

주거권 관련자료 모음 II

- 법령
- 정부정책

<참고자료>

- 내집마련의 꿈, 그 너머 (주택·부동산정책, 주거공공성)
- 집을 빼앗긴 사람들 (철거)
- 아이들, 집을 나와 집을 찾다 (가출청소년의 주거권)
- 폭력에 노출된 채 갈 곳 없는 사람들
(성폭력, 가정폭력 피해생존여성의 주거권)
- 여성의 입으로, 여성의 주거권 말하기
(여성, 노숙여성의 주거권)
- “잠자리용 깔개로는 스티로폼이 최고” (노숙인, 쪽방)

<기타자료>

<주거 관련 기사모음>

- =====
- * 2005년 상반기 기획기사 <내 친구의 집은 어디인가>에서 참고한 자료를 중심으로 분류하였음.
 - * 자료의 표시는 성격/제목/저자/출처및출판사/날짜임.
 - * 자료의 성격은 (연)연구자료, (통)통계자료, (법)법령, (정)정부정책자료, (토)토론회자료, (기)기사임.
 - * 자료목록에는 참고한 자료를 모두 포함하였고 그 중 굵은 글씨로 되어있는 자료가 이 자료모음집에 포함된 자료임. 그 외 자료는 파일로 보관 중.
 - * 주거관련 기사모음은 2005년 상반기에 신자유주의와 인권팀이 매 회의마다 진행한 ‘주거권 브리핑’에 사용되었던 자료 중 파일로 남아있는 것만을 따로 모은 것임.

주거권 관련 자료 등

인권정보자료실
ES

11.14.2

주거권 관련자료 모음 II

- 법령
- 정부정책

<참고자료>

- 내집마련의 꿈, 그 너머 (주택·부동산정책, 주거공공성)
- 집을 빼앗긴 사람들 (철거)
- 아이들, 집을 나와 집을 찾다 (가출청소년의 주거권)
- 폭력에 노출된 채 갈 곳 없는 사람들
(성폭력, 가정폭력 피해생존여성의 주거권)
- 여성의 입으로, 여성의 주거권 말하기
(여성, 노숙여성의 주거권)
- “잠자리용 깔개로는 스티로폼이 최고” (노숙인, 쪽방)

<기타자료>

<주거 관련 기사모음>

=====

* 2005년 상반기 기획기사 <내 친구의 집은 어디인가>에서 참고한 자료를 중심으로 분류하였음.

* 자료의 표시는 성격/제목/저자/출처및출판사/날짜임.

* 자료의 성격은 (연)연구자료, (통)통계자료, (법)법령, (정)정부정책자료, (토)토론회자료, (기)기사임.

* 자료목록에는 참고한 자료를 모두 포함하였고 그 중 굵은 글씨로 되어있는 자료가 이 자료모음집에 포함된 자료임. 그 외 자료는 파일로 보관 중.

* 주거관련 기사모음은 2005년 상반기에 신자유주의와 인권팀이 매 회의마다 진행한 ‘주거권 브리핑’에 사용되었던 자료 중 파일로 남아있는 것만을 따로 모은 것임.

집을 빼앗긴 사람들

- (연) 철거민투쟁사, 전국철거민연합, 전국철거민연합
- (연) '땅을 같이 쓴다' -태국의 철거투쟁 소개와 평가, 김수현, 도시연구소
- (연) 개정된 '서울시도시재개발사업조례' 해설, 이호, <도시와 빈곤>, 1997.3.
- (연) 개발이익 환수시스템의 정비와 재건축, 김용창, <도시와 빈곤>, 2004.10.
- (연) 주민참여와 재개발사업, 김수현, <도시와 빈곤>, 1994.6.
- (연) 재개발사업의 실체와 정책적 방향전환, 이진수, 도시연구소
- (연) 재개발구역 세입자용 공공임대주택정책의 평가, 김수현 외, <도시와 빈곤>, 1996.1.
- (연) 재개발의 논리와 갈등구조, 김수현, 도시연구소
- (연) 개정된 도시재개발법 평가와 해설, 이호 외, <도시와 빈곤>, 1996.1.
- (연) 개발규제와 도시의 성장, 신중진 번역, <도시와 빈곤>, 2000.6.
- (연) 강제철거와 주거빈곤의 확대 / 남원석(한국도시연구소 연구원)
- (연) 강제철거와 주거빈곤, 남원석(한국도시연구소), 인하대학보사, 2002

철거민투쟁사

□ 들어가며

이 땅 철거민투쟁의 시발점을 치열한 투쟁 훨씬 이전인 '50년대로부터 출발하는 것은 철거민이 발견된 근원을 밝힘으로서 간명하고 깊은 이해를 위함이다. 또한 다음의 대표적인 보수언론사 2개의 기사를 인용하는 목적은 철거민투쟁의 원인이 되고 있는 토지, 주택문제와 주거권에 관한 우리사회의 인식도의 표본으로 보편성을 내포하고 있다는 것이다. 또한 나아가서 철거민문제가 당사자들만의 편협하고 이기적인 투쟁으로 잘못 알려진 인식을 바로잡아줄 수 있는 사회적인 객관성을 진부한 보수적 입장에서라도 명쾌하게 제기하고 있기 때문이다.

1. 주택문제는 한국 자본주의의 구조적 모순에 의해 존재하는 것으로 주거공간으로서의 주택을 부의 저장과 가치증식을 위한 상품으로 전락시키는 자본의 논리와 이러한 과정을 방조, 조장하는 주택정책에 그 문제의 본질이 있다 [동아일보에서]

2. 땅은 이미 생활의 기초로서가 아니라 재산증식을 위한 가장 좋은 수단이 되어 버렸다. 따라서 토지소유 편중과 땅값 폭등으로 인한 빈부격차는 점점 더 심해지고 있다. 토지 문제는 곧 주택 문제 해결의 선결과제이다 [한국일보에서]

철거민 1세대는 '60년대 농업중심에서 공업중심으로 생산체제가 변화하게 되자 피폐한 농촌에서 삶이 파탄 난 소작농민들이 주를 이루었다. 이들은 노동력이 필요한 공단과 도심지 외곽으로 집중 이동하게 되었으며 노동자 계급으로 재편성되게 된다. 급격한 이농, 도심 집중화 현상은 파업노동력을 형성하고 실업, 반실업자군을 양산하였다. 이어지는 이농인구 유입과 실업, 반실업자군의 증가 즉 파업노동력의 포화상태는 집중하는 산업예비군을 구성한다.

거대한 산업예비군은 극심한 노동통제를 불러와 필연적인 저임금 초강도 노동의 원천을 제공하였다. 이렇게 도시 빈민이라는 새로운 계층이 생성되고 확대, 재생산일경에서 고착화로 접어들었다. 일자리를 갈구하는 풍족한 노동력들의 무조건적인 맹종을 받고 자본가들은 계왕지위에 올랐다. 대 혼란을 휘몰아 쳤던 산업화는 체계적인 사슬을 통하여 긴박한 자본과 권력의 새로운 착취구조를 구축하였다.

여기서 우리가 주목해서 살펴보고자 하는 철거민이라는 계층은 자본주의의 발전 속에서 나타날 수밖에 없는 피착취 계층이라는 사실이다. 따라서 극심한 노동통제 하에서 제1의 착취와 개발이라는 제3의 착취기제라는 2중고에 맞서 싸운다는 것이다. 즉 자본주의 체제에서 또 다른 형태의 착취를 당할 수밖에 없는 우리의 노동형태임을 명확하게 자인하여야 한다.

토지주택의 효율적 이용이라는 명분으로 진행되는 개발은 '70년대 들어서면서부터 확대되기 시작한다. 그러나 개발을 통한 토지주택의 효율적 이용이라는 것은 단지 명분에 불과하며 독점자본과 독재정권의 탐욕을 위한 토지투기에 지나지 않았다. 건설자본의 이윤착복수단으로 한정지어져 태동할 때부터 이미 착취에 대한 피 터지는 투쟁을 예고하고 있었다.

'70·'80년대의 철거민투쟁은 내 집이 철거되기 때문에 싸울 수밖에 없는 본능적인 것으로서, 의식적이지 못한 타의성과 내 집 마련이라는 경제투쟁의 한계를 가지고 시작된다. 철거민투쟁은 그 투쟁의 양식도 다분히 수동적인 수밖에 없었다. 근본적으로 타도의 대상일 수밖에 없는 건설자본과 자본가정권의 본질을 보지 못하였다. 결국 온갖 폭력만행을 청부받은 자본주의 패륜아 철거강패와의 한 판 승부로 축소되게 된다.

그러나 계속되는 탄압은 투쟁의 원동력이 되었고 '80년대 중·후반에 들어서면서 남한 노동운동의 획을 긋게 되는 '87년 노동자대투쟁이 발발하였다. 거대하게 용솨음 쳤던 노동자대투쟁은 철거민들에게도 의식적 각성과 무한한 자신감을 가져다주었다. 이제 철거민투쟁은 지역과 종교적 한계를 뛰어넘어 단결투쟁, 연대투쟁의 원칙을 새웠다. 또한 조직적인 체계를 갖추고 수동적인 수세에서 목적의식적인 결사투쟁을 전개하게 된다. 올바른 투쟁방향은 내 집 마련이라는 개인적인 사리사욕을 넘어 공공개념의 토지주택정책수립 요구로 이어졌다. 자본주의 축성에 대한 과학적 이해와 선전·선동투쟁을 통한 정당성을 가일층 고양시켰다. 자본의 탐욕을 폭로하고 공세적인 자본가정권타도투쟁을 수행하게 된 밑거름이 된 것이다.

이처럼 철거민들의 주체성과 올바르게 설정된 투쟁방향이 완결구조를 갖추어서 기간의 지원, 봉사단위와 목적의식적인 활동가들의 결합은 크게 축소되었다. <그러면서 서울시철거민협의회(이하 서철협)와 천주교도시빈민사목회(이하 천도빈) 기독교도시빈민선교협의회(이하 기빈협) 도시노점상연합회와 함께 도시빈민공동투쟁준비위원회(이하 도빈공투위[준]) 등의 연대활동들이 만들어 졌다.> 준비위원회의 수준의 조직적인 통제력은 없었지만 사심 없는 도덕적 활동을 지향하고 있었다.

이 속에는 제도개선을 통한 문제해결주의 맹신으로 국회진출에 불붙을 안 가린 활동가도 있었다. '88년 4월 총선에 한겨레민주당후보로 참계전활동을 근거 삼아 중구지역구에 출마를 하였다가 낙선한 서울대 출신 재경구씨도 그런 사람이었다. 총선 출마에 대하여 자신이 속한 천도빈에게는 물론 도빈공투위[준]에도 일인반구 비치지 않았다. 그의 독선적인 행보에 대한 힐난과 비판이 비등해지면서 천도빈 회장직도 강제사퇴가 되었다. 기빈협활동가에서 천도빈회장으로 옮기면서 키운 대중적인 도약대를 일거에 상실하고 말았다. 이후 잠적하였다가 돌연 '90년 6월 주거권실현을위한국민연합(이하 주거연합) 결성식과 함께 나타났다. 분열과 반목에 시달리던 상계동세대위를 중도에 포기하였던 김건홍씨와 함께 공동대표로서 철거민 현장에 다시 등장한 것이다.

철거민운동의 최초의 분열 그 시작을 알리는 불매인 그의 일성은 공색하기만 하였다. "주거연합은 철거민조직이 아니고 전체국민의 주거권실현이 목적이기 때문에 철거민투쟁은 절대로 안 한다", "따라서 철거민조직의 분열세력이 결코 아니다"라고 결성목적을 밝혔던 것이다. 당시 학생운동의 최대 고양기에서 학생출신 활동가들의 영향력은 팔목할만한 것이었다.

한편 확대일인 자본가정권의 착취체계는 전국에 걸쳐서 대대적인 강제철거로 확산되었다. 반쪽이 된 철거민투쟁은 이제 전국투쟁을 조직해야만 하는 시급한 과제에 직면하게 된다. 그러나 탄압은 투쟁을 부르고 투쟁은 조직을 전제하는 상호 상승기반을 조성하였다. 극악한 탄압과 분열의 시련을 딛고 건설한 전국철거민연합(이하 전철연)은 선명한 대적전선을 그었다. 불굴의 비타협적인 결사투쟁을 전개하는 전철연은 자본가정권의 집중공격의 표적이 되었다. 자본가정권은 집중포화를 가하며 사무실까지 침탈하고 수구인론이 가세한 공안책동을 펴부어서 전철연을 최대위기로 몰아붙였다. 때마침 불어 닥친 시민운동세력(경실련, 참여연대 등)의 개량논리에 편승한 기회주의세력이 발로하면서 철거민투쟁은 극심한 회색(개량)혼란으로 빠져들게 된다. 바로 이 틈타고 불쑥 유령 전국철거민협의회(이하 전철협)이 나타났다.

철거민투쟁 역사를 날조하고 위기의 전철연을 모함하는 자본가정권의 앵무새로 앞잡이를 지조하였다. 치졸한 행보와 사주의 근원은 오래가지 않아서 신문기사를 통해서 드러났다. '전철협회장이 이호승이 3만(?)회원을 이끌고 정당에 가입을 하였다'는 것이 사실로 확인되었다. 통탄할 노릇이었다. 철거민들의 목숨을 빼앗는 강제철거의 근원도 원흉도 모르는 자결행위이기 때문이다.

('98년 기준 2만여명의 재개발구역에서 발생하는 순수개발이익금이 무려 3,000억원에 이른다는 사실이 밝혀졌다) 물론 세입자를 포함한 원주민들의 권리와 대책을 100%보장하고 남는 순수이익이다. 이 순이익은 물론 세입자들의 대책기금까지 재벌의 이윤과 정당의 정치자금으로 갈취한다는 범죄사실을 면피부 시켜주는 무지몽매한 작태인 것이다. 정치자금을 쟁긴 정치인들은 공권력의 폭력과 온갖 책략을 다 동원한 강제철거 만행을 자행하는 원흉인 것이다. 이것은 정경유착이라는 검은 장막 뒤에서 사전음모로 연쇄적인 공생연결고리를 구축하고 있다.

이 사실은 수많은 개발비리에서 검증되고 정경유착의 표본인 수서개발비리 사건에서 전모가 드러났다. 이러한 자본과 권력의 무소불위 탄압을 뚫고 철거민들이 승리를 쟁취한다는 것은 온몸을 다 던져야만 비로소 작은 가능성을 겨우 가지게 된다. 이 세상 어떤 사람인들 싸움을 좋아하고, 구축을 즐기고, 목숨이 아깝지 않은 사람이 있겠는가? 그렇다면 구축과 수배를 피하고 피터지는 투쟁 없이 무엇을 쟁취할 수 있다는 것은 사기다. 남들이 쟁취한 성과물에 침을 발라서 제것을 만드는 정치모라배 특허품 회색 개소리인 것이다.

철거민투쟁의 승리는 문서(합의서와 공중체결)로 쟁취된다. 새치햇바다으로 피변을 앞세워서 남들이 목숨을 바쳐서 쟁취한 전리품을 가로채기 하는 행위는 명백한 기생충에 불과하다. 하물며 진정으로 절망적인 것은 철거민들의 생존권을 수호하겠다는 조직의 대표가 철거민을 죽이는 원흉이 되겠다는 점이다. 정치를 하겠다고 정당에 철거민들의 목숨까지 지당 잡겠다고 전방적인 것이다. 게다가 '94년 2월 전철협은 전철연건설의 주체로서 최고의결기구의 가결을 통하여 공식해산 합과 동시에 서철협과 함께 전철연으로 거듭났다는 사실이다. 동시에 향후 전철협을 사칭하고 시기행각을 벌이는 행위에 대한 경고도 빠뜨리지 않고 천명한다. 이 전철협이 부활(?)하고 대중을 우롱하는 부도덕한 시기행각에는 반드시 역동하는 대중의 준엄한 심판을 결코 피하지 못할 것이다.

'90년대 중반 전체 노동자민운전영의 퇴보와 함께 시민세력의 변성으로 촉발된 가치관의 혼란과 혼돈은 야합정권의 등장에도 기원한다. 협잡이 정도로 둔갑되었던 회색과 피변이 비등한 시기였기에 그렇다. '70·'80년대 강제철거의 양상은 건설자본과 자본가정권의 물리적 탄압(철거장패들과

감찰에 의한 폭력)이 주류를 이루었다. 그러나 '90년대 중반의 강제철거는 이전의 물리적 탄압과 더불어 이데올로기 탄압이 가미되었다는 것이다. 철거민 조직 위해 공작이나 온갖 언론매체를 통한 자본의 이데올로기 공세는 철거민투쟁에 일대 혼란을 가중 시켰다. 이러한 회색혼란 속에서 개량·기형적 철거민투쟁의 기류들이 형성되었던 것이 사실이다.

그러나 파괴와 건설의 역사는 항상 우리에게 또 다른 임무를 부여한다.

계기적이고 한시적 경제성에 매몰되어 자본의 이데올로기 공세에 굴종한 개량·기형적 철거민 투쟁들을 배격하는 것, 자본주의의 모순으로 발생하는 강제철거의 문제를 매개로 한 노동자계급의 동맹세력으로 자본가계급에 대한 반격투쟁을 전개하는 것, 이것이 단지 각각의 대오 속에서가 아니라 전체적인 연대투쟁전선 속에서 전개될 수 있도록 조직하는 것, 이것이 바로 역사가 우리에게 지어준 절대과제라는 사실을 대오각성하고 실천해야 한다.

1. 철거민투쟁의 역사

'1950년대에도 화계민과 수재민의 집단이주로 형성된 판자촌 등이 서울 도심지의 도로 등 공공시설 확보를 위한 재개발이 시행되었다. 이 과정에서 철거민들을 도심지의곽으로 집단강제이주가 강행되었다. 그 속에서 무수한 강제철거와 복구, 또 다시 철거되는 수많은 철거민투쟁이 있었다. 그러나 당시 철거민들은 조직화되지 못했으며 요구사항조차도 "일마동안 텐트를 치고 살게 해달라"는 등의 초보적인 수준에 그쳤다.

① 철거민투쟁의 햇불 : 광주대단지 폭동

대단위 철거민 투쟁의 불씨는 6·70년대로 거슬러 올라간다. 박정희군정은 6·70년대에 도심지 곳곳에 형성되었던 수많은 무허가 판자촌을 「도시화」라는 명목으로 강제철거에 들어갔다. 계획성 없는 주먹구구식의 근시안적 무차별 파양중복투자로 누적된 피해들이 극심하였다. 이 파고를 만회하고 탐욕스런 자본의 포악한 착취기계의 가동이 본격화되었음을 뜻한다.

자본주의 한계로 반복되는 불황에 휘청대던 중동건설경기가 전격파탄이 났다. 일시에 급기 철수하면서 발생한 막대한 손실로 빈사지경에 처한 건설자본에 긴급수혈이 요구되었다. 동시에 쿠데타 정권의 본질을 돈으로 덮어보려는 군정은 막대한 정치자금이 필수적이다. 소위 비자금을 무한대로 착작 조성하기 위한 탄탄한 보고구축에 사활이 걸렸던 것이다. 그렇게 구축된 보고가 바로 자본과 권력의 일석다조(一石多鳥)포석인 개발사업이다.

그에 따른 회색양치리용 거대 철거민유치장 광주대단지(현 성남시)로 강제 이주시키면서 반발한 폭동이다. 산업화 정책으로 무너진 농촌을 떠나 서울로 올라온 이농민들이 서울시 전역곳곳에 무단 정착한 곳으로부터 대규모 빈민가들이 형성되었다. 1960년대만 해도 이농민수가 거의 400만명으로 모두다 서울로 집중되었다. 따라서 도시 곳곳의 무허가 정착지의 규모를 쉽게 가늠할 수 있다. '70년대 접어들면서 산업화의 고도성장 그늘 밑에서 저임금·노동조건악화는 날로 악화되었다. 비인간적인 현실을 벗어 던지고자 하는 노동자들의 움직임이 서서히 일기 시작하였다. 산업화의 노예로 전락한 참혹한 노동자들을 착취하는 자본에 항거하여 노동자진태일이 본신을 하였다.

전태일열사의 고귀한 죽음은 고통 받던 노동자민중들의 저항과 투쟁에 불씨를 당겼다.

박정희군정은 "과잉노동력확보용으로 사람들을 무조건 끌어들여 부러먹으면 됐지 잠자리까지는 봐줄 수 없다"라는 본심을 은폐하기 위해서 도시환경정비와 과밀인구 분산이란 명목을 내세웠다. 이것을 줄속 광주대단지 개발사업을 공권력의 무력시행이 불가피한 정당성으로 이어나갔다. 그러나 아무리 어수룩한 세상이라도 눈에 보이는 알팍한 속셈은 결코 숨길 수 없었다. 서울시가 평당 4백원에 매입한 황무지 광주대단지에 철거민들을 도구로 투입하여 도시를 만든다. 그렇게되면 자연히 땅값은 올라가고 유보지만 팔더라도 엄청난 이익을 챙긴다는 타산이다. 게다가 민란의 온상이던 단한뿐 정치자금도 없는 판자촌을 싸 쓸어버려야 밭 뽕고 잠을 잔다.

그 뿐인가 청계천을 복개한 다음 자투리땅 처분도 큰 수확이라는 잇속이 도사리고 있었던 것이다. '71년 4월 대통령선거와 5월 25일 국회의원 선거는 광주대단지에 사기광풍으로 몰아쳤다. 주민들을 현혹시키는 공수표 공약들이 남발되었다. 군사독재연장을 위한 표몰이 용으로 조장된 투기바람을 타고 땅값은 하늘 높은 줄 모르고 치솟았다. 바람을 탄 큰손투기꾼들이 주축이 된 토지매매와 건축공사들이 시작되었다.

당시 800원하던 경기도 땅은 12만원까지 뛰여 올랐고 서울시 거여동 땅값이 500원이었다. 이 복새봄에 전매입자들에게 토지20평을 평당8,000원에서 16,000원씩 불하한다. 일시불로 대금을 지불하라는 통고장이 송달되었다. 서울시에서 보낸 공문에는 분양토지를 전매하는 행위를 금지한다. 아울러 분양토지에다 6월 10일까지 집을 짓지 않으면 불하를 취소하며 토지취득세 10,000원을 동시 부과 한다. 게다가 경기도는 가옥취득세 16,000원을 납부하라는 겹치기통보를 하였다. 국가의 공문들은 세금이나 협박이외에는 이들을 철거민으로 만든 자신들의 책임에 대해서는 일언반구도 비치지 않았다. 설상가상으로 정부의 토지전매금지 조치로 대부분의 건축공사가 일체 중단되어 버렸다. 대부분 공사판에 연명하던 주민들은 일자리를 잃게 되어 가난의 허덕임이 증폭되었다.

8월 1일 양택식 서울시장이 면담약속(오전 11시)을 파기하면서 분노한 주민들이 성남출장소로 몰려들었다. 이들이 내세운 요구사항은 '실업자를 구제하여 생활대책을 세워주고, 토지불하가격을 원철거민의 경우와 같이 평당 2천원선에서 5년 할부납부로 해줄 것, 선거 때 공약한 대로 각종 세금면제 약속을 이행하라'였다. 이는 철거민과 전매입자들간의 각각의 이해와 요구의 차이를 뛰어넘는 대동단결력이 담보된 요구들이었다. 그러나 이에 대한 정부의 대답은 공권력의 700여명을 동원한 무차별적인 폭력이었다.

오전11시 45분 주민들의 요구를 묵살한 당국의 폭력만행에 분노한 주민들은 순식간에 성남출장소와 파출소를 불태웠다. 5만 5천여명의 주민들은 판용척차와 트럭을 불태우고 10여대의 버스를 빼앗아 농기구와 공구 등으로 무장을 하였다. 정부의 심장부인 서울을 향하여 돌진하는 그야말로 반정부 무장투쟁을 거침없이 감행하였던 것이다. 지속적으로 전개된 주민들의 폭발적인 저항의 힘으로 대부분 요구를 관철시켰다.

그러나 토지투기에 편승한 광주대단지 개발사업은 이후 계속될 개발독재와 부동산투기의 서막이었다. 비록 세상을 왕창 없어버리지는 못했지만 광주대단지 철거민전선은 변혁의 주체로 주목하게 만들었다. 또한 개발사업이 결코 고통 받는 빈민들을 위한 것이 아니라는 것을 자각하는 계기였다. 따라서 싸울 수밖에 없다는 민중투쟁의 당위성과 정당성을 체득한 분주령이었다. 나아가서 철거민투쟁에 대한 사회적 지지와 동침의 동인과 여건을 조성하였다. 이로써 철거민투쟁의 폭발적인 역동

성을 명확히 예고하였다. 광주대단지무장투쟁은 철거민투쟁의 횃불로 노도와 같은 빈민폭동으로 오늘에 맥박치고 있다.

② 철거민투쟁의 포문을 열다 : 목동투쟁(1983~1985)

'무주택서민을 위한 공영화방식', '서민주택을 대량으로 싼값에 공급'한다. 서민들에게 장미빛 환상을 주며 「목동 신시가지 조성」 사업이 1983년부터 '85년에 걸쳐서 진행되었다. 목동 주민들은 1970년대 정부의 서울시내 판자촌에서 강제철거 당했던 철거민들이 정착하였다. 당시 목동 공영개발은 서울시가 직접 개발사업의 주체가 되어 목동 개발지역내 수십 만평의 토지를 강제로 매수한 다음 아파트를 짓고 직접 분양하는 형태의 개발이었다.

목동철거민투쟁전선은 대규모적이고 계획적인 철거민투쟁을 조직적으로 전개하였다. 무려 100여회 이상의 가두시위와 점거농성투쟁을 벌였다. 그런가 하면 당시 국회의원 선거에서 민정당 국회의원 낙선투쟁까지 수행하였다. 경인고속도로를 4번이나 차단하고 시청을 공격대상으로 삼아 15회에 걸쳐 청사점거투쟁을 전개하였다. 이 과정에서 50여명의 연행자와 구속도 두려워하지 않는 결사투쟁을 전개하였다. 구속송지 구출을 위해 구속자석방특별위원회를 만들어 대학교를 비롯한 각종 집회에 조직적으로 결합하였다.

치열한 목동의 철거민투쟁과 구속, 수배 등 독재군정의 폭압적인 탄압을 알려나갔다. 또한 주민총회에서 자녀들의 등교거부를 결정하면서까지 결사투쟁이 전개되었다. 지도부 50여명이 신민당사 점거농성에서 5일 동안 단식투쟁을 벌였다. 한편 주민들은 500~700명 단위로 신민당과 KBS방송국, 영등포로타리 등지에서 격렬한 가두투쟁 지원을 벌여나갔다. 내부적으로는 지역침탈에 맞서 철야 경비조와 지역 대기조는 공권력침탈을 견제하였다.

또한 주민 스스로 회장·부회장·총무·가 통반장으로 조직체계를 구성했다. 또한 지도부의 타협적인 모습이 보일 때 주민총회를 통해 가차 없이 비판하였다. 시정되지 않을 경우 민주적 방식으로 지도부를 교체하는 등 자생발생적인 대중조직이 의식적으로 단련되어 나아갔다.

결국 가옥주건 세입자건 대책이 전혀 없었던 목동공영개발사업에서 전리품을 쟁취한다. 철거민들의 투쟁으로 가옥주들은 무허가주택의 재산권(감정가보상)을 인정받았다. 세입자들도 근본적인 대책은 아니지만 4개월의 성과물을 쟁취하였다. 그러나 이후 부구청장 감금조작사건을 터트리면서 수천명의 전투경찰과 무술경관들이 동원되었다. 최후탄으로 동네를 완전히 뒤덮은 채 지도부연행구속과 전투경찰 상주를 통한 주민 감시통제로 지역은 해체되었다.

'80년대 도시빈민운동의 발전을 알리는 이 목동 공영개발 저지투쟁은 첫째, 최초의 조직적·계획적인 빈민생존권쟁취투쟁이고 둘째, 지도부 교체 등을 통해 민주적 단련과 올바른 투쟁을 대중적으로 추구한 장이었으며 셋째, '70년대의 투쟁경험과 성과들이 대중적 실득과 결합을 이루어냄으로써, 종교운동의 한계에 머물러 있던 빈민운동이 올바른 위상을 찾게 되었으며 넷째, 계속적으로 도시빈민의 삶을 절곡하고 의식을 짓눌러온 '사유재산'이라는 이념공새를 기만적이긴 하지만 '법에 없는 대책쟁취'를 통해 극복할 수 있었다. 최초의 사건이었고 이후 계속된 합동개발 반대투쟁의 원동력이 되는 등 커다란 의의를 갖는다.

3년간에 걸친 목동투쟁은 규모 면에서나 치열함에 있어서 커다란 반향을 일으켜 정부의 반민중적인 주택정책을 질타했다. 당시 철거민투쟁을 통해 나타났던 주민들의 단결력과 투쟁력은 엄청난 것이었다. 민중들이 조직을 만들어 단결하면 얼마나 큰 힘을 발휘할 수 있는지 스스로를 자각하게 만들었다. 또한 강제철거는 소수의 착취자가 다수의 민중들을 착취하는 사회구조적 모순에서 발생된다는 사실을 조직적으로 폭로해내었다.

③ 지역연대 모시기 : 사당3동투쟁 - 가락지구연대투쟁위원회(1985년)

1985년 4월부터 시작된 사당3동 투쟁은 목동투쟁의 한계를 극복하고자 하는 의식적인 대중들의 노력이 함께 했다. 목동 철거민들의 단결투쟁으로 쟁취한 어느 정도의 성과물에 고무 받은 사당동 철거민들은 지역신문 「산24번지」도 발행하였다. 지역주민을 조직화, 의식화시켜 나가는 등 활발한 대중사업을 펼쳐나갔다. 사당동 철거민들의 타격대상은 주로 지역구 민정당 사무실, 구청 그리고 여의도 국회앞과 같은 정치적 장소였다.

사당동 지도부들은 사당동의 조직경험을 각 철거지역에 파급시키면서 투쟁을 지원하고 지도하기 시작했다. 같은 철거지역인 오금동, 사당동, 신정동, 하왕십리 등 주민들과의 교류가 가능해졌다. 아시안게임을 앞두고 철거민들의 연대투쟁을 탄압하고자 하는 적들의 공격이 사당동에 집중되고 연대활동의 일시적 위기를 맞는다. 그러나 아시안게임이 끝나면서 강행된 암사동, 신당동, 양평동, 오금동, 등의 강제철거는 또다시 강력한 연대투쟁이 요구되었다.

그러나 대규모 유혈사태를 유발한다는 부정적 측면만을 들어서 연대투쟁에 극렬 반대하던 종교운동권의 벽에 부딪힌다. 이미 당시의 지역 회장단회의는 종교운동권에 의해 주도되고 있었다. 가장 큰 영향을 받던 상계동 투쟁은 종교계를 통해 철거민투쟁의 참혹함을 사회적으로 알려내는 역할을 하였다. 그러나 종교운동권의 지나친 간섭으로 상계주민들은 주체성을 상실하면서 수동적이고 의존적으로 전락하게 된다. 종교계가 명동성당농성을 구결형태로 이끌면서 정체성을 완전히 상실한 상계동주민들은 이태리산과 기회주의에 빠지게 되었다. 주민들의 피동적 안주는 주적과 타격목표를 상실하고 극심한 내분을 불러와 급기야 지도부가 구속되면서 지역은 양분되어 버렸다.

당시 서울시 제개발은 합동재개발이 주종을 이루었고 대부분 대규모 도시빈민밀집지역이 그 목표가 되었다. 한참 속도를 붙여 나가던 합동재개발사업과 이에 쫓겨 자행되었던 강제철거의 확산은 철거민의 연대투쟁과 연대조직 건설의 밑거름이 되었다.

'86아시안게임과 '88올림픽을 앞두고 송파·강동지구에서 벌어진 폭력만행이 극악하였다. 이에 대응하면서 지역전선을 넘어서 '가락지구투쟁위원회'라는 연대투쟁체의 맹아가 전투적인 평화촌을 중심으로 실천적인 연대투쟁을 확산시키나아 갔다. 정권과 건설재벌의 개발투기를 위한 정경유착을 깨뜨리기 위해서는 지역을 넘어 개발형태를 넘어 하나로 뭉쳐야 했다. 인근 철거민들이 모이게 되었고 이것들이 다시 행정구역을 넘어서 단일대대로 뭉쳐 나아갔다.

④ 종교적 빈민운동의 한계를 넘어 철거민 자주적인 연대투쟁단일대오를 건설하다 : 서울시철거민협의회 창립(1987년 7월 17일)

'87년 6월 항쟁과 노동자대투쟁을 중심으로 달려온 철거민투쟁은 전체 민운전진영과의 거대한 연대

투쟁역력을 체득하게 되었다. 각 철거지역 주민들은 정치적 각성과 함께 민중연대전선에 대대적으로 참여하게 된다. 강제철거를 통해 군부독재의 본질을 꿰뚫고 군부독재 타도투쟁에 나서 전국민적 호응이 실리면서 기치를 올렸다. 6월 26일 평화대행진, 7월 9일 이한열열사 장례식까지 주도적으로 참여하면서 민주화투쟁의 주체로 나섰다. 기반적인 노태우의 6·29선언을 밟고 분출했던 노동자대투쟁은 확고한 원칙을 가지다주었다.

거대하게 모아지는 연대투쟁에 대한 염원은 이제 더 이상 거스를 수 없는 대세가 되었다. 반동하는 6·29의 역풍공세로 강제철거를 당한 양평동철거민들이 민주당사 점거농성에 돌입한다. 이곳에서 종교계가 지도하고 있는 회장단회의에 대한 불신과 비판적인 평가가 제기되었다. 이것이 실천하는 연대투쟁조직화로 구체화되면서 스스로의 농성지도부를 구성하게 된다. 이때 만들어진 농성지도부가 곧바로 조직적으로 대중들의 결의를 추동하는 활동에 앞장섰다. 주도적인 양평동, 평화촌, 창신동, 도화동, 강동지역과 함께 27개 지역이 연대해서 전투적인 창립대회를 통하여 서울시철거민협의회를 창립하였다.

이때 그간 철거민투쟁을 지도해왔던 천도민, 기민협 등은 혼비백산하였다. 서철협은 창립에 대하여 '태어나지 말았어야 할 조직, '태어났어도 탄압에 의해 얼마 가지 못할 조직'이라고까지 혹평을 가하였다. 그러나 서철협은 기간의 종교단체에 기대려는 구습을 깨고자 스스로에게 각고의 체책을 가하였다. 무수한 방해공작과 탄압을 뚫고 마침내 자주적인 결사체를 건설한 것이다. 서철협은 험난한 과정을 겪으면서 철거민대중의 단결투쟁 연대투쟁의 지도구심으로 결사투쟁 대장정에 올랐다. 창립원년 사당3동 투쟁의 패배와 함께 찾아온 그해 겨울은 혹독하였다. 창신동, 평화촌, 양평동, 문정동, 석촌동 등 89개 지역의 100세 미만의 판자촌과 천막촌에서 서철협깃발은 매서운 북풍한설을 맞아야 했다.

'88년 1월 8일 철거잔해에 깔려 죽어간 사당동 임채의 어린이 장례식으로 시작된 서철협 투쟁은 1월 31일 임대주택 쟁취대회로 이어졌다. 다시 도화동, 신림동, 구로동, 전농동 등지의 신생지역이 세대위를 결성되었다. 4월 들어 대현동, 구로3동, 수유동 지역의 철거민들이 세대위를 결성하였다. 거대한 대중들로 조직된 돈암·동소문동세대위가 합류하면서 기반과 위상을 한층 강화하였다. 또한 서초동 일대의 비닐하우스 지역에 거주하는 2만여세대 이상의 도시빈민들은 '87년 7월부터 서철협의 지도에 따라 지역마다 '자치위원회'를 조직하면서 가입을 하였다.

1989년 3월 18일 돈암동세대위 정상률부회장이 "살인적인 강제철거를 막을 수 있다면 이 한복숨 기꺼이 바치겠다"는 유언을 남기고 적의 칼날에 죽임을 당하였다. 이로부터 촉발된 불굴의 투혼을 불사른 열사투쟁의 거대한 파고가 날이 높아갔다. "열사정신 계승! 철거민생존 쟁취투쟁"에 민족민중운동의 전체역량이 실리면서 군사독재정권 타도투쟁으로 몰아쳐 갔다. 거대한 민중연대전선에서 서철협은 중심주체로 전선투쟁을 폭발적으로 선도하였다. 파죽지세로 터져 올랐던 철거민투쟁에 밀린 노태우정권은 결국 항복을 선언하였다. 마침내 이 땅에 최초로 영구임대주택과 가수용단지를 쟁취한 것이다. 곧 순환식개발에 입각한 체계적인 개발계획과 영구임대주택, 가수용단지 등 서민중심의 주택정책강제로 구체화되었다.

드디어 서철협과 민중연대투쟁의 역동성이 이땅의 민중투쟁사에 역사적인 획을 남긴다. 바로 민중주거권 쟁취(공공주택의 주거권 보장)라는 가치 혁명적인 성과를 쟁취해낸 것이다. 그것은

돈암동재개발구역 내의 영구임대주택부지에 1차 가수용단지를 건립하고 거주하는 실재적인 성과물로 실현되었다. 이러한 실질적 성과를 완전생취하기까지의 과정에서 가장 힘 있는 대적 강제안전장치의 철적이 수립되었다.

1. 모든 합의사항의 문서화의 원칙
2. 모든 합의서의 공중체결의 원칙
3. 모든 교섭의 공문화의 원칙
4. 모든 교섭의 5자 합의의 원칙
5. 모든 교섭의 총회 공개토의·결의의 원칙

*한들한들한 저들의 간교한 술책과 도발을 분쇄하는 냉철한 대적태세가 조직적인 힘으로 담보된 상기의 교섭투쟁 5대 원칙은 철거민투쟁의 철적이 되었다.

거침없이 터져 올랐던 서철협 투쟁은 정치적성과도 뚜렷하여 빈민계층이 발현하는 근원인 자본주의 사회구조적 모순공격에 이른다. 결국 자본주의체제를 깨뜨리지 못한다면 압제와 착취질서의 질곡에서 빈민층의 대량양산체제가 고착화된다. 이러한 문제의식은 빈민부문투쟁조직화로 이어지는 시대의 요구와 맞물리게 된다. 바로 거리의 노점상들의 투쟁체인 전국노점상연합회와 함께 전국민민연합(이하 전민련)을 건설하였던 것이다.

'90년 11월 11일 철거민과 노점상의 양대 대중기반으로 건설된 전민련은 민중연대투쟁전선에 끝간을 이룬다. 눈부신 전민련 투쟁은 노동자, 농민, 빈민으로 일컫는 민중3주체로서의 정체성과 올바른 위상을 새우고 진군한다. 해방이후 최대 대중기반과 염원을 토대로 최초의 민운진영 단일대오 상시적인 공부체 '민주주의 민족통일 전국연합'(이하 전국연합) 건설준비 위원장을 배출하였다.

서철협은 부산의 가야1동·괴정동·당감3동·분현1동·범일6동·일산2동의 철대위를 조직하고 '91년 11월 24일 부산시철거민협의회(회장 유해원)를 결성하게 되었다. 고조되는 승리적인 기세들에 고무된 울산, 마산, 대구, 경기, 인천, 원주 등의 준비위들이 연이어 결성된다.

서철협 고광석회장은 전민련의 공동의장, 전국연합준비위원장으로서 중책을 완수하고 전국연합의 공동의장으로 해외활동 등 이땅 민족민중운동진영의 지도자로 거듭났다.

서철협의 위상이 치솟고 정세의 주도권을 장악하는 지각변동의 정점에서 주거연합의 간부로 있던 이호승지부장이 서철협을 찾아왔다. 서철협투쟁이 올바르게 때문에 함께 힘을 모아서 전국철거민협의회(서철협의 중심구조였음)도 건설하고 연대투쟁 하자는 것이었다.

그렇게 '92년 11월 경원대에서 경기철거민협의회(이하 경철협;회장 이호승 결성식)에 서철협이 동참하였다. 이때 고광석 전국연합의장은 결성식 격려사를 통하여 "변절하지 말라"고 당부하였다. 이는 6개월도 안되어서 경철협의 배신이 확인되면서 높은 선견지명이 사실로 검증되어 주목을 받기도 하였다. 경철협의 배신은 목숨을 걸고 쟁취한 타인 타조지의 성과를 가로채가는 기생충조직들이 준동하는 신호탄이 되었다. 기생충세력은 싸우기는커녕 자본과 권력의 착취기체인 강제철거가 전국으로 확대 침탈하는 살인적인 담옥을 은폐해주고 빌붙어서 앞잡이로 연명하였다. 그러나 철거민투쟁전선은 남한 땅 방방곡곡에 타올라 확대, 강화되고 가속을 붙여 투쟁하는 전국조직건설 기반을 다져갔다.

⑤ 전국철거민연합 탄생(1994년)

'90년대 초부터 시작된 철거민조직의 대 통합노력은 '94년도 들어서면서부터 구체화되기 시작한다. 그러나 연초에 신문지상을 통하여 '전철협이 결성되었다'는 기사는 서철협에 커다란 충격을 안겨주었다. 단 한번의 공개토론은커녕 전갈도 조차도 없이 경철협회장 이호승이 서철협과 철거민대중을 배신하였다. 운동의 가장 소중한 신의도 깨고 대중적인 공론과 결의도 생략하고 조직적인 원칙과 초소한의 민주적 절차도 없었다. 서철협은 지난겨울 "전철협건설에 함께 한다"는 약속을 전제로 전국연합공동의장의 격려사와 서철협 이태교회장의 연대사와 서철협대중의 조직적인 결함을 통하여 경철협, 창립에 전폭적으로 참여하였기 때문이다.

한층의 사리사욕이 없는 도덕성과 철저한 민주원칙이 생명인 철거민조직의 대표자에게 자질의 문제가 제기되면서 전철협은 극심한 내분에 빠진다. 사필귀정이었다. 결국 전철협은 최고의결기구의 결의로 이호승을 제명처리하고 새로운 체제로 남경남씨와 조영덕씨를 신임공동의장으로 선출하였다. 그 일환으로 '94년 3월 30일 대표체계를 혁신한 공동의장체로 새로운 출발을 알리는 철거민결의대회를 여의도 국회 앞에서 개최하였다. 이때 독선, 귀족적인 사조에서 민주적인 대중조직으로 거듭난 전철협은 철거민조직 대통합을 선포하였다.

먼저 손을 건네어 서철협과 함께 주거연합에도 통합을 제안하여 당시 3조직이 모두 모여서 전국철거민연합건설준비위원회(이하 전철연(준) 구성에 합의하였다. 수많은 준비회의와 함께 주거연합의 주장으로 1차로 기간의 공개투쟁평가를 2차로 공청회를 가졌다. 폭넓은 대중적 공론과 대중결의 집회를 개최하였다. 이 과정에서 가장 많은 요구를 제기, 관철시켰던 주거연합은 막바지에 떨어지나가고 서철협의 역사를 계승하는 전국철거민연합(1기 의장 남경남)이 건설되었다.

건설의 과정은 또 다른 파피를 부른다고 했다가. 철거민투쟁은 '90년대 중반에 들어서면서 혹독한 시련과 극심한 혼란을 겪게 된다. '70·'80년대 강제철거의 양상이 건설자본과 자본가정권의 물리적 탄압(철거장폐쇄와 경찰들에 의한 폭력만행)이 주류를 이루었다. 그러나 '90년대 중반의 강제철거는 이전의 물리적 탄압과 더불어 공세적인 이태올로기 탄압이 가미되었다는 것이다. 철거민조직 위해 작전이나 온갖 언론매체를 통한 자본의 이태올로기 공세는 철거민투쟁에 혼란을 가중시켰다. 이러한 혼란 속에서 개량, 기형적인 철거민투쟁의 기류들이 형성되었다. 이는 협잡을 정의로 둔갑시켰던 야합정권의 등장과 어떠한 색깔에도 마구 스며드는 희생의 시민운동피변이 부채질하였다. 그러나 파피와 건설의 역사는 항상 우리에게 또 다른 임무를 부여한다.

◀비자주적인 경제투쟁의 한계에 더하여 자본의 이태올로기 공세에 굴종한 개량적 철거민투쟁을 배격하는 것, 자본주의의 모순으로 발생하는 강제철거의 문제를 매개로 한 노동자계급의 동맹세력으로 자본에 대한 반격투쟁을 전개하는 것, 이것이 단지 각계의 대오 속에서가 아니라 전체적인 연대전선 속에서 전개될 수 있도록 조직하는 것 바로 이 역사적인 요구를 담보해야 하는 전국철거민연합은 휘청대는 투쟁사에 노동자민중의 밝은 희망인 것이다.▶

2. 주택정책의 허와 실

이 나라의 체계적인 주택정책의 시작은 불과 얼마 되지 않았다. 그보다 이전에는 전후 폐허에서 주택의 절대 부족으로 수용소나 간이주택도 맡아 아니었다. 정부에서도 임시 구호적인 차원으로 몇몇 미미한 조치를 취했을 뿐이다. 1962년부터 시작된 경제개발계획 정책은 성장위주의 산업구조 및 사회구조의 개편을 포함하고 있었다. 따라서 토지주택정책과 주택건설에 대한 투자도 이에 맞추어 진행된다.

① 박정희군정의 주택정책

중공업 중심으로 생산체제를 변화시키면서 정부에서는 값 싼 노동력을 얻기 위해 저곡가 정책을 통한 이농정책을 표면화시킨다. 농민들은 노동력을 필요로 하는 도심 외곽으로 집중 이동하게 되었으며 노동자 계급으로 재편성되었다. 이러한 생산체제의 변화로 발생하는 극심한 노동통제를 받게 되었다. 이 속에서 도시 빈민이라는 새로운 계층이 발생하게 되었으며 대규모의 달동네 무허가판자촌을 만들어냈다. 이것을 국토개발이라는 미명하에 주거권을 담보로 한 자본의 민중에 대한 새로운 착취기제가 등장하였다.

이때부터 도시에서는 주택부족과 불량 무허가주택정비 등의 문제가 적극적으로 제기되고 주택 문제는 경제개발정책의 주요한 부문으로 다루어지게 된다. 쿠데타군정이라는 본질을 감추기 위해서는 돈으로 도배해서라도 정당성을 세워보려 혈안이 되어 있었다. 야수적인 개발독재는 1차로 정치자금 한 톨 안나오는 달동네 판자촌을 싹 쓸어서 녹지로 조성하였다. 철거민들의 생존권은 국위선양에 따르는 희생이기 때문에 저항하면 무력사용은 불가피하다. 이렇게 폭력으로 조성한 녹지를 폐적하고 안정된 국가이미지 구축용으로 언론을 조종한다. 기만적인 전시효과로 정통성을 외국에서 구걸하는 사대적 회극이 연출되기도 하였다. 한편 강제철거로 삶의 자리를 빼앗긴 철거민들의 집을 만들어 준다고 계획을 발표하였다.

이것이 바로 도시빈민들의 치를 떨게 하였던 광주대단지(성남시) 개발사업이다. 군정은 강압으로 철저히 속여서 토지투기를 통하여 정치자금도 챙기는 주도면밀함을 과시하였다. 박정희군정의 주택정책은 그야말로 쿠데타적이어서 어떠한 대책도 없이 싹쓸이 강제철거로 일관했다. 강제철거를 당하고 쫓겨나 도심외곽 구릉지에 땅굴과 움막 등으로 자연부락을 형성하였다. 대표적인 곳이 서울 지원·지검 코앞 꽃마을 2,300세대였다. 꽃을 기르던 비닐하우스촌으로 방화살인이 끊임없었다.

② 5공 주택정책

무고한 광주민중을 학살하고 그 피로 등장한 신군부 전두환정권은 살기가 등등하였다. 국보위 시절에 81년부터 91년까지 공공부문 2백만호, 민간부문 3백만호 등 5백만호 집을 짓겠다고 약속했는데 91년까지 주택보급률을 90%이상으로 끌어올리겠다고 호언장담했다.

'81년에는 1·4조치로 주택건설용 땅의 양도소득세를 면제하고 주택자금 3천억원을 지원하는 대책이 발표되었다. 그러나 이것으로도 주택경기가 부추겨지지 않자 '81년 다시 5·18조치를 터뜨려 양도소득세를 더욱 완화하였다. 즉 집을 새로 산 사람이 되 팔 경우 양도세율을 5%로 낮추며 25.7명 이하의 국민주택규모의 건립을 유보하였다. 단지 투기꾼들의 입맛을 돋우어 민간 건설회사들이 짓는 큰 평수에 대한 투기적 가수요란 북돋우는 것이었다.

이에 힘입어 '82년부터 아파트 투기가 판을 치게 되자 정부는 12·22 주택투기 억제대책을 발표했다. 즉 아파트 분양가격을 총별로 이전보다 높게 매기고 청약예금 가입자의 영순위제도를 폐지하였다. 또한 착공할 때 분양하던 아파트를 10~20% 공정이 진행되었을 때 분양하도록 조정하였다. 그래도 안되자 정부는 '83년 들어 2·16대책으로 양도소득세 과세표준을 실거래 가격으로 적용하고 미등기 전매 행위를 억제하도록 조치했다. 이어서 부동산 중개업 허가제를 실시하고 25.7명 이상 아파트에 채권입찰제를 도입한 바 있다. 그럼에도 불구하고 주택투기가 잡히지 않고 땅 투기로 번질 기미가 역력하였다. 시소놀이를 즐기듯 정부는 4·18토지 및 주택문제 종합 대책이라는 것을 내놓게 되었다. 양도소득세를 실제보다 낮게 매기도록 하는 탄력세율을 2년 이상 보유주택을 제외하고는 '83년 7월부터 폐지 하였다. 나아가서 종합토지재산세 제도도입을 검토하겠다고 엄포도 아끼지 않았다. 하지만 '85년 주택경기가 다시 침체국면에 접어들자 9·5조치를 통해 왕창 뒤집어 버렸다. 공공과 민간의 합동토지개발을 유도하고 건축규제를 완화하는 등의 개발투기에 의한 거품경기부양책으로 되돌아갔다.

이렇듯 '80년대 주택정책은 양도소득세를 투기가 심하면 세율을 높이고 경기가 침체되어 집이 너무 안 지어 세율을 낮추는 식이었다. 그렇게 주택의 수요·공급에만 의지하면서 뒷북치는 것으로 일관했다. 서민의 집문제에 대해서는 일말의 배려도 없이 주택을 전체 경제의 거품경기조절 수단으로만 이용해온 셈이다.

이 같은 5공화국의 허풍정책은 6공화국에도 이어져 갔다. '88년의 8·10부동산 종합대책은 1가구 2주택의 양도세 면제기간을 단축하고 투기지역 아파트 집세소득에 과세하겠다는 등 미봉책으로 되풀이되었다.

③ 6공의 주택정책

6공화국정부의 대통령 선거 때 노태우후보는 주택문제 해소를 위해 200만 호 주택건설을 약속했다. 이것은 물론 '87년 6월항쟁과 노동자대투쟁의 힘에 의하여 강제된 것이 사실이다. 노태우정권은 당시 '92년까지 2백만호 건설만 이루어지면 집 문제가 완전 해결된다고 발표했다. 지난 40년동안 제대로 된 주택정책이 전혀 없었던 것에 비해 계획을 세워 집을 많이 짓겠다는 것에 국민들은 일말의 희망을 걸어보았다. 하지만 재벌과 투기꾼들의 탐욕을 만끽시켜주는 반대급부로 하여오는 친문학적인 정치자금을 퇴임보험금으로 대선에 쏟아 부었다. 계획대로 문민을 가장한 야합정권을 빛어낸 금권선거의 검은 자금 보고가 된 것이다. 또한 활화산으로 터져 울랐던 노동자민중투쟁을 잠재우고 군정연장을 위한 대표적인 기만책이었다.

"무주택 서민을 위한 임대주택이다"라고 호들갑을 떠들어대던 영구임대주택이 그 모습을 드러내었다. 하지만 계획된 25만호는 극빈계층인 생활보호대상가구의 4분의 1만을 겨우 수용할 수 있을 정도이다. 그마저도 영구임대주택은 19만호에 그치면서 극빈층의 본분을 잠재우는 통제, 조절용으로 불가피한 교육책이었음이 밝혀졌다.

당초 계획에도 없었던 근로자 복지주택은 87년 이후 고양된 노동자들의 폭발적인 투쟁을 탄압하는 기제로 이용되었다. 열악한 노동자의 주택문제를 악용하여 노동자들 간의 분열을 조장하는데 그 의도가 있었음이 드러났다. 근로자 복지주택 25만호 중에는 그나마 10만호가 사원 임대주택으로 따로 떼어지고 15만호를 분양하게 되었다. 정부의 분양방침은 5년 이상 장기 근속자이고 월80만원

이하의 무주택 근로자를 우선 대상으로 정하였다. 그렇다면 이에 해당하는 대상자는 1989년 말 현재 75만이나 되는 데 반해서 공급은 15만호에 불과하여 5:1의 경쟁을 유발시켰다. 게다가 입주대상자 선정권한을 기업체에 넘겨서 기업의 점수제로 순위를 결정하게 되었던 것이다.

그러면 6공화국의 200만호 주택정책 계획과 그 실적에 대해 살펴보도록 하자. 여기서 문제는 정부가 공적자금을 융자하여 짓는 공공부문 건설이 전체의 1/3을 약간 넘는 뿐이었다. 그 실적 또한 민간부문 실적률 130%에 비해 그 절반이 조금 넘는 79%에 그쳤다. 당시 근로복지주택은 건설자금에 대한 정부 부처간 협의도 안된 채 허겁지겁 발표한 것이었다. 또한 “국가안보와 자유경제체제에 도전하는 세력들의 온상을 제공하고 있는 주거의 빈부격차를 해소하기 위한 것”이라고 어처구니없는 영구임대주택의 도입의도를 털어놓았다.

그렇다 '87년 6월 항쟁과 노동자대투쟁을 함께 한 철거민들의 투쟁으로 생취한 최초의 위대한 역사적 성과물로 기록되었다. 바로 영구임대주택과 가수용단지 3자합의(정부, 시행과시공사, 철대위)와 공중을 거쳐서 생취했던 이 땅 초유의 자발스런 성과이다.

6공은 2백만호 주택건설이 이루어지면 '88년의 주택보급률 69.6%가 '92년에 가서는 72.9%로 높아진다고 자신하였다. 그러나 오히려 주택보급률은 곤두박질 쳤는데 이는 지어지는 집마다 무주택 서민들에게 돌아가는 것이 아니라 모두 투기꾼들의 손으로 들어갔기 때문이었다. 이러한 숫자놀음의 주택정책은 필연로 정경유착이라는 부정부패, 부실의 사슬을 형성하고 필연적인 저항을 낳게 된다.

자본가정권의 원인재공으로부터 촉발된 노동자민중투쟁은 공권력의 무소불위의 탄압으로 암살하였다. 그렇게 착취한 노동자민중의 피로 야육과 담욕의 잔을 채우는 자본주의체제의 포악한 생존 법칙에 패배 같이하는 토지주택정책이었던 것이다. 200만호 건설계획은 물량위주의 정책으로 소유 제한에 대한 언급 없이 무조건 집만 지어 투기꾼과 재벌의 돈벌이 수단만 제공하고 부동산투기, 거품경제를 조장한 셈이다.

④ 김영삼정권의 주택정책

김영삼정권의 주택정책은 '신경제 5개년 계획'의 주택부문에서 찾을 수 있다. 문민정부의 신경제 5개년 계획 작성지침 주택부문에서 '97년까지 3백만호를 건설하겠다고 밝혔다.

그러나 6공 당시 주택2백만호 건설계획이 수많은 사회경제적 부작용을 낳았던 것처럼 문민정부의 3백만호 건설계획도 엄청난 부실이 예고되었다. 또다시 자재파동, 임금상승, 부실공사를 유발한다는 지적을 발표 초기부터 받았고 지적은 빛나가지 않았다.

'93년 국정감사자료에 따르면 공공주택을 취임 당시 130호에서 5만호로 축소해 버린 계획이 밝혀졌다. 게다가 공공주택 건립을 위해 정부가 부담해야 할 예산을 전액 삭감시켜버렸다. 또한 공공주택 건립에 대한 비용부담을 고스란히 지방자치 단체에 이전시켜 놓았다. 서울시관내 12개 지역에서 지어지고 있는 공공임대주택 건립예산은 전액 서울시로 떠넘겨버렸던 것이다. 서울시역시 12개 지역의 공공주택 매입예산이 1조4천억원이 소요되는데도 겨우 7천억원만이 마련된 상태였다. 이처럼 턱없이 부족한 예산은 물론 향후 건립 될 임대주택을 매입할 예산확보에 대한 구체적인

대안도 세우지 못하였다.

또한 '94년 초 건설부는 준농림지에도 일반주택건설을 허용함으로써 농지는 계속 줄었다. 이렇게 확보된 택지들을 원천으로 투기거품경제의 북마전이 결국 나라를 삼키고야 말았다. 협잡이 정의로 둔갑된 썩어빠진 가치관으로 국가를 부도내고 말았던 것이다.

유사 이래로 가장 무능하고 부실한 정권으로 낙인이 찍혔다. 문민정부의 주택정책은 국가부도라는 극단에서 초국적 금융자본의 한낱 간식거리로 끝나 버렸다. 썩은 냄세를 맡은 자본의 특공대 IMF가 돌진해 오는 것을 급구부인하고 은폐하려다가 세계적인 개망신을 당하였다.

⑤ 김대중정권의 주택정책

김대중정권은 부동산과 관련된 몇 가지 전형적인 정책을 제시했다. 일단 2002년까지 주택보급률 100%달성이라는 모토를 전면에 배치하였다. 그린벨트 재조정, 임대주택건설 확대 및 임차인 보호, 토지보유세금 강화와 토지초과이득세 현실화 등이 그것이다. 또한 주택부문에서는 2002년까지 1가구 1주택제의 실현을 약속하였다. 해마다 2%이상의 주택보급률을 높이고 매년 50만호씩 모두 2백50만호를 공급할 계획이라고 발표했다. 그러나 토지는 여전히 독점자본가들에게 집중되어 있으며 1가구 다주택 무한 소유제가 보장되어 있는 현실에서 주택보급률 100%달성이라는 구호는 사실상 효력이 없다. 일례로 前국회의장 박준규씨는 120채의 호화주택을 사재기 투기하고 있음이 밝혀진 바 있기 때문이다.

국민의정부는 직전의 김영삼정권과 IMF에게 모든 것을 몽땅 뒤집어써주고 떠넘기는 과립치한 말장난으로 노동자민중을 우롱하는 것으로 주택정책의 허상을 은폐하였다.

5년동안 한치의 변함이 없이 일관성 있게 밀어붙인 유일한 정책이 있다. 바로 노동자민중에 대한 공권력의 폭력만행이 끊임없이 자행되었고 최대로 구속, 수감시킨 압제자가 되었다. '98년 도원동, '99권선4지구에서의 만행과 '00년 6월 민주당사 총재실 점거투쟁을 강제로 진압하였다. 가정 주부를 5명이 포함된 철거민7인을 상대로 벌인 살육만행은 상상을 초월한 것이었다. 항공기를 피랍하여 인질극을 벌이는 테러범들을 상대할 때 동원되는 특공대가 섬광탄을 난사하였다. 만신창이가 되어버린 여성들을 치료는커녕 변호사질건도 막고 강압수사를 통하여 전원 구속하였다.

이어지는 검찰의 협박 신문과 공안탄압은 언론의 지원사격을 받으며 법정까지 이어졌다. 이 과정에서 성폭력과 인권유린이란 것들은 철거민에게는 한낱 사치스러운 말장난에 불과할 뿐이었다. 결국 남지2인은 1년6월의 실형을 살았고 아줌마들도 6개월을 감옥살이를 하고 1년-3년의 집행유예를 매렸다. 그런데 이들 철거민들의 요구사항은 자기 것을 탐한 이기집단이 결코 아니었다. 즉 “영구임대주택과 당장에 등 불이고 잠을 자야하는 가수용단지를 보장하라”는 것과 “차별하지 말라”는 합당한 것이었다. 영구임대주택은 국가재산이다.

부천시 범박동재개발지구에서 정권의 또 다른 아가리 김대중 아들이 수십억을 삼켰다. 보수야당 총재 이회창 역시 제3의 축수를 통하여 거액을 착복했다. 국가의 모든 기관이 총망라되고 판사도 쟁기고 조직폭력배들까지도 치머었다는 수사결과를 발표한 지검장도 골격하였다. 이어지는 굶모닝 시티 사건은 도심지재개발사업으로서 초고층 주상복합 초대형아파트(티워텔리스 등) 건립을 외형

으로 한 거대한 부동산사건이다. 재개발을 통하여 조성된 검은 자금, 소위 미자금 유통경로를 입체적인 도면을 통하여 밀도 있게 정리하여 보여주었다. 가히 역사적인 사료가 될만한 부패비리단면도의 최상위를 차지한 것은 역시 자본과 권력이었다.

김대중정권은“IMF를 3년 내에 극복하기 위해서는 노동자들의 정리해고가 최우선이다”라며, 마구잡이 해고된 노동자들을 노숙자로 전락시키고 비정규직을 60%이상으로 확대시켜 버렸다. 그레야 고용이 유연해지고 기업의 경쟁력을 높여 나라가 산다고 떠들었다. 이는 자연스럽게 노동통제를 강화하고 부동산투기로 이어지고 공적자금을 남발하였다. 국가부도의 원흉인 자본가들에게는 거대한 공적자금을 투입하고 동네북이 된 노동자민중에게 책임을 전가시켰다. 현대미자금사건은 햇볕정책이 방향을 상실하면서 햇볕에 과잉노출 된 부동산에 거품을 무한 유발시키면서 동반 파탄 난 원-원 정책이었다. 단군이래 남과 북의 양대 자본가정권과 패권자본이 연루된 초유의 정치음모사건은 공범인 자본가의 자살로 덮어버렸다, 북한자원의 독점압투의 패자 현대그룹과 소유자인 자본가父子가 재물로 사전기획 되었던 것이다. 이는 자본주의체제의 극악한 포악성이 극단적인 자본의 무한탐욕과 정권연장음모로 표출된 것이다.

□ 마무리하며

남한 사회에서 발생하는 철거민들의 생존권 문제는 단순히 개발로 인한 것이 아니다. 자본주의 사회에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 생산과 분배의 불평등에 기인한 것이다. 이로 인해 발생하는 토지·주택의 독점과 미자금 조성용 개발정책으로 인한 것임이 자명하다. 이것이 전면적으로 권철되고 있는 토지주택개발의 근본적인 문제해결책이 시급하다.

따라서 토지·주택공개념을 토대로 국공유지 매각금지과 개발이익이 몰수되어야한다. 공익기초의 종합계획개발에 입각한 영구임대주택이 대량 건립되어야한다. 1가구 1주택제도 확립과 토지·주택 초과소유 가중과세 등 전향적인 세제가 수립되어야한다. 순환식개발을 정착시켜 서민들의 인권과 생활권이 명확히 보장되어야한다. 이것이야말로 부동산투기와 거품경제를 청산하고 건강한 경제회복을 함으로써 올바른 정치가 자리 잡게 된다. 이상이 전철연의 주장인 동시에 대안으로 제시하고 총력투쟁을 전개하고 있다.

그러나 이러한 정책적 대안들은 순박한 바람에 불과하고 문제는 밀어붙일 힘 바로 국가권력이 핵심인 것이다. 현재 국가가 누구의 이익을 대변하고 있는가? 그렇다 국가권력은 자본의 무한 이익만을 보장하고 있다는 사실이다. 이것의 강화를 위한 극악한 노동통제로 노동자민중생존권 압살만행에 일말의 주저함이 없다. 이에 대한 전면대응은 명확한 정치적 각성에서 가능하며 이 지점에서 우리의 역할과 책무가 뚜렷해졌다.

남한자본주의 모순으로 발생하는 강제철거는 당사자의 단순문제로 설정되어서는 안 된다. 강제 철거는 자본주의 체제하에서 생존권을 약탈당하는 노동자계급 탄압으로 설정되어야한다. 그렇기 때문에 철거민투쟁이 그들만의 투쟁이 아니라 토지주택정책의 본질인 자본가계급의 노동자계급수탈을 깨부수고 임금노동체제를 끝장내야하는 계급투쟁이다. ■

'땅을 같이 쓴다' - 태국의 철거부쟁 소개와 평가

김수현

1. 글머리에
2. 태국의 '땅 같이 쓰기' 소개
3. '땅 같이 쓰기' 사업의 평가와 시사점

1. 글 머리에

이 글은 태국에서 최근 '철거대상지역의 땅을 지주와 그곳에 거주하는 민민들이 나누는 방식'으로 철거문제를 해결한 사례를 소개하고 그것이 갖는 의미와 우리나라에서 배울 점이 쓴 것이다. 물론 태국의 제반 사회, 경제적 발전단계나 조건은 우리와 상당히 다르고, 더구나 토지, 주택정책은 더 큰 차이가 있기 때문에 이같은 '땅 같이 쓰기'를 우리의 직접적인 순동목표로 삼는 것은 불가능한 것이 사실이다. 하지만 우리가 주장하고 있는 '개개발구역 내 국공유지를 세입자들이 살 수 있는 공공임대주택용 택지로 활용하는 방안' 등도 엄밀히 보자면 한정된 땅을 도시저소득층과 그 상위계층들이 '나눠서' 쓰자는 주장이기도 하다. 특히 태국의 이러한 '땅 같이 쓰기'에는 공동체 소유라든지, 점진적이고도 自動的인 개방방식과 같은 우리가 꼭 배워야 될 사항들도 있다. 따라서 이 글이 우리나라 주거권운동이나 저소득층 주택정책의 내용을 풍부하게 만드는 데 도움이 되었으면 한다.

참고도 이 글은 Learning how to compromise and get results from Bangkok, Thailand, Asian Action, 1993

1) 영어로는 Land-Sharing, 일본어 번역은 土地分有지만, 우리말로 쓰는 의미로 삼려 '땅 같이 쓰기'로 번역한다

태국의 땅 나누기

Case Studies of Land-Sharing for field visits, ACHIL Workshop presentation material, 1994

NHA, Sonki Land-Sharing Project, 1993

J. Anzorena, 'スラムの環境 開発 生活誌 明石書店, 1992 글을 중심으로 하여 쓰여졌다. 관련자료들이 필요하면 본 연구소로 연락하기 바란다.

2. 태국의 '땅 같이 쓰기' 소개

일반적인 상황

태국의 경제는 지난 30년 동안 급속히 성장해 왔다. 특히 1987년부터 3년 동안 매년 두자리 수의 경제성장을 거듭해 왔고, 그 결과 급격한 산업화와 도시화가 진행되었다.

1960년대 이전에는 태국의 빈부격차는 그리 심하지 않았으며, 도시민민들도 주로 국공유지나 사유지들 세를 주고 빌려서 집을 짓고 살았는데, 그 세가 배워 땅당 2바트(우리 돈으로 70원)정도에 불과했다. 하지만 이들 지역은 지난 30년 동안 급격히 주거환경이 나빠져서 슬럼지역으로 변해 버렸다.

주택청(National Housing Authority)이 1976년에 조사한 바에 따르면 방콕에는 108개의 빈민지역이 있었지만, 이 수치는 1982년에는 410개, 85년에는 1,020개, 90년에는 1,404개로 급격히 늘어났다. 그래서 가장 최근 조사인 1990년의 조사에 따르면 약 126만명(방콕 인구의 20%)이 이들 빈민지역에 살고 있는 것으로 나타나고 있다.

또 이들 빈민지역 거주민의 65%는 지방에서 유입된 인구로, 이들 중 다시 76%는 농촌에서는 도저히 살 수 없어 들어온 사람들이다.

대부분의 빈민지역 거주자들은 낮은 교육수준과 그에 따른 무기습로 자영업이나 비공식부문의 노동에 종사하고 있다. 56%가 임시용제노동, 18%가 장사나 노점상, 18%가 공장노동자이며 단지 6% 정도만이 기술을 가지고 안정된 직장에 고용된 것으로 나타나고 있다.

저소득 노동자들은 대개 힘든 노동을 하고 있다. 혹시 일처리가 있더라도 하루 10시간 이상 일하고 있으며, 가구당 평균 돈을 버는 사람들이 2.2인에 달한다. 그러나 낮은 교육수준과 불규칙한 일거리 때문에 소득수준은 대단히 낮다.

대부분의 노동자들은 월 18일 밖에는 일하지 못하는 실정이다. 그리고 그들은 수입의 12% 정도를 주거비에 사용하고 51%를 버는 데 쓴다. 약 71% 정도의 가구가 약간 씩의 시세를 하고 있는데, 그 액수는 5천에서 1만바트(우리 돈으로 16만원에서 33만원 정도) 가량 된다.

1988년의 조사에 따르면 전체 빈민지역 중 28%가 철거위험을 받고 있으며, 71.5%의 주민들은 철거를 걱정하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 1981년부터 1985년 사이에 매년 평균 16개의 빈민지역이 철거되었다.

빈민주택정책

태국에서는 도시빈민 관련 주택정책을 우리처럼 사치난제와 중앙정부(건설부) 혹은 대한주택공사 등이 역할분담을 하여 세우는 것이 아니라, 전적으로 주택청이 관련 정책을 책임지고 있다. 따라서 주택청이 그간 펼친 빈민주택정책의 흐름을 개관함으로써 태국의 도시빈민 관련 주택정책을 살펴코도무 한다.

○ 1973

별도의 빈민주택정책이라 할만한 것은 없었으며, 도시 중산층들을 위한 아파트를 60년대부터 짓기 시작했다.

○ 1973

연간 24,000호의 단독주택 및 아파트를 서민들에게 공급할 계획을 세웠으나 목표는 달성되지 못했다.

○ 1977

신규주택 공급이 여전히 주된 정책이었지만, 빈민들에 대한 '빈민지역 개량사업'과 '땅과 하부시설만 공급하고 집은 주민들이 직접 짓는 방식'(Site and Service)이 도입되었다. 후자는 1986년에 중단되었지만, 빈민지역 개량사업은 30개 지역 5만세대를 지원대상으로 하면서 1990년까지 계속되었다.

○ 1982

'토지임유 안정화 프로그램'(Land Tenure Security Program)¹²⁾이 '땅 값이 쓰기', 채구획(reblocking), 재정착사업(relocation) 등을 통해 시행되었다. 1990년까지 약 24개 빈민지역이 이 프로그램의 지원을 받았다.

○ 1986

민간부문에 대한 중요성이 높아지면서, 급격한 민간주택 공급이 이뤄졌다. 85

12) 의미상으로는 '빈민들이 안심하고 거주할 수 있도록 지원하는 프로그램'이라고 번역될 수 있다.

년부터 89년 사이의 급격한 경제성장은 민간부문의 주택공급을 엄청나게 확대시켰다. 86년에는 민간부문에서 방콕 인구의 55%에게 주거를 제공해 왔다는 주장이 있으며, 그런 추세도 계속되었으면 89년에는 방콕 인구의 80%에게 민간부문이 주택을 공급할 수 있다는 예측도 있었다.

그러나 이것은 민간부문의 잠재력을 지나치게 낙관적으로 본 것이다. 우선 저소득층들의 소득수준으로는 도저히 시장에서 제공되는 주택을 구입할 수 없을 뿐 아니라, 이처럼 민간주택공급이 활성화됨으로써 역설적으로 부동산 무기를 불러 일으켰던 것이다. '방콕 토지 관리 연구'(Bangkok Land Management Study)에 따르면 1986년까지 방콕 외곽지역의 토지는 매년 6~20% 정도 올랐지만, 그 해부터 88년 초까지 58%, 89년 초에는 83.9%, 다시 89년 말경에는 91.4%가 오르는 엄청난 상승율을 보이고 있다.

6만 가구에 대한 주택청의 제7차 빈민지역 재정착사업은 태국에서 가장 큰 철거사업이었다. 방콕에서 그 대상이 된 6만 가구는 300~400개의 빈민지역에 거주하고 있었다. 그런데 이들 재정착 지역은 철거된 주민들이 시장가격으로 땅을 사야했으므로, 어쩔 수 없이 도심에서 멀리 떨어진 곳에 자리잡을 수 밖에 없었다. 그 결과 저소득 가구들은 쉽게 일자리를 찾을 수 없는 심각한 문제를 겪게 되면서, 다시 도심의 빈민지역으로 돌아왔다.

요약하자면 주택청은 빈민주거문제에 대한 몇몇 시범사업을 펼친 바 있지만, 이들 문제를 해결하는 데는 거의 도움이 되지 못했다. 오히려 그 기간 중에도 더욱 많은 빈민들이 방콕으로 밀려들어 왔고 철거문제는 계속 악화되지만 했다.

NGO(Non Government Organization)¹³⁾의 역할

15년전만 해도 NGO들이 주택문제와 관련해서 활동하는 것은 찾아 보기 힘들었다. 빈민지역에서 활동하는 NGO들은 당시 사회복지와 같은 일반적인 이슈에 골몰하고 있었다. 그러나 빈민지역이 철거되는 예가 많아지고, 빈민지역 환경개선 프로그램들이 선보이기 시작하자 빈민의 주거권문제로 특화되는 NGO들이 생겨났다. 이들은 이전의 복지문제에 신경을 쓰던 NGO들과는 그 태도에 있어서도 근본적인 차이가 있었다. 즉, 보다 투쟁적으로 된 것이다.

주택문제에 있어 NGO의 역할은 다음과 같이 요약할 수 있다.

13) NGO를 굳이 우리말로 번역하자면, 사회운동단체라는 표현이 적절할 것이다. 그러나 이 말에는 '반'정부적이라는 뜻이 강하지만, 외국에서 사용되는 NGO의 개념은 非정부조직을 다 포괄하므로 여기서는 번역하지 않고 그대로 쓴다.

1) 대안적인 주택공급 방식을 창안하는 것

NGO는 다음과 같은 독창적인 주택공급 체계를 만드는 데 주력해 왔다 : 1970년대 말과 1980년대 초는 '공동으로 사조주택을 짓는 방식'(Building Together mode.), 1980년대 중반에는 '땅 같이 쓰기', 1980년대 말에는 '공동체 활동을 통한 재정착과 주민협동조합 주택방식'(resettlement through the community process and the people's housing cooperatives)으로 발전해 왔다. 이들 발전은 정부정책에 영향을 끼쳐왔고, 때로 정부정책으로도 채택되기도 했다.

2) 주민들이 집을 짓는 데 자금을 빌려주고 한 건축자재를 공급하는 일.

예를 들면 크롱타이, 수완프라잇, 은곳 지역에서는 재정착사업 1~2년 전부터 건축비를 상당하기 위해 돈을 적립하는 사업을 벌였다. 물론 이 과정에서 공공부원은 아무 역할도 하지 않았다.

3) 주민 스스로 힘으로 주택을 짓고 관리할 수 있는 능력을 배양하는 일.

4) 정부나 공공부원이 빈민들의 심각한 주거문제를 인식하고 정책대안을 내놓을 수 있도록 사회적 압력을 행사하는 일

'땅 같이 쓰기'

'땅 같이 쓰기'는 지주의 땅을 빌리거나 무단 점유한 빈민들이, 철거에 응하는 대신 그 지역의 일부를 지주로 부터 나눠 갖는 그런 형태의 사업을 말한다. 물론 지주는 그 땅을 빈민들에게 팔거나 임대하기도 하고, 또 어쩔 때는 무상으로 제공하기도 한다. 현재 이 방식으로 철거문제를 해결한 여는 10여개 지역이 있으며, 협상중인 지역을 합하면 30개 지역에 이른다.

'땅 같이 쓰기'를 가능하게 한 요소

'땅 같이 쓰기'가 실제로 가능하게 된 데는 몇가지 요소가 있다.

1) 강한 주민조직

만약 주민조직이 약하거나 외부의 NGO지원이 조직되지 않는다면, 지주로서는 굳이 땅을 나누는 손해를 보려하지 않을 것이다. 주민조직이 강하면 강할수록 지주가 강제로 철거하는 데 비용이 많이 들게 되고, 그 결과 '땅 같이 쓰기'를 위한 협상이 가능해질 수 있는 것이다.

2) 정부의 정치적 고려

태국은 아직까지 근부출신이 정치권력을 장악하고 있지만, 이들은 최근 빈민들을 너무 궁지로 내모는 것은 위험하다는 인식을 하고 있다. 특히 급격한 산업화 과정에서 노동력이 많이 필요한데, 정부측에서 공급할 수 있는 주택에는 근본적인 한계가 있으므로 민간지주가 땅을 제공하는 방식으로 주택문제가 자율적으로 해결될 것을 촉구하는 것이다.

3) 지주들의 사회적 이미지에 대한 고려

대부분 지주들은 자기를 땅에 빈민지역이 들어서 있다거나, 그들을 학대했다는 욕을 먹는 것을 싫어한다. 특히 왕실 소유의 토지와 같이 공공소유 땅의 경우, 함부로 철거를 함으로써 왕실의 이미지를 손상시키는 것은 좋지 않다. 그래서 어떤 경우에는 국왕을 알현하지만 왕도 분쇄가 확립되기도 한다.

4) 빈민지역문제에 대한 NGO와 주택청 등의 관심증대

5) 정책결정의 민주화

선거를 거쳐야 되는 정치가들은 빈민지역에 사는 20%의 표를 무시할 수 없기 때문에 이들에 대한 시원에 나서는 것이다.

이제 구체적인 '땅 같이 쓰기'의 내용을 몇개의 사례지역을 통해 알아보자.

라마 4가 지역

이 지역의 '땅 같이 쓰기' 협상은 80년대 후반, 철거위험이 고조되면서 시작되었다. 주민조직이 철거를 막기 위해 조직되었으며, 1989년 8월 수상이 중재함으로써 20여년에 이르는 협상이 끝났다.

지주는 왕실 재산관리국과 민간 개발업체였는데, 그들은 전체 지역민적의 29%에 약 15평 정도의 임대아파트를 지어 800세대에게 임대했다. 임대료는 월 800바트(우리 돈으로 약 25,000원)로 시장임대로 보다는 낮다.

그러나 나머지 71%의 땅에 상업시설을 세움으로써 지주들은 아파트 건립자금보다 훨씬 많은 이득을 보았던 것은 말할 필요도 없다.

이것은 태국에서 최초로 이뤄졌던 '땅 같이 쓰기'로 실제 매우 강력한 주민조직과 이와 반대한 NGO들이 있었기에 가능했던 일이다. 특히 언론으로부터의 지원도 중요한 요인이 되었다.

또 정부도 지주들의 변을 일방적으로 들기보다는 중재하는 것이 장기적으로 더 큰 이득이 된다는 점을 인식하고 능동적으로 대처한 것이 성공의 비결이었다.

< 그림 1 > 라마 4가 지역의 개발전과 후

크롱타이 지역

크롱타이는 방콕의 대표적인 빈민지역이다. 이 지역은 방콕항구의 한쪽 편에 자리잡고 있는 방대한 지역으로 5,300세대가 살고 있으며, 이 지역 주변으로 다시 5,000여 세대가 거주하고 있다.

1973년 이래 여러 조직들이 사회복지 사업을 이 지역에서 벌여 왔는데, 일부 조직들은 향반청이 주민들을 철거하려는 데 맞서 강력한 주민조직을 결성하도록 지원했다.

1981년과 82년, 주택청은 이 지역 안의 북쪽 편에 1,512세대가 거주할 수 있는 5층 임대아파트를 건립했다. 그러나 이들 집에 입주했던 사람들 중 일부는 권리를 다른 사람에게 양도하고 다시 빈민지역으로 들어가는 문제를 남기도 했다.

지난 10년 동안 향반청은 지역안의 공복 지역을 철거하고 향반개발계획에 따라 컨타이너 창고를 지으려고 했다. 그러나 강력한 주민조직의 반발로 철거계획은 무산되었다. 그 대신 주택청은 '땅 같이 쓰기' 사업을 제안했고, 결국 1983년 1월 모든 이해집단의 합의를 끌어내게 되었다. 그래서 일부주민들이 자리를 비켜주는 대신 항구 북쪽의 땅을 받아 20년 장기임대형식으로 거주하게 되었다.

< 그림 2 > 크롱타이 지역의 개발전과 후

마냥카실라 지역

1982년 1월 주민조직과 민간개발업자 및 보지소유자인 제무성 사이에 협약이 이뤄졌다. 원래 이 지역의 협상은 67년부터 시작되었는데, 지역민적의 39%에 달하는 지역이 1977세대에게 제공되었으며, 나머지는 상업지역으로 개발되었다.

주민조직은 신용협동조합방식으로 이뤄졌는데, 이들은 낮은 집을 헐고 세집을 짓는 일을 스스로의 힘으로 해냈다. 이들은 또 신용협동조합 연합회에서 연리 9%로 3백만바트(우리 돈으로 약 1억원)를 빌려 이를 다시 10%로 주민들에게 빌려주어 그 차액을 조합운영비 등으로 사용했다. 이를 빌린 돈은 대개 20년 상환으로 갈아가는데, 땅은 공동체 소유이며 만약 주민들이 다른 곳으로 이사하려고 하면 집을 이 협동조합에만 팔 수 있다(학술용어로는 先買權이라 한다). 그래서 원천적으로 외시되며 외산 무기는 봉쇄되어 있다고 할 수 있다.

< 그림 3 > 마냥카실라 지역의 개발전과 후

3. '땅 같이 쓰기' 사업의 평가와 시사점

이상에서 우리는 '땅 같이 쓰기'에 대해 간략하나마 그 개념을 살펴보았다. 물론 이 같은 소개로 본 사업의 성격을 제대로 파악하기는 불가능하지만, 우선 태국상황에서 '땅 같이 쓰기'가 갖는 의미를 우리 시각에서 평가해 보고자 한다.

1) '땅 같이 쓰기'는 태국만의 사례가 아니다.

최근 아시아나 세계의 주거권관련 단체들에서는 태국의 '땅 같이 쓰기' 사례를 '가난한 사람과 무사들이 땅을 나눠 쓴다'는 정신이 성공한 예도 평가하면서, 이를 소개하는 workshop까지 개최한 바 있다. 그러나 태국의 '땅 같이 쓰기'를 굳이 짚아내리는 것은 아니지만, 실제 모든 주거권 투쟁은 '땅을 나눠쓰는 것'을 목표로 하고 있다. 한정된 땅을 일부 계층이 독점하면서 남용하는 것이 아니라, 아무리 가난한 사람이라도 최소한 잠잘 공간이라도 보장하려는 것이 그 투쟁의 핵심인 것이다. 따라서 우리가 주장하는 '살 자리를 보장하라(A place to live)'는 기본적으로 '땅 같이 쓰기(Land-Sharing)'를 의미한다고 할 수 있다.

그런 점에서 보면 태국의 '땅 같이 쓰기'를 전체 주거권 운동의 연상선상에서 재관적으로 볼 수 있을 것이다.

2) 그러나 태국 특유의 요소가 있다.

우리나라에서 예를 들면, 서초동 법원 근처의 비닐하우스촌 지주들에게 '땅을 빈민들에게 나눠라'고 하면 어떨까? 모드건 해도, 그 땅을 평생 묵히는 한이 있더라도 나눠주지는 않을 것이다. 즉, 우리나라의 경우 국공유지가 다수 포함된 재개발구역은 제외하고는 임대아파트를 짓는 형태든, 대토를 주는 형태든 어떤 식으로든 소유권이 없는 사람(예를 들면 세입자)들에게 땅을 나눠준다는 것은 상상할 수도 없다. 물론 그냥 주는 것이 아니고 임대간의 돈을 받고 판다해도, 그 땅을 상업시설로 개발해서 얻을 이익에 비하면 터무니 없이 적기 때문에 나눠주는 것은 불가능할 것이다. 따라서 국가가 국공유지를 시민용 목적으로 개발하는 것과 같은 '땅 같이 쓰기'를 제외한다면, 민간지주의 땅을 나누라고 하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.

그러나 실제 태국에서는 국공유지 상에서의 '땅 같이 쓰기' 외에도 순수 민간

24) 수도권의 1인당 가용 택지면적은 4평 내외에 불과하다. 그러나 실제 강남의 대형아파트들은 한 사람당 15평 이상의 땅을 차지하는가 하면, 가난한 사람들은 자기가 누울 수 있는 방평도 갖지 못하고 있다.

토지도 '땅 같이 쓰기'가 일어나고 있다. 이에겐 그만큼 미국 특유의 요소가 있다고 보인데, 친동적인 불교국가이며 국왕 역시 신성시되는 사회분위기도 그 한 요소일 것이다. 또 태국 사람들에 따르면, 태국 특유의 낙천적이며 '침상을 좋아하는 태도' 역시 '땅 같이 쓰기'의 성공요소라고 한다.

3) 본 사례는 태국의 현단계 사회경제 상황을 반영하고 있다는 점에서, 결코 장래를 낙관할 수 없다.

실제 1994년 현재, 태국의 빈민지역 거주인들이 시주에게 지불하는 임대료는 소득의 5~10%에 불과하다. 우리나라가 대체로 15%나 되는 것에 비교하면, 비록 태국의 토지, 주택가격이 최근 엄청나게 폭등했다고는 하지만 아직 우리나라나 일본 등에 비하면 그 절대적, 상대적 수준이 훨씬 낮다. 그만큼 토지에 대한 개발 압력이 낮다는 것이다. 따라서 경제성장과 불가분의 관계에 있는 도시화가 계속 진행되고, 한정된 도시공간에 대한 자본주의적 개발압력이 고조된다면 '신랄한 지주'는 더 이상 발붙일 곳이 없게 될 것이다. 다만 노동계급의 주거안정이 자본의 생산성과 체제안정문제에 관련될 때 한해, 국가개입을 통한 저소득층 주거안정책이 실시될 수 있을 것이다. 결국 태국의 '땅 같이 쓰기' 사례는 나쁜 것만 고조된다면 태국경제가 안고 있는 前자본주의적 토지소유와 이용관계를 반영한 것으로, 앞으로 태국경제의 자본주의화 진행정도에 따라 양상은 변할 수 밖에 없을 것이다.¹⁵⁾

4) 태국의 '땅 같이 쓰기'에 있어 정부태도는, 공정한 중재자라기 보나 그 책임을 망기한 것이다.

태국의 주거권 관련 단체들은 정부의 주택청이나 왕실 등에서 보인 '땅 같이 쓰기'에 대한 태도를 적극적으로 평가하는 편이다. 그러나 이러한 시혜에 고마워 하는 경향이 강하다는 것은 그만큼 자본주의적 주거분계의 본질을 정확히 짚어내지 못하고 있다는 뜻이기도 하다.

즉, 빈민의 주거대책은 시혜가 아니라 태국의 경제를 지탱해주고 있는 한 노동력들에 대한 당연한 댓가라는 점이다. 따라서 빈민들의 주거문제를 지주와 그 땅을 접거한 빈민들 사이의 분지도 전가시키면서 국가와 자본이 아무 책임을 지

15) 물론 스리랑카, 방글라데시, 파키스탄 등 태국에 비해 경제 발전단계가 낮은 국가들에서는 '태국모형'이 하나의 지향점일 수 있다. 실제 이들 국가의 주거권 운동단체들은 태국과 같이 '시주가 땅을 나눠서 함께 쓰는 방안'을 무장투표로 삼으려는 노력도 기울이고 있다.

지 않겠다는 것은 상식적인 국가이론과도 어긋나는 것이다.

또 이들 단체가 자방으로 삼고 있는 自助的 해결방식도 따지고 보면 문제가 있다. 즉, 이러한 해결방식은 사치 빈민 주거문제의 책임이 빈민들에게 있음을 인정하는 결과라 될 수 있는 것이다. 따라서 自助的인 방식, 그 자체는 나무랄 성질의 것도 아니고, 오히려 권장할만 하지만 그와 관련된 이데올로기적 왜곡은 심각할 수 있다. 공동체를 중심으로 한 자조적 주택 확보는 국가와 자본의 책임이 선행될 때 보나 의미있는 것이다.

5) 태국의 '땅 같이 쓰기'에서 다시 한번 확인하게 되지만, 강력한 주민조직 없이 모든 주거대책 수립의 출발점이나.

이 글에서 소개하고 있는 몇몇 '땅 같이 쓰기'의 성공사례에도 불구하고 전반적인 태국의 철거문제는 우리보다 더 나쁜 상황에 처해 있다. 즉, 아직도 많은 지역에서는 방화와 폭행, 강제철거가 자행되고 있고, 주민조직이 약한 지역들은 철거되어 시외곽으로 강제이주되거나 다른 빈민지역을 찾아 떠난다. 따라서 어느 나라, 어느 조건에서나 마찬가지로 아무리 사소한 주거대책이라도 강력한 주민조직을 기반으로 할 때 가능한 일이다. 실제 '땅 같이 쓰기'가 가능했던 지역들은 방콕에서도 '진실적인 싸움' (우리나라의 예를 들면 부동, 사당동, 상계동, 본암동 처럼)을 치렀던 지역들이다. 따라서 강력한 주민조직(Community Based Organization)과 혁신적인 NGO들은 모든 주거권 투쟁의 필수요건이다.

6) 그러나 우리가 배울 점이 새겨져 있다.

앞에서 우리는 '땅 같이 쓰기'의 의미를 다소 냉혹한 관점에서 살펴 보았다. 그러나 '땅 같이 쓰기'는 결코 특별하기도 않을 뿐 아니라 태국의 정치경제적 상황이 빛이 없으면 하나의 산골에 불과한 것일까? 물론 우리나라 주거권 투쟁의 '화려함'에 도취된 경우라면 '우리보다 못 사는 개발도상국'의 사례가 하찮게 보일 수도 있다.

그러나 우리는 이들 사례에서 반드시 배워야 할 점이 몇 가지 있다. 그 첫 번째는 '공동체 소유'다. 앞서 설명한 것처럼 나눠진 땅은 공동체 소유가 원칙이며, 부동산투기는 원천적으로 봉쇄된다. 물론 현지 관계자들은 용자상권이 끝나는 10~20년 뒤까지 이러한 공동체적 유대관계가 잘 유지될 지에 대해서는 걱정이 많은 것도 사실이다. 하지만 그간 우리나라의 철거민투쟁이 영구임대주택을 제외하면 실제 사치 소유, 개별가구의 현금보상 위주로 진행되어 온 침묵 부인할

수 없다. 따라서 '땅 같이 쓰기'의 공동체 소유 원칙은 우리도 귀감으로 삼아야 할 것이다.

두번째는 점진적인 주택개발이다. 방콕에서는 내개 '땅 같이 쓰기'를 합의했다 해도, 이들 지역을 한꺼번에 열고 아파트를 짓든가 하지는 않는다. 일단 지구가 필요로 하는 자리를 비켜간 다음에는, 임시로 집을 지은 후 10여년씩의 기간을 두고 점진적으로 자기집을 고쳐짓는 방식을 사용하는 것이다. 즉, 주택에 대한 시간을 당내의 사회, 경제적 여건 속에서 정함으로써 민민주택문제 해결에 여유를 두고 있다. 반면 우리나라는 실행 내 질이 될 수 있건 아니건 간여, 너도나도 '민' 아파트'를 원하고 있어서, 민민지역 해체를 가속화시키고 있다. 그러나 도시민민들의 생활양식에는 공동체 문화를 지속시킬 수 있으며 생활수준에도 맞는 점진적인 개발방식이 적절하나, 태국의 예에서 이런 것을 배워야 한다.

세번째는 자금지원 방식이다. 앞서 구체적으로 설명되지는 않았지만, 태국에서는 UCDO¹⁶⁾라는 주택자금 지원금고가 있다. 그런데 기본적으로 민민들은 담보로 할만한 재산이 없기 때문에, UCDO는 주민 '공동체'를 담보로 이들의 신용협동조합에 돈을 빌려준다. 물론 아직 사례는 많지 않지만, UCDO는 민민들의 상호출사를 통해서 '민민은행'을 만드려는 계획도 있다.

이런 측면에서 이러한 目的的 방식이 갖는 한계도 있지만, '공동체'를 담보로 자금을 지원한다는 것은 획기적인 사고방식이 아닐 수 없다. 우리나라의 경우 민민들이 은행에서 돈을 빌리는 것은 대단히 어려운데, 더구나 땅도 집도 없는 세입자가 담보없이 돈 빌리기는 상상하기도 어렵다. 그러나 이것을 공동체 소유를 바탕으로 한 '공동체 담보' 방식으로 해결하는 것은 우리도 한 번 적용해 볼만한 내용이다.

이상에서 '땅 같이 쓰기'에 대한 소개와 간단한 평가를 정리했다. 그러나 이 글은 전문적인 분석이라기 보다는 아이디어 제시 정도의 '감상문'이라는 것이 솔직한 고백이다. 보다 전문적인 분석과 한국적 적용은 협동조합주택(Housing Cooperatives) 논의 속에서 풍부하게 다뤄질 수 있을 것이다. 본 '감상문'을 뒤여넘는 획기적인 연구들을 기대한다.

¹⁶⁾ Urban Community Development Office는 직역하자면, '민민지역 개발사무소'라고 할 수 있는데, 주택청 상호조직이다. 그러나 이사회에는 주민 및 NGO 대표들이 참여하고 있으며, 공식적인 은행들이 민민들에게 별 도움이 되지 않는 상황에서 민민들에게 '다가가서' 돈을 지원하고 공동체 조직을 활성화시킨다는 것은 참신하나, 물론 청구상하 조직으로서 갖는 한계도 적지 않지만, 그 운영여하에 따라 가능성은 많아 보인다.

개정된 '서울시도시재개발사업조례' 해설

이 호(주민운동연구실)

- | |
|--------------------|
| 1. 들어가는 말 |
| 2. 개정된 서울시조례의 내용 |
| 1) 서울시의 안 중 반영된 부분 |
| 2) 투기억 성격의 방지 |
| 3. 서울시 조례개정의 시사점 |

1. 들어가는 말

원자는 지난 도시와 민권 24호에 서울시에서 의회이 제안한 '서울시 재개발사업 조례 개정안'에 대한 해설을 실었다. 당시의 글에서도 언급했듯이, 서울시에서 서울시의회에 상정한 개정안은 매우 획기적인 안을 담고 있었다. 물론, 세입자들이 대한 임시거주시설 등의 조항이 빠져 있어 미흡한 부분이 있었지만, 개정안은 재개발사업의 가장 근본적인 문제점인 투기요소를 방지하고 현지에 거주하는 주민들의 주거환경개선을 일차적인 목적으로 하였다. 또한 재개발사업에 친환경적인 요소를 적극적으로 도입하고자 하였고, 일상적으로 벌어지는 재개발조항의 비리를 막기 위한 여러 가지 장치도 제안하고 있었다.

이러한 노력의 결과로 술 1월 15일에 서울시 의회에서 '서울특별시도시재개발사업 조례'가 전면 개정되었다. 그러나 개정된 조례의 내용은 실망스럽기 그지없는 것이었

다. 서울시 공무원들에 의해 제안된 혁신적인 내용들은 거의 반영되지 못하여, 재개발 사업은 여전히 투기적인 성격에 의해 좌우될 수밖에 없게 되었다. 서울시 공무원들의 혁신적인 노력은 지역의 공동권을 보호하기 위한 서울시 의원들에 의해 철저히 유린된 것이다.

이 글은 개정된 서울시 재개발조례의 중요한 내용을 골라서 소개할 것이다. 그리고 간단하게나마 이 조례가 통과되기까지의 과정도 소개할 것이다.

2. 개정된 서울시조례의 내용

1) 서울시의 안(案) 중 반영된 부분

(1) 주변환경 및 도시계획과의 조화

이런에 개정된 조례에서는 서울시의 안을 수용하여 제7조 제1항 제1호에서 "구역의 범위는 행정구역, 지형, 이미 결정된 도시계획사항, 건축시설의 배치 및 규모, 효율적인 사업시행규모 및 주민의 의견과 부담능력등을 종합적으로 고려하여 주변 주거환경과의 조화와 주변에 설치된 도시계획시설과의 연계성을 갖도록 정한다"라고 규정하고 있다. 또한 제7조 제1항 제3호에서는 재개발사업이 특별한 경우를 제외하고는 주변환경과의 조화를 고려해야 하고 공원과 녹지를 포함할 수 없다고 규정하고 있다. 이를 통해 재개발사업을 위해 지그다다 독자적인 개발계획을 시용으로써 파생되는 노도 교통의 혼잡, 산위에 고층아파트가 세워지는 현실 등을 어느 정도 방지할 수 있게 되었다.

(2) 순환식재개발의 명시

지난 95년 12월 말에 통과된 도시개발법에 따라 순환식재개발에 관해 언급하고 있다. 조례 제7조 제1항 제3호에서는 재개발 구역이 유희적으로 유원녹지 또는 건축물이 없는 토지 등을 포함하여서는 안된다고 규정한 뒤 "다만, 순환식재개발방식으로 시행하기 위하여 필요한 경우, ... 이를 포함하여 계획할 수 있다"라고 규정하고 있다. 이에 따라 서울시에서는 도시재개발사업시 순환식 재개발이 시행될 수 있는 구체적인

제도가 마련되었다고 볼 수 있다.

(3) 용적율의 제한

조례 제7조 제5항 제6호에서는 "구역의 부지별 용적율은, 당해 용도지역 지구에 적용토록하는 주부부분(주택건설촉진법 규정에 의한 부대복리시설을 포함한다)은 최대 300피센트를 초과할 수 없다"라고 규정하고 있다. 이 용적율의 제한은 많은 재개발조합으로부터 반발을 샀던 부분이다. 왜냐하면, 용적율을 제한함으로써 기존의 사업에서 보던 분양아파트의 층수가 줄어들 수밖에 없기 때문이다. 이는 개발이익의 현격한 감소를 의미하기 때문이다. 이 규정을 통해 재개발사업에서 무조건 높은 층수의 아파트를 시어 개발이익을 많이 남기려는 의도가 일정한 정도 제동을 걸 수 있게 되었다. 특히, 이 조항은 재개발 구역이 독자적으로 지정되어 발생하는 도로교통의 혼잡, 서울시 스키아라인의 훼손 등 도시계획과의 조화를 파괴하던 기존 재개발사업의 문제점을 어느 정도 시정할 수 있도록 한 것이라는 점에서 의의가 있다.

(4) 조합운영의 민주화

서울시의 안과 같이, 조합의 주민동역시 정관에 대한 동역도 포함시키도록 하였으며(제11조 제2항 제8호), 제11조 제3항과 제5항에서는 조합설립인가를 받은 조합이 조합원에게 그 내용을 통보하고 권리변동과 권리의 의무상계 등을 의무화하였다. 또 같은 조 제4항에서는 조합총회에서 조합의 임원 및 대의원을 선출할 때, 선정된 자의 자격을 증명할 수 있는 자료를 관한 구청장에게 제출하도록 함으로써 임원의 요건을 강화하였다. 이는 무자격 임원들이 의해 조합의 비리가 빈발하는 것을 예방하기 위한 조치라 할 수 있다. 그리고 조례 제14조 제4항과 제17조 3항에서는 조합원 총수의 1/5 이상이 요구할 경우 조합원총회를, 대의원의 1/3 이상이 요구할 경우 대의원회의를 개최하도록 강제하고 있다. 그리고 조합이 임의대로 처리할 수 있는 분양가구수를 기존의 2%에서 1%로 축소하였다.

(5) 임대주택 평수익 다양화

기존의 임대주택 평수는 전용면적 7평(23m2)-10평(33m2)이었다. 그러나 이번이

거장된 조례에서는 임대주택의 평수를 전용면적 9평(30m2)-13.6평(45m2)으로 넓여 지고 다양화되었다. 기존의 임대주택이 임대주택 대상자들의 가구조건에 적합하지 않았음을 고려할 때 상당히 긍정적으로 거장된 것이 사실이다. 그러나 임대료의 정도를 조정하더라도 평수는 입주예정자들의 조건에 맞게 전용면적 18평 이하로 더욱 다양화할 필요가 있다

2) 투기적 성격의 방지

재개발사업이 현지 주민들의 주거조건을 변화시키기보다는 투기적인 욕인에 의해 더 크게 좌우되는 현상은 현지 주민들보다 외지에 사는 조합원들이 더 많기 때문이다. 이는 외지에 주택을 소유하고 있거나, 재개발지역 내에 주택을 여러 채 소유하고 있더라도 모두 조합원의 자격을 인정하고 있기 때문이다.

재개발사업시 조합원들에게는 청약없이 우선적으로 주택을 분양받을 수 있는 권리가 주어진다. 따라서 일반 아파트 분양을 위한 청약가입, 추첨에서의 당첨 등의 조건을 필요로 하지 않는다. 그리고 무허가주택이 국공유지에 건립된 것이라 하더라도 재개발사업이 시행될 때에는 그 무허가주택이 차지하는 지지를 국가나 공공단체로부터 우선적으로 싸게(공시지가를 기준으로 함) 불하받을 수 있고, 또 건물의 강철기만은 분양가에서 뺄 수 있다. 그리고 무엇보다도 해당 지역의 재개발사업을 통해 개발이익이 조합원들에게 배분되므로, 일반 아파트 분양보다는 경제적으로도 훨씬 유리한 것이 재개발조합원의 자격으로 아파트를 분양받는 것이다.

이런 점에서 재개발지역의 무허가주택을 미리 구입하여 조합원이 되는 것은 나집을 낚고도 바세 구입할 수 있는 아주 좋은 방법이 되고 있다. 실제 부동산 관련 잡지나 신문을 보더라도 '○○○재개발 지역, 지금이 구입의 적기' 등의 기사를 흔히 볼 수 있다. 빨리 무허가 주택을 구입하라'고 홍보하는 내용이다. 이러한 이유로 인해 재개발지역의 조합원들 중 평균 60% 이상이 외지에 거주하는 이들이다. 이들 중에는 무주택자로, 재개발지역의 무허가 주택을 구입하여 평생 유일한 내집을 마련하고자 하는 이들도 있다. 그러나 많은 경우는 외지에 이미 주택을 소유하고 있는 사람이나 재개발구역안에 여러 채의 가옥을 소유하고 있는 이들이다. 따라서 이들에게는 무허가 불합촌의 주거환경개선이나 내 집을 마련하려는 목적보다는 아파트를 분양받아 팔 경우 생기

는 시책차익을 노리는 목적이 더 강할 수밖에 없다.

그러므로 재개발사업에서 투기적인 요소를 배제하고 현지 주민들의 주거환경을 개선한다는 목적으로 사업이 시행되기 위해서는 현지 주민들만이 조합원으로 참여하고 1가구 1주택의 원칙이 지켜져야 한다. 이러한 취지에서 서울시는 조합원의 자격을 제한하고 1가구 1주택의 원칙을 지킬 수 있는 안을 제안하였다. 그러나 이러한 취지는 서울시 의원들에 의해 거부당하였다. 물론, 서울시의 안은 자본주의사회의 '자유재산권' 보호라는 명분과 대치되는 것으로 처음부터 논란이 예상되었다. 그러나 주택이 공공재이고, 주택재개발사업이 갖는 공공적 성격을 감안할 경우 이 안이 관철되는 것이 그리 불가능한 것만은 아니었다. 그러나 서울시 의원들은 올바른 공공정책의 관점보다는 재개발지역에서 투기이윤을 얻으려는 이들의 압력이 굴복해 이 안을 전면 묵지하였다.

3. 서울시 조례개정 의의

결국 이번에 통과된 서울시의 조례개정은 용적률 300% 이하, 임대주택의 평수를 보다 다양화한 것 이외에는 기존과 크게 달라진 것이 별로 없다고 할 수 있다. 모수 간지에서는 서울시 조례가 개정된 이후에 재개발사업이 전과 별로 달라진 것이 없으니 걱정하지 말라는 기사가 실렸다고 한다. 즉, 약간의 개발이익이 줄어들고, 세입자들에게 돌아갈 임대주택의 평수가 약간 늘어났다는 것 이외에 재개발사업의 성격은 전혀 바뀌지 못했다는 것이다.

물론, 서울시의 안이서도 주거환경에서 최근에 강조하고 있는 세입자들에 대한 임시기주시설의 보상 등이 생략되어 있어 미흡했던 것이 사실이다. 그러나 모처럼 추진된 서울시의 선향적인 개혁노력에 주저권운동단체 및 관련 주민운동단체가 힘이 덧붙여, 서울시에 힘을 모아주고 우리의 주장도 제도화시킬 수 있었던 좋은 기회일 수 있었다. 그러나 재개발조례를 둘러싸고 서울시와 재개발사업에 이해가 결린 이들의 로비들 등에 얽은 서울시의회간에 벌어졌던 대립은 치열하였다. 가족이나 정치적 영향력에 의해 정책의 방향이 좌지우지되는 우리의 관료사회 현실에서, 정치인들과의 의견

대립은 관료들로서 마우 부담스러울 수밖에 없었을 것이다. 게다가 서울시의 안에 의하 치명적인 손실을 입게 될 이들은 서울시 의원들에게 강한 압력을 넣고 있는 상황이었다. 이에 재개발지역의 세입자들과 서민들의 주거권을 위해 운동하는 이들의 지원이 전혀 없는 상황에서 서울시 공무원들의 개혁의지는 초라해 질 수밖에 없었다.

어쨌든 이번 서울시 재개발조례를 둘러싼 논쟁의 결과는 기능공중의 승리도 끝났다. 그러나 더 큰 문제는 어초에 조례안을 상정했던 서울시 공무원들이 현재 자신들의 의기(義氣)가 꺾인대 대해 많은 회의를 하고 있다는 점이며, 그나마 올바른 주택정책을 소리높여 외치던 시민운동단체 및 주민운동단체들에 대해서도 믿을지 없다고 생각하고 있다는 것이다. 게다가 이번 서울시의 조례안에 대해 가장 앞장서서 반대를 했던 의원이 서울대를 졸업한 유명한 운동권 출신의 야당의원이었다는 데에 서울시는 더욱 조소를 금치못하고 있는 듯하다.

어쨌든 서울시의 재개발조례는 개정되었다. 이제 남은 일은 이 조례의 긍정적인 면을 우리가 최대한 활용하는 것이며, 더 나아가서는 보다 올바른 재개발을 위해 도시재개발법을 비롯한 지방자치단체의 조례를 우리가 직접 나서서 개정하도록 힘써야 한다는 것이다. 이제 서울에서는 가난한 이들이 비교적 싸게 살아갈 수 있는 무허가 불량촌이 얼마 남지 않았다. 우리가 제도개선투쟁을 지금과 같이 동원한다면 우리는 얼마남지 않은 재개발지역에서도 과거와 같은 험거운 트집을 반복하기만 하는 우를 범하지 않을 것이다.

개발이익 환수시스템의 정비와 재건축

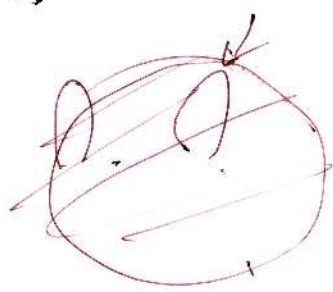
김용창 (세종사이버대학교 부동산자산경영학과)

1. 개발이익 환수와 환수제도

1) 개발이익 정의

개발이익은 다양한 요인으로 상승한 토지가치의 증가분을 통상 의미하며, 증가분에서 어느 부분을 환수대상으로 할 것인가, 시대마다 다르게 발전해 왔다. 통상 처음에는 공공사업으로 인한 증가분을 개발이익으로 정의하고 환수하는 정책을 실시하였고, 영국은 이미 1492년 방파제건설로 인한 편익 대가를 수익자부담금 형태로 징수한 역사를 가지고 있다.

개발이익에 대한 정의 및 환수대상은 공공투자에 의한 증가 -> 토지이용계획의 결정 및 변경으로 인한 증가 -> 사회경제적 요인에 의한 증가로 확대해오는 추세이다. 이에 따라 오늘날 대부분의 국가에서는 지가상승분에서 토지소유자의 직접적인 투자를 제외한 증가분을



개발이익으로 정의하고 있다.

대부분의 국가에서 개발이익 환수방법은 ① 가장 넓은 의미의 개발이익 개념인 사회경제적 요인에 의한 증가분의 경우 토지소유자의 노력부분을 공제한 이득에 대해 일부를 자본이득세(양도소득세)로 환수하며, ② 공공투자 및 토지이용계획 결정·변경관련 개발이익의 경우 개발사업지구에 대해서는 공공시설 기부채납(dedicated on-site facilities) 및 기반시설부담금으로, 개발사업 주변지역인 경우 수익자부담금제(special assessment) 등으로 환수한다(정희남, 2003).¹⁾

우리나라의 경우도 개발이익의 개념을 확대하여 오고 있다. 도시계획법(제정 1962.1.20 법률 제983호) 제9조(수익자부담)에서는 도시계획사업으로 인하여 현저히 이익을 받는 자에게 수익의 범위내에서 그 비용의 전부 또는 일부를 부담시킬 수 있도록 한 바 있다. 1967년 부동산투기억제에 관한 특별조치법 제정 이후 토지소유자의 투자를 공제한 지가상승분을 개발이익 환수대상으로 정의하였다. 그리고 1978년 국토이용관리법상의 개발이익 정의는 국가, 지방자치단체, 정부투자기관의 개발사업이나 경비 등에 의해 토지소유자가 자신의 노력에 관계 없이 지가가 상승하여 현저한 이익을 받은 때의 이익으로 규정하였다.

1989년 개발이익 환수에 관한 법률에서 정의한 개발이익은 ① 개발사업의 시행, ② 또는 토지이용계획의 변경, ③ 기타 사회·경제적

1) 개발이익 관련하여 다양한 용어가 사용되고 있는데 다음과 같이 구분할 수 있다. mallocation, betterment : 공공투자에 비뚤된 편익증진, planning gains : 개발사업의 인·허가에서 초래된 이익, development gains : 토지개발 및 건축행위에서 발생한 이익, impact fees : 새로운 개발사업이 공공기반시설에 미치는 거주 및 재정적 악영향을 감쇄하기 위해 부과하는 개발영향 부담금, in-lieu-fees : 기부채납이나 시설부담에 갈음하여 개발사업자에게 부과하는 대체부담금, capital gains 및 windfalls : 지가상승으로 얻게 된 우발적인 이익

요인에 의하여 정상지가상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자(사업시행자) 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가역의 증가분이라고 규정하여 현재에 이르고 있다.

2) 개발이익 환수제도 경험

우리나라의 개발이익환수제도는 조세적 수단과 비조세적 수단으로 구분할 수 있으며 비조세적 수단은 다시 수익환수 부담형과 시설비용 및 기타 부담형으로 구분할 수 있다. 그동안 시행해 왔던 개발이익환수제도 유형을 정리한 것이 <표 1, 2>이다.

<표 1> 우리나라 개발이익 환수제도의 유형

개발이익 발생 유형	개발이익 발생 요인	개발이익 환수제도의 유형		
		조세제도	부담금 제도	기타
계획의 개발	유형적 개발		수익환수형	시설부담형
			개발부담금 수익자부담금	학교용지부담금 광역교통시설부담금 과밀부담금 기반시설부담금
협의	무형적 개발	간주취득세	• 농지·산지권용 부담금 • 농지조성비·대지 산림자원조성비	기부채납 광공용지의 감보 토지수용시 개발이익 배제
광의	사회·경제적 요인	• 투기억제세 • 양도소득세 • 토지초과이득세		

주 : *는 폐지된 제도임
출처 : 경희남, 2003

<표 2> 개발이익 환수제도의 구성

구분	환수의 유형		개발이익의 실현여부		지역대상 범위	현재 운용 여부
	조세적 방법	비조세적 방법	실현	미실현		
계획의 개발이익		- 수익자부담금		○	◎	×
협의의 개발이익	- 간주취득세	- 개발부담금	○		●	×
		- 농지권용부담금	○		●	×
광의의 개발이익	- 투기억제세 - 양도소득세 - 토지초과이득세	- 산지권용부담금	○		●	×
		- 공공용지부담 (감보, 기부채납)	○		●	○
			○		○	×

* 보기 : 지역대상범위에서 ○는 공공사업의 주변지역 ●는 사업지역에 *는 지역범위의 제한이 없는 것을 나타냄
출처 : 류재홍, 1999.

현재 운용되고 있는 개발이익 환수의 조세적 방법으로는 양도소득세, 간주취득세가 있다. 이 가운데 간주취득세는 1970년 1월 1일 지방세법의 개정으로 도입하였으며, 토지형질변경사업으로 지목이 변경된 경우 발생한 가치증가분에 대해 조세를 부과하는 제도이다.

비조세적 방법으로는 부담금제도가 있으며, 수익자부담, 개별법상의 시설부담제도, 국토계획법상의 기반시설부담제로 나눌 수 있다. 수익자부담금제도는 1980년 제정한 도시계획법 등을 비롯하여 많은 법률에서 도입하였으나 1989년 개발부담금제와 토지초과이득세제를 도입하면서 다목적담법에 의한 수익자부담금제만 남기고 모두 폐지하였다. 기타방법으로는 기부채납, 감보제도가 있다.



이 가운데 개발부담금 제도는 토지로부터 발생하는 개발이익을 환수하여 적정하게 배분함으로써 투기를 방지하고 토지의 효율적인 이용을 촉진하기 위하여 도입한 제도이며, 토지공개념 3법의 하나인 개발이익환수에 관한 법률(1988.12.30)로서 도입하였다.

부과기준 및 부담률은 사업종료(준공)당시의 지가에 사업개시(인가)당시의 지가와 정상지가상승분 및 토지개발에 소요된 비용을 공제한 나머지, 즉 개발이익의 25%를 부과한다.

개발이익(종료시점지가 - 개시시점지가 - 정상지가상승분 - 개발비용) × 25%

부과대상사업은 택지개발, 공업단지조성, 도심지개발, 유통단지조성, 관광단지조성, 지목변경사업 등 총 10개 종류 30개 사업이며, 사업면적이 도시지역 990㎡ 이상(대도시는 660㎡, 개발제한구역은 1,650㎡ 이상), 비도시지역 1,650㎡ 이상의 면적기준을 초과하는 사업을 대상으로 개발부담금을 부과한다.

1990년 제도 도입 이후 경제여건에 따라 개발부담금 면제 또는 부과율 인하 등의 조치를 취하여 왔다. 즉 1988년 IMF 위기로 인하여 '98.9.19~'99.12.31까지 면제되었다가 2000년 1월 1일부터 계부과하였고 부과율도 50%에서 25%로 완화하여 시행하였다. 2001년 12월 31일 부담금관리기본법의 제정으로 수도권 이외의 지역은 2002년 1월 1일 이후 인가받은 사업부터, 수도권지역(서울·인천·경기)은 2004년 1월 1일 이후 인가받은 사업부터 개발부담금 부과를 중지하기로 하였다.

그러나 2001년부터 제3차 부동산가격 급등국면을 맞이하자 새로이 개발부담금 부과논의가 이루어지고 있다. 개발부담금 부과관련 제근의 논의를 정리하면 다음과 같다.

① 2003년 10월 22일 국무회의에서 부담금관리기본법을 개정하여

2004년 1월 1일부터 부과를 중지기로 하였던 개발부담금을 수도권지역에 한해 계속 부과하기로 심의 의결함.

② 2003년 10월 29일 주택시장안정종합대책에서 수도권은 부담금관리기본법을 개정하여 2004년1월 이후에도 계속 부과할 예정이며, 비수도권도 부과 방안을 검토하기로 함.

③ 2003년 12월 9일 개발부담금 부과 현상 등을 위한 부담금관리기본법 개정안에 대해 국무의 상임위는 부과 중지를 의결함.

④ 2004년 1월 13일 부동산시장안정대책반 회의에서 2004년 중 개발부담금 개부과 여부를 검토하기로 함.

⑤ 2004년 2월 20일 경제장관간담회(토지구획계획관련)에서 토지구획완화에 따른 지가상승을 흡수할 수 있도록 수의 환수, 시설비용부담 등 다양한 형태의 개발이익환수제도 검토하기로 함(개발사업 종료단계에서 개발사업자에게 부과).

2. 개발이익환수체계의 문제와 재경비

1) 개발이익 환수체계의 문제

개발부담금 부과가 중지되어 있는 상황에서 우리나라는 다음과 같은 개발이익환수체계상의 커다란 문제를 안고 있다. 토지공개념 시대 이후 개발이익환수제도는 전반적으로 후퇴하고 있다. 현재 운용되고 있는 개발이익환수제도는 개발이익 개념을 폭넓게 정의하고 있지만 환수대상은 최소화 주의를 선택하고 있다.

공공투자사업에 국한한 협의의 개발이익을 환수하는 제도가 중심을 이루고, 광의의 개발이익을 환수하는 양도소득세제가 이를 보완하는 형태로 구성되어 있다. 따라서 현행 제도는 공공사업수변지역에서 발생하는 협의의 개발이익도 환수하지 못하면서 광의의 개발이익과

지 환수하도록 하고 있어 개발이익의 개념과 체계에 부합하지 못하는 문제를 안고 있다.

부담금관리기본법에서는 103개 법률에 의한 부담금 부과를 규정하고 있다. 부동산과 관련이 없는 부담금이 많으며, 개발법상의 특수 목적을 위한 부담금이 대부분이다. 여기서 말하는 부담금경의는 분담금, 부과금, 예치금, 기어금 명칭에도 불구하고 계약 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세의외의 금전지급의무를 말한다.

비과세적 개발이익 환수장치라고 볼 수 있는 기반시설연동제는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 기반하고 있다. 개발로 인한 기반시설의 추가설치가 필요한 지역에 대해서는 개발사업자가 부담하는 것을 원칙으로 하고 있으나(기반시설 부담은 원인자 부담으로 제도화한 것이나 수익자부담의 성격도 지님), 개발에 따른 사회적 비용을 충당하고 난개발을 방지하기 위한 공간계획수단이며, 개발이익이 그대로 현지화되어 부동산가격 상승으로 이어지는 환수방법상의 문제를 안고 있다.

2) 개발이익환수관련 기본법제의 도입

제정경제부가 추진하고 있는 토지규제완화를 통한 토지공급확대 방안은 개발이익 환수수단이 없는 상황에서 반드시 사전에 개발이익 환수관련 기본법제를 정비한 다음에 시행하도록 할 필요가 있다. 헌법 재판소 관련 판례에서도 개발부담금제의 의의에 대해, '사업시행자가 국가 또는 지방자치단체로부터 인가 등을 받아 개발사업을 시행한 결과 개발사업 대상토지의 지가가 상승하여 정상지가 상승분과 투입된 비용을 초과하는 개발이익이 생긴 경우, 그 일부는 불로소득적인 이익이므로 그 보호가치가 그다지 크지 않은 반면, 인구에 비하여 국토가 좁은 상황에서 토지에 대한 투기를 방지하고, 토지의 효율적인 이용을

촉진함을 목적으로 하는 개발부담금제도의 공익적 가치는 매우 중요하다'라고 판시한다 있다(88헌바19, 2001.2.22).

선진 외국에서도 사회정의 차원에 입각하여 「실현이익」을 처분에 의한 경우만으로 좁게 해석하지 않고 그 개념을 실체적으로 파악하여 개발이익을 적극 환수하고 있으며, 덴마크(개발이익세), 프랑스(기반시설세), 네덜란드(개발부담금), 독일(기반정비시설부담금), 영국(시설정비부담), 미국(Impact Fee) 등이 그 사례이다.

따라서 개발이익환수제도는 자본이득을 환수하는 양도소득세를 제외하고 사실상 일원화 할 수 있도록 개발이익환수기본법을 도입할 필요가 있다. 징수와 효과의 측면에서 개발이익환수제의 경우 공간적 차원을 갖는 반면, 양도소득세의 경우 비공간적 차원에 해당한다. 부동산으로부터 발생하는 불로소득을 자본이득 환수장치로서 양도소득세와 개발에 따른 이익의 환수장치로서 개발부담금제로 이원화하고, 개발이익환수장치는 사실상 개발부담금제(또는 개발이익금제로 명칭변경)로 일원화하여 포괄적으로 운용할 필요가 있다.

부과대상도 정비할 필요가 있다. 기존의 개발부담금은 개발사업 그 자체로 인해 발생한 증가를 환수의 대상으로 하는 것이 아니라, 개발사업에 수반하여 지목이 변경되고 용도지역이 변경됨으로써 발생한 증가를 환수하도록 하는 것이다. 따라서 개발부담금은 비록 개발사업을 대상으로 하지만 엄격한 의미에서는 용도전환이나 지목변경으로 인해 발생한 증가가 환수의 대상인 것이다. 단순히 자신의 노력이나 비용투자에 의하여 지가상승을 가져오는 개발사업은 개발부담금의 부과대상이 되지 않는다.

예를 들어 도심지개발사업이나 여객자동차터미널 또는 화물터미널사업의 경우 종전 지목이 '대'가 아니거나 규제가 완화되는 용도지역으로 변경되지 않은 한 개발부담금의 부과대상이 되지 않는 것이다.

따라서 개발이익이 발생하는 유형 및 계기별로 환수방법을 법제화 하여야 하며, 공공사업시행(도시계획시설 설치, 도시개발 등), 용도전환(용도지역·지구·구역의 변경, 농지와 산지의 전용 등), 기타 사회경제적 요인(자연증가분 논쟁) 또는 국토계획법 55조의 허가대상 개발행위 유형을 포괄할 수 있어야 한다. 동시에 부관에 의한 각종 시설부담 등도 정비할 필요가 있다.

나아가 헌법재판소 관례에서 정당성을 부여받은 **미실현 개발이익(보유과점)의 환수문제도 검토할 필요가 있다.** 공공사업으로 인해 주변지역의 지가는 상승하며, 이 때 발생한 증가는 불로소득이므로 환수하는 것이 마땅하다. 공공사업으로 인해 주변지역에서 상승한 지가는 토지소유자의 노력이나 비용투자에 의한 것이 아니기 때문에 이 경우의 개발이익환수는 소위 **최협의의 개발이익을 환수하는 것**이므로 제도구성에서 기본이 되어야 한다. 종래 수익자부담금제가 그 기능을 수행하고 있었다.

종래 수익자부담금제는 개별법에서 부과역을 경하지 않은 것도 많았으나, 도로사업은 도로폭원의 3배, 도시개발사업은 지구의 경계로부터 100m이내(서울시 조례), 토지구획정리사업은 시행지구의 인접지로 정하고 있었다. 그렇지만 실무적으로 환수범위를 경하기 어려워 수익자부담금은 그다지 활용되지 못하였으며 이에 대한 구체적 검토가 필요하다.

용도전환으로 인한 개발이익도 환수하여야 한다. 농지 및 산지전용 부담금의 경험에 기초하여 용도지역·지구·구역이 규제완화 내지는 해제로 인해 지가가 상승하였을 때 개발이익을 환수할 필요가 있으며, 위헌소지와 관련하여 이 경우 개발손실에 대한 보상문제의 검토가 필요하다.

과거 준농림지역에서 충분한 기반시설을 제공하지 않는 채 사업을

추진했던 민간개발업자의 토지개발 경우 상당한 개발이익이 발생했을 것으로 추정되며, 재건축사업의 경우 개발밀도의 증가 등으로 상당한 개발이익이 발생함에도 재개발사업과 달리 개발부담금 부과대상에서 제외되어 사회적 환수가 어려운 실정이었다.

3. 재건축 개발이익 환수제도

1) 재건축사업과 주택공급

비노동소득 기반의 모든 개발이익을 환수할 수 있는 개발이익 환수체계를 근본적으로 재정비하고, 이 틀 속에서 재건축 개발이익을 규정한 필요가 있다. 그런데 재건축은 개발이익환수와 더불어 기성시가지로부터 주택공급이라는 측면도 고려할 필요가 있다.

신규택지 공급방식이 아니라 기존 택지제도, 즉 기존 시가지 및 주거지의 재정비를 통해서 주택을 공급하려는 정책수단은 뉴타운 정책, 주택재개발 및 재건축 정책을 들 수 있다. 외국의 경우 1980년대 중반 이후 도시재생 및 장소마케팅(urban regeneration and place marketing)이라는 관점에서 부동산주주의 쇠퇴하는 도시지역의 재개발이 붐을 이루고 있다.

서울시가 추진하고 있는 뉴타운 정책은 체계적인 추진체계와 계획이 정립되지 않은 상황에서 실질적인 추진에 많은 장애가 발생할 수 있고, 뉴타운으로 지정된 곳도 상황에 따라서는 강남 재건축 아파트의 전철을 밟을 수 있다는 비판을 받고 있다. 시민단체는 당장 추진할 수도 없으면서 청사진만 먼저 펼쳐 보인 것은 개발시대 행정의 전형이라는 비판을 하고 있다.

재건축 정책은 주택가격 상승의 진원지로 재건축 단지가 지목되면서 억제하는 정책을 수단으로 삼고 있다. 재건축 안전진단 강화 등 재

건축 철차·기존 강화정책(03.7월), 과밀억제권역 내 재건축시 소형주택 의무건설비율을 18평 이하 20%이상 건설에서 25.7평 이하 60%이상 건설로 확대(03.9월)라는 정책, 후분양제 실시(03.7.1), 소형주택 의무건설(03.9.5), 조합원명의 변경금지(04.1.1), 개발이익 환수정책 도입(04.6) 등이 그것이다.

그러나 서울과 같은 기존시가지는 신규택지의 공급이 거의 불가능하므로 재건축을 통한 주택공급량 확보가 불가피한 측면이 있다. 재건축으로 건설되는 아파트는 전체 아파트 건설물량의 38% 수준이며, 특히 집값상승을 주도하고 있는 강남지역의 아파트는 80% 이상 재건축을 통해 공급되어 재건축의 비중이 높다. 강남 주요지역(강남구, 강동구, 송파구)의 경우, 아파트 공급 비중은 평균 28%로 서울전체 비중보다 낮은 반면에, 재건축을 통한 공급비율은 88%로 매우 높은 편이다.

그동안 강남지역은 주로 대형 평형으로 건설되어 용적을 증가에도 불구하고 가구수 증가는 20% 이하에 불과하며, 특히 강남 5개 저밀도 지역의 경우도 용적률이 100% 이하에서 280%로 약 3배 증가했으나, 대형평형 위주의 건설로 가구수는 16% 증가에 불과한 문제점이 노출되고 있다.²⁾ 단순한 재건축 억제정책은 현재의 가격상승압력을 미래로 단순 이전한 것에 불과하며, 민간택지개발이 위축되고 있는 상황에서 오히려 적극적 개발이익 환수를 전제로 한 공급확대 정책도 검토할 필요가 있는 것이다.

2) 한편, 서울의 경우 최근 5년간 건설된 전체 주택중 국민주택규모 비율이 73%(전체 521천세대중 381천세대)에 이르고 있고, 재건축사업에서는 국민주택규모의 비율이 79.6%를 차지하는 등 중소형주택이 대다수이나, 강남지역 국민주택규모 이하의 건설비율은 20%선에 불과하다(건설교통부 2003).

<표 3> 서울시 재건축사업현황과 특성

· 서울시 주택 건설 유형별 비율

구분	1999	2000	2001	2002	2003 상반기
전 계(A)	61,460	96,936	116,590	159,767	86,397
아파트(B)	54,146	72,149	39,420	51,815	60,399
B/A(%)	88	74	34	32	70
재건축(C)	20,393	32,999	12,692	11,409	36,533
C/B(%)	37	46	32	22	60

· 강남 주요지역 연평균 주택공급 현황(2000~2002년)

지역	전체 주택	아파트(A)	재건축(B)	B/A(%)
강남구	10,119	2,558	2,026	79
강동구	5,494	1,617	1,617	100
송파구	10,960	3,294	2,821	85
평균	8,857	2,489	2,154	86

· 재건축사업시 가구수 증가 비율(조합설립인가분)

지역	서울 (강남구)·(서초구)	경기	부산	평균(서울제외)
비율(신규/기존)	1.50 ; 1.17 ; 1.25	1.61	2.17	1.69

· 강남지역 5개 저밀도지역의 재건축사업 현황

지역	계	잠실	청담·도곡	화곡	압사·명일
기존(세대)	37,346	21,250	9,342	1,843	4,920
신규(세대)	43,397	24,479	11,207	2,198	5,513
비율(%)	116	115	120	119	112

자료 : 건설교통부 주택국

2) 재건축 개발이익 환수제도

(1) 재건축 개발이익 환수제도 도입사유

2003년 10월 29일 종합대책에서 2단계 대책으로 재건축 아파트에 대한 개발이익 환수방안을 검토하기로 하였다. 당시 개발부담금 부과 방안으로 ① 종로시경(준공인가)과 정비구역지정시점의 지가상승분의 일정비율 부과, ② 용역을 증가분의 일정비율을 주택의 시가표준액으로 부과, ③ 일반분양분의 분양가 규제와 채권입찰제 제도와 방안을 거론한 바 있다.

당시 지가상승의 기반이 되는 개발이익의 사유화가 중요한 문제점으로 지적되었다. 재건축 사업을 하면서 용역을 증가로 인해 발생하는 개발이익을 소유자가 독점하면서 투기수요, 집값 상승의 원인으로 작용하였다. 해당 단지 건설당시 택지의 강제수용, 분양가 규제, 주택기금융자 등 공공재로 공급한 것임에도 불구하고 사유화되고 있는 개발이익에 대한 환수수단이 없었다.

또한 재건축 본래 취지와 달리 재산증식을 위해 무분별하게 추진하고 있고, 자원낭비 및 폐기를 발생으로 불필요한 환경문제를 초래한다는 비판도 대두하였다.

이외에도 지역(서울 강북과 강남), 단지(고밀도와 저밀도) 사이 개발이익의 차이가 커서 부의 불평등이 심화되고 있으며, 개발이익을 환수하여 집값 상승의 원인을 제거하고 사회적 평평성을 제고하는 요구가 제기되었다.

(2) 재건축 개발이익 환수제의 불완전한 도입

부동산공개념위원회에서 처음에 검토하던 재건축 개발이익 환수방법 대안은 다음 네 가지였으며, 이들 각각에 대한 장단점을 정리한 것이 <표 4>이다.

- ① 재건축사업 시행 전후 지가상승분의 일정비율을 개발부담금으로 부과
- ② 용역을 상승분을 금전가치로 산정하여 일정비율을 부과
- ③ 용역을 증가분의 일정 비율에 대해 임대주택건설 의무부과
- ④ 시세와 분양가의 차액을 국민주택채권으로 매입하는 것을 의무화(토지비, 건축비, 간접경비 등을 구성요소로 하여 규모별 및 지역별로 분양가를 정하고, 평가상승율에 따라 분양가를 변동시키는 분양가 연동제와 채권입찰제의 결합방식)

<표 4> 재건축 개발이익 환수방안별 장단점

방안	장점	단점
①안	-개발이익 환수방안을 보완하여 비교적 쉽게 적용가능	-지가상승폭이 적어 필요성이 적음. 따라서 근본적으로 부적절함
③안	-개발이익 환수 취지에 가장 적합	-일반분양자에 비용권이 가능성이 크며, 사업시행인가를 받은 경우 소급적용이 곤란함(저밀도지구 대부분 인가완료) -관주세에 해당하여 정당성 논란 및 재건축에만 시행하는데 따른 논란 발생
②안	-사회적 통합효과와 부족한 임대주택 확보가능 -여론의 지지 확보	-재건축 위축가능성이 가장 큼 -사업시행인가를 받은 경우 소급적용이 곤란함(저밀도지구 대부분 인가완료)
④안	-개발이익을 조항, 공공, 분양자가 함께 공유함 -국민주택기금 확충이 가능하고 관주세시비 없음	-주택청약과열, 공급위축, 품질저하 등 분양가 규제에 따른 부작용 가능성 -재건축만이 아니라 공공택지에도 확대 적용 필요

이 가운데 건설교통부는 재건축 개발이익환수 방안으로 재건축사업에 임대주택 공급을 중심으로 하고, 재건축·재개발사업의 원활한 사업추진과 서민주거복지 향상을 위하여 정비사업 절차간소화 및 기준을 개선하는 내용의 「도시 및 주거환경정비법, 개정법령안을 7월13일 입법예고 하였다. 이는 6월 7일 부동산공개념위원회가 발표한 내용을 그대로 수용한 것이다.

부동산공개념위원회는 6월 7일 열린 회의에서 임대아파트 건설 의무와 방안 등을 담은 재건축 개발이익환수제 시행방안을 확정하였다. 개발이익환수제를 수도권 과밀억제지역에 한해 한정 실시한다는 것이었다. 현재 과밀억제지역으로 묶인 곳은 서울과 인천(강화용진 제외), 의정부, 구리, 남양주(일부 제외), 하남, 고양, 수원, 성남, 안양, 부천, 평택, 과천, 의왕, 군포, 시흥(안산 제외) 등이다.

재건축 사업승인 이전 단계에 대해서는 재건축으로 늘어나는 용적률의 25%를 임대아파트로 의무적으로 짓도록 하되 위험 소지를 없애기 위해 임대아파트 건설분 만큼의 용적률을 상향조정하는 것이다.

이미 사업승인을 받은 재건축 단계에 대해서는 용적률 증가분의 10%에 해당하는 일반분양용 아파트를 임대아파트로 활용토록 하며, 기사업승인 단계에 대해서는 용적률 인센티브를 주지 않되 정부 또는 지자체가 공시지가와 표준건축비 기준으로 임대아파트를 매입하는 것이다. <표 5>는 이러한 환수방안에 따른 부담금 부담정도를 산정한 것이다.

<표 5> 재건축아파트 단지별 개발부담금 부담내역

구분	용적률 변화	평균 분양가	세대당 부담금
		(만원)	(백만원)
일반 재건축	100->200% 100% 상승	1,500	8,000
		1,000	4,875
		500	1,750
1대1 재건축	180->250% 78% 상승	1,500	5,600
		1,000	3,413
		500	1,225

주: 단지구묘 1,000세대, 연면적 25,000평 기준
자료: 주거환경연구원, 2004.

<표 6> 재개발·재건축사업별 개발이익 환수비교

		주말재개발	도시개발사업	주말재건축
소형주택	60㎡ 이하	40%	30%	20%
	60~85㎡	40%	30%	40%
	임대주택	17%	20%	-

주: 재건축 임대주택의 면적비율은 증가된 용적률의 25%이므로 전체면적기준으로는 57.5% 수준임.

임대아파트 공급물량을 추정하여 보면, 수도권(서울포함) 소재의 주요 재건축단지(111개)를 대상으로 현재 추진중인 용적률을 감안해 앞으로 의무적으로 건설해야 할 임대아파트 물량을 추산한 결과 18평 기준으로 서울 3만2914가구, 경기 1만4751가구, 인천 4876가구 등 5만 2541가구에 달 할 것으로 추정된다. 이는 현재 수도권에 있는 총 임대아파트(24만1184가구)의 22%에 달하는 것이며, 최근 5년간 수도권에 공급된 임대아파트(13만1140가구) 물량의 40%에 해당하는 물량이다 (스피드뱅크 조사).

4. 글을 맺으며

우리나라의 현행 법제에서 개발이익환수수단은 양도소득세를 제외하고는 사실상 없는 상황이기 때문에 투기적 부동산투자와 비노동소득(uneearned income)에 기반한 부의 양극화를 심화시키고 있다. 따라서 부의 양극화를 지양하기 위해서는 개발이익 환수체계의 정비가 필요하다.

그리고 재건축 개발이익 환수제도의 경우 민간택지개발에 해당하는 경우이기에 위헌소지를 줄이기 위해 용적률 인센티브제도를 도입하면서 임대주택을 공급하는 방식을 택한 결과, 용도지역 변경에 따른 개발이익을 환수하지 못하는 불완전한 제도가 되었다. 이는 기존의 개발이익 환수제도가 용도지역 변경 등의 개발이익을 포괄하지 못하기 때문에 발생하는 현상이며, 재건축아파트 개발이익환수와 관련하여 개발이익환수법을 재정비하고, 도시기본밀도제에 근거한 개발권 분리와 시장거래허용방법을 도입하면 기존 법제의 한계를 해소할 수 있을 것이다. 그리고 공급과 관련하여 기존 시가지에 일관되게 이러한 제도를 도입하면 특별히 재건축아파트만 불이익을 당하는 것이 아니기에 공급을 재개할 수 있고, 반발이 감소할 수 있다.

<참고문헌>

- 국제경. 2003, 『2003년 이후 재건축·재개발 아파트 등 양도소득세 산정에 대한 업무지침』.
- 김용장. 2003, 『주택문제와 개발이익의 환수 및 지역균형발전』, 한국공간환경학회 추계정기학술대회 발표자료.
- 김용장. 2004, 『한국의 토지구획정적』, 부연사.

- 류애송. 1999, 『개발이익환수제도의 재구성방안』, 『새로운 국토관리를 위한 토지정책 방향』, 국토연구원 정책토론회 자료집.
- 부동산정책심의회. 2003, 『재건축개발이익 환수방안』 회의자료.
- 서순덕. 2004, 『개발부담금제의 문제점과 개선방안』, 『토지의 공익성회복을 위한 개발이익 환수방안』 토론회 자료집, 새국토연구협의회.
- 이동환. 2004, 『재건축 개발이익환수제 도입의 파급효과』, 한국주택정책사업조합협의회 세미나 자료.
- 이용만. 2004, 『재건축개발이익환수제 도입이 주택시장에 미치는 영향』, 『대도시 주택공급활성화 방안 세미나 자료집』, 한국주택학회·한국주택학회.
- 제정경제부. 2003, 『토지구획개혁추진』, 토지구획개혁추진회의 자료.
- 정희남. 2003, 『토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안』, 『토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안에 관한 정책토론회 자료』, 국토연구원.
- 홍인숙. 2004, 『주거빈곤계층의 주거실태와 지원방안』, 『국토』 270호(4월호), 국토연구원.
- King, P., 2003, "Housing as a Freedom Right", *Housing Studies*, Vol.18(5).
- Nelson, A & M Moody 2003, "Paying for Prosperity: Impact Fees and Job Growth", A Discussion Paper Prepared for The Brookings Institution Center in Urban and Metropolitan Policy.
- Plimmer, F & G McGill, 2003, "Land Value Taxation: Betterment Taxation in England and the Potential for Change", FIG Working Week 2003.
- Reactor, R. E. et al, 2004, "Understanding Poverty in America", Backgrounder no.1713, The Heritage Foundation.
- 海老塚良吉 2002, 『住宅問題と土地政策』, 『都市と土地政策』, 早稲田大學出版部

주민참여와 재개발사업

김수현

목 차

- 1. 머릿말: 도시계획과정에서의 주민참여의 의의
- 2. 재개발사업의 성격과 주민참여 실태
 - 1) 재개발사업에서 주민참여와 관련된 제도
 - 2) 주민참여 실태
- 3. 재개발사업의 주민참여 방안
 - 1) 주민참여 활성화를 위한 선결과제
 - 2) 재개발구역 주민의 특성
 - 3) 주민참여 활성화 방안
- 4. 참고자료

1. 머릿말 : 도시계획과정에서의 주민참여 의의

주민참여란 어떤 사업의 시행여부에 직, 간접적으로 이해가 관련되어 있는 당사자로서의 주민들이 그 사업의 계획수립과 시행과정에 주체적으로 관여하는 일체의 생위를 말한다.

일반적으로 주민참여는 (1)사업대상 지역(주민)의 고유한 특성과 요구를 수렴해서 계획이 반영시키고, (2)참여자간의 상충된 이익을 중재, 조정하며, (3)시행과정에서 주민의 협조와 책임의식을 높이고, (4)지역사회와 인간관계에 대한 주민들의 인식과 상호이해의 폭을 넓히며, 소수의 권리를 보호하는 등의 효과를 가져올 수 있다.

그런데 '계획'을 연속적인 의사결정과정으로 보면, 주민참여란 (1) 계획수립과

정에 참여할 기회가 있는가 (2) 다른 대안을 제시할 자격을 갖고 있는가 (3) 최종 계획을 수용하거나 거부할 자격이 있는가' 라는 세가지 점을 충족해야 한다 (Bellush:278). 따라서 이런 의미의 주민참여가 가능하기 위해서는 '시민권'과 민주주의적 세 권리의 신장이 전제가 되어야 한다. 즉, 완전한 주민참여는 완전한 민주주의화' 병행되어야 할 문제이며 (Wilson:418), 민주주의가 잘 보장될수록 더 중요한 과제가 된다 (Sanoff:13).

그런 점에서 '주민참여'는 아직 우리나라에서는 낯선 표현이다. 대부분 도시 계획사업이 철거한 비탈속에 입안되고, 공람이나 의의신청과 같은 형식적인 의견수렴절차를 거쳐 일방적으로 집행된다. 건설적이고 진취적인 제안 보다는 집단적인 시위나 권력기관에 대한 로비가 더 큰 힘을 발휘한다.

그러나 시민사회의 성숙과 함께 주민참여가 계획과정의 중심을 이룰 것은 자명하다. 즉, '복잡한 문제에 대한 이해집단의 동의를 얻어내는 절차'로서의 주민참여뿐 아니라, 정치적 과정으로서의 계획과정에 시민이 주체가 되는 것이다 (Wilson:410~411). 하지만 이러한 변화가 가능하기 위해서는 지역 및 근린사회를 바탕으로 한 많은 자주적 주민조직이 활성화되어야 한다. 물론 초기에는 지역이 기주의대시는 집단이기주의적인(NIMBYs) 요소가 부각되었지만, 이는 그간의 하향식 계획과정에 대한 반발로 일어난 과도적 현상이라고 보는 것이 적절하다. 오히려 자치제도가 정착되면서, 그간 소외된 정치과정을 불뿌리 민주주의를 통해 활성화시킨다면 지역이 기주의가 정치적 현상과정을 통해 극복될 수 있을 것이기 때문이다.

그런데 이같은 주민참여는 단순히 '시민사회 성숙'의 결과물로서 주어지는 것이 아니기에 본격적인 논의를 필요로 한다. 다시 말해 주민참여를 활성화시키는 과정 자체가 시민사회를 성숙시키는 주요한 정치과정이기 때문이다. 따라서 계획가가 도시계획 영역에서 주민참여 활성화를 기하려는 노력을 기울이는 것은 민주사회를 알양기는 길이기도 하다.

다음으로 현행 재개발제도를 제대로 고치는 일에 있어서도 주민참여논의는 중요하다. 우선 그간의 재개발사업이 엄청난 사회갈등에도 불구하고 강행되는 데는 참여할 자본논리가 뒷받침되어 있으며, 이것은 이미 여러 글에서 지적된 바 있다. 그러나 이러한 자본논리만을 강조하는 것으로는 주민입장에서 재개발사업의 비전을 세우고 방안을 수립하는 일로서는 미흡하다. 실제 구조적인 문제를 분석하고 방안을 제시하는 일은 '주민참여', '새로운 주거문화', '정부의 역할과 주민의 역할'과 같은 세세한 주제를 중심으로 대안이 제시될 때 더욱 현실성을 갖게 되는 것이다.

따라서 이 글은 비록 문제제기 수준에 그칠지 모르지만 현행 재개발사업에 있어 주민참여의 분계점과 그 대안을 중심으로 검토하고 있다.

2. 재개발사업의 주민참여 실태

1) 재개발사업에서 주민참여와 관련된 제도

재개발사업에 주민들이 참여할 수 있는 절차로는 다음과 같은 것이 있다.

① 토지 등의 소유자가 사업시행 인가신청을 하기 위해서는 구역내 토지번적의 2/3이상 토지 소유자의 동의가 있거나 토지소유자 총수 및 건축물소유자 총수의 각 2/3이상 해당하는 자의 동의가 있어야 한다.

② 시행자가 누구이든지 관계없이 건설부장관이 사업시행인가를 하고자 할 때, 관할시장이나 군수는 관계서류(재개발사업시행인가 신청서, 규약 및 사업시행계획서)의 사본을 30일간 일반인에게 공람시켜야 한다. 인가신청 내용에 이의가 있는 토지 등의 소유자와 기타 이해관계를 가진 자는 공람기간내에 관할시장이나 군수에게 의견서를 제출할 수 있고 건설부장관은 송부된 의견서의 내용을 검토하여 채택할 필요가 있다고 인정될 때에는 이를 채택하고 채택하지 않을 경우에는 그 사유를 의견서를 제출한 자에게 통지하여야 한다.

그 외에도 사업기간 중 공람은 구역지정 후 14일, 사업계획결정 후 30일, 사업관리계획제수립 후 30일로 규정되어 있다.

이처럼 재개발사업에 대한 '주민참여의 주요 수단'은 공람기간 동안의 의견서 제출과 동의이며, '조합이 시행자일 경우 토지와 가옥의 소유자는 조합원으로 참여할 수 있다.'

그러나 위와 같은 절차 중 조합에 참여하는 것 이외에는 적극적인 방식의 의견 개진과 수렴은 불가능하고, 동의나 의견서 제출과 같은 소극적인 방식의 주민참여에 그치고 있다. 더구나 조합마저도 위에서 언급하게 되겠지만, 민주적 절차에 바탕을 둔 운영이라기 보다는 참여건설업체와 결합한 일부 '유지금' 인사들에 의해 좌지우지되고 있다.

또 주거환경개선사업에 있어 주민참여에 관한 조항은 다음과 같다.

① 주거환경개선지구의 지정을 위해서는 기존일 현재 당해 지역안의 토지 또는 건축물을 소유하고 있는 자 총수의 각각의 2/3이상의 동의와 기존일 현재 당해 지역안에 3월이상 거주하고 있는 세입자 세대주 총수의 1/2이상의 동의를 얻어야 한다. 다만 시장 등이 당해 지역안에 세입자를 위한 주택의 건설공급이 불가능하다고 판단되는 경우와 당해 지역안의 세입자 세대주 총수가 토지 또는 건축물을 소유하고 있는 자 총수의 1/2미만일 경우에는 그러하지 아니한다.

② 시장 등이 주거환경개선계획의 수립 또는 변경에 관하여 주민의 의견을 청취하고자 할 때에는 당해 지역에서 발간되는 일간신문에 1회이상 공고하고 7일 이상 관계서류 및 도면을 당해 주민에게 공람시켜야 하고 공고된 주거환경개선계획의 내용에 대해 의견이 있는 자는 공람기간내에 시장 등에 의견서를 제출할 수 있다.

주거환경개선사업에 있어서는 지구지정단계에서부터 주민들의 동의가 수반되긴 하지만, 지구지정 당시에는 사업계획이 수립되지 않은 상태인데도 그 이후의 사업계획에 관한 동의절차가 수반되지 않는 것은 문제가 아닐 수 없다.

그 외에도 필요에 따라서는 사인지구별도 설문조사나 심의회 등이 실시되고 있으며, 대표자의 간접참여 방식으로 중앙도시계획위원회, 지방도시계획위원회에 대한 의견제출이 있다.

그러나 전반적으로 위와 같은 제도는 '의견수렴절차'라고는 볼 수 있지만 '주민참여제도'라고 보기는 어렵다. 특히 이는 '주민이 행정의 절차에 참여'하는 행정권의적인 참여로, '주민주체'라는 기본 이념이 구현되기 힘들다⁷⁾. 그럼 실제 재개발사업에서 나타나는 주민참여 실태를 살펴보자.

2) 주민참여 실태

먼저 최근의 불량주택지역 주민들에 대한 설문조사⁸⁾에서 나타난 주민참여 실태를 정리해 보자.

주민들이 얼마나 재개발사업에 능동적으로 참여하고 있는가 하는 점은 '그 사업에 대해 얼마나 잘 알고 있는가'를 확인함으로써 간접적으로 알릴 수 있다. 조

7) 일본에서는 주민참여라는 표현이 행정의 주체도 두고 주민이 보조적이라는 의미를 가지므로, '행정참여'를 강조해서 쓰기도 한다(奥田道大:37~52)

8) 대한주택공사(1993b) 조사는 전국 6대도시 20개 불량주택지역의 983가구를 대상으로 설문조사방식으로 이뤄졌다.

사에 따르면 가옥주 가구의 52.1%가 현재의 재개발사업에 대해 잘 모르겠다고 대답했고, 세입자 가구는 64.6%가 모르는 것으로 응답하고 있다. 더구나 이같은 현상은 서울을 제외한 도시들이 더 심각해서 지방도시의 경우 70%에 가까운 주민들이 현재 진행되고 있는 재개발사업에 대해 잘 모르는 것으로 대답하고 있다.

< 표 1 > 재개발사업에 대한 인식도

(단위 : %)

구분	서울	부산	대구	광주	대전	인천	계
가옥주	46.2	34.1	30.2	34.8	30.2	22.1	35.1
세입자	37.1	25.3	22.1	23.2	29.1	21.0	30.6

다음으로는, 위와 같은 주관적인 '안다 - 모른다'의 기준 외에 보다 구체적인 척도로서, 사업절차나 제도에 대한 참여여부를 살펴 보았다. 현행 제도에서는 구역을 지정하는 단계에서부터 주민들이 자신의 입장을 밝힐 수 있도록 공담과 이의신청제도를 두고 있으나, 실제 이 제도를 활용한 사람은 각각 가옥주의 2.6%, 1.5%에 불과하다. 더구나 세입자 가구위 경우는 불과 0.1%, 0.6%만이 이 제도에 참여한 것으로 나타나고 있다. 또 구역지정을 위해서는 주민동의가 필수적이기 때문에 대부분 주민들이 동의했을 것임에도 불구하고, 실제 자신이 동의했다고 대답한 경우는 32.5%에 불과한 것은 아이러니가 아닐 수 없다. 더구나 대다수의 주민들은 조합이나 주민총회에도 거의 참여하지 않고 있는 것으로 나타나고 있다.

< 표 2 > 재개발사업 절차에 대한 참여도

(단위 : %)

구분	공담	공청회	주민동의	주민총회	조합	이의신청
가옥주	2.6	8.2	34.2	21.7	33.8	1.5
세입자	0.1	5.3	30.7	15.4	0.2	0.6

다음으로 실제 재개발지역에서 주민참여문제와 관련해 나타나고 있는 현상들을 살펴보자.

○ 커뮤니케이션(communication)의 장애

각종 개발사업에서 해당 지역주민들이 그 사업에 대해 가지고 있는 정보의 양과 정확성을 살펴보면 실로 놀라지 않을 수 없다. 대개 주민들이 알게 되는 것은 '가옥주인 나는 몇 평짜리 아파트에 들어갈 수 있나더라', '그러기 위해서는 얼마의 돈을 내야 한나더라'라는 식의 편협하고 단편적인 내용이다. 이와 같이 일반적으로 주민들은 자신에게 돌아올 경제적 이익이 얼마인가 하는 문제를 중심으로 몇가지 단편적인 정보만을 가지고 있으며, 그나마도 사실과 다른 잘못된 정보인 경우가 있다. 이러한 사정은 시간이 흐르고 사업이 진척되더라도 크게 나가지 않는다. 사업과정상의 구체적이고 세세한 사항은 말할 것도 없고, 단片的 기본적인 윤곽에 대해서도 정확히 알고 있지 못한 것이 보통이다. 예를 들어 행정관청과 조합, 시공자 간의 관계나 역할에 대해서도 알고 있는 내용이 거의 없다. 상황이 이렇진대 도시계획위원회와 같은 간접참여의 방식에 의해 이루어진다는 주민참여는 전혀 그 내용을 알 수 없고, 설사 안다 하더라도 주민참여로 느끼지 못하는 것이 당연하다. 이러한 현상을 야기하는 원인에 대해서는 시행자측과 주민측 모두에서 살펴볼 필요가 있다.

우선 사업을 행정적으로 지원하는 관공서나 시행주체가 주민에 대해 적극적으로 효과적인 홍보를 소홀히 한다는 것이다. 이는 주민들이 사업의 내용을 정확히 이해하는가 하는 문제에 가장 중요한 관건이 있음을 인식하지 못한 결과이다. 대체로 대주민 홍보나 선전은 유인물을 돌리거나 한두차례 설명회를 개최하는 정도도 그치고, 그나마도 형식적으로 이루어진다. 사업에 대한 주민들의 이해 정도가 얼마나 높아졌는지, 보다 효과적인 홍보방법이 무엇인지 등에 대한 분석은 거의 없다. 일반적으로 시행주체는 한두 차례의 설명회를 하고는, '아무리 말해줘도 모르는 사람은 몰라', '당신들한테 이익이 되는 거니까 믿고 따라오라'는 식의 관료적인 태도로 일관해 왔다.

둘째도, 주민의 측면에서도 문제점이 발견된다. 주민들은 설명회 등에 참석하는 비율이 매우 낮고, 강의식 설명을 통해서 논리적으로 이해할 수 있는 '능력도 부족하다. 이들은 대부분 자신의 이익과 관련한 문제가 첨예한 상태로 발전되기 전에 그 매우 낮은 관심을 보이고 있는데, 이는 먼저 생계에 급급해서 시간을 내지 못한 때문이기도 하고, 또 참여의 중요성에 대해 인식하고 있지 못한 때문이

9) 다음은 대한주택공사(1993a)의 관련내용을 요약한 것이다.

기도 하다. 참석하지 않는 주민들은 '당장 중요한 문제를 결정하는 자리가 아니고 단순히 설명회니까 참석하지 않아도 손해를 입은 없다', '나중에 보상을 해주면 다 똑같이 해주겠지, 거기 안 갔다고 나만 뻘러구?' 하는 생각을 한다. 따라서 정식으로 새개발조합이 구성되어 조합원총회가 본격적으로 운영되기 전까지는, 주로 소문이나 회의 참석자의 친인 등과 같은 비공식적인 경로를 통해서 정보를 얻게 된다. 이처럼 다면접촉이 의한 정보전달이 원활하지 않은 마당에, 공람을 하고 그것에 대한 의견을 제출하는 등의 절차가 효과를 거두지 못하는 것은 당연한 것이다. 또한 주민들은 한두 번의 강의식 설명을 듣고 사업내용을 충실히 파악하고 설명의 진위를 논리적으로 따지는 것은 불가능하다. 두세 시간의 설명회나 공청회를 들은 후에 주민들이 가지고 돌아가는 정보는 매우 단순하고 단편적인 사실일 수밖에 없다. 그러므로 주민들에 대한 지속적인 교육을 통해서만 이러한 문제를 해결할 수 있을 것이다.

○ 주민대표기구의 非대표성

사업의 진행은 주민대표기구인 소위 '추진위원회(또는 준비위)'를 구성하면서 본격화된다. 대체로, 가족주들만을 대상으로 하는 추진위원회의 구성 자체는 별 무리없이 신속하게 이루어진다. 구체적인 내용이 밝혀지지 않은 상태에서 '큰 개 말이익이 생기니까 가족주에게는 어쨌든 이익이다'라는 피상적 사실이 분위기를 압도한다. 당사자들이 사재한 내막을 모를수록 추진위의 결성 속도는 빠르기 마련이다.

추진위의 대의원은 보통 동 반별로 선출되기 때문에 동 반장이나 부녀회장 등 소위 그 지역의 유지들로 구성된다. 이들은 주로 자영업을 하고 상대적으로 자금에 여유가 있는 층이나, 동장들은 생보사 선정, 취토사업 알선에 개입하고, 사업인자들은 주민을 상대로 급진적 융통해주기도 하므로, 이들 유지 그룹의 주민에 대한 영향력은 상당히 높으며, 행정관청의 입장을 전달하는 데 적극적이다. 실제로 이들을 대표로 뽑은 이유를, 주민들은 그들이 '동네 사정을 속속들이 잘 안다', '구경 사람들을 잘 알고 생정에 밝다', '말주변이 좋고 부부하나' 등으로 생각한다. 그러나 사업이 진행되고 복잡한 상황이 전개되면서 이들은 주민진체의 사정을 고루 배려하고 공동선을 찾으려 하기보다는 그 반대의 경향을 띠는 경우가 많다.

추진위의 집행부는 私的인 이익에 유리한 방향으로 사업을 끌여가고, 뇌물을 받고 건설회사나 부채가옥주의 입장을 대변하거나, 때로는 공금을 횡령하는 등의 부정을 저지르기도 한다. 이들은 기득권을 지키기 위해서 자신들에게 동조하는

대의원들로 세력을 형성하고, 그런 과정에서 소외된 사람들은 집행부를 공격하고 불신임안을 내게 된다. 즉 주민대표기구가 대표성을 지니지 못하고, 비민주적인 습성과 불건전한 요소를 내보내고 있다. 주민대표기구가 주민의 의사를 수렴하고 내면하는 본래의 역할을 하지 않으면서, 독단적으로 권한만을 행사하려 들기 때문에 마찰과 갈등이 계속된다. 이 주민대표기구는 어느 곳으로부터도 공식 절차를 통한 견제와 감시를 받지 않고 있다.

○ 이해관계의 상충

커뮤니케이션 과정이 원활하고 주민대표기구가 민주적으로 구성, 운영된다 하더라도, 그 안에서 상이한 이해관계 때문에 생기는 충돌은 불가피하다. 따라서 각자의 이해관계가 나타나는 사실, 자신의 이익을 극대화하려는 욕구 자체는 자연스럽고 타당하다. 문제는 각자의 이익을 관철하는 기준이 오로지 재산가치의 증대라는 단일한 가치에 집중돼 있다는 것이다. 여기서 '주박'을, 생활공간으로서의 사용가치보다 재산증식 수단으로서의 상품가치를 우선해서 사고하는 현상이 뚜렷하게 나타난다.

이처럼 새개발사업의 부기적인 성격과 주민참여의 불충분이란 문제는 동전의 앞뒷면과 같다. 그러나 경제적 수익성만이 유일한 판단기준이 되는 상황에서는 어떤 주민참여도 '돈을 많이 벌기 위한' 활동이어는 아니다. 새개발사업의 주민 참여방안을 마련하기 위해서는 바로 이 점을 먼저 해결하지 않으면 안 된다.

3. 새개발사업의 주민참여 방안

1) 주민적어 편성화를 위한 선결과제

앞서 설명한 것처럼 주민참여방안을 마련하기 전에 먼저 새개발사업의 문제점을 제도적으로 보완하는 것은 필수적인 과제다. 또 연장선에서 '주민'의 범위를 엄격히 할 필요가 있다. 아울러 비공식적 민간조직에 대한 '합법성을 부여해야 하며, 민주적 절차에 대한 가치를 인정하는 것이 선행되어야 한다. 이를 보다 구체적으로 살펴보자.

○ 재개발사업의 제도개선

최근 논의되고 있는 불량주택 재개발사업의 제도개선 방향은 이미 여러곳에서 누와 지적되고 있으므로 세심스럽게 정리할 필요는 없었지만, 중요한 것은 재개발사업의 무기적 성격을 최대한 제거하는 것이 주민참여 활성화를 위한 토대가 된다는 점이다. 다만 이 글은 그러한 제도개선에도 불구하고 주민참여를 위한 별도의 논의가 필요하다는 입장에서 주민참여 그 자체를 중심논제로 하고 있으므로 상술하지는 않는다.

○ 주민의 범위를 엄격히 규정

재개발사업의 주민참여는 당연히 재개발구역내에 거주하는 사람들이 주체가 된다. 일반적으로 지역이 아니고, 저소득층들이 밀집된 불량주택지역을 개발하는데 있어서 이미 그럴듯한 집을 가지고 있는 사람들이 '주민'의 자격으로 '참여'한다는 것은 어불성설이 아닐 수 없다. 특히 재개발사업이 단순히 불량주택을 개발한다는 의미 외에도 저소득층의 사회, 경제적 복리를 증진시킨다는 목표 또한 지니고 있으므로 '누가 주체'인가는 중요한 문제가 아닐 수 없다. 따라서 이미 논의되고 있는 제도개선이 완전히 이뤄지지 않은 상태라도 재개발사업에 관한 주민의 범위는 엄격히 규정되어야 할 것이다.

또 재개발사업에서 세입자를 주민으로 볼 것인가 아니냐는 문제는 중요하다. 현재, 세입자는 주거환경개선사업에서의 지구지정 동의와 재개발사업에서의 공압과 이해관계인 의견제출 외에는 사업추진의 실질적인 과정에 대한 참여권은 전혀 없다. 그러나 불량주택지역 주민의 60% 이상이 세입자 가구임을 감안하면, 물적 권리중심의 '토지 및 가옥의 소유자'만을 주민으로 한정하는 것은 불합리하다. 최소한 세입자를 위한 영구임대주택건립이나 공공복리시설 설치 등에 관해서는 세입자들도 스스로의 입장을 밝히고 참여할 수 있는 제도적인 장치가 필요하다.

○ 민주적 절차에 대한 가치부여

우리 사회를 압도하고 있는 중요한 도그마 중의 하나는 '동물'과 '신속'이다. 군사정권 이래, 각종 도시계획사업에서 '광범한 의견수렴'과 '신속한 사업추진'은 서로 대립적인 것으로 인식되어 왔다. '의견수렴'은 온화하면 사기를 하고 바라는 것이 그간의 과정이다. 실제 재개발사업에서도 '사업기간이 너무 오래 걸린다'는 것이 건설업체나 보지, 가옥 소유자의 큰 불만으로, 심지어 동의나 공압절차들까지 생략해 줄 것을 요구하기도 한다.

따라서, 비록 시간이 오래 걸리더라도 충분한 의견수렴을 기친 재개발사업이

더 능률적일 수 있다는 데 대한 공감대가 선행되지 않으면 안 된다. 그리고 이런 사례를 발굴해내고 홍보할 필요가 있다.

○ 비공식 민간조직에 대한 인정

문민정부가 들어선 지금까지도 ●●위원회, △△협의회 등의 이름이 붙은 소위 비정부 민간조직들은 제대로 대접을 받지 못하고 있다. 힘이 없는 사람들이 조직을 얻기 위해 세3사의 전문지식이나 경험을 빌리는 것은 인식상정기기도 하고, 외국에서는 이미 수십년전부터 당연한 권리로 인정되어 왔지만 우리나라에서는 '3자개입'은 큰 빌보 다스려져 왔다. 실제 도시계획 사업에 있어서도, 이러한 3자개입은 인정되지 않고 있다.

따라서 재개발사업 주민들의 낮은 교육수준이나 경제적 궁핍을 감안할 때 '사실없이' 재개발사업의 진행과정에 대해 조언하고 협력할 수 있는 종교단체, 전문사회운동단체 혹은 민간자문단 등이 인정되어야 한다. 물론 그 반대의 가능성으로, 이권을 노리고 선공하는 제3자를 예상할 수도 있지만, 이 역시 민주적 경쟁에 의해 주민들이 취사선택할 문제이다.

이제 이러한 선결과제를 염두에 두고, 구체적인 주민참여 활성화방안을 생각하기에 앞서 재개발구역 주민들의 특성을 살펴보자.

2) 재개발구역 주민의 특성

일반적으로 불량주택지역에 거주하는 저소득층들은 (1)건설업 등 경제적 지위가 불안정한 직업에 종사하여 소득이 적고 (2)사회전체의 평균소득보다 낮으며 (3)농촌출신이 많아 도시생활에 잘 적응하지 못하는 등의 특성을 나타내고 있다. 또 이들은 토론이나 회의에 익숙하지 않을 뿐 아니라 자신의 경험을 추상화시켜서 잘 표현하지 못 한다. 그리고 도시의 각종 행정기관과 친숙하지도 않고 별다른 신뢰도 갖지 않고 있다. 이에 따라 도시정책을 감안한 공익보다는 사익에 민감하다. 결국, 이들은 이제까지 도시행정의 '주체'라기 보다는 '대상'이 되어 온 것이 사실이다(Wilson 414).

또 일반적으로 중,상층의 주민들은 지역사회 전체를 고려한 '가운데' '장기적인 이익'속에서 판단하는 경향이 있는 반면, 저소득층 주민들은 '단기적인 비용'을 중심으로 판단하는 경향이 있어, 대개 어떤 사업의 부정적인 면에 집착하기 때문에 쉽게 합의에 이르기가 어렵다(Wilson:414~415).

따라서 불량주택지역 주민들의 참여를 유도하기 위해서는 행정이나 계획가는 가만히 있는 가운데, '주민이 의견을 가져올 것'을 기대해서는 안 된다. 오히려 사업내용에 대한 정확한 정보를 홍보, 교육, 토론하는 가운데 계획가가 주민들에게 참여하는 것이 필요하나(planning with).

또 이를 위해서는 반드시 주민조직내지는 주민운동의 활성화가 전제로 되어야 한다. 특히 집단적인 의견수렴 및 합의과정이 주민참여의 핵심이라 할 때, 이를 위한 민주적 조직의 구성은 필수적인 요소가 아닐 수 없다. 이같은 점을 염두에 두면서 주민참여 활성화 방안을 정리하기로 한다.

3) 주민참여 활성화 방안

앞서 말한 것처럼 재개발사업에서 주민참여가 활성화되기 위해서는 (1)무기불만을 수 있는 제도상의 개선과 (2)주민참여가 아닌 계획가참여, 행정참여가 필요하며 (3)이를 위한 주민조직이 전제로 되어야 한다.

이제 이러한 전제와는 별도로, 실제 주민참여를 활성화할 수 있는 방안들을 (1)주민조직의 활성화 (2)계획가의 참여 (3)주민참여를 위한 제도마련으로 나눠 살펴보자.

○ 주민조직의 활성화

일반적으로 어느 지역사회에서 주민참여가 활발하게 일어나기 위해서는 (1)공동체 의식(Morale - Cohesion), (2)조직활동에 필요한 능력(The Capacity for Organizational Behavior), (3)지도력(Leadership), (4)전문지식(knowledge), (5)인력, 진술(Awareness) 등이 필요하다고 한다(Be:lush:279'284).

그런데 이를 우리 기준에서 보면, (1)공동체 의식은 비록 도시사회에 어울리는 '시민의식'은 아니더라도, 일반적인 도시거주민들에 비해 훨씬 철저하다. 실제 설문조사에서도 나타나는 바와 같이, 주민의 60~70% 이상이 이웃과 밀접한 관계를 맺고 있으며, 40% 이상은 이웃을 통해 구직하는 것으로 나타나고 있다. 더구나 이러한 공동체관계는 서울이 다른 도시에 비해 더 밀접한 것으로 나타나, 대도시일수록 불량주택지역 주민들은 '공동체'를 떠나서는 살 수 없는 한 단면을 보여주기도 한다.

< 표 3 > 공동체 관계

(단위 : 가구, %)

구 분	서울	부산	대구	광주	대전	인천	계
이웃에서 돈 빌림	70.9	62.1	57.0	59.6	70.1	70.8	65.3
이웃 봉해 구직	45.4	34.7	24.0	19.2	46.7	33.0	42.2
이웃과 친목모임	59.3	53.3	51.0	44.4	65.0	39.8	51.4
김홍사어 상호부조	78.8	74.2	64.0	65.6	78.6	81.6	75.0

(2)조직활동에 필요한 능력은 서구적 기준에서 본다면, 상당히 낮은 것이 사실이다. 우선 토론이나 회의에 익숙하지 못하고, 장유유사의 뿌리깊은 관념으로 젊은 이들의 진취적인 생각이 잘 인정받고 있지도 못 하다.

(3)반면 지도력은 오히려 쉽게 만들어지고, 또 잘 유지되는 편이다. 이는 위의 장유유사의 전통 외에도 '농촌지도자'들이 많이 거주하는 것도 한 원인이 되는 것으로 보인다.

(4)그러나 특히 지식과 전문기술이란 점에서 이들 주민은 문화한이나 다름없다.

따라서 이러한 가능성과 한계를 동시에 극복하기 위해서는 주민조직의 활성화가 필요하다. 자신들과 밀접한 문제를 조직속에서 밝히고 그 안에서 훈련을 통해 주민참여에 필요한 자질을 획득해가는 과정이 필요한 것이다. 또 이러한 조직은 현재의 세마울○○회와 같은 하향식 조직이 아니라 주민들 스스로의 의사에서 출발한 상향식 조직일 것이다.

그런데 이같은 조직화를 위해서는 (1)부정(negative)에서 출발하는 방법과 (2)긍정(positive)에서 출발하는 방식으로 나뉘볼 수 있다(Wilson:415'417).

(1)부정에서 출발하는 방식은 주민들의 재개발에 대한 두려움과 이해관계에 호소하는 것으로 '사익이 침해된다'는 데서 조직이 시작된다. 그러나 이런 방식은 특정한 지역사회의 문제를 해결하는 데는 매우 효과적이지만, 갈등을 막는 것이 아니라 조장하며, 협력에 의지하는 것이 아니라 힘에 의지하는 결과를 낳을 수 있다. 이는 특히 지나치게 소외된 집단이 자신의 권리를 '징계'하는 데 이용되는 조직화 방식으로 그간 재개발사업과 관련된 주민조직화의 전형을 이뤘었다¹⁰⁾

(2)긍정에서 출발하는 방식이 가능하기 위해서는 우선 '주민들의 의회 의식'이 없어야 하고, 민주적인 질서가 보장될 것이 필요하다. 이는 지역사회에 대한 긍정

10)이의 대표적인 예가 S. D. Alinsky의 조직화 방식으로, 위의 Wilson의 책 외에도 조승혁('983'), Anzorena(1993:63'84)의 책에 소개되어 있다

적인 목표를 제시하면서 공공기관과의 협력을 통해 조직화하는 방식인데, 서구에서도 주로 현지자랑수법에 많이 쓰인 것으로, 실제 전민 철거방식에서는 그렇지 못했다고 한다.

따라서 한국적인 주민참여를 위한 주민조직이 가능하기 위해서는 계획가의 식이 주민들의 공동체의식과 결합될 필요가 있다. 아울러 행정조직이 이 결합에 동참함으로써 주민들의 피해를 최소화하고, '공정적'인 방식의 조직화가 가능해 질 수 있을 것이다.

○ 주민에 대한 계획가의 참여

계획가로서는 계획가가 주민들과의 계획과정에 참여해야 한다는 것은 당연한 논리로 받아들여져 왔다. 그러나 실제의 계획공보는 오히려 그러한 노력을 무시하거나 심지어 權氣로 본 것이 사실이다. 그 결과 계획가의 참여계획은 극히 개인적인 결단에 의해 실험적으로 이뤄져 올 수 밖에 없었다.

계획가참여의 제도화가 필요하다. 이를 위해, '재개발자문단'과 같은 공적인 기관이 정부의 예산으로 구성되어야 한다. 도시계획, 건축전문가, 사회복시 전문가, 민간조직이나 종교단체 등에서 주민조직을 담당할 경험이 있는 사람, 관련 학계 연구자, 일선 행정기관 담당자 등이 참여하는 재개발자문단은 상설조직으로서 각 재개발사업의 계획수립단계에서부터 이해관계를 조정하고, 사업방식이나 절차 등에 관한 중요 사항들을 주민들과 함께 결정할 수 있어야 한다¹⁾.

또 이같은 '재개발자문단' 안에는 규격화된 설계기법이 아닌 저소득층의 생활양식에 맞는 건축방위를 유도할 수 있도록 '재개발기술부'를 둘 필요가 있다. 특히 현행 합동재개발방식에서는 사업의 전문성과 연속성이 없는 민간건설업체가 '경시성'만을 고려한 건축계획을 수립함으로써 저소득층 고유의 생활양식은 전혀 반영되지 않고 있다.

○ 주민참여를 위한 제도개선

이제까지 언급된 많은 사실들이 독자에게는 우리나라 사정에서는 비현실적으로 비춰질 수도 있을 것이다. 그러나 이런 '극단적'인 처방들은 바로 재개발구역의 상태가 '극단적'(Wilson 413)이기에 반드시 실현되어야 할 과제이다.

마지막으로 주민참여 보장을 위한 제도적인 개선책을 생각하기로 한다.

1) 일본의 대표적인 학생민 거주지인 阿和地區의 주거환경개선사업에서 東洋大學 건축학과 대학원생들이 지역내 거주하면서, 部落解放運動단체와 관계 연구자들과 함께 사업을 성공적으로 마친 것은 참고할 사례가 된다(内田雄造)

1) 사업계획에 대해 의견을 밝히고 동의 혹은 거부권을 행사할 수 있는 '주민'의 구성원씨는 '사업계획결정일 현재 실거주민'으로 하되 시업자도 포함한다. 단 몇 가지 현실적인 면을 고려한다면 현단계에서 세입자는 영구임대주택의 건설과 임대조건 및 건설기간 동안의 임시거주대책 및 각종 생활불리시설 건립에 관한 결정 등에만 참여하며, 별도의 대표기구를 구성하는 것이 적절할 것이다.

2) 구역지정이나 사업계획수립은 공공의 목적에 부합되게 이루어질 수 있도록 동의절차를 생략하되, 사업시행계획안에 대해서는 주민동의가 필수적인 것으로 한다. 구역지정과 동시에 주민의 대표기구인 '주민추진위원회'를 구성하며, 재개발자문단은 이 주민추진위원회와 함께 사업시행에 필요한 계획을 수립하고 재개발심의위원회에 상정한다. 심의를 거친 사업시행계획안은 주민동의를 거쳐 사업시행계획으로 확정된 후 집행된다.

3) 사업시행인가와 함께 토지 및 가옥의 소유자가 시행주체인 구역은 주민추진위원회가 '재개발조합'으로 계구성되며, 세입자의 대표기구는 별도로 존속된다. 또 공공이 시행주체일 경우 주민추진위원회와 세입자대표기구는 '임주준비기구'의 성격을 띠면서 존속된다.

4) 주민추진위원회와 조합의 구성 및 운영은 자치단체의 지원에 따르며, 자치단체는 대표선정 방법이나 민주적 절차의 준수여부에 관한 감독권을 갖는다.

5) 재개발심의위원회는 자치단체의 장이 위원장이 되며, 도시계획, 건축전문가와 이해 관계주민, 전문 변호 등으로 구성되는데 이 중 이해관계주민이 50% 이상 차지한다. 그리고 공공기관은 개발자문단의 원활한 활동을 위해 현장 활동사무소의 제공과 재정보조 및 정보공개의 의무를 갖는다. 또 재개발자문단의 구성은 재개발심의위원회의 결정에 따르며, 그 구성원은 앞서 언급한 바와 같다.

재개발사업의 실체와 정책적 방향 전환

이진수

다음은 최근 5개월간 실시한 성북(갑)구내 재개발 지역에 대한 현황과 문제점을 조사한 결과를 요약한 것이다. 조사는 이 철 의원이 연구소에 발주한 용역에 따라 이루어졌다.

1. 재개발사업이 당면한 문제점

1) 국공유지 불하 가격의 양등으로 인한 사업 여건의 악화

국공유지를 무단으로 점유하고 있는 재개발 지역 가옥주는 사업이 시행되면 이를 불하받을 수 있다. 그리고 불하 가격은 대개 시가에 훨씬 못 미치는(91년 이전에 40~60만원 수준)역수였다. 따라서 국공유지를 싸게 불하받을 수 있다는 점은 주민들이 재개발을 원하는 큰 유인 요소였다. 재개발은 결국 현재의 재산가치와 개발 후의 재산가치의 차에서 발생하는 개발이익에 기본적인 동인을 갖는 것임으로 싸 땅인 국공유지가 많을수록 개발이익은 크고 따라서 국공유지 비율이 높은 지구가 먼저 재개발되는 경향을 보였다.

그러나 91년 7월 이후 국공유지 불하 가격은 공시지가를 기준으로 평가된다. 공시지가는 대개 시가의 60% 선을 반영하는 수준이다. 그 결과 지금 국공유지 불하가격은 250~300만원에 이르고 무단 점유 가옥주에게는 불하대금 부담이 늘어났으며, 전체로 보아서는 개발이익이 감소하게 된다.

2) 개발이익의 감소와 주민 재정착율의 저하

국공유지 불하가격이 현저히 낮았을 때에도 주민들의 재건립 아파트 입주율은 10%를 넘지 못하였다. 하물며 이제 국공유지 불하대금의 양등은 주민의 재정착율을 현저히 떨어뜨리게 된다. 1) 결국 대다수 현지 거주 주민들은 아파트 입주권을 전매하게 된다. 주민들의 재정착율이 떨어진다는 것은 현행 재개발사업의 가장 치명적인 문제점이다. 주민의 주거 환경을 개선하는 동시에 주거 안정을 목표로 해야 하는 재개발사업이 거꾸로 주거 안정을 해치는 결과를 낳기 때문이다.

1) 이때 원거주민이 재건립 아파트에 들어가기 위한 비용 부담은 다음과 같이 계산된다. 국공유지 20평을 가지고 있는 가옥주가 35평의 아파트를 분양 신청한 경우를 예로 들면 우선, 원래 가지고 있던 가옥 및 토지의 시가(20*300=6,000만원) + 국공유지 불하대금(20*250=5,000만원) + 추가 부담(평균 분양가:350*(30-20)=3,500만원) = 총 1억4천500만원이 된다. 여기에서 세입자에게 내줘야 할 전세보증금까지 가산하면 가옥주의 부담은 더욱 커진다. 이에 비해 만약 어떤 실수요자가 일반 분양분에 당첨된다면 350*30=1억500만원만 내면 된다. 결국 조합원이 오히려 손해를 보는 여부가

다만 '그래도 재산 증식은 이루어지지 않았느냐?'는 반론은 있을 수 있다. 행정당국에게서나 공식적인 자리에선 절대로 언급되지 않지만 이 논리는 사실상 재개발의 실체이다. 그리고 재개발사업에 관련된 모든 당사자들이 이 점을 묵시적으로 동의하기 때문에 많은 문제점을 안고 있는 재개발이지만 그래도 추진되어 온 것이다. 고급스럽고 평수가 큰 아파트가 선호되는 것은 이 때문이다.

남는 문제는 당연히 재건립 아파트에 입주하길 원하는, 또 입주하기 위해서는 분양가가 적절해야 하고 대물 비율이 높아서 어떤 재산상의 불이익이나 권리의 침해를 원치 않는 지극히 상식적인 대다수 주민들이다. 이들은 분명히 피해자들이다. 그들은 재개발 자체를 반대하진 않으나 현재의 재개발은 동의할 수 없다고 주장한다.

3) 재개발조합의 문제점

흔히 주민들의 최대 관심사는 사업 전에 가졌던 땅이 사업을 통해 발생하는 개발이익과 함께 몇 평의 아파트로 돌아오느냐 하는 것이다. 이때 주민들은 동의서를 제출할 때 추진위원회가 홍보했던 내용을 그대로 믿고 있는데 그것은 자기 땅 평수에서 1.5배 가량의 아파트를 무상으로 받을 수 있다는 것이다. 즉 대물비율이 1:1.5라는 말이다. 그러나 지금 이 대물비율은 자꾸 낮아지고 있다.

이렇듯 애초에 홍보했던 내용과 실제 사업 계획이 불리해지는 방향으로 벌어지고 있다. 조합은 좀체 이러한 사실을 공표하려 하지 않지만 조금만 생각할 줄 아는 사람이라면 이러한 계산을 어렵듯이나마 못 할 리 없다. 그리고 조합에 물어 본다. 조합은 대답하지 않는다. 그저 막연히 걱정하지 말라고 하고, 다 잘 될 것이라고 한다. 다시 조합원 총회에 나가서 질문을 하고 대답을 요구하지만 집행부는 무시해버리고 자기네들이 필요한 절차만 일사천리로 진행해 버린다. 대개가 그런 식이다. 사태는 조금씩 심각해지기 시작한다. 의혹을 지나 불신감을 갖게 된 주민들은 조합에 항의한다. 이때쯤 되면 조합이 들이치는 무기가 있다. '당신들이 재개발하자고 해서 인감까지 첨부해서 동의서 내지 않았느냐'는 것이다. 주민들은 여전히 '내가 언제 재개발 하자는 데 동의했지, 이런 사업 내용에 동의 했느냐?'고 볼 만을 감추지 않는다.

성북구청에서 제작한 주택개발사업안내 책자에 따르면 동의서에는 두가지가 있다. '합동재개발구역 지정 신청을 위한 동의서'(이하 지구 동의서)가 그 하나고 '주택개발조합 설립 및 사업 시행 동의서'(이하 시행 동의서)라는 게 따로 있다. 둘 다 인감을 첨부하게 되어 있지만 전자는 추진위원장 앞으로 내는 것이고 후자는 재개발조합 설립위원장 앞으로 내는 것이 다르다. 그러나 실제로 전자는 생략되고 후자만 받고 있다. 즉, 추진위 단계에서 이미 '시행 동의서'를 받아 버리는 것이다. 이때 구청에서는 첨부된 인감증명서에 '재개발사업 동의용'이라고 표기 되어

있으면 '시행 동의서'를 '지구 동의서'에 갈음하는 것으로 보고 접수한다. 편법인 것이다.

마침내 조합을 불신하는 측은 동의서를 철회시킬 수 있는 방법을 찾는다. 구청에선 동의 철회 역시 동의 요건과 마찬가지로 토지 및 가옥 소유자 2/3의 인감을 받아 오라고 요구한다. 그러나 소유권이 이미 절반 가까이 또는 너머 투기성 외지인에게로 넘어가 있고 그들에게 '철회'를 동의 받는다는 건 아예 꿈도 못 꿀 일이다. 결국 동의 철회는 사실상 불가능하다. 이제 재개발지역은 조합측과 조합 반대측으로 나뉘고 쌍방간의 공격과 비방과 날조, 억지와 협박은 치열해간다.

이때 행정적 지도와 감독의 책임을 지닌 관청의 역할이 중요해진다. 주민 내부가 이렇게 양분돼 갈등하고 있는 원인과 그 시시비비를 잘 가려 법과 규정에 맞도록 사업을 추진토록 지도해야 함에도 불구하고 실제 행정당국은 그 틈에 끼여 세대로 역할하고 있지 못하다.

그것은 재개발사업의 성격이 이중적이며 애매하기 때문이다. 재개발사업은 도시계획사업의 일환이라는 측면에서 공공사업이다. 그러나 사업의 주체가 조합이라는 점에서는 민간사업이 된다. 이렇게 상치된 법 해석이 동일 법체제에서 동시에 가능한 것이 문제이다.

전체 도시의 균형적인 발전과 조화되어야 하고 저소득층의 주거 문제와 직결된 사안인 한 재개발은 기본적으로 공공정책적이다. 그렇다면 조합에 대해서나 건설회사에 대해서도 엄정한 규준의 적용을 통해 공공성을 위배하지 않도록 부단히 관리 감독해야 마땅하다. 그러나 당국은 이 애매함을 빌미로 재개발사업이 이토록 문제점을 안고도 강행되는 것을 방관하고 있다고 할 수 있다. 그리고 이 방관 하에 저소득층의 주거상황이 재개발을 통해 개선되기는 커녕 치명적으로 위협받고 있는 것이 작금의 실상이다.

2. 대안은 없는가?

재개발사업의 일차적인 목적은 주민의 주거안정과 복리증진에 있다. 그리고 주거안정과 복리증진의 척도는 원거주민의 재정착율에 있다. 어떤 지역에 좋은 아파트 단지가 들어서는 것이 곧 좋은 재개발은 아니다. 원거주민의 90% 이상이 대체되는 현행 재개발사업은 대부분 저소득층인 불량주택지구 원거주민의 주거복지 수준을 악화시킬 뿐이다.

일반적으로 바람직한 재개발사업의 최소 준거는 다음과 같이 제시된다.

① 재건된 아파트에 대한 원거주민들의 재정착을 최대한 보장해야 한다.

② 사이주시설의 확보 또는 순환식 재개발기법을 도입해 선입주 후철거 원칙을 건지한다.

③ 세입자를 수용할 수 있는 임대주택을 공급해야 한다. 재정착율의 제고를 위시한 이 세가지 준거에 부합하는 보편적인 재개발사업을 실현할 수 있는 방안은 두가지 접근 경도를 통한다.

1) 사회적 접근: 조합의 민주적 구성과 운영/전문가 집단 외 조력

기왕의 재개발사업은 개발로 인한 가치 증식에만 관심을 쏟았고 그것은 비싼 아파트들을 건설함으로써 실현되었다. 그 과정에서 철저히 무시된 것은 주거환경의 개선 효과를 누가 향유할 것인가의 문제였다. 즉, 주체의 문제이고 사람의 문제이다. 재개발지역의 주민들이 주거환경 개선효

과를 누리는 주체가 되기 위해서는 그들이 먼저 사업의 주체가 되어야 한다. 지금까지는 형식적인 주체이지 실제로는 들러리에 불과했다.

주민들이 말 그대로 주체가 되기 위해서는 조직되어야 한다. 재개발사업에서의 합법적인 주민조직은 조합이다. 따라서 이 조합을 민주적으로 구성, 운영하는 것이 가장 선차적인 과제가 된다. 같은 법인격이라 하더라도 조합과 회사는 다르다. 하물며 지금 주식회사에 대한 소액 주주의 관계보다도 더 불공정한 조합과 조합원 간의 지위 관계가 가장 먼저 바로잡아야 할 대상이다.

그 다음 조합 내에서 이해 관계의 조정, 기대 수준의 지혜로운 조절이 필요하다. 이것은 결코 조합 내부의 공리주의적 자기 이익 추구로 해결되지 않는다. 예컨대 어떤 조합의 사업계획이 바람직하게도 '원거주민을 위한' 내용으로 잡혔다고 하자. 그래도 반대는 생긴다. '부순 소리냐, 재산증식의 여지가 전혀 없다. 더 큰 돈을 벌 수 있는데 왜 '비싸지 않은' 아파트를 짓겠다는 것이냐'라고 주민들을 부추길 것이 뻔하다. 대개 부동산업자들, 투기성 외지 가옥주들이 그럴 것이고 그 뒤에는 건설회사가 있을 것이다. 즉, 기대수준의 조절이란 재입주와 재산증식의 유혹 사이에서 주민들을 설득하고 동의를 얻어내는 작업을 불가피하게 요구한다. 따라서 직접적 이해 당사자가 아니면서 전문적인 그리고 신뢰를 받을 수 있는 외부로부터의 적절한 개입은 제도적으로 보장되어야 한다. 이를테면 전문가(도시계획가, 건축가), 공무원, 공익대표, 주민들로 구성되는 '재개발 심의회'를 들 수 있을 것이다.

2) 기술적 접근

사회적 영역에서의 문제 접근, 즉 조합을 민주적으로 구성하고 운영하는 것이 잘 된다고 할지라도 기술적, 물리적 문제에 다시 봉착하게 된다. 빈민지역을 재개발할 때, 지어야 할 아파트의 물량은 조합원에 대한 특별분양분, 세입자 임대아파트 + 일반분양분으로 구성된다. 즉, 주어진 용적율과 건폐율 이내(400%, 60%)에서 최대한 넓은 평수와 많은 호수를 건립해야 개발 이익도 커진다. 그러나 일반적으로 빈민지역은 면적에 비해 가구수가 많다. 즉, 인구 밀도가 높게 마련이어서 조합원과 세입자 몫을 다 짓기에도 빠듯하기 십상이다. 따라서 고층아파트로 설계하지 않을 수 없다는 문제가 생긴다.

문제란 이렇게 고층 아파트를 지으면서도 어떻게 원래 산동네가 가지고 있던 공동체성, 이웃 관계를 유지할 수 있을 것인가에 있다. 특히 저소득층에게 이웃 관계는 중요하다. 일자리를 얻고 돈을 벌리고 어려운 일이 닥쳤을 때 손을 보태주고 함께 여가시간을 어울려 노는 데 이웃들과의 알음알이와 연결망은 훌륭한 사회 보험 기능을 갖기 때문이다. 따라서 획일적인 고층 아파트 단지의 조성은 피하는 것이 바람직하다. 건축전문가들에 따르면 고층 아파트를 집어 넣지 않고 대신 저층의 연립 또는 지형의 경사를 그대로 활용하는 테라스형 주택 등 훨씬 이웃 관계를 개방적으로 열어 두는 건축설계로도 공급할 물량을 충분히 확보할 수 있다고 한다. 다만 이때 문제가 되는 것은 이러한 건축기술이 아니라 현행 건축법의 획일성이다. (특히 건폐율)

개발이익의 극대화화와 주거 안정 간에는 미상불 상반관계가 있다. 따라서 어느 정도 사회적 접근을 통해서도 이익 추구를 설득, 제어하고 기술적 접근을 통해서도 합리적으로 조절된 욕구에 부합하는 규모를 공급하면서도 필요한 만큼