

저렴주택 공급의 효율화에 관한 법적 연구

-사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)의 도입을 중심으로-

Introduction to Inclusionary Zoning

-A Legal Study on Efficiency of Affordable Housing Provision-

유 성 희*
Yoo, Seong-Hee
장 교 식**
Jang, Kyo-Sik

목 차

- | | |
|---|--|
| I. 들어가며 | IV. 한국형 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning) 도입 방안 |
| II. 저렴한 주택 공급을 위한 법적 현황 분석 | V. 마치며 |
| III. 호주의 저렴한 주택과 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning) | |

정부는 서민의 주거안정 기반 강화를 위하여 2013년부터 55.1만호의 공공임대주택 공급을 추진하고 있다. 이러한 정책을 뒷받침하기 위하여, 현행 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제85조 제3항을 통하여, 임대주택 공급 시 용적률 완화 및 용적률의 20퍼센트 이하의 범위에서 임대주택의 추가건설을 허용할 수 있도록 하고 있다. 또한 정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율(국토교통부 고시)에 따라, 주거환경개선사업, 재개발 사업 및 재건축사업 시 일정 비율을 임대주택으로 건설하도록 하고 있다. 그러나 저소득 임차 가구에 대한 지역단위의 세부적인 조사 부재와 총량적인 공급 위주의 정책으로 인하여 결과적으로 지역별 저렴한 주택 공급의 불균형 현상이 발생하였다. 또한 주택의 최소 획지 규모

투고일 : 2018. 8. 31. / 심사완료일 : 2018. 9. 17. / 게재확정일 : 2018. 10. 8.

- * 주저자 : 건국대학교 일반대학원 법학과 박사과정 수료
Ph.D. candidate of Law, Graduate School of Konkuk University
- ** 교신저자 : 건국대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사
Professor, School of Law, Konkuk University

또는 용적률을 규정하여 이것이 해당 지역에서 거주할 여유가 없는 사람들을 실질적으로 배제하는 배타적 지역(Exclusionary Zoning) 등을 초래하는 등 국민의 주거권과 관련한 문제가 나타나게 되었다.

이에 따라 다수의 저렴주택 주거지를 포함하면서 택지 개발 비율을 위한 인센티브를 조성하거나 의무를 부여하는 토지이용 계획 조정인 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)에 대한 도입 검토를 통하여 실질적인 주택공급정책이 마련될 필요가 있다. 특히, 호주의 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)는 심각한 주택구매능력 하락 상황을 극복하는 데에 일조하였으며, 충분한 저렴주택을 균형적으로 공급한 것은 물론, 모든 신축 주택의 최소 비율이 저소득층에게 접근가능 하도록 보장한다는 점에서 도입 모델로서 고려할 필요가 있다.

이러한 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)를 모티브로 하여 한국형 제도의 도입이 고려되어지는 바, 재산권 및 평등권 등 헌법상의 권리 침해에 대한 사전적인 검토와 더불어, 정부의 저렴주택 공급 정책의 현황에 따른 도입 필요성 등 다양한 요소를 고려하여 ‘사회통합형 용도지역제’ 조례를 통한 의무적인 저렴주택 공급율을 설정하여야 할 것이다. 이러한 조례 제정을 통하여 해당 개발업자에게 추가적인 용적률 제한 완화 및 기타 인센티브 제도를 활용하여 사회통합형 용도지역제의 효율성을 극대화할 수 있으며, 해당 개발 사업의 예측가능성을 담보할 수 있게 될 것이라고 보여 진다. 이와 더불어, 저렴주택의 공급 주체의 다양화는 물론, 이에 따른 주택공급에 소요되는 정부의 복지예산의 대폭적인 절감을 통하여 궁극적으로 효율적인 주거복지 구현에 이바지 할 수 있을 것이라고 본다.

[주제어] 사회통합형 용도지역제, 저렴주택의 공급, 주거안정 정책, 저렴주택 공급 조례, 주거복지 효율화

I. 들어가며

주택은 이미 사유재산권의 대상이라는 한정된 시각에서 벗어나, 지역사회 및 사회적 관계를 형성하는 사회성의 대상으로서 자리매김하고 있다. 정부 역시, 이러한 주택의 중요성을 고려하여 2004년 이래로 소득계층별 주거수준의 격차를 줄이기 위한 정책을 시행하고 있다. 특히, 주거복지의 일환으로서 저소득계층을 위한 저렴주택¹⁾의 공급을

1) ‘저렴주택’이라는 용어는 외국에서 임대주택 또는 사회주택의 개념으로 사용한 ‘Affordable Housing’을 차용한 것으로서, 저·중소득 임차인에게 가격이 알맞은 임대가격으로 제공된 거처를 말한다. 이에 따라, 우리나라의 경우 시장가격보다 저렴한 임대료를 산정하여 장기간 거주할 수 있도록 공급하는 공공임대주택을 대표적인 저렴주택으로 볼 수 있다. 그러나 한국에서 공급하는 공공임대주택의 경우에는 시장의 논리에 따라 임대료를 산정한 주택이 포함되어 있으며, 본 논문에서는 호주에서 운용중인 Inclusionary Zoning을 통하여 공급하고 있는 affordable housing에 대한 현황을 다루고 있기 때문에, affordable housing을 ‘저렴주택’으로 번역하여 용어 본연의 의미에 중점을 두고자 하였다. 한편, 우리나라에서 추진하고 있는 ‘공공임대주택 공급정책’은

위하여 주택공급 지원제도 및 주택수요자 지원제도 등 여러 형태의 주택 관련 정책을 대표적으로 들 수 있다. 하지만 기존에 시행한 저렴한주택 정책에 따른 주택 재고율은 2015년 기준 약 5.9%로 매우 저조한 수준에 머무르고 있으며, 지역별 주택수급의 불균형 현상 및 해당 지역에서 살 여유가 없는 사람들을 실질적으로 배제하는 배타적 지역(Exclusionary Zoning)을 초래할 가능성 또한 발생하고 있는 실정이다.

특히, 정부 및 공공기관에서 주체적으로 공급하는 ‘공공임대주택’ 등은 주택법, 도시 및 주거환경정비법, 공공주택 특별법 등 각각의 분산된 개별법을 통하여 임대주택 공급 비율 및 주택규모별 건설 비율을 규정하고 있으며, 개발사업의 유형에 따라서도 그 비율이 각기 다른 실정이다. 또한 각 지방자치단체에서 구체적인 공급비율 등을 조례를 통하여 규정하고 있으나 실질적으로 임대주택을 공급하지 않는 사례도 발생하고 있다.²⁾

이에 따라 실질적으로 주거복지에 기여하기 위한 효율적인 저렴한주택 공급정책으로의 개선 및 국민, 특히 저소득층의 주거권을 보장할 수 있도록 다양한 방안을 모색할 필요가 있다. 그 중에서도 선진국에서 저렴한주택 공급정책으로서 최적의 결과를 도출하여 성공적인 정책사례가 되고 있는 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)에 대한 검토를 통하여, 한국형 제도로의 도입 및 법제화 가능성의 여부, 그러한 가능성이 있는 경우에 있어서 법제화 방안 등에 대하여 논의해 볼 가치가 있다고 보여 진다.

본고에서는 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)를 운용하고 있는 선진국 중 비교적 최근에 도입하여 성공결과를 도출하고 있는 호주에서의 운용현황을 통하여 이에 대한 검토를 하고자 한다. 호주에서는 이 제도를 통하여 Sydney 등 각 지역에서의 심각한 주택구매능력 하락 위기를 극복했을 뿐만 아니라, 각 지역에서 저소득층에게 저렴한주택을 충분히 공급한 성공적인 케이스가 되고 있으므로 이를 도입 모델로서 적극 검토할 필요가 있다. 이에 따라 우선적으로 기존의 저렴한주택 공급을 위한 용도지역제 현황을 분석하고, 심각한 주택가격 위기를 극복하기 위하여 모든 신축 주택에서 일정 비율을 저소득층에게 접근가능 하도록 보장하는 메커니즘을 구축한 호주의 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)를 검토하여 시사점을 도출한다. 이를 토대로 하여, 우리나라에서 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)를 도입할 경우에 발생할 수 있는 논의사항을 검토하고, 한국형 제도 도입 방안의 개황을 제시하여 실질적인 저렴한주택 공급정책

따로 ‘저렴주택’이라는 용어로 변경하지 않고 고유의 정책명을 사용하였다.

2) 남희현, “대치동 은마아파트, 용적률 줄여 임대주택 없는 재건축 추진하나”, 2018.7.23. 비즈니스포스트, <http://www.businesspost.co.kr/BP?command=article_view&num=89974>, 검색일자: 2018.8.29.

을 위한 기반 마련에 토대를 제공하고자 한다.

II. 저렴주택 공급을 위한 법제 현황 분석

정부는 영구임대주택을 공급했던 1989년 이래로, 국민의 주거권을 보장하기 위하여 헌법 및 각 개별법에 따라 다양한 유형의 임대주택을 공급하고 있다. 특히, ‘저렴주택’의 범위, 즉 시장의 논리에 따르지 않는 임대료를 산정하여 제공하는 저렴주택은 시대에 따라 각기 달리 수립된 계획 및 정책을 기반으로 하여, 양적인 부분에서 공급량이 상당부분 증가하는 결과를 나타내고 있다.

1. 저렴주택 공급정책

일반적으로 ‘공급정책’은 신규의 주택건설 뿐만 아니라, 배분에 관한 문제까지도 포함하는 것으로 보고 있다. 특히 기존의 주택공급정책을 통하여 정부가 시장에 개입하여 배분대상 및 배분방식에 대한 부분까지도 주택공급의 핵심적인 요소로 작용하였다.³⁾ 특히, 저렴주택 공급정책은 소득계층 및 소득수준 등 일정한 집단을 정책대상으로 하여, 그들의 수요에 충족하는 공급량 및 주택형태 등을 정책적 목표로 하고 있다. 이에 따라 시대에 따라 변화하는 수요에 대응하여 다양한 공급정책의 형태로 나타나고 있으며, 정부가 시장에 개입하는 정도에도 차이가 발생하고 있다.

한편, 최근에는 정부가 국토교통부 및 기획재정부 등 관계부처 합동으로 마련한 “사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵”⁴⁾을 통하여, ① 저소득층을 위한 공적 임대주택 41만호를 공급, ② 무주택 서민을 위하여 LH 등 공공이 직접 공급하는 공공임대주택 총 65만호를 공급할 계획을 갖고 있다고 발표한 바 있다.

3) 김현아, “주택공급정책의 평가와 과제”, 한국주택학회 학술대회 발표논문집, 한국주택학회, 2006, 74쪽.

4) 국토교통부, “사회통합형 주거사다리 구축을 위한 「주거복지로드맵」 발표”, 2017.11.29. <http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?cmspage=1&id=95079992>, 검색일자: 2018.3.15.

1.1 저렴한주택 공급정책의 법적 근거

현행 저렴한주택 공급정책은 헌법 및 개별 법률의 규정을 근거로 하여 시행되고 있으며, 중앙정부에서 주도적으로 추진하는 등 국가차원의 추진기반 정책으로 볼 수 있다. 다만, 개별 법률의 위임을 통하여 각 지방자치단체에서 조례로 규정하여 이를 지역적 특성에 맞추어 따로 규정하고 있기도 하다.

1.1.1 헌법적 근거

우리나라에서 저렴한주택의 공급은 주거복지정책의 일환으로써, 저렴한주택을 공급받는 수혜대상자의 기본적인 주거욕구를 충족시키고 이를 통하여 안정적인 주거생활을 보장하는데 목적을 두고 있다.⁵⁾ 즉, 저렴한주택의 공급은 국민의 주거권을 기반으로 하여 시행되고 있으며, 주거권의 보장을 위한 정책의 형태로 나타나고 있다. 한편, 이러한 주거권은 자유권적, 재산권적 및 생존권적 특성을 가진 종합적인 기본권으로서, 헌법 제10조의 행복추구권 및 동법 제35조 제3항의 주거환경권⁶⁾ 등의 규정⁷⁾으로부터 도출할 수 있다.

1.1.2 법률적 근거

저렴주택 공급정책의 구체적인 시행 기준에 관해서는 각 개별법에서 정비사업의 유형 및 주택의 유형에 따라 각기 다른 공급비율 및 용적률 등의 완화 규정을 두고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 먼저 2015년 8월에 개정된 공공주택 특별법⁸⁾에 의하여 공공임대주택의 공급에 대한 법적 기반이 마련되었으며, ‘공공주택지구’에서의 공공주택 비율을 정하고 있다(공공주택 특별법 시행령 제3조 제1호). 즉, 동법 및 동법 시행령에 따라, 전체 주택 호수의 100분의 35 이상에 해당하는 공공임대주택(영구임대주택 5%

5) 김근용/김혜승/박천규/이운상, “공공임대주택 공급체계 개선방안 연구”, 국토연구원 연구보고서, 국토연구원, 2015, 22쪽.

6) 헌법 제35조 제3항이 기본권으로 규정하고 있는지 등 규정형식에 대하여는 다양한 견해가 있다. 이러한 견해들을 종합적으로 살펴보면, 주거권을 동조에서 직접적으로 보장한다고는 볼 수 없지만 국가가 ‘쾌적한 주거생활’을 보장하도록 규정하고 있으므로, 주거권에 대한 필요성에 대하여 간접적으로 규정하고 있다고 볼 수 있다. 김태영, “주거권 실현을 위한 주거비 지원의 법적 고찰”, 이화여자대학교 대학원 박사학위논문, 2016, 48-49쪽.

7) 이외에도 헌법 제14조의 거주이전의 자유 및 동법 제16조의 주거의 자유에 대한 규정 등도 주거권과 연관되어 있다고 볼 수 있다. 김태영, 위의 논문, 46-47쪽.

8) 공공주택 특별법은 기존의 공공주택건설 등에 관한 특별법이 일부 개정된 법률로써, 산재되어 있던 공공임대주택 관련 규정들이 통합 및 단순화되었다.

이상을 포함하여 장기공공임대주택 25% 이상) 및 전체 주택 호수의 100분의 25 이하에 해당하는 공공분양주택을 공급하여야 한다. 뿐만 아니라, 도시 및 주거환경정비법에서도 임대주택 및 주택규모별 건설비율로서 임대 주택의 경우 전체 세대수 또는 전체 연면적의 100분의 30 이하의 범위로 정하고 있으며(법 제10조), 개별 정비구역 내에 저렴주택 공급 규정이 적용되도록 ‘정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율’(국토교통부 고시 제2018-102호, 개정 2018. 2. 9.)을 제정하여 시행하고 있다.

이 밖에도 주택법 시행령 제46조 제1항에서 사업주체가 건설하는 주택의 75% 이하의 범위에서 일정 비율 이상을 국민주택규모⁹⁾로 건설하게 할 수 있도록 하고 있으며, 주택법 제20조에 따라 “임대주택의 건설·공급에 관한 사항”을 포함한 사업계획 승인신청서의 경우, 사업주체에게 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제78조¹⁰⁾에 따른 용적률 범위에서 조례로 정하는 기준에 따라 용적률을 완화하여 적용할 수 있도록 정하고 있다.

1.2 저렴주택 공급 현황

정부는 서민의 주거안정 기반 강화를 위하여 2013년부터 55.1만호의 공공임대주택 공급을 추진하였다(2017년 기준).¹¹⁾ 특히 정부·지자체가 소유·관리하면서 임차인에게 임대하는 공공임대주택의 경우, 신규 건설형(연평균 7만호), 매입형(연간 3만호), 임차형(연간 3만호) 등 연간 13만호를 공급한 결과를 보이기도 하였다.¹²⁾

그러나 이를 구체적으로 살펴보면, 전국적인 수준에서 저소득층이 주로 임대하는 연립주택의 중위가격을 통하여, 여전히 서울과 수도권 지역에서 주거비 부담이 크다는 것을 알 수 있다.¹³⁾ 또한 서울, 경기 지역들에서 주택보급률¹⁴⁾이 100%를 넘지 못한 상태는 물론, 전체가구 대비 공공임대주택 거주가구비율이 각각 서울 6.1%, 경기도 6.8%로 전국 평균을 하회하고 있다는 것을 알 수 있다.¹⁵⁾

9) “국민주택규모”란 주거의 용도로만 쓰이는 면적(이하 “주거전용면적”이라 한다)이 1호(戶) 또는 1세대 당 85제곱미터 이하인 주택(「수도권정비계획법」 제2조 제1호에 따른 수도권을 제외한 도시지역이 아닌 읍 또는 면 지역은 1호 또는 1세대 당 주거전용면적이 100제곱미터 이하인 주택을 말한다)을 말한다(주택법 제2조 제6호).

10) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제78조(용도지역에서의 용적률)는, 지정된 용도지역에서 용적률의 최대한도의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정하도록 하고 있다.

11) 국토교통부, “성과관리 시행계획 수정안”, 2017, 3쪽.

12) 이는 준공, 입주를 기준으로 한 수치를 의미한다. 국토교통부, 위의 자료, 2017, 8쪽.

〈표 II-1〉 지역별 공공임대주택의 현황¹⁶⁾

구분	2010년 주택보급률 (%)	2015년 주택보급률(%)	가구 수	자가거주율 (%)	주택건설사업자 임대호수 ¹⁷⁾	건설임대주택 거주가구비율 (%)
전국	100.5	102.3	19,111,030	56.0	1,333,866	6.9
서울	94.4	96.0	3,784,490	49.6	265,412	6.1
부산	99.7	102.6	1,335,900	58.8	84,119	6.4
대구	101.5	101.6	928,528	57.4	55,423	8.5
인천	99.8	101.0	1,045,417	58.6	68,002	7.4
광주	101.8	103.5	567,157	57.0	60,008	7.9
대전	101.0	102.2	582,504	55.1	43,950	8.6
울산	105.1	106.9	423,412	62.6	15,867	5.8
세종	-	123.1	75,219	54.7	5,783	4.0
경기	97.3	98.7	4,384,742	55.5	323,458	6.8
강원	108.1	106.7	606,117	55.1	46,089	7.5
충북	107.5	111.2	601,856	57.8	52,280	7.0
충남	104.6	108.3	796,185	56.0	47,316	5.7
전북	106.7	107.5	717,311	58.9	65,555	7.8
전남	107.6	110.4	720,612	59.8	72,561	7.8
경북	108.9	112.5	1,062,724	59.8	54,500	7.5
경남	104.4	106.4	1,258,487	61.2	61,462	8.2
제주	96.2	100.7	220,369	55.9	2,081	5.4

이는 국제적인 수준에서 장기공공임대주택의 재고율¹⁸⁾을 통해 비교해보더라도, 아쉬운 결과를 나타내고 있다. 비록 국가별로 다양한 유형의 임대주택이 공급되고 있으며,

13) 연립주택의 지역별 중위가격 및 전월세 가격(2017.6. 기준)

(단위: 천 원)

구분	매매	전세	월세보증금	월세
서울	198,454	128,705	35,308	467
수도권	145,493	95,159	23,426	396
지방	80,017	54,313	10,535	278

* 자료: 박신영, “공적 임대주택 공급 확대와 서민 주거 안정방안”, 국토 제432호, 국토연구원, 2017, 21쪽 표 인용.

14) 주택의 양적 부족을 나타내는 대표적인 비율로써, 가구 수에 1인 가구를 포함하고, 주택 수에 다가구주택을 구분하여 각각 1호의 주택으로 계산하는 신주택보급률을 의미한다.

15) 박신영, 앞의 논문, 21-22쪽.

16) KOSIS 및 국토교통부 2017a, 560쪽 통계 재인용; 박신영, 위의 논문, 22쪽 표 인용.

17) 지역별 통계로서 공공임대주택의 유형별 재고가 파악되지 않아 지역별 주택건설사업자에 의한 임대주택호수를 사용하여 실질적인 공공임대주택과는 다소 차이가 있다.

18) 우리나라에서 10년 이상의 임대주택을 장기임대주택으로 분류하고 있다.

장기공공임대주택의 공급현황이 반드시 국민의 주거권 보장 여부의 정확한 기준점이 될 수는 없다. 그러나 일반적으로 임대기간이 상대적으로 길어 안정적인 주거생활을 영위할 수 있도록 하는 장기공공임대주택의 공급율을 지표로 삼아, 국제적인 기준에 비추어 현재 우리 정부의 공급현황 및 수준을 파악하는 데에 중요한 의의가 있을 것으로 보여 진다. 이를 고려해 보았을 때, 우리 정부는 지난 2015년 기준으로 약 116만호의 장기공공임대주택을 공급하여 약 5.9%의 재고율이라는 좋은 성적을 거뒀음에도 불구하고, 개별 국가에서의 재고율을 하회하는 것은 물론, OECD 국가들의 평균 재고율과 비교하여도 상당히 낮은 비율로 나타난다.

〈표 II-2〉 외국의 장기공공임대주택 재고율¹⁹⁾

(단위: %)

한국	일본	아일랜드	프랑스	영국	스웨덴	덴마크	오스트리아	네덜란드	OECD 평균	EU 평균
5.9	6.1	9	16	18	18	19	24	32	8	9.4

한편, 최근에 문재인 정부는 공공임대주택 공급계획(2017년)을 공약화하여 발표하면서, 공공임대주택의 공급이 다양한 사회계층에게 활성화 될 것이라는 점을 확인할 수 있다. 즉, 문재인 정부가 발표한 공공임대주택 공급계획에 따르면, 공적임대주택 연 17만호 중 공공기관이 직접 공급 및 관리하는 장기 공공임대주택으로 13만호를 공급하고, 공공지원을 통해 민간주택의 임대료와 임대기간 등을 관리하는 공공지원임대주택 4만호의 공급이 예상된다.²⁰⁾

〈표 II-3〉 연간 공공임대주택 공급 계획²¹⁾

(단위: 만호)

구분/연도	2008 ~ 2012	2013 ~ 2016	2017	공급 계획(준공기준)						평균
				2018	2019	2020	2021	2022	합계	
합계	연9.1	연10.8	12	13	13	13	13	13	65	13
건설형	연6.2	연6.1	7	7	7	7	7	7	35	7
매입형	연1.4	연1.2	1.6	2	2.5	2.5	3	3	13	2.6
임차형	연1.5	연3.4	3.4	4	3.5	3.5	3	3	17	3.4

19) 한국(2015), 일본(2008), 스웨덴(2008), 기타 유럽지역(2010-2012) 기준, OECD(2014, 국토연구원 Brief); 국토교통부, “2016년도 주택업무편람”, 553쪽 표 참고.

20) 유병훈, “문재인 ‘공적임대주택 매년 17만호 공급할 것’”, 2017.4.24. 조선비즈, <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/04/24/2017042401193.html> 검색일자: 2018.4.3.

이러한 공급계획에 따라, 향후에 일반적인 방식인 신규건설을 통한 공공임대건설주택 뿐만 아니라, 공공지원을 받는 민간부문의 주택을 활용한 양방향으로의 공급정책 추진이 예상되는 바이다.

2. 저렴한주택을 위한 용도지역제

국가의 법체계 하에서 저렴한주택을 공급하기 위한 방안으로는 2가지 형태로 구분되고 볼 수 있다. 첫 번째로, 우리나라와 같이 개별법에 따라 사업의 형태(재개발사업, 정비사업 등)에 따라 공급되어야 하는 임대주택의 일정 비율을 규정하고, 이에 따른 규제완화 및 각종 혜택 등에 관한 사항을 각각 따로 규정하는 방법이 있다. 두 번째로는, 관련 법률의 위임을 받은 조례를 통해 지정된 용도지역(zone)에서 시행되는 개발사업은 일정한 소득수준에 해당하는 가정을 위해 저렴한주택의 일정한 비율을 확보하여야 할 것을 규정하며 이에 관련 있는 용적률 및 인센티브 규정을 모두 규정하는 방안이 있다.

2.1 저렴한주택 공급과 용도지역제의 검토

우리나라와는 달리, 미국, 영국, 호주 등 선진국에서는 일정한 지역을 지정하여 해당 지역 내에서 이루어지는 신규 개발사업의 일정비율을 저소득층 등²²⁾에게 공급하도록 규정하고 있다. 이러한 공급은 주로 주(州) 단위에서 해당 조례를 제정하고, 이를 각 도시 조례에서 세부적으로 규정하여 시행하도록 하고 있다. 즉, 외국에서는 일반적으로 용도지역 위원회(Zoning Commision)에서 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)를 지정하고, 개발업자가 10호 이상의 주택을 건설하거나 기존 건물에서 10호 이상의 주택을 추가하는 것이 주택지 연면적(floor space)의 증가로 나타날 때 해당 용도지역 규정이 적용되도록 하고 있다. 이 때, 각 도시의 ‘주택부서 및 커뮤니티 개발’이 해당 가정을 저렴한주택으로 이동하도록 하는 수혜 절차를 관리하는 역할을 하고 있다.²³⁾

반면에, 우리나라에서는 저렴한주택 공급을 위한 용도지역제를 따로 규정하고 있지

21) 이재준/이영은/김현수/김이탁/이문기, “도시재생에서 도시재생뉴딜로, 그 실현방법을 찾아본다”, 도시정보 제426호, 대한민국토·도시계획학회, 2017, 11쪽 표 인용.

22) 저렴한주택의 공급대상이 저소득층 뿐만 아니라 중소득층 가정으로까지 확대 적용되는 경우도 있다.

23) Brian Johnson, “Here’s how DC’s inclusionary zoning program works”, GREATER GREATER WASHINGTON, 2015 참고 <<https://ggwash.org/view/39157/heres-how-dcs-inclusionary-zoning-program-works>>, 검색일자: 2018.8.23.

않다. 앞에서 검토한 바와 같이, 각각의 개별법에서 특정한 주택 유형 또는 정비사업에 따라 임대주택 건설비율 또는 일정한 경우에 있어서 용적률의 완화 등과 같은 규정을 두고 있을 뿐이다.

그러나 본고에서 제시하고자 하는 저렴주택 공급을 위한 용도지역제 도입 방안에 관한 논의를 하기 위하여, 이상에서 용도지역제에 대한 개괄적인 검토 이후에 이를 논하고자 한다.

2.2 용도지역제의 개념 및 법적 근거

2.2.1 개념

‘용도지역제’는 도시 내에 나누어진 여러 개의 지역(zone)에 따라 이용목적 및 용도·용적규제를 달리 적용하는 제도를 말한다. 즉, 개별지역에 따라 허용되는 용도가 달라지며, 제한적으로 건축물의 높이·밀도²⁴⁾·용적 등을 설정하게 된다.²⁵⁾ 특히 용도지역은 도시·군관리계획으로 결정하는 지역으로서, 토지 이용의 합리화 및 미관·환경 개선의 도모 등 이를 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립한다는 기능을 갖고 있다.²⁶⁾ 이는 우리나라의 경우 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의해 채택되고 있는 제도로서, 전 국토에 적용되는 토지이용규제 수단 및 포괄적인 도시계획 수단으로서 자리매김하고 있다.

24) 우리나라의 경우, 건축물의 높이, 용적율, 건폐율에 더욱 중점을 두고 있기는 하다.

25) 민태욱, “도시 토지이용통제수단으로서의 용도지역제”, 부동산학연구 제13집 제1호, 한국부동산분석학회, 2007, 7-8쪽.

26) 국토교통부/LH 한국토지주택공사, “2016 도시계획현황”, 2017, 83쪽 참고.

분류	내용
도시지역	인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 당해 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역(주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역)
관리지역	도시지역의 인구와 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림업의 진흥, 자연환경 또는 산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경 보전지역에 준하여 관리가 필요한 지역(보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역)
농림지역	도시지역에 속하지 아니하는 농지법에 의한 농업진흥지역 또는 산지관리법에 의한 보전산지 등으로서 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위하여 필요한 지역
자연환경보전지역	자연·환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역

2.2.2. 법적 근거

용도지역제는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따라 지구단위계획과 더불어 도시관리계획의 틀 속에서 지정되고 작동되며,²⁷⁾ 토지 이용, 건축물 용도, 건폐율, 용적률, 높이, 대지분할제한 등 모두 6가지 정도를 규제할 수 있는 것으로 볼 수 있다.²⁸⁾ 이에 따라 분류된 용도지역은 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 4개로 나누어지며, 도시지역 및 관리지역에 대하여 다시 세분하고 있다. 즉, 도시지역의 경우, 다시 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역 등 4개의 지역으로 구분하고, 관리지역의 경우, 보전관리지역·생산관리지역·계획관리지역으로 구분하고 있다.²⁹⁾

한편, 이러한 용도지역은 세분 또는 변경할 수 있는 바, 국토교통부장관, 시·도지사 또는 인구 50만 이상 대도시 시장이 시행령에 근거하여 용도지역을 도시·군관리계획결정으로 다시 세분하여 지정하거나 변경할 수 있다.³⁰⁾

3. 문제점 분석

우리나라의 공공임대주택 공급정책은 단기간에 상당한 수준의 양적 성장을 거뒀다는 점에서 의의가 있다. 하지만 오랜 시간에 거쳐 구축된 체계적인 법체계의 미비 및 정책적인 연계성이 부족하며, 시대별로 다양한 형태의 임대주택이 새로 도입되어 정책연결이 단절되는 등과 같은 미비점으로 인하여 그와 관련한 문제점 또한 발생하고 있다.

3.1 법적 문제점

각 개별 법률을 통하여 이루어지는 법적 체계 및 정비사업의 유형에 따라 공급해야 하는 임대주택의 비율에 대한 규정의 사각지대로 인하여, 일정한 정비사업에서 임대주택을 공급하지 않는 사례가 발생하고 있다.³¹⁾ 즉, 현행 도시 및 주거환경정비법에 따르면, 정비계획으로 정해진 용적률을 준수하는 경우, 초과 용적률을 부여받는 대신에 요구되

27) 김상조/송지은/유천웅, “미래 도시정책에 따른 토지이용규제제도 개선을 위한 기초조사 연구”, 국토연구원 연구보고서, 2016, 19쪽.

28) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 및 동법 시행령.

29) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조 및 제36조 제1항.

30) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조 제2항.

31) 남희현, “대치동 은마아파트, 용적률 줄여 임대주택 없는 재건축 추진하나”, 2018.7.23. 비즈니스포스트, <http://www.businesspost.co.kr/BP?command=article_view&num=89974>, 검색일자: 2018.8.29.

는 의무적인 소형주택 건설비율 규정에 따르지 않아도 되는 등³²⁾의 문제가 발생하고 있다. 또한 정비구역을 지정·심의하는 ‘도시계획위원회’가 이러한 정비사업의 결정에 개입하여 임대주택을 건설하도록 하는 경우, 사유재산권의 침해 문제까지 발생할 수 있으므로 이에 대한 적절한 해결책이 없는 실정이다.

이와 같이 법체계상의 미비점으로 인하여, 각 지방자치단체 등 해당 지역에서 공급하는 임대주택의 공급 창구의 역할을 하지 못하여 저소득층 등 일정한 사회계층에 있는 수혜대상자를 위한 주택공급이 어려워지게 된다. 이는 저소득층 등의 주거권 보장을 실현하지 못하는 결과로 나타나며, 궁극적으로 국가차원의 주거복지 정책 방향과도 합치하지 않는다.

3.2 정책적 문제점

정부에서 시행 중인 공공임대주택 공급정책은 저소득 임차가구에 대한 지역단위의 세부적인 조사 부재와 총량적인 공급 위주의 정책으로 인하여 지역별 수급의 불균형 현상으로 나타났다.³³⁾ 이는 아래의 표 <II-4>를 통하여 각 지역별 공공임대주택 재고 수로 확인할 수 있다. 즉, 지역별로 공공임대주택 재고 수를 살펴보면 서울 25만호, 인천 6.2만호, 경기 34만호로 수도권 재고가 65.2만호에 달하며 전체 공공임대주택 재고의 약 48%를 차지하고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 II-4〉 지역별 공공임대주택 재고현황(2016년 기준)³⁴⁾

(단위: 호)

지역명	재고 수	지역명	재고 수
서울	251,912	강원	44,578
부산	68,936	충북	52,540
대구	62,972	충남	47,963
인천	62,933	전북	65,494
광주	60,935	전남	85,531
대전	47,696	경북	50,830
울산	16,951	경남	65,644
경기	347,112	세종	11,847
제주	13,827	합계	1,357,701

32) 도시 및 주거환경정비법 제54조 이하.

33) 최태립, “지역 맞춤형 저소득층 임차가구 지원을 위한 제언”, 국토 제433호, 국토연구원, 2017, 148쪽.

반면, 비수도권의 경우 전체 공공임대주택 재고의 52% 정도를 차지하고 있으며, 전남 8.5만호, 부산 6.8만호, 경남 6.56만호 순으로 높은 재고량을 나타내고 있다. 이는 공공임대주택 재고의 지역별 편차 정도를 확인할 수 있으며, 수도권 지역을 중심으로 공공임대주택 공급이 집중적으로 이루어진 것을 알 수 있다.³⁵⁾

이 밖에도 기존에 공급한 공공임대주택의 대부분이 주택유형이나 사회적 계층 간의 혼합방식이 고려되지 않아, 사회계층 간의 단절을 초래했다는 평가도 배제할 수 없다.

III. 호주의 저렴한주택과 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)

호주는 2010년 이래로, 저렴하며 접근성 높은 주택의 공급 등을 장기적인 도시 정책과 제로 선정하였으며,³⁶⁾ 국가도시정책 중 하나로서 적정한 소득계층 혼합주거의 공급을 촉진하기 위하여 ① 대도시권 전역에 걸쳐 다양한 범주의 저렴한주택 등 대중교통과 연계될 수 있는 다양한 형태의 주택 공급, ② 높은 서비스 수준을 갖춘 요양시설 등 노인계층의 주거시설 제공을 목표로 하고 있다.³⁷⁾

이에 따라 저렴한주택의 공급은 호주의 국가도시정책으로서 매우 중요한 과제로 자리매김 하고 있으며, 이를 위한 도시계획 체계로서 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning) 제도를 시행하고 있다.

1. 개념

사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)는 다수의 합리적인 가격의 주택 주거지를 포함하여 택지 개발의 비율을 위하여 인센티브를 조성하거나 권한을 주는 토지이용 계획 조정을 말한다.³⁸⁾ 이는 임대 규제를 대체하기 위한 시장지향적인 해결책으로 일컬

34) 국토교통부 통계누리 홈페이지, 임대주택통계 참고. <http://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRsId=37&hFormId=840&hDivEng=&month_yn=>>.

35) 김근용/김혜승/박천규/이운상, 앞의 보고서, 2015, 44쪽.

36) 박세훈 외, “2015년 미래 도시정책 수립방안에 대한 연구”, 국토교통부 연구보고서, 2016, 52쪽.

37) 박세훈 외, 위의 보고서, 2016, 55쪽.

38) AHURi(Australian Housing and Urban Research Institute) 웹사이트 참고<<https://www.ahuri.edu.au/cities/cities>>, 검색일자: 2018.6.18.

어지기도 한다.

사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)에는 계획수립 과정을 통한 합리적 가격의 주택 건설의 2가지 주요 접근방법이 있다. 첫 번째는, 계획 승인 조건으로서 개발에 포함되는 다수의 부담 가능한 가격의 주택을 요구하는 의무적 모델이 있다. 개발업자가 건설해야 할 의무가 있는 잠재적인 부담 가능한 가격의 주택 수는 계획 평가 과정 중에 개발업자와 계획 당국 간에 협의된 협정에 의하거나,³⁹⁾ 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)를 통하여 주택 또는 개발 가치의 비율로 지정된 정해진 요건에 의하여 결정된다. 두 번째 접근방법은 개발업자를 위한 비용감소에 의하여 장려되는 자발적인 인센티브 모델이다. 계획 인센티브의 유형으로는, 하숙, 학생 기숙사 및 지정된 지역에서의 실버타운과 같은 저비용 주택을 장려하기 위한 부지 총수익 증가 등 성과 기준에 근거한 계획 기준의 변경, 부담 가능한 가격 전용 주택을 마련하는 대가로 부여되는 높이, 밀도,⁴⁰⁾ 주차 통제 완화 등의 보너스 제도가 포함된다. 또한 신속처리 승인, 감면, 면제 또는 신청료, 사회기반시설 부담금 또는 요금 환불과 같이, 계획수립 과정에서 저렴주택을 포함하는 프로젝트가 특별한 대우를 받는 계획 수립과정 인센티브가 있다.⁴¹⁾

2. 도입 배경

호주에서는 CBD를 중심으로 주택비용이 상승함에 따라, 덜 부유한 가정들이 교통망 및 취업 기회에 대한 접근이 빈약한 수도권의 외곽 지역으로 밀려나게 되었다.⁴²⁾ 이에 따라 저소득계층은 가계 수입에 대한 어려움은 물론, 계층상승의 기회를 갖기 어려운 사회구조로 인하여 빈부격차를 해소하지 못하였고 이는 오랜 기간 동안 지속되었다.

39) New South Wales 주에서 시행 중인 Voluntary planning agreements (VPAs)를 대표적으로 들 수 있다.

40) 그러나 ‘밀도 보너스’ 제도와 관련하여 반대 의견이 있다. 뉴 사우스 웨일즈 대학교(University of New South Wales)의 Bill Randolph 교수는 개발업자들을 위한 ‘밀도 보너스’가 ‘역 경매’를 만들게 되고, 더 높은 밀도를 가진 저렴주택을 위해 ‘지불’해야 하는 것에 대해 불만을 품을지도 모르는 상황 등 지역공동체 구성원들 사이에 마찰을 일으킬 수 있기 때문에 잘못된 방법이라고 한다.; Andrew Heaton, “Is Inclusionary Zoning Part of Australia’s Housing Affordability Solution?”, Sourceable, 2016, <<https://sourceable.net/is-inclusionary-zoning-part-of-australias-housing-affordability-solution/>>, 검색일자: 2018.4.2.

41) AHURi(Australian Housing and Urban Research Institute) 웹사이트 참고<<https://www.ahuri.edu.au/cities/cities>>, 검색일자: 2018.6.18.

42) Andrew Heaton, “Is Inclusionary Zoning Part of Australia’s Housing Affordability Solution?”, Sourceable, 2016, <<https://sourceable.net/is-inclusionary-zoning-part-of-australias-housing-affordability-solution/>>, 검색일자: 2018.4.2.

또한 호주 정부에서는 주택 공급정책과 관련하여 악화되는 주택구매능력 수치에 대한 고민이 있었다. ABS(Australian Bureau of Statistics)에 따르면, 자가 주택을 소유한 25-35세의 비율이 1996년(52%)에 비하여 2011년에 42%로 감소하였으며,⁴³⁾ 도심지역에서의 평균 주택가격이 평균 정규직 성인임금의 7.6배에 달하는 \$623,000(2015년 - 2016년 기준)을 나타냈다.⁴⁴⁾ 즉, 도심지역에 있는 주택가격의 대폭적인 상승과 동시에, 이를 소유·구매할 능력이 있는 사람들은 매년 감소하고 있었다. 특히, 주택 가격 자체가 사회초년생이 감당할 수 있는 능력을 벗어난 경우가 많았기 때문에 이에 대한 고민이 필요했다.

이에 따라 호주정부의 초점은 저·중소득층의 주택구매력 및 주택공급의 사정을 토대로 하여 언급된 개념 중 하나로서, 개발업자가 신규 개발에 대한 승인 조건으로 저·중소득 가구에 적합한 특정 비율의 주택을 제공해야 한다는 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)를 중심으로 돌아가게 된 것이다.⁴⁵⁾

3. 저렴한주택과 Inclusionary Zoning

3.1 저렴한주택 공급 아젠다

호주에서 저렴한주택은 주 정부에 의해 소유 및 관리되는 공용주택과는 구분되며, 대부분의 경우, 저렴한주택은 비영리 조직에 의하여 개발된다.⁴⁶⁾ 이러한 저렴한주택과 관련하여, 시행 초기에는 각각의 용도지역 또는 지역사회에서 반드시 저렴한주택을 받아들여야 하는 저렴한주택 공급 아젠다에 대하여 마지못해 하는 반응을 가졌다.

그러나 논의 당시부터 값비싼 주택 공급이 저소득 가정을 CBD 지역에서 내쫓고 있었던 Sydney 시를 중심으로 하여, 저렴한주택 공급이 주택구매력 향상 등 도시계획 절차의 모든 측면에서 유의미한 고려 사항으로서 수락되어졌다.⁴⁷⁾

43) ABS 통계에 따르면, 호주의 각 가정에서는 2015-2016년에 평균적으로 총 주간(weekly) 소득의 14%를 주택비용에 지출했으며, 2009-2010년 이후로 변경되지 않았다; Australian Bureau of Statistics, "Housing Occupancy and Costs, 2015-16", <<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@nsf/mf/4130.0>>, 검색일자: 2018.3.3.

44) Australian Bureau of Statistics, "Housing Expenditure Survey, Australia: Summary of Results, 2015-16" <<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@nsf/mf/6530.0>>, 검색일자: 2018.3.3.

45) Andrew Heaton, "Is Inclusionary Zoning Part of Australia's Housing Affordability Solution?", Sourceable, 2016, <<https://sourceable.net/is-inclusionary-zoning-part-of-australias-housing-affordability-solution/>>, 검색일자: 2018.4.2.

46) BHC(creating liveable communities), "WHAT IS AFFORDABLE HOUSING?" 참고 <<http://bhcl.com.au/about-bhc/about-affordable-housing/>>, 검색일자: 2018.5.16.

3.2 각 주별 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)

호주에서는 ACT, NSW 주, SA 주⁴⁸⁾ 및 Victoria 주에서 사회통합적인 도시계획 체계를 갖추고 있으며, 그에 따른 저렴한주택 공급 정책을 운영하고 있다. 특히, Victoria 주에서는 지난 2017년에 새로이 도입된 ‘사회통합형 주택 시범용 프로그램’(Inclusionary Housing pilot program)을 통하여 사회계층의 통합을 도모하고 있다.⁴⁹⁾

이와 더불어, 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)와 연계된 밀도 보너스 및 인센티브 등 관련 제도는, TAS 주를 제외한 모든 주에서 저렴한주택 공급을 위하여 시행하고 있다.

〈표 III-1〉 호주 Inclusionary Zoning 시행 현황⁵⁰⁾

주	Inclusionary Zoning	밀도보너스/도시계획 혜택 / 협의된 협정
ACT	15-25% 목표치	저렴주택 소유에 적용
NSW	Sydney도심에 지정된 부분	저렴 임대주택 장려를 위해 주 전역에 적용되는 정책
NT	X	작은 획지 규모(Multiple Dwelling Residential 구역)
QLD	X	작은 획지들이 더욱 다양하고 저렴한 주택 공급 지원 가능
SA	15% 목표치(주거지역)	목표치 달성을 위한 인센티브 제도와 혜택
TAS	X	X
VIC	Inclusionary Housing pilot program 시행중	협의된 협정은 Melbourne 도심의 몇몇 지역에서 저렴한주택 인도에 사용됨
WA	X	지역 당국들은 Fremantle Planning Scheme(2017)에 포함된 밀도 보너스와 같이, planning 혜택 및 인센티브 제도를 도입하는 것이 가능했음

47) 그렇지만 일부에서는 저렴한주택 공급 요건들이 재산권 및 미신고 된 세금에 대한 침해로 여겨졌기 때문에, 초기 도시계획 지침에서 저렴한주택을 위한 특정한 요건의 편입은 무효화 되었다, Leslie A. Stein, *Principles of planning law*, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2008, p. 37.

48) 이하에서 ACT는 호주 특별 자치구(Australian Capital Territory)를 의미하며, NSW는 New South Wales 주, SA 주는 South Australia 주, TAS 주는 Tasmania 주를 일컫는다.

49) Government of Victoria 웹사이트 참고 <<https://www.vic.gov.au/affordablehousing/housing-supply-and-planning/inclusionary-housing.html>>.

50) Gurran, N., Gilbert, C., Gibb, K., van den Nouweland, R., James, A. and Phibbs, P., (2018) Supporting affordable housing supply: inclusionary planning in new and renewing communities, AHURI Final Report No. 297, Australian Housing and Urban Research Institute Limited, Melbourne, 2018, p. 28 표 재구성.

한편, 본 논문에서는 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)를 중심으로 하여, 해당 제도를 운용하여 기반을 구축한 SA 주, NSW 주 및 ACT의 사례를 대표적으로 살펴보고자 한다.

3.2.1 South Australia 주

호주 내에서, SA 주는 저렴한주택 사회통합에 가장 광범위하고 일관되게 적용된 접근방법을 가지고 있다. 이를 살펴보면, 먼저, 2005년에 도입된 Housing Plan을 통하여 모든 중요한 개발 프로젝트에서 새로운 주택의 15%가 저렴해야 하며, 취약계층을 위한 최소 5%의 저렴한주택을 포함하도록 의무화했다.⁵¹⁾ 이 수치는 30년 동안(2040년까지) Greater Adelaide에 있는 8개의 지역에 걸쳐 분배된 38,700개의 새로운 저렴한주택의 총계에 달한다.⁵²⁾

SA 주정부가 중요한 개발 용지에 저렴한주택 15%를 목표치로 발표한 2005년 이래로, 목표치는 계속적으로 ① 지역 계획 개정안 및 해당 지역이 주거용 또는 높은 밀도 주택으로 용도지역 변경이 될 때, ② 주요 개발 용지들을 통하여 진행되었다. 또한 이 목표치(15%)는 Government of South Australia 2017에도 반복되었다.⁵³⁾

한편, SA 주에서는 2005-2015년 동안 새로운 주거지에 적용하는 사회통합적 계획 목표치를 통하여 5,485개의 저렴한주택을 공급했으며, 이 수치는 SA 주에서 공급하는 전체 주택의 약 17%에 해당한다.⁵⁴⁾ 또한 2014년에는 South Australia 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning) 체계를 통하여 추가적으로 3,300개 및 1,489개의 저렴한주택을 제공한 성과를 나타냈다.⁵⁵⁾

현재, 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)와 관련한 주 정책 및 지역 계획 법제에서는 주요 새로운 개발 및 재개발 상황에서 저렴한주택을 확보하기 위한 의무적인 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning) 모델과 더불어, 의무적이지 않은 상황에서

51) AHURi(Australian Housing and Urban Research Institute) Brief, "Understanding Inclusionary zoning", 2017.3., <<https://www.ahuri.edu.au/policy/ahuri-briefs/Understanding-inclusionary-zoning>>, 검색일자: 2018.6.20.

52) Gurran, N., Gilbert, C., Gibb, K., van den Nouwelant, R., James, A. and Phibbs, P., 앞의 보고서, p. 31.

53) Gurran, N., Gilbert, C., Gibb, K., van den Nouwelant, R., James, A. and Phibbs, P., 앞의 보고서, p. 31.

54) 이를 통하여 주요 새로운 주거지 개발 지역에서의 전체 주택지 승인의 약 17%가 저렴한주택에 할애되었다는 것을 알 수 있다, Gurran, N., Gilbert, C., Gibb, K., van den Nouwelant, R., James, A. and Phibbs, P. (2018), 앞의 보고서(요약본), p. 1.

55) AHURi(Australian Housing and Urban Research Institute) Brief, "Understanding Inclusionary zoning", 2017.3., <<https://www.ahuri.edu.au/policy/ahuri-briefs/Understanding-inclusionary-zoning>>, 검색일자: 2018.6.20.

저렴주택을 장려하기 위한 인센티브 제도와 혜택을 위하여 체계를 마련하고 있다.⁵⁶⁾

3.2.2 New South Wales 주

SA 주에서 시행되는 의무적인 Inclusionary 요건과는 반대로, NSW 주에서는 저렴한주택 제공을 장려하기 위한 자발적인 공급에 초점을 두고 있다. 즉, 2005년에 자발적인 계획 협정(Voluntary planning agreements: VPAs)⁵⁷⁾이 “the Environmental Planning and Assessment Amendment (Development Contributions) Act”를 통하여 NSW 주 계획법제에 도입되었으며, 이는 의무적인 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning) 요건에 대한 대안방안으로 여겨졌다.

한편, NSW 주에서는 지정된 구역 내에 주택 2%를 저렴한주택으로 구성하도록 하고 있으며, 개발업자들은 개발사업 내에 저렴한주택을 포함하거나 저렴한주택 추가부담금을 지불한다.⁵⁸⁾ 이와 더불어, NSW 주의 저렴한주택 개발에 사용할 수 있는 몇 가지 자발적인 인센티브 중 하나로서, 자발적인 밀도 보너스를 통해 저렴 임대 주택에 대한 대가로 용적률을 높일 수 있다.

또한 Sydney 시에서도 Ultimo, Pyrmont와 같이 지정된 지역 내에 저렴한주택 요소(약 2%)를 의무화했다.⁵⁹⁾ 이와 더불어, 엄청난 인구 성장과 주택 구매력 압박에도 불구하고, 2009년에 도입된 자발적인 계획 인센티브 제도가 Sydney 전체 주택 공급량(2009-2017년)의 약 0.5-1%에 해당하는 저렴한주택 비율(약 2천개 주택 공급)을 만들었다. 주택 수요의 연속관계에 대하여, 저렴 임대 주거지만이 이 체계 하에서 결과를 만들 수 있었고, 주택지들은 10년 동안 ‘저렴한 가격(임대 시장의 80%의 가격까지 제공된)’으로 유지될 것만이 요구되었다.⁶⁰⁾

현재에는, 지난 5년 동안 주택공급 붐에도 불구하고 Sydney의 집값이 계속적으로

56) 저렴한주택의 요건이 초기에는 도시 주변 지역에 있는 공유지 해제에만 적용되었다; Gurrán, N., Gilbert, C., Gibb, K., van den Nouweland, R., James, A. and Phibbs, P. (2018), 앞의 보고서, p. 31.

57) Voluntary Planning Agreements(2005년에 도입된 주 계획법제 하에 규정)는 계획이 수정되거나, 개발이 평가되었을 때 협의될 수 있다.; Gurrán, N., Gilbert, C., Gibb, K., van den Nouweland, R., James, A. and Phibbs, P. (2018), 위의 보고서, p. 37.

58) AHURi(Australian Housing and Urban Research Institute) Brief, “Understanding Inclusionary zoning”, 2017.3., <<https://www.ahuri.edu.au/policy/ahuri-briefs/Understanding-inclusionary-zoning>>, 검색일자: 2018.6.20.

59) Gurrán, N., Gilbert, C., Gibb, K., van den Nouweland, R., James, A. and Phibbs, P., 앞의 보고서(요약본), p. 1.

60) Gurrán, N., Gilbert, C., Gibb, K., van den Nouweland, R., James, A. and Phibbs, P., 앞의 보고서(요약본), p. 2.

치솟으면서, Sydney 중심의 Green Square 재개발 지역 내에 330개의 저렴한 주택을 제공할 것으로 예상된다.⁶¹⁾

3.2.3 Australian Capital Territory

호주 특별 자치구(ACT)에서는 2007년 4월에 저렴주택 시행 계획(Affordable Housing Action Plan)을 도입하였다. 이는 더욱 저렴한 가격의 주택을 제공하기 위한 계획들 및 캔버라 거주민을 위한 임대 거주시설을 포함한다.⁶²⁾ 또한 구매자의 초기 비용을 줄이기 위한 목적으로, 저렴주택과 토지 패키지를 지원하기 위하여 시행된 프로그램, 구매자를 위한 초기 비용을 감소하기 위하여 도입된 토지 임대 체계와 더불어, 모든 새로운 개발지역의 20% 이상이 저렴주택을 포함하도록 요구한다.⁶³⁾ 이와 더불어, 임대 시장에 투자하기 위한 장애물을 제거하기 위하여, 임대차 변동 요금 및 토지세제 개편에 대한 요금 감면, National Rental Affordability Scheme(NRAS)⁶⁴⁾ 등의 정책들이 고안되었다.⁶⁵⁾

한편, ACT 정부는 총 353개의 주택 용지를 저렴주택 구매 및 토지 임대를 위한 목표치로 설정하였으며(2017-2018), 이 후에는 총 472개의 주택 용지를 목표치로 설정하여 저렴주택 공급 정책을 시행하고 있다(2018-2019).⁶⁶⁾

4. 소결

호주에서의 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning) 제도는 각 주법에 따라, 의무적 또는 자발적인 공급 등 두 가지 형태의 제도를 이용하여 신규 개발사업에서 일정한

61) AHURi(Australian Housing and Urban Research Institute) Brief, “Understanding Inclusionary zoning”, 2017.3., <<https://www.ahuri.edu.au/policy/ahuri-briefs/Understanding-inclusionary-zoning>>, 검색일자: 2018.6.20.

62) ACT Government 웹사이트, <<https://www.act.gov.au/browse/topics/land-building-and-housing/act-government-housing>>, 검색일자: 2018.6.26.

63) AHURi(Australian Housing and Urban Research Institute) Brief, “Understanding Inclusionary zoning”, 2017.3., <<https://www.ahuri.edu.au/policy/ahuri-briefs/Understanding-inclusionary-zoning>>, 검색일자: 2018.6.20.

64) NRAS는 2008년에 고안된 호주 정부의 계획이며, 연방정부/주 정부 공동의 보조금 각 \$7,486 및 \$2,495를 저렴주택 주거지마다, 10년 동안 1년마다 제공한다; “AFFORDABLE HOUSING ACTION PLAN PHASE III”, 2012, p. 8. <<https://www.planning.act.gov.au/search?query=Affordable+Housing+Action+Plan>>, 검색일자: 2018.5.29.

65) “AFFORDABLE HOUSING ACTION PLAN PHASE III”, 2012, p. 8. <<https://www.planning.act.gov.au/search?query=Affordable+Housing+Action+Plan>>, 검색일자: 2018.5.29.

66) ACT Government 웹사이트, <https://www.planning.act.gov.au/topics/affordable_housing/housing-targets>, 검색일자: 2018.6.18.

수의 저렴한주택 공급을 의무화하도록 하고 있다. 이에 따라 신규 개발사업에 있어서 지역 기반의 필요에 따라 최소한의 저가주택을 할당하여 커뮤니티 주택 공급자들을 지원하고 있으며, 해당 주에서 저렴한주택 공급에 대한 중요한 역할을 담당하고 있다.

이는 홈리스(Homeless)에 대한 협의회의 최고 경영자 Jenny Smith의 평가와 같이, 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)가 저렴한주택의 충분한 공급 및 저소득층 가정이 새로운 개발 사업에서 단순히 일정한 가격 수준을 초과하는 주택 건설을 목격하는 상황을 피할 수 있다는 점에 중요한 이점이 있다고 할 수 있다. 또한 새로운 개발이 시행되는 어느 곳이라도, 일정 부분을 교통망 및 고용 기회에 접근적인 저렴한주택으로 더 많이 창출한다는 부가적인 이점을 갖는다고 하겠다. 이는 저소득 가구가 고용 기회가 낮은 교외 지역으로 밀려나고 있었고, 통근과 관련된 비용은 상당하며 교통망에의 접근이 빈약하거나 존재하지 않는 경우가 많았기 때문이다.⁶⁷⁾

한편, 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)가 시행된 모든 지역에 걸쳐, 도시계획의 수단이 저렴한주택 공급을 지원하는 것은 사실이지만, 호주에서의 운용사례를 통하여 일반적으로 추가적인 기금조성이나 정부 보조금이 요구된다는 점도 유념하여야 한다.⁶⁸⁾ 이에 따라 정부의 다른 주택 정책들, 프로그램 및 계획 등과 함께, 저렴한주택의 공급을 위하여 계획정책을 조정하기 위한 정책적인 노력이 필요할 것으로 보인다.

IV. 한국형 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning) 도입 방안

1. 법제적 검토 사항

1.1 재산권 침해 가능성

사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)에 대하여 호주 부동산 협의회(Property Council of Australia)는 “주택 시장에서 한 그룹이 다른 그룹을 돕기 위한 세금의 한 형태이며, 충족되지 않은 필요의 범위에 반하여 아주 소량의 저렴한주택을 생산할 수 있다”

67) Andrew Heaton, “Is Inclusionary Zoning Part of Australia’s Housing Affordability Solution?”, Sourceable, 2016, <<https://sourceable.net/is-inclusionary-zoning-part-of-australias-housing-affordability-solution/>>, 검색일자: 2018.4.2.

68) Gurran, N., Gilbert, C., Gibb, K., van den Nouwelant, R., James, A. and Phibbs, P., 앞의 보고서(요약본), p. 1.

는 불만을 제기한 바 있다. 협의회는 또한 사적 토지 소유자가 결정한대로 그 보유재산을 개발할 권리를 방해한다고 주장하였는바,⁶⁹⁾ 해당 제도에 대한 도입방안의 고려와 함께 이와 같은 재산권 침해 가능성에 대한 논쟁이 발생할 가능성에 대한 사전적 검토 또한 필요하다고 보여 진다. 즉, 실질적으로 저렴한주택의 공급에 따른 주택 가치가 실제 공사비용 보다 더 낮아지게 되는 경우에 대한 검토뿐만 아니라, 개발업자의 재산권 행사에 대하여 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning) 제도를 통해 정부가 적용하는 임의적인 제한이 위헌 소지가 있는지에 대한 검토가 필요할 것이다.⁷⁰⁾

1.2 형평성 고려

일반적으로 공공임대주택에 입주하는 가구에는 입주에 따른 편익을 발생시키는 동시에, 공공임대주택에 입주하지 못한 가구나 공공임대주택 이외의 주거복지정책 수혜가구와의 형평성 문제를 야기할 우려가 있다.⁷¹⁾ 이에 따라, 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning) 제도를 통한 저렴한주택 공급과 관련하여 유사한 문제가 발생할 가능성에 대하여 충분한 검토가 필요하다. 특히, 신규 개발사업에서 일정비율의 저렴한주택 공급이 이루어질 경우, 입주대상 가구에 대한 요건 및 다른 저소득 가구간의 형평성이 우선적으로 고려되어야 한다.

1.3 소결

사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning) 도입 · 설정과 관련하여 재산권 침해 가능성 및 형평성의 고려 등 법률적 논쟁의 소지가 있는 사항에 대하여 사전적인 검토가 선행되어야 한다. 다만 이와 관련하여 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)가 가장 먼저 도입되어 발전된 미국 특히, 캘리포니아에서의 사례를 통한 시사점을 도출할 수 있다. 즉, 2015년 6월에 공표 된 원고 개발업자 California Building Industry Association

69) Andrew Heaton, "Is Inclusionary Zoning Part of Australia's Housing Affordability Solution?", Sourceable, 2016, <<https://sourceable.net/is-inclusionary-zoning-part-of-australias-housing-affordability-solution/>>, 검색일자: 2018.4.2.

70) MIREYA NAVARRO, "Report Finds a City Incentive Is Not Producing Enough Affordable Housing", 2013.8.15. THE NEW YORK TIMES 기사 참고<<https://www.nytimes.com/2013/08/16/nyregion/report-finds-a-city-incentive-is-not-producing-enough-affordable-housing.html?emc=eta1>>, 검색일자:2018.6.27.

71) 이에 따라 공공임대주택 입주에 따른 편익의 평가는 정책의 형평성 측면에서 중요한 요소로 보고 있다, 김근용/김혜승/박천규/이운상, 앞의 보고서, 2015, 74쪽.

과 피고 새너제이(San Jose) 시 간에 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning) 설정의 유효성에 대한 캘리포니아 주 대법원 판결을 살펴보면,⁷²⁾ 해당 조례가 공공의 복지에 이바지하는 정당한 목적을 위한 자치단체의 광범위한 재량이 인정되는 부동산 이용규제 자체이며, 자치단체는 건축물 높이 제한, 용적률 제한 등 기타 다수의 토지이용 규제를 마련할 수 있다고 판시하고 있다는 것을 확인할 수 있다.⁷³⁾ 즉, 미국 등 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)를 먼저 시행하고 있는 각 국가들에서부터 헌법상의 가치 충돌에 대한 이해관계가 조정되고 있다는 것을 알 수 있으며,⁷⁴⁾ 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)의 경우 저소득 계층의 주거권 보장 등 공공의 이익에 부합하는 목적으로 설정된 토지이용 규제이므로 충분한 시행 가치를 지니고 있다고 보여 진다.

2. 도입 필요성 : 사회계층의 혼합

홈리스(Homeless)에 대한 협의회의 최고 경영자 Jenny Smith에 따르면, 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)는 사회·경제적 다양성의 확대와 혼합을 촉진시키고 혼합된 ‘영향력’을 가진 사람들과 함께 살게 한다고 평가했다. 이는 결과적으로 사회·경제적 구분에 따른 사회의 분리와 더불어, 특정한 지역에서 부유한 사람들 및 덜 부유한 사람들의 집중을 피하는 데 도움이 된다.⁷⁵⁾ 예컨대, 저소득 임차가구가 밀집되는 경우, 지역이 쇠락하고 사회계층 간의 위화감을 조성하는 등의 경제사회적으로 부정적인 결과를 우려할 소지가 있으므로, 다양한 사회계층이 혼합되는 주택공급 전략으로서의 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)는 충분한 도입가치가 있다고 보여 진다.⁷⁶⁾ 이와 더불어, 사회·경제적으로 혼합된 거주형태는 저소득층에게 계층상승을 할 수 있는 기회를 가질 수 있다는 점에 기여할 수 있기 때문에, 계층이 혼합된 근린을 형성할 필요가 있다고 하겠다.

실질적으로, SA 주에서 2005-2015년 동안 새로운 주거지에 적용하는 사회통합적 계획

72) California Building Industry Association v. City of San Jose, 351 P.3d 974, 1006(Cal. 2015).

73) 김상진, “미국법상 토지 용도지역 설정(Zoning) 규제의 전개에 관한 고찰-전용 용도지역 설정(Exclusionary zoning)에서 혼합 용도지역 설정(Inclusionary zoning)으로-”, 법학연구 제28권 제4호, 충남대학교 법학연구소, 2017, 115쪽.

74) 김상진, 위의 논문, 2017, 128쪽.

75) Andrew Heaton, “Is Inclusionary Zoning Part of Australia’s Housing Affordability Solution?”, Sourceable, 2016, <<https://sourceable.net/is-inclusionary-zoning-part-of-australias-housing-affordability-solution/>>, 검색일자: 2018.4.2.

76) 최태림, 앞의 논문, 2017, 149쪽.

목표를 통하여 SA 주에서 공급하는 전체 주택의 약 17%에 해당하는 저렴한주택을 공급하였고, 이 과정에서 사회적인 혼합을 포함한 물론, 저렴 임대주택 및 저가 주택 소유를 포함한 다른 주택 유형들의 혼합이 발생한 바 있다.⁷⁷⁾

3. 도입 방안

3.1 사전 구축 사항

주변 시세보다 낮은 가격의 저렴한주택 공급이 안정적으로 정착되기 위하여 이를 공급한 민간 즉, 개발업자가 수익성을 확보할 수 있도록 사업구조를 확립하는 것이 필요하다.⁷⁸⁾ 이는 저렴한주택 공급정책이 장기적으로 운용될 수 있도록 하는 기초적인 검토사항일 뿐만 아니라, 추후에 개발업자의 자발적인 정책 참여를 독려할 수 있는 실질적인 주춧돌의 역할을 하게 될 것으로 보여 진다.

3.2 도입 형태

현행 용도지역제 및 각 지방자치단체의 특성상 ‘사회통합형 용도지역제’ 조례를 마련하는 것이 바람직할 것으로 본다. 다만, 용도지역제를 규정하고 있는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 통하여 해당 제도를 선행적으로 규정하여, 사회통합형 용도지역제의 제도적 기반 마련 및 점진적인 제도 추진이 필요하다.

이를 구체적으로 살펴보면, 각 지역별 공공임대주택 보급율 및 재고율 등을 분석하고 이에 따른 저소득계층의 수요를 조사한 후, 해당 지방자치단체별로 조례를 통하여 개발업자들의 의무적인 또는 자발적인 목표를 설정하여 이루어지도록 해야 한다.⁷⁹⁾ 이 때, 수도권 지역 등 저소득계층의 수요가 상당히 높은 지역의 경우, 의무적인 형태로 도입할 필요가 있다. 다만, 사회통합형 용도지역제 제도가 의무적으로 적용되는 경우에 있어서

77) Gurran, N., Gilbert, C., Gibb, K., van den Nouwelant, R., James, A. and Phibbs, P., 앞의 보고서(요약본), p. 1.

78) 이는 토지임대부 임대주택제도, 실효성 있는 지원과 안정적 수익모델, 공공지원에 따른 관리 및 감독 기능의 확립을 통해서 구축될 수 있다고 보인다. 이동훈, “서민주거안정을 위한 민간임대주택의 공공성 확보방안”, 부동산포커스 제90호, 한국감정원, 2015, 65쪽.

79) 최막중/장경석/김준형, 앞의 보고서, 45쪽.

는, 특정 지역의 개발 사업에 미치는 전반적인 영향에 대해서도 사전 검토가 이루어져야 것이다. 이와 더불어, 해당 조례에서 일정한 의무기간을 설정하여 저렴주택 공급을 지속적으로 유지하도록 하고, 당해 개발사업에서 저렴주택 공급이 불가한 경우에 다른 지역에 저렴주택을 공급하거나 대체비용을 지불하는 등의 대체방안을 강구하여야 한다.

3.3 인센티브제도

일반적으로 외국에서 운용하는 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)는 도시계획 요건을 통해 요구되거나 개발업자에게 저렴한 비용의 주택을 제공하는 대가로 추가적인 용적률을 만들기 위한 권리와 같은 인센티브를 제공함으로써 권장되는 형태를 띠고 있다.⁸⁰⁾ 즉, 도시계획 규정이 저가 주택 형태(하숙 등)의 개발을 허용하기 위하여 달라지는 경우에 인센티브와 같은 혜택이 주어지며, 주택들이 대상 계층(특히 저소득계층)에게 적합한 가격이라는 것을 저렴주택 요건으로 보장한다.⁸¹⁾

이러한 인센티브 제도는 의무적인 저렴주택 요건을 지원하기 위하여 개발업자의 선택권에 유연성을 부여하게 되며, 개발업자의 자발적인 참여를 유도하는 결과를 만들 수 있으므로 이에 대한 적절한 활용이 필요할 것이다. 이에 따라, 해당 지방자치단체에서 요구되는 주택 형태 및 지원 정책에 따라 각 지역별 조례에서 밀도 보너스 및 도시계획법상의 혜택 등을 통한 인센티브 제도를 활용하고, 궁극적으로 개발업자들의 수익성을 보장할 수 있는 실질적인 정책이 마련되어야 할 것이다.

V. 마치며

우리나라뿐만 아니라, 전 세계적으로 저렴주택의 공급에 일조하기 위한 사회통합적인 도시계획 접근법의 가능성에 관심이 높아지고 있다. 그 중에서도 저렴주택 공급을 위한 정부의 정책 전략의 일환으로서, 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)와 같은 사회통합적인 도시계획 접근법은 저렴주택 공급사업에 대한 재정적인 기여 또는 토지,

80) Andrew Heaton, "Is Inclusionary Zoning Part of Australia's Housing Affordability Solution?", Sourceable, 2016, <<https://sourceable.net/is-inclusionary-zoning-part-of-australias-housing-affordability-solution/>>, 검색일자: 2018.4.2.

81) Gurran, N., Gilbert, C., Gibb, K., van den Nouwelant, R., James, A. and Phibbs, P., (2018), 앞의 보고서(요약본), p. 2.

주택 주거지를 장려하는 중요한 역할을 담당할 수 있다는 점에서 더욱 눈길을 끌고 있다. 특히, 호주에서의 활용 사례에 비추어 보았을 때, 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)를 통한 저렴한주택 공급정책은 서울 및 경기도 등 수도권 지역에서 악화되는 주택 구매력 약화에 대처할 수 있는 해결방안을 제시할 수 있다고 보인다. 게다가 저소득계층의 주거권을 실질적으로 보장하고, 사회·경제적 계층의 통합을 통한 사회구조의 개선을 도모할 수 있다는 점에서 강점이 있다. 특히, 한국형 저렴한주택의 대다수가 국가 및 지방자치단체, 공공기관 등 공공부문에서 주체적으로 추진·공급되고 있는 실정이기 때문에, 공공부문의 예산 절감, 이에 따른 주거복지 비용의 효율성 확립, 저렴한주택 공급주체의 다양성 등과 같은 긍정적인 결과가 예상된다고 하겠다.

다만, 이러한 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)를 기존의 정책과 연계된 형태로 우리나라에 도입하고자 할 때, 해외 운용 사례 분석을 활용한 시사점을 통하여 바람직한 정책 방향에 대한 충분한 고민이 선행되어야 할 것이다. 지방자치제도를 채택하고 있는 실정, 그에 따른 지방재정의 현황 분석뿐만 아니라, 각 지방자치단체별 저렴한주택의 수요에 대한 실질적인 조사 등⁸²⁾이 그것이다. 이러한 선행 검토가 충분히 이루어진 한국형 사회통합형 용도지역제만이, 궁극적으로 새롭게 개발되거나 재개발·개선되는 지역사회에 대하여 저렴한주택 공급을 효율화 하고, 결과적으로 저소득계층을 포함한 다양한 사회계층이 어떻게 통합될 수 있는지에 대한 해답을 도출할 수 있을 것이다.

82) 기존에 LH, 지방자치단체, 민간 등 공공임대주택 정책의 획일적인 공급주체에서 벗어나, 사회적 기업, 협동조합, 비영리법인 등 사회적 경제주체를 공급주체로 확대하는 등 공급주체 다변화에 기반한 정책 검토 또한 간과해서는 안 된다.

참고문헌

1. 단행본

Leslie A. Stein, *Principles of planning law*, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2008.

2. 학술지

김상진, “미국법상 토지 용도지역 설정(Zoning) 규제의 전개에 관한 고찰-전용 용도지역 설정(Exclusionary zoning)에서 혼합 용도지역 설정(Inclusionary zoning)으로-”, 법학연구 제28권 제4호, 충남대학교 법학연구소, 2017, 93-134쪽.

김용창, “복지 대상으로서 주택 및 지방자치단체의 주거복지서비스 평가”, 공간과 사회 제27호, 한국공간환경학회, 2007, 172-204쪽.

김현아, “주택공급정책의 평가와 과제”, 한국주택학회 학술대회 발표논문집, 한국주택학회, 2006, 72-99쪽.

민태욱, “도시 토지이용통제수단으로서의 용도지역제”, 부동산학연구 제13집 제1호, 한국부동산분석학회, 2007, 5-23쪽.

박신영, “공적 임대주택 공급 확대와 서민 주거 안정방안”, 국토 제432호, 국토연구원, 2017, 18-25쪽.

이동훈, “서민주거안정을 위한 민간임대주택의 공공성 확보방안”, 부동산포커스 제90호, 한국감정원, 2015, 58-66쪽.

이재준/이영은/김현수/김이탁/이문기, “도시재생에서 도시재생뉴딜로, 그 실현방법을 찾아본다”, 도시정보 제426호, 대한국토·도시계획학회, 2017, 6-16쪽.

최막중/장경석/김준형, “PFI 계층혼합형 용도지역제에 기초한 임대주택 확충방안”, 환경논총 제42권, 서울대학교 환경대학원, 2004, 29-53쪽.

최태림, “지역 맞춤형 저소득층 임차가구 지원을 위한 제안”, 국토 제433호, 국토연구원, 2017, 148-149쪽.

3. 학위논문

김태영, “주거권 실현을 위한 주거비 지원의 법적 고찰”, 이화여자대학교 대학원 박사학위논문, 2016.

4. 연구보고서

김근용/김혜승/박천규/이운상, “공공임대주택 공급체계 개선방안 연구”, 국토연구원 연구보고서, 국토연구원, 2015.

김상조/송지은/유천용, “미래 도시정책에 따른 토지이용규제제도 개선을 위한 기초조사 연구”, 국토연구원 연구보고서, 2016.

박세훈 외, “2015년 미래 도시정책 수립방안에 대한 연구”, 국토교통부 연구보고서, 2016.

Gurran, N., Gilbert, C., Gibb, K., van den Nouwelant, R., James, A. and Phibbs, P. (2018) Supporting affordable housing supply: inclusionary planning in new and renewing communities, AHURI Final Report No. 297, Australian Housing and Urban Research Institute Limited, Melbourne, <<http://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/297>>, doi: 10.18408/ahuri-7313201.>

5. 신문기사

남희현, “대치동 은마아파트, 용적률 줄여 임대주택 없는 재건축 추진하나”, 2018.7.23. 비즈니스포스트, <http://www.businesspost.co.kr/BP?command=article_view&num=89974>, 검색일자: 2018.8.29.

유병훈, “문재인 ‘공적임대주택 매년 17만호 공급할 것’”, 2017.4.24. 조선비즈, <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/04/24/2017042401193.html> 검색일자: 2018.4.3.

MIREYA NAVARRO, “Report Finds a City Incentive Is Not Producing Enough Affordable Housing”, 2013.8.15. THE NEW YORK TIMES 기사 참고<<https://www.nytimes.com/2013/08/16/nyregion/report-finds-a-city-incentive-is-not-producing-enough-affordable-housing.html?emc=eta1>>, 검색일자: 2018.6.27.

6. 웹자료

- 국토교통부, “사회통합형 주거사다리 구축을 위한 「주거복지로드맵」 발표”, 2017.11.29.
 <http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=95079992>, 검색일자: 2018.3.15.
- ACT Government 웹사이트, <<https://www.act.gov.au/browse/topics/land-building-and-housing/act-government-housing>>, 검색일자: 2018.6.26.
- AHURi(Australian Housing and Urban Research Institute) Brief, “Understanding Inclusionary zoning”, 2017.3., <<https://www.ahuri.edu.au/policy/ahuri-briefs/Understanding-inclusionary-zoning>>, 검색일자: 2018.6.20.
- “AFFORDABLE HOUSING ACTION PLAN PHASE III”, 2012, <<https://www.planning.act.gov.au/search?query=Affordable+Housing+Action+Plan>>, 검색일자: 2018.5.29.
- Andrew Heaton, “Is Inclusionary Zoning Part of Australia’s Housing Affordability Solution?”, Sourceable, 2016, <<https://sourceable.net/is-inclusionary-zoning-part-of-australias-housing-affordability-solution/>>, 검색일자: 2018.4.2.
- Australian Bureau of Statistics, “Housing Expenditure Survey, Australia: Summary of Results, 2015-16” <<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/6530.0>>, 검색일자: 2018.3.3.
- Australian Bureau of Statistics, “Housing Occupancy and Costs, 2015-16”, <<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/4130.0>>, 검색일자: 2018.3.3.
- BHC(creating liveable communities), “WHAT IS AFFORDABLE HOUSING?” 참고
 <<http://bhcl.com.au/about-bhc/about-affordable-housing/>>, 검색일자: 2018.5.16.
- Brian Johnson, “Here’s how DC’s inclusionary zoning program works”, GREATER GREATER WASHINGTON, 2015 <<https://ggwash.org/view/39157/heres-how-dcs-inclusionary-zoning-program-works>>, 검색일자: 2018.8.23.

7. 기타자료

- 국토교통부, “성과관리 시행계획 수정안”, 2017.8.
- 국토교통부, “2016년도 주택업무편람”.
- 국토교통부/LH 한국토지주택공사, “2016 도시계획현황”, 2017.

[Abstract]

Introduction to Inclusionary Zoning**—A legal study on Efficiency of Affordable Housing Provision—**

Yoo, Seong-Hee*

Jang, Kyo-Sik**

Government in Korea has implemented a policy which supplies 5,510,000 units of public rental housing to reinforce residence stability. Furthermore, for zoning in relation to affordable housing, in accordance to the third clause of Article 85 of “Enforcement Ordinance of The National Territory Plan and Use Act”, the government could permit a relaxed floor area size or additional constructions of rental housing which is below 20 percent of floor area size based on the provision of rental housing. Added to this, in accordance to Notice of Ministry of Land, Infrastructure, and Transport, the government compels developers to build infrastructures intended for rental housing to promote Housing environment improvement project, redevelopment project and reconstruction project. However, the afore-mentioned policy resulted to the imbalance of supply and demand of rental housing due to absence of detailed study of the present characteristics of each regional area. Furthermore, this could lead to a more serious problem of Exclusionary Zoning wherein people are being excluded for they cannot afford to live in such area due to government stipulation in regards to minimum lot size or floor area size.

Thus, we need to review the introduction of Inclusionary Zoning which is a planning intervention of land use which promotes incentives and moreover sufficient allotment of affordable housing dwellings that would be beneficial to the much larger group of society. Inclusionary Zoning in Australia has been developed by non-profit organizations and has made developers to include in their projects some percentages of affordable housing for high-need groups. In other words, Australia has its strength not only guaranteeing the minimum

* Ph.D. candidate of Law, Graduate School of Konkuk University

** Professor, School of Law, Konkuk University

quantity of affordable housing in order for the high-need groups to have an access of such and as well as to secure a sufficient provisions of affordable housing. Therefore, in introducing a similar system of Inclusionary Zoning based on the above-mentioned country, there is a need to set up certain proportions of compulsory affordable housing provision by stipulating such in the Inclusionary Zoning ordinance. After further deliberation and consideration of necessity of introduction of Inclusionary Zoning in accordance to present situation of affordable housing provision being implemented by the government. However, we have to be cognizant as well in regards to whether such provision could lead to violation of constitutional rights such as property rights and rights to equality and if so, further legal analysis should be made. On this occasion, it would have to maximize efficiency of Inclusionary Zoning by utilizing additional relaxed affordable housing restrictions and the other incentives to developers.

[Key Words] Inclusionary Zoning, Affordable housing, Australia's zoning, planning scheme, Housing Plan