

# 도시빈민의 주거환경개선을 위한 새로운 방안과 모색\*

—주거환경개선사업의 실시를 계기로—

양 윤 재\*\*

目	次
1. 서 론	3. 저소득층의 주거환경개선사업을 위한 몇 가지 전제조건
2. 주거환경개선사업의 제도적 성격과 내용의 분석	4. 주거환경개선사업의 성공적 정착을 위한 새로운 방안의 모색

## 1. 서 론

지난 1989년 2월 의원입법에 의해 제정된 '도시저소득 주민의 주거환경개선을 위한 임시 조치법'이 시행령의 확정과 함께 서울의 79개 지역을 비롯하여 전국의 총 502개 지구가 주거환경개선사업지구로 선정되고, 이 중 1991년 11월 현재 170개 지구에 대하여 관할 시, 구의 발주로 지정되어 계획안이 만들어지고 있다. 그동안 30여년의 도시내 불량주택에 대한 재개발정책과 이주대책에 있어 이는 실로 획기적인 사건이며 이를 계기로 이제는 도시의 저소득층이 밀집하여 살고 있는 '달동네'도 과거와는 달리 보다 향상된 주거환경에서 안정적인 생활을 누릴 수 있으리라는 기대와 희망을 가지게 되었다. 그러나 주거환경개선사업의 내용이 과연 얼마만큼 현실성을 가지며, 과연 새롭게 만들어진 제도가 당초 가졌던 입법 취지와 목적을 얼마나 달성할 수 있을 것인가에 대해 많은 전문가와 사업지역내의 세입자들 사이에서 회의적인 반응을 보이고 있음을 볼 때, 아직도 구체적인 사업이 본격적으로 시행되고 있지 않은 상태에서 제도 자체가 가지는 문제와 시행상 예견되는 몇 가지의 쟁점을 간추려서 논의해 보는 것도 의의 있는 일이라고 생각된다.

\* 본 논문은 1991년 11월 26일 천주교 서울대교구 도시빈민사무위원회에서 개최한 주거권 신장을 위한 토론회에서 발표한 논문임.

\*\* 서울대학교 환경대학원 부교수.

## 2. 주거환경개선사업의 제도적 성격과 내용의 분석

정부가 마련한 법안의 제 1 조는 '도시의 저소득 주민 밀집지역의 주거환경개선을 위하여 필요한 사항을 정함으로써 도시의 저소득 주민의 복지증진과 도시환경개선에 이바지함을 목적으로 한다' 라고 되어 있다. 이는 바로 도시 저소득 주민의 복지증진과 도시환경개선이라는 두 가지 목적을 말하는 바, 주거환경개선사업이 주택정책과 사회정책, 그리고 도시정책 등 세 가지의 정책적 목표를 가진다고 하겠다. 왜냐하면 주택을 사업의 대상으로 하고 있기 때문에 주택정책이 되며, 저소득 주민의 주거를 안정시키고 생활환경의 개선을 통하여 저소득 주민의 복지를 증진시키고자 함으로 사회정책이라 할 수 있고, 도시에 거주하는 저소득 주민과 인구밀도가 극히 높고 토지의 확보가 어려운 도시를 대상으로 하기 때문에 도시정책이라고 할 수 있다.

이러한 세 가지의 정책적 목표를 달성하기 위한 구체적인 사항이 동법 시행령 제 5 조에 나타나고 있는 바, 이는

- 토지이용의 고도화 및 자연지형의 효과적 활용
- 동선 및 공급처리체계의 효율성
- 일조, 통풍, 사생활권 보호 등을 고려한 생활환경의 향상
- 주민소득원의 개발
- 토지 또는 건축물 소유자의 재산권 보호
- 세입자를 포함한 전주민에 대한 주거환경 개선효과의 균형있는 배분
- 당해지구로의 인구유입 및 당해지구 주민의 이주유발요인 제거
- 주택건설, 공급의 경우는 전매, 전대 및 공급질서 교란 방지
- 공공임대주택의 건설 및 관리

등으로 되어 있다. 그러나 이와같은 계획의 수립기준에도 불구하고 같은 법 속에서도 서로 상충되거나 현재 진행중인 사업계획의 내용에서 나타나고 있는 몇 가지의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 지구지정의 대상과 확정요건

우선 가장 큰 관심의 대상이 되는 것이 바로 지구지정의 기준과 요건에 관한 사항이다. 왜냐하면 이는 지금까지 재개발에 있어 최대의 쟁점으로 부각된 세입자의 문제를 어떻게 해결하는가에 사업의 성패는 물론, 주민으로서의 세입자에 대한 주거권이 보장될 수 있는가가 달려있기 때문이다. 현행 법령의 내용에 의하면 지구지정의 대상은 불량건물의 수가 1/2 이상이며, 지주 및 가옥주의 2/3 이상이 동의하고 기준일 현재 당해지역에서 3개월 이상 거주한 세입자의 1/2 이상의 동의가 있으면 가능하되, 단 시장 등이 세입자를 위한 주

택의 건설이 불가능하다고 판단하거나 세입자 세대수가 지주 및 가옥주 총수의 1/2 미만인 경우에는 세입자의 동의 없이도 사업을 시행할 수 있도록 하고 있다. 따라서 상기 조건에 해당되는 경우 세입자들은 기존의 재개발사업에서의 주거권 박탈과 같은 현상이 재발되거나, 그렇지 않을 경우라도 지주나 가옥주들의 강요에 의해 동의하게 되는 문제가 남아 있어 당초의 입법취지가 제대로 반영되고 있지 못하다.

## 2) 사업계획의 수립절차 및 내용

사업계획의 수립은 시장 등이 지구 고시후 1년 이내에 일체의 사업계획을 수립하여 건설부장관에게 보고하고 승인을 받게되면 그 계획안은 시행을 할 수 있다. 이 과정에서 주민의 의견을 청취하고 이를 계획안에 반영시키기 위해 7일간의 공람기간을 두고 있는 바, 이러한 과정과 절차는 사실상 주민의 의견청취라는 요식적인 행위에 불과할 뿐 실질적인 효과를 갖기란 거의 불가능하다. 사실 다른 도시계획사업의 경우에도 공람이나 의견청취와 같은 절차가 실질적으로 그 효과를 발휘하기가 어려운 것이 우리의 현실인데 주거환경개선사업과 같은 주민의 이해관계가 서로 엇갈리는 계획의 경우에는 계획의 내용을 전문가가 아닌 이상 공람이라는 절차로 그 내용을 제대로 파악한다는 것은 불가능하며, 더우기 의견을 수렴하여 재계획을 한다는 것은 무척 어려운 일이다.

또한 계획의 주요사항으로는 주택의 건설과 개량, 그리고 공공시설의 정비, 소득원의 개발 등이 나열되어 있으며, 그 주된 내용은 주택의 공급 및 관리, 입주자의 선정기준 및 절차, 개량건축물의 범위, 방법, 사업비의 조달방안, 그리고 대지 및 건축물에 대한 관리처분계획 등이다. 여기에서 문제가 되는 것은 공동주택의 건립에 따른 입주자 선정과 공급주택의 형식에 따라 자기 입주조건과 자격을 제한하고 있으며, 이는 우선권을 가진 지주나 가옥주의 편의에 따라 세입자의 주택이 보장되지 않을 수도 있음을 의미한다. 그런가 하면 사업의 지원을 위해 기존 당해 지구내에 있는 국공유지의 불하가 가능하도록 되어 있기 때문에 이는 공공사업에 있어 공공의 지원이 실질적으로 이행되는 것이 아니라 주민들로 하여금 또 다른 토지투기의 가능성을 열어놓고 있는 것이다. 이와 함께 실제 사업계획이 완료된 지역의 경우 새로 지어진 공동주택에 입주하기 위해서는 세입자는 물론 가옥주 마저도 재정적으로 부담하기 어려운 경우가 많아 현실성이 결여된 계획이라는 비판을 면하기 어렵다.

## 3. 저소득층의 주거환경개선을 위한 몇 가지 전제조건

이상과 같은 주거환경개선사업의 개략적인 문제와 함께 우리나라의 전반적인 도시민민 주거문제의 해결을 위해 기본적으로 고려되어야 할 전제조건은 다음과 같다.

1) 주거환경개선사업은 주택의 물리적 환경을 개선하거나 개조하는 차원에서 끝나는 것이 아니라 그 지역에 사는, 또는 앞으로 살 수 밖에 없는 사람의 문제로 인식되어야 한

다. 이 말은 그들이 안정된 주거를 도시내에 확보할 수 있고 그러므로써 몇몇이 사회의 한 구성원으로 활동할 수 있게 해야 하며, 이를 위해서는 안정된 소득을 획득할 수 있는 직업의 창출이 뒤따라야 한다는 의미이다. 만약 이것이 가능해지지 않으면 그들은 그들이 사는 주거에 대해 지속적인 투자가 불가능해질 것이며, 그렇게 될 경우 힘들여 획득한 주거조차 잃어버리는 결과를 초래할 뿐이라는 사실이다. 따라서 정부는 이들을 위한 직업교육의 활성화와 안정된 직장의 알선계획을 동시에 추진하고, 그들로 하여금 반강제적으로 주택부금의 적립을 유도할 수 있는 조치를 마련해야 한다. 이러한 예는 대만이나 싱가포르 등 우리와 유사한 경제상태에 있는 나라들에서 성공적인 사례를 쉽게 찾을 수가 있다.

이것은 정부나 저소득 주민 모두가 지금까지 일방적인 정책결정과 피해의식속에서 사업이 시행되어 왔기 때문에 한편은 시혜자와 수혜자의 입장에서, 또다른 한편에서는 가해자와 피해자의 입장을 벗어나지 못한 것이 사실이다. 따라서 어떠한 경우라도 저소득층을 위한 주거계획은 무상의 원조형식을 떠나 강제적이고 일방적인 계획이 되어서는 안된다. 어디까지나 정부는 국민의 세금을 토대로 공공투자가 이루어질 수 있도록 함과 동시에 주민의 입장에서 장기 저리의 용자를 통하여 보다 나은 주거환경을 안정되게 확보할 수 있고, 이것이 그냥 주어지는 것이 아니라 앞으로 어떤 형태로든 갚아야 한다는 의식을 가져야 할 것이다. 그럼으로써 지금까지 잘못 인식되어져온 저소득층 주민의 나태와 무능력이라는 굴레에서 벗어나 몇몇한 사회구성원으로서의 역할을 다할 수 있을 것이다.

2) 주거환경개선사업으로 인한 혜택의 분배가 공정하고 공평하게 이루어져야 한다. 이는 현행 주거환경개선사업의 내용에서 밝히고 있는 공공시설의 투자를 보다 확대하고 진정한 공공시설투자로 주민의 부담을 최소화할 수 있는 방향으로 사고를 전환하고 사업의 내용을 구체화시킬 필요가 있다. 너무나 이상적으로 기존의 중산층주택을 기준으로 한 편익시설의 제공을 의무화하여 주민의 부담을 가중시킬 필요는 없으며, 주거환경개선사업지구인 경우 주민이 자의적으로 결정할 수 있는 최소한의 공공시설 및 편익시설을 확보하는 수준에서 만족할 수 있도록 하는 것도 신중히 고려되어야 한다. 이는 주거환경의 개선이 완벽한 주거공간의 창출이 아니라 어떤 의미에서는 그들이 자립할 때까지 안정된 생활을 영위할 수 있는 일시적인 주거환경의 제공일 수도 있다는 것을 인정해야 한다. 또한 개선사업을 통하여 특정인들이 혜택을 받는다든가 가옥주들이 국공유지의 불하를 계기로 토지취득을 통한 이익을 독점하는 일을 배제시켜야 하며, 이로 인하여 주민 상호간의 불신 조장이나 투기심리의 발호를 방지하지 않으면 안된다. 이와 함께 부채지주에 대한 권리의 보장에 있어서는 그에 상응하는 부담을 갖도록 하여 세입자의 권익을 보장해 줄 수 있는 방법을 계획에 포함시키는 것도 필요하다.

3) 주민의 자발적 참여와 사업내용 및 진행과정의 공개가 이루어질 수 있어야 한다. 사업지역내의 주민 상당수가 일정한 직업을 가지지 못한 점을 고려하여 개발사업에 적극적으로

로 노력봉사를 할 수 있는 개발계획의 수립도 고려해 볼 수 있으며, 이를 통하여 주민의 기술습득과 공동체의 단결을 도모할 수 있을 것이다. 주민의 동의절차도 세입자를 배제하는 방법이 아니라 그들의 생존권을 보장해주어야 한다는 당위론적인 입장에서 신중하게 접근해야 한다. 환경대학원의 연구에 의하면 어떠한 경우에도 세입자의 문제는 해결 가능하며, 보다 바람직한 공동체의 결성과 주거문제의 해결을 도모할 수 있다는 적극적인 사고만 가진다면 지주, 가옥주, 세입자 모두가 공평하게 주거권을 확보할 수 있는 방안이 도출될 수 있다는 사실을 알게 되었다. 예컨대 지주의 경우 본인 소유의 토지와 가옥에 상응하는 부분을 인정받고 가옥주의 경우는 가옥규모에 상응하는 부분을 인정받으며, 세입자의 경우는 그들이 제공한 임대료의 보증금을 담보로 하여 전체 개발면적에 따라 그들의 몫을 할당하는 방법이다. 이때 세입자의 경우 정부의 무담보 대출로 신축가옥의 일부를 영구 또는 장기임대받을 수 있고, 가옥주의 경우에는 토지소유권은 없더라도 종전과 같이 가옥 소유권을 인정받으며, 지주의 경우는 보다 넓은 규모의 주택을 소유하여 임대소득을 가질 수 있는 가능성을 보여주고 있다.

또한 사업계획의 수립도 어떤 경우에는 구청의 발주를 받아 계획을 수행해야 하는 용역기관이 하청을 주거나 재하청을 받아 일을 하는 경우가 발견되었다. 이는 계획의 수립 자체가 무척 까다로운 면이 있을 뿐 아니라 진행과정상에 내재하는 여러가지 어려움도 많기 때문에 일을 맡은 기관에서 제대로 수행할 수 없다고 생각했으리라고 본다. 그러나 그보다는 하청에 재하청으로 이관되는 과정에서 용역비는 점점 적어지고 실제로 일을 제대로 수행하기에는 경비가 모자라기 때문에 부실한 계획이 만들어질 우려가 있다. 따라서 주거환경개선사업의 경우 영리를 목적으로 하는 기관에서보다는 비영리단체인 연구소나 공공기관이 직접적으로 바람직한 계획을 수립하도록 하되, 이 과정에서 시간이 걸리더라도 주민들과 충분한 내용적 검토가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

4) 토지의 공유개념을 도입하고 국공유지의 불하를 막음으로써 재산으로서의 토지가 아니라 자원으로서의 토지라는 인식을 가질 필요가 있다. 즉 사업지구내의 토지는 주로 개인 소유와 국공유지로 구성되어 있는 경우가 대부분이며 지금까지 재개발이나 다른 형태의 개발에 있어서도 항상 토지가격의 결정과 관리처분이 상당한 논란거리가 되어 왔다. 또한 국공유지의 불하의 경우 기존의 불법점유나 기득권을 가진 특정인이 그 혜택을 받음으로써 거기에서 소외된 사람들은 불만을 가질 수 밖에 없다. 따라서 주거환경개선사업의 경우 당해 지역내의 토지에 대해서는 지주의 지분을 인정해주고 그에 상응하는 주택의 규모를 할애, 소유케 함으로써 토지 자체로부터 생기는 더 이상의 이득을 방지하고, 국공유지는 그대로 공공이 소유함으로써 주민들, 특히 세입자의 거주권을 장기적으로 보장해 줄 수 있는 담보가 될 수 있는 것이다.

5) 주민부담을 최소화 할 수 있는 주택의 제공을 위한 계획기법과 기술개발이 이루어져

야 한다. 지금까지 재개발은 물론 개선사업의 경우에도 상당수가 주민들이 실제로 부담하기 어려운 수준의 주택을 제공함으로써 주민들로 하여금 재정적인 부담을 가중시켜 계획 자체가 실효성을 거두지 못한 예가 많다. 따라서 저소득층을 위한 주택의 마련을 위해서는 현재의 상태와는 전혀 다른 이상적인 주거의 제공이라는 때로는 계획가나 설계가, 또는 행정관료의 입장에서 일정수준에 달하는 주택의 제공이 사업의 목적을 제대로 달성할 수 있고 외형적으로 그럴듯해야만 그 실적을 인정받을 수 있다는 관념하에 주민들로서는 무리한 부담을 가질 수 밖에 없는 집을 계획하거나 주거환경을 조성하는 일은 삼가야 한다. 이를 위해서는 보다 창의적인 계획의 방법이 개발되어야 하며 기존의 재래식 공법에서 탈피하여 표준화를 통한 공업화가 이루어지고 주민의 유희노동력을 효과적으로 활용하기 위해서도 미숙련공이 공사에 참여할 수 있는 생산과 공사기법이 개발되어야 한다.

더구나 저소득층 주민들의 경우 빠른 시간내에 공사가 완료됨으로써 공사기간의 이주대책을 위한 비용을 절감하기 위해서라도 이러한 조치는 시급히 이루어져야 할 필요가 있고, 조립식 주택의 개발을 통한 대량생산체제가 갖추어짐으로써 공사비의 절감효과도 노릴 수 있다. 그렇다고 해서 한꺼번에 전지역을 전면 개발해서는 곤란하며 가능한 한 소규모의 개발이 점진적으로 일어날 수 있는 순환식 개발을 유도하는 편이 바람직할 것이다.

#### 4. 주거환경개선사업의 성공적 정착을 위한 새로운 방안의 모색

실제 대부분의 주거환경개선사업의 대상지는 노후, 불량주택의 밀집지역이며 토지의 많은 부분이 국공유지로 되어 있다. 더구나 주택의 규모도 작고, 많은 세대수가 한집에 거주하기 때문에 사업의 내용에서 밝히고 있는 현지개량의 수법은 극히 제한된 경우어나 가능하다고 생각된다. 그리고 도로의 정비나 편익시설의 제공, 주민의 소득 증대를 위한 대책의 마련도 실질적으로 시행이 되기 위해서는 대상지내의 상당부분에 달하는 주택이 철거되지 않고서는 불가능한 일이기 때문에 가구당 300만원의 개량자금 지원은 그 액수의 많고 적음을 떠나 실효성을 갖기가 어렵다. 뿐만 아니라 상하수도의 개설 등 하부기반시설의 확충도 전면적인 개발이 아니고서는 힘들기 때문에 어떤 의미에서는 전면철거후 재개발이라는 종래의 방식이 더 경제적이 될 수 있고, 사업의 효과도 더 빨리 볼 수 있을 것이다. 그러나 앞서 언급했듯이 주거환경개선사업의 근본 목적이나 취지를 생각할 때 기존의 재개발과 같은 개발방법은 바람직하지 못하다.

따라서 주거환경개선사업의 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 하나의 방법으로 도시설계나 지구상세계획의 기법을 도입할 수 있다고 본다. 이는 대상지에 있어 1차적으로 도로와 상하수도, 전기, 전화 등 공공서비스 시설에 대한 계획을 수립하고, 필요하다면 어린이 놀이터나 주차장, 그밖의 주민을 위한 공동편익시설의 위치와 규모 등을 정한다. 그리

고 대상지의 주거계획은 작게는 5-6호, 많게는 10-20호 정도의 소블럭을 대상으로 공동주거군을 계획하되 해당구역의 가구수가 충분히 수용될 수 있도록 한다. 이 경우 과도하게 도로를 넓힌다거나 필요이상으로 주변의 집을 철거하는 일을 방지하기 위해 소구역의 외곽에 건축한계선을 지정하여 최소한의 도로공간을 확보하는 방법이 바람직하다. 이런 방법으로 전지역에 걸쳐 지침계획이 완성되면 정해진 소집단끼리 의논하여 계획안을 검토하고 그 계획에 의거하여 독자적으로 사업을 시행할 수 있도록 유도하는 것이다. 이러한 방법은 대상지 전체에 걸쳐 수백가구의 주택을 동일시하여 전면적으로 개발하는 기존의 방법보다 몇 가지 점에서 유리하다고 생각한다.

우선 대상지 주민 전체를 대상으로 하는 찬반의 의사결정과정을 소집단으로 나눔으로써 주민 상호간의 반목과 불신을 줄일 수 있다는 점이며, 10여가구의 이웃들끼리 의견의 일치만 보면 해당되는 소집단은 바로 개발을 할 수 있기 때문에 상당히 신속하게 일이 진행될 수 있다. 이때 정부의 투자도 한꺼번에 이루어지는 것이 아니라 단계적으로 되기 때문에 부담을 줄일 수도 있다. 그 다음으로는 대상지의 기존의 도시골격을 크게 흐트리지 않고 개발하기 때문에 주민의 심리적 안정을 도모할 수 있고 동네의 분위기도 그대로 유지하게 된다. 또한 소집단은 본인들의 의사에 따라 개발방식을 선택할 수도 있으며 주택의 형식도 상황에 따라 자율적으로 결정하게 함으로써 획일화된 개발을 방지할 수 있으며, 형식적인 공람이 아니라 주민이 적극적으로 참여할 수 있는 민주적인 개발이 될 수 있다는 점이다. 그렇게 함으로써 소집단간에 경쟁적인 관계가 유지되어 주거환경개선에 상승효과도 노릴 수 있을 것이다.

이와 같은 방법을 도입할 경우 때로는 부분적으로는 개발이 지연되거나 개발에 참여하지 않는 소집단이 생길 수도 있지만, 정부는 이를 위해 개발우선 보조금이나 기술의 지원 등 다양한 방법의 개발유도장치를 마련하는 것도 생각해 볼 수 있다. 그리고 각 소집단의 성격에 따라 여러가지의 주거유형을 개발해야 하는데, 주택의 형식이나 규모, 재료와 공법 등을 다양하게 마련해 줌으로써 주민들로 하여금 선택의 폭을 넓게 갖도록 하며 경우에 따라서는 다가구나 단독, 또는 공동주택 등을 소유자와 세입자의 비율에 따라 배분할 수 있는 방법도 가능하다고 본다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 저소득 주민의 주거안정을 위해서는 안정된 소득의 보장이 뒤따라야 한다는 점이다. 이를 위해서는 정부가 앞장서서 직업훈련을 위한 프로그램을 마련하는 일이 시급하다. 지금까지 우리의 저소득층 주민을 위한 주택정책은 거의 대부분이 주택 자체만을 대상으로 해왔기 때문에 불량주택정책은 성공을 거둘 수가 없었다고 본다. 이와함께 저소득층 주민들도 사회로부터 소외되었다거나 가난의 책임을 사회로 돌릴 것이 아니라 스스로 적극성을 가지고 사업에 능동적으로 참여할 때만이 저소득 주민의 주택문제는 해결될 수 있을 것이다.