

논문

부산시 반송동 정책이주지 주택 변화 연구

A Study on the Housing Change in Bansong-Dong Policy Migration Area in Busan

하남구* · 우신구**

Ha, Nam-Gu · Woo, Shin-Koo

Abstract

This study is to see the changing process of housing in Bansong-dong policy migration area started from 1960s and try to analyze the cause and effect. Through document survey, field survey and in-depth interview, this study traced the changing process and categorized types of housing.

From 1969 to 2021, changing process of housing in Bansong-dong policy migration area can be divided into four stages: formation period, extension period, stagnation period, and declining period. After exploring the 4 stages of changing process of housing, the characteristics of transformation can be analyzed as following. First, the interior spaces of housing has be changed through constant addition and extension. Second, the front space of housing has been the focus of spatial change according to the lot-street relation and house-street relation. Third, the spaces of housing has been organized three- dimensionally to overcome small and narrow interior space. Fourth, movement of corridor and stairs has been carefully designed to obtain individuality of separate households in a house.

The survey and analysis of this study would by used as basic research data for local-based research to estimate the value and meaning of policy migration area and for urban regeneration project to conserve and manage the reclined residential area formed during modernization and industrialization period of Busan.

주제어: 정책이주지, 공간구조, 주거 변화, 주택 정책, 주거 유형

Keywords: Policy Migration Area, Spatial Structure, Transformation of housing , Housing Policy, Housing Type

* 부산대학교 박사수료 (주저자: cityshaped@gmail.com)

** 부산대학교 교수 (교신저자: woosk@pusan.ac.kr)

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

한국전쟁 이후 피난민들의 유입과 1960년대 이후 이촌향도 현상으로 부산의 인구가 급속하게 증가하면서 주거난이 심각하였다. 부산시는 1954년부터 1965년까지 국민주택, 난민주택, 자조주택, 간이구호주택, 수해복구주택 등을 건설하여 주거부족에 대응하였으나 역부족이었다. 원도심 근처의 도로와 철도 주변, 경사지에 난립한 판잣집 문제를 해결하기 위해 도시계획적 방법인 ‘정책이주사업’을 1964년부터 추진하였다. 정책이주사업은 원도심 인근 불량주거 밀집지역을 철거 후 시 외곽으로 이주시키는 사업이었다.

1969년 열악한 도시기반시설에 이주민들이 자력으로 지은 최소한의 주거로 시작한 부산시 해운대구 반송동 정책이주지의 주거는 시간이 흐르면서 주민들의 요구와 열악한 거주환경을 개선하기 위해 ‘불법건축물양성화사업’과 ‘주거환경개선사업’ 등을 거치면서 다양하게 변화해 왔다. 2010년대 중반 도시재생사업이 활성화되면서 정책이주지에 관한 관심은 높아졌지만, 정책이주지의 주택에 관한 학술적 연구는 매우 미미한 상태이다. 1960년대 이후 공공에 의해 개발된 정책이주지의 연구는 우리나라 근현대 주거의 전체상을 올바르게 인식하기 위해 꼭 필요하다.

연구의 목적은 반송동 정책이주지 주택의 형성배경과 변화과정 또는 소멸되는 과정과 요인들을 추적하여 이주지의 주택이 균일한 도시공간 구조 속에서 어떠한 변화를 거쳤는지 살펴보는 것이다. 정책이주지 주택의 형태와 변화과정 분석을 통해 이주지의 주택을 이해한다면, 성장과 쇠퇴의 방향을 예측할 수 있어 적절한 정비·관리 방안을 마련할 수 있는 자료로 사용 가능할 것이다.

2. 연구의 방법과 대상

연구방법은 ‘문헌조사’와 ‘실측조사’로 구분된다. 문헌조사는 첫째, 반송동 정책이주지의 변화과정과 주택의 변화과정을 알아보기 위한 1차적 자료로 정책이주지 관련 공문서, 항공사진, 신문기사, 옛 사진을 수집하여 분석하였다. 둘째, 기존 연구자들의 주택 관련 연구와 정책이주지 관련 연구를 고찰하였다.

실측조사¹⁾는 GIS를 이용하여 대략적인 주택 현황을 확인해 보았으며, GIS로 확인하기 어려운 나머지 주택들은 외관 관찰조사를 실시하여 주택의 시대구분을 시도하였다. 이를 바탕으로 다양한

1) 실측 조사는 2019년 여름부터 2021년 봄까지 반송동 도시재생지원센터의 도움을 받아 총 39동의 단독주택과 다세대주택을 실측했다. 최대한 다양하고 많은 주택을 실측하려 했으나 서로 다른 기구가 거주하고 있어 가구별로 실측 허락을 받기가 매우 힘들었으며, 무엇보다 남루한 주거환경을 다른 사람들에게 보여주는 것을 부끄러워했다.

시대와 유형을 대표하는 총 39동의 주택을 대상으로 실측하였다. 실측과 동시에 건축물대장과 토지대장을 참고하여 건립연도, 면적, 층수, 외관, 평면 등을 기록하였으며, 거주자가 허락한 경우에는 사진 촬영을 하였다. 또한, 심층인터뷰를 실시하여 가구수와 가족 구성원, 거주기간, 집수리 시기와 수리 내역, 수리 비용 등도 조사하였다. 본 연구에서는 39동의 주택 중 각 유형을 대표하는 12동의 주택을 중심으로 변화과정을 분석하였다.

연구의 대상인 ‘반송동 정책이주지(해운대구 반송2동)’는 다양한 도시·건축 정책이 적극적으로 시행되어 그에 따른 변형과 변화를 확인할 수 있는 지역이며, 50,000㎡ 이상의 면적을 가진 대표적인 대규모 평지형 정책이주지(부산광역시, 2012)로서 주거의 변화과정과 유형의 특성을 파악할 만한 가치가 있다고 판단된다. 연구의 시간적 범위는 1969년 이주 이후부터 현재까지 건축된 반송동 정책이주지의 주택을 대상으로 한다.

3. 선행연구

정책이주지와 관련된 연구는 부산과 서울, 성남지역이 주류를 이루고 있으며, 부산의 정책이주지와 관련된 연구는 1970년 중·후반부터 시작된 것으로 파악된다.

정책이주지와 관련된 문제는 전국의 어느 도시보다 더 심각한 문제였지만, 1980년대 도시 불량주택에 관한 연구가 이루어진 이후 1980년대 중·후반에 부산지역의 불량주택 관련 연구가 나타나기 시작했다. 그중에서도 정책이주지의 불량주택 문제는 언론의 관심을 받아왔지만, 연구대상으로 포함되지는 않았다. 1960년대 초반부터 1970년대 중반에 걸쳐 일종의 사회주택 및 자조주택으로 건축되어 20년이 지난 1980년대 후반 이후 연구자들의 관심이 나타나기 시작했다. 그동안 정책이주지 주택들은 주민들의 필요와 요구로 공간적·형태적으로 크게 바뀌었으며, 변화에 영향을 미친 원인에 관한 관심이 높아지기 시작한 시기였다. 이 시기에 진행된 연구 결과들이 주거환경개선사업의 주요 사업내용에 반영되기도 하였다.

또한, 1990년대부터는 1989년 [도시 저소득주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법]에 따라 대도시 불량주택지역을 중심으로 ‘주거환경개선사업’이 추진되면서 정책이주지가 주거환경개선사업의 대상지로 주목받는 등 정책적·사회적 여건도 정책이주지의 주택을 연구하게 된 역할을 했다. 1990년도에는 음성적으로 건축되었던 다가구주택이 양성화되면서 저소득 주거층과 이러한 주택을 시공한 주택시공업자들에게 관심을 유발했으나 건축사나 전문가들이 참여할 수 있는 토대가 마련되어 있지 않았다. 이러한 다가구·다세대주택이 단독주택지역에 나타나기 시작한 10여 년이 지난 2000년대 초반에 다양한 문제점을 인식한 연구들이 나타나기 시작했으나 정책이주지와 관련된 연구는 없었다.

그 이후에는 2000년대 중반 뉴타운 사업(재개발·재건축) 대상 지역으로 정책이주지가 포함되면서 이주지의 물리적 현황과 관련된 연구와 주거환경과 관련된 설문조사 연구가 진행되었다. 최근에는 도시재생사업 구역에 정책이주지가 포함되면서 재생사업의 방향과 이주지 주택의 관리 및 정비

방향과 관련된 보고서와 연구가 나타나기 시작했다.

이상으로 정책이주지와 관련된 연구를 살펴본 결과 연구의 유형은 다음과 같이 구분된다. 첫째, 정책이주지의 공간구조나 도로나 필지, 건축물, 외부공간의 형태나 체계를 분류하는 도시조직과 관련된 연구, 둘째, 이주지의 주택을 실측하여 주택유형과 주생활 특성을 분석한 연구, 셋째, 정책이주지의 주거지 형성과 변화과정 연구, 넷째, 설문조사를 통한 이주지의 현황을 수치상으로 분류하여 유형별 특성을 분석한 연구, 다섯째, 정책과 언론에 언급된 생활사와 거주민들의 구술을 물리적 현황과 비교 분석한 연구, 여섯째, 공동주택 개발을 전제로 한 시물레이션 연구로 구분될 수 있으며, 보고서는 이주지의 현황과 개발 방향을 제시하는 보고서가 있다.

이상으로 정책이주지와 관련된 연구를 살펴본 결과 1960년대 후반 1970년대 초반 정부의 정책에 의해 필지만 분할한 지역의 주택 변화 특성과 관련된 연구가 부족한 실정이다. 더욱이 이주지 형성 시기부터 현재까지 변화된 주택의 전체상을 확인할 수 있는 연구가 처음 시도된 것으로 타 연구와 차별성을 둘 수 있다.

표 1. 선행연구

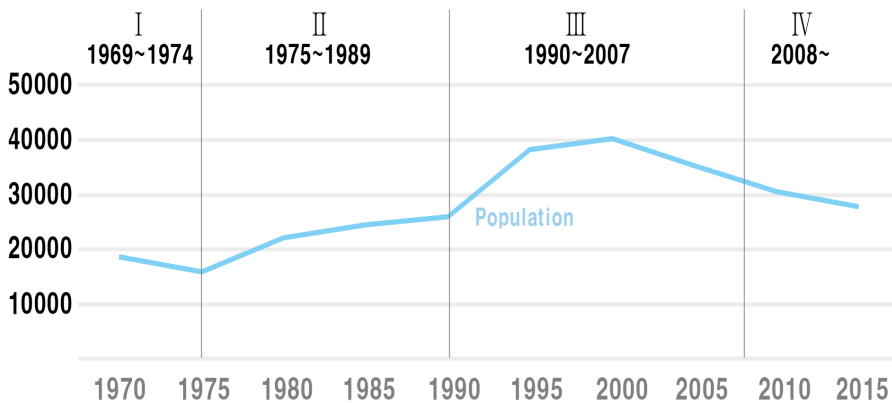
연구자 (년도)	연구 제목과 연구 내용
정량부 (1976)	'부산시 정책 이주단지 입주자 의식에 관한 조사연구 1, 2'로 부산시 정책이주민을 대상으로 주거 전반에 실태 및 만족도를 조사하였으며, 1970년대 중반 정책이주지와 이주민의 실태를 파악할 수 있는 연구이다.
신용재 (1989)	'정책이주지역의 주거 변용에 관한 조사연구'에서 부산시 정책이주지 중 용호동 2호 연립주택을 중심으로 주거공간 변용의 실태를 실측 조사와 주민설문, 인터뷰를 통해 파악하여 건축적 문제로 접근하는 현장 조사연구를 진행하였으며, 이와 함께 '공적 제안주택거주자의 주의 식에 관한 연구'에서 입주 후 21년이 지난 시점에서 부산시 남구 용호동 정책이주지 4호 연립주택 주민들의 주생활 실태 및 주의식을 조사 분석한 변용 연구도 진행했다.
김종진 (1990)	'부산시 주거환경개선지구의 주거실태분석 및 평가에 관한 연구'에서는 주거환경개선지구 중 5곳을 선정하여 주거실태 및 주민 의식을 설문지 조사를 통해 일반현황, 주민의 사회·경제적 특성, 지구의 물리적 특성, 주거환경과 주택개량에 대한 주민의식 특성을 분석하여 주거환경개선지구의 지정방식과 관련한 기준을 제시하였다,
박종 (1991)	'정책이주지의 건축적 특성과 개선방안에 관한 연구'에서는 반송동 정책이주지를 중심으로 초기형성기의 주택유형을 알 수 있는 증·개축 주택도면을 현장에서 실측 조사하여 도면자료와 사진자료를 남겼다. 또한, 주택유형, 주생활 등에 대한 설문조사도 실시하여 이주 이후 1990년대 초반까지의 모습을 유추하고 기억할 수 있는 기록을 하였다.
최성길 (1993)	'정책이주지역의 주거실태와 주거환경개선에 관한 주민 의식'에서 용호동 정책이주지를 중심으로 주민들의 사회·경제적 특성과 주택 내 시설 및 현황, 주거환경 인지도인 주택상태 만족도, 재개발의 필요, 재개발의 적극성에 관해 조사했다. 또한, 부산 지역과 비교해 가구의 특성, 가구 수, 주택의 규모 등을 고려할 때 부산시의 평균 수준보다 월등히 협소한 것으로 나타나는 등 사회·경제적으로 취약한 것으로 보고 있다.

정치선 (1998)	‘불량주택지역의 주거환경개선방안에 관한 연구’에서 부산시 현지 개량방식의 주거환경개선사업 지구를 대상으로 거주자 만족도를 통한 POE 개념을 적용하여 주택의 내·외부환경에 대한 문제점을 파악하고 해당 지역의 물리적 지역 특성에 맞는 주거환경개선방안을 제시했다.
김정기 (2000)	‘현지개량방식의 주거환경개선사업의 개선방안 연구’는 1989년 시행되었던 주거환경개선사업이 마무리되어가는 2000년도에 금정구 서1지구, 서구 동대3지구, 동구 수정7지구 3곳의 사업의 성과와 한계를 검토해보았다. 지구 내의 낮은 사업성과 재정적 지원, 지구 지정 및 경계 설정, 세입자의 이주 관련, 공공부문의 역할 부족 문제를 제도적, 행정기관, 거주주민의 입장에서 개선방안을 제시하였다.
강무길 (2009)	‘부산지역 정책이주지 형성과 주거변화 특성:반여·반송·용호지역을 중심으로’에서 부산시의 도시정책과 주택정책 그리고 언론에서 언급되었던 생활사 일부 지역의 반상회 회의 자료와 일부 지역의 주택평면을 이용하여 종합적인 시각으로 정책이주지를 살펴보려 하였다.
오윤경 (2011)	‘정책이주지의 주거환경개선사업을 위한 거주민 특성에 관한 연구’에서 부산시사를 참고하여 부산시 정책이주지의 변화과정의 특징을 언급하였으며, 주거환경개선사업과 같은 주택정책의 경로의 존성의 문제를 해결하고자 주민설문을 통해 지역에 적합한 주거환경개선사업의 유형을 제시하고자 하였다.
김성태 (2015)	‘실향민 정착지로서의 부산 구릉지 주거 경관연구’는 실향민 가족을 부산 구릉지 주거지역 형성의 주제로, 시간과 정책에 따른 이주과정과 이에 부합하는 주거 경관의 변화 과정을 고찰하고, 이를 통해 부산이 가지고 있는 구릉지 주거지역을 문화·경관적 해석을 통해 살펴보았다.
김용운 (2015)	‘부산시 용호동 정책이주지의 주생활실태와 주거공간 변화 특성:4호 연립주택을 대상으로’에서 1970년대 초 부산의 정책이주지 개발로 이주한 이주민들의 주거실태와 정책이주지의 형성부터 현재까지 40년 동안 주거공간의 변화와 변화 특성을 도출하고자 했다.
토지주택 연구원 (2018)	‘정책이주지 기초현황조사’는 전국 대도시 집단이주지 분포 현황 및 실태조사를 근거로 유형화하고 지역 맞춤형 정비 방안을 도출함과 동시에 이를 효과적으로 추진하기 위한 정책사업화 방안을 제시한 보고서이다.
해운대구 (2018)	‘반여·반송 정책이주지 주거환경개선 마스터플랜’ 용역은 정책이주지역의 단위필지규모의 한계 및 기반시설의 영세, 열악한 물리적 상황 등으로 신빈민촌으로 전락하고 있는 실정을 배경으로 주거환경개선을 위한 종합대책 마련 및 향후 개발 방향을 제시한 보고서이다.
부산시 (2021)	‘부산광역시 정책이주지 정주환경 개선 기본계획’은 부산시 내 정책이주지에 대한 현황분석을 바탕으로 사업의 시급성과 지속성 등을 고려한 목표설정을 통해 단기·중장기 추진전략을 수립하고 중·장기발전의 구체적 달성 지표를 구축하여 그에 따른 지속적 평가 및 사후관리방안을 제시하여 사업의 실현 가능성 향상 및 지역맞춤형 정비방안을 검토했다. 기존의 마스터플랜과 유사한 보고서지만, 금융과 관련된 사항을 검토하였으며, 블록이나 필지의 위치에 따라 적용가능한 건축규모 등이 검토 되어 있는 보고서이다.
하남구·우 신구 (2021)	‘부산시 정책이주지의 변화과정 연구 : 금정구 서동 정책이주지를 중심으로’는 부산의 정책이주지 중에서 가장 많은 세대가 거주하고 있는 금정구 서동 정책이주지를 중심으로 1968년부터 현재까지의 변화과정을 형성기, 확장기, 정체기, 쇠퇴기로 구분하여 시기별 도시·건축 관련 정책과 이주지의 공간구조, 이주지의 주택 변화과정을 추적하여 기본형 필지와 주택, 가로체계가 변화되는 전체 과정을 총체적으로 다루고 있다.

II. 반송동 정책이주지의 형성과 변화과정

본 연구는 1969년 이후 시기별 주요 정책과 인구의 변화를 고려하여 반송동 정책이주지의 시대적 변화를 정책이주지 형성기, 필요와 요구에 따른 확장기, 임시조치법을 수반한 정체기²⁾, 지속적인 쇠퇴기 및 재생기로 구분하였다.³⁾

형성기는 부산시의 정책이주사업에 따라 이주민들이 반송동으로 이주하여 단순하고 소박한 형식의 주택을 건설한 시기이며, 확장기는 인구의 지속적인 증가와 인근 공단의 발달로 인해 다양한 방식으로 주거 확장과 증축을 하고 이러한 행위를 불법건축물 양성화사업으로 목인하는 시기로 구분하였다. 정체기는 주거환경개선사업과 다가구주택의 제도화로 인해 정책이주지의 주거밀도가 높아지면서 주거환경이 열악해지는 시기이며, 쇠퇴기는 인구가 감소하면서 공·폐가가 증가하는 시기로 구분하였다.



I : 형성기, II : 확장기, III : 정체기, IV : 쇠퇴기

그림 1. 반송동 인구변화

- 2) 정체기에 인구가 증가한 것은 이주지 우측(그림 2)으로 약 4,000세대의 토지주택공사 아파트 및 민간 아파트가 공급되었기 때문이다.
- 3) 거시적 범위를 연구한 경우에는 10년 단위로 시기를 구분한 경우가 상당수 있었다. 그러한 이유는 아마도 10년 단위의 도시계획을 전제로 연구가 진행되었기 때문이지만, 미시적 범위의 마을 단위나 도시조직 단위는 지역의 인구 변화와 지역에 미친 정책의 파급력 등에 따라 변화를 읽어낼 수 있을 것이라고 판단하여 형성기, 확장기, 정체기, 쇠퇴기로 구분했다.

1. 정책이주지 형성기(1969~1974)

부산시 도심 철도연변의 판자촌 거주민들은 대규모 철거정책⁴⁾으로 해운대구 반송동⁵⁾으로 집단이주를 강요당했다.

정책이주지 택지계획에서 가장 중요한 계획 요소는 단위 필지의 크기를 결정하는 것이었다. 정확한 도면⁶⁾이 남아있지 않기 때문에 현황을 토대로 추정하면 전면 5m×측면 7m, 평균 면적 35㎡ 규모의 10.58평⁷⁾ 필지가 기본형 필지(lot)로 유추된다. 2열 20칸 40개의 기본형 필지는 전면 100m×측면 14m, 면적 1,400㎡의 기본형 소블록(small block)을 형성한다. 기본형 소블록 4개는 폭 3m의 수평골목(horizontal alley) 3개와 결합하여 전면 100m×측면 65m, 면적 6,500㎡의 기본형 대블록(large block)을 형성한다. 기본형 대블록은 장변 방향으로 폭 4m 이상의 수평가로(horizontal street), 단변방향으로 폭 8M 이상의 수직가로(vertical street)로 구분되어 있다. 수직가도에 해당하는 윗반송로 51번길이 석대천과 평행하게 조성되어 이주지 내부의 주요 이동가로의 역할을 하고 있다. 반송동 정책이주지의 중앙에는 반송천과 직교하는 중심가로(main street)가 이주지와 외부 도로를 연결하고 있다.

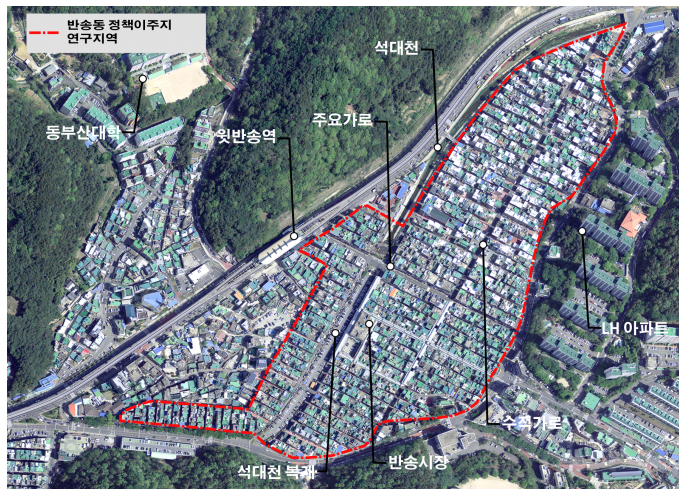


그림 2. 반송2동 정책이주지(연구지역)

기본형 필지, 기본형 소블록, 기본형 대블록, 수평골목, 수직가로, 수평가로, 중심가로는 반송동 정책이주지의 공간구조를 형성하는 기본요소로 이해할 수 있다(그림 3). 기본형 필지를 불하받은 이주민들은 개별 주택을 건축하기까지 천막에서 생활해야 했다. 이주민들은 재료를 구하기도 어렵고 기술도 부족하였기에, 대부분 건축업자에게 시공을 맡겼다.⁸⁾

- 4) 당시 부산시의 상황이 반영된 보고서는 부산도시계획재정비(1968)가 대표적이며, 당시의 도시계획은 도시의 문제를 쫓아가는 형국이었다.
- 5) 1969년 당시에는 동래구 반송동에 포함되었으나 1988년 해운대구로 분구되어 현재는 반송동(1동, 2동)으로 변동되었다. 연구대상 지역은 반송2동에 포함되어있는 정책이주지이다.
- 6) 택지를 분양하기 위해 사용한 현황도가 부산시청에 있지만 50년이 지나면서 마모나 변형이 발생하여 정확한 축적을 확인하기 어려운 상황이다.
- 7) 필지의 평균 규모를 확인하기 위해 필지의 변형이 없었던 소블록 중심에 있는 기본형 필지 102개를 GIS와 CAD 프로그램을 이용하여 확인한 결과 전면 평균 길이는 5m, 측면 평균 길이는 7m로 평균 면적은 35㎡(10.58평)로 확인되었다. 10평의 크기와 형태를 언급한 연구와 보고서는 있었지만, 공식적인 출처가 확인된 문헌은 찾을 수 없었다. 축정은 국가공간정보포털에서 받은 자료를 사용하였다.

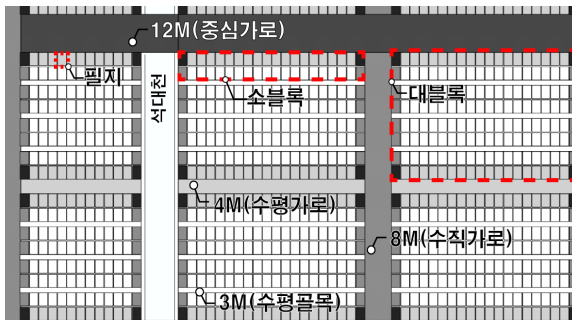


그림 3. 반송2동 기본형 필지와 블록의 공간구성



그림 4. 1969년 반송2동, 8M수직가도가 남북으로 길게 뻗어 있다(부산시청)

2. 필요와 요구에 따른 확장기(1975~1988)

확장기에는 이주지의 기반시설을 정비하는 사업이 시행되었다. 상수도과 하수도, 교통과 관련된 문제가 지속해서 제기되자 반송로의 확장과 포장, 상하수도의 용량 증설 사업들이 시행되었다. 또한, 인근 지역의 공단 개발로 지속적인 인구의 증가와 셋방의 수요가 증가하게 되었고, 셋방 입대를 위한 불법 증·개축 활동이 일어났다. 이에 따라 불량·불법 주택의 양성화 사업도 시행되었다. 양성화 사업은 1977년부터 1985년까지 최소 2차례 이상 시행되었던 것으로 보인다. 양성화사업이 시행되었던 이유는 약 10평이라는 협소한 필지 면적을 최대한 사용하기 위해 건폐율을 넘어서는 확장과 증축이 이뤄졌기 때문이다.

3. 임시조치법을 수반한 정체기(1989~2007)

1989년에는 반송동의 모습이 현재처럼 변화하게 된 도시 저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법⁹⁾이 제정되었다. 이와 함께 1990년도에는 다가구주택이 건축법의 단독주택 유형에 포함되었다. 반송동은 임시조치법에 따른 현지 개량형 주거환경개선사업¹⁰⁾을 시행하여 석대천 복개 사업과 반송로, 윗반송로 등이 신설 확장되

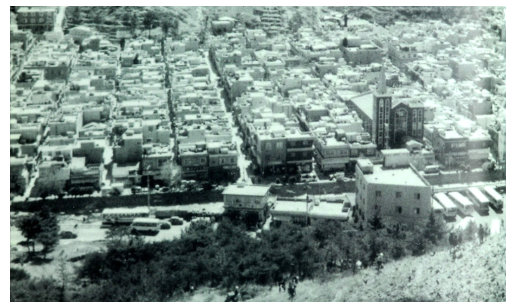


그림 5. 반송2동 1980년(부산시청)

8) 부산일보, '번두리에 토지사기꾼 득실, 1973.04.31.일자 기사

9) 임시조치법이 제정된 이유는 70년대 이후 주택 보급률이 하락했고, 신규주택공급에만 의존하는 정책은 한계가 있었기 때문이다. 특히 도시 저소득주민의 주거수준 향상을 위한 보완책과 노후 불량주택 밀집 지역을 재개발사업 일변도로 개발함에 따라 야기된 집단 민원을 고려할 때 주민 의사에 따른 주택 건설 및 개량사업을 할 수 있도록 하고, 전국적으로 획일화되어 있는 건축법·도시계획법 등의 복잡한 기준을 완화하여 지역 실정에 맞는 특례를 인정하여 줌으로써 저소득주민의 자조적인 주거환경 개선 노력을 지원하려는 것이다.(법제처 참고)

10) 주거환경개선사업은 현지 개량방식과 공동주택건설방식으로 구분되며, 반송2동은 현지 개량방식으로 사업이 추진되었다. 공공시설은 시장이 시행하고, 주택개량은 주민이 시행하는 방식으로 진행되었다.

었다. 주택은 건축법과 주차장법 등이 완화되어 건폐율은 90%, 용적률은 300%까지 허용되었고, 주차장도 면제되었다. 또한, 음성적으로 건설되었던 다가구주택이 폭발적으로 증가하였다.

4. 지속적인 쇠퇴기 및 재생기(2008~현재)

임시조치법으로 고밀도의 주거지역이 되어버린 이주지는 열악한 채광과 환기, 외부공간의 결핍으로 지속적으로 쇠퇴하였다. 또한, 현행 건축법에 따른 주택을 건축하려는 주민들은 과거 90%의 건폐율과 300%의 용적률의 사업성을 생각하게 되면서 건축 활동이 감소하게 되었고, 그 결과 반송동 정책이주지 전역에 걸쳐 공가가 발행하고 있다. 1,952동의 건축물 중 공가로 확인된 건축물은 125동으로 전체의 6.4%이며, 일시적인 공가를 포함한다면 더 많은 공가가 있을 것으로 추정된다.

쇠퇴기에는 특별한 정책보다는 지자체 자체 사업으로 진행된 소규모 주차장 확보사업과 골목길과 도로의 포장을 새롭게 하는 가로환경 개선사업이 진행되었으나 생활환경은 크게 변화되지 않았다. 2017년부터 준비해오던 ‘주거지지원형 도시재생사업’이 2018년에 선정되어 현재 재생사업을 시행 중이다.



그림 6. 공·폐가 현황

III. 반송동 정책이주지의 주택 유형

1. 형성기의 주택

형성기의 주택은 정책이주지로 내몰린 주민들이 이주 초기에는 텐트 생활을 하다가, 조금씩 본격적인 주택을 짓기 시작하였으나 경제적 여유가 없었기 때문에 단순하고 소박한 형식의 주택이 주류를 이루었다.

1) 경사지붕 단층주택(1H-G)

이 유형은 정책이주지 형성기에 가장 많이 건설된 유형이며, 화장실과 대문에서부터 마당, 작은방, 부엌, 현관, 그리고 부지 가장 안쪽에 있는 안방의 순으로 구성된다. 외부에서 출입하는 화장실을 제외하면 마당을 중심으로 실들이 배치되었다. 안방과 작은방 사이에 있는 부엌은 난방과

취사, 세면과 목욕 등의 공간으로도 이용되었다. 부엌의 바닥은 온돌이 있는 방보다 25cm 정도 낮으므로, 부엌 상부공간에는 안방 또는 작은방에서 진입하는 다락이 설치되었다. 다락의 높이는 114cm 정도이지만 수납보다는 자녀들의 침실과 공부방으로 많이 사용되었다.

형성기 초기에는 공용화장실을 사용하다가, 70년대 이후 화장실과 대문을 조성하였다. 처마 아래 공간을 새시 등으로 막거나, 마당 상부를 PVC 골판으로 덮는 방식으로 내부공간을 확장하는 집들이 많았다.

주택의 구조는 시멘트 블록을 쌓은 조적조로 외벽면 두께는 20cm이고, 내벽면 두께는 10cm이다. 지붕틀은 간단한 목조트러스로 구성하였다.

2) 경사-평지붕 단층주택(1H-GF)

이 유형은 ‘경사지붕 단층주택’의 변형유형이며, 유사한 평면을 가지고 있으나 안방이 부지의 폭과 동일하게 넓게 자리 잡고 있어서 단순히 침실만이 아니라 다양한 가족생활의 공간으로 사용되었음을 알 수 있다. 부엌은 마당과 현관으로 연결되어 있어 실내외로의 이동 편의성을 확보하였다.

특이한 점은 주거 전면부의 날개 부분에 해당하는 작은방의 지붕을 슬래브 평지붕으로 조성하였다. 평지붕은 좁은 마당을 보완하여 장독대나 빨래건조 등 가사에 필요한 작업하기 위한 목적으로 조성되었다. 마당 왼편에서 평지붕으로 올라가는 옥외계단을 ‘ㄴ’자 모양으로 설치하였고, 이로 인해 화장과 대문의 지붕이 계단참의 역할을 한다. 마당 공간을 많이 점유하지 않도록 계단의 길이를 짧게 하기 위해 대문의 높이를 낮게 계획하였고, 계단 하부 공간은 초기에는 연탄창고 등으로 사용되었지만 나중에 보일러실로 변경되었다.

3) 평지붕-단층주택(1H-F)

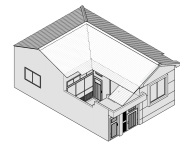
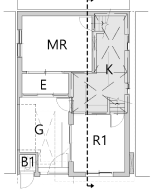
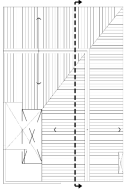

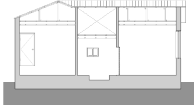
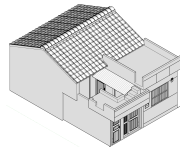
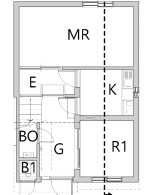
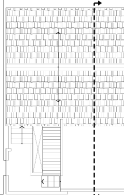


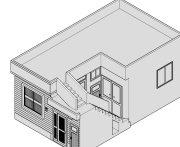
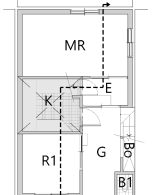
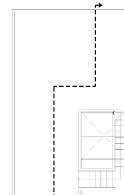


이 유형은 형성기에 건설된 주택 중 가장 고급유형이며, 평면의 구성요소는 ‘경사지붕-단층주택’ 유형과 거의 유사하지만, 지붕 전체를 경사지붕보다 훨씬 공사비가 높은 철근콘크리트 평지붕으로 조성하였다. 평지붕 옥상으로 올라가는 계단, 화장실, 대문 등의 요소가 전체 주택구성의 일부로 처음부터 일체화된 구조로 계획되어 완결된 구성을 보여주고 있다.


부엌이 안방과 작은방 사이에 가장 중심적인 위치에 자리하고 있고, 상부에는 현관에서 출입할 수 있는 높이 115cm 높이의 다락이 설치되어 있다. 안방이나 작은방에서 출입하는 다락보다 현관에서 출입하기 때문에 다락 공간의 독립성이 좋아서 자녀의 거주공간으로 이용되었다.

이 유형의 가장 큰 특징은 마당에서 옥외계단을 이용하여 올라갈 수 있는 넓은 평지붕이 있다는 것이다. 넓은 평지붕은 좁은 부지에서 할 수 없는 다양한 옥외 가사 활동을 위해 활용할 수도 있지만, 향후 증축의 가능성을 가지고 있기 때문에 부동산으로 가치를 높여주는 요소였다. 화장실과 대문의 지붕은 옥외계단의 계단참의 역할을 한다.

형성기의 주택은 10평의 협소한 부지에서 최대한의 건폐율을 확보하기 위해 별도의 담을 두지 않고 주택의 벽을 이웃집 벽과 거의 맞닿 정도로 붙여 지었다.

표 2. 형성기의 주택

Type	Isometric	1F plan	RH plan	Elevation	Section
경사지붕 단층주택 1H-G					
경사-평지붕 단층주택 1H-GF					
평지붕 단층주택 1H-F					

MR:안방, R(1, 2, 3):방, K:주방, DK:dining kitchen, L:거실, G:마당, E:현관, V:베란다, F:마루, Bo:보일러실, So:창고, S:상점, B1:화장실, B2:욕실, B3:욕실+세탁실, (B):세면실, M:다락방, : 다락

2. 확장기의 주택

확장기에는 인구의 증가로 주민들은 주거의 평면을 확장하거나 2층으로 증축하여 셋방으로 임대하여 소득을 올리기 위해 불법 증·개축이 만연하였다. 전국적으로 증가하는 불량·불법 건축물에 대한 양성화사업으로 견제율을 초과하는 건축 활동이 활발해졌고, 정책이주지에도 좁은 필지 위에 다양한 2층 주택이 나타났다.

1) 2층주택-I유형(2H-I)

이 유형은 ‘L’자형 <평지붕 단층주택>의 옥상에 2층을 부분적으로 증축한 유형으로 1층에는 임대인이 2층에는 임차인이 거주했다. 1층은 마당과 부엌, 안방과 작은방, 현관, 화장실, 창고로 구성되어 있다. 마당에서 현관, 부엌, 작은방으로 출입할 수 있다. 2층은 현관과 방, 부엌으로 단순하게 구성되어 있으며, 증축부분을 제외한 1층의 옥상 부분은 2층 거주자의 마당처럼 이용되었다. 부엌 위로는 다락이 설치되어 있으며, 방에서 사다리를 이용하여 출입한다. 2층 부엌은 취사 이외에도 세면이나 샤워¹¹⁾ 등의 용도로도 사용된 듯하다.

2) 2층주택-II유형(2H-II)

이 유형은 3M 수평골목에 접한 내부형 필지에 지은 2층 평지붕 주택으로 임대인은 1층, 임차인은 2층에서 거주했다. 1층은 부엌 겸 식당이 가운데 큰 면적을 차지하면서 안방, 작은방과 연결되어 있다. 부엌은 식당뿐만 아니라 현관과 거실의 역할도 하며, 공간을 효율적으로 사용하기 위해 모든 문을 미서기로 설치해 필요에 따라 공간을 연결하여 사용할 수 있다. 마당에는 화장실과 외부계단 밑 창고로 구성되어 있다. 2층은 부엌 겸 식당, 화장실, 안방으로 구성되어 있고, 외부에는 2층 마당과 옥상으로 가는 외부계단이 있고 그 하부에 보일러실이 있다. 부엌 겸 식당은 1층과 마찬가지로 현관의 역할을 하며 외기에 노출된 베란다 부분은 나중에 새시를 이용하여 내부공간화했다. 이 유형의 특징은 난방 및 조리방식의 변화로 부엌이 입식으로 바뀌면서 식당 및 거실과 일체화되었다는 점이다. 두 번째 특징은 2층의 외부 베란다가 사시로 덮으면서 2층의 외부마당뿐만 아니라 1층의 외부마당까지 내부화하여, 날씨에 상관없이 생활공간을 확장하려는 시도를 볼 수 있다는 점이다.

3) 2층주택-III유형(2H-III)

이 유형은 6m 도로에 접하고 있는 기본형 필지에 ‘L’자형 평면의 1층과 거의 같은 형태로 2층 주거를 만든 유형이다. 2층으로 오르는 외부계단은 1층 마당에서 시작하여 화장실과 대문의 지붕을 거쳐 2층의 외부 복도로 접근하고, 옥상으로 오르는 외부계단도 같은 형태로 입체적으로 구성되었다. 2층 세대도 거의 완전한 ‘L’자형 평면으로 구성되어 높은 가격으로 임대할 수 있었을 것이다. 현재 1층은 상점, 마당, 안방과 현관, 화장실로 구성되어 있으나 원래는 상점 부분이 작은방과 부엌으로 구분되어 있었고 주인 세대가 1층에 임차인 세대가 2층에 거주했을 것으로 보인다. 통행량이 많은 전면 6m 도로에 접한 작은방과 부엌을 통합해서 상점으로 이용하고 주인이 1층과 2층을 함께 사용한 것으로 변화했다고 추론된다.

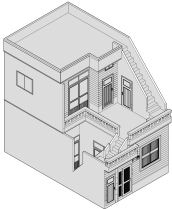
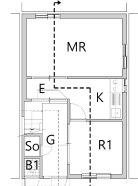
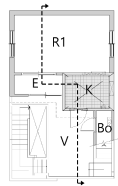

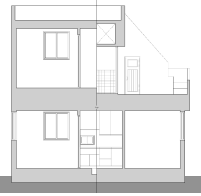
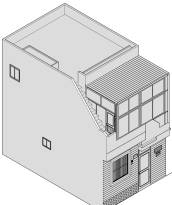
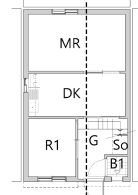
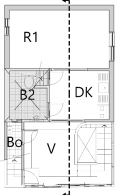


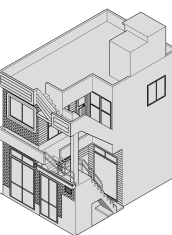
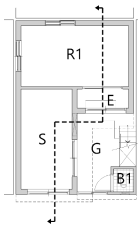


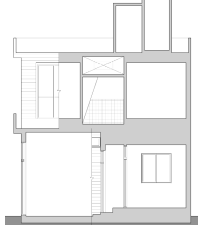
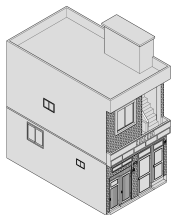
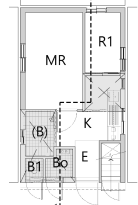
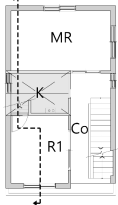


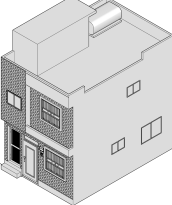
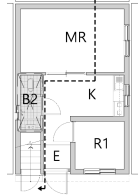
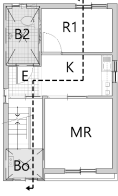

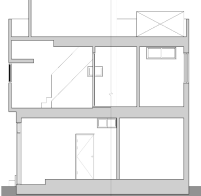
4) 2층주택-IV유형(2H-IV)

이 유형은 정책이주지 주택 중 혁신적인 유형인데, 1층 평면은 외부마당을 두지 않고 거의 전체 필지를 활용하여 내부공간을 극대화하였다. 또한 2층 계단을 1층 세대를 거치지 않고 외부골목에서 직접 진입하도록 하여 층간 독립성을 확보하였다. 1층은 골목에 면해 현관, 화장실, 보일러실이 있고 그 안에 부엌 겸 식당과 세면실이 있고 가장 안쪽에 안방과 작은방이 배치되어 있다. 필지 안쪽에 배치된 안방과 작은방은 환기나 채광에 불리했을 것으로 짐작된다. 화장실과 세면실이 따로 배치된 것으로 볼 때, 처음에는 다소 다른 평면이었으나 생활의 편의를 위해 세면실이 내부 별도로 개조된 것으로 보인다. 이런 점으로 볼 때, 1층의 평면이 획기적으로 넓어졌으나 내부의

11) 특히 2층의 부엌은 샤워할 수 있도록 개조한 경우가 많았는데, 주로 인근 공장에서 근무하는 세입자들은 퇴근 후 몸을 씻을 공간이 있는 집을 선호했다고 한다.

공간구성은 과도기적인 특징을 보인다. 2층의 평면은 '2층주택-III유형'과 거의 비슷하며 안방과 부엌 그리고 작은방으로 구성된 'L'자 평면이다. 부엌의 상부에는 작은 방에서 출입가능한 다락이 있으며, 마당은 여전히 외부공간이다. 화장실은 1층의 구석의 화장실을 이용한다. 내부공간의 극대화와 층간 독립성을 확보한 장점을 가진 이 유형은 이후 정책이주지에 널리 보급되었다.

표 3. 확장기의 주택

Type	Isometric	1F plan	2F plan	Elevation	Section
2층주택-I 유형 (2H-I)					
2층주택-II 유형 (2H-II)					
2층주택-III 유형 (2H-III)					
2층주택-I V 유형 (2H-IV)					
2층주택-V 유형 (2H-V)					

5) 2층주택-V유형(2H-V)

이 유형은 형성기 주택 중 가장 최종 형태에 가까운 주택이다. 1층과 2층 모두 필지의 크기에 맞춰 평면을 최대한 확장하고 내부공간을 극대화하였고, 골목에서 2층에서 바로 출입하는 계단을 두어 1층과 2층의 세대 독립성을 확보하였다. 다른 2층 주택 유형들은 집주인이 1층에 거주하고 임차인이 2층에 거주하는 것이 일반적이지만, 이 유형은 집주인이 2층에 거주한다는 점이 큰 차이점이다. 다른 유형의 경우 1층 세대가 골목에서 진입하기도 편하고, 주거나 마당의 면적이 2층보다 넓은 장점이 있었지만, 이 유형의 2층 세대는 평면이 1층과 동일하게 넓고, 옥상을 전용으로 사용할 수 있으며, 사람이 많이 다니는 골목으로부터 프라이버시를 확보할 수 있을 뿐만 아니라, 좁은 골목을 사이에 두고 모든 주택들이 2층으로 수직 증축하는 데 따른 채광이나 환기 등 거주환경에 있어서도 1층보다 유리했기 때문이다. 또한 골목에서 2층까지 올라가는 계단 전체를 임대인 세대가 사용했기 때문에 계단 공간은 그들의 수납공간으로 사용할 수 있었다.

이 유형의 1층 평면은 안방과 작은방, 부엌, 현관 그리고 계단 아래의 화장실로 구성되어 있다. 작은방이 골목에 면해 있고, 거실 및 식당의 역할도 겸하는 부엌이 가운데 자리를 잡고 있어서, '2층주택-IV유형'보다 훨씬 발전한 형태를 보이고 있다. 2층은 현관과 부엌, 안방과 작은방, 화장실로 구성되어 있다. 1층과 유사한 평면 형식이지만 안방과 작은방의 위치가 반대이며 뒷집과 거의 접한 작은방보다 골목에 접한 안방이 채광이나 환기 등 거주환경이 양호하다. 골목에서 옥상까지 이어지는 계단실은 최소한의 공간으로 배치하였고, 계단참 부분은 나중에 난방방식이 변화할 때 보일러실로 활용하고, 옥상층은 생활용품을 보관하는 창고의 용도로 활용하였다.

정책이주지의 수도시설이 개선되고, 경제적으로 여유가 생기면서 1층과 2층 모두 실내에 샤워까지 가능한 수세식 화장실을 두고 있으며, 3면이 다른 주택들로 둘러싸인 좁은 필지에서 유일하게 개방된 골목을 향해 작은방이나 안방을 배치하는 변화를 도입함으로써, 이 주택 유형은 이후 정책이주지에서 가장 보편적 유형으로 자리 잡게 된다.

3. 정체기의 주택

주거환경개선을 위한 임시조치법이 시행되면서 정책이주지에는 기존의 건축법보다 완화된 건폐율 90%, 용적률 300%가 적용되면서 2층이 주를 이루던 주택들이 평지붕 옥상에 3층을 부분 또는 전체 증축하였고, 형성기의 단층주택으로 남아있던 주택들은 집을 철거하고 3층 또는 4층의 다가구주택으로 신축하면서 정책이주지의 밀도와 층수가 급격하게 증가하였다. 이처럼 중층의 다가구주택이 나타난 이유는 임시조치법의 시행, 주택 수요의 증가도 중요한 이유였지만, 또 다른 이유는 금융지원을 받을 수 있었기 때문이다. 1990년대 초반 반송동 정책이주지에서 3층 주택을 건립하기 위해서는 약 4,500만 원 정도가 필요했는데, 주택은행에서 2,500만 원을 대출해 주었고, 3개 층 중 2개 층을 층별로 전세금 1,000만 원을 받는다면 4,500만 원의 공사비용이 마련¹²⁾되었기

12) 1990년대 당시에 대다수 건축주들은 자기자본 2,000만 원에 은행에서 빌린 2,500만으로 주택을 건설했다고 한다.

때문이다. 따라서, 건축주는 건축비용이 없어도 신축이 가능했기 때문에 3, 4층의 중층 다가구주택들로 신축 또는 증축이 활발하게 이루어졌다.

1) 부분확장 3층주택(3H-PE)

이 유형은 확장기의 ‘2층주택-V유형’ 주택과 유사한 주택 유형이었으나, 정체기에 접어들어 옥상 계단실에 방을 확장하여 부분 3층으로 변화한 것으로 추정된다. 원래 1층에는 입차인, 2층과 부분 확장한 3층에는 임대인 가족이 거주하였다.¹³⁾ 확장기의 ‘2층주택-V유형’은 계단이 층마다 돌음계단이었으나, 이 유형은 1층에서 옥상까지 직선으로 이어진 점에서 차이를 가지고 있었다. 이렇게 계단이 주택의 장변을 따라 직선으로 배치되면서 전면 골목을 면한 주거공간이 넓어지는 이점과 계단 위와 아래 공간을 활용할 수 있는 가능성이 생겼다.

1층은 안방, 작은방, 부엌, 화장실, 현관으로 구성되었고, 안방과 부엌 사이에는 미닫이문을 달아 공간의 확장 가능성을 증대시켰다. 일반적으로는 계단 아래 공간을 화장실로 사용하지만 반대로 싱크대를 설치하여 부엌으로 이용했고, 화장실을 크게 배치하였다. 2층은 안방, 주방, 작은방, 화장실, 계단 밑 창고로 구성되어 있다. 1층의 안방은 필지 후면에, 2층의 안방은 골목이 있는 필지 전면에 배치하였다. 옥상 3층에 작은방²는 2층의 임대인 가족 중 자녀가 이용하였고, 계단을 통해 외부로 직접 출입이 가능하여 상당히 독립성을 가지고 있었다.

2) 전체확장 3층주택(3H-FE)

이 주택 유형은 확장기의 2층주택의 옥상층을 전체 내부공간으로 확장한 주택이다. 원래는 옥상에 계단실 정도가 있었지만, 정체기에 주거공간에 대한 요구가 증대하면서 계단실의 슬라브를 확장하여 화장실을 만들고 옥상 전면부는 경량철골과 샌드위치 패널을 이용하여 확장하였다.

1층은 안방, 부엌, 현관 그리고 계단 아래 창고와 화장실로 구성되어 있다. 전면에 공용공간인 주방이 있고, 후면에는 안방이 있다. 주방과 안방은 미서기문으로 분리되어 있지만, 필요에 따라 공간이 통합되기도 한다. 2층과 3층은 일명 ‘원룸’ 형식으로 구성되어 있다. 2층은 후면으로 화장실과 주방이 설치되어 있으며, 3층도 후면에 화장실이 설치되어 있고 우측면 벽을 따라 싱크대가 설치되어 있다. 2층과 3층 모두 전면방향으로 넓은 생활공간이 배치되어 있다. 이처럼 2, 3층의 경우 채광과 환기에 유리한 전면공간으로 주요실을 배치하기 위해 1층에서 옥상까지 계단을 직선으로 부지의 장변에 배치하였다.

1층이나 2층의 경우 초기에는 작은방이나 부엌 등이 구분되어 있었으나 정체기에 접어들어 작은 공간으로 세분화된 구조를 큰 공간으로 통합하는 개조가 이루어진 것으로 추론된다. 이는 3개 층 모두 가족 수가 많지 않은 젊은 세대에게 따로따로 임대를 줄 수 있는 구조로 되어 있다는

(1990년대에 반송동에서 건축 활동을 했던 건축업자들과 건축주들의 인터뷰에서 발취, 2020년 9월, 이*찬, 사*호, 채*섭, 이*환 등)

13) 이 주택을 실측한 쇠퇴기에는 입차인은 없고 1층에는 계단을 이용하기 어려운 노부부가 거주하고 2층에는 자녀 세대가 거주하고 있었으며, 부분 확장한 3층 작은방은 옷과 물건을 보관하는 방으로 이용 중이었다.

점에서 정체기에 등장하는 새로운 변화양상으로 볼 수 있다. 특히, 화장실이나 부엌의 싱크대가 평면의 어느 위치에든 자유자재로 배치할 수 있게 된 것은 보일러의 보급으로 주택 전체의 바닥이 편평해졌고, 상수도, 하수, 오수를 위한 설비 배관 관련 기술이 고도화되었기 때문이다.

표 4. 정체기 주택

Type	Isometric	1F plan	2F plan	3F plan	4F/RH plan	Elevation	Section
부분확장 3층주택 (3H-PE)					-		
전체확장 3층주택 (3H-FE)							
부분 4층주택 (4H-P)							

3) 부분 4층주택(4H-P)

이 주택은 확장기의 ‘2층주택-IV유형’ 또는 ‘2층주택-V유형’과 유사한 2층 주택 혹은 3층 주택을 정체기에 부분 4층 주택으로 증축한 유형으로 추론된다.

1층 평면은 확장기의 ‘2층주택-V유형’과 유사하게 안방, 부엌, 작은방, 현관, 계단 및 화장실과 보일러실로 구성되어 있다. 2층은 확장기의 ‘2층주택-IV유형’의 2층 평면과 유사하지만, 부엌이 있던 자리를 세면장과 보일러실로 개조하였으며, 화장실은 계단참에 있다. 3층과 4층은 주거 내부의 계단으로 연결되어 있어 집주인 세대가 전용으로 사용하였다. 3층은 방과 DK, 창고로 구성되어 있다. DK가 3층 전체 2/3의 면적을 차지하고 있다. 4층은 방과 화장실, 복도, 창고로 구성되어 있으며, 외부에는 베란다가 있다.

이 주택은 원래 1층은 임차인이 2층은 임대인 세대가 사용하였지만, 3층과 4층이 하나의 세대가 여유 있게 사용할 수 있는 공간으로 증축되면서 임대인이 거주하고, 2층도 임차인에게 세를 주었다.

쇠퇴기에 접어들자 임차인이 점차 줄어들자 임대인 가족이 2층까지 다 사용하게 되면서 2층 부엌을 세면실로 개조하여 위생 공간을 여유 있게 조성하였으며, 2층 안방은 응접실로 사용하게 되었다.

이 유형은 확장기에 2층으로 건설되어, 정체기에 더 많은 임차인을 받기 위해 4층으로 증축되었다가, 쇠퇴기를 거치면서 임차인이 줄어들고, 임대인도 자녀들이 출가하면서 가족 수가 줄어들면서 작은 방들을 통합하여 넓은 공용공간과 위생 공간으로 전용하여 사용하는 시대적 변화를 잘 보여주고 있다.

4. 쇠퇴기 및 재생기의 주택

반송동 정책이주지의 ‘형성기’에는 자력으로 건설한 단순한 형식의 주택이 주류를 이루었던 시기이며, ‘확장기’에는 인구가 증가하게 되면서 다양한 형식의 2층 주택 유형이 나타났으며, ‘정체기’에는 ‘도시 저소득 주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법’에 따라 건폐율 90%에 용적률 300%의 3, 4층 주택으로 증축되면서 과밀화되었다. ‘쇠퇴기 및 재생기’는 인구가 차츰 감소하면서 주택의 신축이나 증축 등의 신규 건축활동은 거의 일어나지 않았다. 반송동 주변의 금사공업단지 등의 노동집약적 산업시설이 유출되면서 임차인들이 감소하는 반면, 좁은 골목과 주거고밀화로 인한 열악한 거주환경, 도로와 주차장 등의 기반시설 부족으로 인해 신규 임차인들이 들어오지 않았다.



주거지 주차장 소형

주거지 주차장 대형

빈집 정리 1

빈집 정리 2

그림 7. 쇠퇴기 및 재생기의 주택

자연스럽게 반송동 정책이주지에는 빈방이나 빈집이 증가하기 시작하였고, 집주인들도 고령화되면서 주택의 유지보수를 등한시하여 건축물이 차츰차츰 노후화되기 시작했고, 거주환경은 점점 더 불량해지는 악순환에 빠지게 된다. 이처럼 이 지역의 노후화된 주거와 열악한 거주환경을 인식하고 있는 구청과 시청은 2012년 이후 주거지 주차장 확보사업, 가로환경개선사업을 계속하고 있으며,

2018년부터 도시재생뉴딜사업에 선정되어 공·폐가를 매입하여 공동체 거점시설이나 썸지공원 등을 조성하고, 노후 주택에 대한 집수리사업 등이 진행되고 있다.

5. 소결

이상으로 반송동 정책이주지의 시기별 주택 유형을 살펴 본 결과 한정된 공간을 지혜롭게 활용하고 공간 이용을 극대화하려는 노력을 확인할 수 있었다. 그림8은 10평의 필지 안에서 이주지의 주택이 단계적으로 발전해 온 과정을 나타낸 것이다.

형성기에는 단층의 경사지붕과 평지붕 주택이 주류를 이루고 있었다. 확장기에는 부분 또는 전체 2층 주택으로 신축한 주택과 형성기의 평지붕 주택을 수직으로 증축한 부분 또는 전체 2층 주택이 나타나기 시작하면서 조금 더 발전된 형식의 2층 주택 IV, V 유형으로 나타났다. 이러한 변화는 양성화사업이 실시되면서 건폐율을 넘어서는 확장과 증축이 가능했기 때문이다. 정체기에는 임시조치법으로 인한 주거환경개선사업으로 관련 건축법이 완화되면서 더욱더 적극적인 확장과 증축이 이루어지면서 전체 2층 주택을 증축하여 3층 또는 4층 평지붕 주택으로 증축하거나 기존의 1층~2층 주택을 밀어내고 3층~4층 주택을 신축했다. 이러한 건축 활동은 현존하고 있는 이주지 주택의 사용승인 일자와 허가일을 확인해 보면 알 수 있다.

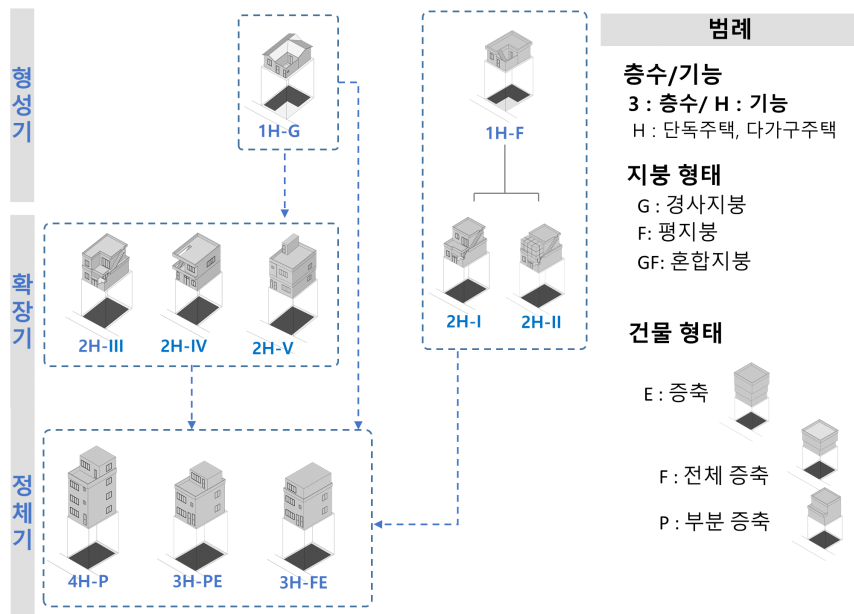


그림 8. 반송동 정책이주지 주택 변화 과정

IV. 반송동 정책이주지 주택의 특성

본 장에서는 III장의 시대별로 나타난 주택 유형의 변화과정을 통해 작은 필지에 집단적으로 조성된 반송동 정책이주지 주택의 특성을 분석하였다. 우리나라와 부산에는 여러 정책이주지가 있지만, 정책이주지마다 필지의 크기나 배치가 다르고, 필지를 둘러싼 도로나 골목의 규모도 다르다. 바로 이런 이유 때문에 각 정책이주지마다 조금씩 다른 주택 유형이 발전해 왔으며, 반송동 정책이주지의 주택은 부산의 일반적인 택지개발지구에 지어진 주택뿐만 아니라, 반송동과 가까운 반여동 정책이주지나 서동 정책이주지의 주택들과도 구분되는 특성을 가지고 있다. 현재 반송동 정책이주지에서 진행되고 있는 도시재생사업이나 향후 진행될 도시재생사업이나 건축재생사업을 위해 현재 존재하는 정책이주지 주택의 특성에 대한 깊이 있고 객관적인 분석과 데이터가 필요하다.

1. 내부공간의 지속적 확장

반송동 주택을 이주 초기에서 현재의 모습까지 살펴본 결과 가장 큰 변화는 35㎡에 불과한 작은 필지를 최대한 넓게 사용하기 위해 건축물을 확장하려는 다양한 노력을 확인할 수 있었다.



평지붕 주택의 입면

1층 처마 끝 확장

계단 아래 공간 활용

2층 처마 끝 확장

그림 9. 내부공간의 지속적 확장

형성기에는 처음에 지은 주거에 덧붙여 마당을 향해 창고와 화장실을 추가 설치하거나, PVC 골판을 이용해 처마 끝을 확장하는 수평적 확장 방법이 주류를 이루고 있었다. 수평적 확장이 주류를 이루고 있었던 이유는 특별한 기술이 필요하지 않았고 비용이 저렴하여 쉽게 확장할 수

있었기 때문이다. 또 다른 방법으로는 협소한 마당 공간을 더욱 넓게 사용하기 위해 옥상을 평지붕으로 만든 ‘평지붕 단층주택’으로 신축하는 예도 있었다. 햇볕을 온전히 받을 수 있는 넓은 옥상 공간을 다양한 가사를 위해 마당처럼 이용할 수 있었으며, 1층의 마당에는 PVC 골판을 지붕을 덮어 반-내부공간으로 이용할 수 있는 장점도 있었다. 뿐만 아니라 추후 경제적 여유가 생기면 2~3층으로 증축할 수 있을 거라는 기대도 있었다.

확장기에는 형성기보다 더 다양한 방식의 확장과 증축이 일어났다. ‘평지붕 단층주택’의 옥상 일부에 임대용 세대를 증축한 ‘2층주택-I유형’, 그 나머지 옥상 공간까지 가설재료로 확장한 ‘2층주택-II유형’은 확장의 대표적인 사례로 볼 수 있다. ‘2층주택-III유형’은 2층 세대를 1층 세대와 같은 규모까지 확장하였으며, ‘2층주택-IV유형’은 최초로 1층의 세대의 내부공간을 35㎡의 필지 경계선까지 최대한 확장하였다. 그런 점에서 형성기의 ‘2층주택-V유형’은 1층과 2층 세대 모두 필지 전체를 주거공간으로 내부화한 사례로 좁은 필지를 최대한 활용한 장점이 있었기 때문에 그 후 반송동 정책이주지의 가장 보편적인 주택 유형으로 자리 잡게 되었다.

확장기의 내부공간 확장은 반송동 인근의 금사공단 등이 발전하면서 노동자들이 증가하면서 저렴한 셋방에 대한 수요가 급격히 증가하였기 때문이다. 1970년대 2차례에 걸쳐 진행된 불량·불법 건축물에 대한 양성화사업은 이런 다양한 방식의 불법 건축물을 추후 용인하는 관례에 대한 주민들의 학습효과가 생기면서 정책이주지 주택들에서 내부공간의 확장이 더 심화되었고 고밀화도 함께 진행되었다.

정체기에는 1989년 ‘도시 저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법’으로 건폐율 90%에 용적률 300%로 완화되었고, 1990년에는 다가구주택을 허용하게 되면서 정책이주지의 주택은 더욱 고층화되기 시작했다. 형성기의 단층 주택과 확장기의 2층 주택들이 3층 또는 4층으로 확장하거나 증축하였다. 따라서 내부공간의 확장은 형성기에는 생활편의를 위한 목적을 가지고 있었으나, 확장기와 정체기에는 경제적 이익의 추구하고 밀접한 연관을 가지고 있었다고 볼 수 있다.

2. 내부공간의 입체적 구성

반송동 이주지는 필지가 협소했기 때문에 바닥면적을 최대한 확보하기 위해 다양한 노력을 하였을 뿐만 아니라, 내부공간을 입체적으로 사용했다.

우선 각 실의 천장 높이의 차이를 이용한 다락 공간을 적극적으로 도입하였다. 형성기와 확장기에는 연탄을 사용하는 부엌이 대부분이었다. 이 경우 부엌의 바닥이 안방이나 작은방의 바닥보다 25cm 이상 낮았고 그에 따라 부엌 천장이 인접한 방의 천장보다 낮게 설치할 수 있었다. 이 천장 높이의 차를 활용하여 대부분의 부엌 천장 상부에는 110cm 이상 높이를 가지는 다락이 설치되었고, 생활용품을 보관하거나 좀 더 적극적으로 자녀들의 방으로 사용하기도 했다. 서서 생활하기에는 낮은 높이지만, 좌식 책상을 놓고 공부를 하거나 잠을 자기에는 부족하지 않은 높이였다. 자녀의 입장에서 중학생 이상 되면 부모나 성이 다른 형제자매와 한 방에서 생활하기보다는 좌식으로

생활하더라도 다락에서 독립적인 공간을 확보하는 것을 더 선호했을 것이다. 다락으로의 진입은 생활용품 보관하는 경우 안방이나 작은방에서 벽면에 설치된 사다리를 통해 진입하는 반면 자녀들의 방으로 사용하는 경우 안방이나 작은방에 있는 다락문(형성기의 ‘경사지붕 단층주택’(1H-G)유형) 또는 현관에 있는(형성기의 ‘평지붕 단층주택’(1H-F)유형) 다락문을 열고 급경사 계단을 통해 진입하였다. 부엌 상부공간을 다락으로 활용하는 경향은 확장기의 주택까지 활발하게 적용되었으나 정체가 이후 주택이 3층이나 4층으로 중층화되고, 연탄 대신 가스레인지나 보일러를 이용하게 되면서 부엌과 다른 방 사이의 바닥 차이가 없어지고 내부의 다른 기능들과 통합되면서 천장 높이의 차이도 사라지면서 차츰 감소하였다.



부엌 위 다락 경사가 급한 다락 계단 도로로 돌출된 계단 1 도로로 돌출된 계단 2

그림 10. 내부공간의 입체적 구성 1

공간을 입체적으로 사용하는 또 다른 사례는 계단의 상하부 공간을 적극적으로 활용하였다는 점이다. 형성기의 ‘경사-평지붕 단층주택’이나 ‘평지붕 단층주택’의 경우 마당에서 옥상 평지붕으로 올라가는 외부계단이 마당 공간을 잠식하지 않도록 외부 화장실과 대문의 상부를 계단이나 계단참으로 활용하면서 최대한 효율적으로 계획되었다. 그에 따라 화장실이나 대문의 지붕이 주거 지붕보다 낮은 것이 특징이다. 계단 하부에는 화장실이나 대문 이외에도 마당에서 열 수 있는 창고나 보일러실로 활용하였다.

확장기와 정체를 거치면서 주택이 중층화되면서 계단 공간을 축소하는 노력과 함께 계단의 하부와 상부공간을 입체적으로 활용하려는 다양한 방안이 시도되었다. 우선 계단이 차지하는 공간을 줄이기 위해 계단 철판의 높이는 최소화하고 디딤판의 너비는 최소화하였다. 또한 주택 내부에 있는 계단 공간을 줄이기 위해 2층으로 올라가는 계단의 첫 몇 단을 필지 내부가 아니라 골목에 설치하였다. 각 층에서 계단의 하부 또는 상부공간을 화장실, 보일러실, 창고, 작은 다락 또는 입식 부엌 공간 등으로 다양하게 활용하였다.



부엌 위 다락

계단 아래 보일러실

계단 아래 화장실

화장실 위 다락

그림 11. 내부공간의 입체적 구성 2

3. 전면부의 적극적 활용

반송동 정책이주지는 전면 5m×측면 7m, 평균 면적 35㎡ 규모의 10.58평의 기본형 필지 40개가 앞뒤로 2열 20칸으로 구성된 기본형 블록을 기반으로 형성되었다. 그러므로 기본형 블록에서 양 단부에 있는 4개의 필지만 두 면이 골목이나 도로에 접하고 나머지 36개의 필지는 전면 5m만 골목이나 도로에 접하고 나머지 3면은 다른 필지에 둘러싸여 있다. 형성기의 주택은 필지 내에 외부마당 등의 여유가 있었으나, 확장기와 정체를 거치면서 각 주택들이 내부공간의 극대화를 모색하면서, 주택들은 거의 벽과 벽이 맞붙을 정도로 밀집해졌고, 옆 필지와 뒷 필지에 접한 면에는 채광과 환기가 거의 불가능할 정도가 되었다. 이러한 상황에서 골목이나 도로를 접한 필지 전면의 5m 구간은 층별 세대의 동선 분리, 주거와 화장실의 동선 분리, 주거 내부의 채광과 환기를 위한 개구부 설치, 주택의 정면으로서의 상징성 등 다양한 의미에서 주택계획의 가장 중요한 부분이 되었다.

형성기 주택에서 전면부는 골목에서 대문을 거쳐 마당으로 진입하는 출입 공간으로 사용되었다. 따라서 전면에는 대문, 마당, 화장실, 창고 같은 공적 또는 반공적 공간들이 배치되었고, 필지 안쪽에 안방과 부엌이 배치되었다. 전면부에 자리한 외부마당에서 주거 내의 다양한 공간으로 접근할 수 있었기 때문에 외부마당은 주거생활의 중심이라고 할 수 있었다.

확장기 주택에서는 임대를 위한 2층의 증축이 활발해지면서 전면부의 마당, 화장실, 대문의 상부공간을 입체적으로 활용하면서 2층 진입 계단이 구성되었고, 2층의 세대가 점점 확장하면서 하나였던 출입문이 분화되어 임대인과 임차인의 동선이 분리되었다. 또한 전면부에 있던 외부마당이 차츰 사라지고 주거의 내부공간으로 변화하면서, 후면에 배치되던 가족들의 거주공간이 환절적으로 양호한 전면부에 배치되기 시작하였다.

정체기가 되면서 필지의 전면부를 활용하기 위한 건축적 노력은 극대화되었다. 3층 및 4층 주택으로 증축 또는 신축이 활발해지고 고밀 주거지가 되면서 채광과 환기가 일상생활에 중요한 계획 요소로 대두되었기 때문이다. 이에 따라 필지 후면에 배치되었던 안방이나 작은방 등의 거주공간이 전면부에 배치되는 경향이 보편화되었다. 5m의 좁은 전면부에 출입구 등의 필수공간과 함께 거주공간이 배치될 수 있었던 것은 다음과 같은 건축적, 설비적 혁신이 선행되었기 때문이었다. 우선 가장 큰 이유로는 전면부에 배치하는 U형 돌음계단 대신 필지의 장변을 따라 1층에서 2층, 그리고 2층에서 3층까지 직선으로 올라가다가 건물 후면부에서 나머지 높이만큼 꺾어서 올라가는 L형 계단을 사용한 점이다. 좁은 계단을 주택의 측면부와 후면부 경계를 따라 배치함으로써 복도가 필요 없게 되어 나머지 공간을 주거공간으로 확보할 수 있었다. 특히, 2층 이상의 층에서는 계단이 필지의 후면부에 배치되기 때문에 전면부의 전체 폭을 안방과 같은 중요한 거주공간에 할애할 수 있었다. 또한 난방과 취사 방식에서 연탄 사용에서 보일러와 가스레인을 사용하게 되면서 주거계획의 자유도가 증가한 점도 크게 작용하였다. 연탄은 아궁이와 창고의 위치, 배달 동선 등에 외부와의 관계가 밀접해야 하지만, 기름이나 가스를 사용하는 경우에는 보일러실이나 가스레인이 자유롭게 배치될 수 있고, 또한 아궁이가 있는 부엌과 방 사이의 높이 차이가 필요 없기 때문이다.



대문 위 계단

화장실, 창고, 대문 위 계단 2층 베란다 세시 확장

우측 2층 진입 계단

그림 12. 전면부의 적극적 활용

4. 동선 분리를 통한 세대의 독립성 강화

반송동 정책이주지의 주민들은 경제적인 여유가 없는 계층이 많았기 때문에 초기부터 방을 임대하여 추가적인 소득을 올리려는 경향이 많았다. 형성기의 ‘L’자형 기본평면에서 대문과 가까운

작은방을 셋방으로 임대하는 경우가 있었으며, 이 경우 부엌과 외부골목에서 진입하는 화장실을 공용으로 이용하였다. 형성기 주택은 기본적으로 주인 세대만을 고려하여 지은 집이기 때문에 세를 주는 경우 다소 불편함을 감수할 수밖에 없었다.

확장기로 넘어가면서 본격적으로 셋방을 염두에 두고 2층 이상의 주택을 건설하면서 세대 간의 독립성이 요구되기 시작했다. 확장기 ‘2층주택-I유형’, ‘2층주택-II유형’, ‘2층주택-III유형’에서는 대문은 하나이고 2층 임차인은 마당을 가로질러 외부계단을 통해 2층 세대로 출입한다. 외부계단은 2층 임차인뿐만 아니라 주인세대도 옥상으로 드나들기 위해 공용으로 사용하는 계단이라는 점에서 1층 세대와 2층 세대 모두 독립성이 확보되지 않았다. 확장기 주택에서 층간 세대의 독립성은 ‘2층 주택-IV유형’과 ‘2층주택-V유형’과 같이 2층으로 오르는 계단이 필지의 좌우 측면 경계부에 배치되어 1층 세대의 공간을 거치지 않고 골목에서 직접 진입하는 형식으로 변화하면서 확보될 수 있었다. 이렇게 2층 세대가 완전한 독립성을 확보하면서, 옥상까지 전용으로 사용할 수 있을 뿐만 아니라, 1층 세대보다 채광과 환기, 골목으로부터의 프라이버시 보호에 이르기까지 다양한 측면에서 1층 세대보다 장점이 많아지면서 집주인이 2층에 거주하고 1층을 임차인에게 세를 주는 큰 변화가 나타났다.



마당을 가로지르는 내부 계단 2층 복도 베란다를 가로지르는 계단 내부 계단으로 연결된 3층·4층

그림 13. 동선 분리를 통한 세대의 독립성 강화

이후 정체기에 접어들어 주택이 3층, 4층으로 고층화되더라도 집주인이 최상층 2개 층과 옥상 공간을 전용하는 독립적 주거공간을 확보하려는 모습을 볼 수 있다. ‘부분 4층주택’유형처럼 집주인이 내부 계단으로 연결된 3층과 4층을 함께 사용하면서 4층 마당과 옥상까지 독립적으로 이용함으로써 채광과 환기 등의 좋은 거주환경도 확보할 수 있었다. 이 주택의 경우 1층 임차인은 거주환경은 안 좋지만, 전용 출입구와 독립된 세대공간을 확보할 수 있으나, 2층 임차인 세대의 경우 2층으로 오르는 계단과 2층의 복도를 3층 집주인 세대와 공용으로 이용했기 때문에 독립성이 가장 약하다.

5. 결론

본 연구는 1960년대부터 시행되어온 부산시의 정책이주사업 중 한 곳인 반송동 정책이주지의 주택 변화과정을 살펴보고 그 인과관계를 해석해 보고자 하였다. 이를 위해 문헌 고찰과 실측 조사, 심층 인터뷰하여 주택의 유형과 변화과정을 살펴보았다.

1969년부터 2021년까지 반송동 정책이주지 주택은 형성기, 확장기, 정체기, 쇠퇴기로 구분할 수 있다. 시기를 구분한 것은 시기별 거주민수와 도시·주택 관련 정책 그리고 주요한 사건에 따라 시기별 보편적 특성을 파악한다면 당시 거주민들의 생활상을 파악할 수 있다고 판단했기 때문이다. 또한, 시기별 특성에 따라 주택의 외관과 내부공간의 세부적인 요소의 변화를 파악할 수 있었다.

반송동 정책이주지 주택의 주요 변화는 다음과 같다.

첫째, 끊임없는 확장과 팽창의 과정을 거쳐 내부공간이 변화했다. 형성기에는 단순한 형식의 단층 주택이 주류를 이루었지만, 협소한 주택의 내부공간을 최대한 넓게 사용하기 위해 마당을 내부화하거나 평지붕 주택을 건축하여 옥상을 마당처럼 사용했다. 확장기에는 인구가 증가하고, 인근 지역의 공단도 발달하여 셋방의 수요가 요구되었다. 이에 수직 증축과 2층 신축 주택이 나타나기 시작했으며, 이 시기에 반송동 정책이주지의 보편적 주택 유형이 자리 잡게 되었다. 정체기에는 도시 저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법의 시행과 다가구주택을 허용하게 되면서 확장기의 2층 주택들이 3~4층 주택으로 확장하거나 증축하였다.

둘째, 필지와 가로 그리고 건축물과 가로와의 관계 변화에 따라 전면부가 변화되었다. 형성기의 전면부는 골목에서 대문을 거쳐 마당으로 진입하는 출입 공간으로 사용되었다. 따라서 전면에는 공적 또는 반공적 공간이 배치되었고, 후면에는 사적공간이 배치되었다. 확장기에는 임대를 위한 2층의 증축으로 전면부의 화장실, 대문의 상부공간을 2층 진입공간으로 사용되었고, 출입문이 분화되어 입차인과 임대인의 동선이 분리되었다. 이러한 변화는 정체기가 되면서 3~4층 주택이 나타나게 되면서 고밀화되자 채광과 환기가 생활에 중요한 요소가 되었다. 이에 후면에 배치되었던 사적공간이 배치되는 경향이 보편화되었다.

셋째, 협소한 주거공간을 극복하기 위해 공간을 입체적으로 사용했다. 형성기와 확장기에는 연탄을 사용했기 때문에 부엌의 바닥이 안방이나 작은방보다 낮아 상부에 다락을 설치해도 이동에 큰 불편함이 없어 천장 높이를 이용한 다락을 설치하는 것이 보편화되어 있었다. 이러한 다락은 생활용품을 저장하는 창고와 같은 용도로 사용되기도 했지만, 아이들의 공부방으로 사용되었다. 전면부 계단의 상하부 공간도 적극적으로 활용했다. 확장기와 정체기를 되자 주택이 중층화되면서 계단을 축소하려는 노력과 계단의 상하부 공간을 화장실이나 창고로 활용하려는 방안이 적극적으로 시도되는 모습을 확인할 수 있었다.

넷째, 세대 간 독립성을 확보하기 위해 최대한 동선을 분리했다. 형성기에는 주인 세대만을 위한

주택으로 계획되어 전면 작은방을 세를 주는 경우 불편함을 감수해야만 했다. 그러나 확장기로 넘어가면서 골목에서 2층으로 바로 진입하는 형식으로 변화되었고, 2층 세대가 독립성을 확보하면서 채광과 환기에 유리하고 옥상을 사용할 수 있는 2층에 집주인이 거주하고 1층에 임차인이 거주하게 되었다. 이후 정체기에도 확장기와 유사한 방식을 이용하여 동선을 독립성을 확보했다.

마지막으로 본 연구가 지역연구와 관련된 자료로 활용되어 지역 기반의 연구가 활발해지기를 바라며, 양적 도시개발에서 도시재생을 지향하고 있는 현시점에서 지역의 가치와 매력을 재발견할 수 있는 관점의 변화가 확산하기를 바란다. 아울러 경제성장기를 거친 주거지와 주택의 관리를 위해서도 이러한 연구가 기초가 되어 주거지를 관리 보존할 수 있는 정책의 기초연구가 활발해지기를 바라는 마음이다.

인용문헌

- 강무길, 2009. “부산지역 정책이주지 형성과 주거변화 특성 : 반여·반송·용호지역을 중심으로”, 부경대학교 박사학위논문.
- 김성태, 2015. “실향민 정착지로서의 부산 구릉지 주거 경관”, 서울대학교 석사학위논문.
- 김용운, 2015. “부산시 용호동 정책이주지의 주생활실태와 주거공간 변화 특성 : 4호 연립주택을 대상으로”, 부산대학교 석사학위논문.
- 김정기, 2000. “현지개발방식의 주거환경개선사업의 개선방안 연구”, 부산대학교 석사학위논문.
- 김종진, 1990. “부산시 주거환경개선지구의 주거실태분석 및 평가에 관한 연구”, 동아대학교 석사학위논문.
- 박중, 1991. “정책이주지의 건축적 특성과 개선방향에 관한 연구 : 부산시 해운대구 반송동을 중심으로”, 경성대학교 석사학위논문.
- 부산광역시, 2012, 정책이주지 주거지환경 개선계획.
- 부산광역시, 2021. 부산광역시 정책이주지 정주환경 개선 기본계획.
- 부산일보, ‘변두리에 토지사기꾼 득실’, 1973.04.31.일자 기사
- 신용재, 1989, “정책이주지역의 주거 변용에 관한 조사연구:부산시 용호동 이주지를 중심으로”, 「부산공업대학교 산업기술연구논문집」 4(1988): 11-24.
- 오윤경, 2011. “정책이주지의 주거환경개선사업을 위한 거주민 특성에 관한 연구”, 동의대학교 석사학위논문.
- 정량부, 1976. “부산시 정책 이주단지 입주자 의식에 관한 조사연구”, 「동의공업전문대학 논문집」 2(76-12): 133-154.
- 정치선, 1998. “불량주택지역의 주거환경개선방안에 관한 연구”, 동아대학교 박사학위논문.
- 최성길, 1993. “정책이주지역의 주거실태와 주거환경개선에 관한 주민 의식”, 부산대학교 석사학위논문.
- 토지주택연구원, 2018. 정책이주지 기초현황조사.
- 하남구, 우신구, 2021. “부산시 정책이주지의 변화과정 : 금정구 서동 정책이주지를 중심으로”, 「대한건축학회지회연합회」 23(3) 51-62.
- 해운대구, 2018. 반여·반송 정책이주지 주거환경개선 마스터플랜.

< 투고 2021.12.15., 심사 2022.01.04., 게재확정 2022.04.14. >