

는 건축실체가 들어가야 한다. 그래야 조합원의 추가 부담을 요구하지 않고, 그들이 기대하는 적정 수준의 아파트 규모를 배분할 수 있다.

3. 원천적으로는 도시재개발법의 개정이 필요하다

오늘날 대부분의 선진자본주의 국가에서도 토지와 주택은 일반상품과는 다른 공공재로서 인정받고 있다. 토지와 주택이 가지는 재산적 가치는 사유재산권의 보장차원에서 보호되지만, 공공의 이익에 부합되는 방법·한도에서 보장되고 있다. 그런 점에서 우리 헌법이 "모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다"(제23조)고 규정한 뜻은 불량주택 정비사업에서 특히 그 의의가 나타난다.

노후화되고 황폐화된 도시의 기능을 회복하고 도시의 환경을 개선하기 위한 불량주택 정비사업은 주로 개인들이 소유하는 토지와 건축물을 대상으로 하지만 그 궁극 목적은 도시의 구성원 모두의 '삶의 질'을 향상시키는 데 있다. 따라서 이 사업은 거듭 말하거니와 본질상 공공사업이다. 이를 위해서는 불량주택 재개발, 특히 저소득층이 밀집거주하는 지역의 경우 자본이익의 극대화라는 시장경제 논리를 지양하고 토지등의 소유자의 재산권보호와 더불어 공공에 의한 무주택 거주민의 주거권 실현을 위한 구체적인 법규 정립에 가장 중요한 관심을 두어야 한다.

적어도 올바른 재개발 사업을 위한 법제 정비의 기본 방향과 원칙은 다음은 원칙을 답을 것이다.

첫째, 불량주거지역의 도시기능의 회복은 물론 주민의 주거생활을 향상하는 것이어야 하며 둘째, 토지등의 소유자의 재산권과 주민의 주거권이 동시에 균형적으로 보장되어야 한다. 그러기 위해서는 불량주택 정비사업의 공공사업적 성격을 강화하는 한편 불량주택 재개발 사업에서의 투기 방지 및 세입자를 비롯한 주민의 재입주율을 제고해야 한다.

rights @ johan.com ②
0674-1 > 아파트
0656-1 > 아파트 ②
Hongsan-32 / 아파트 ①

재개발구역 세입자용 공공임대주택정책의 평가

김수현(핵심연구원, 토지·주택연구부)
박세훈(위촉연구원, 서울대 환경대학원 박사과정)

* 이 글은 한국도시연구소가 1995년 9월부터 12월까지 국토개발연구원에서 수탁받은 「재개발사업과 저소득층 주거합성방안으로서의 공공임대주택공급」 연구의 주요 내용을 요약한 것입니다. 편집자 주 *

주요 목차

1. 서론	2
2. 공공임대주택과 재개발	4
1) 우리나라 공공임대주택정책의 현황과 문제점	
2) 공공임대주택과 재개발정책의 연계	
3. 재개발 구역 세입자용 공공임대주택의 현황과 분석점	12
상도5구역 사례를 중심으로	
1) 분석모형에 관한 논의	
2) 사례분석	
4. 공공임대주택 공급을 통한 재개발정책의 개선방안	32
1) 분석결과	
2) 중앙정부와 지방정부의 역할	
〈참고문헌〉	45
〈부록: 사례분석 결과〉	47

1. 서론

우리나라에서 주택문제란 흔히 주택의 양도 부족과 주택가격 상승으로 이해되어 왔으며, 이 양자가 서로 밀접하게 관련되어 있기 때문에 주택의 공급확대가 가격의 안정을 가져오고 그것이 주거안정의 지름길이라는 사고방식이 지배적이었다. 그러나 최근 200만호 공급에 이이 수도권에서까지 신규 아파트 개발사태가 속출하고 있음에도 불구하고 저소득층의 주택문제가 별로 개선되지 않았다는 것은 이러한 주택정책의 기초에 문제가 있음을 간직적으로 보여주는 것이다.

실제로 서울의 경우 아직도 단칸방에 거주하는 가구가 서울시 전 가구의 30%에 달하며, 그 단칸방에서 생활하는 가구 중 약 80%가 2인 이상 가구이며 3인 이상도 56%에 달해 약 56만 가구가 파벌한 상태에 있다. 뿐만 아니라 일부 중·상위계층은 주택을 파소비 하 는지 리체 대부분의 저소득층은 열악한 주거생활에서 벗어나지 못하고 있으며 상대적으로 높은 주거비 부담을 지고 있어 최근에는 저층권 주거수준의 상대적 격차가 더욱 심화되고 있다. 또 주택소유자는 주택을 통한 자본이득과 자산형식으로 상향이동이 쉬운데 비해 저 소득층은 하향이동을 경험하는 현상이 늘어나고 있다(하향적 필리핑 현상).

이처럼 저소득층 주거사정이 악화된 데는 1983년부터 본격화된 한동재개발사업의 영향 이 크다. 서울 시내에서 주로 저소득층 가구들이 밀집 거주하던 재개발구역이 약 12년 동안 120여 개소 이상 아파트 단지로 바뀌었지만, 원기수입이 개인주한 비율은 10% 정도에 불과하다. 결국 이 과정에서 약 10만 가구 이상의 저소득층들이 비자발적인 주거이동을 할 수밖에 없었는데, 이들은 직립주택의 재고잔소에 따른 심각한 주거비 상승을 경험하게 되었다. 비록 1989년 후반부터 시행된 재개발사업에서는 재개발구역 내 세입자들을 위한 공 공임대주택을 공급하고 있지만, 아직까지 입주한 사례는 5개 구역에 불과한 상태이다. 임

2) 우리나라에서 흔히 사용하는 공공주택 혹은 공공임대주택은 사실 그 개념이 모호하다. 그리고 이를 폭넓게 해석할 경우에는 국민주택기공에서 용지를 받은 분양주택까지 포함될 수도 있다. 그러나 공공임대주택(social housing, public housing, council housing)의 본래 뜻은 '공공이 소유하면서 관리하는 공익목적용 위한 주택'이다. 우리나라에서 이 범주에 든 주택은 ① 주로 보정영세민을 대상으로 한 영구임대주택 ② 취약계층가입 주택 대상으로

시거주시설 공급분체와 재위화보 등을 둘러싼 논란이 계속되고 있다.

중국 현행 재개발사업에서는 물리적 개발과 그를 통한 개발이익의 총중예한 여분이 없
을 뿐, 거주자의 주거권 내지는 사회적 관계의 유지는 무시하고 있다는 비판이 가능하다.
이에 따라 재개발사업에 대한 시각을 근본적으로 고찰할 필요가 있는데 '물리적 개발'보다
더 '사회적 개발'로 반상의 전환이 필요하다는 것이다. 즉 지역을 개발하는 것이 아니라 그
지역을 기반으로 살아가는 사람들에 대한 개발이 필요한 것이다. 이를 위해 본 연구는 지
개발정책과 저소득층 주택정책, 특히 공공임대주택정책 사이의 괴리를 극복하고 유기적으
로 연계시킬 것을 제안한다. 따라서 재개발정책의 기초는 근본적으로 전환되어야 하며, 그
중 가장 중요한 것은 저권주택 재고감소에 따른 저소득층 주택문제의 완화를 방지하기 위
해 공공임대주택을 공급해야 된다는 것이다.

본 연구는 이를 위해 현행 재개발제도의 문제점 등을 다시 열거하지는 않았다. 그것은
이미 「도시와 빈곤」 등을 통한 여러 글에서 수차례 언급되었기 때문이다. 본 연구는 우리
나라의 기존 공공임대주택정책과 그 실태를 중심으로, 서민들을 위한 공공임대주택을 확대
할 필요가 있다는 것을 실증적으로 설명할 것이다.

그러나 본 연구는 공공임대주택의 필요성을 주장하는 데에만 그치는 것이 아니라, 현행
재개발구역 공공임대주택의 문제점을 다스리고 그를 해결하기 위한 정책대안을 모색하는
데 중점을 두고자 한다. 이를 통해 기존의 시행적(施惠的)·수혜적(受惠的) 공공임대주택정
치 이 아니라 보다 적극적(積極) 공공임대주택정책으로의 전환을 제시하고자 하는 것이다. 이를
위해, 우리나라의 재개발사업에서 세입자들을 위해 공급된 공공임대주택의 실태를 설문조
사를 통해 파악하고자 한다.

본 연구의 사례지역은 재개발구역 중 공공임대주택에 가장 먼저 입주한 상도5-1구역이
며, 전체 거주가구 221가구 중 127가구를 조사 대상으로 했다. 사례조사를 통해 ① 다른 대
역에 앞서 세입자용 공공임대주택이 필요한 근거와 ② 진행 세입자용 공공임대주택이 효율
성보다 형평성의 관점에서 어떤 문제점이 있는지 ③ 현행 세입자용 공공임대주택의 제반 문

한 공공임대주택 ③ 재개발구역 내 두 주택 세입자를 대상으로 한 지역 공공임대주택의 배
분류가 있다. 본 연구에서 별도 설명이 없는 한 공공임대주택이란 모두 세가지 주택분류의
기한다.

제점을 해결하기 위한 전략은 어떤 방향으로 수립되어야 하는지를 밝히고자 한다. 이러한
과정에서 재개발 지역 세입자들이 철거후 공공임대주택에 입주하기까지의 주거비 상승정도
를 파악하였으며, 이는 재개발 시도시 세입자들에 대한 임시거주시설이 필요하다는 심층적
인 근거가 될 것이다.

다시마로 공공임대주택정책과 재개발정책의 연계를 통해 거기의 문제점을 극복할 수
있는 대안을 제시하되, 중앙정부와 지방정부의 역할분담, 민간과 공공의 역할분담 및 정부
조직과 비정부민간조직(NGOs) 간의 상호협력방안도 모색하고자 한다.

2. 공공임대주택과 재개발

1) 우리나라 공공임대주택정책의 현황과 문제점

우리나라에서 저소득층을 위한 공공임대주택이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1981
년 3월 '주택임대차보호법'이 제정되면서부터이다. 당시는 1978년의 부동산종합대책인 88
조치가 일반적인 불경기과 맞물려 부동산시장이 침체되었고, 미분양주택이 누적되는 상황
에도 불구하고 임대료가 상승하여 저소득층의 주거상황이 위협받는 시기였다. 이에 따라
1982년 '임대주택유형성방안'이 발표되었는데, 이 정책이 우리나라 공공주택정책의 초시라 할
수 있다. 이 임대주택유형성방안은 정책부서가 '임대주택의 건설, 공급을 확대함으로써 국민
의 주거생활의 안정을 도모하는 것으로 되어 있으나 사실상 천원적 수준에 불과했고, 공공
과 민간의 임대를 구분하지 않아 실질적으로는 민간임대주택, 그것도 분양을 전제로 한 주
택공급의 확대에 그쳤을 뿐이었다.

과라서 실제로 공공임대주택이 우리나라에 본격적으로 도입되기 시작한 것은 '영구임대
주택'이 공급되는 1989년부터라고 할 수 있다(〈표 1〉 참조). 이 시기는 1987년 6월 민주화
항쟁과 그해 말까지 지속되었던 노동운동들 통해 민주화 유구가 급속히 확대, 3차 호황
이 막바지에 이르면서 토지 및 주택가격과 임대료가 상승함으로써 사회정치적 위기가 심
각해진 기간이었다.

〈표 1〉 우리나라 공공임대주택의 유형

구분	장기임대	영구임대	근로복지	사원임대	공공임대
공급연도	82-91	89-93	90-	90-	92-
규모 임대기간 예각예산기간	18평 이하 5년	7.2평 영구= 30년	15평 이하 2년	18평 이하 50년= 10년	15/18 이하 50년
공급대상	일부청약저축자 (도시근로자 평균소득 이하)	영세민, 모차가정, 도시근로자소득 80% 이하인 청약저축가입자	제조, 운송, 취업서비스업 등 근로자(도시근 로자 평균소득 이하)	제조, 전기, 가스업 종사자 등 (도시근로자 평균소득 이하)	청약저축자, 청가민
공급수칙	주중, 저차제, 민간	수분, 저차제	주중, 저차제, 민간	주중, 저차제, 민간	수분, 저차제
93년 임대료 (만원)	보증금: 500 용서: 6 (시중의 60%)	평형에 따라 보증금: 100-200	보증자와의 근로자의 협의로 결정	보증자와의 근로자의 협의로 결정	
공급실적	301,041	195,077	112,931	53,318	7,012

· : 2년마다 임시를 거칠
자료: 신주목미디어(1994)에서 구경.

그러나 1990년대 들어서 공공임대주택정책은 다시금 후퇴하기 시작한다. 200만호 계획의 종료와 함께 영구임대주택은 당초 25만호 계획에서 19만호로 축소하였으며, 2억제 5개년 계획에서는 저소득 무주택자를 대상으로 한 공공임대주택 세도를 신선했으나 그 계획호수는 10만호에서 5만호로 줄어들었다. 이에 따라 관련 예산도 1992년 이후 매년 20% 이상 축소되었으며, 최근에는 연간 1-2만호를 거둬들이는 데 그치고 있다. 따라서 현재 제1차 주택 내 무주택 세입자를 대상으로 한 시행 공공임대주택이 서울에서 연간 5천호 내외가 건립되는 것을 합해, 연간 1-2만호 내외가 건립되고 있을 뿐이다(〈표 2〉, 〈표 3〉 참조).

이와 같은 정책변화를 보면, 우리나라의 공공임대주택정책이 대부분 '정치적인 성격'에 그쳤다는 주장이 일리가 있다. 또한 초기에 입주대상계층을 법정영세민으로 한정된 정책은 '가장 주거빈곤이 극심한 가구를 일차적인 입주대상으로 한다'는 점에서 공정한 수 있지만, 대부분의 법정영세민이 가족수가 적고 소득이 극히 낮기 때문에 주거소비가

가능성이 있고 임대료 또한 기존 주택 거주에 비해 더 높았다. 뿐만 아니라 영구임대주택의 건립지역이 대부분 생활권과는 멀리 떨어진 곳이었기, 생활권 해체에 따른 거부감도 작용했으며 이에 따라 예초 입주대상자 중 상당수가 임주를 기피하는 현상이 나타났다. 이에 따라 '임주를 원하는 법정영세민이 더 이상 없다'는 정책당국자의 논리는 공공임대주택 건설을 중단하는 명분이 되었으며, 공공임대주택 입주대상자를 청약저축가입자 등으로 확대하는 근거가 되었다.

〈표 2〉 공공주택의 종류별 공급현황

구분	장기임대	영구임대	공공임대	근로복지	사원임대	계
1982-87	127,437	-	-	-	-	127,437
1988	52,238	-	-	-	-	52,238
1989	39,222	43,253	-	-	-	82,475
1990	64,800	60,004	-	41,114	19,650	185,568
1991	15,074	49,607	-	36,397	-	101,078
1992	-	36,706	15,121	35,125	10,852	97,792
계	294,234	185,570	15,121	112,931	30,502	646,680

자료: 대한주택공사(1995, 92, 93)에서 재구성

〈표 3〉 연도별 영구임대주택 착공 및 입주현황

구분	'89년	'90년	'91년	'92년	'93년 이후	'89년-'94년
착공	43,433	60,004	49,558	37,005	-	190,000
입주	640	11,235	35,802	58,219	84,703	190,599

자료: 건설부 주택정책과, 1992
출처: 한국도시연구소(1995: 46)에서 재인용

공공임대주택 입주대상 계층을 상향조정하는 데는 의의가 없으나, 법정영세민 숫자를 근거로 산출된 공공임대주택 건립계획을 더 늘리지 않고 소히려 줄인 상태에서 입주대상만 확대한 것은 분명 정책의 난맥을 드러낸 것이다. 즉, 법정영세민을 비롯한 더 극심한 주거

턴근공이 상존하는 상황에서 청약저축가입자로 입주대상 자원을 확대함으로써 소득분위 8·10분위 계층을 대상으로 한 정책을 6·8분위 계층에게 기회를 넓히고, 입주하지 않은 소득분위 8·10분위 계층에게는 그 외의 아무런 지위를 하지 않는 모순을 드러낸 것이다. 결국 실질적인 공공임대주택 공급방식(평면, 임대료, 전립지역)을 고치기 보다, 공공임대주택 입주대상 계층을 확대함으로써 문제를 미룬 것이다. 또 이러한 정책의 결과로 같은 공공임대주택 입주자 중에서도 소득이 낮고 오랫동안 주거빈곤을 겪어 온 서태에 비해, 소득이 높고 가구수 연령이 젊은 층이 입수를 통한 편익을 더 많이 얻는 '입수자간 편익 역전현상'이 나타나게 되었다(<표 4> 참조).

<표 4> 주택건설계획의 건설물량 변천과정

(단위: 천)

주택 2004호 건설 계획(1988-1992년)				제7차5개년 계획 (1993-1996년)
89년 원안	90년 변경	91년 변경	91년	91년
공공부문 계 850	공공부문 계 900	공공부문 계 900	공공부문 계 900	공공부문 계 900
영구임대 250	영구임대 250	영구임대 190	영구임대 20	영구임대 20
장기임대 -	장기임대 150	장기임대 150	장기임대 350	장기임대 350
사원복지 -	사원복지 100	사원복지 100	사원복지 100	사원복지 100
근로복지 350	근로복지 150	근로복지 100	근로복지 100	근로복지 100
소형분양 250	소형분양 250	소형분양 310	소형분양 500	소형분양 500
민간부문 계 1,150	민간부문 계 1,100	민간부문 계 1,100	민간부문 계 1,230	민간부문 계 1,230

출처: 한국도시연구소(1995: 41)에서 인용

이에 따라 ① 공공임대주택정책과 병행하여 저소득기구에 대해서는 임대료 보조 등의 정책을 펴으로써 각 기구의 경제적 편익을 증진하여야 하며, ② 정책에 대단위로 공공임대주택 단지를 전립하는 것이 아니라, 생활권 인근에 소규모 단지를 조성하여 전립지역을 생활권 중심지로 하며, ③ 전립규모를 다양화하고 가능한 한 많은 양의 공공임대주택을 전립함으로써 주거이전의 가능성을 보장하고, ④ 지방중소도시의 경우와 같이 주거비지 비와

지 않고 저렴한 주택의 제고가 있는 경우는 공공임대주택의 지적 전립보다는 임대료 보조 정책을 통해 민간임대시장 활성화시키는 것이 효과적이라는 대한 제시가 있었다.

그 중 특히 서울에서 활성화되고 있는 제개발사업에서는 ① 제개발사업에 따른 저렴주택의 제고압소가 중체 저소득층 임대주택 시장에 미치는 영향을 방지하기 위해 제개발사업에 따른 불량주택제고 감소분만큼은 공공이 직접 임대주택을 전립해야 하며, ② 제개발사업 구역은 이미 도시 내에서 생활권이 형성된 지역이므로 공공임대주택을 제개발구역 내에 전립함으로써 생활권 불일치 현상을 방지할 수 있고, ③ 현행 공공임대주택 단지 입수가구가 부정형세면과 청약저축가입자로 양분되어 있는 반면, 제개발구역 거주자들은 소득분위 6·10분위가 계층적으로 혼합되어 있으므로 사회적 통합력을 보다 높일 수 있고, ④ 제개발구역 전체에 공공주택이 많이 포함되어 있으므로 이를 활용하면 전립비용을 줄일 수 있으며, ⑤ 또 나아가 지역내 세입자를 수용하고 남은 잔여돈은 인근의 저소득층을 위한 공공임대주택 제고로 활용할 수 있고, 특히 '순환식 제개발사업'을 위한 입시거처로 활용할 수도 있다는 장점이 제기되어 왔다.

이러한 논의는 결국 ① 제개발사업에 따른 부정적 영향을 최소화하기 위한 차원의 공공임대주택 전립과 ② 기존 공공임대주택정책의 문제점을 해결하기 위한 차원의 제개발구역 공공임대주택 전립이라는 두 가지 측면에서 접근할 수 있다.

그러나 이런 필요성에도 불구하고 ① 제개발구역 세입자용 공공임대주택이 '수거복지' 차원에서 공공의 적극적인 지원을 받아 전립되는 것이 아니라, 현행 제개발사업의 민원금 해결하기 위해 '계단적, 소극적'으로 도입됨으로써 ② 재산확보의 어려움과 제개발조합의 비협조로 임대주택 전립이 최소화되고 있으며 전립 평형이나 전립지역도 눈치가 되고 있다. ③ 더구나 이러한 현상의 배경에는 일반 공공임대주택 전립이 사실상 종결됨으로써 사회적 반의 분위기가 공공임대주택의 필요성에 대해 부정적인 태도 있다. ④ 이처럼 소극적인 정책에 따라 제개발구역 세입자용 공공임대주택에서도 입수기간 편익의 불평등분지가 제기되고 있으며 ⑤ 제개발구역 세입자들이 일반 주거지역에 거주하는 보다 열악한 저소득층보다도 공공임대주택을 통한 주거비 보조를 더 많이 받음으로써 형평성도 문제로 지적된다.

2) 이는 제개발구역 세입자용 공공임대주택이 전립되기까지, 세입자정책의 변화과정과 관련된 해결과간의 갈등양상을 보면 이해할 수 있다.

결론적으로 우리나라의 공공임대주택정책은 경제경기과잉, 임대대상, 타 주택정책과의 관계, 사회적 인식의 확대 등 여러 측면에서 상당수 문제점을 내포하고 있다. 따라서 본 연구에서는 이들 문제점을 극복할 수 있는 한 수단으로서, 재개발사업에서 공공임대주택을 저소득층 주택정책과 연계시키는 방안을 검토해 보고자 한다.

2) 공공임대주택과 재개발정책의 연계

재개발사업이란 도시공간 형성과정은 시장에 맡겨 두었을 때 발생하는 제반 문제점을 해결하기 위해 공공이 개입하는 도시계획 사업이다. 보다 구체적으로 보면 ① 주택이 갖는 외부효과(외부의 부정)를 방지하기 위해 개입하는 경우와 ② 공간구조의 왜곡을 시정하기 위해 개입하는 경우, ③ 불량주택이나 슬럼이 사회의 불리현상을 가속화한 경우 이를 교정하기 위해 개입하는 경우로 나눌 수 있다.

이 중 세 번째는 재개발의 역사에서 가장 오래된 것으로, 어느 1-라이전 슬럼청거를 그 기원으로 하고 있다. 그러나 이와 같은 슬럼청거는 당시의 노동운동과 인도주의 사상의 발전에 따라 공공임대주택 권립과 연계됨으로써 서구적인 주택개발 재개발사업의 전형이 갖춰졌다. 특히 1930년대부터 본격화된 서구의 공공임대주택 공급은 슬럼을 청거한 곳에 고층으로 공공임대주택을 권립하는 방식을 모델로 삼았으며, 이는 영국, 일본, 홍콩 등에서 공통적으로 나타난다.

영국에서 재개발과 공공임대주택 공급이 동반하자 이루어진 시기는 2차대전 이후로 이때 재개발사업은 곧 공공임대주택을 대량으로 권립하는 수단으로 여겨졌다. 이에 따라 슬럼을 청거하고 그 자리에 고층의 공공임대주택을 권립하는 것이 재개발사업의 대명사가 되었으며, 그후 고층아파트 건설에 대한 비판이 제기되면서 철거재개발이 계층제거형 방식으로 바뀌기는 하지만 공공임대주택정책과 재개발정책은 불가분의 관계로 이어지고 있다.

일본의 주택개발 재개발정책은 기본적으로 공공에 의한 불량주택의 환경개선과 그룹 단칸 주거빈곤층의 주거문제 해결을 목적으로 한다. 따라서 거의 모든 재개발사업은 지방 자치단체나 동이법인이 사업시행주체이며, 사업방식도 매수방식이 주류를 이룬다. 대표적인 주택개발 재개발사업인 「주택지구개발사업(住宅地區改良事業)」에서는 **청거 후 새로 권립되는 '개발주택(改良住宅)'의 임대대상은 "출생 기간 25살 거주한 자 중에서 사업시행에 따라**

주택을 상실하여 주택에 어려움을 느끼고 있다고 인정되는 자(법18조)로 한정하고 있어, **가옥주가 의지에 거주할 경우에는 입주하지 못하고 세입자로 입주하도록 하고 있다.** 또 세로 권립되는 **개발주택은 모두 '제2종 공영주택(第2種 公營住宅)'으로써** 지방자치단체가 적소누층의 주거안정을 위해 활용하도록 규정하고 있다. 그리고 최근 전지개발의수의 사업으로 진행하고 있는 「포유니터 주택정리사업(住環境整備事業)」에서도 두문적으로 천거할 필요가 있어 청거를 하는 경우는 그 거주자를 지방자치단체가 전립 또는 버업한 '포유니터 주택'에 입주시키도록 하고 있다.

다만가지로 도심지 재개발사업으로 시행되는 「시가지재개발사업(市街地再開發事業)」이나 「(시가지주택밀집지구정사업(市街地住宅密集地區再開發事業))」에서도 주택은 상신한 세입자나 영세가옥주에게는 「재개발주택제도요강(再開發住宅制度要綱)」에 따라 임대물 목적으로 한 「재개발주택(再開發住宅)」에 입주시키도록 조치하고 있다. 아울러 '개발주택'이나 '포유니터 주택', '재개발주택'은 모두 해당 사업지역내에 권립하는 것을 원칙으로 하며, 도시계획상 불가피한 경우에 한해 인근 지역에 권립하는 것이 가능하다.

<표 5> 홍콩의 공공주택 공급(1954-1974)

년도	재개발지역 주택	저소득층용 주택	주택위원회	주택조합
1954	6,196	-	-	-
1956	8,853	-	-	541
1958	6,988	-	638	968
1960	11,285	-	2,845	888
1962	15,063	1,246	3,953	1,600
1964	23,106	4,984	4,505	3,836
1966	25,904	800	448	1,615
1968	14,886	5,680	3,514	-
1970	12,734	4,656	5,171	1,171
1972	6,776	12,912	0	0
1973	1,970	6,200	0	125

출처 : Castells(1990 : 22)에서 인용

한편 우리와 경제발전 과정이 유사하고 오늘날 원 국민의 51%가 공공주택에 거주하고 있는 홍콩의 공공임대주택정책도 재개발사업을 통하여 시작되었다. 홍콩은 산업화 초기부

터 주지으로부터 이후해 온 저인노동력들 때문에 도시 곳곳이 슬럼화되고 두리가 정처지가 된적하였다. 이후의 하-인 칩킵메이(Shek Kip Mei) 무허가정착지에서 1953년 크리스마스 이브에 불이 나고 5만여명이 집을 잃게 되자 이들 이주민들의 주거대책의 일환으로 공공주택정책이 시작된 것이다. 실제로 다음 표에서 확인할 수 있듯이 1970년대까지 공공임대주택의 대다수는 재개발사업을 통해 권립된 것이다(표 5) 참조).

중국 역사적으로 재개발사업은 공공임대주택을 공급하는 수단이 되어 왔으며, 이는 나라마다 차이가 있지만 대체로 저소득층의 재고확보와 저소득층 보호를 위해 지금까지도 지속되고 있다.

이러한 외국의 역사적 경험들이 우리의 재개발정책과 공공임대주택정책에 주는 시사점은 다음과 같다.

① 재개발정책이 현지주민의 주거복지 수단으로 활용되었다는 점이다. 오늘날 주택문제에 효과적으로 대처하고 있는 외국의 경험들은 주택문제의 초기 단계에 무허가정착지나 슬럼의 문제를 저소득층 주택정책의 일환으로 파악하고 대처했음을 알 수 있다.

② 무허가정착지 재개발의 문제를 예외 없이 공공임대주택의 공급을 통해 해결했다는 점이다. 이러한 외국의 경험은 우리와 같이 재개발사업은 민간에게 주도권을 넘겨주는 방식과 차이가 난다. 현재 우리나라의 재개발사업은 재개발의 능력이 자체가 민간의 이윤추구 동기이며 공공임대주택은 단지 사업추진을 원활히 하기 위한 불가피한 수단으로만 고려되고 있다. 그러나 공공임대주택의 확대공급은 단순히 세입자 보호라는 측면만을 의미하는 것이 아니라 재개발사업의 수도권권을 공공이 지니고 통제한다는 것을 의미한다.

뿐만 현재 우리나라에서도 재개발 구역 내에 공공임대주택이 공급되고 있으며, 현재 입수한 경우도 있다. 그러나 우리의 공공임대주택은 매우 제한적인 수준에 머무르고 있어 입수자나 공급자 모두에게 불만스러운 정책이 되고 있다. 그나마 재개발구역 이외의 공공임대주택은 최소한만이 공급되고 있다. 즉, 공공임대주택정책과 재개발정책이 유기적으로 연계되어 있지 못하고 서로 별개의 차원에서 시행되어 왔다는 것이다. 이제 이와 같은 내용을 상도5구역에 대한 사례조사를 통해 살펴보면, 바란직한 발전대안을 모색하고자 한다.

3) 자세한 각국 사례는 부록을 참조 바람.

3. 재개발 구역 세입자용 공공임대주택의 현황과 문제점 : 상도5 구역 사례를 중심으로

1) 분석모형에 관한 논의

(1) 개요

공공임대주택은 과연 효과적인 정책일까? 이 질문은 지난 70여년간 소위 “복지국가” 논쟁에서 피할 수 없는 질문이었다. 특히 지난 1980년대부터 서구에 불어닥친 민영화 바람과 공공임대주택의 불확실성은 더욱 격렬한 논쟁을 끌고 왔다.

그러나 우리나라에서는 이와 관련된 논의는 거의 없다. 그것은 학계의 관심이 없었기 때문이리기보다도 제대로 공공임대주택이라고 할 만한 것이 1980년에 들어서야 시작되었고 그마저도 1994년부터는 대폭 축소되었기 때문이다. 따라서 비록 주택정책 측면에서 공공임대주택이 필요하다는 주장은 지속적으로 제기되었지만, 그것이 누구에게, 얼마나 도움이 되는가에 대해서는 거의 논의되지 않았다. 그 결과 “자가용을 소유한 영세민이 입주한다”는 지 하는 단순히 이상적인 현상만을 가지고 공공임대주택의 효율성과 형평성을 재단해 왔다.

이와 같은 공공임대주택에 대한 불충분한 평가를 바탕으로 정부는 공공임대주택의 효율이 낮고 형평성을 왜곡시키므로 계속 건립할 필요가 없다는 입장을 밝혀 왔으며, 그에 따라 재개발구역 세입자를 위한 시장 공공임대주택을 제외하고는 공공임대주택 건립을 거의 중단하기에 이르렀다.

그러나 재개발구역 공공임대주택소지도 건립지원부족과 조합의 권립기피로 인해 기존 공공임대주택이 겪고 있는 어려움에서 벗어나지 못하고 있다. 따라서 이 연구는 공공임대주택, 특히 세입자용 공공임대주택의 효과와 형평성을 분석함으로써 공공임대주택정책의 사회적 의의를 밝히고 개선방향은 모색하고자 한다. 공공임대주택이 단순히 재개발사업의 단원을 해결한다는 지위가 아니라 저소득층 주택문제 해결에 꼭 필요한 수단이라는 차원에서 접근하고자 하는 것이다.

분석을 위해서는 공공임대주택정책 일반에 관한 평가 외에도, 상도5구역 세입자용 공공임대주택 거주자에 대한 설문조사 결과를 바탕으로 권익과 비용을 추정할 예정이다. 분석은 ① 재개발사업에서 왜 공공임대주택이 필요하냐? ② 지개발구역 세입자용 공공임대주택 입주가구와 입주하지 못한 일반지역 세입자간의 평평성의 관계는 없는지? ③ 입주가구 간에 권익이 불공평하게 발생하는 현상은 없는지? ④ 공공임대주택에 입주함으로써 사회적 관계와 공동체성은 어떻게 유지되는지? 등을 밝히고자 하고 있다. 다만, 후 분석은 논리적인 분석모형개발이라고 보다는, 문제의 소재를 확인하기 위한 개념적인 분석을 개발에 중점이 있으므로 주요 변수간의 상관관계를 파악하는 수준에 그치고 있다.

(2) 공공임대주택의 효율과 형평성에 관한 논의

일반적으로 공공임대주택은 시장에서는 조절한 주거를 획득할 수 없는 저소득 가구의 주거부족을 위해 농장이 시장가격보다 낮게 공급하는 임대주택이다. 따라서 시장가격과 공공임대주택 임대가격의 차이만큼 저소득층에게 보조하는 것과 마찬가지이며, 이는 곧 사회적 기회비용이 공공주택에 투자된 것을 뜻한다. 나라마다 차이는 있지만 대개 시장임대료의 20 ~ 50%에 불과한 공공임대주택 임대료는 그만큼 저소득층에게는 이득이 되지만, 사회 전체적으로는 비용이 된다는 의미이다.

그러나 비록 공공임대주택의 임대료가 시장임대료의 20 ~ 50%에 불과하다고는 하지만, 그것이 반드시 입주자에게 권익이 되는 것은 아니다. 왜냐하면 이즈 가구가 15평형 공공임대주택을 시장임대료의 20 ~ 25%인 월세 17만원에 입주했다고 하더라도, 그 가구가 입주 전에 방한 칸을 월세 12만원에 사는 데 만족하고 있었다면 오히려 공공임대주택에 입주함으로써 권익이 줄어들었다고 볼 수 있기 때문이다. 이는 공공임대주택을 공급하는 정부 입장에서는 ① 입주대상자의 주거선호를 정확히 알 수 없고 ② 공공주택의 특성상 각 가구의 필요에 따라 주거면적이나 방수를 다양화할 수는 없기 때문이다. 이에 따라 국민층들의 경우 공공임대주택에 대한 입주 자체를 포기할 수도 있다⁴⁾

4) 상도5구역 공공임대주택의 경우 보증금 5,740,000원, 월세 70,300원으로 이를 시장 이차출입권 30% 이하로 월세 환산할 경우 매월 약 17만원이 해당한다. 반면 14평형 이하의 시장임대료는 인근 지역은 경우 전세 4000만원 ~ 5000만원으로 추정을 수 있다. 이 경우 월세 환산하면 월 67만원 ~ 83만원에 이른다.

그러므로 공공임대주택을 통해 입주자가 얻는 권익은 가구형태나 소득, 지역 등에 따라 달라질 수밖에 없는데, 결국 공공임대주택에 대한 입주자의 총편익은 개별가구의 주거선호에 따른 '지불용의액'과 실제 공공임대주택의 임대료간의 차이를 합한 것이다.

그런데 선행연구에 따르면 개별가구의 권익을 공공임대주택의 임대료와 시장임대료간의 차이인 사회적 비용과 비교할 때, 언제나 권익이 사회적 비용에 비해 훨씬 낫다(김해권, 1992). 따라서 이를 단순히 해석하면 공공임대주택에 대해 사회적으로 투입된 비용에 비해, 입주자의 주관적인 만족도가 낮기 때문에 공공임대주택은 사회적 자원의 입장에서는 '비효율적'이란 해석이 가능하다.

또한 월세 12만원이면 만족한 만한 주거를 영위하던 가구가 17만원의 비용으로 시장임대료 70만원의 공공임대주택에 거주한다면, 그만큼 주거의 과소비가 발생하는 것이다. 뿐만 아니라 시장임대료와 공공임대주택 임대료간의 차액만큼을 사회적으로 보조받고 있기 때문에 차상위 계층보다도 심정적인 가구소득이 늘어나는 형평성의 문제도 발생한다.

따라서 이처럼 개별가구의 주거선호를 정확히 파악할 수 없는 상황에서 주거과소비를 유발하고, 입주민 가구가 입주하지 않은 동일계층 및 상위계층에 비해 수평적, 수직적 형평성 문제를 야기하므로 공공임대주택의 '현물보조'(in kind)보다는 '현금보조'(in cash)가 효율적이라는 반론이 대두된다. 즉, 주거수당과 같은 현금보조를 통해 능력에 맞고 자신에게 적절한 주택을 찾게 함으로써 시장의 효율성을 기할 수 있다는 주장이다.

소비자 보조방식(consumer subsidy system)이라 불리는 임대료 보조방식은 이미 1890년대 네덜란드에서 처음 도입되어 1960년대 이후 서유럽의 대부분 국가에서 채택하고 있다. 그러나 이들 국가에서 임대료 보조방식이 보편화된 1960년대는 역사적으로 2차 대전 이후의 극심한 주택부족현상이 해소되고 공공주택제도도 전체의 10 ~ 20% 이상 도달했던 시기란 점을 명심할 필요가 있다. 또한 유럽 선진국이나 미국 등에서는 공공임대주택의 지검검정이 아닌 일종의 소득보조 방식인 임대료 보조정책에만 치중할 경우, 저소득층이 수로 이용하는 민간주택의 임대료 상승, 노숙자 증가, 소득계층간 주거수준의 격차발생과 같은 문제점이 대두되기 때문에 특히 주택대교가 부추난 지역(혹은 국가)에서는 적음

5) 중계용 영구임대주택단지인 경우 임대대상 영세민 가운데 높은 임대료 때문에 입주를 스스로 포기한 경우가 30.8%에 이른다(국토개발연구원, 1990).

성 어려움이 많다는 지적이 있다(하성규, 1995, 제15경, 한국도시연구소, 1995 : 28-32).

따라서 주택의 절대적인 부족 및 도시 승권의 지연 등 주거환경의 개선이 이뤄지지 못한 상태에서는 임대료 보조정책보다는 주택의 공급을 확대하는 방식, 즉 생산자 보조방식이 일반적인 정책이다. 이는 결국 공공임대주택의 편익을 입주자가 느끼는 직접편익에만 그쳐서는 안되고 사회 전체적인 간접편익(사회적 편익)을 고려해야 된다는 설명과 같다. 그러나 짐작하듯이 간접편익은 계량화가 극히 어렵지 않은 편 아니라 사회 경제적 효과 자체는 애초에 경제적 편익개념으로 파악하는 것이 불가능할 수도 있다.

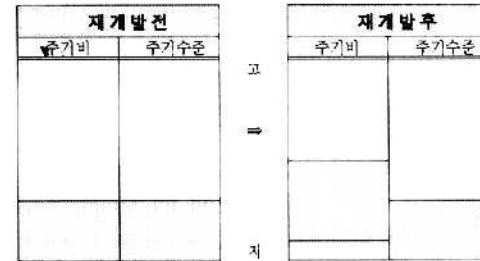
결국 미국의 상황에 따라 차별적으로 파악하는 방법밖에 없다. 우리나라와 같이 저소득층의 주거사정이 국가전체의 경제수준과 비교할 때 유례없이 연약하고 저개발사실 등을 통해 저렴주택의 채고가 급감하고 있는 상황에서는 공공임대주택 공급의 효과를 입수자가 받는 직접적인 편익단으로는 산정할 수 없는 것이다. 특히 재개발사업에 따른 세입자의 간접적인 피해를 고려한 상태에서의 공공임대주택 효과성 및 행정성은 기존의 정치적 편익산정 모델로는 불충분할 수밖에 없다. 이와 같은 점을 고려하면서 재개발구역 세입자용 공공임대주택을 분석하기 위한 틀을 모색해 보자.

(3) 분석과제

본 연구가 다루고자 하는 분석은 크게 네 가지 영역에서 전개된다.

가) 재개발사업에 따른 저렴주택 채고감소가 저소득층에게 미치는 영향과 그 대책으로서의 공공임대주택

앞에서도 지적한 바와 같이, 합동재개발사업은 저소득층이 거주하는 저렴주택의 채고를 줄임으로써 임대료부담을 상승시키고 주거상황을 악화시키고 있다. 따라서 재개발사업에서 세입자대책의 필요성을 인식하기 위해서는 이와 같은 '재개발사업에 따른 부정적 외부효과'를 규명하는 것이 우선적으로 필요하다. 이를 위해서는 ① 재개발사업 현황과 그를 통한 저렴주택 채고감소 현황 ② 저렴주택 채고감소에 따라 발생하는 저소득층 임대주택 시장의 변화 ③ 특히 주거지역의 원격지화(遠隔地化)와 임대료부담의 상승 등을 구체적으로 밝힐 필요가 있다. 다음 <그림 1>은 공공임대주택을 건립하지 않을 경우, 재개발사업이 세입자들에게 부과하는 부정적 영향을 개념적으로 나타낸 것이다.



<그림 1> 공공임대주택을 건립하지 않을 경우 세입자의 주거비와 주거수준 변화

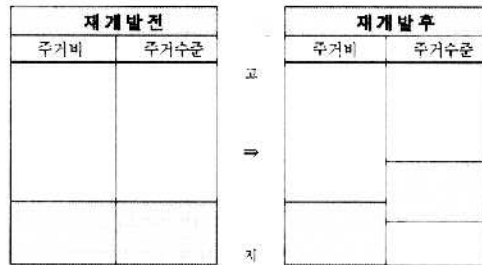
공공임대주택을 건립하지 않을 경우는 재개발사업에 따라 주거비는 높아지는 반면 주거수준은 그대로거나 거의 개선되지 않기 때문에, 이 역전현상을 재개발사업이 세입자들에게 미치는 부정적 영향으로 보고 그 실태를 규명하는 것이 필요하다.

그러나 이처럼 재개발사업을 통해 저렴주택의 채고가 감소하고 그에 따라 세입자들의 주거상황 악화가 나타난다고 해서, 반드시 공공임대주택 공급을 통해 문제해결에 나설 필요가 있는가 하는 점은 다른 논의를 필요로 한다. 즉, 저렴주택 채고감소에 따른 부정적 영향을, 상충한 임대료 반납에 대해 보조함으로써 시장기능을 활성화시키면서도 문제를 해결하는 것이 가능할 수 있기 때문이다. 한 예로 1987년도부터 약 2년간 세계빈구역 세입자들에게 부여한 '방한란 입주권'의 경우, 그 권리를 전세함으로써 민간시장기능을 통해 사실상 임대료를 보조하는 효과를 얻을 수 있었다(김정호, 1994). 따라서 재개발사업에 따른 세입자 대책으로써 ① 공공임대주택을 직접 공급하는 경우와 ② 시장기능에 따라 임대료를 보조하는 경우의 장단점을 비교할 필요가 있다.

나) 세계빈구역 세입자용 공공임대주택정책의 문제점

다음으로 현행 세계빈구역 공공임대주택정책의 효율성과 형평성을 살펴보는 것이 필요하다. 비록 재개발사업이 세입자들에게 미치는 부정적 영향을 방지하기 위해 공공임대주택

이 필요하다는 결론을 내렸다 하더라도 그것이 효율성과 형평성의 측면에서 어떤 통제점을 갖는가는 검토해야 하는 것이다. 이를 위해서는 ① 저개발구역 세입자용 공공임대주택에 입주한 가구와 일반지역에 거주함으로써 입주하지 못한 저소득 세입자간의 형평성을 살펴 보고, ② 입주한 가구간에도 발생할 수 있는 형평성의 차이를 검토해야 한다. <그림 2>는 공공임대주택을 건립할 경우, 입주한 가구와 입주하지 못한 가구간의 형평성을 이해하기 위한 지점도이다.



<그림 2> 공공임대주택을 건립할 경우 세입자의 주거비와 주거수준 변화

공공임대주택을 건립할 경우에는 주거비는 그대로지만 주거수준은 원동히 개선되기 때문에, 이 역전현상이 입주자와 비입주자간의 형평성의 차이를 야기한다. 이 중 첫 번째의 경우에서, 입주자들이 지불하는 임대료와 동일 평형의 시장임대료의 차이를 가 가구가 얻는 편익(= 사회적 지위액)이라고 볼 수도 있지만, 이것은 어디까지나 경제적 측면만 본 것으로 공공임대주택 건립에 따른 간접적인 사회적 편익은 고려하지 않은 것이다. 따라서 편익을 단순히 경제적 편익만 고려할 것이 아니라 사회적 편익도 포함해야 한다.

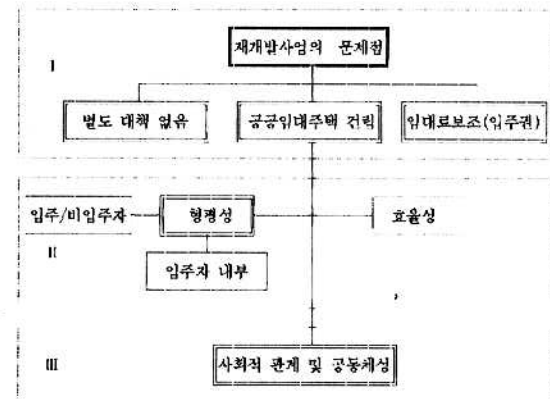
다음으로, 입주한 가구간의 편익은 가 가구의 저비용의액과 실제 지불하는 공공임대주택 임대료간의 차이를 서로 비교함으로써 파악할 수 있다. 그런데 본 연구에서는 저비용의액은 공공임대주택에 입주하기 직전의 시장임대료로 가정한다.

또한 가 가구당 편익은 결정하는 변수간의 관계를 파악하기 위해 소득계층, 가족수, 가

구주연령, 가구주 학력, 이전 사용병수에 따라 그룹을 나누는 다음 상호간의 관계를 통계적으로 그룹을 통해 밝힌다. 그러나 효율성문제에 대해서는 본 연구에서는 수증자료의 한계로 인해 전대지? 수증자료는 시도하지 않는다.

다) 사회적 관계의 유지와 공동체성 파악

그리고 저개발구역 세입자용 공공임대주택을 경제적인 기준에 의해서만 편익/비용을 파악하는 것이 아니라 사회적 관계, 즉 공동체성 유지에 따른 사회적 이익 역시 고려한 필요가 있다. 이를 위해 이웃관계를 포인할 수 있는 몇가지 항목을 설정하여 이를 재개발사업에 아직 최수하지 않은 '단독'과 비교하고자 한다. 또 이들 이웃관계는 소득, 가구주 연령, 직업 등과 연관시켜 파악함으로써 입주가구 내부의 차이를 발견하는 작업도 병행한 필요가 있다.



<그림 3> 분석과제 흐름도

라) 기존 공공임대주택과의 공통점과 차이점 파악

다시말하면 현재 공공임대주택 제도에 따른 입주대상 계층인 부정형세민/청·어·저층가임자 집단과 재개발구역 세입자 집단간의 공통점과 차이점을 분석하는 것도 의미가 있다. 이를 통해 소득계층과 혼합과 분리가 공공임대주택의 효율성, 형평성 측면에서 어떤 영향을 미치는 지도 파악할 수 있으며, 동시에 그에 따른 사회적 관계의 변화도 추정할 수 있다.

그러나 본 연구에서는 이들 입주 집단간 비교는 후속 연구과제로 남기고자 한다.

이성에서 제시한 분석과제를 하류도로 나타낸 것이 <그림 3>이다.

2) 사례분석

(1) 사례지역 개황

상도5구역은 행정구역상으로는 서울시 농자구 상도5동 121번지로

1989년 10월 재개발구역으로 지정되어, 1990년 7월 사업계획을 결정하고,

1991년 3월 사업시행에 들어가, 1994년 5월 입수를 완료한 구역이다.

재개발사업 이전에는 147동의 건물(허가 71.4%, 부허가 28.6%)에, 가옥수 196가구, 세입자 252가구가 거주했으나, 재개발사업을 통해 23,573㎡에 17층 아파트 6개동을 신축했으며 건폐율은 22.8%, 용적률 291.3%이다. 신규건립 호수는 전용면적 7평의 세입자용 공공임대주택 221호와 36-35평형 257호, 36-48평형 304호를 합해 682호이다.

이 구역은 1989년 8월 서울시 업무지침에서 세입자용 공공임대주택을 공급하기로 정한 이래, 신도5구역(96호)을 계획하고는 가급적 먼저 세입자용 공공임대주택을 건립한 지역이다. 사업과정에서 세입자들의 조직적인 민원은 없었으며, 다른 구역에 비하면 대단히 순조롭게 사업이 진행되어 구역지정 후 5년만에 입주까지 완료했다.

상도5구역을 사례대상지역으로 선정된 이유는 ① 세입자용 공공임대주택 입주가 이미 이뤄졌고, ② 세입자조직 구성이나 이를 통한 조합 및 구청과의 갈등이 전혀 없이 개별 세입자들이 자발적으로 사업기간 중 거주대책을 마련함으로써 '시장기능'에 따라 수거지를 선

정했고, ③ 인근의 봉천동, 상도동, 사당동과 같은 대단위 재개발구역과 비슷한 시기에 사업이 이루어짐으로써 저렴주택의 재고구조에 따른 영향을 파악하기 쉽다는 점이 고려되었다. 사례조사 가구의 일반적인 특징은 다음의 <표 6>에서 요약하고 있다.

<표 6> 사례지역 가구의 일반적 특성

항목	평균값	비고
가구소득	125만원	
가구주 소득	114만원	
가구주 연령	44세	
가족수	3.6인	
돈 버는 사람 수	1.4인	
가구주 직업	서비스업 > 건설업 > 자영업 順	
여성가구주 비율	13%	

(2) 재개발사업의 영향과 공공임대주택의 필요성

재개발사업이 시행되자 이 구역의 세입자 252가구 중, 단신세대나 주택을 소유한 경우를 제외한 221가구가 공공임대주택 입주유자격 가구로 인정되었으나 그 중 80가구는 공공임대주택 입주를 포기하고 3개월분 주거대책비를 선택했다. 나머지 80가구 중에서 87가구는 같은 농자구의 본동1구역 재개발사업에 따른 세입자들이 우선 입주했으며 2가구는 관외구에서 입주한 경우다.

설문조사는 이들 221가구 중 127가구에 대해 호별 면접조사를 실시한 것으로, ① 14가구는 다른 지역에서 바로 입수한 경우이며, ② 113가구는 상도5구역이 91년 3월 철거될 때까지를 기다려 94년 5월, 3년이 지난 뒤 입주한 경우다. 설문조사 결과, 철거 뒤 입주까지 3년 동안 평균 1.4차례 이사했으며, 이사한 지역은 처음에는 주로 기존 생활권 근처이지만 이사 후수가 늘어날수록 멀어지고 있다(<표 7>, <표 8> 참조).

재개발사업에 따라 이사함으로써 임대료 부담이 급격히 늘었는데, 전세보증금의 경우 48.8%가 상승했으며(<표 9> 참조), 월세보증금은 34.5%가 상승했다(<표 10> 참조). 이를 모두 월세로 환산하면 평균 45.5% 올랐는데, 공공임대주택에 입주하기 이전까지는 다시 13.4%가 올랐다(<표 11> 참조). 결국 재개발구역 이익에서 임대주택을 구할 경우 일시에

45.5%나 임대료가 오른 반면, 그로부터 3년 동안은 불과 10.4% 인상된 데 그치고 있다.

이것은 인상액율 비교한 데서도 알 수 있다. 재개발 지역에서 처음 이사했을 때는 가구 당 평균 월 5만원씩 주거비가 추가로 늘어났지만, 공공임대주택에 입주한 직전에 살던 곳 에 이사할 때는 1.8만원이 줄어든다는 데 그치고 있다(<표 12> 참조).

그런데 이러한 임대료 추가부담비용은 종전 임대료와 역의 상관관계에 있다. 즉, 저가 방사면적의 임대료가 높을수록 임대료 인상부담이 더 큰 것이다(<표 13> 참조). 결국 저가 방사면에 따른 임대료 인상 피해는 사업전에 임대료를 적게 지불하고 있던 가구가 더 큰 피해를 보는 사회계층주 역집성은 시사하고 있다.

<표 7> 0 사회수

(단위 : %)

평균	1회	2회	3회
14회	67.8	23.1	7.4

<표 8> 이사지역 변형

(단위 : %)

구분	1차 이사	2차 이사	3차 이사
농직구·관악구	80.0	68.3	60.0
그 외 서울 시내	10.8	22.0	10.0
서울 외곽	9.2	4.9	20.0

<표 9> 재개발 전후의 전세 보증금 비교

(단위 : %)

구분	재개발전	1차 이사
~ 500	40.2	14.6
500 ~ 1000	38.0	-34.8
1000 ~ 2000	15.2	34.8
2000 ~	6.5	15.7
평균	8862만원	1318.5만원(45.8% 인상)

6) 월세 환상을 꾀한 몰입율은 시장의 사례 이자율로써 전리 20%도 가질렀다.

<표 10> 재개발 전후의 월세보증금 비교

(단위 : %)

구분	재개발전	1차 이사
~ 100	44.4	22.7
100 ~ 500	44.4	50.0
500 ~	11.1	27.3
평균	2907만원	2909만원(34.5% 인상)

<표 11> 재개발 후 공공임대주택에 입주할 때까지 임대료 비교(월세 환산)

(단위 : %)

구분	재개발전	1차 이사	공공임대주택 입주 직전
~ 5	10.7	1.8	1.8
5 ~ 10	34.7	12.4	9.7
10 ~ 15	28.2	17.7	13.4
15 ~ 20	16.5	23.9	27.7
20 ~	19.7	44.3	46.4
평균	14.5	21.1(45.5% 인상)	21.3(10.5% 인상)

<표 12> 재개발 후 공공임대주택에 입주할 때까지 임대료 인상폭이(월세 환산)

(단위 : %)

구분	재개발전과 1차 이사	1차 이사와 입주직전
감소	20.5	31.5
그대로	28.9	26.8
~ 5 인상	27.3	29.1
~ 10 인상	27.3	3.9
~ 20 인상	19.0	7.1
20 ~ 인상	7.1	1.6
평균	50만원	1.8만원

<표 13> 임대료와 임대료 인상의 상관관계

구분	재개발전과 1차 이사	1차 이사와 입주직전
상관계수	-0.3057	-0.1732
비교	신뢰도 99.9%	통계적인 의미 없음

이처럼 재개발구역과 다른 지역과의 임대료 차이가 주한 것은 공인 생활권의 저려주택 제고가 감소한 것과도 깊은 관련이 있다. 사례지역에서 반경 1.5km 이내에만 재개발구역이 20개 있으며, 대부분 사례지역과 비슷한 시기에 사업에 착수했다.

1987년부터 95년 3월까지 인근에서는 12개 구역의 재개발사업이 완료됨으로써 약 13,454가구가 이루어졌는데, 세입자의 경우는 약 4,200가구가 이루어진 반면, 공공임대주택에 입주한 경우는 212가구에 불과하다. 또 그 이후에는 공공임대주택을 건립하는 경우가 많지 않, 사업기간 중 임시주거시설을 건립한 예가 한 건도 없어 최소한 사업과정 동안은 저려 주택의 제고감소에 따른 영향을 받지 않을 수 없다(〈표 14〉 참조).

따라서 전형 재개발사업은 저려주택의 제고를 단격히 감소시킴으로써 해당구역 세입자 뿐 아니라 인근 지역의 세입자들에게도 임대료의 추가상승을 유발하고 있으며, 이는 저려 개발사업의 대표적인 문제점이다. 또한 중전의 임대료가 낮을수록 임대료 증가부담이 큰 것은 자금이 적은 가구가 피해를 많이 받는다는 것을 의미한다. 더구나 이사지역이 기존 생활권 주변에 집중되어 있는 것은 그만큼 주거선전의 기회가 제한되어 있음을 보여준다. 또 개별적인 이주에 따라 도시빈민 특유의 공동체적 경제사회 관계망이 파괴되는 데 따른 손실도 크다.

따라서 재개발사업이 초래한 이와 같은 부정적 영향에 대해서는, 재개발사업을 통해 발생한 개별이익에서 반드시 보정해야만 한다. 실제 최근에는 허개발만 아니라 정부나 사업 시행 당사자인 조합 및 건설업체조차도 재개발사업에서 세입자대책을 수립해야 한다는 데는 이견이 없다. 그러나 이러한 공감대가 형성되기까지는 엄청난 사회적 갈등이 불가피했음을 전술한 바와 같다. 그런데 세입자대책이 필요하다는 데는 공감대가 있다 해도, 어떤 대책이 적절한지 하는 것은 다른 차원의 논의를 필요로 한다. 특히 1987년부터 1993년까지 세입자 대책의 일환으로 발부된 '방1칸 입주권'과 같이, 시장기능을 통한 임대료 보조방식의 성격에 대해 살펴볼 필요가 있다.

7) 이에 대해서는 도시적소득층을 사회·경제적 관계망이 단절된 인유학적 연구결과를 참조하기 위해, 허수영(1984), 박계영(1984), 박경숙(1985), 조운·조옥려(1989) 등의 연구가 있음.

〈표 14〉 인근의 재개발구역 현황

구역명	건물수(동)	사업전			사업후		비고
		가구수(호)	신축동량(호)	임대주택(호)	신축동량(호)	임대주택(호)	
복선1-1	186	339	186	53	600	-	1995년 3월 현재 상업용부
복선1-2	268	650	268	382	960	-	
복선2	na	30*	na	na	368	-	
사당2-2	1,066	1,581	1,066	525	1,152	-	
사당2-1	80	126	86	40	205	-	
분당1-2	280	663	275	388	765	-	
분당1-1	na	30*	na	na	173	-	
상도5	147	448	196	252	682	221	
사당4	2,245	4,777	2,240	1,537	4,397	-	
분당2-1	na	30*	na	na	204	-	
분당6	216	330	216	117	251	-	
분당1	562	1,187	562	616	2,134	-	
소계	5,040	10,454*	-	4,010	12,011	221	
분당2-1	288	757	250	507	901	-	1995년 3월 현재 사업진행 중
분당2-2	323	838	323	515	1,370	552	
사당5	94	207*	na	115*	375	119	
사당6	27	94	27	67	91	-	
상도1	671	1,607	671	936	2,621	925	
분당7-1	1,185	2,607*	na	840*	2,384	800	
분당2-2	916	2,012*	na	860*	2,028	832	
분당3	1,986	4,368*	na	1,850*	5,287	1,842	
계	10,530	22,945*	-	9,600*	27,074	5,283	

※ * 표시는 일반적인 재개발구역 현황에 따라 추정된 수치임.
 * 자료: 김용호(1995), 대한주택공사(1993) 부록에서 재구성

이 정책은 방1칸 입주권을 실업주자에게 전대함으로써(방1칸 입주권을 2장 또는 3장 모으면 주택공급규칙에 의한 청약제도의 적용을 받지 않는 특별분양자격을 얻게 된다) 사업자들이 적게는 400만원, 많게는 1,500만원까지 전대이익을 얻어 인상되는 임대료를 보전할 수 있다는 논리를 가지고 있다. 이 경우 정부는 전혀 재정지출이 없으며, 재개발조합 입장에서도 아무런 부담이 없다. 또 입주권을 2, 3장 미만의 실업주자의 경우도 시세차익을 고려하면 경제적으로는 아무런 손실도 없다. 뿐만 아니라 사업자들의 경우도 임대료 인상분보다 더 높은 '불로소득'을 현금으로 얻을 수도 있어 손러라고 느끼지는 않는다.

그러나 실제로 이처럼 '아무도 손해보지 않는 대책'은 있을 수 없다. 비록 직접적인 이해당사자들은 우리나라 주택시장의 왜곡된 성격(신규주택 분양가가 재고주택보다 훨씬 싸다)으로 인해 아무도 경제적 손실을 보지 않는다 해도, 저렴주택 재고감소의 영향은 구역 이치의 저소속 인자가구에게 영향을 끼치게 된다. 즉, 저렴주택의 재고감소가 심각하지 않은 경우에는 임대료 보조 등을 통해 미각의 임대주택 공급을 활성화시키는 것이 효과적일 수 있지만, 위의 사례지역과 같이 인근의 저렴주택 재고가 불과 몇 년 사이에 급감하는 상황에서는 효과가 없다. 오히려 시장에서 판매된 입주권은 물로스속으로 인식되어, 저소속층 주거문제의 심각성을 호도하거나 세입자들에게 주택주의의 심성을 갖추게 하기 쉽다. 결국 이 정책의 시행에도 불구하고 저개발구역 세입자들의 끈질긴 요구로 공공임대주택을 공급하도록 정책이 변화한 것은 이러한 상황을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

결국 위의 조사결과에 따라 ① 최소한 재개발사업에 따른 저렴주택의 재고감소분 만큼은 대책주택(공공임대주택)이 공급되어야 하며, ② 사업지구 중 임시거주대책 역시 필수적이며, ③ 재개발사업에 따른 세입자대책은 정의본질 관점에서 개발이익으로부터 반드시 보상되어야 할 문제라는 점을 지적할 수 있다.

(3) 상도5구역 공공임대주택 입주가구의 형평성

사례지역의 임대료는 보증금 574만원에 월임대료는 70,200원을 기준으로 층에 따라 약간의 차이가 있다. 따라서 이를 월세로 환산하면 가구당 평균 17만원이다.

같은 평형의 시장임대료는 반경 1.5km 인근지역에 비슷한 평형(14평형)이 없어서 직접적인 비교는 어렵지만 서울시내 동일평형의 아파트와 비교하면, 강남, 강북의 중진수준으로 임대료를 잡고 전세 4,500만원으로 가정할 수 있다. 또 이를 월세로 환산하면 약 70만원이다. (부동산뱅크, 각 호환 기준으로 산출)

따라서 시장임대료와 공공임대주택의 임대료간에는 가구당 53만원의 차이가 있어서 그만큼 사회적 비용이 개발가구에 지워지고 있음을 의미한다. 이를 221가구 전체에 곱하면

8) 준 들르는 사회적약자를 발견시켜 특별한 사회적보호를 제2한 바 있는데, 그의 입장에 따르면, 전형 재개발사업에서는 가장 사회적 약자라고 할 수 있는 개발자들이 최소수혜까지 저개발에 의한 권익을 가장 많이 받는 것이 정의에 합당하다(변영리, 1994, 유희경, 1994: 83-93).

개발 1억1천7백만원에 이른다.

그러나 시장임대료와 공공임대주택의 임대료간의 차이가 모두 입주자 편익이 아닌 것은 앞서 밝힌 바와 같다. 따라서 입주자가 느끼는 주관적 편익은 ① '시장에서 입주자가 능력에 맞게 구하는 임대주택의 임대료'와 ② '공공임대주택의 임대료간의 차이를 통해 받을 수 있다. 본 분석에서는 시장에서 입주자가 능력에 맞게 구하는 임대주택의 임대료를 '입주직전의 임대료'로 가정한다.

입주직전의 임대료는 전세의 경우 보증금이 평균 1,433만원이며, 월세는 보증금 평균 300만원, 월임대료 평균 12만원 수준이다. 이를 모두 월세로 환산하면 평균 233만원이다. 따라서 입주자가 느끼는 주관적 편익은 가구당 평균 63만원으로 나타난다(<표 9>, <표 10>, <표 11> 참조). 특히 전체 가구의 51.2%는 공공임대주택 입주를 통해 임대료 부담이 오히려 줄어들었다. 이것을 이전의 주거수준까지 고려한다면, 입주자가 상당한 편익을 얻고 있음은 분명하다(<표 15> 참조).

<표 15> 입주전과 입주후의 임대료 비교

(단위 : %)

구분	입주직전과 공공임대주택 입주후
감소	51.2
고대로	13.4
~ 5 인상	11.8
~ 10 인상	9.4
~ 20 인상	14.2
20 ~ 인상	-
평균	-36.6%

전국 입주가구는 다른 가구에 비해 사회적 비용으로 빠져 월 53만원을 지원받고 있으며, 주관적으로도 월 63만원의 지원을 받는다고 느끼고 있다. 따라서 입주자의 비임주자간에는 사회적체의 자원 측면이나 입주자의 주관적인 측면에서도 불평등한 상황이 발생하고 있다. 즉, 공공임대주택에 입주한 가구는 입주하지 않은 가구에 비해 사회로부터 소득보조금 받는 것과 마찬가지로 효과이기 때문에, 세층간 격차현상이 발생할 수 있는 것이다.

그러나 이와 같은 직접적인 경제적 형평성의 문제가 새개발구역 공공임대주택 권익을

참여가 하는 이유로 파악되어서는 안된다. 비록 입주우선순위의 차이로 인한 형평성의 문제가 있다 하더라도, 재개발사업에 따른 저렴주택 제공감소에 대한 대책으로서 공공임대주택 건립은 여전히 필수불가결하기 때문이다. 따라서 입주가구와 비입주가구간의 형평성의 문제는 다른 방식으로 보완할 방법을 모색해야 한다.

<표 16> 주요 변수간 상관관계수 분석

구분	가구 소득	가구주 연령	가족수	rent0	rent1	rentlast	benefit	임대료 만족도	방수 만족도	재계약 여부	내집 마련 계획
가구소득	1.0000	-0.1413	0.1230	0.0438	0.1638	0.1677	0.1738	0.1238	-0.0234	-0.0797	0.2221
가구주 연령		1.0000	-0.1538	-0.0120	-0.1032	-0.1433	-0.1433	0.0931	0.0875	-0.0251	-0.2302
가족수			1.0000	0.0539	0.1573	0.2135	0.2150	-0.0072	-0.4647	0.1242	0.0633
rent0				1.0000	0.7038	0.6146	0.5842	0.0150	-0.0301	-0.0390	0.1216
rent1					1.0000	0.8417	0.8474	0.0933	-0.1107	0.2250	0.2033
rentlast						1.0000	0.0104	-1.0061	0.2383	0.1765	
benefit							1.0000	0.0254	0.1667	0.0341	0.2451
임대료만족도								1.0000	-0.1973	0.0100	-0.1323
방수만족도									1.0000	0.0373	0.1256
재계약 여부										1.0000	-0.0419
내집 마련 계획											1.0000

- 주 1 : 통계기법상 상관관계수분석은 변수간의 상대적인 강약을 쉽게 보는 방법이지만, 수치적이지는 않다. 그러나 위의 변수간의 상관관계를 ANOVA나 회귀분석을 한 경우에도 마찬가지로 결과가 나왔으므로, 상관계수의 크고 작음으로 변수간 관계를 파악하고자 한다.
- 주 2 : rent0는 재개발구역에 거주할 때의 임대료, rent1은 첫 번째 이사시의 임대료, rentlast는 입주이전의 임대료, benefit은 입주이전의 임대료에서 공공임대주택 임대료를 뺀 값이다.
- 주 3 : 임대료와 방수는 '만족한다' (+), 재계약 여부는 '한다' (+), 내집 마련 계획은 '있다' (+)인

다음으로 입주한 가구가 입주하지 않은 가구에 비해 평균적으로는 상당한 편익이 있다고 인정되지만, 입주가구 내부에서도 편익이 불균등하게 나타나고 있다. 하지만 이들 가구 소득, 가구주연령, 가구주연령, 가족수, 재개발권 임대료, 1차 이사시 임대료, 입주전 임대료 등의 변수와 비교하면, 기존 연구에서 지적해듯이 가구소득과 상관관계에 있는 것이 아니라(김혜진, 1992), 입주전의 전세보증금과 같이 자산의 성격을 가진 임대료 크기의 필립한

연관이 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 입주에 따른 편익은 입주이전 임대료와는 동등이고, 재개발권 임대료 및 1차 이사시 임대료에도 통계적으로 높은 상관관계가 있음을 보여 준다(<표 16> 참조).

이렇게 편익이 임대료 이익의 변수와 별다른 관계가 없는 것으로 나타나는 것은 ① 표본집단이 크기 때문이거나 ② 전체 소득계층을 대상으로 한 조사가 아니고 재개발구역 거주자라는 한정된 집단을 대상으로 한 조사이기 때문에 소득이나 가족수와 편익이 상대적으로 낮을 수 있으며, ③ 저소득층의 경우 전세 농으로 비추던 자산은 소수라 일치하기보다, 경부 도시 친위적 지위 등이 임대인가에 따라 달라질 수 있기 때문이며 ④ 구역내 극빈계층은 공공임대주택 입주자격을 포기하거나 법정영세민들이 입주하는 영구임대주택에 입주했기 때문에 표본의 분포가 다양하지 못할 수도 있기 때문이다. 그러나 본 연구는 이를 밝힐 만한 보완조사를 실시하지 않았으므로, 그 중 어느 해석이 가장 적절하다고 단언할 수는 없으나 토론에 의하면 ⑤의 설명력이 높다고 본다.

반면 조사대상자들 소득계층 하위 20%와 상위 20%만으로 나눠 편익을 비교하면 '소득'에 대해 편익의 복원성이 나타난다. 하지만 이 경우는 표본의 수가 적어 통계적 유의성을 논하기 어려운 점이 있다.

다음으로 저임주여부나 임대료 만족도 등을 위의 변수와 비교하면 소득, 종전 임대료 등다 별 관련이 없는 것으로 나타난다(<표 16> 참조). 그러나 소득 중 임대료가 차지하는 비율은 보증금까지 고려할 경우 평균 126%, 원임대료만 보면 평균 5.3%이지만, 가구소득에 따라서는 최저 43%, 18%에서, 최고 42.5%, 18%로 10배나 차이가 난다. 따라서 공공임대주택 임대료부담이 소득 역진적인에도 불구하고 주관적으로는 인정하지 않고 자신들의 부담을 과장되게 평가하는 경향이 있는 것이다. 이는 설문조사가 갖는 일반적인 한계일 수도 있지만, 자산조사(means test) 제도가 실시되지 않고 있는 상황에서는 불가피한 결과이기도 하다. 반면 소득계층별로 상하 20%만을 비교하면, 재임주 의사나 재계약계획에 있어 뚜렷한 차이가 나타나지만, 앞서 설명한 바와 같이 통계적 유의성에는 관계가 없다.

그리고 재개발구역 공공임대주택의 경제적 효율성을 생각해 보자. 일반적으로 효율성은 투입된 사회적 자원(시장임대료로 표현)과 입주자의 주관적 만족도(지불용의액 = 본 분석에서는 입주이전의 임대료)를 비교함으로써 판단하게 된다. 국내의 기존 연구에 따르면

이와 같은 효율성은 40~70%로, 분석기법이나 자료수집방법, 사회적 여건 등에 따라 상당히 다른 결과를 보여준다. 그러나 본 분석에서 저비용의약으로 추정된 입주직전 임대료는 사유방수나 익지여전, 주변환경 등을 고려하지 않았기 때문에 기존 연구와의 직접 비교하는 것은 불가능하다. 따라서 본 연구의 결과로는 효율성을 수치화하기는 어렵다. 다만, 전술한 바와 같이 이러한 경제적 효율성 지표는 직접 편익만을 나타낸 것으로, 간접적인 편익 혹은 사회적 편익은 전혀 고려하지 않은 것이라는 점을 상기시키고자 한다.

(4) 사회적 관계의 유지와 공동체성

일반적으로 저소득층이 밀집거주하는 빈민지역(산동네, 달동네)은 우연히 만들어졌다기 보다, 우리나라의 경제성장과정에서 필연적인 과정을 거쳐 형성된 지역들이다. 1980년대의 국가 주도 경제성장과정에서 농촌을 떠나 도시로 이주한 농민들은 대도시가 필요로 하는 노동력을 제공했지만, 일반적으로 건축된 임대주택을 확보하는 것은 불가능했다. 당시의 경제수준에서는 이들 이농 노동자들에게 주택을 제공할 만한 여력이 없었던 것이다. 이에 따라 이농민들은 각구적으로 신비탈이나 하천부지 등에 신제한 국공유지에 불법으로 자신들의 기거를 마련했고 정부도 이를 불법행위를 묵인했다. 그런데 이런 과정은 소위 제3세계의 무허가 정착지(squatter) 형성과정과 큰 차이가 없지만, 우리나라의 경우 경이적인 경제성장을 통해 도시공간구조가 호기적으로 발전함에 따라 몇차례에 걸친 대대적인 철거를 통해 무허가 정착지는 점차 시외곽으로 이전해 갔으며, 최근에는 재개발사업을 통해 사실상 사라져가는 중이다.

한 때 서울 시내 인구의 20% 내외가 거주했던 달동네는 그러나 '전 주기에만 그 기능이 있는 것이 아니다. 외곽의 무허가 정착지에 대한 연구에서도 비슷한 결과를 보이지만, 소위 무허가 정착지는 '도시 속의 농촌'으로서 농촌 공동체의 속성을 강하게 지닌 도시민들(urban villagers)이 거주하면서 도시생활에 적응하는 장소로서의 성격을 지니고 있다. 따라서 빈민지역은 농촌출신들이 구직(求職)을 위한 정보를 교환하고, 이러한 일이 생길 경우 이웃의 도움을 받는 특유의 공동체성을 강하게 가지고 있다. 다음 표에서 보는 바와 같이 빈민지역은 일반 지역에서는 상상하기 힘들 정도로 이웃간의 관계가 친밀하며, 특히 서울과 같은 대도시가 '이웃을 통해 직업을 구하는 비율'이 더 높은 등 경제공동체로서의 성격

을 보여주고 있다(<표 17> 참조).

따라서 공공임대주택 건립을 통해 재개발사업 이전의 공동체가 그대로 유지될 수 있다면 그것은 경제적 편익이상의 사회적 편익을 가지고 있을 수 있다. 그러나 사례지역인 상도5구역에 대한 조사-결과를 보면 기존 빈민지역과는 상당한 차이를 보여주고 있다(<표 18> 참조).

<표 17> 빈민지역의 이웃관계

(단위: %)

구분	이웃에서 돈을 빌린 적이 있다	이웃을 통해 직업을 구한 적이 있다	이웃과 친목모임을 갖는다	길동사에 이웃간에 서로 부조한다
서울	70.9	45.4	39.3	78.8
부산	62.1	34.7	50.3	74.2
대구	57.0	24.0	51.0	64.0
광주	59.6	19.2	44.4	65.6
대전	70.1	46.7	65.0	78.6
인천	70.8	33.0	49.8	81.6
평균	67.1	39.8	55.3	75.7

주: 대한주택공사에서 1983년 실시한 설문조사결과로, 전국적으로 불량주택에 거주하는 2,000가구를 대상으로 했다.
자료: 대한주택공사(1983: 388)에서 인용

<표 18> 상도5구역 공공임대주택 단지의 이웃관계

(단위: %)

재개발전에 비해 이웃사이가 멀어졌다	이웃에서 돈을 빌린 적이 있다	이웃을 통해 직업을 구한 적이 있다	이웃과 친목모임을 갖는다	길동사에 이웃간에 서로 부조한다
44.4	40.9	14.2	15.9	42.9

전반적으로 이웃관계가 이전에 비해서는 월등히 개인주의화된 것이 사실이며, 이전에 비해 이웃관계가 멀어졌다는 비율도 44%나 된다. 그런데 특히 주목할 것은 이웃을 통해 직업을 구하는 비율과 친목모임을 갖는 비율이 기존 빈민지역에 비하면 급감했다는 점이

다. 이는 그만큼 이전에 빈민지역에 거주하던 객에 비해서 지역사회가 세 격함을 못하고 있다는 뜻으로, 그 위인이 주택형태의 변화에 있는지, 아니면 다른 사회적 관계의 변화에 있는지에 대해서는 후속연구를 통해 규명될 필요가 있다. 다만 이 경우 억주를 포기한 88가구를 고려한 연구가 이뤄져야 한다고 본다. 왜냐하면, 현재 입주한 가구는 경제적으로나 문화적으로 현대적 주거환경에 적응할 수 있는 집단이기 때문에 그렇지 못한 가구를 제외했을 경우 이웃관계와 관련된 조사결과가 마땅 수밖에 없기 때문이다.

또한 이웃과의 관계는 소유이나 가옥수, 가구수 연령에 따라 별다른 차이를 보이지 않고 있다. 일반적으로 가구주의 나이가 많을수록 이웃관계가 더 친밀한 것이라는 인식이 있지만, 실제 통계적으로 의미있는 차이는 발견되지 않고 있다(<표 19> 참조). 그러나 직업별로 이웃관계는 차이가 있는데, 특히 건설업에 종사하는 일용노동자의 경우 이웃의 알선을 통해 일거리를 구하고 생계를 유지하는 특성이 강하기 때문인 것으로 보인다. 하지만 이 경우도 표본의 크기(24명)가 너무 작아 통계적 유의성을 갖기는 힘들다.

<표 19> 이웃관계의 변수간 상관관계 분석

구분	가구소득	가구주 연령	재개발권 임대료	돈을 벌린다	직업을 구한다	질투사에 들는다	친목모임 갖는다	이웃관계 멀어졌다
가구소득	1.0000	0.1418	0.0483	0.1128	0.0754	0.0028	0.2800	0.1005
가구주 연령		1.0000	0.0120	-0.0137	-0.1962	0.0690	0.0091	0.3222
재개발권 임대료			1.0000	0.0128	0.0383	0.1088	0.0002	0.3331
돈을 벌린다				1.0000	-0.1212	0.0112	0.0019	0.3383
직업을 구한다					1.0000	-0.0231	-0.2169	0.1136
질투사에 들는다						1.0000	-0.2131	0.1950
친목모임 갖는다							1.0000	0.1698
이웃관계 멀어졌다								1.0000

주 1 각 절면에서 공정의 대입이 (0)인

4. 공공임대주택 공급을 통한 재개발정책의 개선방안

1) 분석결과

재개발사업에 따라 저렴주택의 제공이 감소하면 저소득층의 주거사정은 악화되며, 그 대체 지표는 임대료 상승으로 나타난다. 따라서 재고감소분만큼은 공공임대주택 형식으로 공급되어야 하는데, 이는 급격한 저렴주택 재고감소 때문에 병합권 입주권과 같이 시장 기능에 바탕을 둔 대책보다는 사회적 의미가 높다고 할 수 있다. 또 사업기간 중 임대료 추가부담을 방지하기 위해서는 인시거수대책이 수립되어야 하며, 순환재개발방식이 도입되는 것이 바람직하다. 현재 공급되고 있는 재개발구역 내 세입자용 공공임대주택은 그간 전에서 꼭 필요한 정책이다. 실제 이를 통해 입주자들은 주관적으로도 상당한 편익을 얻고 있다. 그러나 사례지역에 대한 조사결과에 따르면 다음과 같은 보완책이 필요함을 알 수 있다.

(1) 지금의 공공임대주택 제도에서는 자신이나 소속을 전혀 평가하지 않음으로써 임대료 부담과 편익의 역진성이 나타나고 있다. 더구나 전형 제도에서는 '주택권 소유하지 않으면(부주택) 재개발구역에 일정 기간 거주한 모든 세입자들에게 공공임대주택을 공급함으로써, 재개발구역 이외에 거주하는 저소득층들과의 형평성문제를 야기하고 있다.

또한 일단 입주하게 되면, 주택을 구입하지 않은 이상 자신이나 소속평가에 의해 임대수익을 양도하게 되는 경우는 거의 없다. 이에 따라 사례지역에서는 조부나 부모의 명의로 공공임대주택 입주자격을 얻은 뒤 실제로는 젊은 맞벌이 부부들이 사는 경우도 10% 가까이 된다.

과라서 공공임대주택 입주자격을 관계와 같이 '재개발구역 내에 거주하는 모든 부주택 세입자로 할 것이 아니라, 자신평가제(means test)를 도입할 것을 검토할 필요가 있다. 물론 우리나라의 조세 및 신용체계가 아직 정비되어 있지 않아 당장 시행에는 어려움이 있다 하더라도 장기적으로는 자산 및 소득에 따라 임대료 부담을 차등화시키는 방안이 도입되어야 한다. 이 때 일정소득 이상 계층의 경우 소형분양주택 프로그램이나 민간임대주택 프

그결과 연계시키는 방안을 도입하는 것도 가능할 것이다. 아울러 자산평가 기준은 각 지방자치단체마다 차이를 두는 것이 바람직하다.

그러나 자산평가제를 도입하는 것이 해당 구역내 세입자용 공공임대주택은 적지 권립해도 된다는 것을 의미하지는 않는다. 재개발사업을 통한 적립주택 제공감소분 만큼은 공공에 의해 공급되어야 하는 것이다. 따라서 해당 구역내 세입자들이 거주하던 분량만큼은 공공임대주택을 권립하되, 자산이나 소득 등을 감안하여 입주자를 엄선하며 해당 구역 세입자들이 입주하지 않고 남은 잔여분은 구역이외에 거주하는 세입자 중에서 일정 소득 이하 계층의 신청을 받아 입주자격을 부여하거나 인근 재개발사업의 순차유 주택으로 활용한다.

② 사례지역에 대한 조사결과에서 밝혀졌듯이 공공임대주택 입주 이전에 평균 전세금은 1,433만원으로 공공임대주택의 임대보증금 574만원의 2.5배에 이른다(<표 20> 참조). 이는 우리나라 특유의 전세제도에 따른 것으로, 이를 적절히 활용함으로써 초기의 공공저렴 부담을 줄일 수 있는 이점이 있다. 즉, 현행 제도에서는 건립비용의 대부분을 자치단체 지원으로 충당하고 있으나, 임대보증금을 전세금 수준으로 인상하고 월 임대료를 낮출 경우 공공의 초기 저점부담이 훨씬 줄어들 수 있다.

③ 그러나 임대보증금을 줄일 수 있는 능력은 고사하고 현재의 임대료도 비싼 국민적 층이 존재하는 것도 사실이다. 즉, 입주자의 35.4%는 공공임대주택 입수를 통해 오히려 임대료 부담이 늘어났으며, 전세거주자의 11.2%, 월세거주자의 70%는 500만원 이하의 보증금을 가지고 있었다(<표 20> 참조). 따라서 일정 소득 이하 계층에 대해서는 임대료를 보조하는 정책이 반드시 도입되어야 한다. 현재도 법정영서민들의 경우에는 보증금과 관리비에 서 차등을 두고 있지만, 재개발구역 세입자들의 경우는 그러한 지원이 전혀 없다. 앞의 ①에서와 같이, 일정 소득 이상 계층에 대해서는 입주자격이나 임대료에서 차등을 두지만 동시에 일정 저층 이하에 대해서는 차등적으로 임대료를 인하할 필요가 있는 것이다.

9) 일부은 주택주택을 1층, 2층으로 나누어서, 가구 소득에 따라 입주자격과 임대료에서 차등을 두고 있다. 그리고 매년 자산 및 소득조사를 통해 기준 이상인 가구가 있을 경우에는 시장 임대료에 근접할 정도로 임대료를 할증하게 된다. 영국의 경우도 주거연관 정도뿐만 아니라 자산 및 소득까지 평가하는 자산평가제(means test)제도도 도입하고 있다. 이에 대한 구체적인 내용은 미국의 공공임대주택정책을 소개하는 2 회로 더할 것이다.

결국 공공임대주택을 소득계층에 따라 차등배분하는 정책이 본격적으로 도입되어야 하며, 재개발구역 내에만 한정된 것이 아니라 일반 지역에 거주하는 저소득 세입자들에게도 입주기회를 넓혀야 한다. 다만 자산과 소득에 대한 공정한 평가수단이 현재로서는 마련되어 있다는 게 문제가 있으나, 보건복지부가 각 행정청마다 파견한 사회복지전문요원(社會福祉專門要員)을 활용함으로써, 최소한 구된 가구를 찾아내서 지원하는 사업은 당장 시행할 수 있다고 본다.

<표 20> 입주식선의 전월세 보증금 수준

(단위: %)

전세(89사례)		월세보증금(20사례)	
구분	비율	구분	비율
~ 500	11.2	~ 100	25.0
500 ~ 1000	32.6	100 ~ 300	15.0
1000 ~ 1500	24.7	200 ~ 300	15.0
1500 ~ 2000	11.2	300 ~ 400	-
2000 ~	20.2	400 ~ 500	15.0
		500 ~	30.0
평균	1,433만원	평균	300만원

④ 현재 공공임대주택은 평형이 획일화되어 있는 반면, 거주수는 2인에서 7인까지 다양하다. 따라서 전용면적 7평 내외로 획일화되어 있는 공공임대주택의 규모도 전용면적 7평에서 12평 사이로 다양화하여 가족수에 따라 차등배분하는 방법을 도입할 필요가 있다.

⑤ 현재의 공공임대주택은 건립비용이나 사용토지의 한계 때문에 고층 아파트 형태로 건축되고 있으나, 건물 동별로 거주자의 소득계층이 완전히 분리됨으로써 사회적 단절현상이 나타나고 있다. 실제 시세지역의 경우도 일반 조합원용 아파트와 공공임대주택 사이에 불신이 쌓이고 있으며, 주민단체 등의 관련해서는 갈등이 표출되기도 했다. 따라서 현행과 같은 대규모 철거위주 지개발이 지속되는 한 불가피한 결과이지만, 고층의 공동주택을 통한 사회적 단절현상을 방지할 수 있는 방법이 모색되어야 한다. 이를 위한 보다 근본적인 해결책은 물론 공공임대주택을 다양으로 건립하여 입주계층을 다양화함으로써 사회적 단절을 줄이는 방법(대중모델: Harlce)이며, 제반 사회적 여건을 고려해 내 우리나라에서 그러한

한 정책변화가 조만간 실현되기는 어려울 것으로 보인다. 결국 일정 소득계층 이하가 입주하는 경우라도 입주자를 다양화하고 사회적 교류가 활발히 일어나도록 관리정책을 강화하는 것이 현저로서는 유효한 대안이다.

또 한가지 중요한 점은 재개발사업 이전에는 달동네에서 가옥수와 세입자간의 사회문화적 단절이 거의 없지만, 재개발사업을 통해 원거주 가옥수의 90% 이상*의 외지조합원으로 교체됨으로써 문제가 심해지고 있다는 사실이다. 따라서 현재와 같이 거주자가 교체되는 재개발제도의 문제점이 공공임대주택과 일반 재개발주택간의 사회적 단절을 심화시키고 있으므로, 원거주자가 가능한 한 많이 세입주할 수 있도록 재개발제도 자체를 개선하는 일이 시급하다.

⑤ 현재 재개발구역 거주자들의 사회경제적 수준에 비해 볼 때 현행 공공임대주택과 같은 수준의 주택이 과연 적절한가 하는 것도 생각해 볼 필요가 있다. 즉, 비록 면적은 좁지만, 중앙난방에 화장실과 욕실이 갖춰진 현대식 고층아파트를 거의 전액 공공의 지원을 들여 공급하고 있는 방식에 대해서도 재고할 필요가 있는 것이다. 사례조사에서도 밝혀졌지만, 재개발전에는 73.8%가 성능화장실을 이용했으며, 제대로 된 부엌을 이용한 경우는 45.2%에 불과하다. 온수가 공급되지 않은 것은 말할 필요도 없다. 더구나 추제도 다카방 등에도 전 가족이 살아가는 경우가 서울에서 3%가 넘는 상황에서 7평 내외의 현대식 성능수익을 세입자들에게 일괄적으로 공급하는 것이 사회경제적으로 타당한 것인가 하는 문제 제기이다. 물론 이런 같은 문제점이 저렴주택 재고검소에 대한 공공의 책임을 회피하는 방편이 되어서는 안 되지만, 거주자의 책임성, 즉 자조주택의 개념을 도입할 필요가 있다. 자신들의 사회경제적 능력에 맞춰 스스로 어느 정도의 책임을 지는 방식으로 재개발사업에 따른 공공임대주택 공급정책을 짜는 것도 가능한 것이다.

이제 대해서는, 하경2-1구역의 사례가 있다. 이 지역은 다른 재개발구역과 마찬가지로 세입자용 공공임대주택을 공급하기로 되어 있지만, 사업기간 중, 세입자의 임시거주대책을 둘러싸고 민원이 계속되어 결국 사업구역내에 놀이터가 세워질 곳에 400평 정도의 부지를 임시거주시설 용지로 조성하여, 세입자단체가 가건물을 건립하게 되었다. 가건물은 철제 빔을 세운 뒤 결판을 이용하여 2층으로 건립했지만 단열재나 방음지를 충분히 사용하여 소음이나 진동이 적은 편이다. 난방은 가누별로 기온보일러를 설치했으며, 가구당 평간 전립비

율은 650만원 선인데 그 중 300만원은 재개발조합에서 자선절거에 따른 철거비용 결급 부분을 지원했다. 건물규모는 가족수에 따라 4평에서부터 10평까지 다양하며, 건설과정에 주민 등 스스로가 참여하였고, 주민회관, 공동작업장, 놀이시설 등도 함께 있었다. 건축전문가들의 설명에 따르면 내수연한은 10년 정도 된다고 하며, 철거 시에도 철거는 개발용이 가능하다는 설명이다. 따라서 이와 같은 융합형 주택을 활용하는 방법도 긍정적으로 고려할 필요가 있다.

⑦ 현행 재개발지도에서는 세입자들의 사업참여가 일체 보장되어 있지 않아서, 심지어 자신들이 거주하게 될 공공임대주택 건립에 대해서도 의견을 개진할 권리가 없다. 이에 따라 세입자들은 부실시공이라든가 설계상의 비현실성 등에 분만을 나타내고 있기도 하다. 따라서 해당 지역의 주민조직을 인정하고 공공임대주택의 건립이나 관리에 참여시키는 방안을 도입할 필요가 있다. 우선 건립과정에서는 세입자 대표들에게 설계의 적절성이나 건립 규모, 방식에 대해 의견의 개진할 수 있는 기회를 부여하며, 시공과정에도 참여를 시킨다. 특히 재개발구역 거주자의 20~40% 내외가 건설노동에 종사하고 있으므로 이들을 공사과정에 참여시킴으로써 거주자들도 종대시키고 작업의 능률도 높일 수 있을 것으로 기대된다.

임주주에는 경비나 관리를 위탁관리회사에만 일임한 것이 아니라 주민들이 참여시키는 방안도 도입할 수 있다. 특히 관리소홀에 따른 노후화를 방지하기 위해서는 주민들이 주인 의식을 갖는 것이 중요한데, 여기서 주민조직이 상당한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 이러한 방안을 구체화하기 위해 특정 지역을 시범지구로 지정하여 세입자 참여를 통한 관리개선방안을 모색할 필요가 있다.

⑧ 장기적으로 볼 때, 현재와 같은 구단의 철거위주의 재개발사업은 5~6년 내로 끝이 날 것으로 예상된다. 즉, 현재 구획지정된 대규모 재개발구역이 사업완료되는 2000년경부터는 소규모의 개량주택 사업이 불가피할 것이다. 전라도 물론 '도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 인식조치법'에 의한 주거환경개선사업에서는 전지구상 위주의 재개발사업을 시행하고 있지만 합동재개발사업에 비해서는 규모가 미미한 수준이다. 또 주거환경개선사업에서는 전지구상의 경우 세입자들을 위한 대책이 전혀 없지만, 주택의 개량이나 신축을 통해 임대료가 인상되고 있는 전실은 결국 저렴주택의 파괴와 마찬가지로 영향을 끼치고 있다.

따라서 앞으로 개량위주의 재개발이 중심이 될 경우, 저려주택의 재고감소에 대해 어떤 대안을 가진 것인가를 미리 논의하지 않으면 안 된다. 그 경우에도 현재와 같이 공공임대주택 위주로 공급하기에는 여타 주택정책과의 관계에서 어려운 것이 사실이므로, 개량위주의 재개발에서는 주택거장다 신축에 따른 임대료 인상 문제 대해서 일점어를 보조하는 방식을 도입할 필요가 있다. 한 예로, 일본은 주택개발 등을 통해 임대료를 인상한 경우 그 인상분의 1/3은 정부(반은 지방정부, 반은 중앙정부)가 부담하고, 1/3은 가옥주가, 1/3은 세입자가 부담하는 방식을 도입하고 있다²⁰⁾. 따라서 우리나라에서도 이러한 방식을 참고하여 공공임대주택 이외의 저려주택 재고감소에 따른 대책을 수립할 필요가 있다. 그러나 이러한 정책이 도입되기 위해서는 민간임대업의 활성화와 임대료 등록제, 계약 자동갱신제와 같은 전반적인 주택정책개선과 병행되어야 할 것으로 보인다.

③ 결론적으로 현행과 같은 철거위주의 재개발사업에서 공공임대주택은 불가피한 정책 대안이지만, 저소득층 주택정책 전반과 연계성을 가지지 않고 진행됨으로써 입주자와 비입주자, 입주자 내부의 소득 및 자산계층간에 편익의 역전현상이 나타나고 있다. 또한 사회적으로 하는 사람들에게 공공임대주택이 공급되지 못하는 문제점도 가지고 있다. 이렇게 된 배경에는 재개발구역 세입자용 공공임대주택이 세입자 민원해소 소위에서 수세적(守勢的)으로 도입되었다는 점 외에도, 저소득층 주택정책이 전반적으로 미약할 뿐 아니라 공공임대주택정책이 오히려 후퇴했다는 점이 크게 작용하고 있다.

따라서 재개발구역 공공임대주택의 문제점을 해결하기 위해서는 재개발사업 자체의 문제점을 개선하는 외에도, 자산 및 소득에 따라 차별적으로 입주자를 선정하고 관리하는 정책이 도입되는 것이 바람직하다. 아울러 주민들의 자발성과 책임성을 높이는 방향에서 저려주택 재고감소에 따른 공공지원이 이뤄져야 하며, 이를 위해서는 주민조직(NGOs, CBOs)의 역할을 각진히 인정할 필요가 있다.

20) 시가지주택개발지구지정사업(市街地住宅開發地區再建事業)에서 목조영리주택지구나 주거의 공간이 혼재된 지구 등의 저층주택시가지용 재개발할 때, 임대료가 직면하는 것을 완화하는 조치로써 1991년부터 '저소득층에 한해서' 산물의 개축이나 신축후 다시 입주할 경우 인상된 임대료의 1/3을 정부와 가옥주가 지원하는 정책을 도입했다. 보주는 세입주부 7년만 이뤄진다.

이제 이와 같은 정책제안을 바탕으로 중앙정부와 지방정부, 민간과 공공, 정부부문과 비정부조직간의 연계와 역할분담 방안을 제시하고자 한다.

2) 중앙정부와 지방정부의 역할

우리나라 공공임대주택 공급세도는 주로 중앙정부가 재정을 지원하는 '공공임대주택'과 지방자치단체가 자체 자원을 조달하여 건립하는 '재개발구역 세입자용 공공임대주택(시영 영구임대주택)'으로 이뤄져 있다(<표 21> 참조). 그런데 공공임대주택정책은 단순한 주택공급보다 소득서분배적인 성격을 지닌 복지정책 차원에서 접근해야 된다는 것이 외국의 오랜 경험으로 밝혀져 있다. 따라서 복지정책 차원에서 이 문제에 접근한 경우, 정부기능에 대한 전통적인 해석에 비춰 볼 때 중앙정부가 책임지는 것이 마땅하다. 특히 재개발사업이 전국적으로 확산될 가능성이 높아지고 있는 시점에서 재정이 취약한 지방대도시의 경우 공공임대주택 수립을 기피할 가능성이 높기 때문이다.

<표 21> 현행 공공임대주택의 승독와 재원조달

구분	사업주체	재원조달방안
공공임대주택	지방자치단체, 대한주택공사	중앙정부계정 50%, 기금 30%, 입주자부담 30% 단, 1994년부터 시행된 동방은 기금 70%, 입주자부담 30%
재개발구역 공공임대주택(시영 영구임대주택)	지방자치단체	입주자부담 30%, 기금에서 일부용자, 나머지는 모두 지방자치단체 부담

이에 따라 최근의 재개발법 개정과정에서 공공임대주택 건립을 명문화하고 그 지원조달 책임에 중앙정부도 포함시키는 방안이 논의되었으나, 실제 법안 심의과정에서 세입자용 공공임대주택에 대한 조항은 삭제되고 건설교통부의 주택공급규칙에 반영하는 것으로 후퇴했다. 반면 지원조달에 대해서는 국유사 마각대금의 30%까지 재개발기금에 적립토록 함으로써 공공임대주택 건립에 필요한 재원의 일부를 조성토록 했다(개정법률 제53조) 따라서 개정법률의 취지에서도 재개발구역 공공임대주택 건립에 대한 중앙정부의 책임을 반영하고 있으므로, 재정조달방안을 수립시행할 필요가 있다.

이윤리 재개발구역 사업자용 공공임대주택 건립에 있어 보전복수주의 역할을 중대시

는 것도 중요하다. 과거 영구임대주택의 경우 변경영사만을 입주대상자로 한정했으므로 보 권복지부가 입주자 선정과정이나 정책결정과정에 참여했지만, 최근의 공공임대주택제도에 서 보건복지부는 그 역할을 포기한 듯한 인상을 주고 있다. 즉, 저소득층의 주거복지 향상을 위해 도입된 공공임대주택 제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 복지를 담당하는 정부 부처가 예산확보나 입주자 선정과정 등에 참여해야 하는 것이다.

동시에 지방정부는 세입자용 공공임대주택 건립은 민위에 못 이겨 어쩔 수 없이 시행 하는 제도가 아니다. 지방정부 차원에서 저렴주택의 제고를 확보하고 지역 부상을 살린 수 택정책을 펴는 계기로 인식하는 것이 중요하다. 공공임대주택 건립은 사회적 손익이 아니라, 사회적 자원의 축적이라는 관점에서 파악하는 것이다. 아울러 임대료 기준이나 입주자 선정기준 등에 대해서는 지방자치단체마다 각각의 주거사정에 따라 투석 있는 기준설정이 필요하다.

3) 민간과 공공의 역할

공공임대주택 자체가 주택정책에 있어 공공의 가장 적극적인 개입은 필요로 하는 정책 이므로, 이 부문에서 공공과 민간의 역할분담이 직접적으로 이뤄질 수는 없다.

그러나 재개발과정 전반에 대해 살펴보면, 우리나라의 재개발제도의 문제점은 공공과 민간의 배위상을 갖지 못함으로써 발생한 문제가 대부분이다. 양에서도 설명한 바와 같이 우리나라 재개발사업은 주로 저소득층들을 대상으로 한 사업임에도 불구하고 시장에서의 경제적 수익성을 높이는 방향으로만 사업을 진행함으로써 각종 문제점을 야기한 바 있다. 따라서 공공의 역할은 ① 재개발사업에 적극적으로 참여하여 직접 사업을 시행하는 비중을 늘리고, ② 공공임대주택을 비롯한 각종 공공시설 등에 대한 공공의 재정지원을 늘리며, ③ 민간에서 시행하는 재개발사업이라도 도시권역의 공익을 유지할 수 있도록 적절한 통제를 가하는 것이 필요하다. 물론 민간의 자율성을 고취시킬 수 있는 분야에 대해서는 규제를 완화하고 절차를 간소화해야 되지만, 저소득층을 위한 복지정책에 대해서는 공공의 역할을 포기해서는 안 된다.

결국 현재 재개발사업에서 민간의 기능이 지나치게 비대화된 불균형 현상을 시정하는 것이 공공/민간 관계정립의 방향이라고 할 수 있다. 그런 관에서 이번엔 개편된 도시개발

법령은 그 운용과정에서 새로운 가능성을 보여주고 있다. 개조법률 제5조에 의하면, ① 천 재·지면 기타의 사유로 인하여 긴급히 재개발사업을 시행할 필요가 있다고 인정될 때, ② 토지 등의 소유주 또는 조환이 재개발구역지정고시가 있는 날부터 1년 6월 이내에 시행인 가를 신청하지 아니하거나, ③ 지방자치단체의 장이 시행하는 도시계획이나 공공시설에 관한 사업과 병행하여 시행할 필요가 있다고 인정될 때, ④ 순환재개발방식에 의하여 재 개발사업을 시행할 필요가 있다고 인정될 때, ⑤ 당해 재개발구역안의 국·공유지 면적이 전체 토지면적의 2분의 1이상인 때, ⑥ 당해 재개발구역안의 토지면적의 2분의 1이상의 토지소 유자와 토지소유자 총수 및 권유물 소유자 총수의 기 2분의 1이상이 시장·군수 또는 구청 장이나 공사(公社)의 사업시행을 요청한 때로 규정하고 있어 공공참여를 이끈 법률에 비해 서는, 공공참여의 가능성을 상당히 확대해 주고 있다. 따라서 지방자치단체나 대한주택공 사, 도시개발공사 등 공사(公団)가 적극적으로 재개발사업에 참여함으로써 재개발사업의 공 익성을 높이고, 특히 순환재개발방식을 통해 임시거주대책은 보다 천천히 수립하는 방향으 로 사업이 추진될 수 있을 것으로 기대된다.

4) 정부부문과 비정부조직의 연계와 협력

우리나라는 그 경제적인 경제성장에도 불구하고 개발독재라고 불릴 만큼 정치적으로는 비민주적인 상황에 오랫동안 놓여 있었다. 이에 따라 정부와 비정부조직(이하 NGO로 약 칭 : Non-Government Organizations)이 일정한 유익(소위 관련단체)이나 일방적인 절대 관계(소위 재)로 이분화된 것은 필연적인 귀결이었다. 주거문제의 관련에서도 정부는 NGO들의 설립 자취를 허용하지 않았을 뿐 아니라, 견제력이나 무통상관련관할 정도를 대 화상태로 했을 뿐이다. 그러나 1990년대 들면서 냉전이 종식되고 자본주의 진영이든, 사회 주의 진영이든 민주화가 대세로 자리잡게 되었다. 우리나라도 이러한 분위기와 흐름을 같 이 해서 제도상의 민주주의는 상당히 진전되고 있다. 또한 지방자치제도도 실시되어 시장,

1) 우리나라의 주거문제의 관련된 NGO는 다음 목록과 같다. ① 주거권실현을 위한 국민연합 ② 전국철거민연합회 ③ 천주교도시민연회 ④ 기독교 도시민연회 ⑤ 경제정의실천시민 연합 ⑥ 천주교 빈민사목위원회 ⑦ 한국도시연구소 ⑧ 기타 각 지역별로 조직된 주민자치 (Community Based Organizations)

군수를 직접선거에 의해 선출된 바 있다.

이러한 상황에서 그간의 호형적 주택정책은 새롭게 비판받고 있다. 그 대표적인 것이 바로 재개발정책과 공공임대주택 정책이다. 범용성 보장된 주민참여제도가 있음에도 불구하고 실제로 대다수 주민들은 시행되는 사업을 제대로 이해하지 못한 채 사업에 참여하는 경우가 많으며, 특히 세입자들의 경우는 요구구성으로는 토지 및 가옥소유자 보다 많음에도 불구하고 의견개진권이 전혀 없다.

따라서 정부와 NGOs가 상호적 주택정책 수립을 위해 상호 협력할 때, 재개발사업과 관련된 각종 문제점들을 해결할 수 있는 형식적 토대를 갖추게 된다. 또한 이러한 활동은 지방정치를 활성화하고 지역사회를 공동체화하는 데 큰 기여를 하게 될 것이다. 이제 재개발사업 및 공공임대주택 정책에 있어 정부와 NGOs가 상호 협력할 수 있는 요소들에 대해 조금 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

① 주택정책 융통조항제 : 주택소요계층의 파악과 융급지원

정부와 NGOs 간의 연계강화를 통해 정부는 시행 중이거나 혹은 시행예정인 주택정책의 실효성과 문제점을 파악할 수 있으며, 정부가 미처 파악하지 못하고 있는 주택소요계층과 그들을 위한 융급대책을 자문 받을 수 있다. 특히 재개발사업에서 지역내부의 무자격자나 부가권을 선별하는 작업은 지역의 NGOs가 아니라면 불가능하며, 정부가 소능계층별 주거지원정책을 펼 경우에도 NGOs가 해당 가구의 주택소요를 적절히 분간할 수 있다. 물론 NGOs도 그만큼 활동을 위해서는 그에 걸맞는 긍정성과 헌신성을 보여야 하며, 이를 위해서는 정부에서 NGOs의 활동에 소요되는 경비의 일부를 지원하는 방안도 고려할 수 있다. 또한 재개발사업에서 정부와 주민들간의 이해관계가 첨예하게 대립할 때 이들의 분쟁을 조정할 수 있는 분점조정위원회의 역할을 NGOs가 수행할 수 있을 것이다. 또한 NGOs의 경험을 살려 정부의 각종 주택정책 관련 사업에 자문역할을 수행하는 것도 가능하다.

그리고 공공임대주택의 관리를 위해서는 주민협조가 무엇보다 중요함에도 이를 위해서는 주민들의 자발적인 NGOs를 인정하고 그들을 통해 정부정책을 시행하는 것도 고려할 수 있다. 그렇게 함으로써 서구에서 나타나는 공공임대주택의 반달리존현상을 방지하고 공동체

12) 빈 집 등을 집려는 이들이 불법으로 점유하여 사용하며, 이러한 현상이 늘어나 결국 그 지역 자체가 황폐화되는 현상을 지적함

를 유지하는 것이 가능한 것이다.

중요한 것은 정부가 NGOs를 주택정책 입안과 시행과정의 파트너로 인정할 것인가의 여부에 달려 있으며, 이는 앞에서 설명한대로 한국사회 민주화의 성숙과정과 그 흐름을 같이 하는 것이다.

② 협동조합적 주택정책의 도입과 정부지원

주택문제를 주택 그 자체의 개선이나 신규주택의 공급에만 국한하여 고려하는 것은 매우 근시안적 접근이라 할 수 있다. 주택은 지역사회 및 공동체적 생활을 형성하게 하는 근린(neighborhood)의 관점에서 접근해야 한다. 공동체적 생활 즉, 우리 마을, 우리 동네, 우리 지역사회라는 정신을 함양하기 위해서는 주민 중심의 지역사회개발계획 참여가 활성화되어야 한다. 이를 위하여 재개발사업이나 공공임대주택 건립과정 등에서 주민의 공동체적 협의회정를 제도화해야 한다.

또한 보다 적극적인 정부와 NGOs의 협동조항제, 이미 선진국들은 물론하고 실시하고 있는 주택분계의 협동적 해결방안인 '협동조합주택적 접근'을 제도적으로 장려할 필요가 있다. 유럽 선진국에서는 지난 20-30여년간의 주거복지제도로 전개해 온 공공임대주택정책이 그 관리 면에서 문제가 발생됨에 따라 대안적으로 주민 중심의 협동조합주택운동이 빠르게 확산되고 이미 스웨덴, 네덜란드 등의 국가에서는 이 제도가 정착된 지 오래다. 이러한 협동조합주택프로그램도 전국적으로 획일적인 실시보다는 각 지방정부의 주거사정과 주민의 참여도에 따라 차별적-신축적으로 운영하는 것이 바람직하다. 우리나라에서는 특히 재개발사업에서 이와 같은 협동조합적 주택정책을 실시하는 것이 현제로서는 가장 가능성이 높다 하겠다.

그리고 협동조합 프로그램을 실시하기 이전이라도, 주민들의 자조노력(self-help)을 고무시킬 수 있는 방안을 도입하는 것도 중요하다. 정부의 각종 프로그램들도 주민들 스스로 빈곤에서 탈출하려는 의지와 결함될 때 정책의 효과가 극대화될 수 있기 때문이다. 이를 위해 정부는 저당유지 등에 대한 사용권을 인정하고 각종 기반시설을 제공한 다음 주택은 주민들이 스스로 자기 능력이나 실정에 맞지 건축하는 방법도 가능하다. 앞서 살펴본 하왕 2-1구역의 사례도 이러한 점에서 좋은 정책대안이 될 수 있다.

5. 결론 및 정책제언

우리나라의 공공임대주택정책은 정책결정과정, 입주대상자 선정, 다주택정책과의 관계, 사회적 인식의 확대 등 여러 측면에서 상당한 문제점을 내포하고 있으며, 전립규모 또한 급감하여 연간 1, 2만 호 내역에 그치고 있다. 재개발구역에 건립되는 공공임대주택도 다공공주택프로그램과 연계된 적극적인 정책이 아니라, 세입자들의 민원을 해결하기 위해 다분히 시혜적(施惠的), 수세적(守勢的) 차원에서 이뤄졌다는 느낌을 주고 있다.

이와 같은 점을 전제로 사례지역에 대한 조사 결과를 분석하여 다음과 같은 결론에 도달하게 되었다.

현행 합동재개발사업은 지리한 주택의 재고를 급감시킴으로써 저소득층의 주거 사정은 악화되며, 그 구체적 지표는 임대료 상승으로 나타난다. 따라서 저렴주택의 재고감소를 판별은 공공이 직접 공공임대주택 형식으로 공급해야 한다. 또 사인 기진 중 임대료 추가 부담을 방지하기 위해서는 임시거주대책이 수립되어야 하며, 순환 재개발 방식이 도입되는 것이 바람직하다. 현재 공급되고 있는 재개발구역 내 세입자용 공공임대주택은 그런 점에서 꼭 필요한 정책이다. 실제 이를 통해 입주자들은 주관적으로도 상당한 편익을 얻고 있다. 그러나 사례 지역에 대한 조사 결과에 따르면 다음과 같은 정책전환이 필요하다.

① 공공임대주택정책은 단순한 주택공급 정책이 아니라 소득 재분배를 위한 복지 정책으로서 그 책임은 중앙 정부에 있다. 그러나 현저는 저렴의 기의 대부분을 지방정부가 조달하도록 하고 있어 공공임대주택의 복지적 효과를 기하는 데는 한계가 있다. 따라서 중앙 정부의 재정 지원이 필요하며 특히 보건복지부의 역할이 강화되어야 한다.

지방정부 역시 공공임대주택 건립을 '사회적 비용'이라는 차원으로 파악할 것이 아니라, 저렴주택의 재고를 공공이 확보한다는 적극적인 차원에서 접근해야 한다.

② 재개발사업에서 공공과 민간의 역할은 엄격히 구분되어야 한다. 현재의 재개발문제는 공공이 제 역할을 못하고 있기 때문에 발생하는 것이다. 따라서 직접 참여, 재개발사업에 대한 제도 지원, 민간에 대한 규제 등의 방법으로 재개발사업의 공공성과 공공성을 높이는 방향에서 정책 기조가 전환되어야 한다. 특히 개발된 재개발법의 위치는 재개발사

업적 공공성을 높이는 데 있으므로, 개성 범람의 취지를 살리기 위해서라도 공공의 역할이 강화되어야 한다.

③ 재개발사업과 같이 다수의 이해관계자가 참여하는 사업일수록 비정부민간조직의 참여가 활성화되어야 하며, 정부는 이들의 활동을 보장해야 한다. 이 경우의 장점으로서는 NGOs를 통해 주택 소도 계층의 이익과 유급 지원이 가능하며, 보다 적극적으로는 주민들의 자조 노력을 바탕으로 한 협동조합적 주택정책을 모색할 수 있을 것이다.

다음으로 재개발구역 공공임대주택 자체의 개선방안은 다음과 같이 제안할 수 있다.

① 현행 재개발구역 공공임대주택은 '무주택'과 '재개발구역에서의 임정기가 거주한'을 입주자격으로 한으로써, 입주자인 비입주자, 입주가 내무의 소관 및 자산계정간 편성상의 문제가 나타나고 있다. 따라서 정기적으로 자산평가제도를 도입하고 공가가 생겼을 때는 일관지역에 거주하는 저소득 무주택자에게도 입주기회를 제공한다.

② 전지 공공임대주택의 임대 보증금은 입주전 전 임대료 수준의 50%에도 미치지 못한다. 따라서 임대 보증금을 입주 전의 전세금 수준으로 인상하여 방망의 초기 재정 부담을 경감시키는 방안을 도출한다.

③ 다만 극빈층에 대해서는 차등적인 임대료 정책을 펴도록 한다. 이 경우 극빈층을 찾아내기 지원하는 역할은 보건복지부가 각 행정능하다. 파견한 사회복지전문요원(사회복지사)을 활용하도록 한다.

④ 전지 전용면적 7평으로 최일화된 공공임대주택은 평균 가-원 수 3.6인에 비하면 지나치게 작은 규모이다. 따라서 전용면적 7평에서 12평 사이로 다양화하면서 가수수에 따라 차등분하는 방안을 도입한다.

⑤ 조합원용 아파트와의 사회적 단절을 방지하고, 공공임대주택 거주자간의 공동체 의식을 높일 수 있도록 건물설계나 배치 등에 있어 사회적 관계를 고려해야 한다. 특히 이를 위해 투정지역을 사례지역으로 지정하여 새로운 설계기법을 실험할 필요가 있다.

⑥ 세입자들의 자조 능력과 참여의식을 높이기 위해 세입자들의 공공임대주택 건립과

13) 1995년 12월 4일, 공공참여 확대 등을 공사로 한 도시재개발법 개정안이 국회에서 통과되었다.

정에 대한 한여와 의견개진구를 보장하고 공동주택 관리에도 한여시키도록 한다.

(2) 장기적으로는 한여와 같은 권역위주의 재개발사업은 계속되기 어려우므로, 재개발위주의 재개발사업이 시행된 경우에는 개발에 따른 임대료 상승분에 대해 보조하는 방안을 도입하는 것이 바람직하다.

결론적으로 본 연구는 재개발구역 세입자용 공공임대주택에 대한 연구로는 최초의 시도로서, 재개발사업이 저소득층의 주거문제에 미치는 영향 등을 파악하는 데는 의의가 있었지만, 공공임대주택의 경제적 효율성을 계량화하고 이를 바탕으로 다른 공공임대주택 프로그램과의 비교분석에는 이르지 못한 한계가 있다. 본 연구가 제안한 문제의식의 단초를 바탕으로 후속연구가 이어질 것을 기대한다. ● 연구의견 ●

<참고문헌>

건설부, 1989, 『공공주택사업의 효과성 분석에 관한 연구』.
 고철, 1995, 『주택기량저가발제도의 개선방안』, 국토개발연구원 주택주요시장안정을 위한 정책토론회 자료.
 국토개발연구원, 1989, 『사회주택정책에 관한 연구』.
 국토개발연구원, 1990, 『영구임대주택 입주자 선정 및 관리방안에 관한 연구』.
 국토개발연구원, 1993, 『영구임대주택공급의 효과성 분석』.
 김수현, 1994, 『계속되는 재개발문제와 그 해결방향』, 한국공간환경연구회 편, 『공간과 사회』 3호, 한울.
 김정호, 1994, 『재개발·재건축 제도』, 『한국의 도시이용 규제』, 한국경제연구원.
 김영국, 1991, 『불량준과 재개발』, 나남.
 김혜선, 1992, 『공공주택 입주자구의 경제적 편익과 구매효율에 관한 연구』, 서울대 박사논문.
 대한주택공사, 1993a, 『불량주택 재개발사업의 문제점과 개선방안 연구』.
 대한주택공사, 1993b, 『도시재개발범형 재정방안 연구』.
 배순식, 1993.2, 『불량주택 재개발과 정부역할의 방향』, 『국토정보』.
 배순식, 1995.3, 『주택기량저가발사업의 문제점과 개선방향』, 『국토정보』.
 부영전, 1994, 『준·트럼프 사회정의론의 정책규범화에 관한 연구 : 저소득층의 주거복지정책을 설레트』, 서울대 박사논문.

이영환, 1995, 『영구임대주택의 정책결정과정』, 서울대학교 박사논문.
 장세훈, 1994, 『주택개발 재개발정책 : 현황과 전망』, 국회입법조사 분석실, 『현안분석』 제38호.
 조주현, 1994, 『서울시의 재개발/재건축 추진상의 문제점과 개선방향』, 『서울시의 주택문제와 도시개발 방향』, 서울시립대 제8회 대도시행정심포지움자료집.
 차성규, 1986.4, 『정부의 역할과 공공임대주택 공급』, 『주택금융』.
 하성규, 1994, 『도시서민 주거불안정의 구조적 요인과 그 대책』, 한국도시연구소, 『지방자치시대의 도시생활환경』, 광림실포시울 자료집.
 하성규, 1995, 『주택정책론』, 박영사.
 한국도시연구소, 1995, 『공공임대주택 정책의 재평가와 발전방향』.
 全通市街地再開發協會, 1985, 『市街地再開發事業のすすめ方』.
 全通市街地再開發協會, 1993, 『組合施行, 個人施行のための市街地再開發事業』.
 全通市街地再開發協會, 1993, 『住環境整備 '92』.
 建設省, 1993, 『住宅・建築 Hand Book』.
 住宅協會, 1992, 『日本 住宅政策 紹介』.
 總務廳, 1992, 『公的住宅の現状と問題點』.
 Brat, R. G., 1982, Public housing : The controversy and contribution, *Critical perspectives on housing*, Temple Univ. Press.
 Castells, M., 1990, *The Shek Kip Mei Syndrome - Economic Development and Public Housing in Hong Kong and Singapore*, Pion Ltd.
 Forrest, R. & Murie, A., 1990, *Moving the housing market : council estates, social change and privatization*, Avebury.
 Harloe, M., 1988, The changing role of social rented housing, in Ball, M. et al(eds), *Housing and Social Change in Europe and the USA*, Routledge.
 Harloe, M., et., 1992, Housing for people, housing for profit, in Fairstein, S., et al (eds), *Divided Cities*, Blackwell.
 Harloe, M., 1994, *Social Housing : Past, Present and Future*, *Housing Studies*, 9(3).
 Harloe, M., 1995, *The People's Home? : Social Rented Housing in Europe & America*, Blackwell.
 Monk, S., 1989, Housing, in Brown, P. et (eds), *Beyond Thatcherism*, Open Univ. Press.
 Power, A., 1993, *Hovels to high rise : State housing in Europe since 1850*, Routledge.

재개발의 논리와 갈등구조

김수현

1. 재개발의 논리¹⁾

사건적인 의미로 재개발은 토지의 합리적이고 효율적인 고도이용과 도시기능을 회복하기 위한 (도시재개발법 제2조) 사업으로, 이는 '도시인구의 증가 및 산업기술의 발달 등 도시의 사회, 경제적 변화로 인하여 기존 시설이 충분히 기능을 발휘할 수 없게 되어, 개인의 안전, 위생과 사회복지 및 도시기능상 장애를 초래하고 도시를 쇠퇴시킬 우려가 있을 때, 기존의 도시환경을 변화시키는 도시계획사업'이라고 정의할 수 있다. 그리고 광의로 정의할 경우에는 '청태적인 기존 도시의 물리환경을 사회, 경제구조, 기술 등 동태적인 사회경제적 환경에 적응시켜 나가는 도시의 지속적인 성장 및 발전과정'이라고 할 수 있다. 또 정부나 관련 연구기관에서 일반적으로 강조하는 재개발의 효과는 다음의 세가지로 요약할 수 있다.

첫째, 재개발은 토지이용고도화를 통해 도시기능을 회복시킨다. 특히 서울은 도심에서 4~10km 떨어진 지역의 용적률이 오히려 외곽지역보다 훨씬 낮은 희곡된 토지이용구조를 나타내고 있기 때문에, 이들 지역을 비롯한 도심지역을 고밀도로 개발함으로써 공동용지를 확보하고 교통망을 개선할 수 있다는 점이 강조된다. 실제 서울의 도심부 밀도가 동경의 반에 불과한 사실도 이의 논거가 된다.

둘째, 지밀도 단독주택지를 중, 고밀도로 개발함으로써 주거지 개발수요에 대응할 수 있다. 서울시를 비롯한 대도시에서 새로 주택건설을 위한 택지를 공급하는 것은 매우 어려운 것이 사실이다. 이에 따라 서울에서는 신규 택지수요에 대응하기 위해 수도권에 5개 신도시를 건설한 바 있지만, 건설과정상의 경기과열이나 신도시의 자족성 등은 지적 두고서라도 그 건설에 따른 기반시설 조성비용이 지나치게 높아 기존 시가지를 재개발하는 것에 비해 비경제적이라는 지적이 설득

1) 본 절은 拙稿, 「계속되는 재개발문제와 그 해결방향」, 「공간과 사회 3호」, 한울, 1993의 내용을 중심으로 재구성했다.

력있게 제기되고 있다.²⁾

반면 1993년 1월 현재 서울시에서 시범중인 불량주택 재개발사업 물량은 51,026호로 평촌(41,364호), 산본(41,510호) 신도시에서 공급되는 신규주택물량보다 많은 편 아니라 일산(58,008) 신도시 공급물량에 버금가는 방대한 규모이다. 더구나 구역은 지정되었지만 아직 시행되지 않은 재개발사업 물량이 10만여 호를 넘어 재개발사업은 앞으로 수도권 주택공급의 큰 몫을 차지하게 될 것이다. 또 이제까지 재개발사업의 주역상이 되어온 두허가 불량주택 외에도 건설된 지 오래된 노후주택이 많고 용적률도 낮아 이들 주택을 중립도만 개발해도 주택공급효과는 200% 이상 될 것이다. 실제 1993년 1월 현재 서울시에서 설립인가된 재건축조합의 경우 재건축사업을 통해 평균 228%의 주택제고를 늘리는 것으로 나타나고 있다.

셋째, 재개발사업은 불량한 주택에 거주하는 저소득층의 주거환경을 개선하고 나아가 사회, 경제적 환경개선으로 이어질 수 있다. 그리고 서구에서는 재개발사업을 통해 불건전한 사회환경을 제거하는 효과가 덧붙여지기도 한다.

그런데 이들 중 어떤 효과가 강조되는가는 각 나라나 도시의 특성과 시기에 따라 다르지만, 우리 정부가 가장 먼저 내세우는 효과는 '저소득 주민의 주거환경개선'이다. 실제 대부분의 재개발관련 보도를 보면, '○○洞이 달동네에서 아파트 단지로 바뀐다'는 식의 제목으로 나타난다. 그리고 정부의 각종 홍보자료에는 어김없이 판공지와 아파트를 비교한 그림이 들어 있다. 또 정부는 재개발사업을 통해 공공시설을 정비하고 사회적으로 불량한 환경을 세시한다는 '도시기능회복'을 강조한다. 특히 도심지의 경우 한정된 토지자원의 고도이용이 효율적임을 강조하면서 초고층빌딩 건설을 통해 도시미관도 개선(?)하는 부수적인 효과를 빠뜨리지 않는다.

하지만 정부의 진짜 관심은 재개발사업이 가져다 주는 택지 및 주택공급효과에 있다. 실제 김영삼 정부의 신경제 5개년 계획에서는 매년 60만호의 주택을 건설하여 고도 300만호의 주택을 공급할 계획을 세우고 있는데, 그 중 수도권에 25만호의 주택을 건설하기 위해 필요한 3,900만평의 택지 중 40%를 재개발, 재건축, 공장 이전지 등을 활용한다는 방침을 가지고 있다. 결국 6공화국과 같은 신도시개발은 가능한 자제하면서 기존 시가지 개발을 통해 주택공급을 늘리겠다는 정책기조를 위한 것이다. 따라서 이를 위한 재개발, 재건축사업을 활성화시키기 위한 각종 규제완화조치가 계속 취해지고 있다. 최근 3개월 이내 취해진 조

2) 실제로 수도권 5개 신도시를 건설하는 데 필요한 기반시설 설치비가 6조원을 넘어 아파트 1호당 2천만원의 비용이 든 것으로 추산된다.

치 중 중요한 사항들만 나열해도 다음과 같다.

- 재건축사업 동의율을 90%에서 80%로 완화
- 공동주택지역 뿐 아니라, 20가구 미만의 단독주택지역에서도 재건축사업을 가능하게끔 완화
- 재개발사업에서 사유지 10년 분할상환을 가능하게
- 도심지 재개발사업에서 토지소유자의 동의율을 70%에서 50%로 완화함으로써 저 3차 개발을 촉진
- 재개발구역 지정 후 국공유지 매입을 허용하며 주택개발 재개발을 쉽게 추진할 수 있도록 완화
- 건설업체 중 모든 등록업체가 주택개발재개발을 시행할 수 있도록 완화
- 도심지 개발시 주상복합건물을 통한 주거공간 의무화
- 재개발조합에서 공공시설물을 매입할 때는 취득, 등록세를 면제
- 재건축사업에서 양도소득세를 면제
- 재개발사업에서 20㎡ 미만의 땅 소유자도 주택분양을 가능하게 함
- 지역주택조합원의 자격요건 중 무주택기간을 3년에서 2년으로 완화
- 공원지구나 녹지지역에서도 재개발사업을 가능하게 하는 등 구역지정 완화 추진

특히 서울시는 98년까지 모든 불량주거지역 재개발사업을 시행할 것을 밝히고 있고, 각 구청에서는 경쟁적으로 재개발사업에 나서고 있다 (표 : 참조)

이처럼 표면적으로 주장하는 재개발사업의 목표와 그 본심이 전혀 다른 뜻에 재개발사업의 결과는 오히려 상황을 改善시키고 있다. 우선 저소득층을 위해서 새롭게 주거환경이 改善되었음에도 불구하고 불과 10~20%의 원거주민만이 그 지역에 다시 거주할 뿐이다. 더구나 이런 현상은 비단 우리나라에만 국한된 것이 아니라 미국이나 영국 등 소위 선진 자본주의국가들도 예외없이 경험한 바 있다. 또 현행 재개발사업은 기본적으로 개별 구역의 수익성에만 근거하며 시행되기 때문에 전체 도시계획 측면에서는 문제의 해소가 아니라 증진을 가져오기도 한다.

결국 대부분의 재개발사업은 '저소득층 주거환경개선'과 '도시기능회복'이라는 표면적인 목적에도 불구하고, 실제로는 '저소득층의 희생'과 '도시기능약화'를 가져온 것이 사실이다. 따라서 '재개발사업을 통해 누가, 무엇을, 언제, 그리

고 어떻게 인는가"를 생각할 필요가 있다.

<표 1> 서울시의 재개발사업 실적과 계획

(단위 : 기초, ㎡, 호)

년 도	구역수	면적	총호	건입가구
역시행합	107	4,796,287	36,464	105,315
83	2	52,508	334	972
84	5	182,496	984	2,766
85	8	242,124	2,585	4,943
86	21	853,778	7,703	16,737
87	13	582,708	5,269	11,645
88	8	391,644	3,925	7,990
89	8	293,628	2,071	6,159
90	9	270,101	2,174	7,073
91	9	344,561	2,135	8,391
92	8	627,521	3,700	11,742
93	13	952,216	8,061	26,897
계획합	64	3,527,972	33,280	
94	24	1,572,641	15,406	
95	16	1,012,120	9,011	
96	6	170,617	1,556	
97	10	495,242	4,011	
98	8	275,343	2,316	

주 : 93년 자료는 93년8월31일 현재까지이다.
 자료 : 서울시 주택개발과
 중앙일보, 1994년3월8일

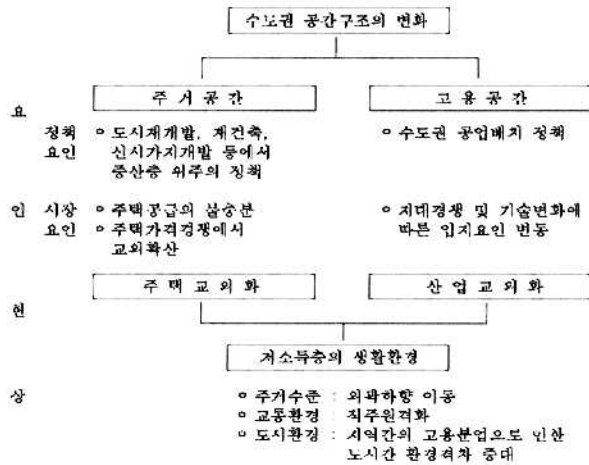
'현대 자본주의 경제에서 토지와 이의 기원은 상품'이기 때문에, 재개발이란 1) 도시공간구조 변화에 따라 생산성이 낮은 공간을 고도화하는 과정이며, 2) 주택개발을 통해 가치증식을 얻기 위한 건설 및 부동산 관련자본의 논리에서 비롯된 것이다. 그리고 이러한 자본운동의 동기가 되는 재개발이익은 재개발지역과 노동생산지역간의 지가격차가 현저화된 것으로 국가의 제도적인 뒷받침이 없다면 불가능한 것이다. 또 재개발을 통해 경제적 이익을 얻으려는 지주나 건물주는 고의적으로 건물을 황폐하게 방치해 두어, 사회전체적으로 보면 극심한 자원낭비를 조장하고 있지만 토지의 개발이 상품생산과 마찬가지로 효과와 가치를, 있는 자본주의하에서는 하등의 죄책감도 느낌 필요가 없다.

3) 실제 조사에 따르면, 서울시의 한 재개발구역에서 공식적으로(관리처분계획으로도 인가받은) 인정되는 개발이익이 82억원인데, 여기에 시세차익을 모태면 1200억원의 개발이익이 재개발사업을 통해 발생한다. 결국 이같은 개발이익을 누가 가져는가 하는 점이 재개발문제의 핵심이다.

그러나 이같은 재개발이라는 발언적으로 계층적인 문제를 야기한다. 우선 재개발의 결과 원래 거주하던 저소득층들은 더욱 더 열악하고 밀집된 은신처로 쫓겨나고, 빈곤은 단지 주변으로 옮겨질 뿐이기 때문이다. 즉 저소득층의 수요조건이 변하지 않은 상태에서 중, 고소득층을 위한 주택공급을 정책적으로 증대시킨다면 오히려 저소득층의 주택사정만 더 악화시킬 뿐이다. 따라서 재개발정책을 위한 막대한 비용부담을 정당화시키는 것마저 곤란하게 되었다. 결국 공공정책을 이용해 공익의 이름으로 행해진 재개발사업이 저소득층의 희생을 바탕으로 일부 부동산 자본의 이익추구를 조장하는 결과만을 가져왔을 뿐이다. 마찬가지로 도심지 재개발사업의 경우도 대단위 업무상업시설의 등장 위에는 영시상점과 제조업의 퇴색이 있었다.

실제 우리나라에서도 지난 10여년간 합동재개발사업을 통해 수십만에 이르는 저소득층들이 더 나쁜 주거상황에 봉착할 수 밖에 없었으며, 이는 전반적인 도시 저소득층 생활공간의 축소로 이어졌다. 또한 이같은 도심지 및 불량주택 재개발 사업은 산업구조의 변화와 함께, 서울의 공간구조를 중상층 주거지와 화이트칼라들의 업무관리 기능위주로 재편하는 주요 동인이 되고 있다. 이 과정을 도시화한 것이 <그림 1>이다.

<그림 1> 수도권 공간구조와 저소득층의 생활환경 실태



또 위와 같은 재개발의 자본논리에 대한 비판 외에도, 불량주택을 개량해야 된다는 인식론 그 자체에 대한 비판도 있다. 불량주거지역은 '시카고 학파의 인간생태론사, 맨큐의 공리주의사 그리고 실증주의사들이 인식한 것처럼, 사회병리의 원천지로서 없어야 할 장소가 아니다. 오히려 여기에 논거를 둔 인도주의적이고 온정주의적인 시혜논리는 자본의 이윤추구논리를 이데올로기적으로 호도하고 있을 뿐이다'.

따라서 재개발과 관련된 각종 정책의 변화는 재개발사업을 통해 보나 많은 경제적 이익을 얻으려는 집단과 그를 통해 피해를 보고, 또 그래서 그어 향기하는 집단 및 그를 증대하려는 국가기간간 역관계의 산물이다'. 한 예로 우리나라 합동재개발사업의 세입자 대책변화는 그같은 역관계와 제도변화의 과정을 적나라하게 보여주고 있다. 뿐만 아니라 부대책 철폐 → 집단이주 정착 → 신시개발 → 합동재개발 등 재개발기법의 변천이나 공공, 민간, 공공 - 민간합동 등의 사업주체의 변화도 사실상 이러한 역관계의 소산이다.

2. 철거민운동의 의의와 한계

앞절에서 살펴본 바와 같이 재개발을 둘러싼 갈등구조는 크게 봐서, 1) 건설자본 - 중대형 주택 유효수요자 - 원거주 가옥주 상층 - 부동산업자, 보로커들과 2) 원거주 가옥주 하층 - 영세 세입자 - (주거권 운동단체) 및 3) 지방자치단체 - 공권력의 3각 구도 속에서 다양한 모습으로 연출된다. 그리고 이들의 갈등관계 속에서 대두되는 2)집단의 운동을 '철거민운동'으로 칭한다면, 기본적으로 철거민운동은 재개발 등으로 재구조화되는 도시공간 속에서 저소득층들의 주거권(혹은 재생산공간)을 확보하려는 운동으로 볼 수 있다.

4) 합동재개발사업은 그 이전의 재개발사업이 부허가 건물 점유자에게 입세의 권리를 부여하지 않은 것에 비하면 파격적인 변화가 있었다. 국가의 입장에서는 국공유지 '집유권'을 '소유권'으로 격상시킴으로 이들의 반발을 무마하고, 민간건설사본과의 '합동'을 부추김으로써 민간자본을 통한 주택개발과 주택공급 효과들을 기할 수 있었던 것이다. 즉, '불량주택 재개발의 상업주의'이다. 이에 따라 세입자를 제외하고는 표면적인 피해자는 없었지만, 그로 사업추진을 활성화시킬 수 있었지만, 실제로는 저소득층들이 거주할 수 있는 저밀주택의 계고가 줄어들어 결국 전체 저소득층 주택시장의 교란을 가져왔다. 실증하기는 어렵지만 88, 90년의 엄청난 전월세값 폭등에 이들 재개발사업의 영향도 심내했음을 짐작할 수 있다.

따라서 이들의 운동은 일차적으로는 계개발 추진주체인 가옥주조합 - 건설업체 - 지방자치단체를 대상으로 전개되지만, 그 심층에는 도시공간 재구조화를 가속화하려는 자본 對 하층 노동계급간의 투쟁이 깔려 있다. 그러므로 한 지역에서의 철거싸움은 단순히 그 지역의 보상비나 주거대책 확보에 그치지 않고 공간시배를 강화하려는 자본의 의도에 일정한 타격을 가하게 된다. 뿐만 아니라 철거민 운동과정은 과잉화되어버린 공동체 민주주의를 복원하는 실천적 계기가 되기도 한다. 실제 많은 철거지역의 세민자들은 그 운동과정을 통해 '이웃', '공동체'를 체험하는 놀라운 경험을 하게되며, 이는 많은 사람들에게 '전부적'인 돌뿌리 민주주의의 가능성을 보여 왔다.

또한 철거민운동은 '자본주의 국가의 본질'을 폭로하는 과정이기도 하다. 자본주의 국가는 여러 說이 있긴 하지만, 대체로 1) 자본의 확대재산을 지원하는 '속적기능'과 2) 부분일한 자본속적으로 인해 발생하는 사회갈등을 해소하고 사회통합을 유지하기 위한 '정당화기능'을 동시에 가지고 있다는 데는 이견이 없다. 그런 점에서 철거민운동은 계개발을 둘러싼 자본과 국가의 유착관계를 폭로하고, 철거민들의 부정강도에 대응해 나타나는 기관의 주거대책을 통해 정당화 기능에도 명백한 한계가 있음을 인식하는 계기가 된다. 너무나 폭력까지도 시도화시키는(철거용역업체로 포장되는 철거광부) 국가의 태도는 우리나라와 같은 민주주의 후진국의 특징을 여지없이 드러내고 있다. 따라서 철거민운동은 아무리 사소해 보이고, 또 때로 집단이기주의로 비도된다하더라도, 그 '잠재적' 가능성은 대단하다. 특히 새개발 이후 공공임대주택 단지가 조성될 경우, 이를 주거시를 중심으로 한 주민운동은 지역단위 사회운동의 새로운 가능성을 제시하고 있다.

하지만 이런 가능성에도 불구하고 실제 철거민운동의 전개과정에는 내성적, 외성적 한계들도 가지고 있다. 이제 이 문제들에 대해 진지하게 생각할 차례다.

쉬운 표현으로 예로써 철거를 하지 않았다면 어떻게 되었는가? 그럼 철거싸움은 발생하지 않았을 것이다. 물론 철거를 하지 않더라도 저소득층의 주거문제는 항상 불안한 위치가 있을 수 밖에 없고, 자본주의 체제가 존재하는 한 철거를 통한 개발압력은 상존할 것이다. 그러나 최소한 '대응적 투쟁'으로서 철거싸움은 발생하지 않을 것이다. 따라서 철거싸움은 기본적으로 '대응적 운동'이라는 한계를 가지고 있다. 즉, 운동의 시작과 강도, 종교방식은 자본의 공간지배욕구 및 개발이익의 본태용의에 종속되어 있기 때문에 우리가 '먼저 밭이기'는 어려운 운동이다. 그리고 일반적으로 사안별 운동은 그 운동의 성패에 관계없이 일회적 운동으로 끝나기 쉬운 한계도 가지고 있다.⁵⁾

5) 물론 이런 일회성 자체가 사안별 운동의 강점이라는 주장도 있다. 조직의 관

그러나 이처럼 그 자체로서는 주도권에서의 한계가 명백하지만, 이 운동이 우리나라에서 특별한 의의를 갖는 것은 소위 도시민권을 구성하고 있는 하층 노동계급들이 갖는 본질성을 극복하는 데 기여하기 때문이다. 즉 지역정치운동, 생산현장운동으로 확산시키는 새 고고리가 되고자 한 것이다. 뿐만 아니라 전반적인 토지주택문제 해결을 요구하는 재생산조건을 둘러싼 요구투쟁으로 진화될 가능성을 가지고 있기도 하다. 결국 철거싸움 그 자체의 제한적인 성과에도 불구하고 철거싸움이 주목받는 것은 이러한 가능성을 추구했기 때문이다. 그럼 이러한 과정에는 분사가 없는 것일까?

일반적으로 우리는 운동은 발전한다는 믿음을 가지고 있다. 즉, 하나의 모순에 대한 인식과 이에 대한 對敵의식 및 투쟁은 보다 확대된 모순인식과 투쟁으로 나아가간다는 것이다. 그래서 - 비록 이런 이분법적이고 단계론적인 인식을 조합주의라고 경계하지만 - 노동자들은 생활상의 경제적인 문제에서부터 투쟁을 시작해서 차차 사회전체의 모순구조에 대한 인식을 확장하고 나아가 정치투쟁으로 나간다는 것이다. 이같은 논리를 철거싸움에 적용시키면, 이런 논리가 된다.

철거라는 현상 자체가 철거한 자본논리의 반영이므로 철거싸움을 통해 자본과 국가의 논리를 폭도함으로써 사회모순에 대해 정확한 인식을 갖춘 다음, 이들의 조직적인 역량과 부정정함을 '민민의 보다 일상적인 문제' - 물론 이 자체는 모호한 개념이다 - 에 부여함으로써 정치적인 사회운동으로 발전한다는 것이다. 물론 이들 논리에는 다분히 全民抗爭과 轉起라는 80년대 초반의 운동론이 밑바닥에 흐르고 있는 것이 사실이지만, 일단 논법사체는 철거싸움 자체에 집착하기 보나 외연적 확장가능성에 더 중점을 두고 있다. 그러나 이것 역시 다시 생각해 볼 점이 있다.

우선 어떤 단계의 운동에서 다른 단계나 성질의 운동으로 진화되기 위해서는 그 전 단계의 운동에서 획득되는 의식이 어떤 성질, 어떤 수준이냐가 중요하다. 즉, 철거싸움을 통해 획득된 의식이 어떤 종류인가 하는 점이다. 여기서 현행 철거싸움의 갈등구조를 다시 분석할 필요가 있는데, 판명적으로는 자본-국가와 연합체와 저소득 서민자간의 갈등이 기본적인 뼈대다. 그러나 이것이 곧바로 자본과 국가의 본질이 대한 인식으로 이어지지는 않는다는 것은 상식이다. 왜냐하면 철거민들로서는 현행 계개발의 상품화 논리가 갖는 일면 개방(현금, 현금보상), 일면 폭력(제도, 물리적)의 구조속에서 제한적인 주도권을 가질 수 밖에 없기 때

성에 빠지지 않고 관료화를 막을 수 있으며, 다양한 계급들이 집중적으로 도시정부와 자본에 대해 싸움을 벌임으로써 도시사회운동의 한 요소를 구성한다는 주장이다. 그러나 이것은 기본적으로 서구사회의 관료화되고 제도화된 정당체계 및 의사수렴 메커니즘 속에서, 이러한 사안별 운동이 지니는 '신선함'을 강조하는 소위 '신사회운동' 일부의 시각일 뿐이다.

문이다. 따라서 이러한 개방과 폭력성 속에서 자본과 국가의 본질에 대한 인식을 획득하기 위해서는 단순한 교육선전을 넘어선 갈등구도를 인위적으로 창출하지 않으면 안 된다. 하지만 앞서 설명한 대로, 철거의 '주도권'은 엄밀히 자본측에 있기 때문에 대부분의 시역은 개방과 폭력의 조합속에서 한차원 높은 인식을 획득할 여유도 없이 해체되었으며, 일부 지역에서는 비록 인위적인 갈등구조를 강력하게 유지했지만 이것은 극히 일부의 사례에 그쳤을 뿐 아니라 그러한 인위적인 갈등구조여 내용을 제외할 교육, 선전도 잘 뒷받침되지 못했다.

다음으로, 설립 낮은 차원의 의식이라 할 시라도 최소한 공동투쟁의 위력을 실감한 사람들이 '무연가 후속작업'에 나서려 해도, 일용노동자 운동과 같은 계급운동의 현 상파가 이들의 '운동성'을 수용할만한 수준이 되지 못했다. 다시말해 철거민운동을 제외한 다른 '민민운동'의 영역이 대중적인 차원에서는 거의 계획되어 있지 못했다는 점이다. 그 결과 극소수의 선진대중들은 다른 형태의 조직화사업에 종사할 수 있었지만, 대부분의 '상당한 의지가 있는 사람'들조차 별다른 후속작업에 연결되지 못하고 다시 분산되었다. 결국 철거싸움이 도시빈민 집단 내의 고립성과 분산성을 극복할 수 있는 매개를 제공할 수 있다는 가능성에도 불구하고, 바로 그 고립, 분산성으로 인해 조금 고양된 의식과 조직조차 발전시키는 것이 어렵다는 모순이 봉착한 것이다.

그래서 이 문제에 대해, 교육, 선전의 중요성을 강조하면서 위력적인 교육선전 小組와 선전 대중의 결사체 부대가 내외 돌파력을 갖출 수 있게 하는 요인이 되었느냐는 시적이 있다. 그러나 이 역시 편면적인 철거싸움의 성격을 정확히 이해하지 못한 결과이다. 다시말해 정치적 小組는 대중적인 운동수준을 한 차원 높이기 위해 요구되는 필요조건일 뿐 충분조건은 아니다. '민민운동'의 일반적 진로를 계획해 나갈 운동적 토대가 마련되지 않는 상황에서 이들 小組는 소그림주의로 끝날 수 밖에 없다.

따라서 철거싸움의 가능성과 한계를 '민민운동' 영역에서 어실르게 통합하는 것이 아니라, 도시정치운동, 지역운동, 불안정 취업층 노동운동으로 세분하는 가운데 그 진로를 세로 모색할 필요가 있다. 또한 '대중적 투쟁'이라는 철거싸움의 성격을 정확히 인식하고, 낮은 차원의 대중적 요구와 높은 차원의 운동목표 사이에 적절한 긴장관계를 설정할 수 있어야 할 것이다.

이처럼 철거싸움은 '노동과 자본의 주거공간을 둘러싼 갈등'이라는 원본적 정의와 재생산 공간을 바탕으로 생글민 민주주의 실현', '민중주거권의 현실화'라는 가능성에도 불구하고 현실 운동과정에서는 직잡은 한계를 가지고 있다. 더구

나 이들 한겨는 단순히 조직활동에 있어서의 '장애'에 그치지 않고, 위의 '가능성' 자체에 대한 의문까지도 제기하는 수준이어서 신중히 고려되지 않으면 안 된다. 이제 이런 문제들에 대해서는 80년대의 구체적인 철거투쟁의 전개과정을 재평가하는 가운데 다음 호에서 그 전망을 새롭게 모색하고자 한다.

개정된 도시재개발법 평가와 해설

이 호 · 김수현

주요 목차

1. 배경	99
2. 각 법률안 비교	102
3. 개정된 「도시재개발법」의 평가	104
1) 평가의 기준	
2) 세부 항목의 생기와 해설	
4. 향후 과제	109
1) 지방정부의 역할강화와 주민운동의 새로운 과제	
2) 다시 읽은 고지자 : 주거환경개선사업과 지구축사업 모두를 목표도 하자	
3) 제도개선투쟁의 의의와 한계를 정확히 인식하자	

1. 배경

1983년 합동재개발사업이 실시된 이후 재개발 현장에서는 수많은 부정비리가 발생하였고 사업시행자와 세입자, 사업시행자간의 대립이 극력적인 충돌까지 이끄는 등 많은 사회분계의 근원이 되었다. 그 중에서도 세입자들에게 대한 대책을 둘러싼 갈등들로 인해 수많은

은 사람들이 구속되고 부상되었으며, 심지어 목숨을 잃기까지 했다. 이러한 문제와 함께, 1993년부터 법 자체를 개정함으로써 저소득층의 주거권을 보호하고, 도시 정책의 조화로움 발전을 위한 필요성이 제기되었다.

이러한 법개정 움직임은 1993년 10월 천수교 서울대학교 민권사부위원회가 도시빈민연교소(현, 한국도시연구소)에 법개정안에 관한 용역을 발주하며 시작되었다. 이에 1994년 3월 「불량주거지개선법 제정을 위한 임법추진위원회」(공동 대표 : 김진홍, 이태고, 조형국)가 결성되었고, 이 임법추진위원회를 중심으로 임법화를 위한 활동들이 본격적으로 추진되었다. 임법추진위는 1994년 4월부터 9월까지 범국민 시명 운동에 착수하여, 김수현주거정책을 비롯한 약 15만명이 서명하였고, 이를 바탕으로 당시 제1야당이었던 민주당에 1994년 10월 임법 청원을 하였다. 이에 민주당에서는 1995년 3월 이 개정안을 당론으로 표결하여 소속 국회의원 99인의 진원 발의로 「불량주거지개선에 관한 법률」을 제출하기에 이르렀다.

이와 비슷한 시기에 국회 도시문제연구회(회장 조국위원장) 역시 헌법 제119제도의 문제점을 심각하게 인식하고 이의 개정안을 마련하여 국회의원 25인의 발의로 1995년 7월, 「도시재개발법 중 개정 법률안」을 제안하였다. 또 위의 두 법률안이 제출될 전후에 「불량주거지개선에 관한 법률 임법추진위원회」, 「민주당 정책위원회」, 「국회 도시문제연구회」, 「국토개발연구원」, 「대한주택공사」 등이 주최한 공청회 및 토론회가 8회 개최되었으며, 건설교통부에서는 실무적인 법개정 의견 수렴을 계속한 바 있다. 그러나 제안된 두 법률안은 현재 제개부제도의 문제점을 해결하고자 하는 입장은 큰 차이가 없으나, 법률의 성격(특별법 제정 - 현행 법률 개정)에서 근본적인 차이가 있었으며, 그에 따라 세부적인 논지에 서로 차이가 있었다. 그리고 건설교통부 청약대에서는 제안된 두 법률 모두 다에 대해서 불만을 표시했고 따라서 개정 혹은 저적이 불투명한 상황에 놓이게 되었다.

그러나 민주당이 민주당과 국민회의로 분당되었고, 여러 가지 움직임으로 정치사안들이 국회의 개정이 되면서, 14대 국회의 마지막 회기가 끝나 가고 있었다. 이에 임법안을 소거한 제정추진원이 국회의장과 만나, 이번 회기 내지 임법안 통과를 위한 절차를 강력히 요구했고, 국회의장으로부터 긍정적인 답변을 들을 수 있었다. 그러나 국회에 제출된 두 법안식 차이점을 조정하지 않은 채, 국회에서 찬반의 논란을 겪을 경우, 14대 국회에서 제개발법을 통과시키는 불가능한 시점이었고, 15대 국회에서는 아무 것도 될지 않을 상황

이어서 불가피하지 두 법안을 협의·조정하는 과정을 거치게 되었다. 이런 상황에서 1995년 10월부터 두 법률이 상호 조화되고 있는 취지를 종합하여 제3의 대안을 조성하는 방안이 논의되었고, 국회 건설교통위원회 전문위원실에서 실무 작업은 담당하여 현행 재개발법을 개정하는 것을 유지하되 「불분수거지개선에 관한 법률」이 강조하는 세입자대책 및 공공참여 확대를 반영한 법률안을 제정하게 되었다.

사로운 개정 법률안은 1995년 11월 23일부터 국회 건설교통위원회 입부소위원회에서 심의에 들어갔으나, 임법위원회의 안을 건설교통부가 격렬히 반대하였고, 대부분이 여야의 위등 조차 임법위원회의 모든 안에 대하여 적극적으로 반대함으로써 법안 통과가 어려운 상황이 되었다. 이에 부안 적용에 들어가 일부 조문을 수정함으로써 개정 법률은 12월4일 국회 본회의를 통과하여 확정되었다.

2. 각 법률안 비교

구 분	입법추진(민주당)위원회(안)	국회 도시문제연구회(안)
기본체제	재개발기본계획 수립	지구별기본계획 수립
재개발 유형	재개발사업의 이원화 - 공공재개발과 민간재개발	공정이전부지를 개발할 수 있는 공공재개발 도입
재개발 절차	-	지구별사업의 절차 간소화
공공참여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재개발사업에 공공참여확대 ○ 공공주택지구와 서부 생활권 시행령에서 규정 ○ 공공재개발의 경우 - 시업자를 공공임대주택 확대 공급 - 순환재개발방식 도입 - 시업자를 위한 임시거주대책 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공참여확대 - 주민이 활용 때 - 사업성 신속히 할 필요가 있을 때 - 사업 추진이 타당 경우 - 순환재개발사업으로 할 때 - 국공유지가 1/2이상일 때 등 ○ 순환재개발방식 도입 ○ 공공이 시행하는 경우 시업자에서도 임시거주대책 수립 - 단, 가수용 시설 수립의 대상이었던 주택이 철거되는 자가 주택이 철거되는 가족 및 토지 소유자로 명시됨으로써 세입자 배제를 명확히 함
세입자 대책	세입자를 공공임대주택	세입자를 공공임대주택공급과 차관조달책임 명시
재개발 주체	재개발사업의 실질적인 책임을 지방정부로 이양	지구별사업의 실질적인 책임을 지방정부로 이양
무기방치	재개발사업에서 무기 방치를 위해 1가구2주택의 경우 분할 대소 현금 생산. 의지인 이자는 분할 배제	1가구1주택 분할 원칙
재개발 기금	재개발기금 확대	지구별기금 확대
전문단 구성	재개발전문단 구성	지구별전문단 설치
국공유지	국공유지는 임대	-
개발자의	민간에서 시행하는 재개발사업에서는 개발 이익 환수	-

구분	국회전문위원회(안)	개정된 법률
기본계획	재개발 기본계획 수립	재개발기본계획 수립
재개발 유형		공공이전부지를 개발할 수 있는 공공재개발 도입
재개발 절차	재개발사업의 절차 간소화	재개발사업의 절차 간소화
공공참여	<ul style="list-style-type: none"> 공공참여확대 주민이 원할 때 사업을 신속히 할 필요가 있을 때 소권 재개발사업으로 할 때 국공유지가 1/2이상일 때 등 순환재개발방식 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 공공참여확대 <ul style="list-style-type: none"> - 주민이 요청 할 때 - 사업을 신속히 할 필요가 있을 때 - 사업 추진이 지연 경우 - 순환 재개발사업으로 할 때 - 국공유지가 1/2이상일 때 등 순환재개발방식 도입 공공 등의 시행하는 경우 세입자도 별도 임시거주대책 수립 ----> 저경의는 법률과 같이 "주택이 권거되는 자"(34조2항)로 규정함으로써 지방정부가 종전에 따라 시행하는 방법을 허용
세입자 대책	세입자유 공공임대주택 공급	세입자를 공공임대주택 공급과 재원조달책인 명시 -> 권고요청부 주택공급규칙에서 규정하기로.
재개발 주제	재개발사업의 실효적인 책임을 지방정부로 이양	재개발사업의 실효적인 책임을 지방정부로 이양
특기사항		1지구(주택) 안전원칙 > 해제되고, 특기사항이 있을 경우 사무서에 통보하며 현상정선도 가능한도록 함
재개발 기금	-	재개발기금 확대
차등연 구성	-	재개발차등연 ----> 삭제됨.
국공유지	-	-
개발이익	-	-

3. 개정된 「도시재개발법」의 평가

1) 평가의 기준

재개발법 개정안에 대한 평가에 있어 무엇보다도 그 기준은 입법추진위원회의 정치적 역량이 얼마였느냐 하는 것에 대한 고려가 우선되어야 할 것이다. 그것은 어떠한 사안이든 지 변위를 주도하는 층의 정치적 힘에 의해 그 논의의 정도가 결정되는 것이 일반적이기 때문이다. 그런 점에서 입법추진위원회의 안은 매우 진보적이었음에도 아직 우리 사회의 문위거나 입법추진위원회의 정치력이 그러한 진보적인 안들을 모두 관철시킬 수 없었음은 우리의 현 상태를 그대로 반영하는 것이라 할 수 있다.

그러나 우리의 법 개정 추진 움직임은 재개발법 개정에 대한 논의를 확산시키는 계기가 되었으며, 결국 우리의 많은 안들이 이번 법개정에서 반영된 것은 우리의 성과이기도 하다. 이런 점에서 법개정 뿐만이 아니라, 법률 개정하기까지 벌였던 우리의 활동들은 수거권 운동의 새로운 지평을 열었다고 평가해도 좋을 만하다.

2) 세부 항목의 평가와 해설

(1) 현행 법률 체계의 유지에 따른 문제

개정된 법률은 기존의 도시재개발법 체계를 유지함으로써, 우리가 제안한 근본적인 해결책을 달성하기에는 한계가 명백하다. 즉, 우리가 제안한 법은 특별법 체계로 재개발사업을 이원화하여 민간이 자율적으로 시행하는 구역과 공성이 직접 시행하는 구역으로 구분하고자 하였다. 이를 통해, 민간이 자율적으로 시행하는 구역에 대해서는 그 개발이익을 일정 정도 회수하여 재개발 기금 등의 서민주택을 위한 기금으로 확보하고, 불량주택에 대한 재개발사업은 공공의 직접 참여를 우선적으로 보장함으로써 공공성을 더욱 강화하려는 취지였다.

그러나 이번의 개정 법률은 기존의 도시재개발법 체계를 유지함으로써 재개발의 한계

를 나타내고 있다. 그러나 현실 입찰에서는 특별한 계획의 담보가 법의 일관성을 해친다는 반박이 강력하게 제기되었다. 따라서 장기적으로는 재개발 사업 역시 「주택법」 계획의 단일법으로 발전하는 것이 바람직하며, 장기적으로는 재개발사업은 분양주택 정비관련 사업이다. 도시적 재개발사업으로 이원화하는 방향으로 구분할 필요가 있다.

(2) 재개발기본계획 도입의 의의

개정된 법률에서는 재개발기본계획이 도입되어 향후 인구 100만 이상의 도시에서는 재개발기본계획을 수립하고 그에 따라 사업을 추진하도록 조치했다. 이 조치는 단순발한 재개발사업을 방지하고 특히 도시계획 측면을 고려한 사업이 되는 데 기여할 것이다. 현저 서울시에서는 재개발기본계획(안)이 관선단계에 있으며, 대서적인 기초는 재개발사업의 긍정적 강제가 초점이 있다.

(3) 공공참여 확대

이번 개정 법률의 핵심은 공공의 참여를 최대한 데에 있다. 개정 법률 제9조에 따르면,

- (1) 시장, 군수 또는 구청장은 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 있을 때에는 제8조의 규정에 불구하고 직접 재개발사업을 시행하거나 대한주택공사·한국투자공사(도시개발사업에 한한다) 또는 도시개발공사 중에서 시행자를 지정하여 재개발사업을 시행하게 할 수 있다.
- 1. 화재·지진 기타의 사유로 인하여 긴급히 재개발사업을 시행할 필요가 있다고 인정될 때
- 2. 토지등의 소유자 또는 조합이 재개발구역지정고시가 있는 날부터 1년6월(주택재개발사업의 경우에는 사업시행예정시기가 경과되기 전 1년을 말한다) 이내에 시행인가를 신청하지 아니하거나 시행인가를 신청한 내용이 허위 또는 부당하다고 인정될 때
- 3. 지방시정단체의 장이 시행하는 도시계획이나 공공시설에 관한 사업과 밀접하여 시행할 필요가 있다고 인정될 때
- 4. 재개발사업이 시행인가가 취소된 때
- 5. 순환재개발방식에 의하여 재개발사업을 시행할 필요가 있다고 인정될 때
- 6. 당해 재개발구역안의 국공유지면적의 전지 부지면적의 2분지1 이상인 때
- 7. 당해 재개발구역안의 토지면적의 2분지 1 이상인 토지소유자와 토지소유자 총수 및 건축물 소유자 총수의 각 2분지 1 이상인 시장·군수 또는 구청장이나 공사의 사업시행을 요청할 때
- 8. 기타 더충정령이 정하는 요건이 해당될 때

이 경우 사업시행에 따른 주민동의는 필요 없다. 그러나 민간조합이 시행할 경우 3분의 2이상의 동의를 필요로 한다. 그러나 이처럼 공공참여가 확대되었다고 모든 문제가 해결되는 것은 아니다. 우선, 공공이 사업주체가 되면 경제적으로는 순환재개발의 도입과 그를 통한 세입자의 임시거주대책의 안정적 지원이 이루어질 것이다. 그리고 조합비가 없어질 수 있고 도시계획 정비용 보다 많이 고려한 사업추진이 가능하다. 그러나 공공의 참여는 그만큼 수익되는 것이 아니다. 개정법에서는 공공의 참여가능성만 규정하고 있을 뿐이지, 공공이 재개발사업을 시행해야 한다고 규정하고 있지는 않다. 따라서 공공참여 확대가 가적용 공공정책의 효율성과 형평성 등은 '가능성'으로서만 있고 실제 그것이 어떻게 될 것이고, 되어야 할 것인가는 하는 점은 우리들의 계속되는 과제라 할 수 있다. 즉, 위의 조건들을 만족하더라도 여전히 민간에 의한 재개발사업이 시행될 수도 있고, 공공이 시행하더라도 모든 문제가 해결되는 것은 아니다. 따라서 법률의 조건에 만족하는 구역의 경우, 공공의 직접적인 사업참여와 시행형태도 주민들의 참여와 조치력에 달려 있다고 할 수 있다.

(4) 지방정부의 역할증대

본 개정법률의 또 하나의 특징은 거의 모든 권한을 지방자치단체에 이양했다는 점이다. 특히 구역지정, 신청, 시행자 지정, 시행 인가 등의 권한은 일차적으로 시장·군수 또는 구청장에게 있으며 특별시·광역시·광역시·도지사는 구역지정(건설교통부장관에게 보고), 재개발기본계획수립 승을 제외하고는 특별한 권한이 없다. 따라서 각 구청과의 협상여지에 따라 사업의 성격이 상당히 달라질 수 있고 개인의 여지도 높다.

(5) 세입자대책의 반화

세입자대책은 고건 서울시에 한해 업무지침에 의거하여 공공임대주택임주권이나 3개월 분 생활비 중에서 백일하는 대책을 수립해 왔다. 그러나 개정 법률에서는 건설교통부 소관

- 1) 참고로 일본의 각 구청별 주택조례 사례를 주목할 필요가 있다. 일본에서는 1990년 새 타기야(世田谷) 구가 주택조례를 제정한 이래 동경도의 23개 구 중 23개 구가 조례를 제정했다. 조례에서는 각 구 특성을 살린 주택정책을 제시하고 있으며, 중앙정부 정책은 보완하거나 별도의 강화된 정책을 도입하고 있다.

인 '주택공급에 관한 규칙'에 관한 조항을 없기로 함으로써 전국적으로 추후되는 규정으로 승격되었다. 하지만 대로 우리가 요구한 「부처 주리로서 세입자 대책」은 법안 심의에 관여한 '여이' 국회의원과, 건설교통부, 청와대 등의 원장한 부대로 실현 불가능했다. 결국 법적 권리가보다는 사조정책의 대상으로서 세입자 주거문제들 인정한 것이다.

(6) 순환재개발사업의 활성화는 가능할 것인가?

이번 개정 법률의 또 하나의 특징은 순환재개발사업이 본격적으로 법에 수용되고 공공 입역의 근거로 인정되었다는 점이다. 그러나 순환재개발의 실제 실현에 대해서는 회의적인 반응들도 있다. 우선 순환개발용지가 충분치 않다는 점과 공공의 사업능력에 한계가 있다는 지적이다. 하지만 전제로서는 순환재개발사업의 유일한 사례인 신림13동 재개발사업이 비교적 성공적으로 진행되고 있으며, 은악구에서는 신림권 외에도 봉천권에도 순환재개발을 위한 공지를 늘려하고 있어 향후 사업의 전개과정을 기대해 본다.

(7) 조합에 대한 실질적인 통제력은 높아지지 않았다.

이번 법률개정 과정에서는 조합에 대한 공공 통제를 표어하는 목소리가 높았으나 조합 임원의 결격 사유 등에 전과자를 배제하는 조항이 포함된 것 외에는 이렇다 할 변화가 없다. 따라서 조합에 대한 통제력은 기본적으로 공공질서 취재를 통한 공공성 강화 외에는 없다.

(8) 재개발기금 확대와 공공임대주택 건설지원

세입자 관련 조항이 법률에 반영되지 못했으므로, 공공임대주택 지원제원에 관한 조항이 반영될 수 없었다. 그러나 재개발기금을 확대하고 특히 국유지 대각대금의 경우도 3%를 지방자치단체로 이양하도록 하여 재개발기금이 이전에 비해 확대된 면은 있다. 그러나 이 역시 운용과정에서 얼마나 그 효과가 발휘되는지를 기대하는 수밖에 없을 것으로 보인다. 그리고 공공임대주택 건설을 위한 제원의 경우, 법에서 중앙정부의 책임을 규정하지는

2) 특히 민주총과 국민회의 소속 국회의원들은 자신들이 도장을 찍어 제출한 「불량주거지 개선에 관한 법률」을 가담해 왔을 뿐 아니라 법안 심의에 세입자 자격으로 참여한 재정부의위원은 고위위원 상에서 국회 전담위원인 직원들의 도움을 일부 받았을 뿐이다.

못했으나 건설부의 주택공급규칙에서 명시하기로 되어 있어 이제까지와 같은 세입자용 임대주택 건립여부에 대한 시비는 분필요하게 되었다.

(9) 원점에 놓인 세입자 임시거주대책 - 결국 정치적인 문제나.

세입자 임시거주대책은 중견 법률 제31조2항의 '주택이 철거되는 자에게 가용시설을 설치해야 한다'가 변하지 않았다. 따라서 주택이 철거되는 자의 범위에 세입자도 포함된 것인가를 둘러싼 갈등은 계속될 것으로 보인다. 하지만 큰 차이는 5개 그 유권해석의 주치가 건설교통부라기 보다는 지방자치단체, 보다 직접적으로는 구청이 될 가능성이 높아졌다는 것이다. 따라서 구청장과 주민들간의 정치적 협상여지에 따라 세입자용 임시거주대책의 가능성은 더 높아졌다고 볼 수 있다.

물론 공장이 시행할 경우에는 세입자들의 경우도 순환재개발사업을 통해 대책수립이 가능할 것으로 기대된다. 물론 이 경우에도 주민들의 정치력에 따라 순환재개발사업의 여부가 결정될 것이다.

(10) 세무서 동보로는 투기 억제할 수 없다.

투기억제에 있어서 우리는 외지인의 투기동력으로 주택을 매입한 경우에는 기본적으로 입주자격을 주지 않는다는 입장이었다. 이를 위해 1가구 2주택인 경우, 현금청산이라는 원칙을 제시하였다. 그러나 가설 법률에서는 '제한선'에 대한 고유한 권한을 두지할 수 없다는 점때문에 우리의 제안이 받아들여지지 않았고, 대신 투기가 우려될 경우 세무서에 통보하는 정도로 상징적인 규정만을 두고 있다. 따라서 재개발사업을 둘러싼 투기가 계속될 우려는 여전히 있다. 다만 공공참여확대와 도시계획적 고려를 통해 개발이익의 조제가 줄어들 경우 투기적인 수요는 자동적으로 줄어들 것으로 보인다.

(11) 경과 조처

이 법은 공포후 6개월 뒤 효력을 갖는다. 따라서 현재 사업시행인가가 있거나 사업시행인가 단계에 있는 재개발구역에는 이 법이 적용될 수 없다. 결과적으로 1996년 하반기부터 시행될 이 법의 영향을 받게 될 재개발구역은 약 40개 정도에 불과한 것으로 보인다. 이미 120개 구역에서 사업이 시행되고 난 뒤라 너무 늦었다는 입장도 있을 수 있으나, 앞으로

시간이 흐름수록 주택이 부족해지고 제개발사업에 대한 수요가 높아질 것을 고려하면 아직 도 개선의 여지는 높다 하겠다.

4. 향후 과제

1) 지방정부의 역할승대와 주민운동의 새로운 과제

이번 개정안의 큰 특징 중의 하나는 제개발사업에 있어 지방정부의 역할이 강조되었다는 것이다. 그것도 기초자치단체의 권한이 대폭 강조되었음을 알 수 있다. 예를 들면 구청장이 사업의 승인을 취소하는 등의 권한을 갖게 되었고, 지방의회도 제개발기본계획 등에 참여할 권리가 부여됐다.

또한 주목할 점은 제9조 1항에서 "시장·군수 또는 구청장은 다음 각 호의 1에 해당하는 사유가 있을 때에는 제8조의 규정에도 불구하고 직접 재개발사업을 시행하거나 ..."라고 규정되어 있는데, 공공의 직접적 참여가 있는 구청장의 권한이 매우 크다는 것이다. 이러한 변화는 주민운동 진영에 있어 매우 큰 시사점을 제시하고 있다. 이는 지역을 단위로 하는 지역주민운동의 정치적 역할에 따라 제개발사업의 모습이 크게 달라질 수 있다는 것이다. 예를 들면, 세입자들에 대한 사이주관시 잔여부 등이 구청장의 지령에 의해 그 집행 여부가 크게 좌우된다는 것이다. 이는 그동안 관지법률 및 상위 정부를 필적으로 '무소신(無所信), 비권한(非權限)'의 영역을 고집해 온 기초자치단체장과 관계 공무원등을 직접적인 지역정치적 주체로 전인할 수 있는 근거가 될 수 있다. 그러나 이러한 제도의 변화는 제개발을 물리친 재이집진들의 민원이 구청으로 집중될 수도 있음을 의미한다. 따라서 각 이집진들의 구청에 대한 요구는 그 요구가 얼마나 합리적이거나 객관적인 근거를 지니는가에 따라 그 중요성의 중요한 잣대가 될 수 있을 것이다. 이러한 점에서 지역의 주민운동 진영이 해야 할 역할이 명확히 졌다고 할 수 있다.

2) 다시 법을 고쳐자 : 주거환경개선사업과 재건축사업 모두를 목표로 하자.

이번에 개정된 법이 재개발과 그를 통한 서민주택의 공급이라는 측면에서는 아직 부족한 점이 많다. 이러한 이유 때문에라도 재개발법은 다시 개정하려는 노력이 있어야 한다.

그리고 우리가 오히려 개정하려고 하는 법은 기존의 주거환경개선사업에 관한 이시조치법이다. 재건축사업의 지방 법률도 포함되는 전반적인 서민주택정책의 변화를 목표로 해야 할 것이다. 그것은 주거환경개선사업이 합동제개발에 비해서는 서민주택정책 측면에서는 건실한 사업이지만 아직 개정되어야 할 부분이 많고, 무엇보다도 개발이익이 많이 남는 지역에서는 실시되지 않는 경향이 있기 때문이다. 또한 재건축사업의 비중이 점점 증가하고 있다는 점에서 서민주택정책이 포괄하여 재건축사업도 중요하게 취급해야 하기 때문이다.

그러나 다시 한 번 강조되어야 할 것은 제도의 개선이 어느 날 갑자기 이루어지는 것이 아니라라는 점이다. 제도의 개선 내용은 그 사회의 정치적 세력 역진장에 의해 결정되기 때문이다. 따라서 서민들의 주거권이 보장될 수 있는 제도의 개선을 위해서는 일상적으로 서민주택정책을 강제할 수 있는 운동 및 정치적 활동이 필요하다. 또한 보다 선진적이고 합리적인 대안들을 만들기 위한 정책적 노력 역시도 일상적으로 개발하고 제기해야 할 것이다. 이는 향후 주거권을 둘러싼 운동의 바닥정치력의 강도와 관련 정책집단과의 연계를 통해 가능할 수 있을 것이다.

3) 제도개선투쟁의 의의와 한계를 정확히 인식하자.

제도개선투쟁에 있어 우리의 요구가 몇 % 수용되었느냐에 의해 우리 투쟁의 성공정도가 평가되는 것을 바람직하지 않다. 보다 중요한 것은 우리 운동의 영역이 이제는 구체적인 세대의 대안을 짓는 데까지 나아갔다는 것이고, 이러한 움직임을 정치적으로 관찰시켰다는 것이다. 따라서 이번 시개발 입법투쟁은 주거권운동의 지평을 한 차원 드높였으며, 그간 우리가 수행해 왔던 운동의 정치력을 확인받고 제도시킨 계기가 되었다.

그러나 개정된 법은 우리의 주장을 모두 수용하지 못했다. 그것은 우리가 제시한 대안이 불충분했거나 잘못된 점이 있었기 때문이 아니라, 우리의 대안은 이상적인 방향은 충분히 제시했다. 그러나 그러한 이상적 대안을 관철시킬 만큼의 정치적 힘을 우리는 갖고 있지 못했다. 즉, 우리의 대안이 관철되는 정도는 우리의 대안회의 정치력에 가장 크게 좌우된다는 것이다. 따라서 제도투쟁의 한계는 명백하다. 그것은 우리의 정치력이 그러한 대안을 관철시킬 만한 정도가 되지 않으면, 불가능하다는 것이다. 더욱이 각 이집진들의 이계적계 줄게만 사안일수록 더욱 그렇다. ● 한국도시연구소 ●

아이들, 집을 나와 집을 찾다

(연) 외국의 가출청소년 대책/청소년보호위원회/2000. 12

(연) 가출청소년_경로현황_및_단계별_대응과제

폭력에 노출된 채 갈 곳 없는 사람들

(통) 2004년도 상담현황/한국성폭력상담소 자료실

(통) 성폭력, 가정폭력 피해자 지원현황

2004년도 상담현황

1. 전체상담현황

1991년 4월 개소 이래 2004년 12월 31일까지 본 상담소에 접수된 상담은 총 32,883건(48,544회)이며, 이중 성폭력 상담은 총 25,982건(79%)이다.

2004년에는 총 2,505건(3,870회)의 상담이 접수되어 2003년 3,135건(4,871회)보다 약 20% 감소되었는데, 이는 2월 이후 야간상담 축소에 따른 현상으로 파악된다. 상담 방법별로는 전화상담 2,475회(64%), 인터넷(메일, 게시판, 채팅) 1,027회(26.5%), 면접 345회(8.9%), 서신 23(0.6%)회였고, 지속상담은 전체 상담 3,870회 중 1,352회로 34.9%를 차지했다.

<표1> 에서 알 수 있는 바와 같이 전체 상담건수 중 성폭력 상담건수는 1991년 66.5%에서 2004년 94.3%로 매년 증가하고 있다. 이는 본 상담소가 성폭력 전문상담 기관으로서 보다 성폭력 상담에 집중하여 지원하는 특성을 잘 반영하고 있다.

<표1> 연도별 상담현황

<단위: 건(%)>

연도	상담회수	상담건수	성폭력상담건수
1991.92	2,834	2,028	1,349 (66.5%)
1993	1,765	1,182	841 (71.1%)
1994	2,553	1,723	1,356 (78.7%)
1995	2,050	1,238	1,021 (82.5%)
1996	3,459	2,138	1,779 (83.2%)
1997	3,424	2,295	1,647 (71.8%)
1998	4,285	2,948	2,085 (70.7%)
1999	5,397	3,692	2,564 (69.4%)
2000	4,164	2,873	2,309 (80.4%)
2001	4,995	3,593	2,869 (79.8%)
2002	4,877	3,533	2,961 (83.8%)
2003	4,871	3,135	2,839 (90.6%)
2004	3,870	2,505	2,362 (94.3%)
총	48,544	32,883	25,982 (79%)

2. 2004년 상담현황

1) 피해자 성별, 연령별 상담현황

<표2>의 2004년 성폭력피해자의 성별분포는 여성이 2,266건(95.9%), 남성이 84건(3.7%), 남, 여 8건(0.3%), 기타(양성자) 1건, 미상이 3건(0.1%)이며, 연령별로는 성인피해가 1,546건(65.5%), 청소년 333건(14.1%), 어린이 273건(11.5%), 유아 160건(6.8%), 미상 50건(2.1%)으로 나타났다.

피해자 성별 중 '남, 여' 로 분류된 것은 남매가 피해를 함께 입은 경우, 인터넷상에서 불특정 다수의 피해자가 존재하는 경우 등이었다.

<표2> 2004년 성별, 연령별 피해자 현황

<단위: 건(%)>

연령별 성별	성인 (20세 이상)	청소년 (19세-14세)	어린이 (13세-8세)	유아 (7세 이하)	미상	총계
여	1,497 (63.4)	322 (13.5)	253 (10.7)	149 (6.3)	45 (2)	2,266 (95.9)
남	46 (2)	10 (0.5)	17 (0.7)	9 (0.4)	2 (0.1)	84 (3.7)
남,여	2 (0.1)	0	3 (0.1)	2 (0.1)	1	8 (0.3)
기타	0	1	0	0	0	1
미상	1	0	0	0	2 (0.1)	3 (0.1)
총계	1,546 (65.5)	333 (14.1)	273 (11.5)	160 (6.8)	50 (2.1)	2,362 (100)

2) 피해 유형별 상담현황

<표3>의 피해 유형별 상담현황을 살펴보면, 성추행이 935건(39.6%)으로 가장 많은 분포를 보이고, 그 다음으로 강간이 765건(32.4%), 성희롱 323건(13.7%), 강간미수 96건(4.1%), 강간치상, 스토킹, 통신매체이용음란(사이버성폭력/음란전화) 순으로 나타났다.<표3>

<표3> 2004년 피해유형별 상담현황

<단위: 건(%)>

유형 계	강간 765(32.4)			강간 미수	성추행	성희롱	통신매체 이용음란	카메라 이용촬영	스토킹	미상
	단순 강간	특수 강간	강간 치상							
2,362 (100)	602 (25.5)	109 (4.6)	54 (2.3)	96 (4.1)	935 (39.6)	323 (13.7)	68 (2.9)	27 (1.1)	98 (4.1)	50 (2.1)

3) 가해자 성별, 연령별 상담현황

<표 4>의 가해자 성별/연령별 상담현황을 살펴보면, 남성 2,305건(97.6%), 여성 37건(1.6%), 남녀 7건(0.3%), 미상 13건(0.5%)으로 대부분의 피해가 남성에게 의해 일어나는 것을 알 수 있다. 연령별로는 성인 2,005건(85.1%), 청소년 183건(7.7%), 어린이 52건(2.1%), 유아 30건(1.2%), 미상 92건(3.8%)으로 나타났다. 특히, 유아, 어린이가 가해행위를 하는 경우도 82건이 보고되고 있어 이에 대한 대책 마련이 시급하게 요구된다.

<표4> 2004년 성별, 연령별 가해자 현황

<단위: 건(%)>

연령별 성별	성인 (20세 이상)	청소년 (19세-14세)	어린이 (13세-8세)	유아 (7세 이하)	미상	총계
여	29 (1.3)	1	5 (0.2)	1	1	37 (1.6)
남	1,968 (83.4)	182 (7.7)	46 (1.9)	29 (1.2)	80 (3.4)	2,305 (97.6)
남, 여	6 (0.3)	0	1	0	0	7 (0.3)
미상	2 (0.1)	0	0	0	11 (0.4)	13 (0.5)
총계	2,005 (85.1)	183 (7.7)	52 (2.1)	30 (1.2)	92 (3.8)	2,362 (100)

4) 성폭력 피해자와 가해자와의 관계

성폭력 피해를 피해자와 가해자의 관계로 살펴보면, 아는 사람 1,887건(79.9%), 모르는 사람 389건(16.5%), 미상 86건(3.6%)의 분포를 보여 일반적인 통념과 달리 성폭력 피해는 아는 사람에 의한 피해가 약 80%로 그간 여성단체들이 문제제기해온 바와 같이 모르는 사람에 의한 피해 보다 훨씬 빈번하게 발생하는 것을 확인할 수 있다.<표5>

피해자와 가해자의 관계가 아는 사람인 경우, 직장 내가 634건(26.8%)으로 가장 많았으며, 다음으로는 친족, 친/인척 268건(11.4%), 학교/학원 내 225건(9.5%), 친밀한 관계 158건(6.7%), 동네사람 124건(5.2%) 등의 순으로 나타나고 있다. 작년과는 달리 기타 관계 중 주변인의 지인이라는 분류를 추가하여 어떤 관계에서 성폭력이 발생하는지를 더 면밀히 파악하고자 했다. 주변인의 지인으로는 남편이나 남자친구, 친구 등 가까운 관계의 지인이나 직장 상사나 동료의 지인 등이 있었다. 전·현 데이트상대나 동거인, 남편은 친밀한 관계로 분류하였다.

이중 사회적 지위가 있는 가해자에 의한 피해를 직종 별로 살펴보면, 교사나 교수 등 교육자에 의한 피해가 100건(4.2%), 의사 등 의료기관 종사자에 의한 피해가 58건(2.5%), 공무원 등 공직자에 의한 피해가 18건(0.8%), 목사 등 성직자에 의한 피해가 12건(0.5%), 경찰 등 법조인에 의한 피해가 10건(0.4%) 등으로 전체 성폭력 상담건수의 8.4%를 차지해, 여전히 사회지도 계층 내에서 자신의 지위와 권력을 이용하여 성폭력을 행사하는 사례가 적지 않다는 것을 알 수 있다.