



# 부지와 서비스, 자조주택의 한국적 변용

- 세계은행의 광주권 지역개발사업을 중심으로 -

## The Korean Way of Transformation of Site and Services and Self-help Housing

- Focused on the World Bank's Secondary Cities Regional Project in Korea -

김태오\* · 최막중\*\*  
Kim, Tae Oh · Choi, Mack Joong

### Abstract

Paying an attention to the fact that 'the Gwangju Region Development Project' or 'the Secondary Cities Regional Project' in Korea was one of the ten initial projects of site and services implemented in developing countries by the World Bank during the 1970s, this study examines the characteristics of the site and services project applied to Korea as compared to those universally implemented in developing countries. In physical terms, the Korean way of transformation of site and services project was characterized by the government-initiated construction of houses of nearly completed form, different from the self-housing scheme in which houses were built progressively based on households' labor force. This characteristic is largely attributed to Korea's climate which requires house structure to prepare for cold winter weather, in comparison to the developing countries located in tropical and sub-tropical zones. In economic terms, the cost increase resulted from provision of nearly completed houses were mitigated by housing finance offered by the Korean government, independent of the World Bank's loan, as well as the cross-subsidy scheme by which the supply price of plot was in proportion to the size of plot. Consequently, both goals of site and services projects, affordability of the lowest income households and cost recovery of project, were simultaneously achieved.

키 워 드 ■ 부지와 서비스, 자조주택, 세계은행, 주택금융, 교차보조

Keywords ■ Site and Services, Self-help Housing, World Bank, Housing Finance, Cross-subsidy

### I. 서론

개발도상국의 무허가 불량주거지 문제 해소방안으로 1970년 국제연합(UN)은 부지와 서비스 방식(site and services)을 확대 실시하는데 의견을 모

은 바 있다(United Nations, 1971:65-67). 이에 세계은행(World Bank)<sup>1)</sup>은 1972년 세네갈을 시작으로 케냐, 탄자니아, 잠비아, 보츠와나, 한국, 인도네시아, 자메이카, 엘살바도르, 니카라과의 10개 국가에서 부지와 서비스 첫 사업(intial project)을 시행하

\* Seoul National University (First Author: stct3090@naver.com)

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

었는데(World Bank, 1974:4; Laquian, 1977), 이때 한국에 적용된 사업이 광주권 지역개발사업<sup>2)</sup>의 일환으로 이루어진 광주, 목포, 여수의 주택단지 조성사업이다. 이후 세계은행은 전 세계 개발도상국에 부지와 서비스 방식을 확대 적용하여 1972년부터 1990년까지 총 55개국, 116개 사업을 지원하였다(Mayo, 1991).

그러나 이렇게 전 세계에 확산된 부지와 서비스 방식이 한국에 적용되었을 때 나타난 특성에 대해서는 그동안 학술적으로 연구된 바가 전혀 없을 만큼, 부지와 서비스 방식은 우리나라 학계의 주목을 받지 못했다. 관련 분야의 대표적인 두 개의 연구를 예로 들면, 김수현(1996:36)은 무허가 불량주거지 문제 해소를 위한 자조 프로그램을 네 가지 유형으로 구분하면서 유독 부지와 서비스 방식만은 한국의 사례를 언급하지 않았다. 나아가 임서환(2002:57)은 한국의 주택정책은 완성주택 공급 중심으로, 세계은행이 개발도상국에서 시행한 부지와 서비스 방식과는 크게 다르다고 주장한 바 있다. 동일한 맥락에서 광주권 지역개발사업에 관한 연구도 매우 한정되어 있을 뿐 아니라, 부지와 서비스 방식의 관점에서 접근되지 않았다.

그럼에도 세계은행에 의해 부지와 서비스 사업이 한국에서 시행된 것은 엄연한 역사적 사실이고, 또한 최근 들어 최막중·최봄이(2017)가 한국의 시민 아파트를 부지와 서비스 방식과 연계하여 재해석하는 등 국제적 관점에서 한국의 특성을 새롭게 밝히려는 노력들이 이루어지고 있다. 이에 본 연구는 세계은행 차관으로 추진된 광주권 지역개발사업의 주택단지 조성사업을 대상으로 하여, 당시 국제적으로 통용되던 부지와 서비스 방식과 비교하여 한국에 적용된 방식이 지니는 특성을 규명하는데 목적이 있다. 이는 무엇보다 전 세계적으로 활용되어 온 부지와 서비스 방식이 한국에서만큼은 그 존재감을 찾기 어려운 상황이라면, 1970년대 초 한국에

서 유일하게 시행되었던 부지와 서비스 사업은 국제적인 방식과는 다르게 변용되어 적용된 특성을 갖고 있을 것이라는 문제의식에 기초한다.

이러한 문제의식 하에 구체적으로 답하고자 하는 연구문제는 다음 두 가지이다. 첫째, 부지와 서비스 방식의 한국적 변용의 핵심적 특징은 무엇이며, 이러한 변용을 가능하게 했던 정책수단은 무엇인지이다. 이를 위해 앞서 임서환(2002:57)이 시사한 바와 같이 부지와 서비스 방식에 따른 자조주택과 한국의 완성주택을 대비하도록 한다. 둘째, 한국에서 부지와 서비스 방식이 변용되어 적용되었다라도 여전히 저소득층 주거지원이라는 원래의 목적을 성취하였는지, 그렇다면 그 주된 정책수단은 무엇인지를 밝히도록 한다. 이를 위해 당시 세계은행이 부지와 서비스 방식에 대해 제시한 지불가능성과 비용회수라는 두 가지 목표의 달성 여부에 초점을 맞춘다.

연구의 공간적 범위는 한국에서 유일하게 세계은행에 의한 부지와 서비스 사업이 시행된 사례로서<sup>3)</sup> 광주권 지역개발사업의 주택단지 조성사업이 이루어진 광주, 목포, 여수이고, 시간적 범위는 관련 보고서가 작성되기 시작한 1972년부터 사업이 완공된 1978년까지이다. 문헌연구가 기본이 되지만, 두 연구문제에 대해서는 각종 문헌에서 취합한 다양한 정량적 자료를 가공하여 검증하는 실증분석이 뒤따른다. 이후 제II장에서 개발도상국에 적용되었던 부지와 서비스 방식의 일반적 특성을 검토하고, 제III장에서 한국에서 시행된 광주권 지역개발사업을 분석한다. 이로부터 제IV장에서 두 연구문제에 대한 해답을 정리, 검증하고, 제V장에서 결론을 맺는다.

## II. 부지와 서비스 방식

1972년 세계은행이 부지와 서비스 사업을 지원하기 이전에 개발도상국의 무허가 불량주거지 문제

의 해법은 선진국에서와 같은 공공임대주택 공급이었다. 그러나 이는 정부가 막대한 예산을 투입하여 토지, 기반시설, 주택을 모두 공급하는 방식이었기에 재정적으로 빈약한 개발도상국이 감당하기 어려웠다. 나아가 재정적 취약성으로 인해 입주자에게 충분한 보조금을 제공하지 못하고 높은 수준의 임대료를 부과함에 따라 그나마 공급된 공공임대주택도 저소득층이 아닌 중산층의 몫으로 귀착되는 결과를 초래하였다(Nientied and Van der Linden, 1988; Pugh, 1991; Harris, 2003; UN Habitat, 2003:124-125, 130).

이에 따라 공공임대주택 공급이 한계에 부딪치자 국제적 관점에서 대안으로 등장한 방식이 바로 부지와 서비스이다. 부지와 서비스 방식은 1939년 개발도상국 중 처음으로 푸에르토리코에서 국가 주택 정책으로 적용된 이후(Crane, 1944; Harris, 1998), 1957~65년 Turner가 주도한 페루에서의 자조주택(self-help housing) 실험을 토대로 발전하였다. 이 방식은 기본적으로 토지(부지)와 기반시설(서비스)은 공공이 제공하지만, 주택은 입주자 스스로의 노동력과 경제적 형편에 따라 점진적으로 건축해 나가는 자조주택으로 특징지어진다(Harms, 1982: 17-24; Pugh, 1991; Harris, 1998). 다만 향후 입주자에 의해 확장이 가능하도록 최소한의 요건만을 갖춘 코어주택(core housing)을 공공이 건축하는 경우도 부지와 서비스 방식의 한 유형이 될 수 있다(Abrams, 1964:175-181).

Turner가 주창한 자조주택은 입주자가 스스로 주택문제를 결정할 수 있도록 하자는 자주성(autonomy)의 이념에 기초하고 있었다(Turner, 1976). 이에 비해 푸에르토리코의 부지와 서비스 방식이 주목을 받았던 이유는 공공임대주택에 비해 비용절감이 가능하다는 경제적 측면이었다. 미국 주택청(the United States Housing Authority, USHA)의 지원으로 푸에르토리코 폰세 주택청(the

Housing Authority of Ponce)이 시행한 토지와 시설사업(Land and Utilities Project)에서 공공은 필지와 기반시설을 담당하고 주택은 입주자가 건축했는데, 호당 사업비용이 당시 저소득층을 위한 아파트 건축비용의 1/4 수준에 불과했기 때문이다(Crane, 1944). 1970년대 세계은행이 주목한 점도 바로 이러한 비용 관련 부분으로, 정부 재정부담 경감이라는 경제적 특성을 중시하여 부지와 서비스 방식을 개발도상국 무허가 불량주거지 문제의 국제적 해소방안으로 선택하였다(Pugh, 1991).

이를 위해 세계은행은 지불가능성, 비용회수, 반복가능성이란 목표를 설정하고, 1972년부터 부지와 서비스 방식에 대한 전 세계적 지원을 시작하였다(World Bank, 1974:4; Pugh, 1991). 지불가능성(affordability)은 공공의 보조금(subsidy) 없이도 저소득층의 입주가 가능한 저렴한 주택을 공급할 수 있도록 하겠다는 목표이고, 비용회수(cost recovery)는 공공이 투자한 비용을 사업완료 후 회수할 수 있도록 하겠다는 목표이다. 마지막으로 반복가능성(replicability)은 지불가능성과 비용회수를 통해 달성한 공공의 재정 건전성을 토대로 다른 무허가 불량주거지에서 유사 사업을 반복적으로 시행할 수 있도록 하겠다는 목표이다(Ramsamy, 2005: 90). 따라서 결국 부지와 서비스 방식의 성공적 수행은 반복가능성의 전제가 되는 지불가능성과 비용회수의 동시 달성에 달려있다고 할 수 있다.

그렇지만 지불가능성과 비용회수라는 두 가지 목표는 상충적일 수 있음에 주목할 필요가 있는데, 이는 기본적으로 본 연구의 두 번째 연구문제를 구성한다. 즉, 저소득층의 지불가능성을 높이기 위해서는 공급비용을 낮추어야 하지만, 이는 비용회수를 어렵게 만들 수 있으며, 역의 관계 또한 성립할 수 있기 때문이다. 실제 1970년대 후반 세계은행이 추진했던 부지와 서비스의 첫 사업들이 완료되기 시작하면서 나타난 문제점 중 하나가 낮은 비용 회수

율이었다(World Bank, 1983:24-33). 이에 따라 세계은행은 부지와 서비스 방식을 1983년 대상국의 금융체계 혁신을 통해 주택금융과 연계하는 방식, 1989년 도시 전체 개발과 연계하는 방식 등으로 다양화하는 시도를 전개하였다(World Bank, 1993:52-53; Pugh, 1994, 1997).

### Ⅲ. 광주권 지역개발사업

#### 1. 분석자료

한국의 광주권 지역개발사업도 세계은행에 의한 부지와 서비스 첫 사업으로 이루어졌지만, 이를 부지와 서비스 방식의 관점에서 분석한 선행연구는 없다. 이에 따라 본 연구의 기반이 되는 자료는 각종 보고서로, 건설부(1972)의 'IBRD 차관사업신청을 위한 광주권 4개도시에 대한 Projects 조사연구(이하 건설부 계획)', 세계은행 그룹 내 IBRD and IDA(1974)의 'Appraisal of the Secondary Cities Regional Project in Korea(이하 세계은행 제안서)', 건설부 이리지방국토관리청(1985)의 '광주권 지역개발사업 완공보고서(이하 건설부 완공보고서)', World Bank(1985)의 'Project Performance Audit Report(이하 세계은행 완공보고서)', 전남대학교 지역개발연구소(1985)의 '광주권 지역개발사업의 평가에 관한 연구(이하 전남대학교 보고서)'를 포괄한다.

한편 광주권 지역개발사업에 관한 선행연구들은 주로 건축적 차원에서 주택 관련 문제를 다루고 있는데, 주택 입주자들의 종전 주거실태(유면식, 1977), 주택건설사업의 지역개발효과(신남수, 1985), 입주 후 시간 경과에 따른 주거환경 만족도 및 주택의 증·개축 등 물리적 변화 양상(신남수, 1991; 유영국·임영배, 1991; 유영국, 1992a, 1992b)에 초점이 맞추어져 있다. 다만 이 중 유영국(1992a:59,

1992b)이 광주권 지역개발사업을 개관하면서 그 특징으로 저소득층의 주거문제를 해소하기 위한 교차보조와 확장 가능한 코어주택의 건축을 지적하고, 이를 통해 저소득층에 대한 택지의 염가공급, 토지차등가격제를 통한 개발이익의 사유화 방지, 필지규모 혼합을 통한 계층 간 혼합이 가능했다고 언급한 것은 눈여겨 볼만하다. 교차보조에 대한 언급은 신남수(1985)에서도 찾아볼 수 있다.

#### 2. 사업 계획 및 성과

광주권 지역개발사업은 제1차 국토종합개발계획(1972~81)의 일환으로 추진되었다. 1969년 United Nations Development Programme(UNDP)<sup>4)</sup>은 3대 도시(서울, 부산, 대구)의 인구과밀 문제를 국토공간의 균형발전을 통해 해소하고자 전국을 4대권, 8중권, 17소권으로 구분할 것을 한국 정부에 권고한 바 있는데, 이후 제1차 국토종합개발계획 수립에 UNDP가 참여함에 따라 8중권 중 하나였던 광주권이 계획에 반영된 것이다. UNDP는 광주권 개발비용 확보방안으로 세계은행 차관 신청을 제안했고, 이에 건설부는 1972년 조사연구(건설부 계획) 결과를 토대로 차관사업을 신청하였다. 그리고 1974년 세계은행은 건설부 계획을 기반으로 세계은행 정책 기조가 반영된 제안서를 작성하였고, 이를 토대로 1975년 1월 차관협정이 체결되었다. 사업은 1976년 착공되어 1978년 완공되었다(건설부 이리지방국토관리청, 1985:7-8; 유영국, 1992a:57-58, 1992b).

광주권 지역개발사업은 지방의 소득수준 향상과 이출(移出) 초과인구 억제라는 목표 아래 광주, 목포, 여수의 주택단지뿐 아니라 여수 국동 어항 및 수산센터, 순천 농산물유통센터 건립 등의 사업이 이루어졌다(건설부 이리지방국토관리청, 1985:15). 이 중 주택단지 조성사업은 표 1에 요약되어 있는

바와 같이 1972년 건설부 계획과 1974년 세계은행 제안서에 의한 사업계획 단계, 그리고 1976~78년 시행 및 완공단계를 거치면서 특징적인 변화를 겪었는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.

1) 1972년 건설부 계획

건설부는 광주권 지역개발사업의 주택단지 조성 사업을 통해 총 8,025필지(광주 5,125, 목포 800, 여수 2,100)를 공급하고자 하였다. 규모별로는 소형(40평) 2,725필지, 중형(50평) 3,800필지, 대형(60평) 1,400필지로 구성되었고,<sup>5)</sup> 목포의 경우 임대용(30평) 100필지가 추가되었다(표 1). 이와 함께 건설부는 연건평 12~18평의 완성주택 공급도 계획하였다. 따라서 중형 이상의 필지가 65%를 차지하고 완성주택까지 계획한 점에 비추어 애당초 건설부는 저소득층을 주요 수혜계층으로 설정하지 않은 것으로 보이고, 부지와 서비스 방식의 적용도 고려하지 않은 것으로 판단된다. 사업비용은 대지 매입비와 조성비, 주택 건축비를 포함하여 약 122.83억 원으로 예측되었고, 입주자의 입주금 등으로 조달할 수 없는 부족한 재원 66.62억 원은 세계은행 차관을 통해 마련하고자 하였다. 차관자금은 입주자의 월 상환금을 통해 상환하는 것으로 계획하였다(건설부,

1972:70-74, 145-149, 283-287).

2) 1974년 세계은행 제안

그런데 1974년 세계은행은 건설부 계획을 대폭 축소한 제안서를 작성함으로써 한국정부와 크게 다른 입장을 취하였다. 세계은행은 총 1,893필지의 공급을 제안했는데, 이는 건설부 계획의 1/4에도 못 미치는 규모이다(표 1). 그리고 소형 필지의 비중을 크게 높여 전체 공급필지의 72%를 35평으로 계획함으로써 저소득층이 주요 수혜대상임을 분명히 하였으며, 주택은 입주자 스스로 건축해야 한다는 자조주택의 원칙에 따라 사업에 포함시키지 않았다(IBRD and IDA, 1974:Annex 5:7, 13-14). 따라서 당시 세계적으로 추진되고 있었던 부지와 서비스 방식을 광주권 지역개발사업에 그대로 적용하고자 했던 세계은행의 의도를 알 수 있다. 다만 세계은행은 입주자의 자조주택 건축을 지원하기 위한 방안으로 한국의 흑한기 날씨를 고려한 단열과 난방 설비에 대한 투자 필요성을 제기하였다(IBRD and IDA, 1974:Annex 5:14).<sup>6)</sup>

사업규모가 축소되고 주택 건축이 제외됨에 따라 예상 사업비용도 24.18억 원으로 대폭 감소되었는데, 이 중 세계은행 차관 조달이 10.48억 원으로

Table 1. Plot distribution and financing scheme by project development stage

category		Korean government plan 1972					World Bank plan 1974				project completion & outcome 1978						
plot	type	rental	small (A)	medium (B)	large (C)	total	small (A)	medium (B)	large (C)	total	small (A)	medium (B)	large (C)			total	
	size (py)	30	40	50	60	35	50	70	28~ 30	31~ 35	45~ 50	51~ 60	61~ 70	71~ 74			
site	Gwangju	-	1,625	2,500	1,000	5,125	495	134	72	701	328	226	27	102	54	14	751
	Mokpo	100	300	300	100	800	475	121	56	652	174	351	100	28	49	19	721
	Yeosu	-	800	1,000	300	2,100	395	92	53	540	120	259	131	-	33	-	543
total		100	2,725	3,800	1,400	8,025	1,365	347	181	1,893	622	836	268	120	136	33	2,015
cost & loan (100 million won)		total cost 122.83 (land & infrastructure cost 53.80) World Bank loan 66.62					land & infra cost 24.18 World Bank loan 10.48				land & infrastructure cost 21.86 World Bank loan 9.46 (house construction cost 38.66)						

source: Ministry of Construction (1972:70-74, 145-149, 283-287), IBRD and IDA (1974:Annex 3:2, Annex 5:7), World Bank (1985:53, 63)

계획되어 43%의 비중을 차지하였다(IBRD and IDA, 1974:Annex 3:2). 그런데 주목할 점은 국내 자금으로서 입주자가 부담하는 입주금을 필지규모에 따라 차등화 하는 방안이었다. 즉, 소형(35평) 필지 입주자에게는 공급가격의 20%에 해당하는 입주금만을 요구한 반면, 중형(50평) 필지 입주자에게는 50%를, 그리고 대형(70평) 필지 입주자에게는 100%를 입주금으로 납부하고 이에 더하여 30%의 추가비용을 부담하도록 한 것이다. 그리고 소형과 중형 필지 입주자에 대해서만 입주금을 제외한 금액을 차관으로 융자해 주도록 하였다. 이와 함께 소형과 중형 필지의 주택 건축에 대해서도 한국주택은행을 통한 융자를 제안하였다(IBRD and IDA, 1974:Annex 8:4). 따라서 세계은행의 제안서는 상대적으로 대형 필지 입주자에게는 혜택을 제공하지 않는 대신, 소형 필지 입주자에게 지원을 집중하는데 초점을 맞추고 있다.

### 3) 1976-1978년 사업시행 결과

세계은행 제안서에 따라 광주권 지역개발사업은 1976년 1,893필지 조성을 목표로 착공되었다. 그러나 환율변동<sup>7)</sup>과 물가상승으로 인해 사업비용이 크게 증가하였기 때문에 한국정부와 세계은행은 일부 필지 면적을 축소해 공급필지 수를 증가시키는 방법으로 비용 절감을 도모하였다. 그 결과 총 2,015 필지가 조성되었고, 소형(28~35평) 1,458필지, 중형(45~60평) 388필지, 대형(61~74평) 169필지로 구성되었다(표 1).<sup>8)</sup> 소형 필지가 전체의 72%를 차지한 것은 저소득층을 위한 필지 공급을 우선했던 세계은행 제안서와 일관된다(World Bank, 1985:8, 53).

한편 세계은행은 광주권 지역개발사업에 부지와 서비스 방식을 적용하고자 하였기에 차관협정 체결 시까지도 주택 건축은 사업에 포함되어 있지 않았다. 그러나 한국정부는 지속적으로 주택 건축까지

사업에 포함시킬 것을 주장하였는데, 이에 대해 세계은행은 저소득층이 주택 건축비용까지 부담하게 되면 입주가 어려워질 것으로 우려하여 좀처럼 동의하지 않았다. 그러다 결국 저소득층의 지불가능성을 확보하기 위한 방안으로 소형 필지의 염가공급에 양측 간 합의가 이루어져, 완공에 가까운 확장 가능한 코어주택(expandable core housing)의 건축이 사업에 추가되었다(World Bank, 1985:35-36).<sup>9)</sup> 여기서 완공이 아닌 이유는 저소득층 입주자의 비용부담을 조금이나마 경감하기 위해 도장(塗裝)·유리·도배공사, 잡공사, 전기·위생공사 일부를 입주자의 몫으로 남겨놓았기 때문으로, 이를 통해 주택 건축 비용의 약 9%가 절감되었다고 한다(유영국, 1992a:63, 1992b). 이에 따라 2,015필지에 총 2,011호의 코어주택이 건축되었는데(World Bank, 1985:8), 이는 광주권 지역개발사업을 통해 부지와 서비스 방식을 시험하고자 한 세계은행과 1972년 건설부 계획에서부터 주택 건축을 사업에 포함시키려고 했던 한국정부의 입장이 절충된 결과로 볼 수 있다.

주택단지 조성에 투입된 비용은 약 21.86억 원<sup>10)</sup>으로, 세계은행 제안서상의 예상 비용 24.18억 원보다 조금 적게 소요되었다. 그 내역을 세계은행 완공보고서의 경제적 비용-편익 분석표(economic costs and benefits)를 통해 확인하면, 1976년부터 1978년까지 토지 매입에 6.10억 원, 기반시설 설치에 약 15.75억 원이 투입된 것으로 나타난다. 여기에 같은 기간 주택 건축에 지출된 38.66억 원을 더하면 주택까지 포함한 총 사업비용은 약 60.51억 원에 이른다(World Bank, 1985:63). 한편 주택단지 조성사업에 사용된 차관 자금은 약 9.46억 원으로(건설부 이리지방국토관리청, 1985:12),<sup>11)</sup> 주택 건축을 제외한 사업비용 중 차관 조달이 차지하는 비중은 세계은행 제안서와 마찬가지로 43%에 달한다.

사업비용의 배분과 조달과정에서 역시 주목할 것

은 저소득층을 위한 소형 필지 공급에 지원이 집중되었다는 점이다. 앞서 설명하였듯이 세계은행과 한국정부간 합의에 따라 주택 건축으로 인한 저소득층의 비용부담 증가를 상쇄하기 위해 소형 필지에 대한 열가공급이 이루어졌다. 또한 세계은행 제안서에서와 같이 소형 필지에 대해서는 입주금 비율을 낮추는 대신 차관 용자금 비율을 늘려주는 금융구조도 적용되었다. 이를 위해 세계은행 차관 자금은 연리 12%, 3년 거치 12년 원리금 균등상환 조건으로 필지구입 지원에 사용되었으며, 이와는 별도로 주택 건축에 대한 용자금은 한국주택은행이 연리 8%, 3~7년 거치, 12~18년 원리금 균등상환 조건으로 제공하였다(World Bank, 1985:42-43).<sup>12)</sup> 따라서 광주권 지역개발사업은 주택 건축이 추가됨에 따라 그 구조가 복잡해지는 변화를 겪었어도, 기본적으로는 1974년 세계은행 제안서의 틀에 따라 이루어진 것으로 볼 수 있다.

#### IV. 한국적 변용의 특성과 평가

##### 1. 부지와 서비스 방식의 변용 특성

먼저 본 연구의 첫 번째 연구문제인 부지와 서비스 방식의 한국적 변용 특성에 답을 구하면, 그 핵심적 특징은 완성주택에 버금가는 코어주택의 건축이 추가되었다는 데서 찾을 수 있다. 이에 따라 광주권 지역개발사업은 물리적 측면에서 세계은행의 부지와 서비스 방식이 한국정부에 의한 주택 건축과 결합되어 변용된 것으로 규정할 수 있으며, 이로 인해 자조주택이 완성주택으로 대체됨에 따라 한국에서는 부지와 서비스 방식의 물리적 특성을 찾아보기 어렵게 된 것으로 이해할 수 있다. 그리고 경제적 측면에서 이러한 한국적 변용을 가능하게 만든 정책기제는 한국 정부에 의해 제공된 주택

금융이었다.

##### 1) 완성주택 건축

전 세계적으로 부지와 서비스 방식의 연장선상에서 제공되는 코어주택은 전형적으로 그림 1에 나타나 있는 바와 같이 주택 건축비용의 부담을 최소화하기 위해 기둥과 지붕 등의 구조체만으로 구성된다. 그러나 이와는 달리 광주권 지역개발사업을 통해 공급된 코어주택은 입주자의 최종 마무리 작업만을 남겨놓은 완성주택의 특성을 갖는다. 따라서 부지와 서비스 방식에 기초하여 주택은 입주자 스스로의 노동력 등에 의존하여 점진적으로 건축해 나가는 자조주택이 한국에서는 완성주택으로 대체된 결과로 볼 수 있다.

이처럼 완성주택을 공급한 것은 세계은행 제안서에서 한국의 동절기 날씨와 단열·난방설비의 필요성이 지적된 바와 같이 기후적 요인에서도 그 원인을 찾아 볼 수 있다. 한국과 함께 부지와 서비스 첫 사업들이 시행된 아프리카, 아시아, 중·남미의 세네갈, 케냐, 탄자니아, 잠비아, 보츠와나, 인도네시아, 자메이카, 엘살바도르, 니카라과는 모두 열대 및 아열대 기후에 속하는 국가들로, 추위를 피하기 위한 단열·난방이 주택의 중요한 기능이 아니었다. 그러나 한국은 오래전부터 혹한기 겨울철을 대비한 월동(越冬) 주거대책이 중요 관심사였듯이,<sup>13)</sup> 추위

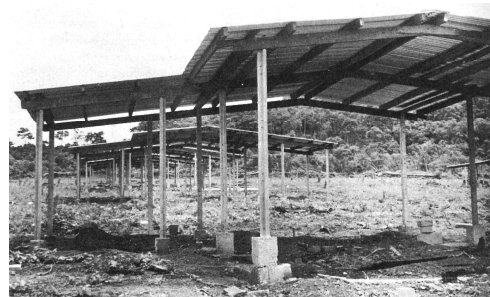


Fig 1. Foundation Frames and Roofs of Core Housing in Nkwakubio, Ghana.

source: Abrams, 1964:180.

를 막기 위해 외기(外氣)를 차단할 수 있을 정도의 완성주택 공급은 불가피했던 것으로 이해된다. 이와 관련해 미국 국제개발처(Agency for International Development, AID)도 기후적 요인과 소득증가 등으로 인해 한국에서의 자조주택 적용은 제한적일 것임을 지적(1977:21)한 바 있다.<sup>14)</sup>

## 2) 주택금융

자조주택을 대신하여 완성주택이 공급됨에 따라 경제적 측면에서 입주자의 노동력을 대체한 것이 주택금융이었다. 즉, 부지와 서비스 방식에서는 입주자의 가족 노동력을 동원하거나 경제적 형편에 따라 인력을 고용하여 주택을 점진적으로 완공해 나가지만(UN Habitat, 2003:177), 광주권 지역개발 사업에서는 먼저 주택을 제공받고 그 비용을 사후적으로 갚아나가는 선(先)입주, 후(後)지불의 주택금융 방식이 채택된 것이다. 결국 부지와 서비스 방식에서는 자조주택을 통해 초기에 투입되는 주택 건축비용의 부담을 감소시키려 했던 것에 비해, 완성주택에 대한 금융을 통해 동일한 효과를 도모했던 것이 한국적 변용의 특성이라고 할 수 있다.

자조주택을 통해 저소득층의 주택 건축비용 부담을 줄이려 했던 부지와 서비스 방식의 특성상, 주택금융은 세계은행 차관과는 별도로 한국정부에 의해 이루어졌다. 이에 따라 세계은행 차관자금은 필지 공급을 위해서만 투입되고 주택 건축비용에 대한 용자는 한국주택은행이 제공하는 역할 분담이 이루어졌는데, 이에 관한 자세한 사항은 전남대학교 보고서 자료(전남대학교 지역개발연구소, 1985:150)를 토대로 정리한 표 2에서 확인할 수 있다.<sup>15)</sup> 먼저 필지 공급에 있어서는 1974년 세계은행의 제안서대로 필지구모에 따라 금융조건을 차등화 함으로써 소형 필지에 대해 금융지원을 집중하였음을 알 수 있다. 소형(28~35평) 필지의 경우 입주금(자기자

본조달) 대 용자금(부채조달) 비율이 대략 20:80으로 구성된 반면, 중형(45~60평) 필지의 경우에는 이와 반대로 대략 80:20 비율로 입주금 비중이 높은 금융구조가 만들어졌기 때문이다. 그러나 주택금융에 있어서는 필지와 주택규모에 상관없이 일률적으로 입주금 20%, 용자금 80%의 비율이 적용되었다.<sup>16)</sup> 또한 앞서 언급한 바와 같이 필지에 대한 세

표 2. 전형적인 주택분양조건 (광주 1차)  
Table 2. Typical supply condition of lot and house in Gwangju 1st project.

type		low-income small (A)		standard medium (B)	
lot size (py)		28-35		45-60	
house size (py)		10	12	20	25
대지	total price (a)	364,824 (100%)	392,719 (100%)	3,663,600 (100%)	4,110,000 (100%)
	a/c	<b>20.1%</b>	<b>18.1%</b>	<b>50.0%</b>	<b>50.0%</b>
	평당가격 unit price (won/py)	10,424-14,026		61,060-91,333	
		type A/B = <b>15.4%-23.0%</b>			
lot (won)	입주금 down payment	75,000 (20.6%)	85,000 (21.6%)	2,857,600 (78.0%)	3,289,000 (80.0%)
	용자금 loan	289,824 (79.4%)	307,719 (78.4%)	806,000 (22.0%)	821,000 (20.0%)
	월상환액 monthly repayment	5,348	5,678	14,873	15,150
건물 house (won)	total price (b)	1,477,000 (100%)	1,772,000 (100%)	3,659,000 (100%)	4,117,000 (100%)
	b/c	<b>81.5%</b>	<b>81.9%</b>	<b>50.0%</b>	<b>50.0%</b>
	unit price (won/py)	147,700	147,667	182,950	164,680
		type A/B = <b>80.7%-89.5%</b>			
	down payment	290,000 (20.0%)	355,000 (20.0%)	732,000 (20.0%)	824,000 (20.0%)
	loan	1,157,000 (80.0%)	1,417,000 (80.0%)	2,927,000 (80.0%)	3,293,000 (80.0%)
monthly repayment	14,448	17,695	36,552	41,122	
total (won)	total price (c)	1,811,824	2,164,719	7,322,600	8,227,000
	down payment	365,000	440,000	3,733,000	4,113,000
	loan	1,446,824	1,724,719	3,589,600	4,114,000
	monthly repayment	19,796	23,373	51,425	56,272

note: the amount of monthly repayments are calculated given the terms of repayment.  
source: Institute of Regional Development in Chonnam National University (1985:150)



계은행 차관자금은 연리 12%, 3년 거치 12년 상환 조건이었지만, 주택에 대한 한국주택은행의 융자금은 연리 8%, 3~7년 거치, 12~18년 상환으로 융자 조건이 더욱 좋았다.

이와 같이 세계은행 차관자금에 의한 토지(필지) 금융과 한국주택은행의 융자금에 의한 주택금융이 갖는 차이는 주택공급의 혜택을 확산시키려 했던 한국정부의 정책적 의지가 반영된 결과로 볼 수 있다. 따라서 한국의 경우에는 한국정부에 의해 주택 금융이 별도로 제공됨으로써 주택 건축과 결합된 형태의 부지와 서비스 방식의 변용이 가능했었으며, 이는 특히 1983년 세계은행이 주택금융과 연계하여 부지와 서비스 방식의 다양화를 도모했던 시점보다 훨씬 이른 시기에 한국에서 시도되었다는 점에서 선진적인 조치로 평가할 만하다.

## 2. 사업 수행성과 평가

부지와 서비스 방식이 완성주택의 공급과 결합되어 나타난 한국적 변용의 물리적 특성이 실제 의미를 갖기 위해서는, 이것이 저소득층을 위한 주택공급에 성공적으로 작동할 수 있었어야 한다. 이 점이 두 번째 연구문제로서, 세계은행이 제시한 지불 가능성과 비용회수의 경제적 목표를 갖고 사업수행

성과를 평가하도록 한다. 이러한 두 가지 목표를 동시에 달성하기 위한 핵심적인 정책기제는 교차보조로, 중·대형 필지의 수익금을 소형 필지의 보조금으로 활용하면 비용회수에 지장을 주지 않으면서도 저소득층의 지불가능성을 높일 수 있기 때문이다. 따라서 먼저 교차보조에 대해 설명하도록 한다.

### 1) 교차보조

세계은행은 주택 건축으로 인한 저소득층 비용부담 증가를 상쇄하기 위해 필지의 염가공급을 요구하였으나, 경제적 측면에서 실제 이러한 방안이 어떻게 작동되었는지는 관련 자료를 통해 확인할 수 있다. 먼저 전남대학교 지역발전연구소(1985:150)에서 발췌한 표 3의 필지유형별 평당가격 추정표를 살펴보면,<sup>17)</sup> 필지의 조성원가는 소형(35평), 중형(50평), 대형(70평) 필지 및 상업용지(50평)에 상관없이 모두 31,046원/평으로 동일하다. 그런데 조성원가 대비 예정 분양가는 소형 필지의 경우 63% 수준인 19,665원/평임에 비해, 중형 필지는 153% (47,500원/평), 대형 필지는 161%(50,000원/평), 상업용지는 193%(60,000원/평) 수준으로 필지규모에 따라 분양가가 차등화 되어 있다. 이에 따라 소형 필지는 다른 유형의 필지에 비해 평당 분양가가 1/3(=19,665/60,000) 수준에 이르기까지 저렴하다.

표 3. 필지유형별 평당가격 추정표

Table 3. Estimated development cost and supply price by lot type

type	lot size (p)	no. of lots	total area (p)	조성원가 development cost (= 투자액 investment)		예정분양가 planned supply price		b/a
				평당 unit cost (a) (won/p)	total (won)	평당 unit price (b) (won/p)	total (won)	
small (A)	35	495	17,322	31,046	537,778,812	19,665	340,637,000	63.3%
medium (B)	50	118	5,865	31,046	182,084,790	47,500	260,992,500	153.0%
large (C)	70	72	5,046	31,046	156,658,116	50,000	252,300,000	161.1%
commercial	50	16	780	31,046	24,215,880	60,000	46,800,000	193.3%
total		701	29,013		900,730,000		900,730,000	

source: Institute of Regional Development in Chonnam National University (1985:150)

이와 동시에 주목할 점은 총 조성비용과 총 분양수익은 약 9억 원으로 동일하여, 사업에 투입된 비용만큼 회수하는 사업구조로 짜여 있다는 사실이다. 따라서 중·대형 필지 및 상업용지를 조성원가보다 높은 분양가로 공급해서 얻는 수익을 통해 소형 필지를 조성원가보다 낮은 분양가로 공급해서 발생하는 손실을 충당하도록 되어 있음을 알 수 있다. 이는 곧 단일 사업 내에서 고소득 입주자에게 저소득 입주자의 비용 일부를 부담하도록 함으로써 공공의 재정적 부담 없이 저소득층을 지원하는 교차보조(cross subsidy)를 의미한다(Mayo and Gross, 1987).

세계은행 완공보고서에 따르면 이러한 교차보조의 폭은 더욱 크게 나타난다. 필지의 조성원가가 평균 32,534원/평임에 비해 소형 필지는 이의 37% 수준인 12,000원/평에 분양된 반면, 중형과 대형 필지는 이의 255%, 218% 수준인 83,000원/평, 71,000원/평에 각각 분양된 것으로 보고되고 있기 때문이다(World Bank, 1985:36). 이에 따라 소형 필지의 평당 분양가는 중형과 대형 필지의 14~17% 수준에 불과하다.

한편 앞서 표 2에서도 필지의 평당 공급가격을 소형(28~35평) 10,424~14,026원, 중형(45~60평) 61,060~91,333원으로 추산할 수 있으므로, 소형 필지의 가격이 중형 필지의 15~23% 수준에 불과함을 알 수 있다. 이에 비해 주택의 평당 공급가격은 소형 필지의 경우 147,700원(10평 주택), 147,667원(12평 주택), 중형 필지의 경우 182,950원(20평 주택), 164,680원(25평 주택)으로 산정되어, 소형 필지의 평당 주택가격이 중형 필지의 거의 80~90% 수준에 이를 만큼 두 유형 사이에 큰 차이가 나지 않는다. 따라서 교차보조는 기본적으로 필지(토지)에 국한된 것이었으며, 이로 인해 중형 필지의 경우 전체 공급가격에서 필지조성비용과 주택 건축비용이 각 50%를 차지한 반면, 소형 필지의 경우에는

토지비용 20%, 주택 건축비용 80%의 비용구조가 형성되었다.

## 2) 지불가능성

저소득층의 지불가능성은 소형 필지의 경우 필지 조성 및 주택 건축 비용의 약 80%를 융자금으로 조달해야 하므로, 기본적으로 상환액에 대한 지불가능성 문제로 요약할 수 있다. 이에 따라 다시 표 2를 보면, 필지에 대한 융자금 상환조건(연리 12%, 2년 거치 12년 원리금 균등상환)과 광주에서의 주택 건축 융자금 상환조건(연리 8%, 3년 거치 14년 원리금 균등상환)을 적용하여 산정한 월 상환액이 나와 있다. 저소득층을 위한 소형(28~35평) 필지에 초점을 맞추면, 월 상환액은 10평 주택의 경우 19,796원(필지 5,348원, 주택 14,448원), 12평 주택의 경우 23,373원(필지 5,678원, 주택 17,695원)으로 계산된다.

실제 입주가 이루어졌던 1978년 완공시점을 기준으로 한국주택은행으로부터 융자를 받은 광주지역 차가 입주가의 월 평균 소득이 152,857원(한국주택은행, 1979:81)이었음을 고려하면, 월 상환액은 소득의 13.0~15.3%를 차지한다. 월 소득 대비 상환액 비율에 대해 1972년 건설부 계획에서는 당시 전국 노동자 가계비 대비 주거비 비율이었던 18.6%를 기준으로 한 바 있고(건설부 1972:73, 148, 286), 1974년 세계은행 제안서에서는 소득 하위 20% 계층이 부담할 수 있는 비율로 25%를 적용한 바 있어(IBRD and IDA, 1974:17), 이러한 월 상환액 비율은 입주 당시 저소득층이 충분히 지불 가능한 범위 내에 있었을 것으로 판단된다. 따라서 저소득층을 위한 소형 필지 공급을 위해 입주금 비율을 낮추고 융자금 비율을 높인 것을 감안하면, 이러한 상환액의 지불가능성은 결국 필지규모에 따른 교차보조에 의해 확보할 수 있었던 것으로 평가

할 수 있다.

### 3) 비용회수

비용회수에 대해서는 앞서 표 3에서 총 조성비용과 총 분양수익이 약 9억 원으로 일치함으로써 세계은행의 관점에서 필지조성 사업에 투입된 비용은 전액 회수하는 사업구조가 이미 전제되어 있음을 확인할 수 있다. 실제 세계은행 완공보고서에서도 중형과 대형 필지의 분양수익만 9억 790만원에 이르러, 이는 사업지역 외부의 기반시설 설치비용까지 포함한 총 조성비용 9억 4,380만원의 대부분을 충당할 수 있는 규모임을 밝히고 있다(World Bank, 1985:36). 여기에 주택 건축까지 포함하여 이루어진 세계은행의 경제적 비용-편익 분석 결과에 의하면 광주권 지역개발사업 중 주택단지 조성사업의 경제적 수익률은 광주지역 17%, 목포지역 25%, 여수지역 23%에 달하여 매우 성공적인 사업으로 평가되었다(World Bank, 1985:46-47, 63). 따라서 광주권 지역개발사업은 저소득층의 지불가능성과 비용회수의 두 가지 목표를 동시에 달성함으로써 반복가능성으로 이어지는 세계은행의 부지와 서비스 목표체계를 성공적으로 구현한 사례로 평가할 수 있다.

## V. 결론

본 연구는 1970년대에 세계은행이 10개 국가를 대상으로 시행한 부지와 서비스 첫 사업에 한국의 광주권 지역개발사업이 포함되어 있었다는 사실에 주목하여, 당시 국제적으로 통용되던 방식과 비교할 때 한국에 적용된 부지와 서비스 방식은 어떠한 특징을 지녔는지를 밝히고자 하였다. 주요 연구결과 및 시사점은 다음과 같다.

첫 번째 연구문제인 부지와 서비스 방식의 한국

적 변용에 있어, 그 핵심적인 특징은 세계은행의 부지와 서비스 방식에 한국 정부가 주도한 주택 건축이 결합된데 있음을 확인하였다. 이로 인해 부지와 서비스 방식의 일반적 특성으로서 초기 투입비용 절감을 위해 입주자의 노동력 등을 활용하여 점진적으로 주택을 건축해 나가는 자조주택의 원칙이 한국에서는 적용되지 못했고, 물리적 측면에서 완성주택으로 대체되었다. 이는 다른 개발도상국과 달리 혹한기인 겨울철을 나야 하는 한국의 기후적 요인도 작용한 결과로, 추위를 막을 수 있는 완성된 주택의 공급은 한국 정부의 과제였다고 할 수 있다. 이에 따라 임서환(2002:57)과 같이 한국의 주택정책은 완성주택 공급 중심으로 이루어져 부지와 서비스 방식과 상이하다는 견해도 나오게 된 것으로 이해할 수 있다.

이렇게 완성주택이 자조주택을 대체할 수 있도록 만든 핵심적인 정책수단은 주택금융으로, 경제적 측면에서 한국정부가 독자적으로 제공한 주택금융은 자조주택 건축을 위한 입주자의 노동력을 대체하는 역할을 수행하였다. 이와 같이 자조주택의 대안으로 도입되는 주택금융은 골조아파트로 특징지어지는 시민아파트 공급과정에서도 발견되는 특성으로(최막중·최봄이, 2017), 한국 정부가 완성주택 공급을 중시함에 따라 이를 뒷받침하기 위한 주택금융에 대해서도 일찍이 관심을 갖게 된 것으로 보인다. 이러한 점에서 세계은행이 1983년이 되어서야 비로소 부지와 서비스 사업과 주택금융 간의 연계성을 강화하기 시작한 것에 비하면, 이보다 훨씬 이른 시기에 한국에서 주택금융과 연계한 부지와 서비스 방식이 적용되었다는 사실은 국제적으로도 주목할 만하다.

두 번째 연구문제인 저소득층 주거지원의 목적 성취 여부에 대해서는 세계은행이 제시한 저소득층의 지불가능성과 비용회수라는 부지와 서비스 사업의 두 가지 경제적 목표를 동시에 달성할 수 있었

다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 상호 상충적일 수 있는 지불가능성과 비용회수의 목표를 동시에 달성할 수 있도록 만든 핵심적인 정책수단은 교차보조로, 사업의 비용과 수익을 일치시켜 놓은 상태에서 필지규모에 따라 공급가격을 차등화함으로써 소형 필지에 대한 염가공급을 실현할 수 있었다. 이러한 사실은 공공재정이 뒷받침되지 못할 때 교차보조가 무허가 불량주거지 문제나 저소득층 주거문제 해소를 위한 유효한 기제로 작동될 수 있음을 보여준다. 이에 따라 한국에서는 이러한 교차보조의 전통이 오늘날까지 공공택지의 공급가격을 결정할 때 소규모 임대주택건설용지는 조성원가 이하, 분양주택건설용지는 감정평가액, 그리고 상업용지는 경쟁입찰가격으로 차등화 하는 시책으로 이어지고 있다.<sup>18)</sup> 그러나 기실 한국에서 이러한 교차보조가 성공적으로 작동할 수 있었던 까닭은 소득증가로 인해 중·대형 필지에 대한 수요가 충분히 뒷받침되었기 때문이라고도 할 수 있으므로, 개발도상국을 포함하여 국제적으로 교차보조의 역할을 성급하게 보편화하려는 해석에는 주의가 요구된다.<sup>19)</sup>

이상에서 부지와 서비스 방식의 한국적 변용의 특성으로 제시된 교차보조는 인도와 인도네시아에서도 발견된다고 하지만(Mayo and Gross, 1987),<sup>20)</sup> 한국에서는 교차보조가 주택 건축의 병행에 따른 대응책으로 도입되었다는 점에서 차이가 있다. 또한 교차보조에 대해서는 앞서 유영국(1992a:59, 1992b)과 신남수(1985)에서도 언급된 바 있지만, 본 연구는 이를 실증분석을 통해 체계적으로 검증했다는 점에서 학술적 차별성을 갖는다. 본 연구의 한계는 기본적으로 축적되어 있는 자료의 부족함에 기인한다. 따라서 향후 추가적인 사료 발굴을 통한 후속연구가 지속되어야 할 것이다.

주1. 세계은행 그룹 중 부지와 서비스 방식을 지원한 기관은 International Bank for Reconstruction and

Development(IBRD)와 International Development Association(IDA)으로, 본 연구에서는 세계은행 그룹과 IBRD를 '세계은행'으로 통칭하였음.

- 주2. 한국정부 문서는 해당 사업을 광주권 지역개발사업으로 명명하고 있으나, 세계은행 문서상의 영문 사업명은 'Secondary Cities Regional Project in Korea'임(IBRD and IDA, 1974).
- 주3. 세계은행 차관으로 이루어진 주택사업은 1979년 차관협정이 체결된 제2차 광주권 지역개발사업(1979년 차관협정 체결)을 비롯하여 1981년(1차)과 1982년(2차)에 차관공여가 승인된 National Urban Land Development and Housing Projects(World Bank, 1990, 1991) 등이 있으나, 부지와 서비스 방식으로 추진된 경우는 없음.
- 주4. UNDP는 UN의 개발 원조계획을 조정하기 위한 기관임(한국국제협력단, 2013:235).
- 주5. 대다수의 보고서에서 필지규모에 따른 필지 유형은 A형, B형, C형으로 구분되어 표기되고 있으나, 본 연구에서는 필지규모의 실제적 의미를 전달하고자 이를 소형, 중형, 대형 필지로 표기하도록 함.
- 주6. 세계은행은 한국의 동절기 기후를 고려해 주택 건축 비용의 약 33%를 단열과 난방설비 구축에 사용해야 한다고 제안함(IBRD and IDA, 1974:9, Annex 5:14).
- 주7. 세계은행 제안서는 1 US\$ 당 400원의 환율을 적용해 작성되었으나, 실제 사업이 추진된 기간의 환율은 485원(1974.12.7.~1980.1.12)이었음(World Bank, 1985:38).
- 주8. 건설부 이리지방국토관리청(1985:21)은 소형 1,455, 중형 389, 대형 167, 총 2,011필지로 기록하고 있어 세계은행 완공보고서와 약간의 차이를 보임.
- 주9. 1976년 3월 광주시는 대한주택공사에 의한 15평형과 18평형 주택 건축을 사업에 포함시킬 것을 제안했으나 세계은행이 거절하였음. 이후 광주시는 재차 입주자의 자조적 노력이 포함된 수정안을 제시했으나 여전히 저소득층의 지불가능성 확보가 어려운 수준이었음. 이에 세계은행은 소형 필지의 지불가능성 확보(염가공급)를 전제로 한 주택 건축을 제안했고, 이 방안에 한국정부가 동의하였음(World Bank, 1985:35-36).
- 주10. 투입비용은 그 내역을 확인할 수 있는 세계은행 완공보고서에 따른 것으로, 건설부 이리지방국토관리청(1985:12)은 총 비용을 21.75억 원으로 보고하고 있어 약간의 차이를 보임.
- 주11. 건설부 이리지방국토관리청(1985:12)이 기록한 1,951,016 US\$를 당시 환율 485원을 적용하여 환산하였음.
- 주12. 주택 건축비용에 대한 한국주택은행의 융자조건은 각 지방자치단체와의 개별 협상으로 결정되어 상환기간의 지역별 차이(광주 3년 거치 14년 상환, 목포

7년 거치 18년 상환, 여수 3년 거치 12년 상환)가 있으나 연리는 8%로 동일하였음. 연리 8%는 당시 공공임대주택 입주자에게 제공된 이자율과 동일한 수준이었음(World Bank, 1985:42-43).

- 주13. 대표적으로 대한민국 정부수립 후 첫 주택공급정책이었던 전재민주택 5만호 건설계획의 주요 내용인 미군 병사(兵舍)의 전재민 주택 전환, 서울시내 무료숙박소 건축은 동절기의 동사자 방지를 도모하기 위한 것이었으며(김태오·최막중, 2016), 한국전쟁 중 대거 건설된 주택 중에도 월동용 간이주택이 포함되어 있었음(임서환, 2002:13).
- 주14. 미국 국제개발처는 한국 주택의 주요 특징으로, 한국인은 혹한기 대비를 위한 난방과 단열설비 때문에 주택 면적보다 질적 수준을 더 중요하게 여기고, 소득수준과 일반인의 건축기술 수준을 고려했을 때 자조주택은 제한적인 경우에만 적용 가능하다고 지적하였음(1977:21).
- 주15. 전남대학교 보고서에서 주택규모가 10평, 12평인 경우는 소형 필지, 20평, 25평인 경우는 중형 필지로 각각 유추하였음. 그 이유는 동 보고서의 '국동 주택단지 분양내역'에 동일한 주택규모에 상응하여 A형, B형 필지가 적시되어 있으며(전남대학교 지역개발연구소 1985:151), 세계은행 완공보고서에서도 제안서대로 용자금이 제공된 대상은 소형과 중형 필지로 명시되어 있기 때문임(World Bank, 1985:43). 한편 표 2에 계산상 정확히 일치하지 않는 숫자가 일부 있으나 불일치 정도가 크지 않아 원자료의 숫자를 그대로 표기하였으며, 이는 표 3의 경우에도 마찬가지임.
- 주16. 세계은행은 필지에 대한 용자금 비율을 소형 필지 80%, 중형 필지 50%로 보고하고 있어 전남대학교 보고서상의 비율과 차이가 있으나, 주택 건축에 대한 용자금 비율은 80%로 동일함(World Bank, 1985:43).
- 주17. 표 3의 전남대학교 보고서 자료는 광주를 대상으로 한 것으로 추정되는데, 이는 자료상의 총 701필지가 1974년 세계은행 제안서상 광주의 필지수와 일치한다는 사실에 근거함.
- 주18. 이에 대해서는 택지개발촉진법에 의한 택지개발업 무처리지침 제22조 별표 3 등을 참조.
- 주19. 이러한 점에서 광주권 지역개발사업의 주택단지 조성사업의 혜택은 상당 부분 중산층 이상에게 돌아갔다는 World Bank(1985:44)의 지적에 유념할 필요가 있음.
- 주20. Mayo와 Gross(1987)는 1972~1984년간 세계은행이 지원한 68개의 부지와 서비스 사업 중 교차보조를 도입한 국가는 인도와 인도네시아뿐이었다고 지적하고 있으나, 본 연구를 통해 한국의 광주권 지역개발사업에서 이미 교차보조가 적용되었다는 사실을 확인할 수 있었음.

## 인용문헌

## References

1. 건설부, 1972. 「IBRD 차관사업 신청을 위한 광주권 4개도시에 대한 Projects 조사연구」, 서울.  
Ministry of Construction, 1972. *Survey Study of 4 Cities in Gwangju Region for Applying for IBRD Loan*. Seoul.
2. 건설부 이리지방국토관리청, 1985. 「광주권지역개발사업 완공보고서」, 이리.  
Iri Regional Construction and Management Authority, Ministry of Construction, 1985. *Secondary Cities Regional Project: Project Completion Report*. Iri.
3. 김수현, 1996. “한국 공공임대주택 정책의 전개과정과 성격”, 서울대학교 대학원 박사학위논문.  
Kim, S. H., 1996. “A Study on the Characteristics of Public Housing Policy of Korea”, Ph. D. Dissertation, Seoul National University.
4. 김태오·최막중, 2016. “한국의 아파트 공급과 수요의 역사적 연원에 관한 연구: 해방 이후 주택의 수직적 집적화 과정을 중심으로”, 「국토계획」, 51(6): 23-38.  
Kim, T. O. and Choi, M. J., 2016. “A Study on Historical Origin of Apartment Supply and Demand in Korea: Focusing on Vertical Accumulation of Housing Units after the Liberation”, *Journal of Korea Planning Association*, 51(6): 23-38.
5. 신남수, 1985. “주택단지 건설사업의 지역개발 효과분석에 관한 연구”, 「지역개발연구」, 17(1): 39-83.  
Shin, N. S., 1985. “A Study on the Development Impact Analysis of Housing Estate Construction Projects”, *The Study of Regional Development*, 17(1): 39-83.
6. 신남수, 1991. “저소득층을 위한 주택개발의 위치에 따른 만족요인의 변화”, 「대한건축학

- 회 논문집」, 7(1): 11-17.
- Shin, N. S., 1991. "Variation of Satisfaction Factors in Low Income Housing Projects by Their Locations", *Journal of the Architectural Institute of Korea*, 7(1): 11-17.
7. 유면식, 1977. "세계은행차관주택 당첨자들의 입주전 실태분석", 「전남대학교 경영논총」, 2: 173-241.
- Yoo, M. S., 1977. "Survey Analysis before Move-in about Successful Site Applicants for IBRD Loan Housing", *The Journal of Management of Chonnam National University*, 2: 173-241.
8. 유영국·임영배, 1991. "단위주택의 주거변경에 관한 분석적 연구: 광주시 IBRD 차관 주택단지 단위주택을 중심으로", 「대한건축학회 논문집」, 7(5): 99-105.
- Ryu, Y. G. and Lim, Y. B., 1991. "An Analytic Study on Housing Alterations of Unit House: Focused on Semi-Detached and Detached Houses in IBRD Loan Estate in Gwangju City", *Journal of the Architectural Institute of Korea*, 7(5): 99-105.
9. 유영국, 1992a. "저소득층주거계획의 정보획득 방법에 관한 연구", 전남대학교 대학원 박사학위논문.
- Ryu, Y. G., 1992a. "A Study on the Method of the Collecting Information about Low-income Housing Planning", Ph. D. Dissertation, Chonnam National University.
10. 유영국, 1992b. "주택단지의 시계열적 변화특성에 관한 연구: 주월동 IBRD 차관 주택단지를 중심으로", 「광주직할시 시정연구」, 6: 157-182.
- Ryu, Y. G., 1992b. "Study on the Characteristics of Housing Complex in Time Series: Focused on IBRD Loan Housing Complex in Juwol-dong, Gwangju", *Administration Research of Gwangju*, 6: 157-182.
11. 임서환, 2002. 「주택정책 반세기」, 서울: 대한주택공사.
- Lim, S. H., 2002. *The Half Century of Housing Policies*, Seoul: The Korea National Housing Corporation.
12. 전남대학교 지역개발연구소, 1985. 「광주권 지역개발사업평가에 관한 연구」, 이리: 건설부 이리지방국토관리청.
- Institute of Regional Development in Chonnam National University, 1985. *Research on Evaluation of Secondary Cities Regional Project*, Iri: Iri Regional Construction and Management Authority, Ministry of Construction.
13. 최막중·최봄이, 2017. "시민아파트의 재조명: 자조주택의 수직적 집적을 통한 현지정착형 부지와 서비스", 「국토계획」, 52(2): 35-48.
- Choi, M. J. and Choi, B., 2017. "The Characteristics of the Early Frame Apartments for Squatters in Seoul: In Situ Site and Service with Densification of Self-help Housing", *Journal of Korea Planning Association*, 52(2): 35-48.
14. 한국국제협력단, 2013. 「국제개발협력의 이해 (개정판)」, 과주: 한올아카데미.
- Korea International Cooperation Agency, 2013. *Understanding International Development Cooperation*, Paju: Hanulbooks.
15. 한국주택은행, 1979. 「용자주택실태조사 1978」, 서울.
- The Korea Housing Bank, 1979. *Survey on housing loan in 1978*, Seoul.
16. Abrams, C., 1964. *Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World*, Cambridge: MIT Press.
17. Agency for International Development, 1977. *A Case Study of the Korean Housing Investment Guaranty Program 1971-1977*, Washington, D.C.

18. Crane, J., 1944. "Worker's Housing in Puerto Rico", *International Labour Review*, 49(6): 608-629.
19. Harms, H., 1982. "Historical Perspectives on the Practice and Purpose of Self-Help Housing" in *Self-Help Housing A Critique*, edited by Ward, P., London: Mansell Publishing Limited.
20. Harris, R., 1998. "The Silence of the Experts: "Aided Self-help Housing", 1939-1954", *Habitat International*, 22(2): 165-189.
21. Harris, R., 2003. "A Double Irony: the Originality and Influence of John F.C. Turner", *Habitat International*, 27: 245-269.
22. International Bank for Reconstruction and Development and International Development Association, 1974. *Appraisal of the Secondary Cities Regional Project in Korea*, Washington, D.C.
23. Laquian, A. A., 1977. "Whither Site and Services?", *Habitat International*, 2(3/4): 291-301.
24. Mayo, S. K. and Gross D. J., 1987. "Sites and Services - And Subsidies: The Economics of Low-Cost Housing in Developing Countries", *The World Bank Economic Review*, 1(2): 301-335.
25. Mayo, S. K., 1991. "Housing Policy and Housing Research: the View from the World Bank", *Housing Finance International*, 6(2): 9-16.
26. Nientied, P. and Van der Linden, J., 1988. "The 'New' Policy Approach to Housing: a Review of the Literature", *Public Administration and Development*, 8: 233-240.
27. Pugh, C., 1991. "Housing Policies and the Role of the World Bank", *Habitat International*, 15(1/2): 275-298.
28. Pugh, C., 1994. "Housing Policy Development in Developing Countries", *Cities*, 11(3): 159-180.
29. Pugh, C., 1997. "The Changing Roles of Self-Help in Housing and Urban Policies, 1950-1996: Experience in Developing Countries", *Third World Planning Review*, 19(1): 91-109.
30. Ramsamy, E., 2006. *The World Bank and Urban Development: From Projects to Policy*, London: Routledge.
31. Turner, J., 1976. *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*, London: Marion Boyars Publishers Ltd., New York: Pantheon Books.
32. United Nations, 1971. *Improvement of Slums and Squatter Settlements*, New York: United Nations.
33. UN Habitat, 2003. *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
34. World Bank, 1974. *Site and Services Projects Survey Analysis of Urbanization Standards and On-Site Infrastructure*, Washington, D.C.
35. World Bank, 1983. *Learning by Doing: World Bank Lending for Urban Development, 1972-82*, Washington, D.C.
36. World Bank, 1985. *Project Performance Audit Report: Korea Secondary Cities Regional Project (Loan 1070-KO)*, Washington, D.C.
37. World Bank, 1990. *Project Completion Report: Korea First and Second National Urban Land Development and Housing Projects (Loans 1980 and 2216-KO)*, Washington, D.C.
38. World Bank, 1991. *Project Performance Audit Report: Korea Second Gwangju*

*Regional Project (Loan 1758-KO),*  
Washington, D.C.

39. World Bank, 1993. *Housing: Enabling Markets to Work with Technical Supplements*, Washington, D.C.

Date Received 2017-04-13  
Reviewed(1<sup>st</sup>) 2017-06-11  
Date Revised 2017-07-17  
Reviewed(2<sup>nd</sup>) 2017-07-23  
Date Accepted 2017-07-23  
Final Received 2017-08-01