

# 불량주거지역 재개발사업의 정당성 문제

이 덕 복\*

—(目 次)—

- |                         |                   |
|-------------------------|-------------------|
| I. 서론                   | IV. 합동재개발의 세입자 대책 |
| II. 불량주거지역 재개발의 인식론적 정초 | V. 결론             |
| III. 합동재개발 사업의 정치경제학    |                   |

## I. 서론

이 글은 1983년 부터 우리나라 불량주거지역 재개발의 지배적인 방식으로 자리잡아온 합동재개발제도의 정당화논리에 대해 평가하려는 것이다. 여기서 '합동재개발'은 국가 및 지방자치단체가 재개발 구역을 지정하고 재개발 사업계획을 결정하며, 재개발 구역내의 토지 및 건축물 소유자(이하 토지 등 소유자라 함)들이 설립하는 재개발조합은 사업을 시행하는 '公私파트너십'이라는 의미 보다는 오히려 재개발조합과 건설업체가 합동으로 불량주택정비 사업을 시행한다는 의미에서의 합동재개발이다. 다시 말해서, 재개발조합은 토지를 제공하고 건설업체는 건설기술과 자본을 제공함으로써 이들 양자의 결합으로 이루어진 것이 합동재개발이다. 이것은 이른바 소유개인주의에 바탕한 '사영화(privatization)'의 논리이다. 이 글은 불량주거지역 재개발사업의 사영화 논리가 담고 있는 이데올로기 비판이며, 이같은 이데올로기가 어떤 계층(계급)의 구체적 이익과 결합하고 있는가를 밝힘으로써 재개발사업의 정당성 문제를 평가하려는 것이다.

합동재개발은 그 이전의 자력철거재개발, 현지개량재개발, 위탁재개발 등이 한계에 부딪치자 이것을 타개하기 위한 재개발 방식으로 등장하였다.<sup>1)</sup> 다시 말해서, 정부주도의 강제력을 띤 철거재개발이 불법·무허가 주택의 철거 보상문제 때문에 불법·무단점유자들의 강한 저항에 부딪치자, 정부는 1982년 주택개량촉진을 위한 임시조치법의 만료를 기해 이러한 주민과의

\*서울대학교 환경대학원 강사, 행정학 박사

1) 한국의 불량주거지역 재개발 방식의 변천에 대한 자세한 내용은, 대한주택공사(1993), 「불량주택 재개발 사업의 문제점과 개선방안 연구」, pp.61-66; 국토개발연구원(1989), 「도시빈곤층 대책에 관한 연구」, pp.220-232. 참조.

직접 마찰을 피하면서 불법점유된 국공유지와 무허가상태인 건축물을 정비할 수 있는 방안으로서 재개발조합과 건설업체 중심의 합동재개발사업을 창안해 냈던 것이다. 이같은 합동재개발방식은 당시 중동건설경기의 쇠퇴로 귀국한 건설인력과 건설장비를 활용하기 위해 대규모의 건설물량을 확보하려했던 대기업의 건설자본의 필요와도 맞아 떨어지게 되었다.

이같은 상황에서 정부는 재개발구역내 국공유지를 그 점유자에게 불하함으로써(비점유 국공유지는 재개발조합에게 불하), 한편으로는 국공유지 매각대금으로부터 정부수입을 늘이고, 다른 한편으로는 시가이하의 싼 값으로 국공유지를 사업시행자에게 불하해주는 것으로 합동재개발 사업을 유인하였다. 결과적으로, 이와 같이 시가이하의 싼 값으로 불하되는 국공유지는 특정 계층에게 엄청난 이익을 안겨주는 중요 원천으로 작용함으로써, 합동재개발의 대상인 불량주거지역을 투기장으로 바꾸어 놓고 말았다. 따라서, 합동재개발은 출발부터 재개발 자체의 목적보다는 사업시행주체의 이윤동기에 따라 수익성을 추구하게끔 되어 있었다. 물론 합동재개발이 기본적으로 사적 소유권 행사의 논리에 바탕하고 있음을 감안하면, 사업의 동기유인으로써 경제적 수익성을 전연 배제할 수는 없었을 것이다.

오늘날 불량주거지역 재개발은 '① 불량주택의 정비, ② 도시 전체의 기능회복을 위한 도시 재정비, ③ 저소득층의 삶과 주거안정' 이라는 주택정책, 도시정책, 그리고 사회정책 차원 등이 복합적으로 연계되어 있다. 이같은 현행 합동재개발 방식에 의한 불량주거지역 재개발에서 위 세 차원들의 정당화 논리와 그들사이의 이념적, 인식론적 상합성을 비판적으로 밝힌다.

이같은 비판적 논의를 바탕으로하여 우리의 합동재개발의 이념적, 인식론적 정초와 그 정당화 논리의 타당성을 그간의 재개발경험에 비추어 평가하고자 한다.

## II. 불량주거지역 재개발의 이념적 정초

왜 불량주거지역 재개발이 필요한가? 그리고 누구를 위한 재개발인가? 불량주거지역은 불량주택이 밀집된 지역이다. 여기서 어떤 주택을 불량주택으로 볼 것인지, 또 이같은 불량주택이 어느 정도 포함되어 있어야 불량주거지역으로 볼 것인지는 본 글의 연구범위를 벗어난다.<sup>2)</sup> 다만, 본 글의 논의 전개를 위해 우선 불량주택을 '건축물의 구조 및 형태의 결함으로 전염병, 화재, 또는 재해 발생의 위험이 있어 거주하기에 부적합한 주택'이라 하자.

이같은 불량주택을 개량해야 한다는 이념적, 인식론적 정초는 시카고 학파의 인간생태론, 벤담(Jeremy Bentham)류의 공리주의, 그리고 콩뜨(Auguste Comte)류의 실증주의에 바탕하고 있다. 시카고 학파의 인간생태론에 의하면, 불량주택으로 인하여 전염병, 화재, 또는 재해 등이 발생하면 그것은 당해 불량주택만의 문제가 아니라, 그 인접지역에 까지 영향을 미쳐

2) 주택의 불량도와 그 밀집정도에 대한 자세한 내용은 대한주택공사(1993), 「전제서」, pp.455-467. 참조.

근린주구 전체가 쇠퇴한다. 이것은 열악한 주거환경이 사회문제를 야기한다는 환경결정론의 입장이다. 이같은 관점에 비추어 보건대, 불량주택을 개량하는 것은 사회전체의 후생을 증가시키는 셈이 된다. 달리 말하면, 비위생적인 불량주택을 개량하는 것이 곧 사회적 비용을 감소시킨다는 것이다. 따라서, 이것은 '부분의 후생증가가 곧 전체의 후생증가'라는 Bentham류의 공리주의와 같은 맥락이다.<sup>3)</sup> 다시 말해서, 불량주택의 정비는, 한편으로는 불량주택 거주자를 비위생상태로부터 보호하여 그의 노동생산성을 증가시킴으로써 소득의 향상을 기하고, 다른 한편으로는 불량주택에 기인하는 전염병, 범죄 등 사회병리현상의 발생을 방지함으로써 사회적 비용을 감소시킬 수 있으니, 사회전체적으로 후생증가를 가져온다는 논리이다.

그러나, 이같은 논리는 '비위생상태→노동생산성→소득' 그리고 '열악한 주거환경→사회적 병리현상'의 인과성 연결이 갖는 타당성문제는 차치하고라도, 실제로 불량주택 정비에 따른 果實배분의 불공평성 문제를 야기한다. 본 글의 연구목적상 後者の 문제에 한정하여 이를 좀 더 구체적으로 살펴 보자. 불량주택 거주자의 대부분이 저임금 노동계급이라는 점을 감안하면, 불량주택 재개발에서 이들을 위한 주거대책이 사회정책적 차원에서 마련되지 않는 한 저소득층 원거주민들의 주거상황은 개선되지 않는다. 다시 말해서, 불량주택 재개발이 사적 소유권에 바탕한 시장메카니즘에 의존한다면, 세입자는 물론 영세 가옥주까지도 불량주택 재개발에 따른 과실의 혜택을 받을 수 없다는 것이다. 불량주택 재개발은 정상 주택시장 밖에 있는 불량주택을 정상주택으로 변환시켜 그 안으로 진입시키는 것이다. 이것은 일반 상품의 생산논리와 다를 바가 없다. 따라서, 불량주택이 정상주택으로 변환되는 데에는 자본이라는 생산요소의 투입이 요구된다. 하지만, 호구지책 수준의 저소득층이 불량주택을 개량하는 데 자본을 투자하기란 거의 불가능하다. 이같은 상황은 필연적으로 부동산 자본이 불량주거지역을 침투하게끔 만들며, 이로 인해 저소득층의 주거지는 부동산 자본에 의한 개발로 상업 및 업무지역 또는 중산층 이상의 주거지로 바뀌게 된다. 이 과정에서 부동산 자본은 재개발 전후의 토지가격의 시세차익으로 개발이익을 챙기게 된다. 이에 반하여 불량주택 소유자는 부동산 재고시장에서 결정되는 가격으로 당해 주택을 매각하고, 다른 주택을 마련하지 않으면 안된다. 하지만, 그 매각대금으로 종전 보다 수준이 높은 주택을 마련하기란 곤란하다. 그 이유는 불량주택 재개발은 저소득층 주택재고의 절대량을 감소시킴으로써, 상대적으로 인근지역의 주택가격을 상승시키기 때문이다. 또한 불량주택의 가옥주보다 사회경제적 상황은 더 열악하면서, 거주민의 구성에서 훨씬 큰 비율을 차지하는 불량주거지역 세입자들도 종전의 임대료 수준에서 새로운 임대주택을 구입하기 곤란한 점은 역시 마찬가지이다. 이로 부터 불량주거지역 거주자들은 가옥주,

3) 19세기 전반 영국의 주택정책에서 Edwin Chadwick은 Jeremy Bentham의 공리주의에 의존하여 공중보건의 관점에서 바로 이같은 주택개혁을 제안하였다(Cedric Pugh(1980), *Housing in Capitalist Societies*, Hampshire: Gower, pp.19-21; Stephen Merrett(1979), *State Housing in Britain*, London: Routledge & Kegan Paul, p. 8)

세입자 모두 그들의 삶의 터전을 잃고 또 다른 불량주거지역을 찾을 수 밖에 없으며, 결과적으로 불량주택 재개발은 저소득층 원거주민들의 주거결핍을 구조적으로 재생산하는 셈이 된다. 공리주의적 인식론에 정초한 재개발이 위와 같은 문제를 야기하자, 이것의 변형으로 나타난 것이 이른바 온정주의적(paternalistic) 또는 박애주의적(philanthropic) 시혜논리이다.

이같은 온정주의적 또는 박애주의적 시혜논리는, 시장의 상업주의에 의한 재개발이 원거주민의 주거환경을 더욱 악화시키는 딜레마에 직면하여 정부가 이에 개입하지 않을 수 없는 상황 하에서 등장하였다. 불량주거지역 재개발에서 원거주민 재정착을 위한 주거대책은 당해지역 또는 인근지역에 이들을 위한 주택을 마련하는 것이 대표적인 예이다. 문제는 이러한 주거대책을 누가 하느냐이다. 대안의 하나는, 정부가 직접 낮은 임대료의 임대주택을 제공하거나 주거수당을 지급하는 것이고, 다른 하나는 당해 재개발 사업자가 이같은 대책을 시행하도록 제도적으로 규제하는 것이다. 하지만, 시장메카니즘에 바탕한 재개발에서 후자의 방법은 개발업자의 시장참여 유인이 없어져 민간자본의 투자를 기대할 수 없다. 따라서, 원거주민의 사회경제적 상황을 고려한 불량주거지역 재개발은 정부가 담당하지 않을 수 없고, 이것의 실효성은 정부의 재정부담능력에 의존한다. 결국 문제는 정부의 재정부담능력이다. 이같은 정부의 재정부담능력 때문에 저소득층 원거주민의 주거대책은 정부의 당연한 의무로서가 아니라 정부가 베푸는 시혜로 접근할 수 밖에 없다. 다시 말해서, 불량주택 재개발에 기인하는 원거주민 재정착 주거대책은 그들의 주거권을 실정법상의 권리로 인정하고 그에 대한 국가의 당연한 의무로서가 아니라 단지 정부가 온정주의적 또는 박애주의적 입장에서 베푸는 시혜이다. 따라서 이같은 시혜를 베푸느냐는 정부의 재량사항이며, 그것은 그때 그때의 정부의 재정상태와 주거빈곤계급의 저항정도에 의존한다. 그러나, 이러한 박애주의적 또는 온정주의적 시혜논리도 기본적으로 경쟁적 시장메카니즘에서 크게 벗어날 수 없고, 시장메카니즘의 부작용을 보완하는 역할에 다소 기여할 수 있을 뿐이다. 달리 말하면, 불량주거지역 재개발이 저소득층의 주거환경개선이라는 자체의 필요에 의해서 보다는 건설경기의 부양 또는 사회간접시설의 설치 등 경제정책의 필요에 의해 이루어진다는 것이다. 다만, 온정주의 또는 박애주의에 정초한 주택정책이 불량주택 재개발에 있어 철거재개발에서 개량재개발 방식으로의 전환과 사회주택의 출발점으로서 실천적 보기는 제공하였다.<sup>4)</sup> 그렇다고 해서 이것이 오늘날 불량주거지역 재개발에서 사회정책적 차원의 원거주민 주거대책의 정당화 이념으로 작용할 수는 없다.

불량주거지역 재개발은 도시재정비의 차원에서 도시전체의 기능회복을 도모해야 한다는 것은 이른바 19세기 실증주의 도덕철학의 인식론과 일맥상통한다. 콩트, 뒤르켐(Emile Durkheim)류의 실증철학은 '사회는 개인에 선행하는 독립된 실체'라는 집단주의

4) 19세기 후반 영국의 주택개혁에서, 불량주택을 철거하지않고 개·보수하여 '주거빈곤계급'에게 저임대료의 임대주택으로 제공한 경우를 예로 들 수 있을 것이다. Cedric Pugh(1980), *op. cit.*, ch. 3, 5 참조.

(collectivism) 사고이다. Comte-Durkheim류의 실증주의에 있어 전체로서의 유기체는 부분조직들이 각각의 고유기능을 원활히 수행할 때, 그 유기체는 하나의 조화있는 통일체로 기능할 수 있다. 사회가 전체로서 통합되어 질서를 유지하기 위해서는, 자연세계의 구성요소들이 자연법칙에 따라 작동될 때 자연적 질서가 유지되는 것처럼, 사회의 부분 조직들도 사회를 움직이는 법칙에 따라야 한다. 이런 점에서 도시가 전체로서 통일되는 데 불량주거지역이 저해가 된다면, 불량주거지역은 도시전체의 발전법칙에 따라 기능이 재정립되어야 한다.

여기서, 국가는 이같은 유기체의 중추기능을 담당하는 것으로 자기매김되며, 그에 따라 사회법칙을 발견하고 이것을 적용하는 기능은 국가의 중요한 역할의 하나이다. 이같은 실증주의의 사회인식론에는 유기체로서의 사회를 기능연계로 파악하며, 각각의 부분 기능사이에는 계층적 위계가 있는 것으로 가정한다. 이것은 상위 기능이 하위 기능의 제약 요인으로 작용하게 됨을 의미한다. 이런 점에서 불량주거지역의 저소득층 주거기능은 도시 전체의 기능을 위해 제약될 수 있고, 국가가 바로 이같은 역할을 할 수 있다는 것이다. 하지만, 고도로 산업화되고 기능이 분화된 현대 도시의 복잡한 체제를 유지·관리하기 위해서 국가는 그 통제능력에 맞게 복잡성의 정도를 축소하는 수밖에 없다.<sup>5)</sup> 이런 의미에 가장 상합하는 국가의 역할은, 체제의 유지·관리를 기본적으로 시장기능에 의존하면서 이것이 원활하게 작동되도록 보완하는 것이다. 따라서 불량주거지역 재개발이 공공의 실천영역으로 들어오지만, 무수한 이해들이 할거하고 이들의 갈등이 첨예하게 표출되는 불량주거지역 재개발의 복잡성에 대한 국가의 통제능력의 한계때문에 이를 시장메카니즘 안으로 끌어들이 시장참여자들 스스로가 문제를 해결해주시기를 기대한다. 이와 같은 인식론적 틀하에서 불량주거지역 재개발에 대한 국가개입은 재산가치이론에 바탕한 소위 '공해이론'의 시각에서 토지이용규제라는 소극적 역할에 스스로를 한정하고자 한다.

위와 같은 관점에 비추어 보건대, 실증주의 철학에 정초하고 있는 집단주의가 불량주거지역 재개발에 대한 국가의 역할을 강조하고는 있지만, 결과적으로 시장메카니즘에 대한 보완적인 이데올로기로 작용함으로써 앞서 논의한 공리주의의 한계를 그대로 지닌다. 특히, 불량주거지역은 사회의 구조적 모순이 만들어낸 산물임에도, 그것을 단지 기능적 합리성 측면에서 접근하려는 실증주의적 사고는 문제를 해결하기 보다는 더욱 악화시킬 뿐이다. 불량주거지역 재개발은 시장에 대한 반작용적 이데올로기로서 시장의 희생자들이 그곳에서 생존하도록 허용하는 사회제도, 가치 및 이해를 조직화하는 '공동체주의' 측면에서 접근해야 한다. 불량주거지역 원거주민에 대한 주거대책은 국가가 온정주의적 또는 박애주의적 관점에서 베푸는 시혜가 아니라, 원거주민의 주거복지권 또는 생활권에 대한 국가의 당연한 의무이다. 따라서 불량주거지역 원거주민에게는 사회 구성원의 일원으로서 그 사회의 평균적인 주거수준에서 살 권리가 있으

5) 이와 같은 국가기제의 체제관리메카니즘에 대한 자세한 내용은, 권태준(1991), "사회공학적 실천논리의 한계," 「공간과 사회」, 제1권, 서울: 풀빛, pp.16-26 참조.

며, 또 사회구성원 모두는 이들의 주거수준을 공동으로 책임져야 한다. 이것이 바로 ‘공동체주의’(communitarianism)이다.

이같은 ‘공동체주의’ 이념이 사회의 분배적 정의를 평가하는 잣대로서, 그리고 불량주거지역 재개발의 규범으로 작용해야 한다. 이러한 이념적, 인식론적 틀에서만이 불량주거지역도 그 도시의 통일체를 구성하는 유의미한 존재로 남게 되며, 저임금 노동자계급의 주거지로 기능함으로써 사회의 노동력 재생산과 도시 노동력 제공에 유용한 기능을 담당할 수 있다. 따라서, 불량주거지역 재개발은 이같은 저소득층 삶의 공동체를 파괴하지 않아야 하며 그들의 삶의 소요(needs)에 적합한 주거문화를 보존해야 한다. 이같은 관점에서, 불량주거지역 재개발은 그 지역 주민들의 사회경제적 재구축을 통한 삶과 주거안정이 선행되거나, 적어도 동시에 추진되어야 한다.

현실적으로, 자유민주주의적 복지국가 체제(regime)에서 이같은 원거주민의 삶과 주거안정은 근본적으로 실천적 한계를 갖는다.<sup>6)</sup> 자유민주주의적 시장경제메카니즘을 바탕으로 하는 복지국가 체제에서 불량주거지역 원거주민의 사회경제적 재구축은 시장메카니즘에 의존하여 해결할 수 없다. 따라서, 이같은 기능은 국가가 기본적으로 담당해야 한다. 하지만, 국가의 사회적 노동력 재생산 기능 또는 정당화 기능의 실효성은 국가의 재정부담능력에 의해 제약되기 마련이다.<sup>7)</sup> 국가의 재정부담능력은 국가가 시민사회로부터 얼마만큼 추출(extraction)가능한가에 달려 있다. 달리 말하면, 국가의 재정부담능력은 사회적 축적체제와 누가 얼마만큼 부담할 것인가에 대한 사회적 합의와 관련되어 있다. 이와 같이 자유민주주의 체제하의 정치적 실천에 있어서 공동체주의의 이념 실현은 기본적으로 경쟁적 시장메카니즘과 맞물려 있기 때문에, 불량주거지역 재개발에서의 저소득층 삶 및 주거안정이라는 사회정책적 차원도 이 테두리를 벗어날 수 없다. 따라서, 자본주의 국가체제에서 불량주거지역 재개발에 대한 (자유)복지주의적 국가개입과 공동체주의적 국가개입의 결과는 의미있는 차이를 나타내지 않을 수도 있다. 하지만 각각의 국가개입양식이 추구하는 이념과 목적은 다르다. (자유)복지주의적 국가개입이 주택시장으로부터 소외되거나 주택시장에 참여할 수 없는 자, 즉 최저 주거수준 이하에 있는 자를 대상으로 하고, 그 이상에 있는 자에 대해서는 각자의 시장능력에 맡긴다. 반면에 공동체주의적 국가개입은 최저주거수준 이하에 있는 자의 주거권에 대한 대응 뿐 아니라 시장참여능력이 있는 자들 사이의 경쟁의 최고허용한도(ceiling)에 대한 규제까지 포함한다.<sup>8)</sup> 前者의 국가개

6) 이와 같은 자유민주주의적 복지국가체제의 분배문제의 한계에 대해서는, 이덕복(1993), 「공공정책의 정당화논리에 관한 연구: 논리실증주의적 정당화 논리의 한계」, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 특히 제 2, 3, 5 장 참조.

7) 이런 점에서는 앞서 논의한 온정주의적 또는 박애주의적 국가의 저소득층 주거안정대책과 자유주의적 복지국가체제의 주거안정대책이 다를 바는 없다. 하지만, 전자는 저소득층의 주거권에 대한 국가의 의무로서 행하는 것이 아니라 국가가 베푸는 시혜인 데 반해, 후자는 저소득층의 주거권에 대한 국가의 당연한 의무로서 행한다는 데 차이가 있다.

입양식은 개인의 독립적 또는 자율적인 측면에 바탕하고 있는 데 반하여, 後者の 경우는 개인의 의존적 또는 협동적 측면을 바탕으로 하고 있다. 따라서, 불량주거지역 재개발은 모든 사회구성원들이 '더불어 함께 사는' 공동체적 삶의 세계를 모두의 공동책임으로 만들어야 한다는 이념이 뒷받침될 때만이 재개발 본래의 목적을 달성할 수 있다.

### Ⅲ. 합동재개발 사업의 정치경제학-대기업 건설자본과 투기적 부동산 자본의 결합

불량주거지역 재개발에 있어 현행 합동재개발 제도는 「주택건설촉진법」 및 「주택공급에 관한 규칙」에서 규정하고 있는 국민주택의 전매행위금지를 조합원 지분 아파트에 대해서는 적용하지 않고 있다. 또한 재개발 구역내에 토지나 가옥을 소유하고 있으면서 외지에 거주하는 자에게도 그 취득시기에 관계없이 신규주택을 공급하고 있다. 더욱이 외지에 다수의 주택을 소유하더라도 이러한 신규주택공급대상에서 배제되지 않고 있다. 여기에 더하여 현행 「개발이익환수에 관한 법률」은 개발부담금 부과 대상사업에서 불량주택 재개발사업을 제외시킴으로써 재개발사업의 시행자에게 모든 개발이익의 향유를 인정하고 있다. 이와 같은 제도상의 허점은 투기를 목적으로 한 부동산 자본을 -의도적이든 의도적이지 않든- 끌어들이는 결과를 낳고 만다. 투기적 부동산 자본에 의한 합동재개발 사업은 철저히 시장의 논리에 의해 움직이게끔 되어 있으며, 그 결과 재개발 사업을 통해 건축되는 규모는 중대형 고층 아파트가 됨으로써 저소득층의 주거지가 중산층 이상의 주거지로 변하게 되었다. 아래 <표 1>에 나타난 바와 같이 재개발 사업전에는 평균 10-15평에 불과하던 불량주택들이 재개발 사업을 통해 평균 30평 내외로 그 규모가 2-3배 정도 커지고 있다. 이와 같이 원거주민의 사회경제적 상황을 무시하고, 주택시장의 수요를 고려한 부동산 자본의 투기적 목적과 건설자본의 이해에 상응하는 재건축규모의 확대는 결국 원거주민을 내쫓고 그들의 삶의 터전을 중산층 이상의 주거지로 바꾸어 놓는 결과를 초래했다. <표 2> <표 3>이 보여주는 바와 같이 불량주거지역 재개발을 통해 원거주민이 당해지역에 재입주하는 비율은 홍제 11 구역과 신림 3 구역 모두 20% 미만이다. 여기에 세입자까지 포함하면 두 지역 모두 원거주민 재입주율은 10%미만에 불과하다.

불량주거지역 재개발에 있어서 원거주민의 재입주율을 낮추는 데 작용한 또 다른 요인은 국공유지의 불하였다. 다시 말해서, 시가 이하로 불하되는 국공유지는 투기요인으로 작용했을 뿐

8) 미국과 같은 자유주의적 복지국가체제에서는 주거복지를 기본적으로 시장메카니즘을 통한 개인의 책임에 맡긴다. 따라서, 국가는 주택금융 등 간접적인 지원을 하는 것이 원칙이고, 국가가 직접 공공임대주택을 공급하는 경우는 예외적이다. 이에 비하여, 네델란드와 같은 북유럽의 사회민주주의적 복지국가체제에서 국가의 주택부문 개입은 기본적으로 공동체주의 이념에 바탕하여 사회주택의 공급에 중점을 두고 있다.

〈표 1〉 재개발사업에 따른 건물규모변화

단위: 가구

구분	사업전		사업후	
	홍제11구역	신림3구역	홍제11구역	신림3구역
10평 미만	80	359	-	-
10-15	78	231	-	-
15-20	38	93	-	435
20-25	6	24	120	-
25-30	3	11	240	269
30-35	3	1	150	330
35-40	1	3	144	-
40-45	3	1	120	600
45-50	-	1	-	-
평균면적(평)	12.98	12.08	33.02	29.87

자료: 대한 주택공사(1993b), pp.106-107. 〈표 11〉 〈표 12〉에서 재구성.

〈표 2〉 홍제11구역 관리처분계획 인가 당시(1991. 4. 30) 재입주 현황 (단위: 가구, %)

토지·주택 소유자	총권리자수	청산	부재가구수	재입주가구수	재입주율
		255	7	197	50
세입자	총세입자수	이주대책비	방1개입주권	재입주가구수	재입주율
	499	173	276	5	1.11
계	총가구수		재정착가구수		총재주입율
	704		55		7.81

주: 토지·주택소유자의 재입주율은 총권리자 중 재입주한 가구의 비율이며, 세입자의 재입주율은 총세입자 중 재입주한 가구의 비율이다.

출처: 대한주택공사(1993b), p.101.

만 아니라, 대체로 도시근로자 가구 평균소득의 절반 밖에 되지 않는(〈표 4〉 참조) 불량주거지역 원거주민에게 국공유지 불하에 따르는 부담은 결과적으로 전매행위를 유발할 수 밖에 없다. 설령, 재개발 사업의 참여건설업체가 국공유지 불하대금을 일시적으로 용자해준다손 치더라도 별도의 자금원이 없고 하루 벌어 하루 사는 데 급급한 호구지책 수준의 도시빈민들에게 사업기



〈표 3〉 신림3구역 관리처분계획 인가 당시(1991. 11. 30) 재입주 현황 (단위: 가구, %)

토지·주택 소유자	총권리자수	청산	부채가구수	재입주가구수	재입주율
	793	12	352	225	15.51
세입자	총세입자수	이주대책비	방1개입주권	재입주가구수	재입주율
	628	210	180	6	0.95
계	총가구수		재정착가구수		총재주입율
	1,421		129		9.78

주: 재입주율의 산출방법은 위 표와 같다.

출처: 대한주택공사(1993b), p.101.

〈표 4〉 불량주택지역 가구소득의 변화 추이 (단위: 원, %)

	1986	1989	1990	1991	1993
불량주택지역(A)	283000	409000	623000	586000	934000
도시근로자(B)	473600	804900	943300	1158600	-
최저생계비(C)	-	788069	-	875464	-
A/B × 100	59.8	50.8	66.0	50.6	-
A/C × 100	-	51.9	-	66.9	-

출처: 대한주택공사(1993b), p.478.

간의 장기화에 따른 융자금에 대한 이자부담은 오히려 이들을 원거주지에서 쫓아 내는 역기능으로 작용한다.

이와 같은 국공유지 불하가 수반하는 철거주민의 입주금 부담의 증가와 그에 따른 전매행위의 불가피성, 여기에 더하여 시가이하의 국공유지 불하에 따르는 매매차익 증가는 결국 투기적 부동산 자본이 불량주거지역에 유입되는 결과를 초래했다. 이러한 현상은 위 〈표 3〉과 아래 〈표 5〉에서 적나라하게 보여주고 있다. 위 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 홍제 11 구역의 경우 부채자수가 분양권리 가구수 전체의 77.3%나 차지하고 있다. 또한 아래 〈표 5〉 사당 4 구역 10평 무허가 주택의 가격변동 추이를 보면, 1987년 12월 2000만원 이던 것이 1989년 12월에는 1억 2천만원으로서 2년 사이에 무려 6배나 증가하고 있다.

이상과 같은 현상들에 비추어 보건대, 현행 합동재개발 방식에 의한 불량주거지역 재개발 사업은, '누구를 위한 재개발인가'의 문제를 지나쳐 버리고 있다. 다시 말해서, 최저주거수준 이하에 있는 사회적 한계집단 또는 잔여집단을 위한 재개발이기 보다는 오히려 이들을 희생하여

〈표 5〉 사당4구역 10평 무허가주택의 가격변동 추이

시 기	65년 이주시	1975년	1983년	1984년 봄	1984년 여름
가 격	15,000-30,000원	110만원	350만원	6-700만원	1300-1400만원
시 기	1984년 9월	1984년 겨울	1985년 초	1987년 2월	1987년 8월
가 격	1,700만원	2,000만원	2,400만원	2,000만원	1,600만원
시 기	1987년 12월	1988년 3월	1988년 8월	1988년 10월	1989년 말
가 격	2,000만원	3,500만원	4,000만원	4,500만원	1억2천만원

출 처: 조은·조옥라(1992), p.25; 서울대학교 부설 인구 및 발전문제 연구소(1987), p.38.

중산층이상의 재산가치증식수단, 특히 부동산자본의 투기적 수요에 상합하고 있는 것에 불과하다.

저소득층의 주거지를 중산층이상의 주거지로 대체하게 된 재개발 사업의 결과는 재개발 행위의 '의도하지 않은 결과' 라기 보다는 오히려 '의도한 결과' 이다. 합동재개발 방식에 의한 불량주거지역 재개발은 당해지역 거주민의 삶 및 주거안정을 위한 것이 아니라 불량주택철거·정비라는 물리적 수준제고를 통한 도시미관 개선을 위한 것이었다. 이렇게 보는 가장 큰 이유는 합동재개발 방식에 의한 불량주거지역 철거재개발이 가장 활발하게 시행된 시기가 1988년 서울올림픽 이전의 1-3년 사이였고, 또 재개발 대상 지역도 잠실올림픽경기장과 선수촌에서 가까운 거리에 있는 금호, 옥수, 천호동 일대였다.<sup>9)</sup> 이와 같이 올림픽 경기라는 국제적 행사에 맞춰 시급히 도시미관을 개선하려는 정부의 불량주거지역 재개발의 의도는 불법·무허가 건물소유자들에게 국공유지를 불하해 주고 그들을 사업시행의 주체로 인정하는 유인을 제공함으로써 어느 정도 달성될 수 있었다. 정부는 그때까지 '사회적 갈등' 표출의 소용돌이장이 되어 왔던 재개발 지역으로부터 물러나 누군가가 이같은 뜨거운 감자를 식혀주기만을 기다리던 차에 '합동재개발'이라는 기묘한 수사(rethorics)를 창안해내어 토지 등 소유자의 재산권 행사에 편승한 무임승차자로서 의도한 결과를 얻어 냈다. 하지만, 이와 같이 사유재산권 행사의 자유를 최대한 보장하는 것만으로 합동재개발 방식에 의한 불량주거지역 재개발이 정당화될 수 없다. 불량주거지역 재개발이 사회정책, 도시정책 그리고 주택정책이 복합적으로 연계된 공공정책일진대, 그같은 공공정책에서 "누군가는 특별한 희생을 당하는 반면 다른 사람들은 황재를 하는 것을 간파해서는 안된다. 더욱이 그 희생을 당하는 사람들이 가장 어려운 형편에 처해 있는 사람들이어서는 안된다."<sup>10)</sup> 이것은 불량주택 재개발 정책의 정당성이 불량주택정비를 통

9) 합동재개발 방식에 의해 불량주거지역 재개발 사업이 완료된 지역현황에 대한 자세한 내용은, 대한주택공사(1993), 「전게서」, pp.300-302 참조.

한 도시 전체의 흐름과 기능의 효율성 제고 뿐만 아니라 그 지역 안에 살고 있는 저소득층의 삶과 주거안정이라는 사회의 분배적 정의차원에서 평가되어야 함을 의미한다.

하지만, 지금까지 우리의 불량주거지역 재개발은 주로 前者의 목적을 추구하는 데에서 그 정당성을 찾으려 했다. 다분히 앞에서 언급한 공리주의적, 실증주의적 사고에서 비롯된 것이다. 더욱이 공리주의적, 실증주의적 사고에 따른 불량주거지역 재개발의 정당화 논리조차도 합동재개발 방식에서는 전적으로 소유개인주의에 입각한 私的 所有權 論理에 맡겨 둬으로써, 사실상 불량주거지역 재개발 사업은 필연적으로 시장 이데올로기에 의해 지배당하게 되었다. 그 결과 합동재개발 방식은 사업의 수익성만을 추구하므로써 주거환경이 열악하거나 재해위험이 높아 시급하게 재개발이 요구되는 지역은 사업의 경제성이 낮다는 이유로 지연되고, 반면에 전철역세권에 가깝거나 교통망이 비교적 잘 정리된 지역이 우선적으로 재개발되는 결과를 초래했다. 이와 같이 토지시장 또는 주택시장 여건에 따라 동기부여되는 합동재개발은 그 대상지역이 위치하고 있는 도시 전체 공간구조상의 특성이나 인근 지역간의 조화가 고려되지 않는 가운데, 오직 대상구역의 수익성에 따라 사업이 수행되기 때문에 인근 도로망이나 상하수도 시설 등 도시하부시설에 과부하를 주는 외부불경제를 낳고 있다. 이같은 현상은 현행 합동재개발이 도시 전체의 흐름이나 기능의 효율성을 제고시키는 목적조차도 달성하지 못하고 있음을 보여주는 것이다.

이런 점에 비추어 보건대, 합동재개발은 투기적 부동산자본과 이에 편승한 건설자본의 특정 계급에게 엄청난 이익을 안겨 주었던 반면, 대부분 저임금 노동계급으로 구성되어 있는 불량주거지역의 현 거주민, 특히 세입자에게는 특별한 희생을 강요함으로써 이제 그 정당성을 상실하고 있다.

#### Ⅳ. 합동재개발의 세입자 대책 : 私的 所有權 행사의 정당화 도구

지금까지 본 글은 합동재개발에 의한 불량주거지역 재개발의 초점이 왜 그 대상지역의 원거주민의 발전이 아니라 당해 지역의 장소의 발전에 모아졌는가를 합동재개발의 인식론적, 이데올로기적 측면에서 살펴보았다.<sup>11)</sup>

이러한 현상을 초래한 가장 큰 이유는 현행 합동재개발 사업의 정당화 논리가 소유개인주의에 입각한 私的 所有權 중심으로 되어 있다는 데에 있다. 다시 말해서, 주택을 생존재가 아닌 경제재로서 일반 상품과 동일하게 취급함으로써, 상품소유자의 私的 所有權의 행사에 밀려 주

10) 권태준(1988), "주택정책과정의 불공정성 비판", 서울대학교 환경대학원, 「환경논총」, 제23권, p. 29.

11) 이와 같은 맥락에서 불량주거지역 재개발에 대해 비판하고 있는 글은 김형국(1989), "도시불량촌 재개발의 경험과 전망", 김형국 편저, 「불량촌과 재개발」, 서울: 나남, pp.283~306 참조.

택을 소유하지 못한 세입자의 주거권은 무시될 수 밖에 없었다. 이같은 세입자의 주거대책 문제는 합동재개발 방식에 의한 불량주거지역 재개발에서 사회적 갈등을 심화시키는 가장 큰 요인으로 작용해왔다.

특히, 세입자대책문제를 둘러싼 사회적 갈등의 표출은 1985년 목동개발이 분기점이 된다. 그 이전까지 재개발에 기인하는 세입자 문제는 가옥주와 세입자 사이의 임대차 관계로서 당사자들 사이의 사적 해결에 맡겨졌고, 세입자측에서도 철거에 따른 주거대책의 요구를 강하게 제기하지 않았다. 그 이유는 1970년대 말까지 재개발사업은 주로 도심지역에 국한되어 도심외곽에 형성된 집단이주정착지가 상당부분 잔존하였고, 또한 부분적으로 무허가 주택이 건축됨에 따라 재개발로 인한 저소득층 주거용 주택재고의 감소현상이 그렇게 심각하지 않았기 때문이다. 이 시기는 주로 국공유지를 무단점유한 무허가 건물에 대한 철거와 이에 대한 가옥주의 보상요구가 재개발을 둘러싼 사회적 갈등의 주종을 이루었다. 그러나 1980년 이후 공영개발 및 합동재개발의 시행으로 불량주거지역 재개발이 도심외곽으로 확산됨에 따라 저소득층 주택재고가 점차 감소되고 그에 따른 인근지역의 임대료 상승은 저소득층 주거불안정을 초래하였고 또 생활기반을 위협하게 되었다. 이는 불량주거지역 재개발에 있어 세입자들의 조직화와 집단적 저항을 유발하였고, 이에 대한 정부 또는 사업시행자의 세입자 대책은 아래 <표 6>에서 보는 바와 같이 무대책 철거이주에 유대책 철거이주로 변화해 왔다. 하지만, 그것은 다분히 세입자들의 조직적인 집단저항의 강도에 상응하는 임기응변적인 것이었다. 여기서 문제는 이같은 세입자 주거대책의 변화가 세입자의 주거권을 생활권 또는 수익권으로 인정하고 이러한 세입자의 권리에 대한 국가 등의 당연한 의무 차원에서 이루어진 것이 아니라는 데 있다. 현행 합동재개발에 있어 세입자에게 주거대책비 또는 공공임대주택 입주권 중에서 하나를 선택하도록 한 서울시 주택개발 재개발사업 업무지침의 규정은 세입자의 주거권을 실정법 상의 권리로 인

<표 6> 세입자 대책의 변화

년 도	보 상 내 용
1985.	세입자 배제기 가옥주 중심으로 보상대책
1986. 11. 29.	· 합동재개발의 세입자에게 아파트 방 한칸 입주권 또는 주거대책비 지급 · 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법 시행규칙 개정 (공공사업으로 철거되는 건물의 세입자에게 가족수에 따라 2개월분의 주거대책비 지급규정 신설)
1987. 6. 1.	· 서울시 주택개발재개발사업 업무지침 개정 (세입자의 경우 구역내 소형아파트 방 1개 분양권 또는 2개월분의 주거대책비 택일)
1989. 1. 24.	· 주거대책비 2개월분에서 3개월분으로 증액조치
1989. 5. 1.	· 서울시 주택개발재개발사업 업무지침 개정 (세입자용 공공임대주택 입주권 또는 주거대책비 중 택일)

출처: 대한주택공사(1993b), p.117.

정하는 것이 아니라, 온정주의적 시혜 차원에서 접근하고 있다고 밖에 볼 수 없다. 이렇게 보는 이유는 크게 세가지이다. 첫째, 세입자용 공공임대주택은 사업시행자인 재개발 조합이 건설하고, 이것을 서울시가 매입하여 해당 세입자에게 임대하도록 되어 있으나 이를 위한 재원확보의 법적 규정이 마련되어 있지 않다.

둘째, 공사기간 중 세입자를 위한 임시수용시설의 설치가 사업시행자의 재량에 달려 있다는 점이다. 현행 도시재개발법은 '임시수용시설을 설치하지 않으면 사업을 시행할 수 없다'고 규정하고 있으나(도시재개발법 제34조①항), 서울시 주택개량 재개발사업 업무지침(제24조)에서는 '가이주비를 지원하는 경우에는 임시수용시설을 설치하지 아니할 수 있다'고 되어 있기 때문에, 그간의 경험에 비추어 보면 대부분 가이주비 지원으로 임시수용시설 설치를 갈음하고 있다. 설령 임시수용시설을 설치하는 경우에도, 현행 도시재개발법(제34조①항)이 임시수용대상을 '재개발구역안의 거주자 중 재개발사업의 시행으로 주택이 철거되는 자'로 규정하고 있어 '주택이 철거되는 자'에 세입자까지 포함되는지가 불분명하다. 실제로 건설부 방침은 임시수용대책의 대상자를 원칙적으로 가옥주로 제한하고 다만 세입자보호 차원에서 재개발 조합으로 하여금 세입자에 대한 대책을 수립하도록 권장하는 정도에 머무르고 있다. 결국 세입자들에 대한 임시수용대책은 세입자들의 조직화 정도와 저항 강도에 따라 달라지기도 했지만, 대부분의 세입자의 경우 사업기간 중 임시수용대책이 없어 공공임대주택에 입주하고 싶어도 주거대책비를 선택하는 경우가 많다.<sup>12)</sup>

셋째, 공공임대주택의 규모가 세입자 가구의 가구원수, 가족구성 그리고 가구소득 및 지출수준 등 가구특성을 고려하지 않고 획일적으로 10평 내외의 크기로 건설함으로써, 주거빈곤의 문제를 근본적으로 해결하지 못하는 점이다. 물론, 10평 정도의 임대주택이 재개발이전의 주거상황보다 물리적 수준의 향상이 있는 것은 사실이다. 하지만, 이같은 물리적 주거수준의 향상이 세입자에게 유의미하기 위해서는 임대료를 포함한 주거비 지출에서 그 이전에 비해 추가 부담이 없어야 한다. 설령, 추가부담이 없다면 치더라도 같은 근린생활권내에 30평 내외의 분양주택과 10평 내외의 임대주택이 병존하는 경우, 임대주택 단지는 빈곤의 '장소적 낙인'(spatial stigma)이 됨으로써 주거지의 단층화가 사회적 단층화로 작용해서 또다른 문제를 야기한다.<sup>13)</sup> 예컨대, 봉천동 재개발구역내에 10평 영구임대주택단지과 35평 분양주택단지가 있다고 하자. 영구임대주택 입주자는 압구정동 현대아파트에 대해서 보다, 같은 근린생활권내의 35평 아파트에 대해 더 상대적 박탈감 또는 주거빈곤을 느낄 것이다(물론, 이에 대해서는

12) 대한주택공사(1993), 「전계서」, p. 124.

13) 물론 이 진술이 자본주의 도시에 있어 사회계급의 공간적 차별화가 주거지 격리를 가져온다는 사회계급과 주거입지의 인과관계의 방향성을 부인하는 것은 아니다. 다만, 이 진술이 뜻하는 바는 자본주의적 민주주의체제에서 사회복지 차원의 세입자 주거대책이 갖는 근본적인 한계를 강조하기 위함이다. 자본주의 도시에 있어 사회계급과 주거지 격리에 대해서는, Blair Badcock(1984), *Unfairly Structured Cities*, Oxford: Basil Blackwell, 특히 ch. 6 참조.

앞으로 실증적·검증을 거쳐야 하겠지만).

이런 점에 비추어 보건대, 합동재개발 사업에 있어 정부의 세입자 대책은 세입자의 주거권에 대한 대응이라기 보다는 합동재개발의 시행자인 토지 등 소유자들의 재산권 행사를 정당화시켜 주기 위한 타협수단으로서의 성격이 더 강하다. 타협수단으로서의 세입자대책은 타협당사자(1차적으로는 재개발조합과 세입자) 사이의 힘의 논리에 의존할 수 밖에 없다. 근본적으로 토지 등 소유자의 재산권 행사 논리에 바탕하고 있는 현행 합동재개발 제도 하에서, 무소유자인 세입자는 약자의 지위에 있다. 따라서, 세입자는 토지 등 소유자의 재산권행사에 대항하기 위하여 조직력과 집단저항에 의존하지 않을 수 없고, 이같은 세입자의 조직화 정도와 저항강도에 따라 세입자 대책에 따른 수혜층의 범위도 달라지게 마련이다. 달리 말하면, 온정주의적 또는 박애주의적 시책으로써 행하는 세입자 대책조차도 그나마 '조직화된' 세입자들만이 받을 수 있다. 실제로 사업기간이 장기화(사업결정에서 공사완료까지 평균 5-6년)<sup>14)</sup>되는 상황에서, 호구지책 수준의 세입자 가구가 오랫동안 조직적으로 저항하는 데에는 한계가 있다. 따라서, 대부분의 세입자가구는 공사착공이전에 주거대책비를 받고 원거주지를 떠나 또다른 불량주거지역을 떠도는 유랑민이 됨으로써 빈곤과 주거결핍의 악순환을 거듭하게 된다.

이런 점에 비추어 보면, 합동재개발은 주택의 총량증가라는 量産정책으로서 성공했다는 평가를 받을지 몰라도 빈곤과 주거결핍 계층을 구조적으로 재생산함으로써 재개발 본래의 목적 달성에는 실패했다는 비판을 면할 길이 없다.

## V. 결론 : 불량주거지역- '더불어 함께 사는' 삶의 공동체

불량주거지역은, 시카고 학파의 인간생태론, 벤담류의 공리주의, 그리고 콩뜨-뒤르켐류의 실증주의관점에서 (잘못) 인식한 것처럼, 사회병리의 원천지로서 없어져야 할 장소가 아니다. 물론 이 사회에서 가난한사람이 존재하지 않는다면, 위 진술은 타당하지 않을는지 모른다. 하지만, 지난 과거사를 돌이켜 보고 또 우리보다 몇 걸음 앞서가고 있는 서구 선진국가들의 경험에 비추어 보더라도 어떤 사회이든 '가난' 한 사람은 실존하고 그들이 거주하는 소위 불량주택은 있게 마련이다. 우리의 경우 소위 가난한 사람이 사는 불량주거지역의 형성사를 보면, 불량주거지역 거주민의 '가난' 이 그들의 무능력과 게으름 탓이라기 보다는 오히려 농촌정책, 도시정책, 그리고 주택정책 등 국가정책의 실패가 낳은 희생물이며, 사회의 구조적 모순이 체계적으로 재생산해낸 산물이다. 이제 이들에게 또다시 특별한 희생을 강요할 권리는 사회구성원 누구에게도 없다. 오히려 사회구성원 공동의 책임으로 그들을 끌어 안고 '더불어 함께 사는' 삶의 공동체를 만들어내야 한다.

14) 서울시 합동재개발 사업단계별 소요기간에 대한 구체적 현황은 대한주택공사(1993), 「전개서」, p. 300 이하 참조.

그러나, 이러한 당위성(imperative)에도 불구하고 현행 합동재개발은 아직도 19세기 초기 산업사회에서 지배하던 재개발 이데올로기의 테두리 안에 머물고 있다. 한 연구보고서에 의하면, 15) 우리의 불량주거지역들이 '희망'의 불량촌임을 함의하는 몇 가지 징후들을 볼 수 있다. 그 대표적인 징후가 불량주거지역 거주민의 학력수준의 향상이다. 우리 사회의 신분적 지위의 중요한 지표 중의 하나가 학력이라는 점을 감안하면, 불량주거지역 거주민의 학력수준의 향상은 그들의 '사회적 이동'의 상향가능성을 나타낸다. 이런 점에서 불량주거지역 재개발은 그 지역 거주민들의 사회적 상향이동을 돕는 방향에서 이루어져야 한다. 이를 위해서는 불량주거지역 거주민들의 삶의 소요에 상합하는 재개발이어야 한다. 또 불량주거지역 거주민, 특히 세입자의 주거권을 실정법상의 권리로 인정하고, 16) 그에 따라 이들의 주거안정을 국가의 온정주의적 또는 박애주의적 시혜논리로써가 아니라 국가의 당연한 의무로 대응하여야 한다. 따라서, 불량주거지역 재개발을 뒷받침하는 이념적, 인식론적 정초도 공리주의/실증주의로부터 공동체주의로 전환되어야 한다. 이상과 같은 관점에서 보건대, 근본적으로 시장논리의 상업주의에 바탕하고 있는 현행 합동재개발 방식은 이제 지양되어야 함이 마땅하다.

### 인 용 문 헌

- 국토개발연구원(1989), 「도시빈곤층 대책에 관한 연구」
- 권태준(1991), "사회공학적 실천논리의 한계," 「공간과 사회」, 제1권, 서울: 풀빛.
- 권태준(1988), "주택정책과정의 불공정성 비판", 서울대학교 환경대학원, 「환경논총」, 제23권.
- 김형국(1989), "도시불량촌 재개발의 경험과 전망", 김형국 편저, 「불량촌과 재개발」, 서울: 나남.
- 김형국(1992), "주거권의 역사적 전개: 서울 달동네 세입자를 중심으로," 서울대학교 환경대학원, 「환경논총」, 제30권.
- 대한주택공사(1993a), 「불량주택지역 주민실태 조사보고서」
- 대한주택공사(1993b), 「불량주택 재개발 사업의 문제점과 개선방안 연구」
- 서울대학교 부설 인구 및 발전문제 연구소(1987), 「도시 무허가 정착지의 성격과 생활실태」
- 이덕복(1993), 「공공정책의 정당화논리에 관한 연구:논리실증주의적 정당화 논리의 한계」, 서울대학교 대학원 박사학위논문.

15) 대한주택공사(1993), 「불량주택지역 주민실태 조사보고서」

16) 주거권을 실정법상의 권리로 인정할 경우, 주거권의 구체적 내용을 무엇으로 해야 할 것인지의 문제가 있다. 이 점에 대해 김형국 교수는 주거권을 「역사적 진보」의 시각으로 접근할 것을 강조한다. 이에 대한 상세한 내용은, 김형국(1992), "주거권의 역사적 전개: 서울 달동네 세입자를 중심으로," 서울대학교 환경대학원, 「환경논총」, 제30권, pp.3-21.

---

조은·조옥라(1992), 「도시빈민의 삶과 공간」, 서울: 서울대학교 출판부

Blair Badcock(1984), *Unfairly Structured Cities*, Oxford: Basil Blackwell.

Cedric Pugh(1980), *Housing in Capitalist Societies*, Hampshire: Gower.

Stephen Merrett(1979), *State Housing in Britain*, London: Routledge & Kegan Paul.