

# **임대분양 혼합단지의 가시화에 따른 대응방안 모색**

2007. 1

연구책임자 : 장 옥 연 (책임연구원)

SH공사  
주택연구실

## 연구진

---

연구책임 장 옥 연 • 주택연구실 책임연구원

참여연구 오 정 석 • 주택연구실 책임연구원

---

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
SH공사의 정책과는 다를 수도 있습니다.

## 1. 연구의 개요

### 가. 연구의 필요성 및 목적

- 임대아파트의 집단화로 인한 사회적 문제의 해결방안으로 혼합단지 개념 도입

1980년대부터 임대주택들이 대규모, 집단적으로 건설되면서 저소득층이 고밀도로 몰려 사는 임대주택단지에서는 이전 주택지에서와는 다른 성격의 여러 문제들이 발생하였고, 이로 인해 최저소득계층의 집단주거지역이라는 임대아파트에 대한 부정적 이미지가 형성되면서 주변지역과의 갈등과 사회적 차별현상도 나타나고 있다.

이러한 임대아파트에 대한 부정적 이미지와 사회적 차별, 갈등의 주요원인이 임대아파트의 분리, 고립에 기인한다는 판단에서 제시된 해결방안 중 하나가 임대와 분양을 혼합하여 한 단지 내에 배치시키는 이른바 혼합단지의 건설이다. 단순하게는 물리적 혼합이 이루어진다면 사회적 통합도 가능하다는 시각에서 논의가 시작되었다고 볼 수 있다.

- 혼합단지의 계획 및 관리에 관한 대응방안 수립 필요

이러한 사회적 요구에 따라 SH공사에서도 최근 장지지구를 필두로 임대분양혼합단지를 적극적으로 계획하고 있으며, 조만간 관리운영단계로 접어들 것으로 보인다.

하지만 이러한 혼합단지의 조성 및 운영은 아직도 실험적 단계에 있다고 할 수 있으므로, 사회적 통합을 유도할 수 있는 다양한 계획적 요소의 실험과 사후평가를 통해 실효성 있는 사회 통합적 계획기법을 확립해나갈 필요가 있다. 또한 이러한 혼합단지의 관리단계에서의 문제점 등이 구체적으로 검증되지 않은 단계이므로 혼합단지 관리운영방식에 대한 체계적 검토와 관리방식 개선방안을 마련할 필요가 있다.

이런 측면에서 본 연구는 계획적 측면과 관리운영적 측면에서 혼합단지 본연의 목적인 사회적 통합을 유도할 수 있는 방안을 제안하려 한다.

### 나. 연구의 주요내용

향후 혼합단지 계획 및 관리방향 설정을 위해 먼저 혼합단지라는 개념을 도입하게 된 배경 및 국내외 혼합단지 관련 정책적 동향, 그리고 혼합단지에 관한 다양한 시각을 검토하였다. 이로부터 혼합단지 관련 정책의 큰 방향을 잡고 구체적으로 계획과 관리측면에서 혼합단지 원래의 목적인 사회적 통합을 달성하기 위한 계획원칙 및 관리방식을 검토하였다.

## 2. 주요연구내용

### 가. 혼합단지 관련 논의 검토

향후 혼합단지 계획 및 관리방향 설정을 위해서는 지금까지 혼합단지와 관련된 논의들과 국내의 계층혼합을 위한 정책, 혼합단지와 관련한 다양한 논의들을 살펴보고 그로부터 혼합단지 조성을 위한 정책적 방향에 관한 시사점을 얻었다.

#### • 혼합단지 도입과정

혼합단지 구성에 대한 논의는 기존의 임대주택단지에 대한 부정적 이미지와 임대아파트 주민에 대한 차별이 야기하는 사회적 문제로부터 시작되었다고 볼 수 있다. 임대아파트 거주민이라는 사실 자체만으로도 부정적 이미지가 형성되는 사회적 낙인현상은 물론 이로 인한 자녀들의 학군갈등, 아파트 단지간 통행로 차단 등 직접적 배제 행태로 표출되기도 하였다. 이러한 일련의 문제는 '사회적 배제'현상으로 요약될 수 있다.

공공임대주택의 이러한 문제점은 계층간 사회적 혼합(Social Mix)을 통해 공공임대주택의 사회적 배제 해소방안에 대한 논의를 불러일으켰다. 즉 공공임대주택이 공간적, 사회적으로 격리됨으로써 배제가 유발되었다는 주장들에 기초한 것이라 볼 수 있다.

사회적 혼합을 위한 주택정책과 관련하여 기존 연구의 대부분은 물리적 차원의 주거상태에 초점을 맞춘다. 단지내 혹은 동일 주거동에 임대와 분양주택을 함께 배치하여 물리적 혼합이 이루어진다면 사회적 혼합이 가능하다는 시각이다. 이는 임대주택의 평형을 다양화하고, 내부와 외관의 수준을 분양주택과 동일하게 건설하면서 같은 단지 내에 임대와 분양을 함께 배치하는 등의 형태로 구체화되었다.

그러나 현재까지 실제로 건설된 혼합단지는 이러한 사회통합의 개념을 계획적으로 실천하는 차원에서 조성된 것이라고 보기는 어렵다. 서울의 경우 대부분 주택재개발과 같은 민간개발사업의 이익환수차원에서 의무적으로 임대주택을 건립하게 하면서 분양주택과 임대주택이 혼합되는 유형으로 나타난 것이 대부분이다. 임대아파트의 공간적 분리와 배제에 대한 계획적 접근이 이루어지지 않은 이러한 혼합단지에서는 집단화된 임대아파트단지에서와는 또 다른 형태의 문제들이 발생하고 있다. 민간 사업자에 의해 주도되는 재개발사업 등에서 임대아파트는 계획적 측면에서 배려의 대상이 아니었고, 오히려 단지 내에서 지형이나 향 등이 불리한 지역에 집중배치 되는 등 또 다른 형태의 공간차별현상이 나타나고 있다.

#### • 사회통합을 위한 해외주택정책

영국, 미국, 일본과 같은 선진국의 사회통합을 고려한 주택정책을 살펴본 결과 각 나라마다 상이한 여건에서 사회통합의 필요성이 제기되어 정책지원제도의 구성이 다양한 형태로 나타나고 있었다. 입주자격을 저소득층에 국한시키지 않고 다양한 계층을 대상으로 평균수준 이상의 양질의 주택을 공급함으로써 사회친화적인 임대주택 정책을 추진하고 있다. 이를 통해 빈곤층 집중으로 인한 사회통합 저해 및 슬럼화 심화 등 부작용을 감안하여 Social Mix효과

가 극대화되도록 공급하고 있다.

구체적으로는 다양한 공급형태의 주택을 혼합하거나, 주택규모를 다양화하고 임대료 보조를 병행하는 시도도 있다. 신규 주택단지뿐만 아니라 기성시가지의 계층혼합을 위한 정책추진도 이루어지고 있다. 또한 성공적이고 지속적인 사회통합을 실현하기 위해 민간단체와 공공이 연계하여 입주자특성을 고려한 생활지원 차원의 사회복지 프로그램을 병행하여 운영하고 있다.

#### • 혼합단지 관련 정책적 동향

집단적으로 건설된 임대주택단지가 사회문제화 되고, 재개발 등을 통해 조성된 분양단지와 임대단지간 갈등 문제가 대두되기 시작하자 본격적으로 사회적 통합 및 혼합단지 건립에 대한 정책들이 제시되기 시작했고, 앞으로도 이러한 정책기조는 더욱 강화될 것으로 보인다.

정부는 2005년 4월27일 공급체계 개선과 사회통합방안을 중심으로 하는 '임대주택 개편방안'을 발표 하였다. 이 방안에서 소득계층간 사회통합효과를 제고하기 위한 다양한 방안을 제시하고 있다.

정부의 이러한 사회통합적 정책방향 제시 이전에 서울시에서는 2003년 '공공임대 10만호 건설'을 시작하면서 임대분양 혼합배치를 포함하여 계층간 화합과 조화를 기할 수 있는 주거단지 조성에 관한 정책방향을 수립하게 된다. 또한 2006년 민선4기에 들어서서도 지속적으로 임대아파트를 분양아파트와 구분 없이 혼합배치 하겠다는 의지를 밝히고 있다.

#### • 혼합단지 조성에 관한 시각

혼합단지 조성에 대해 긍정적 평가가 있는 한편, 부정적 영향에 대한 주장도 제기되고 있다. 기존 연구를 중심으로 혼합단지 조성에 관한 다양한 견해를 살펴보고, 긍정적, 부정적 영향에 대한 의견을 정리하였다.

혼합단지에서는 독립된 영구임대아파트 단지에서보다 임대아파트 거주민들의 반사회적 행위가 줄어들고, 분양아파트 거주자들의 임대아파트에 대한 부정적 이미지가 저감 되는 등 혼합단지 조성에 따른 긍정적 측면은 분명히 나타나고 있다. 반면, 저소득 가구가 인접해 있는 것이 주거환경 및 주택가격에 부정적 영향을 미칠 것이라는 분양아파트 입주민들의 막연한 불안감과 아파트 공동관리의 어려움 등 혼합단지의 부정적 측면으로 제기되고 있는 문제들은 공동관리의 문제 외에는 주로 주민들의 인식의 문제에 기인하는 것으로 명확히 검증된 사실이 아니라고 볼 수 있다.

또한 혼합단지의 주요 문제점으로 지적되고 있는 주민간 갈등과 관리의 어려움은 기존의 혼합단지들이 계획적 배려 없이 만들어져 시설이용에 차별이 존재하였고, 시각적으로 오히려 임대아파트를 낙인화 시키는 등 계획적 문제가 야기하는 바가 컸다. 또한 관리비 및 특별수선충당금 사용 문제, 대표기구 조직 문제 등 단지관리상 발생하는 문제들은 관리체계가 제대로 마련되어 있지 않아 발생하는 것이므로 향후 더불어 살 수 있는 주거단지 계획에 대한 계획기준이 정립되고, 혼합단지 관리에 관한 관리체계가 제도적으로 정비된다면 상당부분의

문제는 해결될 수 있을 것으로 보인다.

이와 같이 혼합단지에서 나타나는 문제는 계획기준 정립과 관리체계 마련 등을 통해 해결할 수 있지만, 임대주택 집단화로 나타나는 소외의식이나 반사회적 행위와 같이 사회적 문제로 발전할 수 있는 문제들의 해소를 위해서는 앞으로도 혼합단지의 조성은 필요하다고 볼 수 있다.

## 나. 혼합단지 계획방향

공동주택에서 소득계층별 갈등을 해소하고 커뮤니티 개념을 강화하기위해 필요한 계획원칙들을 기존연구 분석을 통해 도출하고, 이를 구체적으로 실천할 수 있는 계획기준들을 검토하였다.

### • ‘계획적 혼합단지’ 계획현황

2004년 임대주택 평형 확대와 임대분양간 혼합배치를 골자로 하는 서울시의 공공임대주택 종합대책이 발표된 이후 서울시에서 조성되고 있는 대규모 주거단지의 경우 혼합배치에 대한 계획적 접근을 시도하고 있다. 이러한 정책방향에 따라 이후 계획된 장기·발산 택지개발지구 및 은평뉴타운의 경우 적극적이고 계획적인 혼합배치를 시도하고 있다. 은평뉴타운의 경우에는 동일 주동 내에 혼합배치 하는 방식도 나타나고 있고, 장기 및 발산지구 역시 동일 단지 내에 임대와 분양동을 거의 동일한 비율로 혼합배치하고 있다.

계획적 혼합단지로 조성되고 있는 국민임대주택단지 장기와 발산, 강일의 경우 1 : 1의 비율로, 2004년부터는 임대와 분양의 비율을 70% : 30% 수준으로 유도하고 있다. 서울시 뉴타운사업의 일환으로 추진되고 있는 은평뉴타운의 경우에는 분양과 임대를 7 : 3 수준에서 계획하고 있다. 이와 같이 임대와 분양을 일정비율로 섞는 것만으로도 독립적으로 조성된 임대주택단지가 가지는 부정적 이미지는 대폭 감소할 것으로 보인다.

국민임대주택 이전의 영구임대주택과 공공임대주택의 경우에는 평형도 다양하게 공급되지 못한 것이 사실이다. 서울시의 기존 임대주택의 평형구성을 살펴보면 12평 이하가 거의 90%를 차지하고 있고, 이 중에는 8평 이하도 26%나 되었다. 2003년 이후 계획되고 있는 국민임대주택의 경우 평형이 이전보다 훨씬 다양화되어 임대주택에 대한 선택의 폭이 넓어지고 있고, 다양한 평형이 혼합되어 공급됨으로써 이전의 닭장집이라는 부정적 이미지도 많이 개선되고 있는 것으로 나타나고 있다.

### • 향후 계획의 기본방향 설정

향후 계획적 혼합단지를 조성하는데 있어 혼합단지 조성의 원래의 목적을 가장 잘 반영할 수 있는 배치방식, 임대분양 혼합비율, 주택평형의 배분비율 등을 검토하였다.

혼합배치에 있어 가장 이상적인 방안은 임대와 분양이 일반인에 의해 구분되지 않고, 임대와 분양이 각각 단지 내에서 특별한 영역을 형성하지 않는 것이라 할 수 있다. 현재 임대주택의

평형이 전용25.7평까지 확대되어 18평형과 25.7평형은 임대와 분양의 무작위 혼합도 가능하다고 볼 수 있다.

임대분양 혼합비율은 임대나 분양 어느 한쪽이 절대적 다수를 점하지 않는 방향으로 혼합비율을 정할 필요가 있다.

임대주택의 평형 혼합비율은 단순히 혼합단지차원에서만 검토되어야 할 문제가 아니라 장기적으로 서울시의 임대주택 수요와 직결되는 문제이다. 현재 정확한 임대주택 수요에 대한 추정치가 존재하지 않기 때문에 정확한 비율배분을 정하기 어려운 실정이다. 다만 전용12평형 이하 주택의 경우에는 기존 임대주택 재고분에 충분히 소형평형이 건립되어 있으므로, 사회적 수요가 많은 전용 18평형과 5%수준에서 증감하는 방안을 제안한다.

#### • 혼합단지 설계원칙 및 설계기준 정립

이와 같은 기본적인 혼합단지 배치방식 외에도 디자인의 문제에 의해 새로운 차별이 발생하는 현상을 막기 위해 최소한의 설계지침을 제시할 필요가 있다.

혼합단지 계획 및 공동주택 커뮤니티 활성화를 위한 기존연구를 바탕으로 혼합단지 계획시 고려되어야 할 가장 기본적인 계획원칙을 제시하였다. 이는 적어도 계획에 의한 물리적, 공간적 차별은 발생하지 않도록 하고, 커뮤니티 활동을 위한 양적, 질적 공간은 확보해주기 위한 가장 기본적인 원칙이라고 할 수 있다. 이러한 계획원칙을 구체적으로 실천할 수 있는 계획기준들을 설정하도록 하고, 이들 기준들이 현상설계지침 등에 반영되어 실제 계획에 구체적으로 적용될 수 있도록 할 필요가 있다.

### 다. 혼합단지 관리운영방향 모색

혼합단지 관리의 근거가 되고 있는 주택법과 임대주택법이 가지는 제도적 문제점을 살펴보고, 혼합단지 관리현실에 부합할 수 있는 제도 개정방향을 제시하였다. 제도적 문제의 개선을 바탕으로 합리적인 혼합단지 관리방식을 모색하고, 혼합단지 거주민들의 공동체 의식 제고와 함께하는 이웃관계 조성을 위해 커뮤니티 활성화 조치도 함께 검토하도록 한다.

#### • 혼합단지 관리현황과 기존 혼합단지 관리상 문제점

2006년 7월 현재 SH공사가 관리하고 있는 임대주택 중 계획적으로 조성된 혼합단지는 없다고 할 수 있다. 현재 SH공사가 관리하고 있는 혼합단지들은 재개발사업과 주거환경개선사업을 통해 공급된 임대주택 중 분양주택과 같은 단지 혹은 같은 동에 혼재되어 혼합단지를 구성하고 있는 단지들이다. 2004년 서울시의 조사에 의하면 이러한 혼합단지는 23개단지 3,516세대에 이른다. 이들 단지 대부분이 분양세대가 선정한 관리주체에게 위탁관리되고 있다.

기존 혼합단지에서 발생하는 가장 큰 문제는 주민들의 생활상의 갈등을 포함한 관리상 문제라고 할 수 있다. 담장이나 경계설치 등을 통해 임대동과 분양동을 분리하고자 하는 문제, 임대와 분양간 차량 진출입로 분리 문제, 주차대수 부족에 따른 문제, 특별수선충당금 사용

에 따른 문제, 입주민간 분쟁조정에 관한 문제 등으로 정리될 수 있다.

혼합단지에서 발생하는 이러한 문제들은 단순히 거주민들의 자질 문제라기보다는 혼합단지 관리규정이 제대로 마련되어 있지 못하기 때문에 발생할 수밖에 없는 성격의 것들이 많다. 따라서 이러한 문제들을 혼합정책 자체의 문제로 보기는 어렵다.

#### • 혼합단지 관리의 제도적 문제점과 개선방향

임대와 분양주택이 동일 단지내 혼합되어 배치되어 있는 혼합단지에서 발생하는 주요한 문제 중 상당부분은 혼합단지 관리를 위한 제도적 기반이 갖추어져 있지 않은 점에 기인한다. 제도적 문제의 출발은 임대주택과 분양주택이 서로 다른 법률에 근거해 관리가 이루어지므로 관리주체의 선정방식, 관리비 항목, 특별수선충당금 적립, 주민대표기구의 기능 및 역할, 장기수선계획 수립 등 공동주택관리에 있어 주요한 항목들이 서로 상이한 기준과 절차에 따라 이루어질 수밖에 없다는 것이다.

기본적으로 이러한 항목들에 대한 적용은 일원화 될 필요가 있다. 특히 아파트 단지관리과정에서 중요한 부분으로 대두될 수 있는 관리비, 특별수선충당금, 주민대표기구의 구성 등은 혼합단지의 특성을 반영하여 반드시 일원화된 기준이 적용될 수 있도록 관련 법제도의 개정이 필요하다.

#### • 혼합단지 관리방식

현재 계획되고 있는 발산, 장지, 강일지구 등은 분양과 임대의 비율이 거의 1 : 1에 달하고 있어 단순히 분양단지 관리주체에 임대세대의 관리를 맡기기도 어려운 상황이며, 특히 최근의 주택시장 안정을 위해 서울시가 도입하고자하는 전세형 임대 등의 형태로 현재 분양물량으로 잡혀있는 세대수의 상당부분도 임대세대로 전환될 가능성이 있어 관리방식 결정에 있어 더욱 신중을 기할 필요가 있다.

이 외에도 혼합단지 관리방식을 분양세대 위주로 규정하고 있는 임대주택법의 개정여부와 SH공사가 진행하고 있는 권역별 통합관리시스템과의 관계, 그리고 법규개정이 되어 SH공사가 직영할 수 있는 제도가 갖추어졌을 때의 인력배치 및 구성의 문제 등을 다각도로 검토할 필요가 있다.

이러한 점을 고려하여 SH공사가 분양세대를 포함해 혼합단지를 직영관리하는 방안, SH공사가 건물주 자격으로 입주자 대표회의에 참여하는 방안, 동시에 관리에 들어가는 몇 개의 단지를 혼합단지 관리방식 시범단지로 지정하고 직영관리와 위탁관리를 시험적으로 적용해 보는 방안을 고려해볼 수 있다.

#### • 혼합단지 관리의 기본방향 설정

기존 혼합단지 관리과정에서 나타나는 문제들 중 가장 큰 문제는 주민들이 생활하면서 나타나는 갈등문제였다. 이러한 갈등은 기본적으로 주민들의 인식 속에 서로 다른 소득계층에 대한 이질감과 임대아파트에 대한 편견이 존재하기 때문이기도 하다.



따라서 social mix 개념을 발전적으로 구현하기 위해서는 단순한 시설물유지와 관리차원을 넘어서 입주민들이 서로 공동체 의식을 가지고 함께 살기 좋은 마을 가꾸기 차원의 관리개념이 필요하다.

이와 같이 혼합단지 관리의 경험, 그리고 최근의 공동주택 관리와 관련한 다양한 의견들을 검토하여 공동주택관리에서 공동주거관리 개념으로 전환할 것, 입주민을 관리의 대상에서 단지관리의 파트너로 전환하는 것을 혼합단지 관리의 기본방향을 설정하였다.

### 3. 정책건의

#### 가. 계획적 측면

##### • 혼합단지 배치방식의 단계적 실천

현실적인 시행가능성을 고려하여 다음과 같은 단계적 접근을 제안한다.

1단계. 관리체계가 명확히 정비되기 이전까지는 단지내 혼합을 하되, 단지 내에서 임대단지 영역과 분양단지영역이 명확히 구분되지 않도록 한다.

2단계. 은평뉴타운 및 발산지구에 동일한 동내 라인별로 임대와 분양이 배치된 사례가 다수 있으므로, 향후 이들 단지에 대한 평가작업을 면밀히 수행하여 동내혼합에 대한 장단점을 파악한 이후 확대여부를 판단하도록 한다.

3단계. 현재 이론적으로는 동일 주동내 무작위로 혼합배치하는 것이 가장 이상적인 방안이라는 주장이 있으므로, 분양세대와 임대세대가 모두 존재하는 전용 18평형과 25.7평형의 경우 같은 동내 무작위 배치하는 방안을 국민임대주택단지에서 시범실시하는 방안을 고려한다.

##### • 임대/분양 혼합비율의 조정

사회적으로 공공주택의 공급필요성과 택지수급여건 등을 감안할 때 계층혼합을 위해 임대비율을 무작정 낮출 수도 없다. 따라서 향후 택지조성을 통한 주거단지 조성 시에는 임대나 분양 어느 한쪽이 절대적 다수를 점하지 않는 방향으로 혼합비율을 정할 필요가 있다.

방안 1. 일반택지개발사업지구의 분양주택과 임대주택의 비율을 6 : 4를 기준으로 계획

방안 2. '국민임대주택건설등에관한특별조치법'에 의해 건설되는 국민임대주택단지의 경우 분양주택과 임대주택의 비율을 4 : 6 을 기준으로 계획

##### • 적절한 임대주택 규모의 배분

임대주택의 평형 혼합비율은 단순히 혼합단지차원에서만 검토되어야 할 문제가 아니라 장기적으로 서울시의 임대주택 수요와 직결되는 문제이다. 현재 정확한 임대주택 수요에 대한 조

사가 이루어지지 않아 정확한 비율배분을 정하기 어려우나 전용12평형 이하 주택의 경우에는 기존 임대주택 재고분에 충분히 소형평형이 건립되어 있으므로, 사회적 수요가 많은 전용 18평형과 5%수준에서 증감하는 방안을 제안한다. 그러나 이는 앞으로 서울시의 임대주택 수요에 대한 종합적 검토 이후에 세부적으로 다시 논의가 필요한 사항으로 보인다.

| 평형         | 18평형<br>(전용12평) | 22평<br>(전용15평) | 26평<br>(전용18평) | 33평<br>(전용25.7평) |
|------------|-----------------|----------------|----------------|------------------|
| 2003년 제시비율 | 30%             | 40%            | 20%            | 10%              |
| 연구제안비율     | 25%             | 40%            | 25%            | 10%              |

• 현상설계지침에 사회적 통합을 고려한 계획지침 기재

계획적 배려가 이루어지지 않은 기존 재개발 단지에 형성된 혼합단지에서는 디자인 문제 때문에 새로운 차별과 갈등이 발생하고 있다. 이와 같이 디자인의 문제에 의해 새로운 차별이 발생하는 현상을 막기 위해 최소한의 설계지침을 제시해줄 필요가 있다. 이러한 원칙과 기준들을 SH공사의 현상설계 지침에 기재하여 실제 설계작업에 반영될 수 있도록 유도할 필요가 있다.

|               |  |
|---------------|--|
| <b>계획원칙 1</b> | <b>임대단지와 분양단지의 공간적 분리와 배제를 방지한다.</b>   |
|               | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 물리적 환경이 불리한 곳에 임대등을 집중배치하지 않는다. (향, 소음 등)</li> <li>○ 단지내 도로 및 옹벽 등으로 생활권이 분리되지 않도록 배치</li> <li>○ 각 군집단위는 어린이놀이터, 휴게공간 등 일정부분 공간영역을 공유</li> <li>○ 차량동선은 각 군집단위로 분리</li> <li>○ 군집내 평형차이는 10평 이내, 인접 주거공간 주택규모 차이 최소화</li> </ul> |
| <b>계획원칙 2</b> | <b>임대주택이 단지 내에서 외형적으로 구별되지 않도록 한다.</b>   |
|               | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 설계 및 마감수준 동일화</li> <li>○ 표기방식 일체화</li> <li>○ 편백도형, 장방형 주동형태에서 탈피</li> </ul>   |
| <b>계획원칙 3</b> | <b>공동생활공간을 적극적으로 조성하고 활용을 유도한다.</b>  |
|               | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공동생활공간의 적극적 조성</li> <li>○ 다양한 활동공간의 역할을 할 수 있는 실내 공용공간의 계획</li> <li>○ 반사회적 행위를 저감할 수 있는 계획(자연감시기능)</li> </ul>   |

• 계획요소의 지속적 평가 : 주거만족도 조사 활용

계획초기부터 더불어 사는 주거지 건설을 목표로 조성된 계획적 혼합단지는 은평 뉴타운과 장지, 발산지구가 최초라고 할 수 있다. 2007년부터 이들 단지들에 실제 입주가 이루어지므로 혼합단지와 관련한 다양한 계획적 시도에 대한 평가가 면밀히 이루어지고 이후 계획에 피드백 되는 과정이 반드시 필요하다.

매년 새로 입주한 주민들을 대상으로 시행되는 SH공사의 주거만족도 조사를 활용하여 각 단지의 혼합단지 관련 계획요소들과 이에 대한 주민들의 만족도 사이의 관계를 조사할 필요가

있다. 특히 임대분양 구성비율, 평형구성비율, 혼합배치형태, 공동생활공간의 종류, 규모, 기능에 대한 만족도 등에 대한 조사가 이루어질 필요가 있다. 이와 같이 설계요소에 대한 면밀한 평가작업이 이루어져야 향후 계획에 피드백되는 과정을 거칠 수 있으며, SH만의 설계기법으로 축적될 수 있다.

## 나. 혼합단지 관리 및 운영 측면

### • 혼합단지 관리기조 조기결정

2007년 하반기 발산지구를 시작으로 장지지구와 은평뉴타운의 입주가 예정되어 있다. 이들 혼합단지의 경우 이전 재개발혼합단지와는 다른 특성을 지니고 있기 때문에 이들 단지의 관리방식을 조기에 결정하고 대응책을 준비해 나갈 필요가 있다.

관리방식은 크게 SH공사가 직영관리하는 방식과 주택관리업체에게 위탁관리하는 방식으로 구분해볼 수 있는데, 관리방식에 상관없이 관리비와 특별수선충당금의 부과기준은 일원화 될 필요가 있으며, 입주이전이라도 주민들과의 지속적 협의과정이 필요하다.

#### - 대안 1. SH공사가 분양세대를 포함해 혼합단지를 직영관리하는 방안

혼합단지 관리의 공공성을 고려하였을 때 SH공사가 직영관리하는 것이 가장 이상적인 방향이라고 할 수 있다. 주택단지의 건립주체인 SH공사가 같은 단지 내에 위치한 임대주택과 분양주택의 관리주체가 되어 통합관리 하는 방안이다. 관리비 및 특별수선충당금 또한 관리주체인 SH공사가 통합관리해야 한다. 직영관리를 한다 하더라도 청소, 경비, 소독 등 일반적 단순 반복 업무의 경우에는 민간에 위탁해 업무의 효율성을 높이도록 한다.

#### - 대안 2. 관리업체에게 위탁할 경우 SH공사가 건물주 자격으로 입주자 대표회의에 참여

공기업 등이 주택관리에 직접적으로 참여할 수 있는 제도적 기틀이 마련되지 못했다면 입주자 대표회의에서 선정한 주택관리업체에 위탁관리하되 위탁관리시 발생할 수 있는 문제점을 최소화하기 위해 입주자대표회의에 참여하는 방안, 각 사업지구별 통합관리사무소 설치운영, 관리업체와의 계약사항에 대한 검토작업이 현 단계에서 깊이 있게 논의될 필요가 있다.

### • ‘혼합단지 관리규약’ 표준안 제정 필요

직영관리 혹은 위탁관리라는 혼합단지 관리방식에 상관없이 혼합단지 관리를 위한 주민간 약속이라고 할 수 있는 아파트 관리규약은 혼합단지의 특성을 반영하여 기존의 아파트 관리규약과는 다른 형태로 제정될 필요가 있다. 이런 측면에서 계획적 혼합단지를 선도적으로 이끌고 있는 SH공사에서 **‘(가칭)혼합단지 관리규약 표준안’**을 만들어 향후 관리에 들어가는 혼합단지 관리과정에 활용하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다. ‘혼합단지 관리규약’이 분양세대, 임대세대, 관리주체, SH공사간 의무와 권리이행, 협의과정 등을 규정하는 주민협정과 같은 역할을 하도록 해야 한다.

• **관리자 교육 프로그램 운영**

공동주택 관리문화 변화를 위해서는 관리주체의 인식변화가 가장 선행될 필요가 있다. 공동주택단지 내 커뮤니티가 활성화되기 위해서는 관리에 대한 적극적 마인드가 필요하다. 단지 관리의 코디네이터로서 각 단지의 관리사무소가 역할을 할 수 있도록, 매달 공동주택관리와 관련한 정보를 전달하고 사례발표장 역할을 할 수 있는 '(가칭) 관리자 지식 in cafe'를 운영하는 등 관리자에 대한 지속적 교육프로그램을 운영할 필요가 있다. 이러한 기회를 통해 각 단지별 홈페이지의 적극적 활용도 논의될 수 있으며, 각 단지 관리평가항목에 생활관리 측면을 추가해 지속적인 동기부여를 해줄 필요도 있다.

• **입주민 역량강화 프로그램 필요 : '아파트 주민학교' 운영**

현실적으로 우리의 주민의식이 단지관리에 자발적으로 참여할 수 있을 정도는 아니기 때문에 아파트 거주민의 참여의식을 고양하고 공동주택관리에 관한 기본적인 사항에 대한 교육 프로그램도 필요하다. 단지주민들을 대상으로 하는 '아파트 주민학교' 등을 운영하여 아파트 관리에 있어 주민들의 참여활동 등을 소개하고 참여의 필요성과 가능성에 대한 논의구조를 마련한다. 또한 관리사무소와의 관계 형성, 주민내 자치기구 운영, 주민 조직 구성 및 운영 등 아파트 커뮤니티 활성화를 위해 주민들이 갖추어야 할 기본적 지식들을 접할 기회를 부여할 필요가 있다.

• **'주민자치회' 구성을 위한 행재정적 지원**

혼합단지 내에서 발생하는 다양한 형태의 이슈들을 여러 관련주체들이 참여한 가운데 논의할 수 있는 공식적인 협의기구 구성이 필요하다. 이러한 협의기구에는 임대세대 대표와 분양세대를 대표하는 대표기구가 모두 참여하고, 관리사무소 및 SH공사가 함께 참여할 필요가 있다. 이러한 협의기구는 자연스럽게 주민자치회의 역할을 할 수 있을 것이다.

이러한 주민자치기구의 형성을 위해서는 주민모임이 조직될 필요가 있다. 특히 임대세대의 경우 임차인대표기구가 구성될 필요가 있다. 혼합단지의 경우 각 이해집단을 대표할 수 있는 대표기구가 반드시 필요하므로 이러한 대표기구 구성을 유도하고 지원할 필요가 있다.

• **아파트 공동체 활성화를 위한 시범 프로그램 운영**

아파트 공동체의 활성화는 공동주택에 거주하는 주민들에 의한 자율적인 주거관리 풍토를 지원하는 시스템을 만들어 관리의식을 증진시킬 수 있다. 그러나 현재 SH공사의 주택관리부문에서 이러한 주민참여 프로그램은 거의 실행 경험이 없는 상태이다. 따라서 새로이 관리단계로 접어들 계획적 혼합단지 및 기존의 재개발 혼합단지를 대상으로 시범 프로그램을 운영해 거주민 참여의 모범사례를 만들어 가는 일이 시급하다.

가장 가능성이 있는 프로그램은 공동생활공간의 활용에 관한 부분이다. 계획적 혼합단지의 경우 다양한 형태의 공동생활공간을 제공하고 있으므로 이들 공간을 어떻게 이용해갈 것인지에 대한 논의과정으로부터 주민참여를 시도할 수 있을 것이다.

• 시민사회단체와 협력체계 구축 : 아파트 공동체 활성화를 주제로 공모사업 실시

이러한 커뮤니티 활성화 프로그램을 운영하는 데 있어 서로간의 관계를 조정하고 전반적 과정을 꾸려가는 역할을 담당할 일종의 코디네이터가 필요하다. 현실적으로 이러한 역할을 관리사무소에서 수행하기는 어렵기 때문에 시민사회단체나 지역사회의 협력을 받지 않을 수 없다.

시민사회단체를 대상으로 '공동주택 커뮤니티 강화 사업' 등의 형태로 공모사업을 실시하고 이를 통해 입주민 참여 프로그램을 지원하는 방안을 고려해볼 수 있다. 이를 통해 SH공사와 관리사무소, 시민단체, 지역사회단체, 주민자치기구의 협력적 관계를 구축한다면 향후 단지관리에서 모범적인 협의구조를 만들어 나갈 수 있을 것이다.

### 다. 제도개정건의

• 혼합단지 관리 관련 제도 개정

임대주택과 분양주택의 관리에 각기 적용되고 있는 법령들을 보완하고 동일한 내용을 구성하는 항목에 대해서는 조문 내용을 통일하여 임대·분양주택 혼합배치에 따른 문제점을 원천적으로 배제할 수 있어야 한다.

|             | 개정전   | 개정후   |
|-------------|---|---|
| 관리주체        | *주택건설촉진법제39조(주택관리업)<br>①항 제38조제4항에 해당하는 공동주택의 관리로 업으로 하고자 하는 자는 도지사에게 등록하여야 한다.   | ·동일<br><u>다만, 국가, 지방자치단체, 대한주택공사, 또는 지방공사의 경우에는 대통령령이 정하는 방법에 따라 관리할 수 있다.</u>  |
| 특별수선<br>총당금 | 임대주택법 시행령 제15조의3 (특별수선총당금의 요율·사용절차등)<br>③법 제17조의3제3항의 규정에 의한 특별수선총당금은 사용검사후 1년이 경과한 날부터 매월 적립하되, 적립요율은 다음 각 호와 같다.<br>1~3               | ·4호 신설<br><u>4. 임대주택이 아닌 주택과 임대주택이 동일한 건축물 안에 있거나 동일한 주택단지를 구성할 경우 임대주택이 아닌 주택의 적립요율을 따른다.</u>  |
| 입주민<br>대표기구 | 주택법시행령 제50조 (입주자대표회의의 구성 등) ③동별 대표자는 동별 대표자 선출공고일 현재 당해 공동주택단지 안에서 주민등록을 마친 후 6월 이상 거주하고 있는 입주자 중에서 선출하여야 한다.                           | 제50조 (입주자대표회의의 구성 등) ③ 동일. <u>다만 임대주택이 동일한 건축물 안에 있거나 동일한 주택단지를 구성한 경우에는 6월 이상 거주하고 있는 임차인도 동별 대표자가 될 수 있으며, 이 경우에는 임대주택법상 임차인대표기구에 관한 규정을 적용하지 아니한다.</u> |
| 관리비         | 임대주택법시행규칙<br>②임대사업자는 제1항 각호의 관리비 외에 어떠한 명목으로도 관리비를 징수할 수 없다.<br><br>③임대사업자는 임차인이 납부하는 다음 각 호의 사용료 등을 임차인을 대행하여 징수권자에게 납부할 수 있다.<br>1~6. | <u>삭제</u><br><br>·7호 신설<br><u>7. 입주자대표회의 운영비</u><br><u>다만 임대주택이 아닌 주택과 임대주택이 동일한 건축물 안에 있거나 동일한 주택단지를 구성하여 임차인이 입주자대표회의의 구성원이 되는 경우에 한한다.</u>             |

• 임대주택 관리에 대한 지원규정 도입

기본적으로 주택관리는 주택건설의 하위분야가 아니라 주택정책의 중심과제로 인식할 필요가 있다. 우리 공사에서도 주택관리분야에 대한 관심확대가 필요하다. 정부의 공공임대주택과 관련된 법적, 제도적 조치들 또한 주택의 공급확대에만 초점이 맞추어져 있고 정부의 지원 또한 건설 및 공급에 국한되고 있어 관리부문에 대한 재정지원이 가능하도록 주택법에서 규정하고 있는 국민주택기금의 운용용도에 국민임대주택의 관리부분을 추가할 필요가 있다.

• 민간 혼합단지 계획기준 수립 필요 : 재개발, 재건축 등 민간에 의해 수행되는 사업들

공공에 의해 주도되는 국민임대주택단지 이외에 민간에 의해 주도될 수밖에 없는 재개발, 재건축, 도시재정비 사업 등을 통해 상당한 물량의 임대주택이 앞으로도 건립될 것이다. 그러나 이러한 민간에 의해 건립되는 임대주택들의 경우 계획단계에서부터 분양주택과 차별적으로 건립되는 경우가 다수이다.

이러한 재개발단지에서의 임대분양간 갈등이 언론 등을 통해 보도되면서 혼합단지 구성에 대한 부정적 시각을 확대시키고 있다. 따라서 임대주택 확보에 대한 양적 기준 외에도 계획적 측면에서 소외되지 않도록 하는 계획적 기준 등을 심의기준으로 포함할 필요가 있다.

# 목 차

## 제1장 연구개요

- 1. 연구의 배경 및 목적 3
- 2. 연구의 주요내용 및 방법 5

## 제2장 혼합단지 관련 논의 검토

- 1. 혼합단지 도입과정 9
- 2. 사회통합을 위한 해외주택정책 14
- 3. 혼합단지 관련 정책적 동향 19
- 4. 혼합단지 조성에 관한 시각 23

## 제3장 혼합단지 계획방향

- 1. 혼합단지 계획현황 31
- 2. 계획의 기본방향 설정 38
- 3. 혼합단지 설계원칙 정립 42
- 4. 혼합단지 설계기준 정립 44

## 제4장 혼합단지 관리방향

- 1. 혼합단지 관리현황 55
- 2. 혼합단지 관리의 제도적 문제점과 개선방향 59
- 3. 혼합단지 관리방식 검토 68
- 4. 혼합단지 관리의 기본방향 설정 74

## 제5장 정책건의

- 1. 계획적 측면 85
- 2. 관리운영 측면 88
- 3. 제도개정 건의 93

참고문헌





I

---

연구개요



# 1. 연구의 배경 및 목적

## 연구의 배경

### 임대아파트의 집단화로 인한 사회적 문제의 해결방안 필요

1989년 주택 200만호 건설계획의 일환으로 도시영세민의 주택문제 해결을 위해 최초로 시도된 임대주택단지인 영구임대주택을 시작으로 사업비 부담비율과 임대료 수준에서 약간의 차이는 있으나 유사한 취지에서 50년공공임대주택, 국민임대주택 등이 공급되고 있다.

그러나 이러한 임대주택들이 대규모로, 집단적으로 건설되면서 저소득층이 고밀도로 몰려사는 임대주택단지에서는 이전 주택지에서와는 다른 성격의 여러 문제들이 발생하기도 하였고, 이로 인해 최저소득계층의 집단주거지역이라는 임대아파트에 대한 부정적 이미지가 형성되면서 주변지역과의 갈등과 사회적 차별현상도 나타나고 있다.

이러한 임대아파트에 대한 부정적 이미지와 사회적 차별, 갈등의 주요원인이 임대아파트의 분리, 고립에 기인한다는 판단에서 제시된 해결방안 중 하나가 임대와 분양을 혼합하여 한 단지 내에 배치시키는 이른바 혼합단지의 건설이다. 단순하게는 물리적 혼합이 이루어진다면 사회적 통합도 가능하다는 시각에서 논의가 시작되었다고 볼 수 있다. 이는 또한 계층간 분리를 지양하고 다양한 계층을 함께 거주하게 함으로써 사회통합을 구현하는 한 수단으로 고려되고 있다.

### 다양한 형태의 공공임대주택에 대한 사회적 요구 증가

저소득층뿐만 아니라 서민 주거안정과 주택을 거주수단으로 인식하는 주거문화의 확산을 위해서 앞으로도 지속적으로 공공임대주택의 공급은 필요한 상황이다. 정부정책 또한 임대주택정책의 큰 방향을 사회통합을 위한 실질적 방안 마련으로 잡고 있다.

## 연구의 목적

### 혼합단지의 계획 및 관리에 관한 대응방안 수립 필요

이러한 사회적 요구에 따라 SH공사에서도 최근 장지지구를 필두로 임대분양혼합 단지를 적극적으로 계획하고 있으며, 조만간 관리운영단계로 접어들 것으로 보인다.

하지만 이러한 혼합단지의 조성 및 운영은 아직도 실험적 단계에 있다고 할 수 있으므로, 사회적 통합을 유도할 수 있는 다양한 계획적 요소의 실험과 사후평가를 통해 실효성 있는 사회통합적 계획기법을 확립해나갈 필요가 있다.

또한 이러한 혼합단지의 관리단계에서의 문제점 등이 구체적으로 검증되지 않은 단계이므로 향후 혼합단지가 본격적으로 조성되고 거주가 시작되면 또 다른 형태의 갈등을 양산할 가능성이 있다. 이에 혼합단지 관리운영방식에 대한 체계적 검토와 관리방식 개선방안을 마련할 필요가 있다.

이런 측면에서 본 연구는 향후 SH공사에서 지속적으로 혼합단지를 건설하고 관리해나가는데 있어 적절한 계획의 원칙 및 관리의 방식을 설정하는데 있어 기본적인 방향을 제시하려 한다.

## 2. 연구의 주요내용 및 방법

### 연구의 접근방향

본 연구에서는 혼합단지의 계획 및 관리 문제를 단순히 분양세대와 임대세대를 어떤 방식으로 혼합하고 관리하는 것이 분양세대와 임대세대간 갈등해소에 가장 이상적인 것인지를 논의하는 차원이 아니라 공동주택단지의 균형적 커뮤니티 개발차원으로 접근하려고 한다.

혼합단지 조성으로 대표되는 사회적 혼합은 그 자체가 달성해야할 목표가치라기 보다는 사회통합이란 목표를 어떻게 달성할 것인가에 대한 주거단지 또는 커뮤니티 개발 접근방식의 하나로서 논의되어야 한다. 혼합단지의 시도는 단순히 주택의 물리적 혼합만을 목적으로 하는 것이 아니다. 주택의 물리적 혼합배치 차원을 넘어 혼합배치된 주택에 거주하는 가구들 사이에 호혜적 네트워크를 형성하고 상호관심과 지원을 제공할 수 있도록 다양한 방안들이 함께 고민되어야 한다.

이런 차원에서 혼합단지를 다양한 소득계층이 함께 살아가고 있는 공동생활의 장으로 여기고, 상호관심과 지원을 바탕으로 함께 살아가는 인간적인 주거지로 조성해가기 위해 기반이 될 수 있는 물리적 공간의 질과 양의 문제, 즉 하드웨어적인 측면에서의 고려와 그 안에 담기는 활동과 교류를 지원할 수 있는 소프트웨어로서의 프로그램을 개발하고 제공하는 일 양쪽에 다 관심을 두려 한다.

### 주요 연구내용

#### 혼합단지 관련 논의 검토

향후 혼합단지 계획 및 관리방향 설정을 위해서는 지금까지 혼합단지와 관련된 논의들과 국내외 계층혼합을 위한 정책, 실제 혼합단지 계획 및 관리현황 등을 살펴보고 그로부터 시사점을 찾을 필요가 있다.

- 혼합단지 논의의 배경
- 사회통합을 위한 해외주택정책
- 혼합단지 관련 정책적 동향
- 혼합단지 조성에 관한 시각

### 혼합단지 계획방향 : 계획적 측면에서 공동체 친화적 주거단지 계획원칙

공동주택에서 소득계층별 갈등을 해소하고 커뮤니티 개념을 강화하기 위해 필요한 계획원칙들을 기존연구 분석을 통해 도출하고, 이를 구체적으로 실천할 수 있는 계획기준들을 검토한다.

### 혼합단지 관리운영방향 모색 : 혼합단지 관리상의 문제점 파악 및 대응방안 모색

혼합단지 관리의 근거가 되고 있는 주택법과 임대주택법이 가지는 제도적 문제점을 살펴보고, 혼합단지 관리현실에 부합할 수 있는 제도 개정방향을 제시한다. 제도적 문제의 개선을 바탕으로 합리적인 혼합단지 관리방식을 모색하고, 혼합단지 거주민들의 공동체 의식 제고와 함께하는 이웃관계 조성을 위해 커뮤니티 활성화 조치도 함께 검토하도록 한다.

### 연구의 방법

- 혼합단지에 관한 국내외 문헌조사
- 도면분석 : 적극적인 사회통합노력이 이루어진 장기·발산지구 및 은평뉴타운의 단지배치 및 건축계획을 분석하여 적용된 계획기법 분석
- 혼합단지에서 발생하는 관리운영과 관련된 민원내용 분석

### 연구의 의의

계층간 조화를 계획적으로 배려한 설계원칙들은 향후 계획에 반영가능하며, 현재 계획, 건설중인 단지들의 설계요소 평가항목으로도 활용 가능할 것이다.

또한 혼합단지의 관리와 관련하여 혼합단지에서 발생할 수 있는 관리문제를 미리 예측하여 혼합단지 특성을 고려한 관리규정 마련을 위한 기초자료로 활용하며, 입주자들의 커뮤니티 의식을 강화할 수 있는 사회통합프로그램을 발굴하여 구체적으로 실천해볼 수 있는 시범사업의 형태로 제시할 수 있을 것이다.

# II

---

혼합단지 관련 논의  
검토





# 1. 혼합단지 도입과정 및 시도

## 기존 임대아파트단지에 대한 사회적 문제 발생

### 임대아파트 주민에 대한 사회적 배제현상 발생

혼합단지 구성에 대한 논의는 기존의 임대주택단지에 대한 부정적 이미지와 임대아파트 주민에 대한 차별이 야기하는 사회적 문제로부터 시작되었다고 볼 수 있다. 특히 집단적으로 건설된 영구임대아파트는 입주대상 자체가 저소득층으로 국한되어 있고, 평형도 가족 구성원수에 상관없이 소형평형으로만 구성되어 주거 환경이 급속히 열악해짐으로써 저소득 집단 주거지라는 부정적 이미지를 형성하게 되었고, 이러한 부정적 이미지는 단지 내 주민들에게 소외감과 박탈감을 줌으로써 계층간 위화감을 심화시키는 결과를 낳았다.

임대아파트 거주민이라는 사실 자체만으로도 부정적 이미지가 형성되는 사회적 낙인현상은 물론 이로 인한 자녀들의 학군갈등, 아파트 단지간 통행로 차단 등 직접적 배제 행태로 표출되기도 하였다.

즉 임대아파트 단지내부에서는 입주자 구성상 슬럼화와 빈곤지속문제가, 외부에서는 주변지역 구성원들과의 관계 단절이 발생하고 이로 인한 차별현상이 사회적 문제가 되었다. 이러한 일련의 문제는 '사회적 배제'로 요약될 수 있다.

사회적 배제란 주로 과거의 빈곤개념에 대비하여, 경제적 측면만이 아니라 문화적, 정치적, 사회적 등 다원적 요인에 기인한 차별로 인하여 주류사회의 자원과 기회로부터 단절 되는 것을 뜻한다. (김위정, 2003). 과거의 빈곤이나 박탈이 물리적 겹핍, 즉 분배의 문제에 초점을 두었다면 사회적 배제는 부적절한 사회참여, 사회적 보호의 부족, 사회적 통합의 결여, 권력의 부족 등 계층간 관계문제에 초점을 두고 있다고 할 수 있다(김주진, 2005).

이러한 사회적 배제현상은 영구임대아파트가 대단지로 고립되어 조성되었다는 데서 기인한다는 의견에 대부분 동의하고 있다.(김용일,1994;박윤영,1998;한국도시연구소,2001;강현구,2002)

### 특정지역에 임대아파트 집중현상 발생

또한 이러한 소형평형위주의 영구임대주택은 건립이 용이한 택지개발지구 위주로 집중 건설됨에 따라 강서, 노원, 강남구 등 특정지역에 집중 배치되는 현상을 낳았다. 2004년 현재 이 세 구에 서울시 전체 임대주택의 74.7%가 위치해 있다. 특히 서울시 전체적으로 볼 때 공공임대주택비율이 5.0%에 불과하지만, 중계3동 60.9%, 월계4동 40.2%, 가양3동 54%, 등촌3동 50.4%에 이른다. 이와 같이 영구임

대주택이 집중 건립된 자치구로 기초생활수급자가 대거 유입되어 저소득층이 집 단화되고 지역의 균형발전을 저해한다는 지적도 있었다. 이로 인해 2003년 서울시 공공임대 10만호 건설계획이 발표되자 임대주택 건립비율을 축소해 달라는 관할 자치구의 강력한 반발이 있기도 했다.

## 국내외 혼합단지 도입 논의

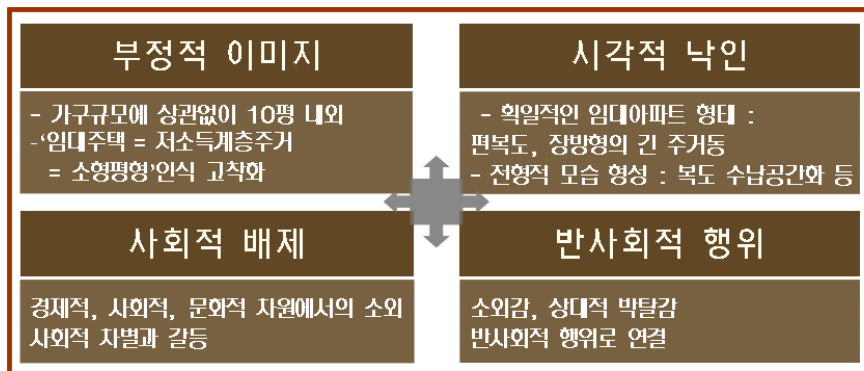
### 국내 혼합단지 도입 논의

공공임대주택의 이러한 문제점은 계층간 사회적 혼합(Social Mix)을 통해 공공임대주택의 사회적 배제 해소방안에 대한 논의를 불러일으켰다. 즉 공공임대주택이 공간적, 사회적으로 격리됨으로써 배제가 유발되었다는 주장들에 기초한 것이라 볼 수 있다.

사회적 혼합은 유럽 국가를 비롯한 외국에서 인종, 종교 등으로 해체된 사회 구성원들의 통합을 의미하는 개념으로 대두되었다. 한국사회의 해체현상은 주로 소득에 의해 발생하므로 그 대안으로 '소득적 혼합(income mix)을 추구한다고 하는 것이 정확한 표현이다. 최근 외국의 연구동향에서도 대부분 계층이나 소득을 기준으로 하여 해체된 구성원들의 사회적 혼합을 도모하고 있다. 이러한 학계의 연구동향과 함께 우리나라의 주택관련 연구나 주택정책에서도 사회적 혼합 또는 사회통합이라는 용어가 통용되고 있다. (이보혜, 2006)

사회적 혼합을 위한 주택정책과 관련하여 기존 연구의 대부분은 물리적 차원의 주거상태에 초점을 맞춘다. 단지내 혹은 동일 주거동에 임대와 분양주택을 함께 배치하여 물리적 혼합이 이루어진다면 사회적 혼합이 가능하다는 시각이다.

이러한 혼합단지 조성 논의는 임대주택의 평형을 다양화하고, 내부와 외관의 수준을 분양주택과 동일하게 건설하면서 같은 단지 내에 임대와 분양을 함께 배치하는 등의 형태로 구체화되었다. 단지내 다양한 평형 건립 등 소득계층의 다양화로 사회적 통합을 유도하여 저소득층 아파트단지라는 인식을 불식시키고 단지의 활력을 부여하고자 하는 시도라 할 수 있다.



임대아파트에 대한 사회적 문제 발생

임대아파트의 분리, 고립에서 기인

그러나 우리나라의 사회적 혼합에 대한 논의는 물리적 혼합 측면에만 치우쳐, 사회적 혼합 본연의 목표를 달성할 수 있는 방안에 대한 고민이 부족한 것이 사실이다. 단순히 물리적으로 혼합배치된 저소득가구와 일반가구가 호혜적 관계를 형성할 수 있을지에 대한 논의가 부족하다고 할 수 있다.(김준형, 2005)

또한 혼합단지의 조성은 주택시장에서 자율적으로 형성되는 고급주거지의 형성을 부인하거나 이를 계획적으로 통제하려는 것이 아니라 공공부문에서 정책적으로 이뤄지는 임대주택의 공급결과가 저소득층의 주거분리를 조장함으로써 사회적 배제를 유발하는 근본 원인이 되는 것은 막아야 한다는 것이다.(서수정, 2004)

### 해외 혼합단지 도입 논의

도시가 성장하면서 공간구조는 주거, 생산, 휴식기능에 따라 분화되고 또한 주거지도 인종, 민족, 사회경제적 계층 등에 의해 분화되는 경향이 많다. 이러한 주거지분화(residential differentiation)는 보통 주거지 분리(segregation)개념으로 많이 쓰이고 있다. 이러한 주거지 분리는 자발적 분리와 비자발적 분리로 나누어질 수 있는데 사회적 문제를 야기하는 비자발적 분리는 소득의 차이 또는 기호의 차이, 주택구매정보의 차이, 그리고 인종, 민족, 종교적 차별 등에 의해 나누어진 결과이다. 특히 미국에서 사회적 문제로 대두되었으며 1954년 분리는 비합법적이라는 법원의 판정이 내려진 이후, 기회의 평등을 증진시키는 수단으로써 주거지 계획의 사회적 혼합을 강조하게 된다.

도시내 주거지 건설계획에서 구체적 사회적 혼합의 개념이 등장한 것은 1945년 영국의 Reith 신도시 개발위원회 보고서인데, 신도시 건설시 다양한 계층의 사람들을 수용하지 못하면 그 도시의 커뮤니티는 매우 빈약하고 불균형적 도시가 될 것이라고 예견하고 있다. 이러한 사회적 혼합의 필요성을 토대로 주거지 계획에서는 사회적 혼합이 가지는 목적을 Sarkissian은 사회적, 인종적인 갈등의 감소와 계층간의 사회적 조화 및 선의의 경쟁의식의 고취로 저소득 및 노동자 계층의 생활수준 향상에 도움 되며, 각 사회계층이 지닌 독특한 문화 상호간의 교류와 이해를 증진시키게 된다고 주장한다.(정성기, 재인용)

Wendy Sarkissian이  
제시한 사회적 혼합의  
목적

| 목 적            | 영 향                               |
|----------------|-----------------------------------|
| 경쟁의식 고취        | 저소득층 및 노동자 계층의 생활수준 향상            |
| 미적 다양성 추구      | 가로경관 또는 도시의 심미적기준의 향상과 다양한 공간의 창출 |
| 지적, 문화적 발전     | 사회계층별 독특한 문화 상호간의 교류와 이해증진        |
| 기회균등의 증진       | 인간의 사회적 상향이동 및 선택의 자유증진           |
| 사회적, 인종적 갈등감소  | 상호간의 커뮤니케이션으로 인한 이해증진             |
| 도시기능과 주거서비스 향상 | 공공시설 및 도시설비의 효율화, 서비스비용의 안정       |
| 리더십 및 고용의 안정   | 계층별 적합한 사회적 역할의 혼합으로 인하여 인력수급안정   |
| 안정된 거주지의 유지    | 주택재고의 효율화를 통한 사회적 비용절감            |

영국에서는 1998년 국무총리실(Cabinet Office)산하에 사회적 배제의 문제를 다루기 위한 SEU(Social Exclusion Unit)를 설립하여 사회적 혼합에 적극 대응하고 있다. SEU에서 제시하고 있는 사회적 혼합의 의의는 주거혼합을 통해 빈곤가구가 일상적인 근린관계 속에서 삶을 개선시킬 수 있는 역할모델을 찾도록 하는데 있다. 즉 정부의 표준화된 복지정책만으로 해결하기 어려운 국지적 빈곤의 문제를 주민들의 자발적인 지원 네트워크 속에서 해결할 수 있는 대안을 모색할 수 있다는 것이다. 이를 위해 주거지로 인해 심각한 차별을 받는 일이 없게끔 만드는 것이 사회적 혼합의 목표라고 제시하고 있다.(김준형, 2005)

### **혼합단지의 조성 과 문제 발생 : 또 다른 형태의 공간적 차별과 소외**

혼합단지의 혼합 형태는 대단위 택지내 임대아파트단지와 분양아파트단지가 함께 조성되는 지역혼합형태, 단지 내에 분양동과 임대동이 함께 조성되는 단지내 혼합 형태, 아파트동내에 분양세대와 임대세대가 함께 조성되는 동내혼합형태로 나누어볼 수 있다. 아파트 공용시설 등이 모두 단지단위로 조성되는 것을 고려할 때 지역혼합형태는 별다른 의미를 지니지 못한다고 볼 수 있고, 단지내 혼합 및 동내혼합이 혼합단지 조성의 주요형태라 할 수 있다.

그러나 현재까지 실제로 건설된 혼합단지는 이러한 사회통합의 개념을 계획적으로 실천하는 차원에서 조성된 것이라고 보기는 어렵다. 서울의 경우 대부분 주택재개발과 같은 민간개발사업의 이익환수차원에서 의무적으로 임대주택을 건립하게 하면서 분양주택과 임대주택이 혼합되는 유형으로 나타난 것이 대부분이다. 임대아파트의 공간적 분리와 배제에 대한 계획적 접근이 이루어지지 않은 이러한 혼합단지에서는 집단화된 임대아파트단지에서와는 또 다른 형태의 문제들이 발생하고 있다. 민간 사업자에 의해 주도되는 재개발사업 등에서 임대아파트는 계획적 측면에서 배려의 대상이 아니었고, 오히려 단지 내에서 지형이나 향 등이 불리한 지역에 임대아파트를 집중배치 하는 등 또 다른 형태의 공간차별현상이 나타나고 있다.

현재 이러한 재개발사업으로 조성된 혼합단지에서는 여러 형태의 갈등이 발견되고 있다. 상대적으로 주차면적 확보대수가 적은 임대주택으로 인한 주차부족에 따른 문제로 주차장분리설치, 주차면 구분, 차량출입통제 등의 갈등이 나타나고 있다. 또한 휴게소, 노인정, 어린이집 등 단지내 부대복리시설들이 분양주택에 가깝게 집중 배치되어 임대주택 거주자들의 상대적 박탈감을 유발시키고 시설이용을 둘러싼 거주자간 갈등이 나타나는 등 공용시설의 이용과 관련한 문제들도 있다.

이러한 문제들이 단지 계획과 관련된 문제들이라면 단지관리와 관련된 문제들도 많다. 제도적으로 의결권을 인정받은 분양세대의 입주자대표회의와 달리 협의기구 정도의 위상을 가진 임대세대의 임차인대표회의의 기능과 권한 차이에서 오는 갈등, 상이한 특별수선충당금의 적립기준과 사용에 따른 문제 등 동일 단지 내에

서 동일한 공용시설을 이용하면서도 서로 다른 수선유지비를 부담하고 단지관리에 있어 권한과 기능이 상이한 상태에서 이러한 문제의 발생은 당연한 결과일 수 있다.

이런 여러 형태의 갈등은 분양세대와 임대세대의 인접한 단지 및 동 사이를 옹벽이나 담장으로 분리하는 등 극단적 형태로 표출되기도 하며, 이는 더 나아가 초등학교내 자녀들에 대한 차별과 분리문제로 이어진다는 것이 더 큰 문제로 등장하고 있다.

재개발사업시 임대주택을 확보토록 하는 임대주택의 공급수량 측면뿐만 아니라 공간의 배치 및 이용에 있어 별도의 차별이 이루어지지 않도록 기본적인 계획원칙을 제시할 필요가 있다.

## 2. 사회통합을 위한 해외주택정책\*

\*사회통합을 위한 세계 여러 나라들의 계획적, 관리적 측면의 노력들은 ‘사회통합을 고려한 임대주택정책 및 개발사례의 특성연구’, 김주진외, 국토계획, 40권 6호, 2005를 참고하여 정리한 것임.

### 영국\*\*

#### PPG 3 정책 : ‘Planning Policy Guidance Note 3 : Housing

민간개발자가 지방정부 계획청으로부터 개발사업 승인을 얻기 위해서는 ‘계획정책 가이드 지침 3 : 주택(Planning Policy Guidance Note 3 : Housing)’, 일명 PPG3을 준수하여야 한다. 이 정책 핵심내용 중 하나는 균형적 커뮤니티 형성을 위해 분양주택과 지불가능주택의 혼합개발을 장려하는 것으로 주거지 사회통합을 위한 핵심정책수단으로 사용되고 있다.

\*\*2000년 현재 영국의 공공주택재고는 전체 주택의 21.4% 차지

영국의 ‘지불가능주택’은 저렴한 가격으로 구매 가능한 분양주택과 저소득층을 위해 보조금이 지원된 임대주택을 말하는 것으로, 시장가보다 할인된 가격에서 구입 가능한 그룹에게 파는 주택, 시장임대료 이하의 사회임대주택, 사회적임대인과 임차인이 공동소유 하는 지불가능주택 등의 유형이 있다. 세 가지 지불가능주택에 따라 입주대상 계층이 다양하기 때문에 PPG3에 의거해 지불가능주택을 혼합개발할 경우 자연스럽게 균형적 커뮤니티를 조성할 수 있다.

- PPG3에서는 지불가능주택단지의 개발은 25호 이상의 주택개발 또는 1ha 이상의 주거지 개발에만 적용
- PPG3에 의거해 각 자치단체별로 지불가능주택의 혼합배율 설정
- 자치단체별로 지방정부 차원의 수요조사에 의해 주택규모별로 배분기준 설정

| 지방정부       | 혼합비율       | 혼합방식   |
|------------|------------|--------|
| Poole      | 지불가능주택 40% | 단지내혼합  |
| Bedford    | 지불가능주택 25% | 단지내 혼합 |
| Gloucester | 지불가능주택 40% | 단지내 혼합 |

영국 PPG3에 의한 자치단체별 지불가능주택 혼합배분 비율

| 구 분 | 혼합기준                                       | 혼합비율  |      | 비 고                   |
|-----|--|---|------|-----------------------|
|     |  | 임대주택  | 분양주택 |                       |
| 영 국 | PPG3                                       | 40%이상<br>(사회임대주택 80%수준 확보)<br>지방정부에 따라 20-40%수준 |      | 지방정부의 수요조사에 따라 차등화    |
| 미 국 | 계층혼합형 zoning 프로그램<br>(Inclusionary Zoning) | 12.5~15%  |      | 밀도보너스, 세제완화 등 인센티브 부여 |
|     | 뉴욕시  | 20%이상   |      |                       |
|     | 보스톤  | 2/3(1/3은 중간소득계층 임대)                             | 1/3  |                       |

영국과 미국의 임대/분양 혼합비율

임대주택개념보다는 저렴한주택 개념을 적용, 저렴한주택에는 저소득층의 자가축진에 의한 시장가격이하의 장기할부 분양주택 포함

## 미국

### 소득계층 혼합형 커뮤니티 전략(MINCS, Mixed-Income New Communities Strategy)

‘소득계층 혼합형 커뮤니티 전략’은 시카고 주택청과 비영리단체인 시카고 주거연합회 등이 추진중인 공공임대주택 거주자들의 사회통합을 위한 계획프로그램이다.

이 전략은 빈곤층의 집중거주에 따른 지역의 쇠퇴와 중간소득계층의 전출증가등을 개선하고, 중간소득계층의 전입을 촉진할 수 있도록 매력적인 공공임대주택으로의 전환을 시도함으로써 소득계층이 혼합된 주거단지의 개발과 동시에 지역의 재활성화를 꾀하고자 하는 것이다.

1990년 시카고의회가 통과시킨 MINCS 시범프로그램의 특징은 기존의 공공주택과 인근에 신규로 개발되는 민간소유의 주택들과 연계, 조화시키는 주택프로그램이다.

세부적으로는

- 지역평균소득의 80%수준에 달하는 근로자가구를 기존 임대주택단지로 이주, 임대료는 소득의 30%수준, 임금증가에 관계없이 임대료 상한제에 의한 임대료 혜택 적용
- 임대단지 인근에 위치하는 민간소유 신규주택단지의 일부를 임대하여 공공임대 목적으로 사용, 지역 중위소득의 80-120%수준의 가구 입주, 시장 임대료 적용

### 비영리단체 SHF(Settlement Housing Fund)의 혼합개발사례

SHF는 비영리단체의 하나로 민영자금과 공공자금을 활용하여 소득계층이 혼합된 주거단지 개발을 지원하고 있다. SHF가 개발한 New Settlement 사례는 시와 SHF가 공동으로 기존건물을 리모델링한 후 근로자가구와 일부 홈리스였던 이들이 함께 거주하도록 구성되었다. 임대료는 소득수준에 따라 차등 적용되며 임대료 상한이 적용된다.

이 사례의 주요 특징은 개발이후 입주자의 특성을 고려한 유지관리에 많은 노력을 기울여 커뮤니티 활성화에 기여했다는 것이다. 맞벌이 영세가구를 지원하기 위해 저소득가구 자녀들의 학습생활지도 프로그램 운영, 대학생 학비마련을 위한 고용기회 알선 프로그램 등을 운영하였다.

### 계층혼합형 조닝(Inclusionary Zoning)

계층혼합형 조닝 혹은 계층혼합형 주택정책프로그램의 목적은 저소득층을 위한 지불가능주택개발을 지역사회 내의 다른 개발과 통합될 수 있도록 하는 것으로, 개발자들이 시장가격이하의 주택을 일정부분 의무적으로 포함하도록 하는 것이다.

## 일본

일본의 경우 서구와 같이 임대주택의 슬럼화와 같은 문제는 크게 부각되지 않고 있으나, 임대주택 거주자의 고령화로 인한 지역사회 침체가 문제가 되고 있다. 단지내 연령구성이 노령화되면서 거주자에 의한 단지관리의 곤란, 자치회 활동의 활력저하 측면에서 사회통합 필요성이 제기되고 있다. 이에 따라 주로 다양한 연령층의 혼합을 위한 지원방안이 주된 관심사가 되고 있다.

### 다양한 공급주체의 복합개발에 의한 계층혼합 유도

공급주체에 따라 입주대상 계층이 차등화 되는 일본에서는 공급주체가 누구냐에 따라 주거계층형성과 주거지 분화가 이루어진다.

1996년 공영주택법 개정으로 다양한 공급주체가 공동으로 주택개발을 수행하도록 유도하고 있다. 일정범위내 주거단지 개발 시 극빈층이 입주하는 공영주택과 일반 근로자가구와 중산층이 입주하는 공사주택 및 공단주택의 합동개발을 추진하여 입주 후 가구상황의 변화 및 라이프 사이클 순환을 고려하여 혼합주거지 형성을 시도하고 있다.

### 공영주택 재건축에 의한 사회통합

극빈층과 고령자가 집중 거주하는 공영임대주택을 재건축할 때, 지방공사나 도시재생기구, 민간개발주체가 합동개발을 통해 계층혼합을 실현하는 방식이다.

1990년에 시행된 '지역 재정비 주택제도' 등의 지원조치를 통해 재건축 건설비 일부를 국가보조금에서 투입하고 재건축 후 일부 주택의 임대료를 인상하여 공영주택 입주자보다 차상위층의 입주를 유도하는 제도로 임대료 조정에 의한 계층혼합 방안이라 할 수 있다. 그 외에도 유사한 목적을 위해 '공영주택 병설제도', '특정목적차상 공공임대주택제도' 등을 시행하고 있다.

| 공급주체   | 임대유형    | 입주대상          |
|--------|---------|---------------|
| 지자체    | 공영 임대주택 | 생활보호대상자 등 극빈층 |
| 지방주택공사 | 공사주택    | 일반 근로자        |
| 도시재생기구 | 공단주택    | 구             |

### 임대료 차등적용에 의한 계층혼합

1996년 공영주택법의 개정을 통해 공영주택 입주가구의 소득수준에 따라 임대료를 차등적용하는 임대료체계를 도입하여 실현하고 있다.

공영주택 입주 후 소득향상으로 소득분위 50%이상에 해당되는 가구는 인근에 있는 동종 주택의 임대료를 부과하는 방식으로 수입초과자나 고액소득자에 대해서는 보다 높은 부담을 요구하고, 고령자 등 저소득층의 부담은 줄이는 임대료 결정체계 방식이라고 할 수 있다.

이 제도 시행 이후 공영주택에 신규 입주하는 가구주의 연령 중 20대 비율이 높아져 입주계층의 다양화에 의한 커뮤니티 활성화에 기여하고 있다.



## 해외 사회통합정책의 시사점

선진국의 경우 입주자격을 저소득층에 국한시키지 않고 다양한 계층을 대상으로 평균수준 이상의 양질의 주택을 공급함으로써 사회친화적인 임대주택 정책을 추진하고 있다. 이를 통해 빈곤층 집중으로 인한 사회통합 저해 및 슬럼화 심화 등의 문제를 해결하기 위한 Social Mix효과가 극대화되도록 공급하고 있다.

각 나라마다 상이한 여건에서 사회통합의 필요성이 제기되어 정책지원제도의 구성이 다양한 형태로 나타나고 있다.

영국은 지방정부의 공공임대주택 공급역할 중단이후 민간개발사업을 통해 정부가 지원하는 지불가능주택의 일정물량을 확보하기 위한 차원에서 PPG3라는 사회통합 정책이 구체화되었다. 미국의 경우는 공공임대단지의 슬럼화와 근로가구의 전출증가에 따른 지역쇠퇴문제를 해결하기 위한 지역 활성화 차원에서 근로계층의 전입을 촉진할 수 있는 사회통합을 시도하고 있다. 반면 일본의 경우는 고령화로 인한 공영주택단지의 문제를 개선하기 위해 다양한 소득계층의 혼합거주뿐 아니라 라이프사이클에 따른 주거선택이 가능한 사회통합정책을 추진하고 있다.

## 다양한 공급형태의 주택 혼합

영국과 미국, 일본 등이 공통적으로 적용하고 있는 방식은 다양한 주거계층을 하나의 단지에 거주하도록 하는 계층혼합형 커뮤니티 구성을 유도하는 것이다. 임대주택과 분양주택이라는 이분법적으로 구분되어 있는 우리나라 주택시장과는 달리 민간 및 공공주체에 의한 다양한 지불가능주택을 일반 분양주택과 한 단지에 혼합개발 함으로써 소득계층과 연령계층, 라이프스타일이 다른 거주자간의 혼합을 유도하고 있다.

최근 우리나라에서도 전세형 임대, 토지임대부 주택, 환매조건부 주택 등 다양한 임대와 분양의 형태에 대한 논의가 이루어지고 있어 향후 한 주거 단지 내에 다양한 평형뿐만 아니라 다양한 공급형태가 혼합된 주거단지 구성이 가능할 것으로 보인다.

## 주택규모의 다양화 및 임대료 보조

우리나라의 경우에도 다양한 평형의 임대주택을 제공하기 위해 국민임대주택의 경우 공급평형을 25평형까지 확대하였지만, 거주자의 가구규모 등과 연계된 공급이 되지 않고 있다.

우리나라의 임대료 부과체계는 소득에 관계없이 정해진 금액을 납부하는 체계여서 가구원수가 많더라도 10형 내외의 소형평형에 거주하는 경우가 생기는 등의 문제로 임대평형의 다양화만으로는 거주세대의 라이프사이클 등에 대응하기 어렵다. 소득수준별 지불가능한 임대료 기준 등을 마련하여 주택규모의 다양화와 함께 저소득층에 대한 주거비보조 등의 별도 지원책이 병행될 필요가 있다.

## 기성시가지의 계층혼합을 위한 정책 실현

외국 여러 나라들은 신규개발에 대한 계층혼합뿐만 아니라 기성시가지의 계층혼합을 위한 다양한 정책을 실현하고 있다.

영국의 PPG3정책은 신규개발지보다 기성시가지 내에 남아있는 공간의 활용이나 슬럼화된 임대주택단지를 재사용하는 과정에서 거주계층의 재구조화를 이끌고 있으며, 일본은 노후화된 임대단지의 재건축과정에서 다양한 계층을 유입하기 위해 여러 공급주체가 참여하는 혼합개발방식을 적용하고 있다.

## 사회복지프로그램의 연계

임대주택 거주자의 사회적 배제를 지양하고 커뮤니티에 대한 소속감을 부여해 주기 위해서는 물리적 혼합만으로는 한계가 있다. 이는 일찍이 혼합정책을 시작한 영국이나 미국에서도 나타났던 문제로서, 사회계층혼합의 긍정적 효과에도 불구하고 계층간 생활양식의 차이로 인한 저소득집단의 상대적 박탈감을 가중시키는 결과를 초래할 수 있다는 점을 보여주고 있다.

이러한 과정과 경험을 토대로 영·미·일의 사례에서는 성공적이고 지속적인 사회통합을 실현하기 위해 민간단체와 공공이 연계하여 입주자특성을 고려한 생활지원 차원의 사회복지 프로그램을 병행하여 운영하고 있다.

임대주택 입주민의 관리와 의식개혁에서부터 자활활동 지원에 이르기까지 다양한 지원을 통해 임대주택 거주자가 물리적으로 혼합된 단지내에서 사회적 구성원으로 자리매김 할 수 있도록 도와주고 있다.

우리나라에서도 몇 년 전부터 시민단체 등을 중심으로 임대아파트 거주민들의 커뮤니티 의식고양과 아파트 단지 내 갈등해소 등을 위한 아파트 공동체운동이 펼쳐지고 있다. 그러나 주민운동이 활성화되기 위해서는 입주자들의 대표기구 형성 등 주민들 간의 대화여건이 좀 더 성숙될 필요가 있으며, 무엇보다 아파트 거주민들을 주거단지관리의 파트너로 인정하고자 하는 관리주체의 의식전환이 필요할 것이다. 이를 위해 임대사업자인 SH공사는 임대아파트 거주민들의 공동활동 등을 지원할 수 있는 생활지원 프로그램을 적극적으로 개발하는 한편, 각 단지 관리자들에게 대한 정기적 교육을 통해 관리자의 인식을 전환시킬 필요가 있다.

### 3. 혼합단지 관련 정책적 동향

1989년 공공임대주택 건립이 시작된 이래로 공공 임대주택은 주로 대규모 택지 확보가 용이한 지역에 대규모로 건설되는 형태로만 공급되다가 재개발, 재건축 등 기성시가지내 도시정비사업시 임대주택 의무건설비율 등 분양주택 개발 시 저소득층을 위한 주택공급을 위해 일정비율을 할당하는 제도 등이 도입되면서, 인위적인 사회적 혼합 좁게는 혼합단지 건립이 이루어졌다. 그러나 실질적으로 계층 간 조화를 이룰 수 있는 사회적 혼합 및 혼합단지 건립에 대한 정책이나 제도가 마련되지 못했다고 할 수 있다.

집단적으로 건설된 임대주택단지가 사회문제화 되고, 재개발 등을 통해 조성된 분양단지와 임대단지간 갈등 문제가 대두되기 시작하자 본격적으로 사회적 통합 및 혼합단지 건립에 대한 정책들이 제시되기 시작했고, 앞으로도 이러한 정책기조는 더욱 강화될 것으로 보인다.

#### 정부, 사회 통합적 임대주택 정책 추진의지 표명

정부는 2005년 4월27일 공급체계 개선과 사회통합방안을 중심으로 하는 주거안정과 계층통합을 골자로 한 '임대주택 개편방안'을 발표 하였다. 이 방안에서 소득 계층 간 사회통합효과를 제고하기 위한 다양한 방안을 제시하고 있다.

- 다양한 계층이 입주할 수 있도록 평형을 다양화한다. 건설규모에 11평형과 24평형을 도입(기존 14~20평형 →개선 11~24평형)하도록 한다.
- 임대주택의 질이 분양주택과 크게 차이하지 않도록 사업비를 현실화하여 재정과 국민주택기금을 지원한다. 그 동안의 자재 및 노임 상승률 등을 감안하여 평당 건설단가를 324만원에서 375만원으로 인상하도록 한다.
- 동일단지, 동일건물에 임대·분양주택을 함께 배치하여 계층 간 혼합거주를 유도할 수 있도록 주공의 분양주택 건설을 확대하고, 국민임대주택 건설이 계속되는 2012년까지 주공이 개발하는 공공택지에 대해서는 전용 25.7평 초과 주택도 직접 분양할 수 있도록 허용하도록 한다.

또한 불안정한 부동산 시장 안정을 위해 2007년 1월 발표된 제도개편 방안에도 사회적 통합에 관련된 여러 정책들이 담겨있다.

- 국민임대 품질개선
  - 분양주택과 임대주택의 혼합배치와 무장애 공간설계, 이웃 간에 자연스런 접촉이 가능한 공간 디자인을 도입하여 사람과 사람이 어우러지는 사회통합형 단지설계로 설계

- 쾌적한 주거환경 조성을 위해 다양한 평면개발, 보육시설 등 공동커뮤니티 시설의 확충도 추진
- ‘민간택지내 공공·민간 공동사업 제도’ 도입
  - 민간이 사업대상 토지의 50%이상 매수한 상태에서 매도거부, 알박기 등으로 잔여지 매수가 어려운 경우 대상지 전체를 택지개발예정지구로 지정하여 공공부문과 공동사업을 시행하는 방안을 제도화하는 방안 제시(07년 중 택지개발촉진법령 개정)
  - 이럴 경우 공공부문이 잔여토지에 대해 토지수용권을 실행하고, 수용토지 지분에 대해서는 공공이 주택건설을 담당하게 하는 방안
- 맞춤형 임대주택
  - 도심지역내 맞춤형 임대주택을 다가구 매입임대, 전세임대 등의 형태로 공급하여 무주택서민의 직주근접을 지원

‘민간택지내 공공·민간 공동사업 제도’나 ‘맞춤형 임대주택’ 정책 등은 비록 사회적 혼합만을 위해 제안된 것은 아니나 민간택지내 공공민간 공동사업 제도를 통하여 공공과 민간이 공급하는 주택이 민간택지내에 함께 조성될 수 있기 때문에 일본의 경우처럼 공급주체의 다양화에 따라 다양한 형태의 주택이 공급될 수 있는 여건이 형성될 수 있다. 또한 맞춤형 임대주택 정책의 경우 대단위 임대주택 단지가 아니라 기존 시가지 내 소규모의 임대주택을 곳곳에 배치함으로써 임대주택 집단화로 인한 사회적 문제는 이전보다 저감될 것이다. 또한 기존 시가지의 커뮤니티와 자연스럽게 융화 가능하므로 사회적 혼합 차원에서 긍정적 제도라 평가 할 수 있다.

## 서울시, 지속적 혼합단지 건립 의지 표명

정부의 이러한 사회 통합적 정책방향 제시 이전에 서울시에서는 2003년 ‘공공임대 10만호 건설’을 추진하면서 임대분양 혼합배치를 포함하여 계층 간 화합과 조화를 기할 수 있는 주거단지 조성에 관한 정책방향을 수립하게 된다.

2003년 공공임대 10만호 건설계획이 발표되면서 임대주택 단지에 대한 부정적 인식으로 임대주택 건립비율을 축소하여 달라는 건립지역 관할 자치구의 건의가 있자 대규모 공급단지인 장지, 발산지구와 구로, 은평, 강일, 노원지구에서는 임대주택과 분양주택의 건립비율을 1 : 1로 하여 건설하기로 정책적 결정을 내렸다.

또한 임대주택과 분양주택을 1:1의 비율로 건설하면서 임대주택의 규모도 18평형(전용12평)에서부터 33평형(전용25.7평)까지 확대하고, 임대주택과 분양주택을 동일한 단지 내에서 주동을 달리하거나 같은 주동 내에서 라인을 달리하는 등 혼합건립 함으로써 계층 간의 화합과 조화를 이루고 임대주택도 분양주택 수준으

서울시 임대주택 재고  
평형비율

| 전용면적     | 재고<br>(호) | 비율<br>(%) |
|----------|-----------|-----------|
| 8평 이하    | 29065     | 26.79     |
| 8~12평    | 68844     | 63.47     |
| 12~18평   | 10357     | 9.54      |
| 18~25.7평 | 218       | 0.2       |
| 합 계      | 108484    | 100.0     |

로 유지 관리하여 향후 독립된 임대주택단지라는 개념을 불식하고자 하였다.  
이에 따라 장지, 발산지구와 은평지구 등 대규모 임대주택 공급단지 건축을 위한  
현상설계시 '임대주택과 분양주택 혼합배치 방안'을 포함하여 공모하도록 하였다.  
또한 2006년 민선4기에 들어서서도 지속적으로 임대아파트를 분양아파트와 동별  
구분 없이 혼합배치 하겠다는 의지를 밝히고 있다.(2006년 7월24일, 부시장 지시  
사항)

서울시가 제시하고 있는 국민임대주택단지내 평형 혼합 비율(2003년)

| 평형 | 18평형<br>(전용12평) | 22평<br>(전용15평) | 26평<br>(전용18평) | 33평<br>(전용25.7평) |
|----|-----------------|----------------|----------------|------------------|
| 비율 | 30%             | 40%            | 20%            | 10%              |

### 인위적 혼합단지 조성 제도

현재 임대세대와 분양세대가 동시에 개발될 수밖에 없는 제도적 장치는 사회적  
통합을 목적으로 한다기보다는 개발이익환수 차원에서 임대주택 의무비율을 적  
용하도록 규정하고 있다. 그러나 주요목적은 다르지만 강제규정으로 적용되는 이  
러한 규정에 의해 혼합단지가 조성될 수밖에 없는 제도적 여건이 형성되어 있다  
고 할 수 있다.

이러한 의무규정은 택지개발사업, 재개발·재건축사업, 주거환경정비사업, 도시개  
발사업, 재정비촉진지구 등 공공과 민간에 의해 수행되는 다양한 개발 사업에 적  
용되는 것이기 때문에 그 적용범위가 광범위하여 혼합단지 조성에 큰 영향을 미  
칠 수 있는 요소이다. 그러나 어떻게 계획할 것인가에 대한 구체적인 지침이 없  
는 상태에서 건설비율만 제시됨에 따라 새로운 형태의 문제가 발생하고 있다.

주택재개발임대주택단지의 경우 임대주택주민과 분양주택주민간의 소득 및 사회  
적 지위의 차이로 인하여 하나의 아파트단지가 서로 다른 커뮤니티로 분할되기  
쉬운 구조적 특징을 지니고 있다. 더구나 사업시행주체인 재개발조합과 시공회사  
인 건설업체는 임대주택 주민과의 접촉을 꺼려하는 분양주택 주민의 의견을 반  
영하여, 재개발단지의 계획시 분양주택과 임대주택 사이에 도로나 담 등의 인위  
적인 경계를 설치하여 단지를 분리시키는 배치형태를 선호하고 있는 실정이며,  
이렇게 분양주택과 분리되어진 임대주택의 주민은 단지 내의 이동이 제한되고  
부대복리시설의 이용에 불편을 겪게 되어 분양주택 주민과의 차별감을 느끼거나  
두 집단 간에 갈등이 심화되는 현상이 나타나고 있다.

따라서 향후 임대주택 확보에 대한 양적 기준 외에도 계획적 측면에서 소외되지  
않도록 하는 계획적 기준 제시도 필요할 것으로 보인다.

# 주거지 개발시 임대주택 의무건설 비율

| 구 분      | 임대주택 공급규정   | 근 거                                |
|----------|---|------------------------------------|
| 국민임대주택단지 | ·전체주택 중 국민임대주택이 100분의 50이상  | 국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법 (2004.7.1 시행) |
| 신규공공택지개발 | ·공동주택건설용지 40%이상 85m이하 10년 이상 장기임대주택건설용지로 확보<br>-공동주택건설용지의 25%이상 국민임대(30년 임대주택)확보  | 택지개발업무처리지침 제17조                    |
| 주택재개발사업  | ·주택 전체 세대수의 100분의 17 이하로 하되, 주거 전용면적이 40제곱미터 이하인 임대주택이 전체 임대 주택 세대수의 100분의 40 이하  | 도시및주거환경정비법 제30조의 2(2005.3.18개정)    |
|          | ·주거지역 200세대이상재개발 : 동일<br>·준주거,상업지역 200세대이상재개발:전용면적45이상 공급, 공급비율은 조례에..  | 서울시도시및주거환경정비조례                     |
| 주택재건축사업  | ·증가용적률의 25%범위내 임대주택 건설 의무화  | 도시및주거환경정비법 제30조의 2(2005.3.18개정)    |
| 주거환경개선사업 | ·주택 전체 세대수의 100분의 30 이하로 하되, 주거 전용면적이 40제곱미터 이하인 임대주택이 전체 임대 주택 세대수의 100분의 50 이하  | 도시및주거환경정비법 시행령 제13조의 3(2005.5.18)  |
| 도시개발사업   | ·총 공급세대의 20%  |                                    |
| 재정비촉진지구  | ·~재정비촉진사업으로 증가하는 용적률의 75%범위 내에서 정하는 비율  | 도시재정비촉진을위한특별법                      |
|          | ·도정법에 의한 주택재개발사업 : 증가용적률 50-75% 범위내 조례에서 정함<br>·도정법에 의한 도시환경정비사업, 도시개발법에 의한 도시개발사업, 재래시장 육성을 위한 특별법에 다른 시장정비사업 : 주택용도로 증가된 용적률의 50-75% 범위내 + 주택외 용적률 증가분 75%범위내 | 도시재정비촉진을위한특별법 시행령                  |

## 4. 혼합단지 조성에 관한 시각

임대주택과 분양주택의 배치방식에 의한 혼합단지와 분리단지 형태에 대한 논란은 민간에 의해 주로 행해지는 재개발 사업시 일정비율의 임대주택 건립이 의무화되면서 본격적으로 논의되기 시작하였다. 혼합단지 형태의 단지조성에 대해 긍정적 평가가 있는 한편, 부정적 영향에 대한 주장도 제기되고 있다. 기존 연구를 중심으로 혼합단지 조성에 관한 다양한 견해를 살펴보고, 긍정적, 부정적 영향에 대한 의견을 정리하도록 한다.

### 혼합단지 조성과 관련한 기존 연구

임대세대와 분양세대의 배치형태에 따른 영향에 대한 연구는 아파트 가격과 관련한 경제적 측면에서의 연구, 물리적 혼합이 주민들의 인식에 미치는 사회학적 측면의 연구, 구체적으로 사회적 혼합의 목적을 달성하기 위한 평형혼합방식에 관한 연구 등이 발표되고 있다.

임대주택의 혼합이 일반주택가격에 미치는 영향을 연구한 우아영(2005)의 연구에 의하면 임대주택의 혼합이 단지내외 주택가격에 부정적 효과를 미치는 것으로 분석되었지만, 그 영향력은 주택가격에 영향을 미치는 다른 변수들(지하철역, 초등학교, 근린공원, 평형규모, 주차장율 등)과 비교하여 상대적으로 큰 것은 아니며, 임대주택이 단지 내 분리되어 혼합되었을 경우보다 동일 단지 내 같은 주동에 혼합 되었을 때 오히려 주택가격에 긍정적 효과를 보인다는 결과를 제시하고 있다. 또한 개발이익환수차원에서 임대주택을 건설하는 것이 문제가 있긴 하지만, 임대주택의 공급이 정책적으로 반드시 필요하다면 단지 내 분리하여 혼합하기 보다는 동일 주동내 시각적 인식이 용이하지 않게 혼합하는 것이 일반주택가격에 보다 긍정적 영향을 미친다고 제안하고 있다.

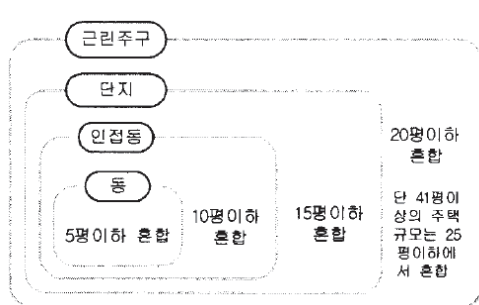
물리적으로 혼합된 임대주택 주민이 그렇지 않은 곳에 비해 사회적 배제 인지정도가 낮다는 실증분석도 있다. 김위정(2003)은 주거지 격리가 가지는 사회적 배제 유발효과를 검증하기 위해 주민들의 계층적 혼합수준이 다른 영구임대아파트, 공공임대, 재개발임대 주민들의 근린환경과 사회적 배제수준을 비교한 결과, 단지의 공간적, 사회적 격리가 주민들의 사회적 배제수준에 영향을 미치며 특히 영구임대주택 주민들에 대한 사회적 배제가 심한 것으로 나타나, 혼합이 가지는 긍정적 영향보다 격리가 가지는 부정적 영향이 크다는 것을 보여준다고 주장한다. 이를 통해 공공임대주택 주민들에 대한 사회적 배제를 감소시키기 위해서는 입주민들의 계층적 혼합수준을 높여야 한다고 주장하고 있다.

서수정(2004)의 연구 또한 단지 내 혼합과 주동내 혼합유형이 분리 조성된 단지에 비해 단지 내 반사회적 행위나 소외의식, 배제현상 등이 적다는 결과를 제시하고 있다.

구체적으로 평형의 혼합방식에 대해서는 이인성(1986)은 방 1실정도의 주택규모의 차이는 이웃관계 형성에 영향이 없으나 방2실정도 이상의 차이는 부정적 영향을 미친다는 결과를 보여주고 있다.

정성기(2000)는 social-mix에 근거한 공동주택 평형혼합방법에 대한 연구에서 한동에 다른 규모의 평형이 존재하는 배치형태가 이웃 간의 친밀정도가 높음을 보여주고 있다. 혼합가능평수로 20-25평은 20평 미만 세대와, 26-30평은 30-35평, 41-45평은 36-55평, 55평 이상은 동일규모로 제한하고 있다. 즉 중대형평수의 경우가 혼합에 대한 부정적 입장을 밝히는 것으로 조사되었다.

정동훈(2004)은 혼합가능한 평형의 범위를 동(1-5평 혼합)<인접동(6-10평 혼합)<단지(11-15평)<근린주구(16-20평)로 확장해서 제시하고 있다.



혼합가능한 평형의 범위

자료 : 정동훈외, 사회적 혼합을 위한 공동주택 주거지 평형혼합에 관한 연구, 대한건축학회 학술발표논문집, 24권 1호, 2004

## 혼합단지 조성의 긍정적, 부정적 측면

### 긍정적 측면

2004년 대한주택공사에서 혼합단지 관리자들로 대상으로 면접조사를 실시한 결과 혼합단지의 관리자로는 크게 다음과 같은 두 가지 긍정적 측면을 제시하였다.

첫째, 공유시설물 사용에 따른 관리비 절감효과를 제시하고 있다. 단독 관리하는 단지는 보일러실, 정화조 각종 기계류 등의 주요 공유시설물 보수가 모두 입주자에게 부담되지만 혼합단지의 경우에는 분양 및 임대주택 단지 간에 미리 협약해 둔 '협약서'에 따라 관리비 부과면적 및 열계측기에 따른 비율로 배분하여 분담하게 되어 관리비 절감효과가 있을 수 있다.

둘째, 임대주택 거주자에 대한 부정적 선입견이 감소된다는 것이다. 영구임대주택 등 기존 임대주택단지에 대한 막연한 편견이 존재하는 것이 현실인데 반해, 혼합단지에 거주하는 경우 부정적 선입견은 줄어드는 경향을 보인다는 것이다.



이 외에도 여러 연구들에서 제시하고 있는 혼합단지의 장점은 소득 계층 간 혼합을 통해 저소득계층의 생활의식 개선과 생활수준의 향상의지를 고취시킴으로써 주거지내 건전한 일상생활을 영위할 수 있다는 점, 거주자들이 근린지구를 떠나지 않고도 사회계층의 상향이동 및 주거선택의 다양성 기회를 제공받음으로써 생애주기형 커뮤니티를 형성한다는 점, 학교, 레크리에이션 시설, 노인·보육시설 등 주거생활에 필요한 커뮤니티 시설과 서비스에 대한 균형적인 제공이 가능하다는 점, 빈곤 주거지역의 환경개선 및 문화적 다양성을 추구함으로써 저소득층의 자긍심을 고취하고 반사회적 행위가 이루어지는 장소를 통한 범죄의 위기로부터 주거지를 보호하여 활기 있는 근린관계형성에 기여한다는 점, 각 사회계층이 지닌 독특한 문화를 상호 경험함으로써 상호간의 교류와 이해를 통한 계층 간 갈등을 해소하고 통합된 지역커뮤니티를 형성하는데 기여할 수 있다는 점 등이 제시되고 있다.

### 부정적 측면

위와 같이 혼합단지 조성으로 인한 긍정적 영향이 존재하는 반면 몇 가지 부정적 측면에 대한 의견도 제시되고 있다. 주로 제시되는 문제들의 유형은 서로 다른 계층 간의 갈등문제와 관리상 문제로 대변될 수 있다.

동일 단지 내 임대 및 분양주택의 규모가 차이가 날 때, 분양주택 거주자는 임대주택 주민에 대해 우월감을, 임대주택 거주자는 열등감을 가지게 되어 단지관리 과정에서 협력보다는 의견이 상충·대립되는 경우가 많다는 문제가 있을 수 있다. 이러한 혼합단지내 거주자간의 갈등은 자녀세대간 따돌림 등을 유발하는 것으로 지적되고 있다. 또한 공유시설 관리에 있어 소유의식의 차이로 비용집행에 대한 찬반의견이 상이하게 나타나 갈등의 원인이 되기도 한다.

김준형(2005)의 연구에 의하면 분양주택 주민들 사이에는 저소득 가구의 인접이 주민들에게 어떤 피해를 미칠 것이라는 막연한 인식이 존재하며, 이것이 저소득 가구의 인접에 따른 부정적 외부효과의 근본적 원인이 된다고 보고 있다. 저소득 주민들의 반사회적 행위, 주민활동 저해, 공동 관리의 어려움, 관리비 증가, 지역 이미지 악화, 주택가격 하락 등이 분양주민들이 제시하는 주된 불만의 내용이다. 이는 다시 직접적 외부효과(1차적 부정적 외부효과)와 이에 따라 유발되는 간접적 외부효과로 구분하여 생각할 수 있다.

분양주민이 우려하는 부정적 외부효과의 실체적 요인은 크게 주거환경 악화의 문제, 안전문제, 공동체갈등의 문제, 그리고 이를 통해 유발되는 주택가격이나 지역이미지 하락의 문제로 구분할 수 있다. 이러한 문제들은 각 요인의 특성에 따라 차별화된 처방이 요구된다.

상이한 소득 집단 간 주거입지의 거리를 최소화시키려는 사회적 혼합의 목적과 가장 대치되고 있는 요인이 주택가격 하락이나 지역이미지 악화와 같은 2차적 효과에 대한 주민들의 우려와 반발이다. 그러나 이러한 2차적 효과는 사회적 혼

합에 대한 주민의 수용력에 유의한 영향을 주지 못하므로 실제 주거지를 혼합하였을 경우 주민들이 저소득가구와 원만한 관계를 형성하지 못할 것이라고 판단할 근거는 없다. 따라서 주민의 수용력에 기반을 둔 진정한 사회적 혼합을 추구하기 위해서는 물리적 차원의 주거혼합과 더불어 사회복지서비스 수준을 제고하는 등 사회적 차원의 보완조치가 병행되어야 한다고 주장한다.

2003년 SH공사에서 실시한 주민의견조사 결과에서도 임대주택과 분양주택의 혼합배치에 대해 전체적으로 긍정적 견해보다는 부정적 견해가 더 많은 것이 사실이다. 임대주택 주민들은 다소 긍정적인 인식을 갖고 있으나 분양주택 주민들이 상대적으로 혼합배치의 문제점들을 더 많이 제기하고 있다. 반면 중립적인 견해를 가진 사람들의 비율도 30~40%에 이르고 있어, 사회적 인식변화를 위한 정책적 노력이 더해진다면 긍정적 방향으로 유도할 수 있는 여지도 있다고 볼 수 있다.

### 시사점

혼합단지에서는 독립된 임대아파트단지인 영구임대아파트 등에서보다 임대아파트 거주민들의 반사회적 행위가 줄어들고, 분양아파트 거주자들의 임대아파트에 대한 부정적 이미지가 저감 되는 등 혼합단지 구성에 따른 긍정적 측면은 분명히 나타나고 있다고 볼 수 있다. 반면, 저소득 가구가 인접해 있는 것이 주거환경 및 주택가격에 부정적 영향을 미칠 것이라는 분양아파트 입주민들의 막연한 불안감 및 공동 관리의 어려움 등 혼합단지의 부정적 측면으로 제기되고 있는 문제들은 공동 관리의 문제 외에는 주로 주민들의 인식의 문제에 기인하는 것으로 명확히 검증된 사실이 아니라고 볼 수 있다.

또한 혼합단지의 주요 문제점으로 지적되고 있는 주민간 갈등과 관리의 어려움은 기존의 혼합단지들이 계획적 배려 없이 만들어져 시설이용에 차별이 존재하고 시각적으로 오히려 임대아파트를 낙인화 시키는 등 계획적 문제가 야기하는 바가 컸다. 또한 관리비 및 특별수선충당금 사용 문제, 대표기구 조직 문제 등 단지관리상 발생하는 문제들은 관리체계가 제대로 마련되어 있지 않아 발생하는 것이므로 향후 더불어 살 수 있는 주거단지 계획에 대한 계획기준이 정립되고, 혼합단지 관리에 관한 관리체계가 제도적으로 정비된다면 상당부분의 문제는 해결될 수 있을 것으로 보인다.

영국과 미국, 일본 등 해외 여러 나라에서도 혼합개발에 대한 많은 논란에도 불구하고 주거지의 사회적 혼합개발은 사회통합을 위한 효과적인 방법으로 적용되어 왔다. 임대주택단지의 고립화로 인한 반사회적 행위와 범죄발생, 차별 등을 개선해온 것으로 평가되고 있기 때문이다.

이와 같이 혼합단지에서 나타나는 문제는 계획기준 정립과 관리체계 마련 등을 통해 해결할 수 있지만, 임대주택 집단화로 나타나는 소외의식이나 반사회적 행위와 같이 사회적 문제로 발전할 수 있는 문제들의 해소를 위해서는 앞으로도

혼합단지의 조성은 필요하다고 볼 수 있다. 따라서 사회융합적 측면에서 현실적 문제점이 있음에도 불구하고 홍보와 설득을 통하여 혼합배치를 실천하고, 사회적 통합을 실천할 수 있는 계획기준 마련과 혼합 배치된 단지의 효율적 관리를 위한 관리체계정비가 반드시 필요하다.

또한 해외 여러 나라의 경험을 볼 때에도 사회통합을 고려한 임대주택의 개발방향은 임대주택과 분양주택의 물리적 혼합개발 방식뿐 아니라 다양한 주택규모의 혼합과 공급방식의 다양화가 필요하다. 이와 더불어 가구규모에 맞는 주택규모의 공급, 지불능력을 고려한 임대료의 차등적용 및 임대료 보조, 입주자 생활지원을 위한 지역 내 복지프로그램의 연계운영 등 입주자의 사회적, 경제적 자립을 고려한 다양한 지원이 병행될 필요가 있다. 단순히 임대주택과 분양주택을 같은 단지 내 혹은 같은 동내에 배치하는 것으로 더불어 사는 인간적인 주거지 조성이라는 혼합단지 조성의 원래 목적을 이룰 수 없음을 알 수 있다.

영국에서는 흔히 임대주택에서 발생하는 문제의 원인을 3P에 있다고 언급한다. 즉 Poor Design, Poor Management, Poor Tenant이다. 잘못된 설계, 잘못된 관리, 그리고 공동생활에 대해 제대로 교육받지 못한 거주민에 의해 문제가 발생한다는 것이다. 본 연구에서도 혼합단지과 관련한 문제들을 이와 같은 측면에서 고찰하고, 잘못된 설계에 대한 대응으로 3장에서 혼합단지 조성 목표를 제대로 실현할 수 있는 계획기법에 대해 고찰해보고, 4장에서 잘못된 관리, 그리고 거주민의 자질 문제 등을 극복하기 위한 관리방향, 거주민 인식변화를 위한 노력 등을 다룰 것이다.

사회적 통합을 달성하기  
위한 혼합단지 조성방안





# III

---

혼합단지 계획방향



# 1. 혼합단지 계획현황

## ‘계획적 혼합단지’ 의 시도

2003년 임대주택 평형 확대와 임대분양간 혼합배치를 골자로 하는 서울시의 공공임대주택 종합대책이 발표된 이후 서울시에서 공공에 의해 조성되고 있는 대규모 주거단지의 경우 혼합배치에 대한 계획적 접근을 시도하고 있다.

실제로 이전에 재개발단지에서 임대주택건설 의무비율에 의해 조성된 혼합단지들은 분양임대간 커뮤니티를 고려하고 서로 조화되도록 하는 계획적 접근이 이루어졌다고 보기 어렵다. 오히려 소음이나 향이 불리한 곳에 임대동을 집중 배치시키는 등 계획단계부터 임대주택에 대한 차별이 존재해온 것이 사실이다.

따라서 실질적으로 계층 간 화합과 조화를 고려한 계획적 혼합단지의 건설은 2003년 서울시의 정책방향이 발표된 이후에 계획되고 있는 국민임대주택단지 및 공공개발로 추진되고 있는 은평뉴타운 사업 등이 최초의 시도라 할 수 있다.

이러한 정책방향에 따라 이후 계획된 장지·발산 택지개발지구 및 은평뉴타운의 경우 적극적이고 계획적인 혼합배치를 시도하고 있다. 은평뉴타운의 경우에는 동일 주동 내에 혼합배치 하는 방식도 나타나고 있고, 장지 및 발산지구 역시 동일 단지 내에 임대와 분양동을 거의 동일한 비율로 혼합배치하고 있다.

또한 기존 영구임대아파트 단지에서 흔히 볼 수 있었던 임대아파트의 고착화된 외부 이미지, 즉 편복도 형식으로 장방형의 긴 주거동이 밀집 배치된 임대아파트의 획일적 모습에서 벗어나 다양한 평면과 입면형태가 시도되고 있다. 기존의 고착화된 임대아파트의 외관모습은 재개발단지 내에서도 분양아파트와 확연히 구분되어 시각적으로 낙인 되는 원인이 되기도 하였다. 이런 측면에서 분양아파트와 동일한 주동형태를 지니고 마감, 실내 자재 등도 모두 분양주택과 동일하게 시공이 이루어지고 있다. 이 외에도 주민 커뮤니티 시설 등 여러 측면에서 사회통합을 위한 계획적 시도가 이루어지고 있다. 2007년부터 실제 입주가 이루어지므로 이런 다양한 계획적 시도에 대한 평가가 면밀히 이루어지고, 이후 계획에 피드백 되는 과정이 필요할 것이다.

## 계획적 혼합단지 계획현황

### 임대분양 구성 비율

과거 공공이 조성하는 임대주택단지는 대다수가 독립형 임대주택단지였다. 영구 임대주택단지와 공공임대주택단지가 대표적이다. 이러한 대단위 독립형 임대주택단지는 저소득계층만을 대상으로 하는 임대주택 입주자격과 맞물려 저소득층을 포함한 사회적 약자들이 집단적으로 거주하면서 주거 단지 내 반사회적 행위가 일어나고, 주거단지의 분위기가 침체되면서 사회적으로 부정적 이미지를 형성하기에 이른다.

대단위 임대주택단지에 대한 부정적 이미지가 확산되면서, 1998년부터 재정과 국민주택기금의 지원 하에 건설되고 있는 국민임대주택의 경우 임대단지뿐만 아니라 개발하는 것이 아니라 분양주택과 임대주택을 동시에 개발하는 형태로 진행되고 있다.

특히 서울시의 경우 국민임대주택단지의 경우 초기 임대와 분양의 비율을 2 : 1 수준까지 계획하였으나, 지역발전을 저해한다는 자치구의 반발과 재정부담 증가 요인 등으로 그린벨트 해제를 통해 국민임대주택단지를 조성하는 장지와 발산의 경우 1 : 1의 비율로 계획하였다. 그러나 2004년부터는 임대와 분양의 비율을 70% : 30% 수준으로 유도하고 있다. 반대로 국민임대주택단지가 아니라 서울시 뉴타운 사업의 일환으로 추진되고 있는 은평뉴타운의 경우에는 분양주택의 공급이 주된 목적이긴 하나, 임대주택에 대한 사회적 요구 등을 고려하여 임대주택의 비율을 30%가까이 계획하고 있다.

이와 같이 임대와 분양을 일정비율로 섞는 것만으로도 독립적으로 조성된 임대주택단지가 가지는 부정적 이미지는 대폭 감소할 것으로 보인다.

서울시 임대분양 혼합비율

| 지구명  | 세대수   |      |       | 임대분양비율 |      | 사업형태     |
|------|-------|------|-------|--------|------|----------|
|      | 합계    | 임대   | 분양    | 임대비율   | 분양비율 |          |
| 은평   | 15200 | 4783 | 10417 | 31.5   | 68.5 | 도시개발사업   |
| 장지   | 5596  | 2669 | 2927  | 47.7   | 52.3 | 택지개발사업   |
| 발산   | 5592  | 2805 | 2787  | 50.2   | 49.8 | 택지개발사업   |
| 강일   | 6410  | 3662 | 2748  | 57.1   | 42.9 | 도시개발사업   |
| 상계장암 | 2397  | 1222 | 1175  | 51.0   | 49.0 | 도시개발사업   |
| 천왕   | 3444  | 2310 | 1134  | 67.1   | 32.9 | 도시개발구역   |
| 신내2  | 1365  | 910  | 455   | 66.7   | 33.3 | 택지개발사업   |
| 상암2  | 2940  | 1960 | 980   | 66.7   | 33.3 | 택지개발사업   |
| 강일2  | 3870  | 2580 | 1290  | 66.7   | 33.3 | 택지개발사업   |
| 신정3  | 3105  | 2081 | 1024  | 67.0   | 33.0 | 국민임대주택단지 |
| 세곡   | 2250  | 1500 | 750   | 66.7   | 33.3 | 국민임대주택단지 |
| 마천   | 1590  | 1060 | 530   | 66.7   | 33.3 | 국민임대주택단지 |

2003~2005년 사이 현상설계를 통해 건축계획이 진행된 단지들



### 임대분양 평형 구성 비율

국민임대주택 이전의 영구임대주택과 공공임대주택의 경우에는 평형도 다양하게 공급되지 못한 것이 사실이다. 서울시의 기존 임대주택의 평형구성을 살펴보면 12평 이하가 거의 90%를 차지하고 있고, 이 중에는 8평 이하도 26%나 되었다. 또한 거주세대의 가구특성은 고려되지 않은 채 임대주택 입주가 이루어져, 가구 원수에 비해 지나치게 적은 평형에 거주하는 세대들도 나타나면서 임대주택단지의 주거환경이 급속히 악화되는데 한 원인이 되기도 하였다.

서울시 임대주택 재고 평형비율

| 전용면적     | 재고 (호) | 비율 (%) |
|----------|--------|--------|
| 8평 이하    | 29065  | 26.79  |
| 8~12평    | 68844  | 63.47  |
| 12~18평   | 10357  | 9.54   |
| 18~25.7평 | 218    | 0.20   |
| 합 계      | 108484 | 100.0  |

2003년 이후 계획되고 있는 국민임대주택의 경우 평형이 이전보다 훨씬 다양화되어 임대주택에 대한 선택의 폭이 넓어지고 있고, 다양한 평형이 혼합되어 공급됨으로써 이전의 닭장집이라는 부정적 이미지도 많이 개선되고 있는 것으로 나타나고 있다.

실제로 2005년 말 건설교통부가 리서치 R&A를 통해 국민임대주택 수요자만족도를 조사한 결과(25개 단지 1000가구) 보통 이상이라는 응답이 90%에 달했으며, 이전 주택에 비해 전반적인 주거생활이 긍정적으로 변했다는 응답자의 비율이 71%로 부정적 견해를 압도했다.

세부적으로는 교통 등 입지 만족도(보통이상)는 75%, 녹지공간 등 단지환경 만족도는 90%, 향·외관 등 건물특성 만족도는 92%, 평형·수납공간 등 평면특성 만족도는 91%, 난방방식·마감재 등 실내환경 만족도는 80%, 하자보수 등 유지관리 만족도는 88%로 조사되었다.

### 국민임대주택단지내 평형 혼합 비율

| 평형         | 18평형 (전용12평) | 22평 (전용15평) | 26평 (전용18평) | 33평 (전용25.7평) |
|------------|--------------|-------------|-------------|---------------|
| 2003년 제시비율 | 30.0%        | 40.0%       | 20.0%       | 10.0%         |
| 장지지구       | 31.2%        | 39.4%       | 19.4%       | 10.0%         |
| 발산지구       | 30.0%        | 40.0%       | 20.0%       | 10.0%         |
| 강일지구       | 26.8%        | 35.7%       | 28.6%       | 9.0%          |

국민임대주택에 대한 인식 변화

| 구 분    | 비율   | 긍정적 비율 | 부정적 비율 |
|--------|------|--------|--------|
| 매우 좋아짐 | 16.6 | 71.0   | 6.9    |
| 좋아짐    | 54.4 |        |        |
| 변화 없음  | 21.4 |        |        |
| 나빠짐    | 6.2  |        |        |
| 매우 나빠짐 | 0.7  |        |        |
| 모름     | 0.7  |        |        |

### 넓직한 실내·단지중앙엔 분수공원·지하철역 5분 거리 중형임대 “강남아파트 부럽잖네”

서울 당산OH·vile 주민들 “내집 소유 짐작 버렸다”

황띠·술집과 우려도 적-일반단지외 거리좁히기 과제



우동구장은 임대주택의 이점이 서울 시내에 2003년 7월 10일만 1077가구, 2004년 2075가구, 2005년 3127가구에 달한다. 임대주택은 보수관리의 편의, 생활 편의, 저렴한 임대료, 2004년 12월 31일 현재 서울 당산OH·vile 주민들은 임대주택에 대해 “내집 소유 짐작 버렸다”고 말했다. 임대주택에 대해 “내집 소유 짐작 버렸다”고 말했다. 임대주택에 대해 “내집 소유 짐작 버렸다”고 말했다. 임대주택에 대해 “내집 소유 짐작 버렸다”고 말했다.

오동정이 따르면 서울 당산OH·vile 주민들은 임대주택에 대해 “내집 소유 짐작 버렸다”고 말했다. 임대주택에 대해 “내집 소유 짐작 버렸다”고 말했다. 임대주택에 대해 “내집 소유 짐작 버렸다”고 말했다. 임대주택에 대해 “내집 소유 짐작 버렸다”고 말했다.

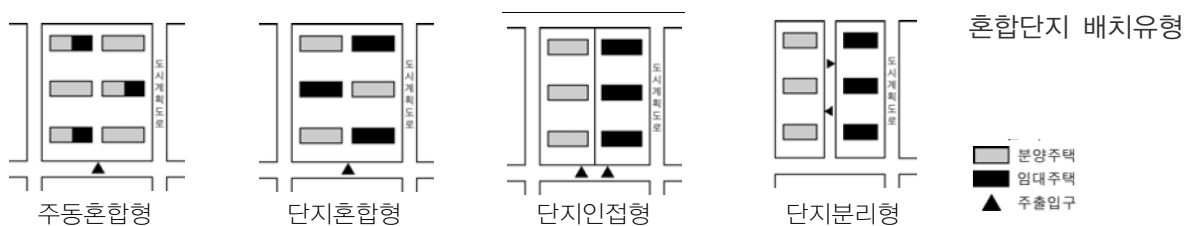
## 혼합단지의 배치형태

사회적 통합을 위한 주거단지 계획에서 임대분양세대의 물리적 혼합 형태를 중요시하는 우리나라에서는 일반적으로 배치에 따른 혼합단지의 유형을 단지 분리형, 단지 인접형, 단지혼합형, 주동혼합형 등으로 나누고 있다.

단지 분리형의 경우 동일사업 지구 내에 임대주택과 분양주택을 건립하되 단지를 분리하여 조성하여 임대단지와 분양단지가 연결하게 계획하는 방식이다. 동일사업지구 내에 분양주택과 임대주택이 모두 들어서기 때문에 이전의 영구임대주택단지보다는 계층혼합이 이루어졌다고 볼 수 있으나, 실질적인 아파트에서의 생활이 단지단위로 이루어지 때문에 실질적으로 계층혼합을 이루어졌다고 보기 어렵다. 그리고 동일 단지 내 임대동과 분양동이 배치되어 있더라도 임대동 건립영역과 분양동 건립영역이 단지내 도로나 경사 등으로 명확히 구분되는 형태 또한 분리형으로 볼 수 있다. 실제로 많은 주택 재개발 사업으로 형성된 단지에서 이러한 배치형태가 나타나고 있다. 동일 단지 내에서 이와 같이 명확한 영역구분이 되도록 배치하는 것은 오히려 주민들 간의 위화감을 형성하고 갈등을 야기하는 것으로 조사되고 있다.

실제적으로 혼합단지의 구성이라고 말할 수 있는 것은 단지혼합형과 주동 혼합형이다. 단지혼합형의 경우 동일 단지 내 임대동과 분양동을 혼합 배치하는 형태이고, 주동 혼합형은 동일 주동내 임대세대와 분양세대를 배치하는 방식이다. 단지혼합형과 단지인접형의 차이는 임대와 분양의 영역 구분에 있다. 단지혼합형은 임대영역과 분양영역이 명확히 구분되지 않고, 임대동과 분양동이 섞여서 단지내 클러스터를 형성한다. 주동혼합형은 다시 라인이나 층별로 혼합하는 방식과 무작위 혼합방식으로 나누어 설명할 수 있다. 동일 주동내 무작위 혼합방식이 가장 적극적인 혼합방식이라고 할 수 있으나, 관리상의 문제 등으로 시도되지 않고 있다. 현재 시도되고 있는 가장 적극적인 혼합 형태는 동일 주동내 라인별로 임대와 분양을 배치하는 방식이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 방식도 거주민들이 임대세대에 대한 부정적 인식이 없어지지 않는 한 임대세대가 거주하는 라인이 쉽게 인지되고 구분될 수 있다는 문제는 내포하고 있다.

현재 계획·건설 중인 혼합단지의 경우 대부분 단지혼합형의 형태를 취하고 있고, 은평뉴타운과 발산지구 계획에서는 보다 적극적인 주동혼합형의 형태도 일부 나타나고 있다.



도시개발사업으로 이루어지는 은평뉴타운과 국민임대주택단지로 조성되고 있는 장지, 발산, 강일지구를 대상으로 좀 더 세부적인 배치형태를 살펴보았다.

먼저 임대분양 혼합배치 형태에서는 대부분 동일 단지 내 임대동과 분양동을 함께 배치하고 있으나, 그 형태는 단지내에서 임대영역과 분양영역이 구분되지 않는 단지혼합형과 같은 단지 내 배치하였으나 단지 내 도로 등으로 임대영역과 분양영역이 명확히 구분되는 단지인접형이 모두 나타나고 있다.

사업의 목적이 임대주택의 공급보다는 도시균형개발에 맞추어져 있는 은평뉴타운의 경우에는 분양동으로만 구성된 분양단지들이 상당수 나타나고 있으나, 임대와 분양이 1 : 2 수준으로 공급된 전체 공급계획을 감안할 때, 임대동을 별도 분리하여 임대단지를 조성하지 않고 혼합단지의 형태로 공급한 것은 상당히 진일보한 배치계획이라 할 수 있다. 3지구를 제외한 1지구와 2지구의 경우에는 전체 단지의 2/3수준을 혼합단지로 조성하고 있고, 특히 이들 단지들 중에는 임대와 분양이 같은 동내에 배치된 혼합동이 다수 분포하고 있다.

GB해제를 통해 개발 가능한 택지를 확보하고 공공주택을 공급하고자 하는 목적에서 조성된 국민임대주택단지이며, 초기 임대와 분양이 1 : 1의 수준에 가깝게 배치계획이 수립된 장지, 발산, 강일지구의 경우 오히려 은평 뉴타운에 비해 혼합배치에 있어 소극적인 계획을 보이고 있다. 발산지구만이 혼합동의 형태가 계획되고 있고 장지와 강일에서는 이러한 형태가 보이고 있지 않으며, 단지내에서 영역을 구분하는 형태도 보이고 있다.

혼합단지 배치현황

(평형혼합의 단계 구분)  
임대 12, 15, 18과 분양 18평형  
임대 25.7과 분양 25.7평형  
분양 25.7평 초과로  
평형 구성군 구분

| 지구명  | 총<br>단지수 | 혼합<br>단지 | 혼합동 | 평형혼합 |     |     | 분리단지 |      |
|------|----------|----------|-----|------|-----|-----|------|------|
|      |          |          |     | 동일평형 | 1단계 | 2단계 | 임대단지 | 분양단지 |
| 은평   | 1지구      | 14       | 11  | 12   |     |     | 1    | 2    |
|      | 2지구      | 12       | 9   | 12   |     |     | -    | 3    |
|      | 3지구      | 13       | 4   | 6    |     |     | -    | 9    |
| 장지지구 | 13       | 11       |     | 5    | 6   |     | -    | 2    |
| 발산지구 | 8        | 7        | 11  | 2    | 5   |     | -    | 1    |
| 강일지구 | 10       | 10       |     |      | 8   | 10  | -    |      |

# 혼합단지 계획현황

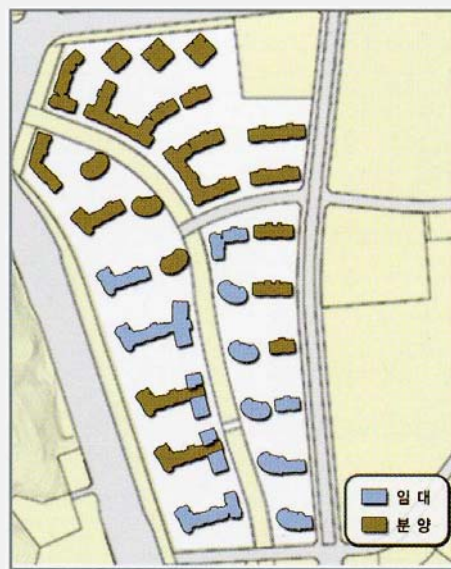


은평뉴타운

은평1지구 A공구  
임대분양배치도



은평 1지구 B공구  
임대분양배치도



좌 : 은평3지구A공구  
배치도

우 : 은평3지구A공구  
임대분양배치도

- 임대
- 분양

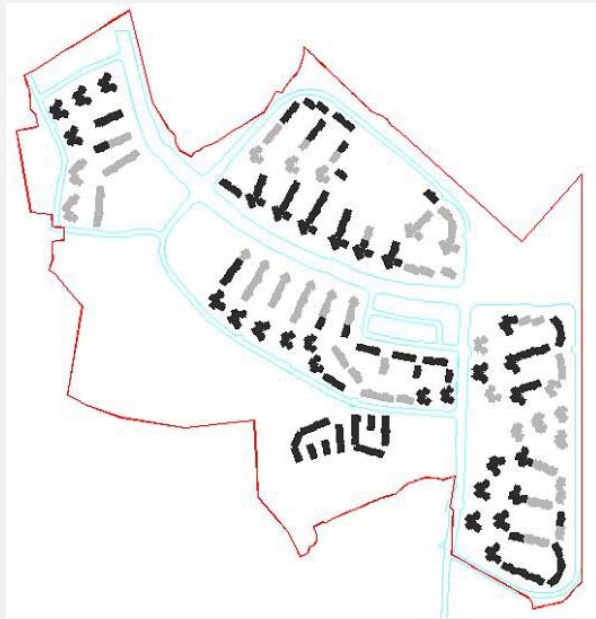
# 혼합단지 계획현황

강일지구



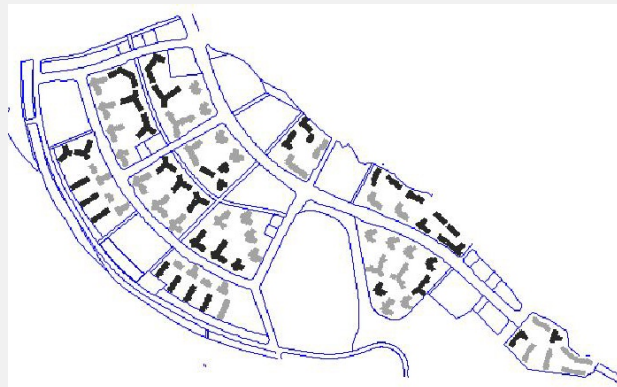
강일지구 임대분양배치도

발산지구



발산지구 임대분양배치도

장지지구



장지지구 임대분양배치도

- 임대
- 분양

## 2. 계획의 기본방향

### 혼합단지의 개념 확대 필요

혼합단지를 단순히 임대세대와 분양세대의 혼합이 아니라 소득 계층 간, 연령 계층 간, 라이프스타일에 차이가 있는 계층 간의 혼합 등으로 그 개념을 확대할 필요가 있다. 이를 위해서는 주택공급방식의 다양화 및 임대주택개념의 확대가 선행될 필요가 있다.

임대주택을 단순히 저소득층을 위한 주거의 개념으로 보는 시각에서부터 더 나아가 주택을 거주 개념으로 인식할 수 있도록 하기 위한 기반형성의 수단으로 공공주택으로 이용해야하는 사회적 요구도 커지는 만큼 단순히 저소득층뿐만 아니라 공공주택의 새로운 수요자로 등장하고 있는 노인 가구, 1인가구, 신혼부부 등 다양한 사회적 요구를 반영할 수 있는 임대주택 건립이 이루어져야 할 것이다. 또한 이러한 다양한 형태의 임대주택들이 적절히 조화되어 다양한 계층의 혼합이 자연스럽게 이루어질 수 있도록 유도될 필요가 있다.

### 혼합배치의 유형

#### 배치방식

혼합단지 건설시 어떤 혼합배치방식을 선택하는 것이 혼합배치 원래의 목적을 가장 잘 달성하고, 문제점을 최소화 할 수 있는지에 대한 논의도 필요하다. 현실적으로 혼합배치는 크게 같은 단지 내에서 동을 달리하여 배치하는 방안, 동내에서 층 또는 라인을 달리하여 배치하는 방안, 동호를 무작위배치하는 방안 등으로 구분해 볼 수 있다.

현재 계획건설중인 단지 중에서는 은평뉴타운과 발산지구에서는 단지 내 혼합과 동내혼합이 모두 이루어지고 있고, 그 외 강일, 장지, 신정3지구 등에서는 단지 내 혼합만 이루어지고 있다.

혼합배치에 있어 가장 이상적인 방안은 임대와 분양이 일반인에 의해 구분되지 않고, 임대와 분양이 단지 내에서 특별한 영역을 형성하지 않는 것이라 할 수 있다. 단지 자가와 전세세대가 섞여있는 일반 아파트단지와 같이 동일평형으로 구성된 동내에서 분양세대와 임대세대가 자연스럽게 섞여있는 것이 가장 바람직한 방안일 수 있다. 현재 임대주택의 평형이 전용25.7평까지 확대되어 18평형과 25.7평형은 임대와 분양의 무작위 혼합도 가능하다고 볼 수 있다.

또한 이미 국민임대주택의 경우 임대주택과 분양주택의 외부마감 등 공사품질도 동일하게 적용되고 있어 임대주택의 수준을 분양주택 수준과 동일하게 만드는데

추가비용부담도 없는 상태이다. 다만 관리상의 문제가 없을지에 대한 면밀한 검토가 필요하며, 임대분양을 무작위로 혼합한 시범단지 조성을 고려해볼 필요도 있다.

단지 내 혼합 및 같은 동내 라인별로 혼합 배치하는 방식에 대해서는 현재 계획 중인 단지들이 있으므로 향후 거주민 입주 후 면밀한 평가 작업을 진행하여 사회적 부담과 비용을 극소화할 수 있는 배치방식을 강구할 필요가 있다.

현실적인 시행가능성을 고려하여 다음과 같은 단계적 접근을 제안한다.

- 1단계. 관리체계가 명확히 정비되기 이전까지는 단지 내 혼합을 하되, 단지 내에서 임대단지영역과 분양단지영역이 명확히 구분되지 않도록 한다.
- 2단계. 은평뉴타운 및 발산지구에 동일한 동내 라인별로 임대와 분양이 배치된 사례가 다수 있으므로, 향후 이들 단지에 대한 평가 작업을 면밀히 수행하여 동내혼합에 대한 장단점을 파악한 이후 확대여부를 판단하도록 한다.
- 3단계. 현재 이론적으로는 동일 동내 무작위로 혼합배치하는 것이 가장 이상적인 방안이라는 주장이 있으므로, 분양세대와 임대세대가 모두 존재하는 전용 18평형과 25.7평형의 경우 동일 동내 무작위 배치하는 방안을 국민임대주택단지에서 시범 실시하는 방안을 고려할 수 있다.

혼합배치 유형별 장단점

| 배치유형                     | 장점   | 문제점  | 적용사례        |
|--------------------------|--|--|-------------|
| 같은 단지내 동을 달리하여 배치        | 상징적 의미   | ·공용시설의 공동사용문제, 출입구 분리 등 주민간 갈등 여지가 있음                                  | 강일장지, 신정3 등 |
| 같은 동내에서 층 또는 라인을 달리하여 배치 | ·동간 구분배치에 비해 진일보한 시도<br>·공용시설 공동사용, 학군배정 등에 대한 문제 해소   | ·층, 라인별 임대분양 구별이 드러나고 이에 대한 문제가 생길 수 있음<br>·주민간의 위화감, 자녀간의 문제등은 여전히 존재 | 은평, 발산지구    |
| 동호수를 무작위배치하는 방안          | ·임대분양을 관리사무소에서만 파악할 수있고 일반인은 구분 불가능<br>·공용시설의 공동사용, 학군문제, 출입구 분리 등 분양·임대 구분에 의해 생겨나는 문제들을 원천적으로 해소할 수 있음 | ·분양주민의 거부감이 있을 수 있음. 분양공급계약시 충분히 고지, 홍보 필요                             | 적용사례 없음     |

## 임대/분양 혼합비율

현재 계획 혹은 건립중인 계획적 혼합단지의 경우 다양한 임대분양 혼합비율\*을 볼 수 있다.

\*단지 내 혼합비율이 아니라 전체 지구내 혼합비율

은평 뉴타운의 경우 임대와 분양이 3 : 7, 장지와 발산은 1 : 1, 강일은 6 : 4, 그 외 국민임대주택단지는 7 : 3에 가까운 비율로 계획되고 있다. 다양한 혼합비율이 계획되고 있으므로 향후 면밀한 평가를 통해 우리나라 실정에 맞는 적절한 혼합비율을 도출할 필요가 있다.

그러나 영국과 일본 등 선진국들의 경우 이미 전체 주택시장에서 공공주택이 차지하는 비중이 일정수준 이상 되는 상황이지만, 서울의 경우 전체 주택재고에서 공공주택이 차지하는 비율이 5%수준에 머물고 있고, 사회적 약자를 위한 복지차원에서도 주택시장 조절기능 확보를 위해서도 향후 지속적으로 임대주택의 공급을 늘려갈 필요성이 있다. 국민임대주택단지 및 택지개발사업지구에서도 이러한 공공임대주택의 공급확대 필요성과 다양한 계층을 함께 거주하게 하기위한 분양/임대 혼합배치의 필요성을 함께 생각하지 않을 수 없다.

또한 국공유지 비율도 낮아 공공주택 건립을 위한 택지수급여건이 좋지 않은 상황을 감안한다면 계층혼합을 위해 임대세대 비율을 무작정 낮출 수도 없는 것이 우리의 현실이라 할 수 있다.

따라서 기존 재개발사업에서 볼 수 있었던 임대가 지나치게 소수인 경우 단지관리에서나 인식상 영향력을 발휘하지 못했던 경험을 참고로 한다면, 향후 택지개발사업을 통한 주거단지 조성 시에는 임대나 분양 어느 한쪽이 절대적 다수를 점하지 않는 방향으로 혼합비율을 정할 필요가 있다.

방안 1. 택지개발사업지구의 경우 분양주택의 공급이 더 주된 목적이라 할 수 있으므로, 분양주택과 임대주택의 비율을 6 : 4를 기준으로 계획적 상황에 따라 다소간의 융통성을 발휘할 수 있도록 할 필요가 있다.

방안 2. 국민임대주택단지의 경우 분양주택과 임대주택의 비율을 4 : 6 을 기준으로 하여 계획적 상황을 반영하도록 한다.

이때 임대주택의 조성형태도 다양화하는 방안을 함께 추진하여, 최근에 논의되고 있는 장기전세형 임대 등 시장가에 가까운 임대주택과 사회 복지적 차원에서의 임대주택을 적절히 배분하여 조성할 필요가 있다.



### 주택규모 배분

영구임대주택단지 등 집단화된 임대주택단지에서 발생하는 문제들은 임대주택의 집단적 건설에 기인하는 것도 있지만, 지나치게 소형평형으로만 구성되어 있어 발생하는 문제이기도 하다. (12평 이하가 90%에 이름)

우리나라와 같이 주택규모는 바로 소득수준과 연결되는 현실에서 12평형 이하의 소형평형위주로 임대주택이 공급되어 가구원 수 등 가구구성 특성에 관계없이 지불가능한 수준에서 임대주택 입주가 이루어지다보니 주거환경이 급속히 악화되고, 외부에서 부정적 이미지를 형성하는 주요 원인이 되었다.

2003년에 들어서 서울시에서는 임대주택의 평형을 전용 25.7평까지 확대하는 한편, 전용 12평미만의 세대는 더 이상 공급하지 않기로 방침을 정한바 있다. 그리고 12평형에서 25.7평 사이에서 공급비율을 제시하였고, 이후 건립되고 있는 국민임대주택단지의 경우에는 이러한 배분비율이 적용되고 있다.

임대주택의 평형 혼합비율은 단순히 혼합단지차원에서만 검토되어야 할 문제가 아니라 장기적으로 서울시의 임대주택 수요와 직결되는 문제이다. 현재 정확한 임대주택 수요에 대한 추정치가 존재하지 않기 때문에 정확한 비율배분을 정하기 어려운 실정이다. 다만 전용12평형 이하 주택의 경우에는 기존 임대주택 재고분에 충분히 소형평형이 건립되어 있으므로, 사회적 수요가 많은 전용 18평형과 5%수준에서 증감하는 방안을 제안한다.

| 평형         | 18평형<br>(전용12평) | 22평<br>(전용15평) | 26평<br>(전용18평) | 33평<br>(전용25.7평) |
|------------|-----------------|----------------|----------------|------------------|
| 2003년 제시비율 | 30%             | 40%            | 20%            | 10%              |
| 연구제안비율     | 25%             | 40%            | 25%            | 10%              |

그러나 앞서 언급했듯이 이는 앞으로 서울시의 임대주택 수요에 대한 종합적 검토 이후에 세부적으로 다시 논의가 필요한 사항으로 보인다.

### 3. 혼합단지 설계원칙 정립

#### 사회적 통합을 고려한 혼합단지 설계의 기본원칙 필요

단순히 임대분양세대를 한단지내에 혹은 한 동내에 배치하는 것으로만은 혼합단지를 조성하는 원래의 목적인 사회적 통합과 커뮤니티 친화적인 인간적인 주거 단지를 만들 수는 없다. 같은 단지 내에 임대와 분양이 배치되어 있음에도 영구 임대아파트단지에서와는 또 다른 형태의 갈등과 차별들이 나타나는 것을 이미 재개발단지에서 경험하고 있다.

적어도 공공이 주도하는 국민임대주택단지나 도시개발사업 등에서 계층 간 갈등을 줄이고 조화되는 주거지를 조성하기 위해서는 재개발단지에서와 같이 디자인의 문제에 의해 새로운 차별이 발생하는 현상을 막기 위해 최소한의 설계지침을 제시할 필요가 있다. 이러한 설계지침을 통해 공동주택단지의 물리적 측면, 공간적 측면에서 계층화합에 기여할 수 있는 하드웨어의 창출에 기여할 수 있다.

혼합단지 구성에 있어 일정한 설계지침을 적용하는 것은 분양주택의 수준을 떨어뜨려 임대주택과 하향평준화를 추구하려는 것이 아니라, 임대주택의 수준을 높여 분양주택과 차별적 대우를 받지 않도록 하는 것이며, 또한 임대주택의 구성평형이 상대적으로 소형평형이며 사회적 약자가 다수 거주할 수밖에 없는 특성을 계획에서 충분히 배려하여 계획할 필요성이 있음을 강조하는 것이다.

그러나 현재 SH공사에서 발주되고 있는 현상설계 지침을 살펴본 결과 단순히 임대와 분양을 동일 단지 내 혹은 동일주동내에 배치하여야 한다는 정도의 지침만을 제시하고 있어, 진정한 사회통합을 유도하는 혼합단지 계획지침으로는 부족한 면이 많다고 할 수 있다.

| 사업명 | 현상설계 지침 내용  |
|-----|---|
| 은평  | ·분양세대 및 임대세대는 단지 내, 주동 내 혼합을 원칙으로 하며 세대 및 단지간 커뮤니티 형성이 가능하도록 배치하여야 한다.  |
| 신정3 | ·계층 간의 조화를 고려한 혼합단지로 구성(혼합동은 지양)하되 각 단지별 평형의 분포가 비교적 균등하게 계획할 것.  |
| 신내2 | ·동일 단지 내에 계층 간의 화합과 조화를 이루도록 주거동별로 구분하여 분양, 임대세대를 혼합 배치하고, 사회 계층 간의 융화와 평등성을 고려하여 개방적인 커뮤니티가 형성될 수 있도록 하되, 입주 후 분양/임대 세대 간의 민원이 최소화 되도록 하여야 한다. |
| 마천  | ·분양동과 임대동은 한 단지 내 혼합하되, 이들의 배치 논리, 개념을 정립하고 설계에 정당성을 제시할 것(혼합동 계획 지양)   |

혼합배치관련  
현상설계 지침 사례

## 혼합단지 설계원칙

본 연구에서는 혼합단지 계획 및 공동주택 커뮤니티 활성화를 위한 기존연구를 바탕으로 혼합단지 계획시 고려되어야 할 가장 기본적인 계획원칙을 제시하려 한다. 이는 적어도 계획에 의한 물리적, 공간적 차별은 발생하지 않도록 하고, 커뮤니티 활동을 위한 양적, 질적 공간은 확보해주기 위한 가장 기본적인 원칙이라고 할 수 있다.

기본적인 계획원칙은 다음과 같다.

- 임대단지와 분양단지의 공간적 분리와 배제를 방지한다.
- 임대주택이 단지 내에서 외형적으로 구별되지 않도록 한다.
- 공동생활공간을 적극적으로 조성하고 활용을 유도한다.

이러한 계획원칙을 구체적으로 실천할 수 있는 계획기준들을 설정하도록 하고, 이들 기준들이 현상설계지침 등에 반영되어 실제 계획에 구체적으로 적용될 수 있도록 할 필요가 있다.

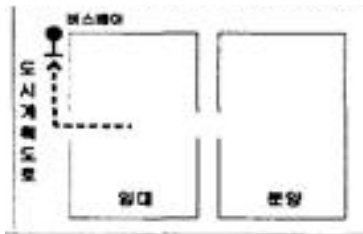
# 4. 혼합단지 설계기준 정립

## 원칙 1. 임대단지와 분양단지의 공간적 분리와 배제를 방지

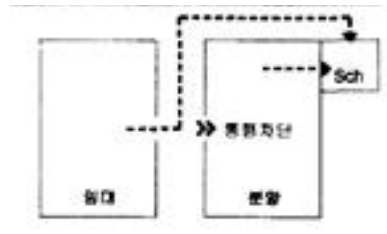
### 현황 및 문제점

혼합단지를 조성하게 된 가장 큰 원인은 일반 주거지와 분리되어 조성된 임대주택단지에서 발생하는 사회적 문제들 때문이라고 볼 수 있다. 즉 임대아파트 단지에서 발생하는 여러 문제들의 가장 큰 원인을 공간적인 분리로 보았고, 이로 인해 사회적 차별이라고 할 수 있는 사회적 배제문제가 발생한다고 보았던 것이다. 그러나 계층 간 조화와 화합을 고려하지 않고 단순히 임대분양을 동일 단지에 혹은 인접단지에 배치하여 조성된 재개발지구에서도 임대분양 주민들간 갈등이 야기되고 또 다른 형태의 사회적 차별이 나타나고 있다. 이 역시 영구임대아파트의 사회적 배제문제와 마찬가지로 혼합단지 내에서도 공간적 분리와 차별이 존재했기 때문이라고 볼 수 있다.

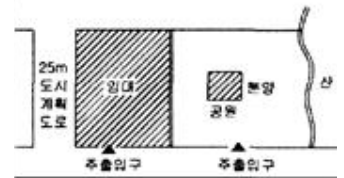
### 혼합단지에서의 공간적, 물리적 배제현상



소음원이 있는 곳에 임대등을 집중배치



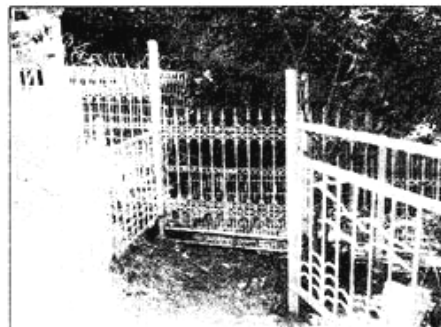
분양단지에 학교나 공원이 인접 위치한 경우 단지 내 통행제한요구 및 학군분리요구



분양측의 단지중심에 공원 등 집중배치로 시설 이용에 차별



임대주택과 분양주택의 영역분리



담장 등으로 출입 제한



임대아파트와 분양아파트사이에 처진 철조망

## 필요성 및 기본방향

물리적인 환경의 차이는 거주자들의 집단간 분리요구에 대한 지속적인 압력을 초래하며 이는 혼합단지에서 거주자간 갈등을 유발하는 가장 핵심적 요인이 될 수 있다.

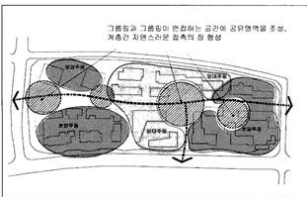
따라서 기본적으로 임대주택과 분양주택은 공간적으로 분리되지 않아야 한다. 또한 경사 등의 명확한 물리적 경계에 의해 구분되지 않도록 배치되어야 한다.

구체적인 계획기준으로는 다음과 같은 기준들을 제시할 수 있다.

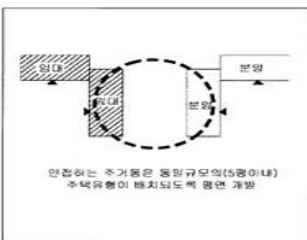
## 계획기준

- 물리적 환경여건이 불리한 곳에 임대동을 집중배치하지 않는다.(향, 소음 등)
  - 향이나 소음 등 물리적 환경여건이 불리한 곳에 임대동을 집중배치하지 않도록 한다. 또한 불가피한 이유로 단지배치상 불리한 측면이 있다면 다른 측면에서 장점이 부각될 수 있도록 보충적 환경요소를 제공하도록 한다.
- 단지 내 도로 및 옹벽 등으로 생활권이 분리되지 않도록 배치
  - 차도나 지형의 레벨 차에 의해 임대동과 분양동이 구분되지 않도록 배치
  - 학교, 공원, 복지관 등이 부지의 한 측면에 배치되어 공공시설로의 접근동선이 특정단지로 인해 차단되지 않도록 배려하여 시설이용의 균형적 기회 부여
- 각 군집단위는 어린이놀이터, 휴게공간 등 일정부분 공간영역을 공유
  - 임대동과 분양동이 2-3개 동으로 군집하여 배치되었을 경우, 각 군집단위는 나름의 공유영역을 지니며, 각 군집단위가 연결하는 공간 또한 어린이 놀이터, 휴게공간 등 공유공간이 자연스럽게 중첩되도록 배치하여 계층 간 자연스러운 접촉의 장이 형성되도록 유도

군집단위의 주거동혼합과 공유 영역 조성



군집단위의 주거동혼합과 공유 영역 조성



- 차량동선은 각 군집단위로 분리
  - 임대동과 분양동이 2-3개 동으로 군집하여 배치되었을 경우, 각 군집단위는 나름의 공유영역을 지니며, 각 군집단위가 연결하는 공간 또한 어린이 놀이터, 휴게공간 등 공유공간이 자연스럽게 중첩되도록 배치하여 계층 간 자연스러운 접촉의 장이 형성되도록 유도
- 차량동선은 각 군집단위로 분리
- 군집내 평형차이는 10평 이내, 인접 주거공간 주택규모 차이 최소화
  - 마주하는 주거동이나 인접하는 주거동은 동일규모 또는 5평 이상 주택규모 격차가 벌어지지 않도록 배치

## 원칙 2. 임대주택이 단지 내에서 외형적으로 구별되지 않도록 한다.

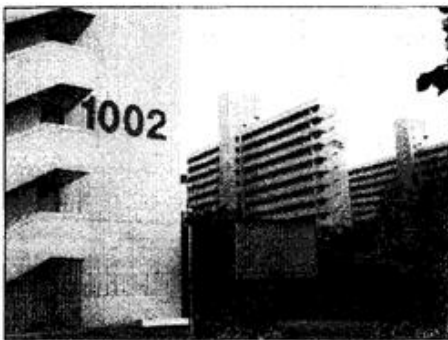
### 현황 및 문제점

임대주택 거주자들의 소외의식은 임대아파트단지의 물리적 낙인의 영향도 크다. 최근의 국민임대주택의 경우에는 평형의 확대로 3호조합의 코어형이나 계단실형 등 다양한 평면형태가 도입되고 있지만, 이전 영구임대아파트단지의 경우 소형평형위주로 건설되는 특성상 판상형의 복도식 주거동 형태가 일반적인 형태였다.

이러한 주거동 형태와 함께 분양주택에 비해 질적으로 낮은 수준의 마감재 및 색채 등은 주변 분양주택단지와 임대주택단지를 외형적으로 구분하여 물리적 형태에 따른 임대주택단지의 낙인을 조장하는 원인이 되었다.

이러한 물리적 낙인은 임대주택 거주민들에게는 스스로 위축되고 단지 주민으로서 상대적 박탈감을 가지게 하는 한 원인이 되었다. 긴 판상형의 주거동은 150호 내외의 거주자가 하나의 코어를 공유하도록 되어 있어 엘리베이터 사용상의 불편함을 초래할 뿐 아니라 시설의 노후화를 촉진하는 원인이 되었다. 또한 일반시민들에게 임대아파트의 대표적 이미지로 각인되면서 임대주택에 대한 부정적인 이미지를 형성하는데 크게 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

임대아파트의 시각적 낙인



### 필요성 및 기본방향

임대주택 거주자들의 소외의식은 주로 부정적 편견과 물리적 낙인에 의한 것이며, 물리적 낙인은 거주자들의 주거지에 대한 애착심과 정주성 형성에 기여하지 못한다. 따라서 물리적 낙인과 배제현상을 방지하기 위해서 임대주택이 주거지내에서 구별되지 않아야 한다. 이는 임대주택 거주자들이 근린의 일원으로서 소속감을 갖도록 도와 줄 것이며, 분양주택 거주자들에게는 임대주택으로 인한 자산가치의 하락이라는 막연한 편견에서 벗어나는데 기여할 수 있다.

물리적 환경의 낙인화는 임대주택 거주자를 주거지역에서 소외시키는 현상을 초래하며 질적 수준이 낮은 디자인은 주민 스스로 주거환경 관리를 포기하도록 유도하는 배경이 되고 있다. 이는 단지 내 반사회적 행위로 연결되어 결국 주거환경의 슬럼화를 조장하여 주거 선호도를 저하시키는 것으로 연결된다.

## 계획기준

### ○ 설계 및 마감수준 동일화

- 임대주택이 단지 내에서 구별되지 않도록 하기 위해 분양주택과 임대주택의 설계 및 마감수준을 동일하게 적용한다.

### ○ 표기방식 일체화

- 임대주택과 분양주택의 표기방식 일체화

: 재개발 단지 내 임대분양이 혼재된 경우 때때로 동호수 표기방식을 별도로 적용해 분양동의 경우 101, 102와 같은 형태로, 임대동의 경우 1A, 2A 등의 형태로 표기하는 등 표기방식을 별도로 적용하는 사례도 나타나고 있다. 또한 최근 아파트명 브랜드화 추세에 따라 분양세대에서 이러한 아파트 명칭에 대한 이기주의가 더욱 팽배해지는 분위기가 있으므로, 입주초기 분양세대와 충분한 협의가 필요하다.

### ○ 편복도형, 장방형 주동형태에서 탈피

- 복도형의 긴 장방형 임대아파트 주거동은 가급적 지양하고 일반 주거동과 외형적 차이가 드러나지 않도록 계획
- 임대주택은 편복도형의 장방형 건축물 형태라는 고정된 인식을 타파하기 위해 다양한 평면개발에 의한 입면을 개선하고 건축물 형태로 임대와 분양이 구분되지 않도록 계획적 배려

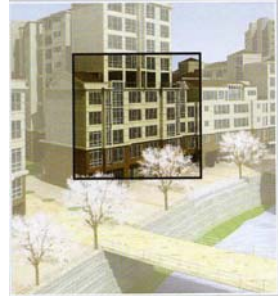
은평뉴타운 3지구 A공구  
건축계획



12평형 평면과 입면



18평형 평면과 입면



25평형 평면과 입면

동일평형의 경우 임대와 분양간  
평면 및 입면의 차이가 없고,  
건축물 형태 또한 단순한  
편복도형 장방형 형태에서  
벗어나 다양한 입면형태를  
보이고 있다.

**원칙3. 공동생활공간을 적극적으로 조성하고 활용하도록 유도한다.**

**현황 및 필요성**

일반적으로 커뮤니티 활동이 이루어질 수 있는 옥외 커뮤니티 공간으로는 도로 및 주차시설, 그 외 복합공간(광장, 녹지 등), 여가시설인 놀이터, 운동시설, 휴게소, 그리고 조경시설인 녹지, 조형물 등을 들 수 있다. 공동주택 단지내 커뮤니티가 활성화되고 인간적인 분위기가 조성되기 위해서는 이러한 공동생활공간들이 다양한 사람들의 다양한 활동을 담을 수 있어야 한다.

우리의 아파트 문화가 지나치게 단절되고 폐쇄적이어서 이웃관계나 유대감 등이 사라지고 있다. 공동체의식 재건과 활성화는 단절된 아파트 주거문화로 인한 도시 사회적 문제를 해결하기 위해 앞으로도 지속적으로 해결해가야할 문제이다. 특히 서로 다른 계층이 함께 살아가고 있는 혼합단지의 경우 이웃 간의 이해와 존중이 단지관리의 기초가 되기 때문에 이러한 공동체의식의 활성화가 무엇보다 중요하다.

현재 일반적으로 제공되고 있는 공동생활시설들은 노인정, 자전거 보관소, 독서실(도서실), 지하창고, 회의실 정도이다. 그러나 한 연구결과에 의하면 이러한 부대복리시설 외에도 임대아파트 주민들이 필요로 하는 공동생활시설의 규모와 형태는 훨씬 더 다양한 것으로 조사되고 있다. 주민들이 필요로 하는 시설들의 성격을 보면 공간계획적으로 특별한 조치가 필요한 것이라기보다는 프로그램적 성격, 즉 운영과정에서 충분한 가능성을 가질 수 있는 것이다. 따라서 주민 커뮤니티 활동이 활발히 이루어질 수 있도록 유도하고 충분한 주민 공용공간을 계획적으로 제공한다면 주민들 자치적으로 다양한 기능으로 활용하는 것이 가능할 것으로 보인다.

| 분 류       | 시 설   |
|-----------|---|
| 집회공간      | 모임 공간, 공동모임장소   |
| 운동공간      | 노인운동시설, 헬스장, 다양한 외부운동공간                               |
| 작업공간      | 작업공간, 공동세탁장 등   |
| 유아공간      | 탁아시설, 놀이공간  |
| 문화공간      | 공부방교실, 악기연습공간 및 교육시설, 컴퓨터 및 교육시설, 행사를 위한 공간, 시장이 설 공간 |
| 보관 및 수집공간 | 공동창고  |
| 대여공간      | 물품 대여 및 교환센터  |
| 노인공간      | 치료시설  |

거주자들이 요구하는  
공용시설

자료 : 김혜근외, 임대아파트  
공적공간의 계획방향에 관한  
연구, 2004, 도시설계학회  
추계학술발표대회 논문집,  
366p



## 필요성

공동생활을 하는 집합주택에 있어 주호공간과 함께 공용공간은 아파트 생활을 풍요롭게 하는데 있어 중요한 역할을 한다. 특히 소형아파트의 비중이 높은 혼합단지에서는 주호크기가 작기 때문에 공적공간에 대한 필요성은 더욱 커질 수밖에 없다.

임대주택과 분양주택이 동질성 있는 커뮤니티를 형성하기 위해서는 거주자가 접촉할 수 있는 기회제공이 중요하다. 이는 거주자가 자연스럽게 만날 수 있는 공유영역의 조성을 통해서 가능하며 이러한 공간을 기반으로 활기 있는 근린관계를 형성할 수 있다면 이웃의 친밀도를 높여 거주자간의 갈등을 해소하는데 기여할 수 있다.

동일 주거단지에서 공동생활과 경험을 공유함으로써 같은 동네, 마을에 거주하는 이웃으로의 이해를 공유하고 연대의식을 형성함으로써 이를 기반으로 참여와 협력도 이루어질 수 있다. 이를 위해 다양한 커뮤니티 활동이 보다 자연스럽게 효과적으로 이루어지도록 영역이 교류할 수 있는 커뮤니티 공간과 시설을 제공할 필요가 있다. 이는 물리적 공간을 통한 지역적 커뮤니티를 강화시키는 한편 어울려 함께 사는 인간적 주거지 조성을 위한 기반을 형성하고자 하는 의미이다.

## 계획기준

### ○ 공동생활공간의 적극적 조성

- 혼합단지의 경우 분양세대 주민들의 이해를 넓히기 위해 혼합단지만이 가지는 특별한 장점 등이 필요하다. 이때 질 높은 공동생활공간이 풍부히 제공되고 다양한 옥외공간의 조성 등은 큰 매력요소로 작용할 수 있다.
- SH아파트의 차별화된 계획요소로 활용 가능
  - : 공동생활공간의 적극적 조성은 아파트단지를 폐쇄적이고 자기중심적인 단절된 주거공간으로 남겨둘 것이 아니라 어울려 함께 사는 인간적인 주거지로 조성해 가기 위한 기반을 형성하는 것이다. 이는 SH공사의 기업경영 의미와도 상통하며 사회통합을 추구하는 국가정책과도 부합하는 것이다.
- 건축법 개정으로 다양한 커뮤니티 시설 가능
  - : 건축법시행령 개정에 따라 공동주택단지내의 주민공동시설은 용적률 산정시 제외되어 향후 단지 내에 다양한 커뮤니티 시설 계획 가능

건축법시행령제119조(면적·높이 등의 산정방법)

4. 연면적 : 하나의 건축물의 각 층의 바닥면적의 합계로 하되, 용적률의 산정에 있어서는 다음 각 목에 해당하는 면적을 제외한다.



가. 지하층의 면적

나. 지상층의 주차용(당해 건축물의 부속용도인 경우에 한한다)으로 사용되는 면적

다. 「주택건설기준 등에 관한 규정」 제2조제3호의 규정에 의한 주민공동시설의 면적

○ 다양한 활동공간의 역할을 할 수 있는 실내 공용공간의 계획

- 상대적으로 소형평형의 구성 비율이 높은 임대주택 동에서는 이웃과의 관계 형성이나 교제가 집안내부보다는 복도나 엘리베이터 홀과 같은 공용공간에서 많이 나타나므로 다양한 활동공간의 역할을 할 수 있는 공용공간의 디자인 전략이 필요하다.
- 공유공간이 소규모 평형 거주자들의 물건 적치장소로 전용되지 않도록 관리 조치를 마련하고, 주거동 지하나 1층의 일부에 공동창고공간을 계획하는 것도 한 방안이 될 수 있다.

|   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•소규모 교류와 만남을 위한 공간 확보로 거주자간 일상적 접촉기회 증대</li> <li>•중,상층부 거주자 상호간 담소할 수 있는 친환경적 녹지공간 조성</li> </ul> |  |
| 복도형   | 계단실형   |
|    |  |

○ 반사회적 행위를 저감할 수 있는 계획(자연감시기능)

- 고립된 임대아파트단지의 외부공간에서 쓰레기 투기, 음주 등 빈번히 일어나는 반사회적 행위에 대한 문제가 단지관리의 중요한 문제로 대두되었다.
- 어린이 놀이터, 체육시설, 공원 등은 관리사무소나 주거동에서 자연감시가 이루어질 수 있는 곳에 배치하여 옥외공간이 음주나 청소년 탈선장소 등이 되지 않도록 배려한다.
- 오픈스페이스는 가급적 담장 설치를 지양

|           | 계획목표                          | 계획기법  |
|-----------|-------------------------------|---|
| 단지의 경계 영역 | 단시간 연계, 각 단지의 단절성 극복, 열린단지 추구 | <ul style="list-style-type: none"> <li>·개방적인 입구조성과 광장</li> <li>·올타리, 옹벽, 절토면 등의 보완</li> <li>·놀이터, 쉼터 등의 공유</li> </ul>   |
| 단지 내      | 일상생활 속에서의 교류 활성화              | <ul style="list-style-type: none"> <li>·생활동선과 연계된 커뮤니티 공간 및 시설배치</li> <li>·자연감시기능이 가능한 배치</li> <li>·시설 프로그램 제공</li> <li>·바자회, 야시장 등을 지원할 수 있는 광장과 중정</li> </ul> |
| 주동내부      |                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>·지하와 지층부를 활용한 커뮤니티 시설 확보</li> <li>·주동입구의 휴게공간 조성</li> <li>·계단실 주위의 휴게공간 조성</li> </ul>                                    |

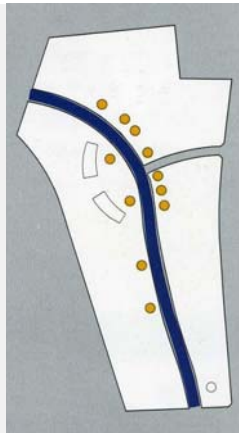
커뮤니티 개념을 고려한 계획기법

자료 : 남용훈외, 커뮤니티 개념을 고려한 아파트 계획 기법에 관한 연구, 2005, 한국도시계획학회지 제6권 3호

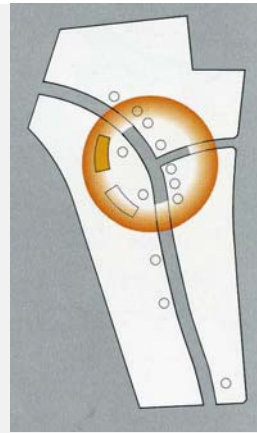
# 커뮤니티 공간 계획기법

은평뉴타운3지구 A공구  
커뮤니티 시설계획

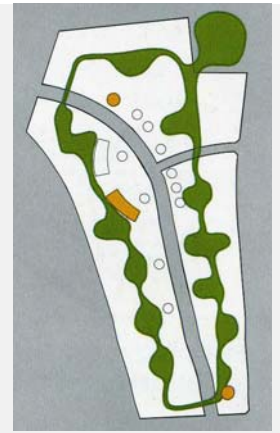
단지 내 상징적 공간인  
수변공간을 중심으로  
커뮤니티 공간을 배치하고,  
3개단지를 연결할 수 있는  
커뮤니티 공간의 중심을  
형성하고, 녹지축을 통해  
커뮤니티 시설들을 연결



수변공간을 따라  
커뮤니티시설 배치



커뮤니티의 중심공간 형성



녹지축을 통해  
커뮤니티 공간의 연결



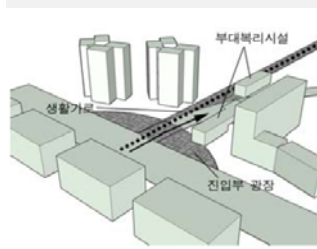
휴식, 놀이, 참여 등  
복합적 커뮤니티 기능을 가진 공간 조성



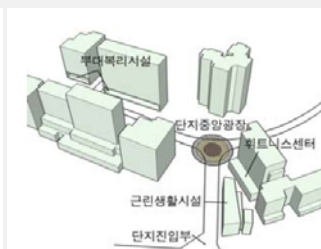
주거동 1층부를  
야외 갤러리,  
주민센터,  
유아놀이터 등  
조성

다양한 형태와 기능을  
수행하는 커뮤니티 공간 제공

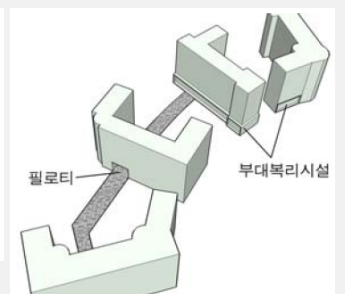
부대복리시설 관련  
계획기법



단지경계부 광장화와  
부대복리시설 연계

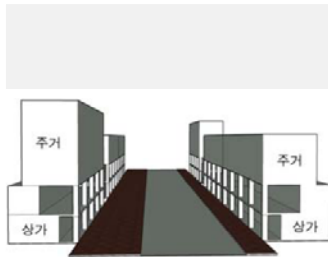


단지 중심옥외공간과  
부대복리시설 연계



필로티를 이용하여  
부대복리시설 연계

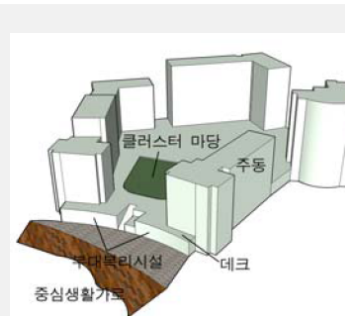
자료 : 이지원외, 커뮤니티를  
고려한 공동주택  
부대복리시설 계획에 관한  
연구, 한국도시계획학회  
춘계학술발표논문집, 2006



주동 저층부에  
상가 및 단지시설 배치



클러스터 계획을 통한  
부대복리시설 계획



부대복리시설에 대한 완충공간



# IV

---

혼합단지 관리방향



# 1. 혼합단지 관리현황

## SH 임대주택 관리현황

2006년 7월 현재 SH공사의 관리책임하에 있는 단지는 총 153개 단지에 이른다. 이 중 2005년 입주를 시작한 상암단지과 장월단지를 제외하고는 모두다 임대주택이다. 총 관리세대수는 89,384호이며 조만간 10만호를 넘어설 것으로 보인다.

이 중 재개발사업과 주거환경사업을 통해 조성된 분양주택과 임대주택이 혼합된 소규모 21개 단지와 분양단지(4개단지)를 제외하고는 대부분의 물량을 직영관리하고 있다.

임대주택 관리에 있어 SH공사가 수행하는 업무는 임대사업자 즉 주택소유자로서의 업무와 주택관리주체로서의 업무로 구분된다. 임대사업자로서의 업무는 장기수선계획의 수립 및 시행, 입주자와의 계약, 입퇴거 업무 등이 해당된다고 볼 수 있고, 주택관리자로서의 업무는 경비, 청소 등의 업무를 포함한 주택 및 부대시설의 유지관리 업무 등이다.

직영관리라 함은 임대주택의 소유권을 가진 기관이 자체적으로 직접 관리하는 것을 뜻하는 것으로, 임대주택의 소유기관이 임대사업자 업무, 시설관리업무의 주체가 되는 것이다. 현재 택지개발로 조성된 영구임대단지, 공공임대단지과 서울시가 재개발사업 또는 주거환경사업으로 공급한 단지의 임대아파트 중 일부를 직영관리하고 있다.

위탁관리는 임대사업자 업무는 공사에서 직접 수행하되, 주택관리자의 업무는 주택관리업체에게 수수료를 지불하고 위탁하여 관리하는 형태이다. 주로 재개발 및 주거환경개선사업에 의해 조성된 임대단지로 동일 단지 내 혹은 동일 주동내 임대와 분양이 혼재되어 있는 경우 혹은 분양단지의 경우 위탁관리가 시행되고 있다.

SH공사 아파트 관리현황

| 주택 형태 |                      | 관리형태 |        |      |       |
|-------|----------------------|------|--------|------|-------|
|       |                      | 직영관리 |        | 위탁관리 |       |
|       |                      | 단지수  | 세대수    | 단지수  | 세대수   |
| 임대주택  | 택지개발임대               | 35   | 40,056 |      |       |
|       | 재개발임대                | 92   | 43,092 | 10   | 1,132 |
|       | 주거환경임대               | 1    | 734    | 11   | 1,076 |
|       | 기타임대<br>(다세대, 다가구임대) |      | 1,268  |      |       |
| 분양주택  |                      |      |        | 4    | 2,026 |
| 합계    |                      | 128  | 85,150 | 25   | 4,234 |

## 혼합단지 관리현황

### 관리물량 및 관리방식

2006년 7월 현재 SH공사가 관리하고 있는 임대주택 중 계획적으로 조성된 혼합 단지는 없다고 할 수 있다. 현재 입주자가 거주하고 있는 유일한 국민임대주택단지인 장월지구도 임대단지와 분양단지가 분리되어 계획되어 있다.

현재 대부분 위탁관리가 이루어지고 있는 혼합단지들은 계획적으로 조성된 것이 아니라 재개발사업과 주거환경개선사업을 통해 공급된 임대주택 중 분양주택과 같은 단지 혹은 같은 동에 혼재되어 혼합단지를 구성하고 있는 단지들이다. 민간에 의해 주도된 개발사업의 결과물로 임대주택만을 위탁받아 관리해야 하는 것이 SH공사의 입장이다. 2004년 서울시의 조사에 의하면 이러한 혼합단지는 23개단지 3516세대에 이른다. 이들 단지 대부분이 분양세대가 선정한 관리주체에게 위탁 관리되고 있다.

이와 같이 위탁관리가 이루어 지는데는 제도적인 요인이 크게 작용한다. 현행 법 제도상 임대와 분양주택이 혼재되어 있는 경우 임대주택이 아닌 주택의 관리방법을 따르도록 되어 있기 때문이다.

· 임대주택법 제17조(임대주택의 관리)

⑥제1항의 규정을 적용함에 있어서 임대주택이 아닌 주택과 임대주택이 동일한 건축물 안에 있거나 동일한 주택단지를 구성한 경우에는 임대주택이 아닌 주택의 관리방법에 따라야 한다.

### 서울시 혼합단지 현황

| 혼합형태                           | 단지수 | 세대수  | 관리방식              |                               |
|--------------------------------|-----|------|-------------------|-------------------------------|
| 동내혼합<br>(같은 동에 위치)             | 7   | 519  | 위탁 : 7            | 주거환경 4<br>재개발 3               |
| 단지 내 혼합<br>(같은 단지 내<br>동별로 배치) | 17  | 3797 | 위탁 : 15<br>직영 : 2 | 주거환경 8<br>재개발 8<br>기타(주공관리) 1 |
| 계                              | 24개 | 4316 |                   |                               |

### 관리방식에 대한 평가

현재 혼합단지들은 대부분 분양세대가 선정한 관리주체에게 위탁 관리되고 있다. 그러나 이러한 위탁관리방식에 대한 임대주택 거주민들의 불만족도가 56.3%에 이른다는 조사결과가 있다.('서울시 주택재개발 임대주택 실태분석 및 제도개선', 1998) 다른 기존연구들에서도 위탁단지의 경우 관리비는 상대적으로 저렴하지만 관리서비스 질은 만족스럽지 못해 입주민들이 직영관리를 선호하는 것으로 나타났다.



## 기존 혼합단지 관리상 문제점

지금까지 재개발 혹은 주거환경개선사업에 의해 조성된 혼합단지들은 본 연구에서 대상으로 하고 있는 계획적 혼합단지와는 단지의 성격이나 조성형태가 상이하나 향후 혼합단지 조성 이후 발생할 수 있는 문제점에 대한 시사점은 얻을 수 있을 것으로 보인다.

혼합단지 조성의 당위성에 대해서는 어느 정도 공감대가 형성되어 있다고 할 수 있지만 이의 실천이 적극적으로 이루어지지 못한 이유 중 가장 중요한 것은 관리상 어려움 때문이었다고 할 수 있다. 관리상의 어려움은 혼합단지를 관리하기 위한 관리규정이 제대로 마련되어 있지 않아 발생하는 문제들과 주민들 간의 생활상 갈등 문제로 나뉘볼 수 있다.

관리규정미비로 인한 문제는 다음 절에서 다시 상세하게 다루도록 하며, 여기서는 기존연구에서 제시하고 있는 거주과정에서 일어날 수 있는 주민들 간의 생활상의 갈등문제를 살펴보고자 한다.

## 혼합단지에서 발생하는 주민간 갈등 문제

임대와 분양이 혼합되어 있는 혼합단지에서 일어나는 주민간의 갈등사례는 2003년 SH공사에서 이루어진 연구와 2004년 대한주택공사에서 이루어진 연구에서 비교적 상세히 그 사례를 보여주고 있다.

2003년 SH공사에서 이루어진 연구에서는 실제 SH공사가 관리하고 있는 혼합단지에서 2001에서 2003년 사이에 발생한 민원을 정리하고 있다. 실제적으로 발생하고 있는 민원내용은 담장이나 경계설치 등을 통해 임대동과 분양동을 분리하고자 하는 문제, 임대와 분양간 차량 진출입로 분리 문제, 주차대수 부족에 따른 문제, 특별수선충당금 사용에 따른 문제, 입주주민간 분쟁조정에 관한 문제 등으로 정리될 수 있다.

2004년 주택공사에 의해 이루어진 연구는 혼합단지 자체 내에서 이루어지는 갈등이라기보다는 임대주택 전반에 관한 사회적 배제 실태를 다루고 있지만, 혼합단지의 주민간 갈등 측면에서도 시사하는 바가 크다. 여기서 제시되고 있는 갈등과 차별은 다양한 측면에서 나타나고 있다.

### '담장'쌓은 임대·일반 아파트

5분 거리 학교를 20분 돌아서 다녀..임대 아파트와 일반아파트사이에는 철망 형태의 담이 설치돼 주민의 이동이 불가능하다.

서울신문 2004.12.01

### "집값 대신 사는 얘기 나눠요"

IT플라자는 분양주택 주민과 임대주택 주민과의 용화를 위한 프로그램이기도 하다. ...주변 아파트 주부들도 참여하면서 아는 주민들과 사이가 좋아지고, 화목하게 지낼 수 있게 됐다.

국민일보, 2006.4.24

VS

이러한 혼합단지에서 발생해왔던 문제들은 앞으로의 혼합단지에서도 충분히 발생할 가능성이 있는 문제들이다. 혼합단지에서 발생하는 이러한 문제들은 단순히 거주민들의 자질 문제라기보다는 혼합단지 관리규정이 제대로 마련되어 있지 못하기 때문에 발생할 수밖에 없는 성격의 것들이 많다. 따라서 이러한 문제들을 혼합정책 자체의 문제로 보기는 어렵다. 혼합단지간에도 입주민 자치조직간의 교류와 관리전문인력의 노력여하에 따라 갈등유발여부가 상이하게 나타나기 때문이다.

그 동안 혼합단지 관리과정에서 나타났던 문제점들을 신중히 검토하고, 계획적 접근을 통해 해결할 수 있는 부분은 계획지침에 반영하도록 하고, 관리규정 미비로 발생하는 문제들은 혼합단지 관리를 위한 합리적 방안을 마련하여 제도에 반영할 필요가 있다.

| 문제유형              | 주요내용   | 해결방안  |
|-------------------|--|---|
| 담장, 경계관련 문제       | ·임대동과 분양동을 분리하는 담장, 혹은 경계 설치 요구  | ·계획적 조치<br>·계획적으로 공간적 차별과 배제현상이 발생하지 않도록 조치 |
| 차량 진출입로 분리 문제     | ·통과차량 통제 요구, 차단기 설치요구 등  |   |
| 주차부족문제            | ·상대적으로 주차설치대수가 적은 임대단지로 인해 주차부족문제 발생, 주차장 구분요구 등<br>ex)지하주차장 바닥에 분양과 임대 표시                   |   |
| 부대복리시설의 사용        | ·분양주택에 휴게소, 노인정, 어린이 놀이터, 주민 운동시설 등이 집중 배치되어 시설사용을 둘러싼 갈등 ex)분양단지에 위치한 어린이집에 임대거주 어린이를 받지 않음 |   |
| 초등학교 자녀에 대한 차별    | ·학군분리 및 별도의 반 편성 요구  | ·거주민 인식개선을 위한 노력                            |
| 주민조직의 의결권 문제      | ·공동시설에 대한 관리나 수선, 단지 내 광고수익, 알뜰시장 수익 등   | ·혼합단지 관리체계 정비                               |
| 입주민간 분쟁관련 문제      | ·입주민들 간에 이해관계가 상충되는 문제 발생시 협의, 논의과정 미흡, 공사에 해결을 요구하거나 책임 전가                                  |   |
| 특별수선충당금 사용에 따른 문제 | ·시설 교체 및 수선비용 분담에 대한 문제<br>·합의가 필요한 공용부 수선에 따른 문제  |   |

기존 혼합단지 관리상 문제점

2003년 SH공사와 2004년 주택공사에서 시행한 조사 결과

## 2. 혼합단지 관리의 제도적 문제점과 개선방향

### 혼합단지 관리 틀 정비의 기본전제

본 연구에서 대상으로 하고 있는 계획적 혼합단지의 경우 이전의 재개발 혼합단지과 비교할 때, 혼합단지 조성을 위한 계획적 배려가 상당히 이루어져 주거환경 측면에서 분양단지와 차별이 드러나거나 하지는 않을 것이다. 최근 입주한 국민 임대주택단지에서도 단지 내 시설이나 공공시설에 대한 접근성이 분양주택과 크게 차이가 나지 않아 거주자들의 소외의식이나 사회적 낙인, 물리적 환경에 대한 차별의식은 거의 나타나지 않고 있으며, 이웃하는 분양주택 주민들과의 갈등이나 반사회적 행위 또한 거의 없는 것으로 조사되었다.

그러나 분양과 임대의 비율이 1 : 1에 이르는 계획지구도 있어 어느 한편이 지배적인 다수라 볼 수 없다. 이와 같은 혼합단지에 관한 관리체계가 제대로 자리 잡히지 않는다면 향후 본격적으로 입주가 시작될 계획적 혼합단지에서는 관리상 문제가 발생할 수도 있다.

앞에서 살펴본 것과 같이 혼합단지 관리 사례에서 지적된 민원내용 등을 참고할 때 혼합단지의 문제점 중 상당수는 혼합단지 관리의 원칙이 마련되지 않은 것에 기인한다고 할 수 있다. 공유시설물의 관리 등에서 나타나는 많은 문제들은 혼합단지 관리특성을 고려한 원칙과 세부기준이 마련된다면 상당부분이 개선될 수 있을 것이다.

### 제도적 문제점의 출발 : 이원화된 제도적 틀

임대와 분양주택이 동일 단지 내 혼합되어 배치되어 있는 혼합단지에서 발생하는 주요한 문제 중 상당부분은 혼합단지 관리를 위한 제도적 기반이 갖추어져 있지 않은 점에 기인한다. 특히 임대주택 관리와 분양주택관리가 서로 다른 제도적 기반을 가지고 이루어지는 것이 가장 큰 문제라고 할 수 있다.

현재 임대주택의 경우 임대사업자가 임대주택법에 근거해 관리하고 있다. 임대주택법에서 규정하지 아니한 사항에 대해서만 주택법의 규정을 따르고 있다. 반면 분양주택의 경우 입주자(자치관리) 또는 입주자가 선정한 주택관리업자(위탁관리)가 주택법에서 정한 규정에 따라 관리하고 있다. 이와 같이 서로 다른 법률에 근거해 관리가 이루어지므로 관리주체의 선정방식, 관리비 항목, 특별수선충당금 적립, 주민대표기구의 기능 및 역할, 장기수선계획 수립 등 공동주택관리에 있어 주요한 항목들이 서로 상이한 기준과 절차에 따라 이루어질 수밖에 없다. 이와 같이 임대주택과 분양주택에 대한 법규적용상의 차이로 많은 문제점들이 발생하

고 있다.

특히 혼합단지의 경우에는 혼합단지의 관리업무 특성을 고려한 관리기준 등이 마련되어 있지 않아 업무 추진 시 판단의 기준이 모호한 상태이다. 때문에 근본적으로 주민들이 서로 자기집단에 유리한 방법으로 이끌어가려는 갈등이 발생할 수밖에 없는 여건이다.

이와 같이 임대주택과 분양주택의 관리에 각기 달리 적용되고 있는 법령들을 보완하고 동일한 내용을 구성하는 항목에 대해서는 조문 내용을 통일하여 임대·분양주택 혼합배치에 따른 문제점을 원천적으로 배제할 수 있어야 한다.

현재 임대/분양이 한 단지 내 혹은 한 동내에 혼합되어 배치되어 있는 경우에 관한 규정은 임대주택법 제17조 6항에 유일하게 규정되어 있다. 그 내용은 혼합단지의 경우 임대주택이 아닌 주택, 즉 분양주택의 관리방법을 따라야 한다는 것이다. 그러나 여기서 지칭하는 관리방법이라는 것이 제17조에서 규정하고 있는 관리방식에 국한되는 것인지, 혹은 전반적인 공동주택 관리에 관련된 사항인 것인지도 분명하지 않은 상황이다.

임대주택법 제17조(임대주택의 관리)

⑥제1항의 규정을 적용함에 있어서 임대주택이 아닌 주택과 임대주택이 동일한 건축물 안에 있거나 동일한 주택단지를 구성한 경우에는 임대주택이 아닌 주택의 관리방법에 따라야 한다.

주택법과 임대주택법의  
이원화된 관리 내용

| 구분      | 임대주택법  | 주택법  |
|---------|--|--|
| 관리주체    | ·임대사업자 : 대한주택공사, SH공사<br>·위탁시:주택관리사업자              | ·임주자대표회의<br>·위탁시:주택관리사업자   |
| 입주민대표기구 | ·임차인대표회의<br>·임의적 협의기구                              | ·임주자대표회의<br>·필수적 의결 및 감독기구   |
| 관리비     | ·일반관리비 등 8개 비목외 다른 관리비를 징수할 수 없음                   | ·8개 비목외 업무추진비 등 다른 관리비를 징수할 수 있음   |
| 특별수선충당금 | ·부담주체:임대사업자<br>·적립요율:표준건축비 기준 매월 1.5/10000~4/10000 | ·부담주체:임주자(소유자)<br>·적립요율:승강비 유지비, 난방비, 급탕비 수전유지비 월별 합계금액의 매월 3/100이상~20/100이하 |
| 분쟁조정    | ·임대차분쟁조정위원회구성 및 운영, 분쟁의 조정신청사항 조정의 효력에 대해 구체적으로 규정 | ·분쟁조정위원회를 구성 운영할 수 있다는 일반적 내용만 규정  |

## 항목별 문제점 및 개선방안

이원화된 관리체계에서 주요 문제점 항목으로 지적되고 있는 관리주체, 입주민대표기구, 관리비, 특별수선충당금에 대해서 혼합단지의 특성을 반영할 수 있는 제도적 개선방안을 제안하려 한다.

관리주체에 대한 부분은 다음 절인 ‘혼합단지 관리방식’에서 좀 더 상세히 다루도록 한다.

### 관리주체

#### 현재 제도적 규정

앞서 언급했듯이 혼합단지는 분양주택의 관리방식을 따르도록 되어 있다. 분양주택의 경우에는 입주자 대표회의 또는 입주자대표회의가 선정한 주택관리업자가 관리주체가 되도록 규정되어 있으므로, 혼합단지의 경우에도 분양세대의 입주민대표회의가 선정한 주택관리업자에게 위탁 관리해야 한다.

| 임대주택법  | 주택법  |
|--|--|
| · 임대주택법 제17조(임대주택의 관리)<br><br>⑥제1항의 규정을 적용함에 있어서 임대주택이 아닌 주택과 임대주택이 동일한 건축물 안에 있거나 동일한 주택단지를 구성한 경우에는 임대주택이 아닌 주택의 관리방법에 따라야 한다. | 주택법<br>제43조 (관리주체 등) ①대통령령이 정하는 공동주택을 건설한 사업주체는 입주예정자의 과반수가 입주할 때까지 당해 공동주택을 직접 관리하여야 하며, 입주예정자의 과반수가 입주한 때에는 입주자에게 그 사실을 통지하고 당해 공동주택을 제2항의 규정에 의하여 관리할 것을 요구하여야 한다.<br>②입주자는 제1항의 규정에 해당하는 공동주택을 제4항의 규정에 의하여 자치관리하거나 제53조의 규정에 의한 주택관리업자에게 위탁 관리하여야 한다. |

#### 문제점

혼합단지의 경우 분양주택의 관리방법을 따르도록 되어 있어 분양주택 입주자 대표회의가 관리주체가 되어야 하기 때문에 공사는 일반관리업무에 적극적인 역할을 하기가 어렵고, 임대세대분의 소유자로서의 임대관리만을 별도 시행하여야 한다.

그러나 전기, 난방, 기계설비 등 일반적인 시설의 유지관리업무는 분양주택의 관리주체가 수행하고, 임대료 징수, 임대주택 입주자 관리, 특별수선충당금 적립 등 건물 소유자로서의 관리업무는 임대사업자가 수행함으로써, 관리주체의 이원화에 따른 관리 비효율이 발생하고 있다.

또한 주민관리측면에서 더욱더 세심한 주의가 필요한 임대세대 거주자들에 대한 양질의 서비스가 어려울 가능성이 있다.

**개선방안 : 공기업의 주택관리업 참여 허용**

택지개발사업, 재개발사업, 주거환경개선사업 등 특정 공공목적의 사업에 의해 공급되는 공공아파트의 경우에 한하여 제한적으로 민간아파트 관리에 참여할 수 있도록 하는 방안이 검토될 필요가 있다. 즉 입주자대표회의가 관리주체로 선정할 수 있는 '주택관리업자'의 범주에 공기업이 참여할 수 있도록 제도적으로 권한을 부여할 필요가 있다.

이러한 제도적 개정을 통해 계획의 주체인 공사가 관리업무까지 담당할 수 있다면 혼합단지를 종합적으로 관리하여 입주민의 만족도를 제고할 수 있을 것이다.

| 개정 전  | 개정 후(단서조항 신설)  |
|---|--|
| <p>*주택건설촉진법제39조(주택관리업)<br/>                     ①항 제38조제4항에 해당하는 공동주택의 관리업으로 하고자 하는 자는 도지사에게 특하여야 한다.</p> | <p>·동일<br/>                     다만, 국가, 지방자치단체, 대한주택공사, 또는 지방공사의 경우에는 대통령령이 정하는 방법에 따라 관리할 수 있다.</p> |

**특별수선충당금**

**현재 제도적 규정**

주요시설의 보수, 교체 및 유지관리를 위해 적용하는 특별수선충당금은 임대주택과 분양주택 간에 가장 큰 차이를 드러내는 항목 중 하나이다.

같은 목적의 항목이나 용어도 상이하게 사용되고 있다. 임대주택법에서는 특별수선충당금으로, 주택법에서는 장기수선충당금으로 규정하고 있다. 임대주택의 경우에는 임대주택법 시행령에서 임대아파트 종류에 따라 적립요율을 명확히 규정하고 있는 반면 분양주택의 경우 장기수선충당금의 요율을 관리규약으로 정하게 되어있다.

| 임대주택법   | 주택법   |
|---|---|
| <p>· 임대주택법 제17조의4 (특별수선충당금의 적립등) ①제17조제1항의 규정에 의한 임대주택의 임대사업자는 주요시설의 교체 및 보수에 필요한 특별수선충당금을 적립하여야 한다.</p>  | <p>· 주택법 제51조 (장기수선충당금의 적립) ①관리주체는 장기수선계획에 의하여 공동주택의 주요시설의 교체 및 보수에 필요한 장기수선충당금을 당해 주택의 소유자로부터 징수하여 적립하여야 한다.</p>   |
| <p>임대주택법 시행령 제15조의3 (특별수선충당금의 요율·사용절차등)<br/>                     ③법 제17조의3제3항의 규정에 의한 특별수선충당금은 사용검사후 1년이 경과한 날부터 매월 적립하되, 적립요율은 다음 각 호와 같다.<br/>                     1. 법 제12조제1항 제1호의 임대주택은 건축비의 1만분의 4(50년 임대)<br/>                     2. 법 제12조제1항 제2호의 임대주택은 건축비의 1만분의 3(30년 임대)<br/>                     3. 법 제12조제1항 제3호 및 이 영 제9조제1항 제1호의 임대주택은 건축비의 1만분의 1(10년 임대)</p> | <p>주택법 시행령 제66조 (장기수선충당금의 적립 등) ①법 제51조제3항의 규정에 의한 장기수선충당금의 요율은 당해 공동주택의 공용부분의 내구연한 등을 감안하여 관리규약으로 정하고, 적립금액은 장기수선계획에서 정한다.<br/>                     ②장기수선충당금의 사용은 장기수선계획에 의하되, 그 사용절차는 관리규약으로 정한다.<br/>                     ③장기수선충당금은 당해 공동주택의 사용검사일부터 1년이 경과한 날이 속하는 달부터 매월 적립한다.</p> |
|   | <p>· 주택법 시행규칙 제30조 (장기수선충당금의 적립) 법 제51조제2항의 규정에 의한 공동주택의 주요시설의 범위, 교체·보수시기 및 방법 등에 관한 사항은 별표 5에 의한다.</p>  |

### 문제점

기존 혼합단지 관리에서도 주택의 노후화에 따른 대규모 보수공사를 실시하거나 또는 노후설비를 교체해야하는 경우 임대사업자와 분양 입주자간의 비용분담 문제를 두고 이견 조정이 어려워 문제가 발생하는 것이 중요한 갈등요인 중 하나였다. 보수합의가 지연되면 결국 적기에 수선을 할 수 없게 되어 시설물 관리상의 문제가 발생할 수 있다.

### 개선방안

특별수선충당금의 적립기준, 관리, 사용절차 등에 대한 법규정의 통일이 필요하다. 특별수선충당금 적립기준을 동일하게 정하고 적립금은 관리주체가 통합 관리하도록 한다.

임대주택법의 개정과 함께 장기적으로는 특별수선충당금의 일정부분에 대한 중앙정부의 재정지원도 필요할 것으로 보인다. 임대주택은 공공재의 성격이 강하고 저소득가구가 다수 입주하고 있다는 점에서 적절한 관리를 위해서는 정부차원에서 별도의 공공주택기금을 조성하거나, 또는 각 단지별로 적립하고 있는 장기수선유지비를 기금화하여 pool로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 주택법에서 규정하고 있는 국민주택기금의 운용제한 항목에 국민주택의 관리부분을 추가할 필요가 있다.

#### 주택법

제63조 (국민주택기금의 운용제한) ①국민주택기금은 다음 각 호의 용도 외로는 이를 운용할 수 없다. <개정 2003.12.31, 2005.1.8, 2005.7.13, 2006.5.24>

1. 국민주택의 건설.....

| 개정 전  | 개정 후   |
|---|--|
| <p>임대주택법 시행령 제15조의3<br/>(특별수선충당금의 요율·사용절차등)<br/>③법 제17조의3제3항의 규정에 의한 특별수선충당금은 사용검사후 1년이 경과한 날부터 매월 적립하되, 적립요율은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법 제12조제1항 제1호의 임대주택은 건축비의 1만분의 4(50년 임대)</li> <li>2. 법 제12조제1항 제2호의 임대주택은 건축비의 1만분의 3(30년 임대)</li> <li>3. 법 제12조제1항 제3호 및 이 영 제9조제1항 제1호의 임대주택은 건축비의 1만분의 1(10년 임대)</li> </ol> | <p>4호신설<br/><u>4. 임대주택이 아닌 주택과 임대주택이 동일한 건축물 안에 있거나 동일한 주택단지를 구성할 경우 임대주택이 아닌 주택의 적립요율을 따른다.</u></p> |

현재 제도적 규정

임대주택 거주민들의 권익보호를 위해 임대주택법에서는 임차인대표회의를 구성하고, 임대사업자와 단지관리에 관한 제반사항을 논의할 수 있도록 규정하고 있다. 분양주택의 경우에는 입주민 대표기구로 입주자대표회의를 구성해야하고 관리주체의 선정 및 장기수선충당금의 사용 등 단지관리에 관련한 제반사항을 결정하는 의사결정권을 가지고 있다.

| 임대주택법  | 주택법  |
|--|--|
| 임대주택법<br>제17조의2 (임차인대표회의) ①임대사업자가 대통령령이 정하는 호수 이상의 임대주택을 공급하는 공동주택단지에 입주하는 임차인은 임차인대표회의를 구성할 수 있다.<br>②제1항의 규정에 의한 임차인대표회의는 다음 각 호의 사항에 관하여 임대사업자와 협의할 수 있다. | 주택법시행령<br>제50조 (입주자대표회의의 구성 등) ①법 제43조의 규정에 의하여 입주자대표회의는 동별 세대수에 비례하여 선출된 대표자로 구성한다.<br>제51조 (입주자대표회의의 의결사항 등) ①입주자대표회의는 법 제43조의 규정에 의하여 그 구성원 과반수의 찬성으로 다음 각 호의 사항을 의결한다. |

문제점

분양주택의 입주자 대표회의는 법적인 의결기구이나 임대주택의 임차인대표회의는 임의적 협의기구로서 현안문제 발생 시 협의가 곤란하고 대표기구의 역할 또한 상이하다. 또한 동일 단지 내 임대·분양주택 거주자가 별도의 대표기구와 관리규약을 제정, 운영할 수밖에 없어 관리기준의 일괄적 적용이 불가능한 상태이다.

임대주택 임차인의 관리참여도 2000년대에 들어서야 이루어졌다. 특히 법적으로 필수적 의결 및 감독기구로서 관리비 결정, 관리규약의 제정 및 변경 등에 있어 실질적 권한을 행사할 수 있는 분양아파트의 입주자대표회의를 고려할 때 임대아파트의 임차인대표회의와의 역할규정 및 협력관계는 혼합단지에서 중요한 관리이슈로 대두될 가능성이 높다.

2003년과 2004년 이루어진 SH공사와 주택공사에서의 연구에서도 주민조직의 의결권으로 인한 갈등을 혼합단지의 주된 갈등요인으로 보고 있다. 지금까지의 혼합단지에서는 분양주택은 입주자 대표회의가 있는 반면 임대주택에서는 임차인 대표회의가 거의 조직되어 있지 않고, 있다고 하더라도 의결권이 없는 관계로 활동이 미약함에 따라 공동시설에 대한 관리나 수선, 단지 내 광고수익, 알뜰시장 수익으로 인한 잦은 의견충돌이 발생하는 것으로 조사되었다.



임차인 대표기구가 구성되어 있지 않을 경우에는 임대분양간 갈등이 야기되었을 경우 협의를 할 수 있는 적절한 대표성이 성립되지 않는 문제점도 있다. 단지 구성원의 과반수를 차지하고 단지관리를 위한 관리비도 납부하는 임차인의 권익을 대표할만한 아무런 조치가 취해지지 않는 것은 큰 문제가 아닐 수 없다.

입주민 대표기구의 역할 차이

| 구분    | 분양주택(입주자대표회의)   | 임대주택(임차인대표회의)  |
|-------|---|--|
| 법적 성격 | 의결 및 감독기구   | 임대사업자와 협의기구  |
| 주요 역할 | <ul style="list-style-type: none"> <li>·관리규약의 제정, 개정</li> <li>·관리비 예산, 결산</li> <li>·시설물 보수, 대체 및 개량결정</li> <li>·설비유지, 운영기준 결정</li> <li>·관리방법 및 업체 선정 제안</li> <li>·자치관리기구 직원 임명</li> <li>·관리주체 업무감사</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>·관리규약 제정, 개정</li> <li>·관리비, 공용부부, 부대시설 등의 유지보수 및 하자관리에 관하여 임대사업자와 협의</li> </ul> |
| 비 용   | ·업무추진비 지급 가능  | ·법정 관리비 외 징수 불가  |

개선방안

현재 제도상으로는 임차인 대표회의가 구성된다 하더라도 임차인들의 경우 입주자 대표회의의 참여가 원천적으로 불가능하기 때문에 모든 입주민들을 위한 실질적인 대표기구가 구성될 수 있도록 관련 규정의 개정이 필요하다.

입주자 대표기구에 임차인들이 참여할 수 있도록 관련규정을 보완하고, 임차인들이 입주자 대표회의에 참여하게 될 경우 임차인에게도 입주자 대표회의 운영비를 부과할 수 있도록 하는 근거조항 마련도 필요하다.

| 개정 전  | 개정 후(단서조항 신설)   |
|---|---|
| <p>주택법시행령 제50조 (입주자대표회의의 구성 등) ③동별 대표자는 동별 대표자 선출공고일 현재 당해 공동주택단지안에서 주민등록을 마친 후 6월 이상 거주하고 있는 입주자 중에서 선출하여야 한다.</p> | <p>제50조 (입주자대표회의의 구성 등) ③ 동일. <u>다만 임대주택이 동일한 건축물 안에 있거나 동일한 주택단지를 구성한 경우에는 6월 이상 거주하고 있는 임차인도 동별 대표자가 될 수 있으며, 이 경우에는 임대주택법상 임차인 대표기구에 관한 규정을 적용하지 아니한다.</u></p> |

현재 제도적 규정

임대주택과 분양주택 모두 관리비는 8개 항목으로 구성되어 있으나 임대주택의 경우 이 8개 비목 외 어떠한 명목으로도 관리비 징수가 불가능하도록 되어있으나, 분양주택의 경우 이러한 제한규정이 없다. 분양주택의 경우 입주자가 납부하는 사용료 항목의 경우에 임대·분양아파트의 공통사항 6개 항목 이외에도 건물전체대상 보험료와 입주자 대표회의의 운영비를 포함하고 있다.

| 임대주택법  | 주택법   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 임대주택법시행규칙 제7조 (관리비등) ①법 제17조제5항의 규정에 의한 관리비는 다음 각 호의 비목의 월별 금액의 합계액으로 하고 그 구성 내역은 별표 2와 같으며, 관리비의 세대별 부담액 산정방법은 사용자 부담 및 공평한 부담의 원칙에 따라야 한다.</li> <li>1. 일반관리비</li> <li>2. 청소비</li> <li>3. 경비비</li> <li>4. 소독비</li> <li>5. 승강기유지비</li> <li>6. 난방비</li> <li>7. 급탕비</li> <li>8. 수선유지비</li> <li>②임대사업자는 제1항 각호의 관리비 외에 어떠한 명목으로도 관리비를 징수할 수 없다.</li> <li>③임대사업자는 임차인이 납부하는 다음 각 호의 사용료 등을 임차인을 대행하여 징수권자에게 납부할 수 있다.</li> <li>1. 전기료(공동으로 사용되는 시설의 전기료를 포함한다)</li> <li>2. 수도료(공동으로 사용하는 수도료를 포함한다)</li> <li>3. 가스사용료</li> <li>4. 지역난방방식인 공동주택의 난방비와 급탕비</li> <li>5. 정화조오물수수료</li> <li>6. 생활폐기물수수료</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택법 시행령 제58조 (관리비등) ①법 제45조의 규정에 의한 관리비는 다음 각 호의 비목의 월별금액의 합계액으로 하며, 비목별 세부내역은 별표 5와 같다.</li> <li>1. 일반관리비</li> <li>2. 청소비</li> <li>3. 경비비</li> <li>4. 소독비</li> <li>5. 승강기유지비</li> <li>6. 난방비</li> <li>7. 급탕비</li> <li>8. 수선유지비</li> <li>③관리주체는 입주자등이 납부하는 다음 각 호의 사용료 등을 입주자등을 대행하여 그 사용료 등을 받을 자에게 납부할 수 있다.</li> <li>1. 전기료(공동으로 사용되는 시설의 전기료를 포함한다)</li> <li>2. 수도료(공동으로 사용하는 수도료를 포함한다)</li> <li>3. 가스사용료</li> <li>4. 지역난방 방식인 공동주택의 난방비와 급탕비</li> <li>5. 정화조오물수수료</li> <li>6. 생활폐기물수수료</li> <li>7. 공동주택단지안의 건물 전체를 대상으로 하는 보험료</li> <li>8. 입주자대표회의의 운영비</li> </ul> |

문제점

임대주택에 있어서는 8개비목 이외에 어떠한 명목으로도 관리비를 징수할 수 없도록 규정하고 있으나 분양주택의 경우에는 입주자 대표회의 운영비 등을 징수할 수 있도록 되어 있다. 혼합단지의 경우 공통관리비에서 임대주택단지에 대해서는 원래 부과되지 않는 대표기구 업무추진비 지급을 요구하고 있으나, 이에 대한 임대단지 거주자들의 반발이 크다.

또한 관리비 항목에 포함되어 있는 수선유지비는 적용비율이 상이하여 비용부담의 형평성 문제가 발생할 수 있다.

### 개선방안

임대세대의 대표도 입주자 대표회의의 구성원 자격을 부여하고, 입주자대표회의에 임차인 대표가 참여하는 경우 임대세대의 관리비 항목에도 입주자대표회의 운영비를 징수할 수 있도록 한다.

임대주택법의 개정을 통해 혼합단지내 임대주택의 경우에는 8개 항목외 다른 항목의 관리비 징수가 가능하도록 하는 제도적 기반을 만들고, 실제 관리비 항목 등은 임대세대와 분양세대 대표가 모두 참여하는 입주자대표회의에서 협의된 항목을 아파트 관리규약에 담도록 한다.

| 개정 전   | 개정 후(단서조항 신설)   |
|--|---|
| 임대주택법시행규칙<br>②임대사업자는 제1항 각호의 관리비 외에 어떠한 명목으로도 관리비를 징수할 수 없다. | <u>삭제</u>   |
| ③임대사업자는 임차인이 납부하는 다음 각 호의 사용료 등을 임차인을 대행하여 징수권자에게 납부할 수 있다.  | ③임대사업자는 임차인이 납부하는 다음 각 호의 사용료 등을 임차인을 대행하여 징수권자에게 납부할 수 있다.<br><u>7. 입주자대표회의 운영비</u><br><u>다만 임대주택이 아닌 주택과 임대주택이 동일한 건축물 안에 있거나 동일한 주택단지를 구성하여 임차인이 입주자대표회의의 구성원이 되는 경우에 한한다.</u> |

### 3. 혼합단지 관리방식

#### 관리방식의 현황과 문제점

앞에서 본 것처럼 현행 법제도상\* 임대와 분양주택이 혼재된 경우 임대주택이 아닌 주택의 관리방법을 따르도록 되어 있어 여러 관리상 문제가 발생하고 있다.

같은 단지 내에서는 난방, 전기, 기계설비 및 관리실 등 관리시설체계가 통합되어 있어 임대주택만의 직영관리가 불가능하기 때문에 SH공사 또한 관리를 맡고 있는 혼합단지내 임대아파트의 관리를 분양주택의 관리주체에게 위탁관리하고 있다. 그러나 전반적 시설관리업무는 위탁할 수 있으나 임대사업자 고유의 업무는 공사가 직접 수행할 수밖에 없어 업무 이원화로 인한 문제를 초래하고 있다.

2004년 주택공사에서 실시한 혼합단지 관리에 대한 관리자 의견에서도 관리주체와 임대주택 소유주체인 공사와의 관계에서 공공시설에 대한 수선유지를 위한 행정처리가 복잡해서 즉각적인 조치를 취하기 어렵다는 점을 주요 어려움의 하나로 들고 있다. 또한 혼합단지에서는 입주자간의 공동시설 사용을 둘러싼 갈등, 관리비체계에 따른 거주자간의 불만 등이 관리의 어려움으로 작용하고 있어, 혼합단지 관리자들의 대부분은 혼합단지를 반대하는 것으로 조사되었다.

이러한 혼합을 반대하는 관리자들 중에서는 혼합단지를 위한 관리규약개선과 임대주택 규모 확대, 거주자들의 인식전환이 전제된다면 혼합단지가 바람직하다는 의견도 제시하였다.

반면 비혼합단지 관리자들은 임대주택유형에 상관없이 혼합단지가 필요하다는 의견이 많았다. 이들의 경우 분리된 임대주택단지에서 발생하는 반사회적 행위와 단지슬럼화의 경험 때문인 것으로 보인다. 이들 독립된 임대단지 관리자들도 역시 임대주택의 규모 확대와 평형 다양화가 필요하며, 임대와 분양이 구분되지 않도록 동일한 환경으로 공급하여야 하며, 입주 후 비영리단체의 지원에 의한 사회프로그램 개발을 통해 입주자 의식개선이 이루어질 필요가 있고, 무엇보다도 혼합단지를 위한 관리체계가 마련되어야 한다는 의견을 제시하였다.

#### 혼합단지 관리방식의 대안

##### 직영관리

현재 택지개발사업지구의 임대아파트 단지를 관리하는 방식과 같이 공사가 직접 관리주체가 되는 방식이다. 물론 이를 위해서는 제도적 개정이 선행되어야 한다.

임대사업자이며 사업시행주체인 공사가 직접 혼합단지를 관리할 경우 분양, 임대

\* · 임대주택법

제17조(임대주택의 관리)

⑥제1항의 규정을

적용함에 있어서

임대주택이 아닌 주택과

임대주택이 동일한 건축물

안에 있거나 동일한

주택단지를 구성한

경우에는 임대주택이 아닌

주택의 관리방법에 따라야

한다.

간 관리주체가 동일하여 책임 있게 관리업무 수행이 가능하고, 관리 투명성 확보 및 신속한 민원처리, 입주민에 대한 복지서비스가 확대될 수 있는 장점이 있다. 반면 관리원 노조결성 등으로 노사문제가 발생할 우려가 있는 단점도 있다.

또한 공사의 주택관리분야의 전문성이 문제가 될 수 있다. 현재 공사의 주택관리 팀은 고유한 업무영역을 형성하고 있는 것이 아니라 여타 부서와 인사교류가 수시로 이루어지는 형태이고, 주택관리가 전문적 영역으로 형성되지 못하고 있는 것이 현실이다.

공사가 혼합단지의 관리주체가 되어 임대세대 뿐만 아니라 분양세대를 관리하기 위해서는 공동주택관리의 전문성을 강화하기 위한 노력이 필요하다.

| 장점   | 단점   |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 민간위탁이나 계약제 임명에 비해 상대적으로 공공성 확보가 용이</li> <li>· 공사가 직접 관리업무를 처리하므로 인접 사업 분야와 연계하여 종합적인 판단아래 사업 수행 가능</li> <li>· 다양하고 급변하는 고객들의 행정서비스에 대한 요구 반영 가능</li> <li>· 사업과 관리요원에 대한 직접 통제가 가능</li> <li>· 시설물 유지관리 상태 향상, 장기유지 가능</li> <li>· 지속적이고 안정적인 서비스 공급 가능</li> <li>· 민원에 대한 즉각 대처 가능</li> <li>· 관리주체가 동일하여 책임 있게 관리업무 수행 가능</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 관리비용 증대 가능성(인건비 상승, 연공서열형 급여체제)</li> <li>· 지방자치단체, 공사의 상황에 따라 영향을 받아 자주적이고 탄력적인 조직운영에 장애</li> <li>· 잦은 인사이동으로 전문성과 지속성 확보 어려움</li> <li>· 관리소장의 잦은 교체로 책임경영의식 희박</li> <li>· 공사와 관리원 조직 간에 노사문제 발생 가능성</li> <li>· 관리계약이 성사되면 자동적으로 갱신이 되어 경쟁을 제한</li> </ul> |

공동주택 관리 분야의 전문성 강화 문제는 혼합단지의 관리문제뿐만 아니라 공사의 아파트 관리기능 전반에 관한 문제라고 볼 수 있다. 2003년 임대주택 10만호 건설계획에 의거해 향후 임대주택의 관리물량이 급격히 증가할 것으로 예상되고, 최근 주택정책의 동향으로 볼 때, 장기 전세와 같은 다양한 형태의 임대주택 공급이 지속될 것으로 예상된다. 이에 따라 요구되는 관리서비스의 질도 높아져가고 있으므로 전문성을 강화할 수 있는 방향 모색이 필요한 시점이다.

유사한 사업형태를 지닌 주택공사 역시 이러한 이유로 관리업무를 별도로 수행하는 주택관리공단을 설립한 바 있다. 그러나 지방정부가 전액 출연하여 특별법에 의해 설립하는 별도의 공법인을 설립하고, SH공사 업무 중에서 주택관리업무만을 분리하여 주택관리공단을 설립하는 것도 어려운 실정이다. (SH공사, 2003)

별도의 공단설립의 대안으로 제시될 수 있는 것이 집단에너지사업단과 같은 사업단의 형태를 들 수 있다. 별도의 특수 사업조직의 형태로 운영하여 본사와 분리된 별도의 조직 및 인사관리를 시행함으로써, 사업회계의 독립성과 전문성을 강화할 수 있는 방안이다. 이를 통해 본사는 택지개발 및 주택건설 사업에 전념하고 주택관리사업단에서 주택관리, 시설관리, 임대료 징수 등 주택관리관련 일체의 업무를 전담하도록 하는 방안을 고려해볼 수 있다.

## 위탁관리

현재의 재개발 및 주거환경개선사업 단지 중 혼합단지를 관리하고 있는 방식을 그대로 적용하는 방식이다. 임대사업자 업무는 공사본사가 직접 수행하고 주요시설 관리업무만을 위탁하는 경우이다.

일반적으로 설명되는 위탁관리의 장점은 관리전문업체와의 계약으로 관리서비스의 질을 높일 수 있는 가능성이 있으며, 공사 측에서 부담해야할 인건비 등 관리비용의 절감 효과를 볼 수 있다는 것이다.

그러나 현재 민간주택관리업체의 대부분은 법정최소자본금 2억 원 정도의 영세업체가 주류를 이루고 있으며, 관리주택 호수가 5천호 미만인 업체가 전체의 70%를 상회하는 등 주택관리의 전문성이 높지 않은 것이 현실이다. 업체 간 과당 경쟁으로 평당 위탁관리 수수료가 2003년 현재 20 ~ 30원 수준으로 1991년의 50원 수준에도 미치지 못하고 있어, 위탁관리를 통해 관리서비스의 질을 높인다는 것은 상당히 어렵다는 것을 알 수 있다. (2003, SH공사)

공동주택 관리 기구에 대한 입주자들의 만족도를 묻는 최근의 설문조사 결과 위탁관리방식에 대해서는 56.3%가 불만족하다고 응답한데 비해, 사업주체에 의한 관리는 37.5%가 불만족하다고 응답했다. (서울특별시, '주택재개발 임대주택 실태 분석 및 제도개선', 1998)

또한 임대사업자업무와 일반관리업무가 이원화되어 입주민의 불편을 초래할 수 있고, 임대사업자 업무를 본사에서 직접 처리해야함에 따라 본사업무량이 증가하는 단점도 있다.

특히 지금까지의 혼합단지에서는 임대세대가 소수이며 분양세대가 다수를 차지하는 형태의 혼합단지이지만 앞으로 관리에 들어가야 할 혼합단지는 임대세대가 절반 혹은 그 이상을 차지하는 혼합단지들이다.

현재의 체계 그대로 간다고 하면 위탁관리업체도 공사가 주도적으로 선정할 수 있는 것이 아니라 분양주민에 의해 결정된 관리업체에게 관리권을 위탁할 수밖에 없어 문제가 된다.

| 장점   | 단점  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 전문관리업체와의 계약으로 관리서비스의 질을 높일 수 있는 가능성</li> <li>· 직영관리에 비해 상대적으로 경비가 적게 들고 관리비가 안정적임.</li> <li>· 전문기술을 가진 인력이 필요에 따라 고용될 수 있음.</li> <li>· 노사문제에 대한 어려움을 해소할 수 있음.</li> <li>· 시간에 따른 조직규모의 팽창을 방지할 수 있음.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 신뢰할 수 없는 관리업자를 만날 경우의 문제</li> <li>· 관리업자가 서비스 질을 감소시키는 비용절약 방식을 선택할 가능성이 있음.</li> <li>· 계약을 둘러싼 부정행위 우려</li> <li>· 서비스제공이 회사의 부도 등 경영 상태에 의해 중단될 수 있음</li> </ul> |

특히 임대아파트의 특성과 관련하여 민간업체에 많은 부분 위탁했을 때 발생할 수 있는 문제를 고려해볼 필요가 있다. 임대아파트의 입주자 특성 측면에서 봤을 때, 국민임대주택의 경우 평형의 다양화에 따라 계층의 혼합이 어느 정도 이루어졌으나, 여전히 사회적으로 보호받아야 할 사회보장계층들이 다수 입주하고 있다. 따라서 주거 복지적 접근이 단지관리에서 가장 우선시되어야 할 부분인데, 민간관리업체가 입주민 입주, 퇴거관리, 불법전매, 전대 방지, 공가세대관리, 생활보호대상자 관리 등 임대사업의 공익적 기능 수행을 제대로 감당할 수 있을 지 의문이다.

### 혼합단지 관리방식 결정시 고려사항

현재 계획되고 있는 발산, 장지, 강일지구 등은 분양과 임대의 비율이 거의 1 : 1에 달하고 있어 단순히 분양단지 관리주체에게 임대세대의 관리를 맡기기도 어려운 상황이며, 특히 최근의 주택시장 안정을 위해 서울시가 도입하고자하는 전세형 임대 등의 형태로 현재 분양물량으로 잡혀있는 세대수의 상당부분도 임대세대로 전환될 가능성이 있어 관리방식 결정에 있어 더욱 신중을 기할 필요가 있다.

이 외에도 혼합단지 관리방식은 분양세대 위주로 규정되어 있는 임대주택법의 개정여부와 공사가 진행하고 있는 권역별 통합관리시스템과의 관계, 그리고 법규 개정이 되어 공사가 직영할 수 있는 제도가 갖추어졌을 때의 인력배치 및 구성의 문제 등을 다각도로 검토할 필요가 있다.

또한 SH공사가 가지는 공기업의 사회적 역할에 대한 고려도 필요하다. SH공사는 임대수익을 극대화하기 위한 경영조직이 아니라 사회적 약자들을 위한 공공적 기능을 수행한다는 점에서 접근할 필요가 있다.

이러한 점을 고려하여 각각의 관리방식의 장점은 극대화하고 단점은 최소화할 수 있는 방향 수립이 필요하다. 즉 공공성은 극대화하면서도 주택관리의 전문성을 강화할 수 있고, 관리비용은 저감할 수 있는 방향의 추구가 필요하다.

### 혼합단지 관리방식의 결정

이와 같은 점을 고려하여 다음과 같은 관리방식의 대안을 고려해볼 수 있다.

#### 대안 1. SH공사가 분양세대를 포함해 혼합단지를 직영관리하는 방안

혼합단지 관리의 공공성을 고려하였을 때 SH공사가 직영관리 하는 것이 가장 이상적인 방향이라고 할 수 있다. 그러나 이는 주택공급을 담당하고 있는 지방공사 등이 주택관리업무에 참여할 수 있도록 하는 제도 개정 이후 가능한 방식이다.

주택단지의 건립주체인 SH공사가 같은 단지 내에 위치한 임대주택과 분양주택의

관리주체가 되어 통합 관리하는 방안이다. 관리비 및 특별수선충당금 또한 관리주체인 SH공사가 통합 관리한다.

직영관리를 한 다해도 임대사업자로서의 핵심적 업무와 주택관리의 핵심적 관리업무의 경우에는 공공성 유지를 위해 직영으로, 청소, 경비, 소독 등 일반적 단순 반복 업무의 경우에는 민간에 위탁해 업무의 효율성을 높이도록 한다.

## 대안 2. SH공사가 건물주 자격으로 입주자 대표회의에 참여

공기업 등이 주택관리에 직접적으로 참여할 수 있는 제도적 기틀이 마련되지 못했다면 입주자 대표회의에서 선정한 주택관리업체에 위탁 관리하되 위탁관리시 발생할 수 있는 문제점을 최소화하는 관리방안 수립이 필요하다.

가장 큰 문제는 임대아파트 주민들의 의견을 반영할 통로가 부족하다는 것이다. 따라서 SH공사가 임대주택의 임차인으로부터 권한을 위임받아 임차인 세대수 지분에 해당되는 입주자 대표권한을 행사하는 방식으로 관리에 참여할 필요가 있다.

각 단지는 위탁 관리하되, 사업지구 단위로 통합관리사무소를 설치하여 운영할 필요가 있다. 현재의 통합관리사무소보다는 대상권역을 축소하여 각 지구별로, 예를 들어 은평뉴타운 통합관리사무소, 장지지구 통합관리사무소 등의 형태로 운영할 필요가 있다. 이들 사업지구별 사무소에서 임대사업자의 업무를 관리하고 각 단지의 민간 관리주체를 관리 감독하는 업무를 수행하도록 한다.

또한 임대세대가 다수 위치한 단지의 특성상 단지관리에 있어 공공적 성격을 관리업체에게 반드시 교육시키고 원하는 서비스에 대한 명확한 내용을 계약사항에 명문화하고 계약조건 준수에 대한 엄격한 관리감독이 필요하다.

## 대안 3. 혼합단지 관리 시범단지 지정

동시에 관리에 들어가는 몇 개의 단지를 혼합단지 관리방식 시범단지로 지정하고 몇 가지 관리대안을 시험적으로 적용해보는 방안이다.

- A 단지 : 직영관리, B 단지 : 위탁관리

### ‘혼합단지 관리규약’ 표준안 제정 필요

직영관리 혹은 위탁관리라는 혼합단지 관리방식에 상관없이 혼합단지 관리를 위한 주민간 약속이라고 할 수 있는 아파트 관리규약은 혼합단지의 특성을 반영하여 기존의 아파트 관리규약과는 다른 형태로 제정될 필요가 있다.

앞으로 관리에 들어갈 혼합단지들은 임대세대가 소수가 아니기 때문에 혼합단지에서 분양세대와 임대세대의 권익을 모두 보호하고, 서로간의 역할과 존재를 인정하기 위해서는 문서화된 약속이 필요하다.



실질적인 단지관리단계에서 현실적으로 이러한 상황을 반영할 수 있는 방안은 실제 공동주택 관리규약을 통해 현실적으로 필요한 사항을 반영하고, 단지 자치적으로 이를 실천해가는 방안이라고 볼 수 있다.

이런 측면에서 계획적 혼합단지를 선도적으로 이끌고 있는 SH공사에서 이의 관리를 위한 '(가칭)혼합단지 관리규약 표준안'을 만들어 향후 관리에 들어가는 혼합단지 관리과정에 활용하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다.

일반 주거지 관리에 있어 주민과 행정의 역할과 기능을 서로 약속하는 형태의 주민협정이 건축법에 도입이 논의되는 것처럼 '혼합단지 관리규약'이 분양세대, 임대세대, 관리주체, SH공공간 의무와 권리이행, 협의과정 등을 규정하는 주민협정과 같은 역할을 하도록 할 필요가 있다.

### 주요내용

- 입주자대표회의의 구성
- 임차인대표회의의 참가범위, 역할부여
- 관리비 징수항목
- 특별수선충당금 적립 기준 및 관리방식
- 주민협의기구 구성 및 운영방식

## 4. 혼합단지 관리의 기본방향 설정

### 관리기조의 변화 필요

기존 혼합단지 관리과정에서 나타나는 문제들 중 가장 큰 문제는 주민들이 생활하면서 나타나는 갈등문제였다. 이러한 갈등은 앞서 살펴본 봐와 같이 혼합단지를 효과적으로 관리하기 위한 제도적 기반이 정립되어 있지 않아 야기되는 바도 크지만, 기본적으로 주민들의 인식 속에 서로 다른 소득계층에 대한 이질감과 임대아파트에 대한 편견이 존재하기 때문이기도 하다.

따라서 social mix 개념을 발전적으로 구현하기 위해서는 단순한 시설물유지와 관리차원을 넘어서 입주주민들이 서로 공동체 의식을 가지고 함께 살아가는 동네를 가꾸어 가겠다는 살기 좋은 마을 가꾸기 차원의 관리개념이 필요하다.

이를 위해서는 아파트 관리를 담당하고 있는 관리주체의 의식도 변해야 하며, 거주자들의 참여태도 또한 변화될 필요가 있다. 이러한 문제는 사실 혼합단지에만 국한된 개념은 아니며, 전반적 공동주택 관리에 있어서도 주요한 이슈로 제기되고 있는 부분이다.

### 임대주택 관리방향 개선에 대한 다양한 제언들

공동주택관리와 관련한 주요 사회적 이슈는 시대에 따라 그 내용을 달리한다. 1970년대부터 1990년대 중반까지는 주로 와우아파트 붕괴(1970), 상계/목동 아파트 하자(1988) 등과 같은 사건과 더불어 공동주택의 물리적 유지관리분야가 주된 이슈였다고 할 수 있다. 1998년 말부터 1999년 초까지 진행된 경찰청의 공동주택 관리비 비리수사는 운영관리에 대한 문제인식을 새롭게 하는 계기가 되었다. 운영관리에 있어서 절차의 투명성과 건전성 등에 대해 이 시기 집중적으로 논의되다가, 1990년대 후반부터는 시민단체가 주도가 되어 공동생활규범을 정착시키기 위한 '아파트공동체운동'이 전국적으로 활발하게 진행되고 있고, 주민회합과 커뮤니티 복원을 도모하는 사회운동으로 중요성을 인정받고 있다.(장영희, 2001)

이러한 사회적 관심을 반영하여 여러 다양한 연구에서도 임대주택 관리업무의 성격변화를 주장하고 있다. 그 핵심은 공동주택 관리라는 것이 단순한 시설물관리차원을 넘어 사회 복지적 차원, 공동생활 문화차원으로 확대되어야 한다는 것이다. 특히 임대주택과 관련하여서는 공공임대주택의 대폭적 증가가 예상되므로 관리운영주체의 관리방식 개선과 주거복지향상을 위한 입주민의 관리참여 확대에 초점이 맞추어져 있다.

구체적으로는 사회복지차원의 관리모델 도입, 관리주체와 입주민, 민간단체가 주

민참여 확대를 위한 다양한 참여구조를 논의하고, 합의사항을 중심으로 주민참여 계획을 수립할 필요가 있다고 제안하고 있다. (국토연구원, 2004)

그러나 우리공사의 아파트 관리업무는 여전히 물리적 시설유지 관리차원에 집중되어 있는 문제가 있다.

### 공동주택 관리부문에 대한 정책비중 확대 필요

기본적으로 주택관리는 주택건설의 하위분야가 아니라 주택정책의 중심과제로 인식할 필요가 있다. 우리 공사에서도 주택관리분야에 대한 관심확대가 필요하다. 정부의 공공임대주택과 관련된 법적, 제도적 조치들 또한 주택의 공급확대에만 초점이 맞추어져 있고 정부의 지원 또한 건설 및 공급에 국한되고 있어 관리부문에 대한 재정지원은 일부 관리비용에 대한 지원을 제외하고는 전무한 실정이다.

이와 같이 혼합단지 관리의 경험, 그리고 최근의 공동주택 관리와 관련한 다양한 의견들을 검토하여 다음과 같은 크게 두 가지 측면에서 혼합단지 관리의 기본방향을 설정하였다.

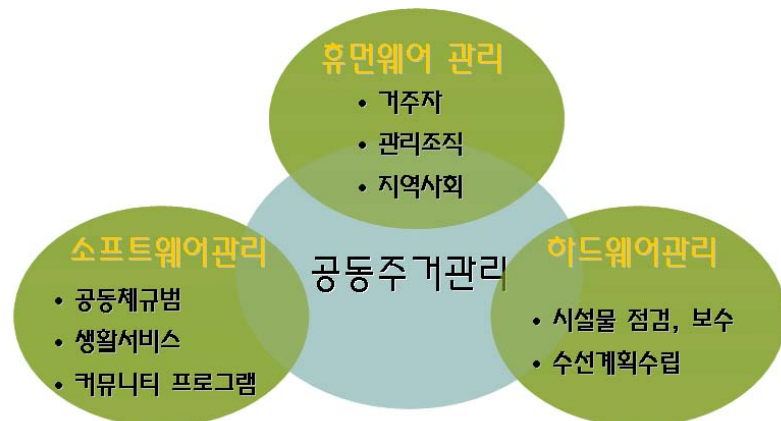
### 방향 1. 공동주택관리에서 공동주거관리 개념으로 전환 :

#### Poor Management에 대한 대응

임대·분양주택의 혼합배치에 의한 사회적 융화(social mix) 개념을 발전적으로 구현하고 입주민 공동체 활성화 등을 통하여 살기 좋은 마을을 만들기 위해서는 단순한 시설물유지와 관리차원을 넘어서는 관리방법의 모색이 필요하다. 이를 위해 공동주택관리를 단순한 시설물관리차원으로 보는 것이 아니라 여러 사람들이 함께 살아가는 주거지를 관리하는 차원의 공동주거관리의 개념으로 볼 필요가 있다.

공동주거관리의 개념은 크게 휴먼웨어 관리, 소프트웨어관리, 하드웨어관리로 나누어 볼 수 있다.

공동주거관리의 개념



휴먼웨어 관리는 공동주택관리와 관련된 다양한 이해당사자들의 요구를 수용하고 관계를 설정하는 것이라 할 수 있다. 이를 위해서는 주택단지를 단순히 기술적 관리업무를 수행해야할 시설물로 보지 않고 새로운 주거공동체로 보는 자세가 기본적으로 필요하다. 주로 거주자들의 요구와 희망사항을 파악하여 해결하고, 공동생활에 참여하고 협동하도록 유도하며, 관리자와 입주자와의 관계를 조정해가며, 입주자 상호간 관계도 조정해나가는 것이 주요 역할이라 할 수 있다. - 소프트웨어 관리는 관리규약, 생활서비스, 커뮤니티 프로그램 등의 개발 및 관리에 관한 업무라 할 수 있다. 다양한 활동 유도를 통해 사회문화적 환경 조성을 지원하고, 입주민의 거주생활가치를 향상시키는데 그 목적이 있다.

하드웨어 관리는 현재까지 주택관리업무의 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로, 주택 및 시설물의 물리적, 기술적 측면의 관리를 말한다. 공동주택의 각 시설 및 공간이 제 기능을 발휘할 수 있도록 하는 유지관리활동을 말한다. 이와 연관된 활동으로는 관리비 징수, 특별수선충당금의 징수 및 적립, 장기수선계획의 수립 등을 들 수 있다. 이러한 시설물 유지관리는 직접적으로는 입주민의 재산 가치를 보전하고 간접적으로는 주택의 수명연장을 통한 사회적 비용감소가 목표가 될 수 있다.

이러한 세 부문의 관리에 기본이 되는 것은 투명하고 합리적인 관리행정의 기반 구축이다. 입주자대표회의의 건전성과 아파트 관리비와 관련된 각종 회계업무의 투명성이 기본적으로 바탕이 될 때 주민들의 관리주체에 대한 신뢰가 형성될 것이다.

공동주거관리개념을 정착시키기 위해 실천할 수 있는 몇 가지 전략들을 제안한다.

### **관리업무의 공익성에 대한 지속적 교육 및 지원 필요**

공동주택 관리문화 변화를 위해서는 관리주체의 인식변화가 가장 선행될 필요가 있다. 공동주택단지 내 커뮤니티가 활성화되기 위해서는 관리에 대한 적극적 마인드가 필요하다.

주민들의 주인의식과 공공의식 결여로 인한 자발적 참여부족문제를 보완하여 공공재로 인식되어야 할 공동주택의 주거환경을 유지하고 커뮤니티 활성화를 위해서는 공익차원에서 리더역할을 담당할 수 있는 공적 전문관리주체의 역할이 필요하다. 공동주택의 시설이나 환경은 단지 내 주민들이 함께 향유해야 할 공공재인 동시에 사회재이다. 따라서 공익적 관점에서 관리문화를 정착하고 나아가 지역사회발전을 이루어갈 주도세력이 필요하다.

단지관리의 코디네이터로서 각 단지의 관리사무소가 역할을 할 수 있도록, 전체적 책임을 지고 있는 SH공사에서는 관리자를 대상으로 하는 체계적이고 정기적인 교육이 필요하다.

또한 주민들로부터 신뢰받는 관리사무소 운영을 위해서는 투명하고 공개적인 관리행정이 기본이 되어야 한다. 이를 위해 관리비 집행내역 등을 포함한 관리행정 전반을 공개하고, 주민대표기구와 정기적인 협의자리를 마련하는 한편 그 협의내용도 아파트 홈페이지 등을 통해 공개하도록 한다.

최근 임대주택 관리사무소 소장도 주택관리사를 임명하도록 주택법이 개정됨으로써 공동주택 관리의 전문성을 향상시킬 수 있는 계기가 될 것으로 기대된다.

**주택법시행령**

제72조 (관리사무소장의 배치) 법 제55조제1항의 규정에 의하여 주택관리업자·입주자대표회의(자치관리의 경우에 한한다)또는 임대사업자(「임대주택법」 제2조제4호의 규정에 의한 임대사업자를 말한다)는 다음 각 호의 구분에 따라 주택관리사 등을 관리사무소장으로 배치하여야 한다. 이 경우 관리사무소장의 보조자로서 주택관리사 등을 배치할 수 있다. <개정 2006.2.24>

1. 500세대 미만의 공동주택 : 주택관리사 또는 주택관리사보
2. 500세대 이상의 공동주택 : 주택관리사

또한 단지관리의 평가시 이러한 생활관리부문과 공동체 활성화 부문 등을 평가항목에 포함하여 지속적으로 동기부여를 할 필요가 있다.

※ 참고자료  
아파트관리우수단지  
평가부문 및 평가항목 예시

| 평가부문   | 평가항목          | 평가내용                     |
|--------|---------------|--------------------------|
| 유지관리   | 노후시설관리        | 장기수선계획의 적정성, 특충금의 적립비율   |
|        | 안전관리          | 교통안전, 놀이터 안전, 위험시설물 관리   |
|        | 에너지절약         | 공용공간에 고효율, 센서 등 설치여부     |
|        | 조경관리          | 휴게시설, 수목관리 등             |
|        | 기타 우수사례       | 유지관리 우수사례                |
| 운영관리   | 관리비           | 관리비 산출근거 및 공개, 적립성통장의 명의 |
|        | 회계 관리         | 회계감사, 계약절차, 업무추진비의 공개    |
|        | 입주자대표회의       | 선거절차, 회의운영의 충실성과 투명성     |
|        | 관리주체          | 근로조건, 민원처리, 문서관리, 방범예방관리 |
|        | 관리규약          | 관리규약의 적정성 및 세부규칙 유무      |
|        | 기타 우수사례       | 운영관리 우수사례                |
| 생활관리   | 아파트기초질서확립활동   | 아파트기초생활문화 확립활동           |
|        | 여가 및 편익증진     | 주민강좌프로그램과 기타 편익증진 활동     |
|        | 주민화합 및 사회봉사활동 | 주민화합행사와 사회봉사활동           |
| 입주자인지도 | 입주자인지수준 조사    | 입주민인지수준                  |

자료 : 아파트관리 평가모델  
구축방안, 서울시정개발연구원,  
2001

## 방향 2. 입주민을 관리의 대상에서 단지관리의 파트너로 전환:

### Poor Tenants에 대한 대응

공동주택관리는 하드웨어관리는 물론 소프트웨어 관리까지 넓은 범위를 전문적으로 잘 조정하고 운영하는 코디네이터로서의 자질을 갖춘 전문적 관리자와 함께 거주자들이 스스로 공동체 규범을 지키고 참여하는 자세가 필요하다. 이를 위해서는 주민들의 공동체 의식제고를 위한 다양한 프로그램 개발과 운영도 필요하다.

혼합단지가 진정한 주거 공동체로서 기능하기 위해서는 단지관리자의 인식뿐만 아니라 거주민들의 인식변화도 필요하다. 거주자 스스로 공동체 규범을 지키고 단지관리에 참여할 수 있는 자세가 만들어질 필요가 있다.

주민들의 다양한 커뮤니티 활동 등을 통해 공동체 의식이 고양되고 주민 커뮤니티가 활성화되어 주민들의 정주의식이 향상되고 단지관리에 자발적 참여가 이루어진다면 단지관리상태가 개선될 뿐만 아니라 이를 통해 수선유지비도 감소되는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

### 입주민 역량강화 프로그램 필요

그러나 현실적으로 우리의 주민의식이 단지관리에 자발적으로 참여할 수 있을 정도는 아니다. 따라서 아파트 거주민의 참여의식을 고양하고 공동주택관리에 관한 기본적인 사항에 대한 정보를 제공해 줄 수 있는 교육 프로그램도 필요하다. 이를 통해 공동주택에 거주하는 주민들에 의한 자율적인 주거관리 풍토를 지원하는 시스템을 만들어 관리의식을 증진시키고 참여를 유도하는 방안이 모색되어야 한다.

단지주민들을 대상으로 하는 ‘아파트 주민학교’ 등을 운영하여 아파트 관리에 있어 주민들의 참여활동 등을 소개하고 참여의 필요성과 가능성에 대한 논의구조를 마련한다. 또한 관리사무소와의 관계 형성, 주민내 자치기구 운영, 주민 조직 구성 및 운영 등 아파트 커뮤니티 활성화를 위해 주민들이 갖추어야 할 기본적인 지식들을 접할 기회를 부여할 필요가 있다.

우리나라에서도 임대아파트에서의 반사회적 행위 등이 자주 발생하고 주민들 간의 갈등도 대두되자 지역사회단체들을 중심으로 지역주민 역량강화사업이 시도된 적도 있다.

영국의 경우에도 공공주택 입주민에 대한 사회적 낙인 현상이 발생하는 등 관리문제가 부각됨에 따라 임차인 참여를 활성화하기 위해 공공임대주택 임차인 empowerment 프로그램(1986), 임차인 참여협정제도(1999) 등을 통해 입주민들에게 교육기회를 제공하고 임대료 등의 결정과정에 입주민들의 참여를 확대하기 위한 제도적 장치를 마련하고 시행하고 있다.

### ‘주민자치회’ 구성을 위한 행재정적 지원

혼합단지의 경우 일반분양단지나 독립된 임대단지보다 더 다양한 이해당사자가 생길 수밖에 없고, 그 만큼 주민들 간의 관계나 관리자와의 관계가 다양한 형태로 이루어질 수 있다. 따라서 단지 내에서 발생하는 다양한 형태의 이슈들을 여러 관련주체들이 참여한 가운데 논의할 수 있는 공식적인 협의기구 구성이 필요하다. 이러한 협의기구에는 임대세대 대표와 분양세대를 대표하는 대표기구가 모두 참여하고, 관리사무소 및 SH공사가 함께 참여할 필요가 있다. 이러한 협의기구는 자연스럽게 주민자치회의 역할을 할 수 있을 것이다.

이러한 주민자치기구의 형성을 위해서는 다양한 형태의 주민모임이 조직될 필요가 있다. 특히 임대세대의 경우 임차인대표기구가 구성될 필요가 있다. 현재 임대주택법에 임차인대표기구 구성에 대한 법적 근거는 마련되어 있으나, 실제로 대표기구가 구성된 단지가 많지 않다. 혼합단지의 경우 각 이해집단을 대표할 수 있는 대표기구가 반드시 필요하므로 이러한 대표기구 구성을 유도하고 지원할 필요가 있다.

2003년도 조사에서도 임대아파트와 분양아파트 거주세대의 대다수가 주민자치기구를 설치할 필요성이 있다고 응답하고 있다. 또한 주민자치센터에 참여할 의사도 임대·분양 모두 50%에 이르고 있으며, 부정적 견해를 표명하지 않은 중간계층도 임대·분양 모두 20%에 이르고 있어 주민홍보와 교육기능이 강화된다면 충분히 주민들의 참여를 유도해 낼 수 있을 것으로 보인다. 주민들의 자치회에 대한 인식을 간접적으로 알아볼 수 있는 운영경비 부담의사를 묻는 항목에 대해서도 임대세대와 분양세대 모두 70%가까이 경비부담의사를 표시하고 있다. 특히 임대아파트 거주민의 경우 그 수치가 73%에 이르고 있다.

분양세대의 입주인대표기구와 임대세대의 임차인대표회의가 주민자치센터의 운영에 주된 역할을 하도록 하여 자연스럽게 단지관리에 주된 주체로서 역할 할 수 있도록 유도한다.

이들 주민자치회의 기능 및 구성, 역할 등을 관리규약에 포함시켜 운영한다면 좀 더 공식적인 형태의 운영이 가능할 것으로 보인다.

또한 관리사무소 공간 중 일부공간을 주민자치회의 활동공간으로 활용하도록 하고, SH공사가 직영관리체계를 구축하되 장기적으로 추구하고 있는 통합관리시스템을 도입한다면 각 단지별로 위치하고 있는 관리사무소 공간의 활용이 가능할 것으로 보인다.

주민자치센터 필요성에 대한 인식

| 구 분     | 임대아파트      | 분양아파트      | 합 계         |
|---------|------------|------------|-------------|
| 필요함     | 476(78.2%) | 692(78.2%) | 1168(78.2%) |
| 필요하지 않음 | 133(21.8%) | 192(21.7%) | 325(21.8%)  |
| 무응답     | -          | 1(0.1%)    | 1(0.1%)     |
| 합 계     | 609(100%)  | 885(100%)  | 1494(100%)  |

자료: 서울특별시 도시개발공사의 임대주택관리의 전문화를 위한 직무분석 용역, 2003, 487P

## 아파트 공동체 활성화를 위한 다양한 참여 프로그램 실행

혼합단지에서 발생하는 문제의 대부분은 임대주택 거주자의 열등감과 분양주택 거주자의 막연한 편견과 불안감 등 입주자의 감정적 문제에 기인하는 바가 크기 때문에 주민들 간의 공감대를 형성하고 균형적 커뮤니티로 조성하기 위해서는 단지 조성 이후 입주자의 사후관리측면에서 공동체 의식 형성에 기여할 수 있는 다양한 주민참여 프로그램의 개발 및 운영이 필요하다.

이러한 참여 프로그램을 통해 주민들에게 살고 있는 주거단지에 대한 관심과 애착을 갖게 하면 이는 정주의식에도 영향을 미쳐 거주하고 있는 주거단지에 대한 관리의식이 높아질 수 있다. 이를 통해 자발적인 주거관리 행위를 촉진시킴으로써 주거단지 및 지역 활동에도 적극적으로 참여하고 관심을 가지게 되는 순환시스템이 형성될 수 있다. 또한 주거커뮤니티 활성화를 통한 관리비 절감과 자치의식의 향상이라는 성과를 달성할 수 있다.

공동주택 단지 내 커뮤니티를 활성화하기 위한 시도는 시민단체 및 전문화된 아파트 관리주체(대표적으로 주택관리공단)를 중심으로 다양한 방식으로 전개되고 있다. 그 형태는 기존단지의 경우 단지 내 물리적 시설과 공간을 기반으로 주민, 관리주체, 시민단체, 지역 내 복지관 등 연계 가능한 시설들이 참여하는 가운데 이루어지고 있다.

### · 모범사례의 개발 필요

그러나 현재 SH공사의 주택관리부문에서 이러한 주민참여 프로그램은 거의 실행 경험이 없는 상태이다. 따라서 새로이 관리단계로 접어들 계획적 혼합단지 및 기존의 재개발 혼합단지를 대상으로 시범 프로그램을 운영해 거주민 참여의 모범 사례를 만들어 가는 일이 시급하다. 이들 진행과정을 통해 공동생활공간의 활성화를 통한 혼합단지의 커뮤니티 활성화 가능성, 입주민들의 참여 가능성을 확인하고, 시민사회단체의 아파트단지내 공동생활공간이나 시설에 대한 운영참여 가능성도 시험하도록 한다. 성공적인 진행이 관찰된다면 이를 role model로 하여 다른 지역으로 확대해가는 것이 필요하다.

가장 가능성이 있는 프로그램은 공동생활공간의 활용에 관한 부분이다. 계획적 혼합단지의 경우 다양한 형태의 공동생활공간을 제공하고 있으므로 이들 공간을 어떻게 이용해갈 것인지에 대한 논의과정으로부터 주민참여를 시도할 수 있을 것이다.

기존 혼합단지의 경우 제대로 활용되지 못하고 방치되고 있는 공간의 활성화 과정에 주민들을 참여시키는 등의 프로그램을 생각할 수 있다. 기존 단지 내 제대로 활용되지 않고 있는 시설 및 공간들을 찾아내 주민들의 활동을 담을 수 있는 공간으로 재사용하는 것이다. 활용할만한 공간들을 주민들이 찾아내고, 담고 싶은 기능과 활동들을 스스로 결정하며, 관리주체와 시민단체 등이 협력하여 공간의 재활용과정을 돕는 것이다. 이러한 공간의 재활용 과정에 참여하면서 주민들



은 서로 의견을 교환하고, 공동생활에 필요한 활동들이 무엇인지를 경험하면서 이웃과의 유대감과 공동체 의식을 기르는 계기를 가지게 되는 것이다. 즉 참여의 결과로 만들어진 재활용된 공간 및 시설도 의미가 있지만, 그 과정에 참여하면서 주민들의 인식이 변할 수 있다는 것이 더 큰 성과라 할 수 있다.

### 커뮤니티 활성화 과정에 시민단체 및 지역사회 협력체계 필요

이러한 커뮤니티 활성화 프로그램을 운영하는 데 있어 서로간의 관계를 조정하고 전반적 과정을 꾸려가는 역할을 담당할 일종의 코디네이터가 필요하다. 현실적으로 이러한 역할을 관리사무소에서 수행하기는 어렵기 때문에 시민사회단체나 지역사회의 협력을 받지 않을 수 없다.

시민사회단체나 지역사회단체는 이익관계가 결부된 직접적 이해당사자가 아니기 때문에 좀 더 공정하고 합리적인 방식으로 참여 프로그램을 진행할 수 있으며, 어느 주체와도 협력적 관계를 형성할 가능성이 크기 때문에 성공적인 커뮤니티 활성화를 위해서는 이들의 역할도 크다고 할 수 있다.

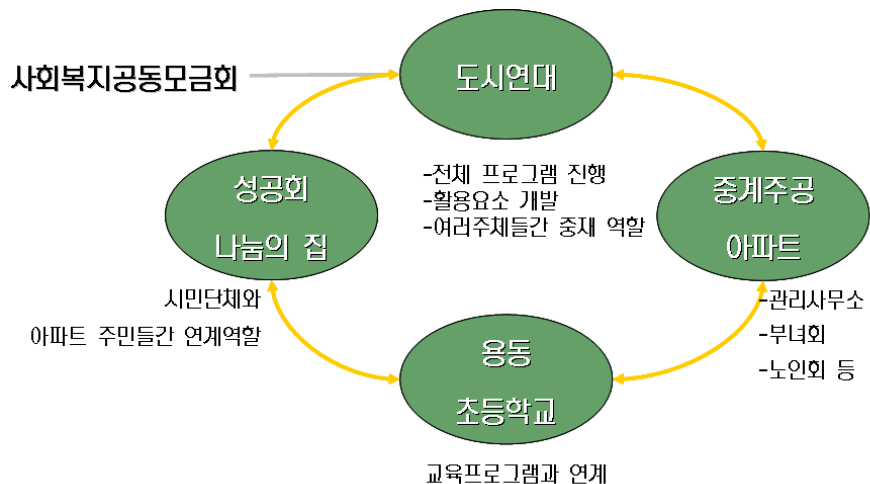
따라서 시민사회단체를 대상으로 '공동주택 커뮤니티 강화 사업' 등의 형태로 공모사업을 실시하고 이를 통해 입주민 참여 프로그램을 지원하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

#### 시민단체 및 지역사회 협력체계 구축 사례

(사)건고 싶은 도시 만들기 시민연대(도시연대)에서는 사회복지공동모금회의 공모사업을 통해 '분양임대 갈등해소를 위한 커뮤니티 공간 만들기' 라는 사업을 진행하고 있다.

임대분양 혼합단지 혹은 임대와 분양이 인접해 있는 아파트 단지를 대상으로 제대로 활용되지 못하고 있는 공간을 주민들이 필요로 하는 공간으로 조성하는 이 사업을 진행하는 데 있어 도시연대와 그 외 각 사례지역의 지역단체, 아파트 거주민들과 함께 참여하는 협력구조를 형성하고 있다.

- 중계 : 성공회 노원 나눔의 집, 중계주공아파트, 용동초등학교
- 천안 : 복지세상을 열어가는 시민모임, 천안 쌍용 주공아파트
- 부평 : 주민자치를 여는 인천희망21, 인천 송현 주공아파트



사례 : 도시연대 '분양임대 갈등해소를 위한 커뮤니티 공간 만들기' 프로그램 (중계동 사례)

# 아파트 공동체 활성화 사례



친환경 아파트 운동

입주자대표회의, 부녀회, 환경운동연합 중심으로 단지 내 쓸모없는 공간을 생태공원으로 조성, 시공과정에는 단지주민이 직접 참여



부녀회가 중심이 된 커뮤니티 활동

부녀회 중심으로 벼룩시장, 재활용가게, 어린이 책사랑방, 어린이 책잔치, 주민강좌 등 개최



주민참여 환경개선

관리사무소, 임차인 대표회의, 부녀회 중심으로 입주주민이 적극적으로 참여한 가운데 기존에 쓸모없던 공간을 생태연못과 생태공원으로 조성



주민참여 놀이터 환경개선

관리주체와 입주주민의 협력으로 아이들이 놀이터 환경개선에 직접 참여



엄마손 밥상 프로그램 운영

주거복지연대, 관리주체, 부녀회, 입주주민 참여로 프로그램 운영

V

---

정책제언



# 1. 계획적 측면

## 혼합단지 배치방식의 단계적 실천

현실적인 시행가능성을 고려하여 다음과 같은 단계적 접근을 제안한다.

- 1단계. 관리체계가 명확히 정비되기 이전까지는 단지 내 혼합을 하되, 단지 내에서 임대단지영역과 분양단지영역이 명확히 구분되지 않도록 한다.
- 2단계. 은평뉴타운 및 발산지구에 동일한 동내 라인별로 임대와 분양이 배치된 사례가 다수 있으므로, 향후 이들 단지에 대한 평가 작업을 면밀히 수행하여 동내혼합에 대한 장단점을 파악한 이후 확대여부를 판단하도록 한다.
- 3단계. 현재 이론적으로는 동일 주동내 무작위로 혼합배치하는 것이 가장 이상적인 방안이라는 주장이 있으므로, 분양세대와 임대세대가 모두 존재하는 전용 18평형과 25.7평형의 경우 같은 동내 무작위 배치하는 방안을 국민임대주택단지에서 시범 실시하는 방안을 고려한다.

## 임대/분양 혼합비율의 조정

사회적으로 공공주택의 공급필요성과 택지수급여건 등을 감안할 때 계층혼합을 위해 임대비율을 무작정 낮출 수도 없다. 따라서 향후 택지조성을 통한 주거단지 조성 시에는 임대나 분양 어느 한쪽이 절대적 다수를 점하지 않는 방향으로 혼합비율을 정할 필요가 있다.

- 방안 1. 일반택지개발사업지구의 경우 분양주택의 공급이 더 주된 목적이라 할 수 있으므로, 분양주택과 임대주택의 비율을 6 : 4를 기준으로 계획적 상황에 따라 다소간의 융통성을 발휘할 수 있도록 할 필요가 있다.
- 방안 2. '국민임대주택건설등에관한특별조치법'에 의해 건설되는 국민임대주택단지의 경우 분양주택과 임대주택의 비율을 4 : 6을 기준으로 하여 계획적 상황을 반영하도록 한다.

## 적절한 임대주택 규모의 배분

임대주택의 평형 혼합비율은 단순히 혼합단지차원에서만 검토되어야 할 문제가 아니라 장기적으로 서울시의 임대주택 수요와 직결되는 문제이다. 현재 정확한 임대주택 수요에 대한 조사가 이루어지지 않아 정확한 비율배분을 정하기 어려운 실정이다. 다만 전용12평형 이하 주택의 경우에는 기존 임대주택 재고분에 충분히 소형평형이 건립되어 있으므로, 사회적 수요가 많은 전용 18평형과 5%수준

에서 증감하는 방안을 제안한다. 그러나 이는 앞으로 서울시의 임대주택 수요에 대한 종합적 검토 이후에 세부적으로 다시 논의가 필요한 사항으로 보인다.

| 평형         | 18평형<br>(전용12평) | 22평<br>(전용15평) | 26평<br>(전용18평) | 33평<br>(전용25.7평) |
|------------|-----------------|----------------|----------------|------------------|
| 2003년 제시비율 | 30%             | 40%            | 20%            | 10%              |
| 연구제안비율     | 25%             | 40%            | 25%            | 10%              |

### 현상설계지침에 사회적 통합을 고려한 계획지침 기재

단순히 임대분양세대를 한단지내에 혹은 한 동내에 배치하는 것으로만은 혼합단지를 조성하는 원래의 목적인 사회적 통합과 인간적인 주거단지를 만들 수는 없다는 것을 재개발단지에서 이미 경험하고 있다. 계획적 배려가 이루어지지 않은 기존 재개발 단지에 형성된 혼합단지에서는 디자인의 문제에 의해 오히려 새로운 차별과 갈등이 발생하고 있다. 이와 같이 디자인의 문제에 의해 새로운 차별이 발생하는 현상을 막기 위해 최소한의 설계지침을 제시해줄 필요가 있다.

그러나 현재 SH공사의 현상설계 지침을 살펴본 결과 단순히 임대와 분양을 동일 단지 내에 혹은 동일 주동 내에 배치하여야 한다는 정도의 지침만을 제시하고 있어, 진정한 사회통합을 유도하는 혼합단지 계획지침으로는 부족한 면이 많다고 할 수 있다.

실질적으로 계층 간 화합과 조화를 고려한 혼합단지 건설을 위해서는 적어도 계획에 의한 물리적, 공간적 차별은 발생하지 않도록 하고, 커뮤니티 활동을 위한 양적, 질적 공간은 확보해주기 위한 기본적인 원칙과 기준들이 필요하다. 또한 이러한 원칙과 기준들은 SH공사의 공공성과도 부합하는 것이기 때문에 SH공사 아파트의 차별화된 계획요소로 활용 가능하다.

- |               |   |
|---------------|---|
| <b>계획원칙 1</b> | <p><b>임대단지와 분양단지의 공간적 분리와 배제를 방지한다.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 물리적 환경이 불리한 곳에 임대동을 집중배치하지 않는다.(향,소음 등)</li> <li>○ 단지 내 도로 및 옹벽 등으로 생활권이 분리되지 않도록 배치</li> <li>○ 각 군집단위는 어린이놀이터, 휴게공간 등 일정부분 공간영역을 공유</li> <li>○ 차량동선은 각 군집단위로 분리</li> <li>○ 군집내 평형차이는 10평 이내, 인접 주거공간 주택규모 차이 최소화</li> </ul> |
| <b>계획원칙 2</b> | <p><b>임대주택이 단지 내에서 외형적으로 구별되지 않도록 한다.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 설계 및 마감수준 동일화</li> <li>○ 표기방식 일체화</li> <li>○ 편복도형, 장방형 주동형태에서 탈피</li> </ul>  |
| <b>계획원칙 3</b> | <p><b>공동생활공간을 적극적으로 조성하고 활용을 유도한다.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공동생활공간의 적극적 조성</li> <li>○ 다양한 활동공간의 역할을 할 수 있는 실내 공용공간의 계획</li> <li>○ 반사회적 행위를 저감할 수 있는 계획(자연감시기능)</li> </ul>   |

## 다양한 형태의 임대주택 공급

혼합단지에 대한 문제의 가장 근본적인 원인은 사회 전반적으로 만연해 있는 임대주택에 대한 부정적 이미지에 있다고 할 수 있다.

일반인들이 가지고 있는 임대주택에 대한 부정적 이미지를 해소하기 위해 국민 임대주택 홍보관을 설치하는 등 나름대로의 노력이 이루어지고 있지만, 좀 더 근본적으로는 임대주택의 유형을 좀 더 다양화 할 필요가 있다.

임대주택을 단순히 저소득층을 위한 주거의 개념으로 보는 시각에서부터 더 나아가 주택을 거주 개념으로 보기 위한 기반형성의 수단으로 볼 필요가 있다. 단순히 저소득층뿐만 아니라 공공주택의 새로운 수요자로 등장하고 있는 노인 가구, 1인 가구, 신혼부부 등 다양한 사회적 요구를 반영할 수 있는 임대주택 건립이 이루어져야 할 것이며, 이러한 다양한 형태의 임대주택들이 적절히 조화되어 건립된다면 계층의 혼합이 자연스럽게 이루어질 수 있을 것이다.

주택형태 다양화와 함께 주택가격 다양화도 필요하다. 최근에 논의되고 있는 장기전세형 임대 등 시장가에 가까운 임대주택과 사회 복지적 차원에서의 임대주택을 적절히 배분하여 조성할 필요가 있다.

## 계획요소의 지속적 평가 : 주거만족도 조사

계획초기부터 더불어 사는 주거지 건설을 목표로 조성된 계획적 혼합단지는 은평 뉴타운과 장지, 발산지구가 최초라고 할 수 있다. 2007년부터 이들 단지들에 실제 입주가 이루어지므로 혼합단지와 관련한 다양한 계획적 시도에 대한 평가가 면밀히 이루어지고 이후 계획에 피드백 되는 과정이 반드시 필요하다.

매년 새로 입주한 주민들을 대상으로 시행되는 SH공사의 주거만족도 조사를 활용하여 각 단지의 혼합단지 관련 계획요소들과 이에 대한 주민들의 만족도 사이의 관계를 조사할 필요가 있다. 특히 임대분양 구성 비율, 평형구성비율, 혼합배치형태, 공동생활공간의 종류, 규모, 기능에 대한 만족도 등에 대한 조사가 이루어질 필요가 있다.

더 나아가 매년 다른 항목으로 조사가 이루어지고 있는 SH공사 주거만족도 조사 항목의 매뉴얼화가 필요할 것으로 보인다. 전체적인 항목은 모든 단지에 공통적으로 적용되는 항목과 해당단지에 적용된 특수한 사항에 대한 평가로 구분할 필요가 있다. 모든 단지에 공통적으로 적용될 항목은 기존 조사결과와 연구들을 바탕으로 매뉴얼을 만들어 모든 단지에 일괄적으로 적용함으로써 상호비교가 가능하도록 하고, 각 단지의 특수항목은 각 단지 설계완료 후 설계계획부서에서 새로이 도입된 계획기법 등 추가평가항목을 정리해서 고객문화팀에 전달하는 체계를 갖출 필요가 있다.

이와 같이 설계요소에 대한 면밀한 평가 작업이 이루어져야 향후 계획에 피드백 되는 과정을 거칠 수 있으며, SH만의 설계기법으로 축적될 수 있다.

## 2. 관리 및 운영 측면

### 혼합단지 관리기조 조기결정

2007년 하반기 발산지구를 시작으로 장지지구와 은평뉴타운의 입주가 예정되어 있다. 이들 혼합단지의 경우 이전 재개발혼합단지와는 다른 특성을 지니고 있기 때문에 이들 단지의 관리방식을 조기에 결정하고 대응책을 준비해 나갈 필요가 있다.

공사의 혼합단지 관리방식을 결정하기에 앞서 다음과 같은 특성을 고려하여야 한다. 지금까지의 혼합단지는 임대세대가 소수이며 분양세대가 다수를 차지하는 형태였지만, 앞으로 관리에 들어가야 할 혼합단지는 임대세대가 절반 혹은 그 이상을 차지하는 혼합단지들이다.

현재 계획되고 있는 발산, 장지, 강일지구 등은 분양과 임대의 비율이 거의 1 : 1에 달하고 있어 단순히 분양단지 관리주체에게 임대세대의 관리를 맡기기도 어려운 상황이며, 특히 최근의 주택시장 안정을 위해 서울시가 도입하고자하는 전세형 임대 등의 형태로 현재 분양물량으로 잡혀있는 세대수의 상당부분도 임대세대로 전환될 가능성이 있어 관리방식 결정에 있어 더욱 신중을 기할 필요가 있다.

이 외에도 혼합단지 관리방식을 분양세대 위주로 규정하고 있는 임대주택법의 개정여부와 SH공사가 진행하고 있는 권역별 통합관리시스템과의 관계, 그리고 법규개정이 되어 SH공사가 직영할 수 있는 제도가 갖추어졌을 때의 인력배치 및 구성의 문제 등을 다각도로 검토할 필요가 있다.

이러한 점을 고려하여 각각의 관리방식의 장점은 극대화하고 단점은 최소화할 수 있는 방향 수립이 필요하다. 즉 공공성은 극대화하면서도 주택관리의 전문성을 강화할 수 있고, 관리비용은 저감할 수 있는 방향의 추구가 필요하다.

관리방식은 크게 SH공사가 직영 관리하는 방식과 주택관리업체에게 위탁 관리하는 방식으로 구분해볼 수 있는데, 관리방식에 상관없이 관리비와 특별수선충당금의 부과기준은 일원화 될 필요가 있으며, 입주이전이라도 주민들과의 지속적 협의과정이 필요하다. 특히 주민들이 혼합단지에 대해 편견을 가지고 있는 경우가 많고, 잘못된 정보가 유포되는 현상도 나타나고 있으므로 주민들을 설득시키고 합리적 관리가 이루어질 수 있도록 대책을 강구하고 있음을 알릴 필요가 있다.



## 대안 1. SH공사가 분양세대를 포함해 혼합단지를 직영 관리하는 방안

혼합단지 관리의 공공성을 고려하였을 때 SH공사가 직영 관리하는 것이 가장 이상적인 방향이라고 할 수 있다.

주택단지의 건립주체인 SH공사가 같은 단지 내에 위치한 임대주택과 분양주택의 관리주체가 되어 통합관리 하는 방안이다. 관리비 및 특별수선충당금 또한 관리주체인 SH공사가 통합 관리해야 한다.

직영관리를 한다 하더라도 임대사업자로서의 핵심적 업무와 주택관리의 핵심적 관리업무의 경우에는 공공성 유지를 위해 직영으로, 청소, 경비, 소독 등 일반적 단순 반복 업무의 경우에는 민간에 위탁해 업무의 효율성을 높이도록 한다.

공사가 혼합단지의 관리주체가 되어 임대세대 뿐만 아니라 분양세대를 관리하기 위해서는 공동주택관리의 전문성을 강화하기 위한 노력이 필요하다. 혼합단지 내 뿐만 아니라 SH공사 차원에서 주택관리업무 전문성 강화방안 마련을 위한 별도의 연구가 필요할 것으로 보인다.

그러나 이러한 직영관리방식은 실제적으로 주택공급을 담당하고 있는 지방공사 등이 주택관리업무에 참여할 수 있도록 하는 제도 개정 이후에나 가능한 방식이다. 이 부분에 대한 제도개정 뿐만 아니라 관리비, 특별수선충당금 등 이원화된 관리체제로 문제가 발생할 수 있는 부분에 대한 제도개정이 시급히 추진되어야 한다.

## 대안 2. 관리업체에게 위탁할 경우 SH공사가 건물주 자격으로 입주자 대표회의에 참여

공기업 등이 주택관리에 직접적으로 참여할 수 있는 제도적 기틀이 마련되지 못했다면 입주자 대표회의에서 선정한 주택관리업체에 위탁 관리하되 위탁관리시 발생할 수 있는 문제점을 최소화하는 관리방안 수립이 필요하다.

### · 입주자대표회의에 참여

가장 큰 문제는 임대아파트 주민들의 의견을 반영할 통로가 부족하다는 것이다. 따라서 SH공사가 임대주택의 임차인으로부터 권한을 위임받아 임차인 세대수 지분에 해당되는 입주자 대표권한을 행사하는 방식으로 관리에 참여할 필요가 있다.

### · 각 사업지구별 통합관리사무소 설치운영

각 단지는 위탁관리 하되, 사업지구 단위로 통합관리사무소를 설치하여 운영할 필요가 있다. 현재의 통합관리사무소보다는 대상권역을 축소하여 각 지구별로, 예를 들어 은평뉴타운 통합관리사무소, 장지지구 통합관리사무소 등의 형태로 운영할 필요가 있다. 이들 사업지구별 사무소에서 임대사업자의 업무를 관리하고 각 단지의 민간 관리주체를 관리 감독하는 업무를 수행하도록 한다.

### · 관리업체와의 계약사항에 대한 검토 필요

또한 임대세대가 다수 위치한 단지의 특성상 단지관리에 있어 공공적 성격을 관리업체에게 반드시 교육시키고 원하는 서비스에 대한 명확한 내용을 계약사항에 명문화하고 계약조건 준수에 대한 엄격한 관리감독이 필요하다. 어떤 내용을 위탁계약사항에 담을 지에 대한 검토가 필요하다.

### ‘혼합단지 관리규약’ 표준안 제정 필요

직영관리 혹은 위탁관리라는 혼합단지 관리방식에 상관없이 혼합단지 관리를 위한 주민간 약속이라고 할 수 있는 아파트 관리규약은 혼합단지의 특성을 반영하여 기존의 아파트 관리규약과는 다른 형태로 제정될 필요가 있다.

앞으로 관리에 들어갈 혼합단지들은 임대세대가 소수가 아니기 때문에 혼합단지에서 분양세대와 임대세대의 권익을 모두 보호하고, 서로간의 역할과 존재를 인정하기 위해서는 문서화된 약속이 필요하다.

실질적인 단지관리단계에서 현실적으로 이러한 상황을 반영할 수 있는 방안은 실제 공동주택 관리규약을 통해 현실적으로 필요한 사항을 반영하고, 단지 자치적으로 이를 실천해가는 방안이라고 볼 수 있다.

이런 측면에서 계획적 혼합단지를 선도적으로 이끌고 있는 SH공사에서 이의 관리를 위한 ‘(가칭)혼합단지 관리규약 표준안’을 만들어 향후 관리에 들어가는 혼합단지 관리과정에 활용하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다. ‘혼합단지 관리규약’이 분양세대, 임대세대, 관리주체, SH공사간 의무와 권리이행, 협의과정 등을 규정하는 주민협정과 같은 역할을 하도록 할 필요가 있다.

### 관리자 교육 프로그램 운영

공동주택 관리문화 변화를 위해서는 관리주체의 인식변화가 가장 선행될 필요가 있다. 공동주택단지 내 커뮤니티가 활성화되기 위해서는 관리에 대한 적극적 마인드가 필요하다.

단지관리의 코디네이터로서 각 단지의 관리사무소가 역할을 할 수 있도록, 전체적 책임을 지고 있는 SH공사에서는 관리자를 대상으로 하는 체계적이고 정기적인 교육이 필요하다. 공사 본사에서 매달 ‘SH공사 지식 in cafe’를 운영하는 것처럼 매달 공동주택관리와 관련한 정보를 전달하고 관리사례 발표장 역할을 할 수 있는 ‘(가칭) 관리자 지식 in cafe’를 운영하는 등 관리자에 대한 지속적 교육 프로그램을 운영할 필요가 있다. 이러한 기회를 통해 각 단지별 홈페이지의 적극적 활용도 논의될 수 있으며, 각 단지 관리평가항목에 생활관리 측면을 추가해 지속적인 동기부여를 해줄 필요도 있다.

## 입주민 역량강화 프로그램 필요 : ‘아파트 주민학교’ 운영

주민들의 다양한 커뮤니티 활동 등을 통해 공동체 의식이 고양되고 주민들의 정주意識이 향상되어 단지관리에 자발적 참여가 이루어진다면 단지관리상태가 개선될 뿐만 아니라 이를 통해 수선유지비도 감소되는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

현실적으로 우리의 주민의식이 단지관리에 자발적으로 참여할 수 있을 정도는 아니기 때문에 아파트 거주민의 참여의식을 고양하고 공동주택관리에 관한 기본적인 사항에 대한 교육 프로그램도 필요하다.

단지주민들을 대상으로 하는 ‘아파트 주민학교’ 등을 운영하여 아파트 관리에 있어 주민들의 참여활동 등을 소개하고 참여의 필요성과 가능성에 대한 논의구조를 마련한다. 또한 관리사무소와의 관계 형성, 주민내 자치기구 운영, 주민 조직구성 및 운영 등 아파트 커뮤니티 활성화를 위해 주민들이 갖추어야 할 기본적인 지식들을 접할 기회를 부여할 필요가 있다.

## ‘주민자치회’ 구성을 위한 행재정적 지원

혼합단지의 경우 일반분양단지나 독립된 임대단지보다 더 다양한 이해당사자가 생길 수밖에 없고, 그 만큼 주민들 간의 관계나 관리자와의 관계가 다양한 형태로 이루어질 수 있다. 따라서 단지 내에서 발생하는 다양한 형태의 이슈들을 여러 관련주체들이 참여한 가운데 논의할 수 있는 공식적인 협의기구 구성이 필요하다. 이러한 협의기구에는 임대세대 대표와 분양세대를 대표하는 대표기구가 모두 참여하고, 관리사무소 및 SH공사가 함께 참여할 필요가 있다. 이러한 협의기구는 자연스럽게 주민자치회의 역할을 할 수 있을 것이다.

이러한 주민자치기구의 형성을 위해서는 다양한 형태의 주민모임이 조직될 필요가 있다. 특히 임대세대의 경우 임차인대표기구가 구성될 필요가 있다. 혼합단지의 경우 각 이해집단을 대표할 수 있는 대표기구가 반드시 필요하므로 이러한 대표기구 구성을 유도하고 지원할 필요가 있다.

이들 주민자치회의 기능 및 구성, 역할 등을 관리규약에 포함시켜 운영한다면 좀 더 공식적인 형태의 운영이 가능할 것으로 보인다.

## 아파트 공동체 활성화를 위한 시범 프로그램 운영

아파트 공동체의 활성화는 공동주택에 거주하는 주민들에 의한 자율적인 주거관리 풍토를 지원하는 시스템을 만들어 관리의식을 증진시킬 수 있다.

그러나 현재 SH공사의 주택관리부문에서 이러한 주민참여 프로그램은 거의 실행경험이 없는 상태이다. 따라서 새로이 관리단계로 접어들 계획적 혼합단지 및 기존의 재개발 혼합단지를 대상으로 시범 프로그램을 운영해 거주민 참여의 모범

사례를 만들어 가는 일이 시급하다.

가장 가능성이 있는 프로그램은 공동생활공간의 활용에 관한 부분이다. 계획적 혼합단지의 경우 다양한 형태의 공동생활공간을 제공하고 있으므로 이들 공간을 어떻게 이용해갈 것인지에 대한 논의과정으로부터 주민참여를 시도할 수 있을 것이다.

### **시민사회단체와 협력체계 구축 : 아파트 공동체 활성화를 주제로 공모사업 실시**

이러한 커뮤니티 활성화 프로그램을 운영하는 데 있어 서로간의 관계를 조정하고 전반적 과정을 꾸러가는 역할을 담당할 일종의 코디네이터가 필요하다. 현실적으로 이러한 역할을 관리사무소에서 수행하기는 어렵기 때문에 시민사회단체나 지역사회의 협력을 받지 않을 수 없다.

시민사회단체를 대상으로 '공동주택 커뮤니티 강화 사업' 등의 형태로 공모사업을 실시하고 이를 통해 입주민 참여 프로그램을 지원하는 방안을 고려해볼 수 있다. 이를 통해 SH공사와 관리사무소, 시민단체, 지역사회단체, 주민자치기구의 협력적 관계를 구축한다면 향후 단지관리에 있어 모범적인 협의구조를 만들어 나갈 수 있을 것이다.

### 3. 제도개정 건의

#### 혼합단지 관리 관련 제도 개정

혼합단지에서 발생하는 주요한 문제 중 상당부분은 혼합단지 관리를 위한 제도적 기반이 갖추어져 있지 않은 점에 기인한다. 특히 임대주택 관리와 분양주택관리가 서로 다른 제도적 기반을 가지고 이루어지는 것이 가장 큰 문제라고 할 수 있다. 서로 다른 법률에 근거해 관리가 이루어지므로 관리주체의 선정방식, 관리비 항목, 특별수선충당금 적립, 주민대표기구의 기능 및 역할, 장기수선계획 수립 등 공동주택관리에 있어 주요한 항목들이 서로 상이한 기준과 절차에 따라 이루어질 수밖에 없다.

이와 같이 임대주택과 분양주택의 관리에 각기 적용되고 있는 법령들을 보완하고 동일한 내용을 구성하는 항목에 대해서는 조문 내용을 통일하여 임대·분양주택 혼합배치에 따른 문제점을 원천적으로 배제할 수 있어야 한다.

|         | 개정 전  | 개정 후   |
|---------|---|--|
| 관리주체    | *주택건설촉진법제39조(주택관리업)<br>①항 제38조제4항에 해당하는 공동주택의 관리를 업으로 하고자 하는 자는 도시사에게 등록하여야 한다.   | ·동일<br><u>다만, 국가, 지방자치단체, 대한주택공사, 또는 지방공사의 경우에는 대통령령이 정하는 방법에 따라 관리할 수 있다.</u>   |
| 특별수선충당금 | 임대주택법 시행령 제15조의3 (특별수선충당금의 요율·사용절차등)<br>③법 제17조의3제3항의 규정에 의한 특별수선충당금은 사용검사후 1년이 경과한 날부터 매월 적립하되, 적립요율은 다음 각 호와 같다.<br>1.법 제12조제1항 제1호의 임대주택은 건축비의 1만분의 4(50년 임대)<br>2.법 제12조제1항 제2호의 임대주택은 건축비의 1만분의 3(30년 임대)<br>3.법 제12조제1항 제3호 및 이 영 제9조제1항 제1호의 임대주택은 건축비의 1만분의 1(10년 임대) | 4호 신설<br><u>4. 임대주택이 아닌 주택과 임대주택이 동일한 건축물 안에 있거나 동일한 주택단지를 구성할 경우 임대주택이 아닌 주택의 적립요율을 따른다.</u>  |
| 입주민대표기구 | 주택법시행령 제50조 (입주자대표회의의 구성 등) ③동별 대표자는 동별 대표자 선출공고일 현재 당해 공동주택단지안에서 주민등록을 마친 후 6월 이상 거주하고 있는 입주자 중에서 선출하여야 한다.  | 제50조 (입주자대표회의의 구성 등) ③ 동일. <u>다만 임대주택이 동일한 건축물 안에 있거나 동일한 주택 단지를 구성한 경우에는 6월 이상 거주하고 있는 임차인도 동별 대표자가 될 수 있으며, 이 경우에는 임대주택법상 임차인대표기구에 관한 규정을 적용하지 아니한다.</u>                                     |
| 관리비     | 임대주택법시행규칙 ②임대사업자는 제1항 각호의 관리비 외에 어떠한 명목으로도 관리비를 징수할 수 없다.<br>③임대사업자는 임차인이 납부하는 다음 각 호의 사용료 등을 임차인을 대행하여 징수권자에게 납부할 수 있다.  | <u>삭제</u><br>③임대사업자는 임차인이 납부하는 다음 각 호의 사용료 등을 임차인을 대행하여 징수권자에게 납부할 수 있다.<br><u>7. 입주자대표회의 운영비</u><br><u>다만 임대주택이 아닌 주택과 임대주택이 동일한 건축물 안에 있거나 동일한 주택단지를 구성하여 임차인이 입주자대표회의의 구성원이 되는 경우에 한한다.</u> |

## 임대주택 관리에 대한 지원규정 도입

기본적으로 주택관리는 주택건설의 하위분야가 아니라 주택정책의 중심과제로 인식할 필요가 있다. 우리 공사에서도 주택관리분야에 대한 관심확대가 필요하다. 정부의 공공임대주택과 관련된 법적, 제도적 조치들 또한 주택의 공급확대에 만 초점이 맞추어져 있고 정부의 지원 또한 건설 및 공급에 국한되고 있어 관리 부문에 대한 재정지원은 일부 관리비용에 대한 지원을 제외하고는 전무한 실정이다.

따라서 주택법에서 규정하고 있는 국민주택기금의 운용용도에 국민임대주택의 관리부문을 추가할 필요가 있다.

### 주택법

제63조 (국민주택기금의 운용제한) ①국민주택기금은 다음 각 호의 용도 외로는 이를 운용할 수 없다. <개정 2003.12.31, 2005.1.8, 2005.7.13, 2006.5.24>

1. 국민주택의 건설.....

## 민간 혼합단지 계획기준 수립 필요 : 재개발, 재건축 등 민간에 의해 수행되는 사업들

공공에 의해 주도되는 국민임대주택단지 이외에 민간에 의해 주도될 수밖에 없는 재개발, 재건축, 도시재정비 사업 등을 통해 상당한 물량의 임대주택이 앞으로 건립될 것이다. 그러나 이러한 민간에 의해 건립되는 임대주택들의 경우 계획단계에서부터 분양주택과 차별적으로 건립되는 경우가 다수이다.

이러한 재개발단지에서의 임대분양간 갈등이 언론 등을 통해 보도되면서 혼합단지 조성에 대한 부정적 시각을 확대시키고 있다. 따라서 임대주택 확보에 대한 양적 기준 외에도 계획적 측면에서 소외되지 않도록 하는 계획적 기준 등을 심의기준으로 포함할 필요가 있다.

---

## 참고문헌





## 단행본

- 김근용 외, 공공임대주택 배분체계 및 관리제도 개선방안 연구, 국토연구원, 2004
- 더불어 사는 주거 만들기, 경실련 도시개혁센터, 보성각, 2000
- 박은규, 공공임대아파트 입주자의 관리참여 프로그램 개발연구, 대한주택공사, 2004
- 서수정, 국민임대주택의 사회통합적 계획방안 연구, 대한주택공사, 2004
- 서울특별시 도시개발공사, 서울특별시 도시개발공사의 임대주택관리의 전문화를 위한 직무분석  
용역, 2003
- 이인성, 균형적 인구구성을 위한 주거단지 개발기법연구, 대한주택공사, 1986
- SH공사, 2006년도 SH공사 입주민 주거만족도 조사, 2006
- 장영희, 아파트관리 평가모델 구축방안, 서울시정개발연구원, 2001
- , 공공임대주택 임대료 및 공급체계 개선방안, 서울시정개발연구원, 2003
- 주택관리공단, 공공임대주택의 효율적 관리체계 구축 연구, 2004
- 홍인옥, 영국의 공공임대주택 관리에 대한 임차인 참여제도 연구, 서울시정개발연구원, 2003

## 논문

- 김수미, 공공임대 아파트의 옥외부대복리시설 기준연구, 서울대 석사학위논문, 2005
- 김광복 외, 주택재개발아파트의 단지배치특성에 따른 임대주택거주자의 커뮤니티의식 분석,  
국토계획, 제40권 제7호, 2005
- 김위정, 공공임대주택 주민들에 대한 사회적 배제 연구, 서울대 석사학위논문, 2003
- 김주진 외, 사회통합을 고려한 임대주택정책 및 개발사례의 특성 연구, 국토계획, 제40권 제6  
호, 2005
- 김지영 외, 공동주택배치에 있어서 사회적 격리 인식에 영향을 미치는 요인에 관한 연구, 대한  
국토도시계획학회 학술발표논문집, 2005
- 김준형 외, 임대주택 사회적 혼합의 장애요인과 해소방안에 관한 연구, 국토계획, 제40권 제5  
호, 2005
- 김혜근 외, 임대아파트 공적공간의 계획방향에 관한 연구, 한국도시계획학회 추계학술대회 논문  
집, 2004
- 남용훈 외, 커뮤니티 개념을 고려한 아파트 계획기법에 관한 연구, 한국도시계획학회지 제6권  
제3호, 2005
- 박철수, 아파트 공동체실현을 위한 공동생활공간 확대방안, 한국도시연구소 논문집, vol6,  
2000.12
- 이규인, 주거단지 공동체 활성화를 위한 배치계획 연구, 국토계획 74, 1994
- 우아영, 임대주택의 혼합이 주택가격에 미치는 영향, 서울대 석사학위논문, 2005
- 이보혜, 영구임대주택 거주자의 사회적 관계망 연구, 서울대 석사학위논문, 2006
- 이지원 외, 커뮤니티를 고려한 공동주택 부대복리시설 계획에 관한 연구, 한국도시계획학회 춘계  
학술대회 논문집, 2006
- 정성기 외, Social-Mix 개념이 전제된 공동주택의 평형혼합 방법에 관한 연구, 대한건축학회  
학술발표논문집, 제20권 제2호, 2000

정동훈 외, 사회적 혼합을 위한 공동주택 주거지 평형혼합에 관한 연구, 대한건축학회 학술발표 논문집, 제24권 제1호, 2004

조성희 외, 공동주택단지의 커뮤니티 디자인을 위한 공동생활공간에 관한 연구 한국주거학회, 12권 4호, 2001, 11

한재천, 공공임대주택의 통합관리체계 정착화 방안, 서울시립대 석사학위논문, 2006

## 정기간행물

김현호, 지역사회발전센터의 공공임대주택 임차인 참여지원 활동과 성과, 도시와 빈곤, 70호, 2004

남원석, 외국의 공공임대주택 임차인 참여지원 사례와 시사점, 도시와 빈곤, 69호, 2004

서종균, 임차인대표회의 구성과 협의에 관한 지침, 도시와 빈곤, 43호, 2000

심현천, 아파트 공동체운동, 도시연구, 제6호, 한국도시연구소, 2000

홍인욱, 영구임대주택 주민들의 사회적 배제 해결 및 사회통합 방안, 도시와 빈곤, 76호, 2005

## 보도자료

국민일보, 중형임대 “강남아파트 부럽잖네” · · 일반단지와 거리좁이기 과제, 2006. 4.24

내일신문, “혼자 남은 아이 밥 걱정 덜어 드려요”, 2006.1.16

국정브리핑, 생태공원으로 탈바꿈한 영구임대아파트, 2004.11.24

머니투데이, “정념치는 이웃사촌 살맛나는 아파트촌”, 2005.10.11

-----, “집값 얘기 대신 사는 얘기 나눠요”, 2006.4.24

서울신문, 임대아파트 여전히 ‘찬밥’, 2006.7.26

-----, ‘담장’ 쌓은 임대·일반 아파트, 2004.12.1

오마이뉴스, 획일적 거주공간에서 다양성의 공동생활공간으로, 2006.7.11

-----, 공공임대주택, 가난의 이미지를 벗다, 2006.8.9

-----, “등 떠밀려 반장 됐다가 인생 바뀐 거죠”, 2006.8.9

연합뉴스, 제주 아라주공 주거환경개선 ‘눈길’, 2006.9.4

한계레, 고양 옥빛마을 14단지 주민들의 ‘친환경아파트’ 운동, 2006.7.7

한계레 21, 빈부의 철조망을 허물어라, 2006.3.29