

1920~1930년대 경성부 주택문제의 전개와 대책

유승희*

| 목 차 |

- | | |
|--------------------------|------------------------|
| I. 머리말 | IV. 경성부의 주택공급 정책과 주택건설 |
| II. 경성부의 주택난과 신축가옥의 현황 | V. 맺음말 |
| III. 경성부 도시교외 발전과 주택지 개발 | |

| 논문요약 |

본 논문은 식민지기 경성에서 발생한 도시 주택난에 대한 경성부의 주택 공급 정책을 살펴본 것이다. 경성부의 주택공급은 부영주택의 운영, 세민지구의 조성, 관사 및 사택 건설로 나타났다. 부영주택은 명목상 영세민을 위한 것이었지만 부 관리들의 주택난을 고려해 경성부 사택으로 용도가 변질되었다. 특히 1930년대 후반 전시동원 체제 하에 주택난이 더욱 격심해지자 주택 정책은 대륙병참화기지 전략에 의해 노동력 확보를 위한 노동자 주택공급 정책으로 전환되어 관사 및 사택 건설이 중용되었다. 영세민 주택지구의 조성 또한 세민의 현실적 상황이 반영되지 않은 계획이었기 때문에 이들을 경성 중앙에서 축출, 도심과의 단절을 피해 소외시키는 결과가 되고 말았다.

이러한 주택정책의 실패에는 주택공급을 담당하는 중앙 기구의 부재와 주택난을 해결해보려는 총독부의 의지 결여가 큰 몫을 차지하였다. 1930년대 후반까지 경성부의 주택공급 계획은 총독부의 예산인가 단계에서 모두 무산되어 시행되지 못하였는데, 이러한 총독부의 태도로 경성부의 주택정책은 시행 초기부터 한계를 보일 수밖에 없었다.

* 서울시립대학교 도시인문학연구소 HK교수.

▪ 주제어: 경성부, 주택난, 주택공급, 택지개발, 교외, 세민지구

I. 머리말

주택은 사람의 생활을 포용하는 그릇으로 인간생활에 없어서는 안 될 필수조건이다. 그렇기 때문에 도시의 주택문제는 중대한 사회성을 띠며, 도시운영자들이 해결해야만 하는 당면의 과제였다. 도시의 발달과 연동해서 나타나는 사회현상인 주택문제는 식민지기 조선의 경우 급격한 인구 증가와 더불어 부의 편차가 현격한 경성부에서 심각하게 발생하였다. 경성부의 경우 단순한 주택 구입의 어려움을 넘어 ‘주택난(住宅亂)’(『동아일보』, 1938년 12월 7일)¹⁾으로 불릴 만큼 부민들의 주택문제는 심각했다. 주택난은 지가 및 집값 급등은 물론, 차가인(借家人)의 집세 상승도 동반했기 때문에 주택을 소유하지 않은 도시민의 생활에 심대한 악영향을 끼쳤다. 이로 인해 발생하는 토막과 불량주택은 도시 미관을 해칠 뿐 아니라 공중위생을 저해하는 요인이 되었다. 그러므로 주택난의 조속한 해결은 도시를 운영하는 경성부나 그 안에 거주하는 도시민 모두의 과제였다.

식민지 시기 주거문제에 관한 연구는 도시 내 빈민층인 토막민 분석에서 시작되었다. 식민지기 빈민층의 실상과 일제의 주거정책의 특징을 파악하는 관점에서 토막민의 형성 과정, 생활상, 토막의 입지 및 분포 등이 주로 검토되었다.²⁾ 이후 주거문제는 주택난과 함께 대두된 차가(借家), 차지인(借地人)의 주거권확보 운동의 성격을 비롯하여³⁾ 문화주택의 개발 및 형태, 돈암정 주택지구 형성과정 등에 대한 건축학적 접근이 이루어졌다.⁴⁾

1) 이하 본문에 표기된 『동아일보』는 『동아』로, 『매일신보』는 『매일』, 『조선일보』는 『조선』, 『경성일보』는 『경성』으로 축약함.

2) 토막민 연구에 관한 대표적인 논자로는 다음을 들 수 있다. 김경일(1986), 강만길(1987), 남영우(1989), 손정목(1996), 염복규(2002).

3) 차가차지인의 주거권확보운동은 일종의 사회 운동적 성격이 짙었는데 이와 관련된 연구로는 하명화(2003), 염복규(2007)가 대표적이다.

이러한 식민지 시기 주택연구의 기저에는 ‘주택난’이라는 사회문제가 내재되어 있었다. 하지만 대부분이 주택난의 결과로써 도출된 문화주택과 식민지기 주택의 건축학적 형태에 연구의 초점이 맞춰져 있었다. 주택난이 연구의 전제가 되지만 이에 관한 실상은 식민지 전시기의 일반적인 현상으로 단순화해버리는 경향이 짙어, 식민지기 주택난의 구체적인 실태나 민간 및 정부차원의 주택 공급과정, 그로 인한 총독부 및 경성부의 주택정책 방향에 대해서는 연구의 보완이 필요한 실정이다.

본고에서는 선행연구들을 토대로 식민지기 주택 문제를 구체적으로 검토하면서 식민당국의 주택정책을 살펴보고자 한다. 먼저 주택문제는 사회, 경제적 상황에 따라 토지 및 주택 가격의 등락, 주택매입이나 신축 등의 변동이 나타나기 때문에 시계열적으로 다른 추이를 보였다. 이를 1920년대와 1930년대로 구분하여 경성부의 주택사정과 신축가옥 건설을 통해 나타난 주택공급 양상을 살펴보고자 한다. 또한 주택난에 대한 경성부의 대책을 제도적 측면보다는 택지 개발과 주택건설에 한정하여 검토해보고자 한다. 이 시기 주택문제의 대응으로 차가차지법 제정, 주택개량법, 주택조합법, 대가업자(貸家業者)의 통제 등 행정적인 면에서 많은 제도적 장치가 마련되었다. 그러나 식민지기 주택난을 해결하기 위해서 무엇보다도 필요한 것은 실제 주택의 공급이 어떤 방식으로 시행되었느냐는 것이다. 이에 대한 경성부의 주택공급 정책을 살펴보고자 한다. 이러한 작업은 식민지기 총독부 및 경성부 주택정책 방향의 함의가 무엇인지 검토해보는 계기가 될 것이다.

4) 문화주택에 관한 대표적 연구로는 이경아·전봉희(2006), 김주야·石田潤一郎(2008), 砂本文彦(2007), 이경아(2009) 등이 있으며, 주택지구 형성에 관한 논문으로는 김영수(2009)가 있다.

Ⅱ. 경성부의 주택난과 신축가옥의 현황

1. 1920년대 주택사정

1920년대 경성부의 주택 사정은 1921년 9월 10일자 『동아일보』 기사에서 단적으로 보여주고 있다.

주택난의 活証據 ... <중략> ... 총독부에서 약 10만원 가량의 이자 헐한 돈을 얻어 약 50호 가량의 주택을 건축할 예정으로 연구를 하는 중이며 금년 4월까지 경성시내의 가옥을 조사한 즉 일본인편의 주택이 12,378호요, 조선인 가옥이 26,830호인데 그 중에는 한 가옥에 몇 가구씩이 들어있는 집도 적지 아니하여 시내의 총히 한 가정을 가지고 살림을 하는 수효가 조선 사람편이 37,927가구요 일본사람편이 16,414가구인데 시내총 가옥수에 비교하면 14,033호가 부족하다더라.(『동아』, 1921년 9월 10일)

이에 따르면, 1921년 경성의 가구 수는 조선인 37,927, 일본인 16,414로 총 54,341가구이며, 주택은 조선인이 26,830호, 일본인이 12,378호로 총 39,208호이다. 가구수와 주택수를 대비해 보면 조선인 11,097가구가, 일본인 4,036가구가 무주택자로, 각각 29.3%, 24.6%의 주택부족율을 보였다. 1921년 조선인, 일본인 모두 주택난을 겪고 있었는데, 화이트 컬러의 중산층도 예외는 아니었다. 경성부에서 부내에 거주하는 관공서, 회사, 은행 등에 근무하는 월급생활자의 주택 소유여부를 조사한 결과 관사나 사택에 입주한 자가 725명, 여관이나 다른 협호에 동거하는 자가 539명이었으며, 그 밖의 무주택자가 5,135명이었던 사실은 이를 잘 보여준다(『동아』, 1921년 6월 12일).

그렇다면 주택의 공급 상황은 어떠한가. 경성부내 5개 경찰서의 조사에 나타난 1921년 신축 가옥의 양상을 보면, 신축가옥은 1,464동 26,658건평이며, 증축은 678동 5,439건평이다. 1920년과 비교해 신축가옥은 468동 9,348평이, 증축가옥은 240동 1,558평이 증가하였다(『동아』, 1922년 6월 14일).⁵⁾ 1호당 15평으로 계산해 호수로 환산하면 신축가옥은 약 1,777호가,

증축가옥은 363호가 건설되었다고 할 수 있다. 이 시기 주택의 시세는 주택난으로 인해 급등한 상태였다. 와가 1칸의 경우 종로 인근 지역은 300원~400원을, 관수동, 와룡동, 장사동 부근은 250~290원을 호가했는데 이는 1920년 최고 주택가격 수준이었다. 따라서 이 시기에는 기설가옥을 매입하기보다 건축자재가의 급등에도 불구하고 주택을 신축하는 것이 더 유리하였다. 1921년 주택 건축비는 상등의 와가 1칸이 170~180원, 중등이 150~160원, 하등이 120~130원이며, 초가는 상등 1칸이 100~110원, 중등이 70원~85원, 하등이 65원이었다. 주택 신축비가 기설 가옥을 매입하는 것보다 2배 정도 싸으므로 부민들 가운데에는 적당한 토지를 매수하여 신축하려는 자가 많았다(『동아』, 1921년 9월 30일).

신축가옥의 대부분은 주택용 목조건물이었다. <표 1>을 통해 1922년 경성 시내 신축가옥의 형태를 보면, 종로의 경우 목조건물이 137동 182호로 가장 많았다. 그 가운데 15평 미만의 소형 주택이 74동 103호로 50% 이상 신축되었다. 동대문은 목조 건물 가운데 15평 미만이 245동 245호이며, 30평 미만은 73동 71호, 30평 이상은 27동 19호로 합계 345동 335호이다. 1921년과 비교하면 목조건물은 177동이 증가하였다. 동대문의 경우 종로와 달리 15평 미만의 건물이 전체의 73%를 차지하여 소형 주택이 주로 건축되었다.

<표 1> 1922년 종로 및 동대문의 주택 신축 현황

종로	신축	목조 건물	15평 미만	74동 103호
			30평 미만	50동 31호
			30평 이상	13동 48호
		연와 및 콘크리트	25평 미만	3동 3호
			25평 이상 ~50평 미만	2동 2호
			50평 이상	2동 2호

5) 『동아일보』 10월 25일자에도 1921년 경성부 시내 신축가옥의 수가 제시되어 있는데, 그 수는 1,459동으로 6월 14일자 기사보다 5동 감소한 수치를 제시하고 있다. 조사시기가 1921년 몇 월 시점인지가 분명하지 않아서 나타난 차이로 보이는데, 10월 기사의 1,459동 가운데 일본식가옥이 875동, 조선식가옥이 498동으로 일본식가옥이 조선식가옥의 60% 이상을 점유하고 있다.

	개축	15평 미만	50동 93호	
		30평 미만	14동 20호	
		30평 이상	4동 16호	
	증축	15평 미만	231동 350호	
		30평 미만	7동 12호	
소계			450동 680호	
동대문	신축	목조건물	15평 미만	245동 245호
			30평 미만	73동 71호
			30평 이상	27동 19호
		소계		345동 335호

출처: 『동아일보』, 1922년 10월 25일.

서대문의 경우는 현저동 방면으로 주택 건설이 왕성하였다. 조선농업주식회사 소유지 상의 준공가옥이 130호 정도이며, 기타 주택구제회와 관계된 주택이 교북동에서 9동 약 150호 준공되었다. 준공된 신축가옥의 수는 조선인 372호, 일본인 70호, 중국인 17호, 외국인 16호이다(『동아』, 1922년 10월 25일). 본정관내는 고시정, 대화정2·3정목, 초음정을 중심으로 가옥이 신축되었고, 그 외 황금정5·6정목에 5, 60호, 동부방면인 병목정, 본정4정목, 앵비정, 약초정 등에서도 가옥의 신축이 진행되었다(『동아』, 1922년 11월 4일).

1923년에도 주택의 신축은 전년도에 비해 2배 정도 증가하였다. 신축가옥이 1,863호, 건평 35,580평이었으며, 개축은 647호, 6,038평, 증축은 504호 4,091평이었다(『동아』, 1924년 5월 10일).

이처럼 1920년대 초반 주택공급은 주택 신축을 통해 이루어졌다. 개인가옥의 신축 및 증축도 있었지만, 주택 및 토지회사의 대규모 신축도 진행되었다. 하지만, 여전히 도시의 세대수와 주택호수와의 부조화는 계속되었다. 이러한 불균형은 1920년대 중반에 이르러서야 어느 정도 해소되는 양상을 볼 수 있다. 1921년 27.8%에 해당하는 주택부족율은 1926년 5.8%로 급감하였다.⁶⁾ 이유는 인구의 증가율보다 주택증가율이 약 2배정도 높았기 때문이다. 이는 1920년대 중반 문화주택 건설의 붐으로 경성부

6) <표 2>의 경우 1920년대 전시기의 가구수 대 주택수의 비율을 알 수 있는 자료가 없어 1921년과 1926년의 사정만을 살펴보았다.

내 주택 신축이 증가했을 뿐 아니라 부영주택의 건설, 차가인을 위한 집세 인하, 저리용자에 의한 대가공급 등의 주택 정책이 반영된 결과였다.

<표 2> 1921년과 1926년 경성부의 주택부족율

	인구수	가구수	주택수	주택 부족수	주택 부족율
1921년	261,698	54,341	39,208	15,133	27.8
1926년	306,363	68,862	64,889	3,973	5.8

출처: 『동아일보』, 1921년 9월 10일; 『朝鮮年鑑』, 1937, 경성부.

경성시내에 공가(空家)도 발생하였다. 1923년 7월 경성부 조사에 의하면 134채의 공가가 있었는데, 병목정, 동대문, 서대문 밖 부근이 제일 많았다(『동아』, 1923년 7월 4일). 10월 말 조사에서는 7월보다 5배 증가하여 615호에 달하였다(『동아』, 1924년 8월 28일). 이후 1924년 경성시내 공가는 3천호에 이르며(『경성일보』, 1924년 11월 11일), 본정서 관내에만 주택 307호와 상점용 124호가 비어있는 채로 남아 있었다(『동아』, 1924년 9월 7일). 이러한 공가발생은 주택 공급이 어느 정도 원활해졌음을 말해주는 것이기도 하지만, 이 시기 경제적 불황의 여파가 반영된 것이기도 하다. 공가의 증가로 차가인을 위한 대가도 한산한 양상을 보여 가구 설치를 조건으로 세입자를 찾는 가주가 많았다(『동아』, 1924년 11월 16일; 『시대일보』, 1926년 6월 21일).

이처럼 경성부의 주택난은 1926년을 전후로 완화되는 기미를 보였다. 1918년부터 1922년까지 5년간 경성부내 신축가옥 수는 6천호였다. 90%이상이 5,560여 호가 주택으로, 1922년 1년 동안은 집포의 20배가 될 정도로 주택의 신축이 증가 추세에 있었다(『동아』, 1924년 3월 1일). 특히 1921년, 1922년 상반기, 1923년 약 2년 6개월 동안 경성부의 주택 신축은 5,017호에 이르러 1921년 이후 주택건축이 활발했음을 알 수 있다.⁷⁾ 신축은 시내보다는 도성 밖인 동대문, 서대문지역과 용산방면에서 상당히 활발하였다. 특히 동대문이나 서대문의 경우 신축 건물은 도성문 밖에 위치

7) 1921년 신축가옥(중개축포함)은 2,142호이며, 1922년 상반기는 1,012호이다(『동아일보』, 1922년 6월 14일). 1923년에는 1,863호의 주택이 신축되었다(『동아일보』, 1924년 5월 10일).

한 것이 약 80%를 차지하는데 가옥주의 대부분이 도성문내에서 전입해 온 사람들이어서 경성부내에서 부외로의 전출인구가 증가하고 있음을 알 수 있다.

2. 1930년대 주택사정

다음으로 1930년대의 주택부족율과 주택공급양상을 살펴보자. <표 3>은 『조선연감』과 기타 신문자료를 통해 1930년대 경성부의 주택부족율이 어떠한지 보여주고 있다. 1931년부터 1934년의 주택부족율은 경성부역 확장 이전의 통계이며, 1935년은 구역확장 예정지역의 수치까지 포함된 것이다. 1938년 이후는 자료의 제약으로 1938년은 상반기의 경향을, 1939년은 3월말 기준을 제시하였다. 다소의 오차는 발생하지만 시기적 추이를 파악하는 데는 무리가 없다고 생각한다.⁸⁾

<표 3>에 의하면 1930년대 경성부의 주택부족율은 1931년 초기상황에서 1935년 구역확장으로 인한 변화, 1938년 전시체제하의 상황으로 변동을 맞고 있다. 1931~1934년 경성부 구역이 확장되기 이전의 시기에는 1932년을 제외하고 주택부족율은 평균 10%의 비율을 보였다. 이후 경성부 구역확장과 함께 1935~1937년에는 구 경성부역 시기보다 2배 증가했으며, 1938년 이후는 4배 증가하고 있어 시기가 지날수록 심각한 주택난을 겪고 있음을 확인할 수 있다.

<표 3> 1930년대 경성부의 주택부족율

	인구	호수		주택부족율	비고
		주거	세대		
1931	365,432	69,453	77,701	10.6	『朝鮮年鑑』, 1937, 경성부
1932	374,909	57,965	78,261	25.9	
1933	382,491	70,599	79,519	11.2	
1934	394,511	68,186	80,961	15.8	

8) 1938년 이후 호구, 주택통계 자료의 미비는 일본정부가 1937년 중일전쟁 발발 후 모든 통계를 전시기밀이라 하여 일체 발표하지 않았기 때문이다(손정목 1996). 따라서 동아일보에 제시된 자료를 토대로 주택부족율을 산정하였다.

1935	636,955	101,767	131,239	22.5	
1936	677,241	107,946	138,583	22.1	
1937	706,396	111,852	144,252	22.5	『朝鮮年鑑』, 1938, 경성부
1938	-	82,094	144,262	43.1	『동아일보』 1938년 9월 18일
1939	-	82,701	148,656	44.4	『동아일보』 1939년 4월 21일

먼저 구 경성부지역의 통계인 1931년부터 1934년까지 주거수와 세대수의 대비를 통한 주택부족율의 상황을 살펴보자. 이 시기 경성부의 인구는 매년 평균 9,700명 정도 증가하고 세대수 또한 해마다 증가하는데 반해, 주거호수는 1931년 69,453호에서 1932년 57,965호로 감소하다가 1933년 다시 70,599호로 증가하고 1934년 68,186호로 감소하는 등 증감을 반복하며 불규칙한 양상을 보였다. 특히 1932년의 경우 세대수는 늘어난 반면, 주거수는 전년에 비해 11,488호가 줄어들어 가장 극심한 주택난을 보였다.

이 시기 가옥의 신축 양상을 보면(<표 4>참조),⁹⁾ 1930년에는 증축가옥 242호를 포함하여 2,035호가 신축되지만 철거된 것이 551호여서 결과적으로 1,484호의 주택이 공급되었다(『동아』, 1931년 4월 15일). 1932년에는 3,229호가 신축되어 1930년에 비해 약 1,200호가 증가되며,¹⁰⁾ 1933년 또한 3,438호가 신축되었는데, 그 중 종로서 관내 신축가옥만 1,367건에 이르렀

9) 1937년 경성부의 신축가옥 현황은 자료의 미비로 파악하지 못하였다.

10) 1932년도의 주택상황을 구체적으로 살펴보면, 전국의 신축가옥의 총수는 12,453호로 경성부를 포함하고 있는 경기도가 가장 많았으며, 평남이 1,976호, 경남이 1,329호로 차위를 차지하였다. 반면, 강원은 가장 적은 202호의 신축가옥수를 보였다(『동아일보』, 1933년 3월 16일).

<표> 1932년 전국 신축가옥의 총수

	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	황해	평남	평북	강원	함남	함북
연와, 콘크리트	82	3	17	13	28	12	10	4	49	32	2	32	7
2층이상 목재	663	4	52	51	850	111	266	24	79	23	6	55	47
平家	2,136	281	643	580	388	979	1,053	467	1,848	267	194	639	456
계	2,881	288	712	644	1,266	1,102	1,329	495	1,976	322	202	726	510

다(『동아』, 1933년 12월 27일). 시기별 신축가옥의 증가는 1934년에도 4,166호를 보여 1930년에 비해 약 2배의 증가율을 보였다.¹¹⁾

이처럼 1930년 이후 신축가옥은 해마다 증가하여 1930~1934년 5년간 13,585호의 주택이 공급되었다. 1918년~1922년 5개년 간 주택신축수가 6천호였던 점을 감안하면 2배 이상 증가한 것이다. 주택 부족을 또한 1932년 25.9%에 비해 1933년 11.2%, 1934년 15.8%로 완화되는 추세를 보여 이 시기 민간의 주택 건축열이 주택난을 다소 누그러뜨리는 효과를 가져왔다고 할 수 있다.

<표 4> 1930년대 경성부 신축 및 철거 가옥 현황

(단위: 호)

	1930	1931 (1~3월)	1932	1933	1934	1935	1936	1938	1939
신축가옥 (증·개축포함)	2,035	717	3,229	3,438	4,166	5,223	6,351	3,676	3,884
철거가옥	551	158	-	-	-	852	1,896	-	713

출처: 『동아일보』, 1931년 4월 15일; 1935년 4월 9일; 1937년 6월 15일; 1939년 2월 10일; 大賀郁夫(1943).

공가의 상황도 1920년대와는 차이를 보였다. 1933년 4월 말 조사 경성부내의 공가는 2,245호에 달하였다. 1933년 주거수가 70,599호인 것을 보면 공가율은 3.2%였다. 이듬해인 1934년의 경우도 공가 1,749호가 발생해(『동아』, 1934년 6월 3일), 주거호수 68,186호에 대해 약 3%의 공가율을 보였다. 주택의 수급관계가 원활히 행해지기 위해서는 전 주택수의 8%가

11) 1934년 1월에서 10월까지 경성부내의 신축 가옥은 29,570여 건평이며, 새로 증축 또는 개축된 것이 20,424평에 달한 반면 철거된 건평은 19,827평에 달하였다. 따라서 30,167평이 10개월 동안에 증가된 것으로, 이를 1호당 15평 평균으로 계산하면 증가된 가옥은 2,000여 채에 달하였다(『동아일보』, 1934년 11월 13일). 주택유형별로 보면, 갑종인 석조, 煉瓦造, 목골연와조, 철골조, 철근 및 철관, 鐵鋼混擬造, 擬石造, 土葬造 등이 108,598평, 을종인 木造瓦葺, 목조 슬레이트, 木造石綿盤葺, 木造鋼板葺, 木造繪皮葺가 954,079평, 갑종, 을종에 포함되지 않은 초가인 병종이 266,283평 건축되었다. 이러한 수치는 3년에 걸쳐 갑종은 16,343평, 을종 356,363평, 병종 3,332평이 증가한 것이다(『동아일보』, 1934년 2월 18일).

공가로 나타나야 하는 것이 일반적이었다(大河内一男, 1939, 19). 주택난의 완화 기준은 일본의 경우 주택 공가율 3%이며, 유럽은 4%이다(大賀郁夫, 1943, 16). 이를 기준으로 보면 1933년 경성의 공가율 3.2%는 일본내 주택 완화 시 비율인 3%를 넘고 있다.

공가가 제일 많은 지역은 행정정1·2정목, 본정4정목, 대화정 등으로 207호의 공가가 발생하였으며, 남미창정, 여성정, 길야정 등에서도 177호의 공가가 발생하였다. 그 외에 황금정6정목, 광희정1·2정목, 병목정, 동사헌정 부근이 157호, 태평통1·2정목, 무교정, 서소문정, 화천정 등에서는 124호의 공가를 확인할 수 있다. 공가 증가의 원인은 교외지역의 주택신축 증가와 함께 부외로 진출하는 인구가 증가했기 때문이다(『동아』, 1933년 5월 13일).

1930년대 전반기의 주택신축 열기는 1938년을 기점으로 수그러드는 경향을 보인다. <표 4>를 보면 주택의 신축은 1933년부터 매년 약 1천호씩 증가하다가 1938년 급감하는 양상을 볼 수 있다. 1938년도 경성부내의 신축가옥은 증축, 개축, 기타를 합하여 3,676호로, 1936년에 비해 약 3천호가 감소하였다. 이를 하반기 별로 비교하면, 1938년 하반기 신축가옥수는 2,503호이며, 1937년은 2,906호로 전년에 비해 400여 호의 총수가 감소되었다(『동아』, 1939년 2월 10일). 이러한 신축가옥의 감소는 결과적으로 주거수의 감소로 나타나 1938년 주택부족율은 1937년 22.5%보다 2배 높은 43.1%로 증가한다.

1930년대 후반 주택 수급이 어려워진 이유는 첫째, 인구의 급격한 증가를 들 수 있다. 인구의 자연 증가 외에 각 산업 회사의 신설 및 확장에 동반한 회사원의 격증, 철도국을 시작으로 한 각 관서의 대증원, 농촌 지주의 도시이주나 농업 공황으로 인한 유랑농민의 도시이주 등이 주요인이었다(『동아』, 1939년 7월 17일). 농촌지주의 증가는 지방에서 발생하는 공사 각종의 기부금 요청의 부담을 회피하려는 데에서 그 원인을 찾을 수 있다. 지방의 경우 약 10만원의 자산이 있으면 최고의 자산가였기 때문에 상당한 액수의 기부금 부담이 있으나 경성에서는 중소자산가에 지나지 않아 그 부담이 적기 때문이다. 결과적으로 기부금 부담이 농촌지주를 지방에서 추출하여 경성으로 이동시키는 원인이 되었다(『매일』, 1939

년 7월 27일).

둘째, 물자통제의 강화로 인한 건축난을 들 수 있다. 1930년대 후반에 이르면 물자와 자금의 통제로 건축재의 구입이 어려워 건축비가 많이 들었기 때문에 주택공급은 감소되었다(『동아』, 1938년 9월 11일). 이 시기 건축난이 발생하는 이유 중 하나는 경기도 산업과의 물자통제가 너무 지나치다는 것과 경찰의 신축허가 취득이 어렵다는 것이다. 총독부는 1939년 주택건축계획과 물동계획(物動計劃)을 세워 주택위원회에게 자재배급 업무를 맡게 했으며 시멘트·목재·못·아연철판·철판·전선 등을 각 도별로 배급하였다. 이러한 건축자재는 도 산업과에 신청하여 허가를 받지 않으면 매입할 수 없는 품목이다. 하지만 자재의 허가신청에 많은 시일이 소요되었으며, 신청한대로 물품 허가가 나오지 않는 일이 빈번하였다. 경찰의 건축허가 또한 2, 3개월이 걸리므로 건축시기를 잃는 경우도 많았다(一市民 1939). 더욱이 1939년 9월부터 지대가임통제령(地代家賃統制令)이 제정되어 주택값이 통제되었기 때문에 자재배급을 받은 업자나 회사는 물론 시민들까지도 주택건축을 주저하게 되었다.¹²⁾

셋째, 시가지계획이나 토지구획 정리 등으로 인한 멸실(滅失) 주택의 증가이다. 신축주택이 증가함에도 불구하고 경성부의 도시계획 사업 등으로 가옥이 철거되어 주택난은 완화되지 않았다. <표 4>에서 보면 1935년에는 852호가, 1936년에는 이보다 2배 증가한 1,896호의 가옥이 철거되는 양상을 볼 수 있다. 여기에 더해 1939년의 경우 토지구획 정리 사업으로 돈암정, 영등포를 비롯하여 대현지구 등 각 도시정리에 따라 주택이 1,000여 호씩 철거되었으며(『동아』, 1939년 6월 11일), 돈암지구 구획정리로 돈암정 1번지 일대에만 200호가 강제 철거되었다(『동아』, 1939년 7월 6일). 주택건축의 진전이 있어도 구획 정리나 시가지 계획 사업으로 인한 철거로 주택의 공급은 반감되는 실정이었다.

12) 지대가임통제령은 일정한 시기를 기준으로 하고 그때의 지대·가임 이상으로 값을 올리지 못하도록 한 제도였다. 그러나 1941년 7월부터 총독부는 지대와 가임의 적정가라는 것을 정하여 이 가격으로만 거래토록 통제하였으며, 위반한 자에 대해서는 10년 미만의 징역에 처하였다. 이 법령은 위축되고 있던 건설업체나 대가업자(貸家業者)들을 사실상 휴업상태로 몰아넣었으며 그들은 주택을 신축하지 않을 뿐 아니라 기설가옥까지 숨기는 경우가 많아 경찰, 헌병이 공가(空家) 색출에 나서기도 하였다(서울시사편찬위원회 1994).

이상과 같이 1930년대 전반기 부동산 경기의 호황으로 주택난은 다소 누그러지는 듯이 보였다. 1921년 주택부족율 27.8%, 1923년 공가율(64,911호 중 공가 615호) 1%와 비교하면 10년 후인 1933년, 1934년의 경우 주택부족율은 11.2%, 15.8%로 2배 감소한 반면, 공가율은 3배로 증가하여 수치상 완화의 상태를 보였다. 하지만 후반기에 이르러 주택 부족과 집세 급등으로 주택 수급이 원활하지 못한 상태에서 물자통제로 건축 자재난과 건축비 상승이 겹쳐지자 주택문제는 더욱 악화되었다. 여기에 자금의 통제로 돈을 융자받기 어려운데다가 토지가도 상승하지 않아 매매가 이루어지지 않는 것도 주택 신축 저하에 큰 영향을 주었다(『동아』, 1938년 9월 11일).¹³⁾

Ⅲ. 경성부 도시교외 발전과 주택지 개발

1. 교외지역 주택화와 지가의 급등

1920년대 경성부민의 도심 집중으로 인해 중앙지역의 지가 및 집세가 등귀해지자, 도성 밖 교외지역으로 주택을 건설하려는 움직임이 나타나기 시작하였다. 교외 주택지로 봉래정, 죽림정과 광희문 및 동소문 내의 공한지가 거론되었으며, 청량리 지역이 대학 설립과 1,000여 호의 건축지를 이유로 동대문-청량리간 시가지 연결 가능성을 인정받아 주택지로 주목되었다. 신당리 화장장, 아현, 신촌일대도 이상적인 주택지로 주목되었다(『동아』, 1922년 11월 14일). 실제 주택의 신축 또한 앞장에서 언급했듯이 경성 시내보다는 도성 밖 동대문, 서대문지역과 용산방면에서 활발하였다.

이러한 교외 주택지화는 경성부 변두리 지역의 지가가 폭등하는 결과

13) 부동산 경기의 침체로 토지 및 가옥매매도 정체상태에 이르렀다. 1938년 9월 한 달 간 경성부내 토지매매는 945건으로 1937년에 비하면 165건이 증가하였지만 가옥매매는 1,036건의 감소로 정체를 보였다(『동아일보』, 1938년 10월 15일).

를 초래하였다. <표 5>는 1914년과 1929년 경성부 부내 각 정(町)의 지가변동을 나타낸 것이다. 15년 전과 비교하면 지가의 상승은 당연하다고 할 수 있다. 하지만 경성시내와 변두리 지역 간 지가변동률의 현격한 차이를 살펴볼 수 있다. 지가의 변동 폭이 가장 낮은 관철동은 1914년 17원에서 1929년 43원으로 2.5배 증가하였다. 일본인 거류지의 중심이었던 태평정, 황금정도 2~3배 정도의 지가변동이 있을 뿐 급등은 나타나지 않았다. 이에 비해 종로4정목은 최저 200원으로 1914년과 비교하면 약 5배, 종로2정목은 최저 800원으로 8배 증가하였다.

반면, 도성 주변이나 도성 밖 지역의 지가는 급등하였다. 지가의 변동 폭이 가장 큰 삼판동은 1원 20전에서 26원 62전으로 22.2배 증가하였다. 성벽을 끼고 있는 삼판동은 산악구릉지대로 일본인 주택지 가운데 청엽정, 병목정, 동서사헌정과 함께 지가가 가장 낮은 지역이었다. 그러던 곳이 1922년 연병정, 삼판동 부근으로 주택 건설이 활발해지자 지가는 급등하였다. 삼판동을 비롯해 인근 연병정에는 178호의 주택이 신축되어 시가지를 형성할 정도였으며, 강기정에도 5~60호의 신축주택이 건설되었다(『동아』, 1922년 11월 4일). 또한 조선토지신탁은 1925년, 1927년 2차례에 걸쳐 강기정과 고시정에 츠루카오카(鶴ヶ丘)주택지를 15,600평, 구획면적 177필로 건설하였으며, 마쓰모토(松本組)가 1928년 3차로 삼판동에 츠루카오카 주택지를 2,200평 구획면적 26필로 공사를 하여 주택을 공급하였다(砂本文彦 2007, 204). 당시 문화주택의 유행에 따라 서울역에서 한강통으로 가는 길 양편 지역인 삼판동, 연병정, 강기정, 고시정 등지로 교외주택 건설이 활발해 지가의 급등을 초래했던 것이다.

경성 동부 지역의 주택건설도 활발하였다. 먼저 동북부 지역을 보면, 1920년대 중반 동소문 내 송일동과 혜화동주변으로 개인주택업자의 교외주택건설이 진행되었다. 1930년대 중반에도 성북정, 혜화정, 명륜정 일대로 주택신축이 활발하였다(『동아』, 1937년 6월 15일). 자연 지가의 급등도 동반되어 송일동은 1914년 1평에 60전에 불과하던 지가가 6원 이상으로 10배 증가하였으며, 송이동은 1원 20전에서 15원 이상으로 13배, 송삼동은 60전에서 9원 이상으로 15배 증가하였다.

<표 5> 1914년~1929년 경성부내 지가 변동(최저가격 기준)

(단위:원)

洞町	1914	1929	변동비율	洞町	1914	1929	변동비율
惠化洞	1.50	8.00	53.33	貫鐵洞	17.00	43.00	25.30
崇一洞	0.60	6.60	110.00	齊洞	9.50	40.00	44.50
崇二洞	1.20	15.38	128.16	積善洞	12.50	91.00	72.80
崇三洞	0.60	9.09	151.50	西大門一	13.50	55.00	44.00
梨花洞	3.00	15.74	53.36	樓下洞	5.00	20.00	40.00
崇四洞	2.00	19.00	95.00	三清洞	1.90	12.00	63.15
蓮建洞	4.00	16.00	40.00	嘉會洞	4.00	25.00	62.50
社稷洞	3.00	20.00	66.66	瑞麟洞	34.00	89.00	26.17
彌雲洞	3.00	15.00	50.00	吉野二	3.00	21.74	72.46
蛤洞	4.50	21.16	47.77	古市町	5.00	20.77	41.54
竹添二	4.50	28.50	63.33	太平一	21.00	60.00	28.57
漢亭洞	4.50	25.50	56.66	黃金一	24.00	102.00	42.50
中林洞	6.00	25.00	41.66	黃金二	18.00	72.91	40.50
矯南洞	4.00	25.00	62.50	黃金五	5.00	23.00	46.00
冷洞	4.00	30.00	75.00	西四軒	3.00	25.55	85.16
西界洞	2.00	17.63	88.15	本町一	110.00	840.00	76.36
峴底洞	1.40	12.39	81.35	南大門二	110.00	566.00	51.45
唐珠洞	11.50	60.00	52.17	本町三	46.00	250.00	54.35
需昌洞	5.00	35.00	70.00	西小門町	26.00	118.00	45.38
孝子洞	4.00	29.00	72.50	元町一	3.50	15.30	43.42
富井洞	3.50	20.00	57.14	桃花洞	0.80	3.44	43.00
鐘路四	42.00	200.00	47.70	麻浦洞	0.60	3.53	58.83
鐘路二	100.00	800.00	80.00	三坂通	1.20	26.62	221.83
安國洞	8.27	30.00	36.28	仁寺洞	17.00	65.00	38.9

출처: 『동아일보』, 1930년 9월 28일.

동대문 밖 신설정, 청량리정, 돈암정, 안암정의 경우도 땅값이 싸다고 몰려들어 주택의 신축이 활발하였다. 특히 홍수동 언덕으로 영세민의 주택지가 형성되었으며, 이후 공장, 회사, 주택, 요리집, 술집이 생겨나기 시작하였다. 동부 지역의 경우 경성 내에서는 지가가 싼 지역에 해당하므로 여전히 사람들이 몰려 집값의 상승을 부추겼다. 신설동 경마장 부근 일등지가 평당 최저 5원이며, 전답 또한 2원을 주고도 매매가 어려울 정도로 지가가 급등하였다(『매일』, 1929년 3월 18일). 이는 주택난이 극심했던

1939년에도 마찬가지였다. 동부 경성 특히 충신정, 용두정, 성북정, 돈암정, 제기정, 청량리 일대에는 주택 건축이 왕성하여 관할 동대문서 건축계에는 매일 신축원이 10여 건씩 들어올 정도였다(『동아』, 1939년 8월 27일).

경성부 동남부지역은 수목이 많고 조망이 좋을 뿐 아니라 시내에 인접해 교통이 편리한 점 등을 들어 일찍부터 주택지 후보로 주목받았다. 동대문 밖 신당리에 3만 평 가량의 경성문화촌이 형성되었고, 1929년에는 상왕십리에 8천 평 가량의 문화주택이, 1930년대에는 무학정과 신당리에 약 5만2천 평에 해당되는 문화주택이 세워졌다(이경아/전봉희, 2006, 193). 이 밖에도 지금의 장충동 일대인 서사현정과 동사현정 주변에는 조선토지경영회사가 개발하는 소화원 주택과 개인업자들이 지은 문화주택이 건설되었다.

경성 서부의 경우 서대문 밖 현저동 주변으로 주택이 건설되어 지가의 급등을 초래하였다. 현저동은 1원 40전에서 12원 39전으로 약 8배 이상의 지가변동을 보였으며, 교남동과 냉동 또한 각각 6배, 8배의 지가급등을 보였다. 이들 지역은 전차가 개설된 후 시장이 생겨나고, 상가가 들어서면서 도심과 주변부를 잇는 상업지대로 발전했기 때문에 지가의 상승을 유도하였다.

이처럼 동대문과 서대문 관내는 종로나 본정일대인 경성 중심지보다 지가가 싸고 공한지가 많다는 이점 때문에 주택의 신축이 집중되었다. 더욱이 경성의 경우 불경기로 임금과 물가가 불균형을 이루어 근로계층 가운데 교외지에 주택을 건설하는 자가 많았다. 여기에는 저축은행의 월부상환에 의한 주택자금 대부, 총독부 관리에 대한 부차원의 저리 자금 대부 등이 큰 몫을 하였다(『매일』, 1930년 8월 21일). 교외로 진출하는 자도 격증하였는데, 청량리를 위시하여 동대문 밖에 이르는 전차노선 일대의 거주자들 가운데 농부는 20%에 지나지 않았으며, 대부분이 전차승무원, 공장 직공, 월급쟁이들이었음은 이를 증명하는 것이었다(『매일』, 1929년 3월 18일).

그러나 여전히 경성부민들은 교외지역의 주택보다는 부내의 주택지를 선호하였다. 교외주택의 경우 교통의 불편, 의료시설의 미비, 각종 일용품

구입의 불편 등이 있었기 때문이다. 이러한 상황은 경성부역이 확장된 1939년에도 마찬가지였다. 경성부 동부지역으로 신흥주택 부락이 운집함에도 불구하고 수도와 전등 시설이 영세하거나 없어 주민의 비난을 사고 있었다(『동아』, 1939년 8월 27일). 따라서 교외주택이 건설되지만 여전히 경성시내의 공한지나 주택지를 찾는 현상이 빈번하였다.

2. 경성 동부지역의 주택지개발

주택지 공급을 위한 택지개발도 진행되었다. 경성부는 도시계획의 자료로서 뿐 아니라 이상적 주택지를 찾아내려는 계획 하에 교외지역을 지속적으로 측량, 설계하였다. 주요 대상지는 경성 동남부 일대였다. 1924년 광희문 밖 한강리가 대주택지를 건설하기 위한 이상지로 측량, 설계되었으며,¹⁴⁾ 1926년에는 남산 후록 일대 200정보의 국유림이 주택지로 선정되었다(『동아』, 1926년 9월 3일). 남산 후록 주택지는 부외 신당리에서 보광리, 한강리를 거쳐 용산 삼각정에 이르는 곳이다. 산지이긴 하지만 경사가 심하지 않고 풍경도 좋아 주택지로 이상적이었다. 경성부는 이 곳 일대를 주택지로 건설하고 여기에 용산 삼각정부터 신당리에 이르는 폭 20미터, 길이 4,300미터의 도로를 개통, 부영버스를 운행할 방침이었다(『매일』, 1928년 10월 31일).¹⁵⁾ 이후 1930년에 삼각지에서 수철리를 경유하여 신당리로 나가는 주유도로선의 실지조사가 이루어졌으며(『매일』, 1930년 3월 18일), 1931년 총독부 산림부로부터 불하의 인가를 얻어 한강리에 부영주택지를 건설할 수 있었다(『동아』, 1931년 2월 22일).

남산 후록의 주택지 개발 상황은 다음의 기사에서 구체적으로 살펴볼 수 있다.

14) 이에 관한 내용은 “京城光熙門外に理想の大住宅地建設”(『朝鮮と建築』3-11)을 참고하였음.

15) 이러한 경성부의 계획은 경성 동남부지역의 발전을 추동하는 것이었다. 따라서 이 지역의 유지들은 조계사에서 신정병원사이에 있는 15,000평의 국유지의 공원화, 조계사-장충단 공원 간 신도로 등의 계획을 진정하였으며(『매일신보』, 1928년 12월 23일), 훈련원광장의 공지를 주택과 점포용지로 시민들에게 공급할 것을 경성부청에 진정하기도 하였다(『매일신보』, 1930년 2월 14일).

남산주회도로의 개통을 목전에 두고 경남일대의 발전상은 괄목할 것이 있는데 금번 이도로는 주택구로 설정한 진 공동묘지터와 기타 남산 부근에 산재한 경성부의 유일한 자원인 부유지를 활용코자 하는 계획에서 개척하는 특설도로인데 이 부근은 또한 진부 풍광명미한 관계로 신축가옥이 나날이 늘어나고 있다. 지난 8월부터 금 11월까지의 신축가옥을 조사해 보건대 이태원정의 17호를 비롯하여 삼각지와 신당정에 4개월간 132호이다. 건축물을 보건대 대개가 2층 문화주택과 상점 건물로 그 중 조선 사람의 집은 이태원정에 불과 16호에 지나지 않으며 나머지는 전부가 내지인의 소유이다. 그리고 이 틈박이에 있던 세민들은 할 수 없이 집을 팔고 府外로 뚝 떨어져 속속 이주하는 정경에 있는 것이 많다 한다(『조선』, 1938년 11월 29일).

위 기사에서 보면 119,228평의 이태원 공동묘지가 주택구로 선정되어 일반부민에게 매각, 택지로 전환되었으며(『동아』, 1935년 8월 17일), 이태원정, 삼각지, 신당리에 약 150호의 주택이 신축되었다. 경성부는 남산 부유지를 주택난 완화의 명목 하에 총독부로부터 싼값에 불하를 받았지만 경성부의 각종 사업에 필요한 경비가 확대됨에 따라 그 재원을 변동하기 위한 목적이 더 강하였다. 그 이유는 건물의 대개가 2층의 문화주택과 상점 건물로 영세민 주택이라기보다는 일본인 대상의 고급주택이었기 때문이다.

경성부의 국유림 택지화 작업은 계속 시행되었다. 1930년 경성부는 부내 국유림 가운데 주택지화 할 6곳을 선정하여 총독부에 허가원을 제출하였다. 허가요청 지역은 동북 혜화동(보성고등보통학교 동편), 돈암리(동소문에서 돈암리 가는 도로 남편), 성북리(동소문 밖 미력당 남편), 동남 서사헌정(남산장 뒤), 서부 홍제내리(의주도로서편) 등으로, 이 지역 소재 임야 약 10만평을 50개소로 분할하여 경매입찰 한다는 내용이였다(『동아』, 1930년 11월 18일). 총독부는 6곳 가운데 혜화동 및 부외 성북리의 성벽을 포함한 일원지 18,570평, 서사헌정 남산장 후편의 토지 3곳을 주택지로 불하하였다(『동아』, 1930년 12월 31일).

1935년에는 경성부 행정구역이 확장될 것을 염두에 두고 동대문 밖 신설리, 신당리 주변 개발을 위해 그 일대에 위치한 경마장을 택지화하는

정책을 실시하였다. 경마장은 동양척식회사의 소유지로, 면적은 약 6만평에 달하였다. 종래 승마구락부에서 매 평에 대하여 매년 30전씩의 대지료를 내고 사용해왔으나 1935년 그 기한이 완료되므로 동척은 이를 조선경마협회에 평당 10원씩에 매도할 계획이었다. 이에 총독부는 경마장을 뜯어서 이전시키고 경마장 부지를 부에서 매입하여 일반건축자에게 매도하였다(『동아』, 1935년 11월 1일).

서부의 경우 주로 공동묘지를 택지화하는 작업이 시행되었다. 1934년 35,000평의 아현리 공동묘지를 신계리와 미야리로 옮기고 개장하여 주택용지로 전환하였으며(『매일』, 1934년 11월 28일), 염리정 공동묘지 일대도 주택용지로 전환하여 일반에게 분할 매도하였다(『동아』, 1938년 1월 15일). 이러한 택지의 매각가는 경성부 건설사업의 재원으로 충당하였다.

이처럼 경성부는 대경성 계획에 따른 행정구역의 확장을 염두에 두고 부외지역 국유림을 주택지로 불하하는 정책을 시행하였다. 이는 교외 주택 건설의 발판을 마련함과 함께 택지매각에서 나온 재원을 새로운 건설사업비로 충당하는 일거양득의 정책이었다. 주로 경성 동북, 동남지역의 국유림 및 부유지의 택지화작업이 진행되었다. 동부지역이 주택지로 주목받는 이유는 맑은 공기와 자연림 등 자연 환경적 요소와 교통의 편리 때문이었다. 따라서 경성부는 공기가 신선한 동부와 한강유역을 경성부민의 주택지로 기획하고, 장충단 공원을 남부 경성의 중심지로, 탑골공원을 북부 경성의 중심지로 만드는 도시계획을 세우기도 하였다(『매일』, 1926년 1월 14일).

민간의 개인 주택지 선정에도 동부지역은 주목되었다. 주택은 수도, 전등, 전화, 전차의 설비가 없으면 소주택으로서의 가치가 없으므로 그것이 갖추어진 동부가 상대적으로 서부에 비해 주택부지로 많이 선정되었다. 1936년 경성부내 각서 관내 신축허가원건수를 1935년과 비교하면 본정서는 102건에서 96건으로, 종로서는 196건에서 96건, 용산서는 120건에서 100건으로 감소한 반면, 동대문서는 148건에서 218건으로, 서대문서는 102건에서 111건으로 증가한 것은 이러한 사정을 말해주는 것이다.¹⁶⁾ 이러한 동부중심의 택지개발은 1942년 토지구획정리사업지구에서도 그대로

16) 이 내용은 “京城の住宅難”(『朝鮮及滿洲』, 6월호, 90, 1937)을 참조하였음.

나타난다. 10개의 토지구획정리사업 지구 중 돈암지구, 용두지구, 사근지구, 청량리지구, 신당지구 등 5곳이 동부에 해당하는 지역이었다. 결과적으로 식민지기 택지개발이 경성 동부 발전의 원동력이 되었던 것이다.

IV. 경성부 주택공급 정책과 주택건설

1. 부영주택(府營住宅)의 건설

1910년 중반부터 사회문제화 되기 시작한 경성의 주택난에 대해 경성부 차원에서 마련한 주택 공급 정책 중의 하나는 부(府)가 운영하는 공영주택의 시행이었다. 경성부는 주택난이 심화된 1921년 5월 부민을 위한 부영주택을 건설하여 주택난에 허덕이는 노동자와 중소산 계층에게 대부하는 정책을 시행하였다. 계획안의 부영주택은 조선인 대상 100호, 일본인 대상 40호로, 조선인과 일본인을 구분할 뿐 아니라 주택지와 주택의 형태, 호수 등도 달리하였다. 조선인 대상은 일본식과 조선식을 절충한 기와집으로 1호당 면적이 약 3평이며, 2칸으로 나누어 그 중 1칸은 문칸과 부엌으로, 1칸은 온돌방으로 설계하였다. 형태는 단독 가호가 아닌 대가 행랑채 형식의 공동가옥이었다(『동아』, 1921년 5월 6일). 조선인 공동가옥은 경성부내의 관유지 가운데 남대문 밖 봉래정과 동대문 부근으로 주택지를 정하여 지역별로 각 1동에 50가구가 거처하도록 계획하였다. 그러나 봉래정의 경우 1동에 50호를 수용할 만한 기지가 없었기 때문에 30호 대상으로 설계하고 동대문 부근을 120호로 설계하였다(『동아』, 1921년 5월 7일; 1921년 5월 11일).

한편, 일본인 부영주택 40호는 한강통에 36호, 삼판통에 4호가 건설되었다(『매일』, 1927년 11월 3일).¹⁷⁾ 조선인 공동가옥과 달리 연봉 1,400~2,000원에 해당하는 중류이상의 생활자를 대상으로 했으며, 주택의 규모는 1호당 13평이었다(『동아』, 1921년 6월 8일). 경성부는 가옥 40호

17) 이 외에도 中間人(1924)의 “外人의 勢力으로 觀한 조선인 경성”(『개벽』, 제48호, p. 45)을 참조하였음.

중 10호는 부청직원에게 우선 사용권을 부과하였으며, 나머지 30호에 한해서 민간의 추첨을 통해 분배하였다(『동아』, 1921년 7월 29일).

이처럼 부영주택의 경우 일본인과 조선인을 구분지어 주택지를 제한하였기 때문에 조선인이 일본인 부영주택에 거주할 수 없었다. 입주대상 또한 조선인 부영주택은 영세민을 위한 사회사업적 성격이 강해 저가의 월세(2원)를 받고 분급하였다. 반면, 일본인 부영주택은 중류층 이상에게 월세 15원을 받고 분급하여(『동아』, 1921년 5월 6일) 민간의 대가적 성격이 짙었다. 부영주택의 입주는 일본인 대상 40호가 1921년 7월에, 조선인 대상은 동대문 지역의 설계변경으로 건설이 지연되어 같은 해 12월 20일부터 시작되었다. 입주대상 가옥은 동대문 부근에 120호를 설계한 기존 계획이 다르게 봉래정 28호, 훈련원 60호였다. 훈련원 부영주택의 경우 60호 가운데 조선인은 56호, 일본인은 4호였다. 입주자의 직업별 분포는 부청직원 19인, 타 관청직원 10인, 은행회사원 14인, 상업 5인, 공업 5인, 의생 1인, 약제사 1인, 소방수 1인, 순사 3인 등이다(『동아』, 1921년 12월 21일). 노동자에게 공급하기로 했다고 하지만, 50%가 경성부나 타 관공서의 직원이며, 은행회사원도 30%를 차지하여 차가료를 지불할 수 있는 봉급생활자가 대부분이었다.

계속사업을 원칙으로 한 경성부의 부영주택계획 및 운용은 예산문제로 제대로 시행되지 못하였다. 경성부는 1차년도 사업성과가 좋아 차년에도 동대문 부근으로 100호를 건설할 계획을 세우지만(『동아』, 1921년 8월 18일), 시행되지 못한 것으로 보인다. 운용 결과 또한 조선인 부영주택은 경성부의 3대 빈민가로, 일본인 부영주택은 모범주택으로 판이하게 달랐다. 한강동 3번지에 있는 일본인 부영주택은 세입자의 대부분이 교사나 관리들이기 때문에 월세를 내는 성적이 양호하였으며, 입주하려는 신청자도 쇠도하였다. 따라서 시내 월세가 급락되는 양상 속에서도 경성부는 부영주택의 세를 인하하지 않고 그 대신 경비 4천원을 들여 주택을 수선, 모범주택으로 운용하였다(『동아』, 1924년 11월 16일).

이에 반해 훈련원, 봉래정에 있는 조선인 부영주택은 훈련원 인근에 있는 남정동 빈민굴과 함께 경성의 대표적인 빈민지역이 되었다(기진 1924). 조선인 부영주택의 경우 매 달 3원의 가옥 수선비 등 실비를 받고

적빈자 88호를 들였으나 세를 내지 못해 거의 무료로 입주한 형태가 되었다. 따라서 경성부에서는 이들에게서 받는 집세가 주택의 수선비도 되지 못하므로 초기의 목적을 변경하여 훈련원 부영주택의 대지는 여자실업학교 건축지로 제공하는 동시에 전부 헐어버리고, 봉래정 주택은 3호를 제외하고 경성부의 소사, 고인(雇人) 등에게 대부하여 경성부의 사택처럼 운영하였다(『동아』, 1925년 9월 13일; 『매일』, 1928년 10월 19일). 사회사업적 성격을 띤 조선인 부영주택은 경성부 스스로가 그 운영을 포기하는 결과를 맞이하였던 것이다.¹⁸⁾

이후 경성부의 부영주택은 추가로 건설된 것으로 보인다. 1932년 연병정 36호의 일반주택과 부외 신당리 80호의 소주택을 확인할 수 있으며(『동아』, 1932년 7월 18일), 1934년에는 광희정 부유지에 부영주택 60호가 건설되었다(『동아』, 1936년 8월 20일). 모두 영세민의 주택공급을 목적으로 건설되었지만, 경성부는 이와 달리 부청 고용인의 생활 안정에 도움을 주기 위해 직원에 한해 주택을 공급하는 방향으로 정책을 선회하였다. 그 이유는 부영주택의 집세채납이 많아져 운영이 어려워졌기 때문이다. 따라서 경성부는 경영의 합리화를 위해 집세를 지불할 수 있는 근로자계층으로 부영주택의 대가규칙을 수정하였다. 부내 연병정에 있는 일반주택 36호는 6개월 이상 부내에 거주한 자, 생업을 가진 자, 1개년 900원 이상의 수입이 있는 자, 단신이 아닌 자로 제한했으며, 부외 신당리 소주택은 연병정과 동일하게 6개월 이상 부내에 거주한 자이지만, 소득이 1개년 400원 이상인 자이며, 다른 사람이 싫어하는 질병이 있는 자, 가족 3인 이상이 있는 자로 자격조건을 강화하였다(『동아』, 1932년 7월 18일).

이러한 경성부 부영주택 계획의 선회는 1934년 광희정 부유지에 건설된 부영주택 60호의 입주자계층에서도 알 수 있다. 광희정 부영주택의 본래 계획은 세공민에게 월세 50전씩을 받고 빌려주기로 한 것이다. 그런데 부영주택의 입주자 중 70%인 40여 호가 월수입 40원 이상에 달하는 월

18) 사회사업적 성격을 띤 부영주택은 1928년 수하정(水下町)에 사는 김희석(金禧錫)이 자신의 팔순을 기념하여 세공민에게 주택을 공급할 목적으로 벽돌집 80호를 건축, 경성부에 기부하여 이를 인수한 경성부가 그 취지에 따라 경영관리함에 따라 명목상 존재할 뿐이다. 이에 대한 내용은 『朝鮮年鑑』(1937)을 참고하였음.

급쟁이로 밝혀져 부의원 상임위원회에서는 이에 대한 책임소재를 경성부에 요구하기도 하였다(『동아』, 1936년 8월 20일).

이처럼 경성부의 부영주택 계획은 계속사업의 성격을 띠며 진행되었지만 주택건설 자체가 많은 재원을 확보해야하는 사업이기 때문에 그 시행은 매우 유동적이었다. 경성부는 1929년 55,000원의 예산으로 하층주민의 주택난을 완화하기 위해 시외 아현리에 있는 국유지에 경성부영 소주택 건축을 계획하고 총독부에 인가를 요청하였다(『동아』, 1929년 7월 20일). 하지만 예산 총액 45,000원 중 30,000원이 국고 보조인 까닭에 총독부의 재정 긴축정책으로 공설 소주택 예산이 삭감되어 계획은 중지되었다(『동아』, 1929년 9월 8일; 1929년 10월 20일).

1939년에도 도시집중에 따른 경성의 주택난이 심각성을 띠자 완화책의 하나로 부영주택을 건설하고자 하였다. 경성부 사회과에서는 한남정 토지구획 정리지대의 부유지를 이용해 1호에 18평 내지 20평의 주택을 1939년에 20호, 1940년에 80호 총 100호를 신축하여 봉급생활자에게 연부상환(年賦還償)의 매각 또는 임대료 대여할 계획을 세웠다(『동아』, 1939년 1월 20일). 그러나 총독부의 기채(起債) 불인가, 한남정 토지구획정리 미완성으로 부영주택의 건설계획은 예정보다 지체되었다(『동아』, 1939년 4월 13일; 1939년 5월 26일). 경성부는 황금정6정목에 대지 450평, 건평 800평으로 71호의 다가족을 수용할 수 있는 가족부영아파트도 건설하고자 하였지만 총독부의 불인가로 계획에 그치고 말았다(『동아』, 1939년 6월 20일; 1939년 8월 13일).

이처럼 경성부의 부영주택 사업은 제대로 시행되지 못하였다. 주택난으로 인한 부영주택 증축의 필요성이 절실한데도 불구하고 재원의 조달이 어려워 이의 건설이 무산되는 양상이 나타났다. 경성부의 경우 다만 현존 부영주택을 기초로 약간의 증설이 있을 뿐이어서 명목상의 부영주택이 되는 양상이었다. 본래의 취지 또한 경성부의 사태화 양상으로 변질되어 영세민들의 거주지가 불투명해지는 상황을 초래하였다. 여기에는 영세민 주택공급에 대한 필요성을 총독부가 인지하지 못한 것도 이유 중의 하나였다. 경성부의 공영주택 계획은 많은 재원을 확보해야 하는 상황이므로 총독부의 국고보조가 없으면 실행이 불가능하였다. 총독부는 재정긴축을

이유로 국고지원 예산을 번번이 삭감하였는데, 구제대상인 적빈자가 과다하고, 부영주택의 규모가 소규모로 운영되기 때문에 이것만으로는 주택난의 해결이 어렵다는 입장이었다. 즉 부영주택의 과급효과에 대한 총독부의 부정적인 견해가 경성부 주택 공급 정책의 걸림돌이 되었던 것이다.

2. 토막민 주거대책과 ‘세민지구(細民地區)’의 형성

주택난이라는 사회문제 속에 나타난 경성부의 가장 큰 고민거리는 토막민 문제였다. 토막과 불량주택으로 도시의 슬럼화가 문제시 되자, 경성부는 이들에게 일정 지역을 지정하여 집단 거주하게 하였다. 경성부는 제1사업으로 총독부와 경기도의 보조를 얻어 시외 아현정에 토막민의 집단 거주지를 건설하였다. 경성부는 사회사업 단체인 재단법인 화광교원(和光敎園)에게 보조금을 교부하여 이를 경영하도록 하는 동시에 토막민을 감독, 교화케 하였다. 화광교원은 아현동 산7번지 외 3개 필지의 토지 18,798평을 매수하여 도로를 개설하고 시내에 산재해 있는 토막민에게 가구당 평균 12~15평의 토지를 대여하여 5개년 계획으로 약 1,500호의 토막민을 수용하고자 하였다(『동아』, 1933년 9월 30일). 먼저 사업 첫해 서대문경찰서 관내 현저동 31호 150명, 죽림정3정목 21호 102명이 아현리 토막 지구로 수용되었다. 이듬해인 1934년에도 토막민을 이주시켜 계획 1년 만에 아현동 세민지구에는 400여 호의 토막민이 대부분락을 형성하였다(『동아』, 1933년 9월 30일; 『매일』, 1934년 6월 26일).

1935년에는 제2사업으로 경성부 각처에 산재한 3,180호, 14,341인의 토막민을 부외 은평면 홍제외리와 송인면 정릉리 두 곳에 수용하고자 하였다. 경성부 사회과에서는 이 두 곳에 있는 25,000여 평의 국유임야를 불하해 3개년 계속사업으로 6천호의 토막민 촌락을 건설하여 이들을 집단 수용할 계획이었다. 즉 경성부는 정릉리의 국유림 24,790평을 화광교원에 대여하여 동부방면에서 철거한 토막민 1,000여 호를 수용하게 하고, 홍제외리의 국유림 23,790평은 향상회관(向上會館)에 대여하여 용산경찰서 및 서대문경찰서 관내의 토막민 약 1,000호를 수용키로 한 것이다(京城帝國大學 衛生調査部 1942). 여기에 경성부는 이주된 토막민들이 살아갈 수

있도록 다각적 시설을 마련하여 자작(自作), 자급(自給)으로 공동생활을 하도록 할 계획이었다(『매일』, 1935년 10월 20일; 『동아』, 1935년 10월 29일).

이처럼 토막민 집단 거주지구가 결정되자 경성부에서는 부내에 산재해 있는 토막민의 정리 작업에 박차를 가하였다. 제1차로 두 곳에 집단 수용할 토막민의 수는 부내에 산재한 토막민 482호를 비롯하여 부유지의 토막민 241호와 관유지의 약 200호였다. 그 중 제 일차으로 이전하게 될 지역은 부내 냉천정과 정동정 일대의 국유지에 사는 90여 호였다. 서대문서는 이들에게 이전비 10여원을 보조해 주고 홍제리로 이전시켰다(『동아』, 1936년 4월 14일).

그러나 이주를 앞둔 토막민들은 경성부의 정책에 반대하였다. 이유는 정릉리와 홍제외리를 실제 조사한 결과 해당 지역이 경성부내 도심에서 멀리 떨어진 산악지대일 뿐 아니라 자신들을 수용할 만한 노동시장이 인근에 없어 생계에 도움이 되지 못했기 때문이다. 게다가 경성부는 이전 조건으로 건축 재료의 공급을 약속했으나 이를 어기고 해당 지역의 소나무를 베어서 주택을 건설하라고 토막민들에게 지시했으며, 대지를 닦는 비용도 10원씩 요구하였다. 이에 돈이 없는 일용노동자인 토막민들은 식민당국의 강제이주 정책에 불만을 호소하였다(『동아』, 1936년 6월 8일). 서서관내인 합정, 정동정, 봉래정, 죽침정, 옥천정 등에 산재한 30여 호 200여 명의 이전 예정 토막민들도 위와 같은 이유로 이전을 거부하였다(『동아』, 1936년 7월 2일).

따라서 2,500호의 토막민 이전계획은 1936년 겨우 300호를 이주시키는 데 불과할 정도였으며, 1937년에는 홍제외리에 529호, 정릉리에 234호가 이주한데 불과하여 경성부의 토막민 집단 거주 정책은 효과를 보지 못하였다(『동아』, 1937년 6월 8일). 이처럼 경성부의 토막민 주거대책이 실효를 거두지 못한 원인 중 하나는 부 당국에서 설정한 토막민 정리방침이 중도에 변경되었기 때문이다. 초기 계획에는 토막민의 생활을 참작하여 가옥건축 재료를 공급해 주기로 했으나 예산문제로 집단부락의 도로, 수도, 하수구 설비만을 해주고 그 외의 것은 토막민의 자비로 시설 및 가옥을 건축하게 하였다. 이러한 계획변경은 경제력이 없는 토막민에게는 과

중한 부담이었다. 뿐만 아니라 집단거주지 주변에 노동시장이 없어 생계 유지가 어려웠으므로 토막민들은 흥제리와 정릉리로 이주하는 것을 주저하였다. 이주했어도 이전지에서 다시 빠져나오는 자가 많았다(『동아』, 1936년 7월 11일). 토막민이 안주할 수 있는 주택 정책을 시행했어야 하는데, 토막민 정리에 급급한 나머지 도로, 하수, 택지조성을 고려하지 않아 대규모 불량지대의 재조성을 초래하였던 것이다.

이에 경성부 공영부에서는 사회 정책적 견지 뿐 아니라 도시계획상 토막 및 불량주택에 거주하는 세민을 전면적으로 처치할 방안에 대해 적극적인 계획을 세워야 할 필요성이 대두되었다. 토막민 대책의 시행착오를 거쳐 경성부는 세민대책의 새로운 방향을 제시하였는데, 토막가를 사회개발사업으로 취급함과 동시에 도시계획사업의 측면에서 대책을 수립하는 방향으로 선회하였다. 방침의 큰 틀은 토지구획정리의 시행에 따라 지구마다 이들을 수용할 세민지구를 설치하고 이곳에 이전케 하는 것이었다.

초기 경성부의 토막민 대책은 경성부 밖으로 이들을 축출하는 정책이었지만 실효를 거두지 못하자 대안으로 구상한 것이 이들을 수용할 세민지구를 설정하여 부내에 산재한 토막민 전체를 수용하는 것이었다. 세민지구의 택지규모는 평지 12~15평이며, 토지구획정리사업에 의하여 도로, 하수도의 완전 시행과 위생을 위한 화장실 설치를 의무화하였다. 이를 위한 토지는 불필요한 국유지가 있으면 이를 충당하고, 없을 경우 감보(減步)에 의해 염출하되 주택지구의 외곽에 설정하여 부의 소유로 하였다(長鄉衛三, 1939, 251-252).

이처럼 경성부의 토막민 거주정책은 종래 부외로 축출하려는 ‘부외집결 정책’에서 현재 그들이 사는 지역 내 세민지구를 조성하는 ‘현지중심주의’로 전환하였다. 즉 경성부는 기존 정릉, 흥제외리의 세민지구 설정의 오류를 극복하고 도시 내부에 일정한 세민지구를 설정하는 방향으로 토막민 주거 대책을 수정하였던 것이다. 구체적으로 경성부는 구역정리 대상 지역인 돈암정, 영등포의 정리 구역 내의 토막민들을 동 지반 내에 공동주택을 세워 수용하고자 했으며(『동아』, 1938년 3월 4일), 사근, 용두, 신당리 지구에도 구획정리지구내에 세민지구를 설정할 방침을 세웠다. 하지만 구획정리의 지연 및 재정문제로 지구 내 세민지구 설정은 계획에 그

치고 말았다.

이후 경성부는 동대문 밖 휘경정, 전농정의 중랑천 연안 약 20만평에 부경영의 세민주택을 건축하여 일정기간동안 월 5원내지 10원 정도를 지불하면 후에 자기 집이 될 수 있는 방법으로 주택을 제공, 시내 토막민을 대량적으로 정리할 계획을 세웠다. 용지는 가급적 부유지 및 국유지를 사용하고 부족한 것은 매수하는 것으로 했으며, 자재는 총독부에 특수사정을 역설, 국책 사업으로 진행하고자 하였다(『동아』, 1939년 8월 17일). 이러한 세민지구 건설은 다른 지구와 달리 총독부의 국고보조를 받아야 실현할 수 있는 사업이었다. 이에 경성부는 1941년 신규 사업으로 국고 30만원, 도비 60만원의 보조를 받고 세민지구 택지조성을 단행하고자 하였다. 택지의 조성 방법은 3만평은 무상으로 사회사업 단체에 대부하여 세민수용을 행할 수 있는 세민주택을 건설하게 하였으며, 6만평은 세민에게 대부하여 개인으로 하여금 주택을 건설하게 하였다. 또한 3만평은 세민중에 토지를 매수할 능력자에게 염가로 매도하여 시내에 산재한 3,500호의 토막을 정리하는 동시에 불량주택을 방지하는 세민지구를 건설하고자 하였다(『동아』, 1940년 7월 26일).

3. 사원주택의 조성 및 노무자주택의 건설

주택난 속에 나타난 식민당국의 주택공급 정책 중의 하나는 사원주택의 조성이다. 부영주택만으로는 노동자계급의 주택난을 해소하기 어렵기 때문에 총독부는 근로계층을 위한 사원주택의 조성을 각 회사 및 백화점, 관공서에 종용하였다. 이에 관계 관청에서는 주택난 해소에 대한 구체안을 제시하였다. 철도국은 신촌에 철도국원 주택 건설을 계획하였으며, 용산선의 열차수를 증가하여 경성-용산 간 통근 편리를 도모하며 동 연선 일대에 신주택지 건설을 책정하기로 하였다. 또한 경인선의 복선공사와 경부선의 수원 군포장 간의 복선공사, 영등포 수원간의 복선공사의 완료와 함께 동 연선일대도 주택지를 만들 계획을 세웠다. 경성전력은 경성부근의 대유원지 건설계획과 병행하여 교외에 대규모 주택지를 조성할 계획이었다. 주택지 후보지로는 북한산 밑, 동소문 밖, 남산 뒤 등을 물색

중이며 제1기 계획으로 약 20만정 가량의 광대한 지역을 선정할 계획을 세웠다. 경춘철도는 청량리에 12만평의 주택지를 만들어 샐러리맨 계층에게 문화주택지를 실현시킬 방침을 세웠다(『동아』, 1937년 6월 3일).

총독부의 사원주택 건설의 중용에 따라 종로 화신백화점과 경성전력에서는 사원주택 건설을 위한 주택지 알선을 경성부에 부탁했으며, 이를 계기로 경성부는 각 회사의 신청을 기다려 염가주택지의 알선 또는 부유지의 불하로 사원주택의 전면적 실현에 협조하기로 방침을 결정하였다. 사원주택조성에 개방 가능한 부유지는 임야 306,800여 평, 밭 4,900여 평, 집터 1,200여 평으로 대부분 임야였다. 경성부는 부유지의 대부분이 한남정에 있었기 때문에 한남지구 정리 후 주택기지를 제공하고자 하였다(『동아』, 1939년 5월 26일). 경찰관의 주택난도 한층 심화되어 경찰부와 본정경찰서, 종로경찰서에서도 숙소 건설을 계획하였다. 경찰관 숙사의 건설은 민간의 기부와 함께 조선경찰협회의 자금을 운용하여 건축에 착수하였다(『동아』, 1939년 11월 2일).

총독부는 1930년대 후반 주택난이 통상적인 수준을 넘어 총체적 난국의 형태를 보이자 주택대책위원회를 설치하고 주택문제에 고민하였다. 총독부가 1939년에야 비로소 주택문제를 인지하고 주택대책위원회를 설치한 이유에는 대륙병참기지로서 생산력 확충과 노무자의 노동력 보존을 위한 주택난 완화가 기저에 깔려 있기 때문이다(『경성』, 1939년 6월 6일). 이 시기는 조선의 대륙병참기지화를 위해 군수 관계 산업을 급격히 확충해야만 했기 때문에 은진(殷賑)산업지대를 중심으로 노동자가 격증되고 노무자의 주택수요가 증가하기에 이르렀다. 그러나 건축 자재난과 건축비 급등의 원인에 의해 주택의 신축이 감소할 뿐 아니라 이 영향으로 은진 산업지대 부근의 도시전반까지 주택난 현상이 발생하게 되었다. 이러한 주택난의 영향은 노무자, 기타 서민의 생활을 위협하고 각종 산업 노동력의 충족을 어렵게 했기 때문에 총독부는 이에 대한 대책을 강구해야만 했다(『매일』, 1940년 11월 21일).

먼저, 주택 공급 장려 사항으로 1) 군수산업, 생산력확충 계획산업, 기타 중요 산업의 기업자는 그 종업원의 전수를 수용할 것을 목표로 하고 종업주택의 건설을 극력 권장할 것, 2) 대회사, 대공장은 종업원 주택을

될 수 있는 대로 다수 건설하도록 극력 권장할 것, 3) 교통사업의 기업자는 사업의 성질상 주택 경영을 하기에 좋으므로 될 수 있는 대로 중소주택의 건설공급을 도모할 것, 4) 각 관공서는 관공사(官公舍)의 증설 도모 외에 직원의 공제단체에 대해서도 될 수 있는 대로 단체원에 대한 주택의 건설공급을 도모할 것, 5) 부읍에서는 공영주택의 건설공급을 도모하고 주택난 완화에 도움이 되게 할 것 등을 규정하였다.

주택 건설에 대해서는 군수산업, 생산력확충 계획산업, 기타 중요산업의 기인자로서 주택건설자금이 부족한자는 정부의 저리자금의 융통을 도모하도록 하였으며, 지가가 올라 주택건설이 곤란한 지방에 대해서는 필요한 경우 공공단체가 시가지계획사업으로 일단의 주택지를 조성하도록 하였다.

이러한 총독부의 노무자 주택 정책에 대해 경성부도 5천호(105,000평)의 주택을 건설하여 주택난을 면하고자 하였다. 먼저, 부내에 있는 주요한 은행, 회사, 공장 가운데 시국산업의 기업자는 사원의 40%, 직공의 80%를, 그 밖의 기업자에 대해서는 사원의 15%, 직공의 50%를 수용할 수 있도록 주택의 건설을 장려하기로 하였다. 이에 따른 예상 공급 주택 호수는 약 2천호이다. 또한 관공사(官公舍)의 증설을 도모함과 동시에 관공서 직원의 공제단체를 사업주체로서 단체원의 주택공급을 도모하여 공급주택 호수를 1천호로 책정하였다. 경성전기회사, 경춘철도회사, 기타 경성의 주요 교통사업회사는 공익적 견지에 의해 1천호의 주택을 건설을 하도록 계획했으며, 기타 부영주택이나 경성부내의 토지경영회사, 주택분양회사 등이 이 계획에 순응하여 건설 공급할 주택호수를 1천호로 계획하였다(『동아』, 1940년 3월 1일).

이처럼 1939년 이후 총독부는 생산력 확충계획의 수행에 가장 필요한 노무, 노동자 주택문제에 적극 개입하였다. 1940년에는 산업노동자주택 4,500호와 일반주택 13,500호 합계 18,000호의 주택을 건설키로 하였으며, 광산, 공장의 노동자 가옥 6천호도 신축 계획하였다(『동아』, 1940년 8월 6일).

V. 맺음말

이상과 같이 식민지기 경성에서 발생한 도시 주택난에 대한 경성부의 주택 공급 정책을 살펴보았다. 식민지기 경성의 주택난은 도시의 사회문화 시설 및 산업 발전에 의한 인구의 집중과 토지가격의 급등이 더해져 고액의 집세를 지불해도 주택을 구하기 어려운 현상이 반복되어 도시민의 생활은 물론 도시발전을 저해하는 중요한 사회문제로 부각되었다. 게다가 높은 물가 위에 건축 재료의 사용제한, 건축자금의 부원할 등도 나타나 주택공급을 격감시켰으며, 수급의 불균형으로 물자가 등귀함과 동시에 고물가로 수입도 줄어들어 도시민의 생활은 이중의 압박을 받았다.

이에 대해 식민당국은 도시중심 내 공영주택의 증설, 주택조합의 조직, 대가업자 통제 법령의 제정, 집세에 대한 인가제 적용, 주택개량법 제정 등을 시행했지만, 주택난을 완화시켜 차가인의 집세를 억제하거나 무주택자에게 주택을 공급하는 데에는 효과적이지 못하였다. 주택문제의 본질은 인구와 주택의 불균형에 있었기 때문에 무엇보다도 대규모의 주택 증축이나 인구의 도시집중을 최소화해야만 했다.

이 시기 경성부 주택정책의 방향은 주택난에 허덕이고 있는 중소노동자 및 영세민 대상의 주택 건설에 집중되었다. 크게 부영주택의 운영, 세민지구의 조성, 관사 및 사택 건설로 말할 수 있다. 하지만 이들 정책은 운영과정에서 그 의도가 변질되거나 계획이 선회되어 실효를 거두지는 못하였다. 부영주택의 건설은 주택난에 대한 대응에서 시작되었지만 계속 사업으로 지속되지 못한 채 임시방편적 성격을 띠고 산발적으로 시행되었다. 더욱이 영세민 구제를 목표로 한 시행목적은 경성부 고용인들의 주택부족을 고려한 경성부 사택으로 변질되었다. 세민 주택지구의 조성 또한 영세민의 현실 상황이 반영되지 않은 계획이었기 때문에 이들을 경성 중앙에서 축출, 도심과의 단절을 피해 소외시키는 결과가 되고 말았다.

택지개발 또한 도심의 주택포화현상을 해소하고자 진행되었다. 이를 통해 교외주택의 건설과 교외로의 진출이 활발해짐과 동시에 미개발지역 및 공한지가 주택지로 전환되었다. 그러나 이렇게 개발된 택지는 주택 및 토지회사에 불하되어 고급주택 건설에 이용되어 영세민주택 건설에는 별

도움이 되지 못하였다. 경성 동부의 많은 지역이 택지개발에 따라 주거공간으로 재편성, 확대되었지만 대부분이 고급 문화주택지인 것은 한 예이다.

이처럼 경성부 주택 공급정책은 주로 영세민의 주택부족을 해결하려는 차원에서 시행되었지만 결과적으로는 중상류층의 주택 가뭄을 해소한 측면이 강하였다. 경성부는 주택난 해결을 위해 부 주도 하에 다양한 정책적 시도를 행했지만, 공급된 주택의 수요는 많지 않아 주택문제를 실질적으로 완화하는 데에는 도움이 되지 못하였다. 이러한 주택정책의 실패에는 주택공급을 담당하는 중앙 기구의 부재와 주택난을 해결해보려는 총독부의 의지 결여가 큰 몫을 차지하였다. 1930년대 후반까지 경성부의 주택공급 계획은 총독부의 예산인가 단계에서 모두 무산되어 시행되지 못하였는데, 이러한 총독부의 태도로 경성부의 주택정책은 시행 초기부터 한계를 보일 수밖에 없었다.

| 참고문헌 |

□ 자료

『경성일보』.
『동아일보』.
『매일신보』.
『시대일보』.
『조선일보』.
『朝鮮年鑑』.
『朝鮮と建築』.
『朝鮮及滿洲』.

□ 논문 및 단행본

강만길(1987). “토막민의 생활.” 『日帝時代貧民生活史 研究』. 창작사.
京城帝國大學 衛生調査部(1942). 『土幕民の生活, 衛生』. 岩波書店.
기진(1924). “京城의 貧民, 貧民의 京城.” 『開闢』. 6월호.
김경일(1986). “일제하 도시빈민층의 형성.” 『한국의 사회신분과 사회계층』. 문학과지성사.
김영수(2009). “동대문밖 돈암지구 주거지의 형성과 변천.” 『서울학연구』. 제37호.
김주야/石田潤一郎(2008). “1920~1930년대 개발된 金華莊 주택지의 형성과 근대주택에 관한 연구.” 『서울학연구』. 제32호.
남영우(1989). “日帝下 京城府의 土幕村 形成.” 『문화역사지리』. 1호.
大河内一男(1939). “戰時社會政策と住宅問題.” 『朝鮮及滿洲』. 9월호.
大賀郁夫(1943). “朝鮮に於ける住宅問題概觀.” 『朝鮮社會事業』. 朝鮮社會事業協會.
本誌記者(1937). “京城の住宅難.” 『朝鮮及滿洲』. 6월호.
砂本文彦(2007). “京城(現ソウル)の郊外住宅地形成の諸相.” 『日本建築學會

- 『計劃系論文集』. 제613호.
- 서울시사편찬위원회(1994). 『서울육백년사』. 서울시.
- 손정목(1996). “都市住宅事情과 그 對策.” 『日帝強占期都市社會相研究』. 일지사.
- 염복규(2002). “일제말 京城지역의 빈민주거문제와 시가지계획.” 『역사문제연구』. 제8호.
- 염복규(2007). “1920년대 후반~30년대 전반 차지, 차가인 운동의 조직화양상과 전개과정.” 『사회와 역사』. 제73호.
- 이경아·전봉희(2006). “1920~1930년대 경성부의 문화주택지개발에 대한 연구.” 『대한건축학회논문집 계획계』. 제22권. 제3호.
- 이경아(2009). “경성 동부 문화주택지 개발의 성격과 의미.” 『서울학연구』. 제37호.
- 하명화(2003). “1920~1930년대 초 도시주거문제와 주거권 확보운동.” 『지역과역사』. 제12호.
- 一市民(1939). “住宅難を如何に緩和するか.” 『朝鮮及滿洲』. 7월호.
- 長郷衛三(1939). “朝鮮都市特殊細民の處置に就て.” 『都市計劃の基本問題下』.
- 中間人(1924). “外人의 勢力으로 觀한 조선인 境성.” 『개벽』. 제48호.

| 논문투고일 : 2012년 07월 30일 |

| 논문심사일 : 2012년 07월 31일 |

| 게재확정일 : 2012년 08월 16일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 19, No. 2 (2012)

Housing Problem and Policy Response in Colonial Seoul in the 1920s and 30s

Seung-Hee Yoo

(Institute of Urban Humanities, University of Seoul)

This study investigated the policies of housing supply in Seoul for urban housing shortage occurred in Seoul during the Japanese colonial period. The housing supply policies of Seoul were embodied by the operation of prefectural housing, construction of official residences and company housing, and creation of the complexes for poor people. Prefectural housing was created nominally for the poor, but in light of the housing shortage of wealthy government officials, its usage was altered into the official residences of Seoul. The residential areas for poor people were one of the policies actually implemented for them, but it was the plan that did not reflect the realistic demand of poor people. Thus, it ended up with expelling them from the center of Seoul and preventing them from being in touch with the urban areas. From then on, Seoul attempted to conduct policy change with the arrangement of stable residences for poor people, by designating poor districts within the urban areas, appeasing and embracing poor people. Such a policy was changed into the policy of housing supply for laborers for ensuring workforce by the strategy of continent logistics bases as the housing shortage became worse under the wartime mobilization system in the late 1930s.

Key words: Seoul, The Housing Shortage, Housing Supply, Development

of Housing Sites, Suburban Areas, The Complexes for Poor
People