creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

도시계획학 석사학위논문

무허가 불량주거지 문제 해결을 위한 서울 시민아파트 공급 특성

The characteristics of the frame apartments supply to solve the problems of slum and squatter settlement in Seoul

2016 년 2 월

서울대학교 대학원

협동과정 도시설계학 전공

최 봄 이

무허가 불량주거지 문제 해결을 위한 서울 시민아파트 공급 특성

지도교수 최 막 중

이 논문을 도시계획학 석사학위 논문으로 제출함
2015 년 10 월

서울대학교 대학원
협동과정 도시설계학 전공
최 봄 이

최봄이의 석사 학위논문을 인준함
2015 년 12 월

위 원 장 김 남 중 (인)

부위원장 최 막 중 (인)

위 원 권 영 상 (인)

"이 논문은 한국국제협력단의
KOICA/WFK 장학금 지원을 받아 연구되었음.
(제 2014 - 049호)"

"This paper was supported
by The KOICA/WFK Scholarship funded by
the Korea International Cooperation Agency.
(2014 - 049)"

국 문 초 록

슬럼이 대세인가? 현재 개발도상국은 급속한 도시화에 따른 주택, 인프라 부족 등의 도시문제를 겪고 있는데, 도시화에 따른 불량주거지의 확산으로 전 세계 도시인구의 1/3이 슬럼(slum)과 무허가정착지(squatter)에 거주하는 등 개발도상국의 주택문제는 매우 심각한 상황이다. 한국도 지금의 개발도상국처럼 과거 급속한 도시화과정에서 심각한 주택난을 겪었는데, 1965년 서울의 주택부족률은 50%에 육박했다. 서울시는 이에 대한 대책으로 대단지 조성계획에 의한 이주 정리, 현지개량 정리, 골조아파트로 건립 정리한다는 내용의 불량건물 정리계획을 1967년에 발표했다. 이 중 골조아파트 건립 정리가 후에 시민아파트 건립 사업으로 발전하였는데 이 방식은 다른 개발도상국에서는 쉽게 시도되지 않았던 방식임을 알 수 있다. 이에 본 연구는 무허가 불량주거지 문제 해결 방안으로써 시민아파트 건립사업을 재조명하고자 개발도상국에서 과거에서 현재까지 슬럼에 접근한 방식들을 유형화하고 이를 바탕으로 시민아파트가 가지고 있는 특성을 정책적, 물리적, 경제적 측면에서 분석하였으며 이는 다음과 같다.

첫째, 1970년대 중반까지 대부분의 개발도상국에서는 불법적 점유에 대해 방치와 강제퇴거의 방식으로 대응했었고, 1970년대 후반부터는 자조(Self-help)주택으로 인식된 “Site and Services”프로젝트의 확대와 함께 대규모 정착지조성 이주방식이 실시되어왔다. 이 자조주택 방식은 1970년 UN세미나에서 확대 실시하는데 의견일치를 본 후 지난 25년 간 개발도상국 주택정책에 있어 가장 일반적인 유형으로 자리 잡았다. 그런데 시민아파트 부지 및 기반시설 공급의 특성을 분석한 결과 이 자조주택의 부지(site)와 서비스

(services) 개념을 내포하고 있는 것으로 나타났다. 시민아파트 부지에 대해서는 시에서 소유권을 가지고 있되 입주자들에게 장기 토지이용권을 인정한 형식이었고, 기반시설에 대해서는 시비보조로 진입로 및 부지조성공사, 옥외 상·하수도 공사를 제공하였던 것을 확인하였다.

둘째, 시민아파트 건립사업을 자조주택의 방식으로 이해를 해보면 다른 나라의 사례들과는 다르게 수직적으로 집적한 것이 독특하다. 이 요인을 살펴보기 위해 당시 무허가 불량주택 동수와 서울시에서 소유하고 있었던 대지의 규모를 비교하였고, 시민아파트 공급면적의 평균인 약 11.71평을 제공한다고 가정하여 필요면적을 산정하였다. 그 결과 조사 대상이었던 회현지구, 북아현지구, 산천지구에서 모두에서 5층 이상으로 건립해야만 필요한 면적이 확보 가능한 것으로 나타나 기존의 저밀도 소형 단독주택지 조성으로는 당시의 주택부족현상을 해결할 수 없었기 때문에 서울시에서 한정된 공유지 내에 가급적 많은 세대를 현지정착 시키고자 수직적으로 집적하는 방식을 시도한 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 시민아파트 건립사업은 공사별로 구분하여 시에서 골조 및 외벽공사를 담당하고 입주자가 내부공사를 담당하도록 하였는데 이 골조 및 외벽에 해당하는 공사비에 대하여 서울시는 15년간 연리 8%로 융자를 제공하여 입주자로부터 매월 약 2,300원씩 상환하도록 하였다. 당시 시중금리가 연 30%, 사채금리가 연 50%를 상회하는 상황이었기 때문에 서울시의 저리 융자정책은 상당한 보조였음을 알 수 있다. 입주자가 부담하였던 월 2,300원은 당시 가구소득과 비교할 때 지불가능했을 것으로 분석되었지만 아파트로 거주지로 옮기면서 판자집에서 가능했던 임대료 수익이 없어진 점, 또한 월 상환금과 내부공사비 등으로 지출이 증가된 점으로

인해 일부에서 입주권을 매매한 것으로 확인되었다.

이상에서 논의한 바를 토대로 무허가 불량주거지에 대한 글로벌한 접근으로 한국의 시민아파트 공급 정책을 재조명해보면 자조주택의 방식을 고밀화한 시도였던 것으로 해석할 수 있다. 이러한 시각은 이제까지의 연구들에서 한정적이었던 시민아파트에 대한 해석을 국제적인 맥락에서 이해하고 일반화 했다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 본 연구를 통해 현재 주택부족문제를 겪고 있는 개발도상국의 저소득층을 대상으로 한 공동주택 정책에 참고가 될 수 있기를 희망하며 향후 각 나라가 처한 상황과 그에 맞는 방법인지를 실증적으로 분석하는 연구가 지속되기를 기대한다.

주요어 : 개발도상국, 서울, 무허가 정착지, 자조주택, 시민아파트
학 번 : 2014-20605

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 1

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 1
2. 연구의 범위 및 방법 ····· 4

Ⅱ. 무허가 불량주거지 문제 및 선행연구 고찰 ····· 7

1. 과거에서 현재까지 슬럼에 대한 접근 ····· 7
   1) 개발도상국 ····· 7
   2) 한국 ····· 14
2. 선행연구 고찰 ····· 19

Ⅲ. 시민아파트 건립사업 기본계획 ····· 21

1. 시민아파트 건립의 배경 ····· 21
   1) 도시주택난의 심화 ····· 21
   2) 무허가 불량주거지의 확산 ····· 23
   3) 아파트의 보급 ····· 25
2. ‘69시민아파트 건립사업 기본계획 ····· 28
   1) 기본계획의 주요내용 ····· 28
   2) 기본계획의 변경 ····· 34

Ⅳ. 시민아파트 공급의 특성 ····· 39

1. 정책적 특성 ····· 39
   1) 현지정착의 개념 ····· 39
   2) 자조주택의 개념 ····· 42

2. 물리적 특성 ····· 46
3. 경제적 특성 ····· 52
1) 공급자 측면 ····· 52
2) 수요자 측면 ····· 56
4. 소결 ····· 62

Ⅴ. 결론 ····· 65

Ⅵ. 참고문헌 ····· 69

[Abstract] ····· 73

[표 목 차]

[표 1-1] SDGs 11번째 목표 ····· 2
[표 2-1] 세계 슬럼 퇴거 사건사 ····· 10
[표 2-2] 1980년대 세계은행의 프로젝트 소요비용 ····· 11
[표 2-3] 광주단지 철거민 이주계획 ····· 16
[표 2-4] 양성화사업 추진현황 ····· 17
[표 2-5] 현지개량사업 추진현황 ····· 18
[표 2-6] 선행연구의 내용별 분류 ····· 19
[표 3-1] 서울의 인구·가구 및 주택수 ····· 23
[표 3-2] 1950년대 서울의 무허가 불량 주거지 분포 ····· 24
[표 3-3] 서울의 판자집 수 ····· 25
[표 3-4] 1958년과 1969년 사이 서울에 건설된 아파트 ····· 26
[표 3-5] 사업지구현황 및 시공청 지정(제1차년도) ····· 29
[표 3-6] 공사별 소요공사비 내역 ····· 30
[표 3-7] 동당내역 ····· 31
[표 3-8] 시민아파트 관련 구청별 대단지 이주계획 ····· 32
[표 3-9] 100동분의 사업지 ····· 35
[표 3-10] ‘69 시민아파트 건립계획 수정-1 ····· 36
[표 3-11] ‘69 시민아파트 건립계획 수정-2 ····· 37
[표 4-1] 시민아파트 건립 규모 ····· 41
[표 4-2] 시민아파트 부지 소유권 이전 사항 ····· 43
[표 4-3] 시민아파트 정리현황 ····· 44
[표 4-4] 회현지구 현황 ····· 47
[표 4-5] 북아현지구 현황 ····· 48
[표 4-6] 산천지구 현황 ····· 49

[표 4-7] 시민아파트 화장실 현황 ····· 50
[표 4-8] 공용화장실 사용 ····· 50
[표 4-9] 서울시 예산규모(1969년) ····· 52
[표 4-10] 일반회계 과목별 예산(1969년) ····· 52
[표 4-11] 특별회계 과목별 예산(1969년) ····· 53
[표 4-12] 시유지 매각 예정지와 가격표 ····· 53
[표 4-13] 시민아파트 대지소유현황 ····· 55
[표 4-14] 근로자 가구의 가구당 월평균 가계수지 ····· 56
[표 4-15] 봉급자 가구의 가구당 월평균 가계수지 ····· 56
[표 4-16] 노무자 가구의 가구당 월평균 가계수지 ····· 56
[표 4-17] 가구월수입 ····· 57
[표 4-18] 최초 소유권 이전 연도 ····· 58
[표 4-19] 연도별 소유권 이전 세대수 ····· 58
[표 4-20] 폐쇄등기부 증명서 확인사항 ····· 59
[표 4-21] 불량주거 1동당 거주가구 ····· 61

[그 림 목 차]

<그림 3-1> 연희A, B아파트 전경 ····· 34
<그림 3-2> 와우아파트 전경 ····· 34
<그림 4-1> 시민아파트 건립 위치도 ····· 40
<그림 4-2> 동아일보 1957년 5월 12일자 ····· 45
<그림 4-3> 회현지구 배치도 ····· 47
<그림 4-4> 회현지구 지적도 ····· 47
<그림 4-5> 북아현지구 배치도 ····· 48
<그림 4-6> 북아현지구 지적도 ····· 48
<그림 4-7> 산천지구 항공사진 ····· 49
<그림 4-8> 산천지구 지적도 ····· 49
<그림 4-9> 매일경제 1970년 7월 9일자 ····· 59
<그림 4-10> 매일경제 1969년 9월 10일자 ····· 60
<그림 4-11> 매일경제 1971년 7월 9일자 ····· 60

Ⅰ. 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법

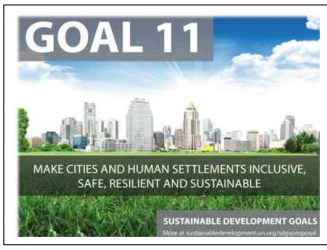
1. 연구의 배경 및 목적

UN에 따르면, 2010년에 전 세계의 인구가 70억 명에 이르렀고 2050년까지 100억 명에 다다를 것으로 예측된다. 특히 인구 증가의 대부분은 도시를 중심으로 집중되어 있으며, 이러한 도시화는 OECD의 선진국 보다 개발도상국을 중심으로 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다. 지역별 도시 및 농촌 인구 비율 추세를 살펴본 결과, 개발도상국이 많이 분포되어있는 아프리카, 아시아 지역의 도시화가 가파르게 진행되고 있음을 확인할 수 있다.[1] 현재 개발도상국은 급속한 도시화에 따른 주택, 인프라 부족 등의 도시문제를 겪고 있는데, 도시화에 따른 불량주거지의 확산으로 전 세계 도시인구의 1/3이 슬럼(slum)과 무허가 정착지(squatter)에 거주하는 등[2] 개발도상국의 주택문제는 매우 심각한 상황이다. 이러한 전 지구적 도시화 현상과 이로 인해 발생되는 문제점들을 해결하기 위하여 국제

1) Urban and rural population as proportion of total population, by major areas, 1950-2050 / UN, 2014, “World Urbanization Prospects The 2014 Revision-High lights”
2) 최막중 외 2인, 2014, 주택의 대량공급을 위한 한국 도시개발 모형의 실증적 특성

사회의 패러다임도 변화하고 있다. Post-2015 Development Agenda란 2015년 말 종료되는 MDGs(Millenium Development Goals : 새천년개발목표)를 대체하는 새로운 국제 사회의 개발목표 수립을 위한 UN중심의 논의 과정을 의미한다. 기존의 MDGs는 '세계의 빈곤을 반으로 줄인다.'는 내용으로 도시이슈를 특별히 다루고 있지는 않지만, 이와 달리 Post-2015 Development Agenda는 19개의 중점영역 중 '지속가능한 도시와 인간의 정주'라는 분야를 포함한 것이 큰 특징이다. 이것이 더욱 구체화되어 유엔사무총장보고서의 SDGs(Sustainable Development Goals : 지속가능한개발목표)에는 17개 목표 중 11번째로 도시화의 도전(Challenge of urbanization)'을 포함하고 있다.

[표1-1] SDGs 11번째 목표[3)]

	도시화의 도전(Challenge of urbanization) "도시와 인간의 정주지를 포용적이고 안전하고 복원성이 있으며 지속가능하게 만든다." (Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable.)

개발도상국의 무허가 정착지 문제 해결을 위한 시도는 계속 되어왔다. 1970년대 중반까지 대부분의 개발도상국에서는 불법적 점유에 대해 방치와 강제퇴거의 방식으로 대응했었고, 1970년대 후반부터는 자조(Self-help)주택으로 인식된 "Site and Services"프로젝트의 확대와 함께 대규모 정착지조성 이주방식이 실시되어왔다. 이 자조주택 방식은 1970년 UN세미나에서 확대 실시하는데 의견일치를 본 후 지난 25년 간 개발도상국 주택정책에 있어 가장 일반적인 유형으로 자리 잡았다.

한국도 지금의 개발도상국처럼 과거 급속한 도시화과정에서 심각한 주택난을 겪었는데, 1965년 서울의 주택부족률은 50%에 육박했다.[4)] 서

3) http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/
4) 서울시통계연보

울시는 이에 대한 대책으로 대단지 조성계획에 의한 이주 정리, 현지개량 정리, 골조아파트로 건립 정리한다는 내용의 불량건물 정리계획을 1967년에 발표했다. 이 중 골조아파트 건립 정리가 후에 시민아파트 건립 사업으로 발전하였는데, 이 방식은 다른 개발도상국에서는 쉽게 시도되지 않았던 방식임을 알 수 있다.

하지만 와우아파트 붕괴사고 이후 관련연구에서는 시민아파트 건립사업을 실패한 정책으로 평가하여 단점만을 부각시키거나 개관정도에 그치는 경우가 대부분이었고 시민아파트 건립 사업의 정책적 특성을 깊이 있게 다루지 않았다. 최근까지도 시민아파트 재개발 방안이나 철거 이후 부지활용에 대한 연구가 대부분이었기 때문에 시민아파트 건립사업을 무허가 불량주거지 문제 해결 방안으로써 재조명하는 연구가 필요하다. 이에 본 연구는 개발도상국에서 과거에서 현재까지 슬럼에 접근한 방식들을 유형화하고 이를 바탕으로 시민아파트가 가지고 있는 특성을 도출해 내는데 목적이 있다. 이는 이제까지의 연구들에서 한정적이었던 시민아파트에 대한 해석을 국제적인 맥락에서 이해하고 일반화 했다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

본 연구의 대상은 1967년 수립된 서울시의 불량건물 정리계획인 대단지 조성계획에 의한 이주 정리, 양성화와 현지개량 정리, 골조아파트로 건립정리 중 골조아파트로 건립정리에 해당하는 시민아파트 건립 사업으로 한정하였다. 연구의 시간적·공간적 범위는 1968년부터 1972년까지 서울에 건립된 시민아파트 32개 지구 434동 17,402가구이다. 그 중에서도 토지소유권과 관련해서는 시민아파트가 밀집되어 건립된 서대문구의 금화지구와 연희지구, 현존하는 회현지구를 대표 사례지역으로 선정하였고 건물소유권과 관련해서는 현존하는 회현지구의 제2시민아파트 352세대를 대상으로 소유권 이동관계를 조사·분석하였다.

2) 연구의 방법

본 연구는 개발도상국에서 과거와 현재까지 슬럼에 대해 접근한 방식을 살펴보고 이와 비교하여 한국의 시민아파트 방식의 특성을 도출해 내는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 다음의 방법으로 연구를 진행하였다.

첫째, 개발도상국에서 일반적으로 시행되는 무허가 불량주거지 정리방식을 유형화하기 위하여 UN-HABITAT에서 출판한 연구보고서[1)]를 근거로 각 방식의 도입 시기 및 배경, 특성들을 유형화하였다. 또한 무허가 불량주거지를 연구한 기존의 문헌들을 토대로 각 방식이 적용된 사례지역에 관한 사항을 보충하였다.

둘째, 시민아파트 건립사업 기본계획에 대한 고찰은 서울시에서 1969년 2월에 발표한 “69 시민아파트 건립사업 기본계획”과 1969년 5월에 발

1) UN-HABITAT, 2003, The Challenge of Slums

표한 “시민아파트 건립계획 추진”의 내용을 토대로 계획의 규모, 소요예산, 공사시공방법 및 공사별 소요공사비 내역, 분양계약에 관한 사항을 조사하였고 서울시의 문헌자료[2]와 신문기사를 참고하여 당시 상황을 기술하였다.

셋째, 시민아파트 공급의 특성을 도출하기 위하여 공급효과와 관련하여서는 1966년과 1970년 무허가 주택 전수조사 실시 결과[3]와 시민아파트 건립실적을 비교하여 시민아파트가 무허가 주택 수의 얼마를 대체하려 하였는지 조사하였고, 서울시 통계연보의 내용을 토대로 당시 서울시의 예산규모와 세출항목을 조사하여 시민아파트 건립사업의 소요예산의 비중을 파악하였다. 시민아파트의 대지 및 기반시설 공급의 특성을 파악하기 위해서는 회현지구, 금화지구, 연희지구의 토지대장을 조사하였고, 시민아파트의 수직적 집적의 요인을 살펴보기 위해서 현재 지번 조회가 가능한 회현지구, 북아현지구, 산천지구에 대하여 당시 서울시에서 소유하고 있었던 대지의 규모와 무허가 주택의 수를 비교하였다. 입주자의 상환금과 관련하여 당시 가구 평균소득을 파악하기 위해 통계청의 도시가계조사 자료[4]를 활용하였고, 대한주택공사의 아파트 실태조사 자료[5]를 활용하여 시민아파트 입주자 가구의 월수입을 조사하였다. 또한 건물소유권과 관련해서는 현존하는 회현지구의 제2시민아파트 352세대를 대상으로 소유권 이동관계를 조사·분석하였다.

---

2) 서울시, 1995, 서울육백년사
3) 서울시, 1971, 시정개요
4) 통계청, 1993, 도시가계조사 30년(1963～1992)
5) 대한주택공사, 1970, 아파트 실태조사

Ⅱ. 무허가 불량주거지 문제 및 선행연구 고찰

1. 과거에서 현재까지 슬럼에 대한 접근
2. 선행연구 고찰

1. 과거에서 현재까지 슬럼에 대한 접근

1) 개발도상국

2003년 10월 UN-HABITAT에서 출판한 보고서인 슬럼의 도전(The Challenge of Slums - Global Report on Human Settlements 2003)은 UN-HABITAT에서 기획하고, UN-HABITAT와 University College London Development Planning Unit의 100명 이상의 연구자들이 공동으로 작업한 연구 보고서인데, 가장 최근의 분석 자료와 통계 자료를 활용함으로써 세 가지 중요한 성과를 보여준다. 첫째, 코트디부아르의 아비장에서 호주 시드니까지 34개에 이르는 메트로폴리스의 빈곤, 슬럼상황, 주택 정책에 대한 개괄적인 사례연구에 토대를 두고 있다. 둘째, UN-HABITAT의 '2001 이스탄불+5 도시정상회담을 위한 도시지표 프로그램(Urban Indicators Programme for the 2001 Istanbul+5 Urban Summit)'에서 전 세계 237개 도시를 비교해 만든 데이터베이스를 활용하고 있다. 셋째, 최초로 중국과 구 소비에트연방 진영을 포괄하는 전 지구적 가구조사(household survey) 자료를 활용하였다. 그리고 개발도상

국의 주택문제를 연구한 최근 논문[1] 에서 참고자료로 활용되고 있다. 이 보고서에서 과거에서부터 현재까지 슬럼에 대한 접근 방식을 다음의 다섯 가지로 분류하고 있다.

(1) 방치(Negligence)

방치는 1970년대 초까지 대부분의 개발도상국에서 지배적이었던 방식으로 개발도상국을 점령하였던 제국들의 영향을 받았을 것으로 사료된다. 1950년대까지 거의 모든 제국들이 원주민 지역에 최소한의 위생 인프라를 제공하지 않았는데 이것은 단순히 인색했던 것이 아니라 이것을 통해서 원주민들이 도시에 대한 권리를 갖고 있지 않다는 것을 분명히 하고자 함이었다.[2]

방치의 방식에는 두 가지 기본 가정이 있었는데, 첫째, 슬럼은 불법이고, 둘째, 슬럼은 피할 순 없지만 경제발전으로 극복할 수 있는 일시적 현상이라는 것이었다. 이와 같은 이유로 슬럼 및 무허가정착지는 지도에 표시되지 않았으며, 미개발지를 나타내는 점(blank spots)으로 표시되었다. 이러한 태도는 특히 유럽과 같은 선진공업국(industrialized countries)의 2차 세계대전 이후 재건 정책 모델(post World WarⅡ reconstruction policy models)의 영향을 받았는데, 이 모델들은 정부에서 많은 보조금을 들이는 저비용 주택 프로그램(low-cost housing programmes)을 기초로 하였고 이러한 프로그램은 지속적인 고성장 속에서 주거상태의 개선이 이루어지고 결과적으로 도시의 슬럼이 제거되는 과정을 거치는 방법이었다. 이와 비슷한 결과를 얻기 위해 대부분의 개발도상국들은 공공용지 재고를 이용해서 저소득층을 대상으로 한 대규모의 공공임대주택(public housing)계획에 착수했으나 실제로는 공무원과 정치인들에게 할당되는 결과를 가져왔다. 무엇보다도 많은 비용이 든다

---

1) 박규전, 2014, 개발도상국, 한국, 선진국의 주택단지 개발특성 비교연구
김수현, 2011, 무허가 정착지 정책과 국가 역할
2) Davis Mike, 2007, Planet of Slums

는 점이 저소득층의 주거수요를 감당하기 힘든 주요한 원인이었다.

(2) 공공임대주택(Public housing in developing countries)

공공임대 주택의 공급은 주로 영국의 식민지였던 싱가포르와 홍콩과 같은 개발도상국에서 주택문제를 해결하기 위해 처음 시도한 방식으로 주로 1960~70년대에 시행되었다. 이것은 유럽의 예를 복사해서 공공주택을 짓기 시작한 것인데 전 세계 개도국에서 10만 채 이상 지어진 것으로 추정되지만 대부분은 경찰, 선생님과 같은 공무원에게 돌아갔다.

주택 정책 및 기관을 포함한 전 분야에 걸쳐 발전된 성공 사례로 볼 수 있는 싱가포르를 보면, 1959년까지 급속한 인구성장과 방치로 인한 심각한 주택난이 발생하였고, 이에 따라 정부에서는 1960년에 The Housing Development Board(HDB)를 설립하고 민간에게 건설을 입찰하였다. 이때부터 슬럼과 무허가 정착지는 대부분 고층아파트로 대체되었는데 현재 싱가포르 주택공급의 82%가 HDB를 통해 건설되었고 임대의 방식을 취하였다. 공급된 주택은 방이 1개에서 5개까지 있었고 50,000여 채의 임원 주택과 콘도미니엄(executive apartments and condominiums)을 포함하고 있어 저소득층에 집중하여 공급한 시민아파트와는 차이를 보인다. 또한 이 임대주택은 Central Provident Fund(CPF)를 통해 구매가 가능했는데, 노동자는 임금의 20%를 의무적으로 저축해야만 했다.

(3) 퇴거(Eviction)

개발도상국에서 1970~80년대에 일반적으로 슬럼에 대응했던 방식으로 중앙 집권된 의사결정이 지배적인 정치 환경에서, 지방 정부의 정치 및 행정이 약할 때, 시민사회운동에 대한 인식이 없고, 퇴거에 대한 법적 보호가 적을 경우 많이 발생하였다.[3] 퇴거는 도시 재개발, 특히 도심 재

3) Cohen, Michael A, 1983, Learning by Doing : World Bank Lending for

개발 프로젝트를 시행하는데 있어 당연시 되었는데 도시 인프라 건설, 위생 및 치안유지를 위함이었다. 이 때 무허가 정착지 주민들과의 협상은 거의 없었고, 드물게 이주 재정착과 같은 현실성 있는 대안을 제공받았으나, 대개 퇴거에 대한 보상은 없었다. 이와 같은 접근은 슬럼문제를 해결하는 대신 토지로의 접근이 보다 쉽고 계획규제가 존재하지 않는 도시 주변부로 이동시킬 뿐이었다. 또한 이처럼 1970~80년대 저소득층으로부터의 주택수요에 적절히 대응하지 못한 것은 무허가 정착지에 대해서도 비공식시장의 급속한 성장이라는 결과를 초래하게 되었다.

[표2-1] 세계 슬럼 퇴거 사건사[4)]

연도	도시	퇴거주민 수
1950	홍콩	107,000
1965~1974	리우데자네이루, 브라질	139,000
1972~1976	다카르, 세네갈	90,000
1976	뭄바이, 인도	70,000
1986~1992	산토도밍고, 도미니카공화국	180,000
1988	서울, 한국	800,000
1990	라고스, 나이지리아	300,000
1990	나이로비, 케냐	40,000
1995~1996	양곤, 미얀마	1,000,000
1995	베이징, 중국	100,000
2001~2003	자카르타, 인도네시아	500,000
2005	하라레, 짐바브웨	750,000 +

Urban Development, Murphy . D, 1990, A Decent place to Live : Urban Poor in Asia

4) Davis Mike, 2007, Planet of Slums

(4) 자조 및 현지개량(Self-help and in situ upgrading)

자조(Self-help)주택의 방식은 슬럼이 내구성 있는 구조이며 수요에 적절히 대응 가능한 것으로 인식되면서 1970년대 후반에 나타났다.[5] 기존의 억압적인 강제퇴거 방식과 도시인구 중 극빈층에게 공공에서 토지와 주거를 공급하기 위해 많은 보조금이 드는 공공임대주택 공급의 실패, 그리고 한편으로 슬럼 주민의 거주권에 대한 의식이 고양되는 배경 아래 퇴거에 대한 보호책으로 국제적인 차원에서 이 새로운 접근이 자라나게 되었다.

자조주택 및 슬럼 개선 정책에는 세 가지 중점 영역이 있었는데 첫째는 도시 기초서비스의 공급이며, 둘째는 슬럼거주민을 위한 안정한 토지 보유권(tenure)의 공급이고, 셋째는 융자 및 신용거래에 대한 접근 개선이었다. 이러한 슬럼 개선 방식은 다른 대안들과 비교했을 때 상당히 저렴한 것으로 나타났는데, 이것은 토지 보유권의 공급은 거의 이루어지지 않고 주택건축 부분에만 집중하였기 때문으로 판단된다.

[표2-2] 1980년대 세계은행(World Bank)의 프로젝트 소요비용[6]

주거지 프로젝트(Shelter Project)	가구당 소요비용
슬럼 개선	US$ 38
core site-and-service housing unit	US$ 1,000 to 2,000
저가의 공공임대주택 (low cost public dwelling)	US$ 10,000

5) COHRE(Centre on Housing Rights and Evictions), 1999, Forced Evictions : A Manual for Action and Human Rights

6) Keare. D and S. Parris, 1983, Evaluation of Shelter Projects for he Urban Poor. World Bank

자조주택 및 슬럼개선 방식은 저비용의 방식이었던 만큼 문제점도 많았다.[7] 사업시행 시에 정부는 국제기구와 무허가 정착지를 연결해주는 중간자 역할에만 머물렀기 때문에 프로젝트 종료 후 담당 정부조직이 소멸되는 문제점이 있었고, 지역사회의 참여를 이끌어 내는 데는 소홀하고 주택건축에만 집중하여 대상지가 지역사회에서 분리되는 결과를 가져왔다. 따라서 지역사회의 유지보수가 이루어지지 않았고 식수원 오염, 쓰레기 미수거, 공용 화장실·샤워실 사용불가 등의 문제가 발생하였다.

토지수용에서도 문제가 발생했는데 사유지인 경우, 토지 소유주가 상당히 많은 수익을 가로챘고 토지소유주가 비공식·불법적 조직인 경우가 많았으며 토지에 대한 어떤 서비스도 시도하지 않았다. 또한 시정부는 토지에 대하여 기본적인 도시 서비스 공급 및 유지, 비용회수, 토지등록에 대한 재산세 징수 능력을 갖추고 있지 않아 토지 보유권 문제를 해결하긴 역부족이었다.

인도의 캘커타(US$ 428 million), 인도네시아 자카르타(US$ 354 million), 필리핀 마닐라(US$ 280 million)는 세계은행이 대규모로 슬럼개선 프로젝트를 시행한 사업지였는데, 필리핀의 마닐라 톤도해변가의 슬럼지역과 파시그의 성조셉마을의 투자자금은 토지개발업자 및 건설업체의 주머니로 들어갔고, 뭄바이의 위생설비프로그램에서는 주민 20명당 변기 1개를 마련한다는 계획이 주민 100명당 1개 마련에 그쳤으며 프로젝트 수혜자 중 저소득층은 9%에 불과했다.[8]

(5) 이주재정착(Resettlement)

정착지 조성 이주 방식은 앞서 언급했던 슬럼에 대한 접근 방식들을 결합한 방식이라고 할 수 있는데 슬럼의 재산권에 대한 인식을 바탕으로

---

7) UN-HABITAT, 2003, The Challenge of Slums
8) Greg O'Hare, Dina Abott, and Michael Barke, 1998, A Review of Slum Housing Policies in Mumbai

넓은 범위의 전략을 포용하고 있다. 이 방식은 슬럼 거주민들의 동의와 협조아래 시행되는 것이 중요하며 대표적으로 인도 뭄바이의 기차 선로 위의 정착지를 이주시킨 사례를 들 수 있다.[9] 이 사업에는 NGO(SPARC), 슬럼 거주민(the Railway Slum Dwellers Federation), 인도철도공사(Indian Railways) 그리고 세계은행이 공동으로 참여했다. 반면 대개 접근성이 떨어지는 도시외곽으로 이주시키는 이 방식에서 이주민들의 사회적·경제적 결과에 대한 고려가 없을 경우에 강제퇴거 보다 근소하게만 나은 방식으로 평가되고 있다.

세계은행에서 탄자니아의 다르에르살람에 시행했던 이주재정착 사례는 많은 문제점들을 발생시켰는데 택지개발계획에서 토지를 배당받은 스쿼터의 대다수는 자기 땅을 팔고 변두리의 처녀지로 돌아가 또다시 스쿼팅을 시작하였고 토지는 대부분 공직자와 중류층에게 돌아갔다. 이것은 세계은행이 융자조건으로 제시했던 최소저축액수가 지나치게 높아 대부분의 스쿼터가 융자대상에서 제외되었기 때문이었다.[10]

9) the resettlement of squatters on railway land in Mumbai, India
10) John Campbell, World Bank Urban Shelter Projects in East Africa

2) 한국의 무허가 불량주거지에 대한 접근

(1) 전면철거 및 이주(1950～1965년)

무허가 불량주거지에 대한 서울시의 대응은 그 수가 급격히 증가했던 한국전쟁 종전 이후부터 시행되었다. 일본통치하에 서울시내 외곽지역에 자연스럽게 들어선 불량주택과 이북피난민의 유입, 전쟁으로 인한 주택의 대량파괴 등에 따라 하천변, 고지대에 형성된 천막촌의 철거가 행정지도사업수준에서 간헐적으로 진행되었다. 그 후 1962년부터 군사정권에 의한 산업화가 본격화되면서 이들 무허가불량주택에 대한 적극적인 대응, 즉 철거가 본격적으로 시작되었다.[11]

시정부는 무허가 불량주택이 도시의 토지이용상 문제를 야기한다고 판단, 1962년 1월 20일에 도시계획법을 새로이 공포한다. 이에 근거하여 무허가 불량주거지는 철거의 대상이 되었다. 이에 따라 1963년 시정개요 중 "장차 도시계획의 방향"에 따르면 불량주택지구의 개량과 주요시가지의 건물고층화 방안을 수립한다는 방침에 따라 도심 내 무허가 불량건축물 제거와 주로 가로 주변의 불량주택을 개량하도록 하였다. 또한 1965년에 수립된 "무허가건축물 연차정리계획"은 무허가 건축물 거주자에 대하여 일제등록을 실시하고, 등록자에게 건물의 구조 및 건평 등을 표시한 등록필증을 교부하여 기존건물이 더 늘어나는 것을 막으며, 등록자가 전출할 때 자진철거토록하고 매수 또는 양도를 인정하지 않으며, 등록증이 없는 무허가 건축물은 신발생물로 간주하여 우선 철거한다는 내용 등이 주요골자였다.[12]

이러한 철거계획과 동시에 도심외곽지로 이주시키는 정책을 시도하였다. 당시 도심에서 가까운 지역인 미아동, 번동, 구로 등지로 집단 이주시킨 가구는 약 3,229세대로, 세대 당 8～10평의 대지를 제공하고 재정착시켰다. 한편 1963～1966년에도 공릉동, 신정동, 사당동, 오금동, 거여동

---

11) 윤혜정, 1996, 서울시 불량주택 재개발사업의 변천에 관한 연구
12) 서울특별시, 1965, 시정개요, pp137～140

등지로 21,818가구를 이주시켰고, 이들은 주로 도심지에 거주한 불량무허가 빈민들이 대부분을 차지하였다.[13] 이주된 주민들은 대부분 도심지에 일자리를 갖고 있었기 때문에 집단이주의 재개발 목적이 달성되기는 어려웠고 집단이주의 지역들이 계속적으로 불량화되어 불량촌의 '장소적 이전'이라는 악순환을 계속하였다.

(2) 불량주거지 정비 및 시민아파트 건립(1965~1972년)

서울시의 초기 대응이었던 강제이주정착 방식은 이주했던 빈민의 약 50% 이상이 다시 도심지역으로 재진입하는 문제점을 지니게 되었다.[14] 이점을 보완하고, 현지정착을 도모한 새로운 형태의 접근이 시민아파트 건립이었다. 이 정책은 1965년 수립된 무허가 건축물 연차정리계획 중 아파트 건립 수용에 따른 것으로 여의도 개발에 따른 대지 매각비의 80%를 투자하여 총 40개 불량주택지구 78만평의 판자집을 철거하고 1969~1971년간 시민아파트 2,000동, 9만호를 건립하여 주민들을 입주시킨다는 내용이었다.[15] 이 정책은 주민들의 일자리, 교통문제 그리고 토지이용의 효율화 등을 고려하여 시정부가 시민아파트를 건립함으로써 불량촌 주민의 주거생활을 안정시킨다는 목적을 지니고 있었다.

무허가 불량주거지를 철거함과 동시에 아파트를 건립함으로써 철거민들을 가급적 현지에 재정착을 시키고, 도시빈민들의 입주를 위해 일정액의 융자금도 제공하는 주택금융정책도 뒤따랐던 이 사업은 1970년 와우아파트 붕괴사고로 중단되어 결국 계획에 크게 못 미치는 425동만을 건립하는 데 그쳤다. 시민아파트와 관련해서는 3장과 4장에서 자세히 논하겠다.

---

13) 서울특별시, 1962, 1964, 시정백서
14) 서울특별시, 1978, 주택백서, pp267~273
15) 장성수, 1994, 1960~1970년대 한국 아파트의 변천에 관한 연구, pp110~115

(3) 대규모단지조성 및 집단이주(1969～1972년)

시민아파트와 병행하여 시도된 접근이 대단지 이주정책이었다. 광주대단지 이주정책은 당시 경기도 광주군(현 성남시)에 350만여 평 중 개발가능한 300만평에 1969년부터 1973년까지 5개년 동안 서울시내 무단점유지구를 철거하여 철거민 278,000명(55,650세대)을 이주·정착시키는 것으로 계획하였다.

[표2-3] 광주단지 철거민 이주계획[16)]

구분	1969년	1970년	1971년	1972년	1973년	계
세대수 (호)	3,000	11,500	10,000	15,000	10,650	55,650
이주민수 (명)	20,000	55,000	50,000	75,000	87,000	278,000

당초 서울시는 강제 이주시킨 철거민들에게 1가구당 20평씩, 평당 2천원에 분양해주고 그 대금을 2년 거치 3년 상환토록 했으나, 광주대단지는 서울시의 도심으로부터 20㎞이상 떨어져 있고 서울시와의 교통편도 마련되지 않아 대부분 대도시의 도심 및 시장 등에서 노동, 행상으로 생계를 유지하던 저소득층의 생업을 어렵게 하였다. 더욱이 이주 초기에는 상하수도, 교통 등 도시의 기초적 서비스조차 갖추지 못하여 이주민들에게 이중적 고통을 주어 이들 주민의 불만이 폭력화되는 사회문제까지 낳게 되었다.[17)]

그로 인해 광주대단지에 이주한 대부분의 주민이 도심지에 일자리 유지를 위해 분양권을 전매하고 다시 서울로 진입하였고[18)], 결국 광주단지 폭동사건을 계기로 1971년 6월까지 114,860명이 이주시키는 것으로 이 사업은 중단되었다.

16) 서울시, 1970, 광주단지 조성사업, pp8
17) 윤혜정, 1996, 서울시 불량주택 재개발사업의 변천에 관한 연구
18) 장세훈, 1987, 도시 무허가 정착지 청거정비정책에 관한 연구

(4) 양성화(1968～)와 현지개량(1971～1973)

무허가 불량주거지 대책의 한 방안으로 1968년 양성화사업이 실시되었다. 이 사업은 무허가 건물 가운데 비교적 양호한 것은 양성화 시켜줌으로써 그동안 불법이었던 국·공유지의 점유를 현실적으로 인정해주고 저소득층의 주거안정을 돕는 역할을 했다. 또한 현지 주민의 불량주택개량의 노력을 제도적으로 보장하고 주민의 적극적인 참여를 유도한다는 점에서 매우 효과적이었다. 1974년 말 양성화 사업의 추진실적으로 49개 지구의 양성화 대상 총 10,161동 중 9,154동이 개량되었다. 양성화사업 대상의 무허가 불량주택은 59%가 국유지, 18%가 시유지 그리고 23%가 사유지에 건립되어 있었다.[19]

[표2-4] 양성화사업 추진현황(1974.12.31 현재)

지구수	동수	면적(평)				실적(동)			비고
		계	국유	시유	사유	개량	미개량	비율	
49	10,161	304,913	180,662 (59%)	53,233 (18%)	71,016 (23%)	9,154	1,007	90.1%	공공시설 80%

양성화 정책은 물리적인 철거만으로는 무허가 불량주거지 문제를 해결하기 어렵다는 반성에서 나온 도시빈민 입장에서의 접근이라고 볼 수 있다. 이 방식은 현지 주민의 사회·경제적 속성과 그들의 지역사회를 유지한다는 점, 불량무허가주택을 철거하지 않음으로써 도시 전체의 주택재고수를 감소시키지 않는다는 점, 그리고 주민의 자조적 노력을 수용하고 정부가 필요한 도시기반시설을 제공한다는 점 등에서 큰 의미가 있다. 그러나 국·공유지의 불하가 이루어지지 않은 상태에서는 사유권 행사가 불가능하기 때문에 한계를 지닐 수밖에 없고, 합법적인 점유권이 주어지지 않아 주민의 자조적 개량 노력이 지속될 수 없었다. 또한 양성화사업 대상지역의 대부분이 1973년 주택개량촉진에 관한 임시조치법에

19) 서울시, 1978, 주택백서, pp272

의거 재개발 대상구역으로 지정되는 악순환을 겪게 되었다.[20]

양성화사업이 지구내 공공시설의 개선 없이 주택개량에만 치중하여 종합적인 주거환경개선이 이루어지지 못하였다는 문제점을 보완하여 1972년부터 공공시설과 주택 등을 종합적으로 개량하는 지구개량사업 개념인 현지개량사업으로 바뀌었다.[21] 공공시설개량을 위해서는 서울시가 계획을 수립하고 필요한 공공시설비의 50～100%까지를 지원하기로 하였다. 이 사업으로 총 55개 지구, 10,125동 가운데 9,956동의 주택이 개량되었다.[22]

[표2-5] 현지개량사업 추진현황(1974.12.31 현재)

지구수	동수	면적(평)				실적(동)			비고
		계	국유	시유	사유	개량	미개량	비율	
55	10,125	409,389	249,382 (60%)	73,264 (18%)	86,743 (21%)	9,956	169	98%	공공시설 80%

20) 하성규, 2006, 주택정책론, pp461
21) 윤혜정, 1996, 서울시 불량주택 재개발사업의 변천에 관한 연구
22) 서울시, 1978, 주택백서, pp272

2. 선행연구 고찰

[표2-6] 선행연구의 내용별 분류

분류	연구자 및 연도	제목
무허가 불량주거지문제에 관한 연구	UN-HABITAT (2003)	The Challenge of Slums
	이규인 (1989)	도시 무허가 정착지의 유형별 특성 및 개선방안에 관한 연구
	윤혜정 (1996)	서울시 불량주택 재개발 사업의 변천에 관한 연구
시민아파트 관련 연구	박진희 (2003)	1960-70년대 초 일자형 집합주거에 관한 연구
	김규형 (2007)	서울 시민아파트 연구
	박주연 (2014)	서울시 시민아파트 부지의 공원녹지화 요인과 효과에 관한 연구

본 연구에서 선행연구는 두 종류 분류할 수 있는데, 무허가 불량주거지 문제에 관한 연구와 시민아파트 관련 연구가 그것이다. 먼저 무허가 불량주거지 문제에 관한 UN-HABITAT(2003)의 연구는 가장 최근의 분석 자료와 통계 자료를 활용하여 슬럼의 정의, 유형, 형성요인, 국가 및 지역차원의 접근방식, 슬럼 문제를 다루는 국제사회의 담당기관 등의 방대한 내용을 담고 있다. 이 보고서에서는 과거에서 현재까지 슬럼에 대한 접근 방식을 방치(Negligence), 공공임대주택의 공급(Public housing in developing countries), 강제퇴거(Eviction), 자조주택 및 슬럼 현지 개선(Self-help and in situ upgrading), 이주재정착(Resettlement)으로 구분하고 각 방식의 문제점과 한계를 지적했다. 특히 공공임대주택 방식의 고비용, 저소득층에게 돌아가지 못하는 점을 한계로 지적하며 참여형 슬럼 개선 방식을 현재까지 최선으로 평가하고 있다. 반면에 이규인(1989)은 서울지역 9개 무허가 정착지를 중심으로 무허가 정착지의 변천과정, 정착지별 특성 및 주거 실태, 주거 개선방안을 고찰하였는데, 정착지 주

민들이 이주에 대한 불안감으로 인해 공공임대주택 희망비율이 높고 무허가 정착지가 대부분 국·공유지에 위치하고 있음을 들어 공공임대주택 건립을 제안하였다. 윤혜정(1996)을 비롯한 많은 연구들[1)]에서 서울시의 불량주택 관련 사업을 강제철거 및 이주, 시민아파트 건립 정책, 대단지 이주정책, 양성화와 현지개량 정책으로 구분하여 한국의 시민아파트 방식이 개도국에서는 시도되지 않았던 독특한 방식임을 알 수 있으나, 와우아파트 붕괴사건 이후 시민아파트 방식의 단점만을 부각하여 부실시공에 대한 사항과 안전진단 실시, 유지관리 및 철거에 막대한 비용이 소모되고 있음을 언급하는 경우가 대부분이므로 무허가 불량주거지 문제 해결 방안으로써 시민아파트를 재조명하는 연구가 필요하다. 이에 본 연구에서는 개발도상국에서 일반적으로 시행되어온 자조주택 및 슬럼 현지개선, 이주재정착 방식을 분석하고 이를 토대로 시민아파트에서 나타나는 정책적, 물리적, 경제적 특성을 도출하고자 한다.

시민아파트의 공급특성 중 저소득층을 대상으로 한 주거 공급의 측면에서 공급가격 및 입주민들의 소득수준을 검토하는 것이 본 연구에서 중요하므로, 이와 관련된 특성을 언급한 선행연구들에 주목하였다. 박진희(2003)는 1960-70년대 초 일자형 집합주거에 관한 연구에서 시민아파트 중 일자형 주거를 반복한 연희, 청운, 옥인, 삼일 아파트를 다루었는데, 시민아파트가 최소의 건설비로 대량의 주택을 단기간에 건설하기 위해 가장 효율적인 일자형 주거동을 선택했음을 밝혔다. 김규형(2007)은 시민아파트의 단지배치, 개별세대 평면구성 분석을 중심으로 한 건축적 특성을 다루었는데, 시민아파트가 고도 40m 이상의 경사지에 입지하였고, 대지소유현황에서 국·공유지의 비율이 높게 차지하고 있음을 밝혔다. 박주연(2014)은 시민아파트 부지의 국·공유지 비율이 높은 특성이 공공성을 지닌 용도로 전환하는데 유리한 요인임을 언급하였다.

---

1) 김수현, 1996, 한국 공공임대주택 정책의 전개과정과 성격
하성규, 2006, 주택정책론

Ⅲ. 시민아파트 건립사업 기본계획

1. 시민아파트 건립의 배경
2. '69시민아파트 건립사업 기본계획

1. 시민아파트 건립의 배경

1) 도시주택난의 심화

한국에서 근대적 형태의 주택난, 즉 산업화에 기인하는 농촌인구의 도시유입으로 인한 도시주택난이 시작된 것은 1930년대부터이다. 1930년에 약 10만 명이던 공장근로자수가 1936년에는 19만 명, 1943년에는 55만 명으로 13년 동안 5배 이상 늘어났다. 1930년대 후반 중일전쟁이 시작되면서 그전까지 미곡생산기지로서의 역할을 하던 한반도가 군수공업기지의 역할을 하게 되어 공업화가 더욱 진전되기 시작한 것도 도시근로자수가 빠르게 늘어나게 된 한 요인이었다. 이로 인해 도시인구가 크게 늘어나기 시작하면서 주택부족이 심화되었다.[1] 당시 서울 외에도 인천, 개성, 군산, 대구, 평양, 신의주, 원산, 함흥, 청진, 부산 등의 도시들이 비슷한 주택난을 겪고 있었으며, 특히 청진, 원산 등 신흥 도시들은 서울보다 주택난이 더 심했다.[2] 이러한 상황에서 해방 후 일본, 만주, 중국 등지로

1) 대한주택공사, 2002, 주택정책 반세기, pp9
2) 대한주택공사, 1979, 대한주택공사20년사

부터의 귀환민, 이북으로부터의 월남민 등이 도시로 이주하면서 서울과 같은 대도시의 주택난은 더욱 가중된다.

1944년 남한의 인구는 16,244,000명이었다. 이것이 해방직후 일본, 만주 등지의 동포의 귀환과 북한으로부터의 이주 등으로 일시에 약 200~250만 인구가 증가했다. 이에 따라 인구는 1949년에 20,166,756명으로 늘어났다. 한국전쟁 전 남한의 주택수가 약 390만 호였음을 감안할 때 이러한 인구증가가 주택부족난을 심화시킨 정도를 짐작할 수 있다.[3] 이후 1950~60년대 출산율 증가에 힘입어 인구가 급증한다. 1955년에 21,502,386명, 1960년에 24,989,241명, 1965년에 28,647,176명으로 급격히 늘어났다. 특히 1955~1960년 동안에는 연 2.9%의 높은 인구성장률을 보였다.[4] 이러한 상황에서 도시로의 인구 이동 또한 심하여 서울과 같은 대도시는 더욱 심각한 주택난을 겪게 되었다.

1960년 서울의 주택부족률은 41.8%였다. 이는 한국전쟁으로 인해 전쟁 전 건물수의 30%에 달하는 5만 5천여 건물의 파괴와 앞서 언급한 대도시로의 인구이동의 영향이 크다. 이에 서울시는 시영주택, 영단주택, 부흥주택, 재건주택, 희망주택, 난민주택 등의 이름으로 공영주택 건설을 지원하는 한편 민간의 주택 건설을 유도했다. 그러나 1951년~1960년간 공급된 공영주택의 수는 1만호에도 미치지 못했고, 민간이 공급한 주택의 수도 무허가 판자집을 제외하면 5만 호 안팎에 지나지 않았다. 정부에서도 1962년 제1차 경제개발계획에서 주택정책을 수립하여 주택문제를 해결하고자 했지만 수출 지향적 공업화정책을 추진하는데 자원을 집중시켜 주택부문에 비중을 두지 않았다.[5] 이와 같은 이유로 서울시의 주택난은 더욱 심화되어 시민아파트 건립 직전인 1966년에는 주택부족률이 50%에 달하게 되었다.

---

3) 대한주택공사, 1992, 불량주택정비사업 활성화를 위한 제도개선 방안
4) 대한주택공사, 1966, 한국주택현황
5) 공동주택연구회, 1999, 한국 공동주택계획의 역사, 세진사

[표3-1] 서울의 인구·가구 및 주택수 (자료 : 서울시통계연보)

연도	인구수	가구수	주택수	주택부족수	주택부족률
1961	2,511,018	485,129	275,436	209,693	43.2
1962	2,983,324	554,136	306,289	247,847	44.7
1963	3,254,630	597,132	322,386	274,746	46.0
1964	3,424,385	633,026	331,133	301,893	47.7
1965	3,470,880	649,290	345,657	303,633	46.8
1966	3,805,261	724,043	361,943	362,100	50.0

2) 무허가 불량주거지의 확산

서울의 근대적 형태의 최초 무허가 불량주거지는 토막촌이다. 토막촌은 일제강점기에 서울로 유입된 이농민들과 도시 하층민이 최말단 잡업직에 종사하면서 자발적으로 조성한 곳이다.[6] 그 뒤 해방과 한국전쟁을 거치면서 서울의 도시내부는 급증하는 인구를 수용할 수 있는 주택공급이 원활하지 않아 도심지역을 포함하여 전 도시 지역이 과밀화 되었다. 이로 인하여 서울에는 예기치 않은 주택부족 현상이 사회적 문제로 대두되었으며 종로와 중구에서 가까운 공지나 남산주변 산록에는 무허가 불량 주거지가 아주 짧은 기간 내에 집단적으로 형성되었다.[7]

서울의 과밀화를 촉진한 데에는 판자집의 출현이 주요한 요인이었다. 이전의 토막집, 움집 등이 자취를 감춘 대신 그 재질이 전쟁유출물자인 목판, 아연철판 등으로 대체되면서 이른바 '판자집'이라는 것이 생겨난 것이다. 판자집의 시작은 일제하의 토막촌과 달리 서울 수복 후 서울 전역에 걸쳐 전쟁으로 파괴된 주택을 대신하여 공지가 있으면 예외 없이 임시거처의 수단으로 들어섰다. 1950년 후반에는 전쟁으로 피폐해진 농

6) 김영욱, 신행우, 김민수, 2015, 서울시 집단 무허가 불량 주거지의 형성과 변화에 따른 유형화와 특성에 관한 연구
7) 서울시정개발연구원, 2001, 서울 20세기 공간변천사, pp55

촌에서 유출된 이농민들이 일자리를 찾아 서울로 대거 전입하면서 서울 주변부에 주기적으로 판자촌이 늘어났다. 특히 이 시기에 청계천 양변을 따라 즐비하게 늘어선 판자촌은 낙산동, 창신동, 숭인동 산록에 들어선 판자촌과 대조를 이루면서 도심 가까이에 위치한 대표적인 판자촌 촌락이었다.[8)]

1950년대 후반부터 1960년대에 걸쳐 판자집으로 대표되는 무허가 불량주거지의 수가 얼마나 되었는지에 관하여, 1960년대 전반기까지는 전수조사를 실시한 일이 없어 그 수를 정확히 파악하기는 힘드나 1961년에 약 41,000여동에서 매년 10~15%씩 증가하여 1970년에는 19만호에 달했던 것으로 추정된다. 1966년에 최초로 실시한 전수조사에서 밝혀진 무허가 불량주거지의 총 수는 136,650동으로 집계되었다.[9)] 서울시는 이 숫자를 근거로 그 중 46,650동은 양성화라는 이름의 현지개량을 시도하고 90,000동은 시민아파트 건립계획을 수립하여 추진하였다.

[표3-2] 1950년대 서울의 무허가 불량 주거지 분포[10)]

위치	지역
도심 2㎞ 이내	양동, 도동(후암동), 오장동, 남창동, 충무로, 남산동, 효자동, 필동, 낙원동, 관철동, 인현동, 초동, 청계천, 충정로, 정동
도심 2~5㎞	광희, 신당, 옥수, 왕십리, 동선, 동소문, 삼선, 보문, 창신, 숭인, 신설, 효창, 용산, 원효로, 신계, 서빙고, 서부이촌동, 동부이촌동, 도화, 공덕, 마포, 만리, 아현, 북아현, 대현, 대흥, 냉천, 현저, 홍제
도심 5~10㎞	금호, 행당, 돈암, 종암, 성북, 전농, 제기, 마장, 답십리, 용두, 청량리, 뚝섬, 면목, 이문, 휘경, 노량진, 흑석, 상도, 대방, 신길, 영등포

8) 서울시정개발연구원, 2001, 서울 20세기 공간변천사, pp57
9) 서울특별시, 1978, 주택백서
10) 이규인, 1989, 도시 무허가정착지의 유형별 특성 및 개선방안에 관한 연구 : 서울시 9개 지역 무허가 정착지를 중심으로

[표3-3] 서울의 판자집 수[11], 1960-1970

연도	전체 주택수	판자집수a	판자집 비율(%)
1961	275,436	41,238	14.97
1962	306,289	44,721	14.60
1963	322,386	45,446	14.09
1964	331,133	43,946	13.27
1965	345.657	43,321	12.53
1966	361,945	136,650	37.75
1967	406,119	150,000	36.93
1968	516,810	169,000	32.70
1969	543,645	181,000	33.29
1970	600,365	187,554	32.24

3) 아파트의 보급

한국에서 '아파트'라는 이름으로 지어진 최초의 주택은 1958년에 건설된 종암아파트라 할 수 있다. 이에 앞서 1956년에 건설된 중앙아파트를 아파트의 효시로 보는 경우도 있지만, 사원주택의 용도로 3층짜리 한 개 동에 12가구인 중앙아파트와는 달리, 종암아파트는 5층 높이의 세 개동 152가구의 규모이다. 규모보다 중요한 점은 종암아파트의 경우 주택영단의 주관으로 정부의 주택정책 하에 만들어진 아파트라는 사실이다.[12] 이 무렵 한국에서는 아파트 구조기술이 충분히 갖춰지지 못했고 자재 또한 부족하여 외국산 자재를 수입해 썼기 때문에 집값이 비쌌던 만큼 입주자들은 주로 정치인이나 고위 관료 등 상류계층이었고 일반 시민들에게는 선망의 대상일 뿐이었다. 그러나 1962년 이후 정부의 강력한 공업화 정책의 추진에 따라 농촌의 노동력이 도시로 유입되고 이로 인해 도시인구

11) 서울시 통계연보, 1966, pp.208, a:1961-1965년간은 모든 판자집, 천막, 토막집 포함, 1966-1970년간은 모든 판자집과 불법 건축물 포함

12) 발레리 줄레조, 2007, 프랑스 지리학자가 본 한국의 아파트; 아파트 공화국, pp28

가 급증하기 시작하면서 특히 대도시를 중심으로 주택공급 확충의 필요성이 증대되었다. 이에 따라 1960년대 중반 이후부터 정부는 도시지역에는 아파트 건설을, 그리고 농촌지역에는 주택개량을 중심으로 주택공급 정책을 추진하였다. 따라서 서울을 비롯한 도시지역에는 이 시기부터 아파트 건설이 본격화되기 시작하였다. 그러나 사업능력을 충분히 갖춘 건설업체들이 극히 미미했던 당시로서는 민간부문에 의한 대규모 주택공급 사업을 기대하기는 곤란한 상황이었다. 따라서 아파트 건설을 비롯한 주요한 주택사업은 서울시와 대한주택공사에 의해서 주도되었다. 이렇게 하여 1960년대로 들어오면서 서구식 집합주택인 아파트가 우리나라에 본격적으로 도입되기 시작하였으며 결과적으로 우리나라 주거문화는 일대 전환점을 맞이하게 되었다.[13)]

[표3-4] 1958년과 1969년 사이 서울에 건설된 아파트[14)]

연도	지역 수	건설사(공영/민영)	특기 사항
1958	1	공영	종암아파트 152세대
1959	1	공영	개명아파트 75세대
1960	0		
1961	0		
1962	1	공영	마포아파트 642세대
1963	1	공영	
1964	2	공영1 / 민영1	
1965	3	공영	
1966	5	공영3 / 민영2	
1967	7	공영2 / 민영5	현대건설 시공 2개 지역
1968	18	공영12 / 민영6	
1969	30	공영13 / 민영16	1,000세대 이상 아파트단지 출현 (낙산 시민아파트 1,096세대, 동숭 시범아파트 1,409세대)
계	69	공영36 / 민영33	

※공영건설사란, 서울시 지자체, 대한주택영단(1961년까지), 대한주택공사(1962년부터) 등이다.

13) 서울시정개발연구원, 2001, pp263
14) 발레리 줄레조, 2007, 아파트 공화국, pp31

이러한 배경 아래 1962년 대한주택공사 주도로 우리나라 최초의 단지식 아파트인 마포아파트가 건설되었다. 당시 군사정부가 의욕적으로 시작한 경제개발 5개년계획의 주택부문 첫 사업이었던 마포아파트 건설은 국민의 재건의욕을 고취하고 국내·외에 새로운 건설상을 과시한다는 의도에서 시행된 것이었다.[15] 또한 이 사업을 계기로 주거생활의 개선 및 생활양식의 간소화, 그리고 토지이용의 효율화를 이루고자 하였다. 이는 1962년 12월 1일에 열린 마포아파트 준공식에 참석한 박정희 국가재건최고회의 의장의 준공기념 치사에서 잘 나타난다.

"우리나라 의식주 생활은 너무나도 비경제적이고 비합리적인 면이 많았음은 세인이 주지하는 바이다. 여기서 생활혁명이 절실히 요청되는 소이가 있으며, 현대적 시설을 완전히 갖춘 마포아파트의 준공은 이러한 생활혁명을 가져오는데 한 계기가 될 것이다. 더욱이 인구의 과도한 도시집중화는 주택난과 더불어 택지가격의 앙등을 초래하는 것이 오늘의 필연적인 추세인 만큼 이의 해결을 위해선 앞으로 공간을 이용하는 이러한 고층 아파트 주택의 건립이 절대적으로 요청되는 바이다."[16]

주택공사는 마포아파트 건설을 통하여 단지식 아파트가 단독주택 단지에 비하여 상당한 토지를 절약할 수 있다는 사실을 실증적으로 확인하였다. 또한 주택건설의 고층화 및 공동생활의 가능성, 그리고 국내에서 생산된 자재만으로도 고층화가 가능하다는 확증을 얻었다. 동시에 도시미관을 개선하였으며 주택난의 부분적 해결로써 국가시책에 이바지 했다고 평가하였다.[17]

15) 서울시정개발연구원, 2001, pp264
16) 대한주택공사, 1979, 대한주택공사 20년사
17) 대한주택공사, 1992, 대한주택공사 30년사, pp102

2. ‘69 시민아파트 건립사업 기본계획

1) 건립사업 기본계획의 주요내용

(1) 사업목표 및 사업기간

서울시에서는 불량지구를 합리적으로 정리하고 아파트를 건립하여 서민대중의 주택문제를 해결하려는 목적으로 1969년 2월에 ‘69 시민아파트 건립사업 기본계획’을 발표했다. 사업의 목표는 총 3개년에 걸쳐 시민아파트 2,000동 건립이며, 계획규모는 제1차년도(1969년)에 400동(18,000호), 제2차년도(1970년)에 800동(36,000호), 제3차년도(1971년)에 800동(36,000호) 건립이었는데, 건립사업 기본계획에는 제1차년도(1969년) 사업 분인 400동 건립에 관한 기본적인 계획을 싣고 있다. 제1차년도 사업의 기간은 1969년1월 4일부터 12월 30일까지이며, 전반기에 284동, 후반기에 116동 건립하는데 400동 중 183개동은 시 본청에서, 217개동은 각 구청에서 나누어 건립하는 것을 계획했다.

(2) 소요예산 및 소요자재

시민아파트 2,000동 건립에 소요되는 예산 총액은 240억원으로 여의도 대지각비의 80%를 전용했고 1차년도에는 그 중 48억원(동당 1천200만원)을 투입할 계획이었다. 전반기에는 34억 8백만원, 후반기에는 13억 9천 2백만원이 편성되어 있었는데 이 중 21억 9천 6백만원은 본청 시공분 예산액이었고 26억 4백만원은 각 구청 시공분 예산액이었다.

아파트 건립에 소요될 자재는 시멘트 82,000톤(동당 205톤), 철근 24,000톤(동당 60톤), 목재 4,800㎥(동당 12㎥)이며 시멘트 및 철근의 일부는 시에서 일괄 구입하여 시공업자에게 공급하도록 했다.[1)]

---

1) 손정목, 2005, 한국도시60년의 이야기

[표3-5] 사업지구현황 및 시공청 지정(제1차년도)

구분	지구	건립동수			시공 구분	대지현황			건물현황	
		전반기	후반기	합계		국공유지	사유지	합계	불량건물동수	세대수
종로	청운	20	6	26	본청	44,950		44,950	215	540
	동순	20	10	30	구청	25,170		25,170	721	1,800
중구	회현	7		7	구청	1,300		1,300	270	320
동대문	낙산	30	10	40	구청	14,240	83,650	97,890	2,450	5,250
성동	응봉	20	10	30	구청	3,100	7,000	10,100	505	845
성북	성북		20	20	본청	67,000		67,000	70	143
	정릉	10	10	20	구청	16,000		16,000	151	243
서대문	금화	62	20	82	본청	22,500	1,500	24,000	1,221	2,133
	현저	25	20	45	구청	3,000	13,000	16,000	450	1,125
	창천	10		10	본청	5,139		5,139	160	333
	연희	15	10	25	본청	11,100		11,100	360	518
	북아현	10		10	구청	6,096		6,096	541	1,327
마포	와우	15		15	구청	10,000		10,000	229	229
	노고산	10		10	본청	111	4,669	4,780	215	1,189
용산	산천	10		10	구청	3,508	80	3,588	152	385
	서부이촌	10		10	본청	9,800		9,800	742	742
영등포	본동	10		10	구청	8,000	700	8,700	150	307
합계	17	284		400	본청7 구청10	251,014	110,599	361,613	8,602	17,429

(3) 공사 시공방법 및 공사별 소요공사비 내역

시민아파트는 시에서 프레임(골조) 건립을 담당하고 입주자(철거대상자)가 내부공사 일체를 담당하는, 시와 입주자의 합자에 의한 사업이었다. 보다 구체적으로 담당공사를 구분하면 시는 진입로 및 부지조성공사, 골조공사(외벽포함) 및 전기배관공사, 옥외 상하수도 공사(간선)를 담당하고 입주자는 건물의 간벽, 쌓기 등 내부공사 일체와 동별 상하수도 공사, 기타 필요한 공사를 담당하는 것으로 계획하였다. 사업의 공사별 소요 공사비 내역은 다음과 같다.

[표3-6] 공사별 소요공사비 내역 (자료: '69 시민아파트 건립사업 기본계획)

공사구분	소요공사비		비율(%)	비고
	동당 공사비	세대당 공사비		
골조 및 외벽	9,000,000	200,000	51	15년간 상환
내부	(5,760,000)	(128,000)	32	입주자 부담
진입로	1,875,000	41,667	11	보조
상수도	430,000	9,555	2	보조
하수도	375,000	8,333	2	보조
기타	320,000	7,112	2	보조
합계	12,000,000	266,667	100	

시에서는 사업자금의 1,200만원 중 300만원은 진입로 공사 등 환경정리에 필요한 부대공사비로서 시비보조 처리하였고 나머지 900만원에 대하여는 입주자에게 융자의 형태로 제공하였다. 호당 20만원에 해당하는 이 금액을 15년간 연리 8%의 이자와 소정관리비를 가산하여 약 월 2,300원씩 입주자로부터 상환하도록 하며 입주자가 일시불로 융자금을 상환할 때에는 소정의 이자는 받지 않고 건물에 대한 소유권을 이전 시켜주는 것으로 하였다.

(4) 아파트 구조 및 규모

시민아파트는 4층에서 6층 규모의 철근콘크리트 라멘조로 계획되었으며 동당내역은 다음과 같다.

[표3-7] 동당내역 (자료 : '69 시민아파트 건립사업 기본계획)

건평	연건평	호수	층고	비고
111평	508평	45	4~6층	각층 공용대변기 4개, 공용소변기 3개, 중간복도식

(5) 입주자 선정 및 철거민 이주방법

서울시는 시민아파트 입주대상 우선순위를 다음과 같이 정하였다. 첫째, 자진철거 이주한 사업지구 내 건물소유자. 둘째 자진철거 후 임시 수용당한 사업지구 내 건물소유자. 셋째, 사업지구 내 적법재산(토지, 건물) 소유자로서 시와 협의된 자. 넷째, 사업지 인근의 불량건물주로서 시의 지시에 응하여 자진 철거한 자. 다섯째, 모범보안 경찰관(동당 1세대). 여섯째, 기타 시에서 인정한 자. 이상과 같이 시가 지정한 입주권자라 할지라도 입주권을 타인에게 매매하는 경우는 무효로 하였다. 이와 같은 조치는 무허가 건물에 살다 철거된 영세민들의 수용을 목적으로 한 시민아파트가 일부 시민에 의해 이권화 되는 것을 막기 위한 것이었다.

서울시는 사업지구 내의 주민은 자진철거 임시 이주토록 계몽 조치하였다. 자진철거를 이행하나 임시 거주처 마련이 어려운 사람에게는 아파트 공사 완공 시까지 적당한 장소를 마련하여 천막을 설치, 수용하도록 하였다. 또한 거주인으로서 자진철거 등 시민아파트 건립사업 시행에 불응하는 사람은 철거 후 이주토록 조치하였다. 입주자로 선정되지 못한 사업지구 내 주민은 당시 대단지 이주대책에 의하여 서울시 교외에 조성된 대규모 정착지로 이주시켰다.

[표3-8] 시민아파트 관련 구청별 대단지 이주계획 자료(자료 : 서울특별시)

구분	종로구	동대문구	성동구	성북구
세대수	297	2,219	492	440
인원	1,188	8,829	2,344	1,743

구분	서대문구	마포구	용산구	영등포구	합계
세대수	209	568	196	798	5,219
인원	1,045	2,605	796	3,226	21,776

(6) 분양계약 및 소유권 이전

시민아파트의 건물에 대한 등기는 건립공사가 완료되는 즉시 서울시장 명의로 보존등기를 필하도록 했다. 그 후 입주자와 서울시 간의 분양계약을 체결하였는데 융자금에 대한 상환이 완료되는 호수마다 입주자 개개인에게 소유권을 이전하도록 조처했다. 시민아파트 분양계약서의 내용을 요약하면 다음과 같다.(서울시장을 갑이라 칭하고 입주자를 을이라 칭함.)

- 주택분양가격은 일금 20만원 정으로 하고 15년간 상환하고 별도로 갑이 정하는 상환계획표에 의거하여 을은 갑에게 상환한다.
- 융자금(상환금)은 연 8% 이자로 상환계획표에 따라 갑이 지정하는 기일에 소정의 연체이자를 납부하여야 한다.
- 시민아파트의 소유권은 융자금을 을이 완납할 때까지 갑의 소유로 하고 을이 거주하되 만일 갑의 사전승인 없이 을이 임의로 입주권을 무단 양도하거나 제3자를 입주케 할 경우는 본 계약은 갑이 임의로 해약할 수 있다.
- 을은 주택분양 기간 중 반드시 거주의 목적으로 사용하되 보호책임을 지며 갑의 승인 없이 주택의 구조를 변경하거나 증축 등의 행위

를 할 수 없다.

- 을은 을의 명의로 소유권이 이전될 때까지 융자금의 미납액에 해당하는 화재 보험료를 갑이 지정하는 바에 의하여 납부하여야 한다.
- 주택분양가격의 전액과 소요대지 대금 전액을 을이 완납하였을 때 갑은 소유권을 을에게 이전하며 소유권이전 등기 수속에 소요되는 경비 일체는 을이 부담한다.

분양계약서에서는 서울시 저소득층의 주택문제를 해결하고 불량주거지를 정리한다는 시민아파트 건립 취지에 부합하도록 시민아파트를 무단으로 전매하는 행위에 대하여 엄격히 금지하였다. 그리고 서울시는 여러 가지 계약해지규정을 명시하고 이와 함께 분양계약에 대한 보증인을 두어 입주자의 채무이행에 관하여 연대 책임을 지는 동시에 계약위반사항에 대한 신고 의무를 지도록 하여 입주자가 융자금을 성실하게 납부하도록 조치했으며, 화재보험에 가입하게 하여 손해가 발생할 시에 보충하도록 하였다.

(7) 사업용지에 대한 처리

사업지가 국·공유지인 경우에는 건립사업을 선행실시하고 사후처리하게 하였고(서울시가 양여 받거나 입주가가 직접 불하받도록 주선) 사유지인 경우에는 사업지 전체가 사유지인 때는 해당지역의 불량건물 철거 또는 도시계획의 재검토(공원용지 해제 등)로 필요한 용지만을 서울시에 기부체납 등을 협의하여 사업을 추진하도록 하였다. 사업지 내 일부분의 사유재산(대지 및 적법건물)이 있을 때는 소유주와 협의하여 아파트 입주권과 상쇄하게 하는 방법 등을 강구 조치하도록 하였다.

2) 건립사업 기본계획의 변경

(1) 연도별 사업추진 변경

서울시에서는 제1차년도 분인 400동 건립계획을 800동으로 변경하는 내용의 '시민아파트 건립계획 추진'을 1969년 5월에 발표했다. 당해 본예산에 계상된 33억 7천 9백만원(1천 1백 90만원 × 284동)으로 322동의 시민아파트가 착공되어 공사가 추진 중인 시점에 제1회 추갱예산으로 11억 9천만원(1천 1백 90만원 × 100동)이 반영조처 되었기 때문이었다. 따라서 서울시는 당시 주택문제의 심각성과 중대성에 비추어, 1969년도 전후반기에 걸쳐 400동만을 건립하기로 한 당초 계획을 변경하여 제1, 2, 3단계로 나누어 800동을 건립하고 제2차년도(1970년)에 600동, 제3차년도(1971년)에 600동을 건립하고자 하였다.

(2) 사업지 선정

1969년에 사업지로 이미 선정하여 기공을 본 284동(실동수 322동)의 본예산 사업지 외의 100동분(제1회 추갱예산)의 사업지와 제2회추갱예산에 반영할 것을 전제로 한 제3단계 400동 건립 사업지는 표3-9와 같이 선정하였다.

<그림 3-1> 연희A, B아파트 전경(좌), <그림 3-2> 와우아파트 전경(우)
(출처 : 서울 정보소통광장 http://opengov.seoul.go.kr/)

[표3-9] 100동분의 사업지 (서울시, 1969, 시민아파트 건립계획 추진)

지구별	동수	세대수	소요예산액	시공구분	비고
동승	10	360	96,000,000	구청	36세대 10동
전농	5	180	48,000,000	구청	36세대 5동
삼일	18	1,035	444,000,000	본청	1층-점포 2층-사무실 3층-7층 시민아파트
정릉	11	405	108,000,000	본청	45세대 1동 36세대 10동
홍릉	5	180	48,000,000	구청	36세대 5동
도봉	6	225	60,000,000	본청	4층
연희B	5	180	48,000,000	본청	36세대 5동
연희C	5	180	48,000,000	본청	36세대 5동
홍은	5	150	40,000,000	구청	30세대 5동
홍제	8	240	64,000,000	구청	30세대 8동
서대문	2	60	16,000,000	구청	30세대 2동
와우	3	90	24,000,000	구청	30세대 3동
서부이촌	5	225	60,000,000	본청	45세대 5동
본동	6	180	48,000,000	구청	30세대 6동
김포공항	6	180	48,000,000	본청	3층
합계	100동	3,870세대	12,000,000,000		

[표3-10] '69 시민아파트 건립계획 수정-1

구별	지구별	전반기(1단계)		후반기(2단계)		3단계	
		동수	세대수	동수	세대수	동수	세대수
종로구	청운	11	510				
	동승	20	900	10	360		
	명륜					10	450
중구	회현	7	315				
	광희					5	225
	동자					5	225
	인현					5	225
동대문구	낙산	28	1,350				
	청량					30	1,350
	삼일	6	290				
	전농			5	180		
성동구	응봉	9	411			20	900
	행응	11	489			30	1,350
	금북					30	1,350
	금납					24	1,080
	옥수					30	1,350
	도선					20	900
	삼일			18	1,035		
성북구	정릉	10	450	11	405	30	1,350
	월곡	10	470	5	180		
	수유					30	1,350
	안암					3	135
	돈암					10	450
	도봉			6	225	14	630
	성북					20	900

[표3-11] '69 시민아파트 건립계획 수정-2

구별	지구별	전반기(1단계)		후반기(2단계)		3단계	
		동수	세대수	동수	세대수	동수	세대수
서대문구	금화	112	2,830				
	북아현	20	900			10	450
	현저	5	225			5	225
	창천	7	342				
	연희A	16	783			5	225
	연희B	7	350	5	180		
	연희C			5	180		
	서대문			2	60		
	홍은			5	150	10	450
	홍제			8	240		
마포구	와우	15	675	3	90	5	225
	염리					10	450
	도화					10	450
	노고산					5	225
용산구	서부이촌	10	460	5	225		
	산천	10	450				
	도원					3	135
	한남A					5	225
	한남B					4	180
영등포구	본동A	8	450	6	180		
	본동B						
	양평					7	315
	독산					3	135
	목동					2	90
	김포공항			6	180		
합계	50개 지구	322	12,650	100	3,870	400	18,630

Ⅳ. 시민아파트 공급 특성

1. 정책적 특성
2. 물리적 특성
3. 경제적 특성

1. 정책적 특성

1) 현지정착의 개념

무허가 불량주거지에 대한 서울시의 초기 대응은 강제이주정착(1950년~1965년)이었다.[1] 판자집의 철거와 함께 주민들을 미아, 번동, 구로 등지의 도심외곽지로 집단 이주시켰는데, 이주된 주민들은 대부분 도심지에 일자리를 갖고 있었기 때문에 약 50% 이상이 다시 도심지역으로 재진입하는 문제점을 지니게 되었다.[2] 이점을 보완하고, 현지정착을 도모한 새로운 형태의 접근이 시민아파트 건립이었다.

시민아파트 건립은 서울시에서 1967년에 발표한 '불량건물정리계획'(1967~1969)에서 구분하고 있는 대단지 조성계획에 의하여 집단적으로 이주정리, 현 상태의 불량건물을 지역별 혹은 단독으로 개량 정리, 현

1) 강제이주정착방식에 대해선 2장의 한국의 무허가 불량주거지 해결방안의 내용을 참고.
2) 서울특별시, 1978, 주택백서, pp267~273

상태의 불량건물을 골조아파트로 건립정리 중 골조아파트로 건립정리에 해당하며, 서울시는 1966년에 실시한 전수조사에서 밝혀진 무허가 불량주거 총수 136,650동에 근거하여 이 중 46,650동은 현지개량을 시도하고 90,000동은 시민아파트 건립계획을 수립하여 추진하였다.

이와 같이 서울시에서 판자집을 대체하고자 했던 시민아파트 90,000호 건립계획은 당시 무허가 주택수의 약 65.86%에 달하는 대규모의 계획이었다. 이러한 공격적인 정책의 과정에서 부실시공으로 인해 1970년 4월 8일 와우아파트 붕괴사고가 발생하였고 시민아파트는 계획에 크게 못 미치는 총 32개 지구 434동 17,402가구 건립[3]에 그치고 중단되었다. 하지만 실제로 공급된 17,402호 역시 당시무허가 주택수의 약 12.73%에 해당하는 적지 않은 규모였다.

<그림 4-1> 시민아파트 건립 위치도

(출처 : 윤혜정, 1996, 서울시 불량주택 재개발사업의 변천에 관한 연구)

3) 서울특별시, 2013, 시민아파트 정리현황

[표4-1] 시민아파트 건립 규모[4)]

구별	지구	건립 규모		건립년도
		동수	호수	
종로	청운	11	577	1969
	동숭	31	1,266	1969
	삼일	12	583	1969
	낙산	28	1,350	1969
	현저	5	229	1969
중구	회현	2	476	1970
	삼일	12	660	1969
용산	산천	10	443	1969
	서부이촌	13	652	1970
	청파	2	108	1969
성동	응봉	13	608	1970
	행응	11	489	1969
동대문	전농	5	180	1969
	월곡	6	280	1969
성북	정릉	9	454	1969
	월곡	7	362	1970
도봉	도봉	5	180	1970
은평	녹번	7	405	1969
	응암	5	150	1970
서대문	금화	131	3,563	1969
	북아현	20	905	1969
	연희A	17	712	1969
	연희B	12	533	1969
	홍제	6	180	1970
	창천	7	336	1969
마포	서강	19	786	1969
	노고산	4	80	1969
양천	김포	2	40	1969
강서	김포	3	64	1969
영등포	영흥	2	24	1970
동작	본동	14	637	1969
관악	남현	3	90	1969
계	32개	434	17,402	

4) 서울특별시의 시민아파트 정리현황(2013)을 토대로 재구성

2) 자조주택(self-help housing)의 개념

시민아파트는 시에서 골조 및 외벽공사를 담당하고 입주자가 내부공사를 담당하도록 하는 시와 입주자의 합자에 의한 사업이었다. 여기에는 입주자의 참여를 유도하는 자조주택의 개념이 내포되어있다. 또한 시에서 부지를 제공하고 도로, 전기, 상·하수도 등의 기반시설 공사를 맡았는데, 이것은 자조주택의 부지와 서비스(site and services)개념과 유사하다. 따라서 이러한 개념이 어떻게 한국의 시민아파트에 도입되었는지를 유추해 보고자 한다.

자조주택은 1950년대 C. Abrams와 1970년대 J. Turner에 의해 제시된 저소득층 주택문제해결을 위한 이론으로,[5] 1970년 유엔(UN)세미나에서 자조주택 프로그램으로 인식된 부지와 서비스(site and services) 프로젝트를 확대 실시해야 한다는 데 의견일치를 본 후[6], 지난 25년 간 개발도상국 주택정책에 있어 가장 일반적인 유형으로 자리 잡았다(2003년 기준).[7]

이 자조주택의 개념은 주택난 해소와 주거수준 향상은 후진국 정부의 노력만으로 해결하기 어려운 문제가 따르므로 그 역할의 일부를 민간 및 개개의 주택거주자에게 분담하고자 하는 주민주도형 저소득층 주택문제 해결방안으로 이해되고 있다.[8] 자조주택의 부지와 서비스 개념은 가난한 빈민들에게 집을 지을 수 있는 부지(sites)를 정부에서 제공하고, 주민들이 가족의 노동력을 동원하여 점진적으로 주택을 스스로 건축해 나가는 것을 의미한다.[9] 빈민들에게 제공되는 부지는 국가마다 공급형태가 상의

---

5) R. J. Skinner and M. J. Rodell, 1983, People Poverty and Shelter, London : Methuen, pp.10～11
6) United Nation, 1971, Improvement of Slums and Squatter Settlements, New York : UN, pp.65~67
7) UN-HABITAT, 2003, The Challenge of Slums(Global Report on Human Settlements 2003), pp.132
8) 하성규, 2006, 주택정책론, pp.417
9) O. F Grimes, Jr, 1976, Housing for Low-Income Urban Families,

하여 일률적으로는 말할 수 없으며, 공공용지를 장기 저리로 불하하는 방법, 장기 토지이용권만을 부여하는 방법 등 다양하다. 주택을 지을 수 있는 부지의 확보문제는 이전까지 불안했던 토지사용권리(land tenure)를 합법화 내지 정부가 인정해주는 형식을 취하고 있다. 서비스(services)란 불량주거지가 지닌 주택환경 및 생화편익시설들을 정부가 개선해 주는 방법을 말하며, 예를 들어 진입로의 확보, 상·하수도의 건설, 전기시설 및 초등학교, 보건소 등의 공공시설을 제공하는 것이 해당된다.

시민아파트의 경우, 부지공급에 관하여 토지대장을 확인해본 결과, 회현 제2시민아파트 부지는 1919년 12월 19일 국유지로 사정되었고, 1978년 8월 24일 서울시로 소유권이 이전된 이후 현재까지 서울시에서 토지를 소유하고 있었다. 이와 마찬가지로 서대문구의 연희A지구는 1937년 9월 9일 서울시로 소유권이 이전된 후 계속해서 서울시에서 토지를 소유하고 있었다. 또한 서울특별시에서 2013년 2월에 발표한 시민아파트 정리현황에 현황에 따르면 시민아파트가 철거된 후, 부지가 대부분 공공성을 지닌 용도로 전환된 것을 확인할 수 있는데, 이러한 점으로 볼 때 서울시에서 지속적으로 토지를 소유하고 있었던 것으로 판단된다. 이것을 통해서 시민아파트 입주자들은 토지에 대한 공유지분이 없었고 시에서 장기 토지이용권만을 인정해 주었던 형식이었음을 알 수 있다.

[표4-2] 시민아파트 부지 소유권 이전 사항

지구	면적(㎡)	변동일자 및 원인	소유자
회현	7,870	1919년 12월 19일, 사정	국
		1978년 8월 24일, 소유권 이전	서울특별시
연희A	1,679	1937년 9월 9일 소유권 이전	서울특별시

서비스(services)에 해당하는 기반시설에 대하여 시민아파트의 경우, 시에서 동당 사업자금 1,200만원 중 300만원을 시비보조로 하여 진입로 및 부지조성공사, 옥외 상·하수도 공사(간선)를 제공하였다.[10)]

Washington D.C : The World Bank, pp.18

[표4-3] 시민아파트 정리현황[11]

(2013년 2월 기준)

구별	지구	건립년도	소재지	철거 후 활용방안
종로	청운	1969	청운동 6-5일대	공원 조성
	동숭	1969	동숭동 50-118일대	공원 조성
	삼일	1969	창신동 400-4일대	재건축
	낙산	1969	창신동 23-363일대	공원 조성
	현저	1969	무악동 46	공원 조성
중구	회현	1970	회현동 1가 147-23	제1시민-주민복지센터 제2시민-미정, 352세대 중 보상 147세대
	삼일	1969	흥인동 162-2	재개발
용산	산천	1969	산천동 106일대	주민복리시설
	서부이촌	1970	이촌동 203-73일대	재건축
	청파	1969	청파3가 118-56	공원 조성
성동	응봉	1970	응봉동 산 8	공원 조성
	행응	1969	응본동 산 26	공원 조성
동대문	전농	1969	전농3동 7-146	재개발
	월곡	1969	청량2동 207-23일대	주거환경개선
성북	정릉	1969	정릉동 산 87	재건축
	월곡	1970	하월곡2동 산5	주거환경개선
도봉	도봉	1970	도봉동79	공원 조성
은평	녹번	1969	녹번동 63-5	재건축
	응암	1970	응암동 산 7	재개발
서대문	금화	1969	옥천동 127-444일대	주거환경개선 및 공원조성
	북아현	1969	북아현동 210-1일대	재건축
	연희A	1969	연희동 196-8일대	공원 조성
	연희B	1969	연희동 6-46일대	재건축
	홍제	1970	홍제동 322-14일대	공원 조성
	창천	1969	창천동 4	공원 조성
마포	서강	1969	창천동 6	마포구민회관
	노고산	1969	노고산동 6	공원 조성
양천	김포	1969	목2동 525	재건축
강서	김포	1969	등촌3동 531-5	주차장
영등포	영흥	1970	당산동 121-136	재건축
동작	본동	1969	본동 292-404	공원 조성
관악	남현	1969	남현동 166-1	재건축
계	32개			현존 회현 제2시민

10) 서울특별시, 1969, '69 시민아파트 건립사업 기본계획
11) 서울특별시, 2013

이러한 자조주택의 개념이 언제부터 한국에 도입되었는지에 관하여, 당시 신문기사를 찾아보면, 1957년 동아일보 5월 12일자에서 처음으로 '자조주택'이란 용어가 등장하였다.

또한 하성규의 Housing Policy and Practice in Asia(1987)[12]에서 1968년 서울에서 무허가·계획되지 않은 주거지역의 주거 환경 개선과 빈민들을 지원하기 위해 선택적 합법화 및 자조개발 방식(self-help development scheme)이 시작되었다는 내용으로 미루어 볼 때 1969년에 발표된 시민아파트 건립 계획에도 자조주택의 개념이 고려되었을 것으로 추측된다.

住宅建設融資의資格等
合經委서「具體案」成案
憲兵이拳銃질

<그림4-2> 동아일보 1957. 05. 12

12) Seong Kyu Ha, 1987, Housing Policy and Practice in Asia, pp.98

2. 물리적 특성

앞서 살펴 본 자조주택의 방식이 1970년 후반부터 현재에 이르기까지 개발도상국 주택정책에 있어 가장 일반적인 유형으로 자리 잡았는데, 시민아파트를 자조주택의 개념으로 이해한다면 다른 사례와는 다르게 수직적으로 집적한 것이 독특하다.

이에 관해 기존연구에서는 서울의 폭발적 인구 증가에 대해 주택 대량생산의 필요성이 대두되었고, 기존의 저밀도 소형 단독주택지 조성으로는 당시의 주택부족현상을 해결할 수 없었기 때문에[1] 정부에서 도시지역에 아파트단지 개발을 중심으로 주택공급을 추진하였다고 보고 있다.[2]

본 연구에서는 이와 함께 당시 한정된 공유지에 가급적 많은 세대를 수용하고자 했던 점이 수직적으로 집적하게 된 한 요인으로 보고 '69 시민아파트 건립사업 기본계획 중 사업지구 현황의 자료를 근거로 현재 지번 조회가 가능한 회현지구, 북아현지구, 산천지구에 대하여 서울시에서 소유하고 있었던 대지의 규모와 무허가 주택의 수를 비교해 보았다.

회현지구의 경우, 현존하는 회현 제2시민아파트의 지번은 회현동 1가 147-23이고, 지적도상 면적은 약 1,199평(3,964㎡)이다. 건립계획의 지구현황에 대지가 국공유지 1,300평으로 이루어져 있었다는 것으로 볼 때, 현재 도로 등으로 인하여 면적이 다소 줄어든 것으로 판단된다.

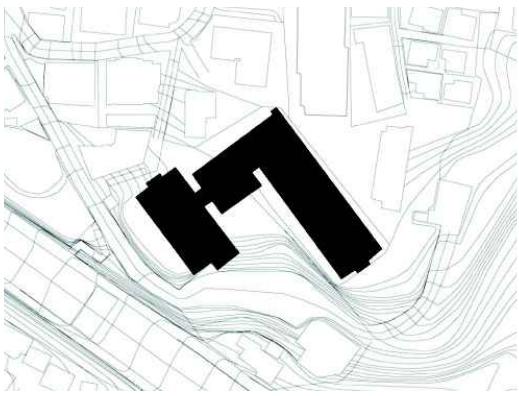
당시 건물현황에서 지구 내 불량건물 270동 320세대가 위치하고 있었다는 것으로 볼 때 세대 당 평균적으로 약 4.06평을 점유하고 있었다는 것을 알 수 있다. 각 세대에 회현 시민아파트의 세대 당 면적인 12평을 공급한다고 가정할 경우, 건폐율이 47%[3]일 때 7층 이상으로 건립하여야

1) 박주연, 2014, 서울시 시민아파트 부지의 공원녹지화 요인과 효과에 관한 연구, pp21
2) 김규형, 2007, 서울 시민아파트 연구, pp.11
3) 건폐율은 시민아파트 배치도 자료를 근거로 면적산정을 하였다.

필요면적이 확보 가능한 것으로 나타났다. 실제 건립된 회현 제2시민아파트는 1개동 지상 10층으로 총 352세대 수용 가능하였다.

[표4-4] 회현지구 현황[4)]

구	지구	대지현황			건물현황	
		국공유지	사유지	합계	불량건물동수	세대수
중구	회현	13,000평	-	1,300평	270	320

<그림4-3> 회현지구 배치도[5)]	<그림4-4> 회현지구 지적도[6)]
	

북아현지구의 경우, 1996년 시민아파트가 철거되었고 1999년 구획정리 후 기존 지번인 북아현동 210-1은 폐쇄되고 현재 북아현동 1009로 지번이 변경되었다. 당시 지번을 기준으로 한 폐쇄토지대장 상의 면적은 약 5,331평(17,624.6㎡)이다. 건립계획의 지구 현황에서 당시 대지가 국공유지 6,096평으로 이루어져 있었다는 것으로 볼 때, 도로 등으로 인하여 면적이 다소 줄어든 것으로 판단된다.

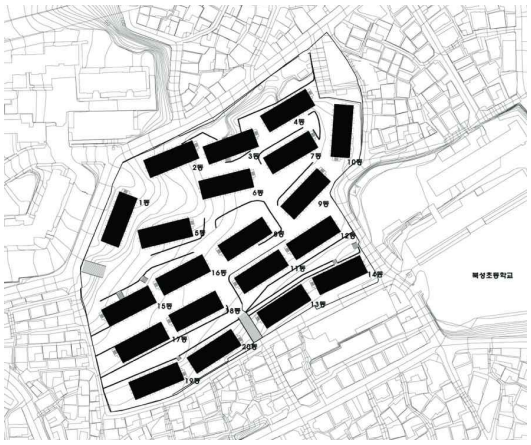
당시 건물현황에서 지구 내 불량건물 541동 1,327세대가 위치하고 있었다는 것으로 볼 때 세대 당 평균적으로 약 4.59평을 점유하고 있었다는 것을 알 수 있다. 건폐율 33%[7)]로 각 세대에 약 11.71평씩[8)] 공급한다

4) '69 시민아파트 건립사업 기본계획의 내용을 재구성
5) 김규형, 2007, 서울 시민아파트 연구, 부록
6) 토지이용규제정보서비스 http://luris.molit.go.kr/
7) 건폐율은 시민아파트 배치도 자료를 근거로 면적산정을 하였다.

고 가정할 경우, 9층 이상으로 건립하여야 필요면적이 확보 가능한 것으로 나타났다. 시민아파트가 주로 4~5층, 부분적으로 6층으로 공급된 것으로 볼 때[9] 전 세대를 수용하긴 어려웠을 것으로 판단된다. 실제 지어진 북아현 시민아파트는 20개동 총 905세대였다.

[표4-5] 북아현지구 현황[10]

구	지구	대지현황			건물현황	
		국공유지	사유지	합계	불량건물동수	세대수
서대문	북아현	6,096평	-	6,096평	541	1,327

<그림4-5> 북아현지구 배치도	<그림4-6> 북아현지구 지적도
	

산천지구의 경우, 2001년 구획정리이후 토지가 분할되어 기존 지번인 산천동 106일대에서 산천동 204, 205로 변경되었다. 당시 지번에 대한 토지대장 확인이 어려워 현재 지번을 기준으로 면적을 산정하였고 약 3,136평(10,336㎡)로 확인되었다. 건립계획의 지구 현황에서 당시 대지가 국공유지 3,508평과 사유지 80평으로 이루어져 있었다는 것으로 볼 때,

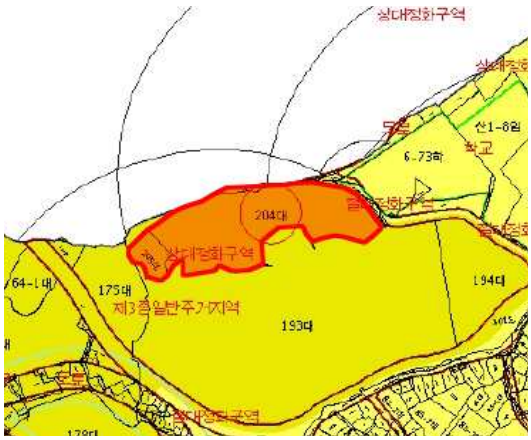
8) 북아현지구의 경우, 단위세대 면적에 대한 확인이 어려워 시민아파트 평수의 평균값인 약 11.71평으로 산정하였다. 시민아파트 평수는 10~16평으로 다양했고, 주로 10평, 11평, 13평으로 공급되었다.
9) 김규형, 2007, 서울 시민아파트 연구, pp.67
10) '69 시민아파트 건립사업 기본계획의 내용을 재구성

도로 등으로 인하여 면적이 다소 줄어든 것으로 판단된다.

당시 건물현황에서 지구 내 불량건물 152동 385세대가 위치하고 있었다는 것으로 볼 때 세대 당 평균적으로 약 9.11평을 점유하고 있었다는 것이 확인된다. 건폐율 35%[11]로 각 세대에 약 11.71평씩[12] 공급한다고 가정할 경우, 5층 이상으로 건립하여야 필요면적이 확보 가능한 것으로 나타났다. 시민아파트가 주로 4~5층으로 건립되었고 실제 지어진 산천지구가 10개동 총 443세대인 것으로 볼 때 불량건물 전 세대를 수용할 수 있었던 양이었을 것으로 보인다.

[표4-6] 산천지구 현황[13]

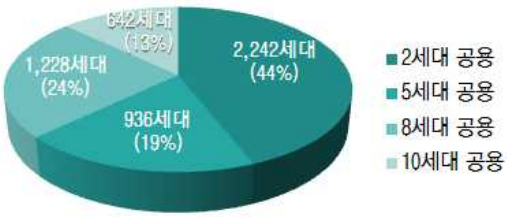
구	지구	대지현황			건물현황	
		국공유지	사유지	합계	불량건물동수	세대수
용산	산천	3,508평	80	3,588평	152	385

<그림4-7> 산천지구 항공사진[14]	<그림4-8> 산천지구 지적도
	

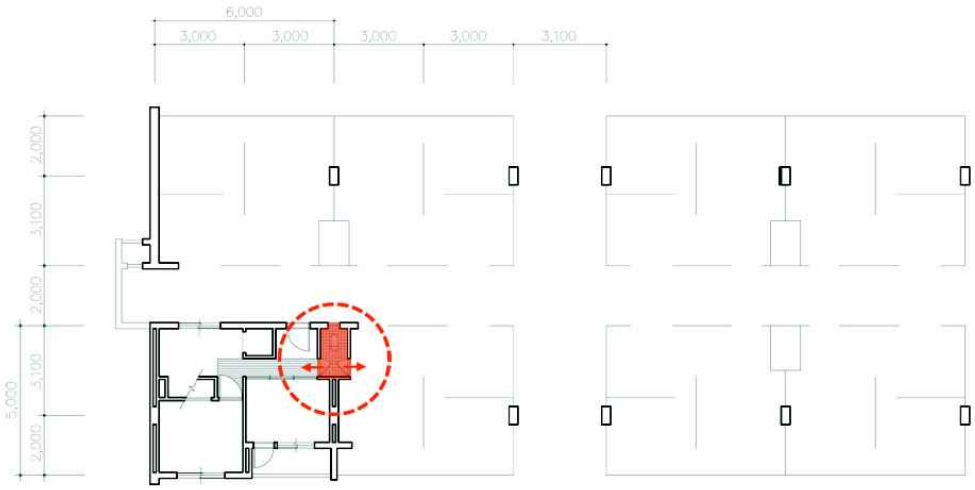
11) 건폐율은 시민아파트 배치도 자료를 근거로 면적산정을 하였다.
12) 산천지구의 경우에도, 단위세대 면적에 대한 확인이 어려워 앞서 북아현지구에서 적용한 시민아파트 평수의 평균값인 약 11.71평으로 산정하였다.
13) '69 시민아파트 건립사업 기본계획의 내용을 재구성
14) 김규형, 2007, 서울 시민아파트 연구, 부록

수직적 집적의 개념은 공용화장실을 사용하도록 계획한 점에서도 잘 나타난다. 실제로 대부분의 세대에서 공용화장실을 사용했고, 규모별로는 2세대 공용, 5세대 공용, 8세대 공용, 10세대 공용이 있었다.[15] 이를 시민아파트의 평면도 자료에서 확인하였다.

[표4-7] 시민아파트 화장실 현황

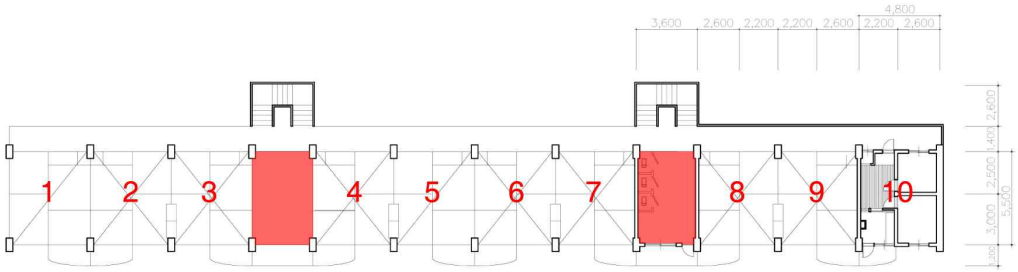
개별·공용화장실 비율	규모별 비율
	

[표4-8] 공용화장실 사용[16]

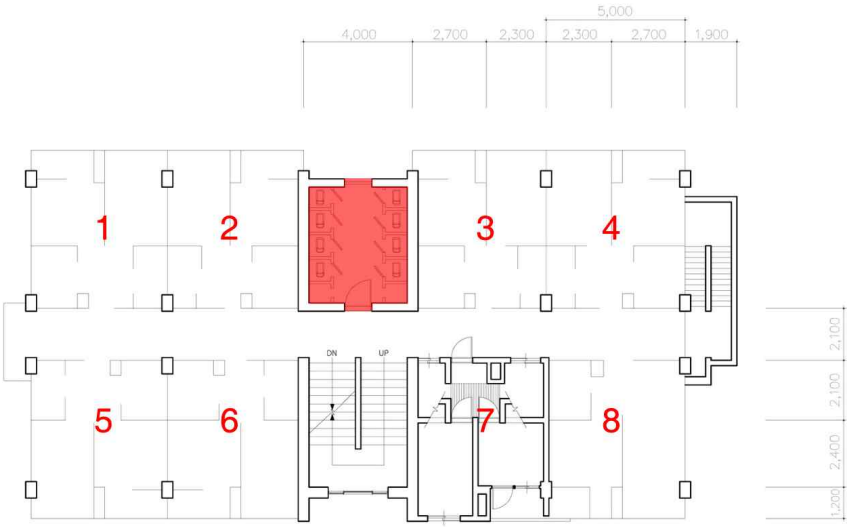
2세대 공용


15) 김규형, 2007, 서울 시민아파트 연구, pp.92
16) 김규형의 서울 시민아파트 연구 부록 중 평면도 자료를 재구성

5세대 공용


4,800
3,600
2,600
2,200
2,200
2,600
2,200
2,600
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

8세대 공용


5,000
4,000
2,700
2,300
2,300
2,700
1,900
1
2
3
4
5
6
7
8
DN
UP
2,100
2,100
2,400
1,200

3. 경제적 특성

1) 공급자 측면

시민아파트 건립계획은 총 사업비 240억원을 투입하여 1969년부터 71년까지 3개년에 걸쳐 총 40개 불량주택지구 78만평의 판자집을 철거하고 9만채의 아파트를 건설하여 주민들을 입주시킨다는 계획이었다.[1] 제1차년도인 1969년도 예산총액은 48억원으로 동당 1천 2백만원씩 400동분에 해당하였고 주택비 특별회계로 계상되었다. 이 금액은 당시 서울시 예산규모의 약 11.54%에 해당하였고 주택비 특별회계의 약 86.83%에 달한다.

[표4-9] 서울시 예산규모(1969년)[2]

(단위:원)

총예산	일반회계	특별회계
41,593,104,100	21,259,349,400	20,333,754,700

[표4-10] 일반회계 과목별 예산(1969년)

(단위:원)

항목	예산액	항목	예산액
회의비	100	산업비	968,934,500
선거비	100	도시계획비	628,542,800
공보비	107,420,000	건설사업비	7,129,641,100
일반행정비	851,221,100	관광운수비	35,484,200
구청비	1,309,445,400	안전관리비	229,044,400
재무비	307,994,800	시채비	108,482,100
보건비	1,111,549,800	전출비	5,462,272,000
사회사업비	668,283,000	대여비	617,000,000
청소비	1,604,884,500	예비비	119,149,500
		계	21,259,349,400

1) 장성수, 1994, 1960~1970년대 한국 아파트의 변천에 관한 연구, pp.110~115
2) 서울특별시, 1970, 서울통계연보, pp.88~89

[표4-11] 특별회계 과목별 예산(1969년)

(단위:원)

항목	예산액	항목	예산액
수도비	4,432,102,400	건설자재생산사업비	322,527,100
시민회관비	63,013,600	재해구호사업비	15,895,300
공익전당포비	9,550,100	하수처리장	1,428,847,100
주택비	5,528,295,300	운수사업비	1,944,161,000
토지구획정리비	2,100,166,200	유료도로사업비	177,148,900
택지조성비	483,879,600	한강건설	3,828,198,100
		계	20,333,754,700

한정된 재원 안에서 당시 무허가 주택수의 약 65.86%에 달하는 대규모의 시민아파트 건립계획을 추진하고자 했던 서울시는 비용절감을 위해 대표적으로 국·공유지를 활용하였다. '69 시민아파트 건립사업 기본계획의 대지현황에서 국·공유지의 비율이 69.4%로 높게 나타났는데, 표4-13과 같이 실제로 건립된 지구들의 대지소유현황을 살펴본 자료에서 시유지와 구유지를 포함한 국·공유지의 비율이 전체 시민아파트 대지 중 94%에 달한 것으로 나타났다.[3] 시에서는 이들 대지에 대해 현재까지도 지속적으로 소유권을 가

[표4-12] 시유지 매각 예정지와 가격표[4]

불하지역	불하평수 (단위 : 평)	평당 불하가격 (단위 : 원)
서대문구 대조동	34.640	30,000
성북구 돈암동	8,490	20,000
성북구 미아동	52,320	2,700
동대문구 보문동	609	40,000
성동구 학동	3,900	3,000
성동구 신사동	1,470	3,000
용산구 한남동	850	40,000
영등포구 반포동	3,990	3,000
서대문구 신사동	55,000	3,500
성북구 도봉동	12,690	1,500
용산구 동부이촌동	7,500	15,000
광주대단지 (주택)	10,000	1,500
광주대단지 시장부지	6,000	3,000
광주대단지 학교부지	30,000	3,000

3) 김규형, 2007, 서울 시민아파트 연구, pp.51

지고 있고 입주자들에게는 장기 토지이용권을 인정해 준 형식이었다는 내용을 앞서 살펴본 바 있다. 또한 사업지 내 사유재산(대지 및 적법건물)이 있을 경우에는 소유주와 협의하여 아파트 입주권과 상쇄케 하는 방법 등을 강구한다는 계획의 내용으로 미루어볼 때 사유지 보상으로 인해 많은 비용이 소요되지는 않았을 것으로 추측된다.

이와 같은 내용을 토대로 시민아파트 각 세대가 지불했던 금액과 당시 서울시 시유지 매각예정지 불하가격을 비교해 보았다. 시민아파트 공급면적은 10평~16평으로 입주자들이 지불했던 호당 20만원은 평당 약 12,500원~20,000원으로 산정할 수 있다. 이를 표4-12 중 시민아파트 건립지역인 서대문구, 성북구, 용산구의 불하가격(30,000원~15,000원)과 비교해보면, 시민아파트의 경우 부지에 대한 장기토지이용권과 함께 골조 및 외벽에 대해서도 제공을 해주었기 때문에 토지만을 제공한 시유지 매각예정지 불하가격에 비해 비교적 저렴한 가격으로 공급되었다고 볼 수 있다.

서울시에서는 입주자가 납부해야하는 금액에 대하여 15년간 연리 8%로 융자를 제공하여 입주자로부터 월에 약 2,300원씩 상환하도록 하였는데, 시중금리가 1969년 9월 금리현실화 조치 이후 연 30%로 인상되었고[5] 사채금리가 연 50%를 상회하는 상황에서[6] 서울시에서 제공한 연리 8%는 입주자에서 입장에서 볼 때 상당한 보조였다. 이를 서울시의 입장에서 보게 되면, 당시 수출금리가 연 6%정도였기 때문에[7] 기업들의 수출을 지원하기위해 저리를 제공하는 것과 같은 개념으로 접근될 수 있었던 것으로 생각해 볼 수 있다.

---

4) 매일경제 1970년 1월 15일자
5) 1969년 9월에 취해진 금리현실화 조치는 국민들의 저축을 유인하는 데 아주 중요한 제도적 기반을 마련하였다. 이전의 예금금리는 15%로 당시 인플레이션을 고려할 때 마이너스 실질금리에 해당하여 저축의 유인이 거의 없었다. 금리현실화 조치로 예금금리가 30%로 일거에 두 배 인상되었다.
6) 국가기록원, www.archives.go.kr
7) 매일경제 1969년 11월 6일자

[표4-13] 시민아파트 대지소유현황[8)]

(단위 : ㎡)

지구	국유지	시유지	구유지	사유지
금화지구	12985.3(10%)	118211.1(90%)		204.2(0%)
김포지구		1090.5(100%)		
낙산지구	12940.8(32%)	23607.2(59%)	728.3(2%)	2823.5(7%)
노고산지구		1891.5(100%)		
녹번지구	5309(64%)	2959(36%)		
도봉지구	406(6%)	5164(82%)		720(11%)
동숭지구	1734.9(5%)	30028.9(95%)		
보광지구	700(100%)			
본동지구	3906(87%)	99(2%)	492(11%)	
사당지구	1328.1(61%)			864.1(39%)
산천지구	9753.4(88%)	15.9(0%)	1264.5(11%)	
삼일지구	9787.3(62%)	3511.3(22%)	2404.7(15%)	1.3(0%)
서강지구	10632(52%)			9722(48%)
서부이촌지구				1986.4(100%)
수색지구				783(100%)
연희A지구		21148(100%)		
연희B지구		19005(100%)		11(0%)
영흥지구				704(100%)
월곡지구	17570(100%)			
응봉지구	12612.9(74%)	4275.2(25%)		146.6(1%)
응암지구				6162.2(100%)
전농지구		3852(100%)		
정릉지구	28779(100%)			
창천지구		9294.6(100%)		
청운지구	17862.4(91%)	664.1(3%)	865.5(4%)	139.5(1%)
청파지구	2021(100%)			
행응지구		11967(87%)		1738(13%)
현저지구		2945.8(100%)		
홍제지구		6066(100%)		
회현지구		3964.8(74%)		1367.1(26%)

8) 김규형, 2007, 서울 시민아파트 연구, pp.51

2) 수요자 측면

앞서 살펴본 바와 같이 입주자들은 골조 및 외벽에 해당하는 공사비 900만원(호당 20만원)에 대하여 월에 약 2,300원씩 15년간 상환하도록 계획되었는데 이 금액에 대하여 지불가능했는지 여부를 판단하기 위해 당시 가구 소득과 비교하였다. 통계청의 도시가계조사 30년[9]에 따르면 1969년 근로자 가구의 월평균 소득은 24,650원, 봉급자 가구의 월평균 소득은 30,320원, 노무자 가구의 월평균 소득은 18,920원으로 확인된다.

[표4-14] 근로자 가구의 가구당 월평균 가계수지

년도	조사 가구수	가구당 인원수	가구당 취업인원수	소득(원)	근로소득(원)
1968	1,272	5.58	1.29	21,270	17,700
1969	1,079	5.42	1.31	24,650	21,000
1970	890	5.34	1.33	28,180	24,320

[표4-15] 봉급자 가구의 가구당 월평균 가계수지

년도	조사 가구수	가구당 인원수	가구당 취업인원수	소득(원)	근로소득(원)
1968	599	5.74	1.29	26,470	21,500
1969	542	5.47	1.34	30,320	25,310
1970	478	5.35	1.31	34,030	28,610

[표4-16] 노무자 가구의 가구당 월평균 가계수지

년도	조사 가구수	가구당 인원수	가구당 취업인원수	소득(원)	근로소득(원)
1968	673	5.45	1.29	16,670	14,330
1969	537	5.38	1.28	18,920	16,650
1970	412	5.33	1.33	21,370	19,370

9) 통계청, 1993, 도시가계조사 30년 1963~1992

또한 서울시내 아파트를 7종류로 구분하여 각 아파트의 실태를 비교한 대한주택공사의 아파트 실태조사[10]에서는 기준집단으로서 아파트별 각 50세대씩을 임의 추출하였고 시민아파트의 경우 금화지구 25세대, 와우지구 25세대를 조사하였는데, 입주자의 소득평균이 27,860원으로 나타났다.

[표4-17] 가구월수입

구분	시민 아파트	공사 아파트	공무원 아파트	상가 아파트	맨션 아파트	민영 아파트	중산층 아파트
1만원 미만	1명(2%)	-	-	-	-	-	-
~2만원	15명(30%)	1명(2%)	-	-	-	1명(2%)	-
~3만원	11명(22%)	1명(2%)	4명(8%)	2명(4%)	-	1명(2%)	-
~4만원	14명(28%)	11명(22%)	6명(12%)	-	-	9명(18%)	13명(26%)
~5만원	7명(14%)	10명(20%)	10명(20%)	4명(8%)	2명(4%)	16명(32%)	18명(36%)
~6만원	1명(2%)	8명(16%)	12명(24%)	7명(14%)	5명(10%)	9명(18%)	6명(12%)
~7만원	-	3명(6%)	4명(8%)	6명(12%)	4명(8%)	3명(6%)	2명(4%)
~8만원	-	1명(2%)	6명(12%)	8명(16%)	1명(2%)	2명(4%)	6명(12%)
~9만원	-	2명(4%)	-	3명(6%)	3명(6%)	1명(2%)	1명(2%)
~10만원	-	3명(6%)	8명(16%)	4명(8%)	6명(12%)	2명(4%)	2명(4%)
10만원 이상	-	10명(20%)	-	16명(32%)	28명(56%)	6명(12%)	1명(2%)
무응답	1명(2%)	-	-	-	-	-	-

이와 같이 통계청의 도시가계조사에서 소득이 가장 적은 노무자 가구의 월평균 소득이 18,920원으로 확인되고, 시민아파트 입주자의 소득평균이 27,860원으로 조사된 점으로 미루어 볼 때 시민아파트 입주자가 상환해야했던 월 2,300원은 소득대비 주거비부담수준(RIR)이 30%이하로 지불가능했을 것으로 판단된다.

이러한 가정을 검증하기위해 현존하는 회현 제2시민아파트의 352세대 중 73세대를 대상으로 소유권 이전 사항을 조사한 결과 현행 등기부등본상에는 대부분 세대의 최초 소유권 이전 연도가 1985년으로 나타나 입주

10) 대한주택공사, 1970, 아파트 실태조사

를 시작한 1971년에서부터 1985년까지의 사항을 확인할 수 없었다.[11] 또한 전산화되기 이전의 사항을 기록한 폐쇄등기부 증명서를 확인한 결과 입주민들의 월 납입금 상환이 완료된 1985년까지 소유자를 서울시로 기록하고 있어 입주시점 및 전매금지기간 직후의 소유권 이전 여부를 확인하기에는 한계가 있었다.[12]

[표4-18] 최초 소유권 이전 연도(회현 제2시민아파트 73세대 조사)

1층	101호	102호	103호	104호	105호	106호	107호	108호	109호	110호
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	111호	112호	113호	114호	115호	116호	117호	118호	119호	120호
	1999	1983	1985	1988	1985	1985	1988	1985	1985	1985
	121호	122호	123호	124호	125호	126호	127호	128호	129호	130호
	1987	1985	1985	1988	2000	1985	1990	1996	1997	1985
	131호	132호	133호	134호	135호					
	1985	1996	1997	1996	1998					

5층	501호	502호	503호	504호	505호	506호	507호	508호	509호	510호
	1996	1997	1988	1988	1991	1991	1983	1985	1995	1998
	511호	512호	513호	514호	515호	516호	517호	518호	519호	520호
	1997	1984	2000	1985	1988	1990	1988	1985	2000	1988
	521호	522호	523호	524호	525호	526호	527호	528호	529호	530호
	1991	1988	1988	1988	1993	1997	-	1985	1990	1985
	531호	532호	533호	534호	535호					
	1997	1990	2000	-	1985					

그 외	203호	303호	403호
	1985	1985	1991

[표4-19] 연도별 소유권 이전 세대수

연도	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
세대수	2	1	19	-	1	11	-	4	4	-	1	-	1	4	6	2	1	4

11) 대법원 인터넷 등기소, http://www.iros.go.kr/
12) 폐쇄등기부 증명서, 서울중앙지방법원 중부등기소

[표4-20] 폐쇄등기부 증명서 확인사항(회현 제2시민아파트 8세대 조사)

세대	확인사항	소유자
112호	소유권 보존 1980년 1월 29일	서울특별시
	소유권 이전 1983년 5월 19일	조○○
113호	소유권 보존 1980년 1월 29일	서울특별시
	소유권 이전 1985년 7월 30일	이○○
114호	소유권 보존 1980년 1월 29일	서울특별시
	소유권 이전 1985년 9월 30일	최○○
125호	소유권 보존 1980년 1월 29일	서울특별시
	소유권 이전 1985년 7월 31일	이○○
127호	소유권 보존 1980년 1월 29일	서울특별시
	소유권 이전 1985년 9월 30일	신○○
203호	소유권 보존 1980년 1월 29일	서울특별시
	소유권 이전 1983년 7월 30일	김○○
303호	소유권 보존 1980년 1월 29일	서울특별시
	소유권 이전 1985년 7월 20일	최○○
507호	소유권 보존 1980년 1월 29일	서울특별시
	소유권 이전 1983년 10월 11일	오○○

입주권 매매와 관련하여 입주시점의 신문기사를 통해 당시 상황을 유추하고자 하였는데, 매일경제 1970년 7월 9일자를 보면 서울시에서 시민아파트 4백 5동(1만5천가구)에 입주한 무허가 판자집 철거대상자 30내지 40%가 거의 전매행위를 하고 있다고 지적하고 이에 대한 전매 방지책으로 시조례 제22로 규정을 마련하여 시장승인 없이 무단 전매한자에 대해서는 강제퇴거명령을 내리기로 하고 당초 입주권자와 가입주권자 간은 6개월간이 경과하지 않으면 전매할 수 없도록

아파트·廣州團地 入住者
6개月內엔 轉賣못하게
市條例규정마련
서울시는 9일 시민아파트 4백5동(1만5천가구)과 廣州대단지에입주한 무허가판자집철거대상자 30내지 40%가 거의 전매행위를하고있다고지적, 이에대한 전매방지책으로 시조례제22조규정을 마련했다. 이규정에의하면 시장승인없이 무단전매한자에 대해서는 강제퇴거명령을 내리기로하고 당초입주권자와 가입주권자간은 6개월간이 경과하지않으면전매할수없도록했다.

<그림4-8> 매경1970년7월9일자

했다는 내용이 확인된다.

이와 같은 6개월의 전매금지기간 이후 당초 입주권자가 얼마나 남아있었는지에 관해 정확한 수치를 알 수는 없으나 일부 영세철거민들은 20만원 내외의 아파트 내부시설비가 없어 아파트 입주권을 담보로 사채나 은행융자를 얻어 내부공사비를 부담하는가 하면 6개월 후에는 입주권을 팔아버리는 경향이 있었다는 내용을 찾을 수 있었다.[13]

또한 당초 시민아파트에 대해서는 영세민으로 간주하여 취득세, 재산세 등을 면세 해 주도록 국무총리실에 승인을 요청하였으나 실제 시민아파트에 살고 있는 입주자들은 영세시민이 아니라 중류급 이상의 대상자들이 전매되어 살고 있기 때문에 과세해야 한다는 방침이 정해졌고, 이에 따라 시민아파트에 살고 있는 가구 중 당초 무허가 판자집 철거 대상자가 아닌 전입가구에 대해서 취득세(1백분의2), 재산세(1천분의1)를 부과하도록 확정하고 부과 대상자인 전입자들을 일제히 조사하기로 했다는 내용을 확인하였다.[14] 이와 같은 내용으로 미루어 볼 때, 당초 입주권자 중 일부는 6개월의 전매금지기간 후 입주권을 매매한 것으로 보인다.

市民아파트분양 영세민부담 능력 外面
入住權전매일쑤

<그림4-9> 매경 1969.09.10

財産稅 부과키로
市民아파트 入住者

<그림4-10> 매경 1971.07.09

13) 매일경제 1969년 9월 10일자

앞서 확인한 바와 같이 입주자가 매월 상환했던 비용이 소득수준에서 지불 가능했지만 일부에서 입주권을 매매한 점에 대해 입주자의 입장에서 살펴보았다.

'69시민아파트 건립사업 기본계획의 지구현황 중 불량건물 동수와 세대수를 근거로 판자집 1개 동당 거주가구수를 산정해 보면 적게는 두 세대 많게는 여섯 세대가 거주했던 것으로 나타난다. 따라서 무허가 불량주거지 가옥주에게 집세가 주요 수입원이었던 것으로 추측된다.

[표4-21] 불량주거 1동당 거주가구

구	지구	불량건물 동수	세대수	1동당 세대수
종로	청운	215	540	2.51
	동숭	721	1,800	2.50
중구	회현	270	320	1.19
동대문	낙산	2,450	5,250	2.14
성동	응봉	505	845	1.67
성북	성북	70	143	2.04
	정릉	151	243	1.61
서대문	금화	1,221	2,133	1.75
	현저	450	1,125	2.50
	창전	160	333	2.08
	연희	360	518	1.44
	북아현	541	1,327	2.45
마포	와우	229	229	1.00
	노고산	215	1,189	5.53
용산	산천	152	385	2.53
	서부이촌	742	742	1.00
영등포	본동	150	307	2.05

또한 주민들의 일부는 가내수공업으로 담배를 포장하여 시중에 공급하거나, 성냥갑을 만들거나 포장하는 일을 여러 집이 함께 맡아 생계를 유지하였다[15]는 점으로 볼 때, 이들에게 아파트로 거주지를 옮기는 것은 수입이 감소하게 되는 측면이 있었을 것이다. 이러한 상황에서 매월 상환해야만 했던 비용과 입주자가 맡기로 되어있었던 내부공사에 대한 비용 등으로 인해 기존 판자집 생활에 비해 지출이 증가하였을 것이고, 따라서 일부 주민들은 입주권을 매매하고 다시 변두리로 옮겨갔던 것으로 판단된다.

14) 매일경제 1971년 7월 9일자
15) 서울시정개발연구원, 2001, 서울20세기 공간변천사, pp.56

4. 소결

시민아파트의 공급 특성은 서울시의 시민아파트 관련 계획, 추진, 정리 등의 문헌자료를 토대로 실제 지어진 지구들의 현황을 조사하여 공급규모, 부지 및 기반시설 공급의 특성, 수직적 집적의 특성을 도출하였다. 또한 시민아파트 분양가를 당시 입주자의 소득수준과 비교하여 지불가능성 여부를 분석하였다. 이와 같은 작업을 통해 얻어진 결과를 정책적, 물리적, 경제적 특성으로 구분하여 설명하였다.

먼저 시민아파트의 정책적 특성은 현지정착의 개념 및 자조주택의 개념으로 설명할 수 있다. 시민아파트 건립은 서울시의 초기 대응이었던 강제이주정착에서 발생하는 이주민들의 도심재진입, 불량주거지의 장소적 이전이라는 문제점을 해결하고자 현지정착을 도모한 새로운 형태의 접근이었다. 시민아파트 건립은 서울시에서 1967년에 발표한 '불량건물정리계획' 중 '현 상태의 불량건물을 골조아파트로 건립정리'에 해당하며 당시 전수조사에서 밝혀진 무허가 불량주택 총수를 근거로 시민아파트 2,000동 90,000호 건립을 목표로 하였다. 이 규모는 당시 무허가 주택 수의 약 65.86%에 달하는 것으로 나타났다. 이러한 대규모 계획을 통하여 서울시에서 무허가 불량주거지 주민을 가급적 현지에 정착시키고자 했던 것을 알 수 있다.

시민아파트 건립사업은 시에서 골조 및 외벽공사를 담당하고 입주자가 내부공사를 담당하도록 하였는데, 이는 주민의 노동력을 동원하여 점진적으로 주택을 스스로 건축해 나간다는 자조주택의 개념과 유사하다. 좀 더 구체적으로 시민아파트 건립사업에서 나타나는 자조주택의 부지(sites)와 서비스(services) 개념을 살펴본 결과, 먼저 부지에 대하여 소유권은 시에서 가지고 있되 입주자들에게는 장기토지이용권을 인정해 준 형식이었음 확인하였다. 회현지구의 경우, 1978년에 국유지에서 서울시로 소유권이 이전된 후 현재까지 서울시에서 토지를 소유하고 있고 연희A지구도 마찬가지로 1937년부터 현재까지 서울시에서 토지를 소유하고 있

는 것으로 확인되었다. 또한 서울시의 '시민아파트 정리현황'을 통해 시민아파트 부지가 대부분 공공성을 지닌 용도로 전환된 것으로 볼 때 시에서 지속적으로 토지를 소유하고 있었던 것을 알 수 있다. 시민아파트 서비스에 대해서는 시비보조로 하여 진입로 및 부지조성공사, 옥외 상·하수도 공사를 제공하였던 것을 확인하였다. 이와 같이 시민아파트에서 나타나는 부지와 서비스 개념과 함께 1968년 서울에서 자조 개발 방식이 시행되었다는 기존 연구로 미루어 볼 때, 1969년 발표된 시민아파트 건립 계획에도 자조주택 개념이 고려되었음을 유추해 볼 수 있다.

시민아파트의 물리적 특성으로 수직적 집적의 요인을 살펴보기 위해 현재 지번 조회가 가능한 회현지구, 북아현지구, 산천지구에 대하여 당시 서울시에서 소유하고 있었던 대지의 규모와 무허가 주택의 수를 비교해 본 결과, 회현지구의 경우, 당시 세대 당 평균적으로 약 4.06평을 점유하였던 것으로 나타났고, 각 세대에 회현 시민아파트의 세대 당 면적인 12평을 공급한다고 가정할 경우, 7층 이상으로 건립하여야 필요면적이 확보 가능한 것으로 나타났다. 북아현지구와 산천지구의 경우에도 마찬가지로 각 9층 이상, 5층 이상으로 건립하여야 필요면적이 확보 가능한 것으로 나타나 한정된 공유지에 가급적 많은 세대를 수용하고자 했던 점이 수직적으로 집적하게 된 한 요인임을 확인하였다.

시민아파트 건립사업의 경제적 특성을 먼저 공급자 측면에서 살펴보면, 서울시에서 한정된 재정 안에 대규모의 사업을 추진하고자 비용절감이 필요했고 이를 위해 대표적으로 시민아파트 부지 선정에 있어 국·공유지를 활용하였음을 확인하였다. 또한 공사시공방법을 구분하여 골조아파트 형태로 공급한 점도 재정적 부담을 줄이고 사업을 추진할 수 있었던 방안으로 생각해볼 수 있다. 수요자의 측면에서 당시 입주민이 매월 상환했던 비용과 가구소득을 비교해본 결과, 지불가능했을 것으로 분석되었으나, 그럼에도 불구하고 일부에서 입주권을 매매한 것은 아파트로 거주지를 옮기면서 이전 판자집 생활에서 주요했던 임대수입이 불가능해진 점, 이에 함께 월 상환금과 내부공사 비용 등으로 지출이 증가하게 된 점 등에 기인한 것으로 판단된다.

Ⅴ. 결론

1. 결론
2. 연구의 의의

1. 결론

시민아파트 건립사업은 서울시에서 무허가 불량주거지 문제를 해결하기 위해 1967년에 수립한 '골조아파트로 건립정리'를 바탕으로 이루어졌다. 당시 무허가 불량주택은 총 136,650동으로 조사되었는데 이를 근거로 이 중 46,650동은 현지개량을 시도하고 90,000동은 시민아파트를 건립하여 정리하고자 한 것이다. 이 90,000호 건립계획은 당시 무허가 주택수의 약 65.86%에 달하는 대규모의 계획이었다. 이러한 공격적인 정책의 과정에서 부실시공으로 인해 와우아파트가 붕괴되는 사고가 발생하였고 이후 관련연구에서는 시민아파트 건립사업을 실패한 정책으로 평가하여 단점만을 부각시키는 경우가 많았고 시민아파트 재개발 방안이나 철거 이후 부지 활용에 대한 연구가 대부분이었다.

이에 본 연구는 무허가 불량주거지 문제 해결 방안으로써 시민아파트 건립사업을 재조명하고자 개발도상국에서 과거에서 현재까지 슬럼에 접근한 방식들을 유형화하고 이를 바탕으로 시민아파트가 가지고 있는 특성을 정책적, 물리적, 경제적 측면에서 분석하였으며 이는 다음과 같다.

첫째, 개발도상국에서는 1970년대 후반부터 자조(Self-help)주택의 방

식이 주택정책에 있어 가장 일반적인 유형으로 자리 잡았는데, 시민아파트 부지 및 기반시설 공급의 특성을 분석한 결과 이 자조주택의 부지(sites)와 서비스(services) 개념을 내포하고 있는 것으로 나타났다. 시민아파트 부지에 대해서는 시에서 소유권을 가지고 있되 입주자들에게 장기 토지이용권을 인정한 형식이었고, 기반시설에 대해서는 시비보조로 진입로 및 부지조성공사, 옥외 상·하수도 공사를 제공하였던 것을 확인하였다.

둘째, 시민아파트 건립사업을 자조주택의 방식으로 이해를 해보면 다른 나라의 사례들과는 다르게 수직적으로 집적한 것이 독특하다. 이 요인을 살펴보기 위해 당시 서울시에서 소유하고 있었던 대지의 규모와 무허가 불량주택 동수를 비교하였고, 시민아파트 세대 당 평균면적인 11.71평을 제공한다고 가정하여 필요면적을 산정하였다. 그 결과 조사 대상이었던 회현지구, 북아현지구, 산천지구 모두에서 5층 이상으로 건립해야만 필요한 면적이 확보 가능한 것으로 나타나 기존의 저밀도 소형 단독주택지 조성으로는 당시의 주택부족현상을 해결할 수 없었기 때문에 서울시에서 한정된 공유지 내에 가급적 많은 세대를 현지정착 시키고자 수직적으로 집적하는 방식을 시도한 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 시민아파트 건립사업은 공사별로 구분하여 시에서 골조 및 외벽공사를 담당하고 입주자가 내부공사를 담당하도록 하였는데, 이 골조 및 외벽에 해당하는 공사비에 대하여 서울시는 15년간 연리 8%로 융자를 제공하여 입주자로부터 매월 약 2,300원씩 상환하도록 하였다. 당시 시중금리가 연 30%, 사채금리가 연 50%를 상회하는 상황이었기 때문에 서울시의 저리 융자정책은 상당한 보조였다. 입주자가 부담하였던 월 2,300원은 당시 가구소득과 비교할 때 지불가능했을 것으로 분석되었지만 아파트로 거주지로 옮기면서 판자집에서 가능했던 임대료 수익이 없어진 점, 또한 내부공사비 등으로 지출이 증가된 점 등으로 인해 일부에서 입주권을 매매한 것으로 보인다.

이상의 연구결과를 토대로 일반적인 무허가 불량주거지에 대한 접근

으로 한국의 시민아파트 공급 정책을 재조명해보면 자조주택의 방식을 고밀화한 시도였던 것으로 해석할 수 있다.

2. 연구의 의의

본 연구는 무허가 불량주거지 문제 해결 방안으로써 시민아파트 건립 사업을 재조명하고자 개발도상국에서 과거에서 현재까지 슬럼에 접근한 방식들을 유형화하고 이를 바탕으로 시민아파트가 가지고 있는 특성들을 도출해 내는데 목적을 두었다. 이는 이제까지의 연구들에서 한정적이었던 시민아파트에 대한 해석을 국제적인 관점에서 이해하고 일반화했다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

연구의 한계로는 시민아파트가 1개동을 제외하고 모두 철거되었고 구획정리 후 기존 지번이 폐쇄된 경우가 많았기 때문에 분석 대상지 선정에서 제한적이었다는 점이다. 또한 경제적 측면을 분석하는 과정에서 당시 입주권 매매여부를 알 수 있는 자료의 확보가 어려워 당시 신문기사를 근거로 상황을 유추할 수밖에 없었다는 한계가 있다. 또한 본 연구는 시민아파트의 특성을 밝히는 데 목적이 있으므로 무허가 불량주거지 해결 방안으로 시민아파트 건립 정책을 평가하기 위해서는 향후 평가기준 도출이 필요할 것이다. 이와 함께 본 연구는 한국의 시민아파트를 분석한 결과이므로 다른 개발도상국과 비교를 위해선 각 나라가 처한 상황과 그에 맞는 방법인지를 분석하는 연구가 뒤 따라야할 것이다.

Ⅵ. 참고문헌

단행본

공동주택연구회, 1999 한국 공동주택계획의 역사, 세진사
박철수, 2005, 대중소설에 나타난 아파트의 이미지 변화과정 연구
서울특별시, 1962, 1964, 1965, 1971, 시정개요
서울특별시, 1966, 1970, 통계연보
서울특별시, 1969, 69 시민아파트 건립사업 기본계획
서울특별시, 1969, 시민아파트 건립 계획 추진
서울특별시, 1970, 광주단지 조성사업
서울특별시, 1978, 주택백서
서울특별시, 1995, 서울육백년사
서울특별시, 2013, 시민아파트 정리현황
서울특별시, 2015, 시민아파트 정리사업
서울시정개발연구원, 2001, 서울 20세기 공간변천사
손정목, 2005, 한국도시60년의 이야기
대한주택공사, 1966, 한국주택현황
대한주택공사, 1970, 아파트 실태조사
대한주택공사, 1979, 대한주택공사20년사
대한주택공사, 1992, 불량주택정비사업 활성화를 위한 제도개선 방안
대한주택공사, 2002, 주택정책 반세기
발레리 줄레조, 2007, 프랑스 지리학자가 본 한국의 아파트; 아파트 공화국
통계청, 1993, 도시가계조사 30년(1963～1992)
하성규, 주택정책론, 2006, pp461

학위논문

김규형, 2007, 서울 시민아파트 연구, 2007
김수현, 1996, 한국 공공임대주택 정책의 전개과정과 성격

박규전, 2014, 개발도상국, 한국, 선진국의 주택단지 개발특성 비교연구
박주연, 2014, 서울시 시민아파트 부지의 공원녹지화 요인과 효과에 관한 연구
이규인, 1989, 도시 무허가정착지의 유형별 특성 및 개선방안에 관한 연구
: 서울시 9개 지역 무허가 정착지를 중심으로
이성임, 2006, 1960년대 이후 대중소설에 나타난 아파트 이미지에 관한 연구
장성수, 1994, 1960~1970년대 한국 아파트의 변천에 관한 연구

학술논문

김수현, 2011, 무허가 정착지 정책과 국가 역할
김영욱 외 2인, 2015, 서울시 집단 무허가 불량 주거지의 형성과 변화에 따른
유형화와 특성에 관한 연구
윤혜정, 1996, 서울시 불량주택 재개발사업의 변천에 관한 연구
이영빈, 1959, 자조주택건설을 위한 조합활동에 관한 소고
장세훈, 1987, 도시 무허가 정착지 청거정비정책에 관한 연구
최막중 외 2인, 2014, 주택의 대량공급을 위한 한국 도시개발 모형의 실증적 특성

외국서

Cohen . Michael A, 1983, Learning by Doing : World Bank Lending for Urban Development, Murphy . D, 1990, A Decent place to Live : Urban Poor in Asia
COHRE(Centre on Housing Rights and Evictions), 1999, Forced Evictions : A Manual for Action and Human Rights
Davis Mike, 2007, Planet of Slums
Greg O'Hare, Dina Abott, and Michael Barke, 1998, A Review of Slum Housing Policies in Mumbai
Harris R., 1998, The Silence of the Experts : Aided Self-help Housing 1939~1954, Habitat International
IBRD(The International Bank for Reconstruction and Development, 1974, Appraisal of the Secondary Cities Regional Project in Korea,

International Development Association
John Campbell, World Bank Urban Shelter Projects in East Africa
Keare. D and S. Parris, 1983, Evaluation of Shelter Projects for he Urban Poor. World Bank
UN, 1971, Improvement of Slums and Squatter Settlements, New York :
UN, 2014, Urban and rural population as proportion of total population, by major areas, 1950-2050 / "World Urbanization Prospects The 2014 Revision-High lights"
UN-HABITAT, 2003, The Challenge of Slums
UN-HABITAT, 2003, Slum of the World : The face of urban poverty in the new millenium
UN_HABITAT, 2005, Global Urban Observatory database
R. J. Skinner and M. J. Rodell, 1983, People Poverty and Shelter, London : Methuen
O. F Grimes, 1976, Jr. Housing for Low-Income Urban Families, Washington D.C : The World Bank

신문기사

매일경제 1969년 9월 10일자
매일경제 1969년 11월 6일자
매일경제 1970년 1월 15일자
매일경제 1970년 7월 9일자
매일경제 1971년 7월 9일자

사이트

국가기록원, www.archives.go.kr
토지이용규제정보서비스 http://luris.molit.go.kr/

[Abstract]

The characteristics of the frame apartments supply to solve the problems of slum and squatter settlement in Seoul

Choi, Bommy
Graduate Program of Urban Design
Seoul National University
Advised by Prof. Choi, Mack Joong

Urbanization has appeared more clearly in developing countries than developed countries. Developing countries are experiencing urban problems such as housing shortage and lack of infrastructure due to rapid urbanization. Housing problem in developing countries is very serious that around one-third of the world's urban population lives in slums and squatter settlements. Seoul also went through serious urban problems in 1960s during the rapid urbanization process just like developing countries in now, the housing shortage in 1965 in Seoul was nearly 50%. Therefore, the city announced plans of slum clearance such as resettlement, in-situ improvement, and frame apartments in 1967. The plan of Si-mim apartments was based on the plan of frame apartments. This approach hasn't been tried easily

in any other developing countries.

Therefore, the purpose of this study is to refocus the construction of Si-min apartments as a solution of slums and squatter settlements to classify past and present approaches to slums in developing countries. The characteristics of the apartments were analysed in terms of policy, physical, and economic, and the results are as follows.

Firstly, negligence and eviction predominated in most developing countries until the mid-1970s. But solutions had been discussed in the international community since the early 1970s and "Site and Services" project which was recognized as a self-help housing program stemmed from the late 1970s. This self-help housing scheme has become the most common type of housing policies in developing countries over the past 25 years after it was decided to expand at the UN conference. This concept of "Site and Services" was indicated through the analysis of land and infrastructure supply of Si-min apartment. The city held ownership of the land but permitted a long-term land usage to the tenants and provided the infrastructure such as construction of the site, outdoor ramp, water supply, and sewage system.

Secondly, understanding Si-min apartments by way of self-help housing projects, vertical integration is unique and different from practices of other countries. To look at the cause of this feature, it was required to compare the size of the land owned by the city with the area occupied by squatter, and then the required area was calculated assuming that approximately 38.71㎡ which is the average size per household in the apartments is provided to the tenants. As a result, the required area was fitted by building more than five stories in all targeted districts, Hoehyeon, Bukahhyeon and Sancheon. Thus

it can be interpreted that the city had attempted the way of vertically integrated to accommodate tenants as many as possible within a limited public land.

Thirdly, the process of Si-min apartment construction was divided that the city was in charge of framing and exterior wall construction and tenants were in charge of the interior construction. The city provided loan at 8% annual interest for 15 years and monthly repayment was approximately 2,300 won. This low-interest loan policy was substantial subsidy because the market interest rate was 30% and the private loan interest rate was higher than 50% per year at that time. The monthly repayment, approximately 2,300 won, was affordable when compared to household income. Nevertheless, some of the residents sold the right of residence because the rental income was not available any more after moving into the apartment and the spending increased due to the repayment and the cost of interior construction.

Based on above, refocusing the plan of Si-min apartments construction as an approach to slums, it can be interpreted as a densification of self-help housing program. This view is important that Seoul Si-min apartment was understood and generalized in a global context although it was limited to analysis in previous studies. Hope the results of this study is useful to the public housing policy for low-income people in developing countries and look forward to future studies to analyze that the approach of Si-min apartments would be appropriate in circumstances of each countries.

keywords : Developing Countries, Housing Shortage, Seoul, Self-help Housing Program, Frame Apartment

Student Number : 2014-20605