

(c) 적절한 가격정책, 공간배치, 규제조치 등을 통해 보행과 자전거, 대중교통을 포함하여 최적의 교통수송 분담이 이루어지도록 한다. 특히 도시공간 내에서 보행자의 교통은 증시되어야 한다.

(d) 환경적·경제적·사회적으로 문제를 일으키고 다른 교통형태의 활성화를 가로막는 자가용 승용차의 통행을 억제한다. 혼잡료 부과, 주차정책이나 및 토지이용 계획, 교통진정조치, 효율적인 대체교통수단 제공 등을 통해 자동차 교통으로 야기되는 혼잡을 줄여나간다. 특히 자가용 승용차의 교통수요 관리를 위한 구체적인 전략 목표와 방안을 제시해야 한다.

(e) 자가용 승용차가 누리는 편익의 부산물인 환경오염, 교통체증, 교통사고, 불법주차 등 부정적 영향으로 인한 사회적 비용을 다른 사람들이 대신 치르도록 오염자부담원칙을 적용한다. 자가용 승용차 이용자들이 누려온 무임승차(free-rider) 혜택을 줄여나간다.

(f) 기본적인 교통 수요를 충족시키고 주된 교통 흐름을 형성하는 효율적이고 유용한 대중교통체계를 갖춘다. 특히 도로의 공공성에 대한 인식을 기초로 다양한 형태의 대중교통수단 우대조치를 통해 시민들에게 통행수단 선택의 기회를 증대시켜야 한다.

(g) 대중교통수단과 자전거, 보행교통 등이 연계되는 녹색교통망(Green Transport Network)이 도시교통체계의 핵심을 이루도록 한다. 이를 위해 도로의 신설과 확장을 중심으로 한 교통투자를 지양하고 녹색교통망에 대한 투자를 체계적으로 늘려나간다.

(h) 주거지역이나 생활도로에서는 자동차의 소음보다 주민, 특히 노약자의 안전과 환경 보호를 우선적으로 고려한다. 이를 위해 교통진정(traffic calming) 조치를 시행하기 위한 제도적 장치가 도입되어야 한다.

(i) 자동차 배기가스로부터 보행자와 주민을 보호하기 위한 다양한 조치를 강구해야 한다. 특히 자동차 위주로 편성되어온 도로공간의 재분배를 적극적으로 고려한다.

(j) 보행자나 자전거 이용자에게 불리하게 되어 있는 법과 제도를 개선하고 교통안전과 관련된 행정 운영의 합리화를 통해 교통약자의 안전을 증진시킨다.

(k) 엔진 효율이 높은 엔진이나 배기가스 저감 장치, 대체 연료 등을 포함하는 에너지 효율이 높은 저공해 기술을 장려하고, 법제화하며, 의무화한다.

(l) 도로 등 교통시설의 공급에는 안전에 대한 충분한 고려가 필수적으로 전제되도록 해야 한다. 특히 주민과 보행자의 안전보장을 위한 교통안전시설과 다양한 장치들이 마련되어야 한다.

(m) 도로 등 교통시설물의 설치에 서식지나 하천, 산림 등 생태계와 문화유산에 미치는 악영향을 최소화할 수 있어야 한다.

(n) 전자정보 서비스에의 접근을 장려하고 촉진한다.

(o) 시민 참여의 확대는 중요한 교통운영의 방침이 돼야 한다. 주요 교통정책의 채택시 시민이나 주민의 의견을 적극적으로 수렴하며 시민들 자신에 의한 정책 결정의 폭을 늘려나간다. 아울러 시민들의 교통 환경관련 정보에 대한 접근권을 적극적으로 확대해 나간다.

106. 지방자치단체를 포함한 모든 정부 당국은 민간부문 혹은 지역사회의 유기적 연계 속에서 위의 사항을 실행에 옮겨야 한다.

시각적 또는 청각적 장애인에게  
주요한 사항에 대해 알려주어야 한다.  
이러한 것들에 대해 알려주는 것이



# 사회취약계층을 위한 사회복지의 현황과 대책

참여민주사회시민연대  
사회복지위원장 조 홍 식

## I. 머리말

오늘날 한국사회에서의 대표적인 사회취약계층은 도시빈민들이다. 이들이 갖는 일반적인 성격을 보면, 첫째, 급격한 도시화에 의해 인구이동에 의해 일시적으로 막대한 과잉인구의 풀(pool)이 형성되었다는 점과, 둘째, 선진자본주의 국가에서와는 달리 실업상태에 대한 사회보장이 거의 없기 때문에 무슨 일이든 소득을 올릴 수밖에 없고, 이에 따라 각종 영세한 경제활동을 하지 않으면 안된다는 점, 셋째, 무허가정착지는 도시빈민이 도시환경에서 생존하기 위해 건축한 주거지이지만 국가적으로 보장되지 않는 노동력 재생산 확보의 기능을 하기 때문에 도시재개발과 이로 인한 빈민주택의 철거는 곧바로 노동력 재생산의 위기와 연결되고 있다는 점이다.

이렇게 볼 때 한국의 사회취약계층은 이미 자본주의적 축적구조 속에서 형성 및 재생산되고 있으며, 전반적인 사회보장이 결여되어 있는 현상황에서 이들은 정규적 노동자가 부양하고 보조해야 하는 하나의 짐으로 되어 있는 것이다. 따라서 이들의 문제는 빈민을 포함한 노동자계급 전체에 대한 전반적인 사회정책을 통해서만 대폭적인 해결을 기대할 수 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 이들 도시빈민의 빈곤문제에 대하여 우리나라에서는 1960, 70년대까지만 하더라도 경제개발에 의한 성장 자체가 바로 빈곤대책의 훌륭한 무기라는 생각이 지배적이었다. 그러나 급속한 산업화과정에서 놀라운 경제성장을 이루었어도 부정부패, 생명경시, 집단이기주의, 지역감정, 계층간 위화감, 소외, 아노미 등 각종 사회문제가 부의 축적과정에서 생겨남으로써 사회는 불안해지고 여전히 빈곤문제는 해결되지 못한 채, 오히려 박탈감 속에서 상대적 빈곤이 심화되는 경향을 보이고 있다.

모든 희생을 무릅쓰더라도 오직 경제성장만을 성취하려는 소위 「선성장 후분배」 전략의 지나친 강조와 장기간의 경제위주의 정책 관성은 사회를 탐욕적 사회로 만들고 우



리의 자본주의를 천민자본주의화 하는데 결정적 역할을 담당하였던 것이다.

이러한 사회를 변화시켜 더불어 잘 살아가는 건강한 사회로 전환시키기 위해서는 무엇보다도 빈곤을 추방하는데서 부터 출발해야 한다. 즉 더불어 잘 살아가는 건강한 사회를 위한 사회통합의 성취를 기본방향으로 하는 사회복지정책이 전개되어야 하는 것이다. 사회통합을 성취하기 위한 첫걸음은 자본주의의 속성에 대한 정확한 인식에서 비롯된다. 자본주의의 요체인 사유재산제도와 경쟁 및 이윤추구에 기반하고 있는 시장원칙은 시장실패와 약자방치라는 내재적 결함을 안고 있는데 이를 시정할 책임은 국가가 지는 것이다. 따라서 국가가 무책임해질 때 자본주의의 사회해체현상은 가속화된다는 사실을 깨달아야 한다.

그러나 이러한 상황과 더불어 유념해야 할 또다른 측면이 있다. 즉 도시빈곤문제가 잘 해결되지 않는 것은 정부당국의 해결의지의 결핍 문제만은 아니라는 것이다. 왜냐하면 도시빈곤정책은 바로 빈민 개개인의 복지권을 토대로 하는 강한 빈민 자신들의 정치적 압력에 조용하여 이루어지는 측면이 있기 때문이다.

이 글에서는 사회취약계층을 위한 기존 사회복지제도의 현황과 문제점을 파악한 후, 그 대책을 모색해 보고자 한다.

## II. 사회복지제도의 현황과 문제점

우리나라에서도 1960년대부터 빈곤문제를 해결하기 위해 한편으로는 경제개발정책을 시도하면서, 다른 한편으로는 우리가 사회보장제도라고 흔히들 일컫는 공적부조, 사회보험 및 사회복지서비스와 함께, 이외에도 사회개발의 제영역인 보건, 의료정책, 노동정책, 교육정책, 조세정책, 주택정책, 법무정책, 가족정책 등을 나뉠대로 실시해 오고 있다.

이들 제도들이 사회정의의 이념에 따라 충실히 기능한다면 이들 제도들이 갖는 높은 빈곤예방효과로 인해 공적부조정책과 같은 사후적인 빈곤대책들이 제한된 범위내에서 효과적으로 운영될 수 있다. 그러나 이러한 제도들의 운영이 사회정의의 이념에 어긋나게 운영되거나, 제도내용의 부실함이 드러날 때에는 오히려 빈곤문제를 심화시키고, 따라서 사후해결적인 공적부조제도의 운영조차도 어렵게 만듦으로써 국민생활 최저선(national minimum)을 제대로 보장하지 못하고 있는 형편이다.

## 1. 최저생계를 보장하지 못하고 있는 생활보호사업

우리나라의 대표적인 공적부조는 생활보호법을 근간으로하는 '생활보호사업'이라는 명칭으로 불리워진다. 이러한 생활보호법은 군사정부에 의해 1961년 12월 30일에 처음 제정되었고, 시행령은 1969년에 만들어졌다.

1995년 현재 국가가 정한 절대빈곤층인 생활보호대상자는 거택보호 30만7천명, 시설보호 7만8천명, 자활보호 137만명 등 전체로 약 175만5천명(전국민의 3.9%)에 이른다. 그러나 이들의 소득기준은 실제 빈곤층을 분류하기에 너무 낮게 책정되어 있다(95년 현재 거택보호자의 경우 1인당 월소득 19만원 이하, 가구당 재산 2,500만원 이하, 자활보호자의 경우 월소득 20만원, 재산 2,500만원 이하). 그리고 선정기준이 너무 획일적이어서 지역별, 가구규모별, 가구유형별 차이에 따른 최저생계비의 차이를 반영하지 못하고 있다. 예를 들면 부양의무자 범위가 비현실적이고 비유통적이며, 예산규모에 따른 대상자 선정기준설정이 문제가 되고 있다.

또한 이들에게 주어지는 보호수준과 내용을 보면 최저생계를 보장하지 못하고 있음을 알 수 있다. 거택 및 시설보호대상자에게만 제공되는 생계보호 수준은 95년 현재 거택보호 대상자의 경우 1인당 월평균 78,000원, 시설보호 대상자의 경우 72,000원에 불과하며, 자활보호대상자에게는 이러한 생계보호는 없고 다만 자녀 중 중학생, 실업계 고등학교 학생의 전학년 학비를 전액 지원하는 교육보호 및 직업훈련, 생업자금 융자(가구당 최고 800만원까지 장기 저리), 취로사업 등의 자활보호가 있으며, 장제보호, 해산보호가 있으나 이는 거택보호대상자에 한정되어 있고 주택보호는 이루어지지 않고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같은 낮은 대상자 선정기준과 급여수준은 생활보호법상에 나타난 바와 같이 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 국민에 대해 헌법에서 규정한 생존권 보장의 이념을 구체적으로 실현하기 위해 국가가 국민의 최저생활을 보장한다는 기본원리가 적용되지 못하고 있다는 것을 보여준다. 그보다는 국가의 보호란 개인이나 가족의 가능한 모든 자원을 활용한 후에도 최저생활을 유지할 수 없을 때에만 최종적으로 받을 수 있는 것이며, 보호를 받는 경우라도 그 수준은 최저생활 수준에도 미치지 못하는 것으로서, 국가는 최소한의 책임만을 지고 있다는 것을 보여줄 뿐이다.

따라서 1인당 국민소득이 9000불이 넘는 현재까지도 생활보호 대상자의 선정기준 및 급여수준은 법에 명시된 '건강하고 문화적인 최저한의 생활'을 보장하기에는 너무 낮고, 1970년대나 1980년대와 비교해 볼 때에도 생활보호제도상의 발전이 매우 미약하다는 것을 알 수 있게 함으로써 국가가 과연 빈곤문제를 해결하려는 의지를 가지고 있는



지에 대해 의문을 제기하게 한다.

한편, 이러한 선정기준과 급여수준이 너무 낮고 획일적이라는 문제를 해결하기 위해서 정부는 최근에 보충급여방식을 도입하고 직권보호 외에 신청보호방식으로의 전환을 시도하였다. 그러나 보충급여와 신청보호주의를 제대로 실현하기 위해서는 자산조사와 자립책을 담당할 전문종사자와 전문적인 서비스 전달체계가 필요하다. 1987년 이후 저소득층이 밀집되어 있는 대도시의 동 단위부터 사회복지 전문요원을 배치하여 1994년말 현재 약 3천명이 배치되어 있으나, 이들이 전문성을 발휘할 수 있는 공공복지서비스 전달체계는 확립되어 있지 않은 형편이다.

그리고 현재 생활보호사업비의 20%를 지방자치단체의 부담으로 하고 있어 지방자치가 진전됨에 따라 지방간의 격차가 발생할 가능성이 있고, 영세민의 유입을 방지하는 조치들이 강화되어 생활보호 대상자들의 인권이 침해될 소지가 있다.

## 2. 의료보장이 제대로 이루어지지 않고 있는 의료보험, 의료보호제도

현 의료보험제도는 예방보다 치료에 중점이 두어져 있고, 그나마 비용이 많이 드는 부분에 대해서는 의료보험이 적용되지 않는 경우가 허다하다. 또 의료보험과 의료보호가 분리되어 있어 의료보호증을 가지고 병원을 이용하는 빈곤계층의 고통을 가중시키고 있다. 전국민 의료보험의 실시에도 불구하고 병, 의원을 이용하기 위해 본인이 부담해야 하는 본인부담금의 평균 비율이 평균 37%에 이르고 빈곤계층이 주로 가입되어 있는 지역의료보험의 경우 의료보험료가 형편에 맞지 않게 높이 책정되어 있어 빈곤계층의 빈곤을 더욱더 가중시키는 요인이 되고 있다.

그리고 의료보호를 제공할 때 특히 거택보호대상자와 시설보호대상자의 경우, 가족의 도움을 받지 못할 가능성이 크다는 점을 감안하여 보건의료에 관련된 사회복지서비스를 제공할 필요가 있는 데도 불구하고 전문인력과 전달체계의 부족으로 인해 거의 이루어지지 못하고 있다.

## 3. 부실한 연금제도; 저소득주민의 대책없는 노후생계

우리나라의 국민연금은 1988년 1월1일부터 시행되었다. 연금이 시행된지 만 7년이 지났지만 대부분의 도시에서 국민연금에 가입된 가구가 50%를 넘지 못하고 있다. 수도권 도시 인구 중에서 국민연금 가입가구의 비율은 오산이 64.5%로 가장 높고, 서울의

경우도 60.5%에 불과하다. 심지어 의정부시, 광명시, 하남시 등은 국민연금에 가입한 가구가 전체 가구의 20%에도 미치지 못하고 있는 실정이다.

현재 국민연금은 5인 이상 사업체에 의무적으로 적용되고 있다. 그러나 5인 이상 사업장에서 근무하는 노동자의 경우 상대적으로 안정된 직장을 갖고 있다는 것을 의미한다. 그러나 5인 미만의 영세하청업에 종사하는 노동자들이나, 그 밖에 소위 비공식부문이라 불리는 일용직 및 임시직 노동자, 파출부, 노점상, 영세 서비스업 등에 종사하는 노동자들은 더욱 열악한 처지에서 살아가고 있다. 따라서 사회보장이 더욱 절실한 이들이 정작 국민연금에 가입하고 있지 못한 것은 사회보장제도로서의 국민연금제도가 아직 제 기능을 발휘하지 못하고 있음을 입증하고 있다고 하겠다.

## 4. 불안정취업자에게 도움을 주지 못하고 있는 산업재해보상보험

고용에 의한 직업활동은 빈곤 형성 및 지속에 가장 직접적으로 영향을 미치는 요소이다. 도시빈민은 주로 임시직이나 일용직, 영세한 자영업에 종사하는 하층노동자로서, 불완전, 불안정 고용을 특징으로 한다. 즉 대부분이 기술수준이 낮고 종속성이 강하며 고용관계가 불안정한 양상을 띠고 있다. 또한 도시빈민지역의 여성들은 대부분 영세한 하청공장, 가내수공업에 취업하거나 가정부업을 통해 부족한 생활비를 보충하고 있다. 빈민여성은 열악한 노동조건과 저임금에 시달리고 있으며 특히 가사노동과 탁아 등 3종 고에 시달리고 있다.

빈민지역 가구주의 직업에서 가장 많은 비중을 차지하고, 불안정 취업노동자의 50%를 차지하는 일용노동자는 전국적으로 2백만명에 달한다. 이들은 직장의료보험이나 상여금, 퇴직금을 받지 못하고 있으며, 더우기 10시간 이상의 노동과 높은 산업재해(전산업에서 건설업 산업재해 사망자가 차지하는 비율은 88년 25.1%에서 91년 34.8%로 증가했다)의 위협속에 처해 있으나 산업재해보상보험(산재보험)과 같은 사회보장제도의 아무런 혜택을 받지 못하고 있다. 산재보험은 1992년 현재 특정업종을 제외한 5인 이상 사업장 15만여개소의 약 7배만 노동자만을 대상으로 하고 있기 때문이다.

우리나라는 산재보험 이외에 공무원, 사립학교교원, 군인을 대상으로 하는 3개 특수직역연금제도에서 산재보험과 유사한 성격의 급여를 실시하고 있다. 따라서 산재보험은 공무원, 사립학교교원, 군인을 산재보험 가입제의 대상으로 정하고 있다. 또한 현행 산재보험은 업종별 및 규모별로 일부를 당연적용대상에서 제외하고 있다. 즉 농림, 어업, 금융보험업, 도소매 및 음식숙박업, 사회·개인서비스업 중 일부 사업장과 산재보험적용



업종 중에서도 5인미만의 사업장을 당연적용대상에서 제외하고 있다. 이에 따라 1994년 현재 산재보험 적용노동자율은 37.3%에 그치고 있으며, 특수지역연금에서 산재보상을 받는 약 6%를 감안하더라도 55% 이상의 취업자가 보호범위에서 제외되고 있음을 알 수 있다.

### 5. 부실한 고용보험

노동자의 실업에 대한 실업급여의 지급, 고용안정사업 및 직업능력개발사업을 위한 고용보험의 경우는 1995년 7월 1일부터 본격적으로 실시되었다. 실업급여와 관련하여 전 사업장의 1.8%에 불과한 상시 30인 이상 사업장에서 먼저 실시함으로써 전체 노동자의 50.1%는 아직 혜택을 받을 수 없게 되어 있는데, 1998년 1월 1일부터 10인 이상 사업장으로 확대할 계획을 세워 놓고 있으나 도시빈민들의 경우 불안정취업자의 모두는 산재보험과 마찬가지로 해당이 되지 않는 문제를 안고 있다.

### 6. 빈약한 사회복지서비스; 줄어드는 복지시설

우리나라의 사회복지서비스 수준은 다른 사회복지 관련지표들과 마찬가지로 빈약하기 그지없다. 현재 영유아, 아동, 청소년, 장애인, 노인들을 위한 복지 및 교육시설, 탁아소의 문제가 전국적으로 심각하게 제기되고 있음에도 불구하고, 서울이라는 국제도시에서조차 그 수용시설 수가 전체를 합해 101개, 수용인원이 13,075명에 불과하다. 게다가 수도권 중소도시들의 현황을 살펴보면, 아예 아무런 복지시설이 없는 지역도 상당수 있다. 따라서 각종 복지시설을 필요로 하는 이들은 모두 민간시설기관으로 몰리고 있다.

이는 사회복지서비스가 절박한 이들을 시장 기능에 방치하는 형태를 취함으로써, 빈곤계층의 복지시설에 대한 접근은 원천적으로 봉쇄되어 있음을 말해 주는데, 정부의 정책순위, 재정의 사용순위에서 사회복지서비스에 관한 관심이 항상 뒷전에 밀려 있기 때문이다.

### 7. 상대적으로 줄어들기만 하는 사회복지예산

군사정권시대에도 꾸준히 증가하던 복지관련 예산의 비중은 김영삼정부 등장이후 오

히려 줄어들고 있다. 사회복지를 담당하는 보건복지부의 예산비중은 90년 4.2%, 92년 4.6%에 이르렀으나 93년 4.35%, 94년 4.10%로 줄어들더니 95년에는 정부예산 50조1천4백11억원 가운데 1조9천8백3십억원으로 전체 예산의 3.96%로 감소했다.

지방예산까지 포함한 우리나라 전체 사회복지 예산은 91년 현재, 전체예산의 9.67% 수준으로 일본의 20.3%, 미국의 25.6%, 독일의 47.9% 등과는 비교할 수 없을 정도로 열악하며, 경제수준이 비슷한 중상위권 국가인 브라질(19.9%), 멕시코(12.4%), 대만(17.3%)은 물론이고 국민소득 하위국가인 스리랑카(16.5%), 이집트(12.0%)에도 못 미치고 있다.

## III. 문제해결의 기본원칙 및 대책

우리나라의 도시빈곤층을 위한 사회보장정책은 최소한의 최저생계비 보장을 토대로 하는 공적부조정책의 존재 의의와 거리가 멀 뿐만 아니라 소득, 의료, 주거, 고용, 교육, 복지서비스 등 국민생활의 모든 영역에서 기본적인 인간의 삶의 질을 보장하는 국민생활 최저선의 확보를 제대로 이룩하지 못하고 있다. 즉 우리나라의 공적부조는 자본제적 생산관계에서 끊임없이 창출되는 고아, 빈민아 및 노령화, 장애화된 노동무능력자인 피구출빈민과 노동능력이 있는 자활보호대상자로서 도시노동빈민에 대한 일시적인 시혜적 성격의 부조이다. 이는 이념적으로 볼 때 서구 복지국가에서와 같은 국민의 생존권을 보장하는 복지권과 결부된 현대적 의미의 사회보장과는 차이가 많이 나는 것이다.

우리나라의 도시빈곤층을 위한 사회보장정책의 개혁 방향은 '요람에서 무덤까지', 아니 60년대부터는 '태아에서 무덤까지' 국민의 삶의 질을 보장하는 데 국가의 목표로 삼고 있는 선진국의 수준까지는 가지 않더라도 가장 기본적인 국민생활 최저선은 보장되는 것이어야 한다. 아무리 세계화와 국제경쟁력을 외친다 해도 빈곤, 실업, 주택, 환경, 교통, 치안 등 국민생활과 직결된 사회문제에 드는 사회적 비용이 증대되는 한 세계화의 효과는 기대할 수 없다.

국제경쟁력을 저임금에 의존하는 개발초기단계 또는 단순노동에 의존하는 소비재 단계의 국가에서는 그런대로 수출을 통한 경제성장이 가능할 수 있지만, 기술축적을 필요로 하고 생산성향상이 국제경쟁력의 주요 결정요소가 되는 단계에 이르면 삶의 질을 보장하는 복지의 낙후는 성장 자체를 제약하는 요소로 작용하게 된다.

이제 우리사회는 물질성장 위주의 개발전략에서 벗어나 경제와 사회와 인간을 조화롭게 발전시킬 전략이 필요한 시점에 서 있다. 우리나라도 가입하고 있는 국제노동기구(ILO)의 '사회보장에 관한 최저기준'이나 유엔(UN)의 인권선언 및 '경제적, 사회적, 문화



적 권리에 관한 국제규약(인권협약)'의 내용을 충실히 이행하는 자체가 선진화로 가는 길이 된다. 따라서 도시빈민의 기본적인 삶의 질을 보장하는 국민생활 최저선의 확보야말로 선진사회로 가기 위한 절대조건이며 전제조건이 된다 하겠다.

## 1. 국민생활 최저선 보장의 기본 원칙

### 1) 국민생활 최저선 보장의 책임 : 국가가 책임져야 한다.

국민생활 최저선은 한 사회에서 최소한의 인간적인 삶을 영위할 수 있는 기준을 의미한다. 물론 인간의 삶에 필요한 최소한의 것을 준비하는 책임은 개인에게 있다. 그러나 노동력이 유일한 삶의 수단인 산업사회에서 도시빈민들은 질병, 노후, 장애, 실업, 부양자의 사망 등 노동능력을 상실하는 사회적 위험에 직면하게 된다. 사회적 위험에 직면한 개인의 능력이 그러한 사고에 대처할 수 없고, 최소한의 인간적인 삶마저 부정당할 때 그 책임은 사회 전체의 책임, 특히 사회 유지의 마지막 보루인 국가의 책임으로 돌아가야 한다.

### 2) 국민생활 최저선 보장의 포괄 범위 : 모든 생활영역이 포괄되어야 한다.

국민생활 최저선은 경제적인 최저한의 소득만을 확보하는 것은 아니다. 국민생활 최저선은 한 사회가 발전시켜 온 문명화된 생활을 근거로 최소한의 인간적 존엄성을 유지하면서 살아갈 수 있는 인간의 생활영역 전반이 포함되어야 한다. 즉 국민생활 최저선은 소득뿐만 아니라, 보건의료의 수준, 주거공간의 수준, 여가의 수준, 각종 편의시설의 수준 등 인간생활의 총체적인 영역이 포괄되어야 한다.

### 3) 국민생활 최저선 보장의 적용 대상 : 모든 도시빈민에게 적용되어야 한다.

국민생활 최저선은 최소한 삶의 기준을 의미하므로 그 적용 대상은 우리 사회의 모든 도시빈민이 되어야 한다. 따라서 장애인이건 노인이건 혹은 일반빈민이건 누구든지 지역이나 집단의 차이에 따라 적용에서 배제되는 인구층은 없어야 하며 누구에게나 보편적으로 적용되어야 한다.

## 4) 국민생활 최저선 보장의 운영 원리 : 빈민의 민주적 참여가 이루어져야 한다.

국민생활 최저선의 설정과 적용 등 그 운영 과정은 국가에 의해 온정적 차원 혹은 비민주적으로 이루어져서는 안되며 도시빈민들의 민주적 참여가 보장되어야 한다. 국민생활 최저선은 헌법에 보장된 국민의 권리이기 때문에 권리를 행사하는 과정에는 당연히 구성원의 민주적 참여가 보장되어야 한다.

## 5) 국민생활 최저선 보장의 법적 보장 : 사회권과 관련된 각종 국제 조약, 협약 등 의 내용이 국내법에 실효성있게 반영되어야 한다.

인권의 차원에서 기본적인 사회권을 반영하는 국민생활 최저선이 법적 구속력을 가져야 한다. 특히 사회권과 관련된 각종 국제 조약, 협약 등의 내용이 국내법에 실효성있게 반영되어야 한다. ILO의 1952년 '사회보장의 최저기준에 관한 조약(제102호)', '1962년 사회보장에서 내외국인의 균등처우에 관한 조약(제118호)', '사회보장권리를 유지하기 위한 국제적 체계확립에 관한 조약(제157호)' 등과 UN의 세계인권선언을 바탕으로 한 '경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제협약(A협약)'에 나와있는 국민생활 최저선의 내용이 구체적으로 국내법에 반영되어 있어야 하며, 반드시 법적 실효성을 가져야 한다.

## 2. 대책

### 1) 공적부조의 확대를 통한 절대빈곤계층의 삶의 질 향상

공적부조의 목적이 시국안정이든 체제수호이든 궁극적으로는 헌법(34조 제 1 항)에 보장된대로 모든 국민은 인간다운 삶을 살 권리를 행사함에 있으므로 중요한 것은 제도나 사업 자체가 아니라 제도의 적용을 받는 사람이다. 우리나라의 공적부조가 사람을 중요시하는, 사람을 위한 제도가 되기 위해서는 보호내용의 현실화를 통해 빈민들이 자긍심을 갖고 스스로 설 수 있도록 밀어주는 것이 되어야 한다. 그러기 위해서는 정부의 재정부담을 염려하기에 앞서 사회구조적인 모순과 결함에 대한 대응이라는 '보호의 근거'에 대한 성찰이 앞서야 하겠다.

구체적인 생활보호사업의 개선방안을 정리해 보면 다음과 같다.



첫째, 현행 생활보호 대상자 선정기준 및 급여수준은 '건강하고 문화적인 최저한의 생활'을 보장하기에는 너무 부족하다. 이 문제를 해결하기 위해서 선정기준의 현실화가 가장 시급하다. 따라서 전문인력 확보, 조사기법 및 조사표의 개발 등을 통해 정확한 자산가치를 측정할 수 있도록 하며, 신청보호를 정착시킬 것이 요구된다.

둘째, 보호대상자의 최저생활 수준을 보장하기 위하여 비현실적인 현행 보호수준을 현실화 하고, 지역별, 가구규모별 차이를 반영해야 한다. 그리고 저소득층의 주거문제를 해결하기 위한 주택부조제도(주택수당 제공) 도입이 필요하다.

셋째, 보충급여 방식과 신청보호주의가 제대로 이루어지기 위해서는 전문 종사자(사회복지전문요원)가 전문성을 발휘할 수 있는 서비스 전달체계가 필요하다. 즉 생활보호 사업의 적격자를 정확하게 찾아내고 필요한 만큼의 급여를 제공하여 최저한도의 인간다운 생활을 보장하고, 피보호자의 생활상태를 지속적으로 추적, 파악하며, 새로운 요보호자를 신청에 의해 책정해 가는 지속적, 반복적, 순환적인 업무를 수행하기 위해서는 현재 시범 보건복지사무소와 같은 독자적인 공공서비스 전달체계의 확립이 전국적으로 확대되지 않으면 안된다.

넷째, 생활보호사업의 재원을 전액 중앙정부에서 담당하도록 하며, 이에 대한 정부예산을 늘려야 한다. 서구 복지국가들의 경우 구빈법시대는 빈곤자에 대한 구호책임을 지방정부가 책임지는 소위 지방주의원칙을 고수했지만 복지국가로 넘어 오면서 공적부조의 재원조달 및 행정체계에 이르는 모든 부분은 중앙정부의 관할로 이양되었던 것이다. 그래서 현대적 개념으로서의 공적부조는 중앙정부주의원칙에 입각해 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 우리나라 생활보호사업의 비용조달을 보면 서울시는 50%이내에서 국가가 부담하며 그의 지역에서는 80%이상을 국가가 부담하도록 되어 있어(생활보호법 제 38조 제 1 항 제 4 호) 전액 내국세에 의한 국고부담이 되어 있지 않아 이런 점에서도 아직 현대적 공적부조의 개념과는 거리가 있음을 알 수 있다.

## 2) 도시빈민 노동자의 고용안정과 고용보험의 적용, 산재보험 및 국민연금의 급여보장

첫째, 일용건설 노동의 하도급(하청)구조를 개편하고, 공영화를 실시한다. 건설업 공영제를 실시하여 하청단계를 축소시키고 인력수급을 안정화시킨다. 특히 건설노동자의 고용개선 등에 관한 법률을 제정하여 일용노동자들의 노동3권을 보장하고, 하청구조의 축소와 고용안정을 도모한다.

둘째, 연 200일 이하 노동에 대해 생계비를 보조한다. 본인 의지와 관계없이 발생하는 실업에 대해서는 연 200일 이하 노동분 만큼 생계비 보조를 실시한다. 이를 현재의 사회보장적 성격의 영세민 취로사업이나 영세민 생계보조와는 별도로 운영한다.

셋째, 임시, 일용노동자에 대한 산업재해를 인정하며, 고용보험제도를 확대한다.

넷째, 노동력 폐질화 대책으로 빈민개인에 대한 국민연금제도를 확대 실시한다. 현재 5인이상 사업자에 대해서만 시행되고 있는 국민연금제도를 개인에게도 확대 실시한다. 도시빈민은 국가가 반을 부담하는 가운데 매달 일정 금액을 적립, 노후 생활안정 대책을 마련하도록 한다.

다섯째, 여성노동과 연소노동을 보호한다. 영세하청공장 취업이나 가정부업 등을 통해 생계를 꾸려갈 수 밖에 없는 대다수 빈민여성들은 남성들에 비해 훨씬 나쁜 조건으로 노동하고 있다. 최저임금을 준수하고 탁아비가 보조될 수 있는 제도를 마련한다.

여섯째, 공공기구에 의한 적극적인 고용창출과 기술교육을 실시한다. 국가와 자치단체 및 공공사업체에 의한 적극적인 고용기회를 창출하고, 빈민자녀 뿐만 아니라 가정들에 대한 직업기술교육을 확대실시하여 전문기술을 취득하도록 지원한다. 기존 직업훈련소의 훈련직종을 다양화하고 직업훈련기간동안 생계비에 대해 국가가 전액 지원함으로써 도시빈민으로 하여금 직업훈련을 받을 수 있는 기회를 확대한다.

## 3) 도시빈민의 건강한 삶을 보장하기 위한 의료보장제도의 정비

첫째, 현재 지역, 직장 등 각 조합별로 유지되고 있는 독립채산제를 폐지하고 통합의료보험제를 실시한다. 90년에 국회에서 통과되었으나 대통령의 거부권행사로 실시되지 못하고 있는 국민의료보험법을 재의결하여 시행한다.

둘째, 지역의료보험에서의 기본보험료를 폐지하고 재산과 소득을 기준으로 '누진 등급제'를 도입한다.

셋째, 의료보호라는 별도의 틀을 폐지하고 이들을 모두 의료보험제도로 통합한다. 단 의료보험제도로 통합될 경우 의료보호대상자의 보험료와 본인 부담금은 완전히 면제하며 의료보호지정병원이 아닌 일반 병,의원을 다른 사람과 똑같이 이용할 수 있도록 한다.

넷째, 도시빈민 밀집지역에 공공의료기관을 대폭 확충한다. 보건소에 양질의 의료인력을 배치한다.

다섯째, 지역의료보험조합장을 주민들이 직접선거하거나 또는 지방의회에서 선출한



다.

여섯째, 임신, 일용노동자의 상병수당 실시, 임신부 산전진찰의 의무화, 전국민에게 건강진단의 제공, 의료보험료 본인부담금 인하, 의료보험급여 제한기간 180일 철폐 등이 이루어져야 한다.

#### 4) 취약계층에 대한 사회복지서비스 확대

##### \* 빈민지역 영유아, 아동, 청소년에 대한 사회복지서비스의 확대

첫째, 영유아와 관련하여 집단주택 건설 때 탁아시설설치 의무화, 취업모의 탁아요구를 충족시킬 수 있도록 보육시간의 연장, 대상아동 연령조정, 탁아전문가 및 3세미만 영유아 탁아시설에 대한 정책적 배려 등 영유아복지서비스에 대한 방안 모색이 요구되며, 아울러 지역사회종합복지관의 기능을 활용하여 탁아서비스 제공의 센터 역할을 담당하게 하며, 이에 대한 정부의 재정적 지원을 확대해 나간다.

둘째, 저소득주민 밀집지역에 독서실, 공부방 및 문화공간을 확대 설치한다.

세째, 저소득주민의 자녀 중 미진학무직 청소년에 대한 기술교육, 직업훈련을 제도화하고, 취업을 적극 알선한다.

네째, 복잡하게 중복되어 있는 빈민지역 영유아, 아동 및 청소년 문제에 대한 행정부처의 체계화 및 민간 시설에 대한 재원을 확보한다.

##### \* 노인복지서비스의 확대

첫째, 노인들은 만성질환이 많으며 상당수가 두가지 이상의 중복질환을 앓고 있어 어느 연령보다도 국가차원의 의료서비스가 요구된다. 그런데도 현재 65세 노인대상으로 1983년 부터 실시중인 무료 건강 진단이 의료보험법이 아닌 노인복지법에 근거하고 있으며 종합의원 내에 노인변동(과)이나, 노인병원, 보건소 내에 노인진료실 등이 거의 없는데, 이에 대한 설치가 필요하다.

둘째, 무의무탁 노인에 대한 시설보호 및 이의 전문화가 요구된다.

세째, 노인에 대한 교육과 여가대책이 필요하다. 특히 노인학교(대학)의 경우 사회교육법에 의거 교육부가 담당하고 있으며 노인학교, 노인교실, 경로대학 등이 난립되어 있는 형편인데, 노인복지서비스 측면에서 보건복지부의 통괄운영이 필요하다고 하겠다.

네째, 여성노인에 대한 서비스 대책 마련이 필요하다. 인구학적으로 보아 앞으로 여성노인의 비율이 60세 이상 노인 중 3/5, 70세 이상 노인 중 2/3가 되어 계속적으로 불

어날 전망이며, 대다수 여성노인이 평생 무보수 주부로서 자녀에게 전적으로 의존하고 있는 점 등으로 보아 여성노인에 대한 서비스 대책은 시급하다고 하겠다.

##### \* 장애인복지서비스의 확대

첫째, 장애인 예방을 위한 대책과 조기발견을 위한 의료망의 활용체계와 진단체계의 구축이 필요하다. 현재 시행되고 있는 장애발생 예방정책은 영유아에 대한 예방접종밖에 없으며 장애인 복지법 제8조에 약간의 언급이 되어 있으나 강제성을 띠고 있지 못하다.

둘째, 장애인 복지시설, 운영비 지원이 충분해야 하며, 전문화가 되어야 한다. 아직도 시설양보호를 필요로 하는 장애인의 욕구를 충족시켜주지 못하고 있으며, 현재 국가로부터 완전한 의료보장의 지원을 받는 장애인은 생활보호대상자로서 전체 장애인의 15% 정도이다. 그리고 장애인 시설에 대한 지원은 불충분하며, 전문인력이 거의 없어 양질의 서비스가 주어지지 않고 있다.

세째, 장애인에 대한 고용정책의 활성화가 요구된다. 장애인 고용과 관련하여 장애인 고용촉진법이 있어 상시 300인 이상 고용 사업체에 대하여 근로자 총수의 2% 이상 장애인의 고용을 법제화하고 이를 위반시 부담금을 징수하고 있으나, 대부분의 기업들이 장애인을 고용하기 보다는 부담금을 내는 등 충분한 효과를 거두지 못하고 있다.

네째, 장애인 편의시설의 대폭적인 확충이 필요하다.

##### \*가족복지서비스의 강화

전통적인 가족성원의 통제기능이나 보호기능들의 많은 것들을 상실함으로써 이제는 사회복지제도가 이 기능들의 상당부분을 떠맡게 되었다. 따라서 가족복지서비스만큼 우리 사회에서 계층을 초월하여 보편적으로 요구되고 있는 서비스는 없을 것이라고 생각된다. 가족의 구조적, 기능적 결손과 해체를 예방하고 극복시켜주는 것이 가족복지서비스라고 한다면, 우리의 가족복지서비스 현실은 너무나도 미흡하다. 어떻게 본다면 영유아, 아동, 청소년, 노인, 장애인들의 문제는 결국 가족문제의 빙산현상(iceberg phenomena)이라고 할 수 있다. 따라서 각각의 취약 인구집단들에 대한 사회복지서비스가 가족의 파생적문제에 접근함으로써 궁극적으로는 가족복지서비스로 수렴될 수도 있으나, 물밑에 숨겨져 있는 근본적인 가족문제를 이해하고 접근하기 위해서는 가족복지서비스로 통합하여 정책적으로나 임상면에서 접근하는 것이 반드시 필요하다.

가족복지서비스의 방향을 제시해 본다면, 가족기능을 보강할 수 있는 예방적 가족복지



서비스(가족상담기능)를 강화하고, 개개인에 대한 대상별 서비스체계를 가족중심의 서비스체계로 전환하며, 무의탁 노인, 아동, 장애인을 대상으로 하는 시설보호서비스를 내실화하여 집단가정과 같은 시설에서 지역사회와의 유대를 강화할 수 있는 서비스로 발전시켜야 한다.

#### 5) 국가에 의한 사회복지서비스 전달체계 확립을 전제로 한 민간 참여 확대

현재처럼 국가부문에의 사회복지서비스 전달체계가 제대로 구축되어 있지 못한 채 사회복지서비스에의 민간참여 확대를 통한 이윤추구의 시장 원리 도입 계획은 사회복지서비스가 갖고 있는 탈상품화의 원리에 어긋나며, 가장 기본적인 국가사회복지 기반이 이루어지고 있지 않아서 복지후진성을 면치 못하고 있는 우리의 현실에서는 시기상조이다. 국민생활 최저선의 사회복지서비스 수준에 대한 보장이 구축되어 있지 않은한, 이는 국가의 책임을 방기하는 것으로 사회복지서비스의 부익부, 빈익빈 현상을 초래함으로써 사회통합의 저해요소가 될 우려가 크다.

따라서 국가부문에의 사회복지서비스 전달체계의 구축은 필수적이며 이것이 이루어진 후 민간참여 및 자원봉사활동의 확대를 고려해야 한다. 사회복지서비스의 민간참여는 어디까지나 국가사회복지의 보완에 불과함을 간과해서는 안된다.

#### 6) 정부의 사회복지예산의 증대

정부의 전체 예산 중에서도 특히 취약한 사회복지부문의 예산의 증가가 요구된다. 우리나라의 경우 국민 1인당 GNP가 9,000불 수준으로 OECD의 1970년대 경제수준에 진입함에도 불구하고 정부의 사회보장비 지출은 대단히 낮다. 국민 1인당 GNP가 대략 6,000-7,000불 정도 되던 OECD국가의 1960년도 사회보장비 지출 비중을 보면 일본 3.8%, 미국 5.0%, 영국 6.8%, 스웨덴 8.0%, 독일 12.0%, 프랑스 13.5%로서 22개국 평균은 7.0%였다. 따라서 현재 GDP의 1.8% 수준의 사회보장비 지출을 적어도 5%까지 끌어올릴 것을 강조하고자 하며, 이에 대한 정부의 예산반영 의지가 분명히 표명되어야 할 것을 촉구한다.

이를 위해서는 국방비 예산과 안기부 예산 등의 경직성 재원의 감소 및 관변단체 지원, SOC 설계 변경등으로 인한 예산 낭비의 절감 등을 통한 사회복지재원의 확대가 필요하다. 아울러 철저한 자산 및 소득조사를 통한 불로소득에 대한 증세 등의 과감한 세

제개혁에 의한 적절한 재원확보가 급선무인데, 이는 전적으로 정부의 의지와 직결되는 문제라 하겠다.

요컨대 오늘날 산업사회의 빈곤이나 다양한 사회적 위험들은 개인의 힘이나 가족의 자조능력 및 자유시장체제에만 의존하기에는 훨씬 복잡하고 심각할 뿐 아니라 우리나라처럼 급격한 사회변동과정에서 가족문제를 유발시키는 상황에서는 무엇보다도 국가의 사회복지서비스를 통한 문제해결이 필수적이라 할 수 있다.

### IV. 맺는말

우리나라의 사회취약계층이 안고 있는 도시빈곤문제들을 살펴보았지만 가장 근본적인 문제는 빈곤에 대한 기본적인 복지 이념의 부재를 들 수 있다. 현 빈곤정책에서 나타나는 복지이념은 제도적 이념이라기 보다는 가족과 지역사회에 전가하는 잔여적(보충적) 복지이념에 가까운 것으로 평가되고 있다. 이는 개인의 복지욕구를 일차적으로 시장과 가족의 테두리내에서 해결하고, 그것이 불가능해졌을 때 사회(국가)의 개입이 전제되는 것으로서 70년대 후반부터 일부 선진국가들에서 나타났던 '작은 정부'의 이념과 맥락이 같은 것이다.

그러나 산업사회의 빈곤이나 다양한 사회적 위험들은 개인의 힘이나 가족의 자조능력 및 자유시장체제에만 의존하기에는 훨씬 복잡하고 심각할 뿐 아니라 우리나라처럼 급격한 사회변동과정에서 계층간 배분의 왜곡이 심각한 사회문제를 유발시키는 상황에서는 국가의 개입을 통한 문제해결이 필수적이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 국가의 개입을 통한 제도적 복지이념과는 거리가 먼 복지이념이 빈곤정책에 내재되어 있음으로써 근본적인 개혁에 항상 걸림돌이 되어 왔던 것이다.

따라서 빈곤정책이 안고 있는 각 문제점들은 방법론의 문제라기 보다는 이념상의 문제라 할 수 있으며, 이러한 문제의 해결은 기존의 잔여적 복지이념을 과감히 제도적 복지이념으로 전환하여 이를 제도화시켜 나가는데서 출발해야 할 것으로 본다.

이를 위해서는 먼저 더불어 잘사는 건강한 복지이념이 확대되어야 하며, 이를 바탕으로 하여 도시빈민을 위한 과감한 가시적인 국민생활 최저선이 확보되는 사회복지대책들이 뒤따라야 할 것으로 본다.



# 한국에서의 기본적 인권으로서의

## 주거권의 현실과 전망

민주사회를 위한 변호사 모임  
변호사 조 광 희

### I. 한국에서의 주거권의 법적 지위

#### 1. 헌법의 규정

모든 인간은 자신의 신체를 보전하고, 가정생활을 영위하기 위한 자연적 거점으로서, 그리고 자신의 사회적 존재로서의 성질을 보전하고, 사회활동을 재생산하기 위한 사회적 거점으로서 주거를 필요로 한다. 만일 어떤 인간이 스스로 선택하지 아니하였음에도 불구하고 주거지를 가지고 있지 못하거나 비록 주거지가 있다고 하여도 그 주거지가 주거지로서의 최소한의 조건을 충족하지 못하고 있다면 우리는 그 인간이 거의 모든 측면에서 극심한 사회적 어려움에 처해 있다고 결론지을 수 있다.

한편, 현대의 인류가 처한 주거지의 문제는 자연적인 문제가 아니라 사회적인 문제이다. 즉, 생존조건이 사회적으로 규정되고 영향받는 과정에서 인간의 주거지의 문제가 보다 악화되고, 위협에 처하게 된 것이다. 그러므로 국가가 주택의 공급을 조절·제고하고, 자신의 능력으로는 주거를 마련할 수 없는 사회적 약자를 위하여 주거를 마련해주는 것은 국가가 국민에게 은혜를 베푸는 것이 아니라, 당연히 하여야 할 국가의 의무를 완수하는 것에 지나지 않는 것이다. 이처럼 주거의 보장을 국가의 의무라고 보았을 때, 국민의 입장에서는 이를 국가에 대하여 요구할 수 있는 것이며, 이러한 권리를 우리는 주거권이라고 부를 수 있는 것이다.

이러한 논리적, 사회적 근거에 입각하여 세계인권선언 제25조 제1항이 기본적 인권의 하나로 주거권을 인정하고 있는 바와 같이 이미 오래 전에 주거권이 인간에게 필수 불가결한 사회적 권리의 하나로서 국제적으로 공인받았음에도 불구하고 주거권은 한국에서 아직까지도 가장 경시당하고 있는 기본적 인권 중의 하나이다.



1948년 7월 12일 제정되고, 1987년 10월 29일 마지막으로 개정된 한국 헌법에는 주거권과 관련한 여러 조항이 산재하여 있으나 직접적으로 주거권을 인정하는 조항은 발견되지 아니한다. 그리고, 한국의 유수한 법학자들도 주거권을 정면으로 기본적 인권의 하나로 다루지는 아니하는 경향이 있다.

다만 한국 헌법 제35조 제3항은 “국가는 주택개발정책을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.”고 막연한 국가의 의무만을 규정하고 있을 따름이다. 그리고, 헌법에 명시적으로 규정이 되지 아니하였으나, 사회의 통념상 기본적 인권으로서 인정되어야 할 것을 헌법적으로 정당화하기 위하여 많이 인용되는 헌법규정인 한국 헌법 제 37조 제1항의 “국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.”라는 규정과 제34조 제1항의 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.”라는 규정 등에 비추어 주거권은 한국 헌법상 그 근거를 가지고 있다고 볼 수도 있을 것이다.

아무튼 학자들과 법률가들의 일반적인 견해는 한국 헌법에 주거권에 대한 직접적인 근거규정은 없다고 하여도 헌법에 산재해 있는 여러 조항과 헌법의 이념에 비추어 보았을 때 한국의 헌법이 주거권을 기본적 인권의 하나로 인정하고 있음은 의문의 여지가 없다는 것이다.

그럼에도 불구하고 실제로 한국정부는 헌법이 주거권을 하나의 법적 권리로 인정하였다고 보기 보다는 국가가 주택문제의 해결에 노력해야 한다는 정책방향을 제시하고 있는 것에 그쳤다고 보는 것이 사실이었다. 비록 많은 사람들이 헌법의 해석상 주거권이 당연한 국민의 권리라고 하여도 그것은 주거권을 인정하는 것이 이념적으로 정당하다는 것을 지적하는 것에 그쳤으며 현실적으로는 전혀 재판절차 기타 제도를 통한 권리구제의 대상이 되지 못했던 것이다. 왜냐하면 헌법에 직접 근거하여 주거권을 요구하는 것은 사실상 불가능하였고, 또한 “국민의 주거생활의 안정” 등을 그 목적으로 내세우고 있으면서도 거의 아무런 실정법적 구제조치를 마련해 두지 않고 있는 주거권과 관련된 몇몇 법률들에 근거하여 주거권을 요구하는 것도 애초부터 불가능하였기 때문이다. 즉, 한국의 국민들은 점유의 안정성, 적절한 시설, 적당한 가격 또는 임대료, 쾌적한 주거수준, 적절한 입지, 강제철거를 당하지 아니할 권리 등을 그 내용으로 하는 주거권을 국가에 대하여 주장할 수 있는 길이 사실상 봉쇄되었던 것이다.

## 2. 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 비준

이와 같이 사실상 방치되어 왔던 한국에서의 주거권은 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약이 국회의 비준을 얻어 1990. 7. 10.부터 한국에 대하여 발효되면서 새로운 국면에 접어들었다고 할 것이다.

널리 알려져 있다시피 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(이하 “A규약”이라 한다.) 제11조 제1항은 다음과 같이 규정하고 있다.

“본 규약의 당사국은 모든 사람이 적당한 식료, 의복과 주택을 포함하여 자기와 자기 가족을 위하여 적당한 생활수준을 향수하고, 또 생활조건의 부단한 개선을 구할 권리를 가지고 있음을 인정한다. 당사국은 이 권리의 실현을 확보하기 위하여 적당한 조치를 취할 것이며, 이 목적을 달성하기 위하여 자유로운 동의에 기한 국제적 협력이 근본적으로 중요하다는 것을 인정한다.”

그렇다면 한국이 국제사회를 기만한 것이 아닌 한 A규약을 비준함으로써 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.”는 한국헌법 제6조 제1항의 규정에 의하여 주거권을 한국 국민의 기본권의 하나로 정면으로 인정하게 된 것이다.

그러나, 이러한 상황의 변화에도 불구하고 한국에서의 주거권의 지위에는 거의 아무런 변동이 없었다고 과언이 아니다. 즉, A규약을 비준한지 수 년이 지난 1996년까지도 뒤에서 보는 바와 같이 여전히 강제철거가 행하여지고 그 과정에서 적지 않은 철거민들이 부상당하고 목숨을 잃었으며 이러한 사정은 가까운 시일 내에 개선될 기미가 보이지 않는다. 정부가 별다른 재원없이 해결할 수 있는 강제철거의 문제조차 이러하다면 적지 않은 재원이 소요될 최소한의 주거수준의 보장 등 사회복지적인 주거정책에 대하여는 한국정부에 아무 것도 기대할 것이 없는 상황인 것이다.

한편, 이러한 한국정부의 무성의한 태도는 부분적으로 A규약의 일종의 프로그램적 성격에 기인하고 있는 것으로 보인다. 즉, “본규약의 각 당사국은 특히 입법조치의 채용을 포함하여 모든 적당한 방법에 의해서 본규약에 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여 그 이용할 수 있는 자원의 최대한도까지 개별적으로 또는 특히 경제적이고 기술적인 국제적 원조와 협력을 통하여 조치를 취할 것을 약속한다.”고 규정하고 있는 A규약 제2조 제1항에 근거하여 현실적으로는 아무런 실제적인 조치를 하



지 않아도 되는 것으로 이해하고 있는 것이다. 그러나, 이것은 국제사회의 책임있는 당사자로서의 성숙한 태도가 아니며, 어느 정도는 한국국민은 물론 국제사회에 대한 기만인 것이다.

한편, 1995년 5월에 열린 국제연합의 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회는 A규약에 관하여 제출된 한국의 보고서를 검토한 결과 부적합한 주거상황, 무주택자, 강제철거를 포함한 주거문제를 가장 우려되는 분야의 하나로 적절하게 지적하였다. 나아가서 동 위원회는 사용가능한 경제적 재원을 염두에 둘 때 한국정부가 한국사회의 주변계층의 경제적·문화적 및 사회적 권리에 관하여 불충분한 조치만을 해 왔을 뿐이라고 지적하면서 주거권을 더 잘 보장하기 위한 적절한 대책을 세울 것과 특히 주거대책없는 철거를 중단할 것을 권고하였다. 그럼에도 불구하고 이러한 권고를 한국 정부가 성실하게 이해하고 받아들이고 있다는 징후는 전혀 발견되지 아니하고 있다.

결국 한국에서의 주거권의 기본적 인권으로서의 지위는 이렇게 요약할 수 있을 것이다. “한국에서 주거권은 기본적 인권의 하나로써 이념상 인정되면서도 사실상 무시되어 오던 중 A규약의 비준과 함께 본격적인 권리의 하나로 인정받게 되었으나, 한국정부의 무성의한 태도로 주거권의 보장을 위한 적절한 입법조치나 정책의 개선이 제대로 이루어지지 아니하고 있다.”

## II. 한국에서의 주거권의 현실

앞서 본 바와 같이 한국에서 주거권은 기본적 인권으로 인정하기에 충분한 법률적 근거를 획득하였음에도 불구하고, 현실적으로는 무책임하게 방치되거나 거부당하고 있는바, 그러한 주거권의 현실을 간략히 검토해 보는 것이 장차 한국에서의 주거권이 어떤 모습으로 구현되어야 하는가를 그려보는데 보탬이 될 것이다.

### 1. 국제연합의 기준에 따른 검토

한국에서 기본적 인권으로서의 주거권이 어떻게 구현되고 있는가를 살펴 보기 위해서는 먼저 주거권의 구체적 내용을 무엇으로 할 것인가 하는 점이 명백히 되어야 할 것인데, 편의상 국제연합의 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회의 General Comment No.4가 정의한 구성요소별로 간략히 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 점유의 법적 안정성(Legal Security of Tenure)

국제연합이 점유형태에 상관없이 모든 사람은 강제퇴거, 철거 등에 대한 법적 대항력을 가져야 한다고 정의하고 있음에도 불구하고, 그리고 이러한 점유의 법적 안정성은 주거권의 가장 중요하고도 기본적인 내용임에도 불구하고, 한국에서 이것은 전혀 인정되지 못하고 있다. 즉, 한국에서 점유의 안정성은 소유권의 절대성과 계약자유의 원리를 기반으로 하는 시민법의 기본 법리에 따라 소유자이거나 또는 정당한 임대차계약을 맺은 임차인에게만 인정되고 있을 뿐이며, 이러한 시민법에 따른 권리를 가지지 못한 자는 무자비한 강제철거의 대상이 되고 있다. 그리고, 이러한 철거과정에서 철거민이 부상 또는 사망하는 일도 드물지 아니하며, 경우에 따라서는 자신의 처지를 비판하거나 또는 이러한 강제철거에 항의하기 위하여 스스로 목숨을 끊는 일도 있었다.

사안의 중대성에 비추어 가장 최근의 강제철거 및 그와 관련된 사건중 일부를 예시하면 다음과 같다 (주거권실현을 위한 국민연합에서 제공한 자료임).

(1) 서울 노원구 중계본동 광석마을은 가옥주 50여세대, 세입자 250여세대 등 300여세대가 살고 있는 400년의 역사를 지닌 전형적인 재래식 전통마을이었다. 그런데, 1994년 8월 31일부터 1995년 2월 10일에 이르는 시기 동안 총 4차례의 강제철거가 행하여졌으며 그 과정에서 주민 10여명이 부상당하고, 100여세대가 천막속에서 한겨울을 보내야 했다. 더군다나 1995년 2월 10일의 강제철거에서는 새벽 6시에 전문폭력배 300여명이 투입되어 많은 사회적 물의를 빚었다.

(2) 서울 종로구 무악동의 경우에는 임시이주단지를 요구하는 세입자들을 제압하기 위하여 수시로 투입된 폭력배들이 강제철거와 방화를 자행하였으며 1994년 10월 25일에는 각목등으로 무장한 폭력배들이 주민 100여명을 감금하고 폭행하였으며 그 과정에서 주민 20여명이 부상을 당하였다.

(3) 전형적인 빈민거주지역인 서울 관악구 봉천동 일대는 현재 대대적으로 철거가 진행중인데, 폭력배들이 상주하면서 상습적으로 폭력을 행사하며 강제철거를 하고 있다. 1994년 10월 22일부터 24일사이에는 포크레인이 투입되어 강제철거되는 와중에 20여명의 부상자가 발생하였으며, 1995년 2월 16일에도 역시 강제철거로 다수가 부상을 입었고, 심지어 1995년 3월 20일 새벽의 강제철거과정에서는 부녀자가 성추행을 당하는 등의 사태가 발생하기도 하였다.



(4) 서울 하왕2-1지구, 금호6, 금호1-6 지구 등에서도 현재 강제철거가 진행중인데, 1994년 4월 19일 하왕 2-1지구에서는 폭력배들에 의하여 16명의 부상자가 발생하였으며, 1995년 2월에는 강제철거에 항의하며 하왕 1-6지구의 세입자 1명이 분신하는 사태가 발생하기도 하였다.

그외에도 많은 사례가 있으며, 구체적인 사건을 일일이 거론하는 것이 번거로울 정도로 일상적인 일이라고 하여도 지나친 것은 아니다.

#### 나. 주거생활에 필요한 시설의 확보

##### (Availability of Services, Materials, Facilities and Infrastructure)

적절한 주거는 음료수, 음식을 장만할 수 있는 연료, 난방, 전기, 세척시설, 음식저장소, 하수시설 등이 포함되어 있어야 하는데, 한국의 경우에 경제성장과 더불어 상당한 진전이 있는 것이 사실이다. 그러나, 아직도 많은 사람들이 이러한 시설의 부족으로 고통받고 있으며, 그들에 대한 사회보장적인 측면에서의 배려는 거의 없다고 하여도 과언이 아니다.

#### 다. 적당한 가격(Affordable)

집의 가격이 너무 높아서 개인이나 가족이 집을 장만할 수 없거나 또는 집을 장만함으로써 다른 기본적인 충족할 수 없는 정도가 되어서는 아니됨에도 불구하고, 한국의 경우에는 국토에 비하여 많은 인구, 지나친 도시집중 등으로 경제력에 비하여 주거비가 매우 비싼 편이다. 현재에는 다소 진정되기는 했으나 주택가격과 주택의 임대차 가격의 급격한 상승으로 일반적인 노동자의 경우에 자신의 수입만으로는 주택을 취득하기는커녕 임대료를 지불하기도 벅찬 경우가 드물지 않다. 수 년 전에는 전세금(일시적으로 임차인이 임대인에게 주택 가격의 2분의 1 가량을 지급하여 그 이자로 차임을 대신하는 한국에서의 일반적인 임대차계약의 유형에서 그 지급되는 금원)의 폭등으로 이를 감당하지 못한 사람들의 비판자살이 잇따르기도 하였다.

#### 라. 거주 가능한 수준(Habitable)

적절한 주거는 너무 좁아서는 안되며, 추위, 습기, 더위, 비, 바람 등을 막을 수 있는 수준이어야 하는데, 한국의 특히 중요한 문제는 매우 협소한 주거상태에서 생활하는 가구가 적지 않다는 점이다. 1990년에 들어서도 서울시의 단칸방 거주자는 전체 가구수의

30% 내외에 이르고 있는데, 4인 이상 가구이면서 단칸방에 거주하는 비율도 15%를 상회하고 있다.(인구 및 주택 센서스, 경제기획원, 1990) 이러한 문제 역시 국가가 법률로 최저주거기준을 설정하고, 자신의 능력으로는 이러한 최저한의 주거 수준도 확보할 수 없는 사람들에게 대하여 공적 부조를 하는 등의 사회보장제도가 전무한 것에서 비롯되는 당연한 귀결이다.

#### 마. 접근가능성(Accessibility)

노인, 어린이, 신체장애자와 같은 사회적 약자에게 최소한의 주거수준을 보장해 주는 법적인 제도도 마련되어 있지 않으므로 자신의 생존을 위한 조건을 마련할 능력이 결여된 이들은 결국 가까운 친지등의 개별적이고 사적인 부조에 의존하거나 부랑자가 될 수밖에 없는 형편이다.

#### 바. 기타

주거하기에 적당한 위치(Location), 문화적 특성의 보호(Culturally Adequate)라는 측면도 여전히 미흡한 실태이지만 다른 요소들과 비교해서는 덜 심각한 문제이다. 아무튼 이처럼 주거권이 제대로 확보되지 아니하고 있는 것은 주거권에 대한 사회복지적인 고려가 전무한 데에서 오는 당연한 결과이다. 즉, 주거권이 하나의 권리로서 자리잡지 못하고, 각 개인의 능력과 운명에 전적으로 맡겨진 상황에서 저소득층의 경우에는 적절한 주거를 위한 과중한 주거비를 감당하지 못하므로 열악한 주거상황에서 벗어날 길이 없는 것이다.

이러한 상황은 개발독재의 과정에서 성장위주의 정책이 펼쳐짐으로써 경제수준에 비하여 극히 낮은 사회복지 예산이 책정되는 등 자본주의의 약육강식적인 경쟁원리가 거의 전면적으로 사회 각 부분에서 관철되고, 그러한 경쟁에서 탈락한 사람들은 자신의 무능과 불운을 한탄할 수밖에 없는 사회적, 역사적 상황이 주거부문에 반영된 당연한 결과이다. 그리고, 이러한 사회복지부문의 경시는 체제가 다른 남북한 대치상황에서의 지나치게 비대한 국방비 지출, 진보적인 색채를 띤 정치세력에 대한 수십년간에 걸친 계속적인 정치적 탄압이 결과한 사회복지적 정책의 위축과도 무관하지 않다.

#### 2. 한국에서의 불량주택정비사업

한국에서의 주거권의 현실을 역동적으로 이해하기 위하여는 국제연합의 기준에서 평



면적으로 살펴보는 것만으로는 부족하고, 주거권을 둘러싼 가장 첨예한 사회적 갈등의 진원이 되고 있는 불량주택정비사업에 대한 검토가 필수적이다. 왜냐하면, 불량주택정비사업이야말로 한국정부의 주거권에 대한 인식수준과 배려정도를 가장 적나라하게 반영하고 있기 때문이다. 앞서 살펴본 강제철거의 문제 등도 도시의 불량주택정비사업의 과정에서 발생하는 일종의 부산물이라고 할 수 있다.

### 가. 제도와 법규의 개관

현재 한국에서 추진되고 있는 불량주택정비사업은 도시재개발법에 따른 주택개량 재개발사업과 도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법에 따른 주거환경 개선사업으로 구분할 수 있는데, 논의의 편의를 위하여 주택개량재개발사업을 중심으로 기술하고자 한다.

많은 사회적 문제점을 야기하고 있는 주택개량재개발사업을 위하여 주로 동원되는 사업방식은 1983년부터 시작되어 일반화된 이른바 합동재개발방식인데, 재개발구역 내의 토지나 건물등의 소유자가 설립한 재개발조합이 시행자가 되고, 조합이 제공한 토지에 조합이 선정한 주택건설업자가 그 자본으로 주택등 건축시설(주로 아파트)을 건립한 후, 토지등의 소유자에게는 사업시행전 제공된 토지등의 권리에 상응하는 건축시설을 분양하고 남은 토지나 건축시설을 매각하여 건설회사의 개발이익에 충당하는 방식이다.

이러한 합동재개발은 개발수익을 극대화하고 건설자본을 제도적으로 유치함으로써 대상지역을 해체하여 결국 자본제적 토지, 주택시장에 편입시키는 정책이다. 그리하여 재개발과정에서 존재할 수 있는 국가와 주민사이의 갈등관계는 더 큰 이익을 전유하기 위하여 몸부림치는 주민과 건설자본, 토지 또는 가옥의 소유자와 세입자간의 갈등관계로 전환하게 된다.

### 나. 문제점

한국의 이러한 불량주택정비사업에는 많은 제도적, 법적 문제점이 있으나 인권보장적 측면에서의 문제점만을 서술하면 다음과 같다.

#### \* 강제철거

앞서 본 바와 같이 자신의 주거권을 보장받기 위하여 퇴거를 거부하는 세입자들을

몰아내기 위하여 강제철거가 자행되고 있으며 적지 않은 사망자와 부상자가 발생하고 있다.

#### \* 재입주를 저조와 생활수준에 맞는 거주지의 축소

불량주택정비사업을 통하여 그 지역의 본래 거주자인 저소득층의 생활실정에는 맞지 않는 중, 대형 위주의 아파트가 건축되어 주거비를 부담하기 곤란하거나 또는 빈민들 특유의 생활공동체가 파괴되어 그 지역에 더 이상 머무를 이유가 없다는 등의 이유로 주택개량재개발사업의 경우에는 80-90%가량, 주거환경개선사업의 경우에는 40-50%의 원 거주자들이 그 지역을 떠나게 되는데, 결국 불량주택지이기는 하였으나 자신들의 생활형편으로 유지가능한 생활공간이 도시 전체적으로 계속하여 축소됨으로서 도시빈민 전체의 입장에서는 이전보다 고액의 임대료를 경험하게 되었다.

#### \* 세입자 주거사정의 악화

정도의 차이는 있으나 당해 지역에서 사실상 거주하고 있던 세입자의 권리가 그들의 거주를 위한 영구임대주택의 건립회피등으로 충분히 보장되지 아니함으로써 철거당하여 그 지역으로부터 배제된 세입자들의 주거여건은 더욱 열악해지고, 그들만의 생활공동체가 와해되고 있는 실정이다.

#### \* 공공지원 미비

불량주택정비사업을 공공사업이라고 규정하면서도 정부는 극히 미미한 지원만을 하고 있을 따름이며, 도리어 국공유지의 불하를 통해 수익을 얻으려는 태도를 보이는 경우도 있다.

#### \* 임시거주대책의 결여

저소득의 가옥주나 세입자 모두에게 불량주택정비기간 동안의 임시거주대책은 매우 중요한 문제임에도 불구하고 세입자를 가수용의 대상에서 배제할 뿐만 아니라, 가옥주의 경우에도 현실성없는 소액의 이주보조비의 지급으로 사실상 적절한 대책이 되지 못하고 있다.



### 3. 해결책

한국의 불량주택정비사업이 가지는 문제점은 기본적으로 이들 사업이 전체 도시의 기능회복을 위한 도시재정비의 성격과 동시에 저소득층의 생활과 주거의 안정이라는 사회복지적 측면을 가지고 있음에도 불구하고, 사회복지적 측면이 탈색된 채 전개되고 있다는 점이다. 즉, 토지 소유자들에게 일정한 개발이익을 보장하여 그들의 개발의 욕구를 고무하면서 동시에 이 개발과정은 철저하게 토지 소유자의 사유재산권의 행사라는 논리로 일관함으로써 사회적 보호가 필요한 세입자나 무단 점유자의 기본적 인권은 충분히 지켜지지 못하고 있는 것이다. 그러므로 문제의 해결을 위하여는 거시적인 측면에서 우선 주거권에 대한 정부의 입장의 근본적인 변화가 이루어지고 이를 토대로 한 전면적인 정책의 제고가 있어야 하겠지만, 다음과 같은 현실을 고려한 미시적인 정책대안이 제시될 수 있다.

가) 그 지역내에 존재하는 국공유지를 민간에게 불하하지 말고 임대하는 것을 원칙으로 하여 원거주민의 재입주부담을 줄이고, 공공임대주택건립용지를 확보한다.

나) 세입자의 주거권이 인정되어야 하며, 불량주택정비사업의 효과가 이들에게도 충분히 돌아갈 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 세입자에게 이전의 주거비부담을 초과하지 않는 임대조건으로 공공임대주택을 공급하여야 한다.

다) 주민의 주거생활안정을 위하여 해당지역을 시차를 두고 순차로 개발하는 순환개발방식을 도입하고, 실효성있는 임시수용대책을 마련하여야 한다.

라) 공공지원을 강화하고, 민간이 시행하는 불량주택정비사업의 경우에는 개발이익을 환수하여 주거권의 보장을 위한 비용으로 사용하여야 할 것이다.

마) 불량주택정비사업의 계획 및 시행과정에서 주민의 실질적인 참여를 보장하거나 고무하여 그들의 의견이 충분히 반영할 수 있도록 한다.

### 4. 도시재개발법의 개정

한편, 현행 불량주택개선사업의 문제점을 인식하고 법률의 개정을 주장해온 시민단체들의 노력의 결과 1995. 12. 도시재개발법이 개정되었으나, 시민단체들의 주장이 제한적

으로만 반영되어 여전히 많은 문제점을 안고 있다.

1996년 하반기부터 시행되게 될 이 법안을 우선 그 규정만으로 검토해본다면, 첫째, 공공의 참여가 확대되고, 둘째, 지방자치단체의 역할이 증대되고, 셋째, 순환재개발사업이 본격적으로 법에 수용되고, 넷째, 공공기금이 확대되는 등의 몇 가지 긍정적인 변화가 있었으나, 실제로 적용되는 과정에서 얼마나 실효성이 있을지는 아직까지 의문이며, 보다 근본적인 많은 문제점은 여전히 회피되거나 방치되고 있다.

### III. 한국에서의 기본적 인권으로서의 주거권의 전망

#### 1. 주거권을 획득하기 위한 노력의 지속적인 전개

한국에서의 기본적 인권으로서의 주거권의 법적 지위와 현실을 살펴 보았을 때, 인권이란 그냥 주어지는 것도 불변하는 것도 아니라는 평범한 진리를 확인하는 것은 어려운 일이 아니다. 즉, 이념으로서의 정당성을 가지고 있고, 국제조약의 기준을 통하여 실정법의 테두리로 확실히 진입하였음에도 불구하고 주거권은 아직도 한국에서는 확립된 권리라기 보다는 형성과정에 있는 권리라고 보는 것이 타당할 것이다.

그리고, 아직까지도 비민주적일 뿐만 아니라 사회보장의 확대보다는 경제수치의 외형적 성장에 치중하는 한국 정부로부터 국민들이 주거권을 하나의 실질적인 권리로 인정받기 위해서는 여전히 많은 노력이 경주되어야 할 것이며, 이 문제에 관하여 끊임없이 국제사회의 여론을 환기시키는 작업이 병행되어야 할 것이다.

#### 2. 주거권을 현실화하기 위한 정부의 의무

##### 가. 재원이 필요없는 정책들의 즉각적인 실행

강제철거의 중지와 같이 장기적인 재원마련이 불필요한 조치는 즉각 실행하고, 그 근본원인을 제거하는 제도와 법안의 개선이 뒤따라야 할 것이다.

##### 나. 법적 권리로서의 주거권의 전면적 인정

A규약에 의하여 주거권의 실정법적 근거가 마련되었지만, 이를 보다 공고히 하기 위하여는 헌법에 주거권을 명시하는 것이 필요할 것이다. 그러나, 현 단계에서는 주거권만



을 위한 헌법의 개정은 실현가능성이 없다. 그러므로 어느 시점이 되었든 헌법이 개정되는 때에 맞추어 주거권을 헌법상 명문화시켜야 할 것이다.

또한, 그것과는 별개로 국제연합이 규정한 주거권의 구성요소를 충족시키기 위한 광범하고 포괄적인 사회보장적 조치를 포함하는 주거권에 관한 기본법률이 제정되어야 할 것이다. 이것은 A규약의 당사국으로서의 의무이기도 한바, 한국 정부가 그 경제적 규모에 상응하는 법률의 제정을 게을리 하는 한 국제사회의 비난을 면하기는 어려울 것이다.

이 법률은 최저주거기준의 설정, 자력으로 최저주거기준을 충족하지 못하는 자에 대한 공공주택의 임대 또는 공급, 사회보장적 조치의 대상과 그 선별방법, 주택에 관한 공공자금의 형성, 주택에 관한 정보의 제공, 시민법상 불법거주자일지라도 일정한 사회적 근거를 가지는 한 그 점유를 강제로 침해당하지 아니할 권리의 보장 등을 그 내용으로 포함해야 할 것이다.

5/24/85 2/1/87

2/2/87

## 주택문제의 현황과 대책

한국도시연구소  
연구원 서종균

하비타트 II의 목적은 중요하게는 두 가지를 지적할 수 있는데, '모든 사람들에 대한 적절한 주택을 제공'하는 것과 '도시화된 세계에서 지속가능한 인간정주 개발'을 이루는 것이다. 이와 같이 주택은 하비타트 II의 핵심적인 내용이자, 적절한 주택이 없어서 고통을 받고 있는 사람들에게는 핵심적인 문제이다.

우리나라는 국민소득이 만불을 넘어섰고 선진국 대열에 들어서고 있다고 하지만, 아직 주택으로 인해 고통을 겪고 있는 사람들이 많다. 주거빈곤에 처해 있는 사람, 강제철거를 당하는 사람, 법에서 규정한 권리를 주장하기 어려운 임대차 관계와 임차인, 현재 주거로 인해 고통을 받고 있거나 그러한 상황에 처하기 쉬운 취약계층 등. 많은 사람들이 주택문제를 겪고 있다.

하지만 이러한 주택문제로 인해 고통을 받고 있는 사람들에 대한 정부의 정책은 매우 발달되어 있지 못한 상태이고, 주택으로 인해 고통을 받는 사람들의 문제가 정책에서 중심으로 다루어지지 않고 있다. 또한 정부는 인간정주환경을 개선하기 위한 인류공동의 노력인 하비타트 II에도 적극적이지 못한데, 이러한 현상도 정부정책의 성격과 관련된 것으로 볼 수 있을 것이다.

### 1. 주거빈곤과 최저주거기준

우리나라에는 그동안 많은 주택이 건설되었고, 이에 따라 평균적인 주거수준의 향상이 이루어졌다. 이런 주거수준의 향상에는 1989년에서 1992년에 이르는 주택 200만호 건설이 중요한 계기가 되었다. 하지만 많은 신규주택이 건설되었음에도 불구하고 주거빈곤상황에 살고 있는 사람들은 여전히 남아 있고, 오히려 주택소비에서 빈부격차는 더욱 심화되면서 문제는 더욱 심각해지는 양상을 보이고 있기까지 하다.



우리나라의 주거빈곤문제는 전체 인구의 30%에 이르는 사람들이 겪고 있는 광범하면서도 심각한 고통이다. 전국적으로 290만 가구가 방 한 칸에 살고 있고, 260만 가구 이상이 과밀한 상태에 있다. 대체로 전국의 약 3백만 가구 이상이 주거빈곤상태에 있다고 추정할 수 있다. 대도시는 이러한 주거빈곤이 상대적으로 더 심각하게 나타난다. 서울에 살고 있는 가구 중에서 4인가족 기준으로 방 2개를 사용하지 못하거나 독립적인 화장실과 부엌이 없는 주택에 살고 있는 주거빈곤층은 75만 가구에 달할 것으로 추정된다(<표 1> 참조).

<표 1> 주거빈곤현황(1990년)

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	방한칸 사용가구	과밀가구 <sup>1)</sup>	부엌이 없는 가구	화장실이 없는 가구	상수도 없는 가구	온수시설이 없는 가구
전국	11,354,540	2,924,613 (25.8)	2,623,934 (23.1)	79,774 (0.7)	51,333 (0.5)	2,660,616 (23.4)	7,484,785 (65.9)
수도권	4,919,405	1,446,059 (29.4)	1,205,102 (24.5)	42,561 (0.9)	25,804 (0.5)	558,188 (11.3)	2,673,181 (54.3)
서울	2,814,845	885,750 (31.5)	727,194 (25.8)	33,739 (1.2)	18,691 (0.7)	49,906 (1.8)	1,495,491 (53.1)

주 : 1) 과밀가구는 방1칸에 3인 이상 거주하는 가구, 방2칸에 5인 이상 거주하는 가구, 방3칸에 7인 이상 거주하는 가구를 포함하여 계산한 것이다. 사실 우리나라에는 과밀에 대한 정확한 측정기준이 없는 상태인데, 여기서 이용한 것은 인체공학적인 기준이다.

2) ( ) 안은 비중.

자료 : 통계청, 『인구 및 주택 총조사보고서』, 1990.

출처 : 한국도시연구소, 『수도권 들여다보기』, 한울, 1995.

통계상으로 확인되는 것 이외에도 보다 심각한 양상을 보이고 있는 주거빈곤을 확인할 수 있다. 서울을 비롯한 대도시와 주변 인근지역에는 달동네나 비닐하우스, 닭장집, 벌집 등과 같은 제대로 건설되었다고 보기 어려운 주택들이 많다. 비닐하우스에 거주하는 가구는 서울에만 해도 2만 가구에 달할 것으로 추정된다. 이러한 주택들은 대부분 하부시설이 갖추어져 있지 않아 기본적인 생활서비스가 제공되지 않는 경우가 많으며, 화재 등 재해의 위험도 크다. 또 아예 거처할 곳이 없는 노숙자도 증가하는 경향을 보이고 있다. 이러한 주거빈곤의 양상은 계속되고 있고, 이에 대한 대책이 시급하게 수립되어야 할 상태이다.

‘모든 사람들에게 적절한 수준의 주거를 제공’한다는 하비타트 II의 목적은 바로 주거빈곤의 문제를 해소한다는 것이다. 하비타트 II에서는 주거빈곤의 문제는 여러 부문에서 다루어지고 있는데, 대체로 그 내용은 기본적인 시설과 서비스를 갖춘 주택을 모든 사람들이 안정적으로 부담할 수 있는 적당한 돈을 지불하고 살 수 있어야 한다는 것이다. 이러한 규정은 부문별로 실천전략을 갖고 있기는 하지만, 최종적인 책임을 분명히 하고 있지는 않다. 적절한 주거를 제공할 최종적인 의무가 국가에 있음을 명시하고 있지는 않은 것이다. 이는 주거권을 권리로 인정할 것인가와 국가의 책임성에 대한 것이 하비타트 II에서 논란이 되고 있기 때문으로 파악된다.

주거빈곤의 문제에 대한 대응은 주거빈곤에 대한 파악에서부터 시작해야 한다. 주거빈곤을 파악하는 기준은 최저주거기준인데, 우리나라에는 아직 이러한 기준조차 설정하고 있지 않은 상태이다. 문제를 아직 제대로 파악하지도 않고 있으니, 대책이 있을 리 없다. 주택보급율이나 주택공급호수와 같은 총량적인 기준으로는 주거빈곤이 얼마나 심각한지 알 수 없고, 주거빈곤을 어느 정도까지 어떻게 해소해야 할 지에 대한 계획이 설 수 없는 것이다.

최저주거기준을 설정하면, 그것은 주택부문에 있어서 현재의 문제는 무엇인지를 파악하는 하나의 시각과 준거가 된다. 또 최저주거기준의 설정하는 것은 이 기준에 미달하는 주택 및 가구의 문제를 해결하는 데 정책의 우선순위를 부여하겠다는 정책적 내용 변화를 함축하고 있는 것이기도 하다. 따라서 최저주거기준의 설정은 단지 현재의 주거빈곤상황을 파악하는 지표를 넘어서 주택부문에 국가가 담당해야 할 역할을 규정하는 사회적 합의를 만드는 것이다.

하비타트 II에서도 이와 유사한 기준이 설정하고 있는데, 각국의 주거환경 개선을 위한 실천을 촉진하기 위한 방법의 하나로 주택에 관한 국제적 지표를 개발하여 주기적으로 측정하기로 한 것이 바로 여기에 해당한다. 이는 단순히 국가별로 주거사정을 비교하기 위한 것이 아니라 각국 정부가 주택부문에 대한 지속적인 정책적 관심을 두게 하고 지속적으로 상황을 개선하도록 하는 한 가지 수단으로 볼 수 있다.

최저주거기준은 각 나라마다 다른데, 그것은 기후적, 신체적, 문화적 차이 때문이기도 하고, 또 사회적 합의과정의 상이함에서 비롯되기도 한다. 하지만 대체로 최저주거기준의 내용에는 가구의 특성에 따른 적절한 최저주거수준, 주택과 주변환경의 자체의 최저기준 등의 내용을 포함하는 것이 일반적이다. 하비타트 II에서도 적절한 주택과 함께 상수도, 위생시설, 쓰레기처리, 사회복지, 교통, 정보시설, 에너지, 보건 및 응급서비스, 학교, 사회안전, 공원 등을 포함하는 기본적인 하부시설과 서비스를 제공할 것을 주거부



문의 주요한 내용으로 다루고 있다.

## 2. 공공임대주택

우리나라에서 주거빈곤의 문제에 대한 가장 획기적이고 중요한 대책으로는 영구임대주택 25만호 건설이 있었다. 국가재정으로 85%를 충당하는 이 주택은 생활보호대상자들 비롯한 최저빈곤계층을 대상으로 배정되었다. 이를 통해 생활보호대상자로 책정된 여러 취약계층들의 주택문제 해결 가능성이 커졌고, 민간임대주택에 살던 주거빈곤가구들이 안정적인 주택에서 생활할 수 있게 되었다. 하지만 25만호를 짓겠다던 영구임대주택 물량은 1991년 19만호로 축소되었고, 1993년부터는 공공임대주택이라는 이름으로 바뀌면서 재정지원 비중이 줄어들었으며, 현재는 재정지원에 의한 공공임대주택의 신규건설은 중단된 상태이다. 영구임대주택은 1980년대 후반 전세값이 폭등하고 심각한 주택이 사회문제가 되면서 도입된 것인데, 이후 주택문제가 상대적으로 완화되면서 '필요로 하는 영세민이 없다'는 이유로 계획이 축소되고, 재정에 의해 건설되는 엄밀한 의미의 공공임대주택정책은 사라진 것이다.

① 2004년 11월 26일

그렇다면 과연 저소득층 주거사정은 1989년 영구임대주택이 도입될 당시에 비해 획기적으로 개선되었는가? 1989년 영구임대주택이 건설된 중계동의 경우 입주대상자 3,908가구 중 1,205가구가 입주를 포기했는데, 그 중 63.8%인 745가구가 임대보증금 170만원과 월임대료와 관리비 부담이 과다한 때문이라고 대답했다. 여기서 생활보호대상자들에게 공공임대주택의 주거비는 큰 부담이라는 것을 알 수 있다. 이들의 실질적인 주거복지 향상을 위해서는 주거보조비 지급 등의 제도와 통합적으로 주거복지대책을 수립하는 해야 할 것이다.

현재 공공임대주택은 크게 후퇴하여 저소득층의 주택문제를 해결하는데 기여하지 못하고 있는 상태이다. 공공임대주택의 공급대상이 일반인을 대상으로 하는 청약저축에 가입한 사람이 되었고, 국민주택기금의 지원을 받지만 대부분 5년만 지나면 분양되는 임대주택의 형태를 띠고 있다.

지금까지 건설된 공공영구임대주택에도 문제가 없는 것은 아니다.

“영구임대아파트라는 말도 싫어요. 제가 영구임대아파트에 살고 있다는 것을 친구들에게 알리고 싶지 않아요.”

영구임대주택에 살고 있는 한 여고생의 말이다. 여기서 영구임대주택에는 오명이 씌워져 있다는 것을 분명히 알 수 있다. 영구임대주택 때문에 집값이 떨어진다고 생각하는 인근 중산층 지역 주민들의 의심에 찬 눈초리와 영구임대주택에 살기 때문에 어린 나이에 겪게된 치욕스러움은 좀처럼 화해될 것 같지 않다. 또 영구임대아파트단지가 ‘거지촌’이라고 불리기도 하고, 부담능력이 없어서 영구임대아파트 들어가지 못했던 사람들이 들어가서 살고 있는 사람들이 이런 이야기를 듣고 들어가기 못한 것이 오히려 다행스럽다고 생각할 정도라고 한다. 이런 공공임대주택의 문제들이 극복되지 않은 상태에서는 모든 사람들에게 적절한 수준의 주거를 보장하는 장치로 공공임대주택이 기능하기는 어려울 것이다.

하비타트 II에서는 이런 주택과 관련한 선입견이나 차별, 사회적 배제의 문제에 대해 여러 가지 대책을 마련할 것을 권고하고 있다. 그 내용은 민간부문과 협력하여 사회적 인식을 바꾸어가기 위한 각종 교육적 사업을 전개하는 것을 비롯해서 다양한 방법을 연구모색하고 실천할 것 등이다. 이 부문에 대한 우리 나름의 대책이 매우 시급한 실정이다.

## 3. 강제철거

정부는 강제철거에 대한 통계를 가지고 있지 않다고 하고, 또 강제철거는 없다고 한다. 하지만 철거를 당하는 사람들의 의사에 반하는 강제철거는 분명히 계속되고 있고, 강제철거를 하는 사람들과 이를 막으려는 사람들의 싸움의 격렬함은 수그러들지 않고 있다.

지난 2월 5일 새벽 6시, 용인군 수지면 택지개발지구에서 철거를 막기 위해 망루를 지어 생활하던 6가구는 갑자기 들이닥친 철거반원들과 밀고 당기고 하던 와중에 망루에는 불이 붙었고, 결국 세 사람이 뛰어내려 세 아이의 엄마가 목숨을 잃는 사태가 있었다. 이런 사태는 우연한 것이 아니라 이미 오래 전부터 예견되어온 것이다. 지난 10여년간 서울에서만 모두 38만가구가 거주하는 4만여호의 무허가 불량주택들이 철거되는 동안, 160여명이 철거에 반대했다는 죄목으로 구속되고, 20여명이 죽고, 천여명 이상이 크고 작은 부상을 입은 바 있다. 이런 상황에 강제철거가 없다거나 모른다는 말은 명백한 거짓이다. 가장 빈곤층에, 무지한 사람들에게, 돈이 없는 사람들에게, 32년째.

우리나라의 강제철거는 몇가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 많은 경우 사전 예고도 없이 진행된다. 둘째, 철거를 당하는 사람들의 저항이 있으면 철거반원들은 폭력을 사용하



고 종종 부상자들이 발생하기도 한다. 세제, 철거는 전문용역회사에 맡겨지는데, 이들 철거용역회사들은 철거를 아무 문제없이 하기 위해서가 아니라 철거를 조속히 하기 위한 일을 한다. 철거가 청부폭력배에 의해 이루어진다는 사실은 이미 여러 차례 신문이나 방송을 통해 알려졌지만, 정부는 이에 대한 아무런 대책을 내놓고 있지 않고 있다. 세상살이의 여러 고통 중에서 '집이 철거당해서 길거리에 잠을 자야하는 고통'에 비할 것은 많지 않다. 그래서, 대부분의 사람들이 강제철거는 가장 심각한 반인권적 행위의 하나임을 인정하고 있다. 개발, 환경개선, 도시정비 등의 어떤 명분으로도 사람이 살고 있는 집을 강제로 철거하는 '인권유린'을 정당화할 수는 없다. 그래서, 국제사회에서 강제철거는 이미 오래전부터 인권침해로 강하게 비난되어 왔다. 우리나라는 남아프리카공화국과 함께 1987년 UN의 자매기관인 HIC(Habitat International Coalition) 총회에서, '세계에서 가장 잔인하고 비인간적인 강제철거를 자행하는 나라'로 선정되는 치욕을 겪은 바 있지만, 그 후 9년이 지난 오늘날까지 강제철거는 여전히 계속되고 있고 강제철거에 대한 제도적 장치나 집행이 따르고 있지 않다.

하비타트 II에서도 모든 사람들이 부당한 철거로부터 보호되어야 한다고 명시하고 있고, 철거가 불가피한 상황을 법으로 엄격하게 제한하도록 권고하고 있다. 하지만 우리나라는 이러한 것에 대한 제도적 규정이 매우 느슨하다. 강제적인 퇴거와 철거가 불가피한 상황은 물론이고 퇴거를 당하는 사람들에게 대한 대책을 엄격히 규정하는 것은 주거권이 침해되지 않도록 하기 위해서는 기본적인 것이다. 철거를 하게 되는 계기가 민간에 의해 주어지는 것이든 공공에 의한 것이든 관계없이 주거권을 보호한다는 관점에서 모든 철거를 당하는 사람들에게 기본적인 주거대책을 마련해야 한다. 따라서 주거대책은 영구적인 적절한 주택을 제공하는 것을 원칙으로 해야 한다. 하지만 구체적인 상황을 감안하여 재개발구역의 공공임대주택 입주예정자 등에 대해서는 주민들의 의사에 따라 가수용시설을 설치하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다. *수용시설*

이에 더하여 철거와 관련해서 명백히 제도화되어야 할 내용에는, 철거에 대한 판단은 분명히 철거를 집행하는 기관과 독립된 사법기관에서 이루어져야 하고, 철거의 집행은 행정기관에 의해 직접 집행하여야 한다는 것 등이 있다. 우리나라에서 현재 진행되고 있는 같은 민간에 의한 임의적인 철거는 명백히 불법적인 폭력행위로 처벌되어야 한다. *행정기관의 강제철거*

#### 4. 임차권 보장

*세입자 권리*

*주거권의 권익보장*

*HA- II의 세입자의 권익보장*

전국민의 40% 이상이 임대로 살고 있고, 서울은 60% 가까운 시민들이 임대주택에 살고 있다. 임대가구의 주거상태는 다양하지만, 전체 임대가구의 25%는 단칸방에 살고 있고 세계에서 보기 드물게 평균 1.5년에 한번씩 이사를 하고 있는 등 주거사정과 주거안정성은 열악한 상태이다. 자기 집이 아니어도 큰 불편 없이 살아갈 수 있고, 이사도 자주 다니지 않아도 된다면 별문제가 없을 것이지만, 턱없이 높아지는 전세값에 매년 저축한 돈을 쏟아부어야 하고 그것도 모자라면 주택을 줄여서 이사를 가야하는 상황이라면 문제는 다르다. 한국의 임대료 폭등은 1989년말 17명의 임차인이 임대료 지불이 불가능하여 비관자살하게 만든 경험을 가지고 있을 정도로 악명이 높은 것이다.

그럼에도 불구하고 임대주택에 대한 정책은 매우 보잘 것 없다. '주택임대차보호법'은 임대료를 올릴 수 있는 상한을 5%로 제한하고 임대기간도 2년간으로 보장하고 있다. 하지만 실제로 이 규정은 잘 지켜지지 않고 1년 계약에 재계약 당시의 시세에 따라 임대료가 결정되는 관행을 그대로 따르고 있다. 이런 사정은 우리나라의 임차권의 매우 발달이 저조하다는 것을 보여준다. 세입자들은 집주인이 요구하는 돈을 더 내거나 집을 비우고 다른 집으로 이사를 하는 것이 보통이고, 임차인들이 안정적으로 거주할 수 있는 권리란 아직 요원한 말이다.

주거권을 실현하는 것은 주거권이 다른 권리와 관계에서 일방적으로 무시되지 않는 것을 의미하고, 보다 구체적으로는 소유권과의 관계에서 종속적인 지위를 벗어나는 것을 뜻한다. 따라서 임차권의 소유권과의 관계는 주거권의 중요한 내용을 구성하는 것이다. 하비타트 II에서는 주택점유형태나 임차인의 권리에 대한 명백히 언급하고 있는데, 이는 앞에서 언급한 바와 같이 주거권에 대한 애매한 입장을 반영하는 것이라고 볼 수 있다.

사실상 우리나라는 대부분의 임대주택이 한 주택의 부분임대의 형태로 제공되거나 주택 한 단위가 한 가구에 공급되는 경우에도 임대가 소규모로 이루어지기 공식적인 통계가 어렵다. 따라서 전월세문제의 해결은 단순히 임대차보호법의 강화만으로는 한계가 있는 것이 사실이다. 따라서 임차권을 보호하기 위한 보다 근본적인 접근방식의 변화가 요구된다. 그 방향은 자기집 위주의 정책에서 과감히 탈피하고 내집이 아니어도 편안히 살아갈 수 있는 정책으로 전환하는 것이다. 이러한 시각에서 임대인과 임차인의 관계를 한국적 상황을 고려하면서 재편해 가기 위한 여러 방안들이 검토되고, 불평등한 임대차 관계를 개선할 수 있는 여러 부문, 여러 제도적 영역의 종합적인 대책이 검토되어야 할 것이다. 또한 세입자들이 자발적으로 자신의 권익을 옹호하려는 움직임을 적극적으로 지원하는 방안도 모색되어야 할 것이다.



# 주택문제에 대한 노동자의 조건과 해결의 접근방식에 대하여

전국민주노동조합총연맹  
서울본부정책조사국장 배기남

## 1. 문제의 현황

90년 이래 토지-주택가격이 안정되었다는 정부발표가 계속되고 있지만 95년도 서울시의 주택가격은 평균 1천만원 전세값은 평균 250만원이 올랐다는 공식통계가 보고되었다. 우리노동자들이 매년하는 임금인상투쟁은 년 200만원을 넘지 않는다. 설사 그런 경우가 있다하더라도 몇 년간 임금인상이 억제되다가 한꺼번에 오르는 경우가 간혹 있을 뿐이다. 민주노총에서 조사한 95년 임금인상결과를 보면 기본급은 대개 54400원 인상되었으며, 당장의 생활문제 때문에 임금을 안올릴 수 없으니 이리저리한 명목의 수당을 개발한 인상분을 합칠때, 임금은 많이 올라야 월 10만원 정도이다. 집값 전세값의 가격상승이 노동조합의 임금인상을 무의미하게 만들고 있는 것이다.

안정적 주거의 문제는 먹고 입는 것만큼이나 인간의 기본적 생존권의 문제이다. 특히 별다른 재산이 없는 노동자에게는 주거의 안정문제는 절대적인 문제이다.

95년 민주노총의 설문조사결과(조사기간 8-9월, 유효설문지 1,135부)에 의하면 우리노동자는 34%정도가 자기집을 가지고 있으며 76%가 전월세 또는 부모집에 얹혀 살고 있다. 특히 서울노동자의 자기집 보유율은 20.4%였다. 그런데 저축은 월 평균 38만 4,400원이고, 부채의 원리금 상환은 38만 7,900원이었다. 이중 저축의 경우 42.8%가, 부채의 경우 73.6%가 주택관련이었다. 내집마련 가능년수는 평균 6.7년이며 주택관련 부채의 원리금 상환기간은 평균 124개월이다. 우리노동자 대부분은 집이 있건 없건 집 때문에 상당한 경제적 부담을 지고 있으며, 우리가 누릴 수 있는 다양한 기회가 주택문제해결을 위해 저축하는 만큼 봉쇄되고 있는 것이다. *경상노련 노동자 집보유율 27%*



## 2. 문제의 원인에 대하여

### 1) 주택문제의 성격에 관하여

주택문제는 기본적으로 토지의 문제이다.

토지문제를 주택문제의 혼동하거나 혼용하는 경향이 있는데 이 두문제를 분리해서 개념을 정리하는 것이 우리사회의 모순구조를 이해하고 해결방법을 모색하는데 있어서 먼저 필요한 일이 될 것이다.

순수한 의미의 주택문제는 사회의 구조적 모순과는 별관계가 없다. 주택 그 자체는 사실상 일종의 내구소비재이며 다른 종류의 내구 소비재처럼 그것을 구성하는 부품들을 여러종류의 공장들에서 생산하여 필요로 하는 곳에 설치하는 것이며 약간 다른 점이 있다면 한번 설치한 곳에서 이동을 할수 없다는 점 정도에 불과하다. 또한 요즈음에는 이동식 조립주택도 생겨나서 그러한 특수성조차 절대적 의미를 갖고 있지 않다.

그러므로 만일 주택이 모자라는 일이 생겨났다면 그 사회의 주택산업이 그사회가 필요로 하는 양의 생산을 하지 못했다는 증거는 될지 모르지만 그 사회가 구조적으로 착취-피착취관계를 갖는 다든가 하는 것과는 별관계가 없는 것이다.

그러므로 우리사회의 문제가 만일 순수한 주택문제였다면 그 문제에 대해서 우리가 심각하게 관심을 갖지는 않았을 것이다. 아마도 정당한 절차에 의한 주택분양과 거래규칙에 관한 정도의 논의에서 머물렀을 것이다.

우리나라에서의 주택값의 대부분은 토지값이기 때문에 우리의 문제는 순수한 주택문제라기 보다 토지문제이다.

공간으로서의 토지는 생산되는 것이 아니며 그양은 기본적으로 고정되어 있다. 공간으로서의 토지에는 감가상각이 있는 것도 아니다. 그러므로 토지의 문제는 토지를 매개로 한 사회관계의 문제이지 토지산업 따위가 있어서 그것의 효율성이 문제가 되는 것이 아닌 것이다.

봉건제에서의 토지문제는 농토의 문제였으나, 현재의 토지문제는 농토의 토지문제와는 전혀 다른 도시형 토지문제이며 <지대>의 문제 또한 전통적인 분석방식으로는 이해하기 어려운 구조를 가지고 있다.

토지의 생산력은 농토의 경우 지력의 문제이지만 현대에 있어서는 공간적 위치관계가 결정적 역할을 한다.

우리는 주택문제의 접근에 있어 두가지 방식을 선택해야 한다. 저소득 빈민층에 있어서의 주택문제는 사회복지적 차원에서 해결해야 한다는 것이다. 그리고 일반서민수준에서의 주택문제는 지대적 접근을 할 때만이 올바른 문제접근 방식이 될 것이다.

### 2) 토지 - 주택문제의 구조

토지-주택문제는 과도한 도시집중으로 인한 토지의 절대적 부족, 소수 토지소유자에 의한 주택가격 및 임대료의 자의적 결정, 토지-금융관계에서의 막강한 이권, 각종제도의 부실등이 복합적으로 어울어져 나타나는 현상이다.

#### 가) 주택의 절대적 부족 - 과도한 서울집중

국가권력의 과도한 집중 및 국가주도의 산업화 과정에서, 국가기관과 대기업본사의 서울집중은 산업단지용 토지, 유통용 토지, 사무실용 토지, 사회간접자본의 토지 등과 인구의 집중으로 주택수요가 폭증하게 되어 이제는 재개발 이외에는 더 이상 새로 지을 땅이 없을 정도로 서울은 과포화상태이다. 이의 해결책으로 실시된 것이 수도권신도시 개발이다. 그러나 직장을 서울에 둔 채 건설된 신도시는 수도권의 교통난뿐만 아니라 장시간 출퇴근으로 인한 체력의 소모로 국민건강에도 지대한 영향을 미칠 것이다.

#### 나) 높은 주택가격, 높은 전월세 가격 - 토지의 소수편중과, 부동산담보권, 3중금리

##### \* 토지의 소수편중

서울시의 토지를 보유한 인구비율은 28.1%이며, 토지소유자의 상위 5%가 서울땅의 57.7%를 가지고 있는 것에서 보여 주듯이 한정된 토지에 토지소유자의 소수편중은 토지가격을 자의적으로 가격을 조작할 수 있게 되었다.

이로 인해, 거래차익, 높은 임대료(교보빌딩은 평당 전세가격이 1천만원을 넘어 섰다) 등 엄청난 불로소득이 만들어지고 있으며, 공직자 재산공개와 전두환노태우의 부동산투기에서 보았듯이 토지개발정보를 가까이 접할 수 있었던 관료 및 국회의원, 소수재벌, 변호사등 고소득 전문직종의 사람들이 토지관련 불로소득을 독차지하고 있다. 이것이 높은 주택가격 및 주택 및 건물관련 임대료가 높은 핵심적 이유이다.



<표1> 도시별 토지소유비율

	전국	서울시	부산시	대구시	인천시	광주시	대전시	성남시
상위5%	65.2	57.7	72.3	72.6	64.2	55.7	65.1	71.9
상위10%	76.9	65.9	81.4	82.4	77.8	69.4	76.4	83.5
상위25%	90.8	77.8	89.5	92.4	88.8	88.4	88.2	95.1

자료 : 토지공개념연구위원회 (89) 연구보고서

아래표는 주요도시의 토지소유비율이 얼마나 소수에게 편중되어 있는 가를 보여주고 있다.

표 2와 연계하여 보면 문제의 심각함을 드러낸다

<표2> 도시별토지소유비율과 주택보급률 :

	서울시	부산시	대구시	인천시	광주시	대전시	성남시	비 고
토지보유율	28.1	33.1	38.3	30.1	69.7	46.2	22.1	1가구다
주택보급율	50.6	50.9	49.1	57.3	51.7	55.3	44.1	주택소유

자료 : 토지공개념 연구위원회(89) 연구보고서

\* 허울뿐인 임대차보호법

우리의 삶은 토지 위에서 이루어진다. 토지 없는 삶이란 것은 있을 수 없다. 토지는 인간의 삶의 조건으로서 절대적으로 필요한 것이다. 그런데 이러한 토지에 대한 막강한 권리가 주어져 있는 상태에서 토지소유자에 대한 보호가 강하고 전 월세자 등 실사용자에 대한 보호가 약하기 때문이다. 현행의 임대차보호법의 핵심내용을 들여다보면 한심하기 그지없다.

현행 임대차보호법은 계약기간 2년이라는 규정 이외는 실효성있는 조항이 별로 없다. 인상액을 정하는 데 있어 광역시 1천2백만원 기타도시 1천만원 이하에 대해서만 5%이상인상이 불가능하도록 되어 있는데, 이는 빈미층에만 해당되는 문제로서 1천2백만원 이상의 전세에서는 집주인의 자의적 판단에 의해서 전세가격을 올릴 수 있게 되어 있다. 게다가 전세권설정 등기가 되어 있지 않은 경우 전세자 보호규정이 없으며, 경매가 붙은 경우에도 집값의 50%선에서 전세자의 보호가 가능하도록 해놓아 대다수의 전세자는 상승하는 전세가격에 그대로 노출되어 있는 것이다.

\* 부동산담보권과 3중금리 : 토지 - 금융관계의 문제

토지가격을 높게하는 이유 중의 하나는 은행의 대출관행에 있어 부동산담보관행이

다. 은행에서는 현실토지가의 70에서 75%정도를 토지를 담보로 대출해 준다. 기업입장에서는 은행이자가 사채(私債)이자보다 훨씬 싼 것이므로 토지를 한평이라도 더 갖고 있다는 것이 자본축적에 엄청난 도움이 되는 것이다. 정치가들입장에서도 정치자금 조달하는 데 있어 토지만큼 좋은 자산이 없는 것이다. 우리나라의 부동산담보대출관행은 고질적인 것으로서 기업의 경쟁력이나 성장전망없이 부동산담보만 가능하면 돈을 빌려주는 것이다. 중소기업들중에는 성남의 OPC처럼 기술능력은 있어도 부동산등 돈을 빌릴능력이 안되 망하는 기업이 있는가 하면 구로공단의 협신정공처럼 일지 감치 망할 회사가 공장부지의 토지가격상승에 따라 매년 상승분만큼 담보대출을 받아 생명을 연장시키다가 결국 기술력의 한계로 망한 경우도 있었다. 우리나라 은행들은 이러한 부동산담보관행으로 인해 기업에 대한 컨설팅능력도 없고 은행장에 대한 인사권을 국가가 틀어지고 있는 상황에서 모험투자는 없고 무사안일주의적 담보관행만이 온존하고 있는 것이다. 부동산담보관행은 토지가격을 높일뿐만이 아니라 기업의 경쟁력도 은행은 경쟁력도 떨어뜨리는 것이다.

우리나라 전세제도는 우리나라에만 독특한 것이다. 그것은 금융실명제의 부실로 인해 금리가 3중으로 되어 있기 때문이다. 우리나라의 월세는 전세가의 2%로 계산되는 것이 관행이다. 즉 사채금리 중 제일 싼 것이 2%인 것이다. 전세자 입장에서는 월세를 내는 것보다 은행금리가 년 13%정도 이므로 은행에서 목돈을 빌려 전세로 사는 것이 훨씬 유리하다.(은행에서 돈을 빌릴 수 있는 사람은 안정적인 직장을 가진 사람이므로, 그렇지 않은 중소기업이하의 노동자들은 아주 열악한 주택에서 살게되거나 서울을 떠나고, 비싼 사채금리를 끌어들여 전세금을 내고서는 그들 갚기 위해 낮은 금리로 은행에 저축하는 아이러니가 발생하는 것이다. 대기업과 사무직 대 중소기업노동자의 격차는 임금뿐만이 아니고 주택융자금혜택에서 결정적으로 차이가 난다. 금융권노동자의 경우 주택구입시 3천만원내지 4천만원의 융자금을 받는데 무이자 또는 2%의 이자에 상환기간도 10년 이상인 경우가 허다하다)

집주인 입장에서 사채시장에서는 단기금리가 월 2 내지 6%정도 이므로 월세를 받는 것보다 전세금을 받아 사채시장에서 돈을 굴리는 것이 훨씬 유리하다.(3중금리 중 나머지 하나는 관치금융이라 일컫는 산업은행특별금융으로서 년 3내지 6%정도의 금리이다. 주택문제와 별로 상관이 없으므로 논외로 한다.)

원래 지주들은 비생산자들이다. 그리고 일을 하지 않고 벌어들이는 돈일수록 흥청망청쓰게 되어 있다. 우리나라의 사채시장의 존재는 중소기업을 어렵게하는 경제를 좀먹



는 암적 존재이며 동시에 전세자의 부담을 크게하는 것이다. 만약에 금융실명제를 철저히 실시하여 사채시장을 완전하게 없애지는 못할지라도 유명무실하게 할수 있다면 은행으로 자금이 집중되면서 일반금리는 하락할 것이다. 그러면 전세제도도 없어질 것이다. 임대료는 낮아질 것인가 그것은 분명치 않다. 현재의 양상은 금융실명제영향으로 주택에 있어서도 월세를 요구하는 사례가 늘어나고 있으며 사채시장에서 못별게 된 돈을 더 요구하는 사례가 빈번해 문제가 되고 있음이 신문지상에 오르내린 적이 있다.

이러한 조건에서 토지를 악착같이 사려고 하는 것은 당연할 것이다. 문제가 되면 잠시 잠잠하다가도 큰 선거가 있기라고 하면 각종의 선심성 공약과 법의 완화로 토지가격은 폭등하는 주기적인 반복을 계속하여 왔다. 주택은행의 95년 통계에 의하면 86년부터 94년까지 8년간 주택가격은 54% 상승하였고 전세가격은 그 두배가 넘는 118%의 상승률을 보였다.

어쨌든 우리나라의 토지문제는 노동자의 주택문제를 어렵게 할 뿐만이 아니라, 공장, 사무실상가, 음식점, 약국, 소규모개인병원 등에 지대로 반영되어 물가를 올려 서민부담을 가중시킬 뿐만 아니라, 수출에 있어서도 가격의 국제경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있어, 토지가 그동안 주요재벌기업의 성장의 지렛대 였다면, 앞으로 한국경제의 성장에 토지문제는 주요한 걸림돌로 등장할 것이다.(93년 말부터 94년 초까지 한국일보에서는 기업의 국제경쟁력강화의 걸림돌이 되고 있는 고비용문제씨리즈에서 높은 토지가격과 고금리문제를 다룬바 있다)

### 3. 대중적 대안의 방식

#### 1) 장기저리 용자

어떤 사람들은 무주택 서민들에게 장기저리의 주택용자를 대량으로 공급하면 문제가 완전히는 몰라도 어느 정도는 해결되지 않겠느냐고 생각하는 것 같다. 특히 노동조합에서 단협조항으로 주택용자확대를 요구하고 있다. 결국 이것은 대기업에서만 확보되었고, 결국 중소기업노동자와의 생활격차만을 확대했을 뿐 오히려 단결에는 저해가 되어 권력과 자본의 분할지배에 놀아나게 된 꼴이 되었다.

그러나 이 방식은 한국의 경우에 있어서는 해결은 커녕 약간의 도움도 되지 못하고

오히려 문제를 더욱 악화시킬 가능성이 높다.

왜냐하면 이 방법은 우선 비주택성 지대에 대해서는 별로 상관이 없으며, 주택문제에 있어서 조차도, 우리 나라 주택 값은 주로 토지 값으로 이루어져 있기 때문에 공급의 가격탄력성이 그렇게 높지 못하고 따라서 장기저리 주택용자로 인한 유효수요의 증가분 보다 훨씬 높은 주택가격인상을 불러오고 말 것이기 때문이다.

이 말은 다시 말하면 몇 명만 그런 혜택을 받는다면 먹고사는데 도움이 되겠지만 만일 사회 전체적으로 그런 일이 이루어진다면 주택용자를 받은 액수보다 더 높은 주택가격인상을 받아들여야 한다는 말을 의미하는 것이다.

일본의 토지문제는 한국과 비슷한 점이 많지만 주택에 대한 장기의 저리용자정책을 대대적으로 실시한 적이 있다는 점은 다른데 그 결과가 앞에서 이야기한 것과 한치도 다르지 않았다.

그러므로 주택용자정책이 사회적으로 다소 도움이 된다고 느낀다면 그것은 그 정책의 <혜택>이 아직 부분적이기 때문이다. 다만 주택공급정책자체가 필요의 수순에 따라 정당하게 배분된다면 이에 따른 용자문제는 합리적으로 정리해야 할 것이다.

#### 2) 세금강화정책

*주택가격에 높이가 가려라.*

최근에 우리 정부내 개혁론자들이 주장하듯이 토지에다가 세금을 세게 매기면 어떻게 될 것인가?

유효수요를 늘리지 않는다는 것이 좋고 또 세금으로 걷힌 돈을 가령 임대주택을 쓴다든지 하면 좋은 효과가 나지 않게는 가하는 것인데, 건축물에 대한 수요탄력성은, 적어도 주택임대 수요에 있어서는 그 값이 매우 작기 때문에 토지에 대한 세금의 부과는 그 대부분이 최종 소비자인 [소작시민]에게 전가되고 말 것이다.

물론 건축물 값에서 차지하는 토지의 값이 작다면 이 방법은 어느 정도 효과를 볼 것이지만 적어도 한국의 경우에는 그렇지 않으며 실제로 세금이 조금만 늘어나도 임대료가 들먹여지는 현상을 우리는 목격한 바 있었던 것이다.

그러므로 세금문제의 접근은 분배구조의 합리적 해결과 함께 재조정될 문제이다.

#### 3) 물량공세의 방법

감세와 용자 허가조건의 완화, 토지의 용도변경등 이른바 정책적 배려를 통하여 많은



양을 단기간에 공급하면 어떻게 될 것인가?

이 방법은 노태우 정권이 지난 수년동안 실시한 정책이며, 스스로 성공적이었다고 자부하는 정책이다. 김영삼정부에 들어와서도 계속되고 있는 정책이다.

이 엄청난 물량 공세는 정말 성공적이었던가? 첫머리에서도 말했듯이 주택문제는 건설산업과 주택수요사이의 문제지만 토지문제는 그 사회의 근본적 문제와 직접 연결되어 있는 문제인 것이다.

그러므로 그러한 물량정책으로 토지문제가 해결될 리는 만무한 것이다. 주택가격이 높은 상태에서 가진자들의 다가구 소유만 늘어 놓거나, 서울에서 현재 2만채가 넘는 미분양아파트가 남아 있는 정도이니 주택문제해결에는 도움이 되지 않고 있다.

실제로 토지가격은 1991년의 경우에도 10%이상의 상승세를 기록했으며 1992년의 경우야 간신히 1내지 2%의 하락을 기록했을 뿐이다.

우리의 문제는 본질적으로 토지문제이지 주택이나 건축물에 대한 수요공급의 문제가 아니므로 토지 값이 그 정도의 미미한 하락세, 이른바 안정세 정도를 보여서는 조만간 또다시 집값파동 집세파동이 재발하지 않을 수 없을 것이다.

사실 지금의 논쟁 초점은 집값, 전세값이 이제 해결될 것인가 아닌가에 있는 것이 아니라 언제쯤 재발할 것인가의 문제이며 또한 이미 올라있는 엄청난 땅값, 집값은 그냥 그대로 있어도 너무 높은 것이다.

한편으로 모든 투자는 투자될 전체영역의 균형을 맞추어야 하며 주택에 대한 투자는 기본적으로 건설업체의 생산력수준에 제약을 받는다. 과도한 투자는 경제의 왜곡을 가져온다. 노태우정권시절의 주택 200만호 건설정책은 투자재원의 왜곡과 물가상승을 초래했다.

#### 4) 임대주택

서울에서만 무주택가구가 200만 가구 이상이므로 무주택자에게 임대주택을 건설해 주기 위해서는, 한 가구당 땅값을 포함하여 5천만원 정도를 잡아도 약 100조원이 필요할 것이다. 사실 이 비용이 준비되어 있더라도 이런 해결방식은 불가능하다. 왜냐하면 이만한 주택을 지을 만한 빈 땅이 서울에 없기 때문에 결국 기존 주택을 허물고서 지어야 하는데 이것은 매우 무모하고 자원낭비일 뿐 아니라 물리적으로도 불가능하다.

그 뿐만이 아니라 만일 그렇게 해서 주택문제를 해결한다고 하더라도 사실 주택문제는 토지문제라는 거대한 문제의 일부분이기 때문에 그것은 해결이 아닌 것이다.

또한 주택건설을 위해 사들인 토지의 보상비로서, 지주들에게 현금을 안기게 되므로 이것은 해결이 아니라 다른 문제로의 전가에 불과하다. 일산신도시의 경우에 그렇게 불충분하다던 토지보상비의 지급 때문에 일산일대에 대아닌 골드러시가 일었으며 만일 이것이 전국적인 것이었다면 경제전체는 일찍이 볼 수 없었던 초인플레이션에 빠져들었을 것이 틀을 보듯 뻔하다. 건설업체의 입장에서조차 자선사업가가 아닌 이상 일반 건설업체들이 그러한 일을 할 이유가 없으며 반드시 특혜가 제공되어야 한다. 결국 그러한 비용을 정부가 국민의 세금을 축내서 이루어질 것이므로 이 또한 새로운 방식으로 국민에게 책임을 전가시키는 것이다.

결국 공공임대주택의 보급은 현재와 같은 사회경제구조에서는 빈민층 문제의 해결로 접근하는 것이 명분이 있을 것이다. 진보적인 권력이 선 상태에서는 광범위한 무주택대중을 위해 접근할 수 있을 것이다.

### 4. 토지문제의 해결은 근본적인 접근

#### 1) 국유화의 방식도 불가능하다.

이렇게 말하는 것은 단지 그 실현이 대단히 어렵다는 것을 지적하는 것이 아니다.

토지의 국유화는 그에 딸린 건축물의 국유화를 동반해야 의미가 있는데 만일 그렇게 한다면 실제로 그 수많은 건축물들을 통제하고 각세대에게 배정하며 수리 및 보수나 기타의 문제들에 대하여 기본적으로 책임져야 할 뿐만이 아니라 앞으로 지어질 건축물들을 모두 계획하고 시공하며 그에 필요한 자원들을 공급해 주어야 하기 때문이다.

이러한 방식은 사실상 경제전체를 집산주의적인 계획경제로 운영할 때만 가능한 체계이며 현재의 생산력 수준에서 집산적 계획경제를 건설하고 운영하려고 시도하는 일은 시대착오적이라고 생각한다.

#### 가. 서울기능의 분산과 국토의 균형있는 개발로

앞에서도 밝혔듯이 서울은 과포화상태이고 집을 지을 자연녹지도 거위 없는 형편이다. 이러한 상황에서 서울시내에 새로운 주택을 짓는 것은 불가능하다. 결국 주택의 절대적인 부족문제는 수도권외의 개발에 의해서 만이 가능하다. 서울의 기능을 분산시켜 직장따라 서울을 나가게 하는 것이다. 서울의 수도기능을 이전시키고, 중앙정부의 기능을



과감히 지방정부에 이양시킨다면 굳이 대기업의 본사들이 서울에 남아 있으려고 하지 않을 것이다. 분당과 같이 서울기능을 그대로 둔채 신도시를 건설하면 서울문제만 확대 재생산하게 될 것이다. 뿐만 아니라 총체적 대안 없는 주택건설방식은 경제균형을 파괴하고, 맹목적인 주택건설은 미분양아파트를 속출하게 만드는 것이다. 긴급한 현재 서울을 반으로 줄인다고 가정해도 수십년의 과정과 수십조원 이상의 재원이 필요한 장기적인 흐름으로 서울분산을 추진해야 할 것이다.

#### 나. 높은 주택가격, 높은 전월세의 문제 - 토지소유권의 축소, 임대차보호법의 강화, 세제개혁으로 실질가격인하 유도

##### \* 토지소유권의 축소 및 세제의 강화

95년도에는 서울에도 미분양아파트가 생겨나기 시작했다. 앞 뒤 안가리고 집부터 지은 결과이고 이미 높아진 주택가격은 내리지도 못하게 되어 있다.

토지 또는 주택가격을 어떻게 내리게 할 것인가. 노태우정권시절의 임시연구기구였던 토지공개념연구위원회, 경제정의실천시민운동연합, 국토개발연구원, 한국일보 등에서 주장했던 제도적 방안을 소개하고 투쟁의 요구로서 내세울 만큼의 내용준비는 다음기회로 미룬다.

토지소유 및 거래에 관한 실명제를 통해 투기를 원천적으로 방지한다(현재 형식적으로 시행중). 토지거래 및 개발의 규제를 강화하여 허가제를 실제화한다. 은행대출관행에 있어 부동산담보권을 현행의 50%이하로 축소하거나 폐지하고, 기업능력을 평가하여 신용을 기준으로 대출(회전대출제도:回轉貸出制度)하거나 기업채권을 담보로 하는 방식(還賣條件附 有價證券買收), 주식을 담보로 하는 방식 등을 활용한다. 이것은 대출관행에 있어 신용대출을 위주로 전화하는 것이며 기업의 경쟁력강화에도 도움이 될 것이다. 전세권제도를 폐지하거나 축소하여 자금의 비생산적인 지주들에게서 흐르지 않고 은행으로 자금이 흐르게하여 기업운영자금으로 대출할 수 있도록한다. 용도별소유제한을 강화한다. 재산상속에 있어서도 일정한 제한을 가한다.

토지보유세, 양도소득세, 상속세, 토지초과이득세, 개발이익환수제, 비과세대상의 축소, 종합과세 등을 대폭 강화하여 불로소득의 발생원천을 봉쇄한다.

이러한 제도들이 시행된다면 현재의 토지가격은 3분의 1로 하락시킬 수 있을 것이다. 일본은 부동산관련 은행대출을 제한함으로써 동경 30%, 오사카 50% 등 땅값을 내

리게 함으로써 거품을 걷어내 엔고시대를 견뎌내고 있다. 이문제는 다만 우리나라의 경제운영원리를 획기적으로 바꾸는 것의 문제이기 때문에 자세한 연구가 필요할 것이다. 특히 토지제도의 개혁은 반드시 금융개혁을 수반해야 한다. 3중금리(사채금리, 은행의 일반대출금리, 정책금융금리)문제를 정리해야 하고, 담보권의 제한에 따른 은행의 부실화문제가 필연적으로 제기될 것이기 때문이다. 그 이행의 과정은 장기에 걸쳐 이루어질 것이다.

#### 2) 임대차보호법의 강화

앞에서 제기했던 문제들은 진보적인 장기간이 걸려야 실행할 수 있는 것들이다. 당장 급한 것은 대다수 노동자를 비롯한 도시서민의 생계를 압박하고, 마치 임금인상처럼 1-2년마다 오르는 전월세문제이다. 물량공급의 방식이 당장의 급한 불을 끄는데 물리적인 한계가 있고, 토지문제의 본질적 접근이 원칙이기는 하나 이역시 실현하는데까지는 시간적 한계가 있다.

급한대로 현재 전월세부담을 줄이는 방식으로 접근하는 것이 가능할 것이다. 그것은 현재 허울뿐인 임대차보호법을 개정하는 것이다.

그것의 핵심은 광역시 1천2백만원 이하의 임대차에 대해서만 5%이상 인상이 불가능하게 제도화된 것을 전세액 기준을 아예 폐지하고 인상율도 2%정도에서 묶어두어야 할 것이다.

또한 전세자가 바뀌는 경우에 있어서도 이기준이 적용되도록 해야한다. 집의 경매시 집값의 50%한도내에서 전세보증금의 우선변제가 가능하도록 한 것을 조건없이 전세보증금에 대해서는 우선변제가 되도록 해야한다.

#### 3) 저소득층 주택문제(앞의 논지에 있으므로 생략)

#### 5. 실천의 조직화에 대하여

87년 이후 노동조합운동은 임금인상투쟁을 중심으로 단위노조에서의 조합원의 결집력과 지도력을 구축하였다. 이러한 결과로 우리나라의 주요기간산업의 노조들을 장악함으로써 자본과 권력의 탄압에 대한 방어력을 갖게 되었으며, 연대역량을 구축하고 이를



기반으로 민주노총을 건설하였다.

그러나 그간의 기업별노조를 중심으로 한 임금인상투쟁은 임금뿐만이 아니라 복지수준에서도 중소기업과 대기업노동자간의 현격한 생활수준의 격차를 만들어 내었다. 이미 대기업노동자들 특히 금융권의 노동자들은 노동자들 중에서 상위의 위치를 차지하고 있는데, 이는 자본과 권력의 노동자 분할지배전략이기도 하다.

아직도 노동자의 조직화수준은 미흡하며, 민주노총으로 포괄하는 조합원수는 더욱 소수이다. 서울은 47만여 노동조합이 있지만 그중 민주노총소속은 13만에 불과하다.

기업간 생산성 격차가 있음을 일정하게 인정한다면 노동자들간의 격차의 해소와 사회의 불로소득을 해결하고 공정한 분배를 위해서는 사회개혁투쟁은 절실한 것이다.

오랜 독재기간동안에 형성된 우리사회구조는 거의 모든 분야가 문제덩어리들이다. 총체적으로 썩어 있는 사회구조를 해결할 유일한 방법은 진보세력이 집권하여 올바른 정책을 추진할 때만이 가능하다. 진보적 정치세력화는 우리사회의 모순구조를 해결하는데 있어 필요불가결한 조건이다. 그럴 수 있는 정치세력조차 부재한 현재의 조건에서 사회개혁투쟁의 의미는 정치세력화를 가능케 하는 대중의 광범위한 결집을 목표로 해야 할 것이다.

주택문제 임대차 보호법 개정운동은 이러한 문제의식에 충족하는 사안이라고 여겨진다. 특히 임대차보호법개정을 대중운동으로 전개하는데 있어 지구별 주민운동조직과 노동운동조직의 결합이 필수적이다. 법개정운동으로 광범위한 대중운동을 활성화시키는 동시에 집주인들과 맞상대해야 하는 삶의 현장에서 법의 개정을 위해, 개정된 법의 실제화를 위해 주민운동조직이 필수적으로 결합해야 할 것이다.

참고>

## 인간적 주거권(住居權)

- 조선일보 1996년 3월 1일자 「時論」

세계주거회의한국민간위원회

상임집행위원 하성규

오늘날 세계적으로 유행처럼 회자되는 말은 '지속 가능한 개발' 혹은 '인간 중심적 발전'을 들 수 있다. 지난 1991년 리우 환경회의, 1995년 코펜하겐 사회개발정상회담 등은 유엔이 주관하는 지구촌 모든 국가가 참여하는 21세기 새로운 비전과 인간중심의 지속가능한 개발이라는 주제를 담고 있다.

유엔이 개최하는 금세기 마지막 범지구적 국제회의 및 정상회담이 금년 6월 터키 이스탄불에서 열리는 "人間定住會議(HABITAT II)" 일명 "세계도시정상회담"이다. 인간정주회의는 인간 주거의 사회적, 경제적 그리고 환경적 질을 향상시키고자 하는 국제적 노력의 일환이다. 본 회의의 구체적인 두 가지 목표는 '모든 사람에게 안정적인 주거'를 제공하고 '도시화하는 세계 속에서 지속가능한 인간정주'를 위한 지구적 차원의 논의와 행동강령 채택을 목표로 하고 있다.

인간의 주거행위는 단순한 생물적 서식행위가 아니고 사회적-경제적-문화적 조건을 제공하는 것이다. 주거는 인간의 삶 가운데 가장 중요한 기초이기 때문에 일차적으로 개개인의 책임과 노력이 필요하며, 개인 노력으로 해결하기 힘든 부분은 국가의 책임이 따른다. 이스탄불에서 개최되는 인간정주회의의 가장 중요한 논의의 초점은 바로 국민의 주거안정과 최저의 주거조건을 갖추지 못한 사람들에 대한 국가의 역할을 명시하고자 하는 것이다. 인간은 누구나 인종, 종교, 정치이념, 문화, 경제적 수준을 초월하여 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 갖는다는 '住居權'의 보장이 이번 인간정주회의의 핵심 과제이다.

이미 대부분의 선진국들은 도시화율이 80%를 넘고 있으며 우리 나라도 도시화는 선진국 수준이다. 아울러 21세기 초 지구촌은 전 인구의 60% 이상이 도시지역에 거주하게 될 것이며 도시화는 개도국 역시 필연적 당면과제로 지적되고 있다. 도시화는 심각한 환경오염 및 생태계의 파괴, 심화되는 교통난과 주거환경의 악화 등 모든 국가가 당면한 오늘날의 난제이자 21세기에 국제적 협력과 개선 노력이 절실한 부분이다.



인간정주에 관련한 각국의 고민은 해를 거듭할수록 심화되고 있다. 강대국 미국은 1930년대 대공황 이후 가장 많은 무주택자와 부랑자들이 도시지역을 배회하고 있다. 그리고 아프리카 및 아시아 개도국의 절반 이상의 도시민이 무주택자이거나 일정 거처가 없는 주거빈곤 집단이다. 우리 나라 역시 도시지역의 경우 내 집을 가진 비율이 점차 하락하여 1990년 현재 자가소유율은 40.5%에 지나지 않는다. 수도 서울의 전체가구중 약 30%가 단칸방에 살아가는 사람들이다. 경제수준의 향상만큼 주거 수준이 향상되지 못할 뿐 아니라 인간 정주환경 전반이 위협받는 지경에 이르고 있다.

20세기를 마감하는 오늘날 인간정주문제는 주거부분에만 국한하지 않는다. 성수대교 붕괴, 도시가스 폭발, 삼풍백화점 붕괴 등은 예외적이고 극단적인 도시문제라 치부하더라도 연일 지속되는 교통사고와 체중, 도시전반의 환경오염의 심화, 토지이용의 왜곡 등으로 인한 도시불경제의 증대는 개발우선적 정책과 파행적 도시관리의 필연적 결과이다. 이러한 심각한 도시문제에 대한 정부의 대응 전략은 국민을 안심시키기에는 부족하고 구체적인 정책 프로그램도 지속적이지 못하다. 관심사인 유엔 인간정주회의에 대한 정부의 준비 노력도 만족스럽지 못하다. 지난 50여년 동안 파행적으로 진행되어 온 도시화과정에 대한 성찰과 더불어 인간정주개선을 위한 개혁적인 구도와 새로운 도전이 필요한 때이다. 유엔이 주최하는 세계인간정주 정상회담을 앞두고 진정한 국민의 삶의 질 개선과 인간적 도시발전을 향한 지평을 열 수 있는 정부의 청사진의 제시가 절실히 요망되고 있다.

## 세계 주거회의 의제(요약) HABITAT AGNDA

1995. 10. 13

### 개요(괄호안에 단락의 번호)

#### 1부. 서문(1-12)

#### 2부. 목적과 원리(1(13)

- 동등관계(14)
- 빈곤의 타파(15)
- 지속가능한 개발(16)
- 인간다운 생활(17)
- 가족(18)
- 시민참여와 정부의 책임성(19)
- 협력관계(20)
- 연대(21)
- 국가간의 협조와 조화(22)

#### 3부. 조약(23)

- 모두를 위한 적절한 주거(24-25)
- 지속가능한 인간정주(26-27)
- 세력화(28-29)
- 주거와 인간정주를 위한 자금(30-31)
- 국제적 협조(32-33)
- 진보에 대한 평가(34-35)

#### 4부. 세계 행동계획(GPA): 이행전략

##### A. 서론(36-42)

##### B. 모두를 위한 적절한 주거

1. 서론(43-47)
2. 국가의 주거정책(48-52)
3. 주거보급체계
  - a. 시장의 활성화(53-54)
  - b. 토지에 대한 접근성을 보장(55-59)
  - c. 재원의 동원(60-63)
  - d. 하부구조와 서비스에 대한 접근성 보장(64-67)



- e. 건축, 유지, 재건사업의 개선(68-71)
- 4. 나약한 집단(72-75)
- C. 도시화가 빠른 세계에 있어서 지속가능한 인간정주의 개발
  - 1. 서론(76-81)
  - 2. 지속가능한 토지이용(82-85)
  - 3. 빈곤의 감소와 고용기회의 증가(86-92)
  - 4. 지속가능하고 쾌적한 인간정주의 환경(93-99)
  - 5. 지속가능한 에너지 이용(100-101)
  - 6. 지속가능한 수송 및 통신체계(102-105)
  - 7. 역사적, 문화적 유산의 보존 및 복원(106-108)
  - 8. 도시경제의 개선(109-116)
  - 9. 농촌지역의 정주를 위한 균형잡힌 개발(117-123)
  - 10. 재난의 방지, 대비와 재난후의 복구 가능성(124-127)
- D. 영역확대와 제도적 발전
  - 1. 서론(129-130)
  - 2. 지방정부와 그들의 연합체/네트워크의 탈집중화 및 강화(131)
  - 3. 참가, 시민참여와 정부의 책임성(132-135)
  - 4. 거대도시 계획 및 관리(136-137)
  - 5. 자국의 재원과 경제기구(138-140)
  - 6. 정보와 통신(141-142)
- E. 국가간의 협조와 조화
  - 1. 서론(143-145)
  - 2. 보조해주는 국제적 조건/4[(146-148)]
  - 3. 재원과 경제기구(149-150)
  - 4. 기술이전과 정보교환(151-152)
  - 5. 기술협력(153-154)
  - 6. 제도적 협력(155-157)
- F. 세계 행동계획의 이행과 이후의 추진
  - 1. 서론(158)
  - 2. GPA의 진전상황에 관한 감시
  - 3. 지표, 모범적 사례와 실행에 대한 평가

## 세계 주거회의 의제 1995. 10. 13(편집되지 않은 초안)

42장 162개조      개요  
(제인 블루에트에 의해서)

### 1부. 서론(1-12)

- 세계의 停住에 있어서의 삶의 질은 21세기의 안정과 평화란 목표달성의 가능성을 가장 잘 나타낸다.(1)
- 주제 a) “모두를 위한 적절한 주거”, 주제 b) “도시화가 빠른 세계에 있어서 지속가능한 인간정주의 개발”; 현재 생활의 조건이 위태로운 10억명 (2)
- 지속불가능한 생산/소비 그리고 환경, 경제, 사회적 결핍의 영향이 전세계적으로 분명해지고 있다.(3)
- 이전의 UN 세계대회에 근거해서 세계주거회의가 이루어진다.(4)
- 도시는 문명의 성장기관이며 인큐베이터이다.(5)
- 광범위한 환경, 사회, 경제, 정치문제가 도시에서 급격하게 증가한다.(6)
- 농촌 정주지가 재개발에 심각한 도전 및 기회를 제공한다.(7)
- 농촌의 빈곤을 긴급히 제거하고, 도농간 이동을 감소시킬 필요가 있다.(8)
- 빈곤에 시달리고 있는 사람의 수가 최대화되었다. 모든 사람에게 주택을 포함해서 적절한 삶의 기준을 부여해야 한다.(9)
- 지방정부의 역할이 중요하고 인간정주를 둘러싼 여러 쟁점을 다룰때 여성과 남성이 동등하게 참가해야 한다.(10)
- 각 국가는 자신들의 특정한 요구에 따르는 GPA를 이행해야 한다.
- 세계주거회의의 쟁점들은 적절한 주거, 생산적 고용, 건강에 좋은 환경, 기본적 서비스에 접근하기 위한 구체적인 행동을 요구한다.(12)

### 2부. 목적과 원리/1

평화는 세계주거회의의 목적을 달성하기 위한 필요조건이며, 필수적인 것이다.(13)



### 동등관계(14)

- 공평한 인간정주는 사람들이 기본적인 주택, 건강관리, 오픈 스페이스, 생계, 고용, 발전가능성에 동등하게 접근하는 것을 의미한다.

### 빈곤의 타파(15)

- 인간정주와 완전고용으로 저소득 집단의 기본적 요구를 충족시키는 것이 필수적이다.

### 지속가능한 개발(16)

- 지속가능한 인간정주는 생태계의 부양능력을 넘어서는 안되며, 다음 세대의 기회를 빼앗아서는 안된다.

### 인간다운 생활(17)

- 삶의 질은 특히 도시의 자연조건과 공간적 특성에 의존한다.

### 가족(18)

- [지속가능한 정주를 위한 가족의 건설적인 역할이 인식되고 고양되어야 한다.]

### 시민참여와 정부의 책임성(19)

- 다른 사람들과 다음 세대의 권리를 보호하고 공동선에 공헌할 사람들의 권리/책임

### 협력관계(20)

- 지속가능한 정주를 위한 공적, 사적, 공동체 집단이 협력관계를 형성하는 것이 필수적이다.

### 연대(21)

- 나약한 사람에 대한 연민/관용과 사회집단간의 협조는 사회적 응집의 기초이다.

- 국제적 차원에서도 마찬가지이다.

### 국가간의 협조와 조화(22)

- GPA(세계행동계획)를 수행하기 위해 남쪽 국가들을 위해서 마련할 새로운/부가적 자원

## 3부. 조약(23)

### 모두를 위한 적절한 주거(24-25)

- 기본적 서비스, 쾌적한 시설을 포함한 적절한 주거는 유익하고, 안전하고, 감당할 수 있어야 한다.
- 거시경제, 주거정책의 일관성, 가난한 사람과 여성을 위한 확실한 소유권/접근성을 보장, 효과적인 재원 확보, 적절한 건설방법/기술, (값이) 알맞은 임대주택, 주택제고의 유지, 차별을 없앴, 집없는 사람을 위한 보호 처를 늘림

### 지속가능한 인간정주(26-27)

- 자원의 효과적인 이용을 위해 경제를 발전시키고, 자연과 조화된 생산적 삶을 위한 기회를 제공한다.
- 사회적으로 통합된 정주를 증대, 주택을 공급하는 비공식부문을 이용, 생산/소비 유형을 변화, 효과적인 개발에 의해 운송에 대한 수요를 감소, 생산적 토지와 훼손지기 쉬운 생태계를 보존/보호, 고용을 발생, 구조조정 충격완화, 자연재해 및 인재로 인한 충격을 감소시킨다.

### 세력화(28-29)

- 공적, 사적, 공동체 부문이 유효한 역할을 할 수 있게 한다.
- 공공자원의 투명성/책임, 탈집중화를 통해 해당되는 지역정부와 밀접한 관계를 맺음. 광범위한 참여를 약속, 정주지 관리와 개발에 있어서의 영역확대, 재원을 동원하는 법적 하부구조, 현대적 통신기술/네트워크를

### 사용.

### 주거와 인간정주를 위한 자금(30-31)

- 재원 메카니즘-공적, 사적, 다원적, 쌍무적-을 강화하고 확대.
- 새로운 재원을 끌어내기 위해 국가/지역 경제를 자극, 고용을 산출, 세입을 증가, 과세표준, 가격메카니즘, 다른 세입의 원천을 개발한다. 적절한 회계수단을 사용한다. 시장을 활성화하고 창의성을 촉진하고 협력관계를 고무시킨다. 신용에의 접근, 정부간의 기금을 양도하는 메카니즘, 시장에 의해 공급을 받지 못하는 이들을 위한 보조금과 신용

### 국제적 협조(32-33)

- [GPA를 이행하기 위해 모든 수준에서 협력을 증대]
- 공식적 직접 국제인조의 0.7% 목표를 위해 노력, 공정하고 효율적으로 자인과 기금을 사용, 공적, 사적, 비정부조직의 협조를 증진

### 진보에 대한 평가(34-35)

- GPA의 이행을 감시/평가
- 제도로서 그리고 세계주거회의를 주최하는 에이전시로서 UNCHS를 강화.

## 4부. 세계의 행동계획: 이행전략

### A. 서론 (36-42)

- 벤쿠버회의 이후(1976) 인구, 사회, 정치, 환경, 경제 조건이 변화하고, 인간의 정주조건을 개선하기 위해 정부들이 개인/사적 부문에 도움을 요청함.(36)
- 인구는 57억까지 증가하고, 이후 20년간 20억이 더 늘어날 전망이다. 빠른 도시화; 미래는 도전이다.(37)
- 경제적 지구화가 진행되고, 새로운 통신 기술이 발전, 빈부간의 격차가 커짐, 사회적 분열, 실업, 생태학적 황폐가 결정적 요인이다.(38)
- 지방정부/시민사회가 세계주거회의의 목적을 달성하기 위해 필수적이다.(39)
- 세계주거회의 II로 UN 세계회의는 종결된다.(40)
- 개인적/지역사회적 수준에서의 연관이 결정적이다.(41)
- 세력화라고 하는, GPA의 주요 전략은 공통의 목표를 달성하기 위해 남성/여성들이 지역사회에서 정부의 모든 수준/사적 부문/비정부조직과 더불어 협력하는 것으로 정의된다. 지속가능한 개발을 위해 협력관계를 조성.

### B. 모두를 위한 적절한 주거

#### 1. 서론(43)

- 적절한 주거는 (알맞은 비용으로) 사생활, 공간, 안전, 안정, 쾌락, 기본적인 하부구조, 직장의 위치 등을 포함한다. 이러한 기준은 나라마다 다르다.
- 주거에 있어 주민들에게 권리가 있다. 정부들은 지역사회 안에서 자율적으로 지적된 우선적 필요를 수행할 수 있도록 보조해 주어야 한다. "세력화 방법"
- 거시경제적, 사회적, 지속가능한 개발의 측면에서 주거정책의 통합은 기본적인 것이다.(45)
- 시장기능을 활성화하면서 나약한 집단에 특별한 관심을 가지도록 해야 함.(46)
- 국제적 협력이 필요(47)



## 2. 국가의 주거정책

- 현실적인 국가정책은 거시경제적/사회적 정책과 연관되고, 기존 재고주택, 임대 선택권을 사용해야만 하고, 주택의 주요한 생산자로서 개인/집단을 격려하고, 가난한 사람, 여성, 난민, 토착민의 요구에 답해야 한다.(48)
- 정부는 모든 수준에서 경제, 사회, 환경정책과 주거정책을 조화시키기 위해 노력, 직업, 자원, 환경을 주거와 연결, 주거/토지 시장을 자극, 나약한 집단을 보호, 관련이 있는 연구를 이용, 모든 수준에서 폭넓게 문제를 고려, 고유한 건설업을 강화, 도농 양 지역을 고려, 가난한 사람을 업무에 두고 법적, 재정적 틀을 제검도/조정, 토지, 재정, 건축재료 등과 같은 하부구조를 조정해야만 한다.(49-52)

## 3. 주거보급체계

### a. 시장의 활성화(53-54)

- 정부는 주택시장이 원활하게 돌아갈 수 있는 조건을 창출해야 하며, 가난한 사람들의 요구를 증대하고(그러나 수요/공급을 방해하거나, 왜곡해서는 안된다), 소유권에 대한 분명한 정의를 위한 메카니즘을 사용하고, 토지교환에서의 매수행위를 막아야 한다.

### b. 토지에 대한 접근성을 보장(55-59)

- 정부는 토지에 대한 공정한 접근에 방해가 되는 것들, 가난과 불평등을 야기하는 부적당한 도농 토지정책과 그 운영, 환경의 파괴, 그리고 생계비의 증가와 같은 것들을 극복해야만 한다.

### c. 재원의 활성화(60-63)

- 정부는 주택재정을 위해 더욱 더 국내, 국제적 자원을 동원하고, 가구에 대한 신용을 확대하고, 가난한 사람들에 대한 보조금에 초점을 맞추고, 신용없이 그러한 사람들의 요구를 역점을 두어 다루어야만 한다.

### d. 하부구조와 서비스에 대한 접근성 보장(64-65)

- 사회전체 수준에서 기본적인 하부구조와 서비스의 부족은 인간의 건강, 생산성, 삶의 질을 위협한다. 국가의 지원을 받는 지방정부에 근본적으로 책임이 있다. 그러나 사적 부문과 비정부조직들도 중요한 역할을 한다.

### e. 건축, 유지, 재건사업의 개선(68-71)

- 공공정책과 사적 투자 양자는 건축재료, 건설기술, 적절한 재정등을 보장하고, 건설업은 직업기회를 제공하는 동시에 환경을 보호하고 사회에 이익이 되는 경제성장에 공헌해야만 한다.

## 4. 나약한 집단(72-75)

- 나약한 집단-가난한 사람, 노인, 부랑아들, 이민자, 난민, 모자가정, 장애자, 토착민-은 동등한 조건에서 경쟁할 수 없다. 따라서 주거, 재정, 하부구조 서비스, 안전망에 대한 접근을 보장할 필요가 있다.

## C. 도시화가 빠른 세계에 있어서 지속가능한 인간정주의 개발(76-128)

### 1. 서론(76-81)

- 21세기의 세계는 인구/이동, 고용기회, 문화적 기대, 소비/생산 유형의 변화, 지역간의 불균형 때문에 도시에 의해 지배될 것이다.(76)
- 도시화된 세계를 유지한다는 것은 도시가 환경을 보존하기 위해서 생산/소비유형을 관리해야만 한다는 것을 의미한다. 시민들과 밀접한 지방정부가 가장 효과적이며, 국가적, 국제적 수준에서의 지원이 필요하다.(77)
- 정주계획에 대한 지역적, 여러 부문에서의 접근은 공동 생태계에서 연속체인 도시-농촌이 연결될 필요가 있다. 도시는 그들 자신의 지역적 경계를 훨씬 넘어서는 네트워크를 가진다.(78)

- 도시 쓰레기의 불안정한 처리는 토착민의 모국뿐만 아니라 帶水層, 동물 서식지, 습지대, 해안지역, 삼림 등을 파괴한다.(79)

- 지속가능한 농업활동과 고용기회가 농촌정주를 위해 필요하다.(80)

- 국제적 협력이 합리적 에너지, 토지이용, 환경관리, 재난 방지, 문화적, 역사적 유산의 보존을 위해 필요하다.(81)

### 2. 지속가능한 토지이용(82-85)

- 도시지역이 자연환경과 전체적인 정주체계와 함께 조화롭게 발전하는 것은 도시화된 세계를 지속가능하게 하는 기본적인 것이다. 미리 예방하고 부작용을 미연에 방지하려는 평가가 필수적이다.(82) · 국가적, 지역적, 국지적 정책은 농업용지, 다양한 생물의 국가적 서식지, 훼손되기 쉬운 해안지역을 보호하면서 최적의 토지이용과 균형잡힌 경제 발전을 보장해야만 한다.(83)

- 행동을 제안(84-85)

### 3. 빈곤의 감소와 고용기회의 증가(86-92)

- 빈곤을 타파하는 것은 공평하고 사회적으로 존속가능하며 안정된 인간정주를 위해 필수적이다. 빈곤을 타파하는 것은 생산적 노동을 요구; 정치적/경제적/사회적 삶에 참여하는 권한을 모든 사람들에게 부여, 이를 위한 전략은 공평한 수입/부의 분배, 사회적 보호, 인간자원개발, 더 나은 하부구조, 인간의 기본 욕구를 충족하는 것을 포함한다.(86)

- 행동을 제안(87-92)

### 4. 지속가능하고 건전한 인간정주의 환경

- 전체적인 건강에 대한 접근은 적절한 의학적 치료뿐만 아니라 환경적 원인을 포함할 필요가 있다.(93)
- 도시/농촌의 가난한 사람들의 삶의 질을 향상시키기 위해 특히 환경이 쾌적한 하부구조에 대한 통합된 접근이 필요, 생산성을 증가시키고, 환경에 대한 충격을 감소시키며, 사람들의 전체적인 건강을 개선시킨다.(94)

- 독소와 오염은 특별히 여성들에게 위협(95)

- 행동을 제안(96-98)

- [정부는 경계를 넘어서는 환경과피에 대한 보상을 고려하는 리우환경회의의 13항을 이행하기 위해 법적 메카니즘을 발전시켜야 한다.](99)

### 5. 지속가능한 에너지 이용(100-101)

- 동력화된 수송과 산업생산이 오염의 주요원천이다. 인간정주정책과 에너지 정책은 생산, 수송, 가구의 에너지 이용을 고려해서 조정되어야 한다.(100)

- 행동을 제안(101)

### 6. 지속가능한 수송 및 통신체계(102-105)

- 일과 여가와의 접근성의 측면에서 수송을 다룰 필요가 있고, 환경에 대한 부정적 영향을 감소시키면서 상품과 서비스를 제공할 필요가 있다. 우선적인 것은 적절한 토지이용과 공공수송체계에 의해 교통수요를 계속해서 감소시켜야 한다.(102-103)

- 행동을 제안(104-105)

### 7. 역사적, 문화적 유산의 보존 및 복원

- 건물, 공간, 장소, 경관은 정신적 가치를 지니며, 문화적, 역사적 의미는 안정적이고 인간미가 있는 사회생활과 집단적 자긍심의 중요 요소이다.(106)

- 행동을 제안(107-108)



## 8. 도시경제의 개선(109-116)

· 도시는 전세계 GNP의 60%를 담당, 도시는 그들의 생산성을 유지할 수 있고, 삶의 질을 개선시키며, 생태학적으로 지속가능한 방법으로 자연자원을 관리할 수 있다. 무역, 서비스와 더불어 산업도 주요 추진력이다.(109)

· 도시는 경제의 중심이며, 주요 서비스의 공급자이다. 도시주변과 농촌지역을 둘러싼 효과적인 수송/정보/통신체계를 유지할 필요가 있다.(110)

· 환경보호정책과 더불어 도시개발, 도시하부시설의 건설, 건설업과 시정부의 작업들은 도시의 생활상태를 개선시킬 수 있으며, 또한 전국도에 생산적인 일일 것이다.(111)

· 행동을 제안(112-115)

· [정부는 통합적 접근을 추진함으로써 구조조정 기대되지 않았던 영향을 완화해야만 하고, 개혁의 사회적/경제적 결과들에 중점을 두어야 한다.(116)

## 9. 농촌지역의 정주를 위한 균형잡힌 개발

· 농촌인구는 여전히 유의미하며, 특히 남쪽에서 그렇다. 인간정주계획은 도농 연계를 강조할 필요가 있고 농촌과 도시를 인간정주 연속체의 두 결과로서 다루어야만 한다.(117)

· 농촌인구와 원주민은 자국의 영토안에서 음식의 안전성을 보장하고 사회적, 생태학적 균형을 유지하는데 중요하다.(118)

· 행동을 제안(119-123)

## 10. 재난의 방지, 대비와 재난후의 복구가능성

· 자연재해와 인제는 증가하고 있고, 이는 종종 부적절하게 계획된 인간정주, 빈약한 하부구조, 재난이 예상되는 지역에 대한 인간의 점유에 의해 야기된다.(124)

· 정부와 지역 공동체는 재난대비능력을 기르기 위해 협력해야만 한다. 재난은 탈집중화된 접근성과 정보/통신의 발전정도와 의사결정, 자원의 통제와 직접적으로 관련되어 있다.

· 행동을 제안(126-128)

## D. 영역확대와 제도적 발전(129-142)

### 1. 서론(129-130)

· 사적, 공적, 지역사회 부문간의 협력관계를 형성함으로써 지역사회의 우선성을 반영하고, 발전을 인도하는 정부의 영역확대가 모든 수준에서 필요하다. 영역확대는 탈집중화와 참여적 도시관리로 방향이 전환되어야만 한다.(129)

· 지도력과 조직의 발전, 제도 개혁, 지속적인 훈련과 재정비가 정주계획에 주요한 역할을 하는 지방정부, 사적 부문, 협조적 부문, 노동조합, 비정부조직, 공동체에 기반한 집단을 위해 필요하다. UN과 국제금융기구가 이를 도와주어야만 한다.(130)

### 2. 지방정부와 그들의 연합체/네트워크의 탈집중화 및 강화

· 행동을 제안(131)

### 3. 참가, 시민참여와 정부의 책임성

· 시민사회조직과 광범위한 사람들의 참여, 이와 더불어 투명하고 책임성있는 정부조직이 지속가능한 정주의 발전을 위해 필요하다. 참가를 할 수 있게 하는 메카니즘은 우선적인 문제를 정의하고 행동을 결정하는 데 있어 법적인 보호에 좀 더 쉽게 접근하는 것을 포함한다. (132)

· 행동을 제안(133 a-1)

· 자격을 갖춘 사람의 부족, 기술적 능력과 제도적 체계의 취약성이 많은 나라에서 문제가 되고 있다. 정부와 국제 단체가 도움을 주는 것이 필요하다.(134)

· 행동을 제안(135 a-g)

## 4. 거대도시 계획 및 관리

· 대도시들은 전지구적 수준에서 증가되는 경쟁, 인종적/문화적 다양성, 가난, 수송/통신을 위한 광범위한 하부구조를 포함해서 그 도시의 규모와 복잡성때문에 독특한 문제에 직면한다. 여기에 국가적, 국제적 생산/소비 주기, 경제발전, 무역/금융, 잠재적인 환경파괴가 더해진다.(136)

· 행동을 제안(137 a-f)

## 5. 자국의 재원과 경제기구

· 주거와 정주의 발전을 위한 기금은 주로 국내 자금으로 충당된다. 경제발전, 건전한 금융 관행과 지역 자원의 동원은 재정적 기초에 가장 큰 영향을 미친다.(138)

· 시제정의 새로운 형태가 도시의 장래의 요구를 충족시키기 위해 요구되고, 생산/소비 영역에 대한 세금과 산업, 상업, 무역, 사적 서비스 부문에 대한 투자를 위한 재정적 유인을 결합하기 위해서 공적/사적 부문간의 새로운 협력관계가 요구된다.(139)

· 행동을 제안(140 a-1)

## 6. 정보와 통신

· 정보기술의 발전과 무역과 자본의 지구화는 도시에 급진적 변화를 가져오고 있다. 정보기술의 개선은 도덕적 가치를 보존하고, 생활에 영향을 미치는 사회적, 경제적, 환경적 이슈들에 대한 교육적/공공적 인식을 증진하며, 아이들, 여성, 다른 나약한 집단들의 권리를 증진하기 위해 주요 행위자들의 정보에 대한 접근이 용이해야만 한다.(141)

· 행동을 제안(142 a-g)

## E. 국가간의 협조와 협력(143-157)

### 1. 서론

· 건강하고, 안전하고, 공평하며 지속가능한 인간정주의 목표는 세계평화, 정의, 안정이다. 국제 단체들에 의해 이루어지는 협조, 조화, 투자의 새로운 형태가 인간정주를 개선하기 위해 필요하다.(143)

· 공식적 직접 국제원조의 하강국면은 심각한 문제이다. 원조에서 무역으로의 방향 전환은 사적 부문을 더 관련시킬 필요성을 보여준다. 국제 사회, 다원적, 쌍무적 원조기관들은 공적 부문의 자원이 지속가능한 인간정주를 달성하기 위해 사적 부문의 투자를 자극하는 것을 보장해야 한다.(144)

· 남쪽 나라들끼리 도와주는 것을 포함해서 원조기관 사이의 협조와 조화를 개선하는 혁신적인 틀이 필요하다. 뿐만 아니라 주거/도시지수, 인간자원의 개발, 제도적 영역확대의 모범적 사례와 도구의 이전도 필요하다.(145)

### 2. 보조해 주는 국제적 조건

· [전지구적 수준에서의 경제성장과 지속가능한 개발은 인간정주의 상태를 개선하기 위해 필수적이다. 장애물중에 구조조정의 부작용과 경제 이진이 포함된다. 기술은 고용에서의 변화를 강제한다. 이러한 사실들에 대처하는 정부를 돕는 것은 국제 사회 공동의 책임이다.(146)

· 행동을 제안(147 a-d, 148 a-g)



### 3. 재원과 경제기구

· 주거에 대한 수요는 증가, 비용도 증가, 새롭고 추가적인 재원은 세계주거회의의 목적을 달성하기 위해 중요하다. 공적, 사적, 다원적, 쌍무적 자원을 이끌어낼 필요가 있다.(149)

· 행동을 제안(150 a-m)

### 4. 기술이전과 정보교환

· 진보되고 적절한 환경을 보호하는 기술과 이에 상응하는 지식체계는 인간적, 금융적, 물질적 자원을 더 효과적으로 사용할 수 있게 하고, 산업적 관행과 새로운 고용 기회를 더 지속가능하게 한다. 국제 기구들은 이러한 것을 이용할 수 있도록 하는데 있어 가장 중요한 역할을 한다.(151)

· 행동을 제안(152 a-e)

### 5. 기술 협력

· 국제적/지역적 네트워크는 제도적, 법적, 조정적 틀내에서 지식과 경험을 이전하고, 모범적인 사례들을 유도시키기 위해 필요하다. UNCHS는 '중요한 역할을 계속 수행해야만 하고, 이와 더불어 새로운 네트워크과 다른 UN 기구들도 여기에 참여해야만 한다.(153)

· 행동을 제안(154 a-f)

### 6. 제도적 협력

· 문제에 더 효과적으로 대응하기 위해 인간정주의 개발영역에 공적/사적 기구의 국제적 협력이 필요하다.(155)

· 세계 주거회의의 안건은 (90년의 UN 세계회의의 결과와 더불어) 이번 회의의 종합적 이행을 위한 국제적 협력의 새로운 틀을 구성한다.(156)

· 행동을 제안(157 a-e)

## F. 세계행동계획의 이행과 이후의 추진(158-162)

### 1. 서론

· 세계주거회의 II의 장기적인 영향은 모두가 동의한 행동의 이행에 의존할 것이다. 국가행동계획은 평가받을 필요가 있고, GPA의 진행에 대한 효과적 평가체계가 필요하다.

### 2. GPA의 전전상황에 관한 감시

· UNCHS는 정기적 검토를 수행, 첫번째의 중요한 검토는 2000년에 이루어진다.(159)

· UNCHS의 중요한 기능으로 남아있는 도시화 현상에 초점을 맞추는 연구와 개발에 대한 다양한 학문간의 그리고 주제별 접근이 필요(160)

### 3. 지표, 모범적 사례와 실행에 대한 평가

· 적절한 주거를 제공하려는 정책, 전략, 행동에 대한 평가에 있어 주체가 되는 UNCHS는 도시화의 주요 경향을 분석하고, 감시하기 위한 일련의 과정을 수립할 것이다.(161)

· 정부는 모범적 사례들을 정의하고, 퍼뜨리며, 주거지수를 개발하고 적용하며, UNCHS에 정기적인 보고서를 제출해야만 한다.(162)