

金 炯 國*

1. 序 論

사유재인 주택은 동시에 사회적 재화이기도 한 까닭에 주택의 불량은 사회적 문제가 된다. 不良住宅은 더 많은 불량주택을 만들게 되는 외부비경제의 因子인 까닭에, 그리고 시민의 생활의 질을 유지해야 하는 정당한 사회적 요구에 어긋나기 때문에 불량주택의 해소는 사회적 과제 곧, 정부행정의 중요한 과업이 된다.

이 글은 먼저 불량주택이 발생하는 사회·경제적 상황을 개관하고자 한다. 사회·경제적 상황은 특히 도시화·공업화가 특징인 최근의 사회변동속에서 논의될 성질의 것이다. 한편, 불량주택의 발생과 확산은 문제해결을 요구한다. 우리나라의 정부행정도 불량주택해소를 위한 정책적 경험을 적지않게 축적해 왔다. 그래서 이런 경험에 貫流하는 정책의 골격을 살펴보고자 한다. 끝으로 都市再開發政策과 관련하여 우리 사회가 당면하고 있는 과제를 가능성과 한계의 측면에서 전망하고자 한다.

2. 不良住宅의 概念

불량주택은 흔히 집단적으로 파악된다. 불량주택은 불량촌과 동의어로 쓰이는 경우가 많다. 불량주택은 불량촌 발생의 직접적 원인이거나 잠재적 가능성을 갖고 있기 때문이다.

불량주택에 대한 정의는 여러 갈래다. 법제도적 기준에서 보면 무허가주택을, 사회적 기준에서 보면 주거에 적합치 않은 “수준이하 —비위생적이고 안전치 못하고, 외관이 불품없는—”의 주택을 뜻한다. 두 기준이 중복될

* 서울大 環境大學院 教授

가난이나 더 가난이시만 엄밀적인 주택도 있다.

불량주택을 여러 기준에서 볼 수 있기 때문에 불량주택을 지칭하는 용어도 다양하다. 영어의 블라이트 *blight*는 주거에 적합치 않은 주택 곧, 물리적으로 낡고 안전치 못하며, 주택기술적으로 비위생적인 주택으로 이루어진 노후지를 말하며, 스쿼터 *squatter*는 대부분 물리적으로 주거에 적합치 못하기 마련인 무허가의 불법주택(또는 이의 집단지역)을 뜻한다. 슬럼 *slum*은 불량주택을 이용하거나 소유하는 사람에게는 능률적 또는 합리적이지만, 도시사회 또는 도시경제의 전체 시각에서 보면 비합리·비경제를 나타내는 주택(또는 지역)을 뜻한다.

3. 不良住宅의 發生

불량주택은 우리나라에서 그 역사가 오래다 하겠다. 불량주택은 개인적으로 「가난의 문화」이며서 사회적으로 「배타의 문화」가 낡은 산물인 점에서 그렇다. 조선시대의 “백정이촌”, 일제시대까지도 볼 수 있었던 “문둥이촌”과 같은 경우가 사람의 신분적·신체적 이유 때문에 발생했던 일종의 게토 *ghetto*이었다.

일제시대인 1920년대에 나타난 土幕, 土幕民에 대한 기록은 무허가 불량주택에 대한 우리나라의 최초의 기록이다. 「토막민을 구성하는 사람은 여타의 빈민촌과 같이 농촌에서 유입된 자 혹은 도시생활의 패잔자 등으로 이들의 家財라고는 지게 한 짚 내지 두 짚에 불과하다. 하천변 혹은 임야, 기타 감시가 없는 공한지를 찾아 그 땅이 관유지건 사유지건 가리지 않고 집을 지을만한 적당한 곳에 하루 반 사이에 간단한 집을 짓고…」¹⁾ 남아있는 자료에 따르면 1938년에 서울의 토막은 3,316호이며 토막인수는 그때의 서울인구 73만의 2.3%인 16,664인으로 기록되어 있다.

그러나 불량촌이 우리 사회에 대대적으로 발생하게 된 이유는 무엇보다 국토분단과 6·25동란이라는 사회재변, 그리고 급격한 도시화가 특징인 사회변동이 었다. 사회재변과 사회변화는 주택의 파괴와 주택공급을 위한 ‘장소의 부족’

1) 鄭昌武, 無許可不良住宅政策에 關한 史的 考察, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 1985

은 공사가 추진 되면서 도시의 인구가 도시권 밖으로 밀려나고 있는 토지이용의 구조사이에 차질이 발생했다. 다시말해 주거활동 대신에 상업활동으로 이용되어야 마땅한 도심지 안의 주거지는 전이지대로서 토지경제적인 혜택을 경험하기 마련이다.

분단, 전쟁과 같은 사회적 재난, 그리고 공업화 속도를 훨씬 상회하는 도시화 곧, 과대도시화 *overurbanization*는 불량주택의 발생과 확산에만 귀착되는 것이 아니다. 이런 사회변동과 사회재난은 근대적 도시생활에 적응하지 못한 도시촌사람 *urban villagers*을 양산했는데, 이들의 직업은 도시비공식 부문이기 십상이며, 그래서 불안정하고, 낮은 소득으로 생존에 급급한 형편이다. 다시말해서 사회재난과 정상을 훨씬 벗어난 사회변동이 나타낸 결과는 도시촌사람의 양산과 이들의 낮고 불안한 취업 및 고용수준 그리고 도시 불량촌의 발생인 것이다. 이런 현상들은 원인과 결과가 되면서 서로 꼬리를 물고 있다.

사회변동과 사회재난이라는 외생변수만이 불량주택 발생의 원인은 아니다. 주택을 소유하고 이용하는 사람들의 특수한 경제행태 곧, 내생변수에 의해서도 불량주택이 발생한다. 사회가 안정된 나라에서는 오히려 이 내생변수에 의한 불량주택이 많다. 이 내생변수는 이익을 극대화하려는 개인의 경제적 동기에 의한 것인데 이 동기가 결과하는 현상을 '최수의 딜레마'²⁾라 이른다.

'최수의 딜레마'는 이렇게 작용한다. 이웃한 두 채의 집이 함께 계속적으로 유지·관리된다면 불량주택은 발생치 않는다. 그런데 한 채의 집(갑의 집)은 수리를 했는데 옆 집(을의 집)은 수리하지 않았을 경우에, 「을」은 수리를 하지 않고도 집값의 상승을 볼 수 있다. 집값은 집자체의 구조와 함께 주위 환경에 의해서도 결정되는데 수리된 이웃집(갑)이 좋은 이웃환경으로 작용하여 을의 집값을 상승시켜 주었기 때문이다. 거꾸로 「갑」은 수리한 집의 구조에서는 집값의 상승이 얼마큼 있지만 수리되지 않은 옆집의 나쁜 환경이 집값을 내려주기 때문에 갑은 투자한 만큼 이득을 얻지 못한다. 결과

2) Davis and A. Winston, "The Economics of Urban Renewal", J. Wilson(ed.), *Urban Renewal*, MIT Press, Cambridge, pp. 50~68

로 심을 고치려 하지 않는다. 그래서 이웃한 두 집은 불량화될 수밖에 없다.

‘최수의 딜레마’에 의한 불량주택의 발생은 이웃한 주택의 불량화를 촉진하면서 외부적으로 확산되고(외부효과의 외부확산), 또는 내부적으로는 불량화된 집은 더욱 불량화(이를테면, 두 가구에게 전세주던 집을 더욱 세분하여 네 가구에게 전세주는 식으로) 시킴으로써(외부효과의 내부확산) 불량주택을 소유한 사람은 계속해서 경제적 이득을 본다.³⁾

이용하는 사람 역시도 불량주택은 경제적 선택이 된다. 가난한 사람에게는 불량주택이 가장 능률적인 주거이기 때문이다. 그러나 불량주택을 소유하거나 이용하는 개인들은 경제적 동기를 충족하고 있지만 사회는 불량주택 때문에 도시사회적인 문제, 피해, 비용에 직면한다.

4. 不良住宅 解消는 政府의 責任

불량주택의 발생에는 정부의 개입이 정당하면서 불가피하다. 정부의 존재는 국민 또는 시민의 삶의 질을 올리는 데 정당성이 있는데, 불량주택의 해소는 시민들의 삶의 수준을 올릴 수 있는 방편의 하나이기 때문이다. 이런 원천적인 이유와 아울러 정부가 불량주택을 해결해야 할 직접적인 이유는 불량주택을 발생시키고, 소유 또는 이용하는 것이 개인적으로는 경제적이지만 사회적으로는 비경제적이 될 때 개인의 이익에 우선하는 사회의 이익을 방어할 책임이 정부에게 귀속되기 때문이다. 일정장소에 발생한 불량주택은 그곳에만 한정되지 않고 이웃한 집과 지역으로 외부비경제를 파급시키고 있다면, 파급을 방지하기 위한 재개발과 같은 조치는 정부의 책임인 것이다.

5. 都市再開發의 種類와 目的

정부가 원천적인 책임을 지는 도시재개발 *urban renewal*에는 ① 지구재개발 또는 전면재개발 *urban redevelopment*, ② 지구수복 또는 부분재개발 *reh-*

3) I. Lowry, "Filtering and Housing Standards," A. Page and W. Seyfried(eds.), *Urban Analysis*, Scott, Glenview, 1970, pp.339~346

거기 1번이고 거기엔 7개 걸아는 방식이다. 이에 전수어 지구주택은 무문
적 철거와 부분적 수리가 함께 이루어지는 방식이며, 지구보존은 서울의 한
옥보존지구와 같이 보존위주로 지구를 정비하는 방식이다.

지구재개발이 일췌인 우리나라의 도시재개발은 교과서적인 목적이 있다.
첫째, 노후시가지 지구 *blight*와 도시경제적인 차질을 빚는 비경제시가지 *slum*
의 제거 둘째, 도시빈곤의 완화 셋째, 도시민 전체에게 수준급의 환경속에
자리한 수준급(불좁은 외관을 가진데다가 안전하고 위생적인)의 주택공급 네
째, 도심지의 도시 활력회복 다섯째, 교외지향적인 중간소득층 가구의 도심
지 유치 여섯째, 도심지역에 공해없는 산업의 유치이다.

이들 목적 가운데 가장 중요한 목적은 첫째의 목적이다. 불량지구의 존재
로 말미암은 도시토지경제의 비효율성을 제거하고 화재발생, 범죄발생, 개
인의 사회부적응과 같은 사회비용을 막기 위한 것이다.

우리나라의 행정 실무에서 도시재개발은 대체로 도심재개발과 불량주택재
개발로 구분된다. 도심재개발은 특히 도심지에서 토지경제적 이유로 토지이
용을 고도화(이때때면, 주거지로 이용하기 보다 업무·상업용으로 이용하는 것이 바
람직한 경우)하기 위해서이고, 불량주택재개발은 도심외곽에 산재한 불량주
택을 정상주택으로 전환시키고자 하는 노력이다.

6. 不良住宅 居民에 대한 都市政策

불량주택에 대한 정책적 조치는 도시재개발이 대종을 이룬다. 그런데 불
량주택 문제는 사람의 문제 곧, 불량주택 거주민의 문제와 직결된다. 불량주
택 거주민 *squatter*에 대한 우리의 지난 정책⁴⁾은 다른 발전도상국의 경우와
비슷하다.

첫째, 묵인한 채 방치하는 정책⁵⁾이다. 1950년대 이래로 선거철이 되면
무허가불량주택에 대한 단속의 증지가 명시적 또는 묵시적 정책이 되어 왔
다. 이 정책은 불량주택 거주민의 수준이하의 삶에 대한 의면, 도시정책의

4) 徐相謙外, 「貧困의 實態와 零細民對策」, 韓國開發研究院, 1981, pp. 304~320

5) M. Hollsteiner "The Case of The People Versus Mr. Urban Planner Y Administrator",
Third World Urbanization, 1977, pp. 307~320

• 미용책이라는 비판을 면하기 어렵다.

그러나 단지 주택수준의 문제가 아니라 취업 또는 소득수준과 관련되어 있는 불량주택문제는 전체 사회발전의 맥락에서 이해될 때 곧, 발전과정에 생겨나는 成長痛이며, 경제·사회적 발전이 고도화되면 자연히 해소될 수 있다는 입장이 내재되어 있다고 하겠다. 그래서 적극적으로 활용되면 무인·방치정책은 무허가주택 양성화정책으로 이어질 수 있다.

서울시의 경우는 1967년에 무허가불량주택에 대한 전수조사에 이어 1968년에는 건축구조가 건전하고 현지개발이 가능한 현존 건물에 대하여 주민자력으로 미화단장케 하고, 시당국은 상하수도를 건설해주는 양성화정책이 시행되었다. 이때 총 30만평 위에 10,161동의 무허가건물이 양성화의 혜택을 받았다. 무허가주거지역 거주자의 이익이 크게 보호된 조치이었다. 하지만 도시정비의 효과는 한계가 있었다.

둘째, 지방출신의 무허가 불량지역 거주자를 보조금을 주어 지방으로 귀향시켜 재정착시키는 정책이다. 이 정책은 수도권인구분산정책의 일환으로 시도되었다. 그러나 실제로 집행된 사례는 극소했을 뿐 아니라 그나마도 성공하기 어려운 상황이었다. 그 이유는 ① 불량촌거주민들은 돌아가야 할 지방보다 현 거주지인 서울과 같은 대도시가 한계상황이지만 더 많은 기회가 있다고 믿고 있으며, ② 농사 지을 땅을 갖지 못한 지방에서 취업기회를 기대하기 어렵고, ③ 지방의 귀환은 대도시생활의 실패라고 여겨지는 심리적 부담 때문이다.

셋째, 도시외곽지로의 이주정책이다. 서울의 경우에 미아동, 구로동, 번동(1950~62년), 공릉동, 정릉동(1963~66년), 시흥동, 봉천동(1967~71년)으로 이주 정착시킨 사례는 모두 서울시 행정구역 안에서 이루어졌고, 지금의 성남시인 광주대단지로의 이주정책⁶⁾은 서울시 행정구역의 바로 외곽에서 이루어진 경우이다.

불량무허가지역 거주자의 입장에서 보면 서울시내에서 이루어진 이주정책

6) Kwon, Tai-Joon, *A Model of the Coadaptive Interaction Process of Social Systems Planning*, State Univ. of New York, Buffalo, Ph. D. Dissertation, 1977, pp.197~259

다. 취업장소까지의 교통비가 생계비에서 큰 부담이 되고, 취업의 성격상 교통시간의 축소가 중요한 그들에게 서울서 25km 떨어진 광주단지이주정책은 생업에 커다란 장애가 되었기 때문이다. 이 결과로 광주단지의 초기 입주자 가운데 80%가 토지분양권을 전매하고 대부분이 서울로 재전입하고 말았다. 필리핀의 마닐라시에서도 유사한 경험이 있는데 59%가 다시 마닐라시로 재전입했다.⁷⁾ 무허가블랑주택 거주자가 다시 대도시로 전입하는 경우는 두가지 이유때문이다(이는 서울과 마닐라의 경우에 공통된다). ①새 정착지에는 아직 도시생활을 영위할만한 도시기반시설이 갖추어지지 않았기 때문이다. ② 영세소득층이 생활을 꾸려갈 수 있는 취업기회가 없었기 때문이다. 오히려 정책의 당초 목표와는 달리 광주단지 곧, 성남시는 지방주민의 서울외곽 정착을 유도하는 도시가 되고 말았다.

네째, 서민아파트 건설에 의한 원거원지정착정책이 있다. 블랑주거지역에서 도시영세민을 다른 곳으로 이주시키는 대신에 현지에서 서민아파트를 건설하여 정착시키는 정책이다. 기존의 생활질서를 유지할 수 있다는 점에서, 그리고 기존의 정착민이 지녔던 지역연고는 무시된 채 재개발사업이 이루어지는 지난 경험의 되풀이가 아닌 점에서 무허가 블랑지구의 재개발방식 가운데서 가장 바람직한 정책으로 여겨진다.

그러나 이런 정책에도 시행착오와 어려움이 있기 마련이다. 무엇보다 새로 마련된 주거형태가 도시영세층의 생활방식에 적합치 않기 때문이다. ① 새 주택에 응자금상환이 포함되어 있을 경우에 영세층의 불안정한 소득 때문에 응자금의 정기적 상환이 어렵다. ② 아파트입주권을 전매하여 목돈을 마련하고 싶은 유혹을 받기 일쑤이며, 그래서 입주권을 전매한 뒤 다시 다른 무허가 블랑지구로 재정착하는 경우가 많다. ③ 새로운 주거양식 때문에 생활비 부담이 늘어난다. 이를테면, 전과 달리 석유연료를 더 쓰게 되는 것이다. ④ 아파트의 주거방식은 노약자가 오르내리는 어려움이 있는데다가 집 밖에서 시간을 보내는 어린이를 적절히 보호하기 어렵다.

7) M. Hollnsteiner, *Ibid.*, pp. 307~320

19,852세대를 입주시킨 바 있다. 부실공사로 생겨난 아파트 붕괴사고 때문에 서민아파트 건설에 의한 현지정착은 중단되고 말았다. 요즈음에는 지가상승, 불황의 건설업체가 시도하는 환로개혁이 적극적인 요인으로 작용하여 불량촌 주민이 모인 민간조합이 아파트건설을 통한 재개발을 시도하고 있다.

7. 不良住居地 解消의 構造的 問題點

불량주거지 또는 노후시가지를 정비하기 위한, 앞서 설명한 여러 정책수단들은 많은 한계를 노정하고 있는데 그뿐만한 구조적인 배경이 있다.

첫째, 도시계획의 관련 법규상에 문제가 있다. 교과서적인 정설이 되어 있는 이 문제점은 한마디로 정상주택이 불량화되는 것을 막기에는 도시계획법, 건축법의 규정이 미흡하고, 불량주택이 정상화될 수 있도록 유도하기에는 이들 법령의 문턱이 너무 높다는 사실이다. 도시계획법이 정의하고 있는 지역지구제 *zoning*와 건축법의 규정은 생활에 적합한 정상주택의 요건을 정의하고 있는데, 이 요건은 사실상 최대기준이 아니라 최저기준으로 정해져 있다. 따라서 최저기준의 바로 아래는 불량주택이 자리해 있다.⁸⁾ 거꾸로 사회재난 등의 이유로 불량화되었던 주택이 점진적으로 개선·정상화되기에는 현행 법규가 지나치게 엄격하다. 불량무허가주택이 구조적으로 개선되고 종극에는 합법적인 주택으로 인정하는 기준이 신축주택의 기준으로 되어 있기 때문이다.⁹⁾

둘째, 도시정책적인 관심이 편향적이다. 도시계획이 추구하는 가치는 도시라는 장소의 번영 *place's prosperity*에만 있는 것이 아니라 이에 못지않게 사람의 번영 *people's prosperity*이 중요함에도 불구하고 우리나라의 도시행정은 특히 노후시가지의 개발에서 장소의 번영, 장소의 의견정비에 역점을 두어왔다. 도시발전을 상징하는 더 많은 고층건물을 계획하는 도심지의 재개발사업은 대기업의 투자자를 보호하는 셈이 되었고, 거꾸로 노후시가지의

8) W. Alonso "Cities, Planners, and Urban Renewal", J. Wilson(ed.), *Urban Renewal*, MIT Press, Cambridge, 1967, pp. 437~453

9) 崔炯植, 「不良住宅改善을 위한 住宅基準設定에 관한 研究」, 서울대학교 環境大學院 석사학위 논문, 1985

주거하는 사이에 사회계층간의 격차가 심화되었다.

새책, 도시재개발에 대한 문제의식의 우선순위가 이해당사자간에 차이가 있다. 도시계획가는 도시영세층의 주거수준에 착안하기 마련인데 전주어, 불량주거지에 거주하는 영세층은 주거는 부차적인 문제이고, 취업 또는 안정된 소득원의 확보가 가장 절실한 문제이다. 그래서 영세층에게는 불량주택이 그들의 형편에 가장 경제적인 주거선택인 것이다. 이런 사정 때문에 도시재개발당국이 취업사정에 대한 고려가 없이 추진한 도시재개발사업은 영세층에게 생활연고지의 파괴, 새생활지에서의 유대감 상실을 가져다 준다. 결국, 재개발로 철거된 불량촌 주민은 철거된 불량촌과 비슷한 환경의 연고지를 찾아 재정착하기 마련이다. 이런 형편에도 불구하고 행정당국은 도시의 불량주거지를 줄였다고 판단한다. 도시영세층은 다른 불량주거지에 전입하는 과정에서 경제적 부담이 가증된다. 뿐만 아니라 숫자가 줄지 않은 영세층이 숫자가 줄은 불량주거지에 살아가야 하기 때문에 그들의 주거수준은 더욱 劣惡해진다. 한마디로 재개발은 주거수준을 포함한 도시영세층의 “당면한 문제를 해결한 것이 아니라 문제를 이전했을 뿐”이라는 비난을 면키 어렵다.

재개발이 문제의 해결이 아니라 문제의 이전임을 실증하는 사례가 바로 목동신시가지 개발사업이다. 목동개발지역인 안양천주변의 무허가건물은 1964년에 서울시의 불량주택철거계획에 따라 후암동, 남산, 해방촌 등지에서 철거당해 이주한 사람들이 대부분 정착해 있었다. 이 사업이 ‘목동사태’라 불릴 정도로 주민들이 반발한 데는 이 무허가주택지역은 서울시가 앞선 해 주었던 곳이기 때문이다. 곧, 불량촌 제거가 또 다른 불량촌을 낳았다는 데서 사태의 심각성이 있었다.

비제, 불량주택이 지닌 복합적인 문제 때문에 재개발 행정은 지난하다. 불량주거지 안에는 무허가불량주택의 소유자인 동시에 거주자 *owner squatter*, 세입자 *squatter tenant*, 세를 놓는 사람 *squatter landlord*, 불량주택을 늘리면서 돈을 버는 투기꾼 *speculator squatter*, 불량촌 거주민을 고객으로 하는 상점소유자 *store squatter*, 이빨 등을 고쳐주는 匠人 *occupational squatter* 등으로

에 폭발되었다. 당초 목동 무허가건물에는 모두 2,646가구가 세들어 살고 있었다. 서울시의 당초 방침은 무허가집 주인에 대한 보상대책만 세우고 “세들어 사는 사람은 집주인과의 임대차관계이니 집주인과 해결하라”는 것이었다. 문제가 발생한 뒤, 뒤늦게 서울시에 의해 발표된 「세입자 이주지원대책」은 세입자가 네가지 대안 가운데 하나를 선택하도록 짜여졌다. ① 임대아파트 방 1칸 입주권, ② 30~50만원의 이주보조금, ③ 지방이주 시에는 130만원 지원(가구당 60만원의 전출보조금을 지급하고 지방에 도착후 정착지원금 60만원을 지원한다. 이와 함께 생업자금 200만원의 융자를 앞선해 준다).

8. 都市再開發의 새로운 課題

도시재개발의 발전적 방향을 모색하자면 행정실무의 개선도 있어야 하겠지만 행정을 담당하고 있는 시정당국 그리고 더 넓게는 한 사회의 사고방식이 문제시 되어야 한다. 폭넓은 사고방식의 전환이 없다면 실무행정의 개선은 허울에 그칠 뿐이기 때문이다.

첫째, 도시재개발사업은 도시빈민에 대한 사회정책의 틀속에서 이루어져야 한다. 도시영세층의 소득기회나 취업기회의 향상이 모색되지 않은 채 이루어지는 재개발사업은 불량주거지의 이전을 낳을 뿐임은 앞서 지적된 바이다. 영국같은 나라에서는 사회정책과 함께 도시재개발이 추진되어야 한다는 입장에 대한 넓은 공감대가 이미 형성되어 있다. 선진국의 이런 입장을 당장 우리와 같은 사회형편에 적용하자면 재정적 어려움이 있는 것도 사실이지만 실마리가 없는 것은 아니다. 이를테면 대도시의 노점상에 대해서 안일하고 도식적인 태도 대신에 적극적인 평가가 이루어진다면 도시영세층의 경제적 형편은 개선될 수 있고, 아울러 그들의 수준미달인 주거수준도 개선될 수 있다. 도시비공식부문 *urban informal sector*에 대한 적극적 평가는 사회개발적인 도시재개발이 가능할 수 있는 실마리로 연결될 수 있다.

둘째, 불량주택의 발생은 사회적 진화과정에서 생겨나는 成長痛이라 생각

10) C. Abrams, "Squatting and Squatters", J. Abu-Lughod and R. Hay, Jr(eds.) *Third World Urbanization*, Maaroufa Press, Chicago, 1977, pp. 253~299

나타내고 있음을 상기한다면 경제사회의 발전정도가 성숙되면 불량촌은 현저하게 없어질 것으로 전망된다.

그래서 불량촌에 대한 '조급하고', '야심적'인 계획은 바람직하지 못하다. '야심적인 계획'은 "주택문제는 서울사람들의 생사가 걸린 문제"라고 말하는 영세층의 입장에 전주어 본다면 상투적인 행정관행이기 쉽다. 조급한 도시계획이 결과하는 파행은 여기 저기에서 목격되는 바이지만, 한편 불량촌에서 자연발생적으로 이루어진 토지이용은 경제적이면서 인간적인 점에서 높이 살 점이 있다. 좁은 골목길은 남북의 것보다 동서의 것을 넓게 만들어 햇빛을 적절히 이용한다든지 골목의 네거리는 어린이 놀이터로 적절히 이용하고 있는데다가 집과 집과의 유기적인 얽힘 때문에 익명성의 대도시 속에서도 지역사회를 형성하고 있는 것이다.

세째, 불량주거지에 대한 정책은 사회정책이어야 하지만 거기에 상응하는 공간정책도 역시 중요하다. 필리핀 같은 경우를 염두에 둔 정책방안은 우리에게도 큰 참고가 된다.

①. 불량촌 거주 도시영세민의 법적·사회적 지위의 재정립

불량 부허가주택은 현행법에는 엄연한 불법행위인데도 실질적으로는 법집행이 되지 않고 있는 경우가 대부분이다. 그래서 현실과 괴리된 그들의 지위는 복지의 시각에서 재정립되어야 한다.

②. 도시 토지개혁

농지개혁이 가능했다면 높은 地價때문에 집을 가질 수 없는 사람을 위해서 점토할만한 정책대안이다.

③. 국가 도시정책의 재정립

대도시의 불량촌 해소를 위해 성남과 같이 이웃 시·도에 문제를 전이하는 정책은 국가 전체의 도시체계 속에서 적절히 검토되어야 한다.

④. 필지 및 도시공공서비스 제공에 의한 재개발

자조적이며 점진적으로 주택을 갖게 할 수 있는 정책인 점에서 긍정적인 검토가 있어야 한다.