

시민아파트의 재조명: 자조주택의 수직적 집적을 통한 현지정착형 부지와 서비스*

The Characteristics of the Early Frame Apartments for Squatters in Seoul : *In Situ* Site and Service with Densification of Self-help Housing

최막중** · 최봄이***

Choi, Mack Joong · Choi, Bommy

Abstract

This paper identifies the characteristics of the frame apartments built in Seoul in the late 1960s with the name of 'citizen(*si-min*) apartment' in comparison to the methods which have been popularly employed to solve the problem of squatter settlements in developing countries since WWII. The frame apartments share the characteristics of site and service projects in the sense that the government provides both land tenure and infrastructure · basic services while it clears out squatter settlements located in mountainous and hilly areas in the central part of Seoul. They also share the characteristics of *in situ* upgrading because the project site is located in the same area in order to provide continuously employment accessibility of the residents in squatter settlements. What makes resettlement *in situ* possible is vertical accumulation or densification of self-help housing units, taking advantage of apartments which characterize Korean urban development. The frame apartments are self-help housing intended for ownership, as the residents pay back the apartment construction costs through amortization and are also responsible for interior work. The government provide a leasehold of land for free as well as subsidized interest rate for amortization. Accordingly the frame apartments can be characterized as *in situ* site and service with densification of self-help housing.

키 워 드 ■ 시민아파트, 무허가 정착지, 자조주택, 부지와 서비스, 현지개발

Keywords ■ Frame Apartment, Squatter/Informal Settlement, Self-help Housing, Site and Service, *In situ* Upgrading/Improvement

I. 서 론

아시아, 아프리카, 라틴아메리카의 개발도상국을 중심으로 도시화가 급속하게 진행되어 왔지만 지불 가능한 주택의 공급은 턱없이 부족하여 전 세계 도시인구의 1/3이 무허가 정착지(squatter/informal

settlements)¹⁾에 거주할 만큼 지구촌의 주거문제는 매우 심각한 상황이다(UN-Habitat, 2003:13). 이러한 무허가 정착지 문제를 해결하기 위해 2차세계대전 이후 전 세계적으로 적용되어 온 세 가지 대표적인 방식이 공공임대주택, 자조주택과 연계한 부지와 서비스 및 현지개발이다.

* 본 연구는 서울대학교 협동과정 도시설계학전공 박사과정의 김태오로부터 자료 협조를 받았으므로, 이에 감사를 표합니다.

** Seoul National University (First author: macks@snu.ac.kr)

*** Seoul National University (Corresponding author: bommychoi@gmail.com)

이에 비해 한국에서 1960년대 말에 등장했던 시민아파트는 세 가지 방식 중 어느 하나만으로는 설명할 수 없는 독특한 공동주택 건립 방식이다. 아파트로 대표되는 한국의 주택공급 형태가 주택부족 문제를 해결하기 위한 한국의 특징적 대응방식이었듯이(최막중 외, 2014), 동일한 맥락에서 시민아파트도 무허가 정착지 문제를 주택의 수직적 집적을 통해 대응하려고 했던 한국 고유의 해법이라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 무허가 정착지 해결 방식으로 시민아파트가 지니는 특성에 대해서는 아직까지 학술적인 평가가 이루어진 바가 없다. 한국의 무허가 정착지 정책의 역사적 전개과정에서 시민아파트는 특정 시기에 벌어졌던 하나의 사건으로 기술되고 있을 뿐이며(장성수, 1994:110-115; 윤혜정, 1996; 하성규, 2006:458-459; 김수현, 2011), 특히 외우아파트의 붕괴로 급작스런 종말을 맞이한 탓에 그 평가는 매우 박하다. 다만 건축적 관점에서 시민아파트의 계획적 특성과 생애변화 및 철거·재생 방안 등에 관한 연구는 지속되고 있는데(김성훈, 2013; 조영배·이원재, 2014), 그 중 김규현(2007)은 시민아파트 32개 지구의 건축적 특성에 관한 자료를 기록해 놓는 성과를 보여주었다.

이에 본 연구는 국제적으로 통용되던 무허가 정착지 문제해결 방식과 비교하여 한국의 시민아파트가 지니는 특성을 규명하는데 목적이 있다. 이를 위해 먼저 2차세계대전후 전 세계적으로 전개된 무허가 정착지 해결 방식을 고찰하고(제Ⅱ장), 이어 한국에서 시도되었던 시민아파트에 의한 정비방식을 공공기록물의 문헌자료를 통해 분석한다(제Ⅲ장). 그리고 실증자료에 기초하여 지구촌의 무허가 정착지 해결 방식과 한국의 시민아파트가 지니는 공통점(보편성)과 차이점(특수성)을 규명하도록 한다(제Ⅳ장). 결론은 제Ⅴ장에서 맺는다.

Ⅱ. 무허가 정착지 해소의 국제적 방식

UN-Habitat(2003:12) 등에 의하면 무허가 정착지는 적법하지 않은 토지의 점유형태(tenure), 상·하수도 등 기반시설의 부족, 주택의 입지적·구조적 위험성 및 과밀과 같은 공통적인 특징을 갖는다. 따라서 무허가 정착지 해결을 위한 공공개입은 토지, 기반시설, 주택의 세 요소를 중심으로 설명할 수 있다.

개발도상국에서 무허가 정착지 문제해결을 위해 1960년대에 처음으로 시도했던 정책은 토지, 기반시설, 주택을 모두 공공이 책임지는 공공임대주택(public housing)의 공급으로, 이는 2차세계대전후 유럽의 도시재건을 위한 대규모 임대아파트 건설을 모델로 삼은 것이었다. 그러나 막대한 비용이 소요되는 공공임대주택 건설은 개발도상국에게는 재정적으로 큰 부담이 되었고, 보조금 지원 부족에 따른 높은 임대료 수준으로 실제 그 혜택은 중산층을 비롯한 공무원, 정치적 이해관계자 등에게 돌아가는 결과를 낳았다. 이로 인해 공공임대주택은 싱가포르, 홍콩 등을 제외하곤 공급 실적과 효과가 매우 미미했다(Ward, 1982:2-3; Harris, 2003; UN-Habitat, 2003:124-125, 130).

이에 따라 1970년대부터 개발도상국의 무허가 정착지 해결을 위해 지배적으로 사용되어온 방법이 자조주택(self-help housing)과 연계한 부지와 서비스(site and service) 및 현지개량(*in situ* upgrading/improvement)이다(UN-Habitat, 2003:125-126, 130-131). 이는 원칙적으로 공공이 토지와 기반시설을 제공하는 대신, 주택은 주민의 노동력과 경제적 형편에 따라 점진적으로 건설해 나가는 방식으로, ‘공공지원(aided/assisted) 자조주택’이라고도 불린다(Harms, 1982; Harris, 1998). 다만 주택에 대해서도 향후 주민에 의해 확장 가능하도록

록 최소한의 요건만을 갖춘 코어주택(core house)을 공공이 시행하기도 한다(Abrams, 1964:175-181).

1960년대부터 대표적으로 Turner(1976) 등에 의해 주창된 자조주택은 원래 주거서비스 수준의 결정에 있어 주민 스스로의 자주성(autonomy)을 강조한 개념이었으나, 이에 따른 공공의 재정부담 감소라는 경제적 측면이 주목받으면서 1970년대부터 세계은행(World Bank)의 주도로 부지와 서비스 및 현지개발 방식으로 확장되었다(Nientied and Linden, 1985; Harris, 2003). 공공지원 자조주택의 개념 역시 일찍이 1차세계대전후 유럽에서 난민과 귀환 병사들의 주거문제 해결을 위해 공공이 토지 소유자에 의한 주택의 자력 건설을 지원했던 정책에서 그 기원을 찾아볼 수 있는데(Harris, 1999), 개발도상국에서는 1940년대에 푸에르토리코(Puerto Rico)에서 처음 적용된 것으로 알려져 있다(Harris, 1998).

부지와 서비스 방식과 현지개발 방식의 가장 큰 차이점은 제공되는 토지의 위치로서, 전자는 신개발을 통해 새로운 토지를 배분하는 반면, 후자는 무허가 정착지내 점유 토지에 권리를 부여하는 특징을 지닌다(Laquian, 1976). 이에 따라 부지와 서비스 방식은 토지매입 비용 절감을 위해 지가가 저렴한 도시주변부에 집중되는 경향이 있어 기반시설·서비스의 공급비용이 증가할 뿐 아니라, 무엇보다 무허가 정착지 주민들의 고용 접근성이 크게 저하되는 문제점을 노정하였다(Laquian, 1976; Peattie, 1982; Altmann, 1982; Bredenoord and Lindert, 2010). 이로 인해 저소득층의 고용기회가 많이 분포하고 있는 도시중심부에서 이루어지는 현지개발 방식이 시간이 흐를수록 더욱 주목을 받아 왔다(Laquian, 1976; Bredenoord and Lindert, 2010).

그럼에도 부지와 서비스 방식이든 현지개발 방식이든 공공임대주택과 비교하면 공히 주택에 있어

물리적 형태는 공동주택(아파트)이 아닌 단독주택,²⁾ 점유형태는 임대가 아닌 소유방식을 기본으로 하는 특징을 갖는다(Harris 1999, 2003). 이 때 자가 소유는 주민의 자발적인 주택건설 투자를 유도하기 위해 전제되어야 할 조건이며, 동시에 공공의 입장에서 주택건설에 대한 재정적 부담을 덜어주는 기제로 작용한다.

III. 한국의 무허가 정착지 해소방식과 시민아파트

한국의 무허가 정착지 정책은 대략 전면철거·이주(1965년 이전), 불량촌 정비와 시민아파트 건립, 대규모 단지조성과 집단이주, 불량주택의 선별적 양성화(이상 1965~1974년), 주택개발·철거재개발(1973~1982년), 합동재개발(1983년 이후), 주거환경개선사업(1989년 이후)으로 이어져 왔다(하성규, 2006:458). 이러한 맥락에서 시민아파트의 특성을 이해하는데 핵심이 되는 두 개의 문건은 서울시의 1967년 '불량건물정리계획'과 1969년 '시민아파트 건립사업 기본계획'이다. 본 장에서는 각각의 내용을 분석하여 한국의 무허가 정착지 해결 방식에서 시민아파트가 지니는 의미를 정립하도록 한다.

1. 1967년 불량건물정리계획

한국의 대표적인 사례로서 서울의 경우 해방과 한국전쟁, 그리고 경제개발에 따른 도시화로 인해 인구가 급격하게 유입되면서 도심지에 가까운 고지대, 산자락 등에 이른바 '판자촌'으로 일컬어진 무허가 정착지가 집단적으로 형성되었다(윤혜정, 1996; 서울시정개발연구원, 2001:55-59). 1966년 최초로 이루어진 전수조사에 의하면 서울의 무허가 건물은 총 136,650동에 달했는데(서울특별시, 1978:

209), 이는 같은 해 서울시 전체 주택수 391,943동의 38%를 차지하는 규모였다. 주목할 것은 이를 근거로 1967년 서울시가 수립한 '불량건물정리계획'으로, 136,650동의 무허가건물과 여기에 거주하는 233,535세대, 1,270,358명의 인구를 정리대상으로 삼은 야심찬 계획이었다. 정리방식으로는 3대원칙에 따라 세 가지를 제시하였는데, 대단지 집단이주 방식으로 76,650동, 불량건물 개량 방식으로 46,000동, 공동아파트 건립 방식으로 14,000동을 각각 정리하도록 하고, 이에 따른 1967~1970년간 연차별 목표도 수립하였다(서울특별시, 1967:5-9).

이러한 세 가지 방식을 앞서 고찰한 개발도상국의 무허가 정착지 해결 방식과 비교하면 다음과 같은 특성을 도출할 수 있다. 첫 번째로 대단지 집단이주 방식은 서울의 위성도시로 적합한 지역에 공공이 토지 수용을 통해 집단이주 단지를 조성하여 이주민 세대당 20~40평의 대지를 분양하고, 자금 1만원 이상을 주어 입주자로 하여금 주택을 건립케 하며, 단지에는 상·하수도, 전기시설 및 학교, 시장, 병원, 보건시설, 체신시설, 공동목욕탕, 극장 등 공공 또는 문화시설을 설치하는 내용으로 되어 있다(서울특별시, 1967:12-18). 따라서 이 방식은 공공이 신개발을 통해 새로운 토지와 기반시설·서비스를 제공하고 주민에 의해 자조주택이 건립되는 부지와 서비스(site and service) 방식으로 특성지어지며, 이는 추후 광주대단지 조성으로 실현된다.

두 번째로 불량건물 개량 방식은 현재 점유하고 있는 대지면적 범위와 공지(空地)에서 무허가건물을 독립주택 또는 연립주택으로 개량하되 일체의 경비는 주민 부담으로 하고, 개량지구에서는 소방도로와 하수시설, 변소와 급수시설을 정비하는 내용을 담고 있다(서울특별시, 1967:19-26). 따라서 이 방식은 이른바 '양성화'를 통해 공공이 무허가 정착지내 토지의 지속적인 점유를 허용하고 기반시설·서비스를 제공하면서 주민은 자조주택을 건립하는 현지개량

(*in situ upgrading*) 방식의 성격을 갖는다.

이에 비해 세 번째의 공동아파트 건립 방식은 무허가 정착지를 재개발하되 아파트를 건립하여 철거당한 주민 전원을 동일 지역에 수용함으로써 수년간 유지 고착된 생활권의 기반을 계속 유지 발전케 하여 생활의 안정을 도모하려는 취지를 갖고 있다. 이 때 아파트는 '골조아파트'라고 불리듯이 골조 및 기반시설 공사는 공공이, 그리고 내부공사는 입주자가 각각 수행하되, 공공이 부담한 골조 공사비용은 입주자의 생활실정에 맞는 한도에서 장기상환을 통해 회수하도록 하였다(서울특별시, 1967:27-30, 1969:8-9). 따라서 이 역시 토지와 기반시설은 공공이 제공하는 대신, 주택은 주민의 자력으로 확보하는 '공공지원 자조주택'의 개념에 기초하고 있다.

그런데 새로운 토지를 배분받는다는 점에서는 부지와 서비스 방식의 성격을 갖고 있으면서도, 그 토지가 종전과 동일한 지역에 위치한다는 점에서는 현지개량 방식의 특징도 공유하고 있다. 이에 두 방식을 조합한 '현지정착형 부지와 서비스(*in situ site and service*)'로 공동아파트 건립 방식의 특성을 규정할 수 있는데,³⁾ 특히 이 과정에서 주목할 것이 아파트의 역할로서 주택의 수직적 집적을 통해 현지정착을 가능하게 만드는 물리적 기제로 활용되었기 때문이다. 이에 따라 시민아파트는 물리적 형태에 있어서는 공공임대주택과 같은 아파트지만, 점유형태에 있어서는 소유를 목적으로 하는 자조주택의 독특한 특징을 갖는다.

2. 1969년 시민아파트 건립사업 기본계획

이와 같은 공동아파트 건립을 통한 무허가 정착지 해결 방식이 실제 실현된 것은 1969년 2월 서울시의 '시민아파트 건립사업 기본계획'에 의해서이

다. 동 계획은 1969~1971년의 3년간에 걸쳐 총 90,000세대를 수용하는 2,000동의 시민아파트 건립을 계획하고, 1차년도인 1969년에는 17개 지구에 400동의 건립을 추진하였다(서울특별시, 1969: 1-3). 시민아파트는 동당 4~6층에 연면적 508평의 규모로 45세대를 수용하도록 계획되어(서울특별시, 1969:10), 호(세대)당 면적은 평균 11.3평(=508평÷45세대)에 달한다.⁴⁾ 건축구조는 중간복도식으로 각층에 공용화장실(대변기 4개, 소변기 3개)이 설치되었는데(서울특별시, 1969: 10), 이와 같이 공용화장실을 층별로 사용하도록 한 것에 수직적 집적의 개념이 잘 나타나 있다.⁵⁾

시민아파트의 동당 공사비는 1,200만원으로, 이 중 300만원은 절·성토 등 부지조성, 진입로 개설, 옥외(간선) 상·하수도과 전기배관 설치 및 환경정비를 위한 기반시설 공사비로서 공공의 보조금으로 지원된다. 나머지 900만원은 시민아파트 건축을 위한 골조공사비로 공공이 선(先)부담한다. 이에 따라 골조공사비는 세대당 200,000원으로(=900만원÷45세대), 이는 15년간 연리 8%의 이자와 소정의 관리비를 가산하여 월 2,300원씩 입주자로부터 상환을 받도록 되어 있다. 한편 입주자는 동별 상·하수도 및 간벽 공사 등 내부공사비를 부담해야 하는데, 이는 세대당 128,000원으로 계상되어 있다(서울특별시, 1969:7-9). 이 계획은 동년 5월 서울시의 '시민아파트 건립계획 추진'을 통해 1차년도에 800동을 조기에 확대 건립하는 것으로 변경되어 추진되었지만, 이듬해인 1970년 와우아파트가 붕괴되면서 사업이 중단되어 실제 32개 지구에 425동의 아파트만 완공되었다.

시민아파트 사업지구의 특성에 대한 비교적 자세한 정보는 당초 1차년도에 계획되었던 17개 지구 400동의 현황자료를 통해 파악할 수 있다(표 1). 먼저 대지현황을 보면 시민아파트 건립사업은 국공유지를 중심으로 이루어졌음을 알 수 있는데, 17개

지구 중 10개가 국공유지만으로 사업용지가 구성되어 있고 오직 4개 지구에서만 사유지의 면적이 국공유지보다 크다. 이에 따라 전체적으로 국공유지의 면적이 약 70%를 차지하여 토지확보에 대한 부담은 크지 않았을 것으로 보인다. 더구나 사유지의 경우에도 불법점유건물의 철거나 공원용지 해제 등 도시계획 변경의 대가로 필요한 용지를 기부채납 받거나, 적법 사유재산은 시민아파트 입주권과 상계처리하도록 하여(서울특별시, 1969:15-16) 사유지 매입에 따른 재정적 부담도 줄일 수 있었던 것으로 보인다.

또한 건물현황을 보면 17개 지구에 분포하고 있었던 불량건물은 총 8,602동으로, 여기에 17,429세대가 거주하여 평균적으로 동당 2세대(=17,429÷

Table 1. Citizen apartment project sites (1st year 17 sites)

project site	건립 동수 ^{a)}	대지현황 land (py=3.3m ²)			건물현황 building	
		국공유지 public	사유지 private	계 total	불량건물 동수 ^{b)}	세대수 ^{c)}
청운 ¹⁾	26	44,950		44,950	215	540
동송 ²⁾	30	25,170		25,170	721	1,800
회현 ³⁾	7	1,300		1,300	270	320
낙산 ⁴⁾	40	14,240	83,650	97,890	2,450	5,250
응봉 ⁵⁾	30	3,100	7,000	10,100	505	845
성북 ⁶⁾	20	67,000		67,000	70	143
정릉 ⁷⁾	20	16,000		16,000	151	243
금화 ⁸⁾	82	22,500	1,500	24,000	1,221	2,133
현저 ⁹⁾	45	3,000	13,000	16,000	450	1,125
창천 ¹⁰⁾	10	5,139		5,139	160	333
연희 ¹¹⁾	25	11,100		11,100	360	518
북아현 ¹²⁾	10	6,096		6,096	541	1,327
와우 ¹³⁾	15	10,000		10,000	229	229
노고산 ¹⁴⁾	10	111	4,669	4,780	215	1,189
산천 ¹⁵⁾	10	3,508	80	3,588	152	385
서부이촌 ¹⁶⁾	10	9,800		9,800	742	742
본동 ¹⁷⁾	10	8,000	700	8,700	150	307
합계	400	251,014	110,599	361,613	8,602	17,429

a) no. of apartment building, b) no. of existing building
 c) no. of households
 1) cheongun 2) dongsung 3) hoihyeon 4) naksan 5) eungbong
 6) seonbuk 7) jeongreung 8) geumhwa 9) hyeonjeo 10) changcheon 11) yeonhei 12) bukahyeon 13) wawoo 14) nogosan 15) sancheon 16) seobuichon 17) bondong
 source: edited the data from City of Seoul(1969)

8,602)의 건물주와 세입자의 동거형태였음을 알 수 있다. 그리고 400동의 시민아파트는 총 18,000세대 (=400동x45호)를 수용할 수 있었으므로 시민아파트는 불량건물 거주세대를 모두 수용할 수 있는 규모로 계획되었음을 유추할 수 있다. 그렇지만 입주자 선정의 우선권은 건물주에 있었는데, 구체적으로 그 순위는 사업지구내 불량건물주로서 자진철거 이주자(1순위) 및 임시 수용자(2순위), 사업지구내 적법재산 소유자(3순위), 사업지 인근의 불량건물주로서 자진철거한 자(4순위) 등으로 되어있다.⁶⁾ 그리고 자진철거후 임시거주처 마련이 어려운 자는 천막에 수용하도록 하였다(서울특별시, 1969:12-14).

IV. 시민아파트 특성의 실증 분석

이상 무허가 정착지 해소를 위해 국제적으로 통용되던 방식(제Ⅱ장)과 한국의 시민아파트(제Ⅲ장)를 비교하면, 시민아파트는 부지와 서비스, 자조주택의 일반적 특성을 공유하고 있었음에도 불구하고, 현지정착을 도모하기 위해 물리적 측면에서 주택의 수직적 집적화, 그리고 경제적 측면에서 공공의 주택금융에 의거한 자조주택 확보라는 한국적 특성을 동시에 지니고 있었던 방식으로 정리할 수 있다. 이를 분석틀로 삼아 본 장에서는 이러한 시민아파트의 일반적 특성(보편성)과 한국적 특성(특수성)을 실증자료를 통해 검증하도록 한다. 실증분석은 시민아파트 중 유일하게 현재까지 남아있는 회현 제2시민아파트를 기본적인 대상으로 하며, 이 외에 공부(公簿)를 통한 추적이 가능한 연희A지구, 북아현지구, 산천지구를 포함한다.

1. 부지와 서비스, 자조주택의 일반적 특성

시민아파트는 지구촌의 무허가 정착지 해결 방식

으로서 공공지원 자조주택이 지니는 보편적인 특성을 공유하고 있다. 이를 부지와 서비스, 자조주택의 요소로 나누어 살펴볼 때, 특히 주목할 부분이 토지점유의 적법성을 부여하는 부지이다. 시민아파트의 부지는 국공유지가 이미 대다수를 차지하고 있었고, 사유지의 경우에도 기부채납 등을 통해 공유지로 편입함으로써 무단 점유의 문제를 해결할 수 있었다. 따라서 시민아파트는 기본적으로 국공유지를 활용하여 부지 문제를 해결한 사례로서, 이는 구릉지와 산자락에 분포한 시민아파트의 입지 특성을 반영한다.

그런데 흥미로운 것은 현존하는 회현 제2시민아파트의 토지대장을 확인해 보면 원래 국유지였던 시민아파트의 부지가 입주자들의 골조공사비 상환이 진행되던 시점인 1978년에 서울시로 소유권이 이전된 후 지금까지 줄곧 서울시 소유로 남아있다는 사실이다. 마찬가지로 이미 철거된 연희A지구의 경우에도 토지소유권이 1937년 서울시로 이전된 이래 서울시에서 줄곧 토지를 소유해 왔던 것으로 나타난다. 따라서 시민아파트는 입주자들에게 국공유지를 매각한 것이 아니었고, 단지 합법적으로 점유할 수 있는 권리를 부여했던 것임을 알 수 있다.⁷⁾ 더욱이 골조공사비 상환 외에 별도로 토지점용료를 책정하지 않은 것은 국공유지의 무상 점유를 의미하는 바, 이에 따라 입주자의 경제적 부담은 경감되었을 것이다. 또한 서울시가 지속적으로 토지를 소유하고 있었기 때문에 시민아파트 정리현황에 따르면(서울특별시, 2013) 시민아파트 철거 후 32개 지구의 부지가 공원을 비롯하여 대부분 공공용으로 쉽게 환원될 수 있었던 것으로 판단된다(표 2).

한편 서비스와 자조주택의 측면에 있어서는 기반시설은 공공이, 그리고 주택은 입주자가 책임지는 역할 분담이 명확하게 이루어졌다. 즉, 제Ⅲ장에서 설명한 바와 같이 동당 공사비 1,200만원 중 300만원에 해당하는 기반시설 공사비는 공공이 보조하지

표 2. 정리현황 Table 2. demolition of Citizen apartment

구 borough	지구 site	건립년도 construc- tion year	철거 후 활용방안 utilization after demolition
종로 ^{a)}	청운 ¹⁾	1969	공원 조성 park
	동승 ²⁾	1969	공원 조성 park
	삼일 ³⁾	1969	재건축 reconstruction
	낙산 ⁴⁾	1969	공원 조성 park
	현저 ⁵⁾	1969	공원 조성 park
중구 ^{b)}	회현 ⁶⁾	1970	제1시민: 주민복지센터 1 st apt: public facility 제2시민: 미정 (현존) 2 nd : undetermined(existing)
	삼일 ⁷⁾	1969	재개발 redevelopment
용산 ^{c)}	산천 ⁸⁾	1969	주민복지시설 public facility
	서부이촌 ⁹⁾	1970	재건축 reconstruction
성동 ^{d)}	청파 ¹⁰⁾	1969	공원 조성 park
	응봉 ¹¹⁾	1970	공원 조성 park
동대문 ^{e)}	행흥 ¹²⁾	1969	공원 조성 park
	전농 ¹³⁾	1969	재개발 redevelopment
성북 ^{f)}	월곡 ¹⁴⁾	1969	주거환경개선 renewal
	정릉 ¹⁵⁾	1969	재건축 reconstruction
도봉 ^{g)}	월곡 ¹⁶⁾	1970	주거환경개선 renewal
	도봉 ¹⁷⁾	1970	공원 조성 park
은평 ^{h)}	녹번 ¹⁸⁾	1969	재건축 reconstruction
	응암 ¹⁹⁾	1970	재개발 redevelopment
서대문 ⁱ⁾	금화 ²⁰⁾	1969	주거환경개선 및 공원 조성 renewal and park
	북아현 ²¹⁾	1969	재건축 reconstruction
	연희A ²²⁾	1969	공원 조성 park
	연희B ²³⁾	1969	재건축 reconstruction
	홍제 ²⁴⁾	1970	공원 조성 park
마포 ^{j)}	창천 ²⁵⁾	1969	공원 조성 park
	서강 ²⁶⁾	1969	마포구민회관 public facility
양천 ^{k)}	노고산 ²⁷⁾	1969	공원 조성 park
	김포 ²⁸⁾	1969	재건축 reconstruction
강서 ^{l)}	김포 ²⁹⁾	1969	주차장 parking lot
영등포 ^{m)}	영흥 ³⁰⁾	1970	재건축 reconstruction
동작 ⁿ⁾	본동 ³¹⁾	1969	공원 조성 park
관악 ^{o)}	남현 ³²⁾	1969	재건축 reconstruction

a) jongro b) junggu c) yongsan d) seongdong e) dongdaemun f) seongbuk g) dobong h) eunpyeong i) seodaemun j) mapo k) yangcheon l) gangseo m) yeongdeungpo n) dongjak o) gwanak
 1) cheongun 2) dongsung 3) samil 4) naksan 5) hyeonjeo 6) hoihyeon 7) samil 8) sancheon 9) seobuichon 10) cheongpa 11) eungbong 12) haengeung 13) jeonnong 14) wolgok 15) jeongreung 16) wolgok 17) dobong 18) nokbeon 19) eungam 20) geumhwa 21) bukahyeon 22) yeonheui A 23) yeonheui B 24) hongje 25) changcheon 26) seogang 27) nogosan 28) gimpo 29) gimpo 30) yeongheung 31) bondong 32) namhyeon

source: City of Seoul(2013)

만, 900만원의 아파트 골조공사비는 입주자가 15년
에 걸쳐 상환하여야 하고 내부공사비도 입주자가

부담하여야 한다. 따라서 종합하면 시민아파트는 토
지점유권과 기반시설은 공공이 제공하는 대신 주택
은 입주자 스스로의 힘으로 마련하는 방식이라는
점에서 당시 전 세계적으로 통용되었던 부지와 서
비스, 자조주택 방식과 공통적인 특성을 갖고 있다.

2. 현지정착을 위한 주택의 수직적 집적

이상의 부지와 서비스, 자조주택의 일반적 특성
에 더해 시민아파트가 갖는 한국적 특성은 이를 현
지정착과 결합한데 있다. 앞서 언급하였듯이 무허가
정착지에 대한 서울시의 초기 대응방식은 강제 이
주정착(1950년~1965년)으로, 판자집의 철거와 함께
주민들을 미아, 번동, 구로 등지의 도심외곽지로 집
단 이주시켰지만 이주된 주민들이 대부분 도심지에
일지리를 갖고 있었기 때문에 약 50% 이상이 다시
도심지역으로 재진입하는 문제를 안게 되었다(서울
특별시, 1978:267-269). 따라서 이러한 문제를 해
결하고자 현지정착을 도모하게 되었는데(하성규,
2006:459), 이를 가능케 한 물리적 기제가 바로 아
파트였다. 즉, 철거되는 무허가 불량주택의 거주민
들을 동일 지역내 한정된 부지에서 재수용하기 위
해서는 물리적 측면에서 주택을 수직적으로 집적하
여 토지이용을 고도화할 수밖에 없었을 것이기 때
문이다. 그리고 건축기술적 측면이나 입주자간 동의
라는 측면에서 주택의 수직적 집적화는 개별 가구
의 단위에서 수행할 수 없기 때문에, 공공이 대신
시민아파트의 골조공사를 시행하고 그 비용을 입주
자에게 부담시키는 사업구조가 만들어진 것으로 판
단할 수 있다. 이런 점에서 골조아파트는 입주자를
대신하여 공공이 시행하는 코어주택(core house)의
한 형태로 볼 수 있다.⁸⁾

따라서 주택의 수직적 집적을 통해 무허가 정착
지 주민들의 현지정착을 도모한 것은 일반적인 부

지와 서비스, 자조주택 방식에 비해 한국의 시민아파트가 갖는 차별적인 특성으로, 이를 물리적 측면에서 실증적으로 고찰하기 위해 회현지구를 비롯하여 시민아파트 철거 후 지적 변화를 추적하여 지번 조회가 가능한 북아현지구, 산천지구를 대상으로 건축계획에 대한 모의실험을 수행하였다. 회현지구의 경우(그림 1) 현존하는 회현 제2시민아파트의 지번(회현동 1가 147-23)의 지적도상 대지면적은 약 1,199평(3,964㎡)으로, 앞서 표 1의 면적 1,300평과 비교할 때 시민아파트 건립 과정에서 도로 등의 개설로 인해 면적이 줄어든 것으로 판단된다. 표 1을 보면 당시 사업지구에는 270동의 무허가건물에 320세대가 거주하고 있었으므로, 회현 제2시민아파트의 호당 면적인 12평과 배치도상 건폐율 47%를 기준으로⁹⁾ 모든 건물주 또는 거주세대의 현지정착을 위해서는 시민아파트를 6층((270x12)÷(1,199x0.47)=5.7) 또는 7층((320x12)÷(1,199x0.47)=6.8) 이상으로 건립해야 한다는 계산이 나온다. 실제 회현 제2시민아파트는 10층, 352세대 규모로서 건물주뿐 아니라 모든 거주세대의 현지정착을 충분히 뒷받침할 수 있었던 주택의 수직적 집적 형태를 보여준다.

북아현지구의 경우(그림 2) 1996년 시민아파트가 철거되었지만 기존 지번(북아현동 210-1)에 의한 폐쇄토지대장상 대지면적은 약 5,331평(17,625㎡)으로, 표 1의 사업지구 면적 6,096평에 비해 역시 도로 등의 개설로 면적이 감소한 것으로 나타난다. 사업지구내 무허가건물 541동에 1,327세대가 분포하고 있었으므로, 시민아파트의 호당 평균 면적인 11.3평¹⁰⁾과 배치도상 건폐율 33%를 적용하면 시민아파트를 4층((541x11.3)÷(5,331x0.33)=3.5) 또는 9층((1,327x11.3)÷(5,331x0.33)=8.5)으로 건립해야 모든 건물주 또는 거주세대의 현지정착을 도모할 수 있었던 것으로 산출된다. 실제 북아현 시민아파트는 4~6층의 20개동 905세대 규모로 건립되었으므로,

건물주를 모두 수용할 만큼 수직적 집적화를 이루었지만 거주세대 전체를 수용할 만한 수준에는 미치지 못했음을 알 수 있다.

산천지구의 경우(그림 3) 2001년 토지 분할로 생성된 두 개 지번(산천동 204, 205)의 지적도상 대지면적은 약 3,136평(10,336㎡)으로, 표 1의 사업지구 면적 3,588평에 비해 도로 등의 개설로 인한 면적 감소가 나타난다. 사업지구내 위치했던 무허가 건물 152동, 385세대의 규모를 고려하면, 시민아파트 호당 평균 면적인 11.3평과 배치도상 건폐율

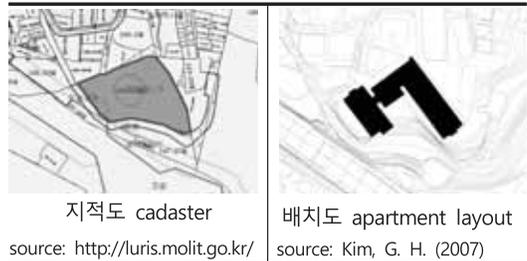


그림 1. 회현지구 현황 Figure 1. hoiyeon site

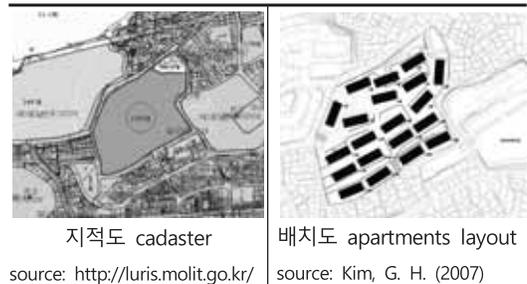


그림 2. 북아현지구 현황 Figure 2. bukahyeon site

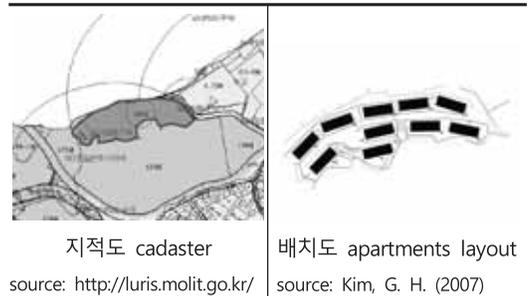


그림 3. 산천지구 현황 Figure 3. sancheon site

35%를 적용할 때 모든 건물주 또는 거주세대의 현지정착을 위해서는 시민아파트를 2층 이상 $((152 \times 11.3) \div (3,136 \times 0.35) = 1.6)$ 또는 4층 $((385 \times 11.3) \div (3,136 \times 0.35) = 4.0)$ 으로 건립해야 하는 것으로 산출된다. 실제 산천 시민아파트는 5층의 10개동 443세대 규모로서, 건물주는 물론 거주세대 전체를 수용할 만큼 수직적 집적화가 이루어진 것으로 볼 수 있다.

3. 공공의 주택금융에 의거한 자조주택

현지정착을 위한 주택의 수직적 집적으로 인해 시민아파트는 공공이 골조공사를 시행하고 그 비용을 입주자에게 부담시키는 방식으로 전개되어, 자조주택은 입주자의 노동력이 아닌, 비용 상환 등의 재무적 방법만으로 확보해야 하는 특성을 갖는다. 그런데 앞서 제Ⅱ장에서 부지와 서비스 방식이 지가는 저렴하지만 저소득층의 고용 접근성이 떨어지는 도시주변부에서, 반면 현지개량 방식은 지가가 비싸지만 저소득층의 고용기회가 많은 도시중심부에서 이루어지는 장단점을 지적한 바 있듯이, 현지정착의 어려움 중 하나는 도심지역에서의 높은 비용 부담이다. 따라서 현지정착 효과를 논함에 있어서는 시민아파트에 의한 주택의 수직적 집적이라는 물리적 측면 외에, 이러한 시민아파트 입주를 위한 비용 부담이라는 경제적 측면도 함께 검토할 필요가 있다. 특히 시민아파트가 자가소유의 점유형태를 취하고 있기 때문에 입주자의 지불가능성은 더욱 흥미로운 검토대상이다.

시민아파트의 경제적 특성으로 먼저 주목해야 할 것은 시민아파트 사업이 국공유지를 무상 임대하는 방식으로 이루어졌다는 점이다. 이에 따라 골조공사비가 상환되면 주택의 소유권은 입주자에게 이전되지만(서울특별시, 1969:11). 토지소유권은 여전히

서울시에 귀속되어 있는 특이한 점유형태(tenure) 구조를 지닌다.¹¹⁾ 그럼에도 토지에 대한 임대료는 계상되지 않는다. 그러므로 구릉지이긴 하지만 시민아파트가 입지한 도심지역에서 입주자는 지가에 대한 부담을 전혀 지지 않는 특성을 갖는다. 다만 주택의 수직적 집적화로 인해 건축비는 상승했을 수 있다.

이에 따라 입주자의 경제적 부담은 순수하게 주택건설비용에 국한하여 골조공사비에 대한 상환금과 내부공사비로 구성된다. 이 중 호당 20만원에 해당하는 골조공사비는 15년간 연 8%의 이자로 월 약 2,300원씩 상환하도록 되어 있어, 그 비용 부담의 수준을 금리 및 월상환액 측면에서 살펴볼 수 있다. 금리 수준에 있어서는 당시 주택의 신축, 개량, 구입자금의 용자를 전담했던 주택금고의 주택자금 대출금리가 주택부금 만기 전에는 시중금리인 26%, 만기 후에는 10%였고¹²⁾ 사채금리는 연 50%를 상회하는 상황이었음에 비추어보면(김병욱, 2015), 서울시에서 책정한 연리 8%는 입주자에게 상당한 금융 지원을 베풀어준 것으로 평가할 수 있다.

보다 중요한 기준은 소득 대비 월상환액 수준으로, 통계청(1993)에 따르면 1969년 당시 근로자 가구의 월평균 소득은 24,650원이었고, 그 중 봉급자가구가 30,320원, 노무자가구가 18,920원으로 확인된다. 또한 대한주택공사(1970)가 금화지구 25세대, 와우지구 25세대를 대상으로 시민아파트 실태를 조사한 자료에 의하면 시민아파트 입주가구의 월가계 수입은 대다수(47가구)가 1만원~5만원의 분포를 보이고 평균값은 약 27,860원으로 나타난다.¹³⁾ 따라서 이 중 평균소득이 가장 낮은 노무자가구를 기준으로 하더라도 월상환금 2,300원은 소득대비 주거비부담 비율(Rent-to-Income Ratio, RIR)이 12% (=2,300원÷18,920원)에 해당하는 수준으로서, 통상적으로 지불가능한 범위인 30%보다 매우 낮아 골

조공사비 상황이 경제적으로 큰 부담이 되지는 않았을 것으로 평가된다.

그럼에도 공공의 주택금융 지원에도 불구하고 시민아파트의 지불가능성에 대해서는 부정적 평가도 존재한다. 당시 신문기사에서는 “시민아파트에 입주한 무허가 판자집 철거대상자의 30~40%가 전매행위를 하고 있어 이에 대한 방지책으로 6개월의 전매금지기간을 설정했다”는 내용을 확인할 수 있는데,¹⁴⁾ 이러한 전매 행위의 이유로는 역시 신문기사상 “일부 영세철거민들은 20만원 내외의 아파트 내부시설비가 없어 아파트 입주권을 담보로 사채나 은행융자를 얻어 내부공사비를 부담하는가 하면 6개월 후에는 입주권을 팔아버리는 경향이 있다”라는 내용에 근거할 때¹⁵⁾ 서울시에서 세대당 128,000원으로 계상했던 내부공사비가 입주자의 경제적 부담으로 작용했음을 짐작할 수 있다. 이 외에 앞서 표 1에서 확인할 수 있듯이 시민아파트 사업지구내 무허가건물 1동에 평균 약 2세대가 거주했다는 사실이나 당시 무허가 정착지에서 주민의 일부가 담배 포장, 성냥갑 제조 등의 가내수공업에 영위했다는 사실(서울시정개발연구원, 2001:56)을 고려하면, 아파트의 물리적 구조의 특성상 더 이상 주택의 일부를 임대 또는 경제활동 목적의 수입원으로 사용하기 어려워 가계소득이 줄어든 이유도 생각해 볼 수 있다.

전매와 관련하여 현재 시점에서 실증적으로 확인할 수 있는 사실은 골조공사비에 대한 상황이 15년에 걸쳐 완료되어 주택소유권이 입주자에게 이전된 이후 시민아파트의 소유권 변동은 심하지 않았다는 점이다. 현존하는 회현 제2시민아파트의 소유권은 1985년을 전후로 하여 서울시로부터 입주자로 이전되었는데,¹⁶⁾ 1983년에서 1988년까지 소유권 변동을 추적할 수 있었던 34세대 가운데 한 세대를 제외한 33세대가 12년이상 소유권을 유지하는 등(20년이상 소유는 13세대) 평균 보유기간이 19년으로 나타났

다.¹⁷⁾ 따라서 시민아파트는 내부공사비 등의 부담으로 입주 초기에는 전매가 발생한 것으로 보이지만, 토지비용에 대한 부담을 지우지 않고 주택금융 지원 등을 통해 골조공사비 상황에 대한 경제적 부담을 경감함으로써 거주안정성에는 일정 부분 기여한 것으로 평가할 수 있다. 이러한 점에서 시민아파트는 경제적 측면에서도 자조주택을 입주자의 노동력에 의존하여 점진적으로 확보하는 방식이 아닌, 공공이 선(先) 제공후 장기적으로 비용을 상환하도록 한 주택금융 방식이라는 차별성을 갖는다.

V. 결 론

본 연구는 1960년대 말에 등장했던 한국의 시민아파트가 2차세계대전후 전 세계적으로 전개되었던 개발도상국의 무허가 정착지 해결 방식과 비교할 때 어떠한 특성을 갖는지를 규명하고자 하였다. 공공기록물 등의 문헌자료와 실증자료를 종합하여 분석한 결과, 한국의 시민아파트는 토지점유권과 기반시설은 공공이 제공하는 대신 주택은 입주자 스스로의 힘으로 마련하는 부지와 서비스, 자조주택 방식의 보편적인 특성을 공유하고 있음을 확인하였다. 반면 한국의 시민아파트는 일반적인 자조주택과 비교하여 물리적 측면에서 주택의 수직적 집적을 통해 무허가 정착지 주민들의 현지정착을 도모했던 특수한 방식으로, 이로 인해 경제적 측면에서도 입주자의 노동력이 아닌 공공의 주택금융을 통해 자가소유의 주택 마련을 도모했다는 차이점을 갖고 있다. 이에 따라 한국의 시민아파트는 1970년대 이래 개발도상국에서 자조주택과 연계하여 광범위하게 적용되어온 부지와 서비스 방식과 현지개량 방식의 특징을 조합한 ‘현지정착형 부지와 서비스(*in situ site and service*)’로 그 기본적 특성을 규정할 수 있었다.

이 때 현지정착을 가능케 만든 물리적 기제가 아파트로서, 이는 해방 후 한국에서 전개되어온 주택의 수직적 집적화 과정(김태오·최막중, 2016)이 무허가 정착지 정비와 주민의 현지 재수용을 위한 수단으로 연장, 확대되었다는 점에서 한국의 고유한 특성을 반영한다. 이로 인해 시민아파트는 물리적 형태에 있어서는 공동임대주택과 같은 아파트지만, 점유형태에 있어서는 소유를 목적으로 하는 자조주택의 독특한 특징을 갖는다. 그리고 이에 따라 국공유지 무상 점유, 골조공사비 상환에 대한 금융 지원을 통해 자가소유에 따른 입주자의 경제적 부담을 줄여주려는 노력이 있었음을 확인할 수 있다. 다만 본 연구의 결과는 한정된 자료에 기초한 한계를 안고 있으므로, 향후 새로운 사료 발굴을 통해 보완, 발전해 나가야 할 것이다.

이제 시민아파트는 역사의 뒷안길로 사라졌지만, 시민아파트가 남겨놓은 특성은 오늘날까지도 이어지고 있어 한국의 무허가 정착지 해결 정책의 궤적을 정리하는데 그 역사적 기원으로서 중요한 의미를 갖는다. 대표적으로 1973년 주택개량촉진에 관한 임시조치법을 효시로 하여 1989년 도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법, 그리고 오늘날 도시 및 주거환경개선에법에 의거하여 시행할 수 있는 주거환경개선사업 중 국공유지 무상 양여, 공공에 의한 정비기반시설 지원과 함께 이루어지는 공동주택건설은 자조주택의 수직적 집적을 통한 현지정착형 부지와 서비스라는 특성을 유사하게 내포하고 있다.

이러한 한국의 시민아파트 사례는 현재 도시민구의 상당 부분이 무허가 정착지에 거주하고 있는 아시아, 아프리카, 라틴아메리카의 개발도상국에게 이 문제를 해결하는데 보다 다양한 방식을 활용할 수 있음을 시사해 준다. 즉, 기존의 부지와 서비스 방식과 현지개량 방식 외에 그 혼합(hybrid)형으로서 시민아파트와 같은 ‘현지정착형 부지와 서비스’ 방

식도 작동 가능하며, 이를 위해서는 지가가 비싼 도심지역에서 한정된 부지를 입체적으로 활용하기 위한 토지이용의 고도화가 필요하다는 사실을 보여준다. 또한 주택의 물리적 형태와 점유형태의 관계에 있어서도 아파트와 같은 공동주택이 반드시 임대주택일 이유는 없으며, 자조주택의 개념에 입각하여 자가소유를 지향할 수 있는 정책의 유연성도 필요하다라는 점을 시사한다.¹⁸⁾

물론 시민아파트와 같은 방식이 개발도상국에서 시도된다면, 한국에서 노정된 문제점을 시정하면서 보다 발전된 형태로 진화해야 할 것이다. 물리적 측면에서 아파트는 구릉지와 산자락 등 고지대에 입지하기에 적합하지 않은 주택형태이므로, 한국에서와 달리 개발도상국에서는 지형조건을 충분히 고려하여 도심지역의 평지를 중심으로 계획되어야 할 것이다. 나아가 시민아파트와 같은 방식은 순환재개발을 통해 무허가 정착지를 단계적으로 정비할 때 더욱 효과적으로 활용될 필요가 있다. 다만 주택의 수직적 집적화는 개별 가구의 차원에서 감당할 수 없기 때문에 주택건설에 대한 공공의 직접적인 개입이 요구되며, 이에 따라 시민아파트의 경우에서와 같이 주민이 주택건설비용을 상환하는 방식을 취하기 위해서는 개발도상국의 주택금융시스템이 뒷받침해 주어야 한다. 이러한 점에서 자조주택의 성공을 위해서는 적법한 토지 점유형태 및 기반시설·서비스의 공급뿐 아니라 금융 및 신용거래에 대한 접근성이 개선되어야 한다는 UN-Habitat(2003:130)의 지적에 귀를 기울일 필요가 있다.

주1. 본 연구에서 ‘무허가 정착지’는 불법점유지(squatter), 슬럼(slum), 비공식 주거지(informal settlement) 등을 총칭하는 용어로 사용함.

주2. 세계은행에서 시행한 부지와 서비스의 필지 규모는 대부분 200m² 이하로 단독주택 건설을 위한 것이었음(Laquian, 1976).

주3. Peattie(1982)도 이와 유사한 개념으로 ‘현지정착형 부지와 서비스(site and service *in situ*)’라는 용어를

사용한 바 있음.

- 주4. 1967년 '불량건물정리계획'에 의한 공동아파트가 동당 3층, 연면적 300평에 30세대 수용으로 계획된 것에 비해 시민아파트는 동당 규모나 호(세대)당 면적 모두 증가하였음. 실제 시민아파트의 호당 면적은 10~16평 규모로, 주로 10평, 11평, 13평이 공급되었음(김규형, 2007).
- 주5. 실제 공용화장실은 2세대 공용, 5세대 공용, 8세대 공용, 10세대 공용의 유형으로 배치되었음(김규형, 2007).
- 주6. 그 밖에 모범보안 경찰관(동당 1세대)(5순위), 기타 시에서 인정한 자(6순위)를 포함.
- 주7. 부지와 서비스 방식에서 부지를 공급하는 형태는 국가마다 상이하며, 공공용지를 장기 저리로 불하하는 방법, 장기토지이용권만 부여하는 방법 등 매우 다양함(하성규, 2006:428).
- 주8. Abrams(1964:177)는 코어주택의 한 형태로서 벽체 공사를 점유자가 시공하는 골조주택을 제시하고 있는데, 이는 주로 따뜻한 기후를 가진 나라에서 찾아볼 수 있는 형태임.
- 주9. 회현지구 시민아파트 배치도에서 바닥면적을 구적하여 산출(이하 북아현지구와 산천지구도 동일).
- 주10. 북아현지구와 산천지구의 경우 단위세대 면적에 대한 확인이 어려워 시민아파트의 평균값을 적용.
- 주11. 이와 유사하게 도로 등의 사유지에 민간 소유의 건물이 들어서 토지와 건물의 소유권이 분리되어 있는 사례는 서울시의 세운상가, 낙원상가, 유진상가 등과 같은 상가주택에서도 찾아볼 수 있음.
- 주12. 동아일보, 1967.07.11. '주택금고입문'.
- 주13. 구체적으로 1만원 미만 1명(2%), 1~2만원 15명(30%), 2~3만원 15명(22%), 3~4만원 14명(28%), 4~5만원 7명(14%), 5~6만원 1명(2%)의 분포를 보이며(무응답 1명 포함), 각 구간의 중간값을 기준으로 구간간 동일한 차이를 가정하여 평균값을 산정.
- 주14. 매일경제, 1970.7.9. '아파트·광주단지 입주자 6개월 내엔 전매 못하게 시조례 규정마련'.
- 주15. 매일경제, 1969.09.10. '시민아파트 분양 영세민 부담 능력 외면 입주권 전매일췌'.
- 주16. 서울중앙지방법원 중부등기소의 폐쇄등기부 증명서를 통해 확인한 결과임.
- 주17. 대법원 인터넷 등기소(<http://www.iros.go.kr>)를 통해 확인한 결과로, 시민아파트 정리사업으로 인해 회현 제2시민아파트의 총 352세대 중 160세대는 이미 서울시에서 매입한 상태였으며, 조사대상 34세대의 보유기간은 10년 이하 1세대, 11~15년 5세대, 16~20년 16세대, 21~25년 2세대, 26~30년 4세대, 30년 초과 1세대의 분포를 보임.
- 주18. 싱가포르의 경우에는 1960년 주택개발청(Housing and Development Board, HDB)의 설립과 함께 아

파트 형태의 공공임대주택이 대규모로 공급되었지만, 1964년부터 공공이 공급하는 아파트에 자가소유 개념이 도입되고 1968년 중앙저축기금(Central Provident Fund, CPF)에 의한 용자 지원이 이루어지면서 자가소유가 확대되었음 (<http://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/about-us/our-role/public-housing—a-singapore-icon>).

인용문헌

References

1. 김규형, 2007. "서울 시민아파트 연구", 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
Kim, G. H., 2007. "A Study on the Civic Apartments of Seoul", Master's Dissertation, University of Seoul.
2. 김병욱, 2015. 「역대 정권별 한국경제 성장모델과 발전동인」, 서울: 김스정보전략연구소, <https://ridibooks.com/>.
- Kim, B. W., 2015. *Economic Growth Model and Development Motives of Each Regime in Korea*. Seoul: Kimsinfo. <https://ridibooks.com/>.
3. 김성훈, 2013. "국내 일간신문으로 살펴본 금화지구 아파트 생애변화에 관한 연구", 「대한건축학회논문집: 계획계」, 29(5): 99-106.
- Kim, S. H., 2013. "A Study on the Kumhwa District Apartment Life-Changes by Daily Newspaper in Korea", *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, 29(5): 99-106.
4. 김수현, 2011. "무허가 정착지 정책과 국가 역할 - 서울, 홍콩, 싱가포르의 경험을 중심으로", 「주택연구」, 19(1): 35-61.
- Kim, S. H., 2011. "Squatter Settlement Policies and the Role of the State: From the Experience of Seoul, Hong Kong and Singapore", *Housing Studies Review*, 19(1): 35-61.
5. 김태오·최막중, 2016. "한국의 아파트 공급과 수요의 역사적 연원에 관한 연구: 해방 이후 주택의 수직적 집적화 과정을 중심으로", 「국토계획」,

- 51(6): 23-38.
- Kim, T. O. and Choi, M. J., 2016. "A Study on Historical Origin of Apartment Supply and Demand in Korea: Focusing on Vertical Accumulation of Housing after the Liberation", *Journal of Korea Planning Association*, 51(6): 23-38.
6. 대한주택공사, 1970. 「아파트 실태조사(서울지구)」, 서울.
The Korea Housing Corporation, 1970. *A Survey on Apartments (Seoul)*. Seoul.
7. 서울시정개발연구원, 2001. 「서울 20세기 공간변천사」, 서울.
Seoul Development Institute, 2001. *Seoul, Twentieth Century: Growth & Changes of the Last 100 Years*. Seoul.
8. 서울특별시, 1967. 「불량건물정리계획」, 서울.
City of Seoul, 1967. *Plan for Clearing-out Substandard Housing*. Seoul.
9. 서울특별시, 1969. 「69 시민아파트 건립사업 기본계획」, 서울.
City of Seoul, 1969. *Basic Plan of Citizen Apartment Construction Projects in 1969*. Seoul.
10. 서울특별시, 1978. 「주택백서」, 서울.
City of Seoul, 1978. *A Housing White Paper*. Seoul.
11. 서울특별시, 2013. 「시민아파트 정리현황」, 서울.
City of Seoul, 2013. *Demolition and Utilization of Citizen Apartments*. Seoul.
12. 윤혜정, 1996. "서울시 불량주택 재개발사업의 변천에 관한 연구", 「서울학연구」, 7: 225-262.
Yun H. J., 1996. "A Study on the Transition of the Substandard Housing Redevelopment Projects in Seoul", *The Journal of Seoul Studies*, 7: 225-262.
13. 장성수, 1994. 1960~70년대 한국 아파트의 변천에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
Zhang, S. S., 1994. "A Study on the Transition of the '60~70's Apartment Houses in Korea", Ph. D. Dissertation, Seoul National University.
14. 조영배·이원재, 2014. "회현시민아파트의 계획적 특성과 변용사례에 관한 연구", 「기초조형학연구」 15(1): 686-695.
Cho, Y. B. and Lee, W. J., 2014. "A Study on the Planing Characteristics and the Transformation of Hoehyeon Civic Apartments", *Journal of Basic Design & Art*, 15(1): 687-695.
15. 최막중·임이랑·박규전, 2014. "주택의 대량공급을 위한 한국 도시개발 모형의 실증적 특성", 「국토계획」, 49(4): 141-153.
Choi, M. J., Lim, Y. R. and Park, K. J., 2014. "Empirical Evidences of Korean Urban Development Model for Mass Production of Housing", *Journal of Korea Planning Association*, 49(4): 141-153.
16. 통계청, 1993. 「도시가계조사 30년(1963-1992)」, 서울.
The Statistics Korea, 1993. *30 Years of Urban Household Income and Expenditure Survey (1963-1992)*. Seoul.
17. 하성규, 2006. 「주택정책론」, 서울: 박영사.
Ha, S. K., 2006. *Housing Policy and Practice in Korea*. Seoul: Parkyoungsa.
18. Abrams, C., 1964. *Man's Struggle for Urban Shelter in an Urbanizing World*, Cambridge: MIT Press.
19. Altmann, J., 1982. "Self-Help Housing in Urban Squatter Settlements", *Habitat International*, 6(4): 417-424.
20. Bredenoord J. and P. Lindert, 2010. "Pro-poor housing policies: Rethinking the potential of assisted self-help housing", *Habitat International*, 34: 278-287.
21. Harms, H., 1982. "Historical Perspectives on the Practice and Purpose of Self-Help Housing" in *Self-Help Housing: A Critique*, edited by Ward. P., London: Mansell Publishing Ltd,
22. Harris, R., 1998. "The Silence of the Experts: Aided Self-help Housing, 1939-1954", *Habitat*

- International*, 22(2): 165-189.
23. Harris, R., 1999. "Aided Self-help Housing, a Case of Amnesia: Editor's Introduction", *Housing Studies*, 14(3): 277-280.
24. Harris R., 2003. "A double irony: the originality and influence of John F.C. Turner", *Habitat International*, 27: 245-269.
25. Laquian, A., 1976. "Whither Site and Services?", *Science*, 192: 950-955.
26. Nientied, P. and J. Linden, 1985. "Approaches to low-income housing in the third world: some comments", *International Journal of Urban and Regional Research*, 9(3): 311-329.
27. Peattie, L. 1982. "Some Second Thoughts on Sites-and-Services", *Habitat International*, 6(1/2): 131-139.
28. Turner, J., 1976. *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*. London: Marion Boyars Publishers Ltd., New York: Pantheon Books.
29. Ward, P. 1982. *Self-Help Housing: A Critique*. London: Mansell Publishing Ltd.
30. UN-Habitat, 2003. *The Challenge of Slums: global report on human settlements*, Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

Date Received 2016-11-16
 Reviewed(1st) 2017-03-03
 Date Revised 2017-03-13
 Reviewed(2nd) 2017-04-04
 Date Accepted 2017-04-04
 Final Received 2017-04-10