주택 政策過程의 不公平性 비판**

權 泰 埈*

目 次

Ⅰ. 序 文
Ⅱ. 소외된 사람들의 프로필
Ⅲ. 量產政策의 論理와 構造
1. 概 觀
2. 量產과 分讓의 正當化
3. 「國民住宅」의 神話
4. 賃貸住宅의 口實
5. 資金供給의 論理
Ⅳ. 「無許可」·「不良」 住居 對策의 倫理
1. 概 觀
2. 철거와 「단속」의 正當化
3. 强制移住의 無責任한 妥協策
4. 「不良」 再開發의 商業主義
5. 不公平한 得失의 配分
Ⅴ. 結論 : 公平한 政策을 위해서

Ⅰ. 序 文

이 글은 지난 20여년 동안 우리 住宅政策의 不公平性을 分析하고 評價하려는 것이다. 여기서 不公平性이라고 하는 것은, 國民들의 住居水準 向上을 위해서 配分된 資源이 어떤 계층에는 全혀 또는 거의 授惠되지 못했다는 것과 동시에 그로 因한 階層間의 所得分配의 逆進的 效果도 포함한다. 또 여기서 우리가 특별히 注意를 기울이는 階層은 이른바 「都市平均 勤勞所得」 水準에도 못미치는 最下位 所得 계층들이다. 이들은 住宅政策 當局者들이 一般的으로 「庶民」이라고 하는 階層에도 포함되지 아니 한다. 우리가 여기서 對象으로 삼는 階層은 지난 20여년 동안 우리 住宅政策의 構造的 偏向 때문에 그 受惠의 범위에서 除外되어 있던 사람들이다. 다만 硏究의 편의를 위해서 서울市內의 이러한 家口들을 資料調査의 對象으로 限定하고 있다. 서울市內의 이들의 경우가 가장 심각한 住宅문제의 본보기이기 때문이기도 하다.

지난 20여년 동안의 住宅政策 施行過程에서 構造的으로 소외되어 있었던 사람들이 하필 最下位 所得階層이었다는 事實이 우리 住宅政策을 「不公平」하다고 하는 까닭이다. 言必稱 民主國家에서 公共政策은 어느 경우에나 보다 어려운 處地에 있는 市民을 좀 더 북돋아 주는 것이 그 社會的 妥當性을 가늠하는 가장 基礎的인 要件이다. 하물며 住宅이나 土地처럼, 우리와 같은 資本主義社會에서, 社會的 富의 分配過程과 家計의 財產形成 과정에서 가장

* 서울大學校 環境大學院 敎授
** 이 論文은 1987년도 文敎部 學術硏究助成費에 의하여 연구되었음.

큰 몫을 차지하는 財貨에[1] 대한 公共政策의 경우에는 더욱 그러하다. 이런 뜻에서 住宅政策의 不公平性은 다른 어떤 部門에서 보다 階層間 所得分配에 큰 逆進效果를 招來한다. 더욱이 住宅은 한 家族의 삶의 그릇이어서, 그 場所와 質이 그 안에 사는 사람들의 삶의 오늘 뿐만 아니라 來日까지를 左右한다. 그런데 어떤 사람이 아주 適切하게 말한 것처럼, "富者들은 그들의 場所(space)를 支配할 수 있는데, 가난한 사람들은 그 안에 빠져서 헤어날 수 없으니"(David Harvey, 1973, p. 171), 公共住宅政策이 저처럼 「함정에 빠진」 사람들을 外面함은, 이들의 삶의 전부를 社會構造的으로 閉鎖해 버리는 것과 같다. 이런 觀點에서 본다면, 한 나라의 住宅政策의 功過는 궁극적으로, 스스로의 힘으로 저같은 「함정」에서 헤어나오지 못하는 사람들을 얼마나 도와 주었느냐에 의해서 評價되어 마땅하다.

위에서 「構造的으로 소외된」 사람들이 있다는 말을 했는데, 이 硏究에서 住宅政策過程에 관한 分析과 評價의 視角은 바로 이같은 構造的인 것이다. 다시 말해서 住宅政策過程을 떠받치고 있는, 또는 그를 둘러싸고 있는 社會的, 經濟的, 政治的 制度와 組織 그리고 節次와 같은 것들이 서로 맞물려 있거나 利害相合해 있는 모습을 밝히려는 것이다. 이런 構造的 얽힘을 밝힘으로써, 위에서 말한 「소외된 階層」이 어떤 한 두가지 施策의 잘못으로 그렇게 된 것이 아님을 論證해 보려는 것이고, 이는 또 저같은 構造的 얽힘에 대한 큰 決斷과 手術 없이는 앞으로도 「소외된 階層」은 계속 그대로 남아 있게 되리라는 警覺心을 불러 일으키려는 것이기도 하다. 우리가 傳하려는 「멧세지」는 原則的으로 公共住宅政策은 스스로 住居水準向上을 할 能力이 없는 사람들을 위한 것이어야 한다는 것이다. 지금까지도 그렇지 않았느냐는 反論이 분명 있을 것이지만, 우리는 이 硏究에서 지금까지의 住宅政策은 그 意圖와 看板은 그러했을지언정, 그 實效와 결과는 그렇지 못했음을 밝히게 될 것이다.

Ⅱ. 소외된 사람들의 프로필

우리가 이 硏究에서 살피려는 사람들은 대체로 「貧民」 또는 「貧困계층」에 속하는 사람들이다. 제집을 가졌거나 못 가진 또는 좀 더 큰 방, 작은 방에 사는 것이 꼭 「貧困」의 與否를 가리는 유일한 基準은 아니지만, 一般的으로 오늘날 社會科學에서 「貧民」 또는 「貧困階層」이라는 槪念으로 把握될만한 사람들은, 우리의 경우 지난 20여년 동안 住宅政策 過程에서 소외되어 있던 사람들이다.

資本主義와 自由企業 體制下에서 그리고 나라 全體의 産業構造가 한 世代 안에 탈바꿈하는 過程에서, 構造的으로 疎外되는 사람들이 있게 마련이다. 이러한 뜻에서 이들은 「絶對的」으로 貧困한 階層에 속해 있고 동시에 남들 보다 못사는 「相對的」 貧民들이다. 變革된

(1) 先進 資本主義國家에서 住宅市場을 통해서 配分되는 資源이 國富의 약 30%이고, 家計의 可處分所得의 약 25%에 이른다고 하는 觀察이 있다. B. Badcock, 1984, p. 207 參照.

構造에서 소외되어 있다는 점에서 스스로의 힘으로 「生計」를 유지하기 어려운 「絶對的 貧困상태」[2]에 處해 있고 또 그로 因해서 相對的으로 最下位 所得階層에 속해 있는 사람들이다. 어쨌거나 지난 20여년 동안 유독 이런 貧困계층의 사람들이 住宅政策過程에서 소외되어 있던 까닭은 그저 偶然的인 것이었거나 政策當局者들의 一時的 不察의 탓이 아니다. 住宅政策 過程이 바로 저 큰 흐름의 産業構造 變革의 論理와 倫理에 의해서만 支配되어 왔기 때문이다. 또 그랬기 때문에 一般的인 의미의 社會的, 經濟的 貧困層이 곧 「住居 貧困層」이 되지 않을 수 밖에 없었다. 다시 말해서, 産業과 社會構造의 급격한 變化過程에 끼어들 수 없게 한 저들의 生存樣式과 處地와 (無)能力 같은 것이 동시에 住宅政策의 受惠資格을 박탈당하게 했고 政策當局의 同情조차 받지 못하게 하였다는 말이다.

그래서 우리는 여기서 먼저 저같은 「貧民」들의 사는 모습과 그 살아온 軌跡을 살핌으로써, 이들과 住宅政策 過程과의 거리를 짚어보려고 한다. 「貧困」의 實態調査라는 것 自體가 지금껏 별로 환영받지 못하던 일이어서, 잠정적이나마 一般的인 결론을 끌어 낼만한 資料集績도 없는 터에[3], 그 복잡하고 多次元的인 문제의 性格때문에, 여기서 우리의 接近方法은 基本的으로 「프로필」 묘사的인 것이 되지 않을 수 밖에 없다.

다시말해서, 저들의 구체적 生存樣式에 관해서는 서울의 「貧民」들을 中心으로한 몇몇 事例觀察 결과를 參考로 하고 多少間의 통계자료로써 그 一般的 모습을 짐작케 하는 정도이다. 「貧民」들의 「住居 貧困」 상태가 가장 심각한 곳이 서울이라는 事實에 비추어 우리의 硏究目的을 위해서는 서울이 適地가 되리라는 이유도 있고, 「貧困」의 實態를 統計的 調査와 處理만으로써 抽象化하는 것 또한 우리의 目的과 관련하여 많은 필요한 情報를 사상해 버릴 위험이 있기 때문이기도 하다.

서울과 같은 大都市에서 오늘의 「貧民」들은 대체로 그 出身부터 貧困한 處地이다. 서울의 한 「無許可 不良住居」 地域에서 22家口를 추출해서 그 「生活史」를 추적 調査해 놓은 한 報告書를 보면 그들 가운데 2家口를 제외하고는 그 家口主가 모두 「零細 貧農出身이다」(조은, 조옥라, 1987, p.150). 그 典型的인 例로서 이들 가운데 한 家口主의 自立過程의 出發을 다음과 같이 敍述하고 있다. 「올해 47세인 ○氏는 貧農의 4男 2女 가운데 셋째로, 가난때문에 국민학교를 中退하고 농사품을 팔면서 10마지기 내외의 집안 농사일도 거들었다. 20살때 먼저 上京한 형들을 따라 서울에서 과일 장사를 시작했다」고 한다(前揭, p.153). 이들은 대부분 이같은 貧困한 出身때문에, 「몸만 차고」 집을 뛰쳐 나와서, 어떤 연줄이든 「비빌 데만 있으면」 그곳에 자리를 定하고 새로운 生計를 시작한 사람들이다. 韓國開發硏究院(KDI)이 1981年에 調査한 서울市 전체의 「貧困家口 家口主의 出生地」 統計를 보더라도, 서울, 부산, 京畿등의 大都市圈 以外 地域에서 온 사람들이 거의 80%에 이르고, 이들 가

(2) 韓國開發硏究院, 「貧困의 實態와 零細民 對策」, 1981, p.88.

(3) 貧困의 實態調査로서 그나마 公信力이 있는 硏究機關에서 처음으로 그리고 상당히 포괄적으로 試圖된 것이 1981년의 위(註 2)의 硏究가 아닌가 한다.

〈表-1〉 都市貧民의 轉入時期의 특성 분포

서울 전입 전 소유경지면적		서울 전입 사유		전입 당시 생활상태	
구 분	%	구 분	%	구 분	%
200평 미만	18.9	생활이 어려워서	28.6	매우 가난하였다.	27.6
200 ~ 1,200	38.8	직장을 얻기 위해	42.8	가난한 편이었다.	40.8
1,200 ~ 2,400	17.6	서울에 가족이 있어서	7.1	보통이었다.	18.0
2,400 ~ 3,600	10.0	자녀교육	7.6	잘 산 편이었다.	12.9
3,600평 이상	14.7	기타(직장 관련 및)	13.9	매우 잘 살았다.	0.7
계	100.0	계	100.0	계	100.0

資料 : 서울대학교 사회과학대학 인류학과 편(1987)), 「한국사회 도시빈민의 성격과 빈민운동 : 제1회 인류학과 학생 심포지움」, p.34.

운데서도 위의 事例 ○氏의 경우처럼 스스로 「零細農民 出身」이라는 사람들이 60%에 달한다(KDI, 1981, pp.109-111 참조). 위 ○氏와 같은 事例의 一般性을 뒷받침하는 또 한가지 그럴싸한 統計資料는, 農村에서 離農하는 農家의 資產規模와 그 離農比率과 離農理由의 相關關係에 관한 것이다. 위 表에서 보는 바와 같이, 경지面積이 「10마지기」도 안되는 農家가 全體 離農人口의 57% 以上을 차지하고 있고, 그같은 零細農은 대부분(71.4%) 生業을 바꾸기 위해서 離農하고 있음을 알 수 있다.

이들의 대부분이 본래 貧困한 出身이었다는 事實은, 急變하는 產業化 過程의 出發서부터, 그 適應이 남달리 어려웠거나 아예 처음부터 疎外될 수 밖에 없는 處地였음을 뜻한다. 여기서 다시 앞서 引用한 22개 事例 家口主의 한 例를 들어 보자. 「올해 28세인 M氏는 國民學校를 中退하고 장사도 하고 염전에서 노동품도 팔아보는 등 온갖 일을 하다가… 서울로 왔다. 마침 올라온 때는 건축경기가 좋고 성수기여서… 한달에 거의 30만원을 벌 수 있었다. 그러나 다시 비성수기가 되어 고향에 내려 갔다가 봄에 10만원을 손에 들고 서울에 定着할 생각으로 올라 왔다.… 현재는 수중에 10만원이 남아 있으며 12월에 노동일이 없어… 몇푼이라도 벌어보태기 위해서 古物장사를 시작했다. 건설노동일이 시작되는 3월까지는 어떻게 버텨 볼 생각이다.… 앞으로 몇년 더 노동판에서 뛰어 돈을 좀 모아 장사 밑천을 할 생각」이라고 한다(조은, 조옥라, 前揭, pp.151-153). 이 事例에서 보는 바와 같은 低學歷, 零細資產, 非熟練과 같은 個人的 資質이 이들의 특징이고, 또 이런 특징들은 惡순환적으로 서로 물려 있어서 스스로의 힘으로 그 고리를 끊기는 무척 어렵다. 이런 個人的 資質과 處地의 惡순환적 고리를 스스로 끊고 한 段階 뛰어 오르는 사람들의 이야기가 가끔 들리기도 하지만, 그것은 可히 「英雄談」과 같은 것이어서 우리에게 感動을 주는 것이지, 「보통 사람들」에게 그런 期待를 할 수는 없다.

出身의 貧困함이 低學歷을 낳고 低學歷이 非熟練 또는 無技術勞動力을 낳고 그래서 不安定한 職業 또는 不實한 生業으로 이어진다. 이런 현상도 물론 모든 경우에 妥當한 法則的

인 것은 아니지만, 상당히 넓은 범위에 걸친 都市「貧民」의 특징임을 뒷받침하는 調査는 꽤 있다. 우선 1981년에 國策硏究機關인 KDI가 調査한 바에 의하더라도, 그들이 말하는 全國 都市貧困 家口主의 就業상태를 보면, 平均値로서도, 無職(31.5%), 단순노동(35%), 零細自營業(13%) 같은 不安定 就業이 79% 이상이고, 연령별로 보면, 41세에서 50세 以上의 家口主의 경우에 더욱 두드러짐을 알 수 있다(KDI, 前揭, p.116). 이 연령층의 家口主들이 비교적 많은 食口를 거느리고 있으리라는 點을 생각하면, 그 어려움이 더 클 것임을 짐작할 수 있을 것이다. 위에서 引用한 22事例 家口 가운데서도 3~4 家口만을 제외하고는 無職, 파출부, 건설잡일, 「집수리오야지」, 청소부, 리아카행상 등의 不安定 就業家口들이고 (조은 등, 前揭, pp.25~26), 아래의 表에서 보는 바와 같이, 1980년대에 「貧民」들의 密集地域이라고 할 수 있는 「無許可不良住居」 地域에 대한 調査의 경우도 大同小異한 모습을 보여주고 있다.

이들 가운데 상당수(8.3~17%)가 종사하고 있는 「판매직」이라고 하는 것도 이른바 「街路經濟」라고 할 수 있는 非公式部門에 종사하는 사람들이다. 1984년에 서울市內에서 실시한 한 調査에 의하면, 이들 行商, 露店商들의 一日 순수익은 대부분(約 70%)가 1천원에서 5천원, 고작해야 5천원~1만원 사이의 것이고(서울특별시 편, 1984, p.173), 그나마 계절적으로 변동이 심하다.

이같은 不安定 就業과 不實 生業상태가 低學歷과 관련이 있다는 생각도 「貧民」 密集地域에 대한 實證的 調査 결과로써 뒷받침되어 있다. 1979년에 「한국사회복지연구소」가 서울市의 貧民 밀집지역에서 40個 洞을 對象으로 調査를 한 바에도, 家口主의 67%가 國民學校를 卒業했을 뿐이었고(人類學科, p.45), 1980年代(1983, 1984, 1985)의 調査들에서도 地域에 따라 65~70%가 國卒 以下로 나타나고 있다고 한다(조은 등, 前揭, p.22 참조). 이같은 相關關係를 짐작하는데 도움이 되는 또 한가지 資料는 全國 市部「非貧困」家口主의 國卒以下 學歷者 比率은 平均 27% 정도인데 견주어서, 全國 市部「貧困」家口主의 그것은 44%

〈표-2〉 都市貧民家口의 職業分布

순위 \ 자료	A		B		C	
1	무직(실업·취업불능·가내부업)	49.9	단순노무직(건설·건축·기타 잡직)	33.1	단순노무직	60.0
2	단순노무직(건축·건설 막노동·사무직·기타잡직·취로)	31.1	사 무 직	18.3	판 매 직	12.5
3	판매직(행상·외판)	8.3	판 매 직	17.0	생 산 직	12.5
4	생산직(공원·운전)	3.5	무 직	16.2	무 직	10.0
5	사 무 직	2.4	생 산 직	10.0	사 무 직	5.0
	기 타	5.1	기 타	5.4	資 料	

資料 : 서울대학교 사회과학대학 인류학과 편(1987), 「한국사회 도시빈민의 성격과 빈민운동 : 제 1 회 인류학과 학생 심포지움」, p.34.

나 된다는 사실이다(KDI, 前揭, p.115). 이는 低學歷이 貧困家口의 一般的인 社會的, 經濟的 특성임을 나타내는 資料이다.

이같은 低學歷—非熟練—不安定 취업의 고리는 거의 예외없이 低所得으로 이어지게 마련이다. 아래의 事例가 非熟練—不安定 취업者의 벌이 형편을 잘 나타내 주고 있다. 「수입의 불균형을 가장 잘 보여 주는 일용 건설 노동자… D氏는 일용 건설노동 시장이 열리는 3월 9일부터… 일을 시작하여 12월초 이 노동 시장이 일이 없어 서지 않을 때 까지… 이 기간 중 비가 많았던 6월과 8월을 제외하고는 거의 20일 가까이 일을 하였다. 12월에서 다음해 2월까지 건설공사 이외의 취로사업 20일, 고물장사 9일을 하였다. 이 가구주가 1년 동안 건설노동을 한 날은 175일이며」, 그래서 「D氏가 일용노동으로 벌어들인 연간 총수입은 2,568,000원이 된다. 여기에 취로사업, 고물장사를 나가 번 돈 114,000원을 합하면… 1년 수입은 2,682,000원이 된다. 이를 12개월로 나누면 월 평균 223,500원이 된다」(조은 등, 前揭, pp.125-127).

月平均 20여만원이라는 額數 뿐만 아니라 그 벌이의 不安定性도 위의 D氏와 비슷한 處地의 사람들이 모여 사는 이른바 「無許可 不良住居」地域의 70餘% 家口들의 형편과 비슷하다. 이미 상당히 오래전에 再開發이 시행되었던, 이제는 제법 安定된 地域이 된 아현 2洞의 一部 地域 까지를 포함해서, 상계동, 가리봉동, 봉천동 地域의 「無許可 不良地區」 1,015家口를 대상으로 해서 1987~1988年에 걸쳐 住宅公社가 실시한 調査를 보아도, 〈표-3〉에 나타나 있는 바와 같이, 不安定 就業者들의 60% 정도가 30만원 以下의 月收入이고 40만원 以下는 77%에 달한다.

서울대학교 환경대학원 학생들이 1987년에 「貧困」家口들이 비교적 더 많이 밀집되어 있는 신림 10동, 봉천 3·6洞의 145家口를 無作爲 추출하여 調査한 바에는, 〈表-4〉에서 나타나 있는 바와 같이, 30만원 以下 家口가 81%에 달하고, 이들 地域의 平均 月收入은 28.8만원으로서 당시 都市月平均 勤勞所得인 45만원에 훨씬 못 미친다.

그런데 우리가 여기서 꼭 짚고 넘어가야 할 것은 위와 같은 平均値는 그것만으로서는 이들의 生活형편과 이른바 所得構造를 충분히 알려주고 있지 못하다는 事實이다. 다시 말해서 앞서 引用한 D氏의 事例에서도 보았고 〈表-3〉에도 나타나 있듯이 이들이 종사하고 있는 「막노동」, 「상업」, 「서비스업」, 「가내수공업」 등의 生業은 아주 不安定한 것이어서, 어떤 調査 年度 또는 時點에서의, 그리고 여러 家口의 平均値라는 것은 個別 生計의 不安定性과 貧困의 정도를 오히려 가리고 있다는 말이다. 따라서 위와 같은 統計的 情報는 이들과 같은 貧困家口들이 한 集團 또는 階層으로서, 한 都市內 다른 集團 또는 階層에 비교해서 대강 어떤 형편에 있는가를 알고자 하는데 도움이 될 뿐이고, 우리 硏究의 目的을 위해서는, 앞서 말한, 貧困한 出身—低學歷·非熟練—貧困의 惡순환적 고리 관계가 一般的인 현상이라는 主張을 뒷받침 하려는 뜻에서 引用했을 뿐이다.

〈表-3〉 家口主의 職業別 平均所得分布 (單位 : %)

직업 \ 평균소득	10만원 이하	11~20 만원	21~30 만원	31~40 만원	41~50 만원	51~60 만원	61~70 만원	71~80 만원	81만원 이상	계
운수업	0.0	0.0	31.8	34.1	11.4	2.3	6.8	6.8	6.8	100.0
막노동	16.5	47.4	23.3	4.5	1.5	0.0	0.8	0.0	6.0	100.0
상업	3.4	28.0	23.7	14.4	11.9	4.2	5.9	0.8	7.6	100.0
사무직	0.0	13.0	36.0	28.0	11.0	5.0	2.0	2.0	3.0	100.0
서비스업	11.5	13.5	26.9	17.3	13.5	1.9	0.0	3.8	11.5	100.0
제조업	2.4	25.3	42.2	20.5	3.6	1.2	0.0	0.0	4.8	100.0
건설업	0.0	6.0	35.8	22.4	23.9	6.0	0.0	1.5	4.5	100.0
가내수공업	0.0	20.0	40.0	0.0	20.0	0.0	0.0	0.0	20.0	100.0
기타	15.0	23.0	20.4	17.7	9.7	1.8	1.8	2.6	8.0	100.0
계	7.1	23.5	29.0	17.8	9.8	2.7	2.1	1.7	6.4	100.0

資料 : 대한주택공사(1988), 「저소득층을 위한 공공주택사업 확대방안연구」, p. 60.

〈表-4〉 봉천·신림동 貧困家口의 月平均所得 (單位 : 萬원)

所得階層	1~10	11~15	16~20	21~25	26~30	31~40	41以上
度數	3	7	21	18	32	20	31
構成比	2.3	5.3	15.9	13.6	24.2	15.2	23.5

註 : 平均 28.8萬원
資料 : 서울대학교 환경대학원 학생 조사.

이런 一般的이고 構造的인 惡순환적 고리는 個別 家計에 때로 더욱 不幸한 波及効果를 미친다. 疾病, 老齡化, 離婚率 등이 이 集團에 상대적으로 많다는 事實이 그런 不幸한 파급효과의 결과이다. 앞에서 引用한 모든 實態 조사들이 이런 事實을 보고하고 있다. 22個의 事例 家口 가운데 7家口에나 중환자가 있다는 報告(조은 등, 前揭, p. 116), 離婚으로 인해서 어머니가 홀로 家口主가 되어 있는 家口가 전체의 19%여서 全國 平均(10.6%) 보다 높다는 報告, 家口主의 平均연령이 地域에 따라 대체로 44세에서 55세여서, 全國 평균(36세) 보다 훨씬 높다는 報告(住宅公社, 1988, pp. 51-52) 등이 저와 같은 不幸한 波及効果의 밀집현상을 증언하고 있다.

우리가 여기서 疾病, 노령化, 離婚과 같은 不幸을 波及効果라고 하는 까닭은, 그것들은 基本的으로 貧困의 原因이기 보다는 그 결과라고 보기 때문이다. 個別 家口에서 그같은 결과가 더욱 깊은 가난의 함정으로 빠지게 하는 原因이 될 수도 있음을 否認하려는 것은 아니지만, 그래도 역시 그런 징후들은 個別 가정의 內部的이고 個人的인 사정과 多少나마 관련되어 있는 것이어서, 이 階層 또는 集團의 外部社會와의 관계에서 주어지는 構造的인 현상이라고 보기는 어려울 것 같다.

어쨌거나, 그러면 도대체 이처럼 貧困의 「構造的 함정」에 빠져있는 사람들에게, 住居란 도대체 무엇인가? 누구에게나 마찬가지로 이들에게도 집은 최소한, 한 사람이 또는 한 가

족이 추위와 더위와 눈, 비, 바람을 피하고 남들의 눈을 피해서 몸을 두는 곳이다. 住居는 이 점에서는 「貧民」들에게나 누구에게나 같은 뜻을 갖는다. 특히 우리 땅에서처럼 추위가 매섭고 눈비가 많은 곳에서는 누구나 살아 남으려면 지붕과 네 벽은 갖추어야 한다. 그래서인지 어떤 외국 방문객이 겉으로만 서울 구경을 한 끝에, 인도나 남미에 비하면 서울에는 住宅문제가 심각치 않은 것 같다고 했다고 한다. 그러나 우리가 여기서 살피는 「都市貧民」들 대부분에게는 지금의 집 형편은 文字 그대로 「動物的 隱身處」 이상 아무 것도 아니다. 평균적인 都市民들에겐 집은 「隱身處」인 동시에 「家族의 보금자리」이고 「財産」이고 때로는 「社會的 位置」이기도 한 것이 예사인데, 우리 硏究의 對象인 사람들의 경우에는 단순한 육체적 은신처 以外에 아무것도 아니라는 말이다. 다시 말해서 動物的 生存을 위한 최소한의 空間에 지나지 않는 것이다. 이런 형편을 두고서는 住居가 내일의 再生産을 위한 수단이냐 오늘의 生活을 즐기기 위한 消費財냐 云云하는 것 조차 적당치 못하다. 이런 형편을 다시 앞서 引用했던 22개 家口의 事例 觀察로써 살펴보자.

「(사례 4)는 30만원에 3만 5천원 월세 방이며 지붕이 루핑이어서 겨울에는 춥고 여름에는 덥다. 여성 가구주의 아들 D氏는 부인이 없고 어머니 및 자녀 3명 등 5명이 1.4평짜리 방에 함께 기거한다.」 사례(6)인 F氏는 「50만원에 3만 5천원짜리 월세로 방 한 칸에 식구 4명이 기거」하고, 「H氏 가구는 한 집에 18가구가 세들어 사는 집」에서 1.4평 방에서 「부인, 자녀 둘이 함께 기거함으로 더운 여름에는 H氏가 부엌에서 잔다.」 K부인, R氏, T氏 家族들도 비슷한 월세방에 4식구가 살고 있다. 이에 비해서 이들 22家口가운데 8家口는 150만원~250만원의 傳貰를 내고 있지만, 이들도 모두 다시 방들을 월세를 놓거나 방 한 개만 빌려서 사는 형편은 위의 월세방 家口들과 같다. 이들 가운데 6家口정도가 「無許可不良住宅」이나마 자기집을 가지고 있어서, 경제적으로는 다소 여유가 있는 사람들이고, 자기네들이 원하기만 하면 남들보다는 좀 넓직히 살 수 있는 사람들이다(조은 등, 前揭, pp. 108-115).

이들 事例 家口들이 살고 있는 지역(537 가옥에 1,300家口가 거주하고 있는 지역) 전체의 住宅 사정을 보더라도 「85% 정도가 垈地 10坪에 건평 6~7평이며 방 2~3개 짜리 홑집으로 한 家屋當 평균 거주 世帶는 1986년 현재 1.98 家口이며 한 家口當 방 하나를 쓰고 있는 경우가 70~80%(洞事務所 통계)」라고 하는 것(조은 등, 前揭, p.23)을 보면, 위와 같은 事例들의 형편은 그 地域에서 유별난 것이 아님을 짐작할만 하다. 住宅公社가 상계동, 봉천 3·6동, 가리봉동 등의 「不良住居地域」을 조사한 것도 비슷한 형편임을 보여주고 있다. 「住宅當 居住家口를 보면 4지역에서 1家口만이 居住하는 비율은 각각 23%, 38%, 29%, 14%로서 서울市 平均(50%)에 비해 대단히 낮다. 그러나 2가구, 3가구 이상 居住하는 家口 비율은 서울市(전체)의 경우 25% 정도이나 가리봉동을 제외한 조사지역에서는 대체로 35% 정도, 가리봉동의 경우에는 약 70%가 3가구이상 거주」하고 있다고 보고하고 있다(住

公, 1988, p.75).

우리가 여기서 「都市 貧民」 밀집地域의 위와 같은 數値들을 나열하는 것은, 단칸 방에 한 家族이 기거한다는 것만으로써 「貧民」의 定義를 내리려는 것이 아니다. 全國 都市 平均値를 보더라도, 1985년 현재, 39%의 世帶가 방 하나에 살고 있다(한국주택은행, 「주택금융」 20(3), 1987.6, p.134). 新婚夫婦 한 쌍이 한 칸 월세방에 잠시 정답게 살 수도 있고, 오래지 않아서 제 집을 사서나갈 計劃을 가지고 住宅적금을 열심히 붓고 있는 한 家族이 살고 있을 수도 있다. 그 어느 경우이건, 잘된 일이라고 할 수는 없더라도, 우리가 여기서 살피고 있는 사람들의 경우에, 위와 같은 집 형편은 스스로의 힘으로는 도저히 헤어날 수 없는 「빈곤의 함정」이라는 점에서, 그냥 全國 平均値에 밀어넣어 버릴 수만은 없는 까닭이 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 貧困의 惡순환적 고리 안에서 꼼짝달싹 못한 채로 月收 平均 28만여원(〈表-3, 4〉참고)인 사람들이, 그들의 生計費 가운데서 고작 7~9% 정도의 住居費 밖에 낼 수 없는 처지에서 방 한 칸의 住居生活은 저같은 貧困의 악순환 고리를 더욱 永久化할 것이라는 事實과, 다른 한편 우리 住宅政策의 制度와 節次가 아직도 저같은 處地에 있는 사람들을 構造的으로 度外視하고 있는 것이 여느 단칸방 居住家口들과는 다른 사정임을 强調해 두려는 것이다.

〈表-5〉 조사지역별 가계지출내역 (단위 : %)

지역 \ 지출	식비	주거비	교통비	저축	교육비	의료비	세금
상계 4동	49.3	8.3	7.6	36.9	15.5	12.6	1.3
봉천 3동	49.2	9.5	9.9	38.6	14.9	8.1	4.9
봉천 6동	49.3	7.4	11.6	32.0	22.0	9.7	2.6
가리봉 1동	40.8	13.2	10.3	56.2	20.8	15.0	6.9

資料 : 대한주택공사(1988), 「저소득층을 위한 공공주택사업 확대방안연구」, p.62.

Ⅲ. 量産政策의 論理와 構造

1. 概 觀

우리는 住宅政策과 都市 貧民들의 住居所要 사이에 아직도 메꾸어 지지 않고 있는 간격을 짚어 보려고, 前章에서 먼저 都市 貧民들의 不實하고 不安定한 生計와 그 生存모습을 살펴 보았다. 이제 여기서는 현재 시행되고 있는 住宅政策의 構造와 그 관성을 살필 차례이다. 따라서 여기서도 우리의 視角은 현행의 住宅政策을 뒷받침하고 있는 制度와 組織과 같은 것들이 어떤 연유와 指導理念 때문에 어느 한 階層의 國民들을 度外視하고 있는가를 특별히 밝히려는 것이다. 다시 말해서 지난 20여년 동안의 住宅政策의 전반적인 功過를 평가하려는 것이 아니고, 그 階層的 含意를 밝혀 보려는 것이다.

결론을 미리 말해 둔다면, 지난 20여년 동안 우리 住宅政策의 動因은, 그 내세운 목표가 무엇이었든간에, 基本的으로 그 事業의 收支打算이었다. 그래서 이 收支打算 論理에 스스로 適應할 수 없는 사람들은 소외당해 마땅한 것으로 取扱되었던 것이다. 「無住宅者」, 「實需要者」, 「庶民」 또는 다른 무엇이라고 하든 간에, 집을 지어 팔고 빌려 주는 側의 收支打算에 영합할 수 없는 사람들은 「市場」에 들어 올 資格조차 갖지 못했다. 이런 사정을 英國의 한 學者는 公共住宅政策의 「私營化」(privatization)라고도 한다(B. Badcock, 1984, p. 195).

그래도 명색이 公共住宅政策이다 보니, 때때로 「市場」 參與者의 폭을 넓혀 보려는 試圖를 했던 것은 사실이다. 住宅 건설 財源의 확충, 住宅金融 혜택의 확대 등을 위한 노력 등이 그런 例이다. 그러나 그때 마다 돈을 가진 部署, 집을 지어 팔아야 하는 機關, 稅金을 거두어 들여야 하는 官廳, 돈을 꿔주고 돌려 받아야 하는 銀行같은 이른바 관련기관 사이의 「승강이」로 因해서, 집을 제일 필요로하는 사람들은 항상 소외되기 마련이었다(권태준, 1987, pp. 22-26 참조). 집을 지어 파는 側의 收支打算 論理를 그대로 둔채 벌어지는 위와 같은 관련 당사자들간의 「승강이」는 住宅을 제일 필요로 하면서 가난한 사람들에게 항상 아무런 혜택도 주지 못한다는 事實은 다른 나라에서도 이미 경험한 바라고 한다(B. Badcock, 前揭, p. 190).

어쨌든 저같은 收支打算의 論理가 支配的인 것이 되어서 住宅政策當局과 住宅建設業者—公企業, 私企業을 다 포함해서—가 共存 共生하게 되었고, 「市場」은 이런 供給者側과 그에 스스로 適應할 수 있는 「有效需要者」들로써 「균형」을 유지하고 있다. 위에서 말한 바와 같은 관련 기관들 사이의 「승강이」 때문에 「市場」에 간혹 조그만 물결이 일 때가 있긴 하지만, 「승강이」도 한 20년 하고 나면 서로의 限界와 意圖를 알게 되어서 一種의 「癒着」과 같은 관계가 생기게 마련이고, 全體로서는 構造的인 경직성을 띠게 마련이다. 20살이나 되는 우리 公共住宅政策 過程의 이같은 構造的 경직성 때문에 위에서 말한 收支打算의 論理가 이제는 마치 倫理的인 것이기도 한 것처럼 容認되고 있는 것이, 그로부터 소외된 사람들의 문제를 더욱 어렵게 만들고 있다.

2. 量産과 分讓의 正當化

지난 20여년 동안 우리 住宅政策의 자랑은 많이 지어서 많이 팔았다는 사실이다. 과연 많이 짓고 많이 팔았다. 아래 表에서 보는 것처럼, 우리가 지금 살고 있는 집들 가운데, 1959년 以前에 지은 것은 고작 3分의 1밖에 안되고 3分의 2는 모두 지난 20여년 사이에 지은 것들이다. 이 모두를 住宅政策의 덕이라고 하기는 어려울지 모르겠으나, 특히 1970年代 以後 매년 거의 20만戶에 가까운 새집을 지은 것(전체의 반 정도)은 음으로 양으로 住宅政策의 도움 탓이었다고 해도 좋을 것이다. 1972년에 우리 역사상 처음으로 10년 안에 250만호의 집을 짓겠다는 「住宅건설 10個年 計劃」이라는 것이 만들어 졌던 일을 勘案하더라도 그렇다고 할만 하다.

〈表-6〉 建築年度別 住宅現況(1985, 都市) (단위 : 戶)

年 度	計	50년이전	50~59	60~69	70~75	76~80	81~85
住宅建設量	3,428,234	280,304	254,177	534,564	677,514	721,650	960,025

資料 : 國土開發硏究院(KRIHS) (1987), 「'80年代 韓國住宅政策의 成果와 課題硏究」, p.28.

公共住宅政策이 처음부터 이처럼 많이 그리고 빨리 짓는 것을 그 목표로 삼은 것은, 전쟁으로 인해서 많은 집이 부서진 터(당시 在庫의 약 20% 정도)에 급격한 都市人口 증가와 그에 따른 家口分化 등에 對處하기 위해서 不可避했기 때문이라고 한다(徐炳基, 1987, p.53). 그러나 이같은 目標 設定의 不可避論만으로써는 우리 住宅政策의 理念 形成過程의 모든 것을 說明할 수 없다. 不可避性을 놓고 말할 터이면, 6.25動亂 直後 한 10年 동안이 더욱 切實한 때였다.

우리 政府가 住宅 大量生産에 실제 힘을 기울이기 시작한 것은, 위의 表에서도 짐작할 수 있는 바와 같이, 1967년 이후 이른바 「第二次 경제개발 5개년 계획」(1967~1971)期間부터이다. 한 硏究報告書에 의하면, 이 期間 동안에 「住宅 건설 실적은 公共部門이 6만 9천호로서 計劃의 232%를 달성했고 民間部門이 47만 1천戶로서 計劃의 100.2%를 달성」해서 「양자를 합한 總實積은 54만戶로서 計劃의 108%에 이른다」고 한다(國土開發硏究院, 1987, p.17). 그런데 이 時期를 잘 살펴 보면, 우리나라의 大都市 地域에 전반적으로 不動産 가격이 폭등하기 시작한 때여서, 「不動産 투기억제를 위한 특별 措置法」 같은 것이 만들어 졌던 때임을 주의할 필요가 있다. 다시 말해서 이 時期는 우리 政府수립 이후 처음으로 땅과 집과 같은 不動産에 돈이 몰려 들기 시작한 때였다. 돈이 있는 사람들을 상대로한 집장사와 땅장사는 엄청나게 收支가 맞는 때였다. 그 以前 십수년 동안에도 不可避했던 住宅 大量供給政策이 이때 와서 드디어 實踐性이 있는 것이 되었고, 그 實踐可能性은 「집장사」的인 收支打算의 展望에 의해서 뒷받침된 것이다. 그러니 우리 住宅政策의 量産體制의 不可避論은 사실은 事業收支打算을 뒷받침하는 不動産景氣에 의해서 떠받혀 지고 있는 것이라고 해야 마땅하다. 또 그렇기 때문에 처음부터 量産과 「分讓」은 不可分의 관계에 있을 수 밖에 없었다.

위의 〈表-6〉에서도 보는 바와 같이 不動産 景氣가 最高潮에 달했던 1970年代에 住宅 건설 실적이 10여년 사이에 200만 호 이상이었고, 反面에 物價 安定 등의 시책으로 不動産 경기가 주춤해지기 시작한 80年代에는 住宅 건설 실적도 相對的으로 줄어 들고 있음도 그런 까닭으로 說明될만 하다. 앞서 말한 바와 같이 1972年의 第一次 住宅건설 10개년 계획이 10年 사이에 250萬戶의 새집을 짓겠다는 野心的인 목표를 세웠던 것도 저와 같은 收支打算—즉 「市場性」—의 展望없이는, 당시 우리 政府의 財政 형편으로써는 도저히 생각할 수 없는 것이었다.

그러나 또 다른 한편, 不動産 市場의 上昇的 경기 展望에 근거한 需要와 供給의 收支打

算에 의해서 뒷받침 되고 있는 住宅政策은 불가피하게 「自滅的」(self-defeating) 效果도 초래하기 마련이다. 不動產 景氣가 계속 上昇하면 필경 땅값이 올라서—집값이 오르게 마련이어서—이른바 「庶民住宅」으로서의 名分이 약해진다. 그래서 우리 住宅政策은 그 시작부터 거의 20여년 동안, 自家撞着的인 부동산 景氣의 부양과 억제를 임기응변적으로 반복해 왔다. 1972년에 250萬戶 건설 計劃을 발표하면서부터 그 實踐性을 부추기기 위해서 不動產投機抑制稅의 控除率을 높이고 各種 건축 活動規制를 풀어주고 하는 등의 不動產景氣 부양책을 實施하다가 1974년에는 다시 이른바 「國民生活安定을 위한 緊急措置」의 一環으로서 不動產 去來에 대한 억제 施策들을 강화했다가, 1975年~76年 무렵에는 또 다시 建設景氣 부양책을 쓰고, 不動產 경기가 최고에 달했던 1978년경에는 다시 抑制, 80年 81年에 다시 부양시책으로 돌아서는 등(國土開發硏究院, 1987, pp. 11-21 참조)의 七顚八起 過程이 우리 住宅政策의 構造的 限界를 나타내는 가장 뚜렷한 모습이다. 사실은 물건을 만들어 파는 사람과 그것을 살만한 돈을 가진 사람이 서로 收支打算을 맞추어서 去來함으로써 이루어지는 이른바 「市場 메카니즘」을 그 基本으로 하면서도, 그 公益性—또는 公共性—은 「집 없는 사람」, 「庶民」 또는 「實需要者」들에게 집을 마련해 주는 것이라고 내세우고 있었기 때문에, 위와 같은 自家撞着的인 措置들의 엎치락 뒤치락하는 과정이 되지 않을 수 밖에 없었다.

물론 우리 住宅政策의 저같은 公益性 名分은 그저 밖으로만 내보이기 위한 구호에 지나지 않는 것은 아니다. 두 가지 제법 그럴듯한 理論과 假定이 있어서 그런 政策體系도 궁극적으로는 집없는 「庶民」들에게 得이 되리라고 期待하고 있었다. 그 한가지는 「내집가지기」—自家 所有—의 倫理性에 관한 것이고 또 다른 하나는 住宅市場의 「濾過」 기능(filtering)에 대한 믿음과 같은 것이었다.

위에서 많이 지어 파는—量產과 分讓 方式의 결합—政策을 收支打算만을 생각하는 것이라고 批判하였지만, 이 뒤에는, 우리 사람들은 대부분 집을 빌려서 사는 것 보다는 제이름으로 사서 들어사는 것을 더 원하고 있고 또 그렇게 할 수 있도록 해주는 것이 政府의 所任이라는 判斷이 있다. 한 때는 그것이 이른바 「國家 安保」를 위해서도 좋다는 말들까지 하였지 않은가? 집과 같이 요지부동의 財產을 所有하는 市民이야말로 民主·資本主義 體制의 「主人 意識」을 가지는 構成員이 될 수 있다는 생각이다.

다른 한편, 住宅市場의 「濾過」기능이란, 돈 있는 사람들이 살 큰 집을 많이 지으면, 그들이 지금까지 살고 있던 작은 집들이 비워질 터이니, 결국 돈이 좀 부족해서 작은 집을 살 사람들에게도 혜택이 돌아가기 마련이라는 論理를 말한다. 물이 위에서 아래로 흐르는 것과 마찬가지로 住宅市場의 흐름도 위에서 밑으로 내리기 마련이지 밑에서 위로 逆流하지는 않는다는 그런 論法을 믿고 있었다.[4] 게다가 위의 「내집 갖기」의 倫理性과 합쳐져서,

(4) 이같은 filtering 기능에 대한 믿음은 우리 住宅政策 當局者들에게만 있는 것은 아니다. 英國의 產業化 初期의 住宅政策도 그러했다는 硏究가 있다. Stephen Merrett, 1979, p. 16, pp. 51-54.

未久에 우리 모두 잘 살게 될 때에 허물고 새로 지어야 할 작은 집들을 지어서야 되겠느냐는 理想論과 같은 생각도 한 몫 하였다. 어떤 外國 學者의 말을 빌려서 위와 같은 正當化論理를 규정한다면, 一種의 「道德的 保守主義」(moral conservatism) (Stephen Merrett, 1979, p. 286)라고도 할 수 있겠는데, 그것을 道德的이라고 하든 안하든 간에, 어쨌든 이같은 正當化의 論理가 우리 住宅政策의 公共性 내지 公益性을 뒷받침 하고 있었다.

以上과 같은 大量生產과 分讓을 爲主로 하는 住宅政策의 成敗의 잣대는 住宅「普及率」이라는 것이었다. 다시 말해서 全國의 家口數를 分母로 하고 住宅 在庫를 分子로 한 百分比率로서, 그 率이 높아지면 住宅政策은 성공한 것이고 그렇지 못하면 만족스럽지 못한 것으로 평가하는 것이다. 그래서 이 普及率이라는 것의 오름내림에 따라서 住宅 投資를 늘이고 줄이거나, 이른바 建設景氣 부양책을 쓰고 또는 억제책을 쓰거나 하여 왔다. 그래서 이 住宅 普及率이란 것은 지난 20여년 동안 마치 住宅政策의 自動調節장치와 같은 것이었다.

그러나 全國의 또는 한 都市 全體의 家口數와 住宅在庫를 對備해서 계산되는 普及率이라는 것은 어쩔 수 없이 「階層 中立的」이라는데 문제가 있다. 어느 계층은 특별히 어려운 지경에 處해 있는데 견주어서 다른 계층은 相對的으로 좋은 형편에 있는 것과 같은, 住居所要에 관한 階層間 相對的 격차를 度外視하고 있다는 말이다. 물론 政策當局者들은 앞서 말한 바와 같은 階層間의 「濾過」 기능이 있기 때문에, 위와 같은 階層 中立的인 잣대 그 自體가 큰 문제가 되지는 않는다고 믿고 있을지도 모른다.

그러나 지난 15年 동안의 결과를 보라. 앞의 〈表-6〉에서 보는 바와 같이, 每年 새로 지어 내놓는 집은 점점 많아졌음에도 불구하고, 〈表-7〉에 나타나고 있는 것을 보면, 작은 집들은 그 絶對數 조차 점점 줄어들고 있는 반면, 큰 집들만 점점 더 늘어나고 있지 않는가? 10坪 미만짜리 집들은 1970년에는 140만戶를 넘어 있었는데, 1975년에 92만戶, 1980년에 57만戶, 1985년에는 50萬戶 정도 밖에 남지 않아서, 15년 사이에 거의 처음의 3분의 1 밖에 남지 않았다. 10坪~15坪짜리 집들도 그렇게 많이 줄어들지는 않았지만, 그래도 그 절대량이 줄어 들었고 全體 住宅在庫 가운데 차지하는 비율도 크게 줄었다. 그에 비해서 20坪 以上되는 집들, 그 가운데서도 30坪 以上되는 집들은 그 절대수나 비율에 있어서 15년 사이에 엄청나게 늘어 났다.

이런 統計 가운데서 우리가 특별히 주목하는 대목은 10평 미만집들이 엄청나게 줄어들었다는 사실이다. 前章의 都市貧民 住居지역들의 표본조사에서 본 바와 같이, 이들 지역의 집들은 그 過半數(사당동 조사대상 537 家屋 가운데 85%, 상계 4동 조사가옥 중 63%, 봉천 4동 조사 家屋 가운데 69%)가 10坪이 채 안되는 집들이다. 요즘 우리나라 전체에 소위 「無許可 不良住宅」이라는 것이 정확히 얼마나 되는지 알기는 어렵지만 뒤의 表에서 보는바와같이 1985년 현재 都市部에만 대체로 약 28만여 채 되는 것으로 集計되어 있고, 위의 서울지역의 標本조사에서 확인된 率을 적용하면, 이 가운데 10坪 미만의 집들이 18만여 戶쯤되는

〈表-7〉 年度別・地域別・規模別 住宅 現況 (단위 : 戶, %)

年度 / 地域・規模	1970		1975		1980		1985	
	戶 數	比 率	戶 數	比 率	戶 數	比 率	戶 數	比 率
全 國	4,359,811	100.0	4,734,169	100.0	5,318,880	100.0	6,107,407	100.0
10坪未滿	1,424,482	32.7	928,814	19.6	572,542	10.8	506,123	8.3
10~15坪	1,405,673	32.2	1,398,706	29.5	1,280,140	24.1	1,250,771	20.5
15~20坪	823,971	18.9	1,162,139	24.5	1,434,546	27.0	1,634,447	26.7
20~30坪	525,711	12.1	871,705	18.4	1,351,082	25.4	1,680,759	27.5
30~40坪	114,984	2.6	222,095	4.7	368,783	6.9	528,584	8.7
40~50坪	33,668	0.8	79,281	1.7	165,.40	3.1	252,018	4.1
50坪以上	31,322	0.7	71,429	1.5	146,747	2.8	254,705	4.2
都 市	1,397,715	100.0	1,809,410	100.0	2,468,209	100.0	3,350,939	100.0
10坪未滿	427,547	30.6	304,508	16.8	217,453	8.8	188.050	5.6
10~15坪	427,140	30.5	435,002	24.0	488,475	19.8	521,310	15.6
15~20坪	279,053	20.0	437,826	24.2	564,673	22.9	744,611	22.2
20~30坪	181,820	13.0	406,603	22.5	716,836	29.0	1,027,682	30.6
30~40坪	45,574	3.2	118,543	6.6	239,089	9.7	414,706	12.4
40~50坪	17,687	1.3	54,507	3.0	125,940	5.1	220,399	6.6
50坪以上	18,894	1.4	52,421	2.9	115,743	4.7	234,181	7.0

資料 : 國土開發硏究院(KRIHS)(1987), 「'80年代 韓國住宅政策의 成果와 課題硏究」, p. 34.

수치를 얻을 수 있다. 이런 計算에는 여러가지 不正確性의 함정이 있긴 하지만, 위의 〈表-7〉의 都市에서 10坪 안되는 집들의 수치와 近似하다는 點에서 크게 잘못된 計算은 아닐 듯 하다.

어쨌든 이처럼 양편 수치가 近似함이 뜻하는 바는, 지난 15~16年 동안에 우리 住宅政策이 어떤 階層에 대해서는 아무런 惠澤도 주지 못했을 뿐만 아니라 오히려 그들의 住居형편을 더욱 어렵게 했다는 사실이다. 더욱이나 서울과 같은 곳에서는 全體 不良住宅의 過半數가 넘는 10여만 채가 密集해 있음을 勘案하면 그 형편은 더 어려워졌을 것임을 能히 짐작할 수 있다. 위의 수치들이 나타내고 있는 바는, 한마디로, 住宅政策이 가장 어려운 住居형편에 있는 都市貧民 階層에 대해서는, 그들이 감당할 수 있는 집들을 헐어버리기만 하고 그 대신 다른 아무런 對策도 세워주지 않았음을 말한다. 이 헐어버리기 施策의 장본이 바로 뒤에서 살펴볼 「再開發事業」이었다.

3. 「國民住宅」의 神話

우리 政府가 그 住宅政策의 功績으로서 자랑스럽게 내놓는 것 가운데 또 한가지는 「國民住宅」이라는 비교적 작은 집들의 大量 生産이다. 이 「國民住宅」이라는 槪念을 처음으로 쓰기 시작한 「住宅建設促進法」(1972)이라는 것을 보면, 그 第一條에 「이 法은 住宅이 없는 모든 國民의 住居生活의 安定을 도모」하기 위해서, 85m²(26坪정도) 以下의 「國民住宅」(위法施行令 30條)을 지으려는 사람들에게는 「國民住宅基金」을 優先的으로 빌려 주겠다고 한다.

어떤 돈을 어떻게 빌려주도록 했는지는 뒤에서 또 살펴볼 터이지만, 이처럼 26坪 以下의 작은 집들에 특별한 配慮를 했다는 것이 住宅政策 當局의 큰 자랑이다. 住宅政策 當局者들의 表現을 빌리면, 이것이 바로 「小型住宅 重點건설」정책이고, 따라서 80年代 이후 특히 15평~18평 짜리 집들을 짓는 比率도 늘리고 그 융자도 優待한다고 한다(徐柄基, 1987, p.65). 그래서인지 과연 지난 15~16년 사이에—위 〈表-7〉에서 보는 바와 같이—15~20평, 20~30평 집들이 서서히 늘어난 것은 사실이다.

그러나 위의 〈表-7〉을 보더라도 그 增加率도 그렇고 絶對數에 있어서도 20坪~30坪 짜리가 훨씬 많이 늘었음을 注目할 필요가 있다. 이런 정도의 집들은 거의 6배나 많아졌다. 물론 倍수로 보면 그보다 더 큰 집들이 더 많이 늘었지만, 그것은 순수한 市場 機能에 힘입어서 그렇다고 치고, 政府가 특별히 힘들인 「國民住宅」의 경우에도 그 上限규모인 26평에 가까울수록 더 많이 지어졌다는 事實이 우리의 관심의 대상이다.

그랬던 까닭은 역시 「國民住宅」 優先投資 방침도 前節에서 살펴 본 住宅政策過程의 收支打算 構造를 크게 벗어나지 못했기 때문이다. 다시 말해서, 「無住宅 庶民」을 위한다는 「國民住宅」의 供給도 原則的으로 소위 「指定業體」라는 私企業인 대규모 건설업자들에게 「國民住宅基金」을 융자해 주어서, 그들로 하여금 지어 팔게 함으로써, 業者들의 營利를 充足시켜 줄 수 있는 범위 안에서만 實效性이 있는 것이었기 때문이다. 한 國策硏究所가 1983년을 기준으로 調査한 바에 의하면, 年利 11%로 하고 20年 균등 상환조건으로 해주어도 所得계층 10分位 가운데 밑의 3分位 이하의 계층은 12평짜리 집도 살 能力이 없다고 한다(國土開發硏究院, 1984, p.39). 또 최근의 한 硏究에 의하면, 20평 정도되는 住宅公社의 아파트도, 1984년 水準으로 月收入이 27만 7천원 정도 되야—實質 利子率이 年 10%일 때 所得의 10%를 20年간 저축해서—살 수 있을 것이라고 한다(國土開發硏究院, 1987, p.36). 이런 사정을 보건데, 우리 住宅政策이 내놓은 「國民住宅」이라는 것은 결국 中產層(十分位 가운데 4,5,6分位)을 상대로 하는 것이고, 따라서 제일 많이 지어서 판 집들이 20~26·7평 짜리들이고, 집 없는 모든 國民을 위한 것이라고는 결코 할 수 없다.

이러한 이야기에 대해서는 집을 사고자 하는 사람들에게 돈을 빌려 주는 制度가 준비되어 있음을 들어 反論을 제기할 수 있다. 최근에 다시 손질해서 내놓은 제도로서 소위 「내 집 마련 賦金」이라는 것이 있다(조선일보, 1988년 4월 22일 보도). 이는 본래 1987년 12월부터 시행한 「근로자 주택 마련 저축」制의 發展形態인데, 月收入이 60만원 이하인 사람, 해외취업자, 日當 24,000원 이하의 일용 勞動者들이 每月 1만원~10만원까지 저축을 해서 3년이 넘으면, 20년 만기 대출까지 받을 수 있는 제도이다. 그러나 그 대출의 액수는 저축금 평균 잔액의 10~14배로 제한하고 있어서, 이 제도에 가입한 뒤에 매달 10만원 이상 저축을 해야 20년 만기에 최고 1천7백만원을 빌려 쓸 수 있다. 물론 저축가입 후 더 오랜 동안 저축을 할수록 1천7백만원을 빌리기 위한 매달 저축액은 줄어 들지만, 어쨌든 20년 만

〈表 8〉 지역별 不良住宅 現況

구분 / 도시	1975			1980			1985		
	주택수 (A)	불량주택수 (B)	비율 (%) (B/A)	주택수 (A)	불량주택수 (B)	비율 (%) (B/A)	주택수 (A)	불량주택수 (B)	비율 (%) (B/A)
서 울	1,173,789	125,439	10.7	736,656	149,503	20.3	936,349	153,508	16.4
부 산	425,271	18,198	4.3	268,957	29,188	11.1	356,374	26,342	7.4
대 구	246,785	1,930	0.8	124,128	4,634	3.7	164,664	4,269	2.6
인 천	194,908	22,252	11.4	83,462	8,166	9.8	129,469	30,845	23.8
광 주	102,999	3,576	3.5	65,083	1,699	2.6	88,933	319	0.4
대 전	108,213	14,459	13.4	50,876	1,443	2.8	72,430	2,599	3.6
안 양	50,626	792	1.5	12,535	1,591	12.7	26,416	—	
부 천	48,500	—		8,474	247	2.9	24,914	516	2.1
성 남	50,617	1,087	2.1	32,511	4,448	13.7	40,298	2,678	6.6
마 산	50,342	2,403	4.8	38,032	3,200	8.4	44,626	3,233	7.2
창 원	27,111	—		—	—		19,163	—	
춘 천	23,839	312	1.3	17,875	1,020	5.7	22,028	1,420	6.4
강 릉	19,695	5,908	30.0	11,179	—		14,222	312	2.2
청 주	42,989	—		21,450	333	1.6	31,122	122	0.4
전 주	55,898	6,600	11.8	32,388	783	2.4	42,545	872	2.0
안 동	16,297	1,035	6.4	11,431	105	0.9	13,375	230	1.7
진 주	30,361	485		19,298	215	1.1	24,591	96	0.4
제 주	26,893	—		22,731	512	2.3	29,205	654	2.2
合 계	774,547	45,242	5.8	536,602	22,809	4.3	696,894	50,602	7.3

資料 : 國土開發硏究院(KRIHS)(1987), 「'80年代 韓國住宅政策의 成果와 課題硏究」, p. 126.

기 1천7백만원을 대출받고 난 다음에는 매달 18만1천2백93원을 내야 한다.

1천7백만원 까지를 융자받는다면 住公이 지어 파는 아파트의 경우 지역에 따라서 13평짜리 정도는 겨우 살 수 있을지 모르지만 그 以後 每月 18만여원을 갚아 나갈 수 있는 계층은 中産層 이상이어야 할 것이다. 이 制度가 月收 60만원 以下 계층에 혜택을 주려고 하고 있지만, 月收入이 60만원이더라도 每月 18만원을 갚는다는 것은, 月收의 30%를 割愛하는 것이니, 엄청난 부담이라고 하지 않을 수 없는데, 하물며 그 以下의 소득계층이나 우리가 여기서 연구대상으로 하고 있는 都市貧民들에게는 그야말로 「그림의 떡」에 지나지 않는다. 게다가 앞서 살펴본 바와 같이, 10평~15평짜리 작은 집들은 그 수 마저 점점 줄어들고 있으니, 집을 줄여 더 싼 집을 구하기도 어려운 형편이 아닌가?

4. 賃貸住宅의 口實

1980年代에 들어서면서, 住宅政策當局者들 가운데서도 차츰 위와 같은 量産-分讓 體制만으로서는 일정 所得 階層 이하에는 아무런 혜택도 줄 수 없다는 사실이 알려지기 시작하였다. 사뭇 늦은 감은 있으나 이같은 새로운 認識의 결과가 최근에 알고 있는 賃貸住宅에 대한 장려책이다. 요즘 住宅政策 當局이 「장려」하고 있는 賃貸住宅이란 주로 큰 규모의 새로

짓는 賃代아파트 형태의 것이고, 모든 賃貸住居에 대해서 어떤 法的, 금융적 혜택을 주려는 것은 아니다. 여기에도 量産—分讓—辨濟와 같은 단순하고 單線的인 政策哲學의 문제가 있다.

1988년 4월 5일 한 日刊紙가 調査 報道한 바에 의하면, 「住宅公社가 지난 62년 서울 마포 아파트 단지에 9평형과 15평형 임대 아파트 4백50가구를 지은 이후, 지금까지 (새로)지은 임대주택은 公共部門, 民間部門 합쳐서 모두 20만3천5백9가구분」인데 이는 「전국 2백70만 무주택 가구의 7.5%에 불과하고, 그나마 현재 임대중인 것은 8만6천여 가구뿐」이라고 한다(東亞日報, 1988, 4月 5日). 앞서 말한 바와 같은 이른바 저소득층 住居需要에 특별히 對處하겠다는 政策當局의 새로운 認識 탓인지, 政府는 1987년 부터 1991년 5年 사이에 새로 20만8천호의 賃貸住宅을 짓겠다고 한다(方鍾源, 1987, p.82). 이는 지난 20년 동안의 量보다 더 많은 수치이고, 게다가 「특히 賃貸住宅의 경우에는 7~13평(방 1~2개) 규모로 小型化해서 低所得層의 내집 마련期間을 단축시키고자 한다」고 한다(上揭, p.85).

그러나 이같은 物量計劃도 지금과 같은 住宅政策 體制의 큰 변화없이는 文字 그대로 低所得층에는 별 혜택이 돌아갈 것 같지 않다. 우선 무엇보다도, 서울과 같은 곳에서 「13평형의 경우 賃貸保證金 4백24만8천원, 月賃貸料 5만1천9백원으로 표준임대료 자체가 庶民들에겐 無理」이기 때문이다(東亞日報, 前揭. 住宅公社 賃貸아파트 13평의 경우에는 1987년 三級地 기준으로, 保證金 3백8만원에 月賃貸料 4만5천9백원 : 方鍾源, 前揭, p.89).

公營法人인 住宅公社가 利潤을 남기지 아니하고 損益균형만을 유지하기 위해서 賃貸料率을 定한다면, 1987年 水準으로, 保證金 3백8만원에 月賃貸料 6만원 內外는 받아야 한다고 한다. 賃貸料率을 최소한으로 내리더라도 이런 정도에 머물수 밖에 없는 까닭이 바로 全體的인 住宅政策 體制와 관련이 있기 때문이다.

그 體制란 결국 이른바 「低所得層」을 위한 賃貸아파트의 건설配分의 경우에도 「밑지는 장사」는 할 수 없다는 것이다. 아래의 表에서 보는 바와 같이 1986년 까지도 그랬고 앞으로도 큰 변화가 없을 것이지만, 賃貸住宅建設 財源에 대해서 政府의 직접 出資는 16~17% 밖에 안되고, 세들 사람들에게서 받을 賃貸保證金이 17~20%나 차지하고, 다만 앞으로는 「國民住宅基金」의 出捐比重을 훨씬 높이는 것으로써 對處하려고 하고 있다.

이 「國民住宅基金」이라는 것의 內容은 뒤에서 더 자세히 살필터이지만, 이 돈의 대부분

〈表-9〉 賃貸住宅建設 現況 및 財源(1986. 12 現在)

建設戶數	總事業費	政府出資	基金	住公自資	賃貸保證金
99,941戶	7,575億원	1,230	2,814	2,028	1,503
%	100	16	37	27	20

資料 : 方鍾源(1987), "宅地開發政策의 槪觀", 國土開發硏究院 편, 「집없는 사람을 위한 住宅政策討論會」, p.88.

은 빌려주고 받는 성질의 것이어서 그 돈 값을 支拂해야 하는 것이다. 그러니 이런 돈을 더 많이 쓴다고 해서 賃貸住宅의 料率이 크게 내려갈 可能性은 별로 없다.

公益法人인 住宅公社조차도 이런 돈으로 賃貸아파트를 짓고 있고, 게다가 公企業으로서 經營不實을 自招할 수는 없는 터이니, 「현재의 賃貸아파트는 대부분 5년 임대 후 분양되는 '分讓住宅'의 變形」(東亞日報 前揭)에 지나지 않는 것이고, 이처럼 「임대기간이 짧다보니 투기꾼들이 몰리고 결국 임대 아파트는 無住宅 庶民用이 아니라 '내 집 마련할 때까지 中産層이 거쳐 가는 곳' 정도의 기능을 하고 있을 뿐이다. 도대체 低所得층을 위한 賃貸아파트 賃借權에 소위 「프리미엄」이 保證金의 두 배가 넘는 7백만원~1천만원까지 이르고 있다는 事實 앞에서, 이 政策이 어떻게 低所得層 住居정책으로 正當化 될 수 있는가? 이야말로 「말뿐인 好意」에 지나지 않는다. 公益法人마저 資金회수에 及及해야 되고, 그러기 위해서 分讓을 전제로 한 賃貸라는 궁여지책으로 配分競爭을 시키고 있는 지금의 이 施策은 위에서 살핀 量産—分讓體制를 조금도 넘어서고 있지 못하다. 그러니 여기서도 일정 계층 以下의 사람들은 制度的으로 度外視되고 있다고 하지 않을 수 없다.

5. 資金供給의 論理

우리의 住宅政策 體制가, 여기까지 살펴본 바와 같이, 일정 계층 이하에는 아무런 惠澤도 주고 있지 못한 까닭은, 뭐니뭐니 해도 역시 「돈의 論理」에 의해서 주로 支配되고 있기 때문이다. 그래서 이 돈의 「論理」에 順應할 수 없는 사람들은 自然스럽게 소외되어 버리는 것이다. 앞에서 住宅政策 관련 기관들 사이에 간혹 「승강이」가 있어 왔고, 그 「승강이」의 결판은 늘 가난한 사람들을 소외시키는 쪽으로 끝맺어 졌다고 한 말도, 「승강이」가 「돈의 論理」에 의해서 判決되기 때문이다.

住宅政策 관련 部署들간의 「승강이」란, 대부분의 경우, 한편에선 집을 더 많이 짓도록 더 많은 돈을 내놓으라는 것이고 이에 대해서 다른 한편에서는 다른 더 급하고 수지맞는 일에 써야 되겠다는 줄다리기 형태이다. 그런데 이런 형태의 「승강이」는 사실 따지고 보면, 「돈의 논리」로써 언제든지 妥協이 될 수 있다. 돈을 많이 주되 그 값을 치르게 하면, 돈을 주는 쪽은 결과적으로 손해 볼 것이 없기 때문이다. 지난 20여년의 住宅政策 過程에서 때로 「政治의 論理」가 「돈의 논리」를 좀 구부려뜨린 적이 있긴 했지만, 基本的으로는 크게 변한 것이 없다.

집을 짓는데 드는 돈과 사는데 필요한 돈을 動員하고 융통하는데 政府가 지금까지 主로 한 일은 一般 市中 金利보다는 좀 더 싼 돈을 끌어 대 주는 것이었다. 다시 말해서 집을 짓는 사람들 그리고 사고자 하는 사람들이 政府의 仲介역할 덕택에 값이 좀 싼 돈을 빌려 쓸 수 있었다는 말이다. 政府가 어떤 사람들을 위해서 집을 짓거나 사거나 세 들 돈의 전부 또는 一部를 공짜로 補助해준 일은 전혀 없다. 이런 뜻에서 지금까지 우리의 住宅政策體系에서 住宅資金의 융통은 全的으로 金融的 施策에만 의존해 있었고, 補助金 施策은 고

려되고 있지 않았다.

住宅資金 政策이 基本的으로 金融制度의 맥락 안에 머물러 있었다는 事實이 住宅政策의 受惠者를 어떤 계층 以上으로 限定하는 장치가 된다. 不安定한 就業에, 金融的 信用도 갖지 못하고, 현재의 收入마저 一定水準 以下인 사람들은 아예 門前에서 부터 外面 당해 버리기 마련이다. 金融의 惠澤을 받을 수 있기 위해서는 그 金融制度가 내세우고 있는 一定水準 以上의 현재와 장래에 대한 信用度를 갖추고 있어야 하는데, 장래에 대해서 不安定한 收入能力과 현재의 貧困은 이런 信用度의 基本마저 갖추지 못한 상태이기 때문이다.

우리 政府가 介入해서 나라의 돈을 住宅資金 쪽으로 끌어 들이는 방법은 주로 住宅銀行과 「國民住宅基金」을 통해서이다. 1986年 현재 民間部門의 總住宅資金 가운데서 住宅銀行의 것이 88.3%이고, 公共部門 資金에서 「國民住宅基金」이 차지하는 비율이 87.3%이니(金在基, 1987, p.112), 다른 창구를 통해서 住宅건설에 동원되는 돈은 아주 微微하다. 그러나 住宅銀行이나 「國民住宅基金」이거나 다같이, 그 資金 造成方法이 주로 利子를 지불해야 하는—다시 말해서 돈 값을 支拂해야 하는—것이어서, 補助金的인 資金조달은 아예 처음부터 할 수 없게 되어 있다. 아래의 表에서 볼 수 있는 바와 같이, 市民들이 맡겨 놓은 貯蓄, 언젠가는 갚아야 할 債券, 돈을 어느 정도 부어 넣은 사람들이 빌려 쓸 수 있는 賦金 같은 것들로써 모아 놓은 돈들이다. 남의 돈을 빌려서 다시 꾸어주는 方法이니 政府가 이에 介入한다는 것은 다른 경우에 보다 利子를 좀 싸게 하도록 하는 것 이외에 별 수가 없다는 말이다. 다만 아래의 表 가운데 「政府出捐金」이라는 것은 남의 돈을 빌린 것이 아니고 政府가 직접 투자하는 이른바 財政支出이지만, 그 비중이 아주 작고(4.5%)—第6次 경제사회발전계획기간(1987~1991) 동안에는 지난 5년 동안의 약 5배(8,500억원) 정도로 늘리겠

〈表-10〉 韓國住宅銀行의 資金調達 實績推移 (單位 : 億원, %)

部門	1981	構成比	1982	構成比	1983	構成比	1984	構成比	1985	構成比	1986	構成比
資本金	—	—	70	1.0	50	0.5	100	1.8	100	2.7	50	0.7
一般預受金	1,399	29.9	4,052	55.7	5,008	53.5	300	5.2	△551	△14.8	565	8.4
財形貯蓄	203	4.3	920	12.6	1,287	13.7	1,026	17.9	1,196	32.2	2,645	39.2
住宅賦金	383	8.2	497	6.8	813	8.7	930	16.3	929	25.0	946	14.0
貸出金回收	402	8.6	449	6.2	724	7.7	575	10.1	612	16.5	659	9.8
充當金	263	5.6	102	1.4	85	0.9	48	0.8	△140	△3.8	386	5.7
住宅債券	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1,500	22.3
移越資金	1,822	39.0	1,165	16.0	1,336	14.3	2,268	39.6	1,151	30.9	△189	△2.8
剩餘金其他	204	4.4	21	0.3	65	0.7	473	8.3	422	11.3	185	2.7
合計	4,676	100.0	7,276	100.0	9,368	100.0	5,720	100.0	3,719	100.0	6,747	100.0

資料 : 金在基(1987), "住宅金融," 國土開發硏究院 편, 「집 없는 사람들을 위한 住宅政策討論會」, p.113.

다고는 하지만—그나마 융자를 主로 하는 「國民住宅基金」에 넣어둠으로써, 다른 빌린 돈의 利子負擔을 多少 경감시키고 있을 뿐이다.

다른 한편, 위와 같은 住宅資金을 빌려 주는 것도 主로 大規模建設業者들에게 建設資金을 융통해 주는 方法을 택하고 있다. 住宅銀行의 경우에는 지난 6년 동안 建設業者에 대해서 빌려준 것이 45.7%이고 個人들에게 집을 짓거나 사게 하기 위해서 빌려 준 것이 46.1%라고 하지만(金在基, 前揭, p.118), 「國民住宅基金」의 경우는 거의 대부분이 公共, 民間 건설업체에 융통되는 것이다. 그러니 집 없는 사람들에게 집 지을 돈, 집 살 돈을 싼 값으로 빌려준다는 말은 좀 과장되어 있는 表現이라고 할 수 있고, 우리의 住宅金融制度는 主로 건설업자들로 하여금 住宅政策 當局이 원하는 規模의 집을 될 수 있는대로 많이 지어 팔게 하는 一種의 誘引手段이라고 하는 것이 옳다. 그러니 이런 성질의 住宅資金은 결국 住宅건설업자들이 잘 팔리리라고 판단하는 규모와 위치의 집들에 집중되게 마련일 것이다. 住宅公社와 같은 公企業體의 경우에는 정부의 行政的인 간섭을 좀 더 받을 것이긴 하지만, 그도 經營合理化를 도외시 할 수 없는 처지여서 팔기 어려운 집을 짓고만 있을 수는 없다. 어쨌든 이런 연유 때문에, 위와 같은 住宅資金 융통에 政府가 붙이는 25평 이하의 「國民住宅」을 지어라, 또는 18평 以下 짜리를 지으면 더 싼 값으로 돈을 빌려주겠다는 條件들은 결국 事業者들의 利害打算과 妥協되지 않을 수 밖에 없고, 바로 이런 住宅자금 공급體制가 위와 같은 條件의 最上限水準인 20~25坪짜리 집들이 제일 많이 지어지게 한 動因이다. 이러한 뜻에서, 우리의 住宅政策은 그 資金融通體制의 面에서도 「私營化」(privatization: B. Badcock, 前揭, p.195)되어 있다고 하지 않을 수 없고, 이같은 「私營化」 體制를 正當化시

〈表-11〉 國民住宅基金의 造成實績 (單位 : 億원, %)

區分	1981	1982	1983	1984	1985	1986	計	構成比
請約貯蓄	131	534	1,306	1,919	266	△461	3,695	9.3
第1種國民住宅債券	1,261	1,795	2,913	1,786	1,400	1,323	10,478	26.5
第2種國民住宅債券	—	—	—	1,011	758	726	2,495	6.3
울림픽福券	61	78	100	118	107	115	579	1.5
預託金	390	458	246	△121	△68	2	907	2.3
融資金回收	229	496	447	292	356	505	2,325	5.9
債券利子充當金等	314	729	1,806	857	463	△29	4,140	10.4
當期純利益	—	—	—	—	169	315	484	1.2
借款資金	—	—	8	57	412	173	650	1.6
移越資金	164	179	1,989	4,216	3,420	1,293	11,261	28.5
政府出捐金	—	390	440	—	—	1,000	1,830	4.6
銀行借入	—	—	—	—	—	750	750	1.9
計	2,550	4,659	9,255	10,135	7,283	5,712	39,594	100.0

資料 : 金在基(1987), "住宅金融," 國土開發硏究院 편, 「집 없는 사람들을 위한 住宅政策討論會」, p.121.

키는 것이 바로 앞서 말한 「돈의 論理」이다.

現行 體制 아래에서도 個人들이 집을 짓거나 사기 위해서 싼 값의 돈을 빌릴 수 있는 길이 전혀 없는 것은 아니다. 그러나 그것은, 위 第3節에서 살펴 본 바와 같이, 主로 「賦金」의 方法을 통한 것이어서, 매달 4~10만원 이상의 저축을 3~5년 동안이나 할 수 있고, 돈(천칠백만원 정도)을 빌린 다음에는 매달 18만원 이상 갚아 나갈 수 있는 능력이 있는 사람들이나 혜택을 받을 수 있다. 이런 賦金式 융자는 마치 「契」와 같은 것이어서, 본디 어느 정도의 經濟能力과 장래에 대한 一定水準 以上의 安定된 收入展望이 있는 사람들만이 參與할 수 있는 것이고, 이 硏究의 對象계층과 같은 사람들에겐 별 도움이 되지 못한다.

Ⅳ. 「無許可」·「不良」 住居對策의 倫理

1. 槪 觀

지난 20여년 동안의 住宅政策이, 우리가 여기서 연구대상으로 삼고 있는 「都市 貧民」 계층에 대해서 특별히 不公平했던 所以然은, 앞에서 살펴본 바와 같이 住宅新築 施策의 收支打算的 論理 때문이기도 하지만, 다른 한편 저들이 살고 있던 집들을 「無許可」 또는 「下良」 하다는 이유로 계속 허물어 온 때문이기도 하다. 「都市 貧民」 계층의 사람들이 짓거나 사거나 세들어 살만한 집들은 當代 그 地域에서 最小規模의 집들일 터인데, 前章에서 본 바와 같이—〈表-7〉—, 이런 규모의 집들은 지난 20년 동안 그 絶對數마저 계속 줄어 들었다. 이런 작은 집들(10~15평 以下)은 새로지은 量도 아주 微微한데다가, 그나마 있는 것 마저 허물어 온 때문임이 明白하다. 새로 짓지 않은 탓만으로는 적어도 그 절대수는 크게 줄어 들지 않았을 것이니, 旣存의 건물들을 허물어 온 施策쪽이 이들에게는 더 큰 어려움을 가져다준 까닭이라고 해야 할 것이다. 우리는 여기서 이런 視角으로 「無許可」 또는 「不良」 住居 對策을 살펴보려고 한다.

모든 「都市 貧民」들의 住居樣式이 반드시 「無許可」, 「不良」住居라는 實證的 證據도 없고 論理的 妥當性도 없기는 하다. 事實 여러 標本調査들을 보면, 「無許可」, 「不良」 住居에 사는 사람들 가운데에도 中産層이라 할만한 여유있는 生活을 하는 사람들도 있고, 또 反面 「無許可」, 「不良」地域 아닌 곳에 살고 있는 아주 생활형편이 어려운 사람들도 있다. 그러나 一般的으로 그리고 全體的으로 보건대, 지난 2, 30여년 동안 우리 大都市들의 社會, 經濟的 脈絡에서 상대적으로 가장 싼 값에 住居地를 구할 수 있는 곳은 「無許可」, 「不良」 地域이었음을 否認할 수 없을 것이다. 더욱이 서울처럼 短期間에 엄청난 수의 사람들이 모여들고 땅값 집값은 天井不知로 뛰어오르던 곳에서는, 不法 「無許可」라는 事實이 곧 위와 같은 「大勢」에 參與할 수 없는 사람들의 「피난처」였다고 볼 수 있다. 그것은 經濟的 「限界地域」이었고 社會的 「隱身處」였다는 말이고, 이런 뜻에서 經濟的, 社會的 最下位 계층의 密

集地域이라고 보아도 좋다.

또 다른 말로 하면, 이들은 점점 「公式化」되어 가는 社會·經濟發展의 大勢에서 소외될 수 밖에 없는 處地여서 불가피하게 「非公式的」인 삶의 터전을 잡은 것이고, 그런 뜻에서 自救的이고 自助的인 반면 孤立的일 수 밖에 없는 형편이었다. 이른바 「無許可」 또는 「不良」이라고 하는 別名이 바로 저같은 삶의 터전의 「非公式」性을 制裁하는 制度的 用語이다. 이런 맥락에서 지난 20여년 동안 「無許可」, 「不良」 住民에 대한 社會的 態度는 公式과 非公式, 適法과 違法, 大勢와 소외部門 사이의 拮抗관계에 의해서 주로 形成되었고, 이런 문제가 住居문제로 認識되기 시작한 것은 극히 최근의 일이고 그나마 그리 많지 않은 사람들의 경우일 뿐이다.

一絲不亂한 「法과 秩序」의 形式的 權威만을 내세우고 있던 지난 20여년 동안의 統治者들에게 있어, 이런 非公式的인 生活樣式에 대한 對策이란 그런 상태를 除去함이 當然할 뿐이고 「代案」이란 본래 생각할 필요가 없는 것이었다. 간혹 그런 集團들의 政治的 向背에 마음이 쓰여서 —대개 총선거철이나 되면— 「善心」을 조금씩 쓴 적은 있지만, 그것은 어디까지나 특별한 施惠이지 原則이 될 수는 없다는 기본적인 立場에는 변함이 없었다. 어쨌든 이런 態度와 立場이 政策當局者들로 하여금 都市貧民들의 密集地域인 이른바 「無許可」·「不良」地域에 대한 신경질적인 反應과 「代案」없는 對策에만 安住케 하였다고 본다. 또 그 때문에 그 안에서 사는 都市貧民들의 自救的이고 自助的인 삶의 몸부림 마저 正當한 평가를 받지 못하고 있다.

2. 철거와 「단속」의 正當化

서울과 같은 大都市에서 「無許可」 住民에 대한 當局의 철거와 移住의 숨바꼭질이 시작된 것은 대체로 1936년 무렵부터라고 보는 見解가 있다(손정목, 1978, 장세훈, 1987, p. 33). 日帝가 이때부터 처음으로 우리나라에 本格的인 都市計劃을 하기 위해서 「朝鮮市街地計劃令」이라는 것을 施行한 것이 그 계기가 되었다고 한다. 이 무렵에는 이런 形態의 住居를 「토막」 또는 「토막촌」이라고 하였는데 서울市 일원에 한 3,000여 戶 있었던 모양이다(장세훈 前揭).

當局과 「토막民」의 만남이 都市計劃事業에 의해서 비롯되었다는 사실이 바로 앞서 말한 「公式」과 「非公式」간의 拮抗관계의 시작을 상징하고 있다. 都市計劃이란 것이 現代 도시에서 모듬살이의 「公式化」를 期하려는 制度이고, 「토막」은 그런 制度的 질서에 아랑곳 하지 아니하고 제멋대로 들어 선 侵入者들이다. 이런 뜻에서 當局의 集團的인 「철거」 施策은 個人이 그 私權의 行使로서 자기 땅에 들어온 侵入者를 法의 힘을 빌어 내쫓는 것 보다 더욱 體系的이고 公的인 것이다. 當局이 「토막」, 「판자집」, 「꼬방동네」, 「달동네」라는 表現보다는 「無許可건물」, 「不良地區」라고 해야 옳다고 내세우는 것도, 저런 「公共秩序」에 대한 도전임을 强調해 두고자 함이다.

모듬살이의 이같은 公共秩序觀에서 볼 때, 철거와 단속은 當然한 일에 불과하고, 그들에 대한 事後·事前 對策은 전혀 다른 觀點에서 考慮될 수 있는 문제일 뿐이다. 그러니 철거와 단속을 하는 當局에 대해서, 적어도 「生存權」은 보장해 주어야 하지 않느냐 등의 말은 馬耳東風이 될 뿐이고, 都市 「美觀」도 都市計劃의 한 價値일진데, 「서울시가 펴낸 백서」에서조차 「무허가 판자집이라는 사회적 고질병이 도시미관을 닥치는대로 좀 먹기 시작」했다고 써 놓은 것을 보고 개탄(김형국, 1987, p. 206)하는 소리도 牛耳讀經이다.

1930年代 중반무렵부터 시작한 철거와 단속 過程은 半世紀를 지나오는 동안에 우여곡절도 많았지만, 그 絕頂은 역시 1973년에 凡政府的이고 全國的인 「신발생 무허가건물 단속」 방침을 決定했을 때가 아닌가 한다. 불과 2,3천 戶로 시작한 「토막집」들이 서울시에서만도 1973년 무렵에는 187,500여 戶에 이르게 되었으니, 當局者들이 놀랄만도 하였으리라. 이처럼 놀란 가슴으로 만들어서인지는 모르겠으나, 이 「단속 지침」이란 것을 보면, 可히 「無許可 住居」에 대한 凡政府的 作戰計劃이라고 할 만한 것이다. (1) 無許可건물에 대한 담당공무원의 區別 責任制 ; (2) 洞長, 區廳長, 市長의 행정연결망에 의한 철거責任制 ; (3) 취약地區 감시초소 설치 ; (4) 주민 협조체제—무허가 정착地 주민의 상호감시제 ; (5) 항공관측에 의한 감시체제의 동원 등이 그 골자이다(장세훈, 前揭, p. 74). 이야말로 可히 軍事作戰같은 철저함과 치밀함이 있지 않은가.

어쨌든 이처럼 「敵」에 대해서 國土방위를 하는 것과 같은 態度, 도시를 「좀먹는 고질병」에 대한 防疫行政과 같은 자세는 오늘에도 큰 변함이 없다. 1981년에 소위 「국보위도시계획지침」이라는 것이 「無許可건물의 陽性化」를 原則으로 내세웠다고는 하지만, 지금도 언제든지 政府가 필요하다고 생각하는 경우에 대한 철거와 단속의 철저함에는 큰 변화가 없다. 一人當 國民所得이 3千弗이 넘어섰다는 오늘에도, 「간선도로변」의 美觀을 위해서는, 소위 그 可視圈안에 있는 無許可 住居는 엄동설한에도 천막조차 칠 수 없고 「땅굴에나 살아야 한다」는 富川市當局의 沒人情(김형국, 1988, p. 130), 서울의 상계동, 사당동 지역에서 철거반원들의 非人間的 行態가 계속되고 있는 까닭은 아직도 위와 같은 基本的인 자세에는 큰 변화가 없기 때문이다.

그러나 人間 生存의 몸부림은 워낙 강인한 것이어서인지, 저런 철저하고 빈틈없는 철거와 단속 만큼이나 「無許可 住民」의 저항 또한 끈질기다. 서울시의 경우 제일 많던 때(1973)에 187,000여戶에 달하던 이들 住居는 1985년 현재 아직도 153,000戶나 남아 있다. 이런 住居에 사는 사람들의 수가 워낙 많아서 아무리 철저한 對策도 15,6년 사이에 할 수 있는 일의 限界도 있을 터이지만, 그보다 더 큰 이유는 역시 「生存權」的 저항이 끊임없이 있었기 때문이었다고 해야 할 것이다. 철거에 대한 집단적 저항, 더 많은 補償을 要求하는 목소리, 一時的이나마 선거철마다 모아지는 政治的 압력과 같은 一聯의 住民운동이 當局의 위와 같은 자세를 때로 흔들어 놓았기 때문이다.

3. 強制移住의 無責任한 妥協策

위와 같은 生存權的 저항에 대한 當局의 첫 반응이 철거를 하면서 동시에 市외곽에 家口當 4~8평씩의 땅을 주어 移住토록 하는 强制移住 시책이었다. 이 강제이주 시책은 1950年代부터 시작하여 1970年代 초까지 계속되었고, 그 가운데 가장 野心的인 作品이 「廣州大團地 造成事業」이라 하겠다. 강제 철거—移住의 결합은 앞에서 살펴 본 바와 같은 當局의 基本자세—不法·非公式 形態의 철저한 除去방침—에 대해서는 마음내키지 않는 妥協策이었다. 이런 정도의 妥協策이나마 시행되게 됨에는 當局者들의 人情도 多少間 보탬이 되었으리라고도 짐작되지만, 철거대상 住民들의 지속적인 저항과 當時 社會 一般의 분위기가 더욱 크게 作用했으리라고 본다. 1960年代末의 한 調査에 의하면(함병춘, 1967, pp. 187-204), 강제 철거作業을 직접 담당했던 市公務員과 경찰관(92名 표본대상)들 까지도 55%만이 「無許可판자집의 강제 철거는 所有主의 당연한 權利行使」라고 대답했고, 나머지는 「너무 잔인하다」든지, 「동포애가 없는 것」이라는 등의 반응을 나타내고 있다. 또 이들 가운데 半 이상이 「無許可住居를 豫防하기 위해서는」「無許可住民들을 嚴하게 처벌하는 것」이 아니고 「政府가 값싼 집을 지어 주는 것」이라고 대답하고 있다. 一般 市民들 105명에게 같은 질문을 했을 때도 52명이 위와 같은 대답을 했다고 한다.

그러나 이런 市民들의 「눈총」을 받으면서 실시된 강제철거—移住 시책은 그야말로 「남의 눈」을 피하기에 급급한 것에 不過했다. 都心 근처에 散在해 있던 住居들을 철거하여, 그 당시만 해도 사람들의 발길이 뜸했던 미아리(1958), 구로동, 번동, 상계동(1964~68), 목동, 신정동, 사당동(1965~1969), 봉천동(1966~1971) 등으로 쏟어냈다. 이 20여년 동안에 강제철거—移住의 名分은 主로 상습水害로부터의 이재민 발생 豫防策과 都市計劃事業 수행을 위한 整地策이었다. 한강변, 청계천변으로부터의 철거가 대체로 前者에 해당하고, 陽洞, 남창동, 南山洞, 崇仁洞, 후암동, 대현동 地域으로부터의 철거가 後者에 해당한다. 이렇게 해서 강제 移住된 家口는 1950年代초부터 1970年代 초까지 약 20년 사이에, 서울市 외곽 20개 地區에 약 43,509戶(國土開發硏究院, 1981, p. 305) 또는 약 60,000世帶정도(장세훈, 前揭, p. 45)라고 한다. 그러니 이무렵 약 25만내지 30만의 서울市民들이 「강제 인구이동」을 한 셈이다. 서울市 밖 「廣州大團地」로 간 사람들(12만 5천)까지 합하면 40여만 명의 民族大移動이었다.

이런 强制 移住시책을 「눈가림」이라고 밖에 할 수 없는 까닭은, 그 당시만 하더라도 거의 아무런 都市基盤시설도 갖추고 있지 못한 변두리 地域에다가, 아무런 生計對策도 없이, 고작 땅 4~8평만 마련해 주고 내쫓았으니 말이다. 그러니 어떤 곳에서는 59% 또는 57%, 전체적으로도 半정도나 되는 移住者들이 수년 안에 얻은 땅을 팔거나 버리고 都心근처로 다시 돌아올 수 밖에 없었고, 그나마 남아 있던 사람들은 새로운 「不良住居」地域을 만들지 않을 수 밖에 없었다(韓國開發硏究院, 前揭, p. 306). 그나마 4~8평의 땅도 水害 「이재민」

에 대해서는 「불하」하였지만, 강제 철거—移住民에게는 대부분 賃貸의 형식으로 쓰게 한 것이어서 훗날 다시 「無許可 住居」가 될 素地를 마련해 준 셈이다. 이런 前後 사정을 감안컨데, 이 동안의 철거—移住시책은, 우선 「남의 눈」에 띄지 않는 곳으로 문제를 감추어 버리자는 것에 불과했고, 바로 이렇게 감추어 두었던 문제들이 오늘 우리 모두의 눈앞에 다시 들어나고 있다.

당시 當局의 辨明은, 不足한 財政 형편에서, 그나마 國公有地, 市有地를 無償貸與 또는 싼 값으로 불하해 주어서 살 곳을 마련해 준 것만도, 본래 「不法侵入者」들에 대한 대우로선 足한 것이 아니냐라는 것일게다. 그러나 이런 辨明은 저들을 우선 「不法 侵入者」라고 낙인 찍고, 그리고 그런 사람들에겐 政府는 아무런 政治的, 道義的 責任이 없다는, 앞에서 말한 바와 같은 基本的 자세를 前提로 할 때만 辨明이 된다. 앞에서 잠깐 말한 바와 같이, 國公有地건 私有地건 남의 땅에 함부로 침입하는 사람을 내쫓는 것은 우리의 法制度 아래에서는 「法과 秩序」를 지켜야하는 政府의 責任인 것이 틀림없지만, 그러나 그와 함께, 그들도 우리 國民일진데, 그들 生存의 基本的 要件인 住居를 마련함에 一助를 해야 하는 것도 政府의 책임이다. 50年代~70年代의 强制 移住시책은 이 뒤의 責任에 대한 辨明이 되기 어렵다. 그랬던 것은 뭐니뭐니 해도, 앞서 말한 바와 같이, 「視界청소」 作戰과 같은 「無許可住居」의 除去만이 全部라고 생각한 基本的 자세에 변함이 없었고, 移住는 市民들의 눈총과의 마음내키지 않는 一時的 妥協策에 지나지 않았기 때문이다. 그것이 一時的이고 無責任한 妥協策이었음은, 그 이후 20~30여년이 지난 오늘날에도 이들 移住地域의 문제는 그때나 별다름이 없다는 事實이 웅변으로 證言하고 있다.

4. 「不良」再開發의 商業主義

1960年代 末과 70년代 초에 이르러서는 서울市 人口가 500여만에 달했으니, 그 퍼져 사는 領域도 그전보다는 엄청나게 넓어졌다. 그에 따라 旣存의 市街地 근처에는 이제 차츰 집지을 땅도 귀해져서, 점점 변두리로 번져나가는 수밖에 없게 되었다. 江南開發의 發想도 이때서부터 태동하기 시작한듯 하다. 1650年代末부터 市內의 「無許可」 판자집들이 철거·移住된 교외地域의 바로 코밑에까지 이제 「都市開發」의 불도저 소리가 울리기 시작했다.

이에 이르니 「無許可」 판자집을 더 移住시킬 땅이 귀하게 되었다. 이무렵 궁여지책으로 생각해낸 方法이, 市政府의 돈으로 實坪數 8평짜리 아파트의 골조만 지어 주고 들어가 살 사람이 그 나머지를 짓고 들어가 살게 하는 소위 「市民아파트」라는 것을 「無許可 住居」地域 現地에 짓는 것이었다. 처음에는 그럴듯한 着想으로 보였으나, 보통 비슷한 건축물의 절반 정도밖에 안되는 돈으로 그나마 서둘러 工事를 재촉하다 보니, 文字 그대로 「모래 위의 집」과 같은 것이 되어서, 급기야는 1970년에 「와우 아파트 붕괴사건」이라는 참사를 초래하고 그 發想을 했던 「불도저 市長」과 함께 運을 다하고 말았다. 그동안 400여 동, 17,000여 家口분을 짓긴 하였지만, 그 以後 15,6年 사이에 1/3 가량을 허물지 않을 수 없었을 뿐만

아니라, 나머지 아파트에서도 月賃부담의 過重, 其他 生活不便 때문에, 본래 入住했던 사람들은 수년내에 70% 이상이 入住權을 轉賣하고 移住하였다고 한다(장세훈, 前揭, p. 64).

어쨌든 1970年代初는 政府의 「無許可 住宅」 對策의 가장 고통스러운 시기였을성 싶다. 마구 내쫓아 보낼 땅은 이제 바닥이난 터에, 그나마 善心써서 지어준 집이 어이없이 허물어져 수십 명을 죽이고, 십여만 명을 보낸 「廣州大團地」에선 폭동이 일어나고 하니 당황스럽기 짝이 없었을 것이다. 「維新」을 前後해서 政府의 權勢는 날로 强해지고 있어 「開發」의 박차는 점점 세차게 加해지고 있을 무렵에, 여기저기 「검버섯」처럼 박지 앉은 「無許可」 판자집들이 當局의 눈에 얼마나 거슬렸겠는가?

이에 종합대책이라고 내놓은 것이 「住宅改良促進에 관한 臨時措置法」(1973)이라는 것이었다. 지난 20여년 동안 우리 政府가 무언가 단시간에 강력하게 해치우려면 으레 붙이던 「촉진」, 「임시조치」라는 낱말이 이에도 붙여진 것을 보면, 當局의 決心을 읽을만 하다. 이 法에 의해서 우리나라 「無許可 건물」對策에 처음으로 「不良」住居라는 槪念이 公式的으로 도입된 셈이다. 이 法에서 「不良」이라고 하는 것은 「無許可」 住居와 區別되는 것이어서, 말하자면 「無許可」를 再生可能한 것으로 승격시키는 것과 같다. 다시 말해서 「再開發」이라는 수단으로써 보기 흉한 모습들을 씻어내 보자는 취지라고 하겠다. 이 「주택개량 촉진·임시조치법」은 1981년에 「都市再開發法」이란 것에 의해서 「흡수·통합」되었지만, 그 내용은 대체로 새 법에 그대로 받아 들여져 있다.

어쨌든, 1973년 이후의 이 새로운 「再開發」의 論理는 대체로 비교적 넓은 지역에 집단적으로 모여 있으며 —「20棟 이상 집단화 地區」—동시에 낮은 곳 —해발 100m이하—에 있는 「無許可」 건물群은 그 자리에서 「再開發」하고, 그렇지 못한 것들은 그전처럼 철거하겠다는 것이다. 다시 말해서 철거移住시키기에 너무 큰 덩어리는 그 자리에서 새 단장을 하게 하고, 여기 저기 흩어져 있는 작은 모듬살이는 쓸어내자는 것이다.

이런 방침을 세우게 된 데에는, 무엇보다도 市政府가 「無許可」 地域의 國公有地 등을 팔아서 상당한 돈을 마련할 수 있고, 거기다 「無許可」 집의 家屋主들에게 새로 지은 집에 대한 權利를 인정해 줌으로써 또 상당한 費用을 부담시킬 수 있다는 計算이 있었기 때문이다. 초기에 서울市가 세운 住宅改良事業費 내역을 보면, 서울市 부담 283여억원은 1,895,000평의 국공유지를 팔아서 감당하고 717억원은 주민에게 부담시키고 기타 부대시설비 70억원을 들여서 총 1,070억원—158,000棟의 再開發을 計劃하고 있다(장세훈, 前揭, p. 85). 後에는 AID차관도 좀 들여와서 500여棟을 再開發하였지만, 최근에 이른바 「合同再開發」이라는 새로운 方式이 시행되기 전까지, 그 實績은 計劃에 훨씬 못미치는 27,500여 戶에 불과하다. 이 가운데는 70年代末과 80年代初에 걸쳐 「住民組合」 형식의 「再開發추진위원회」에 「國民住宅基金」 등을 융자하여, 건설업자로 하여금 工事를 담당케 하는 이른바 「委託再開發」 方式에 의한 것도 포함되어 있지만, 그 실적도 그리 대단한 것은 못되었다.

이같이 지지부진한 「不良」 대책에 큰 돌파구를 마련해 보려고 考案해낸 것이 이른바 「合同再開發」이다. 그동안 이미 신문, 잡지를 통해서 널리 알려진 것이어서, 자세히 소개할 필요는 없겠으나, 요컨대 「無許可」건물 家屋主와 私營建設會社가 같이 집장사를 하고, 市는 필요한 경우에 그 地域 國·公有地를 건설업자에게 팔아 줌으로써 땅장사를 하는 것이다. 이런 뜻에서 「合同」이다. 「合同再開發」의 대상이 된 「무허가 건물」 主人은 不法인 헌집과 땅을 내놓고 새로 지은 아파트를 얻게 되니 利得이 되고, 건설업자는 싼 땅을 얻어서 철거 家口수보다 1.5~2배나 많은 아파트를 지어 팔아서 큰 돈을 벌게 되고, 市는 國·公有地를 팔아서 財政收入을 올리게 되니, 아무도 損害보지 아니하고 所期의 成果를 올릴 수 있다는 論理이다. 과연 이 方法은 1984년 시행 이후 2~3년 동안에 10,000여 家口分의 아파트를 지어 냄으로써, 그전까지 10여년 사이에 再開發한 것의 절반에 가까운 실적을 올렸다.

이처럼 짧은 시일 안에 저렇게 큰 실적을 올린 것은, 뭐니뭐니 해도, 큰 건설업자들의 「큰 돈」과 「큰 욕심」 그리고 「큰 장비」 때문이다. 이런 뜻에서 「合同再開發」이야 말로, 「不良」地域 재개발과정의 본격적인 商業化이고 民營化라고 하겠다. 이에 비하면 그전의 재개발사업들은 一部 「不良」 家屋主들의 조그만 욕심과 푼 돈을 모아서 하는 구멍가게와 같은 것이었다.

그러나 지난 십수년을 돌이켜 보면, 우리 政府의 「不良」재개발과정이 오늘의 「合同再開發」과 같은 것으로 낙착된 것은 필연적인 것이 아닌가 싶다. 政府는 될 수 있는대로 돈을 안쓰고 「陽性化」라는 미끼로써 家屋主들을 誘引하고, 「위탁」 또는 「合同」이라는 名目으로 바깥資本을 유치하여 그 利潤 動機를 부추겨서 일을 해보려는 취지는 처음부터 一貫된 것이었다. 政府의 目的은 그 地域 안에 사는 사람들의 生活條件을 改善하려는 것이기 보다는 그 보기 싫은 외모를 정형수술하려는 것이었기 때문에, 누가 그 사업을 시행하든, 그 결과가 누구에게 어떤 得失을 가져오든, 그런 것은 큰 문제가 안되었다. 그러니 필요한 돈을 동원하고 일을 신속하게 추진할 수 있는 능력이 제일 중요한 관심사였다. 해서 이 방법, 저 방법 시험해 보다가 「合同再開發」이라는 묘수를 발견해 내게 된 것이다. 오늘 서울과 같은 大都市의 이처럼 경기좋은 부동산 市場에서, 大規模 건설업자들이 지어 파는 아파트 건설사업만큼 잘 되는 일이 또 어디 있겠는가?

5. 不公正한 得失의 配分

그러나 이런 式의 商業的인 再開發事業은 불가피하게 그 事業에 관련된 사람들 사이에 損益의 격차를 크게 벌려놓게 마련이다. 事業 규모가 크면 더 많은 사람들 사이에 損益의 격차를 크게 하고, 규모가 작은 사업에서는 비교적 적은 수의 사람들 사이에 그런 간격을 만들어 놓는 것이 다를 뿐이다. 지난 20여년 동안 우리 政府가 벌여본 「開發」 事業들의 대부분이, 그로 인해서 누가 무엇을 얻고 잃느냐에 대해서는 無關心하였던 것이 사실이지만, 가장 가난한 사람들을 대상으로 하는 「不良」住宅 改良事業에서조차 그러했음은, 그 政策의

가장 기초적인 正當性 마저 도외시한 것이라고 하지 않을 수 없다. 言必稱「不良」의「改良」 또는「再開發」이라면, 적어도 누군가를 現在 상태보다 더 나빠지게 희생시켜서 다른 사람들이 得을 보게 해서는 안된다는 것이, 현상「改良」을 期하는 政策의 第一次的인 正當性의 要件이다.—이런 것을 Pareto 適正性 要件이라고 하는데, 이는 모든 改善政策의 正當性의 최소한 要件이다(Warren J. Samuels, 1974, pp. 200-201 參照).—그런데 지난 15, 6년 동안의「不良」住居 再開發 과정에서는, 그 관련자들 가운데서도 가장 어려운 형편에 있던 사람들이 가장 큰 희생을 당하고 있었으니,「희생」의 配分이라는 관점에서 보더라도 온당치 못했다.

앞서 都市貧民들의「프로필」에서도 살펴 본 바와 같이,「無許可·不良」住居地域에 살고 있는 사람들 가운데서도 貰入者들이 가장 어려운 형편에 있는 사람들인데, 이들은 지금까지와 같은 再開發과정에서는 構造的으로 소외당하고 있다. 우선 무엇보다도 貰入者들은 再開發 決定과정에서 아무런 發言權이 없을 뿐만 아니라, 改造되는 또는 새로 지어지는 집에 계속 살기 위해서는 家屋主와 새로운 貰入契約을 맺어야 하고 그 경우 貰入金은 항상 오르기 마련이다. 최근에 貰入者들의 集團行爲가 가열되면서, 철거·이주 보상이라는 것을—88만원 또는 300여만원 까지—준 경우도 있긴 하지만, 그 액수의 많고 적음은 덮어두고서라도, 이같은 보상금 지급은 制度化조차 되어 있는 것이 아니어서 주는 쪽의 善心에 매달려 있을 뿐이다. 금년 들어서 서울市는 그 內部 지침으로서「住宅재개발 시행개선 방안」이라는 것을 마련하여, 세입자들로 하여금, 그전처럼 소위「주거대책비」(2개월분 105만원)를 받거나 아파트 방 한 칸을 분양받을 권리를 택하거나, 7평짜리 단독가구 아파트(약 8백 80만원짜리)를 1년 거치 19년 분할상환(매월 5~7만5천원 부담)하는 600만원을 융자받아서 사라는 三者 擇一의 대책을 발표해 놓고 있다. 이 마지막 代案(7평 아파트 분양권)이 금년에 추가된「善心」이지만, 세입자들 가운데 과연 얼마나 자기 몫돈 300여만원과 每月 5~7만5천원의 융자상환 부담을 감당할 수 있을지도 의문이고, 7평짜리 아파트를 지을 건설업자가 있을지도 의문이다. 필경 대부분의 세입자들은 또 그 분양권만 얻어가지고 轉賣하는 수 밖에 없을 터이고, 아파트 건설업자들은 이런 곳의「合同再開發」에 참여하는 것을 기피하거나, 아니면 7평 짜리들을 신청하는 양 만큼 計劃은 해놓고 後에 轉買하는 고객들을 상대로 두세개로 합쳐서 큰 아파트로 파는 便法을 쓰게 될 공산이 크다.

그러나 어떤 金錢的 보상책을 쓰든간에, 지금까지와 같은 再開發政策의 가장 큰 문제는 貰入者와 家屋主를 포함해서,「都市貧民」들이 감당할 수 있을만한 집이 점점 줄어들고 있음이다. 한 國策硏究機關의 調査報告에 의하더라도, 1960年代末에 萬여동의 再開發에서 1,000여동이 감소했고, 1972~1973年 사이에는 萬여동 가운데 3,000여 동이 줄어 들었으며(韓國開發硏究院, 1981, pp. 310-311), 최근의「合同再開發」에서는 허문 집보다 새로 지은 집이 2배 정도 많지만, 그 새로 지은 집들의 최소 평수가 19평이나 되니, 분양권이 있는「不良」住宅의 家屋主들 조차도 70~80%가 轉賣하고 나간다고 한다(趙相起, p. 137 참조).

게다가 再開發은 그 地域의 집값을 올려 놓을 뿐만 아니라, 地域外 資本의 誘引에 의존하고 있기 때문에, 그 地域 住宅市場이 開放되는 결과를 초래하여 外部 需要者들과 경쟁을 하지 않을 수 없게 된다. 그 결과는 自明한 것이어서, 본디 그 동네에 살던 貧民들은 대부분—國土開發硏究院의 1983년 현재 調査로는 2/3가량(國土開發硏究院, 1983)—이 밀려나게 마련이다. 이런 간접적 효과도 앞서 말한 바와 같은, 제일 어려운 형편에 있는 사람들을 희생시켜 다른 사람들에게 得을 가져다 주는 政策的 不當性의 또 한 斷面이다.

當局者들은 필경, 「不良」한 집들의 수가 줄어 드는 것은 「不良住居再開發」사업 본래의 目的이 성취되고 있는 것에 불과한데, 그것을 가지고 是非할 일은 못되지 않느냐고 할 게다. 하지만 이런 强辨은 「不良再開發」 事業의 唯一한 目的이 都市「美粧」이었음을 自認하는 셈이고, 그 안에 사는 사람들의 住生活의 改善과는 본디 無關했다는 告白이 될 뿐이다. 都市美化도 필요한 일이긴 하지만, 저처럼 많은 사람들의, 저렇게 큰 희생 위에 할 일은 아니다.

또 한편에선 본래 아무런 權利도 없는데다가 不法까지 저지르고 있는 사람들이 손해를 좀 보기로서니, 그게 무슨 큰 문제가 될 수 있느냐라고 할 게다. 그러나 따지고 보면, 우리와 같은 體制下에서, 住居에 관한 限 본디 아무도, 政府나 다른 사람들에게 대해서, 아무런 權利도 갖고 있지 않다. 다만 우리 모두가 「福祉國家理念」이란 것을 좋다고 하여 憲法에도 박아 넣음으로써, 政府가 비로소 모든 國民의 住居 형편에 걱정을 하도록 해놓은 것이다. 이런 政府의 責務는 부자나 가난한 사람에게나 기본적으로 같은 것이고, 오히려 가난한 사람들의 필요가 더 크기 때문에, 그들에게 손이 먼저 가야 하는 것이 당연하다. 그렇다면 不法을 교정하는 것이 政府의 당연한 責務라고 하여 그로 인해서 住居형편이 더 어려워 지는 것을 「죄와 벌」처럼 당연한 것으로 취급할 수는 없다. 그래서 우리는 「無許可·不良住居」地域에 대한 어떠한 對策도 결과적으로 그 안에 사는 사람들 누구에게 희생을 강요하는 것은 不當하다고 본다.

Ⅴ. 結論 : 公平한 政策을 위해서

우리는 無許可·不良住居 지역을 언제까지 그대로 放置해 둘 것을 주장하지는 않는다. 不法이 있으면 是正해야 되고 「不良」이 있으면 改良토록 도와 주어야 한다. 都市美化를 전적으로 否認하지도 아니한다. 都市 전체의 흐름과 機能의 효율성을 위해서 손을 써야 할 곳에는 손을 대야 한다. 그러나 그러는 過程에서 누군가는 특별한 희생을 당하는 반면 다른 사람들은 횡재를 하는 것을 看過해서는 안된다. 더욱이 그 희생을 당하는 사람들이 가장 어려운 형편에 처해 있는 사람들이어서는 안된다.

이런 뜻에서 不法건물을 단속하는 施策은 그안에 사는 어려운 형편에 있는 市民들을 도와주는 住宅政策으로 補完되어야 한다. 지난 20여년동안 우리의 公共住宅政策에는 「都市貧

民」들에 대한 이런 配慮가 없었다. 많이 지어 많이 파는 것만이 能事였고, 그 配分的 效果에 盲目的이었다. 「國民住宅」건설, 「賃貸住宅」의 확대 등의 妥協策이 있긴 했지만, 이도 「無許可·不良」 住居地域에서 셋방살이를 하고 있는 사람들에게는 그림의 떡이다.

지난 15,6년 동안 전국의 도시에서 15평 미만짜리 집들은 85만여 동에서 70여만 동으로 그 절대수가 줄어든 反面, 20평이 넘는 집들은 2만여 동에서 1백80여만 동으로 늘어 났다 (國土開發硏究院, 1987, p. 34). 큰 집을 많이 짓게한 것도 住宅政策의 한 功이라고 할 수 있지만, 그러는 동안 싸고 작은 집들은 그 절대수 마저 줄어 들었던 것이 문제다. 그러면서 다른 한편으로 「無許可·不良」住宅은 계속 철거, 이주, 改良, 再開發을 강행함으로써, 「都市貧民」들이 감당할 수 있는 住居의 供給은 더욱 줄어 들었다. 이런 뜻에서 지난 20여년 동안의 住宅政策은 이들에게 특별히 不公平했다.

오늘날 大都市지역의 都市貧民들의 형편을 보건데, 이들에 대한 住宅供給은 어느정도의 國庫補助 없이는 현실적인 것이 될 수 없다. 여러 사람들이 조사해 놓은 것을 보면, 「無許可·不良」 住居지역에 살고 있는 영세민들 가운데 적어도 절반 정도는, 새로 지어놓은 집들의 최소규모의 것조차 사거나 독채로 세를 얻을 경제적 능력이 없다. 이들의 대부분은 당분간은 불가피하게 셋집 신세를 면할 수 없을 터인데, 정부는 公共賃貸住宅事業으로써 이들에게 賃貸料의 一部를 財政出捐으로써 補助하는 수밖에 없다. 이것이 명실공히 公共住宅事業이고 그것은 정상적인 住宅市場을 통해서는 혜택을 볼 수 없는 「貧困」 階層 以下를 위한 특별한 施策이 되어야 한다.

이런 公共住宅事業은 그렇게 急造的인 方案이 아니다. 우리 보다 앞서간 많은 先進資本主義 國家들에서 그 產業化 초기부터 이미 實行되었던 것이다. 우리 當局者들의 「發想의 전환」이 필요할 뿐이다. 싼 집을 얻겠다고 大都市로 몰려올 영세민의 集團移住를 어떻게 할 것이냐는 反論이 있을 수 있지만, 그런 문제는 行政的인 基準과 절차로써 對處 못할만한 것이 아니다.

大都市에 살고 있는 모든 「貧困」 家口에 위와 같은 「公共賃貸住宅」의 혜택을 주라는 것은 아니다. 상당한 時間을 두고 이들이 감당할 수 있을 만한 집의 供給을 늘려 가자는 것이다. 적어도 이들이 지금 살고 있는 「無許可·不良」 住居지역을 再開發함에는 그 事業과 連動해서, 再開發사업에 참여할 수 없는 사람들을 위한 「公共住宅」의 공급이 있어야 한다.

이런 公共賃貸住宅을 공급함에는 본래의 地域에서 형성된 共同社會組織을 최대한 유지할 수 있도록 해주어야 한다. 이 共同社會組織이야말로 이들의 生計를 위한 相扶相助의 연줄이고 여러가지 生活정보의 연락망이다. 또 이같은 集團的인 公共住宅事業은 이들의 일자리 또는 적어도 그에 대한 接近性을 특별히 配慮해야 한다. 싱가폴에서 소규모 공장과 公共住宅을 함께 넣어 짓는 方法과 같은 것도 參考로 할만 하다.

끝으로 「都市貧民」을 도와주는 方法으로서 住居補助가 반드시 適切한가라는 反論이 있을

수 있다. 의료비, 교육비, 생계비 등의 補助가 좀더 적은 돈으로 더 많은 사람들에게 혜택을 줄 수 있지 않느냐는 論理이다. 그러나 오늘날 서울과 같은 大都市에서 住居費만큼 저들의 家計에 큰 몫을 차지하는 것이 없고, 또 그 改善만큼 단기간에 生活의 여러 다른 面에 活氣를 불어 넣을 것이 없음을 생각하면, 福祉施策으로서는 가장 效果的이다.

인 용 문 헌

1. 國土開發硏究院(KRIHS) (1983). 「주택철거 및 재개발정책 효과에 관한 연구」.
2. 國土開發硏究院(KRIHS) (1984). 「住宅大量供給方案에 관한 硏究(4)」.
3. 國土開發硏究院(KRIHS) (1987). 「1980年代 韓國住宅政策의 成果와 課題硏究」.
4. 權泰埈(1987). "住宅政策의 發展과 課題." 峨山社會福祉事業財團편. 「韓國의 社會福祉; 現在와 未來」. pp. Ⅳ-18~30.
5. 金在基(1987), "住宅金融." 國土開發硏究院 편. 「집없는 사람을 위한 住宅政策討論會」. pp. 53-74.
6. 김형국(1987, 봄). "도시불량촌 재개발의 경험과 전망." 「세계의 문학」.
7. 김형국(1988. 4월). "철거민의 토굴살이." 「샘이 깊은 물」.
8. 대한주택공사(1988). 「저소득층을 위한 공동주택사업 확대방안 연구」.
9. 方鍾源(1987). "宅地開發政策의 槪觀." 國土開發硏究院 편. 「집 없는 사람을 위한 住宅政策討論會」. pp. 75-95.
10. 徐柄基(1987). "住宅政策의 槪觀." 國土開發硏究院 편. 「집 없는 사람을 위한 住宅政策討論會」. pp. 53-74.
11. 서울대학교 사회과학대학 인류학과 편(1987). 「한국사회 도시빈민의 성격과 빈민운동; 제 1회 인류학과 학생 심포지움」.
12. 서울특별시 편(1984). 「서울市 街路經濟部門의 實態分析에 關한 硏究」.
13. 장세훈(1987). "도시무허가 정착지 철거정비정책에 관한 일 연구." 서울대학교 대학원 사회학과 석사학위논문.
14. 조상기(1988. 6). "냉혹, 5공화국의 도시빈민정책." 「月刊京鄕」.
15. 조은·조옥라(1987). 「도시 무허가 정착지의 성격과 생활실태 ; 서울 사당동 재개발지역 사례연구」. 서울대학교 부설 인구 및 발전문제 연구소.
16. 韓國開發硏究院(KDI)(1981). 「貧困의 實態와 零細民對策」.
17. 한국주택은행(1987). 「주택금융」 20(3), 6월호.
18. 함병춘(1967). *The Korean Political Tradition and Law.* Seoul: Hollym Corp.
19. Badcock, Blair (1984). *Unfairly Structured Cities.* Oxford: Basil Blackwell.

20. Harvey, David(1973). *Social Justice and the City*. the Johns Hopkins Univ. Press.
21. Merrett, Stephen(1979). *State Housing in Britain*. London: Routletge & Kegan Paul.
22. Samuels, W.J. (1974). *Pareto on Policy*. Elsevier Publishing Co.