

주요 국가의 국토정책 최신 동향시리즈 ③

주거공간의 소득계층 혼합정책: 미국사례

배순석(국토연구원 선임연구위원), 이수기(미국 클리블랜드주립대 교수)

- 미국은 도시 주거공간에서 저소득층과 다른 소득계층과의 분리현상을 억제하고 서로 이웃하여 살 수 있도록 하기 위해 다양한 정책 프로그램을 운영하고 있음
 - 연방정부의 HOPE VI, Section 8, MTO(Moving to Opportunity for Fair Housing Demonstration), 주정부의 포용적 용도지역지구제, 그리고 지방정부의 포용적 주택정책이 대표적인 프로그램들임
- **HOPE VI**는 슬럼화된 공공주택단지를 철거·재개발하여 저소득층과 다른 소득계층이 같은 단지에서 혼합되어 거주할 수 있도록 유도하는 프로그램임
 - 단지설계를 획기적으로 개선하여 중저밀도의 다양한 주택을 공급하고 저소득계층을 위한 교육, 상담, 사회복지 서비스도 제공함
- **Section 8**과 **MTO**는 주거환경이 양호한 중산층 거주지역으로 저소득층이 이주할 수 있도록 주거비를 보조하고, 이들이 효과적으로 정착할 수 있도록 지원하는 프로그램이며, 현재 5개의 대도시 지역에서 시범적으로 운영하고 있음
- **포용적 용도지역지구제**와 **포용적 주택정책**은 저소득층을 위한 소형주택과 저렴한 주택이 중산층 거주지역에 건설될 수 있도록 규제 또는 유도하는 제도임
- 이처럼 미국에서 시행 중인 주거공간의 소득계층 혼합정책은 우리나라 주거공간에서 저소득층과 다른 소득계층이 적절하게 이웃하여 거주할 수 있는 방안을 모색하는 데 여러 가지 시사점을 제시함

1. 개요

- 제2차 세계대전 이후 미국에서는 백인 중산층이 교외지역으로 대거 이주하게 되었고, 도시 내부의 주거지에는 저소득층 흑인과 소수인종이 밀집하여 슬럼화되었음
- 1950~1960년 기간에 연방정부는 슬럼문제의 해결책으로 슬럼지역들을 철거하고 대규모 공공임대주택단지를 건설하여 저소득층을 입주시켰으나, 공공임대주택단지들은 다시 슬럼화되었음
- 이에 접근방식을 바꾸어 1974년 연방정부는 재정만 지원하고, 지방자치단체들이 주도하여 주택과 커뮤니티를 소지역 단위로 개량(또는 재개발)하도록 하는 새로운 프로그램(CDBG)을 도입하였음
- 1980년대부터는 원래 저소득층용 주택공급을 지원하는 프로그램이었던 Section 8을 주거비 지원(바우처)^{주)} 프로그램으로 전환하여 저소득층 가구들이 양호한 주거환경을 갖춘 지역으로 이주할 수 있도록 주거비를 지원하고 있음
- 1992년에는 슬럼화된 공공임대주택단지를 재개발하여 해당 지역의 저소득층 가구들을 수용하는 한편 타 지역에 거주하던 중산층 가구들이 입주하여 살도록 세제혜택 등을 제공하는 HOPE VI 프로그램을 도입하였음
- 1993년부터는 MTO(Moving to Opportunity for Fair Housing) 프로그램을 시범 운영하고 있는데 집중화된 빈곤지역에 거주하는 가구들을 중산층 거주지역으로 이주토록 주거비와 사회서비스 등을 지원하는 제도임
 - 프로그램을 운영하는 측에서 저소득층 가구가 이주할 센서스 트랙을 지정하고 저소득층 가구는 지정된 지역 내에서 거주할 주택을 선택함
- 연방정부 프로그램 외에 지방자치단체가 운영하는 주요 프로그램으로는 포용적 용도지역 지구제(Inclusionary Zoning)와 포용적 주택정책(Inclusionary Housing)이 있음
 - 중산층 커뮤니티 내에 소형주택 또는 저렴주택을 공급하여 저소득층이 거주할 수 있는 기회를 제공하고 소득계층 혼합이 이루어질 수 있도록 규제 또는 유도하는 제도임

주) 바우처 프로그램은 저소득층 가구들에게 임대료의 일부를 지원하여 좀 더 좋은 주택과 주거환경에서 살 수 있도록 주거이동을 지원하는 제도임.

2. HOPE VI 프로그램

● 프로그램의 내용

- 1993년에 도입된 HOPE VI 프로그램은 슬럼화된 공공주택단지를 철거하고 소득계층 혼합 커뮤니티(Mixed-Income Communities)를 개발하여 계층 간 사회적 통합을 유도할 수 있도록 다양한 지원책을 포함하고 있음

- HOPE VI 프로그램의 핵심 내용은 다음과 같이 요약할 수 있음

첫째, 공공주택단지의 건물과 단지계획을 획기적으로 개선하였는데 과거 공공주택단지는 고층아파트의 단순한 배치로 이루어진 반면, HOPE VI에서는 ① 단지설계의 개념이 강화되고, ② 주거단지가 중저층 위주로 구성되며, ③ 다양한 커뮤니티 서비스 시설들을 갖추고 있음

둘째, 공공주택에 사는 주민들이 자립할 수 있도록 각종 서비스와 혜택을 제공하고 있는데, 이는 커뮤니티 주민들이 스스로 근린시설을 관리하지 않을 경우 생기는 각종 사회병리현상을 미연에 방지하기 위한 전략임

셋째, 빈곤집중(Concentrated Poverty)과 슬럼화를 막기 위해 공동주택 건설을 분산하고 소득계층이 혼합된 커뮤니티 구축을 도모함

넷째, 위의 목표들을 실현하기 위해 정부단체와 비영리단체 그리고 민간 차원의 협력체계를 구축하여 활용함

- HOPE VI 프로그램에서는 연방정부 주택도시개발부(HUD)에 지원을 신청한 도시를 연방정부가 평가하여 지원대상지로 선정하는데, 해당지역 지방자치단체와 민간투자기관의 협력을 통한 자체 자금조달 여부가 매우 중요한 평가기준임

- 1993~2003년에는 미국 전역에 217개의 공동주택 재활성화 프로젝트가 추진되어 약 550억 달러의 지원이 이루어졌고, 1996~2003년에는 이 프로그램의 지원으로 287개 공공주택단지에 5만 7천 세대의 공공주택이 철거되어 사업이 추진됨

● 주요 사례: 센테니얼 플레이스

- 미국 조지아주 애틀랜타에 위치한 센테니얼 플레이스는 1930년대에 개발되었으며, 빈곤층의 집중으로 극심하게 쇠퇴한 두 개의 연접한 공공주택단지(총 981세대)를 철거하고 900세대의 새로운 단지를 조성함
- 세금감면 금융(Tax Credit Financing) 등의 지원을 통해 소득계층을 혼합하였는데, 전체 세대 중 40%가 정부보조금을 받는 극빈층을 위해 배분되었고, 20%는 일반 저소득층 가구를 위해, 그리고 나머지 40%는 시장가격으로 공공주택을 임대하였음
- 주민들의 삶의 질을 높이기 위한 수영장, 헬스장, 유아놀이터 등 편의시설과 독립된 경찰서, 공립초등학교, YMCA 등이 단지 내에 입지하였음

[그림 1] 센테니얼 플레이스 HOPE VI 재개발단지(일부) 항공사진



[그림 2] 센테니얼 플레이스 HOPE VI 재개발단지 주택(아파트와 타운하우스)



3. Section 8과 MTO 프로그램

● 프로그램의 내용

- Section 8 프로그램은 1974년 저소득층 주택공급을 지원하기 위해 도입되었으나 1980년대부터는 저소득층 가구들이 슬럼화된 주거지에서 벗어나 주거환경이 안전하고 양호한 주택을 임대하여 거주할 수 있도록 보조하는 ‘주거선택 바우처 프로그램’(Housing Choice Voucher Program: HCVP)으로 전환되었음
- 미국은 현재 일곱 가지의 주거선택 바우처 프로그램이 운용되고 있는데 Section 8 프로그램이 가장 규모가 큼
- MTO 프로그램은 ‘Moving to Opportunity for Fair Housing Demonstration’의 약자로 Section 8 프로그램과 연계하여 운용되고 있는데, 미국의 대표적인 인종 및 사회경제 통합 프로그램임
- MTO 프로그램에서는 관련 비영리단체들이 쇠퇴한 내부도시의 공공주택에 거주하는 저소득층 가구들 중 희망하는 가구들을 중산층 거주지역으로 이주할 수 있도록 바우처를 제공하고 적절한 주거선택과 이주에 관한 상담과 서비스를 제공함

● 프로그램 적용사례

- 미국 오하이오주 쿼야호가(Cuyahoga) 대도시권 주택청(CMHA)은 Section 8 프로그램을 통해 2005년 8월까지 1만 3,657가구, 3만 7,120명에게 침실 1개 주택 16.5%, 침실 2개 주택 33.9%, 침실 3개 주택 34.1%, 침실 4개 주택 11.1% 규모의 주택임대를 지원하였음
- 저소득층 가구가 Section 8 프로그램의 지원 대상으로 선정되면 민간임대주택 시장에서 선호하는 주택을 직접 선택할 수 있음
 - CMHA는 주택을 검사하여 HUD 주택기준의 충족 여부를 확인한 후 임대인에게 주택보조비 지급을 위한 계약을 체결하고, 마지막으로 임차인에게 바우처를 제공함

- MTO 프로그램은 5개 대도시(볼티모어, 보스턴, 시카고, 로스앤젤레스, 뉴욕)에서 시범적으로 시행되고 있으며, 새로 이주할 지역(센서스 트랙)은 프로그램을 운영하는 주체 측에서 지정하고 세입자는 지정된 지역 내에서 주택을 선택함

4. 포용적 용도지역지구제와 포용적 주택 프로그램

- 미국의 전통적 용도지역지구제에서는 중산층이 거주하는 교외 커뮤니티의 특성을 유지하기 위하여 최소필지면적 등의 기준을 이용하여 소규모 저렴주택의 유입을 제한하는데, 이러한 관행은 결과적으로 소득계층별 주거공간 분리를 초래함
- 포용적 용도지역지구제는 이러한 계층별 분리현상을 완화하기 위하여 중산층 거주지역에서도 소형주택과 저렴주택의 공급을 건립할 수 있도록 하는 제도임
- 포용적 주택정책은 지방자치단체인 주(州)나 시(市)에서 자체적으로 이루어지기 때문에 운용방식이 차이가 있으며, 저소득층이 거주할 수 있는 일정량의 저렴주택 공급계획을 수립, 시행하도록 하는 제도임

5. 시사점

- 미국사례가 시사하는 점을 요약하면 다음과 같은 사항을 들 수 있음

- 첫째,** 미국과는 문화적 배경이 다르긴 하지만 저소득층만을 수용하는 공공임대주택단지를 대규모로 개발하는 것은 가능한 지양해야 함
- 둘째,** 저소득층용 주택을 중산층 아파트와 혼합하는 것에 대한 반발이 있을 수 있으나, 사회통합적 측면에서 소득계층별 주거공간 혼합을 적절히 추진해야 함
- 셋째,** 분양아파트와 공공임대아파트를 혼합할 때 단지설계를 쾌적하게 하고 주민 간 자연스러운 소통과 융합이 이루어질 수 있는 커뮤니티 시설을 설치하는 것이 필요함
- 넷째,** 사회통합 차원에서는 저소득층을 위한 공공임대주택 건설보다는 주거비 지원방식이 바람직함

● 국토연구원 주택토지·건설경제연구본부 배순석 선임연구위원 (ssbae@krihs.re.kr, 031-380-0304)

● 미국 클리블랜드주립대 이수기 교수 (sugie-lee@hanmail.net)