

호주 멜버른(Melbourne)의 민간 주도 사회주택 공급모델 및 관련 도시재생 정책

서민호 국토연구원 연구위원(mhseo@krihs.re.kr)

■ 호주의 공공주택 공급과 도시재생 추진 경향

호주는 1950~60년대 이민자 유입과 대도시 인구 급증으로 대도시의 물리적 확장과 교외개발이 이루어졌다. 그러나 1970년대 중반 이후 사회·경제 및 산업구조적 변화로 전통 산업이 침체하고 기존 도심의 쇠퇴가 진행되어 도시재생을 통한 도시 재활성화와 역사·문화·환경 등 잊혀진 가치의 회복이 재논의되기 시작하였다. 또한 1980년대 자유주의 시대를 거치면서 시장 중심 정책이 활발히 추진되어 도시마케팅과 글로벌 경쟁력 확보를 위한 MICE 산업 육성이 도시정책의 주요 화두가 되었다. 이러한 역사적 과정을 통해 호주는 다양한 민관협력의 경험을 축적하게 되었는데, 최근에는 호주 주요 대도시가 당면하고 있는 도심 내 서민 주거 부족과 원도심 활력 저하의 문제에 대응하는 정책·사업에도 민관협력과 민간 주도의 창의적 해법이 마련되고 있다.

2010년대 이후 시드니, 멜버른, 퍼스와 같은 호주 주요 대도시들은 지속적 부동산 가격 상승으로 주거비 등 생활비가 런던, 뉴욕 등 세계적 대도시를 상회하고 있다. 또한 부동산 경기 활황으로 도심 내 대규모 고층 아파트 신축이 활발해 지면서 저소득·서민층이 거주할 수 있는 주택이 부족해지고 있다. 이러한 변화 속에서 호주 연방 정부와 각 주정부는 서민층 주거안정 목적의 공공주택 공급을 지속적으로 확대하려는 노력을 경주하고 있다. 이러한 경향 속에서 주목할 사항은 최근 호주의 공공주택 공급의 뚜렷한 경향 중 하나가 민간에 의한 사회주택(social housing)과 셰어하우스 등 커뮤니티주택(community housing) 공급이 기존의 정부에 의한 공공임대주택(public housing)의 공급 규모와 역할을 점진적으로 대체하고 있다는 점이다.

호주 연방정부 내 AIHW(Australian Institute of Health and Welfare)가 2019년에 밝힌 통계에 따르면, 2018년 기준으로 호주에는 약 436,200호의 공공주택이 공급되고 있는데, 이중 정부가 공급하는 공공임대주택은 약 72%인 316,000호이고 기타 사회주택 및 커뮤니티주택이 28%인 120,200호이다. 공공주택 중 민간에 의해 공급되는 사회주택 시장이 전체 공공주택의 약 1/4을 상회하는 수준으로 형성되어 있는 점이 주목할 만 한데, 특징적인 것은 민간에 의한 사회주택 등 공공주택 공급이 최근 10여년간 급속하게 성장해 오고 있다는 점이다. 2008년 글로벌 경제위기를 거치면서 호주의 공공서비스 정책은 민관협력은 강화되고 있는데, 공공주택 분야 역시 그러하다. 2009년 약 76,700호였던 민간 사회주택은 10년이 지난 2018년 기준 120,200호

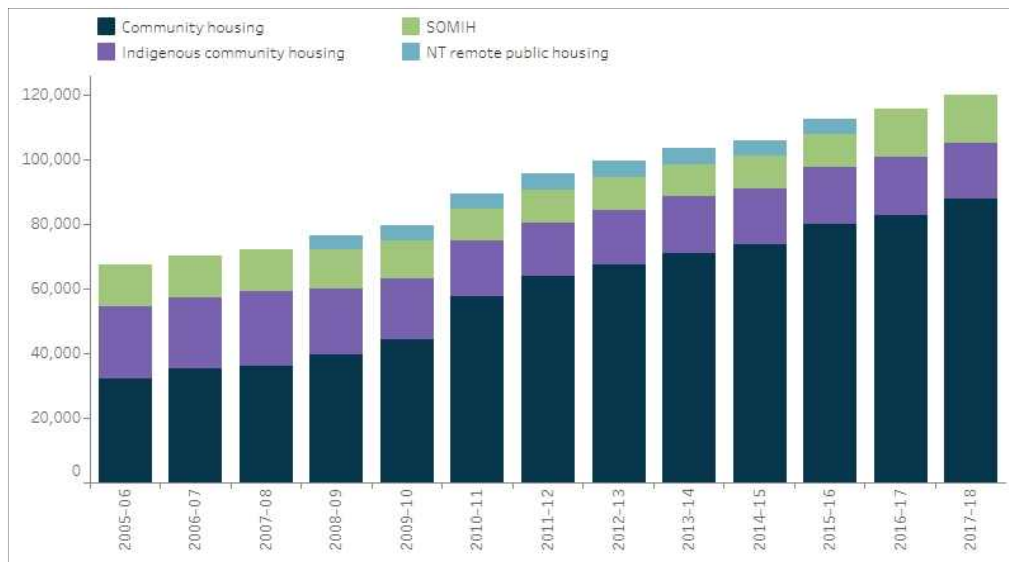
로 56.7% 증가했다. 반면 공공이 공급하는 공공임대주택은 2009년 약 336,500호에서 316,200호로 오히려 6.0% 정도 감소했다. 그 결과 전체 공공주택 중 공공과 민간의 분담비율 또한 2009년 81:19에서 2018년 72:28 수준으로 변화하고 있다¹⁾.

[그림-1] 호주 공공주택 공급 규모 및 유형 변화(2005-2018)



* 자료 : AIHW. 2019. Housing Assistance in Australia 2019

[그림-2] 호주 공공주택 중 민간 주도 공급유형 변화(2005-2018)



* 자료 : AIHW. 2019. Housing Assistance in Australia 2019

1) 호주 공공주택에 대한 통계는 AIHW가 2019년에 발간한 'Housing Assistance in Australia 2019'를 참고하였으며, AIHW 홈페이지에서 세부 통계를 확인할 수 있음(<https://www.aihw.gov.au/reports/housing-assistance/housing-assistance-in-australia-2019/contents/>)

물론 호주의 사회주택은 민간이 공급하나 원주민 거주를 위한 주정부 소유·운영 주택(indigenous community housing and SOMIH)도 일부 포함되어 있다. 그렇지만 2018년 기준 순수 민간에 의해 공급되는 커뮤니티형 사회주택이 전체 공공주택의 약 20%인 87,800만호에 달하고 있고 그 비중은 계속 확대되고 있다. 즉, 기존 공급물량을 제외한 향후 공공주택 공급은 대부분 민간이 주도하는 시장으로 바뀌고 있다는 해석이 가능하며, 10여년 이상의 사회적 평가와 수요를 고려할 때도 공공주택 수요자 및 시장 수용성이 양호한 것으로 평가할 수 있다.

호주의 공공주택이 민간이 주도하는 시장으로 변화하면서 나타난 대표적인 긍정적 영향은 민간의 창의성을 통한 공공주택의 질적 향상과 공공성과 수익성의 균형을 맞추는 사회적 노력, 그리고 도심 내 서민층을 위한 주거 안정성 확보 외에도 주변 도시재생 사업과 결합하여 도시재생을 촉진하는 사업모델의 등장이다. 특히 멜버른(Melbourn)의 나이팅게일하우징(Nightingale housing) 프로젝트는 쇠퇴한 도심에 청년 및 1~2인 가구를 유입하고 공동체 활성화를 통해 주변 도시재생을 촉발시키는 대표적 사회주택 공급모델로, 민간의 기획과 공공의 지원, 공동체 참여와 지역 사업 활성화가 결합된 대표적 성공사례로 평가된다.

■ 민간 주도 사회주택 공급의 표준모델화 : 멜버른 나이팅게일 프로젝트²⁾

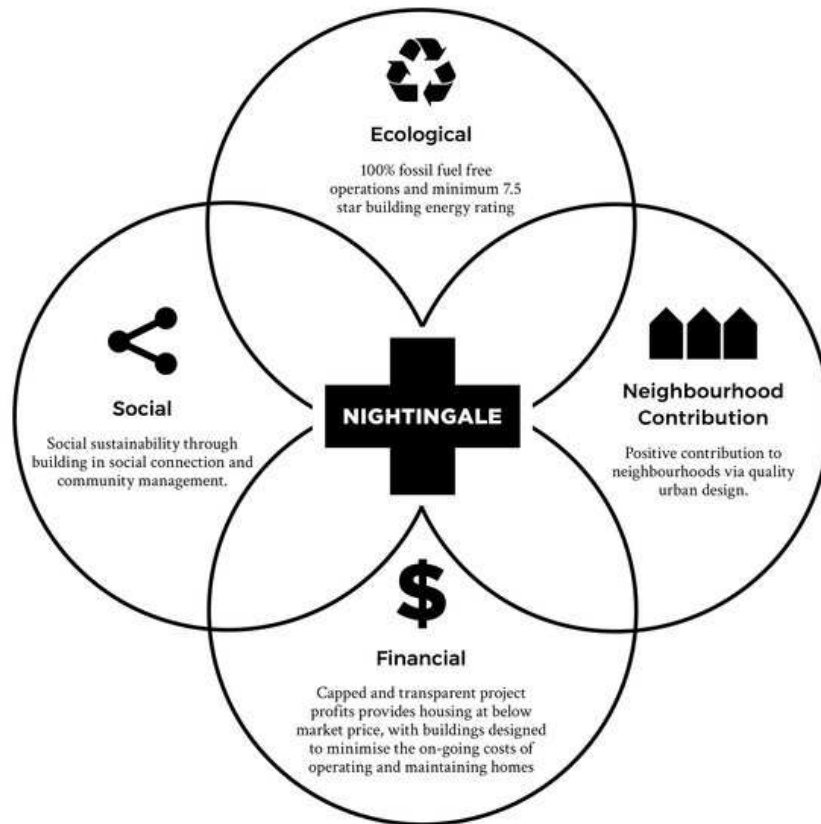
멜버른(Melbourne) 도심에서 약 5km 떨어진 브런즈윅(Brunswick) 쇠퇴지역에 입지한 나이팅게일하우징((Nightingale housing)은 일종의 사회적 기업이자 건축설계사무소인 Breathe Architecture의 자금 출자와 민간 펀딩을 통해 시작된 사회주택 프로젝트이다. 이 프로젝트는 양질의 건축적 환경을 갖추면서도 공동체가 기획·소유·운영하는 사회주택을 건설하자는 목적을 갖고 2014년 시작되었다. 또한 경제침체로 쇠락한 지역의 주거환경 개선과 청년 및 1~2인 가구를 위한 주거를 확충한다는 직접적 성과를 기대하였다. 나이팅게일하우스의 기획은 주택을 투자가 아닌 소유 중심으로 계획 조성하자는 독일의 바우루펜(Baugruppen) 운동에서 영감을 받았는데, 향후 거주 주체가 될 소유주나 주택의 계획·운영을 기획하는 건축가 등 투자자들의 수익에 상한선을 두어 저렴한 공공주택을 공급하고 공동체 운영을 지원하자는 사회적 기업의 재정적 모델을 차용하고 있다.

나이팅게일하우징은 총 20개 가구가 입주 할 수 있는 규모로 1~2인 가구를 위한 공간이 몇 개의 유닛으로 계획되었다. 이는 멜버른 등 호주 대도시권의 고령화 경향

2) 멜버른 나이팅게일하우징 프로젝트에 관한 세부 내용 중 일부는 국토연구원의 도시재생 해외출장(2019년 8월)에 기초한 것으로 서민호·박효숙(2019. 호주의 도시재생 사례. 월간 국토 제458호. 국토연구원의 내용 중 일부를 포괄 인용하고 있음을 밝힘

에 따라 CBD 인근에 청년 및 고령자 등 소형 가구구성을 위한 주택을 확충해야 한다면 계획적 목표에 기반한 것이다. 때문에 나이팅게일하우징의 입지 역시 철도 및 트램(Tram)을 통해 멜버른 CBD에 20~30분 내로 이동할 수 있는 철도역 및 트램역 보행권역(반경 600m)에 위치하고 있고, 분양 및 임대료 역시 주변 유사 공동주택의 70~80% 수준에서 결정되었다. 또한 기존 멜버른의 대규모 아파트 등 복합주거가 투기적 금융자산으로 계획·개발되어 주거의 품질이 너무 고급화되거나 최소한의 기준을 충족시키지 못한 상황을 극복하기 위해, 나이팅게일하우스는 건축적 품질 및 디자인 개선에 많은 노력을 기울였고 건축적 자재와 운영·관리모델 역시 친환경건축물의 새로운 표준을 제공하고 있다. 구체적으로 지속가능한 NatHERS 7.5 등급 확보, 태양광 설치를 통한 에너지세이빙, 옥상공간의 텃밭 조성 및 건조기를 사용하지 않는 공동 세탁시설 활용을 통해 친환경 활동 참여 유도 등이 지속가능한 친환경 건축물 조성 및 운영·관리를 패키징한 표준 성공모델로 평가되고 있다³⁾.

[그림-3] 멜버른 나이팅게일하우징 계획 철학과 개발 원칙



* 자료 : Nightingalehousing.org. 2020. What is the Nightingale Model?

3) 나이팅게일하우징은 기획-설계-운영관리의 단계에서 지속가능한 개발, 공동체 참여, 부담가능한 (affordable) 사회주택 공급 등의 철학이 온전히 통합된 체계 추진과 성과가 인정되어, 2017년 Premier's Sustainability Awards(Built Environment)를 시작으로 2018년 IDEA Awards(Sustainability Award) 및 The National Award for Residential Architecture-Multiple Housing 등 총 11개의 건축설계 및 지속가능한 개발 관련 수상 경력을 갖고 있음

[그림-4] 멜버른 나이팅게일하우징 전경 및 지층부 커뮤니티 공공공간



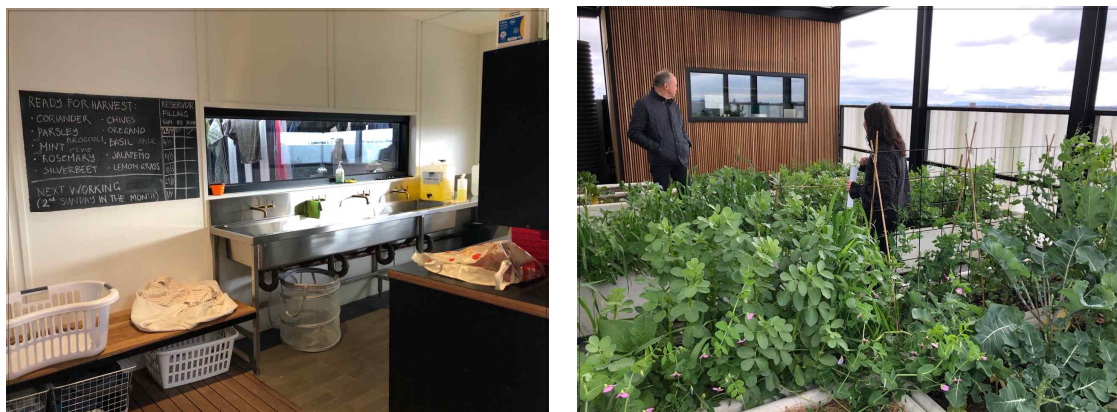
* 자료 : Nightingalehousing.org. 2020. What is the Nightingale Model?

[그림-5] 멜버른 나이팅게일하우징 1~2인 가구 주거유닛 전경



* 자료 : 저자 직접 촬영(2019년 8월 1일, 호주 멜버른)

[그림-6] 멜버른 나이팅게일하우징 커뮤니티 공간(세탁실, 옥상텃밭) 전경



* 자료 : 저자 직접 촬영(2019년 8월 1일, 호주 멜버른)

전술한 바와 같이 나이팅게일하우징은 민간의 투자와 펀딩으로 공급된 만큼 강제적으로 사회적 취약계층의 주거가 할당되지는 않는다. 다만 운영·관리 커뮤니티에서 청년, 1~2인 가구, 고령자 등 기존 주택을 통해 주거 공급이 어려웠던 계층들의 거주를 지원하고 있다. 구체적으로 최근 대학생 등 청년과 나홀로 고령층의 입주 희망이 증가하고 있는데, 나이팅게일하우징이 공동체 활성화 및 사회적 기여를 통한 도시재생 촉진에 목표를 둔 만큼, 공동체 운영 철학에 대한 사전 면담과 동의를 통해 입주를 결정한다. 또한 월세 외 분양 등 다양한 거주비용 부담 방식을 함께 적용하고 있다.

나이팅게일하우징 프로젝트가 온전히 민간의 힘만으로 추진된 것은 아니다. 멜버른 역시 우리와 마찬가지로 공동주택 건축에 있어 다양한 사전 협의와 인·허가 과정을 겪어야 하며, 복잡하고 장시간 시간이 소요되는 것이 일반적이다. 그러나 멜버른시 정부는 청년 및 소규모 가구에 대한 저렴한 주거공간 제공이라는 나이팅게일 프로젝트가 민간과 공동체 주도로 선도 추진하는 것을 지원하기 위해, 직접적 자금지원은 아니지만 인·허가 간소화와 통합 협의로 사업기간을 단축시켰다. 또한 나이팅게일하우징 거주민의 보행·대중교통 이용 중심 통행을 지속 장려하기 위해 부속 주차장 설치가 없는 계획·사업·조건을 인정·허가함으로써 사업성을 향상하고 이를 저렴한 주거비용으로 환원할 수 있도록 유도하였다.

■ 나이팅게일 프로젝트의 타운형 확장과 도시재생에의 기여

상기에서 살펴본 나이팅게일하우징은 호주를 대표하는 민간 주도 사회주택 공급모델로서 이미 표준모델화 되어 멜버른 등 호주 동남부 전역에 확대·재생산 되고 있다. 또한 기존의 건축사무소와 민간 펀딩 중심의 기획·개발방식도 공식적인 기업연합체화 되어 프로젝트마다 단일 사회적 기업 또는 소규모 투자개발회사의 형태로 체계화되었다. 무엇보다 최근에는 단일 공공주택 개발이 아닌 여러 개의 공공주택과 공원 및 소규모 생활SOC시설을 타운형으로 집단 개발하는 방식으로 확대되고 있다.

구체적으로 먼저 ‘나이팅게일2’가 멜버른 동북부 클리프턴힐(Cliffton Hill)에 2019년 완공되었는데, 원래의 나이팅게일하우징과 몇 가지 공통점 및 차별점을 갖고 있다. 먼저 공통점으로는 멜버른 CBD로 철도 및 트램을 통해 20~30분내 접근 가능한 역세권 지역에 입지하고, 친환경 자재를 통한 건축물 건립과 지속가능한 개발에 동의하는 생활양식의 공동체 형성 등을 들 수 있다. 차별점은 연접 가로와의 물리·사회적 소통을 강화하기 위해 개방적 공간 레이아웃을 채택하고, 1~2인 가구 외 유아가 있는 3~4인 가구의 유닛을 일부 수용하고 있는 점이다. 무엇보다 나이팅게일 프로젝트의 주요 컨셉과 사업추진방식을 일종의 유형화 된 사회적 기업모델로 공유하여 원래 나이팅게일 프로젝트와 다른 건축사무소와 투자사, 건설회사들이 ‘나이팅게일2’ 프로젝트를 추진함으로써, 사회주택 공급 생태계를 확장하려 했다는 점에 주목할 수 있다.

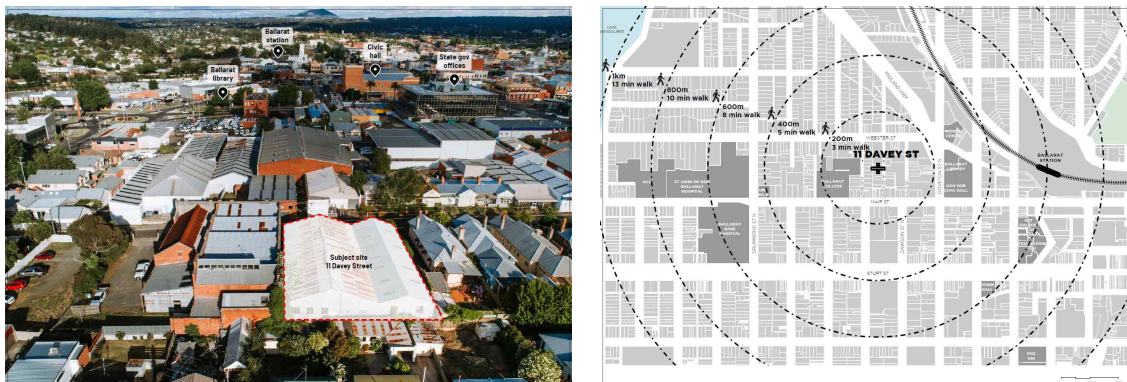
[그림-4] 멜버른 나이팅게일2 전경 및 내·외부 주요 공간



* 자료 : Nightingalehousing.org. 2020. Nightingale 2.

최근에는 나이팅게일 벨라랏(Ballarat), 나이팅게일 벤딩고(Bendigo), 나이팅게일 프레맨틀(Fremantle) 등 프로젝트 추진을 통해, 멜버른 외 빅토리아주에 산재한 지방 주요 도시들에 사회주택 모델 공급·확산을 꾀하는 노력을 계속 경주하고 있다. 나이팅게일 프로젝트에 참여하는 많은 민간 및 사회적 기업 등은 이러한 노력이 호주의 쇠퇴한 구도심의 물리적 주거 정비를 촉진시키고, 지속가능한 개발에 대한 공동체 의식 고양으로 지역적 연대감을 강화하며, 쇠퇴한 도심 내 다양한 사회계층의 재유입을 통해 지역 활력을 향상시킬 수 있을 것으로 판단하고 있다.

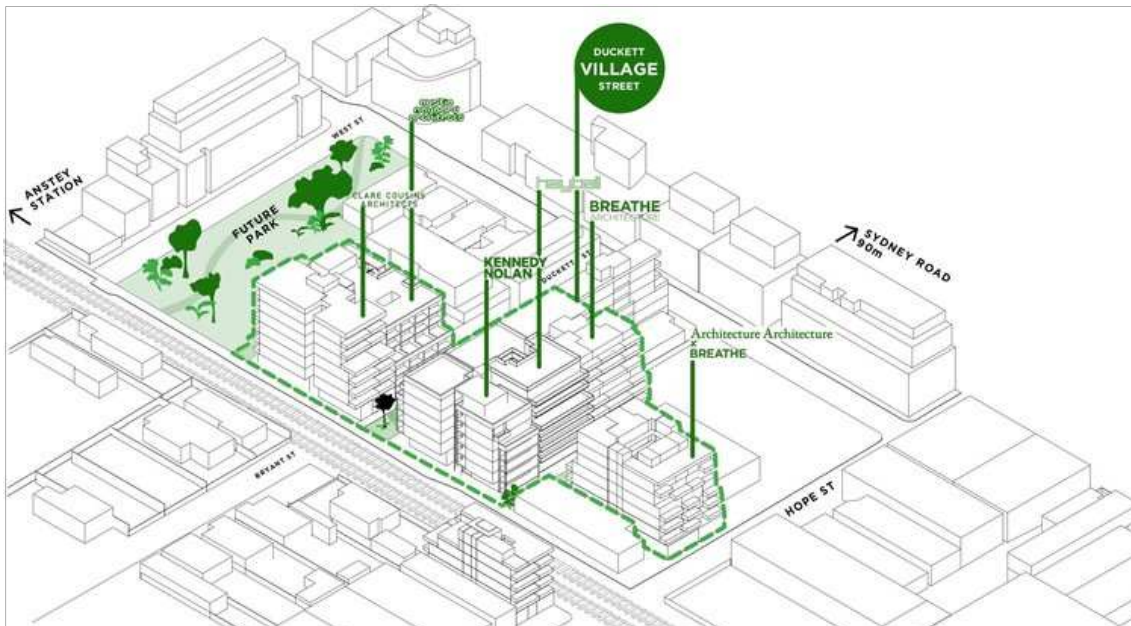
[그림-4] 나이팅게일 벨라랏 프로젝트 추진 여건 및 계획 조건



* 자료 : Nightingalehousing.org. 2019. Nightingale Ballarat: Site and Location.

이미 나이팅게일 프로젝트는 단순한 사회주택 공급모델이 아닌 도시재생을 촉발하는 앵커 사업기법으로 활용되고 있다고 보아도 무방하다. 최근 추진되고 있는 나이팅게일 대표 프로젝트는 ‘Nightingale Village’인데, 원조 나이팅게일하우징 인근 지역의 폐공장·창고 및 주차장을 정비하여 하나의 거대한 사회주택 단지를 조성하고 있다. 총 199가구를 각각의 건축계획 및 사업팀으로 구성된 6개의 개별 건물로 분산 공급하고 독립 채산 방식의 재무구조를 갖지만 단일 마스터플랜에 기준하여 연합하여 일체적 사업을 추진한다는 점이 차별점이다. 무엇보다 사회주택 뿐 아니라 연접한 가로정비와 대규모 공원 조성에 함께 기여하며, 각 건물의 지층부에는 소규모 상점 및 커뮤니티 공간을 적절히 배분·입지시켜 커뮤니티 차원에서 온전한 도시재생의 효과를 창출할 수 있도록 전체 프로젝트를 기획·추진하고 있는 점에 주목할 필요가 있다.

[그림-4] 나이팅게일 빌리지 프로젝트 계획·사업 개념도



* 자료 : Nightingalehousing.org. 2020. Nightingale Village.

■ 소 결

우리의 쇠퇴 도심 내 공공주택 공급과 도시재생의 경향을 반추해보면, 몇 년전부터 사회적 기업과 협동조합에 의한 다양한 사회주택 공급이 추진되고 있음을 알 수 있다. 그러나 아직까지 그 저변과 성과는 크지 않은 것도 현실이다. 또한 도시재생 뉴딜 사업과 역세권 공공주택 공급사업 등 최근 공공주택은 교외 택지개발 방식이 아닌 도심 내 매입형 임대나 어울림플랫폼 건립 등 사업과 결합하여 중소형으로 산발 공급되고 있다. 그러나 이 사업 역시 공기업 의존이 강해 토지 수용에 의한 재건축 및 매입 임대 등 획일적 사업방식, 기존 유사 시설과 큰 차별성이 없는 건축적 구성으로 다양한 잠재적 서민 수요자들로부터 큰 관심과 호응을 받지 못하고 있다.

본 고에서 살펴본 호주의 공공주택 공급 현황과 나이팅게일하우징으로 대표되는 민간 주도 사회주택 공급모델은, 정부나 지자체 재정적 보조가 미약하더라도 민간 소규모 투자와 창의적 기획을 통해 저렴하면서도 양질의 공공주택을 확보하고 확산 공급할 수 있다는 점에서 시사점을 제공한다. 특히 지속가능한 개발의 철학에서 친환경 건축물 공급과 에너지 절약형 생활행태를 공동체에 학습시키고 커뮤니티 의식 고양을 통해 공동체성 및 도시재생 참여를 확대하는 전략은, 현재 도시재생 뉴딜이 국가적으로 확산·추진되고 있는 우리의 상황에도 중요한 대안적 실마리를 제공한다고 볼 수 있다. 구체적으로 도심 내 공공임대주택 공급을 공기업 주도의 대형 사업이 아닌 민간 주도의 소규모 타운형 사업으로 기획·추진할 경우 현재보다 보다 많은 공공주택 확보와 도시재생사업의 민간 확산이 가능하다. 또한 도시재생사업에 투입되는 주택도시기금을 친환경 건축 확대를 위한 그린리모델링 사업과 결합할 경우 정책 융합을 통한 시너지 효과 창출의 계기를 마련할 수 있을 것으로 판단된다.

전술한 나이팅게일 프로젝트 사례에서 특히 주목할 점은 민간의 창의적 기획과 사업 철학이 건축설계나 재원확보, 운영·관리 등 어느 특정 분야가 아닌 전체 프로세스 차원에서 통합적으로 적용되었다는 점이다. 또한 사업의 효과를 직접적이고 물리적인 성과 뿐만 아니라 사회주택 거주민과 공동체 차원으로 확장시키고, 공공성 차원에서 사업모델의 공유 및 다양한 참여주체의 결합을 통해 생태계를 형성하려고 노력했다는 점이다. 무엇보다 그 과정에서 정부·지자체는 제도적 유연성과 적극적 협업 노력으로 ‘관여’가 아닌 ‘지원’의 입장에서 온전한 사업 추진을 보조했다는 점을 들 수 있다.

우리의 도심 곳곳에는 여전히 많은 빈집과 노후한 유휴·방치 공간들이 많다. 그러나 여전히 도심은 청년·고령자나 저소득층이 편안히 거주할 공간을 내어주지 않는다. 비워있지만 채움을 허락하지 않는, 그리고 ‘삶’의 공간이 아닌 ‘투자’의 대상만으로 여겨지는 도심의 주거는, 지금까지의 공공주택 공급방식과 도시재생만으로는 개선에 많은 한계를 가질 수 밖에 없다. 멜버른의 나이팅게일 프로젝트의 사례를 통해 사업성을 인정하면서도 공공성을 확보할 수 있는, 공공주택 공급이 쇠퇴지역의 도시재생을 촉발할 수 있는, 청년·고령자나 1~2인 가구 등 주거취약계층의 유입으로 지역의 활력과 사회·문화적 다양성을 확보할 수 있는 대안의 실마리가 모색될 수 있길 기대해 본다.

참고문헌

- 서민호·박효숙. 2019. 호주의 도시재생 사례: 유휴공간과 민간 사회주택을 활용한 지역·커뮤니티 활성화. 월간 국토 제458호. 국토연구원. pp.88-94
- AIHW. 2019. Housing Assistance in Australia 2019
- Nightingalehousing.org. 2019. Nightingale Ballarat: Site and Location.Nightingalehousing.org.
2020. What is the Nightingale Model? 및 Nightingale Village.