

不良住宅과 再開發事業

—否定的 認識버리고 實効性있는 対策아쉬워—

宋 英 燮 <弘益大教授>

1. 우리나라 都市不良住宅의 現況

不良住宅問題는 거의 모든 나라에 공통된 문제점이지만 특히 개발도상국에서 더욱 심각한 문제라 할 수 있다. 나라와 도시에 따라서 차이는 있지만, 세계은행이 수집한 자료에 의하면 개발도상국 도시들의 불량주택비율은 보통 20~30%이고 심한 경우에는 60~70%를 넘어서는 경우도 있다고 한다. 1976年 우리나라의 不良住宅은 전국적으로 약 32만 호이며 이는 전국住宅在庫의 약 6.4%에 해당하는 숫자이다.

도시	1970			1976		
	주택수(A)	불량주택수(B)	비율(%) (B/A)	주택수(A)	불량주택수(B)	비율(%) (B/A)
서울	597,000	168,307	28.19	802,571	115,638	14.4
부산	213,000	43,743	20.5	284,548	26,500	5.1
대구	104,000	13,643	13.1	137,388	8,360	6.0
인천	73,000	8,667	11.8	91,084	6,813	7.4
광주	49,000	1,855	8.23	71,051	2,392	5.6
대전	42,000	2,983	7.1	57,672	3,125	5.4
전주	27,000	1,779	6.5	36,512	1,840	5.0
마산	23,000	3,507	10.57	34,627	3,242	7.1
목포	20,000	2,384	11.9	27,258	2,837	10.4
수원	20,000	1,834	10.5	28,163	1,810	6.4

표 1. 우리나라 주요도시의 불량주택 추세 (단위: 개)

表 1에서 볼수 있는 바와 같이 不良住宅은 . 신규 발생을 강력히 억제하고 整備事業을 꾸준히 추진하여온 결과 근년에는 감소추세에 있지만, 아직도 서울을 비롯한 大都市에서는 그 수가 적다고는 말할 수 없는 실정이다.

우리나라에서 不良住宅이라함은 주로 無許可住宅을 말하는데, 이들은 河川辺이나 丘陵地등 住居環境으로써 적합하지 않은 곳과 또는 公園用地 등의 國公有地를 무단점거하여 集團化되어 있는 것이 일반적이라 할 수 있다.

建物の 類型은 50년대에는 판자집이 주류를 이루었으나 60년대 이후에는 水泥트블록造가 대부분이며, 河川辺과 高地帶에 가장 많이 밀집되어 있다. 크기는 거의 대부분이 20坪미만이며, 약 절반 가까이 10坪미만이다.

이러한 不良住宅에 거주하는 사람들은 도시의 最低所得層이며, 한棟의 건물에 2家口以上이 살고 있는 경우도 상당히 많아서(서울의 경우 약 3%) 超高密度를 이루고 있다.

이러한 不良住宅地區는 住居環境의 最低水準에도 미달되는 것으로써, 個個 住宅들의 협소함은 말할 것도 없고, 놀이터등의 綠地도 전연없고, 上下水道시설의 미비로 인한 질병발생위험, 소방도로가 없음으로 해서 화재위험도 常存하고, 대부분이 하천변이나 丘陵地등 눈에 잘 띄는 곳에 자리잡고 있어 도시美觀을 해치고 있으며 또 많은 경우에 타인의 私有地나 公有地를 점유하고 있어서 도시계획에 차질을 갖어 오기도 한다. 뿐만 아니라, 住民이 대부분 최저소득층의 영세민이기 때문에, 이들 不良住宅地區의 整備事業이 대단히 어렵고 막대한 財源을 필요로 한다는 점이 가장 큰 문제라 할 수 있다.

2. 住宅改良事業의 現況 및 문제점

지금까지 政府나 市當局에서 추진해온 不良住宅

改良方法은 單純撤去, 市民아파트 建設移住, 団地造成集團移住, 陽性化 및 現地改良, 不良地區 再開發등이 있는데, 서울시의 경우를 중심으로 해서 이들의 내용과 문제점을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

1) 單純撤去

50年代와 60年代前半에 주로 실시했던 방법이다. 都心部 가까운 河川邊에 위치한 무허가 판자촌을 별다른 대책없이 철거하거나 또는 도심부와 비교적 교통이 편리한 번두리지역에 8~10坪 정도씩 垆地를 주어서 철거민의 定着을 시도했다. 그러나 이는 不良住宅의 단순한 場所移動에 불과했으며 이들을 定着시키는데 성공하지 못하고, 撤去 - 不良地區再開發 - 撤去의 악순환을 되풀이한 결과를 초래하고 말았다.

2) 市民아파트建設移住

1960年代後半부터는 市가 직접 시민 아파트를 건설하여, 不良住宅을 撤去하고 撤去民을 移住시키는 방법을 시도했다. 그러나 이들 철거민들은 대부분이 영세민들로서 경제적 능력이 부족하여 融資金을 상환하지 못하고, 아파트에 入住한지 얼마 안되어 다시 轉賣하는 경우가 많아서 실제 혜택을 입는 자는 非撤去民들로서 이들의 절반이상에 달했다.

결과적으로는 산마루 눈에 가장 잘 띄는 곳에 큰 크리트로 不良集合住宅을 市가 막대한 예산을 들여서 건설한 셈이 되었고, 數年後에는 다시 막대한 예산을 들여서 이들중 상당수를 撤去하지 않으면 안되게 되었다.

3) 団地造成 集團移住

市の 번두리지역에 대규모 団地를 조성하여 撤去民을 集團移住시키고, 撤去된 垆地는 綠化하거나 再開發로 정비를 시도했다. 그러나 말이 団地造成이지 실제로는 기본적인 생활편익시설도 마련되지 않았고, 또한 생활수단이 없어짐으로 해서 撤去民들이 定着하지 못하고 土地를 轉賣하고 都市로 다시 들어오는 결과를 초래하게 되었다. 대표적인 例가 廣州大団地 移住計劃이다.

4) 無許可不良住宅의 陽性化 및 現地改良

1960年代末부터 無許可建物가운데 건물이 비교적 良好한 것은 陽性化시켜주므로써 現地改良하는 방법을 쓰기 시작했다. 上下水道는 市가 건설해 주고, 住宅改良은 住民스스로가 하도록했는데, 1970年代初부터는 이 사업을 새마을운동과 직결시켜서 소방 도로개설을 포함한 現地改良事業으로 추진되었다.

이 방법은 우선 住宅을 강제철거하지 않고 現地에서 住宅을 改良하게 함으로써 그들의 생활 안정이 유지되고, 경제적 부담도 경감되는 장점이 있다.

5) 不良地區再開發

이상에서 살펴본 不良住宅改良方法들의 폐단을 보완해서 종합적대책을 세우기 위한 法的措置로서 1973년 住宅改良促進에 관한 臨時措置法이 제정되었다. 이 法은 종래에 시도하였던 여러 改良方法(단순철거와 재정착, 시민아파트건설, 대단지집단지주, 양성화 및 현지개발)들의 결점을 보완 하여 종합적으로 체계화를 시도한 것이라 할 수 있는데, 이 法에 의하면 都市計劃法을 적용하여, 公共施設을 할 수가 있고, 또 國公有地를 도시계획상의 用途變更을 거쳐서 建物主에게 불하해 주고 그 자금으로써 개량사업에 필요한 공공시설에 투자를 할 수가 있게 되었다. 이 法에 의한 再開發區域指定基準은 ① 無許可建物이 20棟이상 집단화된 지구, ② 해발 100m이하지역 ③ 非浸水地域 ④ 消防道路(최소 4m이상) 시설이 가능한 곳 ⑤ 都市計劃상의 用途변경이 가능한 구역 등이다.

不良住宅整備對象地區로 지정된 지구의 주민들은 대표를 뽑아 事業推進委員會를 구성하여 자율적으로 시행한다. 공사기간중 주민들은 자진 철거하여 임시移住를 하게 되고 宅地를 조성한후 公共施設(도로, 上下水道)을 하는데 그 비용은 市가 부담한다. 國公有地의 경우는 住宅改良促進法에 의거하여 土地는 市가 자동적으로 위임받은 재산이 되어 管理処分할 수가 있고 처분한 자금은 다시 재개발 財源으로 사용할 수 있다. 共同換地에 의해서 아파트나 協同住宅을 건설하여, 土地利用度를 높이고 公共用地를 확보한다.

再開發事業을 보다 효율적으로 수행하기 위하여 市가 상당한 재정지원을 해주고, 또한 國稅(양도소득세, 특별부가세)와 지방세(재산세, 취득세, 등록면허세, 도시계획세) 7種을 면제해 주고 있다.

3. 不良住宅 長期對策의 方向

지금까지 우리나라의 불량주택 및 그 정비현황과 문제점에 관해서 간단히 살펴 보았다. 不良住宅 또는 不良地區란 어느 나라, 어느 시대에나 존재하기 마련이며, 현재의 정상 住宅도 시간이 흐름에 따라서 不良住宅 또는 老朽住宅이 되어 언젠가는 撤去하고 新築해야 할 것이다. 따라서 不良住宅이란 相對的인 概念이며, 반드시 否定的인 눈으로만 볼 필요는 없다 하겠다.

전국의 주택부족율이 30% (경제기획원 1975년 人口 및 住宅센서스)나 되고, 大都市의 경우에는 거의 40%나 되는 현실에서 不良住宅을 짧은 기간동안에 모두 정비할 한다는 것은 무리이며, 여러가지 부작용을 낳게 될 뿐만 아니라 경제적인 면에서도 많은 財源의 손실을 가져오게 됨을 실제로 경험하였다. 따라서 不良住宅문제는 보다 長期的이고 綜合的인 住宅政策의 一環으로써 다루어져야 할 것이다.

1) 住宅環境의 基準設定과 不良住宅의 現況과악

지금까지는 不良住宅이라함은 주로 高地帶, 河川邊, 鐵道浴邊 등에 밀집된 불량주택들(주로 無許可 不法住宅)을 집단적으로 지칭해 왔다. 그러나 보다 장기적인 住宅政策의 수립을 위해서는 이러한 집단적인 不良地區의 지적외에도, 일정한 기준에 의해서 전국의 모든 주택에 대하여 불량여부를 파악하는 것이 필요하다. (즉 단순한 數量調査가 아니라 質的調査) 넓은 의미로 住宅環境에 영향을 미치는 요소는 物質的인 것(physical elements)와 社會的인 것(social elements)이 있다. 前者는 單位住居 즉 주택자체의 住居適合性(Habitability)뿐만 아니라 일단의 주거지 전체의 주거적합성에도 영향을 주는 物質的 요소들이고, 後者는 住民間 또는 社會階層間的 總和(integration)와 각종 社會病理現象의 발생에 영향을 미쳐서, 주민 각자가 생산적이고 문화적인 생활을 하는데 도움을 주거나 또는 반대로 방해가 되는 것으로서, 社會階層間的 均衡程度, 人口構成, 産業構成, 文化的傳統과 生活慣習등이라 할 수 있다. 이들 物理的 要素와 社會的 要素는 상호 밀접한 관계를 갖고 영향을 미치는데 物理的要素에 관해서는 비교적 많은 연구가 되어 있고, 또 객관적인 어떤 기준에 의해서 측정을 할 수가 있다.

끝으로 정상적이고 건전한 住宅의 건설을 위해서는 우리의 住宅活의 현실을 감안하여 실현가능한 基準(norms)을 설정할 필요가 있다. 단지 面積基準만이 아니고, 建築工學의 基準, 環境衛生的의 基準까지 包含한 포괄적인 기준을 설정하여 不良住宅을 量産하는 결과를 초래하지 않아야겠다.

2) 無許可建物과 不良地區對策

근래에는 정기적인 항공사진촬영등의 수법으로 감시를 철저히 한 결과 무허가 주택의 새로운 발생은 거의 없어진 것으로 보인다.

既存의 不良地區에 대해서는 一貫性있고 체계적인 정비를 해야하지만, 이에 신경과민이 되어 단지

일안에 해결하려고 무리를 하면 많은 부작용을 초래하게 될 위험이 있다. 住宅의 절대량이 절대적으로 부족한 상태에서 不良住宅문제는 전체주택문제의 일부일 뿐이다. 약 30萬戶라는 전국의 불량주택은 비록 잠정적이기는 하지만 住宅難을 일부 완화시켜 주고 있는 것도 사실이다.

이러한 前提아래 不良地區整備에 관한 몇가지 일반적인 정비방향을 열거하면 다음과 같다.

① 不良住宅地區의 整備(또는 再開發)는 정비자체를 목표로 해서는 안되며, 장기적이고 종합적인 住宅政策과 都市計劃의 一環으로 다루어져야 한다. 住宅投資의 증가, 地價의 통제, 토지課稅制度, 住宅建設技術의 혁신등의 근본대책이 不良住宅問題해결의 뒷받침이 되어야 할 것이다.

② 現存하는 소위 不良住宅의 잠재적 이점을 고려해서 주민들의 잠재력이 건설적인면으로 유도되어 스스로 環境을 개선해 나갈 수 있도록 해야 한다. 不良地區라고 낙인 찍힌 곳도 住宅不足率이 심한 현실에서는 앞서 지적한 바와 같이 나름대로의 여러가지 利點이 있다.

따라서 撤去하지 않고도 現地改良이 가능한 것은 가급적 주민들 스스로 개량해 가도록 하고, 市에서는 필수적인 公共施設과 재정적지원만 해주는 것이 바람직하다.

③ 재개발에 의한 全面撤去는 부득이한 경우로 한정하고, 공사기간동안 撤居民의 住居에 대한 충분한 배려가 있어야 할 뿐만 아니라 주민들의 住宅건설비 부담도 경감시켜 줄수 있도록 해야 하겠다.

따라서 사업이 순조로이 추진되기 위해서는 주민들에게 충분한 인센티브를 주고, 再開發에 의하여 주민들에게 큰 이익(住居環境改善, 住宅價上昇등)이 돌아간다는 것을 직접느낄 수 있도록 해야 할 것이다.

④ 不良住宅을 撤去하고 새로 짓는 건물들은 일정수준이상이어야 하고, 공사도 不實工事가 되지 않도록 해야 한다. 低所得層의 集合住居建物は 유지관리가 잘 되지 않아서 쉽게 老朽할 소지가 많으므로 施工단계에서부터 이에 대한 배려를 철저히 하여 不良集合住宅을 신축하는 결과가 되지 않도록 해야 할 것이다.

⑤ 不良地區의 재개발사업에 公共資金 뿐만 아니라 民間資金도 도입할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.