

‘헌집 받고 새집 주기’를 실현하다

베이징시 주택제도 개혁과 노후주택의 재생 사례

[글] 박철현 HK연구교수 chparke@hanmail.net
국민대학교 중국인문사회연구소

시대 변화에 따른 베이징의 도시계획

중국의 수도 베이징은 건국 초기인 1950년대에 사회주의 도시계획 이념이 투영된 도시였다. 기존의 ‘소비와 향락의 도시’를 ‘생산과 노동의 도시’로 바꾸기 위해 베이징 도심에 공장과 노동자 집합주택이 들어선 것이다. 그러나 수백 년 동안 여러 왕조의 수도였던 베이징은 자금성(紫禁城)을 비롯하여 종교시설, 관공서, 주택, 상업시설 및 도시 기반시설 등이 밀집해 있는 상태였다. 그런 도심지에 공산당과 각종 국가기관이 배치되고, 소속 인원들의 거주지와 노동자 집합주택 그리고 공장까지 추가 입지하면서 베이징의 도심 조밀도는 더욱 심해졌다.

30여 년의 시간이 흘러 1970년대 말 개혁개방을 맞이한 중국은 기존 10년 동안의 문화대혁명이 초래한 파괴와 혼란을 극복하기 위해 도시계획 기능을 복구하고 노후한 주택과 도시 기반시설을 개조하기 시작했다. 이때부터 1980년대까지는 베이징시 정부 주도로 구도심을 ‘개조(改造)’하는 시기였다. 하지만 1990년대 중후반 무렵, 일방적인 정부 주도의 개조 방식으로 인해 주민의 반발과 역사 문화유적의 파괴를 초래했다는 성찰이 있었다. 이에 따라 주민의 의사를 개조 과정에 반영하는 방식으로 바뀌기 시작했고, 그런 의미에서 최근에는 ‘개조’ 대신 ‘재생[更新]’이라는 표현을 쓰기도 한다.(이 글에서는 개조와 재생을 혼용해서 쓰기로 한다.)

‘개조’에서 ‘재생’으로 거듭난 베이징

베이징 도심 재생과 도심 거주지 재생의 단계별 특징

베이징에서 대규모 도심재생은 1949년 10월 1일 중화인민공화국 건국 이후에 비로소 시작되었으며, 그 과정은 3단계로 나뉜다. <표 1 참조>

1980년대 본격적인 개혁개방이 시작되면서 계획경제가 시장경제로 전환되었고, 그 결과 부동산 시장이 점차 성장하면서 도심 주거지 재생에도 큰 영향을 미쳤다. 1990년 비로소 베이징 도심 주거지 개조가 시작된 것이다. 1990~2004년까지 15년 동안 150개 주거지를 개조했고, 준공 면적은 1,236만m², 철거 면적은 436만m², 철거 이주민은 24만 4,000명에 달했다. 베이징 도심 주거지 개조는 네 단계로 이루어졌다. <표 2 참조>

표1 건국 이후 베이징 도심개조 3단계

구분	시기	특징	결과
제1단계	건국 초기~1990년	구도심 개조에 대한 모색	개조에만 집중하여 보호를 무시(무차별적 철거와 파괴)
제2단계	1990~2000년	대규모 철거 이주를 중심으로 한 개조	베이징 성(城)의 풍모와 도시배치에 매우 큰 영향
제3단계	2000~2004년	기존의 개조방식에 대한 성찰을 바탕으로 보호를 강조하기 시작	재생 개념이 부상했으나 대규모 철거 이주와 파괴도 여전

자료 朱艷, 2009

표2 베이징 도심 주택개조 4단계

구분	시기	특징	결과
시작	1990~1991년	대규모의 ‘노후주택(危舊房) 개조’계획 실시	베이징시 공산당위원회에 ‘노후주택 개조’전담 지도부를 구성하고 시·구·현에 사무실을 설치한 뒤, 120개 주거지의 개조를 완료함
상승	1992~1995년	모든 거리(街)와 골목(巷)에서 대규모 개조를 실시	212개 주거지를 개조 예정지역으로 확정하고, 매년 평균 55.5만m ² 를 철거
정체	1996~1997년	부동산 시장이 냉각되면서 ‘노후주택 개조’도 정체	정체기
회복	1998~2000년	‘노후주택 개조’가 정부 정책과 결합되어 다시 시작됨	‘베이징시 노후주택 개조실시 강화 방법’을 발표하고, ‘3개 지역, 5개 주거지’를 시험지역으로 선정

자료 朱艷, 2009

1990년 이후 베이징의 도심 개조

1990년부터 10년 동안은 베이징 도심 주택개조의 중요한 시기로, 앞서 사회주의 체제에 입각하여 조성되었던 도시경관이 대규모로 바뀌었다. 이 시기 도시 계획의 특징은 다섯 가지로 요약된다.

첫째, 이 시기에 ‘부동산 개발’의 형태로 노후주택 개조가 이뤄졌는데, 특히 1992년 이후 노후주택 전체의 80% 이상이 부동산 개발 방식으로 급속히 진행되었다. 둘째, 도시 기반시설 건설이 노후주택 개조를 이끌었다. 예컨대 푸와이다제(阜外大街), 평안다제(平安大街), 광안다제(廣安大街) 등의 도로를 확장 수리하자 자연스럽게 인접한 노후주택 개조가 이루어졌다. 셋째, 시(市) 정부가 자금을 출자하고 구(區) 정부의 부동산관리 부문이 개조를 지휘하는 방식으로 부동산관리 부문이 소유한 ‘공유제(公有制) 주택’에 대한 개조가 진행되었다. 공유제 주택은 1949년 건국 이후 국가가 직장을 통해서 소속 주민에게 매우 저렴한 가격으로 공급하던 임대주택으로 최근까지도 일부 남아 있다. 넷째, 합작사(合作社)를 설립하여 노후주택 개조를 진행하였다. 예컨대 쉬안우구(宣武區)는 쌍화이수(雙槐樹), 스푸위안(四平園), 마렌다오(馬連道)에서 이런 방식을 채택하였다. 다섯째, 노후주택 개조가 문화보호(文物保護)와 결합하였다. 즉 문화보호기금에 신청하여 문화보호지역 안에 있는 문화고적(文物古跡) 주변 환경을 정비하고, 보호구 범위 안에 있는 기업과 주민을 이주시킨 뒤 문화 수리를 실시하게 되었다. 예를 들어 바이타스(白塔寺) 동상방(東廂房)이 이런 방식을 채택했다.

10년 동안 이뤄진 주거지 개조는 어느 정도 성과를 거두었으나 문제도 없지 않았다. 특히 노후주택 개조가 점차 도심으로 전개되는 과정에서 부동산 개발과 노후주택 개조가 결합되는 방식이 어려워졌다. 왜냐하면 도심은 인구밀도가 높고 도시 기반시설이 열악한 반면 주변 지역보다 규제가 엄격하여 노후주택을 개조하는 데 드는 비용이 막대하기 때문이다. 이로 인해 자금 문제로 부동산 개발이 중단되어 노후주택이 방치되는 경우가 증가하였다. 결국 부동산 개발에 의존하여 노후주택 개조를 추진하기란 적어도 도심에서는 어려운 일이 되었다.

2000년 이후 베이징의 도심 ‘재생’

2000년 베이징시 정부는 향후 5년 내 도심 8개 구에서 면적 303만^m²의 노후주택 개조를 완료하기로 하는 한편, 2001년에는 ‘베이징 도심 25개 역사문화보호구 보호규칙’을 확정했다. 또한 지난 10년 동안 경험한 갈등이나 문제점들을 해결할 새로운 방식의 노후주택 개조를 탐색하기 시작했다. 시정부는 다양한 방식

그림 1 평평한 지붕을 경사진 지붕으로 개조한 '평개파' 주택

자료 http://blog.sina.cn/dpool/blog/s/blog_e457870a0101izz5.html?vt=4

을 결합하고 정책을 조정했으며, 특히 노후주택 개조와 도심 보호 사이의 갈등을 해결하기 위한 원칙을 확정하였다. 말하자면 노후주택 개조와 주택제도 개혁, 저소득 서민주택[經濟適用房] 건설, 도시 기반시설 건설, 역사문화 보호 등을 결합한 것이다.

이와 더불어 기존의 대규모 개조를 탈피하여, 주민의 재산권 및 참여권 등 주민권리를 중시하기 시작했다. 또한 역사문화 도시의 총체적 보호라는 관점에서 '유기적 개조'의 방식을 채택하여 옛 건물과 새 건물의 조화로운 공존을 위한 노력에 나섰다. 이것은 기존의 '개조' 방식이 '재생'으로 전환되기 시작했다는 것을 의미한다. 대표적인 노후주택 재생 사례로는 룡탄시리(龍潭西里)의 주택제도 개혁과 노후주택 개조 결합 방식, 난즈즈(南池子) 역사문화보호구 개조, 뉴제(牛街) 노후주택 개조, 중점 문물인 텐탄(天壇) 주변 지역인 진위츠(金魚池)의 노후주택 개조 등이 있다.

하지만 베이징의 도심 개조가 시작된 지 수십 년이 흐르면서 한편에서는 파괴가 계속되고 있었기에 노후주택을 보호하면서 개선하는 재생 방식이 매우 중요한 과제가 되었다. 2004년 베이징시는 고도(古都)의 풍모를 보호하기 위해 3환로(環路) 내부의 모든 건축물을 '경사진' 지붕으로 개조했고, 2005년에는 베이징시의 법규에 관련 규정을 추가했다.

이렇게 '평평한[平] 지붕[頂]을 '경사진[坡] 지붕으로 바꾸는 '평개파(平改坡)'는 노후주택의 지붕을 개량하여 집합주택 내부의 보온과 방수기능을 향상하고 자원을 절약하기 위한 것이다. 또한 2008년 베이징 올림픽과 역사문화 보호구에 맞추어 주택 보호와 개선 작업이 시행되었는데, 그 대상 주택은 주로 1970~1980

년대에 세워진 평정(平頂) 건물로 열과 습기 차단에 매우 취약한 상태였다. 아울러 ‘평개파’는 미적 효과를 전혀 고려하지 않은 서랍식 외형의 문제점을 비교적 단기간에 해결해주었다. <표3>은 건국 이후 2007년까지 베이징시에서 철거된 노후주택 통계이다.

노후주택의 성공적인 재생 사례, ‘진위츠’ 주택단지

베이징 텐탄공원(天壇公園) 북쪽에 위치한 진위츠는 공화국 건국 이전까지만 해도 극빈층이 모여 사는 곳으로, 유명한 소설가 라오셔(老舍, 1899~1966)는 소설 ‘용수구(龍須溝)’에서 이곳을 악취 가득한 하수가 흐르는 빈곤층 밀집 지역으로 묘사하고 있다. 거주환경이 극히 열악했던 이곳은 건국 후 두 차례에 걸친 개조를 통해 어느 정도 향상되기는 했지만 당시에는 기술과 조건의 한계가 있었다. 이후 수십 년의 세월이 흘렀고, 탕산(唐山) 대지진의 영향이 더해지면서 건물들의 벽이 무너지거나 건물구조가 변형되기 시작했고, 상하수도관의 부식도 심각했다. 더욱이 난방이나 가스도 부족했다. 이렇게 열악한 조건과 환경에서 살아가는 7,800여 명의 주민은 큰 고통에 시달리고 있었다.

2001년 7월 철거 공사에 돌입한 진위츠 주택단지 사업은 2002년 4월 18일에 완공되어 주민들의 재입주가 시작되었다. 계획상의 건축면적은 27.32만㎡이고, 이중 재입주민들이 사용하는 주택면적은 19.85만㎡, 관련 시설은 567만㎡, 지하 공용 건축면적은 5.73만㎡, 학교는 2.7만㎡ 등으로 구성되어 있다. 주변이 세계문화유산인 ‘텐탄’이기 때문에 명청(明清) 시대에 조성된 연못인 진위츠(金魚池)를 일부 복원했고, 주민의 생활하수는 1회 정화를 거쳐 연못으로

표3 베이징시 노후주택 철거량 통계표

시기	시간(연)	철거량(만㎡)	연평균 철거량(만㎡)	철거민(만 가구)	투입자금(억 위안)
1949~1980년	32	362	11.3	-	-
1981~1990년	10	600.7	60.7	-	-
1990~1999년	10	499	49.9	18.4	469
2000~2004년	5	546.5	109.3	14.7	207
2005~2007년	3	63	21	2.5	77.7

자료 朱艷, 2009

흘러들어가도록 했다. 또한 주민활동센터, 교육센터, 의로서비스 설비, 주차장, 슈퍼마켓 등은 주택단지 지하로 옮겼다.

진위츠 노후주택 재생지역의 면적은 10.27헥타르, 노후주택은 58동, 주민은 7,828명이었다. 이외에 시·구에 속하는 공장, 학교, 병원, 상점 등의 면적이 10.31만 m^2 였다. 1970년대 전까지만 해도 이 지역의 건물은 대부분 베란다가 없고 난방 가스도 없는 가건물이었으며 노후화가 심각했다. 이러한 상황을 고려해서 시정부는 '주택제도 개혁과 노후주택 재생 결합'이라는 방식을 마련하여, 주택을 판매하는 가격(1,485위안/ m^2)으로 노후주택 재생 후에 지은 주택을 구입할 수 있게 했다. 철거 전 기존 주택이 20 m^2 미만인 경우에는 '거실 1, 침실 1'의 주택에 입주하고, 20~30 m^2 인 경우에는 '거실 1, 침실 2', 30~40 m^2 인 경우에는 '거실 1, 침실 3'의 주택에 입주할 수 있었다. 이런 방식의 노후주택 재생 후 1인당 건축면적은 기존의 7.06 m^2 에서 21.07 m^2 로 크게 증가하였고, 가구당 주택면적도 29 m^2 에서 77 m^2 로 증가하였다.

진위츠 주택단지 재생은 중국 '제11차 5년 계획(2006~2010)' 중 '주택제도 개혁과 노후주택 재생 결합' 방식을 대표하는 케이스였다. 정부가 주도적으로 조직하고, 기업이 투입되었으며, 대중적 참여도 있었다. 진위츠 노후주택단지는 단 한 평의 상품주택 없이 모두 재입주한 주민들이 주택과 주변시설을 사용하는 식이었다. 정부는 주택가격을 저가로 책정하여 완공 후에 주민들이 입주할 수 있도록 배려했고, 주민은 주택 구매의 방식으로 참여했다.

재생 사업이 시작되기 10년 전, 이미 부동산 개발업체가 진위츠 지역을 조사한 적이 있었다. 그러나 막대한 철거 비용을 감수하면서까지 투자에 나설 부동산 개발업체는 없었다. 사실 당시 베이징시에는 이와 유사한 노후주택 지역만 100곳이 넘었는데, 거의 개발 대상에서 제외되어 있었다. 결국 2000년 시정부가 노후주택 재생 관련 새로운 정책을 내놓으면서 커다란 변화가 전개되었다. 앞으로 노후주택 재생은 개발업체의 참여 없이 정부가 담당하며, 주민은 비용의 일부를 부담하고 거주지역의 새로운 건물에 입주할 수 있다는 내용이었다. 총원구(崇文區)의 룡탄시리와 진위츠, 쉬안우구의 뉴제, 텐차오(天橋), 핑타이구(豐臺區)의 여우와이카이양리(右外開陽里) 등 다섯 곳이 이 새로운 정책의 시범 지역이었다. 그중에서도 가장 노후한 가건물 밀집지역이었던 진위츠는 가장 큰 사회적 관심을 받았다.

진위츠 노후주택 재생은 주택 완공 이후에 원주민들이 새로운 건물로 입주하는 방식, 다른 지역으로 이주해가는 방식, 일정한 보상금을 지급하는 방식을 결

그림2 진위츠 지역의 변화 과정(건국 전후-노후주택 재생 직전-노후주택 재생 후)



자료 http://www.360doc.com/content/16/1227/11/16588383_618113186.shtml
<http://tieba.baidu.com/p/4071316609?errno=3&errmsg=unknown%20error%28110001%29&stoken=&bduss=&ssnerror=0>



자료 <http://tieba.baidu.com/p/4071316609?errno=3&errmsg=unknown%20error%28110001%29&stoken=&bduss=&ssnerror=0>

합하여 주민들에게 철거 이주와 관련해서 선택의 기회를 부여했다는 점에서 합리적이었다는 평가를 받았다.

진위츠 노후주택 재생이 성공적이었던 이유는 다음과 같다. 첫째, 정부가 개발업체의 투자금에 의존하지 않고 노후주택을 철거하고 새로운 주택을 세웠고, 주민은 사회통념상 평균적인 면적(15㎡)을 주택제도 개혁의 가격으로 구매하였다. 또 정부는 도시 기반시설 투자비용을 부담하고 각종 세제혜택을 통해 실질적인 건설비용을 낮추었다. 둘째, 주민의견을 충분히 고려하여 다양한 이주와 보상금 정책을 실시했다. 셋째, 학교, 주차장, 주민활동센터, 보건소, 슈퍼마켓 등 생활에 필요한 시설들을 모두 갖추었다. 넷째, 진위츠 노후주택 재생은 이 지역이 가진 역사문화적 배경을 고려하여 가능한 한 베이징 전통주택의 스타일을 유지하는 방향으로 추진되었다.

‘현집 주고 새집 받기’의 교훈

진위츠 주택단지 노후주택 재생은 정부가 기획과 자금을 충당한 주거지 재생 형태로, 당시 베이징 서민의 주택 문제를 해결한 측면이 있다. 1998년 공유제 주택제도의 전면적 폐지 이후 기존 공유제 주택이 개인에게 매각되기 시작했는데, 진위츠 주택단지의 재생은 이러한 공유제 주택제도의 개혁이 본격화되는 시점에서 시작되었다는 사실을 주목할 필요가 있다. 말하자면 노후주택 재생을 공유제 주택제도 개혁과 결합시켜서 진행한 것이다. 기존 주민을 임시로 이주시킨 후 노후주택(=공유제 주택)을 철거하고 새로운 주택을 짓는 과정에서 원주민들이 공유제 주택 매각 가격으로 새 주택을 구매할 수 있게 해주었다는 점이다. 바꿔 말하자면 주민은 이미 살고 있는 주택을 구입한 셈으로, 그 주택은 지은 지 오래된 주택이므로 비교적 저렴할 수밖에 없다. 결과적으로 진위츠 주택단지 주민들은 새 주택을 공유제 주택가격으로 구입할 수 있었다.

물론 베이징의 모든 주거지 재생이 이러한 서민친화적인 방식으로만 추진된 것은 아니며, 하루아침에 불도저로 밀어버리는 폭력적 방식의 ‘개조’도 있었다. 뿐만 아니라 주로 외지에서 베이징으로 온 농민공(農民工)의 밀집지역인 ‘성중촌(城中村)’의 경우, 주민친화적인 재생방식은 기대하기 힘들다. 따라서 베이징의 주거지 재생에 대한 전모를 파악하기 위해서는 시기별, 주거형태별 접근이 필요할 것으로 보인다. **W**

참고문헌

- 傅岳峰 戴儉 惠曉曦, 基於公有住房改造的城市片區更新方法研究, 城市建築, 2009年2期
- 原斌 呂學昌, 新常態下我國舊城住區更新方法研究, 北京規劃建設, 2017年2期
- 朱艷, 舊住區改造更新模式探討: 以北京中心城區為例, 長安大學碩士論文, 2009