

# 포용주택 공급을 통한 사회적 혼합 가능성 탐색

- 미국의 포용주택 제도를 중심으로 -\*

박미선\*\*

## Exploring Possibilities of Social Integration in Inclusionary Housing: Focusing on Inclusionary Zoning in the United States\*

Miseon Park\*\*

**국문요약** 본 논문은 미국 포용주택 제도를 중심으로 사회적 혼합 달성가능성을 탐색하는 것을 주 목적으로 한다. 계획고권을 활용한 포용주택 제도의 발생 배경과 운영방식, 사회적 혼합 달성의 효과 및 한계를 검토하여 우리나라 주거정책에 대한 시사점을 도출하였다. 분석 결과, 시장중심적 정책이 우세한 국가임에도, 주택가격이 높고 부담가능주택이 부족한 대도시 중심으로 포용주택 제도가 활성화되고 있으며 용적률 보너스를 포함한 다양한 인센티브를 제공하며 민간의 참여를 유도하고 있었다. 또한 정책대상이 되는 중저소득층이 부담가능하도록 주택을 공급하며 최대한 장기간 저렴하게 유지되도록 의무화하고 있다. 이를 통해 확정적이지는 않지만, 사회적 혼합에 긍정적인 효과가 발견되고 특히 아이들의 교육 성취도가 높은 편이나, 유의미한 사회적 상호작용에 대해서는 여전히 그 성과가 실험중이다. 포용주택을 직접 해당부지에 건설하는 경우와 인근에 건설하는 경우로 나누어 사례분석한 결과 장단점이 모두 존재하는 것이 확인되었다. 이는 주택가격이 높고 빠르게 상승하는 대도시지역에서 중저소득층을 위한 부담가능한 주택공급 가능성의 단초를 제공한다.

**주제어** 포용주택, 포용적 지역지구제, 사회적 혼합, 부담가능주택, 주거정책

**Abstract:** This study aims to explore the possibilities of social integration focused on the inclusionary housing scheme developed in the United States. Inclusionary housing is produced by inclusionary zoning with planning power. One of the main goals of developing inclusionary housing is to achieve social integration in neighborhoods. The author investigates the origin, evolution, characteristics, and mechanism of the inclusionary housing scheme in the United States. Results show that the inclusionary housing scheme utilizes market mechanism such as the incentives of floor ratio bonus, fast tract permit approach as well as the affordability obligation for the low-income households. Considering the policy orientation in the United States toward market mechanism, the inclusionary housing program has played a significant role in producing and preserving affordable housing for the underprivileged in affluent neighborhoods and has produced

\* 본 논문은 박미선(2020) 「해외주거복지사례」(주거복지포럼) 원고를 발전보완 시킨 것임을 밝힘.

\*\* 국토연구원 주택토지연구본부 연구위원, mspark@krihs.re.kr (044-960-0294)

meaningful results in academic achievements, better job outcomes, health results, and social interaction even though it has been also criticized with by its superficiality. Finally, the author draws policy implications for housing policy in Korea from the lessons and limitations of the inclusionary housing mechanism.

**Key Words:** Inclusionary Housing, Inclusionary Zoning, Social Integration, Affordable Housing, Housing Policy

## 1. 서론

포용성장, 포용적 복지국가, 포용도시 등 최근 몇 년간 포용에 대한 사회적 요구와 정치적 대응이 국내외로 확대되고 있다. 유엔 해비타트(UN-Habitat) III 회의의 주요 논의 의제 중 하나로 포용이 자리하고 있고, 주택정책 분야에서의 주요 골자로 포용적 정책(inclusionary housing)을 적시하고 있다(박미선, 2016).

전통적 용도지역지구제는 공업이나 상업 등 타 용도로부터 주거지역을 보호하기 위해 타 용도의 진입을 제어하는 장치가 고안되었으나, 제도의 오용은 저소득층의 진입을 막는 방식으로 발전하였다. 그럼에도 불구하고 주택정책 분야에서 시장주의적 국가로 잘 알려져 있는 미국에서 용도지역지구제를 역으로 활용하여 다양한 소득계층을 위한 주택을 공급하는 사례는 그 중요성이 높다. 이는 계획권한을 통해 민간에서 중저소득층을 위한 주택을 공급할 수 있도록 하는 방식이며, 특히 주택가격이 높고 부담가능주택이 부족한 지자체를 중심으로 활성화되는 점에서 더욱 가치가 있다. 이에 비해 이런 제도의 발생 배경이 되는 역사적 사건과 의미, 제도의 구체적 작동 메커니즘과 사회통합이라는 정책 목표 달성 효과에 대해서는 국내에 알려진 바가 많지 않다. 본 논문에서는 사회적 통합을 달성하고자 하는 계획 기제 중에 특히 포용적 지역지구제를 바탕으로 한 포용주택 공급 방식에 초점을 맞추고자 한다. 연구자료는 2차 자료를 중심으로 활용하였고, 사회적 통합에 대한 이론 및 기존 문헌고찰과 미국의 포용주택 제도를 지자체별로 조사한 자료를 재가공하여 분석하였다.

본 연구는 미국 포용주택 제도를 통해 사회적 통합

달성가능성을 탐색하는 것을 주된 목적으로 한다. 이를 위해 미국에서 운용되는 포용주택 제도가 도입된 역사적 사건을 구체적으로 조망함으로써 시장중심적 주택정책 국가에서 계획고권<sup>1)</sup>을 통한 저렴주택 공급 기제가 정착된 배경과 의미를 도출하고자 하였다. 그리고 포용주택 제도의 구체적 사례와 운영방식을 분석하여 사회적 혼합의 관점에서 정책적 목표 달성가능성과 한계를 고찰하였다. 마지막으로 포용적 주거지 조성을 위해 우리나라 주거정책에 대한 시사점을 제안하였다.

이를 위해 2장에서는 도시 내 주거지 사회적 혼합에 대한 개념과 기원 및 이를 통한 달성하고자 하는 기대효과를 고찰하는 것으로 논문을 시작한다. 그리고 3장에서 미국의 포용주택 제도를 중심으로 제도 발생의 배경 및 발전을 상세히 살펴본 후 그 중요성을 고찰한다. 좀 더 상세하게 4장에서 포용주택 제도가 미국 내 지역별로 운용되는 방식과 내용, 양상의 구체적 특징을 분석한다. 그리고 5장에서는 이런 제도가 사회적 혼합 달성에 어느 정도 효과적이었는지 한계는 무엇 인지를 기존 문헌 중심으로 고찰하고 포용주택 제도의 공급 방식에 따른 장단점을 상세하게 비교한다. 결론적으로 6장에서 포용적 주거지 조성을 위한 시도의 중요성과 우리나라의 경험 및 주거정책의 시사점을 도출하는 것으로 마무리한다.

## 2. 사회적 혼합의 기원과 이론

### 1) 사회적 혼합 개념과 기원

사회적 혼합<sup>2)</sup>은 사회경제적 특성이 다른 인구 집단

을 일정한 지리적 범역이나 주거지에서 함께 거주하게 함으로써 근린(neighborhood)의 다양성을 추구하고자 하는 정책으로 정의할 수 있다(Saldov, 1998).

사회적 혼합은 19세기 이후 도시계획 분야와 계획가들이 지속적으로 주장해온 개념으로 오랜 역사를 갖고 있다. 이는 사회정의와 공평을 주장하는 철학에 기반하여, 사회적 계층이 다르더라도 동등한 삶의 기회를 누릴 수 있어야 하며 이를 누릴 수 있도록 계획을 해야 한다는 아이디어이다. 따라서 도시계획과 계획가의 역할이 중요하게 된다.

사회적 혼합의 사례는 1894년 영국 버밍엄 외곽의 Bournville에서 확인할 수 있다. 당시에는 물리적 거주공간 개선을 통해 사회적 변화가 발생할 것이라는 비전이 있었다. 주택의 크기와 주택가격을 다양하게 건설하고, 서로 가깝게 위치하여 이웃을 쉽게 대면할 수 있도록 디자인하였다. 추후 이 단지는 전원도시 운동에 영향을 주는 단초를 제공한 것으로 알려져 있다(Sarkissian, 1976).

근린 내의 사회적 다양성을 추구하기 위해서 흔히 사용되는 방식이 점유형태를 혼합하거나, 주택의 형태를 다양화하거나, 소득수준이 다른 가구가 함께 거주하도록 하는 것이다. 이를 달성하기 위해 일정한 할당량을 주는 방식이 있을 수 있고, 일정 비율을 임대 또는 저렴한 주택으로 건설토록 강제하는 방법도 사용된다.

## 2) 사회적 혼합을 통한 기대효과

사회적 혼합을 통해 기대하는 효과는 역할모델(role model) 효과, 사회적 관계망(social network) 형성, 사회적 통제(social control) 등으로 나누어진다. 즉, 다양한 소득계층이 혼합된 거주지는 고소득, 안정된 거주민이 제공하는 행동양식이 저소득 주민과 자녀에게 역할모델을 제공하여 이들의 행동양식에 변화를 일으킬 것이라는 점이다. 이미 1960년대부터 다양한 사회경제적 수준과 연령층이 혼합된 커뮤니티 형성을 통해 근린과 개인차원의 효용에 대한 이론적 논의가 시작되었다. Gans(1961)는 경험과 자원의 다양성에 따

른 가치, 사회적 정치적 차이에 대한 인정 증가, 자녀에 대한 교육적 영향, 대안적 삶에 대한 고양 등을 지적하고 있다. Wilson(1987)은 「The truly disadvantaged」라는 저서를 통해 중산층, 근로가구의 중요성을 강조하는데, 이들의 정규적인 고용상태와 교육 등이 사회적 완충제(social buffer)로 기능한다는 것이다. 또한 고소득층이 함께 거주함으로써 사회적 기대치, 도덕적 기준이 높아짐으로써 사회적 컨트롤 수준을 고양시킬 수 있으므로, 다양한 주택유형이나 점유형태 등을 통한 사회적 혼합이 중요하다고 주장한다. 그리고 인근에 가까이 거주하면 적절한 사회적 역할모델이 일상적으로 확인되기 때문에 서로 사회적 관계망이 형성될 것이고 결국 이로 인한 인식의 변화, 행동의 변화로까지 이어질 것이라고 기대된다.

사회적 혼합에 따른 효과는 개인적 차원과 근린 차원이라는 두 가지 차원에서 발생한다. 개인적으로는 사회적 혼합의 결과가 거처의 수준 향상, 주거만족도 증진, 사회적 접촉과 관계망 형성, 고용 증가, 자녀의 학업 성취도 상승 등으로 나타난다. 근린 차원에서는 빈곤을 하락, 사회적 배제 감소, 근린의 평판 상승 등이 발생한다.

## 3. 포용주택 제도의 도입과 확산

### 1) 포용주택의 개념

포용주택(inclusionary housing)은 시장에서 만들어진 재원을 통하여 부담가능주택(affordable housing)<sup>3)</sup>을 공급하고 사회적 통합(social inclusion)을 증진시키려는 목적으로 계획 시스템을 활용하는 방법을 의미한다. 따라서 포용주택은 프로그램이나 규제 또는 법체계를 지칭하기도 하고 이를 통해 공급된 주택에 한정되기도 한다. 결국, 민간개발업자에게 저렴한 주택 또는 사회주택을 민간개발에 포함시키도록 강제하거나 이를 위해 인센티브를 제공하는 프로그램, 규제, 법을 통칭한다. 이를 위한 방법은 동일한 개발지나 건물에 저렴한 주택을 혼합하거나 아니면 사회주택 또는

부담가능주택을 건설하기 위한 토지나 금전적 형태의 재화를 받는 방식이 있을 수 있다(Calavita & Mallach, 2010).

## 2) 포용주택의 도입

포용주택 제도는 1970년대 미국에서 기원한 것으로 점차 캐나다, 서유럽으로 퍼져나갔고, 최근에는 호주, 인도, 남아프리카와 같은 나라로까지 확산되고 있다.

미국에서 부담가능한 주택을 공급하던 초기에는 저소득층을 위한 주택은 주택시장의 고려대상이 아니었다. 부담가능주택의 공급이 그 초기에는 자선사업가들(philanthropists)로부터 시작되어, 정부기구가 참여하는 식으로 확대되었다. 1960년대에 미국정부가 민간부문의 영리추구 개발업자로 하여금 부담가능주택을 공급하도록 하기 위해 자금을 지원하기 시작하였다. 그러나 이때도 개발업자들이 건설하는 부담가능주택단지가 이전 세기에 지어진 공공임대주택처럼 일반 주거지에서 멀리 떨어진 형태로 분리된 형태로 건설되었다. 이러한 배경에는 배타적 지역지구제(exclusionary zoning)가 자리 잡고 있었기 때문이다.

미국에서 포용주택이 공급되기 시작한 근저에는 시민권운동이 자리하고 있다. 1960년대 시민권운동으로부터 포용주택 초창기의 정신적 추진력을 얻은 것이다. 또한 미국사회에 팽배한 인종분리와 배타적 지역지구제 사이의 밀접한 관계를 인식하게 된 것이 포용주택 공급의 기저에 자리하고 있다. 포용적 지역지구제(inclusionary zoning)라는 용어 자체가 전통적 토지이용 규제시스템인 조닝을 일컫는 배타적 지역지구제(exclusionary zoning)의 반대측면을 반영한 것이다. 포용적 지역지구제가 아니라면 배타적이고 부유한 교외지역에서는 저렴한 주택이 공급되지 못할 것인데, 이를 가능하도록 고안된 전략이라는 의미가 담겨있다.

## 3) 포용주택의 발전

포용주택 프로그램이 처음 도입된 것은 1970년대 초반으로 샌프란시스코와 워싱턴 디시 주변의 부유한

카운티와 교외지역이었다. 특히 1971년 버지니아주의 페어팩스 카운티(Fairfax County)에서 최초로 용도지역지구제조례(zoning ordinance)를 통해 포용주택건설 의무기준(inclusionary requirements)이 명문화되었다. 그 내용은 개발업자들이 신규주택이나 아파트 건설 시 15%를 저렴한 주택으로 할당해야한다는 것이다. 대법원까지 가는 법정 공방을 통해 일부는 소멸하고 일부는 여전히 유효하게 시행 중이다. 캘리포니아 주의 팔로알토(Palo Alto)와 워싱턴 디시 인근 부유한 교외지역인 메릴랜드의 몽고메리(Montgomery) 카운티에서도 여전히 포용주택 공급에 관한 조례가 작동 중이다.

1980년대에는 비주거용 건물을 공급하는 경우에도 연계조례가 도입되어 포용주택 공급에 기여하도록 확대되었다. 일명 연계조례(linkage ordinance)로 불리는 조례로 오피스빌딩이나 쇼핑센터와 같이 비주거용 건물을 건립하는 개발업자가 부담가능주택의 건립을 위한 기금에 기여하도록 하는 것이다. 1981년 샌프란시스코에서 처음으로 이 조례를 도입하였고 이어 1986년 보스턴에서 이어졌다. 1983년 뉴저지 주 대법원의 마운트 로렐 결정에 따라, 지방정부가 저소득 가구의 주택소요를 책임져야 할 뿐 아니라 포용적 지역지구제조례가 저소득가구 주거소요에 대응하는 방법으로 합법적이고 정당한 방법임이 확인되었다.

## 4) 마운트 로렐 판결과 포용주택 공급

마운트 로렐(Mt. Laurel)은 협의로는 뉴저지주 대법원의 판결을 의미하지만, 광의로는 모든 지방정부가 해당 지역의 부담가능주택 필요에 대응하여 적정량(fair share)을 공급할 헌법적 의무가 있다는 법률적 원칙을 의미한다(van Vliet, 1998). 마운트 로렐의 명칭은 1972년 초 소송에서 피고측이었던 뉴저지 주 남부 교외지역의 지명에서 유래한 것이다. 이 소송의 결과로 미국에서 부담가능주택과 토지이용에 관한 사상과 정책이 획기적인 변화를 맞는 계기가 되어 중요도가 높다. 특히 포용주택의 공급에 대한 법적 근거가 확고해지는데 혁혁한 공을 세웠다.

마운트 로럴은 아프리카계 흑인 미국인이 오래 거주 하던 농촌지역이었고, 1960년대까지 필라델피아와 캠던(Camden)에 쉽게 다다를 수 있는 지리적 이점으로 교외화의 영향을 받았다. 교외화로 인한 주거지 확보를 위해 지역주택조례가 발효되고 기존에 대부분 흑인이었던 마운트 로럴 지역의 주민이 해당 지역을 떠나야 하는 압력에 노출된 것이다. 이런 위협에 대응하여 해당 근린에서는 지역정부에게 다른 곳으로 이주하게 될 주민들을 위해 저렴한 아파트를 건설해 줄 것을 요청하였다. 그러나 지역 공무원이 이를 거절하자 주민들은 법적 도움을 얻기 위해 인근 캠던 지역의 변호사에게 도움을 요청하고 이것이 지방정부에 대응한 법적 소송으로 이어지게 된 것이다.

1971년 소송이 제기된 후 1972년 주민 측 승소 판결에 따라 저소득 주민을 위한 저렴한 주택 공급계획 명령이 내려졌다. 그러나 이에 불복한 지방정부의 항소에 따라 1975년 뉴저지 주의 대법에서 최종 판결이 내려진다. 이 결정에서 지방정부는 반드시 토지이용 규제를 통해서 적절하고 합리적인 다양한 주택을 선택할 수 있는 현실적인 가능성을 제공해야만 하고 좀 더 구체적으로는 중저소득 가구를 위한 저렴한 주택 공급 가능성을 차단해서는 안 되고, 토지이용 규제를 통해서 지방정부가 적극적으로 그런 기회를 제공해야 한다고 명시하였다. 또한 제공량은 최소한 현재와 미래 지역의 저렴한주택에 대한 필요(need)에 맞는 상당한 양이어야 함을 명시하였다. 특히 법원에서는 조닝이 주 정부에서 위임받은 경찰권(police power)임을 강조하며, 이런 권한은 반드시 일반적인 전반적인 대중의 복지를 위해 사용되어야 하는 것이지, 특정주민 특히 부유한 사람들을 위해서 사용되면 안 되고, 모든 계층의 사람들을 위해 필요한 적절한 양의 주택을 공급하는데 사용됨에 있어 논란의 여지가 없는 것이라고 명시하였다. 그러나 이 판결 이후 법원에서는 각 지자체 별로 이러한 원칙을 달성하기 위해 어떻게, 어떤 방식으로 지방조례를 바꿀 것인지에 대해 지시하지 않기로 하면서 가시적인 성과를 얻는데 거의 10년이 경과하게 되었다.

앞선 판결이 첫 번째 마운트 로럴 판결이고, 이후 약

간의 혼란으로 인해 대법이 다시 한번 검토 후 최종적인 법원의 입장을 고려하여 1983년 발표된 것이 마운트 로럴 II 라고 알려져 있다. 이것은 특별히 새로운 법률적 지평을 확대하거나 완전히 새로운 판결이 아니라, 앞선 판결에서 구체성이 부족하고 애매한 부분에 대한 수정 판결의 의미를 갖는다. II를 통해 법률적 판결이 뉴저지 주 전체에 적용되는 것임을 명확히 하고, 일부 오래된 가난한 도심에만 적용되는 것이 아님을 명시하고, 중저소득가구를 위한 주택공급의 원칙과 이를 위한 종합계획 마련을 촉구하였다. 이 법원 결정으로, 지방정부에서는 개발업자가 저렴한주택을 건설하지 않을 경우, 이에 상응하는 저렴한주택을 다른 곳에 건설하기 위해 필요한 자금을 부담금 형태로 부과할 수 있는 권한을 부여받았다. 이것이 조닝권한으로 명시된 포용적지역지구제의 시작이다(Schwartz, 2006; van Vliet, 1998).

### 5) 마운트 로럴 판결의 중요성

마운트 로럴 결정은 인종과 소득에 따라 주거지 분리가 팽배한 미국 대도시권의 뿌리 깊은 사회적 문제에 대해 하나의 주정부에서 만들어낸 획기적이고 대담한 도전으로 이해된다. 특히 주거권과 시민권 운동 활동가에게는 커다란 전환점이라고 여겨지면서, 미국 전역에 주택과 토지이용 정책에 대한 사고에 큰 변혁을 일으킨 사건으로 여겨진다. 첫 번째 판결 이후 논란이 된 지점이 적정량에 대한 것으로, 토지이용규제 수단인 조닝 및 복지의 역할에 대해 진지한 고민을 하게 만들었다. 미국이 기회의 균등(equality of opportunity)을 중요한 사회적 가치로 여기는 나라임을 감안하면 마운트 로럴 판결은 그런 가치가 주택 및 토지이용에 적용된 강력한 표상이라고 할 수 있다. 특히 주택정책에 있어 시장중심주의를 표방하고 있는 국가로 공공부문이 직접적인 공공임대주택의 추가적인 건설을 하지 않고 있을 정도이나, 조닝을 통해 저렴한주택을 공급하도록 유도 및 제어하는 장치를 고안하고 있는 점은 눈여겨 볼 지점이다.

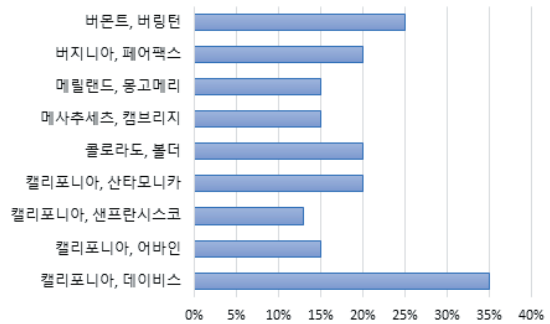
## 4. 포용주택 제도의 특징

### 1) 포용주택 제도 도입 양상과 특성

미국 전역에 포용주택 제도를 도입하고 있는 주는 27개와 워싱턴 DC, 그리고 487개 하위 지역으로 총 512개의 프로그램이 확인된다. 그 중 80%가 뉴저지(180개), 캘리포니아(150개), 매사추세츠(57개) 주 3개 주에 집중적으로 분포하고 있다. 이들은 주택가격이 높고 저렴주택 필요가 매우 높은 지역이라는 특징이 있다.

포용주택이 공급되는 지역별 부담가능주택의 의무 건설비율은 지자체별로 상이한데, 부담가능주택에 대한 수요가 높은 지역일수록 의무비율이 높다는 특징이 있다. 즉, 캘리포니아 주에서는 최소 15%에서 최대 35%까지 의무건설 비율을 요구하고 있고, 매사추세츠 주 캠브리지에서 15%, 메릴랜드 주 몽고메리 카운티가 15%를 요구하고 있어 대도시 지역의 높은 주택수요에 대응하는 것을 확인된다(Hickey, Sturtevant, & Thaden, 2014).

이는 포용주택제도가 주택가격이 높게 형성되고, 또 가파르게 상승하면서 해당지역의 중저소득층이 거주하기에 적합한 수준의 적정한 가격의 임대 및 자가주택 부족에 대한 지방정부의 대응에서 시작된 것이기



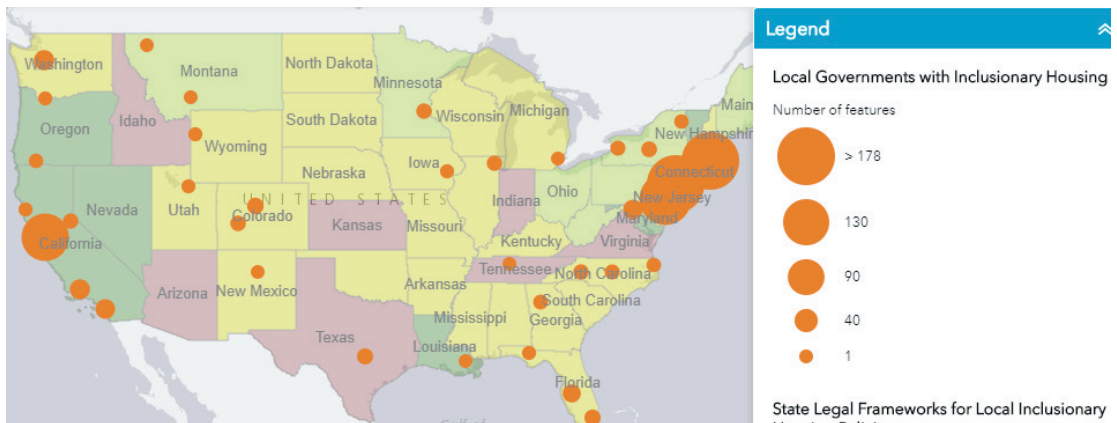
〈그림 2〉 포용주택 의무건설비율

자료: Jacobus(2015)를 바탕으로 작성

때문이다. 따라서 주택가격이 높은 곳에서 오히려 상당히 높은 수준의 부담가능주택 의무비율을 요구하고 있는 것이 특징적이다. 우리나라에서 주택가격이 높은 곳에 부담가능주택이나 시장가격 이하의 임대주택 공급이 어렵다는 주장의 근거가 미약함을 드러내는 좋은 사례이다.

### 2) 포용주택의 대상자 및 의무기간

포용주택 공급의 정책 수혜대상자는 지역별 상황에 따라 결정되며 지역 주거수요와 주택수급 상황 검토 후 확정된다. 대체로 포용주택은 지역 중위소득(AMI, Area Median Income)의 60~120% 정도에 해당하는



〈그림 1〉 미국 포용주택 제도를 도입 지역별 개수

출처: 미국 포용주택 프로그램 DB제공 홈페이지 (최종접속 2020.10.25.)

<https://gsn.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=7703d10c1b964eb5b91a1d699944e95c>

중저소득층을 대상으로 하는 경우가 많다. 많은 도시에서 저소득층을 위한 적정 가격의 주택 공급이 부족하기 때문에 주로 저소득 또는 최저소득(지역 중위소득의 30~50% 수준) 가구를 대상으로 포용주택 프로그램을 고안하는 것이 일반적이다. 자가가구용 포용주택이 공급되는 경우 대상자의 소득수준이 높게 책정되어 지역중위소득의 120%~150%까지 확대되고, 임차가구를 위한 포용주택 공급 시에는 소득수준이 조금 낮아져 50%~80%로 더 취약한 계층을 중점적으로 보호하는 기제를 띠고 있다(Jacobus, 2015).

(표 1) 포용주택 수혜 대상 소득계층

소득기준	임대	자가
다양한 소득계층	78	81
AMI 50~60% 이하	22	5
AMI 61~80% 이하	47	44
AMI 81~100% 이하	9	17
AMI 101~150% 이하	16	42

주: 숫자는 프로그램 갯수  
 자료: Thaden & Wang(2017)을 바탕으로 저자 작성

포용주택제도를 통해 공급된 부담가능주택은 일정 기간 이상 저렴하게 유지되어야 하는 의무기간이 존재하는데, 미 전역에서 실행중인 포용주택제도의 절반 이상이 50년 이상을 요구하고 있다. 14년 이하의 비교적 짧은 의무기간을 요구하는 비중은 전체 포용주택의 10~15%(임대주택은 12%, 자가주택은 15%)에 불과하고, 가장 많은 비중은 99년 이상 또는 건물수명이 다할 때까지 영구적으로 저렴하게 유지하는 조건이다. 30년 이상을 요구하는 경우(30년 이상, 건물수명과 동일, 영구적)가 전체 포용주택 프로그램의 70%를 차지하고 있을 정도로 포용주택이 지속적으로 저렴하게 유지되도록 하고 있다.

(표 2) 저렴주택 유지기간

유지기간	임대	자가
30년 미만	17	23
30~99년	109	102
건물수명	12	6

영구	48	58
미적용	42	39
모름	10	11
합	238	239
30년 이상 비중	71.0%	69.5%

자료: Thaden & Wang(2017)을 바탕으로 저자 작성

우리나라에서 택지, 예산 및 저리의 공적 자금을 지원 받아 건설하는 공공임대주택의 의무 임대기간이 최대 50년임을 고려하면, 시장원리를 활용한 포용주택의 사회적 의무가 상당히 높은 수준임을 알 수 있으며, 우리나라 공공임대주택 정책의 공공성을 높이는 방법을 고민해야 하는 시사점을 얻을 수 있다.

(표 3) 포용주택 최소적용 기준

개발 단위 적용기준	임대	자가
모든 개발에 적용	128	113
2~5호 이하	57	73
6~10호 이하	34	40
11~50호 이하	17	19
미상	6	6

자료: Thaden & Wang(2017)을 바탕으로 저자 작성

최소적용 기준 단위에서 대부분의 경우 모든 개발사업에 적용된다는 점이 중요하다. 그 다음으로 많은 것이 5호 이하 개발사업에 대한 적용이므로 실제로는 거의 모든 사업에 적용된다고 보아야 한다.

포용적지역지구제를 통하여 개발사업을 진행하는 개발업자에게 부여하는 인센티브는 용적률 인센티브를 포함해 다양한 형태로 이루어진다. 가장 대표적인 용적률 인센티브(density bonus) 외에, 보조금, 인허가 절차 신속화, 건축기준에 대한 완화, 각종 부담금 감면 및 이연, 지역별로 적용되는 개발제한 면제 등이 있다. 용적률 인센티브는 일반적인 주택건설 시 부여되는 용적률보다 더 높은 용적률 보너스를 부여하여 민간건설사업에서 부담가능주택이 건설될 수 있도록 유도하는 대표적인 방법이다. 인허가 절차 신속화는 개발사업 허가 과정에서 시간은 비용과 직접적인 관계를 맺고 있기 때문에 우리나라가 대량 주택 공급시 활



(그림 3) 포용주택 건설시 인센티브 채택

자료: Thaden & Wang(2017)을 바탕으로 저자 작성

용했던 의제처리와 같이 개발허가과정을 신속하게 처리해주는 것을 의미한다.

각종 부담금은 개발사업과 연동하여 개발영향부담금, 상업시설 건설시 요청되는 주택건설 부담금, 대체 부담금 등이 있으며, 이러한 부담금을 축소하거나 납부를 이연하는 것이 해당된다. 지자체별로 한 개 또는 복수의 인센티브를 활용하는데 그 종류는 위의 <그림 3>과 같다.

캘리포니아 주에서는 포용주택 건설이 1969년 이후 주택법(Housing Element Law)에 따라 주정부 차원에서 채택되고 있다. 모든 커뮤니티에서 주택소요에 대응하는 계획을 세울 것이 요구되며 이를 위해 지방정부가 도시계획의 일부로 주택계획을 채택한다. 캘리포니아 주에서 실행하는 포용주택 사업은 수혜대상 계층이 취약할수록 더 많은 용적률 보너스와 함께 더 많은 인센티브를 부여하는 식으로 구조화되어 있다. 최저소득층을 대상으로 하는 주택을 5% 이상 건설시 1% 증가시킬 때 마다 용적률이 2.5% 씩 보너스로 증가하여 최대 35% 보너스를 받을 수 있도록 되어 있다. 최저소득층의 경우 10% 이상 건설시 1% 추가 건설에 1.5% 용적률 보너스 제공하는 식이다.

<표 4> 대상자 소득수준 및 포용주택 건설에 따른 용적률 보너스와 인센티브 갯수

대상자	대상 주택 비율	용적률 보너스	인센티브 갯수
최저소득층	5%	20%	1
	10%	33%	2
	15% 이상	35%	3
저소득층	10%	20%	1
	20%	35%	2
	30% 이상	35%	3
중소득층	10%	5%	1
	20%	15%	2
	30% 이상	25%	3

자료: Thaden & Wang(2017)을 바탕으로 저자 작성

## 5. 사회적 혼합의 효과와 한계

### 1) 사회적 혼합의 효과

사회경제적 측면에서 다양한 계층이 인접하여 거주함으로써 발생할 수 있는 사회적 혼합의 효과는 오랫동안 학계의 관심사이다. 계획가의 기대와 달리 실제 근린에서의 효과는 항상 긍정적으로만 도출되지는 않고 있다. 다양한 소득계층 혼합에 따라 사회적 교류가 증가하는 효과가 발생했는지, 고용 측면의 긍정적 효과가 발생하는지, 교육이나 건강상의 성과를 경험하는지, 다른 이에 대한 이해와 자아존중감이 증가하는지, 자녀 세대에도 긍정적인 효과가 이어지는지 등의 사회적 혼합의 효과에 대해서는 여전히 결과가 진행중이다.

사회적 교류의 증가는 사회적 혼합의 성과가 나타나기 위한 기본전제가 될 수 있다. 저소득층 주민이 고소득층 근린 주민과 사회적 교류가 증가하면서 이를 통해 다른 삶의 영역에 영역을 미치게 되기 때문이다. 시카고를 중심으로 한 연구를 보면, 다양한 사회경제적 배경을 지닌 가구의 근접 거주로 인해 그렇지 않은 곳보다는 이웃 간의 교류가 증가한 것으로 나타난다. 그러나 이런 경우는 여전히 유사한 사회경제적 배경이나 인종간의 교류가 증가한 것이지 소득과 인종



을 뛰어넘는 것은 아니며 그 결과로 손에 잡히는 가시적 성과가 나타나는 것도 아니라고 보고되고 있다 (Joseph & Chaskin, 2010). 물리적인 측면에서는 정교하게 설계된 사회적 혼합단지가 유지, 관리, 서비스 제공, 각종 편의시설 등의 측면에서 높은 수준을 보이면서 거주민의 만족도가 높아진다는 연구는 다수 보고되고 있다(Brophy & Smith, 1997; Joseph, Chaskin & Webber, 2008; Popkin et al., 2000; Schwartz & Tajbakhsh, 2001). 이의 연장선 상에서 MTO(Moving To Opportunity) 프로그램을 통해 소득혼합형 근린에 거주하는 저소득층은 이전에 비해 마약이나 범죄, 폭력 등에 노출이 적고 근린의 다양한 사회적 조직에 연결되면서 안전에 대해 크게 만족하고 있는 것을 확인할 수 있다(Popkin et al, 2000; Joseph & Chaskin, 2010).

고용과 관련한 효과에 대해서는 상당한 가시적 성과를 보인다는 연구와 함께 여전히 진행형 과제도 상당한 것으로 보인다. 메릴랜드의 몽고메리 카운티를 대상으로 한 연구결과에서 기존의 저소득층 밀집지에서 벗어난 거주민들이 더 나은 직종의 고용 결과를 얻게 됨을 확인하였다(Kleit, 2002). 그러나 저소득층이 부유한 근린에 혼합된다고 해서 그들이 더 나은 직업군에 접근이 높아지거나 직업 안정성이 높아질 것이라고 장담하기 어렵다는 주장이 설득력을 얻는다(Briggs, 1997). 또한 이주하는 저소득층이 이주하지 않은 기존 거주지 가구보다 이미 더 높은 시간당 임금을 받고 있거나 고용측면에서 더 안정적이었기 때문에 나타나는 선택편향(selection bias)도 사회적 혼합의 효과에 의문을 불러오는 요인이 되기도 한다(Johnson, Ladd, & Ludwig, 2001).

사회적 혼합을 통해 건강측면의 효과와 자녀세대에 대한 학업 등의 영향도 중요하다. 정신건강 측면의 효과는 다양한 소득계층 혼합 주거지로 이주한 가구에서 긍정적으로 나타났지만(Joseph & Chaskin, 2010; Popkin et al., 2000), 고용효과에서와 유사하게 자기선택편향(self-selection bias)에서 자유롭지 못하다는 이슈가 남아있다. 자녀들은 학업 성취도나 고교 졸업율, 대학 진학을 등의 측면에서 긍정적인 성과가 가

시화되고 있다(Popkin et al., 2000). 흥미로운 점은 자녀들의 교육 성과 측면에서는 근린보다 학교가 더 중요한 영향인자라는 것이다. 포용적 지역지구제 영향에 따라 몽고메리 카운티에서는 공립학교가 공간상에 산재되어 있고, 각 가정에서는 무작위로 공립학교에 배정된다. 그 결과 학교에서의 경제적 혼합 정도가 근린의 경제적 혼합보다 저소득 가구 자녀들의 학업 성취도 측면에서 약 두 배 정도 긍정적인 효과를 나타낸 것이다(Schwartz, 2010). 사회경제적 배경이 다른 이들의 존재를 인지하고 이해도가 증진되면서 편견이 줄고 문화적 수용도가 증가한 것은 약하지만 미미하게 상승하는 것으로 나타났다(Joseph & Chaskin, 2010). 단, 아직은 집중적인 연구대상 주제로 자리매김하기 전 단계로 보인다.

이와 같이 소득수준 혼합 근린에 거주함으로써 사회적 소통 증가, 건강 측면의 긍정적 영향, 자녀의 학업성취도 향상에 인과적 영향을 미치는 지에 대해서는 여전히 인과관계의 연결고리를 단정적으로 제시하지 못하는 부분이 존재한다. 사회적 상호작용에 대한 연구에서는 다른 소득계층간의 교류가 증가한다고 해도 이는 대체로 형식적이고 부정기적인 것이라 그 효과가 의심스럽다고 평가하는 경향이 나타난다(Kleit, 2002; Brophy & Smith, 1997 등). 또한 사회적 교류는 유사한 점유형태나 환경에서 좀 더 발생하는 경향이 있다는 것이다. 심지어 다양한 소득계층 혼합을 유도하고 지원한 미국 내 주택프로그램 수십개를 분석한 결과 사회적 혼합을 고려한 근린에서 저소득층과 고소득층간의 유의미한 사회적 상호작용이 있었다는 증거를 찾기 어렵다는 지적도 있다. 고소득층이 보유한 사회적 자본이나 직업 기회, 연결망으로부터 저소득층이 어떤 혜택을 받았다는 증거를 찾기 어렵다는 것이다(Levy, McDade & Dumlaio, 2011). 어찌 보면, 다른 인종과 다른 소득 계층 사이에서 중요한 정보를 전달하고 그 사회적 자본이 저소득층의 사회적 이동에 도움이 될 것이라는 사회적 혼합 정책은 정책결정자들의 희망에 불과할 가능성도 배제할 수 없다.

## 2) 포용주택을 통한 사회적 혼합의 한계

포용주택을 건설하는 경우 직접 해당 부지에 건설하는 경우와 인근 부지에 건설하는 경우가 가능하다. 각 장단점이 존재하는데, 이하에서는 이 두 사례의 장단점과 실제 사례를 통해 사회적 혼합의 가능성과 한계를 살펴본다. 우선 해당 부지에 직접 건설하는 경우 사회적 혼합 측면에서 가장 바람직한 결과를 얻을 것으로 기대된다. 부유한 근린에 저렴한 주택이 건설되면서 다양한 소득계층이 혼합거주하는 효과가 가시화될 것으로 기대된다. 또한 부유한 근린에서 제공하는 여러 문화적, 사회적, 경제적 기회에 대한 접근이 가능하고 건축물의 질적 수준도 높아지며 관리측면에서의 장점도 향유할 수 있다. 반면, 저렴한 주택을 건설하게 되면서 가족단위로 거주하기에 적당한 면적의 주택공급이 어려울 가능성이 있고, 유사하게 장애 등 특수한 수요에 대응하는 주택 공급이 어려울 수 있다. 공공의 측면에서는 사업부지별로 분산입지하는 포용주택에 대한 모니터링이 불리하다. 이런 단점을 보완하기 위해 해당 부지가 아닌 인근 부지에 건설하는 경우, 비용 효율적이라는 장점이 있다. 좀 더 저렴한 택지를 활용하므로 더 많은 주택 건설이 가능하고, 극빈층이나 특수한 주택수요 취약계층을 위한 주택이 가능하고 다른 보조금 사업을 연계할 수도 있다. 단, 저소득층을 위한 주택이 밀집할 가능성을 배제할 수 없다(Jacobus,

2015).

동일 단지 내에서 포용주택이 건설된 경우(샌프란시스코의 고급 아파트로 트위터 본사 건너편)는 지역의 특성에 맞추어 최고급 단지의 최고급 설비를 구비하고 있다. 총 750호 중 12%를 저소득층이 부담가능하도록 임대해야하는 의무규정을 적용받아 건설되었다. 실제 입주한 저소득 주민의 경험은 시사하는 바가 크다. 입주한 가구는 잠시 홈리스의 삶을 살다 노숙인 쉼터에서 이곳 포용주택으로 이주한 경우인데, 가족이 함께 입주하면서 매우 거북하고 이상한 삶을 살고 있다고 표현한다. 빌딩 전체에 아이가 있는 가정은 하나도 없으나, 반려견을 위한 목욕시설(spa)과 산책 서비스는 제공되고 있다는 것이 삶의 이질성을 극단적으로 드러내고 있다. 한편, 건물전체를 포용주택으로 독립적으로 개발한 경우가 인근에 존재한다. 커뮤니티 개발회사에서 공급한 것으로 190호 전체 건물 동을 중저소득층이 거주할 수 있도록 저렴하게 개발한 사례이다. 인근에 최고급 아파트를 건설하는 사업에서 해당 부지에 건설하지 않고 인근에 건설하는 옵션을 택했기 때문에 가능한 사업이었다(Jacobus, 2015). 앞서 공급된 동일 건물 내 혼합은 공공부문 입장에서 긍정적 효과가 발생할 것이라고 믿고 선호하는 방식이다. 후자의 경우, 개발업자의 편의에 따라 포용주택이 더 안 좋은 입지에 밀집될 우려가 제기되는 방식이다. 그러나 앞선 이질적 삶의 양식이 공존하는 사례를 보면, 반드

〈표 5〉 포용주택 건설 위치에 따른 장단점

위치	장점	단점
해당 부지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기회가 많은 지역에 접근을 확실히 보장</li> <li>• 디자인의 질적 수준 요구가 용이</li> <li>• 지속적 관리가 상대적으로 용이</li> <li>• 사회통합 측면에서 유리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분산 입지하고 있으므로 모니터링에 불리</li> <li>• 가족 거주에 적합한 주택이 적게 개발될 가능성</li> <li>• 모든 프로젝트에 적용하기 어려울 수 있음</li> <li>• 극빈층이나 장애인 등 특수한 수요가 있는 주민이 함께 거주하기 어려울 수 있음</li> </ul>
인근 부지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비용 효율적(더 많은 주택을 개발가능)</li> <li>• 저소득층 주택 건설 또는 추가적 주택건설 위해 다른 주택보조금 결합 가능</li> <li>• 지역사회의 주거수요에 대응하는 주택을 설계하고 관리하는 것이 용이(가족 거주용, 추가적인 편의시설, 사회서비스 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 저소득 지역에 부담가능주택이 밀집할 가능성</li> <li>• 품질이 낮은 주택이 건설될 가능성</li> <li>• 관리측면에서 장기적으로 주택품질이 저하될 가능성 등</li> </ul>

출처: Jacobus(2015)를 바탕으로 저자 작성

시 직접 혼합이 최고의 선택인지에 대해서는 더 많은 계획가의 고민이 요구된다.

뉴욕시의 사례도 흥미롭다. 2009년 뉴욕시에서는 용도지역지구제 방식을 변경하여 포용적지역지구제 프로젝트에서 건설되는 포용주택을 별개의 건물로 모아서 건설할 수 있도록 허용하였다. 우리나라에서 분양주택과 임대주택의 혼합 단지에서 임대주택을 별개의 동으로 건설한 경험과 유사하다. 이렇게 포용주택을 별개의 동으로 건설하는 것이 경제적으로 효율적이므로 개발업자들이 선호하는 방식이지만, 다른 많은 도시에서는 이런 방식을 금하고 있다. 뉴욕에서 용도지역지구제 규정에 따라 포용주택 건설이 이루어지다가 아파트 출입구 문제를 둘러싼 논쟁거리가 발생하였다. Riverside Boulevard 개발사업에서 초고가 아파트 전용 출입구와 저소득 임차인 출입구를 따로 배치한 사건이 그것이다(Jacobus, 2015). 250억 원(2,500만 달러)을 상회하는 아파트 전용 출입구와 월임대료 85만원을 지불하는 가난한 임차인의 출입구를 별개로 만든 것이다. 이에 뉴욕 주 의회 의원은 형식과 내용에서 차별적 요소가 있다고 문제제기하고 뉴욕 타임스에 크게 보도되었다(뉴욕 타임스 2014.7.27. 기사).

## 6. 결론 및 시사점

### 1) 포용적 주거지 조성을 위한 시도

포용적 지역지구제를 활용한 포용주택 건설은 몇 가지 사회적 문제를 해결하기 위한 시도의 일부로 이해될 수 있다. 성장에 따른 과실을 공유하고, 경제적 사회적 혼합을 통한 포용적 주거지 조성, 부담가능한 적정한 가격의 주택 공급 부족 문제에 대한 대응, 그리고 연방정부의 재정지원 부족 문제에 대한 지역의 대응이다. 미국과 같이 시장주의적 주택정책이 강한 나라에서 연방정부의 적극적 개입과 직접 건설에 따라 이루어지는 공공임대주택은 이미 실패한 사례로 확인된다. 따라서 시장을 활용한 간접 지원과 선택권 논리가 우세하다. 그러나 여전히 지역에서는 부담가능한 주택이

필요하고 이를 공급하기 위한 방안으로 지역지구제와 연계한 포용주택이 공급되는 것이다.

포용주택의 공급은 역사적으로 인종차별, 저소득층 배제 등 사회문제와 깊게 연결되어 있다. 특히 대도시를 중심으로 한 부담가능한 주택이 부족한 곳에서 포용주택 공급 프로그램을 더 적극적으로 시행하고 있음은 우리에게 시사하는 바가 적지 않다. 단, 그동안 미국의 전역에서 공급된 포용주택의 건설실적은 정확한 집계 어렵다. 443개 지역에서 약 5만호(49,287호)의 부담가능한 자가주택이 건설되었고, 581개 지역에서 약 12.2만호(122,320호)의 부담가능한 임대주택이 건설된 것으로 집계된다(Thaden & Wang, 2017). 기대한 수준에 미친다고 보기 어렵다.

또한 포용주택 공급기제는 성장을 기반으로 작동하는 장치라는 가능성과 한계를 내포하고 있다. 즉, 새로운 주택공급에 대한 요구가 높고, 주택가격 상승이 기대되는 곳에서 그 가격 차이를 공공이 계획고권을 활용하여 일부 환수하는 것이다. 환수의 형태가 중저소득층도 함께 거주할 수 있도록 배려하는 부담가능한 주택의 형태를 띠는 것이다. 따라서 주택가격 상승이 기대되지 않는 시장이나 소규모 커뮤니티, 포용주택에 대한 행정적 부담을 감당할 수 없는 지자체에서는 작동하기 어렵다는 내생적 한계를 갖고 있는 것이다. 주택건설 공급량이 많지 않은 소규모 커뮤니티에서는 포용주택 건설을 위한 행정부담이 포용주택 건설을 통해 창출되는 이익을 상회할 것이므로 비효율적이다. 그러나 캘리포니아 주의 경우, 전체 포용프로그램의 1/3이 작은 커뮤니티에서 실시되고 있다는 점은 또 다른 가능성이다. 이들 소도시는 기존에 외곽에 입지한 곳이었으나, 통근자들이 급증하면서 근린에서 부담가능 주택이 급격히 감소하는 것을 목격하고 포용프로그램을 도입한 것이기 때문이다. 그리고 소도시는 주민들이 자신의 주거지역에 대한 이해와 애착이 높기 때문에 이 점이 오히려 포용프로그램 도입을 가능하게 하는 요인이 되기도 한다고 지적된다(Thaden & Wang, 2017).

## 2) 우리나라 포용성 강화 정책

우리나라에서 주택부문의 포용성 강화를 위한 정책은 점유형태의 혼합과 소형주택의 의무건설을 통해 이루어졌다. 점유형태의 혼합은 민간사업과 공공사업에서 시행한다. 공공택지 개발시 일정량을 임대주택으로 건설하는데, 제도 도입초기에는 분양주택과 임대주택을 동을 다르게 하거나 단지 내에 안 좋은 위치에 임대주택을 배치함으로써 오히려 사회적 배제가 눈에 두드러졌다. 재건축사업에서는 일정량을 임대주택을 건설하여 공공부문이 매입하여 기존의 분양주택과 함께 거주하도록 하고 있다.

다양한 면적의 혼합 건설을 통해 소득수준의 혼합을 기대하는 방식이 소형주택 의무비율제도이다. 이는 1981년 이전에는 주택건설촉진법을 통해 지정업자에게 85㎡ 이하 주택을 50% 이상 건설하도록 의무화한 것로부터 시작되었으나, 건설경기 활성화를 위해 소형주택 건설의무를 폐지하는 등 건설업자 친화적으로 정책을 변경하였다. 1995년에는 60㎡ 기준선을 추가하였으나 주택보급률이 낮은 지역에 소형주택 건설을 강화(최대 30%)하였고, IMF 금융위기 이후 민간택지에서의 규제가 폐지되기에 이른다. 의무건설이 요구되는 주택도 단독·연립주택에서 폐지되고(1996년 10월), 다세대주택도 폐지되고(1997년 1월), 대상지역도 수도권 과밀억제권역 만을 남기고 폐지(1997년 4월), 재건축조합 의무비율 폐지(1998년 6월) 등 지속적인 규제완화가 이어졌다. 정비사업에서 임대주택 건설이 그나마 가장 강한 편에 속하며 주거환경개선사업에서는 85㎡ 초과 주택 10% 이하 건설, 주택재개발사업은 20%, 재건축사업(수도권 과밀억제권역)은 40% 이하로 설정되어 있다. 현재 공공택지에서는 60㎡ 이하: 60~85㎡: 85㎡ 초과와 비율이 수도권, 광역시는 30%: 40%: 30% 수준으로 규정되고 있다(국토교통부, 2020).

## 3) 우리나라 주거정책의 시사점

주택가격에 대한 관심도가 그 어느 시기보다 높다.

중산층이 감당하기에도 버거운 주택가격 상승은 저소득층에게는 더 큰 주거비 부담으로 다가온다. 대도시 지역에서의 주택부족, 가격 상승에 대한 압박, 저렴한 주택공급 부족 문제에 국가적 에너지가 과다소모되고 있는 형국이다.

앞서 살펴본 포용주택 공급은 시장주의적 주택정책의 대표 국가인 미국에서 계획고권을 활용한 방식이라는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다. 주택가격의 급등과 저렴한 주택 부족에 따른 저소득층 주거문제 심각성을 인지한 지방정부에서 계획 수단을 활용하여 부담 가능 주택을 공급하는 데 적극적이다. 특히 주택가격이 높은 지역인 뉴저지, 캘리포니아, 매사추세츠 등 대도시 지역에서의 적극적 활용이 눈길을 끈다. 대도시 내 주택 공급 시 규제를 강화하거나 부담금을 추가하면 주택공급이 감소할 것이라고 주장하는 한국적 상황과는 상당히 다른 사회적 분위기를 감지할 수 있는 부분이다. 또한 포용적지역지구제를 활용한 포용주택 공급의 실효성을 극대화하기 위하여 의무기간을 장기화하여 보통은 최소 30년 이상 저렴하게 유지하도록 하고, 약 1/5은 영구적으로 저렴하게 유지하도록 요구하고 있는 점은 우리 제도 개선에 활용할 만한 지점이다. 공적 자금을 활용하여 민간부문이 시세보다 약간 낮은 수준의 임대주택을 공급하고도 겨우 8년이 지나면 자유롭게 처분가능하도록 하고 있는 정도의 한국적 제도에 대한 전면적 재검토가 필요하다.

또한 포용주택 공급 기제는 대도시 주택가격 높은 곳에서 임대주택 공급이 어렵다는 주장에 대한 반박 근거를 제공한다. 미국의 포용적 지역지구제는 주택가격이 높게 형성되고, 또 가파르게 상승하면서 해당지역의 중저소득층이 거주하기에 적합한 수준의 적정한 가격의 임대 및 자가주택 부족에 대한 지방정부의 대응에서 시작된 것이다. 따라서 주택가격이 높은 곳에서 오히려 상당히 높은 수준의 부담가능주택 의무비율을 요구하고 있는 것이다. 우리나라에서 주택가격이 높은 곳에 부담가능주택 공급이 어렵다는 주장의 근거가 미약함을 드러내는 좋은 사례이다.

우리나라에 그간 시행해 온 포용적 주택 제도의 대표적인 소형주택 의무비율 제도는 지역특성(주택보급

률의 높고 낮음, 수도권 여부 등), 택지의 특성(공공택지, 민간택지, 정비사업지), 주택의 종류(아파트, 단독, 다세대 등)에 따라 의무 비율이 다르며, 경기가 침체되거나 주택공급 필요성이 높을 때마다 대체로 사업자가 공급에 유리하도록 의무 비율 제도가 완화되어 왔다(박미선, 2016). 이는 대형주택 공급이 단가가 낮아 사업성 측면에서 유리하고, 대형주택의 주택가격 상승이 높았던 경험에 기인한다. 그러나 안타깝게도 이에 대한 문제의식이 사회적으로 높지 않다.

이에 더하여 공공임대주택을 대단지로 공급하여 빈곤의 집중과 사회적 낙인이라는 부정적 결과를 우리는 익히 잘 알고 있다. 다른 나라에서 도입된 제도는 그 도입의 배경과 발전 과정에서 사회적 인식에 크게 영향을 받게 된다. 공공임대주택에 대한 낙인이 미국처럼 심각하지는 않다고 하지만, 여전히 우리도 “휴거”, “엘거” 등 비하 발언이 심심치 않게 보도된다. 사회적 혼합을 추구하고자 하는 것이 단지 계획이나 정책 입안자의 바람으로 끝날 이상향인지 실현가능한 지속가능한 사회로 가는 포용적 대안인지는 여전히 실험중이다. 눈에 띄는 손에 잡히는 효과가 일관되게 발견되지는 않다하더라도, 포용주택 건설에 따른 긍정적 효과가 확산되고 있다. 포용적 사회로 가기 위한 물리적 장치 중 하나가 포용주택일 수 있으며 이를 위한 제도적 틀거리가 정책적으로 마련되고 실행되어야 할 필요성이 그 어느 시대보다 높다.

### 주

- 1) 계획고권(planning power)은 계획을 수립과 결정에 있어 지방자치단체의 자주적 권한과 역량을 의미한다.
- 2) 사회적 혼합은 social mix, social integration, social inclusion 등 다양한 용어가 학자에 따라 선택되어 사용되고 있다.
- 3) 부담가능주택(affordable housing)과 사회주택(social housing)에 대한 용어 사용은 국가마다 차이가 크다. 아일랜드에서는 두 용어가 상호배타적으로 다른 의미로 사용되고, 잉글랜드에서는 부담가능주택(affordable housing)은 저소득가구가 부담가능한 주택과 사회주택(social housing)을 포괄하는 개념으로 사용. 사회주택의 대상이 좀 더 협소하고 공익적 목적을 갖는 것으로 이해되며, 부담가능주택은 민간부

문까지 포괄하는 광의의 개념으로 사용된다. 미국에서는 사회주택(social housing)이라는 용어 자체가 잘 사용되지 않는다. 대신 부담가능주택(affordable housing)을 일정 소득 수준 이하의 가구가 점유하고 그들의 소득대비 주거비/임대료 지출이 과도하지 않고 부담가능하도록 지어진 주택을 일컫는 용어로 폭넓게 사용된다.

### 참고문헌

국토교통부, 2020, 「2020년 주택업무편람」.

박미선, 2016, 유엔 해비타트 III 새로운 도시의제의 기초에 비추어 본 한국 주택정책의 성과와 과제, 「공간과 사회」, 26(4), pp.40-76.

Brophy, P. and R. Smith., 1997, Mixed-Income Housing: Factors for Success. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 3(2), pp.3-31.

Calavita, N, and A. Mallach., 2010, Inclusionary Housing, Incentives, and Land Value Recapture, *Land Lines*, January 7.

Gans, H., 1961, Planning and Social Life: Friendship and Neighbor Relations in Suburban Communities, *Journal of the American Planning Association*, 27(2), pp.134-140.

Hickey, R., L. Sturtevant, and E. Thaden., 2014, Achieving Lasting Affordability through Inclusionary Housing, *Lincoln Institute of Land Policy*.

Jacobus R., 2015, Inclusionary Housing: Creating and Maintaining Equitable Communities, *Lincoln Institute of Land Policy*.

Johnson, P., H. Ladd, and J. Ludwig, 2001, The Benefits and Costs of Residential-Mobility Programs for the Poor, Prepared for the Conference: “Opportunities, Deprivation, and the Housing Nexus: Trans-Atlantic Perspectives”.

Joseph, M., and R. Chaskin., 2010, Living in a Mixed-Income Development: Resident Perceptions of the Benefits and Disadvantages of Two Developments in Chicago, *Urban Studies*, 47(11), pp.1-20.

- Joseph, M, R. Chaskin, and H. Webber., 2008, The Theoretical Basis for Addressing Poverty through Mixed-Income Development, *Urban Affairs Review*, 42(3), pp.369-409.
- Kleit, R., 2002, Job Search Networks and Strategies in Scattered-site Public Housing, *Housing Studies*, 17(1), pp.83-100.
- Levy, D., Z. McDade., and K. Dumlao., 2011, Effects from Living in Mixed-Income Communities for Low-Income Families, *Urban Institute*.
- Popkin, S., L. Buron, D. Levy, and M. Cunningham., 2000, The Gautreaux Legacy: What Might Mixed-Income and Dispersal Strategies Mean for the Poorest Public Housing Tenants, *Housing Policy Debate*, 11(4), pp.911-942.
- Saldov, M., 1998, "Social Mix", In W van Vliet (Ed.), *The Encyclopedia of Housing*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, pp.549-550.
- Sarkissian, W., 1976, "The Idea of Social Mix in Town Planning: An Historical Review", *Urban Studies*, Vol. 13 No. 3, pp.231-246.
- Schwartz, A., 2006, *Housing Policy in the United States: An Introduction*. Routledge.
- Schwartz, A., and K. Tajbaksh., 2001, *Mixed-Income Housing as Social Policy: The Case for Diminished Expectations*, Presented at the Annual Meeting of the Association of Collegiate Schools of Planning.
- Schwartz, H., 2010, *Housing Policy Is School Policy: Economically Integrative Housing Promotes Academic Success in Montgomery County, Maryland*, A Century Foundation Report.
- Thaden, E. and R. Wang., 2017, *Inclusionary Housing in the United States: Prevalence, Impact, and Practices*, Lincoln Institute of Land Policy.
- Wilson W., 1987, *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago: The University of Chicago Press.
- van Vliet W., 1998, *The Encyclopedia of Housing*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- 뉴욕타임스 기사 (2014.7.27.) <https://www.nytimes.com/2014/07/27/nyregion/on-the-upper-west-side-a-house-divided-by-income.html> (뉴욕타임즈 2014. 7.25. 논설: 최종접속 2019.11.13.)
- 미국 포용주택 프로그램 DB제공 홈페이지 (최종접속 2020. 10.25.) <https://gsn.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=7703d10c1b964eb5b91a1d699944e95c>
- 게재신청 2020.12.08.  
심사일자 2020.12.12.  
게재확정 2020.12.26.  
주저자: 박미선