

서울시 커뮤니티 시설 공급 및 활용실태에 관한 연구*

-SH공사가 공급한 단지를 중심으로(2011~2015)-

김진성** · 성진욱***

Analysis on Improvement of Supply and Utilization of Community Facility in Seoul*

- Focused on Apartment Complex Supplied by SH Corporation -

Jin Sung Kim** · Jin Uk Sung***

요약 : 이 연구는 커뮤니티 시설의 양적 확대공급에 따른 문제점에 착안하였다. 커뮤니티 시설의 낮은 활용도와 관리비용 부담이 사회적 문제로 나타나고 있다. 이 연구는 최근 5년간 서울주택도시공사가 공급한 단지를 중심으로 커뮤니티 시설의 현황과 문제점을 분석하고, 종합적인 개선방안을 제시하는 것이 주요 목적이다. 이를 위해 50개 단지를 대상으로 커뮤니티 시설의 공급과 활용실태를 분석하였다. 적정 규모의 공급, 입주계층의 특성에 맞는 공급, 이용자를 고려한 맞춤형 프로그램 발굴·지원, 외부개방 등 지역차원의 커뮤니티 통합관리, 입주 초기의 공공 지원 등 정책적 시사점을 도출하였다.

주제어 : 서울시, 공공주택, 커뮤니티 시설, 운영관리

ABSTRACT : Recently, due to the massive supply of community facilities, the burden of low use on the user's side and management cost on the supplier side is a social issue. The purpose of this study is to present a comprehensive improvement plan to address the present situation and issues pertinent to community facilities centering on complexes supplied by SH Corporation. To do this, we analyzed the supply and use situation of 50 community facilities supplied by SH Corporation in the past five years. In conclusion, the necessity of adequate supply, the necessity of supplying according to the characteristics of residents, the necessity of finding and supporting customized programs considering users, and the necessity of community integration management at the local level are provided in terms of supply and management of community facilities.

Key Words : Seoul, Public Housing, Community Facility, Operating and Management

* 이 논문은 SH도시연구원 2016년 기본과제 「공공주택 커뮤니티 시설 활용 및 공급 정책 개선방안 연구: 주민공동시설을 중심으로」 연구보고서를 수정·보완하였음.

** 서울주택도시공사 SH도시연구원 책임연구원(Senior Researcher, SH Urban Research Institute, Seoul Housing & Communities Corporation)

*** 서울주택도시공사 SH도시연구원 연구원(Researcher, SH Urban Research Institute, Seoul Housing & Communities Corporation),

교신처자(E-mail: sju762@i-sh.co.kr, Tel: 02-3410-8521)

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

서울시 공공임대주택은 1989년 이후 지속적으로 공급되고 있다. 2015년 기준 누적재고는 공급 실적 기준으로 약 17만4천 호에 이르렀다(서울주택도시공사, 2016a). 최근 사회 전반적으로 주거 복지 요구가 높아지면서 공공임대주택도 공동체 회복과 활성화 차원에서 커뮤니티 시설을 계획하고 공급하고 있다(강순주 외, 2013). 비단 물리적인 것뿐만 아니라 삶의 일부분을 공유하는 측면에서 이러한 관심은 제도적인 기틀을 마련하기도 하였다.¹⁾

법은 경로당, 어린이 집, 작은 도서관 등을 필수 설치시설로 분류하고, 일정 세대 수를 초과하는 커뮤니티에 설치하도록 정하고 있다. 이는 단지 내 최소한의 부대복리시설을 확보하고 공동체 여건을 마련하기 위한 장치라고 볼 수 있다. 그러나 주민수요를 고려하지 않고 주민공동시설을 획일적인 세대 수 기준으로 공급하고 있어 급격히 변화하는 주민들의 생활을 고려하지 못하는 문제점을 초래하게 되었다.

2013년 주민공동시설 총량제가 도입되면서 주민의 자율성을 확보할 수 있게 되었고, 주민의 커뮤니티 시설 수요가 증가해 양적 확대를 노린 도입효과가 궁정적으로 나타났다. 그러나 최근 준공된 많은 공동주택단지를 보면, 법적으로 확보해야 하는 면적을 상회하여 커뮤니티 시설을 초과 공급하고 있는 실정이다(백혜선 외, 2015).²⁾ 커뮤니티

시설은 주민 삶의 질을 증대하고 공동체 형성에 역할을 하기도 하지만, 공간만 과대규모로 조성되면 실제로는 활용되지 않거나 방치되어 있는 경우도 발생한다(신화경 외, 2012; 강순주 외, 2013; 강희선, 2016).

공급 대비 주민 이용률이 기대보다 낮거나 시설을 이용·관리하는 데 주민 간 갈등이 빚어지기도 한다. 특히 임대주택 전용단지와 일반분양이 혼합되어 있는 단지에서는 주민 간 갈등이 자녀세대로 이어지는 등 사회적 문제점이 나타나고 있다(남상호 외, 2014).³⁾ 이러한 문제는 그동안 단편적인 접근방식으로 해결했을 뿐, 종합적인 개선방안은 없었다.

이 연구는 최근 공급된 서울시 공공주택의 커뮤니티 시설의 공급과 활용 실태를 공급자 측면과 사용자 측면에서 분석하여 기존 시설을 포함해 향후 공급되는 단지의 시설을 공급·관리 시 고려할 필요가 있는 정책적 시사점을 제시하는 데 목적이 있다.

2. 연구범위 및 방법

연구의 공간적 범위는 서울시로 한정하여 살펴보았다. 서울시는 커뮤니티 시설을 활용한 공유, 지역 활성화 등에서 '공유서울' 등 선도적인 행정을 보여주고 있기 때문에 지역 가능성을 고려하여 우선 검토하였다. 또한 총량제 도입 이후 국토부가 커뮤니티 시설 설치 기준을 완화했지만, 서울시는 커뮤니티 시설 확보 기준을 25% 강화한 것으로 조사되었다.

1) 2012년 9월 서울시는 공유도시 서울을 선언했다. 공간뿐만 아니라 개인의 재능 등을 공동으로 사용하여 자원의 가치와 효율성을 높이려는 취지이며, 제도적으로는 「서울특별시 공유 촉진 조례」를 마련하였음.

2) 주민공동시설 총량제 이후 사업승인을 받은 65개 단지를 대상으로 사업효과를 검토한 결과, 법정 총량면적을 평균 29.2% 상회하고 있음.

3) 단지 내 혼합형 14개 단지에서 갈등사례 43건, 주거동 내 혼합형 21개 단지에서 갈등사례 107건이 나타났음.

구체적인 대상은 서울주택도시공사가 최근 5년(2011~2015년) 동안 준공한 73개 단지 중 50곳을 대상으로 하였다.⁴⁾ 서울주택도시공사는 시에 다양한 공공임대주택을 공급하는 주체이며, 임대단지와 혼합단지 간 커뮤니티 시설을 관리·운영한다. 또한 커뮤니티 시설은 지역 내 공공시설의 거점으로 향후 활용될 필요가 있다는 판단에 따라서 서울주택도시공사가 공급하고 관리하는 공공임대주택 단지로 범위를 한정하였다.

내용적 범위는 경로당, 어린이집 등 용도와 이용특성이 명확한 필수시설은 제외하였다. 이 연구에서 중점적으로 살펴보고자 하는 것은 주민 수요에 따라 대응 가능하고 개선 여지가 있는 주민공동시설이기 때문에 이를 집중적으로 살펴보았다.⁵⁾ 또한 커뮤니티 시설의 전체적인 공급·활용실태를 조사해 문제점을 도출하고, 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

연구방법은 문헌조사로 커뮤니티 시설 관련 정책 흐름과 선행연구를 검토하였다. 서울주택도시공사가 공급한 단지의 위치, 세대 수, 주택유형, 준공연도, 커뮤니티 시설에 대한 기본정보를 구축하였다. 이후 사전조사 대상단지를 선정하고 이 조사에 대응하는 실태조사표를 구축하였다. 또한 시설의 실질적 이용·관리에 관련된 관리소장, 관리직원, 주민을 대상으로 인터뷰를 실시하였다. 이후 50개 단지를 현장 조사하고, 도면을 분석하여 공급과 활용 실태를 중점적으로 조사하였다.

II. 이론적 고찰

1. 커뮤니티 시설 개념 및 종류

커뮤니티 시설 개념은 현행 제도에서 정의하고 있는 '부대 및 복리시설'이 가진 일반적 의미로 볼 수 있다. 주택법은 부대시설을 주차장, 관리사무소, 담장·주택 단지 내 도로, 조경시설 등을 포함한 주택에 딸린 시설 또는 설비로 본다. 복리시설은 거주자의 생활복리 또는 편익을 위해 공동주택 단지 내 설치하는 시설을 뜻한다. 따라서 부대 및 복리시설의 커뮤니티 시설은 관리사무소, 휴게소, 어린이 놀이터, 근린생활시설, 유치원, 주민운동시설, 경로당 등 입주자의 생활복리를 위한 공동시설을 말한다(강순주 외 2012).

『주택건설기준 등에 관한 규정』에서는 주민공동시설⁶⁾로 표현하며, 주민이 공동으로 사용하거나 주민의 생활을 지원하는 시설이라는 의미를 가진다. 이 연구에서 다루는 주민공동시설의 범위는 필수 설치시설인 경로당, 어린이놀이터, 어린이집, 작은 도서관을 제외한 모든 시설을 대상으로 한정하였다.

2. 커뮤니티 시설 관련 정책동향

2013년 이후 주민공동시설 총량제가 도입되었다.⁷⁾ 주민공동시설 총량제는 지역의 특성과 주민의 수요 등을 고려하여 융통성 있는 주민공동시설

4) 73개 중 23개는 서울주택도시공사 자체 커뮤니티 시설 개선방안의 하나로 사업을 추진 중이거나 소규모 동단위 별동형 임대주택 중 커뮤니티 시설의 확보가 안 된 사례, 분석 자료로 활용이 미흡한 곳을 제외하였음.

5) 서울시 주택조례 제8조에 따른 필수주민공동시설은 세대규모별로 면적기준을 정하고 있다. 이와 같이 면적, 용도, 이용특성이 명확한 시설보다 주민공동시설이라는 포괄적인 의미의 시설이 공급되고 활용되는 측면을 중점적으로 살펴보자 하였음.

6) 경로당, 어린이놀이터, 어린이집, 주민운동시설, 도서실, 주민교육시설, 청소년 수련시설, 주민휴게시설, 독서실, 입주자집회소, 공용취사장, 공용세탁실 등

7) 『주택건설기준 등에 관한 규정』에 따라 2013.6.17. 일부개정 후 2013.12.18. 시행

〈표 1〉 서울시 필수 주민공동시설 세부면적기준

필수시설	세대규모별 면적기준	
경로당	- 150~300세대 미만 - 300~500세대 미만 - 500~1,000세대 미만 - 1,000~1,500세대 미만 - 1,500세대 이상	:50㎡에 세대당 0.1㎡를 더한 면적 :155㎡ 이상 :225㎡ 이상 :375㎡ 이상 :500㎡ 이상
어린이집	- 300~500세대 미만 - 500~1,000세대 미만 - 1,000~1,500세대 미만 - 1,500세대 이상	:198㎡ 이상 :330㎡ 이상 :580㎡ 이상 :725㎡ 이상
작은 도서관	- 300~500세대 미만 - 500~1,000세대 미만 - 1,000~1,500세대 미만 - 1,500세대 이상	:108㎡ 이상 :158㎡ 이상 :203㎡ 이상 :298㎡ 이상

주: 100세대 이상의 주택을 건설하는 주택단지는 「주택건설기준 등에 관한 규정」 제55조의2 제1항에 따라 다음 각 호에 서 산정한 면적 이상의 주민공동시설을 설치하여야 한다.

1. 100세대 이상 1,000세대 미만: 세대당 2제곱미터를 더한 면적 × 1.25

2. 1,000세대 이상 : 500제곱미터에 세대당 2제곱미터를 더한 면적 × 1.25

자료: 서울시 주택조례 제8조 별표 1

〈표 2〉 커뮤니티 시설 개념 및 종류

구분	법적시설	주민공동시설	기능 및 활동
부 대 시 설	관리사무소	생활지원센터, 경비실, 택배보관소 등	관리행정
	생활편의	공동창고, 공동세탁실, 게스트룸 등	생활편의
	조경시설	실내휴게공간: 옥내정원, 휴게실 등 실외휴게공간: 조경시설(녹지, 수경시설), 공원, 휴게소, 산책로, 광장, 텃밭 등	휴게
복 리 시 설	주민공동시설	다목적실, 회의실 등 문화시설: 취미실, 실내공연장, 멀티미디어실(영화, 음악감상실), 북카페, 전시실, 노래방 등 주민운동시설: 실내운동시설: 스파, 명상공간, 단전호흡실, 물리치료실, 건강자가짐진공간, 사우나, 찜질방, 수영장, 탁구장, 체육관, 헬스장, 골프연습장, GX룸(에어로빅장, 요가), 스위시, 당구장 등 실외운동시설: 배드민턴장, 테ニ스장, 농구장, 인라인스케이트장, 씨름터, 축구장, 야구장, 간이운동시설 등 어린이놀이터: 놀이시설: 실내놀이터(키즈룸), 실외놀이터, 가족놀이공간 등 작은도서관: 정보문화시설: 컴퓨터실, 비즈니스룸 등 교육시설: 독서실, 작은도서관, 다목적교육공간, 영어학습실 등 보육시설: 보육시설: 어린이집 등 청소년시설: 청소년 수련시설 경로당: 노인복지시설: 경로당 등	회의모임 여가활용 정보교육 복지

자료: 김영주(2012): 31. 재정리

을 계획하고 설치할 수 있도록 세부설치면적 대신 설치 총량면적을 제시하였다. 100세대 이상의 단지부터 총량제 적용을 받는다. 100세대 이상 1,000 세대 미만인 단지는 세대 수 곱하기 2.5m²를 하며, 1,000세대 이상인 단지는 500m²에 세대 수 곱하기 2m²가 총량면적이다. 서울특별시는 총량면적의 25% 범위 내로 강화하여 적용하고 있다.⁸⁾

최근 국토교통부는 주민공동시설을 인근 단지 주민이 공동 이용할 수 있도록 허용하고, 주민들이 동의하면 주민공동시설 상호 간 용도변경이 가능하도록 제도를 보완하고 있다.⁹⁾ 그동안 주민공동시설은 보안, 주거환경 등을 고려하여 해당 공동주택 거주자만 이용하도록 제한하였으나 이용자 부족, 운영비용 문제 등 비활성화 문제를 해소하고 공동체 활성화를 촉진하기 위한 조치이다. 또한 주민 2/3 이상의 동의를 받는 경우 다른 용도로 변경이 가능하도록 하였다. 주민의 자율적 의사결정에 따라 더 효율적으로 운영할 수 있는 환경이 조성되고 있다.

3. 선행연구 및 연구 차별성

커뮤니티 시설과 관련된 그동안의 연구들은 ‘설치기준 및 계획방안’, ‘운영관리방안’, ‘실태 및 만족도조사’, ‘공간계획 특성’ 등으로 구분된다. 이 중 이 연구의 목적과 관련이 있는 설치기준 및 계획방안과 운영관리 방안에 대한 선행연구를 중심으로 살펴보았다.

먼저 설치기준 및 계획방향 측면에서는 주민공동시설에 국가 또는 지자체가 강제로 공익성을 부

여하는 것은 한계가 있었기 때문에 주민공동시설 총량제 등이 도입되었다. 하지만 총량면적 외의 무설치시설이 추가로 규정되다 보니 도입 취지와 달리 의무시설을 일률 설치하는 문제점이 나타났다. 또한 거주자 특성변화에 따른 다른 시설로의 용도변경에도 한계가 있었다(백혜선 외, 2015). 최기택·이주형(2011)의 연구에 따르면, 세대 수를 기준으로 세대 수 대비 양적 공급을 늘리는 방식은 커뮤니티 활성화 측면에서 별다른 효과가 없는 것으로 나타났다. 공급보다는 실질적 이용이 중요 한데 물리적인 변경 또한 쉽지 않았다. 계획·설계상 문제로 공간구조 변경 대응이 미흡하다 보니 이용률이 낮아지는 경우가 대부분 시설에서 나타났다.

운영관리 측면에서는 단지유형에 따라 문제점이 다르게 나타났다. 단지형은 주로 운영인력 등 재정 지원이 필요한 만큼 지원되지 않으면 다른 용도로 활용되거나 방치되었다. 박선아(2016)는 커뮤니티 시설 운영관리 측면을 설문분석한 결과, 직영운영방식과 비용충당방식 모두 전 세대 공동부과와 함께 사용자 부담방식을 제안하였다. 이보배 외(2012)도 주민자치운영 측면에서 자금 확보가 어렵기 때문에 시설의 활성화를 도모하고 있지 못하다고 밝혔다. 특히, 강순주 외(2012)의 연구에 따르면, 싱가포르에서는 ‘지역’의 개념을 강조하여 단지 내 시설을 지역주민에게 개방하고 있다는 점을 언급하고 있다. 또한 이영민·이미연(2012)은 소규모 동단위에서는 기본적으로 주민생활편의를 위한 시설이 도입되지 않으며, 설치되어도 수요에 대응하지 못하는 시설이 되어 방치되고 있

8) 서울특별시는 「서울특별시 주택조례」에 따라 법정총량면적보다 25% 강화된 기준을 적용하고 있음. 따라서 서울주택도시공사가 공급한 단지는 서울특별시 조례에 따른다.

9) 「공동주택관리법 시행령」 개정안 입법예고(2016.10.13.~11.22.)

〈표 3〉 선행연구 고찰

구분	연구자	연구대상	연구방법	주요결론
운영 관리 및 현황	이보배 외 (2012)	판교지역 4개 단지	관리자 면접조사	자치운영의 자금 확보가 어렵고 위탁운영은 제도적으로 불가한 문제점 지적, 자자체에서 위탁운영 보육시설의 경우 임대료를 받아 관리비에서 차감하고 있음
	강순주 외 (2012)	해외 2개 단지	문현 및 현장조사	싱가포르 공공주택에서의 “지역”개념 강조 단지 내 시설을 지역주민에게 개방하는 점을 강조
	강희선 외 (2015)	임대아파트	해외 사례조사	입주자의 요구변화에 대응할 수 있는 공간조성, 외부인에게도 개방되는 시설유도, 법적 규제에 의하지 않고 자체에 관한 위임
	박선아 (2016)	관리업체 소속 358개 관리단지	관리자 설문조사 (358명)	커뮤니티 직영운영방식의 선호이유와 커뮤니티 시설의 활성화 성공요인으로 3가지(프로그램, 입주민의 관심, 관리주체의 의지)를 강조함
계획 기준 및 설치 기준	손세관 외 (2009)	수도권 8개 단지	설문조사(398부)	충실한 시설을 제공한 단지에서 주민의 교류도와 만족도가 높아짐. 주민공동시설들이 기능적으로 연계된 경우 입주자 이용 빈도가 높음
	최기택·이주형 (2011)	공동주택	입주자 면접설문조사 (643부)	부대복리시설의 설치기준을 세대 수 기준으로 세대 수 대비 양적 공급을 늘리는 방식은 커뮤니티 활성화 측면에서 별다른 효과 없음
	김준래 외 (2012)	보금자리주택 13개 지구	분양/임대 입주자 정보특성 비교분석	입주자 특성을 고려하여 주택유형별, 지구차원, 지역별로 구분하여 계획 필요
	신화경 외 (2012)	주민공동시설	전문가 의견조사	주민공동시설 성능 향상 기준 제시 필요, 현재 의무설치시설로 되어있는 시설 중 이용률과 선호도가 낮은 경우 권장시설로 대체
	이영민·이미연 (2014)	50세대 미만 소규모단지	이용자 설문조사	소규모단지의 커뮤니티 시설의 문제화 법정기준이 부재한 50세대 미만 단지의 설치기준 제안
	백혜선 외 (2015)	총량제 적용 56개 단지	지역별, 규모별 등에 따른 도입효과 차이분석	세대 수별 의무설치시설 규정 운영 필요성 재고, 총량 면적을 충족하는 경우에는 시설별 설치면적의 유연성 확보 필요
활용 실태	황연숙 외 (2010)	국민임대 2개 단지	심층면접조사	실외시설 불만족, 학습/운동/취미시설/녹지시설 추가 설치희망, 주민희의실의 용도변경희망
	강순주 외 (2013)	10년 공공임대주택 5개 단지	입주자 설문조사 (469부)	시설 프로그램 운영 관리를 전담하고 지원하는 전문가 필요, 주민공동시설 총량 면적의 범위에서 수요에 따라 자유롭게 설치가능
	강희선 (2016)	판교지역 4개 단지 (임대2·분양2)	입주자 면접조사 및 현장조사	공동주택 유형에는 큰 차이가 없으며 일률적인 계획에 따라 임대 혹은 분양단지 성격에 부합되지 않는 경우 용도 변경되거나 방치됨

다고 지적하였다. 신화경 외(2012)는 커뮤니티 시설 활성화를 위해 의무설치시설로 되어 있는 시설 중 이용률과 선호도가 낮은 시설은 권장시설로 대체할 필요가 있다고 주장했다. 그동안 커뮤니티 시설과 주민공동시설을 조사한 많은 선행연구들이 꾸준히 제기한 주요 이슈는 ‘획일적 공급 기준 문제’, ‘이용자의 요구에 부합하지 않는 공간계획

및 과잉 설치 문제’, ‘전문적 관리자 부재 및 재정 지원의 요구’ 등으로 요약할 수 있다.

이 연구는 선행연구에서 단일 주제로 검토한 사항들을 공급자와 사용자 관점에서 공급부터 관리운영까지 종합 분석하여 단일 자치 공간 범위 (서울특별시) 내에서 하나의 공급주체(서울주택도시공사)의 특성을 종합해서 살펴보고, 해결방안

을 제시한 연구이다. 이 연구는 커뮤니티 시설 공급·활용실태를 분석해 공급과 관리운영 차원에서 개선방향을 제시했다는 점에서 기존 연구와 차별성이 있다.

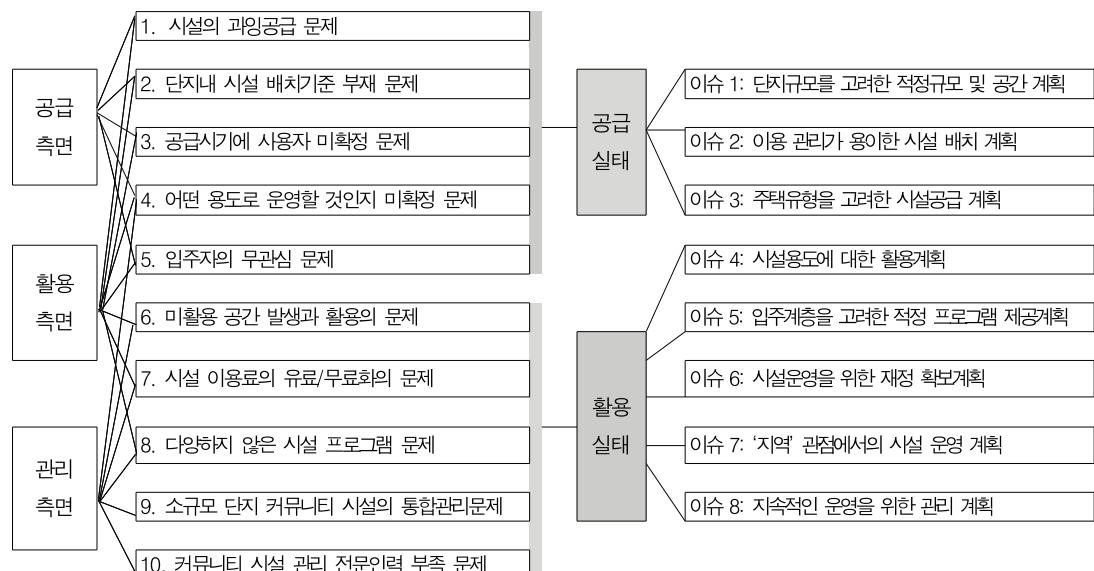
4. 커뮤니티 시설 관련 이슈도출

공동주택의 공급이 증가하면서 다양하고 많은 커뮤니티 시설이 공급되었다. 그러나 시설의 양적 팽창에 따라 건설비용과 유지관리 비용이 부담으로 작용하고 있다. 특히 주민들의 요구는 단순한 물리적 공간을 제공하는 것을 넘어 프로그램과 서비스까지 요구하고 있는 실정이다. 국토부는 이러한 문제를 해결하고자 2013년 주민공동시설 총량제를 도입하였고, 2016년에는 인접단지에 주민공동시설 개방 등에 관한 정책을 추진하였다. 이는 획일적·일률적인 공급이 아니라 입주자 수요에 탄력 적용할 수 있도록 한 것이다. 다만, 서울시는 조례로 설치기준을 25% 강화한 상태이다.

이 연구가 선행연구와 예비조사에서 도출한 문제점들은 공급 측면, 활용 측면, 관리 측면에서 보면 <그림 1>과 같다. ‘과잉공급’, ‘배치기준 부재’, ‘사용용도 미확정’, ‘입주자 무관심’, ‘유휴공간 발생’, ‘시설유료화’, ‘제한된 프로그램’, ‘소규모단지 관리’, ‘인력부족’으로 정리하였다. 그리고 실태조사 분석을 하기 위한 10가지 이슈를 도출하였다.

공급실태 이슈는 ‘단지 규모를 고려한 적정규모 및 공간계획이 필요’, ‘이용·관리가 용이한 시설 배치계획’, ‘주택유형을 고려한 시설공급 계획’으로 구분하였다. 활용실태 이슈는 ‘사용용도에 대한 활용계획’, ‘입주계층을 고려한 적정 프로그램 제공계획’, ‘시설 운영을 위한 재정 확보 계획’, ‘지역 관점에서의 시설 운영 계획’, ‘지속적인 운영을 위한 관리계획’으로 구분하였다.

도출된 이슈는 공급·활용실태를 분석하기 위한 분석틀로, ‘얼마나 공급해야 하는가’, ‘입주민들은 무엇을 원하고 필요로 하는가’, ‘어떻게 지원해주어야 하는가’에 관한 내용을 담고자 했다.



<그림 1> 주민공동시설 문제점 및 주요 이슈

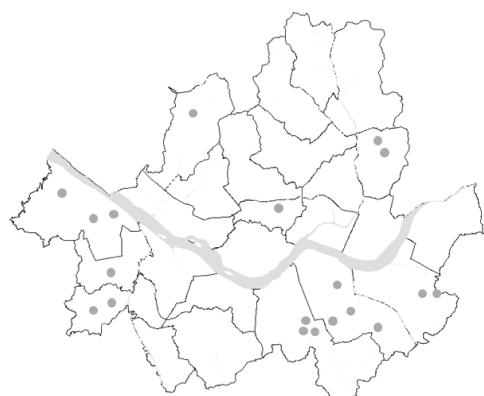
III. 커뮤니티 시설 공급 및 활용실태

1. 분석의 틀

1) 조사개요

조사대상은 최근 5년 내 서울주택도시공사가 서울시에 공급한 공공임대주택 전체 73개 단지 중 50개 단지를 연구 대상으로 한다. 2013년 주민공동시설 총량제 도입 이전과 이후 시점을 나누어 시계열적인 측면에서 커뮤니티 시설의 공급과 활용실태를 살펴보았다.¹⁰⁾ 연구 대상에서 제외한 23개 단지는 커뮤니티 시설 개선 사업을 추진 중이었거나, 소규모 동단위의 임대주택 중 커뮤니티 시설이 확보가 안 된 사례 등 자료구득이 어려운 상황이었다.

문현조사와 더불어 3개월간 현장조사와 인터뷰를 시행했다. 우선 사전조사 대상을 선정하고 실태조사표를 구축한 다음, 실제 현장에서 1차 검토를 진행하고 도면을 분석해 커뮤니티 시설의 전반적인 공급·활용 실태조사를 실시했다.



〈그림 2〉 조사대상 분포

〈표 4〉 조사대상(N=50)

연번 11)	단지명	세대 수	커뮤니티 면적(m ²) ¹²⁾	주민공동 시설면적 (m ²)
1	내곡1-1	1,264	4,955.5	1,301.1
2	내곡1-3	482	888.8	476.3
3	내곡1-5	547	848.1	559.7
4	내곡1-7	310	513.7	235.9
5	마천1-1	812	1,441.4	1,175.4
6	마천1-2	889	984.4	758.2
7	세곡1-2	410	309.3	239.3
8	세곡1-3	363	330.1	196
9	세곡1-4	407	386.1	83.7
10	세곡1-5	546	516.4	311.9
11	세곡2-3	1,070	1,313.9	760
12	세곡2-4	1,304	2,921.5	2,555.0
13	세곡2-6	378	489.7	245.1
14	세곡2-8	169	285.2	110
15	우면2-2	133	601.7	402.4
16	우면2-3	1,251	823.2	367
17	우면2-4	409	208.3	44.9
18	우면2-5	509	346.1	150.3
19	우면2-6	382	218.6	98.1
20	우면2-7	275	234.6	142.1
21	우면2도생	115	440	57.7
22	신내3-1	1,402	1,733.4	1,380.4
23	신내3-2	1,896	1,669.0	1,147.3
24	마곡1-1	237	720.8	334.5
25	마곡1-3	315	1,474.3	1,129.4
26	마곡1-4	420	502.8	211.1
27	마곡1-5	439	2,870.0	2,251.2
28	마곡1-7	1,004	1,793.7	1,125.7
29	신정3-2	471	652.1	264.2
30	신정3-3	1,339	1,146.5	814
31	신정3-4	546	482.7	293.5
32	신정3-5	238	314.3	143.7
33	천왕1-1	314	305.7	150.3
34	천왕1-2	526	401.4	184.1
35	천왕1-4	478	453.3	153.4
36	천왕1-5	522	450.1	220.3
37	천왕1-6	678	431.9	160.4
38	은평3-5	712	2,185.0	150.1
39	은평3-12	426	1,007.0	79.3
계		24,171	37,650.6	20,463.0
40	내곡도생	87	22.1	22.1
41	문정공공원룸	31	18.6	18.6
42	수서장기전세	73	206.7	75
43	역삼공공원룸	30	25.1	25.1
44	북동리본티위	86	14.4	14.4
45	수유장기전세	18	0	0
46	가양협동조합	24	180.1	123.3
47	방화공공원룸	75	125.7	125.7
48	신정장기전세	92	78.5	78.5
49	천왕S	96	161	161
50	만리동협동조합	29	181.8	181.8
계		458	1,014.0	825.5

10) 실제로 2013년 주민공동시설 총량제 적용을 받은 단지는 조사대상에 없으나, 시계열적인 경향을 보고자 2013년을 기준으로 조사대상 연도를 적용하였으며, 이에 따라 2011~2015년이라는 5년의 시간적 범위가 설정되었다.

11) 1~39번은 단지형, 그 외는 소규모 동단위 형태의 공공주택

〈표 5〉 분석의 틀

구분	조사방법	조사항목	주요내용
기본정보	문현조사	준공연도, 세대 수, 혼합단지 여부, 세대규모, 주민자치조직 구성 여부, 시설 분포형태, 인근기반시설 정보 등	-연구대상 단지 개요 -커뮤니티 시설 현황
공급측면	문현조사 현장조사 인터뷰	커뮤니티 시설 공급면적, 공급개수, 배치형태, 초과면적, 시설종류, 시설별, 법적설치기준(면적), 시설별 면적, 개수 등	-단지규모별 공급실태 -단지특성별 공급실태 -시설별 공급실태
활용측면	현장조사 인터뷰	기준 용도로 활용 여부, 프로그램, 사용빈도, 시설활용도, 개방시간, 주민만족도, 주 사용계층, 비활성화 사유, 활성화 요인, 공실 유무 등	-시설별 활용현황 -프로그램 및 비용 -공실현황
관리측면	현장조사 인터뷰	교육, 전문 인력, 관리주체, 운영방법, 개선사항 등	-운영 및 관리 -만족도

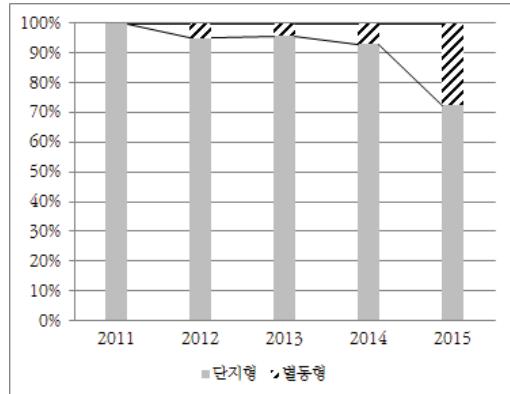
2) 조사항목

주요 조사항목은 〈표 5〉와 같이 단지의 기본정보, 공급·활용 실태, 관리 측면에서 살펴보았다. 1차 사전 조사에서 조사항목의 유형을 도출하였으며, 준공도면 등을 확인해 조사항목을 구체화하였다. 그리고 현장조사를 실시해 전반적인 공급과 활용 측면의 실태조사 항목을 선정하여 조사하였다.¹³⁾

2. 공급실태

1) 공급 추이

서울주택도시공사의 최근 5년간 주택공급실적은 분양세대 포함 43,588세대이다. 장기전세주택이 12,580세대로 가장 많았으며, 그다음은 국민임대주택(9,644세대) 순이었다. 최근 공급은 100세대 미만의 소규모 동단위 공공임대주택이 증가하는 추세이다. 커뮤니티 시설의 연도별 공급현황은 2014년 법적 면적 대비 최대 3.5배 확보한 것으로

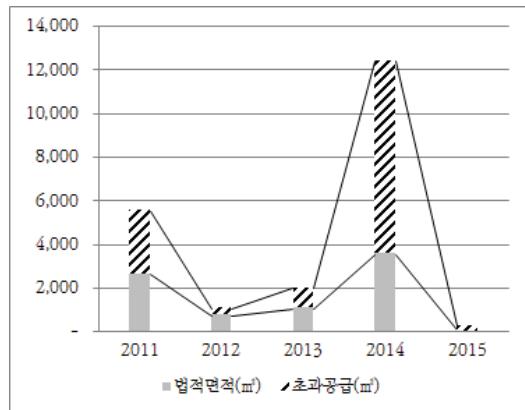


〈그림 3〉 연도별 공공임대주택 공급유형 비교

나타났다. 비슷한 공급 규모 측면에서 2011년에는 2.1배 초과 공급한 점을 고려해볼 때, 커뮤니티 시설에 대한 지속적인 주민의 요구를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 하지만 2015년에는 상대적으로 커뮤니티 시설을 적게 공급하면서(754세대) 별동형 소규모 공공주택을 건설해 커뮤니티 시설을 양적으로 확보하는 것이 물리적으로 한계가 있음을 보여주고 있다. 이러한 커뮤니티 시설은 주로 단지 곳곳에 배치된 분산형(72.9%)과 연도형(13.8%),

12) 실내에 조성된 커뮤니티 시설 총면적은 38,664.6㎡이며, 연구대상이 아닌 경로당 등 필수시설을 제외하면 주민공동시설면적은 21,288.5㎡로 나타남.

13) 공급 측면에서 50개 단지에 공급된 주민공동시설은 모두 법적 기준을 초과 공급하고 있어 전반적인 공급실태 분석과 더불어 ‘단지규모별’, ‘주택유형별’, ‘시설별’ 측면으로 구분하여 분석하고자 하였음. 또한, 활용실태 측면에서 주민공동시설이라는 통합된 개념의 커뮤니티 시설이 구체적으로 어떠한 커뮤니티 활동으로 이용되는지, 활용되지 않는 공간의 원인은 무엇인지, 개선방향 등을 찾고자 하였음.



〈그림 4〉 연도별 커뮤니티 시설 공급 현황

단지 중심의 집중형(13.3%) 순으로 많이 공급되었다. 단지 내 고령자 세대 수를 고려하여 비교해보았을 때에도 거주하고 있는 주택에서 접근성이 용이한 분산형에서 주로 커뮤니티 활동이 일어나고 있었다.¹⁴⁾ 일부는 시설이 지하에 위치하다 보니 습기나 채광 문제로 시설에 대한 불만과 관리의 어려움을 호소하였다. 특히 세대 근처에 위치하고 있는 게스트하우스는 외부인의 숙박목적 외에도 유아 생일파티 등 다른 용도로 활용되고 있어 소음 등의 문제가 발생하고 있다.

〈표 6〉 커뮤니티 시설 배치 현황

구분	면적(m ²)	비율(%)
분산형	28,198.8	72.9
	지상	26,013.8
	지하	823.2
	지상+지하	1,361.8
집중형	5,137.2	13.3
	지상	4,352.4
	지하	22.1
	지상+지하	762.7
연도형	5,328.6	13.8
총계	38,664.6	100

14) 단지 내 고령자 세대 수는 분산형 1,390세대, 집중형 216세대, 연도형 44세대임.

15) 조사된 커뮤니티 시설 면적은 실전용면적 기준이 아니라 사업승인 및 준공도서상 면적 기준이며, 일부 시설은 공용부 면적이 포함된 면적임. 이에 따라 현장 조사된 면적과는 차이가 있으며, 관리자마다 주민공동시설에 대한 이해도가 달라 규모에 관한 인터뷰 조사내용은 차이가 있을 수 있음.

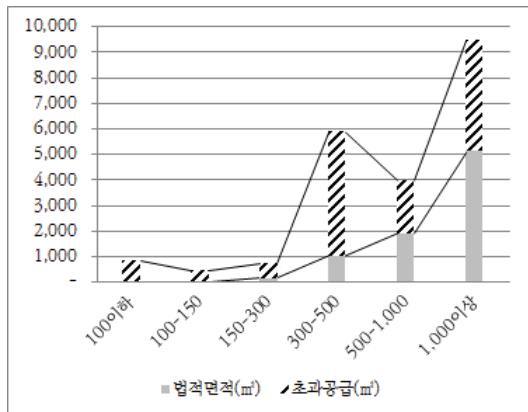
2) 단지규모별 공급실태

연구대상 50개 단지 24,629세대의 커뮤니티 시설을 분석한 결과, 세대당 확보면적이 평균 1.6m²로 나타났다.¹⁵⁾ 단지 규모별 100세대, 150세대, 300세대, 500세대, 1,000세대를 기준으로 100세대 이상 150세대 미만의 단지가 평균 4.2m²로 가장 많은 면적을 차지하는 것을 알 수 있다. 이는 주민공동시설의 최소 설치기준이 100세대 이상으로 규정되어 있어 시설이 기본적으로 확보해야 하는 최소면적 대비 세대 수가 적어 세대당 많은 면적을 확보한 것으로 보인다.¹⁶⁾

〈표 7〉 세대규모별 현황

구분	총세대 수	단지 수	m ² /세대
100세대 미만	641	11	1.6
100세대 이상 ~150세대 미만	248	2	4.2
150세대 이상 ~300세대 미만	919	4	1.7
300세대 이상 ~500세대 미만	6,004	15	1.8
500세대 이상 ~1,000세대 미만	6,287	10	1.3
1,000세대 이상	10,530	8	1.6
합계	24,629	50	1.6

단지 규모별 법적 기준 대비 공급면적을 보면 300세대 이상 500세대 미만에서 가장 많이 초과된 것으로 조사되었다. 해당 단지는 최근 공급된 마곡지구가 대부분을 차지했으며, 커뮤니티 시설이 과거에 비해 많이 공급된 것을 알 수 있다.



〈그림 5〉 단지 규모별 초과공급 현황

3) 단지특성별 공급실태(임대와 혼합 비교)

조사대상 단지는 영구임대주택, 장기전세주택 등 임대전용단지와 일반분양이 함께 포함되어 있는 혼합단지로 구분할 수 있다. 혼합단지는 〈표 8〉과 같이 전용면적이 85m²를 초과하는 세대가 있는 경우(①)와 혼합단지에서 구성된 세대 비율(②)에 따라 구분하여 살펴보았다.

혼합단지는 절대규모에서 임대전용단지보다 커뮤니티 시설 면적을 많이 확보하고 있으나, 세대당 면적 비교 시 임대전용단지가 혼합단지보다 세대당 0.3m² 많은 것으로 조사되었다. ①은 85m² 이하로만 구성된 단지에서 세대당 0.4m² 많은 것으로 나타났고, ②는 분양단지보다 일반단지 비율이 높을 때 세대당 1.5m² 많은 것으로 조사되었다. 혼합단지에서 커뮤니티 시설의 면적에 영향을 끼치는 요인은 세대규모보다 임대주택의 비율임을 알 수 있다. 이는 임대단지가 분양단지보다 전용면적이 작아 외부 공용면적을 더 확보할 수 있었으며, 자치구나 사회복지관 등과 연계한 시설들이 단지

내에 존재하기 때문이라고 볼 수 있다.

기존 단지형 주택이나 별동형 주택은 다양한 연령층으로 구성되어 입주계층별 이용특성을 명확하게 구분하기 어려웠다. 최근 공급되고 있는 행복주택은 사회초년생, 대학생, 고령자, 신혼부부 등으로 한정되어 입주계층이 명확하게 나타난다. 300세대 이상 공급된 천왕7단지와 강일11단지는 국토교통부 기준으로는 시설의 종류를 한정하고 있지 않지만, 서울특별시의 기준에 따라 신혼부부, 사회초년생으로 입주계층이 한정되어 있는데도 불구하고 경로당을 설치하였다. 현재는 이용자가 없어 공실로 방치되어 있는 등 운영에 어려움을 겪고 있다.

〈표 8〉 단지특성별 공급현황

구분	단지 수	m ² /단지	m ² /세대
임대단지	16	363.6	1.8
혼합단지	34	966.2	1.5
①	85m ² 이하단지	13	486.9
	85m ² 초과단지	21	1,261.9
②	임대 > 분양	8	1,648.1
	분양 > 임대	26	756.4

4) 시설별 공급실태

주민공동시설 종류별 평균면적은 주민운동시설이 597.5m², 주민공동시설이 286.6m², 게스트하우스가 66.2m²로 공급되고 있다. 아래 〈표 9〉의 시설별 공급현황을 보면, 평균 3.5배 많은 시설과 평균 2.6배 초과한 면적이 공급되었다. 법적으로 최소 확보해야 하는 개수는 39개지만 실제 설치된 커뮤니티 시설은 135개이며, 8,067.2m²의 법적 기준을

16) 특히 이 연구에서 다루고 있는 100세대 이상 150세대 미만의 단지가 다른 세대 규모에 비해 높은 것으로 조사되었음. 100세대 이상 150세대 미만의 단지가 2개인 점과 적은 세대에도 불구하고 상대적으로 많은 면적의 커뮤니티 시설이 공급되어 세대당 4.2m²로 평균(1.6m²)보다 높은 것을 알 수 있으며, 이는 100세대 이상 150세대 미만에서만 나타나는 일반적인 사항이 아니라 특수한 경우에 해당함.

상회한 21,288.5m³를 확보하였다. 법적 해당사항은 없지만 16개소(1,695.8m³)를 추가 확보하여 커뮤니티 시설로 활용하고 있었다. 특히, 주민공동시설은 최소 기준보다 4.4배 많은 면적을 확보하였으나 실질적으로 이용되는 면적(공급 대비 실 이용률)은 낮은 것으로 나타났다. 사용승인 기준별 평균 공급면적은 주민공동시설 286.6m³, 주민운동시설 597.5m³, 게스트하우스 66.2m³로 나타났다.

94.2%로 나타났다. 공실로 방치되어 있는 곳은 25개소로¹⁹⁾ 대부분 주민의 낮은 관심이 대부분 원인이었으며 주민의견이 불일치되어 유휴공간으로 남아있다. 특히 주민운동시설의 경우 관리비용문제로 인한 갈등이 가장 큰 요인이었다. 별동형 소단위 공공주택에서는 세대 수가 적고 자치조직의 미활성화로 인해 공실이 발생하였으며, 주민공동시설은 명확한 용도가 부여되지 않아 공실이 발생

〈표 9〉 시설별 공급현황

구분	커뮤니티 시설 개수			커뮤니티 시설 면적		
	법적 확보개수	실제 설치개수	초과공급	법적면적(m ³)	계획면적(m ³)	초과공급
법적 확보시설	39	119	3.1배	8,067.2	18,291.6	2.3배
주민운동시설	32	108	3.4배	2,759.6	12,146.2	4.4배
주민공동시설	7	11	1.6배	5,307.6	7,446.5	1.4배
추가확보시설	0	16	-	0	1,695.8	-
합계	39	135	3.5배 증가	8,067.2	21,288.5	2.6배 증가

3. 활용실태

1) 시설별 활용현황

이 연구는 커뮤니티 시설을 주민공동시설, 주민운동시설, 게스트하우스 등 3가지 유형으로 구분하여 활용실태를 파악하였다.¹⁷⁾ 필수시설을 제외하고 모든 커뮤니티 활동이 이루어지는 시설은 주민공동시설로 정의하였다. 실제 공급된 135개 시설의 이용률을 살펴본 결과, 주민공동시설¹⁸⁾이 74.3%, 주민운동시설이 61.5%, 게스트하우스가

하는 경향을 나타냈다.

시설별 이용 빈도는 한 달 기준으로 평균을 산출한 결과 주민운동시설이 월 18회로 가장 많았으며, 그다음은 주민공동시설(7.4회/월), 게스트하우스(5.2회/월) 순으로 나타났다(〈표 10〉 참조).

주민공동시설을 심층적으로 살펴본 결과 단일 용도로 활용했을 때보다 복합용도로 사용 시 더욱 활성화됨을 알 수 있었다. 135개 시설 중 21곳이 커뮤니티가 활발하게 일어나는 단지로 구분이 되었는데, 그중 16곳(76%)이 다목적으로 이용하고

17) 서울시 주택조례 제8조에 따른 필수주민공동시설은 세대규모별로 면적기준을 정하고 있음. 이 연구에서는 이와 같이 명확한 용도 및 이용특성을 가진 시설을 살펴보기보다. 주민공동시설이 커뮤니티 활성화라는 측면에서 얼마나 초과 공급되고 있으며, 이에 대한 실태를 더 살펴보자 함. 이에 따라 주민공동시설이라는 하나의 이름으로 공급이 되지만 실질적으로 이용되고 활용되는 부분을 살펴보니 크게 3가지로 구분되었음. 1) 게스트하우스, 2) 주민운동시설, 3) 주민공동시설(회의실, 탁구장, 기타 등등). 게스트하우스는 외부인이 방문 시 숙박용도로 활용 가능한 곳이며, 주민운동시설의 경우 입주자가 직접 또는 위탁을 통해 운동시설로만 활용되고 있음. 기타 모든 사항들에 대해 주민공동시설로 구분하여 분석하였음.

18) 여기서 이용률은 공실과 이용으로 구분한 것만을 의미하며, 이용=활성화를 뜻하는 것은 아님을 밝힘.

19) 주민공동시설 11개소, 주민운동시설 4개소, 게스트하우스 1개소로 나타났으며 게스트하우스의 경우 관리직원의 휴게공간이 마련되어 있지 않아 본래용도로 활용되고 있지 않고, 휴게공간으로 활용되다가 방치되어 있는 사례임.

있어 공간의 효율성 측면에서 모범사례로 볼 수 있다. 예를 들어, 우면2 도시형생활주택은 1개소 주민공동시설을 주민회의실, 소모임 공간, 프로그램 강의실로 활용하면서 활용도를 높이고 있었다. 특히, 평일은 4개의 프로그램을 공유하여 매일 사용하고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 10〉 시설별 이용빈도

구분	사용빈도(횟수/월)			평균 면적(m ²)
	최소	최대	평균	
주민공동시설	0	18.5	7.4	147.7
다목적	0	30	13.1	192.8
회의실	0	16	2.1	107.2
생활스포츠	0	20	10.2	221.9
사랑방	0	8	4	68.9
주민운동시설	0	30	18.0	647.3
게스트하우스	0	15	5.2	118.7

〈표 11〉 시설별 활용현황

구분	개수				면적(m ²)				
	공급	이용	공실	이용률(%)	공급	이용	기타 자활용 ²⁰⁾	공실	이용률(%)
주민공동시설	70	52	18	74.3	10,077.6	5,995.6	2,289.5	1,792.5	59.5
주민운동시설	13	8	5	61.5	7,768.0	4,495.7	673.3	2,599.0	57.9
게스트하우스	52	50	2	94.2	3,442.9	3,269.7	40.1	133.1	95.0
합계	135	110	25	평균 80.7	21,288.5	13,761.0	3,002.9	4,524.6	평균 64.6

2) 프로그램 및 비용

특별한 프로그램이 필요 없는 게스트하우스 52개를 제외한 주민공동시설과 주민운동시설 83개를 살펴본 결과, 20개 시설이 31개의 프로그램을 운영하고 있는 것으로 나타났다. 시설당 평균 1.6개의 프로그램을 제공하고 있었으며, 프로그램 비용은 대부분 무료였다. 별도의 프로그램 없이 비용이 지출되는 경우가 있었는데 독서실, 주민카페,

탁구장 등이 그것이다.

135개 시설 중 64개(47.4%) 시설이 비용을 지출하고 있으며, 주민공동시설(평균 16,500원), 주민운동시설(평균 58,300원), 게스트하우스(평균 16,900원) 수준으로 분석되었다. 이 비용의 88.8%는 강사료 지불, 시설관리 비용으로 사용되고, 나머지는 관리비 충당이나 운영 측면에서 사용된다.

〈표 12〉 시설별 평균 비용지출

구분	공급 개수	비용 지불 대상	비용(천 원)		
			최소	최대	평균
주민공동시설	70	10	1	50	16
주민운동시설	13	6	25	150	58
게스트하우스	52	48	15	50	16
합계	135	64	-	-	-

4. 관리측면

1) 운영 및 관리

시설 활성화 요인을 50개 단지주민 50명을 대상으로 조사한 결과, 주민 수요에 대응하고(35.7%), 프로그램이 적정하며(19.0%), 시설이 양호한(16.7%) 순으로 시설의 활용도가 높다고 응답하였다. 반대로 주민의 수요에 대응하지 못하고(30.1%),

20) 저활용이라함은 공실은 아니지만 커뮤니티 시설로서 거의 기능이 없는 공간의 면적을 말함. 이 연구에서는 이용하고 있는 공간에 대해 주로 분석함.

주민 간 합의사항 도출이 어려우며(22.9%), 프로그램이 미흡할수록(19.3%) 시설활용도가 낮은 것으로 조사되었다.

단지규모별 활용도는 100세대 이상 150세대 미만 단지가 높은 것으로 나타났다. 주민회의 또는 소모임 공간으로 활용하는 비율이 91.3%로 높은 수치를 보이고 있다. 100세대 미만인 단지는 공급면적에 비해 공실인 경우가 많았으며, 150세대 이상인 단지부터는 커뮤니티 시설보다 게스트하우스의 사용률이 높았다. 주로 단일 용도의 목적으로 사용하기보다 다목적 공간으로 활용하고 있음을 알 수 있다.

주택유형별 공간 사용률을 비교하면 분양단지(54.1%)에 비해 임대단지(39.4%)가 공급면적 대비 이용면적이 낮은 수준으로 나타난다. 임대단지에서는 주로 회의실과 소모임을 이용하는 한편 분양단지에서는 임대단지와 달리 회의실을 중심으로 하되 프로그램을 연계한 커뮤니티 활동이 있을 때 시설을 더 이용하는 것으로 나타났다.

2) 만족도

시설 전반 만족도를 측정하기 위해 비용, 시설, 프로그램, 관리 측면의 4가지 분야로 구분하였다. 전반적으로 시설에 대한 주민들의 요구사항이 많은 반면, 비용 측면에서 만족도가 높게 나온 것으로 조사됐다. 이는 비용을 부담하는 시설은 주민이 선택하여 지불한다는 점과 주변의 시설이용 비용 등을 고려해볼 때 합리적인 가격으로 시설을 이용할 수 있는 점 등 때문인 것으로 판단된다. 그러나 시설 활성화를 위한 비용 추가 분담에 대해서는 주민들 대부분이 회의적인 의견을 보여 노후 시설 개선, 프로그램 도입 등 공공의 지원이 필요한 것으로 나타났다.

시설 만족도는 대부분 사랑방과 생활스포츠(탁구장 등)가 높았고, 그 외의 공간은 다소 낮은 것으로 나타났다. 주 원인은 다목적 공간으로 활용하는 데 한계가 있는 물리적 여건과 주민들의 사용행태에 따른 불만족으로 나타났다. 시설 보수와 개선이 필요한 시설이 있어도 즉각 반영되지 않는 점도 원인으로 지적되었다.

프로그램 측면에서는 주민들이 원하는 소모임이 주로 열리는 시설에서 프로그램을 진행하는 경우 만족도가 높았다. 별도의 프로그램이 없는 주민운동시설은 주민만족도가 가장 낮았다.

관리 부분에서는 전반적으로 낮은 만족도를 보이고 있는데 시설 교체 등으로 추가관리비용을 분담하는 것이 부정적인 영향을 미친 것으로 판단된다. 또한 게스트하우스는 외부인이 일회성으로 이용하는 시설이라는 측면에서 시설 관리가 미흡한 반면, 동아리 형태의 시설운영을 하는 곳은 주민 스스로 관리하는 경향이 있는 것으로 조사되었다.

5. 소결

이 장에서는 커뮤니티 시설의 공급·활용실태를 살펴보았다. 50개 단지 중 대부분은 법적 기준을 초과하여 시설을 공급하고 있었으며, 본래 용도로 운영되는 시설은 24.1%에 불과한 것으로 나타났다. 각 단지에서 미활용 또는 저활용되는 주민공동시설은 다른 용도로 활용되거나 방치되고 있었다. 이처럼 주민수요에 실질적으로 대응하지 못할 경우 커뮤니티 시설은 주민복리시설로서 제 역할을 할 수 없다. 전반적으로 공간 효율성을 고려한 계획이 설계단계에서 필요한 것을 알 수 있다. 물리적 공간으로서 공급뿐만 아니라 시설을 이용하는 입주민들을 위한 맞춤형 프로그램까지 이루어

져야 더 효율적인 운영을 유도할 수 있을 것으로 보인다. 아울러 단지 내 조성된 많은 커뮤니티 시설은 현재까지 단지 내부 주민들을 위해 한정적으로 활용되어 왔지만 커뮤니티 시설 활성화와 지역 공동체 회복차원에서 외부에 적극 개방하여 운영 할 필요도 있다.

종합적으로 살펴보면 커뮤니티 시설 공급·관리 시 공간, 프로그램, 운영관리의 세 가지 측면을 고민할 필요가 있다. 전문가, 코디네이터 등을 활용하여 지속가능한 커뮤니티 시설 운영관리 방안을 마련해야 한다. 커뮤니티 시설 자체의 의미를 고려하면, 많은 입주자가 참여해 공동체를 회복하고 역량을 강화하는 것이 우선이며 정책적으로 이러한 사항들이 지원되었을 때 삶의 질을 높일 수 있는 공간으로 거듭날 것으로 보인다.

IV. 커뮤니티 시설 공급 및 관리운영 개선방안

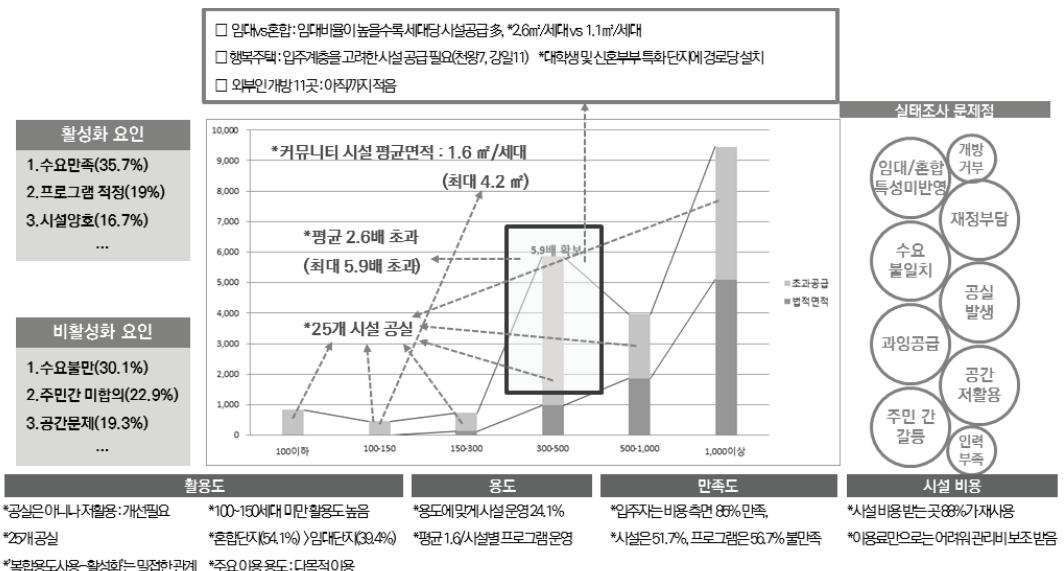
1. 기본방향

커뮤니티 시설의 적정한 공급과 효율적인 시설 운영관리를 위해 공공주택단지 내 입주자들의 소통·자기개발·교육 공간이 될 수 있도록 현재의 문제점을 구체적으로 개선해야 한다.

개선방향은 현행제도, 선행연구, 해외사례, 실태조사 등을 종합하여 공급 측면과 관리 측면에서 다음 〈표 13〉과 같이 제시하였다.

2. 공급측면

1) 주민수요에 대응하는 적정공급 및 복합화 유도
공급 측면에서는 시설의 과잉공급보다 주민수요에 대응하는 시설의 복합화를 유도하고 필요한



〈그림 6〉 커뮤니티 시설의 공급 및 활용실태 종합결과

〈표 13〉 커뮤니티 시설 공급 및 관리운영 기본방향

구분	커뮤니티 시설 공급 및 관리운영 기본방향	단계적개선			
		공간	프로그램	지원	제도
공급	시설의 과잉공급보다 주민수요에 대응 가능한 복합시설 위주의 적정공급	○	○		
	시설 활성화를 위해 지상 분산배치, 게스트하우스 신규 설치 제외	○			
관리·운영	지속가능한 운영을 위해 입주 초기 표준관리규약 제공 등 공공지원 필요			○	
	‘지역’관점 통합관리를 위해 시설 정보의 커뮤니티 플랫폼 연계		○	○	○
	안정적인 운영을 위한 지구차원의 커뮤니티 앵커시설 구축			○	
	커뮤니티의 지속성을 위한 지역개발, 공모사업 등 재정·인력확보 방안 마련		○	○	○

가구와 장비를 공급할 필요가 있다.

특히 커뮤니티 시설 공급 시 단지형과 별동형 커뮤니티 시설로 분류하여 공급기준을 차별화하여 적용해야 한다. 현재는 면적기준으로만 산정되어 있어 유연성 있는 대응을 할 수 없는 상황이다.

100세대 미만의 별동형 공공주택 공급 시 세대당 관리 인력 및 부담 관리비 차이로 공급시기부터 차별화되어 공급되어야 한다. 그러나 100세대 미만의 경우 주민공동시설이 의무설치가 아님에도 불구하고 단지형 세대의 1인당 면적보다 많이 공급되고 있다.²¹⁾ 단지형 공급 평균면적을 준용하면 90m² 내의 공급면적을 제한하여 운영할 필요가 있다.

주민공동시설 총량제에 따르면, 필수시설은 면적기준으로만 설치하도록 되어 있으나 서울시는 조례로 별도의 세대 기준을 적용하여 설치하도록 하고 있다. 신혼부부, 사회초년생 등 입주자 특성을 고려해야 할 행복주택 등 특정계층 공급단지는 경로당 같은 의무설치시설은 예외로 둘 필요가 있으며 이를 위한 관련 규정이 필요하다.

2) 시설활성화를 위한 분산배치

커뮤니티 시설은 사용자 접근성과 주민 건강을 함께 고려하여 단지 곳곳에 배치되는 분산형 위주로 우선 배치될 필요가 있다. 다만 설계상 부득이 지하공간을 활용해야 한다면, 주민공동시설로 활용하기보다 주민에게 필요한 창고, 보관실 등 다른 용도로 활용할 필요가 있다. 여건을 고려하되, 지하설치를 되도록 피해 지상에 배치하여 고령자도 쉽게 접근할 수 있도록 해야 할 것이다.

게스트하우스는 신규단지 공급 시 제외를 검토하되 필요시 숙박 목적뿐 아니라 가족모임 등 다양한 용도로 이용할 수 있도록 민원발생의 여지가 적은 별동 또는 1층 저층부 측면에 설치를 고려해야 할 필요가 있다.

3. 관리·운영 측면

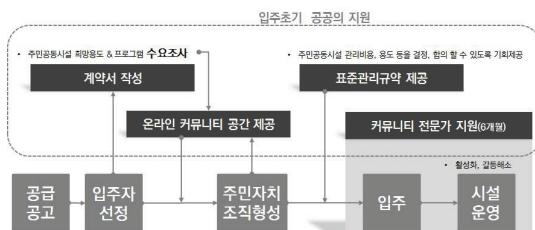
1) 지속가능성을 위한 입주 초기 표준관리규약 제공 등 공공의 지원

주민들이 주민자치조직을 형성하기 위한 노력을 하고 있음에도 지속가능성을 담보하기 어려운 것이 현실이다. 최근에는 대규모 단지의 공공주택

21) 단지형은 평균 공급면적이 0.9m²이며, 별동형은 1.5m²임.

을 공급하기보다 소규모 동단위의 별동형 공공주택을 공급하는 것이 추세이다. 특히 커뮤니티 공간의 비활용 요인이 ‘수요불만’과 ‘입주민 간 미합의’로 조사되어 입주자 선정 시 입주 초기부터 공공의 지원하에 주민공동시설 희망용도 및 프로그램 수요를 조사하여 운영할 필요가 있다. (가칭) ‘커뮤니티 시설운영 표준관리규약’을 맺어 관리비용, 활용용도 등 주민 간 합의사항을 도출하고 지속가능한 운영을 할 수 있도록 해야 한다. 특히, 사회적 문제가 되는 혼합단지 내 주민 간 갈등해소를 제도적으로 담보할 수 있는 방안 또한 마련될 필요가 있다. 혼합단지의 문제점은 분양과 임대라는 계약형태에서의 단편적인 혼합을 추구하지만 커뮤니티 시설은 이러한 점을 극복하여 연령, 소득 등을 고려하여 혼합단지의 본래 목적을 회복할 수 있도록 해야 한다.

덴마크 랑에 앵은 54개의 타운하우스에서 개인 영역과 공동영역의 조화를 이루기 위해 수많은 회의 끝에 관리규약을 만들고 실행 중인 사례이다. 공동비용으로 시설 보수, 개선 등을 진행하며, 주민의 참여비율과 결정사항 등을 정하는 세부규칙을 마련하고 있다.²²⁾



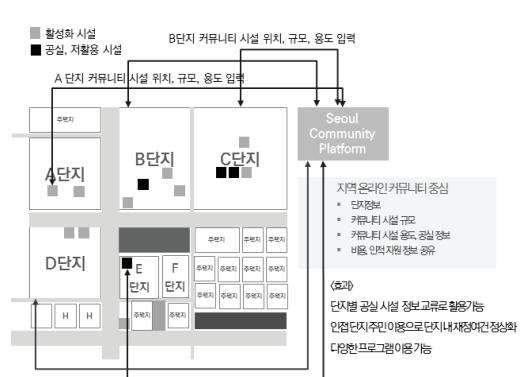
〈그림 7〉 입주 초기 공공지원 개념도

2) 지역관점 통합관리를 위한 시설 정보 커뮤니티 플랫폼 구축과 연계

수요 부족과 프로그램 미흡으로 시설이 유휴공간으로 남아 단지 내에서 해결할 수 없다면, 단지 외부에 개방하여 지역 차원의 커뮤니티 시설로 운영할 필요가 있다. 공급자와 사용자의 재정적 측면에 이득이 되기 때문이다. 싱가포르는 관리조직이 시설을 지역별로 운영하며, 주민 요청에 따라 시설의 종류와 서비스를 변경할 수 있다. 아울러 단지 개념보다 지역 개념으로 접근, 지역과 연계하여 단지 내·외부의 커뮤니티를 강화하고 있다(강순주 외, 2012).

지원체계도 필요하다. (가칭)‘서울시 커뮤니티 플랫폼’을 구축해 공공주택의 커뮤니티 시설 정보, 이용 프로그램, 비용 등을 온라인상 자유롭게 접근할 수 있도록 해야 한다. 공간 복지를 이웃과 함께 나누는 의미도 되새겨볼 필요가 있다.

일본은 자자체의 재정적·제도적 지원으로 별도의 주민자치센터를 운영하는 것이 일반적이며, 단지 내 주민의 편의를 최우선으로 한다. 외부인에게도 개방하는 것을 원칙으로 하는 것이 국내와 가장 큰 차이점이다(강희선·이영수, 2015).



〈그림 8〉 지역관리 측면의 커뮤니티 플랫폼

22) www.langeeng.dk

3) 안정적 운영을 위한 지구 차원의 앵커시설 구축

시설의 활성화를 도모하기 위해서는 우선 단지가 아닌 지구 차원의 종합지원시설을 설치하고, 해당 지자체가 종합지원시설을 운영할 필요가 있다. 또한 양질의 프로그램을 지자체, 민간단체 등의 외부와 연계하여 운영할 필요가 있다.

천왕7단지는 단지 중심 마을 회관을 유치하여 단지 전체에서 운영 중인 프로그램을 소개하고 연계하고 있다. 별동형 같은 소규모 공동주택은 관리인력 부족으로 지역 내 유사 규모의 별동형 공동주택 또는 인근단지의 위탁관리 회사와 통합관리·운영할 필요가 있다.



〈그림 9〉 별동형 커뮤니티 종합지원시설 개념도

4) 지역개방, 공모사업 등 재정·인력확보 방안 마련

관리운영에 필요한 재정과 인력을 확보하기 위

해 해당 단지들은 지자체와 각 자치구가 추진하는 특성별 공모사업에 지원할 필요가 있다. 다만, 관리주체와 주민대표는 사업절차, 사업계획서를 작성하는 데 어려움이 있어 커뮤니티 전문가가 컨설팅을 제공할 필요가 있으며, 사업 시행 이후 모니터링을 실시하여 지속적인 관심을 기울일 필요가 있다. 서울시는 공동주택단지를 중심으로 커뮤니티가 활성화될 수 있도록 공모사업을 지원하고²³⁾ 있으며, 자치구별 공동주택단지의 10% 이상이 참여하도록 유도하여 서울 시내 단지 200개 이상을 지원할 계획을 가지고 있다.

또한, 공동주택 의무관리 대상에서 제외되는 비의무관리 단지는 의무 할당이 필요하다. 임대단지는 일정비율 이상이 필수로 참여하여 공동체 프로그램 중심으로 운영할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 지속가능한 공동체 강화를 위해 ‘우수커뮤니티 단지’를 선정해 다음 연도 심사 시 가점을 부여하고 있다.

더불어 우수단지 주민들을 대상으로 공동체 형성 등 추진사업 관련 교육을 제공할 필요가 있다. 우수사례가 단지 내 주민과 인근 주민에게 전파가 될 수 있도록 해야 한다. 사업계획서를 평가하는 심사기준은 향후 사업공모를 신청하는 주민의 자격요건을 한층 더 강화할 필요가 있으며, 주택관리사·사회복지사 등 자격이 있거나 서울시와 자치구가 시행하는 교육을 이수한 주민이 많은 경우 가점을 부여해야 한다. 따라서 일회성 공모사업이 아니라 해당 단지의 주민들의 편의와 삶의 질이 향상될 수 있도록 근본적인 변화를 정책적으로 유도할 필요가 있다.

23) 2016년 기준재정수요 총족도에 따라 시와 구가 매칭지원을 함. 기준재정수요 총족도는 기본적인 행정수요를 감당할 수 있는 재정 여건으로, 기준재정수립액을 기준재정수요액으로 나눈 값을 말함. 강남구가 171.9%로 가장 높으며, 노원구가 38%로 가장 낮음.

V. 결론 및 정책제언

이 연구는 서울주택도시공사가 최근 공급한 단지를 중심으로 커뮤니티 시설의 공급과 활용실태를 살펴보고, 시사점을 도출하였다. 커뮤니티 시설의 현황과 여건을 개선하기 위한 방안으로 공간, 프로그램, 운영관리, 공동체, 정책지원이 무엇보다 중요한 요소라고 판단하였으며, 공급과 관리의 두 가지 측면에서 개선방향을 제시하였다. 더불어 아래와 같이 정책 제안을 하고자 한다.

첫째, 커뮤니티 시설을 지속적으로 운영하기 위한 ‘입주민 종합지원’이 필요하다. 주민 수요에 대응하고자 커뮤니티 시설을 법적 기준보다 초과하여 공급하였으나 실제 이용은 기대에 미치지 못하였다. 주민들은 이러한 문제에 공감하고 있었지만, 스스로 시설에 대한 관심을 불러일으키기에는 한계가 있었다. 먼저, 주민 대상 커뮤니티 교육과 초기지원이 필요하다. 관리소장이 의무로 이수하는 현재 범위에서 주민대표를 포함한 운영진이 주민역량강화 교육을 의무로 이수할 수 있도록 해야 한다. 주민 스스로 지속적인 간담회 등에 참여해 시대에 따라 변하는 시설 요구에 즉각 대응할 수 있어야 하며, 매뉴얼을 제작해 지속가능성을 담보해야 한다.

둘째, 주민 간 합의를 담보할 수 있는 관리규약 마련이 필요하다. 「공동주택관리법 시행령」이 입법 예고되어 개정을 준비하고 있다. 주요 내용은 주민공동시설을 인근 단지의 입주민도 이용할 수 있도록 하는 것인데, 실행을 위해서는 주민의 자율적 의사결정으로 동의 비율, 이용자 범위 등을 정한 관리규약이 필요하다. 대부분의 단지에서는 관리규약이 일반적인 내용만을 다루고 있으나 주민공동시설에 대한 주민 합의사항을 명시하여 운

영할 필요가 있다. 현재 공실 상태이거나 활용되지 않는 시설은 적극 위탁운영하여 단지를 벗어나 인근 주민도 참여하는 지역 활성화의 거점으로 만드는 정책지원이 필요하다. 인근 주민이 참여하면, 시설에 드는 비용을 충당할 수 있어 관리비 절감이 가능하고, 시설 개선·재투자 비용으로 활용할 수 있다.

셋째, 커뮤니티 플랫폼을 구축·활용할 필요가 있다. 세대 규모라는 획일적인 기준으로 접근하다 보면 실제로 주민에게 필요한 시설을 공급하지 못하는 경우가 있다. 주민공동시설이 인근 단지 주민에게도 혜용이 되는 현 시점을 고려했을 때, 인근 단지에 필수시설이 이미 있다면 행복주택처럼 특정 계층에게 공급하는 단지 공급 시 필수시설을 설치할지 고민할 필요가 있다. 법적으로 시설완화를 고려할 필요가 있는 것으로 보인다. 시설의 중복 설치를 방지하고, 효율적인 주민공동시설 운영을 위해서는 단지 내·외부가 함께 이용할 수 있는 커뮤니티 플랫폼을 구축하고 활용해야 한다. 한정된 공간에서 다양한 활동을 공유하고 운영상황을 실시간으로 공유한다면, 커뮤니티 시설이 활성화되는데 도움이 될 것으로 판단된다.

이 연구는 최근 5년간(2011~2015년)의 서울시 공공주택을 대상으로 커뮤니티 시설의 공급·활용 실태를 분석하여 문제점을 도출하고 개선방향을 모색하였다. 하지만 2015년까지 준공된 사례 중 2013년 주민공동시설 총량제 시행 후의 공급 사례가 없이 진행되었다는 것이 연구의 한계라고 할 수 있다. 앞으로 주민공동시설 총량제 시행 후의 사례 등이 더 축적되면, 비교 분석하여 커뮤니티 활성화와 관리운영을 위한 종합적인 모델을 제시하는 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

- 장순주·김진영·이보배·조이브, 2013, “10년 공공임대아파트 커뮤니티 시설의 운영실태와 커뮤니티 프로그램 요구에 따른 운영 방안”,『주거환경』, 24(5): 77~88.
- 장순주·함선익·이소연, 2012, “싱가포르 공동주택의 커뮤니티 시설 및 운영현황”,『한국주거학회 학술대회 춘계논문집』, 231~236.
- 강희선, 2016, “공공임대아파트와 공공분양아파트의 커뮤니티 시설 비교분석”,『한국실내디자인학회 논문집』, 25(1): 124~131.
- 강희선, 2016, “공공임대아파트와 공공분양아파트의 커뮤니티 시설 비교분석-판교지역을 중심으로”,『한국 실내디자인학회 논문집』, 25(1): 124~131.
- 강희선·이영수, 2015, “외국 임대아파트 커뮤니티 시설 특성에 관한 연구”,『대한건축학회 계획계 논문집』, 31(3): 23~32.
- 김준래·조영태·김세용, 2012, “보금자리주택지구 입주자 특성을 고려한 커뮤니티 시설 계획 방향 설정 연구”,『대한건축학회 계획계 논문집』, 28(11): 19~28.
- 김영주, 2012, “공동주택단지의 주민공동시설 현황과 개선 방향”,『건축』, 56(10): 30~35.
- 남상호·김갑열·허강수, 2014, “사회적 혼합 주거단지의 갈등 관리”,『한국지역개발학회지』, 26(5): 265~285.
- 박선아, 2016, “공동주택의 공동체 활성화 지표 선정에 관한 연구”,『한국주거학회 학술대회춘계논문집』, 211~216, 한국주거학회.
- 백혜선·이영환·권혁삼, 2015, “공동주택단지 주민공동시설의 총량제 설치기준 도입효과 분석”,『대한건축학회 논문집 계획계』, 31(3): 33~40.
- 서울주택도시공사, 2016, “임대주택 부대복리시설 유·휴공간 활용방안”.
- 서울주택도시공사, 2016a, “2016년 업무현황”.
- 서울주택도시공사, 2016b, “임대주택 부대복리시설 유·휴공간 활용방안”.
- 서울특별시, 2013, “주민공동체 활동 지원계획”.
- 서울특별시, 2016a, 「공동체주택 코디네이터 사업 운영계획」.
- 서울특별시, 2016b, 「살기 좋은 공동주택 공동체 활성화 사업 추진계획」.
- 손세관·김원경, 2009, “아파트 단지 내 커뮤니티 시설의 이용실태 및 적정규모에 관한 연구”,『한국주거학회논문집』, 20(6): 145~155.
- 신화경·김영주·이수진, 2012, “공동주택단지 내 주민공동 시설의 기준개선을 통한 커뮤니티 활성화방안에 대한 전문가 의견조사”,『한국가정관리학회지』, 30(1): 29~40, 한국가정관리학회.
- 이보배, 2012, “공공임대아파트 커뮤니티 시설의 운영관리 실태분석”,『한국주거학회 추계학술대회논문집』, 281~286.
- 이보배·강순주·김진영, 2011, “공공임대아파트 커뮤니티 시설의 운영관리 실태분석”,『한국주거학회 추계학술대회논문집』, 281~286.
- 이소연·강순주·김진영, 2012, “공공임대아파트 커뮤니티 시설과 프로그램 요구도에 관한 연구”,『한국주거학회 추계학술대회논문집』, 247~252.
- 이영민·이미연, 2014, “소규모 동단위 임대주택 적용을 위한 커뮤니티 시설 계획 연구”, SH도시연구소.
- 최기택·이주형, 2011, “공동주택 내 커뮤니티 활성화를 위한 주민공동시설 설치기준과 주민 만족도와의 관계 분석”,『한국생태환경건축학회 논문집』, 11(6): 19~28.
- 황연숙·윤영선·손여립·장아리, 2010, “임대주택 커뮤니티 시설의 거주자 이용현황 및 개선 요구”,『한국실내디자인학회 논문집』, 19(4): 48~57.

<http://www.langeeng.dk>. (랑에엥)

원 고 접 수 일 : 2016년 12월 7일

1차심사완료일 : 2017년 1월 24일

최종원고채택일 : 2017년 6월 7일