

미국의 주민자치단체의 제도적 특성과 정책적 의의

최재송(경기대 국제관계학과) · 허성욱(경기대 행정학과)

매우 다양한 제도적 특성을 지닌 미국의 주민조직 중에서 설립 방식부터 법적인 지위까지 기존의 주민조직과는 차별적인 특성을 지닌 제도가 있다. 주민자치단체로 명명될 수 있는 이 제도는 공식적인 법인격을 가지고 자치적인 거버넌스를 수행하며 공동체에 공공서비스를 공급한다. 본 연구의 핵심적인 작업은 이러한 제도에 관한 이론적 설명에 있다. 이론적으로 이 제도는 공유재 이론에 기초하여 그 제도적 기반이 설명되며, 그 기능은 공공서비스 공급제도로써 설명되며, 그 정치적 지위에 있어서는 미국의 지방제도에서 일종의 지방특구로서 설명될 수 있다. 1960년대 초부터 발전해 온 이러한 주민자치단체는 지방정부와의 관계에서 많은 긍정적인 영향을 미치며 급속히 성장해 왔으며, 미국의 연방제 제도에 매우 적합한 것으로 평가된다. 이 제도가 우리나라 주민자치 조직의 형성에는 매우 중요한 시사점을 보여주고 있지만, 양국의 정치·행정적 환경의 차이로 인하여 이 제도를 수용하는 데에는 좀 더 세밀한 고려가 요구된다.

주제어: 주민자치단체, 공유재, 공공서비스, 특구

1. 서론

주민조직에 관한 연구는 주민조직을 어떻게 정의하느냐의 문제뿐만 아니라 주민조직이 형성되는 지역적 환경에 따라 매우 다양한 내용을 포함하게 된다. 그 중에서 특히 주거지역을 배경으로 하는 주민조직의 특성은 주거지역이 갖는 특성으로 인하여 산업지역이나 상업지역의

주민조직의 특성과는 구별될 것이다. 주거지역은 본질적으로 거주 목적을 위한 복수의 주거 수단들이 모여 있는 지역이며 다수의 주민들이 상주한다. 각각의 주거지역은 이처럼 단순히 물리적인 의미로 정의될 뿐만 아니라, 정부에 의해서든 혹은 다른 방식에 의해서든 서로 구분되는 자연적인 혹은 인위적인 경계를 가진다. 이러한 경계들은 매우 뚜렷이 구분되는 경우도 있지만, 어떤 경우에는 경계의 존재조차 인식되지 않을 수 있다. 또한 같은 경계 내에서 거주하는 주민들이 동일한 주거지역에 거주한다는 공동체 의식을 갖기도 하지만, 어떤 경우에는 매우 독립적이거나 개인적일 수 있다. 주거지역의 성격은 이처럼 매우 다양하다.

어떤 특정 주거지역에 다수의 주민들이 거주한다는 사실이 곧 그 주거지역의 주민들이 이해관계를 공유하는 공동체를 형성하고 있다는 의미는 아니다. 대부분의 주거지역은 단순히 다수의 주민들이 거주하는 주거 수단들의 집합체에 불과한 반면에, 어떤 주거지역에서는 주민들의 공동체가 비교적 조직적으로 형성되어 상당한 수준의 주민자치가 수행되는 곳도 있다. 주민조직의 형성은 주민들에 의하여 자발적으로 혹은 어디에서나 이루어지는 현상은 아니다. 하지만 주민들에 의한 자발적이고 적극적인 주민조직 형성이 보편적인 현상이 아니라는 것이 주민조직의 존재 가치가 그 만큼 낮다는 것을 의미하는 것은 아니며, 오히려 주민들에 의한 자치조직의 형성과 유지에 지방정치 및 지방행정의 패러다임에서 자치적 거버넌스가 차지하는 중요성이 증가함에 따라 그 필요성과 의의는 충분히 인정된다. 이러한 추세에 따라 우리나라에서도 지방자치단체가 주민조직 형성을 위한 역할을 주도적으로 수행하여 지방자치의 패러다임을 전환시키고자 노력하기도 한다.¹⁾

1) 서울시에서는 서울시 마을공동체 종합지원 센터를 설치하고 각 자치구를 통하여 마을공동체의 지정 및 지원 사업 등을 시행하고 있으며(<http://www.seoulmaeul.org/>), 서

한편 미국의 주거지역 중에서 어떤 특정 형태의 주거지역은 주민조직 형성의 제도적 측면에서 매우 분명한 특성을 지니고 있다. 무엇보다도 이 형태의 주거지역에는 예외 없이 주민조직이 형성되어 있지만 그것이 정부에 의하여 형성되고 유지되는 것은 아니다. 특히 본 연구의 대상이 되는 주거지역 주민조직은 정부가 아닌 민간 주체에 의하여 설립되고 주민들에 의하여 유지되지만, 일종의 지방자치단체로서의 기능과 지위를 가지고 공식적인 법적 주체로서 설립되어 있다. 본 연구는 미국에서 발견되는 이러한 독특한 형태의 주민조직에 초점을 두고 그 제도적 기반과 공공 기능 및 정치적 지위에 관한 제도적 요소와 정책적 시사점을 찾고자 한다.

한편으로 본 연구의 대상이 주거지역과 밀접한 관련이 있음에도 일반적인 부동산학의 범주와는 분명히 구분되는 학문적 접근법을 채택한다. 다시 말하여, 본 연구는 주거지역에 관한 연구를 주거수단인 부동산 거래 및 부동산 시장의 관점과는 무관하게, 주거지역에 거주하는 주민들과 그들이 형성하고 유지하는 주민조직 및 자치적 거버넌스의 문제들을 중심으로 다루고자 하는 것이다. 따라서 본 연구의 학문적 기반은 대체로 정치학, 행정학 및 공공경제학의 맥락에 있다.

본 연구의 목적은 미국에 형성되어 있는 이러한 형태의 주거지역 주민조직의 실체를 규명하고, 이 제도가 지니는 의의와 발전의 논리를 설명하고자 한다. 하지만 실제 현장에서의 관찰 및 조사연구가 현실적으로 어려운 상황이므로, 본 연구는 주로 이러한 형태의 주거지역 주민조직에 관한 선행연구 및 이와 관련된 사회과학적 이론들을 기반으로 그 제도적 의의를 논하는 이론적 설명을 핵심 내용으로 하고자 한다. 아울러 미국의 특정 주민조직 제도에 관한 본 연구를 기반으로 우

울시 지역상생교류 사업단을 운영하며 각종의 주민공동체 지원 사업을 시행하고 있다(<http://sangsaeng.seoul.go.kr/>).

리나라에서의 주거지역 주민조직의 형성을 위한 제도적 시사점들을 제시하고자 미국과 우리나라 간의 비교연구를 수행하고자 한다.

2. 미국의 주민자치단체 제도에 관한 기초지식

본 연구의 대상이 되는 미국의 주민조직은 종전의 주민조직들처럼 주민들이 임의로 형성한 조직도, 정부가 주도하여 말단 지방행정조직으로서 형성한 조직도 아닌, 법인격을 가진 일종의 자치단체(association) 형태로 설립(incorporation)된 주민자치 조직이다. 주에 따라 명칭은 다소의 차이가 있지만, 이러한 형태의 주민조직은 대체적으로 “residential community association (RCA)” 혹은 줄여서 “community association (CA)”로 명명되고 있다. 본 연구에서는 미국에서 발견되는 이러한 형태와 특성의 주거지역 주민조직들을 타 형태의 주민조직들과 구별하여 “주민자치단체”로 명명하고자 한다.²⁾ 미국에서도 주민자치단체는 전통적인 농촌마을에서 주로 발견되는 자생적인 주민조직이나 지방정부의 산하로 편성되는 주민조직과는 구분되는 다소 생소하고 독특한 형태이지만, 대도시 교외 지역에서는 매우 보편화된 형태로 존재한다. 본 연구는 미국의 주민자치단체(이하에서는 대부분 “RCA”로 칭함), 즉 RCA의 특성 및 현황에 관한 사실적 자료들을 정리하고, 아울러 RCA가 지니는 제도적 의의 및 평가에 관한 이론적 설명을하고자 한다.

²⁾ residential community association을 직역하면 “공동체 형태로 거주하는 주민들의 association”이라는 의미이다. association은 통상적으로는 “협회”로 번역되지만 본 연구의 영역에는 적합하지 않으며, 오히려 그 의미를 살려서 “법인격과 자치권이 부여된 단체”의 의미를 갖는 용어인 “자치단체”로 번역하는 것이 더욱 적합하다. 따라서 residential community association, 즉 RCA는 “주민자치단체”로 번역하고자 한다.

1) 주민자치단체의 정의

주민자치단체, 즉 RCA에 관한 정의에서 가장 핵심적인 문제는 RCA의 제도적 기반이 되는 공동체에 관한 매우 다양하고 광범위한 정의를 정리하는 것이다. 사회과학에서는 대체로 지역적 문제나 주민 등에 관한 공동체의 개념이 동일한 지역과 동일한 거버넌스 및 이해관계의 공유 등을 포함하는 것으로 정의되며, 좀 더 특정적으로 주민공동체의 개념은 거버넌스의 자율성과 공동의 거주지라는 요소를 포함하는 것으로 정의된다(Beaton and Maser, 2016). 특히 본 연구의 대상인 주민자치단체는 제도적으로 지역공동체를 기초로 하기 때문에 “지리적으로 또는 물리적으로 어느 정도 분명하게 구분되는 주거지역에 거주하는 주민들이 자신들의 주거지역과 직간접적으로 관련한 이해관계를 공유하면서 자신들의 주거지역의 이해관계와 관련된 일들을 자율적으로 다루기 위한 집합적 행동을 수행하는 자치적 조직”으로 정의하고자 한다.³⁾

RCA의 정의를 좀 더 구체적으로 규정하기 위하여 RCA와 관련된 문헌들에서 시도된 다양한 정의들을 정리해 보면, 대체로 다음과 같은 세 가지 요소를 공통적으로 갖추고 있는 것으로 요약할 수 있다(Nelson, 2011; McCabe, 2011; Oakerson, 2004 참조).

- ① 민간 개발업자에 의한 초기 설립
- ② 주민의 의무적이고 자동적인 소속

3) 주거지역 주민공동체의 정의에 있어서 두 가지 구분해야 할 사항들이 있다. 첫째는 “지리적 또는 물리적으로 구분되는 영역”이 수평적 개념만을 포함하는 것인지의 여부인데, 수평적 개념뿐만 아니라 수직적 개념도 포함시켜야 하는 것이 현실적이라고 본다. 두 번째는 주민의 개념이 소유주만을 포함할 것인지 임차인도 포함해야 하는 것인지의 여부인데, 주민공동체에는 현재 거주하는 주민을 기본으로 하되 공동체의 이해관계와 관련이 있는 부재 소유자도 포함시키는 것이 현실적이라고 본다.

③ 주민자치 거버넌스

무엇보다도 주거지역에서 주민들이 자치조직을 설립하는 경우는 오랜 기간 존재해 온 기존의 주거지역에서 주민들에 의하여 순수하게 자발적으로 이루어지는 경우보다는 새롭게 조성되는 집합적 주택단지에서 개발 단계에서부터 이루어지는 것이 용이할 것이다. 그런 이유로 RCA가 설립되는 초기의 작업은 예비 주민들에 의하여 행해지는 것이 아니라 해당 주택단지를 개발하는 개발업자에 의하여 행해지는 것이 훨씬 수월하다. 기존의 주거지역에서 주민자치조직을 설립하는 작업에는 자치조직의 관할구역인 공동체를 정의하는 것 자체가 매우 어려운 작업이다. 더구나 공동체의 영역이 어느 정도 분명하게 정의된다 할지라도, 기존의 주거지역에서 주민공동체 자치조직을 설립하는 작업은 부재 임대인을 포함한 주민들의 동의를 요구하는 작업까지 포함해야 하므로 결코 용이할 수 없을 것이다. 반면에 새로운 주거지역의 개발과 함께 RCA를 설립한 후 입주자들을 대상으로 집합적이고 자동적으로 수행되는 등록 작업은 상대적으로 용이할 것이다.

이와 같이 요약되는 RCA의 정의에서 가장 뚜렷한 제도적 요소는 특정적으로 정의되는 주거지역 혹은 주거단지의 형성 과정에 부수적인 절차로서 행해지는 민간 개발업자에 의한 사적인 RCA 설립과 이러한 RCA 관할 주거지역에서의 거주에 따른 강제적이고 자동적인 RCA 소속이다. RCA의 정의가 지닌 또 다른 분명한 요소는 RCA가 해당 주민들의 자치에 의하여 관할되고 있다는 것이다. 대부분의 RCA들은 그 설립에 있어서는 민간 개발업자의 역할이 절대적이지만, 일단 어느 정도 비율의 주민들이 해당 주거지역에 입주를 마친 후에는 RCA의 관할이 개발업자의 손에서 떠나 해당 주민들의 손으로 넘어온다. 따라서 주민들은 스스로 자치적인 거버넌스를 위한 조직을 구성하고 이를 담당할

주민들을 자치적으로 선출하는 등 일반적인 주민자치의 양상을 띠게 된다. 그럼으로써 주민자치는 RCA의 중요한 특징적인 요소가 된다.

앞서 언급한 바와 같이 RCA는 주민들이 순수하게 자발적 의사에 기초하여 모임을 갖는 단순한 집합체(assembly)의 개념이 아닌, 공식적으로 법인격을 가진 조직(association)으로서 설립되는 것이다. 사실상 법인으로서의 RCA의 설립은 미국의 지방제도에서 도시(city)나 읍(township)과 같은 시 정부(municipality)의 설립과 본질적인 차이가 없다. 다시 말하여, 미국에서 새로운 시 정부가 설립되는 것과 주거공동체 주민조직으로서의 RCA가 설립되는 것은 법적인 개념에서는 거의 동일한 범주에 포함되는 것이다. 따라서 지방제도의 맥락에서 RCA는 “특정 주택단지 내에 거주하는 주민들이 법인격을 가진 공식적인 조직으로서 사적으로 설립한 자치단체”로 정의할 수 있다.

그럼에도 불구하고 현실적으로는 RCA와 시 정부(municipality)의 설립 간에 분명한 차이가 존재한다. RCA는 지방제도에 있어서 시 정부와 같은 제도적 지위를 갖도록 어느 주의 주법도 규정하고 있지 않기 때문에 분명히 공식적인 지방정부는 아니라는 점이 가장 본질적인 차이점이다. 하지만 RCA가 완전한 지방정부로서의 자격을 갖는 것은 아니라도 지방의 정치와 행정을 위한 제도로서의 일정한 능력을 지닌 자치단체로서의 기능과 지위를 갖는 것으로 간주된다. RCA의 설립과 시 정부 설립 간의 이러한 차이에도 불구하고 RCA가 그것의 법적인 지위나 특성에 기초하여 볼 때 일종의 지방자치단체로서 인정될 수 있다고 보는 근거에 관한 이론적 논의는 다음 장에서 한다.

2) 주민자치단체의 유형

RCA의 가장 대표적인 유형은 콘도미니엄 RCA(condominium

association), 주택소유자 RCA(homeowners' association), 협동주택 RCA(cooperative association)이다(Nelson, 2002-a; Chaskin, 2003). 각각의 RCA 유형을 간략하게 소개하면 다음과 같다.

- 콘도미니엄 RCA: 개별적인 주택에 대한 소유권은 각각의 주택소유자가 가지며, 공동체의 공동공간에 대한 소유권은 전체 주택소유자들이 공동으로 갖는다. 이로써 전체 공동체의 공동재산에 대하여 공동체에 거주하는 모든 주택소유자들이 어느 정도의 이해관계를 갖게 된다. 사실상 공동체의 어떤 재산도 법적으로는 콘도미니엄 RCA의 소유가 없지만, RCA는 공동체의 공동재산에 대한 사실상의 소유를 기반으로 전체 공동체의 재산을 관리한다.
- 주택소유자 RCA: 개별 주택에 속한 모든 공간과 토지는 개별적으로 소유된다. 반면에 공동체에 속한 공동재산은 주택소유자 RCA의 소유이며 RCA 관리의 대상이 된다.
- 협동주택 RCA: 개별 공동체 구성원은 공동체에 속한 어떠한 부동산도 소유하지 않는다. 모든 건물과 토지 및 시설은 RCA가 소유하고 관리하며, RCA 구성원들은 다만 RCA의 지분을 소유하는 것이다.

한편 RCA와 아울러 미국 도시 지역에는 근린주구 조직도 존재하는데, 사실상 실제 현장에서는 쉽게 구분되지 않는다. 근린주구 조직은 많은 미국의 도시에서 우리나라의 '동'과 유사하게 시 전체를 행정적으로 분할한 구역에 설립된 주민자치 성격의 조직을 지칭하는 것이 일반적이다. 따라서 근린주구 조직들이 있는 시는 시 전역 전체가 복수의 근린주구들로서 조직되어 있기 때문에, 시 영역에서 근린주구 조직에 속하지 않는 지역은 없게 된다. 대체로 시 정부의 발의에 의하여

설립되어 시 정부와 매우 밀접한 관계를 맺고 있으나, 법적인 성격은 공식적인 법인의 형태가 아닌 법인격이 없는 임의적인 주민위원회의 형태가 대부분이다(Chaskin, 2003). 이러한 특성의 근린주구 조직을 미국의 대부분의 시에서는 “neighborhood association(NA)”으로 부르고 있지만, 일부 시에서는 다른 이름으로 불리기도 한다.⁴⁾ 사실상 RCA와 NA와의 차이점이 뚜렷하지는 않지만, 두 제도를 구분할 수 있는 점은 RCA가 개발된 주택단지에서 설립되는 반면에, 통상적인 NA는 시 전체를 분할한 일부이므로 주택단지의 개발과는 무관하게 존재한다는 점이다. 또한 두 제도는 최초의 설립 주체에 있어서 RCA가 민간 개발업자이고 NA가 시 정부라는 점에서는 분명히 구분된다. 하지만 일부에서는 RCA를 NA의 범주에 포함시키는 등, 유형 정의에 따라서는 RCA를 포함한 모든 형태의 주민자치 조직을 “neighborhood association”에 포괄적으로 포함하기도 한다(Nelson, 2002-a and 2002-b).

3) 주민자치단체의 현황

RCA로서 조직된 주거지역은 대부분의 경우 집합적인 주택개발의 방식에 따라 다수의 주택들로 구성된 하나의 독립된 주택단지로 조성되었기 때문에, 해당 주거지역을 실질적으로 둘러싸는 펜스나 담장과 같은 분명한 물리적 경계는 이러한 특성의 주택단지에서 공통적인 요소이다(Grant and Mittelsteadt, 2004). 또한 RCA가 설립 방식에 있어서는 사적인 조직이지만 그것이 수행하는 기능들의 형태에 있어서는 공공조직의 성격을 지니기 때문에, 일찍부터 “사적인 정부” 혹은 “준정부” 조직이라고 분류되어 왔다(McCabe, 2011). 이 점에서 RCA는 지방

4) 예를 들어, California 주 San Diego 시에서는 “community association”이 공식적인 명칭이다(<https://www.sandiego.gov/planning/community/profiles>).

정부와 구별되는 외에 지역을 기반으로 하지 않는 동업자 협회나 자발적으로 구성되는 지역 사교클럽과도 구별된다.

자동적이고 의무적인 소속과 주민 선출에 의한 대표기구의 조직은 RCA의 구성원으로서의 주민에게는 그가 거주하는 지방정부에서도 동일하게 적용되는 제도로서, 이는 RCA가 정부의 기능을 가진 공공조직 혹은 지방자치단체로서의 양상을 보여주는 것이다. 다만 RCA가 지방 정부와 구별되는 점은 바로 설립의 상황적 요건이다. 즉, 새로운 RCA 들은 새로운 주거단지의 개발에 따라 설립되므로 주택개발과 직접 연관되어 있는 반면, 지방정부가 설립되는 것은 어떠한 형태의 주택개발과도 직접적으로 연관되어 있는 것은 아니다.

이러한 제도적 기반들에 근거하여 사실상 미국에서 1960년대 이후 RCA와 같은 형태의 주민자치단체들이 기존의 주거지역이 아닌 주로 대도시 교외의 신형 주택단지 개발 지역들을 중심으로 폭발적으로 증가해 왔다(Baer and Feiock, 2005; Oakerson, 2004; Chaskin, 2003). 미국에서 1960년도 RCA의 추정 숫자가 5백 개 정도에 불과한 반면, 약 40년 만에 1998년도 추정치로는 약 205,000개를 기록하고 있다. 2014년 현재 약 4,200만 미국인들, 즉 전체 미국시민의 약 15% 정도가 RCA 지역에 살고 있는 것으로 추정되고 있다. 또한 주요 대도시권에 지어지는 새로운 주택의 50% 정도가 RCA에 의해 조직화되고 있다고 보고되고 있다.⁵⁾ 이와 같은 RCA의 엄청난 증가는 주택의 단지별 개발이나 콘도미니엄 프로젝트 등의 급증에 기인한 것으로 분석되고 있다(Nelson, 2011).

⁵⁾ <https://www.census.gov/> 참조

3. 미국의 주민자치단체 제도에 관한 이론적 설명

본 연구는 미국에서 RCA가 발전해 온 이유 및 그 특성의 설명을 주요 기반으로 하고자 한다. 하지만 RCA 현장에서의 조사연구가 현실적으로 어려운 상황이므로 실증적인 설명보다는 이론적인 설명에 비중을 두고자 한다. 하지만 RCA에 관한 선행연구들의 대체적인 경향이 이론적인 설명보다는 현황에 관한 서술적인 연구가 주를 이루고 있기 때문에, 사실상 RCA에 관한 어떤 특정 이론들이 선행적으로 정립되어 왔다고 보기는 어렵다. 따라서 본 연구가 목표로 하는 바는 RCA의 제도적 의의와 발전의 논리에 관하여 사회과학적 관점에서 이론적 설명을 시도하고자 하는 것이다. RCA에 관한 이론적인 논의를 좀 더 체계적으로 전개하기 위하여 RCA의 기반, 기능 및 지위 등으로 세분하여, 공유재 이론, 공공서비스 이론 및 특구 이론을 각각 적용하여 설명하고자 한다.

1) 주민자치단체의 기반: 공유재 제도로서의 의의

본래 공유재 이론은 공동목초지나 연안 어장, 하천 등과 같이 자연 상태에서의 공유재를 대상으로 발전되어 왔다(Ostrom, 2005). 본 연구는 전통적인 공유재 이론을 주거단지와 같은 인공적, 도시적 환경에서의 공유재를 개념화하여 이에 적용하고자 한다. 이러한 시도는 일찍이 Hardin(1968)이 제기한 공동목초지의 비극을 소유권과 규칙이 부재한 대도시의 개방된 주거지역의 공공장소에서 발생할 수 있는 문제들에 적용한 Jacobs(2011)의 연구에 기초하는 것이다.

복수의 독립주택들 혹은 공동주택 건물들로 구성되어 있는 주거지

역에서 주택들 간의 공간이나 보도와 주거지역 내 도로 및 공동주택 건물들과 같은 공동체 공동의 공간들이 일종의 “공유재(共有財, commons)”로서 존재한다. 하지만 공유재는 공동의 재화이기 때문에 본질적으로 소위 “공유재의 비극”이 발생하여 재화로서의 효용성을 상실하게 된다는 인식으로 인하여 공유재의 존재가 공동체 형성에 저해요인이 될 수 있다는 주장이 제기된다.

Jacobs(2011)가 주장한 바와 같이, 주거지역이 개방된 공유재로서 존재할 경우 안전성과 쾌적함을 상실하기도 하고, 특히 과도한 교통의 흐름에 속해 있을 경우 안전성이 위협받기도 하는 것이다. 주거지역의 지나친 개방화가 주거지역으로서의 기능 상실을 촉진할 수 있는 것이다. 주거지역에 속한 공유공간이 사실상 외부인의 사용에 대하여 배타적이지 못할 경우에는 개방된 공공재로 취급될 수 있다는 것이다.⁶⁾

본래 도시 주거지역에 있는 공유재는 복수의 다양한 형태로 사용된다고 본다. 이를테면, 도심지역의 간선도로는 대체로 운송에만 사용되는 반면, 주거지역의 도로는 운송뿐만 아니라 놀이, 조깅, 보행 및 여러 형태의 위락활동 등을 위하여 존재한다. 하지만 주거지역 내의 도로는 보행과 조깅에는 분할성이 거의 없이 사용될 수 있으나, 운송과 놀이는 배타성을 지니므로 동시적으로 사용되기 어렵다. 따라서 주민들이 자신들의 공유공간에 있어서 특정 형태의 사용에 대한 규제를 어떻게 하느냐의 제도적 문제를 해결하는 집합적 행동 능력을 가짐에 따라, 그 주거지역 내의 공유재는 다양한 수준의 동시적 사용과 배타적 사용이 모두 가능하게 될 수 있다.

미국의 RCA는 외부와 매우 분명하게 구분되는 주거지역을 기반으

6) 최근 서울시의 북촌마을이나 몇몇 도시의 벽화마을들과 같이 우리나라의 일부 주거지역이 인기 관광지역으로 주목을 받으면서 주거지역으로서의 기능을 상실해 가고 있는 현상에 대하여 적용될 수 있는 논리이다.

로 형성되어 있는 공동체를 제도적 기반으로 하고 있기 때문에 RCA가 관할하는 집합적 주거지역은 하나의 공유재의 관점에서 논할 수 있다. RCA는 개별적으로 분리된 재산들의 단순한 모임이 아니기 때문에 주민들은 자신들의 공동체가 공유하고 있는 재산들을 효과적으로 관리할 필요에서 공동체를 하나의 자치단체로서의 RCA로 조직하는 데에 동의하였다고 본다(Nelson, 2011). 주민들의 이러한 인식은 공유재 관리의 성공이 공동체 전체에 뿐만 아니라 부동산 가치의 상승 등으로 인하여 개별적 주민의 차원에서도 경제적 이익을 초래한다는 합리적 계산을 포함한다고 보는 것이다(Langbein and Spotswood-Bright, 2004).

또한 RCA 제도는 더 나아가서 공동체의 이익과 개별적인 구성원의 이익을 동기화함으로써 공동체 자체를 하나의 공유재로서 간주하여 공동체의 이익을 창출하는 집합적 행동에 자발적으로 참여하게 하는 유인을 줄 수 있게 된다. 이는 곧 RCA 주민들이 공동체에 공동의 이익이 되는 것이 자신들의 개별적인 이익도 된다는 것을 인식하는 것이다(Ostrom, 2005). 따라서 개별적인 주민들이 자신들의 주거지역 혹은 주거공동체를 자신들의 개별적인 이해관계와 일치하는 하나의 공유재로서 인식하는 것이 RCA 제도의 기반이며, 이러한 RCA의 설립은 공유재 제도로서의 공동체의 인식에 기초한다.

2) 주민자치단체의 기능: 공공서비스 공급 제도로서의 의의

본 연구는 만족할 만한 지방행정이란 각각의 공동체에 차별적인 서비스를 공급하는 것이고, 이의 수행을 위해서는 자치적인 거버넌스 기능을 가진 지방행정의 주체가 공공서비스의 차별성에 맞게 적절히 다수일 필요가 있다는 신제도론적인 주장을 지지하고 있다(Ostrom, 2005; Oakerson, 2004). 하지만 RCA가 기반으로 하는 공동체들이 상대

적으로 소규모임에도 불구하고 어떻게 경쟁력 있는 공급주체로서 발전해 왔는지를 설명하는 문제는 논란의 여지가 있다. 본 연구는 이 문제에 관한 설명을 위하여 공공서비스 공급의 개념을 행정의 개념과 생산의 개념으로 구분하고자 한다. 행정은 공공서비스의 기획, 예산, 관리 및 법적 정비 등의 업무를 포함하는 것인 반면에, 생산은 공공서비스의 공급을 위하여 투입되는 재화를 산출물로 변환하는 기술적 차원의 업무로 구분할 수 있다. 그런데 지방정부의 기능은 공공서비스의 생산능력에 있는 것이 아니라 행정능력에 있다는 주장에 따르면 (Ostrom, 2005; Oakerson, 2004), 생산 능력이 거의 없이 행정 기능을 주로 수행하는 RCA와 같은 작은 규모의 주체도 충분히 공공서비스의 공급을 수행할 수 있는 것이다.

실제로 신제도주의자들은 미국의 대도시 지역은 규모와 형태가 매우 다양한 다수의 자치적인 거버넌스 주체들로 구성되어 상호작용하고 있다고 보고 있는데, 이는 사실상 RCA가 발전하기 시작한 1960년대부터 지속적이고 일관된 주장이었다. 따라서 이들의 결론은 이렇듯 다양한 공동체 주체들이 그들의 공동체의 선호에 가장 적합한 공공서비스를 공급할 자격이 있다는 것이다. 이러한 패러다임의 공공서비스 공급이 시민선호에 더욱 대응성이 높고 오히려 더욱 효율적일 뿐만 아니라 재정적으로도 더욱 공평할 수 있다는 많은 연구들이 RCA와 같은 공동체 주체들에 의한 공공서비스 공급의 가치를 실증하고 있다 (Hawkins, Percy and Montreal, 2010; Ostrom 2005; Oakerson, 2004).

실증적으로도 미국의 지방행정 체계에는 여러 다양한 형태의 서비스 공급주체들이 존재하는데, 이러한 체계에서는 RCA도 그 중 하나로서 존재할 수 있다. 예를 들어, 도로와 관련된 서비스에 있어서 주 정부와 카운티 정부 및 시 정부는 간선도로의 관리와 같이 각각의 수준에 적절한 서비스를 공급한다. 반면에 RCA도 그들 자신의 도로를 유

지·관리하는 경우가 많이 있다. 이들은 공동체 경계내로의 도로접근을 제한하거나 공동체 경계 내에서의 주차나 주행속도와 같은 교통통제를 시행하는 한편, 그들 자신의 도로에 대한 비용을 지불하고 유지·관리에 대한 노력을 기울이기도 한다(Oakerson, 2004).

3) 주민자치단체의 지위: 특구(special-purpose district) 제도로서의 의의

본 연구는 RCA를 지방서비스 공급이라는 특수목적을 위하여 독립적으로 설립된 지방자치단체인 '특수목적구역(special-purpose district)'이라는 개념으로 설명하고자 한다.⁷⁾ 본래 특수목적구역 혹은 특구는 일종의 서비스 공급주체로서의 지방제도로서 대도시 지역에 존재하는 다양한 형태와 규모의 지방정부들 중의 하나로서 인정된다(Rochefort, Rosenberg, and White, 1998). 특구의 요소를 좀 더 구체적으로 정의하자면, 경계는 제한적이고, 기능은 특구의 자산을 기초로 일종의 정부 기능을 수행하며, 범위는 가능한 한 지방적인 것이다. 따라서 특구는 공공과 민간이 공동의 주체가 되는 지방 거버넌스의 패러다임에서 하나의 분화된 지방행정 체계라는 점에서 의의가 있다(SLGC, 2002).

미국에서 어떤 대도시 교외지역에서 인구가 증가하고 도시화가 가속화됨에 따라 새로운 도시행정 수요가 증가하는 한편 기존의 카운티 정부가 해결할 수 있는 있는 수준을 넘어서게 되면, 카운티 영역 내에 새로운 시(municipality)가 설립(incorporation)되는 것이다. 하지만 새로

⁷⁾ 미국식 특구의 개념은 우리나라 특구의 개념과는 매우 상이하다. 우리는 특구의 영역을 주로 특산물특구, 경제특구, 관광특구 등으로만 한정하고 있다. 더구나 우리나라의 특구는 미국의 특구와는 매우 다르게 조세상의 특혜나 규제완화의 특혜를 주는 지역이라는 성격이 강하다. 미국식 특구가 독립적이고 자치적인 지방제도로서 공식적으로 인정되는 것과는 커다란 차이가 있다.

은 시의 추가가 주민의 차별적인 수요와 선호를 항상 만족시키는 것은 아니다. 부적절한 세수에 대한 불만족이나 공공서비스에 대한 차별적인 요구는 시 정부가 새로 설립되었다고 모두 해결되는 것은 아니다. 그렇다고 이러한 문제들의 해결을 위하여 추가적인 새로운 시 정부를 설립하거나 기존의 시 정부의 관할영역을 확대하는 작업 등이 결코 쉬운 정치적, 행정적 작업이 아닌 것이다.

캘리포니아 주 의회는 특구 제도를 공식화하고, 특구를 단일기능 특구(single-function district)와 다기능 특구(multi-function district)로 분류하고 있는데, 캘리포니아 특구의 85% 가량은 상수도, 하수도, 소방 등과 같은 단일 기능을 수행한다고 보고한다. 반면에 복수의 서비스들을 공급하는 다기능 특구의 대표적인 사례로서 카운티 서비스 특구(CSA: County Service Area)는 방범, 도서관, 공원 등과 같이 카운티가 공급할 수 있는 어떠한 서비스라도 공급할 수 있다고 보고하고 있다(SLGC, 2002). RCA는 특구의 하나로서 분류되어 있지는 않지만, 특구의 정의에 따라 제한된 경계를 가진 공동체를 위한 공공기능을 수행한다는 점에서는 사실상의(de facto) 특구로서의 기능을 수행하면서 발전해 왔다고 본다. 카운티 정부가 공급하는 공공서비스를 공급하는 대안적인 지방제도로서 CSA가 존재하듯이, 특정한 주거공동체를 위한 다양한 서비스를 공급하는 일종의 공동체 서비스 특구로서의 RCA도 미국에서 특구 제도의 발전과 함께 대안적인 지방제도의 지위를 가지고 발전해 왔다고 볼 수 있다.

4. 미국의 주민자치단체에 관한 논의

1) 주민자치단체에 관한 제도적 평가

RCA가 처음 소개된 1960대초 이래 이 제도를 평가하기 위한 다양한 시각의 논의들이 시도되어 왔다. 하지만 RCA가 지난 반세기 동안 미국에서 매우 활성화된 형태의 주민조직이었음에도 불구하고 모든 종류의 주거공동체에 있어서 보편적인 개념은 아니기 때문에, 아직은 일반적인 결론을 내리기에 충분한 실증적 자료들이 부족하다는 한계도 존재한다. 더구나 RCA 제도가 전국적으로 통일된 법규나 제도에 기초하여 발전된 것이 아니라 각 지방의 상황에 따라 개별적으로 증가하여 왔기 때문에, RCA의 제도적 양상은 지역과 주에 따른 편차가 심하다는 보고도 있다(Baer and Feiock, 2005). 따라서 RCA에 대하여 교과서적이고 일반적인 평가를 제시하는 연구는 사실상 찾기 어렵다고 볼 수 있다.

RCA의 제도적 차별성에 기초하여 Dolsak and Ostrom(2003)과 Oakerson(2004) 등은 하나의 제도로서의 RCA를 주민선호 표명의 효율성, 재정문제의 형평성 및 정치적 책임성의 맥락에서 긍정적으로 평가하고 있다. RCA가 제도적으로 주거공동체에 밀접하게 기반하고 있다는 것은 주민선호를 수렴하는 집합적 행동에 있어서 상대적으로 효율성을 유지하고 있다고 평가한다. 또한 이러한 효율적인 주민선호 표명의 결과로서 RCA는 공동체 공공서비스의 수혜범위와 재정부담의 범위를 상대적으로 밀접하게 맞춤으로써 재정적인 측면에서 상대적으로 세밀한 형평성을 이루고 있다고 평가한다. 아울러 RCA는 규모가 상대적으로 소규모이기 때문에 집행부의 선거를 비교적 자주 시행할 수 있으며 집행부에 대한 접근도 쉽게 이루어질 수 있다는 상황들의 결과로서 RCA의 지도부가 주민들에 대하여 갖는 책임성이 제고된다고 평가한다.

반면에 RCA의 현실적인 문제들에 기초하여, 아직도 더 많은 수의

미국시민들이 RCA가 관할하는 주거지역에 거주하지 않기 때문에, RCA 공동체에서의 거주가 갖는 의미를 이해하지 못하고 있을 뿐만 아니라 그러한 공동체 통제에 대하여 다소 저항적이라는 평가도 있다 (Langbein and Spotswood-Bright, 2004). 무엇보다도 RCA의 소속감이 특정 지방정부의 시민으로서 또한 RCA의 구성원으로서 일종의 이중적인 시민권으로 인식되어 불편함을 가질 수도 있다는 것이다. 또한 개별적인 주택에 부과되는 재산세에 RCA 주거단지 공동시설의 가치도 포함되기 때문에 RCA 주민에게는 이중과세가 되고 있다고 부정적으로 평가하기도 한다. 더구나 이러한 이중과세는 재산세뿐만 아니라 주민세와 RCA의 강제적 회비라는 이중적인 부담도 포함하게 된다. 과연 이러한 이중과세가 서민층에게 부담으로 작용하고 있지 않은가에 관하여는 비용편익의 관점에서 논쟁의 여지가 있다.

2) 주민자치단체와 지방정부와의 관계

일종의 지방자치단체로서 RCA가 가질 수 있는 제도적 가치는 RCA와 지방정부 중 어느 한 쪽이 아닌 양 쪽 모두에게 잠재적인 이익이 된다는 점에 있다. 무엇보다도 주민들의 입장에서는 차별적인 공공서비스를 공급받을 수 있다는 것이 RCA에서의 추가적인 비용을 상쇄한다고 인식할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 RCA가 공급하는 다양한 서비스의 혜택은 대체로 지방정부는 쉽게 공급하지 못하거나 혹은 공급이 된다 할지라도 부족한 면을 보완하는 것이다. 이와 함께 지방정부의 입장에서는 세금에 의하지 않고도 적절한 공공서비스를 공급할 수 있는 이익을 얻게 될 것이다.

또한 주민들은 서비스 공급으로부터의 직접적인 혜택 외에도, 이의 결과 자신들의 부동산 가치가 안정 및 상승할 가능성이 높아진다는 혜

택을 간접적으로 향유할 수 있다고 보고하고 있다(Baer and Feiock, 2005; Dolsak and Ostrom, 2003). 한편 지방정부의 입장에서는 안정적인 부동산 가치의 덕택으로 지방세원에 도움을 주는 RCA를 관할구역에 유지하게 되는 이익을 받게 될 수 있다. 따라서 지방정부는 도시개발에 관한 허가 등의 결정에 있어서 RCA 형태의 주거공동체 개발을 더욱 적극적으로 하고자 하는 유인을 갖게 된다고 보고 있다(Baer and Feiock, 2005). 미국에서 RCA가 엄청난 속도로 급증해 오고 있다는 사실은 RCA가 가지는 이러한 잠재적인 효용성을 실증하는 기초가 될 것이다.

따라서 지방정부는 RCA의 주민들이 자신들의 RCA를 유지하고자 하는 유인이 증가하는 만큼 지방정부도 시정의 이익을 위하여 다양한 RCA를 유지하고자 하는 유인을 가지고 있는 것으로 간주된다. 지방정부의 입장에서는 무엇보다도 자신들이 수행해야 할 과도한 공공업무를 줄여줌으로써 시정의 효율성을 전반적으로 제고시킬 수 있다는 데에 있다. 이 점에서 주목할 점은 RCA가 주민뿐만이 아니라 지방정부에게도 이익이 된다는 것을 인식한다는 것이며, 이 점이 지방정부의 RCA에 대한 적극적인 지원의 유인이 될 수 있다. 하지만 Scheller and Yerena(2017)는 지방정부의 노력이 자발적이라기보다는 RCA의 정치적인 행동과 로비의 결과로서 수행되기도 한다는 점을 지적한다.

Chaskin(2003)은 RCA와 시 정부 간의 긍정적인 관계에 관한 실증적인 연구를 미국 10개 대도시에서 수행하였다. 이 연구의 가장 중요한 발견은 시 정부 공무원들은 RCA와의 협동관계를 매우 선호하고 있다는 사실이다. 또한 RCA가 주민들의 다양한 이해관계의 표명과 조정 및 지방정부와의 협치 역할 등에 있어서 비교적 효율적인 민간 주체라는 것이 발견되었다. 이 연구 외에도 많은 연구에서 RCA를 지방정부 행정서비스의 대상으로서 뿐만 아니라 유의한 협력적 거버넌스의 대상으로 인식하고 있는 지방정부의 수가 증가하고 있다고 보고하고

있다(Baer and Feiock, 2005; Smock, 2004; Chaskin, 2003).

3) 미국 연방제에서의 주민자치단체의 의의

RCA 형성의 정치적인 근거는 미국의 연방제적 특성에서 찾을 수 있다. RCA는 시 정부 관할구역에서 자치단체만의 독자적인 공동체 관할구역을 설정하는 것인데, 이러한 구조는 시가 지방정부로서 연방제의 지방 단위인 것과 같이 RCA도 공공서비스의 공급단위로서의 생존력을 가짐으로써 하나의 지방정부 기능을 수행하고 있다는 인식에 기반을 두고 있다. 다시 말하여, 군(county) 내에서 시(city)를 설립하는 정치적 이익의 본질과 시 내에서 RCA를 설립하는 정치적 이익을 본질적으로 동일하다고 볼 수 있다. 종전의 city-county 관계의 논리가 RCA-city 관계에 바로 원용됨으로써 RCA 설립의 정치적 이유를 설명할 수 있다. 즉, 본래 미국의 연방제는 주 정부들이 모여서 설립한 연방 정부와 주 정부의 관계가 주축이 되었으나, 주 내에서 새로운 시가 설립되면서(incorporated) 시와 주의 관계가 주와 연방의 관계처럼 형성됨으로써 연방-주-지방이라는 미국 연방제의 틀을 형성하여 왔다. 동일한 연방제적 원리에 따라, 시 정부의 관할 영역 내에 새로운 RCA가 생기게 되면, 시와 공동체의 관계는 마치 주와 시의 관계와 유사하게 형성된다. 이는 주 정부의 영역 내에서 시 정부가 자치정부를 유지하듯이, RCA도 시 정부의 영역 내에서 하나의 지방자치단체로서의 지위를 유지하게 된다고 보는 것이다. 따라서 RCA가 미국 전역에 걸쳐 엄청난 수로 증가하면서 이러한 연방제적 관계가 추가로 형성되고 있거나 혹은 확대되는 것으로 보아도 무방할 것이다.

본 연구는 RCA가 미국의 연방제 체계에서 가장 하위의 지방정부로서 간주될 수 있는지의 문제에 관하여 대체로 긍정적인 입장을 취하

고자 한다. 특히 Oakerson(2004)도 RCA가 집합적 행동을 하도록 조직화되어 있을 때는 비록 지방정부와 동일한 기능을 수행하지 않더라도, 주민의 수요에 대응하는 공공서비스 공급의 기능을 가진 지방정부로서 간주될 수 있다고 주장한다. 하나의 지방정부 기능을 수행하는 조직으로서의 RCA가 지니는 의의는 무엇보다도 RCA의 민주성에 있다고 본다. 대체로 공동체가 가질 수 있는 민주주의의 장점은 실질적인 생활민주주의가 실현가능하다는 점에 있는데, 특히 Smock(2004)은 진정한 민주주의는 보통의 시민들이 그들의 생활과 밀접한 사회경제적 조건과 상황들에 영향력을 행사할 수 있는 제도적 장치에서 비롯됨을 주장하며, 이의 기반은 RCA와 같은 공동체 조직에 있다고 파악하고 있다. Hawkins, Percy and Montreal(2009)도 전국적인 조사연구의 결과로서 RCA가 주민생활과 밀접한 관련을 갖는 하나의 지방정부라고 규정하고 있다.

5. 우리나라의 공동주택 주민조직을 위한 시사점

미국인의 약 15% 정도가 거주하는 주거지역이 RCA로 조직되어 있다는 사실에 기초하여 볼 때, 어떤 의미에서 RCA 공동체가 미국의 대표적인 주민공동체 형태라고 간주할 수 있다.⁸⁾ 그러면 이러한 RCA 형태의 주민공동체 제도가 우리나라에서도 적용될 수 있는 것인지, 그렇다면 어떤 논의가 필요한 것인지에 관하여 이하에서 논하고자 한다. 우리나라 주거형태에서 아파트 등의 공동주택은 48.1%(2016년 현재)를 차지하고 있다.⁹⁾ 우리나라 아파트에 관한 많은 선행연구들은 대체

⁸⁾ <https://www.census.gov/> 참조

⁹⁾ 국토교통부 2018 국토교통 통계누리(<http://stat.molit.go.kr/portal/>) 참조.

로 부동산학적인 접근을 통하여 아파트의 부동산 가치나 투자 등의 문제를 다루고 있으나, 본 연구는 아파트의 문제를 지방제도의 관점으로 접근하고자 한다. 따라서 아파트를 집합적 주거지역으로 분석함으로써 단순한 주거수단이 아닌 하나의 지방제도로서 분석하고자 하는 연구를 시도하고자 한다. 이를 위하여 미국의 유사한 제도인 RCA 제도와 비교분석을 통하여 우리나라에서의 아파트 연구에 관한 새로운 시각의 이론적, 실증적 기초를 제공하는 연구를 시도하며, 이에 따라 아파트라는 집단적인 공동주거형태에서 형성될 수 있는 주민공동체의 공공문제 및 주민조직에 관한 제도적인 문제들을 논하고자 한다.

1) 우리나라 아파트단지의 주민조직

우리나라의 아파트단지들은 대부분 담장 등으로 구분되어 있어서 외부의 영역과 매우 분명하게 구별된다. 공동체의 분명한 경계는 앞서 언급한 바와 같이 공동체의 분명한 책임소재와 외부인의 효과적인 통제를 위한 매우 중요한 물리적인 조건이다. 우리나라의 아파트단지들은 이러한 물리적 조건 하에서 아파트 주민들 스스로 자신들의 아파트단지를 하나의 주민공동체로 형성하고자 하는 집합적인 노력을 수행하는 유인을 가진다고 볼 수 있다.

우리나라의 아파트는 300세대 이상으로 구성되어 하나의 단지(complex)를 형성하고 있는 경우 “공동주택”으로 인정되어 공동주택관리법의 대상이 된다.¹⁰⁾ 이 법은 우리나라 공동주택, 특히 아파트단지

¹⁰⁾ 공동주택관리법시행령 제2조에 따르면, 300세대 이상의 공동주택 외에도 150세대 이상으로서 승강기가 설치되었거나 중앙집중식 난방방식의 공동주택이 동 시행령의 대상이 된다.

중에서 이 법의 대상이 되는 모든 아파트단지에 일률적으로 적용된다. 따라서 우리나라의 아파트단지들은 공식적인 법규 적용의 측면에서는 사실상 거의 동일한 양상을 보인다. 아파트단지 영역 내에 설치된 각종의 시설들은 모든 주민들이 공동으로 소유 및 사용하고 있다. 또한 거의 모든 아파트단지들은 담장 등으로 외부 지역과 구분하거나 혹은 실제로 분리되어 있다. 한편 담장이 없는 아파트 단지들은 해당 단지에 속하는 아파트 건물들의 동일한 모양과 색상 등으로 외부 지역과 분명히 구분되는 것이 일반적이다. 특히 이 법은 아파트단지가 단지 내 아파트 소유자들의 공동재산이라고 규정하고 있으며, 이들에게 해당 아파트단지에 대한 공동의 권리를 배타적으로 인정하고 있다. 또한 아파트단지의 주민자치기구인 입주자대표회의에 공동재산의 유지와 공동체서비스 공급 및 관리비 형태의 세입의 징수에 관한 권한 등을 부여하고 있다. 아울러 이러한 주민자치기구가 해당 아파트단지의 재산소유자 및 입주자에 의하여 자치적으로 구성됨을 규정하고 있다.

아파트단지의 물리적인 특성을 보면, 주민들의 사유 부분과 공유 부분이 공존하고 있다. 사유 부분은 각각의 개별 아파트 세대들로 한정되어 있는 반면에 대부분의 시설 및 장소들은 공유 부분인 것이 일반적이다. 공유 부분에는 대체로 아파트 건물 및 이에 속한 각종 시설들(복도, 계단, 엘리베이터, 우편함, 전기 및 기계 시설 등)과 아파트 건물 외부의 시설 및 장소(도로, 보도, 놀이터, 노인정, 화단, 주차장, 관리사무소 등)가 포함된다.

아파트단지 내의 공간적 영역은 사실상 모두 사유재산이므로 원칙적으로 지방자치단체는 이의 처분 및 관리와 관련한 권한과 책임이 없다. 따라서 아파트단지 내의 사유재산뿐만 아니라 공유재산도 그 아파트단지의 아파트 소유자들과 거주 임대인들의 책임에 따라 유지되고 관리되어야 한다. 아파트단지 외부의 도로나 보도의 청소는 당연히

지방자치단체의 책임이지만, 아파트단지 내의 도로나 보도 등의 청소는 아파트공동체의 책임이다. 그 외의 모든 아파트공동체의 재산은 그 혜택이나 손해가 전적으로 아파트 소유자와 임차인에게 공동으로 귀착된다. 더구나 많은 경우 이러한 책임들은 아파트 생활의 편안함이나 쾌적성뿐만 아니라 아파트 가치와도 무관하지 않으므로, 아파트단지 내의 사유재산뿐만 아니라 공유재산에 대한 공동체 차원의 유지관리 노력은 절대적으로 중요한 것이다. 바로 이 점에서 아파트단지가 자치적인 거버넌스 기능을 수행해야 하는 필요성이 있게 된다.

이러한 물리적, 제도적 조건 하에서 우리나라의 아파트단지들도 미국의 RCA와 같이 공동체 공공서비스의 공급주체로서의 잠재성이 있으며, 더 나아가서는 미국식 특수목적구역과 같은 특성도 가질 수 있을 것이다. 공동주택관리법에 따라 구성된 아파트 입주자대표회의는 아파트공동체의 거버넌스 집행부로서 아파트 관리비와 같은 주민들로부터의 세입을 기초로 관리 업무, 경비 업무, 청소 업무, 공중위생 업무 및 유지보수 업무 등의 다양한 공공서비스를 공급한다. 때로는 공동재산의 유지와 관리를 위하여 기물파손이나 쓰레기 투기 등과 같은 주민들의 행동들을 규제하기도 하고, 공동체 생활의 안전과 쾌적함을 유지하기 위하여 흡연이나 고성방가 등의 행동들도 적극적으로 규제한다. 쓰레기 분리수거 등과 같은 범정부적 규제 등도 아파트공동체 차원에서 집합적으로 수행하는 등, 우리나라의 아파트공동체들은 자신들의 거버넌스 조직과 기능을 통하여 지방자치단체와 유사한 종류의 공공서비스들을 공동체의 상황에 적합하게 차별적으로 공급하든지 혹은 추가적으로 공급하는 업무를 수행하고 있다.

2) 미국의 주민자치단체 제도와의 비교

미국에서 여러 다양한 주거형태 중에서 사실상 가장 높은 비율의 주민들이 RCA 주거지역에 거주한다는 사실은 RCA가 초래하는 순기능에 있다고 본다. 대체로 RCA가 초래할 수 있는 긍정적인 기능의 핵심은 사실상 경제적 논리에서 찾을 수 있는데, 이는 RCA 제도 자체가 앞서 언급한 바와 같이 공동체의 경제적 이해관계에서 비롯되기 때문이다. 그러한 경제적 기반에 더하여 RCA의 존재는 미국의 기본적인 정치체제인 연방제의 틀에도 잘 들어맞고 있는 것은 RCA의 급증에 매우 긍정적인 요소로 작용하고 있어 보인다. 하지만 이러한 경제적, 정치적 조건들이 우리나라에서도 미국식 그대로 적용될 수 있는지는 의문이다.

우리나라의 아파트단지가 미국의 RCA 주거단지와 비교될 수 있는 기준은 다음과 같은 공통점에 있다고 본다.

- ① 아파트단지의 경계가 분명히 구분된다는 점
- ② 아파트공동체가 자체적인 세입을 갖는다는 점
- ③ 아파트공동체 주민조직이 아파트공동체의 일을 자율적으로 규제한다는 점
- ④ 아파트공동체의 지리적 영역이 확정되어 있다는 점
- ⑤ 아파트공동체가 자치조직에 의한 거버넌스를 유지한다는 점
- ⑥ 아파트공동체 주민조직이 공동체 서비스의 공급과 공동시설의 관리를 수행한다는 점

이렇듯 우리나라의 아파트단지 공동체와 미국의 RCA 공동체 간에는 어느 정도의 제도적 유사성이 있다고 볼 수 있다. 다만 우리나라 아파트단지의 주민자치 조직은 자치단체 수준의 법적 지위를 갖도록 공식적으로 설립되지 않기 때문에, 우리나라의 아파트단지 공동체 조직

에 미국의 RCA 제도를 그대로 적용할 수는 없는 것이다. 무엇보다도 우리나라와 미국 간에는 주민 자치조직 제도에 있어서 본질적인 차이가 존재하기 때문에, 미국의 제도가 적용되는 데 있어서 많은 사항들이 고려되어야 할 것이다. 대체로 우리나라의 아파트단지가 미국의 RCA 주거단지과 다른 점은 다음과 같은 차이점에서 연유한다고 본다.

- ① 지방제도의 근본적인 차이
- ② 공동체 구성원의 차이
- ③ 주거단지 위치의 차이

첫째, 미국과 우리나라는 매우 상이한 지방제도를 갖고 있기 때문에 결과적으로 공동체의 법적 지위에 있어서 큰 차이를 보인다. 미국의 RCA가 일종의 자치단체로서 법적으로 인정되고 있는 반면에, 우리나라의 아파트단지의 주민조직인 입주자대표회의는 공동주택관리법 제 14조에 규정되어 있음에도 사실상 특별한 법적 지위를 갖지 못한 주민 자치 의결기구에 불과하다고 간주된다. 예를 들어, 우리나라 대부분의 입주자대표회의는 공동주택관리 회사와 아파트 위탁관리 계약을 맺고 아파트 관리업무를 관리사무소에 위탁하고 있지만, 대법원 판례에서는 입주자대표회의가 관리사무소 직원들의 사용자라고 볼 수 없고(1999.07.12. 대법원 판례 99마628), 관리사무소의 사용종속 관계에 있는 사용자로 볼 수 없으며(2001.06.01. 대법원 판례 2001두2218), 입주자들의 집단 소송 등과 같은 재판에 있어서 소송주체가 되지 못한다(2015.01.29. 대법원 판례 2015다62657)고 보고 있다. 무엇보다도 입주자대표회의는 법인격을 결여하고 있다. 게다가 미국은 RCA가 공식적인 정부의 지위를 가진 지방정부(municipality)에 속해 있는 하나의 지방 자치단체로서의 지위를 갖지만, 우리나라의 아파트단지가 속한 기초자

치단체는 사실상 정부로서의 지위를 갖지 못한 하나의 자치단체이므로 아파트단지 공동체는 지방제도에 있어서 어떠한 정치적인 지위도 가질 수 없는 상황이다. 우리나라에서 아파트단지 공동체는 기초자치단체가 관리하는 다양한 주민단체 중의 하나로서 취급되고 있다.¹¹⁾

둘째, 미국의 RCA와 우리나라의 아파트단지는 구성원에 있어서 본질적인 차이를 보인다. 미국의 RCA는 기본적으로 주택소유자를 구성원으로 하고 있는 반면에, 우리나라는 2017년도 전체 주택시장의 임대율이 42.3%인 것에서 보듯이 세입자의 비율이 높은 편인데(이수욱, 2018), 입주자대표회의는 사실상 주택의 소유 여부에 무관하게 현재의 입주자를 구성원으로 하고 있다. 결과적으로 아파트 입주자의 상당 비율을 차지하고 있는 세입자들은 자신들이 거주하고 있는 아파트의 가치 상승에 별로 관심을 가질 필요가 없을 것으로 보이며, 이러한 무관심은 경제적 유인을 기초로 하는 RCA와 같은 제도의 발전에 도움이 되지 못할 것으로 보인다. 더구나 우리나라의 아파트 가치의 형성에는 아파트단지의 관리 수준보다는 재건축 여부나 학군 및 기타 외생적 변수들이 더 크게 작용하는 것으로 보인다(김광영, 안정근, 2010 참조).

셋째, RCA 주택단지와 아파트단지의 위치 차이는 또 다른 중요한 변수가 될 수 있다고 본다. 예를 들어, 우리나라의 아파트단지는 1970년대부터 도심 및 도심과 가까운 지역에 대규모로 개발되어 왔으며, 현재도 도심 재개발 및 재건축 등으로 대도시 도심에 비교적 대규모로 위치하는 경우가 많다. 따라서 아파트단지의 경계를 유지하거나 외부인의 통제와 같은 문제가 현실적으로 용이하지 않을 뿐만 아니라, 인접한 주변 고밀도 지역의 생활권이나 인근 과밀 지역으로의 교통 단절 등의 문제를 야기함으로써 아파트공동체와 외부 지역과의 격리

11) 대부분의 기초자치단체에서 도시관리 혹은 주택관리 담당 부서가 관내 아파트단지들을 관리하고 있다.

문제를 심화시키는 요인으로서 작용할 수 있다. 반면에 미국 대도시 지역의 RCA 단지들은 대부분 교외지역의 나대지에 신축되어 왔으므로, 주택단지의 경계가 매우 분명하게 유지될 뿐만 아니라 외부인의 통제 문제도 상대적으로 용이하며, 기존의 도심지역이나 주변 과밀 지역과의 갈등 문제를 야기할 가능성이 상대적으로 낮은 것으로 보인다.

3) 미국의 주민자치단체 제도의 수용 문제

우리나라의 아파트단지가 미국의 RCA 주거단지와 공유할 수 있는 공통점의 견지에서 보면, 우리나라 아파트공동체도 명목상 혹은 법적 인 지위는 민간의 특성을 지니고 있지만, 기능적으로는 공동체의 집합적 서비스를 공급한다는 점에서 공공의 특성을 지닌다. 따라서 지방자치단체들이 그 규모 및 수준과 무관하게 모두 공공서비스 공급의 주체가 되듯이, 아파트단지의 물리적 특성에 세밀하게 맞춘 아파트공동체도 공동체를 위한 집합적 서비스의 공급주체로서 의의를 가질 수 있는 것이다. 이론적인 관점에서 볼 때, 다양한 규모와 특성의 아파트단지들의 개발에 따라 새로운 아파트 공동체들이 형성되고, 이러한 결과로서 지방행정 체계에서의 지역공공경제는 더욱 분화될 수 있는 것이다.

그러면 이와 같은 미국과 우리나라 간의 상당한 차이점에도 불구하고 미국의 RCA와 같이 우리의 아파트 공동체도 의미 있는 경쟁성을 갖춘 공공서비스 공급주체 혹은 하나의 특구 역할을 수행할 수 있는가의 문제가 중요할 것이다. 결론적으로 미국 RCA의 제도적 요소들을 우리나라 아파트 공동체에 그대로 적용하는 데에는 제도적 혹은 현실적 차이로 인하여 어려움이 있다고 본다. 이러한 본질적인 차이로 인하여 현실적으로 미국식 RCA와 같은 조직의 설립을 위한 새로운 법령을 제정하거나 기존의 지방자치법을 개정하는 작업에는 많은 난관이

예상된다. 오히려 RCA 방식의 아파트 주민자치의 운영이 사실상 가능하도록 지방자치단체 차원에서 행정적 지원을 하는 정도의 노력은 실현가능성이 있어 보인다. 아울러 미국의 RCA의 정책적 시사점들을 우리나라의 실정에 맞는 개념들로 재구성하는 연구들과 노력들이 계속된다면, 새로운 패러다임의 지방자치 및 주민자치를 모색함에 있어서 중요한 요소로서 작용할 수 있다고 본다.

6. 결 론

도시 주거지역에서 주민공동체가 매우 중요한 의의를 지님에도 불구하고 사실상 공동체 형성이 그렇게 자발적이지도 용이하지도 않다는 것이 일반적인 인식이다. 더구나 주거지역의 주민공동체가 자치적인 거버넌스를 위한 조직을 스스로 형성하는 것은 분명히 매우 어려운 일일 것이다. 하지만 이러한 인식이나 조건이 도시 지역에서 주민공동체 및 그 자치조직이 별로 필요하지 않다는 논리적 의미를 갖는 것은 아니다. 어떤 의미에서 농촌 지역에서는 오랜 시간 동안 주민공동체가 어느 정도 자발적으로 형성되고 있지만, 도시 지역에서도 주민공동체의 형성과정이나 특성이 다를 뿐, 주민공동체 조직이 존재해야 하는 필요성과 의의는 충분히 있을 것이다.

반면에 지난 반세기 이상 동안 미국의 대도시 주거지역에서 형성되어 온 주민공동체 조직 중에는 그 설립부터 법적인 성격까지 기존의 주민공동체와는 매우 차별적인 제도적 특성을 지닌 형태가 있다. “주민자치단체”로 명명될 수 있는 이러한 공동체 제도는 공식적인 법인격을 가진 일종의 자치단체의 형태로 설립되어, 자신들의 공동체에서의 거버넌스를 수행하며 공동체에 차별적인 공공서비스를 공급하는 기능을 수행한다. 이론적으로 이러한 특성의 공동체는 그 제도적 기반

에 있어서 공유재 이론에 의거하여 공동체 설립의 의의를 설명할 수 있고, 그 기능에 있어서는 공공서비스 공급제도로서의 제도적 의의에 따라 공동체 기능을 설명할 수 있으며, 그 정치적 지위에 있어서는 미국의 지방제도에서 일종의 특구로서 설명할 수 있다. 1960년대 초부터 발전해 온 이러한 주민자치단체에 대해서는 그 동안 미국의 학계에서 많은 찬반론이 있어 왔으나 일반적인 평가는 아직 어려운 것으로 보인다. 하지만 지방정부와의 관계에서 많은 긍정적인 영향을 미치며 지난 반세기 이상 동안 매우 크게 성장해 왔으며, 미국의 연방제 제도에 매우 적합한 것으로 평가된다. 본 연구는 미국의 대도시 교외지역에서 매우 보편적으로 형성되고 있는 주민자치단체의 연구를 통하여 이러한 도시적 맥락에서의 주민공동체 조직의 형성을 위한 제도적 요소를 찾고자 하였다.

본 연구가 가장 중점을 둔 문제는 미국의 주민자치단체의 연구를 통하여 기존의 주민공동체에 관한 선행연구들에서 발견되는 특성들과는 매우 구분되는 특성을 지닌, 지방자치단체의 성격을 지닌 주민공동체 조직의 제도적 문제들을 이론적으로 설명하고자 함에 있다. 미국의 주거지역 주민자치단체의 자치적 정부기능은 전체적인 지방행정과 더 크게는 연방체계의 맥락에서도 매우 중요하며, 또한 주민자치의 관점에서 많은 점을 시사해 주고 있다. 특히 미국의 주민자치단체는 대체적으로 경제적 이익을 기초로 조직되어 있다. 이러한 공동체 제도가 우리나라의 주거 지역에서의 공동체 형성에는 매우 중요한 시사점을 보여주고 있지만, 미국과 우리나라와의 정치·행정적 제도의 커다란 차이로 인하여 이 제도를 수용하는 데에는 좀 더 세밀한 제도적 고려가 요구된다.

이런 의미에서 우리도 주민공동체 육성을 위한 정책에 있어서 공동체 정신이라는 감성적인 측면만 지나치게 강조하거나 혹은 정부에 의

한 단발성 이벤트 형식으로 추진하는 것은 지양할 필요가 있다. 무엇보다도 주민들의 공동체가 구성원들에게 실질적인 이익을 줄 수 있도록 조직됨으로써 좀 더 지속적이고 안정적으로 공동체가 유지될 수 있도록 하는 경제적인 측면이 매우 중요하게 고려해야 할 것이다. 우리나라의 경우에 있어서도 아파트 주민조직의 특성들이 미국의 주민자치단체와 유사한 것으로 파악되는 만큼, 본 연구가 향후 지방자치의 새로운 방향을 설정함에 있어서 아파트 공동체를 기반으로 하는 주민자치의 새로운 패러다임의 설정에 도움이 되고자 한다.

(접수 2018. 10. 4. 심사완료 11. 13. 게재확정 11. 23)

참고문헌

- 김광영, 안정근. 2010. "서울시 1,000세대 이상 대규모 아파트단지외의 아파트가격 결정요인에 관한 연구." 『한국주거학회 논문집』 21(6): 81-90.
- 이수옥. 2017. 국토정책 Brief No. 『주택시장 양극화 해소를 위한 주거정책의 공공성 강화 방안』. 세종: 국토연구원.
- 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.
- Beaton, Charles R. and Chris Maser. 2016. *Economics and Ecology: United for a Sustainable World*. Boca Baton, FL: CRC Press.
- Chaskin, Robert J. 2003. "Fostering Neighborhood Democracy: Legitimacy and Accountability Within Loosely Coupled Systems." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32(2): 161-189.
- Dolsak, Nives and Elinor Ostrom. 2003. *The Commons in the New Millenium. Challenges and Adaptation*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Grant, Jill L. and Lindsey Mittelsteadt. 2004. "Types of Gated Communities." *Environment and Planning B Planning Design*. 31(6): 913-930.
- Hardin, Garrett. 1968. "The Tragedy of the Commons." *Science*, 162: 1243-48.
- Hawkins, Brett W., Stephen L. Percy, and Steven R. Montreal. 2010. "Residential Community Associations and the American Intergovernmental System." *Publius: The Journal of Federalism* 24: 61-74.
- Jacobs, Jane. 2011. *The Death and Life of Great American Cities*, Anniversary edition. New York: Modern Library.
- McCabe, Barbara Coyle. 2011. "Homeowners Associations as Private Governments: What We Know, What We Don't Know, and Why It Matters." *Public Administration Review*, 71(4): 535-542.
- and Jill Tao. 2006. "Private Governments and Private Services:

- Homeowners' Associations in the City and Behind the Gate." *Policy Studies Review*, 3(6): 1143-1157.
- McCay, Bonnie and James Acheson. 1987. "Human Ecology of the Commons." in Bonnie McCay and James Acheson, eds. *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources*. Tucson, AZ: The University of Arizona Press: 1-34.
- McKenzie, Evan. 2006. "Emerging Trends in State Regulation of Private Communities in the U.S." *Geojournal*, 66(1-2): 89-102.
- Nelson, Robert H. 2011. "Homeowners Associations in Historical Perspective." *Public Administration Review*, 71(4): 546-549.
- . 2002-a. "The Rise of Private Neighborhood Associations: A Constitutional Revolution in Local Government." Paper prepared for a conference on "The Property Tax, Land Use and Land-Use Regulation," sponsored by the Lincoln Institute of Land Policy, January 13-15, 2002.
- . 2002-b. "Local Government as Private Property." Presented to a conference on "Talking about Property Rights: Now and for the 21st Century," sponsored by the Lincoln Institute, Cambridge, MA, USA.
- Oakerson, Ronald J. 2004. *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Scheller, Daniel S. and Anaïd Yerena. 2017. "Neighborhood Concerns and Mobilization Patterns of Homeowners and Neighborhood Associations." *Journal of Public Management & Social Policy* 23: 82-106.
- Siegel, Steven. 2006. "The Public Role in Establishing Private Residential Communities: Towards a New Formulation of Local Government Land Use Policies That Eliminate the Legal Requirements to Privatize New Communities in the United States." *Urban Lawyer*, 38(4): 859-948.

SLGC (Senate Local Government Committee). 2002. *What's So Special About Special Districts?* 3rd ed. Sacramento, CA.

Smock, Kristina. 2004. *Democracy in Action: Community Organizing and Urban Change*. New York: Columbia University Press.

1999.07.12. 대법원 판례 99마628

2001.06.01. 대법원 판례 2001두2218

2015.01.29. 대법원 판례 2015다62657

국토교통부 2018 국토교통 통계누리 <http://stat.molit.go.kr/portal/> (최종 검색일: 2018. 9.20)

서울특별시 마을공동체 종합지원센터 <http://www.seoulmaeul.org/> (최종 검색일: 2018.9.20)

서울특별시 상생교류 한마당 <http://sangsaeng.seoul.go.kr/> (최종 검색일: 2018.9.20)

The City of San Diego <https://www.sandiego.gov/planning/community/profiles/> (최종 검색일: 2018.9.20.)

The US Census <https://www.census.gov/> (최종 검색일: 2018. 9.20)

The Institutional Features and Policy Implication of Residential Community Associations in USA

Choe, Jaesong·Hur, Seunguk

Among American resident organizations with a great variety of institutional features, there is a type of institution which is distinguished from other types of resident organization in its establishment to formal status. This institution so called "residential community associations (RCA)" is incorporated as an association with formal corporate personality. The key task of this study is theoretical explanation on this institution. Theoretically, the institutional base of RCAs can be explained on the theory of the commons; the function can be explained on the theory of public service provision; and the political status can be explained on the theory of special-purpose district. RCAs have so far grown to have positive effects on the relations with local governments in the US federal system since the early 1960s. While the RCA institution shows very significant implication for resident self-governance in Korea, more detailed consideration is required to accept this institution due to the political and administrative difference between USA and Korea.

Key word : Residential Community Association, Commons, Public Service, Special-Purpose District

