

미국 지역사회개발 동향과 지역개발법인(CDCs)

김 형 용

동국대학교 사회과학대학 교수

1. 서론

현대사회에서 그 의미는 많이 줄어들었지만 지역사회는 여전히 주민들의 삶의 질을 결정하는 사회변동의 무대이자 사회적 배제의 미시적 동학 요인으로 주목받고 있다. 특히 '자본이탈'로 특징지을 수 있는 낙후된 지역사회는 경제적 쇠락뿐 아니라 주거환경의 파괴, 사회해체, 그리고 조세기반의 축소에 따른 공공서비스 감소 등 사회문제의 종합전시장으로 불리기도 한다. 지역개발이란 이러한 낙후된 지역사회의 문제를 해결하기 위하여 동원 가능한 자원들(mobilizable resources)을 재조직화하는 일련의 과정으로서, 산업인프라 구축뿐 아니라 인적자본과 사회자본 투자 등 광범위한 개입을 필요로 한다.

국가복지의 영역이 상대적으로 협소하고 사회복지의 시장의존적 성격을 지닌 미국의 경우, 지역사회개발은 주로 제 3섹터가 담당해오고 있다. 그 중에서도 지역개발법인(Community Development Corporations: CDCs)은 낙후지역의 물리적 경제적 사회적 문제에 대한 대응책으로서 현재까지 지역개발 활동에 있어 가장 의미

있는 한 축을 담당해 온 대표적인 형평적 성장주의 모델(growth with equity)의 기구이다. 지역개발법인은 낙후된 지역사회에 외부자본을 투자하는 비영리기구로서 그리고 주민들의 사회적 욕구를 반영하는 자발적 조직으로서 역할을 수행한다. 즉 이윤창출을 목표로 하는 민간 사업자들은 정부의 인센티브와 보조금 제도를 통해 지역개발법에 참여하는 반면, 지역개발법인은 비영리조직으로서 지역사회 이사회에 의해 운영되고 빈곤지역사회 당사자들에 의한 주민통제 원칙이 반영된다.

그러나 최근 미국의 제 3섹터가 당면한 성과주의의 확대는 시민사회 및 풀뿌리 민주주의라는 명분을 가진 지역개발법인도 효율적 사회재화의 공급, 세제 및 법률적 문제, 책임성 및 운영상 투명성 확보를 위한 조직관리, 공공 및 시장기구들과의 역할 분담 등에 보다 초점을 둘 것을 강제하고 있다. 이와 더불어 지역개발법인 모델은 실제 주민조직화라는 장기적 성과보다는 공공·시장·비영리민간 영역간의 효율적인 역할 분담, 특히 공공영역의 지원체계와 관리체계의 변화에 성공적으로 적응한 사례로서 주목받고

해외제도 하이라이트

있다. 미국은 이미 수십 년간 공공지출에 있어 탈중앙화(devolution)를 경험하였고, 연방정부의 주거 및 복지 업무들이 대거 지방정부로 이양되는 과정에서 지역개발법인 편차가 더욱 커져왔으며, 주정부로 할당된 포괄지원금(block grant)과 각 부처의 프로그램 펀드를 둘러싼 경쟁은 지역개발법인들의 자원동원능력을 더욱 중시하게 하였다. 또한 급격히 줄어든 공공지출은 지역개발법인의 여타 기존 민간자원예의 의존도를 높였는데, 이에 지역개발법인들은 토지소유자, 세입자, 은행, 재단, 기업, 지역단체 등과 같은 다양한 이해당사자들과의 지역자원 연결 및 조정 능력을 필수적으로 요구하고 있다.

물론 미국의 지역사회개발 맥락은 한국의 경우와 매우 다르기 때문에 직접적인 시사점을 도출하기는 어렵다고 할 것이다. 미국의 경우, 지방정부의 상대적 자율성과 재량권이 크다고 할 수 있으며 이에 따라 역사적으로 연방-주정부-지방정부간의 역할분담이 지역개발에 있어 매우 중요하게 다루어져 왔다. 또한 영리 및 비영리부문, 즉 기업 및 민간재단의 참여가 지역개발 사업에 차지하는 비중이 높은 미국의 경우와는 달리, 시장과 정부 비영리단체의 상호관계가 유기적으로 형성되지 못한 한국적 상황에서 적용되기 힘든 부분이 있다. 그러나 낙후지역 개발에 있어 국가지도 중심의 하향식은 한계에 도달하였고 민간기업의 주도를 통한 지역개발 모형이 지역 원주민의 이해를 반영하지 못하는 상황에

서, 주민자치조직으로서 지역개발법인이 주는 의미는 매우 크다. 특히 지역개발법인의 발전과정에서 드러나는 매개기관들의 역할은 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 따라서 본고는 미국 지역개발법인의 사례를 소개함으로써 우리나라 지방자치단체의 민간부문 지원과 관련한 시사점을 도출하고자 한다.

2. 미국 지역개발법인의 발전과정

지역개발법인은 빈곤지역의 사회·경제적 재개발에 일차적인 목적을 두고 자발적으로 구성된 지역사회 이사회(community board)가 운영되는 비영리민간법인이다¹⁾. 지역사회 인프라 확충, 서민주택 공급, 인적자본 개발 등 지역사회의 자산 형성을 목표로 활동하는 지역개발법인은 1960년대 이전까지 빈민구제, 슬럼화 방지, 재개발을 통한 외부자본 유치라는 전통적인 개발 방식을 지양하고 지역사회조직의 가치를 중시하는 새로운 출발이었다. 지역개발법인의 발전과정은 크게 3시기로 나눌 수 있다(Vidal, 1992; Stoeker, 1997).

제 1시기에 해당되는 1960년대는 '빈곤과의 전쟁(war on poverty)', '최대한의 주민참여(maximum feasible participation)'를 화두로 전투적 지역조직들이 형성되던 시기이다. 지역사회 개발이 단지 농촌개발이나 도시재개발을 의미

Social Services Highlight

하던 것과는 달리 개발업자에게는 막대한 이익을 안기면서 오히려 빈곤주민들을 위한 주거공간은 파괴되는 부작용에 대한 비판이 시작되었다. 이에 연방정부는 직접적으로 지역사회 행동 프로그램들(community action programs)에 지원을 확대하여, 지역주민단체들이 지역정부나 민간기업과 협력적인 관계를 맺게 하였다. 초창기 지역개발법인들은 경제기회법령(Special Impact Amendment to the Economic Opportunity Act: SIP, 1966)에 의해 생겨나기 시작하였는데, 이는 당시 로버트 케네디 상원의원이 브룩클린의 Bedford-Stuyvesant 구역 방문을 통해 지역개발을 위한 주민조직에 정책적 지원을 약속한 유명한 일화에서 비롯되었다. 경제기회법령은 두 곳의 흑인거주지 지역개발법인에 사업비를 제공하게 된 것을 시초로, 이후 1970년까지 30개 이상의 지역개발법인들을 지원하였다. 당시 존재하던 지역개발법인들의 목표는 물리적 개발보다는 주로 빈민을 위한 포괄적 지원이었으며, 이들 지역개발법인의 활동은 빈민들의 전반적인 욕구와 관련된 직업교육, 아동보호, 가족지원과 같은 개인적 서비스를 제공할 뿐 아니라 지역사회 개선노력과 함께 구조적 불평등을 극복하려는 일체의 활동들이었다. 이들 지역개발법인들은 비교적 대규모 지역조직이었으며, 시카고의 헐하우스(Hull House) 모델과 같은 포괄적인 사회개혁 프로그램을 수행하였다. 구체적으로는 흑인 자본주의(Black Capitalism)와 같은 참여자 중심의 지역개발 모형, 시카고의 Woodlawn Organization과 같은 알린스키 사회행동 모형, 그

리고 종교단체의 사회봉사조직 형태들이 지역개발법인이라는 이름으로 공존하였다.

제 2시기에 해당하는 1970년대는 지역개발법인이 포괄적 주민사업을 포기하고 서민주택 공급에 초점을 둔 시기이다. 연방정부는 초기 지역개발법인들의 포괄적 실험들이 비효율적임을 지적하면서 직접적인 지원을 줄이기 시작하였다. 또한 연방정부는 대다수의 지역사회 서비스, 즉 주거, 교육, 보건, 사회적 서비스 개별 프로그램 지원을 지방정부로 이양하였다. 닉슨 정부의 신연방주의(New Federalism)는 지역정부에 할당하는 지역개발 포괄 지원금(Community Development Block Grant)을 신설하였고, 카터 정부의 도시개발행동보조금(Urban Development Action Grant) 지원으로 지방정부 주도로 도심재개발 사업을 진행할 수 있었다. 현실적으로 지역개발법인들은 공공의 투자가 없이는 생존할 수 없었다. 이에 따라 지역개발법인의 활동도 선택적인 프로그램에 집중할 것이 요구되었는데, 이들이 집중한 영역이 바로 서민주택 사업이었다. 연방정부의 지역개발법인에 대한 직접적인 지원이 거의 사라진 시점에서 지역개발법인들은 비교적 관대한 서민주택 관련 프로그램들로부터 자금을 지원받아 양적인 측면에서 지속적으로 증가할 수 있었다. 무엇보다도 주택도시개발청(HUD)의 주택개발 기금(Section 8 New Construction and Moderate Rehabilitation Programs), 지역 서비스 법(Community Services Action, 1974년)과 지역재투자법(Community Reinvestment Act: CRA,

1) 미국의 경우 비영리기구(NPO)는 세금공제(IRS)코드 기준 501c (3) 단체로 한정하는 것이 일반적이며, 지역개발법인도 이에 해당한다.

해외제도 하이라이트

1978년)을 통한 지역사회 민간 금융기구의 지역 투자가 의무화되면서 대다수 지역개발법인들은 서민주택 공급에 한 축으로써 성장할 수 있었다.

제 3시기 지역개발법인의 특징적 변화는 매개 기구의 역할이다. 1980년 중반 이후 지역개발법인의 수는 2000여 개를 초과하였고 결국 공공과 민간 보조금 유치에 있어 심각한 경쟁체제에 편입되게 되었다. 이제 지역개발법인들의 운영지원금은 주정부의 저소득주택세액공제(Low Income Housing Tax Credit)와 서민주택 대부자금(Affordable Housing Loan Funds)이 또한 주된 재정적 원천이 되었다. 가능한 한 많은 개발자금을 유치하기 위하여 금융매개기구들의 중요성이 인식되기 시작하였고, 그 결과 자금개발 및 기술적 원조를 제공하는 LISC(Local Initiatives Support Corporation, Enterprise Foundation), Enterprise Corporation, 그리고 NRC(Neighborhood Reinvestment Corporation)와 같은 전국적인 금융매개기구들의 역할이 지역개발 체계 내로 편입되었다. 이들 매개기구들은 영리기업을 벤치마킹하여 공공, 민간재단, 기업들로부터 지역개발자금을 신디케이트하였고(정부의 포괄지원금, 민간의 기부, 세금공제 등을 통합하여 하나의 지역개발지원금으로 모은 후 각 사업별로 재분배하며 자산 파트너십을 형성하는 것) 개발사업의 단계별 컨설팅을 제공하여 지역개발법인의 사업 효과성과 효율성 증진에 이바지하였다. 지난 20년간 지역개발법인의 급속한 팽창은 이들 매개기구들의 증가와 관련이 있으며, 이는 지역개발법인이 안정적인 자금을 확

보하고, 지역사회 내에서의 강력한 지원협력 체계를 세우는데 일조하였다.

2005년 현재 미국 내 지역개발법인은 약 4600여 개가 존재한다. 지역경제개발의회(National Congress for Community Economic Development: NCCED)에 따르면, 지역개발법인은 지역의 규모에 상관없이 전국적으로 골고루 분포하고 있으며, 연평균 8만6천의 서민주택(affordable housing)과 9백만 스퀘어 피트의 상업지역을 개발한 것으로 보고되고 있다(표 1). 지역개발법인들이 공급하는 서민주택의 수는 매년 증가하고 있는데, 1980년대 후반에는 년 2만호 정도에서 90년대 초반에는 4만호 수준으로 그리고 90년대 말에는 년 6만호 정도로 확대된 후, 2000년대에는 년 8만호 이상이 공급되고 있다. 물론 주택공급은 새로운 주택을 건설하는 비중보다는 기존의 빈곤가구의 주택 개선 및 재개발 비중이 높다. 미국 내 공공이 공급한 공공임대주택이 총 130만호임에 비해 현재까지 민간영역인 지역개발법인이 공급한 저소득 임대 주택이 55만호 정도임을 감안하면 지역개발법인의 역할은 상당한 비중을 차지한다(Brat & Rohe, 2007). 또한 Walker(1999)가 실시한 지역개발법인 실태 조사에 따르면 지역개발법인의 활동내용에는 많은 편차가 있는데, 25% 정도의 지역개발법인들은 그 활동이 5가지 이상의 영역을 아우른다는 면에서 포괄적이라 할 수 있는 반면, 약 50%의 지역개발법인들은 평균 3~4가지의 사업을 집행하고 있으며, 22% 정도의 지역개발법인은 소규모 조직으로 주로 서민주택 관련 개발 및 보

Social Services Highlight

수 사업 활동만 하고 있다. 즉 대다수의 지역개발법인의 주요 사업은 서민주택 개발 및 보수 관리이며, 사회적 서비스와 지역사회 공공시설과 같은 사업들은 비교적 낮은 비율로 운영되고 있다(표 2). 이러한 사업 활동 범위의 편차는 지역개발법인들의 규모와 관계가 깊다. 매년 경상비 지출을 기준으로, 포괄적 활동을 하는 대규모 지역개발법인들은 평균적으로 100만 달러 이상의 경상비와 평균 23명의 직원이 고용되어 있는 반면, 20% 내외의 소규모 법인들은 단지 6명의 직원과 년 43만 달러 정도의 경상비 예산을 가지고

있는 것으로 조사되었다(표 3). 한편, 가장 최근에 보이는 두드러진 변화는 종교관련 지역개발법인의 증가이다. 특히 부시행정부의 사회서비스 전달체계에서의 종교관련 단체의 역할 강조는 지역개발 영역에서도 예외가 아니었다.

그러나 지역개발법인 모델이 성공적이라고 단정하기는 어렵다. 보스턴, 뉴욕, 시카고, 그리고 샌프란시스코 등에서는 대규모로 주택공급이 이루어졌지만, Vidal(1992)의 연구에 의하면 대다수 지역개발법인은 현재 주택공급 프로젝트를 진행하지 않고 있으며, 소규모 지역개발법

표 1. 지역개발법인 현황

지역개발법인	성과
총 계	4,600
지역개발법인 평균 존속년도	18 년
직원 수	10
연간 평균 주택공급 수(1998~2005)	86,000 가구
연간 평균 상업지구 공급	8.75 mill. sq. ft.
총 고용인원	199,000
연간 고용창출	75,000

자료: 2005년 Industry Census, NCCED 홈페이지.

표 2. 지역개발법인의 활동내용

사업 활동	CDCs (N=163, %)
주택 개발 (임대 및 자가 주택 건설)	94
계획 및 조직화 (지역사회계획, 조직화, 옹호활동, 주민참여)	80
소유자 프로그램 (주택할부금 보조, 구입 상담, 보수 등)	69
상권 및 자영업 개발	60
직업훈련 및 청소년 프로그램	55
지역 시설 (복지관 및 노숙자 쉼터 등)	45
공공시설 제공 (공원 관리 등)	12

자료: Walker(1999), Urban Institute Survey of CDCs in 23NCDI cities.

표 3. 지역개발법인의 사업규모

사업종류	% CDCs (N=163)	경상비 지출	직원 수
1~2	22	\$425,000	5.5
3~4	52	\$680,000	11.5
5 이상	36	\$1,108,000	22.5
총계	100	\$676,000	11.5

자료: Walker(1999), Urban Institute Survey of CDCs in 23NCDI cities.

인의 경우 주택건설 실적이 없는 경우도 많다. 또한 지역개발법인이 공급한 저소득 임대주택의 절반에 가까운 수는 현재 다른 민간 영리 및 비영리 업자들에 의해서 관리되고 있다. 즉 지속적인 세입자 유치 및 보수를 위한 자본의 투입은 지역개발법인의 능력 밖의 일인 경우가 많기 때문이다. 즉 4전개의 지역개발법인이 전체적으로 주택공급에 있어 많은 역할을 하였지만, 각 지역에서는 충분한 지역 활성화 증거를 보여 주지는 못한다고 할 수 있다. NCCED(1999)의 조사에 따르면, 지역개발법인들은 21%의 주택 프로그램이 지역사회에 실질적인 영향을 주었다고 보고할 뿐이었으며, 주된 결과도 지역사회 자금심 향상과(25%), 지역사회 리더십의 향상(50%)등 무형의 성과를 언급하는 측면이 강하다. 반면, 지역개발법인이 직접 관리하는 저소득 임대주택의 경우는 지역사회 주민들에게 다양한 사회서비스를 제공하고 있다. 청소년 프로그램, 고용 훈련, 아동보육 및 보건 서비스가 그 예들이다.

3. 미국 지역개발법인의 운영 및 지원체계

지역개발법인이 괄목할만한 성장을 보인 배경에는 두 가지 주요한 변화가 있었다. 바로 지역개발지원금의 확대와 지역개발법인의 역량강화이다. 좀 더 구체적으로 설명하면, 지역개발영역에 있어 이용가능한 자금의 출처가 다양해지고 안정적인 자금지원체계가 뒷받침되었다는 것과, 지역개발법인 스스로도 외부 매개기구의 운영지원을 받음으로써 재정구조가 건실해지고 사업운영면에서도 전문성을 확보하게 되었다는 점이다.

먼저 미국의 공적지출 중 지역사회개발 지출이 차지하는 규모를 생각하면 지역개발법인의 역할은 매우 작은 일부분에 불과하다는 것을 알 수 있다. 미국 연방준비은행의 연구에 따르면, 2004년 현재 연방정부의 지역사회개발 지출규모는 450억 달러, 즉 전 미국인 일인당 155달러에 해당하는 규모이며, 주택관리청(HUD)의 보조금 혜택이 주어지는 주택에 약 9백만 명이 거주하고 있다²⁾. 저소득층을 위한 주택관리청의

2) 미국 Census Bureau의 Annual Survey of State and Local Government Finances and Census of Governments(1981~2004)를 이용한 분석결과로, 비정부기구의 지출을 제외한 순수 공공기관의 주택 건설 및 유지 재개발 비용으로 조사된 수치임.

주거정책은 크게 지역개발포괄지원금(CDBG), 주택보조 바우처(Section 8 housing voucher), 그리고 서민주택건설 프로그램(Home Investments Partnership Program: HOME), 공공임대주택 개선 프로그램(HOPE VI)으로 나눌 수 있다. 지역개발포괄지원금은 1974년부터 주택개발 뿐 아니라 지역사회의 전반적 개선을 위한 다양한 사업들에 쓰일 수 있는 유연적인 지원금으로 2004년 기준 약 50억 달러가 지원되었으며, 주택보조 바우처는 주택관리청의 가장 핵심적인 사업으로 노인, 장애인, 저소득가구등을 포함하여 약 200만 가구에 임대료를 지원하고 있다. 매년 약 170억 달러가 소요되는 프로그램으로 수혜자 가구는 가구소득의 30~40% 내에서 임대료를 지불하고 그 이상의 초과하는 부분의 임대료를 주택관리청이 직접 임대인에게 지불하는 형식이다. 그러나 최근 수년간은 새로운 신청자를 받지 않고 있고 단지 기존의 수혜자들을 대상으로 실시되고 있다. 서민주택건설지원금 또한 포괄지원금으로써 년 20억 달러의 지원금이 지방정부의 저소득 가구 대상 서민주택 개발을 위해 사용되고 있다. 한편 공공임대주택 개선 프로그램도 1993년 이후 지금까지 약 165개의 공공임대주택의 리노베이션 및 사회서비스 지원에 사용되는 지원금이었지만, 현재 2005년 이후 부시정부에 의해 폐지된 프로그램이다(HUD, 2007). 즉 주택개발청의 주거복지 사업은 저소득층을 위한 주택공급을 둘러싼 지원정책(서민주택 건설)과 수요정책으로써의 소득보조(바우처)를 제공하는데, 이 모든 과정은 사업신청서 심사에 의한

지방정부 보조금제도로 운영된다. 지역개발법인의 지원 및 운영체계에서 무엇보다 주목할 만한 부분은 1980년 이후에 등장한 민간 매개기구들이다. 대표적인 매개기구로 지역계획지원법인(Local Initiatives Support Corporation: 이하 LISC)과 엔터프라이즈 재단(Enterprise Foundation)을 들 수 있다. LISC은 1979년 포드 재단을 비롯한 6개 기업 재단들이 지역개발법인들을 지원하기 위하여 천만 달러의 기금을 적립하여 설립하였다. 초창기에는 뉴욕, 보스턴, 시카고 등 주요 대도시 지역개발사업을 지원하였는데, 현재는 33개 대도시와 37개 주에 지역사무소를 두고 있다. LISC의 미션은 1) 지역개발 프로젝트를 위한 기업, 정부, 자선기관으로부터 펀드를 모집하는 것과 2) 대부, 보조금, 투자 형태로 지역개발법인에게 금융지원을 연결하는 것이다. 물론 자본금 이외에도 전문적 컨설팅과 교육 및 개발정보제공을 병행한다. 1982년 약 80여개의 지역개발법인을 후원하기 시작하여 현재까지 LISC는 약 70억 달러 이상을 모금하였고 그리고 2800여 지역개발단체들을 지원하였으며 그 결과 20만 서민주택, 2700만 상권개발, 총 167억 달러 개발 효과를 창출하였다. 2005년도 통계치를 보면 약 9.4억 달러를 지역개발사업에 연결하였는데, 이 중 2.4억 달러는 대부, 3.7억 달러는 보조금, 그리고 6.6억 달러는 부동산자산으로 제공되었다. 1987년에는 연방정부의 저소득주택세액공제 프로그램을 이용하여 약 천오백만 달러의 기금(National Equity Fund)을 조성하였으며, 이후 18년간 이 기금은 지역사

해외제도 하이라이트

회에 47억 달러 이상 그리고 6만8천 저소득 임대주택을 건설하는데 투자되었다. LISC는 직접 지역개발 프로젝트를 진행시키기도 하는데, 먼저 전략적 고려를 통해 개발 가능한 지역사회를 선택한 후 지역개발 이사회를 조직하여 LISC와 지역주민단체들 간의 의사소통 채널을 구성한 후, 이들 지역개발 이사회가 추진하는 프로젝트에 보조금, 대부, 자산을 승인하는 방식으로 진행된다.

엔터프라이즈 재단(Enterprise Foundation)은 1982년 개인에 의해서 설립된 비영리기구로서 LISC와 마찬가지로 개인 기부자, 기업, 지역재단, 그리고 연방정부의 저소득주택세액공제를 통해 지역개발법인에 펀드를 제공하는 재단이다. 2006년 현재까지 약 44억 달러의 대부와 지원금 그리고 자산을 투자하여 14만 가구 이상의 서민주택 공급 또는 리노베이션 성과를 올렸으며 또한 약 4만 명의 일자리를 창출하였다. 이 재단의 설립목적은 비즈니스 경영 관리를 비영리 지역개발법인에 적용하여 보다 투명성을 높임으로써 재단이나 은행, 기업의 투자를 효과적으로 유인하는 데에 있었다. 엔터프라이즈 재단의 사업 모형은 세 가지 특징이 있는데, 첫째, 지역개발법인과 직접적으로 계약을 맺는다는 것, 둘째, 지역개발법인의 역량강화를 위하여 민간-시장-정부의 파트너십을 구체적으로 조직한다는 것, 셋째, 지역사회 내 소규모의 엔터프라이즈 사무소를 개설하여 지속적으로 지역단체 네트워크를 지원한다는 것이다. 구체적으로 엔터프라이즈 재단이 지원하는 기술적 원조의

내용은 1)지역개발 프로젝트 준비와 사업성 검토 - 연방정부의 지원금 이용 자격 검토, 2) 경영 능력 향상, 3) 조직개발, 확장, 위기개입 등이다.

이 밖에도 전국적으로 활동하는 매개기관의 수는 11개가 넘으며 또한 특정 지역 내에서만 활동하는 매개 기구들도 존재한다(예컨대 Boston Housing Partnership, Chicago Housing Partnership, New England's Community Builder). 1993년을 기준으로 11개의 주요 매개 기구들의 자산을 합하면 4억2천만 달러, 세입은 2억1천만 달러에 달해 과히 그 규모는 연방정부의 지역개발 예산 못지않다(Liou & Stroh, 1998). 매개기구들이 주로 활동한 미국 23개 도시에서 지역개발법인들의 개발 성과를 보면, 그 유용성은 분명해진다. 1991년 이들 도시의 지역개발 지출은 4억 달러에서 2000년에는 8억 달러로 증가하였고, 지역개발법인의 수는 도시별 평균 4.5개에서 8.3개로 증가하였다. 한편 지역사회개발금융기관들도 지역개발법인의 성장에 빼놓을 수 없는 역할을 하고 있다. 지역사회개발금융기관(CDFIs: Community Development Financial Institutions)은 중앙정부의 지원과는 별도로 지방수익의 지방 재투자를 강제하는 제도인 지역재투자법(Community Reinvestment Act, 1976)에 의거하여 지역개발에 금융적 지원을 하는 기관들이다. 지역사회개발금융기구들은 지역은행(Community banks), 지역사회 신용조합(Credit Unions), 대부업(Loan funds), 벤처캐피탈(Venture capital funds), 마이크로엔터프라이즈 대부(Microenterprise loan funds)로서, 이들 금융

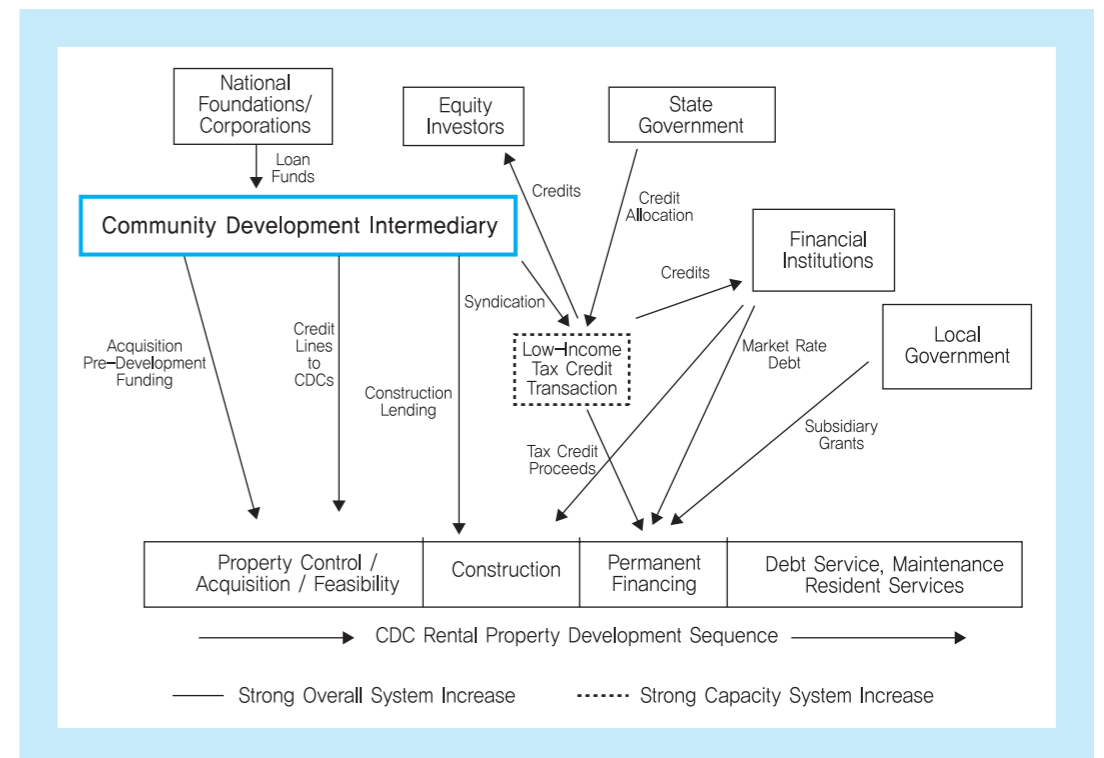
Social Services Highlight

기관들은 저소득층 고객들에게는 저렴한 여신을 제공하고 주택건설 및 구입을 위해 저리의 대출자금을 제공함으로써 CRA 점수를 획득하고 정부로부터 여러 가지 인센티브를 얻게 된다. 2006년 현재 총 771개의 지역사회개발금융기관들이 존재하며 그중 은행은 51개인데 반하여 대다수 신용조합으로 구성되어 있다.

[그림 1]은 지역개발법인의 서민주택(affordable housing) 공급에 있어 매개기구들이 자본을 동원하고 할당하고 집행하는 과정을 보

여준다. 매개기구들이 공급체계의 전반적인 과정에서 지역개발법인들을 지원하고 있다. 전개발 단계(predevelopment funds)는 토지구입 및 사업타당성 검토 시에 지출되는 예산으로 이 단계에서 지역개발법인들이 스스로 자금을 마련하기는 어렵다고 할 수 있다. 개발 단계(construction funds)는 실제 지역개발비용이 지출되는 시기로서, 민간재단, 기부자, 그리고 대부업자들로부터 자금을 연결하는 역할을 한다. 지속 단계(permanent financing)로 넘어오면 지역개발

그림 1. 지역개발법인의 서민주택 공급체계



자료: Walker, C.(2002). Community Development Corporations and Their Changing Support Systems

해외제도 하이라이트

법인은 저소득주택세액공제, 지역개발포괄보조금, 그리고 서민주택건설 자금(HOME funds), 그리고 장기 대부를 통해 사업을 진행하며, 매개기관들은 수 개의 프로그램으로부터 단일한 개발사업자금으로 종합적인 지역개발자금 패키지를 제공하는 역할을 한다. 마지막으로 경상비 지출은 주로 세입자의 임대료로부터 충당되어, 관리 및 주거서비스 지원으로 사용된다.

결국 미국 지역개발법인의 성장에는 매개기구들의 운영지원협력체라는 새로운 시스템에 기반한 측면이 크다(그림 2). 자금제공자들은 매개기구들의 운영지원을 통해 지역개발법인들의 성과관리를 모니터하고 또한 자신들의 투자가 제대로 쓰이는지 확인할 수 있게 되었고, 지역개발법인들은 장기적으로 프로젝트를 운영할 수 있는 전문적 노하우를 얻을 수 있게 되었다. 실제로, 지역개발법에 지원되는 운영지원금은 개별적으로 지원되지 않고 운영지원협력체에 의해 관리되는 공동계좌로 입금된다. 그리고 매개기관의 운영지원협력체는 전 사업단계에 운영지원, 정책개발, 그리고 관리까지 지역개발법인을 보조한다.

이러한 매개기구와 운영지원협력체의 기능으로부터 여러 긍정적인 결과를 유추하는 것이 가능하지만 부정적 측면도 무시할 수는 없다. 물론 지역개발법인은 기존의 일대일의 투자자-사업수행자 관계를 유지할 필요가 없으므로, 보다 장기적으로 미래를 설계하고 안정성을 확보할 수 있으며, 투자자들은 성과목표기준에 따른 운영 모니터링 부담을 매개기구들에 전가할 수 있다.

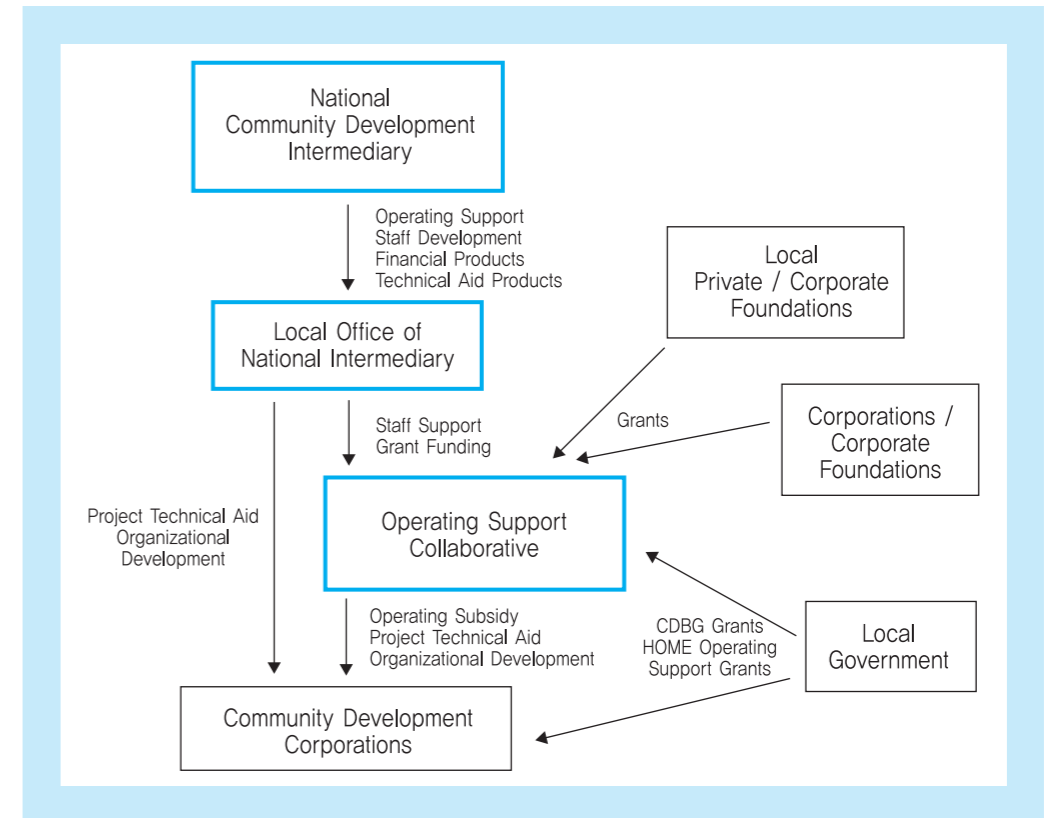
그러나 이러한 변화는 민주적인 주민단체의 성격보다는 지역개발 엘리트 중심의 조직으로 성격을 변화시킨 측면이 있다. 이들의 성과들은 외부자원들 즉 재단, 금융기구, 기업, 연방 주 지역의 정부기관들과의 협력의 결과로써 측정되며, 조직의 구성은 이러한 연계활동을 효율적으로 구성할 수 있는 전문가 집단을 중심으로 형성될 수밖에 없다. 지역개발법인의 CEO와 이사진은 일반기업의 전형적인 모습과 다르지 않다는 것이다. 지역개발법인의 이사진은 부분적으로 지역사회의 주민들로 구성되고 있으나 주민의사의 의결체라기 보다는, 지역 기업인, 금융인, 지방정부 관료와 민간 투자기관이 함께 구성되기도 한다. 이들이 지역개발법인의 직원을 고용하고 정책방향을 세우며, 이들이 바라는 CEO는 정부와 자선기관들로부터 자금을 지원받고 개발 프로젝트를 실현하며 조직을 효율적으로 운영할 수 있는 고학력의 전문적 인재이다. 물론 한편으로 지역개발법인 자체의 역량강화라는 성과중심의 관점에서는 긍정적인 효과를 가지고 온 것도 사실이지만, 이러한 변화가 주민조직화라는 과정중심의 목표에는 상반된 결과를 가져올 수도 있다.

4. 쟁점 및 시사점

개념적으로 지역사회와 개발은 갈등의 위치에 있다. 지역사회라는 공간적 의미는 지역주민들에게 사용가치로 여겨지는 데 반하여, 개발의

Social Services Highlight

그림 2. 지역개발법인의 운영지원체계



자료: Walker, C.(2002). Community Development Corporations and Their Changing Support Systems

경향은 지역사회를 이윤창출을 위한 교환가치로서 바라보기 때문이다. 즉 교환가치로서의 지역사회개발은 자가 주택보다는 임대주택을 건설하고, 녹지를 개발하며, 토착산업 보다는 부가가치가 높은 외부산업을 장려하고, 근린지역 내에서의 상호작용을 방해한다. 즉 자본은 사용자치로서의 공간을 유지하는 재개발에는 투자하지 않는다. 왜냐하면 이는 이윤창출을 억제하기 때문이다.

지역개발법인은 이러한 모순적 중간 위치에 있다. 공급자주의 경제모델로 보자면, 투자자 입장에서 빈곤 지역에서의 개발을 통한 이윤 창출 가능성은 높지 않으며 사회적 투자에 그다지 관심을 두지 않는다. 따라서 경제법칙에 상응한다면 어느 누구도 충분한 보조금 혜택이 없이는 지역개발에 참여하지 않으므로, 지역개발법인들은 지역사회와 자본의 이해가 상호보충적일 수 있도록 조정하는 역할을 한다. 그 결과 경제적인

해외제도 하이라이트

로 소외된 이들에게 친시장적 원조를 제공하는 것이 얼마나 유효한 접근인지는 논란이 많다. 빈곤 지역사회의 임대주택 공급은 기존 이하의 열악한 수준의 주택을 공급하기도 하며, 소득에 따른 주택시장의 분할은 이들이 일반적인 지역사회 자원에 완전한 권리를 갖게 하는데 공색할 뿐이다. 이러한 중간 위치는 지역개발법인이 주민조직화에 실패할 수밖에 없는 이유가 된다. 지역개발 프로젝트를 통해 저소득층에 주택을 공급하는 비영리 단체이나, 지역개발법인들은 많은 경우 임대료를 받고 관리하는 임대사업자와 같은 존재로 인식되고 있으며 또한 기업처럼 자본을 운영하지만 이를 이윤을 위한 투자에 사용하지 않음에도 불구하고 이들의 사업은 투자자에 의해 규정된 제약들 내에서만 자율성을 갖는다. 한편 지역사회가 요구하는 자가소유주택, 서비스 제공, 공공시설 확보 등의 지역사회 친화적인 사용가치 생산을 위해 노력한다면 교환가치 생산에 익숙한 투자자들이 저항하게 된다. 이러한 이중적 특성은 다음과 같은 현실적인 문제를 양산하고 있다.

지역개발법인의 지역주민 욕구 반영에는 한계가 있다. 초기 지역개발법인의 미션은 풀뿌리 주민에 의한 포괄적인 지역사회개발을 달성하는 것이었다(Lemann, 2004). 즉 상향식(bottom up) 지역 거버넌스를 구축하여 지역사회 스스로 재개발의 목적을 세우고 지역사회가 소유하는 주택과 비즈니스를 어떻게 공급할 것인지를 결정하도록 하는 것이다. 지역사회가 개발의 주체라는 점이 강조되곤 하는데 (Rubin, 1994), 이는

궁극적으로 포괄적 사회개발을 의미하는 것이었다. 지역사회 개발의 목표는 지속성, 참여, 임파워먼트이며, 이러한 이념은 지역개발법인의 정의에 다음과 같이 반영되고 있다. “지역사회 개발의 방향을 설정하고 지역의 정체성과 투쟁을 자본에 대항하는 방식으로 연결시키는 것”(Rubin, 1994), “빈곤은 개인의 문제가 아니라 지역사회 전반에 영향을 주는 체계적 병폐의 문제”(Zdenk, 1987), “저소득 주민들에게 경제적 통제권을 부여하는 것만이 아니라, 지역사회 안과 밖의 불평등한 권력관계를 평등하게 하는 것”(Marquez, 1993) 등이 그 예이다. 그러나 지역개발법인들은 공급자주의 시장의 룰을 따르면서 보다 전문성 확보를 위하여 파이낸싱, 보험, 부동산 및 지역개발법률 영역에서 매개기관들의 지원을 절대적으로 필요로 하게 되었다. 따라서 지역개발법인들은 매개기관에 의해 제공되는 지역개발 신청서를 받아들이는데 이는 경제적 효용성만을 중점으로 평가하여 지역사회 욕구를 충족하기에는 거리가 멀다. 이는 반대로 지역개발법인이 지역기반조직 (community based organization)으로서 자신의 역할을 축소하는 결과를 낳았다. 물론 많은 지역개발법인들이 포괄적인 사업을 진행할 만한 조직적 규모를 갖추고 있지 못하며, 이는 예산규모와의 관계에서 여실히 드러난다. 대다수의 포괄적인 사업을 제공하는 지역개발법인들은 200만 달러 이상의 예산을 가진 곳인데 반하여, 전체 지역개발법인의 중앙치는 단지 20만 달러에 지나지 않는다. 대다수 법인들은 지역개발사업 자체가 그들이 감당

Social Services Highlight

할 수 없는 정도인 것이다. 또한 매개기관들이 활동하기 전인 1970년대를 보면 정부의 지역개발보조금이 지급된 주택개발사업 중에서 비영리 개발업자의 도산율은 영리업자의 네 배에 달하기도 하였다. 즉 지역개발법인의 포괄적 이려는 노력은 현실적으로 정부나 민간으로부터 자원동원을 오히려 어렵게 만드는 부분이 있다.

이는 주민조직화의 한계와 직접적인 연관이 있다. 많은 지역개발법인 활동가들의 주장에 따르면, 빈곤 지역일수록 주민들의 자치적 권력이 낮다. 즉 저소득층을 위한 지역개발의 필요성과 주민통제 원칙 간의 괴리가 있다. LISC와 같은 매개기구들은 지역의 사용가치 관점보다는 교화 가치 중심의 재개발을 추진하는 엘리트들로서, 주민주도의 사업진행은 비용부담이 크다는 점을 강조한다. 예를 들어 서민주택 임대료의 경우 점차 성과관리 체계가 복잡해지고, 관리 비용이 늘어나며, 이해하기 어려워진다. 더욱이 영리집단보다 지역개발법인은 더욱 복잡한 구조를 띄고 있다. 지역개발법인은 많게는 백여 개가 넘는 다른 투자자를 상대해야 하며, 증가하는 복잡성은 지역사회주민의 통제를 어렵게 한다. 또한 현재 80%이상의 지역개발법인 주택은 임대이다. 임대인의 지역정착기간이 짧다는 것과 지역개발법인이 임대사업자와 같은 관계를 형성한다는 것은 주민들을 조직화하고 이들에 의해 지역개발의 대표성을 확보하는데 어려움이 있다. 지역개발법인과 세입자 주민들 간의 마찰은 민간 영리기업의 경우보다는 작겠지만, 이러한 구조적 반감이 지역개발법인을 주민들로부터 멀어

지게 하는 이유가 된다. 실제로 이러한 모순이 구체화되어 지역개발법인과 기존의 지역사회 단체들이 서로 반목하는 경우도 많다. 지역개발법인 이사회가 지역개발법인의 운영에 상당한 권한을 가지고 있더라도 이들도 지역사회를 대표하지는 못한다. 일단 이사회는 상당부분이 외부 인사들로 구성되며 특히 비즈니스 영역의 개입이 보다 두드러진다. 이들은 주민참여에 많은 노력을 기울이지도 않으며 지역사회 전반의 이익보다 당사자의 이윤을 우선시하는 경향이 있다. 지방의 상공회의소나 생산자연협회가 지역개발법인 이사회에 참여하는 경우가 종종 있는데 이들은 빈민들을 위한 정책에 있어 투자적 마인드를 적용하여 오히려 지역사회 해체를 가속화한다.

이렇게 사회적 요구보다 경제적 물리적 요구를 중심에 둘 때 지역사회 해체는 당연한 결과이다. 빈민들이 해당 지역을 떠나게 된다는 말이다. 그럼에도 불구하고 비정치적이고 자원의존도가 큰 지역개발법인은 지역사회조직화의 위험을 감수하지 않는다. 개발과 조직화는 상호 상반된 목표를 지니기 때문이다. 이러한 경우 지역개발법인 사업들의 성공 여부에 상관없이 지역 갈등은 존재하며 지역주민들의 무능력은 계속된다. 결국 많은 지역사회 조직들은 지역개발법인이 애초의 풀뿌리 주민조직으로서의 정신을 잃었다고 비판하여 왔다. Gittel & Vidal(1998)에 의하면 지역개발법인들이 지역주민 옹호정책에서 서비스공급 정책으로 이동하였는데, 그 이유는 한편으로 장기간의 조직적 노력과 재정적

해외제도 하이라이트

지원을 유지하는 문제에 기인하였지만 반면 지역개발법인 자체가 공급자 중심의 자유시장 접근을 따르는 또 하나의 개발업자에 불과하기 때문이라는 것이다. 지역개발에 있어 필요한 사회변화를 추구하지 못하고 지역개발법인들이 사회행동과 주민조직화 역할보다는 전문적인 조직운영에 집중함에 따라 지역개발법인들이 의사결정 과정에 많은 주민들을 참여시켜 조직화를 할 것이라고 기대하는 것은 비현실적일 수밖에 없다. 따라서 외부 펀드 기회를 이용할 것이 아니라면 조금 느리더라도 주민들의 민주주의 원칙을 따를 것인지에 대한 결정은 항상 존재한다. 현재 약 80%의 지역개발법인들이 주민조직화 사업을 통해 옹호나 브로커 역할을 한다고 하지만, Rubin(1993)의 연구에 의하면 이미 절반 정도는 그들의 조직화 활동이 집합적 행동을 의미하지는 않는다고 하였다.

이에 최근에는 지역개발의 변화된 모형들이 실험되고 있다. 클린턴 행정부의 주된 지역사회 개발 프로그램으로 등장한 것이 Empowerment Zones and Enterprise Communities(EZ/EC)로, 이들 프로그램은 주민참여를 핵심으로 하며 지역 스스로 프로그램 설계에 많은 역할을 맡게 하였고, 핵심적 사업은 사업 지역 내의 경제적 개발과 주민들의 자활에 우선점을 두었다. 또한 1990년대 초반부터 민간영역에서 빈곤지역사회의 문제들에 포괄적인 접근을 다시 시도한 포괄적 지역사회계획(Comprehensive Community Initiatives: CCI)은 광범위한 사회서비스 및 인적 자본의 개발에 강조점을 둔 모델로서, 지역사회

내 하부체계들의 기능에 보다 초점을 둔 사회계획형 모델이다. 예를 들어, 아동서비스, 청소년 발달, 그리고 취업서비스 등이 관심의 대상이다. 또한 민주적 의사결정을 중시하여, 지역사회건설(community building)을 강조하며, 지역주민과 이해당사자들을 모두 지역사회변화 노력에 참여시키고, 그러한 능력을 배양시키는데 주력하였다. 지역개발법인이 지역사회의 물리적 경제적 자원들에 초점을 두었다면, CCI는 매우 광범위한 미션과 다양한 활동을 통해 지역사회개발이 본질적으로 저소득 지역사회 주민들의 삶의 질을 높이는 인적, 물적, 사회적, 문화적 자원개발(Asset Building)을 모두 아우른다는 것을 강조한 모델인 것이다. 이에 따라 90년대 이후 지역개발법인들도 지역사회건설(Community Building)과 포괄적지역사회계획등과 같이 사회행동과 주민참여 모델을 다시 조명하고 있다.

결론적으로 지역개발법인 사례를 통해 우리가 얻을 수 있는 시사점은 주로 공공/영리/비영리 조직 간의 파트너십 관계이다. 우리나라의 금융기구들의 낙후지역사회에 대한 무관심은 공공정책의 책임이 크다. 미국에서도 금융기관들은 1960년대 이전까지 투자위험 지역사회로 분류된 곳에서는 대출이 제한되었으나(redlining, CRA 이법 이후 지역개발금융기구들(CDFI)의 적극적인 투자가 유도되어 지역개발법인들이 자본에 접근하는 것을 가능하게 하였다. 그리고 무엇보다 민간영역에서의 매개기구들의 역할은 전문적 경영과 신용의 축적을 통해 지역개발법인 성장의 주된 원동력으로 작용하였다(Bratt &

Social Services Highlight

Rohe, 2005). 민간 영리업자들이 기피하는 취약한 시장에서 이들 지역개발법인들로부터 높은 생산성을 기대할 수 없으며, 이들도 없다면 대다수의 빈곤지역에서는 개발사업 자체가 존재할 수 없는 것이 현실이다. 이러한 상황에서 매개기구들은 사회투자 시장을 확대하고 자본시장에 접근을 용이하게 하였을 뿐만 아니라, 정부의 지원 없이 시작되는 주거복지사업도 민간의 투자를 끌어들이는데 유용한 수단으로 작용하였다. 지역개발법인이 가지는 또 다른 함의는 지역개발과 주민조직화 갈등의 조절에 있다. 지역조직이 전문화될수록, 주민옹호와 조직화는 멀어지기 마련이다(Stoecker, 1997). 지역개발법인의 일차적인 목적은 저소득층에 필요한 주택을 공급하는 주거복지활동에 가깝다. 이는 저소득층의 사회적 소외 방지 및 사회적 기회들을 위해 직업 훈련, 고용, 소자영업자 개발, 아동보육, 가족지원과 같은 긴급한 도움에 대한 사업이 보다 강조되어야 함을 말한다. 그러나 지역사회 내의 이해들은 서로 충돌하기 마련이며, 각자의 이해관계도 시간에 따라 변한다. 우리나라와 같이 임대아파트를 둘러싸고 부동산 가격의 변화에 따라 주민들과의 이해관계가 심하게 상충하는 경우는 다른 국가 어디서도 찾아보기 힘들 듯 하다. 따라서 지역조직은 주민들의 의사결정과 지도를 지역개발과 대립적 관계로 대면시키기 보다는 현실적으로 운영매개기구 및 지역사회의 이해당사자들과의 협력적 관계를 조성하면서 리더십을 유지할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 특히 빈곤 지역사회에서 저소득 주민들은 그들이 변

화를 유도할 수 있다는 자신감이 부족하다. 이에 미국 매개기구들의 지역개발법인에 대한 지속적인 운영지원과 리더십 지원체계 사례는 참고할 만하다.

■ ■ ■ 참고문헌

- Bratt, R.(1997). CDCs: Contributions outweigh contradictions, a reply to randy stoecker, *Journal of Urban Affairs* 19(2), 23~28
- Bratt, R. & Rohe, W.(2004). Organizational changes among CDCs: Assessing the impacts and navigating the challenges, *Journal of Urban Affairs*, 26(2), 197~220
- Bratt, R. & Rohe, W.(2005). Challenges and dilemmas facing community development corporations in the United States, *Community Development Journal*, 17, 63~77
- Chaskin, R.J., Joseph, M.L. & Chipenda-Dansokho, S.(1997). Implementing comprehensive community development: Possibilities and limitations. *Social Work*, 42(5), 435~444.
- Green, G. P.(2003). Civic involvement, organizational ties, and local economic development, *Journal of the Community Development Society*, 34(1), 1~17
- Khinduka, S. K.(1998). *Community Development:*

- Potentials and Limitations*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company.
- Liou Y. & Stroh, R. (1998) Community development intermediary systems in the United States: Origins, evolution, and functions, *Housing Policy Debate*, 9(3), 575~593
- Lowe, J. (2004). Community Foundations: What do they offer community development? *Journal of Urban Affairs*, 26 (2), 221~240
- National Congress for Community Economic Development(1999). *Coming of Age: Trends and Achievements of Community Based Development Organizations*, Washington, DC. From <http://www.ncced.org/>
- Stoecker, R.(1997). The CDC model of urban redevelopment: A critique and an alternative, *Journal of Urban Affairs* 19(1), 1~22
- Stoecker, R.(2003). Understanding the development-organizing dialectic. *Journal of Urban Affairs*, 25(4), 493~512
- Vidal, A. & Keating. W.(2004). Community development: Current issues and emerging challenges, *Journal of Urban Affairs*, 26(2), 125~137
- Walker, C.(2002), *Community Development Corporations and their Changing Support Systems*. Urban Institute [GSST](#)