

사회적 지속가능성 실현을 위한 임대주택 정책에 관한 연구: 미국 하와이주 저렴주택 사례를 중심으로

김정화* · 이현석**

요약

본 연구는 도시 내 양질의 저렴주택 공급을 통해 사회적 지속가능성을 추구하고 있는 미국 하와이주의 사례를 고찰해 봄으로써 국내에 유용한 정책적 시사점을 도출하는 데 목적이 있다. 문헌조사, 현지답사, 거주민 인터뷰를 통해 호놀룰루시 카카아코 지역의 도시재생 사업과 관련된 저렴주택 공급 사례를 중심으로 분석한다. 카카아코의 저렴주택은 공공주도 민간건설 타입으로 주정부에서는 수요자층과 공급자층을 모두 재정적으로 지원하여 물리적 환경 차별없이 다양한 계층이 함께 살아갈 수 있도록 하고 있다. 중저소득층도 더 나은 교육, 의료, 문화적 혜택을 통해 스스로 삶의 질 향상을 이룩할 수 있도록 지원한다. 한국의 도심은 재생사업이 시급한 곳이 많으며 양질의 임대주택이 공급된다면 향상된 직주근접성과 주거환경으로 수요층이 풍부할 것으로 예상된다. 이를 위해 정부는 장기 비전의 도시재생 및 임대주택정책을 세워 공급물량 예측이 가능하도록 도시재생사업을 총괄하는 독립된 기관을 두어 장기적이고 종합적으로 사업을 진행하여야 하며, 민간기업이 임대주택 공급에 적극 참여할 수 있도록 다양한 재정적 지원을 해야 한다.

핵심어 : 사회적 지속가능성, 소셜믹스, 저렴주택(Affordable Housing), 환매 및 자산수익공유 제도, 미국 하와이주

* 김정화, 주저자, 건국대학교 부동산학과 박사과정수료, ellizz@konkuk.ac.kr

** 이현석, 교신저자, 건국대학교 부동산학과 교수, hsl3@konkuk.ac.kr

© Copyright 2021 Housing Finance Research Institute. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

1. 서론

한국의 주택보급율은 2002년 이후 100%를 상회하고 있음에도 여전히 도시에는 서민들이 필요로 하는 양질의 주택이 부족하다. 도시에 있는 양질의 주택가격은 하루가 다르게 치솟고, 이를 감당할 수 없는 서민들은 주택가격이 저렴한 곳을 찾아 도시 외곽으로 이주한다. 한국은 1997년 외환위기 이후 사회계층의 양극화로 고소득과 저소득층의 주거지 분절 현상을 겪고 있는데, 최근 주택가격 폭등으로 더욱 심각해지고 있다. 이것이 심각한 사회 문제로 대두되는 이유는 경제적 빈곤과 불안정, 사회적 배제와 무시를 동반하고 있고, 양극화 현상이 지속되고 고착됨에 따라 소득과 자산 등의 경제적 격차가 다음 세대로까지 이어지기 때문이다. 또한 건강과 의료, 문화와 생활, 교육과 의식 등의 사회적 격차와 문화체육시설 이용 등의 물리적 환경 격차로까지 확대되어 나타나기도 한다(김지나 외, 2020; 임석희·이용우, 2002). 정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 3기 신도시에 대규모 주택 공급을 추진하고 있고, 지난 2·4 부동산대책을 통해 4기 신도시 예정지 발표도 예고하였다. 주택의 양적문제를 해소하는 방안으로 과거에는 택지개발 사업을 많이 시행하였다. 그러나, 주택보급율이 100%가 넘는 현 시점에서 과연 기반시설 및 공공시설 설치비용 증가, 자족성 부족, 개발용지 확보 어려움 등 여러 가지 문제점을 동반하고 있는 택지개발 의존형 주택공급이 타당한가에 대해 의문이 제기된다(봉인식·최혜진, 2019).

2018년 주거실태조사에 따르면 물리적으로 최소한의 기준을 충족하지 못하는 주택에 약 120만 가구가 거주하고 있고, 전국 주택 약 1,800만호 중 30년이상 된 주택은 310만호에 이른다. 서울로 공간을 한정시켜보면, 2019년 기준으로 뉴타운 재개발 해제지역 386개소중 193개소는 아직 뚜렷한 대안사업이 마련되지 않은 상태로 방치되고 있으며, 해제지역의 30년 이상 된 건축물 비율은 47.4%로 노후도가 상당히 높다(신상영 외, 2021). 이러한 지역은 주거환경 악화, 빈집증가, 건축물 붕괴 등의 문제가 예상되므로 정책적 관심이 필요하며, 직주근접성이 뛰어난 기존 주거지 재생사업을 통하여 노후화된 주택 및 기반시설을 양적 및 질적으로 향상시켜 서민들이 필요로 하는 양질의 주택공급 확대가 가능하도록 해야 한다.

서구사회는 현재 한국사회가 직면하고 있는 양극화, 주택난, 도심 쇠퇴 등과 같은 문제들을 오래 전부터 겪어 왔고, 이를 해결하기 위해 다양한 방법을 모색해왔다. 공공에 의한 대규모 임대주택 공급은 사회적 배제, 계층간 주거지 분리 등을 야기시켜 임대단지의 슬럼화를 가져왔고, 이러한 지역들을 재생하는 과정에서 사회, 경제적으로 다양한 계층의 사람들이 함께 살도록 하는 소셜믹스(social mix) 정책을 실시하게 되었다. 소셜믹스는 고소득층과 저소득층의 물리적 거리를 줄이고, 도시공간의 소득분화를 완화하기 위한 노력의 일환으로 규제나 제도를 통해 다양한 사람들을

섞으려는 정책적 시도이며 사회적 다양성을 확보해 주거지의 지속가능성과 사회통합을 구현하기 위한 것이다(Kearns & Mason, 2007). 한국은 이미 저출산으로 인한 인구감소가 시작되고 있고, 개선되어야 할 노후 주거단지와 인프라가 많다. 따라서 신규 택지개발의 확대보다는 기성 시가지내 도시재생을 통한 주택공급이 필요하다. 그러나 도시재생이 물리적, 경제적 환경 개선사업에만 머문다면 양극화를 비롯한 여러 사회문제를 해결할 중요한 기회를 놓치게 된다. 도시재생 사업을 진행함에 있어 사회적 지속가능성을 이루기 위한 방안으로 소셜믹스 정책을 적용한 양질의 주택 공급이 필요하며, 중저소득층이 도심에 위치한 양질의 주택에서 살 수 있도록 하는 정책적 지원이 필요하다.

최근 미국의 도시재생 사업들은 물리적 개발의 사회적 기능을 모색하고, 용도복합(mixed-use), 소득계층혼합(mixed-income)을 통한 소셜믹스를 실현하여 사회, 경제적으로 불이익이 특정 계층에 집중되는 현상을 완화하는 방법을 제시하고 있다(박희균·라광현, 2019; Arthurson et al., 2015; Butler, 2007). 지속가능한 지역사회를 만들기 위해서 물리적 환경개선 사업을 통해 도심의 쇠퇴를 방지함과 동시에 다양한 소득계층의 거주민들이 함께 어우러져 생활하게 함으로써 사회적 통합의 증진을 추구하는 것이다.

본 연구는 보다 실효성 있는 도시 내 임대주택 공급정책의 일환으로 사회적 지속가능성을 위한 구체적 방안을 알아보기 위해 오랫동안 이를 위한 정책을 시행하고 있는 미국의 사례를 고찰해 봄으로써 국내에 유용한 정책적 시사점을 도출하는데 목적이 있다. 본 연구는 문헌조사 및 미국 하와이주 호놀룰루시 현지답사 및 거주민 인터뷰를 통해 이루어졌으며, 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장은 이론적 배경으로 사회적 지속가능성과 소셜믹스 정책에 대해 고찰하고, 한국의 임대주택 정책 변화와 문제점에 대해 분석한다. 제3장은 미국의 도시재생 패러다임에 따른 임대주택 정책 변화를 알아보고, 하와이주 도시재생지역에 계획적으로 공급된 저렴주택(affordable housing)의 사례를 살펴본다. 제4장에서는 사회적 지속가능성을 위해 한국의 임대주택 실정에 적용 가능한 정책적 시사점을 도출한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 도시재생과 사회적 지속가능성(Social Sustainability)

도시재생은 도시의 무분별한 확산을 억제하고, 도심공동화 및 쇠퇴현상을 개선하기 위해 도시의

재활성화를 도모하여 궁극적으로 경제성장과 환경보존이 조화를 이루는 지속가능한 도시개발 전략이다(유하나, 2018). 2013년에 제정된 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법에 따르면 도시재생이란 '인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입, 창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적, 사회적, 물리적, 환경적으로 활성화시키는 것이라고 정의된다¹⁾. 즉, 도시재생사업은 쇠퇴한 도시를 둘러싼 하드웨어와 소프트웨어를 모두 변화시키는 일련의 활동을 통하여 지속가능한 도시를 만드는 데 그 목적이 있는 것이다.

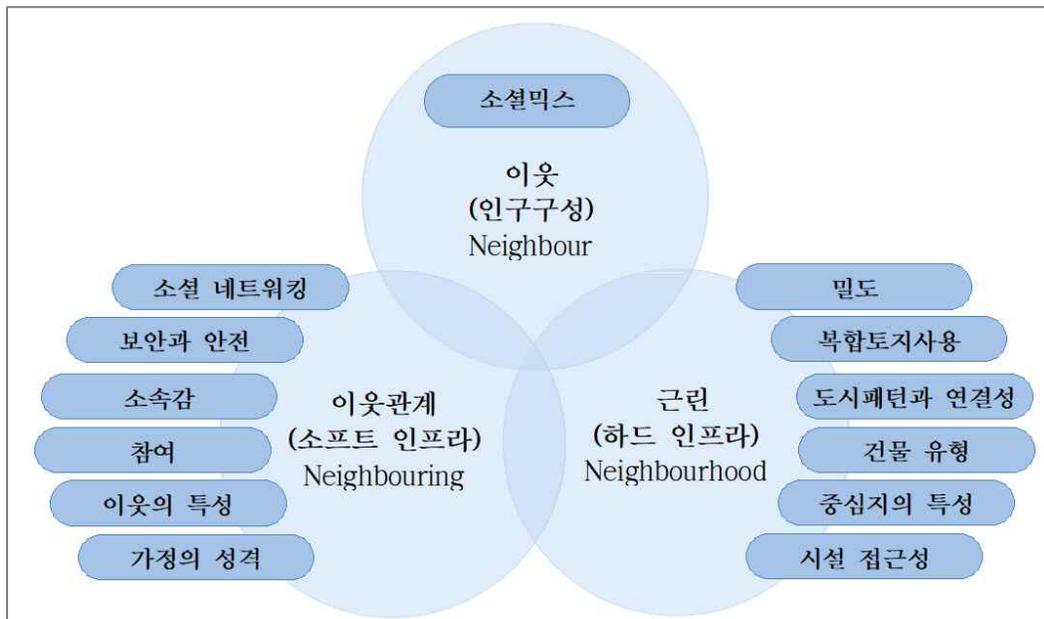
전 세계적으로 지속가능성에 대한 논의는 경제개발에 따른 환경문제가 제기된 1970년대부터 시작되었다. 1992년 리우회의에서는 의제 21(Agenda 21) 채택을 통해 환경적인 측면만을 다루던 기존의 논의들과는 달리 경제적인 측면과 사회적인 측면을 모두 지속가능성의 개념으로 보았으며, 1996년 유엔인간정주회의에서는 주거 및 도시에서 지속가능성의 중요성이 강조되었다. 오늘날에는 사회적 지속가능성, 경제적 지속가능성, 환경적 지속가능성을 모두 함께 지속가능한 발전의 한 축으로 보는 것이 일반적이다(유치선·이수기, 2015).

지난 30년동안 다양한 분야의 학술문헌에서 사회적 지속가능성 개념에 대해 광범위하게 논의되었지만, 그 의미나 평가방법에 대해서 의견이 정확히 일치하지 않고 있으며, 여전히 세부사항에 대해 많은 연구가 진행 중이다(Dixon, 2019; Shirazi & Keivani, 2019). 그럼에도 사회적 지속가능성은 거시적 측면에서 지속가능한 발전의 중요한 한 축으로 도시정책에서 중요하게 강조되고 있다(Bramley et al., 2009; Dempsey et al., 2011). Littig & Griessler(2005)는 사회적 지속가능성을 기초적 인간욕구의 만족, 문화의 연속성, 현재세대와 미래세대의 행복 향상과 유지, 사회적 불평등 등의 제거를 통한 삶의 질 향상을 의미한다고 하였다. Bramley et al.(2009)는 사회적 지속가능성은 사회적 형평성, 사회자본, 사회통합과 관계가 있기 때문에 사람들이 함께 일하고 상호작용하는 것이 필요하고, 사회적 상호작용은 사회적 이익과 목적에 대한 공동체 의식을 형성하게 된다고 하였다. 신화경·조인숙(2015)은 사회적 지속가능성은 공동생활을 할 수 있는 소통환경을 조성함으로써 사람들의 상호작용을 향상시켜 공동체 의식 형성에 기여하고, 이를 통해서 사회적 배제는 줄이고 사회적 형평성은 높이며, 사회통합과 사회자본 발전에 기여하게 되어 궁극적으로는 개인을 넘어 사회 전체의 행복 및 삶의 질 향상을 목표로 하는 것이라고 하였다. 이렇듯 많은 문헌에서 사회적 지속가능성을 상호작용, 삶의 질, 사회통합, 사회적 형평성, 사회자본 향상에 초점을 맞추어 정의하고 있다.

한편, Colantonio et al.(2008)은 사회적 지속가능성을 개인, 커뮤니티, 사회가 서로 함께

1) 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조 1항 1호.

살아가는 방법, 장소의 물리적 경계를 고려하면서 개발의 목적을 성취하는 방법으로 정의하였고 Yiftachel & Hedgcock(1993)은 도시의 사회적 지속가능성을 사람들의 상호작용, 소통, 문화적 발전을 위해 장기적이고 실행 가능한 환경으로 기능할 수 있는 도시의 지속성이라고 정의하였다. Dempsey et al.(2011)는 도시의 사회적 지속가능성을 사회적 평등과 커뮤니티의 지속가능성으로 정의하였는데, 여기서 사회적 평등은 누구나 필수적인 서비스에 접근할 수 있어야 함을 말한다. 따라서 토지이용 계획이나 대중교통 계획 등의 물리적 요소가 사회적 지속가능성에 직접적인 영향을 미칠 수 있다고 하였다. 고은정·안건혁(2014)은 지역사회의 물리적 환경 특성과 사회경제적 특성은 주민간 상호작용이 어느 정도 가능할 것인가를 결정하는 중요한 역할을 하며, 지역사회와 지역사회 내부의 사람들, 나아가 지역사회 외부의 사람들에 대한 인식에도 영향을 미칠 수 있다고 하였다. 이렇듯 도시 및 건축환경 관련 문헌에서는 사회적 지속가능성 담론에 있어 도시디자인, 인프라, 생활편의시설 접근성과 같은 물리적 요소와 자신을 둘러싼 환경에 대한 반응이나 감정을 나타내는 비물리적 요소와의 관계에 대해 주목하고 있다(Dixon, 2019). 따라서 도시 재생의 맥락에서 사회적 지속가능성의 실현을 위해서는 행위자인 인간을 중심으로 물리적 요소와 비물리적 요소 모두를 중요하게 다루어야 하며, 구체적인 실현을 위해서는 <그림 1>과 같은 요소들이 고려되어야 한다.



출처: Shirazi & Keivani (2019), p.24.

<그림 1> 사회적 지속가능성의 3요소

사회적 지속가능성의 정의는 여전히 논쟁의 여지가 있지만, 계층간 갈등, 빈부격차, 소통의 부재 등 많은 사회적 문제가 발행하고 있는 현대사회에서는 계층간 소통 및 교류 증진을 통하여 사회통합을 추구하고, 사회적 가치규범 설정을 위해 사회적 지속가능성의 중요성은 더욱 높아지고 있다(조인숙 · 신화경, 2017). 이러한 맥락에서 유럽이나 미국에서는 사회적 지속가능성의 중요성을 인식하고 이를 정책적 수단으로 사용하고 있으며, 구체적 실현 방안으로 소셜믹스를 지향하는 혼합 커뮤니티(mixed community)가 탄생하게 되었다(Dempsey et al., 2012).

2. 소셜믹스(Social Mix) 정책

주거환경의 양극화 문제는 공간의 불평등을 야기시키고 교육, 의료, 문화 등 일상의 삶 영역까지 영향을 미쳐 사회계층의 분리를 더욱 고착화시킨다. 이러한 문제를 해결하기 위해 일찍이 서구 사회에서는 소셜믹스를 주요 정책 과제로 채택하여 추진하고 있다. 소셜믹스는 서로 다른 사회적, 문화적, 경제적 특성을 가진 사람들의 혼합을 통하여 공동체의 다양성을 추구하는 주택정책으로 다양한 배경을 가진 사람들을 함께 거주하게 함으로써 사회적 다양성을 확보하여 궁극적으로 사회통합 실현을 지향하고 있다. 구체적으로는 여러 계층 간 주거공간 혼합을 통해 저소득층이 다른 계층과 상호보완적인 관계를 형성하도록 유도하고, 주거지로 인해 차별받지 않도록 계획되었다(김준형 외, 2005). 소셜믹스 공동체를 구성하기 위해서 일반적으로 주택 점유형태의 혼합(분양 혹은 임대), 주택유형의 혼합, 소득계층의 혼합을 사용하는데, 전체 공급주택의 일정비율을 시장가격 이하의 임대주택(rental unit)이나 저렴주택(affordable housing)으로 할당하여 사용하기도 한다(Park, 2010).

소셜믹스 개념은 1894년 영국 버밍엄 외곽에 위치한 본빌(Bournville)의 도시계획에서 처음 등장하였다. 평등과 사회정의 철학을 기반으로 한 초기 소셜믹스는 비용, 규모에서 다양한 형태의 주택을 근접 배치하는 물리적 환경조성을 통해 소득 및 사회계층 혼합을 이룩하고자 하였다. 이 시기의 소셜믹스는 공동체 단위가 아니라 마을 전체 수준에서 계획되었는데 성공적으로 구현되지는 못했으나, 이후 도시계획전문가들에게 많은 영향을 주었다(Park, 2010). 1980년대에 이르러 서구사회에 사회적 배제와 양극화가 심각한 사회문제로 대두되자 소셜믹스는 이를 해결하기 위한 수단으로 도시 및 주택 정책 분야에서 새롭게 재조명되었다(공윤경, 2016).

쇠퇴한 도심지역 재생사업에 소셜믹스 정책을 적용해 얻을 수 있는 효과는 다양하다. 첫째, 다양한 계층이 혼합될 경우 저소득층만으로 이루어진 공동체에 비해 사회적 자원 유치가 용이해 생활환경의 양적, 질적 향상을 기대할 수 있다. 둘째, 저소득층만으로 이루어진 공동체에 비해 구매력이 높아

주변 상권의 쇠퇴를 방지할 수 있다. 셋째, 여러 계층으로 확대된 사회적 네트워크는 정보획득을 용이하게 하고, 저소득층의 사회 참여와 경제적 기회의 다양성으로 연결될 수 있다. 넷째, 환경이 개선된 거주공간에 대한 선호도 증가는 주거 이동의 필요성을 감소시켜 저소득층의 주거안정성을 증대시킬 수 있다(고은정, 2018). 이러한 매커니즘을 통해 노후한 기성시가지의 자생력을 강화하고 재활성화를 기대할 수 있는 것이다.

국내외적으로 많은 학자들이 사회적 지속가능성 구현을 위한 소셜믹스 정책에 지속적인 관심을 기울이고 있으며, 소셜믹스의 영향에 대한 여러 연구들이 진행되고 있다. 강승연, 이숙중(2020)은 공공임대주택 중 소셜믹스 단지와 일반단지 거주민들의 자기효능감 차이와 사회자본이 두 단지 거주민의 자기효능감에 미치는 영향을 분석하였는데, 소셜믹스 단지 거주민들의 자기효능감이 일반단지 거주민들의 것보다 높은 것으로 나타났으며, 사회자본이 소셜믹스 단지의 거주민에게 더 큰 영향력을 미치는 것으로 실증되어 소셜믹스 정책 확대시행에 대한 필요성을 제기하였다. Jun & Jeong (2018)은 공공임대주택 단지에서 임대동과 분양동 분리 배치가 아니라, 동일 주동 내 임대와 분양세대를 혼합 배치하는 소셜믹스 정책을 적용했을 때 주거만족도가 높고 거주민간 갈등이 낮다는 결과를 제시하였다. 김응용·강부성(2015)은 동일 주동 내 불규칙하게 혼합되어 있는 분양임대혼합 방식 아파트의 분양과 임대세대 대상으로 설문조사를 한 결과, 두 세대 모두 소셜믹스에 대해 보통 이상의 긍정적인 인식을 갖고 있음을 확인하였다. 김승남·김재홍(2013)은 사회자본 형성에 영향을 미치는 요인을 분석하였는데, 사회적 혼합수준이 높은 지역에 거주하는 주민일수록 사회자본 수준이 높은 것으로 나타났다. 고은정(2018)은 물리적 환경과 사회적 다양성, 사회자본과의 상관관계를 실증 규명하였는데, 물리적 환경 그 자체가 근린만족도와 사회적 다양성에 대한 태도, 사회자본에 직접적인 영향을 미치는 것으로 분석되어 사회적 다양성 확보와 함께 지역공동체 활성화 프로그램이나 보행환경 개선사업, 보행유발시설 확충 등으로 사회적 상호작용이 함께 이루어질 때 사회통합이나 주거안전성과 같은 효과를 기대할 수 있다고 하였다.

한편, 다양한 사회적, 경제적 계층의 사람들이 동일한 지역에 거주하고 있더라도 상호작용의 형태와 질에 따라 사회통합의 효과는 다르게 나타날 수도 있다(고은정, 2018; 고은정·안건혁, 2014). 따라서 소셜믹스를 시행함에 있어 서로 다른 사회적, 경제적 계층의 사람들을 단순히 함께 거주하게 하는 것에서 그칠 것이 아니라, 직간접적인 상호작용을 통해 충분한 사회자본을 획득할 수 있도록 하는 소통환경 조성이 중요하다.

3. 한국의 공공임대주택 정책

1) 공공임대주택 정책의 변화

(1) 정부주도 대규모 공공임대주택 공급

공공주택 특별법에 따르면 공공임대주택은 국가, 지자체, 한국토지주택공사 등 공공주택사업자가 국가 또는 지자체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 주택으로서 임대 또는 임대한 후 분양전환을 목적으로 공급하는 주택을 말한다²⁾. 1960년대 이후 한국은 급격한 산업화로 인해 생산가능인구의 도시집중이 가속화되었고, 정부는 부족한 주택문제를 해결하고 도시 노동자의 주거안정을 도모하고자 대규모 주택단지 개발을 시행하였다. 이 시기에 정부는 공공임대주택 250만호 공급계획을 세웠지만 실질적으로 집행은 이루어지지 못하였고, 1982년 임대주택 육성방안과 1984년 임대주택 건설촉진법 제정을 통해 본격적으로 공공임대주택 공급을 시작하였다(강승연·이숙중, 2020). 이후 정부는 저소득층의 취약한 주거환경을 안정시키고 주택난을 해결하기 위해 매년 10만호 정도의 대규모 공공임대주택을 공급해왔다(Jun & Jeong, 2018; 정수영·전희정, 2019). 공공임대주택 공급초기인 1980년대 후반에는 우리나라 전체 주택보급률이 80%에도 미치지 못하는 수준이었으므로 공공주택은 품질이나 주거의 질 향상보다는 양적 공급에 치중해왔고, 저렴한 토지를 확보하여 개발비용을 절감하기 위해 도심 외곽지에 대규모로 건설하게 되었다.

(2) 공공임대주택 유형의 다양화

우리나라의 임대주택정책은 원래 차상위 계층을 위한 공공임대주택에서 출발했지만, 주거정책의 패러다임 변화로 임대주택에 대한 개념도 변하고 있다. 초기 소형위주의 영구임대주택 외에도 국민임대, 행복주택 등을 통해 중형규모의 임대주택 수가 늘어나고 장기전세, 매입임대, 전세임대, 협동조합형 임대 등 유형별, 계층별로 다양해지는 추세이다(공운경, 2016). 영구임대주택은 분양 전환없이 50년간 임대가 이루어지며, 대상자는 주로 대도시의 극빈계층인 생활보호대상자였다. 대도시 내 택지확보가 어려워지자 점차 도시외곽에 소규모택지로 개발되었고, 교통불편과 직주불

2) 공공주택 특별법 제2조 1항.

일치 등의 이유로 미임대가 발생하자 1992년에 결국 공급이 중단되었다. 국민임대주택은 외환위기 이후 심화된 주거문제를 해결하기 위해 좀 더 광범위한 계층을 대상으로 공급되었다. 도입초기에는 도시외곽의 중, 소규모 택지에 공급되어 선호도가 낮았지만, 이후 도심 인근 개발제한구역 해제지역에 임대와 분양주택을 적절히 배분하여 공급함으로써 사업성을 높일 수 있었다. 국민임대주택은 이후 보금자리주택사업의 일부로 편입되었는데, 저렴한 가격에 서민들의 자가보유 기회를 확대하기 위한 사업이었다. 그러나 보금자리주택도 2008년 금융위기를 거치면서 일부지역을 제외하고는 분양실적이 저조하여 점차 규모가 축소되었다. 행복주택은 철도부지, 유희국공유지, 미매각 공공시설용지 등 도심 내 공공이 보유한 저렴한 토지를 활용하여 공급하는 임대주택으로 공공 임대주택 공급을 확대하고, 증가하고 있는 1, 2인가구의 주거수요에 대응하기 위해 도입되었다(남영우·김준연, 2013). 뉴스테이는 중산층 수요자를 대상으로 임대주택을 공급하는 사업으로 최대 8년간 임차기간을 보장하며 이후 분양도 가능하게 하였고, 현 정부 출범이후에는 수요 대상을 청년, 신혼부부, 노인 등으로 확대하는 공공지원 민간임대주택이 등장하였다. 정부는 민간기업의 참여를 유도하기 위해 합리적인 토지 매입비용과 저금리대출 등 사업성 확보를 위해 다양한 금융세제혜택 등을 제공하였으나, 향후 분양가격 전환에 대한 명확한 기준이 명시되어 있지 않아 분양 전환 시 사회적 갈등이 예상된다.

(3) 소셜믹스 정책 도입

정부는 공공임대주택 거주자에 대한 사회적 차별과 배제 등을 개선하고, 단지의 슬럼화와 주거지의 분리로 인한 지역의 경제적 침체현상을 해결하기 위해 소셜믹스 정책을 도입하였다. 한국형 소셜믹스는 임대주택과 분양주택을 혼합하여 배치하는 형태로, 2003년 서울시 공공임대 10만호 건설추진 정책의 일환으로 국내에 처음 도입되었다. 서울시는 은평지구에 소셜믹스 정책을 적용한 공공임대단지를 최초로 공급하였는데, 임대주택과 분양주택을 1:1 비율로 혼합 배치하고, 임대주택의 면적을 기존 39m²에서 85m²까지 확대하였으며, 분양과 임대주택을 동일한 단지내에서 동을 구분하거나 같은 동에서 라인이나 층을 이용해 분리배치하였다(오정석, 2016). 2005년에는 건설교통부 주도의 지속가능한 신도시계획기준을 통해 소셜믹스를 위한 본격적인 제도가 도입되었고, 같은 해 도시 및 주거환경정비법의 개정으로 다양한 형태의 임대주택 공급이 의무화되었다(이수민·김영주, 2014). 도심 내 임대주택 공급, 면적제한 완화, 분양임대주택 같은 단지 배치, 임대주택 공급평형 다양화 등 공공임대주택 위치, 규모, 형태의 다양화를 통해 사회적 혼합을 위한 정책을 시행하였다(박희균·라광현, 2019). 2020년 국토교통부의 정비사업에 따른 임대주택 및 주택규모

건설비용을 살펴보면 정비사업별로 차이가 있고 예외조항도 있지만 일반적으로 주거환경개선사업은 전체 세대수의 30%이하, 재개발 사업은 전체 세대수의 20%의 비율로 85m²이하의 임대주택을 건설하도록 하고 있는데, 최근에는 초기 입주 시 임대방식으로 공급된 뒤 5년이나 10년 후 분양으로 전환하는 경우가 있어 후천적으로 임대분양혼합단지가 되는 경우도 많아지고 있다.

2) 공공임대주택 정책의 한계

(1) 물리적 환경 차별

1980년대 후반부터 대규모로 공급된 공공임대주택은 장기간 저소득층의 주거안전성을 확보하고, 주택보급률을 높이는 측면에서는 긍정적인 기여를 했으나 공급방식은 여러가지 사회적 부작용을 낳았다. 공공임대주택은 양적 확대에 초점을 맞춰져 있었기에 도시외곽에 대량으로 건설되었고, 소형평형 위주였으며 민간주택에 비해 질적 수준도 낮았다. 생활에 여유가 없는 공공임대주택 거주자들은 주택의 유지, 보수, 관리 등에 소극적인 편이었고, 이로 인해 공공임대주택은 저소득층이 집단으로 거주하는 곳이라는 부정적인 이미지를 갖게 되었다. 이러한 사회적 낙인으로 인해 공공임대주택 거주자들은 상대적 박탈감 및 소외감을 느끼게 되고, 사회적 배제, 단지의 슬럼화로 인해 거주환경의 양극화가 심화되었다(공윤경, 2016; 이수민·김영주, 2014; 이주현, 2012; 정수영·전희정, 2019). 이것은 단순히 물리적 공간 분리에서 그치는 것이 아니라, 거주지별 교육, 의료, 문화, 의식 등의 분절로 확대되어 다차원적인 양극화 형태로 나타나게 되었다(공윤경, 2016; 임석희·이용우, 2002).

정부는 주거지 분절로 인한 양극화를 해소하기 위해 2005년 이후부터 정책적으로 소셜믹스를 적용한 분양임대혼합단지를 공급하였다. 혼합주택단지 내에서 물리적 공간배치는 매우 중요하고도 민감한 사안이나 다수의 혼합단지는 임대동과 분양동을 외부에서 인지하기 쉽게 분리하여 배치한 경우가 많았다. 임대동을 분양동에 비해 고지대, 경사지, 접근성이 떨어지는 곳에 배치하거나, 지형차이, 단지 내 도로 등을 이용하여 구분하는 등 입지측면에서 차이를 두거나(서수정, 2005; 서수정 외, 2004), 조망권, 외관, 마감재, 시공수준 등 설계와 시공에서 분양동과 임대동을 다르게 조성하여 차별을 두는 경우도 있었다(이주현, 2012). 물리적 환경의 차별은 같은 주택단지 내에서 또 다른 사회적 차별을 낳아 임대세대와 분양세대 간의 갈등을 유발시켰다.

(2) 사회적 통합을 위한 프로그램 부족

앞서 혼합주택단지가 사회자본 형성 및 사회통합에 미치는 긍정적인 영향에 대해서 살펴보았다.

그러나 국내에서도 소셜믹스 효과에 대해 의문을 제시하는 연구들이 있다. 혼합주택단지에 대한 인식조사에서 일반단지에 비해 혼합단지에서 오히려 저소득층의 주거환경 및 주택에 대한 만족도가 감소하였다는 연구가 있고(김승남·김재홍, 2013), 서울시민을 대상으로 한 소셜믹스 인식 조사에서 소득이 높을수록 소셜믹스에 찬성하는 비율이 높고, 정책의 수혜가 예상되는 저소득층의 찬성비율이 오히려 낮다는 결과가 있다(최연범, 2020). 이는 전반적으로 저소득층들이 소셜믹스 정책에 대한 필요성은 인식하고 있으나, 분양단지 거주자인 고소득층에 대한 상대적 박탈감, 소외, 차별 등에 대한 염려로 혼합단지 거주를 주저하거나 불만족스러워 하는 것으로 보인다. 분양단지 거주자들은 주민의식 결여와 무관심 등의 이유로 임대 거주자들을 무시하는 경향을 보이기도 하는데(서수정 외, 2004; 이주현, 2012), 이러한 배타적 행동은 상호간의 갈등을 심화시켜 사회적 통합을 이루고자 하는 소셜믹스의 기본의도를 무력하게 만들 수 있다. 소셜믹스에 대한 의식수준이 개선되긴 했지만, 여전히 소득계층 간 입장차이에 따른 심리적 벽이 존재하고 있는 것이다(공윤경, 2016). 분양과 임대세대 주민들의 통합을 도모하기 위해서는 다양한 지역 혹은 공동체기반 프로그램과 자연스런 참여를 유도하는 환경조성을 통해 계층간 상호작용과 교류정도를 높여 사회적 자본을 증가시켜야 한다.

(3) 중산층을 위한 임대주택 공급 필요

전월세가격 급등으로 저소득층뿐만 아니라, 중산층의 주거비 부담도 높아져 이들의 삶의 질이 하락하고 있다(최은영, 2014). 최근 자료에 의하면 가구 소득수준은 후퇴하고 부동산 빈부격차는 더욱 커져 가계 자산의 양극화가 가속화되고 있음을 알 수 있다.³⁾ 중산층은 얇아지고 있는 가운데, 정부의 재정으로 지원되는 매입주택, 전세임대주택 등과 같은 공공임대주택은 저소득층이 우선 수혜 대상이므로 중산층이 혜택을 받기는 어렵다. 정부는 임대주택 수요층의 확대를 위해 2016년 행복주택 뉴스테이 공급확대, 수요자 맞춤형 공공임대주택의 확대, 민간참여를 통한 임대주택 공급 등 수요자의 생애주기를 고려한 주거지원프로그램을 내놓았다. 그러나 행복주택의 수요자는 대학생, 사회초년생, 신혼부부, 고령자, 주거급여수급자 등으로 총량의 80%를 신혼부부와 청년층에게 공급하고, 나머지 20%를 일반 저소득층과 고령자 등에게 공급한다. 최근 정부에서 적극적으로 공급중인 매입임대주택도 청년, 신혼부부 중심으로 이루어져, 무주택자인 40대~60대는 주거복지

3) 신한은행 2021년 보통사람 금융생활보고서에 따르면 전국 만 20~64세의 경제활동자 1만명을 대상으로 이메일 설문문을 통해 소득과 지출, 자산과 부채, 저축과 투자 등의 경제활동을 분석했다. 2021년에는 핵심 이슈로 '코로나19가 우리 생활에 미친 영향'을 가계지출 운영방안 설문, 자영업자의 업종별 매출액 증감 현황, 소비패턴 변화 등을 통해 조사하였다(이성범, 2021).

정책에서 소외되고 있다. 통계청이 발표한 2019년 중장년층(40~64세) 행정통계에 따르면 총인구의 40%를 차지하는 중장년층의 주택소유 비중은 46.2%였다. 비자가 거주자들은 월세나 전세로 거주 중이고 주택소유를 희망하나 높아진 주거비와 양육비 부담으로 저축여력이 해마다 낮아지고 있으며 치솟는 주택가격으로 인해 주택구매의 기회를 찾지 못하고 있다. 사회가 다양화되면서 주거의 수요집단도 다양화되고 있으며 이에 따른 정부 정책도 다양화되고 있으나, 필요한 집단에 주거혜택이 골고루 돌아가고 있는지 면밀히 모니터링을 하여 주거복지의 사각지대가 없도록 해야 한다.

(4) 공급주체의 다양성 필요

정부는 수요층이 많은 대도시에 임대주택을 건설하고자 하였으나, 택지 확보 등으로 재정부담이 커지면서 공공지원 민간임대주택과 같은 정책을 통해 민간에 의한 임대주택공급을 유도하였다. 그러나 <표 1>에 나타난 바와 같이 2014년 이후부터는 민간에 의한 임대주택 공급호수가 현저히 줄어들고 있는 양상을 보인다. 한국토지주택공사에 따르면 공공임대주택 1호를 건설할 때마다 약 9,800만원의 적자가 발생하는데, 실제로 한국토지공사의 금융부채는 2003년 11조원에서 2013년 말 142조원으로 10년간 약 12배 늘어났다(남영우·김준연, 2013) 2013년을 정점으로 조금씩 감소하여 2020년 말 현재 130조원의 금융부채를 안고 있다(공공기관 경영정보, 2021). 이는 그동안 공공임대주택 공급이 고비용 구조 하에서 이루어졌다가 과도한 재무적 부담으로 인해 직접 건설보다는 매입형이나 민간건설을 지원하는 방향으로 공급형태를 다양화했기 때문이라 판단된다. 그럼에도 불구하고 <표 1>에서 보는 바와 같이 여전히 국내 임대주택 주요 공급 주체는 정부(주택공사)임을 부인할 수가 없으며, 이러한 정부 주도의 중앙집권적 공급체계는 지역적 특성을 고려하거나 중소규모의 다양한 주택을 공급하기 어려우므로 민간기업(영리 혹은 비영리)이 공공성을 가지고 임대주택 공급사업에 동참할 수 있도록 하는 제도적 지원이 필요하다.

<표 1> 연도별 임대주택 건설실적

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
합계	84,065	73,619	75,778	80,629	90,144	76,690	76,482	120,274	140,371
주택공사	57,868	38,216	46,626	52,446	65,577	64,178	50,595	96,489	112,559
지자체	20,657	14,047	10,327	8,802	11,650	9,377	20,329	20,186	16,869
민간	5,540	21,356	18,825	19,381	12,917	3,135	5,558	3,599	10,944

출처: 국토교통부 시도별자료, 국가통계포털(KOSIS).

III. 미국 도시재생지역 공공임대주택에 대한 고찰

1. 도시재생 및 공공임대주택정책 패러다임의 변화

1) 정부중심 도심재생과 공공임대주택 정책

미국은 1870년경부터 급격한 산업화로 인해 동해안의 항만도시나 중부의 공업도시 중심으로 인구의 대량유입이 시작되었다. 여기에 유럽에서 건너온 이민자들이 가세하면서 도시로의 인구집중이 가속화되는 가운데 저소득층 거주환경은 갈수록 열악해져 갔다. 뉴욕시에서는 안전과 위생을 위해 슬럼지구 토지를 수용하여 빈민가 철거(slum clearance)를 하기도 하였고, 연방정부는 빈민가 공동주택에 대해 실태조사 및 감독규정에 대한 준비를 단행하고, 이를 기초로 1901년 공동주택 기준을 담은 공동주택법을 제정하였다. 1916년에는 토지용도, 주택 밀도 등을 규제하는 용도구역제(zoning system)을 실시하였고, 1920년부터는 공공임대주택 건설을 지원하여 5층 이하의 소규모 임대주택이 공급되기도 하였다. 제2차 세계대전 이후부터 신규 주택개발은 교외 중심으로 이루어져 기존 도심 거주자들의 교외 이전이 증대되었는데, 이 시기의 기존 도시는 저소득, 소수인종의 거주가 집중되어 점차 경제적 계층화와 인종적 거주지 분리를 겪게 되었다. 도심의 쇠퇴한 주택가에는 전면 철거를 바탕으로 공공임대주택 단지가 건설되었다. 공공임대주택은 원래 저소득층 가구를 위해 양질의 저렴한 주거환경 제공이 목적이었으나, 사회적 배제로 인한 주거지 분리가 일어나면서 임대주택은 점차 손을 쓸 수 없을 만큼 슬럼화되고 황폐해졌다. 1956년 미주리주 세인트루이스에 건설된 대규모 공공주택단지인 프루이트 아이고(Pruitt-Igoe)는 초기에 높은 기대를 모았으나, 빈곤층 유입으로 인한 교육저하, 실업증가, 범죄증가, 인종 분리현상, 심각한 슬럼화 등 각종 문제가 발생하자 결국 폭파 철거되었다(김경민 · 홍보영, 2010; 이광국 · 임정민, 2013; Park, 2010).

2) 민간기업의 도시재생사업 참여와 저렴한주택(Affordable Housing) 공급

정부 주도의 도시 재개발 사업들이 예상 밖의 결과를 보이고, 임대주택 직접 건설에 대한 재정적 부담이 가중되자 새로운 시도들이 등장하기 시작했다. 1965년 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development, HUD)를 설립하고, 도시 재개발 사업을 종합적으로 지원하

는 체제를 마련하여 공공의 영역에 민간 전문가를 참여시켰다. 민간에 의한 원활한 사업 도모를 위해 연방정부는 개발자금을 지원하는 한편 여러 개발 유도기법을 도입했는데, 이 시기에 조세담보 금융(Tax Increment Financing), 계획지구개발(Planned Unit Development), 유도지역제(Incentive zoning), 복합용도개발(Mixed Use Development), 개발권이양제(Transfer of Development Right), 비지니스개선지구(Business Improvement District)등이 실시되었다(이광국·임정민, 2013; 임양빈 외, 2003). 1970년대는 교외개발이 더욱 확대되었으며, 전국적으로 도심의 쇠퇴는 계속되었다. 연방정부는 1974년 주택지역개발법을 제정하고 종전 재개발 정책이 가지는 중앙집권적인 운영방식을 지방분권화하면서 지역개발포괄보조금(Community Development Block Grant)제도를 실시하였다. 이는 각 지방 정부 상황에 맞게 쇠퇴한 도시를 개선하기 위한 것으로 연방정부는 보조금을 통해 강력한 재정지원을 하였다. 각 지방에서는 지역 리더들에 의해 운영되는 일종의 비영리단체인 지역개발회사(Community Development Corporation)가 중심이 되어 저소득층을 위한 주택을 공급하였고, 지역개발회사는 점차 공공임대주택 공급의 한 축을 담당하게 되었다(김경민·홍보영, 2010).

1980년대는 교외개발 규제정책과 성장관리정책(Smart Growth)을 통해 균형 있는 성장을 추구하였다. 도심 재개발 시 오피스빌딩 건설과 연계하여 도심 거주를 유도하는 주택 부설의무 조례 등을 통해 안전한 생활환경을 갖춘 활기찬 도심공간 형성을 목표로 하였다. 업무시설 공급으로 도심의 새로운 성장동력을 마련함과 동시에 주택, 고용, 교육, 지역경제 활성화 등 원래 공공이 추진해야 할 정책을 민간 개발사업과 연계시키는 도심연계제도(Downtown Linkage)가 시행되었다. 이와 관련하여 저렴주택(affordable housing)개념이 처음으로 등장하였는데, 저렴주택은 오피스빌딩 개발에 따른 지가폭등으로 중저소득층 도시근로자를 위한 주택 공급에 한계가 있자 빌딩개발과 연계시켜 민간기업에 주택공급이나 자금제공을 요구하는 새로운 형태의 주택 정책이었다(이광국·임정민, 2013).

3) 지역주민 참여 도시재생사업

1980년대 미국은 정부의 역할을 최소화하고 시장의 자유를 최대화하는 신자유주의적 시장경제주의 정책을 펼쳤다. 그러나 시장에 지나치게 의존한 정책은 오히려 사회 양극화를 심화시켰고, 1980년대 말과 1990년대 초 경제위기는 저소득층의 삶을 더욱 힘들게 만들었다. 1990년대 들어서 미국은 이러한 문제를 해결하기 위하여 정부의 역할을 확대하고, 소외계층 사회활동 지원방안을 적극적으로 모색하였다(경신원·김혜승, 2012). 이러한 정부정책 변화는 미국의 도시재생 정책

에도 큰 영향을 미쳐 1990년 저렴주택법(National Affordable Housing Act)이 제정되었고, 지속가능한 개발에 대한 고민으로 1993년에는 공공임대주택 문제를 해결하기 위한 종합적 프로그램인 HOPE VI(Housing Opportunities People Everywhere)이 시행되었다. HOPE VI는 노후화된 공공임대주택을 소득계층 혼합형(Income mixed)으로 재개발하고, 기존 세입자는 주택 바우처 지급을 통해 일반 주택지로 이주시키는 방법이다(이수민 · 김영주, 2014). 이 정책이 나오게 된 배경에는 물리적 환경개선에도 불구하고, 저소득층의 의식과 생활패턴의 변화 없이는 사회적 배제에 의한 거주지 분리 현상이 지속적으로 나타날 수밖에 없고, 저소득층 밀집지역은 다시 슬럼화되는 악순환이 반복되었기 때문이다. 소셜믹스 정책을 통해 사회자본을 확충하고 쇠퇴지역 거주민들이 지니고 있는 사회, 경제적 문제점을 감소시키고자 하였으며, 이 정책으로 많은 임대주택 단지들이 다양한 소득계층이 거주할 수 있는 새로운 주거공간으로 변모할 수 있었다. 기존 거주자들은 안전하고 위생적인 환경에서 거주하며, 다양한 지원프로그램을 통해 경제적 자립을 도모할 수 있었고, 연방, 주정부, 지방정부, 금융기관, 개발업자, 기업체, 사회서비스 공급자, 거주자 간의 협력적 파트너십 형성으로 지역 경제활성화에도 기여한 것으로 평가받고 있다(경신원 · 김혜승, 2012; 이수민 · 김영주, 2014; Kyung, 2017). 이러한 정책적 기조는 HOPE VI 이후에도 Choice Neighborhoods를 통하여 저소득층뿐만 아니라, 중간소득층까지 포함하여 이들의 주택, 교육, 취업, 건강, 교통 등을 위한 정책으로 이어져 내려오고 있으며, 거주자 참여를 기반으로 하는 도시 재생 사업과 복합적 토지이용, 직주근접, 대중교통지향 등을 원칙으로 하는 지속가능한 지역사회(sustainable community) 구성을 지향하고 있다.

2. 미국 호놀룰루시 저렴주택(Affordable Housing) 공급 사례

1) 프로젝트 개요

하와이주는 미연방 50개주 가운데 열번째로 주민소득이 높다. 그러나 비싼 주거비용으로 주거비 부담율이 타주대비 60% 이상 높아 주민들의 삶이 여유롭지 못하다(State of Hawaii, 2020). 또한 만성적인 주택재고 부족과 나날이 높아지는 주거비용은 주정부의 부담을 가중시키고 있다. 주정부는 이를 해결하기 위해 다각도로 방안을 모색하고 있으며, 특히 주거 문제에 취약한 중저소득층을 위해 다양한 정책을 시행하고 있다. 하와이주 내에서도 특히나 많은 인구가 모여 사는 호놀룰루시는 하와이주에서 가장 먼저 개발되어 전체적으로 노후화가 많이 진행되었다. 본 연구의 대상지인 호놀룰루시 카카아코(Kaka'ako, 이하 카카아코) 지역은 하와이주 최초의 지역사회 개발

지구(community development district)로써 하와이주가 당면한 주택공급난, 일자리난, 도심 쇠퇴와 같은 문제의 해결책을 모색하는 과정에서 재생사업이 시작되었다. 이해 당사자들의 치열한 논의와 합의를 거쳐 장기 비전의 마스터플랜이 세워졌으며, 1976년 프로젝트가 시작한 이래 현재까지도 물리적, 경제적, 사회적, 문화적 환경까지 포괄하는 통합적 도시재생사업을 지속해오고 있다.

2) 도시재생 사업의 방향성 및 지역선정

하와이주는 인구증가로 인해 더 많은 주택공급이 필요했고, 호놀룰루 도심에 있는 카카아코의 지리적 위치는 주택 재고를 늘리는데 아주 좋은 곳이었다. 또한 이 지역은 기존 경공업 산업들이 위치하고 있어 보다 나은 환경을 제공한다면 많은 일자리를 창출하여 경제성장을 촉진시킬 수 있을 뿐만 아니라, 빠르게 성장하고 있는 관광산업을 수용하여 지속가능한 도시 중심부로서의 성장도 가능한 위치였다(〈그림 2〉). 카카아코가 재개발지구로 선정된 이유는 다음과 같이 하와이 개정법령(Hawaii Revised Statutes, HRS)에 명시되어 있다.

- (1) 카카아코는 호놀룰루의 중심에 위치하고 있고, 다운타운, 정부센터, 상업, 산업시설, 기존 및 계획된 주요 교통경로, 휴식, 관광 및 서비스 지역과 매우 가깝다.



출처: Suan (2015), p.26.

〈그림 2〉 카카아코의 지리적 위치

- (2) 서비스 및 경공업 지역으로 이용되어 상대적으로 저개발 상태이며, 토지사용에 대한 압력이 강한 도심과의 근접성을 고려할 때 성장발전 가능성이 높다. 저소득층을 위한 주택, 공원 및 열린 공간, 상업 및 산업시설 건설과 같은 지역사회의 요구를 완화할 수 있는 지역이다.
- (3) 이 지역은 재개발되지 않으면 황폐해지고 악화될 가능성이 있다. 주정부 입장에서는 산업 및 고용 측면에서 카카아코가 기여하는 경제적 중요성을 감안할 때 그 가치와 잠재력을 보존하고 향상시킬 필요가 있다.
- (4) 카카아코는 적절하게 개발되고 개선된다면 주변 도시지역과 조화를 이루는 새로운 커뮤니티가 될 잠재력이 있다.⁴⁾

3) 도시재생사업 주요 참여주체

카카아코 재생사업에는 공공기관, 민간기업, 사회적 기업, 지역공동체 등 여러 주체가 참여하고 있다. 컨트롤 타워는 하와이주 산하기관인 하와이 지역사회 개발청(Hawaii Community Development Authority, HCDA, 이하 개발청)으로 하와이 주의회는 1976년 재개발이 필요하다고 판단되는 지역을 체계적으로 계획, 개발하고 활성화시키기 위해 개발청을 설립한 후 카카아코 재개발 사업에 대한 포괄적인 계획, 규제 및 개발 책임을 부여하였다. 한편, 주의회는 하와이개정법령 206장E장 제정으로 별도의 개발지침정책(Development Guidance Policies)을 수립하여 개발청의 계획 및 활동을 통제하였다. 개발청은 법령에 따라 1977년에 포괄적인 계획 프로그램에 착수하여 카카아코의 자산, 수용력 및 제약 사항을 평가하고 대안을 개발하였으며, 오랜 공공협의 과정을 거쳐 1982년 계획을 확정하였다. 개발청은 카카아코 재개발을 통해 주택 공급, 상업공간, 산업시설, 공원 및 공공 공간에 대한 지역사회의 요구를 충족시키고자 하였는데, 가장 중점을 둔 것은 기존의 낡은 인프라를 재건하는 것이었다(Lam, 1998).

하와이의 모든 도시재생사업은 개발청의 주도로 진행되나, 저소득층을 위한 주택개발사업의 자금지원은 별도의 기관인 하와이 주택금융개발공사(Hawaii Housing Finance and Development Corporation, HHFDC 이하 주택금융개발공사)를 통해 이루어진다. 주택금융개발공사는 저소득층을 위한 주택사업을 기획, 개발하고, 서민들을 위한 주택소유 프로그램을 관리하는 업무도 맡고 있다. 저소득층에 임대된 저렴한 주택 관리업무는 하와이 공공주택관리국(Hawaii Public Housing Authority, HPHA, 이하 공공주택관리국)이 맡고 있는데, 공공주택관리국은 섹션8과 노인주택을 포함하여 연방정부 및 하와이주의 공공주택 프로그램을 관리하고 있다. 공공주택관

4) 하와이 개정법령(Hawaii Revised Statutes, HRS) 206E장 31조, 1976년.

리국은 기존 임대주택 하자에 대한 유지보수 업무도 함께 수행하고 있는데, 카카아코 신축 저렴주택에 임차하고자 하는 가구는 공공주택관리국에 임대료 보조금 신청을 하면 일정 자격 심사를 거쳐 지원을 받을 수 있다(HPHA, 2020).

하와이주와 호놀룰루시는 개발초기 카카아코 지역의 가장 큰 지주로서 정부건물, 학교, 문화시설 및 공원에 약 250에이커(306,044평)의 토지를 소유하고 있었고, 유틸리티 회사는 약 14에이커(16,138평), 개인은 약 350에이커(428,461평)의 토지를 소유하고 있었다. 카메하메하 학교재단(Kamehameha Schools)과 하워드 휴즈사(Howard Hughes Corporation)는 지역 내 비교적 넓은 토지를 소유하고 있었고, 5에이커(6,000평) 미만의 작은 부지들은 카카아코 중앙지역에 약 200여개가 집중 분포하였다. 카메하메하 학교재단은 하와이 왕국을 통일한 카메하메하 대왕의 증손녀가 유산받은 땅을 모두 기부하면서 탄생한 비영리재단이다. 기부한 땅은 하와이 전토지의 9%에 해당하는 크기로 그 중의 일부가 카카아코 지구내에 위치하고 있다. 2009년 재개발을 위한 15개년 마스터플랜을 개발청에 제출하여 승인을 받았고, '우리의 카카아코(Our kaka'ako)'라 불리는 마스터플랜에 따라 사업을 단계적으로 실행하고 있으며, 저소득층과 학생들을 위한 저렴주택 공급과 하와이주 주택난 해결을 위해 새로운 주택단지 및 커뮤니티 개발에 힘쓰고 있다(아워 카카아코, 2021).

텍사스 기반의 대형 부동산개발회사인 하워드 휴즈사는 카카아코에 대토지를 소유하고 있던 빅토리아 워드사 및 제너럴 그로스사와 합병하여 적극적으로 재개발 사업을 추진해오고 있다. 고층콘도 전체물량 중 일부를 중위소득 140%이하에 분양 혹은 임대함으로써 중산층 이하 계층의 주거 안정에 기여하고 있다. 개발청으로부터 승인받은 워드 빌리지(Ward Village) 마스터플랜은 2014년 1단계 프로젝트를 시작으로 현재 3단계가 진행되고 있으며, 향후 10년간 총 20개의 콘도와 130여개가 넘는 상가, 식당, 공원 등을 건설할 예정이다(워드 빌리지, 2021).

세이브 아워 카카아코(Save our Kakako)는 비영리 시민단체 연합으로 해변 인접 부근에 고층건물을 지으려는 시도가 있자 강력한 반대 목소리를 내며 시작되었으며, 결국 주정부 소유의 해변 부근 공공용지에 주거개발을 금지하는 House Bill 2555를 통과시켰다. 사업을 시행함에 있어 대중의 의견과 투명성이 보장되어야 한다는 각성에 개발청은 CPAC라는 지역사회 그룹을 조직하여 향후 모든 계획 시 대중의 의견을 반영하고 투명성을 보장하도록 하였다(Iwami, 2013). 개발청은 주민들의 보다 쉬운 접근을 위해 모든 사업보고서, 인허가 진행상황, 공청회 자료 등을 온오프라인에 공개하고 있다.

4) 도시재생사업 수혜대상

카카아코 재개발 비전은 카카아코를 미국 내에서 가장 살기 좋은 지속가능한 도시로 만드는 것

으로, 사람들에게 다양한 주거, 휴식, 쇼핑, 일하는 공간 및 통근 수단을 제공하는 커뮤니티를 만드는 것을 목표로 한다(HCDA, 2011a). 카카아코 재개발 계획은 물리적인 환경 개선뿐만 아니라, 사회, 경제적 측면 개선까지 포함하여 통합된 지역사회 정체성을 기대할 수 있게 설계되어 있는데, 이는 일차적으로 하와이 거주민들의 생활을 질적으로 향상시키는데 계획의 초점을 맞추고 있음을 의미한다. 개발청은 우선적으로 낙후된 인프라 개선 사업을 단계적으로 시행하고 완전한 거리정책(complete streets policy)을 적용한 거리디자인 개선작업을 통해서 보행, 자전거, 차량이용을 편리하게 할 수 있도록 만들었다. 또한 대중교통 지향개발(transit oriented development)의 주요 사업 중 하나인 교통부 주관의 철도시스템(rail transit system)과 연계하여 교통혼잡을 줄이고 거주민들의 이동시간을 단축시키기 위해 노력하고 있다.

카카아코 마우카 계획(HCDA, 2011b)에 따르면 주정부 및 개발청은 경제적 계층이 혼합된 커뮤니티를 구상했다. 주의회는 카카아코의 공간이 다양한 소득, 연령 및 가족 형태의 거주자들을 수직 및 수평으로 통합할 수 있어야 한다고 강조했다. 사회적, 경제적 계층이 혼합된 커뮤니티를 만드는 계획은 저소득층이나 중산층을 위한 주택공급으로 구체화되었는데, 이는 공간제어 수단을 통해 도시의 사회적 디자인을 추구하였음을 의미한다. 개발청은 개발자가 20,000제곱피트(약 562평)가 넘는 구획을 재개발할 때 건설 주택 전체의 20%를 저소득이나 중간소득층에게 분양하거나 임대하도록 규제하였다. 또한 주정부나 시에서 제공하는 저렴한 주택 건설자금 지원을 받을 경우 규정에 따라 요건을 충족하는 저렴한 주택 물량을 시장에 공급해야 한다. 이는 저렴한 주택 또는 예비주택(reserved housing)⁵⁾ 물량을 확보하여 특정 자격요건을 충족하는 하와이 거주민에게 입주 혜택을 주기 위해서이다. 저렴한 주택은 지역 중위소득 이하의 저소득가구를 위한 주택으로 오래전부터 주택금융개발공사에서 계획 및 개발업무를 하고 있었다. 이에 개발청은 지역 중위소득 100%에서 140%사이의 중산층을 대상으로 하는 예비주택 공급에 초점을 맞췄다(HCDA, 2017). 이러한 정책은 외부 투자자들의 투기를 막아 만성적인 호놀룰루시의 주택부족에 대한 해결책을 마련함은 물론 중, 저소득층의 주거안정을 지원하기 위한 것이었다. 중, 저소득층은 시장가격보다 보통 30~40% 저렴한 가격으로 양질의 신축주택을 분양받을 수 있는데, 소득 요건은 미국 주택도시개발부(HUD)에서 해마다 공표하는 가구규모별 최저소득 기준표에 의거하여 산출된다⁶⁾(HHFDC, 2020a). 그 외에도 미국시민, 합법적 영주권자, 18세이상, 하와이 거주자, 대출상환을 위한 충분한 소득, 가족

5) 개발청에서 공급하는 중위소득 140%이하 가구를 위한 임대주택은 원칙상 예비주택이라는 명칭이 있지만, 실질적으로 중저소득층을 위한 저렴한주택의 한 형태이고, 현지에서도 저렴한주택으로 통용되므로 본 연구에서는 예비주택과 저렴한주택을 통틀어 저렴한주택이라 한다.

6) 예를 들면, 2020년 기준 하와이 1인 가구 중위소득은 연 \$75,200으로 이 금액의 140%인 \$81,760 이하를 버는 1인 가구는 특별분양 혜택을 받을 수 있다.

구성원의 부동산 무소유 여부 등의 자격요건이 있다. 입주 후 10년의 의무거주 기간이 있으며, 이 기간 동안 입주자는 점유주택에 관한 정보를 주택금융개발공사에 제공해야 한다. 만약 10년 이후 매각을 하게 되면 자산이익공유(shared appreciation equity, SAE) 프로그램에 따라 이익의 일정 퍼센트를 주정부에 지불해야 한다.

〈그림 3〉은 2019년에 준공된 일리라니(Ililani)콘도로 카카아코 중심부에 위치하고 있으며, 총 328세대 중 165세대가 저렴주택으로 공급되었다(일리라니 콘도, 2021). 일반 분양가격은 \$665,000~\$904,500이나 저렴주택은 \$312,600~\$657,100의 가격으로 공급되었고, 5% 계약금만 지불하면 잔금은 주택금융개발공사에서 제공하는 30년 고정금리대출로 상환하는 구조였다. 〈표 2〉는 일리라니 콘도의 저렴주택 배치표로 배치된 층과 라인이 다양하여 일반분양 세대와 구별이 되지 않는다. 이러한 차별 없는 배치는 카카아코 내 다른 저렴주택도 동일하다. 카카아코 거주민 5인과의 인터뷰에 의하면 콘도 내 저렴주택 세대의 존재를 인지하고 있지만, 개별 위치는 알 수가 없고 콘도 내 시설이용에 대한 차별은 전혀 없음을 알 수 있었다. 카카아코의 지리적 위치와 생활편의성으로 인해 중위소득 이하의 가구들은 저렴주택의 분양 및 임대를 받기 위한 경쟁이 치열하다. 카카아코 지역의 재생사업은 지주들만 경제적 이익을 취하던 기존의 재개발 사업들과는 달리 효과적인 공간제어와 활용수단을 통해 다양한 계층의 하와이 주민이 혜택을 공유할 수 있도록 하였다.



〈그림 3〉 일리라니 전경

〈표 2〉 일리라니 저렴주택 배치 및 타입

세대 구성	세대 타입	방/욕실 개수	전용면적(SF)
206 - 906 (8세대)	AL, AA	방2/욕실2	781 - 787
205 - 1,005 (9세대)	BL, BA, B	방2/욕실2	772 - 785
204 - 4,204 (41세대)	CL, C	방1/욕실1	511 - 526
203 - 1,003 (9세대)	DL, DA, D	방2/욕실2	794 - 800
202 - 4,202 (41세대)	EL, E	방1/욕실1	504 - 543
201 - 1,001 (9세대)	FL, F	방1/욕실1	556 - 570
208 - 908 (8세대)	GL, G	방1/욕실1	578 - 593
207 - 907 (8세대)	HL, H	방2/욕실2	779 - 785
1,101 - 4,201 (32세대)	J	방1/욕실1	570

출처: <http://www.kakaako.com/condo/ililani>

이렇듯 하와이 주정부는 카카아코와 같은 좋은 위치에 양질의 저렴주택을 공급함으로써 만성적인 주택부족 문제를 해결하고, 소셜믹스 정책을 통해 지속가능한 커뮤니티를 실현하고자 하였다. 그러나 주택 전체를 외부인에게 단기임대하는 행위로 인하여 거주민간에 갈등이 일어나 건전한 커뮤니티 형성에 방해가 되고, 하와이 주민들을 위한 주택재고가 감소하는 등의 문제가 발생하였다. 주거 지역에서 일일단위의 주택 단기임대는 커뮤니티 내에 이방인 출입의 증가로 사회적 안전성 문제가 발생할 소지가 있고, 시설의 무분별한 이용, 소음문제 등으로 이웃주민들에게 피해를 주는 경우가 있다. 또한 영리목적의 주택 증가는 임대 및 주택가격 상승을 야기시키고, 장기임대 기회 상실로 인해 주민들의 지속적인 커뮤니티 참여기회를 박탈하여 사회자본 형성에 부정적 영향을 미친다(Isis & Sadoski, 2016).

카카아코 내에서 공격적 자금 지원을 통해 분양 및 임대되는 저렴주택은 실거주 의무를 기본으로 하고 있다. 따라서 의무 거주기간 중 영리 목적으로 제3자에게 주택을 임대하는 행위는 명백한 계약 위반 행위로 계약취소의 사유가 된다. 그러나 동일한 콘도 내 일반분양의 경우는 사용상 제약이 없어 분양자는 실거주나 임대를 선택할 수 있고, Airbnb나 VRBO와 같은 온라인 플랫폼을 이용해 일일 단위의 단기임대를 할 수 있었다. 호놀룰루시는 동쪽으로부터 해안선을 따라 위치한 카할라(Kahala), 와이키키(Waikiki), 코올리나(Ko Olina), 라이에(Lāie), 이화(Ewa), 마카하(Mākaha), 쿠이리마(Kuilima)의 리조트 지역을 제외한 모든 지역에서 30일 미만의 단기임대를 금지하고 있고, 이 지역 이외에 위치한 대부분의 콘도는 자체 규약을 통해 단기임대를 단속하고 있다. 카카아코의 콘도들도 예외는 아니어서 원칙적으로 일일단위로 외부인에게 주택을 임대하는 행위는 불법인 것이다.

그럼에도 불구하고 단속의 강제성 부족과 세계적 관광지라는 지리적 이점으로 인해 불법 단기임대가 성행하여 여러 가지 문제점을 야기하자 호놀룰루시는 이를 근절하기 위해 2019년 7월 강력한 벌금 정책을 시행하였다. 최초 적발 시 1,000달러의 벌금을 부과하고, 두 번째부터는 최고 10,000달러까지 벌금부과가 가능하도록 하였는데⁷⁾, 이 법안은 2021년 11월 현재 하루 최고 25,000달러로 인상하는 방안을 논의 중이다. 법안의 시행과 수정법안 예고로 인해 카카아코를 포함한 호놀룰루 시내의 불법 단기임대 행위는 점차 사라지고 있으며 이는 온라인 플랫폼을 통해 확인할 수 있다.

호놀룰루시는 30일 미만의 단기임대 억제와 더불어 180일 미만의 임대차에 대해서도 세금을 통해 억제하고 있다. 총 임대소득의 4.5%인 일반소비세(general exercise tax, GET) 외에도 10.25%의 임시숙박세(transient accommodation tax, TAT)를 더 부과함으로써 장기임대를 유도하고 있는 것이다. 외부인은 등록된 숙박시설을 이용하게 하여 불필요한 주택수요를 제거하고, 기존 주택은 주거생활 영위라는 주택고유기능에 충실하게 함으로써 주민들의 거주안정을 도모하여 사회적 갈등을 방지하고 지속적인 커뮤니티 참여를 통한 사회자본 형성에 힘쓰고 있는 것이다.

5) 재정지원 수단⁸⁾

하와이주는 연방과 주정부의 다양한 재정 보조 프로그램을 통해 카카아코 지구 재생사업을 지원하고 있다. 중저소득층 주택건설 활성화를 위하여 민간개발업자의 재정부담 완화와 원활한 자금조달을 지원하고, 수요측면에서도 주민들의 주거비 완화와 주거안정성 확보를 위해 지원한다. 인프라 사업은 주로 채권 발행으로 필요한 자금을 조달하고 있다.

(1) 저렴주택공급 지원 프로그램

① 저소득주택 세금감면 프로그램(Low Income Housing Tax Credit Program, LIHTC)

이 프로그램은 저소득층을 위한 주택건설을 촉진하기 위한 것으로 연방정부가 국세청(IRS)를 통하여 각 주나 해당기관에 연간 약 80억 달러에 해당하는 연방 소득세 감면(tax credit) 권한을 부여하고, 자격요건을 충족하는 민간이나 비영리 개발업체에게 세액감면을 해줌으로써 저소득층을 위한 주택 건설을 지원하고 있다. 하와이주는 연방 프로그램 외에 별도로 세금감면 프로그램을

7) Ordinance 19-18, Section 8-10.5, Revised Ordinances of Honolulu 1990 ("Home, lease, lessees defined").

8) Hawaii Institute for Public Affairs (2017), Housing Action Plan Final Report to the Hawaii State Legislature을 발췌, 요약하였음.

마련하여 주택 건설을 촉진하고 있는데, 그 금액은 하와이주에 할당된 연방 감면세액의 50%이다. 신규 건설을 위해 9%의 소득세를 면제하는 사업과 기존주택 취득 및 리모델링을 위해 4%의 소득세를 면제하는 사업으로 분류되며, 총 15년동안 세금감면이 가능하다. 개발업체는 보통 세금감면분을 투자자나 은행에 매도하여 사업자금을 충당하는데, 이 자금으로 지어진 주택은 전체의 약 40% 물량을 지역 중위소득 60%이하의 저소득층에 임대해야 하며, 의무 임대기간은 총 30년이다 (HHFDC, 2020b).

② 임대주택 리볼빙 펀드(Rental Housing Revolving Fund)

임대주택의 건설, 재건축, 매입, 보존을 위해 대출이나 보조금을 지원하기 위해 조성되었다. 이 펀드는 주정부 세출, 개인기부, 대출상환금, 이자, 기타 소득 등으로 구성되는데, 토지취득, 계획, 설계, 계약금, 자금조달, 비영리 주택개발업체의 역량구축 또는 주택금융개발공사에서 인정하는 기타 주택개발 서비스나 활동을 위해 쓰일 수 있다. 이 펀드는 다른 재정지원 수단과 함께 활용될 수 있는데, 보통 임시건설자금 조달을 위해 사용되며, 우선순위에 따라 혜택이 주어진다.

③ 훌라매 다가구 채권 프로그램(Hula Mae Multi-Family Bond Program)

시장 이자율 이하의 모기지 수익채권 발행을 통해 임시 및 영구자금 조달을 용이하게 하여 임대주택의 신축 및 재건축을 촉진한다. 주택금융개발공사는 채권 발행자이며 2016년까지 5억 달러가 넘는 채권을 발행했다. 자격요건은 전체 주택의 20%를 지역 중위소득 50%이하에 임대하거나 전체 주택의 40%를 지역 중위소득 60%이하에 임대해야 하며, 임차인 소득수준에 대한 제한은 최소 15년 혹은 채권만기이다.

④ 주택 리볼빙 펀드(Dwelling Unit Revolving Fund)

이 펀드는 시장 금리 이하로 건설자금을 대출해 주는데 보통 토지취득, 설계, 인허가, 부지 안밖의 인프라개발에 필요한 임시 자금으로 사용되며, 일반적으로 임대 및 특수목적 주택과 함께 분양용 주택을 포함하는 혼합사용 저렴주택(mixed-used affordable housing)의 개발, 건설자금으로 쓰인다. 대출 및 상환조건은 프로젝트별로 상이하게 협상되며, 분양용 주택을 포함하는 프로젝트의 경우 주택금융공사의 환매(buyback)⁹⁾ 및 자산수익공유(shared appreciation equity)¹⁰⁾

9) 주택 리볼빙 펀드의 자금으로 건설된 주택은 일정 부분을 중, 저소득층을 위해 시장가보다 할인된 가격에 분양해야 하고, 이를 분양 받은 소유주는 그 주택을 주거주지로 점유하고 사용해야 하며 10년동안 판매 및 양도가 제한된다. 10년 이내에 판매 또는 양도 시 HHFDC는 이를 우선적으로 구매할 옵션을 가지며 구매가격은 분양가격 + 분양 시 소유자가 지불한 에스스로 수수료+ 소

프로그램의 적용을 받는다. 여기서 발생한 수익은 일반적으로 카운티 및 주정부가 지원하는 프로젝트에 사용된다.

⑤ 일반소비세 면제(Exemption from General Exercise Tax)

하와이 개정법령 46-15.1에 따라 주택금융공사 및 카운티는 일반소비세 면제를 승인하고 인정할 수 있는데, 그 면제 대상은 저렴주택의 신축이나 재건축사업 관련자나 회사이다. 이외에도 부동산세, 소득세와 같은 기타세금 면제도 주정부나 카운티 차원에서 함께 고려된다.

⑥ 저렴주택 개발영향부담금(Affordable Housing Development Impact Fees)

시장가격 주택에 대해서만 부과되는 저렴주택 개발영향부담금은 주택신탁기금(housing trust fund)의 자본을 조성하고, 주택신탁기금의 수익금은 저렴주택 건설을 촉진하는 다른 프로그램을 보완하기 위한 자금으로 사용된다. 신탁기금은 기존 대출을 상환할 수 있도록 시장금리 이하 혹은 무금리 대출을 제공한다.

⑦ 주택투자협력 프로그램 (Home Investment Partnership Program)

1990년 저렴주택법 제정 이후 새로운 형태의 지역개발을 위해 연방정부가 직접 후원하는 프로그램이다. 목적은 각 지역별로 양질의 안전하고 저렴하며 위생적인 저렴주택의 공급을 확대하기 위함이다. 또한 주정부 및 지방정부가 저렴주택 공급 전략을 구현하는 능력을 강화하고, 연방의 재정 및 기술지원을 제공하기 위한 것이다. 이 자금은 극저소득과 저소득 가정을 위한 임대 및 분양 주택의 신축, 재건축, 매입에도 사용될 수 있다. 이 프로그램은 지역 중위소득 80%이하의 가구를 지원하기 위해 모든 기금을 사용하도록 하는데, 하와이주는 매년 최소 3백만 달러의 주택투자협력 프로그램 기금을 받는다.

유자가 투자한 개보수비용+ 분양가격 및 개보수비용에 대한 연 1%이자로 결정된다.

- 10) 이 프로그램은 주택에 대한 저당권(혹은 선취권)의 형태로 집행되는데, 주택이 판매, 양도, 임대, 혹은 더 이상 주거주지로 사용되지 않을 때 소유주가 그 주택에 대한 순가치증가분을 HHFDC와 공유하도록 하는 것이다. 소유주가 약정된 순가치증가분을 기간내에 지급하지 않으면 HHFDC에 지불해야 할 금액에 대해 연간 12%의 연체료가 발생하며, 필요한 경우 HHFDC는 이를 징수하기 위해 법적조치를 취할 수도 있다. 순가치증가분은 일반적으로 주택의 시장가격(fair market value)에서 원래 매입가격과 매입부대비용을 차감하여 계산되는데, 이 중 HHFDC의 지분은 거래건별로 계약서에 상세하게 명시된다. 간단한 예를 들면, 시장가격이 \$500,000인 콘도를 \$400,000에 특별분양받았다면, 차익인 \$100,000을 시장가격으로 나눈 퍼센트는 $\frac{\$100,000}{\$500,000} \times 100 = 20\%$ 이다. 따라서 매각 시 가격상승에 대한 이익의 20%를 주정부에 지불해야 한다.

⑧ 국민주택 신탁기금 (National Housing Trust Fund)

국민주택 신탁기금은 2008년에 제정된 주택경제회복법에 의해 설립되었다. 노숙자 가족을 포함한 지역 중위소득 30% 미만의 극 저소득층 가구를 위한 주택을 늘리려는 연방, 주정부, 지방정부의 노력의 일환이다. 하와이주는 주택금융개발공사가 이 기금을 관리하고 있다.

⑨ 지역사회 개발을 위한 일괄 보조금 (Community Development Block Grants)

이 제도는 1974년 주택법 개정으로 도입되었으며, 연방정부는 예산을 제공하고 주정부나 자치정부가 이 자금을 이용하여 독자적으로 주택공급계획을 수립하고 집행하게 하는 방식이다. 보조금은 지역사회에서 가장 취약한 사람들에게 서비스를 제공하고, 사업의 확장과 유지를 통해 일자리를 창출하고 양질의 저렴주택 공급을 촉진하기 위해 이용된다. 이 기금의 70% 이상은 저소득층과 중소득층에게 혜택을 주는 활동에 사용되어야 한다.

⑩ 섹션 8(Section 8)

섹션 8은 연방정부에서 지원하는 프로그램으로 저소득층의 임대료를 지원하는 임차인 기반 주택선택 바우처(tenant housing choice voucher, HCV)와 저렴주택 건설을 지원하는 프로젝트 기반 바우처(project-based voucher, PBV)로 나뉜다. 일반적으로 지역 중위소득 30%이하의 극 저소득층 가구를 위한 프로젝트에 적용된다.

⑪ 기타 연방정부 자금

연방 주택도시개발부(HUD)와 연계된 다양한 대출기관을 통해 저렴주택 신축, 재건축, 매입에 필요한 자금을 조달할 수 있다. LOVE funding과 같은 일부 대출기관은 섹션8이나 저소득주택 세금감면 프로그램과 연계하여, LTV 85%, DSC 1.15, 만기 35년의 조건으로 장기가산대출을 시행하고 있다. HUD 23 section 221(d)4 프로그램은 저렴주택단지 건설을 위해 경쟁력 있는 금리로 최장 만기 40년까지 영구자금 조달을 지원을 하고 있으며, 이 자금으로 기존 대출금의 85%까지 전환대출이 가능하다(〈표 3〉).

(2) 인프라 자금 조달방식

도시의 낡은 인프라를 개선하는 데는 막대한 자금이 든다. 특히 기존 부지 재개발 시 주택공급의 큰 장벽 중 하나는 하수도, 상수도, 배수, 도로, 건조시설, 학교 등의 주요 외부 기반시설 부족이다.

〈표 3〉 하와이주 저렴주택 공급을 위한 재정지원

지원 주체	실행 주체	지원 방법
주정부 (State)	주택금융개발공사 (HHFDC)	Rental Housing Revolving Fund
		Dwelling Unit Revolving Fund
		Exemption from General Exercise Tax
		Affordable Housing Development Impact Fees
		Housing Trust Fund
		State LIHTC
연방정부 (Federal)	주택금융개발공사 (HHFDC)	Housing Trust Fund
		HOME Partnership
		Housing Trust Fund
		LIHTC
	주택관리청 (HPHA)	Public Housing Operation/Capital Fund
		HCV section 8
	Non-Profit Agencies	HUD 23 section 221(d)4
State of Hawaii and Hawaii Counties	Community Development Block Grants	

출처: Hawaii Institute for Public Affairs (2017), Housing Action Plan Final Report to the Hawaii State Legislature 요약.

만약 이러한 기반시설 확충 비용을 개발자가 부담하고 주택 구입자와 임차인에게 전가된다면 외부 인프라 비용이 높은 주택비용의 원인이 될 수도 있다. 따라서 주정부는 인프라 계획과 필요한 자금이 적시적소에 사용될 수 있도록 해야 한다. 카카아코 지역의 인프라 개선작업을 위해서는 다음과 같은 자금의 조달방식이 사용되고 있다.

① 일반보증채권(General Obligation Bond, GOB)

일반보증채권에 대한 원금 및 이자는 개발청의 일반기금에서 제일 먼저 지불된다. 총 채무는 카카아코 부동산 총 감정가의 15%를 초과할 수 없다. 수익창출 시설에 자금을 지원하는 GOB는 상환이 가능한 것으로 간주되는데, 이는 일반적으로 15%의 부채 제한에서 제외된다. 일반적인 채권 만기는 20년으로 최대 25년까지 연장될 수도 있지만, 상환가능한 GOB는 35년까지 연장될 수 있으며 이자는 면세이다.

② 수익채권(Revenue Bond)

수익채권은 공공시설이나 시스템 등 수익창출 시설에 자금을 지원하기 위해 발행되며, 개발청의 일반기금과 유틸리티 회사기금, 또는 개발청이나 유틸리티 회사의 수익원으로 상환된다. 연간 부채상환한도액(debt service coverage)은 일반적으로 110% ~ 125%이며, 부채상환 준비금은 이자율과 만기에 따라 다르긴 하지만 일반적으로 채권발행액의 약 7%에 해당하는 금액이 필요하다. 채권만기는 최대 30년이며, 채권에 대한 이자는 면세이다. 참여인증서(certificate of participation, Cops)와 리스수익채권(lease revenue bond)은 수익채권의 또다른 형태로써 임대 또는 분할판매 구조를 통해 공공시설 개선을 위한 장기 자금 조달을 가능하게 한다. Cops는 부채를 통해 특별 장비, 토지 혹은 시설물의 인수 및 건설을 가능하게 하는데, 장기토지 임대와 같은 가용 수익흐름을 활용하여 공공시설에 대한 면세자금을 확보하는 방법이다.

③ 토지담보부채권(Land-Secured Bond)

토지담보부채권은 지정된 개선지구(improvement district, ID)내 자산평가사정액으로 보증되며, 일반적으로 연간분할로 상환된다. 연간 분할불입금과 평가사정액은 재산세에 추가됨과 동시에 징수된다.

이외의 기타재원으로는 개인이나 민간단체의 보조금이나 기부금이 있으며, 주거, 상업용 건물과 관계된 공공 인프라의 경우 공공-민관 파트너십을 통해 자금을 조달하기도 한다.

6) 카카아코 재생사업의 진행과정 및 성과

1977년 계획이 시작된 이래 카카아코 지역은 초기 목표대로 경공업 및 상업구역에서 상업, 업무 및 주거용의 고밀도 복합용도 구역으로 변화하였다. 1982년 개발청의 계획에 따르면 이 재생사업은 25년에서 30년에 걸쳐 단계적으로 진행될 예정이었다. 지역의 활성화와 경제성장의 속도는 공공 및 민간개발의 실행을 위한 자금의 가용성에 달려 있고, 이러한 자금은 인플레이션, 금리, 프로젝트 유형과 관련된 타당성과 위험, 장기자본의 수요 및 공급에 영향을 받기 때문이다(HCDA 1990). 1982년 계획 수립 이후 두 번의 수정안이 있었는데, 대부분의 규제변경은 경기 침체가 있었던 1997년경과 2008년경에 이루어졌다. 이는 건설경기 침체와 주정부 세입감소로 인한 것이었으며, 주요 내용은 1982년의 승인된 원 계획을 완화하는 것이었다. 주요 내용으로는 주택건설의 경우 전체 공급세대의 20%를 저렴주택으로 판매 또는 임대해야 하는데, 한시적으로 현금대납을 허용하고 저렴주택의 바닥면적을 전체 용적률 산정에서 제외시켜 용적률 인센티브를 주거나, 저렴

주택 건물 내 공공시설 의무배치 조항을 폐지하는 것 등이었다(HCDA, 2017). 최근 코로나 상황으로 지역 건설경기 위축 조짐이 보이자 주의회는 금지했던 현금대납을 한시적으로 허용하는 법률을 의결하였다.

1980년대 말과 1990년대 초에는 하와이 부동산가치 상승에 따른 해외투자수요 유입으로 고급 콘도들이 많이 건설되었지만, 1990년대 중반 경기가 침체되자 민간개발업자들이 정부로부터 재정지원을 받을 수 있는 주택공급에 눈을 돌리게 되면서 생활보조시설을 갖춘 중산층을 위한 콘도들이 많이 건설되었다. 생활보조시설이 있는 콘도는 미국 인구 고령화에 맞춰져 있는데, 전문간호 및 기타 편의시설을 이용할 수 있도록 설계되어 있다(Lam, 1998)(〈그림 4〉, 〈그림 5〉).



출처: <http://www.wardvillage.com>

〈그림 4〉 1975년 카카아코 모습



출처: <http://www.wardvillage.com>

〈그림 5〉 2020년 카카아코 모습

카카아코 재생사업은 2010년도경 하워드 휴즈사와 카메하메하 학교재단이 본격적으로 사업에 참여하게 되면서 눈에 띄게 속도를 내고 있다. 카메하메하 학교재단과 하워드 휴즈사는 각자의 마스터플랜에 따라 재개발사업을 계속 추진할 예정인데, 사업이 완성되면 시장가격 주택은 최소 3,000호가 추가되고, 저렴주택은 최소 600호가 추가 공급되며, 약 20억 달러의 투자와 함께 20,000여개의 일자리 창출이 예상된다(HCDA, 2020). 재생사업을 위해 민간과 공공에서 투자되는 막대한 자금과 이로부터 파생되는 일자리를 통해 하와이주는 꾸준한 경제 성장을 추구하고 있으며, 다양한 소득계층을 위한 양질의 주택과 생활편의시설, 거주민들의 상호작용과 소통을 위한 커뮤니티센터, 체육센터, 공원 등의 공공시설과 더불어 다양한 지역커뮤니티 프로그램을 지원함으로써 지속적인 성장을 추구하고 있다. 파우!와우!하와이(Pow!Wow!Hawaii)는 카카아코에서 자생적으로 생긴 거리축제 프로그램으로 호놀룰루시의 지원을 받고 있는데, 스쿨오브뮤직, 스쿨오브아트와 같이 다양한 교육프로그램을 제공하고, 지역에서 활동하는 젊은 뮤지션이나 아티스트 전문가들을 연결하는 플랫폼도 제공하는 등 지역 커뮤니티를 활성화하는데 기여하고 있다.

재생사업이 시작된 이래 2020년 9월까지 총 36개의 혼합소득, 복합용도의 콘도가 건설되거나 허가받았다. 개발청의 2019년 보고서(HCDA, 2019)에 따르면 노인주택 프로젝트 3건, 저렴주택 프로젝트 7건, 예비주택 프로젝트 11건을 포함하여 사업기간동안 신규주택 총 12,379호가 카카아코에 공급되었는데, 그 중 4,063호가 저렴주택이었다. 신축 주택의 3개중 1개는 저렴주택으로 공급되어 중저소득층 주민들이 혜택을 받은 것이다.

카카아코는 재생사업이 시작될 때만해도 거주민 1천명 미만의 작은 커뮤니티였으나 지금은 15,000명 이상의 인구가 거주하고 있으며, 콘도 내부의 각종 편의시설과 인근의 풍부한 문화, 생활시설로 인해 많은 사람들이 살고 싶어하는 지역으로 성장하였다. 또한 다양한 쇼핑몰과 맛집, 영화관, 공원 등으로 하와이 주민들뿐만 아니라, 외부 관광객들도 즐겨 찾는 사람의 발길이 끊이지 않는 커뮤니티로 성장하였다. 무엇보다도 주정부의 각종 재정지원 정책으로 중저소득층도 개발 혜택에서 소외되지 않고 새롭게 활성화된 커뮤니티에서 주거, 교육, 의료, 문화적 혜택을 받으며 생활하고 있는 점이 주목할 만하다. 경기변동에 따른 지역 건설 침체로 사업속도가 둔화되는 기간도 있었지만, 개발청은 포괄적 장기계획에 따른 단계적 접근방식으로 필요시 규제완화와 인센티브로 민간 개발업자들을 독려하며 꾸준히 재생사업을 지속해오고 있다.

IV. 시사점 및 결론

1. 시사점

미국 하와이주 카카아코 지역의 사례를 통해 도시재생 지역에 양질의 저렴주택을 공급하여 다양한 계층이 함께 살아갈 수 있도록 함으로써 중저소득층도 양질의 사회문화적 혜택에서 소외되지 않고 삶의 질을 향상시킬 수 있는 기회를 가질 수 있음을 확인하였다. 이는 단발성 계획과 개발에 그친 것이 아니라, 개발청이 사업초기 단계부터 종합적이고 장기적인 계획을 가지고 카카아코에서 진행되는 사업의 전 과정을 총괄하였기에 가능한 일이었다. 1960년대부터 카카아코의 재개발 필요성은 제기되었고, 새로운 시장이 선출될 때마다 카카오코의 청사진을 제시하였으나 여러 정치, 사회적 이유로 번번이 계획이 좌절되자 오랜 논의 끝에 카카아코 재개발을 총괄하는 독립된 기관인 개발청을 설립하였던 것이다(Lam, 1998). 한국은 지방정부가 도시재생사업의 주체이며, 중앙정부와 지방정부 사이에 가교역할을 하는 여러 기구들을 두어 도시재생 사업을 간접적으로 지원하고 있다. 그러나 각 지방정부에는 공공성과 사업성을 동시에 가지고, 지역의 장기 발전을 위해 도시재생사업을 추진할 수 있는 역량을 가진 주체가 많지 않은 실정이다. 장기비전을 가지고 포괄적인 도시재생 사업을 이끌 수 있는 독립된 공공기관을 설립하고, 산하에서 일하는 공공디벨로퍼의 육성이 필요한 이유이다.

현재 한국의 임대주택 공급은 공공이 주도하고 있다. 대도시의 주택문제도 공공의 주도로 역세권을 개발하거나 신도시를 개발해 다량의 주택을 공급하고자 한다. 시행자인 한국토지공사는 130조의 금융부채를 가지고 있는데, 뚜렷한 부채저감 방안이나 수익구조를 찾지 못한 채 또다시 막대한 자금이 필요한 신도시를 개발하고자 한다. 한국의 도심은 쇠퇴하고 있어 재생사업이 시급한 곳이 많다. 기성시가지 정비를 통한 주택공급은 기존 주거지에 형성된 사회적 관계와 경제적 기반을 교란시키지 않고 주택수요에 대응할 수 있다. 또한 재개발, 재건축 임대주택은 토지비용에 대한 부담없이 공공이 매입할 수 있어 다양한 주거복지 정책추진이 가능하다. 향상된 직주근접성과 주거환경으로 수요층도 풍부할 것이라 예상된다. 그러나 이러한 사업을 추진함에 있어 중앙 및 지방정부, 주택도시기금 등의 공적자금에만 의존하기에는 재원의 명백한 한계가 존재한다. 민관 파트너십을 통한 도시재생사업과 도심에 양질의 주택을 공급해야 하는 이유이다.

도시재생사업과 임대주택 건설에 민간의 적극적 참여를 유도하기 위해서는 적정 수익이 보장되어야 한다. 공공성 추구에 의해 축소되는 이윤의 일부를 용적률 상향, 저가의 토지매입, 저금리 대

출, 다양한 금융세제 등의 인센티브를 통해 정부지원으로 보전하거나 수익성이 확보된 사업과 공격적 성격이 강한 비수익성 사업의 연계를 통하여 수익을 보장하는 방안이 있다. 카카아코의 경우, 민간기업의 저렴주택 공급을 지원하기 위해 앞서 언급한 사항 이외에도 연방정부 및 주정부에서 이종으로 지원하는 저소득주택 세금감면 프로그램(LIHTC)이 대표적으로 많이 이용되고 있다. 이 프로그램의 세부사항은 각 주마다 차이가 있을 수 있으나, 하와이 주의 경우 저렴주택을 공급하는 민간기업에게 15년 동안 세금혜택을 받을 수 있는 세액공제증서를 발급하고, 최소 30년의 의무 임대기간 준수를 조건으로 하고 있다. 세액공제증서는 양도가 가능하여 민간기업은 이를 투자자에 매각함으로써 현금화하여 부족한 건설자금으로 활용하거나 투여된 자금을 조기회수하기도 한다. 세액공제증서는 일종의 비영리 지역사회조직인 지역정책지원조합(Local Initiatives Support Corporation, LISC)을 통해 조세감면이 필요한 기업이나 은행 및 기관 투자자에게 매각되는데, 이는 정부, 민간, 비영리 지역조직이 상호협력 체계를 갖추어 공공부분에 민간 자본 유치를 가능하게 하고, 저렴주택을 건설하는 민간기업에게는 LIHTC 프로그램으로 인한 세액공제금액으로 최소한의 이윤 확보가 가능하게 한다. 이러한 매커니즘은 저렴주택 건설시장으로 임대주택 리츠를 통한 자본시장의 자금 수혈을 용이하게 하고, 민간기업이 지속적으로 저렴주택을 공급 할 수 있도록 하는 원동력이 된다. 한국의 경우, 한국토지공사와 서울주택도시공사의 자본출자를 통하여 공공 주도형 임대리츠가 설립되어 운영 중에 있으나, 직접적으로 민간 자금 투자는 일어나지 않고 있다. 임대주택을 공급하는 민간기업에게 LIHTC 프로그램의 세액공제증서와 같은 장기 현금흐름을 발생시키는 인센티브를 제공하고, 이를 자본시장에서 증권화하여 유통시킬 수 있게 한다면 외부 민간 자본의 활용이 가능하고, 민간기업은 임대주택 공급 및 운용에 이 자금을 활용할 수 있다(박원석, 2018). 또한 임대주택 리츠 설립 규제를 완화하여 민간 리츠 설립을 원활하게 하면 민간기업은 전략적 투자자로서 다양한 재무적 투자자를 끌어들여 임대주택사업을 진행할 수 있을 것이다. 국내 실정에 맞는 적절한 인센티브의 설계와 더불어 자본시장의 활용방안을 모색하기 위해 추가적인 검토와 연구가 필요하다.

카카아코 지역은 도시재생사업 초기부터 개발청 주도로 도로, 상하수도, 교통 등의 도시기반시설 개선작업을 실시하였다. 거리디자인 개선작업을 통해 보행, 자전거, 차량이용을 편리하게 할 수 있도록 하는 등 낙후된 인프라 개선을 단계적으로 실시하였는데, 이러한 기반시설 확충 비용을 민간 개발기업이 부담하게 되면 사업비용 상승으로 인해 주택가격 상승이 야기되거나 수익성 저하로 인해 민간기업의 참여가 저조할 수 있기 때문이다. 한국의 구도심 재생사업에 민간의 참여 가능성을 높이기 위해서는 이러한 도시기반시설 개선사업에 공공의 선제적이고 적극적인 투자 및 지원이 필요하다.

한국의 공동주택은 가격을 쉽게 비교할 수 있어 주택의 위치와 규모, 공급형태, 브랜드 등에 따라 거주자의 경제적 수준이 간접적으로 노출된다. 주택은 부와 신분을 상징하는 중요한 요소로 작용하고 있기 때문에 소득계층에 따라 분리된 주택시장에서 생산, 공급, 소비되며, 사람들의 주거생활은 계층화된 공간에서 이루어지고 있다(공윤경, 2016). 또한 한국은 여전히 공공임대주택에 대해 부정적인 이미지가 높고, 소셜믹스에 대한 인식이 높지 않다(오정석·이성근, 2016). 이는 앞서 살펴본 바와 같이 임대주택이 건설되는 입지와 시공품질에 기인한 것으로 민간건설 공동주택에 비해 입지가 매력적이지 못하고 시공수준이 낮아 선택의 여지가 없는 저소득층이 거주하는 곳이라는 인식이 보편적이고, 이에 따른 사회적 문제가 많이 발생해 왔기 때문이다. 카카아코에 공급된 저렴주택은 공공이 주도하되, 건설은 민간기업이 맡음으로써 입지나 품질면에서 일반주택과 차이가 없고, 임대세대의 배치도 분양세대와 차별 없이 계획되어 임대세대 거주자가 스스로를 공표하지 않는 이상 외부에서 임대세대 여부를 알 수 없다. 주정부에서는 중저소득층도 양질의 주거환경에서 생활할 수 있도록 임대주택 공급지침을 마련하고, 수요자층과 공급자층 모두 재정적으로 지원하여 물리적 환경 차별 없이 다양한 계층이 더불어 살아갈 수 있도록 함으로써 더 나은 교육, 의료, 문화 등을 통해 스스로 삶의 질 향상을 이룩할 수 있도록 하고 있다. 한국에서도 이러한 저렴주택 모델을 벤치마킹하여 물리적 환경에 차별이 없는 임대주택 공급에 노력을 기울여야 한다.

다양한 계층의 사람들을 한 곳에 모여 살게 한다고 소셜믹스의 목적이 이루어지지 않는다. 이 정책이 지향하는 것은 사회적 다양성을 확보하여 궁극적으로 사회통합을 실현하는 것이다. 따라서 계층 간 물리적 환경을 차별 없이 제공한 뒤에도 신경써야 할 부분이 있다. 다양한 계층의 사람들이 자연스럽게 어울리면서 사회자본을 형성할 수 있는 장을 마련하는 것이다. 카카아코에서는 일반적으로 고층콘도 중간부에 야외수영장, 운동시설, 파티룸, 바베큐 시설 등을 배치하여 거주민들의 비자발적 교류를 도모하고, 지역공동체에서는 자생적으로 개발된 여러 프로그램을 통해 거주민들의 소통작용을 증진시키고 있다. 상대적 박탈감과 소외감을 느끼지 않도록 하는 물리적 환경제공과 더불어 거주민들 간에 자발적, 비자발적 상호작용과 소통이 가능하도록 하는 프로그램이 필요한 것이다. 거주민을 위한 다양한 교육 프로그램이나 각종 동호회 같은 주민자치 프로그램 등을 통해 직접적인 소통의 장을 마련하는 방법과 더불어 보행환경이나 생활편의시설에 대한 접근성 개선을 통해 간접적인 상호작용을 늘릴 수도 있다.

미국의 임대주택정책은 초기 저소득층 주거안정 위주에서 범위를 확대하여 중산층의 주거비 완화 등의 주거복지 개념으로 변화하여 왔다. 따라서 중저소득층의 주거안정을 지원함에 있어 저렴주택 공급정책은 임차지원뿐만 아니라, 자가소유에 대한 지원도 포함한다. 하와이주는 대출금 상환여건이 되는 가구를 대상으로 장기대출을 제공하여 저렴주택을 분양 받도록 한다. 그러나 앞서

설명한 바와 같이 주택금융개발공사의 환매 및 자산수익공유 프로그램의 적용을 받아 매각 시 주택금융개발공사와 수익의 일정부분을 공유해야 하는 제약이 있다. 공적자금 지원으로 자산의 수익이 발생할 것이므로 이익의 일정부분은 공공으로 환원해야 한다는 취지로써 이 수익금은 주택리빙 펀드 등의 기금으로 사용되어 저렴주택 공급과 관리에 다시 쓰여진다.

한국의 임대주택정책도 보편적 주거복지 개념으로 변화하고 있지만, 여전히 사회소외계층, 저소득층, 사회초년생 및 신혼부부와 같은 특정계층에 초점이 맞춰져 있다. 한국은 자산양극화로 중산층 붕괴가 염려되는 가운데 소비가 가장 많은 40대 이상 중장년층 중 무주택자 비율이 50% 이상이며 이들의 주거비부담은 계속되고 있다. 중장년층은 주택소유를 희망하지만 현 여건 상 정부의 정책적 지원이 없이는 주택 소유가 불가능하다. 기업형 임대주택(뉴스테이) 및 공공지원 민간임대주택은 최대 8년에서 10년 동안 시세보다 저렴한 임대료로 거주가 가능하지만 향후 분양 여부, 분양가 및 입주자 우선분양권 혜택 등이 불투명해 이해당사자간의 갈등이 예상되고, 임차기간 중 주택가격 상승이 가파를 경우 자가 마련의 기회는 놓치게 되고 퇴거 후 또다시 주거불안정 상황 하에 놓이게 된다. 따라서 선임대 후 분양전환이 아니라 자격요건을 취득한 중산층 실수요자에게 저금리 장기대출을 제공하여 공공지원 민간임대주택을 분양받게 함으로써 향후 분쟁의 소지를 제거하고 주거안정성을 확보할 수 있게 해야 한다. 임대주택을 공급하는 민간사업자 입장에서도 일반분양분보다 저렴하게 분양해야 하지만, 사업비를 조기에 회수할 수 있어 수익성 개선에 도움이 된다. 다만, 많은 공적자금 투입이 예상되는 만큼 공공임대주택 분양의 경우 하와이주의 경우와 마찬가지로 조건부 환매제도나 자산수익공유제도의 실행이 필요할 것이다.

2. 결론

지금까지 공공임대주택은 많은 사람들이 필요성을 인식하면서도 저소득층이 거주하는 질 낮은 주택이라는 부정적인 인식으로 이웃에 건설되는 것을 꺼려왔다. 그러나 하와이주 카카야코 지역 사례에서 살펴봤듯이 임대주택이 좋은 위치에 분양주택과 동일한 품질로 공급되고 외부에서 임대주택 여부를 인식할 수 없게 배치한다면 사회적 배제나 낙인효과 등의 부정적 사회문제가 발생하지 않을 것이며, 중저소득층도 양질의 서비스와 생활환경을 향유할 수 있을 것이다. 여기에 공동체나 지역차원의 다양한 교류 프로그램으로 서로 다른 사회 경제적 배경을 지닌 사람들이 자연스럽게 어울릴 수 있는 장을 마련한다면 소셜믹스를 통한 진정한 의미의 사회통합을 이룰 수 있을 것이다. 이것이 한국에서도 가능하기 위해서는 택지 취득이 용이한 도시외곽 지역에 정부주도로 대규모 임대주택을 공급하는 방식을 지양하고 수요층이 두터운 도심부에 양질의 주택을 공급하여야 하며,

사회취약층이나 사회초년생, 신혼부부뿐만 아니라, 주거비 부담이 가중된 중산층까지 수요범위를 확장하는 포괄적인 임대주택정책을 시행해야 한다. 이를 위해서 정부는 정권에 따라 바뀌지 않게 장기 비전의 도시재생 및 임대주택정책을 세워 공급물량 예측이 가능하도록 해야 하며, 독립된 공공기관이 명백한 가이드라인과 통제 권한을 가지고 도시재생사업을 이끌어가되, 양질의 공동주택사업 건설경험이 많은 민간기업이 공공성을 가지고 임대주택공급에 참여할 수 있도록 다양한 재정적 지원을 해야 한다. 도시재생사업의 주체는 쇠락해 가는 지역에 공적재원을 집중적이고 전략적으로 투입하여 다양한 민간의 참여와 투자를 견인해야 한다. 또한 이를 토대로 쇠퇴하는 도시의 활력을 회복하고 자생력 있는 도시로 만들 수 있어야 한다. 그러나 현 도시재생 사업에는 민간투자 견인이나 민간활력 회복이 지속적으로 이어지고 있는지 의문이다. 도심 재생지역에 중저소득층을 위한 저렴한주택을 성공적으로 공급하여 사회적 지속가능성을 추구하고 있는 하와이주의 사례를 통해 국내에 적용가능한 사항을 검토해 봄으로써 국내의 쇠퇴한 도심에도 다양한 계층을 위한 양질의 주택이 공급되어 사회양극화 문제를 완화할 수 있기를 기대해본다.

참고문헌

- 강승연, 이숙중. (2020). 공공임대주택 거주민의 사회자본이 자기효능감에 미치는 영향: 소셜믹스 단지와 일반 공공임대주택의 비교연구. *국정관리연구*, 15(1), 45-70.
- 경신원, 김혜승. (2012). 사회취약계층의 자립성 향상을 위한 미국 도시재생정책의 성과와 한계: 미국의 사회서비스 프로그램을 중심으로. *국토연구*, 74, 233-248.
- 고은정. (2018). 근린의 물리적 환경과 사회적 다양성, 사회자본의 상관관계 분석. *서울도시연구*, 19(2), 73-86.
- 고은정, 안건혁. (2014). 사회적 다양성에 영향을 미치는 근린환경 특성에 관한 실증분석. *서울도시연구*, 15(1), 1-15.
- 공공기관 경영정보 공개시스템. (2021년 4월 20일). 주요기관의 상세부채 정보, 2021년 1/4분기, 한국토지주택공사. Retrieved from <http://www.alio.go.kr/popReportTerm.do?apbaId=C0396&reportFormRootNo=63601>
- 공운경. (2016). 사회적 배제 극복을 위한 소셜믹스정책과 대안 주거운동. *한국도시지리학회지*, 19(1), 31-42.
- 김경민, 홍보영. (2010). 도시계획 개발에서의 사회적 기업의 역할. *환경논총*, 55, 35-42.
- 김승남, 김재홍. (2013). 근린의 사회적 혼합 수준과 거주민의 사회자본 형성 및 도움수혜 경험의 실증적 관계. *국토연구*, 76, 93-112.
- 김응용, 강부성. (2015). 동일 주동 내 분양임대 혼합방식을 적용한 공동주택 단지의 소셜믹스에 대한 거주후 평가. *한국주거학회 학술대회논문집* (pp. 135-140).
- 김준형, 김성제, 최막중. (2005). 임대주택 사회적 혼합의 장애요인과 해소방안에 관한 연구. *국토계획*, 40(5), 153-163.
- 김지나, 한광호, 노승한. (2020). 서울시 주택가격의 양극화 현상과 근린주거환경과의 정합성 분석. *주거환경*, 18(4), 43-59.
- 남영우, 김준연. (2013). 공공임대주택의 입지결정에 따른 개발방향의 변화 및 개선방안에 대한 연구. *지적과 국토정보*, 43(2), 183-203.
- 박희균, 라광현. (2019). 도시재생과 사회 통합: 캐나다 토론토의 Don Mount Court 재개발 사업을 중심으로. *한국선택태드학회지*, 10(2), 113-140.
- 박원식. (2018). 주거복지 확충을 위한 자본시장 활용방안. *한국경제지리학회지*, 21(3), 231-253.
- 봉인식, 최혜진. (2019). 새로운 길을 찾는 공공임대주택. *이슈&진단*, 355, 1-26.

- 서수정. (2005). 사회통합을 위한 국민임대주택 혼합단지 조성. *국토*, 286, 48-58.
- 서수정, 김주진, 정경일. (2004). 임대주택단지의 사회통합적 계획을 위한 사회적 배제 실태 조사연구. *공간과 사회*, 22, 24-57.
- 신상영, 이석민, 남현정. (2021). *뉴타운, 재개발 해제지역 안전관리방안*. 서울: 서울연구원.
- 신화경, 조인숙. (2015). 주거환경의 사회적 지속가능성 만족도와 주관적 행복감과의 관계. *한국주거학회논문집*, 26(2), 57-66.
- 아워 카카오코. (2021년 4월 23일). 웹사이트. Retrieved from <https://ourkakaako.com>
- 오정석. (2016). 분양·임대 혼합단지의 실태 및 향후 과제. *한국부동산경영학회 하반기학술세미나* (pp. 17-26).
- 오정석, 이성근. (2016). 사회적 자본과 주거환경이 주거만족도에 미치는 영향. *한국지적학회지*, 32, 1-16.
- 워드 빌리지. (2021년 4월 23일). 웹사이트. Retrieved from <https://www.wardvillage.com/>
- 유치선, 이수기. (2015). 근린환경, 사회적 자본, 그리고 커뮤니티의 사회적 지속가능성: 인과관계에 관한 탐색적 연구. *국토계획*, 50(7), 5-23.
- 유하나. (2018). 장소성 만들기로서의 도시재생에 관한 고찰. *한국지역지리학회지*, 24(3), 466-479.
- 이광국, 임정민. (2013). 선진국의 도시재생 흐름 고찰과 시사점. *국토계획*, 48(6), 521-547.
- 이성범. (2021년 5월 11일). 신한은행 2021년 보통사람 금융생활 보고서. *리치*. Retrieved from <http://www.richmagazine.co.kr/news/articleView.html?idxno=12438>
- 이수민, 김영주. (2014). 분양임대혼합아파트 단지의 소셜믹스에 대한 관리자 및 거주자 의식조사. *한국주거학회논문집*, 25(6), 27-37.
- 이주현. (2012). 분양임대아파트 혼합주거단지의 공간구성과 사회적 혼합-하남 풍산지구와 시흥 능곡지구 비교 연구. *지리학논총*, 58, 77-95.
- 일리라니 콘도. (2021년 5월 4일). 웹사이트, Retrieved from <http://www.kakaako.com/condo/ililani>
- 임석희, 이용우. (2002). 사회적 양극화와 공간적 특성 서울의 사례. *한국지역지리학회지*, 8(2), 270-279.
- 임양빈, 최정우, 오덕성. (2003). 미국의 도시개발 및 도심재생정책에 관한 연구. *한국도시계획학회 춘계학술발표대회논문집*, 96-108.
- 정수영, 전희정. (2019). 매입임대주택 입주민 만족도 영향요인에 관한 연구: 서울시 매입임대주택을

- 중심으로. *한국행정연구*, 28(1), 61-90.
- 조인숙, 신화경. (2017). 주거환경의 사회적 지속가능성 평가항목 체계와 가중치에 관한 연구. *한국주거학회논문집*, 28(2), 47-56.
- 최연범. (2020). *소셜믹스 정책인식 영향요인에 대한 연구: 2015년 공공임대주택에 대한 서울시민 인식조사를 중심으로*(석사학위논문) 서울대학교, 서울.
- 최은영. (2014). 사회주택의 필요성. *주거*, 10(1), 7-8.
- Arthurson, K., Levin, I., & Ziersch, A. (2015). Social mix, '[A] very, very good idea in a vacuum but you have to do it properly!' Exploring social mix in a right to the city framework. *International Journal of Housing Policy*, 15(4), 418-435.
- Bramley, G., Dempsey, N., Power, S., Brown, C., & Watkins, D. (2009). Social sustainability and urban form: Evidence from five British cities. *Environment and Planning A*, 41(9), 2125-2142.
- Butler, T. (2007). Re-urbanizing London Docklands: Gentrification, suburbanization or new urbanism? *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(4), 759-781.
- Colantonio, A., Dixon, T., Couch, C., Fraser, C., & Percy, S. (2008). Measuring socially sustainable urban regeneration in Europe. Retrieved from https://www.academia.edu/8329602/Measuring_Socially_Sustainable_Urban_Regeneration_in_Europe
- Dempsey, N., Brown, C., & Bramley, G. (2012). The key to sustainable urban development in UK cities? The influence of density on social sustainability. *Progress in Planning*, 77(3), 89-141.
- Dempsey, N., Bramley, G., Power, S., & Brown, C. (2011). The social dimension of sustainable development: Defining urban social sustainability. *Sustainable Development*, 19(5), 289-300.
- Dixon, T. (2019). Measuring the social sustainability of new housing development: A critical review of assessment methods. *Journal of Sustainable Real Estate*, 11(1), 16-39.
- Iwami, R. (2013). *Save our Kaka 'ako: A story of the power to the people*. Honolulu, HI: Mutual.

- Jun, H. J., & Jeong, H. (2018). Residential satisfaction among public housing residents living in social-mix housing complexes: The case of the seoul metropolitan area, Korea. *Urban Policy and Research*, 36(3), 319-335.
- Kearns, A., & Mason, P. (2007). Mixed tenure communities and neighborhood quality. *Housing Studies*, 22(5), 661-691.
- Kyung, S. (2017). Can the development of mixed communities transform the prospects of deprived neighborhoods? Lessons from the HOPE VI program in the U.S. *Journal of the Korean Urban Geographical Society*, 20(1), 157-169.
- Lam, P. S. (1998). *Landowner's response to state redevelopment plans: Production of uneven development in Kaka'ko, Honolulu, Hawaii* (M.D. Thesis). University of Hawaii, Honolulu, HI.
- Littig, B., & Griessler, E. (2005). Social sustainability: A catchword between political pragmatism and social theory. *International Journal of Sustainable Development*, 8(1-2), 65-79.
- Park, M. (2010). Social Mix Policy : Lessons from experiences in United States. *Housing Studies Review*, 18(3), 119-148.
- Shirazi, M. R., & Keivani, R. (2019). The triad of social sustainability: Defining and measuring social sustainability of urban neighborhoods. *Urban Research and Practice*, 12(4), 448-471.
- Suan, H. (2015). *Ala Moana Boulevard redefining the edge: redefining the urban streetscape to account for new and planned developments within the adjacent neighborhood districts* (Ph.D. Dissertation). University of Hawaii, Honolulu, HI.
- Yiftachel, O., & Hedgcock, D. (1993). Urban social sustainability. The planning of an Australian city. *Cities*, 10(2), 139-157.
- Isis, U., & Sadoski B. (2016). *The hidden cost of hidden hotel: The impact of vacation rentals in Hawaii*. Honolulu, HI: UNITED HERE local 5.
- State of Hawaii. (2020). *The senate thirtieth legislature, 2020, A bill for an act, S. B. No. 2946*. Honolulu, HI: State of Hawaii.
- Hawaii Community Development Authority. (1990). *Mauka area plan, Kakaako community development district*. Honolulu, HI: Hawaii Community

Development Authority.

Hawaii Community Development Authority. (2011a). *Makai area conceptual master plan, Kakaako community development district*. Honolulu, HI: Hawaii Community Development Authority.

Hawaii Community Development Authority. (2011b). *Mauka area plan, Kakaako community development district*. Honolulu, HI: Hawaii Community Development Authority.

Hawaii Community Development Authority. (2017). *Kakaako reserved housing rule amendments*. Honolulu, HI: Hawaii Community Development Authority.

Hawaii Community Development Authority. (2019). *Annual report to the Hawaii State Legislature regular session of 2020*. Honolulu, HI: Hawaii Community Development Authority.

Hawaii Community Development Authority. (2020). *Annual report to the Hawaii State Legislature regular session of 2021*. Honolulu, HI: Hawaii Community Development Authority.

Hawaii Institute for Public Affairs. (2017). *Housing action plan final report to the Hawaii State Legislature*. Honolulu, HI: Hawaii Institute for Public Affairs.

Hawaii Housing Finance and Development Corporation. (2020a). *2020 HUD income, rent and sales price by counties*. Honolulu, HI: Hawaii Housing Finance and Development Corporation.

Hawaii Housing Finance and Development Corporation. (2020b). *State of Hawaii low-income housing tax credit program 2021 qualified allocation plan*. Honolulu, HI: Hawaii Housing Finance and Development Corporation.

Hawaii Public Housing Authority. (2020). *Annual report fiscal year 2019-2020*. Honolulu, HI: Hawaii Public Housing Authority.

(논문 접수일: 2021.10.01. 수정논문 접수일: 2021.12.06. 논문 채택일: 2021.12.13.)

A Study on Public Housing Policy for Implementing Social Sustainability: Focused on Affordable Housing in Hawaii, USA

Junghwa Kim^{*}, Hyun Seok Lee^{**}

Abstract

The purpose of this study is to derive useful policy implications for Korea by examining the case of Hawaii state in US, which pursues social sustainability through the supply of high-quality affordable housing in cities. The analysis was focused on affordable housing supply related to the urban regeneration project in Kakaako, Honolulu. Kakaako's affordable housing is a public-led private construction type. The state government is providing financial support to both consumers and suppliers so that various classes can live together without discrimination in the physical environment. Under this atmosphere, even low and middle income families can achieve better quality of life on their own through better education, medical care, and cultural benefits. In downtown Korea, there are many places where regeneration projects are urgently needed. If high-quality public housing is provided, demand will be abundant. The government should establish a long-term vision for urban regeneration and public housing policies so that the supply volume can be predicted, and an independent institution that oversees urban regeneration projects must be established to carry out the projects in a long-term and comprehensive manner, and various financial support should be provided so that private companies can actively participate in public housing supply.

Keywords : Social Sustainability, Social Mix, Affordable Housing. Buyback and Shared Appreciation Equity Program, Hawaii

* Junghwa Kim, First author, Ph.D. Candidate, Department of Real Estate, Konkuk University, ellizz@konkuk.ac.kr

** Hyun Seok Lee, Corresponding author, Professor, Department of Real Estate, Konkuk University, hsl3@konkuk.ac.kr

© Copyright 2021 Housing Finance Research Institute. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.