

도심재생을 위한 개발정책과 대응 방안

유 영 우

(주거권실현을위한국민연합 사무총장)

1. 시작하며

몇 년 전부터 우리 사회의 가장 큰 이슈였던 부동산광풍은 좀처럼 수그러들지 않고 丁亥年 새해를 맞이하였다. 부동산문제를 놓고 많은 전문가들 그리고 정부 정책 담당자, 시민사회단체들의 논쟁은 여전히 계속되고 있으며, 여러 갈래의 진단과 대안에 대한 논의들이 진행되고 있다.

몇 년 동안 주택정책에서 부동산문제가 중심이 되다보니 저소득층의 주거안정문제는 관심 밖의 문제로 치부되며 사회의 관심을 끌어내지 못하고 있는 상황이다. 부동산문제는 어찌 보면 경제적 여력이 일정 정도 담보되어, 스스로 주택을 구입할 수 있는 사람들의 문제라고 할 수 있다. 그러나 여전히 우리 사회는 스스로 주거문제를 해결할 수 없는 계층이 전체인구에 45%가 되고, 그 중 대다수는 열악한 주거빈곤의 상태에 머무르고 있다.

전체인구의 절반에 가까운 주거빈곤층은 부동산문제를 어떤 시각으로 바라보고 있을까? 한마디로 절망감에 젖어 하루하루 먹고 살기에 바쁜 자신들의 처지를 비관하고 있을 것이다. 이렇게 세상을 비관하며 살아가고 있는 저소득층의 주거안정 문제는 정부의 주택정책에서 소외되고 있고, 사회 또한 무관심으로 일관하고 있다. 그러므로 이러한 현실을 타파하는 것이 향후 주거권운동의 과제라고 생각된다.

물론 공공임대주택의 재고가 턱없이 부족한 우리 사회에서 집값 및 전월세 값 상승과 같은 부동산문제는 저소득층의 주거안정과 밀접한 관계가 있기에 절대 놓쳐서는 안 되는 문제이고, 또한 부동산 투기를 근절하고 집값 안정을 위한 운동을 간과하지 말아야 한다.

약 40년에 가까운 철거투쟁은 공공의 역할을 강조하며 정부를 상대로 저항하고 요구하는 운동이었다. 임대주택 공급의 의무화, 최저주거기준 제도 도입 등의 성과가 있었으나 여전히 공공의 역할은 미흡하고 아주 더디게 변화되고 있다. 이는 사회적 문제가 크면 클수록 사회적 합의가 용이한 사회현상의 관점에서 바라볼 때, 저소득층의 주거문제를 포함한 주거권은 우리사회에서 문제시되지도 않았던 인식을 반영한 결과라고 판단된다.

이글에서는 1980년대부터 현시점까지의 주거권운동(철거투쟁 등)의 흐름과 운동의 결과로 변화된 정부의 주택정책의 현황을 살펴본다. 또한 주거권운동의 과제로서 지역운동(주민운동)의 사례에서 시사점을 찾아보고, 마무리로 향후 과제를 전망해보고자 한다.

2. 정부주택정책과 주거권운동의 변화

1) 1950-70년대

일제강점기 때부터 형성되었던 토막촌(움막집)을 시작으로 해방과 한국전쟁, 그리고 1960년대의 경제개발정책을 겪으면서 팍박해진 농촌의 이농현상과 노동인구의 필요에 따라 도시로의 대규모 인구유입이 있었지만, 이를 수용할 만한 주택재고가 턱없이 부족하여 대도시(서울 등)는 무허가 정착지가 급속도로 확산되기 시작하였다.

이시기의 정책은 주로 무허가정착지에 대한 규제나 정비정책이 주를 이루었고, 도심의 무허가정착지를 철거하면서 외곽에 이주단지를 조성하는 사업들이 진행되었는데, 1958년에 시작한 미아리 정착지조성사업이나 광주(1967년/지금의 성남시)대단지 이주대책 등이 있었다. 이주대책의 대상이었던 무허가정착지의 주민들은 대다수 저소득층이었기에 생활권 이탈 등 여러 가지 조건과 환경들이 새로운 정착지에 정착을 할 수 없는 제약이 많아, 이들은 다시 정착지의 토지와 건물을 투기꾼들에게 매도하고 다시 도심으로 진입하는 악순환이 이어지며 정부의 정착사업은 실패로 돌아간다.

1970년대에는 이러한 단점을 보완하기 위하여 1973년 ‘주택개량촉진에관한임시조치법’이 제정되고, 일부 이주민들에게는 이주보조금, 시영아파트입주권 등이 지급되기 시작하며 일정 정도 보상제도가 도입되며 정착화 된다. 물론 보상 대상자는 무허가라 할지라도 건물주(집주인)들이었고 세입자는 무보상 무대책으로 거리로 내몰리는 상황이었다. 또한 급속히 도시빈민들의 주거공간이 상대적으로 감소하며 절대적인 부족현상을 초래하게 된다.

또한 이시기에는 광주대단지 주민폭등을 계기로 철거민투쟁이 일어나기 시작하였고, 이들을 지원하기 위한 양심 있는 종교계와 민주화운동 세력이 결합하며 조직적이고 체계적인 저항운동과 지역을 근거로 하는 지역주민운동(CO)이 시작되었다.

2) 1980년대

1970년대까지의 강력한 도심 내 무허가정착지의 철거와 단속은 일정정도 성과를 거두었으나, 규제대상의 사각지대라고 할 수 있는 도심외곽으로 무허가정착지는 급속히 확산되었고, 대표적으로 지금의 관악구(봉천동, 신림동 등), 성동구(금호, 행당, 하왕 등), 강북구(미아동 등), 성북구(정릉 등), 양천구(목동 등), 노원구(상계동 등) 등으로 확대 재생산되는 결과를 초래하였다. 또한 이들 지역의 과밀화, 불량화가 가속화 되면서 도시정책의 관심도 점차 이들 지역으로 이동되어 갔다.

1980년대초 집권한 신군부정권은 훼손된 정치적 정당성을 확보하기 위하여 중간 계층을 포섭하는 전략으로 ‘주택 500만호 건설계획’을 발표하고, 목동개발을 시점으로 공영개발을 시작한다. 그러나 500만호 건설계획은 정책적 기반이 전무한 상태에서 정치적 구호로 그치었고, 또한 주민들의 조직적인 강력한 저항에 부딪치며 실패

로 돌아간다.

목동철거투쟁은 1970년대 형성된 학생운동과 민주화운동 세력 그리고 종교계(천도빈, 기빈협 등)등의 결합과 지원으로, 주민들 스스로 자주적인 조직을 운영하며 강력한 저항을 전개하였고, 또한 대부분 개발예정 지역으로 선정되어 있는 수많은 빈민지역의 주민조직화 사업도 본격화 되었다. 그리고 그 동안 가옥주들의 경우 상대적으로 상당한 경제적 보상을 받을 수 있었지만, 세입자들은 보상이 전무하였던 문제가 목동철거투쟁을 계기로 쟁점화 되기 시작한다.

목동공영개발 과정에서 강력한 주민저항을 경험한 정부는, 정부와 주민들의 직접적인 대립관계에서 벗어나고자 하는 의도와 1970년대 말을 끝으로 중동건설경기침체로 인한 해외건설경기부진에서 벗어나고자 하는 건설자본 및 인력 활용방안 마련, 그리고 경기활성화대책을 명분 삼아 건설자본과 결탁으로 급속히 민영화개발 전략으로 급선회한다. 이러한 전략적 판단으로 탄생하게 된 것이 합동재개발 방식이다. 이를 뒷받침 하기 위하여 1982년도에는 ‘도시재개발법’이 제정되었고 서울시는 1984년 1월 ‘합동재개발세부시행지침’을 마련하여 본격적인 합동재개발사업이 진행되기 시작한다. 이는 국공유지 불하에 따른 매매차익, 건폐율, 용적률 확대에 따른 분양가구수 증가에 따른 수익 등으로 건설자본은 막대한 이익을 챙기며 합동재개발 방식은 주로 서울을 중심으로 급속히 확대된다.

그러나 여전히 무대책으로 거리에 내몰리는 세입자들의 자주적이고 조직적인 철거민운동이 활성화되는 시기이기도 하며, 지역 간의 연대투쟁이 본격화되면서 ‘서울시철거민협의회’라는 각 재개발지역의 공동투쟁조직이 등장한다. 또한 주민조직들은 민주화항쟁과정에 다양한 방식으로 참여하며 사회운동과 보조를 맞추며, 강력한 투쟁의 결과로 1989년 25만호의 영구임대주택 건설이라는 정책도입의 성과를 이루어 내었고, 이와 동시에 서울시는 재개발지역의 세입자 대책을 방 한칸 입주권, 소액의 주거대책비에서 재개발지역의 세입자용 공공임대주택 건설을 의무화하는 지침을 발표한다.

이시기 대표적인 철거투쟁 지역은 사당동, 상계동, 창신동, 도화1, 3공구 등이 있으며, 특히 돈암동(동소문재개발구역)은 최초로 가이주단지(1990년)를 설치하는 선례를 만들어 내며 이는 1990년대 철거투쟁의 핵심 과제로 이어진다.

3) 1990년대

1980년대 개발정책은 국가가 민간 건설자본을 끌어들이 ‘민영 재개발’로 특징지운다면, 1990년대는 민영 재개발의 합동재개발 방식이 전면 폐지 된 것은 아니었고 꾸준히 진행되었지만, 1989년 제정된 ‘도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법’을 계기로 국가가 다시 주도적으로 주거환경을 점진적으로 개선해 나가는 ‘공영 재개발’로 특징 지을 수 있다.

이렇게 정책방향이 변화된 원인은, 주민들의 강력한 철거투쟁으로 도시빈민의 정치적 역량이 크게 강화되면서 정부를 압박하며 정권수호 차원의 위기감이 증대되었

고, 또한 1990년 중반에 들어서면서 서울의 경우 대다수 대규모 불량주택 밀집지역이 개발로 해체되고 소규모의 지역만이 잔존하며 막대한 개발이익을 보장되지 않는 상황으로 변화된다. 이에 민간건설자본은 1980년대말 노태우정부에서 추진한 주택 200만호 건설계획에 참여하면서 또 다른 수익을 찾아 이동하게 된다. 또 다른 측면은 IMF경제위기가 도래하면서 급격한 경기침체도 한 몫을 하게 된다.

그러나 임시조치법에 의한 주거환경개선사업의 공영재개발 사업도 실효를 거두지 못한다. 이는 주거환경개선사업이 정부의 지원을 통한 주민(가옥주)의 자발적인 참여를 유도하는 현지개량방식과 대한주택공사 또는 지방개발공사가 직접 시행하며 세입자에게 공공임대주택을 공급하는 공동주택방식으로 나누어 진행되었는데, 현지개량방식은 지원금이 부족하여 경제력이 없는 주민들의 참여가 미비하였고, 공동주택방식 또한 정부의 재정지원이 미비하여 자체적인 재원마련이 불투명한 공공(주공, 지방공사)이 적극적인 개입을 꺼려하며 지지부진하며 활성화되지 못하였다. 또한 공공임대주택 공급도 19만호 건설로 영구임대주택 공급이 종료되고, 1990년대초 김영삼정부에서 50년 공공임대주택 공급을 계획하였으나 2년 만에 예산부족의 이유로 중단된다. 다만 서울시에서 재개발지역 세입자에게 한정적으로 공급되며 미미한 명맥을 유지한다.

1990년대의 주거권운동(철거투쟁)은 주로 합동재개발지역을 중심으로 전개되었는데, 공공임대주택 공급이 제도화되면서 기존의 철거반대투쟁의 동력은 현저히 떨어지면서, 핵심 쟁점은 임시거주시설(가이주단지)과 미해당자(임대주택 무자격자)문제로 운동의 중심이 이동하였다. 또한 개발의 대상이었던 대규모 불량주택밀집지역은 대부분 해소되고 소규모 지역만이 남아 사실상의 철거반대투쟁의 근거지가 사라지게 되며, 투쟁일변도의 저항운동에서 벗어나 대국민을 대상으로 하는 새로운 형식과 주체의 주거권운동을 모색하게 되고, 1990년 ‘주거권실현을위한국민연합’이 탄생하게 된다.

1990년 돈암동지역의 가이주단지(순환개발형식)를 시발로 하여 재개발지역의 철거투쟁은 자연스럽게 가이주단지 쟁취가 운동의 중심으로 떠올랐고, 청량리, 신내동, 오류동, 행당동, 무학동, 삼양동(미아동) 등 수 많은 지역에서 가이주단지를 쟁취하는 성과를 이루어낸다. 그러나 여전히 미해당자의 근본적인 문제해결에 대한 진전을 이루지 못한다.

미해당자 문제와 함께 부동산투기 조장과 재개발 과정에서 발생하는 각종 부조리와 부패 등으로 여론의 질타와 사회적 비판이 심화되면서 합동재개발 방식에 대한 법과 제도 개선의 필요성이 대두된다. 그 결과로 1995년 ‘불량주거지개선을위한특별법’제정운동에 주거권운동단체 및 종교계, 학계 등이 참여하여 재개발법의 전문개정이 일부 이루어지며, 법과 제도 개선의 중요성과 함께 본격적인 법과 제도 개선운동을 위하여 경실련, 참여연대 등의 시민사회단체들과의 교류와 연대활동이 시작된다.

이러한 연대와 교류활동은 1996년 터기 이스탄불에 열린 세계인간정주회의(Habitat 2)에 조직적으로 참여하여, 우리나라의 실상을 세계에 알리고 국제연대 활

동을 강화시켰고, 이어 주거기본법 제정 운동(1997년)으로 이루어진다. 또한 그 동안 여러 가지 측면에서 사회적 혼란을 야기하였던 합동재개발은 IMF의 직격탄을 맞으며 타자에 의하여 잠정적 종단을 맞이한다.

4) 2000년대

1990년대 후반 IMF 경제위기는 우리사회에 많은 혼란을 가져온다. 특히 사회안전망구축의 시급성이 대두되면서, 사회복지, 의료, 교육, 고용 등 여러 분야에서 안정망구축에 대한 논의가 진행되는데, 주거안정의 문제도 주거복지라는 개념으로 논의가 있었지만 다른 분야에 비하면 미미한 수준에 머물렀다.

김대중정부는 경제위기를 극복하기 위하여 분양가 및 분양제도 규제 등을 대폭 완화하는 것을 골자로 하는 건설경기 및 부동산경기 활성화 대책을 내어 놓는데, 결과적으로 현시점의 극심한 부동산폭등을 유발하는 계기가 된다.

김대중정부에서 논의되었던 주거복지정책에서 주거기본법 제정은 실패로 돌아갔고 다만 국민임대주택이라는 새로운 정책이 등장하게 된다. 그러나 국민임대주택도 참여정부에 들어오면서 논의가 활발하게 진행되며 100만호 공급계획을 발표하게 된다.

2003년, 합동재개발법, 재건축법, 주거환경개선 임시조치법이 하나의 법체제로 묶여지는 ‘도시및주거환경정비법’이 제정되면서, 1990년대에 이어 공영개발 활성화를 위한 근거를 마련하게 된다. 그러나 오랜 기간 동안 지속되는 경기침체로 재개발사업은 침체기가 이어지고, 부동산폭등과 맞물린 재건축사업이 활성화 되지만 재건축사업도 정부의 각종 규제를 받으며 우여곡절을 겪는다. 다만 주거환경개선사업은 신규주택공급의 일환으로 정부가 일정정도 재정지원을 강화하여 활성화시키고자 노력을 하고 있는 중이다.

주거권운동의 측면에서 바라보면, 2003년 6월 ‘최저주거기준’이 주택법(2003년 3월)에 삽입되면서 주거복지에 대한 고무적인 분위기 형성되기 시작한다. 그러나 정부는 최저주거기준은 마련하였지만, 최저주거기준에 미달하는 가구에 대한 구체적인 실질적인 실행방안을 마련하지 못하고 지금에 이르고 있다. 이는 서민을 비롯한 저소득층의 주거안정과 주거복지실현에 중요한 정책적 지표로 활용되어야 할 최저주거기준이 선언적의미로 그치고 마는 현상을 초래하고 있는 것이다.

이러한 현상을 타개하기 위하여 주거권운동 진영은 지속적으로 미달가구에 대한 실행방안을 요구하였으나 미비한 성과에 머무르고 있다. 다만 다가구매입임대주택 공급, 전월세용자제도 강화, 생애최초주택구입융자 등과 공공임대주택 확대 공급차원의 국민임대주택 100만호 공급 정도가 관철되었고, 이러한 정책들이 현 정부의 주거복지정책의 전부라고 할 수 있다.

개발 사업은 서울의 경우, 1990년대에 대규모 개발지역의 사업이 완료되며 건설경기활성화와 도시기반시설 확충, 난개발 방지라는 명분으로 뉴타운개발이 전면에 나서게 된다. 그러나 제도적, 정책적으로 미비한 부분이 많아 속도감 있는 추진은

안 되고 있는 상황이다. 다만 부산, 대구 등 지방대도시를 중심으로 지방자치단체가 지역경기 활성화 방안으로 재개발과 재건축을 추진하고 있는데, 동시다발적인 개발 추진으로 주민들의 저항에 부딪치고 있다. 한편에서는 행정복합도시, 기업도시, 행복도시 등 각종 개발정책과 서울의 뉴타운사업을 뒷받침하는 ‘도시정비촉진을위한 특별법’이 제정되면서 전국토를 개발의 광풍으로 몰아놓고 있는 상황으로, 토지가 및 집값 상승의 중요한 원인으로 작용하고 있다.

한편 현장을 중심으로 진행되는 주거권운동은, 용인, 화성, 통탄, 고양, 인천 등 수도권권을 중심으로 하는 대규모 택지개발지역에서 철거투쟁이 전개되었는데, 세입자들의 문제보다는 소규모 토지소유자의 보상이 문제가 더 큰 이슈로 등장한다. 또한 상도동, 성수동, 시흥시 신천동 등의 지역에서 개인소유의 민간개발(주택조합방식)이 활성화되면서 여타의 공영개발과 달리 세입자에 대한 보상이 전무한 문제가 또 다른 문제로 등장한다.

3. 개발에 대한 대응 전략(기존의 경험을 중심으로)

1) 의미

위에서 거론된 흐름을 정부정책의 측면에서 살펴보면, 해방 이후 1970년대까지는 도심의 무허가정착지를 규제하거나 정비(철거)하면서 도심의 외곽으로 집단 이주시키는 정책이 주를 이루었다. 1980년대는 외곽으로 집단이주한 지역의 불량주택을 민간건설자본이 참여하는 합동재개발 방식이 주를 이룬다. 그리고 1990년대는 합동재개발과 공영개발(주거환경개선사업)이 동시에 진행되지만, IMF이후 침체기를 맞는다. 2000년대에 들어와서는 부동산문제와 맞물린 주택공급 확대 정책의 일환으로 공공의 역할이 강화되며, 도시재개발(주거환경개선사업, 재개발, 재건축), 뉴타운사업, 행복도시, 기업도시, 행정도시 등의 건설이 주류를 이룬다.

위와 같은 일련의 과정에서 개발 사업이 주거환경을 개선하는데 기여하였지만, 문제는 지역사회의 공동체 파괴, 저소득층이 재입주할 수 없는 고가의 아파트분양으로 인한 원주민 재정착률 저하가 가장 큰 피해라고 볼 수 있다. 경제력이 없는 사람들은 결국 개발로 인하여 정든 곳을 떠나 도심외곽 또는 더 열악한 주거환경(지하방, 비닐하우스)으로 전락하는 악순환의 연속이었다고 볼 수 있다.

이러한 개발 사업의 문제점을 극복하기 위하여 운동적 측면에서 다양한 시도들이 진행되었는데, 초기의 생존권 사수에서 점차 주거의 권리 찾기 운동으로 변화되어 가며, 주거권을 가장 핵심적 가치로 삼으며 운동이 전개된다. 주거권이 인간의 가장 기본적인 사회적 권리라는 인식과 사회양극화 시대를 맞이하며 주거안정 문제가 사회안정망 구축의 중심에 있음을 강조하며 주거를 복지적 측면에서 바라보는 ‘주거복지’라는 개념으로 접근하고 있는 것이 요즈음 추세라고 볼 수 있다.

2) 지역사회의 역할

개발로 인하여 도시는 자연스럽게 환경의 변화를 가져온다. 그러나 문제는 개선된 주거환경에 지역사회의 주민들이 그대로 잔존하며 쾌적하게 변한 환경의 혜택을 골고루 누리고 있느냐의 문제는 항상 개발사업의 가장 큰 문제로 지적되어 왔다. 개발로 인하여 지역사회가 새로운 외지인들로 구성원들이 재편되고, 원주민들은 외곽이나 타 지역으로 쫓겨나는 악순환은 결국 지역의 공동체를 파괴하고 지역사회 발전에 걸림돌로 작용된다.

그러므로 지역사회는 개발 사업이 진행되더라도 지역사회 주민(원주민)들이 골고루 혜택을 누리며 함께 더불어 살아가는 공동체적인 시각에서 개발 사업을 바라보는 시각이 필요하다. 그러기 위해서는 각종 개발 사업은 원주민 재정착률을 최대한 높이는 방향에서 계획되어야 하고 이를 담보해내는 지역의 역량이 절대적으로 필요하다. 지역의 양심 있는 세력들은 개발 사업이 계획되는 단계부터 적극적으로 개입하는 전략이 우선되어야 하며, 또한 지역사회 다양한 계층의 주거안정에 기여하는 개발 정책 및 주택정책이 되도록 해야 한다.

이를 위해서는, 주거복지 문제에 개입할 수 있는 인프라 구축하고 활동가를 양성하여 적극적으로 지역의 주거문제 전반에 걸쳐 개입하고 올바른 대안을 생산하는 활동이 필요하다. 현재의 주거문제는 다양성을 내포하고 있다. 부동산 투기를 비롯하여 비단 세입자의 문제만이 아니라 경제력과 소득이 낮은 가옥주, 독거노인, 장애인, 노숙 및 쪽방거주자, 비닐하우스 등 주거빈곤층의 영역도 다양하고, 또한 고령화시대를 맞이하여 고령자주택 문제도 우리 사회의 중요한 이슈로 등장하고 있다. 이러한 다양성을 담보하기 위해서는 늘 상 지역사회에서 주민들과 호흡을 같이 하며 주민들의 욕구를 파악하고 문제를 해결하여 이를 정책에 연결시켜나가는 일상적인 활동이 전제되어야 한다.

그러나 아쉽게도 전국에서 서울과 수도권을 제외하고는 주거복지문제에 관심을 가지고 있는 시민사회영역이 그리 많지 않아, 대부분 무방비 상태에 놓여 있는 것이 현실이기도 하다. 하루 빨리 지역사회에서 주거복지 문제를 전담하는 구심점이 세워지는 것이 매우 중요함을 재차 강조하고 싶다. 이를 통해서 주민들을 자극하고 조직화시켜 자주적으로 대응하도록 지원하는 역할을 담당해야 한다.

3) 주민의 역할

개발 사업에서 항상 피해를 보는 것은 당해 지역의 주민들이다. 대부분의 개발 사업이 주민들의 입장에서 계획되고 진행되는 것이 아니고, 최대한의 개발이익을 목표로 삼기 때문이다. 지금까지의 각종 개발 사업은 부정, 부패, 비리의 온상이었고 올바르고 합리적인 개발 방식의 주장은 항상 개발이익 극대화와 주택공급확대 논리에 묻혀온 것이 사실이다.

지금까지의 경험에 비추어보면, 주민들은 개발 사업의 정보 접근도 용이하지 못하고 제도적으로 적극적인 개입이 차단되어 있다. 또한 전문적인 지식이 없기 때문에

항상 당하는 입장에 있어 왔다. 또한 주거권이 인간이 가장 기본적인 권리라는 인식도 부족하다. 그러므로 스스로 자기 문제에 대응하기에는 역부족이다. 그러므로 이를 극복하기 위해서는 앞에서도 언급을 하였듯이 지역사회의 양심 있는 세력(시민사회단체)들의 지원이 절대적으로 필요하다. 그리고 스스로 조직을 만들고 적극적으로 대응하는 활동이 필요하다.

우리는 아직도 권리를 찾기 위해서는 투쟁이 전제되지 않으면 안 되는 사회에 살고 있다. 지금까지 주거권운동의 역사에서 주민들의 조직화를 통한 자주적인 강력한 투쟁이 전개되었던 지역은 주거권운동에 좋은 선례를 남기며 주거관련 법과 제도 개선에 기여했다. 자주적으로 참여하고 적극적으로 활동을 전개하는 주민들의 주체세력들이 형성되고 또한 주민조직 간의 긴밀한 연대관계가 이루어진다면 좀 더 문제해결이 용이한 것이 지금까지의 경험이다.

4) 지역사회 민간(시민사회단체)영역의 역할

① 정책대안 마련

지방정부의 주택정책이 ‘주거권’을 기본이념으로 하는 정책이 될 수 있도록 감시하고 견제하는 역할은 물론, 지방정부 정책의 미흡한 부분에 대하여 대안을 제시하는 정책 생산의 역할이 적극적으로 요구된다.

② 연대 강화

우리 사회의 다양한 시민사회(노동, 농민, 환경, 교육, 의료 등)영역과의 적극적이고 활발한 연대활동이 요구된다. 이는 ‘주거권’의 사회적 확산과도 직접적인 관련이 되며 다양하고 풍부한 인프라를 구축하는데 도움이 된다.

③ 직접적인 권리침해자들의 조직화

우선, 각종 개발정책으로부터 ‘주거권’의 권리침해를 받고 있는 계층과 주거 빈곤에 처해있는 계층(비닐하우스, 지하셋방, 임대주택, 노숙인, 쪽방 거주자 등)을 대상으로 자주적인 조직화가 이루어져하고 이를 정치 세력화하는 활동이 요구된다. 이어 다음 단계로는 ‘주거권에 대한 주민들의 인식변화를 위한 홍보, 캠페인, 법과 제도 개선 등의 다양한 ‘주거권’운동 전략 수립이 필요하다.

④ 지역단위로 중심으로 하는 ‘주거권’운동 활성화

‘주거권’이 우리 사회에 정착되고 이를 기반으로 하는 주택정책이 수립되기 위해서는 가장 기본적으로 지역단위(기초지자체 / 시, 군, 구) 차원의 주거권운동이 활성화

화되어야 한다. 정부의 주택정책은 여전히 중앙정부에 권한이 집중되어 있고 지방 분권화가 미흡하다. 또한 지자체 역시 지역주민들의 주거복지에는 무관심하다.

이를 타개하기 위해서는 지역단위에서 주거복지서비스 전달과정에 적극적으로 개입하고 중앙정부와 지자체를 감시, 견제하며 현장(지역)에서 주민들의 욕구를 파악하여 모니터링하고 분석하여 정책대안을 생산하고 관철시키는 활동이 절대적으로 필요하다. 이를 위하여 지역단위의 ‘주거권’운동 거점 센터를 설립하고 이를 전국단위로 네트워킹 하는 활동이 요구된다.

다시 말하면 지역단위에서 ‘주거권’과 관련된 다양한 이슈들을 개발하고 현장에서 주민들의 목소리를 모아내는 ‘주거권’운동은 밑(바닥/현장)에서부터 출발하여 전국단위로 ‘주거권’의 쟁점을 이끌어내는 가장 기초적인 활동이다. 그러므로 지역단위 ‘주거권’운동 활성화는 현실의 문제를 풀어나가는 과정에서 가장 핵심적인 과제라고 할 수 있다.

4. 지역주민운동과 주거권운동

1) 의미

주민운동은 약 35년의 역사를 가지고 있다. 주민운동의 시작은 1970년대 무허가 정착지의 철거과정에서 민주화세력과 종교단체의 개입으로 자주적인 주민자치조직을 구성하면서 시작된다. 초기의 주민운동은 철거투쟁에 적극적으로 개입하다가 1980년대 들어와서는 도심의 빈민지역을 중심으로 학생운동세력까지 결합되면서 철거투쟁과 함께 지역공동체운동을 병행하게 된다.

이는 사회변혁을 위한 민주화운동과 같은 사회운동과도 깊은 연관이 있는 것인데, 특히 스페인 몬드라곤의 다양한 협동조합운동이 국내에 소개되면서 빈민지역을 중심으로 활발한 실험이 시도된다. 이와 같은 지역공동체운동은 개발지역 주민들의 공동체를 활성화시켜 강력한 투쟁력을 고취시키고 또한 철거투쟁 종료 이후 저소득층의 지속가능한 삶의 질 개선과 지역공동체를 발전시키기 위한 전술, 전략적인 의미가 포함되는 수단으로 활용되었다. 다시 말하면, 주거권운동 또한 지역을 근거로 하는 운동이기에 지역단위의 공동체 활성화 운동은 주거권운동에 지대한 영향을 주게 된다.

2) 사례

① 복음자리

1970년 후반부터 양평동, 목동 등에서 철거투쟁에 참여하였던 주민들이 지금의 경기도 시흥시 신천동에 ‘복음자리’라는 자조주택 성격의 마을을 주민자치의 노력으로 건설하게 된다. 이 경우 완전한 주택협동조합 방식은 아니지만 주민들 스스로

토지구입과 건축비를 부담(융자포함)하는 자조주택을 건설하면서 우리나라 최초의 주택협동조합 방식의 운동이 싹트게 된다. 이어 복음자리는 이주민들이 지역공동체 활성화와 삶의 질 개선을 위한 다양한 협동조합운동을 전개한다. 그 결과로 복음신용협동조합이 설립되었고 또한 생산자협동조합(복음자리 농산), 작은자리 복지관 등을 운영하면서 지역사회 발전에 공헌하며 현재에 이르고 있다.

② 금호 · 행당 · 하왕 지역

1990년대초 성동구 금호, 행당, 하왕동을 중심으로 대규모 재개발이 사업이 진행되었는데, 이에 1980년대 중반부터 지역에서 활동하였던 활동가(주로 공부방, 탁아방의 실무자)들을 중심으로 개발 사업에서 주거권을 사수하기 위한 주민조직사업이 진행된다.

철거투쟁이 진행되는 동안 5개 지역의 주민지도자와 활동가들은 ‘기획단’을 구성하고 주민교육과 다양한 프로그램을 운영하며 주민협동공동체를 준비한다. 이어 5개 지역에 약 250세대의 가이주단지가 건설되며 철거투쟁을 성공리에 마무리하고 본격적인 협동공동체 운동이 전개되었는데, 논골신용협동조합, 논골의류생산협동조합, 논골소비자생활협동조합, 지역아동청소년센터, 평화의 집, 성동자활후견기관 등을 설립하고 지역사회발전에 이바지 하며 현재에 이르고 있다.

③ 기타

앞에서 언급하였던 것처럼 도심빈민지역에는 1980년대부터 종교계, 민주화운동, 학생운동세력 등이 지역에서 주민들과 함께 생활하며, 가난한 사람들의 지역공동체 활성화를 위한 다양한 실험을 시도한다. 특히 대규모 빈민밀집지역이라고 할 수 있는 삼양동, 월계동, 봉천동, 금호, 행당, 하왕동, 성남시, 인천 등에서 지역공동체운동이 전개되었다.

지역공동체운동은 저소득층의 아이들은 위한 공부방, 탁아방 운영 그리고 어머니 학교 등과 생산자협동조합, 건설노동협동조합, 의료협동조합, 신용협동조합 등의 각종 협동공동체운동이 병행되었다. 많은 지역에서 협동조합 운동이 실험되고 실패를 거듭하였지만, 그 뿌리는 지금의 자활후견기관에서 운영하고 있는 자활공동체 사업의 모태가 된다.

3) 시사점

지역을 근거로 하고 있는 주거권운동(철거투쟁)은 오랜 역사를 가지고 있다. 그러나 중요한 것은 당해 지역의 철거투쟁이 마무리되고 나면 주민조직은 소멸되면서 활동역량이 와해된다. 이는 주거권운동의 약화를 초래하며 이 땅에 주거권이 정착화 되는데 심대한 지장을 주고 있다. 어찌 보면 경제규모에 비하여 저소득층의 주

거안정이 미약하고 주거권이 사회적인 권리라는 인식이 부족한 현실도 이와 같은 맥락에서 오는 현상이라고 생각된다. 또한 개발이전의 준비과정 이나 개발과정에서 형성되는 강력한 주민조직의 결성은 그리 쉽지 않은 일이다.

그러므로 주거권운동도 지역을 근거로 하는 운동이기에, 지역공동체 활성화를 위한 다양한 운동은 주거권운동을 활성화 시키고 성공적으로 마무리하는데 많은 도움을 주었으며, 지난 과거의 역사에서 이를 입증하고 있다. 또한 철거투쟁이 마무리되어도 주민조직은 그대로 존재하며 주거권운동을 경험한 역량이 지속적으로 주거권운동에 기여할 수 있다는 것은 주거권운동의 발전에 시사하는 바가 크다. 지금까지 우리나라에서 진행된 수많은 지역의 철거투쟁은 그 숫자에 비하여 성공적인 투쟁은 그리 많지 않은 것이 현실이다. 이는 그만큼 우리사회가 가난한 사람들의 주거문제에 호의적이지 않은 것과도 일맥상통한다.

그리고 성공적으로 주거권운동을 전개한 지역들의 사례들을 살펴보면, 외부세력의 간고한 연대지원이나 자주적인 주민자치공동체가 활성화되었던 지역들의 성공확률이 높아다는 것을 알 수 있으며, 지역주민운동(공동체운동)은 여전히 주거권운동을 활성화시키는데 주요한 전략, 전술의 수단으로 활용 될 수 있다.

5. 마무리하며

우리나라 전체가구의 약 34%, 330만가구(2000년 인구주택총조사 기준)가 최저주거기준 미달가구이며, 절반에 가까운 가구가 자가 소유가 아닌 임대가구로 살고 있다. 또한 지하방, 옥탑방 등의 열악한 주거환경에서 살아가는 가구가 160만 가구에 달하고 있다. 또한 몇 년 사이 새롭게 대두되고 있는 주거복지의 개념도 이제 첫 걸음마를 디딘 상황이다.

지금까지 주택정책 개발, 법과 제도 개선, 개발에 대응하는 투쟁 등의 주거권운동이 서울을 중심으로 하는 중앙차원의 운동이었다면, 이제는 지역사회를 기반으로 하는 지역주거권운동으로 변화되어야 하는 시점을 맞고 있다.

개혁과 변화는 밑으로부터 시작되는 것이 가장 바람직하다는 것을 우리는 너무나 잘 알고 있다. 그럼에도 불구하고 지금까지 주거권(주거복지)의 문제는 복지 등 기타 사회의 다른 영역보다 우선순위에서 제외되며 사회적인 인식이 확산되지 못하였다.

이제는 지역사회의 양심 있는 세력들이 주거복지 문제가 사회양극화 해소에 가장 중심에 있다는 인식을 가지고, 적극적으로 대응해나가는 활동이 절대적으로 필요하다.

〈참고문헌〉

철거민이 본 철거(1998년) 한국도시연구소