

한국전쟁기와 직후 정부가 건설한 난민주택에 대한 연구, 1951~1956

Refugee Housing by the South Korean Government During and After the Korean War, 1951-1956

유인희* 김현섭**
Yu, Inhee Kim, Hyon-Sob

* 고려대 도시재생협동과정 석박사통합과정 수료, Integrated Master's Degree and Ph.D. Candidate, Grad Program of Urban Regeneration, Korea University, Korea

** 고려대 건축학과 교수, Professor, Dept. of Architecture, Korea University, Korea (Corresponding author: archistory@korea.ac.kr)

Abstract

This study examines refugee housing in South Korea during the early to mid-1950s, a period that has received limited attention in existing research. The housing shortage caused by the Korean War led the government to implement various policies aimed at addressing the refugee crisis. By analyzing the construction of different types of refugee housing, this study reveals the complex interaction between government policies, international aid, local responses, and the lives of refugees. The findings show that the government's housing projects helped alleviate the shortage by providing numerous temporary shelters and over 165,000 permanent housing units. The study also highlights the significant role of the United Nations Civil Assistance Command Korea (UNCACK) in improving both the quantity and quality of refugee housing, alongside the better-known contributions of the United Nations Korean Reconstruction Agency (UNKRA). Additionally, the Resettlement Housing initiative, part of the Refugee Resettlement and Assimilation Project, played a key role in the country's post-war reconstruction. While changes in U.S. aid policy after 1957 led to a decline in government-built refugee housing, the early projects laid a crucial foundation for post-war recovery and national development.

키워드 : 한국전쟁, 난민주택, 난민정착사업, 구호, 주택정책, 1950년대

Keywords : Korean War, Refugee housing, Refugee Settlement and Assimilation Project, Relief, Housing policy, 1950s

1. 서론

1.1 연구의 배경과 목적

해방 이전부터 지속된 주택 부족 문제는 한국전쟁으로 인해 심화됐고 정부는 여러 주택정책을 통해 이를 해결하려 했다. 특히 전쟁 과정에서 발생한 난민의¹⁾ 주거문제를 해결하기 위해 정부는 난민주택(Refugee housing) 건

설을 추진했으며, 이 과정에서 미국이 주도한 원조사업이 중요한 역할을 했다. 이때 유엔민사원조사령부(United Nations Civil Assistance Command Korea, UNCACK)와 유엔한국재건단(United Nations Korean Reconstruction Agency, UNKRA)이 주택 분야 원조를 담당했다. 주택원조사업은 주로 ‘국민후생주택건설사업(National Housing Project)’과 ‘난민정착사업(Refugee Resettlement and Assimilation Project)’을 통해 이루어졌다. 정부는 이를 통해 난민들이 정착해 자립할 수 있도록 토지를 임대하거나 주택건설 자재를 지원했으며, 그 결과 1951년부터 1956년까지 약 16만 5천 호 이상의 주택이 공급됐다(Korea Housing Bank [KHB], 1975). 이 시기 원조로 지어진 난민주택은 구호주택, 후생주택, 재건주택 등 다양한 이름으로 불렸다(Jeon et al., 2008; Park, 2021).

그런데 1950년대는 전쟁으로 인한 복구와 재건이 일차적 목표였기에 대부분 주택이 빠르고 저렴하게 지어졌다. 이 주택들은 내구성이 떨어져 오래가지 못했고 건물의 소실과 함께 사람들의 관심에서 사라졌다. 주택이 상당량

1) 유엔은 1951년 「난민 지위에 관한 협약」에서 난민을 “인종, 종교, 국적, 정치적 의견 등을 이유로 박해받아 국적국 밖에 있는 자”로 정의했다(United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR], 2010). 이는 난민을 국가 외부에 있는 경우로 한정하나 실제로는 망명신청자, 귀환민, 국내실향민 등 다양한 국내 난민을 포함한다(UNHCR, n.d.). 한국의 경우 해방과 전쟁으로 해외 귀환민, 월남민, 피난민 등 다수의 국내 난민이 발생했다. 또한 1950년대에는 ‘난민’과 ‘피난민’을 엄격히 구분하지 않았고 구호대상에는 피난민 외 여러 구호가 필요한 이들이 포함됐다(Kim, 2017). 이에 본 연구는 광의의 의미에서 전쟁기의 피난민, 전제민, 구호대상자 등을 포괄하는 용어로 ‘난민’을 사용하고자 한다.

공급된 사실에도 불구하고 물리적 실체가 부족한 탓에 1950년대의 주택 연구는 여전히 미흡한 실정이다.

이 시기 주택에 관한 선행연구들은 주로 해외원조를 통한 주택건설과 그 건축 형식에 초점을 맞추고 있다. 특히 주거사를 통시적으로 다루는 연구에서 1950년대의 대표 주택으로 후생주택, UNKRA주택, ICA주택 등을 다룬다. 이를 통해 개별 주택의 평면, 구조, 재료, 구축방식 등이 대부분 밝혀졌다(Jeon et al., 2008; Park, 2010; Park, 2021; Shin, 2023). Park(2016)은 이에 더해 미국이 건축을 통해 한국에 헤게모니를 전달하는 과정을 고찰하며 원조기구와 한국 간의 관계를 조명했다. 그런데 이러한 연구들은 건축물과 주택 그 자체에 집중하는 경향이 있어 주택 유형별로 각기 다른 사업의 목적, 추진주체, 건설성과 등 사업추진의 배경과 결과를 명확히 밝히지 못하는 한계를 가진다.

한편 최근 1950년대의 다양한 국내외 자료가 공개되면서 난민정착사업에 관한 연구가 시작됐다. Kim(2017)은 난민정착사업의 실체를 처음으로 규명하며 농촌 정착사업을 1950년대 사회정책의 핵심으로 평가했다. 그는 난민들이 전후 국가 재건에 중추적 역할을 했음을 주장하나 역사분야의 연구인 관계로 물리적 공간에 대한 분석은 포함하지 않았다. Hwang(2018)과 Shin(2022) 또한 도시형 난민정착사업에 주목해 서울의 정착사업과 그 결과로 서울 번두리가 형성되는 과정을 다뤘다. 그러나 이들은 서울만을 대상으로 하며 시기적으로도 1950년대 말과 1960년대에 집중돼 전후 난민정착사업에 대해서는 간략히 언급하는 데 그쳤다.

이처럼 다양한 연구가 1950년대 난민주택을 다루고 있음에도 불구하고 이들이 구체적으로 어떤 정책과 사업을 통해 물리적 공간으로 구현됐는지 명확히 규명되지 않았다. 이에 본 연구는 기존의 개별 주택에 집중했던 관점을 확장해 난민주택 건설의 배경, 목적, 추진주체, 장소, 사업 수혜자 등을 밝히고 이들이 주택난 완화에 미친 영향을 분석하는 것을 목적으로 한다. 특히 다수의 연구가 1957년 이후에 집중된 경향이 있어 본 연구는 1950년대 전·중반기에 주목한다. 이를 위해 난민주택의 특성을 심도 있게 고찰하고 그동안 단일한 방식으로 서술했던 난민주택을 체계적으로 분류하고 유형화했다. 이러한 분석을 통해 난민주택의 건축적 의미뿐만 아니라 사회·경제적 의의를 통합적으로 이해하는 데 기여하고자 한다.

1.2 연구의 대상과 방법

연구 범위는 한국전쟁 발발 직후부터 휴전 3년 후인 1956년까지로 정부의 주택정책과 난민주택 건설과정을 분석했다. 1951년 3월 서울이 재탈환되고 전선(戰線)이 고착된 이후 정부는 본격적으로 주택정책을 추진하기 시작했다. 1957년부터는 미국 원조가 감소함에 따라 정부 직접 투자에서 융자지원으로 주택건설계획을 전환하고 주택 수요 대상을 중산층까지 확대해 기존의 구호 중심 정책에서 탈피했다(Korea National Housing Corporation [KNHC], 1978). 이에 1951년부터 1956년까지가 연구의 시

간적 범위로 설정됐다. 또한 본 연구는 정부가 건설한 난민주택을 대상으로 하며 난민들이 피난지에서 자발적으로 건설한 토막(土幕), 판잣집, 바라크(barrack) 등은 연구 범위에 포함하지 않는다.²⁾

연구 방법은 관련 논문, 단행본, 정부 문서, 신문 등을 통한 문헌분석이다. 특히 국사편찬위원회(National Institute of Korean History, NIKH)가 수집한 미국 국립문서기록관리청(National Archives and Records Administration, NARA)의 자료를 활용했다. NARA의 문서군(Record Group, RG) 중에서 UNCACK의 자료를 포함한 「RG 338, United Nations Civil Assistance Command Korea」 문서군과 미국 대외 원조기관의 자료인 「RG 469, Records of U.S. Foreign Assistance Agencies, 1942~1963」 문서군을 주로 이용했다. RG 338에는 UNCACK의 지방팀 주간보고서, 비망록, 서한, 일반 행정 보고서 등을 확인할 수 있다. RG 469에는 미국 원조기관의 변천에 따른 다양한 기관의 자료가 포함되어 있으며 특히 난민정착사업에 관한 두 보고서를 포함한다.³⁾ 유엔 아카이브에서는 UNKRA의 주택사업 내용과 다양한 사진 자료를 확인할 수 있었다. 또한 국가기록원이 소장한 한국정부 자료 등 기존에 활용되지 않았던 문헌 자료들을 적극적으로 활용했다.

이 외에도 당시의 사회문제와 주요 사건을 파악하기 위해 『조선일보』, 『동아일보』 등 신문 기사를 참조했으며 가격정보와 통계 등은 『경제연감』, 『통계연감』을 통해 교차 검토했다. 마지막으로 대한주택공사, 한국주택은행, 사회부, 국방부 등이 발간한 공식간행물을 활용했다.

2. 난민 발생과 주택문제

6월 25일 개전 직후 정부와 육군의 대응은 느리고 혼란스러웠다. 정부는 7월 초가 돼서야 실질적인 난민 대책을 수립했는데 7월 10일 「피난민 분산 계획 요령」을 통해 지역 소개(疎開)에 따른 피난 요령을 발표했다. 이에 따르면 소개지역 주민들은 정해진 동선을 따라 지정된 목적지로 피난해야 했고 이들은 난민 증명서를 교부받아 신분을 증명하도록 했다. 또한 피난지별로 수용소 설치를 지시하고 증명서 소지자에 한해 수용소에 입주할 수 있도록 했다(Ministry of National Defense [MND], 1951).

8월 4일에는 「피난민수용에 관한 임시조치법」을 발표해 난민의 수용구호를 법제화했다. 이 법은 비상 상황을 고려해 난민이 수용소 이외에도 귀속재산인 적산(敵産)가옥에 거주할 수 있도록 했다.⁴⁾ 정부는 적당한 적산가옥,

2) 난민들이 긴급하게 만든 피난용 임시 주택에 관해서는 Yoo et al. (2020)을 참조.

3) 난민정착사업과 관련한 두 보고서는 Preziosi(1956)가 작성한 「경상남도 현장답사 보고서(Field trip report, Kyongsang Namdo)」와 Mills(1959)가 작성한 「평가보고서(Evaluation report)」이다.

4) 적산가옥은 폐망한 일본인이 남겨두고 떠난 주택으로 미군정을 거쳐 대한민국 정부에 귀속됐다. 정부는 귀속재산을 불허하기 전에 이를 임대주택으로 활용했는데 거주자와 임대차 계약을

여관, 요정 등에 난민 수용을 명할 수 있었으며 귀속재산이 부족할 시 일반 주택과 건물도 사용하도록 허용했다. 명령을 받은 가옥주는 난민에게 임대료를 징수할 수 없었고 이를 거부할 시 귀속재산의 임대차 계약을 해지하고 벌금을 부과하도록 규정했다(Temporary Measures Act on the Acceptance of Refugees, 1951 & repeal 1962).

그런데 1950년 말 중공군의 개입으로 전황이 악화되면서 대규모 피난이 발생했고 난민 수는 급격히 증가했다. 이 시기 월남민 80만 명과⁵⁾ 서울 인구 146만 명을⁶⁾ 포함해, 1951년 전반기에 최대 600만 명에 이르는 난민이 피난길에 올랐다.⁷⁾ 1949년 5월 조사된 남한 총인구 20,166,756 명을 고려하면 약 30%에 달하는 인구가 집 없이 떠돌게 된 것이다(Statistics Korea, n.d.). 난민의 증가로 인해 기존의 수용소 및 적산가옥에 의존한 주거대책은 한계를 드러냈으며 새로운 해결 방안을 모색할 필요가 있었다.

한편 해방 전부터 지속된 주택난이 해결되지 않은 상황에서 전쟁을 맞이하면서 한국의 주택문제는 미증유의 위기에 직면하게 됐다. 정부 관계 통계에 따르면 전쟁 중 파괴된 남한의 주택 수는 595,260호로 이는 전쟁 전 총 주택 수 3,283,529호의 약 20%에 해당한다. 주택 파괴로 인한 피해인구는 300만 명 이상으로 전체 인구의 약 15%가 주택을 상실한 셈이다(“Housing issues and construction (1)”, 1957).⁸⁾ 또한 월남민의 유입과 낙후 주택 소실로 주택 부족 문제는 더욱 심화됐다.

3. 원조기구의 설치와 난민주택 건설

3.1 원조기구의 설치

난민 급증과 주택 부족으로 정부는 1951년 봄부터 본격적인 난민주택 건설을 추진했다. 이 사업은 해외원조에 기반했으므로 사업추진 주체에 대한 이해를 높이기 위해 주요 원조기구와 기관의 설치과정을 개략적으로 살펴볼 필요가 있다.

전쟁이 발발하자 유엔 안전보장이사회는 유엔군사령부(United Nations Command, UNC, 이하 유엔사)를 창설했으며⁹⁾ 이를 계기로 기존의 원조는¹⁰⁾ 유엔사를 통해 제공

됐다. 이 원조 계획이 한국민간구조계획(Civilian Relief in Korea, CRIK)이며 이를 담당할 군사기구가 유엔사 산하 UNCACK이다.¹¹⁾ UNCACK의 주요 임무는 수백만 명의 난민을 이동시키고 관리하는 것이었다. 중앙조직과 함께 지역별 팀을 구성해 각 지역에서 난민을 관리하고 행정, 보건, 복지, 위생, 보급, 공보, 교육, 경제 등 전방위적인 구호 활동을 수행했다(Kim, 2010b).

한편 유엔사와는 별도로 유엔총회도 한국을 지원하기 위한 기구를 조직했다. 1950년 10월 통일 후 한국의 정치적 문제를 다루기 위해 유엔한국통일부흥위원단(United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea, UNCURK)이 조직됐고 12월에는 한국 재건사업을 담당할 기구로 UNKRA가 설립됐다. UNKRA는 1951년 2월부터 본격적으로 운영되기 시작했으나 그 시점에는 군사적 상황이 크게 달라져 있었다. 한반도 전체가 군사작전구역이 되면서 UNKRA의 민간인력이 독자적으로 활동하는 것은 불가능해졌다. 이에 1951년 7월 UNKRA는 UNCACK과 협약을 체결해 양자의 관계를 정립했다. 협약에 따르면 전시(戰時)에는 UNCACK이 원조에 대한 전반적인 권한을 보유하고, 전후(戰後)에는 UNKRA가 한국의 재건에 관한 책임을 총괄하는 것으로 구분했다. 이에 휴전 전까지 UNKRA는 자체적인 사업을 거의 수행하지 않았으며 주로 UNCACK에 민간 전문가를 지원하는 역할을 맡았다(Lim, 2020).

휴전이 임박한 1953년 7월 1일 유엔사는 UNCACK을 흡수해 직속부대인 한국민사원조사령부(Korea Civil Assistance Command, KCAC)를 창설했다.¹²⁾ 종전 후 KCAC의 역할은 축소됐지만 UNKRA와 함께 1955년까지 활동을 이어갔다. 또한 미국 정부는 유엔사에서 벗어난 새로운 원조기관을 구상하는데 1953년 7월 27일 대외사업처(Foreign Operation Administration, FOA)를 설치하고 본격적인 FOA 원조를 한국에 도입했다. 이어 8월에는 CRIK 원조(KCAC가 담당), UNKRA 원조, FOA 원조를 총괄하는 조직으로 유엔사 산하에 경제조정관실(Office of the Economic Coordinator, OEC)을 설립했다(Kim, 2010a). OEC, UNKRA, KCAC는 협의를 통해 UNKRA가 장기적 계획을 KCAC가 단기적 복구사업을 담당하는 것으로 역할을 분담했다.¹³⁾ 1955년 말 KCAC이 해체됐고 UNKRA 또

맏고 귀속재산의 관리인으로 등록했다(Yu & Kim, 2024).

5) 월남민의 남하는 1950년 12월과 1951년 1월 사이에 집중됐다. 1950년 12월 기준 평양, 해주, 개성, 진남포 등에 80만 명에 달하는 난민이 집결해 있었다(Kang, 2010).

6) 1950년 9월 서울수복 이후 시민 대부분은 서울로 돌아왔다. 사회부 조사에 따르면 1950년 10월 기준 서울시 인구는 146만여 명으로 동년 5월 인구 169만여 명의 85% 이상이 복귀한 상태였다(“The decreased population”, 1950). 그런데 1·4후퇴 직후 서울의 잔류 시민은 약 13만 명 정도로 추정되는바, 말 그대로 서울은 텅 빈 상태가 됐다(Seoul Museum of History, 2010).

7) 1951년 1월 200만 명 수준이던 난민 수는 동년 3월 600만 명까지 치솟는다(Ministry of Social Affairs [MSA], 1951a). 그러다 1952년 6월에는 260만 명, 1953년 9월에는 200만 명까지 감소했다(MND, 1953).

8) 주택 파괴는 1951년 상반기 이전에 집중됐다. 사회부는 1951년 9월 이미 60만 호가량이 파괴됐다고 밝히고 있다(MSA, 1951b).

9) 유엔사는 유엔 안전보장이사회 결의에 따라 대한민국을 방어할 목적으로 조직된 다목적 연합군 부대로 미국이 지휘하는 통

합사령부를 통해 활동한다. 유엔이라는 명칭을 사용하나 유엔총회의 통제를 받지 않는다(UNC, n.d.).

10) 한국에 대한 미국의 원조는 해방 이후 GARIOA(Government and Relief in Occupied Area)원조로 시작해 대한민국정부 수립 이후 경제협조처(Economic Cooperation Administration, ECA) 원조가 제공됐다(Ryu, 2007).

11) 1950년 10월 민사사령부(CAC)로 최초 설치된 후 12월 UNCACK으로 명칭을 변경했다. 이 시기 신문기사는 이를 ‘엔캐’로 표기했다.

12) 신문기사는 KCAC을 ‘케이캐’로 썼다.

13) 전체 원조 금액은 CRIK 원조(1950~1955)가 4.57억 달러, UNKRA 원조(1951~1958)가 1.11억 달러로 CRIK이 훨씬 높았다(Ahn, 1992). 다만 UNCACK/KCAC은 지역단위의 단기적 계획을 UNKRA는 장기적 계획을 담당할 까닭에 다수의 자료에서 UNKRA의 지원이 강조된 것도 사실이다.

한 최종 계획과 예산을 승인받았다. UNKRA는 1955년까지 제출한 계획을 바탕으로 남은 사업을 추진했으며 사업이 종료된 1958년 해체됐다(Lim, 2020).

1955년에는 미국 국무부 내에 상설기관인 국제협력처(International Cooperation Administration, ICA)가 설치되어 FOA의 업무를 이어받았다. 1961년 ICA는 국제개발처(Agency for International Development, AID)로 개편됐다(Ryu, 2007). 이처럼 다양한 원조기구와 기관의 이름을 딴 주택들이 UNKRA주택, ICA주택, AID주택 등이다.

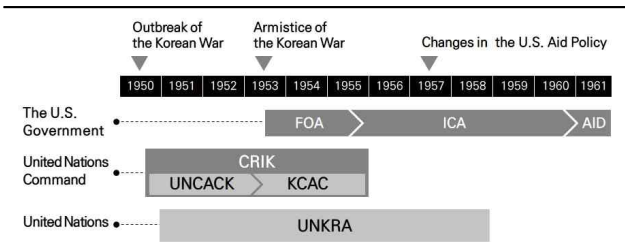


Figure 1. Establishment and changes of aid organizations and agencies for Korea

3.2 난민주택 정책과 건설사업 추진¹⁴⁾

이렇게 설치된 원조기구들과 한국정부는 다양한 주택 건설사업을 함께 추진했다. 전술했듯 1951년 초까지는 본격적인 주택정책이 수립되지 않았고 ‘수용소(Refugee camp)’ 설치만 진행됐다. 수용소는 전쟁 초기에 난민의 응급구호를 목적으로 지어진 임시시설로 주로 천막으로 지어졌다. 대부분의 수용소는 열악한 환경에서 운영됐으며 각종 자원은 항상 부족했다. 특히 높은 인구밀도로 전염병이 자주 발생했다(Kang, 2010).

전쟁이 예상보다 장기화되자 사회부는¹⁵⁾ ‘간이주택(Refugee shelter)’ 건설을 시작했다. 간이주택은 1951년 하반기 월동 대책으로 계획되어 월동용 주택, 월동막사 등으로 불리기도 했다. 미군 문서에서는 반영구 쉼터(Semi-permanent shelter), 임시주택(Temporary housing)으로도 기록됐다. CRIK 자금으로 간이주택 건설용 자재가 제공됐고 1952년 6월에는 대부분의 간이주택 건설이 마무리됐다(UNCACK, 1952).

한편 간이주택과 병행해 장기적으로 거주할 수 있는 내구성 있는 주택의 건설도 추진됐다. 1951년 3월 사회부는 「전재주택 재건 오개년 계획」을 발표했으며 이 계획은 향후 5년 동안 30만 호의 주택을 건설하는 것을 목표로 했다. 예산은 정부예산과 원조자금을 통해 조달할 계획이었다(“Five-year housing plan”, 1951). 동년 9월 계획이 더욱 구체화됐다. 사회부는 계획명을 「국민후생주택 재건 오개년 계획」으로 변경하고 도시주택 20만 호와 농촌주택

40만 호로 그 규모를 확장했다.¹⁶⁾ 이 계획 역시 CRIK와 UNKRA의 자금을 활용한 계획이었다. 실행 방법은 사업 신청자에게 원조 자재를 무상으로 제공하고 그 외 건설비용은 신청자가 부담하는 방식이었다. 일부 금액은 정부의 용자를 통해 지원받을 수 있도록 했다. 신청 대상자는 전쟁으로 주택이 소실된 자와 무주택자 등 저소득층을 중심으로 했다(MSA, 1951b). 이 5개년 계획을 통해 건설된 주택이 ‘국민후생주택(National Housing)’으로 흔히 ‘후생주택’ 또는 ‘국민주택’으로 알려져 있다. 사업 초기에는 CRIK 자금으로 추진됐고 1953년 이후 UNKRA 자금도 투입됐다. UNKRA가 사업에 참여하면서 ‘재건축주택’이라는 명칭도 사용되기 시작했다. 이 사업은 초기부터 대한주택영단(Korea Housing Administration, 이하 주택영단)이 함께 참여해 주택의 시공 및 관리를 담당했다(“Housing issues and construction(3)”, 1957; KNHC, 1978).

1952년 초 본격적인 난민의 귀향이 시작되자, 3월 정부와 UNCACK은 한미합동정착위원회(Joint ROK-UNCACK Resettlement Committee, 이하 정착위원회)를 결성하고 난민정착사업을 시작했다. 8월에는 UNKRA를 초대해 정착위원회를 확장했다.¹⁷⁾ 난민정착사업은 전국적인 규모의 재건 프로그램으로 농지개량 및 관개, 어업 및 산업시설의 건설, 광산개발, 간척지 및 염전 조성, 삼림개간 등 다양한 사업을 통해 새로운 정착지를 조성하고 이를 난민에게 대여해 그들의 경제적 자립을 지원하는 프로그램이다. 최종적으로는 난민들이 지역 사회에 동화되는 것을 목표로 했다. 1952년에 시범사업이 시작된 후 1953년부터 사업이 전국으로 확장됐다. 1955년 KCAC가 해체되면서 담당 기구의 조정이 이루어졌고¹⁸⁾ 이후 난민정착사업은 지역개발사업(Community Development Project)으로 재편됐다(Kim, 2017).¹⁹⁾

난민 정착에 있어 주택건설은 가장 중요한 문제 중 하나였다. 정착을 위해서는 안정적인 거주지가 필수적이었기 때문이다. 이에 정착위원회는 건축자재를 신속히 할당해 주택건설을 지원했으며 이를 통해 건설된 주택을 ‘난민정착주택(Resettlement housing)’이라고 불렀다. 국민후생주택과 마찬가지로 신청자별로 지정된 양의 건축자재를 무상으로 제공하고 그 외 건설에 필요한 자금은 신청자가 부담하도록 했다. 주택건설 시 국민후생주택을 위해 마련된 ‘농촌형 주택’ 계획을 활용하기도 했다. 그러나 주택영단이 직접 참여한 국민후생주택 사업과 달리, 난민정착주택은 개별 난민 또는 소규모 농민 조합이 공사의 주체가 되어 사업이 진행됐다(Mills, 1959). 이에 난민정착주택은 다양한 형태로 건설됐다(Preziosi,

14) 본 절에서 사용된 시설 및 주택의 국문명은 KHB(1975)와 “Housing issues and construction” (1957)을 기준으로 하고 영문명은 UNCACK 문서를 참고했다.

15) 사회부(Ministry of Social Affairs, MSA)는 후생 및 사회복지 문제를 관장하는 중앙행정기관으로 1948년 정부 수립과 함께 발족했다. 1955년 2월 보건부와 통합해 보건사회부(Ministry of Health and Social Affairs, MHSA)로 개편됐다. 전쟁기의 난민주택 건설 관련 업무는 사회부 담당이었다.

16) UNCACK 또한 피해 주택 수를 약 60만 호로 파악했으나 건설 목표는 22.5만 호를 기준으로 사업을 추진해 한국정부의 목표와는 차이가 있다(Sprow, 1952).

17) 1953년 3월 ‘한-UNCACK-UNKRA 합동난민정착위원회’, 7월 ‘한-KCAC-UNKRA 합동난민정착위원회’로 개칭(Kim, 2017).

18) 1955-1957년은 유엔사가 1957년 이후는 OEC가 담당했다.

19) 난민정착사업이 새롭게 조성된 농촌의 난민정착지를 대상으로 했다면 지역개발사업은 기존에 형성된 마을과 도시지역도 사업 대상에 포함했다(Kim, 2017).

1956). 난민정착사업의 대상 난민은 셋으로 구분된다. 첫째, 원래 고향으로 복귀하는 난민, 둘째, 38선 이북 수복(收復)지구로 복귀하는 난민,²⁰⁾ 셋째, 본래의 고향으로 돌아갈 수 없는 월남민이다. KHB(1975)은 이들을 위한 주택을 각각 ‘북귀농민주택’, ‘수복지구주택’, ‘난민정착주택’으로 구분했다. 즉, 난민정착주택은 협의의 의미로는 고향으로 돌아갈 수 없는 월남민들의 정착을 위한 주택이다. 그러나 UNCACK의 자료를 포함한 다수의 자료에서 북귀농민 및 수복지구 북귀난민용 주택 또한 난민정착주택(Resettlement housing)으로 칭하고 있어, 본 연구는 이것을 포괄하는 의미로 ‘난민정착주택’이라는 용어를 사용하고자 한다. 1953년 북귀농민과 수복지구 북귀난민을 위한 주택이 먼저 건설되기 시작했고 1954년부터 월남민을 대상으로 한 주택이 건설됐다. 최종적으로 난민정착사업을 통해 약 30만 가구가 정착했다(Preziosi, 1956).

재난 상황에서 난민 주거대책은 신속히 이루어져야 하며 일반적으로 이 과정은 응급대피소 보호, 임시주거시설 제공, 영구적 주택 건설과 같은 순서로 진행된다(Lee, 2014). 한국전쟁기의 난민주택 대책도 유사한 방식으로 진행됐다. 임시 주거시설인 수용소와 간이주택 건설이 선행됐고 그 후 영구적 주택인 국민후생주택과 난민정착주택이 추진됐다. 다음 장에서는 이러한 난민주택을 수용소, 간이주택, 국민후생주택, 난민정착주택의 네 가지 유형으로 분류해 건축적 특징을 분석할 것이다.

4. 난민주택의 건축 유형 및 특성

4.1 수용소

수용소는 긴급상황에서 가장 신속하게 건설할 수 있는 시설로 생존을 위한 최소한의 조건을 갖춘 주택 유형이다. 이는 간이주택이나 영구적인 주택으로 옮겨가는 경우 지 역할을 했다. 수용소는 주로 미군이 제공한 천막으로 지어졌으나 주변에서 쉽게 구할 수 있는 목재와 짚을 활용한 경우도 있었다. 수용소는 규모에 따라 수십에서 수백 명까지 수용할 수 있었다. 대형 개방 공간이었기에 시선을 차단하는 가림막 등이 내부에 설치됐고 바닥에 판재나 거저 등을 깔아 생활했다(Yoo et al., 2020).

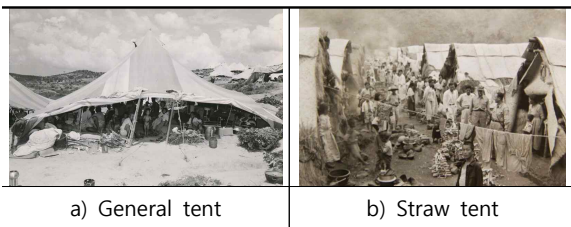


Figure 2. Refugee camp during the Korean War
Source: a) National Archives of Korea(2015), b) NIKH(n.d.-a)

20) 수복지구는 한국전쟁 전 북한 치하에 있던 지역으로 전쟁 후 대한민국에 편입된 38선 이북, 군사분계선 이남에 위치한 지역을 뜻한다. 연천, 철원, 고성 등이 수복지구에 해당한다. 전쟁 중 이 지역의 일부 주민은 인민군에 의해 월북했으나 일부는 경기도로 피난했고 휴전 후 고향으로 돌아갔다(Kim, 2022).

제주에서는 전쟁 초기 다수의 난민이 몰려 예산이 많이 배정된 관계로 독특한 형태의 수용소가 지어지기도 했다. 1951년 상반기 25~50평 규모의 수용소 80채 건설계획이 수립되어 UNCACK 제주팀이 실태조사를 수행했다. 조사 결과 한국인들은 집단생활을 기피해 수용소에 거주할 의사가 있는 난민은 5.2%에 불과했다. 제주읍 화북리(현재 제주시 화북동)에 있는 50평 규모의 수용소에 130명이 거주하는 예외적 상황을 제외하면(Figure 3a) 대부분의 25평 내외 수용소는 비어있었다. 이에 UNCACK은 집단 수용소 건설을 중단하고 가족 단위로 생활할 수 있는 형태로 수정할 것을 권고했다. 또한 일부 난민들은 5가구가 생활할 수 있는 10평 규모의 주택을 저비용으로 스스로 건설했는데 UNCACK은 이를 긍정적 사례로 평가하며 널리 활용되기를 기대했다. 화북리의 다른 공사 현장에는 추후 마을회관으로 사용하기 위해 상당한 공사비가 투입된 수용소가 지어지기도 했다(Figure 3b). 이 수용소들은 목구조에 돌벽을 쌓아 만들었고 내부는 흙바닥이며 지붕은 대부분 짚으로 마감됐다. 창문은 매우 작았으며 마감하지 않고 개방된 경우가 많았다(Brown, 1951).

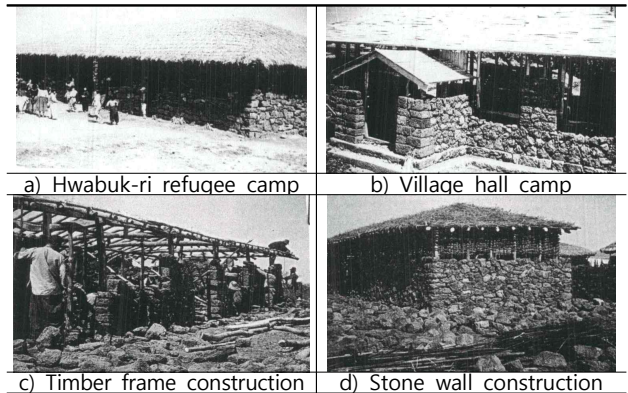


Figure 3. Refugee camp in Jeju Source: Brown(1951)

1951년 1월 전국의 490개 피난민 수용소에 약 123만 명이 수용됐었으나, 1952년 난민 복귀가 시작되면서 약 30만 명 정도로 감소했고 휴전 전까지 이 수준이 유지됐다(MND, 1951; MND, 1952; MND, 1953).

4.2 간이주택

간이주택은 간단한 재료를 사용해 지붕과 벽을 갖춘 단순한 형태의 주거 구조로 임시적이지만 비교적 장기간 사용이 가능한 주택 유형이다. 전쟁이 장기화됨에 따라 수용소를 대체하기 위해 건설됐으며 난민들이 영구적인 주택으로 이주하거나 고향으로 복귀하기 전까지 거주하는 공간으로 사용됐다. 수용소와 달리 간이주택은 가족 단위로 생활이 가능하다는 특징이 있다.

그런데 한국전쟁기 간이주택의 물리적 실체를 확인할 수 있는 사진이나 도면 자료가 부족해 그 건축 형식을 확정하기 어렵다. 신문기사에서 한 장의 사진(Figure 4)을 확인했을 뿐이다(“Housing issues and construction(1)”, 1957). 대신 몇몇 문건을 통해 일부 사항을 유추할 수 있는데 그 내용은 다음과 같다. 간이주택은 1개 동에 6가구에서 10가구 정도가 거주할 수 있는 집합주택으로 건설

됐다. KNHC는 이를 칸막이 장옥(長屋)과 유사한 형태라고 서술했다. 신문기사에 따르면 간이주택은 가구당 2평의 방 1칸과 1평의 부엌 1칸, 총 3평으로 구성됐으며 온돌과 화장실은 없다. 화장실은 별도로 2개 동당 1개가 설치됐다(“400 refugee shelters”, 1952; “Winter housing”, 1952; KNHC, 1978).²¹⁾ 간이주택은 목재, 시멘트, 못 등 CRIK가 제공한 수입 원조 자재를 사용해 건설됐다. 일반적으로 규격에 맞게 재단된 자재를 사용했으나 규격이 맞지 않아 재가공이 필요한 경우도 있었다. 1952년 10월 기준으로 1개 동당 건설비는 350만 원이 소요됐다(UNC, 1952). 공사비는 정부예산과 원조자금으로 충당했으나 부엌은 입주자가 만들기도 했다(KNHC, 1978).

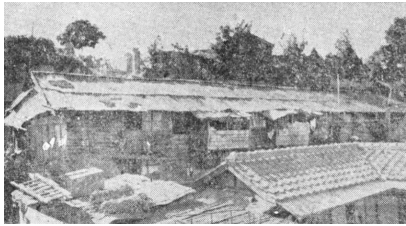


Figure 4. Refugee shelter in Sindang-dong after the war
Source: "Housing issues and construction(1)"(1957)

간이주택의 형태를 추측해 볼 수 있는 다른 사례로는 미군정기(1945~1948) 동안 건설된 난민주택을 들 수 있다. 미군정기에는 해방 후 조국으로 돌아온 귀환민과 월남민의 주거문제를 해결하기 위해 약 4만 호의 난민주택이 건설된 바 있다. 이때 반영구적 형태의 간이주택이 고안되어 난민들에게 제공됐다. 다만 이 시기의 간이주택은 단독형 또는 2~3호 조합의 형태로 가구당 4~6평의 면적이 제공됐으며 온돌도 설치되어 전쟁기의 간이주택보다는 사정이 나왔다(Yu & Kim, 2024).



Figure 5. Refugee shelter in U.S. Military Government (Nov. 1946), Source: NIKH(n.d.-b)

1952년 6월까지 총 14,555동의 간이주택이 건설됐고 지역별 건설량은 <Table 1>과 같다. 간이주택 1개 동을 최소 6호에서 최대 10호 조합으로 가정하면, 이는 약 8.8만~14.5만 가구가 거주할 수 있는 물량으로 약 44만~73만 명을 수용할 수 있었다는 의미이다. 1952년 6월 기준 난민 수가 약 260만 명이었으므로(각주 6) 당시 전체 난민의 약 17~28%를 수용할 수 있는 양이다. 이는 상당한 규모로서 의미 있는 수치로 평가될 수 있으며, 이 시기의 간이주택이 긴급한 주거 문제를 완화하는 데 중요한 역할을 했을 것으로 판단된다.

21) 통계에 따르면 이 시기 1가구는 약 5인으로 약 60~100명이 1개의 화장실을 사용한 셈이다(Statistics Korea, n.d.).

Table 1. Construction status of refugee shelters (1952, May 31)

	Planned	Under Const.	Completed	Not started
Gyeonggi	10,000	-	10,949	-
Chungbuk	800	-	800	-
Chungnam	712	-	706	-
Jeonbuk	1,000	-	-	1,000
Jeonnam	900	-	900	-
Gyeongbuk	-	-	-	-
Gyeongnam	300	300	-	-
Gangwon	1,200	-	1,200	-
Total	14,912	300	14,555	1,000

Source: UNCACK(1952)

4.3 국민후생주택

국민후생주택은 전쟁으로 소실된 주택을 복구하고 집을 잃은 난민들을 지원하기 위해 건설된 주택으로 재건 주택이라고도 불렸다. 특히 UNKRA가 직접 관여한 주택은 주로 UNKRA주택이라 불렸다. 이 주택 유형은 규모는 작지만 영구적으로 사용이 가능해 거주 안정성을 제공하며 난민들이 접근 가능한 가격으로 공급될 예정이었다. 이는 대부분의 건설비용이 정부와 원조기관의 지원으로 충당됐기 때문이다.

1951년 3월 주택건설계획이 발표되고 사회부, 주택연단, UNCACK은 본격적으로 주택 설계안 마련에 착수했다. 동년 5월 농촌형 주택에 대한 설계안이 준비됐다. 이 주택의 규모는 9피트×21피트 약 9평으로 내부는 방 2칸, 부엌 1칸, 툇마루까지 총 3칸으로 구성되며 화장실은 별도로 배치됐다(Figure 6a). 건축재료로는 수입 목재, 시멘트, 못, 석회와 함께 현지에서 조달한 종이, 돌, 대나무 등이 사용될 예정이었다. 목재로 기둥을 세우고 대나무를 사용해 흠벽을 만드는 방식은 전통 한옥의 벽체 제작방식이다. 시멘트로 기와를 제작해 사용하고 온돌과 2개의 굴뚝이 설치됐다(Munske, 1951). 평면계획은 당시 흔하게 지어지던 서민주택의 구성 방식을 반영한 것으로 보인다.²²⁾

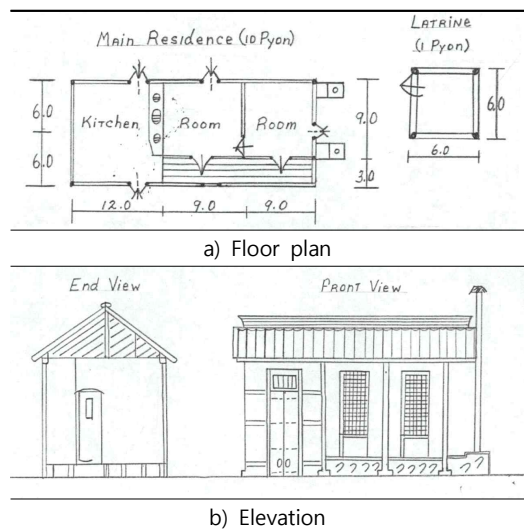


Figure 6. Rural housing design plan
Source: Munske(1951)

22) Preziosi(1956)의 현장답사 보고서는 전형적인 농촌주택이 2개의 방과 부엌으로 구성된다고 기록했다. 또한 1940년대 부영주택 병(丙) 호(10평) 평면과도 유사하다. 부영주택에 관한 사항은 Park(2021)을 참조.

1951년 하반기 유엔과 미국의 원조로 건축자재들이 부산, 포항, 인천 등 국내 주요 항구에 도착하면서 계획이 더욱 구체화됐다(“Continued relief supplies”, 1951; “Relief construction materials”, 1951; Sprow, 1951). 1951년 9월에 작성된 「국민후생주택건설자금용자안」에 따르면 주택은 도시형과 농촌형으로 나뉘어 건설될 예정이었다. 주택 유형은 도시 A 10평형, 도시 B 5평형 2호(2호 연립), 농촌 A 9평형, 농촌 B 6평형으로 분류됐다. 설계안을 통해 필요한 자재를 산정하고 이를 기반으로 자재 배분 및 원조자금 지출계획이 수립됐다. 전술했듯 자재는 무상으로 배급되고 부족분은 신청자가 부담하되 정부의 장기융자를 받을 수 있었다. 용자는 최장 6년이며 금리는 연 10.95%이다. 건축된 주택은 담보로 제공됐고 완공 전까지는 연대보증이 필요했다. 신청자가 원할 시 제시된 주택유형 이상의 규모도 건축이 가능했다(MSA, 1951b).

1952년에는 주택의 품질을 높이기 위한 다양한 실험이 진행됐다. UNCACK은 표준화와 단순화를 통해 설계를 개선하고 전통 흙벽이 가진 취약점을 보완하기 위한 재료 시험과 방수 공법을 고안했다. 이를 위해 방 1칸, 부엌 1칸으로 구성된 3평 규모의 시범주택도 건설했다(Figure 7). 이 시범주택에서 주목할 만한 점은 흙다짐 공법(Rammed earth wall construction)을 도입해 흙벽 시공 기술을 개선하려 한 것이다. 이 방식은 이동식 목구조에 흙을 채우고 다져 건조하는 방식으로 대나무 외벽기가 생략됐다. 이렇게 목재와 일체화된 흙벽을 기초위에 세워 조립식으로 주택을 건설하는 것이다(UNCACK, 1952). 이 공법은 시공 기간을 줄일 수 있는 장점이 있으나 내구성 있게 흙을 다지는 작업이 어려웠을 것으로 추측된다. 1953년 이후에 흙벽돌이 널리 사용되면서 흙다짐 방식은 흙벽돌 방식으로 대체됐다.²³⁾

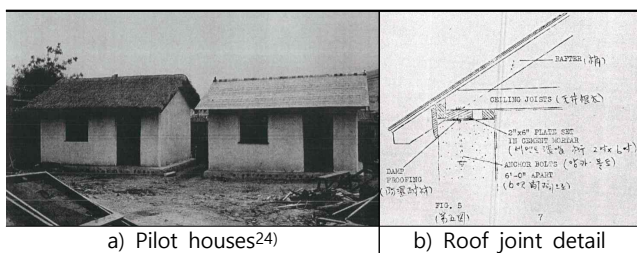


Figure 7. Pilot houses
Source: UNCACK(1952)

1953년 휴전 후 UNKRA의 참여가 시작됐다. 주택 부문에서 UNKRA의 첫 사업은 흙벽돌 제작기계 ‘Landcrete’의 수입이었다.²⁵⁾ UNCACK이 흙다짐 공법보다 개선된 흙-시멘트 블럭을 연구하던 중에 UNKRA가 남아프리카 공화국에서 생산되는 흙벽돌 제작기계 Landcrete의 사용을

제안했고 1953년 말 100대의 기계를 수입했다. 1954년에는 국내에서도 흙벽돌 제작기계가 자체 생산되기 시작했다. 한국인이 고안한 이 기계는 Landcrete와는 다른 작동 방식을 사용하며 Landcrete보다 강도가 10~15% 정도 약한 흙벽돌을 생산했다. 그러나 가격이 절반에 불과해 흙벽돌 제조를 촉진했다(UNKRA, 1954).

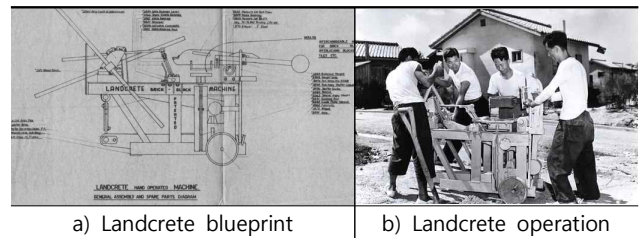


Figure 8. Landcrete machine

Source: a) UN Archives(n.d.-a), b) UN Archives(n.d.-b)

곧 이 기계로 제작된 흙벽돌을 적용한 농촌형과 도시형 주택이 건설되기 시작했다. 설계는 기존 평면을 바탕으로 세부 내용을 개선했다. 기존 설계는 주택영단에서 마련한 것으로 농촌형은 1951년 3월 제안된 평면과 유사하다(Figure 6a와 9a). 도시형은 10평 규모에 전면 2칸 2열 배치의 전(田)자형 평면으로 마루, 안방, 건넌방, 부엌, 화장실, 현관으로 구성됐다(Figure 9b). 농촌형은 마루가 개방되어 대청처럼 마루로 출입하는 반면, 도시형은 별도의 현관을 두고 마루에는 창을 두었다. 도시형은 외부에서 출입할 수 있는 화장실이 딸려있다. 두 유형 모두 기초는 돌과 몰탈로 시공하며 연탄 난방의 온돌을 설치했다. 그 위에 혼합된 흙과 시멘트로 만든 직사각형 흙벽돌을 쌓아 올리는데 벽돌은 몰탈 조인트 없이 맞물리게 쌓는다. 지붕은 목재 트러스 구조 위에 현장에서 제작한 기와를 얹었다. 내부벽은 석회로 마감하고 외부벽은 방수 페인트로 처리했다. 문, 창문, 바닥은 목재로 제작됐다. 흙벽돌 양생에는 7일, 벽을 쌓는 데는 이들이 걸리며 전체 공사 기간은 2주가 소요됐다(UNKRA, 1954). 국민후생주택 건축 초기에는 일부 청부업자들이 흙벽돌의 시공지침을 정확히 준수하지 않아 벽면이나 굴뚝이 무너지는 등의 사고도 있었다. 이러한 문제로 인해 사회부, 주택영단, UNKRA 간 갈등이 발생했고 주택영단의 간부진이 교체되기도 했다(“Housing issues and construction(3)”, 1957; KNHC, 1978).

국민후생주택은 6평형과 9~10평형이 기본이었으나 사업 후반에는 일부 12평형 이상도 건설됐다. 대지는 건폐율 18~30%를 기준으로 계획되어 30~50평 정도로 구획됐다(KNHC, 1979). Combined Economic Board(CEB, 1956)에 따르면 6평형은 텐트나 토막에 거주하는 극빈자를, 9평형은 무주택자를, 12평형은 개인과 민간 업자를 대상으로 했다. 용자 조건도 6평형은 최대한 장기로하고 12평형을 구매하는 민간 업자는 즉시 납부를 원칙으로 하는 등 차등을 둘 계획이었다.

1951년 9월 국민후생주택의 첫 공사가 시작된 이후 1956년까지 약 3만 호의 국민후생주택과 재건축주택이 건설됐다. CRIC 자금으로 약 2만 3천 호, UNKRA 자금으로 약 7천 호가 건설된 것으로 추정된다.²⁶⁾ 주택건설은 전국

23) 흙다짐 및 흙벽돌에 관한 일반사항은 Lee(2023) 참조.

24) 시범주택은 돌로 조성한 기초 위에 목재 기둥과 흙벽을 세웠다. 방에는 온돌을 설치하고 내외부는 회벽으로 마감하며 천장에는 반자를 설치해 벽지를 붙였다. 지붕은 짚과 맥주캔을 사용한 시험을 실시했다. <Figure 7a>의 왼쪽 주택은 짚으로 오른쪽 주택은 재활용 맥주캔을 활용해 지붕을 만들었다(UNCACK, 1952).

25) Landcrete에 대한 자세한 내용은 Park(2016) 참조.

적으로 추진됐다. 사업 초기에는 6평형 농촌주택이 많이 건설됐고²⁷⁾ UNKRA가 참여한 시점에는 9~10평형의 비율이 높아졌으며 12~13평형도 건설됐다(CEB, 1956).²⁸⁾

주택 공사비는 인플레이션으로 인해 지속적으로 상승했다.²⁹⁾³⁰⁾ 국민후생주택의 입주자 부담 공사비는 농촌 A 9평형 경우, 1951년 계획 당시 90만 원에서 1952년 초 440만 원으로 증가했다(MSA, 1951b; Sprow, 1952). 1954년 UNKRA 주택 9평형의 입주자 부담 공사비는 115,600환(1,156만 원)에 달했다. 1954년 준공된 정릉주택은 여기에 대지비(약 37평)까지 더해져 256,000환(2,560만 원)에 분양됐다(UNKRA, 1954). 이는 예상보다 비싼 가격으로 입주자들의 불만을 샀다(“Price of UNKRA housing”, 1954). “House sale”(1954)에 따르면 당시 주택시세는 매 칸당 도심은 15만 환, 변두리는 8만 환 정도였는데 정릉주택이 약 3~4칸 규모에 변두리에 위치한 점을 고려하면, 분양가는 시세 수준으로 보인다.

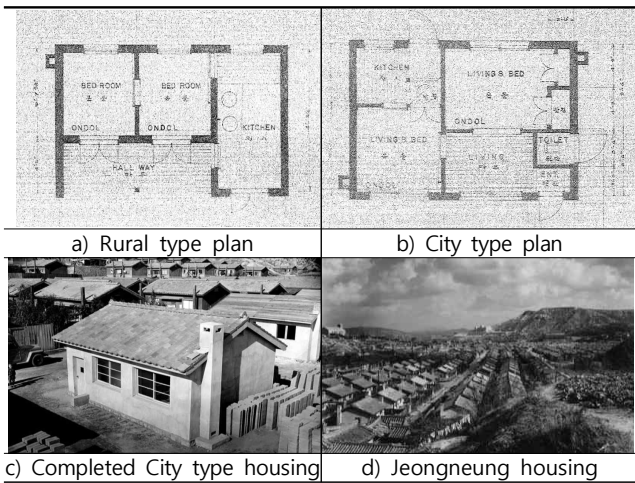


Figure 9. UNKRA housing

Source: a)~c) UNKRA(1954), d) Public Policy Broadcasting Service(n.d.)

4.4 난민정착주택

난민정착주택은 1952년부터 시작된 난민정착사업의 일환으로 농촌에 건설된 주택이며 북귀난민과 월남민의 정착을 지원하기 위해 마련됐다. 국민후생주택과 마찬가지로 정부의 자재원조와 융자지원이 있었다. 1951년 3월과 9월 「주택재건 오개년 계획」이 발표되고 주택 30~60만

호 건설 목표가 수립됐음은 3.2절에서 전술한 바이다. 이 목표에 따라 국민후생주택 건설사업이 우선 추진됐고 1952년부터는 난민정착주택 건설사업도 함께 추진됐다. 난민정착사업은 주택영단이 공사 및 관리를 담당한 국민후생주택사업과 달리, 개별 신청자가 직접 주택을 건설하거나 인부를 고용해 건설하는 방식으로 진행됐다(Mills, 1959). 이는 단기간에 대량의 주택을 공급하기 위한 현실적 방안이었을 것이다.

1953년 난민정착사업이 본격적으로 추진된 초기에는 재래의 전통 방식으로 건설되는 주택이 많았다. UNCACK이 무상으로 제공한 목재로 집을 짓는 것이 원칙이었으나 일부는 원조 목재를 매각한 후 전통 목재로 교환해 집을 짓기도 했다. 전통 목재가 같은 가격에 두 배의 양을 제공했기 때문이다. 일반적으로 주택은 방 2칸, 부엌 1칸, 그리고 별도의 화장실로 구성됐다. 이는 국민후생주택을 위해 고안된 농촌형 평면이 활용된 것으로 보인다(Figure 9a). 벽과 지붕은 현지에서 조달된 흙과 짚으로 지어졌으나 일부 기와집인 경우도 있었다. 사업 후반에는 흙벽돌이 도입되어 주택의 질이 개선됐다. Preziosi(1956)는 이 주택들에 대해 다음과 같이 평가했다. “한국 농부는 자신의 생활 방식과 안락함을 가장 잘 충족시킬 수 있는 주택을 설계했다. 이 주택들은 최소한의 수입 자재와 최대한의 현지 자재를 활용했다. 특히 점토는 벽돌, 타일, 파이프, 항아리 등 다양한 용도로 구워진다. 아마도 한국에 보다 적절한 주택을 지원하는 방법은 이 풍부한 자재를 현대적이고 효과적이며 경제적으로 활용하는 기술을 개발하는 것일 것이다.”

재래식 주택 외에 서구식 목조 주택도 건설됐다. 해외 선교 단체와 민간단체가 건설을 지원한 경우도 있었다. 부산에서는 메리놀 병원이³¹⁾ 병원 소속 난민 직원들을 위해 주택건설을 지원하기도 했다(Figure 10b)(Preziosi, 1956).

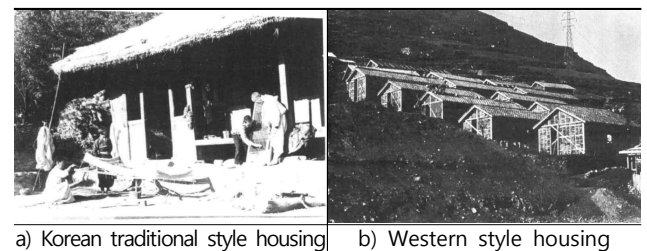


Figure 10. Resettlement housing

Source: Preziosi(1956)

사업의 대상자는 생계가 어려운 난민이나 농사를 지으러 농촌에 돌아간 사람으로 했다. 특히 난민 스스로 농토를 조성할 수 있는 능력을 갖추는 것이 중요했다(Kim, 2017). 대상자 및 대상지의 선정은 지방정부 관료, UNCACK 지방팀, UNKRA 관계자로 구성된 지방주택위원회를 통해 결정됐는데 수혜자 선정에 어려움을 겪었다(UNCACK, 1952). 특히 정부융자 기준에 따르면 신청자가 원하는 경우 표준주택 유형을 초과하는 규모의 건축도 가능해 원조자재를 사용해 상당히 고가의 주택을 짓는

31) 1950년 4월 미군의 원조로 부산에 건설된 종합병원이다.

26) CRIK 자금이 투입된 국민후생주택 건설 호수에 대한 자료는 확인할 수 없었다. 그러나 KHB(1975)에 따르면 국민후생주택은 총 30,200호가 건설됐고 CEB(1956)에 따르면 UNKRA 주택은 7,050호가 건설됐다. 이를 기반으로 추정했다.

27) 초기 물량 1만 호 중 농촌 B(6평)의 비율이 62%이다(Sprow, 1952)

28) UNKRA 주택의 평형 배분은 6평형 2.8%, 9~10평형 83.5%, 12~13평형 13.7%로 이루어졌다(CEB, 1956).

29) 1950~1954년 물가지수 인덱스는 <Table 2>와 같다.

Date	Index	Date	Index
Jun. 1950	100.0	Jun. 1952	1,476.0
Jun. 1951	479.9	Jun. 1953	1,766.4
Dec. 1951	746.9	Jun. 1954	1,934.0

Source: Bank of Korea(1955)

30) 1953년 2월 화폐개혁으로 100원(圓)이 1환(圓)으로 전환됐다.

일도 있었다(MSA, 1951b; Preziosi, 1956). 그러나 일반적으로 농촌에 건설됐기에 국민후생주택보다 저렴하게 지어지는 경우가 대부분이었으며 원조자재도 국민후생주택에 비해 적게 배정됐다.³²⁾

선정된 정착지는 난민들이 직접 개간하고 정비했다. 그들은 스스로 땅을 고르고 도로를 개설하며 우물을 팠다(Figure 11a, 11b). 마을의 배치는 전통 마을 형식을 따른 경우도 있었으나 대부분은 담장 없이 일렬로 평행하게 지어졌다(Figure 11c~11f)(Mills, 1959). 주택은 2~8열까지 다양하게 배치됐고 마을 중앙에는 공용 우물이 설치됐다. 일부 지역은 주택 간 거리가 좁아 밀도가 높았다. 약 30평 규모의 대지에 9~10평형 단독 주택이 건설됐으며 일부 2호 연립주택도 지어졌다. 시간이 지나면서 대부분 주택은 입주자들에 의해 확장됐다. 주택은 국가 및 개인소유의 토지를 임대해 건설됐으나 토지 소유관계가 불분명한 경우가 많았다. 일반적으로 토지 사용료는 지불하지 않았던 것으로 보인다. 이후 재산권 문제가 발생했고 여력이 있는 사람들은 토지를 구매한 후 주택의 소유권을 개인에게 이전하기도 했다(Kim, 2022).

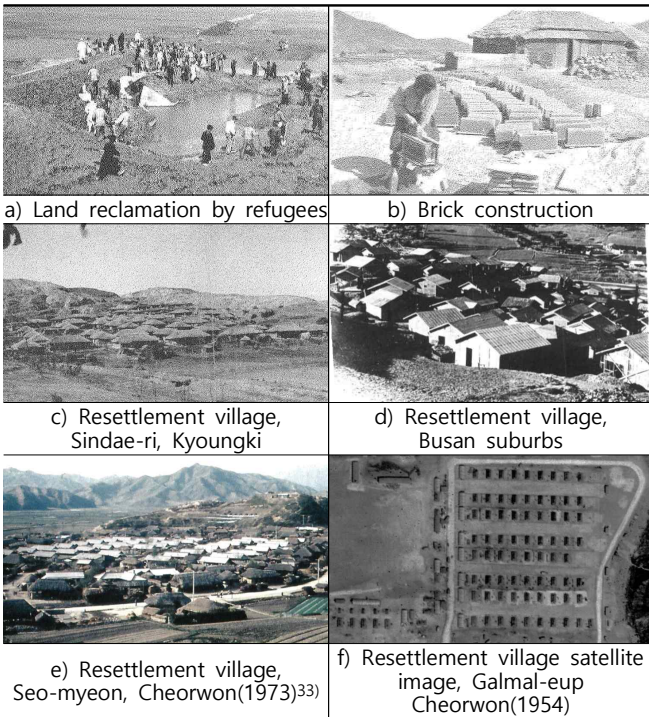


Figure 11. Resettlement housing construction and resettlement towns arranged in a row, Source: a)~c) Mills(1959), d) Preziosi(1956), e) Kim(2022), f) National Geographic Information Institute(n.d.)

32) 난민정착주택의 원조 자재량은 국민후생주택 농촌 A형과 비교하면 1/5~1/2 수준이다(Table 3).

Table 3. Materials provided according to housing type

	National housing				Resettlement housing
	City A	City B	Rural A	Rural B	Rural
Lumber (B.F)	3,000	1,800	1,500	1,200	300~750
Cement (bags)	30	15	15	10	4~8
Nails (Kg)	15	10	10	10	3~9

Source: MSA(1951b); Mills(1959)

33) 철원군에는 현재도 난민정착주택 583동(861세대)이 남아 있

난민정착주택은 1952년부터 1956년까지 총 13만 호 이상 건설됐다(Table 4). 국민후생주택과 난민정착주택의 총 건설 호수인 약 16.5만 호를 통해 약 82만 명이 주거를 확보한 셈이다.³⁴⁾ 난민정착사업은 한국정부, UNCKACK/KCAC, UNKRA가 함께 추진했지만 주택부문의 원조자금은 CRIK에서만 지원된 것으로 판단된다.³⁵⁾ 난민정착주택은 농촌을 중심으로 전국에 고르게 분포됐는데(Figure 12) 특히 지리산 일대와 수복지구에 많이 건설됐다(“Housing issues and construction(2)”, 1957). 입주자 부담금은 1954~1955년 기준 14만 환(1,400만 원)에서 17만 환(1,700만 원) 사이로 정부용자 프로그램을 통해 일부 상환할 수 있었다. 일례로 전술한 메리놀 병원 사태의 경우(Figure 10b), 주택 가격은 약 14만 환이고 직원들은 월 급여에서 2천 환씩 건축비를 상환했다. 1954년 11월 기준 전국 평균 가구당 수입은 봉급생활자가 16,055환, 노무자가 12,459환으로 월 2천 환 납입은 부담가능한 수준으로 보인다(Statistics Korea, 1954). 국민후생주택과의 가격 차이는 건설 수준과 토지 비용의 차이에서 비롯된 것으로 생각된다. 이상 내용을 요약하면 <Table 5>와 같다.

Table 4. Construction status of resettlement housing (1952~1956)

Region	Number of units	Region	Number of units
Seoul	1,357	Jeonnam	20,661
Gyeonggi	26,797	Gyeongbuk	4,000
Chungbuk	2,000	Gyeongnam	27,050
Chungnam	6,500	Gangwon	17,517
Jeonbuk	25,267	Jeju	5,461
Total		136,610	

Source: “Housing issues and construction(2)”(1957)

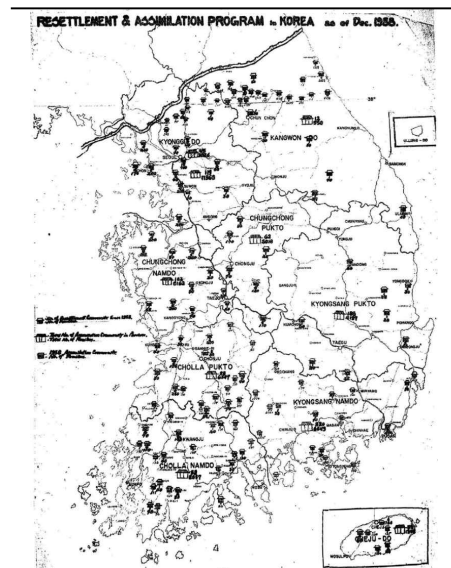


Figure 12. Location of resettlement housing Source: Mills(1959)

다. 다만 대부분이 파손되거나 증개축되어 원형을 찾기는 힘들다. 이에 관해서는 Kim(2022)을 참조.

34) 1가구당 약 5인으로 산정했다(Statistic Korea, n.d.).

35) UNKRA의 회계 결산에 따르면 주택 부문에서 UNKRA의 자금투입은 총 498만 달러로 UNKRA주택 7천 호 건설비(329만 달러), 1954년 부산 화재로 인한 긴급주택 건설비(80만 달러), 기타 운영비가 전부이다(United Nations, 1960). UNKRA는 난민정착사업에서 종자, 농기구, 비료 보급 및 관개, 치수 등의 사업을 수행했다(Lim, 2020).

Table 5. Types and characteristics of refugee housing

Category		Temporary shelter		Permanent housing		
		Refugee camp	Refugee shelter	National housing	Resettlement housing	
Period		1950~1951	1951~1952	1951~1956	1952~1957	
Implementer	Korean administration	Ministry of Social Affairs	Ministry of Social Affairs	Ministry of Social Affairs ▶ Ministry of Health and Social Affairs ----- Korea Housing Administration	Ministry of Social Affairs ▶ Ministry of Health and Social Affairs	
	Aid organization	United Nations Command	United Nations Civil Assistance Command Korea (UNCACK)	United Nations Civil Assistance Command Korea (UNCACK)	United Nations Civil Assistance Command Korea (UNCACK) ▶ Korea Civil Assistance Command (KCAC)	United Nations Civil Assistance Command Korea (UNCACK) ▶ Korea Civil Assistance Command (KCAC) ▶ Office of the Economic Coordinator (OEC)
		United Nations	-	-	United Nations Korean Reconstruction Agency (UNKRA)	United Nations Korean Reconstruction Agency (UNKRA)
Background	Purpose	Emergency protection	Provision of improved temporary shelters	Provision of affordable housing	Residential stability for refugees settled in rural areas	
	Intended residents	Initial war refugees	Initial war refugees	Unhoused, displaced, low-income individuals	Returning refugees, refugees from North Korea	
Architectural features	Type	Tent	6 to 10-unit row houses	Detached and 2-unit row houses City & rural types	Detached and 2-unit row houses Rural type	
	Materials	Vinyl, fabric, straw	Wood, cement	Wood, cement, mud bricks, roof tiles, straw, etc.		
	Land area	-	-	30~50 pyeong per unit	30 pyeong per unit	
	Building area	-	3 pyeong per unit	6~12 pyeong per unit	6~9 pyeong per unit	
Construction quantity	Cost ³⁶⁾	-	35,000 Hwan per building (1952)	About 250,000 Hwan per unit (1954)	About 140,000~170,000 Hwan per unit (1954~1955)	
	Number of buildings/units ³⁷⁾	10,225 buildings	14,700 buildings	30,200 units	135,243 units	
	Number of residents	About 300,000~ 1,230,000	About 440,000~730,000	About 151,000	About 676,000	

(* 1 pyeong = 3.3㎡)

5. 결 론

본 연구는 그동안 상대적으로 덜 주목받았던 1950년대 전·중반기의 난민주택 문제를 조명했다. 이를 위해 여러 유형의 난민주택이 건설되는 과정을 면밀히 분석했다. 그 결과 난민주택 건설사업에는 정부의 정책기획, 해외 원조 기구의 지원, 건설 지역에서의 대응, 그리고 난민들의 삶이 복합적으로 작동함을 발견했다. 그 결과를 종합해 재 정리하면 다음과 같다.

첫째, 난민주택 건설은 당시의 주택난을 상당 부분 완화하는데 기여했다. 수용소와 간이주택은 무상으로 제공되어 긴급상황에 대응했으며 수용소는 최대 123만 명, 간이주택은 최대 73만 명의 난민에게 거처를 제공해 휴전 시점에 약 230만 명에 이르는 난민 중 상당수를 수용했다. 또한 영구적 주택도 16만 5천 호 이상 건설되어 약 82만 명의 주거가 확보됐다. 비록 60만 호라는 목표치를 달성하지는 못했지만 당시 국내 경제 상황을 고려할 때 절대적 수치나 비율로 보더라도 상당한 규모였다. 일부 도시에 위치한 국민후생주택은 토지 가격으로 인해 시세에 준하는 높은 가격이기도 했으나 대부분의 주택은 난

민들이 접근할 수 있는 가격으로 제공됐다.

둘째, 1950년대 전·중반기 주택에 관한 기존 연구는 주로 대한주택공사의 서술에 의존하는 경향이 있어 주택영단과 UNKRA가 건설한 후생주택 및 재건주택에만 초점을 맞춰왔다. 그러나 실제로는 UNKRA뿐만 아니라 UNCACK/KCAC도 중요한 역할을 수행했다. UNCACK은 주택의 품질 개선에 기여했으며 건설 실적 면에서도 UNKRA를 능가했다. 또한 본 연구는 국민후생주택 외에도 난민정착주택이 다수 건설됐음을 규명했다. 국민후생주택이 정부 주도로 표준화된 평면과 건설방식을 통해 공급됐다면 난민정착주택은 난민들이 직접 건설하여 다양한 건축 형태를 보였다. 이처럼 간과됐던 시행 주체와 주택사업을 발굴함으로써 당시 주택건설과 원조의 전반적인 양상을 보다 정확하게 이해할 수 있다.

셋째, 1950년대 전후 난민들은 주택건설을 통해 국가 재건의 주체적 역할을 수행했다. 한때 인구의 30%가 난민이었으며 휴전 후에도 10% 이상이 여전히 난민 상태에 있었다. 이로 인해 난민 문제의 해결은 국가적 과제로 부각됐다. 난민들에게 정착할 보금자리를 제공하는 것은 단순한 주거 지원을 넘어 국가 재건에 필수적인 과업이었다. 난민들은 스스로 주택을 건설함으로써 고난을 극복하고 새로운 국민으로 자리 잡았다. 이러한 맥락에서 난민주택은 사회적 약자의 보호를 넘어 국가 재건의 중요한 기초가 됐다.

1957년 이후 무상원조가 감소함에 따라 국내 주택정책은 긴급구호에서 주택용자에 기반한 일반주택 공급으로 전환됐고 이후 정부가 주도한 난민주택 건설은 점차 축소됐다(KNHC, 1978; Park, 2021). 이는 난민주택 문제가 어느 정도 완화됐다고 판단한 정부가 주택사업의 장기적 지속가능성을 확보하기 위해 정책적 변화를 모색한 것으로

36) 이해의 편의를 위해 간이주택의 건설비용 ‘원’을 ‘환’으로 환산했다.
37) KHB(1975)는 난민주택 유형별 건설실적을 <Table 5>과 같이 기록하나, 다른 자료와 경미한 차이가 있고 단위는 명시하지 않았다. 수용소 및 간이주택은 UNC(1952)를 통해 ‘동’으로, 영구적 주택은 CEB(1956)과 사회부 발표(“Housing issues and construction(2)”, 1957)를 통해 ‘호’로 확인했다. 또한 <Table 2>는 UNCACK(1952), <Table 4>는 신문기사(사회부 발표), <Table 5>는 KHB(1975)의 자료를 따르며 수치에 약간의 차이가 있다. 당시 통계의 한계를 감안해 자료를 이해할 필요가 있다.

보인다. 본 연구는 1950년대 난민주택과 관련된 자료 부족과 해당 시기 통계의 한계로 인해 정확한 건설 수량을 완전히 파악하지 못한 한계를 가진다. 또한 정부의 난민 주택 공급량과 가격 등 정량적 수치를 개략적으로 확인했으나, 난민들의 직접적인 경험과 생활상 등은 구체적으로 반영되지 않아 주택정책의 사회적·질적 효과를 평가하기에는 부족함이 있다. 향후 추가적인 자료의 발굴과 함께 주택정책의 장기적인 영향과 사회적 효과에 대한 분석이 이루어진다면 연구의 한계를 보완할 수 있을 것이다.

REFERENCES

1. 400 refugee shelters (1952, November 23). *Donga Ilbo*, 2.
2. Ahn, Y. (1992). *The Political Economy of Foreign Aid*. Ph. D. Dissertation, Yale University, 376.
3. Bank of Korea (1955). *Economic Yearbook*. Bank of Korea.
4. Brown, G. H. (1951, May 25). *Weekly activity report* [Report]. General Correspondence, compiled 1951-1955, Entry A1 1301(Box 20), RG 338. National Archives and Records Administration. Held by: National Institute of Korean History.
5. Combined Economic Board (1956, October 11). *UNKRA housing project* [Report]. Decimal Files, 1956-1959, Entry UD 1277DK(Box 3), RG 469. National Archives and Records Administration. Held by: National Institute of Korean History.
6. Continued relief supplies (1951, July 15). *Donga Ilbo*, 2.
7. Five-year housing plan (1951, March 28). *Donga Ilbo*, 2.
8. House sale (1954, October 4). *Kyunghyang Shinmun*, 2.
9. Housing issues and construction(1) (1957, September 5). *Chosun Ilbo*, 2.
10. Housing issues and construction(2) (1957, September 6). *Chosun Ilbo*, 2.
11. Housing issues and construction(3) (1957, September 7). *Chosun Ilbo*, 2.
12. Hwang, Y. H. (2018). Late 1950s Seoul refugee settlement project. *The Korean War and Social Changes in 1950s Seoul*. Seoul Historiography Institute, 112-163.
13. Jeon, N. I., Son, S. K., Yang, S. H., & Hong, Y. W. (2008). *A Social History of Housing in Korea*. Paju: Dolbeagae.
14. Kang, S. H. (2010). UN army's refugee cognition and policy in Korean War. *Battlefield and People*. Seoul: Sunin, 123-197.
15. Kim, H. J. (2010a). Interpretation of documents from the UNCACK. *Battlefield and People*. Seoul: Sunin, 285-333.
16. Kim, H. J. (2010b). The Korean War and the myth of humanitarian relief. *Battlefield and People*. Seoul: Sunin, 17-80.
17. Kim, A. R. (2017). *Korean Refugees and Refugee Resettlement Projects in South Korea, 1945~1960s*. Ph. D. Dissertation, Yonsei University.
18. Kim, Y. K. (2022). *The Story of Cheorwon-gun Relief Housing Village*. Cheorwon: Cheorwon-gun.
19. Korea Housing Bank (1975). *The Comprehensive Directory of Housing Construction in Korea*. Korea Housing Bank.
20. Korea National Housing Corporation (1978). *20 years of the Korea National Housing Corporation*. Korea National Housing Corporation.
21. Korea National Housing Corporation (1979). *The Comprehensive Directory of Housing Complexes in Korea, 1953-1970*. Korea National Housing Corporation.
22. Lee, M. S. (2014). A study on the spatial configuration of the post-disaster refugees housing. *Journal of the Architectural Institute of Korea*, 30(12), 135-142.
23. Lee, E. (2023). Comparative analysis of legitimate contemporary earth building technology under the industrial system, considering Korean context. *Journal of the Architectural Institute of Korea*, 39(11), 27-38.
24. Lim, D. E. (2020). United Nations Korean Reconstruction Agency: organization and activities. *Journal of Korean History Hankuk Saron*, 66, 201-260.
25. Mills, J. E. (1959, June 30). *Evaluation report* [Report]. Unclassified Subject Files, ca. 1955-11/03/ 1961, Entry P 319(Box 7), RG 469. National Archives and Records Administration. Held by: National Institute of Korean History.
26. Ministry of National Defense (1951). *The First Year of the Korean War*. Ministry of National Defense.
27. Ministry of National Defense (1952). *The Second Year of the Korean War*. Ministry of National Defense.
28. Ministry of National Defense (1953). *The Third Year of the Korean War*. Ministry of National Defense.
29. Ministry of Social Affairs (1951a). *Relief situation monthly report: second half of April*. Ministry of Social Affairs. Held by: National Archives of Korea.
30. Ministry of Social Affairs (1951b). *Financing plan for the construction of national housing*. Ministry of Social Affairs. Held by: National Archives of Korea.
31. Munske, C. R. (1951, May). *Weekly activity report* [Report]. General Correspondence, compiled 1951-1955, Entry A1 1301(Box 20). National Archives and Records Administration. Held by: National Institute of Korean History.
32. National Archives of Korea (2015, June 24). *The U.S. National Archives and Records Administration (NARA) releases collected records related to the Korean War*. Retrieved September 3, 2024 from <https://www.archives.go.kr/>
33. National Geographic Information Institute (n.d.). *National*

- land information map*. Retrieved September 3, 2024 from <https://map.ngii.go.kr/>
34. National Institute of Korean History (n.d.-a). *The refugee camp in Kumhae Korea*. Retrieved September 3, 2024 from <http://archive.history.go.kr/>
 35. National Institute of Korean History (n.d.-b). *View of completed low cost house for Koreans*. Retrieved September 3, 2024 from <http://archive.history.go.kr/>
 36. Park, Y. H. (2010). *Theories on Modern Korean Housing*. Seoul: Kimoon dang.
 37. Park, D. (2016). *Free World, Cheap Buildings: US Hegemony and the Origins of Modern Architecture in South Korea, 1953-1960*. Ph. D. Dissertation, UC Berkeley.
 38. Park, C. S. (2021). *Genes of Korean Housing*. Seoul: Mati.
 39. Preziosi, F. (1956, December 17). *Field trip report, Kyongsang Namdo* [Report]. Decimal Files, 1956-1959, Entry UD 1277DK (Box 2), RG 469. National Archives and Records Administration. Held by: National Institute of Korean History.
 40. Price of UNKRA housing (1954, January 12). *Donga Ilbo*, 2.
 41. Public Policy Broadcasting Service (n.d.). *A panoramic view of the Jeongneung area in Seoul*. Retrieved September 3, 2024 from <https://www.ehistory.go.kr/>
 42. Relief construction materials (1951, June 23). *Donga Ilbo*, 2.
 43. Ryu, S. W. (2007). RG 469 record group from U.S. foreign aid agencies files. *Research Report on Korean History Materials in the United States V*. Gwacheon: National Institute of Korean History.
 44. Seoul Museum of History (2010). *60th Anniversary Special Exhibition of the Korean War: 1950... Seoul...* Seoul: Seoul Museum of History.
 45. Shin, N. L. (2022). The settlement project of Seoul in the late 1950s to early 1970s. *Journal of the Architectural Institute of Korea*, 38(9), 191-200.
 46. Shin, W. K. (2023). *A Study on the Historical Changes in the National Housing of Korea*. Ph. D. Dissertation, University of Seoul.
 47. Sprow, P. J. (1951). *Housing program status as of 12 Oct. 1951* [Report]. General Correspondence, compiled 1951 - 1955, Entry A1 1301(Box 19), RG 338. National Archives and Records Administration. Held by: National Institute of Korean History.
 48. Sprow, P. J. (1952). *Special report* [Report]. General Correspondence, compiled 1951-1955, Entry A1 1301(Box 5753), RG 338. National Archives and Records Administration. Held by: National Institute of Korean History.
 49. Statistics Korea (n.d.). *Population Census*. Retrieved August 24, 2024 from <https://kostat.go.kr>
 50. Statistics Korea (1954). *Statistical Yearbook*. Statistics Korea.
 51. Temporary Measures Act on the Acceptance of Refugees, Act No. 145 (1951 & repeal 1962). <https://www.law.go.kr>
 52. The decreased population (1950, October 7). *Donga Ilbo*, 2.
 53. United Nations (1960). *UNKRA, Final financial report and accounts*. United Nations.
 54. United Nations Archives (n.d.-a). *Earth block equipment*. Retrieved September 3, 2024 from <https://archives.un.org/>
 55. United Nations Archives (n.d.-b). *One hundred machines were imported*. Retrieved September 3, 2024 from <https://archives.un.org/>
 56. United Nations Civil Assistance Command Korea (1952, June 30). *Narrative* [Report]. General Correspondence, compiled 1951-1955, Entry A1 1301(Box 5754), RG 338. National Archives and Records Administration. Held by: National Institute of Korean History.
 57. United Nations Command (1952, October 1). *Proposal for fund to erect emergency housing in Koje-Do* [Report]. General Records Relating to Board Meetings, 1952-1961, Entry UD 1277DJ(Box 1), RG 469. National Archives and Records Administration. Held by: National Institute of Korean History.
 58. United Nations Command (n.d.). *About us*. Retrieved August 24, 2024 from <https://www.unc.mil>
 59. United Nations High Commissioner for Refugees (2010). *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. United Nations High Commissioner for Refugees.
 60. United Nations High Commissioner for Refugees (n.d.). *What we do*. Retrieved August 24, 2024 from <https://www.unhcr.org/what-we-do>
 61. United Nations Korean Reconstruction Agency (1954, February 20). *Statement by the agent general of UNKRA for the information of Senator Knowland* [Report]. Records Pertaining to United Nations Korean Relief Organizations, 1950-1960, Entry UD-07D 78(Box 320), RG 59. National Archives and Records Administration. Held by: National Institute of Korean History.
 62. Winter housing (1952, October 3). *Chosun Ilbo*, 2.
 63. Yoo, J. W., Kim, J., Song, H. Y., & Hong, J. W. (2020). A study on the characteristics of refugee dwelling area and housing of Busan since Korea War. *Journal of the Architectural Institute of Korea*, 36(3), 3-12.
 64. Yu, I., & Kim, H. S. (2024). Exploring U.S. military government's refugee housing efforts in Korea. *Journal of the Architectural Institute of Korea*, 40(8), 159-170. (Received Sep. 7, 2024/ Revised Sep. 30, 2024/ Accepted Oct. 4, 2024)