

뉴욕시 NYCHA 인필개발에 대한 분석적 고찰 -주거저렴성 및 사회적 건전성 확보를 중심으로-

이우형
남서울대학교 건축학과

A Study on NYCHA Infill Development in NYC -Focusing on the Housing Affordability & Social Soundness-

Woo-Hyoung Lee

Department of architecture, Namseoul University

요약 국내 주요 대도시는 도심지 내 고비용의 지가와 개발가능부지의 부족으로 기존 대규모 택지공급방식에 대한 대안의 필요성에 직면하고 있다. 또한 높은 주택수요와 부족한 공급량에 대한 대응으로 적정가격의 주택을 공급하고 관련 주택기관의 재정적 안정성을 동시에 고민하고 있다. 특히 공공부문은 최근 확일적 공공임대주택의 공급에서 탈피하여 소득 및 수요계층에 부합하는 다양한 형태의 임대주택 공급을 시도하고 있다. 본 연구가 주목하는 NYCHA(New York City Housing Authority) 인필개발(Infill Development)은 뉴욕시의 거시적인 주거정책인 "Next Generation NYCHA"에 포함된 세부 실행사업이며 이러한 국내 상황과 동일한 맥락적 상황에 대한 대응이다. 이는 공공부문의 주도적 역할을 통해 기존 문제적 공공주택단지의 유희부지 개발을 통하여 주택공급량을 확대함으로써 시민을 위한 주거저렴성 확보와 동시에 만성적 적자에 허덕이는 뉴욕시 주택공사의 재정상태 강화를 목적으로 한다. 나아가 이 사업을 통해 주변지역으로 부터 고립되어 다양한 사회-경제적 문제점이 노출되는 공공주택단지에 대한 해결방안을 함께 모색한다. 이에 본 연구는 현재 뉴욕시에서 추진 중인 관련 개발사례에 대한 진행과정, 다양한 비평, 세부적 내용을 분석함을 통해 국내에 참조가능한 시사점을 도출하고, 나아가 국내 공공주택 공급확대를 위한 다양한 사업방식의 개발에 일조하고자 한다.

Abstract The purpose of this study is to analyze 3 pilot developments, collectively known as the NYCHA Infill Development, in the Bronx, Brooklyn and NYC, as a case study focusing on the characteristics of the business structure to enhance the public good by ensuring the provision of more affordable housing within the developments. As part of the "Next Generation NYCHA" macroscopic housing policy in NYC, this case is considered to respond to the crisis of affordable housing that reflects the domestic situation. The results of this study may have implications for domestic housing problems. Moreover, it may help to provide diverse methodologies applicable to public housing development.

Keywords : NYCHA, Infill Development, Affordable Housing, Public Housing

1. 서론

인필개발은 일반적으로 도심지 내 저활용된 부지의 개발을 말한다. 이는 도심지 내 유희지 및 자투리 토지를

활용한 개발로 토지이용을 합리화하고 그 가치를 극대화하는 새로운 형태의 개발방식이다.[1]

특히 본 연구가 주목하는 뉴욕시의 관련사례는 기존 공공주택단지 내 유희부지에 대한 개발을 통해 저렴주택

이 논문은 2015년도 남서울대학교 학술연구비 지원에 의해 연구되었음.

*Corresponding Author : Woo-Hyoung Lee(Namseoul Univ.)

Tel: +82-41-580-2189 email: wlee@nsu.ac.kr

Received July 22, 2016

Revised August 18, 2016

Accepted October 7, 2016

Published October 31, 2016

공급확대와 동시에 해당 공공주택기관의 재정건전성 향상을 함께 목표로하여 진행되는 특징을 가진다. 이는 소규모 부지에서 가능한 고비용 고층/고밀 개발을 통해 소수의 초고가 주택개발에만 집중되는 뉴욕시의 특수한 개발 환경에서 기인되며, 이로 인해 발생하는 서민주거비용의 급상승과 공공주택기관의 심각한 재정적 부담에 대한 공공부문의 적극적 개입을 가능하게 하는 자생적 대안으로 평가할 수 있다. 나아가 주목할 점으로 장기간 인근지역과 단절되어 소외되었던 공공주택단지의 지역사회개발을 촉진시킴으로 사회적 건전성을 함께 도모한다. 국내 서울시 또한 서민주거안정을 위한 공공주택공급확대를 위해 인필개발과 유사한 다양한 방식의 개발을 고민하고 있고, 실행기관의 재정적 문제가 대두되는 상황[2]에서 본 연구의 중요성이 강조된다. 이에 본 연구는 뉴욕시의 거시적인 주거정책인 “Next Generation NYCHA”의 일부로 진행 중인 NYCHA(New York City Housing Authority) 시범사업에 대한 관련 내용을 분석함으로 그 시사점을 도출한다. 이를 위해 본 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2장에서 뉴욕시의 주거저렴성 위기와 대응 그리고 인필개발을 주도하는 NYCHA와 개발부지로 활용되는 그 소유의 공공주택단지의 문제점을 살펴봄으로 본 분석에 대한 사회적 배경을 고찰한다. 제3장은 개발의 진행과정상의 사회적 합의과정, 분석대상 개발사례의 주요 내용 및 요구사항, 지역사회의 참여 과정 및 기존 단지 개선 방안을 중심으로 살펴보고, 관련된 다양한 평가를 살펴본다. 제4장은 분석된 결과를 토대로 사례가 가진 포괄적인 시사점을 도출한다. 현재 진행 중인 사업으로 결과에 대한 평가 보다는 진행상황에 대한 내용에 준해 연구되었다. 이를 위해 국내외 선행연구, 관련문헌, 현지개발 및 분석 자료를 활용하였다. 연구내용의 특성상 생소한 현지 용어 및 약자(지명, 가로명, 법령, 기관명 등)에 대한 표기는 현지표기방식을 따른다.

2. 뉴욕시 주거저렴성과 공공주택단지의 특징 고찰

2.1 뉴욕시 주거저렴성의 위기와 대응

최근 뉴욕시는 주택가격이 가파르게 상승하였고 그 결과 저렴주택의 부족이 심각하여 저소득층, 심지어 중간소득가구를 포함한 다수의 도시민이 적정가격의 거주

지를 찾는데 힘들어 하고 있다. 2005년에서 2012년간 임차인의 소득은 정체되었으나 임대료는 11% 상승하였고, 2012년 55%의 임차가구가 소득의 30% 이상을 주거비로 사용하는 심각한 임대료 부담에 직면하고 있다.[3]

이러한 상황은 2005년 시행된 블룸버그 행정부의 포괄적 용도지역제(Inclusionary Zoning)를 통해 공급되는 저렴주택의 양적한계에 대한 비판을 불러일으켰다. 이는 전체공급량의 20%를 저렴주택으로 공급하는 대가로 개발사업자에게 용적률 인센티브를 선택하게 하는 제도로 이를 통해 공급된 저렴주택은 총 공급량의 13%에 불과하였다. 이에 현 뉴욕시장인 빌 더블라지오(Bill de Blasio)는 더 많은 저렴주택의 공급을 위해 포괄적 용도지역제에 대한 민간개발사업자의 자발적 참여에만 의존하던 관행을 벗어나, 참여를 의무화하는 MIZ(Mandatory Inclusionary Housing)를 추진하였다.[4] 나아가 2014년 Housing New York의 ZQA(Zoning for Quality and Affordability)를 통해 신규 저렴주택 개발을 저해하는 기존 용도지역제의 현대화를 추진하고 있다.[5] 이는 일반성 및 균질성에 기반한 기존의 용도지역제를 보다 지역적 특수성에 준해 변경함으로 다양한 지역적 조건에 유연하게 대응하게 함이며, 공공부문의 지역적 대응이 가진 한계를 보다 포괄적으로 확대하기 위한 시도라고 평가된다.

2.2 NYCHA 및 NYCHA 공공주택단지의 특성

본 연구가 분석하는 개발사례의 주관기관인 NYCHA는 뉴욕시의 중간, 저소득계층을 위한 저렴주택의 공급과 관리를 담당함으로 공공임대주택의 운영/관리와 연방정부보조의 임대 바우처 프로그램인 Section 8을 운영한다. 이를 통해 대규모 저렴주택을 보유함으로 시에서 가장 큰 임대주이며, 328개 사업지에 2,550개의 건물로 175 MSF의 면적의 약 178,000개의 아파트형 주거로 400,000명 이상의 거주자를 가진다. 시정부와 함께 2차대전 이후 연방정부만의 지원만이 아닌, 단위세대의 2/3에 대한 건설채원을 자체적으로 마련하여옴으로 기관은 최근 심각한 재정상황에 직면하고 장기적인 주택 보유량을 위협받고 있다.[6] 또한 2002년 이후, \$700M에 달하는 연방운영지원금의 감소로, 신규수익이 없으면 2017까지 \$13B의 재정적 부족이 예상된다.[6] 개발사례의 부지를 제공하는 NYCHA 소유 공공주택단지의 특성을 살펴보면, 다수의 공공주택단지는 고층주거로 중정, 놀

이더, 녹지공간으로 구성된 수퍼블럭에 위치한 Tower in the Park로 규정되는 계획적 특징을 가진다. 교통, 학교, 병원 등 여러 공공서비스 시설과 인접하여 건설되어 미국 대부분의 공공주택의 개발모형으로 활용되었다. 건축가 르코르뷔제(Le Corbusier)에 의해 과밀하고 오염된 도시민의 삶의 질의 향상을 위해 제안되었고, 주거, 공장, 업무의 용도분리와 녹지공간에 산개한 고층 건물군으로 구성된 수퍼블럭의 형태를 취한다. 이러한 아이디어는 1950-60년대 얼버리뉴얼(Urban Renewal) 시대에 미국 주택기관의 대규모 공공주택단지개발의 모형으로 활용되었으며 다음의 일반적 특징을 가진다. 1. 건물이 상가가 아닌 녹지로 둘러 쌓여있다. 2. 효율적인 밀도를 위해 승강기를 갖춘 중/고층으로 계획되었다. 3. 근대주의 건축으로 장식 없는 벽돌과 콘크리트 슬라브의 특징을 가진다. 4. 건물이 인접한 가로에서 축을 따르지 않고, 이격되어 있어 주출입구가 가로를 면하지 않는다. 5. 도시 그리드를 따르지 않는다.[7] 이러한 특징에 대해 시민운동가인 제인 제이콥스(Jane Jacobs)는 도시는 활발한 가로 활동과 자연감시를 진작시키는 저층의 혼합용도와 소규모 블럭으로 구성되어야 한다고 주장하였고, 이러한 공공주택단지의 개발은 주변 도시맥락으로부터 단절됨으로 주변지역과 고립되어 지역사회를 파괴하는 사회-경제적 문제를 노출하고 있다.[8]

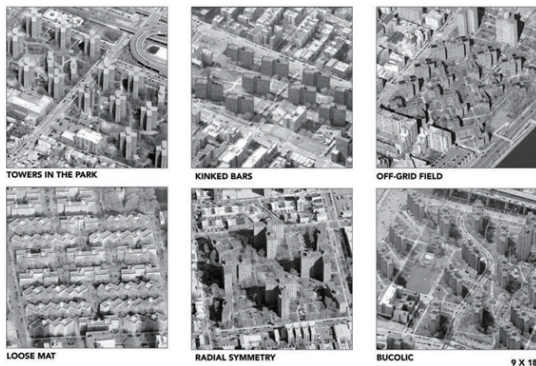


Fig. 1. NYCHA's Development Types
(Source: NYCHA Next Generation 2015)

3. NYCHA 인필개발 분석

3.1 개발방식의 진화과정

3.1.1 초기 개발안과 사회적 비판

2013년 블룸버그 전임시장이 발표한 초기 인필개발안은 NYCHA의 재정상황의 타격을 목적으로 맨해튼에 위치한 NYCHA 소유 8개 단지 내 14부지를 민간개발사업자에게 혼합소득개발을 위한 부지로 임대함을 제안하였다. 이 부지들은 현재 주차장, 레크레이션, 오픈스페이스, 커뮤니티센터로 활용되고 있다. NYCHA는 개발에 직접 관여하지 않는 대신, 신규 개발 내 일정 비율의 저렴한주택을 포함하도록 요구하며, 용도지역제의 변경 없이 약 4,000개 단위세대와 일정 판매 및 커뮤니티 공간을 공급함을 통한 수익과 함께 부지에 대한 장기임대료로 매년 \$30-50M의 수익을 예상하였다. 그러나 20%만의 저렴한주택 배정, 개발로 인해 사라지는 단지 내 편의시설, 단지의 과밀화 우려 등, 지역사회와 나아가 거시적인 관점에서 충분한 사회적 혜택을 공유하지 못함에 거세게 비판받고 좌초되었다.[9] 주요하게는 지역사회 주민의 참여 없는 하향식 의사결정과정과 지역주민우선고용 등 지역사회에 대한 사회적 배려가 고려되지 않음으로 기인하였다고 평가할 수 있다.

Table 1. List of Proposed Development Sites

NYCHA Development	Number of Infill Sites	Residential Area
Baruch Houses	1 Site	374,450 SF
Campos Plaza I & II	1 Site	90,000 SF
Carver Houses	2 Sites	742,000 SF
Douglass Houses	3 Sites	735,000 SF
LaGuardia Houses	2 Sites	255,000 SF
Meltzer Tower	1 Site	120,000 SF
Smith Houses	2 Sites	1,065,000 SF
Washington Houses	2 Sites	850,000 SF
Total Estimated Residential Floor Area		3,731,450

3.1.2 수정 개발안

수정개발안의 내용은 초기안의 문제점을 대폭 보완하여 완전히 새로운 개발형식으로 변경되었다. 가장 크게는 상향된 저렴한주택의 비율을 강하게 요구함으로써 50% 대 50%또는 100% 저렴한주택 안으로 변경되었으며, 이를 통해 총 10,000개의 신규 저렴한주택을 제공한다. 또한 사업부지를 고가의 맨해튼이 아닌 상대적으로 저렴한 블룸스와 브루클린에 위치한 지역으로 선정하고, 신규공급주택의 100%를 평균소득(AMI) 60% 미만의 가구와 노인을 대상으로 제한함으로써 보다 서민주거개발에 적합한 방식을 취하였다. 추가적으로 기존의 하향식 개발이 아

년 지역주민의 참여를 보장하고 지역주민의 의견이 사업 내용에 최대한 반영될 수 있는 과정을 거치게 하였으며 나아가 신규개발과 함께 기존 단지의 물리적, 사회-경제적 환경을 향상시키는 노력을 강구하였다. 수정안에 대한 지원을 위하여 뉴욕시는 기관의 세금을 면제해주고, 연방재원확보를 통해 지원하며, 기관은 단지 내 주차비 상향, 부대시설 임대료 현실화 등, 다양한 방법을 통해 자구노력을 진행한다.[10]

3.2 지역사회참여 및 강화의 내용

3.2.1 지역사회참여과정

수정 개발안이 가진 성공의 핵심은 주민과 관련부문의 신뢰구축을 위한 지속적인 노력이다. 이를 위하여 시범사업의 개발부지로 선정된 단지를 대상으로 지역사회에 대한 장기적 목표를 계획하는 과정에 주민참여를 강화하는 프로그램인 커뮤니티 비저닝(Community Visioning)을 약 1년 동안 진행하였다. 그 과정을 통해 주민과의 협력관계를 강화함으로써 지역사회와 인근지역을 연계시킨 다양한 성과를 이루었다. 이러한 지역사회 참여는 2014년 7월 주거관련민간단체의 호별방문과 함께, 지역사회 범위의 회의를 통해 이루어졌고, 개발단지의 지역사회에 가장 중요한 주제를 선별하는데 집중하였다.

Table 2. List of Chosen Topic from Community Residents

The Residents's Chosen Topic	
<ul style="list-style-type: none"> • Safety and Security • Affordable Housing • Maintenance and Repairs • Job Training • Community Services • Senior Service 	<ul style="list-style-type: none"> • After school Programs • Youth Development • Childcare • Playgrounds • Abandoned Buildings/Lots • Community Gardening

구체적 과정을 살펴보면, 2014년 9월, 각 개발의 우선 주제를 논의하기 위해 주민, 공무원, 지역사회단체, 기타 이해당사자를 포함하여 총 900명이 참여한 3회의 워크숍이 개최되었다. 커뮤니티 비저닝은 NYCHA의 전통적인 지역사회 관여와 달리, 주민이 제안한 주제를 제외할 별도로 지정된 안건이 없었다. 워크숍 참여자는 사회의 발전방안, 장단점, 우려점, 우선순위의 도출에 개입함으로써 사회의 변화를 직접 주도하게 되었다. 2014년 11월 NYCHA는 수립된 개발계획을 지역사회 주민이 참여한 회의에서 발표하였고, 주민과 함께 선택된 목표, 우선순위, 실행과정을 검토하였다. 이후 각 개발에 대한

매월 정기적인 위원회를 조직하여 각개발의 우선순위를 구체화하였다. 이러한 주민참여과정을 통해 개발과 별개로 지역사회는 긍정적인 변화를 보였고 그 구체적인 내용은 다음과 같다. Ingersoll에서는 지난 동일한 기간 동안과 비교하여 범죄율이 64% 감소되었고, 사업내용결정에 대한 주민의 기관위탁비율이 190% 증가하였다. Mill Brook에서는 경찰과 함께 다양한 지역사회단체와 경관미화의 날을 진행하였고, 7명의 신규 관리인을 고용하였다. Van Dyke에서는 수선요청이 33%의 절감되었고, Brownsville Jobs-Plus를 개최하여 23명의 주민을 포함한 32명의 지역민이 고용되었다.[11]

3.2.2 기존 단지 개선방안

주민참여확대와 함께 기존 단지의 환경개선을 통한 수익극대화와 지상층 공간개선에 노력하였다. 대부분의 NYCHA 건물의 지상층은 단위세대, 판매, 커뮤니티, 기타 공간의 혼합으로 구성된다. NYCHA는 이러한 공간을 포함한 비주거 지상층 공간에 대한 최대의 활용과 수익을 위한 종합적인 전략을 수립하였다. 그 중 판매공간과 커뮤니티 공간의 공실률을 줄임으로 임대료 수익을 통한 수익률 향상을 계획하였다. 또한 단지 내 주차장에 대한 관리방법의 합리화와 주차요금의 현실화를 통해 수익구조를 개선하고자 한다. 지상층 개선전략에 대한 초기작업은 디자인 예시개발을 통해 연구되었다.

녹지의 활성화, 인근지역과 연계, 가로전면의 다양한 유형개발을 고려하여 다음의 방안을 도출하였다. 1. 가로입면의 설치를 통해 주변 지역사회와 연계시킴. 2. 용도혼합을 가진 다양한 프로그램을 통한 외부공간의 활성화

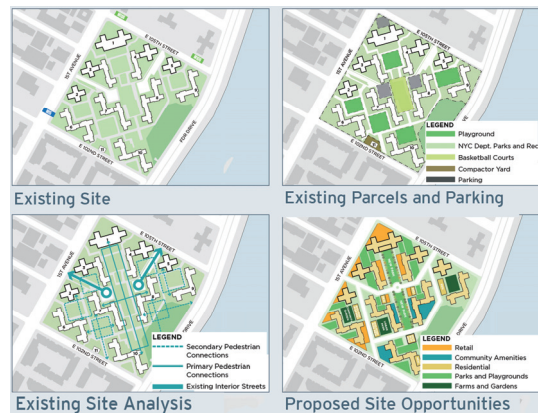


Fig. 2. NYCHA's Ground Floor Exercise (Source: NYCHA Next Generation 2015)

화. 3. 보행로와 동선의 재구성으로 보행자를 유도하고 수퍼블럭에 가로그리드를 인입시킴. 4. 간판과 유리 등, 투명한 재료의 사용을 증가시킴. 5. 단지의 조경을 강화함으로 폭우에 대한 대응을 향상시킴. 4. 안전과 보안을 위해 범죄예방디자인을 적용함. 이는 공공주택단지에 대한 제인 제이콥스의 비판으로 대표되는 문제점을 개선하는 방안으로 인필개발과 함께 기존 단지를 대상으로 적용할 계획이다.[12]

3.3 시범사업의 세부내용

3.3.1 부지별 개요

NYCHA는 개발사업자들에게 브루클린과 블롱스에 위치한 3개의 개발부지에 저렴주택 개발에 필요한 설계, 재원, 건설, 운영에 대한 사업제안서를 공고하였다. 그 주요 요구사항은 주민의 광범위한 참여 결과를 반영한다. 시범사업은 500개 단위세대를 수용하는 개발을 통해 브루클린 The Ingersoll Houses, Van Dyke Houses의 단지 내 버려진 부지, 블롱스 The Mill Brook Houses의 단지 내 주차장을 변화시킬 것이며, 다양한 공익적 요구와 함께 신규개발을 통한 기관의 수익을 고려한다. 각 부지별 개요를 살펴보면, 첫 번째 블롱스 Mott Haven에 위치한 Mill Brook 부지는 1959년에 건설되고 1962년 증축된 Mill Brook House 단지 내에 위치한다. 16층 건물들로 구성된 2개의 수퍼블럭으로 구성된다. 삼각형 형태로 현재 NYCHA의 부속주차장으로 사용되고 있다. 두 번째 브루클린의 Fort Green에 위치한 Ingersoll 부지는 1944년 건설된 Ingersoll House 단지 내에 위치한다. 단지는 6~11층의 20개동으로 구성된 2개의 수퍼블럭에 위치한다. 사각형 형태로 현재 울타리로 막힌 공지이다. 세 번째 브루클린 Brownsville에 위치한 Van Dyke 부지는 1955년 건축된 Van Dyke I Houses와 1964년 건축된 Van Dyke II Houses에 위치한다. 3~14층 23개동의 건물로 구성된 3개의 수퍼블럭에 위치한다. 정방형으로 현재 NYCHA의 부속주차장과 쓰레기집하장으로 사용되고 있다. 3부지 공통으로 주변지역의 용도지역제는 R6로 규정되어 주거와 커뮤니티 시설이 허용된다.

3.3.2 사업의 세부요구사항

모든 사업에서 공통 또는 유사하게 요구되는 주요사항을 살펴보면 Mill Brook과 Ingersoll 부지에는 100% 저렴주택 비율과 62세 이상의 노인을 위한 주거를 요구

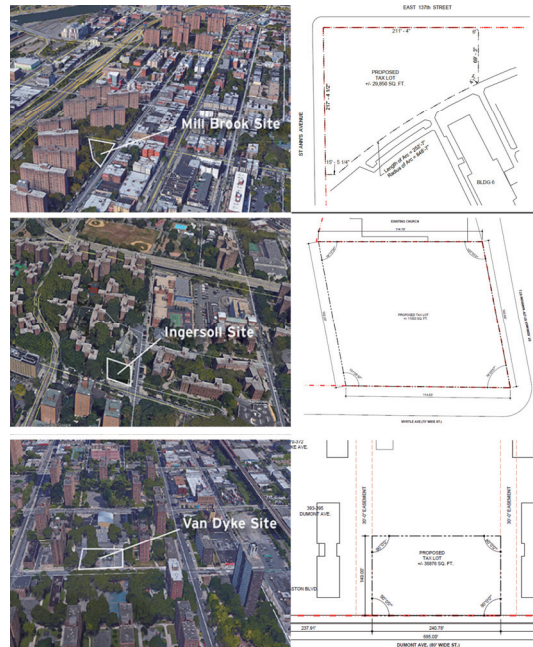


Fig. 3. Site Pictures & Plans per Each Development (Source: The NYC Housing Authority & Housing Preservation and Development 2015)

하며, Van Dyke 부지에는 연령제한 없이 100% 저렴임대형주택이 요구된다. Mill Brook과 Van Dyke 부지에는 모든 신규단위세대가 지역평균소득의 60%이하에게 저렴함을 요구하고 Ingersoll 부지는 모든 세대가 지역평균소득의 60%이하의 노인가구에 저렴함을 요구하는 연령기준을 포함한다.최소 30년 이상의 임대료상승규제를 준수하여야하며 개발사업자는 연장된 추가적 저렴성보장기간을 제시하여야 한다. 또한 사업에 대한 재원조달방안을 제시하여야하며 이는 HCR(New York State Homes & Community Renewal) 또는 HPD(Department of Housing Preservation and Development)의 9% Low Income Housing Tax Credits과 HFA(Housing Financing Agency), HCR, HPD의 As of right 4% Tax Credits를 포함한 어떠한 연방, 주, 시정부의 재정적 지원을 포함이 가하다. 사업제안서는 가장 높은 수준의 저렴성을 가장 낮은 금액의 보조금으로 제공하는 수준에 준해 평가될 것이다. 또한 각 부지별로 주민참여의 결과인 맞춤형 요구사항은 Table 3과 같다. 추가로 개발사업자는 주거차별을 금지하는 연방, 주 시정부의 규정(Fair Housing Requirements), 개발과정에서 모든 근로자와 하청업체에 대한 적정임금기준(Home funds and Davis

Bacon)을 준수하여야한다. 또한 개발과 관련된 고용 및 사업의 기회제공 우선순위를 공공주택주민, 타 저소득, 시내 극빈자의 순서로 우선하고 그와 관련된 교육자원과 기회를 제공함(Section 3 Clause & Hiring of NYCHA Residents)에 대한 준수를 요구한다.[13]

Table 3. Additional Requirements and Preferences

Mill Brook Site
The first floor must contain a senior community facility center with a minimum of 6,200 SF to serve residents of the building and the surrounding community.
Proposals must include a senior center operator and resident services plan for seniors. Neither HPD nor NYCHA will provide operating subsidy for the center.
Parking: Applicants can assume no requirement of parking spaces for the Development Site.
Developer will be required to rebuild 12 parking spaces for NYCHA resident use elsewhere on the Mill Brook campus.
Street trees are required only along the frontages of the Development Site.
Ingersoll Site
Proposals must include an accessory community room on the first floor for residents and the surrounding NYCHA community.
Sky Exposure Plane: For the RFP submission, Applicants can assume design flexibility through certain height and setback modifications to achieve a more economical building envelope.
Parking: applicants can assume no requirement of parking spaces for the Development Site.
Street trees are required only along the frontages of the Development Site.
Van Dyke Site
Parking: Applicants can assume no requirement of parking spaces for the Development Site.
Street trees are required only along the frontage of the Development Site.
Developer will be required to remove the trash consolidation area and replace screened area and trash compactor at a nearby site to be determined

3.4 인필개발에 대한 다양한 평가

수정된 NYCHA 인필개발에 대한 다양한 평가가 존재하고 그 찬반을 논하는 대표적 평가를 살펴보면 다음과 같다. 저렴주택 옹호자의 입장은 새로운 접근법을 강하게 찬성한다. 현 행정부의 접근이 이전의 수익극대화 및 일방적인 진행과 차별화되어 공공의 이익과 수익구조 간의 적절한 균형점을 도출하였음에 공감한다. 기관 소유의 공공자산을 통해 수익추구만이 아닌 저렴주택 공급을 확대하고 기관의 재정상황을 개선함에 충분하다고 평

가한다.

그러나 반대의 입장은 인필개발이 조닝변경이 불필요하고, 토지매입비용이 불필요한 현실적인 해법임에 동의하나. 저렴주택만으로 개발을 진행함이 시장가격개발 보다 매우 제한된 효과를 가짐을 우려한다. 대규모 단위세대와 공급량과, 공공부문의 직접제정의 투입을 고려하면 상대적으로 혜택의 범위가 좁다고 평가한다. 더욱이 시범사업부지 중 Ingersoll Houses와 같은 잠재적으로 고가치 부지의 가능한 장기임대수익을 포기하여야한다. 이러한 관점은 100% 저렴주택의 개발비용을 선택했을 때 수혜자는 그 입주민이며 주변지역은 될 수 없음을 지적한다고 평가할 수 있다.[14]

이러한 상반된 평가는 저렴주택의 공급량과 개발수익 간의 균형이 각각 저렴성의 극대화 또는 최대의 수익을 선호하는 부문의 비평을 동시에 받을 수 있음에 기인한다. 두 상이한 관점은 최종적으로 개발의 목적이 단순히 더 많은 저렴주택을 제공함인가? 아니면 상대적으로 작은 수의 저소득입주자를 가지면서 더 광범위한 지역을 경제적으로 강화할 것인가? 에 대한 가치기준을 반영한다고 평가할 수 있다.

4. 사례의 시사점 도출

분석한 내용과 다양한 평가의 고찰을 통해 본 분석사례가 가진 국내 현실에 참조 가능한 제안사안을 중심으로 시사점을 도출하였다.

1) 공정개발을 위한 공공부문의 강력한 리더십과 유연한 대응: 초기 사업안의 좌초와 수정을 거쳐 재개되는 과정에서 중요한 시사점을 도출할 수 있다. 개발은 경제적 이윤창출과 경제성장 그리고 지역사회의 건전성 회복이라는 필수적이지만 양립된 가치를 동시에 만족시켜야 하는 이중적 목표를 가지고 있다. 이는 사업적 성공을 대변하는 경제성장과 그 혜택의 분배에 대한 사회적 고민으로 대변된다.

사례에서 나타나는 변화의 중심은 MIZ와 NYCHA Next Generation을 통한 높은 비율의 저렴주택을 강제하고자 하는 더블라지오 행정부의 강력한 의지를 반영한다. 초기 개발안의 실패는 주택기관의 수익구조개선을 빌미로 공공의 자산을 너무 쉽게 민간에 양도하고, 충분

한 공공성을 담보하지 못함에 기인하였으며, 이후 공공성 강화를 위해 사업의 구조와 내용을 대폭 변경함을 통해 다시 진행되었다. 이는 작게는 임대주택거주자에게 열악한 거주공간의 개선과 장기간의 수선대기를 해소함을 의미하고, 크게는 공공부문의 확장적 개입으로 공공을 위한 도시 환경의 개선과 도시민의 주거권 강화, 사회적 건전성 회복의 노력으로 평가할 수 있다. 이러한 사업 방식의 변경과정은 공공의 목적에 부합 시 흔들림 없는 강한 공공부문의 리더십을 통한 사업추진 그리고 사회적 합의를 위한 유연한 사업구조 변경에서 국내 공공주택사업에 참조할 가치가 있다고 판단된다.

2) 문제를 통한 또 다른 문제해결이 가능한 창조적 사업 방식: 뉴욕시 인필개발은 도시 내 문제적 요소를 통한 다양한 문제해결이 가능한 사업의 구조를 가지고 있다. 이는 도시 내 장기간 방치되고 소외된 공공주택단지 내 부지를 활용하여 도시가 가진 물리적, 사회-경제적 문제를 해결하고자하는 창조적인 개발형태로 평가할 수 있다. 단순히 민간개발 또는 공공개발로 이분되어 진행되는 국내 개발방식에서 노출되는 문제점을 해결하고, 최근 추진되는 다양한 새로운 개발방식의 개발에 참조할 수 있다. 특히 국내 임대주택단지는 이미 노후화되고 주변 지역사회로 부터 사회-경제적 고립이 진행되고 있으며, 도심지 내 부족한 서민주거수요의 충족 등 분석사례와 대부분 유사한 문제적 상황에서 다양한 해결 방안을 고려하여야 하는 국내 실정에 적극적으로 참조 가능한 개발방식이라고 평가할 수 있다.

3) 기존 공공주택단지의 다양한 문제점 해결: NYCHA 부지개발의 피할 수 없는 결과는 거대한 수퍼블럭 내 오픈스페이스에 몇 개의 독립된 고층건물로 구성된 Tower in the Park 디자인에 대한 변화이다. 이는 대다수의 국내 대단지 아파트 계획을 지배하는 개념임에 주목할 가치가 크다고 판단된다. 다수의 시민운동가와 도시계획전문가는 배타적인 특성과 공간의 비효율적 사용으로 비판해왔다. 이러한 관점에서 볼 때, 사례의 지상층 개선방안은 국내 기존 저층주거지역 내 재개발로 들어서지는 대규모 아파트 단지로 파괴되는 도시맥락과 지역사회를 우려함에 있어 크게 참조하여야 하는 가치를 보여준다. 특히 총 3개 개발의 2개는 기존 지상층 주차장을 개발부지로 활용하고 모든 3개 개발은 새로운 추가

단위세대에 수반하는 신규 주차장 제공 요구가 없다. 이러한 사례의 주차요구 변경은 국내 도시/건축법에서 신규개발의 적정규모 주차장 제공을 강제함에 대한 개념적 적정성에 의문을 제공한다고 평가할 수 있다.

4) 지역중심의 특화된 지역사회의 요구 반영: 사례에서 진행된 주민참여과정은 일방적인 하향식 개발에서 흔히 간과되는 지역사회의 요구를 정교하게 반영한다. 사업제안서요청공고 이진, 지역사회의 봉사, 커뮤니티 비저닝 워크샵, 주민회의를 통한 종합적인 노력을 지역사회와 함께하였고, 이를 통해 도출된 아이디어는 사업의 구체적 요구조건을 작성함에 기반으로 활용되었다. 또한 참여과정을 공공부문이 주도하지 않고 관련기간단체를 활용함으로 보다 큰 결과를 도출하였다.

이는 개발사업의 구체적 내용에 대한 직접적 개입을 통한 지역사회의 참여로, 개발과정에 대한 보다 직접적인 상황적 견제를 가능하게 함으로써 이루어지며, 지역의 특성과 필요성에 최적화된 다양한 형태의 혜택으로 나타난다.

지역사회는 지역의 필요성과 요구사항에 대한 최선의 판단을 제공하고, 참여하는 다양한 분야를 대표하는 단체는 해당 분야별 적합한 세부적 내용을 논의가능하게 한다. 이는 공공부문이 개입할 수 있는 부분보다 광범위함과 동시에 그 수혜의 대상과 목적을 명확히 할 수 있어 보다 세밀함을 가진다. 이는 민간개발사업자의 이윤추구와 지역사회의 공공성을 향상간의 양립된 가치를 동시에 만족시킴으로 개발로 초래되는 사회적 문제를 최소화시키려는 자각과 치유적 대처과정으로 사회적 약자에 관심을 가지는 진보된 사고에 기초한다. 나아가 보다 건전한 지역사회를 만들기 위한 사회적 합의에 기초한 사회 통합적 결과를 이끌어낸다고 평가된다.

5) 새로운 부지확보방식을 통한 사회적 갈등 최소화: 기존 도심지 내 개발가능부지가 희박해지고 지가의 상승으로 개발비용이 급상승한 상황에서, 근본적 사업성이 가장 큰 영향을 미치는 초기투자금액의 주요 결정요인은 부지확보와 관련된 비용이다. 또한 지역사회 및 원주민과의 갈등으로 야기되는 사회적 비용과 사업기간의 연장은 개발사업자의 사업성 확보에 큰 부담으로 작용하고 있다.

분석사례는 개발부지로 낙후된 공공주택단지 내 저활

용된 부지를 활용함으로써 부지확보비용을 줄임과 함께, 주거이동의 필요가 없는 개발방식을 가능하게 하여, 개발로 인한 지역사회의 피해를 최소화하여 사회적 갈등을 줄이고, 이로 인한 사회적 비용을 줄임으로 사회-경제적 건전성을 동시에 확보하였다고 평가할 수 있다.

5. 결론

본 연구는 공공부문의 광범위한 개입과 새로운 개발 방식으로 관심을 받는 뉴욕시 NYCHA 인필개발의 3개 시범사업의 내용을 분석하였다. 이를 위해 뉴욕시 서민 주택관련 위기상황과 정책적 대응, 기존 공공주택단지의 특성과 문제점에 대한 고찰을 수행하였고, 분석사례에 대한 세부내용을 사업방식의 수정과정과 내용, 시범사업의 세부요구조건을 중심으로 분석하고, 그 다양한 비평을 살펴봄을 통해 사례가 제시하는 다음의 시사점을 도출하였다.

- 1) 공적개발을 위한 공공부문의 강력한 리더십과 유연한 대응
- 2) 문제를 통한 또 다른 문제해결이 가능한 창조적 사업방식
- 3) 기존 공공주택단지의 다양한 문제점 해결
- 4) 지역중심의 특화된 지역사회의 요구 반영
- 5) 새로운 부지확보방식을 통한 사회적 갈등 최소화

본 연구는 이러한 과정을 통해 국내 공공주택개발의 대안으로 참조할 수 있는, 공공부문의 확장적 역할과 지역사회의 참여를 통해 작동되는 건전한 개발방식의 사례를 살펴보고, 나아가 공공부문의 적극적인 리더십을 통해 공공성의 확보 및 사회적 합의를 가능하게 하는 창조적 방식의 새로운 사업구조를 살펴보고자 한다.

References

[1] Infill Development Era Arrived at Seoul's Border Line Area, Biz Chosun, 2016.06.16.,

[2] Kim, Joon Young, Seoul Metropolitan City Announced the New Public Rental Housing Provision Plan, Segye.com, 2014.12.04.

[3] The City of New York, Housing New York, A Five-Borough, Ten-Year Plan, 2014, pp.5

[4] Stephen Miller, Affordable Housing and Parking Reform: A Great Match for Mayor de Blasio, Streetsblog NYC, 2013.11.08

[5] NYC City Planning, Zoning for Quality and Affordability Presentation, 2015

[6] Brit Byrd, Another Way of Looking at Infill Housing Development: Rethinking "Tower in the Park", GothamGazette, 2015.08.06.,

[7] Furman Center, 7. Should the next mayor support the New York City Housing Authority's plan to lease its undeveloped land for the construction of market-rate rental housing? NYChousing|10 Issues For Nyc's Next Mayor, 2013

[8] Jane Jacobs, The Death and Life of Great American Cities, 1992.12.01, pp.178

[9] Tom Angotti . Stop NYCHA Infill Plan, Save Public Housing, Citylimits.org, 2013.05.09

[10] Henry Melcher, Reimagining NYCHA's Towers in the Park, The Architects Newspaper, 2015.08.11

[11] NYC Housing Authority, NYCHA NextGeneration, 2015.05, pp. 44-47

[12] NYC Housing Authority, NYCHA NextGeneration, 2015.05, pp. 53-58

[13] The NYC Housing Authority & Department of Housing Preservation and Development, Affordable Housing for Next Generation NYCHA Sites in the Bronx and Brooklyn, Request of Proposal, 2015.07.01., pp.5-11, pp. 19-20

[14] Brit Byrd, Another Way of Looking at Infill Housing Development: Renewed Community Outreach, Gotham Gazette, 2015.08.06.

이 우 형(Woo-Hyoung Lee)

[정회원]



- 1998년 2월 : 경북대학교 건축공학과 (건축공학사)
- 2000년 2월 : Pratt Institute Graduate School of Architecture (건축학 석사)
- 2004년 2월 ~ 2008년 3월 : Fxfowle Architects
- 2009년 9월 ~ 현재 : 남서울대학교 건축학과 교수

<관심분야>

도시재생, 건축설계