

서울市 低所得層 不良住居地の 空間構造와 形態的 特性에 관한 연구 I**

梁 鎰 在*

目 次

- | | |
|-------------------------|------------------------|
| I. 序 論 | 再開發政策의 變化 |
| II. 低所得層과 不良住居의 概念 | IV. 低所得層 不良住居地の 形態的 特性 |
| III. 우리나라의 不良住居地の 形成過程과 | V. 事例研究 |

I. 序 論

우리나라는 1960年代 이후의 經濟成長政策에 힘입어 급속적인 産業化를 이루었다. 이와 함께 都市化가 진행되면서 본격적으로 대두되기 시작한 不良住居地再開發은 이제 단순한 都市問題나 社會問題의 次元을 벗어나 政治的인 爭點으로까지 발전되고 있는 듯한 느낌이 다. 60年代初의 청계천변 철거민이주로부터 시작된 不良住居地 再開發은 70年代初의 광주 대단지사건과 그 이후로 계속된 유사한 撤去民의 問題로 이어지면서 최근의 목동사태와 상계동사태에 이르기까지 계속 惡循環만을 거듭해오고 있다.

第1次 經濟開發5個年計劃이 시작된 1962年으로부터 25년이 지난 지금까지 이처럼 都市의 不良住居問題가 누적되어 온 것은 産業化된 都市에서 나타나는 필연적인 산물이라고 하기보다는 문제의 심각성이 이 社會의 구조적인 문제와 보다 더 깊이 관련되어있기 때문이라 하겠다. 다시 말해서 오늘날 第3世界의 都市化에서 나타나는 貧困과 都市問題들은 均衡된 産業社會로 발전해가는 과도기적 현상이라기보다는 構造化되고 永續的인 것으로서, 都市化는 점진적인 발전을 초래하기 보다 貧富의 差異를 심화시키는 階級社會를 초래하여 빈곤층의 주변화가 第3世界의 특징적인 현상으로 자리잡게 되었다. 이에 관하여 從屬論을 주장하는 都市社會學者들은 第3世界의 都市化는 세계 자본주의의 발전과 팽창의 과정에서 야기되었다는 것을 전제로 하고 있다고⁽¹⁾ 말한다.

* 서울대학교 환경대학원 조교수

** 1987년도 문교부 학술 연구비에 의한 연구임

(1) 이호재, 제 3世界의 都市化와 貧困, 서울:한길사, 1984 pp.11.

우리나라의 경우도 경제적인 발달과정에서 이와같은 현상이 결코 도의시될 수 없었고 그로 말미암아 都市化와 貧困의 문제가 우리사회의 構造的인 問題로 남게 되었으며, 그러한 현상은 지금까지의 不良住居地나 都市貧民에 대한 적절한 政策的 代案의 제시가 제대로 마련되지 못하면서도 그 연유를 찾을 수 있다. 産業化過程에 있어서 초기의 도시빈민문제는 인간생활의 기본 조건이 되는 衣, 食, 住의 세가지 측면에서 빈민들의 상태가 상대적으로 낙후되는 것으로 나타난다. 그러나 오늘날 우리나라의 경우는 衣食의 문제는 비교적 극복된 상태라고 인정하는 입장이 많으나 아직도 住宅의 문제는 영세성을 벗어나지 못한 실정에 있다는 생각이 지배적이다.

本 研究은 1960年代 以後 都心再開發과 不良住宅撤去政策으로 移住한 撤去民들의 定着村을 對象으로 그들의 居住環境을 形態論的 立場에서 分析하고, 이들 住居地의 形態와 構造的 特性을 把握하고자 한다. 이는 都市內 低所得層 住居地의 形成과 變化過程을 통하여 그들이 현재 살고 있는 環境을 精確하게 理解할 수 있고 나아가 低所得層의 住居環境을 改善하는데 필요한 基本的인 資料로서의 의미를 가질 수 있다고 생각한다.

지금까지 住居地再開發과 不良住居에 關한 研究가 여러分野에서 多角的으로 활발히 이루어져왔으나 70年代 후반까지의 研究傾向은 主로 政策的이고 經濟的인 면에 置重했었으며, 再開發方法에 關한 研究도 많은 노력이 있었지만 대부분의 경우 計劃家나 設計家 또는 開發主體의 立場에서 이를 다루어 왔기 때문에 現實的으로 滿足할 만한 成果를 거두기가 어려웠다고 본다. 그후 80年代에 들어서면서 不良住居地再開發은 大規模의 國際的인 行事와 「올림픽」을 對備한 都市整備라는 政策的 目標아래 매우 활발히 進行되어오고 있으나 이 또한 都市不良住居地問題의 根本的인 解決이라기 보다는 皮相的인 治癒策에 불과한 채 低所得層으로 하여금 또 다른 不良住居地를 形成하지 않을 수 없게 한다는 事實은 이미 여러차례에 걸쳐 指摘되고 있다. 最近에 와서 不良住居地再開發에 關한 論議는 政策立案者들이나 計劃, 設計家들이 低所得層의 生活實相을 統計的이고 一般的인 基準에만 依存한 채 事業을 施行해 왔기 때문에, 이제는 그들이 진정으로 必要로 하는 生活空間의 마련과 住居環境의 造成에 많은 關心을 쏟기를 促求하고 있다. 이러한 點을 뒷받침하기 위한 여러가지의 研究와 資料 등은 극히 最近에 와서 나타나고 있는 研究⁽²⁾에서도 보여주는 바와 같이 그들의 生活環境과 住居空間에 對한 正確한 理解와 把握이 우선되어야만 한다고 밝히고 있다.

지금까지 우리는 너무나 많은 것을 外國의 事例에서 찾으려 해왔고, 그로부터 많은 解決策과 도움을 얻은 것은 事實이지만 그만큼 우리社會의 實相과 우리만의 固有한 問題를 冷

(2) 低所得層의 住居改善에 關한 물리적환경측면에서의 연구는 임창복, 韓國低所得者住宅改良을 위한 戰略, 국토계획학회지 1984. Vol. 19, 장성준, 서울市低所得者住宅의 形態的特性, 국토계획학회지, 1984. Vol. 19, 주석중, 不良住宅地區 환경개선방안에 관한연구, 서울대석사학위논문, 1981, 및 김영기, 구로공단인근의 노동자 및 저소득층 住居改善方案에 관한 연구, 서울대석사학위논문, 1983. 등이 있다.

徹하고 정확하게 批判하고 把握하기 위한 努力을 게을리해오지 않았나 싶다.

이러한 側面에서 本 研究는 都市內 低所得層의 不良住居地를 物的 要素로서의 形態的 側面에서 分析하는데 그 焦點을 맞추고 있다. 이는 住居라는 現象이 비단 物理的인 側面에서 理解되어질 수 있는 것은 아니지만 住居의 모든 現象이 具體的인 實體로서 나타나는 것은 주로 可視的인 形態에 의해서라는 前提이며, 이를 바탕으로 社會, 經濟, 文化 등의 諸 側面에서의 住居環境을 類推해보고 再確認할 수 있을 것으로 보기 때문이다.

本 研究의 사례연구원은 지난 5年間 서울대학교 환경대학원의 住居環境設計 studio에서 筆者가 指導한 10여편의 研究調查資料를 토대로 整理, 再作成하였음을 밝혀둔다.

II. 低所得層과 不良住居의 概念

1. 低所得層과 貧困의 定義

低所得層이란, 사회구성원을 경제적인 所得에 따라 구분할 때 그 사회에서 가장 낮은 所得階層에 속하는 집단을 지칭하는 것으로, 사회적으로는 이들을 貧民 또는 零細民이라 하기도 한다. 따라서 본 연구에서 말하는 저소득층이라함은 포괄적인 의미로 볼 때 오히려 貧民의 범주에 포함시켜서 논의하는 것이 타당할 것이다.

빈민이란 바로 貧困階層에 속하는 사람들이며 貧困에 대한 정의는 경제적, 사회적, 또는 심리적으로 여러가지의 특성을 지니기 때문에 시대적인 가치관과 분석의 입장, 또는 전문 분야에 따라 그 의미가 달라지게 된다. 대체로 貧困의 특징은 經濟的인 측면과 非經濟的인 측면으로 나뉘어지는데, 前者의 경우는 생계에 필요한 재화와 용역의 결여로 정의되며, 後者의 경우에는 貧困層의 社會的 또는 心理的 특성을 규명하여 빈곤을 정의하기도 한다.⁽³⁾ 이와함께 경제적 의미의 빈곤을 다시 絕對貧困과 相對貧困으로 구분하여 사용하기도 하는 바 절대적 의미에서의 빈곤(absolute poverty)은 한 家口의 소득이나 지출이 最低生活⁽⁴⁾을 유지하는데 필요한 생계비에 미달하였을 경우를 말하는데 이 경우 最低生活을 어떻게 정의하느냐에 따라 絕對貧困의 의미가 명확해질 수 있다.

그러나 最低生活에 대한 기준도 한 사회에서 생활을 영위하는데 필요로 하는 基本需要의 구체적인 선정에 많은 任意性이 포함되기 때문에 사실상 絕對的 概念이 되지 못하고 특정 사회의 기존생활 수준 및 意識構造와 높은 相關關係를 갖는 相對的 概念과 유사하게 볼 수 있다.⁽⁵⁾

이런 의미에서 볼 때 오히려 貧困의 概念을 相對的으로 파악하는 것이 보다 實效性을 가

(3) 한국개발연구원, 빈곤의 실태와 영세민 대책, 1981. 10. pp. 87.

(4) 최저생활에 관한 정의는 Paul Streeten and Shahid Burki, "Basic Needs; Some Issues", World Development, Vol. 6, 1978 참고.

(5) 한국개발연구원, 上揭書 p. 89.

질수도 있으나 이 또한 기존 生活水準의 일정비율의 선정이 任意的이라는 점에서 相對貧困의 정의도 任意性을 벗어나기가 어렵다. 相對貧困의 추정방법중의 하나는 所得의 順位에 따라 하위의 일정비율을 貧困層이라고 정의하는 것이 純粹相對貧困(purely relative definition of poverty)이다. 따라서 平均所得水準은 물론 소득 분포의 변화가 純粹相對貧困의 추계에는 아무런 영향을 주지 않게 된다. 또한 貧困線을 全體平均所得 또는 消費의 일정비율로 정의하는 방법이 類似相對貧困概念(quasi-relative definition of poverty)이다.⁽⁶⁾

우리나라의 경우 韓國開發研究院의 貧困에 대한 정의에 의하면 平均所得의 $\frac{1}{3}$ 을 相對貧困線으로 정하고 있으며, 이는 世界銀行의 開發途上國에 대한 相對貧困線의 선정과 같은 비율로 나타나고 있다. 그러나 미국이나 일본 등 선진국의 경우는 흔히 平均所得의 50%를 사용하기도 한다.

이상과 같은 經濟的 側面에서의 貧困과 함께 이들 貧民層들이 가지는 社會的 心理的 特性을 「오스카·루이스(Oscar Lewis)」⁽⁷⁾는 ‘貧困文化(culture of poverty)’라고 정의하고 있다. 그에 의하면 貧困文化는 기존사회 價値觀이나 目標에 의해서는 성공이 불가능하다고 인식되었을 때 야기되는 無氣力과 絶望感에서 나타나는 현상으로, 地域社會面에서 기존의 經濟, 社會, 政治制度에 효과적인 참여가 결여되고, 家庭生活面에서는 性的 早期發見, 權威主義 家庭의 崩壞로 인한 母系中心家庭으로 특징지워진다. 心理的으로는 無氣力, 依他心 및 劣等感을 갖게 되며, 이러한 貧困文化는 부모에서 자식에게 전해지기도 한다고 한다. 이러한 貧困文化의 특성은 자본주의의 초기단계에서 특히 농촌에서 도시로 移住해온 都市零細民에게서 가장 뚜렷이 나타난다고 한다.

특히 70年代에 들어 都市化過程 속에서 파생된 개발도상국 도시의 貧民層에 대해서는 ‘좋은 조건의 직업을 가질 機會, 정치적 영향력을 행사할 수 있는 입장 및 적절한 生活을 누릴 수 있는 기회에서 배제당한 사람들’이라고 「펠만(J.E. Perlman)」은 정의하고 있다.⁽⁸⁾ 그는 도시의 貧民들은 그들 개인의 이유에 의해 사회로부터 소외된 것이라기 보다는 經濟的인 從屬의 低開發에 기인한 構造的인 문제로서, 많은 人口階層을 주요 생산관계에서 제외시킴으로써 조성된 周邊化(marginalization)의 결과라고 설명하고 있다. 이러한 構造的인 周邊化는 무허가 빈민지역의 발생과 周邊性的인 심리적 성격 및 사회, 文化적 行動類型, 그리고 權力과 이들 大衆間의 정치관계 등에서 나타나고 있는 여러 현상을 초래하게 되며, 「펠만」은 이를 통하여 都市貧民을 정의하고자 하였다.

「펠만」의 견해는 지금까지 우리나라에서 거론되고 있는 都市의 低所得層에 대한 문제나

(6) 上揭書, p. 90.

(7) 上揭書, p. 91, Oscar Lewis, "The Culture of Poverty", Daniel Monihan ed., *on Understanding Poverty*, Basic Books, 1968 재인용.

(8) J.E. Perlman, "Marginality and Urban Poverty" in *The Myth of Marginality*, Berkeley, Univ. of California Press, 1979, 이효제, 上揭書 p. 13. 재인용.

産業化過程에서 생겨난 여러가지 현상을 볼 때 크게 어긋난 표현이 아니라고 본다. 그럼에도 불구하고 아직까지 일부에서는 개인의 나태성과 無能力, 無教育 등의 개인적 속성으로 都市貧民의 발생원인을 파악하는가 하면, 어떤 입장에서는 사회발전의 과정에서 발생하는 필연적인 결과로서 社會階層間的 통합이 제대로 이루어지지 못했기 때문이라고 설명하기도 한다.

여기에서 필자는 어떻게 都市貧民의 問題가 발생되었고, 그들이 社會的으로나 政治的으로 어떤 문제를 야기시키며, 그것이 왜 사회적으로나 정치적으로 크게 대두되어야만 하는가를 논하고자 하는 것은 아니다. 다만 본 연구에서는 無許可 定着村이나 不良 住居地의 형성원인을 살피고, 이러한 현상이 都市化過程 속에서 나타나게 된 배경을 좀 더 근본적으로 이해함으로써 低所得層의 不良住居地를 올바른 시각으로 이해할 수 있도록 하자는 것이다. 그럼으로써 그들의 住居環境改善을 위한 바람직한 대책의 마련에 접근할 수 있다고 믿기 때문이다.

2. 不良住居地의 概念과 定意

앞서 설명한 都市의 低所得層에 의해 형성되는 不良住居地란 물리적 환경의 측면에서 볼 때는 住宅의 質의 水準을 상대적으로 파악할 때 일정수준에 달하지 못하는 住宅의 수가 정해진 비율 이상을 점유하고 있는 일단의 住居地를 말한다. 이 때 그 기준은 건물의 老朽狀態, 構造的인 缺陷 또는 視覺的인 不良狀態 등에 따라서 결정되어지는 것이 보통이다. 이와 함께 不良住居地에 대한 또 다른 측면에서의 특징적인 설명은 都市의 非效率的인 土地利用과 화재나 붕괴 등 災害의 위험성을 내포하고 있다든가 非衛生的이고 사회범죄의 온상지라는 것으로 인식되어지고 있다는 것이다.

이와같은 不良住居地에 대한 定義나 表現은 지금까지 不良住居地 문제의 인식에 있어 이를 긍정적인 입장에서가 아니라 개발의 당위성을 강조하기 위한 부정적인 측면에서만 파악하고자한 결과라고 하겠다. 그렇기 때문에 都市의 不良住居는 非生産的이며 보기 싫은 것이 될 수 밖에 없고, 그로 인해 도시의 效率的인 利用과 管理가 제대로 이루어질 수 없다고 판단하게 된 것이 아닌가 생각된다. 無許可村이나 不良住居地가 오늘날과 같이 전면 撤去再開發이 될 수 밖에 없는 것도 바로 이와같은 경직된 인식이 이 사회를 지배하고 있기 때문이라 하겠다.

그러나 이와는 대조적으로 不良 住居지에 대한 긍정적인 측면 또한 없지 않다. 그것은 都市의 低所得層에게 그다지 양호하지는 않지만 비교적 저렴한 가격의 住宅을 다량 공급함으로써 住宅市場 기능으로서의 역할을 할 수 있을 뿐 아니라 住宅在庫의 잠재력을 높여주기도 한다. 그리고 都市의 低所得層들이 暫定的 住宅⁽⁹⁾을 도시지역내에 가질 수 있다는 것

(9) 여기서 말하는 暫定的인 주택이란 都市貧民의 경우, 이들이 도시 내에서 생활의 基盤을 구축하여 정상적인 주택을 확보하기까지 주거생활을 위한 저렴한 가격의 臨時居住를 위한 공간 개념으로서의 주택을 의미함.

은 그들의 생활근거가 되는 직장을 도시 내에서 확보할 수 있는 기회가 비교적 좋아진다는 사실도 된다. 왜냐하면 이들은 특히 이 地域에 정착한지 오래지 않은 사람들로서, 거의가 농촌으로부터 살 길을 찾아 都市로 移住해 온 사람들이기 때문에 그들이 필요로 하는 일자리는 單純勞動이나 행상, 파출부, 지게꾼과 같은 자본과 기술, 교육의 경험이 그다지 필요로 하지 않는 것이기 때문이다. 그들에게는 일할 자리도 중요하지만 그에 못지 않게 그들이 생활할 수 있는 잠자리의 확보가 最優先인 과제로 등장되지 않을 수 없다.

이런 관점에서 볼 때 도시의 低所得層에게 도시생활에 적응할 수 있는 기회를 마련해 주고 社會經濟적으로 도시사회에 정착할 수 있는 여건을 마련해 주는 역할로서의 不良住居地가 가지는 의미 또한 중요하다고 보겠다. 이와 함께 産業의 發展段階에서 그들이 제공하는 저렴한 노동의 넷가로 광범위한 雇傭과 投資의 기회가 창출되었다는 사실도 부인하기 어렵다.

이와같은 兩面性을 지닌 低所得層 不良住居는 지난 30여년의 再開發過程 속에서 이제 서서히 자취를 감추어 가고 있다. 그러나 이것은 영원히 없어지는 것이 아니라 단지 그 자리를 바꿀 뿐이라는 사실을 우리는 너무나 잘 알고 있다.⁽¹⁰⁾ 현재까지 잔존해 있는 대부분의 不良住居地는 과거 도심부 재개발로 인한 철거로 이주되어 온 住民들에 의해 만들어진 住居地이며, 이주 당시 政府當局의 잠정적인 묵인하에 모든 것이 이루어졌다는데서 우리는 새로운 시각을 가질 필요가 있는 것이다.

그들은 그동안 이십여년이란 세월을 그 곳에 정착해 살면서 비록 사회의 밑바닥 생활이긴 하지만 자녀의 양육과 교육, 취업을 통한 社會의 經濟發展에 한 몫을 해 왔고, 그들 상호간의 유대를 깊이 다져 온 공동생활의 장을 형성해 왔음을 알아야 한다. 그들의 이와 같은 노력에도 불구하고 再開發에 의해 하루아침에 共同體가 파괴되고 생활의 근거지가 상실됨으로 인해 야기되는 문제는 단순한 再開發政策이나 行政當局의 미온적 주택정책만으로 해결하기에는 너무나 큰 어려움이 있다고 본다.

Ⅲ. 우리나라 不良住居地의 形成過程과 再開發政策의 變化

우리나라의 不良住居地 形成의 역사는 과거 일제 식민통치하의 농민 수탈정책에 그 원인을 두고 있으며, 그 당시 土地를 수탈 당한 농민들이 都市로의 移住와 都市 定着過程에서 불량 주거지를 형성하게 되었음을 시초로 하고 있다고 보겠다. 그러나 당시의 상황을

(10) 1972~82년까지의 不良住宅 關連指標에 의하면 1972년에 161,887호였던 不良住宅의 수가 10년간 91,604호가 철거되었음에도 불구하고 1982년 현재 149,977호가 잔존함으로써 결국 동 기간에 철거된 不良住宅의 87%에 해당되는 79,693호의 새로운 불량주택이 발생되었다. 윤영선, 不良住宅 再開發사업에 따른 集團移住民의 再定者 特性에 관한 研究, 서울대 환경대학원 석사학위논문, 1987 참고.

고려해 볼 때 우리나라의 도시는 아직도 현대적인 都市化의 단계에 들어서지 못한 형편이었으며, 그나마 상당수의 離農民들은 국경을 넘어 만주로 이주했기 때문에 현대적인 의미에서의 都市化過程과 관련된 不良住居地의 발생과는 직접적인 관련을 맺어서 설명하기란 어렵다. 그러나 이미 그 당시에도 都市貧民과 그들의 住居問題는 매우 심각한 상황 속에 놓여 있었으며, 이로 인한 都市不良住居의 문제는 상당한 잠재력을 내포하고 있었다고 하겠다.

일제로부터의 해방과 더불어 6·25동란이 발발하면서 대거 월남한 피난민들과 이재민들에 의해 형성되기 시작한 소위 ‘판자촌’은 급격한 社會的 變動과 혼란기를 거치면서 그대로 도시의 한 부분을 차지하게 되었으며, 經濟的으로 취약했던 당시의 政府 또한 이에 대처할 만한 政策의 마련에 미처 신경을 쓸 겨를이 없었던 것이다.

1961년 5·16군사혁명을 계기로 사회의 각 부문에 改革의 바람이 불어닥쳤다. 經濟成長을 제 1의 과제로 삼은 軍事政府는 청계천 변의 無許可不良村 철거를 시발점으로 하여 도심부에 산재한 不良 住居地를 없애고, 그들을 서울의 외곽지역이나 도시 주변으로 강제 移住시켰으며, 그후 수 차례에 걸친 撤去와 陽性化라는 거듭되는 정책의 악순환 속에서 1985년 시작된 소위 ‘合同再開發’이라는 不良住居地 제거정책이 都市環境整備와 都市 美觀의 향상이라는 이름아래 지금까지 계속되어 오고 있다. 이러한 再開發過程은 정책적인 변화에 의해 크게 다섯시기로 구분되어진다.⁽¹¹⁾

먼저 1950年代 이후로 부터 1965년에 이르기까지는 都心部의 공원, 도로 및 국공유지를 무단으로 점거하고 있던 無許可住宅들을 都市 美觀의 증진과 都市機能의 회복이라는 都市 計劃法에 의거하여 전면 철거하고 도시 외곽으로 移住시키던 시대이며, 청계천변 不良住居地의 철거민을 미아동, 구로동, 번동 등지로 移住시킨 것이 바로 이 때의 일이다. 그후 상계동, 공릉동, 사당동등에 계속적인 철거민 集團移住地域이 형성된 것도 바로 전면 撤去再開發의 결과라 하겠다.

그 후 1966년부터 1972년까지 不良住宅 整備 및 陽性化施策에 따라 大團地 造成移住事業이 행해졌다. 당시의 상황으로는 주민들의 生活根據喪失과 전세 입주자에 대한 대책의 마련 未備로 광주단지사태 등이 일어나기도 했었다. 이에 따라 政府當局은 不良住宅을 資源으로 인정하고 주민의 참여하에 資源을 효율적으로 利用, 管理하고자 함에 따라 주민들은 철거에 대한 불안을 해소하고 生活安定基盤을 구축하게 되었다. 그러나 주민생활에 필요한 下部基盤 시설의 정비가 불충분함과 함께 住民의 自力에 의한 住宅改良이 저조함에 따라 서울시는 1968년 회현, 정릉, 금화지구를 시발로 하여 시민아파트를 건설하기 시작하였으나, 市財政의 부담과 住民能力의 한계로 난관에 부딪쳤으며, 더우기 부실공사로 인한 와우

(11) 양윤재, 서울시 低所得層 不良住居地의 空間構造와 形態의 特性에 관한 研究, 제 1회 한일공동 세미나 발표논문, 1987, pp. 190-191.

아파트의 붕괴는 不良住居地 再開發의 일대 전환점을 맞는 계기가 되었다.

1973년부터 1978년에 住宅改良과 再開發事業의 병행정책은 1973년 마련된 「住宅改良 促進에 관한 臨時措置法」의 제정으로 選別的인 住宅改良事業이 시행되고 AID차관을 도입한 再開發事業이 추진되었다. 그러나 이는 결과적으로 撤去위주의 사업이 우선되면서 不良住居地의 移轉효과 만을 노린채 실질적인 효과를 거두지는 못했다.

1979년부터 1982년에 걸쳐 國民住宅基金의 용자에 의한 撤去再開發이 시행되었으나 高率의 利子로 주민의 財政負擔만을 가중시킨 채 더욱 더 住宅不足難은 커져만 갔다. 그 이후 오늘날에 이르기까지 주민들로 구성된 事業推進委員會를 중심으로 「合同再開發」이 이루어지고 있다. 이는 건물 소유주로 하여금 開發利益을 차지하게 하고 貫入者에 대한 고려가 없었기 때문에 不良住宅地區 주민의 상당수를 점하고 있는 貫入者의 경우, 또 다른 不良住居地를 조성하지 않을 수 없게 하였다. 뿐만 아니라 이를 틈탄 不動產 投機가 성행함으로써 사회적 혼란을 가중시키는 결과를 초래하였다.

1987년 4월 상계동 사태로 말미암아 서울시는 貫入者들을 위한 賃貸住宅의 제공과 함께 방 한칸의 入住權을 보장하는 임기응변식의 정책을 제시하고 있으나 이 또한 아파트라는 주거의 특성 때문에 어느 정도의 實效性을 거둘 것인지 의문시된다.

IV. 低所得層 不良住居地의 形態의 特性

1. 形態의 概念과 接近方法

앞서 살펴본 바와 같은 歷史的 背景과 社會的 속성을 지닌 不良住居地의 物理的 環境特性을 이해하기 위한 한 방법으로 本 論文에서는 기존의 都市를 대상으로 한 形態研究의 諸方法들을 참고로 하여, 物的對象으로서의 住居地가 갖는 形態의 特性을 파악하고자 하였다. 이에 따라 우선 住居地가 가진 形態構成要素를 크게 街路와 垜地, 建物과 垜地內 空地의 4要素로 나누고, 각 要素들의 構造와 形態를 이루고 있는 細部要素들을 찾아내어 類型化 시킴으로써 그 要素 자체의 형태적 특성을 추출하게 되고, 나아가서 이들 요소 상호간의 관련성을 파악함으로써 전체 주거지가 가진 空間構造와 形態의 特性을 이해하고자 하였다.

科學的인 研究의 한 方法으로서의 分析은 어떤 對象을 관찰하여 그것을 구성하고 있는 要素들을 體系的으로 分類하고 이를 類型化시키며, 그 構成要素들 相互間의 關係를 論理的으로 설명함으로써 그 對象의 特性을 정확하게 파악할 수 있으며, 그로부터 하나의 일반적인 법칙을 발견하고자 하는 것이다.⁽¹²⁾

이와 같은 分析的인 研究方法에 따라 本研究은 都市內 低所得層의 不良住居地를 대상으로 住居空間의 構造와 形態를 分析함에 있어 지금까지의 都市形態에 관한 研究들을 기초로

(12) 李觀雨 : 조사분석방법론, 형설출판사, 서울 1985, pp.19-21,

하여 이를 本 研究의 對象地에 적용해보고자 한다.

都市形態에 관한 研究는 都市地理學分野에서 M.R.G. Conzen을 중심으로 한 形態論的 研究와 Kevin Lynch의 일련의 都市形態에 관한 研究, N.V. Habraken을 중심으로 한 SAR研究 및 R. Ventury의 Las Vegas 研究와 Aldo Rossi의 都市와 建築에 관한 研究등을 꼽을 수 있다. 이들 研究에서 주로 논의되고 있는 形態에 대한 개념은 哲學的인 次元에서 다루어지고 있는 추상적인 개념으로서의 형태보다는 都市形態에 대한 操作的인 概念으로서의 形態를 강조하고 있다. 즉 어떤 對象의 實體의 한 側面으로서의 形態의 構成과 그 屬性에 對한 概念을 말한다.

일반적으로 都市나 住居地를 대상으로 하여 행해진 形態에 관한 연구는 주로 對象의 總體的인 現狀을 크게 두가지로 나누어서 생각되어질 수 있다. 그 하나는 對象을 이루는 物理的要素로서의 形態에 관한 것(Morphology)이고 다른 하나는 對象의 機能과 作用(Physiology)에 관한 측면이다.⁽¹³⁾ 따라서 이러한 두가지 측면의 相互關係를 어떻게 설명하느냐에 따라 그 對象이 지닌 形態를 바라보는 視角도 달라지게 된다.⁽¹⁴⁾

本 研究에서는 住居地의 形態를 物理的 環境의 측면에서 분석함으로써 對象地의 空間構造와 形態의 特性을 파악하고자 한다.

都市나 住居地의 形態는 그것이 나타나게 된 經濟的, 社會的, 文化的 背景이 있게 마련이고 그들의 영향을 받은 社會的 過程의 한 결과라고 알려져 있다.

그러나 지금까지의 都市나 住居에 관한 社會, 經濟, 文化에 관한 研究는 대부분 形態의 機能과 作用의 결과물로서만 形態를 파악한 채 形態자체가 가진 의미와 중요성을 비교적 소홀히 해왔기 때문에 都市나 住居地의 形態를 總體的으로 理解하기에는 미흡한 것 같다. 住居地나 都市의 形態가 비록 총체적인 社會過程의 일부로 파악되어 形態의 形成과 變化를 이해할 수는 있지만 형태는 그 자체의 組織構成論理를 가지는 하나의 구조체(Structure) 또는 人工構造物(Artifact)로 파악되어야 한다. 이는 都市나 住居地가 하나의 單一體(Unity)가 아닌 複合的인 組織을 가지고 있는 構造이며 더 나아가서는 準獨立性(Semiautonomy)을 갖는 人工物(Artifact)로서 파악한다는 것이다.⁽¹⁵⁾ 여기에서 말하는 複合的인 組織을 가지는 構造로서 住居地形態에 대한 개념은 Jean Piaget에 의해 확실하게 설명되어지고 있다. 그에 의하면 構造란 단순히 여러 要素의 모임이 아니라 하나의 體系(System)이며, 이 體系가 變化하는 과정에는 분명히 어떤 法則이 있으며 變化過程속에서 體系外的인 要素가 도입되거

(13) 裴炯敏, 都市形態의 形成과 變化에 관한 研究, 서울여의도를 중심으로, 서울大 環境大學院 碩士論文, 1985. p.7.

(14) D.Foley의 경우 都市를 文化와 機能, 그리고 物的環境의 세가지 측면으로 나누고 있다. Foley, D., "An Approach to Metropolitan Spatial Structure" in *Explorations into Urban Structure*, Univ. of Pennsylvania Press. 1971. pp.21-52.

(15) Hong Bin Kang, "Urban Form as Product or Resource" *Journal of Environmental Studies*, Seoul National Univ. Vol,10, 1982. pp.181-187.

나 變化의 결과로서 나타나지는 않는다는 것이다. Piaget는 構造의 속성을 全體性(Wholeness), 變化性(transformation), 그리고 自體制限性(Self-regulation)으로 말하고 있다.⁽¹⁶⁾ 住居地形態가 單一體가 아닌 複合組織體로서 그 자체의 組織構成原理를 가지고 있다는 말은 複合體를 구성하고 있는 여러요소들이 단순히 모여있는 集合(Aggregate)樣相으로서의 形態가 아닌, 각 구성요소들간에 相互關聯性을 가지고 體系의으로 구성되어 있는 法則性을 가진 構造로 이해되기 때문이다.

2. 住居地의 形態의 構成

지금까지의 都市形態에 관한 研究들은 주로 形態形成의 과정과 기능적인 작용 국면등을 형태와 관련시켜 행해져 왔다.

이에 비하여 本 研究는 그 일차적인 目的이 住居地의 形態自體가 일정시점에서 어떤 支配的인 要素로 구성되어 있으며 그들 상호간의 관계가 어떻게 설정되어 있는가를 체계적으로 밝혀보고자 하는 것이며, 결과적으로 나타난 同質的인 集合形態와 構造의 파악을 통하여 간접적으로나마 형태형성의 배경과 환경에의 작용을 유추해 보고자 하는 것이다. 따라서 本 研究에서는 形態가 가진 社會的 價値나 意味, 그밖에 經濟的이고 文化的인 作用局面은 가능한 한 배제하도록 하였다.

對象의 分析을 위해서는 우선 그 對象單位를 설정하게 되고 그 對象을 構成하고 있는 要素를 體系의으로 구분하여 이를 類型化시키는 것이 바람직하다. 都市나 住居地에 있어서 어느 地域이 形態的으로 同質性을 가지고 공통적인 성격과 용도를 지닌 하나의 單位空間을 形成할 때 이를 單位空間構造(Urban Tissue)라 한다. 이러한 單位가 둘이상 모여서 組織複合(Tissue complex)을 형성하게 되는데 이는 單位空間이 모여 이룬 空間組織으로서 機能과 用途, 建物の 粒度(grain), 集合形態 등의 관점에서 同質的인 모습을 보이게 되는 環境形態의 최대단위라 할 수 있다.⁽¹⁷⁾

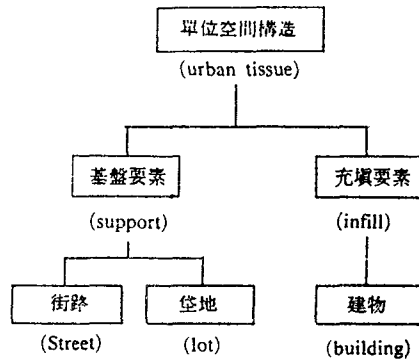
本 研究의 分析 對象單位는 일차적으로 單位空間構造가 되며 대상지의 규모가 커져서 몇 개의 單位空間構造가 합쳐서 組織複合이 되기도 한다. 그러나 이는 單位空間構造의 반복적 성격을 띠고 있거나 同質的인 要素의 반복으로 그 속에서 나타나는 類型들은 대체로 유사하게 적용될 수 있다고 본다.

하나의 단위공간구조는 基盤要素(Support Element)와 充填要素(In-fill Element)로 나뉘어 질 수 있다⁽¹⁸⁾

(16) Jean Piaget, *Structualism*, translated & ed. by Chaninah Maschler, Routledge and Kegan Poul. London, 1971. pp. 3-16.

(17) 可樂地區都市設計, 서울大 環境大學院, 1986. p. 11.

(18) 여기서 말하는 基盤要素와 充填要素는 Habraken에 의해 구분되는 Support와 Detachable Units와 유사한 개념으로서 造成主體에 따라 公共과 民間으로 구분되어진다. Habraken의 구분을 도시차원에서 확대적응해 볼 때는 이렇게 나뉘어질 수도 있다. N.V. Habraken, *Variations, the Systematic Design of Support*, MIT. 1976, p. 21. 참고.



〈圖 4-1〉 단위공간구조의 유형

基盤要素란 街路와 坵地로 나뉘어지며 充填要素는 建物과 坵地內空지로 나뉘어진다. 이들 가로와 대지, 건물과 대지내공지는 서로간에 영향을 주고 받는 밀접한 관련성을 가지고 있으며, 基盤要素와 充填要素 또한 서로의 상호작용에 의해 그 형태가 결정되어진다.

본 연구의 대상지는 도시내의 다른 지역에 비해 基盤要素의 조성이 計劃的이거나 意圖的이 아니라 주민들에 의해 비교적 自生的으로 조성된 基盤要素 위에 充填要素가 채워진 경우가 많기 때문에 대상지가 가지는 形態는 現行法規나 그밖의 다른 제도적 장치의 결과물로서 생겨난 것이 아니라 바로 거주민의 필요에 따라 형성된 것이라는 점에서 低所得層의 不良住居가 가지는 특성을 살펴보는 데 의의가 있다고 하겠다.

3. 對象地域과 對象範域의 設定

本 研究의 對象地는 서울시내의 저소득층 불량주거지 중에서 撤去民들에 의해 自力으로 형성된 住居地를 對象으로 하며 일차적으로 再開發 對象地域을 선정하였다. 지금까지 본인이 指導한 Studio에서는 총 12개 구역을 調査, 分析하였으며 本 研究에서는 그중 10個 구역을 대상으로 分析結果를 종합적으로 정리하고자 한다.

調査, 分析의 對象範域은 우선 對象地에서 空間的, 視覺的으로 同質性을 가지고 있다고 판단되는 범위를 선정하여 調査限界를 정하는데 이때 한계설정의 기준은 대체로 幹線街路나 主街路, 또는 自然地形이나 地物(山, 河川, 또는 이와 유사한 성격을 가진 요소)에 의해 경계 지어질 수 있는 것으로 區劃되도록 한다. 이 경우 對象地의 規模는 약 250戶~500戶 정도가 되도록 하는데 이는 지난 5년간에 걸친 調査研究의 결과 住居生活의 한 空間單位로 작용되는 규모로서 약 2~3ha의 크기가 되며, 또한 對象地의 形態의 特性과 空間構造가 同質的으로 이루어지며 이것이 分明하게 추출될 수 있다고 판단되었기 때문이다.

4. 調査分析의 方法과 分析의 틀

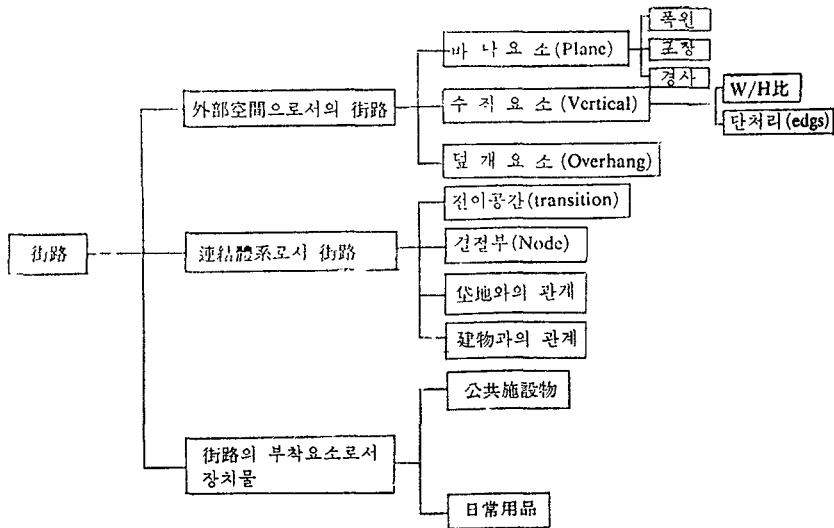
對象地의 調査는 既設定된 範域을 대상으로 직접관찰에 의해 이루어졌으며, 圖面과 사진 촬영으로 視覺化시키되 이 과정에서 비교적 정확성을 유지하기 위해 부분적으로는 주민들

과 직접적인 대담을 통하여 확인하였다. 分析은 對象地 전체를 1/600 축적의 航測圖 위에서 행해졌으며, 여기서 일단 개략적인 주거지의 單位空間構造를 파악하고, 각 單位空間構造를 이루고 있는 街路와 垜地 및 建物에 대해 同質的인 形態를 나타내고 있는 요소들을 추출하여 類型化시킨다. 類型化의 필요성은 비록 각 要素들이 同質性을 나타내고는 있지만 엄격한 의미에서 제각기 서로 微分化된 복잡한 現象들을 갖고 있기 때문에 그들이 갖는 특성에 따라 통합, 분류함으로써, 무질서하게 나타나고 있는 現象들을 統一的으로 單純化를 기하는 동시에 分類된 集團 상호간을 체계적으로 비교함으로써 그들의 상호관계의 발견을 가능케 하기 때문이다. 일반적으로 類型形成을 통한 연구에 있어서는 研究現象의 各實體들을 공통적 특수성에 따라 유사한 것끼리 통합하여 비교를 피하는 관례로 각 個體들이 갖는 구체적 특례는 무시된다.⁽¹⁹⁾ 따라서 本 研究에서도 對象集團에서 특이하게 나타나는 몇개의 例나 주거지 전체의 形態의 同質性의 결정과 무관한 것들은 對象에서 제외시켰음을 밝혀둔다.

이와 같은 類型化에 앞서 각 要素들을 形態的으로 가장 정확하게 기술하기 위한 分析의 틀이 設定되는데, 이는 우선 單位空間構造를 형성하고 있는 街路와 垜地 및 建物의 세 요소로 나누되 垜地와 建物의 관계에서 발생하는 垜地內 空地는 研究의 성격상 垜地에 포함시켜서 진행하도록 한다.

1) 街路의 分類體系

街路는 形態的으로나 機能的으로 都市나 住居地의 골격(frame)을 이루는 가장 기본적인 요소일 뿐 아니라 사람들의 일상적인 활동이 일어나는 장소로서의 의미를 가지기도 한다.



<圖 4-2>

(19) 李觀雨, 전제서 p. 86.

이러한 성격을 가진 街路를 形態的으로 分析하기 위해서 우선 構造的 특성상 空間으로서의 街路和 連結體系로서의 街路로 구분하되 街路에 부수된 여러가지 종류의 장치물은 별도로 분리하여 분석한다.

都市나 住居地에 있어서 街路는 空間構造 상으로 보아 비교적 확실한 位階에 의해 짜여져 있음을 알 수 있는데, 本 研究에서는 街路의 位階가 각 대상지마다 다소 상이하게 나타나는 바, 대상지별 특성에 따라 外廓路, 進入路, 內部連結路 및 住戶進入路로 구분, 각 가로의 위계를 설정하고, 이에 따라 각 가로별 구성요소를 추출하였다. 특히 위계별 가로의 交叉에 따른 空間的, 形態的 特性은 連結體系로서의 가로에서 結節部(node)로 구분 설명하였다. 街路의 分析을 위한 分類體系를 정리하면 <圖 4-2>와 같이 정리되어진다.

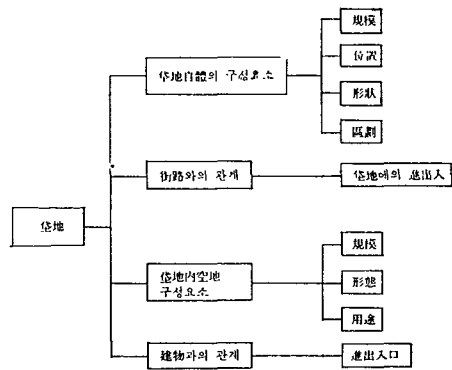
2) 垡地의 分類體系

垡地는 일반적으로 建築行爲를 위한 기본단위로 기획된 일단의 土地를 말한다. 都市內의 대부분의 土地는 公共이 시행하는 區劃整理事業 등에 의해 기획되어지는 것으로 나타나고 있으나 不良住居地의 경우 많은 부분이 자생적으로 기획, 형성된 垡地로 구성되어 있음을 알 수 있다.

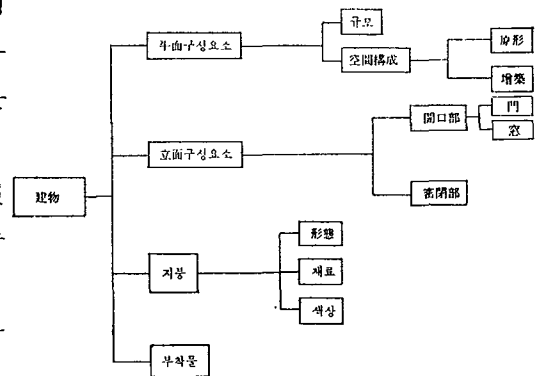
本 研究에서는 垡地의 定義를 소유권과는 무관하게 형태적으로 하나의 單位住宅建物이 입지하고 있는 土地로 시각적으로 기획, 경계 지을 수 있는, 즉 담이나 도로, 축대, 그밖의 지형지물 등에 의해 구분되어지는 것으로 하되, 기본적으로는 향측도와 지번도의 대지경계에 따르며, 현장조사에 의해 발견된 변형부분을 수정하여 대지의 위치, 규모 및 형상을 추출하였다.

垡地의 形態의 分類는 우선 垡地自體가 가진 규모와, 위치, 형상 및 기획상태에 따라 나누고, 그 다음 街路 및 建物과의 관계에서 생겨나는 형태적 특성을 추출하며, 그에 따라 垡地內 空地의 특성을 파악함으로써 총체적으로 垡地의 形態가 설명될 수 있도록 하였다.

(<圖 4-3> 참조)



<圖 4-3>



<圖 4-4>

3) 建物の 分類體系

建物の 形態的 構成要素를 추출하기 위해서는 우선 建物の 基本的인 構造를 이루는 平面과 立面, 그리고 지붕의 세 요소로 나누고, 建物에 부착된 요소들은 별도로 구분하여 분류하였다. 本 研究에서 말하는 建物は 일단의 垜地위에 들어서 있는 構造物로서 住民들의 屋內生活이 영위되는 空間으로 정의되며, 增築이나 變形部分에 대해서는 별도로 구분 정리하였다. (〈圖 4-4〉 참조)

5. 綜 合

街路나 垜地, 建物の 세 構成要素는 각기 서로 독립되어 존재하고 있기는 하지만 상호밀접한 관계를 맺으면서 총체적인 環境을 形成하고 있다. 그렇기 때문에 住居地 전체의 空間構造와 形態的 特性은 각 요소 하나하나의 특성에 따라 전체의 同質性이 나타나기도 하지만 각 요소들 상호간의 관계에 의해 나타나는 形態的 要素에 의해 규명되어지는 同質的 要素에 의해서도 결정되어진다.

〈表 4-1〉은 住居地의 單位空間構造를 이루는 개별요소와 각 요소별 상호관계를 총괄적으로 표현한 것이다.

〈표 4-1〉

	街 路	垜 地	建 物
街 路	<ul style="list-style-type: none"> -바닥 -수직 -덧개 -Node -가로장치물 		
垜 地	<ul style="list-style-type: none"> -전이공간 -진입유형 -대지구획 	<ul style="list-style-type: none"> -규모 -위치 -구획 -형상 -이용 (장독대, 수납고, 사다리, 팔레터, 화단 등) 	
建 物	<ul style="list-style-type: none"> -W/H비 	<ul style="list-style-type: none"> -위치 -대지내공지 -건폐지의 형태 	<ul style="list-style-type: none"> -평면형태 -입면형태 - [개구부, 밀폐부] -지붕형태 -부착물

參 考 文 獻

1. 金鍾元, “合同再開發事業에 있어서 貫入者의 入住方案에 관한 研究”, 1987, 서울大學校環境大學院 碩士學位論文
2. 金炯國, “도시 불량촌 재개발의 경험과 전망”, 「세계문학」, 제43호, 1987.
3. 金煥基, “九老工團隣近의 勤勞者 및 低所得層住居環境改善에 관한 研究”, 1983, 서울大學校 碩士學位論文.
4. 裴炯敏, “都市形態의 形成과 變化에 관한 研究”, 1985, 서울大學校 環境大學院 碩士學位 論文.
5. 梁鈞在, “低所得層 不良住居地 再開發 問題와 對策”, 「住宅金融」, 제99호, 1987.
6. 梁鈞在, “서울시 低所得層 不良住居地의 空間構造와 形態의 特性”, 「韓日都市開發의 經驗과 문제」, 韓日공동 국제세미나 발표논문집, 1987.
7. 尹永善, “不良住宅再開發事業에 따른 집단이주민의 再定着 特性에 관한 研究”, 서울大學校 環境大學院 碩士學位論文, 1987.
8. 李觀雨, 「調査分析方法論」, 螢雪出版社, 서울, 1985.
9. 李效在, 「제 3世界 都市化와 貧困」, 한길사, 서울, 1984.
10. 任昌福, “韓國低所得者 住宅改良을 위한 戰略”, 「國土計劃」, 大韓國土計劃學會誌, 제 19권, 제 2 호, 1984.
11. 張聖俊, “서울시 低所得者住宅의 形態의 特性”, 「國土計劃」, 大韓國土計劃學會誌, 제 19권, 제 2 호, 1984.
12. 朱石中, “不良住宅地區 環境改善方案에 관한 研究”, 1981, 서울大學校 大學院 碩士學位論文.
13. 朱鍾元, “서울시 不良住宅地區改善에 관한 研究”, 「國土計劃」, 大韓國土計劃學會誌, 제19권, 제 1 호, 1984.
14. 朱鍾元, “韓國低所得者 住宅을 위한 住宅政策의 發展”, 「國土計劃」, 大韓國土計劃學會誌, 제19권, 제 2 호, 1984.
15. 國土開發研究院, 「韓國・住宅政策의 發展方向에 관한 研究」, 1983.
16. 韓國開發研究院, 「貧困의 實態와 零細民對策」, 1981.
17. Kang, Hongbin, “Urban Form as Product or as Resource,” 「環境論叢」, 제10권, 1982.
18. Cozen, M.R.G., *Aluwict, Northumberland; A Study in Town-Plan Analysis*, 1960, George Philip & Son Ltd., London.
19. Foley, Donald, L., “An Approach to Metropolitan Spatial Structure,” in *Explorations*

- into Urban Structure*, ed. by Melvin M. Webber.
20. Habraken, N.V. ed al., *Variations, The Systematic Design of Supports*, 1976, Laboratory of Architecture and Planning, at MIT Cambridge, MA.
 21. Keyes, Jr. Langley, C., *The Rehabilitation Planning Game*, Cambridge, MIT Press, 1969.
 22. Lynch, Kevin, *The Image of the City*, MIT Press, Cambridge, 1974.
 23. Lynch, Kevin, *Theory of Good City Form*, MIT Press Cambridge, 1981.
 24. Piaget, Jean, *Structualism*, Routledge and Kegan Parl, London, 1971.
 25. Rossi, Aldo, *The Architecture of the City*, MIT Press Cambridge, 1982.
 26. Stanford, Anderson, ed. *On Street*, Cambridge, 1978.
 27. Turner, John, F.C. ed. *Freedom to build New York*, Collier-Macmillan Ltd. 1972.
 28. Turner, John, *Housing by People*, New York, Pantheon Books, 1977.
 29. Ventury, Robert, *Learning from Las vegas*, MIT Press, Cambridge, 1978.
 30. Warner, Jr. Sam Bass, *Planning for a nation of Cities*, Cambridge, MIT Press, 1966.