



포용적 용도지역제에 관한 체계적 문헌고찰*

: 저렴주택 재원조달 방안으로서 토지가치포착(LVC)의 사회경제적 효과

A Systematic Literature Review on Inclusionary Zoning

: Socioeconomic Effects of Land Value Capture as a Funding Source for Affordable Housing

김승정** · 양희진***

Kim, Seung Jung · Yang, Hee Jin

Abstract

This paper explores the socioeconomic effects of land value capture as a means of funding affordable housing, focusing on inclusionary zoning. A systematic literature review was conducted by identifying and screening previous studies using the keyword "inclusionary zoning" or "inclusionary housing," resulting in a final selection of 22 studies. The review reveals that inclusionary zoning is an effective tool for supplying affordable housing to low- and middle-income households, particularly in urban areas with high accessibility to public transportation and employment opportunities. However, private developers may circumvent regulations by reducing the scale of their development projects, or by shifting their projects to areas where regulations are not enforced. This can cause discrepancies between supply and demand in the housing sub-markets and lead to an increase in housing prices. To prevent this, the review suggests that providing adequate incentives to encourage voluntary private participation is crucial. Additionally, the review highlights that a supply of affordable housing needs to be provided under the urban planning system. This corroborates previous studies that emphasize the link between housing policy and urban planning through local government-led spatial planning. Further discussions are needed to ensure a sufficient supply of buy-to-rent public housing in areas with locational advantages, where high-rise apartments are being constructed. This will help prevent low- and middle-income households from being driven out to the urban periphery and promote the creation of a more inclusive society.

주제어 포용적 용도지역제, 토지가치포착, 저렴주택, 공공매입임대주택, 주거복지정책

Keywords Inclusionary Zoning, Land Value Capture, Affordable Housing, Buy-to-rent Public Housing, Housing Welfare Policy

1. 서론

전 세계 도시들이 주거비 부담을 완화하기 위해 다양한 주거복지정책을 시행하고 있다. 이러한 주거복지정책에는 공공임대주택을 직접 건설하거나 매입하여 제공하는 사업, 주거복지 대상

계층에게 직접 현금을 보조하는 주거비지원사업 등이 포함된다. 이러한 정책사업들은 막대한 정부 재원을 요구하기 때문에 정책의 대상이 되는 가구의 필요 수준에 충분히 도달하기 어려울 수 있다(강미나 외, 2021). 이에 따라 공공 주도의 주거복지 정책 외에도 민간에 의해 이루어지는 도시 및 주택개발 사업에서 공공임

* 이 연구는 정부(과학기술정보통신부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었음(No.NRF-2020R1G1A1102528).

** Ph.D. Student, Department of Environmental Planning, Seoul National University (First Author: peter6823@naver.com)

*** Assistant Professor, School of Spatial Environment System Engineering, Handong Global University (Corresponding Author: hjyang@handong.edu)

대주택 또는 저렴주택¹⁾을 일정 비율 이상 공급하도록 제도적으로 의무화하거나 용적률 인센티브 등을 통해 자발적으로(voluntarily) 유도하는 도시계획적 수단이 활용되고 있다.

대표적으로 ‘포용적 용도지역제’(inclusionary zoning)²⁾는 개발사업에서 발생하는 토지가치의 증가분을 이용하여 도심 내 저렴주택을 공급하고, 저소득 가구의 주거기회를 제공하는 것을 목적으로 한다. 이러한 포용적 용도지역제는 토지가치포착(land value capture) 메커니즘을 활용하는 토지이용제도로서 1971년 미국 버지니아주에서 처음 도입되었다(Hamilton, 2021). 이후 많은 지방정부에서 운용되고 있는데, 이러한 확산 배경에 대해 Zhu et al.(2021)은 저렴주택 공급 의무가 국가에서 지방정부로 옮겨가면서 지방정부의 재정부담을 완화하기 위한 목적이 있었다고 설명한다. 뿐만 아니라, 포용적 용도지역제가 종상향(upzoning) 등 토지이용계획 변경에 따른 계획이익(planning gain)을 환수하여 저소득 가구를 위한 저렴주택을 공급한다는 점에서 정책수단의 정당성이 확보되었다는 점도 지적된다(Wang and Balachandran, 2021a; Li and Guo, 2022).

포용적 용도지역제의 가장 큰 특징은 토지이용제도를 통해 도시개발사업과 저렴주택 공급을 위한 주거복지정책을 결합한 데 있다. 그러나 포용적 용도지역제의 도입 효과에 대해서는 다양한 논쟁이 이어지고 있다. 포용적 용도지역제는 도심 내에 저렴주택을 확대하여 사회적 취약계층의 거주지 선택 가능성을 높이는 효과를 지니지만(Schuetz et al., 2011), 일각에서는 포용적 용도지역제가 민간 개발자에게 부과되는 ‘개발에 대한 세금’으로 여겨지기 때문에 주택공급을 감소시키고 이에 따라 주택가격 상승을 야기한다는 주장이 제기된다(Ellickson, 1981; Hamilton, 2021). 무엇보다 이러한 포용적 용도지역제는 지방정부의 공간계획과 결합되어 운영되고 있어 공간적 범위, 저렴주택 공급 비율, 입주 대상 소득수준 등이 상이하며, 구체적인 정책 설계 내용에 따라 포용적 용도지역제의 도입 효과 또한 달라질 수 있음이 지적된다(Wang and Balachandran, 2021a; Zhu et al., 2021).

국내의 경우 개별사업의 근거법에 따라 임대주택 의무비율이 지정되고 있으며, 지방정부 단위에서는 서울시가 역세권 청년주택 정책을 시행하고 있다. 특히 서울시는 2016년 역세권 청년주택 공급을 위한 조례를 제정하면서 종상향 등 도시계획 변경에 따른 공공임대주택 공급을 위해 ‘공공기여율’의 개념을 도입하였다.³⁾ 이후 2021년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 개정되면서 공공기여의 법률적 근거(제52조의 1)가 마련되고 공공기여의 대상에 공공임대주택이 포함되어(김종보·허지인, 2022), 개발이익의 사회적 환수를 통한 도심 내 저렴주택 공급의 확대가 기대되고 있다. 그러나 아직까지 공공기여 등 토지가치포착 메커니즘을 활용한 도심 내 공공임대주택 공급의 효과를 파악하는 실증 연구 결과들은 축적되지 못하고 있다.

이에 본 연구는 체계적 문헌고찰(systematic literature

review)을 통해 토지가치포착 메커니즘을 활용하고 있는 포용적 용도지역제의 도입효과에 관한 기존 실증 연구결과들을 분석, 종합하는 것을 목적으로 한다. 장기간 포용적 용도지역제를 도입해 온 국가 및 도시들에서는 그 효과를 검증하기 위해 다양한 실증분석 결과들을 축적해 오고 있다. 특히 앞서 서술한 바와 같이 지방정부에 의해 도입되고 있는 포용적 용도지역제는 의무 규제형, 인센티브형 등 구체적 내용이 상이하기 때문에 정책 설계에 따른 포용적 용도지역제의 도입 효과를 비교할 수 있다. 이를 통해 본 연구는 공공기여 등 토지가치포착 메커니즘을 이용하여 도심 내 공공임대주택을 공급하는 정책의 효과를 유추하고 도시 및 주택정책에 시사점을 제공하도록 한다.

본 논문의 순서는 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 포용적 용도지역제의 도입 배경과 특성, 국가별 제도의 주요 특징을 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 체계적 문헌고찰을 수행하기 위한 연구설계 과정을 서술하며, 제Ⅳ장에서는 체계적 문헌고찰을 통해 포용적 용도지역제의 도입효과를 주제별로 검토한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 결론과 시사점을 제시한다.

II. 국내·외 제도 고찰

1. 포용적 용도지역제 도입배경 및 현황

포용적 용도지역제는 1971년 미국 버지니아주 페어팩스 카운티에서 용도지역 조례에 저렴주택 공급에 관한 의무기준을 규정하면서 처음 시행되었다(Hamilton, 2021). 이후 캘리포니아주 팔로알토시는 1973년 저렴주택 공급 프로그램(below-market-rate inclusionary program)을 도입하고, 20세대 이상 주택개발사업의 20%를 저렴주택으로 공급하도록 하였다(Schwartz and Johnston, 1983). 메릴랜드주 몽고메리 카운티에서도 1974년 저렴주택 공급을 위한 MPDU(Moderately Priced Dwelling Unit) 프로그램을 도입하였는데 포용적 용도지역제의 초기 도입 지역으로 소개되고 있다(Kontokosta, 2014).

이처럼 포용적 용도지역제는 지방정부의 조례에 근거하여 미국 전역으로 점차 확산되었다. Wang and Balachandran(2021b)의 연구에 따르면 2019년 말 기준, 미국 전국 지방정부를 대상으로 설문 시행한 결과 734개 지방 행정구역에서 포용적 용도지역제를 시행하고 있으며, 이는 31개의 주와 컬럼비아 특별구를 포함한다고 설명했다. 이처럼 포용적 용도지역제가 주거비부담을 완화하고 저렴주택을 공급하기 위한 대안적 수단으로 확산된 데에는 다음과 같은 역사적 배경이 작용하였다.

첫째, 1970년대부터 가속화된 주거복지정책의 지방정부로의 권한 이양이다. 미국 연방정부는 1960년대까지 빈곤지역의 주거환경 개선을 위한 재정투입⁴⁾을 주도적으로 하였다. 그러나 1969년 공화당이 집권하면서 연방정부의 개입을 최소화하고 지방정

부로 권한을 이양하는 이른바 ‘신연방주의(new federalism)’를 표방하기 시작했다(Cullingworth and Caves, 2013:372-373). 1974년 포괄보조금의 도입과 함께⁵⁾ 주거복지정책에서 지방정부가 이전보다 큰 자율성을 갖게 되면서 포용적 용도지역제는 지방분권이라는 미국의 시대적 맥락과 흐름을 같이 하고 있다(진현환, 2013:157-160).

둘째, 공공임대주택 공급정책이 위축되면서 민간부문에 의한 저렴주택 공급기제가 적극적으로 활용되기 시작했다. 연방정부는 공공임대주택 공급을 추진했으나, 부실한 운영관리, 부정적 사회인식, 빈곤과 범죄의 집중 등으로 비판을 받았다(진미윤·김수현, 2017:175). 이후 연방정부의 주거복지정책은 공공이 직접 공공임대주택을 공급하는 대신 주택 바우처 제도(1974년 도입)와 같이 수요자의 주거비를 지원하거나 민간 개발자가 저·중소득 가구를 대상으로 임대주택을 건설하고 개발비용의 일정 비율을 세금에서 감면하는 ‘저소득가구 세액공제제도(Low-Income Housing Tax Credit, 이하 LIHTC)’를 시행하였다(진미윤·김수현, 2017:184·193). 포용적 용도지역제의 확산과정에는 이처럼 시장의 기제를 활용하여 저렴주택을 공급하고자 했던 1980년대부터 시작된 신자유주의의 흐름이 작용하고 있다(Stein, 2018).

셋째, 주거권과 지방정부 역할론에 대한 규범적 인식이 증대되었다. 1968년 제정된 「공정주택법(the Fair Housing Act)」은 주택의 구입·임대·용자에 있어 사회적 계층에 따른 차별을 금지하는 규정을 명문화하고 있다.⁶⁾ 이후 1971년 뉴저지주 마운트로렐 지역에서는 교외화에 따라 이주압력을 받은 흑인 주민들이 지방정부에 법적 소송을 제기하는 사건이 발생했다. 이에 뉴저지주 대법원은 1975년과 1983년, 두 차례의 판결을 통해 저·중소득 가구를 위한 저렴주택 공급에 있어 지방정부의 법률적 의무를 강조했다(조재성, 2004; 박미선, 2020). 이 판결은 포용적 용도지역제가 등장하게 된 제도적 배경으로서, 실제로 뉴저지주에서 시행된 많은 포용적 용도지역제 프로그램들은 「공정주택법」과 마운트로렐 판결의 결과로 평가되고 있다(Calavita et al., 1997).

이처럼 미국에서 포용적 용도지역제의 확산에는 주거복지정책 지방화의 흐름과 민간 부문의 역할을 강조하는 신자유주의적 사고가 작용한 것을 알 수 있다. 또한 지방정부가 이주 압력에 노출된 사회취약계층을 위해 기성시가지에 저렴주택을 공급해야 한다는 주거복지정책의 규범적 당위성을 달성하기 위해 포용적 용도지역제가 전개되어 온 것을 확인할 수 있다. 포용적 용도지역제는 시행 지역에 따라서 다양한 성격을 갖는데, <표 1>과 같이 유형, 적용범위, 요구조건, 인센티브, 대안 등에 따라 다양한 방식으로 적용되고 있다(Mukhija et al., 2015; Kim, 2020).

먼저, 포용적 용도지역제의 유형은 저렴주택의 공급을 개발자에게 의무적(mandatory)으로 요구하는 유형과 자발적(voluntary)으로 선택하게 하는 유형으로 구분할 수 있다. 자발적 유형

표 1. 포용적 용도지역제의 주요 구성요소

Table 1. The main elements of inclusionary zoning

Elements	
Type	• Mandatory or voluntary
Scope	• Geographical scope • Development size threshold
Requirement	• Set-aside percentage • Targeted income group • Rent or sales price • Affordability term
Incentive	• Density bonus • Subsidy • Expedited approval • Fee or tax reduction/waiver
Alternative	• In-lieu fee • Off-site dedication (housing or land)

Note: The table was reconstituted based on Mukhija et al. (2015:225).

의 경우 개발자의 선택에 따라 저렴주택이 공급된다는 점에서 ‘유도형 용도지역제(incentive zoning)’로 간주되기도 한다(Levy, 2012). 다음으로 정책이 적용되는 범위는 관할 행정구역 전체를 포괄하기도 하지만, 특정 기준에 따라 국지적인 영역으로 한정되기도 하며, 일정 규모 이상의 개발사업에 한해 저렴주택 의무 규정이 적용되기도 한다. 또한 저렴주택의 최소비율, 입주대상이 되는 거주가구의 소득기준, 상한 임대료, 거주 보장기간 등 개발자의 의무 규정이 다르게 적용될 수 있다. 다음으로 다양한 인센티브가 제공될 수 있는데 밀도 보너스와 같은 추가 용적률 제공 외에도 인허가 절차 간소화, 부담금·세제 감면 혜택 등이 제공된다. 마지막으로 사업대상지 안에서 저렴주택을 공급하는 요건(on-site) 외에도 별도의 대체 부담금(in-lieu fee)을 납부하거나 사업부지 외 지역(off-site)에 저렴주택 혹은 주택부지의 공급을 허용하는 대안 규정을 두기도 한다.

2. 국내·외 제도 사례

미국에서 포용적 용도지역제의 가장 큰 특징은 도시개발사업과 저렴주택의 공급을 위한 주거복지정책을 결합함으로써 토지 가치의 상승을 유도하고 이를 지역사회에 환원하게 함으로써 정부 재원에 의존하지 않고 민간의 공급을 유도하는 데 있다. 본 절에서는 이러한 개념적 특성에 집중하여 영국, 호주, 뉴질랜드 그리고 국내의 제도 사례를 살펴보도록 한다.

영국은 1990년 「도시 및 농촌 계획법」을 개정하면서 계획당국이 개발을 승인하는 대가로 토지소유주 혹은 개발자에게 일종의 계획의무(planning obligation)를 요구할 수 있도록 하는 조항(제106조)을 신설하였고, 이는 저렴주택 공급을 요구할 수 있는 법률적 근거로 작동하고 있다(Morrison and Burgess, 2014). 런던 대도시권의 경우 개발 총량 대비 저렴주택 의무비율이 자치구

별로 다소 차이가 있으나 대부분 30~50%에 이르며, 이는 미국의 평균 비율인 16%를 훨씬 상회하고 있다(Wang and Balachandran, 2021b; Li and Guo, 2022). 이러한 사실은 영국이 개발사업에서 저렴한 주택 공급을 의무화하여 개발이익을 지역사회에 환원할 수 있도록 토지가치포착 메커니즘을 더욱 적극적으로 적용하고 있음을 의미한다(Li and Guo, 2022:86; Wiener and Barton, 2014:407).

호주에서는 주택가격의 상승으로 지불 가능한 저렴한 주택의 재고가 부족해지자 이에 대한 대응으로 포용적 용도지역제를 도입하였다. 2005년에는 사우스 오스트레일리아(South Australia, SA)주와 뉴사우스웨일스(New South Wales, NSW)주, 2007년에는 호주 수도 준주(Australian Capital Territory, ACT)에서 포용적 용도지역제를 도입하였고 이후 다른 주로 확산되었다. 주마다 프로그램의 성격은 다양한데 일례로, ACT와 SA는 저렴한 주택 공급을 의무적으로 규정한 반면, NSW는 민간 개발자의 자발적 참여를 유도하도록 프로그램을 설계하였다(유성희·장교식, 2018; Zheng and Sigler, 2021).

뉴질랜드에서도 주택가격이 빠르게 상승한 오클랜드(Auckland Region) 지역에서 2013~2017년 동안 특별주택지역(Special Housing Areas, 이하 SHA)을 한시적으로 운영한 바 있다. SHA는 14세대 이상의 개발사업에 대해 저·중소득가구가 부담할 수 있는 가격의 주택을 최소 10% 이상 공급하는 경우 개발절차를 간소화해주는 제도이다(Fernandez et al., 2021). Fernandez et al.(2021)은 SHA에 대해 중앙정부 주도의 정책이 아닌 지방정부가 도입하는 유연한 성격을 지닌 제도라는 점에서 미국의 포용적 용도지역제와 유사하다고 설명한다. SHA에서 지방정부는 공공의 재원에 의존하지 않고, 계획허가 단계에서의 신속한 진행으로 민간 개발자의 거래 비용을 줄이고 발생하는 개발이익으로 저렴한 주택을 공급하도록 하고 있다.

국내의 경우 1989년 서울시가 재개발 과정에서 세입자들이 재정착할 수 있는 영구임대주택을 공급하도록 규정하면서⁷⁾ 민간의 개발사업 과정에서 공공임대주택을 확보하기 위한 임대주택 의무공급제도가 시작되었다. 현재 「도시 및 주거환경정비법」에서는 각 정비사업별로 임대주택을 일정 비율 이상 공급하도록 하고 있다. 일례로 재개발사업에 관한 현행 규정은 사업시행자에게 건설되는 주택 전체 연면적 혹은 세대수의 20%를 공공임대주택으로 공급하도록 요구하고 있으며, 정비계획에서 정하는 용적률을 초과하는 인센티브가 주어질 경우 초과용적률의 일정 비율은 국민주택규모의 주택으로 공급하고, 공공은 이를 인수하여 공공임대주택으로 활용할 것을 규정하고 있다.⁸⁾

대중교통의 접근성이 높은 역세권을 중심으로도 민간 개발사업의 일정 부분을 공공매입임대주택으로 공급하고 있다. 서울시는 2008년 ‘역세권 장기전세주택’ 제도를 신설하였고 2016년에는 ‘역세권 청년주택’ 사업을 시작하였다. 역세권 장기전세주택은 역

세권 일대를 개발하는 민간 사업자에게 용적률 인센티브를 부여하고 개발 일부를 매입하여 공공임대주택으로 공급하고 있다. 이때 토지부분은 민간 사업자가 서울시에 기부채납하며 건축부분은 표준건축비로 시가 매입한다. 역세권 청년주택은 용도지역 변경 또는 건축 규제 완화 등으로 발생하는 개발이익을 공공기여를 통해 공공매입임대주택으로 공급하도록 하고 있다. 역세권 장기전세주택과 같이 토지부분은 민간 사업자가 서울시에 기부채납하며 건축부분은 표준건축비로 시가 매입한다.

이와 같이 토지가치포착 메커니즘은 다양한 국가에서 활발하게 적용되고 있다. 특히 국내에서는 최근 용도지역제 변경, 개발규제 완화 등 도시계획적 인센티브를 활용하여 민간의 재원을 통한 공공매입임대주택 공급을 장려하는 정책이 설계되고 있다. 다음 장에서는 해외의 실증연구들을 중심으로 포용적 용도지역제의 도입 효과를 비교, 종합하도록 한다.

III. 연구설계 및 방법론

본 연구에서 적용하는 체계적 문헌고찰은 다양한 관점에서 수행된 기존 연구자료들을 포괄적으로 수집하고 분석해 종합적인 분석결과를 도출하는 연구 방법론이다(McAlister et al., 1999; 안형식·김현정, 2014). 미리 정해진 기준에 따라 문헌을 선정하고 결과를 종합한다는 점에서, 연구자가 자신의 통찰력에 기반하여 기존 문헌들을 정리하는 서술적 고찰(narrative review)과는 차이가 있다(McAlister et al., 1999). 본 연구는 포용적 용도지역제와 관련된 문헌 선정을 위해 국외 데이터베이스인 Web of Science, Scopus, 국내 데이터베이스인 ‘학술연구정보서비스(RISS)’, ‘한국학술정보 원문검색시스템(KISS)’을 활용하였다. 검색어로는 “inclusionary zoning” 또는 “inclusionary housing”을 사용하였다.

총 276개의 문헌이 검색되었는데, <그림 1>과 같이 식별(identification)과 선별(screening) 과정을 거쳐 최종 검토 논문을 선별하였다. 우선 식별 단계에서는 중복되는 목록(89개)과 학술논문이 아닌 문헌(53개), 미확인 문헌(4개)들을 제외하여 130개의 문헌을 식별했다. 선별 단계에서는 먼저 제목과 초록 검토를 통해 주제와 관련이 없거나 정책의 개념과 현황을 소개하는 연구 등을 제외했다. 이후 34개의 문헌을 검토하여 포용적 용도지역제의 도입효과에 대해 실증 분석한 연구를 선별했다. 이 과정에서 이론 모형에 기반한 연구(9개)와 의사결정 요인과 같이 정책의 효과성에 해당하지 않는 연구(3개)를 제외하여 최종적으로 총 22개의 문헌을 연구에 활용하였다.

체계적 문헌고찰의 요약 결과는 <표 2>와 같다. 토지가치 포착을 통한 포용적 용도지역제의 도입효과는 저렴한 주택의 공급, 주택가격의 공급 및 가격에 대한 영향, 사회적 통합효과, 수혜자의 신체적·정신적 웰빙에 미치는 효과, 그리고 자산축적 효과 등으로

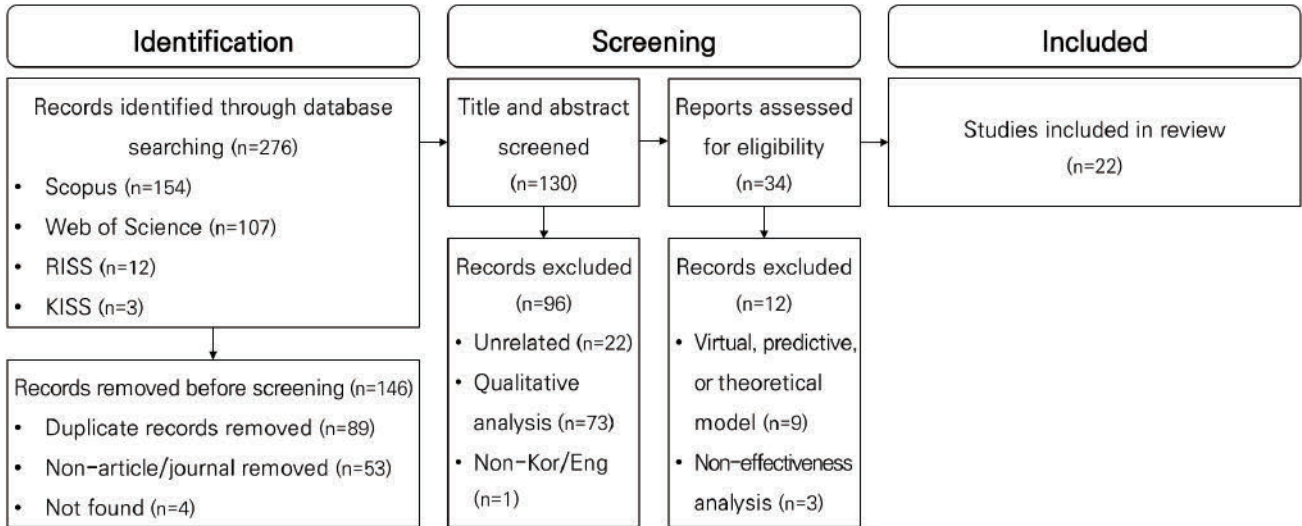


그림 1. 체계적 문헌고찰을 위한 문헌 검색 및 선정과정
 Figure 1. Retrieving and screening process for systematic literature review

구분된다. 아래에서는 이러한 실증결과들에 대해 자세히 살펴보고 도록 한다.

IV. 토지가치포착을 통한 포용적 용도지역제의 도입효과

1. 저렴주택의 공급

포용적 용도지역제의 직접적인 효과로 예상할 수 있는 것은 도시 내 저렴주택의 양이 충분히 증가했는가 하는 것이다. 이는 정책의 궁극적인 목표인 만큼 많은 선행연구들에서 언급되고 있다. 먼저 Schuetz et al.(2011)은 1980-2008년 기간 샌프란시스코 대도시권의 45개 행정구역을 대상으로 도입기간, 밀도 보너스 여부, 프로젝트 개발규모 등을 포함한 회귀분석을 수행하였다. 다른 요소들이 동일할 때 도입기간이 길어질수록 행정구역 내 저렴주택의 공급량이 유의미하게 증가하는 것을 확인하였다. 이러한 실증결과로부터 Schuetz et al.(2011)은 포용적 용도지역제 도입이 저렴주택 공급에 효과적이라고 주장하였다.

포용적 용도지역제와 저소득주택 세액공제제도(LIHTC)의 저렴주택 공급 효과를 비교하는 연구도 다수 이루어졌다. Kontokosta(2014)는 몽고메리 카운티와 서픽 카운티에서 정책수단별 저렴주택 재고 비율을 비교하였다. 2000년 기준 포용적 용도지역제에 의해 공급된 저렴주택은 3.8%로 LIHTC에 의해 공급된 저렴주택(0.6%)보다 많은 비중을 차지하고 있어 포용적 용도지역제가 저렴주택 공급에 효과적이라고 설명했다. Wang and Balachandran(2021a)도 지역별 비교를 통해 포용적 용도지역제에 의한 저렴주택 공급량이 LIHTC에 의한 저렴주택 공급량보다 많은 지역이 과반을 넘는다고 하면서, 저렴주택 공급에서 포용적

용도지역제의 역할을 강조하였다. 이와 반대로, Freeman and Schuetz(2017)는 보스턴 교외 등 일부 지역에서 포용적 용도지역제를 통한 저렴주택 공급량은 LIHTC에 의한 저렴주택 공급량보다 적으며, 저소득 가구의 주거비 부담 완화에 효과적이지 않다고 주장한 바 있다.

일부 연구들은 인센티브 제공 여부, 적용 범위 등 포용적 용도지역제의 구체적인 특성에 주목한다. Johnston et al.(1990)은 남부 캘리포니아 사례를 통해 충분한 인센티브가 제공될 때 공급자들의 참여가 촉진되고 저렴주택 공급에 효과적이라고 평가했다. Schuetz et al.(2009)도 민간 개발자의 참여를 통해 저렴주택이 공급되기 때문에 밀도 보너스 등 인센티브를 제공하는 경우 저렴주택 공급 효과가 높다고 평가했다. 이러한 결과는 민간 개발에 기초하고 있는 포용적 용도지역제의 특성으로 인해 주택 개발 사업에서 일정 수준의 수익성 확보가 이루어지도록 인센티브를 제공하는 것이 필요하다는 것을 의미한다.

포용적 용도지역제가 도입되는 입지적 특성에 주목한 연구도 이어진다. Zhu et al.(2021)은 LA 시가 2017년부터 시행하고 있는 TOC(Transit Oriented Communities) 프로그램을 주목한다. TOC 프로그램은 전철역과 같은 대중교통 중심지역에 저렴주택 공급 의무를 부여하는데, 대중교통 시설로의 접근성이 좋은 입지 자체가 개발자에게는 높은 수익을 가져올 수 있기 때문이다. 특히 이 연구가 강조하는 점은, TOC 프로그램에서 저렴주택 입주 대상가구의 소득기준이 낮아질수록 총 세대수에서 저렴주택이 차지하는 공급 비율을 낮출 수 있게 함으로써 기존 포용적 용도지역제 프로그램과 비교했을 때 극빈 가구의 거주공간 확보에 효과적일 수 있었다고 평가했다.

또한, 공급되는 저렴주택의 유형(분양형/임대형)에 따라서 저렴주택 공급 효과는 달리 평가된다. Bratt and Vladeck (2014)

표 2. 체계적 문헌고찰의 주요결과

Table 2. The summary of the systematic literature review

Category	Article	Region	Time	Methodology	Result
Affordability	Schuetz et al. (2011)	San Francisco (U.S.)	1980-2008	OLS	Effective
	Kontokosta (2014)	Suffolk & Montgomery County (U.S.)	1980-2000	Comparison	Effective (IZ > LIHTC)
	Wang & Balachandran (2021a)	734 jurisdictions (U.S.)	2018-2019	Comparison	Effective (IZ ≈ LIHTC)
	Freeman & Schuetz (2017)	California, Massachusetts & New Jersey (U.S.)	2000s	Comparison	Ineffective (IZ < LIHTC)
	Johnston et al. (1990)	Southern California (U.S.)	1977-1984	χ ² -test	Conditional
	Schuetz et al. (2009)	San Francisco, Boston, & Washington DC (U.S.)	2000s	Correlation, t-test	Conditional
	Zhu et al. (2021)	Los Angeles (U.S.)	2017-2020	Comparison	Conditional (TOC > other IZ)
	Bratt & Vladeck (2014)	Montgomery County (U.S.)	2009	Comparison, correlation	Conditional (rental IZ > owned IZ)
Housing supply	Mukhija et al. (2010)	LA & Orange County (U.S.)	1980-2005	T-test, OLS	Irrelevant
	Hamilton (2021)	56 jurisdictions (U.S.)	1990-2017	DID	Irrelevant
	Li & Guo (2022)	Greater London (England)	2004-2014	OLS	Irrelevant
	Schuetz et al. (2011)	San Francisco & suburban Boston (U.S.)	1980-2008	OLS	Inconsistent
Housing price	Schuetz et al. (2011)	San Francisco & suburban Boston (U.S.)	1988-2008	OLS	(+)
	Hamilton (2021)	56 jurisdictions (U.S.)	1994-2017	DID	(+)
	Fernandez et al. (2021)	Auckland (New Zealand)	2011-2016	DID	(+)
Social integration	Kontokosta (2014)	Suffolk & County (U.S.)	1980-2000	PSM, OLS	(+)
	Schwartz et al. (2015)	Montgomery County (U.S.)	2011	OLS	(+)
	Diagne et al. (2018)	Montgomery County (U.S.)	1980-2015	PSM, OLS	(+)
	Bratt & Vladeck (2014)	Montgomery County (U.S.)	2009	Wilcoxon test, correlation	Insufficient
	Kontokosta (2015)	Suffolk & Montgomery County (U.S.)	1980-2000	LQ, logistic	Insufficient
	Li & Guo (2020)	Greater London (England)	2004-2014	Comparison	Insufficient
	Zheng & Sigler (2021)	Australian Capital Territory (Australia)	2017-2020	Suitability analysis	Insufficient
Physical & psychological well-being	Schwartz et al. (2015)	Montgomery County (U.S.)	2011	OLS, F-test, t-test	(+)
	Melton-Fant (2020)	Nationwide (U.S.)	2016-2018	Logistic	(+)
	Jones et al. (2021)	500 cities (U.S.)	2017	T-test, OLS	(+)
	Jones et al. (2022)	500 cities (U.S.)	2017	T-test, OLS	(+)
Wealth accumulation	Temkin et al. (2013)	San Francisco (U.S.)	2009	Calculating IRR	(+)
	Dawkins et al. (2017)	Montgomery County (U.S.)	2002-2013	OLS	(+)

는 몽고메리 카운티의 MPDU 프로그램을 통해 공급된 저렴주택 중에서 저렴주택으로서의 부담가능성을 유지하고 있는 재고의 비율이 분양주택(20%)보다 임대주택(87%)에서 높게 나타난다고 설명했다. 분양주택은 매각제한기간이 만료되는 시점부터 저렴주택으로서의 역할을 하지 못하기 때문이다.

종합하면, 다수의 연구들에서 포용적 용도지역제를 통한 저렴주택 공급이 효과적이었다고 설명한다. 이러한 저렴주택 공급 효과를 높이기 위해서는 밀도 보너스 등의 인센티브를 제공하고 입지 및 소득 수준에 따른 저렴주택 확보비율의 유연화 등을 통해

민간 사업자의 참여를 유도하는 것이 필요하다. 또한 매각제한기간이 있더라도 분양형 주택보다 임대형 주택이 부담가능한 주거비 수준을 유지하는 데 적합하다는 점이 지적되었다.

2. 주택공급 및 가격에 대한 영향

포용적 용도지역제에 대한 가장 비판적인 견해는 저렴주택의 공급 의무가 민간 개발자들에게 규제로 작용하여 주택시장에서 공급을 감소시키고, 결국 주택가격을 상승시키는 부작용을 낳게

된다는 것이다. 여러 선행연구가 이러한 비판이 타당한지 실증하고자 하였다.

우선, 포용적 용도지역제가 주택공급에 미치는 영향을 분석한 연구들을 살펴보면, 3편의 연구에서 관계없음이 실증되었다. Mukhija et al.(2010)은 미국 LA 및 오렌지 카운티를 대상으로 선형회귀분석을 시행하였으며 포용적 용도지역제의 시행 여부가 전체 주택공급에 유의미한 영향을 미치지 않는 것을 확인했다. Hamilton(2021)은 미국 볼티모어-워싱턴 지역을 대상으로 연구를 진행했다. 포용적 용도지역제의 시행년수나 이를 통해 공급된 저렴주택 수가 전체 주택인허가에 유의미한 영향을 미치지 않는 것을 확인했다.

또한, 영국의 대도시권 지역을 대상으로 연구를 수행한 Li and Guo(2022)는 15세대 이상의 개발에 적용되는 저렴주택 공급의 무가 10세대 이상으로 확대된 점을 포착했다. 정책 변경으로 인해 10~14세대 규모의 개발은 감소하고, 9세대 이하의 개발이 증가하여 결과적으로 총 주택공급량에는 손실이 없다고 결론 내렸다. 한편, Schuetz et al.(2011)은 보스턴과 샌프란시스코를 대상으로 실증분석을 수행하였는데, 보스턴의 경우 포용적 용도지역제의 시행 기간이 길어질수록 신규주택 허가가 감소했지만, 샌프란시스코에서는 유의한 영향이 나타나지 않는 것을 확인했다. 이처럼 포용적 용도지역제 도입에 따른 주택공급의 부정적 영향은 통계적으로 유의미하지 않거나 적어도 일관적이지 않았다.

반면, 주택가격에 대해서는 포용적 용도지역제의 도입으로 주택가격이 유의미하게 상승했다는 연구 결과들이 제기되었다 (Schuetz et al., 2011; Hamilton, 2021; Fernandez et al., 2021). Hamilton(2021)은 포용적 용도지역제가 주택공급에는 영향을 미치지 않았음에도, 도입 기간이 1년 길어질수록 평방 피트당 가격이 1.1% 상승하는 것을 확인했다. Schuetz et al.(2011) 역시 보스턴과 샌프란시스코 지역 모두에서 포용적 용도지역제의 도입으로 주택가격이 상승한 것을 실증했다. 특히, 샌프란시스코 지역의 경우 포용적 용도지역제의 도입으로 주택공급에 영향이 없었음에도 불구하고 가격 상승은 유의미하게 포착되었다. Fernandez et al.(2021)는 뉴질랜드 오클랜드에서 한시적으로 시행했던 포용적 용도지역제 프로그램인 특별주택지역(SHA)을 DID를 통해 분석하였는데, 포용적 용도지역제 도입으로 대상지역의 주택가격이 약 5.6~6.2%가량 상승한 것을 확인했다.

그렇다면 포용적 용도지역제 도입이 주택공급을 감소시키지 않았음에도 불구하고 시장가격이 상승한 원인은 무엇일까. Li and Guo(2022)는 주택공급이 감소하지 않은 것에 대해 지역 내에 대안적인 시장이 존재하기 때문으로 설명한다. 포용적 용도지역제가 시행되면 민간 사업자들은 규제가 적용되지 않는 지역이나 혹은 소규모 개발을 통해 개발 사업을 시행하였으며, 이로 인해 총 공급량의 변동은 미미하나 주택규모나 입지에 따라 수급 불일치를 야기하여 가격상승의 요인으로 작용했다고 설명한다

(Hamilton, 2021). 따라서 가격상승을 우려하는 연구들은 저렴 주택 공급 관련 제도가 의무적일수록 개발비용 부담이 늘어나는 부작용이 더 크며(Schuetz et al., 2011), 시장수요에 부합하는 주택의 공급이 감소하지 않도록 개발자들에게 적절한 인센티브가 주어져야 한다고 주장한다(Johnston et al., 1990).

또한, Li and Guo(2022)는 지역 내 대안시장이 존재하는 경우 실제로 저렴주택의 공급이 감소하는 경향이 있다는 점을 실증하면서, 프로그램이 적용되는 지리적 범위를 광범위하게 설정해야 한다고 주장했다. 뿐만 아니라, 일정 개발규모 이상부터 포용적 용도지역제를 적용시키는 단일 임계값 기반(single threshold-base) 방식보다는 소규모 개발일수록 의무를 줄이거나 인센티브의 양을 늘리는 점진적인(sliding-scale) 방식의 제도 설계가 필요하다고 제안했다.

종합하면 기존 선행연구들은 포용적 용도지역제가 도입되는 경우 신규주택의 총량에는 유의미한 영향이 없으나 입지, 규모 등 개별 주택시장(submarket)에서의 수급 불균형으로 인해 주택가격 상승을 야기한다고 설명한다.

3. 사회적 통합효과

포용적 용도지역제는 저소득 가구의 지역 내 집중 및 소득에 따른 공간분리(spatial segregation)를 완화하고 계층 혼합(social mix)을 통한 사회적인 통합을 지향한다. 사회적 통합효과를 실증한 7편의 논문 중 사회적 통합효과를 긍정적으로 평가한 논문은 3편, 부정적으로 평가한 논문은 4편으로 상반된 평가를 내리고 있다.

구체적으로 살펴보면, Kontokosta(2014)는 1980년부터 2000년까지 미국 몽고메리 카운티와 서퍽 카운티를 대상으로 포용적 용도지역제를 도입한 관할 지역에서의 인종과 소득계층 다양성의 변화를 확인하였다. 엔트로피 지수 등을 활용한 분석결과 포용적 용도지역제가 실시된 지역들은 미 실시 지역들에 비해 인종 및 소득 통합지수의 값이 평균적으로 큰 것으로 나타났는데, 이를 토대로 포용적 용도지역제가 빈곤의 공간적 집중과 인종에 따른 거주지 분리를 완화하는 긍정적 역할을 했다고 평가한다.

Schwartz et al.(2015)는 지리적으로 군집하고 있는 일반 공공 임대주택 거주자와 포용적 용도지역제를 통해 분산된 지역에 거주하는 공공임대주택 거주자의 사회관계망을 묻는 설문조사를 실시하여 사회관계망에 유의미한 차이가 있음을 실증했다. 포용적 용도지역제를 통해 공급된 공공임대주택에 거주하는 경우, 이웃에 대한 만족도와 소속감이 더 크고, 더 높은 수준의 사회적 결속력을 나타냈다. 이러한 결과로부터 저자는 포용적 용도지역제를 통해 저·중소득 가구를 위한 주택을 분산하여 공급하는 것은 거주민의 사회적 고립을 완화하는 데 도움이 될 수 있다고 설명했다. Diagne et al.(2018)도 포용적 용도지역제를 통해 경제적·인종적 분리 완화 효과를 설명하면서, 특히 주소지 수준의 미시적

단위에서 이러한 완화 효과가 나타난다고 설명했다.

반면, 포용적 용도지역제의 사회적 통합효과가 충분하지 않다고 주장하는 연구들도 존재한다. Bratt and Vladeck(2014)은 몽고메리 카운티에 지정된 포용적 용도지역제 지역과 백인 거주민들이 많이 거주하는 지역 간에 상관관계가 낮으며 공간분리가 여전히 나타난다고 실증했다. Li and Guo(2020)은 런던 대도시권을 대상으로 포용적 용도지역제가 도입되는 지역의 특성을 분석했는데, 빈곤율이 높고, 직업기회가 적으며 소수인종의 거주지에 위치하는 경향이 있다고 강조했다. Zheng and Sigler(2021)은 호주 수도 준주(ACT)를 대상으로 포용적 용도지역제의 입지 적합도를 평가하기 위해 사회경제적 통합, 일자리, 대중교통, 그리고 녹지를 기준으로 한 종합지표를 도출했다. 평가결과 포용적 용도지역제가 도입된 지역들은 입지적합도 점수가 매우 낮은 것을 발견했는데, 그 원인은 민간 개발자들이 도시 외곽의 미개발지와 같이 개발비용이 저렴한 곳을 선택하기 때문이라고 설명했다. 한편, Kontokosta(2015)는 포용적 용도지역제의 사회적 통합효과를 증대시키는 데 지방정부의 역할을 강조했다며 도입 과정에서 지역사회의 반대를 극복하는 것이 중요하다고 설명했다.

종합하면 일부 연구들은 포용적 용도지역제 도입에 따라 계층 혼합이 이루어지며 이에 따라 저·중소득 가구의 사회적 고립을 완화하는 데 효과가 있다고 설명한다(Kontokosta, 2014; Schwartz et al., 2015; Diagne et al., 2018). 그러나 일부 연구들은 민간 부문의 개발자들이 포용적 용도지역제를 통해 저렴한 주택을 부담할 때 개발비용이 적은 사업지, 즉 토지가치가 낮은 지역을 공급입지로 선택하려는 경향이 나타난다고 실증했다. 이러한 점은 교통접근성 및 일자리 접근성이 높은 도심 내 저·중소득 가구의 거주공간을 마련할 수 있도록 주거복지정책과 공간계획을 결합하는 것이 중요하다는 점을 시사한다.

4. 신체적·정신적·경제적 웰빙에 미치는 영향

포용적 용도지역제의 도입으로 수혜자들의 실질적인 신체적, 정신적 웰빙 수준이 높아지는지, 또한 자산축적의 긍정적 효과가 있었는지를 확인하기 위한 연구들이 수행되었다. 검토된 6개 논문의 사례지역과 분석시기 등이 달랐지만 모두 긍정적인 효과를 보고하고 있다.

구체적으로 살펴보면, Jones et al.(2021; 2022)은 미국의 지역 사회 건강조사 데이터를 활용하여 포용적 용도지역제 시행 여부가 심혈관 질환 유병률 등 신체적·정신적 건강변수를 의미하는 종속변수와 음의 관계를 갖는 것을 확인했다. 특히 포용적 용도지역제를 시행하는 도시들을 별도로 분석했을 때 저렴한 주택 공급이 의무적이고 임대주택의 공급 비율이 높은 지역들에서 입주자들의 건강 수준이 더 높은 경향을 나타낸다고 설명한다. Melton-Fant(2020)는 포용적 용도지역제 도입에 따른 저소득층 주거비용

의 절감 효과를 설명하면서 포용적 용도지역제를 도입하지 않는 주에서 자신들의 건강 수준을 부정적으로 평가하는 경향이 크다고 실증했다. 이러한 이유는 주거비용이 의료비용과 대체관계에 있기 때문이라고 설명한다.

이상의 연구들은 포용적 용도지역제의 긍정적인 효과를 시사하지만, 도시 단위의 포용적 용도지역제의 채택 여부와 도시민들의 건강 수준 간의 연관성이 곧 정책효과와 인과성을 의미한다고 말하기 어렵다(Melton-Fant, 2020; Jones et al., 2022). 그런 점에서 앞서 검토하였던 Schwartz et al.(2015)은 개인 단위의 설문조사를 분석하여 설득력을 갖는다. 이 연구에서는 특히, 포용적 용도지역제 공공임대주택의 거주자들과 일반 공공임대주택 거주자들 간에 가구소득과 건강상태 차이가 보고되었다. 실증분석 결과, 이웃 중에 고소득 가구의 비율이 높을수록 흡연율이 유의미하게 낮았고, 저소득 가구 이웃의 비율이 높을수록 우울증을 앓을 확률이 높아지는 것을 확인하였으며, 입주민의 관점에서 분산된 입지형태를 통해 계층 혼합이 중요함을 시사했다.

한편, 포용적 용도지역제를 통해 공급되는 분양용 저렴한 주택의 경우, 입주자들이 일정 수준 이상의 자산효과(wealth effect)를 가진다는 연구가 이어졌다. Temkin et al.(2013)은 샌프란시스코에서 포용적 용도지역제를 통해 공급된 분양용 저렴한 주택들을 대상으로 2009년 기준 내부수익률(IRR)을 계산하여 11.3%의 수익을 거두었다고 주장했다. Dawkins et al.(2017)은 몽고메리 카운티 주택시장의 가격지수를 산출하고, 일반 주택시장과 포용적 용도지역제를 통해 생산된 분양용 저렴한 주택의 가격 추이를 비교하였다. 그 결과, 주택시장 상승기에는 일정 기간 매도가격의 상한을 통제함에 따라 시장가격만큼 가격이 빠르게 오르지 않으면서도 침체기에는 가격 하락의 폭이 더 적어서 저소득 가구의 자산 효과에 긍정적인 영향을 미친다는 사실을 확인했다.

이상의 내용을 종합해보면 선행연구들은 대체로 포용적 용도지역제 도입으로 공급된 저렴한 주택 거주민들이 신체적, 정신적, 경제적 측면에서 높은 웰빙 수준을 보인다고 설명한다. 또한 분양용 저렴한 주택은 저렴한 주택으로서의 지속성이 임대형 주택보다 짧아 저렴한 주택의 공급 효과는 적지만, 저렴한 주택 입주민들에게 자산축적 효과를 제공하여 자산배분의 형평성을 높이는 기회를 제공한다는 점이 지적되었다.

V. 결론 및 시사점

최근 국내에서는 공공기여를 통해 종상향 등 토지이용계획 변경에 따른 계획이익을 환수하고 저소득 가구를 위한 도심 내 공공 매입임대주택의 공급을 확대하려는 정책적 논의가 활발히 이루어지고 있다. 이에 본 연구는 포용적 용도지역제에 관한 다양한 실증연구들을 종합하는 체계적 문헌고찰을 통해 토지가치포착을 통한 저렴한 주택 공급 방안의 다양한 사회경제적 효과를 검토하였

다. 주요 결과는 다음과 같다.

먼저, 포용적 용도지역제는 저·중소득 가구의 주거안정을 위한 저렴한 주택 공급에 효과적이라는 사실이 다수의 연구에서 확인되었다(Schuetz et al., 2011; Kontokosta, 2014; Wang and Balachandran, 2021a; Zhu et al., 2021). 특히 포용적 용도지역제는 교통 접근성이 높고 고용 기회가 많은 도심 내에 저렴한 주택을 공급할 수 있는 이점이 있다. 국내의 경우 개별사업의 근거법에 따라 임대주택 의무비율이 지정되지만, 계획허가 과정에서 입지를 고려하여 임대주택 비율을 추가적으로 협의하는 것은 사유재산권 침해 문제가 될 수 있어 현실적으로 불가능한 실정이다(유성희·교교식, 2018). 주거비 부담이 높은 도심 내 저소득 가구를 위한 다양한 공공임대주택 공급 방안에 대한 논의가 필요하다.

다음으로 포용적 용도지역제의 논의에서 가장 많이 우려되는 것은 제도적으로 강제된 저렴한 주택 공급이 민간 개발자에게 추가적인 개발비용으로 인식되기 때문에 주택공급을 제한하고 이에 따라 주택가격을 높일 것이라는 우려이다. 적어도 현재까지 도출된 실증 연구결과에 따르면 포용적 용도지역제 도입으로 주택 공급의 총량에는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다(Mukhija et al., 2010; Hamilton, 2021; Li and Guo, 2022). 그러나 민간 개발자들은 규제를 피하기 위해 개발 규모를 줄이거나, 규제가 적용되지 않는 지역으로 개발 사업지를 변경함으로써 세부 주택시장에서의 공급과 수요 간에 차이가 발생하여 주택가격 상승에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다(Shuetz et al., 2011; Hamilton, 2021; Fernandez et al., 2021).

이러한 시장 왜곡을 방지하기 위해서는 인센티브 제공을 통해 민간 사업자들의 참여를 자발적으로 유도하는 것이 중요하다는 점이 지적됐다(Johnston et al., 1990; Schuetz et al., 2009). 포용적 용도지역제는 기본적으로 민간개발자의 개발이익을 통해 저렴한 주택을 공급하는 것을 골자로 한다. 이에 따라 포용적 용도지역제의 토지가치포착 메커니즘은 기본적으로 용도지역의 종상향이나 행위제한 완화 등 도시계획을 통한 토지가치의 창출(land value creation)의 과정이 선행되고(Kim, 2020), 여기에서 발생한 민간개발자의 개발이익의 일부를 활용하여 저렴한 주택을 공급하고 있다. 특히 해외의 포용적 용도지역제는 밀도 보너스 외에도 인허가 절차 간소화, 부담금·세제 감면 혜택 등 다양한 인센티브가 제공되고 있다.

한편, 포용적 용도지역제의 사회적 통합효과에 대해서는 일관적이지 않은 결과가 제시되고 있다. 일부 연구들에서는 포용적 용도지역제 도입에 따라 저·중소득 가구의 사회적 고립을 완화하고 신체적, 정신적 건강에 긍정적 효과가 있다고 설명한다(Kontokosta, 2014; Schwartz et al., 2015; Diagne et al., 2018). 그러나 일부 연구들은 포용적 용도지역제의 시장기반적 성격으로 인해 저렴한 주택의 공급이 도시 외곽이나 고소득 가구의 거주지와 먼 곳에 입지하는 경향이 있다고 지적했다(Bratt and Vla-

deck, 2014; Li and Guo, 2020; Zheng and Sigler, 2021). 이와 같은 사실은 도심 내 저·중소득 가구를 위한 공공임대주택 공급을 위해서는 주거복지정책과 공간계획을 결합하는 것이 중요하며 이를 통해 포용적 사회를 조성할 수 있다는 점을 시사한다.

이와 관련하여 LA의 TOC 프로그램이 주목할 만하다. 대중교통 접근성이 높은 입지적 이점을 활용하여 저렴한 주택 공급으로 발생하는 손실을 충분히 보완할 수 있도록 정책을 설계하고 있다. 이와 유사하게 국내에서도 역세권 청년주택 사업에서 공공기여를 통해 공공매입임대주택을 공급하고 있다. 민간 개발자는 서울시 내 역세권 지역에 공공지원형 민간임대주택을 공급하고 총 개발세대수의 약 24%는 서울시가 매입하여 공공임대주택으로 공급하였다(이정민·양희진, 2023). 그러나 청년주택이라는 정책대상으로 인해 그동안 학계의 논의는 민간임대주택의 지불 가능성이나 청년 가구의 입주 가능성에 집중되었다. 향후 공공기여를 통해 공급되는 공공매입임대주택에 초점을 두어 공공기여의 적정 비율 및 8년의 매각제한기간 이후 분양되는 민간임대주택의 임대료 제한 필요성 등에 관하여 다각적인 논의가 이루어질 필요가 있다.

마지막으로 포용적 용도지역제와 같이 도시개발사업과 저렴한 주택의 공급이 도시계획체계 속에서 함께 이루어질 필요가 있다. 이러한 사실은 지방정부 주도의 공간계획을 통해 주거정책과 도시계획을 연계해야 한다는 기존 선행연구의 주장과도 결을 함께 한다(봉인식, 2013; 양희진 외, 2022). 향후 도시공간의 입지적 이점을 지니는 대중교통 중심지역이나 한강변 등에 초고층 아파트가 건설되는 것과 관련하여 공공임대주택을 충분히 공급할 수 있도록 추가적인 논의가 필요하다. 공공기여를 통해 공급된 공공매입임대주택은 주거비 부담이 큰 저·중소득 계층이 도시 외곽으로 밀려나거나 주거환경이 악화되는 것을 방지하는 데 효과를 가져올 수 있다.

본 연구의 한계는 체계적 문헌고찰을 통해 검토한 선행문헌들이 대부분 영미권의 사례에 기반한 실증분석이라는 사실이다. 국내 주택시장의 특성을 고려하여 토지가치포착을 통한 공공임대주택의 공급 효과를 규명하기 위해서는 비교적 최근에 시행된 서울시의 역세권 청년주택 사업 등의 성과를 실증할 필요가 있다. 특히 대중교통 접근성이 좋은 지역에 공급된 공공임대주택의 입주민과 타 지역 공공임대주택 입주민의 신체적·정신적 건강 수준을 비교한다면 이미 고밀형으로 개발된 국내 도시에서도 해외에서와 같은 수혜 효과가 있을지 파악할 수 있을 것이다. 이는 후속 연구의 몫이라고 하겠다.

주1. 저렴한 주택(affordable housing)은 저·중소득 사회계층에게 제공되는 외국의 임대주택 또는 사회주택을 의미한다. 우리나라의 공공임대주택과는 수혜 대상 및 공급 방식에 차이가 있다. 본 연구에서는 affordable housing은 저렴한 주택으로, public housing 및 우리나라에서 추진하는 공공임대주택은 공공임대주택의 용어로 사용하였다.

- 주2. 'Inclusionary zoning'은 국내 학계에서 다양하게 번역되어 언급된 바 있다. 일례로, 계층혼합형 용도지역제(최학중 외, 2004), 계층혼합형 조닝(김주진 외, 2005), 사회통합형 용도지역제(이원준·김진수, 2005; 유성희·장교식, 2018), 혼합 용도지역(김상진, 2017), 포용적 지역지구제(박미선, 2020) 등이다. 본 연구에서는 박미선(2020)과 같이 사회적 배제를 극복하는 포용도시의 개념을 차용하여 '포용적 용도지역제'로 번역하여 사용하였다.
- 주3. 2016년 7월, 서울시는 「서울특별시 역사권 청년주택 공급 지원에 관한 조례」를 제정하여 공공기여율의 개념을 도입하였으며, 공공임대주택의 토지는 민간 개발자가 기부채납하고 건축비는 표준건축비로 시가 매입하는 것을 제도화하였다.
- 주4. 특히 1964년 린든 존슨(Lyndon B. Johnson) 대통령이 선언한 '위대한 사회(Great Society)'와 '빈곤과의 전쟁(War on Poverty)'은 연방정부가 대대적인 재정 투입을 통해 사회정책을 추진했던 상징적인 사례이다 (Cullingworth and Caves, 2013:371).
- 주5. 1974년 「주택 및 지역사회 개발법(Housing and Community Development Act)」이 제정되고 지역개발포괄보조금(Community Development Block Grant program)이 도입되었다(Cullingworth and Caves, 2013:372-374). 이러한 포괄보조금의 도입으로 지방정부로의 분권이 확대되고 주택정책에서도 지방정부의 자율성이 크게 강화되었다(진미윤·김수현, 2017:197-199).
- 주6. 1960년대는 미국 민권운동의 성과가 나타나면서 여러 사회적 차별들을 철폐하는 조치들이 이루어진 시기이다. 1968년에 개정된 「민권법(The Civil Rights Act of 1968) 제8권에는 주택의 구입·임대·융자에 있어 차별을 금지하는 규정이 삽입되었다. 공정주택법은 제정될 당시에는 인종, 종교, 출신국가에 따른 차별 금지만을 명시하였는데 이후 점차 범위가 확대되어 1974년 성별, 1988년 장애인, 가족구성 등에 따른 차별을 금지하도록 하고 있다(김희정, 2020).
- 주7. 1989년 8월, 「서울특별시 주택개발재개발사업 업무지침(합동재개발)」 개정(제23조 제3항 제3호 신설)을 통해 재개발 조합은 세입자 입주를 위해 영구임대주택의 건립을 추진할 것을 규정하였다.
- 주8. 「도시 및 주거환경정비법」 제54조(재건축사업 등의 용적률 완화 및 국민주택규모 주택 건설비용) 및 제55조(국민주택규모 주택의 공급 및 인수), 행정규칙 「정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비용」 제4조(재개발사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비용)를 참조하였다.

- 28(4): 93-134.
- Kim, S.J., 2017. "A Study on the Development of Land Use Zoning Regulation in US Law: From Exclusionary Zoning to Inclusionary Zoning", *Journal of Law*, 28(4): 93-134.
3. 김중보·하지인, 2022. "지구단위계획과 공공기여의 산정", 「행정법연구」, 67: 137-162.
- Kim, J.B. and Heo, J.I., 2022. "District-Unit Plan and Calculation of Public Contribution", *Administrative Law Journal*, 67: 137-162.
4. 김주진·서수정·정경일, 2005. "사회통합을 고려한 임대주택정책 및 개발사례의 특성 연구", 「국토계획」, 40(6): 159-176.
- Kim, J.J., Seo, S.J., and Jung, K.I., 2005. "Case Studies of Rental Housing for Social Integration", *Journal of Korea Planning Association*, 40(6): 159-176.
5. 김희정, 2020. "미국의 「공정주택법」 주요 내용", 「최신외국법제정보」, 17: 55-70.
- Kim, H.J., 2020. "Major Contents of the Fair Housing Act in the United States", *Issue Brief on Foreign Laws*, 17: 55-70.
6. 박미선, 2020. "포용주택 공급을 통한 사회적 혼합 가능성 탐색: 미국의 포용주택 제도를 중심으로", 「지역연구」, 36(4): 43-56.
- Park, M.S., 2020. "Exploring Possibilities of Social Integration in Inclusionary Housing: Focusing on Inclusionary Zoning in the United States", *Journal of the Korean Regional Science Association*, 36(4): 43-56.
7. 봉인식, 2013. "공공임대주택 정책에 대한 중앙과 지방정부의 역할 재편 가능성에 대한 연구", 「주택도시연구」, 3(2): 23-29.
- Pong, I.S., 2013. "Changing Role between Central Government and Local Government for Public Rental Housing Policy", *SH Urban Research & Insight*, 3(2): 23-29.
8. 안형식·김현정, 2014. "체계적 고찰 연구의 개요", 「대한의사협회지」, 57(1): 49-59.
- Ahn, H.S. and Kim, H.J., 2014. "An Introduction to Systematic Review", *Journal of the Korean Medical Association*, 57(1): 49-59.
9. 양희진·김준형·박동하·김나현, 2022. "주거정책의 지방화 전략: 공공임대주택을 중심으로", 「주택연구」, 30(3): 5-41.
- Yang, H.J., Kim, J.H., Park, D.H., and Kim, N.H., 2022. "Re-thinking the Role of Local Governments in Housing Policy: Focused on Public Rental Housing", *Housing Studies Review*, 30(3): 5-41.
10. 유성희·장교식, 2018. "저렴주택 공급의 효율화에 관한 법적 연구: 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)의 도입을 중심으로", 「일감법학」, 41: 93-122.
- Yoo, S.H. and Jang, K.S., 2018. "Introduction to Inclusionary Zoning: A Legal Study on Efficiency of Affordable Housing Provision", *Ilkam Law Review*, 41: 93-122.
11. 이원준·김진수, 2015. "美 사회통합형 용도지역제(Inclusionary Zoning)의 우리나라 도입에 관한 연구", 「부동산학보」, 63: 157-171.
- Lee, W.J. and Kim, J.S., 2015. "Appropriate Factors when Adopting the Inclusionary Zoning Policies in the ROK", *Korea Real Estate Academy Review*, 63: 157-171.
12. 이정민·양희진, 2023. "공공기여를 통한 공공매입임대주택 공급

인용문헌
References

1. 강미나·변세일·이재춘·이길제·우지윤·최수·이진우·최명섭·김태환·문지희, 2021. 「주거복지정책 효과분석과 성과계고 방안: 공공임대주택과 주거급여 제도를 중심으로」, 세종: 국토연구원.

Kang, M.N., Byun, S.I., Lee, J.C., Lee, G.J., Woo, J.Y., Choi, S., Lee, G.W., Choi, M.S., Kim, T.H., and Moon, J.H., 2021. *A Study on Effect Analysis and Improvement of Housing Welfare Policy: Focusing on the Public Rental House and Housing Allowance Policy*, Sejong: Korea Research Institute for Human Settlements.

2. 김상진, 2017. "미국법상 토지 용도지역 설정(Zoning) 규제의 전개에 관한 고찰: 전용 용도지역 설정(Exclusionary zoning)에서 혼합 용도지역 설정(Inclusionary zoning)으로", 「법학연구」,

- 의 입지요인 분석: 서울시 역세권 청년주택을 사례로”, 「대한건축학회논문집」, 39(7), (계재예정).
- Lee, J.M. and Yang, H.J., 2023. “Analysis of Locational Factors of Buy-to-rent Public Housing with Public Contributions: A Case of SIA Youth Housing in Seoul”, *Journal of the Architectural Institute of Korea*, 39(7), (in press).
13. 조재성, 2004. 「미국의 도시계획: 도시계획의 탄생에서 성장관리 전략까지」, 파주: 한울.
 - Cho, J.S., 2004. *An Introduction to Urban Planning in America*, Paju: Hanul.
 14. 진미윤·김수현, 2017. 「꿈의 주택정책을 찾아서: 글로벌 주택시장 트렌드와 한국의 미래」, 서울: 오월의봄.
 - Jin, M.Y. and Kim, S.H., 2017. *Searching for a Housing Policy: Trends in the Global Housing Market and the Future of Korea*, Seoul: Maybooks.
 15. 진현환, 2013. 「쉽게 읽는 미국 주택정책」, 서울: 삼성경제연구소.
 - Jin, H.H., 2013. *Easy-to-read the U.S. Housing Policy*, Seoul: Samsung Economic Research Institute.
 16. 최막중·장경석·김준형, 2004. “PFI 계층혼합형 용도지역제에 기초한 임대주택 확충방안”, 「환경논총」, 42: 29-53.
 - Choi, M.J., Jang, K.S., and Kim, J.H., 2004. “Rental Housing Supply Strategies based on PFI and Inclusionary Zoning”, *Journal of Environmental Studies*, 42: 29-53.
 17. Bratt, R.G. and Vladeck, A., 2014. “Addressing Restrictive Zoning for Affordable Housing: Experiences in Four States”, *Housing Policy Debate*, 24(3): 594-636.
 18. Calavita, N., Grimes, K., and Mallach, A., 1997. “Inclusionary Housing in California and New Jersey: A Comparative Analysis”, *Housing Policy Debate*, 8(1): 109-142.
 19. Cullingworth, J.B. and Caves, R.W., 2013. *Planning in the USA: Policies, Issues, and Processes*, 4th edition, London: Routledge.
 20. Dawkins, C., Jeon, J.S., and Knaap, G., 2017. “Creating and Preserving Affordable Homeownership Opportunities: Does Inclusionary Zoning Make Sense?”, *Journal of Planning Education and Research*, 37(4): 444-456.
 21. Diagne, A.F., Kurban, H., and Schmutz, B., 2018. “Are Inclusionary Housing Programs Color-blind? The Case of Montgomery County MPDU Program”, *Journal of Housing Economics*, 40: 6-24.
 22. Ellickson, R.C., 1981. “The Irony of ‘Inclusionary’ Zoning”, *Southern California Law Review*, 54: 1167-1216.
 23. Fernandez, M.A., Sánchez, G.E., and Bucaram, S., 2021. “Price Effects of the Special Housing Areas in Auckland”, *New Zealand Economic Papers*, 55(1): 141-154.
 24. Freeman, L. and Schuetz, J., 2017. “Producing Affordable Housing in Rising Markets: What Works?”, *Cityscape*, 19(1): 217-236.
 25. Hamilton, E., 2021. “Inclusionary Zoning and Housing Market Outcomes”, *Cityscape*, 23(1): 161-194.
 26. Johnston, R.A., Schwartz, S.I., Savage, K.E., and Wandesforde-Smith, G.A., 1990. “Inclusionary Housing in the California Coastal Zone”, *Coastal Management*, 18(1): 15-36.
 27. Jones, A., Squires, G.D., and Crump, S., 2022. “The Relationship between Inclusionary Zoning Policies and Population Health”, *Housing and Society*, 49(1): 38-57.
 28. Jones, A., Squires, G.D., and Nixon, C., 2021. “Ecological Associations between Inclusionary Zoning Policies and Cardiovascular Disease Risk Prevalence: An Observational Study”, *Circulation: Cardiovascular Quality and Outcomes*, 14(9): 944-952.
 29. Kim, M., 2020. “Upzoning and Value Capture: How U.S. Local Governments Use Land Use Regulation Power to Create and Capture Value from Real Estate Developments”, *Land Use Policy*, 95: 104624.
 30. Kontokosta, C.E., 2014. “Mixed-income Housing and Neighborhood Integration: Evidence from Inclusionary Zoning Programs”, *Journal of Urban Affairs*, 36(4): 716-741.
 31. Kontokosta, C.E., 2015. “Do Inclusionary Zoning Policies Equitably Disperse Affordable Housing? A Comparative Spatial Analysis”, *Journal of Housing and the Built Environment*, 30(4): 569-590.
 32. Levy, J.M., 2012. *Contemporary Urban Planning*, 10th edition, Upper Saddle River, N.J.: Pearson.
 33. Li, F. and Guo, Z., 2020. “Will Mandatory Inclusionary Housing Create Mixed-Income Communities? Evidence from London, UK”, *Housing Policy Debate*, 30(6): 972-993.
 34. Li, F. and Guo, Z., 2022. “How Does an Expansion of Mandatory Inclusionary Housing Affect Housing Supply?: Evidence from London (UK)”, *Journal of the American Planning Association*, 88(1): 83-96.
 35. McAlister, F.A., Clark, H.D., van Walraven, C., Straus, S. E., Lawson, F.M., Moher, D., and Mulrow, C.D., 1999. “The Medical Review Article Revisited: Has the Science Improved?”, *Annals of Internal Medicine*, 131(12): 947-951.
 36. Melton-Fant, C., 2020. “Relationship between State Preemption of Inclusionary Zoning Policies and Health Outcomes: Is There Disparate Impact among People of Color?”, *Housing Policy Debate*, 30(6): 1056-1065.
 37. Morrison, N. and Burgess, G., 2014. “Inclusionary Housing Policy in England: The Impact of the Downturn on the Delivery of Affordable Housing through Section 106”, *Journal of Housing and the Built Environment*, 29: 423-438.
 38. Mukhija, V., Das, A., Regus, L., and Tsay, S.S., 2015. “The Tradeoffs of Inclusionary Zoning: What Do We Know and What Do We Need to Know?”, *Planning Practice and Research*, 30(2): 222-235.
 39. Mukhija, V., Regus, L., Slovin, S., and Das, A., 2010. “Can Inclusionary Zoning be an Effective and Efficient Housing Policy? Evidence from Los Angeles and Orange Counties”, *Journal of Urban Affairs*, 32(2): 229-252.
 40. Schuetz, J., Meltzer, R., and Been, V., 2011. “Silver Bullet or Trojan Horse? The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets in the United States”, *Urban Studies*, 48(2): 297-329.
 41. Schuetz, S.J., Meltzer, R., and Been, V., 2009. “31 Flavors of Inclusionary Zoning: Comparing Policies from San Francisco,

- Washington, DC, and Suburban Boston”, *Journal of the American Planning Association*, 75(4): 441-456.
42. Schwartz, H., Burkhauser, S., Griffin, B.A., Kennedy, D.P., Green, H.D. Jr., Kennedy-Hendricks, A., and Pollack, C.E., 2015. “Do the Joneses Help You Keep Up? A Natural Experiment in Exposure to Nonpoor Neighbors”, *Housing Policy Debate*, 25(2): 320-352.
 43. Schwartz, S.I. and Johnston, R.A., 1983. “Inclusionary Housing Programs”, *Journal of the American Planning Association*, 49(1): 3-21.
 44. Stein, S., 2018. “Progress for Whom, toward What? Progressive Politics and New York City’s Mandatory Inclusionary Housing”, *Journal of Urban Affairs*, 40(6): 770-781.
 45. Temkin, K.M., Theodos, B., and Price, D., 2013. “Sharing Equity with Future Generations: An Evaluation of Long-Term Affordable Homeownership Programs in the USA”, *Housing Studies*, 28(4): 553-578.
 46. Wang, R. and Balachandran, S., 2021a. “Inclusionary Housing in the United States: Dynamics of Local Policy and Outcomes in Diverse Markets”, *Housing Studies*, 38(6): 1068-1087.
 47. Wiener, R.J. and Barton, S.E., 2014. “The Underpinnings of Inclusionary Housing in California: Current Practice and Emerging Market and Legal Challenges”, *Journal of Housing and the Built Environment*, 29: 403-422.
 48. Zheng, S. and Sigler, T., 2021. “Assessing Land-use Suitability of Existing Inclusionary Zoning Projects in the Australian Capital Territory”, *Journal of Social Inclusion*, 12(2): 30-45.
 49. Zhu, L., Burinskiy, E., De la Roca, J., Green, R.K., and Boarnet, M.G., 2021. “Los Angeles’ Housing Crisis and Local Planning Responses: An Evaluation of Inclusionary Zoning and the Transit-Oriented Communities Plan as Policy Solutions in Los Angeles”, *Cityscape*, 23(1): 133-160.
 50. Wang, R. and Balachandran, S., 2021b. *Inclusionary Housing in the United States: Prevalence, Practice, and Production in Local Jurisdictions as of 2019*, Grounded Solution Network, Accessed June 30, 2022. https://groundedsolutions.org/sites/default/files/2021-01/Inclusionary_Housing_US_v1_0.pdf

Date Received	2022-09-27
Reviewed(1 st)	2022-12-11
Date Revised	2023-04-30
Reviewed(2 nd)	2023-06-04
Date Accepted	2023-06-04
Final Received	2023-06-12