

임대주택단지의 사회통합적 계획을 위한 사회적 배제 실태 조사연구

A Survey of Social Exclusion in Social Rental Housing Estates

서수정

주택도시연구원 책임연구원

김주진

주택도시연구원 책임연구원

정경일

주택도시연구원 연구원

본 연구는 임대주택단지의 대량공급에 따른 저소득층의 집단화가 초래할 수 있는 사회적 배제현상을 혼합단지 조성이라는 물리적 수단을 통해 사회통합의 기본적인 토대를 제시하는데 목적이 있다. 연구결과, 임대주택단지의 사회적 문제는 주거계층형성에 의한 물리적 공간분화와 저렴주택을 공급하기 위한 디자인 수준의 질적 격차에 따른 낙인화에 그 원인이 있다는 것을 밝혀냈다. 또한 임대주택과 분양주택이 혼합된 단지에서 반사회적 행위나 거주자의 소외의식, 배제의식이 약화된다는 사실도 입증하였다. 이러한 결과를 바탕으로 사회통합의 전제조건인 물리적 혼합단지 조성방안으로서 계층간 공유영역 형성, 보행활동을 통한 거주자 접촉기회 증대, 임대주택과 분양주택간의 균형적인 디자인수준 확보방안을 제시하였다. 향후에는 본 연구에서 제시한 물리적 통합방안을 토대로 혼합단지에 적합한 관리방식 개선과 계층간 혼합을 유도하기 위한 임대료 체계개선과 같은 제도적 지원에 관한 후속연구가 뒤따라야 할 것이다.

주요어: 사회적 통합, 사회계층혼합, 사회주택

1. 서론

1) 연구배경 및 목적

최근 저소득층의 주거안정을 위해 시행하고 있는 국민임대주택건설은 균형적인 주택수급을 위한 장기 임대주택재고비율의 확대라는 당위성에도 불구하고 그 방법론에 대한 합의형성이 이루어지지 않아 건설과정에서 해당 자치단체 및 지역주민의 반발을 초래하고 있다.

2012년을 목표로 주택재고 10% 수준을 달성하기 위해 국민임대주택은 최대 5,000세대까지 집단적으로 건설되고 있으며 택지 확보의 어려움 등으로 인해 수도권지역의 그린벨트 해제지구와 대규모 택지개발사업을 통해 건설되고 있어 사회적으로도 문제가 제기되고 있다.

국민임대주택건설을 둘러싼 주변거주자들의 반발은 1989년 이후 집단 건설된 영구임대주택단지의 슬럼화와 이로 인한 임대주택거주자들의 소외의식 및 반사회적 행위 유발에 따른 부정적 시각에 기인하고 있다. 이에 사회학자를 비롯한 시민단체에서는 대단위 국민임대주택단지의 집단건설은 기존 영구임대주택단지의 집단화로 인한 문제를 확대 재생산하는 결과를 초래한다는 점에서 저소득층을 집단화시키는 임대주택만의 대단위 건설방식에서 벗어나 다양한 계층이 혼합 거주할 수 있는 단지 조성의 필요성을 제기하고 있다.

이는 소득계층간 혼합에 의한 거주자간의 접촉기회 증대를 통해 임대주택단지의 집단화로 인한 사회문제를 최소화할 수 있다는 사회통합적 논리에 바탕을 두고 있다.

반면, 소비패턴이 다른 계층간의 혼합은 유사한 문화·경제적 속성의 차이로 인해 결국, 거주자간의 이질감으로 인한 갈등을 가중시키는 원인이 되므로 혼합단지를 조성하기 보다는 임대주택의 질적 수준 개선에 초점을 두어야 한다는 주장도 제기되고 있다.

이는 기존의 혼합단지가 거주자간의 소득수준 및 주거문화의 차이로

인해 임대주택거주자의 상대적 박탈감 가중, 관리상의 문제로 인한 주민간의 갈등으로 인해 단지 내 주민들의 자발적 커뮤니티형성을 저해한다는 ‘문화적 동질성’에 바탕을 두고 있다.

그러나 이러한 혼합단지 건설을 둘러싼 찬반논의에도 불구하고 사회통합(social integration)의 필요성에 대한 사회적 인식이 확산되고 정부의 임대주택 주요정책으로 ‘사회통합방안’이 마련되고 있다.

이에 따라 건교부와 서울시가 중심이 되어 ‘국민임대주택과 분양주택의 혼합단지 조성’방침의 마련과 함께 임대주택과 분양주택의 혼합방식을 “1:1”이나 “2:1”로 정하는 등 물량배분에 의한 혼합정책을 시도하고 있다. 그러나 이러한 정책은 국민임대주택건설에 대한 주변 주민들의 반발과 기존 혼합단지에 대한 거주자들의 반발이 심한 상태에서 “어떻게 혼합할 것인가”에 대한 구체적 수단에 대한 검토나 혼합단지 조성의 당위성에 대한 논리적 근거가 미흡한 상태에서 제시된 것으로 향후 찬반논의를 가중시키는 결과를 초래할 수 있다.

혼합단지를 둘러싼 찬반 입장을 모두 고려할 때, 혼합단지 조성은 단순히 한 단지 내에 분양주택과 임대주택을 혼합하여 개발하는 물리적 해결만을 의미하는 것이 아니며, 혼합단지 조성은 그 자체가 목적이 아니라 임대주택단지의 집단화에 따른 사회적 분리의 문제를 최소화하기 위한 주거지개발의 계획적 접근방식으로 접근해야 함을 의미하는 것이다.

따라서 사회통합을 위한 혼합단지 조성은 계획단계에서 무조건적인 계층간 혼합을 유도하는 것이 아니라 다양한 속성과 소득수준의 거주자들이 스스로 받아들일 수 있는 방안과 혼합단지를 조성했을 때 발생할 수 있는 문제를 최소화할 수 있는 방안에 대한 검토가 전제되어야 한다.

이러한 배경에 따라 본 논문에서는 주거단지의 계층간 혼합정도에 따른 사회적 배제현상과 주민간의 갈등요인, 임대주택 거주자의 소외의식 등에 대한 실태조사를 토대로 계층간의 갈등을 최소화하면서 임대주택의 사회통합을 실현할 수 있는 논리적 근거를 제시하는 데 목적이 있다.

2) 연구범위 및 방법

임대주택¹⁾의 집단화에 따른 문제는 소외계층의 사회적 참여기회와 권익증대와 같은 사회 프로그램 개발, 복지차원의 재정지원 및 제도개선과 같은 정책개발과 제안, 비영리단체의 임대주택거주자 지원사업 등 다양한 차원에서 검토되고 있다. 이는 임대주택거주자의 사회적배제현상이 보다 복합적인 문제를 수반하며 이를 해소하기 위한 방안 또한 복합적인 차원에서 다루어져야 함을 의미하는 것이다.

국내에서도 이미 사회학자를 중심으로 사회통합에 대한 논의가 오랫동안 구체화되어 왔으며 이론적 논의와 함께 주로 기존 임대주택단지 거주자의 사회참여를 통한 통합방안 모색과 제도적 차원의 검토에 집중되고 있다. 그러나 사회통합의 기본전제가 되고 있는 물리적 측면에서의 주거지 통합에 대한 논의는 가시화되지 않고 있는 실정이다.

특히, 임대주택 공급에 따른 물리적 공간은 사회적 재화로서 국가 기반시설의 하나로 볼 수 있으며 기반시설은 계획당시부터 바람직한 방향으로 조성되지 않으면 시설을 사용하기 시작하면서부터는 정비에 따른 재정 및 사회적 부작용이 수반되므로 초기단계부터 사회적 문제를 유발시키지 않도록 계획하고 공급하는 것이 바람직하다.

이에 본 연구에서는 사회통합의 기본적 토대가 되는 물리적 측면에 초점을 두고자 하며, 계획단계에서 주거지 혼합정도에 따른 사회적 배제현상과 문제점을 파악하여 이를 해결할 수 있는 대안 제시를 위해 실태조사에 의한 조사분석 방법론을 적용하였다.

실태조사를 위해 국내 임대주택단지와 분양주택단지의 혼합정도에 따라 유형을 분류하는 작업을 선행하였다. 유형분류에 따라 주택공사와 도시개발공사의 사례 중 각 유형에 적정한 사례를 선정한 후 수도권을 중

1) 단, 본 연구에서 제시하고 있는 임대주택은 민간섹터에 의해 자유롭게 형성되고 있는 시장가격수준의 임대주택이 아니라 공공에서 주거복지차원에서 제공되는 영구임대주택을 비롯하여 공공임대, 국민임대주택을 모두 통칭하여 사용하고 있다.

심으로 실태조사와 면담조사가 가능한 37개 단지에 대한 도면분석과 관리주체를 대상으로 한 심층면접조사를 병행하였다. 조사대상단지는 단지 내 거주자의 집단적 특성을 반영하기 위해 입주 후 2년이 경과한 단지 중에 선정하였다.

조사단지에 대해서는 단지관리 및 임대주택 거주자에 대한 사회적 배제 실태, 반사회적 행위실태를 파악하기 위하여 임대주택주 주민들의 자활활동을 지원하는 시민단체 전문가를 대상으로 심층면접조사를 병행하였다.

도면분석과 실태조사, 관리자 및 전문가 면담조사 결과를 종합하여 물리적 공간특성과 사회적 배제현상간의 상관성에 대한 정성적 분석을 수행하였다.

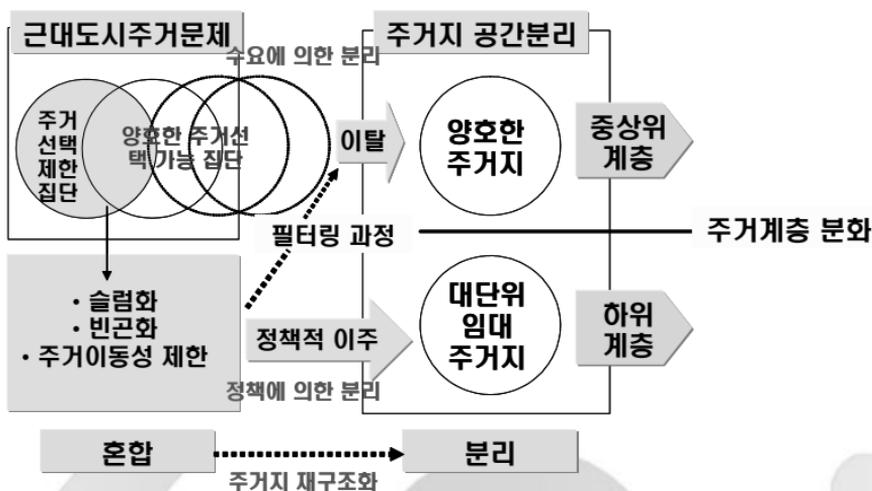
한편, 우리나라는 임대주택 정책이 시작된 이후 정책의 변화에 따라 임대주택 공급유형의 변화가 있어 왔다. 임대주택정책의 초기에는 영구임대주택을 공급하였고, 그 이후에는 단기와 장기로 구분되는 공공임대주택과 2000년 이후에는 국민임대주택이 건설되었다. 이러한 임대주택 유형은 입주자격과 소득계층이 다르지만 정부재원이 투자되어 건설되는 도시 저소득층을 위한 주택이라는 점에서 동일하다고 할 수 있다. 따라서 이후에는 임대주택유형을 통합하여 임대주택이라는 명칭으로 기술하고자 한다. 단, 조사분석 과정에서 필요한 경우에는 임대주택의 유형을 분류하여 사용하고자 한다.

2. 사회적 배제 메커니즘과 사회통합의 논의

1) 주거계층형성과 주거지 공간구조의 재구조화

산업사회이후 임대주택은 특정 사회·경제적 계층을 집단화하는 중요한 역할을 담보하였으며, 도시화와 산업화에 따라 노동생산성의 집약화,

<그림 1> 주거지 분화와 주거계층형성 과정



직주근접효과의 중요성이 부각되어 도심지는 저소득계층의 수요를 충족시키기 위한 저렴한 임대주택시장이 활발하게 형성되었다.

이러한 도심지 임대주택은 주택기능을 충분히 갖추지 못한 열악한 주거환경을 조성함으로써 양호한 주택을 선택할 수 있는 집단의 주거지 이탈을 유발시키고 주거선택권의 제약에 따라 저렴한 환경의 주거지에 남아 있을 수밖에 없는 집단과 그렇지 않은 집단 사이에 주택에 의한 계층을 형성하는 배경이 되었다.²⁾ 이 과정에서 형성된 계층을 주거계층이라고 하며, 주거계층은 주택에 대한 선택권의 제한에 따른 계급분화의 의미와 함께 자본시장 내에서 불가피하게 형성되는 경제적 계급형성의 의미를 내포하고 있다(<그림 1> 참조).

일차적으로 형성된 주거계층은 오랜 시간이 지나면서 특정 소비양식을 유지하려는 계층이 점유한 주거단지는 사회적인 부와 명성을 얻는 반

2) 조재성은 주거지 분화에 의한 주거계층형성은 역사상 계급출현과 서로 다른 계급간의 사회적 분리로 시작되었음을 주장하고 있다. 이미 계급이전 체계의 공간 형태에서도 서로 다른 계급간 사회적 분리는 시작되었고, 이는 소득, 사회적 지위, 인종특성에 따라 주택지 형태가 분화되어 왔음을 시사하고 있다[조재성, 『현대도시문제의 이해』(한울, 1992)].

면, 일정소득계층 이하의 가구로 집단화된 주거단지는 기피지역으로 발전하게 된다. 이는 시설에 대한 재투자과 관리의 소홀로 이어져 이 지역에 접근하려는 가구뿐 아니라 이미 거주하는 가구들에게도 영향을 줌으로써 주거지 분리현상을 더욱 심화시키는 계기를 만들어 준다.

우리나라의 경우 아파트 중심의 주거문화가 일반화되면서 일반주거지역도 생활서비스나 사회서비스 시설이 충분히 갖추어진 아파트단지와 일반주택지를 분리하는 주거지의 재구조화가 이루어졌다. 여기에 임대주택정책에 따른 저소득계층의 집단주거단지가 중첩되면서 임대주택단지 조성에 따른 주거계층 형성과 주거지 분리현상이 급속히 확대되었다.

특히, 재개발지역의 영세세입자 정착지 개념으로 시작된 임대주택은 입지 또한 공급자 위주로 결정되어 지가가 짠 도시외곽의 대규모 택지 확보가 가능한 지역에 입지를 결정하게 되었다.³⁾ 그 결과 도심지는 자력에 의해 주거선택권을 보장받은 계층이 입주하게 되고, 도심 외곽부는 주거선택권이 제한된 주거계층이 입지함으로써 다양한 계층이 공존하던 주거지 공간의 재구조화가 이루어지게 되었다.

또한 공공에 의해 공급되는 임대주택은 주택정책 출발점의 한계로 인해 일정한 목표량을 정해진 기간 동안 공급하기 위해 지역별로 물량을 배정하고 지역 내 개발가능한 택지에 최대한 많이 건설하는 대단위 방식으로 공급되어 1,000~2,000세대 이상의 대단위 임대주택단지가 조성되는 배경이 되고 있다. 이러한 임대주택의 집단화는 그 자체가 하나의 근린단위를 형성하여 “저소득계층의 섬”을 형성하는 계기가 되었다.

결국 택지 확보의 용이성과 집단화된 복지서비스 제공의 편의성에 따라 개발가능한 곳에 대규모로 조성된 임대주택건설이 주거지 분리를 초래하였고, 이는 사회경제적 집단 사이에 주택에 의한 주거계층을 형성하

3) 영구임대주택의 경우, 총 공급량 약 19만 호 중 약 25%에 해당하는 4만 7천여 호가 서울에 공급되었는데, 서울 총 공급물량의 절대수가 강서구와 노원구에 집중적으로 건설된 것은 이와 무관하지 않다[이선우 외, 『저소득층 집중거주에 따른 문제점 및 개선방안에 관한 연구』(강서구, 2002) ; 김수현, 『한국 공공임대주택의 전개과정과 성격』(서울대환경대학원 박사학위논문, 1996)].

게 된 것이다. 즉, 임대주택건설은 입주가구의 사회적 지위와 성격이 구분되는 소위 주거지에 의한 사회계층 분화를 유발시켜 주거계층간 갈등이 사회적으로 분출되는 동인을 제공하였다.

2) 임대주택의 집단화와 사회적 배제 메커니즘

주거지 공간의 재구조화에 따른 공간분리는 거주자들의 생활공간 분리로 이어져 직주분리와 주거지 이동의 제한, 차별적인 서비스 시설이용 등 불평등한 사회적 관계를 조장하는 배경이 되고 있다. 여기에 입주계층의 지불능력만을 고려한 소형평형 위주의 획일적인 주택공급과 물리적 환경수준을 고려하지 않은 디자인 수준은 “임대주택=소형평형의 질 낮은 주택”이라는 인식을 고착시키는 배경이 되었다.

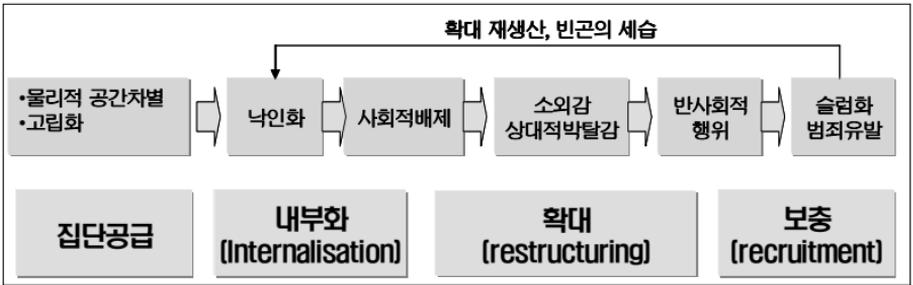
이로 인해 임대주택 거주자들 중 생활여건이 개선되는 가구는 임대주택단지를 떠나 보다 나은 곳으로 이주하게 되는 반면, 비정규직 고용자나 무직자 등 생활개선의 여지가 없는 빈곤층의 경우 선택의 여지가 없어 단지 내에 머물게 되며, 빈 가구는 또 다른 빈곤층이 채우게 되는 과정을 반복하게 되어 결국 임대주택단지는 사회적으로 가장 열악한 계층이 모여 사는 장소로 인식되어 외부로부터의 고립화를 초래하게 된다. 이는 교육, 일자리 등에 대한 접근성 등에 영향을 미치게 되어 사회적 배제를 발생시키는 원인이 되고 있다.

결국, 주거계층형성에 따른 지리적 공간 분리현상과 주거지 재구조화는 사회적 이동성(social mobility)⁴⁾의 제한을 가져옴으로써 사회적 배제의 근거로 작용하게 된다(Somerville, 1998). 이같이 임대주택의 집단화와 고립화에 의한 주거지 분리는 임대주택의 사회적 낙인을 조장하고 이는 곧 사회적 배제현상과 거주자의 상대적 박탈감으로 이어져 반사회적 행위⁵⁾를 유발

4) 사회적 이동성은 개인이나 집단이 노동시장, 빈곤상황의 안팎을 드나들 수 있는 정도를 말한다[윤인숙 편역, 『도시주택연구』(한울, 1994)].

5) 실제로, 1989년 이후 집단화된 영구임대주택단지는 다른 지역에 비해 쓰레기 무

<그림 2> 임대주택의 집단화에 의한 사회적 배제 메커니즘



자료: 홍인옥 외, 『공공임대주택 입주민 사회통합방안 모색』, 한국도시연구소, 2004, 6쪽 재구성

함으로써 슬럼화, 다시 낙인화의 과정을 거치면서 저소득계층의 빈곤문화가 순환되는 배제 메커니즘을 형성하게 되는 것이다(<그림 2> 참조).

3. 국내 임대주택단지의 사회적 배제 실태

1) 임대주택과 분양주택의 혼합유형

사회적 배제 메커니즘의 형성과정은 임대주택공급에 따른 주거계층 분리현상을 지양하고 저소득계층의 집단화 방지를 통한 배제 메커니즘의 고리를 단절시켜야 함을 보여주고 있으며, 이를 위해서는 임대주택을 일반주택과 혼합함으로써 사회통합의 토대를 마련하는 것이 필요하다.

그러나 다양한 소득계층을 혼합하는 방식과 임대주택과 분양주택을 혼합하는 방식에 대해서는 논란의 여지가 많이 있다. 관리단위가 하나로 통합되어 있으면 공간적으로 분리되어도 혼합단지로 보는 경우(서울시, 2003 워크숍)와 택지개발지구에서와 같이 단지별로 임대주택과 분양주택

단투기, 방뇨, 알콜중독, 기물파손, 고성방가 등의 반사회적 행위와 범죄가 심각한 수준인 것으로 조사되었다(김위정, 『공공임대주택 주민들에 대한 사회적 배제연구』(서울대학교 환경대학원 석사학위 논문, 2003); 정성기, 『사회적 혼합이 전제된 공동주택 평형혼합방법에 관한 연구』(전남대학교 석사학위 논문, 2001).

을 구분하여 하나의 근린단위를 형성하는 방식 자체가 주거지의 계층혼합 방식이라고 인식하는 입장, 하나의 주거동 안에 임대주택과 분양주택을 혼합하는 방식 등 혼합의 범위에 대한 시각의 차이가 나타나고 있다. 따라서 사회적 배제 메커니즘을 단절시키기 위해서 물리적으로 어느 범위까지 혼합하는 것이 바람직한 것인가에 대한 근거를 찾는 것이 중요하다.

이에 본 연구에서는 임대주택과 분양주택의 혼합방식이 사회적 배제 현상과 임대주택거주자의 반사회적 행위 등 임대주택단지의 문제발생에 미치는 영향을 파악하기 위해 국내 사례단지에서 나타나는 혼합정도에 따라 유형을 분류하였다. 단, 관리단위만을 기준으로 혼합단지와 비혼합 단지를 구분하는 것은 주거지 분리의 직접적인 원인이 되는 물리적 공간 분리에 따른 문제를 파악하는데 한계가 있으므로 배치관계에 따라 혼합 유형을 구분하였다.

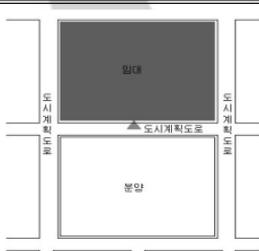
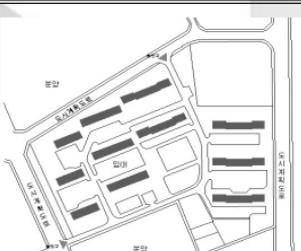
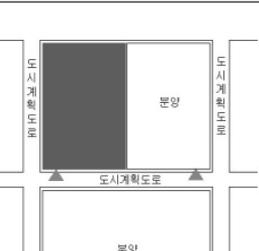
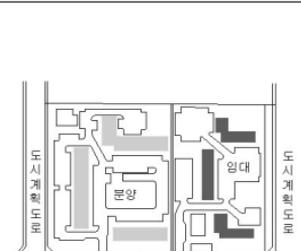
사례대상단지를 토대로 임대주택과 분양주택이 분리되어 있는 비혼합 형으로는 독립형과 인접형으로 구분하고 임대주택과 분양주택이 혼합된 단지는 단지 내 혼합형과 동내 혼합형으로 구분하였다. 여기서 독립형은 ‘주택건설기준 등에 관한 규정 제2조 4항’에 의한 “주택단지”⁶⁾로 임대아파트가 분양주택과 분리되어 건설된 단지를 의미한다. 인접형은 임대주택과 분양주택이 독립형과 같이 주택건설기준 등에 관한 규정상 별도의 주택단지이지만 도시계획도로에 의해 구분되지 않고 인접하여 배치되어 있는 경우가 해당된다. 여기서 인접의 범위는 하나의 주택건설사업이나 대지조성사업으로 승인을 받았다 하더라도 ‘건축법’ 시행령 제3조’에 의한 대지 구분에 따라 임대주택과 분양주택이 별도로 대지로 구분되어 인접한 경우와 임대주택과 분양주택이 하나의 단지로 조성되었다더라도 지반이 연속되지 아니한 경우가 이에 해당된다.

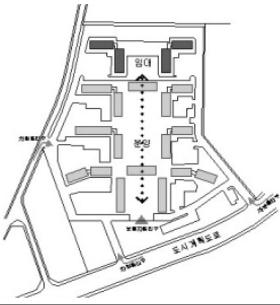
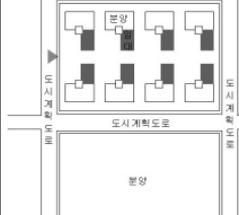
단지 내 혼합은 임대주택과 분양주택이 하나의 단지에 혼합배치되어

6) 주택단지라 함은 주택건설 사업계획 또는 대지조성사업계획의 승인을 얻어 주택과 그 부대시설 및 복리시설을 건설하거나 대지를 조성하는데 사용하는 일단의 토지를 말하며, 폭 8m 이상 도시계획예정도로 및 국지도로, 폭 20m 이상 일반도로, 철도, 고속도로, 자동차 도로로 분리된 토지를 의미한다.

있는 유형으로 주거동 내에는 임대주택과 분양주택이 혼합되지 않고 주거동만 혼합배치되어 있는 경우로 한정하였다. 우리나라는 임대주택 태생 자체가 독립적인 형태로 조성될 수밖에 없어 대부분이 독립형으로 건설되고 있다. 이에 단지 내 혼합을 의도하고 처음부터 계획된 사례는 거의 없으며 일부 나타나고 있는 단지 내 혼합 사례는 모두 단기임대아파트와 사원임대아파트가 공공임대나 영구임대아파트와 혼합되어 공급된 뒤 분양 전환된 이후 혼합단지를 형성한 경우이다. 동내 혼합형은 하나의 주거동 내에 분양주택과 임대주택이 혼합되어 있는 사례로 도심지 내 재개발이나 재건축 등에 의해 3개동 이내로 개발한 경우에만 적용하고 있어 사례수는 많지 않은 것으로 조사되었다. 이와 같은 혼합유형별 배치특성과 개념을 도식화하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 임대주택과 분양주택의 혼합유형 분류

유형	개념		배치 예시
비혼합 단지	독립형	 <p>임대주택만으로 도시 계획도로(보행전용도로 포함)로 분리되어 하나의 단지가 구성된 경우</p>	
	인접형	 <p>· 단지내 도로 또는 대지구분에 의해 분리되어 임대주택과 분양주택 인접하여 분리 · 하나의 단지로서 승인을 받았더라도 의도적으로 계획과정에서 임대주택영역과 분양주택의 영역 분리출입구 구분, 용벽, 단지 내 도로 등으로 영역분리)</p>	

유형	개념		배치 예시
혼합단지	단지내 혼합	<ul style="list-style-type: none"> · 하나의 단지내에 주거동을 구분하지 않고 혼합배치 · 임대주택과 분양주택이 각각 몇 개의 주거동으로 균집되어 하나의 단지 구성 	
	동내 혼합형	<ul style="list-style-type: none"> · 주거동 내 임대주택과 분양주택 혼합 	

2) 혼합유형별 공간특성 및 물리적 배제현상

(1) 조사대상단지 선정기준

혼합유형과 소득계층이 상이한 임대주택공급유형에 따른 사회적 배제의식을 알아보기 위해 선정한 조사대상단지는 <표 2>와 같다. 다만, 국민임대주택은 최근 임대주택정책의 변화에 따라 공급되기 시작한 단지로 입주 후 2년이 경과한 단지가 적고 혼합단지로 조성된 사례가 없어 독립형과 인접형의 사례만을 대상으로 하였다.

<표 2> 조사대상단지

구분	국민임대		공공임대				영구임대		
	독립형	인접형	독립형	인접형	단지내혼합	동내혼합	독립형	인접형	단지내혼합
사례수	3	1	1	4	9	5	3	5	5
	4(비혼합)		5(비혼합)		14(혼합)		비혼합(8)		혼합(5)
총사례수	36개 단지								

<표 3> 조사대상단지 개요

유형		사례 대상	대지면적 (m ²)	연면적 (m ²)	용적률 (%)	총세대수	평균 주택규모	주차대수
국민 임대	독립형	1	24,529.00	57,991.53	200.73	636	55.51	678
		2	24,613.00	55,946.89	227.31	710	42.79	359
		3	28,729.00	71,410.87	214.73	822	52.57	480
	인접형	1	11,470.00	30,394.74	209.29	341	49.00	341
공공 임대	독립형	1	11,689.00	49,084.00	286.00	698	51.65	265
	인접형	1	10,806.95	36,085.90	269.10	717	42.97	217
		2	-	-	267.30	1,288	49.59	572
		3*	44,775.00	185,932.69	302.43	2,090	88.20	2164
		4	16,950.00	52,376.00	309.00	598	62.53	430
	단지내 혼합형	1	10,948.26	19,849.63	193.47	335	39.66	172
		2	11,704.00	28,235.80	224.43	504	55.95	180
		3	16,464.17	29,844.80	160.22	734	24.05	160
		4*	22,106.56	81,196.25	367.29	682	41.37	432
		5	30,361.00	118,164.00	389.20	1,843	46.28	899
		6*	19,032.00	55,706.66	292.70	583	54.36	468
		7	5,679.83	17,943.66	315.92	486	42.98	110
		8	10,731.00	48,016.60	447.46	799	46.28	433
		9*	20,576.00	60,790.38	255.41	960	43.30	521
	동내 혼합형	1	12,936.20	42,344.03	236.08	428	65.57	295
		2	6,877.80	55,669.27	560.37	191	97.80	45
		3	2,863.00	3,880.00	135.52	176	46.35	53
		4	15,011.10	48,123.34	302.98	592	73.85	401
		5	5,273.18	-	-	197	51.04	111
영구 임대	독립형	1	44,412.60	89,502.64	201.00	1,766	32.72	437
		2	51,190.00	55,696.00	108.80	1,123	33.38	434
		3	51,269.50	60,542.19	108.74	1,420	25.39	438
	인접형	1	62,190.00	110,301.36	174.32	2,634	41.88	659
		2	31,804.00	58,586.00	184.21	1,325	26.37	237
		3	22,870.00	42,629.43	186.40	1,065	60.62	263
		4	32,884.60	69,017.25	187.56	1,432	31.05	382
		5	20,080.00	43,883.00	218.54	984	42.26	239
	단지내 혼합형	1	23,732.00	56,600.78	208.16	1,191	42.19	287
		2	105,665.00	167,200.08	163.80	3,292	32.50	741
		3	29,688.00	74,104.62	229.33	1,670	27.74	327
		4	34,261.00	66,045.36	177.54	1,146	40.50	231
		5	21,960.00	45,041.94	186.81	925	30.19	202

*: 분양주택과 임대주택의 각 사업개요를 파악하기 어려워 사업개요 합산한 단지

임대주택 유형에 따른 조사대상단지의 혼합유형별 일반현황은 다음 <표 3>과 같다.

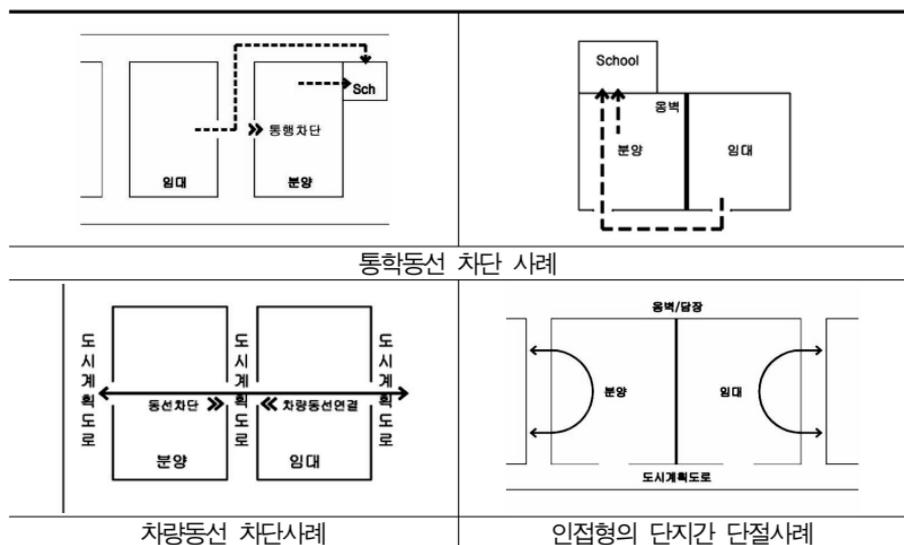
(2) 혼합유형별 공간특성 및 물리적 배제현상

사례조사결과, 임대주택에 대한 물리적 배제현상은 임대주택유형에 따른 차이보다는 혼합유형과 공간계획특성에 따라 차이가 있는 것으로 나타났으며, 이는 계획단계부터 차별을 두고 계획한 사례와 입주 후 거주자들에 의해 인위적으로 배제가 이루어진 사례로 구분될 수 있다.

계획단계의 배제현상으로는 크게 단지입지, 학교 및 공원 등 공공시설 배치, 상가나 운동시설 및 복지관 등의 부대복리시설 배치, 차량 및 보행 동선의 진·출입 제한, 단지외관 및 디자인 수준 등의 특징으로 나타나고 있다.

단지입지선정과정에서 나타나는 물리적 배제현상은 택지개발지구의 비혼합단지에서 임대주택단지를 주요 소음원에 배치하거나 재개발사업 지구에서 경사지나 고지대, 자투리땅 등 입지가 불리한 곳에 임대주택단

<그림 3> 임대주택단지에 대한 공간적 배제 실태



<표 4> 사례조사단지의 혼합유형별 물리적 배제현상

임대 주택 유형	혼합 유형	사례 단지	공간특성			지구특성	물리적 배제현상			
			소음원 인접	분양 단지와 보행 연계	분양 단지와 차량 연계		계획적 배제	시설이용 제한	통행제한 및 담당설치	
국민 임대	독립형	1	○	○	×	택지개발지구	-	-	-	
		2	○	○	×	택지개발지구	-	-	-	
		3	○	○	×	택지개발지구	-	-	-	
	인접형	1	○	×	×	택지개발지구	임대 측에 학교 배치	-	담당설치 통학로 제한	
	독립형	1	○	×	×	택지개발지구	분양측에 공원배치	공원출입제한	-	
공공 임대	인접형	1	×	○	○	재개발사업	· 고지대임대입지/옹벽으로 영역 분리 · 분양단지내 학교	공원출입제한	차량 및 보행 통행제한	
		2	×	×	×	재개발사업			통학로 제한	
		3	×	×	×	재개발사업			통학로 제한	
		4	×	×	×	택지개발지구			-	
	단지내 혼합	1	○	○	○	택지개발지구	-	-	통학로 제한	
		2	×	×	×	택지개발지구	-	분양측 집중	-	
		3	×	×	×	주거환경	-	분양측 집중	차량통행제한	
		4	×	×	○	재개발	· 자투리땅, 고지대에 임대입지 · 레벨차나 단지내 도로로 영역분리	분양측 집중	-	
		5	×	×	○	재개발		분양측 집중	담당설치	
		6	×	×	×	재개발		분양측 집중	차량통행제한	
		7	○	×	×	주거환경		분양측 집중	-	
		8	×	×	○	재개발		분양측 집중	옹벽설치	
		9	×	×	○	재개발		-	-	-
동내 혼합	1~5	○	○	○	재개발	-		-	-	
영구 임대	독립형	1	○	×	○	택지개발지구		-	-	차량통행 제한
		2	○	×	○	택지개발지구		분양단지측에 학교배치 접근성 불량	-	통학로 및 차량통행제한
		3	○	○	×	택지개발지구	-	-	-	
	인접형	1	○	×	×	택지개발지구	임대단지 내 학교 입지	-	담당설치	
		2	○	○	○	택지개발지구	분양단지 내 학교 입지	분양측에만 상가 배치	통학로 제한	
		3	○	○	×	택지개발지구	-	-	-	
		4	○	○	×	택지개발지구	-	임대측에만 상가배치	통학로 제한	
		5	○	×	×	택지개발지구	-	-	-	
	단지내 혼합	1	×	○	○	택지개발지구	-	임대측 집중	-	
		2	×	○	○	택지개발지구	-	임대측 집중	-	
		3	×	○	○	택지개발지구	-	-	-	
		4	×	○	○	택지개발지구	-	분양측 집중	-	
		5	×	○	○	택지개발지구	-	분양측 집중	-	

지를 배치하는 경향으로 나타나고 있다. 더욱이 재개발지구의 사례단지는 단지 내 혼합유형이라도 사례대상단지는 대부분 지형차이에 의해 자연스럽게 옹벽으로 영역을 구분함으로써 의도적으로 임대주택과 분양주택을 분리하고 있다.

이러한 명확한 영역구분과 지리적 공간분리는 지역 내 공공시설 배치와 단지 내 부대복리시설 배치에도 영향을 미치고 있다. 택지개발지구의 비혼합단지(독립형과 인접형)의 경우 임대주택단지가 분양주택에 비해 학교나 공원에 인접한 사례가 많으나 분양주택단지에 면해 학교나 공원이 배치되어 있는 경우 분양주택 주민들에 의해 통행을 제한하는 사례도 나타나고 있다(<그림 3>, <표 4> 참조).

반면, 국민임대주택단지의 인접형 사례는 임대주택단지에 면해 배치되어 있는 학교 통학로가 단지 사이에 설치되어 있는 담장으로 인해 차단되어 분양주택주민들이 담장 철거를 요구하였으나 임대주택이 거부하고 있는 것으로 조사되었다.

그러나 임대주택단지와 분양주택단지 모두 접근이 용이하도록 시설을 배치한 경우에는 공간사용을 둘러싼 갈등유발 원인이 제거됨에 따라 계층간에 통행이나 시설이용에 따른 배제현상이 약화되는 것으로 조사되었다.

이러한 현상은 근린환경 내에서 공공시설의 배치가 어느 한 단지에 유리하게 배치되어 소득수준이 차이가 나는 단지간에 공유해야 할 경우, 공간에 대한 분리압력이 발생할 수 있다는 사실을 입증하는 사례이다.

단지내 부대복리시설 배치는 임대주택단지의 측면에서 보면 비혼합단지가 혼합단지에 비해 계획적 배제가 없는 것으로 나타났다. 이는 독립형이나 인접형의 경우 하나의 완결된 형태로 단지가 조성되기 때문에 단지내 부대복리시설의 양적수준은 주택공급유형(임대주택이나 분양주택)에 따른 차별보다는 법적 시설기준인 단지규모에 따라 시설설치기준이 적용되어 개발규모에 의한 차이만 보이고 있다. 그러나 질적 수준에 있어서는 최근 공급된 국민임대주택을 제외하고 임대주택과 분양주택의

차이가 현저한 것으로 나타났다. 특히, 임대주택단지 내 놀이기구나 체육시설 등은 자투리땅에 배치되는 경우가 많고 시설파손이나 노후에도 불구하고 방치되어 있는 사례가 많아 임대주택단지의 슬럼을 조장하는 배경이 되고 있다.

반면, 혼합단지의 경우 재개발단지인 공공임대주택단지와 택지개발지구 내 영구임대주택단지의 사례에서 차이가 나타나고 있다. 재개발단지의 경우 혼합단지라도 단지 내 도로나 지형의 레벨차이에 의해 공간구분이 명확하고 이에 따라 놀이시설이나 운동시설, 복지관 등 단지 내 부대복리시설이 분양층에 집중되어 있으며 시설이용상의 제약도 큰 것으로 조사되었다. 특히, 어린이 보육시설이나 노인정, 입주자회의실 등은 임대주택거주자의 이용을 제한하는 단지가 많아 이로 인한 갈등이 큰 것으로 나타났다.

그러나 택지개발지구 내 영구임대주택단지는 대부분의 사례가 단기임대주택이 분양 전환된 사례로 임대주택과 분양주택의 영역구분이 명확하지 않아 각 사례에 따라 세대수가 많은 쪽에 시설이 집중 배치되어 있는 것으로 나타났다.

이러한 단지간 분리현상을 완화하기 위한 계획적인 조치로써 각 사례단지에서는 단지간 차량동선 및 보행동선을 연계하고 있다. 사례단지 중 국민임대주택단지와 공공임대주택단지는 임대주택단지와 분양주택단지를 보행자전용도로로 연결시키고 있으며, 영구임대주택단지의 독립형 사례는 차량동선을 연계하고 인접형 사례는 보행동선이 연계되어 있는 것으로 나타났다. 그러나 사례단지 중 국민임대주택단지를 제외하고 대부분이 차량동선이나 보행동선을 인위적으로 단절하고 있는 것으로 조사되었으며 일부단지에서는 담장을 설치하여 적극적으로 공간분리를 시도한 경우도 나타났다.

이러한 단지간 통행제한 현상은 재개발단지의 단지 내 혼합유형 사례에서 가장 많이 나타나고 있다. 특히, 혼합단지라 할지라도 단지 내 도로로 임대주택과 분양주택을 구분한 단지에서는 계획적으로 진출입구를

별도로 설치하여 보행동선과 차량동선의 제한을 두는 것으로 조사되었으며 일부 단지에서는 주차구획도 구분하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 영구임대주택단지의 혼합단지 사례에서는 분양주택과 임대주택의 영역 분리가 명확하지 않아 보행동선이나 차량동선의 제한은 나타나지 않고 있다.

공간적인 분리에 의한 배제현상과 함께 임대주택단지를 사회적으로 구분하는 이유는 분양주택과 쉽게 구별되는 외관에서 찾을 수 있다. 임대주택 주거동은 소형평형으로 대부분 긴 장방형의 복도식이지만 분양주택은 계단식으로 되어 있어 쉽게 구분이 됨에 따라 혼합단지나 비혼합단지 모두 임대주택에 대한 낙인을 용이하게 하고 있다.

더욱이 공간분리가 명확한 일부 혼합단지에서는 임대주택과 분양주택의 주거동 표기방식을 다르게 적용함으로써 임대주택을 분양주택과 인위적으로 구분하는 것으로 조사되었다.⁷⁾

결국, 혼합단지라 할지라도 계획단계에서 분리된 공간배치가 입주 후 주민들의 인식에도 영향을 미쳐 주거동 분리표기, 단지내시설이용의 제한 등 인위적인 배제현상을 불러일으키는 계기가 될 수 있음을 보여주고 있다.

이 같은 조사결과는 계획단계에서 임대주택과 분양주택의 공간분리가 명확할수록 주민들에 의한 인위적인 배제현상이 발생할 수 있는 여지가 많다는 것을 입증하고 있다.

3) 혼합유형별 공간특성과 사회적 배제현상간의 관계

실태조사결과 임대주택단지에 대한 물리적 배제현상은 임대주택거주자의 상대적 박탈감으로 인한 사회적 배제의식과 연결되는 것으로 나타났다.

7) 조사대상단지 중 공공임대주택단지의 3개 단지는 분양주택은 101동로 시작하고 임대주택단지는 201 또는 가, 나 등으로 시작하여 주거동을 표기하는 것으로 조사되었다.

단지 내 사회적 배제현상은 임대주택거주자들에 대한 심리적인 배제 현상과 자녀들에 대한 교우관계차별, 학군조정에 대한 민원 등으로 나타나고 있으며 이는 임대주택거주자들의 소외의식과 반사회적 행위를 유발함으로써 사회적 배제메커니즘이 형성됨을 보여주고 있다.

단지 내 반사회적 행위유형으로는 단지 내 음주, 방화, 쓰레기 투척, 낙서, 공공기물파손 등이 가장 빈번한 것으로 나타났으며 청소년들의 음주와 탈선행위 또한 큰 문제로 부각되었다. 이러한 반사회적 행위는 임대주택유형과 혼합정도에 따라 차이가 있으며, 물리적인 공간특성에 의한 차이도 보이고 있는 것으로 조사되었다(<표 5> 참조).

임대주택유형별 차이를 살펴보면, 국민임대주택단지는 입주한 지 2년 내외로 공공임대주택이나 영구임대주택단지에 비해 물리적 환경측면에서 분양주택과 크게 차이가 나지 않아 거주자들의 소외의식이나 사회적 낙인, 물리적 환경에 대한 차별의식은 거의 나타나지 않는 것으로 조사되었다. 또한 이웃하는 분양주택 주민과의 갈등이나 반사회적 행위 또한 거의 없는 것으로 나타났다.

공공임대주택단지는 영구임대주택단지에 비해 사회적 배제 실태나 반사회적 행위정도가 적은 것으로 조사되었지만 물리적 공간구성방식에 따라 공공임대주택단지라 할지라도 분양주택과의 관계에서 놀이터나 공원, 학교 등의 시설 및 공간이용의 제한이 있거나 물리적 환경측면에서 차이가 많이 나는 경우는 거주자의 소외의식이나 상대적 박탈감이 큰 것으로 나타났다.

혼합정도에 따라서는 공공임대주택단지와 영구임대주택단지 두 유형 모두 조사대상단지 중 비혼합단지인 인접형과 독립형에서 사회적 배제 실태와 반사회적 행위가 혼합단지에 비해서 빈번하게 발생하는 것으로 나타났다. 특히, 영구임대주택단지는 비혼합단지에서 단지 내 방화, 살인 등 심각한 범죄행위도 나타나는 것으로 조사되었다.

< 표 5 > 혼합유형별 물리적 공간특성에 따른 사회적 배제 실태 차이

혼합유형	물리적 공간특성	사회적 배제 실태			반사회적 행위	분양 주민과의 갈등	지구 특성	
		낙인	차별 의식	소외 의식				
국민 임대	독립형 A	·인접단지와 보행전용도로로 연계 ·공원, 교통시설, 학교 등 접근 양호 ·택지개발지구 내 소음원에 인접	▲	△	▲	×	△	택지 개발 지구
	인접형 B	·공간분리 명확, 담장으로 경계 ·학교 임대단지 측에 면하여 입지—분양단지 거주자 학교 접근성 불리	△	△	△	×	×	
공공 임대	독립형 A	·임대단지 입지불리—고지대, 소음원 배치 ·학교, 공원 분양단지측에 면하여 입지—접근성 불리	○	●	○	○	×	택지 개발 지구
	인접형 B	·임대단지입지 불리—소음원 유발지역, 고지대 및 자투리땅에 배치 ·단지내 도로/옹벽으로 분리 ·학교, 공원, 교통시설접근 불리	◎	◎	◎	▲	●	재개발 지구
	C	·공공시설운동장, 복지관을 매개로 인접, 공간분리 안됨	●	○	○	○	△	택지 개발 지구
	단지 내 혼합형 A	·임대단지 입지불리—고지대, 자투리땅 배치 ·옹벽, 단지내 도로로 공간 분리 ·옥외생활시설접근 분리	●	●	◎	▲	◎	재개발 지구
	B	·옥외공간과 공공시설을 매개로 영역분리—공간 분리 안됨	○	○	●	▲	●	택지 개발 지구
	C	·단지 내 도로를 매개로 영역분리—공간 분리	▲	●	▲	▲	△	
동내 혼합형 A	층별 혼합	△	△	▲	×	△	재개발 지구	
B	라인별 혼합	△	△	▲	×	△		
연구 임대	독립형 A	·주변지역 임대단지로 둘러싸임 ·초등학교 분양층 인접—접근성 불리 ·공원 임대측 인접—접근성 양호	◎	◎	◎	◎	▲	택지 개발 지구
	B	·주변지역 분양단지로 둘러싸임 ·보행자전용도로로 인접단지 연계 ·공원, 학교 접근성 양호	●	●	●	○	○	
	인접형 A	·단지 내 도로로 분리 ·공원, 학교 접근성 양호	●	●	●	●	▲	
	B	·공공시설운동장, 복지관을 매개로 인접, 공간분리 안됨 ·공원, 학교 접근성 양호	●	○	●	●	△	
	단지 내 혼합형 A	·임대입지 유리, 공간분리 안됨	▲	▲	▲	△	○	
	B	·부대복지시설, 공공시설 기준으로 공간 분리	○	○	●	○	●	

실태수준: ◎ 아주 심함, ● 심함, ○ 보통, ▲ 보통 이하, △ 거의 없음, × 분양단지와 차이 없음.

또한 사업방식에 따라 물리적 공간구성방식과 이로 인한 사회적 배제 현상에 차이가 있는 것으로 나타났다. 택지개발지구의 경우 일반적으로 입지적 여건이 재개발단지에 비해 유리한 것으로 나타나 물리적 환경에 대한 임대주택거주자들의 상대적 박탈감은 크지 않은 것으로 나타나고 있으나, 비혼합단지 사례 중 학교나 공원과 같은 공공시설이 인근 분양주택단지측에 면하고 접근성이 불리할 경우 이로 인한 임대주택 주민의 소외의식이 강하게 나타나고 있다.

반면, 재개발사업에 의해 조성된 공공임대주택단지는 지형적으로 임대주택단지가 분리한 곳에 입지하거나 공간영역의 분리가 명확해 임대주택주민의 단지 내 시설이용에 대한 차별과 접근의 제한이 이루어져 임대주택 거주자들의 소외의식을 유발시키며 이는 시설이용과 공간적 분리압력에 따른 분양주택주민과의 갈등 원인이 되는 것으로 나타났다.⁸⁾

공공임대주택과 영구임대주택단지 사례 중 인접형이라도 공공시설을 매개로 분양주택과 인접하고 공간분리가 안되어 있는 경우에는 임대주택 주민들의 소외의식이나 주민간의 갈등이 심하지 않은 것으로 조사되었다.

공공임대주택단지에만 나타나고 있는 동내 혼합단지의 경우 층별 혼합방식과 라인별 혼합방식이 적용되고 있으나 국내에서 주거동 내에 임대주택과 분양주택을 혼합한 사례는 소규모 재개발단지에 국한되고 있다. 이러한 주거동 내 혼합단지의 경우 세대수가 200호 내외로 적고 부대복리시설 또한 제한적으로 제공되고 있어 분양주택과 임대주택 주민간의 공간이용의 차별이나 사회적 배제 실태는 다른 사례에 비해 거의 나타나지 않는 것으로 조사되었다.

임대주택과 분양주택 주민간의 가장 큰 갈등요인으로 나타나고 있는 자녀에 대한 차별은 모든 조사대상 유형에서 나타나고 있으며, 특히 공

8) 특히, 분양주택단지에 면해 초등학교나 공원이 배치되어 있는 사례는 분양주택 주민들이 인위적으로 담장을 설치하고 출입문을 설치해 임대주택주민들의 통행을 제한하기도 한다.

공임대주택이나 영구임대주택단지의 비혼합단지에서 학군분리에 대한 민원이 혼합단지에 비해 많은 것으로 나타나고 있다.

청소년들의 탈선행위나 단지 내 음주로 인한 반사회적 행위 또한 비혼합단지가 더 심각한 것으로 조사되었다. 특히, 자투리 공간이나 자연 감시가 용이하지 않은 곳에 배치된 어린이 놀이터, 옥외체육시설 등에서 청소년들의 탈선이나 단지 내 음주행위 등이 가장 많이 일어나는 것으로 조사되었다.

이러한 실태조사결과는 임대주택에 대한 입지선정 및 도시공간과의 관계, 단지배치 등 물리적 공간계획이 거주자의 사회적 배제현상에 영향을 미친다는 것을 단적으로 드러내고 있다.

그러나 주민간의 갈등은 혼합단지가 비혼합단지에 비해 큰 문제로 대두되고 있는 것으로 조사되었다. 특히, 혼합단지에서도 공간에 대한 영역을 분리하기 어려운 단지의 경우 단지 내 공간이나 시설이용상의 차별은 없으나 주차문제나 이웃간의 소음, 공공시설 관리상의 문제, 주민대표조직 구성 및 의결권 행사를 둘러싼 갈등이 심한 것으로 나타나고 있다.

이러한 주민간의 갈등은 입주민을 대상으로 한 생활관리측면보다는 혼합단지에서 나타나는 공용공간에 대한 시설관리 및 입주자 대표회의 간의 마찰에 의한 것으로 시설물 관리비용분담이나 관리비 운영방식, 주민대표기구의 이원화와 같은 이원적 관리방식에 그 원인이 있는 것으로 조사되었다.

혼합단지에서 나타나는 문제는 입주민간 접촉기회의 증대로 인한 주민간의 갈등으로 단지 내에서 해결할 수 있는 문제로 국한되지만, 소외 의식이나 반사회적 행위와 같이 사회적 문제로 발전할 수 있는 문제요인은 독립형이나 인접형과 같이 비혼합단지에서 더 크게 인식되는 것으로 나타나고 있다. 이러한 조사결과는 임대주택 구성에 따른 사회문제를 줄이기 위해서 혼합단지 구성이 필요함을 보여주고 있다.

4. 혼합단지의 관리실태 및 문제점

1) 혼합단지 관리실태

임대주택과 분양주택의 혼합정도에 따른 사회적 배제 실태 조사결과, 물리적 배제가 상대적으로 적게 나타나는 혼합단지가 비혼합단지에 비해 임대주택거주자의 소외의식이나 사회적 배제의식이 적은 것으로 나타났다. 그러나 이러한 실태조사결과에도 불구하고 혼합단지에서는 관리상의 문제로 인한 임대주택과 분양주택거주자간의 갈등이 비혼합단지에 비해 큰 것으로 조사되었다.

관리주체에 대한 면담조사결과, 물리적으로 혼합된 단지라 할지라도 관리하는 임대주택과 분양주택이 별도의 관리주체에 의해 관리되는 사례와 하나의 주체가 혼합관리를 하는 사례로 구분되고 있음을 알 수 있다. 임대주택과 분양주택이 각기 개별주체에 의해 관리되는 단지는 공유시설물에 대한 관리비 부과에 대한 계층간 갈등이 부각되고 있으며, 공공시설 관리에 대한 책임소재 또한 불명확하여 관리상의 문제가 발생하는 것으로 조사되었다.

혼합 관리하는 단지의 경우 관리측면에서 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 함께 나타나고 있다. 긍정적인 측면으로는 공유시설물 사용에 따른 관리비 절감효과를 들 수 있다. 혼합단지의 경우 분양 및 임대주택간 미리 협약해 둔 ‘협약서’에 따라 관리비 부과면적 및 열계측기에 따른 비율로 배분하여 분담하게 되므로 관리비를 절감하는 효과가 있다.

또 하나의 긍정적인 효과는 혼합단지에서 하나의 단지로 관리됨에 따라 임대주택거주자들이 분양주택과 동일한 입주민으로 인정되어 소외의식이나 상대적 박탈감이 비혼합단지에 비해 적게 나타난다는 점이다.

그러나 이러한 긍정적 효과에 불구하고 관리실태조사결과 부정적인 측면이 더 부각되고 있는 것이 사실이다. 우선 소득수준의 차이에 따른 소비패턴과 문화수준의 차이로 인해 관리차원에서 비용문제가 수반되는

<표 6> 임대주택 및 분양주택의 관리규정

구분	분양주택	임대주택
근거법령	「주택법」 및 동법 시행령	「임대주택법」 및 동법 시행령
관리주체	제43조 2항, 자치관리 또는 주택관리업자 위탁관리	· 제17조 제1항, 임대사업자 직영관리 또는 주택관리업자 위탁관리 · 제17조 6항, 임대주택이 아닌 주택과 동일 주택단지 구성한 경우, 분양주택의 관리방법을 따라야 함.
입주민 대표기구	43조 3항, 입주자대표회의(의무 구성)	· 법 제17조 1항, 임차인대표회의(임의구성) · 혼합단지의 경우, 임차인 동대표는 입주자 대표회의의 피선거권 없음.
주요시설의 교체·보수 필요비용 적립	· 법 제51조 제1항, 장기수선충당금 적립 · 적립요율은 동법 시행령 제66조 제1항에 의거 당해 공동주택 공용부분 내구연한 등 감안하여 관리규약으로 정함.* · 관리는 입주자대표회의 명의로 관리하고 사용절치는 관리규약으로 정함.	· 법 제17조 제3항, 특별수선충당금 적립 · 적립요율은 동법 시행령 제15조 제3항에 의거 50년 공공임대는 매월 (표준)건축비의 4/10000 · 관리는 임대사업자 명의로 관리하고, 사용절치는 장기수선계획으로 정함.

*: 「주택법」 입법 적용 이전, 주축법 및 공동주택관리령에 의거, 적립요율은 매월 승강기유지비, 급탕비, 난방비, 수선유지비 총금액의 3/100~20/100이었음.

경우 임대주택과 분양주택 거주자간의 이해관계가 대립되는 경우가 빈번하게 발생한다는 점이다. 또한 공유시설 부분의 관리에 대해서도 소유의식의 차이로 인해 수선주기 결정이나 비용집행 등에 대한 의견이 상이하여 효율적인 단지관리가 어렵다는 점이 문제로 제기되고 있다.

2) 관리규정 및 운영상의 문제점

면담조사결과 도출된 관리실태문제는 혼합단지 특성에 적합한 관리원칙의 부재에 그 원인이 있다고 할 수 있다. 즉, 법적 구속력을 갖는 관리규정이 임대주택과 분양주택이 각기 다른 법령에 의해 정해지고 있기 때문이다.

<표 7> 입주인 대표기구의 역할

구분	분양주택(입주자대표회의)	임대주택(임차인대표회의)
법적 성격	의결 및 감독기구	임대사업자와 협의기구
주요 역할	<ul style="list-style-type: none"> ·관리규약 제정, 개정 ·관리비 예산, 결산 ·시설물 보수·대체 및 개량결정 ·설비 유지, 운영 기준 결정 ·관리방법 및 업체 선정 제안 ·자치관리기구 직원 임명 ·관리주체 업무 감사 	<ul style="list-style-type: none"> ·관리규약 제정 및 개정 ·관리비 ·공용부분, 부대시설 등의 유지보수 및 하자보수 ·관리에 관하여 임대사업자와 합의한 사항

자료: 주택관리공단, 『주공 임대·분양 혼합단지의 운영관리 및 실태』, 서울시 토론회 자료, 2003.3 참조

현재 관리규정상 임대주택은 「임대주택법」에 따르도록 되어 있으며 분양주택은 「주택법」에 의해 규정되고 있어 입주인 대표기구구성, 관리주체, 관리비 징수, 주요시설의 교체 및 보수에 필요한 비용적립과 사용 등에 대한 세부규정상 많은 차이가 있다(<표 6> 참조).

또한 관리규정에 따르면 분양주택의 관리는 자치관리하거나 주택관리업자에게 위탁관리하도록 규정하고 있고 임대주택은 임대사업자의 직영관리 또는 주택관리업자에게 위탁관리하도록 규정하고 있으나, 혼합단지의 경우 임대주택은 일반 분양주택의 관리방법을 따르도록 규정하고 있다. 이같이 혼합단지의 관리업무 특성을 고려한 관리기준의 근거미비는 임대주택과 분양주택 주민간의 갈등을 유발시키는 원인이 되고 있어 다음과 같은 문제를 초래하는 것으로 나타났다.

첫째로 입주자대표기구의 이원화를 들 수 있다. <표 7>과 같이 임대주택과 분양주택은 각기 입주자 대표기구를 구성할 수 있으나 전자는 임의기구이고 후자는 강제성격의 의결기구로서 법적구속력과 역할 자체가 다르다.

이로 인해 혼합단지 내에 임대주택과 분양주택 거주자가 별도의 대표기구와 관리규약 등을 제정, 운영하는 경우가 많아 일관된 관리기준 적용이 불가능한 것으로 조사되었다. 이로 인해 단지 내 현안문제를 둘러

<표 8> 총담금 적립 관련 규정

구분	분양주택(장기수선총담금)	임대주택(특별수선총담금)
근거법령	「주택법」 및 동법 시행령	「임대주택법」 및 동법 시행령
적립요율	공용부분의 내구연한 등을 감안하여 관리규약으로 정함	50년 공공임대 경우 표준건축비의 4/1000
실부담액	25평 기준 세대당 약 2,420원	17평 기준 세대당 약 8,700원
총담금 예치 명의	입주자대표회의 회장	사업주체 명의 적립, 분양전환시 입주자대표회의로 이관(*97.3 사업승인 이후 단지)

자료: 주택관리공단, 「주공 임대·분양 혼합단지의 운영관리 및 실태」, 서울시 토론회 자료, 2003.3 재인용

싼 의견대립이 잦으며 의견조율 또한 상당히 어렵다는 것이 관리주체들의 반응이다. 더욱이 일부 조사대상단지에서는 부녀회나 노인회 등의 자치조직도 임대주택과 분양주택 주민들이 각기 조직, 운영하고 있어 이로 인한 갈등도 나타나고 있다.

두 번째는 관리비 항목에 따른 운영방식의 차이를 들 수 있다. 혼합단지의 경우 공동관리비 항목을 운영하는 과정에서 다른 임대주택단지에서는 부과되지 않는 대표기구 업무추진비가 지급됨에 따라 임대주택거주자와 분양주택거주자들간의 마찰이 발생하는 것으로 조사되었다.

세 번째로는 주요 시설의 교체 및 보수에 필요한 총담금의 적립기준과 적립금 예치 등 관리방법에 대한 적용기준도 <표 8>과 같이 차이가 있다.

네 번째로는 시설물 관리의 비효율성을 들 수 있다. 주택의 노후화에 따른 대규모 보수공사를 실시하거나 노후설비를 교체해야 하는 경우 임대사업자와 분양주택 입주자간의 비용분담 문제를 두고 이견이 발생하는 경우가 많다는 것이다. 보수합의가 지연되면 결국 적기수선이 어려워 시설물 관리상의 문제가 발생되고 입주자의 불편을 초래함으로써 결국, 임대주택과 분양주택거주자간 갈등의 원인이 되는 것으로 나타났다.

이같이 혼합단지에서 나타나는 관리운영상의 문제점은 단순하게 임대

주택과 분양주택의 물리적 혼합만으로는 궁극적인 사회통합을 실현할 수 없으며 물리적 혼합뿐 아니라 혼합단지에서 발생할 수 있는 문제를 최소화할 수 있는 관리상의 문제, 거주자간의 융합을 도모할 수 있는 제도적 지원 방안 등이 함께 제시되어야 함을 보여주고 있다.

5. 사회통합적 계획방안 및 전제조건

1) 사회통합적 계획방안

실태조사 및 면담조사결과는 임대주택의 사회통합을 위해서는 임대주택단지의 집단화와 고립화에 따른 사회적 배제 메커니즘의 단절이 필요하며, 이는 곧 공간적으로 혼합된 단지조성이 사회통합의 전제조건이 될 수 있다는 것을 역설적으로 보여주고 있다.

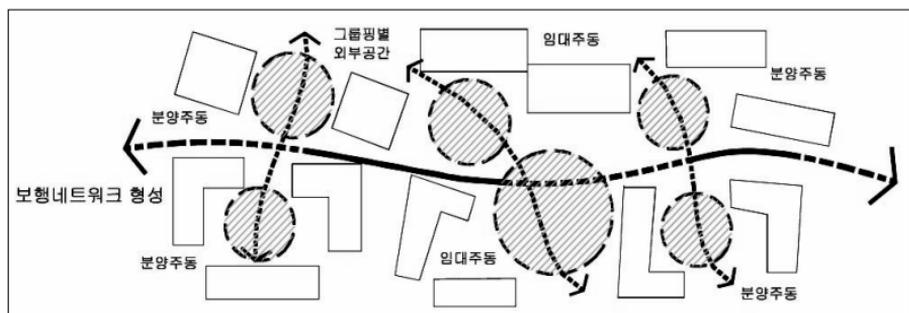
또한 혼합된 단지라 할지라도 부대복리시설배치의 차별이나 공간영역 분리, 동호수 표기방식의 차이, 주거동 입면의 차이 등은 임대주택거주자들의 소외의식을 유발시킨다는 사실을 통해 단순히 물리적으로 혼합된 단지를 조성하는 것만으로 사회통합이 실현될 수 없음을 단적으로 드러내고 있다.

이러한 결과는 혼합단지 조성과정에서 “어떻게 혼합하는 것이 바람직한가?”라는 방식에 대한 문제를 고려하는 것이 중요함을 보여주고 있다.

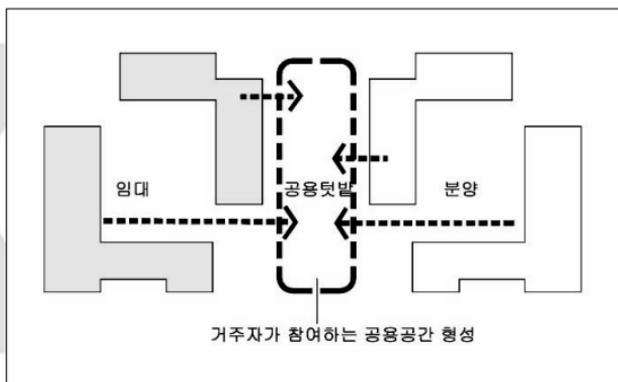
따라서 실태조사를 바탕으로 토대로 다양한 소득계층이 하나의 단지에 거주할 수 있도록 계획단계에서 물리적으로 혼합된 단지를 조성하되, 계층간 사회적 배제의식 유발을 방지하기 위해 다음과 같은 계획안을 제시할 수 있다.

첫째 임대주택과 분양주택간의 공간영역이 분리되지 않도록 하며 동일한 수준의 디자인을 적용하여 임대주택에 대한 낙인화를 방지해야 한다. 이를 위해서는 소형평형위주의 임대주택규모를 다양화하고 편복도

<그림 4> 단지 내 보행 네트워크에 의한 공간통합



<그림 5> 단지 내 공유영역



형의 임대주택 주거동 형태를 개선하여 외관상 임대주택과 분양주택이 구분되지 않도록 해야 한다. 또한 단지 내 휴게공간 및 체육시설과 같은 부대복리시설 배치도 임대주택과 분양주택 거주자 모두의 편의성을 제고하여 균형적으로 배분될 수 있도록 계획해야 한다.

둘째, 혼합단지 내에 공간사용에 따른 거주자간의 갈등을 해소하기 위한 단지 내 공유영역의 조성이 필요하다. 이웃간의 교류는 자연스러운 접촉과 보행활동을 통해 증가될 수 있으므로(Cooper, 1975) 단지 내에서 임대주택과 분양주택 거주자들이 일상생활속에서 접촉기회를 증대시킬 수 있도록 단지 내 보행네트워크를 강화하고 보행 결절점에 공유영역을 조성한다.

셋째, 단지 내 공간적 배제를 억제하기 위해서 단지 내에서 임대주택과 분양주택이 단지 내 도로나 옹벽 등으로 생활권이 분리되는 것은 가급적 피하는 것이 바람직하다. 또한, 임대주택을 향이나 소음 등 물리적 환경이 불리한 곳에 집중배치하지 않도록 해야 한다.

넷째, 반사회적 행위를 줄이기 위해 어린이 놀이터, 체육시설 등 단지 내 음성적 공간으로 활용되고 있는 장소는 보행공간과 연계하여 자연감시가 가능하도록 고려하는 것이 필요하다.

2) 사회통합을 위한 전제조건

사회통합을 위한 물리적 계획방안이 실현되더라도 임대주택과 분양주택의 단순한 물리적 혼합은 오히려 거주자간의 갈등을 초래할 수 있으므로 안정적이고 지속적인 사회통합을 실현하기 위해서는 다음과 같은 전제조건이 필요하다.

첫째, 실태조사결과 혼합단지 내에서 거주자간의 갈등을 초래하는 가장 큰 원인으로 제기된 혼합단지 관리방안 마련이 필요하다. 이를 위해 혼합단지 특성을 고려한 관리규약과 법규 개정이 전제되어야 한다. 이는 관리비 징수 및 관리주체, 주요 시설 교체 및 보수비용 사용 등 혼합단지 내에서 발생하는 관리상의 문제가 임대주택과 분양주택 거주자간의 갈등을 유발시킴으로써 바람직한 근린관계를 형성하지 못한다는 사실에 근거한 것이다.

둘째, 주택공급방식의 다양화와 임대주택개념의 전환이 필요하다. ‘임대주택=저소득층 주택, 분양주택=시장가격 주택’이라는 이분법적 논리에 의해 임대주택과 분양주택의 혼합은 소득계층의 격차로 인한 임대주택거주자의 상대적 박탈감과 함께 분양주택 거주자들의 선호도 저하로 인한 주거지 이탈을 초래할 수 있으므로 여러 계층이 선택할 수 있는 주택공급유형의 다양화가 전제되어야 한다. 또한, 저소득계층의 주거로 한정되어 왔던 임대주택의 개념에서 벗어나 거주 개념을 바탕으로 한 임

대주택 개념으로 확대하는 것을 전제로 한다.

셋째, 가구규모 및 라이프스타일에 따라 거주자의 주거선택의 폭을 넓히기 위해 임대주택규모의 다양화가 필요하며, 자치단체의 임대주택 수요에 따라 다양한 계층이 입주할 수 있도록 소득수준으로 한정된 입주자격의 폭을 확대하는 것이 전제되어야 한다.

마지막으로 혼합단지 조성을 통해 사회통합을 위한 물리적 기반조건이 구성되었더라도 사회관계를 유지하는 거주자의 인식에 따라 근린환경은 생태학적 변화를 초래할 수 있으므로 지속적인 커뮤니티 형성을 위해 입주자 교육 및 사회통합 프로그램을 병행하는 것이 전제되어야 한다.

6. 결론

본 연구는 국내 임대주택 재고확보를 위한 국민임대주택 정책이 초래할 수 있는 저소득층의 집중화 문제의 대안으로 제시되고 있는 혼합단지 조성의 필요성에 대한 객관적인 근거를 제시하는 데 목적이 있다. 이를 위해 임대주택과 분양주택의 혼합정도에 따른 물리적 공간특성과 사회적 배제현상간의 관계를 실태조사를 통해 밝혀냈으며 조사결과, 임대주택단지의 사회적 문제는 주거계층형성에 의한 물리적 공간분리와 저렴주택을 공급하기 위한 디자인 수준의 질적 격차에 따른 낙인화에 그 원인이 있다는 것을 입증하였다.

더욱이, 임대주택과 분양주택이 혼합된 단지에서 반사회적 행위나 거주자의 소외의식, 배제의식이 약화되어 나타나고 있다는 사실을 밝혀냄으로써 사회통합을 위한 혼합단지 조성의 당위성을 밝히고 있다.

또한 도시외곽화, 소형화, 집단화로 건설된 영구임대주택단지의 사회적배제현상이 가장 크다는 사실을 통해 현재와 같이 대형화 집단화로 건설되는 국민임대주택건설 또한 향후 사회적 문제를 유발시킬 수 있음을

예상할 수 있다.

이에 대해 국민임대주택단지는 사회통합논의의 구심점이 되고 있는 영구임대주택단지와 달리 소득수준이 높고 자활의지가 비교적 높다는 사실과 물리적인 환경이나 주택규모 면에서도 20평형까지 공급함으로써 10평 내외의 영구임대수준보다 우수하므로 임대주택의 집단화에 따른 문제는 발생하지 않을 것이라는 시각도 많다.

그러나 영구임대주택 또한 입주초기에는 일반 청약저축가입자와 생활 보호대상계층이 함께 거주하여 소득계층이 일정부분 혼합된 단지로 출발하였던 것이 경제적 자활능력이 높은 가구의 단지 외 이주로 인해 도시 내 극빈층의 주거지로 남게 되었다는 사실을 간과할 수 없다.

국민임대주택 또한 최근 일부 단지에서 재계약시기가 도래함에 따라 경제적 자활의지가 많은 가구의 이탈에 따른 입주계층의 재구조화가 예상되고 있으며, 결국, 국민임대주택이 현재와 같이 건설될 경우 물리적 환경수준의 개선만으로는 주거지 분리에 따른 저소득층의 사회적 배제 문제가 재현될 수 있는 배경이 될 수 있다.

이러한 측면에서 보면 바람직한 사회통합 실현을 위한 물리적 혼합방안은 물량위주의 임대주택정책과 대치되는 면이 있다. 그러나 임대주택 물량확보를 위주로 한 임대주택 비율이 우위에 있는 혼합단지조성과 관리측면 등을 고려하지 않은 단순한 물리적 혼합은 거주자간의 갈등을 더욱 유발시키며 결국, 과거 영구임대주택단지의 대량건설로 인한 사회적 문제를 또 다시 초래할 수밖에 없는 구조적 모순을 안고 있다고 할 수 있다.

따라서 향후에는 본 연구에서 제시한 물리적 통합방안을 토대로 혼합 단지에 적합한 관리방식 개선과 주택소유관계 및 임대방식의 다양화에 근거한 주택공급방식의 다양화, 소득계층과 가구규모에 따른 계층, 다양한 사회관계를 형성하는 계층간의 혼합을 유도하기 위한 임대료체계 개선과 같은 후속연구가 뒤따라야 할 것이다.

이와 함께 임대주택건설에 따른 공공의 재정부족으로 인한 균형적인

디자인 수준의 질적 격차문제를 해결하기 위해 민간의 자금력과 기술을 활용하는 PF방식, 공공과 민간의 합동개발방식 등 다양한 개발방식의 모색도 필요하다.

무엇보다도 혼합단지조성에 의한 사회통합은 근린환경을 형성하는 거주자의 인식이 가장 중요하다고 할 수 있다. 이를 위해서는 주택공급주체 뿐 아니라 비영리단체의 참여에 의한 입주자 관리프로그램의 개발과 교육과정에 대한 대안모색도 병행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 서수정·김주진·정경일·설정임. 2004. 『국민임대주택의 사회통합적 계획방안 연구』. 대한주택공사.
- 김한준 외. 1989. 『현대도시문제의 이해』. 한길사.
- 홍인옥 외. 2004. 『공공임대주택 입주민의 사회통합방안 모색』. 한국도시연구소.
- 이인성. 1986. 『균형적 인구구성을 위한 주거단지 개발기법연구』. 대한주택공사.
- 加藤由利子. 1998. 「公共賃貸住宅複合建費における入居者の生活構造變化」. 《住宅總合研究財團 研究年報》, No.25.
- Tiesdell, S. 2004. "Integrating Affordable Housing Within Market-rate Developments: the Design Dimension." *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol.31, pp.195~212.