

훈련성과 보고서 요약서			
성 명	황 정 연	과견연도	2020
훈련분야	행 정		
훈련과제	미국의 Community 혹은 Neighbourhood의 운영사례 연구		
훈 련 국	미 국		
훈련기관	포틀랜드 주립대학교 공공행정대학원		
보 고 내 용			
제 목	미국의 Community 혹은 Neighbourhood의 운영사례 연구	보고서 매수	52
내용요약	<p>일상의 복잡성이 증가하고 여러 사회 문제점이 대두되고 있는 21세기에 들어서면서 지역사회의 발전은 이전보다 더 중요해지고 Community 활성화 문제는 더 이상 간단하지 않고 매우 복잡하고 상호 연관되어있다고 볼 수 있다. 따라서 오늘날 Community 회복으로 일컬어지는 지역사회 발전은 새로운 도전에 직면하고 있다. 우리는 과거의 경험을 통해 얻은 지식과 다른 나라의 사례를 바탕으로 새롭고 어려운 상황에서의 해결방안을 모색해야 한다.</p> <p>특히 현재 서울시는 행정의 전반에 걸쳐 주민참여가 이루어지고 실질적 권한 부여가 발생하고 있는 단계라기보다는 아직은 다양한 영역에서 민관 협력을 실험하고 있는 거버넌스의 초기 단계로 보인다. 이에 우리 시가 나아갈 방향에 대한 진지한 고찰이 필요한 시기에 미국 Community의 발달 과정과 Portland의 우수사례가 서울시에 던져주는 구체적인 함의가 무엇인지에 대해 알아보았다.</p>		

미국의 Community 혹은
Neighbourhood의 운영사례 연구

2021년 12월

황 정 연

국외훈련 개요

1. 훈련국 : 미국
2. 훈련기관 : 포틀랜드 주립대학교
(Portland State University)
3. 훈련분야 : 행정
4. 훈련기간 : '20.12.15. ~ '21.12.14.

목 차

I. 서론

II. 본론

1. Neighborhood 및 Community의 정의

- 1) Neighborhood의 개념
- 2) Community의 개념
- 3) Neighborhood와 Community 관계 및 권한부여

2. 미국 Community의 발달과정 및 사례

- 1) Community 초기 단계
- 2) 시민 힘의 증가에 따른 변화의 시기
- 3) 도시 위기의 시대와 해결책 모색 과정
- 4) National Community Development System의 등장
- 5) 변화하는 Community Development

3. 서울시에 적용 가능한 Portland의 운영사례

- 1) 서울특별시 사업 추진현황
- 2) Portland의 우수 사례 및 함의

III. 결론

미국의 Community 혹은 Neighbourhood의 운영사례 연구

I. 서론

오늘날 현대인들은 자유, 개인주의, 이성의 시대를 추구하면서도, 점점 불안해지는 세상 속에서 개인이 편안함을 느낄 수 있는 공동체와 그 안에서의 소속감 및 단결에 대한 열망의 경향을 동시에 드러내면서 모순되는 가치가 양립되는 양상을 보이고 있으며, 이는 전 세계적으로 발생하고 있는 변화 중 일부와 맞물려 사회 및 정치적 관점에서 Community 개념에 큰 영향을 미치고 있다. 고전 사회학 및 공동체 사회 연구에서의 정의된 이 개념이 Cosmopolitan, Postmodernism, 세계화, 이민 및 인터넷 등과 관련된 과학 기술 발전에 의해 사라질 것으로 보였으나, 오히려 현재의 사회적 그리고 정치적 상황에서 동시대의 공명을 일으키며, 뿌리·정체성·소속에 대한 열망에 대한 세계적인 탐색으로 이어지고 있는 것이다. 일례로, 2009년 Barack Obama가 미국 대통령으로 당선된 것은 지역사회를 기반으로 공동체 의식을 불러일으킬 수 있었던 그의 능력이라고 보는 시선이 많으며, 실제 Barack Obama는 대통령으로 당선되기 약 20년 전에 Chicago에서 Community 조직가로 활동했던 것으로 알려져 있다.

우리나라에서의 Community 발전 과정을 대략적으로 살펴보면, 빈곤퇴치와 지역 사회 개발을 위하여 1970년부터 전개된 새마을운동을 출발점으로 보는 시각이 많다. 새마을 운동은 생활환경개선, 소득증대, 의식개혁 등을 목표로 다양한 사업을 추진하여 다방면에서 많은 성과도 냈지만, 결과적으로 공동체의 파괴가 유발된 점은 부인할 수 없다. 새마을 운동의 주요 목표인 공업 중심의 경제개발로 농업의 중요도가 상대적으로 낮아져 많은 인구가 도시로 이동했고, 도시와 농촌 간 소득격차가 크게 벌어지면서 많은 세월 이어져 내려온 농촌 공동체의 문화가 파괴되기 시작했다. 반면, 인구 밀도가 높아진 1970~1980년대 서울 외곽 지역의 달동네에서는 아파트 재개발 정책이 들어 오면서 오랜 세월 살아오며 가꾼 삶의 터전이 빼앗길 위기에 처한 주민들이 저항하기 시작하였는데, 이는 서울에서 발생한 공동체 파괴에 저항한 주민운동의 시도라고 볼 수 있다. 이를 기점으로 1990년대 중·후반부터는 우리나라에서도 풀뿌리 운동에 대한 논의가 전개되기 시작했다. 시민들이 자신들이 거주하는 지역을 바탕으로 자신들의 생활과 직결되는 문제를 해결하기 위한 취지로 풀뿌리 운동을 추진하며 일상의 필요를 충족하기 위해 주민들이 참여하는 Community를 형성하기 시작한 것이다. 그 이후, 우리나라에서는 세대의 변화, 세계화, 인터넷의 발달에 따라 지역 기반 Community와 상황 기반 Community가 공존하는 형태로 발전 하고 있으며, 사실 우리나라뿐만 아니라 전 세계적으로 오늘날의 Community는 과거의 Community보다 공간적으로 덜 제한적이다. 산업 및 전통 사회와 달리 글로벌 시대인 현대 사회에서 의사소통의 유대

와 문화적 구조는 종교, 민족성, 생활 방식 및 성별을 기반으로 한 소속감에 대한 수많은 가능성을 열어주었다.

Community는 라틴어 com(함께)과 unus(첫 번째 또는 특이성)에서 파생된 것으로 대중 및 학술 담론에서 널리 사용되는 용어이지만 아직까지 다소 논쟁의 여지가 있다. 여러 논쟁에도 불구하고, 이 개념은 현대 사회의 불안정한 조건에서 소속감을 추구하는 것과 관련되어 정의가 내려지고 있다고 할 수 있으며, 오늘날 Community는 세계화로 인해 오히려 지역적 관점에서 약화된 연대와 소속감의 위기에 대한 대응 개념으로까지 의미가 확장되고 있다. 이는 Community의 개념을 현상유지에 대한 비판, 즉 사회와 국가의 정체된 어떤 정책에 대한 대안을 제시하고자 활발해지는 시도로 볼 수 있는 기회를 제공하며, 어떤 의미에서 Community가 의미하는 공동체는 근대성에 의해 파괴된 무엇인가를 찾는 표현으로도 볼 수 있다. 하지만 거기서 그칠 것이 아니라 오히려 그 의미를 넘어 오늘날의 삶의 경험의 중심이 되는 조건의 표현이며, 이것은 불안정한 세상에서 의사소통적 소속감의 경험이라고 말할 수도 있는데, 오늘날 글로벌 형태의 의사소통은 다양한 Community 구축을 위한 많은 기회를 제공하고 있다. 이는 사회적 통합의 형태도 또는 의미의 형태도 아닌 소속감에 대한 열린 의사소통 체계인 공동체에 대한 이해로 이어진다.

이런 Community의 속성에 대한 이해와 미국의 Community 발달 과정을 통해 서울시만의 독특한 공동체 구성을 바탕으로 한 주민참여 방법을 찾아볼 수 있다고 판단하며, 이를 위해 이 보고서는 Neighborhood 기반 풀뿌리 개발 노력, 그리고 이웃·근린 개발 노력을 통해 Community를 형성하고 추진하는 것에 대해 논의하고자 한다. 또한 도시 이웃을 성공적으로 유지하고 활성화하기 위한 수단으로 Community를 조직하고, 이웃·근린 개발 계획에 있어 상향식 풀뿌리 전략의 가능성과 한계를 비판적으로 탐구함으로써 주민 참여를 바탕으로 하는 정책의 성공에 필요하다고 생각하는 조건을 확인할 것이다. 사실, 단순히 공동체 조직이 스스로 행동하는 것이 그들의 문제를 실제로 해결할 수 없다고 생각한다. 물론 정부 외적으로 많은 경제적 자본과 인적 자본이 공동체 조직을 지원하기 위해 존재하지만, 이 자본만으로는 많은 문제를 극복하기에 충분하지 않다고 보이기 때문이다. 지역 사회와 시민에 대한 권한 부여는 지역 개발의 핵심일 수 있지만 정부의 모든 권한을 지역사회에 부여하는 것이 꼭 필요하거나, 최고의 해결책이 될 수는 없다.

이에, 풀뿌리 조직, Community 기반 개발 및 이웃·근린 계획에서 비롯될 수 있는 Community 개발의 잠재력과 한계를 명확히 파악하는 것이 이 문제를 해결하는 데 도움이 된다고 생각하며, 또한 성공적인 개발에 필요한 조건을 명확히 살펴보는 것도 앞으로 우리 시의 정책을 수립하고 실천적인 사례를 제시하는데 도움이 될 것이다.

II. 본론

1. Neighborhood 및 Community의 정의

이 보고서의 본론 첫 번째 부분에서는 정부의 도시 계획자, Community 개발자, 관련 분야 전문가 및 주민들이 일반적으로 사용하는 Neighborhood와 Community의 개념을 먼저 확인하고자 한다.

Neighborhood 및 Community라는 용어는 정책보고서, 논문, 기고문 및 연설 등에서 일반적으로 모든 사람이 그 의미를 알고 동의하는 것처럼 사용되는 경향이 있다. 그러나 깊이 생각해 봤을 때 Neighborhood나 Community가 무엇인지에 대한 합의된 결론을 도출하기 어렵다. 이런 이유로 이 두 단어와 관련된 일반적인 이미지에 대단한 의미를 부여하거나, 전문적인 차원의 Neighborhood 계획 또는 Community 개발을 수행하는 모델을 제시하는데 부적절할 수 있다. 단순한 학문적 관심차원의 문제가 아니라, 사실 정부는 이웃과 공동체의 진정한 의미를 파악하는 것에 관심을 가져야 한다. 왜냐하면 정의가 적절한지와 실제로 공유되는지 여부는 어떤 정책과 사업을 추진하고 그 결과를 평가하는 방식에 상당한 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 사람들은 종종 Neighborhood나 Community 기반의 지역사회라고 불리는 장소에 사는 사람들의 신체적, 사회적, 문화적, 경제적 효과를 개선하기 위한 정책의 입안 및 집행에 있어 용어에 대한 공유된 정의가 기반이 되고 있다고 생각하고 이러한 단어가 의미하는 바를 정확하게 말하기 보다는 이미지로 넘어가는 경우가 많다. 하지만 이로 인하여 정책을 추진하는 사람과, 지역 주민들 사이에서 그리고 관련 전문가와 논의하는 자리에서 조차 사람들이 의미하는 바에 대해 종종 서로 다른 개념을 갖고 이야기하며, 모순되는 제안이 발생할 수 있다는 것은 깊이 생각해봐야 할 문제이다. 이에 서울시에 적용 가능한 Community 모델 및 이상적인 방법을 탐색하기 전에 용어의 보다 일반적인 의미를 살펴보고자 한다.

1) Neighborhood(근린, 이웃)의 개념

Neighborhood라는 용어는 많은 의미와 용도 번역되어 사용되고 있다. 예를 들어, 이웃 및 근린이라고 자주 번역되는 이 단어는 자신의 집 바로 근처에 있는 소규모 주택 그룹을 나타내거나 유사한 주택 유형 및 시장 가치를 가진 더 큰 지역을 나타내는 데 사용할 수 있다. 또한 교회, 학교 또는 사회 기관과 같이 주민이 거주하는 곳의 기관을 둘러싼 지역을 설명하는 데 사용되기도 하며, 정치구 또는 선거구로 정의할 수도 있다. 이러한 많은 해석은 이 단어로 구분지어지는 지역의 경계에 있어 어떤 경계가 가장 유용한지에 대한 건전한 토론으로 이어지는 경우도 많은데, 사실 이 단어는 학문적으로

모든 분야에서 정의하는 논리가 다르다. Neighborhood Associations과 많은 Community 조직 또는 기관에서조차도 다른 해석을 제공하며, 도시 계획 부서는 종종 인구 조사 지역 경계를 따라 이미지로 이 단어를 정의하기도 한다. 그리고 지역에 거주하는 주민들은 계획가와 정책 입안자들이 사용하는 공식적으로 지정된 이웃·근린 지역과는 매우 다른 개념을 가지고 이 단어를 바라보는 경우도 많다. 모든 정의는 중요하고 의미가 있겠지만, 무엇보다 중요한 점은 Neighborhood의 개념은 지리적(장소 지향적) 요소와 사회적(사람 지향적) 요소를 모두 포함한다는 것이며, 개념 정의를 하는 이유가 경계 정의의 목적이 아니라 지역사회에 긍정적인 변화를 만드는 방법에 초점을 맞추도록 하는데 필요하다는 점이다.

Neighborhood에 대한 역사적 개념을 추적하면 Lewis Mumford의 저술을 살펴볼 수 있다. 그의 저서 『The city in history(1961)』에서 그는 기원전 2000년까지 도시의 물리적 특성이 만들어졌고 고대 중동 도시의 물리적 구조가 19세기 도시 계획 전문가들에게 친숙했을 것이라고 주장한다. Mumford에 따르면 ‘근린 또는 이웃’으로 번역할 수 있는 Neighborhood의 개념은 그리스 도시 계획의 구성 요소였다고 한다. Milesian으로 알려진 그리스 도시 계획은 도시를 블록의 형태를 취한 물리적 실체인 명확한 구역으로 나누었다. Mumford는 이것이 ‘의도적으로 조작된 근린 단위의 최초의 역사적 예’인 것으로 보인다¹⁾고 주장했다. 그러나 관점에 따라서는 그리스 계획도시의 ‘근린지역’과 이후 로마 도시의 ‘근린지역’은 주로 전체 도시 구조에 일정한 질서를 제공하도록 설계된 물리적 구조에 제한된 것으로 보인다는 점에서 오늘날 우리가 ‘근린’이라고 부르는 것과는 약간 다른 것으로 볼 수 있다. 현대의 근린 개념에 포함되어있는 사회·문화적 요소가 결여된 것처럼 보이기 때문이다. Mumford는 중세 유럽에서 와서야 근린이 어느 정도의 자율성과 자급자족을 가진 작은 도시들의 집합체로 불리게 되었으며, 각각은 공통의 필요와 목적에서 자연스럽게 형성되어 전체를 풍요롭게 하고 대체하기도 했다고 전했다. 결론적으로 그의 주장은 역사적 존재와 도시의 기본 요소로서의 근린의 역할에 대한 것 이라고 할 수 있다. 하지만, 적어도 도시 계획가가 현재 일반적으로 표현하고 있는 Neighborhood에 대한 개념은 더 최근의 기원이며, 그 뿌리는 고대 도시 중에서도 교외지역에서 찾는 것이 정확하다는 자료가 많다. 실제로, 마을에서 이 개념이 계획 구역 내에서 어떻게 그렇게 받아들여지게 되었는지에 대한 검토는 계획가들이 종종 주장하는 것처럼 이웃이 보편적이지도 않고 도시 지역에 필수적이지도 않다는 결론으로 이어질 수 있기 때문이다.

금세기 초의 많은 도시 사회 개혁가들은 Ebenezer Howard가 『Garden Cities of Tomorrow(1902)』에서 제시한 유토피아적 정원 도시 모델의 영향을 받았다.

1) Mumford, L. (1961). The city in history : its origins, its transformations, and its prospects. Harcourt, Brace & World, Inc. p.193

Howard는 도시와 국가의 장점을 모두 반영한 도시 디자인을 제안했다. 그의 목표는 도시의 폐단과 시골의 전원적인 지루함을 모두 없애고 도시 안에 자급자족 마을을 만드는 것이었다. Howard는 거주지로 둘러싸인 도시 단위의 중심에 문화와 상업을 배치했고, 주거 지역은 공장으로 이어지는 도로를 통해 ‘그린벨트’로 둘러싸여 있게 하였다. 여기서 ‘근린 계획’이라는 개념이 처음 등장한다. 이후 1923년 Regional Planning Association of America(RPAA, 미국 지역 계획 협회)가 설립되었을 때 Mumford를 비롯한 창립자들은 주거 지역에서 공동체 의식을 만들고 유지하기 위한 모델로 Howard의 정원 도시 이상을 채택하기도 했으나, 사실 이상적인 근린의 실제 모델은 중상위층의 소득인 부동산 개발과 더 유사했다. 이것은 RPAA가 결성된 직후, 창립 멤버 중 한명인 Clarence Perry가 ‘자급적이지만 전체와 관련된 부분적 도시 단위’²⁾로서 ‘근린’의 개념을 이야기 한 것과 연관이 있는데, 그는 거리의 계층 구조를 설정하고 주요 도로를 기존 또는 계획된 근린에서 유지함으로써 이웃을 보호하는 교통 시스템의 생성을 통해 살기 좋은 주택 구역을 만드는 것을 추구했기 때문이다.

미국의 도시 계획 작업에서 Neighborhood 개념을 완전히 채택한 것은 경제 대공황 기간 부터였다. Hoover 대통령의 ‘주택 건축 및 주택 소유에 관한 회의(1932)’는 주거 지역을 설계할 때 근린 단위 원칙의 사용을 권장했으며, 새로 설립된 Federal Housing Administration(FHA)는 1936년 소규모 주택 계획에 관한 회보에서 이것에 대한 사항을 표시했다. 이후 제2차 세계 대전이 도래하면서 미국 도시 계획 작업은 적어도 이웃과 근린 계획의 개념과 결합되었다.

이후 Chicago 사회학자들은 독립된 도시 단위로서의 Neighborhood의 발전하는 개념에 대해 연구했고, 이는 도시 계획가들의 상당한 지지를 받았다. 또한 Chicago 사회학자들은 식물 생태학 분야를 차용하여 개인·가족 및 기관 간의 관계가 공통 위치를 기반으로 하는 ‘자연적 조직’으로 형성되는 ‘인간 생태학’ 이론을 개발하기도 했다. 경제적 및 문화적 그룹으로 분리되어 구분된 자연 공동체는 그룹을 구성하는 개인이 도시 생활의 전체 조직에서 장소와 역할이 부여되는 방식으로 간주되었다. 게다가 이 사회학자들은 이웃을 도시의 안정을 유지하기 위한 구조로 보았다. 예를 들어 마을 형태의 이웃과 그 근린 센터가 청소년을 위한 보호 장치 역할을 한다고 주장했다. 이에 그들은 이동성과 변화를 이웃의 안정과 사회 질서에 대한 위협으로 보았다.

이 모든 것을 종합해 볼 때 더 큰 도시 집합체 내에서 마을이라고 할 수 있는 ‘근린’의 개념은 고대의 역사적 선례를 가질 수 있지만 도시 계획의 근원 단계로의 개념은 더 최근일 가능성이 있으며, 중산층 주거 안식처의 생성과 관련이 있다고 볼 수 있다. 즉 미국에서는 Neighborhood가 중산층 생활양식과 재산 가치의 보호 수단으로 사용됐다.

2) Perry, C. A. (1929). The Tangible Aspects of Community Organization. Social Forces, 8(1), 558.

도시 마을로서의 Neighborhood의 개념은 여전히 근린 개발에 관심이 있는 많은 계획가와 많은 사람들의 생각에서 중심적인 위치를 차지하면서 도시 사회학의 초기 연구에 의해 영향을 끼치기도 했지만, 그것은 구식이고 제한적인 생각일 수 있다는 주장이 대두되기 시작했다. Gerald Suttles와 Herbert Gans와 같은 보다 최근의 사회학자들은 모두 도시의 생태학적 모델이 너무 단순하여 도시 생활에 대한 잘못된 인상을 초래한다고 주장한다. 또한, Jane Jacobs는 장소 기반의 Neighborhood 개념에 대한 비판적 견해로 가장 잘 알려진 계획가 중 한 명이다. 그녀의 책 『The death and life of great American cities(1961)』에서 Jacobs는 Neighborhood가 식별 가능한 지리적 차원을 가지고 있고 이상적인 Neighborhood는 아늑하고 내향적이며 자급자족하는 도시 마을이라는 전통적인 개념을 거부했다. Jacobs는 도시 사람들은 이동성이 뛰어나 도시 전체에서, 그리고 그들이 구매하는 상품과 서비스뿐만 아니라 친구와 동료들 사이에서도 많은 것을 주고받고, 선택할 수 있다고 주장한다.

그녀는 Neighborhood에 대한 모든 개념은 유동적이어야 하며, 관심사, 연관성 및 목적에 따라 사람들을 연결할 수 있어야 한다고 주장하면서도 이것이 도시에 이웃이 필요하지 않다는 의미는 아니라고 경고했다. 사람이 살고, 무엇인가를 만들고, 일상 활동을 수행하는 장소인 Neighborhood의 질이 전반적인 도시의 질을 결정한다는 것이 그녀의 주장이다. Jacobs는 Neighborhood을 단순히 장소로 간주하기보다 일상적인 자치 기관으로 생각할 필요가 있다³⁾고 말했다. 따라서 근린 지구의 성공 또는 실패는 자치를 수행하는 능력에 달려 있고, 이러한 맥락에서 Jacobs는 그녀가 고려하기에 유용하다고 생각하는 세 가지 종류의 근린을 가정했는데, 세 종류의 근린은 각각 다른 기능을 가지고 있지만 복잡한 방식으로 함께 작동하여 도시 생활을 향상시킬 수 있다고 보여진다. Jacobs는 도시 생활의 가장 큰 자산 중 하나는 공동의 원인을 촉진하거나 공동 문제를 해결하기 위해 도시의 다양한 부분에서 사람들이 함께 모일 수 있는 능력이라고 언급했다. Neighborhood은 소규모 일상 공공 생활의 네트워크와 이에 따른 신뢰 및 사회적 통제의 네트워크를 통해 좁은 지역에서 효과적으로 질서를 조직하고 유지할 수 있는 능력이 바탕이 되어야 하는데, 그곳에 사는 사람들은 정치적 권력의 근원에서 멀리 떨어져 있고 그들의 궁극적인 운명에 대한 통제력이 거의 없는 것이 문제임을 지적했다. 주민들이 완전한 자치를 수행하기 위해서는 도시 전체와 도시가 나타내는 권력과 자원에 접근할 수 있어야 하며, 따라서 구역의 기능은 이웃과 도시 전체 사이의 중개자 역할을 하는 것이다. ‘성공적인 지역의 주요 기능은 필수적으로 필요하지만, 본질적으로 정치적으로 무력한 주민과 강력한 도시 사이를 중재하는 것’⁴⁾이라고 본 것이다. 실질적으로 Jacobs가 지적한 것처럼 도시가 가장 자주 실패하는 것은

3) Jacobs, J. (1961). The death and life of great American cities. Random House, p.114

4) Jacobs, J. (1961). The death and life of great American cities. Random House, p.121

지역 수준이다. 지역의 존재가 문제가 아니고, 오히려 지역의 기능이 제대로 작동하지 않아 주민들의 입장에서 그들이 절실히 필요로 하는 자원과 권력으로부터 고립되어 있다는 것이다. 그러므로 적어도 Jacobs에 따르면, 가장 지역적 수준인 Neighborhood에서의 효과적인 자치는 지역을 통해서만 제공될 수 있는 도시 전체에 대한 효과적인 네트워크의 존재에 달려 있다. 효과적이기 위해 지역에는 근린 수준에서의 필요한 것들을 바탕으로 하는 도시 전체의 정치, 행정 및 특정한 이익을 위해 Community에 접근할 수 있는 사람들이 포함되어야 한다는 것이다.

2) Community(공동체)의 개념

Neighborhood에 대한 보다 유연한 개념에서는 개인의 공동체가 반드시 장소를 기반으로 하는 것은 아니기에 Community의 개념과 더 일치하는 것으로 보여진다. 사실 많은 사람들이 Neighborhood와 Community라는 단어를 같은 의미로 사용하는 경향이 있지만, 전자는 특정 지리와 가장 관련이 있는 반면 후자는 공통적이거나 공유된 방식으로 삶을 살아가는 사람들과 관련된다. Community 강도의 핵심 척도는 거리 유지 관리의 품질이나 건물 그룹의 미학이 아니라 Community 구성원이 서로 상호 작용하고, 함께 시간을 보내고, 서로에게 의존하고, 축하하고 애도하는 정도라고 할 수 있는 것이다.

사실 처음부터 Community가 이러한 개념이었던 것은 아니다. 14세기 서구 영어권에서는 지위가 높은 상층 계층과 대비되는 개념으로 사용하며, ‘평범한 사람들’ 또는 ‘일반 시민’을 의미했고, 16세기에 들어서는 ‘공통 요소를 지닌 어떤 특성’을 의미하거나 국가와 대비되는 ‘시민 사회’를 의미하기도 했다. 19세기 산업화 이후의 시대에는 광범위하고 복잡한 산업사회와 대비되는 전통사회의 지역성을 지칭하는 단어로 사용되었으며, 20세기에는 지리적인 경계를 기준으로 나뉘는 구역을 의미하는 경우가 많았다. 그리고 현재로 이어지는 21세기에는 교통과 정보통신 수단의 발달로 인해 전통적 의미의 지역 경계로의 집합의 의미보다는 지리적 의미의 지역사회의 개념에다가 기능적 의미의 지역사회 개념이 합쳐진 뜻으로 사용되고 있다.

Community의 개념을 연구에서 학자들의 정의를 조금 더 세밀하게 살펴보면 Hillery의 정의는 Community에 대한 전통적인 개념 가운데 가장 보편적인 정의로 인정되고 있다. 그는 1900년대부터 1950년대까지 수행된 94개의 Community 관련 연구를 분석하여 개념을 범주화하기도 했으며, 더불어 Community가 만들어지기 위해 3가지 전제 조건이 필요하다고 주장하였는데 그것은 ‘지역성, 공동의 연대, 사회적 상호작용’이라는 공통의 속성임을 발견했다. 이러한 연구를 바탕으로 Hillery는 ‘Community를 어떤 지리적 영역 안에서 사회적 상호작용을 하며 한 가지 이상의

공동의 연대를 가지는 사람들로 이루어져 있는 것⁵⁾’이라고 정의하였다. Hillery 이후에 Gusfield와 Mcmilan&Chavis는 Community를 두 가지 차별적인 정의를 통해 개념화 하였다. 이는 지역적인 경계나 지리적인 개념에서 비롯한 Community와 지리적 관념을 배제한 관계적 Community의 개념으로 나누어 정의내린 것으로 전자의 개념에는 도시, 마을, 이웃 등을 포함하여 설명했고, 후자에는 주민, 사람 간의 관계의 정도를 포함시켜 설명했다. 또 다른 학자 Poplin은 인간이 다른 사람과 의미 있는 관계를 맺고 있는 상황을 전제로 하면서 보살핌, 따뜻함, 도덕적 책임, 사회적 일치와 연대, 공유된 가치의 이해, 시간과 공간의 연속이라는 특성을 충족시키는 집단을 Community라고 정의⁶⁾했으며, Tayllor는 공유된 신념과 가치를 지닌 구성원들 사이의 복합적 관계를 기본으로 하면서, 직접적이며 상호 호혜적인 생활 방식이 나타나는 집합 형태를 Community라고 하기도 했다. 우리나라의 최병두 교수는 Community라는 것은 인간의 사회적 기본 필요와 충족을 위한 가장 기본적인 단위인 지역성을 전제로 하고 있으며, 더 나아가서는 집단적으로 공유하는 가치를 바탕으로 사회적 융합, 문화적 전통, 규범적 구조가 재생산되는 영역임을 언급하였다. 김영정 교수는 Community를 서로 도우며 함께 살아가는 사회 집단의 의미로 사용하며 소속감과 유대감을 공유하는 조직이라고 보았으며, 박병춘 교수는 물리적 공간으로 일정 지역을 주요기반으로 하면서, 지역 주민과 생활전반에 걸쳐 서로 긴밀하게 사회적으로 상호작용하고 공동의 목표와 가치라는 정서적 유대감을 공유하는 사회적 조직단위체계⁷⁾를 Community의 개념으로 보았다. 앞서 정의한 개념을 정리해 보면, Community라는 용어를 두 가지 특징으로 설명할 수 있다. 첫 번째 개념으로는 ‘일정한 공간적·지역에서 호혜적으로 상호작용하는 것’이며, 두 번째 개념은 ‘심리적으로 동질성을 경험하는 조직단위’라고 할 수 있다. 또한 이 두 가지지 특징인 지역성과 상호작용은 각각 별개의 개념이 아닌 복합적으로 사용되면서 Community의 주요한 개념을 형성한다고 볼 수 있다.

사회적·상징적으로 용어를 살펴보면 이 단어는 사실 공동체에 대한 갈망 표현, 의미와 연대 추구, 인식 및 집단 정체성과 같은 소속감과 특정 사회 현상을 모두 지칭한다는 것을 알 수 있다. 다른 말로 하자면, Community는 초월적인 성질을 가지고 있기 때문에 단순히 특정 집단이나 장소와 동일시될 수 없고, 또한 단순히 사회적 관계나 사회 구조적인 담론이나 역사적 환경 밖에 존재하지 않기 때문에 아이디어로 전략할 수도 없는 것이다. Community 개념을 인식하는 것은 그것이 이상적이고 또한 현실적이라는 것을 인지하는 것에서 출발한다. 지역 사회에 대한 주장에는 피할 수 없는 규범적 측면이 있다. 그런 의미에서 그것은 상징적일 뿐만 아니라, 인간 경험의 한 형

5) Hillery, G. A. (1955). Definitions of Community: Areas of Agreement. Rural Sociology, 20(1), 111.

6) Poplin, D. E. (1979). Communities : a survey of theories and methods of research (2d ed.). Macmillan.

7) 박병춘 (2012), “지역발전과 지역공동체 : 지역공동체 활성화를 위한 모형 및 기본 정책방향을 중심으로”, 지역사회연구 20-2

태이며 사람들이 사회 세계를 이해하는 가장 강력한 방법 중 하나이다.

Community 용어는 하나의 단어로 적을 수는 있지만, 한 단어에 모든 의미를 내포할 수는 없으며, 앞으로 지역사회를 발전시켜 나가며 그 의미를 확장해야 하고 그 길을 찾는 과정자체가 의미에 대한 분석 과정이라고 할 수 있다. 특히 시민들이 스스로 민주적 참여와 자주를 강조하고 이러한 의미를 확실히 전달하기 위해 많은 노력을 하면서도 연방 정부가 본인들을 위해 오히려 시민 스스로 가장 잘 할 많은 일들을 해주기를 점점 더 기대하는 아이러니한 현상이 발생하고 있는 이 시점, 미국사회에서 지역 의사결정과 자주의 정신을 얼마나 잘 되찾느냐에 대한 문제는 지역사회 발전의 미래뿐 아니라 민주주의 그 자체도 좌우할 것이며 앞으로 미국에서 Community에 대한 용어를 어떻게 사용할 것인지에 대해서도 영향을 미칠 것이다.

3) Neighborhood와 Community 관계 및 권한부여

우리는 모두 Neighborhood 또는 Community라고 부를 수 있는 장소 기반 위치에 살고 있지만 이러한 자체 정의된 장소의 경계와 의미는 정확하지 않을 수 있다. 더욱이 우리가 '이웃'이라고 생각하는 것이 시대와 목적에 따라 상당히 다를 수 있으며, 모든 Neighborhood가 Community를 구성한다고 볼 수도 없다. 우리는 또한 단순히 장소가 아니라 관심사, 민족, 직업, 성적 취향 및 종교적 신념과 같은 공통점을 공유하는 사람들의 Community에 속해 있다. Community는 또한 초등학교에 다니는 자녀의 부모, 같은 사무실에서 일하는 동료, 또는 종교 회원과 같은 기관을 중심으로도 형성될 수도 있다. 실제로 우리는 모두 많은 Community의 구성원이며, 이러한 Community는 고립되어 존재하지 않는다. 즉, 그것들은 미묘하고 복잡한 방식으로 서로 연결되어 있으며, 고정되어 있지 않고 회원의 가입과 탈퇴, 그리고 다른 Community와의 연결은 항상 변한다.

Neighborhood와 Community에 대한 관계를 분석하기 위한 목적은 사람들이 근린 지구 개발을 위해 어떻게 행동할 수 있는지에 대한 관심으로, 특히 사람들이 긍정적인 행동을 취하도록 조직화되는 방법을 탐구하기 위함이다. 각각의 개념 정리를 통해서 하나의 Neighborhood가 임의의 물리적 공간 밖에서 일어나는 일에 영향을 받지 않고 삶을 살아가는 고립된 장소가 아니라는 사실과, 물리적 장소 이상을 의미하기 때문에 경계가 뚜렷한 경우는 거의 없다는 것도 알게 되었다. 이 개념은 최소한 이웃을 구성하는 사람들과 기관의 수많은 일상적인 상호 작용에 관여하게 되는데, 이웃 내부 사이의 상호작용을 의미할 때도 있지만 많은 부분이 우리가 Neighborhood라고 부를 수 있는 장소 외부의 개인, 그룹 및 기관들과도 관련되는 것을 확인할 수 있다. 즉 근린 지역의 안정성과 활력을 결정하는 것은 내부 및 외부 상호 작용의 빈도, 강도 및 품질이며, 이것을 발전시키는 과정이 Neighborhood를 Community로 만드는 것이다.

이제, 의미를 확장하여 미국이 실시한 Neighborhood Planning을 통해 두 단어의 개념을 더욱 명확히 구분 지어보려고 한다. 이러한 논의는 Neighborhood Planning이 지역 공간의 물리적 설계 이상이라는 것을 전제로 한다. 그리고 더 광범위하게 정의된 Neighborhood 및 Community 개념을 고려할 때, Neighborhood Planning은 확실히 도시에서 고립되고 독립적이며 자급자족적인 마을을 만드는 것이 되어서는 안되며, 그것을 넘어 Community 구축에 관한 것이어야 하고 이를 수행하려면 지역의 필요를 식별할 뿐만 아니라 그곳에 거주하는 사람들의 제한적이고 인위적인 경계를 넘어 Community와 연결하는 방식을 식별해야 한다는 것을 보여준다.

1900년대 이후 미국의 Neighborhood Planning는 네 단계로 구분이 가능하다. 각 단계에서의 Neighborhood의 개념과 역할은 다른 특징을 갖고 있는데 먼저 1900년에서 1919년까지의 첫 번째 단계는 미국 역사에서 Progressive Era라고 일컬어지는 진보주의 시대로 사회 개혁 운동을 바탕으로 하는 Neighborhood Planning이 수립되고 시행되었다. 이 시기에는 Neighborhood 자체를 하나의 사회적 단위로 보았으며, Community를 조직하는 일을 단순히 외부 이민자들을 흡수하는 일로 보기도 했다. 두 번째 단계인 1920년에서 1963년까지의 계획은 이전 단계에 비해 'unit(단위)'을 강조하고 물리적 구역으로의 범위를 강조하는 방향으로 바뀌었다. 즉 이전 단계와 비교하여 사회 개혁 역할은 줄이고, 물리적 설계에 대한 관심이 커진 것이다. 이는 경제적으로 그리고 사회적으로 비교적 비슷한 주거지구의 구성을 강조하는 결과를 나타냈다. 세 번째 단계인 1964년부터 1974년까지의 계획에서는 진정한 Community 개념과 연결할 수 있는 도시정책에 대한 참여 구조 활성화가 논의되기 시작하였으며, 1974년부터 지금까지의 네 번째 단계에서는 참여 구조 활성화 논의를 넘어 Community 기반의 주민참여가 더욱 일반화되고 활성화 되도록 한다는 특징이 있다.

이렇게 각 단계별로 Neighborhood에 대한 관점이 변화하게 되면서, Neighborhood 중심의 지역과 도시 정부 사이에 관계도 변화가 생겼다. 즉 첫 번째와 두 번째 단계에서는 주민을 도시정책의 주체가 아닌 객체로 바라봤다. 도시계획 상 Neighborhood Planning은 주민이 아닌 도시계획에 대한 전문가가 계획을 수립해야 하는 것으로 본 것이다. 하지만 세 번째 단계가 시작되기 시작한 이후에는 지역 주민이 Neighborhood Planning을 수립하고 시행하는데 직접 참여하는 경향이 커졌다. 지방 정부의 등장과 함께 세 번째 단계에는 연방정부가 지방 정부에 주민참여를 요구하게 된 것이다. 이는 이전까지의 미국의 도시재생 프로그램과 같은 도시계획이 정부 주도의 하향식으로 진행되었고, 그 결과 실제 그곳에 살고 있는 주민 공동체를 분열시키는 문제점이 있다는 것에 대한 시민 반발이 증폭된 점에서 발단 되었다. 세 번째 단계의 마지막 시기였던 1974년에 미국 연방 정부는 Community Development Block Grant(CDBGs,

개발 블록 보조금)라는 정책을 통해 Community 기반의 주민참여 계획을 지속적으로 지원했다. 미국 도시 정부들은 도시와 관련된 계획 및 시행 단계에서 Community 조직과의 협력 체계를 구축하였으며 각종 관련 정책을 시행할 때 이 조직들을 중간 조직으로 활용하기도 했다. 그러나 이후 현재까지 이어지는 네 번째 단계는 세 번째 단계와 현저히 다른 방향으로 전환되었다. 연방정부에서는 도시 계획과 관련한 재정 지원을 줄였으며 그 결과 공공투자에 의한 도시개발은 크게 축소되었다. 반면 민간 투자를 바탕으로 한 지방 정부의 각종 서비스 공급이 현재 미국 Neighborhood Planning의 주요 목표라고 할 수 있다.

현재 미국의 Neighborhood Planning을 유형에 따라 구분하면 세 가지 유형으로 분류할 수 있다. 먼저 연방정부가 재정적으로 지원하는 Community 개발 프로그램을 지방정부가 관리하는 형태이다. 두 번째는 Community Development Corporation (CDC)과 같은 비영리 단체(또는 조직)가 주도하는 형태이다. 마지막 유형은 지방자치 대행단체에 의한 개발 계획 및 예산 심의 → Neighborhood Planning 수립 → 사회 서비스 제공으로 이루어지는 3단계의 과정 중 적어도 한 단계 이상에 주민 단체들이 참여하는 것을 요구하는 지방 자치적 인가 프로그램 형태의 유형이다. 물론 경우에 따라서는 각 유형이 조금씩 섞인 복합적 형태의 유형이 있기도 하지만 크게 보면 세 가지로 분류해 볼 수 있다.

하지만, 유형과 관계없이 Neighborhood Planning의 중요한 목표는 가능한 한 언제 어디서든 이웃 주민들이 경험하는 내부 및 외부 연결을 최대화하는 데 도움이 되는 조건과 상황을 유지하거나 생성하는 것이다. 이것은 물리적인 계획과 Neighborhood 내 편의 시설 배치만으로는 좋은 지역사회를 만들 수 없음을 시사한다. 예를 들어, 마약 판매상이 공원을 차지하고 부모가 자녀를 공원에 보내기 두려워한다면 Neighborhood 내에 아이들이 사용하도록 설계된 동네 공원을 갖는 것은 아무 소용이 없다. 물론 잘 설계된 공원은 공원이 없는 것보다 낫지만, 공원이 있다는 것만으로는 Community가 구성되었다고 판단하기에는 부족하다. 사람이 사는 곳은 모두 동네라고 생각할 수 있으나, 좋은 Neighborhood은 사람들이 한 장소를 Community로 만들기 위해 노력할 때 생긴다. 따라서 Neighborhood Planning은 주로 사람들이 Community를 만들고 구축하도록 돕는 것에 관한 것이어야 한다. 때때로 이것은 지역의 장소 기반 Community를 지원하는 물리적 구조를 만드는 것을 의미할 때도 있었으나 이것이 이루어지더라도 목적은 지역에 자원을 제공하여 이웃을 고립시키는 것이 아니다. 지역 자원을 만드는 이유는 사람들에게 지역을 넘어 존재하는 추가 자원에 접근할 수 있는 수단을 제공하고 다른 이웃 및 도시 전체의 다른 개인 및 조직과의 연결을 생성할 수 있도록 지원하는 것이다. 즉, 지역 내부 자원을 최대화하되 필요한 외부 자원에 접근

할 수 있는 능력을 조합시키며 이 과정에서 주민들이 이 모든 과정에 참여할 수 있도록 권한부여를 할 때 성공적인 Community가 만들어진다.

그럼 어떠한 권한부여를 하는 것이 중요할까? 이제, Community 조직에 있어 권한 부여의 개념을 다루고 그 의미를 정의해 보고자 한다. 이유는, Neighborhood 및 Community와 마찬가지로 ‘권한 부여’라는 개념은 자주 사용되지만 정의하기가 힘든 용어이기 때문이며 또한 권한 부여의 의미는 권한 부여가 달성되는 방법에 대해 다른 아이디어를 낳을 것이기에 무엇을 의미하는지 먼저 살펴봐야 한다고 생각하기 때문이다. 더불어, Neighborhood 및 Community와 어떤 관련이 있는지에 대한 명확한 정의와 이해가 있으면 권한 부여를 통한 Community가 조직될 수 있는 방법을 검토할 수 있다고 본다.

다양한 자료를 조사해 본 결과 많은 자료에서 권한 부여가 공공 주택 관리 책임을 주민들에게 넘겨 긍정적인 결과를 불러일으키는 것이라고 주장하고 있다. 권한 부여에 대한 개념에는 권한 있는 세입자가 통제권을 행사하면 더 나은 공공 주택(또는 공공 주택 지역)이 될 것이라는 주장이 내포되어 있다고 보였다. 그러나 더 나은 공공 주택이 실제로 어떻게 발생하는지, 권한 부여가 그 수단인지 아니면 단순히 더 나은 주택과 더 나은 이웃으로 이어지는 과정인지는 불분명해 보인다. 이에 ‘권한 부여’라는 단어가 다양한 의미를 가지고 있고, 그 특정한 의미가 주어진 시간에 따라 다르다는 결론에 도달하게 되었으며, 이것이 바로 다양한 정치 철학에서 권한 부여가 중요한 개념이며 그 다양한 개념이 주민 관리에 관한 것이라고 주장하는 데 동의할 수 있었던 이유라고 생각한다. 이에 한 문장으로 정의를 내리기 보다는 이 용어의 기본적인 특징을 바탕으로 다른 의미를 확인하고, 이를 세 가지 정치적 관점과 연관시켜 보고자 한다.

정치적 보수주의자들은 권한 부여를 소유권과 연관시킨다. 그들은 개인주의를 중시하고 사회 질서를 유지하는 데 사유 재산의 역할을 강조한다. 그들에게 권한이 부여된다는 것은 관료적 통제의 종속에서 벗어나 재산의 소유자가 되는 것을 의미한다. Community 조직을 만들어 사람들을 하나로 모으는 것은 사람들이 최종적으로 원하는 개인 소유권을 갖기 위해 일하는 방법 또는 수단이라고 본다. 따라서 Community를 구성하기 위한 조직은 사적 목적을 위한 공적 수단에 불과하다는 것이다. 반면, 자유주의자들은 권한 부여에 대해 완전히 다른 개념을 가지고 있다. 그들의 주장은 정부에 대한 접근을 통해 권한이 부여된다는 것이다. 따라서 세입자 관리는 세입자 참여를 통한 권력 공유를 의미한다. 이러한 관점에서 임차인이 소유자가 될 필요는 없다. 사실, 그들은 주택 개발을 완전히 통제할 필요조차 없다고 주장했다. 세입자는 일부 관리 작업에 참여하거나 책임을 지게 됨으로써 개발의 현재 상태에 대한 결정을 내리고 미래를 계획할 때 발언권을 갖게 될 뿐이다. 자유주의자가 사용하는 의미에서 Community 조직은 주민 관

리에 사용되는 도구이자 세입자 참여를 가져오는 데 필요한 기계적 구조일 뿐이다. 마지막으로, 진보주의자는 권한 부여를 통제에서 해방되는 개념으로 보았다. 소작인들이 함께 모여 그들을 속박한 자들로부터 권력을 빼앗기 위해서 Community를 조직하는 것으로 보았기에 권한 부여를 성공적인 Community의 결과라고 보는 것이다.

보수주의자들은 권한 부여를 개인의 통제 및 경제적 독립과 동일시하지만 자유주의자 및 진보주의자는 이를 개인이 압력을 가하고 지역사회에서 하나의 세력으로 인정되는 강력한 그룹으로 조직될 때 발생하는 정치적 통제와 동일시한다. 따라서 자유주의자와 진보주의자에게 권한부여는 목적 또는 목표이며 그 목표를 달성하기 위한 수단은 Community 조직이다. 일반적으로, 주민 관리 운동의 차원에서 공공 주택 거주자들은 개별 세입자를 대신하여 말하고 행동하는 Community 조직을 구성함으로써 주택 당국으로부터 통제권을 빼앗을 수 있었다. 어떤 상황에서는 입주자 관리 노력으로 인해 입주자가 실제로 개발을 통제하는 것이 아니라 단지 일부 혹은 심지어 경우에 따라 상당한 수의 관리 업무를 입주 기업에 이전하는 결과를 가져왔다. 이러한 상황에서는 주민 조직화가 있었음에도 불구하고 권한 부여로 이어지지는 않았다. 권한 부여는 세입자에게 개발의 미래와 이를 구현하는 데 필요한 자원에 대한 결정을 내릴 수 있는 권한이 부여되었을 때만 발생하는 것이고 그리고 이것은 세입자에게 주택 개발 예산에 대한 통제권이 주어졌을 때 발생한다. 즉 Community 조직을 통한 정치적 권한 부여나 통제는 필요하지만, 단순히 Community를 조직하는 것이 지역사회 발전을 가져오지 않기에 중요한 점은 진정한 시민 참여는 시민에게 사회의 혜택이 어떻게 돌아가는지에 대한 결정 권한과 통제권이 부여될 때만 발생한다는 것을 인지하고 이것을 실천해야 한다는 것이다.

반면, 지금까지 권한 부여에 대한 논의가 거의 독점적으로 공공 주택 이웃과 거주자 관리의 도구로서의 기능에 초점을 맞추어 이루어 졌는데, 시민 통제와 시민 권력으로 이어지는 시민 참여의 권한 부여는 더 광범위하게 적용되며 시민 행동의 궁극적인 목표가 되어야 한다. 이러한 관점에서 시민단체나 협회에 대한 문제도 권한 부여의 논의로 포함시킬 수 있기에 권한 부여에 대한 범위를 조금 더 확장시켜 보면, 시민 단체나 협회는 19세기 초부터 미국에서 활동하는 것으로 보는 시각이 많아 그 시기부터 확인해야 한다. 이는 시민단체나 협회를 19세기 동안 서구 세계를 휩쓴 민주주의 이상과 공동선에 대한 관심의 확장을 바라보는 미국 특유의 반응으로 볼 수 있는데 당시 유럽에는 잘 확립되고 강력한 중앙 정부가 존재했지만, 미국 정부는 상대적으로 작고 약했다. 따라서 유럽 전역의 민주주의 이상의 확장은 정부의 조치를 통해 달성될 수 있었지만 미국에서는 자발적인 시민 지원 조직에 맡겨졌다. 예를 들어, 모든 시민이 일정 수준의 교육을 받아야 한다는 개념을 생각해 보면, 유럽에서는 국가 표준에 의해 지원되는 국가

교육 시스템의 개발이 이를 담당했지만, 미국에서는 교육이 지역 문제가 되었으며, 표준을 설정하고 커리큘럼을 결정하며 교사를 고용 및 해고하는 지역 교육 위원회에서 처리했다. 사회 전반에 걸친 의료 확대와 관련하여서도 유사한 조치가 취해졌다. 미국에서 병원은 정부가 아니라 종교 협회나 기타 자선 단체에 의해 세워진 것을 보면 알 수 있다.

이제 이러한 미국의 특성을 바탕으로 조금 더 자세하게 미국에서 Community가 어떠한 발달 과정을 통해 발달되었으며, 각 시기에 어떠한 사건 및 사례가 있었는지에 대해 살펴보고자 한다.

2. 미국 Community의 발달과정 및 사례

한 세기 이상 동안 미국의 개혁가들은 저소득층의 빈곤 문제를 해결하기 위해 고군분투해 왔다. 처음에 이러한 사회 개혁자들은 몇 가지 고립된 해결책만을 찾을 수 있었지만, 20세기 말에 이르기까지 그들은 크고 역동적이며 정교한 행동 분야로 그 범위를 확장했다. 오늘날 수천 개의 비영리 Community 개발 조직이 미국의 가장 가난한 도시와 농촌 지역에서 활동하고 있다. 더 인상적으로, 그들은 지역 사회 생활을 안정시키고 미국에서 가장 버려진 지역에 거주하는 개인과 가족을 도우면서 성장해 왔다. 그러나 지역 발전과 개인 발전의 분산 시스템을 구축하는 것은 이들에게도 쉽지 않았고, Community 개발 분야는 도시 재개발과 공공 주택 관료주의에 구현된 하향식 접근 방식의 그림자에서 벗어나야 했다. 빈곤 퇴치 운동가들은 사회 정의에 대한 열정과 실행 가능한 경영 및 비즈니스 관행을 결합해야 한다는 것을 깨달았으며, 실무자들이 자신의 일에 대해 책임을 지도록 하고 성취를 어떻게 측정할 것인지를 고민했다. 그리고 사회개혁 지도자들은 지역사회 발전과 Community 개발 문제를 단순히 장소의 시각으로 바라보는 것이 아니라 개인의 재정과 자산을 구축하는 것을 목표로 하는 새로운 전략을 채택함으로써 성장하고 변화해 왔다. 이제 실제 미국에서 이 과정이 어떻게 진행되었는지 자세히 살펴보고자 한다.

1) Community 초기 단계

Community 개발의 개념은 사회 개혁가들이 미국의 낙후된 지역을 발견한 19세기 후반에 시작되었다. 산업 자본주의가 시작된 이후로 저임금 이민자와 소수 인종 임금 노동자는 부두, 기차역, 공장 근처의 초라한 동네에 있는 연립 아파트, 오두막, 판잣집으로 몰려들었다. 20세기 초 진보 시대에 도시 개혁가들은 빈곤, 과밀, 범죄, 청소년 비행 및 기타 여러 사회적 병폐를 근로 빈곤층과 이들이 거주하는 비위생적이고 보기 흉한 빈민가와 연결했다. 정치적, 사회적, 물리적 개혁의 전면적인 진보적 의제는 나중에

포괄적인 빈곤 퇴치 전략을 예견했다.

많은 개혁 운동을 이끈 여성들은 자신들의 노력 전체를 ‘지방자치단체가 해야 하는 가사 (municipal housekeeping)’라고 표현하기 원했고, 일부 사람들은 ‘사회적 문제 (the social question)를 다루는 것’이라고 이야기했으며, 역사가들은 나중에 그것을 ‘진보주의(progressivism)’라고 불렀다. 그러나 어떤 이름으로든 더 나은 주거를 통한 하층민의 삶을 개선하려는 시도를 포함하여 노동, 교육, 복지 등 현대 도시 사회의 폐해를 해결하기 위한 그들의 광범위한 노력은 시민들에게 환영을 받았다. 이렇게 진보적 개혁가들이 빈곤의 여러 측면에 맞서기 위해 힘을 쓴 점은 인정해야 하지만, 반면에 그들은 외부 전문가들을 통해 도움을 받고 있는 시민들에게 개혁 과제를 부과해야만 사회를 개선시킬 수 있다는 원칙을 고수하는 폐단도 있었다.

1929년에 발생한 미국 대공황부터 Franklin D. Roosevelt가 통치한 1930년대까지 대부분 진보적 개혁자들은 지방정부와 주정부의 정책에 동요했고, Roosevelt 대통령은 연방정부에서 사회 프로그램을 위한 자원을 제공했다. 진보적 뿌리에 충실한 Roosevelt의 뉴딜정책은 비전이 있는 개혁과 실제적인 행동 모두를 포괄했다. 때때로 그는 각각의 사회 문제를 해결하기 위해 새로운 기관을 만들었으며, 종합적인 물리적·사회적 계획에 대한 아이디어는 다양한 뉴딜 Community 개발 프로그램을 통해 진행되었다. Roosevelt 행정부는 대규모로 댐을 건설하고, 빈곤한 지역에 새로운 농업 방법을 가르치며 신도시를 계획한 Tennessee Valley Authority 등의 사업을 통해 농촌 지역 개발에 힘썼다. 도시와 농촌 카운티의 지역 수준에서 뉴딜을 수행한 사람들은 소규모 계획으로 설계한 공공 주택 프로젝트를 통해 빈민가를 재건하기 시작했다.

뉴딜정책은 이상주의적이고 의도는 좋았지만, 하향식 행정구조는 비민주적이라는 평가도 있었다. 진보적인 개혁가들처럼 뉴딜을 수행한 사람들은, 자신과 같이 계몽된 전문가들이 그들이 창조할 빛나는 새로운 세계에 대한 조건을 제시해야 한다고 믿었다. 비록 1930년대 개혁가들이 노동·종교·인종단체 지도자들과도 함께 일했지만 대부분 일반 주민을 의사결정 과정에 포함시키지는 못했다. 이러한 접근법의 단점은 공공주택 프로그램 발전 초기에 근린 구성의 형태로 나타났다. 인종이 혼합된 지역의 주택 프로젝트 추진을 위해서 세입자를 선정하기 위한 규칙 제정에 대해 현장 관계자들의 요청이 있자, 내무부 장관 Harold LeClair Ickes는 빈민가를 철거하기 전의 우세한 인종이 유일하게 수용될 수 있는 집단이라는 지침을 내렸고, 이 인종차별 정책은 수십 년 동안 공공 주택 프로그램을 방해했다.

제2차 세계대전은 미국의 도시에 큰 변화를 가져왔다. 도시철도 건설과 공황은 초기에 도시지역의 인구 밀집 문제를 해결하는데 도움이 되었지만, 아프리카계 미국인들과 다른 소수 인종들은 냉전 시대까지 지속된 전시 산업 일자리의 붐에서 경제적 기회를 얻기

위해 도심으로 이주하여 도심은 다시 메워졌다. 문제는 백인이 행하는 인종 차별, 부동산 관행, 연방 정부 정책은 아프리카계 미국인들과 다른 소수 인종 거주자들의 상대적으로 낮은 수입과 결합되어 도심은 가난한 사람들과 그들이 거주하는 노후된 집, 그리고 낡아빠진 건물들이 가득한 곳으로 변해갔다. 명백한 인종 문제(Chicago, Detroit 및 기타 대도시의 백인들이 폭동을 일으키고 이웃으로 이주한 흑인들을 폭력적으로 공격함)와 복지 요구가 증가함에도 불구하고 20세기 중반의 정치 지도자들과 개혁가들은 도시 문제를 물질적인 문제로만 보았다. 즉 사회적 차원의 문제를 거의 고려하지 않은 채 그들은 도시의 사회·경제적 문제에 대한 해결책으로 오로지 슬럼가 정리에 집착⁸⁾한 것이다.

1949년 주택법(Housing Act of 1949)은 새로운 연방 프로그램인 도시 재개발(나중에 도시 재생으로 알려짐)을 시작했는데, 이 프로그램에서 저명한 전문가로 구성된 정부 기관은 'blighted and slum areas(황폐하고 빈민가 지역)'을 구획화 하고 사유지를 민간 개발업자에게 넘겨 도시를 재건하기 시작했다. 부동산 중개인과 도시 계획가는 중산층의 교외 이탈을 막고 물리적, 경제적 악화를 막기 위한 방법으로 도시 재개발을 고안한 것이다. 이 하향식 프로그램에 사업체와 집을 빼앗길 사람들에게 자문을 구하는 구조는 없었다. 그 후 몇 년 동안 수많은 아프리카계 미국인 집의 철거에 분노한 시민권 옹호자들은 이 프로그램을 '흑인 제거 프로그램'이라고 조롱했다.

1949년 주택법은 또한 전쟁 중 중단된 공공 주택 프로그램을 부활시켰다. 시장, 사업가 및 시민 지도자와 같은 미국 도시의 도심 권력자들은 공공 주택이 한 번에 두 마리의 새를 잡을 것이라고 생각했다. 즉 끔찍해 보이는 빈민가를 청소하고 상향 이동하고자 하는 아프리카계 미국인에게 새로운 삶의 기회를 제공하는 목표를 달성할 것이라고 본 것이다. 그러나 그들은 공공 주택이 철거된 주택의 거주자 일부에만 제공된다는 사실을 간과했으며, 집을 잃은 사람들이 새 집을 찾도록 돕는 것에 대해 거의 생각하지 않았다. 설상가상으로 1950년대에 대도시 관리자들은 아프리카계 미국인이 백인 지역으로 이주하는 것을 막기 위해 빈민가에 Modernist public housing towers(근대 공공 주택 타워)를 건설하여 인종 분리 전통을 지속시켰으며, 1956년의 미국 고속도로 건설은 도시 재개발이나 공공 주택 건립보다 더 많은 저소득 지역 철거를 유도했다.⁹⁾

8) Robert C. Weaver, *The Negro Ghetto* (New York: Harcourt, Brace, 1948); Charles Abrams, *Forbidden Neighbors: A Story of Prejudice in Housing* (New York: Harper and Brothers, 1955); Arnold Hirsch, *Making the Second Ghetto: Race and Housing in Chicago, 1940-1960* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983); Thomas Sugrue, *The Origins of the Urban Crisis: Race and Inequality in Postwar Detroit* (Princeton: Princeton University Press, 1996).

9) Alexander von Hoffman, "A Study in Contradictions: The Origins and Legacy of the Housing Act of 1949," *Housing Policy Debate*, 10 (3) (Summer 2000): 299-326; Hirsch, *Making the Second Ghetto*; Raymond A. Mohl, "Race and Space in the Modern City: Interstate-95 and the Black Community in Miami." In *Urban Policy in Twentieth-Century America*, edited by Arnold R. Hirsch and Raymond A. Mohl (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1993), pp. 100-158; "The Interstates and the Cities: Highways, Housing and the Freeway Revolt." Research Report (Washington, DC: Poverty and

이렇게 제2차 세계대전 후 빈곤층은 줄이고, 병충해 확산을 막고자 추진했던 도시 계획은 실패했다는 평가를 많이 받기도 했는데, 그 이유는 오히려 도시계획으로 집을 잃은 저소득 가정들이 늘어났기 때문이다.

2) 시민 힘의 증가에 따른 변화의 시기

1950년대 중반부터 미국 도시 전문가들은 점점 불안해지기 시작했다. 처음에 많은 전문가들은 도시 문제가 주로 물리적 차원의 계획과 정부 서비스의 붕괴에서 기인한다고 믿었다. 1957년, 포춘지는 도시 부흥 실패의 원인으로 자동차, 도시 정부, 빈민가, Sprawl(도시의 급격한 팽창에 따라 기존 주거 지역이 과밀화되면서 시가지가 도시 교외 지역으로 무질서하게 확대되어 가는 현상) 등을 상세히 기술한 특별호를 발간했다. 일부 지역은 저소득 소수 Community로 바뀌면서 사회 문제, 특히 '청소년 비행' 같은 오래된 문제가 다시 부상하기도 했다. The Blackboard Jungle과 West Side Story 와 같은 영화를 비롯하여 미국의 대중문화는 도시의 거리 갱들과 더 나아가 그들이 살았던 동네를 상징적인 형태로 그려냈다. 이것은 미국인들 스스로에게 증가하는 풍요에도 불구하고, 일부 지역에서는 여전히 가난이 지속되고 있다는 충격적인 사실을 알려주는 계기가 되었다. 1962년 Michael Harrington은 『The Other America(1997)』에 가난한 사람들의 혹독한 초상화를 담아 출판했는데, 이 책은 John Fitzgerald Kennedy 대통령을 포함한 미국의 많은 지도자들의 관심을 끌었으며, 풍요의 한가운데서 빈곤 문제에 맞서기 위한 새로운 세대의 광범위한 노력을 불러 일으켰다.

개혁가들은 이전 여러 사례와 마찬가지로 빈민 문제를 해결하는 것이 경제 발전과 인간 사회 발전을 위한 다양한 노력을 조율하는 것임을 깨달았다. 하나의 예로 1958년, Columbia 사회 사업학교의 두 교수 Richard Andrew Cloward와 Lloyd Edgar Ohlin은 Manhattan의 Lower East Side에서 발생하고 있는 청소년 범죄의 해결을 위한 'Mobilization for Youth'를 시작했다. Cloward와 Ohlin은 빈민가의 존재와 인종 차별을 청소년 범죄의 원인으로 지목했으며, 이에 대응하여 Mobilization for Youth를 직업 훈련, 정신 건강 상담, 교육 프로그램 등 인근 사회 환경에 대한 광범위한 노력을 프로그램의 목표로 설정했다. 이러한 청소년 정책은 저소득층 주민들이 스스로 행동하도록 자극하는 데 성공했지만 학교 관계자, 사회 복지사 등 전문직 종사자들은 방어적인 태도를 취했고, 결과적으로는 그 노력들 중 많은 것들이 상호간의 적대감으로 결렬되고 말았다.

1961년, 도시와 인종 문제에 관심이 많았던 포드 재단의 관리자인 Paul Norman Ylvisaker는 Boston, Oakland, New Haven, Philadelphia, Washington, D.C.

Race Research Action Council, 2002), pp. 30-38.

에서 'Grey Areas' 프로그램을 시작했다. 그는 소수 저소득층 거주자들의 요구에 혁신적인 방식으로 대응하기 위해서 포드 재단이 지역 학교, 정부, 비영리 기관들에게 주는 지원금으로 사회 서비스 제공 방식이 개혁되기를 원했다. 이러한 시도는 연방 정책에서 곧 다시 나타날 접근 방식의 형태를 띠었다는 점에서는 긍정적이지만, Ylvisaker와 그의 재단 동료들이 상이한 기관의 의견을 조정하지 못하고, 저소득 아프리카계 미국인들이 Community 개선 계획에 의미 있게 참여할 수 있는 방법을 생각하지 못한 점은 'Grey Areas' 프로그램의 실패 요인이 되었다.

Kennedy 행정부는 미국의 빈곤에 대한 국민들의 절박함이 늘어나고 그로 인해 발생한 각종 사회문제에 대해 대응하고자 했다. Robert Francis Kennedy 법무장관은 청소년 비행 위원회인 HARYOU(Harlem Youth Opportunities Unlimited)를 1962년 New York시에 결성하여 많은 청소년 프로그램을 육성했으며, Lyndon Baines Johnson은 대통령에 취임한 직후 빈곤과의 전쟁을 선포했다. 1964년 8월 의회는 경제기회법(Economic Opportunity Act of 1964)을 통과시켰고 Johnson은 이를 수행할 야심찬 새 기관의 책임자로 Robert Sargent Shriver를 임명했다. Shriver가 실행한 빈곤과의 전쟁은 빈곤 퇴치 실험을 반영하면서도 그 범위는 훨씬 더 넓었다. Office of Economic Opportunity(OEO : 경제 기회 사무국)과 'Model Cities'와 같은 후속 프로그램에서 Johnson 행정부는 미국인들이 빈곤에서 벗어날 수 있도록 돕는 체계적인 접근 방식을 모색했다.

Johnson은 경제기회법에 서명하면서 '포괄적인 지역사회 활동 프로그램을 통해 우리는 빈곤의 뿌리를 공격할 것입니다.'라고 선언했다. 그는 교정 교육, 직업 훈련, 건강 및 고용 상담, 지역 개선을 포함한 수많은 접근 방식을 취했다. 다음 해에 Johnson 행정부는 기존의 방식에다가 Head Start를 통한 취학 전 학습, 아동 영양 프로그램, food stamp 등 더 많은 교육 및 사회 복지 요소를 추가했다. 이는 사실, 그 자체가 저소득 계층과 아동에게 '건강, 교육, 영양, 사회 및 기타 서비스'를 제공하는 포괄적인 접근 방식이었다.

포괄적 개념은 1960년대 빈곤 퇴치 조치에 스며들었다. 빈곤에 대한 연방 정부의 다각적인 노력을 조정하기 위해 경제기회법에 따라 대통령의 내각 비서관으로 구성된 Economic Opportunity Council(경제 기회 위원회)를 구성했고 OEO 이사가 의장으로 임명됐다. 1966년 OEO와 'Model Cities' 프로그램의 기본 개념은 제한된 지역에 다양한 프로그램과 접근 방식을 집중하면 빈민가 지역과 그 저소득 주민들을 변화시킬 수 있다는 것이었다. 사실, 명시적으로 Model Cities는 다양한 유형의 사회 서비스 간의 장벽을 허무는 통합 접근 방식에 의존한 것처럼 보였으나 실제로 분리된 정부 기관을 효과적으로 조정하는 것은 실행 불가능 했다.

엘리트 정책 입안자들이 빈곤을 해결하는 가장 좋은 방법이 무엇인지 고민하는 동안 미국 도시의 거리에서 사람들은 스스로 행동하기 시작했다. 민권 운동은 남쪽에서 북쪽으로 불어와 아프리카계 미국인의 더 나은 날에 대한 기대를 높이면서 정치의 중심 무대를 차지했다. State of Alabama Selma에서의 행진과 같은 극적인 대립과 1965년 선거권법(Voting Rights Act of 1965) 및 민권법(The Civil Rights Act of 1964)의 제정이라는 성취를 얻은 후, Martin Luther King, Jr.와 같은 민권 지도자들은 북부 도시로 선회했다.

Boston에서 Seattle에 이르는 도시에서 시민 운동가들은 교육, 고용 및 주택 분야에서 인종 차별에 반대하는 각종 운동을 벌였다. black pride에서 'black power'로 운동을 확대시킨 이들은 H. Rap Brown과 같은 호전적인 민족주의자들과 연합하여 비폭력과 인종 통합을 설파한 Martin Luther King, Jr.과 같은 지도자들에게 도전장을 던졌다.

한편, Chicago에서는 도시 문제에 대한 접근 방법으로 지역사회 조직화가 뿌리를 내렸다. 1930년대 후반, 전 범죄학자인 Saul Alinsky는 빈곤한 다민족 이민자들이 정치적 권력을 얻도록 도왔고, 그런 다음 그는 멕시코계 미국인, 푸에르토리코계 미국인, 아프리카계 미국인 등 모든 종류의 힘없는 사람들을 조직하기 위해 Industrial Areas Foundation을 설립했다. 이후 이 기관은 1960년대에 Charles Silberman이 본인의 책 「Crisis in Black and White (1966)」에서 Alinsky의 작업을 홍보하고 신좌파의 구성원들이 정치적 전술을 배우기 위해 지역사회 조직가들에게 의지하면서 전국적인 주목을 받았다. 몇 년 후 Alinsky의 아이디어는 당시 Chicago의 젊은 지역사회 조직가였던 Barack Obama 대통령에게까지 영향을 미쳤다.

1960년대에 번성했던 저항 정신은 시민들이 대규모 도시 재개발과 고속도로 프로젝트를 중단하기 위해 거리로 나서게 만들었다. 전국적으로 그들은 정부가 소수의 공공 또는 고급 주택을 위하여 집을 허무는 것과 교외 주민들에게 혜택을 준다는 명목으로 10차선 고속도로를 내는 것을 막기 위한 집회를 펼쳤다. 처음에 시위자들은 그들을 명분으로 지적인 주장을 펼치는 옹호자들의 지지를 끌어냈는데, Jane Jacobs는 「The Death and Life of Great American Cities(1961)」에서 오래된 건물 주변을 파괴하고 대신 하나로 된 공공 주택을 건설하는 프로젝트와 영혼 없는 시민 센터 건설이 목표인 도시 계획을 비판 했으며, 사회학자 Herbert Gans는 「Urban Villagers (1962)」을 통해 Boston의 West End 주민들을 소외된 빈민가 거주자가 아니라 중요한 공동체의 구성원으로 묘사했다. 또한, 재무 및 관리 학자인 Martin Anderson은 「The Federal Bulldozer(1964)」에서 보수적인 관점에서 도시 재생을 비난하기도 했다.

빈곤 퇴치 정책이 포괄적인 접근 방식을 장려했다면, 풀뿌리 시민 운동은 도시의 병폐를 퇴치하기 위한 모든 계획에는 주도의 대상인 사람들이 참여하거나 더 나은 방법으로 계획이 작성되어야 한다는 생각을 바탕으로 추진되었다. 빈곤과의 전쟁의 대부분은 지역 기관의 빈곤 퇴치 프로그램과 가난한 사람들을 위한 법률 서비스를 수행하는 지역 사회 행동 프로그램이었다. 지역사회 활동 프로그램의 원칙은 가난한 사람들에게 영향을 미칠 프로그램의 설계에 있어 '최대한 실현 가능한 주민 참여'였고, 일부 지역 행동 기관들은 지역 정치 현상을 위협하면서 문자 그대로 이 목표를 취했다. 그 이후 Johnson 행정부는 차례로 시장들에게 OEO와 Model Cities에서 더 많은 발언권을 주는 등 참여의 원칙을 완전히 거부하지는 않았다. 따라서 공공주택, 도시재생, 고속도로 건설과는 달리 1960년대의 빈곤 퇴치와 지역 사회 개발 계획은 적어도 어느 정도 상향식 접근법을 내포하고 있다고 볼 수 있다. 아마도 그들을 지지하고, 도우려는 주민들과 소통을 하며 가까이 지냈기 때문인지, 지역 사회 행동 기관, Model Cities 조직, 그리고 지역 개발 회사들은 다양한 정치적 반대세력에도 살아남았고, 이후 수십 년 동안 미국 전역에서 서서히 증가하기 시작했다.

3) 도시 위기의 시대와 해결책 모색 과정

민권 운동의 승리에도 불구하고, 1964년부터 1968년까지 Johnson의 대규모 정부 빈곤 퇴치 프로젝트와 다른 지역 사회의 노력들은 대도시 빈민가를 뒤흔들었다. 매년 여름 경찰이 연루된 사건으로 인해 성난 흑인들이 경찰과 싸우고, 불을 지르고, 상점을 약탈하는 폭동이 촉발되었다. 1964년에 여러 도시, 특히 New York에서 산발적인 폭력이 발생했고, 이듬해 여름 Los Angeles의 Watts구역은 일주일 내내 폭동이 일어났다. 전쟁이 끝났을 때 34명이 사망하고 수백 명이 부상했으며 거의 4,000명이 체포되었다. 1966년에 폭력이 Chicago 서부와 Cleveland의 Hough지역을 강타했으며 이듬해 수많은 도시가 폭발했다. 최악의 상황은 Detroit에서 4일 간의 격변으로 43명이 사망하고 7,200명 이상이 체포된 일이었다. 1968년 4월 Martin Luther King Jr.가 암살된 후 폭동이 수많은 도시에서 일어났고, Chicago, Baltimore 및 Washington, D.C.에 치명적인 영향을 미쳤다. 일부 사람들은 무법행위에 대한 단속을 요구했지만, 많은 사람들은 뿌리 깊은 사회 문제들이 폭력사태의 원인이라고 믿었다. 격변이 전국적으로 일어나자 불안에 떨었던 국가 지도자들이 해결책을 찾기 위해 나섰다. Detroit에서 폭동이 여전히 진행되고 있는 동안 Johnson 대통령은 폭력의 원인과 진압 방법을 밝히기 위해 Illinois 주지사 Otto Kerner의 이름을 따서 Kerner 위원회로 알려진 National Advisory Commission on Civil Disorders(국가 시민 장애 자문 위원회)를 개최했다. 그동안 사회 개혁가들이 오랫동안 빈민가를 무질서의

근원으로 비난해 왔기 때문에, Kerner 위원회 위원을 포함한 수많은 지도자들은 Ghetto(특정 인종이나 종족, 종교집단에 대해 외부와 격리시켜 살도록 한 거주 지역)가 폭력적인 반란을 촉발시켰다고 결론¹⁰⁾ 내렸다.

이후에 1960년대 후반에 미국은 도시의 빈민가 문제 해결을 위한 노력을 확대했다. 1960년대의 정치적 좌파 성향을 감안하면 놀랍게도, 국회의원과 정부 지도자들은 많은 사람들이 ‘도시 위기’라고 부르는 문제를 해결하는 데 민간 부문이 중심적 역할을 해야 한다는 생각에 사로잡혔다. 예를들어, 미국의 빈민가를 구하려는 Johnson의 정책에 크게 불만을 품은 Lyndon B. Johnson는 위대한 사회의 큰 정부 프로그램에 대한 대안을 모색하기 시작했다. Robert F. Kennedy 상원의원은 당시 사회 개선을 위해 미국 기업의 힘과 부를 활용하자는 아이디어를 주도적으로 지지하며 대기업으로 눈을 돌렸다. 1966년에 그와 그의 측근은 Brooklyn의 Bedford Stuyvesant 지역에 ‘Community Development Corporation’를 설립하기 위해 아이디어를 구상했다. Daniel Patrick Moynihan은 Bedford-Stuyvesant 프로젝트를 ‘관료가 할 수 없는 일을 시장이 하도록 한 것’¹¹⁾이라고 말했다. New York 공화당 지도자인 Jacob Javits 상원의원과 John Lindsay 시장의 전폭적인 지지를 바탕으로 Kennedy는 Bedford Stuyvesant Restoration Corporation과 함께 1966년 11월 의회와 행정부를 설득하여 도시 빈곤 지역에 Community 개발 벤처 자금을 지원하기 위한 ‘Special Impact Program(특별 임팩트 프로그램)’을 추가하는 것으로, 경제기회법을 수정했다.

12월 Kennedy 대통령은 두 개의 새로운 비영리 조직(하나는 지역 리더로, 다른 하나는 최고 기업 임원으로 구성)이 Bedford-Stuyvesant를 부활시키기 위한 노력을 이끌 것이라고 발표했다. Kennedy는 IBM 회장인 Thomas Watson과 First National City Bank(추후 Citibank로 개명) 회장인 George S. Moore를 비롯한 여러 대기업 회장을 The businessmen’s advisory committee(기업인 자문 위원회)에서 일하도록 설득했다. New York시 정치계에서 떠오르는 아프리카계 미국인 스타인 Franklin Augustine Thomas 휘하의 지역 조직이 이러한 Kennedy의 노력의 방향을 인계받았고 Manhattan의 경영진은 이를 위하여 모금 활동을 전개하

10) The Kerner Commission singled out three major underlying causes of the riots: discrimination and segregation (in employment, education, but also housing); black migration and white departure from central cities (causing “concentration of impoverished Negroes”); and black ghettos. Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders (New York: Bantam, 1968), pp. 203-204.

11) William P. Ryan, “Bedford-Stuyvesant and the Prototype Community Development Corporation.” In *Inventing Community Renewal: The Trials and Errors that Shaped the Modern Community Development Corporation*, edited by Mitchell Sviridoff (New York: Community Development Research Center, New School University, 2004), pp. 67-96; Jeff Shesol, *Mutual Contempt: Lyndon Johnson, Robert Kennedy, and the Feud that Defined a Decade* (New York: W.W. Norton, 1997), p. 249 (Moynihan quotation).

게 되었다. 이 조직은 몇 년 동안 때로는 각종 장애물을 마주하기도 했지만 미국 도시에 Community Development Corporation(CDC)이라는 것을 설립하였다.¹²⁾

1960년대의 또 다른 특징은 사회적 사명이 다양한 형태를 취했다는 점이다. General Electric 및 IBM과 같은 기업은 빈곤과의 전쟁의 핵심 부분인 연방 정부의 Job Corps 프로그램을 위해 다양한 역할을 수행했다. 또한 다른 민간 기업의 직원들은 수백 개의 비영리 조직 및 기업자선 프로그램을 운영하는 데 도움이 되었다. 예를 들어, 일부는 '취약계층'을 고용하는 것을 목표로 설정하기도 했고, 다른 일부는 주택, 교육, 안전 조치 및 사회 서비스를 제공했다. 1967년 9월, 348개의 생명 보험 회사들은 미국 도시의 빈곤한 지역을 돕기 위한 저소득 주택의 모기지 융자 및 기타 투자에 10억 달러를 약속하기도 했다.

사업가들 사이에서 커져가는 사회적 책임 의식을 활용하기 위해 Johnson 행정부는 연방 정부가 실업자를 훈련시키고 강력한 고용을 제공하는 정책을 추진했다. 또한 1968년에 의회는 산업가인 Edgar Kaiser가 이끄는 대통령 위원회와 상의한 후, 임대 아파트와 단독 주택 구입을 위한 두 가지 강력한 새로운 저소득 프로그램이 포함된 전면적인 새 주택 법안을 통과시켰다. 다만, 두 가지 강력한 저소득 프로그램은 둘 다 당국이 아니라 민간 부문 건축업자와 부동산 중개인이 수행해야 했다.

민간사업 접근은 아프리카계 미국인 사회에서도 이루어졌다. Leon Howard Sullivan 목사는 Philadelphia에서 아프리카계 미국인 경제 발전을 위한 노력을 시작했다. 1964년 그는 고용 훈련 프로그램인 Opportunities Industrialization Center (기회 산업화 센터)를 설립했고, 그 후 신도들에게 Zion Non-Profit(ZNPCT)을 설립하기 위한 10-36 계획(36개월 동안 10달러를 기부하기로)을 설득하기도 했다. 이 기부금으로 ZNPCT는 중간 소득 주택을 건설한 영리 자회사인 Progress Investment Associates를 포함한 여러 프로그램을 시작할 수 있었다.

기업과 정부 부처가 시급한 사회문제를 해결하기 위하여 민간과 협조하는 기법을 도입하자, 자선기관들은 사회적 의욕에 찬 기업들에게 이자를 부담하는 투자 방식을 활용하자는 발상을 하게 되었다. 1967년 Taconic Foundation의 John Simon은 380만 달러의 자본금을 가진 9개의 자선 재단으로 구성된 Cooperative Assistance Fund를 조직하여 소수 기업 사업에 투자하였다. Simon은 최대 수익보다는 사회적 목표에 기초한 자선 투자의 법적 근거를 마련하기도 했으며, Louis Winnick과 함께 저소득층을 위한 자산을 만드는 건물 프로젝트를 위한 대출에 관심을 갖기도 했다. 포드 재단의 프로그램 담당자인 Winnick는 이사회가 Cooperative Assistance Fund의

12) Kimberley Johnson, "Community Development Corporations, Participation, and Accountability: The Harlem Urban Development Corporation and the Bedford-Stuyvesant Restoration Corporation," *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 594 (1) (July 2004): 117-120.

회원이 될 수 있도록 설득한 후 1968년 포드사의 자본 자금을 사회적 목적을 가진 프로젝트로 전환하는 'program - related investments'가 시작되도록 노력하며, Simon을 도왔다.

지역사회 발전과 민권 운동이 함께 진행되면서 당시 정책 지식인들 사이에서 오늘날에도 계속되고 있는 논쟁이 대두됐다. 일부 사람들은 빈곤층과 소수 인종이 주변의 일 자리와 더 나은 학교로부터 혜택을 받을 수 있는 중상층 지역으로 이주해야 한다고 믿었고, 다른 이들은 전체 수도권을 통합하기 위한 인구 이동의 실용성과 정치적 정책에 의문을 제기하며, 현재 가난한 사람들이 거주하고 있는 곳을 개선하는 데 에너지를 더 집중하는 것이 중요하다고 주장했다. 사실 주택의 인종 통합과 지역사회 발전은 상호 배타적인 목표가 아니며, 개혁가들은 둘 다 성공적으로 추구하기 위해 노력해왔다¹³⁾고 봐야한다.

4) National Community Development System의 등장

1960년대의 Ghetto 폭동은 이후 도시 중심가에 닥칠 불길한 시대의 전조에 불과했다. 점차 많은 도심 거주자들은 그들의 이웃이 원해서 떠나기 시작한 외부 사회의 변화 요소를 인식하기 시작했다. 1960년대 후반부터 도시에서 범죄의 수가 급속하게 증가했고 길거리 갱단과 마약 밀매업자들이 넓은 지역을 장악했다. 주로 교외를 중심으로 한 전국적인 건축 붐은 도시 내 부동산 가치를 떨어뜨렸고, 그 결과 집주인들이 부동산을 버리고 불태워 버리는 일도 발생했다. 지역 상점들이 문을 닫고 지방 정부 서비스도 축소되면서 도심 지역을 떠나는 사람들의 급증하고, 그 결과 1990년까지 일부 지역의 인구는 10 ~ 20년 전의 인구와 비교하여 1/3 수준에 불과할 정도로 줄어들었다. 사회학자 William Julius Wilson은 이러한 인구의 이동을 안정된 아프리카계 미국인 중산층과 사회에서 출세하는 방법의 모델이 될 수 있는 노동자 계층을 그들의 이웃들에게로부터 빼앗는 것이라고 지적했다.¹⁴⁾ 결국 도시에는 빈민과 노약자들만 남았다. 그러나 도심이 쇠퇴하는 와중에도 Community 개발 운동은 국가적 정책을 바탕으로 성장하기 시작했다.

많은 작은 지역적 노력과 이에 대한 정부 및 자선 단체의 지원 증가로 인해 복잡한 국가 Community 개발 시스템이 생겨났는데, 이 시스템의 핵심은 지역 조직에 대출과 보조금을 제공하는 'financial intermediaries(금융 중개 기관)'라고 불리는 국가 기관의 설립이었다. 비록 지역 비영리 단체에서 일했던 사람들과 국가 중개 기관에

13) Frances Fox Piven and Richard A. Cloward, "The Case Against Urban Desegregation," Social Work 12 (1) (January 1967): 12-21; "Desegregated Housing—Who Pays for the Reformers' Ideal?" New Republic, December 17, 1966; John F. Kain and Joseph J. Persky, "Alternatives to the Gilded Ghetto," The Public Interest 14 (Winter 1969): 74-83; John F. Kain, "The Spatial Mismatch Hypothesis: Three Decades Later," Housing Policy Debate 3 (2) (1992): 371-460.

14) William Julius Wilson, The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy (Chicago: University of Chicago Press, 1987).

서 일하는 사람들은 다른 관점과 역할을 가지고 있었지만, 그들은 사회적 사명과 사업 관행의 조합이 억압받는 지역사회와 그 지역에 살았던 사람들을 증진시키기 위한 실용적이고 효과적인 방법을 생산할 것이라는 생각에 대한 약속을 공유했다.

1968년, Dorothy Mae Richardson과 그녀의 친구들은 Pittsburgh의 Central Northside 지역에서 빈민가의 집주인에 투쟁을 했고, 저소득 이웃을 위한 주택 대출을 성사시키기 위한 그들의 노력은 지역 은행가와 재단 임원들의 관심을 끌었다. 그녀들은 지역 은행, 재단과 함께 고민한 끝에 주택 개선 대출 및 소득에 대하여 주민들에게 조언을 주는 참신한 프로그램을 마련했다. 그들은 새로운 대출 기관을 Neighborhood Housing Services(NHS, 이웃 주택 서비스)라고 불렀다.

1970년, 저축 및 대출 담당자를 위한 특별 교육을 실시하기 위해 Pittsburgh를 방문했던 Federal Home Loan Bank(FHLB) 이사들은 NHS 실험을 발견하고 감명을 받았다. 3년 후 이들은 Richard Nixon이 이끄는 Housing and Urban Development (HUD)에 합류하여 전국적으로 NHS 개념을 확장할 임시 조직을 만들었다. 임시 조직은 NHS 고위험 대출 기금을 위한 2차 시장을 운영하고 개별 NHS에 기술 지원을 제공하기 위해 국가 NHS가 조직되는 것을 도왔다. 1978년에 기준으로 전국에서 60개의 NHS가 운영되면서 의회는 NHS를 지원했고 추가로 그 역할을 강화하기 위해 임시조직을 독립 기관인 Neighbourhood Reinvestment Corporation (현재 Neighbor Works America)으로 전환 시켰다.

초기 어려움이 있었지만, NeighborWorks America는 Virginia주 West Rutland의 시골 NHS 그룹으로 시작하여 계열사를 강화하고 국가 금융 파트너로부터 투자를 유치함으로써 성장하기 시작했다. 이 프로그램은 또한 성공적인 주택 소유 캠페인을 시작했다. Pittsburgh에서의 작은 실험은 전국 주택 네트워크를 생성했다. 1960년대 후반과 1970년대에는 가난한 사람들이 사는 많은 도심과 농촌 지역에 다양한 비영리 단체가 등장하기 시작했다. Los Angeles에서는 지역사회 행동 프로그램의 도움으로 멕시코계 미국인 활동가들이 The East Los Angeles Community Union (TELACU)을 조직했으며, United Auto Workers 관리인 Ted Watkins가 이끄는 아프리카계 미국인은 폭동으로 휩싸인 많은 지역에서 주민들과 함께 Cleveland의 Hough Area Development Corporation 같은 지역 사회 활동 기관이나 개발 회사를 설립했다. 1968년 New York시 Bronx의 Hunt point 지역에서 Louis Gigante 신부는 가난한 Puerto Rico 사람들을 섬기기 위한 모범 도시 기관으로 South East Bronx Community Organization Development Corporation(SEBCO)를 설립했으며 시골에서 활동가들은 Kentucky Highlands Investment Corporation과 같은 조직과 함께 우울한 사회 상황을 개선하기 시작했다.

포드 재단에서 Mitchell Sviridoff가 Ylvisaker를 대신하여 도시 운영 책임자가 된 후, 자선 활동의 주요 방향을 사회 서비스에서 경제 개발 및 주택으로 옮겼다. New Haven의 Gray Areas 조직의 전 이사인 Sviridoff는 비영리 개발 조직이 사회적 향상을 위한 큰 잠재력을 가지고 있다고 생각했다. 1979년 지역 CDC를 방문하기 위해 Baltimore에 갔다가 돌아오는 기차에서 포드 재단 이사는 Sviridoff에게 신생 그룹을 돕기 위해 2,500만 달러가 있다면 무엇을 하고 싶은지 물었고 이것에 대한 대답으로 Sviridoff는 CDC를 지원하기 위한 대규모 독립 조직에 대한 아이디어를 도출했다. 이는 Bedford Stuyvesant 복원 공사의 전 책임자였다가 포드 재단의 회장이 된 Franklin Augustine Thomas의 도움과 지원으로 현실화가 되었으며, Sviridoff는 1980년 CDC에 보조금 및 기술 지원을 제공하기 위하여 포드 재단과 6개 주요 기업으로부터 930만 달러의 보조금을 받아 Local Initiatives Support Corporation (LISC)를 설립했다. 4년 후 LISC는 250개 기업과 재단, 3개 연방 기관으로부터 7천만 달러 이상을 확보하고 31개 지사를 설립하여 현지 자금을 조달할 만큼 성장했다.

이상주의적 부동산 개발업자인 James Rouse는 세 번째 국가 금융 중개 기관을 설립했다. 다른 경우와 마찬가지로 그의 아이디어는 작은 것에서 부터 싹트기 시작했다. Washington, D.C.에 있는 에큐메니칼 구세주 교회 사회 선교 그룹의 일원이었던 두 명의 여성인 Terry Flood와 Barbara Moore는 빈곤층에게 주택을 제공하고자 Adams Morgan 지역에 있는 두 개의 노후 아파트 건물을 구하기를 원했고, 동료 교인인 Rouse에게 도움을 청했다. 그는 처음 이 아이디어에 반대했지만 교회 회원들이 Adams Morgan의 가난한 사람들을 위하여 노후된 부동산을 개조하기 위한 비영리 Community 개발 조직인 Jubilee Housing을 설립할 때 그들을 지원했다. 이 조직의 성장과정과 결과에 감명을 받은 Rouse와 그의 아내 Patricia는 이러한 형태의 국가 기관을 설립하기로 결정했으며 1982년에 저소득 주택 개발에 관심이 있는 모든 유형의 단체를 지원하기 위해 Enterprise Foundation을 설립했다. LISC와 마찬가지로 Enterprise Foundation(현 Enterprise Community Partners)은 빠르게 성장했다. 1982년에는 6개 지역에서 6개 그룹을 지원했지만, 6년 후 Enterprise는 대출 및 보조금으로 580만 달러를 벌어들였고 27개 지역의 54개 조직으로 확장했다. 그 후 몇 년 동안 LISC와 Enterprise는 계속해서 운영과 재정을 비약적으로 확장해 나아갔다.¹⁵⁾

금융 중개자와 자선가들이 비영리 단체를 지원하는 새로운 방법을 보여주자, 전국의 활동가들은 비영리 단체에 대출을 해주는 것을 기피하는 일반 은행에 대응하기 위하여 사회적 은행을 만들기 시작했다. 이러한 대출 프로그램을 첫 번째로 추진한 사회적

15) Y. Thomas Liou and Robert C. Stroh, "Community Development Intermediary Systems in the United States: Origins, Evolution, and Functions," Housing Policy Debate 9 (3): 585-586; Enterprise Foundation, Many Roads Home. Annual Report (Washington: Enterprise Foundation, 1993), pp. 3, 41.

은행은 ShoreBank로, 1973년 네 명의 친구가 인종 및 경제적 변화를 겪고 있는 지역에서 다른 은행들이 떠나는 것을 막기 위해 Chicago South Shore 인근에 있는 은행을 매입하면서 시작되었다. ShoreBank는 아파트 재건축을 원하는 소규모 주택 소유주들에게 대출을 해주어 서민 주거 안정을 도왔으며, 곧 다른 은행들은 저소득 지역에서 일하는데 전념하는 새로운 은행을 설립했다.

한편, 종교단체들은 사회 선교사업에 자본을 제공하기 위한 운동을 전개하기 시작했다. 제2차 바티칸 에큐메니칼 공의회(1962년 교황 요한 23세에 의해 선언), 시민권, 반전 운동, 여성 해방 운동에 영감을 받은 가톨릭 여성 수도회는 신앙 기반 지역 사회 투자의 길을 이끌었다. 1978년, Interfaith Center on Corporate Responsibility에서 다른 교단에 합류했던 Adrian Dominican 수녀회는 점점 더 많은 수의 은퇴한 수녀들을 부양함과 동시에 사회 복지 증진을 위해 일하는 방법으로 자체 Community 투자 프로그램을 설립했다. 처음에는 재정적으로 실행 가능한 비영리 단체를 찾는 데 어려움을 겪었지만 결국 자신들에 사업에 투자할 비영리 푸드 뱅크, 주택 단체 및 Community 토지 신탁을 찾아 사업을 추진할 수 있었다.

1980년대 초 미국에서 사회적 투자가 추진력을 얻었다. 보조금 및 기술 지원과 함께 대규모 금융 중개업체인 LISC와 Enterprise Foundation은 사회적 목적 대출을 시작했다. 예를 들어, 1982년 Enterprise Foundation은 Enterprise Community Loan Fund를 시작하여 대출을 공식화했다. 1983년에 지역 활동가들은 Adrian Sisters 및 다른 종교 투자자들의 지원으로 New Hampshire Loan Fund를 조직했다. 서부 해안의 San Francisco 개혁가들은 1984년에 저소득 주택 투자 기금을 설립하여 좋은 본보기가 되었는데, 설립 후 15년 동안 기하급수적으로 사업은 성장하면서 이름도 Low Income Investment Fund(LIIF, 저소득 투자 기금)으로 바뀌었고 보육 및 교육 시설 건설을 위한 대출도 제공했다. 동부 해안에서는 1985년 사회적 의식이 있는 금융가들이 자원을 모아 Boston Community Capital을 설립하여 가난한 지역의 주택, 보육 시설, 청소년 프로그램 및 상업용 부동산에 투자했다.¹⁶⁾

1994년 의회는 Community Development Financial Institutions Fund in the Treasury Department(CDFI, 지역사회 개발 금융 기관)를 설립하여 Community 개발 대출 증가에 대응했다. 그 이후로, 그 펀드는 수백 개의 CDFI에 주식과 같은 투자를 해왔다. 이것은 은행, 신용 조합, 그리고 사회 발전을 지향하는 다양한 대출 기금을 포함하는 CDFI가 저소득 지역사회를 돕기 위해 일하는 기관들에게 대출을 크게 늘릴 수 있도록 해주었다.¹⁷⁾

16) Thomas Miller, Bridges to Dreams: The Story of the Low Income Investment Fund, Celebrating 25 Years of Impact: 1984-2009 (San Francisco: Low Income Investment Fund, 2009), available at http://liifund.org/wp-content/uploads/2011/03/Bridges-to-Dreams-TheStory-of-LIIF-2009_LRes.pdf

17) Mark Pinsky, "Taking Stock: CDFIs Look Ahead after 25 Years of Community Development Finance."

자선단체 및 비영리 단체의 지원은 큰 도움이 되었지만 지역 사회 개발이 상당한 규모로 번성하려면 정부 자금, 특히 연방 자금이 필수적이었다. 공화당과 민주당 양쪽에서 연방 정부는 점차 지역 사회 개발 시스템을 위한 필수 자금원이 되었다. 의회는 제안된 법안에 대해 Nixon 행정부와 수년간 소통 한 끝에 1974년의 획기적인 주택 및 지역사회 개발법(Housing and Community Development Act of 1974)을 통과시키면서 중요한 조치를 취했다. 이 법안은 인기 없는 도시 재개발 프로그램과 이상주의적이지만 제대로 구상되지 않은 Model Cities 및 기타 범주형 프로그램을 지방정부에 대한 CDBGs로 대체했다. 비록 법은 정부가 다양한 활동에 보조금을 사용할 수 있도록 허용했지만 최소한 일부 기금은 저소득 가정을 도울 것을 요구했다. 3년 후, Carter 행정부는 극심한 경제적 어려움에 처한 도심 지역에 추가 기금을 목표로 하는 Urban Development Action Grant(도시 개발 행동 보조금) 프로그램을 통해 이 목표를 강화했다. 이러한 요구를 통해 많은 지방 정부 기관은 지역 사회 활동 기관 및 CDC를 포함하여 지역 비영리 단체에 재개발 작업을 계약하기 시작했다.

보육, 노인 급식, 중소기업 대출과 같은 수많은 빈곤 퇴치 지원 외에도 정부 프로그램은 특히 저소득층 주택을 대상으로 했다. 주택 및 지역사회 개발법은 새로 건설되고 재건된 기존 아파트 건물의 세입자에게 임대료를 보조하는 Federal Section 8 housing program을 만들었다. 부동산 투자자를 위한 연방 세금 혜택과 함께 Section 8 보조금은 개인 소유의 저소득 주택 개발을 급증시키는 일련의 재정적 인센티브를 제공했다. 1986년 의회는 부동산 개발에 대한 주요 세금 인센티브를 폐지했지만, 이를 저소득 주택 세액 공제로 대체했는데 이는 지금까지 고안된 가장 강력한 주택 프로그램 중 하나임이 입증되었다. 소액투자자에 의존했던 기존 제도와 달리 저소득 주택 세액 공제는 대규모 은행과 기업이 주택사업에 수억 달러를 투입할 수 있는 기회를 제공했다. 그리고 1990년에 정부는 HOME 프로그램에서 비영리 단체를 위한 기금을 따로 마련하여 비영리 단체의 활동을 구체적으로 인정했다.¹⁸⁾ 주정부도 지역 사회 개발 시스템을 지원하여 1980년까지 42개 주가 저소득 주택 건설 자금을 조달하기 위해 국채를 발행하는 주택 금융 기관을 설립했으며, Ronald Wilson Reagan의 주택 지출 삭감에도 불구하고 나머지 8개 주가 곧 뒤를 이었다.

지역 활동가들은 연방 규제 기관이 도심 지역에서 대출을 거부하는 은행 문제를 해결하기 위한 Community Reinvestment Act(CRA)를 시행했을 때 또 다른 도구를 얻었다고 볼 수 있다. 이 법은 1977년에 통과되었지만 1990년대 중반에야 발효되었

(Washington, DC: Brookings Institution and Joint Center for Housing Studies, 2001).

18) David J. Erickson, *The Housing Policy Revolution: Networks and Neighborhoods* (Washington, DC: Urban Institute Press, 2009); David Erickson and Nancy Andrews, "Partnerships among Community Development, Public Health, and Health Care Could Improve the Well-Being of Low-Income People," *Health Affairs* 30 (11) (2011): 2058.

다. 여기에는 두 가지 주요 이유가 있었다. 첫 번째 이유는 규제 기관이 정치적 선동과 보고 요구 사항을 변경한 법안의 압력을 받아 공공 은행의 대출 양상을 공개하기 시작했다는 것이고, 두 번째 이유는 다른 은행과의 합병을 모색하는 은행의 수가 급격히 증가한 후 규제 당국에서 요청 은행이 CRA에 따른 현지 대출 의무를 이행하지 않는 한 합병 승인을 승인하지 않을 것이라고 표시했기 때문이다. 규정을 준수하기 위해 합병 승인을 원하는 많은 은행은 CDFI에 자본을 제공하고 저소득 주택 세금 공제 거래의 개발자에게 대출을 제공하기 시작했고, 이러한 방식으로 CRA는 도심 및 농촌 지역에 대한 투자를 장려했다.

1980년대가 되자 도심의 활성화를 촉구하는 세력이 힘을 모으기 시작했다. 우선 고국에서보다 더 큰 경제적 기회가 있다는 사실에 매료된 이민자들이 증가하기 시작했다. 주로 저임금 노동자였던 그들은 New York, Washington, D.C., Chicago, Los Angeles, Miami와 같은 대도시의 저소득 지역에서 저렴한 거주지를 찾았다. 동시에 적지만 눈에 띄만한 숫자의 예술가와 사무직 전문가들이 중심 도시에 거주하기 시작했다. 그들에게 도시는 유서 깊은 주택, 활기찬 문화 생활, 시내 직업과의 근접성 및 다양한 명소를 보유하고 있었다.

이런 사항을 바탕으로 1980년대와 1990년대의 Community 개발 운동은 도시에 새로운 삶의 가장 가치적인 신호를 제공했다. 미국 전역, 특히 동부와 서부 해안과 중서부 지역에서 CDC의 수가 증가하기 시작했다. 1979년에 루터교 교회는 Chicago의 West Garfield Park이었던 동네에서 Bethel New Life라는 지역 사회 개발 조직을 시작했다. 이 이름은 우울하고 버려진 도심 지역에 가져오는 희망을 표현한 것이다. 지역사회 발전의 길은 험난했지만, 다양한 초기 사업 실패는 지역 사회 개발의 새로운 풀뿌리 시민운동 실무자들에게 고통스럽기는 하지만 가치 있는 학습 경험이었고, 점차 그들은 부동산 개발, 금융 및 관리 분야에서 전문적인 기술을 습득했다. 그리고 그에 못지않게 중요한 성과는 지역 사업 관리자들이 Community 개발이 사회적, 경제적 목표를 추구하는 데 필요한 도구라는 사실을 인식하기 시작했다는 것이다.

각종 시행착오를 통해 Community 개발자들은 보조금과 수요가 모두 있는 주택이 실행 가능한 비즈니스 모델을 제공한다는 것을 알았다. 연방 정부의 Section 8 임대 지원 또는 저소득 주택 세액 공제 할당에 대한 약속을 통해 비영리 단체는 저소득 주택 프로젝트를 위한 합리적으로 정확한 재정 수입 계획을 세울 수 있었고, 그 계획을 통해 대출 기관이 거래를 지지하도록 설득했다. 비영리 Community 개발 그룹은 일반적으로 거래를 성사시키기 위해 여러 대출 기관을 찾아야 했지만 이러한 심각한 부담에도 불구하고 매력적인 새 건물을 짓거나 오래된 아파트 건물의 안팎을 개조하여 수십만 채의 주택을 개발했다. 전국적으로 새로운 주택 개발 물결은 저소득층의 삶을

안정시켰고 소외된 이웃이 살고 투자할 가치가 있는 곳이라는 사실을 알렸다. 죽어가는 지역 사회에 대한 주택 개발의 변화 효과를 볼 수 있는 가장 놀라운 예는 도시 황폐화의 국제적 상징인 New York의 South Bronx였다. 1986년, Edward Irving Koch 시장은 도시를 뒤덮은 방화로 파괴된 아파트 건물의 잔해 위에서 새로운 도시를 재건하기 위한 10개년 계획을 선언했다. 공공 주택 및 도시 재개발 프로그램의 오래된 중앙 하달 모델과 달리 Koch 행정부는 가능성 있는 프로젝트를 가진 모든 사람에게 정부의 예산을 개방했다. 시는 50억 달러를 투자하여 180,000채 이상의 주택을 개발 혹은 개조했으며, 가장 큰 부분(65,300세대)은 Bronx 자치구로 돌아갔다. 다양한 접근 방식과 프로그램을 사용하여 크고 작은, 비영리 및 영리를 목적으로 하는 개발자들이 New York을 재건했다. 이 과정에서 CDC는 대출 기관에 대한 능력을 보여주며 프로젝트 수와 규모를 늘렸다.¹⁹⁾

1990년대 후반까지 경제 성장과 이민자 유입에 힘입어 Bronx와 Brooklyn 지역은 놀라운 변화가 있었다. 주택 재산 가치는 상승하고 범죄율은 하락했다. 버려진 건물과 폭동 그리고 마약 시장은 사라졌고, 그 대신 잘 관리된 아파트 건물, 새로 지어진 연립 주택, 쇼핑객의 북적이는 대로가 들어섰다. 처음에는 그 모습이 너무 평범해 보였기에, 1995년에 Community 개발에 대해 배우기 위하여 Baltimore 도심에서 온 대표단이 South Bronx에 도착했을 때 그들은 시간 낭비라고 생각했다. 이유는 처음 방문한 사람들은 주변을 둘러보면서 이토록 평범해 보이는 곳이 황폐한 이웃을 구하는 방법에 대한 교훈을 제공할 수 없다고 판단했기 때문이었다. 그러나 대표단은 나중에 이 도시의 변화에 대해 듣고 놀랐으며, 많은 교훈을 얻었다.

다른 어떤 도시도 New York의 대규모 노력에 필적할 수 없었지만 1980년대와 1990년대에 CDC는 해안에서 도심 지역에 이르기까지 유사한 부흥을 촉발시켰다. Boston의 Roxbury와 Dorchester 지역, Chicago West Side, 그리고 South Central Los Angeles에서는 정통한 CDC 책임자들이 거리의 보기 흉하고 위험한 공터는 치우고와 빈 건물을 채우는 것을 도왔다. Washington, D.C.에서는 Adams Morgan의 Jubilee Housing과 Columbia Heights의 Development Corporation의 선구적인 노력이 2000년대까지 이전에 범죄에 휩싸이고 쇠퇴하던 지역 사회를 호황을 누리는 유행 지역으로 바꾸는 과정에 불을 붙이도록 도왔다.

주택 개발 외에도 Los Angeles의 Vermont-Slauson Economic Development Corporation 및 Chicago의 Greater Southwest Development Corporation과 같은 그룹은 사업을 시작하거나 확장하고 도심 상업 도로를 되살리는 데 도움을 주

19) Michael Schill, Ingrid Ellen, Amy Ellen Schwartz, and Ioan Voicu, "Revitalizing Inner City Neighborhoods: New York City's Ten Year Plan for Housing," Housing Policy Debate 13 (3) (2002): 529-566.

었다. Newark의 New Community Corporation과 같은 조직은 보육, 직업 훈련, 약물 재활을 포함한 광범위한 사회 서비스를 제공했다. 일부 그룹은 이웃에 의료 클리닉을 소개했고, South Bronx 교회와 같은 몇몇 단체는 학교를 운영했다. Atlantas에서 Reynoldstown Revitalization Corporation은 주택을 개발하고 육아 수업, 학교 중퇴자를 위한 수업, 마약 방지 프로그램 등을 운영했으며, 연례 Community 예술 축제인 Wheelbarrow Summer Theatre가 개최되기도 하면서 미국의 많은 지역에서 Community의 중요성이 강조되었다.

Community 개발이라는 이름으로 추구된 광범위한 활동은 19세기 Settlement Houses 및 뉴딜 프로젝트에서 다시 등장했으며 Great Society의 빈곤 퇴치 노력에 영감을 준 전체론적 도시 활성화라는 점에서 의미가 있다. 포괄적인 이웃 재생 노력의 선구자이자 원형은 Boston의 Dudley Street Neighborhood Initiative(DSNI)이다. 처음 지역 사회 서비스 기관, CDC 및 교회 연합이 1984년 Boston의 Roxbury 구역에서 약 1.5 평방마일의 면적을 업그레이드하기 위해 DSNI를 설립했을 때 지역 주민들 사이에서 두려움을 바탕으로 하는 엄청난 관심이 있었다. Boston Redevelopment Authority는 도시 재개발 계획을 제안할 때 사무실 타워와 고급 호텔 건설을 요구하면서 Dudley Street 지역의 철거를 통한 고급화를 주장했다. 하지만 그 후 이런 방향에 대해 우려하는 주민 그룹이 DSNI를 인수하고 대규모 사회 서비스 운영을 새로운 종류의 지역 기반 재개발 계획 주체로 전환했다.²⁰⁾ 지역 재단의 지원으로 DSNI의 새로운 지도자들은 강력한 지역 대표성과 지역 사회 조직화에 전념했다. Boston Redevelopment Authority의 도시 재생 계획에 맞서기 위해 DSNI는 주민들이 Dudley Street 지역에 맞는 ‘도시 마을’을 개발할 수 있도록 많은 Community 워크숍을 진행했다. 1988년 DSNI는 지역 사회 기반 비영리 단체의 전례 없는 성과로 도시의 재개발 기관으로부터 저명한 영역의 권한을 획득하여 해당 지역의 177에이커(ac)의 공터 개발을 감독했으며, 그 후 10년 동안 DSNI는 300개의 빈 부지를 225개의 새로운 주택, 놀이터, 정원 및 Community 건물로 개발하는 것을 감독했다.

DSNI는 Dudley Street 지역의 문제에 대해 폭넓은 접근 방식을 취했다. 물리적 개발 외에도 DSNI는 공공 안전, 청소년 성장 및 환경 문제를 다루었다. 조직은 처음부터 조직화 및 주민 참여에 전념했으며 따라서 주민들이 DSNI가 활성화될 영역을 결정했다. 또한 DSNI는 프로젝트를 직접 관리하지 않고 대신 지역 기관과 비영리단체가 DSNI 의제를 수행하도록 장려하고 조정했다. DSNI는 지역 CDC와 소수 민족 개발자들에게 주택을 개발하거나 재건하는 것에 대해 위임하고 지역 내 인적 서비스 프

20) Peter Medoff and Holly Sklar, *Streets of Hope: The Fall and Rise of an Urban Neighborhood* (Boston: South End Press, 1994); Dudley Street Neighborhood Initiative, “From the Bottom Up: The Dudley Street Neighborhood Initiative Strategy for Sustainable Economic Development.” (December 1997), available at <http://dsni.org>.

로그래를 조정하기 위해 기관협력 사업을 시작했다.

1991년, Surdna Foundation의 임원은 Bronx에서 Comprehensive Community Revitalization Program(CCRP)를 시작하여 포괄적인 Community 개발을 위한 또 다른 모델을 만들었다. 여러 재단의 자금으로 포드 재단의 LISC 프로그램 담당자인 Anita Miller는 6개의 Bronx 지역을 개선하기 위해 1천만 달러 프로그램을 시작했다. DSNI와 마찬가지로 CCRP의 주최자와 자금 제공자는 지역 참여 및 Community 계획에 큰 역할을 했다. 각 근린 지역에서 '삶의 질과 관련된 물리적 계획'을 수행하기 위해 지역 CDC는 지역 지도자, 지역 사회 활동에 참여하고자 하는 주민들, 경찰 및 교사와 같은 서비스 제공자, 지역 상인으로 구성된 프로젝트 팀을 구성했다. 프로젝트 팀은 지역 주민과 정부 대표 및 공무원이 계획 컨설턴트의 도움을 받아 이웃에 대한 계획을 작성하는 Community 포럼을 조직했다.

CCRP의 지도자들은 또한 협력이 지역사회 개발을 위한 강력한 도구라고 믿었다. 그들은 Community 포럼에서 제기된 문제를 해결하기 위해 이웃 생활의 다양한 요소를 대표하는 지도자를 모으는 것 자체가 성취라고 생각했다. 이유는 이러한 협력을 통해 나중에 큰 힘을 발휘 될 수 있다고 보았기 때문이다. CCRP에 따라 CDC는 Community 개발의 새로운 영역으로 이동하거나 노력을 확대했다. 가장 인상적인 결과 중 하나는 지역 주민들이 병원 응급실에서 대부분의 의료 서비스를 받아야 하는 Bronx 지역에 5개의 새로운 가족 진료 의료 클리닉을 만든 것이었다. 협력의 목표에 맞게 CDC는 1차 의료 진료소를 위한 시설을 제공했고 도시의 대형 병원은 이를 운영했다. 또한 4개의 CDC가 주정부의 예방 접종 및 선별 프로그램에 참여했다. CCRP에서 성장한 다른 프로젝트에는 기본 직업 기술을 가르치는 고용 훈련 센터, 전문적으로 운영되는 보육 센터, 새로운 공공 공원 개발, 이웃 안전 노력 및 여러 경제 개발 기업이 포함됐다.²¹⁾

광범위한 Community 개발의 이러한 감동적인 사례에 따라 1990년대에 포드 재단은 많은 수의 포괄적이고, 진취적인 Community 계획을 수립했다. 포드 재단이 1990년에 시작한 계획은 Detroit, Milwaukee, Memphis 및 Hartford의 가난한 이웃을 대상으로 했는데, 각 도시의 자선 재단을 통해 협력 위원회 구성을 안내했다. 협력 위원회에서 지역 주민, 사업주 및 전문가들은 지역 의제를 개발했으며, 이를 위해 시 정부 기관, 기업 및 비영리 단체의 대표가 참여했다. 일반적으로 이러한 포괄적 계획에 의해 생성된 협력 그룹은 안전, 교육, 주택, 사회 서비스, 고용 및 집단행동과 같은 다양한 범위의 이웃 문제를 해결하고 많은 선행을 달성했다.

그러나 이러한 프로젝트는 협력 조직이 전문 활동조직으로 전환되거나 프로젝트 자금의

21) Gerri Spilka and Tom Burns, "Final Assessment Report: The Comprehensive Community Revitalization Program in the South Bronx." (New York: CCRP, OMG Center, 1998), pp. 15-30. See also Anne C. Kubisch et al., *Voices from the Field III* (Washington, DC: Aspen Institute, 2010).

소진과 동시에 만료되는 '일회성' 사업으로 분리되는 경향이 있었다. 더군다나, 많은 당사자가 함께 시너지 효과를 발휘하여 이웃을 전체적으로 개선하는 일은 생각보다 많이 일어나지 않았다. 새 학교, 새 집, 유용한 프로그램에도 불구하고 일부 지역은 여전히 가난하고 변화가 없었는데, 이유는 포괄적인 지역사회 발전을 위한 다양한 노력에 있어 지도자는 도달 가능한 범위보다 높은 목표를 설정했다는 문제가 있었고, 그 외에도 후원 재단의 임원과 지역 조직의 지도자 사이의 긴장 관계와, 의제에 대한 지역사회에서의 오랜 숙고, 그리고 일률적으로 적용 불가능한 전략 등으로 인해 사회 개혁가와 자선 프로그램 담당자들은 지역 사회 개선에 대한 체계적이고 포용적인 접근 방식이 실용적인지 의문을 갖기 시작했다.

그럼에도 불구하고 연방 정부는 범죄를 해결하고 물리적으로 열악한 공공 주택 프로젝트를 건전한 생활환경으로 대체하기 위한 프로그램인 HOPE VI를 통해 포괄적인 지역 사회 개발이라는 목표에 전념했다. 1993년부터 HUD와 지역 주택 당국은 공공 주택을 철거하고 민간 시장 주택과 유사한 주택으로 교체한 후 많은 저소득 가정에 임대했다. 비용이 많이 들고 논란이 많은 프로그램이지만 HOPE VI는 Washington, D.C.의 Capitol hill에 있는 townhome이나 Atlanta의 East Lake Village와 같은 여러 사례를 만들었다. 이 프로그램의 주요 목표 중 하나는 저소득층을 위한 중요한 Community를 만드는 것이었으며 이 목표를 추구하기 위해 주택 당국은 종종 많은 비영리 기관과 협력하여 보육, 직업 훈련, 레크리에이션, 새로운 개발에 대한 관리를 진행했다.²²⁾

5) 변화하는 Community Development

새 천년이 시작되면서 빈곤의 지도가 다시 한 번 바뀌었다. Community 개발 운동이 가장 활발했던 대도시에서는 Community에서 시작된 변화가 이제 급변점에 도달하거나 이미 통과했다. 한때는 CDC나 소수의 도시 개혁자들만이 이웃의 잠재적 가치를 보고 도심으로 들어 오려했지만, 중산층과 부유한 전문가들이 도시로 유입되면서 보조금을 받지 못하는 저소득 가정은 지불할 수 없을 정도로 임대료와 주택 가격이 훨씬 많이 상승했다. 이렇게 고급화된 지역에서 시행된 보조금 수급 계층을 위한 주택 프로젝트는 혼돈에 빠질 수밖에 없었다. 이민자의 문제는 또한 이웃의 민족성을 변화시켰다. 라틴 아메리카, 카리브 해 및 아시아에서 도착한 사람들은 도시에서 자신들만의 역사를 새로 쓰기 시작했다.

더불어 2010년 미국이 대공황의 불안을 느끼면서 소득이 빈곤선 이하로 떨어진 미

22) Arthur J. Naparstek et al., "HOPE VI: Community Building Makes a Difference." (Washington: U.S. Department of Housing and Urban Development, 2000); Susan J. Popkin et al., "A Decade of HOPE VI" (Washington, DC: Urban Institute, 2004).

국민의 비율은 1993년 이후 최고 수준인 15.1%를 기록했다.²³⁾ 더 복잡한 문제는 빈곤의 지리를 확장시킨 인구 이동이었다. 몇몇 가난한 사람들은 오래된 도심 지역에 계속 거주했으며 그 중 일부는 빈곤율이 매우 높았으나 점점 더 많은 수의 저소득층은 더 나은 집, 학교 및 여가 활동을 찾아 도심 밖으로 이사했다. 오랫동안 도심 지역과 연관되어 있던 저소득 아프리카계 미국인과 이민자들이 교외로 이사한 것이다. 2000년에서 2010년 사이에 교외에 거주하는 가난한 사람들의 수는 53%나 급증했는데, 이는 도시의 두 배이다. 이러한 증가의 2/3는 2007년 이후의 경기 침체에 발생했다. 가장 큰 문제는 저소득층이 살고 있는 지역의 지방 정부는 예산, 직원 자원, 대도시 행정부가 요구하는 주 및 연방 프로그램에 대한 접근성이 부족하다는 것이다.²⁴⁾

한편, Community 개발 분야의 많은 사람들은 이전의 많은 노력처럼 반드시 '장소 기반'이 아닌 새로운 접근 방식을 찾기 시작했다. 1990년대에 현장의 일부 사람들은 너무 많은 Community 개발 노력이 부동산 개발의 형태 등으로 제한된다는 사실에 좌절했다. 예를 들어, Los Angeles에서는 Rebuild Los Angeles로 알려진 포괄적인 노력이 소규모 비즈니스 개발에 보다 긴밀하게 초점을 맞춘 노력으로 진행된 것이다. 부동산 접근에 대한 혐오감, 진정으로 포괄적인 전략을 고안할 수 없는 무능함 등으로 인해 많은 지방정부 및 Community 재단이 장소 기반 프로젝트 작업을 직접 지원하지 않기로 결정했다.²⁵⁾

아마도 빈곤퇴치 분야의 사고방식에 있어 가장 큰 변화는 자산 형성 개념의 광범위한 채택일 것이다. 1970년대와 1980년대의 Community 개발 운동은 저소득 주민들이 살고 있는 지역의 경제 및 공동체 생활을 개선하자는 취지에서 이루어졌다. 일반적으로 개인에게 직접 도움을 주는 프로그램이 다수 포함된 경우라도, 그 중점은 Community에 있었던 것이다. 그러나 CDC는 지역 주민들의 기회와 기술을 향상시키려는 그들의 노력이 성공했을 때 건강한 지역사회를 만들고자하는 그들의 목표가 오히려 약화된 사례를 종종 발견했다. 번창한 사람들이 빈번하게 다른 곳으로 이주를 선택했기 때문이다. 이후에 자산 형성에 대한 개념은 이웃을 개선하는 것이 아니라 개인의 부를 늘리는 것으로 초점이 변하면서 전반적인 도시계획에 대한 우선순위도 바뀌었다.

Washington University의 사회사업 교수인 Michael Sheraden의 이론은 사람들이 가난에서 벗어날 수 있도록 돕는 것에 관심이 있는 민간 기금 기관의 관리들에게

23) Sabrina Tavernise, "Soaring Poverty Casts Spotlight on 'Lost Decade,'" New York Times, September 13, 2011.

24) Sabrina Tavernise, "Outside Cleveland, Snapshots of Poverty's Surge in the Suburbs," New York Times, October 24, 2011.

25) Von Hoffman, House by House, Block by Block; Kubisch, "Lessons to Improve the Design and Implementation of Community Change Efforts," p. 135.

영향을 미쳤다. Sherraden은 자산을 재산과 금융 보유를 포함한 부로 정의하고, 가난한 사람들의 증가하는 자산이 모든 것을 할 수 있다고 암시하는 글을 때때로 썼다. 한 기사에서 Sherraden은 자산 건설이 가정의 안정을 증진시키고, 미래를 계획하게 하며 위험 감수 기반을 제공하고, 행복감과 사회적 지위를 높이고, 지역사회에 대한 시민 참여와 저소득 가정 자녀의 행복한 삶의 기회를 증가시킬 것이라고 주장했다.

Sheraden이 가난한 사람들이 부를 늘릴 수 있도록 옹호한 가장 인기 있는 정책 중 하나는 Individual development accounts(IDAs, 개인 개발 계정)이었다. 일반적으로 이러한 계획에서 자금 지원 기관과 지역 비영리 단체는 개인이 저축한 금액과 동일한 금액을 매칭하여 가난한 사람들에게 지급했다. 때때로 IDAs는 학교 등록금이나 주택 구입과 같은 것을 목표로 했고, 직접적인 현금 이체라는 점에서 자금이 부족한 것이 삶의 가장 큰 문제인 사람들에게 매우 유용하다. 이런 점에서 IDAs는 주택 구매를 달성하는 데 도움이 될 수 있는 자산 구축의 또 다른 인기 있는 형태가 되었다. Community 개발 분야의 사람들은 주택 소유가 이웃에 미치는 영향을 오랫동안 강조해 왔다. 저소득 주택 소유자는 다른 주택 소유자와 마찬가지로 집과 마당을 유지하기 위해 열심히 일하고 지역 사회 일에 참여했다. 주택 소유의 이러한 유익한 측면 외에도 개혁가들은 이제 주택이 은행 계좌와 같이 미래에 인출할 수 있는 자산이라는 생각을 지지했다. 동시에 Bill Clinton 대통령과 George W. Bush 대통령은 모두 미국에서 주택 소유 비율을 확대하는 것이 국가의 최우선 과제라고 선언하면서 모기지론의 여러 차례 변화로 인해 과거에는 받기 어려웠던 신용이 이제 저소득층도 이용할 수 있게 된 것이다.

전국의 NHS와 같은 비영리 단체들은 첫 주택 구입자에 대한 수업과 대출 서비스를 제공했다. 이러한 세심한 프로그램은 초보 모기지 사용자가 주택 소유 문제에 대비하기 위한 수업을 듣고 잘 구성된 고정 이자율 대출을 제공받도록 했고, 그 결과, 첫 주택 구입은 채무 불이행이 거의 없었다. 그러나 빠른 이익에 관심이 있는 서브프라임 모기지 회사들은 그렇게 배려심이 높지 않았고, 어떤 경우에는 사기를 치기도 했다. 대출 기관들은 해당 정책을 신뢰하는 차용인을 채용자 계획으로 유인하여 결국 수백만 건의 채무 불이행과 압류가 발생했는데, 이것은 특히 저소득 지역에 압류가 집중되는 상황을 유발시켜 수십 년 동안 힘들게 얻은 진전이 무산되었다.

그렇다고 장소 기반 Community 개발이 완전히 실패한 것은 아니다. 오히려 경제 발전의 근원으로 되돌아갔다. 1994년 Clinton 행정부는 미국의 고통 받는 지역사회의 경제적 기회를 위해, 100개 이상의 지정된 도시와 시골 지역에 수십억 달러의 세금 우대, 성과 보조금, 그리고 대출을 제공하는 'Empowerment Zone/Enterprise Community program'을 제정했다. 27년 전에 Robert F. Kennedy가 비슷한 개념을 제안했지만

George Herbert Walker Bush 대통령의 HUD 장관인 Jack Kemp는 경제적으로 침체된 지역에서 사업과 고용 확장을 위한 재정적 인센티브 제공을 위해 ‘enterprise zones’을 처음 설정했다.

Bishop William Lawrence University 경영학과 Michael Porte교수의 ‘The hidden economic potential of the inner city(도심의 숨겨진 경제적 잠재력에 대한 연구)’에 이어 1997년에 65명의 기업 및 지역사회 지도자와 정부 관료로 구성된 연합에서는 경제적으로 실패한 것으로 간주되는 지역에 대한 민간 부문 투자가 실제로 성과를 거둘 것이라고 결론지었다. 3년 후, 연방 정부는 ‘지역사회 자본주의’를 자극하기 위해 New Markets Tax Credit program을 통과시켰는데 저소득 주택 세액 공제와 유사한 개념으로 이 프로그램은 저소득 Community의 기업에 대한 투자를 유치하기 위해 기관(많은 CDFI의 계열사 포함)에 세액 공제를 할당했으며, 지역 사회 개발자와 기업 투자자 모두 신속하게 이 프로그램을 수용했다.

21세기 초에 이르러 지역사회 개발 활동과 제도가 미국 전역에 퍼졌다. 2005년까지 CDC의 수는 4,600개로 증가하여 각 주요 지역의 대도시와 농촌 지역에서 쉽게 찾을 수 있었으며,²⁶⁾ 대규모 재정 및 기술 인프라가 Community 개발 노력을 뒷받침했다. 현재 Community 자본 분야는 도시, 농촌 지역 및 아메리카 원주민 보호 구역에 1,000개 이상의 CDFI를 자랑한다. Low Income Investment Fund(저소득 투자 기금)은 더 많은 서비스를 제공하여, 백만 명이 넘는 사람들이 대출 및 보조금을 통해 10억 달러를 투자받았으며, 추가로 60억 달러를 활용하여 저소득 지역 사회의 수만 가구, 학교 시설 및 보육 시설비용을 지불하는 데 도움이 되었다.

1980년부터 LISC는 지역 사회 개발에 많은 돈을 투자하여 학교, 보육 시설은 물론이고 저렴한 주택, 수백만 개의 소매점 및 어린이 놀이터와 같은 지역 사회 공간 개발에 기여했다. 그리고 1982년부터 Enterprise Community Partners는 거의 30만 개의 저렴한 임대 및 매매 주택을 건설 또는 보존하고 전국적으로 41만개 이상의 일 자리를 제공하기 위해 노력했다. 2000년까지 NeighborWorks America와 그 계열사는 경제적으로 어려움을 겪는 지역사회에 연간 10억 달러를 직접 투자했는데 여기에는 4,500개 이상의 지역에 서비스를 제공하는 235개의 지역 비영리 조직이 포함되었다. 경기 침체 이후, 이 회사의 엄청난 주택 구매 및 상담 시스템은 실업으로 인해 소득이 감소하는 주택 소유자에게 모기지 지불 구제를 관리하는 압류 완화 상담으로 바뀌었다.²⁷⁾

26) The community development movement, nonetheless, is stronger in some regions—the Northeast, Midwest, and West Coast, especially—than others. National Congress for Community Economic Development, “Reaching New Heights: Trends and Achievements of Community-Based Development Organizations.” (Washington DC: NCCED, 2005); Edward Goetz, “Local Government Support for Nonprofit Housing: a Survey of U.S. Cities,” Urban Affairs Quarterly 27 (3) (March 1992): 424.

정부, 은행, 자선적인 재정 지원 시스템이 새 천년에 더욱 강력해짐에도 불구하고 Community 개발은 새로운 현실에 직면해야 했다. 창립 세대의 지도자들은 은퇴했고, 새로운 지도자들은 변화된 상황에 대처하는 데 어려움을 겪었다. 부동산 붐과 함께 CDC가 개발을 담당했던 도시에서 실제로 부동산 시장이 부활하면서 이 조직의 필요성에 대한 의문도 제기되었으며, 또한 Community 발전의 기회가 줄면서 비영리단체의 필요성이 줄어들기도 했다. 그러나 모든 불안한 변화에도 불구하고 Community 개발 욕구는 그 어느 때보다 강력했다. 특정한 결과를 측정할 수 있는 사회적 목표를 달성하기 위한 투자의 인기가 높아지면서 새로운 자금과 에너지가 Community 개발에 투입되었다. 사회 변화에 영향을 미치기 위해서는 절대적으로 포괄적이지는 않더라도 통합된 접근 방식이 지속적으로 필요하다는 생각에 따라 이전과 마찬가지로 주택 개발 분야에서 더 나은 교육 프로그램이 많이 이루어졌다. Washington, D.C.의 Edgewood Terrace 주택 단지에서 Community Preservation and Development Corporation은 주민들을 위한 컴퓨터 기술 프로그램을 제정하여 광범위한 호응을 끌어냈다.

새로운 세대의 Community 개발 프로젝트 중 가장 혁신적인 것은 주로 주택 이외의 영역에서 시작되었다. Geoffrey Canada가 이끄는 New York시의 Harlem Children's Zone은 1997년에 단일 블록으로 시작해 지금까지 확장되고 있으며, 10개년 사업 계획을 수립하고 직원들이 프로그램의 실행을 조정할 수 있도록 프로그램 결과를 신중하게 평가하고 추적하면서 비영리 단체를 위한 길을 이끌었다. 이 사업은 Obama 행정부가 Promise Neighborhoods 프로그램을 제정하도록 영감을 주기도 했다. 중요한 것은 이 Community 개발 프로그램이 HUD가 아니라 젊은이를 육성을 목적으로 교육부에 있다는 것이다. 건강관리는 지역 사회 개발을 위한 또 다른 지점이다. 가장 잘 알려진 예는 Boston Dorchester 구역에 위치한 Codman Square Health Center이다. 광범위하게 정의된 사명은 '지역사회의 신체적, 정신적, 사회적 웰빙을 개선하기 위한 자원으로 봉사하는 것'이다. 리더인 William Walczak은 건강관리가 지역 사회 개발을 위한 도구로 작용할 수 있다고 믿었으며 일련의 의료 및 건강 서비스 외에도 성인 교육, 재정 건강 수업, 청소년 서비스, Dorchester House Multi-Service Center(살아있는 지역 정착촌)과 연계된 시민 참여 활동을 제공하였다.²⁸⁾

27) LISC, "Our Mission." (New York: LISC, n.d.), available at <http://lisc.org/section/aboutus/mission>; Enterprise Community Partners, "Mission and Strategic Plan." (New York: Enterprise Community Partners, n.d.), available at <http://enterprisecommunity.com/about/mission-and-strategic-plan>; NeighborWorks America, "History of NeighborWorks America and the NeighborWorks Network," available at <http://nw.org/network/aboutUs/history/default.asp>.

28) Codman Square Health Center, "Mission Statement," available at <http://www.codman.org/about-us/>; "Community Services," available at <http://codman.org/community-services>. See also Sandra Braunstein and Risa Lavizzo-Mourey, "How The Health And Community Development Sectors Are Combining Forces to Improve Health and Well-Being," *Health Affairs*, 30 (11) (November 2011): 2042-2051.

3. 서울시에 적용 가능한 Portland의 운영사례

1) 서울특별시 사업 추진 현황

우리나라에서는 급격한 산업화로 인해 붕괴된 지역 공동체를 회복하고자, 국가균형발전정책(2007)을 도입하고 거주지를 기초로 하여 주민들 간의 친목도모 및 관계형성을 기반으로 하는 마을공동체 사업을 추진하였다. 하지만 당시 관 주도의 방식으로 인해 국민들의 많은 호응을 얻지 못하였는데, 전국 지방자치단체 중 서울시에서 가장 먼저 2012년 「마을 만들기 지원조례」를 제정하면서 시민의 삶의 질과 행복의 가치를 내걸고 다양한 Community 지원 사업을 추진해 오고 있다.

당시 서울시는 주민들간의 관계 망을 회복하고 서로 혜택을 주고받는 형식으로 생활 문제를 해결할 수 있는 방법을 지원하기 위해 마을 공동체 사업을 진행했는데, 지원 방식은 크게 직접 지원과 간접 지원으로 나누어 지원하였다. 직접 지원은 마을 공동체 지원 사업을 통해 주민들이 직접 제안한 Community 사업 추진 활동에 필요한 자원을 보조금의 형식으로 제공하는 것이었고, 간접 지원은 주민들에 대한 직접 교육과 상담을 통해 Community 활동에 도움이 되는 정보와 콘텐츠를 제공하는 것은 물론 전문가를 파견하여 활동에 전문성을 부여하는 것이었다.

이후 서울시는 2017년 2월 「주민자치회 시범사업 추진계획 수립」을 수립하여, 주민 스스로 지역문제를 발굴·해결할 수 있도록 행·재정적 지원 강화하고 주민자치회의 역량과 권한을 강화하여 실질적인 주민자치 활성화에 기여할 수 있도록 주민자치회 사업을 추진²⁹⁾하고 있다. 더불어 2019년 「찾아가는 동주민센터 운영 및 지원에 관한 조례」를 제정한 후 현재 ‘존엄한 주민, 힘있는 마을’을 비전으로 여러 사업을 추진하고 있다. 여기서 존엄한 주민은 ‘동 지역사회의 모든 사람이 인간으로서 존엄한 삶을 권리로 누릴 수 있는 제도적 보장 및 풍성한 사회적 관계 속에서 자기 삶에 영향을 줄 수 있는 환경에 대한 자기결정권을 가짐’을 의미하며, 힘 있는 마을은 ‘지역 내부의 여러 이슈에 대한 공동체 차원의 지속가능한 문제해결력을 강화하고 주민 개개인의 의식 및 역량 강화뿐만 아니라 주민의 조직화 지향하는 의미를 담고 있다. 또한 사업 추진 핵심 가

29) 서울시 주민자치회 추진 현황

시행 단계	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년
1단계(4개구)	26(시범동)	26(시범동)	46(시행확대)	61(전동확대)	61(전동확대)
2단계(11개구)	-	55(시범동)	55(시범동)	140(시행확대)	155(시행확대)
3단계(7개구)	-	-	35(시범동)	35(시범동)	82(시행확대)
4단계(3개구)	-	-	-	0	18(시범동)
누계	26	81	136	236	316
비율(%)	6%	19%	32%	56%	74%

치 중 하나로 ‘협치’를 선정하고 주민참여를 권리로 보장하고 상호이해와 협업을 바탕으로 하는 지역공동체를 만들어가기 위해 노력 중이며 이를 위해 정책결정에서 실행, 평가까지 주민과 함께 하고, 지역문제 해결 파트너로서 주민의 역량을 인정하며 사업을 추진하고 있다. 이러한 참여자의 확대를 통해서 지역사회 내에서 Community의 저변 확대가 이루어지고, 지속적인 사업 참여를 통한 참가자들의 질적 성장이 이루어지기도 했다.

다만, 그동안 추진해온 주민자치와 마을 공동체 사업 중 일부가 대도시 특성을 고려하지 않고 이상적으로 설계되었다는 지적에 따라 최근 마을공동체 사업을 축소 또는 구청으로 이관하고자 계획을 수립 중이며, 코로나19로 대면 모임의 감소 등 바뀐 생활환경으로 골목회의 등 사업 추진이 어려운 사항에 대해서는 사업 종료를 계획하고 있다. 그리고 그동안 추진해온 마을 공동체 사업 등과 관련하여 객관적이고 엄격한 평가와 감사를 통해 시민혈세가 투입된 잘못된 행정과 정책들이 있다면 재구조화하고 정책의 방향을 바로 잡을 예정이다.

대신 지역문제의 공동체 대응력 증진을 위하여 지역 주민의 다양한 공동체 활동을 ‘찾아가는 동주민센터’ 사업을 구심점으로 연계하고 지원할 계획³⁰⁾을 추진 예정이다. 더불어 마을은 주민들이 일상을 살아가는 공간이자 거주지이고, 또한 관계의 장소라는 점에서 마을 생활의 당사자가 지역사회의 문제 해결을 위해 노력하는 과정에서 만들어지는 이웃 관계망을 바탕으로 지역사회 Community를 형성하는 사항과 관련된 정책을 위하여 ‘서울형 Community’ 사업을 추진하고 있다.

30) 2021 찾아가는 동주민센터 추진계획



2) Portland의 우수 사례 및 함의

사실 미국의 Neighborhood는 우리나라 지방행정의 가장 기초적 단위인 ‘동(洞)’과 약간 다른 의미로 사용되기에, 같은 위치에서 비교하기는 어렵다. 미국의 Neighborhood는 적절한 수준의 주거 지역 및 생활 편의시설 등을 포함하는 도시 지역의 가장 기초적인 공동체 단위라고 할 수 있기에 우리나라의 ‘동(洞)’과 비교하여 행정적인 개념보다는 기능적 의미가 강하다. 예를 들어, 우리나라의 ‘동(洞)’의 경우에는 보통 하나의 권역 안에 2개 이상의 Neighborhood가 포함되어 있는 것이 일반적인 형태이나, 공단 밀집 지역과 같이 특수한 경우에는 주거의 기능보다는 산업적 기능을 가졌기 때문에 이 경우 ‘이웃 공동체’의 기능은 결여된 지역으로서 행정 개념적 공간이라고 할 수 있다. 이처럼 경계의 의미와 기본적인 정부 운영 체계는 약간 차이가 있을지 몰라도, 지역 사회 내에서 주민 의견을 바탕으로 Community를 구성하여 추진하는 다양한 실험 중 일부는 서울시에 도입 가능하기에 주요 사례를 바탕으로 정책 제안을 해보고자 한다.

우선 Portland가 미국 내에서 말하는 근린참여제도 중에서도 어떤 특징을 갖고 있는지 살펴 볼 필요가 있다. Dahl, R. A는 참여의 유형을 분류하기 위하여 그 개념에 있어 폭과 깊이 개념을 활용했다. 폭은 참여의 기회를 가질 수 있는 공동체 구성원의 수를 말하는 것이고 깊이는 참여하는 시민들에게 주어지는 참여의 기회 및 유형을 말한다.³¹⁾ 이것을 구분하여 표로 나타내어 분석한 뒤, 미국에서 가장 특징적인 도시들을 분석하면 다음과 같다.

참여의 유형		적극형	구체적 협의형	포괄적 협의형	정보수여형
의사소통 방식		정부 ↔ 시민	정부 ↔ 시민	정부 ↔ 시민	정부 → 시민
의사소통 방식 결정주체		시민, 정부	정부	정부	정부
시민의 의사결정권 포함 여부		○	X	X	X
참여의 깊이	포괄적 참여통로	○	○	○	○
	구체적 참여통로	○	○	X	X
특징적 도시 및 정부형태		Saint Paul / 강시장제	Portland / 순수커미션 형	Seattle / 강시장제	Los Angeles / 강시장제
근린참여제도 기능		의사결정 참여, 자문	구체적인 분야별 자문	전반적인 시정자문	조기통지시스템에 반응 및 자문
참여통로		자본증진예산 위원회	예산자문위원회	시단위 근린회의	시단위 근린회의

〈표〉 참여의 유형에 따른 미국 도시의 특징 분석

31) Dahl, R. A. (1956). A Preface to Democratic Theory. Chicago, Il: University of Chicago Press. pp. 63-89.

제시된 다른 도시들과 비교했을 때 Portland의 가장 두드러진 특징은, Portland는 유일하게 Commission형 정부형태를 채택하고 있다는 점이다. 따라서 일반적으로 근린의회가 도입될 때 주로 나타나는 시장과 시의회 그리고 주민 조직들 간의 긴장관계가 Portland에는 강하게 나타나지 않았다. 위에서 제시한 표의 근린참여제도 기능 분류에서 확인 가능하듯이 시장의 주도하에 제도가 도입되었던 다른 도시들과는 달리 Portland에서는 Community 조직의 활발한 활동을 증진하기 위하여 위원회가 나섰다. 또 하나의 두드러진 차이점은 Portland 주민 참여조직의 주된 관심은 대체로 주거지역의 환경보존에 있었으며 연방정부의 지원프로그램에 대하여 가장 적극적으로 호응했다는 점이다. 그래서 'Model Cities'와 'Community Action' 사업을 진행하고 있었던 연방정부의 지원을 받으려는 노력의 과정에서 주민 참여조직들 사이의 협력의 관습이 싹텄다. 즉 연방정부의 지원프로그램이 지역공동체 조직의 역량을 발전시키는 가장 중요한 요인이 된 것이다. 물론 일련의 지원 사업이 모두 성공한 것은 아니나 적어도 재정지원을 받기 위한 계획을 수립하고, 관리하는 과정에서 지역공동체를 대표할 조직들이 속속 등장했던 것은 사실이다.

Portland도 지역별로 주민 참여조직이 조직화되기 시작한 시기는 1950년대였다. 1960년대의 'Model Cities' 사업을 중심으로 한 공동체 개발 사업이 주민 참여조직이 활성화 된 계기였으며, 그렇게 활발하고 역량 있는 주민 참여조직을 바탕으로 하여 1970년대에는 미국에서 가장 효과적인 근린 의회 제도를 결성하게 되었다는 평가를 받기도 했다. 사실, Portland도 효과적인 제도가 도입되기 전까지 당연히 주민 참여조직과 시 행정부 사이에 갈등을 있었고 그 갈등과 타협을 바탕으로 시 행정부가 공식적으로 근린 의회 제도를 인정하고 자금지원 등을 하게 되었으며 근린의회도 시 행정부에 있어서 중요한 기능을 수행해 왔다. 여기서 근린의회의 참여 통로가 자문위원회의 활동을 통한 공동체 조직의 활발한 활동 지원을 통하여 활성화 되었다는 점이 특색이다. 도입과정에서는 시의원이 없는 대신 Portland City Commissioners가 있었으며, 제도 도입을 주도한 자는 공동체 비영리조직과 시장이었다.

Portland의 사례를 잘 살펴보면, 주민참여에 있어서 지역공동체를 대표하는 비영리조직의 활동이 필수불가결한 요소라는 점을 확인 할 수 있다. 이는 정부의 지원을 통한 역량의 강화가 지역 주민들의 수준 높은 참여를 위한 필수요건이 된다는 의미이다. 이제 Portland에서 시행중인 운영 사례를 구체적으로 살펴보고자 한다.

◎ Portland Neighborhood Association

도시 지역에서의 기초 주민 조직 단위에 대해서는 논란이 있지만, 대체적으로 민주성과 효율성을 높인다는 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 특히 Oregon Portland

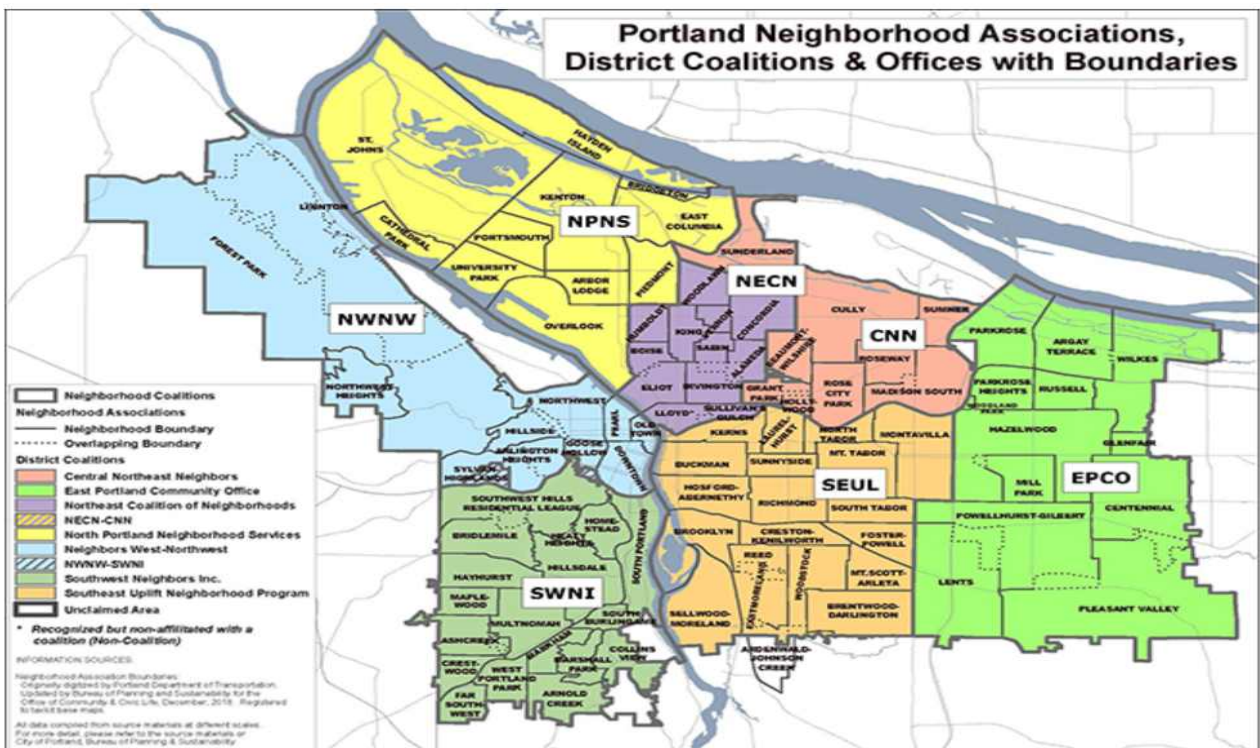
시의 Neighborhood Association의 사례는 지역 주민들이 바탕이 되는 조직이 반드시 본인들의 이익만을 도모하는 것이 아니며, 지방 정부에도 상당한 도움을 주고 있음을 시사한다. 이 제도는 Community에 대한 관심을 바탕으로 시정에 대한 높은 수준의 참여와 시 정부의 정책의 효율적 추진을 담보한다는 점에서 우리 시의 주민자치 분야에서 벤치마킹 가능하다. 물론 미국과 우리나라는 정부 구조와 지방 자치 제도 등에서 근본적인 차이가 있으므로 정책 그대로의 수용은 어렵겠지만, 지방자치 단체가 지역 주민 조직과 함께 공동의 선을 추구할 수 있다는 생각을 바탕으로 이들에 대한 통제보다는 이들의 활동이 더 활발해 질 수 있도록 각종 지원 및 제도 마련을 했던 사례를 일부 차용할 수 있을 것이다.

현재 Portland에는 시에서 추진하는 행정의 모든 분야에 있어서 조금 더 적극적이고, 의미 있는 주민 참여를 촉진하기 위하여 7개 권역 안에서 총 95개의 Neighborhood Association을 운영하고 있다³²⁾. Portland에서 운영되고 있는 협회의 특징을 바탕으로 이 도시의 지역 주민 조직이 갖는 정치적, 경제적 그리고 행정적 특징을 찾아보면 다음과 같다.

① 정치적 특징

지역 주민 조직이 갖는 정치적인 특징의 중요 핵심은 그 조직이 얼마나 오랜 기간 동안 견고한 지위를 바탕으로 운영되고 있는냐로 본다면, Portland 시의 경우는 매우 안정된 상태라고 말할 수 있다. 시 정부와 주민들 간의 안정적인 정치 관계는 긴밀한 협

32) www.portlandoregon.gov (Portland Cityhall Homepage)



조로 발전 해 왔으며, 결과적으로 Portland시 정부에서 Neighborhood Association의 임무와 역할을 공식적으로 관리하고 있고 결과적으로 상생적인 정치 관계를 구축하고 있다.

② 경제적 특징

주민 중심 조직으로서의 지역 주민 조직이 갖는 경제적인 특징은 정부기관과 그 권역 안에 살고 있는 모든 주민들에게 있어 경제적인 부담을 최소화 하며 운영에 있어 효율성을 높이는 것으로 판단 할 수 있는데, 이것이 바로 재정적인 생존력이라고 볼 수 있다. 이러한 특징은 정부가 지원금 혹은 보조금의 형식으로 100% 운영자금을 지원하는 관변시민단체나 혹은 회원들을 대상으로 과한 회비 납부를 요구하는 동호회 형태의 주민 조직에서는 찾을 수 없는 특성으로 Portland시의 지역 주민 조직들은 활동을 위한 최소한의 자금을 시로부터 지원받고 있으나, 각종 사업 운영에 있어 전반적으로는 경제적 특징을 확보한 것으로 보여 진다.

③ 행정적 특징

Portland시의 Neighborhood Association들이 가장 두드러진 행정적 특징은 시 정부가 이 조직들을 시민 참여의 창구로 보고, 공동체 의식 함양을 위한 제도 지원을 하고 있다는 사실이다. Portland시에서는 이 협회의 운영 권역뿐만 아니라 협회의 임무와 조직 운영 방식까지도 정의하고 공표하는 방식을 취하고 있으며, 이는 Neighborhood Association을 시의 의사결정 과정에 있어 중요한 통로임을 공식화 하고 이 협회를 통해 주민들과 지속적으로 소통하려고 하는 것으로 보인다.

Neighborhood Association에서 활동하는 Portland의 지역 주민 조직은 주민 중심적인 비영리 공동체 단체라고 할 수 있다. 이 조직을 자발적인 시민 정신을 바탕으로 하는 지역적 이기심이나 지나친 지방 분권을 주장하는 주민들의 조직으로 보아야 하는 것일까? 또는 Portland시에서 이들을 통해 큰 이득을 취하기 위해 장려하는 제도라고 볼 수 있을까? 아니면 탁상 행정가 들이 지방자치를 위한다는 표현을 홍보하기 위해 운영하는 제도라고 봐야할 것인가? Portland의 많은 Community 사례 중 Neighborhood Association을 서울에서 도입 가능한 우수 사례 중 하나로 제안한 이유는 이것이 서울의 주민 자치 운영 과정에서 드러난 문제 상황에 대하여 시사점을 던질 수 있다고 생각했기 때문이다. 즉 Portland의 Neighborhood Association은 주민 자치 조직으로 분류할 수 있지만, 주민에 의하여 순전히 자발적으로 조직 되었다기보다는, 시 정부가 주도하고 조직하고 그 운영에 대해서도 일부 개입하는 체제를 갖고 있다. 서울시의 주민자치회와 같은 조직도 동주민센터, 구청, 서울시와 무관하게 조직되거나 운영될 수도 없을뿐더러 지금까지 지방자치의 발달과정에서 순수하게 자발적으로 모인 주민 조직이 주도하는 정책이 반드시 옳은 결과를 나타낸다는 증거도

아직은 없다. 다시 말해서 Portland의 사례에서도 확인할 수 있듯이 주민자치 조직의 설립 주체가 주민의 자발적 모임인가 아니면 지방 정부인가가 크게 중요한 것이 아니고 지역 주민이 실질적인 주체로 운영을 하고, 운영상의 결정권이 있느냐 하는 것과 이러한 상황에서 동주민센터, 구청, 서울시까지 이어지는 지방 정부가 공공의 목적을 달성할 수 있느냐가 핵심이라고 할 수 있다.

심각하게 고민해봐야 하는 문제는 방식과 유인책의 관점에서 일선 행정 단위인 동의 주민자치회 조직을 어떻게 주민의 의사결정 위주로 구성하고, 주민과 주민 조직 및 지방자치단체와의 효과적인 공조를 얼마나 안정적으로 유지할 수 있는가에 대한 해답을 찾는 과정이라고 본다. 우선 제일 중요한 사항은 지방 정부에서는 주민자치회와 같은 주민 조직에 대한 통제권보다는 주민 조직이 적절한 범위 안에서 조직되도록 권장해주고, 지원해주는 자세를 갖는 것이다. 하지만 지나치게 주민중심적인 문제로만을 강조하게 된다면, 지방 정부가 주민 조직으로부터 기대할 수 있는 유인이 작아지게 되므로 조직이 오래 유지되기 위하여 주민 조직도 지방자치 단체에게 유·무형의 도움이 될 수 있는 실질적인 기능을 수행해야 할 것이다.

◎ Oregon's Kitchen Table

시민들은 자신들에게 영향을 미치는 결정과 공공 프로젝트에 참여하고 싶다고 일관되게 말하지만, 그들의 의견, 우려 사항, 심지어 그들이 제공해야하는, 또 할 수 있는 자원과 아이디어를 어디에서 공유해야할지 모르는 경우가 많다. 서울시에서도 시민 일상의 문제를 시민과 시가 함께 해결하고자 일상의 제안, 일상의 토론, 일상의 정책을 만들기 위한 플랫폼을 운영 중이고, 시민들이 있는 서울 곳곳에 찾아가 시민의 생각과 제안을 듣는 '찾아가는 민주주의 서울'을 운영 중이지만, 시 주도로 의견을 듣고 선별한다는 문제와 소외된 Community 및 시민에 대한 한계가 존재하는 문제가 있다. 이에, 주 전역의 시민의 목소리를 정치적 의사 결정 과정에 더 잘 통합하고, 시민들이 관심을 갖는 공공 프로젝트를 지원하고, Oregon주 개선을 돕는 것을 목표로 운영되는 Oregon's Kitchen Table이 어떠한 방식으로 Community 및 주 전체 수준에서 공공 문제 프로젝트에 참여하는데 대한 대중의 관심을 높이는 가에 대한 사례를 조사해 보았다.

Oregon's Kitchen Table은 모든 Oregon 주민들이 테이블로 모여서 함께 대화하는 취지로 시작된 프로그램으로, Oregon 주민들이 목소리를 낼 수 있도록 돕는 데 전념하는 비당파적, 비영리 그룹이 사업 추진을 담당하고 있다. 즉, Portland State University(포틀랜드 주립대학)의 College of Urban and Public Affairs 안의 Mark O. Hatfield School of Government에 있는 국가 정책 협의 센터의 프로

그램으로 운영되는 중이다. 이 프로그램은 Oregon State의 각 Community를 개선하기 위한 서로의 아이디어, 의견, 신념 및 자원을 공유하기 위해 운영되는 것으로 공공 조사, 시민 집회, 커뮤니티 모임, 시민 Crowdfunding과 같은 다양한 경로를 제공하여 Community 구성원이 공공 업무에 기여할 수 있도록 함으로써 공공 업무 및 사회 문제에 대한 대중의 이해를 높이고 공공이 제공해야 하는 것에 대한 지도자들의 관심을 증가시켜 해당 문제에 대한 해결책을 모색하는 방법을 추구하고 있다. 또한 Oregon's Kitchen Table은 전통적으로 소외되고 취약한 Community를 지원하고 포함하는 데에도 중점을 두기에, 단순히 인구 통계학적 표현을 넘어서 일반적으로 목소리가 들리지 않는 Community와 개인이 포함되도록 하는 것을 목표로 운영 중이다. 이와 관련하여 협업 거버넌스의 중요한 목적은 민주주의의 약속을 기반으로 모든 목소리를 모으는 것이며, 제도적 인종 차별과 기타 불평등은 이러한 열망이 실현되는 것을 방해하기에 Oregon's Kitchen Table의 프로젝트는 형평성을 핵심가치로 운영되고 있다.

Oregon's Kitchen Table의 주요 활동을 살펴보면 먼저, Oregon 주민들이 선출된 공무원과 공공 관리자가 제기한 정책 문제에 대해 검토 할 수 있도록 공개 상담 프로그램을 운영하고 있고, 주 전체의 대중 참여를 위해 간단하고 사용하기 쉬운 플랫폼(온라인 및 대면)을 구축하여 운영 중이다. 또한 의사 결정권자가 주를 관리 할 때 직면하는 어려운 문제에 대한 절충안을 제시하고 심층적인 대중 참여를 장려하고 있으며, 주 예산 우선 순위, 카운티 예산 책정, 유치원 준비, 학교 경계, 지역 경제 개발 우선 순위 및 가치를 포함한 다양한 주제에 대해 Oregon 주민들의 피드백 수집하는 역할을 하고 있다. 더불어 지역사회 지도자들에게 Oregon 사람들에게 중요한 문제에 대한 고품질 피드백 제공하고 local, regional, and statewide decision making에 대한 참여와 관련하여 Oregon 주민들의 관심 증대 방안 연구하여 더 많은 시민과 의사 결정권자가 사실을 기반으로 시민적, 창의적인 방식으로 소통하고 협력할 수 있도록 지원하고 있다.

Crowdfunding은 주로 Community가 관심을 갖는 공공 프로젝트에서 진행되는 데, 화재로 인한 피해가 발생한 Columbia 협곡의 Multnomah Falls, Angel's Rest 및 Wahkeena 폭포 주변의 트레일 복원을 위한 'Be There for The Gorge', 세일럼에 있는 Oregon의 제 2차 세계 대전 기념비 제작을 위한 기금 마련을 위한 'Oregon WWII Memorial', 도서관이 가장 어린 커뮤니티 회원들이 평생 독서를 시작할 수 있는 최상의 공간을 만들 수 있도록 지원한 'Josephine Community Libraries, Inc.: First Chapters' 그리고 East Portland의 시민 및 경제 활성화를 장려하면서 Gateway Green에서 산악 자전거 및 하이킹 코스를 개발하기 위한

‘Dirt Lab @ Gateway Green’ 등의 사례가 있다.

2021년 현재, 전 세계 인류는 COVID19의 영향 속에 살아가고 있다. 처음 감염병이 발생했을 때는 2000년대 이후에 발생한 사스(SARS, 중증급성호흡기증후군), 메르스(MERS, 중동호흡기증후군), 신종인플루엔자(H1N1) 등 인류의 삶에 큰 영향을 미친 다양한 감염병을 극복한 사례를 바탕으로 COVID19 역시 쉽게 극복할 수 있는 대상으로 보았다. 이후 상황이 악화되자 14세기 유럽에서 대유행하여 전 세계적으로 약 1억 명 가량의 사망자를 발생시킨 흑사병이 가져온 감염병에 대한 공포를 기억하며 코로나19에 대한 효능성이 검증된 백신을 인류 백신 역사상 가장 단 기간에 개발하였으며, 백신 접종률이 일정 수준으로 올라가자 전 세계인들은 일상으로 일상으로의 복귀를 꿈꾸기도 하였다. 하지만 또 다시 COVID19의 종식은 변이의 발생과 함께 요원해졌고, 인류는 큰 도전을 맞이하고 있다. 이제는 단순히 감염병 공포의 문제가 아니라 경제적, 사회적, 문화적 정치적 및 시민 권리 모든 것에 대한 도전을 하고 있는 이 감염병을 어떻게 극복하고 공생할 것인지에 고민해야하며, 특히 이 가운데 우리는 총체적 방식으로 코로나19에 대한 의미 있는 인권적 접근이 필요하다. 이런 시기에 Oregon’s Kitchen Table에서는 ‘Oregon Citizen Assembly on COVID19 Recovery’ 라는 프로그램을 운영하기도 했다.

이 프로그램은 과학적 연구를 목적으로 한 것이 아니며, COVID19에 대한 Oregon의 모든 사람이 아이디어, 신념 및 의견을 공유할 수 있는 기회 제공하고자 추진한 것으로, Oregon Citizen Assembly 의원들이 COVID19 기간 동안 Oregon 주민들이 경험하고 생각하는 것을 비교적 짧은 시간에 들을 수 있는 방법을 제공하고자 설문 조사를 실시하고 의회에 해당 내용을 전달하여 그에 기반한 다양한 정책을 수립하는 기초로 활용하고자 진행한 프로그램이다. 추진 과정은 의회 패널단 선정 ⇒ 주민 설문 조사 ⇒ 의견 청취 ⇒ 공개토론의 과정을 통해 이루어 졌는데, 우선 패널단은 연령, 성별, 인종/민족, 지리적 위치, 정당에 대한 주의 축소관을 그대로 반영하기 위해 교육 수준 및 유권자 빈도 등을 고려하여 Oregon 주 전역에서 무작위로 선정하였다. 주민 설문 조사의 경우 과학적 연구를 목적으로 대표적인 샘플 선정이 아닌, Oregon의 모든 사람이 아이디어, 신념 및 의견을 공유할 수 있는 기회를 제공하고자 진행되었기에 깊이 있는 지식을 갖지 못한 일반 사람들도 여전히 그들이 믿고 경험한 것을 응답하고 그 내용을 공유할 수 있도록 하는 것이 프로그램의 목표였다. 패널들은 Oregon’s Kitchen Table 설문조사를 진행한 Oregon사람들을 초대하여 의견 청취하고 그 내용을 가지고 공개 토론을 진행하는 시간도 가졌다. 그 결과, 7개의 심의 토론이 끝난 후 패널리스트들은 일련의 원칙과 권고 사항을 개발하여 주 의원 그룹에게 제시하였으며, 원칙과 권장 사항은 모두 Oregon’s Kitchen Table과 Healthy

Democracy 웹 사이트에 공개적으로 게시되었다. 특히 임대/모기지 지원 및 K-12 교육 분야에서 COVID19로부터의 Oregon 회복에 대해 특정시기에 참여한 사람들이 보유한 가치와 신념에 대한 감각을 제공하는 기회로 평가받은 프로젝트였다.

2017년 10월 ‘더 많은 시민의 생각을 모아내고, 시민에게 더 많은 권한을 부여한다면, 더 좋은 서울을 만들 수 있을 것’이라는 믿음으로 단순한 아이디어 제안을 넘어 동료 시민과 함께 토론하며 시민의 생각으로 정책방향을 결정하는 공론장을 운영 중인 서울시의 모델에 Oregon’s Kitchen Table의 주민의견 청취 방법을 접목 할 수 있을 것으로 보여지며, 특히, 의견 청취 시 단순히 인구 통계학적 표현을 넘어서 일반적으로 목소리가 들리지 않는 Community와 개인이 포함되도록 하는 내용과 시민 및 Community의 의견 청취 후 실제로 해당 내용에 대한 일련의 원칙과 권고사항 등이 정리되어 정책에 반영되고 그 결과를 공유하는 방식은 도입이 요구 된다고 보인다.

◎ Neighbors Together Program

서울시에서는 2018년 서울형 주민자치회를 도입하고, 주민자치 제도화를 선도시켜 나가고 있으며, ‘찾아가는 동주민센터’ 마을 공동체사업을 통해 각종 주민 소모임을 조직하는 등 주민이 참여와 자치를 학습하고 경험하게 하는 행정을 적극적으로 지원하고 있다. 하지만 더 나아가 주민자치회의 구성원을 위원, 활동회원, 회원의 중층구조로 넓혀 일반 주민들의 참여를 확대하는 것과 위원 선정 절차 개선 등을 통해 민관 협력 구도를 확보하는 등 주민참여를 위한 체계를 갖추는 초기단계의 행정적 지원 외에도 꾸준하게 주민참여가 발생하게 하기 위한 서울시의 다각도적인 노력이 필요하다. 지역 사회문제 해결에 의견만을 제시하는 ‘주민의견 수렴단계’에서 주민 스스로 의제나 정책을 생산하고 실행할 수 있는 권한을 가진 ‘시민통제의 단계’로 나아가기 위해서는 활동 지원 전문가를 파견하여 교육을 통해 주민들의 역량을 강화하는 전략적인 조치가 필요할 것으로 보인다. 이미 서울시에서도 다양한 온·오프라인 교육을 진행하고 있지만, 지역사회 참여 방법에 대한 교육 외에도 함께 해결책을 찾기 위한 Portland시의 ‘Neighbors Together Program’의 사례를 Community Safety Team을 중심으로 살펴보았다.

‘Neighbors Together Program’은 모든 Portland 주민들에게 환영 받을 수 있는 탄력적이고 포용적인 Community를 구축하고 모두를 위한 평등과 사회 정의 구현을 위해 다양한 사회 문제를 논의할 수 있는 시스템 구축을 목적으로 운영되는 프로그램이다. 즉, 지역사회 구성원이 서로 관계를 구축하고, 다양한 안전 및 생활 관련 상황에 대한 교육을 받을 수 있는 기회를 제공하는 프로그램으로, 지역사회 구성원이 서로

를 잘 알아가고 이들의 관계 유지를 통해 사회적 안전망을 구축하고, 사회문제 발생 시 함께 해결할 수 있는 도구와 기술을 제공하는 프로그램인 것이다. 가장 중요한 특징은 공유 목표를 향해 함께 노력함으로써 이웃이 더 강력하고 통일된 관계를 구축하도록 유도하며, 누구나 안전하고 연결되어 있다는 느낌을 받을 수 있도록 하는 프로그램 제공 방식에 있다. Portland에 거주하고, 일하고, 학교에 다니거나 함께 생활하는 5명 이상의 그룹을 대상으로 무료 교육 및 워크숍 진행을 진행하게 되는데, 방식은 지역 사회 구성원들이 만나 공통의 관심사를 확인 ⇒ Community Safety Team이 구성원과 함께 교육 및 워크숍 진행 ⇒ 교육을 통한 공동 합의 개발의 순으로 진행된다. 주로 비상 사태 대비 및 개인의 안전 관리 문제, 활발한 교통수단 개발 및 보행자 안전, 학교 통학로 안전 확보, 사회적 연결을 통한 고립 감소, 청소년 안전, 공공 안전 시스템 개발과 각종 편견 및 인종 차별(아프리카계 미국인 인권 등) 사항, 지역사회 구축 및 유지 방안, Crime Prevention Through Environmental Design (환경 설계를 통한 범죄 예방), 아파트·콘도 등 다세대 가구의 안전 확보, 지역 사회 보호 관련 거리 환경 개선 프로그램 모색, 자전거 도난 방지 및 자전거 도로 확보 관련 사항 등 생활 밀착형 주제들이 주를 이룬다.

이 업무를 담당하는 부서는 Portland 시청의 Office of Community & Civic Life로 이 부서에서 Community Safety Team을 조직하여 해당 프로그램을 이끌어 나가고 있다. 이들은 교통·비상 대비·청소년 리더십 등과 같이 상호 연결된 광범위한 공공 안전 문제를 해결하기 위해 이웃들 서로뿐만 아니라, 시와 그리고 지역사회 기반 조직과 함께 일하는 포괄적이고 협력적인 안전 비전을 수용하는 모델에서 시작된 팀이다. 1972년 미국 보안관 협회가 만든 국가 모델인 Neighborhood Watch을 기반으로 2019년 8월 6일 연례 National Night Out 행사를 통해 최종적으로 Community Safe Team 운영을 공포하였고, 이후 활동이 시작되었다. Neighborhood Watch는 모든 공공 안전 문제를 해결하기 위해 경찰 대응에 중점을 두어 주로 범죄에만 초점을 맞춘 구식 모델로 평가 받았기에 여기서 진화하기 위한 노력의 일환으로 이 팀이 처음 시작된 것이다. Portland 시는 지역사회의 안전 영역은 범죄보다 훨씬 더 많은 것을 수반한다는 것을 알고 있고, 많은 문제들이 경찰의 대응을 요구하지 않는다는 것을 알게 된 후 지역 주민들이 스스로 지역사회에 대한 관심이 높아짐에 따라 교육이 필요한 사람들이 거주하는 지역사회 사람들에게 Community Safety Team을 파견했다. 즉, 공공 안전에 대한 보다 광범위한 접근 방식이 반영되어 경찰과 더불어 다른 파트너와도 일을 할 수 있도록 변경이 된 것이다. 예를 들어, NAT은 블록 레벨 복원 및 비상 대응에 대해 Portland 응급 관리부서와 파트너십을 추진하였고, Portland교통국과 함께 학교 및 기타 교통 관련 일을 추진하거나 증오

및 폭력 반대 연합과 함께 범죄 예방을 위한 하나의 Community를 형성하기도 했다.

이 사업의 추진 이유는 모든 Portland 사람들이 공공 안전에 대해 협력적이고 창조적으로 일할 수 있게 되어 도시를 더 안전하고, 강하고, 더 활기차게 만들기 위해서이다. 이들의 주요 역할은 협업과 Community 구축의 문화를 촉진하기 위해 이웃들이 서로 만나서 지역사회 안전 이익을 확인할 수 있도록 안내하고, 추가적으로 논의사항이 나오고 주제가 합의된 이후에는 Community 안전 코디네이터를 파견하여 그룹에게 교육을 제공하게 된다. 교육을 통해 동네 청소나 정기적인 블록 파티와 같은 활동들을 조직하는 방법 외에 비상사태 대비, 범죄 예방, 또는 청소년 안전과 같은 중요한 문제들에 대해 안내하고 지역 사회 내에서 일을 할 기회 제공하는 선순환 모델인 것이다.

주민자치, 마을공동체는 원리적으로 다른 영역에 있는 것이 아니라 마을공동체 활동은 '주민의 필요와 욕구를 스스로 해결하는 과정을 통해 주민들과의 관계망을 어떻게 확장할 것인가'가 중요한 요소이고, 주민자치는 '주민 대표성과 의사결정의 민주성을 확보해서 주민들의 합의를 통해 어떻게 생활상의 문제를 해결할 것인가'가 중요한 요소이다. 결국 마을공동체 활동을 통해 관계망을 만들고, 그 관계망을 기초로 생활상의 문제를 주민이 직접 나서서 해결하는 것이 주민자치라고 할 수 있으며, 이 과정에서 주민들이 지역문제 스스로 해결하고자 할 때 Team을 파견하는 Portland의 정책을 시정에 일부 반영하는 것을 고려해 볼 수 있다고 보여 진다.

◎ Northeast Village PDX Model

집은 부동산으로서의 가치도 있지만 그 공간에서 살아온 사람들의 기억이 배어있으며, 그 곳의 주변 환경과 교통, 이웃 등도 집을 구성하는 요소이기에 어르신들이 끝까지 살아갈 곳으로 '내 집'을 선호하는 현상이 두드러지고 있다. 2021년 7월 보건복지부가 발표한 '2020년도 노인실태조사 결과보고서'에 따르면 응답자 대다수(83.8%)가 건강할 때까지는 현재 집에서 거주하기를 원했고, 56.5%는 거동이 불편해져도 재가 서비스를 받으며 현재 집에서 계속 살기를 희망하고 있다.³³⁾ 고령자의 주거를 둘러싼 세대 통합 실험은 세계 각지에서 진행되고 있는데, 독일과 스위스의 '도움의 집' 제도는 까다로운 심사를 통해 뽑힌 학생이 노인의 집에서 함께 살며 사소한 집안일을 도와 주면 집세 보조금을 지원하는 방식이며, 또한 영국에서는 '주택공유' 형태로 비슷한 제도가 있고, 수년전부터 '내 집에서 최후까지' 캠페인을 벌이는 일본에서는 고령자들의 주택 리모델링을 돕고 있다. 특히 독일에서는 양로원에서 살고 싶지 않은 노인이 공유 공동주택을 짓는다면 1만 유로까지 보조금을 지급하며, 세입자에게도 매달 200유로

33) '2020년도 노인실태조사 결과보고서' p.573

까지 보조금 지급하고 있으며, 일본에서의 어르신 친화 리모델링을 위해 지자체들이 20만 엔 한도까지 보조금 지원하고 있다. 서울시는 ‘찾아가는 동주민센터’ 사업을 통하여 어르신에 대한 복지를 제공하고 있지만, 그들 스스로 지역사회와 어우러져서 노후를 보내게 하는 방식이 아닌 정부에서 제공하는 정책에 대한 소개에 머무는 등 한정된 서비스를 제공하고 있기에 새로운 방식 도입이 고려될 필요가 있는 이 시점에서, 미국 Boston의 ‘Beacon Hill Village’ 이 던진 ‘Aging in Place’ 운동의 일환으로 만들어진 Portland시의 ‘Northeast Village PDX’ 사례를 통하여 서울시의 방향을 고민해 보고자 한다.

Boston의 ‘Beacon Hill Village’은 2000년대부터 미국 베이비 부머들이 만든 도심 속 공동체로, 20년 동안 Boston 시내의 노화 문제를 재정의 하며 성장해 왔다. 이들은 복지 및 웰빙 프로그램, 문화 공유, 교육 활동 및 여행 등 다양한 지원 서비스를 통해 서로 연결되어 돌보는 50세 이상의 활동적이고 창의적이며 독립적인 성인으로 회원으로 구성되어 있다. 처음에는 회원 주도 비 영리단체이자 작은 Community로 시작하여 현재까지 꾸준히 다양한 프로그램 제공을 위한 사업을 추진하고, 지역 사회 참여를 위한 기회뿐만 아니라 필요한 지원을 제공하면서 50세 이상의 중년층이 그들이 원래 거주했던 곳에서 활동적이고 독립적이며 건강한 삶을 영위할 수 있도록 지원하는 단체로 발전했다.

Portheast Village PDX는 Beacon Hill Village가 운영을 시작한 2002년에 시작된 전국적인 운동의 일부로 Northeast Portland에 거주하는 노인들이 만든 독립체이다. 주민들 스스로 마을에서 제공할 서비스의 종류와 서비스 제공 방법을 결정하기에 마을은 자치적이며 이들을 돕기 위하여 젊은 세대로 구성된 자원 봉사위원회가 있다. 노화의 단계로 넘어가는 시점에 각종 기회와 도전을 탐색하면서 회원들이 서로 성장하고 의지할 수 있는 Community 사례로 나이가 들어감에 따라 사회에서 고립되는 것이 아닌 지역 사회에서 활동적이고 목표있는 삶을 유지하는 데 도움이 되는 방안을 모색하며, 그 안에서 젊은 세대들과 교류하며 사회 통합을 이뤄 내고 있다.

이들의 주요 가치는 각 개인의 존엄성, 독립성 및 삶의 경험을 존중하고 Northeast Village PDX Community에 참여하도록 권장하는 ‘Inclusion’, 목표 실현을 위해 시간과 전문 지식을 공유하고 회원과 자원 봉사자의 의지를 소중히 여기며, 재정 및 현물 기부로 마을을 지원하는 기부자들과의 협업방식 모색하는 ‘Support’, 회원과 자원 봉사자들이 아이디어와 조언을 바탕으로, 회의와 모임에서 개방적이고 솔직한 대화를 나누며, 의사결정의 투명성과 거래에서의 정직성을 실천을 위한 ‘Communication’, 모든 주민의 삶의 질과 중요한 생활 경험을 향상시킬 의미있는 방법을 찾기 위하여 성장, 탐구 및 평생 학습의 분위기를 조성하고, 더 넓은 Community 내에서 상호 이

익이 되는 협력 및 파트너십 기회를 모색하는 ‘Collaboration’, 지속 가능한 성장과 사용 가능한 모든 자원의 현명한 사용에 전념하며, Northeast Village PDX가 다음 세대를 위한 중요한 부분이 되도록 노력하는 ‘Lasting Community’ 이다.

Northeast Village PDX 회원들은 큰일을 할 때 필요한 일손을 찾도록 서로 도우며, 회원과 젊은이로 구성된 자원봉사자들에게 장보기나 가정 방문, 반려 동물 돌보기, 가벼운 집안일, 간단한 수리 등을 부탁할 수 있고, 건강이나 간병 등 더 큰 문제나 재정 문제 등에 대해서는 믿을 만한 서비스 제공자를 추려 목록으로 작성하며, 서로 도우며 살아가고 있다. 이는 어르신을 일방적인 정책 수혜 대상으로 판단하기 보다는 그들 스스로 자립을 지원하기 위해 Community를 형성해 주는 모델로 발전시켜 서울시에 도입이 가능하다고 보여 진다. 더 나아가 단순한 어르신 공동체에서 확대되어 지역사회와 공조방안을 마련한다면 서울시 Community 모델의 한 방안이 될 수 있다고 본다.

Ⅲ. 결론

일상의 복잡성이 증가하고 여러 사회 문제점이 대두되고 있는 21세기에 들어서면서 지역사회의 발전은 이전보다 더 중요해지고 Community 활성화 문제는 더 이상 간단하지 않고 매우 복잡하고 상호 연관되어있다고 볼 수 있다. 하지만 전 세계적으로 발생한 COVID 19의 상황은 오히려 지역사회 발전에 큰 걸림돌이 되고 있으며, 경기 침체는 저소득 지역과 교외 지역에서 생활고의 물결을 가져 왔다. 수백만 명의 장기 실업자들에게 새로운 차원의 빈곤이 시작되었으며, 비대면 생활이 일상이 되면서 이웃에 거주하는 사람들과의 만남은 급속도로 줄어들었다. 문제는 이러한 상황에서 정부의 사회 정책은 후퇴하고 있다는 점이다. 급락하는 세수와 심각한 재정 적자에 대응하여 정부는 다양한 사회 및 경제적 Community 프로그램을 위한 예산을 삭감하고, 보건과 복지를 우선으로 하는 예산안 편성을 논의 중이고, 새로운 건축정책은 지역사회 발전을 직접적으로 위태롭게 할 것으로 전망된다. 따라서 오늘날 Community 회복으로 일컬어지는 지역사회 발전은 새로운 시너지의 문턱에 서 있지만 이전과는 다른 도전에 직면하고 있다. 우리는 과거의 경험을 통해 얻은 지식과 다른 나라의 사례를 바탕으로 새롭고 어려운 상황에서의 해결방안을 모색해야 한다.

사실 Neighborhood와 Community는 지역사회 문제 외에도 많은 전 세계적 문제를 해결하는데 도움이 될 수 있다. 예를 들어 탄소 배출 문제와 관련해서 버스나 지하철과 같은 대중 교통의 사용을 장려하는 Community가 구축되기도 하였으며, 에너지 절약과 관련하여 일부 지역은 Neighborhood 차원에서 친환경 건축자재 사용을 의무 하는 곳도 있다. 지속 가능한 개발은 미래 세대의 요구를 위협하지 않으면서 현재 인간의 요구를 충족하고, 자연의 보존을 보장하고, 환경 복지를 증진하는 균형 속에서 이루어져야 한다.

그것은 환경 보호, 사회적 형평성, 경제적 기회 등의 문제 해결을 하는 과정에서 인간의 현재와 미래의 요구 사이에서 균형을 이룰 것이며, 이 바탕에는 지역사회가 있다는 것을 기억해야 한다. 이와 더불어 Community의 활성화는 지방 도시의 경쟁력을 높이는 역할과 함께 지역 균형발전에도 기여할 수 있는 등 많은 장점이 있다. 그렇기에 서울시에서도 Community 개발 관련 문제를 단순한 주민참여 혹은 마을 만들기로 볼 것이 아니라 확장된 시각으로 접근해야 할 필요가 있다.

미국 Community 발전 과정 및 Portland의 사례에서 우리가 얻을 수 있는 교훈은 무엇일까? 첫째, 중앙 집권적 계획, 의사 결정 및 분산 시스템의 비교에 대해 생각할 수 있다. 중앙에서 모든 것을 판단하고 집행하는 중앙 집권적 계획도 문제지만, 과도하게 파편화된 시스템은 기후변화, 탄소저감 등 시급한 문제에 신속하게 대응하지 못하는 경우가 있다. 지속가능한 공동체는 환경, 형평, 경제에 대한 명확한 비전을 필요로 하기 때문에 각국에서 가장 적절한 의사결정 시스템이 무엇인지 고민 하고 있는 이 시기에 우리도 지속가능한 공동체에 대한 논의를 위해 시스템적인 고민을 시작해야 한다. 도시 또는 지역 수준에서 지속 가능한 개발에 대한 비전을 완성하는 것은 쉽지 않겠지만, 일률적으로 중앙에서 비전을 세워 하달하는 방식도 지양해야 한다.

둘째, 미국 사회는 인종 차별 문제를 바탕으로 한 사회적 형평성이 앞으로 지역사회를 발전시키는 가장 큰 도전이 될 것이다. 서울은 인종차별 문제에 대해 큰 논의 사항은 없지만, 사회적 형평성이라는 측면에서 이 문제를 바라본다면 우리가 추진하는 정책과 도시 형태의 결합에서 시민 또는 비영리 단체가 지속 가능한 Community를 구축하기 위해 점점 더 노력 할 수 있도록 교육 및 지원을 해야 한다는 사실을 배워야 한다. 사실 사회적 형평성의 문제는 주민에 의하여 순전히 자발적으로 도달할 수 없는 목표이다. 시 정부가 주도하고 조직하고 그 운영에 관여했을 때 해결의 실마리를 찾을 수 있다. 물론, 진정한 시민 참여는 시민에게 사회의 혜택이 어떻게 돌아가는지에 대한 결정에 대한 권한과 통제권이 부여 될 때 발생한다. 하지만, 이 단계까지 가게하기 위하여 우리는 Community를 활성화시키기 위하여 다양한 주체들이 참여한 가운데 서로 파트너십을 형성하도록 유도해야 하며, 이 과정에서 단순한 개인이 아닌 민간 사업자 혹은 기업의 참여를 유도함으로써 사업 재정 자립도를 고려하는 것도 필요하다.

셋째, 미국에서의 CDC를 활용한 지역 사회 개발 성공 사례를 통해 정부-개발업자-대학-시민단체-주민참여 단체 간의 연결을 통한 사회자본 형성 및 참여 주체간의 파트너십 형성이 지역사회 활성화와 나아가 도시의 경쟁력 제고에 얼마나 영향을 끼쳤는지 확인해 보아야 한다. 1960년대 후반에 시작되어 미국 전역으로 퍼진 CDC는 Community 대표를 가진 이사회에 의해 통제되는 비영리 조직으로, 지역에 초점을 맞추고 있기 때문에 지역사회가 직면한 문제를 훨씬 빠르고 쉽게 이해하고 있다. 이것을 시정에 바로 적용하여 지금 단장

비영리 민간단체를 조직하자는 제안이 아니라, 지역사회의 논의가 상향적으로 연계될 수 있으면서 지속 가능한 발전을 하기 위해서는 독특한 전략 추진 체계가 필요하다는 것이다. 지역 단위에서부터의 지속 가능한 참여적, 자생적, 자발적 파트너십 구축에 대한 지원을 고려해 볼 필요가 있다.

민주주의적 관점에서 살펴볼 때 서울시의 시정은 시민들에게 단순하게 정보를 제공하거나, 시민들에게 각종 상담을 제공하는 등의 형식적 참여단계를 지나 실질적 시민참여가 이루어지는 주민 권력단계에 진입하였다고 말할 수 있다. 하지만 행정의 전반에 걸쳐 주민참여가 이루어지고 실질적 권한 부여가 발생하고 있는 단계라기보다는 아직은 다양한 영역에서 민관 협력을 실험하고 있는 거버넌스의 초기 단계에 이르렀다고 볼 수 있는 것이다. 이에 지금은 향후 우리 시가 나아갈 방향에 대한 진지한 고찰이 필요한 시기이다.