

노후 공공주택단지의 통합적 재생을 위한 지원제도에 관한 연구 : 샌프란시스코시 HOPE SF 프로그램을 중심으로

윤혜영^{1*}, 유해연²

¹인천발전연구원, ²송실대학교 건축학부

A study on the Supporting Program for Integrated Rehabilitation of Deteriorated Public Housing Blocks : Focused on the HOPE SF in San Francisco

Hye-yeong Yoon^{1*}, Hae-Yeon Yoo²

¹Incheon Development Institute

²School of Architecture, Soongsil University

요약 본 연구의 목적은 샌프란시스코시의 HOPE SF 제도를 대상으로 공공임대주택단지 재정비시 커뮤니티에 대한 종합적 재생을 도모한 제도의 내용과 사례를 분석함으로써 국내 제도개선에 시사점을 도출하는데 있다. 그러나 HOPE SF를 통한 단지 재생은 진행형인 점에서 현재 구체적인 결과를 파악하기에 어려움이 있어, 프로그램의 특징 및 내용은 샌프란시스코시의 공공임대주택제도와 HOPE SF를 연계하여 분석하되 사례의 경우 HOPE SF를 중심으로 살펴봄으로써 정책 변화과정 및 사업 특징을 이해하고자 했다. 본 논문의 결과는 다음과 같다. 첫째, 주민의 모든 단계 참여를 도모하여 재정착을 돕고 커뮤니티의 훼손을 막고자 했다. 둘째, 소득계층 혼합을 통해 주변과 통합적 연계를 유도하였다. 셋째, 주민의 사회경제적 자립과 생활을 위한 실질적 지원을 제공하였다. 넷째, 여러 민관 주체를 연계하여 지역사회의 관심을 환기하였다. 다섯째, 다양한 재정 지원 및 수익창출형 정비 계획을 실시하여 지속가능한 재생을 유도하였다.

Abstract The purpose of this study is to draw out implications and directions for improvements on national public rental housing policy by examining SF's public rental housing policy and conditions for low income households, and analyzing 'multilateral considerations for residents and communities' and 'concrete case and policy for support' which are discovered in process of re-development of large-scale public housing revitalization. The results were as follows: First of all, HOPE SF ensures to involve resident as participant in entire project considering exist communities and resettlement of resident. Secondly, HOPE SF supported to enhance the lives of existing residents and their community through integrated support system. Thirdly, HOPE SF collaborated with various participants as partner of city's rehabilitation, thus, invite community opinion to build a sense of cohesion. And for last, HOPE SF tried to create a new financial model for sustainable and practicable rehabilitation.

Key Words : Community Revitalization, Deteriorated Area, HOPE SF, Public Housing Block

1. 서론

도시의 노후 주거지의 정비에 있어 국내에서도 재생

의 관점에서 많은 논의가 이루어지고 있다. 특히 공공임대주택 등 저소득층을 위한 주거의 경우 주거지의 노후 외에도 슬럼화, 주변 커뮤니티와의 격리단절, 경제사회적

본 논문은 한국연구재단 일반연구사업(여성과학자)의 지원으로 수행된 결과의 일부임(NRF-2012R1A1A3013428)

*Corresponding Author : Haeyon Yoo(Soongsil Univ.)

Tel: +82-10-3783-1552 email: zenism@empas.com

Received December 17, 2014

Revised (1st January 09, 2015, 2nd January 19, 2015)

Accepted April 9, 2015

Published April 30, 2015

기회의 불평등 등 주거복지의 측면에서도 제도적 지원의 필요성이 대두되고 있으며, 공공주택단지의 재생에 있어서는 노후 주거의 물리적 재생뿐 아니라 커뮤니티 단위의 재생을 제안하고 있다. 이를 위해 지역 내 소통을 활성화하고, 향후 소득 증가를 담보할 수 있는 기회 여건의 지원과 함께 각 세대의 상황에 맞는 다양한 주거 유형을 제공하는 등 통합적인 정책의 마련이 절실하다.

미국의 저소득층을 위한 공공주택의 경우 20세기 초부터 주택 문제가 사회적 문제로 대두되면서 각 지방정부가 주체가 되어 주택 공급이 이루어져 왔다. 이후 1940년대부터 1960년대 동안 연방 정부가 본격적으로 저소득층을 위한 주택 공급을 실시하였으나, 1970년대 이후 재정상의 어려움 등을 이유로 연방정부의 공공주택 재개발 지원이 계속적으로 줄어들면서 공공 주택의 관리 운영 또한 지방 정부를 중심으로 이루어지고 있다[1].

이렇게 1960년대에 대규모로 지어진 공공임대주택단지의 주택 채는 물리적 노후화는 물론 임대주택 거주자를 중심으로 주택의 질, 사회적 차별 및 빈곤 해결을 위한 기회의 불평등 등이 문제가 되어 왔으며, 이를 해결하고자 샌프란시스코 시는 2006년 HOPE SF라는 지원제도를 마련하고 8개의 노후 공공임대주택 단지를 선정하여 단계적인 재정비를 실시하는 한편 선정된 공공주택 단지를 대상으로 공공주택 거주자의 거주에 대한 요구를 충족시키고자 했다. 특히 거주자의 취업, 교육 등의 지원뿐 아니라 기존 커뮤니티를 살려 주택 재개발 기간 동안 거주자 및 거주자 세대가 받는 영향을 최소화하는 등 통합적인 재개발 및 거주자 지원 프로그램을 실시하고 있다.

따라서 본 연구의 목적은 샌프란시스코 시의 저소득층을 위한 공공임대주택 제도와 현황을 살펴보고, 대규모 공공임대주택단지 재개발 과정에서 나타난 ‘주민과 커뮤니티에 대한 다각적 고려’ 및 ‘지원 제도와 구체적인 사례’를 분석함으로써, 국내의 제도 개선 방향 및 시사점을 도출하는데 있다. 그러나 HOPE SF 프로그램을 통한 단지 재생은 진행형 프로젝트로서 1개 단지가 2010년부터 재정비를 실시 중에 있고 2개 단지가 설계과정을 거쳐 2015년에 정비 예정, 이외 구역은 일정이 미정인 상태에 있다.

따라서 단지 재생 프로그램의 특징 및 내용은 샌프란시스코 시의 공공임대주택제도와 HOPE SF 제도를 연계하여 분석하되, 사례의 경우 실제 정비 과정을 통해 국내

적용 가능한 프로그램 변화과정을 이해할 수 있는 Hunters view의 사례를 구체적으로 분석함으로써 진행과정 및 사업의 특징을 이해하고자 하였다.

본 연구의 범위는 미국과 샌프란시스코 시의 공공임대주택의 현황 및 지원 운영 체계를 개괄하여 당면 과제에 대한 이해를 심화하고, 통합적 재생제도인 HOPE SF 프로그램과 그 사례를 중심으로 파악하는 것으로 하고 있다. 본 연구에 있어서는 샌프란시스코 시의 HOPE SF 관련 정책자료 및 보고서를 중심으로 문헌조사를 실시하였으며, 2014년 1월 해당 지역의 답사를 통하여 구체적인 내용을 담보하였다.

또한 지금까지의 선행연구는 주로 저소득층을 위한 주택, 주거정책에 관한 선행 연구는 주로 각 국가 정책을 대상으로 이루어지고 있었으며, 중앙정부 기반의 재정적 지원을 중심으로 물리적 재생 외에 지원 프로그램으로서 거주자의 경제적 자립에 초점을 맞추고 있는 점에서 본 연구는 다양한 지역 주체가 연계되어 있으며 거주민의 통합적 지원을 도모하고자 하는 프로그램을 내용으로 하는 지방정부의 정책을 다루고 있다는 점에서 차별성을 가진다.

2. 미국 공공주택 공급 정책의 흐름과 과제

미국에는 2007년을 기준으로 약 120만 채의 공공주택이 있으며, 이 공공주택은 약 3,300여 개의 지방정부에 연계된 지방 공공주택공사 (Public Housing Authorities, PHAs)가 소유 관리하고 있다. 미국의 공공주택의 건설은 제 2차 세계대전 이후 미국 전역에 주택수요가 증가하면서 주택 문제가 심화되자, "모든 가정에 적절한 생활환경과 주거를 제공"하는 목적으로 1949년 연방정부가 제정한 주택법(Housing Act)을 그 시작으로 볼 수 있다[1]. 그러나 이 시기 건설된 주택의 수는 재정 문제 등으로 실적이 미비하였으며, 주택 문제가 전 미국사회에 있어 심각한 문제로 부각되면서 1968년 주택법의 개정과 함께 대대적인 공공주택이 건설되었으며 이는 1973년 닉슨 정부가 모라토리움을 선언할 때까지 진행되었다[2]. 당시 건설된 약 160만채의 공공주택은 지방정부로 불하되어 운영되기 시작하였으며, 현재의 대다수 지방정부가 관리 운영하는 공공주택의 근간이 되고 있다. 샌프란시스코의 경우도 샌프란시스코 주택청에서 공공주택의 관리와 운

영을 담당하고 있다.

한편 미국의 경우 공공주택의 주요 수혜자인 저소득층이 단순히 소득이 낮은 계층이라는 의미 뿐 아니라 아프리카계 미국인, 히스패닉 등 인종적 소수성이 있으며, 이들이 공공주택에 다수 거주하게 되면서 사회적 소외가 일어났고 주변 지역과 단절된 주거지역으로 인식되게 되었다. 지역적 단절과 소외 등 열악한 주거환경은 다시 교육 및 경제기회의 불평등 등으로 연결되었으며, 이에 시간이 흐름에 따라 주택의 노후화가 진행되며 통합적 재생의 필요성이 나타나게 되었다.

3. 공공주택정비프로그램: HOPE SF

3.1 공공임대주택 공급 및 운영 주체

3.1.1 샌프란시스코 주택청 (SFHA)

1938년 설립된 샌프란시스코 주택청(San Francisco Housing Authority, SFHA)은 샌프란시스코 시의 저소득층 가정을 위한 주택 개발 및 보조를 담당하는 행정기관이며, 안전하고 위생적이며 마약으로부터 자유로운 주택의 제공 및 개수를 거주자에게 제공하는 것을 운영 목표로 하고 있다. 설립 이후 샌프란시스코 시 지역 내 40여 개의 개발 사업을 실시해 왔으며, 공공 임대주택 프로그램 관리자로서 매년 연방 주택 도시 개발국과 연간 기여 계약을 맺고 세입자와 주택 임대 계약을 체결하는 업무를 담당하고 있다. 또 연방 정부가 지원하는 주거 선택 바우처 프로그램(the Housing Choice Voucher Program, 일명 Section 8) 도 SFHA에서 주관하고 있으며, SFHA에서 관리하는 공공임대주택 거주자 및 Section 8 참여자는 2011년을 기준으로 각 약 12,000명, 21,000명에 이른다(San Francisco Housing Authority 2011-12 Agency Plan). 현재 SFHA에서 관리하는 공공 임대주택은 자체 관리 운영의 세대용 22단지, 고령자용 20단지 등 총 42개 공공주택단지와 연방정부의 지원을 받아 개발된 5개 HOPE VI 주거단지를 포함하여 47개 단지에 이른다[3].

3.2.2. 시장 직속주택 및 커뮤니티개발부(MOHCDD)

샌프란시스코 시 시장 직속 주택 및 커뮤니티 개발부(MOHCDD, the Mayor's Office of Housing and Community Development)는 저소득층 개인 및 세대의 도시 내 주거기회의 확대를 목적으로 설치되었다[4].

MOHCDD의 주요 기능은 샌프란시스코 내의 저렴주택의 개발 및 정비에 관한 자금 지원 및 저소득자의 사정에 맞는 주택 구입 및 임대 에 관한 프로그램의 안내, 운영 중에 있는 저렴 주택의 물리적 질에 관한 모니터링 및 보증, 그리고 개발업자 및 비영리단체에 의한 저렴 주택 개발시 필요한 자금 지원 및 관리 등이다. MOHCDD에서 정의하는 저렴주택은 총 가구 소득의 30%이상을 지불하지 않게끔 하는 주택으로, 집세 지불에 어려움을 겪고 있거나 홈리스, 또는 비위생적, 과밀, 안전하지 못한 주거에 살고 있는 경우에도 저렴주택 프로그램의 대상이 될 수 있다(Mayor's Office of Housing and Community Development).

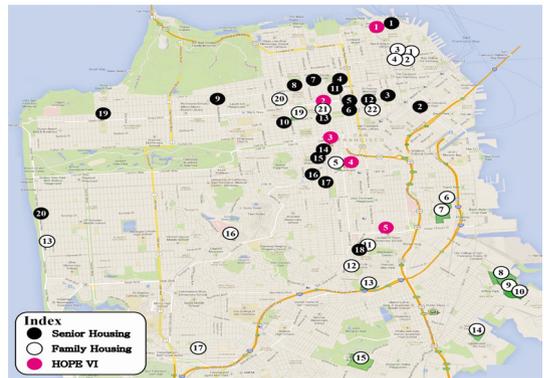


Fig. 1. Public Housing in San Francisco (Source: San Francisco Housing Authority)

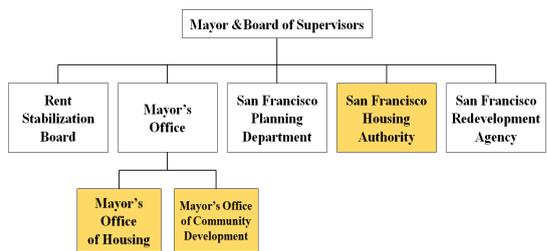


Fig. 2. Organizational Structure of San Francisco Housing Agencies (Source: Mayor's Office of Housing)

3.2 HOPE SF 프로그램의 등장 배경

공공주택 거주민들 주택의 질, 사회적 차별 및 빈곤 해결을 위한 기회의 불평등, 그리고 공공주택단지의 인근 지역과의 단절 등이 나타나면서 미국 정부는 1980년대 말의 기존의 공공임대주택 관련 정책의 실패를 인식하고

Table 1. Public Housing Properties in San Francisco (Source : San Francisco Housing Authority)

F01	Ping Yuen		F02	Ping Yuen		F03	Ping Yuen North	
Year Built	1955		Year Built	1955		Year Built	1962	
No. of Unit	234		No. of Unit	234		No. of Unit	194	
F04	Ping Yuen		F05	Mission Dolores		F06	Potrero Annex	
Year Built	1955		Year Built	1967		Year Built	1955	
No. of Unit	234		No. of Unit	92		No. of Unit	137	
F07	Potrero Terrace		F08	Hunters View		F09	HuntersPoint East/West	
Year Built	1942		Year Built	1957		Year Built	1954	
No. of Unit	469		No. of Unit	267		No. of Unit	213	
F10	Westbrook		F11	101 Lundy Ln		F12	Holly Courts	
Year Built	1957		Year Built	1971		Year Built	1940	
No. of Unit	225		No. of Unit	2		No. of Unit	118	
F13	Alemany Blvd		F14	Alice Griffith		F15	Sunnydale/Velasco	
Year Built	1971		Year Built	1963		Year Built	1940	
No. of Unit	8		No. of Unit	254		No. of Unit	767/18	
F16	Woodside Gardens		F17	200 Randolph-490 Head		F18	Great Highway	
Year Built	1962		Year Built	1971		Year Built	1972	
No. of Unit	110		No. of Unit	16		No. of Unit	16	
F19	Robert Pitts		F20	Westside Courts		F21	Joan San Jules	
Year Built	1992		Year Built	1943		Year Built	1962	
No. of Unit	203		No. of Unit	136		No. of Unit	8	
F22	430 Turk Street		S01	227 Bay St		S02	320-330 Clementina	
Year Built	1987		Year Built	1971		Year Built	1971	
No. of Unit	89		No. of Unit	50		No. of Unit	336	
S03	350 Ellis Street		S04	1880 Pine Street		S05	939 Eddy Street	
Year Built	1971		Year Built	1973		Year Built	1980	
No. of Unit	97		No. of Unit	113		No. of Unit	36	
S06	951 Eddy Street		S07	JFK		S08	California Street	
Year Built	1980		Year Built	1974		Year Built	1972	
No. of Unit	25		No. of Unit	87		No. of Unit	40	
S09	345 Arguello Ave		S10	1750 McAllister		S11	1760 Bush Street	
Year Built	1973		Year Built	1974		Year Built	1972	
No. of Unit	69		No. of Unit	97		No. of Unit	108	
S12	666 Ellis Street		S13	Rosa Parks		S14	462 Duboce Street	
Year Built	1971		Year Built	1962		Year Built	1971	
No. of Unit	100		No. of Unit	198		No. of Unit	42	
S15	25 Sanchez		S16	363 Noe Street		S17	3850 18th Street	
Year Built	1972		Year Built	1971		Year Built	1971	
No. of Unit	42		No. of Unit	22		No. of Unit	107	
S18	101&103LundyLane		S19	491-31st Avenue		S20	Noriega Street	
Year Built	1971		Year Built	1973		Year Built	1971	
No. of Unit	2		No. of Unit	75		No. of Unit	8	
H01	North Beach Place		H02	PLAZA EAST		H03	Hayes Valley	
Year Built	2004		Year Built	Rebuilt(2000s)		Year Built	1972	
No. of Unit	341		No. of Unit	193		No. of Unit	195	
H04	Valencia Gardens		H05	Bernal Dwellings				
Year Built	2006		Year Built	Rebuilt(2000s)				
No. of Unit	260		No. of Unit	75				

F : Family Housing
S : Senior Housing
H : HOPE VI Housing

1992년부터 HOPE VI (Housing Opportunities for People Everywhere) 프로그램을 실시하기 시작하였다[5].

HOPE VI는 극심하게 낙후된 공공주택밀집지역을 철거하여 물리적, 사회적 환경 정비를 통해 계층 혼합형 주거지역으로 재개발하는 것을 주요 내용으로 하고 있으며, 기존 거주자에게는 주택 바우처를 지급하여 인근의 지역으로 이주하게 하고 사회경제적 지원 프로그램을 도입하여 사회 구성원으로서 편입될 수 있는 기회를 제공했다.

그러나 이 프로그램은 기존 거주자의 이주를 전제로 하고 있으며, 실제 재개발이 실시된 이후 기존 거주자의 낮은 재정착률, 거주민의 커뮤니티의 훼손, 거주민의 사회경제적 자립을 위한 프로그램이 제공되었으나 건강 등 자립에 필요한 기초적 지원에 관한 미비 등의 과제는 여전히 남아있었다[6].

HOPE SF의 등장 배경에 있어 또 다른 열쇠는 연방정부의 지원 부족이다. 샌프란시스코 시 역시 이전까지 상당부분 노후공공주택의 재생에 필요한 재원을 연방정부의 HOPE VI 프로그램 지원에 의존하였으나 공공주택의 노후화는 전체적으로 진행되고 있었고 이를 해결하기 위한 재원은 턱없이 부족하였다. 2005년 SFHA는 이러한 노후 공공주택의 개선 및 재생에 최소 2억 6천 7백만 불의 자금이 필요하다고 산정하였지만 연방정부에서의 지원금은 연간 1천 6백불에 그쳤으며, 공공주택 정비 재원에 대한 대안 마련의 필요성이 나타났다.

Table 1은 HOPE VI로 관리되는 주택을 포함하여 샌프란시스코 주택청이 관리하는 모든 공공임대주택의 현황을 간략히 나타낸 것이다. 내용에서 알 수 있듯 샌프란시스코시의 공공주택 중 가족용 주택의 경우 1940-1970년대, 시니어를 대상으로 하는 주택의 경우에는 1960-1970년대에 지어진 주택이 많으며 부족한 시설이나 환경으로 인한 건강 문제[7], 커뮤니티 단절 등에 대한 개선책이 요구되었다. 한편 HOPE VI은 낙후된 공동주택의 재건, 단지 개선과 계층통합 유도 프로그램 등의 지원 등 다양한 내용을 포함하고 있으나 연방 정부의 재정상의 문제, 제도 내의 사회적 개선 프로그램의 지원의 한계 등[8]이 나타났다. 현재 샌프란시스코 시에서는 다섯 개의 주택이 HOPE VI 프로그램을 통해 지원되고 있다.

이러한 제반 과제를 해결하기 위해, 샌프란시스코 시는 2006년 독자적인 공공주택 정비 모델로서 공공주택의 물리적 정비 뿐 아니라 거주민과 커뮤니티를 적극적으로

고려하고 계획과 정비과정에서의 주민을 포함한 다양한 주체의 협력을 도모하는 한편, 지방채를 발행하고 노후 공공주택단지를 계층 혼합형으로 개발하여 얻는 수익 등을 통해 필요한 재원을 마련하는 HOPE SF 프로그램을 제안하였다.

3.3 HOPE SF 프로그램의 목적

HOPE SF는 샌프란시스코의 낙후근린지역을 중심으로 건강하고 안전한 주택의 제공과 거주민에 대한 다양한 기회의 지원을 통한 혼합 소득 커뮤니티 창조 및 지역 활성화에 기여하고자 하는 프로그램이며, 구체적으로 다음의 네 가지 목적을 제시하고 있다. 첫 번째는 우수한 주거 및 주거환경의 구축이다. 주지한 바와 같이 연방정부의 주거정비를 위한 지원이 줄어들면서, 샌프란시스코시의 공공주택의 정비를 통해 거주민의 주거 요구에 부합하는 주택 공급을 보증하는 것에 그 목적을 두고 있다. 두 번째는 기존 거주민의 삶의 질의 증진이다. HOPE SF는 물리적 재생 뿐 아니라 기존 커뮤니티를 유지하고, 거주자 및 세대가 재개발 기간 동안 받는 영향을 최소화 하며, 이웃과의 관계 개선을 위한 다각적인 지원책을 제공한다. 또한 계획과 정비 과정에서 거주민들은 HOPE SF의 커뮤니티 계획에 참여하며 건축가들과 함께 미래의 주택을 디자인하고 새로운 커뮤니티의 비전을 제시하는 역할을 담당하는 등, 정비의 각 과정에서 주체로서 참여하게 된다. 세 번째는 공공주택단지의 정비를 통한 주변 이웃과의 관계 개선의 촉매 역할이다. HOPE SF의 실시 는 현재의 공공주택단지를 고품질의 소득계층혼합주거로 정비하여 주민에게는 물리적 환경개선을 통한 양질의 주거환경을 제공하고, 임금 레벨과 상관없이 모든 소득 계층에게 적용이 가능한 다양한 주거 옵션을 마련하여 지역 다양성과 주거소유의 기회를 부여하게 된다. HOPE SF를 통해 정비되는 주택은 극저소득층 세대를 위한 공공임대주택 대체 채와 4인 가족을 기준으로 연간 48,400불 상당의 소득을 가진 세대를 대상으로 하는 저렴주택, 첫 주택 구매자를 위한 주택과 시장 가격 주택 등 각 세대의 경제적 상황에 부합하는 주택 옵션을 제공하게 된다. 또한 원 주민에게는 생애 첫 주택 구입에 대한 우선권과 개인 자산 형성 지원 사업 및 주택 구입 상담 프로그램이 주택 구입시 제공되고, 사이트 내 상주 인력에 의해 헬스케어, 취업지원, 교육, 자산형성 프로그램을 안내하는 등 교육을 통한 종합적인 세대 강화를 도모하여 건

강하고 안정적인 커뮤니티를 형성하고자 하였다. 마지막은 HOPE SF의 실시를 통해 공공주택 주거지 재생과 커뮤니티 개발에 있어 국가적 선도 사례로서 역할을 하고자 하는 것이다. HOPE SF는 지방 정부가 시도하는 대규모의 공공주택단지 개선사업이며, 기존 커뮤니티의 유출 및 거주민의 대체가 없는 지속가능하고 활기찬 소득혼합 커뮤니티의 형성을 목표로 하고 있는 새로운 주거재생의 모델로서 현재 진행형이라는 특성을 가지고 있다. 따라서 계획과 정비 과정에서 다양한 연구자 및 전문가와 연계 협력하여 정비를 진행하여, 이를 통해 전문적 조언을 얻고 또한 새로운 논의가 활성화되도록 하는 목적을 가지고 있다[9].

샌프란시스코 시는 HOPE SF의 목적을 달성하고자 첫째, 공공주택 손실이 일어나지 않도록 보증할 것, 둘째, 경제적으로 통합된 커뮤니티를 만들 것, 셋째, 저렴한 주택 건설을 극대화할 것, 넷째, 전 사업 과정에 있어 거주민을 가장 높은 단계의 참여자로서 참여하게 할 것, 다섯째, 재정비 과정을 통해 경제적인 기회를 제공할 것, 여섯째, 학교, 공원, 교통 등 지역 개선 및 활성화 계획을 포함할 것, 일곱째, 환경적으로 지속가능하고 접근 가능한 커뮤니티를 만들 것, 여덟째, 강한 공동체 의식을 형성할 것, 이라는 원칙과 구체적인 실행 전략을 제안하였다.

Table 2. Overview of HOPE SF Sites
(Source: HOPE SF Forum, 2014)

Neighborhood	Revitalization Site	Strating Year	Status
Lower Pacific Heights	Westside Court	-	-
Potero Hill	Potero Terrace	-	Environmental Review/ Acquiring Entitlements
	Potero Annex	TBA (2015)	
Hunters Point	Hunters Point	-	-
	Hunters view	2010	Phase I Ended
	Westbrook	-	-
Bayview	Alice Griffith	2015	Entitled, Starting design work
Visitation Valley	Sunnydale	TBA	Environmental Review/ Acquiring Entitlements

3.4 HOPE SF 프로그램의 적용 및 특징

현재 HOPE SF 프로그램은 샌프란시스코 주택청, MOHCD 및 민간 개발사업자가 결합하여 진행하고 있으며, 대상지로서 단지의 노후도와 향후 계층혼합주거지역으로서 활성화 될 지의 여부 등을 고려하여 5개 근린지역에 위치한 8개 공공주택단지가 지정되었다. 이 중 첫 번째 단계로서 2010년 Hunters view에 첫 단계인 사이트

내 주택 철거를 실시하였으며, 정비 완료 예상 시점인 2016년까지 샌프란시스코 시가 지원할 1~2억 불 규모의 추가 투자액을 포함하여 총 4.5억 불의 지원이 이루어질 예정이다 있다. 한편 HOPE SF의 전체 필요 재원의 마련에 있어서는, 일부 HOPE SF 를 통해 재생되는 주거단지에서 연방정부의 HOPE VI 지원을 받게되기는 하나 시의 지원 외의 잔여 자금은 향후 개발되는 시장가격 주택에서의 수익과 샌프란시스코 시에 대한 다양한 주체의 투자를 호소하는 HOPE SF 운동(The Campaign for HOPE SF)을 통해 충당하고자 하고 있으며 2016년까지 총 2천 5백만 불의 모금을 목표로 선정하였다. HOPE SF 운동은 샌프란시스코 내의 커뮤니티 증진과 사회공헌 등을 실시하는 비영리 회사인 the San Francisco Foundation, 미국전역을 대상으로 공공주택의 개발을 위해 활동하는 Enterprise Community Partners와 같은 비영리 단체 등이 주도하여 광범위한 공공 및 민간 투자에 의하여 기금을 마련하고 있으며, 2014년까지 약 7백만 불이 조성되었다. HOPE SF의 실시를 통해 샌프란시스코 시는 최종적으로 4개 낙후 근린지역에 1,900채의 공공주택과 2,700채의 저렴한 주택 및 시장시세 주택을 포함하여 총 4,600채의 다양한 경제적 기회에 부합하는 주택과 상업, 커뮤니티센터, 공원, 놀이터, 학교 등 우수한 주거 환경을 갖춘 계층혼합주거지역으로 전환하게 된다. HOPE SF는 노후 공공주택의 재정비에 지방 정부가 지역 내 다수의 참여를 도모하는 프로그램이며, 저소득층 거주지역의 재정비에 기존 커뮤니티의 정착과 지역, 계층의 혼합 등 지역공동체의 활성화와 연대를 목적으로 하는 정책으로 말할 수 있다. 또한 저소득층의 사회경제적 자립을 지원하면서 재정비시 일반주택 건설 등 경제적 가치를 포함시켜 사업의 지속성을 발생시키는 종합적인 대처라는 점에 의의 있다고 할 수 있다.

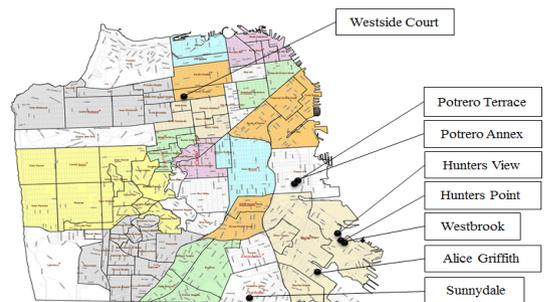


Fig. 3. HOPE SF public housing development sites and Location

4. HOPE SF 사례 연구

샌프란시스코 시는 HOPE SF 프로그램의 대상지로서 Hunters View, Potrero Terrace, Potrero Annex, Sunnydale, Westside Courts, Alice Griffith, Hunters Point, Westbrook 등 시 내 4개 근린지역의 총 8개 공공주택단지를 지정하고 2010년 Hunters View의 첫 단계 정비를 실시하였다. 이 중 4개 단지는 주민, 커뮤니티 멤버, 건축가와 개발업자 등 다양한 주체의 협력을 통한 새로운 커뮤니티의 제안을 실시하여 2014년 현재 거주민의 이주 및 첫 단계 정비에 관한 논의가 진행 중에 있다. 본 장에서는 HOPE SF를 통한 정비가 가장 먼저 시작되어 프로그램을 통한 재생 방향을 확인할 수 있는 Hunters view를 사례로 그 내용을 살펴보기로 하였다.

4.1 사례 개요

Hunters view는 샌프란시스코 시 약 20에이커의 대지에 약 2~3층 규모의 건물 50채 총 267개 공공주택채로 이루어진 샌프란시스코 시의 대표적 노후 공공주택단지이다. 1943년 제 2차 세계대전 당시 샌프란시스코 항만에 조선소 노동자로 일하기 위해 몰려든 사람들을 위한 주택단지로서, 처음부터 영구적인 공공주택으로 건축된 것은 아니었다. 그러나 이후 1954년 샌프란시스코 시가 Hunters view의 기존 건축물을 상당부분 활용하여 저소득층을 위한 공공임대주택으로 변환하여 사용하기 시작하였고, 지금에 이르고 있다. 초기 건축시와 이후 유지관리에 있어서의 재정 부족, 그리고 노후화가 진행됨에도 적절한 정비가 시행되지 못한 채 계속해서 사용되어 왔다[13]. 2007년에는 연방정부 주택 및 도시개발국(HUD)에 의한 공공주택 평가에서 총 100점 중 26점의 평가를 받아 샌프란시스코시의 공공주택단지 중 가장 노후된 공공주택단지로 선정되었다[14].

HOPE SF의 대상지로 지정된 2010년 Hunters view에는 전체 267채 주택 중 147세대, 431명이 거주하고 있으며, 이 중 거의 200명은 18세 이상의 거주자로 구성되어 있었다. 이 단지는 주택 자체의 질도 낮았지만, 시내가로와의 단절, 불편한 교통편 뿐 아니라 높은 경사에 위치하여 주변과 고립되어 있다는 주거환경에 대한 개선 과제 등을 안고 있었다. 샌프란시스코 시는 2005년 비영리 주택 정비 조직들과 정비팀을 구성하고 HOPE VI의 지원을 받아 주민과 함께 커뮤니티 재생 계획에 착수하였으나[15], 재정 및 협력 등의 문제로 어려움이 있었다.

따라서 2008년 HOPE SF 프로그램에 의해 첫 번째 정비 지역으로 선정되었다.

Table 3. Overview of Hunters view(Before)

Constructed	1943 (1956)	
Location	West Point Road, Middle Point Road, Wills Street and Hare Street, SF.CA	
Area	20acre	
Total Units	267	
Housing Option	50 buildings of 2-3 floors for family housing: 1Bedroom 4, 2Bedrooms 75, 3Bedrooms112, Bedrooms 68, 5Bedrooms 8	

4.2 프로그램 적용 내용 및 특징

4.2.1 재정비의 방향

HOPE SF에 의한 Hunters view 재정비의 기본 방향은 총 267채로 구성된 공공주택을 모두 철거하고 공공주택 267채, 중위소득 50%을 위한 임대주택 82채 및 중위주택 80%을 위한 매매주택 59채, 그리고 시장가 임대주택 315채와 Habitat for Humanity을 위한 주택 17채를 포함하여 총 741 채의 주택으로 이루어진 주거 지역으로 개발하는 것이다. 새로운 정비 이후의 Hunters view거주자는 중위소득 최소 10%의 세대부터 120 %까지의 세대를 목표로 하여 소득 계층 혼합이 이루어지도록 하였으며, 또한 약 5,700㎡의 소매 상점지역과 약 2,000㎡의 육아 지원 센터, 서비스 지역, 관리 사무실 등 커뮤니티 지원 지역, 약 5,400㎡의 공원, 각 건물과 연결된 오픈스페이스를 계획하였다.

HOPE SF에 의한 Hunters view 재개발은 총 3단계로 이루어져 있으며, 1단계에서는 사이트를 4개 구역으로 나누어 북서측의 임대주택 120채 및 판매 주택160 채를 건설하고 인근 지역과 연결된 도로 및 공원, 상업지역을 정비하고 2단계는 남서측의 고령자를 위한 주택을 포함한 임대주택 130 채 및 판매주택 130채, 그리고 오픈스페이스와 커뮤니티 서비스 센터, 육아지원 센터 및 학교 건설, 마지막으로 3단계는 나머지 임대주택 100채 및 판매 주택 160채를 건설하고 각 단계의 구성요소를 유기적으로 연결하는 작업으로 계획되었다. Hunters view 재정비

는 2010년 사이트 내 전면적인 철거와 기존 거주민의 이주를 실시하였으며, 2013년 1단계 정비를 완료하고 일부 주민의 재정착을 실시하였다.

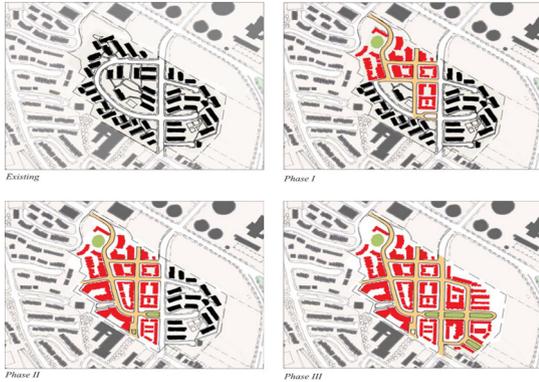


Fig. 4. Phase of Hunters view redevelopment (Source: Hunters View Community Partners(2008), Hunters View Design for Development)



Fig. 5. Hunters view Masterplan (Source: Hunters View Community Partners(2008), Hunters View Design for Development)

4.2.2 주민 참여 특성

HOPE SF를 통한 Hunters view 재정비에 있어 가장 중요한 원칙 중 하나는 기존 거주민의 커뮤니티의 유지와 주민의 참여이며, 이를 위해 2005년부터 공공인 샌프란시스코 시와 비영리단체로 구성된 정비팀, 주민, 주거전문가, 저렴 주택 개발업자, 시 공무원, 지역 기반 단체 등 다양한 주체가 협력하여 이 지역에 가장 필요한 것이 무엇인지에 대한 구상과 논의를 진행하였다. 주민의 전 과정의 참여를 위해 주기적으로 주민 미팅을 통해 거주자의 의견 수렴을 실시되었고 시와 정비팀 등의 회의 내용을 정리하여 게시하여 진행 과정을 확인할 수 있도록 했으며, 정기적으로 진행과정을 설명하는 소식지를 발행하였다. 원 계획인 대상지 내 전면 철거 계획을 유지하면서

도 단지를 떠나서 살고 싶지 않다는 주민의 요구를 수용하여 단계적 재정비 실시와 이 기간 동안 동일 단지 내 다른 주택으로의 이전 등이 받아들여지는 등 거주민의 의견을 존중하고, 이러한 다각적 논의 과정을 통해 2008년 마스터플랜을 발표하였다.

주민의 지속적인 참여를 위한 노력으로서 샌프란시스코 시는 주민 리더십 아카데미(HOPE SF Leadership Academy)를 개최하여 리더십 능력과 커뮤니티 활성화를 위해 필요한 참여의 과정을 주민에게 이해시키고 또한 취업을 위한 연수과정 및 취업기회 등을 제공하였으며, 현재 16명의 주민이 과정을 이수하고 개발 과정에서 커뮤니티 리더로서 참여하고 있다. 또 2010년에는 청소년을 중심으로 청소년 리더십 아카데미를 개최하여 향후 주민의 지속적인 참여를 도모하였다.

4.2.3 커뮤니티 재생을 위한 지원 프로그램

Hunters view는 정비계획 내에 육아케어센터와 학교 등 거주환경과 생활을 지원하는 거점을 도입하는 한편, 주민의 주거환경과 삶의 질 증진 등 사회경제적 재생을 위한 지원 체계로서 공동체 구축(Community Builders)과 서비스 연결(Service Connectors) 프로그램을 도입하였다. 우선 공동체 구축을 통해 주민의 리더십 개발, 커뮤니티 내 과제에 대한 개선 방안 등을 함께 해결하는 과정 등을 통하여 주민 스스로가 자신의 커뮤니티에 대해 의미 있는 활동을 하며 공동체에 대해 유대감을 증진시키고, 이후에 세대 지원, 의료서비스, 취업과 교육 등 사회구성원으로서 편입될 수 있는 다양한 기회를 제공하는 서비스로 연결하는 것이 그 내용이다.

재정비가 완료된 후 약 3년 동안 주민을 위한 코치나 멘토가 각 지역에 배치되어 주민과 협력하여 주민 각자의 목표를 설정하고 이를 이루기 위한 방안을 구상하고 안내하게 된다. 서비스 연결 프로그램은 보육, 취업, 의료, 교육, 세대 지원 등 다양한 요구를 충족시킬 수 있도록 기회를 제공하고 연결하는 역할을 하며, Hunters view에는 현재 22개 서비스 기관과 연계된 서비스 연결자들이 거주민을 지원하고 있다.

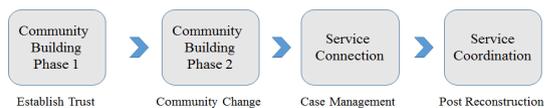


Fig. 6. Phase of Community Revitalization

4.3.4 재원의 조달

Hunters view의 재정비는 기존건물의 철거 비용, 사회 기반시설의 건설비용, 주거 건물 및 커뮤니티 시설, 공원 등의 건설 등을 포함하여 총 4억 5천만 불의 재원이 필요한 대규모 정비 계획이다. 샌프란시스코 시는 재원 마련을 위해 민관 파트너십을 통한 투자 및 지원 체계를 마련하였다.

Hunters view 재정비에 필요한 자원은 HOPE VI 프로그램 및 연방 주택 금융 은행의 저립주택 프로그램 등 연방정부에서의 지원과 캘리포니아 주택 및 공동개발국의 다가정 주택 프로그램과 캘리포니아 주택 및 공동개발국의 사회기반시설 충전 프로그램 등 캘리포니아 주에 의한 자금, 그리고 샌프란시스코 재개발청과 HOPE SF 펀드에 의해 지원되는 시의 지원금과 세금면제부 채권 발행, 주택담보대출, 민간 투자자금 등으로 구성되어 있다.

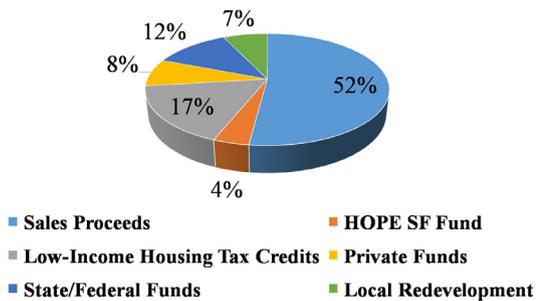


Fig. 7. Sources of Financing for the Hunters View Redevelopment Project
(Source: Mayor's Office of Housing, 2009)

4.3 사례의 시사점

Hunters view는 샌프란시스코 시의 낙후된 공공주택 단지 중에서도 가장 정비가 필요한 곳으로서, 열악한 주거환경과 주변지역과의 단절을 해소하면서도 거주민의 기존 커뮤니티를 훼손하지 않고 정비 이후 재정착을 도모하며 또한 다양한 기회를 제공하여 향후 사회 구성원으로서 살아갈 수 있도록 지원이 이루어져야 했다. 이 같은 과제에 대해 Hunters View정비사업에서 나타나는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 계획 수립에서부터 공공 주도가 아닌 주민을 포함한 민관 파트너십을 통해 정비를 진행하였으며, 정비 계획의 수립부터 실시에 이르는 전 과정에 주민을 참여하게 하고, 다양한 주체로 구성된 민관 파트너십을 구성하여 합리적인 정비 및 관리 방향이 정립될 수 있도록 하

고 있었다.

둘째, 인근 지역과의 단절성을 해소하기 위한 노력이 다. 다양한 주체의 협력을 통해 제안된 Hunters view의 마스터플랜은 공원, 주변 근린 지역과 연결된 도로, 오픈 스페이스, 상업 시설 등과 다양한 소득 계층을 목표로 하는 주택 옵션 등을 포함하여, 지역의 단절을 해소하고 자연스러운 계층 혼합을 유도하고 있는 점에 있다.

셋째, 물리적 재생 뿐 아니라 공동체의 와해를 방지하고 사회경제적 재생 지원을 통하여 기존 거주민의 향후 삶의 질 증진과 사회구성원으로서의 편입을 도모하였다. 우선 정비과정에서 단계적 정비를 실시하여 단지를 4개 존으로 나누고 각 존의 정비가 실시되는 동안 해당 존에 거주하는 주민을 다른 존의 주택에서 살 수 있도록 하여 주민의 타 지역 이주 및 정비 이후 재정착 실패에 대한 대안을 마련하였다. 또한 HOPE SF를 통한 정비는 주민을 위한 다양한 지원 프로그램을 통해 사회경제적 활동을 지원하며, 공동체 유지 및 활성화를 도모하고 있다.

정비 과정 동안 주민 커뮤니티의 유지와 활성화를 위해 공동체 구축 프로그램을 도입하여 주민으로 하여금 스스로의 커뮤니티에 대한 과제와 이를 해결하는 활동을 돕고 그를 통해 나타나는 유대감을 강화하고자 하였으며, 다양한 주민 요구 및 향후 사회경제적 활동을 위한 기반구축 기회를 제공하는 서비스 연결 프로그램을 도입하여 단일한 기회가 아닌 스스로 생각하고 활동할 수 있는 토대를 제공하고 있다.

5. 결론

본 연구는 샌프란시스코 시의 대규모 공공주택단지 정비 프로그램인 HOPE SF와 그 사례를 분석하여 국내 정책에 대한 시사점을 주고자 하였다.

HOPE SF는 지방정부인 샌프란시스코 시가 제안한 노후하고 슬럼화 된 공공주택단지를 물리적 정비 뿐 아니라 사회와 커뮤니티, 주변 지역과의 관계를 통합적으로 고려한 재생 방안으로서 연구를 통하여 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 주민의 모든 단계의 참여를 도모하여 주민의 재정착을 돕고 기존 커뮤니티의 훼손을 막고자 한 점이다. 전면 철거를 통한 정비시의 주요 과제가 되었던 거주민의 커뮤니티의 훼손과 정비 이후의 주민의 재정착 실패 등의 과제에 대해 공공 주도가 아닌 주민을 포함한 민관

파트너 쉽을 통해 합리적인 계획 수립을 도모하고 정비 계획 수립부터 실시에 이르는 전 과정에 주민을 가장 높은 수준의 참여자로 참여하게 하여 의견 수렴과 합의를 도모하고자 하였으며, 실제 Hunters view의 계획 수립에 있어서도 주민의 설계 참여 및 단지 내 거주 지원 등 합리적인 정비 및 관리 방향이 정립될 수 있도록 하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 주변지역과의 통합적인 연계를 유도한 점이다. 단지 내에 다양한 소득계층이 거주할 수 있는 주택과 생활에 필요한 다양한 시설을 도입하고, 주변 지역에 유기적으로 연결될 수 있는 동선과 도로, 교통편 등을 배치하였으며, 주변 지역 커뮤니티를 계획의 주체로서 참여하도록 하여 지역 연계를 통해 기존의 단절성을 없애고자 의도하였다.

셋째, 거주민의 사회경제적 자립과 생활을 위해 다양하고 실질적인 지원을 제공한 점이다. 교육, 의료 등 구체적인 지원 시스템이 아닌 주민의 다양한 요구에 부합하는 서비스를 연결하는 프로그램을 제공하고, 지역에 배치된 상담자, 코치와 주민이 향후의 목표에 대해 함께 생각하고 기회를 제공하여 실질적으로 사회구성원으로서 편입할 수 있는 토대를 마련하고 있다.

넷째, 다양한 민간 주체를 연계하여 지역사회의 관심을 환기하고 실현가능한 계획을 수립한 점이다. Hunters view의 계획과 정비과정에서 나타나는 합리성 뿐 아니라 HOPE SF 프로그램의 실시 전반에 비영리 민간단체와 전문가 등 여러 주체를 참여하게 하고, HOPE SF 기금 마련 캠페인 등을 통해 지역 전체에 재생의 필요성에 대해 이해받고자 하였다. 이러한 활동은 캠페인을 통해 조성되고 있는 HOPE SF 재원으로 연결되고 있으며, 지역사회 전체의 과정으로서 받아들여지고 있다는 것을 입증한다.

마지막으로, 다양한 재정 지원 체계 및 수익으로 이어질 수 있는 정비 계획을 실시하여 지속가능한 재생을 유도한 점이다. 공공주택의 정비에 연방정부의 지원에 의존하고 있는 많은 미국 내 지방 정부의 입장과 달리, 샌프란시스코 시는 막대한 재원이 필요한 사업임에도 Hunters view를 위시한 다른 공공주택단지 재생사업이 지속적으로 실시될 수 있도록 다양한 지원 체계를 구축하였다. HOPE SF는 연방정부와 캘리포니아 주의 지원금 및 샌프란시스코 시 지원금 등 공적 지원의 활용 뿐 아니라 민간 투자 및 세제 활용, 비영리 단체와 연계하여 캠페인을 통한 모금활동을 실시하고 정비 이후 건설되는

주택을 정비 자금으로 하는 등 유연한 자원 조성 체계를 마련하였다. 이를 통해 정비시의 리스크를 낮추고 다양한 민간단체의 참여를 유도하였으며, 장기적으로 지역의 관심을 환기하고 HOPE SF를 통한 공공주택단지 정비를 지속적으로 진행할 수 있는 기반을 만들어가고 있다.

샌프란시스코 시의 HOPE SF 프로그램은 공공주택 재정에 있어 기존 공동체를 훼손하지 않으며, 재정착을 유도하고 또한 전 지역의 참여를 통해 저소득층의 주거 환경과 자립이라는 과제를 전 지역이 함께 고민하며應對할 수 있게 함과 동시에, 사업의 지속성을 계층 혼합을 통해 도모하는 한편, 기존의 정부 정책을 통한 저소득층의 주거 지원에 있어서의 과제에 대해 지방 정부가 기능하고자 한 시도라는 점에서 의미가 있다. 그러나 본 연구에 있어서는 현재 제도에 의한 정비 추진의 구체적 형태를 볼 수 있는 사례가 단일사례로서 한정적이라는 점에서 한계가 있으며, 향후의 모습을 볼 필요가 있다.

국내에서의 공공 임대주택 정책은 정량적 지표에 의한 공급과 물리적 정비 위주로 이루어지고 있으며, 저소득층의 사회경제적 자립과 재정착 등 거주민의 커뮤니티의 유지 및 활성화에 대한 지원에 있어서는 취약한 실정이다. 이에 근린기반의 통합적인 정비 및 재생이 가능할 수 있는 정책을 고민해야 할 시점이며, 본 연구의 내용이 그러한 논의의 기초 자료로서 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

References

- [1] S.Kim, Overview of American Housing Policy for Low-income Groups, KRIHS Research Report, 2006.
- [2] C. Orlebeke, The Evolution of Low Income Housing Policy, 1949 to 1999. Housing Policy Debate, 11(2), p.489-520, 2009.
- [3] <http://sfha.org/>, (2014.7.24.)
- [4] <http://sf-moh.org/>, (2014.7.24)
- [5] G.Lee, Y.Jung & S.Kim, A Study on the Public Rental Housing Policy, Journal of the Architectural Institute of Korea, 27(2), p.123-134, 2011.
- [6] D.P.Jutte, K.Z.LeWinn, M.A.Hutson, R.Dare & J.Falk, Bringing researchers and community developers together to revitalize a public housing project and improve health. Health Affairs, 30(11), p.2072-2078, 2011.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1377/hlthaff.2011.0701>

- [7] E.Kersten, K. LeWinn, L. Gottlieb, D. Jutte, N. Adler, San Francisco Children Living In Redeveloped Public Housing Used Acute Services Less Than Children In Older Public Housing, Health Affairs, Project HOPE-The People-to-People Health Foundation, 33(12), p. 2230-2237, 2014.
- [8] S.Kyung, H.Kim, The Outcomes and Challenges of Neighbourhood Renewal Programmes in the US, The Korea Spatial Planning Review, 74, p.233-248, 2012.
- [9] HOPE SF, [http://hope-sf.org/\(2014.9.21\)](http://hope-sf.org/(2014.9.21))
- [10] <http://www.hud.gov/offices/adm/about/admguides/history.cfm>, Housing Act of 1949, 2014.11
- [11] HOPE SF Forum:"What's New With HOPE SF?",HOPE SF Forum, 2014.8
- [12] Hunters view Partners, Overall Site Plan, 2009.
- [13] N.Cytron, San Francisco's new model for mixedincome housing: HOPE SF. Community Investments, p.31-34, 2009.
- [14] E.Gerth,Serving Public Housing Residents in San Francisco, Human Services Agency and Mayor's Office of Housing, City and County of San Francisco, 2012.
- [15] C.Page ,hope. Hastings Center Report, 37(6), p.1-12, 2007.
- [16] HOPE SF, [http://hope-sf.org/\(2014.9.21\)](http://hope-sf.org/(2014.9.21))
- [17] Hunters view, [http://huntersview.info/\(2014.9.21\)](http://huntersview.info/(2014.9.21))
- [18] Hunters view Partners, Design for Development, 2009. (2014.09.21.)

유 해 연(Hae-Yeon Yoo)

[정회원]



- 2006년 2월 : 서울대학교 건축학과 (공학석사)
- 2010년 8월 : 서울대학교 건축학과 (공학박사)
- 2000년 2월 ~ 2008년 2월 : 삼우 종합건축사사무소 부실장
- 2010년 8월 ~ 2012년 2월 : 한국토지주택공사 도시재생사업단 선임연구원
- 2012년 3월 ~ 현재 : 숭실대학교 건축학부 조교수

<관심분야>

도시주거, 근린재생, 건축계획 및 설계

윤 혜 영(Hyeyeong Yoon)

[정회원]



- 2010년 2월 : 서울대학교 환경대학원 환경조경학과 (조경학석사)
- 2013년 9월 : 일본 동경대학교 공학계연구과 도시공학과 (공학박사)
- 2013년 10월 ~ 2014년 9월 : 일본 동경대학교 도시공학과 객원연구원
- 2014년 9월 ~ 현재 : 인천발전연구원 부연구위원

<관심분야>

도시재생, 주거환경, 지원제도, 공동체, 저층주거재생