

요약 및 정책건의

1. 연구의 개요

1) 연구의 배경 및 목적

(1) 연구의 배경

- 공공주택은 1989년 영세민 주거안정을 위해 도입되었고, 유지 보수 미흡 및 관리소홀 등으로 인한 빠른 노후화가 진행됨에 따라 개선이 요구되고 있음.
- 리모델링은 공공이 아닌 민간 위주로 진행되어 수직층축과 세대증축, 총량제 등 다양한 방안이 모색되나, 아직 정책적 방향이 정해지지 않아 활성화되지 못함.
- 최근 공공주택의 리모델링은 2010년 ‘장기공공임대주택 주거환경 개선을 위한 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법’(이하 ‘삶의 질 법’) 제정을 통해 리모델링 및 재건축이 가능해짐.
- 따라서 민간의 방안 활용과 삶의 질 법을 적용한 서울시 장기공공임대주택 리모델링을 위한 정책적 방향과 전략이 필요함.

(2) 연구의 목적

- 이 연구에서는 공공주택 중 리모델링 시기가 도래한 장기공공임대주택 리모델링의 활성화 방안을 모색하고자 함.
- 이를 위해서 민간과는 다른 공공임대주택의 특성에 부합하는 리모델링 전략과 모델을 개발하여, 향후 서울시 장기공공임대주택 리모델링을 위한 정책수립에 기여하고자 함.

2. 주요 연구결과

1) 장기공공임대주택의 문제점 및 리모델링의 필요성

(1) 장기공공임대주택의 문제점

○ 주거공간적 측면

- 2004년 최저주거기준이 고시된 이후, 생활수준 향상에 따른 기준면적의 증가 등을 반영

하여 기존 주호의 면적 조정이 필요함. 또한 세대별 가족구성원 수에 해당하는 최소주거 면적을 고려하면 기존에 공급된 평형비율의 조정도 필요함.

- 또한 장기공공임대주택에서 고령인구 및 장애인구 비율은 매우 높은 편이나 무장애 계획 등 계획적 배려는 미흡함.

○ 단지환경적 측면

- 자동차, 자전거 등의 증가로 주차공간, 자전거 보관소 등 주민 편의시설이 부족하여 운동장, 단지 내 도로 등을 점유하고 있음.
- 단지 내 상가는 수요부족으로 공실이 발생하는 등 저이용되거나 관리소홀로 방치되는 경우가 많음. 또한 복지시설은 주로 주민생활, 복지시설로 국한되어 있으며, 자활시설이나 주민교류시설은 부족함.
- 획일적이고 무표정한 입면은 공공임대단지의 부정적인 이미지를 형성하는 주요 요인으로 작용함.

○ 단지관리적 측면

- 저렴한 건설비로 건축된 공공임대주택 특성상 빠른 노후화가 나타나며, 입주자 특성상 관리 소홀과 충분한 유지보수가 이루어지지 못함.

○ 지역 커뮤니티 측면

- 기초생활수급자 등 저소득층 위주의 주민구성으로 인해 주변지역과의 물리적 단절과 심리적 소외로 지역사회의 일원으로 역할을 하지 못함.

○ 정책적 측면

- 임대주택은 지속적으로 증가하고 있으나, 2000년 이후 저소득층을 대상으로 하는 영구 임대주택 및 공공임대주택 공급이 저조하여 공급부족 현상이 지속됨.

(2) 장기공공임대주택 리모델링의 필요성

- 이상의 문제점을 바탕으로 장기공공임대주택 리모델링의 필요성을 주민생활 측면, 공공 측면, 시대적 수요 측면, 법제도적 측면으로 나누어 다음과 같이 정리할 수 있음.

〈표 1〉 장기공공임대주택 리모델링의 필요성

구분	필요성	
주민 생활 측면	- 거주면적 부족 - 노후화로 인한 성능 저하 - 단지 이미지 개선	- 획일적이고 무표정한 입면 - 생활시설 부족 (주차장 등의 생활편의시설) - 치안·안전
공공 측면	- 추가 공급의 한계 - 노후화에 따른 관리 필요성 증대 - 전면철거정비에서 주거환경관리로 전환	- 소형임대주택 공급필요 - 시프트위주의 정책 (저소득층이 아닌 서민위주)
시대적 수요 측면	- 도시 경관 중시 - 친환경·에코·재생	- 지원형 복지가 아닌 재활형 복지로 - 소셜 믹스
법제도 측면	- 삶의 질법으로 인한 공공지원(규제완화) - 최저주거기준 상향	- 영구임대주택 복리시설 기준삭제(병원, 약국 등)

2) 장기공공임대주택 리모델링 전략

- 서울시 장기공공임대주택 리모델링의 기본방향은 「사회경제적 여건변화에 부합하는 거주환경을 확보하고, 편견 없는 새로운 이미지로 지역사회와 건강하게 융합하며 주택정책과 연계한 저비용 고효율적 리모델링」으로 설정함.
- 이를 실현하기 위한 전략을 다음과 같이 설정함.

(1) 거주자의 특성을 고려한 주거환경개선 (거주환경측면)

- 전략1 : 거주자 맞춤형 주거 공급
 - 거주자의 가구구성에 따라 면적의 확대나 축소가 필요한 가구는 추가동이나 복합동에 적합한 주거를 공급하며, 기존 주호는 해당 주거기준에 적합한 세대에 추가 공급함.
 - 노인·장애인가구는 생활과 이동의 편의성을 위해 저층에 무장애로 계획하여 공급함.
- 전략2 : 시설복합화를 통한 단지환경 개선
 - 단지 내 상가 등 기존시설을 증축 복합화하여 저층부는 기존시설로 이용하고, 추가 확보된 공간은 주거나 부족한 시설로 이용함.
 - 기존시설의 저이용층은 주거로 변경하여 1~2인 주택이나 도시형생활주택을 도입함.
- 전략3 : 정주안정성 확보를 위한 순환식 사업 추진
 - 추가동 설치 또는 시설복합화를 통해 추가 주거동을 건립하고, 기존 주거동은 주민이 이주한 후 리모델링함.

- 리모델링한 주거동에 기존 주민을 재이주시키고 타 주거동도 동일한 방식으로 리모델링 하는 순환식 리모델링 사업을 추진함.

(2) 이미지 개선을 통한 지역과의 융합 (지역/커뮤니티 측면)

- 전략4 : 디자인 개선을 통한 공공임대주택의 부정적 이미지 극복
 - 기존의 단조로운 입면을 다양한 디자인 요소를 적용하여 입면을 개선함으로써, 공공임대 주택 단지의 부정적인 이미지를 극복함.
- 전략5 : 폐쇄형에서 개방형 단지로 지역사회 일원화
 - 단지 내에 위치한 상가시설 등은 가로변으로 이전 또는 증축하고, 담장 허물기 등을 통해 단지를 개방하여 물리적 단절을 극복하고 주변지역 주민의 이용을 높임으로써 지역사회의 일원화를 도모함.
- 전략6 : 지역필요시설 도입을 통한 지역사회 거점화
 - 지역차원에서 필요한 도서관, 어린이도서관 등을 단지에 확보하여 주변지역 주민의 이용을 늘림으로써 지역적 고립 해소에 기여함.
 - 단지 내의 자활기능과 연계한 복지·커뮤니티 시설을 설치하여 단지 및 지역차원의 커뮤니티를 활성화함.

(3) 기존 스탁의 저비용·고효율화 (주택정책)

- 전략7 : 공급이 부족한 공공임대주택의 추가공급
 - 민간공동주택에 비해 개발밀도의 여유가 있는 공공임대주택 단지에 새로운 임대주택을 추가 공급함.
- 전략8 : 새로운 계층에 맞는 주거유형 도입으로 사회적 계층 혼합
 - 싱글형 시프트 도입 : 1~2인 가구에 적합한 소형임대의 공공주택을 공급함.
 - 서민주택 공급 : 서민계층을 위한 저렴하고 안정적인 주거를 도입함.
- 전략9 : 체계적 유지관리 시스템을 통한 장수명화
 - 공공임대주택의 관리 기본계획을 마련하여 10년 단위의 종합정밀진단을 통해 수선(설비 성능개선 등)/리모델링/재건축 여부를 판단하여 지속적으로 유지 관리함.

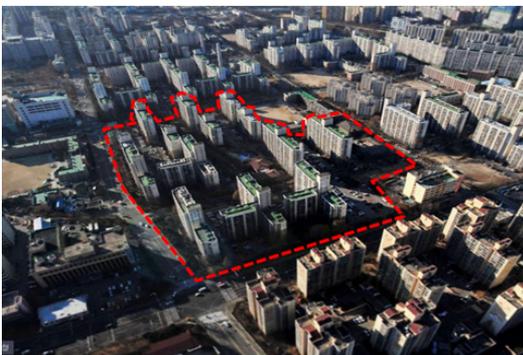
3) 리모델링 시범단지 모델 개발

(1) 시범단지 선정

- 영구임대주택과 50년 공공임대주택 중 밀도, 노후도, 규모, 단지시설 유무, 단지배치별 선정기준을 정함.
- 이에 따라 영구임대주택인 방화2-1단지, 중계3(목련)아파트와 공공임대주택인 중계4단지를 선정함.
- 이 중 임대주택 유형과 지역적 형평성을 고려하여 공공임대주택인 중계4단지와 영구임대주택인 방화2-1단지로 최종 선정함.

〈표 2〉 장기공공임대주택 시범단지 선정기준

구분	방향	선정기준	대상단지
밀도	추가 주택 및 시설확보	용적률 190%, 건폐율 20% 이하	가양4단지, 대치1단지, 면목아파트, 방화11단지, 방화2-1단지 , 수서1-1단지, 신내10단지, 신내9단지(임대), 월계사슴1단지, 중계3(목련)아파트, 중계4단지
노후도	노후한 단지 우선적 시행	1993년 이전 건설	가양4단지, 가양5단지, 가양8단지, 가양9단지, 대치1단지, 면목아파트, 방화2-1단지 , 성산아파트, 수서1-1단지, 수서6단지, 중계3(목련)아파트, 중계4단지 , 하계5단지
규모	일정규모 이상의 단지 선정	1,500세대 이상	가양4단지, 가양5단지, 대치1단지, 방화2-1단지 , 성산아파트, 수서1-1단지, 수서6단지, 신정양천아파트, 중계3(목련)아파트, 중계4단지
단지시설 유무	시설확보 및 시설 입체복합화	필지분리 여부	가양9단지, 공릉1단지, 대치1단지, 면목아파트, 방화11단지, 방화2-1단지 , 방화6단지, 성산아파트, 수서6단지, 신내10단지, 신내12단지, 신내9단지 신정양천아파트, 월계사슴1단지, 월계사슴2단지, 중계3(목련)아파트, 중계4단지 , 하계5단지
단지 배치	추가동 설치 및 단지시설 활성화	여유부지 및 단지시설 위치	가양8단지, 가양9단지, 공릉1단지, 방화11단지, 방화2-1단지 , 방화6단지 수서1-1단지, 수서6단지, 신내10단지, 신정양천아파트, 월계사슴1단지 중계3(목련)아파트, 중계4단지



〈그림 1〉 중계4단지 항공사진
출처 : <http://map.naver.com>



〈그림 2〉 방화2-1단지 항공사진
출처 : <http://map.naver.com>

(2) 공공임대주택 중계4단지 리모델링 계획

- 기본구상 : 이웃과 함께하는 커뮤니티 단지 만들기
 - 단지의 중심인 생활가로를 중심으로 주변지역과 연계한 개방형 커뮤니티 단지 조성
 - 소형임대주택 추가공급을 통하여 다양한 계층 간 혼합 유도
- 실현방안
 - 복합주차타워 및 입체주차 도입을 통한 주차대수 확보
 - 단지 경계부 개방성 확보를 통한 지역 커뮤니티 창출
 - 외부공간과 연계된 단지 커뮤니티 광장 조성
 - 단지 남측 진출입구의 입구성 부여
 - 유희부지를 활용한 추가동 건립

〈표 3〉 중계4단지 리모델링 전후 비교

구분	기 존		리모델링 후		비 고
용적률	170%		200%		-
건폐율	16%		24%		-
세대 수	1,979세대		2,281세대		302세대 증가
평형	-	-	24㎡	302세대 (13.2%)	기존 주민 세대구성 비율 1인 22.6% 2인 22.2% 3인 22.4% 4인 이상 32.7%
	32㎡	390세대 (19.7%)	32㎡	390세대 (17.15%)	
	39㎡	875세대 (44.2%)	39㎡	875세대 (38.45%)	
	49㎡	714세대 (36.1%)	49㎡	714세대 (31.3%)	
주차대수	528대		최소 1,088대 ~ 최대 1,518대 (차량등록현황) (법정기준대수)		차량등록현황 : 1,073대 법정주차대수 : 1,386대 · 건설당시 기준 : 전용면적 160㎡당 1대 · 현재 기준 : 전용면적 75㎡당 1대, 세대당 0.7대
부대복리 시설	근린상가	1,100㎡	근린상가	1,600㎡	단지커뮤니티 1,300㎡ 추가확보 보간소 등 지역시설 1,000㎡ 추가확보
	단지시설	2,500㎡	단지시설	3,800㎡	
	지역시설	-	지역시설	1,000㎡	



〈그림 3〉 중계4단지 리모델링 전 조감도



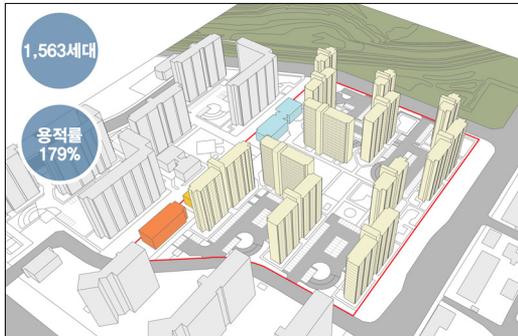
〈그림 4〉 중계4단지 리모델링 후 조감도

(3) 영구임대주택 방화2-1단지 리모델링 계획

- 기본구상 : 사회적 경계 없이 하나 되는 단지 만들기
 - 분양단지와 인접한 단지로 두 단지를 경계로 사회적·심리적 경계 존재
 - 두 단지 경계에 공동 커뮤니티 가로 조성 및 활성화를 통한 경계 허물기
- 실현방안
 - 임대·분양단지 공동 커뮤니티 가로 조성
 - 외부공간과 연계한 커뮤니티 운동마당 조성
 - 단지 남쪽 입구 보행광장 조성 및 주변과 연계한 가로대응형 상가 조성
 - 단지 경계부 개방성 확보 및 주변 공원과의 연계 강화
 - 유후부지를 활용한 추가동 건립

〈표 4〉 방화2-1단지 리모델링 전후 비교

구분	기 존		리모델링 후		비 고
용적률	179%		215%		-
건폐율	18%		25%		-
세대 수	1,563세대		1,719세대		156세대 증가
평형	24㎡	1,178세대 (75.4%)	24㎡	1,154세대 (67.1%)	기존 주민 세대구성 비율 1인 23.3% 2인 31.0% 3인 24.2% 4인 이상 21.3%
	30㎡	239세대 (15.3%)	30㎡	239세대 (13.9%)	
	39㎡	146세대 (9.3%)	39㎡	276세대 (16.1%)	
	-	-	49㎡	50세대 (2.9%)	
주차대수	384대		384대 현행 유지 (법정대수와 차량등록대수 충족)		차량등록현황 : 303대 법정주차대수 : 259대 · 건설당시 기준 : 전용면적 160㎡당 1대 · 건설당시 기준 유효함
부대복리 시설	근린상가	1,200㎡	근린상가	2,400㎡	근린상가 1,200㎡ 추가확보 단지커뮤니티 300㎡ 추가확보 보건소 등 지역시설 800㎡ 확보
	단지시설	2,400㎡	단지시설	2,700㎡	
	지역시설	-	지역시설	800㎡	



〈그림 5〉 방화2-1단지 리모델링 전 조감도



〈그림 6〉 방화2-1단지 리모델링 후 조감도

3. 정책건의

1) 사업추진방안

- 장기공공임대주택 리모델링 계획의 원칙
 - 거주환경 개선 측면 : 기존 임대주택 거주민의 요구반영 및 문제해결
 - 공공성 확보 측면 : 임대주택의 추가 확보
 - 삶의 질 향상 측면 : 거주민의 삶의 질 향상을 위한 커뮤니티 강화

- 리모델링 계획 요소의 우선순위 설정
 - 리모델링 계획원칙에 따른 다양한 계획요소의 적용이 가능하나 재정적 한계, 시급성, 사업효과 등을 감안하여 단계적으로 추진함.
 - 1순위는 거주환경이나 추가공급과 관련된 요소들로 구성하며, 2순위는 단지환경개선 측면, 3순위는 도시경관, 에너지, 커뮤니티 측면의 요소로 구성함.
 - 순위별 방향 및 계획요소는 다음과 같음.

〈표 5〉 리모델링 1순위 계획요소

방향	계획요소
세대 내 성능 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세대 내부장애 공간 구현(출입구, 욕실, 주방 등) ○ 세대 간 소음 저감 확보 ○ 단열 성능 개선 ○ 노후설비 교체
부족한 주차공간 확보	<ul style="list-style-type: none"> ○ 복합형 주차타워 설치 ○ 단지 내 구획재정비를 통한 추가 확보
단지 내 치안확보	<ul style="list-style-type: none"> ○ CCTV 등 보안장치 설치 ○ 우범예상지대 가로등 설치 ○ 사각지대의 시야 확보
추가 임대주택 확보	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유휴부지 내 추가동 설치 ○ 기존 복지동/상가동을 활용한 일체형 복지동 설치 ○ 기존 주동 수평증축

〈표 6〉 리모델링 2순위 계획요소

방향	계획요소
자전거/전동휠체어 보관소 확충	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보관장소 입체화 ○ 여유부지 내 추가공간 확보
적치물 보관장소 확보	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주동별 지하공간 확보 ○ 확폭 등을 통한 복도 활용
쓰레기수거함 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외관 디자인 개선 ○ 수전시설 설치
지하주차장 환경개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자연채광 유입 ○ 보행 진출입부 개선
복도유효공간 확보	<ul style="list-style-type: none"> ○ 복도 적정 위치에 알코브 설치
커뮤니티공간 확보	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주동과 주동 사이 유휴지 활용 ○ 주동 지층부 활용
다양한 가구유형 수용 (Social Mix)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서민주거(SHift) 추가확보를 통한 공급 ○ 학생 등 1~2인 가구를 위한 원룸형 평면 도입 ○ 다문화 가정을 위한 임대주택 공급

〈표 7〉 리모델링 3순위 계획요소

방향	계획요소
노후상가 및 부대복리시설 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신축을 통한 복합화 ○ 증축을 통한 시설확충 ○ 전면 가로공간 개선
단조로운 주동입면 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 색채 및 재료 다양화 ○ 발코니 추가 설치 ○ 최상층 특화를 통한 주동상부 변형
단지/주동 진입부 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외관 디자인 개선 ○ 인지성 및 상징성 부여
단지 내 에너지효율 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 태양광/태양열 시설 설치 ○ 고효율 LED 조명 설치
커뮤니티 연계 및 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시설위치 재배치 (가로대응형 지향) ○ 프로그램과 외부공간 연계 ○ 주민소모임, 취미실, 동회의실 등 다양한 프로그램 도입 ○ 자활을 위한 생활부업실 등 공간 및 프로그램 도입
접지층/최상층 특화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1층 세대 전용 마당 조성 ○ 최상층 세대 다락/메조넷(복층) 등 특화

2) 제도개선 방안

○ 장기공공임대주택의 종합정밀진단 시스템 구축

공공임대주택은 특성상 관리소홀 및 빠른 노후화가 초래되므로 지속적인 유지·관리가 필요함. 이를 위해 기존의 설비나 단지시설만의 일괄적인 개선에서 벗어나, 10년 단위의 정밀진단을 통해 수선, 리모델링, 재건축 여부를 결정할 수 있는 종합정밀진단제도 마련이 필요함.

○ 장기공공임대주택 관리기본계획 마련

공공임대주택 전체에 대한 종합진단 및 평가를 통해 단지별로 리모델링, 재건축, 유지관리 등 관리유형을 설정하고 사업시기, 사업물량, 소요예산 등을 주요 내용으로 하는 공공임대주택 기본계획을 수립하여 체계적으로 관리하도록 함.

○ 장기공공임대주택 리모델링 자금 마련 방안

장기공공임대주택의 리모델링, 재건축을 위한 사업비와 유지관리를 위해 기존 단지별 ‘공동주택 수선충당금’을 모아 기금으로 조성하는 것이 필요함.

기존단지의 리모델링을 통한 임대주택 추가 공급이 가능하므로 기존의 국민주택기금이나 정부, 지자체의 임대주택 공급 지원금 사용을 고려할 필요가 있음.