

SEOUL ECONOMIC BULLETIN

생생리포트

■ 공공임대주택과 소셜믹스

오정석 (SH공사 도시연구소 수석연구원)

공공임대주택과 소셜믹스



오정석*

SH공사 도시연구소 수석연구원

ojs94@i-sh.co.kr

1. 서울시 공공임대주택의 소셜믹스 도입 배경

80년대 후반 공공임대주택은 대규모로 공급되거나 분양단지와 임대단지가 구분되어 공급되었기 때문에 사회적 배제현상이 나타났다. 즉, 대규모 공공임대단지 지역이 침체되고 저소득층 또는 사회적 약자 층이 다른 계층과 단절되는 현상이 나타난 것이다. 공공임대주택에 거주하는 입주민은 저소득층이라는 부정적 이미지가 형성되면서 지역주민과의 갈등과 사회적 차별현상이 발생하게 되었다.

공공임대주택이 집중된 지역의 지방자치단체나 지역주민의 반발은 영구임대주택단지 등이 대단지로 분리 및 고립되어 조성되었기 때문이다. 재개발 사업 시 공간적 차별현상이 발생하며, 민간사업자에 의해 주도되는 재개발사업에서 임대아파트는 단지 내 지형이 불리한 지역에 집중적으로 배치된다. 따라서 분양아파트와 임대아파트 사이에 옹벽과 철조

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 경희대학교 행정학박사, 한국주거환경학회 이사, 한국주거학회 이사, 한국부동산학회 학술이사, 한국지방행정학회 이사, 대한부동산학회 이사, 신홍대학교 지적부동산학과 겸임교수, 전 국제협력단(KOICA) 해외사업평가위원, 전 서울시 용역평가위원 및 공무원직접수행연구 평가위원, 전 서울시교육청 교과과정선정위원.
- 서울시 공공임대주택 거주자의 주거만족도 결정요인 분석(2010), 저소득층의 주거안정을 위한 민간주택의 활용방안 연구(2011), 서울시 도시재정비사업에 대한 주민의식조사 연구(2012), 주택관리조직의 서비스 지향성이 서비스품질에 미치는 영향(2013).

망을 설치하여 임대주택 입주민의 통행을 제한하는 등 사회적 배제문제가 심각하다(한겨레21, 2006.04.04).

정부는 2005년 임대주택 개편방안을 발표하면서 소득계층간 사회통합효과를 제고하기 위한 다양한 방안을 제시하였다. 즉, 동일단지에 임대와 분양주택을 함께 배치할 수 있도록 하였다. 국민임대주택의 품질수준을 적정하게 유지하고, 다양한 소득계층이 혼합거주할 수 있도록 공급평형도 다양화하며, 동일단지에 임대와 분양주택을 함께 배치하고, 입주자격제도도 개선 하는 등 사회적 혼합을 위한 정책을 강화하였다.

국토해양부는 제2기 신도시(위례, 판교, 화성 동탄, 김포 한강, 파주, 운정 등)는 소득과 연령이 상이한 계층들이 더불어 생활을 영위하는 사회적 혼합(Social Mix)주거지를 형성 하도록 계획하였다. 보금자리주택지구에는 기존 임대주택 위주의 획일화된 공급유형에서 벗어나 가구특성이 상이한 분양주택과 공공임대주택 입주가구들이 혼재하도록 하였다. 즉, 다양한 유형의 임대주택, 중소형 분양주택을 소득, 선호도 등 계층별 수요에 맞게 보금자리주택으로 공급하기로 했다.

정부의 사회 통합적 정책방향 제시 이전에 서울시는 2003년 ‘공공임대 10만호 건설’을 추진하면서 임대분양 혼합배치를 포함하여 계층 간 화합과 조화를 기할 수 있는 주거단지 조성에 관한 정책방향을 수립하였다. 2003년 공공임대 10만호 건설계획이 발표되면서 임대주택 단지에 대한 부정적 인식으로 임대주택 건립비율을 축소하여 달리는 건립지역 관할 자치구의 건의가 있자 대규모 공급단지인 장지, 발산지구와 구로, 은평, 강일, 노원지구에서는 임대주택과 분양주택의 건립비율을 1 : 1로 하여 건설하기로 정책적 결정을 내렸다.

또한 임대주택과 분양주택을 1:1의 비율로 건설하면서 임대주택의 규모도 18평형(전용 12평)에서부터 33평형(전용25.7평)까지 확대하고, 임대주택과 분양주택을 동일한 단지 내에서 주동을 달리하거나 같은 주동 내에서 라인을 달리하는 등 혼합건립 함으로써 계층 간의 화합과 조화를 이루고 임대주택도 분양주택 수준으로 유지 관리하여 향후 독립된 임대주택단지라는 개념을 불식하고자 하였다.

이에 따라 장지, 발산지구와 은평지구 등 대규모 임대주택 공급단지 건축을 위한 현상설계시 ‘임대주택과 분양주택 혼합배치 방안’을 포함하여 공모하도록 하였다. 또한 2006년 민선4기에 들어서서도 지속적으로 임대아파트를 분양아파트와 동별 구분 없이 혼합배치 하겠다는 의지를 밝히고 있다.(2006년 7월24일, 부시장 지시사항, SH공사, 임대

분양혼합단지의 가시화에 따른 대응방안 모색, 2007, pp.20-21.)

2004년 서울시 의회는 임대아파트와 일반 분양아파트와의 갈등을 해소하기 위해 임대아파트를 별도로 배치하지 않는 「도시 및 주거환경 정비 조례」 개정하였다. 동 조례 제8조(정비계획의 내용 및 세부기준) ①항 2호 바는 장기전세주택 건립에 따라 용적률을 완화받는 경우에는 완화된 용적률의 50퍼센트 이상을 장기전세주택으로 공급하도록 한다고 하여 장기전세주택을 건설하는 경우에 사회혼합계획을 정비계획에 반영하도록 하였다. 동항 동호 라는 임대주택의 건설비율은 (해당구역에 건설하는 주택 전체 세대수의 17퍼센트 또는 주거용 건축물 연면적의 10퍼센트) × (해당 구역에 건설하는 전체 건축물연면적에 대한 주거용 건축물연면적 비율)로 산정된 비율이상으로 하게 되어 있다. 이는 분양과 임대를 혼합하려는 노력으로 풀이된다. 또한 동 조례 제10조(주택재건축사업의 주택규모 및 건설비율)에서는 주거전용면적 60㎡ 이하 규모의 주택을 전체 세대수의 20퍼센트 이상 건설하도록 하여 소규모 즉 좀 더 저렴한 주택이 되도록 노력하는 정책이라 할 수 있다.

2. 서울시 소셜믹스정책 현황 및 문제

1) 현황

서울시는 2003년도 공공임대주택 10만호 건설 정책을 추진하면서 은평뉴타운에 소셜믹스 즉 분양 임대주택 혼합을 최초로 적용하였다. 은평뉴타운은 계획단계부터 사회통합을 고려하여 주거단지를 조성하였으며, '12년 1월 현재 전체 1만4,138세대 가운데 일반분양과 임대아파트가 혼합된 단지가 총 18개 단지 7,488세대(임대 3,195, 분양 4,293)로 52.9%의 비율로 구성되어 있다.

소셜믹스단지는 여러 유형으로 혼합할 수 있는데 특히 은평은 단지별로 구분하지 않고 동별 혼합과 층별 혼합을 실시하여, 주동에 분양과 임대를 혼합하였다. 또한 국민임대, 장기전세, 분양세대 또는 장기전세와 분양세대로 혼합되어 있다. 즉, 분양과 임대간의 차이를 줄이려 하여, 계층간의 차이를 줄이고 사회적 배재와 갈등을 줄일 수 있도록 하였다.

서울시 SH공사의 주택 관리현황은 다음 [표 1]과 같다. 2012년 말 현재, 서울시 SH공사는 336개 단지 137,070세대의 공공임대주택을 관리하고 있으며, 이 중 임대분양 혼합단

지는 164단지(전체 단지의 48.8%), 36,055세대(총세대의 26.3%)이다.

혼합단지 구성은 국민임대 8개 단지, 2,930세대, 국민임대와 장기전세 61개 단지 24,319세대, 외국인임대 1개 단지 88세대, 장기전세주택 10개 단지, 1,771세대, 재개발 29개 단지 4,233세대, 재건축장기전세주택 43개 단지 1,485세대, 주거환경임대 12개 단지 1,229세대이다. 혼합단지 중 분양이 임대보다 많은 단지는 97개 단지이며, 강일 9단지(87%), 천황지구 3단지(96%) 등과 같이 임대가 분양보다 많은 단지가 57개 단지이다.

[표 1] 서울시 SH공사의 분양임대 혼합단지의 주택관리현황

구분	분양·임대 혼합단지	
	단지수	세대수
계	164	36,055
국민임대	8	2,930
국민임대 + 장기전세주택	61	24,319
외국인임대	1	88
장기전세주택	10	1,771
재개발임대	29	4,233
재건축장기전세주택	43	1,485
주거환경	12	1,229

2) 문제점

① 분양임대혼합단지 관리제도 미흡

임대주택법 제28조(임대주택의 관리) ⑥항 “임대주택이 아닌 주택과 임대주택이 같은 건축물 안에 있거나 같은 주택단지를 구성하고 있는 경우에는 임대주택이 아닌 주택의 관리 방법에 따라야 한다.” 고 규정하고 있어 혼합단지의 경우 분양주택의 관리방법을 따르도록 명시하고 있다. 따라서 분양주택 입주자 대표회의가 관리주체가 되어야 하므로 공사는 일반관리업무에 적극적인 역할을 하기가 어렵다. 임대세대의 소유자로서 임대관리만을 별도로 하여야 한다. 서울시 SH공사의 주택관리는 소유자로서의 관리와 임대사업자로서의 관리가 있는데, 전기, 난방, 기계설비 등 시설물유지관리는 분양주택의 관리주체가 수행하고, 임대료 징수, 임대주택 입주자 관리, 특별수선충당금 적립 등 소유자로서의 관리업무를 수행함으로써 관리주체의 이원화에 따른 비효율이 발생하였다.

② 물리적 혼합 외에 사회통합을 위한 다양한 소셜믹스 프로그램이 부족

서울시에서는 은평뉴타운을 시작으로 분양과 임대세대를 물리적으로 혼합하고 있다. 하지만 물리적으로 혼합한다고 해서 사회통합이 이루어지는 것은 아니다. 사회통합을 위해서는 아파트 입주민 간의 소통과 교류를 확대하는 정책 프로그램이 필요하다. 아파트공동체 만들기 등 다양한 정책을 통해 분양임대 혼합단지 입주민들이 상호 이해하고, 교류할 수 있도록 해야 하나, 이러한 정책프로그램은 아직도 부족한 상황이다. 임대단지에 대한 부정적 이미지와 선입견은 분양세대의 주거만족도를 저하시키며, 반사회적 행동등에 노출될 것을 염려하기 때문이다. 심지어 편의시설의 사용에 있어서도 분양세대와 임대세대는 분명 다른 활용도를 보이고 있다. 물리적 혼합을 반대하는 이유로는 빈부간 불편함, 부정적 선입견, 집값에 안좋은 영향, 자녀들에게 안좋은 영향을 미칠까하는 것이다(박근석, 소셜믹스의 문제와 향후 방향, 건축, 2012. pp.18-20).

③ 기존 및 신규 공공임대주택단지(특히 영구임대)의 사회적 배제 문제

공공임대주택은 내부적으로 취약계층의 밀집지역으로 물리적인 무질서나 반사회적 행동으로 인한 갈등 및 관리의 문제가 있고, 외부적으로는 지역사회에 소외되고 인근주민들과의 편견과 차별을 경험하고 있다. 현재, 대부분의 공공임대주택 단지가 서울시 외곽에 위치해 있고, 신규 공급하는 임대주택단지의 경우에도 주변지역과 분리되는 경향이 있는 만큼 임대주택단지가 주변지역과 화합하지 못하는 문제가 발생 가능하다.

사회적 배제 문제는 분양과 임대주택만의 문제가 아니라, 분양 주택 내에서도 주택의 규모에 따라 사회적인 배제가 발생하기도 한다. 서초구 반포자이(공공임대 SHift 혼합)의 경우 분양주택 입주민들이 공공임대주택 입주민들을 배제하려는 움직임이 있다고 한다. 경제적 양극화가 심각한 사회문제로 등장하면서 빈부차이에 의한 사회적 배제가 향후 서울시의 심각한 사회문제가 될 수 있다.

④ 내재된 사회적 배제 문제에 대한 미래지향적 소셜믹스 정책의 부족

공공임대주택 단지의 소셜믹스는 단지 분양세대와 임대세대간의 물리적 혼합을 지향해 왔다. 하지만 빈부간의 격차도 해소해야겠지만, 이제는 급속한 고령화에 따라 세대간의 갈등과 소외 현상이 발생할 가능성이 높다. 일본의 경우 계층간의 혼합보다는 고령자에 대한 사회적 배제 문제를 해결하기 위한 다양한 정책을 추진 중이다. 당장은 분양임대혼

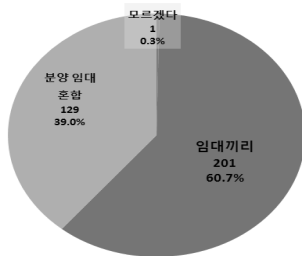
합단지의 주택관리 문제가 시급하지만, 앞으로는 공공임대주택 내에서의 세대간의 소외, 분양주택 간의 사회적 배제, 아파트와 다가구밀집 지역간의 사회적 배제 등이 사회문제가 될 수 있어 이에 대한 대책이 필요하다.

3. 서울시 공공임대주택 입주자의 인식

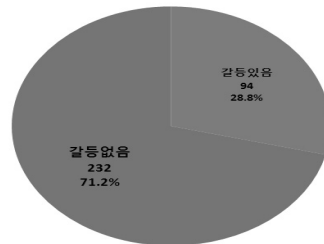
2013년 7월1일부터 약 한달간 서울시 SH공사가 관리하는 공공임대주택(영구, 공공, 국민, 재개발, 장기전세주택)의 입주자들을 대상으로 사회적 혼합, 일자리 제공, 임대료 및 임대료 차등에 관한 의견을 조사하였다.

조사대상은 8개 센터별 임대유형별 입주자로 332명에게 설문하였다. 조사대상의 주택규모는 평균 약 52㎡(약 15.76평), 가족구성원수는 2.7명, 월소득은 105.2만원이었다.

임대세대와 분양세대를 혼합하는 정책에 대해 입주민들은 임대세대끼리 사는게 좋다고 응답한 입주자가 전체 응답자 중 201명(전체의 60.5%)이 응답하여, 분양세대와 혼합하는 것을 꺼리고 있었다. 단지내 소득, 연령, 배경(출신지역 등)이 다른 계층혼합으로 갈등을 경험해 본 적이 있냐는 질문에는 전체 응답자 중 94명(전체의 28.3%)이 갈등경험이 있다고 응답하였다.



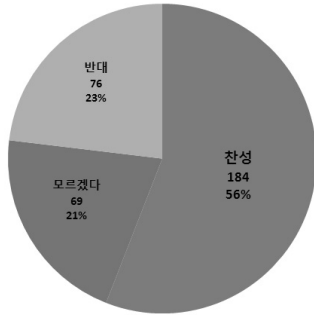
[그림 1] 임대·분양 혼합정책에 대한 생각



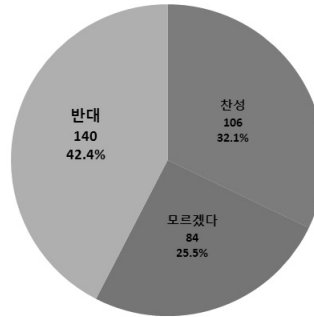
[그림 2] 계층간 갈등여부

소득수준에 따른 임대료 및 임대보증금 차등화에 대해서는 찬성이 184명(전체의 55.4%)이었고, 저소득층을 제외하고 임대료 및 임대보증금을 물가에 맞춰 인상하는 안에 대해서는 찬성이 106명(전체의 31.9%)이었다.

경비, 청소, 소독, 건축 등 노동직 또는 필요한 교육을 받아 기능직, 사무직, 복지사로 취직이 가능하다면 적어도 1-2년 정도 1회에 한하여 한시적으로 근무할 의향을 설문한 결과, 177명 전체의 53.3%가 의향이 있다고 응답하였다.

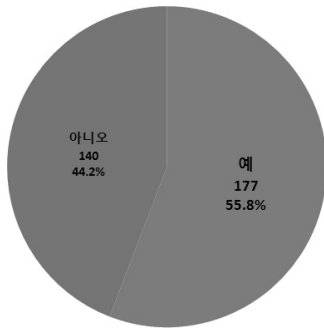


[그림 3] 임대료 차등화방안

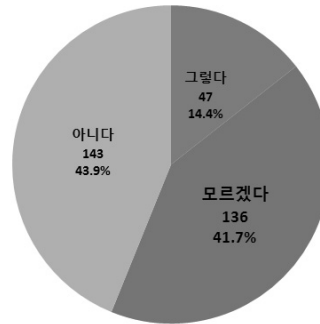


[그림 4] 물가상승률에 연동한 임대료 인상

다른 아파트와 비교하여 거주하는 주택의 관리비 수준에 대해서는 143명(전체의 43.1%)이 비싸지 않다고 답하였고, 47명(14.2%)만이 비싸다고 응답하였다.

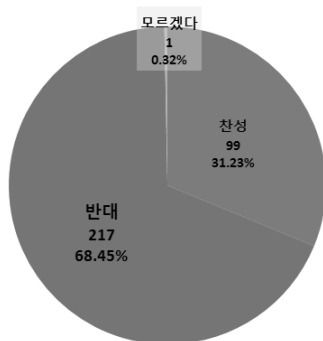


[그림 5] 일자리 제공



[그림 6] 관리비

임차인들이 대표를 뽑아 스스로 관리(임대관리, 청소, 경비 등)하는 방안에 대해서는 99명(29.8%)이 찬성, 217명(65.4%)이 반대하였다.



[그림 7] 임차인 스스로 관리하는 방안

4. 소셜믹스 정책방향

1) 과제

인위적인 계층혼합이 가지는 한계가 있으며, 잠재되어 있는 고령자세대의 사회적 소외에 대한 세대 간의 혼합은 고민하지 않고 있다. 공공임대주택 입주민들의 심리적인 배제의 문제는 단순히 주거단지의 혼합과 각종 정책적 지원만으로 해결하기 어려운 문제라 볼 수 있다. 빈부와 주택규모, 주거유형의 차이로 사람을 판단하는 우리사회의 미성숙한 의식과 관련이 있다고 할 수 있다. 고령화가 가속화 되고 있는 상황에서 분양임대혼합단지 뿐만 아니라, 공공임대주택 내의 세대혼합도 고민해야 할 문제이다

영구임대주택이 입지한 경우, 혹은 영구임대주택에 거주하는 경우 임대거주자나 분양거주자들이 느끼는 부정적인 외부효과가 큰 것으로 분석 된다. 50년 공공임대나, 영구임대의 경우 물리적 배제가 증가할 가능성이 높고, 특히 영구임대 주택단지에 대한 사회적 배제문제는 시급히 해결해야 할 것이다. 외부적인 사회적 배제도 문제지만, 영구임대단지가 슬럼화 되어 입주민들의 주거 만족도를 떨어뜨릴 수 있으므로 이에 대한 대책이 필요하다.

혼합단지 갈등의 가장 큰 이유는 주택관리에 대한 법령의 미비로 나타났다. 주택관리와 관련한 법제정비의 미비가 갈등의 원인이라고 하지만, 궁극적으로 임대주택 거주자에 대한 임차권이 제대로 정립되어 있지 않았기 때문에 발생하는 문제라 볼 수 있다. 민간이든 공공이든 장기적으로 거주하는 입주민 중심의 주택관리체계가 정비되어야 하는데, 현재 주택관리는 소유자 중심으로 되어 있어 이에 따른 갈등이 발생한다.

차이가 많이 나는 계층 간의 혼합은 주민간의 소통의 부재를 가져올 수 있다. 입주민들은 이웃 간의 원활한 소통과 위화감이 들지 않도록, 비슷한 계층끼리 모여 살기를 희망하고 있다. 따라서 공동체 의식의 고취 측면에서는 비슷한 분양임대 혼합단지를 조성할 때, 계층 간의 위화감이 들지 않도록 조성해야 할 것이다. 실제로 은평뉴타운의 경우 분양주택과 장기전세주택, 장기전세주택과 국민임대주택 등을 혼합하는 방식으로 혼합단지를 조성하였다.

재개발지구의 혼합단지보다 택지개발지구 혼합단지의 입주민 갈등이 많았다. 택지개발지구의 경우 혼합단지 입주민간의 갈등이 다른 혼합단지에 비해 상대적으로 많았다. 재개발 단지는 분양과 임대를 구분 관리하여 상대적으로 갈등이 적었으며, 혼합단지조성에

대해서도 긍정적이었다. 특히, 재건축장기전세단지에는 주변의 입지가 좋아 혼합단지 찬성율이 높았다.

소셜믹스 정책의 과제로는 다음과 같다.

임차권 강화와 주택관리(공공, 민간임대) 전반에 대한 개선과제로 우리공사의 과제라기 보다는 국가차원의 정책과제라 할 수 있는데, 임차인들이 자신의 권리를 찾으려 하는 국가적 차원의 정책개선이 필요하다.

사회적 배제를 줄이기 위한 시민의식의 전환 과제로 주택에 대한 사회문화적인 의식변화와 함께, 함께 사는 사회라는 시민의식의 성숙이 이루어져야 하는 과제이다. 기존 공공임대주택 특히 영구임대에 대한 사회적 배제 해결 과제로는 서울시와 SH공사가 지속적인 관심을 가지고 해결해야 할 과제이다.

분양·임대 혼합단지의 사회통합을 위한 프로그램 개발 및 운영 과제는 주거복지 프로그램과 연계하고, 지역사회와 함께 추진해야할 과제이다.

고령화 사회에 대비한 미래지향적인 사회적 혼합 정책개발의 과제는 계층간의 혼합과 함께 세대간의 혼합, 특히 공공임대주택 내의 혼합의 과제이다.

2) 정책방향

사회통합을 위한 공공임대주택 소셜믹스의 정책방향으로는 첫째, 주택관리체계 개선이 있다. 이는 분양임대혼합단지에 대한 주택관리 제도 정립과 함께 임차인의 주택관리 참여와 관련한 임차권 확립차원에서 정책적으로 접근해야 할 것이다. 임차인의 임차권 강화와 함께 임대인이 주택공급자로서 주택정책의 한 주체임을 인정하는 방향으로 정책을 추진해야 할 것이다.

둘째, 공공임대주택 이미지 개선이다. 현재의 공공임대주택은 가난한 사람들의 집단 주거지로, 주변 지역과 소외되어 있다. 특히 영구임대주택 주거단지에 대한 이미지 개선 정책이 필요하다. 무엇보다도 임대주택단지 입주민이 주거지에 대해 자긍심을 느낄 수 있도록 하는데 노력해야 할 것이다.

셋째, 주민교류 및 마을공동체 활성화이다. 분양과 임대주택 입주민들이 서로 어울릴 수 있는 교류의 장이 자주 마련되어야 하며, 아파트공동체 활성화를 위한 정책지원이 강화되어야 한다. 또한 임대주택단지와 주변 지역 주민과의 교류를 위한 프로그램을 추진해야 할 것이다.

넷째, 주거복지 프로그램 연계를 강화시키는 것이다. 공공임대주택 입주민의 주거복지 를 강화하여 입주민의 삶의 질을 향상하고, 공공임대주택 단지를 지역의 주거복지 거점 으로 활용하여 지역주민이 임대주택에 대한 의식을 전환하도록 하는 정책을 추진해야 할 것이다.

참고문헌

- 김경연, 2009, 공공임대아파트의 사회통합 증진을 위한 주동공간계획 연구, 연세대학교 대학원 석사학 위논문.
- 김성욱, 2008, 사회통합에 관한 혼합단지 내 주거만족도 조사 연구 : 수원 매탄 주공 그린빌 아파트를 중심으로, 이주대학교 산업대학원 석사학위논문.
- 김주진·서수정·정경일, 사회통합을 고려한 임대주택정책 및 개발사례의 특성 연구, 국토계획, 40(6): 159-176.
- 문진영, 2004, 사회적 배제의 국가간 비교 연구 - 프랑스, 영국, 스웨덴을 중심으로-, 한국사회복지 학, 56(3), 253-277.
- 박근석, 2010, 소셜 믹스의 문제와 향후 방향, 건축, 대한건축학회지, 54(7); 18-20.
- 원종석·남진, 2012, 서울시 재건축시프트의 사회적 혼합이 주택가격에 미치는 영향분석, 국토계획, 47(2);69-82.
- 정희수, 2010, 보금자리 임대주택관리 개선방안, 국정감사정책자료집.
- 홍인욱, 2005, 영구임대주택 주민들의 사회적 배제 해결 및 사회통합 방안. 도시와 빈곤 76, 32-60.