

공공임대주택에 대한 사회적 낙인 저감 방안 연구: 거주자 혼합을 중심으로*

A Study on Reduction of the Stigma Against Residents in Public Rental Housing Focusing on Social-Mix of Residents

김규희 Kim Kyohee**, 박준 Park Joon***

Abstract

The aim of this study is to draw practical policy implications in terms of the management of public rental housing to cope with internal and external stigma against tenants of public rental housing. This is based on the analysis was on physical features and the demographic/economic/social characteristics of the tenants in public rental housing in Seoul. The analysis reveal that there are structural factors that cause concentrations of specific groups of tenants with the same features in terms of income and age in certain types of public rental housing such as 'permanent public rental housing', and these factors give rise to social prejudices. Also, semi-structured interviews with residents and the managers of public rental housing were conducted to examine discrimination and marginalization. The study found findings include that 1) stigma matters not only in relation with private housing residents but also amongst residents in public rental housing, 2) more active engagement on the anti-social behaviors of a few residents is crucial, and 3) it is important to establish detailed and practical goals for social mixing policy when managing public rental housing. The study concludes with practical suggestions to alleviate this stigma by reallocating residents with a consideration of the size of housing units and household, and their locations.

Keywords: Public Rental Housing, Social Mix, Discrimination, Stigma, Residents' Experience

I. 서론

1989년 영구임대를 시작으로 본격적으로 공급된 공공임대주택은 10여 종이 넘는 다양한 유형으로 확대 되었음에도 불구하고 전체 주택시장에서 차지하는 재

고량의 비중은 아직 크지 않다.1) 선별적 복지 유형의 공공임대주택 정책은 주요 공공임대주택 단지로 저소득층 거주자가 집중되는 현상으로 이어지고, 이는 주거 문화 중 지역 및 단지에 대한 사회적 위상 구분짓기와 연계되어 공공임대주택 단지와 그 거주자는 사회적 낙

* 이 논문은 서울주택도시공사의 '사회적 혼합을 위한 공공임대주택 입주자 관리체계 개선방안 연구' 및 '지속가능한 공공임대주택 공급 및 운영을 위한 정책방안 연구용역' 과제의 일부 내용을 보완하여 작성한 것임.

** 네덜란드 암스테르담 자유대학교 사회과학대학원 사회학과 박사과정(제1저자) | Ph.D. Candidate, Vrije Universiteit Amsterdam, Graduate School of Social Science, Department of Sociology | Primary Author | kimkyohee@gmail.com

*** 서울시립대학교 국제도시과학대학원 부교수(교신저자) | Associate Professor, International School of Urban Sciences, University of Seoul | Corresponding Author | joon.park@uos.ac.kr

1) 지난 30여 년간 영구임대, 국민임대, 행복주택 등 다양한 유형의 공공임대주택이 공급되어 왔다. 2020년 통계 기준으로 30년 이상 운영되는 장기공공임대주택은 97.8만 호이며 이는 전체 주택 2167.3만 호의 약 4.5% 수준이다(박준, 봉인식 2022).

인(stigma)의 대상이 되는 문제로 이어진다(Kemeny 1995; Harloe 1995).

지역이나 사람에 대한 사회적 낙인은 역사, 문화, 물리적 특성 등 다양한 요소를 반영한다(Smets and Kusenbach 2020). 낙인은 낙인을 찍는 대중, 낙인을 감당하는 스스로, 그리고 낙인찍힌 사람과 관계된 사람들 사이 등 개인적·사회적 수준에서 일어나며, 사회제도와 이데올로기에 의한 낙인의 정당화 내지 영속화를 수반한다(Pryor and Reeder 2011). 이 때문에 낙인은 낙인을 찍는 나쁜 개인과 낙인을 찍히는 불쌍한 개인으로 단순화해서 볼 문제가 아니며, 문제 해결을 위한 사회구성원 공동의 노력이 필요한 주제이다.

공공임대주택 거주자에 대한 비하적 표현 사용, 출입 동선 구분 등 혼합 단지에서의 공간적 배제, 주택 가격 상승을 목적으로 하는 아파트명 변경 등, 공공임대주택에 대한 배제와 이에 뒤따르는 차별적 행태는 일상생활과 미디어를 통해 끊임없이 발견된다(오도영, 박준, 김규희, 유승동 2021). 임대가구를 식별하기 어렵게 하기 위해 보다 발전된 형태의 임대가구 배치 등 우리나라에서도 사회적 혼합을 위한 정책의 개발과 실천적 노력이 전개되고 있지만, 네덜란드 등 소위 주거복지 선진국의 질적 수준에는 아직 이르지 못하고 있다.

이는 공공임대주택의 양적 부족 문제 외에 특정 공공임대주택 유형별로 지원자격에 따라 모집하는 현행 입주자 배정방식에도 원인이 있다. 현행 방식에서는 특정 계층의 입주자들이 특정 유형의 공공임대주택 단지에 집중되어 배정되기 때문이다.²⁾ 이러한 공공임

대주택 내에서의 입주자 배정방식은 결과적으로 공공임대주택 전체에 대한 사회적 낙인을 강화하는 원인이 될 수 있음에도 불구하고 공공임대주택 내에서의 사회적 혼합 문제는 그동안 주목을 받지 못했다. 이 맥락에서 이 연구는 공공임대주택 내에서의 사회적 낙인 강화 요인과 이를 저감할 방안에 주목한다.

이러한 맥락에서 이 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째는 현재 서울시의 유형별 지역별 공공임대주택의 분포와 거주자의 특성을 분석하는 것이다. 둘째는 공공임대주택 내에서 사회적 차별과 배제가 존재하는지와 그 원인은 무엇인지를 검토하는 것이다. 이상의 서울시 사례를 통한 분석결과를 토대로 공공임대주택의 사회적 낙인을 완화할 수 있는 정책적 함의를 도출하고자 한다.

이를 위해 이 연구에서는 서울주택도시공사가 관리하는 공공임대주택 및 입주자 내부자료에 근거하여 물리적 분포 및 거주자 특성을 분석하고 면접조사를 통해 공공임대주택의 거주자들로부터 청취한 차별 및 배제에 대한 경험 및 사회적 혼합방식에 대한 의견을 분석한다. 이 연구는 분양과 임대라는 이분법적 구분에 국한하지 않고, 임대 유형별로 상이한 거주민의 경험을 포착하고 유형별 현황자료에 대한 분석을 수행한다는 점에서 연구의 차별성이 있다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 공공임대주택에 대한 사회적 낙인과 사회적 혼합과 관련한 이론적 배경과 선행연구를 검토하고, 3장에서는 연구방법과 자료를 상술한다. 4장에서는 공공임대주택 거주자에 대한 구조적 공간적 분석을 통해 시사점을 도

2) 최근 우리나라에서도 서구 주거복지 선진국과 같이 대기자명부제 도입이 검토되고 있다. 대기자명부제가 도입될 경우 현행과 같이 특정 유형별로 지원자격에 따라 모집하지 않고 입주자를 배정하게 되므로 특정 계층의 입주자들이 특정 유형의 공공임대주택 단지에 집중되어 배정될 가능성이 낮아진다. 기존 입주자들의 거주분포를 감안하더라도 장기적으로 소득이나 연령 등에 따른 집중이 완화될 것으로 예상된다. 한편, 대기자 관리체계가 일원화되면 지역별 대기자와 현재 거주자의 소득 및 연령 등 사회적 특성과 공간적 분포 현황을 통합적으로 파악할 수 있게 되어 이를 기반으로 공공임대주택 대기자의 입주배정 시 적극적인 사회적 혼합을 고려한 정책추진 여건이 조성될 것으로 기대된다.

출하고, 5장에서는 공공임대주택 거주자와 관리자를 대상으로 한 면접조사 결과를 정리한다. 마지막으로, 6장의 결론에서는 4장과 5장에서의 분석결과를 토대로 정책적 함의를 제시한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 이론적 배경: 낙인과 배제

낙인은 물리적 특성, 소속된 단체, 개인적 혹은 행동적 특성 등에 기반하여 특정 인물이나 그 인물과 결부된 것들에 대한 부정적인 편견을 일컫는다(Goffman 1963). 예컨대, 소외계층은 낮은 교육수준, 게으름, 반사회적 행동, 범죄 등과 쉽게 결부되어 이해되는 경향이 있는데, 이들과 이들의 거주지에 대한 이러한 인상은 개인에 대한 깊은 이해가 없이 미디어 혹은 소문 등에 의해 형성되는 경향이 있으며, 이런 사회적 편견을 “낙인”으로 이해할 수 있다(Smets and Kusenbach 2020). 낙인의 의미를 보다 자세히 살펴보면, Smets and Kusenbach (2020)는 낙인을 “특정 사람, 장소, 사물에 관계되는 부정적 특성”으로 규정하며, 낙인찍기(stigmatization)를 “낙인과 관계된 조건들과의 연관성으로 인해 부정적인 영향을 받는 사회적 과정”으로 이해한다. 이어 낙인찍기 과정은 고정관념, 차별, 배제, 분리 등을 포함하며, 권력과 사회구조뿐 아니라 문화적 믿음에 뿌리를 두고 있다고 제시한다.

낙인과 낙인찍기는 종종 장소(place) 내지 영역(territory)과도 결합된다. 낙인의 부정적인 사회적, 물질적, 감정적 영향이 건조환경(built environment)과 연결된다는 것이다(Wacquant 2008). Wacquant, Slater and Pereira(2014)는 낙인은 상호 연대의 저해, 사회적 파편화, 제도적 지원의 저감, 경제적 기회의 결여와 연결되며, 나아가 이 구조가 고착화될 수도 있다고 주

장한다. 예컨대, 특정 지역에 거주한다는 이유로 노동 시장이나 정부기관 등으로부터 차별적 대우를 받게 되고, 주류사회로부터 지속적으로 소외되어 고립되는 과정을 겪게 되는 것이다. 한편, 주택이나 지역과 결부된 낙인은 지역 및 단지에 거주하는 사람들의 소득, 장애, 나이, 성별 등 다양한 특성과 결합되기 때문에 그 원인을 명확하게 규정하기도 어렵다. 이 때문에 낙인은 역사적, 사회적, 그리고 물리적 환경과 함께 이해되어야 한다(Smets and Kusenbach 2020).

Horgan(2020)은 주택과 결부된 사회적 낙인의 특성을 다음과 같이 설명한다. 낙인은 이상적인 유형과 그렇지 못한 유형으로의 이원화에 기인하고, 영구적이기보다는 과정적이고 변화할 수 있으며, 특정한 공간과 시간에 얽여 있고, 품위나 존중에 반대되는 도덕적 판단을 수반하며, 근접한 환경에 영향을 받으며, 폄하적 언어의 유통 등을 통해 재생산되고 강화된다. 한편, 낙인의 이러한 속성은 반낙인화(destigmatization)도 가능하게 하는데, 낙인을 유지할 상징과 낙인의 강화가 지속되지 않을 때는 오명을 벗을 수도 있다는 것이다(Horgan 2020).

낙인과 낙인찍기의 부정적 효과에 대한 우려와 오명을 벗기기 위한 시도들이 주거지역 및 주택단지의 사회적 통합(social cohesion)의 배경이 된다. Forrest and Kearns(2001)는 사회적 통합이 결여된 사회는 사회적 무질서와 갈등, 상이한 도덕적 가치, 극심한 불평등, 낮은 수준의 상호 교류와 장소 애착(place attachment)의 특성을 보인다고 설명한다. 유사한 특성의 사람들이 모여 사는 것보다 상이한 사람들이 근린주구를 이룰 때 지역이 보다 다양한 자원을 동원할 수 있고 낙인과 배제를 저감할 수 있다는 주장은 Forrest and Kearns(2001)를 위시하여 쉽게 찾아볼 수 있다. 이 맥락에서, 사회적 혼합(social mix)은 그 자체로 의미가 있다기보다는 사회적 통합을 구현하기 위한 수단으로

활용되는 것이다. 실제로 해외에서는 사회적 배제와 낙인을 저감하기 위한 다양한 시도들이 진행되고 있다. 최근의 예로, 네덜란드에서는 난민들에게 주택을 공급할 때 지역 청년들과 공동 거주를 하게 함으로써 난민에 대한 지역사회의 거부감을 줄이고 물리적 혼합을 통한 사회적 통합을 도모하는 시도를 계속 진행하고 있다(Kim and Smets 2020; Kim 2022). 해당 프로젝트들은 간혹 드러나는 거주자들의 반사회적인 행태나 마약 등 범죄 사건이 문제로 지적되고 있기도 하지만(Ramdjan and Herter 2022), 난민의 사회통합을 돕기 위한 주민의 참여적 노력이 지역공동체에 발전적 기여로 나타난다는 분석도 있다(Kim 2022).

사회적 혼합의 다른 측면으로, 물리적 근접성과 인접 주민들 간의 교류는 직결되지 않는다는 분석도 있다(Kim and Smets 2020; Smets and Sneeep 2017). 다양한 주민의 혼합이 낙인을 저감하는 데는 도움이 되겠지만, 지역의 통합이 자연스러운 결과로 보장되지는 않을 수 있다는 것이다. 국내 사례를 살펴보면 Kim and Smets(2022)는 서울 특정 지역에 거주하는 외국인의 생활실태와 소속감에 대한 연구를 통해 그들이 한국인들과 동떨어져서 자기들만의 삶의 방식과 영역을 구축하고 있으며, 사회로부터 유리된 삶을 살고 있음을 밝혔다. 마을공동체 혹은 지역공동체의 중요성이 여전히 강조되고 있기는 하지만, 현대 사회의 공동체는 관계를 중심으로 형성되는 특성을 보이고 있으며, 특히 최근에는 온라인 커뮤니티의 영향력이 커지는 등 지역이나 장소, 나아가 직장 등 사회적 관계보다도 가치 중심의 공동체가 우리의 삶에 보다 큰 영향력을 끼치고 있다(Bradshaw 2008).

따라서, 현대 사회에서의 인간관계는 지리적 근접성보다는 관심사나 개인의 특성에 의해 형성되고 유지되는 경향이 큼에 주목해야 할 것이며 사회적 혼합과 통합의 목표와 추진 방향 또한 물리적 혼합 외에도

사회문화적 특성을 함께 고려한 신중한 접근이 필요할 것이다.

2. 선행연구 검토

1990년대부터 서울권 외곽 1기 신도시 개발 그리고 도심 내 합동재개발 사업을 통해 본격적으로 공공임대주택이 공급되기 시작했다. 공공임대주택이 단지나 동 단위로 규모 있게 공급되기 시작한 초기였기 때문에 공공임대주택은 각각의 단지로 건설되거나 재개발 사업에서도 별도의 분리된 동으로 공급되었는데 이는 당시 사회적 혼합에 대한 고려가 거의 없었기 때문이다. 또한 공영택지개발사업에서의 공공임대주택 용지 분양방식과 재개발 사업의 사업성 측면도 이러한 분리공급의 원인이 되었다. 이후 1990년대 말부터 본격화된 공공임대주택 관련 연구에서는 이들 분리단지 및 동 구조의 공공임대주택 대한 사회적 배제 및 낙인 관련 연구가 나타나기 시작했다.

김도원(1998)과 임상백(2003)은 합동재개발로 공급된 재개발아파트 단지에서 다수의 임대주택 동들이 분리되어 배치될 뿐만 아니라 도로변에 배치되거나 담장 등으로 분양주택 동과 분리되는 방식 등에서 발생하는 문제들에 초점을 두었다. 김광복, 남진(2005)의 연구에서도 이 연장선상에서 배치특성 현황 분석, 설문조사, 면접조사 등에 근거하여 재개발주택 내에서의 혼합형 및 분리형 배치특성별 커뮤니티 의식의 특성을 밝혔다. 서수정, 김주진, 정경일(2004)의 연구에서는 사회통합적 임대주택단지 계획의 부재에서 비롯된 사회적 배제의 문제의식에 근거하여 그 실태를 조사했다. 그 결과 낙인화의 원인으로 물리적 공간분화와 디자인 수준의 질적 격차를 지목하고, 혼합단지에서 반사회적 행위, 배제 및 소외 의식이 약화됨을 밝혔다. 김위정(2004)의 연구에서는 공공임대주택에

서 거주지 격리가 사회적 배제를 유발하는지에 대한 여부, 배제발생의 경로, 기제를 밝혔다. 이 외에도 임대주택단지과 인근 분양주택단지 거주민에 대한 설문조사 결과를 바탕으로 사회적 배제를 분석한 대표적 연구로는 김준형, 김성제, 최막중(2005), 하성규, 서종녀(2006), 박관민, 송명규, 이정진(2009) 등이 있다.

선행연구들을 살펴보면, 공공임대주택 공급 초기에 집중적으로 공급되었던 영구임대주택이 소득 1~2분위 저소득층 2~3천 가구를 대상으로 대단지로 독립되어 조성된 것이 우리나라 공공임대주택에 대한 사회적 낙인과 배제의 시작이라는 견해가 대부분이다(김용일 1996; 김위정 2004; 서종균 1997). 민간주도의 합동재개발사업에서 공급된 재개발임대주택이 분리된 동으로 열악한 위치에 집중 배치되고 분양동과의 사이에 옹벽이나 철조망 등으로 분리하는 행태들은 공공임대주택에 대한 사회적 배제가 상징적으로 표면화된 문제로 지적됐고(오정석, 이현림 2013), 저소득층 거주민만이 공간적으로 분리되어 집단화됨으로써 사회적 무관심과 방치, 주민의 회피 및 좌절이 종종 반사회적 행동이나 차별 경험 등과 연결되어 사회적 낙인을 더욱 키우는 악순환이 이루어지고 있다는 분석도 있었다(김위정 2004).

이러한 문제의식과 비판이 반영되어 2000년대 중반부터 시범적으로 분양임대 혼합단지의 공급이 이어졌고, 이후 관련 연구에서는 이렇게 공급된 혼합단지가 과연 사회적 혼합 차원에서 어느 정도 효과적인가에 관한 설문조사 기반의 연구가 주류를 이루었다. 하남과 시흥 사례를 분석한 이주현(2012)의 연구, 은평뉴타운 사례를 분석한 이혜진, 이수진, 이연숙(2012)의 연구, 강일 사례를 분석한 김지환, 박청호, 구자훈(2017)의 연구, 서울시 혼합비율이 다른 3곳의 혼합단지를 사례로 분석한 이수민, 김영주(2014)의 연구 등이 대표적이다. 물리적 설계에서는 더 다양한 방식으

로 분양과 임대 간 식별성을 줄여야 하며, 물리적 요소 외에도 커뮤니티 프로그램 등이 병행될 때 보다 주거만족도가 높아지고 혼합효과가 나타날 것이라는 결론 등이 도출되었다. 오정석, 이현림(2013)의 연구에서는 서울주택도시공사가 관리하는 혼합단지를 대상으로 실제 발생한 분양 및 임대 거주자 간 갈등사례 유형을 분석하여 공동주택대표회의의 구성 의무화 등 주민 교류활성화 촉진, 잡수입 관리 등 구체적인 쟁점에 대한 대응방안의 필요성이 제기됐다.

한편, 한 단지 내에서 분양 및 임대를 물리적으로 혼합하여 공급하는 방식 외에도 다른 방식으로 사회적 낙인 및 배제의 완화와 사회적 자본 형성 및 주거공동체 의식 제고를 탐색한 연구가 있다. 주거급여제도를 통해 기존 주택을 폭넓게 활용하는 방식(손세원, 이영재 2005)이나 청년세대 중심의 셰어하우스 등 사회주택을 통해 소규모의 이산적인 방식으로 접근하는 방식(공윤정 2016) 등이 대표적이다.

기존 사회적 혼합 관련 연구에서는 대부분 분양과 임대의 분리 및 혼합을 중심으로 사회적 낙인과 배제를 완화할 수 있는 방향과 방안을 다루었다. 그러나 개별적인 입주자 자격과 입주자 모집 및 관리의 과정에서 내부적으로 누적된 구조적 문제로 인한 공공임대주택 내의 사회적 낙인과 배제의 심화 문제는 적극적으로 다루지지 않았다. 이 연구에서는 공공임대주택 내에서 발생하는 사회적 낙인 문제에 초점을 두어 향후 공공임대주택 혼합 및 추가 공급정책에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

III. 연구 분석의 틀 및 자료

이 연구는 서울주택도시공사의 내부 현황자료를 통해 공공임대주택의 특성을 분석하고 서울시 공공임대주택 입주자 및 관리자 대상의 면접조사를 통해 거주

경험 및 사회적 차별의 경험을 청구함으로써 상호 보완적으로 분석한 특징이 있다. 현황자료 분석만으로는 이해할 수 없는 거주자 및 관리자의 경험을 자료화할 수 있었고, 청구한 내용은 다시 객관적 자료와의 비교를 통해 연구자들이 해석하였다.

먼저, 서울주택도시공사의 공공임대주택 재고현황 및 거주자 관련 내부자료를 토대로 공공임대주택 거주자현황을 분석했다. 2017년과 2020년 자료를 보완적으로 사용했고, 이를 통해 서울시 공공임대주택의 물리적 특성 및 거주자 특성을 파악했다. 물리적 특성과 관련해서는 서울시 공공임대주택의 유형별, 면적별 재고 현황을 지자체별로 살펴봤다. 거주자의 현황과 관련해서는 유형별로 총 세대수, 수급자세대수, 평균연령, 평균가구원수, 평균거주기간을 검토했다. 이를 통해 지역별 유형별로 사회적 배제의 잠재적 원인에 대해 파악했다.

이 연구에서는 이어 사회적 차별과 관련하여 서울시 공공임대주택 거주자 및 관리자의 경험을 청구했다. 면접조사는 2020년 6월 한 달 동안 총 21명(거주자 15명, 관리자 6명)을 대상으로 실시했다. 연구임대, 공공임대³⁾, 국민임대, 행복주택, 장기전세, 재개발임대 등 6개 유형의 임대주택 거주자 15명을 대상으로 면접조사를 수행했다. 관리자의 경우, 영구임대, 재개발임대, 공공임대, 행복주택, 국민임대 및 장기전세 혼합단지 등 5개 단지 관리자 6명을 대상으로 면접조사를 수행했는데, 서울주택도시공사 위탁관리업체 소속의 관리자를 포함했다. 면접조사가 수행된 지역은 강동구, 관악구, 노원구, 마포구, 송파구, 양천구, 중랑구 7개 지역이고, 면접조사 참여자의 섭외는 서울주택도시공사의 지역별 주거안심종합센터의 도움을 얻

었다.

거주자들은 대부분 민간영역에 거주하다가 현재 거주하고 있는 공공임대주택에 입주함으로써 한 유형의 임대아파트만 경험했고, 관리자들은 다양한 유형의 임대가구를 관리해 본 경험이 있었다. 면접조사 참여자의 공공임대주택 거주 기간은 1년~20여 년까지 다양하고, 참여자의 연령도 20대~70대로 다양하게 구성됐다. 면접조사는 반-구조화된(semi-structured) 방식으로 대개 1시간 내외로 진행되었으며 질문 내용과 결과의 활용에 대한 설명을 바탕으로 면접조사 참가자들의 동의를 얻은 후에 녹음되었고, 분석을 위해 녹취록을 작성했다. 이후 녹취록의 반복된 독해를 통해 면접조사 참여자의 견해와 경험을 분석했다. 거주자를 대상으로는 일상생활의 특징 및 거주자의 사회적 네트워크의 특징, 공공임대주택 거주자의 장단점 및 사회적 차별과 배제의 경험, 사회적 혼합 촉진을 위한 거주자 대상 유인책 등에 대한 의견을 청구했으며, 관리자를 대상으로는 단지의 물리적·사회적 특성에 따른 관리상의 애로사항과 더불어 공공임대주택의 유형 통합으로 인해 다양한 계층이 혼합될 경우 예상되는 관리상의 장단점에 대한 의견을 주로 청구했다. 이상 총 21명의 참여자 중, 초기 12인은 내밀한 경험과 감정을 청구하기 위해 1:1로 면접조사를 수행했고, 일정 수준의 정보가 획득된 이후 수행된 9인과의 면접조사는 각각 3인과 6인으로 구성된 집단면접으로 수행했다(<표 1> 참고).

이 연구에서는 이러한 현황 분석 결과와 면접조사를 통해 확인된 사회적 차별의 경험과 의견을 종합적으로 비교·정리하여 정책적 함의를 도출했다.

3) 이 연구에서 '공공임대'는 서울주택도시공사에서 2005년 이전 도시계획사업 및 주거환경개선사업 등으로 인해 발생한 철거세입자에게 특별공급이후 잔여세대를 공급한 공공임대주택을 의미한다. 이는 전용면적 19~59㎡의 소형 평형으로 최장 20년 임대 가능하다.

표 1_면접조사 상세 정보

순번	구분	임대 유형	구역	면접 유형	면접 시간
1	관리자	재개발임대	관악구	개별	90분
2	관리자	영구임대	마포구	개별	60분
3	관리자	혼합유형	강동구	개별	30분
4	관리자	재개발임대	양천구	개별	65분
5	입주자	장기전세	송파구	개별	30분
6	입주자	장기전세		개별	50분
7	입주자	장기전세		개별	40분
8	입주자	공공임대	노원구	개별	55분
9	입주자	공공임대		개별	50분
10	입주자	재개발임대		개별	45분
11	입주자	영구임대	중랑구	개별	35분
12	입주자	장기전세		개별	25분
13~18	입주자	공공임대		집단 (6:1)	60분
	입주자	공공임대			
	입주자	공공임대			
	입주자	공공임대			
관리자	공공임대				
관리자	공공임대				
19~21	입주자	행복주택	양천구	집단 (3:1)	80분
	입주자	국민임대			
	입주자	장기전세			

주: 면접자가 임대 유형을 정확히 인지하지 못하고 있는 경우에는 SH제공 주택정보와 면접자의 거주 단지를 비교하여 확인하였으며, 면접조사 시간은 5분 단위로 반올림함.

IV. 공공임대주택 현황 분석

1. 유형별 공공임대주택 및 거주자 특성

서울도시주택공사가 관리하는 공공임대주택 유형의 총 물량은 2020년 3월 기준 210,979호이다. 이 중 전세임대 및 기타 소수임대 유형을 제외한 총 182,240입주세대의 자료를 활용했으며 여기에는 공공임대, 국민임대, 다가구매입, 도시형생활주택, 영구임대, 장

기전세, 재개발임대, 주거환경임대, 행복주택이 포함된다. 이 중, 재개발임대가 62,645호로 전체 재고의 34%를 차지하고, 장기전세와 국민임대가 각각 16%, 14%, 영구임대가 12%, 공공임대가 9%를 차지하여 위 다섯 가지 유형이 전체의 약 85%를 구성하고 있다 (<표 2> 참고).

주요 유형인 재개발임대, 영구임대, 장기전세, 국민임대, 공공임대의 주요 입주 자격은 다음과 같다.

재개발임대는 당해 및 타 재개발사업지구 철거세입자 등, 영구임대는 수급권자 등 저소득층 및 북한이탈주민 등, 국민임대는 월평균소득이 전년도 도시근로자 대비 50~70% 이하인 세대 등, 공공임대는 택지개발 및 도시계획 철거세입자 등이다.

<표 2>에서 주요 공공임대주택 유형별 주호의 규모특성을 살펴보면 33㎡ 이하의 소형 주택이 주를 이루고 있다. 면적이 50㎡가 넘는 주호는 장기전세, 전세임대, 장기안심주택 등 일부 유형을 제외하고는 거의 없다. 영구임대의 경우 절반 이상인 57%가 26㎡ 이하로 나타났으며, 재개발임대의 경우도 33㎡ 이하가 72%에 이르는 등 전형적인 소형 공공임대주택 특성을 보인다. 공공임대와 국민임대의 경우 39~50㎡의 재고가 각각 62%와 84%로 다수를 이루고 있으며, 다가구매입의 경우 39~60㎡의 재고가 74%를 차지하여 중소형 공공임대주택으로 분류될 수 있다. 행복주택의 경우 39~50㎡의 재고가 40%로 가장 비중이 높고 26~33㎡의 비중이 21%를 차지하여 역시 중소형 공공임대주택으로 분류될 수 있고, 장기전세의 경우 50㎡ 이상이 98%를 차지하는 전형적인 중형 공공임대주택의 특성을 보인다.

단지규모 및 유형, 그리고 각 주호의 크기는 1990년대에 건설된 단지과 2000년대 이후 건설된 단지에 차이가 있는데, 1990년대에는 임대아파트가 주로 대단지로 건설되었음에 주목할 필요가 있다. 단지 규모

표 2_서울시 공공임대주택 주요 유형별, 면적별 재고 현황

(단위: 호, %)

구분 (전용면적)	영구임대	공공임대	국민임대	재개발 임대	장기전세	다가구 매입	행복주택	기타
합계	21,892	16,836	25,220	62,645	28,301	10,514	11,007	5,825
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
~26㎡	12,506	666	196	641	0	249	1162	2470
	57%	4%	1%	1%	0%	2%	11%	42%
26~33㎡	4,630	774	110	44,206	0	863	2,296	1,909
	21%	5%	0%	71%	0%	8%	21%	33%
33~39㎡	1,302	4,277	0	7,534	161	913	1,219	1,120
	6%	25%	0%	12%	1%	9%	11%	19%
39~50㎡	3,454	10,419	21,154	8633	493	4050	4,351	288
	16%	62%	84%	14%	2%	39%	40%	5%
50~60㎡	0	548	3,753	1,603	16,303	3,712	1,979	28
	0%	3%	15%	3%	58%	35%	18%	0%
60~85㎡	0	152	7	28	8,696	674	0	10
	0%	1%	0%	0%	31%	6%	0%	0%
85㎡~	0	0	0	0	2,648	53	0	0
	0%	0%	0%	0%	9%	1%	0%	0%

주: 도시형생활주택, 주거환경임대 등은 기타로 분류함.

자료: 서울주택도시공사 내부자료(2020년 3월 기준).

는 1990년대에는 1,000세대 이상의 대형 임대단지의 공급이 있었으나 2000년대 이후 100~500세대의 중소형 단지 내지 혼합 유형의 공급으로 선화한 특징이 있다. 단지 유형으로는 1990년대에는 영구임대와 공공임대 단지가 공급되었으나 이후에는 재개발임대가 주를 이룬다. 주호 크기는 1990년대 공급된 단지는 대부분의 임대 가구가 30㎡대의 소형 주호를 이루고 있고, 2010년 이후 본격적으로 주호의 면적이 다양해지는 경향이 있다.

1,000세대 이상 대단지는 27개 단지가 있으며, 이 중 대부분을 영구임대, 공공임대, 재개발임대가 차지한다. 27개의 대형 단지 중 영구임대 단지가 14개로 가장 많고, 재개발임대 단지가 7개, 공공임대 단지가 4개가 있는데, 14개 영구임대 단지에 전체 영구임대

거주자의 91%가 집중되어 있다. 공공임대의 경우도 1,000세대 이상의 대단지에 전체 거주자의 55%가 집중되어있고, 재개발임대의 경우에도 500세대 이상 단지에 43%의 거주자가 집중되어 있다.

공공임대주택 거주자의 유형별 입주세대수, 수급자세대수, 평균연령, 평균전용면적, 평균거주기간, 평균보증금, 평균임대료 등 주요 지표는 <표 3>과 같다.

거주자의 사회적 특성 중에는 세대주의 평균연령과 수급자 비율이 주목할 만하다. 세대주 평균연령을 살펴보면, 전체 거주자 세대주 평균연령은 61.2세로 나타났다. 영구임대가 67.2세로 가장 높게 나타났으며, 재개발임대와 공공임대가 모두 63.8세로 높게 나타났다. 행복주택은 38.7세로 가장 낮게 나타났고, 국민임대는

표 3_서울시 주요 형별 공공임대주택 입주자 특성

구분	입주세대 수(호)	수급자 세대수(호)	입주세대 수급세대 비율(%)	평균연령 (세)	평균 가구원수 (명)	평균 전용면적 (㎡)	평균 거주기간 (년)	평균보증금 (천원)	평균 월임대료 (천원)
재개발임대	62,645	6,243	10	63.8	2	34.2	12.2	32,712	68
장기전세	28,301	36	0.1	55.1	3.6	72	8.4	219,359	0
국민임대	25,220	658	2.6	59.2	2.6	47.9	7.9	68,049	136
영구임대	21,892	8,963	40.9	67.2	1.8	29	19.4	8,856	74
공공임대	16,836	1,400	8.3	63.8	2.1	39.7	18.3	22,671	73
행복주택	11,007	26	0.2	38.7	1.8	40.2	2.4	99,221	216
다가구매입	10,514	3,670	34.9	58.8	2.1	47.8	5.4	23,737	136
도시형생활주택	3,939	741	18.8	54.3	1.2	26.8	3.8	18,836	116
주거환경임대	1,886	175	9.3	62.8	1.7	28.5	15.3	17,620	52
합계	182,240	21,912	12	61.2	2.3	42.8	11.3	65,838	82

자료: 서울주택도시공사 내부자료(2020년 3월 기준).

59.2세, 다가구매입은 58.8세로 평균 이하로 나타났다.

수급자 비율은 영구임대가 40.9%로 높게 나타났고, 재개발임대와 공공임대는 각각 10%와 8.3%로 나타났다.

이상 살펴본 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다. 전 유형 공공임대주택 재고의 79%가 50㎡ 이하의 주호로 구성되어 있고, 영구임대 및 공공임대는 대단지를 이루고 있는 경우가 많다. 이와 같은 물리적 특성은 거주자의 사회적 특성과 결합되어, 공공임대주택에 대한 전반적 인식이 '수급자 등 저소득층과 고령자들이 거주하는 좁고 오래된 아파트 단지로 형성되기 쉽다' 한다.

2. 지역별 공공임대주택 특성 분석

공공임대주택 재고량은 자치구별 주요 유형에 있어 차이를 보인다.

주요 유형은 영구임대, 공공임대, 재개발임대, 국민임대와 더불어 장기전세가 두드러지며, 다섯 가지 유

형의 개별 자치구 내 물량은 <표 4>와 같이 나타난다. 자치구별 상당한 차이를 보이는 가운데 강서구, 노원구, 양천구 순으로 가장 많은 세대가 분포한다. 자치구별 특성은 사회적 낙인의 공간적 이해와 더불어 임대 유형 혼합 및 신규 입주자 배치 시 지역 안배가 필요함을 시사한다.

사회적 낙인과 연계된 대표적인 유형인 영구임대의 경우 수급권자, 북한이탈주민, 장애인 등 취약계층이 밀집되어 있어 사회적 낙인이 가장 심각한 유형이므로 주의 깊게 살펴볼 필요가 있는데, 강서구(32.6%), 노원구(27.2%), 강남구(19.0%) 등 3개의 구에 전체 재고의 78.8%가 집중되어 있다.

재개발임대는 서울시 전체 자치구에 비교적 고르게 분포되어 있는 가운데 특히 성동구(13.1%)와 성북구(10.9%)의 비중이 상대적으로 높고, 국민임대는 송파구(17.2%), 강서구(15.5%), 강동구(13.1%), 구로구(12.5%) 4개 구에 전체 재고의 58.3%가 집중되어 있다. <그림 1>은 자치구별 공공임대주택의 유형이 어떻게 구성되어 있는지 나타낸다. 물량의 차이와 별개로 유형별 분포에 차이가 있음을 알 수 있다.

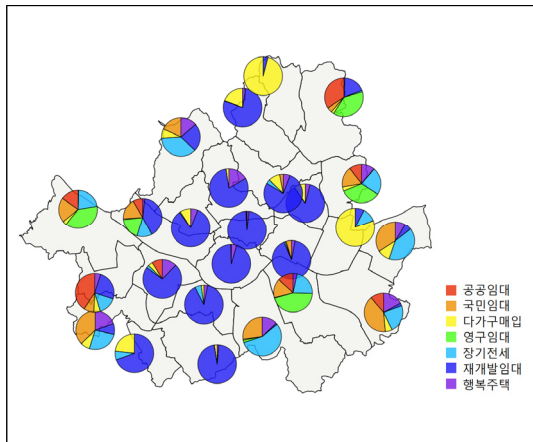
표 4_서울시 공공임대주택 지역별 유형분포(2020년 3월)

(단위: 호, %)

구분	공공임대		국민임대		다가구매입		영구임대		장기전세		재개발임대		행복주택		합계
강남구	1215	13.2	1456	15.8	43	0.5	4151	45.1	2022	22	0	0	317	3.4	100
강동구	0	0	3298	34.3	1004	10.4	0	0	3928	40.9	554	5.8	829	8.6	100
강북구	0	0	0	0	880	19.2	0	0	15	0.3	3563	77.9	117	2.6	100
강서구	2809	15.1	3898	21	584	3.1	7141	38.4	4067	21.9	0	0	81	0.4	100
관악구	0	0	0	0	132	2.3	0	0	2	0	5453	96.2	81	1.4	100
광진구	0	0	0	0	303	80.8	0	0	44	11.7	28	7.5	0	0	100
구로구	0	0	3142	37.3	659	7.8	0	0	2228	26.4	761	9	1641	19.5	100
금천구	0	0	0	0	597	23.4	0	0	182	7.1	1770	69.4	0	0	100
노원구	5300	34.4	670	4.3	352	2.3	5947	38.6	195	1.3	2823	18.3	123	0.8	100
도봉구	0	0	0	0	1114	96	0	0	0	0	46	4	0	0	100
동대문구	0	0	0	0	677	9.4	0	0	52	0.7	6188	85.8	292	4.1	100
동작구	0	0	0	0	105	2.4	0	0	235	5.3	3981	89.3	136	3.1	100
마포구	785	8.3	1683	17.7	74	0.8	1766	18.6	1196	12.6	3855	40.5	156	1.6	100
서대문구	0	0	0	0	559	9.1	0	0	53	0.9	5184	84.1	366	5.9	100
서초구	3	0	1880	27.2	60	0.9	145	2.1	3856	55.8	79	1.1	891	12.9	100
성동구	0	0	416	4.6	75	0.8	0	0	101	1.1	8195	90.5	264	2.9	100
성북구	0	0	264	3	854	9.7	0	0	303	3.5	6845	78	505	5.8	100
송파구	1217	11.3	4340	40.2	622	5.8	0	0	2524	23.4	260	2.4	1828	16.9	100
양천구	4486	40.7	943	8.6	596	5.4	0	0	1680	15.2	2766	25.1	552	5	100
영등포구	187	8.8	0	0	85	4	0	0	47	2.2	1548	72.7	262	12.3	100
용산구	0	0	0	0	6	0.5	0	0	0	0	1111	95	53	4.5	100
은평구	0	0	1836	18	814	8	0	0	3756	36.9	2382	23.4	1389	13.6	100
종로구	0	0	0	0	26	2.5	0	0	0	0	856	80.8	177	16.7	100
중구	0	0	29	0.6	10	0.2	0	0	0	0	4375	97.5	72	1.6	100
중랑구	834	10.5	1365	17.2	283	3.6	2742	34.6	1815	22.9	22	0.3	875	11	100

자료: 서울주택도시공사 내부자료(2020년 3월 기준).

그림 1_서울시 공공임대주택 지역별 유형분포



1만 호 이상의 공공임대주택이 있는 주요 자치구의 임대유형, 단지 및 주호의 특성 또한 자치구별로 차이가 있다. 예를 들어, 강서구는 18,580호로 가장 많은 공공임대주택이 있는데, 1991년부터 1994년까지 9,950 세대의 영구임대와 공공임대 아파트가 공급되었고, 이후 2007년부터 혼합단지를 중심으로 국민임대와 장기전세 세대가 7,965세대 공급됐다. 가장 많은 공공 임대주택이 운영되고 있는 자치구로서 1991년~1995 년에 영구임대와 공공임대 아파트가 대규모로 공급 되었고, 2007년 이후 마곡신도시의 개발과 함께 국민 임대와 장기전세를 중심으로 추가 공급된 특징이 있

다. 15,410세대가 있는 노원구는 다양한 유형이 혼재되어 있으나 영구임대, 공공임대, 재개발임대가 약 91%로 주를 이룬다. 1989년~2001년에 영구임대, 공공임대, 재개발임대가 꾸준히 공급되어왔는데, 임대 100%를 특징으로 하며, 각 주호는 대부분 39㎡ 이하 소형 주호로 구성된 특징을 보인다. 한편, 송파구도 10,791호로 네 번째로 공공임대주택이 많은 자치구이지만, 국민임대와 장기전세가 6,864세대로 다수를 차지한다. 송파구에는 1990년대부터 공공임대 등의 공급이 있기는 했으나 2007년부터 본격적으로 공공임대주택이 공급되기 시작했고, 위례 대단지를 제외하고는 대부분 혼합방식으로 공급되어 왔으며, 49㎡, 59㎡형의 주호가 많이 공급되는 구분된 특징을 가진다.

3. 소결

이 장에서는 공공임대주택 현황 분석을 통해 특정 유형의 공공임대주택이 지역별로 집중되어 있는 것을 확인했고, 여기서 공공임대주택별 입주자격 요건 및 공급시기로 인해 지역별로 특정 입주자 그룹이 집중되는 경향을 발견했다. 실제로는 반사회적 행동 등이 많지 않음에도 불구하고 특정 유형의 입주자 전체가 사회적 낙인의 대상이 되고 이것이 전체 공공임대주택 입주자에 대한 낙인으로 확대되는 기제에 이러한 유형별 공공임대주택의 공간적 집중이 있다고 볼 수 있다. 사회적 낙인과 관련된 주요 거주자 특성은 소득과 연령이며 이것은 임대 유형별 입주자격과 임대주택 공급시기와 관련 있다. 서울의 경우, 다른 유형에 비해 수급자 및 고령자 비율이 유의미하게 높게 나타나는 영구임대 유형이 사회적 혼합 정책⁴⁾에서 가장 중요한 고려대상이 될 것으로 보인다. 소득 1~2분위

대상의 영구임대의 경우 수급자 세대의 비율이 40.9%로 평균 비율인 12%를 크게 상회하고 있다. 또한 1989년부터 공급된 이래 평균거주기간도 20년에 가까우며 세대주 평균연령도 67.2세로 평균을 상회한다. 특히 70대 이상이 42.6%를 차지해 다른 유형 평균인 26.1%에 비해 현격히 높으며 40대 이하의 거주자 비중은 7.2%로 다른 유형 평균인 31.8%에 비해 현격히 낮다.

영구임대의 평균전용주거면적은 29㎡로 다른 유형의 평균인 37.7㎡와 비교하여 큰 차이를 보인다. 각 유형별 평균가구원수를 적용하여 1인당 주거면적을 살펴보면, 영구임대는 15.8㎡로 다른 유형의 평균인 19.5㎡보다 좁은 것으로 나타난다. 평균 가구원수와 전용면적 기준으로 영구임대의 대체가 될 수 있는 유형은 재개발임대(2.0명, 34.2㎡), 공공임대(2.1명, 39.7㎡), 행복주택(1.8명, 40㎡) 등으로 나타났다.

평균 가구원수와 전용면적 기준에 연령의 혼함을 고려할 경우 영구임대의 대체가 될 수 있는 유형은 행복주택 중 33㎡ 이하 작은 주호가 효과가 클 것으로 판단된다.

자치구별 공공임대주택 분포는 공급시기와 공급방식에 따라 결정되었으며 공급방식의 한계상 상대적으로 수요가 높은 지역에 재고량은 부족한 상황이다. 강서구, 노원구, 강남구, 서초구, 은평구 등 택지개발사업을 시행한 곳은 공공임대, 영구임대, 장기전세 등의 물량이 확보되어 있고, 기존 시가지 재정비 사업이 있었던 서울 중심지를 중심으로는 재개발임대 물량이 확보되어 있다. 반면 이들에 해당되지 않는 금천구, 영등포구, 용산구, 종로구 등에는 공공임대주택 재고량이 상대적으로 적은 상황이다.

4) 사회적 혼합 정책에서 노인을 포함하여 기존에 형성된 지역공동체를 무시한 비자발적 이주는 현실적이지 않다. 이 연구에서 논하는 적극적 유형 간 혼합의 전제조건은 퇴거로 인한 공실을 채우는 과정, 신규공급 배정, 인센티브와 동반된 자발적 이전신청 등에 국한된다.

한편, 1990년대 공급된 대규모 공공임대 단지들은 머지않아 대규모 개보수 공사 혹은 재건축이 필요할 것으로 예상되기 때문에 당장의 혼합은 효용이 떨어질 수 있다. 반면, 유지보수 및 재건축을 위해 기존 주민의 활발한 이주가 수반된다면 혼합이 수월해질 수도 있는 긍정적인 면도 있다. 고령자들은 병원 등의 이유로 대중교통 접근성이 뛰어난 입지를 선호함에 착안하여 보건 및 돌봄기관과의 연계를 통한 고령자 특화 임대아파트의 운영을 통해 고령자의 이동을 유도할 방안 등이 함께 마련될 수도 있을 것이다.

V. 거주자 면접 분석

이 장에서는 면접조사를 통해 청취된 공공임대주택 거주자의 의견을 요약 정리한다. 거주자의 사회적 차별과 관련된 경험을 청취하기 위해서 질문은 크게 거주자의 공공임대주택 거주 경험, 차별 경험 및 관련 의견, 사회적 낙인 문제 완화에 대한 의견으로 구성되었다. 본문에 사용된 인용구는 면접 참여자의 표현을 최대한 유지하는 가운데 중복되는 표현이나 불완전한 문장의 경우 최소한의 범위에서 다듬어 활용했다. 인용구에서 [] 안에 나타나는 표현은 맥락의 이해를 돕기 위해 연구자가 보충한 내용 혹은 중락을 의미한다.

1. 공공임대주택 거주 경험

면접조사에 참여한 공공임대주택 거주자들의 경험을 긍정적 경험과 부정적 경험, 그리고 거주지 주변에서의 사회적 관계로 나누어 살펴봤다. 다양한 의견이 청취된 가운데, 영구임대, 공공임대 유형 거주자들의 경험과 장기전세, 행복주택 유형 거주자들의 경험이 다르게 나타난 특징이 있었다. 예컨대, 영구임대, 공공임대 유형의 거주자들은 노후화된 시설, 단지 내 외부

공간에서의 소란 등 일반적으로 생각되는 임대아파트의 단점을 지적한 반면, 장기전세, 행복주택 유형의 거주자들은 시세 대비 저렴한 주거비용에 대한 긍정적인 반응이 두드러졌다.

한 영구임대 거주자의 경우, 기존 열악했던 주거환경에 비해 현재의 주거환경이 크게 개선됨을 긍정적으로 평가했다. 기존 거주했던 지하 주택에 비해 습기나 곰팡이 등의 문제가 없음과 쓰레기 처리 등 공동주택의 관리상 편의에 대해서도 긍정적 경험을 갖고 있었다.

“[예전에는] 맨날 지하에 살았으니까. 비오거나 그럴 때는 지하이다 보니까 습하거나 곰팡이 같은 게 낄 때도 있고” (영구임대 거주자, 11번 면접자)

행복주택의 경우에도 주변시세보다 저렴하면서도 주택품질에 대해 만족도가 높았지만, 신혼부부들이 향후 자녀를 키우기에 좁은 주호는 개선이 필요한 부분으로 지적됐다.

“행복주택은싼 게 장점인데, 단점은 너무 좁은 것 같아요. 신혼부부 아이 낳고 이러면 더 혜택을 준다면서도 [...] 기껏 들어갔는데 39㎡. [...] 되게 요만한데 방 하나 화장실 하나 그게 끝이에요.” (행복주택 거주자, 19번 면접자)

영구임대 단지에서는 대부분 거주지에 대해서 만족하는 반면, 단지의 분위기에 대해서는 부정적인 인상을 가지고 있었다. 주로 야외에서의 음주 및 음주자들 간의 소동에 부정적 인상을 가지고 있었다.

“... 아침부터 술 먹고 막 하시는 부분도 많이 봤던 것 같아요 [...] 먹고 막 소리 지르고 싸우고, 경찰

신고 들어가고 맨날 그러거든요. [...] 저뿐만 그런 게 아니고, 주민분들이 다 그런 이야기를 하시더라고요.” (영구임대 거주자, 11번 면접자)

반면 장기전세 거주자의 경우에는 단지 분위기 등 주변 환경에 대한 만족을 보여, 거주자들이 유형별로 다른 환경과 경험을 가지고 있음을 알 수 있었다.

“전에는 전세고 그러니까 이사 다닐 걱정을 해야 되는데 여기는 그런 걱정이 전혀 없고, 저렴한 가격에 넓은 집 살고 마음껏 놀이터 나가서 애들 놀 수 있고.” (장기전세 거주자, 12번 면접자)

실제로 면접조사를 수행하기 위해 단지들을 방문하였을 때 영구임대나 공공임대 아파트의 경우 단지 내 정자나 구석 공터에서 삼삼오오 모여 음주를 곁들여 이야기를 나누거나, 라디오를 틀어놓고 노래를 들으며 시간을 보내는 모습들을 볼 수 있었다. 해당 단지의 면접조사 참여자들은 공통으로 이 문제를 제기했는데, 소란을 일으키는 주민이 극소수에 불과하기는 하지만 특히 여름철에는 그 빈도가 잦다고 했다. 이러한 행태는 단지에 대해 좋지 않은 인상을 받게 하는 대표적인 원인으로 이해할 수 있었다.

한편, 보통 단지로 구분되는 공공임대주택 유형별로 입주자 공동체 활동과 이에 대한 의견도 차이가 났다. 보통 공공임대아파트 단지에는 주민들이 오랜 기간 함께 거주하며 친밀한 관계를 맺는 주민들도 있는 것으로 알려져 있지만, 동질의식이 많이 약해져 가고 있는 것으로 나타났다. 공공임대 유형에 거주하는 한 면접조사 참여자는 최근 기존 주민과 신규 입주하는 주민 간의 문화적 차이로 인해 소통이나 화합이 어려움을 지적했다.

“저희는 000분들이 많이 오시더라고요. 그분들

하고 기존 입주자분들하고 섞이지 않는 문화, [...] 문화가 다르고, [...] 교류 자체를 잘 안 하죠” (공공임대 거주자, 9번 면접자)

한편, 상대적으로 젊은 층이 거주하는 단지의 경우, 거주자 카페와 더불어 수백 명이 초청되어 있는 ‘단톡방’까지 운영될 정도로 의사소통의 방식이 온라인 기반으로 변화하고 있었다. 놀이방, 유치원 및 초등학교 학부모들 사이에서는 자녀를 통해 자연스럽게 형성된 관계를 바탕으로 활발한 교류가 일어나기도 했다.

“... 입주하기 전부터 카페가 개설돼 있어서, 다 가입하고, 거의.” (장기전세 거주자, 7번 면접자)

2. 사회적 차별과 배제 경험

면접조사에 참여한 공공임대주택 거주자들은 공공임대주택 거주자에 대한 사회적 차별을 임대 유형과 상관없이 직접 느끼고 경험한다고 밝혔다. 공공임대주택 거주자에 대한 사회적 차별은 사회취약계층이 집중된 영구임대나 공공임대 거주자들에 대한 차별뿐 아니라, 장기전세 등 상대적으로 소득이 높은 계층이 입주해 있는 단지에도 존재했다.

“사람들이 다들 ‘어디 사세요?’ 하면은 선뜻 말하기가 좀 그런 거도 있고, 혹시 좀 색안경 끼고 볼까 봐.” (장기전세 거주자, 6번 면접자)

면접조사 참여자들은 공공임대주택 거주자에 대한 사회적 차별이 교육환경 및 주택가격을 이유로 나타나는 것으로 이해하고 있었다. 교육환경에 관련된 차별은 주로 일반주택 거주자들이 자녀들을 공공임대주택 거주자로부터 분리시키고자 하는 의도에서 발생한

다는 복수의 해석과 증언이 있었다. 공공임대주택 거주자에 대한 차별은 개인적 차원에서 차별적 행동으로도 연결되지만, 제도화시키려는 노력도 있는 것으로 드러났다.

“여기 맞은편에 있는 00단지에는 매매거든요. 근데 같은 학교를 다녀요. 초등학교를. [...] 초등학교 한 3학년까지는 부모교육이 참 무섭더라고요. 엄마들이 [...] 놀지 마라...” (공공임대 거주자, 9번 면접자)

“저희 근처 초등학교에서도 00반을 따로 만들어 달라 그런 이야기가 정말 있어요. [...] 정말 저도 기사에서만 봤는데 피부로 확 와닿다 보니까 많이 느끼죠.” (장기전세 거주자, 5번 면접자)

사회적 낙인을 줄이고자 한 혼합단지에서도 혼합의 방식에 따라 큰 차이가 있었다. 단지 내에서 임대가구와 분양가구가 명확히 구분되는 경우는 차별과 차별을 이끌어내는 요인에 쉽게 노출됐다.

“지금 살고 있는 아파트 단지가, 외곽지역만 [임대동으로] 지정이 돼 있어요. [...] 그래서 예를 들어서 ‘몇 동이에요’ 그러면 ‘아, 국민임대’ 이런 게 있더라고요.” (국민임대 거주자, 20번 면접자)

“자기네는 매매가가 떨어진다고 여기는 △△이라고 써 놓고, 저희는 00라고 되어 있어요. [...] 올해는 페인트칠도 저희랑 똑같이 안 했어요. [...] 같이 해 놓으니까 매매가가 떨어진다는 거예요.” (공공임대 거주자, 9번 면접자)

반면, 동별 구분이 없는 등 단지 내 혼합형식이나 동 내 평형 배치 등의 혼합이 보다 적극적으로 이루어

져 임대세대와 분양세대의 구분이 뚜렷하지 않은 경우에는 쉽게 차별에 노출되지 않는 장점이 있었다.

“시아버님댁도 분양하고 임대가 같이 섞인 단지로 알고 있는데 거기는 임대는 아예 차단이 됐거든요. [...] 자동차 출입도 안 되고 차단이 되어 있는데, [...] 여기는 다 혼합이 되어 있으니까, [...] 분양 사는지 임대 사는지 확인을 잘 안 하죠.” (장기전세 거주자, 21번 면접자)

3. 유형통합 정책에 대한 의견

면접조사에 참여한 공공임대주택 거주자들 중, 특히 영구임대나 공공임대 거주자들은 공공임대주택 유형의 혼합을 긍정적으로 평가했다. 주로 고령의 거주자들이 많은 공공임대주택 단지에 젊은 세대나 어린이들의 유입을 통한 분위기 전환에 대한 기대가 반영됐다.

“젊은 사람들이 왔다갔다하면 보기만 해도 좋잖아요. 난 보기가 좋아. 신혼부부도 아주 보기 좋아. [...] 그런 사람들이 와서 들락날락하면, [...] 이 자체가 젊은 아파트가 되는.” (공공임대 거주자, 8번 면접자)

한편, 신규건설이 아닌 기존의 공공임대주택의 경우에는, 공가가 발생하더라도 새로운 입주세대의 배정 이외에 기존 거주세대들을 적극적으로 이동배치하는 등의 사회적 혼합방식은 쉽게 달성하기 어려울 것으로 나타났다.

“[이사 갈 수 있는] 조건은 단 한 가지죠. 지금 살고 있는 거보다 시설이 좋은 거. 평수가 넓은 거.

[...] 학세권도 무시 못 할 것 같아요. 그리고 병원, 어르신들은 병원, 또, 역세권.” (공공임대 거주자, 9번 면접자)

사회적 혼합의 목표와 관련하여, 일상생활을 살펴볼 때 유형혼합을 통한 사회적 혼합이 단지 내 거주자들 간의 계층 간 교류 확대로 이어질 것으로 기대되지는 않았다. 지리적 결사체보다는 관계적 결사체로서의 커뮤니티가 강조되는 현대 사회의 특성을 고려할 때(Bradshaw 2008; Kim 2022), 사회적 혼합의 방향은 적극적인 주민 간의 융화보다는 차별과 배제의 저감으로 설정하는 것이 타당함을 반증하는 의견을 들을 수 있었다. 면접조사에 참여한 대부분의 공공임대주택 거주자들은 일반주택단지 거주자들과 마찬가지로 이웃들과 적극적인 교류를 하고 있지는 않았다.

“사귄 시간이 없죠. 일 하느라고 [이 단지에서 8년이나 살았지만] 아는 사람이라고는 옆집에 같이 사는 언니, 그 사람밖에 아는 사람이 없어요.” (영구임대 거주자, 11번 면접자)

“저희 애 어렸을 때는 반사회라도 했지만 지금은, [...] 완전히 개인플레이예요. 엘리베이터 앞에서 인사를 한다는 게 참 애매모호하다고 해야 하나요? 제가 누군가한테 관심을 가져서 이야기를 하면 ‘저 사람은 왜 나한테 인사를 해?’ 이런 식으로 쳐다보니까.” (공공임대 거주자, 9번 면접자)

면접조사에 참여한 관리자들은 유형통합 정책에 대해 섬세한 정책 설계 및 운영이 필요할 것이라는 의견을 전했다. 연령차이나 소득차이를 바탕으로 드러나는 행동양식의 차이나, 기능적으로 분할된 복지 체계에 따른 입주자 관리 범위의 혼선 등이 예로 제시됐다.

“[...] 솔직히 저희가 해야 될 일은 아니예요. 연세도 있으시고 한번 [업자들] 부르시면 2~30만원 돈이 꺼져요. 그러니까 그냥 도와드리는 분들도 있는데, [...] 그러면 저 집은 해 주는데 나는 왜 안 해줘? 이런 이야기가 돌아요.” (재개발임대 관리자, 4번 면접자)

일상생활의 다양한 영역에서 입주자들의 생각과 행동양식 차이는 예외 상황들을 만들기도 했다. 음식물 쓰레기를 버리는 방식, 공용시설의 유지관리에 대한 의견, 공공공간의 사용, 층간소음에 대응하는 방식의 차이 등을 떠올리며, 관리자들은 유형통합이 장점도 있겠지만 관리상의 고충을 가중시킬 것이라는 우려도 전했다. 아래의 이야기가 관리자의 고충을 함축적으로 표현한다.

“[...] 사실 관리는 아직까지 민원을 어떤 매뉴얼화할 수 없을 정도로...” (재개발임대 관리자, 1번 면접자)

한편, 공공임대주택의 거주자들 또한 계층별 차별과 배제의 행위자가 될 수 있음이 발견됐다. 한 장기전세 유형 거주자는 사회취약계층에 대한 자신의 편견을 인정하며 사회적 혼합에 대해 회의적인 의견을 밝히기도 했다.

“제 편견일 수도 있는데, 저소득층 분들은 일자리가 고정적으로 있지 않고, 일용직도 많이 하시는 분들도 있으니까. [...] 낮에 술 드시고 술 취하면 그런 모습도 애들한테 보이기 싫고, 술 취해서 실수를 하시거나 그럴까 봐 저희도 불안하고.” (장기전세 거주자, 12번 면접자)

4. 소결

공공임대주택 입주자는 상대적으로 저렴한 임대료와 양호한 주택의 질에 높은 만족을 보였다. 반지하 및 고시원 등 열악한 주거의 존재와 공공임대주택의 재고를 고려할 때, 아직 공공임대주택이 주거취약계층의 필수적 수요를 충족하지 못하고 있음을 간과할 수 없다.

거주자들은 공공임대주택에 대한 사회적 차별과 편견에 대해 잘 알고 있고 실제로 경험하고 있는 것으로 나타났다. 거주자 의견을 토대로 했을 때 공공임대주택에 대한 차별은 '주택가격 상승요구', '교육환경', '소수의 반사회적 행위자에 대한 경계'가 복합적으로 작용하여 발생하는 것으로 해석된다. 공공임대주택과의 연관성이 주택가격 상승에 장애요인으로 인식되고 있으며, 공공임대주택과 분양주택을 분리하려는 시도에서 사회적 배제가 발생하고 있다. 또한 사회적 차별은 좋은 '교육환경'에 대한 학부모의 열망과 맞물려 증폭되는 경향이 있다. 한편, 일부 소수 거주자들이 공공공간에서의 음주 등 반사회적 행태를 보임에 따른 경계의 확산이 사회적 낙인을 강화시키고 있으나 이에 대한 관리적 차원의 적절한 대응은 부족한 것으로 나타났다.

분양주택과 공공임대주택 간의 관계에서 발생하는 사회적 낙인은 공공임대주택 거주자 사이에서도 발견됐다. 같은 공공임대주택 거주자이면서도 일부 다른 거주자들에 대한 편견을 갖고 있기도 했다. 같은 단지 안에서 발견되는 소수의 반사회적 행동에 대한 경계심에서 시작하여 전체 단지의 부정적 인식을 강화하는 문제는 이에 대한 관리주체의 보다 적극적인 대응의 필요성을 드러냈다.

한편, 아파트 단지 내에서 형성되고 작동하는 커뮤니티는 생활방식 및 구성원의 변화에 따라서 그 모습

이 변화되고 있었다. 놀이터, 놀이방, 유치원, 초등학교 등을 매개로 육아 네트워크는 꾸준히 생산되고 있는 것으로 보이나 이는 '주민공동체' 개념이 아니라 '장소 기반 동질집단의 연대'로 이해할 수 있으며 이는 다른 일반 주택단지와 마찬가지로 다르다.

10여 개가 넘는 공공임대주택의 유형을 점차 통합해가는 방식의 사회적 혼합에 대해서 거주자들과 단지 관리자 등은 대체로 공공임대주택의 이미지 개선, 구성원의 다양성을 통한 활력 증대 등을 위해 필요한 것으로 인식하고 있었다. 다만 이로 인한 입주 기회의 축소 가능성이나 시설 관리체계 정비 등 세부적 영향에 대한 우려도 있었다. 의미 있는 발견 중 하나는 공공임대주택 거주자에게 단지의 분위기나 사회적 낙인보다도 공공임대주택 입주를 통한 주거환경의 개선 자체가 더 중요한 문제로 인식되고 있었다는 것이다. 다양한 계층을 아우르는 사회적 혼합 정책이 혹여 주거취약계층의 입주 가능성과 기회를 조금이라도 저해하는 것은 아닌지에 대한 거주민의 우려도 이러한 맥락에서 해석될 수 있다. 즉, 사회적 혼합 정책을 비롯한 어떤 정책도 주거취약계층의 입주 기회를 줄이지 않는다는 전제에서 시행되어야 한다는 것으로 이는 공공임대주택의 재고량 부족을 방증하며, 현재 맥락에서 우리나라의 사회적 혼합 정책에 공공임대주택 절대적 재고량의 확대가 반드시 수반되어야 함을 의미한다(오도영, 박준, 김규희, 유승동 2021).

VI. 결론

이 논문은 공공임대주택의 물리적 특징과 거주자의 특성에 대한 분석과 서울시 공공임대주택 거주자들의 차별에 대한 경험 및 사회적 혼합에 대한 의견 청취를 바탕으로 사회적 낙인의 경험과 원인을 알아보고 이를 줄이기 위한 정책적 함의를 도출하고자 했다.

이 연구의 의의는 다음과 같다. 서울시 공공임대주택의 물리적 특성과 공간적 특성을 검토해 본 결과, 유사한 사회적 특성을 공유하는 주민의 밀집, 공급자 위주의 공공임대주택 공급 및 운영이 사회적 낙인과 배제에 영향을 끼쳤음을 확인할 수 있었다. 또한 공공임대주택 거주자 면접조사를 통해서 공공임대주택 및 거주자에 대한 편견과 낙인이 분양주택 거주자들뿐 아니라 공공임대주택 거주자들 내에서도 발생하고 경험되고 있음을 확인할 수 있었다. 이를 바탕으로 공공임대주택과 거주자에 대한 사회적 낙인 완화의 측면에서 공공임대주택 내부적 운영과 관련된 정책적 시사점은 다음과 같다.

사회적 혼합은 그 궁극적 목표와 별개로 다양한 특성을 가진 거주자들의 물리적 혼합을 전제로 한다. 이를 위해서는 우선 물리적 여건을 바탕으로, 유사한 전용면적을 가진 유형 간의 혼합을 실시할 수 있을 것이다. 따라서, 가장 적극적인 사회적 혼합을 시행할 수 있을 것으로 예상되는 주호는 영구임대 15%, 공공임대 49.5%, 국민임대 32.9%를 차지하고 있는 34㎡~40㎡ 규모의 주택이다. 해당 주택들은 유형 간 혼합을 즉각적으로 적용할 수 있을 것으로 기대된다. 33㎡ 이하 영구임대 주호의 경우 행복주택과 보다 적극적인 혼합을 유도할 수 있다. 집(home)은 물리적 공간으로만 이해되기보다는 사회적, 감정적 경험과 더불어 이해되어야 하며, 고정된 실체보다는 거주자의 삶을 통해 이루어져 가는 과정과 함께 포착되어야 한다 (Bocagni 2017; Duyvendak 2011; Kim and Smets 2020). 이 맥락에서 면적 중심의 유형 간 혼합은 다소 성급한 제안으로 인식될 수 있으나, 사회적 낙인의 저감 측면에서는 실효성이 있을 것으로 본다.

유형 간, 지역 간 교차 배치를 통한 사회적 혼합 또한 가능할 것으로 본다. 기초생활수급권자 및 탈북민 등 특정 취약계층이 특정 유형에 집중되어 사회적

낙인이 강화되지 않도록 신규 입주자들을 다양한 유형의 주택에 분산 배치할 필요가 있다. 나아가 공공임대주택에 공가가 발생할 경우 곧바로 신규 입주자를 모집하는 것이 아니라 다른 유형의 공공임대주택 기존 거주자 중 이주희망자를 먼저 모집하여 배정하고, 이주로 인해 발생하는 공가에 대해 신규 입주자를 배치하는 방식을 채택하는 등 적극적인 다단계(multi-step)의 혼합정책을 도입할 수도 있을 것이다.

증상기적 대응방안도 마련되어야 한다. 영구임대, 공공임대, 국민임대, 장기전세, 재개발임대를 따로 살펴보면 77%의 세대가 50㎡ 이하의 주호로 구성되어 있고, 39㎡ 이하도 61%에 이르기 때문에 다양한 소득 계층의 사회적 혼합에 제약이 있다. 소형 주호는 1인 청년가구 등과 적극적으로 혼합을 추진하되, 장기적으로는 다양한 주호 크기의 공공임대주택을 확충하는 노력이 필요할 것이다. 주요 유형 공공임대주택 거주자의 평균연령이 61.2세에 달할 정도로 높음에 착안하여 돌봄과 주거가 결합된 주거모형을 개발하여 고령 거주자의 이동을 유도하고 공가에 청년층을 입주 시킴으로 세대 간 혼합을 중심으로 하는 사회적 혼합을 촉진할 수도 있을 것이다. 또한, 공공임대주택 물량이 지역별로 큰 차이가 있고, 선호도가 높은 지역에 상대적으로 물량이 부족하다는 것에 착안하여, 지역별 물량 확대 및 조정 전략도 수립되어야 할 것이다.

거주자의 관리에 있어서도 보완이 필요하다. 본문에서 제시하는 것처럼, 공공임대주택 및 거주자에 대한 부정적 인식은 일부 현실에 기인한 것이기도 하다. 한편, 부정적 인식은 입주자 다수의 행태가 아닌 소수의 행태에서 비롯되는 것임을 적극적으로 고려하여 낙인의 오명을 벗기 위한 노력을 전개할 필요가 있다. 구체적으로는 공동체 생활에 부적합한 야외 음주, 폭언 등 반사회적 행태의 거주자에 대한 관리 강화가 필요하다. 미국 및 영국 등과 같이 퇴거 규정에 반사회적

행위 기준을 추가하고 입주계약 및 재계약 시 이에 대한 동의서를 받는 한편, 실제 적용에 있어서는 삼진아웃 등 선제 주의조치 후 실제 퇴거조치를 하는 엄격한 관리가 검토되어야 할 것이다. 한편, 정신질환 증세와 연관된 반사회적 행태를 보이는 거주자를 대상으로는 현재 수준의 의료연계 지원만으로는 효과가 적으므로, 이를 위한 치료상담+돌봄+주거복합시설을 별도로 마련하여 적극적으로 개입하여 상황을 개선할 필요가 있다.

공공임대주택의 노후화에 대응하는 중장기 계획의 수립도 필요하다. 대형 영구임대단지들은 노후화에 따른 시설의 낙후로 인해 대규모 유지보수공사 혹은 재건축의 필요성이 대두되고 있다. 시설 노후화의 경우, 1990년대 초반 건설된 대형 영구임대단지들의 경우 중고층(15층 이상)으로 건설되어 재건축 추진이 어려울 수 있다. 전면보수 혹은 재건축의 방향을 정하여 사회적 혼합의 목표와 조응하는 장기 시설유지보수계획의 수립이 필요하다. 2014~2017년 서울주택도시공사 운영 공공임대주택 퇴거자료에 의하면, 영구임대 거주자의 퇴거율은 다른 유형에 비해 낮다. 해당 기간 영구임대에서는 총 2,727건의 퇴거사례가 발생했는데, 이는 전체 임대가구 재고량 대비 11.7%에 그치는 비율로서, 수동적으로 거주자의 퇴거 추세에 맞춰 혼합정책을 실행할 경우 사회적 혼합이 더디게 일어나 기대효과가 저감될 가능성이 있음을 시사한다. 순차적 보수 및 순환 재개발 방식으로 낙후 공공임대주택의 거주자들을 신속 공공임대주택으로 이주시킬 경우 보다 신속한 사회적 혼합을 추진할 수도 있을 것이다(박인숙, 남진 2021).

끝으로, 이 연구는 다시 처음으로 돌아가 서울시 공공임대주택의 물량에 주목하고자 한다. 서울주택공사가 관리하는 공공임대주택의 수는 아직 서울시 전체 주택 재고량의 약 5.5% 정도에 그친다. 보다 폭넓은 사회경제적 계층의 사회적 혼합, 나아가 사회적 낙인

과 배제를 저감하기 위해서는 현재보다 월등히 많은 비중의 공공임대주택이 운영되어야 한다. 아직도 쪽방, 고시원, 반지하, 옥탑방 등 열악한 주거환경에 노출된 사람들이 많아 공공임대주택의 재고가 절대적으로 부족한 현실에서(박준, 봉인식 2022), 사회적 혼합을 위한다는 명목으로 당장 중산층의 유입을 시도하는 것은 재원의 효율적 이용이나 그 효과 측면에서 시기상조일 수 있다. 사회적 혼합의 과정에서 주거취약계층의 입주 기회가 줄어들거나 박탈되어서는 안 되므로, 당장은 현 비율을 유지하되 다양한 유형의 공공임대주택에 분산 입주를 유도하고, 장기적으로는 공공임대주택의 물량을 늘려나가는 노력이 필요할 것이다. 이때, 현재 공급방식 등에 따라 특정 유형과 면적의 공공임대주택이 지역별로 불균등하게 분포하여 수요에 대응하지 못하고 있을 뿐 아니라 특정 계층의 쏠림 현상까지 발생하고 있음을 고려하여, 각 지역별 일정 수준 이상의 공공임대주택 재고를 확보하기 위한 노력도 병행되어야 할 것이다.

참고문헌 •••••

1. 공윤경. 2016. 사회적 배제 극복을 위한 소셜믹스정책과 대안 주거운동. 한국도시지리학회지 19권, 1호: 31-42.
Kong Yoon-Kyung. 2016. The social mix policies and alternative housing movement for overcoming social exclusion. *Journal of the Korean Urban Geographical Society* 19, no.1: 31-42.
2. 김광복, 남진. 2005. 주택재개발아파트의 단지배치특성에 따른 임대주택거주자의 커뮤니티의식 분석. 국토계획 40권, 7호: 74-86.
Kim Kwang-bok and Nam Jin. 2005. An empirical evaluation on the sense of community in the public rental housing in the redevelopment complex according to the site layout characteristic. *Journal of Korea Planning Association* 40, no.7: 74-86.

3. 김도원. 1998. 서울시 재개발임대주택의 거주환경실태에 관한 연구. 석사학위논문(미발행), 서울대학교.
Kim Dowon. 1998. *A Study on Residential Environment of Redevelopment Rental Housing in Seoul*. Unpublished M.D. diss., Seoul National University.
4. 김용일. 1996. 영구임대아파트 단지내 사회복지관의 문제점과 개선방향 (2): 사회주택정책적 함의를 포함하여. *사회복지리뷰* 3권: 7-26.
Kim Yong Il. 1996. A study of problems of social welfare center in permanent rental apartment complex (2): Including social housing policy implications. *Social Welfare Review* 3: 7-26.
5. 김위정. 2004. 공공임대주택 주민들에 대한 사회적 배제 연구: 주거지격리를 통한 사회적 배제를 중심으로. *도시연구* 9권: 87-114.
Kim Wuijeong. 2004. A study on the social exclusion of public rental housing residents: Focusing on the social exclusion through residential segregation. *Korean Journal of Urban Studies* 9: 87-114.
6. 김준형, 김성제, 최막중. 2005. 임대주택 사회적 혼합의 장애요인과 해소방안에 관한 연구. *국토계획* 40권, 5호: 153-163.
Kim Jun-Hyung, Kim Sung-Jei and Choi Mack Joong. 2005. Searching for solutions to overcome the obstacles to social mix of low-income housing: A questionnaire survey analysis. *Journal of Korea Planning Association* 40, no.5 : 153-163.
7. 김지환, 박청호, 구자훈. 2017. 분양·임대 혼합단지의 사회적 교류에 관한 연구: 강일 택지개발지구의 물리적·비물리적 요소에 대한 비교적 관점에서. *도시설계* 18권, 1호: 91-103.
Kim Ji-Hwan, Park Cheong-Ho and Koo Jahoon. 2017. A study on social interaction of the mixed rents and sales housing block: comparative view with physical and non-physical factors in the Gang-il housing district, Seoul. *Journal of The Urban Design Institute of Korea(Urban Design)* 18, no.1: 91-103.
8. 박관민, 송명규, 이경진. 2009. 임대아파트 단지에 대한 사회적 배제의 실증연구: 용인시 동백지구를 사례로. *도시행정학보* 22권, 3호: 107-131.
Park Kwan-Min, Song Myung-Kyu and Lee Kyoung-Jin. 2009. An empirical study on social exclusion against public rental apartments: A case study of Young-In Dong-Baek area. *Journal of the Korean Urban Management Association* 22, no.3: 107-131.
9. 박인숙, 남진. 2021. 포용도시 관점에서 재개발임대주택의 사회적 배제 완화를 위한 요인별 중요도 분석. *국토계획* 56권, 5호: 5-18.
Park In-Sook and Nam Jin. 2021. Critical factors of rental housing redevelopment for social exclusion alleviation with inclusive city perspective. *Journal of Korea Planning Association* 56, no.5: 5-18.
10. 박준, 봉인식. 2022. 공공주택 공급확대를 위한 재원조달 분석. *주택연구* 30권, 2호: 107-139.
Park Joon and Pong In-Shik. 2022. A simulation analysis of financing public housing provision. *Housing Studies* 30, no.2: 107-139.
11. 서수정, 김주진, 정경일. 2004. 임대주택단지의 사회통합적 계획을 위한 사회적 배제 실태 조사연구. *공간과 사회* 22호: 24-55.
Seo Soo Jeong, Kim Ju Jin and Jung Kyung Il. 2004. A survey of social exclusion in social rental housing estates. *Space & Environment*, no.22: 24-55.
12. 서종균. 1997. 영구임대주택, 분리와 배제의 공간. *도시와 빈곤* 29권: 5-19.
Seo Jong-Gyun. 1997. Permanent rental housing, a space of segregation and exclusion. *Urbanity & Poverty* 29: 5-19.
13. 손세원, 이영재. 2005. 공공임대주택의 정책변화에 관한 연구: 사회적 배제의 해소를 위한 주거급여제도를 중심으로. *한국지역정보학회지* 7권, 2호: 73-89.
Son Se Won and Lee Young-Jae. 2005. A study on the policy change of public rental housing: Focusing on housing allowance system for the social exclusion resolution. *Journal of the Korean Cadastre Information Association* 7, no.2: 73-89.
14. 오도영, 박준, 김규희, 유승동. 2021. 사회적 혼합 (social mix)에 관한 쟁점과 과제: 영국, 네덜란드, 캐나다의 사례를 중심으로. *공간과 사회* 31권, 2호: 103-139.
Oh Do Young, Park Joon, Kim Kyohee and You Seungdong. 2021. Issues and challenges on social mix: Lessons from the UK, the Netherlands, and Canada. *Space & Environment* 31, no.2: 103-139.
15. 오정석, 이현림. 2013. 서울시 혼합단지의 갈등사례 및 인식조사 연구: 공공임대주택과 분양주택 입주민을 중심으로. *분쟁해결연구* 11권, 3호: 61-93.

- Oh Jung Seok and Lee Hyun Lim. 2013. Conflict case and perception for social mix complex in Seoul: Focused on residents for public rental housing and ownership housing. *Dispute Resolution Studies Review* 11, no.3: 61-93.
16. 이수민, 김영주. 2014. 분양임대혼합아파트 단지의 소셜믹스에 대한 관리자 및 거주자 의식조사. *한국주거학회논문집* 25권, 6호: 27-37.
Lee Soomin and Kim Youngjoo. 2014. Perception on social mix of managers and residents in the mixed housing complexes for sale and rental apartment. *Journal of the Korean Housing Association* 25, no.6: 27-37.
17. 이주현. 2012. 분양·임대 아파트 혼합주거단지의 공간구성과 사회적 혼합: 하남 풍산지구와 시흥 능곡지구 비교 연구. *지리학논총* 58권: 77-95.
Lee Ju Hyun. 2012. Spatial composition and social mix in mixture complex with condominium and rented apartment. *Journal of Geography* 58: 77-95.
18. 이혜진, 이수진, 이연숙. 2012. 사회적 혼합아파트에 대한 거주자 인식 연구. *한국주거학회논문집* 23권 2호: 1-14.
Lee Hyejin, Lee Soojin and Lee Yeonsook. 2012. A study on the residents' recognition of social-mix apartment. *Journal of the Korean Housing Association* 23, no.2: 1-14.
19. 임상백. 2003. 주택재개발단지 배치특성이 거주자 만족도에 미치는 영향. 석사학위논문(미발행), 서울대학교.
Lim Sangbaek. 2003. *Impacts of Arrangement of Redevelopment of Housing Complex on Residents' Satisfaction*. Unpublished M.D. diss., Seoul National University.
20. 하성규, 서종녀. 2006. 공공임대주택과 사회적 배제에 관한 연구. *주택연구* 14권 3호: 159-181.
Ha Seong-Kyu and Seo Jong-Nyeo. 2006. Public rental housing and social exclusion. *Housing Studies* 14, no.3: 159-181.
21. Bradshaw, Ted K. 2008. The post-place community: Contributions to the debate about the definition of community. *Community Development* 39, no.1: 5-16.
22. Boccagni, Paolo. 2017. *Migration and the Search for Home: Mapping Domestic Space in Migrants Everyday Lives*. London: Palgrave Macmillan.
23. Duyvendak, Jan Willem. D. 2011. *The Politics of Home: Belonging and Nostalgia in Europe and the United States*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
24. Forrest, R. and Kearns, A. 2001. Social cohesion, social capital and the neighbourhood. *Urban Studies* 38, no.12: 2125-2143.
25. Goffman, Erving. 1963. *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*. New York: Simon & Schuster.
26. Harloe, Michael. 1995. *The People's Home?: Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford/Cam-bridge: Wiley-Blackwell.
27. Horgan, Mervyn. 2020. Housing stigmatization: A general theory. *Social Inclusion* 8, no.1: 8-19.
28. Kemeny, Jim. 1995. *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London: Routledge.
29. Kim, Kyohee. 2022. Community experiences and aspirations of young Syrian newcomers in a neighborhood in Amsterdam, the Netherlands. *Journal of Community Practice* 30 no.4: 418-438.
30. Kim, K. and Smets, P. 2020. Home experiences and homemaking practices of single Syrian refugees in an innovative housing project in Amsterdam. *Current Sociology* 68, no.5: 607-627.
31. _____. 2022. Little Syria: Syrian refugees in car town, Korea. *Journal of Housing and the Built Environment*, 37: 1997-2012.
32. Pryor, J. B. and Reeder, G. D. 2011. HIV-related stigma. eds. Hall, B., Hall, J. and Cockerell, C. *HIV/AIDS in the Post-HAART Era: Manifestations, Treatment, and Epidemiology*: 790-806.
33. Ramdjan, T. and Herter, A. 2022. Meldingen van geweld, drugs en aanranding: toezicht faalt op gemengd wonenproject. Het Parool, August 6. <https://www.parool.nl/amsterdam/meldingen-van-geweld-drugs-en-aanranding-toezicht-faalt-op-gemengd-wonenproject~b15647eb/> (accessed March 22, 2023).
34. Smets, P. and Kusenbach, M. 2020. New research on housing and territorial stigma: Introduction to the thematic issue. *Social Inclusion* 8, no.1: 1-7.
35. Smets, P. and Sneeep, K. 2017. Tenure mix: Apart or together? Home-making practices and belonging in a Dutch street. *Journal of Housing and the Built Environment* 32, no.1: 91-106.
36. Wacquant, Loic. 2008. *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Cambridge: Polity.

37. Wacquant, L., Slater, T. and Pereira, V. B. 2014. Territorial stigmatization in action. *Environment and Planning A: Economy and Space* 46, no.6: 1270-1280.

- 논문 접수일: 2022. 11. 20.
- 심사 시작일: 2023. 2. 13.
- 심사 완료일: 2023. 3. 18.

요약

주제어: 공공임대주택, 사회적 혼합, 사회적 배제, 낙인, 거주자 경험

공공임대주택에 대한 사회적 낙인은 주거불평등 완화를 위한 공공임대주택 공급확대의 한 걸림돌이 되어왔다. 이 연구의 목적은 서울시 공공임대주택의 유형별 지역별 분포, 거주자 특성에 대한 현황 분석, 거주자 및 관리자 면접조사를 통해 공공임대주택 내에서도 존재하는 사회적 낙인의 원인을 검토하고 이를 줄이기 위한 정책적 함의를 도출하는 것이다. 이 연구에서는 먼저 서울주택도시공사가 관리하는 공공임대주택의 물리적 특성 분석 및 거주자 특성 분석을 통해 사회적 낙인을 강화하는 요소를 검토했다. 소득과 연령 등 기준에서 특정 그룹 거주자가 영구임대 등 특정 공공임대주택 유형에 집중될 수밖에 없고 여기에서 발생하는 사회적 편견이 전체적으로 확장되는

물리적 차원 및 입주자 관리 차원의 구조적 문제를 발견했다. 이후 공공임대주택 거주자 및 관리자와의 면접조사를 통해 차별과 소외의 실태 및 현 제도의 제약을 살펴봤다. 사회적 낙인의 문제는 분양주택과의 관계뿐 아니라 공공임대주택 내에서도 중요한 문제라는 점, 소수 거주자의 반사회적인 행동에 대한 보다 적극적인 대응 필요성, 사회적 혼합에 대한 구체적이고 실질적인 목표 설정의 필요성 등이 도출되었다. 이 연구에서는 분석을 통해 공공임대주택 공급 및 관리라는 제한된 여건 내에서 공실 발생, 신규 입주, 자발적 이주 차원에서 실질적으로 적용 가능한 사회적 혼합 제고 방안을 제시했다.