



장기공공임대주택 리모델링 활성화를 위한 계획요소 개발 연구

- 서울시 영구임대주택과 공공임대주택(50년)을 중심으로

Design Elements for the Remodeling of Long-term Public Rental Housing: Focused on Permanent Rental Housing & Public Rental Housing(50years Period Rental Apartment) in Seoul

저자 (Authors)	서주옥, 이성창, 김도년, 민승현 Suh, Ju-Ok, Lee, Seong-Chang, Kim, Do-Nyun, Min, Seung-Hyeon
출처 (Source)	주택도시연구 7(1) , 2017.04, 59-78 (20 pages) SH Urban Research & Insight 7(1) , 2017.04, 59-78 (20 pages)
발행처 (Publisher)	SH도시연구원 SH Urban Research Institute
URL	http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE07229586
APA Style	서주옥, 이성창, 김도년, 민승현 (2017). 장기공공임대주택 리모델링 활성화를 위한 계획요소 개발 연구. 주택도시연구, 7(1), 59-78.
이용정보 (Accessed)	성균관대학교 자연과학캠퍼스 115.***.154.17 2018/04/24 10:46 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

장기공공임대주택 리모델링 활성화를 위한 계획요소 개발 연구*

- 서울시 영구임대주택과 공공임대주택(50년)을 중심으로 -

Design Elements for the Remodeling of Long-term Public Rental Housing
- Focused on Permanent Rental Housing & Public Rental Housing
(50years Period Rental Apartment) in Seoul -

서주옥** · 이성창*** · 김도년**** · 민승현*****

Suh, Ju-Ok · Lee, Seong-Chang · Kim, Do-Nyun · Min, Seung-Hyeon

Abstract

Many public rental housings which have been supplied since 1989 in Seoul are confronting the stage for remodeling. 'Act on the Support for Improving the Quality of Lives of Tenants in Long-Term Public Rental Housing' enacted in March 2009 enabled to establish the systematic basis for the remodeling of public rental housing. Thus, this study aims to develop design elements for the remodeling for the long-term public rental housing in Seoul. The subject of this study is 23 complexes of long-term public rental housing which are located in Seoul and managed by SH. This study proposes three strategies for the remodeling of long-term public rental housing : improvement of settlement environment considering resident characteristics, improvement of negative image by planning better facade and open housing complex, implementation of 'Low-cost and High-efficiency' strategies on existing long-term public rental housing. It is recommended that further study to establish systematic basis such as the precise and synthesized examination system and financial scheme to support the remodeling of long-term public rental housing.

| Key Words | 장기공공임대주택, 리모델링, 삶의 질
Long-Term Public Rental Housing, Remodeling, Quality of Lives

* 본 논문은 서울연구원에서 수행한 '서울시 장기공공임대주택 리모델링을 위한 전략도출 및 모델개발'(2011) 연구보고서의 일부를 발췌, 수정·보완한 것임(2010-PR-62).

** 성균관대학교 건축학과 박사 (주저자)

*** 서울특별시 도시재생본부 공공개발센터장 (교신저자: ysc95090@seoul.go.kr)

**** 성균관대학교 건축학과 교수 (공동저자)

***** 서울연구원 도시공간연구실 연구위원 (공동저자)

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

공공주택은 1989년 영세민 주거안정을 위해 도입되었고, 현재는 유지보수 미흡 및 관리소홀 등으로 인한 빠른 노후화가 진행됨에 따라 개선이 요구되고 있다. 그간의 공동주택의 리모델링은 수직층축과 세대층축, 층량제 등 다양한 방안이 모색되었으나 공공이 아닌 민간위주로 진행되어 공공주택은 활성화되지 못하고 있는 실정이다. 그러나 2010년 ‘장기공공임대주택 주거환경 개선을 위한 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법’(이하 ‘삶의 질 법’) 제정을 통해 리모델링 및 재건축이 가능해짐에 따라 민간의 사업방안 및 ‘삶의 질 법’을 적용한 장기공공임대주택¹⁾의 리모델링을 위한 방안이 필요한 시점이다.

이에 본 연구에서는 공공주택 중 리모델링 시기가 도래한 장기공공임대주택을 대상으로 민간과는 다른 공공임대주택의 특성에 부합하는 리모델링 계획요소를 개발하여, 향후 장기공공임대주택 리모델링 활성화에 기여하고자 한다.

1.2 연구의 방법 및 범위

연구범위는 서울시에 위치하고 리모델링 시기가 도래한 장기공공임대주택 중 SH공사가 관리하고 있는 단지로 한정하였다. 연구의 방법은 크게 2가지로 공부자료를 통한 문헌조사와 현장조사를 통해 진행하였다. 먼저 SH공사에서 발간하는 업무편람을 통해 장기공공임대주택 단지의 현황을 파악한 후 분석대상을 선정하였다. 분석대상 전수를 현장조사를 하고, 관리사무소 직원 및 일부 주민을 인터뷰하였다. 현장조사는 4단지씩 6차례 진행하였고, 2011년 1~2월에 실시하였다. 관리사무소에 비치되어 있는 단지시설 및 입주현황 자료를 통해 현황을 분석하였다. 이를 통해 현황 및 문제점 등을 파악한 후 리모델링을 위한 계획요소를 개발하였다.

1.3 선행연구 검토

장기공공임대주택은 그동안 공적영역으로 취급되어 다각적인 연구가 이루어지지 않는 않았다. 대부분이 공공임대주택의 실태조사에 대한 연구가 많았고, 2010년을 이후에 일부 리모델링 관련 연구가 진행되었다. 주택도시연구원(2008)에서 공동주택단지 무장애 설계 매뉴얼을 제

1) 30년 또는 50년 이상 장기간 임대할 목적으로 공공에서 건설하거나 매입하여 임대하는 주택

시하였고, 노후공동주택리모델링연구단(2010)에서 장기공공임대주택 리모델링 아이টে을 개발하는 등 단지 전반의 증축 등을 고려한 리모델링이 아닌 주호개선 위주로 연구가 이루어졌다. 이외에도 최재필 외3(2009)의 공공임대주택의 평면확장 리모델링 계획유형에 관한 연구에서는 공공임대주택에 평면확장 리모델링 적용을 위한 제도적 개선 방안을 검토하여 가족구성원에 맞는 평면개선 방안을 제시하였고, 이지영 외3(2013)은 장기공공임대주택에서 리모델링이 필요한 단지 유형구분을 통해 유형별 리모델링 방안을 제시였으나 최근 2~3년 간의 연구는 전무한 상황이다. 본 연구는 이러한 연구와 차별성을 두기 위해 리모델링 연한이 도래한 장기공공임대주택의 현황 및 문제점을 파악하여 그에 적합한 계획요소를 제시하였다.

1.4 법 및 관련제도 검토

먼저, 관련제도를 살펴보면 ‘삶의 질 법’은 장기공공임대주택의 시설개선을 통한 장기공공임대주택 입주자의 주거환경개선 및 주거복지증진을 위하여 필요한 사항을 지원하여 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로²⁾ 하고 있다. 일부 규제완화를 하고 있으며 단지 내 공지나 단지 시설 철거 후, 별도의 동을 신축 또는 증축할 수 있도록 허용하고 있다. 또한 추가적인 분양주택 건설 시에는 보금자리주택 건설법에 따라 건설한 후 분양하도록 정하고 있다. 재건축과 리모델링시 건축기준을 완화할 수 있으며, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 건축법에 따른 건폐율, 용적률, 높이기준의 120%까지 완화할 수 있다. 다만, 지역적 특성에 따른 지자체 조례로 정하는 기준에 따라 강화할 수 있도록 하고 있다.

2. 서울시 장기공공임대주택 현황분석³⁾

2.1 연구대상 단지

장기공공임대주택은 영구임대주택과 공공임대주택(50년)으로 구분되며, 서울시에 위치한 영구임대주택과 공공임대주택(50년, 이하 공공임대주택)은 총 53개 단지이다⁴⁾. 이 가운데 리모델링 연한이 도래한 단지 40개 단지 중에서 SH공사에서 관리하고 있는 23개 단지를 연구대상으로 선정하였다.⁵⁾ 연구대상이 되는 단지는 <표 1>과 같다.

2) ‘장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법’ 제1조(목적)

3) 업무현황(2011), 서울특별시 SH공사(2011) 참조.

4) 서울특별시(2011), 2020 서울주택종합계획.

〈표 1〉 분석대상 단지의 유형

구분	영구임대	공공임대	혼합단지 (영구+공공)
단지명	중계3(목련)아파트, 월계사슴1단지, 공릉1단지, 방화11단지, 방화2-1단지, 수서6단지, 가양4단지, 가양5단지, 대치1단지, 면목아파트, 성산아파트, 하계5단지, 신내12단지, 수서1-1단지, 신내10단지, 방화6단지	신정양천아파트, 가양8단지, 가양9단지, 중계4단지, 신내9단지, 방화9단지, 월계사슴2단지	방화6단지, 수서1-1단지, 신내10단지

2.2 분석대상 단지의 유형별 특성⁶⁾

영구임대주택은 기초생활대상자를 입주대상으로 하고, 공공임대주택은 소득분위 1~2순위의 저소득층을 입주대상으로 한다. 이처럼 입주대상이 다르기 때문에 단지 주호의 세대구성, 주차장 대수 등 물리적 부분에서도 차이가 나타난다. 따라서 이러한 차이를 감안하여 영구임대주택과 공공임대주택 단지로 구분하여 살펴보았다. 영구임대주택과 공공임대주택이 혼합된 단지의 경우 대부분이 영구임대주택이며 1~2개 동에 불가하여 혼합단지는 영구임대 성격이 강해 영구임대주택으로 분류하여 분석하였다.

분석대상 23개 단지의 총 세대수는 32,073세대로, 영구임대주택 단지(16개 단지)는 24,026세대, 공공임대주택 단지(7개 단지)는 8,047세대이다. 세대수 규모에 따라 분류하면 영구임대주택 단지는 1천 세대~2천 세대의 단지가 많으며(10개 단지), 공공임대주택 단지는 1천 세대 이하의 단지가 가장 많으나(4개 단지) 세대수에 따른 분포는 큰 차이가 없으며, 전체적으로는 영구임대주택 단지가 공공임대주택 단지에 비해 단지 규모가 큰 편이다.

〈표 2〉 분석대상 유형별 단지 세대수

세대수	5백 미만	5백~1천	1천~1.5천	1.5천~2천	2천~2.5천	2.5천~3천	합계
영구임대	0	3	5	5	2	1	16
공공임대	2	2	1	1	0	1	7
전체	2	5	6	6	2	2	23

단지별 평균 대지면적은 영구임대주택 36,880㎡, 공공임대주택 34,489㎡로 영구임대주택의 대지면적이 공공임대주택보다 큰 것으로 나타났다. 대지면적별 분포를 보면 영구임대주택 단지는 2~3만㎡가 7개 단지로 가장 많으며, 공공임대주택은 1만~7만㎡까지 산재되어 있다.

5) 이는 2011년을 기준으로 리모델링 연한을 산정

6) 단지별 건축물대장 열람하거나 단지방문을 통해 관리사무소에서 비치되어있는 시설 및 현황 자료를 토대로 작성함.

<표 3> 분석대상 유형별 단지면적 현황

대지면적	1만㎡ 미만	1~2만㎡	2~3만㎡	3~4만㎡	4~5만㎡	5~6만㎡	6~7만㎡	합계
영구임대	0	0	7	3	3	2	1	16
공공임대	1	1	2	1	1	0	1	7
전체	1	1	9	4	4	2	2	23

층수는 대부분 10~15층으로 23개 단지 중 20개 단지가 15층이었다. 영구임대주택은 5층 이하가 1개 단지, 15층이 15개 단지로 분포되어 있으며, 공공임대주택은 9층은 1개 단지, 15층은 6개 단지로 영구임대주택만 5층 이하의 저층 단지가 1개 단지(하계5단지)로 나타났다.

전체 단지의 면적별 주호 비율을 살펴보면, 25㎡ 이하는 전체의 42.4%로 가장 높은 비율이었고, 35~45㎡는 26.1%, 25~35㎡는 25.7%를 차지한다. 영구임대주택 단지는 25㎡이하가 60.4%로 가장 많으며, 25~35㎡는 23.6%, 35~45㎡는 18.3%를 차지하고, 공공임대주택은 35~45㎡가 49.3%로 가장 많으며, 25~35㎡는 28.0%, 45~55㎡는 16.7%를 차지하고 있다.

영구임대주택 단지의 주호면적은 대부분 25㎡이하이며, 공공임대주택 단지는 35~45㎡ 위주로 영구임대주택에 비해 단위 주호의 면적이 조금 더 넓은 것으로 나타났다.

<표 4> 분석대상 유형별 평형대 세대수

구분	25㎡ 이하	25~35㎡	35~45㎡	45~55㎡	55~65㎡	합계
영구임대	13,220 (60.4%)	5,682 (23.6%)	4,389 (18.3%)	73 (3.1%)	-	24,026 (100%)
공공임대	388 (4.8%)	2,256 (28.0%)	3,970 (49.3%)	1,343 (16.7%)	90 (1.1%)	8,047 (100%)
전체	13,608 (42.4%)	7,938 (25.7%)	8,359 (26.1%)	2,078 (6.5%)	90 (0.3%)	32,073 (100%)

용적률은 180~190%가 7개 단지로 가장 많으며, 이어 190~200%가 6개 단지, 170~180%와 200~210%가 각각 4개 단지로 나타났다. 평균 용적률은 184.5%로 현재 민간아파트는 대부분이 제2종일반주거지역에 위치하여 용적률이 200%이상임을 고려하면 다소 낮은 편이다.

용적률을 유형별로 보면 영구임대주택은 180~190%가 5개 단지로 가장 많으며, 이어 170~180% 4개 단지, 190~200%와 200~210% 각각 3개 단지로 구간별로 고른 분포로 나타났다. 공공임대주택은 190~200% 4개 단지, 180~190% 2개 단지 순으로 나타나, 영구임대주택 용적률이 공공임대주택 용적률보다 낮은 편임을 알 수 있다. 영구임대주택 단지 중 하계5단지의 용적률이 95%로 가장 낮은 밀도를 보인다.

〈표 5〉 분석대상 유형별 단지 용적률

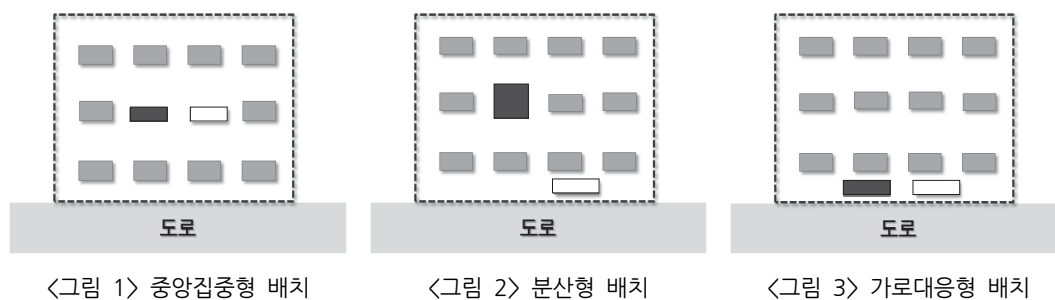
용적률	170% 이하	170~180%	180~190%	190~200%	200~210%	합계
영구임대	1	4	5	3	3	16
공공임대	1	0	2	3	1	7
전체	2	4	7	6	4	23

단지 내 시설은 상가와 복지시설을 중심으로 살펴보았는데 상가가 있는 단지는 18개 단지, 복지시설이 있는 단지는 15개 단지이며, 상가와 복지시설 모두 있는 단지는 14개 단지, 모두 없는 단지는 4개 단지였다. 단지 내 상가의 경우 영구임대주택은 1개 단지를 제외한 15개 단지에 있었다. 공공임대주택 단지의 경우 상가가 있는 단지는 3개 단지이며 나머지 4개 단지는 상가가 없는 것으로 나타났다. 이는 상가가 추후 필지분할을 통한 분양이 이루어져 단지 내 상가가 없는 것으로 파악된다. 복지시설의 경우 영구임대단지는 하계5단지를 제외하면 모두 설치되어 있으나, 공공임대단지는 복지시설이 위치하지 않았다.

〈표 6〉 분석대상 유형별 단지시설 현황

구분	상가 있음	복지시설 있음	둘 다 없음	둘 다 있음
영구임대 (16개 단지)	15	15	-	14
공공임대 (7개 단지)	3	-	4	-
합계	18	15	4	14

상가와 복지시설의 위치를 살펴보면 중앙집중형, 분산형, 가로대응형의 3개 유형으로 구분할 수 있다. 단지 내부에 집중 설치되어 있는 중앙집중형은 전체 23개 단지 중 5개 단지, 각 시설이 단지 내부와 가로변에 분산 설치되어 있는 분산형은 8개 단지, 각 시설이 단지경계도로변에 배치되어 있는 가로대응형은 9개 단지로 나타났다.



영구임대주택은 공공임대주택보다 주호평형이 더 소규모이고, 단지 규모측면에서는 더 대단지이며 용적률 및 건폐율 등 개발밀도가 더 낮은 것으로 나타났다. 장기공공임대주택 리모델링은 단지 주호개선이 아닌 수직증축이나 일부 신축이 이루어지므로 가용부지가 위치하거나 현황 용적률 및 건폐율 등의 개발밀도가 낮은 단지가 더 적합하다. 이외에도 저층의 상가나 복지시설이 위치한 단지의 경우 리모델링을 통한 증축 및 신축에 더욱 적합하다.

3. 장기공공임대주택의 문제점 분석

장기공공임대주택의 문제점은 물리적 요소를 중심으로 하여 구분할 수 있다. 주민의 거주환경과 관련된 ‘주거공간 측면’과 ‘단지환경 측면’, 단지 차원의 유지관리를 위한 ‘단지관리 측면’, 주변지역과의 연계를 위한 ‘지역·커뮤니티 측면’으로 나누어 살펴보았다.

3.1 주거공간 측면의 문제

주택법 제5조의2⁷⁾에 따라 국토해양부장관은 ‘국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 위하여 필요한 최저주거기준을 설정·공고’하고, 이에 따라 2004년 건교부(현 국토해양부)가 최저주거기준을 고시하였다.⁸⁾ 이후 생활수준이 높아짐에 따라 최저주거기준의 면적의 증가가 요구되었고 2011년 새로운 기준을 고시하였다. 이 기준에 따르면 전체적으로 2004년 대비 12~40% 상향 조정되었고 특히 2인 기준은 30~40%, 3인 기준은 21~31%로 큰 폭으로 증가하였다.

〈표 7〉 최저주거기준 변화

가구구성	1인	2인	3인	4인	5인	6인
2004년	12㎡	20㎡	29㎡	37㎡	41㎡	49㎡
2011년	14㎡	26~28㎡	36~38㎡	43~45㎡	46~48㎡	55~58㎡
증가율	17%	30~40%	21~31%	16~21%	12~17%	12~18%

7) 주택법 제5조의2(최저주거기준의 설정 등)

- ① 국토해양부장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최저주거기준을 설정·공고하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 국토해양부장관이 최저주거기준을 설정·공고하려는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 제84조에 따른 주택정책심의위원회(이하 “주택정책심의위원회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. 공고된 최저주거기준을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
- ③ 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 하며, 사회적·경제적인 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 한다.

8) 건설교통부 고시 2000-260호

SH공사에서 관리하는 영구임대주택과 공공임대주택의 세대별 인구를 살펴보면, 1인 가구가 전체의 23%, 2인 가구는 27%, 3인 가구는 24%, 4인 가구는 26%를 차지하고 있으며, 평형대별로는 23㎡이하는 41%, 33㎡이하는 21%, 39㎡이하는 30%, 49㎡이상은 8%로 23㎡ 이하가 가장 높은 비율을 차지한다. 이를 최저주거기준에 따라 살펴보면, 1인 가구에 적합한 23㎡ 이하의 평형이 41%를 차지하는데 비해 실제 1인 가구는 23%에 불과하다. 2인, 3인 가구의 경우에는 세대 비율과 공급평형 비율이 유사하나 4인 이상 가구의 평형은 매우 부족한 것으로 나타났다.⁹⁾

장기공공임대주택 대부분은 복도식 아파트인데 복도의 폭이 1.2m~1.8m 정도에 불과하여 휠체어, 전동차 등이 진입하기에는 협소하다. 특히 주호 내 공간부족으로 휠체어나 전동차를 대부분 복도에 보관하고 있어 복도 공간의 협소에 따른 통행불편이 가중된다. 또한 주동 현관 부에 경사로 설치가 미흡하거나 복도가 길어 휠체어나 전동차 이용이 불편한 경우가 많고, 이에 1층에 위치한 주호에서 직접 출입하기 위한 시설을 주민이 직접 설치하는 경우도 있었다.



〈그림 4〉 협소한 복도



〈그림 5〉 계단으로 주호진입



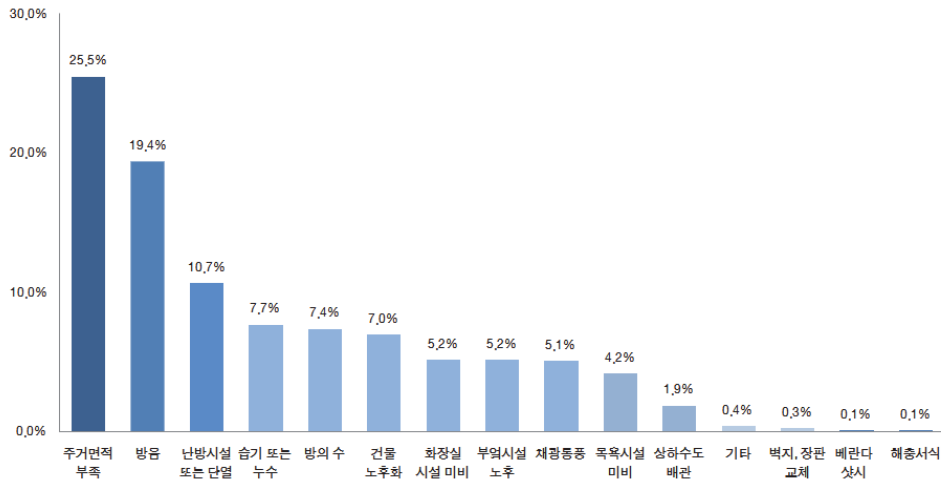
〈그림 6〉 임의로 램프 설치한 모습

장기공공임대주택은 노인·장애인 비율이 일반아파트보다 높아 전체인구 대비 고령인구 비율은 10.9% 수준이며, 영구임대주택의 경우에는 50.3%로 5배 정도 높다. 또한 장애인 비율은 전체 인구를 기준으로 5%수준이나 영구임대주택의 경우 18.3%로 3배~4배 높은 수준이며, 특히 가구 구성원 중 장애인이 있는 가구는 47.1%나 된다.¹⁰⁾

임대주택은 대부분 주거면적이 절대적으로 부족하여 많은 세대들이 베란다에 물건을 적재하여 창고기능으로 사용하고 있다. 또한 배관의 부식, 누수 등 설비가 노후화되거나 벽지장판 손상 등 문제가 발생하고 있다. 2005년 ‘영구임대주택 주거실태조사’에 따르면, 주거개선이 필요한 사항으로 “주거면적 부족”이 25.5%, “방음” 19.5%, “난방시설 또는 단열” 10.7% 순으로 나타나 전반적인 주거 성능 개선이 필요한 것으로 나타났다.

9) 관리사무소에 비치된 단지별 입주현황 자료 참조.

10) 단지별 입주현황을 기초로 작성.



〈그림 7〉 영구임대주택의 주거개선(영구임대주택 실태조사, 2005)

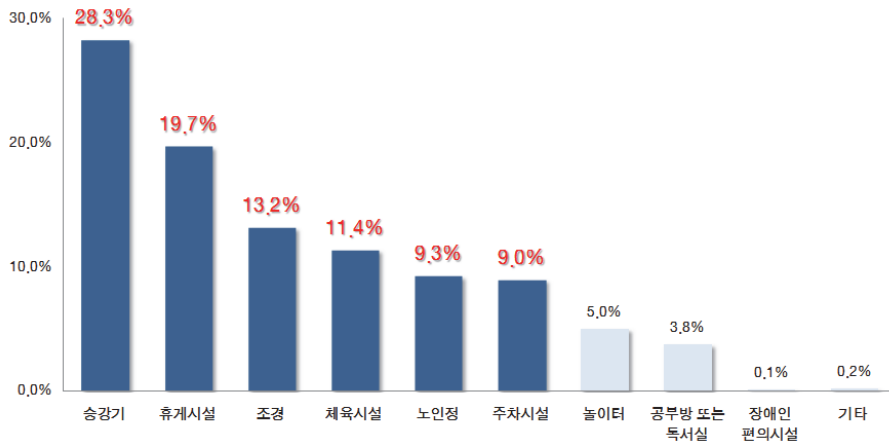
3.2 단지환경 측면의 문제

장기공공임대주택의 대부분은 주차장 부족 문제가 심각한 실정이다. 건설 당시 법적 기준은 전용면적 160㎡당 1대였으나 최근 법적 기준은 75㎡당 1대 또는 세대당 0.7대로 정하고 있다. 실제 단지 내 차량등록현황을 살펴보면 50%이상의 세대가 차량을 보유하고 있으며, 건설당시 주차면수와 비교하면 차량등록현황 대비 1/2, 법정주차대수 대비 1/3 수준이었다.¹¹⁾ 그래서 주차공간이 부족하여 운동공간을 주차공간으로 전용하는 경우도 있다. 또한 주요 이동수단으로 자전거를 이용하는 주민이 많아, 자전거 거치대 등 자전거 보관시설도 부족한 상황이다.

영구임대주택 주거실태조사(건교부, 2005년)에서는 단지내 부족한 시설로 승강기 28.3%, 휴게시설 19.7%, 조경 13.2%, 체육시설 11.4%, 노인정 9.3%, 주차시설 9% 등의 순으로 나타나, 주차장, 자전거 보관소 외에도 다양한 주민생활편의시설 확충을 필요로 하고 있었다.

장기공공임대주택 단지 내 상가는 단지 내 수요부족으로 상가 유지가 어려워 공실이 발생하여 방치되거나 창고로 이용하는 경우가 있다. 특히 접근성이 상대적으로 떨어지는 2층 이상과 지하층에서 공실이 발생하는 경우가 많으며, 지하층의 경우에는 유지관리 미흡으로 상가 노후화가 빠르게 진행되어 지하공간 전체가 미이용되는 경우도 있다.

11) 단지별 입주현황을 기초로 작성.



〈그림 8〉 영구임대주택의 단지 내 부족한 시설

주민복지시설은 대부분의 단지가 ‘주택건설기준 등에 관한 규정’에 의한 확실적인 주민복지 시설 설치로 인해 프로그램 또한 천편일률적이다. 특히 복지관은 영구임대주택 조성 시 설치하도록 규정하고 있어 공공임대주택에는 설치되어 있지 않고 영구임대주택에만 설치되어 있다. 16개 영구임대아파트 중 1개 단지에는 복지관이 없으며 나머지 15개 단지 중 3개 복지관은 ○○구 종합복지관 등 단지 내 시설이 아닌 지역차원시설로 사용되고 있다. 단지 내 복지관으로 이용되는 12개 복지관의 시설을 살펴보면, 크게 주민생활시설, 복지시설, 자활시설, 주민교류시설로 구분할 수 있다. 시설유형별 설치현황을 보면 다음 〈표 8〉과 같다.¹²⁾

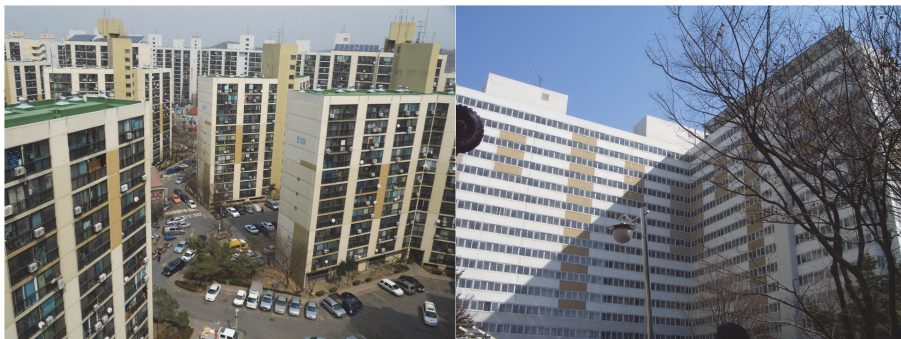
주민생활시설(방과후 교실, 노인정, 어린이집, 체력단련실 등) 중 방과후 교실은 모든 단지에 설치되어 있으며, 노인정은 1개 단지를 제외한 11개 단지, 어린이집은 10개 단지, 체력단련실은 7개 단지에 설치되어 있다. 또한 복지시설(데이케어센터, 장애인보호시설, 아동상담시설, 급식소, 보건소 등) 중 데이케어센터는 6개 단지, 장애인보호시설은 4개 단지, 아동상담시설은 4개 단지, 급식소는 7개 단지, 보건소 2개 단지에 설치되어 있다. 자활시설로는 직업자활시설, 평생학습실, 결혼이민자 지원시설 등이 있는데, 시설별로 1개 단지에만 설치되어 있고, 주민교류시설인 사랑방도 1개 단지에만 설치되어 있다. 이를 종합하면 단지 내 복지시설은 노인·장애인, 어린이 위주의 생활복지시설 위주로 설치되어 있으며, 자활과 관련된 사회적응자립시설이나 주민교류시설은 부족한 편으로 나타났다.

12) 2011년 1~2월 현장조사를 기초로 작성.

<표 8> 단지별 복지관 시설 현황

단지	주민생활				복지					자활			주민 교류
	방과후 교실	노인정	어린이 집	체력 단련실	데이 케어 센터	장애인 보호 시설	아동 상담 시설	급식소	보건소	직업 자활 시설	평생 학습실	결혼 이민자 지원 시설	사랑방
신내12단지	○	○		○	○	○		○	○	○			
성산아파트	○	○	○		○								
가양5단지	○	○	○	○	○			○			○		
수서6단지	○	○	○				○	○					
가양4단지	○	○	○				○						
방화11단지	○	○	○	○		○							
수서1-1단지	○	○	○										
월계사슴1단지	○	○	○	○	○	○	○						
대치1단지	○	○	○	○	○		○	○					
중계3단지	○	○			○	○		○	○			○	○
방화2-1단지	○	○	○	○				○					
면목아파트	○		○	○				○					

공공임대주택은 대부분 15층의 편복도식 형태로 건축되었고 설계 및 마감재 등 디자인의 질 또한 높지 않아 주변과 비교하여 확연히 구분된다. 특히 주동이 긴 장벽을 형성함으로써 단지 내 공간에는 폐쇄감과 압박감을 주며 단지외부에는 단조로운 가로경관을 형성하고 있다. 특히 주동 전면과 후면 디자인이 평면적이고 획일적이고 무표정한 입면을 형성하고 있어 일반 분양주택과 달리 부정적 이미지 형성의 한 요인으로 작용하고 있다.



<그림 9> 장기공공임대아파트의 단조로운 입면

3.3 단지관리 측면의 문제

서울시의 장기공공임대주택은 건축한지 20년이 경과했음에도 불구하고 저렴한 건축비로 인해 민간아파트보다 노후가 빨리 진행되는 경향이 있다. 또한 임대주택이라는 특성상 동일한 저소득층 임차인이 장기간 거주하므로 초기 입주 이후 도배나 장판의 교체가 한 번도 이루어지지 않는 등 관리 및 유지보수가 매우 미흡하다. 특히 주동의 현관, 계단 등 공유공간의 훼손 시 보수나 유지관리가 즉시 이루어지지 않아 단지환경을 더욱 저해한다.



〈그림 10〉 관리가 소홀한 입구



〈그림 11〉 관리가 소홀한 상가



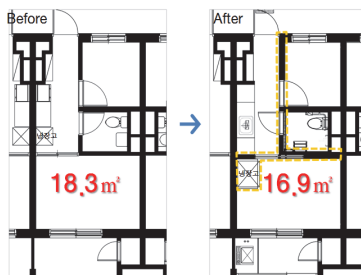
〈그림 12〉 훼손된 계단

이에 2010년 서울시와 SH공사는 노후 장기공공임대주택 개선을 위하여 ‘공공임대주택 업그레이트’를 실시했다. 벽지, 장판, 조명, 싱크대 등 낡은 시설을 교체하는 주호개선과 함께 주민운동시설·공부방 설치, 어린이놀이터 포장재 교체 등 단지시설도 개선하였다¹³⁾.

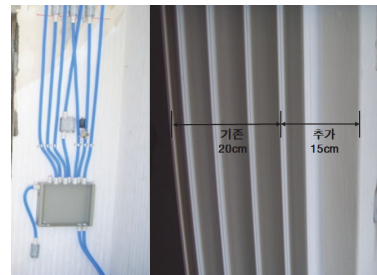
이 외에도 2010년 SH공사가 영구임대주택 1층을 대상으로 한 ‘무장애주택’ 리모델링을 시행했으나, 일부 주민에게 반발을 사기도 했다. 신규 입주세대는 개선된 주거환경에 긍정적이었으나, 기존 주민은 벽 두께 증가로 인해 실 거주면적이 축소되어 가구배치 등의 문제로 항의를 하는 경우도 발생했다. 또한, 공사기간 동안 타 지역으로 이주해야 하는 불편함과 공사



〈그림 13〉 무장애 리모델링 중인 모습



〈그림 14〉 무장애 리모델링 개선 전(좌) 후(우) 평면



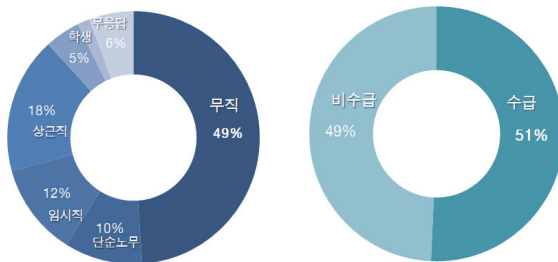
〈그림 15〉 리모델링 배선 및 벽체 모습

13) 서울특별시 SH공사(2011), 업무현황, 2011 참조(총 예산 2,095억원: 서울시 490억원, SH공사 1,605억원).

후 재입주가 어려울지 모른다는 불안감으로 리모델링을 반대하는 경우도 있었다.¹⁴⁾

3.4 지역 커뮤니티 측면의 문제

영구임대주택 주거실태조사(2005, 건설교통부)에 따르면, 단지 내 거주하는 주민의 49%가 무직이며 단순노무직 10%, 임시직 12%, 상근직 18%로 대다수가 비정규직으로 안정적인 직업을 가진 주민이 매우 적을 뿐 아니라, 주민의 51%가 기초생활수급대상자에 해당한다. 특히 경제활동을 하지 않는 주민비율이 높을 경우 단지 내에서 여러 일탈행위가 일어나 치안문제가 발생하거나 불안감이 고조되어 건강한 지역 커뮤니티 형성을 저해하고 있다.



〈그림 16〉 영구임대주택의 직업별 인구(좌)와 영구임대주택의 기초생활수급대상자 비율(우)



〈그림 17〉 영구임대주택의 주민 모습

이러한 단지 분위기와 기초생활수급자가 사는 단지라는 편견으로 인해 지역사회에서 소외당하거나 주변지역과의 단절이 초래되었다. 또한 폐쇄적 단지로 인해 주변지역과의 지역적 차원의 공공시설의 공유가 어려워 주민 간의 교류가 이루어지지 않고 있다.

4. 장기공공임대주택 리모델링 필요성

리모델링 필요성은 거주하고 있는 주민 측면, 공공성 확보를 위한 공공 측면, 사회적 변화에 대응하는 시대적 수요 측면, 법·제도적 변화를 반영하기 위한 법제도 측면으로 구분하여 장기공공임대주택 리모델링의 필요성을 도출하였다.

14) 입주주민 및 관리사무소 직원 인터뷰 결과

4.1 장기공공임대주택 리모델링 필요성

4.1.1 주민 측면

기존 장기공공임대주택의 주호면적 확대는 거주민이 가장 요구하는 사항이며, 최저주거기준 상향에 따라 주호면적 확대는 우선적으로 이루어져야 할 것이다. 또한 공공임대주택의 특성상 빠른 노후화로 저하된 기능 개선 역시 시급하다. 이외에도 물리적 환경은 획일적 디자인, 생활편의시설의 부족 등을 들 수 있다. 또 공공임대주택이 가지는 부정적 이미지는 주변지역과의 단절, 고립 등 다양한 사회문제를 야기하므로 이에 대한 개선방안도 필요하다.

4.1.2 공공 측면

서울시는 공공임대주택 추가 공급이 필요하나 부지가 부족하여 장기공공임대주택의 추가공급은 어려운 실정이다.¹⁵⁾ 또한 기존 공공임대주택도 건설 후 15년이 경과하여 노후화에 따른 관리 필요성이 증대되고 있다. 한편 서울시의 주거정비 정책기조는 그간의 전면철거에 의한 정비에서 주거환경관리로 전환되고 있다. 따라서 공공임대주택의 정비 역시 전면철거에 의한 재건축 일변도보다는 기존 주택의 유지관리와 재활용을 통한 주거환경관리 방식의 적용이 필요할 것이다. 또한 최근 주택공급정책은 청년주택이나 저소득층보다 1~2인 가구의 주거문제 해결을 중심으로 추진하고 있다. 이러한 변화에 대응하여 다양한 유형의 소형 임대주택 공급에 비중을 둘 필요가 있다.

4.1.3 시대적 수요 측면

서울시의 주거 패러다임은 친환경 및 도시재생이라는 큰 이슈와 함께 개발에서 관리로 본격적으로 전환되고 있다. 또한 양적 성장, 공급 위주에서 도시경관 및 도시디자인 관리로 전환되면서 기존 커뮤니티의 보존, 자원의 효율적 재이용 등을 통해 도시와 시민생활의 질적 향상을 도모하는 방향으로 추진되고 있다.

또한 주민복지차원에서 단순 지원형 복지에서 빈곤의 악순환을 벗어나기 위한 근본적인 대책으로 사회경제적 자립을 가능하게 하는 재활용 복지로 전환되고 있고 계층 간 단절 해소 및 사회적 융합 차원의 정책들이 지속적으로 추진되고 있다. 장기공공임대주택도 리모델링을 통해 이러한 방향의 실현이 가능할 것이다.

15) 서울특별시(2011), “2020 서울주택종합계획”.

4.1.4 법제도 측면

최근 장기공공임대주택 리모델링 및 재건축 기준완화 및 지원근거 마련, 최저주거기준의 상향 등 법제도적으로는 저소득층 주거환경 개선을 위한 공공지원이 강화되었다. 그러나 영구 임대주택은 이제 건설이 중단되면서 관련 복리시설기준을 폐지하는 등 관련기준이 변화하여 지원이 쉽지는 않은 상황이다. 이러한 상황에서 장기공공임대주택의 리모델링은 기존 주택을 개선하고 추가확보할 수 있는 중요한 방법일 것이다.

5. 장기공공임대주택 리모델링 계획요소 개발 방안

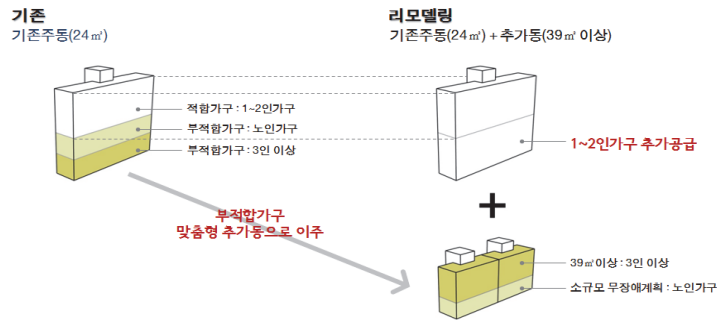
앞에서 살펴본 필요성에 따르면 서울시 장기공공임대주택 리모델링은 “사회경제적 여건변화에 부합하는 거주환경을 확보하고, 편견 없는 새로운 이미지로 지역사회와 건강하게 융합하며 주택정책과 연계한 저비용 고효율적 리모델링”이 이루어져야 할 것이다.

주거환경과 단지측면에서의 문제점과 주민차원의 필요성은 거주자의 특성을 고려한 주거환경을 개선하여야 하며, 지역커뮤니티 측면의 문제점과 시대적 수요 측면의 필요성은 이미지 개선을 통한 지역과의 융합을 이루어야 할 것이다. 또한 공공측면과 법·제도적측면의 필요성은 기존 스톡의 저비용·고효율화하여야 할 것이다. 이에 거주환경 측면, 지역/커뮤니티 측면, 주택정책 측면에서 계획요소를 개발하였다.

5.1 거주자 맞춤형 주거환경 개선 (거주환경 측면)

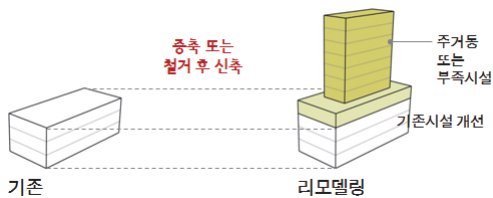
대부분의 장기임대주택이 주호 평형이 다양하지 않고 단지 전체가 단일 평형이므로 가구원 수가 많아 주거 면적이 부족한 세대는 주호면적을 확대하고, 독거노인 및 1~2인 주호는 주호면적의 축소가 필요하다. 또한 영구임대주택은 노인·장애인 비율이 높은 편이나 단지뿐 아니라 각 개별 주호에서도 이를 배려한 계획이 미흡하다. 이에 노인·장애인의 이동이 편리하도록 주호와 단지 내 시설을 배리어프리로 계획하고 주호는 1층에 집중 배치하여야 한다.

주호면적의 확대 또는 축소 등 조정을 위해서 기존 주호 평형을 바꾸는 것보다 단지 내에 추가동이나 복합동을 건립하여 적합한 신규 주호를 공급하고, 기존 주호는 그 주호에 적합한 세대를 입주시키는 것이 합리적일 것이다. 특히 장기공공임대주택은 대부분 용적률이 낮아 추가 건립이 가능하며 또한 이를 통해 노인·장애인가구는 생활과 이동의 편의성을 위해 저층에 무장애 주택을 공급할 수도 있다.

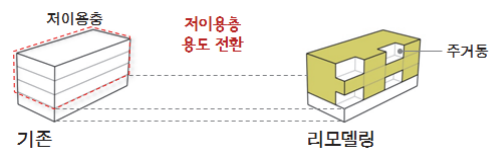


〈그림 18〉 거주특성에 적합한 주거 공급

시설복합화를 통한 단지환경을 개선이 가능하다. 단지 내 상가 등 기존시설을 증축 복합화 하여 저층부는 기존시설로 이용하고, 추가 확보된 공간은 주거나 부족한 시설로 이용할 수 있다. 또한 저이용되는 기존시설의 공간은 주거로 변경하여 1~2인 주택이나 도시형생활주택을 도입할 수 있다.

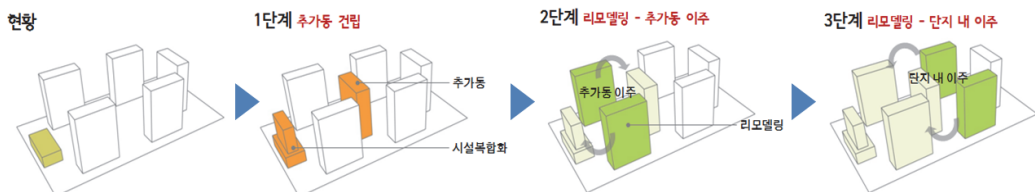


〈그림 19〉 기존시설의 증축 복합화



〈그림 20〉 기존시설의 저이용층 활용

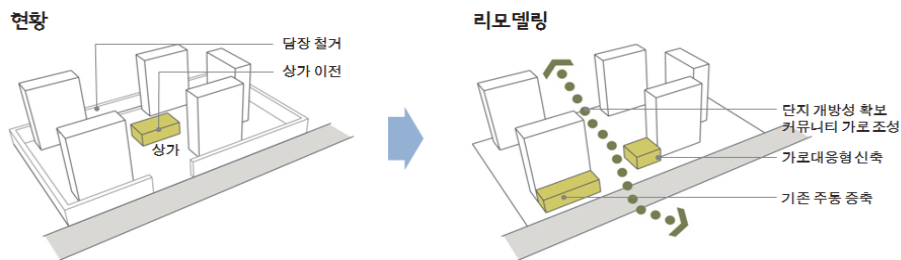
이외에도 이주의 불안감을 느끼는 주민을 위해 순환식 리모델링을 통해 주거안정성을 제공할 수 있다. 이는 추가동 설치 또는 시설복합화를 통해 추가 주택을 건립하여, 신규 공급된 주택으로 이주하고 리모델링 완료 후 재이주하는 방식이다. 타 주거동도 동일한 방식으로 순환식 리모델링 사업을 적용함으로써, 이주의 거부감을 줄이고 단지 전체 리모델링할 수 있다.



〈그림 21〉 순환식 리모델링 사업추진의 단계

5.2 이미지 개선을 통한 지역과의 융합 (지역/커뮤니티 측면)

이미지 개선을 통해 지역과의 융합하기 위해서는 먼저 디자인 개선을 통한 공공임대주택의 부정적 이미지를 극복하는 것이다. 기존 단조로운 입면에 다양한 디자인 요소를 적용하여 지역에 새로운 활력을 제공할 수 있다. 또한 기존 폐쇄형 단지를 개방형 단지로 전환하여 지역사회와의 소통하는 방법이 있다. 단지 내에 위치한 상가시설 등은 가로변으로 이전 또는 증축하고, 담장 허물기 등을 통해 단지를 개방하여 물리적 단절을 극복하여 주변지역 주민의 이용을 높임으로써 지역사회와 소통을 도모할 수 있다.

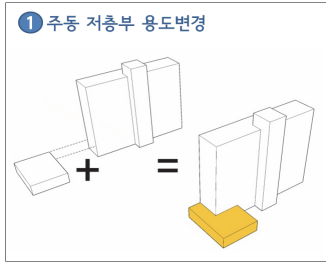


〈그림 22〉 단지 개방성 확보

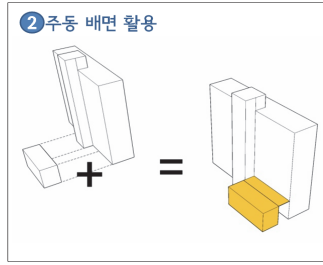
이외에도 지역필요시설 도입을 통한 지역사회의 거점 역할을 하여 지역과 소통하는 방법도 있다. 이는 지역차원에서 필요한 어린이도서관 등을 단지에 확보하여 주변지역 주민의 이용을 늘림으로써 지역적 고립 해소에 기여하고 단지 내의 자활기능과 연계한 복지·커뮤니티 시설을 설치하여 단지 및 지역차원의 커뮤니티 활성화에 기여할 수 있다.

5.3 기존 스톡의 저비용·고효율화 (주택정책)

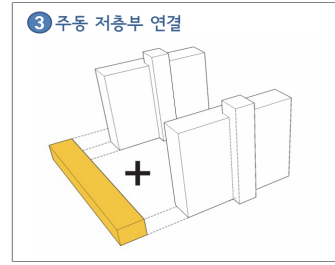
민간공동주택에 비해 개발 밀도의 여유가 있는 장기공공임대주택 단지는 단지내의 유휴부지에 추가동을 설치하거나, 수평증축 및 기존주동을 활용하는 등 다양한 방안을 통해 새로운 임대주택을 추가 공급할 수 있다. 또한 이러한 신규공급 주택은 새로운 계층에 맞는 주거유형을 도입함으로써 사회적 계층의 혼합이 가능하다. 특히 1~2인 가구인 청년주택이나 신혼부부를 대상으로 하는 소형임대주택을 공급하여 서민계층을 위한 저렴하고 안정적인 주거를 공급할 수 있을 것이다.



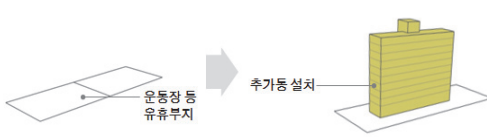
〈그림 23〉 주동 저층부 측면 증축을 통한 공간 확보



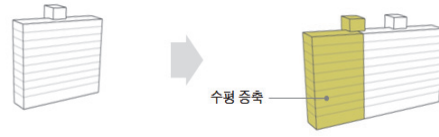
〈그림 24〉 주동 배면을 활용한 공간 확보



〈그림 25〉 주동과 주동 사이의 저층부 연결을 통한 공간 확보



〈그림 26〉 유휴부지 내 추가동 설치



〈그림 27〉 수평증축을 통한 임대주택 추가

이외에도 체계적 유지관리 시스템을 통한 단지의 수명을 장기화하는 방안도 마련해야 한다. 공공임대주택은 특성상 관리소홀 및 빠른 노후화가 초래되어 지속적인 유지·관리가 필요하므로 기존의 설비나 단지시설만의 일괄적인 개선에서 벗어나, 10년 단위의 종합정밀진단을 통해 진단 결과를 근거로 수선(설비 성능개선 등)/리모델링/재건축 여부를 판단하여 지속적으로 유지/관리한다. 또한 단일 단지가 아니라 서울시 전체의 공공임대주택에 대한 종합진단 및 평가를 통해 단지별로 리모델링, 재건축, 유지관리 등 관리유형을 설정하고 사업시기, 사업물량, 소요예산 등을 주요 내용으로 하는 장기공공임대주택 관리기본계획을 수립하여 체계적으로 관리하는 방안이 필요하다.



〈그림 28〉 공공아파트와 민간아파트의 리모델링 및 재건축 주기

6. 결론

본 논문에서는 장기공공임대주택 리모델링 계획요소를 크게 3가지 측면에서 제시하였다. 첫 번째로 거주자 특성을 고려한 정주환경의 개선과 둘째, 입면개선 및 개방형 단지 구성에 의한 부정적 이미지 개선, 셋째, 기존 스톡의 저비용·고효율화 방안이었다.

이러한 계획요소들은 그간 단순한 주호개선 위주로 이루어진 리모델링에 대한 한계를 극복하여 이를 선호하지 않는 주민들에게 새로운 대안이 될 수 있을 것이다. 또한 단지전체에 대한 개선을 통해 지역과 소통하는 단지로 전환하여 그간 지역사회에서 소외 또는 차별로 인해 입주를 꺼리는 사회적 분위기를 해소할 수 있을 것이다. 이외에도 가용부지의 부족 등으로 인해 추가 공급이 어려운 공공임대주택을 공급하고, 1~2인 소형주택 공급을 통해 청년 및 신혼부부 등이 입주하여 사회적 계층혼합이 가능하다. 이처럼 그간 장기공공임대주택의 문제점을 해결하고 새로운 형태의 주택으로 개선함에 따라 노후한 장기공공임대주택의 리모델링을 활성화할 수 있을 것이다. 또한 단지별로 단지내 시설, 동의 배치, 오픈스페이스, 인동간격 등이 다 다르기 때문에 실제 설계시 이를 고려하여 해당 단지에 적합한 설계를 하여야 한다.

또한 장기공공임대주택의 리모델링, 재건축의 활성화를 위해서는 계획적 측면에서 활성화 방안을 제시에 그치는 것이 아니라 사업 추진을 위한 사업방안 마련이 필요하다. 사업비 확보를 위해 기존 단지별로 수선을 위해 관리비의 일부를 적립해두는 ‘공동주택 수선충당금’을 모아 기금으로 조성하여 리모델링 사업비로 활용하는 방안도 가능하다. 이외에도 기존단지의 리모델링을 통한 임대주택 추가 공급을 하면, 주택도시주택기금이나 정부, 지자체의 임대주택 공급 지원금의 사용가능하다. 또한 제도적으로 장기공공임대주택의 지속적인 관리 및 유지를 위해서 중장기계획을 수립하고 정기적인 정밀진단을 통한 지속적인 관리가 이루어져야 한다.

장기공공임대주택의 활성화를 위해서는 다양한 계획요소를 적용 외에도 사업 및 제도적 측면에서의 지원이 뒷받침되어야 할 것이다. 현재는 대부분의 장기공공임대주택이 공공에서 관리 운영하고 있어 주민의 요구와 수요를 반영하기에는 한계가 있다. 향후 연구에서는 이러한 부분을 개선할 수 있는 체계 및 제도적 개선방안에 대한 연구가 필요하다. 이러한 연구를 통해 장기공공임대주택의 리모델링이 활성화되어 거주민의 정주환경 개선 뿐 아니라 장기공공임대주택이 지역사회와 소통하는 공간으로 전환될 수 있기를 기대한다.

참고문헌

1. 건설교통부(2005), “영구임대주택 주거실태조사”.
2. 국토연구원(2000), “주택리모델링의 실태와 정책과제”.
3. 김경선 · 유선종 · 신승우(2010), “공급유형에 따른 공공 아파트 주거만족요인 분석”, 한국주거환경학회 주거환경, 8(1), pp.73~84.
4. 노후공동주택리모델링연구단(2010), “장기공공임대주택 리모델링 아이템”.
5. 대한주택공사 주택도시연구원(2008), “공동주택단지 무장애 설계 매뉴얼”.
6. 서울특별시 SH공사 도시연구소(2009), “공공임대주택 유지보수 수선비 실태를 통한 적절성 검토 연구”.
7. _____(2010), “장기공공임대아파트의 리모델링 및 재건축 방안 수립”.
8. 서울특별시 SH공사(2011), “업무현황 2011”.
9. _____, “2020 서울주택종합계획”.
10. 이지영 · 윤영호 · 이지은(2013), “장기공공임대주택의 지속가능한 리모델링 유형 분석”, LHI Journal, 4(1), pp.55~63.
11. 조용경 · 이상엽(2014), “장기공공임대주택의 리모델링을 통한 주거복지 정책사업의 가치평가에 관한 연구”, 한국건설관리학회 논문집, 15(5), pp.82~93.
12. 최재필 · 이운재 · 강효정 · 변나향(2009), “공공임대주택의 평면확장 리모델링 계획유형에 관한 연구”, 대한건축학회논문집 계획계, 25(3), pp.3~10.

논문접수 : 2016.11.08.

1차 심사 : 2016.11.22.

게재확정 : 2016.12.20.