관할에 대한 책임이 부분적으로 근린의 주민들, 즉 일차적인 사용자들의 조직에 소재할 수 있게 될 것이다. 이러한 근린의 조직이라는 제도는 주민들의 개별적인 사적 유인이 근린 공동의 이익과 상관관계가 있도록 함으로써 근린에서의 공공서비스의 일부가 근린조직의 관할로 전환됨을 가능하게 할 수 있다.

근린의 지방서비스를 시 정부와 같은 지방정부가 담당하는 것과 근린에서 어느 정도 책임지는 것과의 효율성 비교는 지방행정에서의 오랜 논쟁거리이다. 대체로 후자를 주장하는 측은 좋은 지방행정체제를 만들기 위해서는 지방자치 기능을 가진 단위가 적절히 다수이어야 함을 내세운다. 즉, 시 정부가 독점하는 지방행정 체제는 불가피하게 시 정부의 규모를 적정 수준 이상으로 대규모화하게 될 것이고, 규모의 경제에 의한 효율성보다는 지방행정이 지나치게 관료화되어 주민으로부터 멀어지게 되며, 그 결과 행정기능을 유지하는 내부비용 혹은 관리비용이 증가할 것이라고 비판한다(Oakerson, 1999; Ostrom 1992). 특히 지방 서비스의 수요측면에서 볼 때, 주민의 선호와 무관한 지방 서비스는 아무리 효율적으로 제공된다 하여도 별로 의미가 없다는 점을 강조한다. 단일 시 경계 내에 상이한 선호를 갖는 근린이 많

을수록, 획일적이고 균등한 시 정부의 행정서비스로부터 원하지 않는 수준의 서비스를 받는 주민집단의 수는 증가하고 후생손실 역시 증가하게 된다는 것이다(Oates, 1977). 따라서 다수의 소규모 근린들을 통해서 주민들은 자신의 선호에 가장 가까운 행정 서비스를 확보할 수 있다고 주장한다(Ostrom, Tiebout and Warren, 1961; Bish and Ostrom, 1979).

실질적으로 근린조직은 해당 근린의 주민과 지방정부 모두에게 경제적인 혜택을 줄 수 있다. 주민들은 무엇보다도 근린조직에 의해서 공급되는 다양한 서비스의 혜택을 받는데, 이러한 서비스들은 대개 지방정부로부터는 받기가 수월하지 않거나 혹은 기존의 지방정부 서비스를 보완하는 것들이다. 또한 경우에 따라서는 주민참여를 촉진하기 위하여 근린조직이 발의한 사업들에 대한 지방정부의 대응적인(matching) 지원도 있을 수 있다. 또한 주민들은 서비스에 의한 직접적인 혜택 외에도, 이의 결과 파생되는 부동산 가치의 안정 및 상승의 혜택을 간접적으로 향유할 수 있다(Baer and Feiock, 2005; Dolsak and Ostrom, 2003). 결과적으로 지방정부는 자급적이고 지방세원에 도움을 주는 근린을 관할구역에 소개하게 되는 혜택을 받게 될 수 있다. 실제로 미국에서 지난 사반세기 동안 근린조직이 계속적으로 증가추세에 있어 왔다는 것이 근린조직의 효용성에 관한 실증이라고 간주될 수 있다.

3) 행정적인 의의

근린조직이 갖는 행정적 의의는 근린조직뿐만 아니라 시 정부도 이를 존속시키고자 하는 유인을 갖고 있기 때문에 시 정부가 그들의 행정업무에 근린조직에 대한 지원업무를 제도적으로 포함시키고 있다는 점에서 찾을 수 있다. 근린조직의 주민들이 자신들의 근린을 보호하고자 하는 유인을 갖는 것과 같이, 시 정부의 입장에서도 정부 관리들이 시정의 필요성에 의하여 다양한 근린을 보호하고자 하는 유인을 갖는 것이다. 시 정부로서 가장 기대하는 것은 근린조직이 시 공무원들의 지나치게 과도한 공공 업무를 경감시켜 줌으로써 시정의 전반적인 효율성을 제고시킬 수 있다는 데에 있다. 하지만 때로는 책임의 분산을 도모하고자 하는 목적에서 주민이 개입하기를 희망하기도 한다(Oakerson, 1999). 중요한 점은 근린조직의 조직이 주민에게만 이익을 초래하는 것은 아니며 지방정부도 이익이 있음을 인식한다는 것이다. 이 점이 시 정부가 선도적으로 근린조직을 적극 장려하는 유인이 된다.

근린조직과 시 정부의 관계에 관한 실증적인 측면은 Chaskin and Abunimah(1999)가 미국 내의 10개 주요 도시에서 수행한 경험적 연구를 통하여 발견한 다음과 같은 사실들을 통하여 시사되고 있다. 먼저 이들은 도시정부의 관리들이 대체로 근린조직과의 공조관계를 잠재적으로 매우 바람직한 것으로 보고 있다는 사실을 발견하였다. 이들은 또한 이러한 현상이 존재하는 이유로 근린조직들이 근린 자체에 근거를 두고 있다는 사실을 강조하며, 근린조

직이 정보의 통로로서 뿐만 아니라 다양한 이해관계의 결집 및 시 정부와의 중개 역할 등을 수행할 수 있다는 것이 중요하다고 분석하고 있다. 아울러 친분관계가 있는 근린조직의 지도자들도 시정부 관리들에게는 매우 중요한 것으로 보고하고 있다. 대체로 근린 단위의 시민활동을 하는 사람들은 시 정부 관리들에게는 생소한데, 이들과의 관계를 유지하는 것은 시 정부 관리들에게는 매우 중요한 것이며, 게다가 이러한 근린 지도자들은 많은 경우 근린 단위에서 시 정부 활동의 정당성을 제고시켜 주는 역할도 하고 있다는 사실도 밝혀내고 있다. 실제로 이미 1970년대부터 미국에서는 시 정부나 여타의 공공기관들이 이러한 근린 지도자들의 필요성을 인식하여 근린단위에서의 자발적인 시민조직을 장려해 오고 있다고 보고하고 있다(Taub, Surgeon, Lindholm, Otti, & Bridges, 1977).

반면에 Chaskin and Abunimah(1999)는 미국의 시 정부 관리들이 근린조직의 권한에 관한 비교적 분명한 한계선을 설정해 놓고 있는 것 같다고 밝혔다. 또한 어떤 단일 조직이 특정 근린의 이익을 모호하게 주장하는 것에도 제한을 두고 있으며, 특히 선출직 공무원들에 의해 이러한 조직이 이용되는 것에도 제한을 두고자 한다는 연구결과도 밝히고 있다.

근린조직과 지방정부와의 관계에서 나타나는 미국의 최근 경향은 대체로 근린단위를 본래의 지방정부의 역할인 봉사의 대상으로서 뿐만 아니라 합당한 협력대상으로 취급하는 전향적인 지방정부들의 수가 증가하는 추세인 것으로 볼 수 있다(Baer and Feiock, 2005; Smock, 2004; Chaskin, 2003; Chaskin and Marando, 2001 참조). 이러한 현상의 주된 이유는 시 정부가 개발과 범죄예방에 관하여 그들의 관내에 있는 근린조직들의 이해와 지원을 얻는 방편의 일환으로 근린 단위에 좀 더 의존하는 새로운 방식들을 채택하고 있기 때문인 것으로 추정된다.

사실상 근린조직이 시나 카운티에 이익이 되는 것으로 평가되고 있는 지역에서는 지방정부가 근린조직의 발전과 활동을 장려하기 위해 표준규약을 제공하거나, 뉴스레터를 인쇄하고 보급하든지, 지방정부 웹사이트에 근린조직을 위한 공간을 배정하거나, 각종의 행정적, 기술적 지원 및 훈련 프로그램도 지원하고, 심지어는 재정적 지원을 하는 경우도 있다(Baer and Feiock, 2005). 또한 많은 지방정부들이 근린과의 연계활동 및 전반적 지원을 위한 특별위원회를 운영한다. 특히 Oregon주 Eugene시는 근린조직을 시 정부 차원에서 공식적으로 승인하고 이들의 네트워크를 지원하고 있다(City of Eugene, 2005).

Ⅲ. 사례연구: Oregon주 Eugene시의 Neighborhood Association

1. 연혁 및 현황

Oregon주 Eugene시는 University of Oregon을 중심으로 형성되어 있는 인구 약 14만의 중소도시이다.³⁾ 1998년에 시 의회와 시민운동가들은 공동으로 소위 시민참여전략계획(Citizen Involvement Strategic Plan: CISP)을 수립하여 공표하였다(City of Eugene, 1998). 이 계획은 시 행정의 모든 영역에 있어서 좀 더 적극적이고 의미 있는 시민참여를 촉진하기 위한 체계적인 계획이다. 이러한 과정에서 시 정부는 실태조사를 수행하였고 이를 통하여 시민들이 그들의 특정 근린과 직접 관련된 이슈에는 더욱 더 개입하려 한다는 것을 발견하였다. 이 점이 바로 Eugene시가 근린조직에 가치를 두는 주요 이유이며, 근린조직은 곧 Eugene시의 일상사에 시민들을 개입시키는 민초적인 민주주의의 기반이 되어 왔다.

주민참여 전략은 (1) 시 홈페이지와 뉴스레터 등과 같은 새로운 의사소통 수단을 통한 주민의 개입, (2) 협동적 참여를 위한 소규모 그룹의 장려, (3) 자원봉사 프로그램의 활용 등과 같은 방식들을 기본으로 하고 있다. 또한 이 계획은 기존의 위원회들의 조직과 구성을 다양화함으로써 시민의 개입을 좀 더 대표적이고 의미 있고 생산적으로 만들기 위한 수단적 역할을 하고 있다. 이를 위해서 소외된 집단이나 계층의 시민들을 적극적으로 채용하거나 시 위원회의 신입 위원들의 체계적인 훈련 등을 실시하고 있다.⁴⁾

Eugene시는 1973년도 근린조직승인법(Neighborhood Organization Recognition Act)의 채택에서 나타난 바와 같이 사실상 오랫동안 근린의 조직화를 추구해 왔다. Eugene시는 21개의 근린으로 구성되어 있는데, 각각의 근린은 공식적으로 승인된 근린조직을 갖고

3) 이하 Eugene시와 그 Neighborhood Association들에 관한 기초적인 자료는 2005년도에 Planning Division of the Planning and Development Department, City of Eugene에서 발간한 *The 2004 Neighborhood Analysis*에서 발췌한 것임을 밝혀 둔다. 본 보고서의 자료들은 미국 연방정부에서 10년마다 실시하는 센서스 자료의 수집과 동시에 작성된 것들이며, 이미 1983년도와 1995년도에 발간된 바 있다. 본 2004년도 보고서는 2000년도의 자료를 기초로 한 것이다. 참고적으로 Eugene시의 2000년도 공식적인 인구는 137,893으로 집계되었다.

4) City of Eugene의 Planning Division of the Planning and Development Department 직원들과의 인터뷰 자료임.

있다.⁵⁾ 또한 이들 21개 근린조직은 근린지도자협의회(Neighborhood Leaders Council)라는 조정기관을 통하여 서로 협조하고 있다. 시 정부는 근린회가 공식적인 자격을 갖추기 위해서는 공개적으로 운영할 것과 근린 전체의 이익을 대표할 것을 요구하고 있다. 이러한 목적으로 시 정부는 각각의 근린조직에 대하여 표준규약을 배포하였다.

Eugene시의 Neighborhood Association은 반드시 시 정부가 제공하는 표준규약에 의거하여 자신들의 근린회헌장(Neighborhood Association Charter)을 갖추어야 한다. 따라서 21개 헌장 모두가 큰 차이 없이 유사한 형식과 내용을 담고 있다. 헌장이 포함하고 있는 주요 항목은 대체로 근린회의 명칭, 지리적 경계, 설립 목적, 권한, 주민참여, 근린회 임원, 집행부 및 대표, 선거, 회의, 뉴스레터, 위원회 및 헌장 개정 등이다. 따라서 각각의 근린회들은 그 규모면에서는 차이가 있지만, 조직이나 기능, 사업, 자원조달 및 운영방식에 있어서도 본질적인 차이가 나지 않는다.

하지만 1999년에는 근린조직과 근린지도자협의회가 너무 경쟁적으로 정치화하여 이념적 의제를 가진 소규모 집단의 후원자로서 활동한다는 이유로, 시 의회가 근린조직이 준수해야 할 임무에 관한 성명서를 공식적으로 채택하였다. 이 성명서에서는 근린조직의 존재 목적을 “공동체 건설과 근린 생활의 개선”에 두고 있음을 분명히 하고 있다(City of Eugene, 1999).⁶⁾

5) 다음과 같은 21개 근린회는 각각의 명칭은 다양하지만 제도상의 차이는 없다: Active Bethel Citizens, Amazon Neighbors Association, Cal Young Neighborhood Association, Churchill Area Neighbors, Crest Drive Citizens Association, Downtown Neighborhood Association, Fairmount Neighbors, Far West Neighborhood Association, Friendly Area Neighbors, Harlow Neighbors, Industrial Corridor Community Organization, Jefferson Westside Neighbors, Laurel Hill Valley Citizens, River Road Community Organization, Santa Clara Community Organization, South University Neighborhood Organization, Southeast Neighbors, Trainsong Neighbors, West Eugene Neighborhood Association, Whiteaker Community Council, West University Neighbors. 이들 21개 근린조직은 Eugene시 경계 내의 모든 지역에 걸쳐서 존재하지만, University of Oregon 캠퍼스가 소재한 지역은 근린조직이 존재하지 않기 때문에 제외된다.

6) 1999년 5월에 Oregon주 Eugene시 의회는 근린조직의 임무에 관한 다음의 성명서를 채택하였다.

“우리의 임무는 근린 차원에서 공동체를 건설하여 우리 시의 근린들을 좀 더 살기 좋은 곳으로 만들고자 하는 것이다. 우리의 주민은 우리의 경계 내에서 거주하거나, 일을 하거나 혹은 재산을 소유하고 있는 사람으로 정한다. 이러한 목표를 위하여 근린조직은 다음의 임무들을 수행한다.

- 근린개선 계획과 공동행사의 지원
- 근린의 문제를 규명, 논의, 해결하기 위한 공개토론장의 제공
- 근린과 시 정부 및 여타 외부 기관들과의 쌍방향 의사소통의 설정

Eugene의 21개 근린회의 실태를 파악하고자 하는 목적의 사례로서 Eugene시의 중심 주거지역인 Cal Young Neighborhood Association의 경우를 보면, 근린회를 대표하는 집행부 의장(president)을 비롯한 의장단 4인과 각 구역(area)을 대표하는 4인의 대표가 집행부를 구성하고 있다. 근린회의 최종 결정은 주민총회에서 이루어지는데 평균 매달 1회 정도 총회가 개최된다. 근린회가 할 수 있는 기능 및 사업의 영역은 시 의회가 채택한 근린회의 임무에 관한 성명서에서 규정한 범주에 해당하는 사업이라면 근린회의 재원이 허용하는 한계 내에서 어떠한 사업이라도 수행할 수 있다. 근린회의 자체 재원이 부족한 경우는 뒤에 소개하는 바와 같이 시 의회가 제공하는 일종의 교부금에 의존할 수 있다. 근린회의 재원은 시의 재정지원과 최소한의 주민 회비로 충당되는데, 이는 일종의 공동체 세금과 같은 역할을 하게 된다. 집행부는 근린회의 주요 결정과 실행의 책임이 있는데, 결정방식은 위원회 방식의 합의제이며 직무수행 방식은 철저히 무보수 자원봉사 방식에 따른다.

2. 주민참여

Eugene시는 전체 인구 약 14만 명 중에서 7만 명 이상의 시민들이 그들의 공동체와 관련된 자원 활동을 하고 있다고 추산한다(City of Eugene, 2005). 물론 이러한 조사치가 연구조사방법론의 관점에서 정확한 수치는 아니라 할지라도⁷⁾, Eugene 시민들이 그들의 근린 공동체에 관하여 갖는 관심은 매우 큰 것으로 추정할 수 있다. 이들의 근린 활동에의 참여는 개인적인 차원에서 이루어지기도 하지만, 근린조직을 통하여 행하여지는 활동도 매우 활발하게 보인다. 어떤 의미에서 Eugene시에 활동적인 근린조직들이 존재한다는 것은 시 정부에 대해서 시민들이나 집단들의 개별적인 행동이 완화될 수 있는 가능성을 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 Eugene시 당국은 근린조직에 관한 예산이나 업무의 배정에 있어서 매우 긍정적인 자세로 임하고 있는 것으로 보인다. 또한 근린조직은 그들 근린의 연간 계획을 독자적으로 평가하여 공동체의 자체 계획을 개발하는 데 사용할 뿐만 아니라, 시 정부의 각종 부서에 제공하여 시 정부의 연간 업무계획에 반영하도록 자문적 역할을 한다.

또한 시 정부와 각각의 근린조직은 개별적인 조직 차원에서만 공조하는 것은 아니다. 오히려 대부분의 근린조직들은 시 정부에 좀 더 커다란 압력이 되거나 좀 더 높은 신뢰도를 얻기 위하여 근린지도자협의회를 이용한다. 이 협의회는 주로 시 정부 관리들과 공조하여 근린과

- 공공문제, 공공절차, 시 행정 및 선거에 관한 주민 교육
- 토지사용, 교통, 공공안전, 공공서비스와 같은 문제에 관한 근린조직 입장의 설정 및 대변”

7) “당신은 당신의 공동체 일에 참여하신 적이 있습니까?”라는 단순한 단일 질문에 대한 응답에서 얻어진 자료임(City of Eugene, 2005 참조).

관련된 문제들에 관해서 시 의회 및 위원회에 자료를 제공한다.

지난 1996년에 재산세의 급속한 상승을 제한할 목적으로 전체 재산세율에 상한선을 설정하는 것을 내용으로 하는 주민투표 발의법이 Oregon 주법으로 제정된 이래, Eugene시는 여타의 다른 시들과 마찬가지로 재정의 압박으로 직원의 숫자와 업무량을 삭감해 왔다.⁸⁾ 하지만 Eugene시는 이러한 감축 분위기 속에서도 근린조직의 지원과 근린활동의 장려에 대해서는 상당한 수의 직원과 재정적 지원을 계속하고 있다. 계획과 개발(Planning and Development) 부서의 한 업무인 근린 서비스에는 근린조직에 대한 훈련, 정보제공, 기술 지원 및 지도 등이 포함되어 있다. 2005년도 현재는 3명의 직원으로 이루어진 작업반에서 근린지도자들을 위한 업무계획 개발 및 교부금 지원서 작성 등에 관한 훈련업무를 수행하고 또한 여타의 시 정부 부서와의 연계 역할을 담당하고 있다. 여기에서는 또한 근린조직의 뉴스레터 출간을 돕고 있는데, 2000년도 한 해에만 89편의 뉴스레터와 각종의 우편물들이 발송되었다. 또한 2007년도 현재는 근린조직에 관한 통합적 인터넷 서비스도 운영하고 있다.⁹⁾ 한편 근린서비스는 근린부응교부금계획(Neighborhood Matching Grants Program: NMGP)을 관리하는 것도 포함하는데, 이 계획은 건설적인 조직을 장려하고 비생산적이고 부실한 조직을 방지하기 위하여 이미 1998년도에 시민참여전략계획(CISP)에서 권고되었다.

3. 인센티브 프로그램

근린부응교부금계획(NMGP)은 근린조직에 일종의 인센티브를 제공함으로써 근린조직 스스로 근린계획을 수립하고 공동체의 자원을 활용하며, 주민들로 하여금 공동으로 문제를 찾고 자신들의 근린을 발전시키는 방향으로 참여하도록 장려하는 것을 추구하는 것이다(City of Eugene, 2005). 이 프로그램은 근린 차원에서의 개선계획, 행사 및 공동체 형성 활동의 자금을 제공한다. 2001년도에만 Eugene시는 각종의 교부금으로 \$140,000을 지불하였다. 교부금은 1천불 이상과 이하로 분류된다. 시는 1년에 두 차례에 걸쳐 제안서를 요구하고 자금을 지원한다. 이러한 교부금 중 3분의 1은 근린조직이 제안하고, 나머지의 대부분은 학부모 조직이나 사업체 조직과 같은 다른 종류의 조직들이 제안한다. 특히 1천불 이상의 교부금을 위한 제안요구서(RFP)는 매우 엄격한 기준을 충족해야 한다.¹⁰⁾

8) 직원과 업무의 삭감에 관한 자세한 수치의 제시는 본 연구에서 생략함.

9) <http://www.eugene-or.gov/portal/server.pt> (최종 검색일: 2007.3.10)

10) <Oregon주 Eugene시의 근린부응교부금(1천불 이상) 선정 기준>(City of Eugene, 2005)
총점은 100점 만점으로 하고, 다음과 같은 기준에 따라 점수를 배정한다.

1. 근린 혜택의 구체성(40점)

교부금 심사위원회는 세 가지 경로로 선발된 9명의 시민들로 구성된다. 위원회를 구성하는 일반적인 지침은 시의 균형적인 지리적 대표성을 유지하는 것이다. 세 사람은 전직 및 현직 근린조직 지도자 중에서 선정되고, 또 다른 세 명은 예산위원회나 공동체개발정책교부금(Community Development Block Grant) 위원회 혹은 여타의 시민위원회 경험이 있는 “시민전문가” 중에서 선정되며, 나머지 세 명은 시의 유권자 명단에서 뽑히게 된다. 유권자 중에서 무작위로 추출된 시민에게는 위원회 참석을 요구하는 시장 명의의 서한이 보내진다. 시의 지리적 대표성을 확보하기 위하여 “보통” 시민 대표는 근린조직 지도자나 시민전문가가 선정되지 않은 지역에서 무작위로 선정되도록 한다. 하지만 위원회 참석이 강제적인 것은 아니다(City of Eugene, 2005).

교부금은 근린에 관련되는 한 매우 다양한 개선사업이나 활동에 거의 무제한적으로 배정된다. 2000년도부터 2004년도까지 40개 이상의 프로그램들이 지원되었는데, 그 중에는 공원과 놀이터 보수, 근린정원 및 환경의 개선, 교통문제 해결, 역사적 유적 보존 및 기타 창의적인 행사와 사업이 그 대상이었다. 교부금을 수령하기 위한 자격 중에서 실질적으로 중요한 요소는 프로젝트의 계획이나 선택 과정이 분명히 참여적으로 이루어져야 한다는 점이다. 계획의 설계나 실행의 참여적 본질은 공동체 지원을 보장할 뿐만 아니라 그 자체가 참여자들

- A. 프로젝트가 어떤 방식으로 근린을 개선할 수 있는가? 공동체의 입장에서 측정이 가능한 물리적 개선과 변화는 무엇인가? 산출물(output)과 결과(outcome)에 대하여 서술하십시오. 프로젝트의 지속적인 효과는 무엇이며, 얼마나 지속될 것인가?(25점)
- B. 만약 물리적인 개량의 경우라면, 그 프로젝트는 어떻게 유지될 것인가? 만약 행사의 경우라면, 미래에는 그 활동이 어떻게 지속될 것인가?(10점)
- C. 제안된 프로젝트가 정책, 마스터플랜, 시의회의 목표 및 근린의 필요사항 등과 어떻게 연계되는가?(5점)
2. 공동체 개입(35점)
 - A. 교부금의 영향을 받는 지리적 영역은? 제안된 프로젝트가 주민들 간에 공동체를 어떻게 형성할 것인가? 제안된 지역 주민의 과반수 지지가 있음을 어떻게 아는가? 청원이나 기타 관련 서류가 있다면 첨부하십시오.(25점)
 - B. 공공조직이나 민간조직 및 비영리조직과 공조한 적이 있다면, 어느 조직과 어떻게 하였는지 서술하십시오.(10점)
3. 프로젝트의 준비도(15점)
 - A. 예산추정서 및 상세내역을 첨부하십시오. (예산서는 상세히, 합리적으로, 철저히 검토될 것임). 회계는 누가 하는가? 회계사무소의 이름과 연락처를 기입하십시오.(10점)
 - B. 프로젝트의 시간 계획은? 시작일과 종료일을 포함한 중요한 날짜들을 기입하십시오.(5점)
4. 근린 부응(10점)

교부금의 부응 자금(matching fund)에 관한 서류를 첨부하십시오. (기부물품, 은행서류 및 근로내용 등을 포함함)
5. 50% 이상의 부응에 대한 추가 점수(10점 까지)

부응 비율이 50% 이상일 경우에는 추가 점수가 계산됨.

간에 공동체 의식을 형성하는 것이다. 시 정부는 프로젝트 자금의 반 이상은 지원하지 않으므로, 나머지는 주민의 노력봉사나 기부금 같은 재원에 의존한다.¹¹⁾

이 프로그램이 유발할 수 있는 혜택이 다양하면서도 때로는 예상치 못한 것도 있다는 것의 좋은 사례는 Matthews Gardens 지역에 주어진 교부금에서 찾을 수 있다.¹²⁾ 이 지역은 저소득 지역이다. 토양도 척박한 데다 주민들은 정원사 폭행 사건으로 야기된 안전에 대한 염려가 큰 상황이었다. 프로젝트 제안의 기본 작업은 시 정부의 관련 부서들—이 경우엔 쓰레기 및 재활용 문제, 공원 문제 및 여가활동 문제 등을 취급하는 부서들—의 지원이었다. 이 지역의 계획은 시 정부의 관련 부서들과 공유하게 되었고, 그 결과 이 지역의 필요한 문제들이 이 부서들의 일상 업무에 반영되게 되었다. 또한 시 정부가 지원한다는 것을 보장하는 조치는 지방 사업체들로 하여금 비료나 식품, 자갈 및 노동력 등의 기부를 촉진하였다.

관련된 근린이 프로젝트를 지원해야 한다는 시의 요구사항을 충족시키기 위하여, 이 계획을 추진하는 정원사들은 근린 주민들에게 그들의 농원과 비료 계획에 대해 알려줄 것을 그 근린에 부탁하였다. 정원사 대표는 주민들을 비료 살포 방법에 관한 워크샵에 초청하였다. 설계 작업과 실행은 관련된 사람들을 하나로 묶어 주는 역할도 하였다. 어쨌든 여러 가지 방식으로 교부금을 통하여 더 큰 공동체 의식을 형성하고자 하는 것과 근린을 개선하고자 하는 시민발의를 촉진하고자 하는 프로그램의 목표들이 충분히 달성되었다.

결과적으로 시 정부의 입장에서는 이 지역의 문제에 개입하는 비용으로 총 2천불의 교부금이 전부였다. 공동체에 초래된 혜택이 그렇게 크지 않았을 수도 있지만, 농원 주변의 담장 설치, 공동 비료 살포 및 공동 채소 경작 등 매우 구체적이고 분명했다. 눈에 보이지 않은 혜택은 더욱 더 컸다. 안전에 대한 긍정적인 인식은 물론이고 정원사들 간에 그리고 정원사들과 주변 지역의 주민들 간의 단결심이 생겨났다. 다시 말하여 Eugene시는 근린부응교부금 계획(NMGP)의 덕분에 비교적 적은 비용으로 예상보다 더 큰 성과를 거둔 셈이다.

4. 사례의 특성

Oregon주 Eugene시 Neighborhood Association의 사례로부터 다음과 같은 몇 가지 특성들을 정리해 볼 수 있다. 본 연구의 목적이 근린조직에 관한 성공적인 사례를 찾고자 하

11) City of Eugene의 Planning Division of the Planning and Development Department 내부 자료.

12) Matthews Gardens 사례에 관한 자료는 City of Eugene의 Planning Division of the Planning and Development Department 직원들과의 인터뷰 자료와 내부 자료들을 기초로 재구성한 것임.

는 것이었으므로 Eugene시의 사례로부터 실패의 측면을 분석하는 데 있어서는 다소 미흡한 면이 있다고 본다. 하지만 현장연구가 갖는 한계로 인하여 이에 관한 좀 더 심도 있는 연구는 다음 기회로 미루고자 한다. 따라서 여기에서는 앞서 근린조직의 의의에 관하여 논한 관점에 따라 정치적인 특성, 경제적인 특성, 행정적인 특성으로 나누어 논하고자 한다. 사례의 연구 결과는 Eugene시의 근린조직들이 정치적, 경제적, 행정적 관점에서 대체로 긍정적인 특성을 갖고 있는 것으로 본다.

1) 정치적인 특성

근린조직이 갖는 정치적인 특성의 중요한 핵심은 근린조직이 얼마나 오랫동안 견고한 지위를 유지하고 있느냐 하는 것인데, 이 점에 있어서 Eugene시의 경우는 매우 안정된 것으로 보인다. 시 정부와 시민들 간의 안정적인 정치적 관계는 긴밀한 협조관계로 발전하여, 마침내 1998년에 시 의회와 시민운동가들로 하여금 소위 시민참여전략계획(CISP)을 수립하여 공표하게 하였다. 또한 이는 곧 시 정부의 근린조직에 대한 임무와 역할을 공식적으로 인식하고 합법화하도록 만들었으며, 결과적으로 좀 더 발전적인 정치적 관계를 구축하게 된 것으로 보고 있다.

특히 Eugene시의 독특한 교부금 프로그램(NMGP)은 단순히 경제적인 측면뿐만 아니라 정치적인 성격도 갖고 있다. 시의 제한된 재원으로부터의 교부금을 위한 경쟁은 시 정부로 하여금 근린조직 및 여타의 시민조직들에 대한 정치적인 영향력을 갖게 하고 있다는 점이다. 교부금 지원에 있어서 시 정부가 요구하는 최소한의 기준은 조직의 투명한 운영과 전체 주민의 공정한 참여기회인데, 이 과정에서 시 정부는 전체로서의 공동체를 대표하지 못하는 작은 시민단체들을 가려냄으로써 시 전체의 이익과 보통 시민의 이익을 보장할 수 있게 되는 것이다.

2) 경제적인 특성

주민중심 조직으로서의 근린조직이 갖는 경제적인 특성은 시민들과 시 정부 모두에게 있어서 경제적인 부담을 최소화하며 효율성이 있는 것으로 인식되어야 한다는 것인데, 이는 곧 재정적인 생존력을 의미하기도 한다. 이러한 특성은 정부가 운영자금을 전적으로 지원하는 관변시민조직이나 혹은 과도한 회비를 강요하는 다양한 클럽 형태의 시민조직에서는 찾을 수 없는 특성인데, Eugene시의 근린조직들은 이 점에 있어서 경제성을 갖고 있다고 간주된다. 무엇보다도 이들 근린조직은 계층적인 조직이 아닌 무보수 자원봉사 위원들로 구성된 위원회 조직이다. 물론 근린조직 활동을 위한 최소한의 자금은 주로 시의 일반재정에서 지원되지만, 교부금 프로그램의 재정을 보충하기 위해서는 주 정부의 교통기금이 일부 전용된다.¹³⁾

특히 근린부응교부금계획(NMGP)의 비용과 편익은 계량적으로만은 평가하기 어려운 것으로 보는데, 이는 편익의 많은 부분이 실증적으로 측정될 수 없는 것이기 때문이다. 시민들의 생활 만족도와 시 정부에 대한 신뢰감의 증가 그리고 공동체 의식과 안전감의 제고 등은 측정이 애매모호하지만, 그래도 이러한 계획이 근근이 유지되어 가는 것이 아닌 매년 그 규모가 증가하는 주요한 요인일 것으로 판단된다.

3) 행정적인 특성

Eugene시의 근린조직들이 갖는 가장 현저한 행정적인 특성은 시 정부가 근린조직을 시민 참여의 채널과 공동체 의식의 함양을 위한 제도로서 지원하고 있다는 것이다. Eugene시가 근린의 경계뿐만 아니라 근린조직의 임무와 조직까지도 정의하는 방식의 접근법을 택하는 것은 근린조직을 시의 의사결정 과정에 중요한 제도로서 공식화하고 있다는 것과 시민과의 대화에 지속적으로 관여하고 있음을 반영하는 것으로 보인다. 또한 교부금 프로그램을 통하여 근린조직을 시 정부의 손길이 미치지 어려운 분야에 있어서 대안적인 서비스 공급자로서 인정하는 것이다.

Eugene시의 근린조직들이 설립된 특정한 이슈 및 배경이 무엇이었던 간에 근린조직을 담당하는 부서는 현재 기획부서에 소속되어 있다는 것도 하나의 특징이다. 이는 근린조직에 대한 서비스와 지원을 시 정부 차원의 통합적인 업무로 취급하고자 하는 것으로 간주된다. 실제로 근린조직 지도자 및 간부들은 시 정부의 어떤 부서와도 전체적으로 접촉하도록 허용되는데, 이러한 Eugene시의 근린조직에 대한 지원은 시 의회의 시민참여전략계획(CISP)의 중요한 부분이다. 이러한 취지에 따라 기획부서가 통합적으로 근린조직에 대한 지원 업무를 담당하고 있다.

IV. 결 론

근린조직은 주민중심적인 비영리 공동체 조직이다. 본 연구에서는 과연 이 조직이 누구를 위한 것이고, 무엇을 목표로 하는 것이냐의 문제들을 보고자 하였다. 이것이 자발적인 시민 정신과 지역적 이기심 및 과도한 지방분화라는 특성을 가진 주민들만의 조직인가? 혹은 지방

13) City of Eugene, Planning Division of the Planning and Development Department 내부 자료.

정부가 주민들보다 더욱 큰 이익을 얻고자 암묵적으로라도 장려하는 제도인가? 혹은 로컬 거버넌스를 위한다는 수사학적인 제도인가? 혹은 정부와의 공조체제(혹은 공동생산)를 위한 제도적 장치인가?

미국을 비롯한 수많은 외국의 주민조직 사례 중에서 본 연구의 사례인 Eugene시의 Neighborhood Association을 선택한 가장 중요한 이유는 이것이 우리의 주민자치 문제의 상황에 대한 시사점이 있을 것으로 판단하였기 때문이다. 다시 말하여, Eugene시의 주민조직이 주민에 의하여 순전히 자발적으로 설립된 조직이 아니라, 시정부가 주도하여 조직하고 그 운영에도 관여하는 체제를 갖고 있기 때문이다. 현실적으로 우리의 주민자치센터와 같은 조직이 중앙정부나 지방자치단체와는 무관하게 조직되거나 운영될 수도 없을 뿐만 아니라, 우리의 현실과 지방자치의 경험에서는 순수하게 자발적인 주민조직이 반드시 바람직하다는 어떠한 증거도 아직은 없다. 따라서 주민자치조직이 그 설립의 주체가 주민인가 지방정부인가는 크게 중요하지 않다. 본 사례연구의 핵심은 주민이 그 운영상의 결정에 있어서 실질적인 주체가 되어 있느냐 하는 것과 이러한 상황에서 지방정부가 여하히 공공의 목적을 달성하느냐에 있다고 볼 수 있다.

본 연구의 사례로 볼 때는 주민의 조직인 근린조직이 반드시 해당 주민들만의 이익을 위한 것은 아니라고 본다. 오히려 해당 주민들에게 혜택을 주는 것 이상으로 지방정부와 시 전체에 상당한 이익을 초래할 수 있음을 보았다. 반면에 우리의 지방일선행정은 지금까지 해당 주민보다는 지방자치단체나 중앙정부의 입장이 우선이었던 것으로 보인다. 현재 추진 중에 있는 동 기능 전환 계획의 일환인 동사무소의 주민자치센터 전환 계획은 동 행정을 간소화한다는 효율성의 견지와 주민에게 자치권을 부여한다는 민주성의 견지 모두에서 좀 더 면밀한 재검토를 필요로 한다고 본다. 지방자치의 민주성 제고와 지방정부의 절약과 능률이라는 두 마리 토끼는 Oregon주 Eugene시의 Neighborhood Association과 같은 성격의 근린조직을 활성화함으로써 어느 정도 달성될 수 있을 것으로 기대한다. 특히 이 제도가 시민들에게 공동체 관심사와 시정에 대한 비교적 높은 수준의 참여와 시 정부의 효율적인 행정을 동시에 보장해 줄 수 있다는 점에서 벤치마킹을 시도할 필요가 있다.

하지만 미국과 우리의 지방제도는 근본적인 차이가 있으므로 무조건적인 수용은 곤란할 것이다. 문제는 어떤 방식과 유인을 기초로 시 지역의 일선행정 단위인 동 조직을 주민의 발의에 따라 주민의 의사결정을 위주로 구성하고, 주민과 주민조직 및 지방자치단체와의 민주적이고 효율적인 공조를 얼마나 안정적으로 유지하느냐에 관한 한국적 요인을 발견하는 것이 중요하다.

본 연구의 의의는 미국의 사례에 관한 연구결과를 통하여 다분히 원론적인 수준의 지방자치 원리를 확인한 것에 두고자 한다. 즉 지방자치단체는 주민조직에 대한 통제권을 행사하기

보다는 좀 더 주민중심적인 조직이 적절한 근린 차원에서 조직되도록 권장하고 지원해 주는 자세를 갖는 것이 우선적으로 중요하다는 것을 재강조하는 것이다. 하지만 근린조직의 구성에 있어서 지나치게 주민중심적인 문제만 강조하게 되면 지방자치단체로서는 근린조직으로부터 기대할 수 있는 유인이 작아질 수 있게 된다. 따라서 근린조직은 지방자치단체도 유무형의 이익을 얻을 수 있는 실질적인 기능을 수행할 수 있어야 한다.

이러한 관점에서 우선 주민자치센터의 핵심적인 조직인 주민자치위원회의 구성과 운영에 관한 지방자치단체의 통제와 간섭을 최대한으로 자제하는 대신에, 이 위원회가 진정한 주민조직이 되도록 적절한 유인책으로써 지원하고 장려하는 방향으로 제도 운영상의 묘를 살리는 것이 바람직할 것으로 본다. 따라서 주민자치위원회의 구성과 운영을 좀 더 과감하게 주민들의 손에 맡기는 대신에 지방자치단체는 주민자치위원회가 지방자치단체와 공조하여 공공의 목적을 달성할 수 있도록 제도상의 기능을 부여하는 것이 바람직할 것이다. 또한 주민들은 자신들의 주민조직을 신뢰함으로써 근린조직이 좀 더 견고한 주민조직이 되도록 지지해야 할 것이며, 지방자치단체와의 정치적, 행정적 관계도 주민 개별적으로 설정하는 것보다는 가능한 한 주민조직을 통하여 집단적으로 설정하고 유지하는 것이 유리할 것이다. 근린조직도 실질적인 주민들의 조직이 되기 위해서는 정치색을 최대한 탈피하고 대부분의 역량을 근린 차원의 주민복지에 기울여야 할 것이다. 이와 같이 주민과 근린 차원의 주민조직 및 지방자치단체가 서로 각자의 위치에서 약속된 업무를 수행하기 위해 최선을 다할 때 비로소 이들 모두에게 공동의 이익이 되는 주민자치적인 근린행정이 이루어질 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스. 「한국행정학보」 36(4): 185-205.
- 정용덕 외. (1999). 「합리적 선택과 신제도주의」. 서울: 대영문화사.
- 최재송. 1999. 공유재로서의 도시주거 공동체. 정용덕 외. 「합리적 선택과 신제도주의」: 246-265.
- 행정자치부. 2005. 「주민자치센터설치및운영조례준칙 개정」.
- . 1999. 「읍면동사무소 기능전환 기본계획」.
- ACIR. (1987). *The Organization of Local Public Economies*, A-109. December.
- Baer, Susan E. and Richard C. Feiock. (2005). Private Governments in Urban Areas: Political Contracting and Collective Action. *American Review of Public Administration*, 35(1): 42-56.
- Berry, Jeffrey M., Kent E. Portney, and Ken Thomson. (1993). *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institute.
- Bicchieri, C. and J. Duffy. (1997). Corruption Cycles. in P. Heywood, ed. *Political Corruption*. Cambridge, MA: Blackwell: 61-79.
- Bish B. and V. Ostrom. (1979). *Understanding Urban Government: Metropolitan reform Reconsidered*. Washington: American Enterprise Institute.
- Chaskin, Robert J. (2003). Fostering Neighborhood Democracy: Legitimacy and Accountability Within Loosely Coupled Systems. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32(2): 162-189.
- Chaskin, Robert J. and Ali Abunimah. (1999). A View from the City: Local Government Perspectives on Neighborhood-Based Governance in Community-Building Initiatives. *Journal of Urban Affairs*, 21(1): 57-78.
- Chaskin, Robert J. and Vincent L. Marando. (2001). The Subdistricting of Cities: Applying the Polycentric Model. *Urban Affairs Review*, 36(5): 721-733.
- City of Eugene. (2005). *The 2004 Neighborhood Analysis*. Eugene, OR.
- . (1999). *Eugene's Neighborhood Program*. Eugene, OR.
- . (1998). *Citizen Involvement Strategic Plan*. Eugene, OR.
- Dolsak, Nives and Elinor Ostrom, eds. (2003). *The commons in the new millenium: challenges and adoption*. Cambridge, MA: MIT Press.

- International City/County Management Association (ICMA). (2001). Neighborhood Associations. *Inquiry Report* 33(11).
- Lafferty, William M. and James Meadowcroft, eds. (1996). *Democracy and the Environment*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Nelson, Robert H. (2000). Collective Private Ownership of American Housing: A Social Revolution of Local Governance. *manuscript*. Competitive Enterprise Institute and ICER, The University of Maryland.
- Oakerson, Ronald J. (1999). *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*. Oakland, CA: ICS Press.
- Oates, Wallace. (1977). *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington: Lexington Books.
- Ostrom, Elinor. (1992). *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation System*. San Francisco: ICS Press.
- Ostrom, V., C. Tiebout and R. Warren. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55: 831-842.
- Ripley, R. B. and G. A. Franklin. (1991). *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*. Chicago: The Dorsey Press.
- Smock, Kristina. (2004). *Democracy in Action: Community Organizing and Urban Change*. New York: Columbia University Press.
- Taub, R. P., G. P. Surgeon, S. Lindholm, P. B. Otti, & A. Bridges. (1977). Urban voluntary associations, locality based and externally induced. *American Journal of Sociology* 83(2), 425-442.
- Yates, D. (1982). *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- <http://www.caionline.org> (최종 검색일: 2007.3.10).
- <http://www.eugene-or.gov/portal/server.pt> (최종 검색일: 2007.3.10)