

인권정보자료실
ESg1.10

한국빈곤문제연구소 창립기념 논문집

2001. 6. 23

한국빈곤문제연구소

서울특별시 종로구 효제동 64-2, 고운빌딩 4층
(우: 110-480)

전화: 02) 3672-7924, 02) 744-6827

팩스: 747-1292, 744-6827

E-mail: spempd1@chollian.net

poverty21@korea.com

한국빈곤문제연구소

인권정보자료실
ESg1.10

한국빈곤문제연구소
창립기념 논문집

2001. 6. 23

한국빈곤문제연구소

한국빈곤문제연구소 창립기념 논문집

- 목 차 -

1. 발간사(이기우, 허춘중 한국빈곤문제연구소 공동대표)/5p

▣ 논문

- 이찬진 (한국빈곤문제연구소 운영위원, 변호사)
 1. 국민기초생활보장법상 수급권자 권리의 법적 성격/9p
- 이기우 (한국빈곤문제연구소 공동대표, 가톨릭 빈민사목위원회 위원장)
 1. 빈민운동과 한국천주교회/33p
- 허춘중 (한국빈곤문제연구소 공동대표, 한국기독교사회발전협회 총무)
 1. 21세기 빈곤문제에 대한 기독교의 대응 방안/69p
- 류정순 (한국빈곤문제연구소장)
 1. 외환위기 이후 한국의 빈곤 규모 추정/107p
 2. 외환위기 이후 한국 빈곤층의 생활실태/127p
 3. 외환위기 이후 빈곤의 여성화에 관한 연구/141p
 4. 국민복지기본선의 설정과 관련된 쟁점 고찰 /161p
 5. 2000년 국민기초생활보장법의 쟁점과 대안/181p

▣ 토론회 · Work-Shop 기고문

○ 류정순 (한국빈곤문제연구소장)

1. 빈곤구조 악화 및 빈곤화의 심화에 대한 시민단체의 대응/219p

○ 허선 (한국빈곤문제연구소 운영위원, 순천향대 사회복지학과 교수)

1. 기초생활보장제도의 정착을 위한 정부와 사회복지사의 역할/229p

○ 김홍일 (한국빈곤문제연구소 운영위원, 서울자활정보센터소장)

1. 사회적 일자리와 자활후견기관/256p
2. 중·장년실업 문제와 공공근로를 통한 사회적 일자리 창출/269p

▣ 잡지 기고문

○ 류정순 (한국빈곤문제연구소장)

1. IMF 사태 이후 복지수요와 생활의 변화/283p
2. 국민기초생활보장법 시행과 관련된 보수·기득권층의 저항이 도를 넘고 있다/291p
3. 사례를 통해 본 한국 빈민의 생활과 복지정책의 개선점/299p
4. 공적부조제도에서도 노숙자들은 제외시키는 것은 있을 수 없는 일이다/313p

○ 허선 (한국빈곤문제연구소 운영위원, 순천향대 사회복지학과 교수)

1. 국민기초생활보장제도 바로 알기/321p

▣ 신문 기고문

○ 류정순 (한국빈곤문제연구소장)

1. 기도 시간이 짧으면 빈곤한 나라와 월세 살면 빈곤한 나라 이야기 /331p
2. 언론이 자활사업의 걸림돌이다/334p
3. 근로능력자에게도 생계비 줘야/336p
4. 장애는 무엇이며 장애인은 누구인가?/338p
5. 정신장애 성격파탄자를 위한 복지프로그램/340p
6. 예지학원 화재사건을 교육개혁의 기회로/342p
7. 은행구조조정 의미와 대책/344p
8. 세계화·정보화 사회의 교육기회 불평등의 심화/346p
9. 50대의 조기은퇴/348p
10. 강사 최저생계비 보장 요구/350p
11. 공적부조대상자 재산조사의 문제점: 차명·도명계좌/352p

○ 허기복 (한국빈곤문제연구소 운영위원, 원주 밥상공동체 목사)

1. '국민기초생활보장제도' 정착하려면/355p
2. 복지사각지대와 한국빈곤상담소/357p
3. IMF 3년전 이전과 이후/359p

▣ 미발표문

○ 정은일 (한국빈곤문제연구소 운영위원, 전국실직노숙자대책 종교·시민단체협의회 사무국장)

1. 한국 노숙자 정책의 흐름과 진단 그리고 과제/361p

2001년 한국빈곤문제연구소 창립기념 논문집을 발간하며

1960년대 초 한국은 일인당 GNP가 80 달러가 못될 정도로 빈곤문제가 심각했으나 불과 한 세대 동안에 GNP가 만 달러에 이르는 신흥공업국으로 성장했습니다. 그러나 97년 말에 발생한 IMF 환란 이후, 대량실업 사태가 발생되고 강도 높은 구조조정을 실행함에 따라 신빈곤층이 기존의 만성적인 빈곤층과 합세하게 되어 빈곤층의 규모가 늘어났습니다. 이에 반하여 상류층의 소득과 소비는 급격히 증가했습니다. 국제청의 발표에 의하면 작년에 연봉 일억 원이 넘는 사람은 만오천 명으로 98년보다 두 배로 증가하였고, 한국보건사회연구원의 연구에 의하면 작년 상위 1.6%계층의 소비가 전체소비의 25%를 차지했습니다.

분배구조의 불평등 또한 급격히 심화되었는데 한국보건사회연구원의 보고에 의하면 자영업자와 실업자를 포함한 전 도시가계의 지니계수는 1997년 0.399에서 1999년 3/4분기에 0.436으로 크게 악화되었습니다. 그리고 통계청 자료를 분석한 결과에 의하면 하위 25%에 대한 상위 25%의 교육비지출은 96년 4.6배에서 99년 9.5배로 급격히 증가하였습니다. 이와 같이 급격히 분배구조가 악화되고 빈민이 양산되며 교육기회의 불평등이 심화되는 것은 심각한 사회불안으로 이어질 소지가 있습니다. 이에 빈곤문제와 빈민층에게 관심을 가진 인사들이 한국빈곤문제연구소와 부설 빈민상담센터를 창립하기로 뜻을 모은 바, 분배구조 불평등과 빈부격차 심화 문제를 모니터하고 빈곤문제가 야기 시킬 사회 통합의 균열 조짐을 조기에 경보하는 동시에 그 대응책을 모색하기 위하여 쓴 글들을 모아서 창립기념 논문집으로 발간하게 되었습니다.

이 논문집에는 먼저 우리 사회가 어떤 이념과 지표를 가지고 빈곤문제에 대응할 것인가에 대하여 이찬진 운영위원이 '빈민의 사회적 권리로서의 생존권보장에 관한 기초 이론'을 제시하고 있습니다. 그 다음으로 이기우·허춘중 공동대표 두 사람이 각각 빈곤문제에 대한 천주교와 개신교의 활동방안에 대한 논의가 이어집니다. 그리고 소장을 맡게 된 류정순 박사가 수행한 '빈부격차의 심화와 빈민의 양산 실태조사 결과와 이에 대한 복지정책 대안'을 제시한 논문과 허선 운영위원의 '기초생활보장제도 정착을 위한 토론회 발제문', '사회복지사와 시민단체 활동가들을 위한 교육자료' 등을 수록하였습니다. 그 다음으로 김홍일 운영위원의 '자활사업과 사회적 일자리 창출', 토론회 발제문 등이 이어집니다.

마지막으로 류정순 소장과 허기복 운영위원이 빈민의 생존권과 노동권의 사회적 보장이 실현되고, 우리사회가 더불어 공존하는 '나눔과 평등의 연대사회로 이행'될 수 있도록 여론을 조성하기 위하여 신문과 잡지에 기고한 글들을 수록하였습니다.

이제 막 창립된 처지에서 내는 논문집인 만큼 부족한 점이 많이 있을 것입니다. 향후 매년 알찬 내용의 논문집이 발간될 수 있도록 저희들이 최선을 다하겠습니다. 애정을 가지고 지켜봐

주십시오.

한국빈곤문제연구소의 창립과 이 논문집의 발간은 각 지역에서 빈민의 탈빈곤지원, 권익보호, 복지제도 모니터, 제도개선을 위한 연대활동을 통하여 음으로 양으로 한국빈곤문제연구소의 창립을 도와주신 활동가들의 힘으로 가능하게 되었습니다. 관계자 여러분들에게 진심으로 감사드립니다. 또한 이 논문집의 발간을 가능하도록 후원해주신 후원자 여러분들에게 진심으로 감사드립니다.

2001년 6월

한국빈곤문제연구소 공동대표 이기우, 허춘중

■ 논문

- 이찬진 (한국빈곤문제연구소 운영위원, 변호사)
 - 1. 국민기초생활보장법상 수급권자 권리의 법적 성격

- 이기우 (한국빈곤문제연구소 공동대표, 가톨릭 빈민사목위원회 위원장)
 - 1. 빈민운동과 한국천주교회

- 허춘중 (한국빈곤문제연구소 공동대표, 한국기독교사회발전협회 총무)
 - 1. 21세기 빈곤문제에 대한 기독교의 대응 방안

- 류정순 (한국빈곤문제연구소 소장)
 - 1. 외환위기 이후 한국의 빈곤 규모 추정
 - 2. 외환위기 이후 한국 빈곤층의 생활실태
 - 3. 외환위기 이후 빈곤의 여성화에 관한 연구
 - 4. 국민복지기본선의 설정과 관련된 쟁점 고찰
 - 5. 2000년 국민기초생활보장법의 쟁점과 대안

국민기초생활보장법상 수급권자 권리의 법적 성격

-헌법상의 사회적 기본권의 법적 성격을 중심으로-

이찬진(한국빈곤문제연구소 운영위원, 변호사)

- 차 례 -

- I. 서론
- II. 사회적 기본권의 헌법상 좌표 및 그 실현구조
- III. 국민기초생활보장법상의 수급권자의 법적 권리
- IV. 국민기초생활보장법 시행에 따른 향후 분쟁 양상과 제도 안착을 위한 대책
- V. 결론 - 제도 안착을 위한 시민사회 진영의 과제

※이 글은 99. 12. 한국보건사회연구원이 발주한 '국민기초생활보장법상의 수급 권의 법적 성격'이라는 연구물 중에서 공주대학교 법학과 이덕연 교수님과 필자가 공동으로 담당하여 집필한 연구 과제를 중 일부를 정리한 글입니다.

국민기초생활보장법상 수급권자 권리의 법적 성격¹⁾²⁾

- 헌법상의 사회적 기본권의 법적 성격을 중심으로 -

이찬진(한국빈곤문제연구소 운영위원, 변호사)

I. 서론

공공부조 제도에 대한 청구권적 성격을 보장하기 위한 사회복지계의 입법운동 노력은 94년 참여연대 사회복지위원회의 “국민생활최저선확보운동”으로부터 출발하였고, 95년에는 생활보호법의 생활보장법으로의 전면개정을 요구하였다. 급기야 IMF구제금융 상황에서의 대량실업과 빈곤가구의 폭발적인 증가 상황에서 시민사회단체들은 일치 단결하여 “빈곤”의 문제가 “사회연대성”의 원칙 하에서 국가 책임 하에 해결되어야 할 가장 시급한 과제를 선언하고 “빈곤 개념의 법제화”로서의 “최저생계비”의 법제화와 “인구학적 특성을 철폐한 최저생계비 이하의 자들에 대한 국가 및 지방자치단체에 대한 공공부조 청구권의 법제화”를 주된 내용으로 하는 “기초생활보장법 입법청원 및 본격적인 입법운동에 돌입하였다.

그럼에도 불구하고 이와 같은 입법 운동을 주도적으로 추진한 단체들 내부에서도 공공부조의 권리성 급여로의 전환은 보수적인 정치 집단에 의하여 최소한 수년간 입법적으로 좌절될 것이라고 예상하였던 것이 사실이다. 그러나, 변변한 보수조차 자리잡지 못한 낙후된 정치구조 하에서 우리들은 국회에서 별다른 입법 저항을 받지 않은 채 한국 사회복지사의 가장 큰 전환점이라 할 수 있는 국민기초생활보장법이 99년 9월 7일 국회에서 통과되는 환희를 맞볼 수 있었다.

법률 제6024호로 제정, 공포된 국민기초생활보장법은 우선 정책적인 관점에서 보면 비약적인 경제성장에 따른 사회복지공급능력의 증대에도 불구하고 정치적, 정책적인 이유 등으로 인해 상대적으로 소극적으로 대처해 왔던 열악한 복지 수준에서 특히 유례없는 IMF위기 속에서

1) 이 글은 99. 12. 한국보건사회연구원이 발주한 ‘국민기초생활보장법상의 수급권의 법적 성격’이라는 연구를 중에서 공주대학교 법학과 이덕연 교수님과 필자가 공동으로 담당하여 집필한 연구 과제물 중 일부를 정리한 글임을 밝힌다.

2) 이 글은 필자와 공주대학교 이덕연 교수님이 공동집필 중인 한국보건사회연구원의 정책과제물 중 일부를 필자가 전면 수정한 글로서 헌법적 논의 부분은 이덕연 교수님이 주로 작성한 부분을 토대로 필자의 주장으로 다수 수정한 것이며, 국민기초생활보장법 관련 내용들은 필자의 글을 요약 정리한 것이다.

확대 증폭된 사회적 갈등으로 폭발 직전에 이르게 되자 이러한 사회적으로 형성된 위기 의식이 빈곤문제의 심각성에 대한 인식의 변화와 이를 정면으로 해결하고자 하는 정부의 의지로 연결된 결과라고 할 수 있다.

또 한편 법적 측면에서 보면 동 법은 가치전제나 기본권해석론상의 입장차이에 따라 정도의 차이는 있었지만 사회보장의 수준과 내용이 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 포함하여 다양한 사회적 기본권을 규정하고 있는 우리 헌법의 가치질서에 부합되지 못한다는 일반적인 비판이 전향적으로 수용된 결과이기도 하다. 특히, 중요한 점은 기존의 공공부조가 이 법 제정에 따라 실정법상의 권리성 급여가 되었다는 점에서 향후 정부 예산편성에 있어서 기초생활보장 예산의 우선적 편성의 원칙이 확립될 수 있는 법적 기초가 마련된 것이며, 헌법 제34조에서 천명하고 있는 ‘인간다운 생활을 할 권리’ 내지는 사회적 기본권에 대하여 실정법 상 이를 제도적으로 수용한 것이라는 점이다.

그러나, 한편으로는 16대 총선 결과에 따라 국민기초생활보장법의 운용 행태가 크게 흔들릴 수도 있으므로 기초생활보장제도의 안착을 위해서는 시행령, 시행규칙의 완벽한 준비와 읍, 면, 동 단위의 전달체계의 철저한 준비와 교육훈련, 그리고 전국 단위의 수급권자들에 대한 전면적인 전수 조사나 이에 준하는 수준의 기초 조사를 조속히 실시하여야 할 것이다. 그리고, 이와 같이 제도가 안착되려면, 다수의 기득권층에 제도 시행에 대한 저항을 막아낼 수 있는 빈곤³⁾ 계층의 권리의식 제고와 결집된 힘이 그 어느 때보다도 절실하다고 할 것이다. 여하튼, 이 법의 시행으로 인하여 그동안 사회보장수준을 둘러싸고 헌법이론 혹은 헌법소송차원에서 진행되어 오던 헌법원론적인 논의는 그 기본적인 실익은 유지되지만 상당부분은 법상 수급권의 효력이나 내용 등 구체적인 현안에 관한 행정법 혹은 행정소송의 범주로 넘어오게 되었다. 즉 사회적 기본권의 구체적 권리성의 인정 여부 자체에 관한 헌법 이론적 논란은 사회보장수급권이 법률상의 구체적 권리로 보장됨으로써 대부분 해소되었다고 할 수 있다. 이제 논의의 초점은 사회적 기본권의 정신에 맞는 합헌적 법률해석에 모아지게 되었다.

법기능적인 관점에서 보면 이는 재정부담이나 기타 시행과정상 각종 민원의 폭증 등과 관련된 행정실무 상 어려움을 완화시키는 등 정책적 유연성을 뒷받침 해 줄 수 있는 법적 가능성이 크게 축소되었다는 것을 의미하고, 특히 소송에서 법원의 판단이 바로 재정부담으로 직결될 수도 있는 특성을 가지는 법 실현구조를 갖게 되었다는 점이 주목된다. 과거 ‘빈곤자’들이 감히 생각조차 하지 못하였던 빈곤에 대한 국가의 책임 이행을 구하는 사법적 분쟁 유형이 바로 눈앞의 현실로 전개될 상황이 되었다.

이러한 ‘권리의식의 제고’ 내지는 ‘학습’을 통하여 바야흐로 ‘빈곤자’는 우리 헌법 질서 하에 명실상부하게 그 일원으로 편입될 것이며, 이러한 일련의 사회적인 훈련을 통하여 우리 사회는 ‘사회 연대’의 진정한 의미를 소화해 낼 것이다. 한마디로 ‘사회복지’의 감격스런 역사적 전

3) 이 글에서의 빈곤은 국민기초생활보장법상의 최저생계비 이하의 소득수준에 처한 ‘절대빈곤’을 기준으로 하고 있다.

환점에 다다른 것이라고 하겠다.

이 글에서는 국민기초생활보장법에 내재되어 헌법적 이념의 기초인 '인간다운 생활을 할 권리' 내지는 '사회적 기본권의 법적 성격과 법률상의 수급권자의 청구권적인 성격, 그리고 향후 전개될 수 있는 분쟁 양상과 이에 대한 대책 등을 검토함으로써 '국민기초생활보장제도'의 안착에 조금이나마 보탬이 되고자 하며, 향후 전개될 '사회권 운동'에 대한 헌법상의 이념적 기초에 대한 연구와 지속적인 논거를 제시하는 단초가 되기를 기대한다.

II. 사회적 기본권의 헌법상 좌표 및 그 실현구조

1. '사회적 기본권'의 헌법상 수용

가. 사회국가원리 내지 사회적 기본권의 가치관계성

'인간다운 생활을 할 권리'의 세부적인 실천강령으로 규정되어 있는 일정한 사회보장수급권, 예컨대 생활능력이 없는 국민에 대한 보호를 내용으로 하는 기본권은 인권보장의 이념을 바탕으로 하는 계층적 권리로 이해된다. 말하자면 원칙적으로 계급 혹은 계층 간 상향이동의 기회가 잠재적인 하향이동의 위험부담과 함께 보장되어 있는 자유경제체제 하에서 사회적 기본권은 향유의 기회는 누구에게나 전면 개방되어 있지만, 구체적인 기본권실현의 기능적 관점에서 보면 특정한 사회적 약자 혹은 경제적 빈곤층의 계층적 이익을 보호하는 기본권이다⁴⁾.

요컨대 사회국가원리 내지 사회적 기본권의 일차적인 규범적 의미는 왜곡된 이데올로기성의 신념과 힘의 논리를 바탕으로 하는 '은폐된 가치판단'과 '허구적인 가치중립성'을 원천적으로 배제하는데 있다⁵⁾. 이러한 복합적이고 개방적인 가치관계성은 사회적 기본권의 헌법적 수용양식에 관한 헌법정책론으로부터 사회국가원리의 내용과 그 실현의 방법적 한계에 관한 헌법해석론, 특히 이 글의 주된 관심대상인 사회적 기본권의 해석론에 이르기까지 백가쟁명식의

4) 굳이 사회보장수급권의 계급적 혹은 계층적 권리성을 부인하는 논리는 후술하는 바와 같이 이데올로기적 유산을 탈피하지 못한 데서 오는 조심스러움이거나 아니면 사회적 기본권에 내포되어 있는 가치관계성의 본질을 충분히 주목하지 못한 결과로 여겨진다. 예컨대 권영성, 「헌법학원론」, 1995, 567면.

5) 법학을 포함한 모든 사회과학의 연구에서 가치판단은 연구의 목적이며, 동시에 연구의 출발점이다. G. 뮈르달, 홍문신(역), 「사회과학방법론」, 188면 참조.

다양한 논의로 표출되고 있다.

나. '사회국가원리'의 헌법상 수용

(1) 수용양식과 그 헌법적 의의

사회국가원리의 헌법적 수용의 양식, 특히 구체적이고 개별적인 사회적 기본권을 헌법에 직접 명시적으로 규정하는 것의 필요성과 타당성에 관해서는 헌법이론적으로 논란이 계속되고 있으나, 보편타당한 객관적인 평가기준은 있을 수 없다⁶⁾. 사회국가원리를 헌법에 수용하는 양식은 대체로 네 가지 모델로 분류할 수 있다⁷⁾. 그것은 각각 여러 가지 배경에서 비롯되는 것이고, 따라서 헌법정책론, 헌법해석론, 특히 기본권해석론의 관점에서 비교법적으로 다양하게 접근될 수밖에 없다⁸⁾.

다만 한가지 분명한 것은 사회국가원리를 헌법에 수용하는 특정한 양식, 특히 헌법상 명시적으로 사회적 기본권을 규정하는지 여부가 그 실현의 수준과 내용을 규정하는 결정적인 변수는 아니라는 점이다. 독일의 예에서 잘 알 수 있듯이 사회적 기본권을 명시적으로 헌법에 규정하는 것이 사회국가이념의 실현에 필수 불가결한 혹은 가장 합당한 방안이라고 할 수는 없다. 사회국가원리는 그 자체로만 보면 체제 내재적인 내용에서부터 체제 초월적인 내용까지 포함하고 있는 개방성을 특징으로 하고 있기 때문에 헌법상 명시적인 사회적 기본권규정이 없이도 얼마든지 사회보장정책적 수요를 규범적으로 수렴할 수 있기 때문이다. 오히려 작위적인 기본권해석론을 동원하지 않고도 헌법의 규범적 효력을 지키면서 급변하는 정치·경제·사회적 현실변화에 적용할 수 있는 유연성을 확보하고 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다⁹⁾.

6) 사회적 기본권의 헌법상 규정의 필요성과 타당성여부에 관한 헌법이론적 논쟁에 관해서는 R. Alexy, Theorie der Grundrechte, S.458ff. 참조.

7) 사회국가원리에 대한 세계 각국 헌법규정의 양식은 매우 다양하지만 대체로 다음과 같은 네 가지 유형으로 분류된다. 독일, 프랑스, 스페인, 터키 등은 개별적인 사회적 기본권은 두지 아니하고 사회국가조항만을 규정하고 있는 양식을 택하고 있고, 스웨덴, 덴마크, 이탈리아, 네델란드 등은 우리나라와 마찬가지로 명시적인 사회국가조항을 두지 아니하고 구체적인 내용에 있어서는 다르지만 사회국가적 목표를 개별적으로 헌법에 규정하고 있다. 아일랜드나 포르투갈 등은 사회국가조항과 함께 구체적인 사회국가실현의 입법방침적인 규정을 두고 있다. 한편 영국이나 노르웨이, 오스트리아, 스위스 등 일부 국가는 불문헌법양식이나 특유의 법문화적 전통에 따라 사회국가원리에 관한 아무런 헌법규정도 두고 있지 아니하다. 이에 관해서는 특히 H. F. Zacher, Das soziale Staatsziel, in: J. Isensee/P. Kirchhof(Hg.), HdBStR Bd.I, S.1055f. 참조.

8) 이와 관련하여 이제까지 우리 헌법학계에서 비교법학적 연구작업이 소홀하였다는 지적은 여전히 유효하다. 전광석, 인간다운 생활을 할 권리의 실현구조, 「고시계」, 1991, 93면 이하.

9) Vgl. J. Isensee, a.a.O.; J. Luecke, Soziale Grundrechte als Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsauftraege, in: AoeR Bd.107(1982), S.42ff.)

문제는 특정한 양식을 택하게 된 정치·사회·법문화적인 배경에 대한 현실인식과 함께 헌법 제정자의 기본구도와 그에 따른 헌법구조적 특성을 주목하면서 사회적 기본권의 실현가능성과 한계를 헌법이론적으로 분명히 규명·정리하는 것이다. 이러한 작업은 '인간다운 생활을 할 권리'의 올바른 해석, 말하자면 헌법의 구조적 특성에 적합하면서도 현실정합성을 잃지 아니하는 기본권해석을 위한 선결과제이기 때문이다.

다. 우리 헌법상 수용양식과 그 배경의 헌정사적 검토

우리 헌법은 이른바 '사회국가조항'(Sozialstaatsklausel)을 명시적으로 규정하지 아니하고, 제 119조 이하에서 경제에 관한 국가의 포괄적인 규제 및 조정의 권한규정과 함께 이례적으로 세부적인 경제관련규정을 두는 한편, 사회국가원리에 따른 세부적인 과제를 사회적 기본권의 형식으로 규정하고 있다. 제헌헌법에서 '노동의 권리'(제17조 제1항), '여자와 소년의 근로에 대한 특별한 보호'(제17조 제3항)와 함께 '생활무능력자에 대한 국가의 보호'(제19조) 등과 같은 매우 진보적인 내용의 사회적 기본권을 규정한 이래 역대 우리 헌법은 사회국가조항을 따르며 두지 아니하고 개별적인 사회적 기본권의 형식을 통해서 사회국가적 과제를 개별적으로 규정하는 양식을 취해 왔다.

'인간다운 생활을 할 권리'가 처음 명시적으로 규정된 것은 1962년 제3공화국 헌법에서였고, 동 규정은 1980년 헌법에서 '국가의 사회보장·사회복지증진 노력의무'(제32조 제2항)조항이 추가·보완되고, 1987년에 개정된 현행 헌법은 '생활무능력자보호, 환경권, 국가의 주거생활 개선 노력의무' 등에 관한 세부적인 규정을 통해 구체적인 실천사항을 제시하고 있다.

제헌헌법 이래 현행 헌법에 이르기까지 우리 헌법이 이른바 '사회국가조항'을 두지 아니하고 대부분 추상적인 '국가목적조항' 혹은 '입법위임조항'으로 해석되어 온 사회적 기본권을 폭넓게 규정하였던 것은 한편으로는 상대적 빈곤이 아니라 절대적 빈곤이 문제가 되는 상황에서 현실적으로 사회보장급부에 대한 요청이 절실하였고 따라서 그 실현가능성을 불문하고 정통성 없는 군부정권들을 위시한 역대 정권들이 정치적인 선전효과를 노려 사회·국가적 강령을 헌법에 수용한 것으로 이해할 수 있다. 특히 지난 수 십년 간 이어져 온 '저임금·저곡가'정책에 따른 동물적인 생존의 보장을 전제로 한 이른바 '개발독재체제'하에서 우리 헌법상의 사회적 기본권은 제대로 규범적 효력을 갖지 못하였을 뿐 아니라 말 그대로 '명목적 헌법' 혹은 '장식적 헌법'에 지나지 않는 것이었다. 역대 정권의 사회복지정책들은 다분히 정략적이고, 간헐적인 시혜성의 조치일 뿐, (정의)이념과 (사회국가)원리와 (사회보장·복지)제도의 연결 속에서 기대될 수 있는 사회적 기본권의 실천적 규범력과는 거리가 먼 것이었다.

통합규범으로서 헌법은 형식적인 제정 공포만으로 규범실현과정이 끝나는 것은 아니다. 그것은 선재하는 법적, 현실적 상황에서 형성되고 관철된다. 동시에 일반 법률과의 끊임없는 대화 속에 규범적 실효성이 유지된다. 우리 헌법상의 사회국가원리와 사회적 기본권이 이념과

현실의 접선 상에서 주목되기 시작한 것은 국가주도의 '선성장·후분배' 경제정책기조의 한계와 역기능이 분명히 드러난 1980년대 말이었다. 그 이후 사회국가실현의 '필요조건'¹⁰⁾이라고 할 수 있는 민주주의의 발전에 따라 우리 헌법상의 사회·국가적 강령은 비로소 법제도를 통한 구체적인 실현과 연결되는 실천적인 기본권해석론의 대상이 되기 시작하였다¹¹⁾. 대량실업과 빈곤심화로 이어진 IMF위기 속에서 사회복지문제의 심각성과 그에 따른 사회안전망의 확충의 필요성에 대한 폭넓은 공감대와 '국민의 정부'의 사회복지정책의지가 합해져서 제정된 국민기초생활보장법은 이러한 발전의 정점에 있는 소중한 성과물이라고 할 수 있다.

라. 사회적 기본권의 내용과 특성

(1) 사회적 기본권의 내용

기술한 바와 같이 우리 헌법은 이례적인 정도로 구체적인 다양한 사회적 기본권의 보장을 통해서 사회국가원리를 수용하고 있다. 분류의 관점과 기준에 따라 다소의 상이함은 있지만 우리 헌법상 사회적 기본권으로 분류되는 개별기본권의 전형적인 예로는 '인간다운 생활을 할 권리'(제34조), 교육권(제31조), 근로의 권리(제32조)와 노동3권(제33조)등을 들 수 있다.[학자에 따라서는 기타 환경권(제35조 제1항)이나, 쾌적한 주거생활권(제 35조 제3항), 건강권(제 36조 제3항), 가족생활 및 보전에 관한 권리(제36조)와¹²⁾ 더 나아가서는 행복추구권(제10조), 직업의 자유(제15조), 사유재산권보장(제 23조)등을 사회적 기본권의 범주에 드는 것으로 분류하고 있으나, 이는 '사회연대성'에 입각한 전통적 의미의 사회적 기본권과는 구별되어야 한다고 본다.

(2) 사회적 기본권의 의의와 특성

생존권의 보장을 내용으로 하는 사회적 기본권은 자유헌정국가의 출발과 유지를 위해 필수 불가결한 헌법적 사회보장목록이다. 오늘날 국가생활과 사회현실에서 그 의미와 기능에 비추어 볼 때, 사회적 기본권은 - 독일 연방행정재판소가 일찌감치 사회국가원리에 대하여 설명한 바대로 - 인간의 존엄과 가치, 생명권과 신체의 완전성에 관한 권리, 법치국가원리 등과 함께 '통일된 규범복합체'(einheitliche Normierungskomplex)의 한 요소로 이해된다¹³⁾. 이러한 자리

10) 이에 관해서는 전광석, 국가의 사회적 과제와 사회적 기본권, 『고시연구』, 1995.10, 41면 이하 참조.

11) 현실정합성과 규범적 실천성이 결여되어 있었던 과거 상당한 기간 동안의 우리 기본권해석론의 문제점에 관해서는 이 덕연, 기본권의 본질과 내용: 한국기본권이론의 반성과 과제, 허영교수 회갑기념논문집, 『한국에서의 기본권이론의 형성과 발전』, 73면 이하 참조.

12) 예컨대 김철수, 『헌법학개론』, 1995, 242면, 522면 이하; 권영성, 『헌법학원론』, 1995, 280면, 563면 이하.

매김은 사회적 기본권해석의 출발점인 동시에 지향점이라고 할 수 있다. 생명이나 신체적 완전성, 자유와 재산권과 마찬가지로 경제적인 최저생활의 보장도 그 이념적 바탕은 불가침의 인간의 존엄성이다. '인간다운 생활을 할 권리'의 효력과 내용은 이러한 인간의 존엄성과의 이념적 연계 속에서 파악되어야 한다.

또한 사회국가원리는 '이웃에 대한 사랑'에 터 잡은 정치공동체형태이고¹⁴⁾, 그것을 사회적 기본권은 그것을 구체화시킨 헌법강령이다. 사회적 기본권은 모든 국민의 인간다운 생활을 보장하기 위한 국가의 급부와 배려를 내용으로 하는 점에서 그 함의의 구체적인 내용은 정당한 가치배분에 관한 도덕적인 합의인 동시에, 승패의 투쟁논리에 따른 '자유 혹은 평등의 택일'이 아니라 상호 자제와 양보를 통한 '자유와 평등의 조화'의 명제에 대한 좌우간 혹은 상하간의 정치·경제적인 타협이기도 하다. 이러한 합의와 타협의 헌법적 강령인 사회적 기본권이 적극적이고 구체적인 실현의 가능성과 당위성을 전제로 하는 권리임은 물론이다. 사회적 기본권의 헌법적 의의에 대해서는 그 효력과 내용에 관해서는 학술상 매우 다양한 입장이 표명되고 있으나, 위와 같은 기본인식에 터 잡은 일정한 내용에 관해서는 견해가 일치되고 있다.

우선 사회적 기본권의 헌법적 수용의 배경, 즉 자유권의 방어선에 의해 보장되는 법적인 자유는 그 자유를 향유할 수 있는 전제조건, 말하자면 자유로운 선택의 대안으로 주어지고 있는 것들을 선택할 수 있는 실질적 혹은 현실적인 가능성이 없이는 아무런 가치를 갖지 못한다는 점에 대한 기본인식은 사회적 기본권의 헌법적 의의와 기능에 대한 이해의 출발점이다. 사회적 기본권은 일차적으로 단순한 자유의 기회 혹은 가능성, 즉 간접받지 않는 불가침의 마당을 제공해주는 자유권적 기본권과 달리 '기회의 기회' 혹은 '가능성의 가능성' 자체를 실질적으로 보장해주는 기본권이다. 독자적인 생활능력과 필요한 경쟁력을 갖추고 있지 못한 사람에게 절실하게 필요한 것은 '자유경쟁의 균등한 기회'가 아니라 인간으로서의 존재와 생활 자체를 보장해줄 수 있는 최소한의 '특별한 보호와 배려'이다. 이러한 점에서 사회적 기본권은 자유경쟁을 바탕으로 하는 시장경제체계에 내재되어 있는 보완발전의 논리가 헌법적으로 확인·수용된 것이라고 할 수 있다.

사회적 기본권은 물질적, 시설적 급부 등 특정한 재화와 서비스를 공급하는 국가의 적극적인 활동을 내용으로 하는 점에서 기본적으로 국가에 대한 방어권으로 이해되는 자유권적 기본권과는 구조적으로 다르고, 또한 재정투자와 직접 연계되어 있다는 점에서 구체적인 실현의

13) Vgl. BVerwGE 1, 159(161f.). 이 판례는 사회적 기본권의 주관적 공권성에 대하여 부정적인 입장을 보였던 초기 독일 연방헌재판소의 판례(BVerfGE 1,97ff.)와 대비되는 것으로서 최저생존보장의 헌법적 효력을 적극적으로 파악한 고전적인 판례로 주목된다. 두 판례의 비교, 분석에 관해서는 H. Goerlich/J. Dietrich, Fuersorgerisches Ermessen, Garantie des Existenzminimums und legislative Gestaltungsfreiheit, Jura, 1992, S.134ff. 참조. 나중에 독일 연방헌재의 입장이 적극적으로 바뀐 것은 주지의 사실이다. Vgl. BVerfGE 40,121(133).

14) Vgl. E. Benda, a.a.O., Der soziale Rechtsstaat, in: E. Benda(Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Bd. I, 2. Aufl., 17. S. 771, Rn.121.

조건과 방법에 있어서도 자유권적 기본권과는 본질적으로 다르다. 말하자면 자유권적 기본권은 헌법차원에서 설정되는 자유의 보호영역, 즉 헌법규정 자체만으로 직접 실효성이 보장되는 반면에, 사회적 기본권의 경우에는 일반적으로 그 구체적인 실현의 내용은 정치적인 형성의 과제로 주어지고 있다. 그것은 법관에 의한 법적 판단의 대상이라기보다는 의회와 행정부의 정치적, 정책적 판단의 대상으로 이해된다.

바로 이러한 사회적 기본권의 특성 때문에 그 실현을 위한 적절한 사회법적 대응의 양식과 내용은 물론이고¹⁵⁾, 여기에서 논의대상인 법적 성격과 효력, 특히 소구가능성의 문제와 관련된 주관적 공권성의 인정여부에 관하여 여전히 논란이 계속되고 있는 것이다.

마. 사회적 기본권의 법적 성격 - 주관적 공권성

(1) 전통적 헌법이론의 비판

사회적 기본권은 국가의 급부능력에 따라 좌우되고, 국가의 재정능력은 현실적으로 한계가 있을 수밖에 없다는 점 때문에 사회적 기본권의 법적 성격, 특히 주관적 권리로서의 효력과 내용은 이론적으로 매우 신중하게 접근되어야 한다. 이론적으로 가장 전향적이고, 논리적으로 간명한 설명이 있다면 아마도 그것은 사회적 기본권의 주관적 공권성에 대한 예외적이고, 차별화된 접근의 필요성 자체를 전면적으로 부인하는 입장일 것이다. 말하자면 헌법에 규정되어 있는 모든 사회적 기본권을 국가의 실현의무와 그 의무이행을 요구할 수 있는 개인의 주관적 권리에 동시에 연계되어 있는 최소한의 사회보장목표로 보는 것일 것이다. 그러나, 급부행정에 있어서 수급권자의 국가 및 지방자치단체에 대한 직접적인 의무이행청구권을 인정하지 않고, 법규명령상 예정되어 있는 급부의 내용에 대하여 수급권자의 신청 또는 직권으로 수급권자의 지위 존부에 대한 판단 - 즉 행정처분 형태로만 규율하고 있는 현행 법제 하에서 직접적인 구체적인 내용의 급부청구권이 있느냐 여부를 기준으로 하여 당해 사회적 기본권이 주관적 공권 - 그러니까 구체적 권리성을 갖느냐 하는 논쟁을 하는 것은 그 전제가 잘못된 것으로 보인다.

사회적 기본권의 법적 성격과 관련한 학계의 전통적인 논의의 준거는 강학상 논의되고 있는 "급부청구권의 존부"가 아니라 "급부신청권이 있는지의 여부"와 "급부 신청권이 있음을 전제로 하여 행정청의 비급여 처분에 대한 항고소송과 같은 재판을 청구할 수 있는 실정법상의 권리가 유보되어 있는가의 여부"가 되어야 할 것이다. 이것이 현행 급부행정 법제에서 인정되고 있는 '주관적 공권'의 현존하는 형식이기 때문이다. 독일 기본법상 허용되고 있는 국가 및

15) Vgl. H. F. Zacher, Chancen und Grenzen des Sozialstaats - Rolle und Lage des Rechts, in: P. Koslowski u.a.(Hg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaats, 1983, S. 66ff.

주 정부에 대한 급부청구권은 독일의 사회급여 내지 사회부조 법제에서 채택되고 있는 의무화 소송제도를 전제로 한 것이다. 따라서, 독일 헌법학계에서 과거 논의되어 왔던 “주관적 공권론”을 그대로 우리에게 적용하거나 또는 소개하는 수준의 국내 학계의 논의는 우리의 제도 현실에 맞지 않는 형식으로 사회적 기본권의 해석론을 접근하는 것으로 매우 부적절한 것으로 사료된다.

이러한 근본적인 전제상의 오류에도 불구하고 헌법학계에서 사회적 기본권의 법적 성격을 둘러싸고 계속되어 왔던 논란은 사회적 기본권의 재정연계성 때문이라고 할 수 있다. 문제는 일면 이론적 일관성과 통일성, 타면 현실정합성을 동시에 충족시킬 수 있는 설명방법을 찾아 내는 것이다. 여기서 현실정합성은 바로 법과 정책, 미래성과 현재성 혹은 전향성과 안정성, 성장과 배분, 효율성과 정당성 등을 순기능적 보완관계로 조화시켜 나가는 당위적 요청과 연결된다. 과거 사회적 기본권의 주관적 권리성의 여부와 주관적 권리성을 인정하는 경우에 그 권리의 법적 효력과 내용에 관해 상이한 입장에서 제기되어 온 이른바 입법방침(Programm) 규정설, 추상적 권리설, 구체적 권리설 혹은 ‘불완전한 구체적 권리설’ 등의 다양한 이론들은 각각 특정 시기의 정치·경제·사회 등 상이한 제반 환경조건과 관련 제도적 여건이나 기타 立論의 바탕인 가치판단의 차이에서 비롯된 것으로 이해된다. 그러나, 이와 같은 강학상의 논의는 심창섭 노부부가 청구인으로 제기하였던 94헌마33호 “1994년 생계보호기준위헌확인” 헌법소원에 대하여 헌법재판소가 98년 2월 27일 선고를 한 이후 별다른 구체적인 논거에 대한 실사 조차없이 상당수의 학자들이 기왕의 추상적 권리설을 버리고 구체적 권리설을 언급함으로써, 이제는 학계에서 구체적 권리설을 지지하는데 이견을 보이지 않고 있음에 따라 더 이상의 논쟁이 소멸되는 양상을 보이고 있다.¹⁶⁾

사회보장의 지평을 확대하는 논거는 근본적으로 ‘헌법’에서 찾아야 하며, 따라서 헌법이론은 바로 헌법 현실과 헌법 규범을 합목적적으로, 현실 정합적으로 연결하는 중요한 원천이며, 이는 바로 헌법학계가 해 주어야 할 시대적 소명이라고 할 수 있다. 그럼에도, 현재의 헌법학계는 “자유권”에서 “사회권”으로의 도도한 흐름에 대하여 등을 돌리고 있는 바, ‘국민기초생활보장법’이 제정되어 시행을 앞 둔 우리 현실에서 헌법학계가 사회적 기본권에 대한 풍부한 논거와 이론들을 제공하지 못한 채 우리의 실정에 맞지 않는 독일 기본법상의 논의를 소개하는 것에 머무르고 있다는 것은 매우 부끄러운 것으로 비판받아 마땅하다고 할 것이다.

(2) 전향적인 논점전환 - 유형화, 개별화의 요청

98년 이후 헌법학계의 일각에서는 사회적 기본권에 대한 전향적인 접근의 당위성과 방향에 대한 새로운 논의가 전개되고 있는 것으로 보인다.¹⁷⁾ 이를 근거로 하여 논점을 정리하면 다

16) 김철수, [헌법학개론], 1999., pp673-674, 678

17) 이덕연, 우리는 왜 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 헌법에 규정하고 있는가?, 헌법판례연구I, 1999.

음과 같다.

첫째, 사회적 기본권의 해석에 있어서는 이론적 일관성, 통일성과 함께 특히 재정연계성에 따른 현실정합성이 고려되어야 한다.

둘째, 이러한 점에서 사회적 기본권의 법적 성격에 관한 논의의 초점은 권리의 추상성 혹은 구체성에 관한 대립을 넘어서 그 구체성의 내용을 ‘구체적’으로 확인하는 데 모아져야 한다¹⁸⁾. 사회적 기본권의 실현구조와 조건 및 방법상의 특징은 그 완전한 법적 권리로서의 ‘특수성’의 관점에서 이해될 뿐이지, 권리의 ‘추상성’ 혹은 ‘불완전성’을 설명하기 위한 단서가 될 수는 없다. 더욱이 추상적 권리와 구체적 권리의 구분은 객관적 가치질서 혹은 제도로서의 측면에서 보면 더욱 실익이 없는 ‘추상적인’ 논의이다. 왜냐하면 논의의 초점은 사회권적 기본권실현의 내용과 수준에 대한 헌법적 판단의 기준, 즉 그 실질적인 내용을 구체적으로 확인하는 데 있다.

셋째, 사회적 기본권의 주관적 권리성을 적극적으로 인정하는 이론구성과 그에 따른 구체적인 논의는 사회적 기본권의 해석에 있어서 불가피하게 유형화와 개별화의 요청으로 이어지게 된다. 우리 헌법은 이례적이라고 할 수 있을 정도로 다양한 사회적 기본권을 개별적으로 규정하고 있기 때문에 사회적 기본권의 법적 성격에 대한 일반적인 접근은 한계가 있을 수밖에 없다¹⁹⁾. 개별적인 사회적 기본권들이 각각 실현양식과 조건이나 기타 관련 입법의 상태 등 관련 제도 및 현실상황이 다를 수밖에 없는 다양한 생활영역과 급부 내용을 대상으로 하고 있는 점에서 ‘전부 아니면 전무’의 논리형식에 따른 일률적인 접근방법은 설득력을 갖기 어렵다.

넷째, 법적 효력과 내용에 따른 사회적 기본권의 유형화와 그에 따른 차별접근은 궁극적으로 독자적인 대상영역을 갖는 사회적 기본권들을 그 실질적인 의의와 기능상의 차이에 따라 개별적으로 해석하기 위한 이론적 가교로서 의미를 갖는다. 개별적인 사회적 기본권의 해석에 있어서 한편으로는 전체 헌법질서와 전체 기본권 혹은 사회적 기본권체계와 유리되지 않으면서, 또 한편으로는 부분의 독자성과 특수성을 살려가기 위해서 필수 불가결한 논리형식이다. 이러한 개별화된 접근의 요청은 전체 사회적 기본권에 대한 해석론의 차원을 넘어서 개별 기본권의 해석에도 그대로 적용됨은 물론이다. 예컨대 개별 기본권의 법적 효력이나 요구되는 급부의 수준과 구체적인 내용은 그 기능과 가치에 따른 단계적인 혹은 차등화된 차별접근이 가능하고 또한 필요하다. 이는 ‘주관적 권리와 객관적 가치질서의 기능적인 보완관계’²⁰⁾가 각 별하게 강조되는 사회적 기본권의 해석에서 특히 주목되어야 하는 점이다.

PP162-164

18) 이에 관해서는 특히 한병호, 인간다운 생존의 헌법적 보장에 관한 연구, 서울대 박사학위논문(1993); 권영성, 전게서, 556면 참조.

19) 기본권의 일반적 속성과 법적 효력 및 그 기능과 내용에 대한 일관된 체계적 이해의 틀을 제시하는 기본권일반이론의 가능성 혹은 필요성과 한계를 지적하는 논리는 일반 사회과학적인 의미에서의 일반이론화작업에 대한 그것과 마찬가지로 사회적 기본권범주에서의 일반이론에도 그대로 적용된다.

이에 관해서는 이덕연, 기본권의 본질과 내용, 전게서, 40면 참조.

20) 허영, 전게서, 151면.

2. '인간다운 생활을 할 권리'의 헌법적 의의와 법적 성격

가. 헌법적 의의

우리 헌법은 모든 국민에게 '인간다운 생활을 할 권리'를 보장하면서(제34조 제1항) 국가의 '사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무'(제34조 제2항)를 포괄적인 사회보장정책강령으로 제시하고 있다. 우리 헌법은 이에 그치지 않고, 상세하게 개별적이고 구체적인 국가의 사회적 책적 의무를 규정하고 있다. 즉 '여자의 복지와 권익향상'(제3항), '노인과 청소년의 복지향상'(제4항), '신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민의 보호'(제5항)등 일련의 사회보장수급권 외에도 '재해를 예방하고 위험으로부터 보호'(제6항)등을 위한 노력의무와 함께 국민의 '건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리'와 연계된 '환경보전노력의 의무'(제35조 제1항)와 '모든 국민의 쾌적한 주거생활'을 위한 주택개발정책의무(제3항) 까지도 개별 헌법규정에 담고 있다.

이렇게 사회국가실현을 위한 구체적인 정책기조와 개별적인 대상까지 확정·제시하고 있는 우리 헌법체계상 '인간다운 생활을 할 권리'는 그 규정체계와 개별적인 사회적 기본권과의 기능적 관계에 비추어 볼 때 일용 사회국가원리 실현의 이념적 기초인 동시에 주된 사회적 기본권으로 이해될 수 있다²¹⁾.

나. 내용과 법적 성격

(1) 내용

위에서 언급한 바와 같이 '인간다운 생활'은 매우 추상적이고, 다의적인 개념으로서 시공간적 조건과 연계되어 있는 특정한 사회의 정치·경제·문화적 구조에 따라 달리 해석될 수 밖에 없다. 또한 그 실현의 구조와 방법상의 특성 때문에 구체적인 실현의 내용과 수준은 특히 폭넓게 인정되는 입법형성의 자유 혹은 행정재량에 맡겨져 있다. 그러나 이러한 개념적·실현구조적 특성이 '인간다운 생활을 할 권리'의 주관적 공권으로서의 내용에 대한 헌법이론적 규정의 가능성과 필요성을 부인하는 근거가 될 수는 없다. 구체적으로 어떤 수준을 기대 혹은 전제하고 접근하건 적어도 독자적인 기본권성을 원천적으로 부인하지 않는 한 그것은 헌법이론적으로 결정되어야 하고 또한 결정될 수 있다²²⁾.

이제 까지 헌법상 '인간다운 생활'보장의 수준에 관해서는 '건강하고 문화적인 생활'²³⁾로 보

21) 예컨대 권영성, 전게서, 563면, 김철수, 전게서 522면, 구병삭, 전게서, 537면, 허영, 전게서, 490면.

22) 권영성, 전게서, 565면.

23) 예컨대 권영성, 전게서, 564면; 김철수, 전게서, 523면.

는 입장과 '물질적인 최저생활'²⁴⁾로 이해하는 입장이 대립되어 왔다. 이러한 상이한 주장은 개념의 추상성과 다의성에 비추어 볼 때 사회현상에 대한 인식의 차이와 가치판단 및 생활감각의 차이에 따라 각각 나름대로 설득력이 인정되는 해석대안이 될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 해석론은 공히 권리의 내용규정에 앞서서 권리의 법적 성격을 획일적인 것으로 전제하고 있다는 점에서 논리적 역전의 문제점을 안고 있다²⁵⁾. 헌법재판소는 앞에서 본 생활보호기준위헌확인사건에서 94년도의 생계급여 및 기타 각종 급여의 합계가 최저생계비의 50%가 안 되는 사안에 대하여 당해 생활보호기준이 청구인의 인간다운 생활을 할 권리를 침해하였다고 볼 수 없다는 판시를 하고 있다²⁶⁾. 이것은 헌법재판소가 "인간다운 생활을 할 권리"에 대하여 적어도 주관적 공권성을 인정하면서도 그 권리의 내용에 대하여는 "생물학적 생존권 내지는 동물적 생존권"만을 인정하고 이를 넘어서는 부분에 대하여는 국가에 대하여 광범위한 입법재량을 부여한 것으로서 매우 반복지적인 결정이었다고 할 수 있으며, 이는 본질적으로는 "인간다운 생활을 할 권리"를 인정하였다고 보기보다는 빈곤자들의 "인간 이하의 동물적인 생존을 할 권리"만을 인정한 것으로서 결국 헌법상의 "인간다운 생활을 할 권리"를 부인한 것이나 다름없다고 할 것이다.

24) 예컨대 허영, 전게서, 490면.

25) 이에 관해서 자세한 내용은 한병호, 전계논문, 217면 이하 참조.

26) 94헌마33 97. 5. 29. 선고 "1994년생계보호기준위헌확인"사건의 실시 중 중요 부분을 소개하면 다음과 같다. 헌법판례집 제9권 제1집, PP553-554

"가. 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 생활능력이 없는 국민을 보호할 의무가 있다는 헌법의 규정은 입법부와 행정부에 대하여는 국민소득, 국가의 재정능력과 정책 등을 고려하여 가능한 범위 안에서 최대한으로 모든 국민이 물질적인 최저생활을 넘어서 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있도록 하여야 한다는 행위의 지침 즉 행위규범으로서 작용하지만, 헌법재판에 있어서는 다른 국가기관 즉 입법부나 행정부가 국민으로 하여금 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위하여 객관적으로 필요한 최소한의 조치를 취할 의무를 다하였는지의 여부를 기준으로 국가기관의 행위의 합헌성을 심사하여야 한다는 통제규범으로 작용하는 것이다. 그러므로 국가가 인간다운 생활을 보장하기 위한 헌법적인 의무를 다하였는지의 여부가 사법적 심사의 대상이 된 경우에는, 국가가 생계보호에 관한 입법을 전혀 하지 아니하였다고 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈한 경우에 한하여 헌법에 위반된다고 할 수 있다."

"나. 국가가 행하는 생계보호의 수준이 그 재량의 범위를 명백히 일탈하였는지의 여부, 즉 인간다운 생활을 보장하기 위한 객관적 내용의 최소한을 보장하고 있는지의 여부는 생활보호법에 의한 생계보호급여만을 가지고 판단하여서는 아니되고 그 외의 법령에 의거하여 국가가 생계보호를 위하여 지급하는 각종 급여나 각종 부담의 감면 등을 총괄한 수준을 가지고 판단하여야 하는 바, 1994년도를 기준으로 생활보호대상자에 대한 생계보호급여와 그 밖의 각종 급여 및 각종 부담감면의 액수를 고려할 때, 이 사건 생계보호기준이 청구인들의 인간다운 생활을 보장하기 위하여 국가가 실현해야 할 객관적 내용의 최소한도의 보장에도 이르지 못하였다거나 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈하였다고는 보기 어렵고, 따라서 비록 위와 같은 생계보호의 수준이 일반 최저생계비에 못 미친다고 하더라도 그 사실만으로 곧 그것이 헌법에 위반된다거나 청구인들의 행복추구권이나 인간다운 생활을 할 권리를 침해한 것이라고는 볼 수 없다."

생각건대 인간의 존엄성의 이념적 지표를 주목하면서 '인간다운 생활을 할 권리'를 해석하는 경우 소구가능성이 인정되는 (완전한)구체적 권리의 범주에 해당되는 최저수준은 대체적으로 다음과 같은 세 가지 판단기준에 따라 설정될 수 있다.

첫째로 공공부조의 내용은 원칙적으로 요부조자에게 처분의 자유가 허용되는 금전급부의 보장이어야 한다. 따라서 의료보호, 교육보호, 시설보호 등 금전급부양식 이외의 공공부조들도 실질적으로 금전으로 환산하여 평가될 수 있어야 하고, 그 내용과 수준이 인간의 존엄성이 유지될 수 있는 최저생활을 보장하는 것이어야 한다. 둘째로 기본적으로 보장되는 급여의 최저수준은 전반적인 경제수준, 생활여건과 일반적인 사회적 인식의 변화가 고려되어야 한다. 셋째로 가족에 대한 장기간의 간병이나 장기중병환자 등 개별적인 특별한 부조필요성이 배려되어야 한다²⁷⁾.

이러한 점에서 '인간다운 생활을 할 권리'의 내용을 '이상적 수준', '최저생계비를 초과하는 상대적 빈곤선의 생활수준', '최저생계비에 해당하는 최저생존수준' 등 세 단계로 나누어서 설정하고, 그 법적 성격을 각각의 수준에 따라 프로그램적 규정, 불완전한 구체적 권리 및 구체적 권리 등의 복합적인 것으로 보는 것이 타당할 것이다. '건강하고 문화적인 최저생활'의 유지를 급여의 기준으로 정하고 있는 국민기초생활보장법은 이 구분에 따르는 경우 '인간다운 최저생활수준'의 단계를 소구가능성이 인정되는 법적 권리, 즉 주관적 공권의 범주로 설정하고 있다고 이해된다.

(2) 3단계별 법적 성격 - 국민기초생활보장법의 의미

Alexy의 기본권 분류 유형을 도입하여 설명할 경우²⁸⁾ 국민기초생활보장법에 반영된 최저생계비까지의 최저생존에 대한 생활보장 급여는 절대적인 '최소필수형'(minimale Grundrechte)의 최강의 보장 유형으로서 국민기초생활보장법의 제정이 없었다고 하여도 국가에 대한 직접적인 보장급여를 신청하고 이를 지급하지 않거나, 그에 못 미치는 법규명령이나 지침에 더 잡은 급부를 실시할 경우 재판청구권을 행사하여 권리를 실현할 수 있는 것으로 해석됨이 마땅하다고 할 것이다. 결과적으로 국민기초생활보장법은 이와 같은 헌법 정신이 바로 입법에 반영된 것이라고 할 것이다.

제한된 재정의 유연성을 고려한다고 하여도 '최소필수형'의 보장에 속하는 공공부조²⁹⁾의 경

27) 예컨대 공적부조의 일반적인 기준과 함께 요부조자의 특정한 상황을 유형별로 전형화하여 각각 개별적인 기준을 마련하여 지원하는 제도보완의 필요성이 이러한 관점에서 고려된다. 인경석, 『한국복지국가의 이상과 현실』, 1998, 215면 참조.

28) Vgl. R. Alexy, a.a.O., S. 456ff.

29) 여기에서 공적부조의 개념은 사회복지학적인 관점에서 일반적으로 이해·사용되는 개념과 동일하다. 즉 사회보험제도에 의하여 보장되고 있지 못하고 있는 극소수 저소득층에게 최소한의 생계유지를 위한 교두보 혹은 안전판을 제공하는 보충적인 제도를 뜻한다. 이에 관해서는 인경석, 전거서, 100면.

우에는 "인간다운생활을 할 권리"의 구체적 권리성을 부인할 수는 없다고 할 것이다. 공공부조는 무엇보다도 자유경쟁질서를 바탕으로 하는 시장경제체제의 유지를 위해 필수적인 보완이라는 점에서 논리적으로 필연적인 것이다. 그것은 원천적, 후천적으로 경쟁참여의 기회 자체를 가질 수 없거나, 기회, 즉 자유의 마당을 활용할 수 있는 최소한의 능력이 결여되어 있는 예외적인 경우에 대한 보완책이고, 따라서 그에 수반되는 예산은 체제내재적인 당연한 부담이지, 배분여부나 가감이 정책대안으로서 고려될 수 있는 외부비용이 아니다. 또한 잠재적인 수요가 확대·가시화되는 경제·사회적 위기일수록 체제 자체의 유지를 위해서는 물론이고, 성장기반의 보전을 위해서라도 '최소필수형 기본권'의 보장이 더욱 절실하게 요구된다는 것은 정치·경제·사회사적 경험을 통해 확인된 진리이다.

더구나 이러한 현실적인 관점은 기본권적 가치체계에 대한 헌법이론적 접근에 의해 그 설득력이 더해진다. 절대적인 생존을 위한 최저수준의 공공부조 청구권은 인권차원의 문제로 이해되고³⁰⁾, 이러한 수준의 공공부조의 요청과 국가의 안전보장이나 필수적인 치안유지 혹은 전체의 공공복리 등 국가의 존립 및 유지 자체와 직결되는 법익은 헌법적 가치로서 우열의 관계에 있지 아니하기 때문이다. 또한 여기에서 관심의 대상인 절대적인 생존의 문제는 복지추구경쟁의 문제도, 선분배 후성장 혹은 선성장·후분배의 대안에 대한 정책기조결정의 대상도 아니다. 이는 장단기의 경제 혹은 재정정책결정에 앞서 헌법차원에서 선결된 예산투자항목이라고 할 수 있다. 따라서 적어도 헌법이론적인 관점에서 보면 이러한 공적부조에 수반되는 재정부담과 예컨대 국가안전보장을 위한 전투기구입의 비용이나 치안·교육예산 등 기타 사회·경제사정에 따른 간접한 예산수요 등은 그 재정투자의 우선순위에 있어서 아무런 차이가 없는 동렬선상에서 조정되어야 하는 문제로 이해된다.

결국 '기술적인 오차'의 범위를 벗어난 국가의 정책적 오류, 말하자면 입법자가 충분한 정도로 구체적인 기준을 규정하지 아니한 경우 혹은 적어도 입법불비로 여겨질 수 있는 경우에는 헌법재판소가 기본권적으로 보장되는 최저수준을 설정할 수 있고 또 그래야만 한다³¹⁾. '국가'가 실현해야 할 객관적인 내용의 최소한도를 전제하는 우리 헌법재판소의 입장도 이와 다르지 아니하다. 이에 수반되는 입법 및 예산정책실무상의 문제점들은 말 그대로 기술적인 문제일 뿐이다.

권력분립론의 관점에서 제시되고 있는 헌법상 보장되는 의회의 재정권도 무제한적인 것일 수는 없다. 객관적인 확인이 가능하고 또 그 내용이 구체적인 확인만을 남겨둔 상태로 확정된 주관적 권리는 개별화 및 구체화된 법이다. 더구나 모든 사회적 기본권이 '최소필수형 기본권'으로 인정되는 것이 아니라, 극히 예외적인 경우에 그것도 기술적 오차의 범위 내에서 확정될 수 있는 최저수준의 범주에 국한되는 것이고, 따라서 어느 정도 예측과 준비가 가능한 재정부담이기 때문에 의회의 예산 확정권에 대한 중대한 제한이 초래되지는 않는다. 어쨌든 예산은

30) Vgl. R. Breuer, a.a.O., S. 95.

31) Vgl. BVerfGE 40.121(136f.)

법의 한계 내에서, 법의 지침에 따라 법을 실현 혹은 집행하기 위한 정책수단일 뿐이다. 재정 사정이나 재정유연성의 확보 등 정책적인 이유가 주관적 공권으로서 인정되는 기본권의 존재 여부 혹은 내용을 결정짓는 절대적인 상위의 기준이 될 수는 없다. 오히려 기본권은 입법자의 모든 권능에 대한 수권근거인 동시에 제한근거이다. 헌법과 정책, 법과 예산의 관계에 대한 장황한 설명이 필요 없이 논리적으로 당연한 이러한 법리는 독일 연방헌법재판소³²⁾의 판결에 의해서도 확인된 바 있다.

이러한 한계와 관련하여 사회적 기본권의 침해에 대한 사법구제가능성, 즉 '인간다운 생활을 할 권리'의 재판규범성(Justitiabilität)의 문제가 자주 반론의 논거로 제시되고 있다. 그러나 기술적인 오차범위의 허용을 전제로 하는 이론적 확정의 가능성은 전통적인 자유권적 기본권의 경우와 본질적으로 다른 것은 아니다. 그것은 상대적인 것일 뿐이다. 주관적 공권성의 여부가 오로지 소송을 통한 관철의 가능성에 의해서만 결정되지는 않는다는 점이나 혹은 기본권의 제도화현상을 지적하지 않더라도 자유권적 기본권의 경우에도 개인적 공권으로서 사법적으로 강제될 수 있는 보호의 범위와 내용이 매우 복잡한 법익형량에 따라 비로소 결정되는 예가 드물지 아니하다.

또한 사회적 기본권이 구체적으로 실현되기 위해서는 관할권과 절차 등에 관한 구체적인 입법조치가 필요한 것은 분명하지만 이 또한 적지 않은 자유권적 기본권의 경우에도 다르지 아니하다. 이미 언급한 바와 같이 헌법상 보장되는 최저수준의 공공 부조는 그 구체적인 제도적 실현양식과 방법에 관해서는 폭넓은 입법형성의 자유에 맡겨져 있지만, 이는 아무런 가치적 지침과 한계도 주어지지 아니한 무정향적인 것은 결코 아니다. '무정향성'(Richtungslosigkeit)과 '개방성'(Offenheit)은 전혀 다른 개념이다. '인간다운 생활을 할 권리'를 '윤곽규정'(Rahmenordnung)으로 이해하는 경우에도 그것은 우선 실체법적인 기준으로서 일정한 하한선 혹은 외곽선을 전제하고 그 이상 혹은 내부의 범주에서 대안선택을 개방하는 것이라는 점이 간과되어서는 아니 된다³³⁾.

요컨대 그 범위는 입법형성에 맡겨져 있는 사회국가적 배분의 정당성에 따른 최적성의 기준이 아니라, 자유보장에 필요한 공공 부조의 필수성의 기준에 따라 설정된다³⁴⁾. 기치배분 혹은 사회보장수준의 최적성에 대한 사회과학적 가치판단은 진리성의 문제와는 달리 객관적인 기준으로 그 正誤가 평가될 수 없지만, '최소필수형'의 기본권보장에 의해 설정되는 한계선의 문제는 이미 헌법적으로 확정된, 헌법재판을 통한 검증이 가능한 가치판단을 전제로 한다. 이를 구체적으로 확인하는 작업이 헌법이론의 몫으로 남을 뿐이다.

이러한 점에서, 상대적 빈곤 계층과 관련한 '최저생계비 이상의 수준의 상대적 빈곤 수준의 생활'에 대하여는 추상적권리설의 관점에서 접근할 수 있다고 할 것이고, 마지막으로 '인간다운

을 생활을 할 권리'에 포함되어 있는 것으로 이해되는 '이상적인 수준'의 생활의 보장은 이른바 '프로그램적 규정'에 해당되는 것으로 볼 수 있을 것이다. 이렇게 본다면 결국 국민기초생활보장법은 '인간다운 생활을 할 권리'의 내용 중 헌법상의 구체적인 권리로 선결, 확정되어 있는 '최저생계비를 기준으로 한 최저생존수준'의 보장에 관해서는 이를 법률차원에서 재확인하고, 구체적인 시행의 지침과 절차 등 기술적인 사항을 규정해 놓은 의미를 가지는 것으로 이해된다.

위와 같은 반복지적인 헌법재판소의 결정에서 드러난 한국의 열악한 공공부조를 모면하기 위한 의도이건 아니건 간에, 어쨌든 헌법상의 입법지침에 따라 입법자가 일반적인 생활감각, 국민소득, 국가의 재정능력 등을 고려하여 가능한 범위 안에서 최대한으로 헌법재판소가 제시한 "생물학적 생존"을 넘어선 "최저한의 문화적인 생활을 영위할 수 있는 최저생계비 기준의 생존"을 주관적 공권의 형식으로 보장받게 된 것이다. 이는 곧 정책과정의 관점에서 보면 이는 행정부의 예산편성단계에서는 물론이고, 입법자가 재정부담의 크기를 가측 범위 내에서 예정하고, 필요한 예산을 확정·배분할 수 있게 되었다는 점이 주목된다.

III. 국민기초생활보장법상의 수급권자의 법적 권리

1. 관계 규정의 검토

(1) 국민기초생활보장법(이하 '법'이라고 한다.) 제2조 제1호에서는 국민기초생활보장법상의 수급권자에 대하여 "이 법에 의한 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 자를 말한다."고 규정하고 있고, 제5조에서는 수급권자의 범위에 대하여 제1항에서는 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로서 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자를 일반적인 수급권자로 정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 보건복지부장관이 한시적인 보호가 필요하다고 인정하는 자에 대하여 예외적인 수급권자로 규정하고 있다.

(2) 급여의 범위에 관하여는 법 제7조 제1항 제1호 내지 제7호에서 급여의 종류를 정하고 제2항에서 이 법에 의한 급여는 제1항 제1호의 생계급여와 수급자의 필요에 따라 각종 부가급여를 함께 행하는 것으로 하며 급여의 수준은 제1항 제1호 내지 제4호 및 제7호의 급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 규정하고 있다.

32) 예컨대 BVerfGE, 27,220(228ff.); 36,264(275).

33) Vgl. R. Wahl, Der Vorrang der Verfassung, Der Staat 31a(1981), S.507.

34) Vgl. R. Breuer, a.a.O., S. 93.

(3) 한편 법 제21조에서는 원칙적으로 이와 같은 법상 인정되는 기초생활 보장급여를 수급 받고자 하는 수급권자로 하여금 해당 보장기관에게 급여를 신청토록 하고, 보충적으로 사회복지전담공무원의 직권신청을 규정하고 있다.

이와 같은 신청이 있으면, 보장기관은 법 제22조에 의한 조사를 실시할 수 있으며, 이에 따른 조사를 거부하거나 기피하는 수급권자의 급여신청을 각하 할 수 있도록 정하고 있다.(법 제22조 제8항 전문) 조사가 완료된 때에는 지체 없이 급여실시의 여부와 급여의 내용을 결정 하여야 하고(법제26조 제1항), 급여실시 여부와 내용이 결정이 되면 급여 신청 일로부터 원칙적으로 14일 이내에 그 결정의 요지, 급여의 종류, 방법 및 급여의 개시시기 등을 서면으로 수급권자 등에게 통지하도록 되어 있다.(법 제26조 제3항, 제4항) 한편 급여의 변경이나 급여의 중지에도 관하여도 별도의 규정을 두고 이와 같은 처분을 할 경우에는 반드시 수급권자 등에게 이를 통지하도록 규정하고 있다.(법제29조, 제30조 등 참조)

(4) 이와 같은 보장기관의 각종 처분에 대하여 이의가 있는 경우에는 시, 도지사에게 이의 신청을 할 수 있도록 하고 있으며(법 제38조, 제39조), 1차 이의신청에 대한 결정에 이의가 있는 경우에는 해당 처분에 대하여 다시 불복을 할 수 있도록 규정하고 있다. (법 제40조, 제41조)

2. 생활보호법과의 비교

현재 시행되고 있는 생활보호법상의 급여의 내용과 각종 절차적인 조항들은 국민기초생활 보장법상의 내용과 본질적으로 많은 차이가 발생하고 있으나 보호신청과 관련해서는 직권주의(생보법 제17조)에 보호대상자의 신청권을 보장하는 신청주의를 병행(생보법 제18조)하고 있고, 직권조사에 의한 신청에 의한 보호여부 및 보호의 종류, 방법 및 보호개시시기 등을 서면으로 통지하도록 규정하고 있으며(생보법 제21조), 2단계의 행정심판을 규정하고 있는 등(생보법 제31, 32, 33, 34조) 처분과 그 불복방법의 체계는 본질적으로 동일하다고 할 수 있다.

3. “국민기초생활보장법”의 제정과 “인간다운 생활을 할 권리”의 구체화

(1) ‘법’제정으로 인한 생활보호사업지침에 의한 재량 급부에서 권리성 급여로의 전환

이상에서 살펴 본 바와 같이 법제5조에서 정한 요건을 충족한 소득인정액이 최저생계비 이하인 자는 수급권자의 지위를 갖게 되고, 예외적으로 위와 같은 수급권자의 요건을 갖추지 못하였다고 하여도 보건복지부장관이 정하는 바에 따라 한시적인 보장을 받아야 할 지위에 있는 자 역시 수급권자로서의 지위를 갖게 된다. 수급권자는 이 법에 의하여 “급여를 신청할 수 있다”(법 제21조 제1항)라고 하여 법상 급여를 실시할 의무가 부여된 보장기관의 장인 시, 군, 구청장에게 급여를 실시할 것을 청구할 수 있도록 법률상 보장되었다.

이와 같은 입법은 “최저생계비 이하의 소득을 갖는 빈곤선 이하의 자”에 대하여는 “최저생계비 수준”의 최소한의 “인간다운 생활을 할 권리”를 법적으로 인정하고 이를 보장한다는 것이며, 그 구체적인 권리의 내용으로서 최저생계비 이하의 자들에게 최저생계비와 실제 소득인정액과의 차액에 상응하는 급여를 받을 수 있는 실정법상의 구체적인 권리를 부여한다는 것이다.

과거, 생활보호제도는 보건복지부장관이 생활보호 사업 예산으로 할당된 예산의 범위 내에서 매년도 생활보호사업지침을 정하여 이에 따른 예산 집행을 함으로써 실질적인 최저 수준의 생계보장을 하지 못하고 당해 연도에 할당된 예산의 범위 내에서 실질적인 최저 생존 수준에 부합되는지 여부에 대하여는 정책적인 향후 과제로 유보한 채 자선적이고도 시혜적인 형태의 재량적인 급부가 실시되어 왔다고 할 것이나, 이제 실정법상 이상과 같은 최저생계비에 미달하는 소득 부분에 대하여 “보충급여청구권”을 명문화함으로써 헌법 제34조 제1항에서 정한 “인간다운 생활을 할 권리”의 범위를 객관화하고 이를 구체화하여 명실상부한 권리성 급여로 규정한 것이다.

(2) 수급권자의 권리의 청구권적 성격

공권이라 함은 공법관계에 있어서 직접 자기를 위하여 일정한 이익을 주장할 수 있는 법적 권리를 말한다. 공권도 권리인 점에서, 법이 단순히 국가 또는 개인의 작위, 부작위를 규정하고 있는 결과 그 반사적 효과로서 발생하는 이익인 반사적 이익과 구별된다.³⁵⁾ 공권은 주체에 따라 국가적 공권과 개인적 공권으로 구분할 수 있는데 여기서 주관적 공권은 개인 또는 단체가 국가 또는 공공단체에 대하여 가지는 권리를 말하며 행정법학상으로는 자유권, 참정권, 수익권으로 구분하여 설명되고 있다. 현행 국민기초생활보장법상의 수급권자의 권리는 보장기관에 대하여 급여를 청구할 수 있는 권리를 뜻하므로 명실상부한 개인적 공권이다. 이와 같은 개인적 공권의 본질은 권리를 침해당할 경우 당해 침해 기관에 대하여 법원에 행정소송을 청구할 권리, 즉 행정재판을 받을 권리를 갖는다는 데에 있다.

35) 김남진, 행정법I, P99

(3) 법상 청구권의 범위

법상 인정되는 권리는 크게 수급권자의 권리와 수급자의 권리로 구분할 수 있다.

(가) 수급권자의 권리

법 제2조 제1호, 제5조에 의하여 수급권자의 요건을 갖춘 자는 보장기관에 대하여 법제21조에 따라 급여를 신청할 권리를 갖는다. 보장기관이 이에 대하여 급여를 거부하거나 법상 인정되는 최저생계비를 보장받는 내용의 보충급여가 인정되지 않을 경우 수급권자는 당해 결정에 대하여 불복하여 법상 규정되어 있는 행정심판을 제기하거나, 아니면 행정심판을 거치지 아니하고 행정소송법에 의하여 곧바로 보장기관의 해당 처분에 대한 취소소송 형식의 행정소송을 제기할 수 있다.

이와 같은 행정심판 및 행정소송 결과 수급권자의 청구를 인정하는 내용의 재결이 있을 경우나 행정소송에 의한 판결이 확정될 경우 보장기관은 재결 또는 판결 그 자체에 기속되어 그 효력을 다룰 수 없고(이른바 '불가쟁력'), 기존의 처분은 취소되어 존재하지 않게 되며, 재결 또는 판결에서 새로운 처분을 할 것을 정한 경우 그 내용에 따른 새로운 처분을 하도록 법적으로 강제된다. (행정심판법 제37조, 38조, 39조, 행정소송법 제29, 30조)

(나) 수급자의 권리

수급자는 법상 보장기관의 법제29조, 제30조에서 정한 급여증지, 변경 결정에 대하여 불복하여 행정심판이나 행정소송을 제기할 수 있다.

IV. 국민기초생활보장법 시행에 따른 향후 분쟁 양상과 제도 안착을 위한 대책

1. 구조적인 문제점 - 불복제도의 입법상 미비

원처분청인 시, 군, 구청장의 처분에 대하여 시, 도지사가 1차 재결청으로서 불복심판을 주관하도록 되어 있고, 시, 도지사의 1차 재결에 대하여는 보건복지부장관이 2차 재결청으로 불복심판을 주관하도록 되어 있으나, 처분의 이의에 관한 심리는 본질적으로 사법적인 판단에

관한 사항으로 그 대부분은 "사실심리 및 사실확정"에 관한 것임에도 이와 같은 사실심리를 담당할 수 있는 전문성을 갖춘 재결청 산하의 심리, 의결기관을 법률상 규정하고 있지 않은 것은 중대한 입법의 미비라고 할 수 있다.

결국, 국민기초생활보장법상의 불복제도는 실질적인 기능을 발휘할 수 없는 사실상 사문화된 제도로 전락할 가능성이 매우 높다고 할 것이며, 이에 관한 민원 역시 비등할 것으로 충분히 예상할 수 있다. 이와 같은 입법적인 결함을 시정하기 위한 차선택으로 현재 사회보험별로 별도로 운영되고 있는 각종 특수한 행정심판위원회(산재보험, 고용보험, 국민연금, 의료보험)들을 통합하여 국민기초생활보장법상의 이의사건까지 관할할 수 있는 가칭 "사회보장심판위원회법" 등 사회복지의 특수성과 신속성을 보장할 수 있는 특별법의 제정이 절실하다고 판단되며, 장기적으로는 이와 같은 제도적인 개선 하에 프랑스나 독일식의 사회보장법원 시스템의 도입까지도 적극 고려할 필요가 있다. 법률 개정이 이루어지지 않는 과도기적인 상황에서 차선택으로는 시행령에서 행정심판법상의 행정심판위원회가 심리, 의결할 수 있도록 하는 근거 규정을 두고 동 재결은 재결청의 명의로 발부하는 식의 입법적인 보완이 필요하다고 할 것이다.

2. 수급권 보호를 위한 법률 구조 제도 등 제도적인 배려 장치의 미비 - 권리 구제의 실효성 저하

행정소송법 제18조 제1항에서는 "다른 법률에 당해 처분에 대한 행정심판의 재결을 거치지 아니하면 행정소송을 제기할 수 없다는 규정이 있지 않는 한" 행정심판을 제기하지 아니하고 당해처분의 취소를 구하는 행정소송을 제기할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서, 국민기초생활보장법 제26조[급여의 결정 등]의 처분과 제29조[급여의 변경]처분, 제30조[급여의 증지 등] 처분에 대하여는 법상 규정되어 있는 불복제도를 거치지 않고 곧바로 법원에 행정소송을 제기할 수 있다. 그러나, 실제로 직접적으로 행정소송을 활용하려면 수급권자들에 대한 법률구조(legal aid)를 할 수 있는 사법서비스가 충분하게 지원되어야 하며³⁶⁾ 소송비용의 면제나 지원 등도 당연히 제도 설계 때에 반영되어야 한다.

그럼에도 정부는 법 제정 때 시민사회단체의 청원 안에 규정되어 있던 소송구조제도에 관한 규정들을 전혀 채택하지 않음으로써 당사자의 권리구제 제도에 관하여는 매우 소홀히 접근하였다고 할 수 있다. 더욱이 수급권자들이 절대적 빈곤선 이하의 자들이라는 특수성을 감안할 때, 그들의 청구권을 제도적으로 보장하기 위해서는 처분청의 처분에 대한 불복기간 중

36) 실제로, 미국은 1960년대 존슨대통령 재임 시절 '빈곤과의 전쟁'(War on Poverty)시부터 공공, 민간 부문의 지역단위의 법률지원사업을 재정적, 정책적으로 지원함으로써 소비자, 복지, 환경 등 제반 분야에 대한 무료법률지원시스템을 전국적으로 확충하는데 성공하였다.

의 전부 또는 일부에 대하여 급여의 전부 또는 일부를 지급하도록 하고 사후에 이를 구상할 수 있도록 하는 이른바 “가구제(假救濟)”제도가 매우 절실함에도 불구하고 이 역시 시민사회 단체의 청원안과는 달리 입법적으로 채택되지 않았다. 따라서, 법상 보장되고 있는 수급권의 청구권적인 성격에도 불구하고, 시, 군, 구청장의 수급권자에 대한 각종 처분에 대한 불복제도의 본질적인 한계 때문에 기초생활보장제도의 실제 운용에 있어서는 그 권리성이 심각하게 훼손될 위험이 매우 클 것으로 예상되며, 행정소송 등의 불복 사례는 민간 부문의 조직화된 법률구조운동이 전개되지 않는 한, 발생가능성이 매우 낮다고 할 수 있다.

이와 같은 제도적인 한계에도 불구하고, 수급권자가 급여를 중단 당하거나, 기존의 급여를 불이익하게 변경 당하는 경우에는 행정소송법 제23조에서 정하고 있는 처분의 효력정지를 내용으로 하는 집행정지제도를 적극적으로 활용하는 차원에서 불복 행정소송을 제기함과 아울러 처분효력정지신청을 함께 제기함으로써 불복기간 중 해당 급여를 계속적으로 수급할 수 있기 때문에 이러한 범위 내에서는 행정소송 및 집행정지제도의 활용의 빈도가 점차 높아질 것으로 예상된다.

3. 법시행과 관련된 예상 분쟁 유형

예상되는 법적 분쟁 유형은 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다.

우선, 수급권자의 범위를 결정하는데 있어서 법규명령적인 성격을 갖게 되는 보건복지부장관이 정하는 수급권자의 선정기준과 최저생계비의 결정, 소득인정의 기준과 방법 또는 부양의무자의 부양능력판단의 기준 및 기타 법 제 9조 제 5항에서 생계급여의 중지 혹은 삭감의 요건으로 대통령령에 위임하고 있는 자활노력조건 등에 관한 기준에 관한 불복을 예상할 수 있다. 이와 같은 불복방법은 해당 규정을 하나의 독립된 처분으로 보아서 헌법재판소법 제68조 제1항에 의한 헌법소원심판청구를 제기하는 방법과, 행정소송을 제기하여 재판의 전제임을 밝혀서 법원의 위헌, 위법에 관한 재판상의 판단을 받아서 동 판결이 확정될 경우 행정소송법 제6조에 의하여 당해 규정의 효력을 실효시키는 방법 등 법상 위임되어 있는 법규명령 자체에 대한 불복 유형이 바로 이에 해당된다고 할 것이다. 이러한 불복 유형은 적극적인 정책형성기능을 제공함으로써 기초생활보장제도의 발전과 정착에 관하여 매우 긍정적으로 작용할 것임이 예상된다.

둘째는 수급권 자체의 존부나 불이익변경에 대한 불복 등 개별적인 분쟁 유형이 이에 해당된다고 할 것이다. 향후 제도의 안착 여부 내지는 수급권의 청구권으로서의 명실상부한 자리매김은 바로 이와 같은 분쟁 유형에 대하여 어떠한 정책적인 마인드로 접근하고 이를 위한 제도개선 의지를 갖고 접근할 것인가 여하에 따라 좌우될 것이다. 이와 같은 개별적인 분쟁 유형은 위에서 살펴 본 바와 같은 국민기초생활보장법상의 구제절차의 태생적인 한계 때문에

행정기관 내부의 불복절차를 제외하고는 곧바로 행정소송으로 연결되기는 매우 어려운 것으로 예상된다.

V. 결 론 - 제도 안착을 위한 시민사회 진영의 과제

국민기초생활보장법은 공공부조를 실정법상의 권리성 급여 내지는 청구권으로 법제화하고 있다. 이상에서 살펴 본 바와 같은 법률 규정의 불명료성과 구제절차의 입법상 미비에도 불구하고, IMF 구제금융하에서 맞은 전무후무한 대량실업과 빈곤율의 폭등 및 이로 인한 사회와 가정의 해체 현상에서 최소한의 사회안전망으로서 국민적인 합의에 의하여 채택된 값비싼 대가를 치른 사회적 결실이다. 이 법은 그 자체가 완결적이거나 자족적이지 못하며, 권리의 내용을 구성하는 입법적으로 중요한 내용들이 시행령이나 시행규칙에 위임되어 있어서 정부의 정책 수행 의지 여하에 따라 제도의 본질적인 부분이 손상될 우려가 있다는 것도 부인할 수 없다. 더욱이 국가 재정 수지의 악화 상황에서 예산정책상의 각종 유혹에도 불구하고 기초생활보장예산이 국방 예산 등과 마찬가지로 최우선적인 경직성 예산으로 편성되기 위해서는 그 무엇보다도 수급권자의 권리의식이 제도 초기에 적극적으로 고양될 필요가 있다.

따라서, 제도 준비단계 내지는 초기 시행 단계에서 시민사회 진영으로서는 전국적인 단위에서 수급권자들을 조직화해 내고 이들에 대한 법률지원을 포함한 종합적인 지원체계를 갖추어 전면적인 생활보장급여신청 운동을 전개할 필요가 있다고 본다. 나아가 법에서 천명하고 있는 기준에 미달한 각종 법규명령에 대하여는 헌법소원 등 적극적인 사법적인 대응을 통하여 결과적으로 적극적인 정책형성에 기여하여야 한다. 이와 같은 결집된 힘만이 결국 사회적 기본권의 최후의 거점이자 보루인 “국민기초생활보장제도”를 사수할 수 있는 대안이며, 이와 같은 사회적 훈련을 통하여 우리 사회는 본격적인 ‘사회연대’의 역사적 경험을 쌓을 것이고, 그것은 곧 “인간다운 생활을 할 권리”를 헌법 현실에서 안착시킬 수 있는 가장 중요한 토대가 될 것이다.

빈민운동과 한국천주교회

이기우 (한국빈곤문제연구소 공동대표, 가톨릭빈민사목위원회 위원장)

- 차례 -

1. 머리말 : 가난한 이들과 가톨릭 교회

2. 빈민운동의 성찰

가. 서울시 무허가정착지 정책의 전개과정

- 1) 도시빈민문제의 축소판, 서울
- 2) 무허가정착지 정책의 역사적 연원 : 일제시대~1950년
- 3) 무허가정착지의 구조적 재생산 : 1960년대
- 4) 주택 재개발 정책과 무허가정착지 해체 : 1970년대
- 5) 재개발의 민영화와 무허가정착지의 와해 : 1980~90년대

나. 서울지역 주거권 운동의 전개과정

- 1) 주거권 운동의 개념
- 2) 서울지역 주거권 운동의 흐름

3. 빈민운동에 관한 신학적 성찰

가. 가난한 이들에 대한 교회의 가르침

나. '무허가정착지'의 성격과 '강제철거'의 문제

다. 발전을 위한 연대 : 빈민운동의 전망

- 1) 협동조합 운동 : '발전'을 위한 '연대'
- 2) 주거권 운동

4. 맺음말

※이 글은 『천주교교회사연구소장 최석우 신부 서품 50주년 논문집』에서 발표한 것입니다.

빈민운동과 한국천주교회

이기우 (한국빈곤문제연구소 공동대표, 가톨릭빈민사목위원회 위원장)

1. 머리말 : 가난한 이들과 가톨릭 교회

‘은총의 대회년’을 한 해 앞둔 1999년은 한국 사회에서 도시빈민운동이 시작된 지 꼭 30년이 되는 해였다. 이 글은 도시빈민운동이 지난 30년 동안 걸어온 발자취를 되돌아보고 신학적으로 성찰하면서 가톨릭 교회가 이에 동참해 온 바를 정리하기 위하여 작성되었다. 우리는 서울을 중심으로 도시의 가난한 이들이 삶의 자리를 형성해 가는 과정과 여기서 쫓겨나는 과정을 살펴볼 것이며 이 과정에서 국가 권력이 작용하는 과정을 추적하게 될 것이다. 아울러 이 글에서 가난과 가난한 이들에 관한 가톨릭 교회의 입장을 덧붙일 것이며 또한 도시의 가난한 이들에게 생존의 터전이 되어 온 무허가정착지의 성격과 이 무허가정착지에서 도시빈민들이 쫓겨나는 강제철거의 문제에 관한 신학적 성찰을 시도할 것이다.

한국 사회에서 도시빈민문제가 생겨나고 이에 따라 도시빈민운동이 선도적으로 벌어진 자리는 서울이었다. 빈민운동의 역사를 살펴보는 데 있어서는 서울시의 무허가정착지 철거 및 정비 정책을 이해하는 일이 필수적이다. 그런데 이에 대한 연구는 신학도인 필자의 한계를 넘어서는 일이었다. 그런 까닭에 이 분야의 연구는 해당 분야 학자들의 방대한 연구 성과를 간추려 편집하는 것으로 대신하였다. 특히 이 분야의 연구를 주도해 온 한국 도시연구소의 연구진들의 연구 성과에 힘입은 바 크다. 다만 교회 안의 신학도들도 쉽게 이해할 수 있도록 글의 완성도를 높이는 데에 소박한 의미를 두고자 하였다. 「II. 빈민운동의 성찰」이 여기에 해당한다.

하지만 빈민사목은 ‘천주교회의 빈민운동’으로 환원되지는 않는다. 전형적인 빈민운동이 국가 권력과의 길항(拮抗)관계를 유지하면서 도시빈민들의 삶의 자리를 지켜내는 저항운동에 주력했다면 빈민사목은 빈민지역의 사회개발과 인간개발을 통해 가난한 이들이 자신들 운명의 주체로 등장하는 새로운 빈민운동을 이끌어냄으로써 가난한 이들의 복음화에 기여하려는 지향을 가지고 있다. 「III. 빈민운동에 관한 신학적 성찰」에서 그러한 지향에 따라 이루어진 활동의 흐름을 신학적으로 정리하고 앞으로의 방향을 ‘발전을 위한 연대’라는 이름으로 제시하고자 하였다.

한국 천주교회사 연구의 태두이신 최석우 신부님의 금경축을 축하드리며 이를 경축하

는 뜻으로 마련된 이 기회가 빈민운동과 빈민사목에 대해 이해하고자 하는 이들에게 도움이 되기를 바란다.

2. 빈민운동의 성찰

가. 서울시 무허가정착지 정책의 전개과정

(1) 도시빈민문제의 축소판, 서울

한국 사회에서 도시빈민들이 거주하는 무허가정착지는 노후 불량주택이 대거 밀집되어 있다는 이유로 ‘도시의 환경미화’나 ‘토지의 효율적 활용’을 저해한다는 점에서, 또는 사회의 불만세력이나 소외 집단의 대규모 거주지라는 점에서, 각종 규제 및 단속의 대상으로 간주되어 왔다. 특히 1960년대 이후 급속한 산업화와 도시화를 겪으면서 광범위한 이농(離農)으로 인한 인구의 도시집중은 일자리의 부족현상뿐만 아니라 주거공간의 부족현상이라는 심각한 도시문제를 낳았다. 이에 더하여 적극적인 사회복지 정책마저 마련되지 않았기 때문에 도시로 내몰린 대다수 이농민들은 도시빈민층을 형성하며 자신의 생계 및 주거문제를 스스로 해결해야만 했다. 따라서 이들은 생존을 위하여 저렴한 주거비로 주거공간을 마련하는 동시에 집단적 주거를 통해 고용 관계망, 신용 관계망 등과 같은 각종 사회적 연결망을 구축함으로써 빈곤 상황에 공동으로 대처할 수밖에 없었다. 그 결과 이들이 집단적으로 유희 토지를 무단 점유하고 불법적으로 주택을 건설함으로써, 도시 곳곳에 무허가정착지가 무질서하게 조성되었다.

이농현상을 야기시킨 산업화 및 도시화 정책을 추구하면서도 한편으로 도시 공간의 합리적 이용을 지상과제로 삼고 있는 정책 당국은 이러한 무허가정착지 정비사업을 도시정책의 관건으로 삼고 있었다. 이는 도시화에 따라 형성되는 도시빈민층의 주거 수요를 부정하는 모순을 내포하고 있었음은 물론이다. 따라서 막강한 행정력과 물리적 폭력을 등에 업은 정부는 무차별적이고 강압적인 방식으로 실적 위주의 불량주택 철거 및 무허가정착지 정비를 단행해 왔다. 그러나 무허가정착지가 도시빈민들의 ‘최후의 생존보루’였다는 점과 또한 정책 당국이 상호 모순된 정책을 수행했다는 점에서, 물리적인 공간 정비에만 치중한 무허가정착지의 철거·정비 정책은 도시빈민들의 극한 투쟁을 불러 일으켰다. 이로 말미암아 무허가정착지 정책은 좁게는 도시 공간의 합리적 정비를 꾀하는 정책의 실효성을 떨어뜨릴 뿐만 아니라, 넓게는 정권의 정치적 정당성을 훼손시키는 사회문제로 확산되어 왔다.

그러므로 무허가정착지를 대상으로 시행된 불량주택의 철거·정비 정책에서는 거듭되

는 시행착오의 과정을 거치면서 수많은 정책 방안들이 다각적으로 실험되어 왔다. 이들 정책방안은 도시빈민을 정치적으로 포섭하고 정책의 실효성을 높이기 위한 적극적인 방안인 경우도 없지는 않았지만, 정부가 도시빈민들의 요구에 떠밀려 정책을 수정하는 소극적인 경우가 더 많았다. 따라서 무허가정착지 정비 정책의 변모과정을 추적하는 작업은, 자본주의적 산업화로 도시에 인구가 집중되고 도시의 공간 구조가 새롭게 재편되는 일련의 도시화 과정을 경험하면서 무허가정착지 주민이자 정책 대상인 도시빈민과 정책 주체인 국가 간의 역학관계가 어떻게 변모하는가 하는 점에 주목해야만 제대로 파악할 수 있다.

서울은 이미 1960년대에 전체 도시 이입 인구의 65%를 차지하고 있었으며 또한 여기에 전국 도시 대비 무허가불량주택의 60% 가량이 집중되어 있었다. 그러므로 서울은 한국의 도시·주택문제, 특히 도시빈민의 주거빈곤문제의 축소판이었다고 할 수 있다. 각종 무허가정착지 정비 정책이 서울 지역을 대상으로 선도적으로 시행되었으며, 이 점에서 서울은 무허가정착지 정책의 실험장이기도 했다.³⁷⁾

(2) 무허가정착지 정책의 역사적 연원 : 일제시대-1950년대

도시빈민의 집단적 거주지인 무허가정착지로서 최초의 근대적 형태로는 일제 시대에 서울로 유입된 이농민들과 도시 하층민이 최말단 잡업직에 종사하면서 자생적으로 조성된 토막촌(土幕村)을 들 수 있다. 이들 토막민들은 일제의 토지수탈정책 때문에 생산수단을 잃어버리고 생활방도를 찾아 도시 주변에 몰려든 사람들로서, 식민지형 지주경영의 초과이익 획득과정에서 노동량의 감소로 생겨난 상대적 과잉인구이다. 이들은 서울 등의 도시 주변에 토막을 짓고 대규모 공사장을 전전하는 생활을 영위하였다. 이들은 초기 자본주의의 산업구조의 값싼 노동력이 될 만했지만 식민지 산업구조가 이들을 수용할 만한 조건이 못되었기 때문에 날품팔이 노동자나 잡역부로서 일용인부-지계꾼-공사장 인부-행상-인력거꾼-직공 등으로 살아갔다.

도심 곳곳에 토막촌이 들어서자 일본 총독부는 1936년에 제정된 「조선 시가지 계획령」에 기초하여 도심 지역의 토막촌에 대한 철거를 단행하고 그 철거민들을 시 외곽의 집단 수용지로 이주시키는 정책을 시행했다. 그렇지만 이 당시에는 이농민의 해외 이주 등으로 도시 인구 유입이 많지 않아서 토막촌은 도심 주변에 소규모로 산재했을 뿐이며, 도시 공간을 효율적으로 활용하려는 정책 요구 또한 그리 크지 않아, 토막촌 정비 정책은 일시적이고 국지적으로만 시행되는 데 그쳤다.³⁸⁾

37) 서울시의 무허가정착지 철거·정비 정책의 전개과정에 대하여, 장세훈, “도시화, 국가 그리고 도시 빈민”, 『불량주택 재개발론』 (김형국, 하성규 편), 나남, 1998, 231-299쪽 참조.

38) 김경일, “일제하 도시빈민층의 형성”, 한국사회사연구회(편), 『한국의 사회신분과 사회계층』, 문학

그러나 갑작스런 민족 해방과 국토 분단, 그리고 한국 전쟁은 대규모로 무허가정착지를 발생시켰다. 즉 해외 동포가 대거 귀국하여 도시로 몰려들었고, 국토의 분단 과정에서 월남한 북한 주민들과 전쟁으로 폐허가 된 농촌의 이농민들이 도시로 몰려들었다. 이들의 대다수는 서울로 몰려들었고 1950년대 후반 서울시 총인구 증가의 2/3를 차지하는 등 서울은 폭발적인 인구증가를 경험했다.³⁹⁾ 이처럼 산업화의 기반이 다져지지 않은 채 해방과 분단 그리고 전쟁이라는 외부 충격으로 촉발된 급격한 도시화 과정에서 유입된 대다수 도시빈민들은 곧바로 도시 경제 활동에 참여하지 못한 채 실업 인구로 적체되었고, 이들이 도시 공한지나 인근 하천변 및 산비탈에 대규모로 판자촌을 조성했다.

그러나 사회적 격변기였던 50년대에 정부는 무허가 불량주택에 대한 무조건적인 철거를 일관되게 시행할 수는 없었다. 월남민, 전쟁 이재민 등이 도시 주민의 대다수를 이루고 있었고, 이들을 구호할 만큼 정부 재정이 넉넉지 못했기 때문에, 빈민들의 자구(自救) 노력으로 지어지는 불법 주택 건축을 음성적으로나마 온존시키고자 했던 것이다. 사실상 전쟁 직후 재해 복구 과정에서 이재민을 대상으로 사유지 가운데 일부 유휴 토지를 무상으로 대여한 조치나 특정 지역에 대해 무허가 주택 건설을 허용한 조치 등은 불량주택이 제도적으로 양산되는 계기가 되었다.

(3) 무허가정착지의 구조적 재생산 : 1960년대

1960년대 한국의 산업화 전략은 국가 주도형 수출대체 산업화로 특징지을 수 있다. 그러나 경제성장을 위한 차관 도입과 외채 상환을 위한 수출품 생산이 엇물린 산업화 전략은 외채 상환의 부담을 가중시키고 세계 자본주의 체제에 종속되는 결과를 가져왔다. 따라서 국가는 경제 개발의 재생산을 위해 누군가에게 이러한 성장의 부담을 지워야 했고, 이는 ‘선성장 후분배(先成長 後分配)’ 논리에 입각한 저임금과 저농산물 가격 유지 정책을 통해 노동자·농민에게 전가되었다. 그 과정에서 농민의 이농 현상이 더욱 확산되었고, 이농민의 대규모 도시 이입은 저임금을 가능하게 하는 산업 노동력의 상대적 과잉 상태를 지속적으로 재생산하는 기제(機制)로 기능하게 되어 도시에서는 도시빈민과 하층 노동자의 구조적 양산이 이루어졌다. 이처럼 농민-도시빈민-하층 노동자로의 계급 이동을 거치면서, 이들은 산업화의 문턱에서 ‘발전의 애로(隘路)’의 희생양으로, 또 무허가정착지를 구조적으로 확대 재생산시키는 주역으로 등장했다.

이 당시 서울은 다른 도시의 추종을 불허하는 폭발적인 인구 증가를 경험했다. 서울의

과지성사, 1986; 손정목, “주택 사정의 연혁과 사정”, 서울시(편), 『주택백서』, 1978. 또한 일제시대의 빈민생활상에 대해 일반적으로, 강만길, 『日帝時代 貧民生活史 研究』, 창작사, 1987 참조.

39) 유의영, “인구이동과 도시화”, 이해영·권태환(편), 『한국사회』 제1권, 서울대학교 인구 및 발전문제 연구소, 1978, 93-94쪽.

인구는 1960-66년 사이에 연평균 증가율 6.5%, 그리고 1966-70년 사이에 9.4%라는 경이적인 속도로 급성장했다. 또한 전반기 총인구 증가의 58%, 후반기 총인구 증가의 81%가 순이입 인구로 설명된다는 사실에 비추어 볼 때, 농촌 인구 유입이 서울시 인구 증가의 주요인이었음을 쉽사리 짐작할 수 있다.⁴⁰⁾ 그러나 산업화가 도시화와 함께 전개되어 비농업 부문 취업율이 도시 이입인구 증가율과 거의 비슷했기 때문에, 50년대와 달리 신규 이농민층은 일시적인 초기 실업 상태를 거쳐 쉽사리 도시 경제 활동에 참여할 수 있었다.⁴¹⁾ 따라서 도시빈민이나 하층 노동자 계급이 생존할 수 있는 관건은 단순히 취업 여부가 아니라 저임금과 열악한 노동조건 개선 및 안정된 주거 공간의 확보에 있었다고 할 수 있다.

당시 악화일로에 있던 서울시의 주택 보급 실적은 이와 같은 신규 이농민이나 도시빈민의 심각한 주거 문제를 잘 보여준다. 즉 1960년까지 주택부족률이 40% 미만이었으나, 1966년에 50%로 급증했다. 또한 주택 당 인구수도 1958년 8.8명에서 1966년 10.5명으로 늘어났다.⁴²⁾ 특히 재정 투융자를 통해 산업자본 축적을 지원하고 실업인구를 노동빈민의 형태로 취업시켜 상대적 과잉상태에 있던 노동력을 소진하는 것이 경제정책의 주요 과제였기 때문에, 노동력을 재생산하기 위한 집합적 소비 부문 즉 주택 부문에는 투자가 소홀할 수밖에 없었고, 이들의 주거 조건은 갈수록 악화되었다. 또한 시 외곽 지역이 개발되지도 않았고 교통수단도 미처 발달되지 못한 열악한 상황에서 교외화의 사회경제적 비용이 대단히 컸기 때문에, 도심의 인구 과밀에도 불구하고 중산층의 교외화 현상이 광범위하게 일어나지 않았다. 따라서 이들이 도심과 그 주변의 정상적인 택지를 거의 장악하고 있었기 때문에 소득이 적은 도시빈민들이 정상적인 주택·토지 시장에 진입하기란 거의 불가능했다. 결국 이들은 도심의 공한지에 무허가 판자촌을 형성하는 자구 노력으로 나름의 주거 공간을 확보할 수밖에 없었다.

그러나 이러한 과정으로 도시빈민들이 무허가정착지를 형성하게 되자 다른 용도로 도시 공간을 이용할 수 없었기 때문에 도시 공간을 재편성하려는 서울시의 정책 요구와 충돌하게 되었다. 즉 도심 국·공유지에 위치한 무허가 판자촌은 대개 도시계획 대상 지역이었기 때문에, 폭증하는 도시 하부시설의 공급에 장애요인이 되었다. 또한 급속한 도시화로 인해 도시 집중 현상이 심화되면서, 도시빈민이 무단 점유한 국·공유지를 이용해서

40) 유의영, 앞의 글, 97쪽.

41) 한 연구에 의하면, "서울의 산업 기반은 1960년대에 급속히 증가했는데, 특히 1966-70년의 기간 중에는 서울에서 증가한 2차 및 3차 산업 취업자가 같은 기간 전국에서 증가한 2차 및 3차 산업 취업자의 45%를 점하고 있다."고 한다.(최진호, "한국 도시화의 전개와 정책 대응", 현대사회연구소, 『현대사회』 제6권 제3호, 1986, 158쪽) 또 조혜인, "한국 사회의 과잉도시화 여부에 관한 고찰", 한국사회학연구회(편), 『한국사회학연구』 제2집, 서울대학교 사회학과, 1978 참조.

42) 서울특별시, 『서울 육백년사』 제5권, 1983, 525쪽.

개발이익을 얻으려는 부동산 자본의 요구가 도심 공간을 '합리적으로' 정비하려는 서울시의 요구와 결합되어 도심 재개발사업을 촉발시켰다. 그러나 그 주민인 도시빈민은 대규모 이농민의 유입으로 끊임없이 재생산되었기 때문에, 도심의 무허가 판자집은 한편에서 철거되면서도 다른 한편에서 또 다시 재건축되는 악순환 현상이 되풀이되었다.

이처럼 급증하는 도심 지역 철거민을 시 외곽 지역만으로는 더 이상 수용하기 어렵게 되자, 서울시는 도심 과밀 인구의 분산 대책으로 위성도시 건설을 강구하기 시작했다. 이는 서울 근교 경기도 내의 미개발 지역을 선정해서 주택 도시를 건설한다는 내용의 「대단지 주택지 개발 계획」으로 구체화되어 광주군 중부면 3백만평이 그 대상 지역으로 지정되었다.⁴³⁾ 이 계획은 공익성과 형평성의 차원에서 정부의 재정 투융자를 기반으로 이루어지는 일반적인 지역개발 방식과 달리, 지역개발의 수익성과 효율성을 고려한 경영행정 방식으로 추진되었다. 즉 서울시가 떠 안은 기형적 과잉도시화의 부담, 즉 도시빈민을 부양하고 무허가 불량주택을 정비해야 하는 문제에 있어서 시 재정을 투자하지 않고 해소하려 했던 것이다. 이는 당시 서울시가 9억3천만원에 매입한 토지 3백만평 중 218만평을 54억3천만원에 매각해서 그 차액인 45억원으로 개발비용을 충당한다는 계획을 수립한 사실에서 여실히 확인할 수 있다.

이처럼 개발손익의 수지 타산을 맞추는 데에만 골몰한 채 신도시의 체계적인 개발이나 철거 이주민의 원만한 정착에는 무관심했기 때문에, 철거 이주로 인해 생존 위기에 빠진 도시빈민들과 서울시간의 갈등은 계획 초기부터 예견된 일이었다. 도시 하부시설이 건설되지 않고 민간 제조업도 유치하지 않은 상황에서, 투기성 유희자금이 진출해서 지속적으로 재투자되어야 할 개발수익을 중간에서 가로챈 채, 철거민의 집단이주가 강행되는 파행적 과정을 밟아나가게 되었다.

결국 정책이 추진될수록 재정적자 폭이 확대되어 그 압박이 가중되자, 서울시는 재정수지를 맞추는 데 총력을 경주했다. 즉 투기 부작용의 해소와 시 세입 확보라는 목표를 내걸고 입주 철거민의 자유 분양 계약을 금지하고, 전매입자에게는 계약 당시의 시가로, 철거 이주민에게는 분양 가격으로 분양지를 매입하도록 하는 조치를 단행했다. 이는 외형상으로 투기와 전매 행위에 대한 금지 조치였지만, 실제로는 부동산 투기로 형성된 기형적인 고지가(高地價)를 투기꾼들에게 지불하고 택지분양권을 구입한 전매입자들에게 '전매 가격 이상의 이중 지불'을 강요하는 조치로서 대단지 개발에 투입된 개발비용을 입주 예정자들에게 전가시켜 서울시의 재정 결손을 충당하려는 시도였다.⁴⁴⁾ 이로 인해 그나마

43) 성남시, 『성남시사』, 1982, 238-242쪽; 노용희, 『신도시개발론』, 박영사, 1973. 광주대단지 이주 정책에 대해서 장세훈, 앞의 글, 240-246쪽을 참조.

44) 당시 서울시는 전매 입주자들에게 평당 8천-1만6천원 상당의 매각 대금을 지불할 것을 요구했는데, 인근 서울 시내의 집단 이주정착지인 거여동의 불하 대금이 평 당 5백-2천5백원이었던 데 비해 엄청난 고지가였으며, 최고 가격인 1만6천원은 남산 지역의 지가보다 높은 수준이었다.(성남시, 앞의

장만한 주거 공간마저 잃게 될 처지에 놓이자, 철거 이주민들과 전매 입주 영세민들은 도시빈민의 생존권을 보장할 것을 요구하는 주민운동을 격렬하게 전개했다. 이것이 도시빈민에 의해서 자생적으로 일어난 최초의 사회운동이었다. 이처럼 강력한 저항에 부딪치자 당황한 서울시는 철거 이주민의 집단 수용 방안으로서 대단지 이주 정책을 중단하고, 영세민 구호를 병행하면서 본격적인 위성도시 개발을 추진했다.

(4) 주택 재개발 정책과 무허가정착지 해체 : 1970년대

60년대의 무허가정착지 정책은 무단 점유된 도심 '공간의 정비'가 관건이었다. 따라서 이 지역 무허가 건물의 정비가 상당 정도 완료되어 도심의 무단 점유 토지 문제가 일단 해소되자, 70년대에는 자본에 의한 사유지 개발, 즉 도심 재개발이 중요시되었다. 그러나 철거민 및 신규 이농민의 정착으로 도심 주변의 고지대, 구릉지 또는 하천변에서는 무허가 정착지가 꾸준히 늘어났다. 이는 엄청난 국·공유지의 효율적인 활용을 동결시킴으로써 도시 공간을 합리적으로 정비하고 택지를 정상적으로 공급하려는 국가의 요구와 상치되었다. 따라서 서울시는 무단 점유된 국·공유지를 환수해서 원래의 도시계획 용도로 활용할 목적으로, 또는 이를 사유지화해서 부족한 택지를 보충할 목적으로 70년대 초반에 도심 외곽 지역의 정비 정책을 강력하게 시행하고자 했다.

그러나 70년대 초 광주 대단지에서 일어난 대규모 주민운동은 철거민들의 집단적인 생존투쟁이 정치성을 띤 대규모 '도시사회운동'으로 발전될 수 있다는 가능성을 보여주었다. 따라서 무허가정착지 정비 정책에서도 도시빈민들에 대한 더 체계적인 정치적 대응 전략이 요구되었다.⁴⁵⁾ 그 전략의 하나로 정부는 무허가정착지 주민을 제도적으로 포섭해서 철거에 맞서는 도시빈민들의 정책 대응 역량을 순화시키는 한편, 이들의 주택 자원 및 자조 역량을 최대한 활용해서 정책 자원의 누수 없이 이들의 재개발 비용을 끌어내는 주택 재개발 정책을 추진하기 시작하였다.⁴⁶⁾ 따라서 1970년대 무허가정착지 정비 정책은 주로 도심 주변 지역을 중심으로 물리적 강제력을 동원한 철거 정비 정책과 주민의 경제적 동원에 기초한 주택 재개발 정책이 병행해서 시행되었다.

이러한 정책이 시행된 결과, 주택 재개발 정책이 도시빈민의 불량주택 개량·개축과 주거환경 개선이라는 명시적인 정책 목표와 달리, 무단 점유된 국·공유지를 도시계획 용도로 환원시키거나 사유지화해서 국가에 대한 이들의 주거비 전가 행위, 즉 토지의 무단 사

책, 296쪽)

45) 광주 대단지에서 일어난 주민운동은 철거당한 도시빈민이라는 '체제 불만 세력'이 특정 지역에 집적되고 여기에 '불순 세력'이 가담한 결과라고 파악하는 안보 이데올로기가 집권층 내부에 팽배해 있었기 때문에, 그 이후로는 정치적 목적에서 도시빈민의 집단 이주에 대해 무(無)정책으로 일관하는 기피 현상이 두드러졌다.

46) 이렇게 정책의 성격이 전환되기까지는 국가 주도적인 주민 동원 전략의 성격을 띤 새마을운동을 도시 지역에 적용하려는 정치적 요구도 작용하였다.

용에 따른 지대 불납 행위를 규제하려는 의도를 감추고 있음을 드러냈다. 결국 국가는 국·공유지를 도시빈민에 대한 사회복지 차원의 정책 자원으로 활용하기보다는 주택 재개발을 통해 국가의 소유권을 공고히 함으로써 도시빈민의 집단주거지를 해체하는 정책을 추진했던 것이다.

요약하자면 주택 재개발 정책은 일부 무허가정착지 주민을 제도권에 편입시킴으로써 강제력이 아닌 행정 조치를 통해 무허가정착지를 정상적인 주거지로 개발한다는 목표 하에 전개되었다. 그러나 ①이는 무단 토지 점유와 지대의 국가 전가라는 도시빈민의 생존 전략에 대응하기 위해 국가가 국·공유지 불하 전략으로 무단 점유 토지의 상품화를 대규모로 추진한 정책이었다. ②그 과정에서 부분적으로 도시빈민 거주지의 양질화, 즉 불량주택의 개량·개축이 이루어졌다. 그러나 이들의 생활 수준을 웃도는 주택의 건설로 상당수 주민이 주변 무허가정착지로 이주하는 등 도시빈민의 주거 공간은 절대적·상대적으로 감소했다. 그리고 ③이 때 주민들의 재개발 참여가 활성화된 것은 단순히 주민의 자조적 역량이 강화된 결과로만 볼 수는 없다. 오히려 이는 주민들을 경제적으로 동원해서 도시 공간의 정비에 필요한 비용을 자체 조달하게끔 하는 한편, 이들을 제도권에 끌어 들여 도시빈민의 정치세력화를 억제할 목적으로 마련된, 국가의 도시빈민에 대한 형식적 포섭 전략의 결과로 보인다.

(5) 재개발의 민영화와 무허가정착지의 와해 : 1980-90년대

(가) 합동 재개발 정책 : 도시빈민 분할 통치 전략

1) 사회적 성격 : 도심 재개발 사업과 마찬가지로 주택 재개발 사업도 '사유지화된 무허가정착지'를 개발해서 자본주의적 부동산 시장의 운동 논리에 실질적으로 포섭하는 전략, 즉 효율적인 공간 이용으로 개발수익을 극대화하는 전략을 필요로 하게 되었다. 따라서 주택 재개발 정책의 목표와 전략은 1970년대 초 치중했던 '무단 점유 토지의 상품화'보다는 '주거 공간의 개발과 양질화'에 더 큰 비중을 두게 되었다. 그 구체적인 정책 기제(機制)가 합동 재개발 정책이다.⁴⁷⁾

합동 재개발 정책은 저개발 지역인 무허가정착지를 해체하고 정상적인 부동산 상품으로 개발하는 과정에서 부동산 자본을 제도적으로 유치하는 정책이다. 따라서 합동 재개발 사업에서는 갈등의 주체와 구조가 바뀌게 된다. 즉 70년대에는 자본주의 시장경제의 외곽에서 무단 점유 토지의 소유 및 이용을 둘러싸고 국가와 주민간의 갈등 구조였는데, 이제는 자본주의 시장경제 내에서 개발수익의 분배를 둘러싼 주민(가옥주)과 부동산 자본간에 대립하는 갈등 구조로 바뀐 것이다. 이처럼 무허가 불량주택의 재개발 사업이 '민영화'

47) 합동재개발 정책이 도입되게 된 사회적 배경에 대해서는, 장세훈, 앞의 글, 265-268쪽 참조.

의 형태를 취하기 때문에, 국가의 직접적인 개입이 상대적으로 축소되고, 개발수익의 극대화를 노리는 부동산 자본의 논리가 이를 대체하게 된다. 이제 서울시는 불하되지 못한 일부 국·공유지의 상품화와 재개발의 관리·감독 역할만을 담당하게 된 것이다.

2) 시행과정 : 1984년 1월 서울시는 합동 재개발 정책을 본격적으로 시행하기 위해 '합동 재개발 세부 시행 지침'을 마련했는데, 이 지침을 살펴보면, 다음과 같다.⁴⁸⁾ ①지역 주민들이 주체가 되어 조합을 결성해서 사업을 추진한다. ②재개발 조합은 재개발을 시행하기 위해 참여 사업자(건설업체)를 선정한다. ③건설업체는 이주 보조금으로 가구 당 5백만원을 무이자로 융자하고(후에 4-5천만 원으로 늘어났다), 주민 이주 후 기존 주택을 철거한다.⁴⁹⁾ 이 때 불법주택은 무보상 철거하고, 합법 주택은 감정가에 의거해서 보상 후 철거한다. ④건설업체는 철거 가구수의 1.5-2배 가량의 아파트를 지어 철거 주민에게 분양한 후 잔여 가구 분을 일반 분양해서 투자 경비를 회수한다. 이러한 방식으로 1987년 3월 현재 총 44만 5천 평 규모의 44개 지구에서 14,446동의 주택을 대상으로 29,564 가구 분의 아파트가 건립되었거나 건립 중에 있다. 이는 약 14만평 규모의 15개 지구에서 4,010동의 주택을 대상으로 아파트 90동 8,745 가구 분을 건설하고자 한 1985년의 계획에 비해 약 3배의 증가를 보여주고 있으며, 1974년부터 1985년까지 12년 간에 이루어진 주택 재개발 사업 실적의 1.5배에 달하는 엄청난 규모였다.⁵⁰⁾

3) 개발수익의 창출과 분배의 매카니즘 : 그렇다면 합동 재개발 사업의 경우에 무허가 정착지 정비 사업이 이처럼 대규모로 활발하게 전개될 수 있었던 원인은 무엇일까? 그 표면적인 원인으로서는 무허가정착지의 개발에 무관심했던 건설업체와 이를 기피했던 주민들이 적극적으로 참여하게 된 점을 들 수 있다. 그렇다면 이들 민간 부문의 적극적인 참여를 이끌어낸 심층적인 원인이 밝혀져야 한다. 이는 바로 재개발 사업에 따른 엄청난 개발수익에서 찾을 수 있다. 따라서 개발수익의 창출과 분배의 매카니즘이 합동 재개발 정책과 그 사업을 가능하게 한 관건이다.

우선 불하되지 않은 국·공유지가 있는 경우, 그 불하 과정에서 국·공유지 불하 가격과 주변 지가의 차액으로 상당한 매매차익이 발생한다.⁵¹⁾ 이는 서울시의 수입으로 돌아

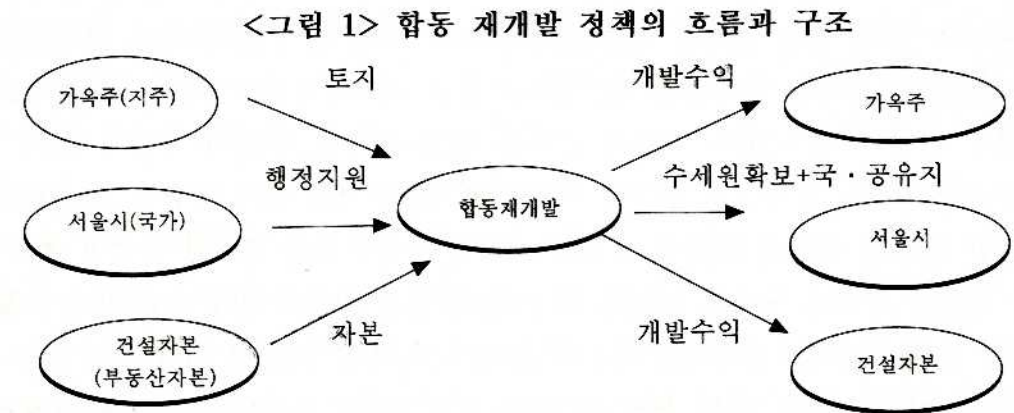
48) 서울시, 「합동재개발 시행 세부지침」, 1984; 서울시, 「주택재개발」, 1985, 374쪽.

49) 여기서 '주민'이란 행정 당국의 유권 해석에 따르면, 토지를 소유하고 있는 지주와 가옥을 소유하고 있는 가옥주만을 의미한다. 세입자는 배제되어 있다. 그 결과 주거 대책이 막연하게 된 세입자들이 세입자 운동을 일으키는 원인이 되었다.

50) 서울시 주택개발과, 「내부자료」, 1985, 1987; 한상진, "도시빈민의 주택문제", 한국사회사연구회(편), 『현대 한국의 자본축적과 민중생활』, 문학과학사, 1989, 319-320쪽에서 재인용.

51) 상계 지역이나 사당 3지구의 경우, 재개발 지구 전체가 국공유지를 무단 점유한 무허가정착지로 불

간다. 따라서 저개발 사유지의 재개발을 주목적으로 하는 합동 재개발 사업이 오히려 국·공유지 비율이 높은 지역에서 더 활발하게 시행되고 있다. 합동 재개발 사업의 또 다른 수익원으로는 공간 이용의 극대화에 따른 개발수익이 있다. 건설업체의 수익은 가옥주에게 분양하고 남은 일반 가구분 아파트의 분양에서 회수되는 것이기 때문에, 이들은 좁은 면적에 가능한 한 많은 아파트를 건립함으로써 분양 가구 수를 늘리고자 한다. 따라서 이들은 고밀도 고층 아파트 건설로 건축 연면적으로 가능한 한 확장시켜 개발수익을 극대화하고자 했다.⁵²⁾ 그리고 차액지대적 성격을 띤, '저개발로 인해 적체된 개발수익'이 있는데, 이는 건설업체와 주민이 나누어 갖는다.⁵³⁾ 이렇게 형성된 막대한 개발수익은 건설업체, 주민(가옥주), 그리고 국가에게 배분되면서 이들이 적극적으로 참여하게 되었다.⁵⁴⁾ 이와 같이 건설업체로 대변되는 부동산 자본, 서울시로 대변되는 국가, 가옥주로 대변되는 소지주 각각이 참여하는 계기와 방식을 도식화하면, <그림 1>과 같다.⁵⁵⁾



하 가격은 평 당 30만원이지만, 주변 지역의 지가가 평 당 60만원 이상이어서, 불하 과정에서 토지 가격의 매매차익은 100%를 넘었다.

52) 김용호, 앞의 글, 114쪽. 불량주택 재개발을 촉진하려는 의도에서 재개발 구역의 용적률과 건폐율 규제를 「건축법」 상 상한선인 50%와 40% 수준으로 크게 완화한 서울시의 조치로 그 수익이 더욱 커질 수 있었다.(주중원, "서울시 불량주택지구 개선에 관한 연구", 『국토개발』 제19권 제1호, 1984, 30쪽)

53) 이는 재개발 지역에서는 신축·증축 등의 '개별적인' 주택 개량이 불법화되어 있고, 또한 철거 위협으로 인해 주민 스스로도 주택 개량을 기피해 왔기 때문이다.

54) 대표적인 합동재개발 사업의 사례로서 상계동 173번지를 들 수 있는데, 여기서 서울시, 건설업체, 주민(가옥주)이 각각 어느 정도의 개발수익을 얻었는지를 보려면, 장세훈, 앞의 글, 273쪽에 있는 <표 7-14>를 보라. 또한 '상계동 사태'로까지 불리웠던 상계동 173번지 합동재개발 사업에 대해서는 김형국, "상계동 사태의 전말", 『불량주택 재개발론』, 나남, 1998, 305-334쪽을 보라.

55) 서중석, "산동네에 부는 재개발 투기 바람", 『신동아』 1986년 3월, 395-399쪽; 『경향신문』 1985년 8월 31일. 또한 개발수익의 분배 과정에 대한 구체적인 사례는 김용호, 앞의 글, 116-117 참조. 그리고 이 과정에서 복부인 등 투기 자본이 외지 가옥주 형태로 개입해서 원주민 가옥주 몫의 개발이익의 상당 부분을 수취함으로써, 재개발을 둘러싼 갈등 관계는 더욱 다극화되었다.

4) 사회적 개발수익의 역진적 분배와 도시빈민 배제

그렇다면 이와 같이 재개발 정책의 논리나 이를 둘러싼 사회 세력 사이의 구성 및 관계 등이 크게 변모된 합동 재개발 사업은 어떠한 결과를 초래했는가?

우선 합동 재개발 사업이 실시됨으로써 70년대 주택 재개발 사업 과정에서 부분적으로만 이루어지던 도시 공간의 자본주의적 재편성이 이루어졌다. 특히 무허가정착지가 부동산 시장에 실질적이고 본격적으로 포섭되었다. 또한 건설 자본의 수익은 대규모 고밀도 아파트의 건립 규모에 좌우되기 때문에, 건립 가구 수는 철거 주택 수에 비해 많아져서 주택보급률을 올리는 효과를 발휘했다.⁵⁶⁾

이처럼 총 주택 재고는 증가했지만, 주택의 시설 및 규모, 입주비용 등을 감안해보면, 공급되는 주택의 사회적 배분 구조가 원주민인 도시빈민이 아니라 중산층을 대상으로 한 것임을 알 수 있다. 그 건립 가구의 규모가 최소 19평에서 최고 52.5평인데, 19평형도 2,185만원(19평×115만원: 1985년 현재 국민주택 규모 이하 주택의 평 당 분양가격)의 입주비를 필요로 했다. 물론 일정한 지분율(대개 토지 10평 당 7평)에 따라 주민들이 투자한 토지 평수만큼 아파트 입주금을 절감할 수 있고 국민주택기금 5백만 원 용자도 가능하므로 최소 평형의 경우 일부 주민이 입주할 수도 있지만, 주거비 부담이 없이 오히려 무허가 주택의 임대료 소득으로 생계를 보조하던 이들로서는 용자 상환금, 아파트 관리비 등을 부담할 경제적 여력이 없었다. 따라서 대다수 가옥주들은 재개발 사업이 본격적으로 시행되기 이전에 주택과 토지를 전매한 후 그들의 생활 수준에 적합하고 임대 소득도 얻을 수 있는 주변의 무허가정착지로 이주해 갔다. 이는 합동 재개발 사업이 비교적 성공적으로 실시되었다는 평가를 받는 구로 1지구와 천호 1지구 주민들의 재정착 과정에서 잘 드러나 있다.⁵⁷⁾ 여기서 드러난 90% 내외의 원주민 이주율, 그러니까 10% 안팎의 재입주율은 70년대 개량 재개발 지구나 철거 재개발 지구의 30~60% 재입주율에 비해 월등히 낮은 비율로, 합동 재개발 사업이 그 주민의 주거 공간 확보와는 무관하게 주로 부동산 자본의 개발수익 극대화 요구에 입각해서 진행되었음을 보여주고 있다고 하겠다.

이에 더해 서울시는 서민 주택 공급을 원활히 하기 위해 국민주택 규모 이하의 아파트 분양가를 대형 아파트보다 낮게 책정하고 있는데, 이는 건설 자본이 도시 저소득층을 위

56) 서울시, 『서울시 시정』, 1986. 또한 1985-86 사이에 합동 재개발 사업으로 건설된 아파트가 9,800가구 분에 달하는데, 이는 당시 민영 건설회사가 건설한 아파트 30,163가구의 1/3을 차지해, 합동 재개발 사업이 유희 건설자본의 효율적 활용에 크게 기여했음을 알 수 있다.

57) 김우진, “불량주택 재개발 주민의 재정착 특성에 관한 연구”, 서울대학교 석사학위논문, 1985, 48-54쪽. 구로 1지구 가옥주의 68%, 천호 1지구 가옥주의 약 76%가 자가주택을 구입해서 이주했고, 구로 1지구 가옥주의 23%, 천호 1지구의 가옥주의 12%는 세입자에게 전세금을 상환하거나 여타 자금으로 전매차익을 전용한 후 임차주택으로 이주했다. 단지 10% 내외의 원주민만이 아파트 분양권을 전매하지 않고 입주를 기다리며 임시 거주하고 있을 뿐이었다. 지리적으로 볼 때, 이들 이주 가옥주의 대부분은 주변 무허가정착지에 재정착했다.

한 저렴한 주거 공간 공급을 회피하게 만드는 제도적 장치로 활용되었다. 즉 건설업체는 분양가가 낮은 국민주택 규모 이하의 아파트보다는 분양가가 높은 대형 아파트를 선호하게 되어 있었다. 특히 재개발 사업 공고 이후 원주민 가옥주로부터 아파트 입주권을 매입해서 재개발 조합원의 다수를 구성하게 된 부동산 투기꾼들이나 중산층 가구들은 건설업체의 중·대형 아파트 건설 주장을 앞장서서 수용했다. 결국 합동 재개발 사업으로 말미암아 도시빈민들에게 적합한 저렴한 주거 공간의 절대량이 더욱 줄어들게 되었다.

합동 재개발 사업으로 이처럼 주거 상태가 악화되었을 뿐 아니라, 개발수익의 분배 과정에서 무허가정착지 원주민인 도시빈민들이 소외되는 ‘개발수익의 역진적 분배 현상’이 나타났다. 물론 가옥주들은 국·공유지를 무단 점유한 경우라도 그 연고권이 인정되어 불하된 토지를 소유하게 되면서, ‘지주’로서의 권리를 행사할 수 있고, 또 재개발 조합을 결성해서 부동산 자본과 개발수익을 공유할 수 있었다. 또 직접 입주할 수는 없더라도 전매수익을 얻어 주변 무허가정착지나 일반 주거지의 주택을 소유하거나 임차할 수 있었다. 가옥주들은 이러한 제도적 혜택을 적절히 활용함으로써, 중산층의 주택 부족 현상이 도시빈민에게 전가되는 주택 재개발의 폐해를 어느 정도 감내할 수 있었다. 그러나 원주민 가옥주의 몫으로 돌아오는 개발수익은 건설자본과 투기자본가들이 자본증식 과정에서 흘린 ‘떡고물’에 불과하기 때문에, 가옥주들도 재개발의 수혜자라기보다는 ‘피해자’에 가깝다고 보아야 한다. 단지 세입자들보다 조금 더 나은 형편이었을 뿐이다.

즉 이들의 대부분이 재개발 사업에 관한 정보나 지식에 어두워서 재개발 사업이 공고되기 이전에 이미 그 소식에 접한 투기 자본에게 시가보다 다소 높은 가격에 주택을 매각함으로써 개발수익의 극히 일부분만을 얻는 데 그쳤다. 재개발 사업 직전까지 매각하지 않은 경우에도 경제적 형편상 입주가 어려운 처지이기 때문에 매각 시기를 연기해서 전매차익을 좀더 늘렸을 뿐이었다. 주택을 전매한 가옥주들 가운데에는 투기를 목적으로 주택을 매입한 외지인 가옥주의 세입자로 전락한 경우가 적지 않은데, 이들은 기존 세입자와 크게 다를 바 없는 처지에 놓이게 되었다. 따라서 종국에는 가옥주와 세입자를 가리지 않고 대다수의 원주민이 무허가 불량주택이 밀집되어 있는 주변 지역으로 이주해 갔다. 특히 대대적인 재개발 사업으로 무허가 불량주택의 재고가 격감하고 주거비용 또한 급등했기 때문에, 이들은 새로운 주거 공간을 마련하는 과정에서 무허가 불량주택의 매각으로 얻은 개발수익을 다시 토해내야만 했다.⁵⁸⁾

이들 가옥주와 달리 세입자들은 재개발 사업의 폐해로부터 자신을 지켜낼 수 있는 아무런 보호막이 없었던 까닭에, 온갖 불이익을 감수해야만 했다. 우선 그 동안 재개발 사업을 거부해 오던 가옥주들이 개발수익의 혜택을 바라고 이에 적극적으로 앞장서게 되면

58) 조은·조옥라, 『재개발 사업이 지역 주민에 미친 영향』, 서울대학교 인구 및 발전 문제 연구소, 1988, 31-62쪽.

서, 무허가 불량주택이 격감하게 되었고, 자연히 세입자들의 임차 공간의 절대량이 줄어들었다.⁵⁹⁾ 또 합동 재개발 사업에서는 중간층 기준의 중·대형 고층 아파트를 건립하는데, 이는 대부분 1가구 1주택 거주를 기준으로 건설되었다. 따라서 70년대의 개량 재개발 사업과는 달리, 주택의 증·개축을 통해 세입자들의 소득 및 생활 수준에 적합한 임차 공간을 확보하는 것이 더 이상 불가능하게 되었다. 이와 아울러 세입자와 가옥주가 도시빈민으로서 주거 소유 측면에서도 교호적(交互的) 위치에 있던 무허가정착지에서⁶⁰⁾ 재개발 수익의 불균등 분배가 일어나면서, 가옥주에 대한 세입자의 상대적 박탈감이 가중되었다.

주거 공간의 감소라는 객관적 조건과 상대적 박탈감이라는 주관적 인식이 서로 상승작용을 일으키게 되자, 재개발 과정에서 소외된 세입자들은 재개발의 방향을 부동산 자본의 개발수익을 극대화하는 방향이 아니라 사회복지 차원에서 원주민의 생존권을 보장하는 쪽으로 전환할 것을 요구하는 재개발 지역 세입자운동을 전개하고 나섰다.⁶¹⁾

이상의 논의를 종합해 볼 때, 합동 재개발 사업은 국가가 그간의 무허가정착지 정비 정책의 관건이었던 재개발 비용의 부담을 건설자본과 투기자본을 끌어들이며 충당하려 한 정책 기제였다. 또한 재개발 조합에게 토지 수용 및 재개발 사업 추진에 관련된 제반 권한을 위임함으로써 주민과의 직접적 마찰에서 벗어나 제3자적 위치를 차지하고자 한 '민영

59) 예컨대 1986-91년 사이에 서울에서만도 무허가 주택 정비로 1만5천호 이상의 불량주택이 철거되었고, 1995년 현재 재개발 사업이 시행 중인 주택이 6만3천여호에 이른다.(손경환, 「저소득층의 주거복지 지원 방안에 관한 연구」, 국토개발연구원, 1995, 19-20쪽) 또 1988년까지 재개발 사업으로 인해 무허가정착지의 25% 이상이 해체되어 서울시 총주택 재고의 2% 가량이 철거되었는데, 이로 말미암아 4만6천여 가구가 이주했고, 그 가운데 세입자 및 영세 무허가 가옥주는 약 3만5천여 가구로 추정되고 있다.(김수현, 「한국 공공임대주택 정책의 전개과정과 성격」, 서울대학교 박사학위논문, 1996, 123-124쪽)

60) 가옥주들은 대부분 그들의 주택 건립 또는 매입 자금의 일부를 세입자의 전세금으로 충당해 왔으며, 월세 등의 임대 소득이 가계의 상당 부분을 차지했다. 그리고 가옥주는 질병, 실업 등의 사유로 세입자가 되기도 하고, 세입자도 저축을 통해 주택을 마련해 가옥주가 되기도 하는 등, 이들은 주택 소유의 측면에서 상호 교류적인 위치에 있었다.

61) 세입자 운동은 재개발 과정에서 외지의 투기 자본이 원주민 가옥주들을 서서히 대체하면서 조속한 수익 환수를 위해 재개발을 재촉하자, 가옥 철거 문제 및 세입자 이주 대책 문제를 중심으로 세입자들의 불만이 터져 나오면서 시작되었다. 이러한 가옥주와 세입자간 갈등은 의견상 주민 내부 갈등의 형태를 띠었지만, 재개발 시기가 임박할수록 가옥주 중 투기 자본의 속성을 지닌 외지 가옥주의 비율이 늘어나면서, 갈등의 실질적 주체가 자본중식을 노리는 외지인 투기자본과 주거 생존권을 수호하려는 원주민 세입자로 변모해 갔다.(홍경선, 「도시 재개발과 세입자 운동에 관한 연구」, 한국사회사연구회(편), 『현대 한국의 노동 문제와 도시정책』, 문학과지성사, 1990, 315-318쪽; 조은·조옥라, 앞의 책, 63-74쪽.) 이러한 점에서 합동 재개발을 둘러싼 주민 내부의 갈등은 교환가치를 추구하는 자본과 사용가치를 추구하는 주민간의 대립이 표출된 것이라고 할 수 있다. 이러한 세입자들의 생존권 확보 투쟁은 가옥주들을 겨냥한 원주민들간의 내부 갈등이라는 형태에서 출발하여 정부의 재개발 정책 자체를 문제삼는 정치투쟁으로 발전했다.

화' 기제이기도 했다. 따라서 <그림 1>에서 보듯이 갈등의 주체가 서울시, 건설자본, 그리고 주민 내부의 가옥주(외지인 투기자본)와 세입자로 분화되어 재개발을 둘러싼 갈등구조가 다원화되었다. 이 과정에서 국가는 가옥주의 제한적인 참여와 세입자의 철저한 배제를 유도해서 가옥주와 세입자의 이해갈등을 인위적으로 조장함으로써 도시빈민계층을 분할 통치하려 했다고 하겠다.

또한 합동 재개발에 의한 무허가정착지의 해체는 '민영화'의 방침에 따라 국가 개입이 대폭 줄어들어는 반면, 부동산 개발자본과 투기자본의 운동 논리가 관철되는 과정이었다. 그 결과 재개발의 경제적 수익은 대부분 건설업체와 투기자본가들에게 배분되고, 그 사회·경제적 비용은 원주민인 도시빈민, 그 중 특히 개발수익의 분배 과정에서 철저히 배제된 세입자들에게 전가되었다. 이에 더하여 합동 재개발은 주민과 자본의 '조화로운 결합'이라는 외형상의 목표와는 달리, 자본에 의해 원주민을 강제로 축출하는 과정이었으며, 물리적 강제력까지 동원해서 도시빈민층의 주거 공간을 중산층의 거주지로 대체하는 과정이었다.⁶²⁾

(나) 도시빈민운동과 정책의 방향전환 : 1990년대

80년대의 무허가정착지 정비 정책을 국가가 민간 자본을 끌어들이며 상업주의적 방식으로 무허가정착지를 해체하려는 '민영 재개발'로 특징지운다면, 90년대의 그것은 다시금 무허가 불량주택에 거주하는 주민의 입장에서 국가가 주도적으로 이들의 주거환경을 점진적으로 개선해 가도록 하는 '공영 재개발'로 특징지을 수 있다.⁶³⁾ 후자의 방식은 1989년 제정된 「도시 저소득 주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법」(이하 '1989년 임시조치법')에 입각해서 본격적으로 시행되었다. 주거환경 개선 사업은 합동 재개발의 각종 폐해를 방지하기 위한 '새로운' 정책 대안으로 등장했지만, 실상 그 내용을 살펴보면, 70년대 주택 재개발 방식의 재판(再版)이라고 할 수 있다.⁶⁴⁾

62) 이는 이주 보상 문제를 둘러싼 세입자들의 저항으로 재개발 사업이 지연된 경우에, 투자자본과 개발수익의 신속한 회수를 위해 '철거깡패' 등을 동원하면서까지 강제철거를 단행한 사실에서 숨김없이 드러났다.(서종균, 「재개발 사업과 강제 철거」, 한국도시연구소(편), 『도시 서민의 삶과 주민운동』, 도서출판 발언, 1996.)

63) 물론 80년대에도 자력 재개발 등 합동 재개발이 아닌 방식으로 재개발이 이루어졌으며, 최근에도 합동 재개발이 무허가정착지 정비를 위한 주요정책 수단으로 여전히 활용되고 있다. 이러한 점에서 90년대의 무허가정착지 정비 정책은 합동 재개발과 주거환경 개선 사업이 병행되고 있다고 보는 것이 옳다. 그러나 각 시기별 정책의 무게 중심에 초점을 맞추어 시기별 특징을 파악할 경우, 이러한 유형 분류가 어느 정도 유용하다고 본다.

64) 그러나 도봉 지역, 금호·행당·하왕 지역, 미아 지역, 봉천 일부 지역 등 개발 여건이 양호한 소규모 무허가정착지가 아직은 남아 있는데다가, 주택 2백만호 건설 계획이 완료된 1992년 이후 건설 경

우선 주택 재개발과 마찬가지로 도시민민의 주거환경 개선에 대한 장기적인 전망에 입각해서 제도적 틀을 마련한 것이 아니라 10년 시한의 '임시조치법'에 기초한 단기적인 정책 처방이다. 즉 주택 건축 및 도시 기반시설 조성 등과 관련한 각종 행정 규제를 한시적으로 완화해서 도시민민의 자조적인 주거환경 개선을 제도적으로 지원하는 방식이다.

다음으로 민간 부문의 부동산 자본과 주민(가옥주)이 주도하는 합동 재개발과 달리 공공부문, 즉 서울시 등의 지방자치단체가 다시금 무허가정착지 정비를 주도하고 있다. 이는 수익성 위주의 민영 재개발이 훼손시킨 도시 공간 정비 정책의 공공성을 회복하려는 정책 의도를 담고 있다는 점에서, 진전된 바가 있다. 그러나 합동 재개발로 주거 위기 상황에 빠진 도시민민의 강력한 조직적 저항에 부딪쳐 무허가정착지의 무분별한 철거 방침을 철회하는 방안의 하나로 시행되었다는 점에서, 70년대 초 광주 대단지 철거 이주민의 반발에 부딪쳐 시작된 주택 재개발 정책과 마찬가지로, 도시민민의 저항을 무마하려는 정치적 의도를 지녔다고 할 수 있다.

그리고 공공 부문이 무허가정착지 정비를 주도하지만, 그 실질적인 주체를 원주민 가옥주로 삼고 있다. 주택 재개발 정책이 주민의 자발적인 참여를 바탕으로 주거환경을 개선하고 정부가 측면에서 행정 지원 및 재원 조달을 담당하는 '자조주택 건설전략'에 입각해서 시행되었는데, 주거환경 개선 사업도 이러한 정책 기조를 그대로 답습하고 있다.

마지막으로 주거환경 개선 사업은 민영 재개발 방식으로는 공간 정비가 어려운 무허가정착지를 주요 대상으로 삼고 있기 때문에, 저개발된 무허가정착지의 개발보다는 무단 점유된 국공유지를 불하하는 데 초점을 맞추고 있다. 이러한 점에서 무허가정착지 내 무단 점유된 토지의 소유권을 정상화하는 데 주력했던 주택 재개발 정책과 그 궤를 같이 한다고 할 수 있다.

그러나 민영화 쪽으로 돌아섰던 정책의 방향이 도시민민의 조직적인 저항에 부딪쳐 다시금 공영화로 전환되고 70년대의 주택 재개발에 비해 무허가정착지 주민에 대한 정책적 관심과 지원이 강화되는 등, 부분적으로 더 진전된 정책 내용을 담고 있는 것도 사실이다.

우선 주민이 주거환경 개선 사업의 실질적인 주체로서 활동할 수 있도록 무허가정착지 정비 과정에서 주민이 참여할 수 있는 길을 제도적으로 보장하였다. 즉 주거환경 개선 사업 지구로 지정되기 위해서는 주민의 동의를 얻도록 법제화했으며, 주거환경 개선을 위한 정비 방식도 주민들이 비교적 자유롭게 선택할 수 있도록 하였다. 즉 정부의 건축 규제 완화 조치에 따라 원주민에게 불하해서 그 불하 대금으로 도시 기반시설을 갖추도록 하는 현지개량 방식과 지방자치단체나 대한주택공사 등의 공공 부문이 시행 주체가 되어 중소형 아파트를 건립해서 가옥주와 세입자를 입주시키는 공공주택 방식을 병행함으로써,

기가 침해되자 무허가정착지 재개발의 사업성이 상대적으로 부각되면서 합동 재개발 붐이 또 다시 조성된 바 있다.

주민들이 자신들의 사회·경제적 처지에 따라 알맞은 방식을 선택할 수 있도록 하였다. 이는 국가가 일방적으로 재개발 구역을 지정하고 여러 가지 재개발 방식을 실험하는 와중에 특정한 재개발 방식을 주민들에게 강요하던 과거의 주택 재개발 정책과 뚜렷한 차별성을 보여주는 것이다.

다음으로 민영 재개발이 무분별한 무허가정착지의 해체를 통해 도시민민을 지역사회에서 반강제적으로 몰아냄으로써 주거 공간을 단위로 한 이들의 사회적 연결망을 파괴하고 저렴한 주거 공간을 감소시키는 부작용을 낳았다는 점에 주목해서, 도시민민들이 무허가정착지 정비 후에도 지속적으로 거주하면서 빈곤 상황에 공동으로 대처할 수 있는 방안을 모색하고자 했다. 특히 주거환경 개선에 필요한 재원 조달의 어려움으로 인해 이주하는 원주민이 적지 않다는 점에 주목해서, 원주민 가옥주에 대한 다각적인 자금 지원 방안을 마련했다. 즉 중앙 정부는 재정투융자 특별회계에서 주거환경 개선 사업비 예산을 배정하고, 지방자치단체는 지방비 가운데 주거환경 개선 사업 특별회계를 설치해서 운영하고 있으며, 그 외에도 국민주택 기금을 재원으로 삼아 일정 규모 이하의 소형 주택에 대해 융자하도록 하고 있다.⁶⁵⁾ 또한 주거환경을 개선하는 데 따르는 부담을 덜어주기 위해 건폐율, 용적률, 건물간 거리, 도로 폭 등 도시계획 및 주택 건설 관련 각종 행정 규제를 대폭 완화하고 있다. 이에 더해 공동주택 방식에서는 주거환경 개선 사업 기간 중에 원주민(가옥주)들이 거주할 수 있는 가수용 시설을 설치할 수 있도록 함으로써, 원주민의 주거 불안정을 해소하도록 하고 있다.

그리고 그 동안 무허가정착지 정비 과정에서 소외되었던 세입자에 대한 정책적 관심을 새롭게 하고 있다. 개별 가옥주가 시행 주체가 되는 현지개량 방식과 달리, 지방자치단체나 대한주택공사 등 공공 부문이 시행 주체가 되어 비교적 큰 규모로 정비가 이루어지는 공동 주택 방식에서는 공공 부문이 세입자를 대상으로 한 임대주택을 공급하도록 「1989년 임시조치법 시행령」에 명문화하고 있다.⁶⁶⁾ 이는 가옥주-세입자 관계를 사적인 계약 관계로 보고 별도의 세입자 대책을 수립하지 않았던 주택 재개발 정책에서 한 걸음 진전된 조치라고 할 수 있다. 이러한 세입자 대책은 도시민민의 주거복지에 대한 정책적 관심이 증진된 것으로 해석할 수도 있지만, 국가와 도시민민간의 관계에 비추어 본다면 세입자들의 지속적인 주거복지 요구에 대한 수동적인 정책 대응이라고 할 수 있다. 이는 무허가

65) 사업 방식별로 보면, 현지개량 방식에 가구 당 5-7백만원, 공동주택 방식에 1천2-3백만원 가량의 주거환경 개선 자금을 융자하고 있다.(노정현 외, 『서울시 저소득층의 주택정책에 관한 연구 보고』, 서울특별시, 1991.)

66) 서울시에서는 '시 조례'를 통해 임대주택 입주권을 지구 지정 3개월 이전에 이주해 온 세입자 가구에겐 부여했으나, 사업이 장기화되어 세입자 전출입이 잦아 유자격자가 줄어들고 이에 대한 세입자의 불만이 고조되자, 최근에는 지구 지정 이후에 이주한 세입자에게도 임대주택 입주권을 주도적으로 입주 조건을 완화하고 있다.(박종택, "주거환경 개선 사업 제도의 발전 방향", 국토개발연구원(편), 『국토정보』 161호, 1995년 3월, 25쪽.)

정착지 정비와 관련한 세입자들의 저항을 통해 정부의 세입자 대책이 서서히 개선되어 온 과정을 통해서도 재삼 확인할 수 있다.(<표 2> 참조) 이러한 일련의 사실은 비록 대단히 미흡하기는 하지만, 무허가정착지 정비 정책이 철거 정책에서 철거'민' 대책으로 서서히 바뀌고 있음을 시사해 주고 있다.

<표 2> 무허가정착지 정비에 따른 세입자 지원 대책의 변화 추이

연도	지원 대책의 내용
1985년	합동 재개발 지구 세입자에게 아파트 방 한칸 입주권 또는 주거대책비 지급
1987년 6월	재개발구역 내 소형 아파트 방 한칸 분양권 또는 2개월분의 주거대책비 중 택일
1989년 1월	주거대책비를 2개월분에서 3개월분으로 증액
1989년 5월	세입자용 공공임대주택 입주권 또는 주거대책비 중 택일

* 자료: 서울특별시, 「주택개발재개발사업 업무지침」, 각년도; 하성규, “불량주택 정비 사업 개선 방안에 관한 연구”, 「지역사회개발연구」 20권 1호, 1995, 31쪽에서 재인용.

나. 서울지역 주거권 운동의 전개과정⁶⁷⁾

(1) 주거권 운동의 개념

빈민운동이 주거권운동으로부터 시작된 이유는 분명하다. 도시빈민이라는 사회계층의 존재가 국가가 상호모순적인 정책을 추구하는 데서 발생하였기 때문이다. 한편으로는 급속한 산업화와 도시화 정책을 추구함으로써 다수의 이농민을 도시로 이입시켜 무허가정착지를 이들의 주거공간으로 활용하면서도, 도시의 합리적 정비 정책을 추구함으로써 사회적 비용을 도시빈민 특히 더욱 가난한 세입자들에게 전가시켜 이들이 소득에 비해 감당하기 어려운 주거비용을 지출하도록 함으로써 빈익빈 부익부 현상을 가속화시켜 왔기 때문이다. 국가 권력은 정치적 필요와 재정적 능력에 따라 때로는 무허가정착지를 스스로 조성하기도 하고 방치하기도 하여 도시빈민을 계층적으로 형성하기도 하며, 때로는 무허가정착지를 불하하여 상품화시킴으로써 재정을 확충하기도 하고 중산층의 주거 수요에 부응하는 재개발 정책을 통해 도시빈민을 정책적으로 배제하는 전략을 취해 왔다. 이렇게 볼 때 도시빈민은 철저히 잘못된 정책의 부산물이며 경제성장의 희생양이 되어 왔다고

67) 이 글은 김수현, “서울지역 주거권운동의 전개과정”, 「철거민이 본 철거」, 한국도시연구소 편, 1998, 85-111쪽을 간추려 편집한 것이다.

보아야 한다. 이것이 빈민운동이 발생하게 된 근거이며 또 빈민운동이 주거권영역에서 나타나게 된 배경이다.

그러므로 주거문제는 경제가 성장하고 가처분 소득이 높아지는 속도와 정비례하여 개선되는 것이 아니다. 국가 전체의 경제성장은 주거문제를 해결하기 위한 필요조건에 불과하다. 사회적인 운동을 통해서 얼마나 주거문제를 정치적으로 쟁점화시킬 수 있는지가 주거복지를 달성하기 위한 충분조건인 것이다. 실제로 그 동안의 철거반대운동은 임대주택 정책이 도입되게 한 중요한 계기였다. 이처럼 주거문제를 해결하는 데 가장 중요한 실천 전략은 주거권운동이다.⁶⁸⁾

(2) 서울지역 주거권 운동의 흐름

우리 나라를 비롯한 거의 모든 개발도상국에서 주거권운동이 일어나는 직접적인 계기는 철거에 대한 반대운동에 있다. 산업화와 도시화가 급속하게 일어나는 개발도상국가에서 무허가정착지는 도시빈민들의 자구적인 주거대책임과 동시에 사회적으로 용인된 정착지이다. 그러나 도시발전단계나 정치·경제적인 상황에 따라 무허가정착지는 조성되기도 하고 양성화되기도 하며 철거되거나 재개발되기도 한다. 따라서 이 같은 정책변화에 순응하기 어려운 무허가정착지 주민들의 대응방식이 곧 주거권운동의 출발점이 된다. 이런 점에서 주거권운동, 좁게는 철거반대운동의 성격은 일차적으로 정부가 어떤 방식으로 무허가정착지를 철거 혹은 이전하고자 시도하는가에 따라 결정된다. 주거권운동의 시기구분도 정부의 무허가정착지 정책의 변화와 깊은 관련이 있으며, 이어서 시민사회운동의 발전단계에 따라 그 성격도 변화되어 왔다. 앞의 글(2.의 가. “서울시 무허가정착지 정책의 전개과정”)의 시기구분에 따라 주거권운동의 흐름을 살펴보기로 한다.

(가) 제1기(1969-1970년대) : 철거반대운동의 출현

앞서 살펴본 바와 같이, 서울의 무허가정착지는 일제시대 때부터 형성되었던 토막촌을 중심으로 해방과 6·25 전쟁을 겪으면서 확장되어 나갔다. 특히 1960년대 들어 본격적인 경제개발정책과 함께 농촌지역의 노동력이 서울로 집중되기 시작하자 종전에 형성되었던 무허가정착지를 중심으로 더욱 급격히 확장되고 밀도를 높여 나가게 된다. 1960년대 중반까지는 무허가정착지를 정비할 의지도, 능력도 없었던 정부로서는 무허가정착지를 구조적으로 재생산하면서 부분적인 철거나 이전정책만을 펼쳤고, 그 결과 눈에 필만한 주민들

68) 주거권의 구성요소에 대해서 국제연합의 「경제·사회·문화권 위원회」의 General Comment No.4는 다음과 같이 정의하고 있다. ①점유의 안정성(legal security of tenure), ②주거생활에 필요한 시설의 확보(availability of services, materials, facilities and infrastructure), ③적당한 가격(affordability), ④거주가 가능한 수준(habitability), ⑤사회적인 차별의 극복(accessibility), ⑥주거하기에 적당한 위치(location), ⑦문화적 특성의 보호(culturally adequate)

의 대응도 없었다. 당시로서는 한 지역이 철거되더라도 인근에 충분한 무허가정착지가 있었으므로 쉽게 옮길 수 있었던 데다, 철거를 결사적으로 막을만한 '저항의식'도 짝트지 않았기 때문이다.

그러나 1960년대 후반부터는 장래 늘어날 노동력을 수용할만한 기반을 확대하면서 동시에 도심지역을 정비·활용할 필요성이 높아지자, 기존 무허가정착지에 대한 철거·이전 정책이 대대적으로 실시되었다. 당시 서울시민의 10%에 해당하는 인구가 강제로 이주하게 된 대규모 철거정비정책에 따라 곳곳에서 정부와 주민 사이에 마찰이 빚어졌는데, 1969년에 일어난 광주대단지 사태는 그 중 가장 대표적인 사건이었다. 이 때를 빈민운동의 시발점으로 보는 이유가 여기에 있다.⁶⁹⁾ 그러나 운동의 지속성이나 조직성 측면에서 보면, 이 시기의 빈민운동은 여전히 단발적인 성격에 머물고 있었다. 운동의 지도부도 제대로 구성되어 있지 않았으며, 사회운동으로서 갖추어야 할 이념도 찾아보기 힘들었다. 다만 정부 정책에 따라 '피해'를 보는 데 대한 자구적인 대응책이자 저항이었다고 할 수 있다.

1970년대에 들어서 상당한 진통을 겪으면서 기존 무허가정착지의 외곽 재배치에 성공한 정부는 그 정책방향을 전환하게 된다. 즉, 신규 발생 무허가정착지는 억제하되, 정부가 유도해서 조성된 무허가정착지는 양성화와 현지개발사업을 통해 안정화시키는 정책을 펼치게 된 것이다. 이것이 무허가정착지의 해체를 통한 주택재개발정책이었다. 따라서 이 시기에는 그 전후와 비교해서 철거횟수가 훨씬 줄어들었을 뿐 아니라, 철거민들의 저항 역시 강도가 약해지고 빈도도 줄어들었다. 다만 현지개발이나 재개발사업을 시행함에 있어서 보상조건 등과 관련한 갈등은 몇 차례 나타난다. 또 '복음자리' 등 자조적인 사업이 시작된 것도 이 시기였다.⁷⁰⁾

(나) 제2기(1980년대): 합동재개발사업과 조직적인 철거반대운동의 본격화

1980년대에 들어서면서 서울시의 무허가정착지 정책은 이른바 합동재개발사업을 통해 급변하게 된다. 1970년대 내내 현지개발이 주조를 이루었던 데 비해, 이 시기에는 무허가정착지를 상업적인 재개발사업을 통해 기존 주택시장에 편입시키는 정책으로 바뀐 것이다. 또 재개발사업이 아니더라도 이른바 공영개발사업을 통해 목동, 중계동 등 종전 무허

69) 또한 1969년을 빈민운동의 시발점으로 보는 이유는, 이 해에 연세대학교 도시문제연구소에서 도시주민선교의 일환으로 개신교와 천주교가 합동으로 실무자 훈련 프로그램을 시작하여, 창신동, 신설동, 중랑천, 청계천 뚝방 등의 빈민촌(판자촌)에서 주민조직 활동을 본격화함으로써 빈민운동이 활성화되었기 때문이기도 하다.

70) 1976년부터 형성된 자조주택으로 서울의 철거민 170여 가구가 경기도 시흥시에 토지를 매입하여 주거지를 형성했다. 이 과정에서 국내외의 천주교 재단의 지원과 빈민운동 차원에서 지식인들이 참여했다.

가정착지를 대단위로 개발하는 사업이 시작되기도 했다.

그런데 이 과정에서 무허가건물 가옥주의 경우, 대체로 상당한 경제적 보상을 받을 수 있었던 데 비해, 세입자에게는 아무런 주거대책이 없이 강제철거가 시행됨에 따라 세입자 대책이 주요 쟁점으로 등장하게 된다. 1983년의 목동 공영개발사업에서부터 본격화된 세입자 문제는 이후 철거민운동의 핵심쟁점이 되었으며, 사당 3동과 상계동 합동재개발사업 등을 거치면서 사회적 문제로까지 대두되었다.

이 시기에는 제1기의 빈민지역 조직화사업 경험을 바탕으로 각 재개발지역에서 주민조직화가 본격화되었으며, 일부 지역 간의 연대투쟁도 시작되었다. 또 사회운동권에서도 민주화운동의 전선을 확장하는 차원에서 철거민운동에 더욱 밀접하게 참여하게 되었다. 1986년부터 3년 동안 실시된 목동 신시가지 공영개발사업이 세입자는 물론 영세 가옥주들에게 어떠한 주거대책도 없이 실시됨에 따라 사회운동에 종사하거나 관심있는 지식인들이 빈민운동에 참여하게 된 결과로, 천주교도시빈민사목협의회(약칭 '천도빈'), 기독교빈민선교협의회(약칭 '기빈협')가 1985년에 발족되었다.⁷¹⁾ 그리고 1987년에는 상계동 지역에서 실시된 합동재개발사업이 세입자들에게 억압적으로 진행되어 커다란 사회문제로 등장함에 따라 도시빈민에 대한 체계적인 사목적 배려를 하기 위하여 천주교 도시빈민사목위원회(약칭 '도빈위' 후에 빈민사목위원회로 변경)가 생겨났다.

1987년은 6월 민주화항쟁이 있었던 해로서, 당시까지의 억압적 군사독재 통치방식이 적어도 형식적으로는 민주화의 길로 들어서기 시작한 전환점이었다. 이에 따라 철거민운동도 종전까지 '폭력배'로 매도되던 단계에서 당당하게 공개적인 조직을 구성하기에 이른다. 그것이 각 재개발지역의 세입자조직이 연대하여 결성한 '서울시철거민협의회'(이하 '서철협')였다.

이를 계기로 철거반대운동은 더욱 조직화되고 체계화되었으며, 저항의 강도와 횟수 역시 이전과 비교할 수 없을 정도로 강화되기에 이르렀다. 그리고 '서철협'은 당시 고양되던 민주화운동에 다양한 방식으로 참여함으로써, 철거반대운동은 전반적인 사회운동과 보조를 맞추게 되었다. 특히 1980년대 후반부터 폭등하기 시작한 부동산 가격 때문에, 철거민운동도 상당한 사회적 공감대를 얻게 되었다.

또한 이 시기의 격렬하고도 조직적인 운동은 1989년 노태우 정부가 25만호 영구임대주택 건설정책을 도입하게 만드는 중요한 계기가 되었으며, 세입자 대책 역시 이주비에서 방한칸 입주권을 거쳐 사업구역 내 영구임대주택⁷²⁾ 건립으로까지 발전하게 되었다.

71) 천주교도시빈민사목협의회는 현재 천주교도시빈민회로 명칭을 바꾸었다. '천도빈'의 활동역사에 대해서는 "집 밥 그리고 평화", 천주교도시빈민회 편, 1995를 참조하라. 또한 기독교빈민선교협의회는 초기 활동역사에 대해서는 "민중의 힘 민중의 교회-도시빈민의 인간다운 삶을 위하여", 한국기독교사회문제연구원 편, 민중사, 1987을 참조하라.

72) 우리 나라에서 공공임대주택이란 용어는 대단히 혼란스럽다. 외국에서는 대개 공공주택(public

(다) 제3기(1990년대) : 주거권운동의 다원화와 제도개선운동의 활성화

세입자들을 위한 영구임대주택 공급은 그러나 역설적으로 철거반대운동의 동력을 현저히 떨어뜨리게 된다. 즉, 대다수의 유자격 세입자들은 임대주택 입주라는 보상을 받을 수 있었기 때문에 철거반대운동의 초기 단계에서부터 비교적 타협적인 방향으로 나간 반면, 일부 미해당 세입자의 경우도 영구임대주택 건립기간 동안의 임시거주대책이 문제가 되면서, 일부에서는 이를 요구하는 쟁점을 제기하기도 했다.

대체로 이 시기는 제2기의 투쟁일변도 철거반대운동에서, 영구임대주택이라는 '전리품'을 얻은 뒤의 모색기라고 볼 수 있다. 다시 말해 철거민 대책은 제도화된 반면, 철거반대운동의 거점이라 할 수 있는 무허가정착지는 급속히 해체되면서 사실상 근거지가 사라져 가는 과정에 있었던 것이다. 이에 따라 종전과 같은 투쟁 우선경향을 지닌 움직임과 달리, 새로운 형식과 주체의 주거권운동을 모색하려는 움직임이 공존한 시기라고 할 수 있다. 그리고 1990년에 설립된 '주거권 실현을 위한 국민연합'(이하 '주거연합')은 이러한 모색과정의 일부였다.

철거반대운동이 1990년대 들면서 일종의 모색기에 들어간 가운데, 무허가정착지가 해체된 이후 저소득층 주택문제가 더욱 은폐, 산개(散開)되었기 때문에 더욱 일반적인 주거권 보장문제가 제기되었다. 아울러 주어진 외부의 철거위협에 일일이 대응하는 방식보다 법과 제도를 개선해야 할 필요성도 강조되었다.

이에 따라 종전부터 철거반대운동에 주력했던 서철협과 주거연합은 물론이고, 종교계(천도빈과 기빈협, 도빈위 등), 학계 인사들을 중심으로 '불량주거지개선을 위한 특별법' 제정운동에 나서게 되었다. 그리고 그 성과로써 1995년에는 재개발법의 개정이 이루어져서, 철거민들의 요구사항 중 일부는 반영되기에 이르렀다. 또 1996년에 이스탄불에서 열린 제2차 하비타트(HABITAT II) 회의를 계기로 주거권운동은 질적인 변화를 겪게 되는데, '주거권' 개념의 확산과 제도화 및 국제 주거권운동과의 연대가 주요 과제로 등장한

housing)이란 표현만으로도 '공공이 소유하고 임대만을 목적으로 운용되는 주택'이라는 의미를 가지고 있지만, 우리 나라에서는 공공주택의 범위에 국민주택기금 등 공적으로 조성된 자금을 융자받는 분양주택까지 모두 포함하기 때문에 확대해석되는 경향이 있다. 또 1989년 이전에는 '공공임대주택'이라 하더라도 모두 5년 내외의 임대기간을 거쳐 분양하는, '분양조건부 임대주택'만을 뜻하고 있었기 때문에, 1989년 영구임대주택을 도입할 당시에는 건물의 수명이 다할 때까지 임대한다는 뜻에서 '영구(永久)'라는 표현을 특히 강조했다. 그러나 1993년부터는 영구임대주택이라는 명칭을 공식적으로 사용하지 않고 공공임대주택이라 부르게 되었지만, 여기에는 ① 민간이 건립·임대하다가 5년 내외의 기간이 지난 뒤 분양하는 임대주택(민영 공공임대주택)과, ② 공공이 건립·임대하다가 5년 뒤 분양하는 장기임대주택, ③ 건물수명이라고 할 수 있는 50년 동안 공공이 임대목적으로 운용하는 주택(공영 공공임대주택) 등이 포함됨으로써 그 뜻이 오히려 불분명해지게 되었다. 또한 재개발구역 세입자들을 위한 공공임대주택은 시영 공공임대주택이라는 명칭으로도 불리고 있다. 따라서 이 글에서는 시기에 따라 영구임대주택과 공공임대주택을 혼용하는데, 단 이는 '공공의 재원으로 건립·소유하면서, 임대만을 목적으로 하는 주택'만을 의미한다.

다. '도빈위'와 한국도시연구소가 공동으로 1998년부터 추진하고 있는 '주거기본법 제정운동' 등도 그 일련의 과정 속에서 이해할 수 있다. 특히 이 '주거기본법'(안)의 내용 속에는 '적절한 주거'73)를 위한 '최저주거기준'74)을 포함시킴으로써 주거정책의 기본방향을 수정·개선하려는 취지가 담겨 있다.

3. 빈민운동에 관한 신학적 성찰

가. 가난한 이들에 대한 교회의 가르침

교황청에서 공식적으로 가난한 이들에 대한 입장을 발표한 최초의 사회회칙은 교황 레오 13세가 1891년에 반포한 「새로운 사태」였다. 레오 13세는 이 회칙에서 가난한 이들에 대한 교회의 사회적 관심을 표명하고 그들을 대신해 강경한 항의를 제기하며, 사회의 변화를 요청하였다.75) 그러나 이 회칙은 가난한 이들을 위한 분명한 선택을 했다기보다 혁명에 대한 우려에서 사회적인 '안정'을 강조하였다. 이에 비해서 비오 11세가 1931년에 반포한 사회회칙 「사십 주년」에서는 근본적으로 사회질서를 그리스도교적 원리에 입각해 재건해야 한다는 입장에서 자본을 가진 부유한 이들과 노동하는 가난한 이들이, 공산주의자들이 주장하듯이 '계급투쟁'을 할 것이 아니라, "빈부 협동"의 원리76)에 따라서 직능 공동체를 건설하도록 촉구하였다.77)

이후 교황들의 사회적 회칙이 잇달아 반포되는 가운데, 가난한 이들에 대해 더 구체적이고 명확한 입장들이 발표되었다. 특히 현대 가톨릭 교회의 모습을 새로 규정한 역사적 계기인 제2차 바티칸 공의회에서는 가난과 평화 문제의 핵심으로서 '정의'의 덕목을 제기하였다.78) 그리고 이를 위해서는 교회가 사회로부터 인정받고 있는 특권까지 포기해야 한다고 천명하였다.79) 그 후 1968년 메델린 회의에서 무엇보다도 중요한 것은 "가난한 이

73) '적절한 주거'의 원칙이란, ① 점유의 법적 안정성 원칙, ② 차별 철폐의 원칙, ③ 기본적인 소요(所要, housing needs)에 우선적인 순위를 두는 원칙, ④ 당사자 주민들의 자발적인 노력이 촉진되어야 한다는 원칙, ⑤ 주거권 실현과 주거수준의 향상을 위한 국가의 적극적인 수단이 장구되어야 한다는 원칙 등이다.

74) 최저주거수준은 한 사회가 책임지고자 하는 기본적인 주거수준이다. 기본적인 삶의 조건으로 주거를 보장하는 것이 국가의 의무임을 법률에 명시하고자 하는 것이다.

75) 특히 이 회칙의 §5, 24, 25, 31, 32, 40, 43, 51, 54 참조.

76) 회칙 「새로운 사태」 §38 참조. 또한 §28에서도 자본과 노동의 결합을 역설하였다.

77) 회칙 「사십주년」 §22, 23, 24, 28, 특히 36을 참조하라.

78) 이 정의 원리의 근거는 재화의 보편목적성이다. 「사목헌장」 §69 참조.

들과 수많은 평범한 민중의 '의식화' 과정을 지지한 것이었다. 이 과정은 가난한 이들이 자신이 체험하는 주변화의 근본적인 원인을 깨닫도록 교육하고 불의를 극복하고 해방을 성취하기 위해서 스스로를 조직하도록 돕는 것을 내포하고 있다.”⁸⁰⁾

이 회의에서는 구조적 불의, 가난한 교회, 의식화, 해방을 위한 투쟁이라는 네 가지로 요약된 주제를 갖고 진행되었다. 여기에 모인 라틴 아메리카 교회의 지도자들은 “그리스도 신자는 라틴 아메리카가 많은 부분에서 '제도화된 폭력'이라 부를 불의의 상황에 놓여 있음을 외면하지 않는다.”⁸¹⁾고 분명하게 선언하였다. 메델린 문헌은 또 교회의 가난에 대하여 가난의 여러 가지 의미를 구별지었다. 이에 의하면 물질적 가난은 주로 불의에 의해 초래된 악으로 간주하고 있다. 또한 정신적 가난은 '하느님께 대한 개방적 태도로 서술되고 있다. 그리고 마지막으로 투신으로서의 가난은 그리스도의 모범을 따라서 가난한 이의 조건이 의미하는 악에 저항하여 자발적으로 애정을 가지고 이 세상의 가난한 이의 처지를 취하는 것이라고 정의하고 있다.⁸²⁾ 또한 이 문헌은 사회정의에 기반을 두지 않는 진정한 평화란 있을 수 없다는 견해를 분명히 밝히며, 이러한 비판을 밖에서 하는 것으로는 충분치 않다고 하고 있다. 즉, 가난한 민중들의 문제와 투쟁을 교회의 것으로 만들어야 한다는 것이다.⁸³⁾

이 선언이 나온 후 교황 바오로 6세도 이에 대한 지지를 표명했으며, 3년 후 「80주년을 맞이하여」라는 문헌에서 이를 분명히 하였다. 이밖에도 1971년 로마에서 열린 제2차 세계 주교 대의원회의에서는 구조적 불의와 그릇된 발전에 대해서 비판하고, “교회는 구세주 그리스도의 복음을 선포하며 모든 사람, 특히 가난한 사람, 억눌린 사람, 고통받는 사람들을 불러 세계를 모든 죄에서 해방시키고 새로운 세계를 건설하시는 하느님과 협력하기를 요구한다.”⁸⁴⁾고 발표하였다. 1979년에 멕시코의 푸에블라에서 열린 라틴 아메리카 제3차 총회는 최종문헌을 통해서 1968년의 메델린 회의가 채택한 입장을 지지하였으며, 이를 오히려 강화시켰다. 이 문헌에서는 필요한 것이 사회구조의 변화라는 것을 분명히 하고 있으며 '가난한 이들에 대한 우선적 선택'이라는 제목이 붙은 장이 포함되어 있다.⁸⁵⁾

브라질과 멕시코에서 교황은 가난한 이들이 자신의 처지를 개선하기 위해 투쟁함으로써 자기발전의 주역이 되어야 한다는 점을 강조하였다. 1981년에 발표된 「노동하는 인간」에서는 이를 더 명확하게 강조하여, 가난한 이와 억압받는 이들의 연대를 크게 강조

79) 「사목현장」 §76 참조.

80) 도날 도어(오경환 역), 「제12장 유기적 전통」, 「가난한 이들을 위한 선택」, 분도, 1987, 320에서 인용.

81) 「메델린 문헌」, 평화, §16.

82) 「메델린 문헌」, 교회의 가난, §4.

83) 도날 도어, 앞의 책, 199-204쪽 참조.

84) 「세계 정의에 관하여」, §4.

85) 도날 도어, 앞의 책, “요한 바오로 2세와 전인적 인본주의”, 259-260쪽 참조.

하였으며, 그들에게 강요된 불이익을 극복하기 위해서 투쟁하도록 고무하고 있다. 또한 교황은 이를 위해 교회는 가난한 이들의 연대운동에 다양한 방법으로 단호히 투신해야 한다고 강조하였다.⁸⁶⁾ 1987년에 교황 요한 바오로 2세에 의해 발표된 회칙 「사회적 관심」에서는 교회 자신에 대해서도 사회적 관심을 촉구하였다.

이 같은 교회의 사회교리는 일관성을 갖고 이어져 내려왔다. 그리고 그 내용에 있어서도 해를 거듭할수록 더 구체적인 표현이 등장하며, 그 내용도 계속 진보적이 되었다. 그러나 교회가 정의를 위해서 노력하는 방식과 그 활동에 대해서는 아직도 불충분하다고 생각한다. 그것은 무엇보다도 교회가 구체적인 사회행동 방식에 대해 갖는 제한성 때문이라 할 수 있다. 그럼에도 교회가 '가난한 이들을 위한 우선적인 선택'이라는 주제를 강하게 표명하고 있으며, 이를 위한 투신을 강조하고 있다는 것은 희망의 징표라 할 수 있다. 이러한 입장은 교회가 단지 '가난한 이들을 위한 교회'로부터 '가난한 이들과 함께 하는 교회'를 거쳐서 '가난한 이들의 교회'로 나아가야 할 지향점을 명백하게 밝혀주는 것이라 할 수 있다.

“가난한 이들의 교회”에서 뜻하는 가난이란 물질적 가난으로서의 빈곤만을 의미하지 않는다. 정신적 가난으로서의 청빈을 더 뜻하는 것이다. 진복팔단(마태 5,3)에 나와있듯이, 그것이 예수 그리스도의 삶이요 제자들에게 대한 그리스도의 요청이기 때문이다. 문제는 예수의 제자임을 자처하는 우리 교회 안에서 “청빈”이라는 가치가 분명히 존중되고 있음에도 불구하고 사회적으로 살아있지 못하다는 데 있다. 그것은 청빈이 빈곤과 연대하지 않기 때문이다. 즉, 청빈을 지향하는 교회가 빈곤한 이들과 연대하지 않음으로써 청빈의 가치를 사회적으로 별로 의미 없는 관념적인 가치로 전락시켰다. 청빈이 빈곤과 연대한다면, 초대 교회의 놀라운 선교적 활력을 성서가 증언하듯이, 교회의 청빈은 복음화에 있어서 엄청난 힘을 발휘할 것이다. 이것이 “가난한 이들의 교회”이다. 현재로서는 빈민사목이 한국 가톨릭 교회 안에서 이러한 역할을 수행하고 있으나, 이는 완결적인 구조로서가 아니라 제도 교회에 대한 봉사과 촉구의 의미로서 이해되어야 할 것이다.⁸⁷⁾ 따라서 빈민사목의 역할은 빈민운동으로 나타나는, 빈곤한 이들에 대한 사목적 배려를 실시할 뿐만 아니라 반드시 제도 교회의 구성원들이 빈곤한 이들에 대한 관심을 가지도록 촉구하며 '빈곤과 연대하는 성서적 청빈'에로 초대하는 교회 내 역할을 포함한다.⁸⁸⁾ 이는 그리스도 신앙진리의 역사성과 직결된 문제로서 계시진리를 우리 시대의 사회적 상황에 주어진

86) 회칙 「노동하는 인간」, §12, 20, 25, 특히 §20 참조.

87) 소의 계층에 대한 가톨릭 교회의 역할에 대해서 일반적으로 윤여덕, 오경환, 박문수, 「한국 가톨릭 교회와 소외층 그리고 사회운동」, 빛고을, 1990을 참조하라.

88) 복음화와 관련하여 가난함의 교회적 성격에 관한 연구로서, 이기우, 「가난한 이들의 복음화에 관한 교회론적 고찰 : 라틴 아메리카의 기초교회공동체운동을 중심으로」, 가톨릭대학 신학석사학위논문, 1987, 49-52쪽 참조.

“시대의 징표”로부터 새롭게 해석하려는 노력의 일환이라고 할 수 있다.⁸⁹⁾

나. ‘무허가정착지’의 성격과 ‘강제철거’의 문제

앞에서 우리는 도시빈민들이 산업화와 도시화 정책에 따라서 하나의 사회계층으로서 형성되어 무허가정착지를 조성해 온 과정과 그들이 무허가정착지 정비 정책에 밀려 빈민운동을 통해 주거권을 실현하기 위해 투쟁하는 흐름을 살펴보았다. 여기서 잘 나타나듯이 빈민운동을 신학적으로 성찰하는 데 있어서 ‘관건이’ 되는 것이 바로, ‘무허가정착지’와 ‘강제철거’의 문제이다.

(1) ‘무허가정착지’의 성격

‘무허가정착지’란 도시빈민들이 집단으로 무허가 불량주택을 지어 지대를 납부하지 않고 저렴한 비용으로 주거생활을 영위하는 국·공유지를 뜻한다. 앞서 살펴본 바와 같이, 도시빈민은 산업화 추진 과정에서 저렴한 노동력이 많이 필요해지자 농촌 인구를 도시로 집중시킨 결과로 생겨났다는 점에서 다분히 정책적 결과라고 할 수 있다. 또한 정부 당국의 무허가정착지 정비정책은 “도시빈민들의 생활대책을 마련하지 않은 채 도시미화 위주의 물리적 개선책으로 일관한 탓에 ‘문제의 해결’이 아니라 ‘문제의 이전’만 남기 일췌였다.”⁹⁰⁾ 한 예로, 1980년대 초부터 1990년대 중반까지 실시된 합동재개발 정책은 주로 60년대에 자연발생적으로 조성된 청계천 등 도심지 무허가정착촌을 상계동, 삼양동 등 시외곽으로 이전시켰던 무허가정착촌에서 실시되었다. 무허가정착지 사업이 문제해결의 미봉책이었음을 당국이 스스로 증명한 셈이다.⁹¹⁾

합동재개발 사업은 ‘무허가정착지의 사유지화’와 ‘토지 개발수익의 극대화’를 동시에 추구하는 무허가정착지 정비정책으로 진행되었다. 이 과정에서 배제되어 열악한 지하셋방을 찾거나 위성도시의 또 다른 무허가정착지에 정착하거나 비닐하우스 등의 불량촌에 주거하게 된 세입자 도시빈민들은 두 가지 점에서 정책의 실패에 따른 사회적 비용을 전가당하게 되었다. 첫째는 재산수준보다 더 비싼 주택에서 세를 들어 살아야 하는 데서 오는 주거비 상승이고, 둘째는 주거지와 직장이 떨어진 데서 오는 비용의 상승이다. 결과적으

89) 그리스도 신앙진리의 역사성에 대하여, 심상태, “그리스도 진리의 보편성과 역사성”, 『2000년대의 한국교회』, 성바오로, 1993, 454-456쪽 참조.

90) 김형국, “불량촌 형성의 한국적 특수사정과 공간이론의 적실성”, 『불량주택 재개발론』, 나남, 1998, 28쪽에서 인용.

91) 김형국, 앞의 글, 29쪽 참조.

로 도시빈민들의 주거복지는 무시한 채 도시미관에만 정책목표를 두어 시행한 합동재개발 정책은 빈부격차를 더욱 벌림으로써 가난한 도시빈민들을 더욱 가난하게 만든 “빈익 빈부익부”의 주범이었다.

이러한 경제적 분석보다 더 중요한 문제는 합동재개발 정책을 비롯한 무허가정착지 정비정책이 도시빈민들의 지역 공동체를 해체시킴으로써 고용과 신용 등 자구적 성격의 각종 연결망을 끊어놓아 사회적 소외를 가중시켰다는 점이다. 이처럼 무허가정착지가 갖는 주민 합리성은 무시한 채 정책 합리성에 입각해서 ‘정상적인 주택’을 건설했기 때문에, 이들 주택은 안정된 직장과 소득을 가진 무주택 중산층 가구에게 분배되었다. 이에 따라 무허가정착지를 대규모로 해체하게 되자 도시빈민들은 정치적으로 결집되었고 이를 막기 위해 철거 보상 대책이 마련되고 주민 참여에 기초한 주택 재개발 방식이 도입되었지만, 이는 형식적으로만 도시빈민들을 제도권에 포섭할 뿐, 궁극적으로는 이들의 주거 공간과 생활 기반을 해체함으로써 그 정책이 강화될수록 빈민운동도 격화되어 갔다.⁹²⁾

재화의 보편목적성 교리 : 이와 관련된 사회교리는 「재화의 보편목적성에 관한 원리」이다. 이에 대해 제2차 바티칸 공의회는 다음과 같이 가르친다. “하느님께서 땅과 그 안에 있는 모든 것을 모든 사람이 함께 이용하도록 창조하셨다. 따라서 창조된 재화는 사랑을 동반하는 정의에 입각하여 공정하고 풍부하게 나누어져야 한다. ... 그러므로 누구나 이 재화를 사용함에 있어서 합법적으로 소유하는 외적 사물을 사유물(私有物)로만 여길 것이 아니라 공유물(共有物)로도 여겨야 한다. 즉 자신에게 뿐만 아니라 다른 사람에게도 이익을 줄 수 있도록 사용하라는 뜻이다.”⁹³⁾

이에 비추어 보면, 무허가정착지는 국가가 소유한 공한지(空閑地)인 까닭에, 정부의 정책에 따라 발생한 도시빈민계층이 주거 목적으로 사용함은 요한 바오로 2세의 회칙 「사회적 관심」 42항에서 가르치는 ‘사회적 저당권’을 행사하는 것으로서 보아야 한다. 산업화와 도시화를 추진하는 정책이 아니었다면 도시빈민계층은 발생하지도 않았을 것이며

92) 한국 대도시 무허가정착지는 다음과 같은 특징을 가지고 있다. ① 무허가정착지는 급격한 도시화 및 도시비공식부문과 깊은 연관이 있다. ② 정부의 묵인 하에서 비교적 안정된 불량주택촌으로 장기간 지속되었다. ③ 무허가정착지에 형성된 불량주택촌은 서구의 슬럼과 달리 사회적 일탈행위나 범죄자가 많은 곳으로 규정하기는 어렵다. ④ 무허가정착지는 재개발사업으로 붕괴되고 빈민공동체가 해체되는 경험을 가진다. ⑤ 재개발로 인한 강제철거는 주거권이 침해되는 가장 대표적인 사례이다. ⑥ 재개발을 계기로 세입자 중심의 주거권운동이 조직적으로 태동되었고 빈민들의 대안적 주거(비닐하우스 등)를 양산하게 만들었다. ⑦ 정치적으로 이용당하거나 때로 정치적 흥정의 대상이 되기도 한다. ⑧ 무허가정착지에 집단화되었던 불량주택촌이 파편화, 교외화하면서 새로운 형태의 빈민주거가 대도시 근교에 형성되고 있다. 하성규, “강제철거와 주거권”, 『철거민이 본 철거』, 8-9쪽에서 인용.

93) 사목현장 §69. 또한 회칙 「사회적 관심」 §42도 참조. 여기서는 요한 바오로 2세가 사유재산이라 하더라도 ‘사회적 저당권’이 설정되어 있다고 강조하였다.

그렇다면 무허가정착지 문제가 생겨나지도 않았을 것이기 때문이다. 또 정부가 의도적으로 무허가정착지에 도시빈민을 수용하기도 하고 도심의 무허가정착지에서 시 외곽의 무허가정착지에도, 다시 위성도시의 무허가정착지에도 도시빈민을 이주시켜 온 과정을 돌아볼 때, 도시빈민의 주거대책을 수립하지 않은 채 시행되는 무허가정착지 정비정책은 정부의 책임을 회피하는 것으로서 정책상 모순이라고 하지 않을 수 없다. 그럼에도 불구하고 정부의 무허가정착지 정비정책은 도시공간의 합리적 활용을 목적으로 무허가정착지인 국공유 공한지를 상품화시켜 불하를 하거나 재개발사업으로 주민으로부터 지대를 수납하려는 까닭에, 무허가정착지에 저렴한 비용으로 주거할 수밖에 없는 도시빈민계층과의 마찰이 끊이지 않고 있는 것이다.⁹⁴⁾

주택난 현상에 대한 윤리적 판단 : 그러기에 국제연합이 정한 '세계 무주택자의 해'였던 1987년에 교황 요한 바오로 2세가 발표한 회칙 「사회적 관심」에서는 주택의 위기를 사회악 현상이자 저발전(低發展)의 비극적인 표징으로 관찰하면서 "주택난이 해결되지 못하는 사회는 인간의 발전이 이룩되지 못한 사회" (§17)라고 지적하였다.

이에 따라 같은 해 연말에 교황청 정의평화위원회에서는 「교회와 주택문제」라는 문서를 발표하였다.⁹⁵⁾ 여기서는 지역 교회들에 대하여, 당국에서 적절한 행동을 취하도록 촉구하며 집 없는 가난한 이들을 위한 주택 마련을 목적으로 하는 정치적·경제적 조치들을 요청하고 후원해야 한다고 밝히고 있다. 아울러 각국 정부에 대해서는, 주택의 요구, 특히 가장 가난하고 가장 소외된 이들의 주택 요구를 적절하게 채워줄 수 있는 정의로운 경제 계획을 수립하도록 촉구하였다.

(2) '강제철거'의 문제

무허가정착지 문제와 함께 도시빈민에게 주거의 고통을 가중시키는 것은 바로 '강제철거'의 문제이다. 무허가정착지 정비정책은 도시빈민들에게는 곧 '강제철거'를 의미한다고

94) 무허가정착지 정비정책의 변모과정과 실천적 의미에 관하여, 장세훈, 앞의 글, 296-299쪽 참조. 여기서 필자는 두 가지로 무허가정착지의 성격을 요약하고 있다. 산업화와 도시화에 따른 도시하부구조의 비공식부문을 담당할 값싼 노동력으로서 동원된 도시빈민계층은 무허가정착지에서 주거하도록 정책적으로 유입되었다가, 부동산 및 건설자본의 요구와 중산층의 주택수요를 충족시키기 위한 명분으로 국가의 지대수입을 늘리기 위하여 무허가정착지 정비정책으로 밀려남으로써 두 번 희생당한 계층이다. 무허가정착지는 도시빈민의 이러한 정책적 성격을 드러내주는 사회적 매개체로서, 앞으로 전개되어야 할 사회운동의 방향을 정해주고 있다. 즉, 무허가정착지는 도시빈민의 '사회적 주거지'로서 보존되고 인정되어야 한다는 것이다. 말하자면 "가난한 이들이 가난하게 살 권리를 빼앗아서는 안된다."는 뜻이다.

95) 1987.12. 27에 발표된 이 문서의 부제는 "그대는 집 없는 그대의 형제를 위하여 무엇을 하였는가?"이다.

할만큼 '강제철거'는 무허가정착지에서 다반사로 일어나는 일이다. 그래서 도시빈민운동은 일차적으로 이러한 '강제철거'를 반대하는 운동이라고 해도 과언이 아니다. 이러한 '강제철거'란 "자신의 거처가 부당하게 철거당하는 것"을 의미한다.

특히 1980년대 이후에는 합동재개발사업을 통한 세입자 강제철거 사례가 많았다. 1980년대 초반부터 실시된 합동재개발사업은 주민(가옥주)들이 조합을 결성하고 참여조합원으로 건설회사를 지정하여 기존의 불량주택을 철거하고 주로 아파트를 건설하는 방식을 취하고 있다. 재개발사업 과정에서 세입자들은 정부와 조합을 향해 세입자 대책을 요구하면서 기존 가옥을 대책 없이 철거하는 정책을 반대하게 되고 이로 인해 재개발사업이 지연되는 경우가 허다하다. 재개발사업 지연으로 인해 발생하는 손실을 최소화하기 위해 조합측은 강제철거를 전문으로 하는 철거용역반을 동원, 남아 있는 가옥과 세입자를 강제철거하는 과정에서 폭력 등 불상사가 빈번하게 발생하게 된다.⁹⁶⁾

아직도 서울의 재개발사업지구에는 강제철거가 지속되고 있으며 이로 인한 주거권의 침해사례가 빈번하게 발생한다. 문제는 정부가 철거재개발을 통해 발생하는 주거권의 침해를 심각하게 받아들이지 않고 있으며, 재개발과정에서 발생하는 조합측과 세입자간의 불상사를 개인간의 재산권 다툼문제로 받아들이고 있다는 점이다. 재개발사업은 오래되고 낡은 기존 주택을 철거하여 개량된 주택을 건설하는 일이다. 도시개발과정에서도 노후한 기존의 주택을 완전히 철거해야 할 경우가 분명히 있다. 철거 자체가 곧 인권과 주거권의 침해가 되지 않는다는 데 있다. 문제는 철거당하는 사람들이 재개발사업을 당하면서 주거불안정상태가 가속화된다는 데 있다. 이러한 결과를 가져오지 않도록 적절한 보상 내지 거처 마련이 선행되어야 한다. 아울러 철거 과정에서 폭력을 행사하는 방식은 반드시 지양되어야 하며 대화와 민주적 절차, 그리고 주민 참여를 통한 방식을 지향해야 할 것이다.

공동선을 위한 정치 : 사목현장에 따르면, "정치 공동체는 공동선을 위해서 존재하고, 공동선 안에서 정당화되고 그 의미를 발견하며, 공동선에서 비로소 고유의 권리를 얻게 된다. 공동선이란 무엇인가? 공동선은 개인과 가정과 단체가 더 완전하고, 더 쉽게 자기 완성에 도달할 수 있는 사회생활의 모든 조건들을 뜻한다." (§74) 적절한 주거는 인간의 생존에 극히 필요한 공동선의 하나임에 틀림없다. 적절한 주거 없이 인간다운 품위를 누릴 수는 없기 때문이다. 그러므로 정치 공동체, 즉 국가는 국민들에게 적절한 주거를 마련해 주어야 하는 의무를 지니고 있고, 국민은 적어도 최소한도의 주거생활을 국가에 대하여 요구할 권리가 있다고 보아야 한다.

96) 1987년 베를린에서 개최된 국제주거회의(Habitat International Coalition)에서는 한국이 남아프리카 공화국과 더불어 가장 비인간적으로 강제철거를 자행하는 악명 높은 2개국 중의 하나로 지목받기도 했다. 임근정, "주거권 침해사례로 본 주거기본법의 의의", 『주거권의 현실과 주거기본법』, 주거기본법 제정을 위한 제3차 정례토론회 자료집, 18쪽 참조; 대표적인 강제철거 사례의 보도로서, 1994. 4. 25 한국일보 참조.

이에 대해 국제연합 인권위원회(UN Commission on Human Rights)는 1993년 3월 10일에 당 위원회 결의안 '1993/77 강제철거'를 통하여 "강제철거는 인권의 침해행위"로 규정하고, "모든 정부는 강제철거로부터 인권이 침해당하는 일이 없도록 모든 조치를 강구해야 하며 해당 주민들의 참여와 대화를 통해 강제철거가 자행되지 않도록 사전에 예방 노력이 필요하다."고 강조하였다. 또한 "강제철거가 사회적 갈등과 불공평과 연관되어 있고 사회적, 경제적, 환경적, 정치적으로 힘이 없고 피해를 입기 쉬운 극빈 계층의 주거권을 침해하는 중요한 요소임"을 인식하면서 다음과 같이 선언하고 있다. ①강제철거는 적절한 주거를 누릴 수 있는 인권에 대한 심각한 침해임을 선언한다. ②정부는 강제철거를 없애기 위한 즉각적인 조치를 취해야 한다. ③정부는 현재 강제철거의 위협에 직면한 모든 사람들의 점유안정을 위한 협의를 하고, 관련된 사람(주민)들의 효과적인 참여와 자문, 협상에 기초하여 강제철거로부터 보호하기 위한 필요한 모든 수단을 취해야 한다. ④모든 정부는 강제로 철거되는 사람이나 지역사회에 그들의 희망과 필요에 따라 적절한 보상과 충분한 대안적 거처를 제공하도록 권고한다.⁹⁷⁾

보조성의 원리 : 국민은 자신들의 적절한 주거를 국가에 대해 요구하기 위해 스스로 노력해야 할 의무가 있다. 왜냐하면 보조성의 원리에 따라 모든 사람은 공동선에 대한 책임을 지니고 있기 때문이다.⁹⁸⁾ 앞서 인용된 「교회와 주택문제」에서 교황청 정의평화위원회는, 주택난 위기 속에서 강제철거를 당하고 있는 도시빈민계층에 대한 교회의 여러 가지 투신방향에 대해 권고하고 있다. 여기서 이 권고에 포함된, 도시빈민들에게 그들의 권리를 알려주고 그들의 권리를 수호하기 위한 적절하고도 합법적인 도움을 제공하는 교회의 활동, 그리고 도시빈민 스스로 주거권을 실현하기 위해 자주적인 조직을 형성하는 활동은 모두 적절한 주거라는 공동선에 대한 보조성의 원리에 따른 활동이다. 여기에 빈민운동의 신학적 근거가 있다. 이런 의미에서 '제도적 폭력'인 강제철거에 대한 반대운동은 무허가정착지를 도시빈민계층의 '사회적 주거지'로서 인정받고 나아가서는 '적절한 주거'를 보장받기 위한 사회운동의 출발점이다.

다. 발전을 위한 연대 : 빈민운동의 전망

(1) 주거권 운동

무허가정착지의 완전한 해체가 눈앞에 다가온 상태에서 주거문제는 철거민들만의 문제가

97) 이상 강제철거의 문제에 관하여, 하성규, "강제철거와 주거권의 규범적 가치", 「철거민이 본 철거」, 한국도시연구소 편, 11-12 및 17쪽에서 발췌 인용.

98) 회칙 「새로운 사대」 §54, 55 참조.

가 아니다. 주택문제는 철거민들만의 문제가 아니라, '삶의 질'을 추구하는 국민 대다수의 문제가 된 것이다. 이와 같은 상태에서 주거권 운동은 이제 '주거권'과 '주거복지'를 전면으로 내세울 필요가 있다. 그간 철거반대, 전월세 값 안정 그리고 한 발 더 나아가 공공임대주택 확대공급 외에는 뚜렷한 목표 없이 진행되어 온 주거권 운동이 전 국민을 아우르는 목표를 설정할 필요가 있는 것이다. 이를 통해 당면과제로서 철거민 보호는 물론이고 노숙자와 사회취약계층의 주거문제를 국가의 책임으로 제기해야 할 것이다. 주거복지의 우선적인 내용은 최저주거기준의 확보이다. 노동운동에서 '주 48시간 노동'과 같이, 주거권 운동에서는 국민이 누려야 할 최소한의 주거기준을 국가가 책임지라는 '정치적 요구'를 제기할 필요가 있다.

그리고 불법적인 철거나 퇴거는 법으로 엄격하게 규제되어야 하며, 철거과정에서의 폭력은 이유 여하를 떠나 인권보호 차원에서 처벌받아야 한다. 더구나 확실한 대체주택이 마련되지 않은 가운데 이루어지는 겨울철, 장마철 철거는 비인륜적인 행위로서 금지되어야 할 것이다. 이어서 공익에 바탕을 둔 재개발·재건축 제도개선이나 전월세 값 융자, 주거비 지원과 같은 법적·정책적 제도정비를 요구하고, 국민적 캠페인으로 이어가는 것이 필요하다. 도움이 된다면 법률의 정비나 제정도 추진해야 할 것이다. 또한 주택문제, 생활공간의 문제는 자치단체가 일차적인 책임을 지도록 강제해야 하는 것이기 때문에, 공공임대주택의 임대료나 임대조건은 지방자치단체를 대상으로 한 주거권 운동의 주요 쟁점이 될 것이다. 특히 주거환경개선 과정에서 주민참여와 지방자치단체의 역할은 21세기 지역주민운동의 중심과제가 될 것이다.⁹⁹⁾

(2) 협동조합 운동 : '발전'을 위한 '연대'

도시빈민을 고통스럽게 하는 요인은 주거에만 있지 않다. 불안정한 고용상태도 이에 못지 않게 도시빈민을 고통스럽게 소외시키며 빈곤을 대물림하게 만드는 요인이다. 다만 강제철거 등으로 주거문제가 집단적으로 발생하는 반면에 고용문제는 개별화되기 때문에 주거문제처럼 크게 보이지 않는 것뿐이다. 하지만 IMF의 구제금융을 받게 된 이후에는 불안정 고용문제는 고실업(高失業) 사태로 발전하여 사회의 주목을 받게 되었다. 이미 유럽의 경우에서 보듯이, 이 사태는 경기가 회복되더라도 도시빈민들에게는 짧게는 10년 이상 길게는 한 세대 이상 지속될 만성적인 사태인 까닭에 임시직, 일용직 등 도시 비공식 부문에 종사하는 도시빈민들의 실업사태는 심각하다. 만성적으로 저소득 상태에 있던 그들이지만 실업에 따른 사회적 보장이 전무하기 때문이다. 퇴직금도 없고 고용보험의 혜택도 물론 없다. 경제성장의 혜택은 맨 나중에 받은 그들이 고실업 사태의 피해는 맨 먼저

99) 김수현, "주거권 운동의 전개과정", 「철거민이 본 철거」, 한국도시연구소 편, 1998, 110-111쪽을 간추림.

받고 있다. 그래서 주거불안의 고통 속에서 강제철거의 위협 속에서 주거대책을 마련한 빈민지역 주민들 가운데 자구적인 실업대책으로 협동조합 운동이 일어나게 되었다.¹⁰⁰⁾ 이를 통하여 고용의 안정을 꾀하고 열악한 노동구조를 개선하고자 하는 것이다. 이는 본시 경제적 약자들의 경제적 자립과 사회적 지위 향상을 위해 역사상 출현한 협동조합 본래의 취지를 되살리는 일이기도 하다.¹⁰¹⁾

‘발전’을 위한 ‘연대’ : 교황 바오로 6세는 1967년에 발표한 회칙 「민족들의 발전」에서 가난한 이들의 복음화를 위한 교회 투신의 방향을 ‘발전’의 관점에서 가르친 바 있다. 이에 따르면, ‘발전’이란 “굶주림과 빈곤과 질병과 무지로부터 벗어남”뿐만 아니라, “문명의 혜택을 더 고르게 나누는 일”을 뜻하며, 더 나아가서는 “인간의 삶을 진실로 인간답게 해주는 것이 무엇인가를 한층 분명히 깨닫는 것”이며 또한 “한 민족 전체가 자기 완성을 향해 용기 있게 나아가감”을 뜻하기도 한다는 것이다.(§1) 이를테면 ‘발전’이 네 단계로 분류되고 있다. 여기서 발전의 제2단계로 제시된 바, “문명의 혜택을 더 고르게 나누는 일” 가운데에는 의식주와 관련된 경제활동을 인간화시키는 활동이 포함된다. “가난한 이들의 발전을 위해 일하셨던”(§12) 그리스도를 따라 교회는 가난한 이들과 연대하면서, 더 인간다운 발전을 위해 헌신하도록 바오로 6세는 가르친다. “더 인간다운 것은 무엇인가? 「빈곤의 끝남, 모든 이들이 필요한 만큼 가지는 것, 온갖 사회악의 종식, 더 많은 지식, 더 풍부한 문화, 다른 사람들의 존엄성을 인정하는 태도, 정신적 가난(마태 5,3), 공동선을 위한 협력, 평화를 위한 의지」 등이다.”(§21)

이렇듯 인간다운 발전을 이룩하기 위해서는 발전을 위한 기금(§52-53)이 반드시 필요하다고 바오로 6세는 역설한다. 이 기금은 가난한 이들과 믿는 이들의 연대로써 이룩되어야 하며, 이를 비오 11세 교황은 1931년에 발표한 회칙 「사십주년」 36항에서 가난한 이들의 처지를 향상시키기 위한 직능 공동체로 가르친 바 있다. 이 직능 공동체에서 “자본과 노동의 결합”(§27)으로 통상적인 임금 노동뿐만 아니라 경영 노동이 투자와 경영의

100) 빈민지역에서 자생적으로 발생한 협동조합 운동의 한 사례로서, “금호·행당·하왕 지역 주민운동의 10년과 미래”, 주민협동공동체 실현을 위한 금호·행당·하왕 지역 기획단 펴냄, 1998. 4. 20, 163-170쪽 참조. 또한 하비타트 주거환경위원회, 「주민운동 정책 워크샵 자료집」, 빈민사목위원회, 1996; 주민운동 정보교육원, 「지속가능한 공동체 만들기 주민운동 행동전략 지침」, 1996; 관악주민연대, 「공동체 기획단 중간활동보고서」, 1997도 참조. 또한 이에 관한 지역사례 연구로서 박은서, 「불량주택재개발지역 지역사회 주민조직 활성화 방안 : 삼양·정릉 지역을 중심으로」, 서강대학교 사회복지석사학위논문, 1998도 참조.

101) 협동조합의 역사적 연원과 발전과정에 대해 야마구찌 이와오(협동조합경영연구소 옮김), 「협동조합의 길잡이: 협동조합의 발전과 구조」(신용협동조합중앙회 편), 1994; G. 멜린크(김기섭 옮김), 「공동체 탐구 : 유토피아에서 협동조합 사회로」(신용협동조합중앙회 편) 上·下, 1992; S. 북(정해일 옮김), 「변화하는 세계에서의 협동조합의 가치」: ICA 총회 제출보고서(신용협동조합중앙회 편) 上, 下, 1992를 참조하라.

윤리에 입각하여 이루어져야 함을 역설한다.¹⁰²⁾ 이것이 교황 요한 바오로 2세가 1991년에 발표한 회칙 「백주년」 16항에서 강조하는 협동조합이다.¹⁰³⁾ 협동조합의 사회적 질서를 통해서 “노동의 인간화”가 이룩될 수 있다.¹⁰⁴⁾ 교회는 가난한 이들과의 연대를 이룩하여 협동조합을 통한 노동의 인간화에 기여함으로써, “인간의 삶을 진실로 인간답게 해주는 것이 무엇인가를 한층 분명히 깨닫고” 또한 “전체가 자기 완성을 향해 용기 있게 나아가는” 발전의 제3, 4단계에 도달하는 것이다.

요컨대, 빈민사목은 빈곤으로 고통받는 도시빈민들 안에서 주거권 운동과 협동조합운동 등의 현실적 계기를 통해 기초 공동체들을 형성하고자 노력하는 공동체 운동이며,¹⁰⁵⁾ 동시에 이렇게 형성된 공동체들을 통해서 가톨릭 교회가 가난한 이들과 연대할 수 있도록 촉진하는 촉매 역할을 수행한다.¹⁰⁶⁾ 이것이 ‘발전을 위한 연대’이다.

4. 맺음말

이상 서울을 비롯한 한국 사회에서 지난 30여년 간 진행된 빈민운동의 흐름을 살펴보고 이에 대한 신학적 성찰을 시도하는 가운데 천주교회의 빈민사목이 나아갈 방향을 밝혔다. 지면의 제약으로 천주교회의 빈민운동과 빈민사목에 대해서는 자세히 소개하지 못하였으나, 이에 관심 있는 독자들은 계간 「신학과 사상」 제29호(1999년 가을)를 참조하기 바란다.

102) 회칙 「사십주년」 §22-24. 28 참조

103) 한국 사회에서 협동 방식으로 발전에 기여한 가톨릭 교회의 역할에 대해 일반적으로, 임진창 편, 「한국의 사회발전과 가톨릭 교회의 역할」, 서강대학교 사회문제연구소, 1976을 참조.

104) 회칙 「노동하는 인간」 §9. 12. 14. 20 참조. 또한 회칙 「민족들의 발전」 §28 참조.

105) 빈민사목위원회가 추진하는 기초공동체운동에 대해 다음의 문헌을 참조하라. A. 바레이로(이기우 옮김), 「기초교회공동체」, 성바오로, 1990; 오할로란(이기우 옮김), 「살아있는 교회세포」, 성바오로, 1993; 호세 마틴스 외(성찬성 옮김), 「뿌리에서 올라오는 교회」, 성바오로, 1993. 대한성공회에서 사회선교사업으로 추진하는 나눔의 집도 같은 지향을 표명하고 있다. 대한성공회 서울교구 나눔의 집, 「나눔의 집 선교 10년」, 1996 참조.

106) 이 촉매로서 특별히 설립되거나 추진되고 있는 사도직 활동으로서, 명례방 협동조합과 바울로 사도직 계획을 들 수 있다. 이에 대해 빈민사목위원회에서 펴낸 다음의 자료들을 참조하라. 「가난, 대회년, 그리고 교회: 빈민사목위원회 창립 10주년 자료집」, 1997; 「명례방 협동조합 창립 5주년 기념 자료집」, 1998; 「바울로 사도직 공동체 1기 활동자료집」, 1999.

이름 없는 그리스도인들과 수많은 평신도들의 노력으로 빈민운동은 도시빈민들의 희망과 애환을 함께 해 왔고, 이제는 빈민사목의 이름으로 가톨릭 교회와 가난한 이들이 본격적으로 만날 수 있는 장이 마련되기에 이르렀다. 이 장에서 대회년의 기쁜 소식이 가난한 이들에게 전해지기를 기도하며 이 글을 마친다.

[참고문헌 목록]

<단행본>

- 제2차 바티칸 공의회, 「제2차 바티칸 공의회 문헌」, 한국천주교중앙협의회, 1978.
 한국천주교중앙협의회, 「교회와 사회 : 교황청 사회문헌 모음」, 1994.
 심상태, 「2000년대의 한국교회」, 성바오로, 1993.
 심상태, 「續 2000년대의 한국교회」, 성바오로, 1997.
 강만길, 「일제시대 빈민생활사 연구」, 창작사, 1987.
 김형국 / 하성규 편, 「불량주택 재개발론」, 나남, 1998.
 한국도시연구소 편, 「한국도시론」, 박영사, 1998.
 노용희, 「신도시개발론」, 박영사, 1973.
 임진창 편, 「한국의 사회발전과 가톨릭 교회의 역할」, 서강대학교 사회문제연구소, 1976.
 천주교도시빈민회, 「집, 밥 그리고 평화」, 1995.
 한국기독교사회문제연구원 편, 「민중의 힘, 민중의 교회」, 민중사, 1987.
 도날 도어(오경환 옮김), 「가난한 이를 위한 선택 : 교황청 사회문헌 연구」, 분도, 1987.
 김춘호, 「사회주의와 가톨릭 사회교시」, 분도, 1991.
 윤여덕 외, 「한국 가톨릭 교회와 소외층 그리고 사회운동」, 빛고을, 1990.
 한국사목연구소, 「자본주의 사회와 가톨릭 교회」, 한국천주교중앙협의회, 1991.
 A. 바레이로(이기우 옮김), 「기초교회공동체」, 성바오로, 1990.
 오할로란(이기우 옮김), 「살아있는 교회세포」, 성바오로, 1993.
 호세 마린스 외(성찬성 옮김), 「뿌리에서 올라오는 교회」, 성바오로, 1993.
 야마구찌 이와오(협동조합경영연구소 옮김), 「협동조합의 길잡이 : 협동조합의 발전과 구조」(신용협동조합중앙회 편), 1994.
 G. 델링크(김기섭 옮김), 「공동체 탐구 : 유토피아에서 협동조합 사회로」(上·下)(신용협동조합중앙회 편), 1992.
 S. 북(정해일 옮김), 「변화하는 세계에서의 협동조합의 가치」(上·下) : ICA 총회 제출 보고서(신용협동조합중앙회 편), 1992.

<자료집>

- 서울특별시, 「서울 육백년사」 제5권, 1983.
 서울특별시, 「서울시 시정」, 1986.
 성남시, 「성남시사」, 1982.
 한국도시연구소, 「공공임대주택정책의 재평가와 발전방향」, 1995.
 한국도시연구소 / 빈민사목위원회, 「한국사회변화와 빈곤에 관한 연구」, 1995.
 한국도시연구소 / 빈민사목위원회, 「집: 주거기본법 제정을 위한 연구」, 1999.
 한국도시연구소, 「IMF 이후 도시저소득층의 생활변화와 대응방안」, 1998.
 한국도시연구소, 「철거민이 본 철거 : 서울시 철거민 운동사」, 1998.
 빈민사목위원회, 「삶의 자리와 도시개발정책 : 정책토론회 자료모음」, 1995.
 대한성공회 서울교구 나눔의 집, 「나눔의 집 선교 10년」, 1996.
 무악 제1구역 세입자대책위원회, 「무악마을 : 세대위 설립 2주년 및 가이주단지 입주기념자료집」, 1996.
 하비타트 주거환경위원회, 「주민운동 정책 워크샵 자료집」, 빈민사목위원회, 1996.
 주거권 실현을 위한 국민연합, 「21세기 국민 주거권운동 방향 : 주거연합 제6기 출범식 및 정기총회 자료집」, 1996.
 주민운동 정보교육원, 「지속가능한 공동체 만들기 주민운동 행동전략 지침」, 1996.
 도시빈민연구소 / 빈민사목위원회, 「불량주택 정비사업 제도개선 및 법개정방안」, 1994.
 관악주민연대, 「공동체 기획단 중간활동보고서」, 1997.
 빈민사목위원회, 「가난, 대회년 그리고 교회 : 빈민사목위원회 창립 10주년 자료집」, 1997.
 빈민사목위원회, 「바울로 사도적 공동체 1기 활동자료집」, 1999.
 빈민사목위원회, 「명례방 협동조합 창립 5주년 기념자료집」, 1998.
 금호·행당·하왕지역 기획단, 「금호·행당·하왕 지역 주민운동의 10년과 미래」, 1998.
 하왕 2-1지구 세입자대책위원회, 「함께 어우러지는 공동체를 향하여, 세대위 1주년 기념자료집」, 1994.

<논문>

- 김수현, 「한국 공공임대주택 정책의 전개과정과 성격」, 서울대학교 행정학박사학위논문, 1996.
 이기우, 「가난한 이들의 복음화에 관한 교회론적 고찰 : 라틴 아메리카의 기초교회공동체운동을 중심으로」, 가톨릭대학 신학석사학위논문, 1987.
 박은서, 「불량주택재개발지역 지역사회 주민조직 활성화 방안 : 삼양·정릉 지역을 중심으로」, 서강대학교 사회복지석사학위논문, 1998.
 김우진, 「불량주택 재개발 주민의 재정착 특성에 관한 연구」, 서울대학교 석사학위논문, 1985.
 김경일, 「일제하 도시빈민층의 형성」, 한국사회사연구회(편), 「한국의 사회신분과 사회계

층』, 문학과지성사, 1986.

손정목, “주택 사정의 연혁과 사정”, 서울시(편), 『주택백서』, 1978.

유의영, “인구이동과 도시화”, 이해영·권태환(편), 『한국사회』 제1권, 서울대학교 인구 및 발전 문제 연구소, 1978

한상진, “도시빈민의 주택문제”, 한국사회사연구회(편), 『현대 한국의 자본축적과 민중생활』, 문학과지성사, 1989.

홍경선, “도시 재개발과 세입자 운동에 관한 연구”, 한국사회사연구회(편), 『현대 한국의 노동 문제와 도시정책』, 문학과지성사, 1990,

서종균, “재개발 사업과 강제 철거”, 한국도시연구소(편), 『도시 서민의 삶과 주민운동』, 도서출판 발언, 1996.

노정현 외, 『서울시 저소득층의 주택정책에 관한 연구 보고』, 서울특별시, 1991.

박종택, “주거환경 개선 사업 제도의 발전 방향”, 국토개발연구원(편), 『국토정보』 161호, 1995년 3월.

21세기 빈곤문제에 대한 기독교의 대응 방안

허춘중 (한국빈곤문제연구소 공동대표, 한국기독교사회발전협회 총무)

- 차례 -

- 1장. 서론
- 2장. 한국사회 빈곤의 역사적 조망
- 3장. IMF관리체제 이후 빈곤상황의 변화
- 4장. IMF관리체제 이후 빈부격차의 심화와 빈곤층 확대의 원인
- 5장. IMF 관리체제 이후 빈곤을 해결하기 위한 대응책
- 6장. 가난한 민중과 함께 한 한국교회
- 7장. 민중신학-민중교회
- 8장. 가난한 사람들을 위한 교회의 일치
- 9장. 한국기독교 사회발전 협회(KCCSD)의 실천
- 10장. 경제세계화는 우리에게 무엇인가?
- 11장. 결론 - 사회복지정책 패러다임 전환

※이 연구는 WCC와 APRODEV와 공동 주최하여 21세기 세계교회의 사회발전의 방향과 정책을 세우기 위하여 오는 11월 인도에서 개최하는 International Colloquium에 발표된 것입니다.