

사회통합 구현을 위한 유휴 공공시설 활용 방안에 관한 연구

- 유휴 동사무소 및 유휴 학교시설에 대한 '사회통합적 복합시설'로의 재활용을 중심으로 -

Reusing Vacant Public Buildings for Social Integration

- Focusing on the Conversion of Dong-Offices and Primary Schools into 'Housing-Mixed Public Facilities' -

최재필* 최영준** 문근중*** 변나향*** 최성필***
Choi, Jae-Pil Choi, Young-Jun Moon, Guen-Jong Byun, Na-Hyang Choi, Sung-Pil

Abstract

Due to the growing interest in eco-friendly and sustainable design in the architectural and urban planning field, we are witnessing numerous projects in which old buildings are being reused. However, with the exception of domestic apartments, there hasn't been a systematic approach or policy regarding the reuse of specific building types. On the other hand, we were able to point out two public building types, dong-offices and primary schools, that are expected to be underused, with future needs for conversion. Because the two building types are public buildings, we believe that their conversion must address the needs of the society. In this study, we have chosen 'social integration' as the ultimate goal of reusing public buildings. Upon the conceptual model of 'Housing-Mixed Public Facility', which was produced in a previous study, we have added other core programs that could be adopted into the model. Then, we applied the improved model onto the two building types by producing conversion plans and introducing key planning techniques. During this process, we have found some regulations that would not allow the realization of some models. Therefore, we have suggested amendments to the related regulations.

Keywords : Vacant Public Building, Dong-Office, Primary School, Reusing, Housing-Mixed Public Facility

주요어 : 유휴 공공시설, 동사무소, 학교시설, 개조/재활용, 사회통합적 복합시설

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

최근 건축 및 도시계획 분야에서 친환경 내지는 지속가능성에 대한 논의가 활발히 진행되면서 건축물이나 도시계획 시설의 개조/재활용에 대한 관심이 고조되고 있다. 평면구성이 오늘날의 주거문화에 맞지 않고 설비가 노후한 아파트단지를 전면철거한 후 재건축하는 대신, 수명이 남아 있는 구조체는 재활용하고 내부의 평면구성을 재구성하고 설비를 교체하는 이른바 '아파트 리모델링'은 건축물 개조/재활용의 좋은 예이다. 그러나 다른 한편으로, 아파트 외의 건축물에 대해서는 개별 건물에 대한 용도변경이 이루어질 뿐, 개조/재활용에 대한 체계적인 정책이나 이를 뒷받침하는 연구는 미흡한 실정이다.

그러나 실상을 따져보면, 최근의 저출산·고령화에 의해 취학 연령대의 인구가 감소하여 도시지역 학교의 학급 수가 감소하여 '유휴 교실'이 발생한다거나, 공공청사의 민원업무가 전산화됨으로써 일부 동사무소 건물이 폐지되는 등 건축물의 유휴화가 개별 건물 차원을 넘어서 건물종류(building type) 차원에서 이루어지고 있어, 이에 대한 장기적이고 정책적인 대응이 필요하다.

한편, 지속가능성은 친환경 외에 사회통합의 관점에서도 다루어질 필요가 있다. 이는 곧 계층간 혼합(social mix)의 문제로 귀결되는데, 앞서 언급한 두 건축물, 유휴 동사무소 및 유휴 학교시설은 근본적으로 공공시설이기에 이들의 개조/재활용에 있어서도 반드시 공공성이 전제되어야 하며, 궁극적으로는 계층간 혼합, 나아가 사회통합에 기여할 수 있어야 할 것이다.

건축·도시 분야에서 나타나는 가장 대표적인 사회적 갈등으로 주택재개발사업 중에 나타나는 세입자와 소유주 사이의 갈등을 들 수 있는데, 본 연구에서는 사회통합을 구현함에 있어서 이 문제를 중점적으로 다루기로 한다. 즉, 주택재개발사업으로 인해 야기되는 세입자의 주거불안정을 해소하기 위해 주택재개발사업이 진행되는 동안 세입자들이 일시적으로 거주할 수 있는 주거시설(순환용

*정회원(주저자), 서울대학교 건축학과 정교수, 건축학박사

**정회원(교신저자), 서울대학교 건축학과 박사수료

***정회원, 서울대학교 건축학과 박사과정

본 연구는 국토해양부가 주관하고 한국건설교통기술평가원이 시행하는 07첨단도시개발사업(과제번호:07도시재생B02)에 의해 수행되었음.

주택)을 공급하되, 이를 신축하는 대신 공공건축물에서 발생하는 유휴공간을 개조/재활용함으로써 저렴하게 공급하는 방안을 모색하는 것이다.

2. 관련 선행연구 고찰

본 연구는 ‘사회통합적 주거공동체를 구현’이라는 목표에 대해, 그 범위를 주택재개발사업 시행 중에 나타나는 세입자의 주거불안 문제에 대한 대응으로 제한한다. 그 대응방법 또한 사회적 환경의 변화에 따라 용도가 사라지거나 축소된 공공건축물의 유휴공간을 활용하여 세입자들이 주택재개발사업이 진행되는 동안 거주할 수 있는 주거시설(순환용 주택)을 마련하는 것으로 한정한다.

선행연구에서는 <표 1>¹⁾과 같이 10개 주택재개발 구역의 세입자 관련사항을 조사하였는데, 대부분의 경우 세입자 가구의 비율이 50% 내외이며, 사업이 시행된 후에는 임대물량이 크게 감소하는 것을 알 수 있다. 2008년 현재 서울시에서는 82개 구역에서 주택재개발사업이 진행되고 있는데(김해숙, 2009), 모든 사업이 전면철거 방식으로 이루어질 경우, 약 2만 호의 임대물량이 순간적으로 멸실되는 것을 예상할 수 있다. 사업시행 후의 임대세대 수가 크게 감소하는 것도 문제이지만, 본 연구에서는 당장 사업이 진행되는 동안의 세입자 주거불안에 초점을 맞추고자 한다.

표 1. 10개 주택재개발 지역의 세입자 관련 통계

구역	조합원 가구 수	세입자 가구 수	세입자 가구비율	사업시행 후 임대세대 수	임대물량 증감률
용두1	542	511	48.5%	210	-58.9%
공덕4	301	266	46.9%	154	-42.1%
휘경2	133	176	57.0%	51	-71.0%
고척3	131	218	62.5%	59	-72.9%
신정1	276	224	44.8%	61	-72.8%
휘경4	194	173	47.1%	78	-54.9%
신림7	203	263	56.4%	150	-43.0%
전농6	566	403	41.6%	148	-63.3%
도봉1	134	259	65.9%	111	-57.1%
정릉6	211	221	51.2%	96	-56.6%
합계/평균	2,691	2,714	50.2%	1,118	-58.8%

이러한 일시적인 임대물량 멸실에 의한 세입자 주거불안에 대한 대응방안으로 오늘날 논의되는 것이 ‘순환재개발’이다. 즉, 사업 대상지를 전면 철거하는 대신 작은 단위로 분할하여 순차적으로 주택재개발사업을 시행하는 것이다. 사업이 더 많은 단계에 걸쳐서 진행될수록 사업기간이 길어지는 문제가 있지만, 주택물량의 멸실을 줄임으로써 세입자 주거안정에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. ‘순환재개발’이 몇 단계로 나누어 이루어질 것인지

‘순환용 주택’이 얼마나 확보되느냐에 따라 결정될 수 있는데, ‘순환용 주택’이 많이 확보될수록 세입자 주거안정과 사업기간 단축, 그리고 이에 따른 사업비 감축을 기대할 수 있을 것이다.

이 때, 순환용 주택을 신축하는 대신 그 용도가 사라지거나 축소된 공공건축물의 유휴공간을 활용하여 확보하는 방안을 모색하는데, 논의의 대상이 되는 공공건축물은 동사무소와 학교시설로 제한한다. 이들은 주거지역의 중심에 위치하는 입지적 특성이 있어, 저소득 가구(세입자)를 위한 주거시설로 조성할 경우 저소득 가구와 중산층 가구의 주거지 사이의 격리 현상을 물리적으로 해소할 수 있다는 점에서 유리하기 때문이다.

동사무소의 경우 정보·통신 기술의 발달로 인해 각종 민원 업무가 전산화되면서 개별 동사무소가 처리할 수 있는 인구규모가 계획 당시의 2만 명에서 크게 늘어남으로써 공간의 효율적 이용을 위해 청사를 폐지하는 경우가 서울특별시에서만 100여 개소 나타나고 있다. 서울특별시 소재 폐지 동사무소 청사의 연면적은 약 14만로 추정되는데, 이를 주거호수로 환산하면 85 규모의 주택 1,600여 호에 해당된다.²⁾ 즉, 모든 주택재개발사업이 3단계에 걸쳐서 시행된다고 가정했을 때 필요한 순환용주택 물량(6,600여 호)의 4분의 1가량을 확보할 수 있는 것이다. 뿐만 아니라, 동사무소 청사 폐지 현상은 정보·통신 기술의 발달에 기인한다는 점에서 향후 전국적으로 확산될 것으로 보이며, 순환용 주택을 조성하기 위한 공간의 지속적인 공급이 기대된다는 점에서 연구의 대상으로 선정할 만하다.

학교시설에서의 유휴공간 발생은 오늘날의 저출산·고령화 사회의 특성을 반영하는데, 1970년대의 급속한 도시화로 인해 농어촌 지역에서 폐교현상이 나타나던 것과는 별개로 취학연령대의 인구가 감소하여 도시지역에서는 폐교까지는 아니지만 학급 수가 감소하여 사용하지 않는 ‘유휴교실’이 나타나고 있는 것이다.³⁾ 이 중 광주광역시 경우 유휴교실이 하나의 교사동 규모로 확산된 사례도 나타나고 있으며, 이러한 현상은 고령화가 진행될수록 더욱 확산될 것으로 예상된다는 점에서 연구의 대상으로 선정할 만하다.

그러나 동사무소와 같이 민원업무뿐만 아니라 다양한 문화·여가 프로그램이 운영되던 공공건축물을 전적으로 저소득 가구의 주거시설로 개조/재활용하는 데에는 지역주민의 NIMBY현상을 극복할 수 있는 계획적 장치가 마련되어야 할 것이다. 이에 대해서는 선행연구(최재필 외, 2009)⁴⁾에서는 ‘사회통합적 복합시설’이라 하여 순환용 주택과 함께 지역주민들 또한 혜택을 누릴 수 있는 ‘사회통합적 프로그램’을 함께 공급하는 방안을 제안한 바 있

1) 임영수 외 (2009). 주택재개발 임대주택 실태분석에 관한 연구. 국토계획, 44(7), 109-122.의 자료를 재구성

2) 최재필 외 (2009). 사회통합적 공동체 형성을 위한 유휴 동사무소의 용도변환 방안. 대한건축학회논문집 계획계, 25(6), 25-34.
3) 최재필 외 (2010). 사회취약계층 주거지원을 위한 폐교시설 활용 계획. 대한건축학회논문집 계획계, 26(3), 3-11.

다. 그러나 유휴 학교시설의 경우 기존의 학교시설이 존치된 상태에서 유휴 공간만 사회통합적 복합시설로 개조/재활용한다는 점에서 사회통합적 복합시설 모델을 그대로 적용하기 어려우며, 보다 개선된 모델이 필요하다.

따라서 본 연구는 선행연구에서 유휴 동사무소에 맞추어 제시된 사회통합적 복합시설의 개념을 유휴 학교시설에서도 적용할 수 있도록 보완하며, 이를 유휴 동사무소와 유휴 학교시설 사례지에 적용해 봄으로써 두 건물종류에 대한 개조/재활용의 원칙을 제안하고자 한다. 이 때, 개조/재활용과 관련된 현행 법·제도에 대한 분석을 통해 사회통합적 복합시설의 실현에 대한 장애 요소들을 규명하여 이에 대한 개선방향을 제시하며, 다른 한편으로는 개조/재활용의 주요 계획/설계 사항들을 도출하기로 한다.

3. 연구의 방법 및 절차

본 연구의 방법은 다음과 같다. 먼저 문헌연구를 통해 사회통합적 복합시설의 개념을 검토한 후, 이를 유휴 학교시설에서도 적용할 수 있도록 보완한다(2장). 그리고 보완된 사항을 유휴 동사무소와 유휴 학교시설에 적용하면서 주요 계획/설계 사항들을 도출한 후(3장), 현행 법·제도에 대한 분석을 통해 3장의 적용예시에 대한 현실적 어려움들을 분석하여 관련 법·제도의 개선방향 간략히 제시하기로 한다(4장). 한편, 3장의 적용예시에 대해서 유휴 동사무소는 자료확보의 용이성을 감안하여 서울시 소재 동사무소로, 유휴 학교시설에서는 실제로 부분적인 유휴화가 나타나고 있는 광주광역시 소재 초등학교로 한정하였다.

II. ‘사회통합적 복합시설’ 개념의 보완

1. 개조/재활용에 대한 패러다임 설정

서론에서 밝힌 바와 같이, 본 연구에서는 사회통합이라는 궁극적인 목적을 가지고 유휴 건축물의 개조/재활용을 다루고자 한다. 이것은 곧 ‘누구를 위한 개조/재활용인가?’의 문제, 곧 패러다임의 문제로부터 파생된다. 여기에서는 ‘사회통합적 복합시설’의 개념을 다루기에 앞서 해외의 유휴 건축물 개조/재활용 경향을 살펴봄으로써 본 연구에서 제시하는 ‘사회통합적 개조/재활용’이 지니는 독자성(uniqueness)을 확인하고자 한다.

우리나라와 같이 해외에서도 유휴 건축물 개조/재활용에 대한 체계적인 연구는 미진하며, 다만 개별 사례별로 산업체가 주체가 되어 산업화 초기의 공장 건물이나 창고건물, 철도역사 등을 개조/재활용하여 미술관이나 상업시설, 숙박시설을 조성하는 사례들이 많이 나타나고 있다. <그림 1>은 이에 대한 대표적인 사례로, 철도 공장창을 전시/문화/집회 시설로 개조/재활용한 Redfern Locomotive

Workshop 사례, 수변의 선착장 및 창고시설을 최고급 주거시설로 개조/재활용한 The Wharf 사례인데, 기존 건물의 흔적을 미학적인 요소로 차용하는 경향을 확인할 수 있다. 특히, The Wharf 사례는 수변에 대한 조망권을 지닌 최고급 주거시설로 조성되었는데, 유휴 건축물의 개조/재활용이 사회적 약자보다는 상류층을 염두에 둔 계획 요소로 활용되는 경향을 확인할 수 있다.



그림 1. 해외의 유휴 건축물 개조/재활용 사례
좌: Redfern Locomotive Workshop, Sydney, Australia
중,우: The Wharf, Sydney, Australia

이와 달리, 본 연구는 사회적 약자를 염두에 두고 유휴 건축물을 개조/재활용한다는 점에서 해외의 경향과는 차별성을 지닌다고 하겠다. 특히, 우리나라는 급속한 경제발전을 이루는 과정에서 미적으로 보존할 가치를 지니는 건축적 유산이 매우 드물어, 해외의 개조/재활용 방법론을 차용하는데 한계가 있을 것이다. 오히려 미적인 측면은 배제하고 유휴 건축물의 개조/재활용을 ‘비용절감’이라는 차원에서 접근하며, 그 효과를 사회적 약자들이 누림으로써 사회통합을 실현시키는, 국내의 실정에 부합하는 고유한 패러다임이라 하겠다.

2. ‘사회통합적 복합시설’의 배경 및 개요

그 동안 국내의 주택재개발사업은 대부분 ‘전면철거 후 재개발’ 방식으로 이루어져 왔는데, 이로 인해 순식간에 주택공급 물량이 멸실되고 임대료가 상승함으로써 세입자들의 주거불안이 초래되어 왔다. 한편, 주택재개발사업의 근간이 되고 있는 「도시 및 주거환경 정비법」 제35조(순환정비방식의 정비사업)에서는 이에 대한 개념적 대안으로 ‘순환정비방식’을 제시하고 있다.⁴⁾ 즉, ‘전면철거’ 대신 사업대상지를 작은 단위로 분할하여 순차적으로 재개발함으로써 주택공급 물량의 감소를 줄이고자 하는 것이다. 이를 위해서는 순환용 주택의 공급이 선행되어야 하는데, 이는 사업비 상승요인이 된다는 점에서 실제로 순환정비방식이 실현된 사례는 극히 드문 실정이다. 따라서 순환용 주택의 공급비용을 줄이는 것이 주요 쟁점사항이 되며, 그 방법으로 공공건축물 내 유휴공간을 활용하는 것이 ‘사회통합적 복합시설’ 개념의 시발점이 된다. 즉, ‘사회통합적 복합시설’이란 공공건축물(유휴 동사무소 및 유휴 학교시설)을 주거시설(순환용 주택)로 개조/재활용하는 것을 핵심 목표로 한다. 그러나 공공건축물을 오로지 주거시설로 개조/재활용하는 것은 불가능할 것으로 생각되는데, 다음의 인용문을 통해서 그 사실을 짐작할 수 있다.

4) 본 논문의 ‘사회통합적 복합시설’에 대한 논의는 대부분 이 문헌을 바탕으로 이루어졌다.

“우리나라의 경우, 사회경제적 계층에 따른 주거지 분화가 두드러지는데, 10여 년 전 빈곤층의 주거안정을 위해 도입한 공공임대주택은 내부적으로는 취약계층의 밀집으로 물리적 무질서나 반사회적 행동으로 인한 갈등 및 관리문제들을 노정하고 있으며, 외부적으로도 지역사회에서 소외되고, 인근 주민들과 편견과 차별을 경험하고 있다.”⁶⁾

즉, 저소득 가구의 거주지를 일종의 혐오시설로 바라보는 NIMBY 현상이 나타나고 있는 것인데, 심지어 도시재개발 사업을 시행하면서 사회적 혼합(social mix)을 위해 정하고 있는 ‘임대주택 의무비율’에 의해 건설되는 임대주택도 분양주택과는 공간적으로 격리되고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 근린주구의 중심에 있는 학교시설이나 동사무소 건물을 사회적 약자 계층을 위한 시설(순환용 주택)로 개조/재활용하는 것은 불가능할 것이다.

‘사회통합적 복합시설’은 유희 건축물에 대한 사회적 약자 중심의 개조/재활용이 지역사회에 정착하기 위한 전제 조건으로, 지역주민들의 NIMBY현상에 대한 사전 대응의 성격을 지닌다. <그림 2>(최재필 외, 2009에서 인용)는 ‘사회통합적 복합시설’의 개념도로, 유희 동사무소를 저소득 가구를 위한 순환용 주택으로 개조/재활용할 때, 지역 내 중산층 가구도 함께 혜택을 누릴 수 있는 주거지원시설을 함께 제공함으로써 순환용 주택이 해당 동사무소가 위치한 근린주구의 중심지에 정착할 수 있도록 하는 전략을 보여준다. 즉, 사회·경제·계층적 차이를 넘어서 지역사회 전반에 걸쳐서 수요가 나타나고 있는 공공서비스를 제공할 경우, 유희 공공시설을 순환용 주택으로 개조/재활용하는 것이 가능해지는 것이다. 이러한 역할을 할 수 있는 주거지원시설에 대해 ‘사회통합적 프로그램’이라는 용어를 사용하며, 이것이 순환용 주택주택과 결합된 형태의 시설이 ‘사회통합적 복합시설’이 되는 것이다.

NIMBY현상에 의한 주거지 격리의 가장 큰 문제는 그

5) 도시 및 주거환경정비법 제35조(순환정비방식의 정비사업)
 ① 사업시행자는 제2조제2호가목 내지 라목의 정비사업을 원활히 시행하기 위하여 정비구역의 내·외에 새로 건설한 주택 또는 이미 건설되어 있는 주택에 그 정비사업의 시행으로 철거되는 주택의 소유자 또는 세입자(정비구역에서 실제 거주하는 자에 한한다. 이하 이항 및 제36조제1항에서 같다)가 임시로 거주하게 하는 등의 방식으로 그 정비구역을 순차적으로 정비하는 등 주택의 소유자 또는 세입자의 이주대책을 수립하여야 한다<개정 2006. 12. 28, 2009. 5. 27>.
 ② 사업시행자는 제1항의 규정에 의한 방식으로 정비사업을 시행하는 경우에는 그 임시로 거주하는 주택(이하 “순환용주택”이라 한다)을 주택법 제38조의 규정에 불구하고 제36조의 규정에 의한 임시수용시설로 사용하거나 임대할 수 있으며, 대통령령으로 정하는 방법과 절차에 따라 주택공사등이 보유한 공공임대주택을 순환용주택으로 우선 공급할 것을 요청할 수 있다<개정 2003. 5. 29, 2009. 5. 27>.
 ③ 순환용주택에 거주하는 자가 정비사업이 완료된 후에도 순환용주택에 계속 거주하기를 희망하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 분양하거나 계속 임대할 수 있다. 이 경우 사업시행자가 소유하는 순환용주택은 제48조에 따라 인가받은 관리처분계획에 따라 토지등소유자에게 처분된 것으로 본다<신설 2009. 5. 27>.
 6) 김위정 (2004). 공공임대주택 주민들에 대한 사회적 배제 연구. 도시연구, (9), 87-114.

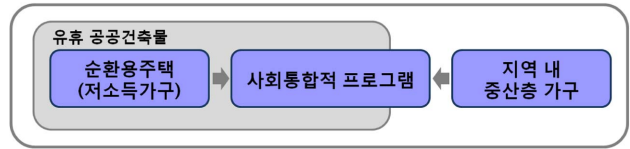


그림 2. ‘사회통합적 복합시설’의 핵심개념: 사회통합적 프로그램

것이 양극화를 심화시킨다는 점이다. 즉, 저소득 가구의 거주지는 공공서비스로의 접근성이 떨어짐으로써 상대적으로 더 높은 생계비용(living cost)을 지불하게 되며, 따라서 유희 건축물을 저소득 가구를 위한 순환용 주택으로의 개조/재활용 하더라도 공공서비스를 공급하는 주거지원시설이 함께 제공되지 않는다면 그 사회통합적 효과는 제한적일 수밖에 없을 것이다. 이러한 점에서 ‘사회통합적 복합시설’은 저소득 가구의 공간적 격리를 해소할 뿐만 아니라, 공간적 격리로부터 심화되는 양극화의 문제에도 대응하는 모델이라 하겠다.

‘사회통합적 복합시설’의 성공여부는 사회통합적 프로그램에 달려 있다. 즉, 사회통합적 프로그램의 혜택이 특정 집단에게 국한되지 않고 지역주민 전체에게 돌아갈수록 보다 성공적일 것이다. 이러한 점에 입각하여 최재필 등은 대표적인 사회통합적 프로그램으로 보육지원시설을 제시하였다. 즉, 오늘날 우리나라에서 전반적으로 나타나고 있는 저출산 문제는 특정 계층의 문제가 아니라, 사회구성원 전체의 문제라는 것이다. 그러나 다른 한편으로는 보육지원시설 외의 사회통합적 프로그램은 제시하지 못하였다. 또한, 유희 학교시설의 경우 저소득 가구와 중산층 가구 양자의 문제에서 나아가, 학교라는 제3자까지 포함된 복잡한 갈등구조를 이루게 되어, <그림 2>의 ‘사회통합적 복합시설’의 개념을 그대로 적용하는데 무리가 있다.

3. ‘사회통합적 프로그램’의 보완

이 절에서는 ‘사회통합적 복합시설’ 개념을 앞 절에서 언급한 두 가지의 한계점 중 사회통합적 프로그램에 대한 부분을 다루는데, 보육지원시설 외의 다른 대안들을 모색하고자 한다.

1) 노인복지시설

통계청의 조사에 따르면 2009년 우리나라의 노인인구 비율은 10.7%로, 10년 전 6.9%에 불과했던 것을 고려하면 우리나라도 급속한 고령화가 진행되고 있다. 2018년에는 노인인구 비율이 14.3%까지 증가하여 고령사회(65세 이상 인구비율 14-20%)로, 2026년에는 20.8%가 되어 초고령사회(65세 이상 20% 이상)에 도달할 것으로 전망된다. 이에 따라 노인인구의 주거지 문제, 노인인구에 대한 부양부담 문제 등이 대두되고 있다. 따라서 노인복지는 단순히 소수의 노인계층만을 위한 것이 아닌, 사회 내 타 연령층과의 협력을 통한 새로운 삶의 양식을 창출하기 위해 국가적인 정책활동을 요하며, 따라서 사회통합적 프로그램의 성격을 지닌다고 하겠다.

고령기에 무엇보다 중요한 것은 ‘안전한’⁷⁾ 주거의 문제이다. 고려자용 주거는 일반주거와는 달리, 노인이 필요한 서비스를 단절 없이 제공받을 수 있는 주거지원시설을 필요로 하는데,⁸⁾ 이는 노인 주거와 주거지원시설 간의 네트워크를 구축하기 위한 정부의 정책적인 노력 없이는 이루어질 수 없는 것이다. 이 점은 선진국의 노인정책에 있어서도 가장 중요하게 고려되어 온 사항으로 노인주거정책의 선진국인 독일에서 이와 같은 점을 잘 살펴 볼 수 있다. ‘지역보건복지지원소’를 통해 노인들의 재가복지서비스체제를 가능케 한 독일의 노인복지정책은 가족구성원들의 노인부양부담을 경감시켜 노인을 위한 별도의 주거를 마련해야 하는 문제를 해소하고, 노인들이 자기 집에서 적절한 간호와 서비스를 받을 수 있게 하는 것이다.⁹⁾ 괄목한 점은 양로원, 요양원과 같은 ‘입소’와 ‘수용’의 개념이 아닌 ‘재가’의 개념을 도입한 ‘탈시설화’ 운동이라는 점이다. 즉, 노인들이 병원이나 기타 시설에 입원 혹은 입소하지 않고 원하는 서비스를 제공해 주는 복지서비스 네트워크를 지역보건복지지원소를 통해 구축하고 있는 것이다. 이러한 지원시설은 재가서비스를 가능케 하여 노인주거문제를 해소할 뿐만 아니라, 수발과 보호를 지원하여 노인의 편의를 증진시키고 노인에게 대한 사회적 부양부담을 경감시킴으로써 사회 전반의 문제를 해결한 좋은 사례이다.

그러나 우리나라에서는 아직까지 ‘시설복지’ 위주의 노인복지 정책이 이루어지고 있는 바, 독일의 ‘지역보건복지지원소’를 그대로 사회통합적 프로그램으로 차용하는 데에는 어려움이 있을 것으로 보인다. 궁극적으로는 노인복지 정책이 ‘시설복지’ 위주에서 ‘재가복지’로 이행해 가겠지만, 단기적으로는 ‘시설복지’ 차원에서 필요한 시설들을 사회통합적 프로그램으로 차용해야 할 것이다. 우리나라에서는 중앙정부나 지방자치단체를 통해 ‘노인소득보장정책’, ‘의료보장정책’, ‘소외감 완화 정책’, ‘노인여가 활성화 복지정책’ 등으로 분류되는 각종 노인복지 정책이 추진되고 있는데, 사회통합적 프로그램으로 차용하기 위해 각각의 정책 분류에 대응하는 시설을 정리하면 아래의 <표 2>¹⁰⁾와 같다. 이러한 시설들은 노인들의 경제적 참여를 증진하여 사회의 다른 계층과의 조화를 꾀할 뿐만 아니라, 노인건강 및 정서적 지원을 위한 물리적 시설확충을 통해, 노부모를 둔 가족 구성원들에게 직간접적으로 긍정적인 요소로 작용할 것으로 기대된다.

2) 공영주차장

한편, 보육지원시설 및 노인복지시설과는 성격이 다르지만, 공영주차장 또한 ‘사회구성원 모두가 혜택을 누릴

7) 여기서 안전한 주거라 함은 신체적 경제적 약자인 노인들을 건강과 사회로부터 보호하며, 가족의 부양 부담을 덜어주는 노인의 신체적 정서적 특징을 고려한 주거를 말한다.
 8) 강미나 외 (2007). 노인주거복지 제고를 위한 종합계획 수립연구. (국토연구원 연구보고서 No. 국토연2007-22). 서울: 국토연구원
 9) 이인수 외 (2008). 복지국가의 고령자 주거정책. 서울: 공동체 10) 앞의 책.

표 2. 사회통합적 프로그램으로 차용 가능한 노인복지시설

정책분류	사회통합적 프로그램으로 차용 가능한 시설
노인소득 보장	취업상담센터, 고령자 취업알선센터
의료보장	노인병원, 요양시설
소외감완화	노인상담소
노인여가 활성화	경로당, 노인정, 노인대학

수 있는 프로그램’이 된다는 점에서 사회통합적 프로그램으로 고려할 수 있다. 우리나라는 1980년대 이후의 급속한 경제발전으로 자동차 생산이 급증해 왔으며, 한국자동차공업협회의 집계에 따르면 2008년 12월 기준 국내 자동차 총 등록대수는 1천679만4천287대로, 통계청이 파악한 전체 가구수(추정치, 1천667만3천162대)를 추월하기에 이르렀다<표 3>.¹¹⁾ 1980년 평균 0.07대에 불과하던 가구당 자동차 대수가 30여 년 만에 가구당 1.0대를 넘게 된 것이다. 가구당 자동차 등록대수가 증가함에 따라 주거지역의 주차난이 심화되어 갔고, 이에 따라 주차장 설치기준 또한 강화되어 왔는데, 주택건설기준 등에 관한 규정에서의 공동주택 주차장 설치기준을 살펴보면 서울특별시 소재 공동주택 전용면적 85 m²기준 1986년 0.6대에서 0.85대(1991년), 1.0대(1993년), 1.13대(2008년) 등으로 증가해 온 것을 알 수 있다<표 4>.¹²⁾

표 3. 연도별 가구당 자동차 등록대수

	1966	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
가구당 자동차 등록대수	-	-	0.07	0.12	0.30	0.65	0.84	0.97
자동차 1대당 인구	599.11	181.93	72.24	36.65	12.63	5.32	3.90	3.13

표 4. 주택건설기준 등에 관한 규정에서의 공동주택 주차장 설치기준의 변천

지역	주택규모 (전용면적)	연도별 가구당 설치기준				증가율 (%)
		1989	1991	1993	2008	
특별시	60	0.4	0.52	0.6	0.80	200
	85	0.6	0.85	1.0	1.13	188
	135	1.5	1.59	1.8	2.08	139

신규개발지역은 이러한 자동차 보급률 증가에 맞추어 주차장을 조성할 수 있으며, 심지어 노후 아파트 단지에서도 재건축과 리모델링을 통해 지하주차장을 신설 하는 등 주차난을 해소하기 위한 대응이 가능하지만, 일반주거지역은 주차공간을 수용할만한 규모의 오픈스페이스를 확보하기가 쉽지 않아 주차공간의 확보가 어려운 실정이다. 단, 주거지역 내부나 인근에 있는 학교시설의 운동장 정도가 가능한데, 운동장 지하에 주차장을 설치하여 지역주민들에게 우선사용권을 주고, 저렴한 비용으로 운영되는 공영주차장으로 조성한다면 어느 정도 그 지역사회

11) 자료출처: 한국자동차공업협회.
 12) 김인기 외 (2008). 노후 공동주택 리모델링에서 주차장 확장에 관한 연구. 대한건축학회논문집: 계획계, 24(6), 27-34.

차난 해소에도 기여하고, 수익금의 일부를 학교 측에 배분함으로써 사업시행을 촉진할 수 있을 것이다. 이처럼 공유주차장은 지역주민과 학교측 모두에게 혜택이 돌아가는 것으로, ‘사회통합적 복합시설’의 사회통합적 프로그램으로 채택될 여지가 있다고 하겠다.

4. 유휴 학교시설을 위한 ‘사회통합적 복합시설’ 발전

유휴 학교시설이란 오늘날의 저출산·고령화 사회에서 취학연령대의 인구가 감소하여 학급 수가 줄어들어 인하여 나타나는 빈 교실을 의미한다. 이는 1970년대 농어촌 지역에서 나타나던 폐교와 비교할 필요가 있는데, 학교기능을 완전히 상실하는 것과는 달리 학교기능이 비록 규모는 축소되었지만 여전히 존치된 상태에서 사용되지 않는 공간에 대해서만 개조/재활용 방안을 모색한다는 점에서 차이가 있다. 마찬가지로 유휴 동사무소는 비록 기능은 있는데, 유휴 동사무소는 민원기능이 완전히 폐지된 상태에서 순환용 주택과 주거지원시설로 개조/재활용되는 것과 달리, 유휴 학교시설은 학교기능이라는 명백한 중심기능이 있다는 차이점이 있다. 따라서 <그림 2>의 ‘사회통합적 복합시설’ 개념은 유휴 학교시설에 맞추어 <그림 3>과 같이 발전될 필요가 있다.

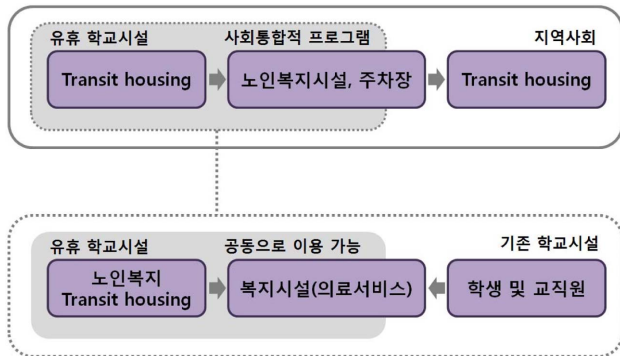


그림 3. 유휴 학교시설에 적용하기 위한 ‘사회통합적 복합시설’ 개념의 발전

위 그림의 상단은 <그림 2>와 똑같은 상황으로, 학교 시설의 유휴화 영역을 순환용 주택과 노인복지시설로, 그리고 운동장을 지하주차장으로 개조/재활용함으로써 지역 주민들에 의한 NIMBY현상을 극복하는 것을 보여준다. 그러나 같은 교정, 경우에 따라서는 같은 건물 안에 학교 시설과 순환용 주택이 공존하기 위해서는 다시 학교측과의 협상(negotiation)이 필요한데, 노인복지시설 중의 의료기능을 학교 측에 개방함으로써 보다 우수한 교내 보건환경을 구축하는 것을 하단에서 보여주고 있다. 결국 노인복지시설의 세부기능 중에서 학교측에 개방할 수 있는 기능들의 문제로 귀결되며, 이에 대해서는 <표 5>¹³⁾와 같이 정리될 수 있다. 즉, 우측열의 학교시설에 대해, 좌측

열의 노인복지시설이 보다 높은 수준의 시설, 기자재 및 서비스를 구비하여 이를 학교 측에 개방하는 것이다.

표 5. 주거지원시설과 학교시설 간 공유가능 공간

노인복지시설	학교시설
특별거실	특별교실
	자치회실
휴게실	다목적교실
	동아리실
	시청각실
오락실	멀티미디어학습실
	도서실
	휴게실
	보육시설
식당, 조리실	식당, 조리실
로비	미디어센터
치료실	보건실

III. ‘사회통합적 복합시설’ 보완모델의 적용

1. 유휴 동사무소 개조/재활용에 대한 적용 예시

‘사회통합적 복합시설’ 보완모델을 유휴 동사무소 개조/재활용에 적용한 예시로, 여기서는 서울특별시 영등포구 신길6동 동사무소를 선정하였다. 신길6동 동사무소는 <그림 4>와 같이 주거지역에 위치하면서도 신풍전철역에 인접함으로써 접근성이 뛰어나, 사회통합적 프로그램의 파급효과가 증대될 수 있어, 궁극적으로는 순환용 주택과 사회통합적 프로그램이 복합된 ‘사회통합적 복합시설’로의 개조/재활용이 가능할 것으로 예상된다.



그림 4. 신길6동 동사무소 근린현황

<그림 5>는 신길6동 동사무소에 대한 개조/재활용 프로그램 개요를 보여주는데, 유휴 동사무소 건물을 ‘사회통합적 복합시설’로 개조/재활용 할 경우 주거시설 (순환용 주택)은 건물의 상부층에, 주거지원시설 (사회통합적 프로그램)은 건물의 하부층이나 지하에 위치하는 것을 보여준다. 이는 주거시설이 그 특성상 주거지원시설에 비해 일조권이나 프라이버시 확보가 중요하기 때문인 점, 지역주

13) 권순정 외 (2008). 노인복지시설과 학교시설의 복합화 방안에 관한 연구. 한국의료복지시설학회지, 14(1), 21-30.의 내용 재구성



그림 5. 신길6동 동사무소 변경 전후 단면 다이어그램

민을 위한 사회통합적 프로그램은 프라이버시보다는 외부로부터의 접근성이나 시설의 특성을 감안한 적정 규모가 확보되어야 한다는 점 등이 반영되었다. 이와 같이 주거 시설과 주거지원시설을 층별로 배치하는데 있어 고려해야 할 계획적 요소들의 중요성을 정리해 보면 <표 6>과 같다.

표 6. 주거 및 주거지원시설의 층별배치에 대한 고려사항

항목	주거시설	주거지원시설	
		복지시설 (어린이집, 노인정 등)	문화시설 (문화센터, 문고, 강당 등)
일조 및 통풍성 확보	○○	○	△
조망권 확보	○	△	×
프라이버시 보호	○○*	△	△
외부로부터의 접근성	△	○○	○
시큐리티 확보	○○	○	○
적정규모의 확보	○	○○	
기타	강당, 다목적실 등 다중이용시설의 경우 피난성 능 확보 필요 (피난층에 근접 배치)		

* 계단/출입구 등의 별도동선 확보 필요

한편, 유희 동사무소의 상부층을 순환용 주택으로 개조/재활용하는데 있어 기존의 계단실이나 엘리베이터 등이 포함된 코어(core)부분은 변경하지 않는 것이 구조적으로 안전하며, 시공성도 용이하여 공사기간도 절감할 수 있을 것이다. 그러나 기존의 코어구성을 그대로 유지하는 것이 주거시설로의 재활용계획을 불합리하게 하는 경우는 달리 생각해볼 수 있다. 다시 말해 시공용이성이나 공사비 절감도 중요하지만, 최소 수개월 혹은 수년간 거주하는 주거시설의 특성을 감안할 때, 양질의 주거성이 확보되는 세대 계획과 세대 상호간의 통합/분절이 가능한 가변성이 기존 계단실의 변경을 통해 가능하다면 이는 충분히 고려해 볼 수 있는 항목이다.

<그림 6>의 도면에서 보는 바와 같이, 동사무소 건물의 상부층을 주거시설로 변경하는데 있어 기존의 계단실 구성을 그대로 유지하는 안이 [개조/재활용 1안]이다. 2~3인 혹은 3~4인 가족용 세대의 배치를 가정하였으며, 남측(도면상의 아래쪽)의 일조 확보를 위해 복도를 북측으로 배치하였는데, 그 결과 3~4인용 세대 2개 세대와 2~3인용 세대 1개 세대 등 총 3개의 세대가 형성되었으나, 기존의 계단실 출입구를 유지함으로써, 복도에 의한 공간손실이 많은 것을 확인할 수 있다. 이에 반해, 복도에 의한 공간 손실을 줄이고 주호의 환경을 개선할 수 있는 계획

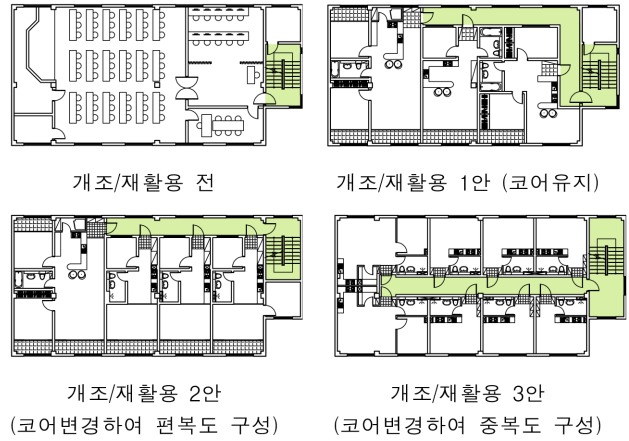


그림 6. 신길6동 동사무소 개조재활용 ALT

안이 [개조/재활용 2안]이다. 계단실의 외벽은 그대로 유지한 채, 계단실 내부의 계단만 북측으로 이동하여 주거 세대로 향하는 복도의 길이를 최소화 하였는데, 이로 인해 기준층의 전용율이 극대화 되었으며, 그 결과 3~4인용 세대는 [개조/재활용 1안] 대비 1개로 줄었으나, 2~3인용 세대는 3개소로 증가하였다. 계단실 구성을 변경한 또 다른 대안은 [개조/재활용 3안]으로, 중복도식 평면구성을 보여주고 있다. 총8개의 세대를 확보할 수 있으며, 북향 세대가 4개인 것은 일조상 불리하지만, 1~2인용 주거 세대를 다량으로 공급할 수 있다는 가능성 측면에서는 충분히 고려해볼 수 있는 대안이라 할 수 있다. 이처럼 동사무소 건물을 개조/재활용함에 있어, 약간의 계단실 조정만으로도 순환용 주택의 세대구성이 달라질 수 있으며, 광역적인 순환용 주택 공급 계획에 맞추어 유연하게 대응할 수 있는 점이 주목할 만하다.

표 7. 신길6동 동사무소 개조재활용 대안별 주호구성 비교

변경후 대안		1안	2안	3안
복도길이		19.2 m	12.7 m	16.9 m
세대 수 (1개층 당)	3~4인용	2	1	-
	2~3인용	1	3	2
	1~2인용	-	-	6
	계	3	4	8

2. 유희 학교시설 개조/재활용에 대한 적용 예시

‘사회통합적 복합시설’ 보완모델을 유희 학교시설의 개조/재활용에 적용한 예시로, 여기서는 광주광역시 동구 중앙동 수창초등학교를 선정하였다.¹⁴⁾

14) 광주광역시는 저출산·고령화에 덧붙여서 도심공동화가 급속하게 진행되고 있는 지역이다. 이로 인해 구도심 지역에 위치한 초등학교는 2001년부터 2006년 사이 학생 수가 30-40% 감소하는 급속한 공동화를 겪고 있다. 이 중에서 가장 심각한 공동화를 겪고 있는 서석, 수창, 중앙초등학교에 대한 현장조사(2008. 10. 24)를 실시한 결과, 발생한 유희교실들을 특별교실로 전용하거나 영어교실 등으로 활용하고 있었다. 이 연구에서는 유희교실의 발생으로 인해 건물 한 개동 전체를 폐쇄한 수창초등학교를 대상으로 개조/재활용 방안을 제시하고자 한다.

표 8. 수창초등학교 현황

배치도	개요		
		개교연도	1921년
대지면적		18,684 m ²	
구조		철근콘크리트조	
교사배치		ㄷ자형 4개동	
교사층수		3층	
		복도형식	편복도

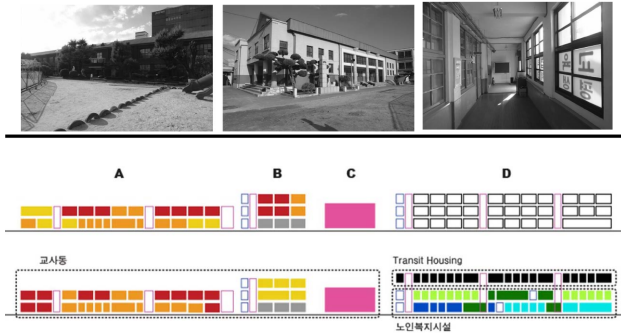


그림 7. 광주 수창초등학교 개조/재활용 전(위)과 후(아래)의 프로그램 구분을 나타내는 단면 다이어그램

2001년 전체 학생수가 690명에서 2006년 405명으로 감소한 이 학교는 4개의 교사동으로 구성되어 있는데, <그림 7>과 같이 D교사동 전체가 사용되지 않고 있었다. 여기에 앞서 살펴본 <그림 3>의 개념을 적용하여, D동의 상부층에는 순환용 주택을, 하부층에는 노인복지시설을 배치하였는데, 학교시설과 순환용 주택, 노인복지시설 사이의 간섭을 최소화하기 위해 <표 9>의 내용에 따라 학교 시설의 기능들을 재배치하였다. 대표적인 예로 B교사동의 교실(적색)을 A교사동으로 모으고 사용빈도가 낮은 특별 학습영역(황색)을 B교사동으로 재배치한 것을 볼 수 있다. 즉, 개조/재활용 이전에 두 건물에 분산되어 있던 학습영역, 관리영역 공간을 한 건물로 재배치하고 한 건물에 각 층별로 분산되어 있던 특별학습영역을 같은 층으로 계획하는 것을 제안하였다. 이는 새롭게 추가되는 사회통합적 프로그램과의 공간적 분리를 명확하게 함과 동시에 학교시설의 전체 공간이용 및 관리의 효율성을 고려한 것이다. <그림 8>은 동선계획을 포함하여 수창초등학교 개조/재활용 공간구성을 제안한 것이다.

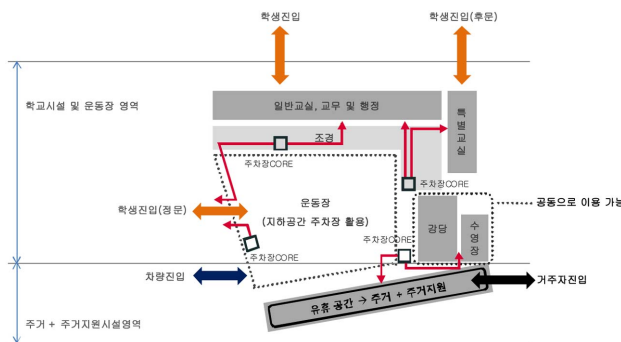


그림 8. 수창초등학교 개조/재활용 공간구성 계획

표 9. 학교시설 공간 재배치 고려사항

학교시설의 기능적 구분		사회통합적 복합시설	
		주거시설	주거지원시설
교수 학습 영역	교과교실, 특별교실, 다목적교실	일반교실은 주거 및 주거지원시설과 명확하게 구분되어야 하며 인접하여 배치하지 않는다. 특별교실은 경우에 따라서 필요 시 인접하여 배치할 수도 있다.	
지원 영역	학습 (도서실 (정보자료실), 미디어센터, 시청각실, 멀티미디어학습실)	도서실, 컴퓨터실의 경우 이용시간대 구분을 통해 공동으로 사용이 가능하므로 주거 및 주거지원시설과 인접하여 배치한다. 이용시간대 구분을 통해 운영 및 관리상 발생할 수 있는 문제를 해결할 수 있다.	
	교원 교사연구실, 교사휴게실, 교무실, 탁아방	교원과 학생을 위한 공간은 주거 및 주거지원시설과 명확하게 구분되어야 하며 인접하여 배치하지 않는다.	
학생	휴게실, 동아리실, 탈의실, 샤워실	교원 및 학생과 주거 및 주거지원시설 사용자 간 건물 내 동선이 분리되어야 하며 코어 사용도 구분될 필요가 있다.	
관리 영역	교장실, 행정실, 회의실, 전산실, 상담실, 보건실, 방송실, 숙직실	주거시설과 명확하게 분리되어야 한다. 필요 시 보건실은 인접하여 배치할 수 있다.	전산실, 방송실, 보건실은 필요 시 주거지원시설과 인접하여 배치한다.
공용 공간	복도, 계단, 승강기, 오픈스페이스	우선적으로 코어사용은 구분되어야 하며 주거지원시설의 경우 필요시 승강기가 위치한 코어는 공유할 수도 있다.	
기타 시설	조리실, 급식실, 강당, 체육관 등	-체육시설	-급식실, 체육시설

한편, 모든 학교가 수창초등학교와 같이 교사동 단위의 유희화가 나타날 수는 없을 것이다. 초기에는 교실 몇 개만 유희교실이다가 그 범위가 층 단위로 확산되고, 다시 교사동 단위의 유희화로 유희화가 진행되는 등, 유희화의 공간적 범위에도 차등이 있을 것이다. 이 때, 적어도 층 단위의 유희공간이 확보되어야 사회통합적 프로그램이 원활히 작동할 수 있는 것으로 생각되는데, 이에 따라 유희공간을 강제적으로 확보하는 계획적 방안으로 ‘교실축소’를 생각해볼 필요가 있다.

‘교실축소’는 단위 교실의 규모를 줄여서 학교시설로 활용하는 영역은 밀도있게 활용하며, 이로 인해 발생하는 유희공간을 기존의 유희공간에 덧붙여서 층 단위 이상의 유희공간을 확보하는 것을 말한다. 학교시설의 표준설계도에서의 일반교실 크기는 9.0m×7.5m인데,¹⁵⁾ 이러한 크기의 교실 2개를 보다 작은 6.0m×7.5m 크기 교실 3개로 변경하는 것이다. 그렇게 하더라도 25~30인 학급을 기준으로 학생 1인당 교실 면적은 1.5~1.8m²로 독일의 1.57m²이나 일본의 1.71m²와 비교해도 무리가 없는 수준이다.

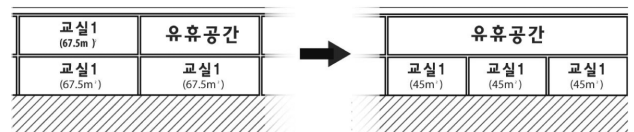


그림 9. ‘교실축소’를 통한 층 단위의 유희공간 확보 개념

15) 김승제 외 (1998). 초등학교 공간계획 변천과정에 관한 연구. 대한건축학회논문집, 14(3), 51-58.

3. 유휴 동사무소+학교시설 개조/재활용 통합모델

지금까지는 유휴 공공시설의 개조/재활용을 단일건물 차원에서만 고려하였는데, 초등학교 건물은 근린주구의 중심이 되는 시설이며, 동사무소 또한 우리나라에서는 가장 작은 행정단위의 공공청사임을 고려하면, 어느 지역이든 인근에 초등학교와 동사무소가 입지해 있을 것을 쉽게 생각할 수 있다. 따라서 한 건축물의 사회통합적 프로그램은 다른 건축물의 사회통합적 프로그램에 의해 상호 조율이 이루어져야 프로그램의 과다공급 혹은 과소공급을 피할 수 있을 것이다. 따라서 ‘유휴 동사무소+학교시설 개조/재활용 통합모델’을 제시하고자 한다.

사회통합적 프로그램 및 순환용 주택의 상호조율은 특정 지역 인근에 유휴 학교시설과 유휴 동사무소가 동시에 나타날 때 필요하며, 어느 한쪽만 용도실퇴 건축물이 나타날 경우에는 상호조율을 고려하지 않고 앞서 제시된 개조/재활용 계획/설계 모델을 활용하면 될 것이다. 그러나 유휴 학교시설의 발생 원리(출산율 감소에 따른 취학연령 인구 감소) 및 유휴 동사무소의 발생 원리(전자행정에 의한 행정업무 효율 향상)를 고려하면 둘 다 개조/재활용되는 경우가 꾸준히 증가할 것으로 예상된다. 이 경우, 보다 많은 유휴 공간을 확보하게 됨으로써 사회통합적 프로그램을 계획할 때 주변 상황에 보다 탄력적으로 대응할 수 있는 장점이 있다. 뿐만 아니라, 상대적으로 비교 우위에 있는 프로그램을 제공하는데 집중함으로써 프로그램의 효율이 극대화되는 효과도 기대된다

표 10. 공공부문 용도실퇴 건축물의 상호 비교우위 항목 분석

구분	유휴 학교시설	유휴 동사무소
사회 통합적 프로그램 공급측면	운동장 지하공간에 주차장 설치 가능	주차장 설치 불가
	사회통합적 프로그램은 학교시설과 이용시간대를 조정할 필요가 있음	사회통합적 프로그램의 접근성 우수 이용시간대에 대한 제약이 없음
순환용 주택 공급측면	표준화된 단위세대 평면 가능	표준화된 단위세대 평면이 없음
	상대적으로 많은 세대 공급 가능	공급가능한 세대 수가 제한적임

위 <표 10>은 유휴 학교시설과 유휴 동사무소 건축물이 사회통합적 프로그램과 순환용 주택을 공급하는데 있어서 지니고 있는 강점(strength)과 단점(weakness)을 비교한 것이다. 사회통합적 프로그램 공급의 측면에서 보면, 사회통합적 프로그램의 예시로 제시된 보육지원시설, 노인복지시설, 공영주차장 중에서 공영주차장은 유휴 학교시설에서만 공급이 가능하며, 유휴 학교시설이 비교우위를 지니는 부분이라 하겠다. 그러나 공영주차장 외의 사회통합적 프로그램의 공급에 대해서는 유휴 동사무소가 비교우위를 지니는데, 이는 해당 주거지원시설이 유휴 학교시설에 배치될 경우 학생들의 방과시간에 의한 제약이 있다는 점을 고려한 결과이다. 순환용 주택의 공급 측면

에서 보면, 유휴 학교시설은 교실이라는 정형화된 모듈을 바탕으로 표준화된 단위세대를 공급할 수 있을 뿐만 아니라, 기존층의 면적도 대개 학교시설이 동사무소에 비해 넓어, 더 많은 세대의 순환용 주택이 공급될 수 있다. 따라서 순환용 주택을 공급함에 있어, 유휴 학교시설은 중형세대를, 유휴 동사무소 시설에서는 소형세대를 공급하는 것이 바람직할 것이다. 이상의 내용을 정리하면, 용도실퇴 건축물을 ‘사회통합적 복합시설’로 개조/재활용할 때 유휴 동사무소는 공영주차장 외의 주거지원시설과 소형 순환용 주택으로, 유휴 학교시설은 공영주차장과 중형 순환용 주택으로 구성되는 ‘유휴 동사무소+유휴 학교시설 통합모델’이 도출되며, 개념도는 <그림 10>과 같다.

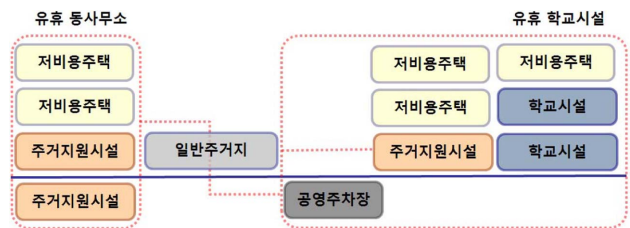


그림 10. ‘유휴 동사무소+학교시설 통합모델’의 개념도

IV. 관련 법·제도 정비

2장과 3장의 논의를 통해 최종적으로 ‘유휴 동사무소+학교시설 개조/재활용 통합모델’을 도출하였는데, 이것이 실현되기 위해서는 관련 법·제도가 정비될 필요가 있다. 특히 학교시설 관련 법·제도의 정비가 필요한 것으로 보이는데, 이 장에서는 현행 학교시설 관련법을 검토한 후, 정비의 주안점을 다루고자 한다.

1. 현행 유휴 학교시설 관련법 검토

유휴 학교시설과 관련해 본 연구는 주거시설 및 주거지원시설로 개조/재활용하는 것을 주요 골자로 하는데, 현행 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」 제5조의1(대부동에 관한 특례)¹⁶⁾은 ‘주거지원시설(사회통합적 프로그램)’로의 용도 변환만을 규정하고 있는 바, ‘주거지원시설(사회통합적 프로그램)’ 이외에 ‘주거시설(순환용 주택)’로 활용하는 데에 있어서는 한계를 드러내고 있다. 또한, 본 연구에서는 동일한 학교부지 내에서 학교시설 외의 다른 시설들이 복합된 형태를 그리고 있는데, 「건축법」 제19조의7(용도변경)¹⁷⁾은 교육·복지시설군에 속하는 학교시설을 주거업무시설로 용도변경하기 위해서는 이를 신고대상으로 정하여 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 특별

16) 제5條(貸付 등에 관한 特例) ① 시·도 교육감은 폐교재산을 교육용시설·사회복지시설·문화시설·공공체육시설로 활용하고자 하는 자 또는 소득중대시설로 활용하고자 하는 대통령령이 정하는 지역주민에게는 당해 폐교재산의 용도와 그 용도에 사용하여야 할 기간을 정하여 수의계약(隨意契約)에 따라 대부 또는 매각할 수 있다.<개정 2007. 1. 3>

자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 신고를 하도록 하고 있으나, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제54조¹⁷⁾를 준용하고 있어 지구단위계획에 맞게 용도를 변경하지 않으면 학교시설을 용도변경 하기가 어렵고, 용도변경을 하더라도 절차가 복잡하고 시간 소요가 많아 학교시설의 저 비용 임대주택 용도변환사업 시행에 어려움이 예상된다. 그리고 무엇보다도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제54조와 「건축법」 제19조의7(용도변경)은 전체학교시설의 용도변경에 관한 사항만을 다루고 있을 뿐 학교시설의 부분적인 용도변경에 관한 내용은 다루고 있지 않아 추후 학생 수 증감에 따른 탄력적인 부분용도 변경에 대응하고 있지 못하고 있는 점을 꼽을 수 있을 것이다.

<그림 11>과 같이, 현행 법·제도에서는 폐교시설을 주거지원시설로 개조/재활용하는 것만 가능할 뿐, 폐교시설을 주거시설로, 유희학교시설을 주거시설이나 주거지원시설로 개조/재활용하는 것은 불가능한 실정이다. 따라서 폐교는 아니더라도 유희교실이나 유희교사동과 같은 유희학교시설에 대해서도 주거시설(순환용 주택)과 주거지원시설(사회통합적 프로그램)로의 활용 등 다양한 상황을 고려하여 법·제도를 정비할 필요가 있다.

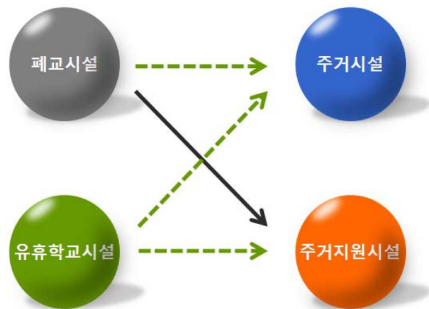


그림 11. 현행 학교시설관련법과 개정 학교시설

2. 유희 학교시설의 개조/재활용에 대한 인센티브

한편, 법·제도의 정비를 통해서 부분적인 유희 학교시설에 대한 개조/재활용이 가능해지고 그 절차가 간소화되더라도, 그리고 사회통합적 프로그램을 도입함으로써 학교 측에게 유리한 점이 있다 하더라도, ‘사회통합적 복합

시설’ 모델이 정착되기 전까지는 개조/재활용을 촉진하기 위한 인센티브가 필요할 것으로 생각된다. 유희 학교시설에 대한 ‘사회통합적 복합시설’로의 개조/재활용 시 제공할 수 있는 인센티브로 1) 시설(공영주차장) 운영 발생 수익의 일정 부분을 학교로 귀속, 2) 지방교부금 지원, 3) 학교 평가 시 가산점 부여, 4) 개조/재활용 시행 시 해당 학교시설의 리모델링 또는 교육기자재 지원 등이 가능하다.

V. 결 론

본 연구를 통해 오늘날의 정보화, 저출산·고령화 사회에서 공공건축물의 공간활용이 어떻게 재편되어야 하는지를 모색하는 한편, 이것이 건축·도시 분야의 대표적인 사회문재인 주택재개발사업의 세입자 주거불안정 문제를 해소함으로써 사회통합적 주거공동체를 구현하는 데 기여할 수 있는 가능성을 살펴보았다. 주택재개발사업이 진행되는 동안 세입자들의 일시적인 거주가 가능한 순환용 주택의 공급을 통해 세입자들의 주거안정이 이루어질 수 있다는 전제 하에, 유희 동사무소 및 유희 학교시설의 공간을 활용하여 순환용 주택을 공급하는 방안을 제시하였다. 이를 위해 순환용 주택에 대한 인근 주민들의 NIMBY 현상을 해소하고자 선행연구에서 제시된 ‘사회통합적 복합시설’ 모델을 ‘사회통합적 프로그램’ 차원에서 보다 구체화하였으며, 이를 실현하기 위한 건축계획적 요소로 코어 조정(유희 동사무소), 교실축소(유희 학교시설) 등을 살펴보았다. 나아가, 유희 동사무소와 유희 학교시설이 통합된 개조/재활용 모델을 간략히 제시하였으며, ‘사회통합적 복합시설’ 개념을 실현하기 위한 법·제도적 차원의 정비방안을 제시하였다.

그러나 서울시 소재 유희 동사무소 건물의 경우 모든 공간을 순환용 주택으로 활용하면 1,600여 호의 순환용 주택을 확보할 수 있음에도 불구하고, 주거시설 외에 사회통합적 프로그램이 복합된 사회통합적 복합시설로 활용함으로써 순환용 주택의 확보량이 초기 예상치의 절반 이하로 감소한다는 점에서 세입자 주거안정에 전적으로 집중하기보다는 NIMBY 현상과 같은 다른 형태의 사회적 갈등에도 대응하는 양상이 되었다. 또한, 본 연구는 어디까지나 ‘순환용 주택 공급=세입자 주거안정’이라는 명제를 바탕으로 이루어졌으며, 이에 대한 명확한 검증, 그리고 ‘사회통합적 복합시설’이 물리적으로 실현되었을 때 나타날 수 있는, 현재의 개념적인 논의 수준에서는 예상할 수 없었던 사안들에 대한 사후연구가 이루어져야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 강미나·김혜승·전성제 (2007). 노인주거복지 제고를 위한 종합계획 수립연구. (국토연구원 연구보고서 No. 국토연2007-22). 서울: 국토연구원.
2. 권순정·전성민 (2008). 노인복지시설과 학교시설의 복합화 방안에 관한 연구. 한국의료복지시설학회지, 14(1), 21-30.

17) 건축법 제19조(용도변경) ⑦ 제1항과 제2항에 따른 건축물의 용도변경에 관하여는 제3조, 제5조, 제6조, 제7조, 제11조 제2항부터 제9항까지, 제12조, 제14조부터 제16조까지, 제18조, 제20조, 제27조, 제29조, 제35조, 제38조, 제42조부터 제44조까지, 제48조부터 제56조까지, 제60조부터 제64조까지, 제66조부터 제68조까지, 제78조부터 제87조까지의 규정과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제54조를 준용한다.

18) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제54조(지구단위계획구역에서의 건축 등) 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하거나 건축물의 용도를 변경하려면 그 지구단위계획에 맞게 건축하거나 용도를 변경하여야 한다. 다만, 지구단위계획이 수립되어 있지 아니한 경우와 지구단위계획의 범위에서 시차를 두어 단계적으로 건축물을 건축하는 경우에는 그러하지 아니하다.

3. 김승제 (2009). 초등학교시설 복합화 유형 특성에 관한 연구. 한국교육시설학회지, 16(1), 69-77.
4. 김승제·오승주 (1998). 초등학교 공간계획 변천과정에 관한 연구. 대한건축학회논문집, 14(3), 51-58.
5. 김위정 (2004). 공공임대주택 주민들에 대한 사회적 배제 연구. 도시연구, (9), 87-114.
6. 김인기·김호일·진경란 (2008). 노후 공동주택 리모델링에서 주차장 확장에 관한 연구. 대한건축학회논문집: 계획계, 24(6), 27-34.
7. 김정현·박명호 (2006). 지역복지적 관점에서의 주민자치센터 기능재정립 모색. 복지행정논총, 16(22), 1-29.
8. 김해숙 (2010). 주택재개발사업의 세입자보호를 위한 제도개선방안에 관한 연구. 석사학위청구논문. 명지대학교, 서울
9. 박관민·송명규·이경진 (2009). 임대아파트 단지에 대한 사회적 배제의 실증연구. 한국도시행정학회 도시행정학보, 22(3), 107-131.
10. 이인수·김미주·박신영·현외성 (2008). 복지국가의 고령자 주거정책. 서울: 공동체.
11. 임영수·이지은·이명훈 (2009). 주택재개발 임대주택 실태분석에 관한 연구. 국토계획, 44(7), 109-122.
12. 최재필·이윤재·유정원·변나향·문근중 (2010). 사회취약계층 주거지원을 위한 폐교시설 활용계획. 대한건축학회논문집 계획계, 26(3), 3-11.
13. 최재필·최영준·유정원·윤광재 (2009). 사회통합적 공동체 형성을 위한 유휴 동사무소의 용도변환 방안. 대한건축학회논문집 계획계, 25(6), 25-34.

접수일(2010. 2. 26)

수정일(1차: 2010. 6. 25, 2차: 2010. 9. 27)

게재확정일자(2010. 10. 14)