

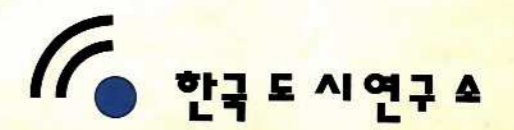
연구보고 98-3

철거민이 본 철거

서울시 철거민 운동사

1998. 11

ESd.a.4



철거민이 본 철거

1998. 11

한국 도시연구소

(사) 한국 도시연구소

우) 121-742 서울 마포구 신수동 1번지 서강대학교 ILM관 내
전화: 701-9004(팩스겸용) 천리안, 하이텔, 나우누리 ID: kocer
E-mail: kocer@chollian.net

철거민이 본 철거

- 서울시 철거민 운동사 -

1998년 11월

(사) 한국도시연구소

연구진

자료정리와 재구성

김수현(한국도시연구소 연구부장)
전홍규(한국주민운동정보교육원 간사)
장준혁(연구보조)

연구논문

하성규(한국도시연구소 소장)
장새훈(국회 입법조사관)
김수현(한국도시연구소 연구부장)

발간사

역사를 기록하는 것은 중요하다. 단순히 어떤 일이, 언제, 어떻게 일어났다는 것을 기억하기 위해서가 아니라, 과거 역사를 통해 현재를 이해하고 미래를 예측하기 위해서다.

사실 근대 서울시의 역사는 곧 달동네의 역사였다 해도 과언이 아니다. 농촌을 떠나 이고지고 서울로 올라온 사람들이 우선 정착한 곳이 달동네였으며, 그곳에 터를 잡고 그야말로 결눈 팔지 않고 일한 결과 이만큼이나 살게 되기도 했다. 서구의 슬럼이 절망의 공간이라면, 우리나라의 판자촌은 희망의 터전이었다.

그러나 달동네는 가난한 이농민들이 언제까지나 마음놓고 살 수 있는 공간은 아니었다. 달동네 주민을 위한다는 명목으로 실시된 재개발, 주거환경개선사업 때문에 오히려 이리저리 밀려났던 것이 그간의 사정이었다. 아직 근사한 아파트에 살 형편이 안 되는 사람들에게, 재개발로 새로 지은 집에 들어가 살라는 것은 빨리 떠나라는 이야기에 다름 아니었다. 그나마 재산권도 없는 세입자들은 달동네를 쫓겨나 유랑할 처지에 있었다.

이 과정에서 철거민들의 '저항'은 일견 자연스런 일이다. 하소연할 곳도 없고, 꼭히 도와주는 세력도 없는 상황에서는 '몸으로 맞서는' 것이 가장 빠른 대책마련의 길이었었던 것이다. 이런 몸부림을 거치면서 무허가정착지 정책도 어쨌든 변화해 왔다. 세입자 대책도 차차 마련되었고, 공공임대주택 정책도 도입되기에 이르렀다. 하지만 아직도 달동네 현장에 다툼과 폭력이 잔존하고 있는 것은 무슨 까닭일까? 어찌 보면 지나간 철거민들의 역사에서 배우고, 사회가 그들을 보듬으려는 자세가 부재했던 것은 아닐까?

이 자료집은 철거민의 입장에서 철거를 보기 위한 것이다. 무허가정착지가 사실상 사라질 처지에 이른 요즘, 학계에서도 철거민 문제는 이미 과거의 일로 치부되고 있다. 한때 격렬히 철거에 저항했던 사람들의 기억도 점점 흐려져가고 있다. 그러나 분명 서울의 역사에서 빠져서는 안 되고, 또 서울의 지금이 있게 한 이들의 행적을 통해 우리나라 서민주택정책의 방향을 짚어 보는 것은 중요하다. 특히 철거과정의 애환, 내분의 고통과 연대의 기쁨을 함께 이해하는 것은 '집'과 '이웃'의 중요성을 깨닫는 길이다.

그러나 자료를 정리하는 일은 결코 쉽지 않았다. 비록 연구소의 전신인 도시빈민연구소

가 수집, 소장하고 있던 기초자료들을 중심으로 서울시 철거민운동사의 재구성에 들어갔지만 빈 자료들이 오히려 더 많았다. 그래서야 자료를 찾기 위해 동분서주했지만, 이미 망실되어 버린 지 오래였다. 심지어 서울시철거민협의회조차 비교적 최근의 사건에 대한 기록과 자료도 보존하고 있지 않았다. 그런 점에서 이 책은 보다 완전한 역사 재구성을 위해, 무엇이 부족한가를 보여주는 지침서라고 할 수 있다.

다음으로 자료의 편향성이다. 사실 '철거'만큼 집단간에 극단적인 의견차를 보이는 사안도 없다. 누가 잘했고 잘못했고를 따지기에 앞서, 동일한 사실에 대한 해석자체가 틀린 것이다. 그런 점에서 이 자료집은 '철거민이 본' 철거다. 정부, 조합, 공권력 등 다양한 집단이 각각의 시각에서 어떻게 보고 있는지는 밝혀져 있지 않다.

결국 보다 완전한 철거민운동사는 다음의 과제로 남겨 둘 수밖에 없다. 이 자료집은 그 같은 후속사업을 위한 디딤돌 역할만 해도 그 소임을 다 하는 것이다. 그리고 아직 불완전해 보이는 이 자료집을 만드는 데도 밤을 새는 작업이 있었다. 특히 김수현, 전홍규, 장준혁 세분께 감사드린다. 아울러 장세훈 박사께도 훌륭한 원고를 수록할 수 있게 해 주어 감사드린다.

이 책의 구성은 먼저 제1부에서 철거와 주거권, 주거권운동을 이론적으로 살펴 보는데, 하성규는 주거권의 시각에서 불량촌 철거를 볼 것을 주장하고 있고, 장세훈은 서울시의 무허가정착지 정책을 시기별로 구분하여 독특한 시각으로 분석했다. 그리고 김수현은 서울의 철거민운동사를 요약해서 소개하고 있다. 제2부에서는 시기별, 지역별로 나눠 대체적인 지역현황을 소개하고 관련 유인물, 신문자료 등을 선별하여 정리했다. 연구소가 소장한 자료는 더 있지만 보존상태나 성격을 고려하여 일부만 소개한 것이다. 마지막 부록에서는 각 주거권운동 단체 현황이나 일지 등 필요하다고 보이는 자료를 취합했다.

아직 미흡한 점이 많은 자료집이지만, 이를 바탕으로 앞으로 더 나은 철거민운동사가 복원될 수 있기를 기대한다. 아울러 학계와 정책현장 그리고 철거민 당사자들이 이 자료집을 통해 지나간 역사를 이해함으로써, 보다 나은 사회를 앞당기는 데 힘을 모았으면 하는 바람이다.

1998년 11월

한국도시연구소 소장 하성규

추천사

우리나라의 도시빈민은 일제강점기에 집단적으로 형성되기 시작했다. 일제의 가혹한 농촌수탈로 농촌빈민이 이농하여 화전민이 되거나, 토목공사장 막일꾼으로 살아가면서 도시 토막민 생활을 했다. 해방과 미군정기 그리고 한국전쟁을 겪으면서 도심주변의 빈민들은 하천변 뚝방이나 산주변에 판자집을 짓고 살 수밖에 없는 형편이었다. 주거환경이 참혹할 정도로 열악했다.

정부는 도시빈민에 대하여 몇 가지 전향적인 정책시도에도 불구하고 대체적으로 이들을 다른 곳으로 내쫓고 철거하는 데 치중했다. 그 결과 독특하게도 우리나라 사회구성에서 노동자, 농민과 더불어 <철거민>이 계층화되었다. 이 현상은 서울을 중심으로 수도권 전역에서 뚜렷이 나타났다. 빠른 산업화와 도시화의 자연적 결과이다.

아무튼 철거민들은 강제철거를 주종으로 하는 폭력성과 전면성 때문에 심각한 주거고통에 시달려 왔다. 대책이 없거나 미진한 상태에서 밀어내기식 철거방식으로 재개발사업을 추진했기 때문이다.

철거민들의 저항과 투쟁은 1960년대 후반 이후 지금까지 지속되고 있다. 근본적으로 각종 개발사업을 되짚어 보고 정책전환을 시도하지 않는 한 앞으로도 지속적으로 철거민들의 저항과 투쟁이 이어질 것이다.

이런 점에서 한국도시연구소가 『철거민이 본 철거』를 거칠게나마 자료화하고 이를 토대로 철거민운동을 조명한 연구는 큰 의의가 있다. 철거민은 보는 주체에 따라서 서로 상반된 견해와 입장을 가질 수 있겠다. 그러나 인간의 생존과 직결된 집이 철거되어 주거고통을 당한다면 이것은 정책차원을 넘어서서, 삶의 자리가 뿌리 채 뽑히는 생사의 문제로 보아야 한다. 집은 상품이기에 이전에 삶의 자리이기 때문이다.

서울시 철거민운동사는 적어도 삶의 자리를 지키기 위한 철거민들의 저항과 투쟁을 있는 그대로 자료화했다. 물론 그 동안 여기저기 흩어져 있던 자료들을 토대로 정리했기 때문에 심세하지 못하거나 저항과 투쟁에 비해 자료가 부족한 사례도 많다. 그럼에도 불구하고 이 연구작업의 성과를 많은 이가 기대하고 있다.

1999년은 주민(빈민)운동 30주년의 해이다. 주민운동 선배들의 증언에 의하면 1969년부터 서울의 산동네, 하천변 판자촌에서 주민들을 조직하고 주민들이 스스로 자립할 수 있는 여러 차원의 자활 프로그램으로 지역활동에 전념했다 한다. 서울시 철거민운동사는 주민운동 30년 역사의 핵심에 속한다. 때문에 주민운동 30년사를 정리하는 과정에서 다시 서울시 철거민 운동사가 조명되고 보완되기를 기대한다.

끝으로 『철거민이 본 철거』 연구과정에 참여하신 분들께 애정 어린 감사를 드리며, 정부정책 담당자는 물론 주민운동에 헌신해 오신 분들, 특히 철거고통의 당사자였던 철거민 여러분께 이 연구결과를 추천한다.

1998년 10월 28일

한국주민운동정보교육원 대표 박재천

목 차

제1부 철거, 주거권 그리고 주거권운동

제1장 강제철거와 주거권의 규범적 가치

1. 주택문제와 불평등	3
2. 불량촌과 강제철거	8
3. 주거권의 보장을 위한 국제적 노력	13
4. 주거권의 규범적 가치 보장	18

제2장 서울시 무허가정착지 철거·정비정책의 전개과정

1. 머리말	21
2. 무허가정착지 정비 정책의 역사적 연원	23
3. 1960년대 철거·이주 정책과 무허가정착지의 구조적 재생산	25
4. 1970년대 재개발·철거 정책과 무허가정착지의 해체	36
5. 1980년대 '재개발의 민영화'와 무허가정착지의 와해	53
6. 1990년대 도시빈민 운동과 정책의 방향전환	68
7. 맺음말	78

제3장 서울지역 주거권운동의 전개과정

1. 머리말	85
2. 주거권운동의 개념	87
3. 개발도상국 무허가정착지의 성격	90
4. 서울지역 주거권운동의 시기구분	94
5. 철거반대운동의 제측면	98
6. 21세기를 지향하는 국민주거권운동	110

제2부 철거민이 본 철거

제4장 1967년-71년

1. 광주대단지	113
----------------	-----

제5장 1972년-82년

1. 송정동 17, 18통	117
2. 신설동 15-17통	118
3. 답십리 3동	119
4. 이문동	120
5. 복음자리	122
6. 해방촌	124
7. 돈암동	125
8. 사당동 산22번지	126

제6장 1983년-86년

1. 목동 공영개발사업	129
2. 양동	151
3. 신당동	154
4. 방배동 488번지 꽃동네	157
5. 방배2동 220번지	158
6. 사당3동 산24번지	159
7. 오금동	189
8. 흑석동	202
9. 상계5동 173번지	203
10. 양평동 3가 72번지	236
11. 암사 2동	245

제7장 1987년-89년

1. 사당2동	247
2. 창신동	265
3. 돈암동	280
4. 전농동	299
5. 면목동	311
6. 대현동	313
7. 홍은동	320
8. 도화동 1공구, 3공구	321
9. 서초동 비닐하우스촌	334

제8장 1990년-93년

1. 노량진 본동	361
2. 구로6동	369
3. 도봉동 제1지구	376
4. 상계동 1113번지	381
5. 노원구 한내마을	384
6. 중계1동, 상계1동	385
7. 신정2동 6-1지구	386
8. 신림10동 2-1지구	393

제9장 1994년-98년

1. 봉천6동 7-1지구	397
2. 봉천5동	400
3. 전농3동	401
4. 마포구 난지도	402
5. 무악동	403
6. 금호·행당 지역	407
7. 미아6동	418
8. 기타 지역	424

부록 : 자료로 본 철거

1. 무허가정착지 정비와 관련된 신문자료 목록(1945년-98년)	429
2. 서울시 무허가정착지의 위치변화	461
3. 서울시철거민협의회(전국철거민연합) 관련자료	
1) 1998년 현재 조직구성	467
2) 연도별 일지	467
3) 각 연도 회원지역	479
4) 관련 자료	484
4. 주거권실현을 위한 국민연합 관련 자료	
1) 1998년 현재 조직구성	489
2) 주요 일지	489
3) 1998년 현재 회원지역 현황	496
4) 관련 자료	497
5. 기타 주거권운동 관련 자료	
1) 불량주거지개선을 위한 입법추진위원회	501
2) 기타 단체 신문 자료	503
3) 세계주거회의(Habitat II) 관련 자료	504
6. 철거 관련 희생자 명단	513
7. 철거과정에서의 폭력문제에 대한 자료	521

제1부

철거, 주거권 그리고 주거권운동

제1장 강제철거와 주거권의 규범적 가치

하성규

1. 주택문제와 불평등

1) 주택문제의 특징

근대 한국사회의 발전과 경제성장의 배경은 도시화와 산업화에서 찾을 수 있다. 도시화와 산업화는 긍정적인 면과 부정적인 면을 동시에 지니고 있으나 한국의 산업화는 국민 경제 성장에 엄청난 기여가 있었다. 한국은 '좁은 국토에 많은 사람'이 모여 사는 국가이다. 한편 세계 어떤 국가보다 한국은 빠른 도시화를 경험하였다. 1915년 한국은 도시인구의 비중이 겨우 3.1%였으나 1990년에는 79%에 도달하였고, 2001년에는 86%로 추정하고 있다.¹⁾

도시인구의 성장은 대도시의 성장속도가 중소도시보다 빨랐으며, 1990년 이후 도시지역을 제외한 거의 모든 농촌지역의 인구가 감소하는 경향을 보였다. 그러나 도시 근교의 농촌지역(교외지역)의 인구는 지속적으로 성장하는 추세를 보이고 있다. 특히 경제성장이 가속화되었던 1960-70년대는 농촌에서 도시로의 인구 이동이 가장 많았던 시기였다.

한국의 급격한 도시화는 다양한 도시문제, 특히 주택문제를 야기시켰다. 가도시화(pseudo-urbanization)가 심화되면서 도시로 밀려오는 인구(노동자)를 위한 공식부문 일자리가 충분하지 못하여 소위 비공식 부문(informal sector)에 종사하게 된다. 이들 비공식 부문에 종사하는 저임금 노동자와 저소득층은 무허가불량주택을 건립하게 되고 이들이 집단적으로 거주하는 불량촌을 형성하게 되었다. 한국의 불량주거지 형성의 역사적 배경은 일제시대까지 거슬러 올라가지만 "인구의 이동과 도시화"라는 관점에서 보면 1960년대부터가 본격적인 도시불량촌의 확대시기라 볼 수 있다.

1980년대말부터는 서울의 주거빈곤층은 도시외곽지로의 이동이 증가하고 있다. 이는 서

1) Mills, B. and Song, B-N., *Urbanization and Urban Problems*, Cambridge: Harvard University Press, 1979, p.9 ; 한국도시연감, 각연도.

구에서 말하는 중산층의 교외화와는 달리 보다 저렴한 주거지를 찾아 서울주변 위성도시에 정착하고 있다. 이러한 현상은 재개발사업으로 인해 철거된 세입자와 저소득층이 서울시내의 과중한 주거비부담을 줄이려는 목적, 즉 주거조절과정의 일환으로 교외화한다는 점이다. 그래서 서울 중심부 가까이 입지하고 일자리에 근접했던 저소득층의 주거지는 재개발로 해체되고 있으며 빈민들은 수도권 전역으로 분산화, 파편화되는 현상이 나타나기 시작하였다.

우리 사회는 IMF 사태로 인해 사회경제적으로 큰 고통을 겪고 있지만 지난 1960년대와 비교해 보면 전반적으로 국민의 생활이 윤택해 졌다. 그러나 주택문제는 여전히 심각한 사회문제로 남아있다. 가구수에 비해 주택재고는 부족하고 열악한 주거수준으로 살아가는 주거빈곤층도 많다. 가진 자와 가지지 못한 자의 주거수준 격차는 점차 확대되어 가고 있다.

일반적으로 한국의 주택문제는 가구수에 비해 주택재고가 부족하다는 점이다. 가구수의 증가에 비해 주택재고의 증가가 월등히 낮아 주택보급률은 1960년대 84%였으나 1990년에는 72.4%였다. 다행히 1990년 이후 주택공급이 증대하여 1995년 현재 주택보급률은 86%를 기록하고 있다. 주택재고의 부족은 주로 도시지역이 심화되어 왔으며 이는 그 동안의 급속한 도시화와 연관된다. 도시지역의 주택재고의 증가는 가구수의 증가를 따라 잡지 못했다. 정부는 심각한 도시지역의 주택부족문제를 해결하기 위해 1988-92년 사이에 200만호의 주택을 공급한다는 계획의 수립과 실천으로 1990년 이후 주택부족 문제는 상당히 완화된 상태이다.

경제성장과 더불어 주거수준은 향상되고 있다. 주택의 평균 규모는 크게 증대하는 추세이며, 현대식 부엌, 수세식 화장실 등의 보급도 점차 증가하고 있다. 주거수준을 나타내는 한 지표인 방당 거주인 수를 보면 1975년에는 2.3인 이었으나 1990년에는 1.5인으로 줄어들었다. 한편 일인당 주거면적도 증가하고 있다.

일반적으로 주거수준이 향상되고 있음에도 불구하고 아직 기본적인 주거서비스를 확보하지 못한 열악한 주택에서 거주하고 있는 사람들이 적지 않다. 특히 서울의 불량주거지(squatter settlements)에는 주택당 거주자가 많아 과밀의 상태이며, 자기 소유의 화장실이 없으며 재래식 공동화장실을 이용하고 있어 주거수준이 열악함을 말해 주고 있다. 1995년 현재 전국 가구수의 약 12%가 단칸방에 거주하고 있으며 이 비중은 서울이 더욱 높게 나타난다. 단칸방 거주 가구수의 비중은 점차 줄어들고 있는 추세이긴 하지만 대도시의 임차가구는 임대료의 상승 등으로 면적이 넓은 주택으로의 이동이 매우 제한적이다.

우리나라의 전통적인 주택점유형태는 자가이다. 모두가 내집을 소유하고자 하며 주택소

유는 곧 주거안정을 담보하는 것으로 인식되고 있다. 그러나 주택가격이 급등하면서 소득 대비 주택가격이 너무나 높아 '내집 마련의 꿈' 실현은 쉽지 않다. 국제적으로 널리 통용되는 지표로서 소득대비 주택가격(housing price to income ratio: PIR)을 보면 1991년 서울의 경우 9.38배로서 전세계 평균인 5배보다 훨씬 높다. 한편 소득대비 임대료(rent to income ratio: RIR)도 세계 평균은 약 18% 정도이나 서울은 35%이다. 1970년대와 1980년대 주택가격의 상승 폭은 소비자 물가지수, 도매물가지수, 근로자 임금상승폭보다 높아 근로자들의 정상적인 월급으로 주택을 마련하기는 여간 힘든 일이 아니다. 아울러 주택임대료는 주택 매매가격의 상승폭보다 더 높아 저소득 임차가구의 주거압박은 더욱 심화되는 현상을 발견할 수 있다. 최근 IMF로 인해 주택가격과 임대료가 안정세를 보이고 있지만 도시저소득층의 경우 실질소득이 줄어들어 주거빈곤은 여전히 심각하다.

주택점유형태의 변화는 주택문제의 속성을 부분적으로 설명해 주고 있다. 1960년의 우리나라 전체 가구의 79%가 자기집에 거주하였으나 그 비중이 1995년에는 53.4%로 하락하였다. 다시말해 임차가구의 비중은 점차 증대하고 있다는 것이다. 도시 지역의 자가소유 비중은 겨우 46% 수준에 머물러 있어 국민의 자가소유 소망의 실현은 여간 힘든 것이 아님을 보여주고 있다(표 1). 자가소유가 어려운 것은 택지의 부족, 주택공급의 한계, 주택금융의 미발달, 부동산 투기 등이 복합적으로 작용한 것으로 판단된다. 다행히 1988년 이후 2백만호 주택공급의 실현으로 주택가격은 다소 안정되는 추세에 있긴 하지만 저소득층의 주거불안정은 여전히 지속되고 있다.

<표 1> 지역별 자가소유 추이(1960-1995)

(단위: %)

지역	1960	1970	1980	1990	1995
전국	79.1	69.0	58.6	49.9	53.4
도시지역	62.0	48.4	42.9	40.5	46.4
서울	56.5	48.1	44.5	38.0	
농촌지역	86.0	84.3	80.7	77.3	77.3

* 자료: 통계청, 인구 및 주택총조사보고서, 각년도.

2) 주거불안정과 불평등

도시 저소득층 주거불안정과 불평등 문제는 매우 다양한 원인과 배경설명이 필요하지만 문제의 심각성은 주로 철거재개발이 성행하고 있는 불량촌에서 잘 나타나고 있다. 불량주거지는 주로 농촌에서 이주해온 저소득층과 도시의 빈민층이 집단으로 거주하는 수준이하의 무허가 주택이 밀집한 주거지이다.

1980년대 이후 소위 합동재개발이라는 방식을 통한 철거재개발이 성행하기 시작하였다. 이 합동재개발은 공공의 개입과 역할이 최소화되고 주민의 2/3동의를 얻어 주민 주도적으로 시행하는 재개발방식이다. 이론적으로는 재개발의 시행주체는 주민주도적인 재개발조합 형태를 취하지만 이때 주민이란 가옥주와 지주를 지칭하고 불량촌에 거주하는 세입자들을 의미하는 것은 아니다. 재개발대상 불량촌의 가구를 보면 절반이상이 세입자(임가구)들이고 이들은 재개발을 통해 지역에서 쫓겨나는 결과를 가져온다. 물론 세입자 대책이 전무한 것은 아니나 많은 지역에서 철거재개발이 시행됨으로써 도시 빈민들의 소득수준에 맞는 저렴한 주택은 줄어들게 되며 재개발지구 및 주변지역은 재개발을 통해 임대료가 상승하게 된다. 일자리와 가까운 불량주거지가 사라짐으로써 이들 가난한 세입자들은 주거불안정이 가속화되고, 일자리로부터 멀리 떨어진 저렴한 주거지(교외지역)를 선택하지 않을 수 없어 교통비와 교통시간 등 경제적으로 더욱 부담을 가중시키게 한다.

합동재개발은 결국 가난한 사람들의 공동체를 와해시키며 저소득 원주민과 세입자를 축출하는 결과이며, 재개발을 통해 발생한 이익은 외지인이 차지하게 된다. 실제 재개발이 완료된 이후 입주한 주민의 소득을 조사해 보면 도시근로자 평균소득보다 높은 중산층이 입주하게 되어 재개발을 통한 사회적 불평등, 재개발로 인해 발생된 개발이익의 독점 등의 사회경제적 문제가 심각하게 나타나고 있다.

우리나라 대도시 철거재개발은 자본주의적 토지·주택소유권 행사 및 지대이윤을 극대화하는 사회여건 조성작업의 일환이다. 국가는 재개발을 통해 “사회적 개발이익”을 둘러싼 자본분파간의 이해관계를 표출하고 그 요구가 관철되는 기제를 만들어 주는 결과를 가져오고 있다. 참여조합원으로서 건설회사는 이윤극대화를 시도하고, 외지 중산층은 재개발지구의 토지 및 주택(딱지, 분양권 등)을 매입하고, 브로커들은 전매차익을 노리는 사람들을 유인하는 등 모두 경제적 이익을 보장받았던 것이다. 합동재개발지구는 공개된 부동산 투기

의 온상이었고 빈민들의 삶터를 대상으로 무자비한 천민자본주의의 한 모습을 보여주는 곳이기도 했다. 결국 오랫동안 살아온 빈민들은 거대한 상업주의의 위력 앞에 그들의 땅과 집은 외지인에게 빼앗기는 꼴이 된 것이다. 정부는 이해갈등의 조정자로서, 빈민들의 주거권을 보장하는 수호자로서의 역할은 거의 없었다. 초기 합동재개발이 시작될 때는 세입자에 대한 대책이 전무하였고 무수히 발생하는 재개발지구의 갈등은 당사자끼리 해결하는 수밖에 없는 구조였다. 재개발은 사회적 불평등을 구조화시키는 공간현상으로 설명된다.

2. 불량촌과 강제철거

1) 불량촌의 특징

서구 도시의 불량촌을 설명하는 이론으로서 '근린주구 쇠락이론'이라는 것이 있다. 근린주구가 쇠락하게 된 데는 복합적인 이유가 작용하는 것으로 설명된다. 예를 들어 주택의 유지보수의 차질, 토지이용의 변화, 도시 공공서비스의 쇠퇴 그리고 인접한 근린주구가 저소득층의 점유로 전환되는 것 등이다. 또 '죄수의 번민(prisoner's dilemma)'의 상황으로 불량주택 발생을 설명하기도 한다. 이웃에 사는 도시의 개별 가구들은 주택투자에서 각각 최대 이익을 보겠다는 경제적 합리성을 극대한 결과, 결국은 도시주거지구의 쇠락을 가져온다는 이론이다.²⁾

지난 30여년 동안의 우리나라의 불량촌은 서구의 이론으로 설명하기에는 설득력이 부족하다. 위에서 말한 근린주구 쇠락이론의 관점과는 달리 우리의 불량촌은 처음부터 불량무허가주거지에서 출발하였고 정상주거지와 동일한 공공서비스와 인프라가 공급된 것이 아니다. 더 이상 쇠락의 과정을 수반하기보다 오히려 시간이 지날수록 불량촌은 공동체적 유대감이 강화되거나 비교적 안정된(?) 주거행태를 보였다. 그리고 죄수의 번민이론으로도 설명력이 빈약하다. 한국의 불량촌은 한국적 사회경제적 상황을 반영하고 도시화와 산업화의 과정에서 발생하는 독특한 성격이 존재하는 것이다. 한국 대도시 불량촌은 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

- (1) 불량주거지는 급격한 가도시화 및 도시비공식부문과 깊은 연관이 있다.
- (2) 정부의 묵인 하에서 비교적 안정된 불량무허가주거지로 장기간 지속되었다.
- (3) 불량촌은 서구의 슬럼과 달리 사회적 일탈행위나 범죄자가 많은 곳으로 규정하기는 어렵다.
- (4) 불량촌은 재개발사업으로 붕괴되고 빈민공동체가 해체되는 경험을 가진다.
- (5) 재개발로 인한 강제철거는 주거권이 침해되는 가장 대표적인 사례이다.
- (6) 재개발을 계기로 세입자를 중심의 주거권운동이 조직적으로 태동되었고 빈민들의

2) 김형국, 하성규(편), 『불량주택 재개발론』, 나남, 1998, 제1장.

대안적 주거(비닐하우스 등)를 양산하게 만들었다.

(7) 정치적으로 이용당하거나 때로 정치적 흥정의 대상이 되기도 한다.

(8) 집단화되었던 불량촌이 파편화, 교외화되면서 새로운 형태의 빈민주거가 대도시 근교에 형성되고 있다.

한국의 급속한 경제성장은 어두운 면이 적지 않았다. 저임금 노동자, 농민 그리고 도시의 빈민들은 경제성장의 과실을 충분히 향유하지 못하였다. 경제성장이 곧바로 가난한 자들의 주거수준 향상과 사회복지로 이어지지 않는다는 것이다.

경제성장이 급속화되던 시기의 불량무허가주택은 도시 전체 주택의 1/3 이상을 차지하게 되었다. 개발도상국의 대도시에서 볼 수 있는 슬럼, 무허가불량주택의 양상이 우리나라 수도에도 거의 동일하게 나타났다. 아래 <표 2>에서 알 수 있는 바와 같이 1966년 불법무허가 주택은 전체 주택의 38%를 차지하였다. 1980년대 초반이후 이 숫자는 많이 감소하였으나 여전히 존재하고 있다.

<표 2> 도시 지역 불법주택 추이(1966-1983)

연도	구분	도시지역	서울
1966	총주택수(A)	1,160,000	361,945
	불법주택수(B)	n.a.	136,650
	B/A(%)	n.a.	37.8
1976	총주택수(A)	1,963,900	813,00
	불법주택수(B)	203,500	134,900
	B/A(%)	10.4	16.6
1980	총주택수(A)	2,555,724	993,661
	불법주택수(B)	289,095	154,047
	B/A(%)	11.3	15.5
1983	총주택수(A)	n.a.	1,141,800
	불법주택수(B)	n.a.	149,515
	B/A(%)	n.a.	13.1

* 주: n.a., not-available.

* 자료: 서울특별시, 통계연감, 1966; 내무부, 한국도시연감, 1972, 1977, 1984.

서울의 무허가 불량주택은 역사적으로 보면 일제시대부터다. 일제의 수탈정책이 심화되었던 시기, 가난한 사람들의 주거로서 움막을 짓고 살았다. 주로 언덕에 굴을 파거나 아니면 임시적 텐트(거적으로 된 움막)에 거주하였다. 특히 일제 식민치하에서 독립하던 1945년 무허가주택이 대량으로 지어졌다. 이유는 해외에 거주했던 많은 동포들이 귀환하였으며 이들을 위한 주택이 충분하지 못한 점을 들 수 있다.

한편 6.25 동란 이후 불량촌은 또 다시 성행하기 시작하였다. 동란 이후 많은 주택이 파괴되었고 동란이 끝나고 다시 서울로 돌아온 피난민들의 임시거처로서 불량촌은 필연적으로 확산될 수밖에 없었다. 이들은 주로 공원부지, 철도부지, 군사지역 등에 무단으로 점령하여 불량촌의 형성하게 되었다. 당시의 불량주택은 판자집, 혹은 판자촌으로 불려졌다. 판자집은 폐기된 널판지 조각을 이용하여 집을 지었다는 의미이며, 이들 판자집이 집단으로 형성된 곳을 판자촌이라 불려진 것이다. 이후 1960-1970년대는 주로 농촌에서 도시로 이주한 가난한 사람들이 불량촌을 형성하는 주체였으며 1980년대 이후는 재개발, 도시개발사업 등으로 철거된 세입자들이 새로운 형태의 불량촌을 형성하는 악순환이 거듭되었다.

일반적으로 불량주택에 대한 시각은 부정적이다. 우리나라 뿐 아니라 대부분의 개도국에서 나타난 불량촌은 불량한 주거상황, 과밀, 불안정한 거주상태 등으로 이 지역 주민은 항상 불안과 초조 속에서 살 수밖에 없었다. 많은 개도국에서 나타난 불량촌에 대한 평가는 다양하다. 그러나 종래의 부정적인 시각에서 벗어나 불량촌은 개도국 도시 경제에 도움이 될 뿐 아니라 긍정적인 면도 찾을 수 있다는 주장이 많았다.³⁾

이들의 주장에 따르면 개도국 불량촌은 빈민들의 한계적 주거지로서 고용기회의 확대, 특히 비공식 가내수공업 등을 통한 고용증대를 들고 있다. 그리고 불량촌은 이웃관계가 좋을 뿐만 아니라 공동체 의식이 강하여 상부상조 의식이 보편화되어 있다. 불량촌 주민들은 가난하고 게으르며 의타적이고 도덕적으로 지탄을 받을 수 있는 집단으로 인식되기도 한다. 그러나 실제 많은 불량촌 주민들은 보다 윤택한 삶을 위해 열심히 일하고 빈곤의 대물림을 끊고자 최선을 다하는 선량한 사람들이며 상향이동을 추구하고 있다는 평가도 있다.⁴⁾

반면 오스카 루이스의 연구에 따르면 '빈곤의 악순환'과 빈곤문화가 불량촌에서 발견된

3) Houser, D.(ed.) *Urbanization in Latin America*, New York : Columbia University Press, 1961; Mangin, W., "Latin American Squatter Settlement: a Problem and Solution," *Latin American Research Review*, Vol.2, No.3. 1967.

4) Brandt, V.S.R., "Up Ward Bound: A Look at Korea's Migrant Squatters", Korea Culture Service, *Korea Culture*, vol., No.4. 1982 ; Mangin, 위의 책.

다고 한다. 불량촌 사람들은 빈곤을 탈피하기가 매우 힘든 상태이며 또한 이들이 향유하는 독특한 빈곤문화가 존재함을 확인하기도 하였다.⁵⁾ 이는 불량촌이 지닌 부정적인 면을 설명하는 것이다. 그러나 한국의 불량촌의 경우 저소득층은 빈곤의 대물림을 끊고자 자구적 노력과 희망의 잃지 않고 있는 면모를 얼마든지 발견할 수 있다. 예를 들어 자식에 대한 높은 교육열이다. 1989년 한 조사에 의하면 빈민들 자녀의 8.3%가 대학에 진학하며 53.9%가 고등학교 교육을 이수하는 것으로 나타났다. 이는 선진국 특히 미국 슬럼지역에 비해 월등히 높은 교육수준이며 상향이동을 위한 몸부림으로 평가된다. 한국의 빈민들은 결코 사회적으로 격리되어야 하고 도덕적으로 지탄받아야 할 특수집단은 아니다.

2) 재개발로 인한 철거

주거보장이란 "자신의 거처가 부당하게 강제 철거당하는 것을 막는다"라는 의미를 내포하고 있다. 그리고 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights)는 1993년 3월 10일 강제철거는 인권의 침해행위로 규정하고, "모든 정부는 강제철거로부터 인권이 침해당하는 일이 없도록 모든 조치를 강구해야 하며 해당 주민들의 참여와 대화를 통해 강제철거가 자행되지 않도록 사전에 예방 노력"이 필요하다고 강조하였다.

그러나 아직 많은 개도국에서는 불량주거지의 재개발, 도시미화, 공공사업 등의 미명으로 강제철거가 자행되고 있다. 아시아 여러 국가의 경우 지난 10여년 동안 약 7백만명의 주민이 강제철거 당했다는 보고가 있다.⁶⁾ 1987년 베를린에서 개최된 Habitat International Coalition 회의에서 한국은 남아공과 더불어 가장 비인간적으로 강제철거를 자행하는 악명 높은 2개국 중의 하나로 지목 받기도 했다.

특히 합동재개발을 통한 세입자의 강제철거사례가 많았다. 1980년대 초반부터 실시된 합동재개발은 주민이 조합을 결성하고 참여조합원으로 건설회사를 지정, 기존의 불량주택을 철거하고 주로 아파트를 건설하는 방식을 취하고 있다. 재개발과정에서 세입자들은 정부와 조합을 향해 세입자대책을 요구하면서 기존 가옥의 철거를 반대하게 되고 이로 인해 재개발사업이 지연되는 경우가 허다하다. 재개발사업 지연으로 인해 발생하는 손실을 최소화하기 위해 조합측은 철거용역반을 동원, 남아 있는 가옥과 세입자를 강제철거하는 과정

5) Lewis, O., "Culture of Poverty", *Scientific American*, Vol. 215, No.4, 1966.

6) Murphy, D., *A Decent Place to Live*, ACHR, 1990.

에서 폭력 등 불상사가 빈번히 발생하게 된다.

1989년 이후 철거재개발을 시행하는 합동재개발지구의 세입자에 대한 대책이 마련되었다. 주로 이주비와 3개월 생활비를 지급하는 방식을 취했다. 그리고 1990년 초반부터는 재개발지구에서 공공임대주택을 건립하여 세입자들을 수용하는 정책적인 진전을 보게되었다. 그러나 문제는 세입자들에게 주어지는 대책이란 임시방편적인 것에 불과하였고, 공공임대주택의 공급은 상당히 발전된 세입자 대책이지만 정부재정의 한계로 인해 충분한 물량이 적절한 시기에 공급되지 못하고 있는 상황이다.

전형적인 철거재개발의 예로서 서울 행당2동 합동재개발지구는 1994년 강제철거가 있었고 이 과정에서 세입자들이 철거용역반원들에게 무참히 구타당하는 불상사가 있었다(한국일보 1994년 4월 25일자). 끝까지 철거를 반대한 일부 세입자들은 임시거처 마련을 요구하였고, 현재는 재개발지구 인근 공원부지에서 임시거처를 마련하여 거주하고 있다.

아직 서울의 재개발지구에는 강제철거가 지속되고 있으며 이로 인한 주거권의 침해사례가 빈번하게 발생한다. 문제는 정부가 철거재개발을 통해 발생하는 주거권의 침해를 심각하게 받아들이지 않고 있으며, 재개발과정에서 발생하는 조합측과 세입자간의 불상사를 사인간의 재산권 관련 문제로 인식하고 있다. 재개발은 기존의 노후불량한 주택을 완전히 철거해야할 경우가 있다. 그리고 공공목적의 도시개발사업을 통해 기존의 가옥을 철거해야할 사례도 발생한다. 철거 자체가 곧 인권과 주거권의 침해라 말할 수 없다. 문제는 철거당하는 사람들이 재개발을 통해 주거불안정을 가속화시키는 데 있다. 이러한 결과를 가져오지 않도록 적절한 보상 내지 거처마련이 선행되어야 한다. 아울러 철거과정에서 폭력을 행사하는 방식은 반드시 지양되어야 하며, 대화와 민주적 절차, 주민 참여를 통한 방식을 고수해야 할 것이다.

3. 주거권의 보장을 위한 국제적 노력

주거권보장을 위한 국제적 노력과 그 내용을 면밀히 검토할 필요가 있다.⁷⁾ 유엔을 중심으로 주거권 보장 노력이 지속되고 있음에도 불구하고 우리나라는 아직 제도적인 움직임이 거의 전무한 실정이다.

첫째, 주거권에 대한 기본 철학과 그 당위성에 관한 것은 세계인권선언(1948)에서 찾을 수 있다. 이 선언은 “모든 사람, 모든 국가가 달성해야 할 공통의 기준”이라고 인권에 대한 보편적인 원칙을 제시했다. 이러한 원칙은 국제법상으로는 국내법에서 보편적인 원칙으로 여겨지고 있다. 이 선언에서 주거권과 관련해서는 다음과 같이 정의하고 있다. “모든 사람은 자신과 그 가족의 건강과 행복을 위해 적절한 생활 수준에 대한 권리를 가지고 있다. 여기에는 의·식·주와 의료, 필수적인 사회 서비스가 포함된다. 또 모든 사람은 실업, 질병, 장애, 배우자 사망, 고령화, 기타 스스로 통제하기 어려운 환경에서 생계의 어려움 등으로부터 보호받을 권리가 있다.”

둘째, 국제 조약에서의 주거권을 들 수 있다. 조약이나 협정은 이를 비준하거나 동의한 나라들에게는 법적인 구속력을 갖는다. 어떤 나라가 주거권에 대한 조약이나 협정에 서명하게 되면 그 규정을 지켜야 할 법적인 의무가 생기고, 이를 비준하면 국내법과 같은 효력이 생긴다. 물론 우리 정부도 헌법 제6조에 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.”라고 규정하여 우리 정부가 서명하고 국회의 비준을 거친 조약은 국제법과 마찬가지로 효력을 가지고 있으며 국제사회의 법규범을 준수함을 분명히 하고 있다.

1966년 유엔에서는 두 가지 인권에 관한 조약이 채택되었다. ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)’과 ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)’이 그것이다. 1976년부터 발효된 이 조약들은 기본적인 인권과 자유를 규정하고 있고, 이 협약을 채택하는 나라들에게 모든 적절한 수단을 이용하여 그 권리를 실현하도록 하는 의무를 부과했다.

우리나라도 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(B규약)’과 ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(A규약)’에 가입하였다. 1990년 3월 국회의 동의를 얻어 4월 가입

7) 하성규, “한국의 주거권 현실과 정책방향”, 『IMF시대 서민 주거안정을 위한 국제토론회』, 한국도시연구소, 1998.

서를 냈으며, 같은 해 7월10일부터 국내에서도 효력을 발하게 되었다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약에는 주거권과 관련된 중요한 조항이 포함되어 있다. 1998년 5월 현재 137개 국가가 가입하였으며, 조약의 준수 여부는 '경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 유엔 위원회'에서 모니터되고 있다. 이 조약에서는 "본 조약에 가입한 국가는 모든 사람에게 자신과 그 가족을 위하여 적절한 의·식·주를 포함한 적절한 생활 수준과 생활 조건의 지속적인 향상에 대한 권리가 있다는 것을 인정한다. 국가는 이 권리를 실현하기 위해 적절한 조치를 취할 것이며, 이를 위해서는 자유로운 동의에 기반한 국제 협력이 매우 중요하다는 것을 인정한다"고 기술하고 있다.

셋째, 국제적인 선언, 권고, 결의에 나타난 주거권이다. 이러한 내용들은 앞에서 언급한 조약과 비교할 때 그 법적인 효력이 크다고 할 수 없다. 하지만 국제사회의 책임있는 구성원으로서, 또 여러 국제적인 문서에 서명을 한 당사자로서 약속한 바를 성실히 지켜야 하는 것은 기본적 사항이다. '사회 진보와 발전에 관한 선언(1969)'은 사회의 존재 의의를 그 구성원의 물질적, 정신적 생활 수준을 향상시키는 것에서 찾고 있으며, 그것은 곧 인권과 자유의 실현이라고 한다. 또 적절한 주거를 인권과 자유가 실현되는 사회가 되기 위해 추구해야 할 중요한 목표로 삼고 있다. 그리고 '장애인의 권리에 대한 선언(1975)'에서는 장애인에 대해서 주거와 관련된 어떠한 차별도 없어야 하고, 특수한 시설에 생활하게 되는 경우라고 하더라도 비장애인과 다름없는 생활을 할 수 있도록 최선을 다해야 한다고 규정하고 있다(Article 9). '개발에 대한 권리에 관한 선언(1986)' 역시 주거에 대한 공정한 접근의 기회가 주어져야 하며 차별이나 공정하지 못한 불평등이 없어야 함을 선언하고 있다(Article 8(1)). 일반적으로 유엔의 여러 위원회에서 채택하는 결의는 법적인 구속력을 갖는 것으로 여겨지지는 않는다. 다만 결의에 찬성한 정부는 그 내용을 지키기 위해서 노력하겠다는 정치적인 의지를 밝힌 것이라고 할 수 있기 때문에, 결의에서 언급되는 내용은 특정한 목적과 관련한 국제 사회의 중요한 정치적 약속이라고 할 수 있다.

넷째, 세계주거회의와 유엔인간정주센터의 노력이다. 유엔이 1976년 개최한 제1차 세계주거회의(Habitat I)는 인간정주와 관련된 문제에 대한 세계적인 인식의 필요성에서 비롯되었다. 당시 세계주거회의에서 논의되고 합의된 내용을 보면, 저소득층에 대한 주거 지원과 보조가 필요하고, 정주환경의 개선을 위한 물리적·사회적 기반시설이 갖추어져야 한다는 것이었다. 또 각국 정부는 이를 이행할 책임이 있다는 것을 확인하고, 결의했다. 이 회의에서 채택된 '인간정주에 관한 밴쿠버 선언(1976)'에서 주거는 기본적인 인권임을 명시하고

있으며, 그 권리를 실현하는 것을 국가의 의무로 규정하고 있다. 또 주거권을 실현하기 위해 국가가 해야 할 일로는 개인과 지역사회의 자조적인 활동을 촉진하는 것, 주거권 실현의 장애 요소를 제거하는 것, 사회적 통합을 이루는 것 등을 언급하고 있다. 적절한 주택과 서비스는 기본적인 인권이고, 정부는 모든 사람이 이를 충족시킬 수 있도록 보장해야 할 의무가 있다. 이는 자조 활동이나 지역사회의 촉진 프로그램을 통한 가장 취약한 계층에 대한 직접적인 지원에서부터 시작된다. 정부는 이러한 목표를 달성하는 데 대한 모든 장애 요소를 제거하기 위해 노력해야 한다(Section III(8)).

제II장 '국가 실천에 대한 권고'의 A.3에서는 국가의 의무를 이행할 수 있는 구체적인 수단으로 도시 및 주거정책에 대해 다루고 있다. 여기서 도시 및 주거정책은 인권의 실현과 관련된 것이고, 따라서 인권을 실현하기 위한 보편적인 원칙이 도시 및 주거정책에서 관철되어야 함을 명시하고 있다. 또한 도시 및 주거정책을 통해 부당한 권리의 침해가 일어나서는 안 된다는 것도 언급하고 있다. "국가의 이념은 정주정책에 반영된다. 이것은 변화를 위한 강력한 수단이기 때문에, 사람들에게서 그들의 집과 토지를 빼앗거나 권한이나 이용을 위축시키는 것에 이용되어서는 안 된다. 정주정책은 '보편적 인권에 대한 선언'의 원칙과 일치해야 한다."

이밖에도 Section II, '일반원칙'에서는 주거의 기본적인 권리로서의 속성, 주거이전의 자유, 정주정책에 대한 참여, 부득이하게 철거해야 하는 경우 재정착을 우선해야 하는 것 등의 원칙들이 제시되어 있다. 한편 유엔에서는 1987년을 '세계 홈리스의 해(International Year of Shelter for Homeless)'로 정하고, '2000년 세계정주전략(UN Global Shelter Strategy to the Year 2000)'을 채택하였다. 여기서도 '적절한 주거'가 권리라고 천명하고 있으며, 정부의 주거에 대한 의무를 다음과 같이 기술하고 있다(para 13). "적절한 주거에 대한 권리는 세계 여러 국가들이 보편적으로 인식하고 있는 것이다. ... 모든 국가는 예외 없이 ... 정부는 모든 국가의 모든 시민들에 대해서 그들이 비록 가난하다고 하더라도 그들의 주거 소요에 관심을 가지고 근린을 파괴하거나 손상시키지 않고 보호하고 개선해야 할 의무가 있다."

그리고 1996년에 제2차 세계주거회의(Habitat II)에서 채택된 의제는 주거권과 관련된 가장 포괄적이고 중요한 국제 문건이라고 할 수 있다. 그 동안의 주거권과 관련된 국제적 합의들을 종합하고, 또 주거권의 실현과 관련한 주거권의 구체적인 여러 측면들을 검토하고, 실천의 지침을 공동으로 작성한 것이다.

최종적으로 총회에서 채택된 하비타트 의제에는 적절한 주거에 대한 인권이 보편적인 인권의 실현이라는 내용이 포함되어 있다. 하비타트 의제의 여러 부분[para. 11(서문), 24, 26(목표와 원칙), 39, 40(실천과제), 61(세계실천계획)]에서 적절한 주거에 대한 권리의 개념과 내용, 범위, 그리고 이러한 권리를 점진적으로 실현해가기 위해서 알아야 할 단계가 기술되고 있다. 먼저 para. 11에서는 주거권의 근거를 적절한 수준의 생활을 하고 또 생활조건을 지속적으로 개선해갈 수 있는 권리에서 찾고 있다. 이는 '경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 협약'의 핵심적인 내용이기도 하며 국제적으로 인정된 인간다운 '적절한 수준의 생활'을 할 수 있는 사회적 권리이다. "과거 어느 때보다 많은 사람들이 절대빈곤 상태에서 적절한 주거를 보장받지 못한 채 살아가고 있다. 집이 없거나 주거가 부적절한 것은 고통을 가중시키고, 건강과 안전은 물론이고 생명까지도 위협하고 있다. 모든 사람은 자신과 가족이 적절한 수준의 생활을 할 권리와 생활 조건을 지속적으로 개선시켜 나갈 권리를 가지고 있고, 여기에는 적절한 음식과 의복, 주택, 물, 하수처리 등은 기본적으로 포함되어야 한다."

주거권의 내용은 para. 39와 para. 40에서 보다 구체적으로 언급되고 있다. 그 내용은 모든 사람이 가지고 있는 권리이면서 국가가 실현해야 할 다양한 의무를 구체화하고, 이는 다양한 국가 정책의 계획과 실행을 통해서 달성되어야 할 목표라고 할 수 있다.

주거권 실현을 위한 실천 전략을 제시하고 있는 para. 61은 특히 국가는 적어도 다음과 같은 정책은 반드시 실시해야 할 것으로 권고하고 있다. 그 내용에는 주거와 관련한 차별을 철폐하고, 점유권에 대한 법적인 보호를 실시하고, 적절한 주거수준을 누릴 수 있도록 하기 위해서 거주할 만하고, 부담가능하고 접근 가능한 주거를 제공하며, 적절한 주거수준에 대한 권리는 모든 사람들이 가지고 있다는 인식 위에서 취약계층의 필요에 특별한 관심을 기울이는 것이 포함되어 있다. 적절한 주거를 누릴 수 없는 사람들을 포함하여, 주택을 거주가능하고, 경제적으로 부담가능하면서 이용가능하도록 하기 위해 다른 여러 가지 중에서 특히 다음과 같은 정책을 채택하여야 한다. (1) 적절한 규제장치와 시장경제에 기반한 유인책을 통해 경제적으로 부담할 수 있는 주택의 공급을 늘린다. (2) 가난한 사람에 대한 보조금과 임대료 및 다른 형태의 주택자금지원을 통해 부담능력을 향상시킨다. (3) 지역사회에 기반한 협동주택과 비영리 임대주택, 자가주택 사업을 지원한다. (4) 집없는 사람들과 그 밖의 취약한 집단에 대한 지원을 확대한다. (5) 주택과 지역사회 개발을 위해 재정과 공공 및 민간부문의 다양한 자원들을 혁신적으로 활용한다. (6) 경제적으로 부담할 수 있는

임대주택과 자가주택에 대한 필요를 충족시키기 위해 시장경제에 기반한 각종 유인책을 실시하여 민간부문을 활성화시킨다. (7) 일자리, 재화와 서비스, 편의시설을 쉽게 구하고 이용할 수 있는 지속가능한 공간개발 형태와 교통체계를 장려한다. 집없는 사람과 부적절한 주택의 정도를 파악하는 것을 비롯하여 주거조건에 대한 평가와 효과적인 감시를 하고, 취약한 인구집단에 대한 상담을 통해서 각종 문제들을 해결하기 위한 적절한 주택정책을 채택하고 공식화하며 효과적인 계획과 전략을 수행하여야 한다.

넷째, 유엔인권위원회에서 강제철거(퇴거)는 명백히 인권에 대한 침해로 규정하고 있다. 유엔인권위원회의 결의안 1993/77 '강제철거(퇴거)'에서는 여성, 남성, 어린이 등 모든 사람은 평화롭고 존엄을 유지하면서 살 수 있는 안정된 거처에 대한 권리가 있음을 다시 한 번 확인하면서, 강제퇴거가 사회적 갈등과 불공평과 연관되어 있고 사회적, 경제적, 환경적, 정치적으로 힘이 없고 피해를 입기 쉬운 극빈계층의 주거권을 침해하는 중요한 요소임을 인식하고 있다.

1. 강제퇴거(철거)는 인권(적절한 주거의 권리)에 대한 심각한 침해임을 선언한다.
2. 정부는 강제퇴거(철거)를 없애기 위한 즉각적인 조치를 취해야 한다.
3. 정부는 현재 강제퇴거(철거)의 위협에 직면한 모든 사람들의 점유안정을 위한 협의를 하고, 관련된 사람(주민)들의 효과적인 참여와 자문, 협상에 기초하여 강제퇴거로부터 보호하기 위한 필요한 모든 수단을 취해야 한다.
4. 모든 정부는 강제철거되는 사람이나 지역사회에 그들의 희망과 필요에 따라 적절한 보상과 충분한 대안적 거처를 제공하도록 권고한다.

유엔인권위원회 결의안은 이어서 주거권에 대한 국가의 의무를 보다 상세히 규정하고 있다. 여기서는 국가의 의무를 인식, 존중, 보호, 실현의 과제로 구분하고 있다. 가장 먼저 인식해야 할 것은 주거권이 분명한 인권이고, 따라서 이를 위반하는 일체의 행위를 금지하며 이와 아울러 주거권을 실현하기 위한 국가의 체계적인 대응이 있어야 한다는 것이다. 둘째, 존중의 의무는 스스로 주거권을 실현하려는 노력을 지원해야 하고 이를 억제하는 일은 없어야 한다는 것이다. 셋째, 보호의 의무는 강제철거(퇴거), 부당한 임대료 인상 등을 비롯한 주거권을 침해하는 모든 행위로부터 국가가 적절한 보호를 해야 하고, 이를 위한 제도적 장치를 마련해야 한다는 것이다. 넷째, 실현의 의무는 국가가 적극적으로 주택금융이나 공공주택의 건설 등을 주거권 실현을 위해 계획하고 실행해야 한다는 것이다.

4. 주거권의 규범적 가치 보장

이러한 국제적 움직임을 감안하고 인간다운 주거생활을 보장하기 위하여 향후 우리나라 주거권 신장을 위한 노력은 아래와 같은 사항에 기초하여 전개되어야 할 것이다.

첫째, 최근 전세계는 민간단체(NGOs)의 역할이 증대되고 있으며, 각국의 정부 그리고 유엔과 같은 국제기구에서도 비정부기구의 기능을 높이 평가하고 있다. 우리나라에서 가난한 사람들의 주거권 신장은 정부의 인식전환과 제도적 노력이 선행되어야 한다. 하지만 아직 모든 것을 정부에만 의존하기에는 한계가 있다. 그래서 민간단체의 주거권운동이 강화되어야 하며 보다 지속적이고 체계적이어야 한다. 가장 중요한 것은 주거권에 대한 국민의 인식을 고취시킬 수 있는 캠페인과 주민의 참여를 확대할 수 있는 주거운동 프로그램을 개발해야 한다.

둘째, 정책당국은 '적절한 주거'가 모든 사람이 누려야 할 권리라는 점을 인식하고, 주거권 실현을 위해 정책이 추구해야 할 원칙을 제도적으로 보장해야 한다. 이 원칙은 ① 점유의 법적 안정성 원칙, ② 차별 철폐의 원칙, ③ 기본적인 소요(housing needs)에 우선 순위를 두어야 한다는 원칙, ④ 자발적인 노력이 촉진되어야 한다는 원칙, ⑤ 주거권 실현과 주거수준의 향상을 위한 국가의 적극적인 수단이 강구되어야 한다는 원칙 등이다.

셋째, 최저주거기준(housing minimum standard)은 한 사회가 책임지고자 하는 기본적인 주거수준이다. 기본적인 삶의 조건으로 주거를 보장하는 것이 국가의 의무임을 명시하는 것이다. 최저주거기준이 존재하지 않고 주거빈곤이 제대로 측정도 되지 않는 현실은 주택정책이 가장 먼저 고려해야 할 계층이 누구인가에 대한 고려가 제대로 이루어지지 않았음을 보여주는 것이다. 정부는 속히 최저주거기준을 설정하고 이를 바탕으로 주거정책을 시행해야 한다.

넷째, 주택보급률을 기준으로 한 주택공급정책에서는 어떤 지역, 어느 계층, 어떤 점유형태(housing tenure) 등의 주택소요(housing needs)에 대한 배려가 미흡하다. 한국의 주택관련계획은 주택보급률을 높여야 한다는 공급 지향적, 경제적 효율성 담보에만 급급하였다. 이제 주거권을 보장하는 정책을 지향하기 위해서는 사회적 형평성의 제고가 필수적이다. 이를 위해서 주택공급 및 배분에 있어 공공의 역할이 증대되어야 한다. 특히 도시빈민들이 밀집한 불량노후주거지역의 재개발사업 등은 공공기관의 역할이 증대되고 공공성에 기초한

주택공급 및 재개발이 추진되도록 제도적 보완이 요구되고 있다.

다섯째, 주거권은 국제 기구를 비롯하여, 비정부기구, 시민단체, 지역사회조직 등 다양한 차원의 노력을 바탕으로 형성되고 있다. 민간 부문에서 진행되고 있는 주거권과 관련된 캠페인과 주거권 침해를 시정하기 위한 노력에 대해 정부는 적극적인 지지와 협조를 보여야 한다. 아울러 국내의 주거권 관련 민간단체의 Habitat International Coalition 등 국제적 비정부기관과의 연대, 정보교환 등의 활동에 지원을 해야 한다.

결론적으로 주거권을 명시한 주거기본법의 제정과 함께 주거관련법령이 정비되어야 한다. 한국도시연구소가 실시한 주택정책관련 전문가들의 델파이 조사에 따르면⁸⁾ 절대다수의 응답자들이 주거기본법의 제정 등 법령의 정비작업이 매우 중요하다고 지적하였다. 그리고 우리나라의 법제에서 주거권이라는 명시적인 언급은 없지만, 헌법상 생존권이나 생활권적인 기본권이 분명히 보장되어 있다. 이는 주거권에 대한 국민의 권리가 인정되어야 한다는 충분한 논리적 근거가 된다. 또한 다기화되고 중복되어 있는 주택관련법을 정비함과 동시에 주거권리를 명시한 '주거기본법' 제정이 시급히 요망되고 있다.

기본권으로서 주거권은 역사의 산물이다. 주거권은 이제 민주국가에서 국민이 보장받아야 할 규범적 가치이며 국가의 역할은 증대되어야 한다. 아울러 향후 우리나라 주거권이라는 규범적 가치의 신장은 깨어 있는 사회계층의 의식화에서 출발한다고 판단된다.

8) 하성규, 앞의 글, 1998.

제2장 서울시 무허가정착지 철거·정비정책의 전개과정¹⁾

장세훈

1. 머리말

어느 사회에서나 도시빈민들이 거주하는 노후 불량주택이 대거 밀집한 무허가정착지는 '도시의 환경 미화'나 '토지의 효율적 활용'을 저해한다는 점에서, 또는 사회의 불만 세력이나 소외 집단의 대규모 거주지라는 점에서, 각종 규제 및 단속의 대상으로 간주되어 왔다. 특히 1960년대 이후 급속한 도시화를 겪은 한국사회에서 광범위한 이농으로 인한 인구의 도시 집중은 일자리의 부족 뿐만 아니라 주거공간의 부족이라는 심각한 도시문제를 낳았다. 이에 더하여 적극적인 사회복지 정책마저 마련되지 않았기 때문에 도시로 내몰린 대다수 이농민들은 도시빈민층을 형성하며 자신의 생계 및 주거 문제를 스스로 해결해야만 했다. 따라서 이들은 저렴한 주거비로 주거공간을 마련하는 동시에 집단적 거주를 통해 고용 관계망, 신용 관계망 등과 같은 각종 사회적 연줄망을 구축함으로써 빈곤 상황에 공동으로 대처하고자 했다. 그 결과 이들이 집단적으로 유휴 토지를 무단 점유하고 불법적으로 주택을 건설함으로써, 도시 곳곳에 무허가정착지가 무질서하게 조성되었다.

도시 공간의 합리적 이용을 지상 과제로 삼고 있는 정책 당국의 입장에서 볼 때, 이러한 무허가정착지의 정비는 도시 정책의 관건이 아닐 수 없었다. 따라서 '강력한 국가'의 막강한 행정력과 물리적 폭력을 등에 업은 정부는 무차별적이고 폭압적인 방식으로 실적 위주의 주택 철거 및 지구 정비를 단행해 왔다. 그러나 무허가정착지가 도시빈민들의 생존의 '최후의 보루'로 기능해 왔다는 점에서, 물리적인 공간 정비에만 치중한 무허가 불량주택의 철거·정비 정책은 이들의 극한투쟁을 불러 일으켰다. 이러한 주민들의 강력한 반발로

1) 이 글은 김형국, 하성규(편), 『불량주택 재개발론』, 나남, 1998에 수록된 "도시화, 국가 그리고 도시빈민"을 본 보고서의 내용에 맞춰 일부 수정한 것임을 밝혀 둔다.

말미암아 무허가정착지 정책은 좁게는 도시 공간의 합리적 정비를 꾀하는 정책의 실효성을 떨어뜨릴 뿐 아니라, 넓게는 정권의 정치적 정당성을 훼손시키는 사회문제로 확산되어 왔다.

그러므로 무허가정착지를 대상으로 시행된 무허가 불량주택의 철거·정비 정책에서는 거듭되는 시행착오의 과정을 거치면서 수많은 정책 방안들이 다각적으로 실험되어 왔다. 이들 정책 방안은 도시빈민을 정치적으로 포섭하고 정책의 실효성을 제고시키기 위한 적극적 방안인 경우도 없지 않았지만, 정부가 주민들의 요구에 떠밀려 수동적으로 정책을 수정한 경우도 적지 않았다. 따라서 무허가정착지 정비 정책의 변모 과정을 추적하는 작업은, 자본주의적 산업화로 도시로 인구가 집중되고 도시의 공간 구조가 새롭게 재편되는 일련의 도시화 과정을 경험하면서 여러 사회세력들간의 힘관계, 특히 무허가정착지 주민이자 정책 대상인 도시 빈민과 정책 주체인 국가간의 역학관계가 어떻게 변모하는가 하는 점에 주목하여야만 제대로 파악할 수 있을 것이다.

이 때 특히 서울은 이미 60년대에 전체 도시 이입 인구의 65%를 차지하는 등 수위도시화의 전형적인 지역이었다. 또한 전국 도시 대비 무허가 불량주택의 60% 가량이 집중해 있었으며, 70년대에 전체 주택 대비 무허가 불량주택의 비율이 20-30% 수준에 달했다는 점에서, 한국의 도시·주택 문제, 특히 도시빈민의 주거빈곤 문제의 축소판이었다고 할 수 있다. 따라서 각종 무허가정착지 정비 정책이 서울 지역을 대상으로 선도적으로 시행되었으며, 이 점에서 서울은 무허가정착지 정책의 실험대에 다름아니었다.

이러한 사실에 기초하여 이 글은 서울 지역을 분석 대상으로 삼아 60년대부터 현재까지 시행된 무허가정착지 정비 정책의 역사적 흐름을 몇 단계로 나눠, 도시화 과정에서 도시 공간의 이용을 둘러싸고 국가와 도시빈민간의 관계가 어떻게 변화해 왔는가를 검토해 보고자 한다.

2. 무허가정착지 정비 정책의 역사적 연원

도시빈민의 집단적 거주지인 무허가정착지의 최초의 근대적 형태로는 일제 시대에 서울로 유입한 이농민들과 도시 하층민이 최말단 잡업직(雜業職)에 종사하면서 자발적으로 조성한 토막촌(土幕村)을 들 수 있다. 그러나 도심 곳곳에 토막촌이 들어서자 일제는 1936년에 제정된 「조선시가지계획령」에 기초하여 도심 지역의 토막에 대한 철거를 단행했고, 그 철거민들을 시 외곽의 토막민 집단 수용지로 이주시키는 정책을 펼쳤다. 그렇지만 이 당시에는 이농민의 해외 이주 등으로 인해 도시로의 인구 유입이 상대적으로 많지 않아 토막촌은 도심 주변에 소규모로 산재했을 뿐이며, 도시 공간을 효율적으로 활용하려는 요구 또한 그리 크지 않아, 토막촌 정비 정책은 일시적이고 국지적으로만 시행되는 데 그쳤다.¹⁾

그러나 갑작스런 민족 해방과 국토 분단, 그리고 한국전쟁의 역사적 경험은 도시빈민의 주거양식에 일대 전환을 가져 왔다. 즉 일제 시대에 해외 이주의 형태로 일시 유예되었던 도시의 인구 집중 현상이 해외 동포가 대거 귀국하여 도시로 쇄도하게 됨에 따라 급격하게 일어났다. 또한 국토의 분단 과정에서 월남한 북한 주민들과 전쟁으로 폐허가 된 농촌의 이농민들도 도시로 몰려들었다.

특히 서울에서는 과잉도시화, 수위도시화 현상이 나타났다. 즉 50년대 후반에 도시 이입 인구의 대다수가 서울로 몰려 들었고, 이들이 서울시 총인구 증가의 2/3를 차지하는 등 서울은 폭발적인 인구 증가를 경험했다.²⁾ 이처럼 산업화의 기반이 다져지지 않은 채 전쟁과 분단이라는 외부 충격으로 촉발된 급격한 도시화 과정에서 유입된 대다수 도시빈민은 곧바로 도시 경제 활동에 참여하지 못한 채 실업 인구조로 적체되었고, 이들이 중심이 되어 도심 공한지나 인근 하천변 및 산비탈에 대규모로 판자촌을 조성했다.

그러나 사회적 격변기였던 50년대에 정부는 무허가 불량주택에 대한 무조건적인 철거를 일관되게 시행할 수 없었다. 월남민, 전쟁 이재민 등이 도시 주민의 대다수를 이루고 있었고, 이들을 구호할 만큼 정부 재정이 넉넉치 못했기 때문에, 빈민들의 자구적인 불법 주택 건축을 음성적으로나마 온존시키고자 했던 것이다. 사실상 전쟁 직후 재해 복구과정에서

1) 김경일, "일제하 도시빈민층의 형성", 한국사회사연구회(편), 『한국의 사회신분과 사회계층』, 문학과학사, 1986; 손정목, "주택 사정의 연혁과 사정", 서울시(편), 『주택백서』, 1978.
2) 유의영, "인구이동과 도시화", 이해영·권태환(편), 『한국사회』 제1권, 서울대학교 인구및발전문제연구소, 1978, pp.93-94.

이제민을 대상으로 시유지 가운데 일부 유휴 토지를 무상으로 대여한 조치나 특정 지역에 대해 무허가 주택 건설을 허용한 조치 등은 불량주택이 제도적으로 양산되는 계기였다.

이와 같은 전시 상황에서의 잠정적인 행정 조치라는 요인 외에도 정권의 정치적 의도에 따라 도시 정책의 방향이 오락가락하는 등, 정치적 변수가 개입되어 무허가정착지 정비 정책이 일관성있게 시행되지 못했다. 선거를 앞두고 도시계획사업을 일시 중단시키고 무허가 주택의 건축을 제도적으로 허용한 1956년 7월의 「판자집 철거의 잠정적 보류 조치」가 그 대표적인 사례이다. 이 조치는 대통령이 직접 지시한 사항인 데다가, 무허가정착지에 대한 그동안의 철거 정책 기조와는 상반되게 '도시 하층민의 주택난 해소'라는 다소 빈약한 근거를 제시하고 있으며, 또 선거 이후에는 다시금 철거를 단행했다는 점에서, 도시빈민의 정치적 동원을 노린 일시적인 선심 행정의 표본이었다.³⁾

결국 1950년대에는 주택의 양적 공급을 주택정책의 최우선 과제로 삼아 민간부문의 역할을 최대한 활용하려는 과정에서 무허가 불량주택에 대한 철거·정비가 제한적으로 시행된 시기였다고 할 수 있다.

3) 『동아일보』 1956년 7월 13일; 『경향신문』 1956년 8월 12일; 서울시, 『서울시 도시계획 백서』, 1962, p.485; 서울시, 『서울통사(하)』, 1973, p.370.

3. 1960년대 철거·이주 정책과 무허가정착지의 구조적 재생산

1) 철거 이주 정책의 사회적 배경

60년대 한국의 산업화 전략은 국가 주도형 수출대체 산업화로 특징지을 수 있다. 그러나 경제 성장을 위한 차관 도입과 외채 상환을 위한 수출품 생산이 엇물린 산업화 전략은 외채 상환의 부담을 가중시키고 세계 자본주의 체제에 대한 종속을 심화시켰다. 따라서 국가는 경제개발의 재생산을 위해 누군가에게 이러한 성장의 부담을 짐지워야만 했고, 이는 '선성장 후분배' 논리에 입각한 저임금과 저농산물 가격 유지 정책을 통해 노동자·농민에게 전가되었다. 그 과정에서 농촌 노동력의 이농·탈농이 더욱 확산되었고, 이농민의 대규모 도시 이입은 산업 노동력의 상대적 과잉 상태를 지속적으로 재생산하는 기제로 기능하게 되어 도시에서는 도시빈민과 하층노동자의 구조적 양산이 이루어졌다. 이처럼 농민-도시빈민-하층노동자로의 계급 이동을 거치면서, 이들은 산업화의 문턱에서 발전의 애로(bottleneck of development)의 희생양으로, 또 무허가정착지를 구조적으로 확대재생산시키는 주역으로 등장했다.

이 당시 서울은 여타 도시의 추종을 불허하는 폭발적인 인구 증가를 경험했다. 서울의 인구는 1960-66년 사이에 연평균 증가율 6.5%, 그리고 1966-70년 사이에 9.4%라는 경이적인 속도로 급성장했다. 또한 전반기 총인구 증가의 58%, 후반기 총인구 증가의 81%가 순이입인구에 의해 설명된다는 사실에 비추어 볼 때, 인구 유입이 서울시 인구 증가의 주요인이었음을 쉽사리 짐작할 수 있다.⁴⁾ 그러나 산업화가 도시화와 함께 전개되어 비농업 부문 취업률이 도시 이입인구 증가율과 거의 비슷했기 때문에, 50년대와 달리 신규 이농민층은 일시적인 초기 실업 상태를 거쳐 쉽사리 도시 경제 활동에 참여할 수 있었다.⁵⁾ 따라서

4) Yu, Eui-Young, "Components of Population Growth in Seoul", *Bulletin of Population and Development Studies*, Seoul : Population and Development Studies Center, 1972, p.10; 유의영, 앞의 글, p.97.

5) 한 연구에 의하면 "서울의 산업 기반은 1960년대에 급속히 증가하였는데, 특히 1966-70년의 기간 중에는 서울에서 증가한 2차 및 3차 산업 취업자가 동기간 전국에서 증가한 2차 및 3차 산업 취업자의 45% 이상을 점하고 있다"고 한다(최진호, "한국 도시화의 전개와 정책 대응", 현대사회연구소, 『현대사회』 제6권 제3호, 1986, p.158). 또 조혜인, "한국 사회의 과잉도시화 여부에 관한 고찰",

도시빈민이나 하층노동자계급의 생존의 관건은 단순히 취업 여부가 아니라 저임금과 열악한 노동조건 개선 및 안정된 주거 공간의 확보에 있었다고 할 수 있다.

당시 악화 일로에 있던 서울시의 주택 보급 실정은 이와 같은 신규 이농민이나 도시빈민의 심각한 주거 문제를 잘 보여준다. 즉 1960년까지 주택 부족률이 40% 미만이었으나, 1966년 50%로 급증했다. 또한 주택 당 인구수도 1958년 8.8명에서 1966년 10.5명으로 늘어났다.⁶⁾ 특히 재정 투융자를 통해 산업자본의 축적을 지원하고 (실업 인구를 노동빈민 형태로 취업시켜) 상대적 과잉 상태인 노동력을 소진하는 것이 경제정책의 중요 과제였기 때문에, 노동력을 재생산하기 위한 집합적 소비 부문에는 투자가 소홀할 수밖에 없었고, 이들의 주거 조건은 갈수록 악화되었다. 또한 시 외곽 지역의 개발이나 교통수단의 발전이 미진한 상황에서 교외화의 사회경제적 비용이 대단히 컸기 때문에, 도심의 인구 과밀에도 불구하고 중간계급의 교외화 현상이 광범위하게 일어나지 않았다.⁷⁾ 따라서 이들이 도심과 그 주변의 정상적인 택지를 거의 장악하고 있어 저소득의 도시빈민들이 정상적인 주택·토지 시장에 진입하기란 거의 불가능했다. 결국 이들은 도심의 공한지에 무허가 판자촌을 형성하는 자구적인 노력으로 나름의 주거 공간을 확보할 수밖에 없었다.

그러나 무허가정착지의 형성은 여타 용도로 도시 공간을 이용하는 데 걸림돌로 작용했기 때문에, 도시 공간을 재편성하려는 서울시의 요구와 충돌하게 되었다. 즉 도심 국공유지에 위치한 무허가 판자촌은 대개 도시계획 대상 지역이었기 때문에, 폭증하는 도시 하부시설의 공급에 장애 요인이 되었다. 또한 급속한 도시화로 인해 도심 집중 현상이 심화되면서, 도시빈민이 무단 점유한 국공유지를 이용해서 개발수익을 얻으려는 부동산 자본의 요구가 도심 공간을 '합리적으로' 정비하려는 서울시의 요구와 결합되어 도심 재개발을 촉발시켰다. 그러나 그 주민인 도시빈민은 대규모 이농민의 유입으로 끊임없이 재생산되었기 때문에, 도심의 무허가 판자집은 한편에서 철거되면서도 다른 한편에서 또다시 재건축되는 일이 되풀이되었다. 이에 정부는 60년대 후반부터 도심 철거민을 시 외곽 지역이나 신도시로 이주시켜 도심 지역 빈민의 절대수를 줄이는 방식으로 무허가정착지를 축소하고자 했다.

한국사회학회(편), 『한국사회학연구』 제2집, 서울대학교 사회학과, 1978 참조.

6) 서울특별시, 『서울 육백년사』 제5권, 1983, p.525.

7) Lee, Ki-Seuk, *A Social Geography of Greater Seoul*, Pochinchai Printing Ltd, 1979.

2) 집단이주정착지 조성 정책

앞서 보았듯이, 50년대의 무허가정착지 정비 정책은 무대책 철거를 원칙으로 하면서, 이 재민의 경우에만 빈민 구호의 차원에서 시 외곽 공유지에 이주시키는 방식으로 전개되었다.⁸⁾ 그러나 무대책 철거에 대한 주민들의 반발이 거세지고, 철거 지역에 무허가 점포나 불량 주택이 재건축되는 등 무대책 강제 철거 방식의 실효성이 의문시되자, 서울시는 1958년 미아리 정착지 조성 사업을 시작으로 1972년 말 현재까지 48,718동, 64,140가구, 30만여명을 시 외곽 98개 지구, 930만평에 정착시켰다.⁹⁾ 이러한 철거민 이주 정착은 대개 시 외곽 유흥국공유지를 활용하는 방식으로 이루어졌다. 그런데 이들 지역은 「도시계획법」상 토지 용도가 공원·임야(54%), 하천·제방(18%) 등으로 대부분 비주거용 토지였으며, 정착 주거용지는 20%에 불과했다(<표 1> 참조). 즉 서울시는 도심 무허가 판자집의 철거에만 급급해서 철거민을 비주거용 시 외곽 유흥지에 무분별하게 이주시켰던 것이다.¹⁰⁾

따라서 주민의 입장에서 볼 때, 철거 이주 정책은 생존과 생활의 장으로부터 이들을 공간적으로 고립시키고 사회적으로 격리시키는 결과를 낳았다. 단순 일용 노동, 행상, 노점상 등의 각종 고용 기회를 제공하던 도심 지역에서 강제로 쫓겨남으로써 일자리를 얻기 어렵게 되었고, 취업을 하더라도 교통 시간 및 비용의 부담이 가중되어, 이들은 사실상 반강제적인 실업 상태에 놓이게 되었다.¹¹⁾

또한 고용 및 신용의 사회적 관계망을 형성해서 빈곤 상황에 공동으로 대처하는 생활 터전인 도심의 무허가 판자촌이 해체됨에 따라 이들은 그 재건을 위해 막대한 사회적 비용을 또다시 부담해야만 했다. 이에 더해 대부분의 집단이주 정착지가 주거에 부적합한 미개발 상태의 임야, 하천, 구릉 지역이었기 때문에, 여기에 정착하기 위해서는 주민들이 그 개

8) 서울시, 앞의 책(1983), pp.720-721.

9) 정자환, "한국사회 연구에 있어서 제3세계적 접근의 가능성", 『성심여대 논문집』 제16집, 1984, pp.126-132.

10) 이와 같이 철거 이주 정책이 철거민의 시 외곽 정착보다 도심 정비에 치중한 사실은 ① 이주정착지의 7%인 65,000평이 이후 개발제한구역에 편입된 점, ② 시기와 지역별로 차이가 있지만 세대당 평균 대지 면적이 8-10평 수준으로 「건축법」상의 정상주택 기준치(25.7평)에 훨씬 못미친 점, 그리고 ③ 택지 조성이나 생활 대책이 거의 없이 무작정 주민들을 강제 이주시킨 점 등을 통해 쉽게 짐작할 수 있다.

11) 따라서 철거 이주민들의 생계 대책을 호소하는 진정과 시위가 계속되었고, 그 결과 일부 지역에서는 서울시의 재정 지원으로 벽돌공장, 가내공업센터 등이 건립되었지만, 이들의 생계에 별 도움이 되지 못했다(『조선일보』 1963년 1월 22일; 『서울신문』 1967년 11월 27일).

발 비용까지 모두 부담해야만 했다. 그런데 대다수 철거이주민은 토지를 매입할 만한 경제력이 없어 정착지를 임차할 뿐이어서, 이들에게 토지 불하는 '하늘의 별따기'나 다름없었다.¹²⁾ 특히 불하 가격이 주변의 사유지 가격을 기준으로 책정되는 등,¹³⁾ 토지 분양 후 개발비용을 주민에게 전가하고 그 개발수익을 불하 과정에서 환수하려는 양상마저 나타나, 철거이주민들이 정착에 따른 사회·경제적 비용을 감당하기 어려웠다.

<표 1> 서울시의 집단 이주 정착지의 토지 현황

(단위 : 동, 평)

구분		주택 동수	토지 면적(평)
토지 소유별 구분	사유지	22,185	462,347
	국유지	23,741	432,093
	사유지	2,792	36,241
토지 용도별 구분	공원용지	5,942	118,884
	하천부지	6,793	164,635
	풍치지구	867	8,959
	도로	219	3,140
	제방	522	5,220
	임야	19,422	378,451
	주거지역	11,479	184,640
	개발제한구역	3,474	64,936
합계		48,718	930,686

* 자료 : 서울시, 『기존 정착지 현황』, 1973.

이와 같이 철거민 장기 정착의 유인 동기가 갖추어지지 않자, 이주민들의 절반 가량이 지정받은 토지를 전매하고 도심으로 재이주해서 사회·경제적 격리 상태에서 벗어나고자 했다.¹⁴⁾ 일부 이주민은 그 주변의 임야나 하천, 구릉지를 무단 점유한 후 자신이 지정받은 토지를 전매한 돈으로 무허가 판자집을 짓기도 했다. 따라서 이주민의 도심 재이입으로 도심

12) 1972년 말 현재 불하 토지는 165,346평으로 정착지 총면적의 18.7%에 불과한 실정이었다. 그나마 불하가 이루어지는 경우에도 50년대 조성된 이재민 정착지가 주로 불하되었기 때문에, 철거민 정착지에서의 토지 불하 사례는 매우 적었으며, 불하가 되더라도 이 지역을 떠난 철거이주민으로부터 토지 매입권을 사들인 투기꾼들이나 중간층 가구들에 의해 이루어졌다.

13) 『동아일보』 1965년 6월 18일; 1967년 7월 10일.

14) 한국주택은행, 『한국주택건설총람』, 1975, p.171.

과밀 및 무허가 건물 난립 현상은 거의 해소되지 못했으며, 집단이주 정착지에서는 토지의 무단 점유와 무허가 불량주택의 건립 현상이 주변 지역으로 확산되어 갔다.¹⁵⁾

그러나 철거 이주 정책은 도시 공간 구성의 측면에서 볼 때, 청계천변, 중구 도동, 명동 등 도심 지역의 도로 확장 공사를 통해 도심 교통을 원활히 하고 도시 기능을 회복시켜 급속한 산업화 과정에서 폭증하는 교통량을 감당하고 자본의 도심지 진입을 용이하게 했다.¹⁶⁾ 또 도심 정비 후 철거민의 교외 이주 전략을 통해 이들을 시 외곽 지역에 밀집시킴으로써, 이들 지역을 서울시의 공간적 확장을 위한 교두보로 활용할 수 있었다. 즉 상하수도나 교통시설 등이 미비한 시 외곽으로 강제 이주된 철거민들은 노동시장에 복귀하기 위해서 투기꾼들에게 토지를 전매한 후 도심으로 이주했다. 그 후 각종 도시 기반시설이 점차 갖춰지면 투기꾼들은 이들 토지를 정상 택지로 개발해서 중간층에게 매각했다. 따라서 시 외곽 지역의 개발수익은 부동산 투기 자본과 중간층에게 돌아가고, 사회적 개발비용을 전가받은 도시빈민들은 도심이나 시 외곽의 무허가정착지를 전전하는 악순환이 되풀이되었다.

도심 철거와 철거민의 시 외곽 이주 정책은 결국 도시빈민의 안정된 주거 공간의 확보 보다는 산업화에 따른 도시 공간 구조의 재편성 과정으로서, 비효율적으로 이용되던 도심 공간을 합리화시키고 도시 외곽 지역을 개발하는 데 주목적이 있었다고 할 수 있다. 그러나 시 외곽 유희 국공유지는 점차 고갈되는 반면, 이농민의 서울 집중 추세가 더욱 가속되어 무허가정착지 주민은 끊임없이 재충원되었다. 따라서 철거민의 시 외곽 집단 이주 정책을 장기간 지속하기가 어렵게 되었다.

3) 광주대단지 이주 정책

이처럼 급증하는 도심 지역 철거민을 시 외곽 지역만으로는 더 이상 수용하기 어렵게 되자, 서울시는 도심 과밀 인구의 분산 대책으로 위성도시 건설을 강구하기 시작했다. 이는 서울 근교 경기도 내의 미개발 지역을 선정해서 주택 도시를 건설한다는 내용의 「대단지 주택지 개발 계획」으로 구체화되어 광주군 중부면 3백만평이 그 대상 지역으로 지정되었다.¹⁷⁾

15) 이전, "자생적 정착지의 입지 및 주거환경에 관한 연구", 서울대학교 석사학위논문, 1983.

16) 정자환, 앞의 글, pp.126-132.

‘경기도 광주군 중부면 일단의 주택단지 경영사업’이라는 공식 명칭에 잘 나타나 있듯이, 대단지 이주 정책은 공익성과 형평성의 차원에서 정부의 재정 투입자를 기반으로 이루어지는 일반적인 지역개발 방식과 달리, 지역개발의 수익성과 효율성을 고려한 경영행정 방식으로 추진되었다.¹⁸⁾ 즉 서울시가 떠안은 기형적 과잉도시화의 부담, 즉 도시빈민의 부양과 무허가 불량주택의 정비 문제를 국공유지의 불하나 시 재정의 출혈 없이 해소하려 했던 것이다. 이는 당시 서울시가 9억 3천만원에 매입한 토지 3백만평 중 218만평을 54억 3천만원에 매각해서 그 차액인 45억원으로 개발비용을 충당한다는 계획을 수립한 사실에서 여실히 확인할 수 있다(<표 2> 참조). 이처럼 개발손익의 수지 타산을 맞추는 데에만 골몰한 채 신도시의 체계적인 개발이나 철거 이주민의 원만한 정착에는 무관심했기 때문에, 철거 이주로 인해 생존의 위기 상황에 빠진 도시빈민들과 서울시간의 갈등은 계획 초기부터 예견된 일이었다. 이러한 정책의 성격을 염두에 두고 그 전개과정을 살펴보면, 다음과 같다.

<표 2> 광주 대단지 개발의 투자 규모

(단위 : 평, 1,000원)

수입 계획			투자 계획		
구분	면적	금액	구분	수량	금액
유보지 매각	260,000	1,762,000	토지 매입	3,000,000평	930,000
공장부지 매각	240,000	348,000	도로및택지조성	3,000,000평	3,634,000
공공용지 매각	300,000	900,000	상수도 시설	27,000톤	350,000
환지 대금	270,000	81,000	공장 유치	1개	21,000
수용지 불하 (음자금 회수)	1,113,000	2,338,200	기타		664,200
		170,000			
합계	2,183,000	5,599,200	합계		5,599,200

* 자료 : 성남시(1982:274-275)를 재구성.

17) 성남시, 『성남시사』, 1982, pp.238-242; 노용희, 『신도시개발론』, 박영사, 1973.

18) 1967년 이후 도입된 경영행정 방식은 “종래 시세와 국고 보조에만 의존하던 재정의 한정주의적 개념에서 벗어나 ... 개발주의적 예산 개념으로 전환”함을 의미한다(김명수, “서울 공화국의 역대 시장님들”, 『정경문화』 1983년 3월, p.162). 즉 이는 정책적으로 사업 수익을 보장함으로써 민간 자본을 유치해서 도시 정비와 건설에 따르는 시 재정자원을 절감하는 경영 개발 사업의 민영화 방식으로, 영등포 지역 대단위 구획정리사업이나 세운상가 건설 등의 도시 재개발 사업이 그 대표적인 사례들이다.

우선 서울시는 개발 효과의 극대화를 위해 서울 인근 지역 가운데 임야나 구릉이 많아 택지로는 다소 부적당하지만 아직 개발되지 않아 막대한 개발수익이 기대되는 광주군 중부면 지역을 선정했다.¹⁹⁾ 지구 지정 후 서울시는 토지수용령을 공포하고 토지 매입에 착수했다. 재정 투자의 보전을 위해 서울시는 토지 매입 단계에서부터 지가, 換地 등의 문제를 둘러싸고 원주민과 잦은 충돌을 일으켰다.²⁰⁾ 특히 철거민 대책의 재원이 당시 대규모로 신축되던 철거민용 시민아파트 건설에 집중되어 재정 압박이 가중되었기 때문에, 토지 매입을 둘러싼 원주민과의 관계는 더욱 악화되었고, 신도시 건설은 원활히 이루어지지 못했다.

그러나 시내 유휴 국공유지의 고갈로 1968년 말 시 외곽 철거 이주 정책이 막다른 골목에 부딪치자, 서울시는 토지 매수 및 택지 조성이 진행 중인 1969년 초부터 철거민들을 서둘러 광주 단지로 이주시키기 시작했다(<표 3> 참조). 특히 이 당시 민간 자본을 유치해서 도심 판자촌을 철거·정비함으로써 부지 매각에 따른 市稅 확충 효과를 노린 청계천변 복개공사와 세운상가 아파트 건립 등으로 도심 무허가 건물 정비 요구가 가열됨에 따라²¹⁾ 대규모 철거민에 대한 사후 대책으로서 광주단지 이주가 더욱 절실히 요구되었다. 그 결과 철거 이주민들을 천막촌에 가수용하는 ‘선입주 후개발’ 방식이 채택되었고, 이들은 도심의 취업 기반으로부터 강제 추방된 채 서울시의 구호 대책에 전적으로 의존하는 요구호 영세민 또는 ‘강제’ 실업자로 전락했다.²²⁾

이와 같이 자구적 생계 대책마저 없는 철거민 위주의 신도시 건설은 지속될 수 없었다. 따라서 서울시는 개발 촉진 대책으로 투기 자본을 적극적으로 유치하고자 했다. 우선 민간 부문의 투자 촉진을 위해 광주대단지 건설을 대대적으로 선전해서 토지 투기와 전매 행위가 활성화될 수 있는 사회적 여건을 조성했다. 그와 아울러 평 당 평균 4백원에 매입한 토지를 평 당 최고 2만 1천원에 매각하는 등, 직접 부동산 자본으로 기능하기도 했다.²³⁾ 그러

19) 성남시, 앞의 책, pp.45-48.

20) 원주민들은 당시 지가를 경지의 경우 평 당 4백-1천원, 임야의 경우 평 당 2백원이라고 주장했지만, 서울시는 이를 1-5백원으로 책정했다. 여기서 발단된 양자간의 분쟁은 원주민의 환지 요구 투쟁으로 전환되어 전개되었다. 결국 지가는 서울시의 의도가 관철되고 그 대신 임야를 제외한 전답에 대해서 가구 당 20%의 환지를 배정하는 것으로 일단 원주민의 불만을 무마했지만, 그 뒤 서울시가 예산 확보를 위해 대로변 요지 대부분을 유보지로 책정하고, 나머지 구릉 및 산비탈 지역만을 원주민 배정용 환지로 지정함으로써 또다시 충돌이 재연되는 등, 토지 매입을 둘러싼 갈등은 끊이지 않았다.

21) 박기정, “광주대단지”, 『월간동아』 1971년 10월, p.74; 김명수, 앞의 글, p.163.

22) 당시 가수용지 철거민의 생활 실상에 관해서는 『경향신문』 1970년 6월 3일 참조.

23) Institute of Urban Studies and Development, *Rural-Urban Migrants, Squatter Settlements and Low-Income Housing Policy in Seoul*, Seoul : Yeonsei University, 1978, pp.56-61.; 서울시,

나 경영행정 방식에 의한 대단지 이주 정책은 결코 산업 자본의 투자와 국가의 개발 투자가 병행하는 자족적 신도시 건설로 나아갈 수 없었다. 오히려 도시 하부시설의 건설과 민간 제조업의 유치가 없는 상황에서, 투기성 유희 자금이 진출해서 지속적으로 재투자되어야 할 개발수익을 중간에서 가로챈 채, 철거민의 집단 이주가 강행되는 파행적 과정을 밟아나가게 되었다. 따라서 다음과 같은 결과가 초래되었다.

<표 3> 광주대단지 철거민 이주 현황

(단위 : 가구, 명)

	계획		실적	
	세대	인구	세대	인구
1968	17,000	93,500	0	-
1969	49,000	269,500	3,031	14,150
1970	34,000	187,000	15,030	72,150
1971.6	-	-	5,631	28,155
합계	100,000	550,000	23,692	114,455

* 자료 : 성남시, 앞의 책, p.72; 서울시, 「광주대단지 건설사업」, 1971, p.5.

대단지 이주 정책은 처음부터 철거민 수용만을 목적으로 한 신도시 건설 계획이었다. 즉 자족적 신도시 건설보다 철거민 수용이 정책의 관건이었기 때문에, <표 4>에서 보는 바와 같이 1971년 6월까지 토지 매입, 택지 조성, 도로 건설 등은 계획치의 50% 내외의 실적을 거두면서도, 학교, 상하수도, 전기 시설 등 주민 생활에 직결된 도시 하부시설 건설은 재정 부족을 이유로 계속 지체해서 불량한 주거환경을 더욱 악화시켰다. 특히 취업난이 심각했는데, 계획의 3%에 불과한 1,570명(전체 취업 대상자의 5%)만이 광주 단지 내에 취업했다. 당시 반실업 상태의 대다수 철거 이주민들은 노점상, 행상 등의 영세 상업(25.4%)이나 공사장의 날품팔이 노동(49.1%)에 종사했고, 월 평균 5천-1만원 안팎의 수입으로 생계를 꾸려갔다.²⁴⁾ 결국 도시 하부시설 및 산업자본의 유치 없이 도심 철거민의 수용에만 급급한 신도시 건설은 자족적 생산 능력을 상실한 채 외부 경제에 의존하는, 도시빈민만의

『서울시 시정』, 1972, p.11.

24) 이태일 외, 『한국 주택정책의 발전 방향에 관한 연구(5) : 주택 철거 및 재개발 정책 효과에 관한 연구』, 대한주택공사, 1983, p.23; 성남시, 앞의 책, p.326.

소비 도시를 창출했던 것이다.

이처럼 철거민 정착을 위한 기반시설이 조성되지 않자, 도시빈민을 시외로 이주시켜 도심 과밀인구를 분산시키고, 기형적 도시화의 부담을 경감하려는 정책의 본래 목표마저 달성할 수 없었다. 즉 취업 기회를 상실한 채 주택을 건립할 만한 경제적 역량도 없는 약 80% 가량의 철거 이주민들은 택지 분양증이나 분양받은 토지를 전매하고 서울로 재이입하거나 광주군 외곽에 또다른 무허가 판자촌을 조성했다.²⁵⁾ 그리고 부동산 투기에 따른 일시적인 경기 활성화와 서울시의 과대 선전에 현혹되어 무주택 영세민들이 이들 대신 유입해서 투기업자들로부터 비싼 값에 분양지를 매입한 뒤 이 곳에 정착하기 시작했다.²⁶⁾

철거민들이 주축이 된 신도시 건설 과정에서는 주민의 경제력 동원이 불가능하기 때문에, 국가의 장기적인 대규모 재정 투자 없이는 개발수익의 창출에 한계가 있다. 그런데 서울시는 이 사실을 무시한 채 민간 투자에 의존하는 경영행정 방식을 채택했던 것이다.²⁷⁾ 따라서 1971년 7월까지 유보지 매각으로 총 12억 4천 7백만원의 재정 수입이 있었지만, 총 투자액은 이미 31억 5천 5백여만원에 달했다. 또한 재정 투자액의 환수를 위해 유보지 가격을 지나치게 높게 설정한 데다가 1971년 5월 국회의원 선거 후 선거자금 방출이 끝나면서 투기성 유희자금의 유입마저 감소하자, 유보지 매각에 따른 재정 수입은 한계에 다다랐다.²⁸⁾

25) 1971년 9월 「광주단지 행정 기초자료 조사」나 아래의 <표>에 나타난 당시 광주단지 인구 구성을 보더라도 철거민의 60% 이상이 서울로 재전입했음을 알 수 있다. 또한 이태일 외, 앞의 책, p.23; I.U.S.D., 앞의 책, p.57도 참조할 것.

<표> 1971년 9월 현재 광주대단지 인구구성

구성	원주민	철거민	일반 전입자	세입자	합계
가구(세대)	1,046	8,995	15,250	5,480	30,771
인구(명)	4,770	41,595	68,623	24,378	139,367
구성비(%)	3.5	29.8	49.2	17.5	100.0

* 자료 : 성남시, 앞의 책, p.73.

26) 박태순, 「광주단지 4박 5일」, 『월간중앙』 1971년 10월, pp.254-257.

27) 그 결과 광주단지로 유입된 민간 자본은 신도시 건설로 정상 이윤이나 개발수익을 극대화하려는 건설자본이나 부동산 자본이 아니라 전매 차익을 노리는 투기성 유희 자본이었다. 따라서 서울시는 투기성 자본을 끌어들이 개발비용을 충당하는 동시에 이들로 인한 개발수익의 유출을 억제해야만 하는 자기모순에 빠지고 말았다.

28) 서울시, 앞의 책(1971), p.13; 박태순, 앞의 글, pp.270-271.

〈표 4〉 광주대단지 이주 정책의 실적 : 1968년 - 1971년 6월

	계획 개요	실적	사업추진도(%)
철거민 이주	가구65,650세대	22,972세대	41%
	인구 350,000명	114,860명	41%
토지 매입	350만평	195만평	55%
택지 조성	300만평	159만평	53%
공업단지 조성	단지 조성24만평	24만평	100%
	공장 유치 100개소	49개소	49%
	고용 인원 45,000명	1,570명	3%
학교	국민학교 17개교	5	30%
	중학교8개교	2	25%
	고등학교5개교	-	-
상수도	60,000톤	10,2000 (진행중)	17%
전기	60,000kw	10,000kw	16%
교통	버스230대	105대	45%
도로 포장	광주군-천호동		100%
	광주군 내		12%

* 자료 : 서울시, 「광주대단지 건설 사업」, 1971, pp.5-8.

이처럼 정책이 추진될수록 재정 적자 폭이 확대되어 그 압박이 가중되자, 서울시는 재정 수지를 맞추는 데 총력을 경주했다. 즉 투기 부작용의 해소와 시 세입 확보라는 목표를 내걸고 입주 철거민의 분양 계약을 금지하고, 전매입자에게는 계약 당시의 시가로, 철거 이주민에게는 분양 가격으로 분양지를 매입하도록 하는 조치를 단행했다. 이는 외형상으로 토지 투기와 전매 행위에 대한 금지 조치였지만, 실제로는 부동산 투기로 형성된 기형적인 고지가를 투기꾼들에게 지불하고 택지 분양권을 구입한 전매입자들에게 '전매 가격의 이중 지불'을 강요하는 조치로서 대단지 개발에 투입된 개발 비용을 입주 예정자들에게 전가시켜 서울시의 재정 결손을 충당하려는 시도였다.²⁹⁾ 이로 인해 그나마 장만한 주거 공간마저 잃게 될 처지에 놓이자, 철거 이주민들과 전매 입주 영세민들은 도시 빈민의 생존권 보장

29) 당시 서울시는 전매 입주자에게 평 당 8천-1만6천원 상당의 매각 대금 지불을 요구했는데, 인근 서울 시내의 집단이주정착지인 거여동의 불하 대금이 평 당 5백-2천5백원이었던 데 비해 엄청난 고지가였으며, 최고 가격인 1만6천원은 남산 지역의 지가보다 높은 수준이었다(성남시, 앞의 책, p.296).

을 요구하는 주민운동을 격렬하게 전개했다. 이처럼 강력한 저항에 당황한 서울시는 철거 이주민의 집단 수용 방안으로서 대단지 이주 정책을 중단하고, 영세민 구호를 병행하면서 본격적인 신도시 개발을 추진했다.

대단지 이주 정책은 60년대 초 집단 이주 정책의 소극적인 유희 국공유지 활용 전략에서 민간 자본까지 정책 자원으로 활용하려는 적극적인 경영행정 전략으로 전환하는 특징을 보여주었다. 그러나 이 전략에 의해 철거민 수용을 위한 신도시 건설이 이루어지면서 투기 자본에 의한 개발수익의 전취와 주민의 개발비용 전담이라는 결과가 초래되었다. 따라서 대다수 철거 빈민들은 도심의 무허가 불량주택으로 재입주해서 무허가정착지의 순환적 재생산 과정에 재편입되거나 또는 최소한의 생존권 확보를 위해 강력하게 저항할 수밖에 없었다.

4. 1970년대 재개발·철거 정책과 무허가정착지의 해체

1) 주택재개발정책의 등장

60년대 말 더욱 가열되었던 서울시의 인구 과밀 현상은 70년대 초 정부의 인구 분산 정책과 지역개발 정책으로 말미암아 수도권 전역으로 인구 및 산업시설 등이 분산되면서 다소 둔화되었다. 이로 인해 전체 도시 인구에 대한 서울의 인구비가 1970년 43%에서 1975년 41%로 감소했지만, 이입 인구의 절대수는 줄지 않았다. 여전히 서울시 인구 증가의 48%가 인구 이입에 의해 이루어졌으며, 전체 도시 이입 인구의 1/3이 서울로 집중했다.³⁰⁾ 따라서 서울의 인구 과밀 및 주택 부족 증세는 다각적인 도시 정책으로도 쉽사리 해소되지 않았고, 도시빈민의 무단 토지 점유 및 불법 주택 건축 문제는 갈수록 심각해져 무허가 불량주택에 대한 새로운 정책 대안이 요구되었다.

50년대 이후 정부의 공공주택 정책은 난민 구호의 성격을 강하게 띠고 있었다. 그러나 점차 구호주택 수요가 줄고, 산업화에 따른 계급 구성의 변화로 주택 수요 구조가 변모하자 그 정책의 내용이나 성격도 변화했다. 즉 자가 주택 수요의 핵심층으로서 중간층, 특히 무주택 중하층 가구의 비중이 늘어났다.³¹⁾ 이들은 취업 구조가 안정되고 정규적인 소득이 보장되어, 정부의 입장에서는 빈민층에 비해 상대적으로 적은 재정 지원만으로도 대량의 주택을 공급할 수 있고, 또 융자금 회수도 용이하기 때문에, 공공주택 정책은 점차 이들에게 집중되었다. 그러나 시내의 대규모 택지는 이미 대부분 개발되었기 때문에, 이들에 대한 신규 택지 공급은 영동, 잠실지구 등 강남의 미개발지역 택지 조성과 도심 주변 저개발 지역의 재개발이라는 두 갈래 방향으로 전개될 수밖에 없었고, 이 점에서 도심 주변의 저개발 지역으로 남아있던 무허가정착지의 재개발이 시급히 요청되었다.

60년대의 무허가정착지 정책은 무단 점유된 도심 공간의 정비가 관건이었다. 따라서 이

30) 유의영, 앞의 글, p.106; 최진호, 앞의 글, p.158.

31) 구중간계급은 해체·분해의 과정을 거치면서도 3차 산업 부문의 비대화에 힘입어 꾸준한 증가 추세에 있고, 화이트칼라층으로 대변되는 신중간계급은 국가 주도형 산업화 과정에서 국가와 기업의 수요 증대로 급속히 성장해서 특히 서울 등 대도시 지역에 집중 거주했다(서관모, "한국 사회 계급 구성의 사회통계적 연구", 한국산업사회학회(편), 『산업사회연구』 제1집, 한울, 1986, pp.54-55; 고성국, "1970년대 정치 변동에 관한 연구", 최장집(편), 『한국 자본주의와 국가』, 한울, 1985, pp.140-141).

지역 무허가 건물의 정비가 상당 정도 완료되어 도심의 무단 점유 토지 문제가 일단 해소되자, 70년대에는 자본에 의한 사유지 개발, 즉 도심 재개발이 중요시되었다. 그러나 철거민 및 신규 이농민의 정착으로 도심 주변 지역의 고지대, 구릉지 또는 하천변에서는 무허가정착지가 꾸준히 늘어났다.

이는 엄청난 국공유지의 효율적인 활용을 동결시킴으로써 도시 공간을 합리적으로 정비하고 정상적인 택지의 공급을 원활히 하려는 국가의 요구와 상치되었다. 따라서 서울시는 무단 점유된 국공유지를 환수해서 원래의 도시계획 용도로 활용할 목적으로, 또는 이를 사유지화해서 부족한 택지 공급을 보충할 목적으로 70년대 초반에 도심 외곽 지역의 정비 정책을 강력하게 시행하고자 했다.

그러나 70년대 초 광주단지에서의 대규모 주민운동은 철거민들의 집단적인 생존 투쟁이 정치성을 띤 대규모의 '도시사회운동'으로 발전될 수 있다는 가능성을 보여주었다. 따라서 무허가정착지 정비 정책에서도 도시빈민들에 대한 보다 체계적인 정치적 대응 전략이 요구되었다.³²⁾ 그 전략의 일환으로 정부는 무허가정착지 주민을 제도권으로 포섭해서 철거에 맞서는 도시빈민들의 정책 대응 역량을 순화시키는 한편, 이들의 주택 자원 및 자조 역량을 최대한 활용해서 정책 자원의 누수 없이 이들로부터 재개발 비용을 끌어내는 주택 재개발 정책을 추진하기 시작했다.³³⁾ 따라서 70년대 무허가정착지 정비 정책은 주로 도심 주변 지역을 중심으로 물리적 강제력을 동원한 철거 정비 정책과 주민의 경제적 동원에 기초한 주택 재개발 정책이 병행해서 시행되었다.

2) 무허가정착지의 철거·정비 정책 : 도시빈민의 배제 전략

앞서 언급했듯이, 70년대에는 '주민 자조 활동'이라는 미명 아래 주민 참여와 동원을 통한 주택 재개발이 정책적으로 크게 부각되었다. 그러나 <표 7>과 <표 12>를 비교해 보면, 주택 재개발을 통한 무허가 불량주택 정비 실적은 총실적의 15%에 불과하다. 이는 주택 재

32) 광주단지에서의 주민운동은 철거당한 도시빈민이라는 '체제 불만 세력'이 특정 지역에 집적되고 여기에 '불순 세력'이 가담한 결과라고 파악하는 안보 이태울로기가 집권층 내부에 팽배해 있었기 때문에, 그 이후로는 정치적 목적에서 도시빈민의 집단 이주에 대한 정책적 기피 현상이 두드러졌다.

33) 이러한 정책의 성격 전환에는 국가 주도적인 주민 동원 전략의 성격을 띤 새마을운동을 도시 지역에 적용하려는 정치적 요구의 맞도 적지 않았다.

개발이라는 정책적 명분과 달리 70년대에도 무허가정착지에 대한 강제 철거가 정책의 주종을 이루었다는 사실을 말해 주고 있다. 이러한 철거·정비 정책은 크게 보아 신발생 무허가 불량주택의 무대책 철거와 기존 무허가 건물의 보상 철거로 나뉘어 시행되었다.

철거 정책은 60년대 중반부터 강력히 시행되었는데, 무허가 불량주택은 철거-재축-재철거의 과정을 되풀이하면서 1966년말 136,650동에서 1970년 6월 현재 187,554동으로 꾸준히 증가해 왔다.

<표 5> 신발생 무허가 건물의 연도별 발생 현황

(단위 : 동)

연도	무허가건물 건축	증·개축	가설물 설치	합계
1972	3,715	1,782	1,629	7,126
1973	1,160	1,928	8,290	11,378
1974	749	1,860 ¹⁾	-	2,609
1975	707	1,661	4,072	6,440
1976	783	2,482	6,852	10,117
1977	?	?	?	?
1978	438	2,183	4,146	6,767
1979	379	2,222	5,268	7,869
1980	?	?	?	11,593

* 주 1) : 1974년 무허가 건물 증·개축 건수는 가설물 설치 건수를 합산한 수치임.
* 자료 : 서울시, 『서울시 시정』, 각년도.

그러나 70년대 들어서서 단속과 철거가 강화되면서 독립 무허가 불량주택의 신축은 1972년 3,715동이었던 것이 1979년에는 그 1/10 수준으로 격감했다. 그에 비해 기존 무허가 불량주택의 증·개축과 가설물 설치는 상대적으로 늘어났다(<표 5> 참조). 이는 강화된 철거 단속에 대응해서 무허가 주택을 불법으로 증·개축해서 임대 공간을 확장하거나 정상주택화하려는 주민들의 생존 전략에서 비롯된 것으로 보인다. 또한 1979년 무허가 건물 전수 조사에 따르면, 약 2만여동의 무허가 건물이 신축된 것으로 나타나,³⁴⁾ 강력한 단속에도 불구하고 도시빈민들의 무허가 불량주택이 꾸준히 재생산되었음을 확인할 수 있다.

기존의 무허가정착지 정책은 무단 점유된 국공유지를 공원 녹지, 하천 부지 등의 원래 용도로 환원한다는 취지 하에 고지대, 하천변, 공사 구간 등을 대상으로 대규모로 실시되었

34) 서울시, 『서울시 시정』, 1979, p.93.

다(<표 6> 참조). 당시 이러한 철거 정비 정책의 관건은 광주단지에서와 같은 대규모의 주민운동을 촉발하지 않을 정도의 적절한 보상으로 철거민의 반발을 무마하는 데 있었다. 왜냐하면 서울시의 입장에서 무허가정착지 주민은 유희 국공유지의 무단 점유, 영세민 구호 등의 정책적 부담을 초래하는 도시 정책의 암적 존재이기는 하지만, 대규모의 무대책 철거는 도시빈민의 격렬한 저항에 부딪쳐 정치적 위기 상황을 초래할 우려가 있었기 때문이다. 따라서 70년대 철거민 대책은 이주 보조금 지급, 시영아파트 입주권 지급 및 집단 이주 정착을 위한 단지 조성 등의 3가지 형태로 전개되었다(<표 7> 참조). 이를 좀더 자세히 살펴보면, 아래와 같다.

<표 6> 무허가 불량주택의 연도별 철거 현황

(단위 : 동)

구분	1975	1976	1977	1978	1979
고지대	3,308	5,808	5,637	4,497	1,093
하천변	9,222	5,602	2,518	1,339	179
공원용지	81	470	6,764	-	-
공사구간	-	3,528		5,641	1,759
재개발지구	1,514	850	-	-	-
독립 무허가건물	-	416	-	-	-
토지구획정리	1,574	1,118	-	-	-
기타	4,340	1,036	-	1,515	587
합계	20,039	18,828	14,919	12,992	3,618

* 자료 : 서울시, 『서울시 시정』, 각년도.

(1) 시 외곽 집단이주정착지 조성

이는 주로 강북 지역의 인구 분산을 위해 강남 지역에 신규 택지를 조성하고 27평 또는 30평씩 분양해서 연립주택의 건립을 장려하는 방식이다. 즉 이 방식은 60년대의 집단 이주 정착과 크게 다를 바가 없었다. 예컨대 1972년에 이주가 실시된 신월·신정 단지의 경우, 그 2년 뒤에도 상하수도, 전기 시설 등이 제대로 보급되지 않았고 도심과의 교통마저 불편해 철거 이주민의 90% 이상이 전매 후 다시금 도심 주변으로 이주했다.³⁵⁾ 결국 이 방식은 1975년 이후 유희 시유지의 완전 고갈로 전면 중단되고 말았다.³⁶⁾

35) 『경향신문』 1974년 9월 18일.

(2) 시영아파트 입주권 지급

이는 시영아파트를 건립해서 여기에 철거민을 수용하는 방식으로, ① 주택 과부족 상태에서 주택시장에 진입하지 못하는 도시빈민들에 대한 주택 공급, ② 국민주택자금 융자로 건립 비용의 충당, 그리고 ③ 입주 후 분양금 징수로 융자금 상환 등이 가능하기 때문에, 주민 저항과 재정 투입자의 문제를 동시에 해결할 수 있는 철거민 대책으로 선호되었다.

그러나 시영아파트는 도시빈민의 사회·경제적 여건과 주거수준을 고려하지 않은 철거민 대책이었기 때문에, 이들에게는 '그림의 떡'에 불과했다. 즉 입주 능력의 한계로 대부분의 시영아파트 입주권은 투기 자본의 손을 거쳐 붕급생활자 등과 같은 무주택 중간층에게 전매되었다.³⁷⁾ 또한 전체 시영아파트의 15% 가량이 철거민을 위한 임대주택으로 공급되었지만, 사후 관리 비용의 체납 문제 해소, 한정된 투자 재원의 원활한 순환 등을 이유로 1-3년 후에는 모두 입주자에게 분양함으로써, 시영아파트 매입 능력이 없는 철거민들을 사실상 내쫓는 결과를 낳았다.³⁸⁾

여기에 70년대 후반 부동산 투기 붐으로 인한 주택 가수요 현상이 겹쳐 전매 차익이 1979년의 경우 10평 이하 소형 아파트가 2백만원, 17평 이상 중형 아파트가 5백만원 수준으로 폭등하면서, 입주권은 철거민에 대한 일종의 특혜로 간주되었다.³⁹⁾ 따라서 서울시는 이를 이용해서 실제 건설량의 몇 배에 달하는 입주권을 남발해서 아파트 분양 추첨을 실시했다. 결국 서울시는 철거민 이주 비용을 시영아파트의 투기적 전매차익으로 대체함으로써 최소한의 재원으로 최대한의 철거를 시행할 수 있었다.

36) 그 후 고지대 철거민들이 자발적으로 경기도 지역에 이주 정착지를 조성·이주하는 경우도 있었지만, 영세민 대책 등의 재정 부담으로 인한 경기도의 이주 반대, 이주 정착 적지의 부족, 주민들의 서울 이출 등으로 인해 부분적으로만 시행되었다. 1977년 성북구 돈암1동 고지대 주민 16가구, 서대문구 연희3동 주민 200가구, 영등포구 양평동 안양천변 주민 170가구, 성북구 정릉4동 주민 100가구 등이 그 예이다(『경향신문』 1977년 5월 2일; 『조선일보』 1977년 5월 4일).

37) 초기에는 전매를 억제하고 철거민 입주를 적극 추진했지만, 대다수 입주권이 전매되자, 서울시는 1977년 말 전매입자의 권익 보호를 이유로 입주권 전매를 현실화함으로써, 본격적으로 철거민 수용 주택을 투기 대상화해서 그 전매 차익을 철거 보상금으로 활용하고자 했다.

38) 김원, 『도시행정론』, 박영사, 1982, p.229.

39) 박동운, 앞의 글, p.294.

<표 7> 철거민 대책의 연도별 추이 : 1970-84년

(단위 : 동)

연도	무허가주택 철거동수	이주정착지 조성	보조금지급	아파트 입주권	기타	무허가불량 주택수
1970	13,556	1,355 ¹⁾	-	-	-	173,998
1971	7,041	7,041 ¹⁾	-	-	-	168,307
1972	6,554	2,033	-	-	4,521	163,543
1973	4,936	1,486	2,087(10만원)	-	1,363	155,467
1974	5,964	272	3,591(15만원)	-	2,101	149,503
1975	20,039	18	7,194(15만원)	8,688	4,139	135,326
1976	18,828	-	8,864(15만원)	6,352	3,612	115,634
1977	14,919	-	6,694(20만원)	7,410	815	100,715
1978	12,992	-	5,648(20만원)	3,607	3,737	87,723
1979	3,618	-	3,095(50만원)	2,539	523	157,068
1980	3,021	-	2,971(50만원)	500	50	154,047
1981	1,790	-	1,790(50만원) ²⁾	1,790 ²⁾	-	152,257
1982	2,280	-	2,280(50만원) ²⁾	2,280 ²⁾	-	149,977
1983	4,059	-	4,059(50만원) ²⁾	4,059 ²⁾	-	145,918
1984	5,839	-	5,839(50만원) ²⁾	5,839 ²⁾	-	140,079

* 주 1) : 광주대단지 이주 실적
2) : 추정치.

* 자료 : 서울시, 『서울시 시정』, 각년도; 서울시, 『주택백서』, 1978, p.213; 박동운, "불량주택 정비 방법의 합리적 개선", 내무부 지방행정연수원(편), 『연구논문집』, 1981, p.298.

(3) 철거 이주 보조금 지급

이는 서울시가 '영세민 생활 보호 대책'이라는 명목 하에 철거민들에게 10-50만원의 이주 대책비를 지급하는 방식이다. 초기에는 집단 이주를 거부하는 가구나 시영아파트 추첨에서 낙첨된 가구에 지급하는 정책 보조 수단으로 시행되다가 보상 비용을 절감할 수 있고 사후 행정 관리가 불필요하다는 정책적 편의로 인해 점차 철거민 대책의 주종을 이루었다. 그러나 부동산 투기로 주거비가 상승하자, 1979년 이후 보조금이 50만원으로 증액되고 시 예산 지출이 연간 15억원을 넘어서는 등 그 재정 부담이 가중되었다. 그럼에도 불구하고 보조 금액이 시 외곽 무허가 불량주택 전세금의 최저 수준에도 미달됨으로써 이주 보조의 기능을 상실해 갔다.⁴⁰⁾

<표 8> 철거민에 대한 철거 보상 대책의 변화

연도	철거 보상 내역의 변화
1974-78	이주 보조금, 시영아파트 입주권, 집단이주 정착 중 택일.
1979-81	이주 보조금 지급(재개발지역 주민에게만 시영아파트 입주권 동시 지급)
1981년 4월 이후	모든 철거 가구에 이주 보조금과 시영아파트 입주권 동시 지급
1984년 9월 이후	무허가 불량주택도 감정가로 보상하고 시영아파트 입주권 지급
1985년 9월 이후	1986년 이후 '선입주 후철거' 방식을 채택

* 자료 : 『경향신문』 1981년 4월 18일; 『동아일보』 1984년 9월 21일; 『조선일보』 1985년 8월 17일.

이와 같이 미봉적인 철거민 대책은 철거 거부와 '적정 수준의 보상'을 요구하는 주민운동을 또다시 촉발시켰다. 따라서 1980년의 정치적 혼란 상황에서 정부는 도시 빈민에 대한 무마책으로써 이러한 주민 요구를 제도적으로 일부 수용하는 「국보위 도시계획 지침」을 발표했다.⁴¹⁾ 이 조치로 '무허가 불량주택의 최대 보존'이 시행 방침으로 결정되면서, 공사 구간과 위해 건물을 제외한 대부분의 무허가 불량주택은 양성화 대상으로 특별 조치되었다. 또한 이에 부응해서 모든 철거 가구에 시영아파트 입주권 지급, 불량주택에 대한 철거 보상 등 주민들의 보상 요구가 관철되어 갔다(<표 8> 참조).

그러나 철거의 최대 피해자는 그 누구보다도 무허가정착지 주민의 절반 이상을 차지하는 세입자들이었다. 가옥주들에게는 무허가 주택 철거에 대한 보상 형식으로 이주 보조금이라도 지급되었지만, 세입자들은 가옥주에게서 전세금도 제대로 환수받지 못한 채 무대책 철거를 강요당했다. 그래도 70년대 말까지는 무허가정착지 철거·정비 정책이 도심 주변 지역에 국한되어 시 외곽의 집단 이주 정착지를 중심으로 한 무허가정착지가 계속 존속했고, 부분적으로 무허가 건물이 신축되기도 해서, 저렴한 주거 공간의 감소 현상이 심각하지 않았기 때문에, 세입자들은 가옥주의 철거 저항에 동참하는 데 그쳤다. 그러나 1980년대에 접어들어 시 외곽 무허가정착지로 재개발 정책 대상이 확대되어 이들이 이주할 저렴한 주거

40) 1982년 말 사당 지역 전세금은 50만원 미만인 3.7%, 60-100만원이 29.6%, 110-150만원이 37.0%, 160-200만원이 16.0%, 그리고 200만원 이상이 13.7%로 50만원의 이주 보조금으로는 전세를 얻기 어려운 실정이었다(이태일 외, 앞의 책, p.60). 또한 대부분의 무허가 불량주택이 한 가구 이상의 세입자가 있는데, 이주 보조금은 이들 세입자에 대한 전세금 상환에도 못미치는 수준이었다.

41) 서울시, 『서울시 시정』, 1981, pp.284-287.

공간이 절대적으로 줄어들고 철거민 운동으로 가옥주들의 보상 요구가 점차 정책에 반영되자, 세입자들도 단순한 철거 반대에서 한 걸음 더 나아가 시영아파트 입주권 등을 요구하는 세입자 운동을 전개하기 시작했다.

도심 주변의 무허가정착지 정비는 <표 7>에서 보듯이 정권이 안정기에 접어든 1976-78년 사이에 대규모로 실시되었다. 그렇지만 주거비 극소화 전략의 일환으로 시내에 정착한 도시빈민들은 서울시의 재정 지출 극소화 전략에 입각한 철거 정책 및 철거민 대책으로 더욱 생존에 위협을 받게 되자, 다각적인 철거민 운동으로 대응해 나갔다.⁴²⁾ 비합법적 주민운동은 강력한 경찰력에 의한 통제로 국지성과 일과성을 띠 수밖에 없었지만, 철거 보상과 관련해서 점진적으로 자신들의 이해를 관철시켜 나갔다. 그러나 이들의 생존 공간인 무허가정착지가 계속 줄어들어 대다수 철거민은 시 외곽 잔여 무허가정착지에 재이입하거나 정상 주택의 세입자로 입주하는 과정을 되밟아 나갔다.

3) 주택 재개발 정책 : 도시빈민의 형식적 포섭 전략

(1) 주택 재개발 정책의 사회적 성격

주택 재개발 정책은 주민 자조적인 현지개량 방식을 차용해서 국가 주도의 도시빈민 동원 체계를 구축하는 방안으로, 1973년 3월 「주택개량 촉진에 관한 임시조치법」(이하 「임시조치법」)이 제정되면서 등장했다. 이 정책의 시행 과정을 검토하기에 앞서 그 법제적 표현인 「임시조치법」의 내용을 중심으로 주택 재개발 정책의 성격을 살펴보면, 다음과 같다.

① 「임시조치법」은 도시 재개발 정책을 도심 재개발과 도시빈민의 무허가 불량주택에 대한 주택 재개발로 구분하는 제도적 장치이다.⁴³⁾ 즉 이는 도시 공간의 개발을 둘러싼 자본분과간 갈등에 대한 국가의 개입인 도심 재개발과 준별해서, 주택 재개발을 무허가정착지 주민과 국가간의 관계가 기축인 도시빈민 정책으로 규정짓는 법제적 표현이라고 할 수 있다.

② 「임시조치법」 제3조에 의한 재개발 지구의 지정은 도시빈민의 주거 지역을 일반 주택 지구와 공간적으로 구분지어 도시빈민을 도시 공간에서 사회적으로 더욱 격리시키는 장

42) 정동익, 『도시빈민 연구』, 도서출판 아침, 1985 참조.

43) 박수영 외, 『자조 활동을 통한 도시 서비스 공급 개선 방안 연구』, 국토개발연구원, 1982; 서울시, 『주택백서』, 1978 참조.

치로 작용했다고 할 수 있다.

③ 서울시는 「임시조치법」에 준해서 무허가정착지를 재개발 지구와 철거 대상 지역으로 구분하고 있다. 따라서 이 법률은 도시빈민을 제도권 내부의 통제 대상과 그 외곽의 배제 대상으로 나누는 분할 통치의 기제라고 할 수 있다.

④ 또한 「임시조치법」은 재개발 지구 지정과 함께 「도시계획법」에 의해 규정된 공원, 녹지 등의 토지 용도를 폐지 또는 변경할 수 있다고 함으로써, 무허가 불법주택의 합법화를 가능하게 하는 법적 토대가 되었다. 이로써 주민들이 무허가 주택의 소유권을 합법적으로 취득할 수 있는 제도적 여건이 갖춰졌다.

⑤ 「임시조치법」은 소유 관할 관청이 분산되어 있고 다양한 용도로 지정된 무허가정착지 내의 국공유지를 지방자치단체가 총괄해서 관리·처분할 수 있도록 정하고 있다(동법 제5조). 이로써 주민들은 국공유지 상의 무허가 건물의 연고권을 인정받게 되고 주택과 택지의 실질적 소유권을 얻을 수 있는 충분조건이 갖춰졌다. 이는 역으로 주거비 극소화를 위해 자본주의적 토지 시장에서 벗어나 있던 도시빈민들을 시장 기제로 재편입시키는 제도적 장치가 완비됨을 의미한다.

⑥ 지방자치단체에 대한 국공유지 관리 처분권 부여는 또한 재개발 과정에서 필수적인 도시 하부시설의 설치 비용을 국공유지 매각 대금으로 충당하도록 함으로써, 무허가정착지 주민의 경제력을 동원해서 그 지역을 개발하는 데 소요되는 재정 부담을 줄일 수 있도록 하고 있다.

⑦ 마지막으로 「임시조치법」은 무허가정착지 정비 정책의 정당성을 제고시키는 이데올로기적 기능을 수행한다. 즉 토지 소유권 보장이라는 철거 정책의 정당성이 철거민들의 생존권 보장 요구 투쟁으로 훼손되어가자, “국공유지 매각과 주거환경 개선으로 도시빈민의 안정된 주거 공간을 확보한다”는 논리를 제시해서 정책적 개입의 정당성을 보완하도록 하는 제도적 안전판의 역할을 수행한다.

따라서 주택 재개발 정책의 성격은 ① 무허가정착지와 도시빈민에 대한 강제력 행사의 자제와 제도화된 주민 동원 체제의 구축, ② 재개발에 따른 재정 부담의 주민 전가, 그리고 ③ 무단 점유 국공유지의 상품화로 요약될 수 있다.

이와 같은 재개발 정책의 속성은 재개발 재원 조달 계획인 예산안에 잘 나타나 있다. 주택 재개발 정책은 서울시 부담 주택 개량 사업 비용 283억원, 주민 부담 717억원, 그리고 기타 부대시설 설치 비용 70억원 등 총 1,070억원의 예산으로 인접 지역 주택까지 포함해

서 15만 8천동의 주택을 재개발할 것을 목표로 하고 있다. 서울시는 무상 양여받은 국공유지 189만 5천여평을 매각해서 그 전액을 사업비로 충당하고, 고지대 철거, 간선도로, 하천 제방 축조 등은 토지의 관리 처분 과정에서 체비지의 확보 및 매각을 통해 충당하도록 하고 있다. 결국 주택 건립 비용과 토지 매입 비용의 형태로 재개발 비용 전액을 주민이 부담하게 됨으로써 주민의 적극적인 참여 여부가 정책 성패의 관건이 된다. 그러나 정상적인 부동산 시장에서 배제된 무허가정착지 주민들이 재개발 비용을 자체 조달하기를 기대하기란 난망하다. 이 때문에 시행 단계에서 정부는 국공유지 무단 점유권의 인정과 점유 토지의 매각이라는 최소한의 정책적 자원만으로 무허가정착지를 해체하려는 ‘주민 자조적 재개발’ 방식을 포기하고, 제도적·행정적 강제력을 동원해서 주민의 적극적인 참여를 독려하는 전략을 취하지 않을 수 없었다.⁴⁴⁾ 따라서 주택 재개발과 관련해서 다음과 같이 다양한 주민 동원 전략이 구사되었다.

(2) 주택 재개발 정책의 시행 방식

주택 재개발 정책은 재개발의 주체 및 재원 조달 방식에 따라 현지개량 방식의 개량 재개발, 주민 자조적 철거 재개발, 차관에 의한 개량 재개발, 위탁 방식에 의한 철거 재개발 등의 다양한 방식으로 시행되었다(<표 9> 참조).

① 현지개량 방식의 개량 재개발 : 1971년부터 현지개량 방식이 시행되던 무허가정착지 가운데 104개 지구 20,286동의 무허가 불량주택이 재개발 대상으로 재지정되었다. 이들 지역의 주택 재개발은 최소한의 도시 하부시설을 마련한 후 무허가 불량주택을 주민 자력으로 개량해서 합법화하는 방식으로 이루어졌다.

② 주민 자조적 철거 재개발 : 이는 서울시가 도시 하부시설과 택지를 조성·분양하고, 주민은 기존 주택을 철거한 후 소규모 영세 건설업자를 통해 주택을 건축하는 방식으로 시행되었다. 이 때 주민은 개별 주택의 신축·개축 비용과 국공유지 불하 대금 그리고 철거 이주 비용에 이르기까지 재개발 비용 전액을 자체 조달해야만 했다. 따라서 경제적 역량이 부족한 대다수 주민들은 동참하지 못한 채 일부 주민만이 재개발에 참여하는 등 참여율이 저조했다. 이에 서울시는 재개발의 활성화를 위해 행정력을 통한 주민 동원과 지방세 면제 등의 유인동기를 제공했지만, 소기의 성과를 거두지 못했다.⁴⁵⁾ 이같이 재개발 비용 부담으

44) 이는 ‘자조·자립’을 구호로 내세운 새마을운동이 사실은 官製的 動員의 성격을 갖고 있었다는 현실과 일맥상통한다.

로 재개발을 주저하는 주민들의 참여를 독려하기 위해서는 외부 재원의 조달이 절실히 요구되었는데, 이러한 맥락에서 미국 국제개발처(USAID)의 차관을 활용한 주택 재개발이 추진되었다.

<표 9> 주택 재개발의 실적 : 1974-83년

(단위 : 평, 동)

구분	현지개량 방식의 개량 재개발	주민 자조적 철거 재개발	차관에 의한 개량 재개발	위탁 방식에 의한 철거 재개발	
구역수(개)	8	12	10	15	
시행면적(평)	45,503	128,738	230,584 ¹⁾	?	
재개발 대상 건물(동)	합법 건물	709	3,434	?	
	불법 건물	494	705		
	합계	1,203	4,139		6,786 ²⁾
시행 후 건물 현황(동)	단독주택	296	791	2,064	-
	연립주택	248	493	0	997 ³⁾
	아파트	0	0	0	1,680 ³⁾
	합계	544	1,284	2,064	2,677 ³⁾
가구수	834	2,750	?	2,677	
시기	1975-83	1975-83	1976-82	1979-80	
실적			30.4%	95%	

* 주 1) : 일부 미시행 지역도 포함됨.
 2) : 재개발 계획 대상 주택 수.
 3) : 추정치.
 * 재개발 완료 구역을 중심으로 한 재개발 실적으로 재개발 시행 중인 일부 지역은 제외.
 * 자료 : 서울특별시 주택개량과, 「내부자료」; 김용호, 앞의 글, pp.95-104.

③ 차관에 의한 개량 재개발 : 서울시는 제3세계의 자조주택(self-help housing) 건설을 지원하는 AID의 차관 자금을 들여오으로써 주민이 차관 융자금으로 구입한 국공유지에 주택 개량 융자 자금과 자체 재원으로 주택을 개량개축하도록 하고, 토지 매각 비용 형식으로 양여받은 차관 자금으로 서울시가 공공시설 설치 비용을 충당하는 방식으로 재개발을 추진했다.⁴⁵⁾ 차관 공여로 주민의 재개발 자금 조달이나 서울시의 도시 하부시설 비용 조달

45) 서울시, 「서울시 도시계획 연혁」, 1977, pp.621-622.
 46) AID 차관 재개발의 구체적인 시행 방식과 내용은 임서환, "도시 저소득층 주택 공급 확대를 위

이 용이해지고, 점진적인 개량 재개발 방식의 채택으로 주민의 유희 노동력과 자원의 효율적 이용이 가능해졌다. 그러나 AID 차관에 전적으로 의존한 이 정책은 1982년 차관 공여가 끊기자, 중단되고 말았다.

④ 위탁 방식에 의한 철거 재개발 : 주민의 자율적 참여나 반강제적 동원 방식이 모두 한계 상황에 직면하자, 서울시는 시행 주체를 이원화하는 방식을 모색했다. 즉 주민에게 형식적 자율성을 부여해서 이들이 재개발 실무를 전담하게 하는 한편, 서울시가 실질적인 주도권을 장악한 채 재개발을 추진하는 방식을 채택했다.⁴⁷⁾ 이 때 주택 재개발은 대규모 건설업체가 지역 단위의 전체 재개발 공정을 담당하는 제3자 위탁 방식으로 이루어졌다.

전면 철거 후 아파트나 연립주택 단지가 건설됨에 따라 주택 재개발이 대형화되고 개량 재개발과 달리 지역 내의 가용한 유희 노동력, 시장성이 취약한 건축 자재 등을 활용할 수 없게 되어 위탁 재개발은 주민들에게 더욱 커다란 경제적 부담을 안겨 주었다. 이에 주민들의 재개발 거부 움직임이 거세지자, 이 정책은 실시 2년 만에 중단되고 말았다.

(3) 주택 재개발 정책의 사회적 효과

주택 재개발 정책은 철거 정책과 달리 무허가정착지 주민을 제도적으로 지원하는 성격을 갖고 있다. 이는 주택 재개발이 철거와 개량 방식을 병행하면서 무허가정착지를 정상적인 주택 지구로 개발할 실질적 요건(국공유지의 불하)과 형식적 요건(도시계획 상의 용도 변경)을 법제화하고 있으며, 이를 위해 도시 하부시설을 설치하고 주택자금을 융자한다는 사실에서 찾아 볼 수 있다. 그러나 주거비를 최대한 낮추기 위해 국공유지를 무단 점유하고, 주택을 생계 보조 수단으로 이용하기 위해 협소한 대지 위에 임대 공간을 집적하는 도시빈민의 주거 전략은 중간층을 기준으로 삼은 주택 재개발 정책과 충돌하지 않을 수 없었다.

따라서 이들의 사회·경제적 지위를 무시한 채 정상적인 주택 및 택지 공급을 강요하는 주택 재개발 정책은 도시빈민의 부담으로 무허가정착지를 정상주거지화시켜 궁극적으로 중간층의 주택난을 해소할 뿐, 도시빈민의 주거공간 부족 현상을 오히려 심화시켰다.

이러한 사실은 재개발 시행 지역과 그 예정 지역의 주거 실태를 비교함으로써 쉽사리

한 주택 건설 방식의 전략적 선택에 관한 연구", 서울대학교 석사학위논문, 1984; 변영진, "서울시 불량 무허가주택 재개발 사업 방식의 사회경제적 평가", 서울대학교 석사학위논문, 1985, pp.56-82 참조.

47) 김용호, 앞의 글, pp.101-103.

확인할 수 있다. 우선 현재 거주하는 지역에 이주하기 직전의 거주지 속성을 보면 재개발 예정 지구에는 시내 일반 거주지 출신 가구가 18.5%인 반면에, 재개발 지구나 영세민 지역 출신이 65.1%를 차지하고 있다. 그에 반해 재개발이 시행된 지구에는 재개발 지구나 영세민 지역 출신이 1/3 가량이고, 정상적인 일반 거주지 출신이 50%를 웃돈다(<표 10> 참조). 여기서 재개발로 인한 주민의 대체 현상이 심각함을 쉽게 짐작할 수 있다. 또한 차관 재개발 방식의 옥수3지구의 경우에는 차관 용자로도 재개발 비용 마련이 불가능한 약 40%의 원주민이 이주했다. 특히 주민 부담이 훨씬 가중된 위탁 재개발 지구인 사당3지구에서는 주민의 2/3 가량이 입주권을 전매하고 주변 사당2동이나 봉천동 등지의 무허가정착지로 이주했다.48)

<표 10> 현거주지와 이주 직전 거주지의 비교

(단위 : %)

직전 거주지	현거주지	시행 완료 지구	
		시행 예정 지구	철거 재개발
농어촌	8.5	2.3	7.9
지방도시	7.6	10.5	5.4
시내의 일반 거주지	18.5	51.2	56.7
영세민 거주지	55.1	23.8	26.9
재개발사업 대상 지구	10.0	12.2	3.1
기타	0.3	0	0
합계	100.0	100.0	100.0

* 자료 : 이태일 외, 앞의 책, p.66

이와 같이 주택 재개발 정책은 추진 과정 중 주민의 절반 가량이 주변 무허가정착지로 이주하는 철거민의 무허가정착지 주민으로의 순환적 재생산을 가져왔다. 그리고 이 과정에서 도심 외곽의 신규 주택지로 이주하려는 무주택 중하층 주민이 이들을 대체하고 충원하는, 주택 공급 및 분배에서의 계급적 차별성이 정책적으로 조장되어 왔다고 할 수 있다.

주택 재개발은 이처럼 주택 공급 과정에서 도시빈민의 주거 공간을 상대적으로 감소시킬 뿐만 아니라 저렴한 주택 재고의 절대량도 감소시켰다. 예컨대 철거 재개발의 경우 중

48) 이태일 외, 앞의 책, pp.31-34; 김원, 「옥수3지구 연구」, 1977; 김원, 「마천1,2,3지구 후속 조사」, 1980 참조.

간층의 주거 기준에 따른 재개발로 인해 주택의 양질화(gentrification)가 일어나게 된다. 즉 1가구 전용 주택이 주로 건설되고, 쾌적한 주거 환경을 위한 도로 확장 및 녹지 조성 등으로 전체 택지 면적의 절대량도 줄어들게 된다. 결과적으로 정책 합리성에 토대한 주택 재개발로 인해 도시빈민의 주거 공간, 특히 세입자의 임차 공간이 감소할 뿐 아니라, <표 9>에서 볼 수 있듯이 건립된 주택의 총 입주 가구수가 시행 전의 주택수보다도 줄어드는 등, 도시빈민에게 적합한 주택 재고의 절대량 감소, 즉 주민 합리적 주거 공간의 와해를 가져왔다.

이와 같이 주거 환경이 개선되고 주거 공간의 양질화가 진행되면서 절대적·상대적으로 도시빈민의 주거 공간이 감소되는 것은 재개발 정책의 직접적·가시적 목표라기보다는 주거지의 물리적 환경 개선에 치중한 이 정책의 파생적인 효과였다. 주택 재개발 정책의 주안점은 이러한 주거 환경 개선보다는 「임시조치법」에 명시된 바와 같이 무단 점유된 국공유지를 불하해서 이를 자본주의적 토지 시장에 편입시키거나 원래의 국공유지 용도로 환원시키는 데 있었다.

<표 11> 주택 재개발 대상 지구의 토지·주택 현황(1985년 현재)

(단위 : 개, 평, 동)

지구 구분	토지 면적(평)			주택수(동)		
	국공유지	사유지	합계	불법주택	합법주택	합계
사업완료지구 33(33)	11,809 (3.4%)	336,730 (96.6%)	348,539 (100.0%)	3,190 (33.4%)	6,366 (66.6%)	9,556 (100.0%)
사업중인 지구 42(41)	398,038 (34.3%)	732,969 (65.7%)	1,131,007 (100.0%)	15,996 (62.7%)	9,837 (37.3%)	25,833 (100.0%)
미시행 지구 61(47)	543,413 (43.8%)	696,926 (56.2%)	1,240,339 (100.0%)	27,276 (76.1%)	8,564 (23.9%)	35,840 (100.0%)
해체지구 4(4)	38,054 (53.6%)	32,902 (46.4%)	70,956 (100.0%)	996 (77.3%)	292 (22.7%)	1,288 (100.0%)
합계 140(125)	991,314 (35.5%)	1,799,527 (64.5%)	2,790,841 (100.0%)	47,458 (65.4%)	25,059 (34.6%)	72,517 (100.0%)

* 주 : 시행 중인 1개 지구, 미시행 14개 지구는 자료 미비로 분석에서 제외됨.
* 자료 : 서울특별시 주택개발과, 「내부자료」.

<표 12> 주택 재개발 정책의 연도별 실적

(단위 : 개, 천평, 동, 가구)

연도	개량·철거 재개발			고지대 철거 및 녹화		
	지구수 (개)	면적 (천평)	재개발 실적 (동, 가구) ²⁾	지구수 (개)	면적 (천평)	철거주택 (동)
1974	4	2	667	-	-	-
1975	6	65	1,418	11	158	4,805
1976	20	300 ¹⁾	10,028 ¹⁾	17	219	6,061
1977	8	75	1,317	18	158	5,637
1978	14	130	2,255	26 ¹⁾	184 ¹⁾	5,482 ¹⁾
1979	13	160	2,417	11	46	1,711
1980	13	23.5	966	-	-	-
1981	14	25.4	1,363	-	-	-
1982	13	27.6	316	-	-	-
1983	17	78.8	2,896	-	-	-
1984	18	20.3	3,880	-	-	-

* 주 1) : 철거 및 재개발 예상 실적.
 2) : 재개발 실적 단위가 1974-79년간은 동, 1980년 이후는 가구.
 * 자료 : 1974-77년 : 서울시, 『시정 주요 실적 : 74.9-78.7』, p.173.
 1978년 : 김용호, 앞의 글, p.62.
 1979년 : 서울시, 『79 시정 종합 실적』, p.86.
 1980-84년 : 서울시, 『주요 행정 통계』 3호, 1985, p.99.

이러한 정책 의도는 주택 재개발에 따른 국공유지 매각 및 불량주택 개량 실적에서 여실히 드러난다. <표 11>에서 주택 재개발 완료 지구의 경우를 보면, 주택의 1/3이 여전히 불법 주택으로 잔존하는 등, 불량 주택의 개량 실적은 미미한 데 반해, 무허가 주택들이 무단 점유했던 국공유지의 불하는 완료되었다.⁴⁹⁾ 그리고 시행 중인, 또는 시행되지 않은 지구도 재개발 당시에는 대다수가 국공유지였으나 상당 정도 불하되어 사유지가 되었다.⁵⁰⁾ 또한 <표 12>에서 보듯이, 1980년 '무허가 건물의 철거 전면 중지 조치' 이전까지 재개발 구역 내 고지대의 무허가 주택 철거 실적이 2만5천여동에 달했는데, 이 또한 원래 주택의 개

49) 이 때 불하되지 않은 3.4%의 잔여 국공유지는 도로·공원 등의 공공용지로 활용됨.
 50) 1976년 6월 현재 서울시 재개발 구역의 매각 예정지 354,289평 중 158,000평이 연고자에게 불하되었다(『동아일보』 1976년 6월 3일).

량 개축을 목적으로 지정된 재개발 구역에서 주택의 재개발보다는 무단 점유된 국공유지를 환수해서 본래의 도시계획 용도로 전환시키는 데 주력했음을 보여준다.

특히 서울시는 국가로부터 무상 양여받은 국공유지의 매각으로 택지 조성, 도시 기반시설 정비 등의 재원을 조달하고자 했다. 따라서 주택 재개발을 지속적으로 추진하기 위해서도 국공유지 매각은 시급한 과제였다. 그러나 주민의 경제력만으로는 점유 토지의 매입이 용이하지 않았기 때문에, 서울시는 무단 점유 국공유지의 불하를 의무화하고 매입 독려반을 편성하는 등의 행정 규제와 함께 AID 차관 도입, 주택 재개발 기금 융자 등의 유인 정책을 병행해서 무단 점유 토지의 상품화를 가속시켰다. 그 결과 <표 13>에서 보는 바와 같이 주택개량 사업비의 대부분이 국공유지 매각 수입으로 충당될 수 있었다.

<표 13> 국공유지 매각 수입의 주택 재개발 정책 재정 보전 효과

(단위 : 천원, %)

연도	주택개량 사업비(A)	국공유지 불하액(B)	주택개량회계 총수입(C)	B/A×100 (%)	B/C×100 (%)
1974	229,864	181,215	-	78.8	-
1975	953,687	983,417	994,479	103.1	98.9
1976	2,400,955	3,012,447	3,304,460	125.5	91.2
1977	2,127,379	2,897,189	4,779,745	136.2	60.6
1978	3,737,659	3,173,071	8,123,893	84.9	39.1
1979	7,068,405	1,863,463	8,101,682	26.4	23.0
1980	6,527,925	4,723,971	10,371,995	72.4	45.5
1981	5,914,353	1,866,217	10,993,214	31.6	17.0
1984	9,272,191	4,792,623	23,375,784	51.7	20.5
1985	4,785,764	18,866,194	41,999,056	394.2	44.9

* 자료 : 서울시, 『예산 및 세입세출 결산 보고서』, 각년도; 이우영, "불량주택지구 재개발 사업의 현황과 문제점", 『도시문제』 1975년 7월, p.15.

이러한 정책 결과를 통해 우리는 주택 재개발 정책이 도시빈민의 불량주택 개량·개축과 주거환경 개선이라는 명시적인 정책 목표와 달리, 무단 점유된 국공유지를 도시계획 용도로 환원시키거나 사유지화해서 국가에 대한 이들의 주거비 전가 행위, 즉 토지의 무단 사용에 따른 지대 불납 행위를 규제하려는 의도를 감추고 있음을 알 수 있다. 결국 국가는 국공유지를 도시빈민에 대한 사회복지적 정책 자원으로 활용하기보다는 주택 재개발을 통

해 국가의 소유권을 공고히 함으로써 도시빈민의 집단주거지를 해체하는 정책을 추진했던 것이다.

요약하자면 주택 재개발 정책은 일부 무허가정착지 주민을 제도권에 편입시킴으로써 강제력이 아닌 행정 조치를 통해 무허가정착지를 정상적인 주거지로 개발한다는 목표 하에 전개되었다. 그러나 ① 이는 무단 토지 점유와 지대의 국가 전가라는 도시빈민의 생존 전략에 대응하기 위해 국가가 국공유지 불하 전략으로 무단 점유 토지의 상품화를 대규모로 추진한 정책이었다. ② 그 과정에서 부분적으로 도시빈민 거주지의 양질화, 즉 불량주택의 개량·개축이 이루어졌다. 그러나 이들의 생활 수준을 웃도는 주택의 건설로 상당 수 주민이 주변 무허가정착지로 이주하는 등 도시빈민의 주거 공간은 절대적·상대적으로 감소했다. 그리고 ③ 이 때 주민들의 재개발 참여가 활성화된 것은 단순히 주민의 자조적 역량이 강화된 결과로만 볼 수는 없다. 오히려 이는 주민들을 경제적으로 동원해서 도시 공간의 정비에 필요한 비용을 자체 조달하게끔 하는 한편, 이들을 제도권에 끌어들이고 도시빈민의 정치 세력화를 억지할 목적으로 마련된, 국가의 도시빈민에 대한 형식적 포섭 전략의 결과로 보인다.

5. 1980년대 '재개발의 민영화'와 무허가정착지의 와해

1) '재개발의 민영화'의 사회적 배경

70년대의 강력한 철거·단속과 재개발 정책으로 도심 주변 무허가정착지가 계속 분해되면서 무허가 불량주택은 크게 줄어들었다. 그러나 정부 정책은 무허가정착지를 형성하는 도시빈민의 재생산 과정, 즉 이들이 사회경제적으로 재생산되면서 무허가 불량주택을 집단적으로 조성하는 과정은 도외시한 채 무단 점유 토지의 불하 및 불량 주택의 개량이라는 물리적 환경 개선에만 치중해 왔다. 이로 인해 무허가정착지 해체의 경향성에도 불구하고 도시빈민의 비자본주의적인 도시 공간 이용 행태는 또다른 형태로 부단히 재생산될 수밖에 없었다. 즉 철저한 규제·단속으로 시내에서 무허가 불량주택의 신축이 불가능해지자, 상당 수 철거민들은 70년대 재개발 정책의 사각지대인 시 외곽 지역, 특히 60년대 말 조성된 집단 이주 정착지와 그 주변 무허가정착지로 이주했다. 따라서 이들 지역의 과밀화·불량화가 가속되었고, 도시 정책의 관심도 점차 이들 지역으로 옮겨갔다.

국가와 도시빈민의 갈등의 장이 시 외곽 무허가정착지로 확산되는 추세는 서울시의 거대도시화로 인해 더욱 가파르게 전개되었다. 도시의 공간적 확장 과정에서 절대량 자체가 한정된 토지, 특히 개발이 가능한 시내 유휴지의 고갈 현상은 더욱 심화되었다. 이는 한편으로 주거 공간의 교외화를 가속시켰고, 다른 한편으로 70년대의 도시 공간 정비에서 등한히 했던 시 외곽 무허가정착지의 개발 요구를 촉발시켰다.

이러한 주거지 개발의 요구는 특히 1980년 신정권의 정치적 정당성 확보 노력과 맞물리면서 더욱 증폭되었다. 즉 5공화국 정권은 집권 과정에서 훼손된 정당성을 복구하기 위한 전략의 하나로 중간층을 목표집단으로 삼아 경제적 수혜를 통해 정치적 동의를 확보하는 중간층 포섭 전략을 모색하기 시작했다. 그 정책 수단 중 하나로 중간층의 '자가소유' 꿈을 실현시켜 이들을 체제 내로 편입시키는 방안이 제기되었고, 이는 '주택 500만호 건설 계획'으로 구체화되었다.⁵¹⁾ 이에 따라 수도권외 택지 공급을 활성화하기 위한 방안들이 제시되었고, 그 하나로 시외곽 무허가정착지의 재개발이 논의되었던 것이다.⁵²⁾

51) 국가보위비상대책위원회, 『국보위 백서』, 1980, pp.165-167.

52) 물론 행정적이고 재정적인 기반도 없이 정치적 구호에 휘둘려진 500만호 건설 계획은 정책

이와 관련해서 서울시는 70년대 말 위탁 재개발 등의 강력한 재개발 기법으로 이들 지역을 정비하고자 했다. 그러나 주민의 희생을 일방적으로 강요하는 철거 및 주택 재개발은 지역 주민의 반발과 조직적인 저항을 격증시켜 강제 철거 방식이나 '자조적' 재개발 방식 모두 더이상 추진될 수 없는 실정이었다. 특히 80년대 초의 정치적 위기 국면에서 정권의 정당성 위기가 표면화되면서, 도시 공간 정비와 지역 개발을 둘러싼 주민과 국가간의 힘관계에서 주민의 역량이 '상대적으로' 강화되었다. 이 결과 신정권의 정당성을 확보하고 철거에 저항하는 주민운동을 무마하기 위해 정부는 정책 방향을 '서민 생활 안정'으로 선회시켰다.⁵³⁾ 즉 위탁 재개발 등 강제력을 띤 관 주도형에서 자력 재개발 등 주민 참여의 폭을 확장시킨 민간 주도형으로 정책의 성격을 바꾸고자 했다. 그러나 이 과정에서 주민 동원 기제마저 제거되자, 주택 재개발은 부진을 면하기 어려웠다.

이와 같이 시외곽 '저개발 지역'에 대한 재개발 요구는 증가함에도 불구하고 무허가정착지 주민과의 충돌이 잦아지고 이들에 대한 행정력과 강제력의 행사가 더욱더 어려워지는 등, 재개발에 따른 정책 부담은 늘어가기만 했다. 이 당시 무허가정착지 정책의 관건은 주민과의 마찰을 줄이면서 도시 공간을 효율적으로 정비한다는 두 마리 토끼를 쫓아야 한다는 데 있었다. 그러나 서울시는 '두 마리 토끼'를 함께 쫓으려던 기존의 '半官半民' 형식의 주택 재개발의 실패를 경험하게 되자, 시내 저개발 지역에 대한 '공영개발' 전략과 '민영 재개발' 전략을 고안하기에 이르렀다.

공영개발 전략은 국가가 직접 지역개발의 주체로 나서서 행정력과 재정 자원을 동원해서 대상 지역 전체를 개발하고 개발수익의 수취 및 비용 부담까지를 전담하는 방안으로 목동 지역을 대상으로 시행되었다. 그러나 '개발수익의 사회화'라는 정책 목표도 제대로 달성하지 못한 채 원주민 대책마저 소홀히 한 '공영개발' 방식은 주민들의 조직적 저항만을 초래해 지역개발 정책의 정당성마저 크게 훼손시키는 잘못을 범하고 말았다.⁵⁴⁾ 이처럼 공영개발이 실패로 끝나자, 서울시는 '저개발' 지역의 공간 개발에 적극적으로 개입하는 것을 꺼리게 되었다. 이에 따라 무허가정착지 정비 정책은 '민영화' 전략 쪽으로 급선회하게 되었다.

이처럼 '민영화' 이외에는 선택의 여지가 없었지만, 서울시는 전면적인 민영화를 바라

추진의 동력을 얻기 어려웠고, 그 후 '경제 안정화' 논리에 파묻혀 수포로 돌아갔다.

53) 서울시, 「불량주택 재개발 사업 개선 방안」, 1981, pp.284-287.

54) 장세훈, "80년대 도시공간 개발정책에 관한 사례 연구 : 목동 지역의 '공영개발' 정책을 중심으로", 한국사회사연구회(편), 『현대 한국의 노동문제와 도시정책』, 문학과지성사, 1990.

지는 않았다. 그러므로 참여 주체를 다원화시킴으로써 재개발을 활성화시키는 동시에 간접개입의 방식으로라도 그 과정을 원격 조정할 수 있는 여지를 남겨두려 했다. 그 구체적인 방안으로 부동산 자본, 투기 자본 등과 같은 제3자들을 끌어들이는 전략과 주민들을 분할해서 통제하는 전략을 구상하기 시작했다. 이러한 정책 방향의 변경은 불황 국면에서 자본증식의 새로운 기회를 모색하던 일부 자본분파들의 요구와 일치하면서, 현실화될 수 있었다.

먼저 유희 건설자본의 광범위한 존재가 새로운 활로를 개척하는 돌파구 역할을 해주었다. 70년대 말 호황 국면을 주도한 중동 특수가 중동 전쟁을 계기로 갑작스레 중단되면서, 80년대 초반 해외 건설업은 침체에 접어들었다. 그 결과 국내로 유입된 막대한 해외 건설 자재와 인력은 자본과 노동력의 대규모 유희화를 초래하여 국내 경기의 하강 속도를 더욱 가속화시켰다.⁵⁵⁾ 따라서 경기부양의 신호탄이 될 수 있는 이들 건설 자본 및 인력의 활용 방안으로 한강 유역 종합개발과 도심 재개발 등이 적극적으로 추진되었는데, 이들 사업과 더불어 무허가정착지 정비도 유희 건설자본의 배출구로서 새롭게 부각되었다.

그와 함께 80년대 중반의 부동산 경기 침체는 또다른 각도에서 민영화 추세를 부추겼다. 이 당시 대형 고급아파트를 중심으로 한 아파트의 미분양 사태로 인해 유동성 자본의 흐름이 차단되자, 이들 유희자본은 자본증식을 위한 새로운 투기 대상을 찾아나섰다. 이 와중에서 무허가정착지 정비로 건설된 아파트의 입주권 전매 과정에서 상당한 투기적 수익이 발생한다는 사실이 알려지면서, 소위 '복부인'으로 불리는 중소 투기자본들이 몰려 들었다. 경제력이 부족한 주민들의 '재개발 무기력증'을 우려한 서울시에게 이들의 유입은 재개발의 활력소였다.

그리고 무허가정착지의 도시빈민은 철거·재개발로 인한 주거 공간의 상실로 생존권의 위기 상황에 직면한 까닭에, 주민 모두가 하나로 뭉쳐 서울시에 정면으로 맞서 왔다. 이는 철거·정비의 정치적 비용을 누증시켰기 때문에, 서울시로서는 주민들의 내부 응집력을 분산시켜 저항력을 약화시킬 방안이 필요했다. 그 결과 개발수익의 일부분을 일부 주민에게 분배함으로써 이들을 회유하는 '개량화' 방안이 모색되었던 것이다.

결국 도시공간의 정비가 시급한 서울시의 요구와 유희 자본을 투자할 활로를 찾던 건설자본의 요구가 맞물리게 되자, 무허가정착지의 해체를 둘러싼 정책의 새로운 형태가 출현

55) 성경홍, "건설업계 지금 감량 비상", 『경경문화』, 1985년 8월호; 박세훈, "아파트 재벌, 아파트로 망하더라", 『월간 조선』, 1986년 11월호.

하게 된 것이다. 이것이 바로 택지를 제공하는 주민(가옥주)과 사업 비용 일체를 부담하는 건설회사가 함께 무허가정착지를 정비한다는 소위 '합동재개발' 방식이다.

2) 합동 재개발 정책 : 도시빈민의 분할 통치 전략

(1) 합동 재개발의 사회적 성격

앞서 언급한 바와 같이 도시빈민의 무단 토지 점유 문제는 주택 재개발 정책을 통해 어느 정도 해소되었다. 그러나 무단 점유 국공유지가 1979년 말 현재 약 200만평에 달하는 등 80년대에도 상당한 규모가 시 외곽에 잔존해 있었고, 불하된 경우에도 대부분 불량주택이 밀집된 저개발 지역으로서 재개발 구역으로 묶여 있었다. 이 때 시 외곽 지역의 개발 요구가 커지자, 국공유지 불하와 함께 '사유지화된 무허가정착지'의 개발에 대한 사회·경제적 압력이 가중되었다. 즉 정책적 차원에서 볼 때, 도시빈민의 도시 공간 이용의 문제가 토지의 무단 점유 문제를 넘어서서 이제는 저개발된 도시 공간의 개발 문제로 변모한 것이다. 이와 같이 도시 공간의 구조화 논리와 무허가정착지의 위상이 변하게 되자, 정부의 재개발 전략도 바뀌었다. 이는 무단 점유 토지의 불하에 중점을 둔 「임시조치법」의 시한이 1982년으로 만료되고, 그 후 사유지의 개발에 역점을 둔 「도시재개발법」에 따라 주택 재개발이 시행된 사실을 통해 쉽사리 확인할 수 있다. 이러한 법제의 변화는 정책의 성격 변화를 반영하는 것이므로, 이를 통해 합동 재개발 정책의 사회적 성격을 살펴 보면, 다음과 같다.

① 도심 재개발과 마찬가지로 주택 재개발도 '사유지화된 무허가정착지'를 개발해서 자본주의적 부동산 시장의 운동 논리에 실질적으로 포섭하는 전략, 즉 효율적인 공간 이용으로 개발수익을 극대화하는 전략을 필요로 하게 되었다. 따라서 주택 재개발의 목표와 전략은 70년대 초 치중했던 '무단 점유 토지의 상품화'보다는 '주거 공간의 개발과 양질화'에 더 큰 비중을 두게 되었다. 그 구체적인 정책 기제가 합동재개발 정책이다.

② 합동 재개발 정책은 저개발 지역인 무허가정착지를 해체하고 정상적인 부동산 상품으로 개발하는 과정에서 부동산 자본을 제도적으로 유치하는 정책이다. 따라서 합동 재개발에서는 70년대 자본주의 시장경제의 외곽에서 무단 점유 토지의 소유 및 이용을 둘러싼 국가와 주민간의 갈등 관계에서 자본주의 시장경제 내에서 개발수익의 분배를 둘러싼 주민

(가옥주)과 부동산 자본간의 대립 관계로 그 갈등의 주체와 구조가 바뀌게 된다.

③ 이처럼 무허가 불량주택의 재개발이 '민영화'의 형태를 취하기 때문에, 국가의 직접적인 개입이 상대적으로 축소되고, 개발수익의 극대화를 노리는 부동산 자본의 논리가 이를 대체하게 된다. 이제 서울시는 불하되지 못한 일부 국공유지의 상품화와 재개발의 관리·감독 역할만을 담당하게 된다.

(2) 합동 재개발의 전개과정

1984년 1월 서울시는 합동 재개발을 본격적으로 시행하기 위해 「합동재개발 세부 시행 지침」을 마련했는데, 이 지침을 통해 합동 재개발 방식을 살펴 보면, 다음과 같다.⁵⁶⁾

- ① 합동 재개발은 지역 주민들이 주체가 되어 조합을 결성해서 재개발을 추진한다.
- ② 재개발 조합은 재개발을 시행하기 위해 참여 사업자(건설업체)를 선정한다.
- ③ 건설업체는 이주 보조금으로 가구 당 5백만원을 무이자로 융자하고, 주민 이주 후 기존 주택을 철거한다. 이 때 불법 주택은 무보상 철거하고, 합법 주택은 감정가에 의거해서 보상 후 철거한다.
- ④ 건설업체는 철거 가구수의 1.5-2배 가량의 아파트를 지어 철거 주민에게 분양한 후 잔여 가구분을 일반 분양해서 투자 경비를 회수한다.

이러한 방식으로 1987년 3월 현재 총 44만 5천평 규모의 44개 지구에서 14,446동의 주택을 대상으로 29,564가구분의 아파트가 건립되었거나 건립 중에 있다. 이는 약 14만 평 규모의 15개 지구에서 4,010동의 주택을 대상으로 아파트 90동 8,745 가구분을 건설하고자 한 1985년의 계획에 비해 약 3배의 증가를 보여주고 있으며, 1974년부터 1985년까지 12년간에 이루어진 주택 재개발 실적의 1.5배에 달하는 엄청난 규모였다.⁵⁷⁾

그렇다면 합동 재개발의 경우에 무허가정착지 정비가 이처럼 대규모로 활발하게 전개된 원인은 무엇일까? 그 표면적인 동인으로는 무허가정착지의 개발에 무관심했던 건설업체와 이를 기피했던 주민들의 적극적인 참여를 들 수 있다. 그렇다면 이들 민간 부문의 참여를 부추긴 보다 심층적인 원인이 밝혀져야 할텐데, 이는 바로 재개발에 따른 엄청난 개발수익에서 찾을 수 있다. 따라서 개발수익의 창출과 분배의 메커니즘이 합동 재개발의 관건이라

56) 서울시, 「합동재개발 시행 세부지침」, 1984; 서울시, 「주택재개발」, 1985, p.374.

57) 서울시 주택개발과, 「내부자료」, 1985, 1987; 한상진, "도시빈민의 주택 문제", 한국사회사연구회(편), 「현대 한국의 자본축적과 민중생활」, 문학과 지성사, 1989, 319-320쪽에서 재인용.

고 할 수 있다. 그렇다면 먼저 그 창출 과정을 살펴보자.

우선 미분화된 국공유지가 있는 경우, 그 불하 과정에서 국공유지 불하 가격과 주변 지가의 차액으로 상당한 매매차익이 발생한다.⁵⁸⁾ 따라서 저개발 사유지의 재개발을 주목적으로 하는 합동 재개발이 오히려 국공유지 비율이 높은 지역에서 더 활발하게 시행되고 있다.

합동 재개발의 또다른 수익원으로는 공간 이용의 극대화에 따른 개발수익이 있다. 건설업체의 수익은 가옥주에게 분양하고 남은 일반 가구분 아파트의 분양에서 회수되는 것이기 때문에, 이들은 좁은 면적에 가능한 한 많은 아파트를 건립함으로써 분양 가구수를 늘리고자 한다. 따라서 이들은 고밀도 고층 아파트 건설로 건축 연면적을 가능한 한 확장시켜 개발수익을 극대화하고자 했다.⁵⁹⁾

<표 14> 상계동 173번지 재개발 구역의 개발 예상 수익

1. 대지 면적 : 약 15,300평(국공유지)
2. 건축 면적 : 39,176평(상가 : 3,800평, 주택 : 35,376평)
3. 예상 공사비 : 평 당 829,000원
4. 예상 분양가격 (단위 : 1,000원)

유형		평 당 가격	동 당 분양가	세대수	총액
주택	16평형	1,150	18,400	612	11,260,800
	22평형	1,150	25,300	348	8,804,400
	26평형	1,150	29,900	348	10,405,200
	34평형	1,240	42,160	96	4,047,360
	39평형	1,340	52,260	144	7,525,440
	합계			1,548	42,043,200
상가					7,599,900
총분양가격					49,643,100

58) 상계 지역이나 사당3지구의 경우 재개발 지구 전체가 국공유지를 무단 점유한 무허가정착지로 불하 가격은 평 당 30만원이지만, 주변 지역의 지가가 평 당 60만원 이상이어서, 불하 과정에서 토지 가격의 100% 이상의 매매차익이 발생했다.

59) 김용호, 앞의 글, p.114. 불량주택 재개발을 촉진하려는 의도에서 재개발 구역의 용적률과 건폐율 규제를 「건축법」상 상한선인 50%, 400% 수준으로 크게 완화한 서울시의 조치로 그 수익이 더욱 커질 수 있었다(주종원, "서울시 불량주택지구 개선에 관한 연구", 『국토개발』 제19권 제1호, 1984, p.30).

5. 예상수익 (단위 : 1000원)

1) 공사 수익

예상공사비 32,476,904 (상가 : 평 당 35만원, 주택 : 평 당 50만원)

공사비 원가 19,018,000

예상 수익 13,458,904 -----> 건설회사의 정상이윤

2) 토지 불하 이익

대지 가격 15,300평 × 60만원(평 당 시가) = 9,180,000

서울시 15,300평 × 30만원(불하가격) = 4,590,000 -----> 서울시의 국공유지 매각 수입

차액 4,590,000

-----> 주민, 건설회사의 개발수익

3) 분양 과정에서의 개발수익

총분양가격 49,643,100

공사비 32,476,904

대지가격 9,180,000

분양이익 7,986,196 -----> 주민, 건설회사의 개발수익

* 자료 : 천주교·개신교 재개발지역 공동조사위원회, 『도봉구 상계5동 173번지 재개발지역 조사 보고서』, 1986, pp.22-23.

그리고 차액지대적 성격을 띤, '저개발로 인해 적체된 개발수익'이 있다. 70년대 주택 재개발 정책은 도심 주변의 일부 지역에서만 부분적으로 실시되는 데 그쳤다. 이 때문에 재개발 구역으로 묶인 대부분의 시 외곽 무허가정착지에서는 그 재개발이 철거나 재개발을 원치도 않고 또한 비용 부담의 능력도 없는 주민들의 자발적인 참여에만 의존하게 되어 오히려 개발이 지체되었다.⁶⁰⁾ 따라서 서울의 거대 도시화에 따른 시 외곽 지역의 개발로 무허가정착지의 잠재적 개발수익은 증가해 왔지만, 토지 불하가 제대로 이루어지지 못하고 개발 또한 지체된 까닭에 개발수익이 적체되어 왔던 것이다.

이렇게 형성된 막대한 개발수익은 <표 14>에서 보듯이 건설업체, 주민(가옥주), 그리고 국가에게 분배되면서 이들의 적극적인 참여를 이끌어 냈는데, 그 분배의 메카니즘을 좀더 구체적으로 살펴 보면, 다음과 같다.

먼저 건설업체는 합동 재개발로 정상이윤 이상의 초과이익을 얻을 수 있게 되었다. 우

60) 이는 재개발 지역에서는 신축·증축 등의 '개별적인' 주택 개량이 불법화되어 있고, 또한 철거 위협으로 인해 주민 스스로도 주택 개량을 기피해 왔기 때문이다.

선 해외 건설 경기의 부진으로 인한 유휴 노동력과 장비를 활용할 수 있는 이점이 있었다. 또 택지가 부족한 상황에서 재개발 지구는 도심 주변 또는 시 외곽 지역에 위치한 저개발된 택지 예정지로서 개발 효용이 컸다. 그뿐만 아니라 재개발 구역 무허가정착지는 대지 구입에 필요한 기간 투자비를 절감할 수 있는 또다른 이점을 지녔다. 즉 주민에게서 사유지를 제공받거나 국공유지를 염가로 매입할 수 있기 때문에, 대지 구입에 필요한 초기 투자 비용을 크게 절감할 수 있었다. 또한 재개발 지구는 채권입찰제가 적용되지 않아 일반 분양시 자본 회수가 용이했다.⁶¹⁾ 이에 더해 「건축법」 상의 각종 규제 완화로 건설업체가 13-15층의 고층 아파트를 건설할 수 있어 개발수익을 더욱 늘릴 수 있었다.

<표 15> 합동 재개발과 자력 재개발의 주민 부담 비교

구분	합동 재개발	자력 재개발
토지	토지 면적의 60-70%에 해당하는 아파트와 무상 교환	환지 면적 91m ² (감보율 평균 25%로 산정)
건물	아파트(82m ²)	2층 주택(91m ²)
입주비	525만원	1,870만원(건축비 + 토지비용)
용자금	500만원	500만원
주민 부담	25만원	1,370만원

* 주 : 대지 100m²를 소유한 재개발 지역 가옥주의 경우.
* 자료 : 강충식, 앞의 글, p.331.

한편 서울시는 건설 자본을 유치해서 합동 재개발을 시행함으로써 그동안 침체되었던 재개발을 활성화할 수 있었다. 이로써 재개발 지구에 잔존한 국공유지를 매각해서 재정 수입을 얻고, 그 동안 재산세가 면제되었던 무허가 건물이 철거되어 아파트가 건립되면서 새로운 수세 대상을 확보함으로써, 재정 수입의 증가를 기대할 수 있게 되었다.⁶²⁾ 또한 무허가정착지의 재개발을 둘러싼 사회세력간 관계가 가옥주 조합과 민간 건설업체간의 관계로

61) 일반 아파트 분양의 경우, 분양금 외에도 국민주택기금 조성을 위한 채권 매입이 요구되기 때문에, 입주자의 부담이 가중되어 중도금 체납 사태가 벌어지는 등, 자본 회전이 원활하지 못해 건설업체는 상당한 자금 압박을 받아 왔다(강충식, 앞의 글, p.331).

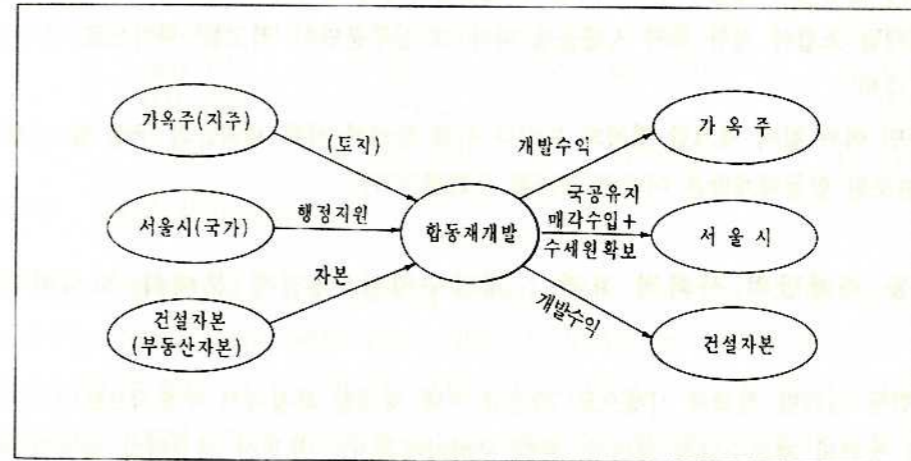
62) 이는 <표 13>에서 1984, 1985년의 국공유지 불하 금액이 급증한 사실을 통해서 확인할 수 있다. 1984년에만도 서울시는 구로1지구, 천호1지구의 재개발 과정에서 국공유지 매각으로 약 100억원의 재정 수입을 얻은 바 있다.

압축되어 주민과의 직접적 마찰이 줄어들었다. 결국 서울시는 최소한의 시 재정과 행정력만으로 최대한의 재개발 효과를 거둘 수 있게 되었다.

합동 재개발은 그 무엇보다도 주민들의 경제적 부담을 크게 덜어 주었다. <표 15>에서 보는 바와 같이 일반 자력 재개발에 비해 합동 재개발은 개발수익의 일부를 주민에게 나누어 줄 수 있게 되어 주민 부담이 크게 경감되었다. 이와 함께 건설업체로부터 철거 이주 보조금으로 500만원의 용자가 주어지고, 재개발 후 입주 비용의 상당 부분이 점유 또는 소유한 토지의 지분에 의해 충당될 수 있었다. 또한 입주 후 아파트는 상당한 전매차익을 받고 매각할 수 있기 때문에, 주민들도 재개발에 적극적으로 참여하기 시작했다.

이와 같이 건설업체로 대변되는 부동산 자본,⁶³⁾ 서울시로 대변되는 국가, 가옥주로 대변되는 소지주 각각이 참여하는 계기와 방식을 도식화하면, <그림 1>과 같다.

<그림 1> 합동 재개발 정책의 메카니즘



63) 서구 선진 자본주의의 경우 부동산 자본과 건설 자본은 그 성격뿐만 아니라 자본의 소유 자체도 분리되어 있다(Lamarche, F., "Property Development and the Economic Foundations of the Urban Questions", Pickvance, C. (ed.), *Urban Sociology: Critical Essays*, London: Tavistock, 1976, pp.90-95; Ball, M., "Land Rent and the Construction Industry", Ball, M., et. al.(eds.), *Land Rent, Housing and Urban Planning*, Sydney: Croom Helm Ltd., 1986). 그러나 우리나라의 경우에는 건설 자본이 대자본의 계열기업으로 존재하면서 토지 매입 - 건설 - 분양에 이르는 공간 개발의 전 과정을 주관한다. 따라서 건설 자본으로서의 정상 이윤, 부동산 자본으로서의 개발수익(차액지대로서의 초과이윤), 토지 소유 자본으로서의 지대 및 투기 수익(초과이윤)을 동시에 수취한다. 이 점에서 건설자본과 부동산 자본을 구획하는 자본분과의 개념적 구분이 우리 현실에서는 그리 큰 의미가 없다.

그러나 이들이 합동 재개발에 적극적으로 참여하게 된 동기가 개발수익의 획득에 있고, 또한 그 분배가 이들간의 힘관계에 의해 결정되기 때문에, 분배 몫을 둘러싼 이해 대립은 대단히 첨예하다. 이 때 특히 개발수익을 둘러싼 가옥주와 건설업체, 즉 소지주와 부동산 자본간의 갈등이 관건이다. 그러나 양자의 협력에 의해서만 재개발이 추진되고 개발수익이 창출될 수 있기 때문에, 이들은 '상호 의존적 갈등 관계'에 있다고 할 수 있다. 이 때문에 이들간의 갈등은 대부분 직접적으로 표출되지 않고 주민들 내부의 이권 투쟁의 형태를 띠며 우회적으로 드러난다. 즉 건설업체들은 주민들을 사주해서 재개발 추진위원회를 구성하도록 함으로써 개입의 발판을 마련하고 재개발 조합이 결성된 후에는 조합을 자신들의 이해관계를 대변하는 기체로 활용하고자 했다.⁶⁴⁾ 이 과정에서 재개발 조합과 건설업체간의 유착 관계가 형성되고, 가옥주와 건설업체간의 갈등은 주민들간의 갈등, 즉 일반 주민들과 재개발 조합 간부들간의 갈등으로 변형되어 나타난다. 따라서 궁극적으로는 부동산 자본의 운동 논리가 관철되어 개발수익의 대부분이 건설업체에게 돌아가고 이들의 주도 하에 건설업체와 재개발 조합이 정한 토지 지분율에 따라 그 일부분만이 '떡고물' 형식으로 가옥주에게 주어진다.⁶⁵⁾

그렇다면 이와 같이 재개발 정책의 논리나 이를 둘러싼 사회 세력들의 구성 및 관계 등이 크게 변모된 합동재개발은 어떠한 결과를 초래했는가?

(3) 합동 재개발의 사회적 효과 : 개발수익의 역진적 분배와 도시빈민의 배제

우선 합동 재개발 정책의 시행으로 70년대 주택 재개발 과정에서 부분적으로만 이루어졌던 도시 공간의 자본주의적 재편성, 특히 무허가정착지의 부동산 시장에서의 실질적 포섭이 본격적으로 이루어졌다. 또한 건설 자본의 수익은 대규모 고밀도 아파트의 건립 규모에 좌우되기 때문에, 건립 가구수는 철거 주택 수에 비해 많아졌다. 즉 1987년 현재 철거 예정 주택 수가 14,446동인 데 반해 그 두 배가 넘는 29,564가구의 아파트를 건립할 예정이어서

64) 서중석, "산동네에 부는 재개발 투기 바람", 『신동아』 1986년 3월, pp.395-399; 『경향신문』 1985년 8월 31일.

65) 개발수익의 분배 과정에 대한 구체적인 사례는 김용호, 앞의 글, pp.116-117 참조. 그리고 이 과정에서 복부인 등 투기 자본이 외지 가옥주 형태로 개입해서 원주민 가옥주 몫의 개발이익의 상당 부분을 수취함으로써, 재개발을 둘러싼 갈등 관계는 더욱 다극화되었다.

합동 재개발은 주택보급률을 증가시키는 효과를 발휘했다.⁶⁶⁾

<표 16> 재개발 지역 원주민들의 재정착 형태

(호, %)

<구로1지구>

재개발 전 재정착 후	자가가구	임차가구	합계
자가가구	30 (68.2)	9 (13.2)	39 (34.8)
임차가구	10 (22.7)	59 (86.8)	69 (61.6)
임시 거주	4(9.1)	-	4(3.6)
합계	44 (39.2)	68 (60.8)	112 (100.0)

<천호1지구>

재개발 전 재정착 후	자가가구	임차가구	합계
자가가구	31 (75.6)	6(9.0)	37 (34.3)
임차가구	5(12.2)	61 (91.0)	66 (61.1)
임시 거주	5(12.2)	-	5(4.6)
합계	41 (38.0)	67 (62.0)	108 (100.0)

* 자료 : 김우진, 앞의 글, pp.56-56.

이처럼 총주택 재고는 증가했지만, 주택의 시설 및 규모, 입주 비용 등을 감안해보면, 공급되는 주택의 사회적 배분 구조가 원주민인 도시빈민이 아니라 중간층을 대상으로 한 것임을 알 수 있다. 그 건립 가구의 규모가 최소 19평에서 최고 52.5평인데, 19평형도 2,185만원(19평×115만원⁶⁷⁾)의 입주비를 필요로 했다. 물론 일정한 지분율(대개 토지 10평 당 7평)에 따라 주민들이 투자한 토지 평수만큼 아파트 입주금을 절감할 수 있고 국민주택기금 5백만원 융자도 가능하므로 최소 평형의 경우 일부 주민이 입주할 수도 있지만, 주거비 부담이 없이 오히려 무허가 주택의 임대료 소득으로 생계를 보조하던 이들로서는 융자 상환금, 아파트 관리비 등을 부담할 경제적 여력이 없었다. 따라서 대다수 가옥주들은 재개발이

66) 서울특별시, 『서울시 시정』, 1986. 또한 1985-1986년 간에 합동 재개발로 건설된 아파트가 9,800가구에 달하는데, 이는 당시 민영 건설회사가 건설한 아파트 30,163가구의 1/3을 차지해, 합동 재개발이 유희 건설자본의 효율적 활용에 크게 기여했음을 알 수 있다.

67) 1985년 현재 국민주택 규모 이하 주택의 평 당 분양가격.

본격적으로 시행되기 이전에 주택과 토지를 전매한 후 그들의 생활 수준에 적합하고 임대 소득도 얻을 수 있는 주변의 무허가정착지로 이주해 갔다. 이는 합동 재개발이 비교적 성공적으로 실시되었다는 평가를 받는 구로1지구와 천호1지구 주민들의 재정착 과정에서 잘 드러나 있다. <표 16>에서 볼 수 있듯이, 구로1지구 가옥주의 68%, 천호1지구 가옥주의 약 76%가 자가주택을 구입해서 이주했고, 구로1지구 가옥주의 23%, 천호1지구 가옥주의 12%는 세입자에게 전세금을 상환하거나 여타 자금으로 전매차익을 전용한 후 임차주택으로 이주했다. 단지 10% 내외의 원주민만이 아파트 분양권을 전매하지 않고 입주를 기다리며 임시 거주하고 있을 뿐이었다. 지리적으로 볼 때, 이들 이주 가옥주의 대부분은 주변 무허가정착지에 재정착했다.⁶⁸⁾ 90% 내외의 원주민 이주율은 70년대 개량 재개발 지구나 철거 재개발 지구의 40-70% 안팎의 이주율에 비해 월등히 높은 비율로, 합동 재개발이 그 주민의 주거 공간 확보와는 무관하게 주로 부동산 자본의 개발수익 극대화 요구에 입각해서 진행됨을 시사해 준다.

이에 더해 서울시는 서민 주택 공급을 원활히 하기 위해 국민주택 규모 이하의 아파트 분양가를 대형 아파트보다 낮게 책정하고 있는데, 이는 건설 자본이 도시 저소득층을 위한 저렴한 주거 공간 공급을 가로막는 제도적 장치로 활용되었다. 즉 건설업체는 “대형 아파트 건설로 수익이 증가하면 주민 지분율도 늘어난다”는 논리를 앞세워 20평 내외의 소형 아파트 입주도 어려운 대다수 원주민들을 설득해서 중·대형 아파트를 건설해 왔다. 특히 재개발 공고 이후 원주민 가옥주로부터 아파트 입주권을 매입해서 재개발 조합원의 다수를 구성하게 된 부동산 투기꾼들이나 중상층 가구들은 건설업체의 중·대형 아파트 건설 주장을 앞장서서 수용했다. 결국 합동 재개발로 말미암아 도시민들에게 적합한 저렴한 주거 공간의 절대량이 더욱 줄어들게 되었다.

합동 재개발로 이처럼 주거 상태가 악화되었을 뿐 아니라, 개발수익의 분배 과정에서도 무허가정착지 원주민인 도시민들이 소외되는 ‘개발수익의 역진적 분배 현상’이 나타났다.

물론 가옥주들은 국공유지를 무단 점유한 경우라도 그 연고권이 인정되어 불하된 토지를 소유하게 되면서, ‘지주’로서의 권리를 행사할 수 있고, 또 재개발 조합을 결성해서 부동산 자본과 개발수익을 공유할 수 있었다. 또 직접 입주할 수는 없더라도 전매수익을 얻어 주변 무허가정착지나 일반 주거지의 주택을 소유하거나 임차할 수 있었다. 가옥주들은 이

68) 김우진, “불량주택 재개발 주민의 재정착 특성에 관한 연구”, 서울대학교 석사학위논문, 1985, pp.48-54.

러한 제도적 수혜를 적절히 활용함으로써, 중간층의 주택 부족 증세가 도시민에게 전가되는 주택 재개발의 폐해를 어느 정도 감내할 수 있었다.

그러나 원주민 가옥주 몫의 개발수익은 건설자본과 투기자본가들이 자본증식 과정에서 흘린 ‘떡고물’에 불과하기 때문에, 가옥주들도 재개발의 수혜자라기보다는 ‘피해자’였다. 즉 이들의 대부분이 재개발에 관한 정보나 지식에 어두워서 재개발이 공고되기 이전에 이미 그 소식을 접한 투기 자본에게 시가보다 다소 높은 가격에 주택을 매각함으로써 개발수익의 극히 일부분만을 얻는 데 그쳤다. 재개발 직전까지 매각하지 않은 경우에도 경제적 형편상 입주가 어려운 처지이기 때문에 매각 시기를 연기해서 전매차익을 좀더 늘리는 데 그쳤다. 주택을 전매한 가옥주들 중에는 투기를 목적으로 주택을 매입한 외지인 가옥주의 세입자로 전락한 경우가 적지 않은데, 이들은 기존 세입자와 크게 다를 바 없는 상황에 처하게 되었다. 따라서 종국적으로는 가옥주와 세입자 가리지 않고 대다수의 원주민이 무허가 불량주택이 밀집한 주변 지역으로 이주해 갔다. 특히 대대적인 재개발로 무허가 불량주택의 재고가 격감하고 주거비용 또한 급등했기 때문에, 이들은 새로운 주거 공간을 마련하는 과정에서 무허가 불량 주택의 매각으로 얻은 개발수익을 다시 토해내야만 했다.⁶⁹⁾ 이처럼 재개발 초기 단계에 가옥주들이 품었던 ‘재개발을 통한 자산증식’과 ‘아파트 분양’의 부푼 기대는 엄청난 정보와 자본의 동원능력을 지닌 부동산 자본과 투기 자본의 자본증식 욕구에 떠밀려 단지 ‘희망사항’에 그치고 말았던 것이다.

이들 가옥주와 달리 세입자들은 재개발의 폐해로부터 자신을 지켜낼 수 있는 아무런 보호막이 없었던 까닭에, 온갖 불이익을 감수해야만 했다. 우선 그동안 재개발을 거부해 오던 가옥주들이 개발수익의 수혜를 바라고 이에 적극적으로 앞장서게 되면서, 무허가 불량주택이 격감하게 되었고, 자연히 세입자들의 임차 공간의 절대량이 줄어들었다.⁷⁰⁾ 또 합동 재개발은 중간층 기준의 중·대형 고층 아파트를 건립하는데, 이는 대부분 1가구 1주택 거주를 기준으로 건설되었다. 따라서 70년대의 개량 재개발의 경우와 달리, 주택의 증·개축을 통해

69) 조은·조옥라, 『재개발 사업이 지역 주민에 미친 영향』, 서울대학교 인구및발전문제연구소, 1988, pp.31-62.

70) 예컨대 1986-91년 사이에 서울에서만도 무허가 주택 정비로 1만5천호 이상의 불량주택이 철거되었고, 1995년 현재 재개발이 시행 중인 주택이 6만3천여호에 달한다(손경환, 『저소득층의 주거복지 지원 방안에 관한 연구』, 국토개발연구원, 1995, pp.19-20). 또 1988년까지 재개발로 인해 무허가정착지의 25% 이상이 해체되어 서울시 총주택 재고의 2% 가량이 철거되었는데, 이로 말미암아 4만6천여 가구가 이주했고, 그 가운데 세입자 및 영세 무허가 가옥주는 약 3만5천여 가구로 추정되고 있다(김수현, “한국 공공임대주택 정책의 전개과정과 성격”, 서울대학교 박사학위논문, 1996, pp.123-124).