

사회통합을 위한 공공임대주택단지의 사회적 혼합방안

천현숙(국토연구원 연구위원)

- 정부는 주거안전망 확충을 위해 2010년 현재 9.5%인 공공임대주택 비중을 2018년까지 12%로 높이는 것을 목표로 주택공급을 추진하고 있음
 - 공공임대주택 공급을 확대해가는 일과 더불어 임대주택만의 단지를 구성하는 것보다는 분양주택과 혼합단지로 조성하는 것이 바람직하다는 인식도 점차 확산되고 있음
- 공공임대주택정책으로 건설되는 보금자리 주택단지에는 다양한 유형의 임대주택이 분양주택과 혼합되어 공급되고 있음
 - 혼합단지에서는 반사회적 행위, 공간적 배제, 심리적 배제 등의 문제점이 나타나고 있으며 특히 공간적 배제가 다른 문제를 초래하는 원인이 되는 경우가 많음
 - 혼합단지가 사회통합적으로 조성되려면 임대주택 유형, 주택규모 차이 등 물리적 혼합방식과 더불어 시설배치 및 디자인 가이드라인, 주거복지지원 및 관리방식 등이 다차원적으로 고려되어야 함

| 정 | 책 | 적 | 시 | 사 | 점 |

- 1 분양주택과 임대주택이 혼합된 주택단지 건설시 임대주택 유형, 주택규모 차이 등이 고려되어야 함. 적절한 임대주택 비율이 지구단위뿐 아니라 단지 내에서도 유지되는 것이 바람직
- 2 분양주택과 임대주택이 외관상 차이가 나지 않도록 로고 표시, 동 일련번호 표기, 마감재질 등까지 고려한 디자인 가이드라인 등이 필요
- 3 혼합단지에 부대복리시설을 충분히 배치하여 혼합단지의 매력도를 높이도록 하고 주거복지 차원의 지원을 통해 임대주택 거주자의 삶의 질을 높여 분양주택 거주자와 차이가 나지 않도록 지원하는 방안이 필요

1. 공공임대주택 공급 현황과 사회적 혼합 필요성

■ 공공임대주택 정책추진 현황

- 보금자리주택 150만 호 중 80만 호를 장기임대주택으로 공급할 계획인데, 장기임대주택에는 영구임대, 국민임대, 분납형임대, 장기전세주택 등 다양한 유형의 임대주택이 포함되어 주택유형과 소득계층의 혼합이 이루어지고 있음
- 정부는 오는 2018년까지 총주택재고 중 공공임대주택이 차지하는 비중을 2010년 현재 9.5%에서 12%로 끌어올리는 것을 목표로 지속적으로 공급을 확대해가고 있음
- 공공임대주택은 지속적으로 물량을 공급하는 것도 중요하지만 커뮤니티를 건강하게 유지하는 차원에서 인근 분양주택과의 원활한 관계형성과 적절한 사회적 혼합으로 사회통합에 기여하도록 하는 것이 필요

■ 사회적 혼합의 필요성

- 공공임대주택은 분양주택에 비해 저소득층이 거주하는 주택이기 때문에 분양주택과 혼합하여 공급하면서도 혼합방식이나 주택유형 등이 적절히 고려되지 않을 경우 사회적 배제가 발생할 수 있음
- 사회적 배제는 계층 간 단절을 초래하여 사회통합을 저해하며 이를 방지할 경우 막대한 사회적 비용을 치르게 되므로 사회통합을 위한 기초여건 조성으로 사회적 혼합 (social mix)이 필요
- 보금자리주택정책이 성공하기 위해서는 공공임대주택에 대한 물량계획뿐 아니라 물리적 혼합을 넘어서서 사회적 혼합을 적절히 이룰 수 있는 방안이 모색되어야 함
- 보금자리주택단지 내 임대 · 분양주택 간의 적절한 혼합방안, 공공시설배치 방안, 그리고 사회적 지원방안이 마련되어야 함

■ 외국의 주거단지 혼합 정책

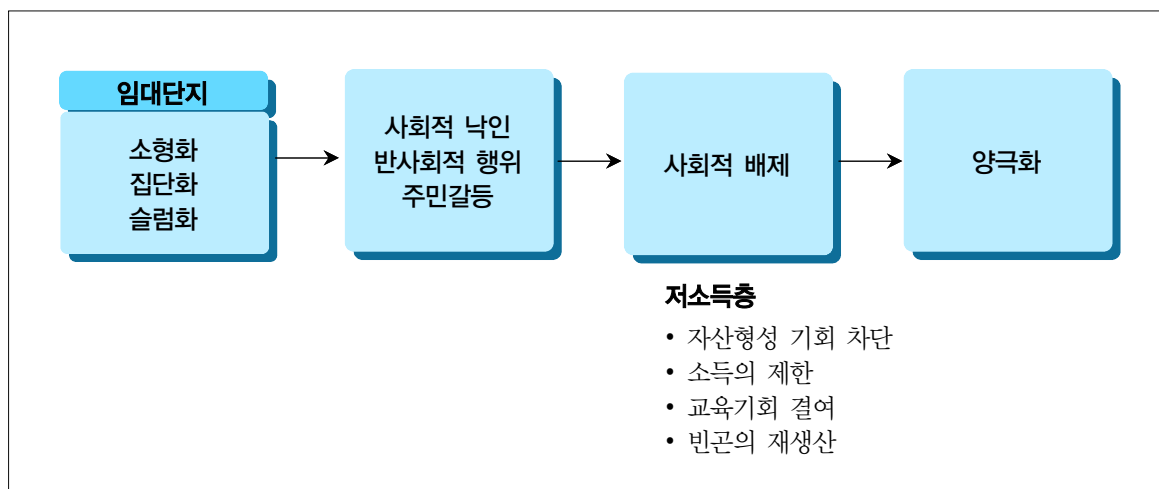
- 외국의 경우 혼합정책을 위해 주택 및 토지정책수단과 주거단지 내 사회적 지원정책이 적절히 활용되고 있음
- 주택 및 토지정책수단을 이용하여 저소득층 주택과 중산층 주택이 공간적으로 혼합하도록 유도하고, 사회적으로도 혼합된 주거지 내에서 계층 간 갈등이 발생하지 않도록 사회적 지원정책을 추진하고 있음

2. 임대주택에 대한 사회적 배제 실태

● 공공임대주택 단지의 특성과 분양·임대주택 혼합유형

■ 소형주택 위주의 공공임대주택단지 집단화

- 대부분 공공임대주택은 소형주택이 집단화된 형태로 공급되면서 그림과 같은 과정을 통해 사회적 양극화까지 초래할 개연성이 있음
- 소형화, 집단화 등 물리적 측면에서의 문제점이 반사회적 행위, 주민 간 갈등 발생 등 행태적 측면의 문제로 발전하여 사회적 배제를 초래하게 됨
- 궁극적으로는 양극화 현상을 가져오게 되는 메커니즘상의 연결고리를 끊을 수 있는 정책이 필요



■ 공공임대주택의 혼합유형

- 1980년대 후반 영구임대주택이 공급되기 시작할 당시에는 독립형 위주였으나 점차 인접형, 단지 내 혼합형, 주동 내 혼합형 등 다양한 유형이 시도되고 있음

혼합유형	배치구성
독립형	영구임대주택만으로 하나의 독립된 단지가 형성(영구임대주택단지가 대표적)
인접형	분양단지와 임대단지가 인접하여 별개 단지로 배치
단지 내 혼합형	임대주택과 분양주택이 한 단지에 혼합
주동 내 혼합형	임대주택과 분양주택이 하나의 주거동 안에 혼합

● 사회적 혼합의 부정적 효과

■ 사회적 혼합방식의 문제점

- 사회적 혼합이 초래하는 부정적 외부효과로는 반사회적 행위, 공간적 배제, 심리적 배제 등이 있음
- 전문가들을 대상으로 한 AHP 조사결과에 의하면 사회적 혼합의 부정적 외부효과는 반사회적 행위가 0.277, 공간적 배제 0.336, 심리적 배제가 0.388로 반사회적 행위보다 공간적, 심리적 배제가 더 큰 것으로 나타남
- 반사회적 행위는 소음, 악취, 주차질서, 치안, 기물파손, 고성방가 등으로 나타남
- 심리적 배제는 생활수준 격차로 인한 스트레스, 이웃과 거리감, 자녀들이 학교나 학원에서 받는 차별이나 구분 등을 포함
- 조사결과 임대주택 거주자들에 대한 사회적 배제는 공간적 배제에서 기인하는 경우가 많은 것으로 나타남

■ 혼합유형별 부정적 효과 정도

- 임대주택과 분양주택이 분리되어 있는 독립형이나 인접형의 경우 주택단지 자체가 분리되어 있기도 하고, 외형적으로 담장을 치거나 주거동 형식의 차별, 마감수준의 차이 등으로 인해 시각적, 물리적으로 차이를 유발하여 임대주택 거주자들에게 상대적 박탈감을 초래
- 단지 내 혼합유형의 경우 임대주택을 외진 곳에 배치하는 경우가 많으며, 부대복리시설을 분양주택 위주로 배치하고 있음
- 혼합 유형별로 구분해보면 전반적으로 봤을 때 단지 내 혼합이나 주동 내 혼합과 같이 적극적으로 혼합이 이루어진 단지에서 부정적 외부효과가 낮게 나타나고 있음

● 공간적 배제의 형태

- 공간적 배제는 입지, 공공시설 접근성, 단지배치, 부대복리시설 배치와 사용, 주거동 형식과 외관 등 다양한 측면에서 나타나고 있음. 임대주택·분양주택을 구분하는 인위적인 담장 설치, 지형 차이를 이용한 공간적 분리, 진출입구 구분, 주차장이나 놀이터 등의 시설 분리 등으로 다양하게 나타남

- 임대주택은 대부분 판상형 복도식 형태로 되어 있어 인근 분양주택과 외형적으로 쉽게 구분되며, 주거동의 재질과 색채 구분, 동별 번호를 분양과 임대 간에 달리하거나 분양과 임대 간에 차량부착 스티커로 구분하는 경우도 있음
- 인근 분양주택 거주자들이 쉽게 임대주택단지임을 알게 됨으로써 의식적으로 임대주택 주민들에 대한 차별의식을 불러일으키고 있는 것으로 나타남

[표 1] 사회적 혼합이 초래하는 부정적 외부효과 예시

	주거동 위치에 따른 물리적 배제 (단지 내 혼합형) 단지 주출입구 왼쪽으로 분양주거동, 오른쪽으로 임대주거동이 배치되어 단지 내 도로에 의해 분리되어 있으며 출입구도 별도로 설치됨
	임대주택과 분양주택의 혼합방식에 따른 물리적 배제(주동 내 혼합형) 분양과 임대가 한 동에 혼합되어 있으나 출입구가 분리되어 있음
	학교시설에 대한 접근성(인접형) 분양과 임대가 인접하여 있고 초등학교가 임대단지에 가까이에 배치되어 있음. 임대단지와 분양단지 사이에 철제담장이 쳐져 있어 분양단지 어린이들은 먼 거리로 돌아서 통학

3. 사회통합을 위한 바람직한 혼합방안과 기대효과

● 사회통합을 위한 구체적 지침 필요

- 혼합을 해야 한다는 당위성 이상으로 “어떻게 혼합하는 것이 바람직한가?”라는 차원에서 구체적 방안 마련이 필요
- 사회적 혼합이 사회통합으로 연결되기 위해서는 혼합단지 조성을 위한 계획방향과 기준이 정비되어야 함
- 현재 물리적 계획기준은 잘 마련되어 있으나, 혼합방식이나 혼합할 때의 구체적인 시설배치 및 디자인 가이드라인, 주거복지 차원의 지원 및 혼합단지의 관리방식 등이 개선되어야 함

● 물리적 혼합방식

■ 임대주택 비율

- 우선 혼합단지에 대한 적정 임대주택 비율이 검토되어야 함. 혼합단지 거주자들을 대상으로 한 조사에서는 평균 27.6%라고 응답한 반면 전문가 조사에서는 40%로 응답. 보금자리주택법에서는 보금자리지구 내 공공임대주택비율을 35% 이상으로 규정
- 「보금자리주택법」상 임대비율은 보금자리주택지구 단위에서 적용되는 것이어서 지구 내 개별 주택단지 차원에서는 임대주택 비율이 분양주택보다 높은 단지도 나타나고 있음. 지구뿐 아니라 단지 차원에서도 적정 임대주택 비율을 유지하는 것이 바람직

■ 분양·임대주택의 혼합유형

- 임대주택 유형별로 규모와 입주계층에 차이가 있으므로 임대주택 유형도 고려되어야 하여 이질성을 최소화하도록 혼합하는 것이 바람직함(예컨대, 국민주택규모 이상의 분양주택은 10년 임대나 장기전세와 혼합)

■ 분양·임대주택의 규모 혼합

- 혼합하는 분양주택과 임대주택의 규모도 고려되어야 함. 전문가들은 임대와 분양을 모두 다양한 규모로 혼합하자는 의견이 42.9%인 반면 입주자들은 비슷한 규모로 혼합을 희망하는 비율이 34.2%로 더 높음. 입주자 입장에서는 규모 차이가 너무 큰 임대주택과 분양주택을 혼합하는 것보다는 비슷한 규모의 주택을 혼합하는 것에 대한 선호도가 다소 높음

【표 2】바람직한 혼합단지의 주택규모

(단위: %)

구분	규모를 비슷하게	분양 아파트 규모를 더 적게	분양 아파트 규모를 임대보다 크게 (중소형)	분양 아파트 규모를 매우 크게 (중대형)	모두 다양한 규모로	계
전문가	28.6	6.1	20.4	2.0	42.9	100.0
입주자	34.2	11.8	15.8	5.3	32.9	100.0

● 혼합단지 내 시설배치 및 디자인

■ 시설배치

- 임대와 분양이 혼합된 단지는 혼합단지 주변에 주민생활 지원시설 등 복지시설과 편의시설을 집중적으로 배치하여 주변 지역의 거점으로 활용하여 혼합단지의 매력도를 높임

■ 디자인

- 외벽 마감재료나 형태적 차별성, 단지 로고표시나 동별 번호를 다르게 사용하는 것 등을 금지하여 분양주택과 임대주택이 외관상으로 식별되지 않도록 함
- 부대시설과 공용시설 배치에 있어서도 분양과 임대 양쪽을 모두 배려하여 거주자 간 접촉기회를 증대시킬 수 있도록 하는 디자인 가이드라인이 필요

● 주거복지 지원 및 단지관리

■ 주거복지 지원

- 복지회관, 공원, 탁아시설, 직업알선과 훈련소 등의 시설 집중 배치. 시설의 입지 외에도 프로그램 개발을 통해 저소득층의 집단화에 따른 소외감을 불식시키고 커뮤니티 활성화를 도모하도록 배려
- 임대주택에 거주하는 아동, 청소년을 위한 교육 프로그램을 강화하여 임대주택 자녀들이 학력에 차이가 없도록 지원
- 또한 분양주택 거주자와 임대주택 거주자 모두 인식의 전환이 필요하며 이를 위한 입주자 교육 프로그램도 운영할 필요가 있음

■ 단지관리

- 현재 「주택법」에서 혼합단지의 경우 분양주택의 관리방식을 따르도록 하고 있는 점도 갈등을 초래하는 요인이 되고 있음

- 분양주택의 입주자 대표회의가 의결기구로서 반드시 구성되어야 하는 단체인 반면 임대주택의 임차인 대표회의는 임의기구이며 의결권이 없음
- 혼합단지 관리의 문제점을 파악하여 관리제도 개선이 필요하고 혼합단지 특성을 고려한 관리가 이루어져야 함

● 기대효과

- 우리나라의 경우 공공임대주택 비중은 당분간 지속적으로 확대해야만 함
- 그러나 임대주택 거주자가 커뮤니티 전체와 통합되지 못하고 고립되거나 배제될 경우, 이는 근린환경의 질적 저하와 사회적 갈등을 초래할 수 있고 그 비용은 사회전체가 부담해야 함
- 물리적·사회적으로 적절히 혼합된 임대주택 공급은 저소득층 주거안정뿐 아니라 사회통합에도 기여할 수 있음. 이러한 방향의 주거단지 조성을 통해 사회적 혼합을 넘어서서 사회통합에도 기여하도록 노력해나가야 할 것임

● 국토연구원 주택토지연구본부 천현숙 연구위원(hschun@krihs.re.kr, 031-380-0312)