

ESd.b.3

'96 주거연합 제6기 출범식 및 정기총회 자료집

21세기 국민 주거권운동 방향

- 국민 주거권 운동이 지역주민운동의 중심으로 -



Jb04-8.22w

연 제 : 1996년 2월 11일 (일) 오후 2시

어디서 : 서강대 매리홀

주거권 실현을 위한 국민연합

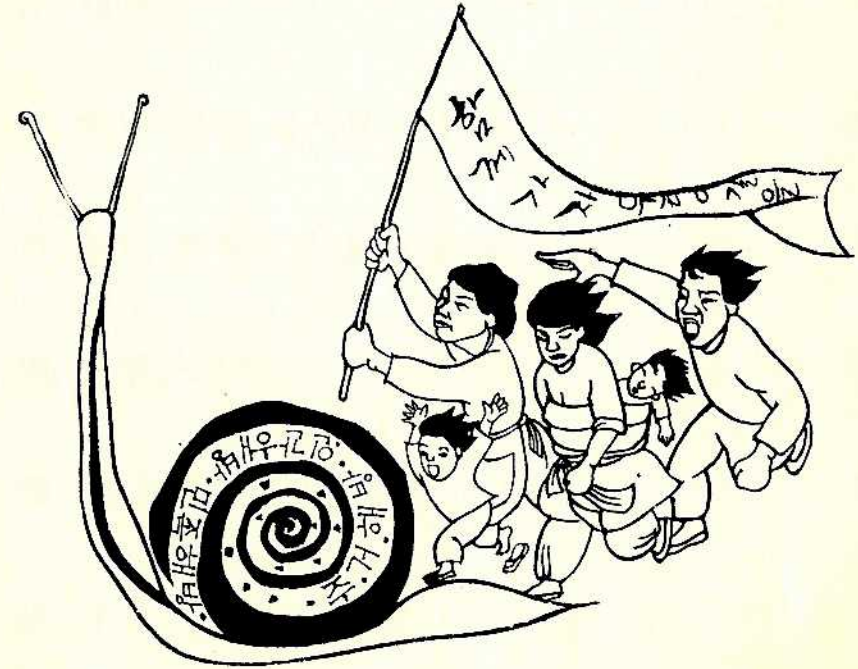
(연락처:3673-3031-3, 전송:3673-3278,)

21세기 국민 주거권운동 방향

주거권 실현을 위한 국민연합

21세기 국민 주거권운동 방향

- 국민 주거권 운동이 지역주민운동의 중심으로 -



연 제 : 1996년 2월 11일 (일) 오후 2시

어디서 : 서강대 메리홀

주거권 실현을 위한 국민연합

(연락처:3673-3031-3, 전송:3673-3278,)

■ 차 례 ■

I. 대회식순	1
II. 창립배경과 국민주거권운동	2
III. 연혁	6
IV. 대회사	8
V. 95년 종합 감사보고서	10
VI. 96년 활동평가 보고 (안)	12
VII. 특별보고서	28
VIII. 96년 활동계획(안)	57
IX. 부록	75
X. 결의문 채택	102
XI. 규약	104

I. 대회 식순

제 1 부

'96 주거연합 제6기 출범식 및 정기총회

- 개최선언
- 민중의례
- 광역임원과 기존지부 임원 및 내빈소개
- 연혁보고
- 대회사
- 격려사
- 감사보고 및 사업보고
- 결의문 채택

제 2 부

'96 주거권 실현을 위한 세계주거회의 한국지역 주민대회

- 개최선언
- 세계주거회의 한국위원회 경과 및 활동계획 보고
- 연대사
- 주거권 실현 촉구서 낭독
- 폐회

II. 창립 배경과 국민 주거권운동

1. 주거연합의 창립 배경

1) 가난한 이들이 겪는 현실

88올림픽 이후 토지와 주택문제로 인한 위기와 혼란은 무언가 새로운 조치를 내리지 않으면 안될 정도로 극에 달하였다. 그리하여 1990년 봄, 폭등하는 전·월세 값을 감당하지 못하고 20여명이나 되는 세입자들이 두 달 사이 줄줄이 목숨을 끊는 이미 예고된 비극이 현실로 발생하였다.

따라서 온 국민이 함께 발 딛고 살아야 할 공유개념으로서의 땅, 곧 삶의 자리가 위협에 놓인 이러한 현실 속에서 토지·주택에 대한 올바른 개념의 정립과 그 대안이 실천적으로 제기되어야 할 필요성이 요청되어 왔다.

하지만 정부 주택정책의 실상은 무주택 서민의 주거불안을 늘 가중시켜 왔을 따름이고, 더욱이 개발지역의 주민은 잘못된 개발정책과 그에 따른 강제철거로 극심한 생존의 위협까지 느껴야만 했다.

2) '삶의 자리 되찾기'- '주거권 실현을 위한 국민연합'의 탄생

이러한 서민들의 주거현실을 가장 가슴아프게 느끼고 도시빈민들과 함께 80년대 철거민들의 고통에 동참해 온 단체는 '천주교 도시빈민회'(이하 '천도빈')와 '기독교 도시빈민선교협의회'(이하 '기빈협')였다.

천도빈과 기빈협은 가난한 이들을 위하여 일한다는 복음적 삶에 기초하여, 주거로부터 가장 고통이 심한 철거민들의 자치모임인 '주민모임'을 주민들과 함께 했고, 이러한 모임과정을 통하여 우리 사회의 잘못된 토지·주택문제를 해결하고 인간다운 삶의 자리를 국민의 힘으로 실현해 나가는 것을 목표로 주거권 운동의 구실을 올곧게 세워나가기로 하였다.

요컨대 서민들의 경제파탄을 무주택서민들 스스로 해결해 나가고, 한시적인 철거싸움을 탈피하여 인간의 최저 기본권인 주거문제를 지속적인 국민주거권 운동으로 발전시켜야 한다는 각성을 하면서, 이런 현실적 과제를 풀어나가기 위한 시도로 『주거권 실현을 위한 국민연합(이하 '주거연합'으로 줄임)』을 탄생시키게 된 것이다.

따라서 주거는 인간이 다시 일할 수 있는 힘을 충전하는 휴식의 자리이고, 자녀를

번성케하는 뿌리이며, 그리하여 인간의 생명을 유지하고 보존케 하는 공동체이기 때문에 모든 국민이 '삶의 자리'를 절대불가침의 권리로서 당당하게 누릴 수 있는 사회를 지향하는 것이 주거연합의 목표인 것이다.

2. '국민 주거권 운동'(삶의 자리 되찾기)

1) 기본 정신

◎ 주거연합을 상징하는 달팽이에 국민 주거권운동의 기본 정신이 담겨있다

① 집을 한 채만 갖는다는 의미이다.

집은 투기의 목적이 되어서는 안된다. 따라서 투기근절운동을 통해 평등한 삶의 자리를 회복하는 운동이다.

② 집이 파괴되면 달팽이는 죽는다는 의미이다.

강제철거 실시는 인권, 특히 적절한 주택에 살 권리를 총체적으로 침해하는 반사회적 행위이며 또한 살인행위이다. 따라서 어떤 형태나 방법으로라도 강제철거는 반드시 막아야 한다. 그것은 생명질서를 회복시키는 인권운동이기 때문이다.

③ 달팽이는 부실하고 습기찬 곳에 살고 있다는 의미이다.

저소득층의 무주택 서민들은 비인간적인 주거환경 속에 살아가고 있다. 이러한 잘못된 주거환경을 개선하려는 것이 주거환경개선운동이다.

④ 연약한 자들은 함께 모여 살아야 한다.

함께 하고 나눔이 일어나는 주민들의 자주적인 힘을 강화하기 위한 주민생활 공동체와 삶의 정치를 실현하고 이를 위해서는 구단위 지역이 중심이 되는 운동이다.

2) 주체

◎ 이와 같은 정신은 무주택 서민들의 공동체적 삶에서부터 실천되어야 하고, 또한 이 길만이 주거해방, 인간해방으로 가는 길이다

① 무주택서민(폭등하는 전·월세값을 감당치 못해 삶의 의욕마저 박탈당한...)

- ② 철거민 (각종 개발사업으로 인해 삶의 보금자리로부터 쫓겨난...)
- ③ 임대주택 입주자 (협소하고 부실한 임대주택에 살고 있는...)
- ④ 노동자 (장시간 노동에도 불구하고 비인간적인 주거환경 속에 살아가는...)
- ⑤ 건강한 민주 시민 (이들의 주거권 실현을 위해 국민대중과 함께 일해 가는...)

3) 지향

◎ 국민주거권 운동은 아래와 같은 지향을 가지고 실천해 나가야 한다

- ① 주거, 빈곤 극복 : 기본적으로 가장 열악한 무주택 세입자의 주거문제를 해결함으로써 우리 사회의 소외 받는 자가 없도록 하는 것이다.
- ② 사회정의 실현 : 주거문제의 근본 원인은 국유지 특혜매각과 토지독점에 있으므로, 부동산 실명제 실시와 투기용 토지환수 및 국공유지 확대를 통해 이를 해결하고자 하는 것이다.
- ③ 부동산투기 근절 : 개발 이익금과 투기로 인한 불로소득의 상당부분을 환수하고 개발지역 거주민과 무주택서민의 주거해결을 위한 공영공공임대주택을 대량 건설하여 '집'이 주거의 목적이 되도록 하는 것이다.
- ④ 제도개선 : 각종 개발지역에서 세입자 이주대책이 형평을 이루도록 하나의 법체계로 일원화하는 제도 개선과 노동자, 도시서민의 주거안정을 위한 법적 제도장치를 마련하여 소득수준과 생활수준에 맞는 주거공간을 확보하는 것이다.
- ⑤ 주거환경 개선 : 각종 개발사업의 대부분을 차지하는 무허가 불량주택들은 형성과정부터 정부의 책임이 있으므로 주거환경개선에는 공공이 직접 사업에 나서도록 하고, 부실한 임대주택 단지의 환경을 개선해 가는 것이다.
- ⑥ 생활정치실현 : 무주택 세입자들의 생존권과 거주권, 생활권을 보호하고 폭등하는 전월세값을 안정시키고 보호하는 것이다.
- ⑦ 자치권 실현 : 폭등하는 전·월세값 안정과 부실한 임대아파트 분쟁을 근본적으로 해결하기 위해 지속적으로 실천해 나가는 것이다.
- ⑧ 생활공동체 실현 : 인간 중심의 사회 실현을 위해 주민생활 공동체 모범을 창출하여, 여유 있는 삶을 성찰해 나가는 것이다.

4) 목표

◎ 세입자 생존권 투쟁 → 지역 공동체 (시민적 생활정치운동) ⇒ 지역정치

실현 ⇒ 국민주거권 실현

- ① 개발정책 : 공공이 직접 사업에 나서는 순환개발을 통해 개발지역 거주민을 위한 개발이 되어야 한다.
- ② 토지정책 : 투기성 토지는 환수하고 토지의 국공유화율을 확대하여 국공유지 불하를 금지하고, 공공사업을 위한 임대를 원칙으로 해야 한다.
- ③ 주택정책 : 정부가 주택에 대한 공익개념을 도입하여 '집'이 주거의 목적이 되도록 생각을 바꿀 때 개발이익금과 부동산 실명제로 인한 불로소득의 상당부분을 환수하여 무주택 서민을 위한 공공임대주택을 대량 건설할 수 있다.
- ④ 서민 주택금융 : 무주택 서민의 주거생활에 중대한 영향을 미치는 주택금융제도를 개선하고 사회간접자본을 확충하여 무주택 서민들의 주거조건 개선에 도움이 되도록 하여야 한다.
- ⑤ 제도 개선 : 저소득 주민을 위하여 불량주거지 개발 관계법을 개선하고, 세입자의 지위가 보장되지 않는 임대차보호법과 임대주택건설촉진법, 주택건설촉진법을 지역 거주민 중심이 될 수 있도록 개선한다.
- ⑥ 자치권 확보 : 이상과 같은 해결방안은 구체적 실정에 맞게 그리고 이해 당사자인 도시빈민과 노동자의 자구적이고 주도적인 노력으로써 이루어질 수 있다.



III. 연혁

- 90. 1.20 : 40여명 대중지도자들이 모여 서강대에서 준비위원회 결성
(준비위원장으로 제정구, 김진홍씨 공동선임)
- 90. 5. 6 : 관악산에서 250여명 참석한 가운데 등반대회를 겸한 결의대회
- 90. 6. 3 : 서강대에서 『주거권 실현을 위한 국민연합』 창립대회
(공동대표: 김진홍, 김정희씨)
- 90. 7.19 : 제1차 부천 주거문제 보고대회 및 부천 주거연합 준비위 결성
- 90.11.18 : 서강대에서 지역위원회 구성을 위한 30개 지역 임원단 간담회
- 91. 2. 3 : 서강대에서 30개 지역 1,000여명 참석한 가운데 『91년 제2기 1차 정기
대의원대회』 개최(공동대표에 제정구, 김진홍, 김정희씨, 중앙집행위원장은
김영준씨 선임)
- 91. 2.11 : 주거연합, 국민연합, 민중당 공동 주최로 『수서특혜분양 규탄 국민대
회』를 홍사단에서 개최
- 91. 3.27 : 기초의회 선거에 입후보한 6명중 부천 주거연합의 고강동에서 오강렬
위원장, 은행2동에서 성남 주거연합의 이상락 집행위원장이 당선
- 91. 4.21 : 장충단 공원에서 1,200여명 참석하여 『주거권쟁취 결의대회』 개최
- 91. 5. 3 : 『고 강경대열사 살인폭력 규탄 및 공안통치 종식을 위한 범국민대책회
의』 참가
- 91. 6. 2 : 관악산에서 『창립 한들 기념 및 전진대회』 개최
- 91. 9. 3 : 아현동성당에서 『제1기 세입자사회학교』 개강
- 91.11.11 : 방화지구 가이주단지 입촌식
- 91.11.16 : 주거연합을 비롯한 경실련외 18개 단체가 공동주최, 『경제개혁 촉구 시
민대회』를 탑골공원에서 개최
- 92. 1.26 : 경희대에서 60개 지역 1,200여명 참가하여 『92년 제2기 2차 정기 대의
원총회』 개최
- 92. 2.21 : 세입자사회학교 제2기 개강
- 92. 4.17 : 부산일보사 강당에서 부산 주거연합 창립대회
- 92. 4.30 : 탑골공원에서 1,300여명 참가하여 『강제철거저지 및 주거권쟁취 전진대

회』 개최

- 92. 6.6~7 : 경희대에서 『무주택자의 날 선포 및 주거연합 창립 3주년 단오 한마
당』 개최
- 92. 9.22 : 제1차 정책토론회 『세입자 이주대책 중 가수용 시설 설치에 관해』 개최
- 92.12.25 : 도봉동에서 『집없는 이들과 함께 하는 성탄 대축일미사』
- 93. 2.28 : 명동 전진상교육관에서 『93년 제3기 1차 정기대의원대회』 개최
(공동대표에 김진홍, 김영준씨, 중앙집행위원장에 한경섭씨 선임)
- 93. 4.24 : 탑골공원에서 1,000여명이 참가하여 『부동산투기 비리규탄 및 93년 주
거권 쟁취대회』 개최
- 93. 6.13 : 수락산에서 800여명이 참가한 가운데 『무주택자의 날 1주년 및 주거연
합 4주년 기념대회』 개최
- 93.11. 2 : 한강시민공원에서 1,500여명이 참가하여 『주거권 입법화 촉구를 위한
국민대회』 개최
- 93.12.12 : 서강대에서 『동절기 철거민을 위한 일일주점 및 송년회』 개최
- 94. 3.20 : 탑골공원에서 1,200여명이 참석한 가운데 『'94 주거연합 출범식 및 주
거권 입법촉구대회』 개최
- 94. 6. 3 : 종묘공원에서 1,500여명이 참석한 가운데 『무주택자의 날 2주년 기념식
및 주거권 입법실현 촉구대회』 개최
- 94.10.31 : 여의도 한강시민공원에서 1,500여명이 참석한 가운데 『불량주거지 개선
에 관한 법안 입법실현 국민대회』 개최
- 94.12. 6 : 중계본동 광석마을 동절기 강제철거에 대한 규탄대회 개최
- 95. 2.27 : 명동 카톨릭회관에서 제 5기 정기 대의원 총회 개최 (공동대표:황길구,
한경섭, 김진홍, 김영준, 현호월/중앙위의장 : 김현석/감사:김동주, 최일
순, 이광호 선임)
- 95. 4.25 : 종묘공원에서 1,200여명이 참가하여 폭력철거 근절 및 전.월세 안정
을 위한 국민대회 개최
- 95. 5.28.~ 6. 4 : 무주택자의날 주간행사 개최(5/28 주간 선포식, 5/29 무주택자
권리선언, 6/2 정책토론회, 6/3 대동제, 6/4 캠페인)
- 95.10. 9 : 주거연합을 중심으로 시민, 사회단체와 함께 '96세계주거회의를 위한
한국민간위원회' 결성
- 95. 11. 6 : 여의도 한강시민 공원에서 1,500여명이 참석한 가운데 주택 예산 증액
과 재개발법 입법 촉구 '95 주거권 실현 국민대회 개최
- 95.12. 10 : 경희대에서 박지숙동지 수술비 마련을 위한 자선의 밤 및 송년회 개최

IV. 대회사

동지 여러분!

우리사회의 잘못된 토지·주택문제를 바로 잡아 저소득층 무주택자의 인간다운 삶의 자리를 국민의 힘으로 실현하고자 창립을 선언 한지도 벌써 6년여의 세월이 흘렀습니다.

그 동안 수많은 개발지역에서 살인적인 폭력철거에 맞서 힘차게 지역을 지키며 공공임대주택과 가이주단지를 실현해 오신 동지 여러분께 힘찬 격려와 뜨거운 동지애를 아낌없이 보냅니다. 오늘 우리는 21세기를 준비하는, 그리고 발전적 변화를 요구받는 출발의 자리에 모였습니다. 따라서 96년은 주거권 운동의 새 기운을 불어넣기 위한 중요한 해가 될 것입니다.

우리가 삶의 자리를 불가침의 권리로 인식하고 주거권을 당당하게 누릴 수 있는 사회를 지향하는 것은 당연한 일입니다. 이를 위해 오늘 이 시간까지 끈끎하게 투쟁의 길을 걸어온 동지여러분과 함께 국민주거권 운동의 발전을 위해 주거연합 5년을 되돌아보고 앞으로 5년을 준비해 나가야 합니다. 따라서 새로운 운동 전략과 참신한 전략을 모색해야 할 시점입니다. 지금까지는 각종 개발지역 세입자 문제에만 매달려 온 감이 없지 않으나 앞으로 활동의 지평을 넓혀 서민대중이 생활하면서 항시적으로 발생할 수 있는 생활의 제반문제를 포함한 주거환경문제를 포괄적으로 풀어 나가는 조직으로 발돋움해야 합니다.

특히 우리 앞에는 지방화와 세계화의 큰 흐름 속에서 주거권 운동이 성장하도록 하는 데 기여할 과제가 놓여 있습니다. 따라서 지방자치의 확대가 사회발전에 중요한 과정이기 때문에 우리는 지역주민운동의 발전과 지역자치의 실현은 물론, 국민주거권 운동의 발전은 질적 변화라는 인식 속에서 우리의 활동을 구단위 지역 주민운동으로 전개하여 발전적 변화를 가져와야 합니다. 뿐만 아니라 올해는 UN이 정한 「빈곤 퇴치의 해」입니다. 동시에 오는 6월 3일 제2차 세계주거회의가 터키 이스탄불에서 열립니다. 이번 회의는 모든 사람에게 적절한 주거를 제공하는 것과 도시화되는 세계 속에서 지속가능한 인간정주문제를 전지구적 차원에서 논의하고 협의하는 국제회의입니다.

이 회의를 위해 주거연합 동지들은 세계 주거회의 참가는 물론, 주거권운동의 확산을 위해 전반기 모든 행사를 세계 주거회의와 연결시켜 범국민 캠페인으로 확산시켜 나감과 동시에 '무주택자의 날'을 정부가 제정할 수 있도록 준비해 나갑시다. 올해 주거연합의 변화의 핵심은 지역을 중심으로 주거권 운동, 생활 공동체, 삶의 정치를 조직하여 성숙된 시민사회를 건설하는데 있습니다. 이제 우리는 21세기를 앞두고 지방화 시대를 열어 가는 주체로서 시민사회의 역할을 얼마나 성숙시킬 수 있는가에 의해 운동의 성패는 가늠됩니다.

동지 여러분!

진실로 우리가 좀 더 행복하게 살 수 있는 길이 무엇인가를 끊임없이 성찰해 나갑시다. 우리는 국민과 함께 어우러지며 가야 할 영원한 길이 있다면 그것은 물질의 풍요 위에 쌓아 올려진 것만도 아니요, 저기 아름답게만 보이는 사치와 낭만의 물결도 아닐 것입니다. 오로지 '인간 중심의 사회, 인간다운 삶이 보장되는 사회 건설을 위해 적극적으로 노력해 가야 합니다. 주거해방, 인간해방을 위한 길, 이 길을 두 손 꼭 잡고 함께 갑시다. 5년 여의 투쟁과 조직활동 성과를 기반으로 주거연합의 발전적 변화에 힘을 모아 나갑시다.

다시금 이 자리를 빌어 주거연합을 성원해 주신 수많은 동지들에게 깊은 감사를 드립니다.

1996. 2. 11.

주거권 실현을 위한 국민연합
공동대표 김 영 준

V. 감사 보고서

본 회의 감사는 총회의 결의에 의하여 부여받은 권한과 책임을 수행하기 위해 1995년 7월 일과 1996년 2월 1일(목) 두 차례에 걸쳐 95년도 본 연합회의 활동과 재정에 관한 감사활동을 본 연합회 사무실에서 실시하였다. 그 결과를 다음과 같이 보고한다.

1. 활동에 대한 감사

가) 중앙위

95년도 1차 중앙위는 3월 31일 협동교육연구원에서, 2차 중앙위는 11월 2일 성 플롬 반 한국지부에서 개최되었으나 규약 제 14조 2항에 의하여 매분기별로 의장이 소집하기로 되어 있으나 규약이 규정하는 대로 개최하지 못하였다. 현실적 상황을 고려한다면 규약 14조 2항은 실현 가능성이 희박하므로 규약개정의 필요성이 있다고 생각된다.

나) 중앙집행위원회

중집위는 매월 정기회의와 임시회의로 개최하여 본 연합회의 조직 발전을 심도 있게 논의되고 있으나 총체적 전망을 세우기보다는 지역의 편향적 이기주의로 기울어져 조직의 활성화에 대한 구체적 대안 제시가 부족한 느낌이다.

다) 조직위원회

조직위원으로 선임된 12명 중 4-5명이 참석하는 참석저조로 3차의 모임을 가졌으나 회의록이 작성되지 않았고, 조직위원의 인적구성이 적절치 못하여 제 기능을 발휘하지 못하였다.

2. 정책위원회 교육활동

가) 정책위원으로 선임된 7명이 3차에 걸쳐 모임을 갖고 교육준비 공동작업을 하기로 하고 4월 8일 성 프란치스코 수도회 (성북동)에서 지도자 교육안 준비를 위한 공동작업을 실시하였고, 5월 20일 낮은자리(빈민사목남부공소)에서 각 지역 교육담당자 공동작업을 실시하였으나 내용을 채우지 못하여 효과적인 교육사업을 실시하지 못하였다.

나) 지역교육활동

- 세대위 교육 : 각 지역 세대위 임원 교육이 실시되었으나 교육자료를 준비하지 못하는 한계성 때문에 교육자간의 통일성을 기할 수 없는 아쉬움이 있었다.
- 신생지역 지도자교육 : 신생지역 지도자교육(10-20명)은 4차례 걸쳐 실시되었다.

3. 지부활동

정기적 지부 임원회, 운영위원회가 제대로 운영되고 있는 지부는 지부조직의 결집력, 집행력이 강하나 그렇지 못하는 지부는 지부조직이 취약하다.

특히 가이주단지 입촌식을 마친 지역중 몇개지역은 지부 내에서 또는 중앙과의 관계가 느슨한 느낌이다.

4. 연대사업

정책적으로는 한국도시연구소, 천주교 서울대교구 빈민사목위원회와 연대하고 활동으로는 전국도시빈민협의회와 세계주거회의 한국위원회와 대외 협력이 이루어지고 있다.

5. 재정감사

95년도 예산 총액보다 2천여 만원이 증액 집행되었다. 95년도 예산규모는 국내지원금(후원회비포함)은 66.91%, 회원회비는 17.95% 였으나, 실제집행내용은 국내지원금(후원회비포함)은 25.97%, 회원회비가 14.17%였다. 국내지원금 및 회원회비의 증액이 필요하고 미수금 처리 문제에 있어서,

ㄱ. 94.10.31일 행사때 프랑카드 제작비

ㄴ. 95년 5차 대의원대회 지역 분담금, 및 신문광고료

ㄷ. 95.11.6 국민대회 지역깃발값 등은 회수하는 방향으로 노력하여야 할 것이다.

제언

본 회의 활성화를 위하여 교육, 홍보활동과 일꾼양성을 위하여 더욱 노력하여야 할 것이고, 인간다운 삶을 살 수 있는 지역공동체(협동조합 방식)건설의 기반을 구축하고 지역과 지역, 지역과 중앙과의 끈끈한 연대의 망(net work)을 세우기 위해 노력 하여야 한다.

1996년 2월 1일

주거권 실현을 위한 국민연합 감사

김 동주, 최 일순, 이 광호

VI. 활동 평가(안)

1. 활동 전체 개요

90.1.20 주거연합 창립 취지문에서 첫째, 안정된 주거공간에서 인간답게 살 수 있는 민중 주거권의 쟁취 둘째, 잘못된 토지, 주택정책의 개폐 셋째, 재벌의 토지 독점 해체 넷째, 도시 토지의 국유화 확대 다섯째, 공공임대주택의 대량 건설과 기층민중들의 실제 입주 여섯째, 주거면적 상한제 실시 일곱째, 재개발 정책의 수정을 정책 목표로 설정하고, 그러한 정책목표를 국가에 요구하고 그의 참된 실현을 위해 기본적으로 대중 역량에 의거한 다양한 실천 활동과 연대 운동을 전개해 나갈 것을 밝힌 이래 지난 5년 동안의 활동을 되돌아 보고, 기본 조직의 자세와 그 동안 결의된 운동의 기본 목표를 다음과 같이 보고한다.

- ① 조직과 투쟁은 대중노선을 철저히 견지한다.
- ② 지부조직 강화를 위한 인간개발 교육에 집중한다.
- ③ 굳건한 지역공동체 건설로 생활 정치를 표방한다.
- ④ 국민주거권 실현을 위한 정책, 홍보, 정신문화 사업에 주력한다.
- ⑤ 주체적 힘을 바탕으로 한 모든 민주시민세력과 연대한다.
- ⑥ 모든 활동에 필요한 재정 확보는 자립을 원칙으로 회원회비와 수익사업 및 후원금으로 충당한다.

95년 활동은 주거권 운동의 새 기운을 불어 넣기 위한 중요한 해였다. 특히 지방화와 세계화의 큰 흐름속에서 지역조직의 강화를 통한 토대 구축과 세계주거회의를 위한 한국민간위원회 결성을 통해 연대성 확대 등 괄목할 만한 성과를 가져 왔다. 그러나 95년 사업 방향에서 제시한 기본 조직의 침체는 주거연합의 한계를 노출하였다. 주거연합의 사업 기본 지침은 다음과 같다.

- ① 공공공영임대주택의 대량 건설과 무주택서민의 실질적인 입주를 실현해 나간다.
- ② 순환식 개발 실현을 위한 가이주단지 정착의 해로 추진해 나간다.
- ③ 무주택 서민의 생존권과 거주권, 생활권을 보호하고 권익보장을 위한 제도 개혁을 끊임없이 추진해 나간다.
- ④ 개발 사업에 있어서 재반 세입자의 권리 보장을 위한 제도 개선 국민운동을 전개해 나간다.
- ⑤ 폭등하는 전·월세값 안정과 부실한 임대 아파트 분쟁의 근본적 해결과 거주민

자치권 실현을 위한 생활정치운동으로 확산시켜 나간다.

이상과 같은 사업 원칙속에서 사업을 전개한 주거연합 5년은 정치적으로는 노태우 군사정권에서 태생적 한계성을 지닌 김영삼 문민정권으로 이양되었고 김영삼 집권 원년의 개혁 정책은 제도적 개혁이 아닌 인치에 의한 표적 사정으로 개혁 의지가 실종되었다. 또한 신공안정국을 조성하면서 계속되는 민족민주운동진영에 대한 탄압, 민족 통일에 대한 입장에서 남한 정부의 비교 우위를 내세우는 발언으로 북측을 자극하여 남북은 극도로 긴장 상태에 놓이게 되었고 민족민주진영은 방향성을 잃거나 분열을 보이고 있다.

또 사회, 경제적으로는 행주, 팔당, 성수대교의 붕괴와 서초동 삼풍백화점의 붕괴로 500명이 넘는 사망자와 100여명의 중상자가 발생하였다. 아현동 가스폭발사건, 대구 지하철 공사장 가스폭발 사건, 목포공항 여객기 추락 사건, 구포 열차 탈선 사건, 서해 연안 여객선 침몰 사건, 씨프린스호 유조선 침몰로 인한 남해안 오염 사건 등 대형사고의 발생은 총체적 부정, 비리였고 지존파 사건, 인천 북구청, 부천 세무비리로 대표할 수 있는 각종 범죄는 국민으로 하여금 불신감, 불안감을 증폭시켰고 도덕과 윤리가 실종되므로써 그 결과는 6.27 지자체 선거에서 민자당의 참패를 낳게 되었다.

한편 김영삼 정권의 주택 정책은 건설업계와 임대업자에 대한 대폭적 지원과 규제 완화, 무주택 서민을 위한 공영 공공임대주택의 사실상 폐기되었다. 전·월세값은 95년 3월 현재 전년도 동기간 대비 서울 13.3%, 신도시 17.1%, 수도권 11.7% 상승(1986~1994년 까지 8년사이에 집값은 54% 상승한 반면 전·월세값은 118% 상승하였다)하였고, 무주택자의 전·월세값 안정을 위한 '임대차보호법'은 처벌 규정이 없으므로 사문화 되는 등 저소득 무주택 서민의 주거 불안정 요인이 되었다. 그러나 노태우 전 대통령이 5,000억원 비자금 사건으로 구속된 데 이어 전두환 전 대통령은 12.12, 5.18, 사건 등 군사 반란 수괴와 내란 주모자로 구속으로 이어지고 5.18 특별법 제정으로 관련자들이 구속될 것으로 예측된다.

이제 늦은 감은 있으나 해방 이후 청산되어야 할 왜곡된 역사를 바로 세워 민족의 정기를 회복하고 그릇된 사고를 고쳐 공동선을 세우고 민중이 주인된 삶이 자리잡아 나가는 계기가 되어야 할 것이다. 주거연합은 90.6.3 결성 선언문에서 [모든 국민이 '삶의 자리를 불가침의 권리로서 당당히 누릴 수 있는 사회를 목표로 삼고, 이에 뜻을 같이 하는 대중들을 지역단위에서 모아 나갈 것이다] 라고 밝힌 바와 같이 우리나라 불량주거지역 정비사업이 지배적인 방식으로 자리 잡아 온 도시재개발에 의한 불량주택 재개발이 1983년부터 본격화된 지 만 10년이 지난 시점인 94년에 '저소득 주민을 위한 불량주거지 개선에 관한 법률'을 성안하여 이를 제도화하기 위한 입법제정을 위한 서명 활동은 삶의 자리를 위한 주거권 운동의 새로운 지평을 열었다는 데서 괄목할 만한 성과라 할 것이다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 주거연합 5년의 활동에서 해결 안된

과제는 여전히 남아 있다.

90.6.3 창립대회 이후 꾸준히 논의된 지부조직의 활성화 방안과 지역 일꾼의 발굴과 그에 따른 지도자 양성 (인성개발교육) 등은 시급히 개선되어야 할 당면과제가 될 것이다.

이제 지난 5년동안의 사업의 문제점으로 제기된 점은 평가하고 잘 된 부분은 계승 발전시켜 앞으로 5년은 정치, 경제, 사회적으로 예측 불확실한 점들이 내재하고 있다. 손 치더라도 주거해방, 인간해방, 민족통일을 다양한 시민세력 단체들과 연대하여 기필코 달성해야 할 것이다.

2. 기본조직 활동 평가

1) 대의원대회

대의원 대회는 규약 10조 규정에 의거 소집되는 본 연합의 최고 의결기구로서 종합 감사보고 및 승인, 전년도 활동과 결산보고 및 승인, 당해 년도 활동과 재정계획 및 승인, 규약개정, 임원 선출과 해임 등 규약 12조가 규정하는 각 호의 사항을 의결한다.

지난 5년간 대의원 대회의 문제점은 참석 회원들의 대회에 대한 인식부족, 조직에 대한 애정결핍, 수동적 참여 등이었다. 앞으로 본 회의 발전을 위해서 대의원대회를 준비할 때에는 총준위에서 결정된 중요사항을 설명하는 것에 앞서 지역 내에서의 활발한 논의를 통해 중앙조직으로 수렴되어야 할 것이다.

2) 중앙위원회

중앙위원회는 규약 14조 제1항에 따른 대의원대회 다음의 의결기관으로써 매 분기별로 1회 정기회의를 개최하고 (규약 14조 제2항) 규약 제16조 규정을 의결하도록 함에도 불구하고 92년에 2회, 93년에 3회, 94년에 3회, 95년에 2회가 개최되어 규약 14조 제 2항의 규정하는 매분기별 개최(년 4회)에 미달하고 참여정도가 저조하였다.

이러한 현상은 결과적으로 지부조직 강화의 실패, 중앙위 관리의 소홀함으로 제 기능을 발휘하지 못하였고 본 연합회의 하부조직의 취약성과 지부 지도구심에 대한 문제점이 노출되었으며 이에 따른 '지역공동체' 건설의 전망이 불투명하고 지부조직의 약화 현상이 드러났다.

향후 주거연합의 전망으로 볼 때 중앙위 강화는 중요한 과제이다. 중앙위의 중요성을 감안하여 중앙위 위원 위상강화를 위하여 선출에 있어 각 지부는 좀 더 신중을 기하고, 중앙에서는 중앙위원 교육강화등으로 책임성 있게 관리하여 그 역할과 책임을 다 하여야 할 것이다.

3) 중앙집행위원회

중집위는 본 회의 최고 집행기관으로서 중요한 임무가 통일적 전략과 전술, 정책, 활동지침을 수립하여 중심지도구심체로서의 위치를 다하는 것이라 하겠다. 그렇게 되기 위해서는 대표는 대표간에 지부장은 지부장간에 사전에 조율되고 조정되는 내용이 준비되고 제안되는 활동이 되어야 함에도 불구하고 이런 점에서 전체 중앙집행위원회를 통한 지도구심의 통일성은 미약하다. 중집위원들 간의 편차도 중집위의 결집력을 떨어뜨린 원인 중에 하나이다. 따라서 중집위의 구성에 따르는 원칙과 책임성이 보완 될 수 있는 부분이 반드시 마련되어야 하고 본 회의 질적 발전을 위해서 관성적 사고를 버리고 중집위원들의 적극적인 고민과 노력이 필요하다고 본다. 또한 새로운 것들을 준비하고 다진다는 측면에서도 자체교육은 강화 실행되어야 하겠다.

4) 조직국

조직국의 체계는 1국과 2국으로 개편 운영되었다. 제1국은 현장투쟁지도, 동원을 관장 교육하고 제2국은 대회준비와 정책위 운영의 책임이 주어졌다. 제1국은 현장투쟁의 지도력에 있어서 중앙집행지도력과 지부의 지도력이 원활하게 결합 실천되어지는 부분에 있어서는 부족했던 점이 지적된다. 또한 지역사정에 맞는 체계적인 교육의 진행도 정확한 지역의 조직적인 상황파악을 전제로 한 실질적인 내용의 교육사업이 실천되어야 할 것이다. 조직2국은 조직적인 추동력의 미비로 역할이 마비되었다. 전체적으로 조직국 사업은 실무력의 약화로 활동이 소극적인 형태로 진행되었다. 전체 실무 역량을 기초로 한 효과적인 조직국사업의 운영계획과 역할분담이 이루어져야 할 것이다.

5) 사무국

95년도 사무국의 활동계획은 사무국 본연의 기능인 총무, 홍보, 회원관리, 서류관리 부분의 강화와 중집위의 보좌, 실무회의 강화등 이었다. 총무, 서류관리, 중집위보좌 기능의 역할은 일정정도 실천되었지만 그 외의 기능중 홍보활동은 거의 제기능을 다하지 못했다. 그러한 사무국의 기능을 다하지 못한 원인중 하나는 책임 실무진의 갑작스런 공백이다. 따라서 사무국 운영은 불균형, 불안하게 유지되었다. 안정적인 실무력의 보강이 우선적 선결과제이다.

뿐만 아니라 회원관리가 조직적이지 못하고, 재정계획이 제대로 서있지 못하였다. 앞으로 후원회 관리는 독자적으로 운영되도록 노력해야 한다.

6) 특별 위원회

① 정책위원회

주거권 실현을 위한 사업의 방향과 기획, 새로운 시도의 모색들이 정책위안에서 활발하게 준비되고 제안되어야 함에도 불구하고 상반기의 주민교육을 위한 내용을 정리하고 진행되다가 중단되어 버리고 말았다. 내적인 준비 주체의 추동력 부족이 소극적인 역할에 머물렀다. 활동의 영역 확대를 통해 대외적인 조직의 위상을 높이고 다양한 주민 조직의 강화를 위해서는 정책위의 활발한 내용의 개진이 요청된다.

② 여성위원회

전체 회원의 다수가 여성 회원이고 지역 조직의 일상적인 활동들 중 많은 부분이 여성 회원들의 참여로 운영되고 이루어진다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이러한 활발한 여성회원들의 보다 적극적이고 알찬 조직내의 결속 강화를 통해서 매시기의 사업과 행사를 원활하게 진행시킬 수 있는 프로그램의 개발, 이를 실천 할 수 있는 여성지도자의 대중적 자리매김과 이들을 제도적으로 지원할 수 있는 내용이 준비되어야 할 것이다.

③ 청년위원회

조직의 활력을 기하고 젊은 회원들 간의 공감대 형성, 장기적인 지도력의 재생산을 위한 청년위원회의 활성화를 모색코자 하였으나 위상과 역할 부분에서 좀더 다듬어진 내용의 준비과정이 조직적으로 필요하다고 인정되어 정상적인 가동이 이루어지지 않았다. 하지만 젊은 회원들 간의 활발한 교류의 확대와 공동체적인 조직의 결속력강화를 가져올 수 있는 측면에서 재검토를 통해 사업이 계획되고 진행된다면 나름대로의 큰 의미를 둘 수 있겠다.

④ 조직위원회

중앙조직과 지부조직의 연결고리 역할을 하고 지부조직의 강화를 위해 구성하기로 한 조직위가 몇 차례 무산이 되면서 그 기능을 하지 못하였지만 앞으로 구단위 지부장화를 위해 조직위를 잘 운영해 나가야 한다.

⑤ 가이주 단지 위원회

초기 가이주 단지위원회는 두 차례 의욕을 갖고 출발하였으나 가이주 단지 대표자들의 관심저하와 중앙의 정책부재로 공백상태가 계속되었다. 그러나 앞으로 공동체 마을 실현을 위해 가이주단지위를 활성화시켜 나가야 한다.

⑥ 임대 주택위원회

초기 임대주택 입주자들의 지원사업을 주거연합특위에서 전담하기로 하고 사업을 진행하였으나 조직적으로 공유가 되지 못했을 뿐만 아니라 관심도 약해 관심을 갖고 있는 개인에 의해 추진해 왔다. 앞으로는 조직적 관심을 높여 나가야 한다.

7) 지부조직 평가

본 회의 지부활동은 가장 핵심적인 사업이다. 지부의 활동 여하에 따라 전체 조직활동에 있다고 해도 과언은 아니다. 지난 해의 13개 지부에서 부분 광역화로 지부조직을 개편하였다. 전반기 각 지부의 의욕적 출발로 지부회의를 통해 8개지부의 지부장이 선임되었고, 6개지부가 출범식을 치루는 등 어느해 보다도 힘찬 출발로 조직의 발전에 기대를 걸었다. 또한 지부장들 간의 정기적 모임을 통해 지부별 연대의식 강화와 동지애를 다지며, 주거연합 정신의 올바른 실천을 다짐하였다. 하지만 각 지부장들간의 의식의 편차를 극복하지 못하였고 일부지부에서는 지도구심 부재로 파행적으로 운영되는 등 많은 문제점이 노출되기 시작하였다. 결국 관악 동작 지부장과 서부지부장이 퇴임하였으며 몇 지부를 제외하곤 지부임원회의 조차 열리지 못하였다.

이로 인해 중앙 집행위의 결의 내용이 지부회의를 통해 각지역에 제대로 전달되지 않아 올바로 실천되지 못하였으며, 각 지역의 사향이 지부를 통해 중앙으로 신속히 전달되어 공유해야 올바른 전략 전술을 수립될 수 있는데도 개인적인 통로나 지역에서 바로 중앙으로 전달되어 부작용이 발생되었다. 지부 또한 지역사향을 지부들속에서 수립하지 못함으로 지부장과 지역위원장들과 마찰을 빚어왔다. 중앙 또한 지부임원들의 지도력 향상과 지도구심에 초점을 맞추기 보다 당면한 지역현안에만 매몰되었다는 지적과 지부편차가 심한 지부관리나 지부장이 공식인 지부에 대한 관리에 소홀했다는 지적이 있었다. 반면 동부, 성동지부 등과 같은 지부에서는 지역별 연대회의에 참여 주도적인 역할을 수행함으로 지역정치실현의 교두보를 마련하고 있다. 이는 주거연합의 조직목표와 주거권실현의 지역적 실천구조로의 발돋움이라는데 큰 의미를 갖는다.

각 지부별 구체적 금년의 성과와 모습은 다음과 같다.

동부 지부 : 거여동 가이주단지쟁취, 강동 송파 주민회의에 임근정 지부장과 환경섭 공동대표 등 지부 임원들이 주도적 역할을 수행함으로 주거권실현의 지역적 토대와 정치세력화의 가능성을 보여주었다.

서부 지부 : 지부장의 공식으로 사안별 조직적 대응을 하지 못했다.

남부 지부 : 지부구조의 취약으로 지난해의 오류동 가이주단지 성과를 제대로 살리지 못하였다.

북부 지부 : 기초의회에 고창제 후보당선, 광석마을 투쟁의 승리등의 성과물이 있으나, 지부임원들의 결집력이 떨어져 이후의 방향을 설정하지 못했다. 임원회의의 강화를 위해 집행력 보강이 필요하다. 신내동 봉화등지 공동체에서 주민공동작업을 시도한 경험들이 공동체로의 발전을 모색해야 한다.

관악 동작지부 : 신림2-1지구의 순환식 개발 쟁취 등의 성과물이 있으나, 지부장의 도중하차에 따른 후속조치 미흡으로 지도력 상실하였다. 관악 주민 연대모임에 적극 결합해야 한다.

성동 동대문지부 : 하왕2-1지구 가이주단지 쟁취의 성과물속에 모범적 공동체를 향한 발돋움을 하고있으며, 정기적인 지부회의와 지도부의 헌신적 노력, 주민들의 단결력 등으로 원만한 지부사업이 이루어지고 있다. 또한 금호 행당 기획단, 성동 주민회의에서 지부장과 지부 임원들이 지도부에 결합하여 주민정치 세력화에 주도적 역할수행등의 성과를 내고 있다.

중부 지부 : 무악동 세대위는 투쟁의 승리를 바탕으로 모우리 봉제공동체를 건설하여 향후 주민공동체의 단초를 만들었다.

경기도 지부 : 경기남부지부는 지난해 시흥시 은행동 투쟁의 승리를 바탕으로 지부 조직의 성장을 거듭하여 하반기 전진대회를 기점으로 경기도지부로 조직을 확대개편 하였다. 이후 안산시 고잔, 사리 등지에서 승리를 눈앞에 두고 있다. 중반 지부임원들간의 갈등으로 지부 집행력과 결집력의 취약함이 드러나, 안산 사리 공권력 난입사건을 제대로 대응해내지 못하는 등 문제점이 돌출 되었으나 슬기롭게 극복하여 안산시, 부천시등 조직의 세분화로 지역정치 세력화를 모색하고 있다. 이는 향후 주거연합 운동의 전망에 있어 대단히 중요한 의미를 지닌다.

8) 지도위

본 회의 선배들을 중심으로한 조직지도위원과 정책과 물질적으로 지원해 주는 정책 지도위원이 있다. 그러나 본 회의 조직이 지도위원들을 관리하지도 못할 뿐만 아니라 지도위원들에 대한 배려도 못하고 있는 실정이다. 앞으로 지도 위원회를 활성화 할 방안을 강구해 나가야 한다.

9) 감사위

본 회의 감사는 년 2회에 걸쳐 활동 및 재정업무를 감사한다. 본 회의 감사는 지도 감사의 성격이 강하나 3인중 감사역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 따라서 3인이 감사활동을 할 수 있는 3인의 감사단의 보장이 시급하다.

3. 전체 활동 평가

1) 폭력철거 근절 및 전월세 안정을 위한 국민대회 (4월25 중묘공원)

주거연합 95년 출범식을 전빈협과 공동 주체로 국민대회를 개최하였다. 주거연합이 5주년이 되는 95년은 본격적인 지방화 시대의 원년으로 지자체선거가 전면 실시되는 매우 중요한 한 해였다. 이에 주거연합도 능동적으로 대처하기 위해 중앙과 각 지부의 대대적인 조직개편을 통해 정기대의원대회를 가졌으며, 대의원대회를 전후하여 각 지부 개편대회를 통해 95년 힘찬 출발과 단합을 과시했다. 출범식 논의과정에서 공동주최와 집행명칭에 대한 약간의 이견이 있었으나 준비과정부터 마무리까지 비교적 무난한 대회였다. 조직 동원면에서는 기대에 못미쳤으나, 처음부터 끝까지 질서 정연하게 성숙된 조직력을 과시하였다. 또한 선전 홍보와 내용 면에서 어느 대회보다 탄탄하게 준비되어 지방화시대에 걸맞는 대안을 제시할 수 있는 단체로서 성숙된 모습을 보여주었다. 그러나 2개 지부가 지부출범식을 개최하지 못하였고, 준비된 연사의 불참으로 단체 신뢰도에 대한 의문이 제기되었으며, 공동주최 단체들간의 책임성의 한계 등에 문제점이 대두되기도 하였다.

2) 무주택자의 날 주간행사(5월28일부터 6월4일)

매년 주거연합 주체로 개최하는 무주택자의 날의 본래 취지는 국민주거권 운동을 일반 무주택 서민들에게까지 폭을 넓히려는 취지를 두었지만 해마다 이례적인 행사에 그쳐 많은 아쉬움과 새로운 형태로의 전환을 모색해야 한다는 의견이 지배적이었다.

금년에도 많은 논란 끝에 지자체 선거의 정책대안 제시와 각 지역별 주민중심의 지방화 토대구축, 그리고 '96 세계주거회의를 준비하는 과정으로 생각하고 다양한 행사를 배치하였다.

① 무주택자의 날 주간 선포식 및 무악동 단오한마당(5월28일 무악동)

무악동 주민을 중심으로 주거연합 각 지역주민 500여명이 참가하여 오전 11시 어린이잔치를 시작으로 12시 선포식 등 다양한 행사를 마련하여 주민 공동체의 기틀을 다졌다. 또한 선포식을 지역에 배치 향후 지역중심의 주민운동 활성화의 계기를 삼도록 하였는데 큰 의미가 있었다.

② 사회인사 300인 '무주택자 권리선언' 및 기자회견(5월29일 세실 레스토랑)

무주택자의날 선포 3주년을 맞아 사회 각계의 저명인사 220인의 서명을 받아 모든

국민의 안정된 주거보장, 총체적 인권유린 행위인 강제철거 금지, 주택 공개념과 국민 최저 주거기준 마련, 세입자들의 권리보장과 법적 지위 강화 등을 내용으로 한 무주택자의 권리선언을 가졌다. 하지만 준비소홀로 목표가 300인에 미치지 못하였고 기자회견장의 참여인사 저조와 대외홍보 부재현상등 애초의 기대에 충족치 못해 단순한 권리선언의 의미만을 가지게 되었다.

③ 무주택자의 날 3주년 정책토론회(6월2일 종로성당)

“지방자치와 도시빈곤의 문제”라는 주제를 갖고 열린 이날 토론회에는 20여명 토론자가 나서 저소득주민의 주거, 고용, 아동 청소년 여성 문제 등을 가지고 5시간 동안 열띤 토론을 벌였다. 이날 토론회에서는 저소득층의 전반적인 문제와 대안을 돌출해 냄과 동시에 향후 지방자치제에 있어서 정치세력화의 가능성을 엿볼 수 있는 계기가 되었다는 커다란 의의가 있었다.

④ 주거연합 북부지부 사무실 현판식 및 대동제(6월3일 중계본동 광석마을)

북부지부 임원과 주민 100여명이 참석하여 지부현판식을 가졌다. 무주택자의 날 주간 행사를 지역별로 배치하여 향후 지자체에서 지부의 정치 세력화등 본격적인 지방화에 대처하기 위한 하나의 포석이었으나 지부의 지도구심 부재와 준비소홀로 형식에 치우쳤다.

⑤ 무주택자의 날 선포 3주년 캠페인(6월4일 명동성당에서 종묘공원까지)

- ‘무주택자의 주거안정과 서울시정 개혁을 위한 시민 걷기대회’ -

주거연합 회원 700여명이 참가하여 명동성당 입구에서 약식 집회로 출발하였다. 그리고 종로 3가 탑골 공원에서 마무리 행사를 가졌다. 새로운 형태의 캠페인이었으나 처음부터 별 무리없이 진행되었다. 하지만 준비에 비해 언론의 홍보에 미흡했다는 평이다.

⑥ 금호 행당 단오맞이 주민 한마당(6월4일 행당동)

지부를 중심으로 한 금호·행당 기획단이 주최하여 국민 500여명 참여하는 등 다양한 행사가 열렸다. 물론 매년 진행되는 행사라 자리가 잡혀가는 듯 하지만 향후 지역운동의 전망속에 지방자치제에 있어서 정치적 포석등을 고려한 좀더 다양한 형식의 행사로 발돋움 해야 할 것이다.

이상의 행사에서 보듯 예년에 비해 다양한 행사로 참여의 폭을 넓혔으며, 내용면에서도 비교적 알차게 갖추었으나 좀더 짜임새 있는 기획과 지역에서의 행사에 있어 좀더 내용있는 행사로 가져야 할 것이다.

3) 지자체 대응평가

본 회의 향후 전망에 있어서 지자체 선거의 대응은 중요하다는 인식은 전년도부터 공유한바 있으며 작년 중앙위 수련회에서 지자체에 대한 교육을 비롯하여 수차에 걸쳐 교육을 실시한바 있다. 하지만 본 회의 집행부에서부터 지자체의 의미를 제대로 소화해 내지 못하는 등 전반적으로 제대로 대응해 내지 못했으며 이로 인해 이후 지역정치 세력화라는 조직목표에 상당한 차질을 가져왔다. 그나마 북부지부에서 기초의회에 한사람의 당선자를 냈으나 선거과정에서 지부내부의 갈등이 표출되어 조직원으로 제대로 역할을 못하고 있다.

4) 중앙위 하계수련회(8월1일부터 3일)

120여명이 참석하여 강화도 동막 해수욕장에서 2박3일 열렸다. 외형적으로 조직이 발전한 듯하나 조직력등 전반적으로 개별화되었으며 이는 중앙에서의 기계적인 내용배치와 각지부에서의 핵심 주체의 불참으로 각지역의 개별화와 중앙임원들의 비조직적 참여등 전반적 조직위기라는 우려가 나올 정도였다. 반면 각 지부별 역할분담에 의한 준비와 마무리가 잘되었다는 평이다. 내년부터 전혀 새로운 형태의 중앙위 수련회가 되어야 한다는 의견이다.

5) 빈민진영 통합사무실 개소식

금년초부터 진행되오던 빈민진영 구조조정 논의에 함께 사무실 통합을 결정하여 9월 1일 이주하여, 9월 28일 통합사무실 개소식을 가졌다.

하지만 모든 준비과정이 일부단체에만 편중되어 있어 통합사무실의 의미가 반감되었다는 지적이다. 또한 예정된 인사들의 불참으로 4월 국민대회에 이어 문제가 제기되었다.

6) 주택예산증액과 재개발법 입법촉구 '95 주거권 실현 국민대회

(11월6일)

준비과정에 내용과 준비체계에 대한 논란이 많았지만 절차상의 문제를 인정하고 조직적 결의에 의해 도시빈민 공동집회로 개최하였다. 집회의 전체기조와 내용과 준비에 있어서는 비교적 알차게 준비되었다는 평이다. 특히 집회에서 주장한 주택예산 4,000억 증액 발표와 각 언론의 집회사진 보도 등 본 회의 위상이 한층 높아졌다.

또한 지난해부터 본격적으로 시작한 입법투쟁을 이번 집회로 마무리하면서 도시빈민운동의 새로운 전기와 가능성을 보여 주었다는 커다란 의의가 있었다. 다만 조직동원의 미비와 각 참가 단체들의 역할이 제대로 공유되지 못한 점이 지적 되었다.

7) '95 주거연합 송년의 밤

1년을 뒤돌아보며 동지들간의 애정을 재확인함과 주거연합의 재정마련을 위한 일환으로 매년 일일 주점으로 송년행사를 가져왔다. 금년에는 주거연합의 실무진중 신부전중으로 투병 중에 있는 박지숙 동지의 수술비 마련을 위한 자선의 밤으로 송년행사를 하자는 의견에 동의하여 조직내에 후원회를 결성과 동시에 송년의 밤을 준비하였다. 각 지부별 음식준비와 행사준비, 티켓판매 및 후원금 모금등 전 조직원이 하나가 되었다.

당일 행사에 있어서도 1부 지부별 족구대회 2부 문화행사 등 풍성한 행사로 어려움을 함께 이겨나가는 사랑공동체로서의 주거연합의 힘을 과시하는 계기가 되었으며, 서로를 격려하는 흐뭇한 시간이 되었다.

8) 교육사업 평가

본 회의 교육사업의 목표는 지부와 지역 세대위의 지도력 강화, 본 회의 조직 강화와 지역공동체로서의 목적을 달성하는데 있다. 올해도 지부 지도력 강화를 위한 지도자 교육과 지도자들의 투철한 사명 의식, 그리고 목적의식 속에서 헌신적인 봉사정신으로 무장되어 주거연합 정신을 실천할 수 있는 교육에 목적을 두고 의욕에찬 준비를 하였다.

① 교육 준비 공동작업

4월8일과 5월20일에 지도자교육안 준비를 위한 공동작업, 각 지역 교육 담당자 공동작업을 주거연합 정책위의 준비로 가졌다. 내용과 준비면에서 나무랄 때 없었지만 참여자들의 한계와 후속작업을 하지 못한 아쉬움이 남는다.

② 지도자 교육 및 지역 임원교육

본 회의 조직의 축인 지부강화를 위해서 지부 지도력에 대한 교육이 무엇보다도 중요하다. 하지만 체계적인 교육이 이루어지지 않아 대의원, 중앙위원들을 각 지부 지도구심으로 끌어올리지 못하여 지부사업에 많은 차질이 빚어졌다. 하반기에 실시한 신생지역 지도자교육 또한 준비소홀과 부분참여 등으로 형식상의 교육이 되고 말았다. 또한 금년도 각종집회, 회의 토론회, 설명회 등이 많았으나 교육의 장으로 제대로 활용되지 못하였다.

③ 회원 및 세대위교육

지역별 편차에 의해 단계적으로 구분하여 이루어져 조직의 통일성을 기해야 함에도 교육전달자들이 본인의 견해와 경험에만 치중하는 경향이 강해 교육 담당자들의 치밀한

준비가 필요하다. 또한 극히 일부지역에만 교육이 집중화되고 있다는 지적도 있어 지부, 지역별 교육 담당자 양성이 시급하다.

9) 각 지부대회 및, 세대위 현판식 등 지역집회

- 1월 22일 경기남부지부 출범식/ 1월22일 금호6지구 1주년 기념식
- 2월5일 관악 동작지부 출범식/ 2월 11일 동부지부 출범식
- 2월12일 북부지부 출범식/ 2월19일 성동 동대문지부 출범식 및 하왕1-3 현판식,
- 2월26일 중부지부 출범식/ 3월19일 무악동 자율방범대 출범식 및 주민한마당
- 4월5일 광석마을 살리기 주민한마당/ 4월19일 중계4-2지구 현판식
- 4월23일 부천시 송내동 현판식/ 5월11일 홍제3동 현판식
- 5월14일 안산시 사리 현판식/ 6월11일 신당동 세대위1주년 기념 주민한마당
- 9월23일 인천시 석바위 현판식/ 9월24일 이문1지구 현판식
- 10월1일 하왕5구역 현판식/ 10월14일 상도1지구 현판식
- 10월15일 경기지부 전진대회 및 송내동 주거권 쟁취대회
- 10월21일 안산 초지동 현판식
- 10월31일 북부지부 전진대회 및 양돈마을 주거권 쟁취대회
- 11월19일 무악동 세대위1주년 기념식 및 가이주단지 쟁취대회

이상과 같이 금년도도 집회위주의 행사로 일관하여 과도한 조직동원에 대한 문제가 제기되었다. 물론 집회를 통해 조직의 결속과 동지에, 자신감 회원들의 교육적효과 등 성과물이 있지만 지부, 지역별 토론회 내지는 공청회 등을 통한 문제접근 등 다양한 형태의 전술구사가 필요하다.

10) 가이주 단지 입촌식

주거연합에 있어서 가이주단지 조직의 성과물로 입촌식 행사는 무엇보다도 중요한 의미를 지닌다. 금년도도 본연합에서는 거여동, 도화동, 하왕2-1지구 등 3개지역이 가이주단지에 입주하였다. 하지만 도화동은 입촌식을 하지 못할 정도로 많은 문제점이 표출되었다. 이제는 무조건적인 가이주단지 만이 목적이 아니라 내용과 과정이 무엇보다도 중요하다.

① 거여동 가이주단지 입촌식

2월11일 동부지부 출범식 겸 치루어진 이날 입촌식은 형식상의 행사로만 만족하는 분위기였다. 그동안 세대위의 반목 등이 그대로 이어지는 듯하여 과정의 중요성을 다시 한번 느끼는 계기가 되었다. 가이주단지 이후에도 안일한 자세로 일관하여 화제에 대한

무방비등 많은 문제점이 대두되고 있다.

② 송학마을 집들이

송학마을(하왕2-1지구)은 그동안의 힘든 투쟁의 성과물이라는 데서 많은 동지들의 기대감속에 10월22일 102세대의 가이주단지 입촌식을 가졌다. 가이주단지내에 공동작업장, 도서관, 어린이 공부방, 탁아방, 어린이 놀이터 등의 시설을 갖추어 공동체로서의 제반 시설을 겸비하여 새로운 생활 공동체를 위한 준비가 시작되었다. 주민공동체로서 10년 계획의 1단계 목표달성, 임대주택 내에 공동작업장 확보 등으로 앞으로도 많은 모범적 사례가 창출되리라는 기대를 갖게 한다.

그러나 그동안 잠정적으로 내포되어 있는 갈등등이 표출되어 많은 우려를 자아내게 하였다. 입촌식 행사 또한 모든 동지들이 참여하는 축제마당으로 이어지지 못하여 대부분 자리를 일찍 떠나는 아쉬움이 남았다.

11) 95년 철거투쟁 평가

94년 철거투쟁 평가를 하면서 지부지도구심에 의한 신속한 조직 대응과 다양한 투쟁 전술개발의 필요성, 협상전략의 취약 극복, 새로운 정책적 대안, 중앙차원의 발빠른 대응, 연대지역의 기동성등을 재확인 한 바있다. 금년에도 마찬가지로 지부체계가 제대로 자리잡힌 지부는 올바른 투쟁을 전개하였지만 역시 취약한 구조의 지부에 있어서는 투쟁의 전술조차 제대로 구사하지 못하는 아쉬움이 있었다.

여기에 근거해서 투쟁사업을 평가해보자

① 중계본동 광석마을 철거투쟁 평가

94년 두차례의 강제철거에 이어 95년에도 2월4일, 2월10일 두차례의 강제철거가 자행되었다. 특히 2월10일의 철거는 전문폭력배의 새벽 기습으로 전면 철거를 당하였다. 광석마을은 이미 작년에 두차례의 강제철거의 대응에 있어 지부내부의 결집력 약화에서 문제점을 지적된 바 있다. 또한 예상된 강제철거에 대한 대책마련과 광석마을의 장기적 전망을 논의하여 대안을 제시하였다.

이에 2월10일 노원 경찰서 농성과 노원구청 농성, 4월5일 광석마을 살리기 일일주점, 4월14일 노원구민 토론회, 6월21~23일까지 노원구청 농성등 다각적인 투쟁을 통해 문제를 밖으로 표출해 내는데 성공했다. 급기야 이오건설에서 대안을 들고 나오게 만들었다. 하지만 지부와 세대위의 갈등과 반목등을 반복, 효과적인 투쟁을 전개하지 못하고 세대위 나름대로 지역을 정리하여 급기야 조직이 이원화되어 현재까지 명확한 정리를 못해내고 있다. 또한 중앙에서도 새로운 전망을 제시하지 못하여 갈등의 증폭을 차단하지 못하였다.

② 안산시 사리 현판식 공권력 난입사건

5월 14일 안산시 사리 현판식에서 평화대행진 중 안산경찰서의 최루탄 발사와 공권력 난입으로 10여명의 부상자가 발생하였다. 이들 중에 성동 동대문지부에서 지원간 풍물패가 집중적으로 당하여 3명은 장기적인 치료를 요하는 중상을 입었다.

이는 평화적인 행진에 살인적공권력 투입이라는 중대한 사건으로 즉각적인 대응 마련을 요하는 긴급사안 이었다. 하지만 사건초기에 국회 내무위에 진상조사를 요하며 지부차원에서 긴급 대책회의를 통해 규탄집회등 발빠른 대응을 모색하는듯 하더니 사리집행부의 안일함, 지부임원들 간의 내부갈등으로 호지부지 정리되어 많은 아쉬움과 무책임한 대응에 대한 많은 문제점이 남는 사건이라 할 수 있다.

③ 무악동 조합농성장에 폭력배난입 사건

10월 25일 명도소송 취하 등을 요구하며 조합농성 중 적준개발소속 폭력배를 앞세운 조합간부들이 농성장에 난입 주민 20여명의 중상자가 발생하였다. 이에 각지역의 지원을 받아 당일 서대문 경찰서의 항의 농성,10월30일 종로구청앞 규탄집회와 항의 농성등 즉각적인 대응으로 투쟁을 발전시켜 나갔다. 이후 계속된 세대위의 공략에 조합에서는 가이주단지 수용에 대해 마무리 협상단계에 와 있다.

이는 조직력에의한 발빠른 대응으로 승리할 수 있다는 자신감을 심어주는 계기가 되었다. 하지만 농성에 있어 준비소홀과 안일한 대처는 집행부의 문제점으로 지적 되었다. 각 지역 투쟁상황은 다음과 같다.

④ 봉천7-1지구 강제철거로 조합농성(2월16)

- 무악동 화재로 조합농성(2월22,4월6일)
- 중계4-2지구 철거반에 의한 주민 성폭력사건(6월7)
- 하왕2-1지구 성동구청 농성(8월21)
- 송내동 강제철거 대응 지역농성(10월16,17)
- 신탄리 가옥주 행정대집행
- 소사동강제철거및 위원장구속(10월27,11월28)
- 하왕5구역 조합농성(11월8일)
- 고양시 성심마을 행정대집행(12월22) 등이 있었다.

모든 투쟁을 지부중심에 놓고 볼 때 지부별 편차에 의해 제대로 대응해 나가지 못한 부분에 대한 중앙에서의 좀더 발빠른 대응으로 대처하지 못하여 책임소재 공방을 하기도 하여 갈등의 소재가 되기도 한다.

12) 조직 관리평가

95년을 출범하면서 대폭적인 조직개편을 단행하였다. 공동대표를 5인으로 확대하였고, 지부의 부분적 광역화로 8개지부로 축소, 중앙실무 조직국중심으로 개편 등 다소 논란이 있기는 하였으나 조직의 현실을 인정하여 대폭개편하여 힘찬 출발을 다짐하였다.

초기에 각지부별 폐기에 찬 출발로 순탄한 출발을 보이는 듯 하였으나 갈수록 지부장들의 의식의 편차와 자질의 시비등으로 급기야 서부지부장과 관악 동작지부장이 퇴임하는 사태로 지부관리에 허점이 드러났다. 특히 관악 동작 지부장에 있어 한쪽의 편향적 의견에 치중, 중집위의 결정적 오류로 조직의 치명적 상처를 입는 결과를 초래하였다. 또한 취약한 지부에 대한 중앙에서의 발빠른 대처와 지부장이 공석인 지역에 대한 특별관리 체계가 되어있지 못하여 조직 관리에 많은 허점을 드러냈다.

13) 입법 추진위원회 평가

지난 1983년 합동재개발사업 방식이 도입된 이래, 재개발사업 과정에서 10여명이 목숨을 잃고, 150여명이 구속되었으며 수백명이 철거폭력배들에게 부상당하는 등 심각한 문제점이 야기되었으며, 현행 재개발 방식으로는 원거주민이 불과 10%만 재입주하고 있다는 사실과 중산층 이상의 외지인과 특정 개발업체들만이 수혜를 입고 있다는 비난을 받아왔다. 이에 전국 도시빈민 협의회(주거권 실현을 위한 국민연합, 천주교 도시빈민회, 서울지역공부방연합회, 기독교 도시빈민 선교 협의회, 서울시철거민협의회, 전국노점상 연합회) 천주교 서울대교구 빈민사목위원회, 한국도시연구소, 전국교직원노동조합, 교회 빈민의료협의회 등 지속적으로 도시빈민 활동을 해 온 단위가 중심이 되어 94년 1월 16일 '저소득주민을 위한 불량주거지역 재개발법 입법추진위원회(이하 입추위)'를 구성, 동년 3월 10일 입법추진 범국민 서명운동 발대식을 계기로 본격적인 활동에 들어갔다. 이어 3월 13일 주거연합의 입법성사 결의 대회, 3월 15일 제도개선 및 법제정비방안 공청회, 4월 28일 대국민 캠페인, 5월 31일 법률(안) 기자자회견, 6월 3일 무주택자의 날 행사와 입법 촉구대회등을 통해 대중적 결의와 사회 각계에 관심을 유도하였다. 또한 매주 목요일 탑골공원에서 서명전을 전개하였고, 금호 행당동, 봉천동, 동부등지에서 각 지역별 서명운동과 캠페인을 벌여 폭넓은 지지를 끌어냈으며, 현 재개발법 문제의 심각성을 여론화 시키는데 성공하였다.

이에 건설부등 관계기관에서도 문제의 심각성을 인식 대체법안을 만들기 시작하였다. 이후 입추위에서는 정기국회에 입추위원인 제정구위원을 통해 입법안을 상정하였으며, 11월 2일 여의도에서 1,500여명이 참가하여 입법 촉구대회를 통해 13여만 명의 서명을 받은 청원서를 국회에 제출하였다.

95년에 접어들어서도 끊임없는 문제제기와 4월 25일과 11월 6일 국민대회, 6월 3일 무주

택자의날 주간행사로 입법안 통과를 촉구하였다. 하지만 건설교통부를 비롯한 개정안에 반대하는 의원들의 조직적인 방해속에 부분수정을 거쳐 통과되었다. 물론 만족할만한 수준은 아니나, 이는 그 동안 끊임없이 제기되었던 재개발의 문제를 도시빈민의 힘으로 입법안을 만들어 사회의 여론을 몰아 통과시켰다는데 커다란 의의가 있었다.

또한 향후 주거권운동의 새로운 전망과 자신감을 갖는 계기가 되었음은 아무도 부인하지 못할 것이다. 이러한 과정에서 빈민운동진영의 분열로 일부단체가 참여하지 않는 등의 우여곡절을 겪었으나 2년여 동안 연 만 5천여 명이 참여하는 조직력을 과시하기도 했다. 각 지역별 서명운동을 통해 구별 조직화의 틀을 만들 수 있는 성과도 생겨났다.

14) 연대평가

주거연합의 조직위상은 주거로부터 가장 침해하게 고통받는 대중이 중심이 되고, 다양한 무주택 서민을 광범위하게 포괄하는 주거권 운동으로 확산시켜 나가는 것이다. 이러한 위상에 따라 연대의 원칙도 기본적으로 단체간 활동의 독자성을 최대한 보장하고 인정하는 가운데 단결과 협력을 높여 나가는데 두었다. 이러한 연대는 구단위 하층연대를 최우선 과제로 제시하여 왔다. 이러한 원칙 속에서 몇 가지를 평가해 보자.

우선 조직 연대로 빈민운동진영의 구조조정을 4차례 갖게된 최종합의된 내용은 우리 운동의 방향을 구단위를 기본으로 하여 조직의 중심으로 삼기로 하였다. 따라서 이러한 운동을 지속적으로 지원하기 위하여 교육, 훈련기능을 강화하도록 하였다.

지구촌 연대를 강화하기 위해 세계주거회의를 위한 한국민간위원회 결성과 조직사업에 주도적인 역할을 해야 하는데 이해부족으로 통일적 대응이 약하였다.

정책적 연대에 있어서도 한국도시연구소와 천주교서울대교구 빈민사목 위원회에서 가지고 있는 정책역량을 활용하는데 소극적이었다.

진보적인 시민조직과 연대도 미약했다. 이제 우리는 구단위 하층연대에서부터 빈민운동진영, 그리고 진보적인 시민운동진영과 연대를 통해 전체적인 공동전망과 함께 인식의 폭을 넓혀 나갈 수 있을 것으로 본다.

I. 도시재개발법 개정법률안(대안)에 대한 평가의견

한국도시연구소

1. 배경에 대한 인식

이 법은 그간 우리가 성안해 국회에 제출한 「불량주거지개선에 관한 법률」안과 국회 도시문제연구회의 김종위의원이 중심이 되어 제출한 「도시재개발법 중 개정안」을 국회 건설위원회 전문위원실과 대한주택공사가 중심이 되어 조정안으로 만든 것이다.

당초 두가지 법률안은 그 문제의식은 비슷했으나 우리는 재개발제도의 근본적인 개선을 위해 특별법으로써 규정한 것이고 김종위의원 법안은 부분적 개정에 그치는 것이었다. 중요한 점은 두 법안 모두 우리, 김종위의원측, 건설교통부 3자 중 어느 한쪽이라도 강력히 반대한다면 통과가 불가능하다는 것이다. 게다가 '소문'에 따르면 청와대나 건설교통부 최고위 간부들은 두 법안 모두를 '탐탁치 않게' 여기고 있었다고 한다.

이에 따라 이 상태로 갈 경우 두 법안 모두가 통과되지 못하게 될 우려가 있었는데, 우리 측 제정구의원이 국회의장을 면담해서 절충안 마련과 조속한 통과에 연결을 받고 국회 전문위원실에서 통합안을 마련하기에 이르렀다. 여기에 '공공참여 확대'라는 이해관계가 걸린 대한주택공사가 실무적으로 참여하여 현재 통합안이 마련되었다.

따라서 이번 통합안이 통과되지 않으면 사실상 재개발법 개정문제는 다음 총선에 의해 구성되는 국회에서 다루어져야 하는데, 2~3년이 다시 지나갈 것은 뻔하다. 사실상 이번 통합 법률안은 배수진적인 성격이 강하다.

평가자의 의견은, 부분적으로 문제가 있고 우리의 요구가 완전히 반영되지 않더라도 '한단계 발전한다는 측면에서' 법률 개정안 통과를 반드시 이루어져야 한다고 본다.

다만 현재 통합개정안에서 문제점을 충분히 알고 법개정에 반영하려는 최대한의 노력은 필요하기 때문에 급하게 통합개정안 평가서를 만들었다.

2. 부문별 평가

1) 재개발기본계획수립, 공장재개발추가, 순환재개발을 공식화, 권한의 지방자치단체 이양, 절차간소화 등은 좋다.

2) 세입자대책의 경우, 처음으로 법률조문에 무주택세입자대책이 삽입되었다는 점에서 획기적인 의의가 있다.(48조) 그러나 "임대주택을 ... 건설·공급하게 할 수 있다"고 한 점은 논란의 소지가 있다. 강제규정이 아니라 선택규정이므로 거꾸로 "안 할수도 있기" 때문이다.

이에 대해 통합안 마련 실무측에서는 이 말이 사실상 강제규정이며, 법률 용어에서 "해야 한다"는 함부로 쓰기 어렵다는 입장이다.

평가자의 의견은 비록 "할 수 있다"고 애매하게 처리했지만, 현재는 법에 전혀 용어도 없지만 서울시 업무지침을 통해 공급하고 있으므로, 실제로 공공임대주택이 건립되는 데는 아무런 지장이 없다고 생각한다. 더구나 재원조달을 지자체와 중앙정부의 국민주택기금으로 명문화하고 있으므로(48조 4, 5항) 그 실질적 효과는 달성되었다고 본다.

3) 공공참여확대에 대해서는

사업추진이 늦거나 순환재개발방식으로 재개발사업을 시행할 필요가 있을 때, 국공유지가 전체 면적의 반 이상일 때, 조합원의 반 이상이 요청할 때는 공공이 시행할 수 있게 함으로써 우리측 요구의 70~80% 정도는 충족되었다고 본다.

다만 이 법이 부분적인 개정에 그침으로써 공공이 시행할 경우라도 개발이익환수라든가 국공유지임대와 같은 보다 근본적이고 혁신적인 정책은 도입되지 않았다는데 아쉬움이 남는다. 하지만 개발이익환수나 국공유지임대는 특별법 체계에서 그 의의가 있으므로 개정안을 수용하는 한 강하게 주장할 수는 없다. 즉, 현재 재개발법 체제에서는 오히려 효과가 없기 때문이다.

4) 가수용시설문제에 대해서는

공공이 순환개발방식으로 시행할 경우에 한해 공공임대주택의 재고가 있을 경우 임시거주시설로 제공할 수 있게 함으로써(9조 2항, 48조 2항) 부분적으로는 우리 요구가 반영되어 있지만,

민간조합에서 시행할 경우는 "주택이 철거되는 토지등의 소유자"에 한해 임시수용시설을 설치(24조 1항)토록 함으로써 현재의 "주택이 철거되는 자"(현재 법률 34조 2항)보다 오히려 개악될 소지가 있다.

즉, 현재 법률에서는 "주택이 철거되는 자"에 세입자도 포함되는가 안 되는가 논란의 소지도 있어서, 비록 건설교통부가 여기에는 가옥주만 포함된다고 해석을 내렸지만, 어쨌든 이를 토대로 서울시를 공박하여 하왕2-1구역을 포함한 몇개 구역에서는 임시수용시설을 위한 토지를 제공받은 것이 사실이다.

하지만 개정안에 따르게 되면 그같은 소지도 원천적으로 봉쇄됨으로써 문제가 악화될 가능성이 있다.

따라서 평가자는 개정법률안 중

24조1항의 “토지등의 소유자”부분을 삭제해서 원래대로 “주택이 철거되는 자”로 하는데, 그것에 대해 애매한 규정으로써 문제가 있고 재산권과 주거권은 구별해야 된다는 반발이 심하다면,

24조1항을 그대로 두되, 48조1항과 2항 사이에 조문을 신설하여,

“제8조의 규정에 의해 토지등의 소유자가 시행할 경우에는 시도지사는 재개발사업 기간 동안 주거사정이 현저히 악화되는 자를 위하여 임시주거대책을 수립해야 한다(혹은 할 수 있다)”

또 48조3항을 “제1항 또는 제2항, 제3항의 규정에 의한 무주택세입자의 자격요건, 건설 또는 매입절차, 공급방식, 임시주거대책의 내용 등에 관하여 필요한 사항은 시·도의 조례로 정한다”고 수정한다.

5) 투기방지대책(49조)은 “세무서에 통보한다”는 정도의 상징적인 의미이며, 우리가 주장하는 바와 같은 “외지인 전면배제”는 아니다. 또 구역내 1가구 1주택분양(32조 1항의 5)도 현재 서울시 업무지침에 의해 이미 실시되고 있는 것으로 큰 의미는 없다.

그러나 이 역시 우리가 주장하는 특별법 체계가 아닌 이상 강하게 주장할 필요는 없다. 즉, 현재 골격을 유지하는 한 이 정도를 넘어설 수는 없다.

6) 재개발자문단(55조 2항) 역시 구색은 갖췄지만, “실권”은 도시계획위원회에 있기 때문에, 형식에 그칠 우려가 있다. 그러나 이것은 운영의 묘에 달려 있으므로, 구청 단위에서 어떻게 하느냐하는 향후 활동의 기약하는 것이 좋을 듯하다. 다시 말해 도시계획위원회와의 관계변화 등은 보다 근본적인 개정 때 도입하는 것이 좋다고 본다.

7) 조합비리척결은 15조2항에서 “처벌받은 자는 임원이 될 수 없다”는 조항이 삽입되었지만, 이 역시 상징적인 의미다. 그러나 이 또한 민간재개발제도를 장려하는 현재 재개발법을 부분적으로 개정한 이 법률에서는 불가피한 결과다.

8) 그외 기금문제(50조) 등이 있지만, 이 역시 운영의 묘에 달려다고 보기 때문에 쟁점을 만드는 것은 불필요하다.

3. 종합평가

이 통합 개정안의 성격은 ‘상징적’인 의미로써 그 의의가 있을 뿐 실효는 그리 크지 않을 것으로 예상된다. 다만 세입자대책조항과 공공이 시행할 경우 순환개발방식(현재

신림10동을 상상하면 된다)을 도입한 것등은 분명한 성과다.

보다 근본적인 개정은 1999년 주거환경개선법인 실효될 무렵에 다시 종합적으로 재개발, 재건축제도 전반을 다루면서 다시 시도하는 것이 바람직하다고 본다.

이번 개정에서는 일단 작은 성과라도 얻는 것이 중요하므로, 법률안을 반드시 통과시키겠다는 마음가짐이 중요하다. 다만 가수용시설과 관련해서는 위에 예를 든대로 조문을 추가하거나 수정해야 한다고 본다. 이를 통해 가수용시설 문제는 지방자치단체와 정치적으로 해결할 수 있을 것이다.



2. 인간적 주거환경과 주거권

중앙대 지역개발학과 교수
하성규

□ 목 차 □

- I. 서론
- II. 인간적 주거환경의 확보
 - 1. 주거실태
 - 2. 인간적 주거환경의 필요성
 - 3. 세계주거회의(HABITAT II)의 목적과 내용
- III. 주거권의 보장과 발전방향
 - 1. 주거권의 개념
 - 2. 국제적 동향
 - 3. 한국의 현실
- IV. 세계주거회의와 NGOs와 CBOs의 역할

I. 서론

인간의 주거행위는 단순한 생물적 서식행위가 아니고 사회적·경제적·문화적 조건을 제공하는 것이다. 주거는 인간의 사회·경제적 삶 가운데 가장 중요한 기초이기 때문에 일차적으로는 개개인의 책임과 노력이 필요하며, 개인의 노력으로 해결하기 힘든 부분은 국가의 책임이 따른다.

우리 사회가 당면한 가장 중요한 과제 중의 하나는 주거빈곤의 해결이다. 정부는 OECD가입을 준비하는 등 선진국 문턱에 도달한 것처럼 홍보하고 있지만 국민의 주거상황은 세계 어떤 선진국에 비할 수 없을 정도로 문제 투성이며 열악하다. 주거빈곤은 인간이 기본적으로 누려야 할 「최저의 주택소요」를 충족하지 못한 상태이며 「최저주거기준」이하의 열악한 주거상황을 말한다. 정부는 주거빈곤을 판단할 수 있는 기준도 제시하지 못하고 있으며 주거빈곤에 대한 정책이 파행적이고 소극적이다. 아울러 국가는 국민의 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장하고 못하고 있다.

인간정주에 관한 유엔의 관심은 이미 오래 전(1975년) 부터 시작되었고 1996년 제2차 세계주거회의(HABITAT II)가 터키의 이스탄불에서 개최된다. 인간정주 및 주거권에 대한 국제적 관심이 높아지고 있으며 이에 대한 논의가 심화되고 있다.

이에 본고는 인간다운 주거환경을 위한 논의에 중점을 두고 주거권관련 국제동향 및 주거권의 보장과 발전방향 그리고 이를 위한 NGO와 CBO의 역할을 제안하고자 한다.

II. 인간적 주거환경의 확보

1. 주거실태

우리 나라 대도시의 주거수준은 점차 향상되는 추세를 보이고 있다. 서울의 경우 가구당 사용방수, 1인당 사용방수, 가구당 사용면적, 그리고 수세식화장실 및 온수시설등 지난 20여년간 점진적으로 향상되고 있다.

그러나 도시지역의 자가소유율은 점차 낮아지고 있으며, 동시 남의 집에 세

들어 사는 임차가구수 비중은 상당히 빠른 속도로 증가하고 있다. 아울러 단칸방 거주가구수도 1990년 현재 서울시 전체가구의 31.47%를¹⁾ 차지하고 있다(표 1 참조).

(표1) 단칸방 거주 가구의 비율(1990)

단위: %

	1인	2인	3인	4인	5인	6인 이상	가구수
전국	24.1	23.2	23.6	22.0	6.3	0.3	292만
서울	23.2	21.0	24.6	23.0	7.4	0.9	89만

자료: 통계청, 「인구 및 주택 총조사보고」, 1990.

이러한 조사통계의 결과가 시사하는 바는 전반적인 소득의 증대와 주택의 질적 수준은 향상되고 있으나 이러한 주거수준의 향상은 모든 소득계층에 골고루 나타나는 것이 아니라는 사실이다. 중·고소득층은 경제성장의 과실이 住居部門에서도 나타나고 있으나 도시 빈곤층은 오히려 주거수준이 악화되거나 전혀 개선되지 못하는 소득계층간 주거수준의 격차가 심화되는 문제점을 발견할 수 있다.

예를 들어 서울시 전체주택재고중 29평이상의 주택비중이 1975년에는 16%를 차지하였으나 1990년은 33.5%를 점하고 있다. 즉 중산층이상이 필요로 하는 주택은 급격히 증대하였으나 저소득층이 요구하는 소형-임대주택은 상대적으로 크게 증가하지 못하고 있다. 임차가구수도 1980년은 전체가구수가 37%였으나 1990년은 40.3%로, 월세가구수도 1980년 16.5%에서 1990년 19.6%로 증가하였다.

한 조사결과보고에 의하면 서울시 무작위 표본 4,982가구 중에서 인체공학적 기준에 의한 최저주거기준 이하의 가구는 면적 및 방수 최저기준에서 각각 21.3%와 22%로 나타났다.²⁾ 아울러 비공식통계이긴 하지만 서울시내 비닐하우스

1) 단칸방거주가구율 = (단칸방거주가구 - 단칸방사용단독가구) / (일반가구 - 단독가구) 로 계산하면 전체가구의 약 27% 수준으로 나타난다.

스에 거주하는 가구수가 약 2만가구(10만 여명)을 넘고 있으며 닭장집, 벌집, 지하 단칸방 그리고 일반 불량주거지에 거주하는 주민을 고려하면 서울시 전체인구의 약 30%에 달하는 사람들이 주거빈곤층으로 추정된다.

2. 인간적 주거환경의 필요성

주거문제는 인간의 가장 원초적이며 기본적 '삶의 질' 문제이다. 세계 거의 대부분 국가 헌법에 국가는 자국민의 인간다운 주거생활을 보장한다는 국가의 역할을 명시하고 있다. 우리 나라 헌법 제35조에도 '건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리'를 갖는다는 규정이 있다. 동법 제35조 제3항에는 '국가는 주택개발정책을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다'라고 규정하고 있어 인간다운 주거환경에 대한 국가의 책임을 강조하고 있음을 알 수 있다.

주택이란 개인적인 삶과 가정생활을 영위하는 터전이다. 주택은 먹고(食) 입는(依) 것과 같은 인간기본욕구의 하나이기 때문에 인종, 문화, 종교, 정치적 이념 모든 것을 초월하여 생존의 필수 조건인 것이다. 이와 같은 원초적 기능 이외에 주택은 그 생산, 분배, 소비과정에 있어 여타 재화와는 다른 독특한 특성을 지니고 있다. 위치의 고정성에 기초하여 생각해 보면 주택은 근린, 주변환경이라는 지역성이 매우 중요하다. 아울러 주택은 다양한 사회적 서비스(학교, 병원 등)가 공급되어야 하기 때문에 공공의 개입과 규제적 요소를 담고 있다.

주택은 양적 문제와 질적인 문제를 동시에 지니고 있다. 해당 지역의 가구수에 비하여 주택재고가 부족할 경우 주택난을 경험하게 된다. 우리 나라는 지난 30여년간의 높은 경제성장에도 불구하고 주택재고의 증가율은 가구수의 증가율을 따라 잡지 못해 만성적 초과수요와 주택부족을 보이고 있다.

주택의 질적 문제는 국가마다 상이하게 나타나지만 개도국을 중심으로한 여러 나라들은 최저주거기준에도 못 미치는 열악한 주거환경에서 거주하는 주민이 큰 비중을 차지하고 있다. 대부분의 개도국은 1980년을 기준으로 보면 평균

2) 국토개발연구원, 「주거기준설정에 관한 연구」, 1989; 서울시정개발연구원, 「서울시 주택정책 기본방향」, 1994, pp. 21-22 참조.

도시인구의 30-60%가 인간다운 주거생활 및 주거환경을 유지하기 못하고 있다고 한다. 이 지구상 약 10억명이 노숙자(homeless)이거나 열악한 주거환경에 처해있다. 이들 대부분 주민은 저소득층으로서 도시지역의 불량촌(squatter settlements)에 거주하고 있다.

우리 나라도 국토개발연구원의 보고서에 따르면 도시인구의 약 20%는 최저주거기준이하의 열악한 주거환경에 있음을 밝히고 있다. 그러나 공식적 통계로 집계되지 않는 비닐하우스 등 무허가주택을 포함하면 대도시 특히 서울인구의 약 30%는 열악한 주거환경에 거주하고 있다고 추정된다.

인간적인 삶의 조건으로 주택 그리고 주거환경개선에 대한 국가적 관심과 제도적인 개혁이 절대적으로 필요하다는 점은 아래 몇 가지 점에서 강조되고 주거에 대한 정책당국자들의 인식 전환이 요구된다.

첫째, 주택은 인간생활의 원초적인 기능을 수행하기 때문에 주택에 대한 기본적인 욕구충족은 개인의 노력 뿐 아니라 국가의 기본적인 책임과 정책적인 노력을 필요로 한다.

둘째, 도시화와 산업화과정에서 발생된 도시주거환경악화에 대한 주거개선노력을 보다 적극적이고 체계적으로 수행해야 한다.

셋째, 도시지역 家口 중 賃借家口가 날로 증대하고 있으며 임차가구(세입자)들의 주거권보호에 대한 제도적 장치가 결여되어 있어 이에 대한 공공부문의 적극적 개입과 제도개선이 요구된다.

넷째, 장애자가구, 노령가구, 소년·소녀가장 가구 등 사회적으로 소외된 가구에 대한 주거안정정책이 시급하다.

다섯째, 인간이 기본적으로 누려야 할 주거수준을 정하고 이에 대한 정책적 대안을 마련하기 위한 작업으로 정부는 최저주거기준(housing minimum standard)의 설정이 시급하다.

3. 세계주거회의(HABITAT II)의 목적과 내용

1996년 6월 터키 이스탄불에서 개최예정인 세계주거회의의 목적과 내용을 파

악하기 이전, 20여년 전에 개최된 제1차 세계주거회의의 내용을 먼저 파악할 필요가 있다.

1976년 캐나다 밴쿠버에서 개최된 제1차 세계주거회의(HABITAT I)는 인간의 주거환경을 개선하고 도시화과정에서 발생된 다양한 문제를 토의·결의하기 위해 개최되었다. 당시 UN은 세계 각국의 도시화가 급격히 진전되고 동시 도시문제가 악화일로에 있음을 확인, 이에 대한 국제적인 협력과 개선노력이 필요함을 절감하였다. 전반적인 공감대의 형성으로는 도시지역 저소득층의 주거환경이 열악하고 이로 인해 도시 전반적인 주거환경의 악화 그리고 저소득층이 겪고 있는 주거불평등과 차별 등을 해결하기 위해 각국의 정부는 저소득층 주거환경 개선 지원의 강화, 물리적·사회적 기반시설의 공급 등의 정부지원체제를 강조하였다.

제1차세계주거회의(HABITAT I)에서 채택한 '인간정주 밴쿠버 선언과 행동방침(The Vancouver Declaration on Human Settlements and Plan of Action, 1976)'에서 밝혀진 주요한 내용은 다음과 같다.

- 인간의 존엄성과 선택의 자유라는 관점에 따라 전반적 공공복지는 인간에 필요한 기본권리이며 이는 모든 국가, 모든 사회에 보장되어야 한다(para 4).
- 해당 영토내 이주의 자유와 주거지 선택의 자유는 국가가 보장해야 한다(para 6).
- 모든 사람들은 그들의 정주에 관련된(주택, 도시계획 등) 정책과 프로그램에 개인적 혹은 집단적으로 참여하는 것은 권리이자 의무이다(para 13).
- 자연적 혹은 인위적 재난을 통해 집을 잃게 된 경우 재정착이 가능하도록 모든 노력을 경주하는 것은 가장 높은 우선순위를 둔다(para 15).
- 적절한 수준의 주택과 서비스의 확보는 인간의 기본적 권리(a basic human rights)로 규정하며 국민 주거안정을 위해 정부는 책임을 진다(para 8).

한편 주거권(housing rights)에 대하여 '2000년 주거를 위한 지구전략(the Global Strategy for Shelter the Year 2000, GSS)에는:

“-----모든 사람들에게 적절한 주택의 확보는 국제적으로 인식을 같이하고 이를 위해 모든 국가는 주택부문에 의무와 책임이 있음을 확인한다. -----모든 국가의 국민은 그들 국가에 대해 그들의 주거안정을 위한 요구는 하나의 권리이며 정부는 가난한 사람들이 거주하는 주택의 철거를 통한 주거불안정을 가속시켜서는 안되며 그들의 주택을 개량·보호해야 함을 천명한다“.

유엔총회의 결의에 의해 개최되는 제2차 세계주거회의(HABITAT II)의 목적은 인류가 정주하고 있는 모든 도시, 지역, 마을, 지역사회를 건강하고 공정하며 지속가능하게 만드는 일이다. 보다 구체화된 세계주거회의의 목적은, 첫째, 도시화문제를 국제적, 국내적으로 개발계획에서 우선순위에 놓을 것. 둘째, 도시관리와 주택개발에 있어서 새로운 정책과 전략을 수립·추구할 것. 셋째, 도시환경문제를 해결할 수 있도록 할 것. 넷째, 도시하부시설과 서비스공급을 위해 투자가 요구되며 이를 위해 모든 노력을 강구하도록 하는 것 등이다.

이러한 목적 하에 1996-2000년까지 제1단계 국가적 약속을 포함한 국가단위의 계획을 지원하기 위한 지구행동계획(Global Plan of Action)을 채택하고 이를 실천하도록 한다.

'96년 세계주거회의는 크게 8개 영역의 주체들이 참여할 수 있도록 권고하고 있는바 이는 ①각국 정부, ②시장, 의회의원 및 비영리협회, ③시민지도자, 원로 정치인, ④민간협회, 기업협회 등, ⑤학계, ⑥ 인간정주관련 전문가들 ⑦지역사회지도자, ⑧비정부단체(NGOs)와 주민단체(CBOs) 대표 등이다. 유엔이 각국 정부에게 권고하고 있는 바로는 각국정부는 관련인사들로 구성된 '국가위원회'를 구성하고 세계주거회의 이전까지 작업을 통해 1996-2000년 행동계획을 작성하도록 되어있다.

세계주거회의의 행사로는 도시문제에 관한 지구회담(Global Conference), 세계

도시회의(World Assembly of Cities), 세계주택 및 정주지 엑스포(EXPO) 등이다.

III. 주거권의 보장과 발전방향

1. 주거권의 개념

세계화와 국제화를 추구하는 현대 한국사회는 다양한 모순과 갈등을 발견할 수 있다. 먼저 정부는 1996년 OECD에 가입을 목표로 작업을 추진 중에 있다. 우리의 경제수준이 세계선진국 대열에 있음을 확인하는 절차이며 선진국 진입의 신호탄으로 비쳐지고 있다. 그러나 한편에는 국민의 상당수가 생활최저선을 보장받지 못하는 상황에서 빈곤과 열악한 주거생활에 시달리고 있다. 국민생활최저선은 경제적인 최저한의 소득만을 확보한다는 의미만은 아니다. 국민생활최저선이란 최소한의 인간적 존엄성을 유지하면서 살아갈 수 있는 인간생활영역 전반을 포함한다. 경제적 수준으로는 세계선진국 클럽인 OECD에 가입을 추진하는 지금, 국민의 생활최저선은 확보되지 못하는 모순과 갈등이 존재하고 있다.

주거빈곤층이라 할 수 있는 도시 및 농촌의 수많은 사람들은 기본적으로 누려야 할 인간다운 주거생활을 보장받지 못한 상태이다. 대한민국 헌법에 보장된 "인간다운 생활을 할 권리(35조)"는 전혀 확보되지 못하는 종이 위의 선언에 불과하다. 국민생활최저선의 보장은 국가의 국민에 대한 시혜적 차원의 것이 아니라 국가가 책임을 져야 할 국민에 대한 의무인 동시에, 국가에 대하여 청구권을 갖는 국민의 권리임을 헌법(제10조, 35조)을 통해 알 수 있다.

주거권은 무엇인가? 주거권은 주거에 관한 국민생활최저선의 확보를 의미한다. 즉 모든 국민은 인간다운 주거생활을 누릴 수 있는 권리, 적절한 거처에서 생활할 권리를 말하며 국가는 인간다운 주거환경을 확보하지 못하는 국민에 대하여 책임이 주어진다.

국가는 적절한 거처가 없는 사람들에 대해서는 임시거처를 마련한다거나 항

구적 주거안정을 누릴 수 있는 대책을 강구해야 하며, 기존의 불량하고 인간 주 생활에 적합하지 못한 주택(혹은 거처)에 대하여는 그 수준을 지속적으로 향상 될 수 있도록 노력을 기울여야 한다.

최근 여러 학자들과 국제사회에서 논의되고 있는 견해를 종합해 보면 주거권의 의미는³⁾ 매우 구체적이며 실질적이다.

첫째, 적절한 주택(adequate housing)은 모든 사람들, 즉 어린이, 여성, 남성, 그리고 인종, 종교, 문화, 소득, 연령, 시민권취득 여부, 고용상태 등 어떤 것으로 부터도 차별을 받아서는 안된다는 비차별성의 원칙(차별성 배제의 원칙)이다.

둘째, 모든 사람들을 적절한 주택에서 살아가야 하는 권리를 지니고 있음과 동시에 적절한 주택이란 모든 사람들이 접근가능하며, 이용가능하며, 안전해야 하며, 그리고 평화롭게 살아갈 수 있어야 하는 거처(집)를 말한다. 즉 접근-이용가능성의 원칙이다.

셋째, 무주택자(노숙자를 의미함)는 국가(혹은 공공기관)로 부터 특별한 보호를 받으며 이들을 위해 국가는 임시거처를 마련하는 노력을 기울여야 한다. 이는 무주택자(homeless) 우선의 원칙이다.

넷째, 모든 세입자(임차가구)는 정당한 사유없이 세입자의 의사에 반하여 강제퇴거 당하거나, 철거당하는 일이 있어서는 안된다는 임차가구(세입자)보호원칙(security of tenure)이라 할 수 있다. 세입자는 폭력, 부동산투기, 철거 등에 의해 주거가 불안정하지 않도록 정부는 법적으로 세입자를 보호해야 한다.

다섯째, 모든 사람들은 안전한 물, 전기, 채광, 상하수도, 도로 등 공공서비스와 지역사회 시설과 서비스를 이용할 권리를 가진다. 이는 주거서비스를 보장받을 원칙이다.⁴⁾

3)E. J. Anzorena, *Housing the Poor: the Asian Experience*, the Asian Coalition for Housing Rights, 1993; D. Murphy, *A Decent Place to Live*, the Asian Coalition for Housing Rights, 1990; Scott Leckie, *Towards an International Convention on Housing Rights: Options at HABITAT II*, the American Society of International Law, Washington, D.C. 1994.

4) UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights 에서는 '적절한 주택을

2. 국제적 동향

국제적 동향을 파악하기 위해 먼저 유엔의 주거권에 대한 논의에 대하여 살펴 보도록 한다. 주택문제와 관련하여 국제적으로 인식을 공유하고 있는 것은 모든 국가가 인간으로서 최저주거수준을 유지할 수 있도록 하는 것과 이는 인간다운 삶의 조건으로 주거안정이 가장 중요하며 이는 삶의 질 향상을 위한 전제로 본다. 아울러 현재 거주하고 있는 주거지에서 가난한 세입자 등이 강제적으로 철거당하는 일이 없도록 정부가 적극적으로 개입·보호하자는 것이다.

이러한 경향을 잘 나타내는 움직임이 유엔을 통해 전개되고 있다. 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights)는 1993년 3월 10일 제네바에서 개최된 제49차 회의에서 만장일치로 아래 사항을 결의하였다(결의안 제77호).

(1) 인간의 주거권 실현이라는 관점에서 강제철거는 명백히 인권을 침해하는 것으로 규정한다.

(2) 모든 정부는 강제철거가 행해지지 않도록 신속한 조치를 강구하도록 권고한다.

(3) 강제철거의 위협을 받고 있는 모든 주민에 대하여 법적인 주거안전조치를 마련하고, 해당 주민(집단)의 효율적인 참여, 협의 그리고 협상을 통해 강제철거로 부터 보호받도록 모든 조치를 강구하에 한다.

(4) 강제철거를 당한 모든 주민과 공동체에 대하여 정부는 그들의 요구에 따라 원상회복, 보상, 혹은 적정하거나 충분한 대안적 거처(혹은 敷地)를 마련해야 하며, 이는 이해관계를 지닌 주민 및 집단의 상호 만족스러운 협상을 통하여 이루어지도록 한다.

(5) 유엔 사무총장은 이 결의안이 세계 모든 정부, 유엔 산하기관, 지역 및 범정부 기관, 민간단체, 커뮤니티 단체에 권유 시행하도록 한다.

(6) 유엔 사무총장은 실제 강제철거에 관한 각국의 사례·분석보고를 취합

위한 권리(the rights to adequate housing)'를 7가지 기준으로 제시되었다; ① legal security of tenure; ② availability of services, materials and infrastructure; ③ affordability; ④ habitability; ⑤ accessibility; ⑥ location; and ⑦ culturally adequate.

하며, 이를 국제법과 관련 법률에 근거하여 분석하며, 그 결과보고서를 제50차 인권위원회 회의에 제출하도록 한다.

(7) “경제, 사회, 문화적 권리의 실현”이라는 제하의 보고서를 제50차 회의에서 작성하도록 결정하며, 강제철거에 대한 이슈가 지속적으로 논의될 수 있도록 모든 조치를 강구할 것을 결의한다.

한편 주거권에 대한 국제협약초안(Draft International Convention on Housing Rights)⁵⁾에 따르면 첫째, 적절한 주택(adequate housing)은 인간의 자유, 존엄성, 평등 그리고 안전에 필수적임을 자각해야 한다. 둘째, 적절한 주택을 인권으로 인식하는 것은 국제인권협약에 따라 확인되며 이는 세계인권선언(the Universal Declaration on Human Rights) 및 기타 국제협약, 결의안 등에 포함되어 있다. 셋째, 모든 정부는 법적으로 ‘주거에 대한 권리(주거권)’을 확보해야 한다. 넷째, 전 세계 대부분의 국가에 나타나는 현상으로 주거권이 확보되지 못하고 있다는 점을 들어 어느 한 국가만의 문제가 아님을 인식하고 주거권을 위한 범국가적 노력을 경주해야 한다.

주거권을 보장할 수 있도록 하는 노력들이 세계 여러 국가에서 시작되었다. 이러한 노력은 대부분 각국의 NGO 그룹들이다. 인도의 경우 주거권을 위한 전국캠페인이 NGO들에 의해 전개되고 주거권을 법적으로 보장받기 위한 법률안을 의회에 요구하였다. 그리고 필리핀에서는 1992년 ‘주택 및 도시개발법(Housing and Urban Development Act, R.A. 7279)에서 주거의 권리를 채택하게 되었다. 그리고 벨기에는 주거권을 민간단체들에 의해 헌법에 주거권을 명시하도록 하였으며, 국제적인 NGO로서 멕시코에 본부를 둔 HIC(Habitat International Coalition)은 주거권의 국제법적으로 보다 분명히 명문화되어야 함을 강조하고 있다.

이러한 논의에도 불구하고 주거권에 대한 異見과 다양한 문제점을 지적되기도 한다.⁶⁾ 첫째, 현재 세계의 약 10억 인구가 집이 없거나 부적합 주택에 거주하고 있는 상황에서 해당 정부가 주거권에 대한 사항을 심각하게 받아들이자

5) UN Special Rapporteur on Housing Rights, August 1994. 참조.

6) S. Leckie, op. cit., pp. 33-55.

않는 다거나 이를 이행하지 않을 경우 많은 혼란을 야기시킬 수 있다.

둘째, 이미 국제법 등에서 주거에 관한 권리(인권사항 등) 규정을 명시하고 있어 주거권을 또다시 국제적으로 정하는 것은 중복이며 적합치 않다.

셋째, 주거사정이 국가마다 상이하서 모든 국가에 동일하게 주거권의 적용은 실행상의 한계가 있다.

넷째, 주거권에 대한 국제협약은 HABITAT II 의 목적에 적합하지 않다. HABITAT II는 주거권만을 다루는 유엔회의가 아니다.

다섯째, 주거권에 대한 국제협약이 결정된다 해도 이를 조사·확인·집행하기 위한 비용과 절차상의 문제점이 많다.

3. 한국의 현실

1) 주거권: 법적으로 보장된 권리인가

한국에서 주거권은 존재하며 법적으로 보장된 것인가?

주거권의 법적인 근거는 헌법 제10, 제34조, 제35조 규정에 의하면 “행복을 추구할 권리”, “쾌적한 환경에서 생활할 권리”, 그리고 “인간다운 생활을 할 권리” 등에서 규정하고 있다. 더 구체적으로 살펴보면 헌법 제35조 3항에는 “국가는 주택개발정책을 통해 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다”라는 규정이 있다.

그리고 주택건설촉진법 제2조에는 “국가는 국민의 주거생활의 안정과 향상을 보장하기 위하여 필요한 시책을 종합적으로 계획·실시하여야 한다”고 명시되어 있다. 이러한 법적 규정들에 근거하면 주거권은 확보되어 있다는 해석을 내릴 수 있지만 한편으로는 우리 나라 어떤 법에서도 “주거권”이라는 표현을 사용하고 있지 않다.

즉 헌법상의 규정들은 주거권을 명시적으로 인정한 것이라기 보다 그 내용이 매우 추상적인 것으로 해석된다. 예로 행복추구권이나 환경권 등과 유사한 개념으로 생각된다. 주택건설촉진법(법 제2조)에 명시된 것은 국가가 국민의 안전한 주거생활을 보장하기 위한 필요한 시책을 계획·실시하도록 되어 있지만 이는

적극적 주거권의 보장이라기 보다 주택건설 및 공급을 확대하는 정책적인 뒷받침을 위한 사항으로 해석된다.

한편, 주거권을 보장하기 위해서는 임대차관계에 있어 임차인(세입자)의 권리 보호가 매우 중요하다. 이를 규정한 것이 임대차보호법이다. 그러나 우리 나라 임대차보호법은 자동갱신권에 대한 규정이 없다. 자동갱신권이란, “세입자가 임대료를 지불하고, 계속 같은 집에 살기를 원한다면 계속 살아갈 수 있는 권리” 혹은 “세입자가 법적으로 하자가 없는 경우 집주인은 퇴거를 명하지 못하도록 함”을 의미하는 것이다. 특히 재개발지구나 일반 저소득층이 살아가고 있는 수많은 임대주택의 세입자들은 집주인의 횡포에 법적으로 대항력을 가지지 못하고 있다. 이러한 관점에서 보면 우리 나라는 주거권이 보장되어 있지도 못할 뿐 만 아니라 헌법과 여러 법률에 명시된 “국민의 주거안정”이나 “인간다운 생활을 할 권리” 등은 형식적인 동시에 매우 선언적 미사여구에 불과하다.

우리 나라도 선진외국의 경우와 같이富力에 대한 평등한 분배를 요구하고 복지에 대한 권리까지 요구할 수 있는 “적극적 권리”가 현대 사회에서는 매우 중요하다고 판단된다.⁷⁾ 주거권은 소극적 권리라기 보다 적극적인 권리 개념이다. 주거권은 소유하고 신이 부여한 권리라기 보다 인간의 일상생활에서 사람들이 스스로 부여하고 정책과 제도에 의해 강제되는 권리이다. 그래서 주민 개인과 단체의 정치적·사회적 참여에 의해 성립되는 권리의 성격이 강하기 때문에 주거권의 확보를 위해서는 시민단체(NGO)와 주민단체(CBO)의 역할이 매우 중요하다고 하겠다.

2) 주거권의 침해 사례

우리 나라는 주거권을 하나의 권리로 보장받고 있지 않기 때문에 주거권을 침해하는 사례를 법적인 근거에서 설명하기는 어렵다. 그러나 유엔이 정한 「인간정주 벤쿠버 선언과 행동방침」, 「2000년 주거를 위한 지구전략」, 「유엔 인권

7)적극적인 권리를 이해하기 위해 “소극적인 권리” 개념을 파악할 필요가 있다. 소극적인 권리는 전통적으로 인정되어온 것으로 단순히 공격적인 행동을 자제하고 다른 사람의 권리를 침해하지 않는 것에서 보장될 수 있다는 것이다.

위원회 결의안(제 49차회의)」, 그리고 「제2차 세계주거회의(HABITAT II)의 목적과 내용」 등을 기준으로 주거권침해 양상을 살펴보도록 한다.

첫째, 강제철거는 지속되고 있으며 이는 명백히 인권과 주거권을 침해하는 것으로 규정할 수 있다. 지난 1980년대 초반부터 실시된 합동재개발사업으로 인해 불량무허가 주택이 밀집한 불량촌(달동네, 산동네)의 저소득층 주민이 강제로 철거된 사례들이다. 80년대 합동재개발이 도입된 초반부에는 아무런 대책 없이 세입자들을 강제로 퇴거 시킨 것은 주거권을 침해하는 사례로 충분하다. 이후 세입자에 대한 이주비의 제공 등 일부 개선된 정책을 펴고 있지만 상당수의 재개발지구에서 철거과정의 폭력적 사태는 주거권의 침해 사례로 본다.⁸⁾

둘째, 임대주택에서 거주하는 임차가구의 자동갱신권이 보장되지 못하고 있다. 일정 계약기간이 끝나면 임차가구는 주인의 일방적 의사에 따라 재계약하거나 쫓겨나가는 결과를 가져온다. 주인이 일방적으로 임대료(전세금 등)를 임대차보호법에 명시된 한도를 넘어 책정하거나 아무런 이유 없이 퇴거를 요구할 때 임차가구는 법적으로 대항하기가 현실적으로 매우 어렵게 되어 있다. 이러한 경우 주거권이 침해받는 것으로 보아야 하고 이를 방지할 수 있는 법적 조치가 따라야 한다.

셋째, 노숙자, 벌집, 닭장집, 비닐하우스, 지하단칸방, 달동네 불량주택 등에 거주하는 절대주거빈곤층에 대한 국가의 주거대책이 없거나 있다해도 매우 제한적이다. 이는 “인간다운 생활을 할 권리” 및 “국가는 국민의 주거생활의 안전과 향상을 보장”해야 한다는 법정신에 위배되고 있다.

넷째, 주거빈곤층 그리고 정부로부터 주거권을 침해받는 혹은 최저한의 주거조건도 갖추지 못한 주민과 주택을 판단할 수 있는 기준이 없다. 즉 정부는 최적주거기준을 설정하지 않고 있기 때문에 주거빈곤층을 파악하지 못하고 있으며 이러한 주거빈곤층을 위한 정책을 적극적으로 수행하기 힘들게 되어 있다. 이는 국가의 주거권확보에 대한 관심이 없을 뿐만 아니라 주거빈곤층을 방치하고 있는 것으로 해석된다. 국민생활최저선의 확보 즉 최적주거기준이하에 살아

8) 1994년 4월 19일 서울시 하왕심리2-1지구 재개발지구에서 철거반의 폭력적 철거과정에서 수명이 폭행을 당하는 불상사가 발생하였다(한국일보, 1994년 4월 25일자 참조).

가는 사람들에 대해서는 국가의 책임이 주어진다.

IV. 주거권 확보와 세계주거회의를 위한 NGOs, CBOs의 역할

시장경제를 통한 주택공급과 배분은 생산력의 증대 및 질적 향상 등의 장점이 있으나, 소득이 이를 뒷받침하지 못하는 저소득 빈민들은 자력으로 주거문제를 해결할 수 없다. 정부는 이들을 위해 인간다운 삶을 살 수 있는 최소한의 공간이라도 마련해 줄 책임이 있다.

그 동안 정부는 주택의 공급물량확대에 치중한 결과 우선적으로 주거안정이 필요한 저소득층을 위한 주택공급이 이루어지지 못하고 오히려 여유 있는 중산층에게 보다 큰 집을 제공하는 결과를 낳고 있다. 이러한 과정 속에서 전매차익을 노리는 가수요 투기꾼들이 공급질서를 문란하게 하고 시장을 왜곡시키고 있다.

세입자들은 과도한 임대료 상승과 비자발적인 잦은 이사로 생활의 안정을 찾지 못하고 있으며 재개발지구의 세입자는 강제철거 등으로 주거권이 침해당하고 있다. 이에 우리 나라도 국민의 주거권의 확보를 위해 보다 적극적으로 제도적 개혁을 단행해야 한다. 그러나 정부는 소극적이며 개혁의 의지가 부족한 실정이다. 인간다운 주거생활, 최저한의 주거수준의 확보를 위해서 그리고 우리 사회의 모든 구성원이 함께 어울려 살아가는 진정한 공동체적 삶의 확보를 위해 NGO(비정부단체, 시민단체)와 CBO(주민단체, 지역사회주민조직체)는 연대하고, 노력하고, 행동하는 과제를 안고 있다. 국제적으로 여러 국가들의 주거권 확보와 인간정주에 관련된 다양한 문제를 토의·결의하는 제2차 세계주거회의에 보다 적극적으로 참여하기 위하여 아래와 같은 NGO와 CBO의 역할을 강조제안하는 바이다.

1) 인권, 주거, 인간정주 등에 관련된 한국의 모든 NGO와 CBO는 제2차 세계주거회의(HABITAT II)의 중요성을 인식하고 이 회의에 적극적으로 참여하도록 하며 이를 위하여 체계적으로 조직화한다(조직의 강화 및 정비).

2) 국민들이 세계주거회의가 무엇인가를 홍보하고 이 회의를 위한 한국

NGO와 CBO의 연대모임이 무엇을 준비하고 왜 적극적으로 참여하고 있는가를 알린다(국민적 캠페인, 홍보와 지지 확보).

3) 세계주거회의에 대한 정부의 미온적 태도를 밝히고, 국민의 인간다운 생활을 할 권리의 신장, 주거권의 확보를 위해 대 정부 활동(제도개선, 법개정 운동 등)의 전개한다(대 정부활동).

4) 한국의 주거현실과 정부의 주거 및 인간정주에 대한 정책을 외국의 여러 나라와 비교 분석하며, 정보를 교환하며, 국제적으로 연대하는 모임에 참석하며, 세계주거회의에서 적극적으로 활동한다(국제활동의 강화와 HABITAT II 활용)

5) 주거빈곤층에 속하는 주민들의 의견을 수렴하고 주민을 위한 정주프로그램을 개발하기 위해 정기적인 공청회, 학술대회, 포럼, 워킹, 캠페인을 개최하도록 한다(주민참여 확대 및 유도).



- 김영모, 「한국빈곤연구」, 한국복지정책연구소 출판부, 1992.
- 국토개발연구원, 「주거기준설정에 관한 연구」, 1986.
- 국토개발연구원, 「도시빈곤층 대책에 관한 연구」, 1989.
- 서울시정개발연구원, 「서울시 주택정책 기본방향」, 1994.
- 류혜웅, “주거생활의 향상을 위한 법제개선방안”, 「법제연구」, 제7호, 한국법제연구원, 1994, pp. 66-90
- 하성규, “서민주거안정과 주택소요”, 한국사회정책학회지, 제1권, 1994.
- 하성규, 「주택정책론」, 박영사, 1995.
- 하성규, “도시서민 주거불안정의 구조적 요인과 그 대책”, 지방자치시대의 도시생활환경, 한국도시연구소 창립기념 심포지엄, 1994.
- 하성규, “주거빈곤실태와 복지증진방안”, 서울시정개발연구원 개원 3주년 기념심포지엄, 1995. 9
- 한국도시연구소, 「공공임대주택정책의 재평가와 발전방향」, 1995.
- Asian Coalition for Housing Rights, *Urban Poor Housing Rights in South Korea and Hong Kong*, Bangkok, 1991.
- Asian Coalition for Housing Rights, *Battle for Housing Rights in Korea*, Bangkok, 1989.
- Block, W., “Housing is not a Basic Human Rights”, *Canadian Housing*, 6(1), 1989, pp.30-31.
- Castells, M., Goh, L., and Kwok, R. Y-W., *The Shek Kip Mei Syndrome: Economic Development and Public Housing in Hong Kong and Singapore*, London, Pion, 1990.
- Leckie, S. *Towards and International Convention on Housing Rights: Options at Habitat II*, Issue Paper No. 4, The American Society of International Law, Washington, D. C. 1994.
- Leckie, S. “Housing Rights in the 1990s”, *Cities*, 1991, pp. 33-38.
- United Nations Global Strategy for Shelter to the Year 2000(GSS)*, adopted by U.N. General Assembly resolution 43/181. 20 December 1988.
- U. N., *Toward a Housing Rights Strategy: Practical Contributions*, HS/C/15/INF.7, 1995.

3. 아시아지역 가난한 이들의 본 지속가능한 도시

우리는 아시아 태평양지역 9개나라(호주, 캄보디아, 홍콩, 필리핀, 인도네시아, 일본, 말레이시아, 태국 그리고 한국)도시의 가난한 지역 지도자, 일꾼들이다(주거연합은 임근정, 노기덕 씨가 참가하였다). 우리는 96년 1월 15일부터 17일까지 필리핀 안티폴로에서 ‘가난한 이들이 보는 도시’라는 주제의 협의 워킹숍을 가졌다. 우리들 대부분은 우리들의 가족과 나라에서 멀리 떨어져 이러한 모임을 갖기는 처음이었다. 이렇게 모이게 된 것이 손쉬운 과정은 아니었지만 일반적으로 우리들의 꿈과 열망 성취하는 길이기도 하다.

우리들의 목적

우리들은 다음의 목적을 성취하기를 원했다.

1. 도시를 어떻게 바라볼 것인가에 대한 지역의 기초 지도자들의 의견, 생각을 교환하는 것
2. 지속가능한 도시에 대해 우리들의 전망을 명확하게 한다.
3. 세계주거회의(하비다트)에 우리들의 관점에 관하여 모두의 의식을 높임으로 행동 계획을 발전시킨다.

이것은 우리들이 세계주거회의(하비다트)를 준비하는 방법이다. 우리들은 우리들의 목소리가 아시아 태평양 모든 지역의 가난한 이들의 그룹들에게 지속가능한 도시에 관한 우리들의 관점에 대한 논의를 듣고자하는 것을 느낀다.

우리들의 전반적인 작업 과정은 각나라의 주거와 도시빈민의 상황 보고와 광범위한 그룹의 토론과 워킹숍을 통해 만들어졌다. 우리는 제각기 다른 언어였지만 지역공동체 지도자와 일꾼들의 자유로운 의사표현으로 이 작업을 하였다.

우리들의 비전 그리고 공통점

가난한 이들의 요구에 초점을 맞춘 인간 중심의 개발

우리 도시는 인간들의 만나는 신체적, 경제, 정신, 문화 그리고 정치적 요구들의 균형 있는 발전에 근거한 진척과 실천이다. 우리는 경제적 성장 이익이 대형백화점이나, 폴프장 비생산적인 곳에 사용되는 것에 우려한다. 우리는 지속가능한 도시를 위해 일하는 동료로 도시에 머물르기를 원한다.

우리 지역 공동체는 고용기회 학교, 육아 공동체 센터, 문화교류, 공공 운송과 충분한

음식과 같은 각종 서비스를 쉽게 받아야 한다.

인간의 권리를 존중해야한다.

우리들의 지역공동체는 인간권리에 깊은 존중에 기초해야 한다. 인간권리는 시민권과 정치적 권리 그리고 경제적, 사회적, 문화적 권리처럼 유엔의 조약에 포함되어야 한다. 우리는 특별히 억압받는 주민들이 감당할 수 있는, 주거철거로부터 해방되는 그런 정의, 토지소유주로부터 자유로운 정의를 존중하고 지지한다.

사회와 성의 정의

우리 공동체는 부자와 가난한 자들의 차이를 줄이도록 보장함으로써 사회와 성의 정의를 실현시켜야만 한다.

우리는 여성을 종속시키고 주변화하도록 하는 여성에 대한 모든 형태의 폭력과 제거되어진 도시를 보기를 원한다.

민주적인 참여 그리고 개발에 있어서 투명한(공명한) 제도

사람들은 자신들의 삶에 영향을 미치는 모든 결정에 참여할 권리를 가진다. 지속가능한 도시는 모든 부분들을 참여 시킴으로써 참여 개발을 촉진 시켜야 한다. 주민 조직, 정부, 사적인 부분들, 우리공동체와 도시들의 실행과 운영에 참여해야 한다.

건강한 환경

우리 공동체는 생태도시 사이의 관련성을 인식하고 환경적으로 건강하게 되어야만 한다. 모든 공동체는 기본적인 서비스를 제공받아야만 한다. 즉 물,하수처리,잘 처리되는 고체 쓰레기,그리고 그런 지역의 설치 우리 도시들은 어린이들이 놀 수 있는 장소,연못, 새들,나무들,공원들이 보다 많아야 한다.

그러나 이러한 것들은 아직 우리들 어느나라에서도 잘 보이지를 않는다. 우리들은 우리들을 동료처럼 신뢰하며 지속가능한 도시에 우리들의 전망을 실현에 기여하고자 하는 이들과 함께 일하고자 한다.

우리는 우리 자신의 지역에 돌아 갔을때 이러한 일이 현실화 되도록 노력할 것이다. 우리는 서로에게 즉각적인 행동과 지원을 보낸다.

1996년 1월 22일

4. 현 주택정책의 모순과 저소득 주민의 주거문제

이 글은 주거연합 김영준 공동대표가 지난 95년 8월 7~20일까지 미국 초청 방문기간에 'Michigan State University'에서 개최한 「 광복 50주년 기념 및 국제 학술회의 」에서 발표한 내용이다.

1. 시작하는 글

오늘날 인류는 머지않아 '지구촌 일일 생활권'으로 바뀔 만큼 고도로 발달한 문명을 지니고 있다. 그러나 현대인은 이 지구촌의 모든 생명을 거둬 파괴할 수 있는 가공할 만한 무기를 생산하여 왔으며, 따라서 과학기술 문명의 발달이 모든 인류의 복지를 향상시켜 온 것만은 아니다.

오늘날 지구촌의 수많은 나라들은 아직은 인간생존을 위해 필요한 욕구중의 하나인 주택문제를 해결하지 못한 채 고통을 겪고 있다.

지난 95년 5월2일에 열렸던 유엔 경제 사회 문화권 위원회는 한국정부의 최종보고서를 심의하였고 다음과 같은 결론적 의견에 대한 답변을 신속하게 제출해 줄 것을 요청한 바 있다.

결론적 의견 중에서 특히 한국의 주거 상황에 우려를 갖고 있으며, 위원회는 이 문제에 대해서 부적합한 주거 상황, 무주택자의 숫자와 강제철거에 관한 충분한 정보를 받지 못했다고 한다. 따라서 위원회는 한국정부가 주거권을 더 잘 보장하기 위한 적절한 대책을 세울 것과 특히 위원회의 『일반보고서 NO4』와 일치하는 방향에서 주거 대책 없는 강제철거를 중단할 것을 권고하고 있다. 세계화라는 큰 흐름 속에서 볼 때 참으로 부끄러운 일이다. 결론부터 말하자면 현정부가 지금부터라도 인간중심의 사회, 인간다운 삶이 보장되는 사회의 건설을 위해 적극적인 노력을 할 때 세계 속에 한국이 우뚝 설 것이다.

2. 현 주택정책의 모순

김영삼정권 출범 이후 주택정책을 알 수 있는 신 경제 5개년 계획을 보면 공공 부문에서 총 135만호를 공급한다는 목표를 가지고, 저소득층과 무주택주민의 주거복지 향상을 위하여 공공부문에서 매년 25-30만호의 주택을 전용면적 18평 이하로 건설할 것을 밝히고 있다. 한편 1997년에는 공공부문 건설 물량의 50%까지를 임대주택으로 건설하여 2000년 초에는 공공임대주택의 재고를 10%까지 올리겠다는 목표를 제시하고 있다. 그러나 94년 국정감사 자료를 살펴보면 공공임대주택은 90년에 14만 4천여 가구가 지어졌으나 92년에는 6만 2천가구, 93년에는 4만 1천가구, 94년은 8월 현재 3만 6천여 가구에 머물고 있다. 그나마 이 숫자는 사원임대주택과 장기임대주택까지 포함한 물량이기 때문에 빈곤계층에 할당되는 공영공공임대주택의 수는 더욱 적다. 국가가 전적으로 개입하는 공영공공임대주택은 93년에 약 7천호, 94년 8월 말 현재 약 3천 6백호가 지어진 것이 전부이다. 그나마 신규 물량을 위한 예산은 전액 삭감되었고 5년동안 지으려는 물량은 겨우 5만호에 불과함을 알 수 있다.

현 정권의 공공주택 건설계획은 노태우 정권의 200만호 건설계획에서와 같이 소득 계층별 차별화를 기하고는 있지만 그 내용에서는 불분명한 점이 많다. 우선 공공부문을 공공임대, 공공분양, 근로자복지주택, 사원임대 등으로 나누고는 있으나 그 공급량을 세분해서 정해두지 않았다. 즉 공공