

# 주택정책및 도시개발 정책의 문제점

특히 프랑스의 예와 비교하여



姜錫源 建築家(在佛)

세계 대부분의 국가가 주택건설정책 수립에 있어서 전환기에 놓여있다. 이제는 대다수의 국민들에게 주택을 보유하게 하려던 문제들이 점차로 주택의 질(質)을 증진시키려는 문제로 대체되어가고 있는 것이다. 프랑스의 경우도 예외는 아니다. 이미 잘 알려진 것처럼 1960-68의 제 2차시기에는 대규모 주택단지가 건설되었으며, 1968이후는 종래정책의 재검토 시기로서 대규모 주택단지에 대한 새로운 검토가 다루어졌다. 그결과 새로운 도시건설이라는 장기적이고 계획적인 정책으로 전환되었던 것이다. 우리의 경우 프랑스와 반드시 발전도상에 있어서 일치할 필요는 없을지 모르지만, 시행과정상의 문제점들은 검토하지 않을 수 없다. 대체로 프랑스의 주택정책의 역사에 견주어 볼때, 우리는 그 제 2기에 해당한다고 할수있다. 물론 새로운 도시 및 위성도시의 개발과 계획이 추진되는 등 제 3기 초기양상을 보이기도 한다. 또한 대단지의 문제점들이 점차 드러나고, 따라서 대단지의 폐단을 비판하는 경향도 없지않다. 이런현상은 제 3기의 초기현상으로 진단할수도 있는 것들이다. 그러나 전반적으로 볼때 우리의 단계는 아직까지 대단지시대라고 이름 부를 수 밖에 없다. 서울의 경우만 보더라도, 여의도, 잠실이촌동, 영동지구의 대규모아파트단지들이 근 10년간 주택건설의 대중을 이룬것은 자타가 다 인정하고 있는 것이다. 다시 말하면 현시점에 있어서 주택정책은 아파트건설 그것도 대규모단지에 치중되어 있다고 말할수 있다. 또한 현실적으로 주택부족을 해결하는 첩경은 대규모단지가 되지 않을수 없는것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 이러한 단기간의 주택양산(住宅量産)은 주택의 질(質)문제에 있어서도 어느정도 향상을 가져오기는 했으나, 양문제의 해결이 질문제를 만족할 만한 수준으로 끌어올리지 못했던 것도 부인할 수 없다. 프랑스에서도 이러한 양과 질 문제의 부조화(不調和)가 제 2시기에 대한 반성과 재검토로 나타난 것이다. 결국은 주택이란 본래 우리에게 어떤 것인가라는 근본적인 의문이 제기되는 것이다.

주택은 인간활동의 원호적단위이며, 그것은 각각의 개성을 지니고 있다. 동시에 사회전체와 유기적인 관련을 가지고 있다. 주택을 가지고 있는자나 가지고자하는 개개인은 그들의 사적영역(私的領域)의 최대한 보장을 갈망하게되고, 정책담당자들은 주택의 公共性에 중점을 두게 마련이다. 이 私的영역과 공적영역은 서로 밀접한 관련을 맺고 때로는 향상 발전을 가져오기도 하며, 또한 서로 괴리현상을 빚기도 한다. 그러므로 주택정책은 이러한 주택의 私的인 면과 公的인 면을 절충·조화시키는데 그목적이 있는 것이다. 즉 주택의 양적인 증가가 질적인 향상을 수반하고 있는지 어떤지를 고려해야만 한다. 최소한의 비용으로 최대한의 만족을 이룰수 있는지의 여부가 문제이다. 이런 개인의 심리적인 만족감은 사회적으로 제한된 것이기는 하지만, 또한 경제적으로도 크게 제약을 받고있는 것이다. 경제력의 전반적향상은 주택의 양과 질 두측면의 수준을 높이는데 중요한 요인의 하나가 되고 있다. 이렇게 볼때 주택정책은 심리적 사회적, 경제적 요인과 떼어놓을수 없는 관련을 지니고 있는 것이다. 따라서 정책적으로는 제도적 장치를 마련하여 이제 요인을 정확히 포착하여 時宜適切한 조치를 강구하지 않으면 안된다. 어떤경우에는 이 장치가 다른 요인을 앞서 이끌어 나갈수도 있는것이다. 制度的 장치야 말로 주택정책 가운데 가장 우선 마련되어야하고, 여기서 대원칙이 정해지고 원칙에 따른제반 세부사항이 심의·결정되어야 하는 것이다.

주택의 질(質)문제를 포함한 전반적인 주택정책을 수립하기 위해서는 다음과 같은 몇가지 원칙론적인 문제가 해결되어야 할 것이다. ① 토지정책의 확립, ② 장기적인 주택정책의 수립, ③ 건축기술 및 재료의 개발·도입, ④ 건축관련자의 긴밀한 유대, ⑤ 주택의 질에 대한 인식의 확대등이 최소한 거론될수 있을 것이

다. 첫째로 프랑스의 경우를 보면 国土개발 계획기구가 설치되어 일관성있는 토지정책을 수립하고 있다. 이러한 국토의 종합적인 이용계획과 그에 관련된 토지확보는 주택정책에 제 1차적인 것임은 두말할 필요도 없다. 정부는 이기구를 통해 地方自治団体, 地主와의 協調를 기대할수 있고, 전국의 균형적 발전계획도 가능할 수 있을 것이다. 이기구의 설치·운영이 주택정책의 모태가 되므로 신중한 검토가 요구된다. 둘째로 장기적인 주택정책의 수립을 들수 있는데, 장기적이고 종합적인 계획을 수립하기 위해서는 유능한 委員으로 구성된 常設기관이 마련되어야 할 것이다. 委員의 구성은 건설부문의 정부기관은 물론이요, 他部處의 협조가 필요하고 경제학자, 사회학자, 심리학자, 도시문제 전문가등 전문가들이 등 망라되어야 할 것이다. 그리고 이 위원들에 의해 장기계획이 마련되고 또 실천하는 과정에서도 계속적인 비판, 토의, 수정이 행해져야만 기대한 대로 성과물을 거둘 수 있을 것이다.

세째로 이상의 토지·주택의 장기적계획이 확정되면 이 원칙에 따른 건축기술과 재료의 개발 및 도입이 뒤따라야 한다. 기술과 재료의 개발·도입은 물론 관련산업및 과학기술의 향상과 밀접한 관련을 가지고 있는 것이지만, 실제로는 주로 인건비의 상승과 생산비의 절감이라는 두측면에서 볼때 꼭 필요한 것이다. 장차 또 그런 방향으로 기술과 재료개발이 나아가리라고 생각된다. 재료개발과 기술도입면에서는 프랑스에서 행해지고 있는 部分品 생산방식이 우리에게 유용할 것이다. 부품생산을 통한 기술의 향상은 물론, 건축재료의 질도 향상되고 따라서 주택의 질도 개선되어갈 것이며, 자유로운 경쟁적 제품 생산을 통해 경제적 측면에서도 생산비가 절감될수 있어 유리하다. 네째로 주택관련자들의 유대문제가 있다. 정부기관, 생산업자,

상인, 기업가, 건축가, 시공자 및 사용자 가운데 생산업자, 특정한 부문 종사자에게 혜택이 돌아가지 않도록 정책담당자는 배려해야 한다. 따라서 전부문 종사자에게 균형있고, 유기적인 관련이 지속되도록 정부는 항상 분석·평가를 행해야만 한다. 예를들면 단순화되고 일률적인 주택구조가 기업주와 시공자에게는 이익을 보장할런지 몰라도 사용자에게는 불편을 가져오기때문에 생산자는 생산자대로, 건축가는 건축가대로, 기업가는 기업가대로 각각의 특징을 살리면서 재료·기술·구조의 개선을 해나가야 하며, 이것은 직접 사용자의 주택의 질을 향상시키는 것이다. 이렇게 하므로써 上部에서의 一貫性있는 계획에 따른 下部構造의 전문화, 다양화, 경쟁화가 뒤따르게 마련이고 주택의 질과 양문제도 자연스럽게 조화를 이룰수 있게 된다.

다섯째로 주거환경의 문제를 들수있다. 건물구조자체가 주거를 형성하는 것은 아니다. 환경이 주거에 차지하는 비중은 절대적이라고 볼 수 있다. 이러한 환경보유문제가 주택의질 문제에는 직접 연결되고 있다. 공간·녹지대·보도·주차장·놀이터 언덕등 주거환경을 그 중요성을 아무리 되풀이해서 말해도 지나치지 않을 것이다. 여기서는 그중 공간 문제에 대한 외국의 관심을 들어보는 것만으로 환경문제의 중요성을 강조하겠다. 공간(Open Space)은 이미 경험적으로, 통계적으로 그 가치가 인정되어 왔다. 예를들면 「별이 들지 않는 고층빌딩사이의 밀폐된 좁은 공간은 주민들에게 “뒷뜰기분”을 주어 거부반응을 일으키고, 너무 넓은 공간은 匿名性을 지니고 있기 때문에 만행을 야기시키는 일종의 “무인도”역할을 담당한다. 반면에 어느정도 제약된 공간은 “그들의땅”이라는 일치감을 주어 주민의 활동을 생기있게 만든다」고 분석한 사람도 있고(Rapoport, Amos) 또 「높낮이가 서로 다른 빌딩의 경우 그 전면과 전면사이의 충분한 거리는 빌딩생활의 질문제에 큰영향을 끼친다. 서로 면한 창을 가진 고층빌딩의 경우-대개 아파트의 방들이 여기에 해당되지만, 최소한 거리는 20~30m이하로 떨어져서는 안된다. 그렇지 않으면 맞은편에서의 투시를 통해 用着權 방해 즉 사회통제가 심각하게 될 뿐 아니라, 형태심리학적으로 제한된 “개성영역(Personality.Threshold)”以下로 끌어내리므로 私的영역의 침해를 가져올 수 있다」고 경고하는 사람도 있다. (Hall, Edward T.) 이상 두가지 예로 보아 주택의 질과 환경문제는 둘이 아닌 하나의 문제임을 알수 있다. 또한 심리적, 사회적 혼란의 밑바탕에는 주택의 질이 크게 관여하고 있다고 보여지는 것이다. 점차 이런 추세로 나아간다면 주거환경문제가 큰 사회문제로 대두할런지도 모른다. 따라서 주거환경을 개선하는 주택정책은 건전한 미래 사회를 지향하는 사회정책의 일환도 되는것이다. 이상 주택문제를 제도적인 측면에서 살펴보고 그대안을 소략하나마 열거했다. 위성도시문제가 거론되지 않았으나 制度的 장치 마련되면 거기서 포괄해서 논의될 수도 있고, 다음기회로 미룬다.