

주거권의 역사적 전개

—서울 달동네 세입자를 중심으로—

김 형 국*

Ⅰ. 머릿말	Ⅳ. 주거권의식을 가열시킨 삼계동사태
Ⅱ. 주거권에 대한 국민적 인식의 역사적 전개	Ⅴ. 80년대의 주거권 신장의 경험
Ⅲ. 주거권인식의 봉아의 사회적 발단	Ⅵ. 90년대의 주거권 상황
	Ⅶ. 맺는 말

Ⅰ. 머릿말

이 글은 현대한국에서 철거영세민이 처한 주거권적 상황에 대한 記述적 연구이다. 철거영세민 가운데 특히 극심한 주거결핍에 시달리고 있는 판자촌 세입자들의 처지를 주거권이란 규범적 가치에 대비시켜 역사적 시각에서 살펴 보고자 한다.

오늘날 민주정부의 중요 소임은 국민의 복지수준 향상에 있고, 그런 점에서 최소 잠자리의 보장은 복지정책의 주요 대상으로 자리잡고 있다. 잠자리는 삶의 필요 기본조건이기 때문에 주거권의 보장이 국민의 기본권에 속하는 것은 자연스럽고 그만큼 당연하다. 그 연장으로서 善의 집합체로 보는 정부의 고전적 정의에 따라 최소한의 잠자리 보장이 국민 모두가 누려야 하는 삶의 기본조건임을 인정하고, 그 실현에 정부가 책임이 있음을 이 글은 전제한다.

기본권으로서 주거권은 역사의 산물이다. 나라마다 다르고, 한 나라의 경우에도 시대에 따라 다르다는 점에서 그렇다. 주거권은 민주국민의 요구인 점에서 규범적인 성격을 갖는다. 그러나 국민의 요구인 주거권도 역사적으로 시대에 따라 진화한다. 따라서 규범으로서 주거권이 어떻게 전개되어 왔는지가 이 글의 중요 관심 가운데 하나이다.

주거에 관한 국민적 요구가 얼마나 수용될 수 있는지는 주거권 실천에 직접 또는 간접의 책임이 있는 정부 또는 공권력 행사에 참여하는 조직체의 의지와 능력에 달려있다. 따라서 주거권이 명분으로 인정된다해도 그게 실제에서 어떻게 얼마만큼 실현되는지도 규범에 못

* 서울대학교 환경대학원 교수

지않게 중요하다. 다시 말해 실제적 실현에서 주거권의 실체가 확인된다는 뜻이다.

이 말은 주거권에 관한 국민의 요구와 거기에 반응하는 정부의 수용사이에는 깊은 간극이 있다는 뜻이기도 하다. 그런데 이 간극의 수렴은 자동적으로 그리고 순탄하게 이루어지는 사례가 아님을 역사는 말해준다. 『진보는 발전, 일탈 그리고 단절없이 줄곧 이어지는 일직선의 방식으로 이루어지는 법이 아니다』는 지적(Carr, 1967)처럼, 주거권의 위상도 변천을 거듭하면서 이루어져 왔다. 현대 한국의 경우도 이 점에서 예외가 아니다. 이해 당사자들의 요구 정립, 이 요구를 관철하기 위한 운동이 필수조건이다.

그래서 이 글은 우리나라의 사회상황에서 시대에 따라 특히 주거결핍으로 고통받고 있는 영세민의 주거권이 정부를 비롯한 책임당사자들에게 어떤 내용을 가지고 도전했고, 거기에 후자는 어떻게 인식하고 반응해 왔는지, 그 도전과 응전의 사회과정이 어떠한지를 살펴보고자 한다. 이 취지를 전개하는 연구방법은 定性的 서술방법이다. 이 분야의 기존문헌과 주거권 신장에 관여하는 종교단체의 자문에 응해 온 필자 개인의 사회참여⁽¹⁾를 토대로 한 참여관찰적 서술이다.

Ⅱ. 주거권에 대한 국민적 인식의 역사적 전개

1. 주거권 불모의 시대

1992년 현재 주거권을 국민의 기본권⁽²⁾으로 인정받기 위해 활동하는 시민운동단체는 당장 실현되어 마땅하다고 주장하는 주거권의 성격 또는 내용을 다음과 같이 천명한다. (1) 주거의 권리는 인정되고 보호받아야 하며, (2) 가난한 서민들은 강제이주와 철거로부터 보호받아야 하고, (3) 서민을 위한 공공임대주택 체계가 확립되어야 하며, (4) 전세입자의 임차권은 철저히 보호받아야 한다는 것이다.⁽³⁾

이 내용들이 바로 주거권 이해당사자의 한쪽인 주로 판자촌 세입자들이 정의하고 요구

(1) 필자는 천주교 서울대교구가 도시빈민, 특히 주거권 문제에 사회적 관심을 가지고 그에 대한 대책마련을 위해 도시빈민사목위원회를 1987년에 처음 결성하였을 때부터 지금까지 전문위원으로 참여하고 있다. 경위원은 신부, 수녀 등 교직자가 대부분이고, 전문위원은 관련 학계와 법조계 등의 전문가로 이루어져 있다.

(2) 하성규(1992)는 국민생활의 균등한 향상을 기한다는 내용의 헌법전문, 『모든 국민은 인간으로서 존엄성과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다』고 명시한 내용의 헌법 10조, 그리고 『모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지고 그러기 위해 국가는 주택개발정책을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다』는 내용의 헌법 제35조를 근거할 때 『주택에 관련하여 헌법정신은 (1) 국민생활의 균등한 향상, (2) 인간의 존엄성과 가치, 행복의 추구, (3) 쾌적한 환경에서 생활, 그리고 (4) 국가는 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력해야 한다는 사실을 알 수 있다. 이러한 헌법정신에 입각하여 모든 국민은 인간다운 주거생활을 확보하기 위한 권리를 지니고 있음을 확인할 수 있다』고 말하고 그런 점에서 우리 나라도 주거권이 확인되어 있다고 지적한다.

(3) 1992년 6월 3일을 「무주택자의 날」로 선언한 「주거권 실현을 위한 국민연합」의 요구사항이다.

하는 주거권의 실체이다. 이 사실은 현대한국에서 판자촌 세입자의 주거권 요구가 그 현실에서 적절히 인정되고 실현되고 있지 않다는 뜻이며, 또한 일부 인정 실현되었다 해도 판자촌 세입자의 기대수준에 크게 못미치고 있다는 뜻이다.

주거권의 차질은 먼저 철거영세민의 사회의식 결여에서 그 역사적 발단이 발견된다. 그런 점에서 최근 영세민에 의한 각종 주거권의 요구 확산은 그 자체로 의미있는 사태진전이다.

주거권은 주거결핍의 해소에 사회 또는 정부가 책임져야 한다는 요구인데 극히 최근까지도 주거결핍은 개인적인 결함이라는 것이 국민들의 일반적인 정서였다. 주거결핍은 가난의 한 표현이고 그래서 최근까지 보통사람의 태도는 『가난은 (개인의) 죄』로 치부해 왔던 것이다. 때문에 주거결핍은 개인의 책임이라는 것이 보편적인 인식이었고, 그만큼 정부의 책임소재가 아니라는 사고방식이 지배적이었다.

중래의 인식을 보강하는 사회상황이 존재해 왔음도 주목할만 하다. 「의—식—주」란 순서의 관용구가 말해주듯이, 한국사람들은 전통적으로 생활의 기본요구에서 주를 의보다도 낮게 치부할 정도로 주의 중요성을 상대적으로 낮게 평가해 왔다. 사람들의 기본적 필요를 순리대로 말한다면 그 우선순위는 「식주의」라 해야 마땅한데, 우리의 전통관념은 「의식주」라 한 것이다.

가난은 개인의 죄라 여겨지는 상황에서 영세민들의 주거복지가 사회정책의 대상이 될 수 없었음은 자명했다. 한국의 현대사를 절대가난이 아직도 휩쓸고 있던 1960년대초 이후 지금까지 30여년의 기간이라 상정한다면, 절대가난이 극복되어야 할 상황가운데 으뜸은 배고픈 가난의 극복이었다.

배고픈 가난을 탈피하기 위해 농촌사람들의 도시유입은 계속되었다. 배고픔의 극복이 절실한 상황에서 그들의 잠자리는 수준급의 주택(standard housing), 곧 구조적으로 안전하고, 위생적이며 외관이 정결한 합법적 주택은 언감생심이고, 고작 몸을 하늘로부터 가리는 피난처(shelter)인 것으로 자족했다. 농촌인구의 도시유입은 수많은 도시촌락(urban villages), 곧 판자촌의 양산을 낳았다.

2. 도시미화위주의 판자촌 대책

한편, 1960년대초에 시작된 산업화를 위한 정부정책은 공간적으로는 기존의 대도시 경제를 활용하고 그걸 확대이용하는 것이었다. 그 정책이 차츰 뿌리를 내리기 시작하자 도시정책은 특히 도시 안팎에 산재한 판자촌을 정비하는 일이 시급해졌다. 판자촌 정비를 위한 도시정부의 우선 과업은 판자촌을 도시외곽으로 이전시키는 일이었다.

이른바 「정착지사업」이 강행되었던 것이다. 정착지 사업이란 도심에 가까이 자리잡고 있는 판자촌 주민을 아직 시가화되지 않은 서울 외곽으로 이주시키는 정책이었다. 대체로 도시외곽의 공유지에 일단의 단지를 마련하고 거기에 5~10평 정도의 땅을 점용할 수 있게

한 조치였다.

이런 도시정책의 강행에 영세민들의 대응은 한마디로 속수무책이었다. 오로지 일시적이고 산발적일 수 밖에 없는 본능적 반발이 고작이었다. 마치 등지가 험하게 된 새가 우짖는 정도의 반발이었다. 겨우 그들이 주장했던 주거권의 요구는 「선대책, 후철거」가 전부였다.

그러나 이들의 「선대책」 요구는 민권적 입장의 반영이 아니라 가난한 사람을 너그럽게 보아달라는 식의 시혜기대 같은 것이었다. 도시정부의 방침에 따라 도시의곽으로 집단이주를 하되 생활을 영위할 수 있는 여건조성을 요구했다. 하부구조 마련 등 생활여건의 최소조건을 요구하는가 하면, 일자리 마련을 주장했다.

정부의 대응은 한마디로 건성이었다. 새 정착지로 강제이주한 연후에는 당국은 이들의 목소리를 전혀 귀담아 듣지 않았다. 영세민이 정착할 수 있는 부지를 마련해 주었다는 측면에서 판자촌대책이 이른바 「부지 및 도시서비스」(sites and services) 정책의 일환이 될 수 있는 소지가 있었지만 당국은 도시서비스의 제공에 대해서는 전혀 무관심했다. 그래서 다시 아직 철거되지 않은, 일자리가 가깝고 도시서비스의 이용이 용이한 판자촌으로 재유입하는 경우가 빈발하는 등, 철거민들은 대부분이 개인적인 자구책을 찾을 수 밖에 없었다.

주거복지적 측면에 「선대책」이 그나마 정부당국에 의해 수용된 것은 1960년대말 서울시청으로부터 대체로 5킬로미터 반경에 위치한 판자촌을 철거하고 거기에 영세민용 아파트 곧 시민아파트를 건립하는 정책이었다. 그러나 판자촌에 살고 있던 사람들에게겐 혜택이 제대로 돌아가지 못했다.

시민아파트에 입주하자면 입주금 목돈이 필요했고, 나머지 입주금의 분할상환금도 정기적으로 물기에는 그들의 소득이 불안정했고, 아파트 생활은 생활비가 더 많이 요구되었기 때문에 판자촌 영세민들은 거개가 입주권을 그들보다 상위 소득계층에게 팔아 넘기고 또 다른 판자촌으로 재정착하는 결과가 나타났다. 그나마 시민아파트 건설사업은 부실공사로 붕괴사고가 발생하여 당초 500동이나 짓겠다는 당초 계획은 1969년에 중단되고 말았다.

시민아파트 사업 이후 도시정부의 對 영세민용 적극적 주거정책은 긴 동면기에 접어들고 만다. 고작 공유지에 판자집이 들어서면 주기적으로 또는 산발적으로 아무런 대책이 없는 강제철거의 구습만 되풀이했다. 이것이 1980년대 초까지 계속 이어진 상황이었다.

3. 철거일방의 재개발의 경험

그런 점에서 1980년초까지의 주거권의 위상을 정리하면 다음과 같다. 무엇보다 판자촌의 철거를 반대할 수 있는 집단행동이 용납되지 않았다. 판자촌이 법적으로 불법행위의 산물인만큼 판자촌에 대한 철거 강행 등의 정부정책에 집단적으로 반발하는 것은 반사회적 범법이라 여겨졌다.

심지어 영세민의 집단저항은 반체제적 행위로 간주되기조차 했다. 따라서 주거권을 요구하는 어떤 집단행동이나 사회운동은 철저히 차단되었다. 한반도상의 대한민국은 그 정통성

을 철저히 북쪽의 공산주의에 대한 반대 명제쪽으로 고수했고, 대다수 국민들도 6·25 전쟁의 악몽을 기억하고 있기 때문에 영세민들의 항의성 요구가 이렇다면 인도적 견지에서 어느 정도 정당하다고 하더라도 그게 사회질서를 문란시키고 결과적으로 공산정권을 편드는 결과의 반체제적 성향이라 정부당국이 단정하면 쉽게 정부의 입장에 설득되던 상황이었다. 따라서 철거반대같은 주거권 보장을 위한 빈민운동은 보통사람의 호응을 얻을 수 없었고 그래서 그들의 주거결핍이 사회문제로 부상될 수 있는 여지가 없었다.

한편, 주거권이 기본권의 하나일 수 있다는 인식은 정부당국의 도시정책 어디에서도 찾을 수 없었다. 도시정책의 일차적 목적은 도시의 주인인 시민의 삶의 질의 향상에 있는 법인데 판자촌대책이란 이름의 도시정책은 도시의 물리적 외관 개선 곧 도시미화위주의 정책으로 일관했다. 때문에 영세민의 주거복지 향상을 기하겠다는 고려는 정책당국자의 발상법속에는 거의 존재치 않았다.

주거권은 사회적인 개념이지만 그건 동시에 주거결핍을 겪고 있는 사람들에게 개인적 귀속으로 실현되어 마땅한 개인적인 요구이자 권리인 것이다. 그런데 철거정책을 포함 도시정부의 판자촌정책에는 도무지 저소득층의 집단 또는 개인에 대한 직접적 배려는 찾을 수 없었다. 판자촌정책이 사람을 겨냥한 정책이 아니라, 누가 살든지 그건 문제가 아니고 판자촌을 수준급의 주거지역으로 바꾸면 된다는 식의 도시미관 위주 정책이었기 때문이다.

60년대 초에 정부가 앞장 선 국가공업화정책은 수출입국정책이기도 했다. 그 성공적 결과의 하나로 한국의 국제적 교류가 급속히 확대되기 시작했고, 그래서 서울을 「세계의 도시」(world city)로 꾸며야 한다는 요구가 정당하게만 들리기 시작했다. 그러자면 도시하부구조의 확충과 함께 판자촌 감추기 사업이 시급해졌다.

그런 맥락에서 도시교통의 주요 흐름에 노출된 판자촌을 우선적으로 철거하는 정책이 채택되었다. 판자촌에서 철거된 사람이 어떤 주거형편에 또는 생활형편으로 전락되는지는 안중에 없었다. 판자촌 사람의 선택은 당국의 손길이 덜 미치는 곳으로 재정착하는 도리밖에 없었다. 결국, 영세민의 실질적인 복지를 염두에 두지 않은 철거위주 재개발의 세계적 경향이 말해주듯이 그건 「문제의 해결」이 아니라 「문제의 이전」을 낳았을 뿐이다.

주거권에 대한 의식이 개발되지 않은데는 주거권을 영세민의 입장에서 대변해 줄 만한 조직적인 사회활동이 없었던 점과도 관련이 있다. 우선 학계쪽의 형편은 거의 판자촌의 주거형편에 대한 관심을 기울이지 않았다. 판자촌 연구에 대해 전혀 연구비의 지원이 없었다는 점, 그리고 도시정부가 판자촌 실태에 대한 자체 조사자료를 공개하지 않는다는 점은 정당한 변명이 되지 못한다. 정권안보를 담당하는 당국은 판자촌에 대한 연구를 반사회적 연구로 치부하고 경계하고 있음에 대한 목종일 따름이었다.⁽⁴⁾

(4) 일부 의식있는 예술가, 특히 작가들이 다수 달동네 안팎에서의 생활경험을 토대로 문학작품을 제작해 왔는 것은 주목할 만하다. 그런 예술가 가운데 판자촌의 생활상을 오래동안 기록해 온

간혹 이루어지는 판자촌 연구는 주거권의 신장과는 관계가 없는, 이를테면 판자촌 영세민의 보건수준이나 현황조사수준에 머물뿐이었다. 판자촌의 가지적 특성은 열악한 주거시설인 점에서 계명된 건축가의 관심일 수도 있었을 터인데도⁽⁵⁾, 우리나라의 건축 전문가들의 관심은 건축을 개인적 또는 기업적으로 발주할 수 있는 여유계층의 수요에만 부응하는 이른바 엘리트즘(elitism)으로 일관하고 있었다.⁽⁶⁾

Ⅲ. 주거권인식의 봉아의 사회적 발단

1. 철거위주 정책의 사회적 반작용

주거권에 대한 사회적 인식이 나타나기 시작한 것은 1980년대 초의 일이다. 1988년의 서울올림픽이 예정되고 난 뒤 서울시가 대대적인 도시미화작업에 착수하고 부터이다. 도시미화사업의 우선 대상지역은 열악한 주거지역에 대한 서울시 당국의 대대적인 신시가지 건설사업 그리고 당국의 비호를 받아 서울시에 산재한 판자촌에 대한 합동재개발사업의 강행이 계기가 되었다.

서울시가 직접 참여한 주택건설사업은 서울의 관문인 김포공항 주변인 목동아파트단지이고, 합동재개발은 올림픽 개최용지 인근의 판자촌을 포함하여 서울시 전역에 걸쳐 이루어졌다. 목동신시가지 건설사업은 그 자체로 「대형 사업」이었고, 합동재개발은 많은 곳에서 동시다발로 추진되었기 때문에 「일시적 사업」들이었다.

일시적—대형 급조사업은 대형 사건을 불러 일으키기 마련이다. 목동신시가지 건설을 위해 판자촌을 다수 철거하게 되자 수많은 피해자가 속출했다. 철거대상 주택 2,359동인데 이 가운데 허가건물은 580동, 무허가는 1,779동이였다. 거기에 살고 있는 가구는 세입자 2,846가구, 가옥주 2,359가구를 합해 모두 5,205가구였다. 아무런 대책없이 철거를 강요받은 세입자는 총인원으로 따져 1만명이 넘는 사람이였다.

판자촌 사람들이 이른바 주거권적 의식을 가지게 된 것은 무엇보다 당국이 직접 참여하거나 비호를 하는 재개발정책이 일관성없는 도시정책의 한 표본으로 인식하기 시작했기 때문이다. 다른 지역도 그렇지만 특히 목동 신시가지 지역이나 대부분의 합동재개발지역이 1960년대에 서울시가 정착지사업의 일환으로 정책적으로 조성했던 판자촌마을이였다. 10수년전에

사진작가가 있다. 그의 본업이 공영이라 하지만 오히려 관영이라 해야 정당한 한국방송공사의 텔레비전 카메라맨인데 판자촌을 소재로한 드라마를 촬영하다가 판자촌의 실상을 카메라로 남겨야 하겠다는 결심을 한다. 그래서 그 일로 달동네를 오래 출입하는 과정에서 판자촌 출입이 안보당국의 제지를 받곤 했지만 그런 제지를 피할 수 있었던 구실은 그가 「관영」방송국에 일한다는 신분이 확인될 수 있었기 때문이였다. 김기찬(1992).

(5) 핫산 화타(정기용 역), 이집트 구르나 마을 이야기, 열화당, 1988 참조.

(6) 강홍빈, 「이 시대의 거인이 남긴 유산과 굴레」, 空間(1986년 9/10월), 金壽根 추모특집, pp. 84-85.

정책적으로 이전시켜 놓은 판자촌 마을을 거기에서 살아온 사람들의 복지향상에 대한 아무런 배려도 없이 다시 손을 대는 시책은 시행착오만을 되풀이하는 일관성없는 정책으로 비쳤다.⁽⁷⁾

둘째, 정부정책이 일단의 영세민에게 미치는 저해효과를 그들이 피부로 실감하기 시작했다. 일단의 영세민이라 하면 특히 판자촌에 살고 있는 세입자(squatter tenants)들을 말하는데 이들이 재개발정책에 가장 피해를 많이 입은 집단들이다. (재)개발대상지역의 무허가 가옥주들에게는 연고권을 인정해서 주거대책이 당국에 의해 마련되었지만, 세입자들은 개별 가옥주와의 사적인 관계이기 때문에 당국이 개입하거나 책임질 사항이 아니라고 발뺌을 했다.⁽⁸⁾

처음, 재개발사업을 위한 철거가 착수되자 모든 어려운 처지가 개인적 책임이라고만 여길 정도로 무력감에 빠졌던 많은 세입자들은 가옥주와의 사적인 계약에 따라 전세금 또는 보증금을 되돌려 받아 또 다른 판자촌으로 정착하면, 주거형편은 적어도 이전의 수준만큼 유지할 수 있다고 생각했다. 그러나 재개발이 예정되어 있지 않은 다른 판자촌의 집세값이 엄청나게 폭등했음을 뒤늦게서 깨닫는다. 판자촌에 살 수 밖에 없는 영세민은 줄지 않았는데 그들이 살만한 판자집은 도처에서 전개되고 있는 재개발사업으로 말미암아 그 재고가 크게 줄어들었기 때문이다. 마침내 세입자들의 좌절과 불만이 폭발지경에 이른다. 도움을 받지 못할 망정 정부의 도시정책에 의해 가난한 삶이 더욱 열악해지는 부조리에 분노하게 된 것이다.

셋째, 판자촌 사람 특히 세입자들의 분노의 폭발은 동병상련적인 근린효과(neighborhood effect)가 작용했다. 1980~87년의 5공시절은 정통성없는 정부에 대한 치열한 학생운동이 만연하던 시절이었다. 정통성없는 정부에 대한 학생의 시위가 시민들로부터 많은 공감을 얻는 과정에서, 세입자들도 그들이 당하고 있는 불이익이 정통성없는 정부의 비민주적 정책의 여파라 파악하기에 이른 것이다. 곧, 영세민에 대한 복지정책의 외면은 정부가 올림픽 개최같은 과시성 사업의 강행을 통해 정통성 결핍 만회를 위한 무리한 정책의 여파라 보았다. 바로 그런 반정부적 사회분위기가 세입자에 의한 대책없는 철거반대운동을 표면화시키고 가열시킨 요인이었다. 실제로 반정부운동을 하는 학생운동권이 철거된 보호를 위한 연대투쟁에 직접 참여하기도 하였다.

(7) 1985년 3월 9일자 목1동 철거 대책위원회 명의로 발표한 목1동 주민의 요구사항은 다음과 같다: 『목1동 주민의 주거보장 대책없는 신시가지 개발을 전면 수정하라; 서울시는 목동 투기로 얻는 이익금을 지역주민에게 전액 환원하라; 신주거 보장대책 후 공사 및 분양하라; 대화를 요구하는 주민에게 곤봉과 구둑발로 짓밟는 폭력을 즉각 중단하라; 빼앗기고 짓밟고 감옥에 잡아 가고 주거보장 없는 개발을 진행하면 목숨을 걸고 항거할 것이다.』 이동철(1985, pp. 184-185) 참조.

(8) 이 방안을 발표하는 서울시 관계자는 『법 개념이나 사회 통념상 세입자 문제는 어느 지역이든 가옥주가 해결하는 것이 원칙이나 목동 신시가지에 건설되는 아파트는 지역거주민을 우선 입주시키는 것이 바람직하다고 판단한데다 세입자들 대부분이 저소득층이어서 「구호차원에서 정책적 배려를 했다」고 밝혔다.』 이동철(1985, pp. 206-207) 참조.

넷째, 철거반대 세입자의 빈민운동에는 그들의 의식을 결집시키려는 종교단체의 개입이 촉매가 되었다. 기독교쪽에서 철거반대를 포함해서 빈민운동에 참여한 것은 앞서 말한 1985년의 목동사태가 그 발단이였다.⁽⁹⁾ 기독교 단체의 참여는 종교적 각성이 그 발단이였다. 종교적 각성이라 하면 『사회정의를 구하지 않고 하느님을 찾는 사람은 참된 하느님을 알 수가 없다』는 각성이고, 그래서 『도시빈민운동의 방향을 바로 잡고자 노력하였으며 빈민들이 당하는 불의를 홍보하였다』(박문수, 1993). 세입자들의 주거권 요구운동을 조직화하는데 앞장서는 일도 이들 단체의 몫이였다.

기독교단체의 참여는 이들 단체나 그 성원은 의심할 바 없는 반공주의라는 대외적 이미지가 보호막이 되었다.⁽¹⁰⁾ 그동안 도시빈민운동에 심한 거부감을 가지고 있던 비민주적 정부는 그 탄압의 정당성을 철거반대운동가들은 용공인사들이라는 시각에서 찾기 일쑤였다. 그런 점에서 기독교단체의 빈민운동 참여는 그런 도식적 구실을 피할 수 있는 안전장치가 될 수 있었다. 그즈음의 종교단체의 빈민운동 성격을 규명한 연구에 따르면 빈민운동 행사 가운데 86.6퍼센트가 빈민운동을 정치세력화하는 활동이었고, 정치세력화 활동가운데 46.9퍼센트는 시위, 농성에 참여하는 일이었다.⁽¹¹⁾

목동사태는 판자촌 사람들의 주거권 인정을 실질적으로 유도하는데 의미있는 실마리를

- (9) 도시빈민 정치세력화를 자기의 본업으로 삼는 한국 종교단체는 돌밖에 없다. 기독교 도시빈민 선교협의회(이하, 기빈협)와 천주교 도시빈민사목위원회(이하, 천도빈)이 그것이다. 1989년 후반부터 원불교 스님 두분이 빈민촌에 상주하고 도시빈민들의 의식화와 정치세력화를 위해서 이 바지하기 시작했다. 그러나 이전 시작단계에 있고 조직화정도가 약하다. 박문수(1993).
- (10) 70년대에 빈민운동에 참가한 존 테일러 신부의 회고에 따르면 빈민촌에 기거하기 시작하자 공안담당자들은 자신을 한국의 내부사정을 깊이 탐색하려는 미국 CIA 첩자라는 소문을 퍼뜨렸다. 그때는 유신정국을 떨치려는 한국정부와 미국정부 사이가 좋지 않을 때였다. 1980년대말 명동성당에서 상계동 철거민들과 함께 농성에 가담하자 공안당국은 자신을 빨갱이라 했다. 미국의 CIA는 빨갱이를 잡는 임무를 중시하는데 언젠가는 CIA 첩자라고 언젠가는 빨갱이라 하는데 이게 무슨 조화인지 모르겠다고 꾸짖었다.
- (11) 1988년 1월부터 1989년 6월까지 18개월간의 빈민운동에 해당하는 모든 공식사건을 분석한 이 연구에 따르면 165개의 공식사건이 있었고 이 사건들의 43%는 3백명 이상의 사람들이 모인 집회였다. 165개 공식사건 가운데 102개의 사건은 기빈협과 천도빈이 독자적으로 또는 공동주최했고 나머지 63개 사건은 다른 운동단체가 주최했다. 165 공식사건 가운데 86.6%에 해당하는 143사건은 정치세력화 사건이었는데(도시빈민세력화와 소외층, 민주통일연대), 143개 사건의 내용은 시위, 농성(67사건 46.9%)이 으뜸이었다.

전	술	빈 도(%)
방문, 로비		5(3.5)
조사, 연구		23(16.1)
홍 보		12(8.4)
시위, 농성		67(46.9)
교 육		30(21.0)
기 타		6(4.2)
합	계	143(100)

출처 : 박문수(1993).

열어 준다. 목동사태는 재개발 주체측이 세입자 대책을 최초로 감당한 기념비적 사건이었다. ⁽¹²⁾ 강서구 목동의 세입자들이 무려 1백여회가 넘는 시위와 농성을 통해 보장받았던 것이다.

Ⅳ. 주거권의식을 가열시킨 상계동사태

1. 새로운 주거권 요구

1985년 목동사태에 이어 1986년의 상계동 사태는 주거권 신장을 향한 빈민운동이 한층 치열하게 전개된 또 다른 의미있는 사건이었다. 다른 판자촌과 주거여건이 달라 판자촌 가옥주와 세입자간의 갈등이 극심했기 때문이다. 가옥주와 함께 판자집 일부를 세들어 사는 통상의 세입자와는 달리, 상계동 세입자들은 부재 가옥주의 집을 통채로 사용하는 가옥주 같은 세입자였다. 판자촌 거주 이력으로 말하자면 가옥주와 세입자와 다를 바 없었던 것이다. 그럼에도 재개발이 착수되자 재개발 이익의 참여에서 가옥주와는 달리 세입자에 대한 배려가 전무함을 알고부터 그건 무언가 근본적으로 공정치 못한 상황이 게재되어 있다고 인식하게 되었다. ⁽¹³⁾

그렇게 의식화된 세입자들은 조직적 투쟁을 전개한다. 무엇보다 지난해의 목동사태때 최초로 세입자대책이 마련됐다는 사실에서 목시적인 용기를 얻었던 것이다. 투쟁강도는 목동사태때보다 더 치열했다. 목동신시가지의 개발주체는 공익과 복지선양을 중시하는 정부당국인데 반해, 상계동 재개발의 주체는 개인의 이익에만 집착하기 마련인 가옥주들이 결성한 민간조합인 점에서 재개발이익의 정의로운 재배분을 세입자들이 요구할 만하다고 보았다.

치열한 투쟁의 결과, 일차적으로 재개발조합측이 재개발현장에서 멀리 떨어진 곳이지만 집단이주촌을 조성해 주기에 이른다. 한편 보다 현실적인 세입자대책을 요구하는 집단은 재정착촌이 재개발현장 또는 바로 그 인근이기를 고집했다. 그러나 후자의 요구는 실현되지 못한채 주거권 주장에 최강경 입장을 보였던 일단의 세입자들은 정부당국이 방조하는 강제철거에 이기지 못해 1987년 4월, 명동성당구내인 종교단체의 보호막 속으로 집단이주했다. ⁽¹⁴⁾

(12) 목동사태에 적극 가담한 영세민들은 주로 세입자들이다. 목동-신정동 일대의 세입 철거민들은 2,800여세대인데 이 가운데 전세가 23%, 월세가 77%로 집계됐다.

세입자들의 요구에 대한 당국의 「세든 사람」 대책 확정에는 4개 방안중 택일케 하는 조치였다. (1) 20명 임대아파트 방 한 개 배정; (2) 50만원 이내 이주 보조금 지급; (3) 지방 이주경우, 130만원 용자; (4) 주택단지 자력 조성자금 용자. 이 가운데 (4)항은 세입자들이 적정 부지를 확보해 자력단지를 조성, 이주할 때는 주택자금을 용자해 주는 등 가능한 행정적 지원을 해준다는 내용이었다. 이동철(1985).

(13) 『동네는 몇 때로 나뉘어 슬렁거렸고 어제까지도 반찬을 나누어 먹던 가옥주들이 우리 세입자들을 보면 쉬쉬거리며 반상회까지 못나오게 했다. ... 생전 처음 보는 북부인들이 나타나 내가 집 주인이라 하며 집을 비워달라 할 때도 당연히 그래야 하는 줄 알았다.』 「상계동 올림픽」(1988) 참조.

(14) 『...그래서 우린 은뎀으로, 맨뎀으로 싸움을 시작했다. 애당초 그 싸움은 바위에 계란던지기 같

사태가 이 지경에 이러자 명동성당을 관할로 두고 있는 천주교 서울대교구의 책임자가 마침내 이들의 복지를 도모할 수 있는 길을 시정의 고위책임자 그리고 정부—여당의 실력자에게 적소하기에 이른다. 이들 종교지도자들의 對국민적 발언이 높은 도덕성의 호소력을 가진 점을 유의한 당국은 궁여지책이나마 호의적 대책 마련에 부신했다. 종교지도자들의 요청은 이 기회를 계기로 재개발로 생겨나는 불량촌 대책을 복지정책적인 차원에서, 바꾸어 말해 주거권 확립의 차원에서 공식적으로 다뤄달라는 내용이었다.

그러나 서울시 당국의 대응은 명동성당 마당에서 농성중인 철거민들에 대한 호의적 대책 마련의 용의는 가지고 있으나 그제 음성적이기를 고집했다. 이들에 대한 복지대책이 마련되면 수많은 다른 철거민들도 똑같은 요구를 해올 것인데 거기에 대한 재정적, 행정적 대비책이 전혀 없다는 것이 시정 책임자의 응답이었다. 천주교의 도시빈민문제에 대한 천주교 입장을 자문하는 도시빈민사목위원회는 다시 천주교신자이자 대부분이 여당 국회의원들인 정부실력자에게 근본 대책마련을 요구했다. 그러나 실무당사자인 서울시청에 조회해 본 결과, 근본대책 마련은 어렵다는 의견을 들고는 국회의원들이 개별적으로 성금을 모아주는 호의가 그들이 할 수 있는 최선책이라 알려졌다.⁽¹⁵⁾ 결국, 이들은 다시 두 집단으로 나뉘어져 서울 외곽의 장소로 집단이주(남양주군 나래마을, 1987년 6월 그리고 부천시 고강동 1988년 1월) 하기에 이른다.

어쨌거나 상계동 사태는 세입자의 일부이나마 공동체를 유지한 채 집단 재정착한 최초의 사례였다. 가난한 사람의 주거지는 단지 잠자리의 원자적 집합이 아니라 유대감이 강한 유기체적 정착지란 점에서 일단의 세입자들이 재정착촌에서, 공동체를 이어갈 수 있는 선례를 축적한 것이다. 주거권적 시각에서 따져보면 판자촌 사람의 개별적 주거복지의 수준에 더하여 집단적인 공동체 유지의 중요성을 인식시킨 최초의 사례였다.

2. 상계동 사태의 교훈

상계동 사태는 철거위주 재개발 정책에 여러가지 의미있는 파장을 가져다 주었다. 첫째, 철거재개발의 결과로 생겨날 철거민들의 주거복지수준이 더욱 열악해 질 가능성에 대해 주체가 민간 조합인 경우에도 책임을 져야 한다는 인식의 확산이었다. 목동사태의 경우에 철거세입자의 대책은 그 개발주체인 시정당국이 일부 말았던 경우에 견주어, 상계동 사태는 민간주도의 개발에도 세입자에 대한 사회적 책임을 묻기 시작했다는 점에서 일대 진전이었

은 싸움이었다. 때린 사람은 풀려나고 맞은 사람이 구속당하는 이상한 규칙을 가진 싸움이었다. 그러나 우리에게선 맞음으로 때리고 짐으로써 이길 수 있는 그런 싸움이었다. 86년 한해동안 10여차례의 강제철거를 당하면서 집과 세간은 박살이 났고 수많은 사람들이 다쳤다. 다섯 사람이 구속되었고 네명이 철거로 인해 목숨을 잃었다. 술한 욕도 먹었다. 아무 권리도 없는 것들이 생떼를 쓴다느니 빨갱이 같은 놈들이니 하는 소리를 들을 땐 기가 막려 할 말을 잊어야 했다.』 상계동 세입자 대책위원회, 다큐멘터리 「상계동 울림픽」, 1988년 2월 제작, 27분짜리.

(15) 국회의원들이 모아 보낸 성금의 총액은 5천만원이었다. 나중에 알려진 바에 따르면 이 금액도 이들의 성금이 아니라 서울시가 변태 지출한 돈이라 알려졌다.

다. 사회공공적 책임을 피하려는 것이 민간부문의 속성인 점에 비추어 그렇다.

둘째, 철거세입자들의 대책이 일부 세입자의 요구대로 집단이주해서 비록 다른 지역에서나마 공동체를 계속 영위할 수 있도록 하는 관행이 형성되었다는 점이다. 목동사태를 계기로 세입자 대책이 마련되었다지만 철거세입자들은 개별적 정착으로 결말이 나고 말았다. 그래서 그들이 이전에 이루어 놓은 공동체의 파괴라는 불이익을 감수할 수 밖에 없었던데 견주어 상계동 사태를 계기로 정착촌 마련이 이루어졌다는 점에서 주거권 신장의 또 다른 상징이었다. 다시 말해 『한 곳에서 이미 이룬 작은 성취는 다른 곳에서 더 나은 성취를 구하도록 하는 자극제가 된 것이다.』

셋째, 철거세입자의 처지를 조직적으로 감싸는 사회단체가 등장했고 이들이 철거민의 주거권 또는 생존권에 대한 의식을 고취했다는 점이다. 철거민의 생존투쟁이 개인적인 차원에서 이루어지던 일시적 해프닝이 아니라 그게 사회적 문제임을 이해당사자는 물론 사회적으로 의식시킨 계기였다. 그런 사회단체에는 「천주교도시민민사목위원회」 같은 빈민운동단체 말고도 언론기관이 포함되어 있다. 이전에 견주어 빈번하게 다루는 그즈음의 국내언론 보도도 도움이 되었다.

그러나 국내언론의 보도가 단편적이었던데 견주어 외국언론 이를테면 영국 텔레비전 방송이 올림픽 개최 준비국에서 벌어지는 사회부조리의 대표적 사례로 상계동 강제철거 현장을 크게 보도했다. 이런 외국의 관심단체로부터의 도덕적 지원은 세입자의 처지개선에 적지않은 도움이 되었다고 평가할 수 있다. 세계화의 지향을 국가목표로 삼고 있는 정부당국에게 자극이 되었기 때문이다. 또한 사회운동의 정석대로 철거의 비극에 무관심했던 일반 공중들을 주거권운동의 동조자로 전환시켰고, 그 운동의 정당성을 전면 부인하던 반대자를 중화시키는데 도움이 되었다.⁽¹⁶⁾

넷째, 세입자들의 운동은 가옥주들에게도 긍정적 파급효과를 미쳤다. 상계동 사태는 무허가 가옥주에 대해서 재개발 현장에 새로 지어지는 아파트에 입주할 수 있는 권리가 인정되었다는 점에서 획기적이었다. 『의미있는 성취는 다른 사회계층에도 정의 파급효과를 미친다』는 점이 확인된 것이다.

V. 80년대의 주거권 신장의 경향

1. 주거권 신장의 내역

80년대에 이룬 주거권의 신장은 합동재개발 대상지역에 거주하던 세입자들의 투쟁의 결

(16) 『사회운동과 관련, 세상 사람들은 네 집단으로 나뉘어진다. 이해당사자, 동조자, 일반공중 그리고 반대자이다. 따라서 사회운동의 전략은 동조자를 이해당사자로 유도하는 것, 일반공중을 동조자로 변신시키는 것, 또는 반대자를 벌신 또는 중화시키는 일이다.』 McCarthy and Zald (1977) 참조.

과였다. 전체 세입자 가운데에서는 일부에 지나지 않는 참여 숫자이지만 그들의 요구관철 투쟁은 치열했다. 그 요구 관철이 결코 건설회사나 재개발 조합 혹은 정부의 선심으로 이루어진 것이 아니었다. 이 투쟁의 과정에서 구속되었던 세입자만 해도 무려 60여명이 넘고 구류처분을 받은 세입자는 수백명에 이르며 또한 스스로 목숨을 끊거나 철거의 와중에 목숨을 잃은 사람도 18명에 이르렀다. 이런 인명피해는 언론을 통해 사회적 반향을 불러 일으키게 되었고 그래서 판자촌 철거가 재개발현장의 문제로 국한된 것이 아닌 중대한 사회적 사건으로 널리 인식되는 계기가 되었다.

세입자 대책이 처음 발표되었던 강서구 목동의 세입자들은 무려 1백여회가 넘는 시위와 농성을 통해 비록 만족할만한 수준이 아니었지만 그들의 요구를 실현시킬 수 있었다. 시행되던 초기에는 세입자에 대한 대책이 전혀 없었던 합동재개발은 그동안 사업구역마다 세입자들의 근본적 주거대책 보장문제로 큰 마찰을 빚어왔다.

그러나 사당동, 상계동 등지의 세입자들이 끈질기게 투쟁한 결과 세입자의 권익보장이 일반적인 관례로 정착되었다. 「천주교도시빈민사목위원회」, 「기독교도시빈민선교협의회」 등의 빈민단체들의 지원을 받은 세입자들이 주축이 되어 「서울시 철거민 협의회」 같은 단체를 결성하여 지속적인 투쟁을 벌인 결과⁽¹⁷⁾, 현재와 같은 보상책이 마련되었다.

보상책 마련의 역사적 추이는 이러했다. 곧, 상계동 합동재개발사업을 계기로 세입자들의 집단시위가 끊이지 않자 1986년 11월에 처음으로 세입자에 대한 법적 보장조치가 취해졌다. 이 때의 대책은 「주거대책비(경제기획원 장관이 조사 발표하는 2개월분의 도시근로자 평균가계 지출비) 지급」이 그 내용이었다. 다시 세입자 대책은 1987년 5월, 『주거대책비 지급이나 혹은 소형 아파트 7평에 대한 분양증권 중 택일』로 권리가 확대되었다. 1989년 1월에는 2개월분 주거대책비가 3개월분으로 상향 조정되었다.

그러나 이른바 「세입자 딱지」로 불리는 분양권이 또 다른 투기의 요인이 되는 부작용이 발생한다. 목돈이 아쉬운 세입자들이 그 분양권을 투기업자 또는 차상위소득계층에게 매각하고 또 다른 판자촌으로 유입하는 경우가 빈발하는 현상은 이전의 대책이 세입자의 실질적인 주거복지 향상으로 이어지지 않았음을 증거한 것이다. 그래서 보다 근본적인 주거대책을 요구하는 세입자들의 움직임이 계속되자 1989년 5월부터 세입자 대책은 다시 바뀌어 현재에 이르고 있다. 곧, 이전에 지급되던 7평 분양권이 폐지되고 지역내에 영구임대주택의 보장 또는 3개월분의 이주대책비를 택일하게 되었다.

주거권 신장에서 이만한 성과를 거둘 수 있었던 배경은 무엇인가. 무엇보다 철거민들의

(17) 서울시철거민협의회(약칭: 서철협)는 재개발이 강행되는 현장의 의식화된 세입자들이 주축이 되어 결성된 것이다. 특히 1985년의 목동신시가지개발 그리고 1986년의 상계동 제4지구 합동재개발사업이 중요 계기가 되어 사당동, 양평동 등 철거현장에서 활동하던 20여개 세입자대책위가 모여 1987년 7월에 결성된 것이다. 서철협 활동이 최고조로 달했던 것은 1988년 경으로 조직기반이 1만여 세대에 달했다. 정영숙(1990) 참조.

의식개발이었다. 대책없는 철거의 부당성에 대한 의식인데 이 의식은 사회적 상황에 대한 인식 그리고 개인적 형편에 대한 인식이 작용했다.

사회적 상황에 대한 인식은 철거의 발단이 올림픽을 앞두고 서울시가 펼치는 도시미화사업에 대한 비판적 시각이 근거였다. 올림픽을 계기로 국익은 증대될지 몰라도 그계 개인의 이익으로 직결되지 않고, 직결되지 않은 것은 그렇다 치더라도 국익 증대의 미명아래 가난한 사람은 더욱 불이익을 받아도 좋다는 부정적 파급효과는 도저히 용납할 수 없다고 의식하기 시작한 것이다.⁽¹⁸⁾

개인적 형편에 대한 인식은 거듭되는 정부의 주거정책, 철거 재개발정책 등이 시행될 때마다 그들의 주거형편, 생활형편이 더욱 열악해지고 있음을 체감했음을 말한다. 곧, 빈민주적 정부아래서는 투쟁없이 복지적 정책을 기대할 수 없다는 자각이었다. 이 자각을 사회화하는 노력도 기억할만하다. 철거현장에서 벌어지는 철거민의 피해상황을 생생하게 비디오 테이프를 담아 그들의 피해를 공론화하는데 동원하는 지혜를 발휘한 것이다.⁽¹⁹⁾

그리고 『진보는 모든 사람에게 동일하고 동시적인 진보를 결코 의미하지 않는다』(Carr, 1967)는 말처럼, 주거권운동의 투쟁강도에 따라 세입자대책이 차별적으로 적용된다는 사실이 이들의 운동열기를 더해 주었다. 세입자들은 연고가 없다는 강압적 주장에 순응해서 재개발 현장을 떠나 자발적으로 이주한 집단이 있는가 하면, 투쟁의 열기를 더함에 따라 일부 세입자들에게는 집단이주촌의 조성같은 보다 진전된 대책이 마련된 것이다. 곧, 혜택의 차별성이 주거권 운동을 자극했다.⁽²⁰⁾

2. 주거권운동의 시행착오

1980년대의 주거권 쟁취 경과를 돌이켜 보면 1980년대 말을 고비로 이 빈민운동을 조직적으로 지속하는데 한계가 노출되기 시작했다. 집단운동의 결과로 개인의 요구가 충족된

(18) 『그러나 이미, 인근 방값들은 두 세배로 올라 있었고 그나마 구할 수조차 없었다. 우린 담담한 마음에 동회로, 구청으로, 시청으로 뛰어 다니며 이주대책을 세워놓고 철거하라며 호소를 했다. 그러나 우리가 들은 한결같은 대답은 자기들은 모른다는 말이었다. 주민들끼리 하는 재개발이니 우린 관여할 바가 아니라는 것이었다. 아니면 입장은 이해가 가지만 우리들의 후손과 올림픽을 위해 조금 손해를 보라는 말이었다. 그러나 그들이 말하는 우리란 누구인가. 그들에게, 그곳에서 수년간 살아온 우리는 어찌되었건 새로 지을 고급 아파트에 이사를 사람들만이 우리인 것이다.』 「상계동 올림픽」 참조.

(19) 이 다큐멘타리는 올림픽이란 국민적 축제속에서 오히려 엄청난 피해를 보고 있음을 역설적으로 회화해서 상계동 올림픽이라 이름붙였다. 다큐멘타리는 다음의 나레이션으로 시작한다. 『88올림픽을 민족의 영광, 인류의 축제라 부르며 온통 법적들이다. 하지만 상계동을 비롯한 200여군데 철거민들에게 올림픽을 차라리 없었으면 좋을 원망의 대상일 뿐이다. 올림픽을 빙자한 재개발은 상계동 삶의 자리를 빼앗았고 몸과 마음에 지을 수 없는 상처를 남겼다.』

(20) 서철협은 활동이 크게 위축되면서 이를테면 「주거권 실현을 위한 국민연합」(약칭 : 주거연합)이 거기에서 떨어져 나왔다. 서철협은 「빈민생존권 보장없이 민주화가 웬말이나」는 구호를 앞세우면서 현 정치체제의 혁명적 극복이야말로 주거권 실현의 첩경이라고 주장하는데 반해, 주거연합은 현행 이념체제의 인정을 전제하면서 생존권 차원에서 그 요구를 실현하고자 한다. 1992년 현재, 주거권 요구의 현장으로 서철협은 10개 정도의 현장을 가진데 반해 주거연합은 60여개의 현장을 지도하고 있다.

세입자들은 더이상 公義의 확대 실현에 계속적 참여를 포기하는 개인주의가 고개를 들었기 때문이다.

『과거에는 멋모르고 철거싸움에 뛰어들어 있는 힘껏 제 역할을 수행해 왔었습니다. 그러나 싸움을 하다보니 가정과 내 생활은 말이 아니게 엉망이 되어 갔지만, 미래에 대한 희망, 즉 나같은 사람도 역사의 한 수레바퀴가 될 수 있다는 것을 조금씩 느껴 갔던 것도 사실이었습니다. 그리고 투쟁을 통해 하나씩 성과들이 쟁취되어 나갈 때, 마음속에 뿌듯한 포만감도 있었습니다.』

그러나 투쟁하는 과정에서 입어야 했던 사람들에게 대한 마음의 상처도 매우 컸습니다. 해서 지금은 투쟁일선에서 물러나 가정 일에만 충실하고 있지만, 신문보도를 통해 철거상황을 접할 땐, 솟구쳐 오르는 분노를 참아내기가 여간 힘이 듭니다. 그렇다고 내가 다시 철거투쟁을 한다고 해서 상황이 뭐가 달라지겠느냐는 생각도 해 봅니다만…. 그리고 옛날 보다는 세입자 대책도 많이 좋아져서 나부터라도 영구임대주택을 준다면 그냥 밖에 나가 살다가 들어오고 싶습니다.』

그러나 반전은 반전을 낳기 마련이다. 주어진 조건에 적응해 갈 수 밖에 없다는 개량주의가 팽배해 지는 추세가 확산되는가 하면 이와는 달리, 강압적 철거에 맞서 싸울수 있는 투쟁의욕을 지속해서 주거권의 새로운 지평을 넓혀 나가자는 열의도 아직 잔존해 있다. 반전이 거듭되는 상황은 혼선을 낳는다. 입장 대치의 여파로 긴장과 갈등, 대립이 격화되고 불신이 깊어져 주거권 운동에 참여하는 단체들 사이에 균열이 생기고 있다.

현재는 전반적으로 각 철거지역에서 세입자의 입지는 수세에 몰려있는 실정이다. 그것은 지역 내부의 동기부여의 약화도 문제지만, 영세민들을 겨냥한 공공임대주택 공급 등 정부의 개량적 공세에다 당국의 공세가 「분할하고 다스리는」(divide and rule) 정책을 구사할만큼 매우 지능적이고⁽²¹⁾, 또한 폭력적인 부분을 동반하고 있기 때문이기도 하다.⁽²²⁾

(21) 천막촌 지역이 밀집한 송파구에서는 색다른 방법이 동원되고 있다. 그것은 다름아닌 엄청난 세금을 부과시킴으로써 자진 철거를 유도하고 있는 것이다. 예를 들어 천막에서 부업거리를 하고 있는 주민이 있으면 막대한 세금을 부과하고 거기다 계고장까지 발급하여 주면서 『이렇게 많은 세금을 내면서까지 장사를 해서 무슨 실속이 있겠느냐』고 회유하고 있다. 이들 주민가운데 스스로가 타산이 맞지않아 자진철거를 하고 떠나는 사람도 있었다. 그런 반면에 조직적인 관계를 갖고 있는 주민들의 대응력도 만만치가 않아 구청측으로 하여금 당혹스럽게 만드는 경우도 있었다. 발급된 세금고지서를 가지고 구청측에 찾아가서 납부를 하면 이미 우리가 살고 있는 것을 인정하는 것으로 알겠다고 하여 무산시킨 경우도 있었다.

(22) 과거의 철거도 물론 강압적인 부분이 있었지만 그래도 약간의 유연성을 내포하고 있었다. 곧, 풍가철거시 조합측에서 고용한 소수의 인원들이 돌아다니며 설쳐댔기 때문에 주민들도 초기 싸움으로는 그런대로 견딜만 했었다. 그리고 이런 풍가철거 저지를 통해 투쟁의식을 고취시키는 계기가 될 수 있었다. 하지만 요즘은 초기단계부터 철거용역회사에 전권을 위임해 무차별적인 강제철거를 자행하고 있다.

VI. 90년대의 주거권 상황

반전의 연속과 우여곡절을 겪긴 했지만 세입자들의 조직적이고 지속적인 투쟁으로 인해 지금까지 세입자 대책은 수차례 개정되었다. 마침내 세입자들의 계속된 투쟁으로 「지역내 영구임대주택 건립」이라는 성과를 거두었다. 물론 정부에서는 절대로 더 이상의 대책을 세워줄 수 없다고 항상 강조하여 왔지만, 완전한 주거권 실현을 위한 세입자들의 투쟁이 계속되는 한 지금의 미비한 세입자 대책 역시 계속 개정될 수 밖에 없다. 안정된 주거권의 실현은 멈출 수 없는 빈민운동의 목표이기 때문이다.

빈민운동이 달성하고자 하는 주거권 실현의 목표는, 이 글의 첫머리에서 소개한 「주거권 실현을 위한 연합」측의 주장처럼, 여러가지이다. 특히 아래의 세 가지 사항이 중요시된다.

1. 세입자 참여

현행 도시재개발법상에 계속 문제로 되고 있는 것은 무엇보다 재개발구역의 지정이나 재개발 사업계획의 결정단계 그리고 시행인가를 비롯한 사업전반에 걸쳐 세입자들의 의사가 반영될 수 있는 규정이 전혀 없다는 점이다. 심지어 세입자들 자신이 앞으로 거주하게 될 영구임대주택의 건립계획과 관련해서도 임주희망 의사표시가 고작이다.

현재 개발지역을 보면 가옥주에게는 주거권이 인정되면서 세입자에게는 주거권이 인정되지 않고 있다. 가옥주는 분명 이사시 어느 정도의 거주혜택을 보지만 세입자의 경우는 전혀 근거가 마련되고 있지 못한 실정이다.⁽²³⁾

그러므로 재개발 구역의 지정이나 재개발 사업계획의 결정단계 및 시행인가과정 등에 세입자들의 의사가 반영될 수 있어야 한다. 대책에 대한 선택만을 강요받을까 아니라 재개발 사업의 시행단계에 참여조합원의 의사가 반영될 수 있는 통로가 보장되어야 마땅하다. 세입자들의 참가문제가 법적으로 보장이 되어야 한다는 뜻이다.

2. 가이주단지 조성의 요구

세입자 대책의 진전과 관련된 현안문제의 하나는 바로 「가이주단지의 조성」이다. 현행 재개발이 일정기간 주민들의 이주, 이동을 동반하기 때문에 도시빈민들이 원래 주거하던 지역을 떠나야 하는 불편과 함께 그들의 공동체가 파괴된다는 점에서 보면, 철거민들의 종전의 생활터전의 상실로 인하여 입게 되는 불편을 최소화하기 위하여서는 거주자가 원할 경우 가수용시설의 건립이 필수적이다. 물론 세입자 역시 마땅히 거주자로 인정되어야 한다.

(23) 주거권을 거주권이라 파악하는 법조계의 해석에 따르면 당국의 재개발정책은 거주권의 증대 친해라고 파악한다. 곧 도시재개발지역에 거주하는 세입자의 입차권은 가옥주에 대하여 일정한 급부를 청구할 수 있는 채권적 권리로서만 아니라 세입자들이 인간으로서 최저한의 생활을 위한 「거주권」으로 파악되어야 한다는 것이다. 황인철, 유남영(1989), p.339 참조.

개발지역에 아파트가 건설될 때까지는 최소 2년의 공기가 소요된다. 이 기간 동안 거주할 공간이 필요한데, 서울지역 내에 집값은 말할 것도 없고 전·월세값도 엄청나게 비싸 철거민들이 감당할만한 저렴한 가격의 집이 없다. 그만큼 개발지역 주민에게 절실하고 시급한 주거권 실현의 하나는 임시적 가이주단지의 조성이다.

그러나 현재 대부분의 자치구 관계자의 일관된 답변은 지역내에 사는 세입자 인원수가 너무 많아 예산과 땅을 확보할 수가 없다는 것이다. 하지만 좋은 선례의 축적이 없는 것은 아니다. 강제철거 이전에 강력한 투쟁력과 조직력이 뒷받침 되어 시행업체와 원만한 합의점을 찾아 가이주단지를 쟁취해 낸 지역도 있는데 바로 방화 1,2지구가 그렇고, 성남 분당 지구가 그런 경우다.

방화 1,2지구와 분당지구는 개발지역 내에 가이주단지를 조성하여 이미 입촌까지 마친 상태이다. 가이주단지 조성에 따른 재원 마련에 있어서는 지역별 편차가 조금씩 있다. 중요한 사실은 1991년 철거투쟁의 쟁취물로서 일부 지역에서나마 가이주단지가 조성된 것은 새로운 희망을 안겨주고 있다. 방화동은 가이주단지 부지와 상하수도 시설은 시행처에서 제공하고 주민은 건립비용을 부담하는 형식을 취했지만, 분당은 부지와 건립비용—세대당 150만원—일부를 시행처가 부담하였고, 주민들은 노동력을 제공하여 건립되었다.

앞으로의 과제는 철거재개발의 경우, 가이주단지 조성을 필수조건으로 정착시키는 일이다. 현행 법규는 가수용시설에 대해 예외규정을 인정함으로써 가수용 시설을 설치하지 않고 재개발 사업이 시행될 수 있도록 되어 있다.⁽²⁴⁾ 세입자의 생존권이 침해될 수 있는 이러한 문제들에 대한 법적 개정이 이루어질 때 세입자의 권익보장이 실질적으로 이루어질 수 있고 재개발의 본래 목적과 취지가 올바르게 살아날 수 있을 것이다. 따라서 사업시행 인가당시에 가수용 시설의 설치에 관한 계획이 수립되어 있을 때만 사업시행 인가를 내주는 방향으로 법규 개정이 이루어져야 할 것이다.

3. 세입자의 임차권 보호

영구임대주택의 대상 세입자임에도 불구하고 가옥주가 계약 만료일이 되었다고 해서 나가라 요구할 경우 이에 대한 보호규정이 없다. 가옥주 특히 외지 가옥주(판자촌 투기꾼: squatter landlords 또는 squatter speculators)들은 영구임대주택 입주예정 세입자가 많을 경우, 아파트 값이 떨어질 것을 우려하여 잔류 세입자 수를 줄이기 위해 명도소송 등을 하는 것이 보통이다. 그런데 현행 법에 따르면 세입자가 패소하기 일쑤이다.

일단 판결이 나면 집달리 등을 통해서 강제로 세입자를 쫓아낸다. 실제로 신림 1동의 재

(24) 도시재개발법 제34조에는 사업시행을 위한 조치로서 재개발 지역내의 거주자를 위한 가수용시설을 만들어야 사업을 시행할 수 있다고 명시되어 있음에도 불구하고, 서울시의 주택개량 재개발사업의 업무지침에서는 재개발업자가 지원하는 이주대책비로 임시 이전하도록 하고 가수용시설을 설치하지 않는다고 규정함으로써 가수용시설이 없이도 사업이 시행되고 있다.

개발 구역에서는 세입자 전체 150세대중 무려 50여 세대에 대한 가옥 명도소송이 벌어져 초기에 상당한 숫자의 세입자가 쫓겨나게 되었고, 영구임대주택 대상 세입자임에도 불구하고 아무런 권익을 보장받지 못한 사례도 있었다.

· 가옥 명도 소송을 동원하는 가옥주들의 횡포는 세입자들의 집단적인 힘이 모아지지 않았을 경우 더욱 심해질 우려가 있다. 이러한 사태가 발생되지 않도록 하기 위해서는 재개발 지역에서 벌어지는 가옥명도 소송에 대한 예외규정이 보장되어야 한다. 주거연합 등 빈민 운동단체들이 요구하는 「세입자보호법」도 이런 내용을 담고 있다.

전세입자의 임차권 보호는 무허가건물에 거주하는 세입자들에 한정된 문제만이 아니다. 유희가주택에 사는 영세민 세입자에게도 함께 해당하는 문제이다. 특히 이른바 거품경제의 여파로 부동산가격이 폭등했던 1980년말 그리고 1990년초에 그에 따른 전세값 폭등은 영세민들에게 생존권을 위협할 정도로 심각한 타격을 주었다. 특히 1990년초의 경우, 전세금이 불과 몇 달 사이에 무려 50~100퍼센트로 급상승하여 이를 감당하지 못한 수명의 세입 영세민들이 자살하는 지경으로 치달았다.

우리나라는 주거선진국의 경우처럼 실효성을 갖고 운영되는 「임대차법」(rent act)이 없다. 의형적으로는 1980년 전세금 폭등사태이후 정부가 임대차보호법을 제정했다(법률 제3379호, 1981년 3월 5일). 그러나 이 법장치가 실효성을 거두고 있지 못하는 것은 영국의 경우처럼 임대차분쟁을 조정, 해결할 수 있는 임대료 사정관 제도와 실효성있는 임대료조정위원회의 구성 등의 실질적인 제도가 마련되지 못했기 때문이다.

동 법의 제정은 오히려 세입자에게 불이익을 가져다 주었다. 이를테면 통상 1년의 임차기간이 동법을 통해 2년으로 강제 규정되자 임대주는 해마다 인상시키던 전세금 인상요인을 이년치로 계산해서 요구하는 사태가 발생했던 것이다. 실효성이 없음은 법제정이 있은 뒤 다시 1990년에 급등사태가 있었던 점, 그리고 1990년 급등사태를 맞아 정부는 동사무소에다 2월부터 임대료 분쟁조정신고센터를 설치했으나, 조정신고를 요청한 사례가 거의 전무했다는 사실이 그걸 말해준다.

VII. 맺는 말

현대 한국은 주거권을 구체적으로 명시하고 있지 않다. 「주택법」(housing act) 또는 「임대차법」(rent act) 등을 입법화하고 있는 서구 선진국과 다르다. 그러나 법적인 근거가 없지 않다는 것이 일부 학계의 지적이다(황인철·유남영, 1989).

법적인 근거가 유력설이라 할지라도 지켜지고 실천되지 않은 법의 사회적 입지는 무의미하다. 그런 점에서 한국의 주거권은 「역사적 진보」의 시각으로 살펴볼 필요가 있다. 역사적 진보는 완결된 상황을 배제한다. 사람의 행복추구에 끝과 완결이 있는 성질의 것이 아

니기 때문이다.

그런 점에서 주거권에 대한 영세민의 의식화와 이에 대응하는 정부의 시행착오적 정책이 우리의 현대사에서 전개되어온 과정은 역사적 진보의 시각에서 살펴보는 것이 정당하다. 이런 맥락에서 보아 현대한국에서 주거권은 역사적 진보를 이룬 경우의 하나임은 분명하다.

그동안 우리의 주거권은 특히 1980년대 후반부터 판자촌거주 가옥주에 대한 주거복지보장, 뒤이어 세입자에 대한 정부부문의 주거복지보장 등이 현실화, 가시화되고 있음을 엿볼 수 있다. 물론 아직도 가이주단지조성같은 주거권실현이 표준적 관례로 정착되지 못한 점이 주거권운동 또는 빈민운동이 이루어내어야 할 과업으로 남아 있다. 그러나 현안의 과제가 가까운 장래에 실현된다해도 주거권의 실천적 의의가 완결되는 것은 아니다. 그전 역사적으로 진화될 성질이기 때문이다.

주거권의 장래를 지금은 장기전망하기 어렵다. 판자촌 영세민에 대해 가해지고 있는 당국의 강압적 입장 그리고 상업자본주의의 독선적 개입에 대한 임기응변적 대응이 지금까지의 주거권운동의 실체였기 때문이다. 그런 점에서 주거권의 앞날도 이해당사자 그리고 깨어있는 사회계층의 비전있는 의식화작업에 달려 있다 하겠다.

〈참 고 문 헌〉

- 강홍빈, “이 시대의 거인이 남긴 유산과 굴레”, 『空間』(1986년 9/10월), 金壽根 추모특집, pp. 84-85.
- 김기찬, 『골목안 풍경』, 열화당, 1992.
- 김형국, “상계동 사태의 전말”, 『불량촌과 재개발』, 나남, 1989, pp. 240-268.
- 박문수, “도시빈민의 정치세력화에 기여하는 종교단체에 대한 연구”, 한국사회학회, 한국 사회학, 1993(계재예정).
- 박유미, “상계동 철거반대투쟁분석”, 서강대학교 사회학과 석사학위논문, 1989.
- 상계동 세입자 대책위원회, 다큐멘터리 「상계동 올림픽」, 1988년 2월 제작, 27분짜리.
- 서울시, 『동목 신시가지 개발』, 1991.
- 정영숙, “빈민운동의 현황과 과제”, 『새벽』, 8호, 1990년 5월.
- 이동철, 『목동아춤』, 동광출판사, 1985.
- 주거권 실현을 위한 국민연합, 『무주택자의 난 선포 및 주거연합 창립 3주년 단오한마당』, 1992년 6월 6일~7일, 브로슈어.
- 주거연합, 도시빈민연구소(편), 『삶의 자리』, 주거권 실현을 위한 국민연합, 1992.
- 하성규, “저소득 임차가구의 주거권 확보와 임대주택정책”, 천주교 서울대교구 도시빈민사 목위원회, 정책토론 자료, 1992. 6. 5.
- 하산 화티(정기용 역), 『이집트 구르나 마을 이야기』, 열화당, 1988.
- 황인철·유남영, 『빈민들의 주거형편에 대한 법적 지위 : 도시재개발과 세입자의 권리』, 김형국(편), 『불량촌과 재개발』, 나남, 1989.
- E.H. Carr, *What is History*, New York: Alfred Knopf, 1967.
- John McCarthy and Mayer N. Zald, “Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory”, *American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 6(1977), pp. 1212-1241.
- Park Mun Su, “Tension Between the Urban Redevelopment Program and a Religiously-Inspired Citizens’ Advocacy Group in Seoul”, (mimeo), 1991.