

13. 不良住宅 整備事業의 改善方案(Ⅲ)

主催：國會 都市問題 硏究會

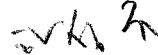
지난 7월 8일(금) 국회의원회관 소회의실에서 국회 도시문제 연구회가 주최한 불량주택 정비사업의 개선방안에 관한 제1차 정책세미나가 개최되었습니다.

이날의 주제발표내용을 3차에 걸쳐 게재합니다.

〈편집자주〉

Ⅲ. 住居環境改善事業의 課題와 發展方向

河 晟 奎(중앙대 지역개발학과 교수)



1. 서론

현대사회에서 빈곤의 실체를 가장 적나라하게 관찰할 수 있는 장소가 바로 “도시불량촌”이다. 이러한 도시빈곤의 실체는 국가, 도시, 시대에 따라 상이하게 나타날 뿐아니라 해당 국가의 정치 경제적 상황에 따라 다양한 양태를 보이고 있다. 인간의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리를 보장하는 현대복지국가들은 ‘인간이 최소한 누려야 할 기본수요(basic needs)’를 국가가 보장하고 동시 국민의 보편적 욕구를 충족시키기 위한 집합적 책임을 인정하고 있다.

우리나라의 경우 도시화 산업화의 과정속에서 전반적인 경제수준이 향상되고 있으나

여전히 대도시의 불량촌은 존재하고 있으며, 이러한 불량주거지에 대한 정부의 재개발정책이 지속되고 있음에도 불구하고 가난한 사람들의 열악한 주거환경은 크게 개선되지 못하고 있는 실정이다. 문제는 불량촌의 형성배경과 동인을 사회구조적, 국민경제적, 정치제도적인 배경속에서 논의하기 보다는 불량촌에 거주하는 주민의 개개인이 지닌 결함 혹은 시장메카니즘하의 경쟁낙오자로 규정하는 인식에 관한 사항이다. 불량촌에 대한 이러한 접근방식과 인식의 틀 속에서는 불량촌 문제는 그곳에 거주하는 자들이 책임져야할 문제로 단순화되고, 단지 정부는 불법을 처벌하고 불량촌이 형성되지 못하도록 행정적인 예방단속만 하면 된다는 논리가 성립된다.

우리나라 불량촌은 그곳에 거주하는 주민 개개인의 결함과 책임만으로 돌릴 수 없는 사회구조적, 정치경제적, 정책-제도적인 모순과 결함이 존재하고 있다. 본고는 도시불량촌 문제를 해결하고자 시도되고 있는 재개발제도인 “주거환경개선사업”의 문제점을 분석하는 것이 목적이다. 아울러 이러한 문제점 분석의 결과를 토대로 향후의 발전방향을 제시하고자 한다.

2. 주거환경개선사업의 발전배경과 내용

2.1 왜 주거환경개선사업인가?

주거환경개선사업은 1989년 “도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법”(이하 주거환경개선법으로 약칭)에 근거하고 있다. 주거환경개선사업이 왜 생겨나게 되었는가를 논의 할려면 근거법인 주거환경개선법의 발생배경을 밝히는 것에서 출발한다.

주거환경개선사업이 시행되기 이전 도시재개발법에 근거한 합동재개발은 1980년대의 대표적인 재개발방식이었다. 합동재개발방식은 재개발대상지구 주민이 시행주체가 되어 참여사업자, 즉 건설업체를 선정하여 불량주택을 철거하고 현대식주택(대부분 아파트)을 건설하는 주민과 건설회사의 합동적 노력에 의한 주민주도의 재개발방식이다.

이론적으로나 법적 취지로 보아 합동재개발방식은 큰 문제가 없어 보인다. 그러나 합동재개발은 해당지역의 저소득주민이 재정착하지 못하고 오히려 중산층 외지인, 부동산투기꾼들이 점유하는 부작용을 지니게 되었다. 이는 대부분의 합동재개발지구의 원주민 재정착비율이 10-20%에 불과하다는 사실에서 잘 입증되고 있다. 아울러 가옥주와 지주

와는 달리 합동재개발지구에 거주한 세입자들은 재개발조합원의 자격이 부여되지 않기 때문에 재개발정책대상에서 제외될 뿐 아니라 타지역으로 주거이동을 강요 받게 된다. 한편 재개발사업시행을 빨리 진행하기 위하여 세입자의 강제철거방법이 동원되기 때문에 조합측과 심한 갈등과 마찰을 유발하기도 하였다. 이러한 부작용 이외에도 합동재개발지구의 분양권전매행위, 국공유지매각, 재개발조합의 비리, 세입자들의 철거반대투쟁 등 다양한 문제가 발생하게 되었다.

주거환경개선법은 합동재개발방식이 지닌 문제점을 보완하고 재개발의 부작용을 최소화 할 수 있는 점진적인 재개발방식이라는 점에서 큰 의의를 지닌다. 입법과정을 보면 국회 건설위원회에서 민정당이 발의한(1988년 11월 7일) “도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법”의 원안을 폐기하고 1989년 3월 2일 4당 합의로 같은 이름의 수정안을 건설위원회 안으로 제안하였다. 1989년 4월 1일 동법이 제정되었고, '89년 8월 10일 “동법시행령”을 공포, 시행하게 되었으며 이 법은 1999년 12월 31일까지 그 효력을 가지는 한시법으로 되어 있다.

2.2 주거환경개선사업의 주요 내용

주거환경개선법 제1조에 “도시의 저소득주민밀집지역의 주거환경개선을 위하여 필요한 사항을 정함으로써 도시의 저소득주민의 복지증진과 도시환경개선에 이바지함을 목적으로 한다”라고 되어 있다.

이러한 목적은 도시불량촌지역 저소득주민의 복지증진이라는 ‘사회정책 내지 사회복지적’인 목표와 주거환경을 개선하겠다는 ‘주택정책’ 및 ‘도시정책’의 복합적 목표를 담고 있다. 주거환경개선법은 지난날의 재개발방식이 지닌 문제점을 시정한다는 뜻에서 그리고 저소득주민의 복지증진이라는 사회정책적 목표까지를 포함하고 있어 도시재개발정책의 발전된 모습이라 생각된다. 보다 구체적으로 기존의 도시재개발법과 주거환경개선법의 중요한 차이를 이워 표를 통해 살펴보도록 한다.

중전의 합동재개발방식과 대비하여 주거환경개선사업이 지닌 장점은 :

첫째, 저소득층의 주거안정을 위하여 재개발사업이 주민의 복지증진이라는 정책을 목표로 담고 있음은 중전의 물리적 주택재개발방식에서 진일보한 면을 찾을 수 있다.

둘째, 재개발사업비를 국고 또는 국민주택기금에서 조달가능하도록 하여 재개발 사업시

〈표 1〉 도시재개발법과 주거환경개선법의 차이점 대비

	도시재개발법	주거환경개선법
목적	재개발사업촉진, 도시의 건전한 발전. 공공의 복리증진(제1조)	저소득층주민의 복리증진, 도시환경 개선(제1조)
기본계획	인구 100만이상인 시의 시장은 도시 재개발에 관한 기본계획작성(3조)	관계규정 없음
사업시행자	토지등의 소유자 또는 그들이 설립한 재개발조합(제9조), 지방자치단체등 의 시행(제10조), 제3개발자의 시행 (제11조)	시장 등의 시행(제7조), 제6조1항 제3호 및 제4호에 관한 사 업은 주민이 시행가능
가수용시설	주택이 철거되는지를 당해 재개발구 역 또는 그 인접지의 임시수용한 후 가 아니면 재개발사업 시행 불가(제 34조)	준용
공공사업	관계규정 없음	사업시행자의 공공시설의 정비를 우선적 추진, 이 경우 국가가 소요경 비의 일부 보조(제13조)
재개발 기금	인구 100만명이상 시의 시장은 일정 이상 재개발기금의 매년 적립(제63 조)	관계규정 없음
지원	국가 또는 지방자치단체는 행정청이 아닌자가 시행하는 재개발사업비용의 일부를 보조 용자 또는 용자알선할 수 있음(제60조)	재개발비용의 일부를 국고 또는... 국 민주택기금에서 보조 혹은 용자할 수 있음(제13조)
세입자대책	세입자용 영구임대주택 건립계획(업 무지침 24조)	주민의 범위에 세입자 포함, (제4조2 항), 공공임대주택입주자격명문화
주민참여	재개발구역안의 토지/건축물소유자의 2/3이상의 동의(제2조, 14조)	계획의 수립, 변경시 주민의견 청취, 반영(제3조 2항)

투자비용의 부담에 따른 상업성위주의 재개발을 어느정도 예방할 수 있다는 점이다.

셋째, 주거환경개선사업시 현지개발방식을 취할 경우 주민은 주택을 개량하고 자체는 공공시설정비를 담당하게되어 현지주민의 경제적 부담을 덜어주는 효과를 기대할 수 있다.

넷째, 현지개발방식은 이론적으로는 원주민이 해당 지구에서 계속 거주하게 됨으로 지역공동체를 유지할 수 있다는 장점이 있다. 이는 전면철거재개발이 가져오는 빈민지역사회 붕괴 등의 사회적 충격의 최소화를 기대할 수 있다.

다섯째, 위에서 언급된 사항과 연관되는 것으로서 현지주민의 정착과 공동체의 유지를 통해 세입자들의 강제철거의 충격과 주거불안을 어느정도 막을 수 있다. 이는 합동재개발과 같은 전면철거재개발에서 나타는 '세입자-집주인'간의 갈등을 상당부분 막을 수 있으리라 본다.

여섯째, 주거환경개선사업은 법적으로 시장 등이 시행한다(법 제7조)로 되어있어 저소득주거환경개선사업은 공공적 성격이 강한 사업으로 규정하고 있다. 저소득층의 주거안정에 공공이 개입되는 주거복지정책적인 접근을 저항하고 있음을 보여준다.

일곱째, 재개발사업시 주민의 범위에 세입자를 포함(제4조 2항)시키고 있음은 종전의 합동재개발시 세입자의 배제와는 큰 대조를 이룬다. 한편 세입자는 공공임대주택의 입주 자격을 부여하고 있다.

2.3 주거환경개선사업의 추진실태

주거환경개선사업은 1989년 법 제정 이래 1993년 3월 현재까지 전국적으로 502개 대상구역중 254개가 지구로 지정되었고 서울시의 경우 87개의주거환경개선사업 대상지구가 있다.

서울시 87개의 대상구역중 63개지구가 주거환경개선사업지구로 지정되었고 이중 사업이 시행중인 곳은 41개로 알려져 있다. 사업계획이 고시된 지구를 개발방식별로 나누어 보면, 공동주택건설방식에 의한 것이 총 12지구 그리고 현지개발방식에 의한 것이 총 51개 지구이다(표 1).

주거환경개선사업은 현지개발방식과 공동주택방식으로 분류된다. 경우에 따라서는 양방식이 혼용되기도 한다. 각각의 방식을 어떤 지구에 적용하느냐의 판단은 엄격한 기준이나

판단근거가 마련되어 있지 못하다. 서울시는 조례 7조에서 토지 건축물 소유자 총수의 2/3 이상이 공동주택사업을 원하는 지구이거나 또는 국공유지가 있는 지역으로 건축물의 전철거가 필요한 지구에서 공동주택방식을 채택하도록 하고 있다.

부산시에서는 현지개량방식은 도로사정이 양호하고 건물의 재건축으로 주거환경개선의 효과가 있다고 판단되는 경우에 채택하고, 공동주택방식은 도로가 미로형이고 불규칙, 협소하거나 경사가 심한 경우에 채택하도록 하고 있다. 광주시에서도 유사한 기준을 채택하고 있는 것으로 알려져 있다.¹⁾

〈표 2〉 서울시 주거환경개선사업 추진현황(1993.3)

(단위 : 개, 천m², 동, 세대, 동)

구 분	지구지정			개선계획고시	사업시행중
	계	현지개량	공동주택		
지구수	63	51	12	42	41
면적	1,350	1,200	150	969	956
주택수	15,208	12,144	3,064	11,766	11,685
세대수	31,652	2,906	5,746	24,600	24,440
사업량	17,820	12,193	5,627	14,867	14,786

자료 : 서울시 주택개량과 1993.

3. 주거환경개선사업의 문제점

3.1 재개발 목표

재개발사업은 도시관리적 관점, 주택정책적 관점 그리고 사회정책적 관점이 동시에 고려되어야 한다. 현행 도시재개발법은 주로 도시의 물리적수준을 향상시키거나 노후 불량주택 및 주거환경을 개선한다는 것이 주된 목표이다. 주거환경개선법은 저소득층주거지역의 주거환경개선과 복지증진을 목적으로 하고 있으나 불량한 주거지역에 거주하고 있는 주민의 경제적, 사회적인 면을 깊이 있게 고려하지 못하는 문제점을 지닌다.

1) 국토개발연구원, [주택재개발 활성화 방안 연구], 1991, p.55.

불량주거지역의주택만 개량하거나 주거환경만을 개선하는 것으로 도시저소득층의 사회경제적안정을 도모하기란 어렵다. 그래서 불량주거지역의 재개발은 그곳에 거주하는 주민의 사회경제적인 수준, 상황, 공동체의 특성 등을 파악하는 기초자료가 필요하며 동시 재개발의 목표는 주거환경개선과 동시 주민의 사회경제적 안정이라는 목표를 동시에 충족되도록 해야 한다. 이러한 재개발목표의 재설정 없이 불량주택의 개량방식이나 주거환경 개선을 위한 기술적인 접근방식을 아무리 논의 해보아도 한계를 지니게 된다.

이미 도시불량주거지역 재개발의 경험이 많은 영국과 미국의 경우를 보면 단순히 주택 혹은 주거환경이라는 물리적 도시재개발이 아닌 사회재개발정책(a social renewal policy)이라는 관점에서 재개발사업을 시행하고 있다. 영국의 경우 불량주거지재개발을 계획할때는 반드시 해당도시의 고용구조, 산업구조, 인구구조, 그리고 가구특성과 경제적 능력 등을 고려하여 재개발대상지 저소득주민의 사회경제적 상황과 연계하여 주택 및 주거환경을 개선하는 방식을 취한다.²⁾

미국역시 대도시 슬럼지구 재개발 시에는 재개발지구주민의 실업수준 및 고용(취업)상태, 자녀교육, 범죄율, 문화적 특성(종교, 인종 등)을 고려하여 이러한 사회경제적 조건에 맞는 재개발 프로그램을 개발하도록 한다.³⁾ 불량주택재개발이란 주택이라는 물리적 환경과 그속에 살아가는 사람들의 공동체적 특성과 경제-사회적 조건들을 고려한 프로그램을 개발할 수 있도록 재개발목표가 재정립되어야 한다.

중전의 재개발법에 비하여 주거환경개선법은 저소득주민의 복리증진이라는 정책 목표를 담고 있으나 시행상 본래의 취지를 충분히 살리지 못하는 한계를 지니고 있다.

3.2 재개발방식의 결정

주거환경개선사업을 수행하는 방식은 두가지로 분류된다. 하나는 현지개량방식과 다른하는 공동주택방식이다. 이 두가지 방식은 그 결정기준이 분명하지 않을 뿐 아니라 공동주택방식은 중전의 합동재개발방식과 크게 다를 바 없는 방식으로 이해된다.

공동주택방식과 현지개발방식의 적용기준은 다음과 같다. 공동주택방식은 1)주민들이

2) D. M. Muchnick, *Urban Renewal in Liverpool*, Lodon, Bell and Sons, 1970, p.14

3) W. M. Rohe and L.B. Gates, *Planning with Neighborhoods*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1985, p.33.

원할 경우, 2)국공유지비율이 높은곳, 3)경사도 10%이상 4)가로가 불규칙적인 미로형이며 도로폭이 협소, 그리고 5)영세필지(15평이하)비율이 높은 지역이다.

한편 현지개발방식은 1)주민들이 원할 경우, 2)사유지 비율이 높은 곳, 3)평지, 경사도 10%이하 4)격자형 도로망이 갖춰지고, 도로폭이 2m이상인 곳, 그리고 5)15평이상 필지 비율이 높은 지역이다. 이러한 방식의 결정은 자치단체 업무관행으로 처리되고 있다.

합동재개발방식을 채택한 재개발지구의 대부분이 위에서 언급된 공동주택방식 5가지 요건을 지닌 지역들이었다. 이러한 관점에서 보면 주거환경개선사업은 크게 달라진 것이 없는 방식이다. 공동주택방식과 현지개발방식의 가장 큰 차이점은 국공유지 및 사유지비율이 어느 정도인가에 달려있다 해도 과언이 아니다. 예를 들어 국공유지 비율이 낮은 곳은 자연적으로 현지개발방식을 그리고 사유지가 낮은 곳은 공동주택방식을 취하는 결과이다. 아울러 공동주택방식의 경우 원가옥주 재입주시 소요비용이 오히려 합동재개발보다 높은 것으로 알려져 원주민의 부담이 가중되고 있다.

3.3 구역지정기준

현행 재개발법에서는 도심지 재개발구역과 주택개발 재개발구역 지정요건이 구분없이 시행되고 있다. 건설부 업무지침에 따라 이를 분리해서 정의하고 있으나 문제점을 지니고 있다. 불량주택과 불량주거지역이라 할때 “불량”에 대한 법적기준이 모호하다. 그리고 저소득주민을 위한 주거환경개선법 역시 지구지정에 있어 분명하지 못한 점은 마찬가지다. 주거환경개선법 시행령 제4조 제1항을 보면 “철거민을 50세대 이상 수용하거나 인구밀도가 1,000m²당 300인 이상인 지역”의 경우 “철거민”에 대한 분명한 정의와 한계가 나와 있지 않다. 그리고 “대상지역의 면적이 2,000m² 이상인 지역”의 경우도 면적이 이 기준에 못 미치면 해당사항이 없어 주거환경개선사업을 추진하기가 어렵게 되어 있다.

이러한 구역지정과 불량주택 및 불량주거지역을 판정할 수 있는 기준의 모호성 및 비합리성과 함께 해당주민의 사회경제적 여건은 전혀 고려되지 못하는 점을 문제점으로 지적된다. 거주민에 관한 사항, 즉 사람에 관한 사항과 사람들의 경제사회적 여건을 고려하지 못하고 물리적 불량노후도와 합법성 여부를 중심으로 된 현행 도시재개발 지구지정은 개선되어야 한다.

3.4 재개발지구의 국공유지 처리

도시내의 주거지개발가능지가 거의 소진되거나 개발의 여지가 제한된 대도시(특 서울 시)의 경우 정부가 소유한 땅은 도시관리적 측면에서 그리고 주택정책적 측면에서 매우 중요한 역할을 기대할 수 있다. 전국도에 대한 국공유지의 비율이 높은 국가들로는 이스라엘(85.6%), 싱가포르(80.8%), 대만(69.4%), 스웨덴 등을 들 수 있다. 이들 국가가 전반적으로 주택문제를 안정적으로 풀어나가는 배경은 정부소유의 땅이 많다는 점이 공통적인 특징이다.

우리나라는 1992년 현재 전국도에 대한 국공유지의 비율이 19.7%로서 국공유지가 비교적 적다고 알려진 미국(32.7%)이나 일본(23.7%)의 수준에도 못미치고 있다. 특히 도시지역은 집지을 땅이 부족한 현실에서 재개발지구의 국공유지를 불하 하는 것을 원칙으로 제도화 되어 있음은 많은 문제점과 아울러 미래 도시관리 주택정책을 더욱 어렵게 하는 것이라 생각된다.

서울시의 경우 1993년 1월 현재 재개발구역의 국공유지비율을 보면 재개발완료된 구역이 평균 49.2%, 사업중인 구역이 66.9%, 그리고 미시행구역은 50.9%로서 서울시 전체 재개발구역의 국공유지 평균은 54.9%를 차지하고 있다.⁴⁾

물론 재개발사업지구의 국공유지를 점유자에게 시장가격이하로 불하하고 있다는 점도 지적될 수 있지만 재개발지구의 국공유지 불하는 재고되어야 한다. 합동재개발의 경우 사업시행인가와 동시 165m²를 초과하지 않는 범위에서 점유하고 있는 면적을 점유자에게 불하하고 있다. 주거환경개선사업에서는 주거환경개선계획이 고시된 날로부터 지구내의 국공유지는 종전의 용도가 폐지되어 사업시행자에게 무상으로 양여된다(법 제11조 11항). 사업시행자에게 양여된 토지의 사용 또는 처분으로 인한 수입은 주거환경개선사업 이외의 용도로는 사용할 수 없도록 용도가 제한되어 있다. 그러나 주민의 입장에서 보면 결과적으로 국공유지를 소유하게 되는 사실 자체에는 변함이 없다.⁵⁾

대부분 재개발재원은 국공유지매각을 통해 조달되고 있는 것이 지방정부의 현실이다. 국공유지를 매각하지 않고 재개발의 공공적 성격을 유지할 수 있도록하는 재원의 확보는

4) 서울시 주택개발과. 1993.

5) [불량주택정비사업 제도개선 및 법개정방안], 천주교서울대교구 도시빈민사목위원회, 도시빈민연구소, 1994, 1. p.29

중앙정부로부터의 재정지원이 전제되어야 한다. 아울러 지방정부도 도시계획세 10%를 재개발재원으로 사용하도록 하는 규정을 준수하여 재개발재원의 확충에 노력이 따라야 한다.

3.5 주민참여방식

주거환경개선사업시 주민참여에 관한 조항은 동법 제4조 2항과 제6조에 근거하고 있다. 주거환경개선지구의 지정을 위해서는 기준일 현재 당해 지역안의토지 또는 건축물 소유자 총수의 각각 2/3이상의 동의와 기준일 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. 그리고 시장 등이 주거환경개선계획의 수립 또는 변경에 관하여 주민의 의견을 청취하고자 할 때에는 당해 지역에서 발간되는 일간신문에 1회이상 공고하고 7일이상 관계서류 및 도면을 당해 주민에게 공람시켜야 하고 공고된 주거환경개선계획의 내용에 대해 의견이 있는 자는 공람기일내에 시장 등에 의견서를 제출할 수 있다.

이러한 주민 참여의 제도적 절차나 방식은 이론적으로 큰 문제가 없어 보인다. 그러나 현실적으로 재개발지구의 주민참여가 제대로 잘 이루어지느냐 하는 문제점과 아울러 참여가 얼마나 반영되고 있느냐를 생각해 보아야 한다. 한 조사 보고서에 의하면, 재개발지구 주민의 50%이상이 '진행되는 사업에 대해 잘 모른다'고 하며, 공람이나 공청회 등에 참여한 경우는 5%에도 미치지 못한다고 한다.⁶⁾ 이들 주민들의 참여가 제대로 잘 이루어지지 않는 것은 주민의 대부분이 맞벌이 부부, 막노동자 등으로 참여가 불가능한 경우가 많다. 그리고 재개발조합의 경우 지난날의 경험으로 보아 주민들로 부터 불신을 받는 등 주민대표(조합임원 등)와 조합원간의 이해갈등이 심화되고 있다. 그리고 세입자의 동의를 필요로 하고 있으나 실제 예외규정의 적용등 주민참여가 잘 이루어 진다고 보기 힘들다.

진정 주민중심의 불량주택재개발사업이 되려면 주민의 의사를 반영할 수 있는 보다 구체적인 방안들을 강구할 필요가 있다.

6) 상계서 참조.

3.6 공공임대주택의 건립

지난날의 재개발사업의 갈등은 세입자대책의 미흡에서 비롯되었다고 해도 과언이 아니다. 다행히 세입자에 대한 다양한 조치들이 취해지고 있으며 초기 합동재개발사업시 보였던 세입자 무대책과는 진일보한 면을 발견할 수 있다(표 3 참조). 주거환경개선 사업의 경우 세입자용으로 정부는 임대주택을 공급하도록 되어 있다.⁷⁾

문제는 주거환경개선사업시 공동주택방식의 경우 영구임대주택의 건립은 일정규모 이하의 지역은 시장 균수 재량에 해당함으로 건립되지 않을 경우도 있다. 그리고 공공영구 임대주택은 정부 재정을 필요로 하기 때문에 적기에 재정지원이 어려워 건립에 차질을 빚고 있는 지구도 많다.

〈표 3〉 세입자 대책의 변화추이

년 도	내 용
1970년대 - 1980년대초	- 세입자대책이 없었음.
1985	- 합동재개발지구 세입자에게 아파트 방한칸 입주권 또는 주거대책비 지급
1986.11.29	- 공공사업시행으로 철거되는 건물의 세입자에게 가족수에 따라 2개월분의 주거대책비 지급(공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별 시행규칙)
1987.6.1	- 재개발구역내 소형아파트 방1칸 분양권 또는 2개월분의 주거대책비 증 택일(서울시 주택개량재개발사업 업무지침)
1989.1.24	- 주거대책비 2개월분에서 3개월분으로 증액(서울시 주택개량재개발사업 업무지침)
1989.5.1	- 세입자용 공공임대주택 입주권 또는 주거대책비 증 택일(서울시 주택개량재개발사업 업무지침)

7) 현재 합동재개발구역은 영구임대주택의 공급규정이 '서울시 업무지침'에 의거하고 있다. 그래서 서울이 아닌 다른 도시에서는 지침이 없다는 이유로 세입자용 영구임대주택을 회피하는 경우가 많다. 또 영구임대주택 건립재원에 관하여 중앙정부가 책임을 지지 않는 결과를 낳고 있어 세입자용 임대주택은 그 실효성이 문제가 있다고 판단된다.

인구규모가 작은 도시지역의 경우 해당 시장 군수의 재량사항으로 되어 있기 때문에 공공임대주택의 건립이 불가능한 경우가 많이 발생할 것으로 본다. 아울러 공공임대주택 재원의 확보가 매우 어려움을 겪고 있음을 감안 하면, 제도적으로는 저소득주민, 특히 세입자들을 위한다는 공공임대주택이 ‘중이위의 계획’으로 전략될 가능성이 매우 크다.

4. 주거환경개선사업의 발전방향

4.1 한시법의 한계를 극복하고 기존 법률의 정비 및 새로운 법의 제정

“도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법”에 근거하여 시행되는 주거환경개선사업은 동 법이 아닌 한시적 효력(1999년 까지) 때문에 많은 문제점을 내포하고 있다. 현 상태에서는 1999년 이후에는 주거환경개선사업은 자동적으로 불가능하다는 해석이 가능해지며, 아울러 도시저소득주민의 주거환경개선사업이 일정기간만(10년간) 시행되고 중단되어야 하는 것인지 등 많은 의문점을 지닌다.

이는 주거환경개선법이 제정될 당시 충분한 검토와 연구가 미진한 상태에서 법이 만들어졌다는 사실을 짐작할 수 있으며, 기존의 도시재개발관련 법과의 연계성, 그리고 장래 도시불량주택개발의 정책방향 등이 정립되지 못한 상태에서 임시방편적 한시법을 탄생하게 한 것으로 해석되고 있다.

주거환경개선사업이 담고 있는 긍정적인 사항을 유지발전시키며 동법이 지닌 문제점을 보완하기 위하여 다음과 같이 발전적 대안을 제안한다.

첫째, 기존의 도시재개발 관련 법을 전면적으로 재검토하고 중복되거나 구분이 분명하지 않은 부분을 통합 혹은 분리 시키는 작업이 요구된다.

둘째, 현행 도시재개발법에 근거한 합동재개발과 임시조치법에 근거한 주거환경 개선사업의대상구역지정기준 등이 불명확하여 두개의 법률이 거의 동일한 사항을 취급하는 모순과 비합리성을 시정해야 한다.

셋째, 이를 위하여 현행 ‘도시재개발법’과 ‘도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법’을 통합하는 방법을 취하되, 성격이 다른 도심재개발사업은 불량주거지 재개발과 분리시킬 필요가 있다. 도심재개발사업은 그 성격상 도시의 토지이용효율화와 도시기능의 고려 등 도시계획 및 도시관리적 차원에서 접근되어야 하며, 불량주택 재개발사업은 해당

지구 주민의 사회-경제적 사항, 국공유지의 점유, 공공주택정책과의 연계등으로 큰 차이를 보이고 있기 때문이다.

4.2 가칭 “도시주거환경개선법”의 목적과 내용

만일 현행 “도시재개발법”과 ‘도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법’을 하나로 통합하는 법이 제정된다면 이 법률은 적어도 아래 사항은 분명히 할 필요가 있다.

첫째, 도시재개발정책목표의 재정립이 요구 된다. 도시주거환경의 정비, 저소득 주민의 주거안정 그리고 토지이용의 효율성의 제고라는 제목표간의 조화를 이룬 정책 목표의 확고한 설정이 있어야 한다. 이를 위하여 정부는 향후 전개될 도시불량주택재개발사업의 장기전망, 불량주택의 전면적 실태조사 실시, 불량주택재개발 기본계획의 작성 등의 구체적 작업이 선행되어야 한다.

둘째, 불량주거지개선사업지구의 국공유지문제를 어떻게 처리해야 하느냐를 분명히 밝혀야 한다. 앞서서도 지적한 바와 같이 국공유지의 매각은 장기적으로 도시계획과 관리를 어렵게 하고 공공주택공급 등 공공성을 유지하는 사업을 시행하기가 매우 힘들게 한다. 그래서 재개발지구의 국공유지 매각을 가능한 지양하고 장기임대방식을 원칙으로 함이 필요하다고 본다.

셋째, 불량주거지개선사업시 공공부문과 민간부문의 역할을 분명히 정립할 필요가 있다. 현재는 합동재개발의 경우 거의 민간중심적인 재개발이고 주거환경개선 임시조치법에는 시행자가 시장 균수 등 공공적 성격으로 규정하고 있어 공공과 민간부문의 역할 구분이 불분명하다.

4.3 최저주거기준의 설정

현행 우리나라 제도하에서는 국민의 최저주거기준을 설정하고 있지 못하기 때문에 얼마나 많은 국민이 최저주거수준도 누리지 못하는가를 판단할 길이 없다. 재개발관련법에서 말하는 철거대상 혹은 주택개량의 대상을 판단하는 기준은 오직 재개발이라는 사업에 국한되고 있다. 그래서 재개발대상구역에 해당여부에 관계없이 일정 주거기준 이하에서 거주하는 주민수와 일정 주거기준이하의 열악한 주택수를 파악하는 일은 주택정책적, 사회복지적 측면에서 매우 중요한 일이다.

국민최저주거기준이 설정됨으로서 1)우리나라의 전반적 국민주거수준을 파악할 수 있으며, 2)불량주택재개발 등 재개발사업을 위한 준거를 마련하며, 3)공공주택의 공급 등 국가주택정책의 방향설정에 도움을 주며, 그리고 4)국민주거안정을 위한 재정 계획 등의 장기 계획의 수립에 큰 도움을 준다. 그래서 불량주택재개발제도 개선과 관련하여 하루속히 정부는 국민최저주거기준을 설정해야 한다.

참고로 이웃 일본은 국민의 ‘최저주거기준’은 물론 ‘평균주거수준’ 그리고 앞으로 어느 수준까지 향상되어야 한다는 ‘유도주거수준’까지 설정하여 주택정책과 재개발 정책을 펴고 있다.

4.4 재개발재정의 확충과 사회재개발적 노력

저소득층 주거지의 불량주택재개발사업은 공공적 성격을 지니고 있기에 정부의 지원, 투자 등이 반드시 따라야 한다. 현행 제도하에서는 대부분의 재개발 관련 재정을 지방정부가 조달하는 형태를 취하기 때문에 재정능력이 취약한 도시정부는 불량주거지개발을 효율적으로 시행하기 힘들다.

예를 들어 불량주거지의 법정 영세민과 이와 비슷한 저소득주민들에게는 단순히 주택만을 개량하거나 주거지환경의 개선만으로 생활안정은 한계를 지닌다. 이들을 위한 접근은 사회복지적, 사회정책적인 관점 그리고 공공주택정책적 관점 등이 연계되어야 한다. 이미 서구에서는 불량촌 재개발은 단순히 주택등의 물리적 수준향상 만으로는 한계가 있음을 경험적으로 관찰하여 보다 사회재개발(social renewal)적 성격의 사업을 동시에 전개하고 있다. 예를 들어 안정된 취업확보를 위해 직업훈련의 실시, 재개발 지구에 아파트형 공장건립으로 취업알선, 자녀교육관련 지원책 마련, 그리고 다양한 사회교육의 실시등이 이루어 지고 있다. 장소의 재개발과 함께 주민들의 사회경제적 그리고 문화적 속성의 파악과 이에 관련된 프로그램의 실시가 요구된다.

4.5 재개발자문단의 구성

불량주거지재개발은 다양한 이해갈등이 존재하고 있다. 세입자와 집주인, 조합과 주민, 건설회사와 주민, 조합과 지방정부 사이에는 이해와 협조 보다는 불신과 불협화음이 지속되고 있다.

이러한 갈등과 분쟁이 지속되고 있음에도 불구하고 이를 조정해결하는 기구나 제도적 장치가 미흡하다고 하는것은 문제를 더욱 복잡하게 하고 있다. 그래서 가칭 재개발자문단을 구성해야 함을 강조한다. 이 자문단은 전문가, 주민대표, 정부의 관련 공무원, 시민단체, 법조인 등으로 구성하여, 다양한 분쟁을 조정하고 일정한 법적 권한도 부여되도록 해야 할 것이다.

나의 손은 정밀시공 나의 눈은 품질관리