

2017 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

임대주택 임차인의 권익보호를 위한 임대주택 공급 및 임차인 차별금지 방안 연구

2017. 12.



서울특별시의회

SEOUL METROPOLITAN COUNCIL

제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「임대주택 임차인의 권익보호를 위한 임대주택 공급 및 임차인 차별금지 방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2017. 12.

- 과제제안 : 김정태 (서울특별시의회 의원)
- 연구기관 : 한국주택학회
- 책임연구원 : 지규현 (한양사이버대학교 교수)
- 연구원 : 고진수 (광운대학교 교수)
이창우 (한국지역개발연구소 소장)
- 자문위원 : 조정래 (서울특별시의회 도시계획관리위원회 수석전문위원)
송호재 (서울특별시 주택정책과 과장)
서종균 (SH공사 주거복지기획처장)
봉인식 (경기연구원 연구위원)
김천일 (한국건설산업연구원 부연구위원)
장경석 (국회입법조사처 입법조사관)

(요약문)

임대주택 임차인의 권익보호를 위한 임대주택 공급 및 임차인 차별금지 방안 연구

한국주택학회

요 약

본 연구는 저소득 계층의 주거안정을 위한 임대주택건설 공급 활성화와 임대주택 거주자의 차별적 요소를 완화하기 위한 입법 가이드라인을 제안하고자 한다. 주요 연구내용은 공공임대주택에서 나타나고 있는 님비현상 사례를 검토하고, 님비문제 해결을 위해 도입된 해외 입법과정의 전개과정을 정리하였다. 구체적으로 공공임대주택을 포함한 저렴주택을 공급하는 과정에서 님비문제를 경험한 해외사례의 시사점을 도출하기 위해 매사추세츠의 저렴주택공급 의제처리법, 캘리포니아의 주택기본법, 일리노이의 저렴주택계획 및 항소법의 개요와 전개과정의 분석을 통하여 성과와 한계를 분석하고 시사점을 도출하였다. 주요 시사점은 첫째, 서울시 임대주택 공급의 님비 완화를 위해서는 임대주택 공급에 대한 사회적 합의 과정이 필요하다. 둘째, 서울시가 추구하는 다양한 목표 가운데 저렴주택 공급의 우선순위를 정립할 필요가 있다. 셋째, 서울시가 갖고 있는 권한을 조정하고, 실효성 있는 인센티브 구조의 개발이 필요하다. 넷째, 임대주택 님비 완화를 위해 시민들이 참여할 수 있도록 적극적으로 지원할 필요가 있다. 다섯째, 공공임대주택 개발에 대한 규제를 개선하고, 공공임대주택에 대한 인식과 태도를 변화시키기 위해서는 다양한 노력이 지속될 필요가 있다.

본 연구에서 제안하는 입법시 고려해야할 사항을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 정기적인 공공임대주택 수요실태조사를 바탕으로 면밀한 공공임대주택 수요 변화에 따른 공급과 배분이 이루어져야 한다. 둘째, 대규모 가용지가 부족한 서울시의 현실에서 민관 협력의 활성화를 위해서 공공임대주택의 공급방식, 공급유형, 참여유인 방안 등이 포함되어야 한다. 셋째, 공공임대주택의 지속가능한 공급을 위한 입주자 선정 권한 등의 분배 또는 위임으로 공급주체 스스로 책임과 자율성 간의 균형을 고려하여 사회통합형 임대주택 등 다양한 공공임대주택 수요를 충족시킬 수 있도록 하여야 한다. 넷째, 자치구별로 비균등적으로 공급된 공공임대주택의 유형과 양을 고려하여 추가 공급시 인센티브 등의 보상체계가 운용될 필요가 있다. 마지막으로, 임대주택의 공급이라는 목표에 대한 사회적 합의를 이끌어내기 위해서 일반 시민을 대상으로 한 교육, 홍보 프로그램 등을 통해 임대주택을 이해하고, 공감하여 임대주택이 지역의 부담이 아닌 지역의 자산이라는 인식의 전환을 가져와야 한다.

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	4
II. 공공임대주택 갈등 사례 분석	5
1. 서울시에서 일어나고 있는 다양한 님비 사례	7
2. 공공임대주택 님비 사례	12
3. 님비 극복사례 기초 검토	22
III. 국내·외 선행연구 및 입법사례 조사	29
1. 임대주택 입주민의 주거권 보장 및 차별방지에 대한 선행연구	31
2. 갈등과 님비완화에 대한 선행연구	37
3. 차별금지에 관한 입법사례 조사	44
4. 선행연구 및 입법사례 시사점	65
IV. 서울시 정책 및 제도 개선 방안	69
1. 임대주택 님비현상 완화를 위한 노력: 미국 주 정부와 HUD	71
2. 서울시 입법방안에 대한 가이드라인	76
V. 맺음말	87
1. 연구의 요약	89
2. 정책제언	93
참고문헌	97

표 목차

〈표 1〉 공공임대주택 주요 연혁	3
〈표 2〉 동부 및 강서 지역 공립 특수학교 신설(안)	7
〈표 3〉 특수학교 추진 일정	8
〈표 4〉 화장품연구소 개요	9
〈표 5〉 화장품연구소 민원사항	9
〈표 6〉 정비공장 개요	10
〈표 7〉 정비공장 민원사항	10
〈표 8〉 신재생에너지 민원사항	10
〈표 9〉 대학기숙사 개요	11
〈표 10〉 대학기숙사 민원사항	11
〈표 11〉 공공임대주택 필요성	12
〈표 12〉 저소득층 주거안정 지원방안	12
〈표 13〉 공공임대주택의 이미지	13
〈표 14〉 공공임대주택 목표의 적정성	13
〈표 15〉 현재 살고 있는 동네에 공공임대주택 공급에 대한 의견	14
〈표 16〉 공공임대주택 님비 발생 이유	14
〈표 17〉 공공임대주택 님비 해결 방안	15
〈표 18〉 구의 우수지 행복주택 건설 개요	16
〈표 19〉 수서 행복주택 건설 개요	16
〈표 20〉 목동 우수지 행복주택 건설 개요	16
〈표 21〉 행복주택 민원사항	17
〈표 22〉 2030 청년주택 사업장 민원발생 사례	18
〈표 23〉 서울리츠 청년임대주택 사업개요	19
〈표 24〉 서울리츠 청년주택 사업장 민원발생 사례	20
〈표 25〉 행복주택 지자체 공모 선정결과	26
〈표 26〉 협업거버넌스 구조	27
〈표 27〉 사회적 배제에 대한 학자들의 다양한 정의	32
〈표 28〉 갈등에 관한 정의	37
〈표 29〉 NIMBY관련 개념들의 구분	38
〈표 30〉 갈등의 파괴적 기능	39
〈표 31〉 갈등의 건설적 기능	39
〈표 32〉 독일 중재절차	42
〈표 33〉 미국 주 정부의 저렴주택 공급을 위한 정책 노력	73

〈표 34〉 저렴주택 공급 장려를 위한 정책의 구분	74
〈표 35〉 RBC(Regulatory Barriers Clearinghouse)의 구성 내용	80
〈표 36〉 HUD의 PD&R 역할과 사례	81
〈표 37〉 HUD의 저렴주택 사례조사와 규제 개선	82
〈표 38〉 시애틀 주택기구의 Yesler Terrace 재개발사업	83
〈표 39〉 HUD의 저렴주택 학생 디자인/계획 공모전	84
〈표 40〉 HUD의 공공임대주택 커뮤니티 수상 프로그램의 구분	85
〈표 41〉 HUD의 님비 완화를 위한 시상 및 님비완화사례 공유	86

그림 목차

〈그림 1〉 역세권 2030 청년주택 개념	17
〈그림 2〉 서울리츠 청년임대주택 개념	19
〈그림 3〉 Civaux 원자력발전소	23
〈그림 4〉 이천시 동부권 자원회수시설	24
〈그림 5〉 제천시 자원관리센터 입지선정과정	25
〈그림 6〉 주택규모와 주거계층형성간의 관계	32
〈그림 7〉 임대주택의 집단화에 의한 사회적 배제 메커니즘	33
〈그림 8〉 혼합단지 형태	35
〈그림 9〉 주변 환경과의 조화를 위한 신규 저렴주택 설계 지침	51
〈그림 10〉 단지계획도(예)	51

서론

I

1. 연구의 배경

2. 연구의 목적

I. 서론

1. 연구의 배경

공공임대주택은 1989년 「주택200만호 건설계획」의 일환으로 도입된 영구임대주택(1989년~1993년, 2009년 재개)이 공공임대주택 정책의 본격적 시작이라 할 수 있다. 이후 국민임대주택(1998), 10년 공공임대(2003), 다가구매입임대(2004), 전세임대(2006), 행복주택(2013) 등 시기별, 정권별로 다양한 공공임대주택이 도입되었다. 최근에는 신규건설 방식보다 기존주택을 매입, 임차하는 방식으로 공급방식도 확대되고 있다. 특히, 2016년 4.28 대책에서는 기존의 공공임대주택 유형 이외에 ‘공공지원주택’ 개념을 도입하였는데 이는 소유·관리주체와 관계없이 공공의 세제·자금 지원이 있고 시세보다 저렴하게 공급되는 8년 이상 장기임대주택을 포함하는 개념이라 할 수 있다. 저소득 무주택임차가구에 대한 주거복지를 확대하기 위하여 공공임대주택 공급정책 이외에도 민간공급 공공지원주택, 주거급여정책 등도 지속적으로 추진하고 있으나, 여전히 공공이 주도하는 다양한 임대주택의 공급은 필요한 실정이다. 공공임대주택은 주거급여나 전세자금대출 등 다른 정책수단과 비교할 때 지원대상 가구의 삶의 질 향상에 가장 효과적인 정책수단으로 평가받고 있기 때문이다. 이는 “공공임대주택에 대한 인식 차이 조사”에서도 잘 나타나고 있는데, 저소득층이나 서민의 주거안정에 필요한 지원 방안으로 공공임대주택 공급이 제일 필요하다는 응답이 60% 이상을 차지하고 있다.

〈표 1〉 공공임대주택 주요 연혁

연 도	내 용
1989	영구임대 25만호 등 주택 200만호 건설계획
1993	50년 공공임대주택 도입, 5년 임대 활성화
1998	국민임대 도입
2002	국민임대 100만호 건설계획
2003	국민임대 100만호 등 장기공공임대 150만호 건설계획('03~'12)
2004	다가구매입임대주택 도입
2005	전세임대 도입
2007	장기전세 도입
2008	분납형 임대 도입, 보금자리주택 도입
2009	신혼부부 전세임대 도입
2011	대학생 전세임대 도입
2013	행복주택 20만호 목표(이후 14만호로 수정)
2016	마을정비형 공공임대주택 공급모델
	리모델링 매입임대 도입, 집주인 리모델링 임대 시범사업, 고령층 전세임대 신설
	공공지원주택 개념 도입

공공임대주택의 지속적인 공급이 필요함에도 불구하고 2015년 기준으로 주거취약가구의 비율이 높은 소득분위 2분위 미지원 가구는 64.7만 가구인데 반해, 공공임대주택 지원가구는 16만 가구에 그쳐 아직 공공임대주택의 공급량은 저조한 수준이다. 더불어 저출산·고령화 등에 따른 맞춤형 지원을 위한 행복주택 등의 지속적 공급과 청년·신혼부부가구 등에 대한 지원을 늘리고 있으나 일반가구에 비해 아직은 수혜비율이 전반적으로 낮은 상황이다. 현재 서울시의 자가거주 비율은 42.1%로 전국의 56.8%에 비하여 낮은 상황이며, 공공임대주택수 비중 역시 전국의 6.6%보다 낮은 6.2% 수준이다. 또한, 자치구별 공공임대주택 재고수 편차도 매우 커서 지역별 격차 해소 및 저소득층의 주거안정이 절실한 현실이다.

이러한 수요에 대응한 공공임대주택 공급이 절실함에도 불구하고, 실제 공급되는 과정에서 지역 민원으로 공급이 늦어지거나 취소되는 경우가 다수 발생하면서 어려움을 보이고 있다. 즉, 임대주택 재고확보가 중요하다는 정책 방향에 대해서는 공감대가 형성되어 있으나, 임대주택이 공급되는 지역에서는 공급을 둘러싼 갈등으로 인해 사업이 취소되거나 보류되는 등 어려움을 겪고 있다. 분양주택과 임대주택의 혼합단지를 건설하더라도 주택의 브랜드를 차별적으로 사용하거나, 분양 및 임대아파트 배치와 기타 복리시설 사용의 차별, 임대단지 입주민 자녀의 학교배정 차별 등의 경향이 고착화되고 있다. 이러한 현실에서 지역별로 차별 없이 임대주택의 원활한 공급과 임대주택 입주민들에 대한 차별 금지에 대한 실현가능한 정책대안과 제도화가 요구되고 있는 상황이다.

2. 연구의 목적

임대주택의 공급을 둘러싼 갈등은 오래된 문제이고, 이를 해결하기 위한 다양한 수단이 강구되고 있음에도 불구하고, 문제는 완화되지 않고 있으며 사회적·계층간 통합이 강조되고 있는 현 시점에서 문제가 고착화되어 가고 있는 것이 현실이다. 이에 본 연구는 저소득 계층의 주거안정을 위한 임대주택 공급뿐만 아니라, 지역간·주민간 위화감 조성 및 갈등유발 요소를 완화하고 공동체 문화 활성화 등을 위한 논리적 근거와 이를 작동하게 하는 방안을 모색하고자 한다. 보다 구체적으로는 서울시의 임대주택건설 공급을 활성화하고, 임대주택 거주자의 차별적 요소를 완화하기 위한 논리적 틀과 입법방안을 제안하는데 연구의 목적이 있다.

공공임대주택 님비 사례분석

II

1. 서울시에서 일어나고 있는 다양한 님비 사례
2. 공공임대주택 님비 사례
3. 님비 극복사례 기초 검토

II. 공공임대주택 갈등 사례 분석

1. 서울시에 일어나고 있는 다양한 님비 사례

가. 강서구 특수학교

2016년 서울시 강서구 가양동 지역에 특수학교 신설을 앞두고 주민 간 갈등이 심화되었다. 서울시 교육청은 2013년 11월에 ‘동부 및 강서지역 공립특수 학교 신설(안)’을 행정예고 하였는데, 이는 특수학교·학급 신/증설을 통해 원거리 통학 및 과밀 학급문제를 해소하여 사회적 배려가 필요한 장애학생의 특수교육 및 복지 만족도를 제고하기 위함이었다. 그러나 이를 둘러싼 갈등의 시작은 서울시 교육청이 특수학교 부지로 염두에 둔 곳에 지역구 의원이 국립한방의료원 설립을 추진하면서 본격화되었다. 행정예고 기간 이후 2014년 9월에 한의학 박물관, 국립한방의료원 건립을 요청하였고, 2017년 9월 주민편의시설을 마련하는 조건으로 특수학교를 건립하는 것으로 결정되었다.

〈표 2〉 동부 및 강서 지역 공립 특수학교 신설(안)

지역청별	동부(동대문·중랑구) 공립 1교	강서(강서·양천구) 공립 1교
학교명	가칭) 동진학교(東眞學校)	가칭) 서진학교(西眞學校)
설립연도	2017. 3. 1	2016. 3. 1
설립내용	정신지체/16학급/106명(중, 고, 전공)	정신지체/16학급/106명(중, 고, 전공)
토지	태릉중 부지 일부활용 설치 (교지는 태릉중과 구분 사용)	공진초 이적지 일부활용 설치 (교지 구분 사용)
건물	교사동 신설(연면적 약 7,000㎡ 규모) 기존 태릉중과 진입로 등 구분설치	교사동 신설(연면적 약 7,000㎡ 규모) 기존교사 별도 용도로 활용예정
비고	태릉중학교는 학생수 619명, 23학급 규모의 학교이지만, 부지면적이 23,210㎡로 학교 2개교 규모의 면적을 사용하고 있어 일부면적(약5,000㎡)을 활용하여 신속히 특수학교를 설립하고자 함	특수학교 신설 필요지역인 강서관내에 공진초 이전(가양동 → 마곡지구 내)에 따른 (구)공진초 이적지(11,002㎡) 일부(약5,000㎡)를 활용, 신속히 특수학교를 설립하고자 함

자료: 서울특별시교육청 공고 제2013 - 193호

강서구 가양동 특수학교 반대의 주된 이유는 특수학교가 들어오면 집값이 떨어진다는 것이었고, 이런 님비현상으로 지난 15년간 서울에선 공립 특수학교가 단 한 곳도 새로 생기지 못했다. 이를 해결하기 위하여 서울시교육청에서는 특수학교 미설립 자치구에 신설용지를 확보하기 위하여 미개설 학교용지 활용, 개발지역 특수학교 설립용지 확보(학교용지법 개정 건의), 대용지 학교(17,000㎡ 초과) 일부분할, 통폐합·이전학교 이적지 활용, 국공유지 활용(기획재정부·자치구청 협조요청) 등을 통하여 가능한 방안을 활용하고 있다. 구체적으로는 특수학교 용지를 확보하여 랜드마크형 대규모 학교를 주민편익시설과 복합 건립함으로써 주민 거부감을 감소시키고자 하며, 지역밀착형 소규모 학교를 통하여 소규모 수요를 충족시키고자 계획하고 있다.

〈표 3〉 특수학교 추진 일정

학교	2017.10	2017.12	2018. 2	2019. 2	2019.3	2020.3
강서 (서진)	실시설계 지속 주민편익시설 계획 주민협의체 구성	설계완료	공사업체 선정 주민편익시설 확정	건축공사 완료 편익시설설계·공사	특수학교 개교	
서초 (나래)	실시설계 지속 주민숙원사업 협력	설계완료	공사업체 선정 주민 협력체 운영	건축공사 완료	특수학교 개교	
중랑 (동진)	특수학교 입지 선정	투자심사 완료	준비절차 이행	설계완료, 공사업체선정	건축공사 실시	특수학교 개교

자료: 서울특별시교육청 보도자료, 서울교육청, 공립특수학교·학급 신설 지속확대, 공립특수학교 확대신설 추진방안(2017.9.25.)

나. 화장품연구소 사례

한국콜마 내곡연구소는 지하4층, 지상6층 건물(31,560㎡)로 세종, 오창에 분리돼 있던 의약품, 화장품, 건강기능식품 연구소 14개를 통합하기 위해서 2016년 399억 원을 들여 내곡동 일대 8,127㎡를 매입하였다. 내곡동 통합연구소가 완공되면 연구원 500여 명이 근무할 계획이었으나 수의계약 특혜논란과 환경문제 등으로 주민들의 거센 반대에 부딪히고 있다. 수의계약 특혜논란은 서초구청이 SH공사에 한국콜마 수의계약을 추천하면서 별도 심사과정이 없었다는 것이고, 환경문제는 화장품 연구소에서 흡후드(Fume Hood, 화학실험 중 가스배출 기구)가 설치된다면 유해가스가 나와 거주자에게도 피해가 발생할 수 있다는 우려에 대한 것이다.

〈표 4〉 화장품연구소 개요

구 분	내 용
위 치	서초구 내곡동 보금자리지구
규 모	지하 4층, 지상 6층, 약 8,127㎡
시 설	화장품 연구소(R&D)



자료: 한국경제, 2017.7.21., R&D센터가 혐오시설? 한국콜마 연구소 건설 차질

〈표 5〉 화장품연구소 민원사항

구 분	민 원 사 항	반 영 사 항
내 용	<ul style="list-style-type: none"> - 2016. 3월 약 400억 원 토지(SH공사 자족부지) 매각 - 2017. 5월 수의계약 특혜 및 환경(유해가스)문제 민원제기, 녹지공간 및 상가, 편의시설 유치 요구 	<ul style="list-style-type: none"> - 화장품 연구소로 신약개발이 아닌 연구소로 유해물질 배출 억제 장치 설치, 현재까지 세부 계획 미확정

다. 자동차 정비공장 사례

독일 자동차 업체는 2012년 서울 서초구 내곡동 보금자리지구 내 3,618㎡를 매입하여, 국내 최대 규모의 수입차량 정비공장과 신차·중고차 전시장을 건립하려고 하였다. 하지만 주민들은 신축공사가 시작되자 소음과 분진, 매연은 물론 벤젠 등의 심각한 환경오염 물질이 유출될 것이라고 반발하며, 법원에 건축허가 취소 소송을 제기하였다. 주민들은 건축신축 부지가 원래 주차장 용도라는 점을 들어 정비공장과 판매시설이 들어서지는 것은 도시계획법 위반이라고 주장하였다, 서초구청과 정비공장측은 공사가 이미 70% 가량 진척되었고, 600여 대에 달하는 주차장이 포함되어 있어 문제가 없다고 반박하였다. 그러나 법원은 주차장이 포함되어 있다고 하여도 정비공장과 영업소 건물이 주된 업을 하게 되고, 이로 인하여 발생하는 주차수요가 주차장의 수용 능력을 초과한다고 판단하여 공사를 중단시켰다. 이로 인하여 SH공사가 감정평가 금액인 약 200억 원에 재매입하여 주민들을 위한 편의시설을 설치하겠다고 하였으나 아직까지 세부계획은 미확정된 상태이다.

〈표 6〉 정비공장 개요

구 분	내 용
위 치	서초구 내곡동 보금자리지구
규 모	지하 4층, 지상 3층
시 설	외제차 정비공장



자료: 연합뉴스, 2017.12.6., 내곡동 아우디 정비공장 부지 SH공사가 되산다

〈표 7〉 정비공장 민원사항

구 분	민 원 사 항	반 영 사 항
내 용	<ul style="list-style-type: none"> - 2013. 5월 공사 시작 (SH공사 주차장 용지 매각), 공정률 70% 공사중단 장기간 방치 - 2015. 7월 소음 및 유해물질 발생 우려 등 민원제기 건축허가 취소 소송 승소 	<ul style="list-style-type: none"> - 2016.12, SH공사 감정평가 금액인 약 200억 원에 매입 후 근린생활시설 용도 주민 편의시설 유치 계획, 현재까지 세부 계획 미확정

라. 신재생에너지 사례

정부는 2030년까지 풍력발전, 태양광 발전 등의 신재생에너지 전력 생산 비중을 20%까지 확대하려는 추진목표를 가지고 있으나, 지역주민들의 반대로 신규 풍력발전소 건립에 어려움을 겪고 있다. 신재생에너지 센터 건립 및 지역주민을 위한 장학사업, 지역인재 채용우대 등 사회공헌까지 약속하고 있지만 주민들은 천연기념물과 멸종위기 생물이 주로 서식하고 있어 환경오염과 소음의 이유로 반대하고 있다. 발전업계는 주민의 반대로 인해 정부가 구상하는 신재생에너지 비중을 20%까지 높이는 방안이 현실적으로 달성하기 어렵다는 의견을 제시하고 있다.

〈표 8〉 신재생에너지 민원사항

구 분	민 원 사 항	반 영 사 항
내 용	<ul style="list-style-type: none"> - 환경오염, 저주파, 소음 발생, 산림훼손, 자연경관 파괴, 산사태 우려, 토사유출 	<ul style="list-style-type: none"> - 장학사업, 지역인재 채용우대, 신재생에너지 확대, 일자리 창출 및 지역 소득 증대

마. 대학기숙사 사례

2012년 교육부 자료를 보면, 서울에서 학교를 다니는 대학생의 기숙사 수용률은 11.67%에 불과하며, 지역 출신 대학생 10명 가운데 8~9명은 자취나 하숙 또는 고시원 등에 거주하고 있다. 통계청 자료(2016.11.22)에 따르면 만 35세 미만 청년가구(2인 이상)의 가처분소득 대비 주거비 비율(RIR)은 2005년 13.3%에서 2015년 23.6%로 급증하였다.

이러한 대학생들의 주거문제를 해소하기 위하여 한국사학진흥재단은 서울시 성북구 동소문동 국유지(5,164.4㎡)에 행복기숙사(750명 규모, 월 20만원 정도)를 추진하였으나, 주민들의 반대에 막혀 건축허가도 받지 못하였다. 또한 서울 광진구 구의동 아파트 건너편 한강 옆 유수지 터에 짓는 대학생 공공 기숙사(20층, 700실 규모) 역시 반대로 인해 사업이 진행되지 못하고 있다.

〈표 9〉 대학기숙사 개요

구 분	내 용
위 치	서울시 성북구 동소문동
규 모	5,164㎡, 750명 규모
시 설	행복기숙사



자료: 한겨레신문, 2013.6.9., 공공기숙사 우리집값 떨어져요, 님비에 발 묶인 주거복지

광진구 주민들은 기숙사까지 들어서면 한강변 아파트가 아니라 동굴 아파트가 된다며 조망권 침해 등의 사유로 반대하고 있다. 또한 동소문동의 경우는 공사기간 중 소음, 분진, 진동 등의 생활피해와 공사 차량으로 인한 초등학교 안전문제 등의 생활여건 침해를 표면적인 이유로 제시하고 있으며, 심하게는 성범죄 우려까지 제기하고 있다. 이러한 주민반대를 해소하기 위하여 멘토링 사업과 기숙사 편의시설 주민 개방, 지역 주민 직원 우선 채용 등 주민친화운동을 제시하고 있다.

〈표 10〉 대학기숙사 민원사항

구 분	민 원 사 항	반 영 사 항
내 용	<ul style="list-style-type: none"> - 2016. 4월 건축허가 신청 - 2016. 7월 생활 여권 침해(소음, 분진, 진동, 공사 차량 안전문제) 및 성범죄 우려, 집값하락, 임대료 하락, 공원 요구 	<ul style="list-style-type: none"> - 2016. 9월 안전요원 상시 배치, 층수 조정, 멘토링 사업, 기숙사 편의시설 주민 개방, 지역주민 우선 채용

2. 공공임대주택 님비 사례

가. 공공임대주택 필요성에 대한 인식

2015년 서울주택도시공사에서 실시한 서울시민과 시/구의원, 공무원을 대상으로 이루어진 공공임대주택에 대한 인식조사 결과를 통해 공공임대주택과 관련한 님비 현상에 대해 살펴보고자 한다¹⁾. 모든 그룹에서 공공임대주택이 매우 필요한 것으로 나타났으며, “매우 필요하다”와 “대체로 필요하다”를 합한 수치는 약 95%에 달하는 것으로 나타나 공공임대주택의 필요성에 관해서는 모두 동일하게 인식하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 11〉 공공임대주택 필요성

(단위: %)

구 분	시민	시의원, 구의원	공무원
매우 필요하다	63.2	60.7	58.5
대체로 필요하다	31.8	34.9	39.0
별로 필요하지 않다	4.0	3.5	2.0
전혀 필요하지 않다	.9	.9	.5

자료: 고진수(2016), 공공임대주택에 대한 인식 차이: 서울시민, 공무원, 시(구)의원 비교, 한국주택학회 정기학술대회 발표자료

공공임대주택 이외에도 다양한 주거안정 방안이 존재하기 때문에 다양한 주거지원방안에 대한 선호도를 조사한 결과는 다음과 같다. 저소득층이나 서민의 주거안정에 필요한 지원 방안으로 공공임대주택 공급이 가장 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 12〉 저소득층 주거안정 지원방안

(단위: %)

구 분	시민	시의원, 구의원	공무원
전세보증금을 낮은 금리로 대출하여 주는 방안	25.3	22.7	16.6
월세의 일부를 보조하여 주는 방안	9.2	5.7	10.2
공공임대주택을 공급하는 방안	63.2	71.6	72.2
기타	.8		.5
모르겠다	1.5		.5
계	100.0	100.0	100.0

자료: 고진수(2016), 공공임대주택에 대한 인식 차이: 서울시민, 공무원, 시(구)의원 비교, 한국주택학회 정기학술대회 발표자료

1) 고진수(2016), 공공임대주택에 대한 인식 차이: 서울시민, 공무원, 시(구)의원 비교, 한국주택학회 정기학술대회 발표자료를 재정리하였음

공공임대주택'에 대해 먼저 떠오르는 이미지에 대한 응답은 시민의 경우, 긍정적 이미지가 54.6%로 가장 높게 나타났으며, 이에 반해 공공임대주택에 대한 부정적 이미지를 갖고 있는 비율은 20.2%로 나타났다.

〈표 13〉 공공임대주택의 이미지

(단위: %)

구 분	시민	의원	공무원
긍정적인 이미지가 먼저 떠오른다	54.6	48.5	31.7
부정적인 이미지가 먼저 떠오른다	20.2	24.9	26.3
긍정적이지도 부정적이지도 않은 이미지가 먼저 떠오른다	25.2	26.6	42.0
합계	100.0	100.0	100.0

자료: 고진수(2016), 공공임대주택에 대한 인식 차이: 서울시민, 공무원, 시(구)의원 비교, 한국주택학회 정기학술대회 발표자료

특히 흥미로운 것은 서울시의 향후 임대주택 공급에 대한 부분인데 공공임대주택을 전체 대비 10%(35만 가구)까지 늘리는 것을 목표로 하고 있는 것에 대한 의견은 시민은 10%보다 높여야 한다가 가장 높은 51.6%로 나타났으며, 시(구)의원과 공무원은 10% 정도가 적정하다는 의견이 가장 높게 나타났다.

〈표 14〉 공공임대주택 목표의 적정성

(단위: %)

구 분	시민	시(구)의원	공무원
10%가 적정하다	29.2	45.0	42.9
10%보다 낮춰야 한다	7.2	9.6	7.3
10%보다 높여야 한다	51.6	43.2	34.1
모르겠다	12.1	2.2	15.6
합계	100.0	100.0	100.0

자료: 고진수(2016), 공공임대주택에 대한 인식 차이: 서울시민, 공무원, 시(구)의원 비교, 한국주택학회 정기학술대회 발표자료

이상으로 살펴본 결과를 요약해보면 서울시민은 대부분 공공임대주택에 대한 필요성과 주거지원 방안으로서의 공공임대주택의 역할, 향후 공공임대주택의 공급에 대한 의견 모두 긍정적임을 확인할 수 있다. 또한 현재 살고 있는 동네에 저소득층을 위한 공공임대주택이 공급되는 것에 대한 의견에서도 서울시민의 79.7%는 찬성하는 것으로 응답하고 있으며, 공공임대주택의 공급에 대한 반대는 약 8%에 불과한 것으로 나타났다.

〈표 15〉 현재 살고 있는 동네에 공공임대주택 공급에 대한 의견

(단위: %)

응답	시민	시(구)의원	공무원
찬성한다	79.7	80.8	73.7
반대한다	8.0	14.4	9.8
모르겠다	12.2	4.8	16.6
합계	100.0	100.0	100.0

자료: 고진수(2016), 공공임대주택에 대한 인식 차이: 서울시민, 공무원, 시(구)의원 비교, 한국주택학회 정기학술대회 발표자료

이상과 같은 응답으로 유추해본다면 서울에서 공공임대주택 공급을 둘러싼 님비현상은 나타나지 않을 것으로 예상할 수 있다. 그러나 설문이 가상의 상황을 가정하여 이루어진 것을 고려해본다면 다음의 질문을 통해 공공임대주택에 대한 님비현상의 원인을 간접적으로 확인할 수 있다. 공공임대주택 공급 시 님비현상이 발생하는 이유에 관한 설문에서 시민, 시(구) 의원, 공무원 모두 주민의 이기심으로 인해 님비현상이 발생한다고 생각하기 보다는 “집값이나 거주환경에 대한 걱정” 때문에 공공임대주택을 반대한다고 응답하였다. 하지만 실제로 공공임대주택이 해당 지역에 입지함에 따라 주변 지역의 주택가격에 부정적인 영향을 주는 것은 명확하지 않다. 임대주택과 관련한 국내외 문헌에서도 공공임대주택이 입지하는 것이 주변 지역의 주택가격에 하락을 가져왔다는 확실한 증거는 존재하지 않는다²⁾. 또한 공공임대주택에 대한 갈등이 발생할 경우, 서울시민은 끝까지 주민을 설득한 후 추진해야 한다는 의견이 56.8%, 주민의 반대를 무릅쓰고라도 추진해야 한다는 의견이 23.7%로 나타났다.

〈표 16〉 공공임대주택 님비 발생 이유

(단위: %)

구 분	시민	시(구) 의원	공무원
주민들이 이기적으로 자기 이해를 앞세운 결과라고 본다	43.1	39.7	35.1
주민들 입장에서 집값이나 거주환경에 대한 걱정을 할 수 있다	56.9	60.3	64.9
합 계	100.0	100.0	100.0

자료: 고진수(2016), 공공임대주택에 대한 인식 차이: 서울시민, 공무원, 시(구)의원 비교, 한국주택학회 정기학술대회 발표자료

2) 고진수·이창무(2017)의 연구에 따르면 임대주택이 주변 지역의 주택가격에 미치는 영향에 관한 국내외 연구들을 비교한 결과, 임대주택이 주변 지역의 주택가격에 미치는 영향은 일관되게 나타나지 않으며, 그 이유로 주변 분석대상이 되는 임대주택의 특성, 주변지역의 설정, 종속변수의 차이(지가상승률, 호가, 주택가격지수), 모형의 설정 등을 언급하였다.

〈표 17〉 공공임대주택 님비 해결 방안

(단위: %)

구 분	시민	시(구) 의원	공무원
끝까지 주민을 설득한 후 추진해야 한다	56.8	65.9	61.0
주민의 반대를 무릅쓰고라도 추진해야 한다	23.7	16.6	12.7
사업을 재검토해야 한다	19.5	17.5	26.3
합 계	100.0	100.0	100.0

자료: 고진수(2016), 공공임대주택에 대한 인식 차이: 서울시민, 공무원, 시(구)의원 비교, 한국주택학회 정기학술대회 발표자료

공공임대주택에 대한 필요성과 향후 공급에 대한 인식은 긍정적으로 나타나고, 현재 살고 있는 지역에 공급을 한다고 하더라도 찬성한다는 의견이 우세함에도 불구하고 공공임대주택에 대한 님비현상이 나타나는 것은 공공임대주택에 대한 막연한 인식 즉, 공공임대주택이 들어서게 되면 집값이 하락하고, 주거환경이 악화될 것이라는 걱정 때문인 것임을 확인할 수 있다. 또한 공공임대주택에 대한 님비를 해결하기 위해서는 끝까지 주민을 설득한 후 추진해야 하는데 공공임대주택의 공급 및 입지 결정과 실제 공급과정의 절차상에서 해당 지역의 주민을 설득하기 위한 과정이 충분하지 않았다면 이로 인한 갈등이 발생할 수 있음을 유추할 수 있다.


나. 공공임대주택 추진에서 나타난 님비사례

1) 행복주택 사례

행복주택은 대학생, 신혼부부, 사회초년생 등 젊은층의 주거안정을 위해 직장과 학교가 가까운 곳이나 대중교통 이용이 편리한 곳에 건설하여 주변시세 보다 20~40% 이상 저렴한 임대료로 공급하는 공공임대주택이다. 행복주택에는 그동안 주거복지 혜택에서 소외되었던 젊은층이 80% 입주하게 되고 나머지 20%는 노인·취약계층에게 공급을 하며 2017년까지 총 15만 호(사업승인 기준)를 전국적으로 공급할 예정이다. 행복주택은 규모, 지역여건 등을 고려해서 지자체와 협의하여 국·공립어린이집, 작은도서관 등 지역에서 필요한 다양한 주민편의시설도 함께 설치하는 것을 목표로 하고 있다.

〈표 18〉 구의 유수지 행복주택 건설 개요

구 분	내 용	유수지 활용 구의 유수지 행복주택 10~11F 복층형연회장 3F 방과후교실, 작은 도서관, 휘트니스센터 2F 지역커뮤니티시설 1F 통합로비, 공동육아나눔터, 경로당, 관리사무실 지하층 유수지(저류조)
위 치	구의동 유수지	
규 모	468세대(행복주택)	
시 설	유수지 상부에 임대주택 건설사업	



자료: 뉴스1, 2015.11.4., 기숙사 좌절 구의 유수지, 행복주택 489가구 재추진

〈표 19〉 수서 행복주택 건설 개요

구 분	내 용	
위 치	강남구 수서동	
규 모	41세대	
시 설	행복주택(모듈러 시범사업) 국가 R&D 사업을 유치하여 모듈러 공법으로 임대주택 건설	

자료: 아시아경제, 2016.11.29., 국토부 외면했던 수서역 임대주택, 천안으로 옮긴다.
아주경제, 2016.6.7., 서울시 수서동 727 ‘행복주택·편의시설·공영주차장’ 복합공공시설 조성

〈표 20〉 목동 유수지 행복주택 건설 개요

구 분	내 용	
위 치	양천구 목동 유수지	
규 모	1,300세대	
시 설	유수지 목동 공용주차장 부지 행복주택(임대주택) 건설	

자료: 머니투데이, 2013.5.31., 양천구 목동유수지 행복주택 반대

그러나 행복주택 공급과정에서도 갈등이 발생하였는데 국토교통부가 행복주택 시범지구 후보지로 7곳(48만 9,000㎡)을 지정하자, 목동 주민 등은 과밀화, 녹지 감소를 들어 반대 서명운동을 하며 반대하였다³⁾.

3) 유수지 3곳은 양천구 목동, 송파구 잠실·탄천 지역이었고, 철도부지 4곳은 오류동역, 가좌역, 공릉동 경춘선 폐선부지, 경기 안산시 고잔역이었음

〈표 21〉 행복주택 민원사항

구분	민원사항	추진경과
구의 유수지 행복주택	- 주변 아파트 주민 임대주택 건설 반대	- 당초 대학생기숙사 건립 계획 주민반대로 무산, 행복주택으로 사업 변경 후에도 한강조망권 침해 등으로 반대
수서 행복주택	- 주변 지역 주민과 해당구청의 임대주택 건립 반대, 교통혼잡, 소음과 분진으로 입주민 반대	- 천안 한국토지주택공사(LH) 부지에 대체 조성
목동 유수지 행복주택	- 주변 지역 주민과 해당구청의 임대주택 건립 반대, 학교시설 확보 불가능, 인구밀도, 교통정체 등	- 주민 이용시설 이전 불가능, 지구지정 해제 후 복합행정타운 건설 추진 중

2) 서울시 역세권 2030 청년주택

역세권 2030 청년주택은 높은 청년실업률과 가파른 주거비 상승으로 고통 받는 2030 청년세대의 주거문제를 해소하기 위하여 대중교통 중심 역세권에 민간과 공공이 협력하여 공급하는 주택을 의미한다. ‘서울시 역세권 청년주택 공급 및 지원에 관한 조례’에 따라 역세권지역에서 용도지역 상향 등 도시계획 규제 완화를 통해 민간이 임대주택을 건설·공급하고 일부를 서울시가 매입하여 공공임대주택으로 공급하는 사업이다. 역세권 2030 청년주택은 승강장 경계 250m를 기준으로 용적률을 상향하여 임대주택공급을 유도하고 일정 비율을 공공임대주택으로 공급하는 정책으로 일정 요건을 갖춘 제3종 주거지역과 준주거지역은 상업지역으로 상향하고 제2종 및 제3종 주거지역은 준주거지역으로 상향하여 역세권 내 청년을 위한 공공임대주택 공급을 확대하고자 하고 있다.



〈그림 1〉 역세권 2030 청년주택 개념

자료: 서울시 보도자료, 2016.3.24., 서울시, 역세권 규제 풀어 2030세대에 청년주택 대량공급

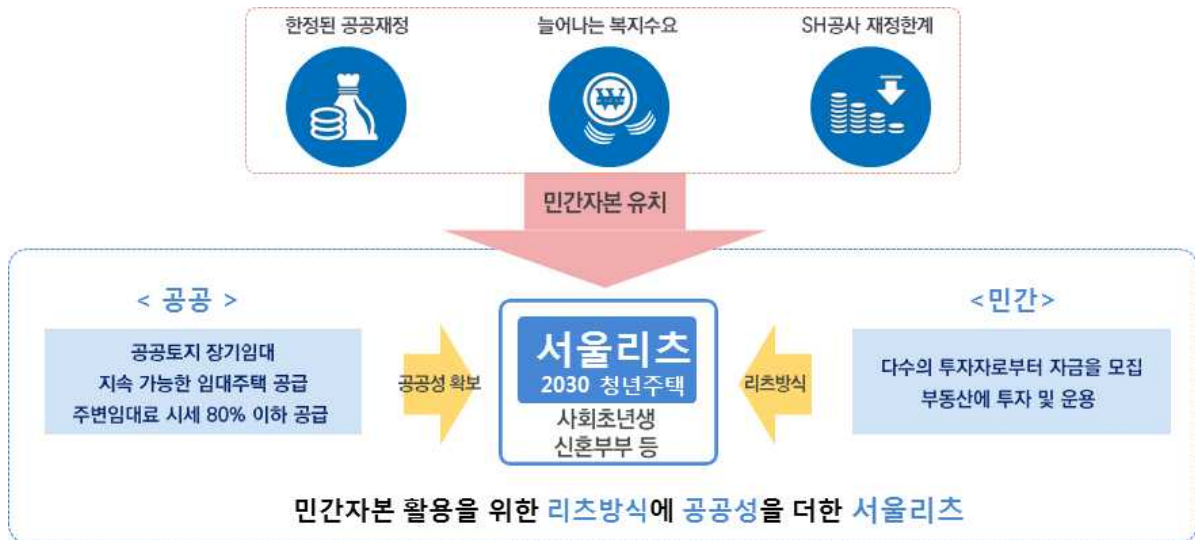
민원의 유형을 살펴보면, 사업승인이 완료된 역세권 2030 청년주택의 경우 건축에 따른 조망권, 일조권, 교통혼잡 등의 민원이 대부분이며, 인허가 진행 중인 사업장의 경우 일조권, 조망권과 더불어 청년층 풍기문란, 범죄우려, 집값하락 우려 등의 구체적인 민원을 제기하고 있다. 민원을 해결하기 위하여 주민들에게 청년주택의 필요성과 장점을 주민들에게 적극적으로 홍보·설득하고 있으며, 사업승인 완료 사업장의 경우 조망권, 일조권이 관련 규정에 의해 적합하게 계획되어 있는 점을 홍보하고 교육환경 보호대책 등을 수립하여 현장을 철저히 관리하고 있다. 주택건축 인허가가 진행 중인 사업의 경우에도 용적률, 층수 등을 조정하고 청년주택의 필요성에 대해서 적극적으로 홍보하면서 주민들을 설득하고 있다.

〈표 22〉 2030 청년주택 사업장 민원발생 사례

사업명		세대수	민원내용	민원 반영사항
사업 승인 완료	한강로 청년주택	1,086	- 사업지 인근 교통혼잡 우려 - 고밀개발에 따른 조망권 침해 - 주변 임대시장 악영향 - 인근 초등학교 교육환경피해	- 교통영향평가 시행, 조망권 등 은 관련 규정에 적합하게 계획 - 교육환경보호대책 수립, 철저 한 현장관리 예정, 청년주택 필요성 설득
	충정로 청년주택	499	- 소유 부지 사업지 편입요청 - 일조권, 조망권 침해	- 사업주와 민원인간 협의사항, 시는 사업주에게 검토요청 - 일조, 조망권은 관련규정에 적 합하게 계획, 청년주택 필요 성 설득
	서교동 청년주택	973	- 조망권 피해, 집값하락 우려	- 일조, 조망권은 관련규정에 적 합하게 계획. 청년주택 필요 성 설득
	용답동 청년주택	170	-	-
인허가 진행중	창전동 청년주택	598	- 교통난 발생 - 일조권, 조망권 피해 - 청년층 풍기문란, 범죄우려 - 집값하락 우려	- 입주자는 차량 미소유자 대상 으로 차량통행 최소화 - 인근 진입도로 확대 및 정비 - 층수 조정, 청년주택 필요성 설득
	신림동 청년주택	212	- 차량진출입로 협소로 교통난 발생, 종교시설 입지 반대 - 일조권, 조망권 피해 - 인근 원룸사업 피해	- 인근 진입도로 확대 및 정비 - 대상지 내에서 차량부속형건축 한계선 추가 지정
	잠실동 청년주택 1	298	- 교통난 발생 - 일조권, 조망권 피해	- 용적률, 층수 하향 조정 - 청년주택 필요성 설득
	잠실동 청년주택2	282	- 일조권 조망권 피해 - 주변지역과 개발 형평성 제기 - 청년층 풍기문란, 범죄우려	- 청년주택 필요성 설득

3) 서울리츠 청년임대주택

서울주택도시공사(SH)사와 주택도시기금(기금)이 공동출자하여 설립하여 추진하고 있는 서울리츠 청년임대주택 사업은 전세값 상승과 월세 전환 가속화로 고통 받는 사회 초년생과 신혼부부 등을 위한 사업이다. 청년 주거난을 해소하고, 청년층의 주거 사다리 역할을 할 것으로 기대하고 있는 본 사업은 50년 이상 장기 임대되는 주택을 공급한다. 보통 자산관리회사 등에서 리츠를 설립해 운영하고 있는 임대주택은 임대기간이 끝나면 분양 전환되는 것과 달리, 서울리츠는 저렴한 임대주택을 장기간 공급하기 위해 SH공사가 설립·운영하고 서울시와 함께 토지 확보도 나서 공공성을 담보했다는 점이 가장 큰 특징이다.



〈그림 2〉 서울리츠 청년임대주택 개념

〈표 23〉 서울리츠 청년임대주택 사업개요

구분	은평 BL 2-14 사업 개요	신정3지구 A6BL 사업 개요
사업명	은평 BL2-14 공공주택 건설공사	신정3지구 A6BL 공공주택 건설공사
대지위치	서울특별시 은평구 진관동235-28 일원	서울특별시 양천구 신정동 1320-8 일원
대지면적	11,026.2㎡	10,233.8㎡
연면적	30,197.0㎡	37,952.8㎡
세대수	350세대(39㎡: 307세대, 44㎡: 43세대)	499세대(26㎡: 104세대, 31㎡: 15세대, 39㎡: 335세대, 44㎡: 45세대)
규모	지하 1층 / 지상 15층	지하 2층 / 지상 15층

자료: SH공사 내부자료

서울리츠 청년임대주택 사업의 민원은 절차상의 하자, 교통정체, 소음발생, 조망권, 일조권침해 편의시설 부족 등의 민원을 제기하고 있으나, 서울리츠 청년(임대)주택 사업의 반대 민원의 주 내용은 임대아파트 건립에 따른 기존 아파트 가격하락 우려이나, 민원 협의과정에서 사회적 여론을 우려하여 다른 여러 가지 반대 요소를 주장하고 있는 상황이다.

〈표 24〉 서울리츠 청년주택 사업장 민원발생 사례

구 분	민 원 사 항	반 영 사 항
은평 BL2-14	<ul style="list-style-type: none"> - 주민 공청회 개최의 사전 고지 미비로 인한 절차상 하자, 편의시설 부족, 학급 과밀화 및 교통정체 가중 등에 의한 사업반대 - 아파트 주동 1개동 해당지역에 공공도서관 건립, 단지 주출입구 진관로변에서 통일로변으로 변경, 리츠임대주택 저층에 상가시설 설치 답변) 근린생활시설 반영(123㎡), 안전 및 소음 피해 대책 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민 요구사항을 본 사업에 일부 반영(공공도서관 건립, 진입차로 확대 개선 등)하여 2016.12.23. 주택건설사업계획 승인을 득한 후, 2017.2.15. 착공하여 공사진행 중
신정3지구 A6BL	<ul style="list-style-type: none"> - 주민 공청회 미 개최로 인한 절차상 하자로 사업반대, 학급 과밀화 및 교통정체 가중, 아파트 세대수 조정을 통한 청년창업보육센터 설치, 주택규모 조정, 조망권 및 일조권 침해에 따른 층수 조정(15층→12층) 	<ul style="list-style-type: none"> - 단지 내에 청년창업지원센터 (면적: 약 613㎡)를 설치하기로 주민대표 합의 및 구청과 협의 중

자료: SH공사 내부자료

4) 소결

주요 공공임대주택에서 발생한 사례를 유형별로 구분해 보면, 크게 공사착공 전 사업 초기 단계 민원, 공사착공 후 민원으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 공사착공 전 사업 초기 단계 민원의 유형들을 살펴보면 기존 편익용지, 자족시설용지(지식산업센터), 도시지원시설용지(도시형 공장)를 주거용지(임대주택용지)로 용도 변경함에 따른 주민공청회 미실시, 교통정체 가중(도로확충, 지하철노선유치 등), 학교 부족(학급과밀화), 편의시설 부족, 임대주택 건립에 따른 기존 아파트가격 폭락 등의 사유로 청년(임대)주택 사업을 반대하고 있었다. 이러한 민원을 제기하기 위하여 SH공사, 자치구청, 서울시 등을 상대로 집단 시위 및 SH사장, 구청장 면담 실시, 사업승인권자(서울시장) 상대 공사중지 가처분신청, 행정소송 및 행정심판을 제기하는 양상을 보이고 있다.

반면 공사착공 후 민원은 소음, 먼지, 조망권 및 일조권 침해 우려를 해소하기 위한

민원을 제기하는 것으로 나타났다. 민원의 해소를 위해 요구하는 사항은 주말 및 공휴일 공사 중단, 이른 시간 및 늦은 시간 공사 중단, 아파트 층고 하향 조정, 공사 시행에 따른 보상으로 인근 아파트 단지내 각종 편의시설 설치 요구 등이었다.

공사 착공 전이나 공사착공 후의 표면적인 반대이유는 크게 환경오염(소음, 분진, 환경오염, 산사태, 토사유출 등), 절차상 하자 및 특혜(절차상의 하자, 주민공청회 미개최, 수의계약 특혜 등), 교통혼잡과 조망권 피해(교통혼잡 우려, 조망권 및 일조권 피해 등), 범죄우려(범죄 증가) 등으로 나타나고 있었다. 그러나 그 이면의 실질적 반대사유는 집값 하락(임대료 하락, 집값 하락 등)과 보상 요구(보상금 요구, 편의시설 등 요구)이다.

3. 님비 극복사례 기초 검토

가. 친환경 에너지타운 님비 극복사례

기피시설 갈등은 전국 어디서나 지역현안으로 대두되고 있으며, 장사시설, 환경시설, 수용 및 요양시설, 발전소와 송전탑 등 다양한 시설의 설치 과정에서 표출되고 있다. 서울 원지동 추모공원은 계획에서 실제 개장까지 14년이나 소요되었을 뿐 아니라, 부안 방사성폐기물처리장 유치 시도와 같은 사례는 정부와 국민 간의 갈등뿐 아니라 지역주민들 간에도 아픈 상처만 남긴 사례로 알려져 있다.

님비현상이 사회적 문제로 심각성을 가지는 이유는 혜택은 다수가 누리지만 피해는 특정 지역에만 발생함에 따라 지역간 갈등을 유발하는데 있다. 이러한 주민기피시설과 관련된 지역갈등과 환경갈등이 사회갈등의 대다수를 차지하며, 이의 해결에 상당한 기간이 요구된다. 이러한 님비현상은 보상권리 미인정, 주민참여 부족, 신뢰성 부족이 기피시설 갈등의 주요 원인이 되고 있으며, 주민들의 기피시설 반대이유는 생활환경 불편, 거주지 미관 저해, 안전과 건강 우려 순으로 나타나고 있다. 이러한 님비현상을 풀기 위한 대응방안으로 ‘과감한 인센티브 제공’, ‘합리적 비용분담’, ‘주민참여 보장’, ‘지역개발 연계’ 등이 제시되고 있다. 각각에 대한 대표적 사례를 기존 선행연구 자료를 기준으로 제시하면 다음과 같다.

1) 과감한 인센티브 제공 사례

수원시는 도심 화장장을 변두리로 이전(2000년 8월)하면서 장례식장 운영권을 지역 주민에게 제공하여 입지갈등이 신속하게 해소되었고, 최첨단 설비를 갖춘 깨끗하고 쾌적한 공간으로 준공되었다. 전주시는 소각장 건설을 추진하던 중 주민반대로 무산되자, 사업추진방식을 변경(2001년 9월)하여 해당 시설을 유치하는 마을에 최대 50억 원을 지원하는 등의 인센티브를 내걸고 주민공모를 추진하여 소각장을 건설하였다. 전남 무안군 역시 종합 폐기물 처리시설을 건설하면서 주민반대로 무산되자 주민공모로 변경, 총 105억 원의 인센티브를 제공하자 9개 마을이 유치를 신청하여 성공적으로 입지갈등을 해결하였다.

프랑스는 원자력 에너지를 수출하는 국가로서 Civaux 발전소는 파리 서쪽에 위치하

며 2기의 원자로, 홍보관, 주차장 외 별다른 시설은 없다. 온배수로 인한 피해를 줄이기 위해 물고기 이동로를 별도로 조성하였으며, 생태계를 주기적으로 모니터링을 하여 지역사회와 공유한다. 원전수익의 반을 지역사회에 세금으로 지원하는 파격적인 인센티브를 제공하고 있다. 이를 통해 지역에 연간 3백억 유로 이상이 재투자되는 것으로 추정되며, 파격적인 지원 덕에 “지역에서는 찬성하고 파리에서는 반대하는 일명 도우넛(donut) 현상이 발생하고 있다.



〈그림 3〉 Civaux 원자력발전소

자료: 왕광익(2014), 친환경 에너지타운 추진을 위한 국내의 추진현황 검토 및 정책과제 연구, 국토연구원

2) 합리적 비용분담 사례

경기도 이천시는 정부의 1시군 1소각장 정책에 따라 소각시설을 추진하다 입지지역 주민들의 반대에 봉착하였다. ‘폐기물처리시설 설치촉진 및 주변 지역지원 등에 관한 법률’을 적용하여 여주군의 ‘경계지역협약’을 요청했으나 여주군은 주민 반대를 이유로 ‘협약불가’를 회신하였다. 다시 환경분쟁 조정위원회에 조정을 신청했으나 ‘조정불성립’으로 사업이 취소되었다.

소각시설의 광역화정책이 시행되면서 사업추진방식이 추가인센티브가 제공되는 시설 입지공모형식으로 변경되었고, 4개 마을이 신청하여 2004년 1월에 입지가 결정되었다. 이천시, 광주시, 하남시, 여주군, 양평군이 공동으로 설치하기로 하고 100억 원의 주민

지원 사업비를 조성하였다. 공사비는 국·도비 지원 외에 상생협력 특별교부금 명목으로 각각 1억 6천만 원씩 총 8억 원을 지원받아 2005년 11월 착공하여 2008년 11월 준공하였으며, 사업추진과정에서 충분한 주민설득이 있었고, 축구장과 수영장 등 주민 편의시설의 제공도 사업성공의 중요한 요인이 되었다.

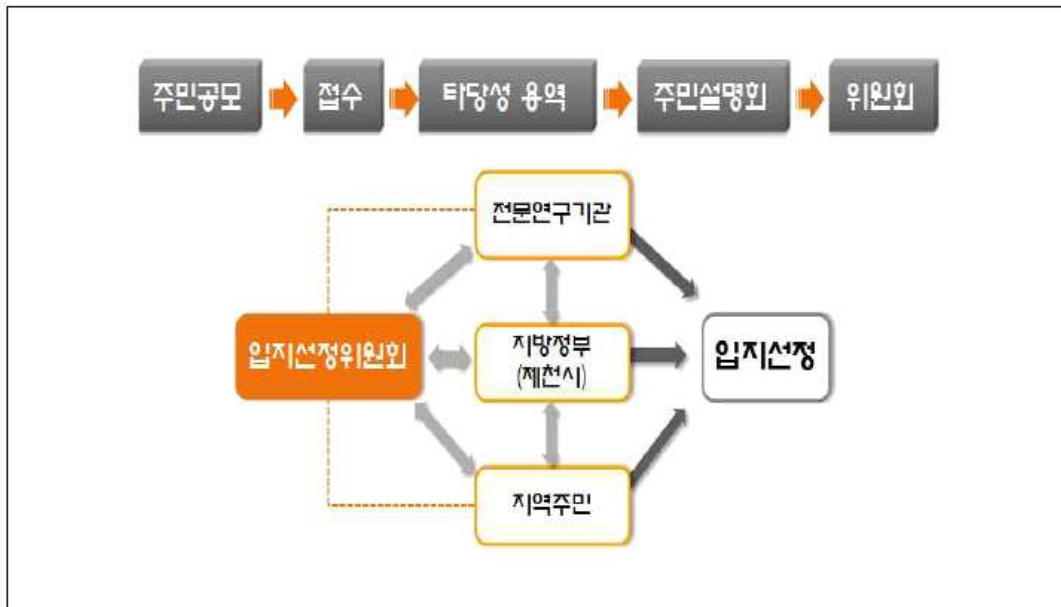


〈그림 4〉 이천시 동부권 자원회수시설

자료: 왕광익(2014), 친환경 에너지타운 추진을 위한 국내의 추진현황 검토 및 정책과제 연구, 국토연구원

3) 주민참여 보장 사례

충청북도 제천시 자원관리센터는 전 과정 주민참여의 모범사례로서 입지선정위원회 구성, 주민공모·공청회·주민협의체 등 전 과정에 주민이 참여하였다. 공공의 일방적 결정이 아닌 주민이 참여하는 입지선정위원회를 구성하여 공모지역에 대한 순회조사, 주민설명회 개최, 타당성 검토 등의 역할을 수행하였다. 제천시는 주민의 심리적 불안감 해소를 위해 시설의 안정성을 검토하고, 입지선정의 전 과정에 주민 참여를 보장하였다. 더불어 시민 배심원단 등의 독립적 중재자를 통하여 효율적인 합의를 도출할 수 있었다.



〈그림 5〉 제천시 자원관리센터 입지선정과정

자료 : 박길용(2007), “비선호시설 입지선정 성공사례에 관한 연구”, 한국지방자치학회

나. 지자체 공공임대주택 공급참여 확대 사례

1) 지자체의 공모사업 참여확대를 통한 공공임대주택 공급 사례

임대주택공급에 따른 지역 및 지자체의 반대와 달리 정부의 공모사업에 적극적으로 참여하는 경우도 증가하고 있다. 지자체의 경우 공모사업을 통해서 공공주택공급을 하는 경우 홍보효과를 가져올 수 있고 중앙정부는 지자체의 협조 하에 공급을 확대할 수 있는 장점이 있다. 2016년 2월에는 행복주택공급을 위한 지자체 공모를 통해서 서울·부산시 등 시·도에서 제안한 49지역(1만 8천 호)의 사업을 선정하였다. 공모에 참여한 지자체는 12개 시·도로 67개 지역에서 2만 호의 공급을 제안하였으며 이 중 1만 8천 호가 선정되었다.

서울시는 서초·용산·양천 등 15개 자치구에 직주근접 등 정주여건이 우수한 26개 사업(1만 1천 5백 호)을 제안하였고 이들 사업은 SH가 시행하였다. 부산시에는 2개 사업에 1.5천 호를 추진하며 이를 모두 부산도시공사가 시행할 예정이며, 특히 5백 호 규모의 중동지구는 공영주차장 기능을 유지할 계획으로 도시계획시설(공영주차장)과 행복주택 복합개발의 대표모델로 추진할 계획이다.

〈표 25〉 행복주택 지자체 공모 선정결과

시 도	규모(호)	행복주택 소재 시군구
계	18,132(49곳)	
서울	11,534(26곳)	서초구, 용산구, 양천구, 광진구 등 15개 구
인천	30(1곳)	서구
경기	2,948(9곳)	수원시, 성남시, 용인시, 시흥시, 파주시
부산	1,493(2곳)	해운대구, 기장군
대전	40(1곳)	유성구
경남	150(1곳)	함양군
경북	1,000(1곳)	포항시
전남	150(1곳)	여수시
전북	300(1곳)	정읍시
강원	150(1곳)	정선군
제주	337(5곳)	제주시

자료 : 국토교통부, 행복주택, 이제는 지자체가 앞장선다! 2016.2.29

행복주택의 공모에 지자체들의 관심이 높아지고 있는 것은 입주자선정 등에 대해서 지자체에게 권한을 주고, 저리 자금유자로 재무적 부담을 경감하는 방안 등이 효과를 나타내고 있기 때문으로 판단된다. 기초지자체를 대상으로 한 마을정비형 공공임대주택공급사업도 임대주택사업과 낙후지역의 마을정비사업을 동시에 추진할 수 있다는 장점이 지자체의 관심을 가지게 한 것이다. 마을정비형 공공임대주택 공급사업은 비용분담 계획 등 지자체 제안으로 공공임대주택 건설을 마을정비 계획과 연계, 지역 활성화를 도모하는 공공주택 공급모델이다.

이러한 마을정비형 공공임대주택은 상향식 공급, 마을연계, 협업거버넌스의 특징을 가지고 있다. 상향식 공급방식은 지자체가 임대주택 수요/유형(국민임대, 영구임대, 행복주택 등), 마을연계를 위한 근린재생 방안 및 사업비용 분담 방안을 제안하였음을 의미한다. 마을연계는 공공임대주택 건설 대상지 주변의 마을계획을 체계적으로 수립함으로써 기반시설 정비, 공공시설 확충 등을 통해 낙후된 지역의 활성화와 인구유입 등을 선도할 수 있도록 하는 것이다. 협업거버넌스는 주민참여를 바탕으로 지자체-사업자-국가가 각자 역할을 분담하여 사업을 시행한다는 특징을 가지고 있다.

〈표 26〉 협업거버넌스 구조

구성요소	마을계획		공공주택사업		제도적 지원
	계획수립	사업시행	건설사업비	건설·관리	인허가, 지원사업
주 체	주민, 지자체, 사업자	주민, 지자체	지자체, 사업자	사업자	국가

자료 : 국토교통부, 「2016년 마을정비형 공공주택사업」 설명회 개최, 2016.4.14

2016년에 충북 괴산, 전남 함평, 경북 청송의 3개 지자체를 시범지구로 우선 선정하고, 한국토지주택공사(이하 LH)를 사업시행자로 하여 국민임대주택, 영구임대주택 등 총 400호 공공임대주택 건설에 착수하였다. 또한 2016년 본 사업에 대한 지자체 제안·공모(9.18~9.25)에서 우선 협약체결 대상지로 선정된 전남 장성, 경남 합천 등 11개 지역에 대해서도 총 1,240호 공공임대주택을 공급할 계획이며 2017년에도 공모를 통해서 2,400호의 주택을 공급할 계획이다.

마을정비형 공공주택사업은 그동안 소외되어온 지방의 기초자치단체의 생활여건을 개선하기 위한 사업으로 추진되면서 지자체의 호응을 얻고 있다. 경북 청송지구의 경우 공공임대주택 100호를 건설하면서 마을골목길 정비 및 마을회관 리모델링 사업을 함께 추진하여 생활여건을 개선하여 공공임대주택공급에 대한 긍정적인 인식을 형성하였다.

‘공공실버주택’은 주택과 사회복지시설이 복합 설치된 주택으로서 고령자 주거안정을 위하여 공급하는 영구임대주택으로 지자체 공모를 통해서 11개 지역을 선정하였다. 공공실버주택으로 선정되면 정부재정으로 영구임대주택 기준의 주택건설비(’16년 기준 호당 7,431만 원)가 지원되고, 기부금(SK, LH)을 활용하여 복지관 건설비 등으로 개소당 40억 원, 복지관 운영비로 초기 5년간 연 2억 5천만 원을 추가로 지원하게 된다. 최근 우리나라가 빠르게 고령화가 진행되고 있어 지역 내 저소득 고령층의 주거복지를 위해서 사업지 추진 이후에 공공실버주택에 대한 지자체 등의 관심이 높은 상황으로 적극적으로 참여의사를 나타내고 있다.

2) 지역개발사업의 연계를 통한 공공임대주택 공급 방안

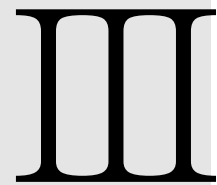
공공임대주택의 건설로 인한 지역주민의 반대를 극복하기 위해서 지역 내에서 계획하고 있는 개발사업과 병행하여 사업을 진행하는 방안에 대한 사례이다. 대규모 공급의 경우에는 지역의 반대가 크게 나타나므로 도시개발사업을 추진하면서 공공임대주택

을 포함시키는 사업 등을 추진할 필요가 있다. 2005년 핵폐기장 설치 시에도 주민들이 반대가 심하게 나타났으나 특별지원금 3,000억 원과 한국수자원공사 본사 이전, 양성자 가속기사업유치 등을 조건으로 제시하여 유치지역을 선정한 사례가 있으며, 경주, 군산, 영덕, 포항에서 주민투표를 하여 찬성의견이 89.5%로 가장 높은 경주지역이 유치지역으로 선정되었다. 행복주택의 대규모 공급으로 지역내 반발이 강하게 나타났던 일산 장항지구의 경우 기존의 숙원사업을 포함한 신성장거점 구축사업을 발표하기도 하였다.

지역사업과 연계하여 공공임대주택을 공급하기 위해서는 공공임대주택의 규모를 소규모화하고 도시정비사업, 도시재생사업, 빈집활용 사업 등 기존 사업과 연계하여 임대주택공급 유도할 수 있다. 또한, 공공임대주택 내 공유공간을 마련하여 지역주민과 공유할 수 있도록 하여 부정적 이미지를 최소화하고 빈집매입 등 단위주택개념의 공공임대주택공급을 유도하여 지역내 재생과 계층간 혼합을 유도하는 방안의 필요성이 제기되고 있다.

이렇게 지역사회기여를 위해 공급되는 공원, 주차장 등 지역 인프라 사업인 공공시설과 연계한 공공임대주택 공급을 통하여 지역의 님비현상 방지를 유도할 수 있다. 더불어 단독건축물에 의한 임대주택공급방식이 아닌 일반주택내 층별 구분 및 신혼부부, 청년, 노인, 장애인 등 계층별 특성을 고려하여 층별 혼합 입주를 유도하여 계층 간의 혼합이 중요함을 지적하고 있다.

국내·외 선행연구 및 입법사례



1. 임대주택 입주민의 주거권 보장 및 차별 방지에 대한 선행연구
2. 갈등과 다툼완화에 대한 선행연구
3. 차별금지에 관한 입법사례 조사
4. 선행연구 및 입법사례의 시사점 및 한계

Ⅲ. 국내·외 선행연구 및 입법사례 조사

1. 임대주택 입주민의 주거권 보장 및 차별방지에 대한 선행연구

임대주택의 역사가 짧은 우리나라의 경우 이미 임대주택이 정착된 해외와 달리 임대주택의 공급에 따른 사회적 배제(social exclusion)에 대한 고민이 크지 않았던 것이 사실이다. 특히 임대주택의 공급 및 입지를 둘러싼 사회적 배제와 갈등이 사회문제화 되고, 이로 인한 갈등 및 사회적비용이 크다는 것을 고려해 본다면 사전적으로 사회통합에 대한 다양한 방안을 고려해야 할 필요가 있다. 임대주택 입주민의 주거권 보장 및 차별방지와 관련하여 선행연구는 크게 임대주택에 대한 사회적 배제 및 차별에 대한 선행연구와 이를 해결하기 위해 제시된 사회통합 계획방향에 대한 선행연구로 구분하여 살펴본다.

가. 임대주택에 의한 사회적 배제 메커니즘

먼저 사회적 배제라는 것은 다양하게 정의될 수 있는데 사회적 배제에 관하여 지표를 개발하고 이를 적용한 강신욱 외 4인(2005)은 사회적 배제를 한 개인이 그가 속한 사회의 정상적인 경제·사회적 활동에 참여하지 못함으로써 권리를 제약당하고 있는 상태로 정의하고 있다. 위의 정의에 따르면 임대주택에 의한 사회적 배제는 공공임대주택에 거주하는 것으로 인해 정상적인 경제·사회적 활동에 참여하지 못함으로써 권리를 제약받는 상황을 의미한다.

김주진 외(2005)는 대단위 국민임대주택단지 공급정책을 평가하며 대규모 공공임대주택의 입지로 인해 택지 확보의 용이성과 집단화된 복지서비스 제공의 편의성을 얻게 되었지만, 상대적으로 빈곤층의 주거지 분화를 초래하였다는 점을 지적한다. 즉, 대규모 임대주택단지의 공급으로 인해 거주자에 대한 주변의 차별적 인식과 부정적 시각, 거주자들의 상대적 박탈감, 정주성 결여, 단지슬럼화 등으로 이어져 임대단지 주변의 사회문제와 갈등동인으로 작용해오고 있음을 주장한다.

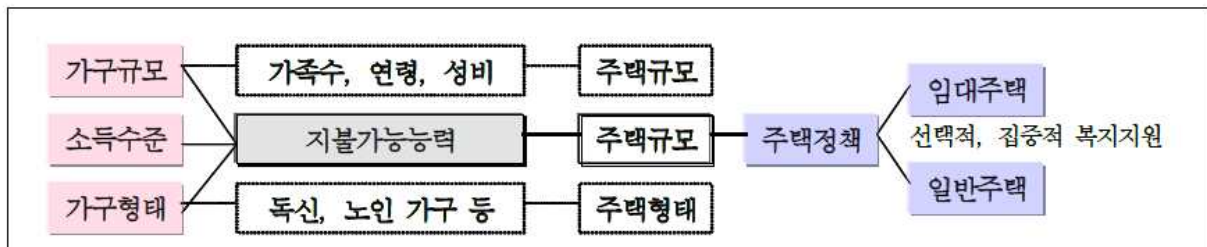
특히 우리나라의 임대주택건설에 따른 주거계층 형성과정에서 사회적배제가 입지적 특성뿐 아니라 주택규모의 차등화에 따른 계층이 분화되었음을 주장하였다. 즉, 주택규모가 가구의 생애주기와 가구형태에 따라 결정되는 것이 아니라 소득수준에 따른 지불가능 능력으로 결정됨에 따라 주택규모가 바로 소득계층으로 인식되었고, 주택의 평

형이 가구의 사회적 지위와 경제적 계층을 구분하는 계층분화가 이루어지게 되었다(김주진 외(2005: pp.162).

〈표 27〉 사회적 배제에 대한 학자들의 다양한 정의

학 자	정 의
강신욱 외 4인 (2005)	· 한 개인이 그가 속한 사회의 정상적인 경제·사회적 활동에 참여하지 못함으로써 권리를 제약당하고 있는 상태
윤진호 (2004)	· 빈곤과는 달리 일정한 기본적 권리를 부인당하는 것으로 한 사회의 시민으로서 당연히 누려야할 권리,예컨대 사회 보장권, 경제적 복지권, 인간으로서의 존엄을 가지고 살아갈 권리 등을 누리지 못하는 상태
Pierson (2002)	· 개인, 가족, 집단, 이웃으로부터 사회에 대한 사회·경제· 정치적 참여에 필요한 자원을 박탈하는 과정을 의미
Hills et al (2002)	· 기본적 권리에 대한 인식의 결여, 또는 그 권리를 실현하는 데 필요한 정치적·법적 제도에 대한 접근의 결여를 의미하는 것으로 이해
Burchardt (1999)	· 한 개인이 지리적으로 한 사회에 거주하지만, 자신이 통제할 수 없는 이유로 정상적인 시민으로서의 활동에 참여할 수 없는 상태에서, 참여를 원하는 경우
Social Exclusive Unit (1997)	· 실업, 저숙련, 저소득, 열악한 주거, 나쁜 건강상태, 범죄율이 높은 환경, 가족의 붕괴 등의 문제가 결합되어 고통 받는 개인이나 지역에 나타나는 문제
EU (1993)	· 인간이 현대사회의 정상적인 교환, 관행, 권리로 부터 배제되는 결과를 초래하는 복합적이고 변화하는 요인
Truner (1986)	· 사회 내 특정 집단이나 개인이 사회, 경제, 정치활동 및 그 참여과정에서 사회의 희소자원에 접근할 수 없거나 그 분배가 공정하게 이루어지지 않는 경우

자료: 강신욱 외 4인(2005), 사회적 배제의 지표개발 및 적용방안연구, 한국보건사회연구원 pp 44-46 내용 재정리

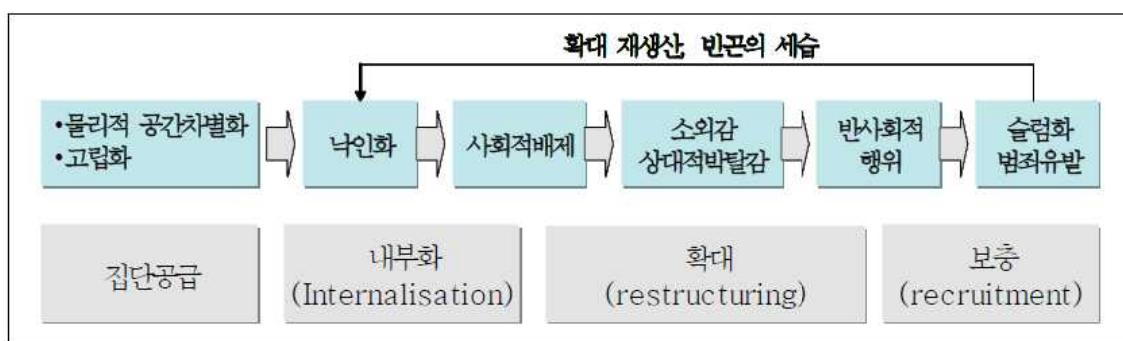


〈그림 6〉 주택규모와 주거계층형성간의 관계

자료: 김주진 외(2005), pp.162의 그림1

임대주택은 영세입주자들의 경제적 여건을 고려하여 소형주택만을 공급하였고 거주자들은 가구규모와 상관없이 10평 내외의 과소주택에 거주할 수밖에 없어 “임대주택=저소득계층 주거=소형평형”이라는 인식을 고착시키는 배경이 되었다. 소형의 획일적 규모로 조성된 임대주택단지는 편복도형식의 장방형으로 긴 주거동이 밀집 배치되어 있는 경우가 많고 마감수준이나 자재 등이 분양주택에 비해 질이 떨어져 관리하고 싶지 않게 조성되어 있다는 것이 일반적이다. 더욱이 좁은 주거면적으로 복도는 물건이 적치되어 있고 누수현상으로 벽에 얼룩이 젖어 있는 등 외부인들로 하여금 임대주택 단지에 대한 시각적인 낙인을 용이하게 하는 결과를 초래하고 있다(서수정·김주진 외, 2004).

물리적 구분에 의한 사회적 낙인은 외부인으로 하여금 편견과 차별을 유도하여 일부 지역에서는 임대단지과 분양단지를 담장이나 지형레벨차이에 따라 물리적인 구분을 의도적으로 시도함으로써 주거계층간 갈등을 심화시키기도 하였다(서수정·김주진 외, 2004). 사회적 배제현상은 임대주택 거주자의 집단적인 소외 및 인근 지역주민들에 대한 상대적 박탈감을 초래함으로써 임대주택 거주자들로 하여금 반사회적 행동을 유발하는 동기로도 작용하였다(정성기, 2001; 김위정, 2003). 결국, 임대주택의 집단화와 고립화에 의한 주거지 분화는 아래와 같은 과정을 거치면서 저소득층의 빈곤문화가 순환되는 메커니즘을 형성하게 되는 것이다. 따라서 임대주택 거주자의 사회적 배제현상을 완화하고 이들을 건전한 사회구조로 편입시키기 위해서는 주거지 분화에 의한 사회적 배제 메커니즘의 순환고리를 끊는 것이 필요하다. 즉, 사회적 배제 메커니즘의 해체는 사회통합으로 발전할 수 있는 토대가 될 수 있는 것이다.



〈그림 7〉 임대주택의 집단화에 의한 사회적 배제 메커니즘

자료: 김주진 외(2005), pp.163의 그림2

물리적으로 분리된 임대주택의 사회적 배제 문제를 해결하기 위한 방안 중 하나가 임대와 분양단지를 혼합하여 한 단지 내에 배치시키는 혼합단지의 건설방식이었으나 이 또한 상이한 계층 간의 갈등, 주택선호도의 저하문제, 관리의 어려움 등의 문제가 발생하고 있다(정성기, 2001; 서수정·김주진 외, 2004). 혼합단지에서 발생하는 문제들은 주로 단지내부 주민 간의 문제로 혼합단지 관리 규정 미비 등 물리적 혼합 정책의 한계에서 비롯된 것으로 사회적 혼합 자체의 문제로는 볼 수 없는 것이다. 혼합단지 간에도 입주인 자치조직 간의 교류와 관리 전문인력의 노력에 따라 갈등 유발 여부가 상이하다는 지적은 이를 뒷받침한다(서수정·김주진 외, 2004). 사회통합을 위한 사회적 혼합의 취지는 주택시장에서 자율적으로 형성되는 고급주거지의 형성을 부인하거나 이를 계획적으로 통제하려는 것은 아니다. 다만, 공공부문에서 정책적으로 이뤄지는 임대주택의 공급결과가 저소득층의 주거분리를 조장함으로써 사회적 배제를 유발하는 근본 원인은 차단해야 한다는 것이 사회적 혼합의 목적인 것이다(서수정·김주진 외, 2004).

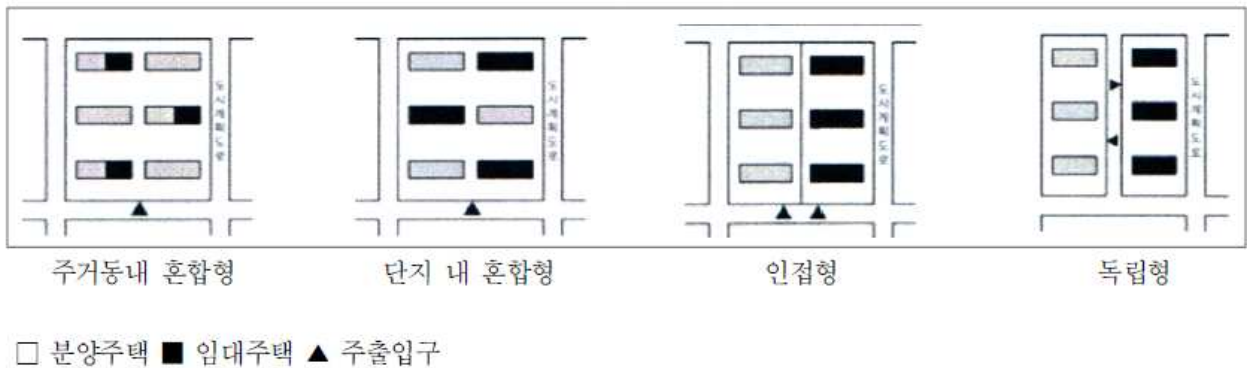
박관민 외(2009)는 용인시 동백지구를 사례로 임대아파트 단지에 대한 사회적 배제를 실증하였다. 용인시 동백지구 아파트 거주자들에 대한 설문조사를 실시하였으며, 총 389부의 유효설문지를 분석하였다. 동백 지구는 크게 국민임대, 주공분양, 민간분양으로 구분할 수 있는데 분석 결과는 다음과 같다. “임대아파트 주민들은 분양아파트 주민들로부터 차별 받고 있다.”는 질문과 “임대아파트 주민들은 사회에서 피해를 보고 있다.”는 질문에 대한 응답은 주택유형별로 통계학적으로 유의한 차이가 있으며, “임대아파트 주민들은 일반 사회로부터 차별을 받고 있다.”는 질문은 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다(pp.119). 연구자들은 위의 결과를 두고 주공분양의 경우 국민임대에 연접해있으므로 가장 직접적으로 피해를 겪고 있는 민감한 집단이고, 민간분양의 경우 대부분 근린공원이나 주공분양을 사이에 두고 국민임대와 격리되어 있어 부정적 인식에 둔감할 수 있으며, 국민임대 주민 스스로는 이러한 차별에 대해 사실을 드러내지 않거나 부정하려는 성향이 있을 수 있다고 해석하였다. 즉, 연구에서 나타난 것처럼 물리적으로 가장 인접한 지역의 주민으로부터의 차별이 가장 높게 나타나며, 이러한 배제(불평등)를 가장 잘 인식하고 있는 집단이 주공분양 주민이라고 설명하였다.

또한 임대주택 주변의 분양주택 주민들은 임대주택이 끼치는 부정적 외부효과에 대해 가장 피해의식이 높으면서도 절대다수(55.7% 이상)가 지금과 같이 “임대와 분양아파트는 단지 자체를 분리해야 한다.”고 생각하고 있음을 통해 임대주택과 분양주택을 혼합 개발함에 있어 사회통합을 이루기는 매우 어려운 과제일 수 있으며, 단순히 분양

주택과 임대주택을 혼합한다고 해서 사회적 배제가 해소되지는 않음을 강조하고 있다 (pp.127).

나. 사회통합을 고려한 임대주택정책 방향

남상호 외(2014)는 현재 공급된 주거단지 중 사회통합을 위해 공급된 주거동내 혼합형과 단지내 혼합형 단지의 갈등특성을 분석하고, 이를 통해 사회통합을 위한 대안을 제시하였다. 2007년부터 2014년까지 공급된 75개 단지 중, 단지내 혼합형(14개 단지), 주거동내 혼합형(21개 단지) 총 35개 단지를 분석하였다.



〈그림 8〉 혼합단지 형태

자료: 남상호 외(2014), pp.270의 그림1

분석 결과, 첫째, 주거동내 혼합형에서 단지내 혼합형에 비해 이해관계 갈등빈도 비율이 더 높게 나타났으며, 이해관계 갈등을 해결하기 위해 관리운영에 따른 수입 등을 분배 또는 사용하는 방법에 대한 합리적 처리기준이 마련될 필요가 있음을 주장하였다. 둘째, 사회적 혼합단지에서는 공동대표회의를 구성·운영하는 데에 있어 분양주택 입주민의 임대주택 입주민에 대한 우월적 인식에 의한 상호간의 갈등, 회의구성원 정수 결정 등과 관련한 갈등과 같은 상호관계 갈등빈도 비율이 주거동 내 혼합형에 비해 단지 내 혼합형에서 더 높게 나타난 것으로 확인되었다(pp.282).

이를 해결하기 위해서는 입주민의 사회적 교류와 입주민 상호간에 같은 주거공동체로서의 인식을 공유할 수 있는 커뮤니티 프로그램 운영 등의 추진이 필요하다고 주장하였다. 다만 본 연구에서는 기 공급된 주거단지 중 주거동내 혼합형과 단지내 혼합형을 대상으로 갈등의 원인을 분석하고, 이를 해소하기 위한 방안을 제시하였다는 의의는 갖고 있으나 님비현상과 같이 공급이 되기 전에 발생하는 갈등 양상과는 시기 및 이해관계 등에서 차이가 있으므로 직접적으로 임대주택 공급에서 나타나는 님비현상을

완화하는데 활용하기에는 한계를 갖는다.

김주진 외(2005)는 도시계획분야에서 사회적 혼합(social mix)의 기원을 1840-1890년대의 영국 대도시에서 발생한 주택문제의 대혼란에서 비롯되었음을 지적하며, 자유방임주의를 표방하던 정책의 기초가 공리주의에 입각한 사회적 혼합으로 변경되었으며, 이는 혼합된 공동체가 분리된 공동체보다 도시의 기능을 보다 더 바람직하게 수행할 수 있으리라는 판단에 의한 것이었다고 주장한다(pp.161). 또한 사회적 혼합(social mix)이 결국 그 자체를 목적으로 하기 보다는 사회적 혼합을 통해 궁극적으로 사회통합(social integration)을 달성하기 위함임을 강조하며, 이를 위해 영국, 미국, 일본의 주거단지 및 커뮤니티 개발사례 방식을 분석하였다.

분석 결과, 사회통합을 위한 임대주택정책의 개선방향으로 4가지를 제시하고 있다. 첫째, 물량 위주의 공급방식에서 균형적 커뮤니티 개발 등을 고려한 정책으로 전환이 필요하며 이는 대규모 신규택지에 의한 공급방식을 지양할 필요가 있다. 둘째, 기성지 외곽 신규택지개발에 의존한 대규모 임대주택공급의 한계를 극복하기 위해서 기성 시가지내 정비사업 및 도시개발사업과의 연계가 필요하며, 이를 위해서는 임대주택재고의 통합관리와 임대주택정책 차원의 공공지원이 필요하다. 셋째, 일정 규모 이상의 주택개발시에도 임대주택 의무공급 대상을 확대할 수 있도록 해야 하며, 민간의 참여를 위해 다양한 인센티브를 마련해야 한다. 넷째, 기성시가지를 활용한 임대주택의 사회통합방안으로 소규모 노후주택을 활용한 매입임대사업의 확대가 필요하다. 마지막으로 공급방식의 다양화 측면에서 공공토지소유자와 저소득입주자가 공동 소유할 수 있는 구분소유방식 등도 고려할 필요가 있다(김주진 외, 2005: pp.174).

2. 갈등과 다툼완화에 대한 선행연구

가. 갈등의 개념적 이해

1) 일반적 사회 갈등의 개념

갈등은 인간생활의 도처에서 발생될 수 있는 다양한 차원의 매우 동적인 성향을 가지고 있다. 실제로 가족 간, 노사 간, 정치집단 간, 종교집단 간, 공식조직간, 이웃 간, 계층 간, 국가 간에 다양한 갈등이 여러 상황에서 매일 발생되고 있다. 이러한 갈등의 발생은 인간생활의 상호의존성과 복잡성 때문에 필연적인 것으로 이해되고 있으며 사회갈등의 보편성을 보여주고 있다. 사회에서 발생하는 갈등의 양태나 분야가 다양하고 진행상황도 다르기 때문에 갈등의 개념에 대하여 다양한 정의가 가능하다. 갈등은 구성원간, 또는 집단간의 부조화, 반대의 형태를 나타내는 상황(Klausner & Groves, 1994)이며, 갈등은 두 사람이 상호 양립할 수 없는 행동을 각자 추구하려고 할 때 존재하게 되는바, 여기에는 동일한 어떤 것을 추구할 때뿐만 아니라 조화되지 않은 서로 다른 것을 추구할 때에도 발생하는 것이다(Nicholson, 1970). Deutsch(1969)는 갈등을 부정적인 시각에서 어떤 정책이나 사안에 대하여 다른 행동, 방해, 장애, 간섭, 상처 또는 효과를 저하시킬 어떤 방법을 가지고 상반되는 행동을 하는 것으로 정의하고 있다. 그 외에도 여러 학자들이 아래와 같이 갈등에 대한 정의를 내리고 있다.

〈표 28〉 갈등에 관한 정의

구 분	갈등에 대한 정의
Himes	지위, 힘, 자원 확보를 위하여 투쟁하려는 명백한 목적을 가질 때 갈등 존재
Klausner & Groves	조직 내에서 구성원이나 그룹 간에 양립 불가능, 의견 불일치, 반대 상황
Nicholson	상호 양립할 수 없는 행위를 수행하려고 할 때 발생 (동일한 것을 추구하거나 다른 것을 추구할 때)
Deutsch	정책이나 사안에 대하여 다른 행동, 방해, 장애, 간섭, 상처 또는 효과를 저하시킬 어떤 방법을 가지고 상반되는 행동을 하는 것
Thomas	상대방이 욕구불만을 가지고 있다는 것은 인식할 때부터 시작되는 현상
Katz & Kahn	두주체간에 상대방의 저항에 불구하고 어떤 결과를 방해하거나 강요하려는 의도를 가진 행동으로 직접적으로 상호작용하는 것
Boulding	하나의 주체가 상대 주체가 원하는 바가 미래에 상호 양립불가능성의 잠재성을 인지하고 그리고 각 주체가 상대 주체의 희망사항과 양립할 수 없는 위치나 상황을 장악하려고 하는 경쟁의 상태

자료 : 국토연구원(2004), 공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향연구

2) 님비(NIMBY)의 구분

NIMBY의 보다 분명한 개념화를 위해서는 시설에 대한 태도를 한 차원으로, 시설에 적용되는 기술에 대한 태도를 또 다른 차원으로 NIMBY 관련 개념들을 구분할 수 있다(Wolsink, 1994). 이 경우 시설 입지에 대한 반대의 양상은 네 가지로 구분할 수 있다. Type A의 NIMBY는 시설의 필요성에는 동의하지만, 자신의 거주 지역에 그 시설이 입지하는 것만을 반대하는 상황을 나타낸다. 그에 비해 흔히 Type B의 NIMBY는 해당 시설의 입지는 물론 기술자체를 부정하는 보다 극단적인 거부감을 나타낸다. 예컨대 원자력 관련 시설(원자력발전소, 방사능 폐기물처리장 포함)의 지역 입지는 고사하고 원자력 자체를 거부하는 행위가 대표적이다. 한편 Type C의 경우는 쓰레기 소각장의 경우처럼 시설 그 자체의 필요성에 대해서는 긍정적이지만 논의 과정에서 갈등이 확산되면서 부정적인 시각으로 바뀌는 경우이다. Type D의 경우는 풍력 발전소와 같이 기술은 찬성하는 입장이지만 일부 시설의 문제로 인해 반대하는 경우이다.

〈표 29〉 NIMBY관련 개념들의 구분

구분	특성
Type A (순수한 NIMBY)	시설에 대해서는 긍정적인 태도를 지니고 있으나, 인근 지역 어느 곳에도 입지하는 하는 것은 반대함
Type B (NIMBY)	시설 자체의 기술에 반대하기 때문에 시설의 지역 입지를 반대함
Type C (역동적인 NIMBY)	시설에 대해서는 긍정적인 태도를 지니고 있으나, 직면하고 있는 시설의 건설에 대한 토론의 결과 부정적 태도로 전환됨
Type D	시설에 대해서는 긍정적인 태도를 지니고 있으나, 직면하고 있는 시설의 건설에 대한 토론의 결과 부정적 태도로 전환됨

자료 : Wolsink(1994)

3) 갈등의 기능

갈등을 보는 견해는 다양하지만 대부분은 갈등을 협동정신의 결핍, 적대적, 투쟁, 파괴 등 부정적인 사회적 병리현상으로 정의하고 있다. 이런 견해에 따르면 갈등에 대한 연구의 대상은 갈등의 원인을 제거하고 개선할 수 있는 합리적 수단을 찾는 것을 주 임무로 하고 있다. 파괴적인 갈등은 어떤 규칙 내에서 분쟁을 유지하려는 요소를 구축하며, 결과적으로 이런 갈등의 발생과 확대에 대한 반응은 우월한 힘을 이용하거나 위협, 강제 그리고 속임수 같은 전략에 의존하는 경향이 농후하다. 이처럼 부정적인 시

각에서 추구되는 갈등해소방안이나 전략은 일시적인 갈등의 봉합은 가능하나 완전한 해소가 되지 않고 잠재된 불만이 표출될 경우에는 더욱 갈등의 정도를 심화시킬 가능성이 있다.

〈표 30〉 갈등의 파괴적 기능

구 분	구체적 내용
파괴기능	물리적 강제력, 투쟁, 파괴 등을 통한 의도적 위협
유지확대 기능	새로운 이슈의 재생산, 속임수 및 회피 등으로 문제의 확대와 심화

자료 : 국토연구원(2004), 공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향연구

갈등은 건설적 기능도 있다. 갈등은 적대적이거나 반대집단의 위협이 있을 때, 집단의 단일성과 결속력을 세우는데 도움을 주는 기능을 하고(Coser, 1956), 갈등은 그룹이나 개인적 정체성을 확인하고, 자기 자신을 시험하고 검증하도록 하며, 혁신과 변화 및 진전을 조장하고, 집단의 결속력을 가져오며, 어떤 행동을 선택함에 있어서 자유를 즐길 수 있는 유용한 상태를 제공한다(Deutsch, 1969).

〈표 31〉 갈등의 건설적 기능

구 분	구체적 내용
통합기능	소속감, 신뢰 및 팀 정신 구축, 실행에 대한 믿음
보존적 기능	이슈의 대결, 적대감의 감소, 소수의 반항약화 출구 및 좌절감의 해소
조정기능	규범 생성, 힘의 배분, 그룹간의 실행증진과 업무 만족 증진
성장기능	아이디어 생성, 혁신, 솔루션과 성과증진
문제해결 기능	문제에 대한 주의력, 대안적 해결방안 모색, 정보의 교환증진, 문제해결 절차의 질적 향상

자료 : 국토연구원(2004), 공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향연구

나. 갈등의 원인

1) 갈등의 원인과 구성요소

일반적으로 반대 세력 간의 다툼은 상호간 이익경쟁에 있어서 의견 차이와 맞물려

있다. 갈등성립의 일반적인 전제조건은 추구하는 목표 불일치의 인식, 당사자 간 또는 조직간 자원배분의 유용성, 당사자 간 또는 조직간 행동의 상호의존성이며 이런 요소가 갈등상황에 미치는 강약에 따라 갈등의 정도가 달라진다. 갈등은 사회 각 분야에서 발생하는 현상인 만큼 그 원인도 매우 다양하다. 일반적으로 갈등당사자간에 정보와 믿음의 차이, 이해, 욕구 및 가치의 차이, 경제, 시간, 공간, 지위 등을 포함한 자원의 희소, 그리고 상호 경쟁의식 등의 원인으로 부터 갈등이 발생할 수 있다.

2) 입지갈등 유형화

선행연구들을 바탕으로 입지갈등을 유형화 해보면, 경제적 요인, 위험관련(기술적) 요인, 절차적(정치적) 요인으로 구분할 수 있다. 첫째, 경제적 요인으로 경제적 손실과 이에 대한 보상의 정도이다. 비선호 시설에 대한 주민반대는 시설이 인근지역에 입지하는 경우 재산상 피해가 발생하는 경우가 일어난다. 경제적 요인은 구체적으로 부동산가격이나 생산물가치의 하락과 같은 경제적 손실 자체를 중시하는 입장(Kemp, 1990; Dear, 1992; 김흥식, 199; 유해운, 1996; 허석, 1996)과 한 단계 나아가 비용과 편익의 불공평성 측면을 강조하는 입장(O'Hare et al., 1983; Mazmanian & Morell, 1990; Kraft & Clary, 1991; Kunreuter & Easterling, 1992)으로 분류할 수 있다. 따라서 이러한 경제적 요인을 완화하기 위해서는 보상제도가 구비되어야 한다. 경제적 보상에는 직접적인 금전보상과 간접적인 보상방식으로서의 대체보상(awards), 우발위험준비금(contingency fund), 재산권보장, 이익보장, 선의의 경제적 인센티브(economic goodwill incentive), 시설패키지(facility package) 등이 포함된다(Gregory & kunreuther, 1990; pp.73-74).

둘째, 위험관련 요인으로 시설입지에 따른 환경오염 등 부정적 효과이다. 이러한 요인은 건강에 대한 위험(Mazmanian & Morell, 1990; Kraft & Clary, 1991; Kunreuter & Easterling, 1992, Hunter & Lyden, 1995) 시설과 주거지의 인접성(Kraft & clary, 1991; Lober, 1995), 기술적합성(Gevers, 1989; 허석, 1996) 등이 제시되고 있다. 이러한 위험관련(기술적) 요인들을 완화시키기 위해서는 안전규제가 뒤따라야 한다. 안전규제의 방법은 시설변경(facility change)과 운영변경(operation change)으로 분류할 수 있다(U. S. E.P.A., 1982; pp.37-42). 시설변경은 제안된 사업의 설계를 변경하여 주민반대를 완화 또는 해소하는 방안으로서의 시설의 규모 축소, 완충지대 조성, 상설측정장치 설치, 전용도로의 개설 등의 방법이 있다. 한편 운영변경에는 시설의

운영시간 제한, 시설반입 폐기물 제한, 모니터링의 증가의 방법 등이 포함된다.

셋째, 절차적 요인으로 주민의 참여부족, 의사결정의 민주성과 투명성 결여 등이다. 이러한 요인으로는 주민참여의 미흡, 위험에 관한 정보부족, 비공개적인 협상과정 등이 제시되고 있다. 이러한 절차적 요인을 완화시키기 위해서는 무엇보다도 주민참여가 전제되어야 한다. 비선호시설 입지와 관련하여 주민참여의 주요한 제도적 수단으로서는 정보공개, 의사결정의 권한보장, 시설통제감시, 주민투표 등이 제시될 수 있다. 그러나 주민참여는 일반적으로 불균형적으로 이루어지고 있다고 인식되고 있으며, 대부분의 연구들은 적극적인 참여자, 소극적인 참여자 그리고 일반 대중 간에는 상당한 의견차이가 나타날 수 있음을 인정하고 있다.

3) 갈등의 중재

독일의 갈등 중재 절차로 슈투트가르트 21 사례는 사업의 합법성이 확보된 상태에서도 전국적으로 확산된 시민 사회의 강력한 반대로 인해 사업이 더 진행될 수 없는 특이한 상황에서 제의된 갈등해소 수단이다. 갈등 주체 쌍방의 상반된 의견을 객관적 중재절차를 통하여 합법적이면서 동시에 쌍방의 합의와 동의를 바탕으로 하는 결정을 이끌어내고자 하였다. 중재기간 내의 공사 및 시위 중지, 사업 관련 제반자료의 공개를 기본 조건으로 한 중재절차는 약 두 달간의 기간 동안 총 8번의 중재일정을 거치면서 그간 갈등의 핵심이었던 주제들이 종합적이면서 객관적인 근거를 바탕으로 논의될 수 있는 기회를 제공한 것이다.

특히 일반 언론 매체를 통해 생방송으로 중계됨으로써, 그간 시민 사회에 누적된 감정적 갈등 요인들이 중재과정의 간접적 참여를 통해 크게 해소될 수 있는 역할을 하였다. 슈투트가르트 21 사례는 기존의 제도적 장치와는 달리 그 결과가 법적 효력을 발휘하지 못한다는 점에서 중재절차의 시행 및 결과 이행은 갈등주체 쌍방의 자율적 합의를 전제로 한다. 따라서 쌍방의 자율적 합의가 불가능하거나 쌍방 간의 불신이 깊은 경우 중재절차의 적용이 제한될 수 있다. 반면, 본 사업에서 볼 수 있는 바와 같이 쌍방이 중재자를 신뢰하고 중재자를 통해 쌍방 간의 요구사항들이 상대측에 받아들여질 수 있을 경우 중재절차로부터 갈등 해소 효과를 기대할 수 있다. <표 32>에는 실무적 측면에서 중재절차의 내용과 특징을 간추려 정리하였다.

〈표 32〉 독일 중재절차

구 분	내 용
중재절차 성격	- 갈등 주체간의 자율적 합의를 기반 - 결과승복에 대한 법적 구속력이 없음. 원탁회의 형태
중재절차 전제 조건	- 갈등 주체들의 갈등해결에 대한 필요성 공감 - 중재절차 결과의 사전 설정 금지, 참여자 간의 같은 눈높이 보장 - 갈등 양상 전반을 대표할 수 있는 중재절차 참여자의 적절한 선정
중재절차 과정 설계	- 공개 논의를 통한 투명성 보장 - 논의와 관련된 자료에 대한 참여자간의 무제한 공개 및 제공 - 갈등관련 핵심 논의 주제들을 선정 후 이를 적절히 일정배분
중재자의 조건	- 사회 전반적인 지명도, 갈등 관리에 대한 사전 경험 - 중재자 선정에 대한 갈등 주체간의 합의 및 그에 대한 신뢰 외부 영향에 대한 중립성 - 논의를 사실관계에 한해 허용하는 결단력과 단호함 - 중재절차의 결과물인 '중재자 결론'의 일관성 확보를 위한 논리적인 판단 - 한정적으로, 개인적 쇼맨십의 적시적재 활용

자료 : 국토연구원(2011), 국책사업 사회갈등 해소에 대한 독일사례 검토

입지선정위원회의 기능은 입지선정에 관한 제반사항을 중심으로 입지 타당성조사 전문연구기관 선정, 전문연구기관과의 협의 하에 입지후보지타당성조사 및 계획수립, 전문연구기관의 연구결과 검토, 입지후보지 주민설명회, 타당성 조사과정 및 결과 공람. 공고, 입지후보지 최종선정.결정 등이다. 특히 이 같은 기능수행과정은 독단적인 결정이 아니라 철저한 절차적 과정을 거쳤다는 점이다. 위원회 조직내부전문가들 뿐만 아니라 타당성조사 전문연구기관, 지방자치단체, 지역주민과의 끊임없는 상호의견교환 등을 통해 성공적인 입지선정을 할 수 있다.

다. 주민저항과 시민참여

주민 저항은 지방정부의 하향식(top-down) 권위주의적 정책 결정에 대한 반발로서 발생한다. 정부가 관련 정보를 은폐하고 주민참여를 배제한 가운데 객관성 없는 환경영향 평가에 근거하여 일방적으로 정책을 수립하고 집행하는 경우, 주민의 불신과 저항은 불가피하다. 주민저항은 사회적 비용의 불균형이 주민 저항을 야기한다. 생활 폐기물 소각시설이 건설되면, 인근 주민들은 부정적 외부효과나 “재산가치의 하락”으로 인한 경제적 손실을 입게 된다. 그러나 이에 대한 정부의 보상이 주민의 기대에 미치지 못하면 주민 저항이 발생한다. 마지막으로 다이옥신이나 중금속 배출, 대기 오염, 교통량의 증가, 소음 등으로 인한 환경적 위해성이 주민 저항을 야기한다.

다양한 원인에 의해 야기되는 주민 저항을 해소할 수 있는 대안으로 흔히 주민참여를 제시한다. 주민참여에 의한 입지선정이 결정이 되었을 경우 다음의 이점을 가져온다. 첫째, 특정 지역 주민들의 입지선정의 결사반대에 대해 정책 집행의 정당성 획득이 가능하다. 둘째, 시민들로 하여금 지역문제에 보다 많은 관심을 갖게 할 수 있다. 환경·복지 문제는 일반 시민의 생활과 직결되는 것으로써 생활문제를 정치 및 행정과정에 끌어들이 시민들의 주체 형성을 위한 장을 제공할 수 있다. 셋째, 자원의 이용이라는 측면에서 그 효율성이 주민참여보다 더 유용하다. 넷째, 대다수 주민운동의 경우, 저항의 원인이 해소되면 운동이 정체되어 버리는 약점이 있다. 반면에, 시민 참여는 수익자 민주주의를 넘어서서 지구 환경문제에 대응하기 위해 스스로 삶의 자세를 변혁시키고 지방정부를 시민 주도형으로 개혁해 가는 참여 민주주의의 지도력과 에너지를 갖고 있다. 다섯째, 지방정부와 주민간의 상충된 이해관계의 중재·조정이 가능하다.

3. 차별금지에 관한 입법사례 조사

가. 매사추세츠(Massachusetts)주 Chapter 40B

1) 법 제정의 배경 및 연혁

가) 매사추세츠주 주택 문제의 역사

1980년 미국 주택문제는 심각하였으며 미 의회가 1949년 주택법(Housing Act)을 통과 시키기는 하였으나, 그 이후 30년간 주택문제는 더욱 심각한 상황에 이르렀다. 이러한 주택 문제는 주로 인종 차별로 인해 야기되었으며 매사추세츠 인권 및 차별금지 자문 위원회는 교외 개발에서 인종문제가 극심함을 지적하였다. 교외 지역의 용도지역제는 저렴주택 확보의 어려움을 야기한 주원인으로 지목되었으며, 주택 개발업자가 저렴주택을 공급하고자 할 때에 배타적 조닝을 넘어설 수 있는 제도의 필요성이 높아졌다.

나) 저렴주택공급 의제처리법(Comprehensive Permit Law) 제정

매사추세츠주 의회는 저렴주택공급 의제처리법(Comprehensive Permit Law; Chapter 40B)을 1969년에 통과시켜 개발업자가 이러한 배타적 조닝을 통과할 수 있는 권한을 제공하였다. Chapter 40B 하에서는 주 정부 및 연방정부로부터 개발업자가 보조금을 받으면 Chapter 40B에서 규정하는 권한이 부여되었다. 이러한 법제의 설립은 지역 단위에서 부터 저렴주택에 대한 규제가 강한 뉴잉글랜드 지역의 특성 상 매우 이례적인 것으로 받아들여진다.

1966년 의회 내 진보 측은 학교 건설 시 인종을 혼합하도록 유도하였는데, 개별 시 정부, 특히 보스톤시는 이를 극렬히 반대하였다. 1969년 노동 계층을 중심으로 이러한 님비 현상에 반대하여 Chapter 40B를 통과시켰는데 특히 최소 필지 면적 규정 및 최대 밀도 규정을 활용하여, 저렴주택 공급을 어렵게 하였던 교외 지역에 저렴 주택을 공급할 수 있는 법률적 기초가 되었다. 즉, Chapter 40B 하에 개발업자는 종합건설허가를 취득하여 개별 시 단위에서 부과되던 각종 규제에 저촉 받지 않고 허가 절차가 간소화되었다.

2) 주요 내용

가) 저렴주택공급 의제처리(Comprehensive Permit)

Chapter 40B 하에 모든 공공기관, 비영리단체, 주식회사는 저렴주택 공급을 위한 보조금 승인을 받으면 조닝항소위원회(Zoning Board of Appeals)에 종합건설허가를 신청할 수 있고, 조닝항소위원회는 저렴주택건설 프로젝트가 운영가능하다고 판단하면 허가를 발급하는 과정을 거친다. 그러나 반대로 만약 어느 시에서 전체 주택 재고의 10%가 저렴한 주택이라고 평가되는 경우에는 신청을 기각할 수 있다.

나) 주택항소위원회(Housing Appeals Committee)의 역할

만약 개발업자의 입장에서 조닝항소위원회로부터의 기각이 합당하지 않다고 판단하는 경우에는 주택커뮤니티개발부 주택항소위원회(Housing Appeals Committee of the Department of Housing and Community Development: HAC)에 항소를 제출할 수 있다. 주택항소위원회에서 개발업자의 개발이 합당하다고 판단되면 시의 결정을 기각하고 종합건설허가를 발급하게 된다. 개별 시에서 저렴주택 10% 기준을 만족하는지에 대한 부분은 논란의 여지가 많은 것이 사실이고, 대다수 매사추세츠시는 공공주택 재고가 10% 이하로 주택항소위원회는 시 단위 보다는 광역적 주택 문제에 더욱 초점을 맞추어 의사 결정을 내리게 된다.

저렴주택이 공급되어 자연 환경이 심각하게 파괴되거나 주택의 설계에 심각한 오류가 있거나, 주택 공급으로 인해 공개공지가 매우 필요하게 되지 않는 이상 시 정부에서는 저렴주택 건설을 허가해주어야 한다. 시 정부의 입장에서 만약 개발업자가 상수도 설치를 하지 않으면 환경적으로 큰 위험을 받는다고 주장할 수도 있다. 그러나 이는 주택항소위원회에서 받아들여지지 않는 것이 일반적이다. 왜냐하면 동일한 사안에 대해 공공개발이 아닌 민간개발의 경우 시 정부가 기반시설 설치라는 부가 조건을 부여하지 않았음을 충분히 인식하기 때문이다.

3) Chapter 40B 제도 실행 경과

가) 1970~1973년

법이 통과되어 처음 시행된 기간으로 초기에는 대부분의 종합건설허가 신청이 기각

되었으며, 허가받은 17건의 사업장도 제대로 사업이 진행되지 못하였다. 이후 저렴주택 사업의 40%, 허가가 발급되어 계획된 주택의 30%만이 건설되었다. 그러나 진전이 이루어져 저렴주택은 1972년 8만 5,600호에서 1983년 16만 5,000호로 두 배 증가하였다.

나) 1983~1989년

이 시기는 공공에서 저렴주택 정책이 융성하였던 기간이었던 동시에 주택 가격이 급격히 상승하였던 기간이다. 지역 단위에서 반대가 있었지만 주 의회는 매사추세츠 주택 파트너십 기금(Housing Partnership Fund)을 창설하여 저렴 주택 공급의 확대를 꾀하는 한편 지역주택파트너십(Local Housing Partnership)을 창설하여 자가 소유를 촉진하였다. 1986년 주택 파트너십 기금은 자가촉진 프로그램(Homeownership Opportunity Program: HOP)을 개발하여, 주 정부 승인 주택을 최초 구입한 저소득층 가구에 대해 모기지 이자율을 시장 이자율보다 낮게 지원하였다.

1987년 개별 시, 마을 단위에서 Chapter 40B에 대한 철폐 및 개정 운동이 일어났다. 이에 특별위원회가 본 법제를 검토하였는데 법제의 원안은 유지하되 “보조금이 지원된 주택”의 정의를 확장하여 전통적인 주 정부 혹은 연방 정부 보조금 없이도 개별 지방 정부가 개발을 지원할 수 있도록 하였다. 또한 주택커뮤니티개발부(Department of Housing and Community Development: DHCD)가 지역 이니셔티브 프로그램(Local Initiative Program)을 창립하였다.

다) 1990년대

주 정부 혹은 연방 정부 단위에서 공공임대주택 정책이 축소되는 상황이었으며 종합 건설허가 신청도 줄어든 기간이었다. 이 시기에 지원의 패러다임에 변화가 생겼는데 즉, 과거에는 중앙으로부터의 보조금 및 대출 위주의 “명령과 통제”(command and control) 형태가 지원 대책의 주를 이루었는데 이러한 보조금 정책을 통해 중앙 정부가 지방 정부를 관리 감독하고 통제하였는데 이에 대한 반대급부로 시장 친화적인 지원 제도를 활용한 방안이 제시되기 시작하였다.

4) 시장친화적 보조금 제도 운용으로의 변화

명령과 통제에 기반한 보조금 제도에서 시장 인센티브 기반의 제도 운용에 대한 필요성이 증대되었으며, 대규모 공공임대주택 건설 정책의 실패 및 주 정부, 연방 정부 재정의 고갈로 인해 민간 참여가 대안으로 부상하였다. Chapter 40B가 통과될 당시에는 정부 주도의 정책이 주를 이루던 시대였으나, 현재 주택금융의 전환기에도 40B는 여전히 정부의 보조금을 받아야 종합건설허가 신청을 할 수 있다. 주택금융 수단의 변화가 일어나는 중에도 주택향소위원회는 허가 요건으로 정부 보조금이 얼마나 획득되었는가를 주요 기준으로 삼고 있다. 이러한 문제 인식으로 인해 금융 수단의 변화, 시장 친화적 주택 금융 상황을 반영하는 새로운 제도로써 지역 이니셔티브 프로그램과 뉴잉글랜드 펀드(New England Fund) 제도가 탄생하게 되었다.

가) 건설 허가를 위한 보조금 요건

종합건설허가의 자격 요건을 갖추기 위해 해당 프로젝트는 반드시 저소득층 주거 보조 정책 담당 기관으로부터 자금지원을 받아야 한다. 저소득층 주택이란 연방정부, 주 정부, 지방주택국으로 부터 보조금을 지급받은 주택을 의미한다. Chapter 40B가 통과되었을 당시는 “위대한 사회”(Great Society) 운동의 시대였으므로 정부가 여전히 저소득층 주택을 건설하고 관리하는데 주요한 역할을 담당하였다. 이 때는 정부 주도의 주택 정책이 실시되어 연방 정부 혹은 주 정부가 지방 정부를 통제하고 규제하였다. 그러나 법 통과 이후 정부 주도 정책에 시장 친화적 전략들이 도입되기 시작하였다. Chapter 40B가 1969년에 통과되었을 당시 매사추세츠주 주택 보조금 집행 담당 기구는 1) 매사추세츠 주택금융청(Massachusetts Housing Finance Agency: MHFA), 2) 연방주택국(Federal Housing Administration: FHA) 두 개 기구였다.

40B 도입초기에는 주택금융청이 주로 저렴주택 공급을 담당하였으며 개발업자가 주택금융청으로부터 보조금을 지급받을 때 보조금과 더불어 “부지계획승인서”(site approval letter)라는 문서도 지급받았다. 부지계획승인서에는 부지현황, 건축계획, 사업성 등과 더불어 종합건설허가요건이 충족되었음도 함께 명시되었다. 부지계획승인서가 주택금융청에 의해 발행되고 따라서 저렴주택 사업이 주택금융청에 의해 장기간 관리·감독을 받으므로, 비록 저렴주택 사업이 시 정부의 토지이용계획을 무효화한다 할지라도 무조건적이고 비현실 개발계획은 걸러지는 효과는 있었다.

나) 지역 이니셔티브 프로그램(Local Initiative Program)

1989년 발표된 저렴주택 공급을 위한 특별위원회(이하, “특별위원회”) 보고서 커뮤니티 업무부(Department of Community Affairs)가 지역 이니셔티브 프로그램 설립을 공표하였다. 지역 이니셔티브의 목적은 연방정부 혹은 주 정부의 보조금이 필요하지 않은 주택 개발사업에 시 정부가 참여하도록 하기 위한 것이었다. 기존의 보조금 제도를 활용할 경우 사업 진행 단계마다 연방정부 및 주 정부의 승인이 필요했던 것과 달리, 지역 이니셔티브 프로그램은 사업에 관계된 결정들이 지역 단위에서 이루어지도록 하였다. 따라서 각 시 정부는 지역에 필요한 사업을 제대로 반영할 수 있는 토대가 마련되었다. 지역 이니셔티브 프로그램 하에서 저렴주택은 지역 중위소득의 80%이하 가구가 임차 또는 구입하기 위한 주택으로서 용도제한 혹은 규제동의에 합치하는 주택으로 간주되었다. 지역 이니셔티브 프로그램 하에 각 시 정부가 저렴주택을 공급하는 방식은 ①지역 이니셔티브 주택, ②저렴주택 공급 의제처리 사업의 두 가지 방식이다.

지역 이니셔티브 주택을 공급하기 위해서는 시장이 주택커뮤니티개발부(DHCD)에 신청을 해야 한다. 또한 지역 이니셔티브 주택은 아래 다섯 가지 조건을 만족해야 한다. 첫째, 저소득층을 위한 주택이어야 하며, 둘째, 저렴주택공급 의제처리법에 의하지 않은 주택이어야 하며, 셋째, 시 정부의 토지이용제한에 합치되어야 하며, 넷째, 용도제한의 최소 기간은 5년 이하여야 한다. 마지막으로 주택 소유주는 반드시 공정주택기회 규정(equal housing opportunity guideline)을 준수해야 한다.

종합건설허가 사업을 수행하기 위해서는 시 정부 시장이 주택커뮤니티개발부(DHCD)에 신청을 해야 한다. 또한 사업에 의해 공급되는 주택은 다음 다섯 가지 조건을 만족해야 한다. 첫째, 사업지 내 주택의 최소 20%는 저렴주택이어야 한다⁴⁾. 둘째, 개발업자는 규제동의(Regulatory Agreement)를 수행해야 한다. 셋째, 용도제한은 법정 최장 기간으로 설정되어야 한다⁵⁾. 넷째, 개발업자 혹은 주택소유주는 커뮤니티 업무부가 지정하는 비차별적이고, 공정한 마케팅 계획을 마련해야 한다. 다섯째, 사업은 시장에 의해 임명된 자문 기구인 지역주택 파트너쉽과 매사추세츠 주택 파트너쉽 기금으로부터 서면 동의를 받아야 한다.

지역 이니셔티브 프로그램은 시 지역의 이해관계에 저해되지 않으면서도 저렴주택

4) 사업 자체가 저소득 가구에 초점이 맞춰진 경우, 개발 사업의 시 단위에서 경제적 타당성을 확보하는 경우, 기타 공공 목적과 합치되는 경우는 저렴주택 비율을 15%까지 충족시키면 됨(Section 45.09).

5) 사업이 공공 목적에 합치되는 경우, 용도제한을 해제하여도 저소득층이 퇴거하지 않을 적절한 대책을 마련했다고 판단되는 경우는 용도제한 기간을 15년까지로 낮출 수 있음(Section 45.09).

재고량을 증가시키는 것으로 평가되고 있다. 그러나 시의 입장에서는 지역 이니셔티브 주택보다는 저렴주택공급 의제처리 사업을 하는 것이 더 유리할 수 있다. 왜냐하면 저렴주택공급 의제처리 사업에 의한 저렴주택 비율 및 입주자 인구 구성이 연방정부 혹은 주 정부에서 보조해주는 다른 프로그램과 합치되는 경우에는 저렴주택공급 의제처리 사업 내 모든 주택이 지원 주택의 혜택을 받을 수 있기 때문이다.

다) 뉴잉글랜드 기금(New England Fund)

연방주택청(FHA), 매사추세츠 주택금융청(MHFA)과 같은 관료적 제도와는 달리, 뉴잉글랜드 기금의 주택금융 제도는 특별한 필수 조건이 없다. 뉴잉글랜드 기금은 지역 이니셔티브 프로그램과 마찬가지로 시 단위의 이해관계를 보호하면서도 개발업자에게 사업 유연성을 제공한다. 뉴잉글랜드 기금은 보스턴 연방주택대출은행에서 시행하는 제도이다.

개발업자가 주택 혹은 경제 개발 사업을 시행하기 위해 건설자금 대출을 일으키는 경우 시장 이자율 이하의 이율로 대출을 받을 수 있다. 1998년에 뉴잉글랜드 기금 자격요건이 Chapter 40B 자격요건과 합치된다. 예를 들면 뉴잉글랜드 기금과 Chapter 40B하에서 저렴주택 입주자의 25%가 지역 중위 소득 80% 이하여야 한다.

뉴잉글랜드 기금은 Chapter 40B 저렴주택공급 의제처리 사업 목적의 저소득층 보조금 제도이다. Stuborn Ltd. 파트너십과 Barnstable Bd. 사이의 항소 사례에서, 주택 커뮤니티 개발부 항소위원회(HAC)는 개발업자가 뉴잉글랜드 기금을 활용하여 저렴주택 사업을 할 경우 저렴주택공급 의제처리의 자격 요건이 되는지에 대한 고민이 있었다. 결론적으로 개발업자가 주택을 장기적으로 저렴주택으로 운영한다는 조건 하에 저렴주택공급 의제처리 요건이 되는 것으로 판정하였다. 이러한 판정에서 뉴잉글랜드 기금의 정체성이 보조금인지, 저렴주택 공급 정책인지에 대해서 논의가 있었다. 아래는 보조금의 역할을 할 때와 저렴주택 공급 정책의 일환의 두 가지 역할에 대해 살펴보고자 한다.

Cape Cod 은행은 저렴한 콘도미니엄 주택을 건설하기 위한 자금이 필요했던 개발업자 Stuborn에게 낮은 이자율로 대출을 해주기로 계획이 되어 있었다. 이에 Stuborn이 Barnstable 시항소위원회에 저렴주택공급 의제처리 신청서를 제출하였으나, Barnstable 시는 뉴잉글랜드 기금이 보조금 제도가 아니라는 점을 들어 신청을 기각하였다. 이에 대해 주택 커뮤니티 개발부 항소위원회(HAC)는 다음 두 가지 이유

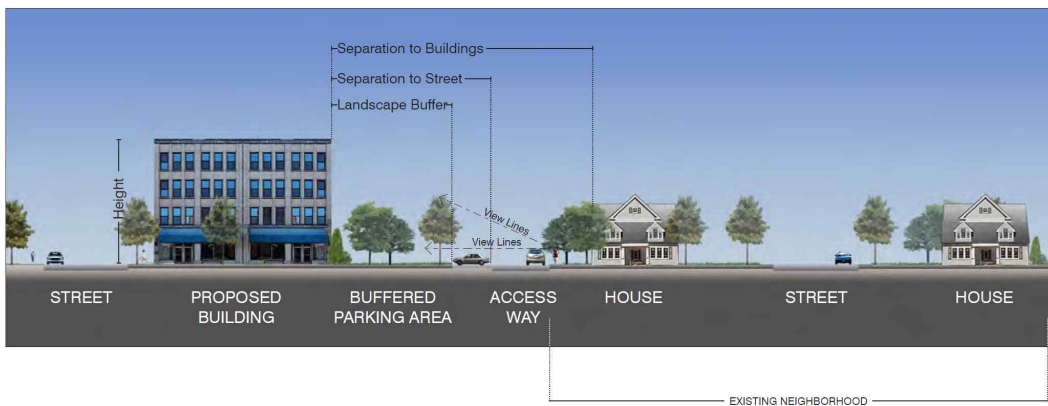
를 들어 뉴잉글랜드 기금이 저렴주택공급 의제처리를 위한 보조금이라는 입장을 취하였다. 첫째, 매사추세츠 대법원의 해석에 의하면, ‘보조금’이라는 용어는 금전의 수여에 국한되는 것이 아니라 도움, 원조, 지원이라는 넓은 개념까지 포괄한다. 둘째, 뉴잉글랜드 기금은 매사추세츠 주택금융청에 의한 자금지원과 유사한 성격을 지니고 있는데, 주택금융청에 의한 지원은 1982년 이래로 Chapter 40B와 연관된 보조금으로 고려되어 왔다. 주택금융청 근거법에 의하면 주택금융청의 역할은 시장 이자율 이하의 금융 지원이 가능하도록 하는 것이며, 주택금융청에 의해 생성된 이자 수입은 저소득층 임차인을 위해 낮은 임대료를 설정할 수 있도록 제도화되어 있다. 결국, 주택 커뮤니티 개발부 항소위원회(HAC)는 뉴잉글랜드 기금과 주택금융청의 목적이 동일하며 금융 지원의 형태상 두 제도가 유사하므로 뉴잉글랜드 기금은 보조금 제도 구성 요건을 성립하는 것으로 해석하였다.

한편, 주택 커뮤니티 개발부 항소위원회(HAC)는 뉴잉글랜드 기금을 저렴주택 공급 정책의 하나로 해석하였다. 기금을 사용하여 저렴주택공급 의제처리의 자격을 갖추려면 아래 세 가지 조건을 만족해야 한다. 첫째, 입주민의 소득이 해당 사업이 속한 광역통계지역(Metropolitan Statistical Area)의 중위 소득의 80% 이하여야 한다. 둘째, 그러한 저렴주택이 사업 전체 주택의 25% 이상이어야 한다. 셋째, 최소한 15년 이상 임대료를 저렴주택 수준으로 유지해야 한다. 주택 커뮤니티 개발부 항소위원회(HAC)는 개발업자 Stuborn의 주택 사업 계획이 이러한 요건을 갖추었다고 판단하였다.

Chapter 40B는 이러한 요건이 지속적으로 갖추어지는지를 감독하는 조항은 명시적으로 규정되어 있지 않다. 이러한 감독 체계가 법테두리 내에 존재하지 않으므로 개발업자 Stuborn은 매사추세츠주 비영리 주택 기구인 ‘시민주택계획연합’(Citizens Housing and Planning Association: CHAPA)이 이러한 역할을 맡는 계약을 체결하였다. 여기에서 시민주택계획연합은 개발업자 Stuborn의 사업 이득 및 저렴주택의 가격에 대한 감독을 실시하였다. 그러나 감독에 대해 주택상소위원회(HAC)는 통상 업무는 민간 부분과 계약을 하더라도 장기 감독은 주택금융청(MHFA), 주택커뮤니티개발부(DHCD) 혹은 해당 시 정부 주택국과 같은 공공기관을 이용하는 것을 권고하였다.

5) Chapter 40B 저렴주택의 주택 설계 지침⁶⁾

매사추세츠 주택커뮤니티 개발부(DHCD), 매사추세츠 개발부(Development), 매사추세츠 주택부(Housing), 매사추세츠 주택 파트너십(Housing Partnership)의 네 개 공공기관은 2011년 Chapter 40B를 활용한 저렴 주택에 대한 설계 지침을 마련하여 사업의 검토 및 승인에 활용하고 있다. 설계 지침에서 다루는 내용은 건축 설계, 자재, 규모, 크기, 환경, 주차 및 접근로, 전이공간 계획을 아우르고 있다. <그림 9>은 신규 주택 건물이 주변의 가로 및 건물들과 어떻게 조화를 이루어야 하는지에 대한 예시이며, <그림 10>은 단지 계획도 예시이다.



<그림 9> 주변 환경과의 조화를 위한 신규 저렴주택 설계 지침

자료: Mass Gov., 2011, 「Handbook: Approach to Chapter 40B Design Reviews」, pp. 13.



<그림 10> 단지계획도(예)

자료: Mass Gov., 2011, 「Handbook: Approach to Chapter 40B Design Reviews」, pp. 16.

6) Mass Gov., 2011, 「Handbook: Approach to Chapter 40B Design Reviews」
(<https://www.mass.gov/service-details/approach-to-chapter-40b-design-reviews-handbook>)

나. 캘리포니아(California)주 주택기본법(Housing Element Law)⁷⁾

1) 개요 및 연혁

가) 법제화 배경

1969년 법제화 된 주택기본법(Housing Element Law)은 캘리포니아 모든 도시 및 카운티가 주택 수요를 충족시킬 세부 계획을 마련하도록 규정하고 있다. 주택기본법은 공공이 직접 주택 건설을 하도록 고안된 것은 아니며, 주택 건설은 주로 민간 개발업자 혹은 비영리 저렴주택 건설회사가 담당하게 된다. 주택기본법은 개별 시 혹은 카운티가 저렴한 주택을 쉽고 저비용으로 공급할 수 있도록 지침을 제시해주는 역할을 한다. 예를 들면, 주택기본법에 의해 마련된 지방 정부의 계획을 통해 저렴주택 건설 시 수수료를 낮춰준다거나 주택 사업의 개발 밀도를 상향 조정하거나, 사업의 일정 부분을 저소득층 가구를 위해 할당하는 방안들이 구체적으로 제시될 수 있다.

주택기본법은 때로는 “공정분배법”(Fair-Share Law)으로도 불린다. 캘리포니아 주 이외에 다른 주에서도 공정분배 주택 법안이 존재한다. 공정주택 계획은 주거기회 확장 및 주거수요 충족을 위해 저소득층 가구를 위한 주택을 건설함을 목적으로 하고 있다. 주택 수요 측정을 위한 요소는 가구 수 혹은 일자리 수의 동향, 사회경제적 지표, 신규 개발 여력 등이 있다. 1977년부터 1983년까지 미국연방 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development: HUD)는 지역주택기회계획(Areawide Housing Opportunity Plans)을 만든 지역들에 대해 매칭 펀드를 제공하고 있다.

캘리포니아주는 주택기본법 분야에서 미국 다른 주에 비해 선도적 우위를 차지하고 있다. 다른 주들과는 달리 캘리포니아는 저소득 가구를 위한 주택의 지리적 분포를 강조하는데, 이는 저소득층뿐만 아니라 중산층에 대해서도 구매 가능한 주택이 부족한 캘리포니아의 역사적 맥락에 근거하고 있다. 따라서 캘리포니아의 주택기본법은 저소득층뿐만 아니라 중산층의 구매 가능성을 향상하는데 초점이 맞추어져 있다. 주택기본법은 개별 시가 상황에 따라 용도지역제를 재조정하도록 하며 미래의 도시 성장을 관리하도록 하는 역할을 한다. 또한 캘리포니아주는 저렴주택 개발의 자원 조달을 위해

7) Public Policy Institute of California, 2003, 「California's Housing Element Law: The Issue of Local Noncompliance」, Public Interest Law Project, 2013, 「California Housing Element Manual: 3rd Edition」, Ramsey-Musolf, Darrel, 2017, State Mandates, Housing Elements, and Low-income Housing Production, 「Journal of Planning Literature」, 32(2): pp.117-140에서 발췌 및 정리.

주거용도뿐만 아니라 상업용도도 함께 고려하고 이들 용도를 균형있게 배분하는 계획 체계를 촉진할 목적으로 주택기본법을 이용한다. 일각에서는 이러한 용도 혼합으로 인해 시 정책 입안자들이 주택이 아닌 상업용도 개발에 더 초점을 맞추게 되는 것이 아닌가 하는 주장도 제기되고 있다.

1969년 이전에는 주법의 규정에 의해 작성되어야 하는 지방일반계획(local general plans)에 포함된 요소는 토지이용 및 교통 두 분야가 전부였다. 공개 공지 확보와 같은 이슈들과 더불어 주택은 선택적 일반 계획 요소에 가끔 포함되던 것이 전부였다. 1969년에 당시 국회의원이었던 Pete Wilson은 개별 도시 및 카운티 정부가 주택기본법의 내용을 마련해야 함을 규정하는 법을 성공적으로 통과시켰다. 이 법제 하에 지방 정부는 주택 분야를 지방일반계획에 계획 요소로 의무적으로 포함시켜야 하였으며, 1971년에는 지방정부가 주택커뮤니티개발부가 마련한 주택기본법의 지침을 따라야 한다는 법제가 추가되었다.

1970년에는 주택커뮤니티개발부가 캘리포니아주 전역에 주택기본법의 내용을 마련해야 한다는 법이 추가적으로 통과되었다. 이로써 캘리포니아주는 종합계획 수립에 있어 연방정부로부터 재정 지원을 받을 수 있게 되었다. 주택기본법에 따라 주택커뮤니티개발부는 1년에서 5년 단위의 주택개발 목표("캘리포니아 모든 주민의 주거 문제 해결")를 설정하도록 하였다.

나) 1970년대: 주택기본법 필요조건의 정교화

제도 형성 초기에 캘리포니아주 정부는 지방정부 주택 계획을 평가하거나 관심을 기울일 재원이 존재하지 않았다. 당시 주택 커뮤니티 개발부는 캘리포니아주 주택기본법의 준비에 관심을 기울이지도 않았으며 개별 시의 주택 소요를 정교하게 계산하기 위해 필요한 인구주택총조사 데이터 구매를 거절할 정도였다. 이 시기에 캘리포니아주택연합(League of California Cities)은 각 지방정부가 실시하는 주택계획과 연계하여 주택 커뮤니티 개발부의 역할을 확장해 주기를 요구하기에 이른다. 주택연합은 지방 주택 문제에 대해 주 정부의 역할이 강화되어야 함을 역설하였다. 마침내 1975년 관련법(AB 1X)이 제정되어 주택 커뮤니티 개발부가 주택기본법에 대한 지침을 마련해야 함이 규정되었으며 1977년에 세부적인 규정들이 마련되었다. 이러한 규정에 지역 공정분배(regional fair-share)의 개념이 강조되었다.

Jerry Brown 주지사 재직 기간(1975~1983) 동안 주 행정부는 주 전체를 아우르는

주택계획을 마련하는 것을 행정부의 주요 업무 중 하나로 포함하였다. 당시 주택 커뮤니티 개발부 부장이었던 Arnold Sterberg는 주택기본법을 활용하여 주택 커뮤니티 개발부가 법 실행 및 집행에 대한 세부 지침을 마련하도록 하였다. 개발부는 또한 주택기본법 상의 공정분배라는 목표를 달성하는데 보다 적극적인 태도를 취하여 저소득층을 위한 주택이 부족한 문제를 해소하고자 노력하였다.

다) 1980~1990년대: 주택기본법 제도의 성숙

기존의 개발부의 지침은 일종의 자문 정도를 제공하는 수준에 그쳤으나 각 시의 지역 주택소요를 만족시키기 위한 자원조달 수단 및 주택 공급 방해 요인 등에 대한 정밀한 소요분석이 요구되었으며, 건설, 보호, 개량에 대한 목표치가 정량적으로 설정되어야 하였다. 이에 1980년 새로운 법(Chapter 1143)이 제정되어 부실했던 주택 커뮤니티 개발부의 역할을 더욱 강화하도록 하였다. 이로써 공정분배의 개념이 주법(state law)으로 법적인 지위를 획득하였다. 이 법을 통해 각 지방정부는 주택기본법에 관한 내용을 5년마다 평가하고 갱신하도록 하였다.

이제 주택 커뮤니티 개발부의 주요 역할은 지역정부위원회(region's council of government: COG)의 자문을 받아 캘리포니아 주가 달성해야 할 주택 목표의 총량을 각 지역에 할당하는 것이 되었다. 목표량을 각 지방정부에 할당하는 기준은 다음과 같은 것이 있다.

- 주택수요 : 공실률, 주택가격, 가구구조, 건설물량, 흡수율 등
- 고용 기회
- 공급 가능지 : 주거용, 비주거용, 재개발을 통한 용적률 상향
- 기반 시설 : 수용용량, 교통, 의료, 여가 시설 등
- 통근 패턴 : 시간, 거리, 운송수단
- 주택유형 및 점유형태 : 특히 대가족 가구, 노인가구, 군인 등 특수 계층을 고려
- 농업 종사자의 주택 소요

이와 더불어 주택 계획은 저소득층 가구가 특정 지역에 과도하게 집중되는 현상을 막고자 하였다. 이에 대해 개별 시와 주 정부 주택 기관의 이해관계가 상충한다. 개별 시는 시 자체의 토지이용계획을 유지하고자 하는 한편 주 단위에서는 지역별로 저소득

층 가구가 고르게 분포하게 하여 주거민의 혼합을 목표로 하게 된다. 그렇다 하더라도 주택 커뮤니티 개발부는 저소득층 주거요소가 큰 지역에 대해서는 특정 계층의 집중도 필요한 것으로 판단하였고 여기에는 은퇴 계층과 대학생이 해당된다.

각 지방정부는 지역정부위원회가 권고하는 주택 목표량에 따라 주택기본법 계획을 수정해야 한다. 지방정부는 반드시 지역주택소요, 자원, 주택공급 제약조건을 명시해야 하며, 이러한 문제들을 해결하기 위한 세부 실행계획을 5년마다 수립해야 한다. 비록 개별 지방정부의 현실에 맞추어 목표량을 어느 정도 수정한다 할지라도 캘리포니아주의 법 조항에 부합되도록 계획이 진행되어야 한다.

지방정부는 가구수, 주택수, 주거비 과다지불 가구, 과밀거주, 개량 및 재건축 소요에 대한 데이터를 검토해야 하며, 장애인, 노인, 대가족, 농업종사자, 여성 가구주 가구, 무주택자와 같은 특수 계층에 대한 정보를 파악해야 한다. 또한 현재의 공공지원주택에 대해 파악하고, 계약기간이 만료되는 공공지원주택에 대한 실태⁸⁾를 조사해야 한다. 주택기본법 계획이 5년 뒤 갱신이 필요한 경우 건설 소요량 및 필요 주택수를 추정해야 하며 아래 소득 계층에 대해 고려해야 한다.

- 매우 낮음: 지역 중위 소득의 0~50%
- 낮음: 지역 중위 소득의 50~80%
- 보통: 지역 중위 소득의 80~120%
- 보통 이상: 지역 중위 소득의 120% 이상

그런데 위에서 논의한 필요 주택수를 만족하는 것은 “목표”이며 “법정 의무”는 아니다. 즉, 주택기본법과 관련한 내용 자체로 구속력은 없으며 주택 공급이 의무화되는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 주택기본법에 의해 지방정부는 모든 소득 계층에 대해 주택개발의 제약 조건이 무엇인지를 파악해야 한다. 이러한 제약 조건은 토지이용 규제, 건축규정, 개발업자에 부과하는 수수료, 인허가 절차, 택지비, 공사비, 대출의 이용가능성 정도가 있다.

2) 주택기본법의 주요 내용⁹⁾

가) 4개 영역

8) 연방정부 혹은 주 정부와 20~30년전 저렴주택으로 장기 계약한 주택 중 계약이 곧 만료되어 더 이상 저렴주택으로의 기능이 상실될 위험에 처한 경우를 의미함

9) Public Interest Law Project, 2013, 「California Housing Element Manual: 3rd Edition」, pp.13-15.

아래 네 개의 영역을 반드시 포함해야 한다.

- 주택소요량(housing needs) 평가 및 주택소요량 충족과 관련된 자원과 제약조건의 현황(법 조항 §65583(a))
- 주택의 유지, 보호, 개선, 개발과 관련된 지역의 목표, 계량화된 목표량과 정책의 명시(법 조항 §65583(b))
- 정책 수립 및 목표 달성을 위한 5년 단위 실행 계획(법 조항 §65583(c))
- 목표 및 정책의 적정성, 효과성, 요소별 정책 운영 실행 과정에 대한 검토 및 평가(법 조항 §65588(a))

4개 영역과 연관되어 아래의 8개 부문이 있다.

- 기존 주택소요량 평가 및 주택소요량 추계(법 조항 §65583(a)(1) & (a)(7))
- 가용 토지 현황 분석(법 조항 §65583(a)(3)& (a)(4); §65583.2(a) & (b))
- 소득계층별 주택 개발에 대한 제도적 제약조건 분석(법 조항 §65583(a)(5))
- 적절한 대상지 확보 계획(법 조항 §65583(c)(1) & §65583.2.)
- 저소득층이 이용가능한 적절한 대상지 확보계획(법 조항 §65583(c)(1); §65583.2(h) & (i))
- 지역주택소요량할당을 위한 토지이용(zoning)(법 조항 §65584.09; §65583(c)(1), §65584.09(b))
- 제도적 제약조건 해소 계획(법 조항 §65583(c)(3))
- 기존 민간주택시장 및 공공부문의 저렴주택 보호·유지 계획(법 조항 §65583(c)(4) & (c)(6))

3) 지방정부 단위에서의 법 비준수 원인

1980년대 말에서 1990년대 초, 각 지방정부가 주택기본법 개정을 끝낼 무렵, 캘리포니아 내 여러 지역, 특히 주택가격이 높고 토지이용규제가 심한 해안선 도시들에서 이에 대한 반대 운동이 일어났다. 주택 커뮤니티 개발부의 평가에 따르면 1991년 경 전체 지방정부의 19%만이 주택기본법을 준수한 것으로 나타났다. 1993년에는 37%, 1995년에는 52%로 상황이 나아졌는데 이는 주택 커뮤니티 개발부가 각 지방정부에 대해 기술적 지원을 제공함과 동시에 법률적 압박을 가한 덕분이다. 각 지방정부는 주택옹호단체 등이 제기하는 소송 절차에 들어가는 것을 매우 꺼려하였다. 이들 단체는 각 도시의 토지이용규제를 뒤집는데 주택기본법 비준수에 대한 소송 절차를 활용하였다.

지방정부가 주택기본법을 준수하지 않는 가장 큰 이유는 주택소요량의 지역할당 제도 및 소요량 추계에 대한 논쟁 때문이다. 재무부의 추계치가 단순 기술적이며 지역의 맥락과 합치되지 않는다는 주장이 제기되었다. 지역주택소요량할당이 제로섬 게임의 성격을 지니고 있으므로 지역정부위원회는 할당 제도에 대해 부담감을 느낄 수밖에 없다. 캘리포니아주 전체적으로 할당량이 제시되어 있는 상태에 도시의 여건을 반영하여 할당량을 조절하다 보면 일부 도시에서는 할당량이 과하다는 지적이 나올 수 있기 때문이다. 이와 같은 지방정부 단위에서의 법 비준수의 구체적인 원인은 아래와 같이 네 가지로 간추려볼 수 있다.

가) 시 단위에서의 배제

도시 단위에서 님비현상이 일어나는 경우이다. 특히 고소득층, 자가주택이 많은 도시의 경우에는 저소득층이나 임대주택을 배제하고자 하는 경향이 높다. 그러나 소득이 낮고 인종 등 계층이 다양한 도시라 하더라도 님비 성향의 정책들이 시행되곤 한다. 이러한 님비 현상은 저소득층 저렴한주택 공급으로 인한 기존 주택가격 하락에 대한 염려, 저소득층 인구집단이 야기하는 문제점들에 대한 걱정 때문에 발생하게 된다. 기존 거주자는 신규로 유입되는 저소득층과 공간적으로 분리되어 집단화하는 경우가 있는데 이는 일종의 카르텔(cartel)과 같은 행태로 간주할 수 있다.

나) 지방정부 토지이용규제 및 나대지 부족

대부분의 개별 도시는 신규 개발이 가능한 토지 자원이 부족하다고 주장한다. 만약 가용 토지가 부족한 경우에는 용적률 상향, 재개발 허용 등과 같은 토지이용재설정이 필요한데, 이는 쉽지가 않고, 충돌을 야기하며, 비용이 많이 드는 방식이다. 상업용 및 산업용으로 용도가 지정된 나대지들을 보유하고 있는 경우에도 토지이용 변경에는 시간적 비용이 많이 들고 지역주민의 반대에 부딪힌다. 한편, 캘리포니아의 전통적인 도시들은 이미 도심 및 그 주변에 인구밀도가 높아서 신규 개발은 교통 혼잡 및 기반 시설 수용 용량 초과 등의 문제를 야기할 가능성이 높은 것도 사실이다. 한 설문조사에서 지방정부 공무원들은 가용 토지 부족을 신규 개발 제약의 가장 큰 원인으로 꼽았다.

다) 지방정부의 자원 부족

여기에서 자원 부족이란 주택기본법의 내용을 충족시키는데 필요한 인적 자원, 시간 지원, 재정 자원을 포괄한다. 일부 도시들에서는 저렴주택 공급 사업을 평가할 수 있는 인력이 부족하여 주택 개발에 시간이 많이 소요될 수 밖에 없다. 한편, 저렴주택 공급에 필요한 자원의 조달 문제는 1970년대를 정점으로 연방정부 및 주 정부의 재원이 바닥난 상황에서 각 지방정부가 풀어야 할 가장 중요한 숙제이다.

라) 정치적 환경 및 주택 성장 정책

도시의 사회경제적 상태, 토지이용특성, 정부 자원은 주택기본법 준수 여부에 중요한 영향을 미친다. 지역 성장 정책 및 개발 결정은 궁극적으로 도시 내 정치적 환경에 의해 결정된다. 도시 성장 관리 정책 및 시민 주도의 개발 반대 여론은 신규 개발 허가 과정에 시간이 많이 소요되도록 한다. 이러한 도시 성장 관리 정책에는 다음의 내용이 다뤄진다.

- 주거 용도 토지 감축
- 주택 및 다가구 주택 허가량 총량 규제
- 신규 주택 수 규제
- 주택 허가 또는 상하수도 연결 중지

4) 주택기본법 테두리 내에서의 대안적 수단

가) 시 정부에 대한 직접 규제

일각에서는 주 정부에서 시 정부를 직접 규제해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 상원법안 910¹⁰⁾(Senate Bill 910)은 주택기본법 시행(Housing Element Enforcement)에 관한 사항으로 주택기본법을 준수하지 않는 지방정부에 대해 벌금을 부과할 수 있다¹¹⁾. 또한 주 정부가 직접 도시에게 “포괄적 용도지역¹²⁾”(Inclusionary zoning)을 시행하도록 강제하거

10) http://www.leginfo.ca.gov/pub/01-02/bill/sen/sb_0901-0950/sb_910_cfa_20010402_085614_sen_comm.html

11) “...지역주택소요량 추정에 제시되어 있는 주택 호수 당 1천 달러의 벌금을 부과하여 캘리포니아 주 주택개량기금(Housing Rehabilitation Loan)으로 예치한다.”

12) 주택 사업의 규모가 일정 규모 이상이 되면 일부를 저소득층이 구입가능한 저렴주택을 공급해야 하며, 우리나라의 맥락에

나, 용적률 규제를 해지하거나, 저렴주택사업에 대해서는 세금을 일괄 면제(blanket exemption)하는 등의 정책을 강제할 수 있다.

나) 성과 기반 자기 인증(self-certification)

자기 인증이란 시 정부가 저렴주택 공급에 기여한 점이 인정되면 주 정부의 감독 없이 해당 시 정부 스스로 시 정부의 주택 계획을 승인하도록 허용하는 방식으로, 1990년대 중반까지 유행하던 방식이다. 자기 인증 방식에 대해, 과거의 성과를 평가하는 방식이 유연하지 못하다는 주장도 제기되었다. 예를 들면, 1990년 초 불경기 기조로 주택 건설이 침체되던 시기에도 주택소요량의 75%를 달성해야 자기 인증 권리를 부여하였다.

다) 할당량의 거래 및 이전

주택소요할당량을 지방정부끼리 거래하거나 다른 지방정부에 이전하는 방식이다. 그래서 주택 공급이 촉진되고 소요량을 달성을 유연하게 할 수 있다는 시각이다. 예를 들면, 작고 비싼 나대지를 보유하고 있는 작은 도시는 할당량을 나대지가 싸고 재개발이 활발한 도시에 이전할 수 있다. 이렇게 하면 전체적으로 저렴주택 수가 증가할 수 있다는 것이다. 1994년 법 조항 65584.5가 통과되어 이러한 이전이 가능하게 되었다. 이 법이 제정될 때까지 2년 간의 토론이 있었고 결국 다양한 이해 당사자들이 동의하여 법이 통과되었다.

이전의 조건은 매우 까다로웠는데 이전에 관계된 모든 도시는 주택기본법을 준수하고 있는 상태여야 하며, 소요량 송출 도시(donor)는 주택소요 목표치의 15% 이상 조건을 충족해야 한다. 대상 주택이 3년 이내에 건축되지 않으면 할당량은 다시 송출 도시로 넘어가게 된다. 이전 제도가 “공정 분배”에 위배되는 것이 아닌가 하는 시각도 있다. 반대론자들은 이전의 공간 반경이 넓어지게 되면 부유한 도시는 소요량을 이전하여 저렴주택 공급의 책임에서 벗어날 공산이 크다고 우려하고 있다.

서 “소형평형의무비율”에 가까운 제도로 이해할 수 있음

다. 일리노이주 저렴주택계획 및 항소법(Affordable Housing Planning and Appeal Act)¹³⁾

1) 개요 및 배경

가) 시카고 광역지역 인구성장 및 주택가격 상승

시카고 광역지역(primary metropolitan area)은 미국에서 세 번째로 큰 도시로 6개의 카운티로 구성되어 있다. 2000년 인구주택총조사에 따르면 8만여 명이 이곳에 거주하고 있다. 대부분의 미국 대도시와 같이 시카고 지역도 도심지보다는 교외지역에서 인구와 일자리의 수가 더욱 빠른 속도로 증가하였다. 시카고 시민 단체인 Metropolis 2020은 2020년 경 1백여만 명이 시카고 광역지역으로 이주할 것이며, 이에 따라 16만~20만 호의 저렴주택이 신규로 필요할 것으로 추정하였다. 인구증가에 따라 빈곤 가구도 증가추세를 보이고 있으며, 1999년에는 85여만 명, 16여만 가구가 빈곤선 이하에 위치하고 있는 것으로 나타났다.

주택시장은 인구증가 속도만큼 빠르게 증가하지 않았는데 1990~2000년 동안 전체주택재고는 9.5% 증가한 반면 임대주택은 0.7% 증가하는데 그쳤다. 저렴주택 사업에 주력하는 개발업자 Peter Levavi에 의하면 시카고 교외 지역 시장으로의 진입이 매우 힘든데, 그 원인은 교외 지역에 위치한 도시들이 신규 아파트 건설에 3백만 달러 정도의 영향 부담금(impact fee)을 부과하기 때문으로 보고하고 있다. 이는 미국 부유 교외지역 도시들이 흔히 사용하는 저렴주택 공급 제한 수단 중 하나이다. 전국저소득층주택연합(National Low Income Housing Coalition)에 의하면, 최소 임금 근로자가 일리노이 주에서 침실 2개의 아파트를 민간주택시장에서 임차하기 위해서는 일주일에 120시간을 일해야 하는 정도라고 한다. 2000년 인구주택총조사에 의하면 물가가 조정된 시카고 지역 중위 주택 가격은 1990~2001년 사이에 37% 증가하였는데 이 수치는 미국의 다른 도시 지역에 비해 증가폭이 큰 수치였다.

나) 용도지역 규제

시카고 지역의 주택가격 상승을 야기한 주요 원인은 교외 지역 내 모든 도시들에서 나타나는 용도지역 규제, 건축 규제와 같은 신규 개발 규제 정책이다. 필지 면적 규제,

13) Heidi L. Golz (2006), Breaking into Affluent Chicago Suburbs: An Analysis of the Illinois Affordable Housing Planning and Appeal Act, 15 J. Affordable Hous. & Cmty. Dev. L. 181, 216; Svensk, Hallock and Jeff Leslie (2012), Housing Initiative Clinic Briefs, University of Chicago Law School에서 발췌 및 정리.

단지 설계 규제 등은 저렴주택 개발 비용을 상승시켰다. 이러한 규제 정책의 목적은 첫째, 자산 가치 보호, 둘째, 교통 혼잡 감소, 셋째, 지방 세수입 유지 및 증대, 넷째, 인구 증가에 따른 기반시설 과부하 방지였다. 이러한 정책은 앞서 다른 주의 사례에서도 일관적으로 관찰되는 현상으로 일종의 제도화된 님비 현상으로 이해할 수 있다. 규제의 결과, 저렴주택 공급은 배제되는 상황에 이르게 되었으며, 직장 근처에 집을 구할 수 없는 근로자들의 통근 시간도 증가하게 되었다.

2) 저렴주택계획 및 향소법 제정 및 주요 내용

저렴주택 부족 문제를 해소하기 위해 일리노이주 의회는 저렴주택계획 및 향소법을 제정하여 2004년 1월부터 시행하였다. 이 법은 지방정부 단위에서 저렴주택 개발 계획 계획을 의무화하는 것을 목적으로 한다. 법 제정의 배경은 아래와 같다.

- 구매가능하고, 접근가능하고, 안전하며, 청결한 주택이 부족함
- 일자리 및 은퇴 주택의 이용가능성을 높이는 것이 중요함
- 저렴주택이 충분치 않은 일리노이 주 지방정부들이 시민의 보건, 안전, 복지를 위해 저렴주택 공급을 지원해야 함

법은 개발 프로세스에 대한 지역단위에서의 통제가 야기하는 문제를 해소하는데 초점을 맞추었다. 법의 목적은 저렴주택 개발을 가로막는 카운티 정부 및 시 정부의 지역 조례 및 규제를 완화하도록 하는 것이었다.

저렴주택은 미국 연방정부에서 정의하는 바와 같이 가구총소득에서 임대료 및 관리비가 차지하는 비율이 30% 이하인 주택을 의미한다. 자가주택의 경우 주택담보대출 상환금, 재산세, 보험료 및 기타 수수료를 합친 금액을 주거비용으로 간주한다. 저소득 저렴주택 대상가구 소득 기준은 주택이 위치한 카운티 지역의 중위소득의 50%이하 가구로 설정되었다. 중소득 저렴주택의 경우 중위소득의 80%이하 가구이다.

연간 저렴주택 재고 비율 10%선을 유지하는 인구 5,000명 이상의 도시에 대해서는 일리노이 주택개발청(Illinois Housing Development Authority: IHDA)에 저렴주택 계획을 제출하지 않아도 된다. 저렴주택 계획에 대해서도 일리노이 주는 각 도시의 여건에 맞게 유연한 계획을 세울 수 있도록 보장해주고 있다. 계획은 저렴주택 비율 기준, 적합한 택지, 기존 주택을 저렴주택으로 용도 변경할 경우의 변경 계획, 저렴주택 사업을 담당할 개발업자, 저렴주택 공급을 활성화 할 인센티브 수단에 대한 사항을 담아야 한다. 더불어 아래 세 가지 사항 중 하나를 계획 목표로 설정해야 한다.

- 모든 신규 개발 및 재개발 사업에서 전체 주택의 15% 이상을 저렴주택으로 개발할 것
- 도시 내 전체 저렴주택 재고량을 3%p 이상 증가시킬 것
- 기존 주택 재고의 10%를 저렴주택으로 유지할 것

주택 유형 및 대상 계층에 대해서는 개별 시의 여건에 맞게 선택할 수 있도록 허용해준다. 주택 유형은 단독주택, 타운하우스, 콘도미니엄 등이 가능하며 대상 계층은 노인, 교사, 병원 근무자 등으로 다양화할 수 있다.

3) 항소 절차

저렴주택 개발계획이 예외 규정 자격 요건을 갖추지 못한 지방정부에 의해 거부당할 경우 법에 의해 일리노이 주 주택항소위원회(Housing Appeals Board)에 항소할 수 있다. 항소 절차를 진행하기 위해서는 아래와 같은 다섯 가지 조건을 만족해야 한다.

- 예외 규정 자격 요건을 갖추지 못한 도시가 저렴주택 계획을 준비, 제출, 시행하지 아니하는 경우일 것
- 개발업자의 개발 사업에서 주택 호수 중 20%를 15년 동안 유지(자가주택에 해당)하거나 30년 동안 유지(임대주택에 해당)하는 경우일 것
- 개발업자의 사업 계획이 거부당하거나, 사업이 타당성을 갖추지 못한 상태에서 승인이 나는 경우
- 개발업자가 지방정부의 결정에 대해 반드시 항소하기로 결정을 한 경우
- 개발업자가 입증에 따른 비용을 주택항소위원회에 지불하기로 한 경우

개발업자는 지방정부의 거부 결정 이후 45일 안에 항소를 신청해야 하며 항소의 이유를 분명히 밝혀야 한다. 그러면 주택항소위원회는 지방정부의 거부 결정에 대해 승소, 기각, 수정, 첨가의 결정을 내릴 수 있다.

4) 평가

가) 님비에 대한 대응

일리노이주의 도시들도 저렴주택을 개발을 반대하는 경우가 많다. 님비의 논리는 다른 주의 경우와 같이 난개발, 저소득 인구의 증가, 기반시설 부하 증가 등이다. 시카고

교외 지역 도시 중 하나인 North Shore의 경우 저렴주택계획 및 향소법을 개정하거나 법에 대한 소송을 시도하는 방식으로 님비를 표현하기도 하였다.

이에 대한 해결방식으로 우선 개발업자가 향소 절차에 들어가기에 앞서 해당 지방정부와 협상하거나 공청회, 지역신문 등을 활용하여 홍보 활동을 강화하기를 권고하고 있다. 개발업자가 무조건적으로 향소라는 법률 절차를 밟을 것이 아니라 지역 사회의 우려를 파악하고, 기존 주민 의사를 존중하며, 향후 저렴주택 개발 계획이 지역 사회에 미칠 영향 및 필요성에 대해서 설명을 해주는 것이 바람직하다고 인식되고 있다.

나) 지방정부의 과제 및 전략

저렴주택계획 및 향소법을 따르기 위해서 지방정부는 반드시 저렴주택 계획을 세워야 하며, 주택개발청은 이를 수집하여 검토한다. 주택개발청은 지방정부의 저렴주택 계획을 제출받아 법이 정한 필요조건들을 만족하는지를 확인한다. 지방정부는 앞서 언급한 세 가지 계획 목표 중 하나를 지역의 여건에 맞게 선택하여 계획을 수립할 수 있다. 여기에서 10% 선을 채우지 못하면서도 향후 개발의 기회가 부족한 도시는 계획을 세우는데 어려움을 겪을 수 있다. 대부분의 도시들은 이미 주택이 많고 가용 토지가 적으며, 지가가 높아 토지이용계획을 전면적으로 수정하지 않고서는 신규 토지 확보가 어렵다. 이런 지역은 신규 개발의 15% 이상을 저렴주택으로 확보하는 계획을 승인해주는 것이 가장 합리적인 선택이 된다.

저렴주택계획 및 향소법은 용도지역 규제가 있다고 하더라도 개발업자가 저렴주택 사업을 할 수 있도록 해주는 간접적 지원 정책이라고 할 수 있다. 이에 대해 일각에서는 저렴주택 공급에 대한 일리노이 주의 역할이 좀 더 직접적이고, 선도적이며, 재정 지원이 이루어지는 방향으로 바뀌어야 한다고 주장한다. 각 도시는 규제적 수단 및 행정적 방법을 통해 저렴주택 공급의 장벽을 없애고 법에서 정하는 주택 목표를 달성할 수 있다. 지방정부는 개발부담금 제도를 완화하거나, 저렴주택 건설이 가능한 용도지역을 제공하거나, 기존 지역에 대해 용도재설정을 해주거나, 개발 규제를 완화해 주는 방식을 적용할 수 있다. Highland Park 시의 경우는 일정 규모 이상의 개발 사업에 대해 저렴주택 재고 비율을 20%로 설정했으며, 기존 주택 재개발 시 세금을 부과하여 저렴주택 재고를 지원하도록 하는 조례를 통과시켰다. 또한 지방정부들은 공공이 소유한 토지 및 건물을 활용하거나 민간부문이 건설 및 재개발에 참여하도록 인센티브를 제공할 수 있으며, 상가 재개발 시 저렴주택을 공급해 줄 수 있다. 신규 건설사업 15% 기준을 선택한 도시의 경우 포괄적 용도지역 정책을 통해 저렴주택을 확보하는

것이 바람직하다.

다) 제도 운용상 극복 과제

법상 예외 규정이 적용되는 지방정부의 리스트를 작성하려면 저렴주택에 현황을 반영하는 정교한 데이터가 있어야 하는데 미국 인구주택총조사 자료는 10년 주기로 생산되기 때문에 정책 운용상 어려움이 존재한다. 따라서 주 정부는 지방정부가 매년 주택 관련 현황을 추적하는 체계를 갖추기를 권고하고 있다. 주요 관심 주택 정보는 거래량, 가격, 임대료 수준, 재산세, 보험료 및 기타 수수료 등이다. 이에 따라 일리노이주 주택개발청은 매년 저렴주택에 대한 최대 임대료 수준 및 주택 가격 수준을 작성하여 제공하고 있다. 저렴주택계획 및 향소법 자체도 지역여건 고려 및 저렴주택 기준 미달 여부의 판단에 허점이 존재한다. 개발업자는 저렴주택 비율에 대한 사안으로만 향소절차에 들어갈 수 있는데 해당 도시에서 저렴주택 개발을 막는 명분으로 안전, 보건, 환경 문제를 제기할 경우 개발업자의 입장에서는 향소의 명분이 없게 되는 문제가 발생할 수 있다.

4. 선행연구 및 입법사례 시사점

가. 임대주택 집단화에 따른 사회적 배제와 갈등

임대주택 거주자의 사회적 배제현상을 완화하고 이들을 건전한 사회구조로 편입시키기 위해서는 주거지 분화에 의한 사회적 배제 메커니즘의 순환고리를 끊는 것이 필요하다. 이러한 사회적 배제 메커니즘을 끊기 위해 공급정책을 통하여 강제적으로 사회적 혼합(Social-mix)을 시도하고 있으나, 강제적인 사회적 혼합은 물리적 혼합개발에 그치는 수준으로, 입주민의 사회통합에 있어 많은 한계를 가질 수 있다. 소형주택 의무공급 비율제, 택지개발시 임대주택 공급촉진을 위한 공공임대주택용지의 의무확보 규정, 정비구역내 원거주민의 재정착을 위한 임대주택 확보정책 등 임대주택의 혼합시도는 임대주택의 물량 목표를 달성하기 위한 수단이 되었을 뿐, 임대주택의 건설 및 운영 기간의 임대주택과 기존 주민과의 갈등을 중재하기 위한 대안을 찾기 위한 방안에 대한 고민은 부족하였다.

나. 사회적 통합을 위한 임대주택정책의 방향

사회통합을 고려한 임대주택이 되기 위해서는 물량 위주의 공급방식에서 지역여건을 고려한 커뮤니티 개발 등을 고려할 필요가 있으며, 대규모 임대주택공급이 점차 어려워짐을 고려할 때 일정 규모 이상의 주택개발 시에도 임대주택 의무공급 대상을 확대할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 기존의 공급방식과 차이에서 오는 다양한 어려움을 해소하기 위한 다양한 주체들의 사회적 합의를 이끌어내기 위한 노력이 필요하다. 또한 지역과 공급방식의 변화와 함께 공급다양성과 님비완화를 위해 신규 개발뿐 아니라 기존의 노후주택을 활용한 임대주택 공급에 대한 노력이 필요하며, 공공이 개발하고, 공공이 소유하는 기존 방식뿐 아니라 공공과 거주자가 공동소유할 수 있는 구분소유방식 등도 고려할 필요가 있다.

다. 갈등유형과 님비 완화 방안

입지갈등은 크게 경제적 요인, 위험관련(기술적) 요인, 절차적(정치적) 요인으로 구분할 수 있다. 첫째, 경제적 요인으로 인한 님비현상을 완화하기 위해서는 경제적 손실

에 합당한 보상제도가 구비될 필요가 있다. 둘째, 시설입지에 따른 환경오염 등 부정적 효과로 인한 님비현상을 완화하기 위해서는 설계변경, 시설규모 축소, 완충지대 조성, 상설 측정장치 설치, 전용도로 개설 등의 시설변경 방법과 운영시간 제한, 시설반입 폐기물 제한, 모니터링의 증가 등 운영변경의 운영변경 방법이 포함된다. 셋째, 절차적(정치적) 요인으로 인한 님비현상을 완화하기 위해서는 정보공개, 의사결정의 권한 보장 등의 주민참여과정이 필요하다.

라. 저렴주택공급 의제처리법을 통한 주택정책의 지방 분권화 실현

개별 시 단위에서의 토지이용규제¹⁴⁾는 저렴주택의 지속적 공급을 방해하는 요인으로 작용해왔다. 초기에는 명령과 통제의 방식으로 정부가 일종의 토지소유주의 역할을 하면서 저렴주택 공급을 직접 관장하였다. 그러나 주택 관리가 제대로 이루어지지 못하는 가운데 공적 재원이 부족해지고 민간 참여의 효율성에 대한 각성이 본격화되면서 저렴주택 정책에도 친시장적 인센티브 및 보조금 제도가 점차 활성화되었다.

이처럼 매사추세츠의 저렴주택공급 의제처리법은 친시장적 인센티브와 정부 보조금이 결합되면서 개발업자가 보조금을 활용하여 개별 시 단위의 토지이용제한에 저촉을 받지 않는 길이 열리게 되었다. 행정적 측면에서, 연방정부 및 주 정부의 통제에서 지방 정부의 권한이 강화되는 저렴주택 정책의 분권화가 실현되었다. 이처럼 시 단위의 여건을 반영하도록 정책 전환이 일어나 천편일률적 임대주택 위주의 고밀도 개발에서 소득혼합, 자가·임대 혼합으로 개발 방식도 바뀌게 되면서 님비(NIMBY) 현상도 줄어들게 되었다.

마. 주택기본법을 통한 공정배분 계획의 실현

저렴한 임대주택의 공급은 쉽게 달성하기 어려운 목표이며, 지역단위에서 각 도시는 성장관리라는 목표 아래 저렴한 임대주택을 제한하거나, 지역주민의 반대에 부딪혀 왔다. 캘리포니아의 주택기본법도 결국은 도시가 지닌 고유의 토지이용규제를 완화하거나 참여의 인센티브를 제공하여 공정배분 계획을 실현하는 것이다. 공정배분의 개념도 도시 성장의 역사속에서 시간적으로 변화하였다. 1970년대에는 열악한 도심지나 시골 지역에 비해 생활 여건이 더 좋은 도시 외곽지역에 저렴주택을 많이 건설하는 것이 공

14) 최소필지면적규제(minimum lot size) 및 밀도 규제가 대표적임

공주택의 주요 목표였다. 그러나 최근에는 공정배분 정책이 반드시 저소득층에게만 초점이 맞추어져야 하는지 의문이 제기되고 있다. 사회경제적, 인종적 측면에서 이미 다양성을 지니고 있으면서도 저소득층 인구는 많이 부족한 도시도 있는 한편, 이미 저소득층 인구가 상당한 도시들에도 계속해서 주택소요량이 할당되는 경우도 존재한다. 이러한 경우에 주택 공급량을 늘리는 것이 반드시 공정배분의 개념과 일치되지는 않을 것이다. 그러므로 지역별, 계층별 주택기본법이 좀 더 차등적이고, 유연하게 적용될 필요가 있다고 판단된다. 한편 저렴주택 공급의 속도도 해당 지역의 기반시설 용량의 여건에 따라 조절되어야 할 것이다. 왜냐하면 공정배분이라는 정의를 담은 주택기본법이 비현실적 부담만을 지게 된다면 실현되기 어렵기 때문이다.

바. 저렴주택 확보를 위한 노력: 인센티브 도입과 저렴주택 개발계획 의무화

캘리포니아에서 활용한 것처럼 저렴주택을 확보하기 위해 도시계획적 기법을 적극 활용할 필요가 있다. 저소득층을 위한 저렴주택을 개발할 경우 개발업자에게 용적률 인센티브를 부여할 수 있을 것이다. 1979년에 이미 캘리포니아는 용적률 보너스 관련 법률을 정비하였다. 이러한 도시계획적 기법은 금전적 재원을 필요치 않으면서도 개발업자의 참여를 유인할 수 있는 수단으로 활용될 수 있다. 주 단위에서 금융지원을 할 경우 주 전체의 저렴주택 확보라는 목적을 달성하기가 용이해진다는 장점이 있다. 지원을 해주는 대가로 개별 도시에 대해 정책 집행 지배력을 높일 수 있기 때문이다. 따라서 상위 단위 정부에서 저렴주택 공급 지원에 관한 자원 확보에 지속적인 관심을 기울일 필요가 있다.

저렴주택계획 및 항소법을 통해 지방정부 단위에서 저렴주택 개발 계획 의무화하기 위해 노력하였다. 즉, 법 제정의 목적이 저렴주택 개발을 막는 카운티 정부 및 시 정부의 지역 조례 및 규제를 완화하도록 하는 것이었다. 그러나 법을 통한 님비문제 해결이라는 새로운 방안을 제시하였지만 이를 위해서는 정교한 자료 구축이 선결되어야 하는 운용상의 문제 등이 존재한다. 또한 개발업자가 항소 절차에 들어가기에 앞서 해당 지방정부와의 협상, 공청회, 지역신문 등의 홍보 활동 등 다양한 의견수렴 과정을 거치기를 권고함으로써 입법과정을 통하는 것뿐 아니라 근본적으로 님비문제를 완화하기 위한 노력이 필요함을 강조하고 있다.

서울시 정책 및 제도 개선 방안

IV

1. 임대주택 님비현상 완화를 위한 노력

2. 서울시 입법방안에 대한 가이드라인

IV. 서울시 정책 및 제도 개선 방안

앞서 살펴본 임대주택 공급을 막기 위한 선행연구와 해외 사례의 시사점을 바탕으로 서울시가 임대주택 님비현상을 완화시키기 위해 필요한 가이드라인을 제시하고자 한다. 물론 해외 도시계획제도와 임대주택의 공급물량, 임대주택에 대한 시민 인식은 서울과 다르지만, 30여년 전부터 임대주택의 입지 및 공급과 관련한 님비 현상을 인식하고 이를 개선하기 위해 주 정부, 시 정부 및 공공기관의 다양한 노력 등을 확인하는 것은 현재 서울시에 시사점을 제공할 수 있다. 이를 통해 그 동안의 노력을 통해 이룬 성과와 향후 개선하고자 하는 방향 등을 살펴봄으로써 서울시가 향후 임대주택 공급에 관한 님비현상을 완화하기 위한 가이드라인을 마련하는데 도움을 주고자 한다.

1. 임대주택 님비현상 완화를 위한 노력: 미국 주 정부와 HUD

미국 HUD(Dept. of Housing and Urban Development)는 저렴주택을 공급하기 위한 주 정부와 시 정부의 노력과 그 성과들을 기록하였는데 여기에서는 최근 2개년도(2005년, 1991년)의 내용을 통해 저렴주택에 대한 님비현상 해소를 위한 다양한 노력들을 확인하고, 서울시가 님비현상 완화를 위한 시사점을 도출한다.

1991년부터 미국은 배제/규제/차별없는 저렴주택을 공급하기 위해 노력하였음에도 불구하고 어느 정도의 개선은 되었으나 아직까지도 님비문제는 완벽히 해결되지 않고 있다¹⁵⁾. 그 간의 주 정부, 지방정부의 저렴주택을 공급하기 위한 노력들을 경주하고 있으나, 현재까지도 저렴주택의 공급을 막기 위한 다양한 규제들이 새롭게 시도되고, 현재까지도 유지되고 있다.

규제의 작동방식은 특정용도를 불허하는 제한적인 용도지역제의 운영, 과도한 개발부담금제도 및 성장관리제도 적용, 비효율적이고 이전 방식의(outdated) 건축 지침, 다세대주택 및 토지분할 제한 등이 활용되고 있다(HUD(2005), pp.5). 저소득이 아닌 보다 많은 시민이 혜택을 받을 수 있는 중간 정도 소득의 시민을 대상으로 한 임대주택 공급으로 정책 방향을 선회하였음에도 불구하고 님비 현상의 완화에 대한 확실한 결과로

15) HUD(1991), "Not In My Back Yard": Removing Barriers to Affordable Housing

이어지고 있지는 않다는 것이 주된 평가로, 본 절에서는 1990년대 이후 미국의 임대 주택 공급을 둘러싼 님비현상에 영향을 미친 정책 변화의 흐름을 크게 다음과 같이 5가지로 구분하고 있다.

1) 환경규제가 증가하고, 복잡해짐

환경규제의 중요성에도 불구하고, 비효율적인 환경규제의 증가로 인해 개발을 위한 검토 및 승인이 어려워지고, 개발계획 승인 검토기간이 증가하여 개발비용이 증가하고 있다.

2) 성장관리(smart growth) 정책의 잘못된 적용

성장관리 정책의 주요 원칙 중 하나가 고밀개발로 인한 토지이용의 효율성을 높이는 것임에도 불구하고, 많은 지방자치단체가 무조건적인 개발의 금지, 개발 가능한 토지 공급의 제한 등을 통해 주택개발 비용 자체를 증가시키고 있다.

3) 교외지역의 님비현상 확대

많은 교외 지역의 지방자치단체에서 저렴주택 개발을 막기 위한 배타적인 용도지역제, 과도한 토지분할 제재 등을 통해 사업 자체를 무산 또는 지연시키려는 노력들이 지속적으로 발생하고 있다.

4) 개발부담금 제도의 확대

신규개발과 연계한 개발부담금을 부과함으로써 적절한 개발을 유도하고, 이에 대한 인프라시설 등을 공급하는 것은 합리적인 개발과정으로 볼 수 있으나, 실제 지방자치단체의 개발비용과 연동되지 않는 과도한 인프라시설의 투자를 요구함으로써 저렴주택 공급을 막는다는 문제가 제기되고 있다.

5) 건축 규제

건축 및 재건축 규제로 인해 과도한 디자인 규제, 특정 건축공법의 사용 요구, 비싼 자재 등의 사용 등을 통해 저렴주택 공급을 어렵게 하며, 특히 도시 내부 우선 개발(infill development)을 통한 저렴주택의 공급은 더욱 어려워지고 있다.

〈표 33〉 미국 주 정부의 저렴주택 공급을 위한 정책 노력

미국의 주 정부	저렴임대주택 공급을 위한 정책실행	정책실행 배경 및 목표
캘리포니아(1991)	건강 및 안정에 관한 규정(Health and Safety Code)의 개정	지역의 저렴임대주택 수요를 충족시키기 위해서는 저렴주택 공급전략에 상응하는 건강 및 안정 규정 필요
캘리포니아(1994)	저렴주택을 포함한 개발제안에 인센티브 부여	저렴주택을 포함한 개발제안에 대해서 환경영향평가와 관련한 대부분의 의무사항을 면제시켜 줌
코네티컷(1991)	시 정부(municipalities)에 포괄적 용도지역제 도입 권한 부여	행위 제한, 밀도 상향, 주택기금 활용 등을 통해 저렴주택 공급
일리노이(1992)	모든 법안에 “저렴주택 공급영향 분석” 요구	법안이 제정됨으로써 단독주택의 건설, 구매, 소유, 판매 등의 잠재적인 비용 증가/감소에 어떠한 영향을 미치는지 분석을 요구
아이다호(1993)	법령에서 “단독주택(single-family dwelling) 용어의 의미에 “8명 또는 그 보다 적은 수의 관련 없는 노인이 거주하는 주택”을 포함	지방정부는 이러한 주거지에 특별한 허가권을 요구하거나, 퇴거권을 행사할 수 없도록 함
아이다호(2001)	지방정부는 주거지역에 조립식주택을 허가해주어야 함	지방정부는 조립식주택에 차고나 간이 차고를 요구할 수 있으나, 해당 (간이)차고는 일반적 주택에서 요구하는 수준 이상을 요구할 수는 없음
워싱턴(1993)	지방정부에 저렴주택 수요 충족을 권고	지방정부는 저렴주택 수요를 충족시키기 위한 accessory apartment(16)의 개발과 입지에 대한 권고이행사항을 포함하도록 함
플로리다(1999)	원스톱 허가시스템 운용	환경, 공중보건, 안전 기준과 관련한 규제들을 한 번에 허가받도록 함으로써 개발사업이 빠르게 진행될 수 있도록 함
플로리다(2002)	저렴주택 관련 법령 개정	저렴주택과 관련한 사업의 경우, 다른 사업보다 더 빠르게 처리할 것을 명시

자료: HUD(2005)의 pp.11의 내용을 연구자가 재정리함

1991년 이래 미국의 주 정부에서는 지방 정부로 하여금 배제/규제/차별없는 저렴한 주택을 공급할 수 있도록 다양한 노력을 기울여 왔음을 확인할 수 있다. 주 정부가 저렴한 주택 공급을 장려하기 위한 정책들을 구분하여 보면 다음과 같이 구분이 가능하다.

〈표 34〉 저렴한 주택 공급 장려를 위한 정책의 구분

저렴주택 목표 설정	법령 개정	권한 부여	권한행사 금지	기타 제도 개선
-일리노이(1992) -워싱턴(1993)	- 캘 리 포 니 아 (1991) -아이다호(1993)	- 캘 리 포 니 아 (1994) -코네티컷(1991)	-아이다호(2001)	-플로리다(1999) -플로리다(2002)

먼저 정부가 추구해야 하는 다양한 목표 가운데 저렴한 주택의 공급 목표를 보다 중요한 가치로 설정하여 이를 달성하고자 한 곳은 일리노이(1992)와 워싱턴(1993)으로 볼 수 있다. 환경에 대한 관심이 증가함에 따라 개발행위로 인한 환경의 피해를 막기 위한 목적으로 환경영향평가 제도를 도입한 것과 마찬가지로 일리노이(1992)의 경우 모든 법안에 저렴한 주택 공급 영향 분석을 도입함으로써 주 정부가 추구하는 가치를 대외적으로 명시하였으며, 워싱턴(1993)은 지역에 거주하는 주민의 저렴한 주택 수요를 파악하고, 이를 해결하기 위한 지역 내부의 개발과 입지에 대한 사항을 권고하고 있다. 미국과 우리나라의 행정체계와 지방정부가 갖는 입법권한의 범위가 다르기 때문에 이를 직접 활용하기는 어려울 수 있으나 저렴한 주택 공급을 위한 일리노이(1992)와 워싱턴(1993)의 정책은 서울시에 장기적인 정책방향을 설정하는데 시사하는 바가 크다고 판단된다.

이와 같은 주 정부의 권한과 관한 제도적 노력은 코네티컷(1991), 캘리포니아(1994), 아이다호(2001)에서도 나타나고 있는데 중요한 것은 각 권한이 “저렴주택 공급”이라는 목표를 수행하기에 적합성을 기준으로 이를 조정한 것이다. 코네티컷 주의 경우, 시 정부로 하여금 포괄적 용도지역제 도입의 권한을 주고, 이를 통해 행위 제한, 밀도 상향, 주택기금 활용 등을 통해 저렴한 주택의 공급을 도왔으며, 캘리포니아 주는 환경을 지키는 것도 중요한 가치이지만 저렴한 주택을 공급하는 것이 보다 더 중요했기 때문에 저렴한 주택을 포함한 개발제안에 대해서 환경영향평가와 관련한 대부분의 의무사항을 면

16) 단독주택 내부 또는 필지에 입지한 임대주택을 의미함(<https://www.merriam-webster.com>)

제시켜 줄 수 있었다. 아이다호(2001)의 경우에는 저렴주택의 한 범주로 포함될 수 있는 조립식주택이 주거지역에 입지하는 것을 허가해줄 것을 요구하며, 아울러 일반주택의 허가과정에서 지켜야 할 수준보다 과도한 요구사항을 둘 수 없음을 명시하였다.

또한 모든 개발과정에 영향을 미치는 개발허가 과정의 단축을 위한 플로리다(1999), 플로리다(2002)의 노력은 일견 당연한 것으로 볼 수 있지만 저렴주택 개발과 같이 사업성이 높지 않은 프로젝트의 경우, 개발에 소요되는 시간이 사업성에 민감하게 영향을 준다는 것을 고려한다면 원스톱 허가시스템, 저렴주택 개발이 포함된 개발사업의 우선허가제도 등은 서울시에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

시 정부 또한 다양한 노력들을 해왔는데 대부분은 용도지역제도의 개편, 공공용지의 재활용, 세금 감면 등의 인센티브를 통해 저렴주택 공급을 촉진하고자 하였으며, 다양한 민관협력 거버넌스를 구축하여 저렴주택을 공급하고자 하는 노력을 기울이고 있다. New York시 정부는 저렴주택 공급을 저해하는 건축규제를 수정하였고, 상업지역과 공업지역을 저렴주택을 위한 용도지역으로 변경하였으며, 시가 소유한 토지를 저렴주택 공급을 위한 목적으로 매각하였다. Tucson시 정부(애리조나주)는 저렴주택 공급을 촉진하기 위해 소규모 택지분할이 특정 조건에만 부합하면 1번의 심의로 이를 허가하도록 하였으며, Berkeley시 정부(캘리포니아주)는 원스톱 허가센터를 설립하여 개발에 소요되는 시간을 단축시켰다. Cincinnati시 정부(오하이오주)는 20호 미만의 개발사업에 한하여 개발안이 제출된 후 8-10일 안에 개발의 승인 여부가 통보되도록 하였고, Cambridge시 정부(매사추세츠주)는 타운 하우스 개발의 경우 빠른 심의절차가 진행되도록 하고 있다¹⁷⁾.

17) HUD(2005)의 pp.12 참조

2. 서울시 입법방안에 대한 가이드라인

가. 임대주택 공급에 대한 사회적 합의과정 필요

서울시 임대주택 공급의 님비 완화를 위해서는 먼저 임대주택 공급에 대한 사회적 합의의 과정이 필요하다. 임대주택이 보다 보편적인 시민의 삶에 긍정적 영향을 미치고, 이를 동네의 주요한 자원으로 인식할 수 있도록 다양한 주체의 지속적인 노력이 필요하다고 판단된다. 먼저 중앙 정부가 주도적으로 임대주택을 대량 공급해 온 우리나라의 현실에서 현재와 같은 중앙 정부의 물량 위주의 공급방식은 유지한 채 공공임대주택의 님비현상을 한 번에 해결할 수 있는 방안을 마련하는 것은 어려울 수 있다. 즉, 임대주택이 공급되는 자치구 또는 해당 지역의 시민들에게 임대주택 님비 현상에 대한 모든 책임을 전가하는 것은 바람직하지 않으며, 긍정적인 제도 개선 및 시민의 주거복지에도 도움이 되지 않을 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이 님비현상이 심하게 발생했던 사례를 보면, 계획과정의 초기부터 해당 지역주민이 참여하지 않았거나, 최초 계획에는 반영되지 않았으나 사업계획의 변경 등을 통해 임대주택이 공급되는 경우였음을 확인할 수 있다. 그러므로 해당 공급 지역의 주민들이 초기부터 적극적으로 계획에 참여하여 공감대를 형성하고, 자유롭게 의견을 제시할 수 있도록 하는 과정은 더욱 중요할 수 있다.

지역의 여건에 따라 지역주민이 주거부담 없는 주택에 안정적으로 거주할 수 있도록 자치구, 서울시, 중앙정부가 “공공임대주택 또는 저렴주택 공급이라는 하나의 목표”를 위해 함께 노력해야만 님비현상을 완화 또는 극복할 수 있다. 임대주택에 대한 긍정적 인식의 확산을 위해 임대주택 공급지역뿐 아니라 일반 시민을 대상으로 한 교육, 홍보 프로그램 등을 통해 임대주택을 이해하고, 공감할 수 있어야 한다.

잘 디자인 되고, 매력적인 공공임대주택 단지가 지역 커뮤니티에 경제적/사회적으로 훌륭한(도움이 되는) 자원이 될 수 있음을 강조하며, 해당 지역에 필요한 저렴주택보다 적은 수의 저렴주택이 공급되는 경우에 지역에서 봉사하는 선생님, 경찰관, 소방관, 간호사 등은 멀리 떨어진 곳에서 출퇴근해야 하고, 이것이 지역의 공공서비스에 좋지 않은 영향을 미칠 수도 있음을 강조함을 통해 님비현상을 다소 완화시키고 있는 사례를 참조할 수 있다.

나. 자치구별 임대주택 수요 파악 공급계획 마련

서울시와 같이 현재의 주거비용이 높고, 주거비용의 증가도 빠르게 높아지고 있는 상황에서 시민의 주거비용을 낮추기 위한 다양한 노력들이 진행되어 왔다. 하지만 제한된 자원으로 모든 목표를 동시에 달성하기 어려운 점을 고려한다면 서울시가 추구하는 다양한 목표 가운데 저렴주택의 공급의 우선순위를 정립할 필요가 있다. 그리고 저렴주택 공급의 목표를 달성하기 위해 현재 저렴주택의 공급을 촉진하거나, 저해하는 정책, 제도, 관행들이 무엇이고, 어떠한 방식으로 저렴주택 공급에 영향을 미치는지 면밀히 조사할 필요가 있다.

서울시가 단독으로 공공임대주택을 필요로 하는 양만큼, 원하는 입지에 공급할 수 있다면 좋겠지만 직접 건설하여 공급하는 방식은 일부 공급 지역의 시민들에게만 주거비용의 감소라는 혜택이 돌아가고, 나머지 다수의 시민들에게는 여전히 높은 주거비용으로 인한 어려움을 해결할 수 없는 문제를 갖고 있다. 그러므로 이를 개선하기 위해서는 지방자치단체가 스스로 지역에서 필요한 공공임대주택 수요를 산정하고, 이에 대응하는 공공임대주택 공급계획을 마련할 수 있도록 도움 필요가 있다.

지방자치단체가 공공임대주택의 수요를 산정하고, 이를 위한 공급계획을 수립하기 위해서는 독립적으로 공공임대주택을 공급할 수도 있지만 해당 지역의 개발사업과 연계하는 방안을 고려해볼 수 있다. 또한 해당 지역에 요구되는 공공임대주택의 수요를 알아야만 중앙정부(또는 서울시)의 공모사업에 적극적으로 참여함으로써 중앙정부(또는 서울시)로부터 인센티브 제공 등의 혜택을 받으며 공공임대주택의 수요를 충족시킬 수 있다.

다. 권한 조정과 실효성 있는 인센티브 마련

이를 위해 서울시가 갖고 있는 권한을 조정하고, 실효성 있는 인센티브 구조의 개발이 필요하다. 먼저 권한 조정의 측면에서 현재 서울시가 갖고 있는 권한이지만 자치구에게 위임했을 때, 자치구의 저렴주택 공급에 기여할 수 있다면 이를 위임하고, 중앙정부에게 있는 권한이지만 서울시에게 권한이 위임된다면 시민의 주거복지에 기여할 수 있는 권한이라면 지속적으로 권한의 위임을 요구할 필요가 있다. 다음으로 실효성 있는 인센티브의 측면에서는 자치구가 해당 지역의 공공임대주택 소요에 대응한 저렴주택 목표를 달성한 경우에는 서울시는 이에 상응하는 지원을 하고, 그렇지 못한 경우

에는 제재를 가하는 구조를 만들 필요가 있다¹⁸⁾.

공공임대주택의 경우, 건설비용뿐 아니라 운영 및 유지관리에 지속적으로 비용이 발생하는 구조를 갖고 있다. 그러므로 공공임대주택이 자치구에 필요함에도 불구하고, 주택의 유지관리비용에 대한 문제 때문에 공공임대주택이 해당 자치구에 입지하는 것에 대해 소극적인 태도를 갖는 현실 또한 존재한다. 그러므로 공공임대주택의 공급과 관련하여 향후 비용에 대한 합리적 비용분담을 포함한 다양한 인센티브를 도입할 필요성이 있다. 또한 공공임대주택을 공급하려는 경우에 발생하는 행정 절차의 과정을 체계화하여, 공공임대주택을 공급하려는 사람에게 시간, 비용뿐 아니라 부서간 정보 차이로 인한 절차의 복잡함 등을 줄여줄 필요가 있다.

저렴주택 개발과 관련한 개발허가과정을 간소화하기 위해 빠르게 처리하도록 하거나(원스톱 허가시스템, 특정 기안 하에 승인 여부 통보), 해당 장소에 오게 되면 모든 것을 처리할 수 있는 원스톱 허가센터 설립 등의 노력들을 참조할 수 있다.

라. 임대주택 님비 완화를 위한 노력의 공유

공공임대주택 개발에 대한 규제를 개선하고, 공공임대주택에 대한 인식과 태도를 변화시키기 위해서는 다양한 노력이 지속될 필요가 있다. 이를 위해서는 공공임대주택에 관한 님비현상을 적극적으로 해소하기 위한 다양한 주체들의 노력들을 알리고, 이러한 문제를 겪고 있는 지역이 이를 참고하여 해결할 수 있도록 도울 필요가 있다. 또한 지역의 좋은 자산으로서 활용되고 있는 좋은 사례들을 적극적으로 홍보하고, 공동체 활성화를 위한 관련 주체들의 노력을 높이 평가할 필요가 있다. 이를 통해 공공임대주택이 지역의 부담이 되기보다는 지역의 자산이 될 수 있다는 인식이 확대될 수 있도록 적극적으로 노력해야 한다.

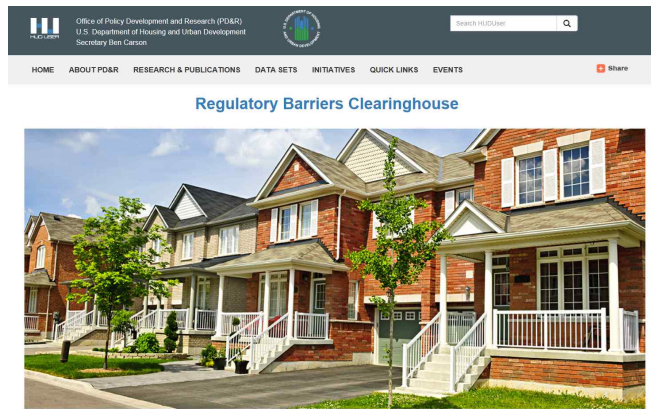
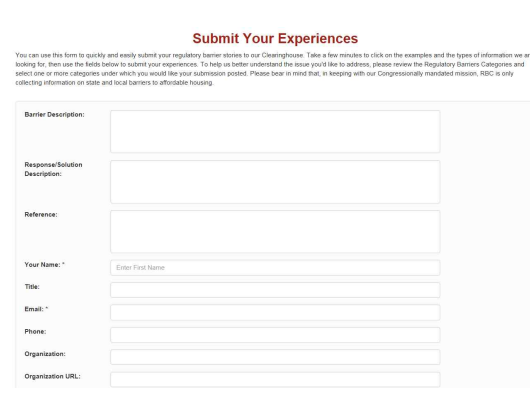


서울시에서는 지역의 자랑거리로서 공공임대주택의 가치를 발굴하려는 HUD의 노력을 참조할 수 있다. 먼저 HUD는 저렴한주택 공급과 관련한 규제가 주택가격, 지역의 고용시장(일자리), 경제성장, 장기적인 지역의 재정건전성 등에 어떠한 영향을 미치는지 객관적 근거를 제공하기 위한 펀드를 조성하고 이에 대한 연구를 지속적으로 지원하고 있다. 또한 HUD는 정책개발과 연구를 담당하는 별도의 기관을 운영하고 있으며 (PD&R: Policy Development and Research), 주택시장 분석, 지역별 소득과 임대료 자료, 공

18) 미국의 주 정부는 시 정부가 다양한 자치권한을 행사할 수 있도록 하는 방식(Home rule)과 시 정부의 자치권에 간섭하고, 보다 엄격하게 자치권한을 행사하도록 하는 방식(Dillon's rule)을 모두 택하고 있는데 현재 11개 주에서만 Home rule의 방식을 택하고 있음(알래스카, 플로리다, 아이오와, 매사추세츠, 몬타나, 뉴저지, 뉴멕시코, 오하이오, 오레곤, 사우스캐롤라이나, 유타). 이 중 플로리다주의 경우, Home rule을 택하나 조세에 관한 권한은 주 정부가 갖고 있음

정임대료 자료를 제공하여, 이들 자료를 활용한 보고서 등을 제공하고 있다. 즉, 저렴 주택과 관련한 모든 통계자료, 정책자료, 보고서를 포함한 연구자료, 저렴주택 사례집 등 관련 자료의 플랫폼을 구축하여 해당 웹사이트를 통해 자료가 공유되고, 좋은 사례가 전파될 수 있도록 하고 있다.

또한 “EDGE”라는 별도의 온라인 잡지를 발행하는데 잡지의 내용은 크게 다음과 같은 섹션으로 구분되어 전문적인 내용을 발행하고 있다. EDGE가 다루는 섹션은 크게 9가지로 커뮤니티 개발, 공정 주택, 주택시장, 지역 재생, 임차 주택, 저렴 주택, 지속가능성, 특정 계층 문제(노인, 경제활성화된 지역의 주택수요 문제 등), 노숙인으로 구성되며, 전문적이고 최신의 자료들을 제공하고 있다. HUD는 님비현상을 완화 또는 극복한 좋은 사례들을 알리고, 유사한 문제를 겪고 있는 지방자치단체가 이를 참고하여 님비현상을 해결할 수 있도록 돕고 있다. 님비현상에 대한 정보를 공유하고, 공공임대 주택 개발을 막는 규제들을 어떠한 방식으로 해결하였는지에 대한 다양한 전략과 성공 사례들을 온라인을 통해 공유하고 있다(www.regbarriers.org). RBC(Regulatory Barriers Clearinghouse)는 저렴주택에 영향을 주는 주 정부와 지방정부의 규제와 정책들에 대한 정보를 수집하고, 이를 계통화하며, 알기 쉽게 정리하여 재배포하는 역할을 수행한다. 수집하는 정보의 종류는 저렴주택과 관련한 판결, 조례, 연구보고서, 주(지방)정부 보고서 등을 모두 포함하고 있다. 또한 님비현상을 완화하거나 극복한 사례들을 널리 알리기 위하여 현재의 규제, 규제개선 방법, 자료와 관련하여 사례들을 수집하고 있다.

〈표 35〉 RBC(Regulatory Barriers Clearinghouse)의 구성 내용

	
<p>RBC 홈페이지 화면</p>	<p>님비 극복 사례 알리기 화면</p>
	
<p>저렴주택 보존을 위한 커뮤니티 전략</p>	<p>지역 주택시장에 대한 보고서</p>


최근 저렴한주택 공급과 관련하여 소개하고 있는 사례를 살펴보면 첫 번째로는 워싱턴의 사례로 2006년부터 2010년 사이에 보조금을 지원받는 주택이 최소 1,000호 가량 사라짐에 따라 시장의 주도로 DC Housing Preservation Strike Force를 조직하였다. 2015년에 18개의 이해관계자와 주택 전문가로 구성된 해당 지구의 저렴한주택을 유지하기 위한 다양한 제안들을 제시하였고, 그 결실로 2017년 저렴한주택을 유지하기 위한 천만달러 규모의 민간-공공 펀드를 만들게 되었다. 두 번째는 일리노이주의 Cook 카운티의 사례로 1990년부터 2005년까지 약 138,000호의 저렴한주택이 사라진 후 2013년에 저렴한주택을 지키기 위해 만들어졌다. 먼저 임차를 위한 저렴한주택의 문제를 해결하기 위해 해당 주택의 재산세와 관련한 개선이 이루어졌다. 재산세 과세 방식이 동일 규모의 단독주택에 비해 다가구주택을 소유하고 있는 경우 경감되었고, 2호 또는 4호 주택의 건설과 관련하여 새로운 금융제도를 도입하여 해당 주택을 건설하고자 할 때 투자가 쉽게 이루어질 수 있도록 하였다.

〈표 36〉 HUD의 PD&R 역할과 사례

	<p>PD&R Core Functions</p> 
<p>HUD의 PD&R 의 보고서</p>	<p>PD&R의 기능</p>
<p>Affordable Housing Complements Redevelopment in Minneapolis' North Loop Neighborhood</p>  <p>Built in the early 20th century, The Cameron was listed on the National Register of Historic Places due to its unique mix of timber and concrete construction materials. Credit: Schaffer Richardson.</p> <p>North Loop since the mid-1990s, when it began to purchase property in the neighborhood. The building now contains 23 studios, 17 one-bedroom units, and 4 two-bedroom units ranging from 384 to 924 square feet. Apartments are meant to be affordable to lower-income working households: 17 units are affordable to households at or below 50 percent of the area median income (AMI), and 27 units are affordable to households at or below 60 percent of AMI. Building amenities include a fitness center, bike storage room, extra storage for residents, an outdoor patio and grilling area, and onsite surface parking for a monthly fee. The apartments are within walking distance of a multimodal transit station and the popular commercial and entertainment corridors of Washington Avenue and Hennepin Avenue.</p> <p>The Cameron</p> <p>The formerly vacant warehouse historically known as the Cameron Transfer and Storage Company Building was rehabilitated by Schaffer Richardson, a developer that has had a presence in North Loop since the mid-1990s, when it began to purchase property in the neighborhood. The building now contains 23 studios, 17 one-bedroom units, and 4 two-bedroom units ranging from 384 to 924 square feet. Apartments are meant to be affordable to lower-income working households: 17 units are affordable to households at or below 50 percent of the area median income (AMI), and 27 units are affordable to households at or below 60 percent of AMI. Building amenities include a fitness center, bike storage room, extra storage for residents, an outdoor patio and grilling area, and onsite surface parking for a monthly fee. The apartments are within walking distance of a multimodal transit station and the popular commercial and entertainment corridors of Washington Avenue and Hennepin Avenue.</p>	<p>Rehabilitation of a Historic Warehouse</p> <p>To qualify for state and federal historic tax credits, the developer applied to list the warehouse on the National Register of Historic Places. The building showcases the transition in industrial building techniques from heavy timber construction to reinforced concrete, an innovation in engineering pioneered by Claude Allen Porter Turner. The front half of the building is constructed out of timber, and the back half is constructed out of concrete.</p> <p>The biggest challenge in the rehabilitation of the warehouse was working within the constraints of the National Park Service's historic tax credit approval process to honor the building's historic integrity while also catering to the needs of the intended market and adhering to building codes. These constraints proved to be a creative opportunity; each unit's layout is unique. Apartments differ in their window placements, construction materials, and walls made from either brick or clay. The unique feel of the units gives the property a market advantage over new construction properties, which tend to have more uniformly designed units.</p>  <p>Due to the physical constraints and historical nature of the building, each unit in the Cameron has a unique layout. Credit: Schaffer Richardson.</p>
<p>모범사례 소개(미네아폴리스 창고를 저렴주택으로 변경)</p>	

〈표 37〉 HUD의 저렴주택 사례조사와 규제 개선


CASE STUDIES



Seattle, Washington: Prioritizing Health in Public Housing Redevelopment

Begun in 2012, the Seattle Housing Authority's ongoing redevelopment of the Yesler Terrace public housing complex is a model for healthy housing.


[Read More>>](#)



Children's Healthcare of Atlanta and Other Partners Promote Holistic Early Childhood Development

The conviction that child health and family well-being are critical components of early childhood development is a central tenet of Educare Atlanta, a learning facility for children from six weeks of age through pre-kindergarten.


[Read More>>](#)



Richmond, Virginia: Supporting Mixed-Income Neighborhoods

The transformation of a historic mill and lumber yard is furthering revitalization efforts in Richmond's historic Church Hill neighborhood. Completed in multiple phases, the Beckstoffer's Mill redevelopment includes 22 mixed-income apartments adjacent to 39 affordable units for seniors aged 55 and older.

[Read More>>](#)




Public-Private Partnership Transforms Public Housing into Mixed-Income Development in Dublin, California

Public-private partnership led the city of Dublin, California, to transform a deteriorating public housing property into an award-winning mixed-income, mixed use development, that not only increased the number of affordable housing units on the site but also added market-rate and affordable for-sale homes.

[Read More>>](#)


REGULATORY SOLUTIONS



The Charlotte-Mecklenburg Opportunity Task Force Report

This report examines policies and conditions that affect the social and economic mobility of children in the city of Charlotte and Mecklenburg County, North Carolina.


[Read More>>](#)



Housing Policy Levers to Promote Economic Mobility

This report by the Urban Institute looks at housing policies that restrict the economic mobility of lower-income households.


[Read More>>](#)



Ten Principles for Building Healthy Places

This report by the Urban Land Institute's Healthy Places Initiative studies how the physical design of places affects health outcomes of residents and influences economic value.

[Read More>>](#)



Housing Programs in the United States: Responding to Current and Future Challenges

The Bipartisan Policy Center outlines the need for affordable housing and discusses the challenges and programs to provide affordable housing.

[Read More>>](#)

시애틀 주택기구(Seattle Housing Authority's)에서 2012년부터 추진하고 있는 공공임대주택 재개발 사업에 대한 내용을 보여주고 있다. Yesler Terrace 재개발사업은 건강한 주택을 위한 사업으로 현재 진행 중인 재개발사업으로 미국 전역에서 2번째로 지어진 공공임대주택단지로서 1940년대에 건설된 대규모 단지로 시애틀 도심부와 인접한 561개의 타운하우스도 함께 포함되어 있다. SHA와 개발업자는 단계별 건설전략을 통해 지역중위소득 30%, 60%, 80%, 100%(시장임대료 수준)별로 주택호수를 배정하고, 지역중위소득 30%와 60%에 해당하는 주택은 SHA가 건설하고, 80%와 100%에 해당하는

주택은 민간이 건설하는 방식으로 현재 재개발을 진행 중이다. 주목할 부분은 해당 프로젝트의 자금은 총 466백만 달러인데 이 중 38%는 저소득층 임대주택 세액공제 프로그램(Low Income Housing Tax Credit)으로 충당되고, 약 31%는 토지판매대금으로 이루어져 실제 대출은 약 83백만 달러(18%)에 불과하다는 점이다.

〈표 38〉 시애틀 주택기구의 Yesler Terrace 재개발사업(이전 모습, 1차 개발단지, 공급계획, 자금계획)



The original Yesler Terrace, built in the 1940s, was the second public housing complex in the nation, consisting of 561 townhouse units located adjacent to downtown Seattle. Credit: Seattle Housing Authority



Kebero Court, opened in 2015, is one of three new properties developed by SHA to replace the original Yesler Terrace public housing. Credit: Enterprise Community Partners/Michael Schoenfeld

Affordability			Number of Units	Developer	Funding Type	Total (\$ millions)	Secured (\$ millions, as of 2016)	Future (\$ millions)				
Completed Properties					Debt	83	36	47				
Baldwin Apartments, rehabilitation (2014)	30% AMI	15	SHA									
Kebero Court, new construction (2015)	30% AMI	83	SHA									
	60% AMI	20										
Raven Terrace, new construction (2016)	30% AMI	50	SHA									
	60% AMI	33										
Hoa Mai Gardens, new construction (2017)	30% AMI	70	SHA									
	60% AMI	41										
Anthem on 12th, new construction (2015)	80% AMI	30	Private									
	Market rate	90										
In Design or Under Construction									Low-Income Housing Tax Credit equity	177	75	102
	30% AMI	80	SHA									
	60% AMI	39										
	80% AMI	377	Private									
	Market rate	1,073										
Anticipated Additional Housing					City of Seattle	30	17	13				
	30% AMI	263	SHA									
	60% AMI	167										
	80% AMI	364-520	Private									
	Market rate	1,036-1,480										
Note: AMI=Area median income. Units with affordability of up to 30 percent of AMI replace the original Yesler Terrace units.					Choice Neighborhoods grants	30	30	-				
									Land sales	146	42	104

마. 임대주택 নিবি 완화를 위한 시민 참여 수단: 학생 공모전과 시상

서울시는 학생들을 대상으로 저렴주택 개선을 위한 디자인 대회를 개최하여 커뮤니티에 관심을 갖게 하며, 스스로 지역의 문제를 찾고, 이를 해결하려는 노력을 적극적으로 지원하고 있는 HUD의 사례를 참조할 필요가 있다. 또한 실제 저렴주택 개발사례와 규제개선사례들을 제시함으로써 지역에서 필요한 전략을 찾는 데 도움을 주고 있으며, 우수 공공임대주택 커뮤니티 수상 프로그램을 개최하며, 각 편드가 목표로 하고 있는 대상이 되는 단체를 시상하며, 홍보하고 있다.

〈표 39〉 HUD의 저렴주택 학생 디자인/계획 공모전



주, 도시, 타운, 카운티 전체를 대상으로 저소득 및 중간소득 가구 대상의 저렴주택 공급을 위한 규제를 개선하고, 저렴주택 개발과정의 의미 있는 변화를 이끌어낸 주체를 대상으로 하여 우수 공공임대주택 커뮤니티를 선정하여, 수상하고 있다. 수상 대상은 개인, 단체, 주 정부, 시 정부, 개발업자, 시민단체, 비영리기구 등을 망라하고 있다. 시상은 크게 4개 부문으로 구성되는데 각 부문은 다시 세부 분야로 구성된다. 첫째 수상 부문은 주택과 커뮤니티 디자인에 관한 상(Housing and Community Design Awards)으로 양질의 주택과 활력있는 커뮤니티를 위해서는 좋은 디자인의 역할이 크기 때문에 제정된 것으로 미국건축가협회(American Institute of Architects)와 함께 2000년부터 시상하고 있으며, 저소득 또는 소득혼합형 주택의 신규 건설, 리모델링 등을 포함한다.

주택과 커뮤니티 디자인에 관한 상은 4개의 세부 부문으로 구분되는데 세부 부문으로는 주민 참여형 디자인을 통해 공동체 회복에 대한 상(Community-Informed Design Award), 주거지와 커뮤니티 어메니티의 연결을 통해 소득 혼합형 주거지와 복합개발을 달성하거나, 또는 대중교통체계를 크게 개선한 것을 대상으로 하는 상(Creating Community Connections Award), 저렴주택 디자인상(Excellence in Affordable Housing Design Award), 장애인에 대한 주택접근성을 개선한 것에 대한 상(Housing Accessibility)이 있다. 두 번째 수상부문은 기회와 권한에 대한 상(The Opportunity and Empowerment Award)으로 저소득 또는 중간소득 거주민 차원에서 경제발전, 교육, 고용, 주택 선택 및 접근성과 관련하여 커뮤니티 디자인으로 탁월한 대상에게 수여되며, 1988년부터 시상된 상은

미국계획가협회(The American Planning Association)와 함께 시상하고 있다. 세 번째 수상 부문은 건강한 집에 대한 상(The Awards for Healthy Homes)으로 2015년부터 미국환경건강협회(The National Environmental Health Association)와 함께 시상하고 있는 것으로 저소득 또는 중간소득의 거주민에게 측정가능한 정도의 건강 개선의 효과가 있는 대상에게 수여된다. 건강한 집에 대한 상은 3개의 세부 부문으로 구분된다. 마지막으로 2012년부터 시상하고 있는 부분으로 새로운 파트너십을 통해 주택과 커뮤니티 개발에서 새로운 시도를 통해 소기의 성과를 거둔 파트너십을 대상으로 시상하는 the Award for Public-Philanthropic Partnerships이 있다.

〈표 40〉 HUD의 공공임대주택 커뮤니티 수상 프로그램의 구분

상위 부문	세부 분야	비고
Housing and Community Design Awards	Community-Informed Design Award	미국건축가협회 (American Institute of Architects)
	Creating Community Connections Award	
	Excellence in Affordable Housing Design Award	
	The Housing Accessibility	
The Opportunity and Empowerment Award		미국계획가협회 (the American Planning Association)
The Awards for Healthy Homes	The Cross Program Coordination Award	미국환경건강협회 (the National Environmental Health Association)
	The Policy and Research Innovation Award	
	The Public Housing/Multifamily Housing Award	
the Award for Public-Philanthropic Partnerships		

〈표 41〉 HUD의 님비 완화를 위한 시상 및 님비완화사례 공유

Highlighting Best Practices Through the HUD Secretary's Awards



Recognizing and sharing best practices in the field is one of the ways in which HUD's Office of Policy Development and Research (PD&R) fulfills its mission to inform policy development and implementation and improve life in American communities. Since 1997, the annual [HUD Secretary's Awards](#) have highlighted projects that demonstrate best practices by improving the quality of life of low- and moderate-income households. The HUD Secretary's Awards comprise four categories: the Housing and Community Design Awards, the Opportunity and

Empowerment Award, the Awards for Healthy Homes, and the Award for Public-Philanthropic [Partnerships](#).

HUD 수상을 통한 좋은 사례의 전파

Award Categories



American Institute of Architects - Housing and Community Design



American Planning Association - Opportunity and Empowerment



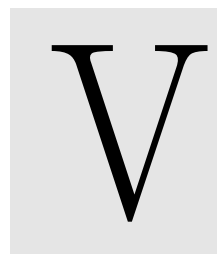
Secretary's Award for Healthy Homes



The Secretary's Award for Public-Philanthropic Partnerships - Housing and Community Development in Action

HUD 각 부문별 수상 소개

맺음말



1. 연구의 요약

2. 정책제언

V. 맺 음 말

1. 연구의 요약

1989년 「주택200만호 건설계획」의 일환으로 도입된 영구임대주택 공급으로부터 시작된 공공임대주택 정책은 시기별, 정권별로 다양한 형태의 공공임대주택을 도입하여 왔다. 최근에는 대규모 신규건설 방식의 문제를 완화하기 위해 기존주택을 매입하고, 이를 임차하는 새로운 방식을 도입하기도 하였으며, 공공임대주택 이외 저소득 무주택 임차가구에 대한 주거복지 저변 확대를 위한 주거급여와 민간공급 공공지원주택 등의 정책도 지속적으로 추진하고 있다. 그러나 공공임대주택은 주거급여나 전세자금대출 등 다른 정책수단과 비교할 때 지원대상 가구의 삶의 질 향상에 가장 효과적인 정책수단으로 평가받고 있으며, 여전히 공공임대주택의 지원을 요구하는 저소득가구의 수에 비해 공급되는 공공임대주택의 양은 부족하여 지속적인 공급의 필요성에는 공감대가 형성되어 있다.

임대주택 재고확보가 중요하다는 정책 방향에 대해서는 공감대를 가지고 있으나, 임대주택이 공급되는 지역에서는 님비 현상 등으로 인해 실제 임대주택 공급에는 어려움을 겪고 있다. 임대주택에 대한 님비현상은 매우 오래된 문제이나, 사회적·계층간 통합이 강조되고 있는 지금의 시점에서조차 문제가 완화되지 않고, 오히려 고착화되어 가고 있는 것이 현실이다.

그러므로 본 연구의 목적은 저소득 계층의 주거안정을 위한 임대주택 공급뿐만 아니라, 지역간·주민간 갈등유발 요소를 완화하고 공동체 문화 활성화 등을 위한 논리적 근거를 마련하고, 이를 작동하게 하는 방안을 모색하고자 한다. 보다 구체적으로는 서울시의 임대주택건설 공급의 활성화와 임대주택 거주자의 차별적 요소를 완화하기 위한 입법방안을 제안하고자 한다.

님비 사례의 전개과정과 완화방안 마련을 위해 먼저 특수학교, 화장품연구소, 정비공장, 신재생에너지, 대학기숙사 등 다양한 님비 사례들을 살펴보았다. 보다 구체적으로는 공공임대주택에 대한 서울시민의 인식조사를 분석하였고, 서울시에서 추진하고 있는 다양한 임대주택의 공급과정에서 나타나는 민원내용을 분석하였다. 먼저 인식조사의 분석결과, 서울시민은 대부분 공공임대주택에 대한 필요성과 주거지원 방안으로서의 공공임대주택의 역할, 향후 공공임대주택의 공급에 대한 의견 모두 긍정적이었으며, 현재 살고 있는 동네에 저소득층을 위한 공공임대주택이 공급되는 것에 대해서도

긍정적이었다. 그럼에도 불구하고 공공임대주택 님비발생 이유와 해결방안에 대한 설문응답을 확인한 결과, 공공임대주택이 들어서게 되면 집값이 하락하고, 주거환경이 악화될 것이라는 걱정 때문에 님비가 발생하며, 이를 해결하기 위해서는 끝까지 주민을 설득한 후 추진해야 하는 것으로 나타났다.

다음으로 서울시의 공공임대주택(행복주택, 역세권 2030 청년주택, 서울리츠 청년임대주택)에서 건설을 추진하는 과정에서 나타난 님비현상을 분석하였다. 분석은 실제 사업을 추진하는 과정에서 작성된 민원서류와 사업담당부서들과의 면담을 통해 이루어졌으며, 분석결과는 다음과 같다.

공공임대주택의 님비현상을 구분해보면 공사착공을 기준으로 공사착공 전 민원과 공사착공 후 민원으로 구분해 볼 수 있다. 공사착공 전 사업초기 단계 민원의 유형들을 살펴보면 기존 토지이용용도가 주거용지(임대주택용지)로 용도 변경됨에 따라 님비현상이 나타나고 있었다. 구체적 이유로는 주민공청회 미실시, 교통정체 가중(도로확충, 지하철노선유치 등), 학교부족(학급과밀화), 편의시설 부족, 임대주택 건립에 따른 기존 아파트가격 하락 등이 언급되었다. 반면 공사착공 후 민원의 양상 등은 소음, 먼지, 조망권 및 일조권 침해 우려로 인한 이의 해소를 요구하는 민원을 제기하는 것으로 나타났다. 종합적으로 살펴보면 표면적인 반대이유는 크게 환경오염(소음, 분진, 환경오염, 산사태, 토사유출 등), 절차상 하자 및 특혜(절차상의 하자, 주민공청회 미개최, 수의계약 특혜 등), 교통혼잡과 조망권 피해(교통혼잡 우려, 조망권 및 일조권 피해 등), 범죄 우려(범죄 증가) 등으로 유형화 할 수 있으며, 실질적 반대사유는 크게 집값 하락(임대료 하락, 집값 하락 등)과 보상 요구(보상금 요구, 편의시설 등 요구)로 구분할 수 있다.

공공임대주택에서 나타나고 있는 님비현상을 완화하기 위해 국내외 선행연구를 분석하였고, 공공임대주택의 공급과정에서 나타나는 님비문제를 해결하기 위해 도입된 입법과정의 전개과정과 시사점을 도출하였다. 먼저 입지로 인한 갈등을 해결하기 위한 방법으로는 공공임대주택이 갈등의 원인이 된다는 전제 하에 경제적손실을 보상하기 위해서는 합당한 보상제도의 마련이 필요하며, 부정적 효과를 완화하기 위해서는 시설 또는 운영 변경이 필요하고, 절차적 정당성을 확보하기 위한 노력이 필요하다.

우리보다 먼저 공공임대주택을 포함한 저렴주택을 공급하는 과정에서 님비문제를 경험한 해외사례의 시사점을 도출하기 위해 매사추세츠의 저렴주택공급 의제처리법(Comprehensive Permit Law), 캘리포니아의 주택기본법(Housing Element Law), 일리노이의 저렴주택계획 및 항소법(Affordable Housing Planning and Appeal Act)의 개요와 전개과정을 분석하고, 성과와 한계를 분석하였다.

매사추세츠의 저렴주택공급 의제처리법을 통해 주택정책의 지방 분권화가 실현되었다. 개별 시 단위에서 토지이용규제를 통해 저렴주택의 공급을 방해하였는데 초기에는 주 정부가 직접 저렴주택의 공급을 주도하였다. 그러나 주 정부의 공적 재원이 부족해짐에 따라 기존의 방식으로 저렴주택을 공급하기에 어려움을 겪게 되면서 저렴주택공급 의제처리법을 제정하였다. 이를 통해 친시장적 인센티브와 정부 보조금이 결합되면서 개발업자가 보조금을 활용하여 개별 시 단위의 토지이용제한에 저촉을 받지 않게 되었으며, 연방정부 및 주 정부의 통제에서 지방 정부의 권한이 강화되는 저렴주택 정책의 분권화가 실현되었다.

캘리포니아의 주택기본법을 통해 공정배분 계획이 실현되었다. 저렴한 임대주택의 공급이라는 목표는 이상적인 목표일 수 있고, 각 도시는 성장관리라는 목표 아래 저렴한 임대주택을 제한하거나, 지역주민의 반대에 부딪혀 왔다. 캘리포니아의 주택기본법도 결국은 도시가 지닌 고유의 토지이용규제를 완화하거나 참여의 인센티브를 제공하여 공정배분 계획을 실현하는 것이다. 최근에는 현재 저소득층 인구가 많이 거주하고 있는 지역에도 주택 공급량을 계속 늘리는 것이 공정배분의 개념과 일치하지 않으므로 지역별, 계층별로 차등적이고, 유연하게 적용되어야 한다는 의견도 존재하며, 해당 지역의 기반시설 용량의 여건에 따라 저렴주택 공급의 속도 또한 조절되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

일리노이주의 저렴주택계획 및 항소법을 통해 지방정부 단위에서 저렴주택 개발 계획 의무화하기 위해 노력하였다. 즉, 법 제정의 목적이 저렴주택 개발을 막는 카운티 정부 및 시 정부의 지역 조례 및 규제를 완화하도록 하는 것이었다. 그러나 법을 통한 님비문제 해결이라는 새로운 방안을 제시하였지만 이를 위해서는 정교한 자료 구축이 선결되어야 하는 운용상의 문제 등이 존재한다. 그러므로 개발업자가 항소 절차에 들어가기에 앞서 해당 지방정부와의 협상, 공청회, 지역신문 등의 홍보 활동 등 다양한 의견수렴 과정을 거치기를 권고하고 있다. 즉, 무조건적으로 항소라는 법률 절차를 밟을 것이 아니라 지역 사회의 우려를 파악하고, 기존 주민 의사를 존중하며, 향후 저렴주택 개발 계획이 지역 사회에 미칠 영향 및 필요성에 대해서 설명을 해주는 것이 바람직하다고 인식되고 있다.

서울시 임대주택 공급의 님비 완화를 위해서는 임대주택 공급에 대한 사회적 합의의 과정이 필요하다. 님비현상이 심하게 발생했던 사례를 보면, 계획과정의 초기부터 해당 지역주민이 참여하지 않았거나, 최초 계획에는 반영되지 않았으나 사업계획의 변경 등을 통해 임대주택이 공급되는 경우였음을 확인할 수 있다. 그러므로 해당 공급지역

의 주민들이 초기부터 적극적으로 계획에 참여하여 공감대를 형성하고, 자유롭게 의견을 제시할 수 있도록 하는 과정은 더욱 중요할 수 있다. 또한 임대주택에 대한 긍정적 인식의 확산을 위해 임대주택 공급지역뿐 아니라 일반 시민을 대상으로 한 교육, 홍보 프로그램 등을 통해 임대주택을 이해하고, 공감할 수 있어야 한다.

서울시가 추구하는 다양한 목표 가운데 저렴주택의 공급의 우선순위를 정립할 필요가 있다. 그리고 저렴주택 공급의 목표를 달성하기 위해 현재 저렴주택의 공급을 촉진하거나, 저해하는 정책, 제도, 관행들이 무엇이고, 어떠한 방식으로 저렴주택 공급에 영향을 미치는지 면밀히 조사할 필요가 있다. 또한 서울시가 지역의 넘비현상으로 인해 직접 저렴주택을 충분히 공급하기 어려운 상황을 개선하기 위해서는 자치구 스스로 지역에서 필요한 공공임대주택 수요를 산정하고, 이에 대응하는 공공임대주택 공급계획을 마련할 수 있도록 적극적으로 도움 필요가 있다.

이를 위해 서울시가 갖고 있는 권한을 조정하고, 실효성 있는 인센티브 구조의 개발이 필요하다. 먼저 권한 조정의 측면에서 현재 서울시가 갖고 있는 권한이지만 자치구에게 위임했을 때, 자치구의 저렴주택 공급에 기여할 수 있다면 이를 위임하고, 중앙정부에게 있는 권한이지만 서울시에게 권한이 위임된다면 시민의 주거복지에 기여할 수 있는 권한이라면 지속적으로 권한의 위임을 요구할 필요가 있다. 다음으로 실효성 있는 인센티브의 측면에서는 자치구가 해당 지역의 공공임대주택 소요에 대응한 저렴주택 목표를 달성한 경우에는 서울시는 이에 상응하는 지원을 하고, 그렇지 못한 경우에는 제재를 가하는 구조를 만들 필요가 있다.

임대주택 넘비 완화를 위해 시민들이 참여할 수 있도록 적극적으로 지원할 필요가 있다. 예를 들어 시민과 학생들을 대상으로 공공임대주택 개선을 위한 공모전 등을 통해 지역과 공공임대주택에 관심을 갖게 하고, 이를 해결하기 위한 노력들을 적극적으로 지원할 필요가 있다. 또한 실제 공공임대주택 개발사례와 갈등조정 성공사례 등을 공유하고, 홍보함으로써 자치구가 실제 공공임대주택을 공급하려고 할 때 당면하게 되는 문제와 갈등들을 사전에 인지하고, 해결할 수 있는 역량을 제고하기 위한 체계를 구축할 필요가 있다.

공공임대주택 개발에 대한 규제를 개선하고, 공공임대주택에 대한 인식과 태도를 변화시키기 위해서는 다양한 노력이 지속될 필요가 있다. 이를 위해서는 공공임대주택에 관한 넘비현상을 적극적으로 해소하기 위한 다양한 주체들의 노력들을 알리고, 이러한 문제를 겪고 있는 지역이 이를 참고하여 해결할 수 있도록 도움 필요가 있다. 또한 지역의 좋은 자산으로서 활용되고 있는 좋은 사례들을 적극적으로 홍보하고, 공동체 활

성화를 위한 관련 주체들의 노력을 높이 평가할 필요가 있다. 이를 통해 공공임대주택이 지역의 부담이 되기보다는 지역의 자산이 될 수 있다는 인식이 확대될 수 있도록 적극적으로 노력해야 한다.

2. 정책제언

서울시의 임대주택건설 공급의 활성화와 임대주택 거주자의 차별적 요소를 완화하기 위한 입법방안을 제안하고자 한다. 도시지역에서 저소득층이나 임대주택을 배제하고자 하는 님비현상이 나타나는 것은 우리나라만의 특별한 상황이 아닌 일반적인 현상으로 볼 수 있다. 특히 우리나라는 정책적으로 주택의 자가 보유를 지원해 온 결과, 자가 주택에 대한 선호가 높고, 보유자산 가운데 주택이 차지하는 비중이 높기 때문에 주택 가격에 영향을 줄 수 있다고 판단되는 외부 변화에 민감하게 반응하는 것은 충분히 예측 가능한 사실이다. 특히 중앙 정부가 주도적으로 임대주택을 대량 공급해 온 우리나라의 현실에서 현재와 같은 물량 위주의 공급방식을 유지한 채 공공임대주택과 관련한 갈등을 한 번에 해결할 수 있는 방안을 마련하는 것은 어려운 일임을 인지할 필요가 있다.

먼저 임대주택과 관련한 갈등을 완화하기 위해서는 임대주택의 수요, 공급, 배분의 문제를 종합적으로 고려해야 한다. 즉, 공공임대주택의 수요를 파악하기 위한 제도의 보완이 필요한데 특히 공공임대주택의 수요를 자치구별로 파악하고, 수요의 변화를 면밀히 반영할 수 있도록 정기적인 조사의 근거를 마련해야 한다. 현재 주택수요와 관련하여 시행되는 가장 자세한 조사는 주거실태조사인데 2017년 이전의 경우 예산 등의 문제로 충분한 자료 수를 확보하기 어려워 서울시의 자치구별로 주택수요를 추정하지는 못한 실정이다¹⁹⁾. 그러므로 공공임대주택의 자치구별 수요를 면밀히 파악하고, 수요의 변화를 반영한 공급계획을 수립하기 위해서는 (가칭)공공임대주택 수요실태조사 등의 신설이 필요하며, 지속적인 자료 확보를 위해 이에 대한 예산과 계획에 대한 근거를 마련할 필요가 있다.

다음으로 공공임대주택의 공급을 위해서는 대규모 가용지가 부족한 서울시의 현실에서 민간 협력을 통한 공급에 관심을 둘 필요가 있다. 민간 협력의 활성화를 위해서는 지역 여건을 고려한 공공임대주택의 공급방식(복합개발 등), 공급유형(사회주택, 공공

19) 2017년의 경우 서울시 자치구의 주택수요 파악을 위해 국토부와 서울시가 공동으로 16,000부를 조사하고 있다.

지원주택 등), 참여유인방안(용적률 상향 등 인센티브) 등이 포함될 수 있다.

공공임대주택의 배분과 관련해서는 공공임대주택 공급 주체와 함께 논의될 필요가 있는데 공공임대주택 갈등을 완화하기 위한 입법방안에 앞서 먼저 논의가 필요한 것은 임대주택을 누가 공급할 것인가에 대한 논의와 지속가능한 공급을 위한 권한의 분배 또는 위임이다. 권한의 조정과정에는 어떤 사람이 해당 지역의 공공임대주택에 입주할 것인지를 결정하는 “입주자 선정 권한”도 포함되어야 하며, 이를 통해 공급주체 스스로 공공임대주택의 책임과 자율성 간의 균형을 고려할 수 있도록 해야 한다. 또한 현재와 같이 특정계층이 집중되는 형태의 임대주택보다는 사회통합형 임대주택을 지향함으로써 이를 통해 지역주민의 다양한 공공임대주택 수요를 충족시킬 수 있도록 하여야 한다. 주 정부의 공적 재원이 부족한 상황에서 도입된 매사추세츠의 저렴주택공급의 제처리법을 통해 저렴주택의 공급을 위한 인센티브의 결합을 가져왔고, 결국 주택정책의 지방분권화가 실현되었음을 상기할 필요가 있다²⁰⁾.

주택정책의 지방분권화 즉, 서울시 자치구가 해당 지역의 공공임대주택을 공급하는 주체가 될 수 있다면 다음과 같은 입법방안을 고려해볼 수 있다. 저렴주택 부족 문제를 해소하기 위해 일리노이주 의회는 저렴주택계획 및 항소법을 제정하여 2004년 1월부터 시행하였는데 이 법은 지방정부 단위에서 저렴주택 개발 계획 개획을 의무화하는 것을 목적으로 하였다. 이를 통해 지방정부의 지역 조례와 규제를 완화하였고, 과거에 비해 저렴주택을 원활히 공급할 수 있게 되었다. 다만 모든 문제를 법으로 해결하기에 앞서 개발업자가 지역 사회의 우려를 파악하고, 기존 주민 의사를 존중하며, 향후 저렴주택 개발 계획이 지역 사회에 미칠 영향 및 필요성에 대해서 설명을 해주는 것이 바람직하다는 인식이 확산되고 있음에도 주목할 필요가 있다.

또한 캘리포니아주는 주택기본법(Housing Element Law)을 통해 주 정부가 달성해야 할 저렴주택의 총량을 시 정부에 의무적으로 할당하였고, 이를 준수하기 위한 시 정부의 노력에 대해서는 용적률 규제 완화 또는 세금의 면제 등과 같은 적절한 인센티브를 부여하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 특히 주택기본법 안에서는 할당된 주택소요량을 거래하거나 이전할 수 있도록 하는 제도를 운용하고 있다. 서울시 자치구의 제반 여건이 다른 상황에서 자치구가 할당된 주택소요량을 자치구 내에서 공급할 수 없다면 이를 다른 자치구에 이전하는 거래를 통해 서울시 전체적으로 공공임대주택의 총량을 증가시킬 수 있다. 다만 이에 대한 다양한 이해 당사들과의 사회적 합의를 도출하는 과

20) 물론 계획법규의 주체와 권한의 차이로 인해 현재 서울시의 자치구는 미국의 시 정부와 달리 토지이용규제 등 법률을 통해 공공임대주택의 공급을 막고 있지는 않음

정이 필수적이며, 전체적인 공공임대주택의 물량 목표는 달성할 수 있지만 서울시 전역에 균일하게 공공임대주택을 공급하기는 어려울 수 있다는 한계 또한 존재한다.

기존의 중앙 정부 주도의 공공임대주택 방식을 위와 같이 자치구가 직접 공급하는 방식으로 변환하기에는 많은 한계가 존재한다. 먼저 서울시가 자치구에 필요한 공공임대주택의 총량을 할당하기 위해서는 주택시장과 관련한 다양한 자료를 자치구 단위로 지속적으로 구축해야 한다. 또한 공공임대주택과 관련한 합리적이고, 실효성 있는 보상체계를 구축할 필요가 있다. 물론 인센티브 구축에 앞서 필요한 것은 공공임대주택 공급과 관련하여 빈번히 등장하는 집값 하락에 대한 명확한 인과관계를 밝힐 필요가 있다. 공공임대주택의 공급과 관련하여 인센티브를 제공한다는 것은 다시 말하면 공공임대주택이 공급됨으로써 주변 지역의 주택가격의 하락이라는 경제적 손실이 발생하였다는 것을 의미하기 때문이다. 즉, 공공임대주택 공급과 주변 지역 주택가격의 하락이라는 인과관계가 명확하고, 집값 하락을 미치는 공간적 범위와 가격 하락의 정도를 정확히 알 때, 그에 합당한 보상체계를 구축할 수 있을 것이다. 공공임대주택의 종류가 다양해짐에 따라 각 유형의 공공임대주택 1호가 공급되었을 때 자치구가 부담하게 되는 단기적/장기적 재정부담 등에 대한 예측도 동시에 이루어져야만 공공임대주택의 할당 및 보상이 원활히 이루어질 수 있을 것이다.

현재 자치구의 공공임대주택 공급상황을 고려하여 보상체계가 운용될 필요가 있다. 공공임대주택이 기존에 공급되지 않았던 새로운 정책이 아니므로 현재 서울시 자치구에는 비균등적으로 공공임대주택이 분포되어 있다. 그러므로 공공임대주택을 할당하거나, 할당 또는 공급에 대한 인센티브 방식에 있어서 현재 자치구에 공급된 공공임대주택의 유형과 양을 고려할 필요가 있다²¹⁾. 임대주택 재고확보가 중요하다는 정책 방향에 대해서는 공감대가 형성되어 있으나 여전히 임대주택이 공급되는 지역에서는 님비문제로 실제 공급에는 어려움을 겪고 있다. 우리보다 이전부터 극심한 님비문제를 겪어온 해외에서도 다양한 입법방안을 통해 지속적인 노력을 기울였음에도 불구하고, 어느 정도의 개선이 있었을 뿐 완벽히 해결되고 있지는 않다.

그러므로 공공임대주택에 대한 님비문제를 해결하기 위해서는 우리나라의 주거 환경과 법체계에 적합한 입법방안을 모색하는 것과 동시에 임대주택의 공급이라는 목표에 대한 사회적 합의를 이끌어내기 위한 다양한 주체들의 노력이 요구된다. 실제 임대주택을 공급하는 지역에서는 해당 지역의 주민들이 초기부터 적극적으로 계획에 참여하

21) 고진수(2016)에 따르면 영구임대와 국민임대가 다른 자치구보다 많은 지역에서 공공임대주택에 대한 님비 현상이 심하게 나타나고 있음

여 공감대를 형성하고, 자유롭게 의견을 제시할 수 있도록 하여야 한다. 또한 임대주택에 대한 긍정적 인식의 확산을 위해 임대주택 공급지역뿐 아니라 일반 시민을 대상으로 한 교육, 홍보 프로그램 등을 통해 임대주택을 이해하고, 공감할 수 있어야 한다. 마지막으로 임대주택이 지역의 부담이 아닌 지역의 자산이라고 인식의 전환을 가져올 수 있는 매력적인 임대주택을 공급하기 위해 노력할 필요가 있다.

본 연구는 서울시의 임대주택건설 공급의 활성화와 임대주택 거주자의 차별적 요소를 완화하기 위한 입법방안을 제안하고자 하였으나 다음과 같은 한계를 갖는다. 먼저 임대주택건설 공급의 활성화와 임대주택 거주자의 차별적 요소에 모두 영향을 미치며, 시급히 다루어야 할 문제인 임대주택 공급에 관한 갈등현상을 주요 연구 내용으로 다룸으로써 임대주택의 공급 이후에도 겪을 수 있는 임대주택 거주자의 다양한 차별상황을 고려하지 못하였다. 또한 임대주택 공급에 관한 갈등을 완화하기 위해 필요한 제도 및 조례 등의 구성 내용인 목표, 전략, 규제 및 인센티브 방안 등을 도출하지 못하였다. 마지막으로 서울시의 입법방안에 대한 가이드라인을 도출하기 위해 분석한 미국의 입법사례의 경우, 법 체계 측면에서 미국의 주 법과 서울시 및 자치구에서 제정이 가능한 법률·조례의 위계가 상이함에 따라 공공임대주택의 공급, 관리, 인식 제고 방안의 입법방안을 직접 적용하기 어렵다는 한계를 갖는다.

〈 참고 문헌 〉

■ 연구논문

- 강신욱 외 4인(2005), 사회적 배제의 지표개발 및 적용방안연구, 한국보건사회연구원
- 고진수, 이창무, 「행복주택이 인근 주택가격에 미치는 영향」, 주택연구, 제25권 제2호, 153-174, 2017
- 김성희, 「지방공기업 공공임대주택사업의 적자수지 개선연구」, 예산정책연구, 제3권 제1호, 263-286, 2014
- 김위정(2003), 공공임대주택 주민들에 대한 사회적 배제연구, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문
- 김주진 외, 「사회통합을 고려한 임대주택정책 및 개발사례의 특성 연구」, 국토계획, 제40권 제6호, 159-176, 2005
- 김주진, 서수정, 정경일(2005), 사회통합을 고려한 임대주택정책 및 개발사례의 특성 연구, 국토계획, 40(6), pp.159-176
- 남상호, 김갑열, 허강수(2014), 사회적 혼합 주거단지의 갈등관리: 서울시에서 조성된 주거단지를 중심으로, 한국지역개발학회지 26(5), pp.265-285.
- 박관민, 송명규, 이경진(2009), 임대아파트 단지에 대한 사회적 배제의 실증연구: 용인시 동백지구를 사례로, 도시행정학보 22(3), pp.107-131
- 박길용 (2007). 비선호시설 입지선정 성공사례에 관한 연구. 한·독사회과학논총, 17(3), 147-176.
- 서수정, 김주진 외(2004), 국민임대주택의 사회통합적 계획방안 연구, 대한주택공사
- 심준섭 (2008). 님비(NIMBY) 갈등의 심층적 이해. 한국공공관리학보, 22(4), 73-97.
- 전주상 (2000). 비선호시설 입지갈등요인에 관한 연구. 한국사회와 행정연구, 11(2), 275-295.
- 정성기(2001), 사회적혼합이 전제된 공동주택 평형혼합 방법에 관한 연구, 전남대학교 석사학위논문
- 지병문, 지충남 (2002). 시민참여방식을 통한 님비(NIMBY)의 해결 방안. 한국지방자치학회보, 14(1),181-205.

■ 보고서

- 고진수(2016), 공공임대주택에 대한 인식 차이: 서울시민, 공무원, 시(구)의원 비교, 한국주택학회 정기학술대회 발표자료
- 권용석·최영국, 「국책사업 사회갈등 해소에 대한 독일사례 검토」, 국토연구원, 2011
- 박형서 외, 「공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향 연구」, 국토연구원, 2004
- 이양주 외, 「주민기피시설 해법, 성공사례에서 찾자」, 경기연구원, 2012

(판권지)

임대주택 임차인의 권익보호를 위한 임대주택 공급 및 임차인 차별금지 방안 연구

발행일 : 2017년 12월

발행처 : 서울특별시의회 사무처

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 김경호

주관부서 : 도시계획관리전문위원실(수석전문위원 조정래, 입법조사관 임경숙)
입법담당관(입법담당관 배선희, 입법조사관 김용원, 주무관 이수호)

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울특별시의회 의원회관
전화) 02-3705-1305 (도시계획관리전문위원실)
전화) 02-3705-1170 (입법담당관)

과제제안 : 서울특별시의회 김정태 의원

연구기관 : 한국주택학회

책임연구 : 지규현 한양사이버대학교 교수

연락처 : 02-3215-7664

발간등록번호 : 51-6110100-000094-01

※ 본 학술연구용역보고서의 지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

(지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하되, 서울특별시의회가 해당 학술연구용역 보고서를 대국민 공개한 이후 용역수행자가 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용·수익을 할 수 있음)

ISBN : 979-11-6161-114-3 93320