

특집 한국 사회주택 정책의 전개과정과 주요 쟁점

사회적 혼합(social mix)에 관한 쟁점과 과제

영국, 네덜란드, 캐나다의 사례를 중심으로*

Issues and Challenges on Social Mix:
Lessons from the UK, the Netherlands, and Canada

오도영** · 유승동*** · 김규희**** · 박준*****

이 논문은 사회주택(social housing)을 기반으로 진행된 사회적 혼합(social mix)과 관련한 주요 쟁점을 검토하고, 사회적 혼합 정책이 장기간 진행된 영국, 네덜란드, 캐나다의 사례를 분석하여 한국의 향후 사회적 혼합 추진과 관련한 시사점을 도출한다. 3개국의 경험을 분석한 결과 시사점은 다음과 같다. 첫째, 사회적 혼합은 단순한 주택 거주형태의 혼합만이 아닌 효과적 갈등 예방과 해소를 위한 참여 기반 관리체계 수립과 계층 간 자연스러운 교류를 촉진할 수 있는 물리적 환경 조성이 중요한 것으로 나타났다. 둘째, 사회적 혼합은 중앙정부와 지방정부, 사회적 경제주체 등 여러 행위자 간의 긴밀한 협력을 통해 사업의 기획 단계에서부터 추진되어야 하며, 여러 계층 간 발생할 수 있는 갈등을 효율적으로 해결할 수 있는 관리체계의 확립이 필수적이다. 셋째 사회주택의 재고량이 부족할수록 사회적 낙인과 배제의 문제가 심각해지므로 효과적인 사회적 혼합을 위해 사회주택 재고량 자체를 충분히 늘리는 정책이 전제되어야 한다.

* 이 연구는 서울주택도시공사 '사회적 혼합을 위한 공공임대주택 입주자 관리체계 개선방안 연구'와 한국국제협력단 '베트남 사회주택 개발 종합정책 수립사업'의 일부 내용을 수정·보완하여 작성됨.

** 주저자. 영국 런던정치경제대학(The London School of Economics and Political Science) 동남아시아센터 책임연구원(d.oh@lse.ac.uk).

*** 상명대학교 경제금융학부 부교수(peteryou@smu.ac.kr).

**** 네덜란드 암스테르담 자유대학(Vrije Universiteit Amsterdam) 박사과정(kimkyohee@gmail.com).

***** 교신저자. 서울시립대학교 국제도시과학대학원 부교수(joon.park@uos.ac.kr).

주요어: 사회주택, 사회적 혼합, 영국, 네덜란드, 캐나다

1. 서론

몇 년 전 초등학교들 사이에 “휴거”란 단어가 유행한다는 언론기사들이 보도되어 사회에 충격을 가져다준 경험이 있다. “휴거”는 전 주택공사가 공급한 공동주택을 지칭하는 휴먼시아에 사는 사람들을 비하하는 용어로, ‘휴먼시아에 사는 거지’의 줄임말로 쓰였다.¹⁾ 이를 공공임대주택에 대한 대중의 일반적인 인식으로 받아들이는 데에는 무리가 있겠으나, 공공임대주택에 대한 낙인화가 우리 사회의 미래를 이끌 초등학교들에게부터 형성되고 있다는 사실은 우려스럽다. 한국의 공공임대주택을 대상으로 진행된 많은 연구에서 주택가격 하락, 범죄율 상승 등 공공임대주택에 대한 대중의 인식이 실제와 다름을 실증하고 있음에도 불구하고(고진수·이창무, 2014; 정경훈, 2014) 이러한 사회 배제적 인식은 확산되고 있다.

자산가치 하락에 대한 우려 및 자녀들의 공동교육에 대한 거부 등 공공임대주택에 대한 부정적 인식은 공공임대주택의 사회적·공간적 분리 정책으로 이어졌다. 김준형·김성제·최막중(2005)이 노원구 주민들을 대상으로 진행한 연구에 따르면 공공임대주택 인근 거주자들이 주거환경 악화, 안전 우려, 공동체 갈등, 그리고 이로 인한 주택가격 하락 및 지역 이미지 악화에 대해 우려하고 있는 경향이 있음을 보였다. 배순석 외(2006)의 연구에 따르면 우리나라 공공임대주택에 대한 물리적 분리와 배제가 다양한 형태로 나타나고 있으며, 이에 따라 공공임대주택 입주자들에 대한 집단적 배제와 낙인화가 초래되는 경향이 있다고 분석했다. 이러한 연구들은 공공임대주택 입주

1) “초등학교들 사이에서 ‘휴거’라는 신조어가 퍼지고 있다”, 《허핑턴포스트》, 2016년 2월 23일 자.

자들에 대한 편견이 실제 차별과 배제로 이어지고 있음을 보여준다.

공공임대주택과 입주자들에 대한 사회적 배제와 공간적 분리는 우리나라에만 해당하는 사례는 아니다. 20세기 중반 이미 미국에서 백인 중산층 계급의 교외 이탈을 통해 진행되는 도시적 차원의 인종적 분리가 큰 사회적 문제로 대두된 이후 오늘날까지 이러한 현상이 지속되고 있으며, 도시 내에서도 유색인종이 백인보다 상대적으로 가난하고 고립된 지역에 있는 공공임대주택에 거주하고 있음이 연구를 통해 밝혀진 바 있다(Goering, Kamely and Richardson, 1997; Massey, 1990; Massey and Tannen, 2018). 이러한 공공임대주택의 물리적 분리와 사회적 배제는 미국뿐만 아니라 영국과 같이 공공임대주택의 역사가 상대적으로 오래된 국가에서도 지속적으로 존재해 왔으며, 특히 런던의 경우 2017년 그렌펠 타워 화재 참사를 계기로 런던 내 공공임대주택 밀집 지역의 사회적 분리에 대한 대책을 요구하는 목소리가 커지고 있다(Gentleman, 2017; Mulrenan, 2019).

우리나라의 공공임대주택은 외국에서 주로 사회주택(social housing)으로 불리는데, 사회주택은 그 의미와 형태가 국가별로 다양하나, OECD(2021)에서와 같이 사회임대주택(social rental housing)은 시장 임대료보다 낮은 가격으로 제공되며 시장 구조가 아닌 다른 체계를 통해 배정되는 임대주택을 총칭하는 광의적 의미로 사용되고 있다. 따라서 이 논문은 이를 참고하여 사회주택이란 용어를 통일하여 사용했다.²⁾

최근 진미윤·김수현(2017)에 따르면 세계적으로 사회주택의 유형과 공급 및 운영 주체가 다양해지는 가운데 민간영역의 사회주택 참여가 점차 증가하고 있는데, 이러한 추세는 사회주택이 수익 추구의 장으로 변질되어 임대주택 입주자들의 거주 환경이 위협받고 입주자들에 대한 사회적 배제와 공간적 분리가 가속화될 수 있다는 우려를 불러일으킨다. 실제로 보유 중인 부동산의 가치만 2020년 기준 326조 원³⁾에 달하는 세계 최대 규모의 사모펀드

2) 한국의 경우 '사회주택'을 사회경제적 주체에 의해 공급되는 임대주택을 지칭하는 용어로 새롭게 사용되고 있어 이 경우 인용부호를 사용하여 '사회주택'으로 표기했다.

3) "How Blackstone became the world's biggest corporate landlord," *Fortune*, February 17,

인 블랙스톤은 2018년 영국의 영리 주택조합을 인수하여 공공임대주택 공급에 나서기 시작했다. 이러한 투기자본이 개입하게 될 사회주택 영역의 미래에 대해 기존의 비영리 주택조합 등은 깊은 우려를 표시하고 있다(Evening Standard, 2018; Financial Times, 2018).

우리나라 역시 사회주택 분야의 다변화라는 세계적 추세에 맞춰 공공과 민간으로 이원화되어 있는 임대주택 공급체계를 다양화하는 방법을 추진 중이며, 이에 따라 최근 ‘사회주택’⁴⁾이라는 이름으로 비영리 부문의 참여를 통한 임대주택 공급을 유도하기 시작했다. 이 과정에서 새롭게 공급되는 주택들은 사회적 가치를 추구함으로써 임대주택 입주자들과 지역사회와의 통합을 효과적으로 추진하고, 이를 통해 임대주택에 대한 부정적 인식을 탈피에 기여하기를 요구받고 있다. 또한, 박근혜 정부에서 추진했던 ‘뉴스테이’, 현 정부에서 개념적으로 제시한 ‘평생주택’, 경기도에서 추진하고 있는 ‘기본주택’ 등은 세부적인 개념과 지향점이 다름에도 불구하고 중산층까지 포함된 넓은 수혜자계층을 대상으로 한다는 데 공통점이 있다. 주거 취약계층에게 집중된 특수한 주거형태로서 인식되곤 하는 현행 공공임대주택을 중산층까지 포함하는, 더욱 보편적인 주택으로 확대하려는 사회적 욕구가 반영되어 있다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 중산층 포함 공공주택정책의 이면에 기존 공공임대주택에 공존하는 사회적 낙인 문제에 대한 정책적 고려가 반영된 것이라고 보아도 큰 무리는 아니다.

이러한 정책적 흐름을 고려하여 이 논문은 사회주택 공급의 확대 과정에서 발생할 수 있는 여러 사회적 문제를 예방하는 수단으로 사회적 혼합 정책에 주목하고, 이와 관련한 다양한 논의를 분석하여 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 이 논문은 사회적 혼합에 관한 다양한 시사점을 제공할 수 있는 사례로 사회주택의 역사가 오래된 유럽에서 2개국을 미주에서 1개국을

2020. <https://fortune.com/2020/02/17/blackstone-commercial-real-estate-business-brep-breit/>(검색일: 2021.4.1).

4) “올해부터 22년까지 매년 사회주택 2,000호 이상 공급”, 「국토교통부 보도자료」, 2019년 2월 19일.

선정했다. 유럽에서는 한때 사회주택 공급량이 유럽에서 가장 많았으나 민영화 정책을 통해 재고량이 준 영국의 경험을, 대륙 국가 중 꾸준하게 사회주택 재고를 유지하면서도 비영리 민간의 역할을 강화해 온 네덜란드의 경험을, 미주에서는 연방정부의 정책 기조 변화에 따라 주 및 지방정부의 사회주택 정책을 운용해 온 캐나다의 경험을 유의적(purposive)으로 선정했다. 세 나라는 각기 다른 사회경제적 배경을 가지고 있으나 제2차 세계대전 이후 사회주택의 공급을 강화하며 국가 주도로 사회주택을 공급한 이후 현재 민간과 비영리 영역을 중심으로 사회주택이 공급되고 사회적 혼합이 추진되고 있는 특징을 공유하고 있으므로 향후 우리나라의 사회적 혼합 정책수립의 유용한 참고 지점이 될 수 있다. 비교분석은 사회적 혼합 정책의 배경으로서 사회주택 정책 역사 및 현황, 최근 사회적 혼합 관련 사례 및 주요 쟁점, 그리고 이를 통한 시사점 도출이라는 공통된 틀로 수행했다. 한편 국가별 사회경제적 환경과 정책 우선순위가 달라 사회적 혼합에 관한 시도는 시기별·지역별로 다양하게 나타나는 특징이 있으므로 이 논문에서는 세 나라의 사회경제적 환경에 대한 이해에 기반을 두어 사회적 혼합 정책을 비판적으로 분석함으로써 사회적 혼합에 관한 전반적인 시각을 제공하며 외국 주택정책에서 사회적 혼합 정책의 흐름이 실제로 어떻게 변해왔는가에 대한 이해를 제공하고자 목표했다.

2. 이론 논의

1) 사회적 혼합 개념의 발전

사회적 혼합은 미국의 사회학자 William Julius Wilson이 미국 도심의 빈민 지역을 연구한 1987년 저서 『The Truly Disadvantaged』를 통하여 논의가 가속되기 시작했다. 도시구조가 후기 산업화 형태로 재편되는 과정에서 빈곤층이 빈민 지역에 더욱 밀집되고 이에 따라 점차 사회적·공간적으로 배

〈표 1〉 사회적 통합의 다섯 가지 분야

사회적 통합 분야	세부 내용
공통의 가치와 시민문화	공통의 목표와 목적; 공통의 윤리적 가치와 행동 규범; 정치 제도에 대한 지지와 정치 참여
사회적 질서와 사회적 통제	보편적인 갈등과 기존 질서에 대한 위협의 부재; 비시민성의 부재; 효과적으로 작동하는 비공식 사회적 통제; 관용; 차이에 대한 존중; 다른 계층 간 협동
사회적 유대감과 빈부격차 해소	조화로운 경제적, 사회적 발전과 공통 기준들의 존재; 공공재정과 기회의 분배; 공공 서비스와 복지 혜택에 대한 공평한 접근; 사회적 의무에 대한 수용과 남을 도우려는 의지
사회적 연결망과 사회적 자본	지역사회, 가족 구성원 간의 잦은 사회적 교류; 시민활동 참여
장소에 대한 애착과 정체성	장소에 대한 강한 애착; 개인의 정체성과 장소의 정체성 간의 결합

출처: Forrest and Kearns(2001: 2129).

제되며 빈곤의 악순환이 계속되는 현상을 밝혀 사회적 관심을 촉발한 것이다. 이러한 연구는 초기 뉴욕(New York)과 같은 미국 대도시들을 중심으로 진행되었으나 미국을 벗어나 점차 런던(London)과 같은 유럽의 대도시로 논의가 확장되었다. 그리고 대도시 내 빈민층의 사회적 분리가 가속화되고 이들의 신분 상승 기회가 점차 사라지게 되는 것이 도시 내 빈곤의 주요 문제로 인식되기 시작했다(Ostendorf, Musterd and de Vos, 2001).

이러한 문제를 해결하기 위한 사회적 통합(social cohesion)이 정책 결정자들의 주요한 의제로 부상했는데, Forrest and Kearns(2001)는 사회적 통합을 〈표 1〉과 같이 다섯 가지 분야로 정의했다.

Forrest and Kearns(2001)는 이 다섯 가지 분야가 상호작용하며 사회적 통합이 달성된다고 보았으며, 이를 위해서 주민 생활의 기반이 되는 근린주구(neighbourhood)가 중요한 역할을 한다고 보았다. 그러나 이러한 사회적 통합에 대한 정의는 매우 광범위하고, 따라서 달성 수준을 측정하기가 어려울 뿐더러, 사회적 통합을 위한 정책은 때때로 겉치레로 끝나는 경우가 많아, 실제로 사회적 통합을 달성하는 데에는 많은 어려움이 있음을 알 수 있다(van Kempen and Bolt, 2009). 또한, 근린주구에서 도시, 국가로 상향식 사회적 통합을 추진하는 과정에서 정책 층위 간의 정책 불일치나 계획의 부재로

인하여 사회 전체의 통합이 달성되지 않을 가능성 또한 존재한다.

사회적 혼합(social mix)은 이러한 사회적 통합을 추진하기 위한 수단 중 하나로 사회·경제적 약자 계층이 다른 계층과의 교류를 확대함으로써 사회 자본(social capital)의 형성 기회를 얻고 이를 통해 사회적 통합을 달성할 수 있다는 믿음에 기반을 둔다(김승남·김재홍, 2013). 정책적 측면에서는 사회적 혼합에 필요한 예산이 빈곤층의 공간적 분리와 사회적 배제로 발생하는 여러 사회 문제 및 갈등을 해결하는 데에 드는 비용보다 적을 수 있다는 가정을 기반으로 한다(김승남·김재홍, 2013). 사회적 혼합은 거주 형태(임대, 자가 등), 소득, 사회적 배경(직업, 나이, 인종 등)의 혼합으로 나누어 접근할 수 있다. 사회적 혼합이 성공적으로 진행되었다고 판단되는 사례에서는 단지 내 공간적 통합이 잘 이루어졌고, 주민 간 갈등을 원만히 해결하고 단지의 유지 보수를 효과적으로 진행할 수 있는 단지 관리체계가 수립된 것으로 조사되었다. 그리고 사회적 혼합을 위해 단순히 분양주택과 임대주택을 혼합하는 것이 아닌 단지 설계와 관리체계 확립 등을 포함한 통합적인 접근을 통해 사회적 통합이 지속해서 시도될 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요한 것을 알 수 있었다(Rowlands, Murie and Tice, 2006).

한편 사회적 혼합은 정책 입안자들에게 무비판적으로 받아들여지는 경향이 있으나, 실제로 사회적 혼합이 근린주구의 사회적 통합에 미치는 긍정적 영향이 명확하지 않으며 이를 측정하기 어렵다는 주장 역시 존재한다(Musterd, 2008; van Kempen and Bolt, 2009). 또한 기존 사회주택 단지의 재개발을 통해 사회적 혼합을 추진하는 과정에서 전체 사회주택 재고량의 감소, 기존 지역사회의 와해와 같은 문제가 발생하는 경향이 있으며, 특히 사회적 혼합이 사회적·경제적 약자 계층이 가진 문제를 근본적으로 해결하는 것이 아닌 문제를 단순히 다른 곳으로 옮기는 데에 그친다는 비판 또한 있다(Arthurson, 2002). 이러한 연구는 사회적 혼합이 정책 입안자의 일반적인 믿음과 다르게 사회적 혼합에 대한 시도가 부정적인 결과로 이어질 가능성을 주지하고 있어야 함을 의미한다.

최근 유럽과 북미에서 낙후된 사회주택 단지를 대상으로 진행되는 사회적

혼합을 신자유주의적 도시화(neoliberal urbanisation) 현상의 일부로 이해하고자 하는 움직임은 이러한 논의에 힘을 싣고 있다. 영국의 사례를 분석한 Lees(2008)는 사회적 혼합이 젠트리피케이션과 깊은 연관이 있으며, 빈곤층을 도시 외곽으로 내모는 정책을 정당화하는 수단으로 활용되고 있다고 비판했다. 특히 영국의 경우 사회주택의 주요 공급 주체인 주택조합(housing association)에 대한 기존의 정부 보조금이 지속해서 감소하고 금융 영역에 대한 의존도가 증가하는 가운데 사회주택의 영리적 성격이 점차 강화되고 있어 이러한 논의가 힘을 얻고 있다(오도영, 2017). 한편 Mele(2019)는 캐나다 사례를 분석하며, 민간 주도로 진행되는 사회적 혼합 사업이 복지에 관한 국가의 역할과 재정을 민간의 이익을 위해 이양하며, 빈곤층의 문제를 중산층과의 교류를 통해 스스로 해결하도록 요구하고 있다고 비판했다. 이러한 논의들은 사회적 혼합과 관련된 정책을 사회경제적 맥락과 거시적 사회 변화 과정과 연계하여 이해하는 것이 중요함을 알려준다.

2) 한국의 사회적 혼합에 대한 배경

동아시아 발전국가의 경우 사회 각 분야에 대한 국가의 개입이 일상화된 가운데, 특히 국가의 주택시장 개입이 두드러지는 싱가포르에서 사회적 혼합이 적극적으로 추진됐다. 싱가포르는 중국계 인구가 전체 인구의 4분의 3 이상을 차지하나 그밖에 말레이계, 인도계 인구 등 다양한 인종이 거주하는 국가이다. 전체 국민의 4분의 3 이상이 정부가 공급한 공공주택 거주하고 있는 특징이 있으며, 이 과정에서 싱가포르는 다양한 계층을 성공적으로 공공주택 내에서 혼합할 수 있었다. 그러나 이 과정에서 소수 인종인 말레이계 국민이 특정 지역으로 점차 몰리게 되는 현상이 발생했고, 다인종주의(multi-racialism)를 추구하는 싱가포르 정부는 이러한 현상이 인종 갈등을 부추길 수 있다고 우려했다(Chua, 1991). 이에 따라 싱가포르 정부는 각 단지 내 말레이계 국민의 비율을 최대 20%로 제한해 왔으며, 1989년에는 각 동마다 이러한 비율이 계속 유지되도록 규정을 강화했다(Chua, 1991). 싱가포르의

공공주택이 임대가 아닌 소유의 형태로 공급됨에도 불구하고 이러한 국가의 개입이 존재하는 것은 동아시아에서 사회적 혼합이 개개인의 발전과 복지가 아닌 국가의 정치적 목적을 위해 활용됐음을 보여준다.

우리나라 역시 이와 유사하게 1971년 ‘광주대단지사건’을 통해 빈곤층의 공간적 배제가 심각한 사회적 문제로 부상했다. 1980년대 택지개발사업과 함께 본격적으로 공급되기 시작한 장기공공임대주택⁵⁾은 전체 주택에서 차지하는 비중이 5% 미만임에도 불구하고 정권별 차별적 정책에 따라 추가된 유형들로 인해 현재 영구임대, 공공임대, 국민임대, 행복주택, 장기전세, 다가구매입임대 등 다양한 유형으로 운영되고 있다. 하지만 영구임대 등 입주 자격을 소득과 연동시켜 운영하게 됨으로써 저소득층 입주자가 집중되는 특정 유형이 존재하게 되고, 이것이 지역 및 단지에 대한 사회적 위상 구분 짓기와 연계되어 공공임대주택단지 및 입주자가 사회적 낙인(stigma)의 대상이 되는 문제로 이어지고 있다. 이렇게 공공임대주택별로 상이한 점유형태, 소득 등 입주자격, 임대료 수준 등으로 인해 발생하는 입주자의 계층화 등 사회적 문제에 대한 인식이 점차 커지게 되었고 이것이 사회적 혼합에 대한 사회적 논의로 이어지게 되었다. 이와 관련하여 대표적으로 “도시구성원 계층을 단조로운 일개 계층으로 형성시킬 것이 아니라 다양한 계층으로 변형시켜 범죄 유발 가능성을 감소시키고 사회적 명랑성을 조성”해야 한다는 주장이 힘을 얻기도 했다(김원, 2008: 202에서 재인용). 이는 싱가포르와 유사하게 사회적 혼합을 통해 정치적 안정을 추구하고자 하는 국가의 모습을 보여준다.

우리나라에서 사회적 혼합과 관련된 정책이 실제로 구체화된 것은 2000년대 이후의 일로, 2003년 서울시의 공공임대 10만 호 건설계획 등을 통해 은평뉴타운지구 등에 임대주택과 분양주택을 혼합하여 공급하기 시작하며 사회적 혼합과 관련된 본격적 정책 노력이 진행되기 시작했다(서수정 외, 2004). 이러한 시도에 대해 동아시아에서 전형적인 발전국가 성격을 넘어 복지국가의 측면이 강화되고 있는 것이라는 평가가 있다.

5) 전세임대 및 분양전환 제외.

우리나라에서 택지개발사업 및 공공주택단지에서 사회적 혼합에 대한 시도가 진행되면서 이에 관한 연구가 활발히 진행되었는데, 박관민·송명규·이경진(2009) 등의 연구에서 임대주택 인근에 거주할수록 임대주택이 주변 분양주택의 가격에 부정적인 영향을 미친다는 인식이 있으며, 임대와 분양주택 단지의 분리를 원하는 경향이 큰 것으로 나타나 임대주택 인근 거주자들의 피해 의식이 실재하는 것으로 조사되었다. 또한, 서수정 외(2004)의 연구에서는 상대적으로 공간적으로 분리된 공공임대주택 단지에서 반사회적 행위가 더욱 많이 발생하는 것으로 나타나 사회적 배제로 발생하는 사회적 비용 또한 존재하는 것을 밝혔다. 그러나 이주현(2012)의 연구에 따르면 한국에서도 공간적 통합과 활발한 주민 활동을 통해 분양주택과 임대주택 거주자들 간의 교류와 소통을 촉진한 사례가 있어 우리 사회에 만연해 있는 임대주택에 대한 편견에도 불구하고 사회적 혼합을 성공적으로 추진할 수 있는 가능성이 있음을 보여준다.

백혜선·이영환·김지원(2017)에 따르면 2016년 당시까지 한국토지주택공사(이하 LH)가 공급한 단지 중 분양주택과 장기임대주택이 혼합된 곳은 5곳에 불과했다. 그러나 이후 공공주택지구를 중심으로 혼합형 단지가 다수 공급되어 왔고, 최근 국토교통부가 노후화된 영구임대주택을 재정비하는 계획을 수립하는 과정에서 사회적 혼합을 적극적으로 추진할 것을 명시하는 등⁶⁾ 앞으로 사회적 혼합이 적극적으로 추진될 것이 예상된다. 특히 국토교통부의 ‘평생주택’, 경기도의 ‘기본주택’ 등 공공임대주택 건설 과정에서 민간의 참여를 확대하고, 그 수혜대상을 중산층까지 넓힘으로써 사회적 혼합이 더욱 광범위하고 다양한 방법으로 추진될 것으로 예상된다. 앞서 언급한 바와 같이 성공적인 사회적 혼합은 단순한 거주형태의 혼합으로 달성될 수 없는 바, 사회주택을 통해 사회적 혼합을 장기적으로 추진해 온 서구 복지국가의 사례들을 비판적으로 살펴보는 것은 향후 우리나라의 정책 입안 과정에 시

6) “삶을 바꾸고, 지역·주민과 함께하는 주거복지 2.0 시대”, 「국토교통부 보도자료」, 2020년 3월 20일.

사점을 제공할 수 있을 것이다.

3. 영국의 사회적 혼합

영국의 도시계획에서 최근 20년간 사회적 혼합 정책은 큰 화두였으며, 이러한 경향은 최근 10년 동안 더욱 가속화되는 경향을 보인다(Social Life, 2016). 이에 따라 영국은 단일 거주형태가 과거의 개발 형태로 인식되고 있으며, 현재 공공임대주택의 사회적 혼합이 일반적인 주택개발 사업의 형태로 자리 잡고 있다. 특히 사회적 혼합을 추진하는 정책은 사회적 혼합이 주택가격에 부정적 영향을 끼치지 않으며, 다양한 주거 형태(주택 유형 및 크기)의 혼합을 통해 근린주구의 사회적 안정과 경제적 발전을 도모할 수 있다고 여겨짐에 따라 더욱 힘을 얻고 있다(NHBC Foundation, 2015). 사회적 혼합은 단순히 사회주택과 민간 개발을 혼합하는 것이 아닌, 개발 계획과 관리·운영과 관련하여 여러 기술적·금융적 문제가 복합적으로 연계된 문제이며, 영국 내에서도 이와 관련된 연구는 사실 상대적으로 부족한 실정이다.

1) 정부의 사회적 혼합 정책

영국 정부는 미국의 HOPE VI 프로그램의 사례에서 영향을 받아, 사회적 혼합을 가구 소득과 주거형태의 혼합으로 주로 인식하고 있으며, 이와 관련된 정책은 2000년대 이후 중앙정부의 의제로 등장했다(DCLG, 2010). 동 정책의 추진 배경에는 가난의 집적이 사회적 불평등을 가속시키며, 사회적 혼합을 통해 다양한 유형의 가구들을 혼합함으로써 사회적으로 빈곤한 가구들이 이에 따른 혜택을 받을 수 있다는 중앙정부의 인식이 깔려 있다(Livington, Kearns, & Bailey, 2013). 이러한 시각은 2000년 중앙정부의 기획 부서인 ‘사회적 배제 전담부서(Social Exclusion Unit)’가 광범위한 사회적 혼합의 환경에서 지역사회가 최고로 작동한다고 언급한 점에서 잘 드러나고 있다(Social

Exclusion Unit, 2000).

이러한 개념은 중앙정부의 정책으로 공식 입안되어 현재 운영 중인 전국 단위의 도시계획 체계인 국가 도시계획 정책 프레임워크(NPPF: National Planning Policy Framework)의 부속 지침에 명시되어 있다. 그 가운데 주택과 관련하여 2011년 6월 발행된 『PPS3: 주택(Planning Policy Statement 3: Housing)』에 따르면, 주택정책의 목적으로 “일반 주택과 사회주택⁷⁾에 대해 특히 거주권 형태 및 가격의 측면에서 혼합을 추진해야 하며, 도시와 시골 지역 모두에서 다양한 유형의 가정을 지원할 수 있어야 한다”라고 규정하고 있다(DCLG, 2011). 세부적으로 광역적 수준에서는 광역 공간 전략과 관련해 지역에서 어떻게 주택의 사회적 혼합을 추진할 것인지 명시해야 한다. 지방정부는 단위 계획 기간 동안 지역에 요구되는 주택 수요와 다양한 가구 유형에 맞춰 어떻게 주택의 사회적 혼합을 추진할 것인가를 계획하여야 한다고 언급하여 사회적 혼합이 적극적으로 추진 중임을 알 수 있다.

특히 런던시의 장기 계획인 런던플랜(London Plan) 중 “혼합되고 균형 있는 지역사회(Mixed and balanced communities)”정책(3.9)에서 런던시 전역에 걸쳐 주택 소유 형태와 가구 소득이 혼합되고 균형 있는 지역사회를 구성할 것을 목표로 하고 있다. 그리고 지역적인 수준에서도 소득과 소유 형태 중심의 사회적 혼합이 추진 중임을 알 수 있다(GLA, 2016).

사회주택 입주자 선정은 1996년 주택법을 중심으로 하는 중앙정부의 정책을 바탕으로 각 지역의 상황에 맞추어 지방정부가 정한 지침을 바탕으로 이루어지고 있다. 일반적으로 소득을 중심으로 입주 자격이 결정되고 있으며, 그밖에 가정폭력 피해자나 노숙인들에게 우선권을 주는 경우가 대부분이다. 따라서 현재 사회주택 입주자 선정 방식은 소득을 중심으로 사회적 혼합이 자연스럽게 진행되는 체계로 볼 수 있다. 또한, 지방정부는 국가 도시계획 정책 프레임워크(NPPF: National Planning Policy Framework)에 의거 지역

7) 현재 영국정부는 할인된 임대료로 제공되는 주택을 사회주택(social housing)이 아닌 저렴한 주택(affordable housing)이란 용어를 사용하고 있다. 이와 관련한 논의는 오도영·박준·김혜승(2015: 249~251) 참조.

개발지침(Local Development Document)을 수립하며 지역 내 주택 수요를 예측 후 이에 요구되는 사회주택의 물량과 그 유형을 명시하여 주택조합과 민간 주택공급업체가 지역의 수요에 맞게 사회주택을 공급하도록 유도하여 지역 내 사회적 혼합을 추진할 수 있는 여지를 가진다(DCLG, 2011). 특히 가구 규모 별 사회주택 배분 기준이 국가 기준으로 정해져 있어 이를 통해 지역 및 단일 개발사업 수준에서 사회적 혼합을 추진할 수 있다.

2) 정부의 사회적 혼합 추진 사례

사회적 혼합의 추진 사례로는 노동당 정부 주도로 2005년부터 2009년까지 지역사회·지방정부부(DCLG)가 진행한 ‘지역사회 혼합 선도사업(Mixed Communities Initiative)’을 들 수 있다(DCLG, 2010). 영국 정부는 사회주택이 밀집된 지역을 중심으로 높은 실업률과 낮은 교육 성취도 등 여러 사회적 문제를 야기하는 것으로 판단했다. 이를 해결하기 위해 사회주택의 품질을 높이는 방향으로 재개발을 진행하고, 지역 내 자가 소유를 촉진하는 정책을 제시했다. 이를 위해 영국 내 12개의 낙후 지역을 선정하고 지역 내 공공임대 주택 단지를 고밀도로 재개발하여 신규 주택 규모를 증가시키는 방식으로 사회주택 재고량을 유지하는 가운데, 지역 내 60~80%에 달하는 사회주택의 비중을 30~40%까지 줄이려는 목표를 제시했다(DCLG, 2010).

이 사업은 소유 형태의 다양성, 주택가격의 다양성, 수준 미달 주택이 감소를 목표했으며, 이를 위해 주택 거래량과 가격, 사회주택의 임차 기간을 측정하고자 했다. 이는 영국 정부의 사회적 혼합에 대한 정의가 가구 소득과 주거형태의 혼합인 것을 알 수 있다. 이 사업은 4년이라는 짧은 사업 기간과 2008년 세계금융위기로 인해 본격적으로 추진되지 못했다. 그러나 사회적 혼합이 단순히 거주 유형의 혼합뿐만이 아닌 주민시설, 의료시설, 학교와 유치원과 같은 지역 기반 시설의 확충과 공공 공간의 환경 개선, 교통 접근성 향상, 고용기회 제공 등 거주 환경의 종합적인 개선을 통해 사회적 혼합을 달성해야 한다는 정부의 정책 방향을 알려준다.

3) 민간 주도의 사회적 혼합

1980년대 보수당 집권 이후 지방정부 주도의 공공임대주택이 점차 감소하여 현재 영국의 임대주택은 주택조합과 민간 주도로 공급이 진행되고 있으며, 이에 따라 사회적 혼합에서 민간영역의 역할이 증가하고 있다. 특히 2008년 세계금융위기 이후 2010년 집권한 보수당은 사회주택 건설을 위한 정부의 보조금을 기존 대비 약 3분의 1 수준으로 감소시켰고, 이에 따라 사회주택의 공급 주체인 주택조합은 기존의 자산을 최대한 활용하여 사회주택의 공급을 진행해야 하는 상황을 맞게 되었다(오도영, 2017). 이에 따라 현재 주택조합은 사회주택을 개발하며 분양주택을 함께 공급하고 그 수익을 활용하여 사회주택 공급 비용에 대한 교차 보조가 이루어지도록 목표하고 있어 개별 사업에서 거주 유형에 따른 사회적 혼합이 일반적으로 진행되고 있다.

또한, 도시계획법은 민간 주택공급업자가 일정 규모 이상의 신규 주택개발 사업을 진행할 시 사회적 기여⁸⁾를 의무화하고 있는데, 이에 따라 사회주택이 함께 공급되는 효과를 얻을 수 있다. 이러한 사회적 기여를 통해 공급되는 사회주택의 수는 점차 증가하는 추세인데, 2015년 이후 3년간 영국 잉글랜드에서 공급된 전체 사회주택 중 약 47%가 이러한 사회적 기여를 통해 민간에 의해 공급된 주택으로, 19%를 차지했던 2007년과 비교하여 그 비중이 두 배 이상 증가했다(Savills, 2019). 런던의 경우 민간 주도의 신규 주택개발 사업에서 전체 공급 물량의 40%를 사회주택의 형태로 공급할 것을 목표로 제시했는데, 이를 위해 민간 부지의 경우 35%, 공공택지의 경우 50% 이상이 사회주택으로 지어질 경우 인허가 과정을 단축해 주는 패스트 트랙(fast track) 제도를 도입하여 이를 장려하고 있다(GLA, 2017).

8) 이는 1990년 도시농촌계획법(Town and Country Planning Act 1990)에 제106조 따라 이루어지며, 일반적으로 Section 106로 불리운다.

4) 사회적 혼합과 관련된 주요 이슈

한편 소득 중심의 혼합이 아닌 인종 간의 혼합은 적극적으로 추진되지 않았다. 이는 인종의 사회적 혼합을 위해 그 비율을 임의로 조절하는 방식이 오히려 특정 인종집단에 대한 차별로 인식될 가능성이 있기 때문이다. 그러나 Manley and van Ham(2011) 등의 연구는 사회주택 입주자 중 소수 인종이 상대적으로 빈곤한 지역에 밀집되는 경향이 있다고 주장했는데, 중앙정부는 사회주택에 취약계층과 소수 인종이 밀집된 문제를 인식하고 있다. Cole and Green(2010)이 지적한 바와 같이 이러한 문제는 소득과 소유 형태 중심의 사회적 혼합 정책과는 별개로 인식되어 사회적 혼합을 통합적으로 접근하지 못하는 문제가 있다.

2001년 이후 사회주택 입주 대기자들에게 지역 내 사회주택의 선택권을 부여하는 선택 기반 배정(choice-based letting) 방식을 도입함으로써 사회주택 입주 대기자들의 선택권을 넓히고 입주 후 지역사회에서 주인의식을 가지도록 하려는 본래의 취지와 달리 소수 인종과 취약계층의 공간적 분리가 가속화되는 계기가 되었다. 이러한 원인으로서는 상대적으로 빈곤한 이민자들을 포함한 소수 인종 가구들이 상대적으로 사회주택 입주가 더 시급하므로 다른 입주 대기자들이 선호하지 않는 빈곤한 지역에 입주하게 되는 데에 그러한 원인이 있다고 판단된다(Manley and van Ham, 2011).

한편 이러한 과정에서 이루어지는 사회적 혼합은 빈곤 지역의 환경 개선이라는 정책적 목표 이외에도 중앙정부의 공공임대주택 건설에 대한 보조금의 급격한 감소에 대응하기 위해 공공임대주택의 공급을 위한 재원을 시장에서 조달하기 위한 정책적 목표가 있다는 점을 고려할 필요가 있다(오도영, 2017). 특히 이러한 과정에서 민간에 의해 분양주택과 혼합되어 공급되는 사회주택의 경우 사회주택 입주자의 단지 내 편의시설 이용에 차별을 두는 사례가 보고되고 있어 민간 주도의 개발에서 사회주택 거주자들이 직간접적인 방법으로 공간적 배제를 경험할 수도 있다는 점에서 세심한 관리가 필요하다. 실제로 2019년 런던의 한 혼합 개발 단지에서 사회주택에 입주해 있는

어린이들이 단지 내 놀이터를 사용하지 못하는 사례가 보도되며 주택 장관과 런던시장을 포함하여 전국적으로 격분을 일으켰고, 개발업체는 곧바로 놀이터 출입을 막고 있는 울타리를 철거하는 사건이 발생하기도 했다(Grant and Michael, 2019).

4. 네덜란드의 사회적 혼합

네덜란드는 100년이 넘는 사회주택의 역사를 가진 나라로 사회주택이 다양한 계층을 대상으로 폭넓게 제공되어 온 특징이 있다. 특히 1990년 초반 기준 전체 주택 재고의 41%가 사회주택이었을 만큼 사회주택이 일반적인 거주형태로 인식되었었다. 이후 세계 여러 정부와 마찬가지로 자가 소유를 촉진하는 정책에 따라 사회주택의 재고가 점차 줄어들었다. 최근 전국 주택 재고의 약 35%로 줄어들었으나, 대도시의 경우 여전히 사회주택의 비중이 더 높아 암스테르담의 경우 현재도 주택 재고의 약 45%가 사회주택인 것으로 파악되고 있다(CBS, 2011). 우리나라의 경우, 서울시의 공공임대주택이 전체 주택 재고의 8% 정도라는 것에 비춰볼 때, 이미 물량만으로도 국내와 다양한 측면에서 상당한 차이를 보일 것을 가늠하게 한다.

1) 사회적 혼합 추진 배경

네덜란드의 높은 사회주택 비중은 영세민뿐만 아니라 다양한 계층이 사회주택에 거주함을 의미하며 도시와 근린지구에서 사회적 혼합이 적극적으로 진행되었음을 의미한다. 따라서 네덜란드에서는 사회적 혼합에 대한 정책적 필요가 최우선 과제가 아니었다. 오히려 네덜란드 정부는 1989년 발간된 『주택 백서(Nota Heerma)』에서 사회주택에 고소득층이 거주하는 것을 네덜란드 주택시장의 주요 문제로 인식하고, 1995년 주택조합에 대한 보조금을 중단하는 등 자가 점유율을 높이고 사회주택의 매각 또는 용도변경을 장려하

는 정책을 1990년대 이후 추진했다. 또한 유럽연합이 네덜란드 정부가 주택 조합에 제공하는 지원이 유럽연합 내 공정한 경쟁을 방해한다고 판단함에 따라 2009년 이후 사회주택 입주자에 대한 소득 제한이 도입되며 사회주택의 입주가 저소득층을 중심으로 진행되기 시작했다. 이에 따라 2018년 현재 신규 입주 물량의 80%가 연 소득 5천만 원(36,798유로) 이하의 가구를 대상으로 배분되고 있다(Schilder and Scherpenisse, 2018).

2020년 기준 현재 네덜란드 가구의 중위소득은 약 36,500유로로, 전체 가구의 절반 정도가 사회주택에 입주 자격이 주어진다. 하지만 현재 암스테르담과 같은 대도시의 주택난이 심화하며 사회주택 입주 대기 기간이 길어짐에 따라 사회주택 신규입주자의 44%가 노숙인, 난민, 장애인 등 주거 취약계층인 것으로 나타났다(DutchNews, 2018). 이는 앞서 살펴본 영국의 선택 기반 배정 사례와 유사하게 민간주택의 임대료 충당이 가능한 가구는 선호하는 주택이 배정될 때까지 대기가 가능하지만, 취약계층의 경우 선택의 여지 없이 환경이 상대적으로 좋지 않은 사회주택에 먼저 입주하게 되는 데에도 그 원인이 있는 것으로 보인다. 이러한 추세는 현재 네덜란드에서 점차 사회적 문제로 대두되고 있는 상황이다(van Kempen and Bolt, 2009).

정부는 이민자와 난민 등의 소수 인종의 공간적 분리가 점차 네덜란드의 사회적 문제로 대두하자 1994년 ‘대도시 정책(Big Cities Policy)’과 1997년 ‘도시 재구조화 정책(Urban Restructuring Policy)’을 발표하며 사회주택을 재개발하는 과정에서 분양주택을 함께 개발함으로써 사회적 혼합을 추진하기 시작했다(van Kempen and Bolt, 2009). 또한 2007년에 집권하게 된 연립정권은 네덜란드 도시 내 40개의 근린지구에 대한 재정비를 통해 사회적 혼합을 추구하고 이를 통해 소수 인종에 대한 사회경제적 낙인 화를 방지하고자 했다(van Kempen and Bolt, 2009). 그러나 이러한 중앙정부의 정책적 방향이 지방 정부 수준에서 수립되는 근린 계획(District Plan)에 실제로 반영되어 실행되지 않는 경우도 많다. Van Kempen and Bolt(2009)은 그 원인으로 지방 정부에게 사회적 혼합뿐만 아닌 노동, 교육 등 다른 정책적 우선순위가 있는 점과 사회적 혼합의 개념이 불명확하고 실제로 이를 실행하기 어려운 점을 지

적했다.

지방정부의 대응과 관련하여 암스테르담시 정부의 2025년 주거 의제를 살펴보면, 40-40-20 정책을 통해 신규 개발사업을 대상으로 전체 공급 주택 중 40%를 고소득층을 위한 주택, 40%를 중간 소득층을 위한 주택, 20%를 사회주택으로 개발할 것을 요구함으로써 사회적 통합을 추진하고 있다 (Gemeente Amsterdam, 2018). 동 정책은 저소득층의 지역 이탈을 막고 사회적 혼합을 추진할 수 있다는 점에서 의미가 있는 것으로 보인다. 한편, Bektaş and Taşan-Kok(2020)의 재개발 지역의 사회주택 거주자의 인식에 관한 연구에 따르면 재개발 전과 비교하여 새롭게 유입된 젊은 고소득층과 기존의 이민자 집단 간의 교류가 상대적으로 저조한 것으로 밝혀져, 단순한 주택 유형의 혼합만으로 사회적 혼합을 시도하는 데에는 한계가 있음을 알 수 있다.

2) 주택조합 중심의 사회적 혼합 추진

네덜란드의 사회주택 공급은 주택조합(Woningcorporaties) 주도로 진행됐다. 1850년경 태동하여 1901년 네덜란드 주택법 제정 이후 본격적으로 성장한 주택조합의 수는 1990년대 1000여 개에 달할 정도로 그 규모와 성격이 다양했다(Elsinga and Wassenberg, 2014). 주택조합은 1945년 이후 전후 복구 과정에서 정부의 재정지원을 통해 대량으로 주택을 공급해 왔으며, 1990년대 이후부터는 개별 주택조합의 재정 독립성이 강화되며 정부의 지원 없이 자체적으로 사회주택을 공급하고 있다. 최근에는 규모의 경제와 효율성을 추진하기 위해 주택조합 간의 합병이 지속되어 전국적으로 320여 개의 주택조합으로 조정되었다(Elsinga and Wassenberg, 2014). 일부 주택조합은 청년, 노인 등 특정 계층에 집중하여 주택을 공급하고 운영하기도 하며, 때때로 여러 주택조합이 협력하여 신규 사회주택을 공급하기도 한다.

한편 사회주택은 주택조합을 중심으로 민간영역에 의해 공급과 운영이 이루어지기 때문에 이와 관련한 중앙정부의 역할이 제한적이며, 지방정부가 민간영역과의 협력을 통해 운영 방식이 정해지고 있다. 특히 지방정부는 지역

내 공간계획을 수립하고, 공영토지개발방식을 통해 민간영역의 주택개발을 지원할 수 있어서 긴밀한 관계가 형성되고 있다. 지방정부는 이와 관련하여 지역 내 주택조합과 세입자 연합과 더불어 매년 ‘성과협약(prestatieafspraken)’을 체결하고 있다. 동 협약에서는 사회주택 재고의 규모, 입주 가구 소득 대비 임대료 적정성, 학생 기숙사, 노인주택 등 특수주택 수요 해결 방안, 주거 취약계층 지원방안, 에너지 등급 향상 계획, 협약 이행의 점검 및 평가 방식 등이 포함된다(봉인식·이용환, 2018: 70에서 재인용).

3) 사회적 혼합 실험 사례

현재 네덜란드에서는 이러한 한계를 인식하고 사회주택을 활용하여 사회적 혼합을 추진하기 위한 다양한 시도가 진행 중이다. 그리고 이와 관련하여 네덜란드 청년들과 난민 청년들을 절반씩 거주하도록 하여 일상을 통한 사회통합을 추구하는 여러 실험주택단지들을 주목할 만하다. 이러한 사례로는 스타트블럭 리커하벤(Startblok Riekerhaven), 스타트블럭 엘젠하겐(Startblok Elzenhagen), 셋(SET), 스텝 오스트(Stek Oost), 스파크 빌리지(Spark Village) 등이 있다(Kim & Smets, 2020). 이 중 가장 먼저인 2016년 5월 입주가 시작되었고 사업들 중 가장 큰 입주인 규모인 560여 명이 거주하는 스타트블럭 리커하벤(Startblok Riekerhaven)을 살펴보면, 현재 18~28세의 네덜란드 청년과 난민 청년이 같은 비율로 입주해 있으며, 입주자들이 자치회를 구성하여 시설 담당, 홍보 및 행사 담당, 행정 담당, 주민 관계 담당 등 여러 업무를 분담하여 수행하고 있다. 또한, 스타트블럭은 생활공간의 유지관리에 주민들의 참여를 독려하는 특징이 있는데, 예를 들어 공용공간 청소, 배수구 막힘 해결 등과 같은 간단한 유지관리 업무에 대해 외부의 도움 없이 입주자들이 스스로 참여할 수 있도록 지원하고 있다. 이러한 활동에 참여하고자 하는 주민들에게는 활동에 필요한 간단한 기술교육을 함께 제공하고 있으며, 활동 시 최저임금에 따르는 보수가 주어지는 특징이 있다.

셋(SET) 사업의 경우 입주자 간 교류에 더해 지역사회와의 연계를 강화하

기 위해 지역주민과 접촉 기회를 확대하는 데에 초점을 맞춘 사업으로, 현재 약 180여 명이 거주 중이다(Hes, 2020). 이 사업은 준비 단계부터 지역 담당자(gebiedsmakelaar)와 지역주민들 간의 적극적인 협력을 통해 중고가구 나눔, 언어 교실, 아르바이트 소개 등 단지에 입주하는 난민과 청년들을 환영할 수 있는 행사를 기획했다. 그리고 지역 담당자의 추천을 통해 지역 내 활동가 2인이 단지의 주민 관계 관리자로 위촉되어 지역사회와 입주자 간의 지속적인 가교 구실을 담당하게 된 것이 특징이다. 이러한 주민 관계 관리자들은 난민 입주자들의 정서적 필요와 생활상의 필요를 여러 주민과 협력을 통해 해결하도록 노력하는 역할을 담당했다.

스타트블럭 리커하벤과 셋 사업을 살펴볼 때, 네덜란드에서 주거 취약계층의 문제를 해결하고 사회적 혼합을 추진하기 위해서는 단순히 주택을 공급하는 것에 그치는 것이 아니라 입주자의 참여와 자치, 지역주민들 간의 연계 등 통합적인 접근을 통해서만 사회적 혼합이 성공적으로 추진될 수 있음을 알 수 있다.

5. 캐나다의 사회적 혼합

캐나다는 영국과 네덜란드와 비교하여 사회주택⁹⁾의 공급이 상대적으로 적극적으로 진행되지 않았다. 특히 1990년대부터 사회주택 공급 역할이 대부분 주 정부로 이관된 이후 사회주택의 공급이 정체되었다. 1990년대 초반 전체 주택재고량의 약 7%에 해당하는 65만 호가 정부의 지원을 받는 사회주택이었으나, 이후 그 재고가 2011년 기준 60만 호 수준으로 소폭 감소했고, 이에 따라 전체 주택 재고에서 차지하는 비중 역시 4.4%로 하락했다(Gurstein, 2015). 이에 따라 사회주택 정책은 극빈층과 보호가 필요한 계층과 같은 주거와 관련한 기본적 수요를 충족할 수 없는 가계를 대상으로 한다.

9) 캐나다에서는 주로 공공주택(public housing)이라는 용어가 쓰이고 있다.

그 원인은 정부의 재정적인 문제로부터 기인한 것으로 인식된다(Steel, 2012). 한편 사회주택 재고의 부족은 저소득층에 대한 주거급여 및 임대료 지원을 통해 일부 상쇄되고 있다(Steel, 2015).

1) 사회적 혼합 추진 배경

캐나다 정부는 사회주택의 재고가 상대적으로 적음에도 불구하고 사회적 혼합 정책을 지속해서 추진해 온 모습을 보인다. 이러한 정책은 영국과 네덜란드 사례와 유사하게 시대적 흐름에 따라서 변화하는 모습을 보이는데, 전쟁 직후에는 주거이동을 줄이며, 사회적 안정을 강화하는 동시에 사회적 유대감 증진을 위해 도시 내에서 사회적 혼합을 강조했다(August, 2008). 이러한 정책은 주택뿐만 아니라 교육제도, 교통시설, 치안 및 소방시설 등 도시 공간 전반에서 동질적 환경을 조성하고 이를 통해 사회적 혼합을 추진함으로써 사회적 안정성이 강화될 수 있다는 믿음으로부터 유래되었다.

그러나 1960년대에 들어와 대규모 공공주택 사업 중심의 개발사업이 진행되며 사회적 혼합을 위한 노력이 감소했고, 이와 맞물려 미국과 영국 등의 영향으로 사회적 혼합에 대한 부정적 인식이 확대되기 시작했다(Van Dyk, 1995). 이후 정권 변화에 따라 사회적 혼합이 추진되거나 지양되는 모습이 발견되며, 1990년대에 들어서는 재정적 문제와 대규모 주택공급 사업의 감소로 인해 사회적 혼합의 정책적 우선순위가 현저히 감소하게 되었다(Thibert, 2007). 따라서 사회적 혼합과 관련된 사업은 소규모 주택단지 개발을 중심으로 진행되는 모습을 보였다.

캐나다의 사회적 혼합은 2000년대에 들어와 주 정부와 지방정부가 일반주택과 사회주택을 혼합하여 개발을 주도적으로 추진하며 새로운 국면을 맞이했다(Thibert, 2007). 이러한 원인에는 사회주택의 수요가 지속해서 존재하는 가운데, 정부의 재정확보가 어려운 상황에서 일반주택에서 발생하는 수익을 사회주택에 교차 지원하여 사회주택을 지속 가능하게 운영하려는 정부의 기대가 반영되었다. 하지만 Mele(2019)는 정부의 이러한 움직임을 비판

하며 사회적 혼합을 명분으로 진행되는 기존의 사회주택 단지의 재개발 사업 과정에서 많은 기존 저소득층 거주자들이 내쫓기는 현상을 지적하기도 하여 사회적 혼합의 과정과 그 정책적 배경에 대한 비판적 이해를 요구하기도 했다.

캐나다는 전체 인구의 3분의 1 이상이 이민 가구로 구성된 다인종 국가지만 사회주택과 관련한 사회적 통합을 추진하기 위한 법률이나 종합 정책이 수립된 바가 없다. 따라서 캐나다의 경우 앞 장에서 언급한 바와 같이 정권 별로 사회적 혼합이 추진되거나 지양되는 모습이 발견되고 있다(August and Walks, 2012). 또한 캐나다에서는 중앙정부와 주 정부, 지방정부 등 다양한 층위의 정부가 가지는 권한이 지역마다 다양하며, 이에 따라 사회적 혼합을 추진하기 위한 실제 의사결정과 집행에서 각 당사자의 역할이 모호하며 사회적 혼합 추진 체계가 정립되기에 어려운 점이 있다. 사업 추진 과정에서 정부와 주택공급업체, 관리업체 등 다양한 이해당사자들 간의 의견조정 과정을 통해 사회적 혼합의 방법과 내용이 결정되는 경우가 많다. 따라서 세부적으로 사회적 혼합을 추진함에 있어 명확한 기준이나 원칙이 없을 수도 있으며, 이에 따라 같은 도시 내에서도 사회적 혼합의 추진 결과가 같지 않은 경우도 발생하고 있다(Thibert, 2007). 이와 더불어 현재 사회주택이 전체 주택 재고에서 차지하는 비중이 5%가 되지 않고 있어 사회주택을 통해 사회적 혼합을 시도하려는 정부의 노력 역시 영국과 네덜란드와 비교하여 상대적으로 제한적임을 알 수 있다.

2) 정부와 비영리 협동조합의 협력을 통한 사회적 혼합 추진

사회적 혼합이 적극적으로 추진되는 시기는 1970년대 초반으로 자유당과 사민주의적 성격을 가진 신민주당(New Democratic Party)이 협력하며 사회적 혼합을 목표로 비영리 협동조합의 주택공급을 위한 재정지원을 제공하던 시기였다(Van Dyk, 1995). 이후 1985년 보수당이 집권 이후 이러한 지원이 중단되었으나, 당시 진행되었던 밴쿠버의 ‘폴스 크릭(False Creek)’ 단지, 토론토의

‘세인트 로렌스(St. Lawrence)’ 단지, 몬트리올의 ‘앵거스 야드(Angus Yards)’ 단지 개발사업은 사회적 혼합이 협동조합형 주택을 중심으로 성공적으로 추진된 사례로 오늘날까지 알려져 있다(Wolfe, 1998).

사회적 혼합 정책이 실행된 단지들의 내용을 Wolfe(1998)를 통하여 살펴보면, 폴스 크릭과 세인트 로렌스, 앵거스 야드 모두 도심에 있는 산업용지를 재개발한 사례로, 폴스 크릭의 경우 1800호 규모, 세인트 로렌스의 경우 3500호로 구성하는 등 캐나다에서 최초로 대규모 사회적 혼합이 시도된 사례로 볼 수 있다. 각 단지의 구성은 조금씩 다른데, 앵거스 야드 단지의 경우 20%의 비영리 주택협동조합, 20%의 비영리 임대(공공주택 12%를 포함) 그리고 60%의 민간 임대와 자가 주택으로 구성되었고, 폴스 크릭과 세인트 로렌스는 25%가 주택협동조합, 30%가 비영리 임대 그리고 45%가 민간 임대로 구성되었다. 또한, 사업 부지의 토지 소유 형태가 달라 사업의 제안 주체 또한 달랐는데, 앵거스 야드의 경우 토지를 소유한 철도 회사 산하의 부동산 개발회사가 최초 사업을 제안했으며, 폴스 크릭과 세인트 로렌스의 경우 지역 정치인들의 주도로 사업이 제안되었다. 이러한 차이에도 불구하고 세 사업이 성공적으로 사회적 혼합을 수행할 수 있었던 점을 고려할 때 성공적인 사회적 혼합이 다양한 경로를 통해 달성 가능함을 알 수 있다(Thibert, 2007).

이들 사업의 사회적 혼합정책이 성공을 거둔 이유에 대해서 Thibert(2007)의 연구를 중심으로 더 알아보면, 앵거스 야드 사업의 경우 지역 공동체와 협동조합이 정부와 사업 초기 단계부터 지속적인 협의 과정을 거치며 입주자들 간에 강한 공동체 의식을 형성한 것이 주요 성공 원인으로 꼽힌다. 중·저밀도로 단지를 계획하는 과정에서 다양한 개방공간을 만들어 다양한 계층이 자신들의 정체성을 드러낼 수 있으면서도 궁극적으로 계층 간의 통합이 이루어질 수 있는 환경을 조성했던 것이 성공 요인으로 꼽힌다. 폴스 크릭은 각기 다른 주택 유형별로 그 단지 형태를 구분했으나, 입주자들이 공유하는 개방공간을 중심에 두어 다양한 입주자들이 서로 만나고 교류할 수 있는 장치를 마련했다. 세인트 로렌스의 경우 앞의 두 단지보다 상대적으로 어린이와 노인들을 위한 편의시설이 부족한 문제를 가지나 기존의 도시 조직 내에

서 단지가 잘 융합되었다는 점에서 성공적인 평가를 얻었다.

Thibert(2007: 23)은 세 단지의 성공 사례를 분석하며 신규 개발사업에서 사회적 혼합을 성공적으로 추진하기 위한 요소를 언급했다. 세부적으로 살펴보면 우선 계획단계부터 사회적 혼합의 중요성에 대한 고려가 필요하다고 언급하며, 새롭게 유입되는 계층이 기존의 지역 환경에 적절하게 혼합되는 방법이 마련되어야 함을 알 수 있었다. 이를 위해서는 함께 사용할 수 있는 편의시설의 공급이 중요한데, 이러한 과정에서 강제적이 아닌 적절한 계획을 통해 상호교류를 자연스럽게 추진하는 방법이 중요한 것을 알 수 있었다. 이를 위해서는 사업 초기부터 미래의 입주자들을 참여시켜 주인의식을 향상할 수 있으며, 이때 아동과 노인 등 다양한 계층의 필요에 대한 고려가 필요함을 알 수 있었다.

3) 사회적 혼합과 관련한 최근 쟁점

이와 같은 성공 사례에도 불구하고 1985년 이후 정치적·재정적 이유로 사회적 혼합의 정책적 우선순위가 점차 감소했다. 그러나 주 정부와 지방정부 주도로 2000년 이후 교차 지원의 방식으로 분양주택을 개발하며 사회주택을 함께 개발하는 사례가 다시 주목받고 있다(CURE, 2015). 주 정부와 지방 정부는 이러한 개발 방식을 지원하기 위해 여러 혜택을 제공하는데, 예를 들어 밴쿠버(Vancouver) 시는 사회적 혼합을 추진하기 위해 전체 공급 물량 중 사회주택을 20% 이상 포함하는 경우 개발업체에 조세 혜택을 제공하고 있으며 여러 주 정부가 사회적 혼합을 추진하기 위해 민간 및 비영리 영역과 협동하는 방법을 추진하고 있다(CURE, 2015; Edelman, 2019). 이에 따라 현재 대규모 공공임대주택 사업에서 점차 소규모 주택단지의 개발과 비영리 영역을 중심으로 사회주택의 공급이 진행 중이다.

이와 함께 최근 전후 건설되었던 대규모 사회주택 단지에 대한 재개발 필요가 증가하며 기존의 낙후된 대규모 사회주택 단지가 재개발되는 사례가 증가하고 있다. 동 과정에서 사회적 통합을 추구하는 명분으로 분양 가구를

공급하는 과정에서 기존의 사회주택에 거주하던 소수 인종 입주자들이 오히려 도심 외곽으로 내몰리는 현상이 종종 발생하여 현재 사회적 혼합정책에 대한 비판 또한 제기되고 있다. 특히 토론토(Toronto) 시의 ‘리젠트 파크’ 지역 등 전후 빈민가 정리 사업의 일환으로 공급되었던 대규모 사회주택 단지가 도심과의 인접성 등으로 인해 그 잠재적 개발가치가 주목받게 됨에 따라 이러한 단지들이 도시재생 사업을 통해 재개발되었다. 이 과정에서 기존의 입주자 중 일부가 재착락 기회를 잃는 사례가 다수 발생하고, 또한 재개발 후 다시 입주한 사회주택 입주자들에게 돌아가는 사회적 이익 또한 경미한 것으로 조사되어 사회적 혼합을 성공적으로 추진하기 위해서는 사업을 기획 단계부터 운영 단계까지 세심한 기획이 필요함을 시사하고 있다(Bucerius, Thompson and Berardi, 2017; Mele, 2019).

6. 사회주택을 기반으로 한 사회적 혼합 정책 관련 쟁점과 이슈

이 논문에서 살펴본 영국, 네덜란드, 캐나다의 사회주택은 1970~1980년대에 걸쳐 상대적으로 대규모로 공급이 진행된 특징이 있으나, 최근에는 공급량과 재고량, 단일 사업 규모 모두 점차 감소하는 추세를 보인다. 또한, 사회주택의 공급에서 중앙정부의 역할이 점차 감소하고 주택조합과 같은 비영리 민간영역의 역할이 커지고 있음을 확인할 수 있었다. 이 과정에서 1970~1980년대 중앙정부 차원에서 적극적으로 확보했던 상당량의 사회주택 재고가 줄어들면서 입주 대기 기간이 길어지고 있으며 상대적으로 소수 인종과 저소득층이 사회주택으로 집중되는 현상이 공통적으로 심화되고 있다. 또한, 국가의 직접적인 개입 여지가 줄어들어 따라 향후 저소득층의 공간적 배제와 사회적 분리를 어떻게 정책적으로 예방할 수 있을지에 대한 의문 역시 제기되고 있다.

사회적 혼합 정책은 정권의 변화에 따라 추진되거나 수정되었는데, 이는 사회적 혼합이 가치중립적이지 않은 정치적인 이슈이며, 사회적 혼합을 추

진하기 위한 전략과 정책이 동질적이지 않음을 의미한다. 특히 캐나다와 같이 지방분권화가 발달한 국가에서는 지역별로 사회적 혼합이 다르게 추진되는 양상을 보인다. 그럼에도 불구하고 정도의 차이는 있으나 3개국 모두 사회적 혼합은 당위적으로 추진해야 하는 과제로 인식하고 있으며, 공통적으로 단지 내에서 임대주택 입주 가구가 식별되지 않도록 공간적으로 통합하는 것이 중요하다는 목표와 지향을 가지고 있다. 민간 주도의 신규 주택개발 사업에서 사회주택의 공급 비율을 의무화하거나 인센티브를 부여하는 방식으로 시장에 의해 사회주택이 지속해서 공급되도록 하는 정책의 전개도 같은 맥락에 기반을 두고 있다.

예를 들어 영국에서는 신규 민간 주택개발사업을 대상으로 사회적 기여를 의무화하여 민간개발 사업이 진행되며 자연스럽게 사회적 혼합이 이루어지도록 유도하고 있다. 사회주택 장기 거주자를 대상으로 할인된 가격으로 거주 중인 주택을 할인된 가격으로 매입할 수 있는 제도를 운영하고 있어 다양한 방법으로 사회적 혼합이 진행되고 있으며, 암스테르담의 경우 신규 개발 사업에서 중산층 40% 저소득층 20%를 위한 주택건설 촉진 정책을 통해, 밴쿠버의 경우 신규 개발사업을 대상으로 사회주택을 20% 이상 포함하는 경우 조세 혜택을 제공함으로써 비영리 민간 영역을 통해 사회주택을 지속적으로 공급할 수 있는 방안을 마련하고 이를 통하여 사회적 혼합을 추진하고 있다.

한편, 사회적 혼합에 대한 일반인의 인식은 일관되지 않는 경우가 많다. 예컨대, 영국의 경우 정부는 사회적 혼합을 주택 거주형태 및 소득의 혼합으로 인식하고 있으나, 일반 시민들은 인종과 관련된 문제로 인식하는 경우가 많았으며, 캐나다에서는 이민자 그룹 등 입주자들이 자발적인 분리와 배제를 통해 상대적으로 만족하며 생활하는 때도 있어 사회적 혼합을 일괄적으로 기존 지역사회의 안정을 흔들 수 있다는 우려 또한 존재한다(Thibert, 2007). 또한, 정부의 적극적 사회적 혼합 정책에도 불구하고 일부 사회주택 단지에 대한 사회적 낙인과 배제가 완화되지 않는 예도 있다. 예컨대, 1985년 단지 내 벌어진 폭동 이후 런던에서 가장 인식이 좋지 않은 사회주택 단

지로 여겨지는 런던 토트넘(Tottenham) 지역에 있는 브로드워터 팜(Broadwater Farm)의 경우 정부의 다양한 시도에도 불구하고 여전히 이러한 사회적 낙인이 개선되지 않고 있는 것으로 나타나 사회주택의 사회적 낙인은 해결이 어려운 복합적인 문제임을 방증하고 있다(Ridley, 2016).

반면, 사회적 혼합 정책이 성공적으로 추진된 사례에서는 사회적 낙인이라는 부정적 효과를 최대한 미리 예방하려 했다는 시사점을 제공하는데, 이는 사회적 혼합 정책이 단순히 중산층과 사회적·경제적 약자 계층을 한곳에 모아두는 것만으로 그치는 것이 아님을 알려준다. 캐나다와 네덜란드에서 진행되었던 사례들은 사회적 혼합 단지의 입주 이전부터 입주 예정자 간 협의체를 구성하거나 지역사회와의 연계 제도를 운용하여 입주자들의 빠른 정착을 도왔으며, 갈등을 해결하는 공식 또는 비공식 기구를 운영하여 다른 계층 간에 발생할 수 있는 문제를 신속하게 해결할 수 있음을 알려준다. 또한, 물리적 환경의 설계 역시 중요하여, 단지 거주자들이 자연스럽게 교류하고 주인의식을 가질 수 있는 환경을 조성하고 분양주택과 사회주택의 물리적 구분 없이 배치하는 전략(pepper-potting)이 효과적으로 사회적 혼합을 끌어낼 수 있음을 증명했다(Social Life, 2016). 우리나라에서도 2016년 서울시 마곡지구에 임대와 분양을 한 동에 섞는 등 분양, 국민임대, 장기전세를 혼합하여 공급하여 소위 임대여부를 구분하기 어렵게 하는 방식으로 상당한 사회적 낙인 배제 효과를 내고 있다.¹⁰⁾

한편, 이렇게 근린 단위에서 이루어지는 사회적 혼합은 때때로 국가나 광역 정책과 일치하지 않는 경우도 있어 근린 단위의 사회적 혼합정책이 사회의 거시적인 목표와의 일치되었는지 여부 또한 중요하다(Tunstall and Lupton, 2010). 이와 관련하여 참고할 만한 사례로는 네덜란드의 난민 청년들을 대상으로 공급되는 사회주택이 있는데, 이는 사회통합이라는 국가적 정책이 근린 수준에서 어떻게 진행될 수 있는가를 보여주는 사례이다(Kim & Smets, 2020). 이는 사회통합 달성에서 근린의 중요성을 강조한 Forrest and Kearns(2001)

10) “공공임대아파트 ‘소셜믹스’ 정책은 실패했는가”, 《경향신문》, 2018년 1월 28일 자.

<표 2> 3개국의 사회주택 정책과 사회적 혼합 정책

	영국	네덜란드	캐나다
사회적 혼합 정책 개관 (분양과 공공임대주택)	2000년대 이후, 가난의 집적이 사회적 불평등을 가속화시킨다는 인식을 바탕으로, 사회적 혼합이 일반적인 개발 형태로 자리 잡음	19세기 말부터 적극적으로 사회주택이 주거공급을 이끌어 온 결과 대도시 기준 절반 가까운 시민이 사회주택에 거주하고 있으며, 민간분양을 통한 사회적 혼합 추진으로 물량이 감소했으나 최근 다시 공급을 확대하는 기조 확립	시기에 따라 사회적 혼합과 대규모 수혜계층 중심 개발이 있어 왔으나, 2000년대 경제성 확보를 위해 정부 주도 사업에서 사회적 혼합 확대
공공임대주택 내 사회적 혼합 정책	공공주택 입주자 선정 시 사회적 혼합이 직접적 고려 대상이 아니며, 현 선택기반배정(choice based letting) 방식이 지역별 인종 및 소득집단의 집중을 야기한다는 비판이 있음	점유형태 혼합 정책(tenure mix)이 추진되어 온데 반해 사회주택 내에서의 인종 혹은 계층간 혼합은 주요 이슈가 아니었으나, 최근 현지 청년과 난민들을 혼합하는 프로젝트가 적극적으로 시행 중	공공주택 외에도 비영리 주택협동조합 및 비영리임대가 혼재되어 있으며, 핵심 사례의 경우 거주자들 사이의 강한 유대감, 개방공간 확보를 통한 생활공간의 중첩, 수혜대상가구의 비식별성 등이 주요하게 작동
공공임대주택 사회적 혼합 정책 관련 쟁점 및 이슈	영국의 현 사회적 혼합 정책은 문제 해결이 아닌 단순한 문제의 분산이라는 비판이 있으며, 성공적 사회주택을 위해서 거주자들의 주거유형의 비식별성이 강조됨	암스테르담은 가장 막대한 사회주택 물량을 기반으로 사회적 혼합이 잘 이루어진 사례로 알려져 있으나, 사회주택 입주 대기 기간이 너무 길어지는 것에 대한 문제가 있음	이민자들의 사회적 분리 현상은 자발적인 측면이 있음이 고려되어야 하고, 사회적 혼합은 지역적 정치상황 및 선거결과에 영향을 받음
한국의 임대주택정책에 대한 주요 합의	지방정부 및 비영리 영역을 중심으로 공공임대주택의 공급이 지속적으로 진행되고 있으며, 공공임대주택을 기반으로 한 주거 안정성을 확보하려는 사회 전반적인 움직임 지속	암스테르담의 경우 전체 주택 재고의 45% 가량이 사회주택을 차지하며, 이를 바탕으로 시민주거안정 및 사회적 혼합에 긍정적 영향을 끼침	자율적 운영 및 인간의 참여가 강화되고 있지만 자가시장 혹은 임대시장에서 주거 서비스를 향유할 수 없는 계층(혹은 가구)이 항상 존재하며, 주택정책 실행의 관점에서 지방정부의 역할과 역량이 강화되어야 함
한국의 사회적 혼합에 대한 주요 합의	민간개발 사업이 진행될 때 자연스럽게 사회적 혼합이 이루어지도록 유도하고 있으며, 공공임대주택 거주자를 대상으로 공공임대주택의 매입을 유도하여 소유권 중심 혼합을 추진 중	다양한 사회구성원이 공공임대주택에 거주하는 만큼 주택의 위치나 각 호주의 규모 등이 다양하게 구성되어 있고, 점유형태 혼합(tenure mix)을 적극적으로 추진하여 입주자의 주거유형이 쉽게 식별되지 않음	우수사례를 통해 계획 및 설계 단계에서부터 사회적 혼합을 염두에 두는 것이 중요하며, 강제 규정보다는 자연적으로 사회적 혼합이 일어나도록 프로세스를 구축할 필요가 있음을 발견

의 주장과 같은 맥락에 있다.

마지막으로 오늘날 서구권에서 사회주택을 포함한 주택 분야가 점차 금융화되는 추세 속에서 진행 중인 사회적 혼합에 대한 비판적 이해 또한 고려되어야 한다. 앞서 2장에서 검토한 바와 같이 사회주택 공급을 위한 정부의 지원이 점차 감소하고 있는 상황에서 이익 추구를 목적으로 민간을 통해 공급되는 사회적 혼합 단지는 궁극적인 사회통합을 달성하는 데에 어려움을 겪을 수 있다. 최근 영국과 캐나다의 경우 사업성에 무게를 둔 사회적 혼합 개발을 통해 저소득층에 대한 공간적 배제가 일부 목격되는 등 퇴행이 발생하고 있기도 하다. 1970~1980년대 대량으로 공급되었던 사회주택 단지들이 최근 재개발되는 과정에서 사회적 혼합을 과도하게 강조하면서 기존에 저소득층 거주민이 도시 외곽으로 내몰리는 등 부작용도 나타나고 있다. 사회적 혼합이란 명분으로 추진되는 일부 사업들이 오히려 기존 주민들에게 불리하게 작동하여 오히려 사회통합을 저해하는 현상이 나타나는 것이다. 사회적 혼합 정책을 추진함에서도 주거 취약계층을 위한 안정적 주거공간 제공으로서의 사회주택 본연의 목표가 흔들려서는 안 되는 이유이다. 이상의 내용은 <표 2>로 요약될 수 있다.

7. 맺음말

사회적 혼합은 시대의 흐름과 지역적 맥락에 따라 그 성격과 방향이 변화했으나, 오늘날 사회적 혼합이 차별과 낙인을 줄여 사회통합에 기여한다는 대전제는 일반적으로 받아들여지고 있다. 비교조사국 3개 국가에서도 다양한 방법을 통해 정부와 민간이 협력하여 사회적 혼합 정책을 추진하고 있다. 또한 사회적 혼합 정책이 주거 취약계층을 위한 안정적 주거 지원이라는 근본적 목표와 그 과정에서 사회적 낙인의 저감이라는 통합적인 측면에서 장기적으로 접근하지 않을 때 오히려 부정적인 효과로 이어질 수 있음도 확인했다. 우리나라의 공공임대주택의 상대적 규모는 비교국들과 비교할 때 여

전히 부족한 수준이다. 하지만 사회적 낙인을 최소화한 지속 가능한 공공주택 정책을 위해 영국과 네덜란드, 캐나다의 경험은 우리나라의 사회적 혼합 사업에 대한 시사점을 제공해 줄 수 있다. 특히 현재 사회적 경제주체 등 민간영역의 참여를 통한 ‘사회주택’이나 ‘평생주택’ 및 ‘기본주택’ 등 중산층을 포함한 일반적 주거복지정책으로서의 공공주택정책을 추진하려는 정부의 계획을 고려할 때 더욱 그러하다.

3개 비교대상국의 사회적 혼합정책 검토를 통한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 사회주택은 다양한 소득계층이 혼합되도록 계획되어야 하며 단지 내 여러 계층의 거주 유형이 건물의 유형이나 구역 등으로 구분되지 않도록 세심하게 설계되어야 한다. 둘째, 사회적 혼합은 중앙정부와 지방정부, 사회적 경제주체 등 여러 행위자 간의 긴밀한 협력을 통해 사업의 기획 단계에서부터 추진되어야 하며, 여러 계층 간에 발생할 수 있는 갈등을 효율적으로 해결할 수 있는 관리체계의 확립이 필수적이다. 이때 계획단계부터 입주 예정자를 참여시킴으로써 입주자 간의 혼합을 위한 기반을 다질 수 있을 것이다. 셋째, 사회적 혼합 정책은 충분한 사회주택 재고확보가 전제되어야 한다. 주거 취약계층을 지원하기에도 부족한 재고량이라면 사회적 혼합은 후순위가 될 수밖에 없고 그 효과도 줄어든다. 시 전체 주택재고량의 40% 이상이 사회주택인 암스테르담에서 사회적 낙인 등의 문제가 상대적으로 적은 것이 이를 방증하고 있다. 사회주택 물량의 대량공급을 통해 사회주택이 특수계층을 위한 특별한 방안이 아닌 일반적인 주거방식으로 자리 잡을 수 있고 이 과정에서 사회적 혼합이 자연스럽게 이루어질 수 있다. 이를 위해 우선 40조 원에 육박하는 주택도시기금의 여유자금¹¹⁾을 건설 및 매입 임대사업에 더욱 적극적으로 활용해야 한다. 또한, 개발제한구역 해제를 통한 택지개발사업에서 공동주택용지 중 임대주택용지 비율의 강화, 재개발사업에서의 의무공급비율 상향조정, 재건축 용적률 인센티브와 공공주택 형태로의

11) 장경석. 「공공임대주택 재정지원, 어떻게 바뀌어야 할까」, 봉인식·남원석 엮음, 『공공임대주택 이렇게 바뀌라』(서울: 학교재, 2021).

개발이익 환수 등 다양한 방식으로 사회주택 재고량 자체를 늘려야 한다. 이러한 과정에서 공공임대주택의 크기 및 입주 계층을 다양화함으로써 사회적 혼합을 성공적으로 추진할 가능성을 높일 수 있을 것이다. 마지막으로 사회적 혼합은 사회경제적, 지역적 맥락을 세심하게 고려하여 진행되어야 한다. 일괄적인 정책 수행이 아닌 지역 기반의 사회적 경제주체 등과의 협의를 통해 지역의 특성을 반영한 사회적 혼합 정책의 실행이 필요하다.

원고접수일: 2021.05.18

심사완료일: 2021.06.07

게재확정일: 2021.06.20

최종원고접수일: 2021.06.25

Abstract

**Issues and Challenges on Social Mix:
Lessons from the UK, the Netherlands, and Canada**

Oh Do young, You Seung dong, Kim Kyohee, Park Joon

This paper examines issues and challenges related to social mix in social housing estates focused on the cases of the UK, the Netherlands, and Canada, where social mix has been promoted over a long period of time. Then this paper aims to draw implications for Korea's future provision of social mix.

The interest in the social mix as a means to prevent spatial exclusion and social segregation of low-income households has been growing since 2000. This paper concludes that a simple mix of different tenures cannot easily achieve a social mix. It also confirms that a successful social mix needs a participation-based management system for effective conflict prevention and resolution and a physical environment that can promote natural exchanges between residents having different backgrounds. On the other hand, an insufficient inventory of social housing tends to lead to stigma and exclusion of social housing residents. Therefore, policies aimed at increasing the social housing stock need to be implemented first and foremost.

Keywords: Social Housing, Social Mix, UK, Netherlands, Canada

참고문헌

- 고진수·이창무. 2014. 「행복주택이 인근 주택가격에 미치는 영향」. 《주택연구》, 25(2), 153~174쪽.
- 김승남·김재홍. 2013. 「근린의 사회적 혼합 수준과 거주민의 사회자본 형성 및 도움수혜 경험의 실증적 관계」. 《국토연구》, 76, 93~112쪽.
- 김원. 2008. 「1971년 광주 대단지 사건 연구: 도시 붕괴와 도시하층민」. 《기억과 전망》, 18, 196~231쪽.
- 김준형·김성제·최막중. 2005. 「임대주택 사회적 혼합의 장애요인과 해소방안에 관한 연구」. 《국토계획》, 40(5), 153~163쪽.
- 박관민·송명규·이경진. 2009. 「임대아파트 단지에 대한 사회적 배제의 실증연구」. 《도시행정학보》, 22(3), 107~131쪽.
- 배순석·천현숙·진정수·전성제·김승종 외, 2006, 도시 주거공간의 사회통합 실현방안 연구.
- 백혜선·이영환·김지원, 2017, 공급유형 혼합단지 계획기준 및 관리방안 연구.
- 봉인식·이용환, 2018, 공익적 임대주택 공급 확대를 위한 민간의 역할에 관한 연구.
- 서수정, 김주진, 정경일, 설정임, 2004, 국민임대주택의 사회통합적 계획방안 연구.
- 오도영. 2017. 「금융화(financialization) 과정 속에서 본 영국의 저렴주택 제도」. 《공간과 사회》, 61, 49~87쪽.
- 오도영·박준·김혜승. 2015. 「영국 주거복지정책의 변화 : 2010년 이후 심화된 신자유주의적 변화를 중심으로」. 《공간과 사회》, 52, 227~266쪽.
- 이주현. 2012. 「분양·임대아파트 혼합주거단지의 공간구성과 사회적 혼합 - 남산 풍산지구와 시흥 능곡지구 비교 연구」. 《지리학논총》, 58, 77~95쪽.
- 정경훈, 2014. 「공공임대주택과 범죄발생 관계에 관한 연구」. 서울대학교 대학원 석사학위 논문.
- 진미윤·김수현. 2017. 『꿈의 주택정책을 찾아서』. 서울: 오월의봄.
- Arthurson, K. 2002. "Creating Inclusive Communities through Balancing Social Mix: A Critical Relationship or Tenuous Link?" *Urban Policy and Research*, Vol. 20, No. 3, pp.245~261.
- August, M. and A. Walks. 2011. "From Social Mix to Political Marginalisation? The Redevelopment of Toronto's Public Housing and the Dilution of Tenant Organisational Power." in G. Bridge, T. Butler and L. Lees(eds.). *Mixed Communities: Gentrification By Stealth?*. Bristol, UK: Policy Press.
- Bektaş, Y. and T. Taşan-Kok. 2020. "Love Thy Neighbor? Remnants of the Social-Mix Policy in the Kolenkit Neighborhood, Amsterdam." *Journal of Housing and the*

- Built Environment*, Vol. 35, No. 3, pp.743~761.
- Bucerius, S. M., S. K. Thompson and L. Berardi. 2017. ““They’re Colonizing My Neighborhood”: (Perceptions of) Social Mix in Canada.” *City & Community*, Vol. 16, No. 4, pp.486-505.
- CBS (Netherlands Central Bureau of Statistics), 2011, Housing Associations Own One in Three Dutch Homes. <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2011/49/housing-associations-own-one-in-three-dutch-homes>(검색일: 2021.4.1).
- Chua, B. H. 1991. “Race Relations and Public Housing Policy in Singapore.” *Journal of Architectural and Planning Research*, Vol. 8, No. 4, pp.343-354.
- Cole, I. and S. Green, 2010, Neighbourhood Social Mix: Contrasting Experiences in Four Challenging Neighbourhoods. https://research.shu.ac.uk/cresr/living-through-change/documents/RP6_NeighbourhoodSocialMix.pdf(검색일: 2021.4.1).
- CURE (Centre for Urban Research and Education, Carleton University), 2015, Business Transformation: Promising Practices for Social and Affordable Housing in Canada, Housing Partnership Canada. <https://www.bchousing.org/publications/Social-Affordable-Housing-Canada-Report.pdf>(검색일: 2021.4.1).
- DCLG (UK Department for Communities and Local Government), 2010, Evaluation of the Mixed Communities Initiative Demonstration Projects: Final Report. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6360/1775216.pdf(검색일: 2021.4.1).
- DCLG, 2011, Planning Policy Statement 3 (PPS3): Housing.
- DutchNews*. 2018.8.8. “Social Housing Waiting Lists Grow as More ‘Urgent Cases’ Get Priority.” <https://www.dutchnews.nl/news/2018/08/social-housing-waiting-lists-grow-as-more-urgent-cases-get-priority/>(검색일: 2021.4.1).
- Edelman, Valerya. 2019. “There Goes the Neighbourhood: A Case Study of Social Mix in Vancouver’s Downtown Eastside.” Master Thesis, School of Social Work, University of Victoria.
- Elsinga, M. and F. Wassenberg. 2014. “Social Housing in the Netherlands.” in K. Scanlon, C. Whitehead and M. F. Arrigoitia(eds.). *Social Housing in Europe*. Chichester, UK: Wiley-Blackwell.
- Evening Standard*. 2018.10.17. “There Goes the Neighbourhood? Fears as Private Equity Moves in on Social Housing.” <https://www.standard.co.uk/business/focus-there-goes-the-neighbourhood-fears-as-private-equity-moves-in-on-social-housing-a3964271.html>(검색일: 2021.4.1).
- Financial Times*. 2018.5.11. “Blackstone under Fire over Push into UK Social Housing.”

- <https://www.ft.com/content/6a68b7c8-4ec9-11e8-9471-a083af05aea7>(검색일: 2021.4.1).
- Forrest, R. and A. Kearns. 2001. "Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood." *Urban Studies*, Vol. 38, No. 12, pp.2125~2143.
- Gemeente Amsterdam, 2018, Woningbouwplan 2018-2025.
- Gentleman, Amelia. 2017.11.13. "Grenfell Tower MP highlights huge social divisions in London." *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/inequality/2017/nov/13/grenfell-tower-mp-highlights-huge-social-divisions-in-london>(검색일: 2021.4.1).
- GLA (Greater London Authority), 2016, The London Plan.
- GLA, 2017, Homes for Londoners: Affordable Housing and Viability Supplementary Planning Guidance 2017.
- Goering, J., A. Kamey and T. Richardson. 1997. "Recent Research on Racial Segregation and Poverty Concentration in Public Housing in the United States." *Urban Affairs Review*, Vol. 32, No. 5, pp.723~7245.
- Grant, Harriet and C. Michael. 2019.3.25. "Too Poor to Play: Children in Social Housing Blocked from Communal Playground." *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/cities/2019/mar/25/too-poor-to-play-children-in-social-housing-blocked-from-communal-playground>(검색일: 2021.4.1).
- Gurstein, Penny, 2015, The Future of Public Housing: Trends in Public Housing Internationally. <http://scarp-futureofpublichousing.sites.olt.ubc.ca/files/2016/07/The-Future-of-Public-Housing-Report-05-11-15.pdf>(검색일: 2021.4.1).
- Hes, Joyce. 2020.2.24. "The Success of SET." *IJopener*. <https://www.ijopener.nl/sociaal/het-succes-van-set/>(검색일: 2021.4.1).
- Kim, K. and P. Smets. 2020. "Home Experiences and Homemaking Practices of Single Syrian Refugees in an Innovative Housing Project in Amsterdam." *Current Sociology*, Vol. 68, No. 5, pp.607~627.
- Lees, L. 2008. "Gentrification and Social Mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance?" *Urban Studies*, Vol. 45, No. 12, pp.2449~2470.
- Manley, D. and M. van Ham. 2011. "Choice-Based Letting, Ethnicity and Segregation in England." *Urban Studies*, Vol. 48, No. 14, pp.3125~3143.
- Massey, D. S. 1990. "American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass." *American Journal of Sociology*, Vol. 96, No. 2, pp.329~357.
- Massey, D. S. and J. Tannen. 2018. "Suburbanization and Segregation in the United States: 1970-2010." *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 41, No. 9, pp.1594~1611.
- Mele, C. 2019. "The Strategic Uses of Race to Legitimize 'Social Mix' Urban Redevelop-

- ment.” *Social Identities*, Vol. 25, No. 1, pp.27~40.
- Mulrenan, Patrick. 2019.5.3. “The Long History of Social Housing Segregation in Britain.” *British Politics and Policy at LSE*. <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/social-housing-segregation/>(검색일: 2021.4.1).
- Musterd, S. 2008. “Residents’ Views on Social Mix: Social Mix, Social Networks and Stigmatisation in Post-War Housing Estates in Europe.” *Urban Studies*, Vol. 45, No. 4, pp.897~915.
- NHBC Foundation, 2015, Tenure Integration in Housing Developments: A Literature Review. <https://urbanrim.org.uk/cache/NF66-Literature-Review.pdf>(검색일: 2021.4.1).
- OECD, 2021, Social Rental Housing Stock. <https://www.oecd.org/els/family/PH4-2-Social-rental-housing-stock.pdf>(검색일: 2021.4.1).
- Ostendorf, W., S. Musterd and S. de Vos. 2001. “Social Mix and the Neighbourhood Effect: Policy Ambitions and Empirical Evidence.” *Housing Studies*, Vol. 16, No. 3, pp.371~380.
- Savills, 2019, Additionality of Affordable Housing: Final Report. <https://thinkhouse.org.uk/site/assets/files/1471/savills0419.pdf>(검색일: 2021.4.1).
- Schilder, Frans and R. Scherpenisse. 2018.4. “Policy and Practice: Affordable Housing in the Netherlands.” *Informationen zur Raumentwicklung*, pp.80~91.
- Social Exclusion Unit, 2000, National Strategy for Neighbourhood Renewal: A Framework for Consultation.
- Social Life. 2016. “Mixed housing: Where's the Evidence?” http://www.social-life.co/blog/post/mixed_housing_evidence/#_ftn1(검색일: 2021.4.1).
- Steel, M. 2007. “Canadian Housing Allowances.” in P. A. Kemp(ed.). *Housing Allowances in Comparative Perspective*. Bristol, UK: Bristol University Press.
- Ridley, Louise. 2016.8.5. “Broadwater Farm Estate's Youth are Battling to Escape the 'Folklore' of Mark Duggan's Death and 1985 Riot.” *The Huffington Post*. https://www.huffingtonpost.co.uk/entry/broadwater-farm-estate-riot-mark-duggan_uk_57a2cf3fe4b06c6e8dc686c6(검색일: 2021.4.1).
- Rowlands, Rob, A. Murie and A. Tice. 2006. *More Than Tenure Mix: Developer and Purchaser Attitudes to New Housing Estates*. Coventry, UK: Chartered Institute of Housing.
- Thibert, Joel, 2007, Inclusion and Social Housing Practice in Canadian Cities: Following the Path from Good Intentions to Sustainable Projects. https://secureweb.mcgill.ca/urbanplanning/files/urbanplanning/Joel_Thibert_CPRN.pdf(검색일:

2021.4.1).

Tunstall, R. and R. Lupton, 2010, Mixed Communities: Evidence Review. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7606/1775206.pdf(검색일: 2021.4.1).

Van Dyk, N. 1995. "Financing Social Housing in Canada." *Housing Policy Debate*, Vol. 6, No. 4, pp.815~848.

Van Kempen, R. and G. Bolt. 2009. "Social Cohesion, Social Mix, and Urban Policies in the Netherlands." *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 24, pp.457~475.

Wolfe, J. M. 1998. "Canadian Housing Policy In The Nineties." *Housing Studies*, Vol. 13, No. 1, pp.121~134.