■ 민족문화연구 제82호(2019.02.28), 고려대 민족문화연구원, pp.331-363.
http://doi.org/10.17948/kcs.2019..82.331

1920-30년대 불량주택지구 개선사업의 구상과 변질*

이명학(李明學)**

목 차

1. 머리말
2. 불량주택지구의 형성과 정책대상화
3. 불량주택지구 개선사업의 입안과 정치적 갈등
4. 임의 정책의 한계와 불량주택지구 개선사업의 변질
5. 맺음말

국문초록

이 글은 불량주택지구 개선사업의 전개과정과 특징을 살펴보았다. 이케가미 시로(池上四郎)의 부임과 함께 조선총독부는 불량주택의 위법성과 유해성을 동시에 해결하는 근본적인 대책을 기획했다. 주요 도시에서는 정치적 갈등을 거쳐 청결하고 저렴한 임대주택을 공급하는 불량주택지구 개선사업이 추진되었다. 그러나 이 사업은 빈민의 거주환경에 무관심한 수뇌부가 들어서면서 수포로 돌아갔다.

대신 식민권력은 불량주택을 변두리에 집결시키는 사업을 시행했다. 세민지구 조성사업은 시가지계획이 진행되는 곳의 전형적인 대책으로 자리를 잡았다. 그러나 이 사업은 원활한 개발을 주목적으로 하는 지방단체에게는 유익했을지언정 빈민의 거주환

* 본 연구는 고려대학교 대학원 Junior Fellow-Research Grant의 지원을 받아 수행되었음.
** 고려대 한국사학과 박사과정.

경 개선과는 거리가 멀었다. 노동시장과 동떨어진 곳에 부지가 위치했을 뿐만 아니라 주택 개량을 위한 지원이 전혀 없고 공동시설이 미비했기 때문이다.

결국 식민권력이 시행한 대책은 거주환경이 더욱 악화된 '슬럼지구'의 확대재생산에 불과했다. 조선인 빈민의 주거는 사회적 포섭과 개량의 대상이 아니라 어디까지나 제거해야 할 개발의 장애물이었던 것이다.

주제어: 식민권력, 조선총독부, 빈민, 통치성, 사회정책, 사회사업, 주거, 주택.

1. 머리말

제국주의 국가는 자력으로 시장에서 주택을 소유하거나 임대할 수 없는 계층에게 양질의 저렴한 거주공간을 제공했다. 가난한 노동자가 밀집해서 거주하는 불량한 공간이 통치의 안정성을 저해하는 각종 사회문제의 온상으로 인식되었기 때문이다. 공적 단체는 법령과 중앙 정부의 재정 지원에 기초하여 다양한 방식으로 불량주택지구의 일소에 앞장섰다. 일본에서는 1927년에 제정된 「불량주택지구개량법」에 의거하여 지방자치단체와 동윤회(同潤會)가 사업을 진행했다.[1)]

1920년대 이후 조선에서도 임대주택 수급의 불균형 속에서 빈민의 거주환경이 중요한 사회문제로 등장했다. 지주제와 자연재해로 삶의 터전을 잃고 도시로 이주한 농민과 몰락한 원주민은 공유지이든, 사유지이든 상관없이 비어 있는 토지에 무단으로 주거공간을 마련했다.[2)] 저렴한 임대주택이 부족한 상황에서 그들이 머물 수 있는 곳은 주거비가 불필요한 불량주택[3)]밖에 없었

1) 자본주의 국가에서 시행된 주택정책에 대해서는 本間義人, 『産業の昭和社會史 5-住宅』, 日本經濟評論社, 1987; 永山のどか, 『ドイツ住宅問題の社會經濟史的研究—福祉國家と非營利住宅建設』, 日本經濟評論社, 2012; 椿建也, 『イギリス住宅政策史研究 一九一四-四五年』, 勁草書房, 2013 참조.

2) 원시적 형태의 거처마저 마련할 수 없는 사람은 저렴한 숙박시설을 전전하거나 도시를 배회했다. 그러나 이들에 대한 식민권력의 대책은 보잘것없었다. 교화와 노동이 결합된 소수의 노동자숙박소와 수용소의 운영이 전부였다. 일정한 거처가 없는 빈민의 추이와 대책에 대해서는 이병례, 「1920-1930년대 경성 노동숙박소의 장소성과 운영실태」, 『향토서울』 제88호, 서울특별시사편찬위원회, 2014; 예지숙, 「일제시기 조선에서 부랑자의 출현과 행정당국의 대책」, 『사회와 역사』 제107호, 한국사회사학회, 2015 참조.

3) 소유주의 허락을 받지 않고 마음대로 건축된 주택을 지칭하는 역사적 용어는 두 가지가 있다. 하

기 때문이다. 1942년 10월 기준으로 부(府)의 불량주택은 주택 총수의 2.9%에 해당하는 20,257호에 이르렀다.[4]

도시를 잠식하고 있는 불량주택은 미관을 손상시키는 미개한 존재, 재산권의 활용을 방해하는 위법한 실재, 범죄와 질병을 확산시키는 유해한 생활양식이라는 낙인이 찍혔다.[5] 특히 공간의 개발이 본격적으로 진행되면서 불량주택은 피해갈 수 없는 사회문제가 되었다. 철거주의는 비인도적 처사라는 여론의 비판[6]을 초래했을 뿐만 아니라 개발지에서 쫓겨난 주민이 다른 곳에 재차 불량주택을 신축하는 등 한계가 분명했기 때문이다. 결국 식민권력은 방관자적 자세에서 벗어나 불량주택문제를 정책의 대상으로 설정하고 여러 형태의 근본적인 대책을 시행했다.

이와 관련하여 선행 연구는 특정 지역에서 시행된 대책에 초점을 맞추었다. 경성을 다룬 연구[7]는 불량주택을 시외로 옮기는 '부외(府外)주의'의 등장과 토지구획정리지구에 부지를 제공하는 '현지주의'의 기획·무산과정을 분석했다. 광주를 다룬 연구[8]는 폭력적인 철거주의의 전개과정과 지역 사회의

나는 지면을 파서 토벽을 세우고 간단히 지붕을 덮은 토막이고 다른 하나는 보안과 위생상 거주하기에 부적합한 임시 건물 형태의 불량주택이다. 厚生局, 「土幕及不良住宅調」, 『調査月報』 제13-3호, 朝鮮總督府, 1942, 28면. 시간이 흐르면서 토막은 점차 사라지고 판잣집과 유사한 불량주택이 대세가 되었다. 이 글에서는 양자를 포괄하는 개념으로서 불량주택을 사용한다.

4) 學務局 社會課, 「土幕及不良住宅調査(昭和十七年)」, 『調査月報』 제15-6호, 朝鮮總督府, 1944, 79-81면. 부와 읍과 그 인접 지역까지 합한 불량주택의 총수는 33,340호, 138,462명이었다.

5) 불량주택의 형성과 주민의 생활상에 대한 대표적 연구로는 김경일, 「20세기 전반기 도시 빈민층의 형성—경성부의 이른바 토막민을 중심으로」, 『한국 근대 노동사와 노동 운동』, 문학과 지성사, 2004; 양미숙, 「1920·1930년대 부산부의 도시빈민층 실태와 그 문제」, 『지역과 역사』 제19호, 부경역사연구소, 2006; 강만길, 『일제시대 貧民生活史 연구』, 창작과 비평사, 2013을 들 수 있다.

6) 민족주의 세력은 식민권력과 대립각을 형성하기 위해서 불량주택에 거주하는 조선인의 비참한 삶을 적극적으로 활용했다. 그러나 그들의 기획은 조선인의 생존권을 옹호하고 확장하는 방향으로 질주하기보다는 식민권력의 통치성에 희석·와해되었다. 민족주의적 정치기획의 흐름과 한계에 대해서는 김윤희, 「근대 서울의 숲, 위험관리와 민족주의 정치기획—공론화된 숲의 장소성을 중심으로」, 『사학연구』 제111호, 한국사학회, 2013 참조.

7) 손정목, 「都市住宅事情과 그 對策」, 『日帝强占期都市社會相硏究』, 일지사, 1996; 유승희, 「1920-1930년대 경성부 주택문제의 전개와 대책」, 『아태연구』 제19권 2호, 경희대 국제지역연구원, 2012; 염복규, 「도시계획의 두 얼굴, 빈민의 구제와 배제」, 『서울의 기원 경성의 탄생: 1910-1945 도시계획으로 본 경성의 역사』, 이데아, 2016.

8) 정경운, 「일제강점기 광주읍 '궁민(窮民) 연구—천정(泉町) 궁민가옥 철거사건을 중심으로」, 『호남

개입, 그리고 다른 곳에 불량주택을 집단 거주시키는 사업을 분석했다. 그런데 '현지주의' 방식의 실패가 보편적 현상인지는 논외로 하더라도[9] 철거주의에서 세민지구(細民地區) 조성사업으로 나아가는 근본적 대책의 역사상은 보완이 필요하다. 일방적으로 불량주택을 이전·집결시키는 방식과 결이 다른 흐름이 존재했기 때문이다. 1920년대 후반 식민권력은 처음으로 불량주택문제를 계획적 정책의 과제로 설정하고 불량주택이 지닌 위법성과 유해성을 동시에 해결하는 대책을 기획했다. 주요 도시에서는 사회적 자원의 배분을 둘러싼 정치적 갈등을 거쳐 청결하고 저렴한 임대주택을 공급하는 사업이 추진되었다. 나아가 세민지구 조성사업이 진행되는 와중에도 동일한 성격의 사업이 여러 지역에서 지속적으로 계획되었다.

따라서 지금까지 다소 단순한 구도와 흐름으로 그려졌던 빈민주거대책을 총체적으로 파악하기 위해서는 기존 연구가 간과한 불량주택지구 개선사업의 역사적 과정을 면밀히 분석할 필요가 있다. 그러나 아직까지 이 사업의 맥락과 내용을 본격적으로 다룬 연구는 전무하다. 주거문제에서 시작하여 주택정책과 주거권운동을 전체적으로 일관하는 데 방점을 둔 연구[10]에서 불량주택지구 개선사업의 일환으로 기획된 빈민용 임대주택 공급계획이 부영(府營)주택의 한 부분으로서 간략하게 정리되었을 뿐이다.

이 글은 연구의 공백지대로 남아 있는 불량주택지구 개선사업의 도입부터 귀결까지를 상세히 분석하고자 한다. 제2장에서는 사업의 도입 배경을 검토하고 제3장에서는 지방단체가 입안한 계획의 실체와 부협의회에서 나타난 정치적 갈등을 고찰한다. 제4장에서는 기존 사업과 더불어 뒤늦게 추진된 동일한 계획의 무산과 세민지구 조성사업으로의 전환과정을 검토한다. 이를 통

문화연구』 제53호, 호남학연구원, 2013.

9) '현지주의'의 시행 여부는 도시마다 제각각이었다. 경성에서는 '현지주의'가 실패로 귀결되었지만, 청진과 부산에서는 주택지 조성사업의 일환이나 별도의 사업으로 부내에 수용지가 조성되었다. 「釜山府下級勞務者收容地造成事業費起債ノ件」, 『釜山府關係綴』, CJA0003666, 1942; 「淸津府東水南町庶民住宅地區造成費起債ノ件」, 『淸津府關係綴』, CJA0003658, 1943. 그러므로 1940년대 빈민주거대책은 경성 이외 지역의 사례 연구가 이루어질 때 양상과 성격이 보다 분명해질 것이다.

10) 하명화, 「1920-30년도 초 도시 주거문제와 주거권 확보운동」, 『지역과 역사』 제12호, 부경역사연구소, 2003; 유승희, 앞의 글.

해 빈민주거대책의 다면적 실상과 한계를 보다 명확히 밝히고자 한다.

2. 불량주택지구의 형성과 정책대상화

1) 주택문제의 대두와 불량주택지구의 형성

지주제의 강화와 산미증식계획의 실시 속에서 미가(米價)의 변동과 밀접하게 결부된 농민의 삶은 피폐해졌다. 1926년 3반보(半步) 미만의 자작 겸 소작농과 순수 소작농 가운데 중농(3정보 미만)과 소농(1정보 미만)과 영세농(3반보 미만)의 가계 수지는 최저 -20원에서 최고 -1원이었다.[11] 특히 주기적으로 반복되는 자연재해는 농민의 삶을 한순간에 파괴했다. 1920・23・25년에는 구조비 10만 원을 초과하는 수해가, 1924-25년과 1928-29년에는 구조비 20만 원을 넘어서는 한해가 연달아 발생했다.[12]

더 이상 생활의 유지가 힘든 농민은 앞을 다투어 도시로 이주했다. 도시는 특별한 기술이 없어도 경제적 활로를 찾을 수 있는 기회의 땅이었다. 부산항을 필두로 한 인천・군산・목포・진남포・원산・청진항의 확장, 경성을 비롯한 평양・부산・대구의 시구 개정과 상하수도 부설, 관공서의 신・증축과 대규모 공장의 건설 등 각종 토목공사가 실시되었기 때문이다.[13] 1914년 말 전체에서 차지하는 비중이 3.10%였던 12부 인구는 1929년 말 5.14%로 증가했다.[14]

사회적 이동의 촉발은 사회문제를 초래했다. 일자리를 획득하고 정착하기 위해서는 주거공간의 확보가 급선무였지만, 현존 주택은 급증한 수요를 감당할 수 없는 수준이었다. 1921년 경성에는 2,000호 이상의 빈민용 주택이 부족했다.[15] 이러한 현실은 시간이 지나도 변화될 기미가 보이지 않았다.[16] 원

11) 內務局 社會課, 「朝鮮農家經濟に關する調査」, 『朝鮮社會事業』 제4-5호, 朝鮮社會事業協會, 1926, 9-17면.
12) 자연재해의 추이와 식민권력의 대책에 관해서는 고태우, 「일제 식민권력의 재해대책 추이와 성격」, 『역사문제연구』 제31호, 역사문제연구소, 2014 참조.
13) 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府施政年報(大正十年度)』, 朝鮮總督府, 1922, 272-283면; 『朝鮮土木事業誌(昭和三年度迄)』, 朝鮮總督府, 1937, 601-1308면.
14) 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府統計年報』, 朝鮮總督府, 각년판.

인은 두 가지였다. 하나는 급격히 상승한 임대료가 계속해서 유지되었다는 점이다. 1919년을 기준으로 1922년 3월 말 경성의 조선식 주택 1칸의 임대료는 상등이 58.79%, 중등이 67.56%, 하등이 36.26% 인상되었다.[17] 평양에서 조선식 주택 1칸을 임대하기 위해서는 5원 이상이 필요했다. 조선인 노동자의 소득으로는 도저히 임대주택을 구할 수 없는 상황이 연출되었던 것이다.[18] 이후 경기 하강 국면에서 10-20% 정도 인하[19]된 임대료는 폭발적인 수요에 편승하여 곧바로 호경기 시대로 회귀했다. 1928년 6월 온돌 1칸의 평균 임대료는 경성 4원, 신의주 3.5원, 인천・군산・목포・대구・원산 3원, 평양・청진 2.5원 부산 2원, 마산・진남포 1.5원, 평균 2.71원으로 상승했다.[20]

다른 하나는 사회주택의 공급이 턱없이 부족하고 편파적이었다는 점이다. 〈표1〉을 보면 사회주택을 운영하는 지방단체는 6부에 불과했다. 자선단체는 경성의 보린회(保隣會)가 유일했다. 개설일 기준으로 604호였던 전체 규모는 경성부의 한강통・삼판통・봉래정 주택이 관사로 성격이 전환되고 황금정 주택이 철거되면서 1929년 현재 456호로 감소했다.[21] 사회주택은 1928년 6월 기준으로 12부에 존재하는 44,672호 임대주택의 1.02%에 불과했다.[22] 더 중요한 문제는 임대료였다. 경성부의 봉래정・황금정 88호(3원), 청진부 무형 2동 12호(4원)를 제외하면 대부분의 부영주택 임대료는 10-20원대였다. 당시 온돌 1칸과 부엌을 합하여 1달에 4-5원의 임대료를 지불하는 조선인 노동자[23]가 생활할 수 없는 가격이었던 것이다.

---

15) 「住宅不足一千戶」, 『京城日報』, 1921.7.9.
16) 총체적 주택 부족이 발생한 1920년대 초반 이후 중산층용 임대주택 수급은 빠르게 균형을 찾아갔다. 1924년에는 경성 1,000호, 평양 1,615호 등 다수의 공가(空家)가 존재할 정도였다. 「俸給取の住宅向空家府內に千戶」, 『京城日報』, 1924.11.12; 「平壤府內에 空家 多數」, 『동아일보』, 1924.11.22.
17) 「貪虐家主에게 鐵槌, 집세를 조사하야 표준을 세울 터」, 『동아일보』, 1922.5.21.
18) 「就職難 借家難」, 『매일신보』, 1921.10.11; 「每間 八圓의 月貰」, 『동아일보』, 1922.6.8.
19) 「時勢に添ふて家賃引下が現はれて来た」, 『朝鮮新聞』, 1924.11.29; 「新義州で家賃の値下, 新築家屋が過剩で」, 『朝鮮新聞』, 1925.9.12.
20) 菊池北深, 「半島市街地に於ける住宅事情」, 『朝鮮社會事業』 제8-6호, 朝鮮社會事業協會, 1930, 33-34면.
21) 「始末に困る府營の空家」, 『朝鮮新聞』, 1925.6.4; 「公營住宅 實施 困難, 理由는 貰金成績 不良」, 『매일신보』, 1928.10.19. 대구부 달성정 사회주택은 1927년 『朝鮮社會事業要覽』에서 사라진다. 정확한 시기는 파악할 수 없지만, 1924-27년에 사회주택의 성격을 상실한 것으로 판단된다.
22) 菊池北深, 앞의 글, 31-32면.

〈표1〉 1929년 사회주택의 현황[24]

경영 주체	위치	개설 연도	호수	임대료 (원)	양식
경성부	한강통(漢江通)과 삼판통(三坂通)-폐지	1921	40	18-18.5	일본식
	봉래정(蓬萊町)-폐지	1921	28	3	조선식
	황금정(黃金町)-폐지	1921	60	3	조선식
	한지면 신당리(新堂里)	1927	80	0.5	조선식
목포부	중정(仲町)	1924	6	13-17	일본식
대구부	남욱정(南旭町), 동운정(東雲町)	1922	30	16-20	일본식
	달성정(達城町)-폐지	1922	20	7	조선식
부산부	대신정(大新町), 중도정(中島町), 초량정(草梁町)	1925	115	10-28	일본식
신의주부	운정정(雲井町)	1928	80	10-25	일본식
청진부	파정(巴町), 수정(壽町), 상반정(常盤町), 북성정(北星町), 신암동(新岩洞)	1923	70	4-25	일본식
보린회	교북동(橋北洞)	1922	75	2-2.5	조선식

비정상적인 임대료가 지속되는 상황에서 소득 수준이 낮은 계층의 생계는 막연해졌다. 임대인은 다른 사람에게 임대료를 더 받기 위해서 주택이 팔렸다는 핑계를 대고 임차인을 내쫓거나 2-4개월의 임대료에 해당하는 보증금을 요구하는 등 극단적으로 이윤을 추구했다.[25] 막다른 골목에 내몰린 임차인은 가정의 재생산을 위해서 마지막 길을 선택했다. 그것은 정기적으로 주거비를 낼 필요가 없고 임대인의 "독촉"과 집주인의 "호령소리"를 듣지 않고[26] 자유롭게 살 수 있는 불량주택에 거주하는 방법이었다.

23) 「朝鮮工事用各種勞動者實狀調」, 『朝鮮社會事業』 제7-1호, 朝鮮社會事業協會, 1929, 32-33면.
24) 「竣工에 近한 京城府營의 住宅」, 『조선일보』, 1921.7.27; 「蓬萊町 住宅은 방금 사람을 드려」, 『동아일보』, 1921.10.09; 「訓練院의 住宅, 육십호 준공」, 『매일신보』, 1921.12.04; 朝鮮總督府, 『朝鮮社會事業要覽』, 朝鮮總督府, 1924, 72-76면; 『朝鮮社會事業要覽』, 朝鮮總督府, 1927, 15-17면, 66-72면; 『朝鮮社會事業要覽』, 朝鮮總督府, 1929, 74-78면. 비고: 임대료 기준은 경성부 한강통・삼판통・봉래정・황금정이 1921년, 대구부 달성정이 1924년, 부산부가 1927년이고 나머지는 1929년이다.
25) 「益甚한 市內의 住宅難」, 『동아일보』, 1921.6.7; 「每間 八圓의 月貰」, 『동아일보』, 1922.6.8; 「住宅難으로 自殺코져」, 『매일신보』, 1923.9.4; 「沈黙を破って惡家主退治の烽火」, 『京城日報』, 1929.10.29.
26) 「墳墓中에 人家!」, 『조선일보』, 1924.12.26; 「嚴冬雪寒압두고 土窟訪問(二), 徹天怨讐는 서울! 悲慘한 自由의 樂天地」, 『동아일보』, 1928.11.23.

〈표2〉 경성 관유지의 불량주택 조사[27]

순번	건설일	구조와 평수	가족	생활상태
①	1921.09	아연지붕 23평	7명	일용직. 월수 22원
②	1922.04.13	초가지붕 28평	5명	잡화상. 월수 21원
③	1923.10.13	초가지붕 9평	7명	일용직. 일수 95전
④	1924.08	초가지붕 18평	4명	심부름으로 생활
⑤	1924.04	초가지붕 16평	8명	짐꾼. 일수 1원
⑥	1924.06	초가지붕 17평	5명	전매국 직공. 일급 85전
⑦	1922.04	초가지붕 21평	5명	노동자. 일급 70전
⑧	1922.06	초가지붕 13평	4명	회사 직공. 월수 21원

〈표2〉를 보면 일용직과 잡화상으로서 1달 20원 이상의 소득을 가진 ①-③은 임대료를 내면 생계유지하기가 곤란하다는 이유로 9-28평의 불량주택을 신축했다. 이들을 포함하여 ④와 ⑦은 주거공간의 일부를 다른 사람에게 대여했다. 공장과 일용직 노동자로서 하루 일당이 85전과 1원인 ⑤-⑥은 당시 1칸에 250-400원을 호가하는 주택을 구입할 수 없었기 때문에 누군가 지어놓은 불량주택을 매수했다. 공장에서 일하면서 월수가 21원인 ⑧은 80원의 전세금으로 불량주택을 빌렸다.

시내·외를 불문하고 노동시장과 가까운 공터에 마음대로 건축된 불량주택은 경제적 능력이 미약한 계층이 하나둘씩 모이면서 부락으로 변모했다. 특히 산림과 공동묘지와 하천변에는 대단위 거주지가 형성되었다. 예를 들어 진남포에서는 후보리(後浦里)에서 쫓겨난 주민이 비석리(碑石里)의 산 중턱에 모여 '복산(福山)'부락을 만들었다. 부산에서는 이재민과 노동자가 구덕산과 복병산 일대에 집결했다.[28] 평양에서는 조선시대 사형수의 교수형이 집행되었던 기림리(箕林里) 만수대 아래 공동묘지에 이재민이 정착했다. 경성의 양대 공동묘지였던 신당리와 도화동(桃花洞), 신마장리(新馬場里) 청계천변과 신설리(新設里) 안암천변에는 100호 이상의 집단지가 형성되었다.[29]

27) 「細民部落の保護問題」, 『朝鮮社會事業』 제5-2호, 朝鮮社會事業協會, 1927, 11면.
28) 善生永助, 「特殊部落と土幕部落」, 『朝鮮』 10월호, 朝鮮總督府, 1932, 62-63면; 「新興部落」, 『調査月報』 제3-12호, 朝鮮總督府, 1932, 53-55면.

그 결과 1910년대까지 미미한 숫자에 불과했던 불량주택은 급격히 증가했다.[30] 1928년 현재 12부의 불량주택은 총 4,625호에 이르렀다. 지역별로 보면 경성 1,197호, 인천 152호, 군산 1,000호, 목포 30호, 대구 450호, 부산 1,400호, 평양 300호, 진남포 15호, 신의주 80호이었다.[31]

2) 이케가미 시로(池上四郎)의 부임과 사회정책의 강조

3.1운동과 물가 상승에 직면한 조선총독부는 '치안주의'적 통치 방침에 '생활주의'를 가미했다. 임시은사금사업의 범위에 물가 상승이 야기한 생활 불안의 완화를 목적으로 하는 사업이 추가되었다.[32] 그러나 방빈(防貧)을 목표로 한 사업은 확장성과 영속성을 담보할 수 없었다. 수산(授産)비 일부를 전용하는 재원 관계상 대규모 자금이 필요한 공공시설의 구축이 불가능하고 경제 변동에 따라서 언제든지 사업이 중단될 수 있기 때문이다. 실제로 조선총독부는 1920년 중반부터 물가가 하락하자 공공시설 구축에 할당된 임시은사금을 50% 삭감했다.[33] 행・재정 정리가 추진되는 1923년 이후에는 교육, 산업, 토목 등을 제외한 신규 사업을 중지했다. 사회문제의 초점도 농업에 편중된 산업구조와 농민운동을 감안하여 소작문제로 옮겼다.[34] 경제가 침체되고 물가 압력이 낮아지면서 도시의 공공시설 확충은 더 이상 추동력을 발휘할 수 없었다.

---

29) 「平壤府當局의 冷酷!」, 『동아일보』, 1920.5.7; 「零下 十九度의 추위와 平壤의 貧民窟」, 『중외일보』, 1926.12.10; 「萬壽臺 움집部落(一), 土幕民 生活을 찾아」, 『조선중앙일보』, 1935.12.7; 善生永助, 앞의 글, 56-58면; 「新興部落」, 『調査月報』 제3-12호, 朝鮮總督府, 1932, 33면.

30) 예를 들어 1914년 경성의 동대문경찰서 관내에는 3-4호의 불량주택이 존재했다. 1921년까지 부락이라고 말할 수 있는 곳은 4-50호가 거주하는 종로 5정목의 '모래산'이 전부였다. 「이런 것이 생기기는 十年前부터」, 『조선일보』, 1925.4.3; 古賀國太郎, 「土幕生活者の實情」, 『朝鮮社會事業』 제6-10호, 朝鮮社會事業協會, 1928, 21면.

31) 酒井利男, 「土幕から見た朝鮮人住宅問題(上)」, 『社會事業研究』 제17-1호, 社會事業研究會事務所, 1929, 45-46면.

32) 「臨時恩賜金事業の擴張」, 『朝鮮彙報』 2월호, 朝鮮總督府, 1920, 100-101면; 「各道に於ける恩賜金に依る社會救濟事業」, 『朝鮮彙報』 6월, 朝鮮總督府, 1920, 97-99면.

33) 渡邊豊日子, 「臨時恩賜金事業の概要」, 『朝鮮』 6월호, 朝鮮總督府, 1921, 147면.

34) 大塚常三郎, 「朝鮮の地方制度及社會事業竝教育・宗教の現狀」, 『朝鮮』 5월호, 朝鮮總督府, 1923, 11면; 齋藤實, 「道知事會議に於ける」, 『朝鮮』 7월호, 朝鮮總督府, 1924, 28면.

주택정책은 이 방향과 동일한 보조로 움직였다. 조선총독부는 적극적인 주택시장 개입에 관심이 없었다. 주택 수급의 불균형을 해결하는 주체는 시장이고 급등하는 임대료는 시장의 활성화를 통해서 처리하는 편이 최선책이라는 입장을 견지했기 때문이다.[35] 대신 조선총독부는 시장의 난맥을 보완하는 임시적 조치로써 〈표1〉과 같이 지방단체의 소규모 임대주택 경영을 장려했다. 그러나 민간의 공급이 증가하는 1922년 이후에는 이마저도 축소시켰다. 부영주택의 대상이 관공리로 더욱 한정되는 한편, 일반을 위한 평양부와 경성부의 대규모 주택 건설이 금지되었던 것이다.[36]

그러므로 조선인 언론이 빈민의 열악한 거주환경에 대한 보도를 통해서 사회적 압력을 가하고[37] 일본 주택정책의 방향이 양적 부족의 완화에서 질적 개선의 단계로 전환되고 있음에도 불구하고[38] 정책의 영역에 불량주택문제가 들어설 자리는 없었다. 조선총독부는 이 문제에 무심했다. 일선기관인 경찰과 부는 "어찌 할 수 없는 빈민"이라는 상황과 대단위 부락의 파괴가 현실적으로 어렵다는 이유로 평상시에는 불량주택을 방치하면서도[39] 미관을 해치거나 토지의 개발을 방해할 때[40]에는 가차 없이 주택을 파괴하는 철거주의 방침을 고수했다.

그러나 사이토 마코토(齋藤實) 총독의 재임까지 지속된 이 방침은 조선 관계(官界) 일부에서 야마나시 한조(山梨半造)를 대신하여 '총독'[41]으로 불린 이

35) 矢嶋杉造, 「朝鮮に於ける社會事業の概況」, 『朝鮮』 6월호, 朝鮮總督府, 1921, 154면.
36) 「物價調節案」, 『朝鮮』 10월호, 朝鮮總督府, 1922, 584면. 1922년 100호의 주택을 건설하려는 평양부의 계획은 물거품이 되었다. 「平壤の府營住宅來年度から着手」, 『京城日報』, 1921.5.12. 경성부의 100호 신축 계획은 40호의 교원사택 건설로 귀결되었다. 「來年度에 百戶 新築」, 『매일신보』, 1921.8.20; 「教員住宅 新設」, 『매일신보』, 1922.9.8.
37) 「貧民村探訪記(一)-(七)」, 『동아일보』, 1924.11.7-15.
38) 일본 내무성 사회국은 1923년 100호 이상의 불량주택지구를 조사했다. 이 결과는 1925년 『細民集團地區調査』로 공간되었다. 1926년에는 사회사업조사회가 설치되고 여기서 불량주택지구의 개선문제가 본격적으로 논의되었다. 杉本弘幸, 『近代日本の都市社會政策とマイノリティ-歷史都市の社會史』, 思文閣出版, 2015, 303면.
39) 「兩處民 仍存 陳情」, 『동아일보』, 1927.6.24; 古賀國太郎, 앞의 글, 25면.
40) 「平壤府當局의 冷酷!」, 『동아일보』, 1920.5.7; 「官舍 建築으로 住民 逐出, 탄원서를 제출해」, 『시대일보』, 1924.4.26; 「警察이 放逐하니 去處가 安在」, 『동아일보』, 1926.6.2; 「卅餘 住宅을 撤毁, 雪寒에 道路 彷徨」, 『동아일보』, 1927.12.22.

케가미 시로의 정무총감 부임으로 변화를 맞이했다. 이케가미 시로는 독특한 이력의 인물이었다.[42] 그는 여타의 수뇌부와 달리 하급 지방자치단체인 오사카(大阪)시장을 10년 동안 역임했다. 시대의 요구에 부응한 사회정책의 "중심지는 첫 번째가 오사카이다", "사회사업은 모든 측면에서 오사카가 도쿄(東京)보다 진보적이다"와 같은 평판[43]은 그가 추진한 정책의 산물이었다. 이케가미 시로는 시장 시절 다른 지역에 앞장서서 공설시장, 시영주택, 공동숙박소 등을 설치하고 공공시설의 통치 효과를 몸소 체득했다. 빈민을 직접적으로 관리하는 동시에 체제 내로 포섭하는 수단인 공공시설의 구축이 사회 안정에 필수불가결한 요소라는 사실을 확실하게 인지했던 것이다.[44] 따라서 그의 부임은 제한적 시설 구축에 머물고 있는 조선 사회정책의 획기적 개선을 의미했다.

이케가미 시로는 취임회견에서 "산업의 진흥과 치산을 도모해야 하고 특히 사회사업은 이미 적당한 시설이 진척된 것으로 보일지라도 해당 사업은 조선의 정무에서 가장 중요하다"[45]고 발언하면서 산업 개발과 더불어 사회정책을 통치의 중심축으로 설정하겠다는 구상을 밝혔다. 이어서 그는 도지사회의, 내무부장회의 등의 자리에서 생활에 물질적 편리를 제공하는 사업의 진흥을 지시하고 3대 중점사업을 선정했다. 소농을 위한 소액생업자금대부, 도시 주민의 자금순환을 지원하는 공설질옥(公設質屋), 빈민에게 개선된 거주

41) 「政治家としての輝く最期」, 前大阪市長池上四郎君彰德會 編, 『元大阪市長池上四郎君照影』, 前大阪市長池上四郎君彰德會, 1941, 110면.

42) 이케가미 시로의 이력은 다음과 같다. 1857년 후쿠시마현(福島縣)에서 태어난 그는 1877년 경시국 순사로 관직에 진출했다. 1895년 도쿄시 간다(神田) 경찰서장, 1896년 고지마치(麴町) 경찰서장을 역임한 이후 이케가미 시로는 1900년 효고현(兵庫縣) 경찰부장을 거쳐 1901년부터 1913년까지 오사카부 경찰부장을 역임했다. 1913년 10월부터 1923년 11월까지 오사카시장으로 활동한 그는 1927년 12월 조선총독부 정무총감에 취임하고 재임 중인 1929년 4월 4일 사망했다. 横山高治, 「數奇な運命の大阪市長 池上四郎」, 『歷史硏究』 第405號, 歷硏, 1995, 54-57면.

43) 「社會事業は大阪, 行屆いた市營住宅」, 『京城日報』, 1919.7.6; 「余の携はれる大阪府方面委員制度に就て」, 『朝鮮』 6월호, 朝鮮總督府, 1921, 75면.

44) 佐賀朝, 「一九二0年代の'不良住宅'地區住民の生活と立ち退き問題」, 廣川禎秀 編, 『近代大阪の行政・社會・經濟』, 青木書店, 1998, 190면; 大山勝男, 『'大大阪'時代を築いた男, 評傳・關一(第7代目大阪市長)』, 公人の友社, 2016, 110-144면.

45) 「社會事業は最も朝鮮に重要」, 『京城日報』, 1928.1.7.

환경을 제공하는 임대주택의 건설이 바로 그것이다.[46]

이 가운데 빈민용 임대주택 공급은 각별한 관심을 받았다. 이케가미 시로가 보기에 빈민의 열악한 거주환경은 같은 인간이라면 좌시할 수 없는 인도적인 문제[47]이고 다종다양한 도시문제의 근원이었기 때문이다. 그의 가치관은 직접적인 행동으로 나타났다. 이케가미 시로는 역대 총독과 정무총감 가운데 유일하게 전국의 대표적인 빈민부락을 답사했다. 7월 20일에는 신당리 일대를 살펴본 후에 불량주택지구의 생활조사를 명령했다.[48] 남선(南鮮) 시찰에 나선 7월 27일에는 군산의 빈민부락을 답사하고 "노동자들은 (…) 사유지나 관유지, 혹은 산과 전답 중에 임의로 주택을 건설하기 때문에 도시의 위생·노동문제로 보아 장래 가장 복잡한 문제를 야기할 것으로 생각한다. 그러므로 가까운 시일에 방침을 수립하고 이들에게 주택을 주어"[49] 생활을 안정시키라고 부윤에게 지시했다. 일본에 갔다가 부산에 돌아온 10월 15일에는 산 중턱의 빈민부락을 살펴본 후에 부윤과 재조일본인 유력자를 불러 "빈민부락이 지금과 같은 고지대에 있는 상황은 위생상으로, 또한 자위상으로 보아 심히 좋지 않으므로 일정 지구를 선정하여 수용하는 것에 관하여 당신들이 한층 중심이 되어서 진력으로 해달라고"[50] 의견을 개진했다.

정책결정권자의 지침이 내려지자 관공서는 즉시 행동에 돌입했다. 1929년도 예산 긴축을 표방한 재무국은 "모든 신규 사업을 금지하지 않는다. 특별히 새로운 총독과 총감의 경륜과 포부가 내년도 예산에 출현할 것"[51]이라는 예외 원칙을 제시하면서 3대 중점사업의 재정 확보를 뒷받침했다. 내무국 사회과는 불량주택지구를 해결하기 위한 구체적 대책 마련에 착수하고 빈민용

46)「道知事會議の概況」,『朝鮮』6월호, 朝鮮總督府, 1928, 161면;「道內務部長會議」,『朝鮮』1월호, 朝鮮總督府, 1929, 185-186면.
47) 三浦生,「土幕民に就て」,『朝鮮社會事業』제12-2호, 朝鮮社會事業協會, 1934, 1면.
48)「池上總監が貧民窟へ」,『京城日報』, 1928.7.22;「土窟民의 生活調査 各署에서 一齊 着手」,『매일신보』, 1928.7.28.
49)「都市 集中의 勞働者 住宅 緩和가 急務」,『매일신보』, 1928.8.4;「財政整理 口實로 府營住宅案 削除」,『조선일보』, 1929.12.23.
50)「紛紛たる惡臭も平氣で總監細民窟を視察」,『釜山日報』, 1928.10.16.
51)「明年度豫算は努めて緊縮」,『京城日報』, 1928.6.3.

임대주택 300호 건설을 위한 보조금을 신규 예산에 계상했다.[52] 경성・군산・부산부도 중앙의 지시에 의거하여 서둘러 계획의 입안에 들어갔다. 방임과 철거로 점철되었던 불량주택문제가 정무총감의 변경과 맞물려 비로소 정책대상으로 설정되었던 것이다.

3. 불량주택지구 개선사업의 입안과 정치적 갈등

1) 생활권의 감안과 위생적 임대주택의 건설

경성, 부산, 군산 등 3부 가운데 적극적이고 체계적으로 사업을 추진한 곳은 군산부였다. 마에다 젠지(前田善次) 부윤이 "극빈자의 구제시설이 가장 필요"하고 "부의 체면으로 보아 무슨 방법으로든지 최하층민의 생활을 좀 더 향상시킬 방법을 강구해야 한다"와 같이 공공시설의 확충을 급선무로 표명하고 제1차 목표로 빈민의 주택문제 해결을 설정했기 때문이다.[53]

먼저 조선인 거주환경의 실태를 파악하기 위한 사전작업이 진행되었다. 군산부는 조선인에게 필요한 시설의 기본조사를 실시하면서 3,645호의 직업, 매월 소득, 주거 평수, 임대료 등을 상세히 파악했다.[54] 이를 통해 다음과 같은 결론이 도출되었다.[55] ① 조선인은 대부분 선박과 철도의 하역, 정미소, 공장, 기타 토목공사 등에 종사한다. ② 노동자는 채광과 통풍이 미비한 공간에 거주한다. 부락에는 오수가 범람하고 쓰레기가 산적하다. ③ 소득은 10-20원이 869호로 제일 많고 10-40원의 소득이 전체의 64.25%를 차지한다. ④ 거주 평수는 1-2평의 비중이 압도적(1,040호)이고 1-4평이 전체의 53.96%이다. ⑤ 임대료는 2-3원이 758호, 3-5원이 329호, 5-10원이 170호이다. 평균 임

52) 「土幕の群を一所に集める」, 『京城日報』, 1928.8.10; 「公益質屋の補助愈よ豫算に計上, 公營住宅補助費も容認さる」, 『京城日報』, 1928.9.30; 「本府明年度新規事業豫算」, 『京城日報』, 1928.12.20.

53) 「貧民生活 目睹하고 救濟施設 講究」, 『동아일보』, 1928.8.26; 「群山府營貧民住宅 建設」, 『중외일보』, 1929.2.19.

54) 「施設上の好資料, 群山府の社會施設基本調査」, 『群山日報』, 1928.7.21; 「社會施設上の好資料となる群山府內朝鮮人の生活狀態」, 『群山日報』, 1929.2.9.

55) 「群山府小住宅建設費起債ノ件」, 『昭和三年度群山府關係書類』, CJA0002667, 1929, 484-501면; 「社會施設上の好資料となる群山府內朝鮮人の生活狀態」, 『群山日報』, 1929.2.9.

대료는 3원이다.

다음으로 도로와 상하수도 설치는 노동자 거주지가 구릉에 위치한 관계상 불가능하고 주택의 개량과 임대료 인하는 임대인의 선처에 기댄 문제이기 때문에 저렴한 임대료의 주택을 건설하는 편이 현실적 대안이라는 정당성 아래에서 대규모의 계속사업이 입안되었다. 기간은 5개년(1928-32년도)이었다. 장소는 옥구군 미면 둔율리(屯栗里)의 팔마산 자락이었다. 생계를 유지하는 데 편리한 곳이 아니라면 이주를 거부하는 빈민의 특성이 감안된 조치였다. 군산역에서 동쪽으로 약 0.6km 떨어진 팔마산은 주민이 군산역이나 항구로 가기에 가까운 거리였다.[56] 부지는 11,000평이었다. 택지는 1호당 12.5평씩 총 6,250평, 도로는 2,750평이었다. 나머지 2,000평은 향후 평당 10원의 가치로 매각하여 기채 상환의 재원으로 충당할 예정이었다.

호수는 500호였다. 시간이 촉박한 1928년도에 50호를 짓고 1930년도부터 매년 150호를 순차적으로 건축하는 방식이었다. 이 수치는 불량주택 조사에 나타난 1,000호의 50%에 해당하는 대단위 규모였다. 구조는 기존의 허물어져 가는 판잣집보다 일보 개량된 형태인 목조-아연지붕의 2호 연립주택이었다. 건평은 마루가 붙은 온돌 1칸에 부엌과 변소가 포함된 5평이었다. 단순히 잠을 잘 수 있는 공간 제공의 차원을 넘어 분뇨가 길거리에 방치되는 비위생적인 문제를 해결하고자 가구당 독립적인 변소를 마련한 것이 특징이었다.

〈표3〉 공사비 예산[57]

(단위: 원)

연도	수입					지출				
	보조금	부채	임대료	기부금	계	정지	건축	도로, 상하수도	기타	계
1928	3,000	23,000		1,000	27,000	14,000	7,500	5,000	500	27,000
1929		10,000			10,000	7,500		2,000	500	10,000
1930	15,000	18,000	2,000		35,000	7,500	22,500	3,000	2,000	35,000

56) 「群山府營住宅建設の群山府協議會」, 『湖南日報』, 1929.2.21.

57) 「群山府小住宅建設費起債ノ件」, 『昭和三年度群山府關係書類』, CJA0002667, 1929, 488면.

1931	15,000	15,000	3,500		33,500	6,000	22,500	3,000	2,000	33,500
1932	15,000	4,000	5,500		24,500		22,500		2,000	24,500
계	48,000	70,000	11,000	1,000	130,000	35,000	75,000	13,000	7,000	130,000

사업비는 〈표3〉처럼 130,000원이 산정되었다. 지출을 보면 1호당 150원이 책정된 건축비가 75,000원(전체의 57.69%)이었다. 평당 1원9전이 책정된 토지구입비와 부지조성비를 합한 정지비가 35,000원(26.92%)이었다. 도로와 상하수도 부설비가 13,000원(10%), 기타가 7,000원이었다. 수입을 보면 대장성 예금부의 저리자금을 활용한 기채[58]가 70,000원(53.85%), 조선총독부 보조금이 48,000원(36.92%)이었다. 나머지는 임대료가 11,000원, 기부금이 1,000원이었다.

예정 주민에게 제일 중요한 문제인 임대 방법을 보면, 주택에 거주할 수 있는 계층은 매월 10-25원 정도를 버는 조선인이었다. 당시 군산에는 불량주택에 거주하는 일본인이 없었기 때문이다. 민족별 구분 원칙은 조선인을 '우대'하는 조치가 아니라 실질적으로 일본인이 독점한 부영주택과 완전히 반대의 경우로서 민족별 주거 수준의 현격한 차이를 반영한 결과였다. 임대료는 조선인 평균 소득의 10% 정도인 2원50전이었다.[59] 나아가 불량주택의 재생산을 방지하고 임대료의 안정적 징수를 위해서 주민이 임대료를 7개년 동안 밀리지 않고 완납할 경우 부지와 건물의 소유권을 무상으로 이전하는 조항이 마련되었다.[60]

한편 나머지 부윤은 불량주택문제 해결에 미온적이었다. 경성부윤 우마노 세이이치(馬野精一)는 조선총독부 사회과의 계획을 논의하는 자리에서 "다산적(多産的)이고 부랑성(浮浪性)이 다분"한 빈민을 집결시키는 방식에 앞서 이들의 이동성을 통제할 법적 수단의 마련이 선결조건이라고 주장[61]하는 등

58) 「公營住宅を建て, 下層民を收容する」, 『京城日報』, 1929.3.15.
59) 사회주택 임대료는 주민 평균 소득의 10%로 제한한다는 원칙을 세운 곳은 동윤회였다. 同潤會, 『不良住宅地區改良後於ける地區內居住者生計調查報告書』, 同潤會, 1933, 8-9면. 군산부도 일본의 사례를 참조하여 이 원칙을 채택한 것으로 보인다.
60) 「群山府小住宅建設費起債ノ件」, 『昭和三年度群山府關係書類』, CJA0002667, 1929, 484-489면.
61) 「土幕の群を一所に集める」, 『京城日報』, 1928.8.10; 「京城近郊の土幕民六千人」, 『朝鮮每日新聞』,

불량주택지구 개선사업에 비판적인 입장이었다. 부산부윤 구와바라 이치로(桑原一郎)도 문제 해결의 필요성에는 동의했지만, 막상 부산사회사업연구회가 세민지구 창설을 제안하자 냉담한 태도를 보였다.[62] 그러므로 경성·부산부는 정무총감 명령으로 사업을 추진하면서도 장기 계획보다는 사업의 성과를 확인하는 차원에서 일회성 계획을 입안했다.

먼저 경성부 계획을 살펴보면 장소는 미정이었지만 가능한 한 노동시장과 가까운 곳이 고려되었다.[63] 부지 규모는 향후 취득할 관유지에 좌우되는 문제로서 유동적이었다. 다만 확정된 호수는 300호였다. 구조는 통풍과 채광을 고려한 벽돌-아연지붕이었다. 건평은 720평으로서 1호당 2.4평의 온돌 1칸과 별도로 취사장(1.5평)이 할당되었다. 하수도, 변소, 우물과 같은 위생설비도 설치될 예정이었다.[64] 공사비는 45,000원이었다. 지출의 경우 1평당 50원으로 계산된 건축비가 36,000원, 공동시설물 설치비가 5,682원, 설계와 감독비가 3,318원이었다. 수입의 경우 이 사업이 조선박람회의 성공적 개최를 위한 미관 정리와 직결된 탓[65]에 조선총독부 보조금이 30,000원으로서 대부분을 차지했다. 나머지는 15,000원의 기채였다. 임대료는 빈민을 대상으로 경성부가 운영하는 신당리 '광희주택'을 기준으로 삼은 매월 50전이었다. 여기에 추가로 주민의 생활 향상을 위한 50전의 의무저금이 징수될 계획이었다.[66]

다음으로 부산부는 자체 재원을 전혀 투입하지 않은, 실현 가능성이 불투명한 계획을 수립했다. 장소는 경성부와 마찬가지로 미정이었는데 제일 유력한 후보지로 현재 일반 민가와 격리된 채 불량주택이 형성되어 있는 곡정(谷町) 공동묘지 뒤편의 고지대가 거론되었다. 이곳은 토지가 넓고 음료수가 풍

1928.8.10.

62) 「釜山細民地區設定」, 『중외일보』, 1928.5.3; 「細民部落の地區設定に釜山府は冷淡だと社會事業研究會憤慨す」, 『釜山日報』, 1928.5.9.

63) 「土幕から一躍して煉瓦建の住居に,京城府明年度の計畫」, 『朝鮮新聞』, 1928.11.29. 세간에서는 광희문 밖이 유력한 후보지로 거론되었다.

64) 「公營住宅を建て, 下層民を收容する」, 『京城日報』, 1929.3.15; 「二十七日의 京城府協議會」, 『중외일보』, 1929.3.29; 京城府, 『昭和四年度京城府歲入出豫算』, 京城府, 1929, 36-37면.

65) 「(問題の土幕民整理)光熙門外の一定地に集め, 正しき社會生活の指導」, 『大阪每日新聞 附錄 西部每日』, 1928.12.27.

66) 「一箇月一圓の家賃を取立てる, 府の細民住宅計畫」, 『朝鮮新聞』, 1929.2.11; 京城府, 앞의 책, 36-37면.

부하여 위생적 측면에 적합하고 교통이 편리하여 시내에서 직업을 구하는 빈민에게 안성맞춤이었기 때문이다.[67] 부지는 시내 20곳에 산재한 2,200호를 모두 수용한다는 전망 아래에 20,000평이 산정되고 관유지 불하의 신청이 이루어졌다. 호수는 경성과 마찬가지로 300호였다. 공사비는 토지 구입비가 12,000원, 정지・도로・기타비가 3,000원, 1호당 50원으로 계산된 건축비가 15,000원이었다. 이 가운데 1929년도 예산에는 건축비를 제외한 나머지 비용이 계상되었다. 수입은 재조일본인 유력자의 지정기부금 15,000원이 전부였다.[68]

2) 사업의 부당성 제기와 봉합

자금의 동원과 한정된 자원의 배분을 의미하는 지방단체의 재정은 언제나 사회적 관심대상이었다. 협의회의 자문을 반드시 거쳐야 하는 부 예산의 확정은 언제나 파란의 연속이었다. 협의회에서는 예산의 적절성을 두고 여러 계층의 이해관계가 반영된 찬성과 반대가 속출했다. 불량주택지구 개선사업도 예외는 아니었다. 이 사업은 협의회 심의과정에서 핵심적인 논쟁거리로 부상했다. 사업에 의문을 표시하고 재검토를 요구하는 목소리가 여기저기서 제기되었다.

반발의 지점은 네 가지였다. 첫 번째는 형평성에 어긋난다는 점이었다. 두 가지 층위에서 문제가 제기되었다. 하나는 동일한 조건의 계층 안에서 혜택을 누릴 수 없는 주민의 박탈감이었다. 引地寅治郎는 "임대료를 완납한 사람에게 토지와 건물의 소유권을 이전한다고 말하는데, 소유권 이전은 특수한 이익을 제공하는 것으로서 다른 노동자는 그 은혜를 균점할 수 없다"고 주장하면서 열악한 환경에 처해 있는 다른 노동자의 입주 가능성을 원천적으로 차단하는 방식을 비판했다.

---

67) 「釜山に細民地區設定」, 『京城日報』, 1928.4.19; 「釜山細民地區設定計劃案釜山社會事業研究會から釜山府尹に報告」, 『釜山日報』, 1928.10.9.

68) 「府ニ關スル報告」, 『昭和四年度釜山府豫算書類』, CJA0002700, 1929, 497면, 539면; 「細民地區を設定」, 『京城日報』, 1929.1.19.

다른 하나는 일본인의 배제였다. 불량주택에 거주하는 일본인이 전무하므로 사업 대상이 조선인으로 한정된 것은 당연한 귀결이었다. 그러나 谷垣嘉市는 사업의 성격을 파악하고 있으면서도 문호를 확장하여 정신노동자와 일본인에게도 기회를 주어야 한다고 주장했다. 그 당시 조선인은 주로 육체노동을 담당하고 일본인은 대부분 정신노동자인 군산부의 계층 구성[69] 속에서 노골적이지 않게 민족적 불공평에 대한 불만을 드러냈던 것이다.

두 번째는 주택의 건설과 운영에 필수적 요소인 임대료 수납이 불확실하다는 점이었다. 군산부의 여러 협의회원은 노동자의 평균 소득이 20-25원이고 임대료가 소득의 10% 정도를 차지한다는 행정당국의 조사 자료에도 불구하고 빈민에 대한 뿌리 깊은 불신에 근거하여 주민이 과연 제때에 2원50전의 임대료를 납부할 수 있을지 의심을 품었다. 谷垣嘉市는 "그 사람의 생활을 엿보면, 근소할지라도 임대료 2원50전의 지불은 곤란한 문제이다. 노동계급의 이동성은 유별나다. 만약 납기일에 임대료를 납부하지 않으면 어떻게 처리할 것인가"라고 무분별한 비판을 제기했다.[70]

세 번째는 거주공간이 협소하다는 점이었다. 군산부가 기획한 온돌 1칸에 부엌과 변소를 합친 5평 주택은 노동자의 평균 주택 평수와 소득을 고려한 현실적 규모였다. 그러나 협의회원은 이 주택을 불량주택의 개량이 아니라 재판이라고 비판했다. 특히 저급한 거주환경이 사망률을 높이는 동시에 유아의 발육을 저해하고 사회의 도덕과 풍속을 문란하게 만들며, 불건전한 사상과 범죄를 발생시키는 근원[71]으로 여겼던 谷垣嘉市는 실제와 동떨어진 이상론에 의거하여 "4-5평짜리 가옥 내의 잡거는 위생과 성도덕의 측면에서 적합하지 않다"고 주장했다.[72]

---

69) 1930년 기준으로 조선인은 사용자가 1.58%, 관리자와 기술자가 0.76%, 자영업자 22.83%, 관공리와 전문직이 3.05%로서 중류 이상자가 전체의 28.22%에 불과했다. 반면에 일본인은 동일한 계층의 비율이 42.78%였다. 김태웅, 「日帝下 群山府에서 住民의 移動事情과 階層分化의 양상」, 『한국민족문화』 제35호, 부산대 한국민족문화연구소, 2009, 37-41면.

70) 「府歲入歲出豫算追加ノ件報告」, 『昭和三年度群山府豫算書類』, CJA0002636, 1929, 474면.

71) 「群山府の改良住宅經營意見(三)-(四)」, 『湖南日報』, 1929.2.26・28; 「群山府營改良住宅基礎資料(一)-(二)」, 『湖南日報』, 1929.3.1-2.

72) 「府歲入歲出豫算追加ノ件報告」, 『昭和三年度群山府豫算書類』, CJA0002636, 1929, 474면.

네 번째는 사업이 긍정적 효과보다 오히려 여러 가지 악영향을 초래할 수 있다는 점이었다. 일반적으로 불량주택을 한꺼번에 일소하지 않는 이상 한쪽에서는 불량주택이 줄어들지만 다른 한쪽에서는 인구 유입에 따라서 새로운 불량주택이 형성된다는 우려[73]가 상존했는데, 군산의 光富嘉八는 이 부분을 다시금 환기시켰다. 그는 "불량주택 개선이 목적이지만, 현지 주민을 이전시킨 후에 다른 지역에서 다시 이전해오면 그 목적을 달성할 수 없다"[74]고 발언했다. 경성의 成松綠는 한 발 나아가 이 사업으로 인하여 '신성불가침'의 영역인 재산권과 그것에 기초한 사회질서가 부정될 수 있다고 아래와 같이 강력하게 비판했다.[75]

> 이 안은 사회조직을 파괴하는 위험한 안이라고 단언하지 않을 수 없다. 최하급민을 가장하여 국법을 유린하고 소유권을 침해하는 위법한 폭민(暴民)집단인 토막민을 구제하는 취지 아래에 편성된 이상, 단연코 이것에 반대하지 않을 수 없다. 특히 이 안의 실시가 (…) 진실로 하층생활을 영위하면서도 진면목을 발휘하여 공민의 의무를 수행하고 있는 선량한 세민에게 줄 사상적 영향을 생각할 때, 불합리가 격심하여 진실로 통탄하지 않을 수 없다.

그가 보기에 불량주택 주민은 구제의 대상이 아니라 범법자이고 불량주택지구 개선사업은 자본주의체제의 근간을 파괴하고 불온한 사상을 확산시키는 기폭제였다. 따라서 成松綠는 이들을 처벌하지 않고 반대로 안정된 주거를 마련해주면 소유권을 침해해도 무방하다는 인식이 사회 전반에 전파되고 종국에는 사회의 조직과 시설이 무너진다고 주장했던 것이다.[76]

그러나 불량주택지구 개선사업을 옹호하는 입장도 만만하지 않았다. 반대

---

73) 동대문경찰서장은 "무료주택을 건축하여 수용하면 좋겠지만 이러한 시설이 전해지면 또다시 운집해오기 때문에 곧 시설이 부족해질 것이다. 현재 황실중심주의사의 무료주택이나 김한규(金漢奎)씨가 건축하여 부의 경영에 맡긴 차가(借家)가 있는데 그것을 목적으로 모여드는 사람이 적지 않다"고 주장했다. 古賀國太郎, 앞의 글, 24면.

74) 「府歲入歲出豫算追加ノ件報告」, 『昭和三年度群山府豫算書類』, CJA0002636, 1929, 477면.

75) 「問題の各案上程を豫想され」, 『朝鮮新聞』, 1929.4.14.

76) 「三緊急動議で議場は混亂, 公益質屋問題討議の京城府協議會」, 『朝鮮新聞』, 1929.3.24; 「公營質屋案と共に府豫算案可決」, 『京城日報』, 1929.4.14.

를 주장하는 쪽이 대부분 재조일본인이었던 만큼 조선인은 모두 찬성을 표명했다. 실제적으로 사업이 조선인을 대상으로 하거니와 다가오는 선거를 앞두고 조선인 유권자에게 이해관계를 철저하게 대변한다는 인상을 심어 줄 필요가 있었기 때문이다. 대표적으로 경성의 한만희(韓萬熙)는 책정된 비용을 다른 긴급한 사업에 전용하자는 주장에 대해서 "조선인을 위한 안이므로 반대하느냐?"[77]는 민족적 비판을 전개했다. 여기에 더해 일부 재조일본인도 도시 공간의 정비가 절실하다는 현실론에 기대어 찬성을 표명했다.[78] 행정당국은 조선총독부와 이미 협의가 완료된 사안으로서 만약 성립되지 않으면 지장이 발생할 뿐만 아니라 충분한 효과를 거둘 것으로 판단하기 때문에 사업을 철회할 뜻이 없음을 분명히 밝혔다.[79]

민족적 격차, 공공시설에 대한 인식 차이, 조선총독부의 권위가 착종된 불량주택지구 개선사업을 둘러싼 찬성과 반대는 한 치의 물러섬이 없었다. 경성과 부산에서는 예산위원회의 합의가 사실상 불가능했기에 권한을 위임 받은 별도의 위원회를 구성하여 표결에 들어갔다. 그 결과 경성에서는 예산이 통과되었지만, 부산에서는 "기부로 시행하는 사업이기 때문에 기부를 기다리는 편이 안전하다"는 결론 아래에 예산이 삭제되었다.[80] 수입으로 책정된 기부금을 지역 유력자가 거부했으므로 자연스럽게 사업이 부결되었던 것이다. 한편 경성, 부산과 달리 주택 건설용 부지의 계약이 완료되어[81] 예산 성립이 절실했던 군산부윤은 재조일본인의 반발을 무마하고자 대안을 제시했다. 공급 대상에서 배제된 일본인의 거주환경 개선을 위해서 모범적인 문화촌을 건설하겠다는 약속이 바로 그것이다.[82] 그러자 반대파는 계속해서 연구를 진

77) 「土幕民 住宅問題 激論後 結局 保留」, 『중외일보』, 1929.4.10.
78) 「公營質屋案と共に府豫算案可決」, 『京城日報』, 1929.4.14.
79) 「府歲入歲出豫算追加ノ件報告」, 『昭和三年度群山府豫算書類』, CJA0002636, 1929, 475면; 「反對の氣勢昂る公益質屋問題, 府協議會開かる」, 『京城日報』, 1929.3.21.
80) 「府ニ關スル報告」, 『昭和四年度釜山府豫算書類』, CJA0002700, 1929, 611면; 「京城府特別會計公益質屋費歲入出豫算ノ件」, 『昭和四年度京城府豫算書類』, CJA0002695, 1929, 225면; 「釜山府の細民地區設定」, 『京城日報』, 1932.1.14.
81) 「群山府民의 住宅難 救濟로 七年間에 五百戶 建築計劃」, 『조선일보』, 1929.2.23.
82) 「府歲入歲出豫算追加ノ件報告」, 『昭和三年度群山府豫算書類』, CJA0002636, 1929, 475-478면; 「群山府の改良住宅經營意見(四)」, 『湖南日報』, 1929.2.28. 협의회 이후 군산부는 대안을 시행하고자 10,000평

행한다는 조건부 찬성으로 돌아섰고 예산이 통과되었다. 결과적으로 부산을 제외한 경성과 군산에서 불량주택지구 개선사업이 성사되었던 것이다.

4. 임의 정책의 한계와 불량주택지구 개선사업의 변질

1) 정책지원자의 부재와 사업의 폐기

어렵게 1차 관문을 통과한 불량주택지구 개선사업은 뜻하지 않은 암초를 만났다. 사업의 기획자인 정무총감이 일본 출장 중에 급사한 것이다. 이제 총독의 의사가 무엇보다 중요한 순간이 되었다. 총독이 사회정책에 부정적인 입장이라면, 불량주택지구 개선사업은 앞으로 나아갈 수 없었다. 다행스럽게 야마나시 한조 역시 이 사업에 긍정적이었다. 예컨대 그는 5월에 개최된 도지사회의에서 "공익질옥과 소주택 경영은 시가지의 세민과 중산층 이하의 생활 안정에 필요한 사업으로서 이미 상당한 계획이 수립되었다. 이것의 실시에 관하여 각자는 계획의 취지를 체득하고 처지에 유감이 없도록 해야 한다"[83]고 지시했다.

불량주택지구 개선사업을 유지한다는 조선총독부 의사를 확인한 경성·군산부는 본격적으로 실행에 착수했다. 보조금 지원과 기채 인가가 필요한 군산부윤은 조선총독부를 여러 차례 방문하여 사회과와 협의하고 수뇌부의 양해를 구했다. 토지의 획득이 시급한 과제인 경성부는 낮은 가격에 국유림을 불하받고자 소유기관과 논의에 착수했다. 당초 후보지는 광대한 국유림이 분포한 동대문과 광희문 밖의 2곳이 선정되었는데, 임야 소유주인 이왕직과의 교섭이 순조롭게 진행되지 않으면서 최종적으로 아현리(阿峴里)에 있는 옛 도축장 부지가 후보지로 결정되었다.[84]

그러나 경제 환경과 수뇌부의 변화는 상황을 역전시켰다. 1929년 7월에

정도의 토지 매수에 착수하여 계약 성사의 단계까지 나아갔다. 「群山府營住宅地敷地擴張」, 『釜山日報』, 1929.2.26.

83) 「道知事會議開かる, 山梨總督の訓示と指示」, 『京城日報』, 1929.5.8.

84) 「土幕民收容の群山府營住宅」, 『朝鮮民報』, 1929.3.15; 「府營住宅問題와 二村洞災民救濟等 質問」, 『동아일보』, 1929.6.10; 「京城府營細民住宅 候補地 決定」, 『동아일보』, 1929.7.20.

집권한 하마구치 오사치(濱口雄幸)내각은 불황 타개책으로서 디플레이션정책을 추진했다. 금년도 예산의 대폭적인 삭감과 기채의 억제가 결정되었다. 대장성은 식민지 예산의 재심사에 들어갔다.[85] 제국 차원의 거시적인 정책을 거스를 수 없는 조선총독부는 예산 축소를 수용하는 대신에 식민지 '특수 사정'과 신임 총독의 부임이라는 전가의 보도를 내세워 삭감 규모를 1,800만원에서 1,000만원으로 줄였을 뿐만 아니라 삭감 대상을 결정할 수 있는 재량권까지 확보했다.[86] 예산 편성의 전권을 확보한 조선총독부는 새로운 기준에 의거하여 신규 사업의 정리에 착수했다.

이 과정에서 불량주택지구 개선사업과 관련된 비용이 전액 폐지되었다. 조선총독부는 사회사업보조비 가운데 공익질옥, 직업소개사업, 근로공제조합 등에 지급하는 보조비를 존치하고 주택보조비를 유일하게 삭제했다. 대장성 예금부의 저리자금을 활용하기로 예정되었던 군산부의 기채도 중단했다.[87] 원인은 간단했다. 실행 예산의 결정권을 가진 수뇌부가 빈민에게 직접적으로 물질적 혜택을 제공하는 불량주택지구 개선사업을 불필요하다고 판단했기 때문이다.

다시 총독에 부임한 사이토 마코토는 앞서 언급했듯이 빈민의 거주환경 개선에 무관심한 인물이었다. 그에게 불량주택은 개선의 대상이 아니라 단지 사회적 '암'으로서 제거의 대상이었다. "경성의 현관에 해당하는 한강인도교 아래의 토막민을 어떻게든 처분하지 않으면 도시의 체면이 서지 않는다"고 이촌동 불량주택의 이전을 종용하고 경찰에 적극적 단속을 명령한 사건은 그의 인식을 단적으로 보여주는 지표였다.[88] 그러므로 조선인 사회가 빈민주거대책의 마련을 촉구하고 경성부협의회원이 광희문 밖 불량주택의 개량과 공동시설의 구축과 같은 지구 정비를 진정하며, 군산 유력자가 이미 부지까

85)「緊縮の大方針と總督府關係豫算」,『京城日報』, 1929.7.7.
86)「地方債制限と總督府事業への影響」,『京城日報』, 1929.7.21.;「本府豫算の節減, 一千萬圓見當で折合ふ」,『京城日報』, 1929.8.4.
87)「財政整理 口實로 府營住宅案 削除」,『조선일보』, 1929.12.23;「社會事業關係の新規事業通る住宅補助費だけは犧牲, 公益質屋は豫定通り」,『京城日報』, 1929.8.17.
88)「手が下せぬ土幕民の處置, 府尹に名案ありや」,『朝鮮新聞』, 1930.2.16;「警官四名を增員し見張り台を新設する」,『大阪朝日新聞 附錄 朝鮮朝日』, 1930.5.29.

지 구입해둔 임대주택 건설계획의 재인가를 정무총감에게 요청해도 아무런 소용이 없었다.[89] 사업의 부활을 요구하는 사회적 외침에 돌아온 대답은 사회과가 1931년도 신규 사업으로 재차 편성한 빈민용 임대주택 건설비의 삭제였다.[90]

이와 같은 방침은 그 이후에도 이어졌다. 우가키 가즈시케(宇垣一成)는 농촌진흥운동과 자작농 창설을 통한 농촌의 구제와 사회과의 학무국 이전으로 상징되는 사회교화에 집중[91]한 반면에 빈민의 주거문제 해결에 극히 소극적이었다. 예를 들어 그는 1932년 광주읍 불량주택의 철거과정에서 주민의 생활 안정을 보장해주겠다는 당초 약속과 달리 막무가내 철거를 방임하고 경성부가 추진한 제2차 세민지구 조성사업에 대한 보조금 지급을 거부했다.[92] 그러기에 정확한 내용은 파악할 수 없지만 사회과가 다시 입안한 1936년도 불량주택 개선안[93]은 재무국의 예산 사정에 가로막혔다. 1935년도 이후 보조금을 받아 1,000여 평의 부지를 매입하고 100호 정도의 주택을 신축하여 빈민에게 1원50전이라는 저렴한 가격에 임대하려는 평양부의 계획은 빈번히 취소를 당했다.[94]

미나미 지로(南次郎) 시대에는 내무성 사회부장을 역임한 오노 로쿠이치로(大野綠一郎)가 정무총감에 취임하여 사회정책에 대한 기대가 높았지만,[95] 각

89) 「움집조차 없는 災民 百七十餘名」, 『조선일보』, 1929.6.7; 「政務總監群山視察」, 『京城日報』, 1930.2.1; 「實現させたい京城府の諸問題」, 『京城日報』, 1930.2.23.

90) 「本府社會課明年度新規事業」, 『京城日報』, 1930.8.9; 「社會課關係の新規事業はない」, 『京城日報』, 1930.11.22.

91) 「道社會事業擔任者打合會」, 『朝鮮』 4월호, 朝鮮總督府, 1933, 164-165면; 「道社會事業事務擔任者打合會」, 『朝鮮』 八月號, 朝鮮總督府, 1934, 156-157면.

92) 「"移住地 撰擇, 安堵가 妥當"」, 『동아일보』, 1932.9.1; 「"費用의 一部라도 補助, 安住地 定해줄 일"」, 『동아일보』, 1932.9.1; 「引越し料調達難で土幕民は轉居出來ぬ」, 『京城日報』, 1936.3.12. 광주읍 사건은 철거민이 지역 자선단체의 노력으로 임정(林町)에 마련된 임시 지구로 이주하면서 마무리가 되었다.

93) 「不良住宅 改善案 財務局에서 削除 來明年度에나 再計上」, 『동아일보』, 1935.10.18.

94) 「箕林里와 西城里에 細民住宅 新築」, 『매일신보』, 1934.7.18; 「衛生施設의 如何는 府民保健에 影響, 住宅改良은 都市體面上 急務」, 『매일신보』, 1935.3.24; 「懸案 中의 社會施設 明年度에 꼭 實現」, 『조선중앙일보』, 1935.12.2.

95) 「總監によって圓滿解決せん」, 『京城日報』, 1936.9.11.

종 사회입법의 조사와 실현이 중일전쟁의 파고에 밀려 무산되고 시국대책조사회의 자문사항 가운데 하나인 기존 사회시설의 확충만이 강조되었다.[96] 이에 일본의 「불량주택지구개량법」과 같이 조선총독부와 관계 지방단체가 경비를 반분하여 위생적인 임대주택을 건설하고 빈민에게 저렴한 가격으로 제공하려는 사회과의 기획이 취소되었다.[97] 무산된 이전 사업의 연속선상에서 세민용 임대아파트를 건축하려는 평양부 계획, 100만 원의 경비로서 3개년 동안 6,308호의 주택을 신축하려는 부산부 계획, 휘경정(徽慶町)과 전농정(典農町) 일대에 2,500호의 월부상환(임대) 주택을 건축하려는 경성부 계획[98] 역시 상부의 반대로 무산되었다. 결국 중앙과 지방 차원에서 기획된 일련의 불량주택지구 개선사업은 현실적 필요성에도 불구하고 결정권자의 변경과 함께 정책이 좌우되는 비제도적 통치의 틀을 넘지 못하고 종언을 고했던 것이다.

2) 은폐적 집거주의와 거주환경의 경시

빈민의 거주환경을 근본적으로 개선시키는 대책의 시행이 계속해서 무산되는 동안 불량주택문제는 더욱 심각해졌다. 1940년 10월 현재 부의 불량주택은 21,725호(97,708명)에 이르렀다. 1928년 조사에 비해서 4.7배 증가한 수치였다. 대표적으로 평양은 4,107호로 13.7배, 인천은 2,611호로 17.2배 늘어났다. 1928년까지 불량주택이 전무했던 원산과 청진에도 각각 201호와 462호가 형성되었다.[99] 도시 곳곳에 포진된 불량주택은 토지 개발과 마찰을 빚었다. 특히 외곽 개발을 목표로 한 시가지계획이 진행되면서 주민과의 다툼이 빈발했다.

---

96) 「道知事會議に於ける大野政務總監訓示要旨」, 『朝鮮』 5월호, 朝鮮總督府, 1937, 19면; 「朝鮮總督府時局對策調査會」, 『朝鮮』 10월호, 朝鮮總督府, 1938, 151-152면.

97) 「撤毁命令과 同時에 細民住宅을 建設」, 『조선일보』, 1939.3.3.

98) 「平壤府 社會施設 養老院과 託兒所」, 『매일신보』, 1936.12.13; 「細民氾濫に手を燒き整理地區を設定, 釜山府百萬圓の大施設いよいよ本極り」, 『京城日報』, 1937.6.20; 「土幕民を整理して二千五百戶小住宅を建設」, 『京城日報』, 1939.8.17.

99) 酒井利男, 앞의 글, 45-46면; 厚生局, 「土幕及不良住宅調」, 『調査月報』 제13-3호, 朝鮮總督府, 1942, 35-37면.

강제 철거는 긍정적 효과를 내기에 역부족이었다. 철거를 당한 주민이 방치된 곳을 찾아 재차 불량주택을 신설했기 때문이다. 경찰도 모르게 하룻밤 사이에 30호의 불량주택이 갑자기 난립하는 것이 현실이었다.[100] 나아가 철거과정에서 발생하는 경찰의 폭력과 주민의 방치는 식민권력을 비판하는 조선인 여론의 강력한 무기로 기능했다.[101] 지방단체는 새로운 방법을 모색할 수밖에 없었다.

첫 발을 내딛은 곳은 경성부였다. 신문이 대대적으로 보도할 만큼 중요한 사회문제로 비화된 '송월동 사건'[102]을 계기로 경성부는 불량주택을 외곽에 집결시키는 세민지구 조성사업을 시행했다. 1931년도부터 5개년 동안 용강면 아현리에 부락을 조성하고 1,538호를 이주시키는 제1차 사업이 진행되었다.[103] 이어서 경성부는 1934-37년도를 기간으로 제2차 사업을 실시했다. 방식은 정릉리(貞陵里)와 홍제외리(弘濟外里)에 지구를 조성하고 2,000호를 집결시키는 것이었다.[104]

이 방식은 토지 개발의 붐이 일어나고 있는 곳의 전형적인 대책으로 자리를 잡았다. 1936년 함흥부는 부영주택지의 신설이 예정된 반룡산 주변에 살던 주민을 수용하기 위해서 함주군 주서면 흥도리(興島里)에 1,700여 평의 세민지구를 조성했다.[105] 같은 해 광주부는 학강정(鶴岡町)에 623호를 수용

100) 本誌記者, 「京城府內의 鮮人細民層」, 『朝鮮及滿洲』 제313호, 朝鮮及滿洲社, 1933, 90면; 「鹽里町 附近에 土幕村 突現, 하룻밤 동안에 三十호를 지여」, 『매일신보』, 1937.5.15.

101) 「京城府와 土幕民問題, 一定한 對策樹立이 必要」, 『동아일보』, 1931.11.22; 「不良住宅의 撤毁問題, 住民問題를 先決하라」, 『동아일보』, 1936.3.3

102) 송월동 사건은 산의 소유자인 경성중학교가 170호(800여 명)의 불량주택을 철거하려는 데서 발달한 것이다. 「秋霜 나린 松月洞土幕 八百住民 將安之」, 『동아일보』, 1931.10.6. 이 사건은 전례가 없는 대단위 철거로서 세간의 주목을 받았고 주민은 철거반대운동을 거세게 전개했다. 「土幕民에 撤去命令, 當局의 濟度가 必要」, 『동아일보』, 1931.10.10; 「松月洞 土幕住民들 常務機關 設置」, 『조선일보』, 1931.10.13. 이 사건이 정치적인 문제로 확대되자 식민권력은 회의를 개최하고 경성부가 적당한 이주지를 물색하기로 결정했다. 「京城府가 居中 調停, 移轉 候補地 物色」, 『동아일보』, 1931.10.12.

103) 「復命書」, 『國有林野要存解除ニ關スル書類』, CJA0011215, 1934, 418-420면, 436-442면.

104) 「土幕民整理施設計劃竝收支計算書」, 『國有林野要存解除ニ關スル書類』, CJA0011215, 1935, 378-382면.

105) 「細民のため府營住宅地」, 『京城日報』, 1936.07.15; 「府營住宅地 新設 被逐細窮民 收用」, 『조선일보』, 1936.7.22.

하고 1호당 9-24평씩 연부상환 조건으로 주민에게 매각하며, 간이학교와 공동시설 등도 설치하는 갱생지구 조성사업을 시작했다.[106]

1937-1938년 청진부는 부령군 청암면 월포동(月浦洞) 10,914평과 반죽동(班竹洞) 9,332평에 서민부락을 조성하고 월포동은 3년 연부상환 조건으로 평당 5원25전-12원60전에, 반죽동은 10년 연부상환 조건으로 평당 1원50전-5원50전에 주민에게 분양했다.[107] 1938년 인천부는 송림정((松林町)에 위치한 4,000평 부유지에 300여 호를 수용하는 사업을 시행하고 철거 예정자가 늘어나자 세민지구의 확장에 돌입했다.[108] 1939년 원산부는 중청리(中淸里)의 2,000평을 매수하여 철도연선에 거주하는 주민 140여 호를 이주시켰다. 1940년에는 제2차 사업으로서 세민지구 인접지 2,500평의 매입 교섭에 착수했다.[109]

그러나 불량주택을 비가시적 존재로 만드는 세민지구 조성사업은 원활한 개발을 주목적으로 하는 지방단체에게는 '유익한' 도구였을지언정 빈민의 거주환경 개선과는 거리가 멀었다. 두 가지 측면에서 그러했다. 하나는 주민의 생활권이 경시되었다는 점이다. 일자리 획득이 무엇보다 우선순위인 빈민에게 변두리 세민지구는 노동시장으로부터 격리된 외딴 '섬'이었다. 예를 들어 월포동과 반죽동 서민부락은 시내로부터 4km 정도 떨어진 곳이었기 때문에 시내에 나가서 매일 품을 팔기가 불가능했을 뿐만 아니라 주변에는 마땅한 일거리가 없었다.[110] 이곳으로 이주할 경우 주민은 철거의 불안에서 벗어나겠지만 그보다 더 중요한 생계유지가 곤란해졌던 것이다. 반룡산에서 쫓겨난 주민이 흥도리로 가지 않고 함흥역전 왼쪽의 개천에 다시 자리를 잡고 홍제

106) 「光州府河川敷埋立竝更生地區設置費起債ノ件」, 『光州府關係書綴』, CJA0003194, 1936, 1248-1253면; 「光州府 更生部落地區 理想的 施設完備」, 『매일신보』, 1936.11.22.
107) 「大淸津府 建設의 緊急 當面問題(三) 庶民部落問題」, 『동아일보』, 1940.7.10.
108) 「細民地區를 設定코 土幕民 全部 移住」, 『매일신보』, 1938.2.23; 「仁川 細窮民 五百餘戶 更生住宅地에 收容」, 『매일신보』, 1938.9.9.
109) 「元山 細民地區에 今春 百餘戶 移住」, 『조선일보』, 1940.3.15; 「土幕民 移住基地 元山府 再次 買收交涉」, 『조선일보』, 1940.4.14.
110) 「三菱製鋼用地內 四百戶에 撤去令」, 『동아일보』, 1938.4.10; 「大淸津府建設의 緊急當面問題(三) 庶民部落問題」, 『동아일보』, 1940.7.10.

외리로 이주의 명령을 받은 주민이 사활을 건 문제라 하여 결코 떠날 수 없다고 반대한 이유가 바로 여기에 있다.[111]

다른 하나는 주택 개량을 위한 지원이 전혀 없고 공동시설이 미비했다는 점이다. 지방단체는 부지를 대부하거나 분양했을 뿐, 우물과 변소 등의 공동시설 부설과 이주민의 주택 신축에 수수방관했다. 게다가 지방단체가 일부 주민에게 지급한 이주비는 동일한 형태의 주택을 건축하기에도 모자란 액수였다. 아현리로 이주한 주민의 1호당 건축비는 50-150원이었는데, 당시 지급된 이전비는 3-10원에 불과했다.[112] 그러므로 지인과 친척에게 돈을 빌리거나 심지어 고리대를 이용하여 건축비를 마련[113]한 주민이 이전보다 개량된 주택을 짓는 것은 애당초 어불성설이었다.

실제로 홍제외리 세민지구의 시찰기를 보면, 주택의 외형은 초가지붕에 흙벽이 대부분이고 슬레이트지붕, 기와지붕이 간혹 존재했다. 변소는 아예 없거나, 있어도 흙을 파서 구덩이를 만든 극히 불완전한 형태였다. 하수 설비는 전무하고 오염된 물은 고랑을 타고 그냥 흘려보내졌다. 공동우물은 주민의 일상적 급수가 어려운 7-8개에 지나지 않고 전부 음료로 사용하기에 부적합했다.[114]

결국 불량주택지구 개선사업이 좌절되고 그 대안으로서 추진된 세민지구 조성사업은 불량주택을 외곽 지역에 모아 사회로부터 격리시키고 거주환경이 더욱 악화된 '슬럼지구'를 확대재생산하는 미봉책에 불과했다. 이는 일본과 대조적인 결말이었다. 〈표4〉와 같이 일본에서는 동일한 성격의 사업이 전쟁 시기까지 계속해서 수행되었다.

---

111) 「新興窮民 强制로 撤去? 몰려나는 비운의 무리」, 『동아일보』, 1936.6.18; 「西署管內의 土幕 卅餘戶 弘濟里에, 三百貧民의 生活威脅」, 『동아일보』, 1936.7.2.

112) 「復命書」, 『國有林野要存解除ニ關スル書類』, CJA0011215, 1934, 432면.

113) 本誌記者, 「京城の土幕民を探る(下)」, 『朝鮮及滿洲』 제339호, 朝鮮及滿洲社, 1936, 82면.

114) 京城帝國大學 衛生調査部 編, 『土幕民の生活・衛生』, 岩波書店, 1942, 51-52면.

〈표4〉 일본의 불량주택지구 개선사업[115]

장소	면적(평)	인구	세대	개량 호수	사업비	연도
도쿄시	9,824	3,474	961	중층 내화 538 / 목조 438	295만7,247엔	1927-37
오사카시	18,796	6,072	1,688	중층 내화 1,388 / 목조 146	591만6,867엔	1927-42
나고야(名古屋)시	13,930	2,459	537	중층 내화 203 / 목조 334	188만6,786엔	1928-30
요코하마(橫浜)시	6,449	1,117	258	목조 246	75만3,759엔	1928-30
고베(神戶)시	10,289	3,563	701	중층 내화 702	236만8,015엔	1931-40
합계	59,288	16,685	4,145	중층 내화 2,831 / 목조 1,164	1,388만2,674엔	1927-42

1942년까지 일본 공공단체는 불량주택지구에 거주하는 주민이 노동시장에서 분리된 곳에 이주할 필요가 없도록 현재 살고 있는 주택을 신축하여 제공하는 '현지재거주주의'[116]에 입각하여 도쿄, 오사카, 나고야, 요코하마, 고베 등 5개 지역의 59,288평에 거주하는 16,685명을 대상으로 사업을 진행했다. 사업비는 전체적으로 1,388만여 엔이라는 거액(50% 국고 보조)이 투입되었다. 그 결과 4,145세대의 불량주택이 철근-콘크리트 2,831호, 목조 1,164호, 합계 3,995호의 위생적인 주택으로 탈바꿈되었다.

거주환경의 변화를 구체적으로 살펴보면, 도쿄 인근의 미카와시마(三河島)는 현저히 기울어진 상태로서 겨우 무너지지 않고 있는 연립주택이 늘어선 전형적인 불량주택지구였다. 1호는 4.5첩이나 6첩의 1실에 거주하고 임대료는 평균 6엔1전이었다. 배수로에는 구정물이 정체·부패되어 있고 주변으로 흘러넘쳤다. 변소는 공용이 대다수이고 수도는 공용전 5개 이외에 11개의 우물이 있었다. 그러나 사업 이후에는 철근-콘크리트 형태의 아파트(2실)와 목조주택(1실)이 들어섰다. 평균 임대료는 아파트가 6엔78전, 목조주택이 4엔61전이었다. 위생시설로서 수세식 변소와 오수정화조가 설치되고 수도는 전용전(아파트)과 공용전(목조주택)이 부설되었다. 사회시설로서 아동유원지와 아동건강

115) 金澤良雄 編, 『住宅問題講座 I (現代住居論)』, 有斐閣, 1971, 269면; 安岡憲彦, 『近代東京の下層社會—社會事業の展開』, 明石書店, 1999, 108면에서 재인용.

116) 이 원칙으로 인하여 일본의 불량주택지구 개선사업은 건물이 고층화되고 거실이 협소해지는 단점을 피할 수 없었지만, 직장과 주거의 분리에 따른 주민의 부담 증가를 방지할 수 있었다. 佐賀朝, 앞의 글, 183-184면; 杉本弘幸, 앞의 책, 304-305면.

상담소도 개설되었다.[117]

요컨대 제국 일본에서는 불량주택이 중요한 사회문제로 등장했지만, 그것을 대하는 권력의 자세와 해결 방식에는 차이가 존재했다. 제한적이나마 볼품없는 주택의 개선을 통한 빈민의 노동력 보전이 추구된 일본과 달리 조선인 빈민의 주거는 포섭과 개량의 대상이 아니라 어디까지나 개발의 장애물로 간주되었던 것이다.

5. 맺음말

1920년대 이후 임대료의 추세적 상승과 사회주택의 부족 속에서 가난한 계층은 여기저기에 불량주택을 신축했다. 산림과 공동묘지와 하천변에는 대단위 거주지가 형성되었다. 1928년 12부의 불량주택은 4,624호에 이르렀다. 불량주택문제가 정책적 과제로 등장한 시점은 이케가미 시로가 정무총감에 취임한 직후였다. 이전까지 물가에 초점을 맞춘 제한적 사회 구제를 추구한 식민권력은 불량주택문제에 관심이 없었다. 그러나 사회정책을 통치의 중심축으로 설정한 이케가미 시로는 빈민부락을 직접 답사할 정도로 이 문제의 해결에 관심을 쏟았다. 빈민의 열악한 거주환경을 인도적인 문제이자 도시문제의 근원으로 인식한 그는 일본과 동일하게 불량주택의 위법성과 유해성을 동시에 해결하는 사업을 기획했다.

지방단체는 주민의 생활권을 감안하여 사업을 추진했다. 군산부에서는 1928년부터 5개년 동안 500호를 신축하여 2원50전에 임대하고 최종적으로 주민에게 소유권을 이양하는 방안이 수립되었다. 경성부에서는 300호를 짓고 50전의 임대료와 50전의 의무저금을 징수하는 방식이, 부산부에서는 고지대에 300호를 건축하는 계획이 입안되었다. 물론 이 사업의 협의회 통과는 쉽지 않았다. 사업의 부당성을 제기하는 반대론자와 현실적 필요성을 주장하는 찬성론자가 팽팽하게 맞섰다. 표결에 들어간 결과 경성에서는 사업이 통과되었지만, 부산에서는 지역 유력자가 기부금 납부를 거부하면서 사업이 부결되었다. 군산에서

117) 東京府, 『東京府不良住宅地區改良事業報告書』, 東京府, 1934, 1-57면,

는 행정당국이 일본인용 문화촌 건설이라는 대안을 제시하면서 수월하게 예산이 성립되었다.

어렵게 1차 관문을 통과한 지방단체는 본격적으로 사업에 착수했다. 그러나 경제 환경과 수뇌부의 변화는 상황을 역전시켰다. 재차 총독에 부임한 사이토 마코토는 재정 긴축이라는 명분 아래에 불량주택지구 개선사업을 불필요한 사업으로 규정하고 관련 보조금과 기채를 삭제했으며, 사업의 부활을 요구하는 여러 계층의 바람을 무시했다. 이러한 방침은 우가키 가즈시케와 미나미 지로 시대까지 그대로 이어졌고 조선총독부 사회과를 비롯한 경성・부산・평양부의 빈민용 임대주택 공급계획은 모두 수포로 돌아갔다.

대신 식민권력은 불량주택의 확산과 토지 개발의 본격화로 빈번하게 발생하는 충돌을 해결하기 위해서 불량주택을 변두리에 집결시키는 사업을 시행했다. 경성부에서 시작된 세민지구 조성사업은 시가지계획이 진행되고 있는 곳의 전형적인 대책으로 자리를 잡았다. 함흥・광주부를 필두로 청진・인천・원산부에서 동일한 성격의 사업이 실행되었다. 그러나 이 사업은 개발의 원활한 진행을 추구하는 지방단체에게는 유익했을지언정 빈민의 거주환경 개선과는 거리가 멀었다. 부지가 변두리에 위치하여 주민의 생계유지가 어려웠을 뿐만 아니라 주택 개량을 위한 지원이 전혀 없고 공동시설이 미비했기 때문이다.

이처럼 식민권력이 추진한 대책은 거주환경이 더욱 악화된 '슬럼지구'의 확대재생산에 불과했다. 제한적이나마 저렴한 개량 주택이 보급된 일본과 달리 가난한 조선인의 생존권은 언제나 자원의 배분에서 후순위로 밀려났던 것이다. "빈민굴과 문화촌"의 "참혹한 콘트라스트"[118]에 대한 권력의 문제의식이 희박하고 개발과 생존의 극심한 불균형이 그대로 방치된 공간, 그곳이 바로 식민지였다.

118) 「"享樂의 밤" 깊어가는 "文化村"의 新年點景」, 『조선중앙일보』, 1936.1.4.

▮ 참고문헌

『京城日報』, 『光州府關係書綴』, 『國有林野要存解除ニ關スル書類』, 『동아일보』, 『매일신보』, 『釜山府關係綴』, 『釜山日報』, 『昭和四年度京城府豫算書類』, 『昭和四年度釜山府豫算書類』, 『昭和三年度群山府關係書類』, 『調査月報』, 『朝鮮』, 『朝鮮及滿洲』, 『朝鮮社會事業』, 『朝鮮社會事業要覽』, 『朝鮮新聞』, 『조선일보』, 『조선중앙일보』, 『朝鮮總督府施政年報』, 『朝鮮總督府統計年報』, 『淸津府關係綴』.

京城府, 『昭和四年度京城府歲入出豫算』, 京城府, 1929.
京城帝國大學 衛生調査部 編, 『土幕民の生活・衛生』, 岩波書店, 1942.
東京府, 『東京府不良住宅地區改良事業報告書』, 東京府, 1934.
同潤會, 『不良住宅地區改良後於にける地區內居住者生計調査報告書』, 同潤會, 1933.
前大阪市長池上四郎君彰德會 編, 『元大阪市長池上四郎君照影』, 前大阪市長池上四郎君彰德會, 1941.

강만길, 『일제시대 貧民生活史 연구』, 창작과 비평사, 2013.
김경일, 「20세기 전반기 도시 빈민층의 형성—경성부의 이른바 토막민을 중심으로」, 『한국 근대 노동사와 노동 운동』, 문학과 지성사, 2004.
김윤희, 「근대 서울의 숲, 위험관리와 민족주의 정치기획—공론화된 숲의 장소성을 중심으로」, 『사학연구』 제111호, 한국사학회, 2013, 83-123면.
김태웅, 「日帝下 群山府에서 住民의 移動事情과 階層分化의 양상」, 『한국민족문화』 제35호, 부산대 한국민족문화연구소, 2009, 3-56면.
손정목, 「都市住宅事情과 그 對策」, 『日帝强占期都市社會相硏究』, 일지사, 1996.
양미숙, 「1920・1930년대 부산부의 도시빈민층 실태와 그 문제」, 『지역과 역사』 제19호, 부경역사연구소, 2006, 203-234면.
염복규, 「도시계획의 두 얼굴, 빈민의 구제와 배제」, 『서울의 기원 경성의 탄생: 1910-1945 도시계획으로 본 경성의 역사』, 이데아, 2016.
예지숙, 「일제시기 조선에서 부랑자의 출현과 행정당국의 대책」, 『사회와 역사』 제107집, 한국사회사학회, 2015, 73-96면.
유승희, 「1920-1930년대 경성부 주택문제의 전개와 대책」, 『아태연구』 제19권 2호, 경희대 국제지역연구원, 2012, 131-165면.
이병례, 「1920-1930년대 경성 노동숙박소의 장소성과 운영실태」, 『향토서울』 제88호, 서울특별시사편찬위원회, 2014, 254-295면.
정경운, 「일제강점기 광주읍 '궁민(窮民) 연구—천정(泉町) 궁민가옥 철거사건을 중심으로」, 『호남문화연구』 제53집, 호남학연구원, 2013, 137-170면.
하명화, 「1920-30년도 초 도시 주거문제와 주거권 확보운동」, 『지역과 역사』 제12호, 부경역사연구소, 2003, 205-243면.

大山勝男, 『'大大阪'時代を築いた男, 評傳·關一(第7代目大阪市長)』, 公人の友社, 2016.
本間義人, 『産業の昭和社會史 5-住宅』, 日本經濟評論社, 1987.
杉本弘幸, 『近代日本の都市社會政策とマイノリティ-歷史都市の社會史』, 思文閣出版, 2015.

安岡憲彦,『近代東京の下層社會-社會事業の展開』, 明石書店, 1999.
永山のどか,『ドイツ住宅問題の社會經濟史的研究-福祉國家と非營利住宅建設』, 日本經濟評論社, 2012.
佐賀朝,「一九二0年代の'不良住宅'地區住民の生活と立ち退き問題」, 廣川禎秀 編,『近代大阪の行政・社會・經濟』, 青木書店, 1998.
椿建也,『イギリス住宅政策史研究 一九一四-四五年』, 勁草書房, 2013.

【Abstract】

Planning and Alteration of an Improvement Project for Substandard Residential Complexes in the 1920s and 1930s

Lee, Myoung-Hak*

This study examined the developmental processes and characteristics of projects to improve substandard residential complexes. The Japanese Government-General of Korea planned a fundamental solution for both the illegality and harmfulness of sub-standard houses with the appointment of Shiro Ikegami. Major cities around the nation carried out a project of improving substandard residential complexes, which was to provide clean and affordable rental houses through political conflicts. This project, however, fell apart when the new top management held office with no interest in the residential environment of poor people.

Instead, the colonial authority decided to concentrate substandard houses in suburbs. The project of building a complex for the poor settled down as a typical measure in the areas where an urban district plan was carried out. This project was, however, distant from the improvement of poor people's residential environment even though it might have been beneficial to local governments whose main purpose was to ensure smooth development. Not only was the site far from the labor market, but it also had poor public facilities with no supports for housing renovation.

In the end, the measure of the colonial authority merely expanded and reproduced "slums" where the residential environment deteriorated even further. The dwellings of poor people in Joseon were not the objects of social inclusion and improvement but the obstacles that should be eliminated for development.

Keywords: colonial authority, Japanese Government-General of Korea, poor people, governmentality, social policy, social work, dwelling, house.

접수일: 2018.12.12. || 심사일: 2019.01.09. || 게재확정일: 2019.02.01.

* Ph D. student, Department of Korean History, Korea University.