

都市再開發의 政治

The Politics of Redevelopment

朴 熙 正

(韓國地方行政研究院 研究員)

〈목 차〉

- I. 問題의 提起
- II. 우리나라 都市再開發의 變化
- III. 都市再開發의 神話
- IV. 都市再開發의 政治
- V. 結論

I. 問題의 提起

都市再開發에 대한 기존의 논의는 都市再開發의 價値에 대한 본질적인 의문을 제기함이 없이, 도시재개발을 當爲의 것으로 인정하면서 보다 効率的인 再開發을 위한 代案을 모색하는데 중점을 두어 왔다. 즉 合理的인 政策模型의 探索, 상이한 특성을 지닌 政策決定者나 立案者의 決定이 정책과정에 미치는 效果등을 부각시켜 代案을 강구하는 行政學的 接近이 대다수였다.¹⁾

그리고 都市計劃學者나 建築學者들은 再開發 政策의 技術的 側面에 대한 研究를 행해왔다.²⁾ 예를 들어 저소득층을 위한 주택구조, 아파트 단지들간의 社會經濟的 不連續性을 타개하기 위한 方案에 관한 연구들이 그것이다.

그러나 都市再開發에 대한 政治經濟學的 接近은 우리나라의 경우 그렇게 흔치 않다.³⁾ 물론 막스이론을 기계론적으로 적용시켜 都市再開發을 分析하려는 시도는 있어 왔다. 그러나 階級이라는 개념의 애매성과 현실적인 代案의 提示가 불가능하다는 면에서 볼 때 이러한 접근법은 여전히 그 限界를 가지고 있다.⁴⁾

都市再開發에는 어떠한 組織과 利益集團들이 개재되어 있으며 이들 사이에 발생하는 갈등과 대립관계, 그리고 흥정이 都市再開發의 目標를

1) 예컨대 국토개발연구원, 「도시재개발사업의 평가 및 분석연구」(1983. 12); 최찬환, 「도시재개발의 행정적 전략」, 「2000년대를 향한 지방행정발전방향」(한국지방행정연구원, 1986), pp.219~242; 하성규, 「불량주거지 재개발정책의 발전적 전개를 위한 정책대안」, 불량촌 재개발정책의 재검토를 위한 토론회(1988. 6. 22); 도시 및 지역계획연구소, 「도심재개발 기법 및 제도적 개선책에 관한 연구」(서울특별시, 1986).

2) 예컨대 강홍삼, 「대단위주택단지 건설」, 「국토계획」, 제22권 제1호(1987.3); 김정환, 「무계획불량주택지구의 도시재개발에 관한 연구」, 「국토계획」, 제21권 제3호(1986.11); 주종원, 「도시재개발의 구역설정 기준」, 「도시문제」, 87(1973.11).

3) 예를 들어 황명찬·이태일, 「住居地再開發의 政治經濟學」, 「국토연구」, 제4권(1985.12.31), pp.33~51; 金康郁, 「都市再開發過程에서의 政治的 交換理論에 관한 研究」, 서울대 환경대학원 석사학위논문, 1990.

4) 이에 대해서는 박광주, 「미국여론에서의 계급과 지위」, 「美國學(八)」, 서울대 미국학연구소, 1985, pp.48~51 참조.

여하히 왜곡시키고 있는지를 실증적으로 분석하는 작업은 問題의 位相을 보다 分明하게 제시해 줄 수 있다는 점에서 매우 유익하리라 사료된다.

과연 都市再開發이 부르조아지에 의한 프롤레타리아의 착취라는 단순한 假說만으로 설명될 수 있는 것일까? 그리고 都市再開發이 자본가의 이익을 대변하는 政府의 독점자본주의적 결단이며 合同再開發이 이를 관철시키려는 政府의 分割統治戰略에서 기인한 것일까? 住民의 저항이 어디에서 기인한 것이며 이를 組織化할 수 있었던 힘은 어디에 있었을까?

본 연구에서는 以上을 포함한 再開發 相關 集團現象을 究明함으로써 都市再開發의 性格을 이해하고 多次元的 代案을 모색하는 데 一助함을 목적으로 한다.

II. 우리나라 都市再開發의 變化

우리나라 都市再開發事業의 근대적 시초는 1934년 羅津市再開發이었던 바 土地區劃整理方式에 따라 시행되었다.⁵⁾ 1965년 4월에는 都市計劃法施行令이 개정되어 再開發條項을 규정함으로써 都市再開發의 胎動이 시작되었다. 1976년 12월에는 獨立된 都市再開發法이 제정되었는데 이는 1970년까지의 地區指定에 의한 再開發事業이 財政 不足, 參與 不足, 民間資本의 零細性 그리고 法的 基礎가 충분치 못했던 점 등으로

원활히 이루어지지 못했기 때문이다.⁶⁾ 1976년 都市再開發事業의 목적은 都心機能 회복, 生活의 質 向上, 도시종합계획에 의한 地區計劃의 方向設定 및 統一性 유지, 市民의 정서순화를 위한 都市空間 구성 및 空間施設 확보였다.⁷⁾

70年代 이후의 再開發方式은 全面撤去와 陽性化를 계속 반복하는 과정이었는데, 전면철거·이주방식은 移住民定着事業의 失敗와 移住民의 반발로(예: 광주대단지사건) 전면철거·시민아파트 건립은 공사의 졸속과 재원 부족으로(예: 와우市民아파트 붕괴) 전면철거·집단주택 건설은 財源不足과 原住民의 반발로 각각 시행착오를 범했다.

따라서 1983년부터는 地域與件에 따라 개발방법을 다양화하되 合同再開發方式을 적극적으로 지원하도록 하는 方針이 세워졌다. 合同再開發의 주요 골자는 재개발구역내 토지·건물소유자들이 재개발조합을 설립하고 불량주택을 자진철거한 후, 전문주택건설업체를 참여시켜 開發費用을 먼저 투자하도록 하여 아파트등의 공동주택을 건립하고, 組合員은 종전 토지의 가치에 상응하는 住宅을 우선적으로 供給받고 잔여분은 일반에게 분양하여 사업비에 충당하는 것을 내용으로 하고 있다.⁸⁾ 즉 合同再開發의 대상인 무허가 건물의 주인은 (불법)가옥과 토지를 내놓고 새 아파트에 入住하게 되니 이익이고, 건설업자는 地價가 낮은 지역을 매수하여 撤去 家屋數보다 1.5~2배 많은 아파트를 지어 분양함으로써 큰 이윤을 남기고, 市政府는 國公有地를

6) 정상천, 「한·일 도시재개발 및 정비의 비교연구」(1984.8), p.18.

7) 노춘희, 「도시재개발」(서울: 경영문화원, 1986), p.67.

8) 서울특별시, 「'87 시정」, p.422.

5) 한국 도시재개발 법제상의 변천에 대해서는, 서울특별시 도시계획국, 「도시재개발」(1983): 노춘희, 「도시재개발」, 서울: 경영문화원, 1986 참조.

불하하여 財政收入을 올리게 되니 아무도 손실을 입지 않고 再開發의 目標을 달성할 수 있다는 일견 합리적인 발상이었다.

그러나 이 또한 賣入者의 반발(예: 상계동 사태)로 도시저소득주민의 住居環境改善이 선행되지 않고 撤去再開發이 실효를 거두기가 어려워짐에 따라 1989년 4월 1일 '都市低所得住民의 住居環境改善을 위한 臨時措置法'이 공포되어 再開發方式으로서 다시 現地改良方式이 도입되었다.⁹⁾

이처럼 우리나라 都市再開發의 歷史는 撤去→存置改良의 반복으로 점철되어 있고, 再開發의 目標과 原住民對策을 동시에 충족시킬 수 있는 代案의 마련이 아직도 난망한 실정이다.

Ⅲ. 都市再開發의 神話

그러면 政策決定者들이 믿어온 都市再開發의 긍정적 효과는 무엇인가? 우리는 기존의 논의속에서 都市再開發에 대한 몇가지 神話を 발견하게 된다. 여기서 神話란 목적이나 존재이유를 내포하고 있는 信念으로서 세련된 학문적 用語는 아니지만 都市再開發이 주창하는 目標의 不確實性을 전제로 하여 사용하고자 한다.

1. 居住民의 住居水準 向上

먼저, 都市再開發은 도시민을 위한 住宅改良에 이바지한다고 믿어져 왔다. 영국의 경우 都市再開發이 가진 애초의 目的은 이것이었고¹⁰⁾ 우리나라의 경우도 再開發計劃의 실시전에 표명되곤 하는 論理였다.

“不良住居地가 도시의 정책과제로 다루어지는 주된 배경은... 그 자체로서 지역요소인 거주민의 住居水準 向上으로... 福祉行政의 실현에 그 기초를 두고 있다.”¹¹⁾

철거(혹은 개량)를 통해 저소득층의 주거개선을 달성하려는 시도는 東西를 막론하고 再開發事業을 앞두고 철거민을 설득하는 근거가 되었고 사실 都市貧民의 이해(interests)를 대변하는 政策目標이기도 했다. '87년 地域調査資料에 의하면¹²⁾ 203개 철거대상가구 중 약 24%가 주택개량이 현재 가장 필요한 사업이라고 응답하고 있는 바, 이는 정부가 표명하는 都市貧民의 住居改善이 再開發을 통해 효과적으로 달성되기만 한다면 再開發地區의 原住民들이 再開發事業을 반대할 이유가 없음을 반증해주는 것이다.

그러나 再開發事業의 結果는 이와 모순되는 것을 발견할 수 있다. 먼저 철거동수와 건립동수를 비교해 보면¹³⁾ 1960년대말에 1만여동을 철거하고 9천여동을 건립했고, 1972~73년 사이에는 1만여동 철거에 7천여동을 건립하였다. 1974~82년 사이에는 연 평균 2,223동을 철거하고, 2,073동을 건립했다. 따라서 60년말 이후 '82년까지

9) 그 내용에 대해서는 관보 제11195호(1989.4.1) 참조.

그러나 여전히 합동재개발을 적극적으로 원하고 (재개발구역안의 토지면적 2/3이상의 토지소유자동의와 토지소유자 총수와 건축물소유자 총수의 각 2/3이상에 해당하는자의 동의) 또 세입자에 대한 대책에 마련된 지역에서 철거재개발을 승인하고 있다.

10) 노춘희, 전제서, p.14.

11) 서울특별시, 「'85 시정」, p.374.

12) 기도빈(외), 「1987년 도시민민 철거투쟁 자료집」, pp. 37~42.

13) 서울특별시, 「'87 시정」, p.421.

지 5천여동이 넘는 貧民住宅이 감소하였다. 이는 1住宅當 平均世帶數를 2가구로 잡으면¹⁴⁾ 새로 건립된 주택에 이들 2가구가 다시 전세를 든다고 가정하더라도 1만가구의 住居喪失을 의미한다.

都市再開發이 영세민의 住宅在庫(housing stock)를 감소시키는 결과를 가져왔다는 이상의 자료는 '주민의 住居水準 向上'이라는 再開發의 目標가 갖는 허구성을 입증한다.

'83年 이후의 合同再開發技法은 건립동수의 초과를 가져왔으나¹⁵⁾ 최소평수가 19평(상계동의 경우는 15평)이나 되니 개발이익을 얻는 現地家屋主조차 70~80%가 전매하고 나갔다.¹⁶⁾ 상계동의 경우 현지가옥주들은 평균 점유면적 6.3평을 기준하여 1천여만원의 開發利益金을 받더라도 17평 분양가 1,955만원에 비해 900여만원이 부족하고 여기에 撤去時 시공회사로부터 용자받은 500만원에 대한 이자까지 포함한다면 그들의 소득수준에 비추어 住居費 負擔이 엄청나다. 適正住宅價格을 月所得의 24倍로 하면 상계동 가옥주의 경우 17평 아파트에 입주할 수 있으려

면 월소득이 80만원 정도 되어야 하며, 64배로 하여도 60만원정도는 되어야 한다. 그러나 상계 4동의 家屋主 月平均所得은 28.6만원이고, 그들이 住居費로 지출하는 비용이 약 2만원정도이었기때문에¹⁷⁾ 現地家屋主들은 대부분 주택과 택지를 전매한 후 그들의 生活水準에 알맞고 임대소득을 얻을 수 있는 주변 불량주거지역으로 이주해 가야만 했다.¹⁸⁾

黃入者의 경우는 더욱 심각한 住宅問題의 現在化를 경험하게 되었다. 상계동의 경우 撤去前에는 (1) 전세 100~200만원 또는 (2) 보증금 50만원에 월세 35,000원의 수준이었다. 그런데 철거가 시작되면서 주변지역의 집세가 보증금 100만원에 월세가 7~10만원을 호가하게 되었다. 특히 '83~'86年의 기간동안 14,486동이 철거됨에 따라 빈민주택의 절대수가 감소하게 되었고 이러한 需要·供給의 不均衡은 撤去民들의 住居費 상승과 勞動力再生産의 위기를 낳았다.

결론적으로 이제까지 시행되었던 재개발사업은 中産層의 住宅需要를 충족시키기 위해 都市 貧民의 주거지가 희생되는 결과를 가져왔고 '住民의 住居水準 向上'이라는 재개발의 존재이유는 한낱 口頭福에 불과했음이 드러났다.

2. 都市機能의 回復

그리고 都市再開發은 都市機能 회복(urban revitalization)에 기여한다고 믿어져 왔다. 都市再開發의 類型은 다양하고 그 目的하는 바도

14) 주중원은 不良住宅地區의 特性을 조사한 결과, 1주택 당 평균세대수가 1.8세대로 조사되었다. 주중원, 「서울시 불량주택지구 개선에 관한 연구」, 『國土計劃』, 第19卷 第1號(1984.6), p.21 : 그리고 서울대 환경대학원의 연구에 의하면 불량주택지구의 1주택당 평균세대수가 1.73인 것으로 조사되었다. 서울대 환경대학원, 「서울시 불량주택지구의 주거실태 및 어린이문제에 관한 연구」, 1980, p.103.

15) '83~86년 사이에는 연평균 철거동수 3,621에 비해 건립가구수 6,721로 숫적인 증가를 보였다.

16) Seong-Kyu Ha, *State-Developed Housing in Korea*. University of London, Ph. D thesis(1980) : 조상기, "냉혹, 5공화국의 도시빈민정책", 『월간 경향』, 1988.6, p.137.

17) 기도빈(외), 전계서, pp.37~38.

18) 상계동의 경우 현지가옥주의 80%가 전매하고 다른 지역으로 이주한 것으로 밝혀졌다. 김형국, "상계동사태의 전망 : 상계동 세입자에서 명동성당 천막민까지", 불량촌 재개발정책의 재검토를 위한 토론회, p.12.

차이가 있지만¹⁹⁾ 도시쇠퇴(urban decline)에 대응해 도시기능을 회복시키려는 政策으로 各國은 都市再開發을 이용해 왔다.

都市成長過程에 관한 기존의 모델을 고찰해 보면 거의 예외없이 産業化의 성숙을 경험하고 있는 국가들은 中心都市 쇠퇴의 증증을 앓고 있다. 중심도시로부터 人口나 雇傭이 郊外나 비메트로폴리탄 지역으로 이동하는 정도와 이유는 각국마다 차이가 있으나²⁰⁾ 세계경제의 國際化·資本의 勞動代替·서비스부문의 성장이라는 세 가지 經濟構造的 變化가 특히 都市衰退에 영향을 미쳤다.²¹⁾ 새로운 주택건설, 住宅改良, 적정가격의 주택(affordable housing)의 확보, 地域改善(area improvement), 住宅分配의 개선을 포함하는 주택정책은 도시쇠퇴지역에서 발견되는 주요한 문제를 치유하는 데 있어 가장 빈번히 이용되었다.²²⁾ 住宅政策이 곧 재개발정책인 것은 아니지만 위에서 언급한 주택정책의 주요 내용들은 再開發政策—철거재개발이든 개량 및 수복재개발이든간에—을 통해 실현이 구체화되고 있는 것이 현실이다.

즉, 재개발을 통해 주택에 대한 量的·質的

需要를 충족시키고, 주택을 개량하고, 다양한 규모의 단독 및 공동주택의 건설을 통해 適正價格의 주택을 공급하고, 철거 후 토지정리작업을 통해 지역환경개선을 이룩하며, 住宅分配計劃을 통해 수요자에 응답할 수 있다는 것이다.

또 슬럼·노후지역(blighted area)·무허가불량주거지(squattered settlement) 등을 철거하고 그 지역에 사무실, 상업시설 등을 건설함으로써 雇傭을 창출하고 공유지를 처분하여 地方財政의 재원을 확보할 수 있으며 편린화된 토지소유를 土地收用權(eminent domain)을 이용해 수용하고 이 지역을 再開發함으로써 附加價値를 높일 수 있다는 것이다.

그럼 과연 都市再開發이 都市機能의 회복에 기여했는가? 쇠퇴하는 서울중심지를 부활시키기 위해 서울시는 都心周邊의 不良住居地(청계천·한남동 등)를 철거하여 시 외곽에 집단이주시켰었다. 그리고 이들 지역에는 호텔·사무용 건물·상업시설들이 들어섰다.²³⁾

이처럼 都心再開發事業은 業務施設과 販賣施設을 중심으로 진행되었는 바, 이는 都市再開發을 통해 都市의 生産機能이 강화되었음을 의미한다. 그러나 이미 道路의 施設容量을 상회하는 구간에 이러한 再開發이 실시됨에 따라²⁴⁾ 活動人

19) 도시재개발의 유형은 施行方法을 중심으로 철거재개발(redevelopment), 수복재개발(rehabilitation), 개량재개발(improvement), 보전재개발(conservation)로 분류되고, 再開發對象을 중심으로 주거지 재개발, 상업·업무지구 재개발, 공공시설 재개발로 분류된다. 이에 대해서는 국토개발연구원, 전게서, pp.7~9 참조.

20) 교외화와 중심도시의 쇠퇴를 급격하게 경험한 나라는 미국이며 이에 비해 유럽지역의 도시들은 그 정도가 심하지 않다. 이에 대해서는 James Heilbrun, *Urban Economics and Public Policy*(New York: St. Martin's Press, 1981), pp.23~26참조.

21) OECD, *Managing Urban Growth*(1983), p.68.

22) 주택정책의외에도 경제부흥책, 토지정책도 도시기능을 회복시키려는 정책으로 이용된다. *Ibid.*, p.59.

23) '86년 12월 현재 60개지구 26만 5천㎡이 개발되었고, 진행중인 지구가 67개지구 33만2천㎡이며 미시행지구가 293지구 128만㎡으로 도심부 대지면적의 약3%이 재개발지구로 묶여 건축허가가 나오지 않고 있다. 이에 대해서는 김원, 「도시 정책론」(서울:경영 문화원, 1986), pp.137~141 참조.

24) 再開發로 인한 都市機能의 저하가 재개발사업의 실시 전에 행해지는 影響分析의 비합리성에 기인한다는 주장도 있다. 이주희, "서울도심재개발사업에 의한 활동인구추계 및 영향분석에 관한 연구", 「國土計劃」, 제21권 제1호(1986.5), pp.131~144.

口的 증가를 가져왔으며 이러한 活動人口의 增加는 步行者空間, 駐車空間, 交通問題에 심각한 문제점을 낳았다. 즉 都市의 生産機能을 강화하기 위해 都市의 生活機能(예를 들어 住居機能), 餘暇機能(예를 들어 體育 및 文化機能), 連繫機能(예를 들어 交通)이 희생되는 결과를 가져왔다.

게다가 이러한 都市開發은 職住分離를 가져와 야간의 都市空洞化現象이 심화되어 土地의 效率의 利用보다는 都市의 外延의 擴散을 결과하였다.²⁵⁾

그뿐 아니라 개발된 도심부로부터 축출된 撤去民들이 거주하게 된 종전의 도시외곽지역이 都市의 成長으로 다시 신시가지로 再開發되는 非能率을 보여 주었는 바,²⁶⁾ 이들 주민들을 二重被害者(two-time loser)로 만들면서까지 감행된 不良住居地再開發 또한 都市機能 回復에 기여했다고 보기 어렵다. 상계동의 경우 '88년 9월 현재 약 30%만이 입주한 상태인데도 동일로의 교통혼잡은 극심하고 목동의 경우도 진입로의 교통혼잡은 심각하다.

그리고 再開發地域이 이전에 비해 전반적으로 生活의 質이 향상되었지만, 그 對象이 都市貧民에게서 中産層 以上の 階層으로 垂直移動된 결과만 낳았다. 住居水準의 向上으로 都市의 生活機能이 일견 나아진듯 보이지만 실제로 原住民의 住居水準은 더욱 악화되었고 빈민주택의 在庫는 격감되었다. 즉 도시재개발은 모든 都市住民에게 긍정적 효과를 가져오는 방향으로

진행되기 보다는 中産層偏向的(middle incomeers biased)으로 이루어졌다.

특히 서울은 機能集中의 문제를 해결해야 하는데도 再開發을 강행함으로써 規模의 不經濟를 자초하였고 기왕에 추진되어온 人口 및 機能分散政策의 효과성을 감소시켰다.²⁷⁾ 물론 서울의 경우만으로 우리나라 都市再開發을 일반화할 수는 없으며, 住居用地가 비교적 많고 巨大都市化의 위험이 덜한 곳에서는 긍정적인 再開發의 효과를 기대할 수도 있겠으나, 우리나라의 경우 都市再開發事業이 실질적이고 대대적으로 진행된 곳이 서울인 만큼²⁸⁾ 우리나라 都市再開發의 효과성을 서울을 사례 지역으로 분석함에 무리가 없으리라 사료된다.

3. 都市의 經濟的·財政的 能力的 提高

都市再開發은 都市의 經濟的·財政的 能力的을 提高시키는데 기여한다고 믿어져 왔다. 都市再開發이 1949~73년 사이에 미국에서 가장 規模가 큰 프로그램이었던²⁹⁾ 이유중 하나가 都市再開發

27) '88년 현재 서울과 경기도간의 전·출입 구조는 역전되어 서울에서 경기도로 전출하는 인구에 비해 경기도에서 서울로 전입해 들어온 인구가 더 많아졌다. 재개발 사업전에 행해지는 人口, 交通影響分析은 開發者의 비용으로 행해지고 있어 재개발을 합리화시켜주는 방향으로 결론이 나올 수밖에 없고 이러한 단편적이고 낙관적인 영향분석의 결과 전반적인 人口流入을 가져왔다. 이주희, 전제논문, pp.131~144.

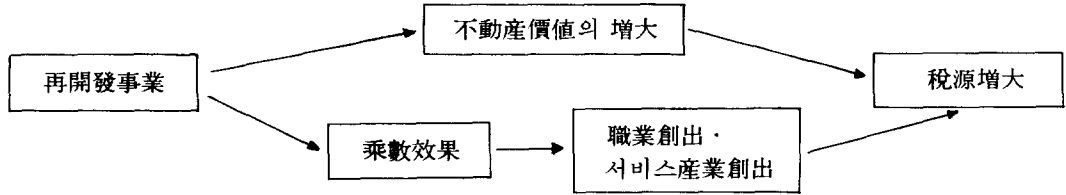
28) 서울특별시 기획관리실, 「시정업무자료 (1989)」, pp. 129~130 참조.

29) 미국의 연방정부와 도시정부는 2,000여개의 프로젝트에 130억불이상을 투자했다. 이는 1983년 달러기준으로 환산하면 250~300억불이나 된다. John M. Levy, *Urban and Metropolitan Economics*(New York: McGraw-Hill Company, 1985), p.247.

25) 물론 이러한 문제는 부분적으로 New Town-In Town 기법을 통해 어느 정도 해소될 수도 있을 것이다. 김원, 전게서, pp.141~144.

26) 목동, 상계동재개발지구의 주민들은 대부분 都市再開發로 인해 이주되어온 사람들이었다.

[圖1] 再開發의 經濟的·財政的 效果豫測



發의 經濟的 結果에 대한 낙관적 기대타이였다. 즉 向上된 住宅을 低價로 供給하고 建設관련 職業의 創出을 통해 巨視經濟的 刺戟을 성취하고자 하였다.

〈圖1〉에서 볼 수 있듯 都市再開發은 슬럼이나 무허가불량주거지의 비위생적이고 노후한 住宅을 철거·개량함으로써 해당지역의 不動產價値를 상승시키고³⁰⁾ 建設業·商業分野의 職業을 창출하고 이것이 乘數效果를 낳아 서비스업을 포함한 相關산업의 雇傭을 자극한다는 것이다. 이렇게 되면 地方 및 中央政府는 훌륭한 稅源을 확보할 수 있게 되고 또 이 稅收入은 都市基盤設施의 擴充에 투자되어 더 많은 産業을 자극·유인함으로써 더욱더 都市의 經濟와 財政力을 提高시킨다는 論理이다.

우리나라의 都市再開發事業도 어느 정도 財政的 效果를 가져왔으나, 木洞재개발의 경우 市政府는 약 1조, 상계동의 경우는 45억(시유지 불하대금)의 開發利得을 보았다 한다. 그러나 美國의 都市再開發이 聯邦政府나 都市政府의 엄청난 投資에 의해 이루어졌다면 우리나라의 再開發은 事業을 행함에 있어 필요한 先投資 없이 그

事業自體만으로 이익을 도모하였다. 즉 미국에서는 ‘남지 않는’ 事業이 우리나라에서는 ‘남는’ 事業이 된 것이다.

그리고 〈圖1〉처럼 再開發事業은 不動產價値의 증가를 가져 왔다. 木洞의 경우 平均 15~17만(정부의 감정가)에서 재개발후에는 100~150만원(아파트 분양시 平均 가격 기준)으로 치솟았고 '88年 현재 平均 500만원을 호가하고 있다. 상계동의 경우도 200만원 정도 하던 不良住宅의 價格이 '87年에는 1,500여만원으로 치솟았고³¹⁾ 아파트 분양후에는 더욱 상승하였다.³²⁾

그러나 이러한 不動產 價値의 상승으로 인한 差益을 木洞의 경우는 市政府가 독점하였고 상계동의 경우는 家屋主(특히, 不在家屋主)가 建設業體와 나누어 가졌다.

물론 再開發후에는 늘어난 人口와 商業施設로부터 보다 나은 稅收入을 보장받을 수 있었으나, 이는 재개발 지역의 개발전과 개발후의 財產稅 實積을 비교해 보아도 알 수 있다.³³⁾

30) 미국의 경우 1971년까지 완료된 768개의 프로젝트로 인한 不動產價値의 증대는 4억6천만불에서 17억불로 증가되었다.

Robert L. Lineberry & Ira Sharkansky, *Urban Politics & Public Policy*(New York : Harper & Row, Publishers, 1974), p.315.

31) 기도빈(외), 전제서, p.13.

32) 재개발계획으로 인한 地價上乘에 대해서는, 여흥구·문천재, “주택개발재개발사업의 사례분석”, 「주택금융용」, 제21권 제1호(1988.2), pp.25~47; 재개발구역의 주택가격은 재개발 완료후 총주택의 62%가 약 3배정도 상승한 것으로 나타났다. 황명찬·이태일, 전제논문, p.43; 그리고 미국의 경우 재개발로 인한 부동산가치의 증가는 開發前에 비해 3.6배정도 되는 것으로 밝혀졌다. John M. Levy, *op.cit.*, p.254.

33) 이에 대해서는 서울특별시 과세내역부 참조.

그러나 이러한 經濟的·財政的 效果도 희생없이 성취되는 것은 아니다. 撤去後 建設까지는 장기간의 시간이 소요되며³⁴⁾ 이로 인한 稅源 減少는 미래소득을 현재가치로 평가할 때 훨씬 오랜동안 손해를 입는 결과를 낳는다. 그리고 數十萬의 撤去民들이 생계의 위협을 받고 소규모 영세업자의 도산을 막을 길이 없다. 게다가 都市再開發地域에 새로 들어선 建築分은 재개발이 없어도 都市內 다른 지역에서 건립되었을 것으로 추측할 수 있으며 不動產 價値의 상승은 정도의 차이뿐이지 시간이 지남에 따라 지속적인 것으로 이루어지는 것이다.³⁵⁾ 그리고 再開發豫定地域 주변의 건물주들은 그들의 노후건물에 새로운 投資를 할 수 없게 되는 바, 이를 Levy는 마비효과(paralizing effect)라 칭하고 있다.³⁶⁾

따라서 再開發이 都市의 經濟的·財政的 能力을 提高시킨다는 주장은 部分的인 眞實일 뿐이며, 상당한 손실 특히 原住民의 生存權을 담보로 도시재개발의 순익을 上位階層에 再分配시킨 결과를 가져왔음을 알 수 있다. 다시 말해 再開發이 都市의 經濟的·財政的 能力을 제고시킨다는 주장은 市豫算의 관점에서 이루어지는 費用·便益分析의 걸개이지 撤去民의 관점에서 행해진 비용·편익분석의 결과가 아니라는 것이다.

4. 社會的 病理의 除去

都市再開發이 '都市속의 섬'인 슬럼이나 불량 주거지역을 철거하여 貧民의 社會的 隔離(social segregation)를 해소함으로써 계층간 통합을 촉진시켜 社會的 不均衡이나 不安의 원인을 제거하는데 기여한다는 주장이 있다.³⁷⁾

이는 물리적 환경이 개인의 價値觀 및 行態에 영향을 준다는 人間生態學理論에 근거한 것으로 슬럼이나 무허가주거지역의 住民을 社會病理學的 견지에서 문제가 있다고 보는³⁸⁾ 견해이다. 緊張管理(tension management)라는 목적하에 生態學的 統合을 도모하려는 政府의 시도가 슬럼·무허가정착지의 空間的 基礎를 제거하려는 再開發政策으로 발현되었다. 미국의 都市再開發이 黑人逐出事業(Negro Removal)이라는 악명을 얻게 된 배경이 여기에 있다.

貧民居住地域이 社會病理(범죄, 비행, 가정파탄 등)의 온상이라는 편견에 기반을 둔 이 神話는, 貧困의 文化가 빈민 자신의 의지와 통제력을 벗어난 외부로부터 주어진 條件속에서 삶을 영위해 나가기 위해 택한 適應過程의 產物이라는 보다 근본적인 原因을 간과한 것이다.

주중원교수가 사당3동을 대상으로 행한 研究에 따르면 不良住宅地區의 住民은 近隣意識이 강하여 일체감이 조성되어 있으며 사회적 병폐를 유발하지 않고 2세 교육을 통해 社會經濟的地位를 向上시키려는 의지가 강한 것으로 나타

34) 미국의 경우 재개발사업은 計劃 및 土地收用期間 3년을 포함하여 평균 8년이 소요되었고, 우리나라도 武橋洞一帶의 경우를 보면 70년대에 지정된채 80년대 중반까지 執行되지 않은 채 묶여 있었다.

35) 土地市場의 不完全性으로 인하여 人口와 雇傭이 격감하는 경우에도 地價는 항상 높은 수준을 유지하는 경우가 많다. OECD, *Op.cit* p.88.

36) John M. Levy, *op.cit*, pp.253~254.

37) 노준희(편), 「도시재개발」, 서울:경영문화원, 1986, pp.18~21.

38) '빈곤의 문화'의 부정적 측면으로 ① 효율적 참여의 결여 ② 조직의 미발달 ③ 남존여비 ④ 자제력의 결여 ⑤ 소비지향적 ⑥ 자아의 미발달 등이 거론된다.

났다.³⁹⁾

체계적인 研究는 不在하지만 都市再開發이 오히려 社會의 病弊를 가중시킬 소지가 더 많다. 즉 住宅의 상실로 인한 相對的 剝奪感과 과중한 주거비 부담으로 인한 勞動力 再生産의 위기를 겪게 되는 撤去民들의 좌절이 社會에 어떠한 형태로 투영될 것인지 생각해 볼 필요가 있다. 그들은 거의 公共서비스의 혜택을 누릴 수 없는 더욱 열악해진 住居環境속에서 - 예를 들어 포천의 양계장 터와 부평 고강동의 토굴- 소외감과 적대감을 갖고 살아갈 수밖에 없을 것이다.

미국의 흑인폭동과 우리나라의 광주대단지 폭동사건은 재개발사업이 낳은 결과로서 再開發事業이 오히려 社會의 病理를 심화시켰음을 단적으로 보여주는 것이다.

5. 都市美觀의 改善

都市再開發의 필요성에 관한 논의속에서 가장 빈번히 제기되는 것은 物理的 環境의 쇠퇴인바, 建物の 노후화·美觀上의 문제 등이 그것이며 이는 再開發의 필요성을 시각적으로 느끼게 해주는 요인이다.

都市의 美는 傳統性과 藝術性을 포괄하며, 이는 都市文化를 반영한다. 산업사회의 도래는 종래 金科玉條로 다루어 왔던 도시에술성 및 전통성을 經濟性·能率性·便利性으로 대치하게 하였다.⁴⁰⁾ 그러나 都市再開發의 存在理由는 전통성의 파괴→편리성의 대치라는 식으로 설명

될 수 없다.

도시의 미관을 개선하기 위해서 도시재개발이 필요하다는 의미는 예술성·전통성의 保存·再發見을 배경으로 하고 여기에 산업도시로서의 능률성·편리성을 고려한다는 의미이다. 물론 美를 포함한 物理的 環境의 基準은 西歐的 基準이어서는 안되며 도시민민층을 제외한 中産層以上の 판단기준이어서는 안된다.

그러나 우리나라의 都市再開發은 종합적인 개발이 아니라 建物中心의 再開發(특히 都心再開發)을 해왔으므로 주변환경과 조화를 이루지 못했고 都心部의 立地競爭으로 보존가치가 있는 지역들이 소멸되는 결과를 낳곤 했다.

不良住居地再開發의 경우에도 都市의 美에 대한 그릇된 認識이 작용하고 있다. 不良住居地를 획일적이고 위압적인 고층아파트군으로 대치하는 것이 都市美化에 기여한다고 본다면⁴⁰⁾ 이것은 지나치게 文化破壞的인 發想이 아닐 수 없다.

특히 80년대 중반의 대대적인 再開發이 올림픽에 대비한 都市美化라는 미명하에 이루어진 것을 보면⁴¹⁾ 政府가 對外的 正當性을 확보하기 위해 西歐的 基準에 의한 都市美化를 강행하였음을 알 수 있다. 진정 도시미관을 고려한다면 불량주거지역의 주변환경을 먼저 개선하여야 했고 保存과 병행하는 綜合的인 開發이 이루어져야 했다.

따라서 우리나라의 都市再開發이 都市美化에

40) 김원, 전계서, pp.148~157.

40-1) 물론 다양한 아파트 규모와 형태를 시도한 경우도 있으나(상계5지구의 경우) 아파트라는 주거양식이 갖는 한계성은 엄존한다.

41) 이에 대한 논의로는 한규봉, "도시재개발계획의 현황과 문제점", 「도시문제」, 1982.10, pp.36~37.

39) 주종원, "서울시 불량주택지구 개선에 관한 연구", 「국토계획」, 제19권 제1호(1984.6), pp.20~21; 서울대 환경대학원, 전계서, pp.61~70에도 이와 유사한 내용을 담고 있다.

기여했다고 단언할 수 없을 뿐만 아니라 미래에 다시 이들 대단위아파트단지들 都市美觀의 改善을 위해 철거해야만 할 때⁴²⁾ 소요되는 경비를 생각하면 오히려 非效果的인 事業으로 평가될 수도 있을 것이다.

VI. 都市再開發의 政治

이처럼 도시재개발의 政策目標은 특정집단의 利害를 대표하거나 部分的 正當性을 띠고 있을 뿐 아니라 實行過程에서 본래의 目的이 변질되고 있다. 이러한 結果는 再開發과 관련된 다양한 組織과 集團의 상호작용으로 나타난 것이며, 이러한 相互作用過程은 또한 社會的 價値의 配分過程으로 파악될 수 있다. 都市再開發事業은 본질적으로 資本主義的 住宅, 土地市場에서 벗어난 도시민들의 集團居住地인 無許可定着地와 不良住居地域을 해체하는 作業인 만큼 이를 둘러싸고 住民, 行政當局, 開發業體, 政黨, 外部集團들간의 갈등이 있기 마련이다.

본 절에서는 都市再開發事業의 開發目標가 여러 집단들의 상호작용 결과 虛構化 내지 偏向化되는 過程을 分析함으로써 再開發事業의 본질을 보다 명확하게 파악하고자 한다. 그리고 본 연구의 事例對象은 우리나라 재개발역사의 두 분수령이라 할 수 있는 목동재개발과 상계동재

개발이다.⁴³⁾

1. 都市再開發事業의 背景 및 關聯勢力

首位都市로서의 서울은 거의 모든 中心機能이 집중되어 있는 바,⁴⁴⁾ 이는 中央集權的인 政治·經濟·文化의 所産이다. 서울이라는 한정된 공간속에서 증가하는 人口와 中心機能을 수용하려면 기존의 土地利用패턴을 끊임없이 고도화할 수밖에 없다. 서울의 都心再開發 結果가 대변해 주듯 1974年 이후 1985年 12월 현재까지 사업완료된 49개지구의 용도는 대부분 事務所이나 商業施設이다.⁴⁵⁾ 이러한 都心地域의 資本主義化는 불량주택의 철거와 이로 인한 撤去民의 量産을 가져왔고 이들의 수용을 위해 성남(광주대단지), 목동, 상계동지역등이 集團移住地로⁴⁶⁾ 개발되었다.

그러나 지속적인 서울시의 都市成長은 여러가지 國內外의 要因과 맞물려 以前의 撤去民들을

43) 서울지역의 도시재개발을 연구대상으로 하는 이유는 1) 1984년 현재 전국 도시 대비 무허가 불량주택의 56%가 서울에 집중되어 있고(1984년 현재 무허가건물 잔여동수 14만동 존재) 2) 도시재개발사업의 시험대로서 다양한 정책이 시행되어왔기 때문이다. 그리고 목동재개발은 공영개발로, 상계동재개발은 합동재개발로 그 규모에 있어 대표적인 재개발사업이다. 44) 중심기능의 서울집중에 대해서는, 국토개발연구원, 「국토계획시행에 따른 조정발전연구-서울의 중추관리 기능집중현황과 분산의 과급효과-」, 1984.12 참조. 45) 서울특별시, 「'85 市政」, pp.362~373. 46) 그 당시 집단거주지의 상황은 열악하기 짝이 없었는데 이에 대해서는 이동철, 「목동아줌마」(서울: 동광출판사, 1985); 새대위, 「상계 도시빈민 철거반대투쟁 보고서」(세입자대책위원회, 1986); 정동익, 「도시빈민연구」(서울: 아침, 1985), pp.147~168 참조.

42) 프랑스의 외곽지역에 위치한 대단위아파트단지(Grands Ensemble)는 그것이 가진 문화과거적 속성때문에 주민들의 전출이 심화되고 있고 入住率도 따라서 낮아지고 있다. J.N.Tuppen & P.Mingret, "Suburban Malaise in French Cities," *Town Planning Review*, Vol.57, No.2(1986), pp.187~199 참조.

二重被害者로 만들면서 이들의 거주지역을 無計劃不良住居地再開發이라는 미명하에 資本原理속으로 편입시켰다.⁴⁷⁾ 무허가 정착지가 자본제적 주택·토지시장의 기제에서 탈락된 도시빈민들의 집단거주지라는 점에서, 그 해체를 목표로 한 撤去政策의 過程에는 諸 勢力間의 갈등이 일어나기 마련이다. 住居費 負擔을 줄여 勞動力의 再生産을 지속시키려는 不良住居地의 住民, 도시공간의 개발과정에서 資本蓄積을 도모하는 開發業者를 중심한 不動産資本, 주거공간의 확보를 요구하는 都市住民, 전매 차액을 노리고 개입하는 투기자본, 도시민의 空間需要에 부응하면서 財政的 利益까지 도모하는 市政府, 市政府의 政策決定에 政治的 影響을 미치는 中央政府와 政黨, 전문가집단으로서의 都市計劃家 그리고 外部集團들이 都市再開發에 介入함으로써 都市空間의 再構成에 影響을 미친다.

이들 諸 勢力의 特性을 살펴보면 다음과 같다.

가. 不良住居地의 住民

여기서 不良住居地란 無許可定着地, 撤去民再定着地, 都心衰退地域을 의미하는 것으로 物理的 基準에 의해 판단될 수도 있지만 대체로 住宅改良再開發의 對象地域을 말한다.

不良住居地 住民의 特性에 관한 研究는 다수 발견되는데⁴⁸⁾ 주로 이들이 不良住居地에 정착하는 이유, 社會經濟的 地位, 雇傭構造, 生態學的 特性에 초점이 맞추어져 있다.

60年代 이후의 産業化는 先成長·後分配 論理

47) 이러한 관점에서 국가와 도시빈민의 세력관계를 기술하는 논문으로는 장세훈, "도시화, 국가 그리고 도시빈민", 「현대 한국자본주의와 계급문제」(문학과 지성사, 1988) 참조.

에 입각한 低賃金과 低農産物價格 維持政策을 통해 發展의 부담을 노동자·농민에게 전가하는 방식으로 귀결되었다. 이로 인해 이농·탈농 현상이 더욱 현저해지고 이 농민은 도시로 移入하게 되어 도시빈민과 하층 노동자의 구조적 양산을 낳았다.⁴⁹⁾ 농촌에서 壓出된 소농민층 출신의 농민들은 도시의 資本集約의 公式部間에의 취업에서 배제되어 非公式的이고 不完全한 취업상태에 처할 수밖에 없으므로 이들은 住居費에 수입의 많은 몫을 지출할 수 없는 입장이었다. 따라서 住居費 負擔을 줄이고 勞動力을 再生産하기 위해서는 정상적인 土地·住宅市場을 통해서는 그 목적을 달성할 수 없었고, 시장경제에서 일탈되어 있는 無許可不良住居地를 통해 주거문제를 해결하였다.

이들 農村·小都市 出身의 서울전입자들이 無許可不良住居地의 많은 부분을 차지하고 있지만⁵⁰⁾ 구성가구들의 社會·經濟的 地位는 고용구

48) 박수영·김용웅, "都市不良住居地 住民의 限界의 特性", 「국토연구」; 한국산업개발연구소, 「不良住宅事業地域 住居實態調査」, 1975.12; 김용창, "대도시 무허가불량주택지역의 거주집단구성에 관한 연구", 서울대학교 지리학과 석사논문, 1989; 정동익, 「都市貧民研究」(아침, 1985); Charles J. Stokes, "A Theory of Slums", Desai & Pillaj(ed.), *Slums and Urbanization*(Popular Prakashan, 1970); J.F.C.Turner, *Housing by People*(Marion Boyars, 1976). 그러나 여기서 유의할 점은 외국 의 슬럼에 거주하는 주민의 특성과 우리나라 불량주거지 주민의 특성사이에는 많은 차이점이 있다는 것이다.

49) 1980년의 조사에 의하면 서울로 이주해 온 세대주 중 67.8%가 郡이하의 지역, 즉 농촌에서 유입해 들어온 것으로 나타났다. 서울대학교 환경대학원, 전게서, pp. 50~60.

50) 정동익의 조사에 의하면 약80%가 지방출신자인 것으로 파악됨(봉천9동의 경우)

조, 教育水準, 所得水準에 따라 다양하게 구분되며 계급론적 도식만으로 재단하기에는 무리가 많다. 계급론자들은 階級兩極化論에 집착하여 이들 주민들을 동질적인 無產階級으로 파악함으로써 문제를 지나치게 단순화시키고 있으며, 都市再開發을 다양한 세력들이 社會的 價值的 배분을 둘러싸고 갈등·연합하는 과정으로 파악하기 보다는 부르조아지 및 이를 대변하는 國家와 프롤레타리아 계급의 대립관계로 파악하려는 경향이 있다.

그러나 실제에 있어 생산수단의 유무로 階層을 구분하는 것보다는 地位概念으로 이를 파악함이 더욱 適宜하며⁵¹⁾ 무허가불량주거지의 주민도 직업, 교육, 소득수준에 따라 계층구분을 할 때 동질적인 특성도 발견되지만 斷層化의 골을 뚜렷히 발견할 수 있다.⁵²⁾

이들을 社會·經濟的 地位에 따라 구분하면 중간층, 발전적 계층, 적응적 계층, 한계적 계층으로 구분할 수 있다.

여기서 한계적 계층은 단순노무, 행상, 가내부업 등 안정성과 보수가 낮은 부문에 취업하는 계층으로 生計維持가 1차적 목표이며 도시생활 경험이 짧고 교육·기술수준이 낮은 계층이다. 적응적 계층은 자가주택을 소유하거나 전세등을 통하여 안정적인 거처를 확보하고 한곳에 장기적으로 거주하는 계층으로 自營·雇傭勞務職에 종사하거나 자영도소매업에 종사하며 생계의 위협이 덜하므로 자녀교육에 치중하고 여가생활

에 관심을 갖기 시작한다. 발전적 계층은 대부분 교육수준이 높은 농촌이주민과 적응적 계층의 자녀들로서 발전지향적인 계층으로 技術·資本資產을 가진 임금노동자이며, 中產層에 가깝다. 中間層은 자영상공인, 전문직업인, 기술자로 구성되며 저렴한 주택서비스를 이용하거나 이들 지역에서 영업활동을 하기 위해 모여든 계층이다.⁵³⁾

불량주거지 주민의 도시재개발에 대한 행태는 자신이 속한 社會經濟的 地位에 따라 차이를 나타낼 것으로 예상되지만 이에 더해 住宅所有 여부도 중요한 변수로 작용할 것이다. 일반적으로 상위계층으로 나아갈수록 주택의 소유가능성이 높아지지만 불량주거지의 경우는 반드시 그렇지는 않는 것 같다.⁵⁴⁾ 따라서 재개발사업에 대한 주민의 반응을 분석하려면 계층의 차이뿐만 아니라 주택소유 여부도 아울러 고려하여야 할 것이다.

계층과 주택소유관계를 기준으로 불량주거지 주민의 구조를 도식화하면 <圖2>와 같다. 여기서 중간층의 주택소유율이 떨어지는 이유는 자녀교육에 대한 투자나 저렴한 주택서비스의 이용을 목적으로 일시적인 거주를 하기 때문이며 주택

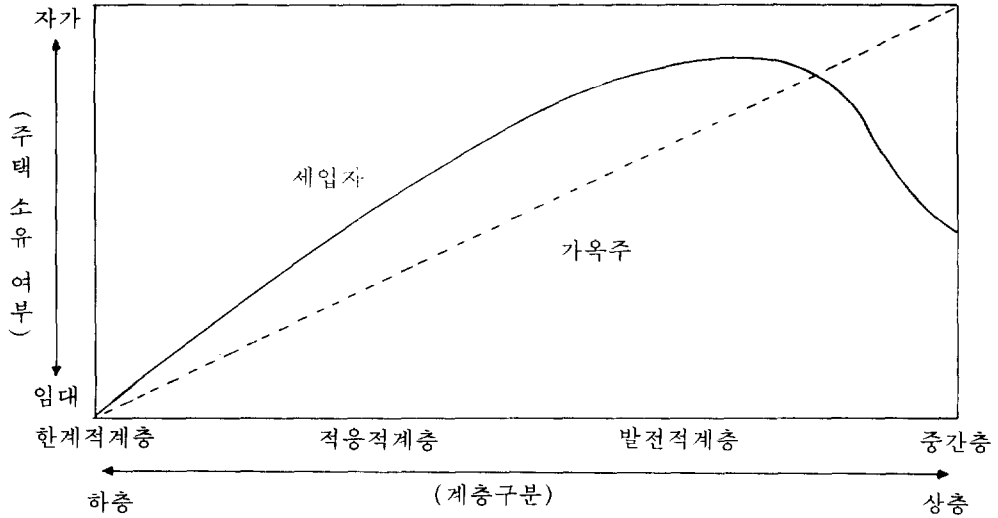
51) 박광주, "산업화와 정치체제의 변화", 「한국 자본주의의 정치·경제학적 연구」(한국정신 문화연구원, 1987), p.167.

52) 지위개념을 이용하여 무허가불량주거지 주민의 특성을 파악한 연구로는 박수영·김용웅, 전제논문, pp.29~31 참조.

53) 박수영·김용웅의 연구에 의하면 조사지역주민의 4.14%가 한계적 계층, 30.3%가 적응적 계층, 20.1%가 발전적 계층, 2.2%가 중간층인 것으로 나타났다. 여기서 계층의 구분은 취업구조나 교육수준이 주요지표이다.

54) 봉천9동을 사례로 한 한상진(1988)의 연구에서는 세입자층에서 고소득자가 오히려 더 많이 발견되며, 상계동의 경우도 가옥주의 주장에 따르면 세입자층에 생활수준이 높은 사람이 더러 있음을 알 수 있다. 한상진, "도시민민의 주택문제에 관한 일 연구", 서울대 사회학과 석사논문, 1988; 조합원 일동, 「민주시민에게 드리는 글」(1986.7.3).

[圖2] 불량주거지 주민의 구성



자금이 마련되는 경우 합법적인 중산층 거주지로 이사하기 때문인 것으로 보인다.⁵⁵⁾

都市再開發이 시행되는 경우 비교적 상층에 속하는 주민에 비해 한계적 계층에 가까운 주민의 저항이 더욱 격렬할 것으로 예상되는 바, 이는 불량주거지 재개발이 낮은 주거비 지출로 노동력을 재생산하는 그들의 생활을 파괴함으로써 생존권을 위협하기 때문이다. 합동재개발이 시행되기전의 撤去再開發은 가옥주와 세입자 모두에게 재개발의 사회적 비용을 돌림으로써 중간층을 제외한 거의 모든 주민들의 저항에 부딪힌 반면, 합동재개발의 경우는 가옥주를 아파트 입주와 개발이익으로 유인하고 세입자에게만 사회적 비용을 짐지움으로써 賣入者 특히 한계적 계층에 속하는 세입자들의 외로운 투쟁을 결과하였다.

55) 황명찬·이태일의 연구는 불량주거지 주민의 특징으로 지나치게 이러한 면만 강조한 느낌이 없지 않다. 황명찬·이태일, 전계논문, p.38.

나. 政府

여기서 政府의 範圍에는 건설부를 포함한 중앙행정부처와 서울시등 地方自治國體가 포함된다. 현재 再開發事業에 이들이 관여하는 정도는 事業方式 및 施行節次에 따라 상당한 차이가 있다.

서울시가 不良住宅再開發에 적극적으로 관여하고 나선 것은 '73年 “住宅改良促進에 관한 臨時措置法”의⁵⁶⁾ 제정이 계기가 되었다. 그러나 財源不足, 所有者의 理解不足 및 零細性으로 부진을 면치 못했다.

건설부와 서울시가 각종 行財政的 支援과⁵⁷⁾ 함께 보다 적극적으로 再開發事業의 추진을

56) 본 법은 1981.12.31까지 적용된 限時法으로 서울시가 무허가건물의 근본적 대책을 위해 본 법의 제정을 정부에 건의했었다.

57) 1978.12.5 조세감면규제법 개정과 1979.1.9 '재개발지구 건축물에 대한 市稅 課稅免稅에 관한 條例'의 제정은 재개발사업에 대한 國稅 및 地方稅의 免稅惠澤을 구체화하였다. 서울특별시 도시계획국, 「도시재개발」, 1983, p.13.

도모한 것은 '80년대 초부터인데 이는 종래의 民間主導型 事業推進의 성과가 미흡했던 탓도 있지만, '86년 아시안게임과 '88년 서울올림픽을 대비하여 都市整備의 강력한 추진이 필요하다고 느낀 탓이다.⁵⁸⁾

'82年 都市再開發法의 改正으로 地方自治團體, 住公, 土開公 및 特殊法人의 再開發事業施行이 가능해지고 第3開發者의 施行도 건설부장관의 指定으로 가능해짐에 따라 서울시는 적극적 의지를 갖고 都市再開發事業 5個年計劃 ('82~'86年)을 수립하였는데 都心 60個 地區와 不良住宅地 41個 地區를 대상으로 하였다.⁵⁹⁾

木洞, 上溪洞地區의 再開發은 이러한 政策的 脈絡에 연유하였고 이런 점에서 서울시를 포함한 政府의 再開發事業에서의 對應態度는 다음과 같은 특징을 갖게 된다.

첫째, 짧은 시기에 政策的 目標을 달성해야 하므로 다양한 의견수렴이 불가능하였다. 목동 아파트의 경우 妥當性調査와 基本設計를 단 한달만에 졸속으로 끝냈다고 한다.⁶⁰⁾

둘째, 권위주의정권의 正當性 確保次元에서 올림픽의 성공적 개최가 지상과제였으므로 서울의 患部를 도려내는 再開發事業에 公權力의 동원이 용이하게 이루어졌다.⁶¹⁾

셋째, 能率性을 指向했음에도 불구하고 政策 執行에 情誼의 要素가 많이 介入하였다. 특정업

체와의 결탁으로 잦은 設計 變更을 가져왔는데 이는 결국 建設業體의 이해관철로 나타나 아파트의 大型化·高級化를 낳았다.

넷째, 市政府는 일관성있게 再開發事業에 임하지 못하고 외부의 요인에 따라 수시로 政策을 변경하였다. 물론 여기에는 財源不足등 事業推進上의 與件不備도 주요원인으로 작용했지만, 市民爲主의 行政 즉 官僚가 市民에의 對應性을 견지하지 못한 탓도 컸다.⁶²⁾

'60年代 이후 韓國官僚들은 무엇이든지 물리적으로 늘어난다면 된다고 생각하고 능률적으로 生産해 내면 그것이 곧 發展이라는 成長主義的 發展哲學을 갖게 되었다.⁶³⁾ 게다가 權威主義體制 하에서 국가의 對市民社會 優位性은 강화될 수밖에 없었으며 衡平 등 配分的 正義의 실현은 口頭彈에 머물고 말았다.

이에 따라 再開發事業에 있어서도 政府가 특정계층을 대변해 왔다는 지적이 있었고 이것은 부분적으로 옳은 주장이기도 하다. 그러나 都市構造 改善을 위한 再開發事業에서 政府가 일관되게 특정계층의 이익만을 대변해 왔으며 앞으로도 그러할 것이라는 主張은 옳지 않다.

시대의 변화에 따라 行政官僚의 行動性向과 職務能力은 변화할 것이다. 행동성향은 價値觀으로 직무능력은 技術水準으로 대표된다고 볼 때 政策의 樹立·執行에 있어 官僚의 對應態度는 그들이 가진 價値觀과 技術水準(업무수행

58) 상계서, p.14.

59) 한규봉, "도시재개발계획의 현황과 문제점", 「도시문제」, 1982.10, pp.36~37.

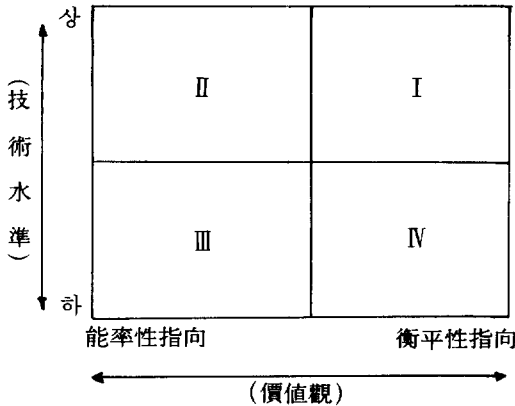
60) 유영을, "5공화국 건설업체 政·經 유착의 黑幕", 「신동아」, 1988.12, p.408.

61) 목동재개발의 관철을 위해 경찰출신의 염××시장과 과거 청계천·중랑천·이문동 철거때 수완을 발휘했던 김××구청장의 기용이 이루어졌다.

62) 대체로 발표초기의 재개발계획이 주민의 기초수요에 부응할 목적으로 임대아파트 건설등을 포함했지만 계속된 계획변경으로 무주택자에 대한 배려보다는 사업의 효율적 추진에 초점이 맞추어졌고 어떤 경우에는 의도적으로 투기자본의 유입을 자극한 사례도 있다. 아파트 입주권의 불법전매가 공공연히 시의 묵인하에 이루어졌음이 이를 입증한다.

63) 김광웅, 「관료와 발전」, 평민사, 1986, p.28.

[圖3] 官僚의 對應態度



능력)에 따라 달라질 것임을 예측할 수 있다.

'80년대 都市再開發事業에서 官僚들의 役割 및 對應行態는 能率指向性과 技術水準 低位에서 그 특징을 찾을 수 있다. 最高管理職을 포함한 再開發 關聯 公務員들은 우리나라 관료의 특징 중 하나인 成長主義의 發展哲學을 갖고 있는데 이는 몇몇 研究에서도 이미 발견된 사실이다.⁶⁴⁾

그리고 都市計劃行政은 고도의 専門적 技術뿐만 아니라 업무의 지속성과 일관성을 필요로 한다.⁶⁵⁾ 그러나 현재까지도 都市計劃擔當者가 주로 土木職이나 行政職에서 充원되고 있으며 평균 근무연수도 3年未滿으로 업무처리의 專門

성이 결여되어 있다.⁶⁶⁾

이런 상황은 [圖3]의 III에 해당되는 것으로 관료는 再開發計劃의 樹立·執行에 있어 성과주 의적, 외부의존적⁶⁷⁾ 행태를 보이게 된다. 즉 총량주의적 도시재개발 목표설정이나 전문기술 관료의 부재가 원인이 되어 都市行政의 政治化 내지 共犯的 産·官癒着網 形成에⁶⁸⁾ 빌미를 제공하였다.

第6共和國의 樹立과 함께 국가의 對市民社會 自率性이 약화되고 民主化 欲求가 분출됨에 따라 都市行政에 있어 公示的 成果보다 對市民 對應性이 요구되게 되었고 이는 결국 官僚의 衡平性指向을 가져올 것이다.

그리고 地方自治의 實施와 함께 計劃高權이 지방으로 이양될 것이 예상되고 따라서 都市計劃 專門人力의 확보노력이 배가될 것이다.

이런 상황은 [圖3]의 I로 나아가는 것으로 都市再開發에 있어서도 단순한 物理的 計劃 次元에서 社會計劃의 次元으로의 轉移가 예상되고 이 경우 技術官僚의 順機能的 役割이 기대된다.

64) 예를 들어 김만재, "韓國의 都市計劃家의 態度에 관한 研究", 「市政研究」, 서울특별시 시정연구단, 1984, pp. 225~265; 김호정, "직무특성이 관료행태에 미치는 영향", 부산대 행정학과, 박사학위논문, 1988.

65) 현재는 再開發行政이 서울시의 경우 주택국 재개발과 에서 이루어지고 있으나 '85년만 하더라도 도시계획국 산하 재개발과에서 이를 담당했다. 그리고 지방도시의 경우는 도심재개발, 주택개발재개발을 각각 도시계획과 와 도시정비과에서 업무분담하고 있으나 자치단체에 따라 일관성이 없다. 그러므로 재개발담당자를 도시계 획담당자와 동일시하여 평가하여도 무리가 없다.

66) 한국지방행정연구원, 「지방자치하의 도시계획 관리모 델에 관한 연구」, pp.59~62. 전문영역인 도시계획분야 를 비전문가인 토목직이나 행정직 공무원이 부산은 100%, 대구는 87.5%를 차지하고 있다.

67) 대부분의 재개발계획이 연구소나 용역업체에 의해 수립되었는데 (민간)도시계획가의 특징이 도시에 대한 전체주의적(holistic) 인식, 명확한 토지이용패턴 선호, 인간생활보다는 건축시설등 built environment에 대한 관심 등이므로 결국 能率指向性과 일맥상통한다.

Harvey Cox, *Cities : The Public Dimension* (London : Pelicon, 1976) 참조.

68) 강민, 「한국 공공정책의 구조적 분석」, 경희대 정치학 과, 박사학위논문, 1981, p.164 참조.

다. 建設業體

1980년대 초의 經濟狀況은 경기침체로 집약될 수 있다.⁶⁹⁾ 특히 1980년대에 들어 油價暴落으로 인한 中東建設景氣의 퇴조는 많은 建設業體의 倒産을 낳았고 이것이 전체 독점자본과 경제구조에 끼치는 波及效果를 막기 위해 정부는 不實建設企業에 대한 政策金融을 행했다.⁷⁰⁾

해외건설로 鴻역을 치른 建設資本은 국내건설로 눈을 돌릴 수밖에 없었던 바, 국내에서도 不動産景氣의 퇴조로 아파트 미분양상태가 일어나자 自體資金의 負擔이 적고 분양문제는 걱정하지 않아도 되는 再開發事業으로 물리게 되었다.⁷¹⁾

撤去地域의 향후 건축물 용도로서 민간건설업자에게 가장 이익이 적은 것은 共同住宅이나 賃貸住宅이고 그 다음이 低價 個人住宅이다. 建設業者의 입장에서 가장 생산적인 住居의 用途는 中·上層住宅이며, 商業的·産業的 用途로 이용하면 이 또한 收益性이 높다.⁷²⁾ 목동재개발의 경우 최초의 계획에서 임대주택 포함 10~60평 규모로 다양하게 지어 無住宅층에게 싼 값으로 供給하려던 것이 이후 20坪以上の 규모로 上향조정된 것도 建設業者의 이해가

再開發計劃에 관철된 실례이다.⁷³⁾

市場經濟體制하에서 建設業體가 最大의 利潤을 추구하는 것은 당연하다. 그러나 우리나라의 경우 再開發事業에서 건설업자의 이해가 관철되는 정도가 政·經癒着에 의해 공사업체 선정과정부터 관가름되어왔다.

第3共和國이 물리적 강제력으로써 資本家階級은 물론 既成政治人들로 부터도 자유로웠던 反面, 權力의 反政治性向에 대한 저항의식 증대로 인한 民主化運動으로 붕괴된 第4共和國의 연장선상에서 다시금 軍정쿠데타로 정권을 장악한 第5共和國은 正當性的 위기를 단순히 強制力的 基盤만으로 극복키 어려웠다.⁷⁴⁾

유신정권이 資本家階級에 대한 안정적인 보조를 하지 못함으로써 資本家階級에 대한 牽制와 統制를 상실했음을 거울삼아 第5共和國의 軍사정권은 자본가계급에 대해 보조를 하면서 견제하는 관계를 설정하고자 하였다. '79~'80년의 경제조치들은 군부가 자본가계급의 요구에 충실하게 부응한 것들이었다.⁷⁵⁾

69) 1980년대초의 景氣狀況에 대한 논쟁은 김경철(외), "경제분황, 얼마나 중증인가", 「신동아」(1985.8), pp. 210~223 참조.

70) 이재욱, "재벌기업의 초비상 감량작전", 「신동아」(1985.8), pp.262~275; 성경홍, "건설업계 지금 감량비상", 「정경분화」(1985.8), p.351.

71) 박세훈, "아파트재벌, 아파트로 망하더라", 「월간조선」(1986.11), p.370.

72) R L, Lineberry & Ira Sharkansky, *op.cit.*, pp.315~316.

73) 목동아파트건립계획에 따르면 분양아파트의 약 57%가 국민주택규모 이상(35, 45, 55평형)이며 국민주택규모도 20, 27, 30평형으로 목동원주민이 부담할 수 없는 중산층이상의 주거수준이다. 이에 대한 주민의 호소문으로 목동지구토지대책협의회, "서울시의 목동지구공영개발을 고발한다", 1989.4 참조.

74) 이에 대해서는 박광주, "현대 한국정치와 정치이념: 유사현실주의로서의 패권주의", 「부산정치학회보」, 1989, 제2호, pp.63~85; 박광주, "집정관직 신증상주의 국가론", 「현대한국정치와 국가」(1987, 법문사), pp. 187~219 참조.

75) 79.4.17 경제안정화 조치, 80.1.12 경제조치, 80.6.5 조치, 80.9.16 경제활성화조치, 80.11.8 조치 등이며 이에 대해서는 조권중, "한국사회 자본축적 위기에서 국가의 대응양상에 대한 일고찰", 서울대 사회학과 석사논문, 1988 참조.

第5共和國에 있어 國家와 資本家階級の 同伴者關係는 都市再開發事業에도 그대로 투영되어 초기의 사업목적을 歪曲시켜 왔다.⁷⁶⁾ 특히 도심 재개발의 경우 재개발공사 사업체 선정내용을 대통령에게까지 보고하여야 했다. 목동 제1지구 아파트공사를 優秀業體 指定契約方式으로 삼성과 단독계약한 것이라든지⁷⁷⁾ 임대아파트 건설계획의 축소등은 공영개발방식의 재개발에 건설업자의 이해가 관철된 것이라 볼 수 있다.

合同再開發方式에 있어서는 단지 공영개발상의 政府와 建設業者間의 溫情적 關係를 組合과 建設業者의 關係로 대치시켰을 뿐이다. 물론 여기서 組合이 政府로부터 자유롭게 건설업체와 협상할 수 있지는 않다.⁷⁸⁾ 그리고 組合構成員의 전체이익을 위해 철저히 투쟁하는 組織이기 위해서는 구성원의 동질성이 확보되어야 함에도 그렇지 못한 경우가 많다. 상계동의 경우 현지가옥주들중 再開發事業 發表후 많은 가옥주들이 집을 팔고 떠난 결과 組合構成員의 80%가 投機性 家屋主들로 구성되게 되었다.⁷⁹⁾

이처럼 응집력이 약한 組合의 경우 집행부만 실질적 업무에 관여하게 되고 따라서 재개발사업에 참여한 개발업체는 집행부를 이루는 소수 부동산투기꾼과 결탁하여 開發利益을 거의 독점하려 하였다.⁸⁰⁾ 건설업체가 組合構成을 독려하여 조합설립인가전에 推進委員會에 운영비를 지급하는 사례가 많았음⁸¹⁾ 이를 반증한다.

利潤極大化를 추구하는 建設業體의 특성을 所與의 것으로 받아들일 때 再開發事業에 임하는 건설업체의 자세는 組合의 凝集性에 의해 좌우된다고 볼 수 있다. 즉 組合의 協商能力이 강화될수록, 再開發事業이 주민에게 수혜가 귀속되는 이른바 產出指向的(output-oriented)인 것으로 될 수 있다. 그 반대로 組合構成員의 異質性, 集團目標의 불일치가 組合構成員의 단결을 저해하는 경우 都市再開發 특히 住居地 再開發은 建設業體의 이해 관철로 나타나 주민에게는 수혜가 돌아가지 않는 投入指向的(input-oriented)인 것이 되기 쉽다.

라. 外部團體

都市再開發事業의 주요 관련집단은 住民, 政府, 建設業體이지만, 決定 및 執行過程에 영향을 미치는 外部集團들이 실제로 존재한다. 이들은 都市再開發의 葛藤脈絡에 영향을 미치고 利害當事者들의 力學構造에 변화를 가져온다.

도시재개발에 관여하는 外部集團은 住民의

76) 이에 대해서는 유영을, “제5공화국 건설업체 정·경유착의 흑막”, 「신동아」, 1988.12.

77) 동아일보, 1984년 11월 7일자 참조: 그리고 상계동 4-1지구의 시공자는 한국건설, 4-2지구는 대림산업이었다. 서울특별시, 「'87 시정」, p.422.

78) 조합측의 입장에서는 자신은 명목적 주체일 뿐이고 실제적인 주체는 정부(구청)로 인식하고 있다. 재개발에 관한 인·허가뿐 아니라 조합의 제반운영에 정부가 간섭·통제하여 조합의 자율성이 없는 경우가 많다. 서정규, “도시재개발 정책에서의 갈등연구”, 서울대 행정대학원 석사논문, 1990.

79) 김형국, “상계동사태의 전말: 상계동세입자에게 명동성당 천막민까지”, 불랑촌 재개발정책의 재검토를 위한 토론회, p.12 참조. 건물·토지소유자의 3%이상의 동의로 조합이 구성되고 중요한 조합의 의사결정은 다수결 원칙에 따라 총회에서 결정되는 바, 상계동의 경우 조합원의 70%이상이 부동산 투기꾼인 것으로 밝혀졌다.

80) 상계동 173번지 가옥주 명의의 호소문을 보면 주민들은 대의원의 얼굴도 모르고 추진위원장은 외지인이었을 뿐만 아니라 한국건설이 시공업체로 선정된 경위도 모르고 있었다. 기도빈(외), 전제서 p.13.

81) 서울특별시, 「'86 시정」, p.385; 173번지 가옥주 일동, “상계동 173번지 가옥주 여러분”, 「상계 도시민민 철거 반대투쟁 보고서」(1986.12.1), p.39.

側에서 宗教團體, 學生, 他地域 貫入者들이며 政府의 側에서는 執權黨, 民間都市計劃家들이다. 그리고 자신의 경제적 이익을 도모하기 위해 재개발(예정) 지역내의 土地, 住宅, 入住權을 사고 파는 不動產投機者들과 여론형성을 통한 議題設定(agenda-setting)機能을 수행하는 매스 미디어도 直·間接으로 都市再開發에 관여하게 된다.

먼저 宗教團體, 學生들은 社會正義의 실현을 목적으로 핍박받는 都市貧民의 편에서 각종 지원을 행하게 된다. 이는 궁극적으로 住民運動 내지 都市地域運動을 지향한다 하겠으며 정치에 대한 불신풍조가 일반화되어 있는 상황에서 주택문제를 중심으로 한 集合的 動員이 중간계급 및 중하위계급의 정치적 태도에 변화를 가져올 것이라는 信念의 所産이다.⁸²⁾ 목동재개발의 경우 貫入者對策委員會의 活動이 목동천주교회를 비롯한 신·교구의 지지속에서 이루어졌고 저항운동의 과정에서는 學生運動圈과 연계되는 양상을 보였다. 상계동재개발에 있어서도 貫入者의 저항운동과 관련하여 종교계와 학생들의 支援이 있었다.⁸³⁾

都市再開發에 있어 宗教·學生集團의 役割을 살펴보면 첫째, 주민의 자생적 리더십과 정치기술이 不在한 상황에서 주민의 集團行動에 응집

성을 부여하였다.⁸⁴⁾ 둘째, 주민조직에 에너지와 기술을 제공함과 아울러 教育을 통한 意識의 변화를 가져왔다. 이것은 他地域 撤去民과의 연계,⁸⁵⁾ 민주화운동과의 연계로⁸⁶⁾ 나타났다. 셋째, 철거민에 대한 보상·정착문제 해결에 몰입양면으로 지원하였다.

그리고 政府의 側에서 都市再開發事業의 決定 및 執行에 영향을 미친 集團은 執權黨, 民間都市計劃家들을 고려할 수 있는 바, 이에 대한 資料는 접근이 용이하지 않다. 그러나 都市政策에 집권당의 정치적 의사가 반영되는 것은 명약관화한 사실이며⁸⁷⁾ 실제로 집권당 전체의 이익과 개별 구성원의 이익이 都市再開發事業에 영향을 미친 몇몇 증거들이 발견된다.

먼저 中正쿠데타에 의해 政權을 장악한 군인 정치가들이 주축이 된 執權黨의 입장에서 온 올림픽을 유치하여 수도 서울의 발전된 모습을 보여줌으로써 對外的 正當性(legitimacy) 확보라는 당면과제를 해결하려 했다. 이를 위한 하나의 手段으로 대대적인 再開發事業의 실시를

84) 공동목표의 설정이 곧 집단구성원의 협동적 노력을 낳진 않는다. 대집단의 구성원은 강제와 유인책이 없는 한 구성원들은 집단목표의 추구를 행하지 않는 것이 집단행동의 논리이다. Mancur Olson, *The logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1971 참조.

85) 상계동 세입자들은 1986. 8. 14 하왕십리 철거지역의 주민을 지원하여 시위를 벌임으로써 '서울시 철거민 협의회' 결성의 계기가 되었다.

86) 성고문폭로대회, 용공조작폭로대회, 직선제추진서울대회 등에 동참하였다.

87) 도시정책변화에 대한 국가의 관여에 대해서는 Patrick Dunleavy, *Urban Political Analysis*, London: The Macmillan Press Ltd, 1980, pp. 98~134; Kenneth Newton (ed.), *Urban Political Economy*, London: Frances Pinter Ltd, 1981 참조.

82) 이에 대해서는 마누엘 가스텔, "주택정책과 도시조합주의", 조성윤·이준식(편), 「도시지역운동연구」(세계, 1986), pp. 181~218 참조.

83) 학생들의 지지시위(1986. 6. 13), 김수환 추기경의 현장 방문, 명동성당에서의 농성등이 주요사례이다. 종교단체로는 천주교도시빈민회, 기독교도시주민선교협의회, 한국교회사회선교협의회 등이고 학생단체로는 의대·고대 등 각 대학 학생회가 지원하였다.

추진하게 되었는데 '82~'86年 서울시 도시재개발사업 5개년계획에 따르면 도심지, 불량주택 포함 101개 지구 382,000坪⁸⁸⁾을 재개발지구로 지정하였다. 그리고 5共和國 非理調査에 따르면⁸⁹⁾ 정치자금과 관련한 再開發事業 施行業體 選定上의 비리가 발견된다.

이 뿐만 아니라 집권당 구성원의 個人的 利益이 도시재개발을 통해 관철되었던 흔적들이 목격된다.⁹⁰⁾

그리고 官僚의 專門性 不足으로 대부분의 再開發計劃이 용역업체나 研究所의 都市計劃家에 의해 수립되었는 바, 이 경우 의뢰기관의 指針에 따르겠지만 計劃家는 자신의 전문기술에 의해 어느 정도 독립적인 힘을 가지며 그들의 專門知識으로 정책결정에 영향을 미치기도 한다.

計劃家는 일반적으로 資本主義的 土地利用을 받아들이므로 高度의 土地利用패턴을 추구하며, 무질서하고 혼합된 토지이용(mixed land use)을 경멸한다. 그리고 계획지역의 社會生態學的 特性이나 人間生活보다 built environment 즉, 기존건물이나 시설에 더 관심을 가지며, 전체로서의 都市라는 관점에서 생각하고 계획하는 경향이 있어 合理性과 機能主義에 호르기 쉽다. 마지막으로 計劃家는 자신의 전문기술에 대한 신뢰로 인해 변화에 저항하는 경향이 있는데 이는 애초의 계획에 대한 주민의 반발에 계획가들은 수용적이기 보다는 방어적인 자세를

취함을 의미한다.⁹¹⁾

목동·상계동재개발의 경우도 이러한 성향을 가진 都市計劃家에 의해 計劃이 수립되었고 計劃樹立過程에 실제 영향을 받는 住民의 參與가 철저히 배제됨으로써 주민으로부터의 政策順應을 이끌어내지 못하였다.

再開發地域으로의 不動產資本 침투는 再開發事業의 본질을 심각하게 왜곡시키고 있다. 앞서 살폈듯이 居民의 住居水準向上, 都市機能 회복등을 목표로 시행된 都市再開發事業이 심화된 주택문제를 담보로 한 투기꾼들의 資本擴大 再生産의 場으로 변모되어 가는 것을 자주 목도할 수 있다. 이윤극대화(maximization of profits)가 부동산자본의 궁극목표이므로 이들은 현지주민의 福祉나 住居環境改善 그리고 移住對策에 대한 관심보다 조속한 사업추진을 통한 不動產의 취득 및 轉賣差益의 확보를 추구하게 된다.⁹²⁾

이러한 不動產資本의 특성으로 인해 합리적 移住對策의 마련에 先行하여 公權力을 동원한 강제철거가 이루어지고 이것이 주민의 저항에 봉착하면서 都市再開發의 葛藤關係는 심화된 형태로 現在化된다.

부동산투기꾼의 財產權 行事와 주민의 生存權

88) '81년 기준 서울시 전체 주거·상업지역 면적의 0.4%에 이룸.

89) 주간한국(1988. 8. 14), pp. 54~77.

90) 공화당의 자료에서 집권당 간부의 목동지역 부동산 소유가 지적되었음 상계서, pp. 54~77.

91) Terry Christensen, "The Politics of Redevelopment: Covent Garden", In D.T.Herbert and R.J.Johnston (eds.), *Geography and the Urban Environment*, Chichester: John Wiley & Sons, 1981, pp. 122~126.

92) 투기자본의 유입으로 인한 부동산가격의 상승이 오히려 재개발을 용이하게 할 수 있다는 주장은 미래의 위험비용을 투기자가 지불한 결과가 가격상승분이며 이들은 현재의 토지가치를 자신이 지불한 미래의 토지가치로 변화시키려는 노력을 다할 것임을 전제로 하고 있다.

保障 要求間의 葛藤은 경제적 이해관계에서 출발하지만 계급간의 갈등으로 轉化될 소지를 안고 있다. '80년대 중반의 경우 서울전역으로 재개발이 擴散되면서 貧民住宅의 在庫가 절대적으로 줄어들었고 再開發地域 住民의 生活基盤이 상실됨으로써 勞動力再生産의 危機를 경험한 당해지역의 주민들은 외부세력과 연계하여 주민운동을 전개하게 되었다. 종래의 철거반대운동이 각 개인의 自己利益 主張에 근거하였다면, 최근의 철거반대운동은 빈곤을 社會構造的 次元에서 파악하고 그 모순의 시정을 요구하는 것이 자신의 權利라는 인식에 바탕을 두고 있다. 따라서 이러한 현상이 지속화되는 경우 철거반대운동은 資本主義하의 모순된 社會體制에 저항하는 도시지역운동으로 변질될 우려가 없지 않다.

마지막으로 都市再開發 관련집단으로서 매스미디어를 고려할 수 있는데⁹³⁾ 매스미디어는 그들 사업의 성장과 공익봉사라는 상호 이질적인 목적을 집단으로서 非競爭 的狀況에서는 公共財(뉴스, 문화소개 등)의 제공이 어려워진다.

1980년대초의 경우 言論統廢合의 결과로서 언론의 自律性은 극도로 억압받고 政治權力의 統制範圍-예를 들어 보도지침-안에서 機能토록 통제되었다.⁹⁴⁾ 따라서 언론은 올바른 방향으로 여론을 집약시키는 議題設定機能을 수행하지 못하였다.

이러한 狀況下에서 목동·상계동재개발에

대한 언론의 輿論形成 勞力을 기대하기 어려웠다. 목동재개발의 경우 언론은 재개발의 본질에 대해 이의를 제기하기보다는 住民의 시위나 점거농성 등 事件爲主로 문제를 부각시키는-때에 따라서는 사실보도조차 왜곡시키는⁹⁵⁾-역할밖에 하지 못하였다. 따라서 再開發地域 住民들의 KBS시청료 반대운동에서 보는 것처럼 언론을 불신하고⁹⁶⁾ 그들이 직접 超制度的 示威의 마당에 뛰어들 수 밖에 없었다.

2. 都市再開發의 政治的 葛藤形態

도시재개발의 정치적 갈등형태는 앞서 살폈듯이 參與集團의 特性에 따라 다양한 모습으로 나타나지만, 基本的으로 住民, 政府, 建設業體, 外部集團이라는 갈등집단의 틀속에서 상호작용하고 있다.

여기서는 紙面의 부족으로 우리나라의 主要 都市再開發의 政治的 葛藤形態를 도식화하여 제시하고 간단한 설명을 덧붙이기로 한다.

먼저 木洞再開發을 살펴보면 公營開發方式에 의한 都市再開發事業의 갈등당사자가 가치의 배분을 향해 어떻게 상호작용하는지 파악할 수 있다.

이때 政治的 狀況은 正當性的 危機(legitimation crisis), 도시중심지역으로부터 貧民層의 축출로 요약될 수 있다. 經濟的 狀況은 景氣沈滯, 해외진출 건설자본의 內需市場 개척으로

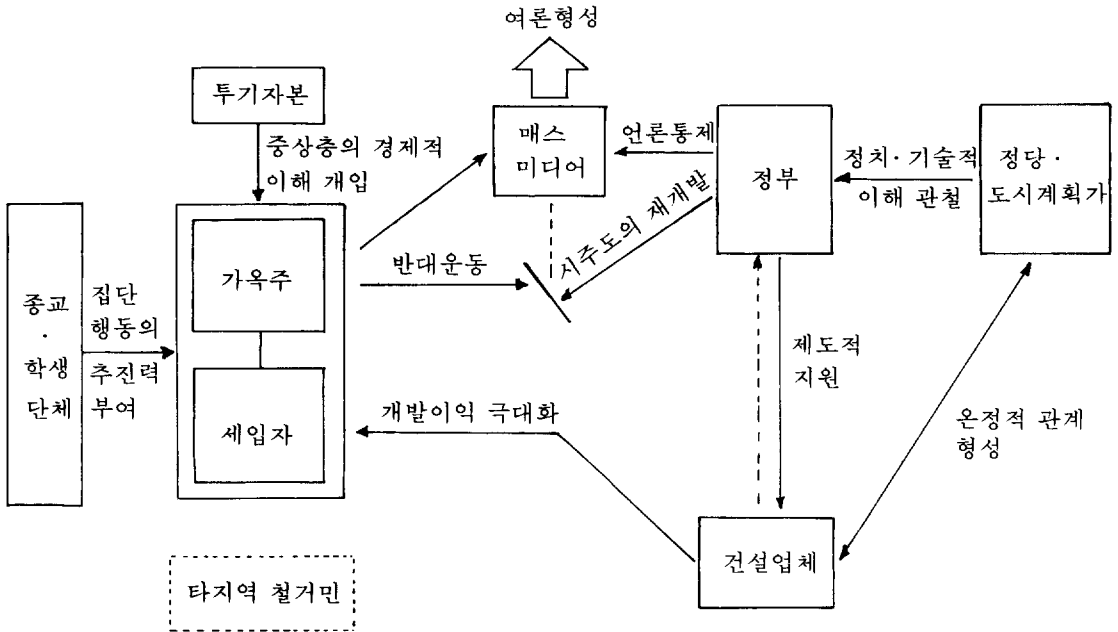
93) 도시갈등에의 참여자로서의 매스미디어의 특성에 대해서는 William A. Schultze, *Urban Politics: a Political Economy Approach*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1985, pp. 111~112 참조.

94) 이준일, "한국의 언론과 민주주의", 한국정치학회 발표논문(1988), p. 9.

95) 이동철, 전제서, pp. 170~218.

96) 한국 변호사협회가 「신문, TV가 세입자 의견을 반영하는가」의 여부에 대한 조사 결과(1989년) 전적 반영 5.3%, 잘 반영 4.4%, 보통 14.2%, 반영않은 53.1%, 전혀 반영하지 않음 23.5%로 언론에 대한 불신의 골이 깊음을 보여준다. 서정규, 전제논문, pp. 63~64.

[圖4] 木洞再開發의 政治



특정지워진다. 社會的으로는 人口의 계속적 流入으로 인한 住宅의 절대부족을 들 수 있다.

갈등당사자의 對應樣式은 직접적인 대결, 사회경제적 갈등의 政治化로 대표되는 바, 한계적 계층으로서의 家屋主 및 貰入者와 서울시의 정면대결양상을 보이고 있다.

그리고 갈등의 產出物(outcomes)로서는 社會的 費用의 증가, 도시빈민을 향한 國家統合(state integration)의 정당성 상실, 合同再開發方式에 의한 都市再開發 선호를 들 수 있다.

상계동재개발은 合同再開發方式에 있어서의 갈등형태를 적나라하게 보여주었던 사례로 공영개발로 인한 住民과 政府의 갈등관계를 주민(가옥주) 대 주민(세입자)의 갈등관계로 대치시킨 political map의 구도변화를 목격할 수 있다.

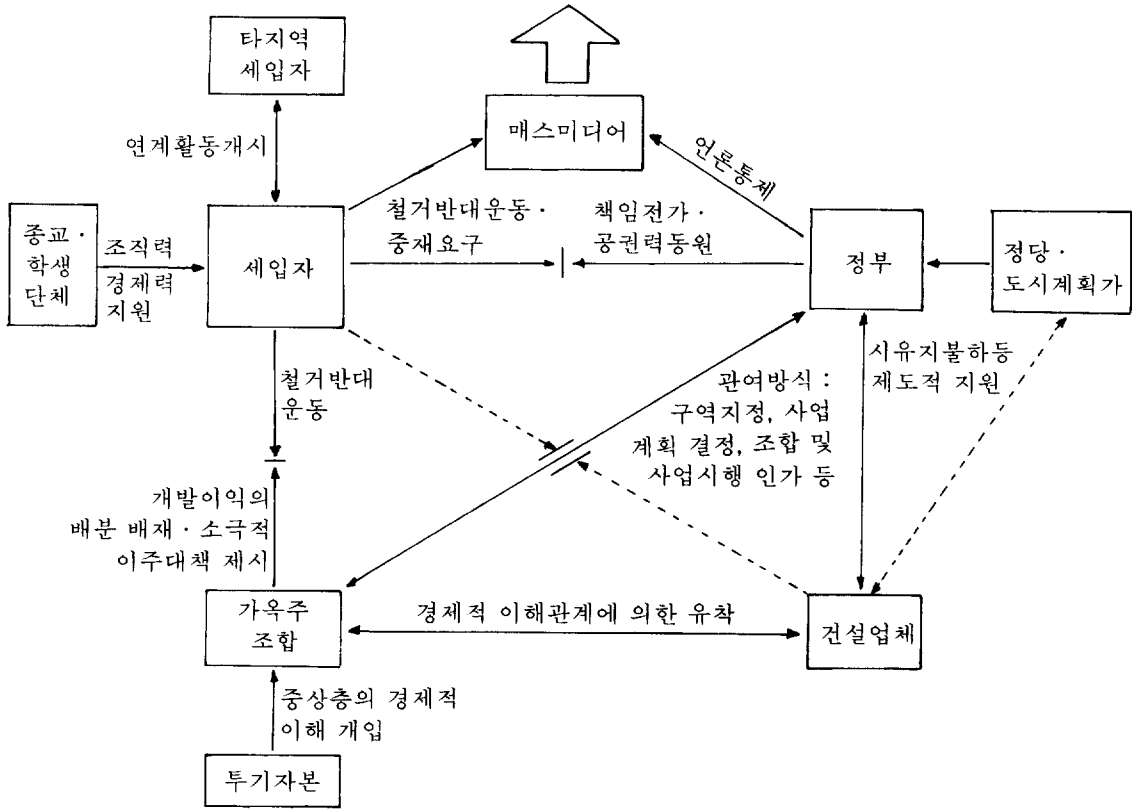
이때의 政治的 狀況도 正當性危機의 심화, 中産層偏向的 都市政策의 固守 등으로 요약될

수 있다. 經濟的 狀況 또한 아직 資本蓄積의 위기에서 벗어나지 못한 상태였지만 油價, 原資材, 金利, 換率등의 與件이 호전되면서 景氣活況의 조짐이 엿보였으며 건축경기가 이를 주도하였다. 社會的으로는 投機意識의 보편화, 수도권으로의 人口集中 加速化 등의 특징이 발견된다.

갈등당사자의 對應樣式은 住民과 住民의 대결이라는 同一次元의 세력간 갈등이 표면화됨에 따라 더욱 치열한 正面對決 樣相으로 나타났고, 이 반면 소수집단으로서의 貰入者들의 연계로 인한 利益集團化는 사회경제적 갈등관계를 더욱 政治化하는 국면으로 치닫게 했다.

이러한 葛藤의 產出物로서 都市貧民에 대한 社會的 關心의 증대, 이익집단들간의 葛藤의 制度化, 社會的 費用의 增大를 들 수 있으며 現地改良方式(gentrification)에 의한 都市再開發

[圖5] 上溪洞再開發의 政治



發의 재도입도⁹⁷⁾ 그 구체적 결과의 하나이다.
 상계동재개발을 고비로 大規模 不良住居地再開發은 한계에 부딪히게 되었고 재개발의 갈등관계에도 변화가 있어 왔다. 먼저 올림픽 개최라는 都市美化的 名분이 없어지고 地方自治의 실시가 구체화되면서 대부분의 再開發 關聯業務들이 지역특성과 주민행태를 비교적 잘 파악하고 있는 區廳으로 이관되었고 貰入者도 組合員으로 참여하거나 영구임대주택 입주를 보장하는

등 제도보완이⁹⁸⁾ 이루어짐에 따라 소의집단이 초제도적 장치에 호소하는 예가 현격히 줄어들고 있다.

그리고 각종 投機對策의 마련으로 再開發地區內로의 投機資本의 流入이 용이하지 않게 되면서 再開發事業이 거주민에게 수혜가 돌아가는 產出指向의 事業으로 성격의 변화가 일어나고 있다.

그러나 여전히 組合과 建設業者 그리고 區廳으로 이어지는 이해관계집단과 貰入者對策委員會와 외부지원집단이라는 또 하나의 이해관계집단간의 갈등관계로부터 都市再開發의 本質에

97) '도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법'(1989. 4)에 의해 주거환경개선지구로 지정되는 경우 시에서는 각종 기반시설에 대한 지원이 행해지게 되었다. 그러나 재원의 부족과 주거지역에의 한정으로 도심 상업지역 주변의 환경개선에는 한계가 있다.

98) 사당4구역 재개발조합 정관, p. 5; 서울특별시 住宅改良再開發事業 事務指針(서울市 例規 515號)참조.

접근하는 것은 유효한 것 같다. 건설업자와 조합의 입장에서는 넓은坪數의 아파트 건립이開發收益을 최대화하는 관건이므로 事業主體로서 이의 관철에 노력할 것이고 결국 정도의 차이는 있지만 이들의 自己利益 合理性이 都市再開發事業에 투영될 수밖에 없다. 그리고 資本主義社會에서는 자기이익의 表明(articulation)에 대한 기대반응의 정도가 경제적인 힘의 크기에 좌우된다고 볼 때 여전히 貫入者들은 都市再開發事業에서 소외집단일 수 밖에 없을 것이다.

V. 結 論

본 연구는 都市再開發이 어떠한 政治經濟的 要因에 의해 특징지워지느냐에 초점을 맞추려고 노력하였다. 그리고 특정모델을 적용하지 않고 사실을 그대로 形象化함으로써 都市政治 全盤을 커버하는 grand theory의 不在를 극복하려 하였다. 최근에 政治的 交換理論이나 Gamson의 模型 등으로 도시재개발이나 철거민 저항운동을 분석한 연구들이 발표되었지만 종래에는 都市再開發에 대한 연구들이 마시스트류의 정치경제학적 분석에 편향된 감이 없지 않았다.

여기서는 都市再開發이 合目的的으로 이루어지기 보다 產出物의 面에서 건설자본이나 중산층의 이해관철로 나타날 수 밖에 없는—어떠한 사업방식에 의해서도—政治經濟的 脈絡을 밝히려 하였다. 요약하면 開發業者, 都市計劃家, 政治家들로부터의 압력에 의해 政府는 都市再開發計劃을 수립하고 직접 사업주체가 되어 施行하거나 민간부문에 의한 再開發을 지원하게 된다. 그리고 저소득층지역인 재개발대상지역의 주민들은 非組織的이고 재개발에 대항할 정치적

기술을 갖지 못한 상태에서 근린주구(neighbourhoods)의 분해를 경험할 수 밖에 없었다.

그러나 '80년대말에 이르러 再開發의 否定的 外部效果(externalities)는 심화된 형태로 나타났다. 도시재개발의 전반적 확산은 低價住宅의 利用可能性 뿐만 아니라 저소득층의 생계기반을 파괴시켰으며 이로 인해 都市地域 住民들을 統合(integration)하는 사회적 유대의 끈이 약화되었다. 그리고 철거민들의 초계도적 抵抗運動은 사회적 비용의 증대를 가져왔다.

이에 政府는 주민합의하에 存置改良할 수 있는 길을 열어 주었고 合同開發의 施行條件과 貫入者對策을 강화하는 일련의 조치를 마련하였다. 그 결과로 貫入者들이 組合員으로 참여할 수 있는 기회나 永久賃貸住宅에의 입주기회가 주어지게 되었다. 그러나 이것만으로 都市貧民의 問題가 해결된 것은 아니다.

일각에서는 '안 가진 자'의 황포에 대한 우려의 목소리도 없지 않다. 이것은 貫入者들에게 가옥등을 임대해준 이유 하나만으로 가옥주들이 세입자의 주거문제에 대한 모든 책임을 짊어져야 한다는 불공평한 구조에 근거한다. 이들 빈곤의 원인이 家屋主에게 있는 것이 아니고 社會의 構造的 矛盾에 기인한 것이라면 이들에 대한 責任은 사회 전체가 공유해야 하는 것이다. 따라서 政府가 政治經濟的 費用을 부담하지 않고 재개발지구내 財產權所有者에게 이 비용을 떠넘긴다면 타 지역에 거주하는 都市貧民에게는 혜택이 돌아가지 않으므로 衡平의 問題가 발생하고 타 지역의 가옥주와 비교하여도 재개발지구내 가옥주들은 과중한 부담을 지게 된다.

물론 開發利益의 分配라는 점에서 이것이 합리화될 수 있다하더라도 政府는 都市再開發政策이 곧 빈곤퇴치정책(antipoverty policy)이

아님을 명심하여야 한다. 즉 불량주거지 주민의 빈곤이 정부의 재개발정책에 의해 해결될 수 없다는 점이다. 재개발사업 완료후 原住民의 入住率을 보아도 이것을 알 수 있다.

따라서 政府는 土地의 高度利用을 진정한 목적으로 하는 都市再開發政策과는 별도로 장기적인 貧困退治프로그램을 마련하여야 한다.

분배정의의 실현은 빈곤과의 정면대결을 통해 가능할 것이기 때문이다. 이를 위한 하나의 方案으로서 현재 시행중인 開發利益還收金의 지역적 배분보다 階層的 配分을 통해 농민과 도시빈민의 '삶의 질'을 개선하는 방안을 고려할 수 있겠다.