

부문에서 총 135만호를 공급한다는 목표는 있지만 각각의 유형으로 얼마나 공급할지는 정하지 않은 것이다. 또 공공임대주택에 대해서는 오해의 소지가 많다. 공공임대주택은 장기임대를 뜻하는 '민영공공임대주택'과 영구임대를 뜻하는 '공영공공임대주택'으로 나누어지기 때문이다. 게다가 이들 민영공공임대와 공영공공임대의 비율 또한 밝혀지지 않아 도대체 얼마나 건설할지 알 수 없는 것이다.

따라서 94년도 예산에서는 더 이상 공공재정을 지원한 공영공공임대주택은 짓지 않는 것으로 방침이 정해져 있다. 즉 공공재정을 지원해 건립하려고 했던 공영공공임대주택을 모두 국민주택기금에서 충당하는 것으로 방침을 변경한 것이다. 또 공공임대주택 건립과 관련된 예산도 93년에는 92년에 비해 28.5% 감소하였다. 다시 94년은 93년에 비해 17%나 삭감되었다. 이처럼 엄격한 의미의 공공임대주택 정책이 오히려 후퇴한 것은 기본적으로 신 경제 5개년 계획이 '민간의 자율성 강화'와 '규제완화'라는 경제논리에 충실하고 있음을 나타내는 것이다. 이것은 또한 도시서민의 주거안정과 올바른 토지, 주택 정책의 출발점인 공영공공임대주택 건설정책 자체를 신 경제정책이 실질적으로 포기한 것에 다름아니다.

결국 서울을 비롯한 수도권 주택의 대부분을 재개발, 재건축, 주거환경개선사업에 의존하겠다는 것이다. 서울지역에서 지금까지 사업이 완료된 재개발 아파트는 5만5천3백33가구이다. 또 재개발 사업으로 인해 없어진 기존 주택은 3만3천3백15가구이다. 결국 재개발로 인해 순수하게 증가한 주택은 2만1천9백88가구이므로 순증가는 66%이나 여기에 전·월세입자를 포함하면 오히려 1.5-2.0배의 공급부족 현상이 발생한다. 따라서 각종 개발지역에서 쫓겨나는 거주민들로 인한 전·월세값 폭등은 불을 보듯 뻔한 일이며, 서민경제에도 큰

타격을 줄 수밖에 없다.

95년은 어느 해보다 재개발, 재건축, 주거환경개선사업이 왕성한 해다. 그 이유는 4대 지방선거를 치르기 전에 개발 허가를 내야 한다는 잘못된 정책이 무주택 서민들의 갈등을 유발시키고 있기 때문이다. 이 모든 사업이 분당 신도시보다 더 큰 분량이라고 하니 30만 이상의 서울 인구가 이동하기 시작하여, 올 봄 이사철에는 전월세값 상승도 나타났다. 빈곤층이 임대료로 지출하는 비용은 전체 가구소득의 15.3%에 이른다. 또 토지가격 상승률이 1%일때 도시가구의 빈곤율은 4.5%나 증가한다는 사실은 주거비용이 빈곤계층에 주는 부담의 정도를 설명해 준다. 현재 서울시의 주택보급율은 50%에 불과하다. 거기에 1가구 2주택 소유비율을 제외하면 내집이 있는 가구는 38.3%이며 시민의 60% 이상이 셋방살이(방 한칸 거주자 약 30%)를 하고 있다(한국도시연구소, 1994). 더구나 주택의 과소비는 심각하여 서울의 14평 미만의 주택이 지난 10년간 25.75%에서 16.9%로 감소한 반면 49평 이상의 주택은 6.88%에서 12.45%로 오히려 증가하고 있다. 90년대에 들어와서 전반적인 집값 안정에도 불구하고 전·월세의 경우 95년 3월 현재 94년 3월에 비해 서울 13.3%, 신도시 17.1%, 수도권 11.7%가 상승했다. 주택은행 통계에 따르면 1989년부터 1994년까지 5년 사이에 집값은 54%상승했으나 전세값은 118%나 상승했다. 전셋값 상승 때문에 가장 고통을 받는 것은 집없는 저소득주민들이다.

지난 20여년간 우리 나라의 주택가격(전세포함)은 세계 어느 국가에서도 그 율례를 찾아보기 힘든 상승률을 보여 주택을 분양 받거나 주택을 여러채 소유한 사람에게 주택을 통한 재산증식과 주거안정이라는 기쁨을 안겨주었다. 그 동안 소비자물가 상승률이 평균소득 상승률보다 월등히

높게 주택가격이 올라서 주택을 여러채 소유하거나 주택전매 차익을 노린 투기꾼에게는 엄청난 불로소득의 원천이 되기도 하였다. 그러나 한편에는 우리의 소득수준이나 경제규모에 걸맞지 않게 열악한 주거수준에 살아가는 사람들이 너무도 많다. 전국적으로 총가구수의 26%(292만 가구)에 해당하는 사람들이 서울은 약 30%인 89만 가구가 단칸방살이를 하는 사람들이다. 이들 단칸방살이 거주자들보다 더욱 열악한 주거 환경의 사람들은 흔히 말하는 달동네, 산동네, 비닐하우스촌이라 불리는 도시 불량촌 주민들로서 전국 도시지역에 수백만명을 헤아리고 있다. 재개발 사업 등을 통해 철거된 일부 극빈 철거민들은 정상적인 주택이라 볼 수 없는 비닐 하우스 등의 주거환경에서 최저 주거수준을 충족하지 못하고 있는 형편이다. 그 동안 경제력은 엄청나게 높아진 반면 집문제는 해를 거듭할 수록 심각한 사회문제로 부각되고 있다. 예를 들어 1960년도 우리 나라 도시지역 주택 보급률은 67.5%였으나 1990년 현재는 61%로 오히려 감소하고 있으며, 서울 시민 중 자기집을 가진 가구수도 1980년은 44.5%였으나 1990년에는 38%로 줄어드는 경향을 보이고 있다. 우리 나라 전체의 새로 짓는 주택의 평균 규모는 31평으로서(1990년 현재) 선진국의 신규주택 평균규모(일본의 24평, 스웨덴 27.6평, 영국 25.9평, 싱가포르 19.8평)를 크게 넘어서 주택의 과소비는 물론 소득계층간 주택을 통한 빈부격차가 심각한 상태에 이르렀다.

### 3. 저소득 주민의 주거문제

#### 1) 공공임대주택의 지속적인 확대 공급

무릇 모든 인간에게는 인간다운 삶을 영위할 권리가 있다. 인간다운 삶은 그에 필요한 먹거리, 입을 거리와 함께 비바람을 피해 우리의 몸을 누일 수 있는 생활의 공간을 요구한다. 주거는 인간이 일할 수 있는 힘을 다시 충전하는 휴식의 자리이

고, 자녀를 낳아 번성하게 하는 뿌리이며, 그리하여 인간의 생명을 유지하고 보존하는 터전이다. 따라서 가난한 도시 빈곤층의 주택문제는 시장경제의 논리로 풀기가 어려운 것이다. 빈곤층은 주택시장에서 소비자로서 값을 치를 능력이 없을 뿐만 아니라 이들의 소득 수준에 맞는 저렴한 주택을 공급할 기업이 존재하지 않는다. 그래서 저소득층의 주택문제는 공공주택정책이라는 사회복지적인 접근으로 정부가 다양한 주택 프로그램을 개발하고 국민 누구나 최저수준을 확보하게 하는 정책을 펴는 방향으로 풀어가야 하기 때문에 막대한 재원이 필요하다. 이 재원은 당연히 각종세금에 의해 만들어 져야 하기 때문에 이를 해결하기 위한 자금의 규모와 조성절차에 대해서는 국민적인 동의가 필요하다.

저소득 주민의 고통이 우리전체의 고통으로 인식되고 이에 대해 국민모두가 공동으로 대응하지 않는다면 결국 이 문제는 사회전체를 혼란에 빠뜨리게 될 것이다. 현 정부의 공공임대주택은 지속적으로 확대공급을 계획하고 있지만 재원이 얼마나 필요한지 그리고 그 재원을 어떤 방법으로 조달할 것인지, 그리고 더 나아가서는 저소득 주민의 주거문제를 근본적으로 해결하기 위한 정부투자가 얼마나 있어야 하는지에 대해서도 구체적인 대안을 제시하지 못하고 있다.

영국의 공공주택은 주택 소유자가 시중 가격의 1%를 재산세로 낸 자금을 활용하여 지었고, 싱가포르의 경우는 소득의 25%를 강제로 징수한 국민연금기금으로 시작되었다. 공공주택의 경우는 건설에 투입되는 초기자금도 막대하지만 장기적으로 볼 때 수선충당금이 건축비의 몇 배가되어 자금부족으로 결국 슬럼화 되고 만다는 것이 선진국의 경험에서 이미 증명된 사실이다.

이처럼 재원마련의 한계를 극복하는 길은 첫째, 공익개념을 강화하여 투기성 토



지는 환수하고 토지의 국·공유화를 확대하여 공공임대주택을 건축할 수 있는 택지를 확보해 나가야 한다. 둘째, 주택금융제도, 각종개발에 관한 제도를 개선하여 개발이익금과 투기로 인한 불로소득의 상당부분을 환수하여 공공임대주택을 건설할 기본자금으로 마련하여야 한다. 셋째, 저소득 주민의 주거문제 해결을 위한 국민연금 활용과 목적세를 신설하는 것이다.

위의 내용은 국민적인 동의를 얻기 위해서는 저소득 주민들의 주거빈곤의 문제를 해결하지 않고서는 함께 사는 세상이 만들어 질 수 없다는 명확한 이론의 정리가 필요하다.

## 2) 주택개발재개발 제도와 개선방향

오늘의 현실은 가진자들은 더욱더 많은 땅과 집을 움켜쥐기 위해 투기꾼이 되는 것을 부끄러워하지 않고 있으며, 가난한 서민들은 손바닥만한 셋방의 크기마저 줄이고 줄이면서, 산동네로, 뚝방으로, 어둡고 칙칙한 지하실로 전전하다, 재개발을 만나 철거 깡패의 몽둥이와 포크레인의 발톱에 쫓겨, 피눈물을 뿌리며 길거리로 쫓겨나고 있는 것이 현실이다. 불량주거지 재개발사업 추진 현황을 살펴보면, 94년 8월 현재 전국적으로 불량주거지 재개발지구로 지정된 구역은 총 324지구이며 이중 사업이 완료된 지구는 180개이며, 사업시행중인 지구는 70개, 미착수지구는 74개이다. 지구지정의 지역별 분포는 서울이 255개 지구로 전체의 79%로 대부분을 차지하고 있으며, 부산, 대구가 각각 35개, 21개 지구이다. 현재 시행중인 지구는 부산의 1개 지구를 제외하고는 모두 서울에 위치하고 있으며, 미착수지구도 대부분 서울 지역에 있다.

불량주거지 재개발 사업과 관련하여 중요하고 현실적인 사항들은 법이나 시행령에 규정되어있지 않고 건설교통부나 지자체의 지침으로 운영되고 있다는데 문제가

있다. 합동재개발사업은 기본적으로 시장경제의 원리에 의존하여 추진되고 있기 때문에 대상지역환경이나 주거상태와 관계없이 사업성, 즉 수익성에 의해 사업추진여부가 결정되므로 불량주거지 재개발사업의 기본목적인 도시의 건전한 발전과 공공복지증진에 기여(도시재개발법 제1조)에 부합되지 못하고 있다. 기본계획을 수립하지 않고 단지별로 개발되고 있어, 도시계획과의 조화가 이루어지지 못하고 있다. 따라서 재개발구역은 대부분 고밀도 고층 아파트로 개발되어 교통체증 등 각종 도시문제를 유발하고 있다. 더구나 재개발 주변지역은 일반적으로 기반시설이 부족하고 도로변에 소형주택과 상가가 밀집되어 있어 진입도로 확충이 어려운 실정이다. 뿐만 아니라 구릉지 정상이나 경사면에 위치한 자연발생적인 노후 불량지역 재개발의 경우 고지대에 일률적으로 고층 아파트가 건설되어 도시경관을 훼손하는 문제를 일으키고 있다.

불량주거지 재개발제도는 주택 또는 대지 소유자 중심으로 운영되고 있어 세입자의 주거대책이 법적으로 보장을 받지 못하고 있다. 따라서 항상 집단 민원이 끊이지 않는다. 무엇보다 중요한 사실은 재개발 구역내의 세입자 비율이 57%나 된다는 것이다. 그래서 현재 시행되고 있는 세입자용 임대주택건립은 법적근거없이, 지자체의 지침으로 운용되고 있다. 서울시의 경우 재개발지구내의 세입자에게는 임대주택 공급을 의무화하고 있으나, 임대주택건설을 위한 재원확보 방안이 수립되어 있지 않다.

대도시의 신규주택공급 부족으로 재개발지역내에서 전매차익을 노리는 투기가 항상 성행하고 있다. 이러한 과정에서 재개발 구역내의 주택과 토지가격이 급상승하고 있다. 사당 4구역의 경우 재개발사업이 본격추진되기 시작한 83년부터 89년까지 가격이 34배나 상승된 것이 서울에서는

약간의 편차가 있으나 일반적인 것이다. 재개발사업이 완료된 후 지역 거주민의 재정착율은 10%이하이다. 대한주택공사가 93년 서울대 환경대학원에 의뢰한 연구결과에 따르면 서울 서대문구 홍제동11구역의 경우 토지·주택소유자 2백55명 가운데 19.6%인 50명만이 새아파트에 입주했고, 세입자는 더 적어 4백49가구의 1.11%인 5가구만이 공공임대아파트에 살고 있다. 따라서 총거주자 704가구중에서 재정착률은 7.8%인 55가구이다. 신림 3구역의 재정착률은 이보다 더 낮다. 토지·주택 소유자 7백93명의 15%에 불과한 123가구가 재정착하였고, 세입자는 6백28가구의 0.95%인 6가구만이 아파트에 입주하였다. 특히 거주민의 60%를 차지하고 있는 세입자의 재정착률은 1%에도 못 미친다. 세입자의 주거권이 인정되어야 하며 불량주택 정비사업의 효과가 이들에게도 파급되어야 한다. 이를 위해 공공이 시행하는 불량주거지 재개발 사업에서는 세입자에게는 공공공공임대 주택을 그 시행자가 의무적으로 공급해야 하며, 임대조건은 사업이전의 주거비 부담을 초과하지 않는 선에서 안정적으로 거주할 수 있도록 정해져야 한다. 불량주거지 재개발 사업을 효율적으로 시행하고 사업시행과정에 주민(특히 무주택주민)의 주거생활안정과 재정착을 위하여 순환개발방식을 도입하며, 공공이 시행하는 불량주거지 재개발사업에서는 임시수용대책을 의무화해야 한다.

불량주거지 재개발 사업은 현재 토지소유자와 건설업체의 합동재개발방식으로 진행되고 있는데 이제는 공공기관이 적극 주도하여 사회적 형평성이 보장되는 방식으로 전면적인 전환이 이루어져야 한다. 그 지역에서 발생하는 개발이익이 건설업자와 중산층 입주자들에게 돌아가는 구조를 개선하지 않고는 저소득주민의 주거문제를 해결할 길이 없다. 불량주거지의 문제는 결코 건물의 개선이 아니라 그곳에

살고 있는 사람들의 주거상태를 개선하는 것이어야 하기 때문이다.

## 3) 세입자의 전·월세 문제

올 초 전국을, 열병을 앓게 한 『전셋값 폭등』이 지금에 와서는 다소 소강상태를 보이지만 이미 오를대로 오른 임대료가 가격은 저소득 주민의 생계를 여전히 압박하고 있다. 정부의 전셋값 상승에 대한 대책은 한마디로 민간자본을 동원한 임대주택 공급을 늘이겠다는 것으로 임대소득에 대한 과세 기준을 완화하고 임대주택을 건설하려는 사람에 대해서 금융지원과 세제 혜택을 부여하는 방법을 취하고 있다. 이는 무주택자의 전·월세 안정을 위해 제정된 『임대차 보호법』은 민간 임대시장이 활성화되어 있지 않은 우리 나라의 '특수한' 전·월세 시장이라는 조건과 그나마 '처벌규정이 없음'으로 인해 사문화 된지 오래다.

우리 나라의 전·월세문제는 토지·주택의 모순관계에서 출발하고 있다. 토지·주택이라는 상품이 항상 투기의 대상이 되고, 부유한 자산층에 집중이 됨으로서 항상적인 가격상승이 구조화되는 것을 말한다. 한국의 도시주민들은 1.4년에 한번씩 이사하는 세계적인 신기록을 가지고 있는데 그 주된 이유는 집주인과의 불평등한 관계이지만 매년상승하는 전·월세의 가격도 문제가 되는 것이다.

우리 나라의 특수한 주거상황으로 인해 현재의 전·월세 문제인 저소득층의 주거안정이 단순히 물량위주의 주택공급이라 민간자본 동원 중심의 정책으로는 해결될 수 없다. 장기적인 대책 마련이 요청된다. 따라서 저소득주민들의 주거빈곤의 문제 해결을 위해서는 무엇보다도 저소득 주민들의 주거권 실현을 위한 위한 자구적인 노력과 국민적인 합의를 통한 저소득 주민들의 법적 지위를 강화해 나가는 것이다.



5. 마무리하는 글.

이제 문제해결의 방안은 분명하다. 특히 우리와 같은 열악한 저소득 주민의 주거상태에서는 재개발사업을 공영화 되어야 하며, 그 개발이익은 공익의 목적에 합당하게 활용되어야 한다. 이를 위해서는 재개발 사업이 이원화되어야 한다. 따라서 무허가 불량주택 재개발사업은 공공이 시행해야 하고, 합법적으로 건축되고 도시 계획적으로 별 무리가 없는 경우는 민간이 자율적으로 시행할 수 있도록 하는 공익성을 강화해야 한다.

이와 관련하여 결론적으로 몇 가지의 정책방향을 제시하려고 한다.

첫째 전·월세문제와 주택·토지문제를 총체적으로 풀어가기 위해서는 시장경제원리에 의존하지 않는 공공주택의 확보와 이를 뒷받침하는 공공투자가 선행되어야 한다. 이를 위해서는 재벌들의 토지독점을 해소하는 개혁이 반드시 필요하고 국·공유지확대와 공공임대주택 건설이 필수적이다.

둘째 전·월세문제는 단기간에 풀 수 있는 성질이 아니므로, 실정에 맞게 임대가구를 확충하여 저소득 주민들의 안정된 주거공간을 확보하는 한편 임대료 통제와 임대기간의 자동갱신권, 법적강제 강화, 임대료 등록제 실시 등 세입자의 주거권을 강화시키는 노력을 해야 할 것이다.

셋째 공공자금의 투자를 늘려 공공(공영)임대주택 건립과 함께 여기에 거주할 저소득 주민에 대한 금융 지원이 전체적으로 이루어져야 할 것이다.

이상과 같은 해결방안은 구체적인 실행에 맞게, 이해 당사자인 저소득 주민들의 주체적인 노력에 의해 주도적으로 이어질 것이다.



VIII. 활동 계획(안)

1. 96년 한국 사회 전망과 주거연합의 조직 전망

1) 한반도 주변 정세와 남북 관계

96년을 준비하는 시점에서 볼 때, 동서냉전은 분명히 끝났다. 그러나 한반도를 둘러싸고 있는 4대 강국은 정치적 격동의 시기를 맞고 있다. 오는 6월에는 러시아에서 대통령 선거가, 10월에는 미국에서 대통령 선거가 있다. 일본은 정계개편을 목전에 두고 있으며, 중국은 강택민의 권력 승계 완료와 경제 개발 5개년 계획의 첫 해를 맞고 있다. 이렇듯 한반도를 둘러싼 각국의 정치정세는 말 그대로 전환기적인 상황을 맞고 있다. 그리고 각국의 상황은 한반도 정세에 긴밀히 영향을 미치고 있다.

지금의 지구촌은 어느 나라가 어느 나라를 적이라고 규정하기 어렵지만, 민족주의와 함께 민족 분쟁이 끊이지 않고 있다. 뿐만 아니라 현재 세계 인구 중 선진국 인구 20%가 전세계 GNP의 80%를 점유하고 있고, 후진국 인구는 기아에 허덕이는 불균형 상태를 보이고 있다. 보이지 않는 경제 전쟁으로 인해 발생한 빈부 격차의 해소는 90년 후반에 더욱 중요한 과제가 될 것이다. 게다가 아시아에서는 21세기를 목전에 둔 지금도 권력 정치의 현실이 온존하고 있다. 한반도의 통일은 한민족의 합의에 따라서 이루어져야 한다. 그러나 현재는 한반도의 평화정착을 위해, 장차 한반도의 장래에 큰 영향을 미칠 북한의 김정일 체제와 실정을 예측하기 어려운 상황이다. 따라서 현재 진행되는 북미간 관계를 좀 더 강화하며, 이에 발맞추어 남북 관계도 어느 정도 진전되기를 희망하고 있다. 그러나 한반도 주변 4강은 자국의 사정 때문에 남북관계가 지나치게 긴장하거나 접근되는 것을 모두 바라지 않는다. 앞으로 한반도 주변 4강은 좀 더 적극적으로 한반도의 통일이 이뤄지기 쉬운 환경 조성에 노력해야 하며, 이는 바야흐로 이념의 우위를 떠나 민족의 하나됨에 목표를 삼고 용맹진전할 것을 남과 북에 호소하는 노력이 있어야 할 것이다. 또한 국내적으로는 김영삼 정권이 민간분야 교류를 풀어 활성화시켜야 한다.

2) 국내 정세의 동향과 전망

올해부터 하계 될 유엔 비상임이사국에서의 활동과 4월에 있을 총선이 국내 정세에 가장 크게 영향을 미칠 변수가 될 것이다. 국내 정치는 김영삼 정권이 들어선 이래 시간이 가면 갈수록 점점 더 예측 불가능한 상태로 치닫고 있다. 이러한 혼미정국과 총선에서의 여소야대 현상의 출현 예상으로 총선 이후 정치권의 대 지각 변동을 예측되기도



한다.

그러나 여러 가지 부분적인 변수에도 불구하고 지금의 정치 세력 골격이 총선 이후에도 유지될 것이며 정계개편 보다는 부분적인 결합과 연합이라는 행동으로 나타날 것이다. 그것은 국내 정치가 정치 집단의 색깔 보다는 지역을 기반으로 이끄는 인물에 대한 선호로 요동칠 가능성이 많기 때문이다. 여기에 김영삼 정권은 [역사청산 작업과 나라 바로 세우기]와 세대 교체 실현으로 정면 돌파하려 할 것이다. 하지만 역사 청산 작업을 하고 나라를 바로 세우려면 패거리 정치, 보스 정치, 지역 할거 정치, 음성적 정치 자금 조달 등 갖가지 폐해 즉, 권위주의적 정치의 산물들을 제거해야 한다. 세대 교체의 실현 또한 낡은 정치 질서를 청산하지 않고는 구 정치 세력의 벽을 허물지 못한다. 이제 지방 정부의 권한 확대를 위한 단체장 중심의 분권화 운동은 향후 10여년 정도 통일 문제와 함께 한국 사회의 최대의 쟁점이 될 것이다.

96년 한국 경제는 중소기업의 부도와 투자의욕저하, 재벌의 이기주의적인 대응과 함께 선거를 앞둔 정치정세의 불안정이 겹쳐 어두운 전망을 예고하고 있다. 물론 이렇게 된 데는 노태우 비자금 사건의 여파가 영향을 미쳤다. 결국 이런 96년 경제의 어두운 먹구름은 노동자들의 고용 불안, 실업으로 이어지고, 자영업과 중소기업은 그 어려움이 결코 만만치 않을 것이 분명하다. 뿐만 아니라 무주택자들의 전월세 상승으로 주거 고통까지 겹쳐 서민들의 고달픈 삶이 이어질 것이다.

광복 이후 지난 50여 년간 우리 경제는 성장이라는 대명제 아래 숨가쁘게 뛰어왔다. 이제는 양적 성장만이 아니라 성장의 과실을 국민들이 피부로 느낄 수 있도록 하기 위해서는 어떤 경우에도 생계 위협을 느끼지 않고 최소한의 문화 생활을 하도록 하는 것이 필요조건이다.

21세기는 인간성을 존중하는 경제를 일궈야 한다. 따라서 정부의 복지 정책은 그 동안 절대 빈곤층에 대한 생계 보조 정도가 아니라 한 차원 높은 사회 보장 제도의 폭을 넓혀 내는 정책적 관심을 쏟아야 한다. 근로가 삶의 보람, 또는 자아 실현의 일환이라는 의식이 실제로 자리잡아 나가도록 우선적으로 주거 여건과 환경 개선이 이루어져야 한다.

### 3) 시민 운동 세력과 주거 연합의 조직 전망

한국 사회 운동은 제한적 민주화의 진행, 자본주의 발전의 영향, 한국 사회의 특수한 조건, 사회 의식의 변화로 인하여 민중의 정치적 지도체, 권력 대체 세력으로서의 역할을 감당할 수 없게 되었다. 뿐만 아니라 노동자, 농민, 도시서민을 만족시킬 수 있는 능력, 진보적 대안적 능력마저도 상실되어 가고 있다. 따라서 국민 대중의 정치권력의 형성과 정책 결정의 과정은 제도 정치권으로 이동해가고 있다. 이제 정치의 중심은 제도권 정당운동에 놓일 수 밖에 없는 것처럼 보인다. 95년 6월 지방 자치선거 경험을 통

하여 이러한 사실이 확인되었다. 그러나 96년에는 새로운 사회 운동 형태로의 구정이 이루어질 것이다. 비 계급적 대중운동이 확산될 것이며, 사회적 영향력은 이다. 이러한 운동들은 정부의 정책에 대한 분석과 문제점의 개혁을 추구하는 것이기 때문에 정치적 성격이 강하다. 소위 생명운동, 의식 개발운동, 생활 협동조합 운동, 생활 정치운동 등이 그것이다. 이러한 운동들은 그 기본적인 성격에 있어서 탈유물론적, 정신주의적 경향을 띠고 있음과 동시에 문제를 지역과 개개인의 생활 현장에서 발견하고 해결하려는 자세를 취하고 있는 새로운 시민운동이다. 이렇게 이루어진 시민 혁명을 통해 정치, 경제, 사회 제도가 바로 설 수 있다고 본다. 따라서 시민세력, 정치세력, 경제세력이 균형을 갖추어 나갈 때 인간 중심 사회로 나갈 수 있다.

덧붙이건대 지역 운동을 강화하는 것이 큰 과제이다. 지역 정보에 능통하고 지역 주민과 친화력이 있으며 나아가 지역 발전을 위해 정책 제시와 실천을 할 수 있는 능력을 키워야 한다. 이는 한국 사회를 근본적으로 개혁하기 위한 기본적 토대인 시민 사회를 밑으로부터 구축하려는 중장기적 작업의 출발점이다. 지역 운동을 할 때는 낙숫물이 바위를 뚫는다는 신념으로 대중과 밀접한 위치에 있는 다양한 부문 속에서 각기 서로의 영역을 존중하면서 활동을 전개해야 한다. 그 속에서 문제점을 발굴하고 대안을 모색하고 모범을 창출할 때에 시민 운동 세력은 진정 힘있고 대중의 신뢰를 받는 세력으로 자리 매김 할 것이다.

위와 같은 정세 전망 속에서 주거연합은 전국민을 대상으로 모든 국민이 [삶의 자리]를 절대 불가침의 권리로써 당당하게 누릴 수 있는 사회를 실현하기 위해서 확고한 신념과 새로운 운동 철학 그리고 완벽한 운동성을 담보하는 참신한 전략을 모색하는 조직으로 발전하는 96년이 되어야 한다. 지금까지는 각종 개발 지역 세입자 문제에만 매달려 온 감이 없지 않으나 앞으로 활동의 지평을 넓혀 서민 대중이 생활하면서 항시적으로 발생할 수 있는 제반 생활 문제를 포함한 주거환경문제를 포괄적으로 풀어나가는 조직으로 발돋움해야 한다.

특히 지방화와 세계화의 큰 흐름 속에서 지난 1월22일 빈민운동 구조 조정을 위한 워싱턴에서 최종 합의된 내용은 첫째, 우리운동의 방향을 구단위를 기본으로하여 조직의 중심을 삼는다. 둘째, 이러한 운동을 지속적으로 하기 위하여 교육, 훈련 모임을 대동시켜 나간다. 따라서 주거연합의 원칙은 국민 주거권 운동이 중심이 되어야 하며, 구단위 지역을 중심으로 확대 발전시켜 나가야 한다. 지방 자치의 확대가 사회 발전에 중요한 과정이기 때문에 우리는 지역 주민 운동의 활성화가 지역 자치의 활성화는 물론 국민 주거권 운동의 발전의 관건이라는 인식 속에서 우리의 활동을 구 단위 지역 주민 운동으로 전개하여 발전적 변화를 가져 와야한다. 이를 기반으로 시민 민주주의 사회의 힘을 강화하고, CBO들의 지구촌 연대를 강화함으로써 우리 빈민 진영이 인류의 보편적 가치를 실현하고 인류 공동의 미래를 개척하는데 선봉이 될 수 있다.



오는 6월 3일 제 2차 세계 주거회의가 터키의 이스탄불에서 개최된다. 이번 회의는 주거 문제를 중심으로 도시 문제 전반, 곧 불안전 고용, 환경, 교통, 도시계획 등을 다루게 된다. 이번 회의의 목표는 [모든 사람에게 적절한 주거를 제공하는 것과 도시화되는 세계 속에서 지속 가능한 인간정주(井柱) 문제를 세계적 차원에서 논의하고 협의하는 것으로 세계 각국과 비정부 민간단체(NGO)가 참여하는 국제 회의이다. 이 회의를 위해 주거연합은 세계주거회의를 위한 한국 민간위원회에 주도적인 역할을 하고 있고 또한 경실련 참여연대, 공추련, 민변, 녹색 교통 등 시민 조직과의 연대 활동도 중요하다. 그 활동의 일환으로 한국의 주거현실을 알리고, 올바른 주거정책의 수립과 실질적인 국민 주거권 실현을 위해 세계 주거 회의에 참가해야 하며, 민간 보고서의 작성, 대규모 심포지움의 개최, 그리고 주거권 운동의 확산을 위해 모든 행사를 세계 주거회의와 연결시켜 범 국민 캠페인을 벌여 나가는 한편, 광범위한 국민 여론을 조성하기 위해 [무주택자의 날]을 국무 회의에서 제정할 수 있도록 준비해 나간다.

이제 주거연합은 구단위 지역에서 조직 근거가 있는 빈민들의 주거권 운동을 실천적 운동으로 빈민들의 생활권 운동을 지향하는 방향으로 재정립하여야 한다. 현재 우리들은 주거권 실현을 위해 주택정책, 토지정책, 생활환경문제, 제도개선, 생활 정치를 통한 자치권 실현 등 정책력을 강화해야 하는 과제를 안고 있다. 나아가서 도시 저소득층의 빈곤 극복 정책에 대한 전문 정책 역량 부재현상도 해결해야 하는 문제이다. 조직이 가능하고, 운동성 있는 주거빈곤, 고용빈곤 문제를 중심으로 빈민 지역 청소년 문제 등 복지 정책에 이르기까지 전문 정책 역량을 강화하기 위한 한국 도시 연구소, 천주교 서울대교구 빈민사목 위원회와 실천적 조화 문제도 있다. 다음으로 지역 조직은 구단위를 기본 단위로 하여 각 영역의 독자성과 고유의 역할을 보장하며 통일적 주민조직으로 확대되어야 하고, 이러한 조직을 중심으로 명실상부한 지역 주거권 실현을 위한 시민(주민) 조직 건설이 우리의 지향이 되어야 한다. 뿐만 아니라 국민 주거권 운동과 구단위 지역간 지역 조직의 주체를 올바르게 세워야 한다. 폭등하는 전월세 값을 감당하지 못해 삶의 의욕마저 박탈당한 무주택 서민, 각종 개발사업으로 삶의 자리로부터 쫓겨난 철거민, 협소하고 부실한 임대주택에 사는 임대 주택 입주자, 불안정한 고용 상태에서 비인간적인 주거환경 속에서 살아가는 하층 노동자, 이들의 주거권 실현을 위해 함께 일해 가는 진보적 시민이 되어야 한다.

이제 우리가 해야 할 일은 중앙 조직의 지도력 구심을 강화하는 것도 중요하지만 지역 대중 운동 역량을 올바르게 세워내는 단일적 지역 주민 조직들의 네트워크를 통해 빈민 운동의 새로운 제편과 발전을 이루어 내야 한다.

한 사회의 문제를 해결하고자 하는 활동이 대중적, 조직적 실천으로 나타날 때 우리는 이를 사회 운동이라고 한다. 한국의 정치,경제가 근대화되고 민주화되기 위한 전제 조건은 시민 사회의 세력들이 민주적인 방식으로 조직되는 것이다. 하지만 우리가 여기

서 강조하고자 하는 것이 참신하고 정확한 대안이 제출되었다 하더라도 그 대안을 실현시킬 수 있는 국민의 힘, 즉 새로운 사회 운동들이 성장하지 못하는 한 공염불에 불과할 것이다. 올해 주거연합의 변화의 핵심은 지역을 중심으로 주거권운동, 생활공동체, 삶의 정치를 조직하여 성숙된 시민사회를 건설하는데 있다. 시민 사회의 역량을 얼마나 성숙시킬 수 있는가에 의해 운동의 성패는 가름된다. 그러나 이 운동은 무한한 영역, 끝없는 과제이다. 시작은 비록 미약하지만, 그 하나하나의 성과는 누구도 되돌릴 수 없는 강력함이다. 이제 과제를 풀어갈 방안은 분명하다. 5년 여의 투쟁과 조직 활동 성과를 기반으로 주거 연합의 발전적 변화에 힘을 모아 나가자.

## 2. 96년 주거연합의 활동 내용

### 1) 활동 목표

**첫째,** 이땅에 고통받는 무주택 서민들의 인간다운 삶의 자리를 확보하여 정의로운 사회를 실현하기 위해서는 공영공공임대주택의 대량건설과 무주택 서민의 실질적인 입주를 위한 순환식 개발과 가이주단지 조성의 합법화를 실현한다. 이를 위해 세입자 생존권 투쟁을 더욱 성숙시켜 나간다.

**둘째,** 폭등하는 전월세 값 안정과 부실한 임대아파트 분쟁을 근본적으로 해결하기 위한 거주민 자치권 운동을 확산시키고 이를 시민적 생활정치 운동으로 발전시켜 나간다.

**셋째,** 주거권 운동의 방향은 구단위를 조직의 근간으로 삼아 저소득층의 주거빈곤을 극복하고 지역 정치 실현을 통해 세입자의 권리를 보장받는 제도 개선을 이루어 나간다.

**넷째,** 인간중심의 사회, 인간다운 삶이 보장되는 모범적인 마을 건설을 위해서 가이주단지에서부터 협동 생활 훈련을 통해 주민생활 공동체 모범을 창출하여 여유있는 삶을 성찰해 나간다.

**다섯째,** 우리 사회를 근본적으로 개혁하고 인간중심 사회로 나아가기 위해서는 기본적 토대인 시민사회를 밑으로부터 구축해 가는 새로운 시민(주민)운동을 중심으로 주거해방, 인간해방을 실현해 나간다.

### 2) '96년 활동을 위한 원칙

- ① 조직과 투쟁은 대중노선을 지향하고, 운영과 관리는 민주적이고 투명하게 한다.
- ② 구단위 조직 건설과 강화를 위한 인간개발교육, 훈련에 집중한다.
- ③ 굳건한 지역 공동체 마을의 모범을 창출하기 위해 협동공동체와 삶의 정치를 뿌리내린다.



④ 국민 주거권 운동의 확산을 위한 확고한 신념과 새로운 시민(주민)운동 철학 그리고 완벽한 운동성을 담보하는 참신한 전략을 모색해 나간다.

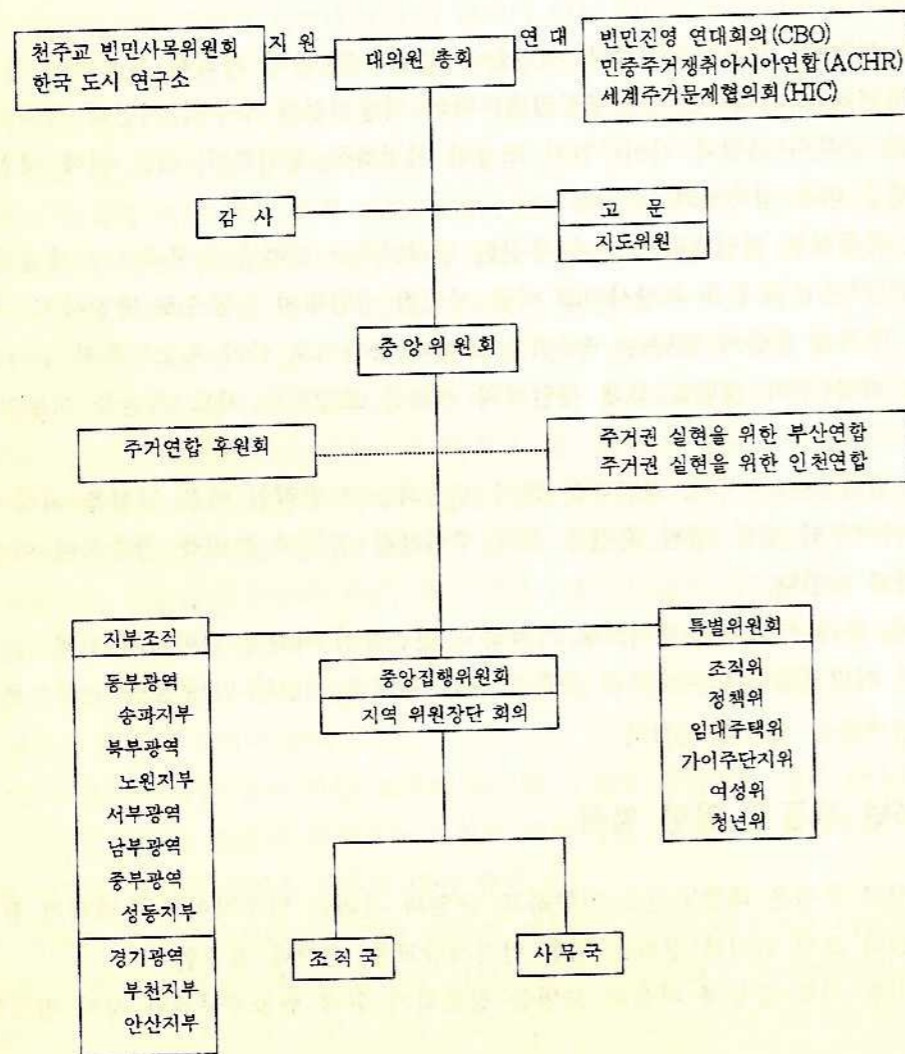
⑤ 주체적 힘을 바탕으로 한 구단위 지역 대중운동 역량을 을 끈게 세워내기 위해서는 지역내 모든 민주시민세력과 연대를 공고히 해 나간다.

⑥ 구단위 조직활동에 필요한 재정확보는 자립을 원칙으로 한다.

### 3. 96년 활동의 세부 계획

#### 1) 주거연합 조직표와 '96년 활동 일정표

##### (1) 주거연합 조직표



#### ② 96년 활동 일정표

월별	활동내용	월별	활동내용
1월	- 총회준비위원회 - 지부간담회 - 세계주거회의 아시아태평양 지역 모임 참가 (임근정, 노기덕 파견) - 총회 준비위원회 정책수련회 - 여성위원회 간담회	7월	- 전반기 감사 - 위원장단 교육 - 중앙집행위원회 - 정책위 토론회 - 지부 간부 교육 - 선전의 날 행사
2월	- 지역위원장단 간담회 - 총회준비위원회 - 제6기 출범식 및 정기총회 - 중앙위원회 구성 - 중앙집행위원회 구성	8월	- 전체 회원 수련회 - 위원장단 회의 - 중앙집행위원회 - 지역세대위 교육 - 청년위원회 교육 - 가이주단지위원회 간담회
3월	- 지역위원장단 회의 - 중앙집행위원회 수련회 - 각 특별위원회 구성 - 각광역 및 기초 지부 출범식 - 여성위원회 교육	9월	- 지역위원장단 회의 - 중앙집행위원회 수련회 - 정책위원회 간담회 - 조직위원회 간담회 - 후원회 모임(설명회) - 중앙위원회
4월	- 지역위원장단 교육 - 총선 - 중앙집행위원회 확대모임 - 전반기 국민주거권 실현대회 - 정책위원회 간담회 - 청년위원회 수련회	10월	- 지역위원장단 교육 - 중앙집행위원회 확대모임 - 하반기 국민대회 - 지부 전진대회 - 임대주택위원회 간담회 - 여성위원회 간담회
5월	- 지역위원장단 회의 - 중앙집행위원회 교육 - 세계주거회의 관계 토론회 - 조직위원회 교육 - 후원회 결성 - 가이주단지위원회 협동교육 - 세계주거회의 참가자 파견대회	11월	- 지역위원장단 회의 - 중앙집행위원회 - 가이주단지위원회 협동교육 - 주택관계 공청회 - 청년위원회 훈련(지리산) - 여성위원회 단합대회 - 임대주택위원회 교육
6월	- 무주택자의 날 기념 및 창립대회 - 지역위원장단 회의 - 중앙집행위원회 - 주거권 실현을 위한 캠페인 - 임대주택위원회 간담회 - 지도위원 간담회	12월	- 지역위원장단 수련회 - 송년행사 - 중앙집행위원회 교육 - 총준위 결성 - 후원회의 밤 행사 - 성탄행사



## 2) 기본조직 활동

주거연합의 기본조직은 대의원 총회, 중앙위원회, 중앙집행위원회(지역 위원장단위의) 조직국과 사무국을 골간으로 하여 지부조직, 특별 위원회를 중심조직으로 감사와 지도위원(고문)의 조직을 지도조직으로 되어 있다.

그리고, 각 조직단위는 역량강화 및 유대관계를 높여나가 사업원칙에 충실히 복무해 나가도록 지원조직과 연대조직과 관계를 공고히 해 나가야 한다. 또한 지방조직 강화와 주거연합 후원회를 활성화하여 굳건한 지역 공동체, 협동 공동체, 삶의 정치를 실현해 나가도록 조직되어야 한다.

### (1) 대의원 대회

대의원대회는 본 연합의 최고 의결기관으로서 사업에 관한 승인, 강령과 개정 등 모든 사업이 총집결되고 연 1회 정기대의원 대회의 중요성을 새삼 인식해야 한다. 지역에서 선출된 대의원은 본 연합이 정한 책임과 의무를 다하여야 한다. 본 연합의 대의원대회에서 임원선임이 없는 해는 회원대회로 치러진다.

### (2) 중앙위원회

중앙위원회는 대의원대회 다음의 의결기관으로서 지도중심이다. 그리고, 대의원대회에서 의결된 사항의 점검과 위임된 안전의 처리 등을 의결하는 매우 중요한 기구이다. 우선 중앙위원회를 강화 발전시켜 각 지부가 지도구심체로 역할을 다하도록 하여야 하며 '지역공동체 건설'과 '지역정치 실현'을 위한 동력이 되어야 한다.

중앙위원회 회의는 전반기 1회, 후반기 1회 중앙위원회의 의장이 소집하며, 본 연합의 전후반기 활동이 보고되고 평가되며, 이후 활동에 대한 주요 정책의 결정과 각 지부의 통일적 실천 지침을 수립한다.

### (3) 중앙집행위원회

중앙집행위원회는 본 연합의 최고 집행기관으로서 중앙위원회의 의결사항에 관한 집행을 총괄하고 제반 일상사업의 계획 및 방침을 결정하여 실천해 나간다. 그리고 모든 활동에 따른 제반 사항을 항시 점검하고 실천해나가도록 하는 지도구심체 역할을 다하여야 하며 기존지역과 신생지역에 적합한 대응전략과 전술 및 활동지침을 수립하여 신속하게 집행하도록 한다.

중앙집행위원회는 월 1회 정기적인 회의를 통해 지부 및 자체활동에 대해 점검한다. 특히, 기존지역과 신생지역에 대한 대응전략을 수립하여 집행한다.

중앙 집행위원회의 필요에 따라 지역 위원장단 회의를 매월 1회 개최한다. 위원장회

의는 정기회의 6회, 지역순회회의 6회로 실시한다.

### (4) 사무국

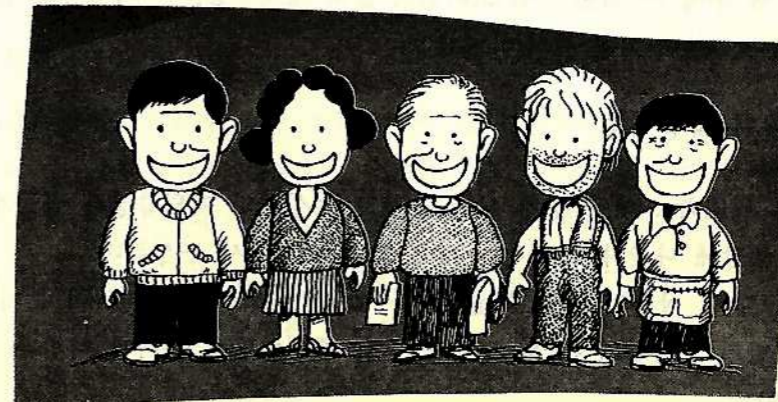
사무국은 중집위에서 결의된 사항을 신속하게 실천으로 옮겨나가는 실무적 기능을 조정하고 관장하는 기구이다. 따라서 사무국은 본 연합의 일상적인 실천활동을 점검하고자 매주 1회 비공식 실무회의를 관장한다.

96년 사무국은 중집위를 보좌하고 조직국과 역할분담을 명확히 하여 홍보, 총무, 자료관리, 자립사업, 연대사업을 관장하고 교육사업과 투쟁사업은 조직국에서 관장한다. 특히 각 사업간에 발생할 수 있는 문제를 조직국과 사전에 조정해 나간다. 뿐만 아니라 지부나 지역, 각 기본 조직활동과의 조정역할과 활동에 따른 모든 사항이 취합되는 곳이다.

### (5) 조직국

지부 중심 조직과 중앙관리 조직의 원만한 운영을 토대로 지역이기주의 현상을 막아내고 지부간의 유대강화를 통하여 활동의 집중화를 만들어낸다. 또한 각 지역, 지부임원의 조직훈련을 통한 지역의 조직적 뿌리를 내려 튼튼한 지역공동체를 형성하여 지방자치 주민조직 건설에 매진할 수 있도록 하여야 하며 조직의 중심체인 각 지부가 조직강화를 토대로 올바른 지도구심이 되어 구단위지역 지도력을 발휘할 수 있는 방안을 마련해 나간다.

또한 투쟁사업을 관장하여 지부의 생존권투쟁을 승리로 이끌어낸다. 조직위원회를 구성하여 정기적인 회의를 조직화한다.





**(6) 특별 위원회**

위 원 회	활 동 내 용
① 조직위원회	조직위 구성은 조직국과 함께 7인에서 12인으로 구성하며 광역단위 조직과 기초단위 지부조직을 관리하며 교육, 훈련, 투쟁사업을 조정한다. 격월로 모임을 갖는다.
② 정책위원회	정책위 구성은 조직 내에서 3인, 지원단체에서 5인 이내로 하여 구성한다. 본연합의 사업과 관련된 중요한 정책을 계획하고 입안하여 토론회, 간담회 등을 상시적으로 개최하여 지역현장의 당면한 생존권 투쟁과 협동생활, 삶의 정치에 대한 정책적 대안을 모색하여 실제 현장에서 유용하게 사용될 수 있도록 한다.
③ 임대주택위원회	임대주택에 입주한 동지들을 중심으로 위원회를 구성하여 자치권 실현과 생활공동체를 활성화시켜 나간다.
④ 가이주단지위원회	가이주 단지를 실현한 지역 대표들로 위원회를 구성하여 임대주택에 입주할 때까지 공동체적 삶의 질을 높이기 위한 토론회, 간담회를 상시적으로 개최한다.
⑤ 청년위원회	각 지역단위 청년조직의 책임자 모임을 정기적으로 갖는다. 청년들의 정보교환과 훈련을 통해 주거권 운동의 전통을 계승해 나간다.

**⑥ 여성위**

**(a) 여성위원회 목표**

여성위원회는 이 땅의 고통받는 무주택 서민들의 인간다운 삶의 자리를 확보하여 인간중심 사회를 실현하고자 아래와 같은 지향을 갖고 활동한다.

세입자 생존권 투쟁 → 생활 공동체(시민적 삶의 정치운동) → 지역정치 실현(모범적 공동마을 건설) → 국민주거권 실현(인간해방)

**(b) 여성위원회 활동계획**

㉠ 여성운영 위원회 : 매달 정기 모임을 갖고 여성들의 지위향상과 활동계획 등 전반적인 사업을 총괄해 나간다. 운영위 구성은 15인 이내에서 구성한다.

㉡ 빈민여성 대화: 상반기 빈민 여성대회를 세계주거회의와 연결하여 준비해 나간다(캠페인 등). 하반기는 빈민여성들의 단결을 위한 대동마당을 준비해 나간다(문화, 바자회, 단합대회 등).

㉢ 조직사업: 광역단위 여성회 조직사업과 기초단위 지부조직사업에 모든 역량을 투

입해야 하며, 가이주단지 생협조직과 임대주택 자치를 위한 여성조직사업에 중심을 실어야 한다.

㉣ 교육사업: 여성들의 자질향상을 위해 생활, 생산, 소비, 신용협동조합에 대한 교육과 주거권 교육, 삶의 정치와 지역협동체 교육을 실시한다.

㉤ 투쟁사업: 지역 선봉대와 풍물팀의 통일적 지도와 주거연합 중앙 여성 선봉대 결성을 목표로 투쟁사업을 성숙시켜 나간다.

㉥ 연대사업: 구단위 지역 여성단체와 연대가 중요하며, 각 여성단체와 연대도 강화해 나간다.

㉦ 자립방안 사업: 생협조직사업과 기획사업, 후원회원 확보를 위한 사업에 주력할 것이다.

**(7) 96년도 지부활동의 세부계획 지침서**

**① 회원대회**

본 지부는 주거연합 대의원대회전에 회원대회를 열어야 한다. 96년도 지부사업에 관한 확인 및 1년 마다 선출하는 지부장과 임원을 선임한다. 따라서 주거연합 대위원 및 중앙위원을 인준한다.

**② 운영위원회**

회원대회 다음의 의결기관으로서 주거연합의 전체사업을 효과적으로 공유하고 지부의 다양한 사안에 적극적이고 능동적으로 대처할 수 있는 중간 지도구심을 세우는 골간이며 지부사업 및 중앙대회 대위원 및 중앙위원을 선임하는 의결 기관이다.

㉠ 운영위원회 구성은 지부임원과 지역위원장, 총무, 청년부장, 여성부장으로 구성하되 지부특성에 따라 조정할 수 있다.

㉡ 정기모임은 분기별로 하고 지부장이 소집한다.

㉢ 운영위원 수련회를 매년 한차례 이상 갖는다.

**③ 임원회의**

지부최고의 집행기구로써 지부 전체사업에 걸적인 발전을 가져오고 중추적 역할을 한다. 따라서 그 조직적 역할은 자못 중요한 지도 중심이다. 임원회의는 지부조직의 지도중심을 세우는 골간이다(지부장, 부지부장, 사무장, 청년, 여성부장등 5-7인)

㉠ 정기 월례모임 및 임시회의를 지부장이 소집한다.

㉡ 전반기 하반기 임원 수련회를 갖는다.

㉢ 중앙의 중요정책 및 통일적 지침을 지부안에서 적극적으로 실천한다.

**④ 조직사업**



중앙조직위원회에 참석하는 지부조직 책임자를 중심으로 각 지역 조직의 강화와 확대에 역점을 두며 신생지역 발굴교육에 역점을 둔다. 또한 각 지역에 대한 투쟁계획과 방향에 대해서 상시적인 점검과 공조체제를 강화한다.

#### ⑤ 교육사업

지부사업 목표를 달성하기 위해서는 인간개발 교육이 무엇보다 필요하다. 뿐만 아니라 지부 및 지역세대위 지도력의 구심을 세운다는 것이 중요하다.

① 임원교육을 년 2회 상,하반기로 나누어 실시한다.

② 세대위 임원 및 세대위 교육은 지역 특성에 따라 4단계로 실시한다.(신생 지역,회 원지역,투쟁지역, 가이주다니 입주지역)

③ 집회, 회의, 토론회, 설명회등이 실질적 교육의 장이 되도록 한다.

#### ⑥ 정책 홍보사업

지역의 활동을 중심으로한 홍보와 새로운 정책대안을 지부회원에게 널리 알려 사업의 통일성을 기한다는 측면과 지역내 널리 알리고 함께 할 수 있는 범위를 넓힌다는 측면에서 다른 어떤 사업과 비교해서도 매우 중요하다.

① 주거연합 신문을 지역 주민에게 널리 읽혀질 수 있는 대중적인 신문으로 자리 매김하기 위한 통신원 역할을 다한다.

② 중앙 팸플렛 및 스티커를 활용하여 회원과 후원회원 확보에 활용한다.

③ 지역 홍보기능을 최대한 활용하여 지부사업을 주민들에게 알려 나간다.

#### ⑦ 투쟁사업

대중의 집회는 조직의 단결력과 투쟁을 상승시키고 각 지역간의 연대감을 고취시켜 나가며, 본 지부의 목적을 지역내 대중들에게 홍보하는 선전의 장이다. 이와 함께 철저 투쟁은 무엇보다 중요하다. 일단 각 개발 유형별 또는 지역적 특성에 따라 전략과 전술이 다양하나 지부를 중심으로 지역특성에 맞는 전략과 전술을 세우는 것이 중요하다.

① 지부는 매년 2회에 걸쳐 중앙대회 전에 지부출범식과 지부 전진대회를 상,하반기로 나누어 갖는다.

② 긴급사항이 발생할 경우 지부회의에서 집회를 결정할 수 있다.

③ 투쟁사업을 지원하기 위한 지부내 별도의 대책위를 범시민적으로 구성할 수 있다.

#### ⑧ 연대사업

본 지부의 최종목표는 국민주거권 실현이다. 따라서 조직위상은 주거로 부터 가장

침예하게 고통받는 대중이 중심이 되고 다양한 무주택서민을 광범위하게 포괄하는 주거권운동으로 확산시켜 나가는 것이다.본 지부는 이러한 조직위상에 걸맞는 대중 관점과 대중노선에 철저하게 기초하여 연대사업을 책임있게 해 나간다. 때문에 연대의 원칙도 기본적으로 지역내 다양한 활동의 독자성을 최대한 보장하고 인정하는 가운데 단결과 협력을 높여 나가는데 두어야 한다. 이러한 연대는 지역 단위에서 하층 연대를 최우선 과제로 제시하고 지역 전체연대로 발전해야 한다.

#### ⑨ 자립방안 사업

- 공동체사업-생산, 소비, 신용사업등

- 기획사업-지부특성에 맞는 사업개발

- 후원회원 확보-지부내 후원자를 확대

- 회원강화-회비를 내는 회원강화를 위한 서비스사업강화

- 지부행사-정기적인 지부행사와 고통받는 지역을 지원하기위한 행사로 구분하여 준비

#### (8) 감사

본 연합의 감사는 3인으로 구성하여 본 연합의 사업 및 재정업무를 상,하반기 2회 감사한다.

#### (9) 지도위원(고문)

지도위원과 고문은 본 연합의 목적과 사업전개에 따른 지도와 자문을 하도록 활성화한다. 본 연합의 고문은 3인 이내로 추대하며 지도위원단은 총회에서 위촉하는 조직지도위원과 정책, 재정지원 지도위원으로 구성한다.

#### 3) 전체 조직 활동

본 연합의 전체 조직 활동으로는 시기별, 사안별 대중집회, 지부임원 및 대의원, 각 지역 세대위 강화를 위한 교육 문화사업, 재정자립을 위한 수익사업, 각 사안별 정책 간담회와 설명회, 홍보물(신문,투쟁속보,성명서) 제작과 전체 빈민 대중의 통일적인 사업을 위한 연대사업 등을 들 수 있다.

#### (1) 교육

본 회의 교육사업은 구단위 지부조직 강화와 자체역량 강화를 최대의 목표로 지부임원 교육, 중간간부인 중앙위원 교육, 지역 세대위 교육 등으로 나눈다. 교육은 각 교육대상자의 특성에 맞게 다양한 프로그램을 개발하여 살아있는 교육이 되어야 하고, 교육내용 또한 신중히 준비한다.



- ① 지도자 교육: 상반기 1회, 하반기 1회
- ② 지부 간부 교육: 상반기 1회, 하반기 1회
- ③ 지역 일꾼 교육: 청년 2회, 여성 2회
- ④ 회원 및 세대위 교육 : 상반기 1회, 하반기 1회

## (2) 홍보

본 연합의 홍보사업은 중앙 및 지부, 그리고 지역의 활동을 중심으로 한 홍보와 새로운 정책 대안 등을 본 연합 회원에게 널리 알려 사업의 통일성을 기한다는 측면과 대외적으로 널리 알리고 함께 할 수 있는 범위를 넓힌다는 측면에서 다른 어떤 사업과 비교해서도 매우 중요하다.

본 연합의 주된 홍보사업으로 격월제로 발간하는 신문이외에, 기타 선전물, 투쟁속보 등을 신속하게 발간할 계획이다. 팸플릿을 작성하여 회원과 후원회원 확보에 활용하여야 하고, 스티커를 작성하여 본 연합의 사업을 온 국민에게 알려나가야 한다.

## (3) 간담회, 토론회, 설명회

본 연합의 주요 활동에 대한 주제별 토론회를 통해 지부간 통일성을 확보해 나가고 변화된 정책에 대한 설명회, 새롭게 마련된 정책대안에 대한 간담회 등을 실시한다. 그리고 유관단체에서 개최하는 각종 정책 간담회나 공청회 등에 적극 결합하여 인식의 폭을 넓혀 나간다.

- 개발 유형별 토론회 : 2회
- 회원 간담회와 지부간담회 : 2회
- 주택 관계 공청회 : 1회

## (4) 투쟁사업(생존권투쟁, 대중집회)

대중집회는 조직의 단결력과 투쟁을 상승시키고 지부간 연대감을 고취시켜 나가며 본 연합의 목적을 대외적으로 홍보하는 선전의 장이다. 연합은 매년 2회에 걸쳐 대중적인 집회를 갖는다.

이와 함께 생존권투쟁은 무엇보다 중요하다. 주거연합 동력의 중심적 축인 철거민들의 삶의 자리와 결부된 생존권투쟁을 어떻게 전개하고 조직적 승리로 이끌어 내느냐에 따라 전체 조직에 미치는 영향은 지대하다. 일단, 철거 대상지역의 실정과 지부역량에 맞는 전술구사와 올바른 전력을 세워내는 부분은 대단히 중요하며 각 지역간 조직적 연대를 위한 중앙 조직국은 최선의 노력을 기울여야 한다. 중앙의 조직국과 지부간의 생존권 투쟁에 대한 전술을 통일시켜 나가는 것이 무엇보다 중요하다.

## (5) 창립 기념일과 무주택자의 날 행사

주거연합은 6월 3일을 무주택자의 날로 선포하였다. 이에 따른 후속사업을 펼치지 못한 점은 조직의 한계점으로 인식되나 해마다 6월 3일을 기점으로 다양한 행사와 무주택 서민들을 위한 제반 사업에 대한 교감을 넓혀 나간다.

96년 창립행사는 세계주거회의와 연결하여 대규모 심포지엄의 개최, 범국민 캠페인을 벌여 나가는 한편, 광범위한 국민여론을 조성하기 위해 '무주택자의 날'을 국무회의에서 제정할 수 있도록 준비해 나간다.

## (5) 수련회

수련회의 목표는 조직사업을 수행함에 있어 그간에 진행된 전반적인 활동에 대한 점검과 평가를 토대로 다음 활동을 위한 새로운 활력소를 불어넣는 데에 있다. 또한 각 지부 및 지역 임원간의 원만한 동지애를 만들어 나가며, 조직 훈련을 통한 조직원의 자세를 배워나간다.

- 전체 수련회 : 연 1회
- 지역 위원장단 수련회 : 연 1회
- 중집위원 수련회 : 연 2회

## (6) 재정자립을 위한 수익사업

본 회의 재정 자립은 매우 중요하다. 이는 일개 개인의 탁월한 능력에 의해서 해결될 문제는 아니다. 바로 소속 지부나 지역의 모든 회원의 적극적인 관심과 참여로써만이 가능하다. 금년 주거연합의 가장 중요한 사업의 일환으로 고민하고 실천해야 할 사업으로서 가이주단지 입주자들을 중심으로 생산공동체를 인식하는 모임을 통해 생산, 소비, 신용 공동체로서의 수익사업을 기획하고 실천해 재정자립의 원년을 이루어야 한다.

본 회에서는 주거연합 유통센터 개설, 생활공동체를 위한 종합기획, 자립기금 마련을 위한 각종행사, 후원회 결성, 기획사업으로 달력사업 등을 준비해 나간다.

## (7) 연대사업

### ① 지원관계

조직이 가능하고 운동성이 있는 주거빈곤, 고용 빈곤 문제를 중심으로 빈민지역 청소년 문제 등 복지 정책에 이르기까지 전문정책 역량을 강화하기 위한 한국 도시연구소의 정책지원과 이를 실천할 수 있도록 천주교 서울 대교구 빈민사목 위원회의 지원이 원활히 이루어져야 한다.

### ② 연대관계

우리운동의 방향을 구단위를 기본으로 하여 조직의 중심을 삼아 이러한 원동력을 지속적으로 하기 위하여 교육, 훈련 모임을 태동시키고자 하는 빈민진영 연대에 적극적으로



로 결합해야 한다. 그리고 6월 3일 제 2차 세계 주거회의에 주도적인 역할을 하여야 한다. 연대의 원칙은 기본적으로 단체간 활동의 독자성을 최대한 보장하고 인정하는 가운데 단결과 협력을 높여 나가는데 두어야 한다. 이러한 연대는 지역단위에서 하층연대를 최우선 과제로 제시하고 단체간 연대로 발전해야 한다.

지방조직은 부산, 인천을 중심으로 광주, 대전, 대구 등으로 확대 발전시켜 나간다. 주거연합 후원회 조직은 자체적으로 굴러갈 수 있도록 전 조직이 노력해 나가야 한다.

## 96년도 성동·동대문 지부 사업 계획서(안)

지난 95년 12월 29일 주거연합 중앙사무실에서 있었던 지역위원장 연석모임에서 논의된 지부 사업계획 지침서를 기준으로 올해 지부 사업계획(안)을 작성하였으며, 각 사업내용에 따른 세부계획은 지부 임원회의, 운영위원회, 총회를 통하여 충분한 의견수렴을 통한 계획을 수립할 예정이다.

### 1. 지부 사업의 목표 및 취지

세입자 생존권 투쟁을 통하여 지역 공동체를 보존하고 공동체를 한층 발전시켜 경제적 자립을 이룸과 동시에 지역정치 실현을 통한 올바른 사회의식 구현을 이루는 국민주거권 실현에 있다.

### 2. 지부 사업 원칙

- 1) 조직과 투쟁은 대중 노선을 지향하고 운영과 관리는 민주적이고 투명하게 한다.
- 2) 지부조직 강화를 위한 인간개발 교육에 집중한다.
- 3) 굳건한 지역 공동체를 건설하여 협동공동체와 생활정치를 뿌리 내린다.
- 4) 국민주거권 실현을 위한 정책, 홍보, 정신문화 사업에 주력한다.
- 5) 주체적 힘을 바탕으로 한 지역내 모든 민주시민 세력과 연대한다.
- 6) 지부활동에 필요한 재정 확보는 자립을 원칙으로 한다.

### 3. 지부 활동 세부계획

#### 1) 회원 대회(지부 출범식)

회원 대회를 통하여 지부장 및 임원을 선임하고 주거연합 대의원 및 중앙위원을 인준한다. 그리고 중앙 및 지부의 사업을 충실히 이행하여 나갈 것을 결의한다.

#### 2) 지부 임원회의

지부 최고 집행기구로써 구성은 각 세대위 위원장을 비롯한 임원으로 구성되며, 지부

전체사업에 질적인 발전을 가져오는 중추적 역할을 수행하여 지도 중심을 세우는 골간이다.

- ① 월 1회 모임을 정례화한다.
- ② 긴급사항시 임시회의를 지부장이 소집한다.
- ③ 임원 수련회를 정례화하여 결속력을 갖는다.
- ④ 중앙 및 지부의 중요정책 및 지침을 공유하여 적극적으로 실천할 수 있는 논의 구조가 되도록 한다.

#### 3) 지부 운영위원회

임원회의 다음의 의결 기관으로써 중앙 및 지부의 사업에 효과적으로 공유하고 사안에 따라 적극적이고 능동적으로 대처할 수 있도록 하는 중간 지도구심이다.

- ① 운영위원회 구성은 지부 임원을 포함한 각 세대위 임원들이다.
- ② 월 1회 모임을 정례화한다.
- ③ 임시모임은 지부 임원회의에서 소집할 수 있다.
- ④ 운영위원회 수련회를 정례화하여 결속력을 갖는다.

#### 4) 지부 총회

중앙 및 지부의 전체사업의 내용을 알리고 함께 공감하며, 적극적으로 사업을 추진함으로써 지부내 회원들간의 공동체성을 지속시키고 우애를 다지는 만남의 자리이다.

- ① 월 1회 모임을 정례화한다.
- ② 임시모임을 지부 운영위원회, 지부 임원회의에서 소집할 수 있다.
- \* 긴급사항 발생시 지부 투쟁집회를 소집한다.
- ③ 지부 단합대회를 정례화한다.
- ④ 중앙 및 지부의 사업을 최종 결의하는 자리이다.

#### 5) 교육 사업

지속적인 교육을 통하여 주거권 투쟁의 목적 및 취지를 고양시키고 올바른 사회의식을 실현하여 공동체를 활성화하는데 목적이 있다.

- ① 지부 임원 교육
- ② 지부 운영위원회 교육
- ③ 각 세대위 회원 교육
- ④ 주민협동공동체 활성화를 위한 교육(기획단과 협조) 등의 세부 계획서를 작성하여 실행한다.

#### 6) 정책·홍보 사업



중앙의 사업내용과 지부의 활동을 널리 알려, 지부 회원들에게는 공감대를 형성하여 활성화를 이루고 외부에는 우리 활동의 정당성을 밝힘으로써 참여와 연대의 폭을 넓히는 데 의의가 있다.

- ① 주거연합 신문을 지역 주민에게 널리 읽혀질 수 있는 대중적인 신문으로 자리 매김하기 위한 통신원 역할을 다한다.
- ② 중앙 팸플렛 및 스티커를 활용하여 회원 및 후원회원 확보와 신생지역 조직사업에도 적극 참여한다.
- ③ 우리의 활동을 널리 알려(지부 소식지) 지역 내의 민주시민단체와의 교류를 통한 지역정치 확대에도 적극적으로 역할을 다한다.

### 7) 조직 투쟁 사업

투쟁 활동을 통하여 지부의 활동을 대중들에게 널리 홍보하며, 지부조직을 강화하고 신생지역 조직을 적극적으로 확대하여, 각 개발지역 유형별 또는 지역적 특성에 따라 전략과 전술을 세운다.

- ① 현재의 지부 조직을 교육과 정책·홍보를 통하여 굳건히 한다.
- ② 신생지역 조직사업에 총력을 기울인다(세부계획서 작성).
- ③ 년 2회 지부 집회를 정례화한다. 지부 출범식, 지부 전진대회.
- ④ 긴급사항 발생시 지부차원의 집회를 소집한다.
- ⑤ 지역내 민주시민단체와의 교류를 통한 연대 투쟁을 전개한다.

### 8) 연대 사업

지부의 최종 목표인 국민주거권 실현의 조직 위상에 걸맞는 대중적인 관점과 대중 노선을 기초로 하여, 회원들의 사회의식을 고취시키며 지역내 민주시민단체와 연대사업을 지속적으로 전개한다.

- ① 성동구민 연대회의의 참여를 통하여 지역 정치를 실현한다.
- ② 주민협동공동체 실현을 위한 기획단과의 긴밀한 협조로 생활공동체를 실현한다.
- ③ 기타 민주시민단체와의 교류를 확대한다.

### 9) 자립방안 사업

올해를 주민협동공동체 실현을 위한 원년의 해로 삼고 협동공동체 실현을 통한 지부의 재정 자립 및 회원들의 경제적 자립을 실현한다.

- ① 기획단과 긴밀한 협조 체계 구축
- ② 협동공동체의 세부적인 내용 실천

## Ⅸ. 부록

### 주택정책과 주거권, 주거권운동<sup>9)</sup>

한국도시연구소

자본주의 사회에서 주택은 어느 상품과 마찬가지로 시장기구에 의해 공급되고 거래되는 소비재이다. 주택은 그러나 먹는 것, 입는 것과 함께 인간생존의 가장 필수적인 수단이라는 점에서 단순한 상품 이상의 의미를 가지고 있다. 또한 주택이 갖는 외부효과와 생산과정에서의 특수성은 국가가 주택정책을 통해 주택시장에 개입해야 될 필요성을 보여주는 것이다. 이에 따라 각국에서는 공공임대주택의 직접 공급에서부터 저소득층에 대한 임대료지원, 주택시장에 대한 규제와 지원 등의 다양한 형태로 개입하고 있다. 그러나 이같은 국가의 주택시장 개입은 권력자의 선의에 의한 것이라기 보다는 주거를 둘러싼 사회갈등을 진정시키고 노동력의 안정적 재생산을 도모하려는 사회정책일 뿐이다. 서구의 공공임대주택 정책의 도입과 발전, 후퇴과정에서 드러나는 것처럼, 국가의 주택정책은 당대의 정치·경제·사회적 맥락 속에서만 이해될 수 있다.

그리고 주택문제에 대한 국가의 적극적인 책임을 강조하는 표현이 바로 住居權(housing rights) 주장이다. 실제로 주거권이 주 의제로 다뤄지는 제2차 세계주거회의(Habitat II)가 개최될 뿐 아니라 주거권을 표방한 사회단체들이 늘고 있으며 재개발구역 등에서는 사업을 반대하는 주민들이 흔히 '주거권'을 그 주장의 정당성으로 삼고 있다. 또 처음부터 권리라는 표현은 사용하지 않았지만, 보다 나은 주거수준을 요구하는 사회운동은 자본주의의 역사만큼이나 오래된 것이다.

우리 헌법 제35조에는 '모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 갖는다'는 규정이 있으며, '국가는 주택개발정책을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다'고 밝히, 명시적으로는 주거권이라는 표현이 없지만 포괄적으로는 주거권을 인정하고 있다고 해석할 수 있다. 뿐만 아니라 유엔을 비롯한 국제기구는 人權의 구성요소로서 주거권을 명시하고 있으며, 관련 조항이 포함된 조약 및 협약도 8건에 이른다. 유엔에서 權利的 對象으로 규정한 '적절한 주거'(adequate housing)는 점유의 안정성, 적절한 시설, 적당한 가격 또는 임대료, 쾌적한 주거수준, 적절한 입

9) 본 논문은 연구소의 1995년 기본과제인 「주거권」의 연구결과를 일반 회원들이 자료로써 활용할 수 있도록 재구성한 것입니다.



지 등을 그 내용으로 하며<sup>10)</sup>, 임의로 철거나 퇴거를 당하지 않을 권리를 포함한다.

그러나 세계 약 38%의 국가들이 헌법에 주거에 대한 권리를 담고 있지만, 실제로 그것은 법적인 효력이라기 보다는 선언적 의미로서 기능하는 경우가 대부분이다. 한 예로 필리핀은 헌법은 물론이고 「도시개발과 주택법(The Urban Development and Housing Act of 1992)」의 Eviction and Demolition 절에서는 폭력적인 철거를 막기 위한 세세한 내용을 규정하고 있지만, 얼마전 의신에서는 필리핀의 철거과정에서 경찰에 의해 총기가 사용되었다는 보도가 있었다<sup>11)</sup>. 따라서 주거권은 외관상으로는 19세기 중에 그 골격이 형성된 사회권들 중의 하나지만 실제로는 매우 혼란스런 개념으로, '아직 형성과정에 있는 권리'(이은기, 1995)로써 완성된 것은 아니라고 보는 입장이 있다. 뿐만 아니라 주거권은 흔히 '주택정책'과 혼동되면서, 주거는 권리의 대상이라기 보다 국가정책의 대상이라는 인식이 강하다(이은기, 1995 ; Yee, 1990). 또한 주거권은 사적 소유권과 대립되는 개념으로 인식되기도 하며, 심지어 주거권은 '기본적 인권이 아니라(Block, 1989)', '강요된 평등(Baxter, 1989)'에 불과하다는 보수주의적인 입장도 강력하다. 또한 주거권의 개념은 역사적으로 변해 왔으며, 동 시대에도 국가나 지역마다 사회경제적 조건이 다르기 때문에 일의적으로 정의하는 것은 어렵다.

이처럼 법적 권리로서의 주거권 개념이 모호한데 반해, 주거를 대상으로 한 사회운동과 그에 대응한 사회정책의 변화과정은 비교적 명확하다. 서구 사회에서는 초기 자본주의 발달과 도시화의 확산을 통해 도시로 몰려든 노동력들이 적절한 주거를 확보하지 못하고 열악한 주거환경에서 생활하게 되자 주거환경의 개선과 임대료 안정을 노동운동의 주 목표로 삼기도 했다. 그리고 최근에는 무주거자(homeless)들의 '빈집 점거운동'과 같은 새로운 양상의 사회운동도 나타나고 있다. 개발도상국의 경우도 국공유지나 하천변 등에 무허가 불법주택을 짓고 생활하는 도시빈민들이 그를 철거하려는 공권력에 맞서 주거권을 주장하는 사례가 늘고 있다. 우리나라도 예외가 아니지만 동남아나 남아메리카 국가들 중에서 특히 이런 경우가 많으며, 소위 자조(self help)를 통한 주거 안정운동도 활발하다. 이같이 주거를 대상으로 한 사회운동을 통칭하여 '주거권운동<sup>12)</sup>'이라 한다면, 이는 다음과 같은 유형으로 나눌 수 있다. 제3세계에서 흔히 나타나는 ① 철거나 강제이주와 같이 명백한 위협에 대한 반대·저항운동과 ② 정부와의 일정한 타협을 통해 토지 등을 임대하거나 양여받아 자력으로 주택을 건설하고 유지하는 자조운동, ③ 선진 국가에서 나타나는 무주거자 보호운동, ④ 선·후진국 막론하고 주거에 대한 법적 제도적

10) UN Commission on Economics, Social and Cultural Rights : General Comment No.4 on Right to Adequate Housing(1991)

11) 동아일보 1995년 12월 일 자

12) 주거권운동을 협소하게 보면, 주거에 대한 법적·규범적 권리를 신장시켜서 성문법화시키는 운동이라고 볼 수 있다. 그러나 주거권의 개념을 사회운동과 사회정책 간의 역동적인 관계와 성과가 반영된 것으로 인식하게 되면, '보다 나은 주거상황을 위해 법·제도·정책을 개선하려는 사회운동'으로 주거권운동을 정의할 수 있다.

권리쟁취 운동, ⑤ 그리고 유엔을 비롯한 국제기구 차원의 주거권 보호운동 등이 그것이다.

결국 ① 법적·규범적 권리로서의 주거권과 ② 주거권운동, ③ 주택정책 간에는 긴밀한 상호 작용체계가 있음을 알 수 있다. 즉, 한 사회의 사회적 욕구수준보다 주거사정이 나쁘거나 악화될 경우 특정 집단이나 시민들은 사회운동을 통해 주거권을 주장하게 되는데, 이것이 정치적 긴장관계를 형성할 때 사회정책(주택정책) 차원에서 이들의 요구를 수용하거나 완화시키는 조치를 취하게 된다. 그래서 이들의 요구를 사회정책으로 인정하는 범위가 확대되고 제도화될 경우, 그것은 규범화되거나 법적 권리로 인식되게 되고 이 규범은 다시 새로운 차원의 주거권(요구)운동의 기준이 된다. 하지만 역의 과정도 있다. 즉, 법적이거나 규범적인 권리 차원에서 주거권이 신장되었다고 해도, 일정한 사회·경제·정치적 조건하에서는 실제로 시행되는 정책은 오히려 후퇴할 수 있는 것이다. 이것은 주거권이 '역사적으로 진보해온 규범'(김형국, 1992)이지만, 그 규범을 둘러싼 사회적 긴장관계가 악화될 때는 언제든 퇴보할 수도 있다는 것을 의미한다. 따라서 주거권이라는 개념을 법적 권리개념으로만 파악하고 그 정당성이나 적실성을 논박하는 것은 주거권이란 용어 속에 담긴 사회·정치적인 역동성을 간과하는 것이다. 오히려 현단계에서 주거권은 법적 권리로서 보다는 사회운동의 지향점을 집약한 용어이며, 실제로 한 사회에서 시행되는 주택정책과 역동적인 긴장관계에 있다.

## 1) 주택의 공공성과 주택정책

주택은 인류가 출현한 이래 존속되어 온 인간생존의 필수품이지만, 국가가 주택문제에 본격적으로 개입한 것은 비교적 최근의 일이다. 특히 자본주의 태동 이후 역사 이래 가장 많은 인구가 도시로 집중되면서, 주택은 공장에서 생산되는 일반적인 상품처럼 취급할 수 없다는 것이 명백해졌다. 슬럼의 확산, 저렴주택의 부족, 임대료 폭등 등으로 인해 주택문제는 공공이 개입해야 될 대상이 된 것이다. 더구나 주택문제를 둘러싼 사회운동의 확산과 사회적 불안의 증대는 국가로 하여금 더욱 적극적인 개입을 요구하고 있었다. 이에 따라 나타난 것이 임대료 규제, 공공임대주택 공급, 임대료 보조 등의 정책이다. 하지만 주택시장에 공공이 과연 개입할 필요가 있는가 하는 점은 현대 자본주의 200여년간 지속되는 논쟁이다.

정부가 주택시장에 개입하는 이유는 논자들에 따라 차이가 있지만, 대체로 다음의 세가지로 집약할 수 있다(하성규, 1995a, 1995b ; Harloe, ; 이덕복, 1995 ; 김정호, 1994).

### ① 상품으로서의 주택이 갖는 특수성

주택은 자본주의 사회에서 자유롭게 거래되는 상품의 일종이지만, 일반 상품과는 다



른 이질성이 있다. 먼저, 주택은 다른 상품과 달리 장기간의 생산기간을 필요로 하고 다양한 관련산업의 연계 등으로 매우 복잡한 생산과정을 띠고 있다. 특히 주택건설을 위해서는 택지의 마련과 이에 따른 공공서비스가 충족되어야 하기 때문에 택지공급 여부에 따라 주택공급은 제한될 수밖에 없다. 또 주택은 건축연도, 규모, 질, 입지, 점유형태 그리고 주택을 둘러싼 환경에 따라 다양한 하위시장이 존재하고, 다른 소비재에 비해서는 매우 고가인데다 한 번 상품으로써 생산되면 50여년 이상 존속되는 내구재이다. 다음으로 주택은 지역간, 국가간 이동이 불가능하기 때문에 한 지역에서 주택수요가 증가하더라도 다른 지역의 주택을 이동시킬 수 없다.

이에 따라 주택수요와 공급사이의 수급불균형이 나타나더라도 쉽게 균형점을 찾지 어렵다(공급비탄력성). 특히 전쟁 등으로 주택이 대량파괴되고 민간주택시장이 발달하지 못했을 때는 정부가 직접 주택공급을 담당하는 공급자 역할을 할 수밖에 없다. 실제 유럽의 사회주택이 2차 대전 직후부터 대량공급된 배경에는 이같은 정부의 역할이 있었다.

### ② 주택의 외부효과

개별주택은 인근 주택 및 도시전체와 상호 영향을 끼치기 때문에, 한 주택이나 지구가 쇠락하게 되면 그 영향이 인근으로 파급된다. 특히 주택의 불량화는 해당지역 사회의 사회비용을 증대시키고 주택의 불량화는 연쇄적인 효과를 일으키게 된다. 그러나 낡은 주택을 수선하거나 다시 짓는 일을 토지소유주 자율에 맡긴다고 문제가 해결되지 않는다. 주택의 외부효과가 초래한 '최수의 함정'으로 인해, 개별 토지소유주들은 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻기 위해 다른 사람이 가져다주는 긍정적 외부효과만을 기대하기 때문이다. 또한 불량주택문제 처리방식은 계층간 이해득실에 큰 영향을 미치기 때문에 개발이익의 분배에 대한 사회적 합의를 도출해내기 힘들다. 이에 따라 정부는 일정한 지역을 재개발구역으로 지정하여 개별주택의 외부효과를 지역단위로 내부화시키는 조치를 강제하게 되는 것이다.

### ③ 사회문제의 해결

이미 진부한 표현이 되었지만, 주택은 사용가치와 교환가치를 동시에 가지고 있어서 교환가치만을 강조하게 되면 인간생존의 필수수단으로서의 사용가치가 무시되기 쉽다. 주택은 상품 이전에 공기나 물과 같이 기본적인 생존수단인 것이다. 따라서 주택을 시장기능에만 맡겨둘 경우에는 일정 계층 이하는 주거문제를 해결하는 것이 불가능한 사태가 빚어질 수 있는 것이다. 실제 우리나라 뿐 아니라 선후진국 모두 그러한 경험을 겪은 바 있다. 우리나라에서도 1990년도를 전후해서 전월세값 폭등이 사회심리적 위기감을 초래하여 자살하는 사람이 속출하고, 나라 전체가 부동산 투기 열풍에 휩쓸렸던 시기가 있었다. 이에 따라 시장기능을 통해서만 주거문제를 해결할 수 없는 사람들을

대상으로, 정부가 주택을 직접 공급(공공임대주택)하거나 주택공급에 차등적인 지위를 부여하는 방법으로 개입하게 되었다. 또 주거를 대상으로 한 사회운동의 진전도 정부개입을 촉구하는 요인이 된다. 역사적으로 공공임대주택정책이나 임대료보조 정책 등도 이같이 주택이 사회문제화되고 사회적 불안요소로 등장함에 따른 대응책이었다.

그러나 주택문제를 해결하기 위해 정부가 개입하는 수준에는 차이가 있다. 미국과 같이 주택시장을 민간시장에 맡겨둔 채 정부는 사회적 극빈층만을 대상으로 최소한의 지원과 개입을 펴는 경우가 있는가 하면, 스웨덴과 같이 국가 스스로 토지보유를 늘리면서 주택시장의 공공성을 높이는 데 노력을 기울이는 경우도 있다. 더 나아가서 사회주의 국가의 경우 주택은 기본적으로 국가의 소유로 생산, 분배, 소비가 모두 국가에 의해 이뤄진다.

따라서 주택문제에 대한 정부개입의 당위성이 있다하더라도 최소한의 개입으로부터 최대한의 개입까지 개입의 수준이나 범위는 차이가 있다. 더구나 시장논리와 정부개입논리의 자기 정당화와 그것이 갖는 한계에 미루어 보건대, 어느 한 쪽의 논리가 다른 논리를 압도할 정도로 타당성을 갖지는 못한다. 결국 정부개입의 수준과 범위는 각국의 정치, 사회, 경제적 맥락과 주택을 바라보는 시각에 따라 달라질 수밖에 없다(이덕복, 1995).

그러나 대체로 자본주의 국가들에서는 주택시장에 개입하는 정부의 역할은 다음 <표>와 같이, 규제자, 공급자, 기업가, 심판자 역할로 구분할 수도 있고(박신영, 1995), 주택공급측면의 개입(생산자 보조방식)과 소비측면의 개입(소비자 보조방식)으로 구분할 수도 있다. 이 중 생산자 보조방식은 정부가 직접 주택을 공급하는 공공임대주택 뿐 아니라 비영리단체, 조합, 개인이 공급하는 임대주택의 보조방식을 포함한다. 이 보조는 교부금(capital grants), 면세, 무이자 주택자금대출 등을 통하여 저소득층이 지불가능한 수준의 저렴한 임대주택 공급확대를 목표로 한다. 즉, 생산자 보조방식은 주택생산자, 공급자에게 정부가 주택보조, 지원을 취함으로써 주택생산을 증대시키고, 서민들이 필요로 하는 저렴한 임대료의 임대주택 공급확대를 기하는 정책프로그램인 것이다. 반면 소비자 보조방식은 ① 자신의 소득으로 일정수준 이상의 정상적 주택임대료를 지불할 수 없는 저소득 가구에게 직접적으로 일정금액의 임대료 보조금을 지급하거나, ② 정기적인 주택수당(housing allowance)을 민간임대주택의 임대료 혹은 공공임대주택 임대료에 적용하는 경우 등으로 나눌 수 있다(하성규, 1995a)<sup>13)</sup>.

13) 하성규(1995a)에 따르면, ① 생산자 보조방식은 주택의 생산공급을 촉진하고 주택의 질적 수준을 향상시키며, 동시에 가시적 효과(혹은 정치적 효과)면에서 좋지만, 정부재정부담은 더 큰 것으로 알려져 있다. ② 반면 소비자 보조방식은 입주자의 임대료 부담을 경감시키고 동시에 생산자 보조방식에 비해 정부의 재정지출을 절감할 수 있는 장점이 있다. 또한 입주자의 주거선택의 폭이 넓고 기존 주택재고 특히 민간임대주택의 이용효율성을 높일 수 있다. 그러나 소비자 보조방식은 때로 임대료 상승의 요인이 되기도 하며, 임대료 보조액의 산정과 수혜자의 선정이 쉽지 않은 점도 있다.



< 표 > 주택문제 해결을 위한 공공부문의 역할

공공부문의 역할	정책방향	우리나라의 주요정책
규제자(regulator)	위생관련 기준제정 및 처벌 임대료 통제 금융조절 정책	주택개발지구 지정 임대차보호법 제정 주택금융 이자율 및 기간규제
공급자(provider)	공공주택건설, 공급, 관리 주거비 지원 주택자금 조성 및 지원	공공주택 건설 국민주택기금조성
기업가(entrepreneur)	주택관련 정부기업 설립을 통한 주택 및 택지개발	대한주택공사 설립 및 주택건설
심판자(umpire)	주택관련 법제 및 세제의 타당성 검토 공공부문 개입기준 제시	공정거래위원회의 설치 행정심판

자료 : W. Friedman(1979 : 박신영, 1995에서 재인용)

그러나 어쨌든 그 핵심은 정부개입을 통해 ① 사회문제로서의 주택문제를 완화시켜 사회적 통합력을 높이고, ② 노동력 재생산비용 부담을 개별자본에게 지우지 않음으로써 전반적인 자본축적 조건을 개선하며(Castells, 1977) ③ 주택산업 육성을 통해 자본재 생산을 직접적으로 지원하는 데 있다. 결국 주거에 대한 권리를 실현하거나, 인도주의를 실현하려는 善意라기 보다는 자본주의의 안정적 축적조건을 확보하는 차원에서 각종 주택정책이 대두되는 것이다. 따라서 사회정책이 표방하는 '주거권 신장'은 이데올로기적 修辭인 경우가 많다.

그러나 두 접근법의 장단점은 일률적으로 규정하기 어렵고, 각국의 사회·경제적 특성에 따라 다를 수밖에 없다. Howenstein은 경험연구를 통해 두 접근법의 장단점을 다음 표와 같이 제시하고 있다.

구분	생산자 보조방식	소비자 보조방식
물리적 주거상태 개선	●	▲
임대료 부담 경감	▲	●
주거지출비용의 최소화	▲	●
가구간 형평성 보장	▲	●
주거선택의 자유증진	▲	●
주택제고 이용효율성 증진	▲	●
주택보조금의 가치유지	●	▲
행정절차 간소화	●	▲
정치적 실현가능성	■	■

● : 영향을 크게, 그리고 긍정적으로 미침.  
▲ : 영향을 크게 미치지 못하고 부정적임.  
■ : 우월성이 확연히 나타나지 않음.

자료 : Howenstein(1986 : 하성규, 1995a에서 재인용)

## 2) 법적·규범적 권리로써 주거권

표현의 차이는 있지만, 헌법에 주거에 관한 권리를 표현하고 있는 국가는 52개국에 이른다<sup>14)</sup>. 세계적으로는 38%의 국가가 주거에 대한 권리를 인정하고 있는 것이다. 우리나라도 헌법 제35조에 '모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리'가 있으며, '국가는 주택개발정책을 통해 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 있도록 노력해야 된다'는 규정이 있다. 또 이러한 헌법의 규정을 보다 구체화시킨 것으로 볼 수 있는 주택건설촉진법 제2조에서는 '국가는 국민의 주거생활의 안정과 향상을 보장하기 위해 필요한 시책을 종합적으로 계획, 실시하여야 한다'는 조항이 있다.

국제적으로는 유엔 인권선언(1948년) 제25조에 '모든 사람은 食, 衣, 住居 등에 있어 적절한 삶의 질을 향유할 권리가 있다'는 규정이 포함된 이래, 1995년 초까지 수십건의 선언(declaration)<sup>15)</sup>과 결의(resolution)<sup>16)</sup>는 물론이고 관련조항이 포함된 국제조약 및 협약

14) 헌법에 관련 조항이 있는 국가는 다음과 같다.

아프가니스탄, 알바니아, 아르헨티나, 바레인, 방글라데시, 벨기에, 볼리비아, 브라질, 부르키나 파소, 캄보디아, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카 공화국, 에쿠아도르, 엘 살바도르, 기니아, 피지, 그리스, 파테말라, 기아나, 하이티, 온두라스, 인도, 이란, 이탈리아, 케냐, 한국, 북한, 리투아니아, 말리, 멕시코, 네팔, 네덜란드, 니카라과, 나이지리아, 파키스탄, 파나마, 파라과이, 페루, 필리핀, 폴란드, 포르투갈, 러시아, 세이셸, 스페인, 스리랑카, 수리남, 스위스, 터키, 베네수엘라, 베트남, Sao Tome and Principe

15) 주거권관련 조항이 포함된 선언에는 다음과 같은 것들이 있다. Universal Declaration on Human Rights(1948) : 25조, Declaration on the Right of the Child(1959) : 4장, International Labour Organization(ILO) Recommendation No. 115(1961) : 원칙 2, Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination(1963) : 3조, Declaration on Social Progress and Development(1969) : 2부 10조, Declaration on the Rights of Disabled Persons(1975) : 9조, Vancouver Declaration on Human Settlements(1976) : 8절, Declaration on Race and Racial Prejudice(1978) : 9조, ILO Recommendation No. 162 Concerning Older Workers(1980) : 5조, Declaration on the Right to Development(1986) : 8조, Draft Declaration on the Rights of Indegenuous Peoples(1993) : 10, 11, 22, 23, 25, 26, 27, 31조

16) 주거권과 관련된 UN의 결의(resolution)에는 다음과 같은 것들이 있다. UN Sub commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Resolution 1994/8 : Children and the Right to Adequate Housing(1994), UN Sub Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Resolution 1994/39 : Forced eviction(1994), UN Sub Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Resolution 1994/38 : Promoting the Realization of the Right to Adequate Housing(1994), UN Sub Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Resolution 1993/41 : Forced Eviction(1993), UN Sub Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Resolution 1993/36 : The Right to Adequate Housing(1993), UN Commission on Human Settlements Resolution 14/6 : The Human Right to Adequate Housing(1993), UN Commission on Human Rights Resolution 1993/77 : Forced Eviction(1993), UN Sub Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Resolution 1994/39 : Forced Eviction(1994), UN Sub Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Resolution 1992/26 : Promoting the



17)도 8건에 이른다. 이 중 특히 1993년에 발표된 유엔 Commission on Human Settlements resolution 14/6에서는 적절한 주거에 대한 권리를 보다 강력한 어조로 촉구하고 있다<sup>18)</sup>. 또 1994년의 Sub Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities resolution의 Forced Eviction장에서는 강제철거를 명백한 인권침해라고 규정하고 정부로 하여금 필요한 수단을 채택할 것을 요구하고 있다.

이처럼 유엔을 비롯한 국제기구의 주거권에 대한 인식은 크게 '적절한 주거'의 보장과 강제철거와 같은 인권침해 방지로 집약된다. 그런데 여기서 적절한 주거에 대한 의미 규정이 필요한데, 이는 각국의 사회경제적 상황이나 시기에 따라 달리 인식될 수 있기 때문이다. 이에 대해 유엔의 「경제·사회·문화권 위원회(UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights)」의 General Comment No.4는 주거권의 구성요소를 다음과 같이 정의하고 있다(1991).

① 점유의 안정성(Legal Security of Tenure) : 주택에 대한 점유형태는 자가, 공공-민

Realization of the Right to Adequate Housing(1992), UN Sub Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Resolution 1991/12 : Forced Eviction(1991), UN Sub Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Resolution 1991/26 : Promoting the Realization of the Right to Adequate Housing(1991), UN Commission on Human Rights Resolution 1988/24 : The Realization of the Right to Adequate Housing(1988), UN 총회결의 42/146 : The Realization of the Right to Adequate Housing(1987), Economic and Social Council(ECOSOC) of the UN Resolution 1987/62 : The realization of the Right to Adequate Housing(1987), UN Commission on Housing Rights Resolution 1987/22 : The Realization of the Rights to Adequate Housing(1987), UN 총회결의 41/146 : The Realization of the Right to Adequate Housing(1986), UN Commission on Housing Rights Resolution 1986/36 : The Realization of the Rights to Adequate Housing(1986), UN World Conference on Environment and Development(UNCED) Agenda 21(1992)

17) 주거권조항이 포함된 유엔의 관련 협약(convention), 조약(covenant)에는 다음의 것들이 있다. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights(1966) : 1976년에 발효됨. 1994년 현재 가입국은 130개국, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination(1965) : 1969년 발효됨. 138개국 가입, International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women(1979) : 1981년 발효됨. 132개국 가입, International Convention on the Rights of the Child(1989) : 1990년 발효됨. 154개국 가입, International Convention Relating to the Status of Refugees(1951) : 1954년 발효됨, International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families(1990) : 1990년 발효됨. 2개국 비준, International Labour Organisation Convention No. 117 concerning Social Policy(1962) : 31개국, International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid(1973) : 1976년 발효됨. 99개국 가입

18) ① 모든 국가는 강제철거를 포함해서 적절한 주거를 위한 권리를 침해해서는 안 된다. ② 모든 국가는 적절한 주거에 대한 권리실현을 방해하는 모든 제도, 정책, 프로그램, 개발사업을 시정해야 한다. ③ 모든 국가가 법적인 장치를 포함해서 적절한 주거에 대한 권리를 실현할 수 있도록 노력해야 한다. ④ 모든 국가는 적절한 주거에 대한 권리와 관련된 국제협약을 따를 것을 촉구한다.

간임대, 협동조합주택, 응급주택, 무허가주택 등 여러 가지 형태가 있을 수 있다. 그러나 점유형태의 차이에 상관없이 모든 사람은 강제 퇴거(eviction)와 철거(demolition), 괴롭힘(harassment)과 다른 위협을 막을 수 있는 법적 대항력을 가져야 한다. 국가는 이러한 문제로 고통받는 사람들이 있을 경우 법적인 보호장치를 마련하는 데 노력을 기울여야 한다.

② 주거생활에 필요한 시설의 확보(Availability of Services, Materials, Facilities and Infrastructure) : 적절한 주거는 건강, 안전, 쾌적, 영양을 위해 필수적인 시설(음료수, 음식을 장만할 수 있는 연료, 난방, 전기, 위생, 세척, 음식저장소, 하수시설 등)을 포함하고 있어야 한다.

③ 적당한 가격(Affordable) : 집의 가격이 너무 높아서, 개인이나 가족이 집을 장만함으로써 다른 기본 욕구를 충족할 수 없을 정도가 된다면 안 된다.

④ 거주 가능한 수준(Habitable) : 적절한 주거는 너무 좁아서 안 되며, 추위, 습기, 더위, 비, 바람 등을 막을 수 있는 수준이어야 한다.

⑤ 사회적인 차별의 극복(Accessibility) : 적절한 주거란 노인이나 어린이, 신체장애자, 폐질자, 에이즈보균자 등의 사회적 약자(disadvantaged)들에게 주거를 보장하는 것을 의미한다.

⑥ 주거하기에 적당한 위치(Location) : 적절한 주거란 일거리를 구할 수 있고 병원, 학교 등의 사회적 시설을 이용할 수 있는 곳에 위치해야 한다.

⑦ 문화적 특성의 보호(Culturally Adequate) : 문화적 정체성과 주거의 다양성이 보장되어야 한다. 나아가 현대적인 건축기술이나 개발이 문화적인 특성을 희생시켜서는 안 된다.

또 Yee(1990)는 홍콩의 주거권규정 시안에서, 적절한 주거에 대한 권리는 '접근할 수 있고, 부담할 수 있고, 자신이 결정할 수 있는 것'을 원칙으로, 구체적으로는 물리적인 접근성과 충분한 시설, 안정성과 안전성이 보장되어야 하며, 부담이 가능하도록 임대료를 규제해야 하고 주거에 차별이 있어서는 안 되며 사생활과 비밀이 유지되어야 함을 제시하고 있다. 그의 COHRE(Center on Housing Rights and Evictions)도 국제기구의 각종 선언, 결의, 조약, 협약 등을 바탕으로 주거권보장을 위해 각국이 시행해야 될 의무를 34가지 제시하고 있는데, 이 역시 위의 원칙들과 같은 맥락이다(1995).

그런데 이상의 주거권 규정을 살펴보면, 주거권에는 크게 두 가지 차원의 논의가 섞여 있음을 확인할 수 있다. 첫째는 대책이 마련되지 않은 강제철거나 퇴거는 명백한 인권유린행위로, 이것은 정부가 막아야 할 뿐 아니라 철거이전의 생활수준을 유지하도록 보호해야 된다는 주장이다. 이것은 법적 권리로 보면 손실보상의 개념인데 행정상의 공권력 행사에 의해私人에게 가해진 특별한 희생을 전체적인 평등부담의 견지에서 행정주체가 보전하는 행위이다. 즉, 재산권만이 아니라<sup>19)</sup> 넓은 의미의 생활권을 국가가 보상



해야 된다는 개념이다. 그러나 주거권의 가장 구체적인 규정인 이 경우도 재산권을 넘어서는 생활권을 어떻게 파악하느냐에 따라 완전히 상반된 두 가지 입장이 존재하는 것이 사실이다. 우리나라에서도 재개발사업에서 세입자들이 재산권을 갖고 있지 않으므로 권리로서의 보상대상은 될 수 없고 복지정책의 대상일 뿐이라는 주장이 있는가 하면, '세입자도 재개발지역의 주민으로서 적어도 토지·가옥 소유자 등과 동일한 중요성이 있다. 실물에 대한 손실은 없다고 하나 생활기반의 상실 또는 주거의 일시적인 상실이 발생하기 때문에 생활권 보상이 필요하다'(황인철, 1989)는 주장도 있다.

그러나 한 사회의 전반적인 주거상황을 고려하지 않은 철거금지규정은 비현실적일 뿐 아니라, 실제로는 아무런 도움이 되지 않는 경우도 있다. 필리핀의 The Urban Development and Housing Act of 1992, Section 28 : Eviction and Demolition에서는 철거는 가능한 한 억제하되, '주민들이 철로변이나 쓰레기매립장, 뚝방, 하천변 등에 거주함으로써 재해위험이 있을 때'만 제한적으로 허용될 수 있다는 조항이 있다. 그러나 필리핀 정부는 저소득층의 열악한 주거사정을 해결하기 위한 정책을 거의 펼치지 않음으로써, 실제로 대부분의 빈민들은 위에 열거한 지역들에 살 수밖에 없으므로 오히려 철거를 막기 위한 법률이 철거를 정당화하는 법률이 되고 말았다.

주거권의 두 번째 측면은 他人(대개 국가)에게 주거를 요구할 수 있는 권한으로 일종의 청구권이다. 즉, 보건과 노동에 관한 권리나 사회보장의 권리와 마찬가지로 주거에 관한 최저한의 수준을 보장하라는 권리이다(이은기, 1995). 이것은 결국 인간다운 생존을 위해서는 적절한 주거를 국가가 보장해야 된다는 주장으로, ① 현실적으로 모든 인간의 기본적 필요와 자본주의적 시장경제 질서가 모순적이어서 공공의 개입이 필요하며, ② 이념적으로는 자유와 평등의 실현, 자연법적, 도덕적 권리, 정의의 요청 등과 관련해서 정당화되고 있다.

그리고 이같은 인간다운 생존은 우리 헌법에도 규정되어 있는데, 이의 실현을 위한 ① 가장 소극적인 형태는 직업의 자유와 재산권과 같은 개인의 경제적 활동을 보장하는 것이며, ② 조금더 적극적인 형태는 개인의 경제적 자유의 남용 가능성을 극소화함으로써 최대다수의 개인이 경제적 자유를 통한 자신의 인간다운 생존확보의 기회를 가질 수 있도록 하는 것이며, ③ 가장 적극적인 형태는 위와 같은 방법으로는 인간다운 생존을 확보하지 못하는 개인에 대해 더 직접적인 형태로 국가가 책임을 지는 것이다. 이 가장 적극적인 형태는 다시 두가지로 나뉘는데, 국가가 필요한 給付를 개인에게 직접 제공하는 것과 고용정책, 주택개발, 의료정책, 사회정책 등을 통해 간접적으로 지원하는 방법이다(한병호, 1993).

하지만 주거권은 국가가 주택정책을 통해 실행하지 않는 한 하나의 의미없는 형식일 뿐이다. 따라서 주거권은 이러한 사회정책과 혼동될 수 있다. 권리가 정책에 흡수되고

19) 대부분 철거가 문제로 되는 경우는 재산상의 권리가 없는 세입자들이나 무허가 정착지 주민일 때가 많다.

정책에서 테크닉을 빌려온다는 점을 인정한다면, 주관적 권리로서는 부정되는 것이다. 결국 법실무 측면에서 주거권은 아직도 도덕적 권리에 그치고 있으며, 완성된 권리가 아니라고 봐야 하는 것이다(주거권의 대항성의 한계 : 이은기, 1995)<sup>20</sup>.

또 역사적으로 볼 때 주거권은 일반적으로 市民權이나 政治權<sup>21</sup>에 비해서는 국가적 강제력이 매우 낮으며, 대개 가난한 사람들은 주거에 대해 나름대로의 기준을 갖고 '권리'로 요구하지만 그것이 국가의 법률체계와 모순적인 경우가 많다<sup>22</sup>. 그리고 주거권의 실현을 위해서는 거액의 공공지출을 필요로 하지만, 그것은 중요한 정치적 변화를 요구하고 그로 인해 주거권을 실현하기 위한 정부의 능력은 제한될 수밖에 없다. 뿐만 아니라 인권신장을 목표로 한 NGO들도 시민권이나 민주적 권리에 일차적인 목표를 두고 있기 때문에 주거권에 대한 인식은 높지 않은 편이다(Leckie, 1989). 또한 주거는 매우 복잡한 개념이고 시민적 정치적 권리와는 달리 정의되기도 어렵기 때문에, 고정된 법적인 권리로서 다루기보다는 유연한 정책의 문제로 다뤄져야 한다는 주장도 있다(Yee, 1990). 나아가 인권론 자체도 '이론의 빈곤'에 처해 있는데, ① 인권이 보편적이라고 하지만, 실제로는 서구적인 가치규범에 불과하다는 반론이 있으며, ② 시민·정치적 인권범주와 경제·사회·문화적 인권범주가 동일한 측면도 있지만 차별적인 측면도 있으며, ③ 국제적으로는 인권의 국제적 보호와 국가주권 사이의 대립도 있다(이대훈, 1995).

나아가 주거권 주장에 대한 보다 적극적인 반박논리도 있다. Block(1989)은 "모든 권리에는 상응하는 의무가 있다. 이것이 서구민주주의의 오랜 원칙이 되어 왔다. 그러나 시간이 지나면서, 각종 권리들이 대두되고 있다. 소위 인간답게 살고, 행복하게 살 권리라는 것이다. 그러나 여기서 주장되는 것은 거처를 어떤 것이든 짓고, 사고, 임대할 수 있는 권리를 의미하지는 않는다. .... (오히려) 그것은 위장된 그리고 그렇기 때문에 교활하다고 볼 수밖에 없는 부에 대한 요구이다. .... 여기서 언급하고 있는 주거권은 무수한 물질적인 재산과 서비스에 대한 부당한 요구라고 볼 수 있다"고 하면서, 임대료규제를 정당화할 수 없다는 주장을 펴고 있다. Baxter(1989)도 "한 사회에서 사람들이 존엄성을 유지하면서 생존하기 위해 충분한 자원을 사용할 수 있다는 권리는 모든 사람이 동일한 생활수준을 가져야 한다는 명령과는 다른 것이다. 이 권리가 시사하는 것은 사람들이 적절한 주택을 획득할 수 있는 충분한 자원에 대한 권리를 가진다는 것이지, 주택 그

20) 한 예로 1990년 여름, 프랑스의 무거주자들이 빈집을 점거하고 있다가 강제로 퇴거당하자 법원에 소송을 낸 경우가 있다. 그러나 법원은 퇴거유예처분을 내렸을 뿐 권리로서는 인정하지 않았다. 재산권과 주거권이 마찰을 일으킬 경우, 법률적으로 주거권은 여전히 미완의 권리이다(이은기, 1995).

21) 시민권이나 정치권은 역사적으로 경제활동의 자유와 연관되어 있다. 따라서 이들 권리는 시장경제발달과 상호 조화를 이루지만, 주거권은 부차적인 권리인 한계를 가지고 있다(Leckie, 1989).

22) 한 예로 무허가정착지 주민들은 방치된 국공유지나 사유지에 대한 점거가 '죄'가 된다고 느끼기 보다, 필요에 따라 '활용'한다고 느끼기 쉽다. 토지나 공간에 대한 인식이 법률제도의 기준에 근거하기 보다 농촌공동체적인 사고방식에 근거하는 것이다.



자체에 대한 권리를 갖는다는 것은 아니다”고 주장한다. 이와 같은 주장은 결국 국가의 역할에 대한 보수주의적 입장을 대변하는 것으로, 평등에 대한 이데올로기적 대립점을 반영한 것이다<sup>23)</sup>.

이처럼 권리로서의 주거권이 여전히 미완의 것인데 반해, 실제 주거권의 수준(정확히는 주거정책의 수준)은 나라마다 엄청난 편차를 보이고 있다. 대부분 후진국에서는 법적 권리는 물론이고 사회정책적 배려도 거의 없어 사실상 주거문제는 개인의 능력과 운명에 의해 결정되고 있는 반면, 선진국들에서는 다양한 주택정책 프로그램을 통해 최소한의 주거수준(Housing Minimum Standard가 그 표현이다)은 보장되는 경우가 많다. 따라서 선진국에서는 비록 법적 권리가 아닌 사회정책적 배려라 할지라도 후진국에서는 그것이 법적 권리 이상의 의미를 갖기도 하는 것이다. 결국 권리로서의 주거권은 주거를 둘러싼 사회정책변화를 반영한 것에 불과하다. 서구에서도 19세기에는 권리는커녕 주택정책 프로그램으로 인정되지도 않던 임차권보호가 20세기 중반을 지나면서 법적인 권리로 인정받은 것은 대표적인 사례이다. 우리나라에서도 1980년대 후반까지도 재개발사업에서 세입자대책은 전혀 없거나 영세민 보호차원에서 소극적으로 도입되는데 비해, 1990년대 중반에 들면 사실상 권리로서 인정되고 있다.

따라서 권리로서의 주거권 인식보다 중요한 것은 주거를 대상으로 한 사회운동의 발전과 그에 대응한 사회정책, 좁게는 주택정책의 변화를 이해하는 것이다. 이를 통해 주거권의 실천적 의미를 획득할 수 있는 것이다. 실제 주거권에 대한 강조는 법적인 권리 획득에 일차적인 목표를 두기보다, 국가의 정책변화를 강제하기 위한 전술적인 차원으로 이용하거나 국가의 절대적인 통치권을 부분적으로 훼손시키는 수단(Leckie, 1989)이라는 측면이 강하다.

### 3) 주거를 대상으로 한 사회운동(주거권운동)

#### (1) 무허가정착지와 자조운동(self help)

23) George and Wilding(1986)이 평등에 대한 이데올로기적 차이를 비교한 연구를 바탕으로 주거권에 대한 입장을 유추 해석하면 다음과 같다. ① 반집합주의자들은 정부가 이미 존재하고 있는 분배유형을 변형시키려 하는 것은 곧 개인의 자유와 성취동기를 억압하는 것으로 보기 때문에 타인에게 주거에 대한 권리를 요구하는 것은 용납할 수 없다. ② 소극적 집합주의자들은 불평등은 인정하지만, 과도한 불평등은 사회적 분열을 초래하기 때문에 저소득층의 상황을 개선시키기 위한 것인 한 사회정책차원의 주거대책은 인정할 수 있다. 이는 결국 경제성장을 지속시키기 위한 수단으로서 주택에 대한 대책을 인정하는 기능주의론과 상통한다(Leckie, 1989). ③ 페이비안 사회주의자들은 축적의 자유와 함께 평등의 권리를 비슷한 수준으로 인정하기 때문에, 적절한 거처에 대한 권리는 궁극적으로 사회의 발전과 평등을 향한 도상에서 보장되어야 한다고 본다. ④ 맑스주의자들의 기본입장은 페이비안 사회주의자들과 큰 차이가 없으나 주거문제 자체의 해결보다는 자본주의의 모순을 극복하는 정치적 방법과 단계에서 페이비안 사회주의자들과 차이가 있다.

1990년 현재 세계 인구의 약 %는 도시에 거주하고 있다. 이것을 지난 1950년대와 비교하면 40년 사이에 %나 증가한 것이다(內田雄造, 1991). 그런데 이같은 도시화 현상은 특히 후진국이나 개발도상국을 중심으로 급격한 양상을 보이고 있다. 1990년부터 1995년까지의 도시인구 증가 예상을 보면, 대부분의 선진국이 1% 이하인데 반해, 후진국이나 개발도상국들은 4% ~ 7%에 이르고 있다(Habitat, 1991). 그러나 후진국이나 개발도상국의 도시화와 도시인구 증가는 충분한 주거와 시설을 갖추고 진행되는 것이 아니라 문제점이 있다. 전 세계적으로 무허가 주택에 거주하거나 거리에서 잠을 청하는 사람들의 숫자는 약 만명으로 추산되며, 수도가 각 가정마다 보급된 비율이 1/2 이하인 국가만 해도 40%로 추산된다(Habitat, 1991).

특히 낮은 국민소득과 정부의 취약한 재정상황으로 이들 후진국이나 개발도상국에서 주택에 대한 투자는 사실상 전무한 상태에 가깝다. 그 결과 국공유지나 구릉지, 하천변 혹은 비어 있는 사유지 등을 불법으로 점거해서 거주하는 경우가 늘고 있지만<sup>24)</sup>, 이들 지역은 도시발전 정도나 개발압력 여하에 따라 언젠가는 철거될 위협에 직면하고 있다. Eviction Watch Asia(1995)에 따르면 최근 아시아지역에서 약 150만 명이 거주하던 주택이 철거당했으며, 이 숫자는 매년 늘어나고 있다고 한다. 따라서 이같은 철거에 저항하는 운동이 자연발생적으로, 혹은 외부의 지식인이나 종교인들이 지원하는 가운데 조직적<sup>25)</sup>으로 나타나고 있다. 저항이나 반대의 형태는 각국마다 다양하지만, 공통적인

24) Anzorena신부는 제3세계 국가의 무허가주택이 건립되는 과정을 다음과 같이 설명하고 있다(1992). 불법적인 주택을 건립하는 방식은 합법적인 건축과는 정반대의 순서를 밟는다. 우선 빈터를 점거하고 이어서 집을 세운다음 건물에 대한 허가를 신청하게 된다. 토지의 경우는 계속 불법적인 상태로 거주하거나 편법을 동원해서 매입하기도 한다. 점거에는 미조직적인 방법과 조직적인 방법의 두가지가 있다. 그리고 점거의 일반적인 수순은 다음과 같다.

- ① 경찰의 철거를 최대한으로 막기위해 충분한 수의 점거민을 조직한다.
- ② 토지분양 도면을 전문가나 학생그룹들에게 부탁한다.
- ③ 1인당 어느 정도의 돈을 준비한다.
- ④ 교섭, 계획, 점거한 토지의 관리 등의 책임을 서로 나눈다.
- ⑤ 점거는 주로 야간이나 휴일, 축일 혹은 선거기간에 이뤄진다.
- ⑥ 점거 당일 곧바로 트럭을 이용해 자재를 운반하여 건축에 들어간다.
- ⑦ 점거한 주민들은 국기를 게양하여, 토지분양을 바라고, 사회정의를 원하는 국민이라는 인상을 준다.
- ⑧ 지도자가 각각의 토지구획을 명확히 하는 동안 부녀자들은 주변정리와 청소를 한다.
- ⑨ 최단 시간내에 토지분할이 끝나고 임시 주택건설이 완료된다.
- ⑩ 초기의 며칠간은 공동취사, 공동탁아를 실시한다.
- ⑪ 점거한 장소를 지키기 위해 돌과 각목을 준비하고, 경찰이 철거하러 오면 부녀자들이 전면에서 몸으로 저지한다.
- ⑫ 협박이나 위협을 완화시키기 위해 점거지에 대통령 부인이나 유명인의 이름을 써온 표지판을 세운다.

25) 이러한 철거민들의 조직화와 반대·저항운동에 가장 큰 영향을 끼친 조직이론은 미국의 하층민 조직화 운동을 했던 S. Alinsky와 남미의 브라질에서 빈민 의식화와 조직화 사업을 했던 Freire의 이론이다(Anzorena, 1992 ; ).



점은 경제력이 낮고 정부에 의한 투자가 없을 경우 불법점거 - 강제철거 - 불법점거의 악순환이 계속된다는 점이다. 그러나 일부 국가에서는 정부가 직접 시행하는 공공프로그램으로 빈민들의 주택문제를 해결하지는 않지만, 자조적인 활동을 이용한 프로그램을 실시하여 주택문제를 완화시키는 사업을 벌이기도 한다.

이들 자조프로그램의 유형을 나눠보면<sup>26)</sup> ① 정부가 직접 국공유지를 제공하거나(혹은 묵인하거나) 민간지주와의 중재를 통해 사유지를 일정 기간 사용할 수 있도록 함으로써, 토지를 제공하고 각종 시설과 주택은 주민들이 건설하는 경우(우리나라의 초기 집단 재정착 프로그램, 태국의 Land Sharing) ② 토지제공 외에 하수도, 도로, 전기 등의 기반시설을 지원하고 주민들은 주택만 건설하는 경우(소위 Site and Service), ③ 불법으로 점거하고 있는 주거지의 토지를 불하하거나 합법화해주고, 주민들 스스로 주택개량을 하도록 지원하는 경우(우리나라의 양성화 및 현지개발정책, 인도네시아의 캄퐁 주택개발 프로그램), ④ 정부의 도움없이 빈민들 스스로 짠 토지를 구입해서 시설과 주택을 건설하는 경우(우리나라의 복음자리, 파키스탄의 OPP) 등으로 나눌 수 있다<sup>27)</sup>. 그런데 이들은 다시 각국의 사회·경제적 상황에 따라 다양한 형식으로 변형될 수 있으며, 일부의 사례에서는 주민 공동체를 대상으로 용자나 재정지원을 하는 경우도 있다.

이제 아시아지역에서 널리 알려진 대표적 자조 프로그램인 태국의 Land Sharing Programme<sup>28)</sup>과 파키스탄의 Orangi Project<sup>29)</sup>에 대해 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

태국은 지난 30년 동안 급속한 경제성장을 거듭해 왔고, 특히 1987년부터 3년 동안은 매년 두자리 수의 경제성장률을 보이고 있다. 그 결과 급격한 산업화와 도시화가 진행되어 태국의 수도인 방콕에는 전체 인구의 %가 집중되게 되었다. 이에 따라 방콕에는 무허가 빈민지역이 늘고 있어서, 주택청(National Housing Authority)이 1976년에 조사한 바에 따르면 방콕에는 108개의 빈민지역이 있었지만, 이 수치는 1982년에는 410개, 85년에는 1,020개, 90년에는 1,404개로 급격히 늘어났다. 그래서 가장 최근 조사인 1990년의 조사에 따르면 약 126만명(방콕 인구의 20%)가 이들 빈민지역에 살고 있는 것으로

나타나고 있다. 그런데 1988년의 조사에 따르면 전체 빈민지역 중 28%가 철거위험을 받고 있으며, 71.5%의 주민들은 철거를 걱정하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 1981년부터 1985년 사이에 매년 평균 16개의 빈민지역이 철거되었다. 더구나 태국의 시장경제가 발달함에 따라 민간에 의한 주택공급이 활성화되면서, 1980년대 후반부터는 방콕의 땅값이 폭등세에 들어섰다. '방콕 토지 관리 연구'(Bangkok Land Management Study)에 따르면 1986년까지 방콕 외곽지역의 토지는 매년 6~20% 정도 올랐지만, 그 해부터 88년 초까지 56%, 89년 초에는 83.9%, 다시 89년 말경에는 91.4%가 오르는 엄청난 상승율을 보이고 있다.

이런 상황에서 불법적으로 사유지나 국공유지를 점거하고 있는 일부 빈민지역에서, 개발을 원하는 지주들을 위해 땅을 비워주는 대신 일부의 땅을 나누어서(Land Sharing) 주거문제를 해결하는 방식이 등장하여 태국 주거권 운동의 새로운 모델이 되고 있다. 여기서 지주는 그 땅을 빈민들에 파는 경우도 있고, 임대하기도 하고, 또 어떨 때는 무상으로 제공하기도 한다. 현재 이 방식으로 철거문제를 해결한 예는 10여개 지역이 있으며, 협상중인 지역을 합하면 30개 지역에 이른다.

그 중의 한 지역인 마낭카실라는 1982년 1월 주민조직과 민간개발업자 및 토지소유자인 재무부 사이에 협약이 이뤄짐으로써, 지역면적의 약 40%를 197세대의 주민들에 제공하고, 나머지는 상업지역으로 개발하였다. 주민들은 집을 짓는 일을 스스로의 힘으로 했는데 필요한 자금은 신용협동조합연합회에서 '공동체 보증'을 통해 빌려 20년 기한으로 갚고 있다. 나눈 토지는 공동체 소유이며 만약 주민들이 다른 곳으로 이사하려고 하면 집을 이 협동조합에만 팔 수 있다.

이처럼 태국에서 Land Sharing이 가능했던 요인을, 태국의 주거권운동단체들은 ① 강한 주민조직 ② 정부의 정치적 고려와 민주화의 진행 ③ 지주들의 사회적 이미지에 대한 고려<sup>30)</sup> 때문이라고 보고 있다. 그러나 이 사례는 태국의 현단계 사회경제 상황이 빚어낸 성과일 뿐 자본주의 시장경제의 발달과 토지개발압력의 증대에 따라 결코 상황을 낙관할 수 있는 문제는 아니다. 실제 1994년 현재, 태국의 빈민지역 거주민들이 지주에게 지불하는 임대료는 소득의 5 ~ 10%에 불과하다. 비록 태국의 토지, 주택가격이 최근 엄청나게 폭등했다고는 하지만 아직 우리나라나 일본 등에 비하면 그 절대적, 상대적 수준이 훨씬 낮다. 그만큼 토지에 대한 개발압력이 낮다는 것이다. 따라서 경제성장과 불가분의 관계에 있는 도시화가 계속 진행되고, 한정된 도시공간에 대한 자본주의적 개발압력이 고조된다면 '선량한 지주'는 더 이상 발붙일 곳이 없게 될 것이다. 결국 태국의 Land Sharing 사례는 다분히 현단계 태국경제가 안고 있는 전 자본주의적 토지소유

26) 특집 Service Provision in Cities, Environment and Urbanization, Vol. 6, 1994 ; SELAVIP(Journal of Low - Income Housing in Asia and the World), 각 호 ; Anzorena, 1992, *スラムの環境・開発・生活誌*, 明石書店 ; 호사카, 1995, 등을 바탕으로 정리한 결과다.

27) Turner가 미국의 자조주택에 대한 조사결과를 분류한 데 따르면, ① independent self-help, ② organized self and mutual help, ③ employed self-help로 자조주택의 형태를 나누고 있다(하성규, 1995a : 398 ~ 399에서 재인용)

28) Land Sharing Program을 문자 그대로 해석하면, '토지 나누기 사업'이지만 의미전달이 어려워 번역을 하지 않는다. 이에 대한 자료는 Learning how to compromise and get results from Bangkok, Thailand, 1993, Asian Action ; Case Studies of Land-Sharing for field visits, 1994, ACHR Workshop presentation material ; J.Anzorena, 1992, *スラムの環境・開発・生活誌*, 明石書店를 참고로 했다.

29) 파키스탄의 Orangi Project는 카라치의 Orangi 정착지에서, 주민들이 자조적으로 실시한 하수도 시설 설치사업이다. 이에 관한 자료는

30) 대부분 지주들은 자기들 땅에 빈민지역이 들어서 있다거나, 그들을 확대했다는 욕을 먹는 것을 싫어한다. 특히 왕실 소유의 토지와 같이 공공소유 땅의 경우, 함부로 철거를 함으로써 왕실의 이미지를 손상시키는 것도 좋지 않다. 그래서 어떤 경우에는 국왕을 알현하기만 해도 문제가 해결되기도 했다.



와 이용관계를 반영한 것으로, 앞으로 태국경제의 자본주의화 진행정도에 따라 양상은 변할 수밖에 없을 것이다<sup>31)</sup>.

파키스탄은 핵실험까지 실시한 적이 있는 국가지만, 종교적인 문제로 이웃 인도와 분쟁이 끊이지 않았던 대표적인 제3세계 국가이다. 1988년 현재 국민소득은 1인당 350달러로 우리나라의 10분의 1에 불과한 후진국에 속하는데다 반복되는 쿠데타와 독재정권의 지속으로 정치적 상황마저 불안하다.

파키스탄의 수도인 카라치에는 550개의 무허가 불법거주지('카치 아바디스'라 불린다)가 있는데, 그곳에는 카라치 전체 인구의 41%가 거주하고 있다. 따라서 명목상은 무허가 불법거주지이지만, 사실상 카라치의 대표적인 주거지역이다. 이에 따라 비록 법적 소유권은 없지만 주민들은 스스로 전기와 수도를 가설하고 주택을 개량함으로써 안정적인 주거수단으로 변화시켜 왔다. 이처럼 주민들 스스로 주거지를 조성한 대표적인 사업이 카라치의 Orangi 지역에서 20여년 이상 진행되어 왔는데, 이는 주민들과 민간전문가들이 중심이 된 OPP(Orangi Pilot Project)에 의해 주도되었다. OPP는 약 20년 동안 Orangi 지역의 3200ha에 9만4천호의 주택을 건립했는데, 이것은 민간부동산업자와 건설업자들의 힘을 빌린 결과이기도 하다. 그러나 이렇게 건설된 마을과 주택은 주변 환경이 극히 열악하고 주택 또한 부실한데다 환기도 제대로 되지 않고 화장실, 배수시설 등도 구비되지 않았다. 이에 따라 1980년대 중반, OPP는 지역에 하수도를 건설할 것을 결정하고 적은 비용을 들이고도 공사를 할 수 있는 방법을 연구했다. 연구결과를 바탕으로 OPP는 주민들에게 비용을 부담해서 공사를 시행할 것을 설득하게 되었는데, 포스터나 슬라이드를 활용한 교육을 수시로 실시했다. 또한 주민들 스스로 공사를 할 수 있도록 필요한 기술교육을 시키고 일부 주민들에게는 보다 전문적인 기술도 전수했다. 이에 따라 Orangi의 중앙부에서는 3100개 구획에 하수도를 설치하고 46,500호에 수세식 변소를 건립했으며, 주변부에서도 21,000호에 수세식 변소를 건립할 수 있었다. 또 OPP는 1986년부터 위와 같은 저렴 위생설비사업 외에 저렴주택 프로그램을 실시하고 있는데, 싼 가격으로 주택을 개량할 수 있도록 주민들 스스로 시멘트 블록 제조기계를 구입하고, 계단이나 창문, 환기장치 등을 규격화하여 가격을 낮추는 사업을 벌이고 있다.

이처럼 OPP 프로그램이 성공할 수 있었던 요인에 대해 관계자들은 ① 지역실정에 맞는 기술개발, ② 주민들 스스로 시공할 수 있도록 적절한 기술교육, ③ 각 구획에 속한 30 ~ 40가구의 적극적인 협력, ④ 그리고 전문가와 주민지도자들의 협력을 들고 있다.

그러나 OPP 프로그램 역시 위의 Land Sharing Program과 마찬가지로 자조적 방식이 갖는 한계를 가지고 있다. 즉, 주민들이 스스로 돈을 들여 주택을 건립하고 하부시설을

31) 물론 스리랑카, 방글라데시, 파키스탄 등 태국에 비해 경제 발전단계가 낮은 국가들에서는 '태국모형'이 하나의 지향점일 수 있다. 실제 이들 국가의 주거권 운동단체들은 태국의 Land Sharing을 투쟁목표로 삼으려는 노력도 기울이고 있다.

개선하는 동안 정부는 철거를 유예하는 것 외에는 일체의 지원을 하지 않았다. 오히려 경찰이나 단속 공무원들은 뇌물을 받는데 급급했으며 사회적으로도 여론을 파급시키지 못했다. 더구나 최근 파키스탄에 대한 외국 자본의 투자가 늘면서 카라치의 무허가 불법거주지들이 철거위험을 받고 있는 것은 Orangi의 사례에도 불구하고 자조적 노력이 얼마나 허약한 것인가를 상징적으로 보여주는 것이다. 최근 4년 동안 카라치에서는 도로개설이나 상업·업무시설 건립을 위해 약 2만 가구가 철거되었으며, 이런 추세는 카라치의 도시개발이 가속화될수록 더욱 늘어날 전망이다.

결국 저소득층 주거문제 해결에 자조운동이 갖는 의미와 한계에 대한 재인식이 필요한 것이다. 대표적인 자조운동 지지자인 J.Turner는 그의 대표적인 저서 Housing by the people(1976)에서 자조주택은 사용가치의 측면에서 매우 중요하다고 보아, 빈민들의 주거문제 해결을 위한 대안적인 프로그램으로써 가치를 부여하고 있다. 하지만 주택개량을 통한 자조주택의 사용가치 증대는 곧 교환가치의 증대를 의미하기 때문에 그것이 상품시장에 포섭되는 본래의 목적은 전도되고 만다(Burgess, )<sup>32)</sup>. 사회·경제적 상황의 변화에 따라서는 자조적 활동에 의해 조성된 주거단지가 주택시장에 편입됨으로써 결국 주민들은 다시 철거될 위기에 놓일 수도 있는 것이다. 또한 자조주택은 저소득층 주거문제에 대한 국가와 자본의 책임을 회색시키고 문제의 본질을 왜곡시킨다고 지적할 수 있다. 결국 자조프로그램은 아직 시장경제가 미발달한 일부 후진국에서만 적용될 수 있는 사례일 뿐이라는 비판이다.

## (2) 임대료안정과 공공임대주택 요구 : 글래스고우 임대료 거부운동(rent strike) 사례

앞서 살펴본 바와 같이 공공임대주택(social housing, public housing) 정책의 도입과 발전과정은 우연한 것이 아니다. 주택문제에 대한 공공의 가장 적극적인 개입정책의 하나인 공공임대주택 정책은 19세기 이후 자본주의체제에 내재된 시장기구의 결함 등으로 인해 대도시 주택문제가 심각해지고 이에 대한 노동운동의 저항과 요구가 거세지자 체제안정차원에서 도입된 것이다. 즉, 사회운동의 결과로서 도입, 발전된 제도임을 명확히 할 필요가 있다. 그리고 크게 보면 '복지국가' 자체도 노동운동과 자본주의 국가체제가 타협한 결과이기도 하다(고영복, 1994 ; 성경룡, 1994 ; George & Wilding, 1977).

또 서방 선진국은 말할 필요도 없고 이웃 일본에서 공공임대주택이 도입된 것도 19세기말 산업화가 진행되면서 대도시로 노동자들이 모여들고 주택문제가 사회문제로 등장한 것이 계기가 되었다. 1899년 愛知縣의 공장 기숙사에서 불이나 31명의 여공이 사망한 사건이라든지, 1905년 러일전쟁 뒤 땅값이 폭등하면서 임대료로 올라가는 바람에

32) 자조주택에 대한 이론적 논쟁은 하성규(1995a)의 제 18장 개도국의 자조주택 편을 참고하기 바람.



사회불안이 고조된 것 등이 그러하다. 또 1차대전 직후 경제가 활성화되면서, 상공업이 발전하여 다시 인구가 농촌에서 도시로 집중되기 시작했는데 그에 따라 도시내의 과밀화와 주변의 무질서한 개발에 따라 치안이나 위생면에서의 문제가 빈발했다. 특히 빈민 밀집 거주지역은 사상, 위생, 범죄 등 다양한 사회불안의 온상으로 여겨지면서, 영국이나 유럽의 사회주의 사상이 유입되는 것을 걱정하지 않을 수 없는 처지가 되었다. 이에 따라 1919년 내무성이 公益住宅을 공급함으로써 일본 공공주택정책의 효시를 이루게 된다. 그러나 이 公益住宅은 그 취지가 극빈층을 돕는다는 것이었지만, 실제로는 중소득층 지식인계층들에게 공급됨으로써 그 의도가 체제안정에 있음을 분명히 보여 주었다(三村浩史, 1989).

그러나 사회운동과 주택정책간의 상관관계를 가장 극적으로 보여주는 것은 역사적으로 영국 글래스고우 임대료 거부운동(rent strike) 사례가 아닌가 한다. Castells(1983)은 이 사례를 노동력 재생산 조건 개선을 위한 노동운동의 전형으로 평가하면서 사회운동이 도시정책에 영향을 끼친 대표적인 사례로 보고 있다. 또한 이 임대료 거부운동의 과정에는 소비영역의 주 담당자인 여성이 운동진행과정의 전면에 나섰으며 당시 좌파 정치운동과도 깊은 연관을 가지고 있었다.

Castells(1983)과 松井誠司(1991)<sup>33)</sup>의 논문을 중심으로 당시의 상황을 정리하면 다음과 같다.

1901년 글래스고우의 인구는 약 78만 명으로 그 주거사정은 심각한 상황이었다. 주택재고의 65%가 방 두 개 이하의 주택으로 거기에 인구의 60%가 살고 있었다. 하층 노동자들이 거주하는 주택은 임대료가 높았던 반면 수준은 형편없었고, 뒷 뜰의 변소에는 항상 오물이 가득했으며 변소 하나를 20~40가구가 이용했다. 더구나 상당수의 주택은 투기를 목적으로 급조되었으며, 1911년 당시 글래스고우의 주택재고의 10% 이상이 투기 목적의 빈집이었다. 지주들은 임대료를 높이기 위해 주택을 새로 건설하기 보다 기존 주택에 방을 더 내거나 하는 방법으로 제한적으로 주택을 공급했다. 이에 따라 1912년부터 15년까지 글래스고우의 인구는 6만5천명 증가했지만 주택은 1,500호 늘어나는 데 그쳤다.

이같은 수요와 공급의 불일치는 지주에 의한 주택시장의 독점을 의미했다. 글래스고우에서 지주들은 강력한 카르텔을 형성하고 임대료를 담합했으며, 입주자인 노동자들이 조금만 임대료를 연체해도 재산을 경매에 부치는 경우가 허다했다. 이에 따라 1900년에는 글래스고우 노동조합평의회(Glasgow Trades Council)의 지원을 받아 스코틀랜드 주택

33) 두 논문은 모두 당시의 상황을 J. Melling의 다수의 저작에 근거하고 있다. 글래스고우 임대파업에 관한 Melling의 대표적 저작은 다음과 같다. 1982, *Scottish Industrialists and the Changing Characters of Class Relations in the Clyde Region, 1880 - 1918*, Tony Dickson ed., *Capital and Class in Scotland*, John Donald ; 1980, *Clydeside Housing and the Evolution of State Rent Control, 1990 - 1939*, J. Melling ed., *Housing, Social Policy and the State*, Croom Helm.

위원회(The Scottish Housing Council)가 설립되어 노동자 전국위원회(Workman's National Council)와 연대하여 공공임대주택 요구운동을 시작했다. 또 1913년 독립노동당(Independant Labour Party)의 글래스고우 시의회 의원이었던 John Wheatley는 선거 슬로건으로 「글래스고우 시민들에게 8파운드 주택을」 공급할 것을 주장해서 큰 호응을 받았다. 여기서 8파운드 주택이란 저렴한 공공임대주택을 의미한다. 또 같은 해에는 사회민주연맹(Social Democratic Federation)의 지도자인 John McLean은 스코틀랜드 세입자연맹(Scottish Federation of Tenants' Association)을 조직하고 임대료 인상에 반대하면서 공공임대주택의 공급을 요구하는 운동을 전개했다.

이런 사회적 분위기 속에서 1914년 제1차 세계대전이 발발하자 글래스고우는 군수산업의 중심지로 다시 한 번 인구가 급증하게 된다. 1914년에만 글래스고우의 인구는 2만 4천 명이 늘어서 필요한 주택은 5000호에 이르렀지만 실제 건립된 양은 373호에 불과했다. 이 때문에 임대료는 일시에 23%나 오르게 되었지만, 戰時에 따른 경제불안으로 건축자재값이 폭등하여 현실적으로 주택건설도 쉽지 않았다. 이에 따라 1915년 글래스고우 독립노동당 주택위원회가 설치되고, 위원회는 노동조합과 연대하여 임대료 폭등에 대항하기 위한 세입자조직화, 전차운영수입의 보조를 통한 공공임대주택공급 등을 목표로 걸었다. 또 도시노동당(City Labour Party), 독립노동당, 사회민주연맹도 임대료 통제와 공공임대주택 공급을 요구하는 활동을 전개했다.

이같은 활동을 바탕으로 1915년 5월 최초의 임대료 거부운동이 공업지역인 Govan에서 발생했는데, 그 발단은 4월23일에 부동산업자가 Govan의 임대료를 인상하겠다고 발표하면서부터이다. 5월 중순 글래스고우 여성주택연합(Women's Housing Association)의 Govan지부는 임대료인상을 거부하는 유인물을 돌리고 강제 퇴거를 집행하려는 관리들에게 맞서서 대항했다. 초여름이 되면서 대규모 시위가 발생하고 임대료 거부운동은 글래스고우 16개 지역으로 확대된다. 한편 지주들은 임대료 거부운동을 저지하기 위해 경찰력에 의존해서 강제집행으로 대항했다.

10월이 되면서 더욱 많은 지역에서 퇴거 집행관리와 여성들 간의 충돌이 계속 늘고 있었다. 시위대는 「우리의 남편, 자식, 형제들은 독일과 전투중이다. 우리들은 여기에 있는 독일군과 싸운다. 유일한 길은 공공임대주택이다」는 플래카드를 앞세우고 행진했으며, 가옥주와의 충돌과 시위는 점차 시내전역을 휩쓸었다.

임대료 거부운동이 이처럼 확대되고 글래스고우에서의 시위가 戰場의 사기를 떨어뜨릴 우려가 있자 당황한 정부는 조사에 착수하게 되었다. 스코틀랜드 국무장관 M. Wood는 10월 하순 임대료문제 조사위원회를 설치하고, Hunter경을 의장으로 해서 조사에 착수했다. 위원회 보고서는 임대료 폭등이 노동자들에게 과도한 부담을 준다고 인정하고 민간에 의한 주택공급에 근본적인 문제가 있다는 것, 문제의 해결에는 공공임대주택이 불가결하다는 것, 나아가 현실적으로 나타난 임대료문제가 국가의 존망에 관계된 중대



사라는 점을 분명히 했다.

11월에는 임대료 거부운동의 참가자가 2만명에 달했다. 그래서 11월17일 18명의 세입자의 임금차압소송 판결날, 1만 ~ 1만5천명의 군중이 재판소를 둘러쌌다. 재판에 앞서 14인의 대표자가 재판장과 만나 "... 우리들은 조선소와 기계공장의 대표자로서 이러한 사태가 계속되면 파업을 할 수밖에 없다 ..."고 호소하고 11월22일 총파업을 선언했다. 이에 상당한 논의를 거쳐 재판부는 차압소송을 기각하고 정치적 조치를 촉구했다.

Wood는 임대료를 전쟁전의 수준으로 동결할 것을 내각에 요청했다. 이에 1915년11월25일 임대료주택용자이자제한법이 국회에 제출되어 12월25일 통과되었다. 이 법은 노동운동과 글래스고우 대중운동의 명백한 戰利品이었고, 이후 영국 주택정책을 크게 전환시키는 계기가 되었다. 임대료주택용자이자제한법은 일정한 과세평가액 이하의 주택의 임대료를 1914년 8월 3일(1차대전 발발시)로 소급하여 동결시킨 것이었다. 이 법은 전쟁기간 동안만 시행되는 한시법이었지만, 인플레이션의 지속과 전후의 심각한 주택부족 때문에 효력이 지속되어 이후 임대차법의 기본적 골격을 이루게 된다.

글래스고우 임대료 거부운동은 당시까지 성역으로 여겨져 왔던 재산권에 대해 국가의 개입을 가져왔다는 점에서 그 의의는 대단히 크다. 아울러 이 법의 제정은 노동운동이 제도개선과 정치적 권리신장 영역으로 확장되었음을 의미한다. 또 임대료주택용자이자제한법은 임대료의 통제에 그치지 않고 국가의 개입범위를 주택의 직접 공급 분야로까지 확대하는 계기가 되었다. 파업의 직접 요구는 임대료의 동결이었고, 공공임대주택 요구는 부차적이었지만, 이 법 제정 후, 건자재 부족과 가격인상, 건설노동자의 부족 그리고 무엇보다도 임대료 통제에 따른 가옥주들의 투자동기 저하로 민간임대주택의 공급이 제대로 이뤄지지 않음으로써, 결국 노동자들의 요구에 부응하기 위해서는 공공에 의한 공공임대주택 직접 공급이 불가피했던 것이다.

1차대전이 끝난 1918년 12월 선거에서 George수상은 「(전쟁)영웅에게 걸맞는 주택(housing fit for hero)」이라는 슬로건을 걸고 3년 이내에 50만호의 주택을 건설할 것을 발표했다. 주택문제에 대한 관심이 높아졌고, 전후의 경제불황, 노동운동의 사회주의화에 대한 우려, 그리고 1917년의 러시아혁명에 대한 두려움 때문에 영국정부는 국민들에게 양호한 주택을 대량으로 공급할 필요를 인식하게 된 것이다. 주택문제가 대규모적인 대중행동을 발생시키는 것을 인식한 정부는 공공임대주택의 공급을 약속함으로써 노동자들의 불만을 가라 앉히려 했던 것이다. 「영웅에게 걸맞는 주택」은 국가에 의해 직접 공급되는 공공임대주택 정책이 본격화될 것을 예고하는 선언이었다.

### (3) 무주거자(homelessness)대책과 최근의 선진국 주거권운동

19세기부터 노동운동을 비롯한 사회운동의 오랜 투쟁의 산물이었던 복지국가체제는 1970년대 후반부터 직접적으로는 경제위기와 재정적자의 누적, 간접적으로는 보수주의

적 이데올로기의 등장으로 가히 존폐위기를 맞고 있다. 앞서 글래스고우 임대료 거부운동 등을 통해 이룩한 주택정책에 있어 공공의 책임성 강화도 후퇴하고 있음이 분명하다.

이에 따라 1980년대 말부터 서구 선진국에서는 새로운 차원의 주거권 운동이 전개되고 있다.

영국의 경우 1986년 말 대대적인 주거권 캠페인을 벌였는데, 캠페인의 직접적인 계기는 1987년의 '유엔 무주거자의 해'였지만, 실제 이 시기의 영국 주거사정, 특히 가난한 사람들의 주거사정은 전에 없이 악화되었기 때문이기도 하다. 1980년대 후반 영국의 저소득층 주거사정이 이렇게 악화된 것은 기본적으로 보수당 정부가 주택정책의 중심을 공공임대주택에서 자가소유정책으로 전환하면서 정부의 주택예산을 대폭 감축하고 임대료를 올렸기 때문이다. 또한 경제적으로는 대도시 산업구조가 양극화하면서 제조업 등의 고용기회가 줄어들고 비공식부문의 고용이 늘어나 저소득층들의 고용사정도 악화되었다. 이에 따라 1980년대 후반부터 영국의 대도시에는 무주거자들이 속출하면서 1986년 현재 공식적으로 무주거자로 인정된 경우만도 런던에서 3만세대에 육박하게 되었다.

<표 > 노숙자로 인정받는 세대수의 증가

년도	런던	잉글랜드
1978	12,440	53,100
1979	15,520	56,750
1980	17,210	62,920
1981	16,990	70,010
1982	18,430	74,800
1983	23,360	78,240
1984	24,280	83,190
1985	25,900	-
1986	28,970	-

이에 따라 1985년 현재 96개 단체가 무주거자의 주거권 신장을 위한 사회운동에 종사하는 것으로 파악되었는데, 이 중에는 SHELTER와 같이 포괄적인 주거권운동과 독자적인 연구활동을 전개하면서 국회에 직접 로비활동을 하는 단체도 포함되어 있다. 그 밖에도 많은 수의 공공임대주택 거주자 조직, 소수민족, 장애인, 노인, 학생, 환자 등을 대상으로 한 계층조직들이 활동하고 있었다.

이런 사회적 분위기를 바탕으로 1986년 12월, 「1987년 주택인권법안」 개요를 발표하고 캠페인 취지를 다음과 같이 밝혔다<sup>34)</sup>.

“우리들은 건강을 유지하기 위한 권리, 교육을 받을 권리를 갖고 있다. 그러나 인간다운 주거에 살 권리는 지금까지 실현되지 않고 있다. ... 현행 제도 내에서 주택정책 당

34) 이하 영국 주택인권법안의 내용 등에 관해서는 鈴木 浩(1991)를 참고했다.



국은 대다수의 독신자 및 아이가 없는 무주거자 부부에 대해 주택을 제공할 의무를 지지 않고 있다. 흑인, 여성, 노인, 병자, 동성애자와 난민, 장애인들은 주택소유에 있어서 더 많은 곤란과 차별에 직면하고 있다. 현재 주택에 살고 있는 사람들도 참기 어려운 과밀상태와 습기, 노후주택 혹은 위험한 주택에서 벗어나지 못하고 있으며, 많은 사람들은 집주인의 퇴거 위협에 불안을 느끼고 있다. ... 따라서 이러한 상태를 해결하기 위해 법적으로 보장된 권리가 필요하다.”

주택인권법안은 안전한 거주가 보장된 주택, 만족스러운 주택에 살 권리를 모든 사람에게 부여하려고 하는 것이다. 또한 지방정부에 대해 이러한 주택을 공급하고 관리하는 일을 의무로 규정하고 있다. 그런데 여기서 주목할 것은 주거의 안전성을 물리적인 시설 뿐 아니라 사회적, 제도적 안정성(즉, 주거권)을 주장하는 것이라고 볼 수 있다. 특히 인종차별, 성차별, 동성애자 차별, 가정내 폭력 혹은 거주방해 등의 행위로부터 안전한 주거를 보장하고자 한 점은 중요하다<sup>35)</sup>.

결국 16세기 빅토리아여왕의 救貧法 이후 영국의 복지정책 발전과정과 감안한다면 우리는 복지정책의 역동성에 놀라지 않을 수 없다. 다시 말해 영국의 복지정책이 오랜 사회적 긴장과 갈등을 거쳐 구빈법의 慈善과 施惠사상을 극복하고 ‘最低保障’은 ‘最適保障’으로 발전했지만, 20세기 후반에 들어 저소득층의 주거안전과 안정이 다시 위협을 받게 된 것이다. 따라서 중요한 점은 복지나 주거권이 규범으로 확립되었다 하더라도, 그것을 지탱하는 사회적, 국민적 인식이나 행동이 지속적으로 뒷받침되고 정치적 긴장관계를 유지하지 못한다면 주택정책으로 실현되는 구체적인 정책은 퇴보할 가능성도 있다는 점이다. 결국 주택인권법안은 복지정책의 선진국이라 할 영국에서도, 주거권이 국민과 지역사회에 뿌리를 깊이 내리기 위해서는 여전히 지속적인 운동을 필요로 하고 있음을 상징적으로 보여주는 사건이다.

마찬가지로 무주거자들이 首都를 가득 메우고 있고, 빈집을 점거해서 생활하는 것이 중요한 사회운동<sup>36)</sup>이 된 프랑스의 사례<sup>37)</sup>를 살펴 보자.

35) 법안의 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 제1장 서문(안전한 거주가 보장된 주택, 적절한 주택)
- 제2장 안전한 거주가 보장된 적절한 주택에 접근할 수 있는 기회
- 제3장 주택의 공급
- 제4장 주택차별
- 제5장 주택기준
- 제6장 공공주택거주자의 권리
- 제7장 민간임대주택 거주자의 권리
- 제8장 주택협회의 임대주택 거주자의 권리
- 제9장 자가소유자의 권리
- 제10장 불법점거자의 권리
- 제11장 정보와 상담을 받을 권리
- 제12장 다각적인 대책

36) 빈집 점거에 대한 대중 매체의 소개는 「한겨레 21」, 1995년 12월 일자를 참고 바람.

프랑스는 다른 유럽 선진국들과 마찬가지로 19세기 초반부터 대도시 주택문제가 심각해져서, 1850년에는 주택의 보건위생기준을 정하는 법률이 제정되었으며 1894년에는 Siegfried법에 의해 HBM(국가가 민간기업에게 면세혜택을 주면서 임대료가 낮은 위생적인 주택을 짓도록 권장)이 창설되면서 저렴한 공공주택이 건립되기 시작했다. 또 1912년 무주택서민들이 세입자 조합을 설립하는 등 압력단체로 부상하자 국가는 노동자의 주택 문제에 주목, 저가주택청 신설하고 1917년에는 임대료특례법을 제정하여 임대료 통제제도를 실시했다.

그러나 1, 2차 대전 기간 중에는 주택정책에 있어 별다른 진전이 없다가 2차 대전 후 심각한 주택문제에 직면하여 물량공급 위주의 주택정책을 펴기 시작한다. 이어서 1950년에 HBM은 HLM(저임대주택)으로 대체하여 물량공급 정책에 노력을 기울였다. 그러나 1960년대 들면서 주택의 절대부족 문제가 어느 정도 해소되면서 주택정책의 기조는 국가지원 없이도 주택건축을 촉진하는 이른바 시장기구 중심의 정책으로 전환된다. 특히 1975년 「공공임대주택의 재정지원 및 관리방식의 개혁에 관한 Barre 보고서」는 ‘주택에 대한 지원(생산자 보조방식)’에서 ‘사람에 대한 지원(소비자 보조방식)’을 내용으로 하는 Barre법을 제안한다. Barre법(1977년)의 정신은 한마디로 주택정책에 있어 국가기능의 축소이다.

그러나 Barre법에 의한 ‘사람에 대한 지원’이 실제로는 원활하게 일어나지 못해서, 저소득층(1일 50프랑 미만 버는 사람)의 50% 이상이 주택에 대한 아무런 지원도 받지 못하고 되었다. 더구나 임대주택 건설 호수마저 격감하면서 임대료가 오르게 되었다. 이러한 상황에서 1981년 정권을 잡은 사회당 정부는 「임차인, 임대인의 권리 및 의무에 관한 1982년 6월 22일 법률 제82-526호」(소위 끼요법)을 제정하게 된다. 이 법률의 제1조는 「주거에 대한 권리는 기본권의 하나다. 그 권리는 그것을 정한 법률의 범위 내에서 행사된다. .... 임대인과 임차인의 상호 권리·의무는 개인간의 관계에서 뿐 아니라 집단적 관계에서도 균형을 갖지 않으면 안 된다」고 선언하고 있다. 그리고 이 권리를 실현하는 수단으로서 임대차 계약 해약규제, 임대료 통제, 임대인과 임차인의 단체교섭 제도를 제시했다.

그러나 이 법률이 제대로 결실을 맺지 못한 채 이어서 정권을 잡은 우파정권은 1986년 「임대주택의 투자, 공공주택의 분양, 토지공급의 확대를 촉진시키는 86년12월23일의 법률 제86-1209호」(소위 메뉴에르법)을 제정했다. 메뉴에르법에서는 주택의 권리를 「구체적 실현에 의해서만 의미가 있고 .... 모든 사람들이 능력에 따라 그 주거양식과 주거지의 선택의 자유를 제공」받는 것으로 하여, 끼요법과는 대조적인 입장을 보여준다. 또 신법의 상징으로서 종래와 같은 주거에 대한 권리규정은 폐지되었다. 당연히 임대차계약 해약규제, 임대료통제는 대폭으로 약해졌고, 단체교섭의 여지는 극히 줄어들었다.

37) 프랑스의 사례는 주로 이은기(1995), 寺尾 仁(1991)의 논문을 참고했다.



그러나 1988년에 정권을 다시 찾은 사회당은 끼요법에 기초해서 맺어진 차가계약의 대량갱신기를 맞아, 「임대차관계를 개선하는 메뉴에리법의 개정에 관한 89년7월6일의 법률89-462호」(소위 펠마즈법)을 제정했다. 그 제1조는 「주택에 대한 권리는 기본권의 하나다」고 하여 다시 주택인권을 선언했다. 여기서는 또 임대료 통제가 도입되어 새로 임대주택시장에 들어오는 주택의 임대료는 자유롭게 설정될 수 있는 반면, 계약갱신 혹은 임차인의 교체시에는 임대료통제가 계속되게 했다.

결국 프랑스에서는 집권 정당의 성격에 따라 주거권의 범위와 성격을 둘러싼 사회적 긴장관계가 계속되고 있다. 따라서 법적 권리로서의 주거권이나 주택정책의 변화가 가장 정치적인 문제임을 다시 확인할 수 있다.

이제 이웃 일본의 상황에 대해 살펴 보자. 일본은 그 경제력에 비해 주택문제는 세계적으로 심각한 상황이다. 물론 2차 대전 종전후 꾸준한 주택공급정책을 통해 1968년 주택보급률이 100%를 넘어섰고 공영주택도 전체 주택재고의 8%에 달하는 등 상당한 진전이 있었던 것은 사실이다. 그러나 1980년대 거품경제 이후 집값이 폭등하여 대도시(특히 東京)의 주민들은 갈수록 먼 곳으로 이사를 가게 되고, 대도시의 공영주택은 입주 경쟁률이 20대 1을 넘어서는 지경에 이르게 되었다(三村浩史, 1989 ; 總務廳, 1993 ; 建設省, 1994). 또한 東京, 오사카 등지에는 무주거자들이 늘어나 1995년 현재 東京에는 만명, 오사카에는 만명으로 추산되고 있다( ). 뿐만 아니라, 사회적인 차별을 받는 집단인 部落民과 제일 외국인(특히 조선인)들은 주거환경 등에서도 열악함을 못 벗어나고 있다<sup>38)</sup>. 결국 '토끼장 주택(早川和男, 1985)'에 비유되는 좁은 주택과 세계에서 가장 높은 주거비는 일본의 주거사정을 상징적으로 나타내고 있다. 다음 그림에서 보듯이 東京의 택지가격은 1983년부터 87년의 4년간 무려 4배나 올랐으며, 비록 최근에는 가격이 내리고는 있다고는 하나 여전히 '거품'을 빼지 못하고 있는 실정이다. 또 민간임대주택의 경우 월평균 가치분 소득에서 주거비가 차지하는 비중이 20% 가까이 이르고 있어 탈도심 현상이 가속화된 결과 출근에 소요되는 시간이 2시간 걸리는 경우는 예사가 되었다. 遠(직장에서 멀리), 高(높은 임대료로), 狹(좁은 집에서)으로 상징되는 일본의 주거사정을 단적으로 보여주고 있는 것이다(林宜嗣, 1993 ; 五十風敬喜, 1991).

이에 따라 1980년 후반에는 주택과 관련한 사회운동이 본격화되기 시작했다. 우선 1987년에는 연구단체들이 중심이 된 日本住宅會議가 선언적 의미의 「住宅憲章」을 발표하고 주택을 기본적 인권으로 규정했으며, 공영주택 거주자 운동도 활성화되기 시작했다. 그리고 1990년에는 연구와 운동을 동시에 지향하는 土地·住宅市民포럼이 결성되어 「住宅基本法」<sup>39)</sup>의 제정을 추진하고 있다.

38) 이에 관한 자료는 内田雄浩(1994), 解放出版社(1993)을 참고하기 바람.

39) 이 법안은 '국가는 모든 국민이 지역특성을 살려 안심하고 살아갈 수 있는 지역사회 실현을 목표로, 양호한 주거생활을 주체적으로 영위할 권리를 가진 것을 확인하고 모든 국민이 차별없이 적절한 주택에 적절한 주거비로 거주하는 것이 가능하도록 하는 것을

그러나 이러한 캠페인성 활동보다 중요한 변화는 지방자치단체의 활동이다. 일본의 주택정책은 하향적인 성격을 그 특색으로 해 왔는데, 중앙정부는 住宅建設計画法에 따라 매년 주택공급계획을 민간과 공공부문으로 나눠 발표하고 공적주택에 대해서는 公團, 公社, 公營住宅의 건립호수를 각각 배정하고 있다. 그러나 땅값이 폭등한 1980년대 이후부터는 중앙정부의 이러한 정책이 실제로 저소득층의 주거문제를 개선하는 데는 무력한 상태에 빠지게 되었다. 특히 나카소네정부는 신보수주의적 경제정책을 표방하고 공영주택에 대한 투자를 상대적으로 줄이게 되었다<sup>40)</sup>. 결국 중앙정부의 주택정책이 붕괴하고 만 것이다. 하지만 지역주민의 생활을 일차적으로 책임지고 있는 지방자치단체는 중앙정부의 정책한계를 극복하기 위해 자치단체 차원의 자구적인 정책을 모색하지 않을 수 없게 되었다. 그에 따른 결과가 東京 23개 자치구의 「고령자 집합주택」, 「실버 피아 건설」, 「임대료 보조」 등의 정책으로 나타났다.

그리고 이것을 한단계 높인 것이 1990년 3월에 제정된 東京 세타가야(世田谷)구의 주택조례다. 이것은 자치체의 법률인 조례(따라서 그 속에 규정된 사항은 법적 구속력을 가지고 있다)를 바탕으로, 정책 대상자를 전통적인 주거빈곤층(저소득층, 노인가구, 편부 모가구 등)만이 아니라 신혼부부나 학생과 같은 현대적 주거빈곤층으로 확대하여 직접·간접지원을 병행하고 도시계획까지 고려하는 새로운 정책이다<sup>41)</sup>. 결국 「住宅憲章」에서 나타난 기본적 인권이 추상적 권리선언을 넘어 자치체라는 권력기구 내에서 수립된 것이다. 또 1995년 1월까지 주택기본조례가 제정된 곳은 東京都 23개 구 중 19개 구이며, 일정 규모이상의 개발행위에 대해 주택설치를 의무화하는 주택확보(付置)제도는 8개 구에서, 건물개량에 따른 임대료 보조는 모든 구에서, 구가 독자적으로 신혼부부나 젊은 세대를 위해 定住促進型 임대료보조를 실시하는 경우는 13개 구에 이른다. 가장 최근에 제정된 葛飾區의 경우는, "질 좋고 다양한 주택의 확보를 위해 區營住宅 및 區民住宅의 공급에 노력하고, 都, 公社, 公團에 대해 요청한다. 또 양호한 주거환경을 조성하기 위해

주택정책의 기본이념으로 한다'고 규정하고, 중앙정부와 지방정부의 책무, 법률상의 조치, 조사와 보고, 주택계획과 주택조례, 주택계획의 내용, 주택위원회, 주택정보, 공공주택의 관리의 일원화 등을 정하고 있다(五十風敬喜, 1991).

40) 이에 대한 구체적인 내용은 한국도시연구소(1994)를 참고바람.

41) 1985년경부터 동경에서 폭등하기 시작한 땅값은 도심인근 주거지인 세타가야구에서도 맹위를 떨쳐, 집값과 임대료가 오르고 재개발이 성행하게 되었다. 그 결과 구의 인구가 1987년 1월, 79만4천6백명에서 1993년 1월에는 76만8천2백명으로 줄어들었는데, 유출된 인구는 대부분 오른 집세를 감당하기 어려운 20대 후반에서 30대 초반의 젊은층과 노인들이었다. 따라서 이런 난개발에 제동을 걸고 주민의 공동체가 보호될 수 있도록 구의회는 1990년 10월 주택조례를 제정했다. 조례에서는 「모든 주민은 ... 양호한 주거생활을 주체적으로 누릴 권리를 갖는다 ...」는 선언을 하면서, 저소득층이나 노인, 장애자를 위한 주택이나 적절한 인구구성을 유지하고 양호한 지역사회를 유지 또는 형성하기 위해 필요한 주택은 구가 직접, 공급, 유지, 관리하도록 했다. 또 대규모 개발에 대해서는 사전협의제를 실시하도록 하여 지역공동체 보호를 위한 수단으로 활용했다(五十風敬喜, 1994 : 179-180)



시가지 정비사업과 연계한 주택정책의 실시에 노력한다. 특히 주택과 공장이나 상점이 혼재된 지역에서는 지역특성과 조화를 이루고 쾌적하게 생활할 수 있는 주거환경의 정비에 노력한다”고 주택조례에서 정하고 있다(東京都, 1994).

이처럼 일본에서는 오랜 지방자치의 전통을 바탕으로, 지역단위 주민운동과 결합된 주거권 운동을 통해 자치단체 차원의 주택조례제정과 특색있는 정책개발을 촉구하는 방향으로 운동이 진행되고 있다.

#### (4) 국제기구의 활동

앞서 살펴본대로 주거권을 목표로 한 사회운동은 각국의 사회경제적 조건에 따라 다양한 방식으로 제기·실천되고 있다. 그러나 한가지 공통점은 세계적으로 주거권에 대한 관심이 고조되고 있고, 또 그에 따른 사회운동이 활성화되고 있다는 것이다. 개발도상국의 경우는 그간의 절대적인 빈곤과 낮은 생산성에서 벗어나면서 점차 상업주의적 도시개발이 도입됨에 따라 강제철거가 더욱 격화되고 있고, 선진국들의 경우도 주택정책에 대한 공공의 투자억제로 무주거자들이 속출하는 상황이 이어지고 있다. 이러한 각국의 관심을 반영해서, 유엔을 비롯한 국제기구의 주거권 운동지원도 활발히 진행되고 있다.

1996년 6월, 터키의 이스탄불에서 개최되는 Habitat II 회의는 인간정주(human settlement) 전반에 관한 내용을 그 논의대상으로 하지만, 실제로는 주거권과 관련된 활동이 중심을 이루고 있다.

또 유엔 산하기구로는 HIC(Habitat International Coalition), UNCHS(UN Committee on Human Settlements) 등이 있고, 민간 단체로는 COHRE, ACHR(Asia Coalition for Housing Rights), Eviction Watch Asia 등이 우리나라의 주거권 관련단체들과 연관을 갖고 활동하고 있다.

이들의 활동은 크게 네가지로 나눌 수 있다. ① 주거권 규범의 국제적 확산 : 유엔 인권위원회, 경제·사회·문화권 위원회, 유엔 총회의 결의, 선언, 조약 등을 개별 국가에 대해 강제하고 각국의 주거권 운동단체들이 공유할 수 있도록 자료를 제작, 배포하는 활동

② 각국의 주거권 침해사례를 조사·보고·전파 : 특히 제3세계 국가들의 강제철거와 폭행 등의 주거권 침해사례를 조사하여 유엔기구 등에 보고하고 각국에 사례를 전파하여 각국 정부에 압력을 행사<sup>42)</sup>하는 활동

③ 각국의 주거권 운동사례를 공유 : 각국의 주거권 운동 성공사례나 실패사례를 상호 공유하기 위해 소식지를 발간하고, 공동 워크숍을 개최하는 활동 및 활동가와 전문가

42) 우리나라도 지난 1986년 합동개발사업에 따른 강제철거 사례가 심각해지자, 영국, 인도 등의 상원의원, 전직 대법원장 등으로 구성된 HIC(Habitat International Coalition), ACHR 공동의 조사반이 내한하여 실태조사를 벌이고, 이를 1987년 베를린에서 개최된 유엔 인권위원회에 보고하여 한국정부에 압력을 가하기도 했다.

를 양성하기 위한 프로그램 실시

④ 후진국의 자조활동 고취를 위한 재정지원 : 특히 제3세계 국가들에서 자조방식으로 주거문제를 해결하려 할 경우 선진국의 성금이나 재정을 지원하는 활동<sup>43)</sup>

이상에서 주거를 대상으로 한 사회운동(주거권운동)의 양상을 이해하기 위한 예비적 고찰로서, ① 국가가 주택정책에 개입하는 이유와 그 정치적 속성, ② 주거권을 법적 권리로 주장하는 입장과 그 현실적 한계, ③ 주거권운동의 유형과 대표적인 사례를 살펴 보았다. 결국 주택정책과 법적·규범적 권리로서의 주거권, 주거권운동은 따로 떼어서는 생각할 수 없는 요소들로 한 사회의 총체적인 구조나 이데올로기와도 관련이 있다.



43) 우리나라에서도 1970년대 중반 자조방식으로 주거문제를 해결하려 한 복음자리에 대해 독일 선교재단 MISEREOR에서 재정지원을 하기도 했다.



## 주거연합 6기를 출범하며

88년 올림픽 이후 토지와 주택문제의 위기와 혼란의 연속은 급기야 1990년 봄, 폭동하는 전·월세값을 감당하지 못하고 20여명의 세입자들이 목숨을 끊는 비극이 발생하였다. 또한 '삶의 자리'를 위협받는 무주택 서민들은 철거지역과 비닐하우스촌을 전전하며 주거 고통을 호소하며 대안을 모색하였다.

따라서 토지, 주택에 대한 올바른 개념 정립이 사회에 강력하게 대두되었으며, 이에 인간의 최저 기본권인 주거의 권리를 국민주거권 운동으로 발전시켜야 한다는 주장에 90년 "주거권 실현을 위한 국민연합"이 창립되었다.

그 동안 주거연합은 강제철거 금지, 토지주택 실명제, 공공임대주택 대량건설, 순환식 개발 등을 주장하며 인간 중심의 사회, 인간다운 삶이 보장되는 '국민 주거권'의 법적 제도화를 위해 노력하였다.

하지만 '삶의 질'의 세계화를 주장하는 김영삼 정부하에서도 끊임없이 강제철거로 인한 인권 유린과 주택문제를 시장원리에 맡김으로써 무주택 서민들의 생존을 압박하고 있다. 또한 공공임대주택에 대한 재정투자를 국민주택기금으로 떠넘겨 버림으로써 정부의 공공주택정책은 사실상 철회되어 주택정책은 후퇴하였다.

이에 주거연합은 96년을 '국민주거권 실천의 해'라는 슬로건 아래 다음의 주장을 천명하는 바이다.

### 1. 공공임대주택의 대량건설과 순환식 개발로 무주택서민의 주거안정을 보장해야 한다.

세계화를 주창하는 김영삼정부의 주택정책은 오히려 과거 군사정권 때보다도 후퇴하고 있다. 특히 노태우 정부가 도입했던 공공임대주택정책은 개발이라는 명목으로 도시 서민들의 삶의 근거지를 파괴하여 비닐하우스촌이라는 새로운 빈민형 주거단지까지 생겨났다. 또한 개발인근지역의 전·월세값의 폭등으로 서민경제에 미치는 영향은 실로 지대하다. 이제 시장원리의 개발에서 거주민 중심의 개발로 서민들의 주거안정에 기여해야 할 것이다.

### 2. 가난한 사람들의 삶과 인권을 유린하는 강제철거는 반드시 사라져야 한다.

유엔 인간정주회의는 88년 한국을 남아공과 함께 가장 비인간적인 국가로 선정했으며, 1993년 유엔인권위원회는 강제철거는 인권, 사람의 살 권리를 총체적으로 침해하는 행위임을 밝히는 결의 77호를 발표했다. 대책없는 강제철거는 살인행위라는 것이 유엔 인권위의 판단이다. 하지만 한국정부에서는 이를 철저히 무시해 왔으며, 지난해에만도 중계동, 상계동, 봉천동, 무악동, 부천 소사동 등지에서 강제철거와 공공개발지역인 신트리, 고양시 성신마을에서 행정대집행으로 삶의 자리를 파괴 하였으며, 특히 철거지역마다 폭력배의 난동으로 수백 명이 부상을 당하였다. 지난 2월 6일 수지택지개발지구 동절기 강제철거에서 주민 한사람이 죽음을 당한 사건이 바로 현재의 모습이다. 이제 김영삼정부는 모든 강제 철거의 금지와 철거폭력배의 철저한 단속으로 인권유린행위를 막아내야 한다.

### 3. 모든 국민은 주거의 권리를 법적으로 보장해야 한다.

주요 선진국은 이미 주거권을 헌법에 구체적으로 명문화하고 있다. 우리 헌법에도 '단 한사람이라도 주거의 자유를 침해받지 아니한다'고 헌법 제16조에 명시되어 있지만 철저히 무시된채 시장경제 논리의 개발정책에 일관하여 모든 국민의 주거의 권리는 철저히 무시되어 왔다. 이제 국민 주거의 권리를 헌법에 구체적으로 명문화하여 모두에게 집은 '삶의 휴식처'이자 '천부의 권리'로서 보장되어야 하며, 여기에 준하는 올바른 주택정책이 수립되어야 한다.

### 4. 토지의 국공유화를 확대와 주택 공개념이 도입되어야 한다.

어떠한 국공유지라도 불화는 금지되어야 하고, 공공사업을 위한 임대를 원칙으로 해야 하며, 투기성 토지는 반드시 환수하여 국공유지를 확대해야 한다. 또한 공공주택 관련 예산을 대폭 확대하고 민간개발의 경우 개발이익금의 일정액을 환수하고 투기억제를 위한 다양한 정책을 마련되 더 이상 주택이 재산증식의 수단이 아닌 '삶의 자리'로서의 모든 국민들의 보금자리가 되도록 하여야 한다.

1996년 2월 11일

주거권 실현을 위한 국민연합



### 제1장 총 칙

제 1조 (명 칭) 본 연합은 주거권 실현을 위한 국민연합(약칭 : 주거연합)이라 칭한다.

제 2조 (목 적) 본 연합은 사회구조적인 모순에서 발생한 심각한 주거문제를 타파하고 이 땅에 고통받는 무주택서민들의 인간다운 삶의 자리를 확보하여 정의로운 사회를 건설하는 것을 목적으로 한다.

제 3조 (사 업) 본 연합은 그 목적을 달성하기 위해 다음 사업을 전개한다.

1. (조직사업) 고통받는 무주택서민의 대중조직사업
2. (교육홍보사업) 주거문제 해결을 위한 교육, 홍보, 여론조성사업
3. (정책사업) 국민주거권 실현을 위한 정책개발 및 대안 제시사업
4. (투쟁사업) 올바른 주택정책 수립 및 실천을 위한 실천사업
5. (연대사업) 제 운동권과 강고한 연대 및 협동사업
6. (기타 부대사업) 기타 목적 수행을 위한 제반사업

제 4조 (소 재) 본 연합의 중앙사무실은 서울에 두며 해당 지역조직은 당해 지역에 연락 사무실을 둘 수 있다.

### 제2장 회 원

제 5조 (자 격) 본 연합의 회원은 연합의 목적에 찬동하는 무주택서민과 올바른 주거권 실현을 위해 적극적으로 동참하는 자로 한다.

제 6조 (권리와 의무)

1. 선거권, 피선거권
2. 본 연합 사업에 참여, 권리행사, 사업의 공유 등
3. 회비납부 및 규약준수

제 7조 (가 입) 본 연합의 회원이 되고자 하는 자는 지역조직에 가입함으로써

회원이 된다.

제 8조 (회원자격상실) 본 연합의 목적과 사업에 현저히 위배되는 행위를 하였을 경우나 특별한 사유로 탈퇴하고자 할 때 대의원 총회 또는 중앙위원회의 결의로 회원 자격을 상실한다.

### 제3장 조 직

제 9조 (구 성) 본 연합은 대의원 총회, 중앙위원회, 중앙집행위원회, 각 지부, 특별위원회, 지도위원(고문), 감사, 조직국, 사무국으로 구성한다.

제10조 (대의원 총회) 대의원 총회는 정기대의원총회와 임시대의원총회로 구분하며, 임시대의원총회는 중요사안에 따라 중앙위원회 결의 또는 대의원 3분의 1 이상의 소집요구에 따라 대표가 소집한다.

제11조 (대의원 구성) 대의원 구성의 규모, 인선 등은 각 지부조직의 의견을 모아 중앙위원회의 조정을 거친 후, 각 지역조직에서 파견된 대의원으로 구성한다.

제12조 (의결사항)

1. 본 연합의 사업보고, 감사보고 및 사업방향 승인
2. 강령 및 규약의 제정과 개정
3. 임원의 선출과 해임, 지도위원 추대 및 회원자격 상실 결의
4. 중앙위원회 구성에 관한 사항
5. 기타 중요하다고 인정되는 사항

제13조 (의 결) 대의원 총회 의결은 재적 대의원 과반수의 출석으로 성회되며 출석 대의원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제14조 (중앙위원회)

1. 중앙위원회는 대의원 총회 다음의 의결기관으로서 차기 대의원 총회까지 그 역할을 수행한다.
2. 정기회의는 상반기 1회, 하반기 1회 중앙위 의장이 소집하고 임시회의는 사안에 따라 중앙위 의장과 대표 또는 중앙위원 3분의 1의 요구 또는 감사의 서면 요청에 따라 중앙위 의장이 소집한다.



**제15조 (중앙위원회 구성)** 중앙위원회는 선출직 중앙위원과 당연직 중앙위원으로 구분하며, 대의원 총회 의결로 구성한다.

**제16조 (중앙위원회 의결사항)**

1. 대의원 총회 부의안건 준비와 심의, 대의원 총회 위임안건의 처리
2. 대의원 총회가 의결한 사업의 집행에 필요한 결정
3. 조직국, 사무국 요원의 인사결정
4. 징계위원회 구성에 관한 사항
5. 기타 본 연합의 사업의 수행에 필요한 주요 안건의 심의결정

**제17조 (중앙집행위원회)** 중앙집행위원회는 집행기구로서 중앙위원회가 결의한 모든 사업 및 위임한 사업을 관장하며 정기중앙집행위원회는 월1회 중앙집행위원장이 소집한다.

**제18조 (중앙집행위원회 구성)** 중앙집행위원은 공동대표, 중앙위의장, 각 지부지부장, 각 특별위원회 위원장, 중앙실무국장으로 구성한다.

**제19조 (지부)** 지부는 각 지부내 지구대표자 및 임원으로 구성하며 그 역할은 다음과 같다.

1. 각 지구간의 정보교환 및 공동사업 모색
2. 지부 자체사업 및 지부내 연대사업 조정
3. 중앙위원회에 상정할 안건의 조정
4. 지부 운영방안 결정

**제20조 (특별위원회)** 본 연합은 중앙집행위원회 산하에 여성위원회와 청년위원회, 조직위원회, 정책위원회를 두며, 중앙위원회의 결의에 따라 특정사안을 처리하기 위한 특별위원회를 설치할 수 있다.

**제21조 (공동대표)** 본 연합의 공동대표는 5인 이내로 구성하며 상임대표를 들 수 있으며 공동대표는 대의원 총회를 주재하며, 중앙의 각급회의에 대한 책임을 갖는다.

**제22조 (지도위원 및 고문)** 지도위원은 대의원 총회에서 위촉받은 자로서 지도위원단을 구성하게 되며, 본 연합의 목적과 사업전개에 따른 지도와 자문을 할 수 있다. 단, 고문 추대는 3인 이내로 한다.

**제23조 (감사)** 감사는 약간명으로 구성하며 본 연합의 사업 및 재정업무를

감사한다.

**제24조 (조직국)** 본 연합은 조직 기능에 따라 조직국을 확대할 수 있다. 그 역할은 다음과 같다.

1. 본 연합의 제반 조직사업에 대한 조정, 연결, 준비를 관장한다.
2. 현장 투쟁과 관련한 지도, 동원등을 관장한다.
3. 행사 및 정책협의, 연대의 책임을 갖는다.

**제25조 (사무국)** 본 연합은 사무국을 두며 사무국장과 간사 약간명으로 구성하고 그 역할은 다음과 같다.

1. 본 연합의 사무집행의 총괄
2. 각 의결기구에 대한 회의준비, 정리, 보고
3. 공동대표, 중앙위의장, 중집위원장의 보좌
4. 지역조직에 대한 정책, 교육, 홍보 기획 및 지원

**제25조 (임원의 임기)** 본 연합의 임원이라 함은 대의원 총회가 선출, 인준한 공동대표, 감사, 중앙위의장, 중앙집행위원장을 말한다. 그 임기는 2년으로 한다.

## 제 4 장 제 정

**제26조 (사업년도)** 본 연합의 사업년도는 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다.

**제27조 (재정)** 본 연합의 재정원은 다음과 같다.

1. 회원의 회비 및 찬조금
2. 국내의 후원금
3. 재정자립을 위한 자체 수익사업
4. 기타 후원금

**제28조 (재정보고)** 본 연합의 재정의 정리와 보고는 객관적으로 납득할 수 있는 자료를 구비하여 체계적으로 정리해야 하며, 중앙집행위원회와 중앙위원회에 보고해야 하며 대의원 총회에는 매 회계기간마다 총괄 보고한다.



## 부 칙

제29조 (일반관례) 본 연합 규약에 규정되지 아니한 사항의 처리는 민주적인 관례에 따른다.

제30조 (효력발생) 본 연합 규약은 1991년 2월 3일 대의원 총회에서 가결되는 즉시 그 효력을 발생한다.

### 정관 개정 사항

1. 정관 채택 : 1991년 2월 3일 (91년 제2기 1차 대의원 총회)
2. 정관 개정 : 1992년 1월 26일 (92년 제2기 2차 대의원 총회)
3. 정관 개정 : 1995년 2월 27일 (95년 제5기 5차 대의원 총회)



## 주거연합의 활동 목표

첫째, 이땅에 고통받는 무주택 서민들의 인간다운 삶의 자리를 확보하여 정의로운 사회를 실현하기 위해서는 공영공공임대주택의 대량건설과 무주택 서민의 실질적인 입주를 위한 순환식 개발과 가이주단지 조성의 합법화를 실현한다. 이를 위해 세입자 생존권 투쟁을 더욱 성숙시켜 나간다.

둘째, 폭등하는 전월세값 안정과 부실한 임대아파트 분쟁을 근본적으로 해결하기 위한 거주민 자치권 운동을 확산시키고 이를 시민적 생활정치 운동으로 발전시켜 나간다.

셋째, 주거권 운동의 방향은 구단위를 조직의 근간으로 삼아 저소득층의 주거빈곤을 극복하고 지역 정치 실현을 통해 세입자의 권리를 보장받는 제도 개선을 이루어 나간다.

넷째, 인간중심의 사회, 인간다운 삶이 보장되는 모범적인 마을 건설을 위해서 가이주단지에서부터 협동 생활 훈련을 통해 주민생활 공동체 모범을 창출하여 여유있는 삶을 성찰해 나간다.

다섯째, 우리 사회를 근본적으로 개혁하고 인간중심 사회로 나아가기 위해서는 기본적 토대인 시민사회를 밑으로부터 구축해 가는 새로운 시민(주민) 운동을 중심으로 주거해방, 인간해방을 실현해 나간다.

발행 : 주거권 실현을 위한 국민연합  
주소 : ☎ 136-012 서울 성북구 성북 2동 75-12  
전화 : 3673-3031~3      전송 : 3673-3278  
도움구좌 : 국민은행 098-21-0310-395      김 진홍  
농협 032-01-153148      김 영준

