

美 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)의 우리나라 도입에 관한 연구

Appropriate Factors when Adopting the Inclusionary Zoning Policies in the ROK

이 원 준* · 김 진 수**

LEE, Won Jun · KIM, Jin Soo

目 次

- | | |
|----------------------|----------------------------------|
| I. 서론 | III. 사회통합형 용도지역제도 도입 시 고려해야 할 요인 |
| 1. 연구배경 및 목적 | 1. 경제적 요인(주택보급) |
| 2. 연구범위 및 방법 | 2. 사회적 요인(사회통합) |
| 3. 선행연구의 검토와 연구의 차별성 | 3. 법률적 요인(적법성) |
| II. 사회통합형 용도지역제도의 도입 | IV. 요약 및 결론 |
| 1. 미국의 사회통합형제도 소개 | V. 연구의 한계점과 과제 |
| 2. 우리나라 제도 | <abstract> |
| | <참고문헌> |

ABSTRACT

1. CONTENTS

(1) RESEARCH OBJECTIVES

The objective is to find appropriate factors to be considered when adopting and implementing the U.S. Inclusionary Zoning('IZ') policies in the ROK.

(2) RESEARCH METHOD

Authoritative literatures analysing pros-and-cons on the U.S. IZs are compared and analysed and the literatures' varying indications are categorized generally into economic, social, and legal factors to be considered; further, the factors and underlying assumptions are compared with current economic, social, and legal situations of the ROK and are modified if necessary; and thereby the appropriate factors tailored to the ROK are found.

(3) RESEARCH FINDINGS

Most of three factors' ingredients and assumptions in the U.S. would also serve as did in the U.S.

* 주 저 자: 육군 법무관/미국변호사(D.C.), J.D., eonejun@hanmail.net

더 나은 연구가 될 수 있도록 도와주신 편집위원님들, 특별히 관련 자료들을 보내주신 미국 샌프란시스코 로스쿨 Tim Iglesias 교수님, 그리고 건대행정대학원 18기 조봉희, 윤상조, 임정택, 양영우, 정우성, 박서은님께 감사드립니다.

** 교신저자: 건국대학교 행정대학원 도시및지역계획학과 주임교수, 도시및지역개발/박사, rcnews@kunkun.edu

▷ 접수일(2015년 11월 23일), 수정일(1차: 2015년 12월 4일), 게재확정일(2015년 12월 18일)

in the ROK, if the ROK adopts and implements IZ, provided that the ROK's distinguished circumstances are carefully taken into account in the adoption and implementation processes. Interestingly, the circumstances appear to make the adoption more favorable.

2. RESULTS

Provision of certain number of affordable housing is expected in the ROK if an appropriate IZ's design is wisely adopted. 'Social-mix' is also expected to a certain extent by the adoption as well, as was achieved in the U.S. Meanwhile, the U.S.'s complicated legal issues are unlikely to be implicated if legislated and appropriate level of authorities are delegated to municipalities by the National Assembly of the ROK.

3. KEY WORDS

• inclusionary zoning, zoning incentives, affordable housing, fair housing, UN sustainable development goals, Social Mix

국문초록

이 연구의 목적은 우리나라에서 미국의 사회통합형 용도지역제도 도입 시 고려되어야 하는 적절한 요인들을 찾는 것이다. 우리나라에서 이 제도의 도입 및 시행 시, 우리나라의 구별되는 상황들이 조심스럽게 도입과 시행과정에서 고려된다면, 미국에서 그 역할을 한, 세가지 요인 대부분의 구성요소들과 가정(assumption)들이 우리나라에서도 미국에서와 같은 역할을 할 것으로 보인다. 흥미롭게도, 우리나라의 구별되는 상황들이 이 제도의 도입을 더욱 호의적이게 한다. 이 제도의 적절한 디자인이 지혜롭게 활용된다면, 저렴한 가격의 주택공급(affordable housing provision)과 '소셜믹스(social mix)'의 달성이 예상된다. 반면, 우리나라 국회에서 입법하고 적절한 수준의 권한을 지자체에 위임한다면 미국에서와 같이 복잡한 법률이슈들은 없을 것으로 예상된다.

핵심어 : 사회통합형 용도지역, 용도지역 인센티브, 민간임대주택, 유엔 지속가능발전목표, 소셜믹스(Social Mix)

I. 서 론

1. 연구배경 및 목적

1) 연구배경

2015년은 우리나라를 포함한 모든 UN 당사국들이 만장일치¹⁾로 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)를 세우게 된 의미 있

는 연도이다. SDGs는 17개의 목표 및 169개 세부목표를 세우고 있으며, 그 중 11번 목표는 특별히 도시들의 지속적인 발달을 위한 목표를 세우고 있다²⁾. 목표11번은: “도시와 인간의 정주가 ”포용적(inclusive)이고, 안전하고, 복원력 있고, 지속가능하도록 만들어야 한다”고 정하고 있다³⁾. 목표11번의 세부목표 11.1.은 “모든 사람에게, 충분하고, 안전하고, 저렴한 주거(affordable housing⁴⁾) 및 기본 서

1) 2015년 9월 말에, 3일간 지속된 뉴욕에서의 지속가능개발목표 정상회의에서 UN 당사국인 193국의 UN 총회(UN General Assembly) 만장일치로 의결로 채택되었다. 한국, 미국, 중국, 러시아, 독일을 포함한 많은 국가들의 최정상급 지도자들이 기초연설을 하였고, 카톨릭 교황이 시작연설을 하여 화제가 되기도 하였다. (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/09/historic-new-sustainable-development-agenda-unanimously-adopted-by-193-un-members/> 마지막 접근 2015.11.22.) UN 총회에서의 만장일치는 그 의결의 국제적 규범력을 높이는데 의의가 있다.

2) THE 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2015(“Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable”).

3) 전게서. (“By 2030, enhance inclusive and sustainable urbanization and capacity for participatory, integrated and sustainable human settlement planning and management in all countries.”)

비스에 대한 접근을 보장하고 슬럼을 업그레이드해야 한다⁵⁾”, 11.3은 2030년까지 모든 국가에서 통합적(inclusive⁶⁾)이고 지속가능(sustainable)한 도시화를 강화해야 하고 참여적(participatory), 통합⁷⁾된(integrated), 그리고 지속가능한(sustainable) 인간정주 계획과 관리능력을 강화해야 한다.” 세부목표 11.9는 “2020년까지 통합(inclusion), 자원효용, 환경변화에 대한 감경 및 적응, 재해에 대한 복원력을 위한 통합된 정책과 계획을 채택하고 시행하는 도시와 인간 정주를 상당수 증가시켜야 한다”라고 적고 있다⁸⁾. UN 당사국들의 만장일치로 이루어진 이러한 목표들은 상당한 규범력을 가지고 있으며, 우리나라는 특히 이 SDGs를 설정하고 시행하는 데에 주도적인 역할⁹⁾을 하고 있다고 평가될 수 있다. 앞으로 세계 모든 도시계획¹⁰⁾은 이러

한 SDGs의 방향에 부합하도록 세워져야 한다고 말하여도 과언이 아니다¹¹⁾. 우리나라 도시들은 다른 세계의 도시들의 표본이 될 수 있도록 더욱 높은 SDGs관련 수치¹²⁾를 기록하도록 목표하여야 할 것이다¹³⁾. 이 연구에서는 SDGs에서 제시하는 포용적(inclusive), 참여적(participatory), 통합된(integrated), 그리고 지속가능한(sustainable) 도시계획 및 관리의 일환¹⁴⁾으로, 외국에서 뿐¹⁵⁾ 아니라, 국내에서도 활용해볼만 하다고 생각되는 사회통합형 용도지역제에 대하여 살펴본다.

2) 연구목적

미국의 사회통합형(inclusionary zoning)¹⁶⁾ 제도의 도입 및 시행 시, 입법자 및 정책가가 고려해야 할 요인들을 소개, 분류 및 분석하고, 우리나라

4) affordable를 보통의 한영사전에서는 ‘입수 가능한’, ‘값이 알맞은’으로 정의하고 있다. 주로 국민층을 위한 주거공급(특히 소유권 구입)을 이야기 할 때 affordable housing을 쓰는 경우가 많았지만, 근대에는, 특히 이 사회통합형 용도지역의 경우, 국민 층 뿐만 아니라, 주거비용에 부담을 느낄 수 있는 계층을 위해서 월세의 형식으로 마련되는 추세이다. 그러므로 ‘값이 알맞은’이라는 정의에 무게를 실어, ‘저렴한 가격’이라고 한다.

5) “By 2030, ensure access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services and upgrade slums.”

6) ‘통합적’이라고 할 수도 있다.

7) ‘통합’의 개념에 대한 정의에 대한 연구가 많이 필요하다고 본다. UN SDGs 상의 ‘통합’이란, 2016년 3월 경에 각 세부목표별로 정해질 것으로 예상되는 지표 및 주석(11)의 HABITAT III를 통해 더 자세히 가능해 볼 수 있을 것이다. 그러나 SDGs 지표안과 HABITAT III 이슈페이퍼를 살펴볼 때, 현재 우리나라에서의 (SDGs의 것과 동일성을 가지는 부분이 많을 것으로 보인다, 상이한 부분이 있다면) ‘통합’이라함은 후술하는 국토부에서 제시한 지표를 통해 가늠할 수 있다. ‘통합’이라는 개념 및 목적 뿐만 아니라, 다른 개념 및 목적에 관련된 연속적인 해당지표에 대한 연구가 요구되고 있다. (국토부/환경부 용역연구 공고자료 참고)

8) 전제서.

9) 주석 3)에서 전술. 한국인인 반기문 유엔사무총장의 리더십 아래 개시된 계획을 기반으로 지속가능개발목표의 국제적 합의가 시작되었다고 볼 수 있다. 우리나라의 박근혜 대통령 역시 지속가능개발목표 정상회의에 참석하여 수빈의 연설을 하였고 및 본과회의(세마을운동 원리 전파)를 주도 하며, 한국이 지속가능개발 다른 국가의 표본이 됨을 강조하였다. 국내제도에 관하여, 이명박 정부 시기부터, 우리나라는 국무총리 주도의 ‘녹색성장법’ 제정을 통해 지속가능개발의 법적 틀을 마련하였고, 20여년 전부터 지방의제21등 NGO주도의 지역사회의 풀뿌리 운동이 있어왔다. 참고 : Habitat III 국가보고서.

10) 또한 자연스럽게 도시계획을 이행하는 용도지역(Zoning) 역시 이에 부합해야 한다.

11) 전제서. 그리고, UN SDGs의 첫 대대적 구체적 계획으로 세계도시의 도시계획의 규범을 정하는 HABITAT III가 내년 2016 10월경에 개최되며, 많은 기대가 된다. HABITAT III 이슈페이퍼 1번은 사회통합형도시(inclusive cities)이다. 목차요약은 아래와 같다:

1. 사회통합형도시에 대한 정치적 서약의 필요성
2. 사회통합형도시로 가는 통로개설
 - 1) 계획, 시행, 및 평가에 소외된 자들의 참여 및 사회적 혁신(소외된 자들의 집합적 정치적 활동)
 - 2) 기본적 서비스에 대한 모든 사람의 보편적 접근권 실현
 - 3) 사회통합을 위한 공간적 계획
 - 4) 공공기관 등의 투명성 제고(정보제공 통한, 권능 부여(empowerment))
 - 5) 사회통합형 도시화를 위한 중앙정부 및 지자체 역할 이해

12) SDGs 채택 직후, 국토교통부에서는 지속가능성지표를 새로 개정 및 강화하기도 하였다. 더 자세한는 후술하기로 한다.

13) 2015년도에 최근 출간된 미국 뉴욕시의 도시계획인 OneNYC에서도 뉴욕시는 유엔의 지속가능개발목표에 부합되고, 그 목적달성에 앞장서는 도시라고 적고 있다. 또한, 뉴욕시가 다른 세계의 표본이 되는 도시라고 적고 있다. 서울플랜 역시 세계도시의 표본이 되겠다는 더욱 큰 포부의 표출이 필요하다. 뉴욕시의 도시계획(2007년)을 현 2030 서울플랜에서 외국도시계획인 런던, 도쿄와 함께 참조하였다. 참조: 2030 서울플랜.

14) 우리나라 정부는 SDGs를 성실히 이행해야 할 의무가 있다. 참조: 녹색성장법 제49조 (“국가·지방자치단체·기업 및 국민은 지속가능발전과 관련된 국제적 합의를 성실히 이행하고, 국민의 일상생활 속에 녹색생활이 내재화되고 녹색문화가 사회전반에 정착될 수 있도록 한다.”) 및 제50조 (“정부는 1992년 브라질에서 개최된 유엔환경개발회의에서 채택한 의제21, 2002년 남아프리카공화국에서 개최된 세계지속가능발전정상회의에서 채택한 이행계획 등 지속가능발전과 관련된 국제적 합의를 성실히 이행하고, 국가의 지속가능발전을 촉진하기 위하여 2010년을 계획기간으로 하는 지속가능발전 기본계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다.”).

15) 미국, 캐나다, 호주, 인도 등의 많은 도시들에서 이 연구에서 다루는 미국 사회통합형 용도제도를 시행하고 있다. 캐나다의 경우 2000년대부터, 조금씩 도입하기 시작하여 최근에는 토론토에서 도입을 고려하고 있다. Altus Clayton Division of Altus Group Limited, The Potential Effects of Inclusionary Zoning in Canada, 2008, p. i. 영국의 경우 같거나 비슷한 목적을 가진 제도를 시행 중이다(후술함).

16) 이 연구에서는 ‘Inclusionary Zoning’을 ‘사회통합형 용도지역’이라고 칭한다. 우리나라 선행연구에서는 ‘계층통합형 용도지역’이라고 명한 바 있다(최막중

상황과 비교하여 국내도입 시에 반드시 검토해야 할 적절한 요인들을 제시하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구범위 및 방법

연구방법은 미국의 사회통합형 용도지구에 관한 권위 있는 선행연구들의 각각의 의견들을 수집, 비교하여, 객관적이고 균형 있게 경제적, 사회적, 그리고 법률적 측면¹⁷⁾으로 분류 및 분석 하고, 이어서 각각의 국내적용 시(입법 시)에 정책적으로 고려해야 하는 측면들을 반영하여 도입 시 가장 적절한 요인들을 도출해 내도록 한다. 이때 비교대상이 되는 국내 상황들은 권위 있는 자료들을 인용하는 것으로 한다.

3. 선행연구의 검토와 연구의 차별성¹⁸⁾

1) 국내선행연구

사회통합형 용도지역제도에 관한 연구는 주택 공급 문맥에서 최막중이 2004년도에 민간부분을 활용하여 저소득층을 위한 임대주택을 공급할 수 있는

민간자본활용기법과 함께 메릴랜드 몽고메리 카운티의 사례를 들어 사회통합형 용도지역제도를 소개하였다¹⁹⁾. 박미선²⁰⁾은 소시얼믹스 정책의 일환으로 미국에서 사회통합형 용도지역제도를 사용한 바 있다고 소개하며, 경제적 측면인 이 제도의 주택보급 효과 및 이 제도의 주택시장 의존성에 관한 미국 선행연구들을 조사하였다²¹⁾. 안태선²²⁾은 법률적 측면에서 미국사회에서 이 제도의 적법성이 이슈가 되고 있음을 시사²³⁾ 하였다.

2) 미국선행연구조사

사회통합형 용도지구 제도에 우호적인 미국 선행연구들은, 미국에서의 세계 첫 도입 시기인 70년대부터 2000년대까지 사회통합형 용도지구 제도가 미국사회에 도입 되는데 있어, 많은 기여를 하였다고 한다²⁴⁾. 반면, 사회통합형 용도지구의 '주택보급 기여도'가 낮다는 비판적 관찰 및 주장도 상당히 있었다²⁵⁾. 2010년대에도 계속적으로 그리고 시간을 더함에 따라 더욱 실증적인 선행연구들이 있었는

의 2). 이 연구에서는 사회의 '통합(integration)'이라는 더 광범위한 목적을 강조할 수 있도록 '사회통합'이라는 용어를 채택하기로 한다. 일반적인 용도지역이 사회분리를 가져왔다는 논지와 상응하는 용어사용이라고 생각된다. 이 밖에, '혼성용역지역'라는 용어도 있다. 이 제도의 개념파악에 용이할 수 있는 '소시얼믹스 용역지역'이라고 칭할 수 도 있겠다. 후술한 국토교통부의 개정된 지속가능성 평가지표에서도 '공·사익 및 계층 간 형평적 국토이용'이라는 항목을 '삶의 질 향상' 항목으로 통합시킨바 있다.

17) 선행연구들은 그 주요내용에 따라, 이와 같이 분류된다.

18) 이 연구는 Tim Iglesias의 최선연구인 Maximizing Inclusionary Zoning's Contributions to Both Affordable Housing and Residential Integration, 54 Washburn Law Journal 585, 2015.(Scopus 등재)의 연구를 상당부분 인용하였다. 다른 인용문헌의 경우에도 거의 모든 경우, KCI, SSCI, 또는 Scopus에 등재된 권위있는 연구들로 구성되어 있다.

(재인용)

부정하는 대표문헌 : Robert Ellickson, The Irony of "Inclusionary" Zoning, 54 S. Cal. L. Rev. 1167, 1170, 1981; Burling and Owen, The Implications of Lingles on Inclusionary Zoning and Other Legislative and Monetary Exactions, 28 Stan. Envtl. L. J. 397, 2009.

(재인용)

긍정하는 대표문헌 : Andrew G. Dietderish, An Egalitarian's Market: The Economics of Inclusionary Zoning Reclaimed, 24 Fordham Urb. L.J. 23, 1996; Laura M. Padilla, Relections on Inclusionary Housing and a Renewed Look at Its Viability, 23 Hofstra L. Rev. 539, 1995; Barbara Ehrlich Kautz, Comment, In Defense of Inclusionary Zoning: Successfully Creating Affordable Housing, 36 U.S.F. L. REve. 971, 2002.

19) 최막중·장경석·김준형, "PFI와 계층혼합형 용도지역제에 기초한 임대주택 확충방안", 환경논총, 서울대학교 환경대학원, 2004, pp.45-47.

20) 박미선, "Social Mix Policy: Lessons from Experiences in United States", 주택연구, 한국주택학회, 2010, 제18권 3호, pp.119~148.

21) 박미선이 소개한 바와 같이, 주택공급 목적으로 도입한 경우가 다수이나, 예를 들어 2010년에는, 저렴한 주택의 증산층 또는 많은 기회를 가진 지역에 통합을 추가적 목적으로 사회통합형 용도지역제를 플로리다 팜비치 카운티에서 시행한바 있으며, 최근 캘리포니아 주 대법원 판결에서도 저렴한 주택생산과 경제적 통합을 장려하는 정책이라고 하였다. 참조: Tim Iglesias, "Framing Inclusionary Zoning: Exploring the Legality of Local Inclusionary Zoning and its Potential to Meet Affordable Housing Needs", Zoning and Planning Law Report, 2013, p.2; Tim Iglesias, "California Supreme Court Unanimously Upholds Inclusionary Zoning as Land Use Regulation and Not an Exaction, 38 California Real Property Law Reporter, 2015, p.116.

22) 안태선, "Zoning Techniques and Legal Challenges in the Low-Income Housing Development of the U.S.A", 주택연구, 한국주택학회, 2006, 제14권 1호, pp.115~138.

23) 안태선의 연구이후, 사회통합형 용도지역제도의 적법성에 관한 이슈의 상당한 발달이 있었고, 관련 법리의 최신 동향을 이 연구에서 간략히 후술한다.

24) 대부분 법률가가 작성하였다. 참조 : Benjamin Powell & Edward Stringham, "The Economics of Inclusionary Zoning Reclaims": How Effective Are Price Controls?", 2005, p.474.

25) 예: Benjamin Powell은 IZ를 통해 저조한 주택보급률에 초점을 맞추며 법률주석가들이 경제적 요인을 제대로 보지 못했다고 비판한다. Benjamin Powell & Edward Stringham, "The Economics of Inclusionary Zoning Reclaims": How Effective Are Price Controls?", 2005, p.474. 관련된 가장 최신 보고서에는 NAHB Land Use and Design Department, "Inclusionary Zoning Primer", 2015가 있다.

데²⁶⁾27), 계속적으로 사회통합형 용도지역 제도의 목적²⁸⁾의 달성 여부에 대한 부정적인 태도와 긍정적인 태도가 대립하고 있다. 특히, Tim Iglesias는²⁹⁾ 앞으로 미국 내에서 더욱 광범위하게 사용될 사회통합형 용도지역 제도 관련 이슈들은, 1) 저렴한 가격의 주택공급 목적과, 사회통합형 용도지역 디자인에 따르는 공평한 주택공급의 균형성(tradeoffs)에 대한 인식의 부재, 2) '통합(integration)'의 명확한 정의에 대한 부재, 그리고 3) 법률이슈들에 기인한다고 보았다³⁰⁾. 위 선행연구들을 근거로, 아래의 내용을 기술 한다³¹⁾.

2) 연구의의

현재까지의 국내 선행연구는, 사회통합형 용도지역제도에 대하여 경제, 사회, 법률적 관점에서 다룬 바 있으나, 이 연구에서와 같이 보다 구체적이고 포괄적으로 제도를 검토하여 입법자 및 정책가가 도입 및 집행 시 고려해야 할 요인들을 도출하지 못하였다고 본다. 이 연구는, 최신의 한국, 미국, 그리고 세계의 정책적 동향을 반영하여, 입법자 및 정책가가 이 제도의 도입 및 집행 시 고려할 요인들은 도출해

보도록 한다는 점에서 그 의의가 있다. 미국을 포함한, 외국에서의 사용빈도수가 높아지고 더 깊이 있는 실증적 논의들이 많아져³²⁾, 이들에 근거한 더 깊이 있는 도입가능성에 대한 연구가 용이하게 되었다³³⁾. 국내 도시들에서 사회통합형 용도지역제도를 도입하는 것에 대해 더욱 신중히 고려할 수 있도록 유도하는 후속적 연구가 지금까지 부재하였다. 이 연구의 의의는 그 필요를 채워주는데 있다.

II. 사회통합형 용도지역제도의 도입

1. 미국의 사회통합형제도 소개

미국 지자체³⁴⁾에서 조례입법(zoning)을 통해 1973년도부터 도입하기 시작한³⁵⁾, 사회통합형 용도지역 제도는, 하나의 제도시행으로 도시사회에서 지속적인 이슈가 되는 저렴한 주거부족과 사회분리 현상을 해소 할 수 있는 정책으로서, 지금까지 27개 주의 도시들과 워싱턴 D.C.에 도입되었다³⁶⁾.

현재에도 뉴욕시³⁷⁾와 같이, 지속적으로 도입

26) 2010년 이후 대표적 연구

Michael Florayn, "Cracking the Foundation: Highlighting and Criticizing the Shortcomings of Mandatory Inclusionary Zoning Practices", 37 Pepp. L. Rev. 1039, 2010; Heather L. Schwartz, Liisa Ecola, Kristin J. Leuschner, Aaron Kofner, "Is Inclusionary Zoning Inclusionary?", RAND Technical Report, RAND Corp. 2012; Gerald S. Dickinson, "NON-CONFERENCE CONTRIBUTION: Inclusionary Eminent Domain", 45 Loy. U. Chi. L.J. 845, 2014; Charissa Morningstar, "Reaching 10 x 20: District-Based Solutions to D.C.'s Affordable Housing Deficit", 22 Geo. J. Poverty Law & Pol'y 567, 2015; Robert Hickey, Lisa Sturevant, and Emiliy Thaden, "Achieving Lasting Affordability through Inclusionary Housing", Lincoln Institute of Land Policy Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 2014; Tim Iglesias, 54 Washburn Law Journal 585, 2015; NAHB Land Use and Design Department, "Inclusionary Zoning Primer", Updated on 2015.9.

27) 앞으로도 최근 미 연방 주택 및 도시개발청(Housing and Urban Development, HUD)에서 관련된 행정규칙(2015)(주석 36)에서도 후술, 지자체는 도시군계획을 가난집중현상을 막기 위해 강조하는, HUD에서 검토하도록 제공해야 한다] 을 통해 이 제도의 도입 기반의 강화 및 뉴욕시에서의 사회통합형 용도지역 제도 도입절차 개시 등의 배경과 함께, 계속적이고 활발한 관련 연구들이 진행될 것으로 예상된다. 참조: Tim Iglesias, 54 Washburn Law Journal 585, 2015(Tim Iglesias의 연구 당시에는 이 행정규칙제정 전이었음). HUD 및 미 환경보호국(EPA)의 지역사회에 대한 지속가능한 커뮤니티 계획에 대한 보조금지원 등을 통해 2009년부터 새롭게 관심이 집중된다. 참조: NAHB Land Use and Design Department, "Inclusionary Zoning Primer", 2015, p.2.

28) 자세한 내용은 후술하기로 한다.

29) Tim Iglesias가 연구작성 시 언급하였던 자료들(HUD 행정규칙 및 Texas 제5구역 연방 고등법원 판례)에 관련된 내용을 보강하였음.

30) Tim Iglesias, 54 Washburn Law Journal 585, 2015, p.586.

31) 아래에 기술하는, 이 연구들에 대한 분석내용은, 선행연구자들의 이해관계나 이 제도를 통해 이루고자 하는 주요목표의 상이점으로 인해, 태도의 차이가 있을 수 있다는 점을 발견하고, 한쪽으로 치우치지 않을 수 있도록 노력하였다. 특히 건축업과 관련된 연구자의 자료의 경우, 저가주택 공급의 목표달성에 대한 부정적인 태도를 가지며, 사회통합 목적에 중점을 두는 저자의 경우 긍정적인 태도가 있는 경우가 많다. 건축업 관련자의 경우, 후술하는 이해관계 상, 학자나 공무원보다 사회적으로 고려하기 힘든 위치에 있다. 전에서 참조.

32) NAHB Land Use and Design Department, "Inclusionary Zoning Primer", Updated on 2015.9, pp.7-12; 주석 18) 및 26) 문헌들 참조.

33) 주석 16)에서 전술.

34) 후술하겠지만, 비교적 미국은 지자체 중심으로 정책결정이 이루어지도록, 그 권한이 많은 부분 위임되어 있다.

35) 도입목적은 저렴한 주택공급(최막중(2004) 등), 사회통합(사회분리적인 용도지역제의 치료적 제도[예: 뉴저지], 이민자들의 사회참여[참조 : The Forum: Mandating Affordable Housing in NYC: Policy Justifications and Legal Questions <https://www.youtube.com/watch?v=6oP2ly5QroU>] 등 이다.

36) Hickey et al., *Lincoln Institute of Land Policy*, 2004, p.7 (약 512개 이상의 이러한 사회통합형 프로그램이 487개 지자체에서 시행 중이며, 캘리포니아와 뉴저지에서 가장 집중적으로 시행 중이다).

을 시도하고 있고, 미래에도 도입하려고 하는 도시들이 더 있을 것이라고 예상되는데³⁸⁾, 현재까지 도입된 사회통합형 용도지역 제도를 주요도시를 대상으로 간단히 정리하면 아래<표 1>와 같다.

〈표 1〉 미국 주요도시의 IZ 정책 적용사례³⁹⁾

(2015.11.)

도시	강제	연수	비율	대상
보스턴	X	50	15	70~100
시카고	X	30/99	10	60~100
DC	O	영구	다양	50~80
덴버	X/O	15	10	50~80
LA	O	30/평생	15	30~80
샌프란시스코	O	영구	12/20	55~90
시애틀	X	50년	5	80~100
뉴욕(현)	X	영구	5/20	80이상
뉴욕(안)	O	영구	25~30	60~120

자료: 뉴욕시 도시계획부 홈페이지

위 〈표 1〉에서 ‘강제’라 함은 사회통합형 용도지역제도가 강제성을 띄는가를 의미한다. 강제성을 띄는 경우, 이 제도가 적용되는 지역의 특정 개발, 예를 들어 50호 이상의 아파트를 건축하는 경우, 개발업자는(Developers)강제적으로 위 해당되는 ‘비율’을 상대적 저소득대상(‘대상’⁴⁰⁾)을 위해 저가로 공급해야 한다. 저가로 공급되는 집은 ‘연수’가 만료될 때까지 계속 ‘대상’자에게 저가로 이 ‘사회통합형 주거’를 공급해야 한다. 예를 들어 뉴욕(안)⁴¹⁾의 경우, 그 사회통합형 용도지역제도가 적용되는 지역에서, 제

도가 적용되는 개발의 경우 강제적으로 25~30%의 주거단위를 대상자가 이용할 수 있는 가격으로 영구히 제공해야 한다는 것이다. 위 표에는 제공되지 않았지만, 제공시에는 월세 또는 소유권이전⁴²⁾ 형식으로 가능할 수 있다.

위 표와 같이 사회통합형 용도지역제도의 강제성, 지속연수, 주거비율, 대상자 외에, 강제성이 있는 경우, 사회통합형 건물의 개발 대신하여 상당한 지불금(in lieu payment)을 지불하던가, 같은 지역(on-site)이 아닌 다른 지역(off-site)에 그러나 지정된 구역내⁴³⁾에 저가의 주택을 공급하여 강제된 사회통합형 건축물의 건축의무를 대체할 수 있는 경우가 있다. 이 제도가 강제성을 띄지 않는 경우, 사회통합형 건물을 건축해야 하는 의무가 없으나, 지자체에서는 용적률 상향, 건축허가절차 간소화 등의 인센티브를 제공하여 사회통합형 건축을 장려하고 있다.

위에서 다루어진 사회통합형 용도 지역제도는 선택적으로 정책적 목적과, 국내 상황에 맞게 그 효과를 극대화하기 위해, 여러 모양으로 창의적으로 디자인 하여 사용할 수 있다.

예를 들어, 위 ‘강제’, ‘연수’, ‘비율’, ‘대상’, 그리고 ‘도시’를 달리한다던가, 이 밖에, 대체의무제도(다른지역[off-site], 대체금[in-lieu]), 세제혜택, 용적률완화, 밀집도 보너스, 주차공간완화 등 다양한 인센티브들을 달리하여 여러 모양으로 디자인 할 수 있다⁴⁴⁾⁴⁵⁾.

37) 뉴욕시 도시계획부(New York City Department of City Planning)에서는 지난 2015년 9월부터 강제적 사회통합형 용도지역(Mandatory Inclusionary Zoning) 조례안에 대한 공공의견수렴(Public Review) 및 지역위원회(Community Board)의 의견을 수렴을 거쳤으며, 이 문헌이 작성되는 시점에는 구청장(Borough President)과 구청위원회(Borough Board Review)의 의견수렴 중이다. 연말의 도시계획위원회(City Planning Commission)의 의견수렴을 거쳐, 2016년 초, 도시의회(City Council)의 승인으로 최종 결정이 된다. (<http://home.nyc.gov/html/dcp/html/housing/mandatory-inclusionary-housing-summary.shtml> 마지막 접근일 2015.11.22.).

38) 앞서 언급하였던 HUD 행정규칙에 따라, 지자체의 조례가 차별적 조항을 두고 있지 않더라도, 차별에 기여하는 요인들을 제거하기 위해 가장 효과적일 수 있는 사회통합적 용도지역제를 시행해야 할 것이라는 견해가 있다. HUD Final Rule: Affirmatively Furthering Fair Housing, 2015, p.50.

39) 뉴욕시 도시계획부 웹페이지, 주석 17) 참조.

40) 보통 해당지역주민의 중위소득(average median income)의 해당%를 말한다.

41) 현재 시행되고 있는 제도가 아니라, 전술한 현재 거론되고 있는 제도의 안을 말한다.

42) 지자체에서 월세와 판매가(소유권 이전)의 가격제한을 두도록 하는 경우가 있다. 예) 콜로라도 Boulder

43) 같은 동, 같은 구, 같은 시, 등이 될 수 있겠다. 또는, 이와 같은 제한사항이 없도록 할 수도 있겠다.

44) 이러한 정책사용의 유동성이 큰 장점(특정 상황에 맞게 자유롭게 조정가능)으로서, 창의적으로 제도를 디자인 할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 선택사항이 너무 많아, 최선의 선택이 어떠한 것인지 찾는 데 어려움을 느낄 수 있음이 단점될 수 있다고 할 수 있겠다. 참조: NAHB Land Use and Design Department, "Inclusionary Zoning Primer", Updated on 2015.9, Robert Hickey, Lisa Sturevant, and Emily Thaden, Achieving Lasting Affordability through Inclusionary Housing, Lincoln Institute of Land Policy Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 2014. 단점을 보완하기 위한 하나의 시도로서, 이 연구가 우리나라 입법자 및 정부가 정책적 우선순위를 정하여 최선의 선택 및 디자인을 할 수 있도록 고려해야 할 요인들에 대해 후술한다.

45) 이 제도에 대한 충분한 이해를 돕기 위해, 미국 캘리포니아 주 산호세시의 해당조례의 요약을 이 연구에 첨부한다. 최근 캘리포니아 주 대법원에서 강제적 사회통합형 용도지역제도의 적법성이 인정받은 바 있다. 〈첨부1〉 참조.

2. 우리나라 제도

여기서는 위 II-1에서 살펴본 미국의 사회통합형 용도지역제도를 우리나라에 도입 시, 국내의 정책적 배경을 살펴본다. 서두의 UN 당사국 모두가 지속가능발전목표(SDGs)는, 오늘날의 국제적 규범이며, 국제적 규범은 곧 우리나라의 규범⁴⁶⁾이라고 할 수 있다⁴⁷⁾48).

이를 반영하듯이 우리나라 국토교통부에서도 지난 2015년 9월 25일에 삶의 질 향상이라는 항목을 국토기본법 제5조의2에 따라⁵³⁾ 지속가능성 지표를 아래와 같이 <표2>에서 <표3>으로 변경하기로 정하였다.

이러한 지표들은, 우리나라 국토관리의 방향성⁵⁴⁾을 제시한다. <표2>에서 <표3>으로의 변경은,

<표 2> (구)국토교통부 국토관리 지속가능성지표

(2015.9. 폐지)

행평적 국토관리	공·사의 및 계층 간 행평적 국토이용 (5)	1000인당 주택 수
		1인당 주거면적
		임대주택 비율
		주택매매가격 상승률 지가 상승률

자료: 국토교통부 홈페이지

<표 3> (현)국토교통부 국토관리 지속가능성 지표

(2015.9. 개정)

행평적 국토관리	삶의 질 향상 ⁴⁹⁾ (8)	최저주거기준 미달가구
		임대주택 비율
		소득대비 주택가격비율
		1인당 도시공원 조성면적 ⁵⁰⁾
		십만 명 당 문화기반시설 수 ⁵¹⁾
		십만 명 당 사회복지시설 수 ⁵²⁾
		천 명 당 병상 수(또는 의사수) 상하수도 보급률

자료: 국토교통부 홈페이지

- 46) 정부는 국민에게 지속가능발전에 관한 지식·정보를 보급하고, 국민이 지속가능발전에 관한 지식·정보에 쉽게 접근할 수 있도록 노력하여야 한다. 지속가능발전법 제20조
- 47) 우리나라 헌법의 국제법조항 역시, 국제사회에서 국제법으로 인정받는 법은 국내법과 같은 효력을 가진다고 정하고 있다. 국제적으로 인정받는 규범역시 강제력을 가지고 있지 않더라도, 국내의 규범에 충분히 영향을 미칠 수 있다고 본다.
- 48) 미국과 비교시, 우리나라의 지자체 정책은 국가적 정책에 더욱 근접하게 따라가도록 구조가 되어 있다. 우리나라는 국회법에 제 지자체에 위임하는 사항이 미국보다 현저히 적다고 할 수 있다. 뉴욕시의 경우는 전술된 바와 같이, SDG와 같은 국제적 동향을 계속적으로 이행해 오고 있다고 한다. 참조: OneNYC, 2015.
- 49) 김진수 · 이정은, “도시 및 주거환경정비사업의 공공관리제도 개선방안 연구”, 부동산학회, 한국부동산학회, 2015, 제63집(주거정책이 주민의 삶에 미치는 영향이 큼을 전제로 함).
- 50) UN SDG 11.7 과 상통함.
- 51) 전게서.
- 52) 전게서.
- 53) 국토기본법 제5조의2(지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준) ① 국토교통부장관은 국토의 지속가능하고 균형 있는 발전을 위하여 국토관리의 지속가능성을 측정·평가하기 위한 지표 및 기준을 설정(변경하는 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)하여 공고하여야 한다. 이 경우 국토교통부장관은 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. <개정 2013.3.23.>
- ② 지방자치단체의 장은 지역의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정할 때에는 제1항에 따른 지표 및 기준을 충분히 고려하여 별도의 지표 및 기준을 설정하여 공고할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조에 따라 그 지방자치단체에 설치된 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- ③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 지표 및 기준을 설정·공고하였을 때에는 지체 없이 국토교통부장관에게 보고하여야 한다. <개정 2013.3.23.>
- ④ 관계 행정기관의 장은 국토에 관한 계획 및 정책을 수립할 때에는 제1항과 제2항에 따라 설정·공고한 지표 및 기준을 고려하여야 한다.
- ⑤ 국토교통부장관과 지방자치단체의 장은 제1항과 제2항에 따른 지표 및 기준을 활용하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토관리의 지속가능성을 측정·평가할 수 있다. <개정 2013.3.23.>
- 국토기본법 시행령 제1조의2(국토관리의 지속가능성 측정·평가 등) ① 국토교통부장관 및 지방자치단체의 장은 「국토기본법」(이하 “법”이라 한다) 제5조의2제5항에 따라 국토관리의 지속가능성을 측정·평가하는 때에는 법 제5조의2제1항 및 제2항에 따른 지표 및 기준에 따라 실시하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2013.3.23>
- ② 국토교통부장관 및 지방자치단체의 장은 필요한 경우 제1항의 지속가능성 측정·평가를 전문가에게 의뢰할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2013.3.23>
- ③ 국토교통부장관 및 지방자치단체의 장은 관계 행정기관의 장에게 제1항의 지속가능성 측정·평가에 필요한 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2013.3.23>
- ④ 국토교통부장관 및 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 국토관리의 지속가능성을 측정·평가한 경우 그 결과를 공표하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2013.3.23>
- [본조신설 2007.12.28]
- 54) SDG에서의 용어들인 “포용(inclusiveness)” 및 “통합(integrated)”이 명시적으로 적힌 지표항목이 없으나, 이러한 지표들이 SDGs의 정신과 지표 부합하고 있다고 생각된다. 전술된 바와 같이, 아직 SDGs의 구체적인 지표가 협의되지 아니 하였으나 내년 3월경, 구체적인 지표에 대한 합의가 이루어질 것으로 예상된다. 우리나라의 통계청에서도 이 지표에 대한 설정을 위해 컨퍼런스를 개최하기도 하였다. 녹색기본법에서 SDGs와 같은 지속가능개발에 관한 합의사항을 성실히 이행하도록 규정(녹색성장법 제50조(국무총리 주무))하고 있음으로, 특별한 사정이 없는 한, 우리나라의 법과 제도의 방향성은 SDGs를 계속 따를 것으로 예견되며, 전술한 바와 같이 선진국가로서 SDGs지표상 다른 나라보다 앞선 수치를 기록하는 것을 목표해야 할 것이다. 그리고 SDGs를 근거로 하는 2016년 10월 경 HABITAT III에서 대규모 협의가 예상되는 목표 및 지표에서도 역시 그러하다. 박인권(2015)역시, 포용도시의 개념에 대한 정의를 내리기 위해 HABITAT(2004)를 인용하였다. HABITAT III는 전술된 주석11) 바와 같이 포괄적이다. 참조 : 박인권, “포용도시 - 개념과 한국의 경험”, 공간과사회, 한국공간환경학회, 2015, 제25권 1호, pp.95~139.

수요에 초점을 둔 1000인당 주택 수 대신 최저주거기준 미달가구를 지표로 삼아 실질적인⁵⁵⁾ 주택보급을 목표로 하여 줄이겠다는 취지로 보인다. 소득 대비 주택가격비율 역시, 국제적으로 비교⁵⁶⁾57)가 가능한 주거 복지상태를 파악하고자 변경하였다고 한다⁵⁸⁾. 임대주택비율을 지표에 지속적으로 넣고 있는 이유는 “임대주택의 활성화가 서민의 주거안정을 도모하고 주택시장을 안정화시켜 주거복지향상에 기여함으로 삶의 질 제고에 긍정적”이라는 견해에 근거한 것이다⁵⁹⁾. 주택공급 대상자 감소, 임대주택(뉴스테이 개념) 활성화⁶⁰⁾, 문화시설 및 사회복지시설, 의료시설에 및 수질, 수자원⁶¹⁾62)에 대한 접근성 진전에 목표를 둔 것이라고 할 수 있다. 다시 말해, 삶의 주 터전인 주택은 문화시설 및 사회복지시설, 의료시설에 및 수질, 수자원에 대한 접근성을 가져야 한다고 보는 것이라고 할 수 있겠다⁶³⁾.

그렇다면, 평균적 주거환경의 질이 상대적으로 높다고 볼 수 있는 소득이 높은 주거환경에 저소득층의 주거가능을 가능하게 하는 사회통합형 용도지역제도가 설득력을 가지게 되는 정책방향이라고 할 수 있다.

마찬가지로 위 <표4>역시, 저소득층 주거의 질 향상을 위한 노력을 강조하고 있다.

III. 사회통합형 용도지역제도 도입 시 고려해야 할 요인

위와 같은 맥락에서 아래와 같이 우리나라에 사회통합형 용도지역제 도입 시 특별히 고려해야 할 적절한 요인들을 여기서 미국 도입결정 요인들과 국내 상황을 비교하며, 도출해 본다.

1. 경제적 요인(주택보급)

1) 정 의

경제적 요인이라 함은 입법자가 사회통합형 용도지역제도를 통해 주거부족현상⁶⁵⁾을 겪는 도시의 주민들이 저렴한 가격의 주거(affordable housing)를 가질 수 있도록 하는 목적, 다시 말해 주택 보급목적이 얼마나 성취될 수 있는가를 고려하는 것이다⁶⁶⁾.

<표 4> 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가지표 65개 중 주택보급관련 4개항목⁶⁴⁾ (2015.6. 개정)

전체 가구수 대비 임대주택 비율 (10점)
소득 대비 임대료 수준 (RIR) (5점)
소득 대비 주택가격 수준 (PIR) (5점)
노후 건축물수 대비 건축물 수 (10점)
저소득층을 위한 주거의 질 향상을 위한 노력 (15점)

자료: 국토교통부 홈페이지

55) 주택법에서 따라 최저주거기준을 고시하고 있다. SDG에서 강조하는 가난퇴치와도 연계되는 부분이다.

56) 뉴욕시의 최근 도시계획(OneNYC)에서도 소득대비 주택가격율을 평가하여 주택수요를 판단하고 있다. OECD에서도 30%이상을 주거비에 부담하는 경우, 주거비 부담을 느끼는 계층으로 분류한다.

57) 또한, Joint Center for Housing Studies of Harvard University에 따르면, 30%이상의 수입을 주거비에 지출하는 가정은 음식, 의료복지, 그리고 다른 중요한 지출을 줄이게 됨으로, 저렴한 가격의 주택보급이 삶의 질 향상에 큰 도움이 된다고 보았다.

58) 국토관리의 지속가능성 지표 변경 상세내용(2015.6.).

59) 전계서, p.19.

60) 이상신, “주택임대차시장 선진화 방안과 그 과제 문제 연구”, 부동산학회, 한국부동산학회, 2014, 제58집, p.226.

61) 문화시설 및 사회복지시설수질, 수자원의 경우, 다른 항목에 있다가, 삶의 질 항목으로 들어오게 되었음.

62) 방영숙은 교육성취목구는 사람들이 거주지를 옮기게 하는데 중요한 역할을 하는 것으로 전제 하였다. 양질의 교육시설역시 ‘삶의 질’ 지표에 반영하여도 좋을 것이라고 생각한다. 참조: 방영숙, “공공임대아파트 거주자의 자녀양육방식과 교육성취목구에 관한 연구”, 부동산학회, 한국부동산학회, 2014, 제59집, p.313 (제인용: 김경근·장희진, “자녀교육을 위해 거주지 이동을 선택한 가족의 특성”, 한국교육학연구, 안암교육학회, 2005, 제11권 2호, p.68).

63) 참조: 김재환·김태중, “아파트단지 외부공간의 옥외시설 중요도 분석”, 부동산학회, 한국부동산학회, 2014, 제58집, p.145.

64) 이 지표에 근거한 평가에 따라, 국가와 지방자치단체는 평가 결과를 도시·군계획의 수립 및 집행에 반영하여야 한다. 평가를 실시하려는 경우 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 해당 지방자치단체의 자체평가를 실시하여 그 결과를 제출하도록 하여야 하며, 국토교통부장관은 제출받은 자체평가 결과를 바탕으로 최종평가를 실시한다. 국토교통부장관은 이 평가 결과의 일부 또는 전부를 공개할 수 있으며, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제27조에 따른 도시재생 활성화를 위한 비용의 보조 또는 융자, 「국가균형발전특별법」 제40조에 따른 포괄보조금의 지원 등에 평가 결과를 활용할 수 있다.

65) 미국 도시들의 주거부족현상은 잘 알려져 있다. 미국의 2015년도 주거상황을 분석한 Joint Center for Housing Studies of Harvard University의 The State of the Nation's Housing 2015에 따르면: 미국의 주택가격은 대불황이후 상당히 회복되었으나, 저렴한 가격의 주택공급이 여전히 주택가격에 부담을 느끼는 가정이 증가함(주택 가격회복으로 인한, 렌트비 상승에 따름)에 따라, 상당히 부족하다. 미국의 주거소유는 65.5%로 떨어지고 (8년 제 감소세이다), 이는 월세수요의 급격한 증가로 이어졌다(2004년부터, 매년 77만 가정증가). 또한, 미국의 1가족(singlefamily) 주거 시장은 축소(개발감소가 요인임)하고, 복수세대주택(multifamily) 시장이 확장되었으며, 전체적인 주거 수는 회복세에 있다. 참조: Joint Center, p. 1-6.

2) 미국

경제학의 가장 기본적인 일반 수요와 공급의 법칙이, 이 경제적 요인의 고려 시, 가장 먼저 고려해야 할 원리이다. 강제성을 가진 사회통합형 용도지역제도의 경우에도, 새롭게 개발되는 사회통합형 건축물의 수가 적다면, 자연스럽게 주거부족현상의 해소가 어려울 것이다⁶⁷⁾.

미국의 상당수 개발업자들은 업자의 경제활동 간 최고수익을 낼 수 있는 지역에 투자 및 개발을 할 수 있는데, 미국의 토지 규모 및 경제 활동 영역이 50개 주 전역에 걸쳐서 있기 때문에, 1개 주의 어떠한 지역 지자체에서 강제적 사회통합형 제도를 시행하는 경우, 상당히 쉽게 그 지역의 제도를 피해 다른 지역에서의 개발을 피하는 경우가 있었다⁶⁸⁾.

이로 인해, 해당 도시의 주거 수요는 지속적으로 있으나, 공급이 미치지 못하는 결과를 가져오는 경우가 있었다. 이러한 부정적 효과가 자연스럽게 상쇄되는 경우는, 개발의욕이 높은 지역에서의 강제적 사회통합 용도지역제도의 시행의 경우이다⁶⁹⁾. 개발의욕이 높은 경우, 강제적 사회통합형 제도를 피하려는 욕구보다, 해당지역에서의 개발을 피하려는 욕구가 더 강할 수 있기 때문이다⁷⁰⁾.

그러나 그 개발욕구를 누그러뜨릴 수 있는 경우가 이 제도 도입을 통해 발생할 수 있는데, 이는 강제적 사회통합형 제도를 피하고자 하는 이유에 암시된,

제도를 따르는데 드는 개발업자의 비용이 해당지역의 개발이익과 비교하여 상당함으로 다른 지역의 개발이 더 이익이 되는 경우 일 것이다⁷¹⁾.

사회통합형 제도를 따르는데 있어서 드는 개발업자의 비용에는, 제도준수 및 절차를 따르기 위한 비용, 저가공급에 따르는 기회비용이 일단 있을 것이다. 이러한 개발업자의 비용은 결국, 주택가격 상승으로 주택 구매자에게 전가된다고 볼 수 있다⁷²⁾. 주택 구매자에게 전가된 비용으로 인해 개발업자는 사회통합 건축물의 판매 마케팅에, 사회통합 건축물이 아닌 경우와 비교, 상대적 어려움을 겪을 수 있어, 추가적으로 경우에 따라 구매자 모집에 또는 모집실패에 대한 비용을 감수하게 될 수 있다⁷³⁾.

위와 같은 개발업자에게 발생할 수 있는 비용은 개발업자에 대한 추가적 세금징수와 같은 효력이 있다고 보는 연구가 있으며, 세금의 효력은 개발의욕을 저하시키는 것으로 본다⁷⁴⁾.

이러한 비용을 절충하기 위해, 미국 자치체들은 위와 같이 이에 상당한 인센티브를 제공하고 있다. 그 인센티브들의 이익의 정도가 앞서 언급된 비용보다 클 경우, 이론적으로 개발을 독려⁷⁵⁾할 수 있을 것으로 예상 된다⁷⁶⁾.

또한, 사회통합 건축물 건축이행 의무를 대체할 수 있는 off-site 건축 또는 대체지불금 지급을 허용하여 개발업자의 선택사항을 넓히는 것 역시, 위와 같은 비용을 감소시킬 수 있는 요소가 될 수 있다고 본다⁷⁷⁾.

66) 후술하는 사회적 요인(Equal Opportunity)과, 그 사회통합형 용도지역제도의 디자인에 따라, 상호보완적이거나 상충적일 수 있다는 견해가 있다.

67) 박미선(2010) 역시 사회통합용도지역제의 주택공급 효과가 주택시장변동에 좌우된다고 소개한 바 있다.

68) Tim Iglesias, 54 Washburn. Law Journal 585, 2015, pp. 590-591; 참조: Benjamin Powell & Edward Stringham, "The Economics of Inclusionary Zoning Reclaims": How Effective Are Price Controls?, 2005, p.477, 481, 484.

69) 전게서 참조: Benjamin Powell & Edward Stringham, "The Economics of Inclusionary Zoning Reclaims": How Effective Are Price Controls?, 2005, p.477, 481, 484 참조.

70) 전게서 참조: 참조: Benjamin Powell & Edward Stringham, "The Economics of Inclusionary Zoning Reclaims": How Effective Are Price Controls?, 2005, p.477, 481, 484 참조.

71) Benjamin Powell & Edward Stringham, "The Economics of Inclusionary Zoning Reclaims": How Effective Are Price Controls?, 2005, p.477, 481, 484 (전국에서 시행하더라도, 주택개발 자체에 대한 투자가 줄어들 것이라는 의견도 있다.).

72) 전게서, p.483

73) Tim Iglesias, 54 Washburn. Law Journal 585, 2015, pp. 590-591 참조.

74) Benjamin Powell & Edward Stringham, "The Economics of Inclusionary Zoning Reclaims": How Effective Are Price Controls?, 2005, pp.478-79; NAHB Land Use and Design Department, Inclusionary Zoning Primer, p.7(재인용: National Center for Smart Growth Research and Education).

75) Benjamin Powell & Edward Stringham, "The Economics of Inclusionary Zoning Reclaims": How Effective Are Price Controls?, 2005, p.487 참조.(사회통합형 용도지역제를 강제하지 않은 경우에, 그 인센티브가 충분히 수반되는 비용을 상충하는가 테스트가 될 수 있을 것이다.)

76) 전게서 참조, p.485.

77) 그러나, 이 경우 이 제도를 통한 주택보급을 상승시키더라도, 이 제도에 따르는 사회통합형 건축의 수는 감소시키게 될 것이다. 참조: Tim Iglesias, 54 Washburn. Law Journal 585, 2015, pp.590-591.

3) 우리나라

미국의 사회통합형 용도지역제의 도입 시, 국내의 주택시장 상황을 위 요인들을 고려할 때 고려해야 할 것이다.

국내 주택보급은 최근 민간임대사업에관한특별법의 입법⁷⁸⁾으로 전환점의 단계에 있어, 시장의 움직임⁷⁹⁾을 더 조심히 관찰해야 할 것이다⁸⁰⁾. 그러나 민간인인 개발업자(Developers) 중심으로 주도되는, 저렴한 가격의 주택공급시장을 가지고 있는 미국의 이 제도를 고려하는 것에 설득력을 더할 수 있는 시기이다.

후술되는 중앙집권적인 법률적 제도 측면⁸¹⁾과 같이 우리나라의 개발업자의 경우 역시, 우리나라 어느 곳에 개발을 투자 하여도 미국과 달리, 제도에 따라 한 곳이 다른 곳보다 투자하기 유리한 경우는 드물다고 볼 수 있다. 따라서, 이 제도적 차이와 대체투자 지역의 부재로, 기본적인 수요와 공급의 법칙⁸²⁾⁸³⁾에 더 의존도가 높아질 수 있겠다.

그러나 일반적으로 주택공급률에 따라, 주택가격이 영향을 받고, 공급률이 높을수록, 주택수요가 감소함에 따라, 주택가격이 감소하여⁸⁴⁾, 저소득자가 주택을 저렴한 가격에 사용 또는 구입할 수 있을 확률이 높아질 것이다⁸⁵⁾. 미국에서와 동일한 기본적인 수요와 공급의 법칙이 작용하는 것이다.

위와 같이 개발업자의 자신에게 유리하다고 생각되는 제도를 가진 다른 지역으로의 우회로가 없다고 하더라도, 미국에서와 같이 사회통합형 용도지역 제도가 그 효과에 있어서 사실상 세제부과와 같은 효과를 가지게 된다고 예상하게 된다면, 그에 상응하거나 이를 능가하는 정도의 인센티브를 개발업자에게 주어야 임대주택공급 상승에 효과가 예상될 수 있을 것이다. 그리고 세제부과에 준하는 정책에 따르는, 주택가격 상승, 그리고 이어지는 저렴한주택가격 상승까지 있을 수 있다는 것을 미리 예상해야 할 것이다.

또한 사회통합형 용도지역제도는 정부주도 주택보급에서 민간인 자본 주도의 보급을 시행하기 위한 하나의 제도로서 주택보급 자본의 다양성을 꾀할 수 있다는 면에서 매력을 가진다고 볼 수 있다⁸⁶⁾.

2. 사회적 요인(사회통합)

1) 정의

도시들이 사회통합 용도지역을 도입하려고 할 때에 고려해야 하는 사회적 요인은, 이 제도를 통해 성취할 수 있다고 예상되는 얼마나 사회평등(통합)에 진전이 얼마나 필요한가이며, 또한 그 진전이 얼마나 성취되어 있을 수 있는가이다⁸⁷⁾. 경제적요인으로서 전술된 저가주택 공급효과에만 치우쳐 생각하게 된다면, 이 제도의 주요⁸⁸⁾ 목적인 사회적요인에 대

78) 민간임대사업에관한특별법(2015년 8월 시행).

79) 특히 인센티브에 따라 움직이는 개발자(Developer)의 움직임을 말한다.

80) 주택공급에 관한 국가차원의 법률개정이 상당히 있는, 현 우리나라의 경제적 측면은 미국에서 보다 더욱 법률적 측면과 함께 유기적으로 고려되어야 한다고 생각한다. 이는 주택제도수립을 위한 법률의 변화가 경제적 측면의 외부요인이기 있기 때문이다.

81) [전남특집] 창조적 지역개발사업을 위한 전남형 모델 발굴 전략세미나
http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=141404

82) 영국의 경우, 저렴한 가격 주택공급에 있어서, 특별히 수요와 공급 원리를 강조하고 있다. 참조 : London Plan.

83) 우리나라에서, 주택시장이 주택의 수요와 공급에 의해 경기의 하락과 상승을 반복하고 있다는 것을 관련연구의 기본 전제로 하고 있다. 참고: 노정휘·성주한, "주택시장의 경기변동과 인과관계에 대한 연구", 부동산학보, 한국부동산학회 2015, 제61집, pp.209-210.

84) 임대부, "주택거래량과 주택가격에 관한 연구", 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제58집, p.197.(재인용: 허윤경·장경석·김성진·김형민, 주택거래량과 가격간의 그랜저 인과관계분석-서울 아파트시장을 중심으로-, 주택연구, 한국주택학회, 2008, 제16권 제4호, pp.49-70); 안민재·김지현, "서울시 아파트 규모 및 구별 시장가격 특성에 관한 분석", 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제59집, p.115 (재인용: 권지혜, "신규주택시장과 기존주택시장의 상호연관성에 관한 연구", 건국대학교 대학원 석사학위논문, 2005. 2. pp.62~64).

85) 임대부, "주택거래량과 주택가격에 관한 연구", 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제58집, p.197.(재인용: 정운오·박성욱, "부동산세제의 강화가 부동산 매매거래에 미친 영향", 경영학연구, 한국경영학회, 2009, 제38권 제1호, pp.269-293.)

86) 우리나라와 같이 중앙집권적으로 정부독점의 공공주택공급을 하던 영국역시 1990년도부터 지자체에 민간 개발업자와의 협상을 통해 개발대상지역에서의 저렴한 가격의 주택공급을 할 수 있도록 하였다(일명 'Section 106') 이러한 영국의 '사회통합형 주택공급(inclusionary housing)제도'(용도지역제도는 아님으로 주택공급이라고 함).

87) Tim Iglesias, "Maximizing Inclusionary Zoning's Contributions to Both Affordable Housing and Residential Integration", 54 Washburn Law Journal 585, 2015, p. 586~598..

88) 주택보급목적과 함께 이 사회통합목적에 얼마나 무게를 두어야 할지가 관건이다.

해 생각하지 못할 수 있다⁸⁹⁾.

2) 미국

미국 내 사회불평등은 1800년대의 노예제도부터 시작된다⁹⁰⁾. 노예제도 폐지 후에도 사회전반에 팽배해 있던 불평등한 제도들이 시민권리에 관한 법⁹¹⁾의 제정으로 개선되기 시작했고, 오늘날까지도 사회불평등을 해소하고자 하는 정책적인 노력이 계속되고 있다⁹²⁾. 예로서, 최근 미 연방 대법원 판례인 *Texas v. Inclusionary Communities Project*⁹³⁾을 살펴볼 수 있다. 미 연방 주택 및 도시 개발청(HUD)은 저렴한 주택 공급을 하는 자에게 세제혜택을 주 정부가 분배하도록 하고 있는데, Texas 주 정부의 분배정책이 상대적 빈곤지역인 도시재생지역에 세제혜택을 부여하여 사회평등에 반대되는 효과를 주었기에 평등주택법을 위반하였다고 주장하였는데, 이 판례는 그렇게 주장하는 것이 유효할 수 있다고 판시한 것이다⁹⁴⁾. 미국내 사회에서 이 사회불평등해소 문제는 오늘날의 문제이며, 심각한 해소노력을 보이고 있다⁹⁵⁾.

이렇게 사회적 요인을 고려하게 되면, 경제적 요인에서 고려하지 못한 또 다른 세부적인 요소들을 고려할 수 있다는데 그 의미가 있다. 뉴욕시의 경우 <표 1>의 현행이나 개정안과 같이 높은 목표를 하게 되는 과정에서 상응하는 사회적인 요구에 대한 압력이 없었던 것은 아닌 것으로 보인다⁹⁶⁾. 자발적인 사

회통합형 건물을 지은 개발업자가 사회통합형 건물 건축에 대한 인센티브를 확보하면서, 사회통합 건물의 출입구를 두 개로 만들어, 하나는 고소득층을 위해, 다른 하나는 저소득층을 위해 만들었고, 출입구 뿐만 아니라, 당 건물의 편의시설까지도 그렇게 이원화 하여 만들고자 한 적이 있는데, 미디어를 통한 대중의 질책을 받아, 이러한 건물 구조를 가지는 경우 건축 디자인 제안이 거절되는 경우가 있었다⁹⁷⁾.

이러한 두 출입구에 대한 시각은, 공적인 관점에서는 사회통합 정신에 반대됨으로 부정하게 될 수밖에 없을 것이다⁹⁸⁾. 반면, 해당 정책으로 인해 수혜를 받는 개인의 입장에서 본다면, 교통, 문화, 복지시설, 더 나은 내부 및 주변 생활환경 그리고 특히 좋은 학교⁹⁹⁾이 위치한 지역에서 살 수 있다¹⁰⁰⁾는 장점만으로도 이러한 디자인의 사회통합 건물을 허용하고자 할 수도 있을 것이다. 후자의 시각에서 본다면, 강제적으로 한 출입구, 한 건물을 강조하기보다, 대체 준수 방법으로서 근접지역의 다른 건물을 건설하도록 하는 것이나 대체 지불이 가능하도록 하여 모인 자금으로 임대주택을 건설하도록 하는 것이 더욱 유효할 수 있을 것이다¹⁰¹⁾.

3) 우리나라

서울시 주민의 경우, 50%이상은 렌트개념¹⁰²⁾의 방식으로 거주중이며 그러한 렌트는 과거 주택을 소유하지 못하였다는 낙인효과와 상반되는 부동산의

89) 전제서.

90) *Texas v. Inclusionary Communities Project*, 576 U.S. ___, 2015. [미국 연방 대법원 판례]

91) Civil Rights Act (1964). 마틴 루터 목사의 피살장소도 빈민한 흑인들이 차별적 용도지역에 의해 모여살던 도시 중심부의 빈민가였다. 부유층 백인들은 계속 교외로 빠져나가는 현상을 빚었다. 576 U.S. ___, 2015. (아직 교유번호 없음, 이 판례는 오바마케어관련 판례와 함께, 미 연방 대법원의 2015년도 판례 중 가장 유명한 판례 중 하나이다.).

92) *Texas v. Inclusionary Communities Project*, 576 U.S. ___, 2015. [미국 연방 대법원 판례]

93) 전제서.

94) 전제서.

95) 사회통합형 용도지역제를 통해 해결해야만 하는 경우가 있다는 견해있음. HUD 행정규칙관련 주석 16) 및 25) 참조. 또한, 뉴저지 대법원의 경우, 미국에서는 과거 차별적이었던 용도지역의 효력을 상쇄하기 위해 강제적 사회통합형 용도지역을 허가가 가능하다고 본다.

96) Tim Iglesias, 54 Washburn Law Journal 585, 2015. (인용: Scott M. Badami, Is the "Poor Door" Closed? Not Yet. But the Proposal is Changing. And Will Likely Change Some More, Fair Housing Defense blog, Sept. 3, 2014., p.594.

97) 전제서. 그리고 캘리포니아 서부 할리우드 위원회에서 이러한 디자인에 대한 주거 개발에 반대한 경우가 있다. <첨부 1> 참조.

98) 전제서.

99) 참조: 방영숙, "공공임대아파트 거주자의 자녀양육방식과 교육성취욕구에 관한 연구", 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제59집, p.313.

100) Heather L. Schwartz, Liisa Ecola, Kristin J. Leuschner, Aaron Kofner, "Is Inclusionary Zoning Inclusionary?", *RAND Technical Report*, RAND Corp. 2012(미국내 보통의 사회통합형 용도지역제도 수혜자들은 약 7%만이 가난한 이웃으로 분류되는 지역에서 거주할 수 있게 되었음. 이는 다른 공급주택 프로그램의 경우보다 현저히 낮은 수치임), p.27.

101) 전제서.

102) 등기를 한 전세의 경우를 제외한 수치이다.

(뉴스테이) 사용의 가치 자체를 강조하는 현상¹⁰³⁾¹⁰⁴⁾을 가지고 있으며¹⁰⁵⁾, 고가월세의 시대로 접어들었다는 견해도 있다¹⁰⁶⁾. 그러나 저소득층의 경우, 낮은 렌트세를 위해 도시외곽¹⁰⁷⁾ 지역으로 밀려나 가게 되고, 도시 중심부로의 출퇴근 시간의 장기화와 함께, 접근성이 떨어지게 된다¹⁰⁸⁾. 최악중의 경우, 저소득층이 모여 사는 일명 ‘빈곤한 사람들의 섬’에 주택 공급이 있는 경우에도 낙인효과가 있다고 보았다¹⁰⁹⁾.

우리나라에는 미국에서와 같이 인종차별과 밀접히 연관된 경제적 계층의 성립이 없다¹¹⁰⁾. 하지만 통계적으로 지역 출신별간의 소득격차¹¹¹⁾, 다문화 가정과 한국인계로만 구성된 가정간의 소득격차¹¹²⁾, 그리고 나이, 학연 및 혈연 등에 따른 소득격차가 있을 것으로 보인다¹¹³⁾. 따라서, 그 소득격차의 원인이 상이하더라도, 특정분류의 주민간에 소득격차가 있다는 점에서 미국과 동일하며, 해결해야 하는 큰 이슈이다.

우리나라에서도 그 정도의 차이¹¹⁴⁾가 있을지 몰라도, 미국과 같이 소시얼 믹스¹¹⁵⁾의 필요성을 인

식하고 있다. 이 논문에서 소개하는 사회통합형 용도지역제도를 통한 사회통합노력 까지는 아직 없었지만, 정부주도의 저소득인구를 위한 임대주택의 일반주택과의 사회계층간의 접근성¹¹⁶⁾ 향상 및 편의시설 공유 등의 시도가 있어 왔고 계속 적극적인 시도가 필요하다¹¹⁷⁾¹¹⁸⁾.

3. 법률적 요인(적법성)

1) 정의

여기서 법률적 요인이란, 입법자가 어떠한 디자인의 사회통합형 용도지역제도를 도입하고자 할 때, 그 적법성을 결정하는 요인이다.

2) 미국¹¹⁹⁾

미국에서는 이 제도의 적법성에 대하여 다투는 경우가 있다. 미국법 상, 사회통합형 용도지역제도를, 일반적인 용도지역제도로 본다면¹²⁰⁾, 정부는 일반적인 도시규제에 적용되는 ‘합리성 테스트(rationale

103) 전해정, “공간계량경제모형을 이용한 주택가격의 동학적 특성에 관한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2015, 제61집, p.6.

104) 장기용, “다주택자의 민간임대주택사업 활성화를 위한 제도 개선 방안”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제59집, p.24.

105) 세계주택 등으로 정부가 주도한 부분도 있을 것이다. 참조: 이상신, “주택임대차시장 선진화 방안과 그 과제 문제 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제58집, p.226.

106) SBSNCBC 단국대 조명래 교수 인터뷰. [움직이는 부동산] ‘월세대세’ 강남3구, 고가 월세 물린다(2015.11.11. 기사http://finance.daum.net/news/news content.daum?docid=MD20151111120605196).

107) 미국의 경우, 근교에 도심보다 상대적으로 부유한계층의 인구가 모여 있는 것이 많은 점이 다르다고 할 수 있겠다. 예외적으로, 다시 말해 서울시와 비슷한 경우는, 뉴욕시의 경우가 있다. 서울시 평균 출퇴근시간은 45분이다.

108) 외곽의 경우 낮은가격을 떠나 접근성의 문제로 미분양주택까지 발생하고 있는 것으로 보인다. 전문가 진단(기업형 민간임대주택 시대 열리나 http://www.fnnews.com/news/201501130824072776 파이낸셜뉴스 (2015.01.13.))

109) 최막중 외 2, 2004, p.45.

110) 물론, 전라도지방을 중심(외국인과 혼인율이 50%이상)으로 다문화가정이 증가하는 현상을 보이고 있어, 우리나라에서도 미국과 같거나 비슷한 현상이 나타나고 있거나 나타날 수 있다고, 가정해 볼 수 있겠다. 이민자로 구성된 가정이 아닌 다문화가정에서도 한국어를 잘 하지 못하여 낮은 소득의 업무에 종사하게 되는 경우가 상당히 있을 수 있겠다.

111) 민경휘, “지역간 경제력 격차 계속 확대-강력한 낙후지역 산업진흥정책 필요-” 산업연구원 2001; 서승환, 지역 간 소득격차와 집적의 경제, 서울도시연구, 서울연구원, 2011.9, 제12권 제3호, pp.1-16 1738-7124 KCI

112) 이에 대해서 고려하여 사회통합형 용도지역제도를 도입한 미국의 지자체도 있다고 한다. 참조: The Forum: Mandating Affordable Housing in NYC: Policy Justifications and Legal Questions https://www.youtube.com/watch?v=6oP2ly5QroU. 국내의 이민정책과 함께 고려되어야 할 부분이다.

113) 전제서. 이들은 지역간 경제력 격차에만 근거해 보더라도, 혈연 및 학연의 연고지가 되는 지역간의 경제력 격차가 있다는 사실에 기인하여 합리적으로 귀납될 수 있는 부분이다.

114) 정책결정자는 이러한 부분에 대해 특별히 신중히 고려해야 한다.

115) 물론 전술된 바와 같이 미국에서는 과거 불평등적 제도를 만회하기 위함이기보다는 일반적 평등기회의 개념으로 보는 경향이 있다.

116) 배경환 “모습 드러낸 박원순식 ‘소셜믹스’ 임대주택 아시아경제신문” http://m.realestate.daum.net/news/detail/hotissue_247758/MD20120509165516410.daum (2012.05.09.)

117) 이러한 시도는 정부주도라는 점에서는, 미국 HUD의 시도와 공통점을 보이고 있다. 그리고 그 목적에 있어서도, 미국 HUD가 위임한 사항에 따라 주 정부는 세계주택을 받는 임대사업자로 분류되기 위해서는 학교 등 주요 공공시설에 근접한 사업에 투자하는 자에게 우선권을 주기도 하는 것과 비슷하다. HUD의 목적을 이루기 위해 한단계 더 나아간 것이 사회통합형 용도지역제라고 생각한다.

118) 방영숙, “공공임대아파트 거주자의 자녀양육방식과 교육성취욕구에 관한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제59집, p.314 (현, 공공임대주택의 계층역시 다양해지고 있다고 한다.)

119) 안태선(2006) 역시 이들에 대해 다른 바 있다. 이 연구는 최근 발달 및 정리된 법리들을 반영한다.

basis test)'를 통화하면 될 것이다¹²¹⁾. '합리성 테스트'는 적법한 공공의 이익과 해당규제가 합리적으로 연관되어 있으면 통과할 수 있음으로 정부에게 유리하다고 할 수 있다.

그러나 이러한 합리성 테스트가 가능하기 이전에 우선 사회통합형 용도지역을 규정하는 정부 단체에게 그 규정을 할 수 있는 권한이 부여되었는가를 파악해야 한다¹²²⁾. 예를 들어 월세금 통제를 명시적으로 금하는 주의 법이 있다면, 사회통합형 용도지역의 저가주택 비율이 월세금 통제 효과를 가지고 있기 때문에, 주법에 반대되는 조례입법 권한이 없다고 주장할 수 있을 것이다¹²³⁾.

이 밖에, 사회통합형 용도지역 제도를 그 효과 상에 있어서 공공징수(taking), 세제(tax) 또는 강제징수(exaction)의 경우라고 주장하는 경우가 있는데, 각각의 경우에 '개발자에게 개발 선택권 있음'(공공징수 관련), '지자체 해당 권한 있음'(세금, 그리고 강제징수¹²⁴⁾)라고 주장)과 같은 관련된 대응적 주장이 가능하다¹²⁵⁾. 미국 지자체의 경우, 사회통합형 용도지구제도의 디자인에 따라 그리고 입법적 권한에 따라서 신중한 선택을 해야 제도사용을 원활히 할 수 있다¹²⁶⁾.

3) 우리나라

우리나라에서는 각 도시의 정책은 각 지자체의 조례중심으로 이루어지기 보다는, 국회의 의결을 거

친 특별법의 제정을 통해 이루어지는 성향이 짙다. 미국의 경우, 지자체의 조례에 따르는 용도지역의 규제를 통해 기본권에 해당되는 언론 및 출판의 자유까지 제한할 수 있다¹²⁷⁾. 반면 우리나라는 언론 및 출판의 자유에 관하여 '집회 및 시위에 관한 법률'로 제한사항을 두고 있다¹²⁸⁾. 이러한 중앙집권적 법률체계의 신호는 지역사회의 상황에 맞는 제도변경이 쉽지 않을 수 있다는 단점이 있을 수 있지만, 반대로 제도화된 정책에 대한 전 국민의 의견수렴을 거칠 수 있어 국가전반에 걸친 정책시행이 용이하다는 점에서 장점이 있다. 이러한 장점은 미국 사회통합형 용도지역제 제도화 과정에서 일어나는 지역사회의 의견에만 치우치고 지역사회를 넘어선 다른 외부요인까지 고려하기 쉽지 않다는 단점을 보완해 줄 수 있다.

주택공급에 관하여서도 마찬가지로 우리나라에서는 관련된 법¹²⁹⁾을 제정하여 중앙집권적으로 정책을 마련하여 시행하고 미국과 비교 시, 상대적으로 지자체의 정책결정 및 자치권을 적게 부여하고 있다.

이와 같은 배경을 가지고, 지금까지 거론한 사회통합형 용도지역제도를 도입하기 위해서는 가장 적절한 방법으로는 해당 법을 제정¹³⁰⁾하는 것이다. 실제적인 제정내용에 관하여, 앞서 소개된 사회통합형 용도지역제도는 그 효과적인 사용을 위해 각 상황별로 고려하여 적용하는 것이 현명할 것임으로, 지자체의 성격과 경쟁력에 맞게 선택적으로 적용할 수 있도록 얼마큼 위임입법을 통한 재량권을 부여할지에 대해서

120) 최근 미 캘리포니아 주 대법원에서, 해당사건의 사회통합형 용도지역제도(20호이상의 모든 새로운 주거개발의 경우, 15%이상 저렴한주택을 저소득 또는 중간소득 가정에 매매하여야 한다)는 강제징수(exaction)가 아니고, 일반적인 용도지역제도임으로(모든 사회 경제계층의 주거필요를 위한 충분한 주거공급을 위한 의무가 법적으로 있음으로), 이와 같이 '합리성테스트'를 통과하면 된다고 판시한 바 있다. 캘리포니아 주에서의 사회통합형 용도지역 제도에 관한 법리는 이제 어느정도 정착된 듯 하다. 참조: Tim Iglesias, 38 California Real Property Law Reporter, 2015, p.116.

121) Tim Iglesias, "Maximizing Inclusionary Zoning's Contributions to Both Affordable Housing and Residential Integration", 54 *Washburn Law Journal* 585, 2015, pp.601-606..

122) 전제서.

123) 전제서.

124) in lieu fee를 그렇게 분류하는 경우

125) 전제서.

126) 전제서.

127) Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law Principles and Policies*, 4th ed. 2011, p.1058. (재인용: City of Renton v. Playtime Theaters, Inc., 475 U.S. 41, 1986.) [미 연방대법원은 예를 들어, 지자체의 조례를 통해 용도지역설정을 통해, 성인물비지니스를 교회, 학교, 공원 주변에서 금지하는 규제할 수 있다고 판시하였다. 우리나라의 경우 조례가 아닌, 학교법 등 특별법으로 제제하고 있다.]

128) 우리 헌재판례에서 서울시 조례로서의 언론의 자유권 제한할 수 있는가에 대한 답은 현재까지 유보된 상태이다.

129) 주택법, 건축법, 주택임대차보호법, 및 민간임대주택에 관한 특별법 등.

130) 미국과 같이 지자체에서 일정 규모 이상의 주택건물의 경우 사회통합형 건축을 강제하는 경우, 법원에서 이를 용도지역을 정할 수 있는 이 권한이 고유 경찰권(police power)에 속한다고 볼지, 아니면, 법에서 위임하고 있지 않음으로, 권한이 없다고 할 것인지, 아니면 이 제도의 집행이 공용징수, 강제징수, 또는 세제로서 주장될 수 있음을 입법 전에 사전적인 고려가 필요할 것이다.

는 심도 있는 논의가 있어야 할 것으로 생각된다. 이러한 논의를 통해, 자연스럽게 미국에서와 같은 지자체 권한에 관한 이슈를 미연에 방지할 수 있다고 본다.

개정입법을 통해 사회통합형 용도지역제도를 시행하는 것이 적절할 것으로 보인다. 주택법, 건축법, 주택임대차보호법, 도시 및 주거환경 정비법, 및 민간임대주택에 관한 특별법 등이 가장 관련성이 높은 법률들로서 이 법률들 중에, 사회통합형 용도 지역 관련 조항에 특정 사회통합형주택 개발 시, 용적률, 세제, 지원금 등의 인센티브를 부여하는 형식의 내용을 신설하는 것이 가장 적절할 수 있겠다.

IV. 요약 및 결론

전술한 대부분의 미국 내에서 사회통합형 용도 지역제도 도입 및 시행 시 고려되는 경제적, 사회적, 그리고 법률적 요인들과 이 요인들의 근거가 되는 가정들은, 국내도입 및 시행 시에, 동일하게 고려될 수 있다고 보여 진다. 다만, 특별히 전술한 우리나라와 미국과 구별되는 상황 및 가정(assumptions)들에 대한 특별한 관심가지고 가장 적절한 요인들을 고려해야 할 것이다. 흥미롭게도, 그러한 상황 및 가정들이, 미국보다 사회통합형 용도지역제도가 효과적으로 시행될 수 있을 것으로 보인다.

경제적 요인인 주택공급 측면만을 고려한다면, 민간 개발업자의 자본에 의해 주도되는 정책임으로, 전체적인 민간 개발업 시장에 영향을 받을 수밖에 없을 것이며, 국내 저렴한 가격의 주택공급이 이 정책 하나만으로 해결 또는 완화 될 수 있다고 보는 것은 위험한 생각일 것이다¹³¹⁾. 현존하는 정부주도의 주

택공급사업과 병행하여, 보충적인 성격으로 접근해야 할 것이다.

사회적 요인인 사회통합을 고려한다면, 이 제도가 다른 소득수준 및 다른 개별성을 가진 사람들이 서로 모여 살게 유도함으로써 사회통합에 상당한 도움을 줄 수 있을 것으로 생각된다. 하지만, 진정한 의미의 사회통합은 소득수준 및 개별성을 가진 사람들이, 서로 간에 상당한 존중과 소통을 하는 것일 것이며, 이는 결국 우리나라의 문화적인 발전으로 이루어져야 할 것이다.

무난히 입법을 통한 제도의 도입이 가능할 것이나, 실체적으로 어떠한 디자인을 채택하는가에 따라 그 실효성이 달려 있다.

V. 연구의 한계점과 과제

이 연구가 사회통합형 용도지역제도의 도입 및 시행 전에 고려할 수 있는 일반적 요인들과 우리나라 상황에 특수한 측면들을 모두 다루었다고 생각하지 않는다. 또한, 이 연구가 인용하고 있는 대표적 선행 연구나 가정들에 오류가 전혀 없었다고 할 수 없을 것이다. 다만, 최초로 이 논문이 구체적이고 포괄적으로 사회통합형 용도지역제도에 대해 검토하고, 그 제도의 입법 시에 고려해야 할 일반적인 요인들과 국내 상황에서 특별히 고려해야 할 측면들을 짚어보았다는데 그 의의가 있다. 앞으로 더 많은 후속연구들이 나와, 사회통합형 용도지역제도와 같은 제도가 우리나라의 사회통합 및 주택공급에 크게 기여할 수 있는 계기가 되었으면 한다.

參考文獻

- 김재환 · 김태중, “아파트단지 외부공간의 옥외시설 중요도 분석”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제58집
 김진수 · 이정은, “도시 및 주거환경정비사업의 공공관리제도 개선방안 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2015, 제63집.
 노정휘 · 성주환, “주택시장의 경기변동과 인과관계에 대한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2015, 제61집
 민경휘, “지역간 경제력 격차 계속 확대-강력한 나후지역 산업진흥정책 필요-”, 산업연구원, 2001.

131) 미국의 많은 지자체에서 이와 같은 견해를 가지고 이 사회통합형 용도지역제도에 의존하였다고 한다. 참조: NAHB Land Use and Design Department, 2015.

- 박미선, "Social Mix Policy: Lessons from Experiences in United States", 주택연구, 한국주택학회, 2010, 제18권 3호.
- 박인권, "포용도시 - 개념과 한국의 경험", 공간과사회, 한국공간환경학회, 2015, 제25권 1호.
- 방영숙, "공공임대아파트 거주자의 자녀양육방식과 교육성취욕구에 관한 연구", 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제59집.
- 서승환, "산업연구원 2001, 지역 간 소득격차와 집적의 경제", 서울도시연구, 2011 .9, 제12권 제3호 1738-7124 KCI.
- 안민재 · 김지현, "서울시 아파트 규모 및 구별 시장가격 특성에 관한 분석", 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제59집.
- 안태선, "Zoning Techniques and Legal Challenges in the Low-Income Housing Development of the U.S.A.", 주택연구, 한국주택학회, 2006, 제14권 1호.
- 장기용, "다주택자의 민간임대주택사업 활성화를 위한 제도 개선 방안", 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제59집.
- 임대봉, "주택거래량과 주택가격에 관한 연구", 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제58집.
- 이상진, "주택임대차시장 선진화 방안과 그 과제 문제 연구", 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제58집.
- 전혜경, "공간계량경제모형을 이용한 주택가격의 동학적 특성에 관한 연구", 부동산학보, 한국부동산학회, 2015, 제61집.
- 최막중·장경석·김준형, "PFI와 계층혼합형 용도지역제에 기초한 임대주택 확충방안", 환경논총, 서울대학교 환경대학원, 2004.
- Andrew G. Dietderish, An Egalitarian's Market: The Economics of Inclusionary Zoning Reclaimed, 24 Fordham Urb. L.J. 23, 1996.
- Barbara Ehrlich Kautz, Comment, In Defense of Inclusionary Zoning: Successfully Creating Affordable Housing, 36 U.S.F. L. Review. 971, 2002.
- Burling and Owen, The Implications of Lingles on Inclusionary Zoning and Other Legislative and Monetary Exactions, 28 Stan. Envtl. L. J. 397, 2009.
- Calavita, Noci. Inclusionary Housing in the US an dEurope, 42nd ISoCaRP Congress 2006.
- Charissa Morningstar, "Reaching 10 x 20: District-Based Solutions to D.C.'s Affordable Housing Deficit, 22 Geo. J. Poverty Law & Pol'y 567, 2015.
- Erwin Chemerinsky, "Constitutional Law Principles and Policies", Wolters Kluwer, 2011.
- Gerald S. Dickinson, "NON-CONFERENCE CONTRIBUTION: Inclusionary Eminent Domain," 45 Loy. U. Chi. L.J. 845, 2014.
- Heather L. Schwartz, Liisa Ecola, Kristin J. Leuschner, Aaron Kofner, "Is Inclusionayr Zoning Inclusionary?", RAND Technical Report, RAND Corp., 2012.
- Joint Center for Housing Studies of Harvard University, The State of the Nation's Housing , 2015.
- Robert Hickey, Lisa Sturevant, and Emiliy Thaden, Acheving Lasting Affordability through Inclusionary Housing, Lincoln Institute of Land Policy Lincoln Institute of Land Policy Working Papar, 2014.
- Robert Ellickson, The Irony of "Inclusionary", Zoning, 54 S. Cal. L. REve. 1167, 1170, 1981.
- The Forum: Mandating Affordable Housing in NYC: Policy Justifications and Legal Questions <https://www.youtube.com/watch?v=6oP2ly5QroU>, 2015.
- Tim Iglesias, "Maximizing Inclusionary Zoning's Contributions to Both Affordable Housing and Residential Integration", 54 Washburn Law Journal 585, 2015.
- Tim Iglesias, 38 California Real Property Law Reporter, 2015.
- Laura M. Padilla, Relections on Inclusionary Housing and a Renewed Look at Its Viability, 23 Hofstra L. Rev. 539, 1995.
- Michael Florayn, "Cracking the Foundation: Highlighting and Criticizing the Shortcomings of Mandatory Inclusionary Zoning Practices", 37 Pepp. L. Rev. 1039, 2010.
- NAHB Land Use and Design Department, "Inclusionary Zoning Primer", 2015.9.
- 배경환 "모습 드러낸 박원순식 '소셜믹스' 임대주택 아시아경제신문" [http://m.realestate.daum.net/news/detail/hotissue_247758/MD20120509165516410.daum\(2012.05.09.\)](http://m.realestate.daum.net/news/detail/hotissue_247758/MD20120509165516410.daum(2012.05.09.)) (마지막 접근 2015.11.23.).
- 전문가 진단(기업형 민간임대주택 시대 열리나 <http://www.fnnews.com/news/201501130824072776> 파이낸셜뉴스 (2015.01.13.)(마지막 접근 2015.11.23.).
- SBSCNBC 단국대 조명래 교수 인터뷰. [움직이는 부동산] '월세대세' 강남3구, 고가 월세 물린다 http://finance.daum.net/news/news_content.daum?docid=MD20151111120605196 (2015.11.11.)(마지막 접근 2015.11.23.).

*) "<첨부1>미국 캘리포니아 주 샌프란시스코 산호세(San Jose) 시의 조례 예시"는 한국부동산학회 홈페이지 www.reacademy.org에서 볼 수 있습니다.