

도시계획·개발과정에서 주민참여 시스템으로서 뉴욕시 커뮤니티보드의 운영특성 및 시사점 연구*

배 응 규**

The Characteristics and Lessons of Community Board in the New York City as the System of Citizen Participation on the Process of Urban Planning and Development*

Woongkyoo Bae**

요약 : 본 연구는 우리나라 도시계획 및 개발에 있어 주민참여의 한계를 극복하고자 주민참여에 기초한 근대적 도시계획제도의 운영경험이 축적된 미국 뉴욕시의 커뮤니티보드제도를 대상으로 그 제도의 특징과 운영실태를 분석하여 우리나라의 주민참여제도 개선을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 뉴욕시 커뮤니티보드는 1951년 커뮤니티에 영향을 미칠 공적인 결정에 대해 주민들의 의견을 접수하는 공식적 기구로서의 역할과, 예산집행 및 지방도시계획의 문제들에 관한 보로장(Borough President)에게 자문하는 역할을 수행하기 위해 등장하여 1975년 개정 시헌장에 토지이용과 개발에 관한 책임과 의무를 담당하는 독립적인 기관으로 자리매김되어 핵심적인 주민참여 시스템으로 오늘에 이르고 있다. 뉴욕시 퀸즈의 커뮤니티보드 #7의 운영결과를 분석해본 결과 주민참여가 도시계획의 하나의 시스템으로 정착되었음을 확인하였다. 현재 뉴욕시의 모든 도시계획 및 개발에 관한 이슈들은 커뮤니티보드를 통해 주민의견이 수렴되고 도시계획결정과정과 도시개발과정에 반영되므로써 분권화된 결정과정의 근간을 형성하고 있다는 점에서 우리나라의 주민참여 제도를 개선하는데 많은 시사점을 줄 수 있다.

주제어 : 주민참여, 도시개발과정, 커뮤니티보드, 뉴욕시

ABSTRACT : This study aims at finding lessons to overcome the limitations of the citizen participation system in Korea by analyzing the New York City's experiences of the Community Board, which has been established as one of the urban planning methods for citizen participation. The New York City Community Board was initially created in 1951 as an official place in which to hear citizens' opinions on public matters that would affect the community and to play an advisory role to the Borough President for local issues on urban planning or budget. Subsequently it was developed to an independent agency to take responsibility and duty on land use and development by the City Charter amended in 1975. Through observing the Queens Community Board #7 in New York City for a year, this study has confirmed that citizen participation is one of the basic, essential tools for urban planning process. Now it has been settled as the core tool for decision-making at an independent community level through which citizens' voices can be reflected in the decision-making process for all issues on urban planning or development. This study may help Korea improve its citizen participation system.

* 이 연구는 2005년 하반기 학술진흥재단 연구지원에 의한 결과의 일부(과제번호: 2005-214-D00387)로서, 한국도시설계학회 2007년 춘계학술 발표대회에서 발표한 내용을 수정·보완한 것입니다.

** 중앙대학교 도시공학과 조교수(Assistant Professor, Department of Urban Engineering, Chung-Ang University)

Key Words : Citizen Participation, Urban Development Proces, Community Board, New York City

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

국민의 정부에 이어 참여정부의 출범으로 한층 성숙된 민주화에 따른 높아진 참여욕구는 정치·사회·경제·문화를 비롯한 모든 면에서의 변화를 가져왔다.¹⁾ 이와 동시에 시민의 생활환경을 다루는 도시계획 및 도시개발분야에 있어서도 그 패러다임이 과거 중앙집중에 의한 하향식에서 분권형의 참여를 강조하는 상향식으로 전환되고 있다. 아울러 지방자치제도의 운영경험의 축적에 따라 각급 자치단체가 주민의 요구에 부응함에 따라 주민들 또한 이에 빠르게 적응해 가고 있다. 특히 주민들이 자신들의 생활환경에 대한 관심이 높아짐에 따라 도시계획 및 도시개발에 관련한 다양한 이슈에 대해 능동적인 참여행위가 증가될 뿐만 아니라 직접적인 참여를 원하고 있다.²⁾

하지만, 지금까지의 도시계획 및 도시개발관련 제도는 행정당국이 주도가 되어 도시계획 및 개발행위의 필요성을 판단할 뿐만 아니라 행정이 중심이 되어 실행계획을 수립·시행하는 방식을 취하

고 있다. 이 과정에서 주민들은 공람·공고와 공청회 참여 등 제한된 범위 내에서 형식적 참여로 인해 높아진 참여요구를 수용하는데 분명한 한계를 느끼고 있다. 최근에는 일부 행위에 대해 주민 제안제도를 두어 주민참여의 수준을 높이하고자 하였으나³⁾ 이 역시 실질적인 주민들의 참여라기보다는 특정 사업자가 당해 사업을 실현하는 방편으로 활용되고 있어 진정한 의미의 주민참여에는 미치지 못하고 있다.⁴⁾

본 연구는 이같은 우리나라 도시계획 및 개발에 있어 주민참여 시스템의 한계를 극복하고자 주민참여에 기초한 근대적 도시계획제도의 운영경험이 축적된 미국 뉴욕시의 커뮤니티보드제도를 대상으로 그 제도의 특징과 운영실태를 분석하여 우리나라의 주민참여제도 개선을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 뉴욕시 커뮤니티보드(Community Board)는 1951년 커뮤니티에 영향을 미칠 공적인 결정에 대해 주민들의 의견을 접수하는 공식적 장소로서 역할과 예산집행 및 지방도시계획의 문제들에 관한 보로장⁵⁾에게 자문하는 역할을 수행하기 위해 등장하여 1975년 개정 시헌장에 토지이용과 개발에 관한 책임과 의무를 담당하는 독립적인 기관으로 자

1) 참여정부의 핵심 국정목표의 첫 번째가 “국민과 함께하는 민주주의”로서 동원되는 국민이 아닌 참여하는 국민, 국민으로서의 책임과 권리를 적극적으로 행사하는 국민이 성숙한 민주주의를 목표로 하고 있으며, 이를 목표로 다양한 분야에서 참여를 기초로한 정책추진 및 의사결정이 이루어지고 있다.(자료: <http://www.president.go.kr/>).

2) 배용규·김도년(2005)의 연구에 의하면 주민들이 중심이 되어 공공과 전문가가 함께 지역의 환경을 개선할 수 있는 환경정비형 지구단위계획을 소개하고 그 실효성을 평가하고 있음. 이는 상향식 패러다임에 따른 도시계획 및 계획분야의 대응으로서 변화된 사회·경제적 여건과 기성도시화라는 도시여건에 부합하는 새로운 방안을 자리잡고 있다.

3) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제26조,령 제20조,서울시조례 제6조 등에 도시계획입안의 제안과 관련한 규정이 마련되어 있다.

4) 주민제안은 공동주택을 개발하거나 지구단위계획의 특별계획구역에 대한 개발을 위해 실질적으로 사업자가 주민이름을 빌어 제안규정을 활용하는 예가 많아 주민 스스로 지역환경을 개선하는데 활용하는 예는 찾을 수 없다.

5) 뉴욕시는 5개의 보로(Borough)로 구성되어 있으며, 보로의 대표자는 주민들에 의해 선출되는 보로장(Borough President)이다.

리매김되어 핵심적인 주민참여 시스템으로 오늘에 이르고 있다. 현재 뉴욕시의 모든 도시계획 및 개발에 관한 이슈들은 커뮤니티보드를 통해 주민의견이 수렴되고 도시계획결정과정과 도시개발과정에 반영되는 분권화된 결정과정의 근간을 형성하고 있다는 점에서 우리나라의 주민참여 시스템을 성숙시키는 데 좋은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

2. 연구의 내용 및 방법

본 연구는 뉴욕시에서 운용되고 있는 커뮤니티보드의 등장배경과 역할 및 구성 등 제반 특성을 살펴보고, 전반적인 운영특성 분석을 위해 커뮤니티보드 구체적인 운영실태를 심층적으로 파악한다. 이를 통해 주민참여 시스템으로 미국의 커뮤니티보드제도를 분석하여 우리나라 도시계획 및 개발 제도에 있어 주민참여를 체계화할 수 있는 시사점을 도출하는 것이 주요한 연구내용이다.

이를 위해 커뮤니티보드에 관한 문헌연구를 통해 도입배경과 역할을 살펴보고, 현 시점에서의 운영실태 파악을 위하여 담당공무원 및 커뮤니티보드 직원과의 면담조사를 실시한다. 또한 실질적인 운영특성 분석을 위해 특정 커뮤니티보드의 운영과정을 직접 참여관찰하여 보드회의의 진행 특성 및 결과를 파악할 뿐만아니라 특정기간동안 진행된 보드 회의록을 분석함으로써 구체적인 운영실태를 확인하는 간접적인 참여관찰 방법 등의 연구방법을 활용한다.

II. 미국뉴욕시 도시계획 흐름과 커뮤니티보드의 등장

1. 뉴욕시 도시계획의 흐름과 주민참여 체계의 형성

1) 뉴욕시 근대도시계획의 등장

뉴욕시가 현재의 모습을 갖추기 시작한 것은 산업화로 인구가 집중하기 시작한 1800년대 말로 볼 수 있다.⁶⁾ 1800년대 말 인구증가에 따라 열악해진 주거문제를 해결하기 위해 공공개입의 필요성을 인식하고 1867년에 Tenement Housing Act가 최초의 근대적인 개념의 도시계획제도로서 등장하였다.⁷⁾ 이후 1879년 주거법은 'Dumbbel' 주거타입을 도입하였으나 건폐율 확대를 결과하여 오히려 주거환경개선에 실패하였다.

이러한 문제를 인식하여 1901년 The New Law은 주거환경을 개선할 뿐만 아니라 개발업자를 제어할 수 있도록 일정한 건폐율을 허용하되 더 많은 빛과 환기가 가능하도록 하였다. 이법은 공공규제와 개발업자의 화해를 이끌어내 실제적인 도시공간의 질향상을 가져왔다. 이러한 민간개발업자의 이해관계와 공공의 목적을 어떻게 조화해서 가장 공공적인 주거를 공급하는냐에 대한 노력이 바로 뉴욕시 근대 도시계획의 시작이라고 할 수 있다. 이와 동시에 주민참여의 전통도 1893년 MAS의 결성을 계기로 구체적인 틀을 가지기 시작하였다.⁸⁾

6) Kantor(1971) p.1 참조, 뉴욕시의 역사는 1613년 네덜란드 상인들이 맨하탄 남부에 무역거래소를 세워 8년후 네덜란드 서인도회사로부터 네덜란드 서인도회사로부터 공인받아 독점 교역권을 획득하고, 1626년 Peter Minuet가 이곳 인디언으로부터 맨하탄을 매입하여 New Amsterdam이라는 새로운 정착지를 건설함으로써 시작되었다. 천혜의 항구라는 지리적 조건에 힘입어 미국의 주요한 거점도시로 성장하였고 오늘날 세계의 정치·경제의 중심으로 성장하였다.

7) 이 법이 주거환경 보호를 위해 건폐율 65%이상을 제한하고 뒷마당에 채광과 환경없이 건물의 증축을 금지하는 등 규정을 도입하였으나, 당시의 부동산 현실에 밀려 별다른 효과를 거두지는 못했다.

8) MAS(Municipal Art Society)는 '시민들이 우리 도시를 사랑할 수 있도록 도시를 사랑스럽게 만들자'는 취지로 뉴욕의 예술가와 건축가, 일반 시민들이 1893년에 결성한 단체로서 오늘날에도 뉴욕시 도시환경 개선을 위한 시민참여의 핵심이 되고 있다.

2) 조닝제도를 통한 도시관리의 등장

1909년 미국 도시계획학회가 워싱턴 D.C.에서 개최되고⁹⁾, 1916년에는 미국 도시계획법의 핵심인 조닝(Zoning)이 뉴욕시에 처음으로 채택되었다. 뉴욕시의 조닝제도는 상업지역이 다른 용도 특히 봉제업의 침투로 인한 지가하락을 방지하기 위한 상인연합회의 요청에 의해 등장하였다. 처음 뉴욕시에서 채택된 조닝법은 1926년 유클리드판례(Euclid v. Ambler Realty)에서 합헌판정을 받음으로서 기본적인 도시계획제도로 정착하게 되었다.

하지만 단순한 층고와 셋백규제를 중심으로 했던 유클리드조닝으로 최대용적율을 지향하는 개발업자로 인해 뉴욕시의 가로환경이 악화되었다.¹⁰⁾ 즉, 초기의 조닝이 변화하는 도시환경을 제어하기에 지나치게 경직되어 있어 단순하게 코드화 되어 있어 개별 건물만을 다루어 역사환경 보존 등 종합적인 도시관리가 어려웠다. 1961년 이러한 단점을 보완하고자 공개공지 등과 관련한 인센티브조닝과 건물밀도제어를 위한 용적률(FAR) 개념이 도입되었다.

3) 철거형도시재개발의 등장과 반성 그리고 현재

1900년대 초반 자동차와 고속도로의 발달에 힘입어 교외개발이 가속화됨에 따라 중산층이 교외로 떠나고 도심부가 쇠퇴하게 되었다. 이에 대응하

여 연방정부는 슬럼정비계획을 연구하고, 1949년 미국 최초의 재개발법인 Housing Act가 제정되고 이에 따라 뉴욕시는 도시개발의 전성기를 맞이했다.¹¹⁾ 물리적 환경개선 위주의 철거형 재개발은 주민들의 참여를 배제한 채 정부주도 top-down 방식의 도시계획사업으로 많은 전문가들과 시민들이 조직적으로 반대하게 되었고, 모더니즘의 직주본리와 tower-in-the-park의 개념은 이상과는 다르게 기존 커뮤니티와 도시조직을 파괴하고 오히려 활력있던 거리를 삭막하게 만들었다.¹²⁾

1900년대 중반의 철거중심 도시개발을 비판하면서 등장한 경제재개발(Economic Redevelopment)은 용도의 다양성과 가로환경을 중시하여 이전의 방식과는 차별성을 보였으나 이 역시 민간개발업자에 지나치게 의존하고, 강제수용권(eminent domain)에 의한 토지수용방식을 사용하며, 특히 사업과정에서 주민참여를 배제하고 있다는 점에서 과거의 한계를 지니고 있었다.¹³⁾ 현재 공공의 강제수용권(eminent domain)의 과대사용에 대한 문제가 주민들의 재산권 보호를 둘러싼 2005년 Kelo재판¹⁴⁾에서 크게 이슈가 됨에 따라 공공의 독단적인 도시개발과 이를 위한 강제수용권 남용이 문제가 되어 그 보완책이 마련되고 있는 중이다. 또한 뉴욕시는 9/11사건을 계기로 시민참여를 통한 도시재생에 대한 관심이 더욱 높아지고 있다.

9) Hall(2002).

10) 이같은 유클리드 조닝은 현재 조닝과 용도분리라는 점에서는 기본적인 개념은 동일하나 밀도규제에 대한 방법이 있어서는 상이했다. 유클리드 조닝에서 건물 밀도규제의 주요 수단은 층고 및 셋백규제가 주요 수단이었던 관계로 부동산 개발 시장의 경제논리와 맞물려 '웨딩케이크' 스타일로 알려진 독특한 빌딩유형을 뉴욕시에서 양산했었다.

11) 이 당시 뉴욕시는 행정책임자였던 Robert Moses는 강력한 개발위주의 정책을 시행하여 뉴욕시의 주요한 기반시설을 건설하였을 뿐만 아니라 수많은 슬럼들이 철거하고 고층아파트들을 건설하였다.

12) 맨하탄의 그리니치빌리지 일대를 철거재개발하려는 계획은 Jane Jacobs를 중심으로 커다란 저항을 받게 되고 그녀의 유명한 책 "The Death and Life of American Cities"가 탄생하는 계기가 되었다.

13) 경제재개발의 주체는 대부분 뉴욕시 도시개발공사인 ESDC(Empire State's Development Corporation)인데 공공단체로서 ULURP를 면제받고 강제수용권을 행사할 수 있는 권한이 있으며 시예산을 사용하지 않아 사회의 감시에 있어도 자유롭다.

14) Kelo의 주민들이 New London시를 상대로 강제수용권을 통해 사유지를 재개발사업 목적을 강제적으로 수용하려는 것에 반발하여 강제수용권 행사는 미국헌법에 위배되는 위헌적 수용이라고 소송을 제기했다. 비록 이 소송에 대한 대법원 판결은 많은 논란 끝에 5:4라는 근소한 차이로 New London시의 강제 수용권의 집행은 공공의 목적과 이익을 위한 적법한 것이라고 판시했다.

4) 뉴욕시 도시계획의 방향과 주민참여시스템

1900년대 초반의 물리적 환경개선에 초점을 맞추었던 뉴욕시의 도시계획 패러다임은 시민참여를 바탕으로 한 Advocate Planning, Community Planning 등의 과정을 중시하고, 물리적 환경개선보다는 사회적, 경제적 의미를 담는 방향으로 변화되었다. 이러한 시대적 요구아래에서, 연방정부 역시 1968년 철거중심의 Urban Renewal사업을 폐기하고,¹⁵⁾ 대신 1969년 NEPA(National Environmental Policy Act)가 제정되어, 대형 프로젝트들에 대한 환경영향평가가 의무화되었다. 또한 연방도시개발법 개정으로 관련주민들의 개발과정에 참여가 법적으로 보장되었다.

이처럼 주민들의 목소리가 증대라는 시대적 흐름에 따라 1975년 시헌장 개정으로 시전역에 걸쳐 59개의 커뮤니티보드(Community Board)가 조직되어 주민참여시스템의 핵심으로 역할하게 되었다. 커뮤니티보드는 ULURP이나 CEQR과정에서 주민의견을 전달하는 역할을 부여받았을¹⁶⁾ 뿐만 아니라 1990년 시헌장 개정으로 주민들은 자신들의 지역에 대한 장기계획인 '197-a Plan'¹⁷⁾을 작성하는 등 커뮤니티구역 전반의 모든 사항에 대한 주민참여의 핵심으로 자리잡게 되었다. 이같은 커뮤니티보드는 커뮤니티구역내의 모든 도시계획 및 토지이용 행위에 대한 명백한 주민참여의 파트

너로 자리매김된 것이다. 이처럼 주민들은 커뮤니티보드라는 강력한 주민참여시스템을 가짐에 따라 지역사회에 대해 보다 강한 영향력을 가지게 되었다.

2. 커뮤니티보드의 등장과 구성

1) 커뮤니티보드의 등장

뉴욕시 커뮤니티보드의 기원은 1951년 맨하튼 보로장 Robert F. Wagner가 맨하튼보로내 12개의 커뮤니티도시계획의회(Community Planning Councils)를 설립함으로써 시작되었다.¹⁸⁾ 각 심의회는 15명에서 20명의 위원으로 구성되고, 자신들의 커뮤니티에 영향을 미칠 공적인 결정에 대해 주민들의 의견을 접수하고, 예산집행과 도시계획의 문제에 관해 보로장에게 자문하는 역할을 수행하였다. 이러한 심의회의 행정 경계는 공공서비스의 공급을 용이하게 하도록 미리 시도시계획원회에서 미리 정해진 경계에 일치하도록 하였다. 이 심의회는 1963년 명칭이 '커뮤니티도시계획보드(Community Planning Boards)'로 변경되어 시헌장 64장에 포함되어 도시의 모든 보로에 확산되었다.¹⁹⁾ 1963년의 시헌장 규정은 시정부의 조언자로서 커뮤니티보드의 역할을 법적으로 규정하였다는 것에 의미가 있다. 즉, 각각의 보드는 "자신

15) 도시재개발정책은 Lyndon Johnson행정부에 들어서면서 변화하기 시작하였다. 1968년 the Housing and Urban Development Act와 The New Communities Act은 새로운 커뮤니티를 계획하고 개발하는데 민간기업의 참여통한 자금조달을 보장해주었다. 이를 위한 후속조치로 1974년에 Housing and Community Development Act를 개정하여 Community Development Block Grant program(CDBG)을 도입하였다. 이 기금프로그램은 불량주택과 경제적으로 쇠퇴한 지역을 철거하기보다는 기존의 동네와 건축물 등을 재개발하는데 중점을 두고 있었다. (http://en.wikipedia.org/wiki/Urban_renewal)

16) 1975년 뉴욕시는 표준토지이용검토절차(ULURP, Uniform Land Use Review Procedure)를 도입하였으며, 1989년 이후 모든 도시계획변경(zoning change)이나 주요 개발프로젝트는 ULURP, 환경영향평가인 CEQR(City Environmental Quality Review)을 거쳐야 했다.

17) 1975년 뉴욕시 시헌장개정에 따라 197-a장에 새롭게 도입된 계획으로서 커뮤니티보드에 의해 발의되어 ULURP와 동일한 절차를 거쳐 뉴욕시가 공식적으로 인정하는 장기지역발전계획을 의미한다.

18) http://www.nyc.gov/html/cau/html/cb/cb_main.shtml "Learn the history of the Community Boards"

19) 새로운 시헌장에 따라 브롱스에서 14개와 브루클린에서 7개의 위원회가 구성되었다. 이후 1966년에는 퀸즈와 스테이튼 아일랜드에서도 13개의 보드가 구성되었다. 1975년 시헌장을 개정할 쯤에는 전체적으로 62개의 보드가 존재했다.

들의 구역의 발전이나 복지에 관련된 어떠한 문제에 대해서도” 시 도시계획위원회에 조언할 수 있는 책임을 부여받았다.

1963년의 규정은 위원들의 선임과 면직에 대한 규정이 없고 책임과 이행에 관한 규정이 없어 시나 보로 공무원의 시로부터의 의사소통을 위한 기구가 될 수 있다는 비판을 받는 등 한계를 가지고 있었다. 이에 1968년에 커뮤니티도시계획보드를 규정하는 시헌장 84의 한계를 인식하여 Lindsay 시장은 위원의 선임과 면직에 관한 규정을 포함하여 오늘날 커뮤니티보드로 명명된 조직의 구조와 권한을 규정하는 지방법39(Local Law 39)을 제정하였다.²⁰⁾ 여전히 이 조직은 구속력이 없었으나, 당해 구역 관련 안전에 대해 공청회 개최권이 부여되었다.

1960년대 후반 모델도시(Model Cities)라는 연방프로그램에서 제시하는 ‘커뮤니티참여’라는 조건에 따라 커뮤니티 참여에 대한 열기가 고조되었던 것도 커뮤니티보드 제도의 발전에 큰 기여를 하였다고 볼 수 있다. 1972년의 입법에 따라 설치된 뉴욕시를 위한 주헌장 개정위원회는 커뮤니티보드(Community Board)가 토지이용과 개발에 관한 새로운 책임과 의무를 감당할 적절한 기구라 판단하여 1975년 11월4일 새로운 시헌장에 포함되어 예산을 배정받는 독립기관으로 자리매김되었다. 이후 1989년 시헌장 개정위원회에서는 환경 검토과정에 커뮤니티보드의 역할을 증대하는 등 지속적으로 그 역할과 중요성을 강화하였다.

2) 커뮤니티보드의 구성

뉴욕시의 커뮤니티보드는 시전체를 최대인구 250,000명을 기준으로 일정한 지리적 범주로 구분한 59개 커뮤니티구역(Community Districts)²¹⁾마다 구성되며, 각각은 당해 구역에 거주하거나 일하는 최대 50명의 보드위원으로 구성된다. 보드 구성원은 급여없이 봉사하며, 보로장에 의해 임명되고, 이중 절반은 시의회 의원으로 구성하도록 권고된다. 임기는 2년이고, 지명직 위원 중 공무원은 25%를 넘지 않아야 하며, 보드위원인 아닌 자는 보드에서 별도로 구성하는 위원회(committee)에서 봉사할 수 있다. 보드위원은 6개월이상 보드와 위원회에 불참을 포함한 이유로 커뮤니티보드 또는 보로장에 의해 면직되어질 수 있다. 커뮤니티보드는 필요에 따라 보드위원외에 일반주민이 참여할 수 있는 위원회(Committee)를 구성할 수 있다. 회의는 공정성을 가질 수 있도록 뉴욕주 공개회의법에 따라 일반에게 개방되어 있으며, 시간을 정확하게 준수해야 한다.

커뮤니티보드에서 이루어지는 회의는 전체 보드회의와 일반회의로 나눌 수 있다. 전체보드회의는 보드위원들은 구역의 필요와 주민의 요구, 시헌장의 필수조건을 검토하기 위해 매달(7, 8월제외) 개최하고 투표에 등록한 보드위원의 다수결에 따라 조치와 결정사항을 정한다. 이때 시헌장은 회의와 공청회의 충분한 공지하고, 회의에서 일반대중의 의견을 들을 시간을 별도로 부여하도록 하며, 회의는 방송과 케이블방송으로도 볼 수 있어야 한다고 규정하고 있다. 일반회의는 공공 회

20) N.Y. Local Law No. 39에서 규정하는 시부서 준수 사항은 다음과 같다.(<http://home2.nyc.gov/html/dcp/html/luproc/ulpro.shtml>)

- 보드장에게 시의 부서는 일정이나 회의를 공지함으로써 공청회를 요구하는 모든 문제에 관한 커뮤니티보드의 의견을 조회한다.
- 공청회에서 제시된 커뮤니티보드의 권고사항에 대한 기록과 권고사항을 제출하지 않는 커뮤니티보드의 이유를 기록하다.
- 공청회에 따른 추속 조치들을 커뮤니티 보드에 공지한다.
- 커뮤니티 보드가 요구하거나 이들이 작업하는데 요구되는 정보들을 커뮤니티보드에 제공한다.

21) 브루스 12개, 브루클린 18개, 맨하튼 12개, 퀸즈 14개, 스테이튼아일랜드 3개

의(Public session), 공청회(Public hearing), 의장 등 각종 보고, 위원회 보고 및 투표 등으로 이루어진다. 특히, 공청회는 규정에 의거하여 매달 개최되어야 하고, 뉴욕중 공개회의법, 뉴욕시헌장, 보드조례 및 명령에 관한 규칙을 준수해야 한다.

3. 커뮤니티보드의 역할과 의미

1) 커뮤니티보드의 책임과 의미

커뮤니티보드는 시헌장 규정²²⁾에 따른 독립적인 시기관이며, 보드회원은 시 공무원으로 역할과 책임을 갖는다.²³⁾ 각각의 보드는 자신의 조례를 채택하고, 자신의 직원을 선출할 수 있으며, 특정 목적 달성을 위해 위원회를 만들 수 있다. 보드는 토지이용과 조닝문제, 시예산, 공공서비스, 기타 커뮤니티의 복지와 관련한 많은 문제들을 다루는데 있어 중요한 자문역할을 수행한다. 특히 커뮤니티보드의 역할 중 중요한 것 중의 하나가 토지이용검토절차(ULURP)²⁴⁾의 일부로서 역할 수행이다. 뉴욕시 헌장은 커뮤니티보드가 지켜야 할 의무사항을 규정하여 그 역할을 분명히 하고 있으며²⁵⁾, 그 역할과 책임을 구분하여 간략히 제시하면 <표 1>과 같다.

커뮤니티보드의 중요한 특징은 토지이용결정에 있어 높은 영향력을 가진다는 것이다. 1975년 시헌장 개정안에서부터 시작된 ULURP에서 커뮤니티보드는 보로장에게 제안서가 제출되기 전에 안을 검토하고 권고안을 만든 역할을 수행한다. 커

<표 1> 커뮤니티보드의 책임사항

구 분	책 임 사 항
토지 이용 및 조닝	· 구역내 공공시설에 대한 위치선정에 대해 자문 · 토지이용과 조닝에 관한 자문 · 자신들의 커뮤니티의 성장과 복리를 위한 계획 발의 · 조닝조례에 따른 변경과 특별허용에 대한 제안 등
시 예산	· 구역의 예산소요 평가 · 구역관련 예산 수립에 관한 권고사항 제시
기타 커뮤니티 관심사	· 교통문제에서 주택지 쇠퇴에 이르는 구역의 전체나 부분에 영향을 미치는 모든 문제
구성주체 역할 및 한계	· 커뮤니티보드, 매니저, 직원은 당해 구역과 주민을 위한 대변인과 조정자로 시기관이나 공무원이 갖는 권한 없지만, 대화를 통해 성공적으로 역할 수행

뮤니티보드의 결정은 구속력은 없지만, 보로장은 위원들의 결정에 근거하게 되고, 시도시계획위원회는 검토대상으로 이 권고안을 받아들이기 때문에 중요한 절차가 되고 있다. 그래서 주민들은 자신들의 의견을 적극 반영할 수 있기 때문에 신뢰를 가지고 참여하게 되며, 개발업자는 당해 커뮤니티보드의 승인을 얻기 위해 최선을 다하는 시스템이 형성된다.

2) 커뮤니티구역사무실과 매니저 및 직원의 역할

커뮤니티보드는 시헌장에서 규정한 책임을 수행하기 위한 지원조직으로 자신들의 사무소(District

22) 뉴욕시 헌장의 Chater70 §2800에 커뮤니티보드에 관한 사항을 규정하고 있다.

23) 시정부는 커뮤니티지원단(Community Assistance Unit)이라는 시장 직속 기구를 통해 커뮤니티보드 활동을 지원하고 있다.

24) 표준토지이용검토절차(ULURP, Uniform Land Use Review Process)란 1975년11월4일 승인된 뉴욕시 헌장의 197-c규정에 따라 1976년6월1일 시도시계획위원회가 공청회를 거쳐 채택한 것으로 시의 토지이용에 영향을 미치는 각종 행위를 공개적인 검토를 위해 표준화된 절차를 말한다. 이 절차는 제안서제출, 인정, 커뮤니티보드검토, 보로장검토, 시도시계획위원회 검토를 거쳐 시의회에서 승인여부가 결정되며, 마지막으로 시장의 거부여부에 대한 검토로 이루어져 최대 225일내에 이루어진다.

25) 시헌장 70장2800조d항은 각각의 커뮤니티가 21개항에 걸쳐 의무를 부과하고 있다. .

①당해 커뮤니티구역의 요구를 고려 ② 커뮤니티구역과 당해 주민들의 복지와 관련되는 어떠한 문제라도 당해 선출직 공무원과 협력하고, 자문하며, 지원하고, 조언 ③커뮤니티보드는 다음 사항에 대해 관여 : 공공서비스의 배분, 시예산 집행과정, 토지이용계획, 기타 책임사항들 ⑧장기 도시계획 ⑨커뮤니티 옹호활동

Office)와 구역 매니저(District Manager) 및 직원을 두고 있다. 구역매니저는 사무실과 직원들을 관장하며, 시의 공공서비스 공급을 개선하는 절차를 수행하는 역할을 한다. 그 외에도 주민들의 불만을 접수하고, 시 공무원으로서 봉사하며, 정보의 원천이 되고, 커뮤니티 조직자이자 중개자, 옹호자 역할 등 많은 역할을 한다. 구역사무실의 중요한 책임사항은 커뮤니티 주민들로부터 불편사항을 접수하고 이를 해결하는 것이다. 또한 구역사무실은 노인들을 위한 임대료 증가 면제 프로그램(SCRIE, Senior Citizens Rent Increase Exemption Program)²⁶⁾ 서식에 관한 지원과 주택지원응모, 반값할인요금응모, 블록파티와 거리축제 등에 대한 지원활동을 한다.²⁷⁾

III. 뉴욕시 커뮤니티보드 운영사례 분석

1. 운영사례의 선정과 개요

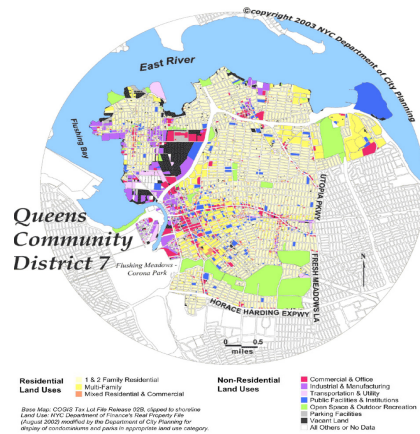
분석사례는 뉴욕시 커뮤니티보드 중 활발한 운영으로 전반적인 시스템과 운영실태를 파악할 수 있으며, 상업이나 주거에 치우치지 않는 도시지역으로서 일반적인 특성을 갖추고 있는 곳으로서 자료수집이 용이한 곳을 선정한다. 분석사례로 선택한 퀸즈 커뮤니티보드 #7(Queens Community Board #7, 이하 퀸즈CB #7으로 칭함)는 뉴욕시 커뮤니티보드 중 현재 활발하게 운영되는 보드로 꼽히고 있으며, 면적상으로 가장 큰 규모를 갖추고 있으면서 상업과 주거지역을 고루 갖추어 도시

지역으로서 일반적으로 특성을 보이고 있는 곳으로서 보드 운영상의 각종 특성을 비교적 용이하게 파악할 수 있는 곳이다.

〈표 2〉 퀸즈커뮤니티구역 #7의 인구추이

구분	인구(명)	증가율(%)
1980년	24,786	-
1990	220,508	7.7
2000년	242,952	10.2
년평균증가	12,934	9.0

자료: Department of City Planning(DCP), NYC



자료: DCP, NYC

〈그림 1〉 퀸즈커뮤니티구역 #7 토지이용분포도

퀸즈커뮤니티보드 #7는 뉴욕시의 59개 커뮤니티 중 가장 큰 관할구역(면적32.9km², 995만평)에 해당하는 퀸즈커뮤니티구역 #7를 담당하고 있다.²⁸⁾ 이 구역은 뉴욕주 퀸즈보로의 북단에 해당하며 Flushing, College Point, Whitestone, Bay

26) SCRIE는 지불능력이 낮은 노인임차자를 위한 임대료 통제와 안정화를 위한 노인주거복지 프로그램이다. 건물주가 임대료를 올리는 경우, SCRIE를 적용받는 임차자는 증가된 임대료를 지불할 필요가 없다. 이 때 건물주는 임대료대신에 재산세와 관련하여 동일한 량의 신용을 얻게 되는 프로그램이다(참고: http://www.nyc.gov/html/dof/html/property/property_tax_reduc_scrie.shtml).

27) 더 나아가 적극적인 구역사무실은 임차자와 상인들 조합을 구성하고, 특별 이벤트를 공론화하며 커뮤니티의 요구에 따라 더 많은 것들을 수행하고 있는 등 커뮤니티의 주민참여의 중심주체로서 활동하고 있다.

28) Bay Terrace, Beechhurst, College Point, Flushing, Malba, Queensborough Hill, Whitestone을 포함하는 7개 타운을 담당하고 있다.

Terrace, Malba, Beechhurst, Queensboro Hill, Willets Point 지역을 포함하고 있다. 인구는 242,952명(2000년 현재)로서 1990-2000년 동일기간 중 뉴욕시 평균 인구증가율 9.4%를 상회하는 10.2%를 기록하고 있어 지속적으로 성장하는 커뮤니티구역이다.

〈표 3〉 퀸즈커뮤니티구역#7 토지이용분포표

구분	획지수	면적(km)	비율(%)
단독및두가구주택	26,929	9.49	34.0
공동주택	3,131	2.88	10.3
복합주택 및 상업용도	889	0.40	1.4
상업 및 업무용도	988	1.14	4.1
공업용도	428	1.26	4.5
교통시설 및 공동구	204	0.45	1.6
공공시설	301	1.38	5.0
오픈스페이스 및 휴식시설	79	3.58	12.8
주차장	328	0.41	1.5
나대지	1,136	2.80	10.0
기타	125	4.10	14.7
합계	34,538	27.90	100.0

자료: DCP(December, 2005), NYC.

이곳은 단독이나 2가구주택과 교외고층아파트, 64개공원, 30개녹도가 분포하며, 23개버스노선과 #7지하철, LIRR철도를 가진 교통중심지로서 매우 다양한 특성을 보이는 커뮤니티이다. 또한 뉴욕시에서 4번째로 큰 소매상업지역이 분포하고, 퀸즈보로에서 2번째 규모의 공업지역이며, 가장 긴 수변지역에 면한 곳으로 상업·주거·공업 등 다양한 도시활동이 이루어지는 특성을 보유하고 있다.

2. 퀸즈CB#7의 구성과 운영 분석

1) 퀸즈CB#7의 구성

퀸즈CB#7은 보로장에 의해 임명된 급여를 받

〈표 4〉 보드위원의 직업분석표

연번	이름	직업	연번	이름	직업
1	Charl1	기술자	26	Ranga	은퇴기술자
2	John1	선생님	27	Jean	의사
3	Arthu1	은퇴건축가	28	Issac	의사
4	Eugen1	경찰관	29	Warren	MTA
5	Tyler	컴퓨터기술자	30	Hari	소아과 의사
6	Chin-H	병원안식도우미	31	Joshu	은퇴검사
7	Micha	은퇴노인단체	32	Josep2	교수
8	Rocco	문방구점경영	33	John3	기술자
9	Josep1	MTA(대중교통)	34	Arnol	은퇴사업가
10	John2	장애자지원단체	35	Sarah	은퇴사업가
11	Fred	여행사	36	Linda	도서관사서
12	Donal1	은퇴자	37	John4	방사선전문가
13	Pablo	YMCA	38	Arthu2	노동조합
14	Eugen2	소방서	39	James	노동조합
15	Roeme	한국YWCA	40	Josep3	소방서대장
16	Donal2	기술자	41	Adria	개발중개자
17	Phil	보험회사	42	Charl2	변호사
18	Chanw	변호사	43	Peter	약사
19	Esthe	의료분야	44	Selma	선생님
20	Rober	환경기술자	45	Teren	커뮤니티지도자
21	Frank	개발업자	46	Lynda	헤드헌터
22	Nicho	변호사	47	Carlo	은퇴은행가
23	Lilly	호텔경영	48	Joel	은퇴환경보호국
24	Kim	시공무원	49	Nicho	교회목사
25	Milli	은퇴은행가	-	-	-

*이름은 프라이버시문제로 성을 생략하고 이름의 5개문자만 기록함.
자료: 커뮤니티보드의 District Manager와의 면담조사 결과

지 않는 49명의 보드위원과 이들을 지원하는 커뮤니티구역 사무실로 구성된다. 49명의 보드위원중에서 1명의 보드장이 선출되고, 보드장은 필요에 따라 위원회를 구성할 수 있다. 보드위원들은 당해 지역의 인종·산업 등 다양성을 반영할 수 있도록 주민구성 및 구역특성에 따라 선정되어 당해 구역에서 발생하는 다양한 이슈에 대해 효과적으로 대응할 수 있도록 구성된다. 회의규정에 따라

〈표 5〉 퀸즈CB#7 위원회 구성현황(2006년 8월 현재)

연번	내용	위원수 (위원장포함)	위원장
1	예산위원회	15	1
2	건축 및 조닝위원회	15	2
3	CollegePointCorporatePark 특별팀	12	1
4	소비자문제위원회	5	1
5	문화관련및 랜드마크위원회	6	2
6	경제개발위원회	8	1
7	교육및 청소년위원	13	2
8	환경및 위생위원회	8	1
9	운영위원회	7	1
10	건강위원회	10	1
11	주택,보전,개발위원회	5	1
12	법률위원회	5	1
13	공원및휴양위원회	13	1
14	경찰 및 화재, 공공안전위원회	8	3
15	노인 및 사회서비스위원회	11	1
16	대중교통위원회	6	1
17	교통(자산/운영)위원회	14	1
합계		161	22

자료: 퀸즈 커뮤니티보드 #7 내부자료

7월과 8월을 제외하고 매달 1회 이상 구역 안에서 회의를 개최하고 매달 1회 이상 공청회를 개최하여야 한다.

현재 보드위원은 기술자, 선생님, 의사, 변호사, 소방관, 공무원, 도서관사서, 검사, 약사, 목사 등 다양한 직업군의 전·현직에 종사하는 주민 49명으로 구성되어 있다. 또한 2006년 8월 현재 퀸즈 CB#7에서는 17개 위원회를 구성하여 구역에 다양한 이슈에 대해 적극적인 대응을 하고 있다. 구역사무실은 일정한 급여를 지급받는 구역매니저, 커뮤니티협력자 및 기록비서, 커뮤니티협력자, 커뮤니티서비스보조 각1명씩 4명으로 이루어져 있다.

〈표 6〉 퀸즈CB#7 간략FY2007년(20060701-20070630) 예산 현황

예산항목	내용	금액(달러)
100	일반 물품 및 재료	3000
110	음식 및 다과	2000
199	자료처리비	200
300	일반장비	200
302	통신장비	300
314	사무실집기	500
315	사무실장비	500
332	자료처리장비구입	1200
337	책 등 기타	50
400	일반계약비용	100
40B	시내선전화및통신	2,619
412	소요장비사용료	600
431	소요장비임대료	2,500
499	기타일반비용	500
602	통신장비유지비	600
608	사무실장비유지비	2,200
613	자료처리장비유지비	300
615	자료인쇄서비스	2,000
684	컴퓨터 등 전문서비스	1,000
합계		20,369*

자료: Queens Community Board7, FY2007 OTPS Budget Estimates.

*자료에 의하면 22,181달러로 계상되어 있으나 열거된 세부항목의 합은 상이함. 이는 연간 예산을 조정하는 과정에서 나온 자료이기 때문에 차이가 발생한 것이며, 구역 매니저와 면담결과 대략 이와 비슷한 수준에서 결정된다고 증언함.

각 보드는 매 회계연도에 맞추어 당해 활동내역에 대한 평가와 요구사항을 담은 연례보고서 성격의 커뮤니티구역요구서를 작성하여 시에 제출하고 있다. FY2007²⁹⁾의 경우 그 구성을 살펴보면 먼저 당해 커뮤니티구역에 대한 간략한 소개를 담고 시의 각 부서에 해당하는 보드의 요구사항을

29) 미국 회계연도는 우리와 달리 7월 1일에 시작하여 다음해 6월 30일에 끝난다. FY2007은 2006년 7월 1일부터 2007년 6월 30일을 의미한다.

〈표 7〉 FY2007년 커뮤니티보드 #7 예비예산안

연번	내용	비용청구		환경개선사업신청		연번	내용	비용청구		환경개선사업신청	
		청구수	반영비율 (%)	신청수	반영비율 (%)			청구수	반영비율 (%)	신청수	반영비율 (%)
1	도시계획국	8	25	1	100	16	중소기업국	22	18	0	0
2	시장실부속비상관리실	1	100	0	0	17	경제개발회사	15	0	55	24
3	뉴욕시공공도서관	35	0	53	17	18	주택보전및개발국	67	34	43	2
4	브루클린공공도서관	15	93	16	44	19	건축국	51	2	5	80
5	퀸즈보로공공도서관	14	0	17	59	20	보건국	53	85	1	100
6	교육국	37	54	96	64	21	건강및병원회사	7	14	32	47
7	경찰서	155	15	55	29	22	환경보호국	59	17	133	23
8	소방서	69	19	49	10	23	위생국	108	15	24	33
9	노숙자서비스국	12	25	6	33	24	교통국	109	3	438	31
10	아동행정국	43	0	13	0	25	공원국	194	2	415	30
11	인사국	16	56	6	50	26	시전역행정서비스국	9	100	8	50
12	노인국	80	0	12	0	27	주택공사	6	17	33	39
13	문화국	11	56	26	31	28	대중교통공사	7	0	54	33
14	범죄조정위원회	3	18	0	0	29	랜드마크보전위원회	7	0	1	0
15	청소년및커뮤니티개발국	62	0	9	0	30	그 외 기관들	35	14	13	8

자료: The City of New York(2006), p.13.

정리한 형식으로 구성되어 있다.³⁰⁾

2) 퀸즈CB#7의 운영예산과 사업예산

사무실 임대료와 운영비, 4명의 직원 급여는 시 예산에서 별도로 지급된다. 현재 4명의 급여는 14,000~79,000달러 정도로 경력과 근무형태에 따라 차이가 있다. 커뮤니티사무실과 커뮤니티보드 운영을 위한 예산은 뉴욕시 전체 구역이 비슷한 금액이 배정된다. 퀸즈CB#7의 경우 FY2007예산이 20,369달러로 책정되어 있다.

또한 커뮤니티보드는 당해 구역을 위한 비용청

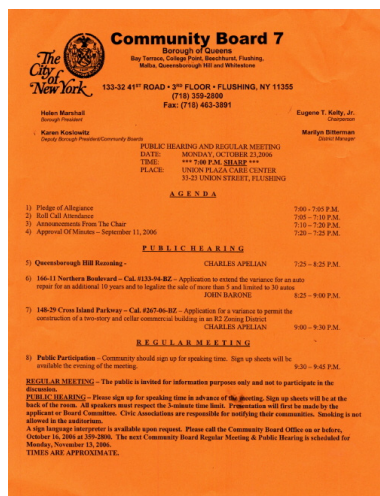
구와 환경개선을 위한 시예산을 신청하도록 되어 있는데 FY2007년의 경우 시의 전부서를 대상으로 비용청구가 1,310회, 환경개선사업신청이 1,614회를 계획하고 있다. 비용청구는 경찰국(155), 위생국(108), 교통국(109), 공원국(194) 회로 4개 부서 합이 568회로 전체의 43%를 차지하고, 환경개선사업 부문은 교통국(438), 공원국(415), 환경보호국(133) 순으로 상위 2개 부서 합이 986회로 전체의 61%를 차지하였다.

30) 시의 각부서는 다음과 같다. Board of Education, Buildings, Economic Development, Department of Environment Protection, Fire Department, Housing Preservation and Development, Human Resources Administration/Department of Homeless Services, Parks, Police, Sanitation, Department of Transportation(Highways, Traffic, Transit)(참고자료: Community District Needs Statement-FY2007).

3. 킨즈CB#7의 2006년 운영실태 분석

1) 2006년 보드회의 개요

2006년 한 해 동안 보드회의는 7월, 8월을 제외하고 매월1회 또는 2회 개최되어 전체적으로 12회가 개최되었다.³¹⁾ 주민들의 참석이 용이하도록 회의시간과 장소는 사전에 일정한 시간과 장소가 고지되어 혼란이 없도록 하고 있다.³²⁾ 일과시간 이후인 오후 7:00시에 시작하며, 장소 역시 참석의 용이성과 회의진행을 고려하여 “Union Care Center”에서 진행되었다. 또한 매 회의시 제시되는 회의진행안내 자료에는 회의안전과 진행시간 등과 함께 다음 달 개최되는 보드회의의 날짜를 미리 고지한다.



〈그림 2〉 2006년10월23일 킨즈 CB#7회의 진행안내

보드회의는 둘째주와 넷째주 월요일에 개최되며, 출석확인등 기본확인절차 외에 공청회와 정례회의로 크게 두 부분으로 구성된다. 보드회의에는

보드위원 외 시장실을 비롯한 관련 공공기관이 참관인으로 참석하며, 해당 안전별 관련단체와 관심 있는 일반주민들이 참여하고 있다. 보드위원들은 2006년 한해 동안 보드회의 참석률을 분석해본 결과 86%, 낮게는 63%로 평균 78%로 비교적 높은 출석률을 보였다. 보드위원 무급 봉사하면서 당해 커뮤니티구역의 바람직한 발전을 위해 능동적으로 참여하고 있다.

2) 2006년 회의 안전분석

공청회(Public Hearing)는 20건(12월1회제외)에 대해 보드위원의 활발한 질의응답과 동시에 각 안전에 대해 이해관계를 가진 95명의 일반인 의견 제시가 이루어졌다. 그 결과 당해 안전에 대해 찬성 15회, 반대 4회, 기권0회, 서류미비로 미표결 1회가 이루어졌다. 공청회 안전을 살펴보면 특별허가와 관련된 안전이 가장 많은 7건을 기록하고, 다음 순으로 예외인정 5건으로 나타나고 있다. 그 외 안전으로는 리조닝과 예산관련이 각각 2건이고, 역사지구지정과 가로명칭변경, 매립허가, 일방통행방향변경이 각각1건으로 논의되었다. 각각의 안전에 대해 평균 4.8명이 의견을 제시한 것으로 분석되었으나, 이는 안전의 성격에 따라 크게 차이를 보였다. 역사지구 지정 등과 같이 많은 주민들에게 영향을 미치는 경우는 29명이 의견을 제시하였으나, 특별한 문제가 발생되지 않았던 기존 예외인정과 특별허가의 경우 의견제시가 전혀 없었다.

31) 뉴욕시 공개회의의 기준에 의거하여 회의가 진행된다.

32) 분석 대상 년도 동안 모든 회의는 같은 시간 같은 장소에서 진행되었다.

〈표 8〉 퀸즈보로 CB#7의 2006년 회의록(2006년1월~12월)

구분	일시	안전	보드 위원 참석	공청회					정례회의		비고
				논의안건	위원회 보고	보드위원 질의응답	일반인 의견	표결 (찬/반/기권)	일반인 참여	논의안건	
2006년 1월	9일	5	43	특별허가연장	○	0	0	41/0/0	6	· 2006실행 위원 선출	* 투표 이후 2명 위원참석
2006년 2월	27일	9	39	기존조닝예외인정 수정	○	7	8	39/0/0	5	· 건축승인요청	· 퀸즈 극장 브로셔 배포/ · 퀸즈 보로 커뮤니티 칼리지 언어 프로그램 · 공항 부근 공기오염
2006년 3월	13일	9	36	역사지구지정건의	○	14	29	33/0/0	0	-	· 시장실교육정책/ · 하계 공원 구조대 모집/ · GCC건축 허가
				뉴욕시 2007/08예산소요	○	0	0	32/0/0			
2006년 4월	10일	9	42	특별허가	○	25	0	22/20/0	3	· 2가구 주택 2동 건축	· 미국 암 협회 설명회 · 소방서 모집 및 다양성 단 설명
2006년 5월	8일	10	39	기존 단독주택 확장 예외 인정	○	4	5	36/3/0	14	· 건축 승인 요청	· 플러싱 YMCA 설명회
				가로명칭변경	○	1	3	16/21/0			
2006년 6월	12일	8	45	특별허가	○	36	14	33/11/0	3	-	* 투표 이전 1명, 첫번 투표 이 후 3명 떠남
				매립허가	○	10	1	42/0/0			
				기존시설 특별허가 기간10 년 연장 및 영업시간, 주인 변경	○	6	3	35/6/0			
	19일	11	34	특별허가연장	○	6	0	11/22/0	2	· 건축 허가 요청 · QCB #7에 맞는 용도지역 신설 · 가로명칭기준	* 투표 후 1명 도착
10년 예외 인정기간 연장 및 중고차 판매허용				○	4	0	33/0/0				
2006년 7월, 8월	회의 없음	-	-	-			-	-	-	-	※ 하절기 회의 규칙
2006년 9월	11일	9	39	병원확장위반리조닝	○	21	12	38/1/0	3	-	
				FY2008예산안의견제시	○	0	4	-			
	25일	10	31	기존시설 재개발 위한 예외 인정	○	9	1	30/0/0	0	· 제안된 개발 허 가 · FY2008 예산투 표	* 투표 후 1명 도착
				일방통행방향변경	○	1	0	30/0/0			
				R2지역에 2층 및 상업용 건 물 예외 인정	×	안전 취소		서류미비안 건축소			
2006년 10월	23일	8	36	주거지역내 상업시설 예외 인정	○	3	9	35/0/0	1	-	* 투표 후 1명 도착
				퀸즈보로힐 지역 리조닝	○	2	6	36/0/0			
2006년 11월	13일	9	37	기존 예외 인정연장	○	4	0	35/0/0	2	동물 통제 프로그램	· 퀸즈 일반 심의회 설명회 (2007년1월로 연기) · 뉴욕시 굶주린자 없애기 운동 * 투표 후 2명 도착
2006년 12월	11일	9	31	공동주택 출입구를 개설 위 한 허가	○	19	2	31/0/0	0	-	· 교회 리노베이션에 대한 위 원회 보고
합계		106	452			172	97		39		

자료: 2006년1월~12월 Community Board #7 회의록



〈그림 3〉 퀸즈CB#7 회의 전경



〈그림 4〉 보드회의에서 안전설명 모습

정례회의(Regular Meeting)에서는 보다 다양한 분야와 관련있는 10개 안전들이 논의되었는데 먼저 건축허가와 관련한 사항이 4건으로 가장 많았고, 그 외 개발허가와 용도지역신설, 가로명칭 변경기준, 동물통제프로그램, 임원진선출, 예산안에 대한 표결 등이 안전으로 논의되었다. 이 때 보드내에 구성된 위원회의 검토결과를 보고하고, 보드위원은 질의응답을 실시하게 된다. 안전이 취소된 것을 제외하고 모든 안전에 대해 검토결과가 보고되었으며, 이에 따라 보드위원은 153개의 질의응답을 실시하였다.

3) 유관부서 참관 현황 분석

퀸즈CB#7 회의시 참관인은 연간 88명, 매회 8

명이 당해 기관을 대표하여 객원위원으로 참석하여 각 안전에 대해 의견을 청취하였다. 이러한 참관인은 뉴욕시청과 퀸즈보로청 등 행정기관과 연방의회, 주의회, 시의회 의원이 참가하고 있으며, 그 외 타지역 커뮤니티보드도 참관하여 생생한 주민의견을 청취하고 있다.

IV. 뉴욕시 커뮤니티보드의 운영특성과 시사점

1. 뉴욕시 커뮤니티보드의 운영특성

1) 커뮤니티보드는 독립된 주민참여 행정체계

뉴욕시 커뮤니티보드는 오랫동안의 도시행정 경험을 통해 시현장으로 보장하는 독립성을 가진 행정체계의 한 부분으로 발달하였다. 커뮤니티보드는 1951년 맨하탄 보로장을 위한 도시계획 자문기구로 출발하였지만 1963년 시전역으로 확대되면서 그 책임이 당해 구역의 발전이나 복지에 미치는 모든 문제에 관여하도록 함에 따라 지리적으로 분산된 행정체계의 한부분이 되었다. 커뮤니티보드는 독립된 행정조직으로서 기존 행정조직으로부터 간섭을 받지 않고 필요시 협력하는 독립적인 주민참여 행정체계의 핵심으로 역할하고 있다.

2) 커뮤니티보드는 주민들로 구성된 당해 지역을 위한 책임있는 주민단체의 성격

커뮤니티보드의 보드위원은 당해 구역을 구성하는 각계 각층의 주민을 대표하는 주민들로 구성된다. 또한 일반주민도 별도 구성되는 위원회에 참여할 수 있으며, 보드회의에 참석하여 시 자유롭게 의견을 발표할 수 있다. 커뮤니티보드가 당해 구역의 발전과 복지 증진을 목적으로 활동함에 따라 특정 주민의 이해에 치우치지 않은 책임있는 주민단체로서 역할한다.

3) 표준토지이용검토과정(ULURP)과정의 공식적 주민의견 수렴 기구

ULURP를 거쳐야하는 토지이용 문제는 먼저 커뮤니티보드라는 시스템을 통해 공청회를 통해 주민의견을 모아 보로장과 시도시계획위원회에 전달됨으로써 최종적인 의사결정에 영향을 미친다. 비록 커뮤니티보드의 의견이 참고사항이지만, 현실적으로 주민들이 반대하는 경우에 사업진행이 쉽지 않다. 커뮤니티보드라는 공식적 주민의견

수렴기구를 통해 주민의견이 모아짐으로서 당해 구역의 발전과 주민 복지 증진을 기할 수 있다.

4) 주민 외 관련 주체의 의견청취하는 열린 과정

커뮤니티보드가 당해 지역의 장기적 발전모색과 토지이용 등 현실적인 책임을 부여받게 됨에 따라 높은 투명성과 공정성이 요구된다. 커뮤니티보드의 의견청취는 공정성 확보를 위해 회의시간과 장소·안건이 사전에 공지된다. 회의시 보드위

〈표 9〉 관련 참관인 참석현황

		1	2	3	4	5	6		9		10	11	12	비고
뉴욕시	시장커뮤니티지원단				1		1	1					1	
	시도시계획위원회				1									
	감사관 Tompson사무실			1		1								
	Public Advocate Gottbaum사무실				1		1							
	뉴욕시공원국												1	
퀸즈보로	퀸즈보로장사무실	2			1	2	2	2	1		1	1	1	
	보로장 Marshall사무실									1	1		1	
	부보로장사무실										1			
	퀸즈도시계획과	1					2		2		2	2		
연방의회	연방상원의원Padavan사무실						1							
	연방상원의원Padavan사무실						1							
	연방의원GaryAckerman사무실		1	1		1	1		1			1	1	
	주하원의원McLaughlin사무실	1		1		1		1	1			1		
뉴욕주의회	주하원의원Meng사무실	1			1	1	1	1	1	1	1	1	1	
	주하원의원Carrozza사무실	1	1	1	1	1	1		1		1	1		
	주하원의원RoryLancman사무실												1	신규
	주하원의원RoryLancman(신규)												1	신규
	주하원의원Mayersohn사무실							1						
뉴욕시의회	시의원 Liu사무실	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1		
	시의원 John Liu					1	1		1			1		
	시의원 Avella사무실	1	1	1		1	1	1		1				
	시의원 Tony Avella						1							
	시의원Gennaro사무실										1			
커뮤니티보드	커뮤니티보드 #8													
참석자계		8	4	6	7	10	14	8	9	4	7	9	8	86

자료: 퀸즈커뮤니티보드의회의록(2006년 1~12월)

원의 누구나 참여할 수 있으며, 관련 행정기관과 의원 등이 참관한다. 안전에 대한 의견은 회의식 작 전 등록함으로써 기회를 보장받으며, 회의 동안의 모든 발언내용은 실명으로 회의록에 기록되어 공식문서화된다.

5) 충분한 의견청취후 투표를 통한 민주적 의사결정
커뮤니티보드의 의사결정은 폭넓게 주민의견을 수렴을 전제로 공정성과 대표성을 갖도록 투표를 통해 의사결정이 이루어진다. 투표는 보드장의 진행에 따라 안전제안설명과 의견청취후 참석한 보드위원의 거수를 통해 결정된다. 투표는 안전별로 진행되며 찬성, 반대, 기권의 형태로 제시되어 최종적인 주민의견 결과가 된다.

6) 커뮤니티보드를 지원하는 행·재정 지원체계 확립
커뮤니티보드에 대해 시는 사무실 임대료와 운영비, 직원 급여를 부담하고 재정지원할 뿐만 아니라 다양한 사안에 대한 행정적 협력을 제공하고 있다. 시장실에 구성된 커뮤니티지원단은 커뮤니티보드에 대한 행정지원을 담당하고 있다. 커뮤니티보드는 공공부문에서 지원을 받고 있지만 기존 행정체계에 종속되지 않고 독립된 단체로서 역할한다. 공공부문의 안정적인 지원을 기초로 커뮤니티보드는 급여없이 일하는 열정적인 주민들의 참여가 가능한 것이다.

2. 커뮤니티보드의 시사점

1) 행정과 주민을 연결하는 독립적 주민참여 행정 시스템 구축

우리나라의 주민참여는 행정부분의 소극적인 의견청취과정과 주민들의 집단이기주의에 기초한 왜곡된 참여수준에 그치고 있다. 현재 제한적이지만 각종 마을만들기 노력을 통해 모범이 될 수 있

는 예가 나타나고 있지만 지속적 주민참여 체계의 미비로 일회적 개선에 그치고 있다. 뉴욕시의 커뮤니티보드는 기존 행정체계와 별도로 주민참여 행정시스템을 구축함으로써 당해 지역의 발전과 복지 증진을 위한 지속적 활동체계의 예가 될 수 있다. 우리나라의 주민자치센터는 이와 유사한 기능을 담당할 수 있는 충분한 잠재력이 있다.

2) 도시계획결정과정 등의 개별적·산발적 주민 의견 청취와 의사결정과정을 개선

현재 도시계획결정과정의 주민의견 청취는 공람·공고, 주민설명회 등 소극적 의견청취를 기초로 하고 있다. 공람·공고는 그 방법과 형식에 있어 일반주민들이 쉽게 이해할 수 없을 뿐만 아니라 정보에 대한 접근도 쉽지 않아 형식적이라는 비판을 받고 있으며, 주민설명회 또한 사업주체에 의해 일시적·일회적으로 시행되어 주관자의 일방적인 정보제공에 그치는 등 한계가 많다. 뉴욕시의 커뮤니티보드는 주민이 주체가 되어 안전설명을 듣고 의견을 청취할 뿐만 아니라 공개적인 과정으로 정기적으로 개최되고 있다. 지역발전과 주민복지 증진이라는 전제로 의견청취과정을 지속화·종합화하며, 민주적 의사결정체계를 갖출 필요가 있다.

3) 체계적 주민참여를 위한 행·재정 지원체계 구축

우리나라의 공공부문은 주민참여를 공공부문의 생각은 주민들이 자신들의 이익을 위한 주장의 방편으로 제시하는 모든 행위로 바라보는 예가 많다. 이런 이유로 공공이 특정 주민들의 이익을 위해 지원하는 것에 대한 상당한 불신을 가지고 있는 것이 사실이다. 반면 뉴욕시의 경우 커뮤니티 구역의 발전과 주민복지 증진이 뉴욕시 전체의 발전과 시민의 복지 증진과 직결된다고 판단하여 커뮤니티보드를 구성하고 이를 적극적으로 지원하

고 있다. 주민참여가 집단이기주의의 수단이 되지 않기 위해서는 참여단위를 확대와 함께 공공의 행·재정적 지원이 필요하다.

V. 결론

본 연구는 뉴욕시 커뮤니티보드 운영사례를 다 각도로 분석함으로써 우리사회의 높아진 참여 요구를 수용하여 지역사회의 발전과 주민복지 증진할 수 있도록 주민참여 시스템 구축을 위한 시사점을 도출하는 것이다. 흔히 우리사회에서 주민참여는 행정효율을 저하하는 불필요한 절차 또는 집단이기주의의 한 방편으로 잘못 이해되고 있지만, 뉴욕시의 커뮤니티보드는 주민들의 참여욕구를 행정체제로 수용하여 효과적으로 통제함으로써 행정효율을 높이고, 자칫 소수집단의 집단이기주의로 변질될 수 있는 참여과정을 민주적인 지역발전의 과정으로 변화시킨다는 점에서 상당한 시사점을 지니고 있다. 하지만, 커뮤니티보드의 의견이 단순 참고사항이고 장기적 비전에 대한 주민합의가 실제 도시개발 현실에 적용할 강제력이 없을 뿐만 아니라 커뮤니티보드가 배제되는 공공개발행위가 있다는 점에서 한계가 있는 것도 사실이다.

연구결과 뉴욕시 커뮤니티보드는 오랜 시간에 걸친 주민참여 전통을 이어받아 제도화된 시스템으로 그 체계와 구성, 역할, 의사결정과정 및 지원 체계에 있어 참고할 수 있는 특성을 지니고 있다. 커뮤니티보드는 시현장 규정에 의한 공공지원을 받는 독립된 행정기관으로서 당해 지역을 대표하는 주민단체로서의 성격을 지닌다. 주요한 역할로서 표준토지이용검토과정상의 한 주체로서 주민의견을 수렴하여 그 의견을 제시하는 공식 기구가 된다. 커뮤니티보드의 의사결정과정은 공개적인 회의진행을 통해 주민과 이행당사자의 의견을 수렴

하는 공정한 의견 수렴과정을 걸칠 뿐만 아니라 투표를 통한 민주적 의사결정이 이루어진다는 특징을 가지고 있다.

이같은 커뮤니티보드를 운영해 온 뉴욕시의 선진적 경험에 비추어 볼 때 우리나라의 주민참여시스템을 구축하는데 상당한 시사점을 얻을 수 있다. 우선 행정과 주민을 연결하는 독립적 주민참여 행정시스템을 구축함으로써 주민참여의 지속성과 공정성을 확보할 수 있을 것이다. 다음으로 도시계획결정과정 등에서 이루어지는 개별적·산발적 주민의견 청취과정을 종합적이고 체계적인 의견수렴과 함께 민주적 의사결정을 기할 수 있다. 아울러 공공부문의 행·재정 지원을 통해 주민참여가 안정적 토대에서 성장할 수 있도록 여건을 조성해야 한다.

마지막으로 본 연구는 뉴욕시의 주민참여 시스템에 대한 사례 연구라는 한계로 인해 우리나라에 바로 적용할 수 있는 구체적인 방안을 도출하기 위해서는 우리의 현실을 감안한 보다 구체적인 연구가 필요하다. 아무리 좋은 제도라 할지라도 제대로 운영하지 않을 경우 효과가 없을 수 있으므로 우선 재정비촉진지구와 같은 일단의 광역적 정비지구를 대상으로 주민대표로 구성된 주민위원회 등을 시범적 적용할 수 있을 것이다. 이를 통해 구체적인 도입방안과 전략을 마련하여 시행해봄으로써 그 장단점을 살펴 제도화하는 방안을 고려해 보아야 할 것이다. 이것은 향후 동사무소 및 주민자치센터의 기능개편과 병행하여 도시행정시스템에 주민참여 시스템을 구축하고, 주민생활환경에 영향을 미치는 도시계획 및 개발행위에 대한 주민의견을 주도적으로 수렴하게 하여 최종 의사결정과정에 영향을 미치게 하는 방안을 생각할 수 있을 것이다. 이같은 주민참여시스템은 오늘날 양적 팽창이 한계에 달한 기성 도시의 주민생활환경

을 고려하는 전략적 도시재생을 위한 효과적 전략으로서 역할을 할 것으로 기대된다.

참고문헌

- 배웅규 · 김도년(2005.2). “지역경제활성화를 위한 환경정비형 지구단위계획의 시행평가 연구”, 『대한건축학회논문집(계획계)』, 21권 2호(통권196호), 대한건축학회, 163~172.
- Bass, Richard and Potter, Cuz, 2004, 1, “A Tale of Three Northern Manhattan Communities, New York”, *Fordham Urban Law Journal*, Vol.xxxi.
- Bressi, Todd W., 1993, *Planning and Zoning New York City*, Center for Urban Policy Research.
- Community Board 7 at Borough of Queens, 2006, Meeting Record, January-December 2006.
- Cullingworth, Barry, 1997, *Planning in the USA*, Routledge(reprinted 2000).

Hall, Peter, 2002, *Cities of Tomorrow*, 3rd Edition, Blackwell Publishing.

Kantor, Harvey A, 1971, *Mordern Urban Planning in New York City*. republished 1981 at University Microfilm International.

Municipal Art Society Planning Center, 2005, *Livable Neighborhoods for a Livable City*, MAS.

The City of New York, 2006, *Register of Community Board Budget Requests: For the Preliminary Budget Fiscal Year 2007*.

http://en.wikipedia.org/wiki/kelo_v._New_London

www.nyc.gov

www.mas.org

www.president.go.kr

www.google.com

원 고 접 수 일 : 2007년 5월 9일

1차심사완료일 : 2007년 5월 29일

최종원고채택일 : 2007년 6월 7일