

불량주거 실태와 정책과제: 쪽방을 중심으로

하성규*

— 요약 —

본 연구는 쪽방에 거주하는 주거 빈곤층의 주거실태파악과 이들을 위한 정책 대안모색이 목적이다. 도시지역에는 다양한 임대주택이 존재한다. 도시 빈곤층이 이용하는 새로운 주거형태가 쪽방이다. 쪽방은 좁은 방이라는 사전적 의미를 지니지만 빈민층, 특히 노숙자들이 주로 이용하는 일세 혹은 월세형 불법 무허가 숙박업소적 속성을 띄고 있다. 쪽방에 대한 정부 통계자료가 거의 전무한 상태이며, 본 연구에서는 서울시 종로구 돈의동에 소재한 쪽방지역을 현지 조사한 실태자료를 분석하였다. 열악한 주거 환경 속에 거주하는 쪽방주민을 위하여 향후 보다 체계적이고 상향적 접근이 필요하며 정부, 민간 그리고 시민단체의 적극적 참여가 요구되고 있다. 아울러 가난한 사람들의 주거권 확보와 인간다운 주생활을 위하여 정부는 주거복지정책 대상의 명확화와 더불어 해당 지역사회 주거상황을 고려하는 새로운 접근법이 필요하다. 무엇보다 중요한 것은 이들 쪽방 거주자들이 건전한 한

* 중앙대학교 도시 및 지역계획학과 교수(skha47@hanmail.net)

시민으로 살아갈 수 있도록 건강 검진을 통한 질병의 치료, 그리고 일자리 마련이 선행되어야 한다. 이들에게 스스로 근로의욕을 고취시켜 스스로 수입원을 확보할 수 있는 취업훈련 등을 통한 자활의 기회를 부여하도록 해야 한다.

주제어: 주거빈곤, 불량촌, 임대주택, 주거복지

1. 서론

주택은 인간의 가장 기본적인 삶의 조건이다. 자연적·인위적 위협으로부터 인간을 보호하는 은신처로서의 주택은 산업사회로 진입하면서 그 개념이 탈바꿈했다. 오늘날 자본주의 시장경제하에서 집은 투자의 대상 그리고 사회적 신분재화의 상징으로 변하고 있다. 또한 주택은 국민경제의 한 부분을 차지해 부를 창출하고 경제정책 수단이 되기도 한다.

정부 발표에 따르면(건교부, 2005) 주택보급률(혈연가구수를 총 주택수로 나눈 것)은 지난 70년 79.5%에서 2003년 100%를 달성했다고 한다. 주택 부문에 대한 투자는 국민총생산(GNP) 대비 5.87%(74~2002년)을 차지해 총고정자본 투자에서의 비중은 19~38%에 달하고 있다. 그리고 전반적인 한국인의 주거수준은 향상되고 있다고 한다. 그러나 수많은 서민들의 내 집 마련의 꿈은 실현되기 힘든 상태이다. 건설교통부가 설정한 최저주거기준에도 미치지 못하는 주거 빈곤 가구 수는 2005년 현재 전체 가구의 15% 수준을 차지하고 있다. 재개발로 인해 집단적 불량무허가주거지(달동네, 산동네)는 사라지고 있으나 또 다른 주거 빈곤 형태인 비닐하우스·쪽방 등이 산재해 있다.

1990년대 외환위기 이후 급속히 증가한 불량주거 형태 중 하나는 “쪽방”이라 할 수 있다. 쪽방은 과거의 불량촌과 다른 모습을 보이고 있으며 노숙자의 증가와 밀접한 관련을 지니고 있다. 이는 외환위기 이후 사회경제적 문제와 도시문제 등을 포괄하고 있다. 아울러 쪽방의 주거환경 및 그곳에 거주하는 주민의 사회경제적 실태파악은 도시주택문제 심각성을 확인하고 주거복지의 정책적 방향을 설정하는데 매우 중요한 자료이기도 하다.

2005년 인구주택센서스 자료로는 쪽방 등 불법 불량주택수와 그곳에 거주하는 인구를 확인하기 힘들다. 센서스의 조사 대상은 가옥대

장에 기재된 주택 등 정상주택만을 중심으로 조사되기 때문이다. 만일 쪽방, 비닐하우스, 옥탑 방, 지하주거 등 불법·불량 주택을 포함하면 우리나라 최저주거기준 이하에 거주하는 가구 수는 센서스 통계보다 훨씬 많은 것으로 추정된다. 본 연구는¹⁾ 서울의 대표적 쪽방지역인 종로구 돈의동 지역의 현지 실태조사를 바탕으로 작성되었다. 이 논문은 쪽방 지역에 거주하는 주민의 실태(사회 경제적 특성)를 밝히고 이들의 한계주거의 속성을 분석하여 향후 주거복지 정책과제를 도출·분석함이 목적이다.

불량주거관련 중 쪽방연구는 매우 제한적으로 이루어 졌다. 한국도시연구소(2000)는 국내 최초로 서울을 중심으로 쪽방의 실태(쪽방분포, 쪽방의 물리적 수준)를 조사·분석하였다. 보건복지부·서울시(2000)는 쪽방지역 실태조사 및 효율적 정책개발에 초점을 둔 조사보고가 있었다. 그리고 대한주택공사, 한국도시연구소(2005)는 쪽방주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한연구를 통해 전국 주요도시의 쪽방주민의 주거실태조사가 있었다. 이들 선행연구와 본 연구의 주된 차이점은 선행연구는 쪽방 연구가 전무한 상태에서 쪽방의 기초실태 파악(쪽방거주인구, 쪽방의 물리적 시설수준, 관련 제도분석)에 초점을 두었다면 본 연구는 대표적 쪽방지역인 서울 돈의동 쪽방 밀집지역 전체의 거주민 사회경제적 특성, 주거빈곤의 실태를 조사함과 동시에 그동안의 관련 정책의 평가를 포함하는 보다 심화된 연구라는 점이다.

1) 본 연구는 일본 ‘재단법인 일한문화교류기금’의 지원으로 추진되었으며, 연구 과제명은 “도시 내 조건 불리지역의 포섭적인 지역재생과 거주지원에 관한 한일 교류”이다. 이 연구의 책임자는 일본복지대학의 진흥규 박사이며 설문조사 진행 및 결과 분석에는 김선미 (성균관대 사회복지학과 박사과정) 연구원, 그리고 심층면접조사에는 중앙대 도시 및 지역계획학과 석사과정생들이 참여하였음을 밝혀둔다. 필자는 한국 측 연구자로 참여하였다.

2. 불량주거와 쪽방

1) 불량주거 실태

2003년 유엔 하비타트(UN HABITAT) 자료에 따르면 한국의 불량주거²⁾ 인구는 1천4백만명, 도시인구의 37%라고 보도 했다(표 1참조). 이 자료는 최근 우리나라 불량촌이 도시 재개발 사업 등을 통하여 많이 철거되었고 1960년대와 70년대와는 다른 양상을 보이고 있음을 감안하지 못한 자료로 평가된다. 그러나 유엔이 정부 통계만을 의존하지 않고 다양한 참고자료 및 사례조사 등을 통해 얻어진 통계라는 점에서 새삼 우리나라 불량촌 거주 인구가 이렇게 많은가를 의심케 한다.

<표 1>에 따르면 불량촌에 거주하는 절대 인구수로는 중국이 가장 많아 1억9천명이 넘고 있다. 대표적 선진 자본주의 국가 미국도 1천2백만명이 넘는 불량촌 거주자가 있음이 확인되어 불량촌에 거주자는 선후진국 모두 다양하게 분포되어 있다. 일반적으로 불량촌 거주 인구 비율과 거주 가구 수는 해당 국가의 경제발전 수준과 연관이 깊다. 선진국의 경우 불량촌 거주 인구가 상대적으로 적으며 개도국일수록 불량촌 인구가 많음을 표를 통해 알 수 있다.

본 연구의 대상인 쪽방의 특징과 정의는 약 0.5-1평의 작은 방으로 일종의 무허가 숙박업소적 성격이 강하며 보증금 없이 일세나 월세로 운영되는 빈곤층 사람들이 거처하는 곳이다(한국도시연구소, 2000; 하성규, 2007). 쪽방이 집단으로 모여 있는 곳은 쪽방촌 혹은 쪽방지역이라 불리며 이곳은 불량촌의 한 형태이다.

2) UN의 통계는 불량주거지역에 거주하는 거주민과 최저주거기준 이하에 거주하는 주민을 모두 포괄하는 것으로 해석됨. 예를 들어 우리나라 2000년 센서스 통계자료에 근거하면 전체가구의 약 25%가 정부가 정한 최저주거기준 이하에 거주가구로 판명되었음. 한편 무허가 불량주택(가옥대장이 기록이 없는 것)은 센서스의 조사대상이 아님.

〈표 1〉 국가별 불량촌 거주 인구 (불량촌 거주인구 순위)

국 가 명	도시인구 중 불량촌 인구(%)	인구수(백만)
중국	37.8	193.8
인도	55.5	158.4
브라질	36.6	51.7
나이지리아	79.2	41.6
파키스탄	73.6	35.6
방글라데시	84.7	30.4
인도네시아	23.1	20.9
이란	44.2	20.4
필리핀	44.1	20.1
터키	42.6	19.1
멕시코	19.6	14.7
한국	37.0	14.2
페루	68.1	13.0
미국	5.8	12.8
이집트	39.9	11.8
아르헨티나	33.1	11.0
탄자니아	92.1	11.0
이디오피아	99.4	10.2
수단	85.7	10.1
베트남	47.4	9.2

주: 이 통계는 2003년 UN-HABITAT의 사례조사 및 다양한 자료를 종합하여 도출된 것임.

자료: Mike Davis(2006), *Planet of Slums*, New York, Verso.

여기서 불량촌을 어떻게 정의하고 그 속성을 어떻게 파악할 것인가가 중요하다. 불량촌은 영어로는 slums으로 표기된다. 그러나 학자에 따라서는 uncontrolled settlements, spontaneous settlements, ghettos, substandard housing, unfit dwelling 등 다양하게 표현하기도 한다. 불량촌은 해당 사회의 주거규범으로 보아 “최저주거기준”이하의 불량한 주택을 의미하지만 불량률의 기준은 국가마다 상이하다. 일반적으로 불량촌 혹은 불량주택의 판단기준은 크게 두 가지로 대별되는바 하나는 불량성과 다른 하나는 불법성이다. 불량성이란 대지면적(건물면적), 건축자재, 건축구조, 설비 및 부대시설(화장실, 상하수도 등) 등이 인간의 삶의 공간으로 부적합 한 경우를 말하고 불법성이란 건축법, 도

시계획법, 주택법 등의 법률에 반하고 대지, 건물, 부대시설 등이 법적으로 미달하는 경우이다(하성규, 2006). 우리나라의 경우 주택법에 명시된 최저주거기준이란 크게 세 가지; 즉 ① 가구구성별 최소주거면적 및 용도별 방의 개수, ② 필수적인 설비의 기준, ③ 주택의 구조·성능 및 환경 기준으로 구성되어 있다(주택법 참조).

이 지구상 불량주택이 밀집한 불량촌은 약 20만 개가 넘는 것으로 추계되었고, 불량촌 거주인구규모는 수백 명에서부터 수백만명에 이르는 다양한 것으로 파악되고 있다. 예를 들어 인도의 대도시권인 카라치(Karachi), 뭄바이(Mumbai), 델리(Delhi), 콜코타(Kolkata) 그리고 다카(Dhaka) 만 해도 1만 5천여 개의 불량촌이 형성되어 있으며 그 인구는 2천만명이 넘는다(Davis, 2006. p.26).

역사적으로 대규모 불량촌의 형성은 1880년 브라질 리오 데 자네이로(Rio De Janeiro)에서 발견된 파벨라(favela) 불량촌으로 알려져 있으며 거대한 불량촌이 확대재생산 된 시기는 1960년대부터라고 알려져 있다. 세계적으로 큰 규모의 불량촌을 보면 멕시코 시티의 Neza, Chalco는 인구 4백만명, 카라카스(Caracas)의 Livertador는 2백2십만명, 보고타의 El Sur, Ciudad Bolivar가 2백만명, 그리고 리마의 Cono Sur가 1백5십만명 등이다.

한국의 경우 불량촌의 형성은 해방직후부터 그 숫자가 증가하기 시작하였으며 6.25 동란을 겪으면서 더욱 확산되었다. 해방이후 조국으로 돌아온 해외거주자들과 6.25 이후 피난민의 증가 등이 불량촌의 대량 생산의 계기를 마련한 것이다. 그리고 1960년대 이후 경제개발과 산업화가 가속화 되면서 도시화는 급격히 진행되었다. 이때 이농인구가 급증하여 도시지역으로의 이주가 확대되었다. 즉 농촌지역의 경제적 궁핍이 이농인구를 도시로 끌어들이는 계기가 된 것이다. 우리나라도 공식적 통계에 의하면 1970년 중반 불량촌 거주인구는 전체 도시인구의 20-30%를 차지하는 것으로 나타났다(Ministry of Home

Affairs, 1972).

불량촌 인구의 감소는 경제성장 및 주거복지정책과 연관이 깊으며 특히 대규모 불량촌의 감소는 도시재개발사업의 영향이 크다. 1980년대부터 도시 불량촌은 재개발사업으로 전면 철거되기 시작하였고 불량촌에 거주했던 가난한 사람들, 특히 세입자들은 도시전역에 흩어지게 되었다. 이들은 새로운 불량주거를 찾게 되는 바 그 대표적인 곳이 쪽방, 비닐하우스 촌, 지하 혹은 옥탑방 등의 불량무허가 주택이 대부분이었다.

2) 불량주거 유형화

각국마다 불량주거형태는 다양하게 나타난다. 그러나 이들 불량촌은 공통적 특징이 발견되고 있으며 이러한 특징은 우리나라에도 적용되고 있다. Soliman(2003)은 4개 형태의 불량주거 형성과정 혹은 가난한 사람들이 찾는 주택의 형태를 제시한바 있다. 첫째, 빈곤층 사람들은 도시 중심부에 밀집한 일자리를 찾아 도심으로 몰려든다. 통근비용과 시간을 절약하기 위해 도심 직장 근처의 아파트를 임대하고자 하는 것이 가장 흔한 패턴이다. 그러나 도심 아파트는 임대료가 비싸 이들 빈곤층에게는 감당하기 힘든 비용이다. 설령 임대아파트에 거주한다 해도 오래 버티지 못하게 되며 이들에게는 더 이상 고려의 대상이 안 된다.

두 번째 대안으로 빈민들은 도심이니 도심주변에 위치한 비공식적 주택(informal shelter)을 찾게 된다. 주로 옥상의 불법으로 개조한 방이나 지하 주거로서 임대료가 매우 저렴하며 주거환경이 매우 열악하다. 이들 비공식적 거처는 직장과 가까운 곳에 위치해 있어 근접성 관점에서 매우 편리하나 오랜 기간 동안 거주할 수 없다. 정부의 단속 등으로 결국 또 다른 값싼 주거지를 찾거나 도시외곽으로 밀려나게 된다.

세 번째 대안으로 가장 많이 채택하는 것으로 불법 무허가 주택을

직접 건립하는 것이다. 이러한 형태의 주거는 주로 공공용지, 즉 공원, 철도부지 등에 무단으로 침입하여 임시거처를 마련하게 된다. 이러한 불량주거지는 주로 도시 외곽지에 위치함으로 해서 빈민들은 도심의 일자리 까지 통근 비용을 지불해야 한다. 이러한 불량무허가 주택은 집단을 형성하게 되고 거주 기간도 일반적으로 십년이상으로 빈민 정주지로 고착되는 경향을 보인다. 이러한 대표적인 곳으로 멕시코시티 외곽지역, 남미, 아시아, 아프리카의 많은 대도시 주변지역 불량촌 형성을 보면 알 수 있다. 우리나라 서울의 경우 1960-70년대 봉천동, 사당동, 난곡 등이 그 대표적인 외곽지역 큰 규모의 불량촌 형성이라 할 수 있다.

네 번째 형태로는 상당수 빈민들이 저렴한 땅을 구입하여 거처를 직접 건축하는 경우이다. 이는 일종의 준 비공식 개발(semi-informal development) 형태로서 땅의 소유권을 확보했으나 집 자체는 당국으로부터 허가를 받지 못한 상태가 대부분이다. 이러한 상태의 주거지는 정치적 협상을 통하여 정부로부터 공공서비스(상하수도, 전기, 학교 등)를 확보하게 되어 반영구적 빈민정착촌으로 발전하기도 한다 (Turner, 1968; Soliman, 2003; Davis, 2006)

이러한 논의를 중심으로 정리해 보면 불량촌 유형(typology)을 도출할 수 있다(표2, 표3 참조). 본 연구에서 사례로 다루는 불량촌은 <표 3> 4가지 유형 중 A(2)에 속하는 도시지역 비공식 주거인 쪽방이다.

〈표 2〉 빈민 주거 및 불량촌 유형화

A. 도시지역	B. 도시 외곽지
1) 공식적 주거 (a) 민간임대주택 (b) 공공임대주택 (c) 호텔, 간이숙박소 등	1) 공식적 주거 (a) 민간임대주택 (b) 공공임대주택
2) 비공식 주거 (a) 스쿼터(squatters) (i) 정부로부터 승인 (ii) 정부로부터 비승인 (b) 노숙	2) 비공식 주거 (a) 불법 분할(pirate subdivision) (i) 자가 (ii) 임대 (b) 스쿼터(squatters) (i) 정부로부터 승인 (ii) 정부로부터 비 승인 (c) 피난민 캠프(refugee camp)

자료: Davis, 2006. p.30.

〈표 3〉 한국의 빈민 주거 및 불량촌 유형화

A. 도시 지역	B. 도시 외곽지
1) 공식적 주거 (a) 민간임대주택(전세, 보증부 월세, 월세, 사글세) (b) 공공임대주택 (c) 여인숙 등 허가된 숙박업소	1) 공식적 주거 (a) 민간임대주택 (b) 공공임대주택
2) 비공식 주거 (a) 쪽방 (일세 등), 옥탑 방, 지하주거 (b) 비닐하우스 (c) 고시원 (d) 노숙	2) 비공식 주거 (a) 비닐하우스 (b) 텐트 등 임시거처, (d) 공장, 창고 등 비주거용 시설 이용

3. 쪽방 사례연구: 서울 돈의동

1) 사례조사 개요

본 조사는 서울시 종로구 돈의동에 소재한 쪽방밀집지역을 대상으로 하고 쪽방상당소를 통해 거주자명부에 근거 총 687명(모집단)을 대상으로 연령을 고려하여 층화·할당표집을 실시하였다. 총 160명이

조사되었으며 부실기재 된 4부를 제외한 156부를 분석에 사용하였으며 조사기간은 2006년 10월-11월까지 총 6주간 실시되었다. 조사방식으로는 노숙인인권공동실천단 자원 활동가들이 조사와 관련된 소정의 교육을 받은 후 조사원으로 참여하였고, 조사대상자에게 설문지를 읽고 기록하는 면접법을 사용하였다. 분석도구로는 SPSS 통계패키지를 활용하였다³⁾.

2) 가구 및 가구원의 일반적 특성

가구원수 분포를 살펴보면, 1인가구가 91.7%로 절대다수를 차지하고 있으며 평균 가구원수는 1.08명이었다. 본 조사대상 가구의 수급여부를 살펴본 결과 국민기초생활보장제도 하의 수급가구는 전체가구 중 48.1%, 비수급가구는 52.9%로 분포되었다.

<표 4> 가구 형태

구 분	빈 도	비 율
단독가구(1인가구)	139	91.7
일반가구	0	0.0
부부가구	1	0.6
한부모가구	3	1.9
친인척, 동료	9	5.8
합 계	156	100.0

비수급가구에 대해 정부지원을 받지 않은 사유를 질문을 한 결과, ‘재산 기준 혹은 부양의무자 기준이 적용되어’라고 응답한 가구가 31.7%, 정부지원을 받고 싶었으나 ‘절차를 잘 모르거나 주민등록이

3) 한일간 비교 워크숍 (일본 오사카 시립대학, 2007년 4월 23일)에서 김선미 연구원이 정리·발표한 돈의동 쪽방 실태 내용이 포함되었음.

말소되어' 지원받을 수 없다고 응답한 가구가 21.9%로 나타났다.

<표 5> 가구 수급 현황

구 분		빈 도	비 율
수급 가구	일반수급	60	38.5
	조건부과 수급	12	7.7
	특례수급	3	1.9
	소계	75	48.1
비수급 가구		81	51.9
합 계		156	100.0

현주소지, 즉 종로구 동의동에 주민등록이 등재되어 있는지 여부에 관한 사항으로. 전체 가구 중 66.7%가 등재되어 있고, 32.7%가 등재되어 있지 않는 것으로 나타났다. 이를 다시 수급가구와 비수급가구로 구분해 살펴본 결과, 수급가구는 90.7%가 현 주소지로 주민등록등재가 되어 있는 반면, 비수급가구는 44.4%만 등재되어 있는 것으로 드러났는데, 이는 비수급가구의 경우 주소지를 근거로 하는 공공부조나 사회복지서비스 혜택에서 배제되는 비율이 높은 것이라는 점을 알 수 있다.

<표 6> 현주소지 주민등록등재 여부

구 분	전체가구		수급가구		비수급가구	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
등록됨	104	66.7	68	90.7	36	44.4
등록되지 않음	51	32.7	7	9.3	44	54.3
잘 모름	1	.6	0	0.0	1	1.2
합 계	156	100.0	75	100.0	88	100.0

가구주 성별분포는 전체가구 중 남성가구주 가구가 87.8%를 차지하여 여성가구주 12.2%보다 큰 비중을 차지한다. 전체가구 가구

주의 평균연령은 53.2세이며, 수급여부에 따른 가구주 평균연령은 수급가구 가구주 54.6세, 비수급가구 가구주 52.0세로 나타나 큰 차이를 보이지 않았다. 다만 가구주 성별 평균연령에서 남성가구주 51.9세, 여성가구주 62.6세로 여성가구주의 경우 상대적으로 고령자 비율이 높은 것으로 드러났다.

<표 7> 가구주 직업

구 분	전체가구		수급가구		비수급가구	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
사무직	1	.6	-	-	1	1.2
농부, 어부, 광부	1	.6	-	-	1	1.2
운전	2	1.3	1	1.3	1	1.2
앵벌이	2	1.3	-	-	2	2.5
행상	1	.6	-	-	1	1.2
식당	2	1.3	1	1.3	1	1.2
공공근로, 자활근로	14	9.0	6	8.0	8	9.9
건설일용	40	25.6	3	4.0	37	45.7
폐지, 고물	5	3.2	1	1.3	4	4.9
무직	82	52.6	62	82.7	20	24.7
기타	6	3.8	1	1.3	5	6.2
합계	156	100.0	75	100.0	81	100.0

가구주의 학력분포를 보면 초졸 29.7%, 고졸 27.7%, 중졸 26.5%, 무학 10.4%의 순으로 분포되었다. 그리고 가구주 직업 중 가장 높은 비율을 보인 것은 무직(52.6%), 건설일용직(25.5%)이 그 다음 순위를 차지하였다. 이를 다시 수급가구와 비수급가구로 구분했을 때 수급가구의 가구주 대부분은 무직이거나(82.7%), 자활근로(8.0%)에 종사하는 것으로 나타났다. 반면 비수급가구의 가구주는 건설일용직 45.7%, 무직 24.7%의 순으로 응답했다.

가구주 경제활동상태는 수급가구 대부분은 비경제활동 상태에 있

었으며(78.7%), 비수급가구 가구주는 일용고용(51.9%) 상태로 나타났다. 조사대상가구 가구주 다수는 건설일용직으로 근로활동을 유지하고 있어 안정된 고용상태로는 보기 어렵다.

<표 8> 가구주 경제활동상태

구 분		전체가구		수급가구		비수급가구	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
임금근로	상시	5	3.2	4	5.3	1	1.2
	임시	13	8.3	3	4.0	10	12.3
	일용	45	28.8	3	4.0	42	51.9
비임금근로		5	3.2	-	-	5	6.2
구직활동		15	9.6	6	8.0	9	11.1
비경활		73	46.8	59	78.7	14	17.3
합 계		156	100.0	75	100.0	81	100.0

3) 소득, 월임대료, 근로활동

(1) 월평균가구소득

최근 3개월 동안의 월평균소득을 조사한 바, 그 내용으로 근로소득, 공적이전소득, 사적이전소득, 사회보험, 기타소득이 포함되었다. 근로소득에는 비임금근로활동과 근로활동을 통해 발생한 소득, 사회적 일자리, 자활사업, 공공근로를 통한 소득, 그리고 부업을 통해 발생한 소득을 조사하도록 하였다. 공적이전 소득은 기초보장에 의한 소득, 기타 장애인 및 저소득층 가구에 대한 급여를 모두 포괄하여 조사하였으며, 사적이전소득은 민간단체 등에서의 지원과 가족 및 친지에 의한 생활비 보조까지 포함하였다. 또한 연금, 산재보험, 고용보험 등 사회보험에 의해 발생한 소득, 기타 다른 소득원에 의한 소득을 구분해 조사하였다.

위의 내용을 바탕으로 하여 월평균가구소득을 살펴본 결과 응답가구 155가구의 월평균 가구총소득은 약 46만5천원이었으며, 근로소득은 약 28만4천원, 공적이전소득은 약 16만원, 사적이전소득은 약 1만3천원, 사회보험은 약9천원 등으로 나타났다. 또한 이들 가구는 대부분의 소득을 근로소득(61.1%)과 공적이전소득(34.5%)에 의존하는 것으로 드러났다.

<표 9> 수급여부에 따른 소득원천별 월평균가구소득 (단위: 만원)

구 분	전체가구	수급가구	비수급가구	
근로소득	28.43(61.1%)	10.37(23.5%)	45.14(92.4%)	
공적이전소득	기초생활보장급여	15.60(33.5%)	32.24(73.2%)	0.00(0.0%)
	기타공적이전소득	0.47(1.0%)	0.83(1.9%)	0.14(0.4%)
사적이전소득	민간기관 및 단체의 지원	0.62(1.3%)	0.47(1.1%)	0.76(1.6%)
	가족 및 친지의 지원	0.75(1.6%)	0.27(0.6%)	1.20(2.5%)
사회보험	0.93(1.9%)	0.00(0.0%)	1.80(3.8%)	
기타소득	0.06(0.1%)	0.00(0.0%)	0.13(0.3%)	
가구총소득	46.52(100.0%)	44.05(100.0%)	48.83(100.0%)	
총가구수	155가구	74가구	81가구	

주) ()는 가구총소득 대비 소득원에 따른 소득 비율임.

이를 다시 가구의 수급여부로 구분하여 구체적으로 살펴본 결과, 가구총소득은 수급가구가 약 44만원, 비수급가구가 약 49만원으로 큰 차이를 나타내지 않는 것으로 나타났다. 소득원천별 소득구성을 보면 수급가구는 대부분의 소득을 기초생활보장급여(73.2%)로 충당하고 있었으며, 비수급가구의 경우 대부분 근로소득(92.4%)에 의존하고 있었다. 한편 공적이전소득과 사적이전소득을 수급여부와 관련해 비교해 보면, 수급가구의 경우 공적이전소득이, 비수급가구의 경우 사적이전소득이 상대적으로 높게 나타났다. 주목해야 할 사실은 가구월평균소득이 30만원미만에 위치한 비수급가구(26.3%)인데, 이들 가구의

가구소득은 분명히 최저생계비 이하임에도 불구하고 공공부조의 대상에 포함되지 못하고 있다.

정부가 공식발표하는 빈곤선인 최저생계비기준과 기초생활보장제도 상에서 공공부조로 지원되는 현금급여를 기준⁴⁾으로 조사대상가구가 어떻게 분포되었는지 살펴보았다. 월평균가구소득이 최저생계비

<표 10> 월평균가구총소득 분포

구 분	전체가구		수급가구		비수급가구	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
10만원 미만	8	5.2	-	-	8	10.0
10만원 이상 20만원 미만	3	1.9	-	-	3	3.8
20만원 이상 30만원 미만	10	6.5	-	-	10	12.5
30만원 이상 40만원 미만	60	38.7	45	60.0	15	18.8
40만원 이상 50만원 미만	28	18.1	19	25.3	9	11.3
50만원 이상 60만원 미만	12	7.7	5	6.7	7	8.8
60만원 이상 70만원 미만	11	7.1	4	5.3	7	8.8
70만원 이상 80만원 미만	6	3.9	-	-	6	7.5
80만원 이상 90만원 미만	5	3.2	1	1.3	4	5.0
90만원 이상 100만원 미만	2	1.3	-	-	2	2.5
100만원 이상	10	6.5	1	1.3	9	11.3
합 계	155	100.0	75	100.0	80	100.0

기준이하에 있는 가구는 전체가구 중 65.2%였으며, 이를 다시 수급여

4) 대한민국정부에서는 3년을 주기로 전국실태조사를 통해 최저생계비를 계측하고 있으며, 비계측년도에는 물가상승률을 반영하여 공식적으로 빈곤선을 발표하고 있다. 본 연구의 실태조사가 실시된 2006년도의 최저생계비는 1인가구 418,309원, 2인가구 700,849원, 3인가구 939,849원, 4인가구 1,170,422원, 5인가구 1,353,242원, 6인가구 1,542,382원이다. 기초생활보장제도 하에서 빈곤가구에 지원되는 현금급여 기준은 1인가구 357,909원, 2인가구 599,653원, 3인가구 804,143원, 4인가구 1,001,424원, 5인가구 1,157,846원, 6인가구 1,319,677원이다.

부에 따라 알아본 결과 수급가구에서는 77.3%, 비수급가구에서는 53.8%가 해당되었는데, 가구소득을 기준으로 하였을 때 상당수의 가구가 빈곤선 이하에 위치해 있는 것으로 드러났다.

<표 11> 가구소득기준 빈곤가구 비율 (최저생계비 기준)

구 분	전체가구		수급가구		비수급가구	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
최저생계비기준 이하 가구	101	65.2	58	77.3	43	53.8
최저생계비기준 초과 가구	54	34.8	17	22.7	37	46.3
합 계	155	100.0	75	100.0	80	100.0

주) 2006년도 정부가 공식발표한 최저생계비는 1인가구 418,309원, 2인 가구 700,849원임.

빈곤가구에 대한 공공부조인 기초생활보장제도의 급여는 현물급여와 현금급여로 구성되어 있다. 따라서 이를 기준으로 하여 조사대상 가구의 월평균가구총소득이 어떻게 분포하고 있는지 확인할 필요가 있을 것이다. 전체 가구 중 공공부조의 현금급여기준 이하에 위치한 가구는 41.9%였으며, 이를 다시 수급여부별로 살펴본 결과 수급가구는 38.7%, 비수급가구는 45.0%가 포함되어있음이 확인되었다.

<표 12> 가구소득기준 빈곤가구 비율(공공부조 현금급여 기준)

구 분	전체가구		수급가구		비수급가구	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
공공부조 현금급여기준 이하 가구	65	41.9	29	38.7	36	45.0
공공부조 현금급여기준 초과 가구	90	58.1	46	61.3	44	55.0
합 계	155	100.0	75	100.0	80	100.0

주) 2006년도 국민기초생활보장법 상 최저생계비 이하 가구에 대한 현금급여 기준은 1인가구 357,909원, 2인가구 599,652원임.

조사 결과를 종합해 보면, 수급가구의 경우 공적이전소득에 대한

의존도가, 비수급가구의 경우 근로소득에 대한 의존도가 높았다. 또한 가구주 연령이 40대 이하인 경우 근로소득에 대한 비중이 높았고, 고령화될수록 공적이전소득과 사적이전소득에 대한 비중이 높아짐을 확인되었다. 가구 수급여부를 막론하고 대부분이 경제적으로 매우 열악한 상황임을 알 수 있었다.

(2) 임대료 수준

기존 연구의 쪽방실태조사에 의하면 쪽방거주민들의 지출비목 중 가장 높은 비율을 보인 항목은 ‘주거비’와 ‘식비’인 것으로 조사되었다(대한주택공사, 한국도시연구소, 2005). 임대료 수준에서 월세의 경우 평균월세 약 21만4천원을 지불하는 것으로 응답되었고, 일세의 경우 약7천원을 지불하는 것으로 조사되었다. 월세의 경우 55.9%가 21만원에서 25만원 수준의 월세를 지불하고 있었으며, 28.8%의 거주가구가 16만원에서 20만원 수준의 월세를 지불하고 있었다⁵⁾.

<표 13> 임대료 월세 분포

구 분	빈 도	비 율
10만원 이하	1	.8
11만원 이상 15만원 이하	10	8.5
16만원 이상 20만원 이하	34	28.8
21만원 이상 25만원 이하	66	55.9
26만원 이상 30만원 이하	5	4.2
31만원 이상	2	1.7
합 계	118	100.0

5) 월세는 쪽방지역 화재 이후 신축한 건물 임대료에 해당하는데, 약 23만원에서 25만원 선으로 분포한다. 28.8%의 가구는 천정이 낮아 허리를 펼 수 없는 구조거나 오래된 목조건물에 위치한 쪽방의 임대료로 분포되었다.

기초보장제도내에 편입되지 못한 돈의동 비수급가구의 경우 쪽방은 7-8천원 수준의 일세로 하룻밤 거처를 마련할 수 있어 추운 겨울 노숙을 면하게 하기도 하고, 행상이나 구걸을 하는 사람들에게는 손쉽게 접근가능한 주거로 활용되고 있다.

<표 14> 임대료 일세 분포

구 분	빈 도	비 율
5천원	1	2.6
6천원	3	7.9
7천원	28	73.7
8천원	6	15.8
합 계	38	100.0

임대료 지불과 관련하여 임대료 연체 경험에 관해 질문하였다. 그 결과 전체 가구 중 30.1%가 임대료 연체 경험을 했다고 응답했으며, 수급가구 중 22.7%가, 비수급가구 중 37.3%가 임대료 연체경험을 가진 것으로 조사되었다.

월세나 일세로 지불되는 것을 월세로 통일하여 환산, 월평균가구총소득에서 어느 정도 비율을 차지하는 지 살펴보았다. 통상 월평균소득 대비 월임대료가 30%이상인 경우 주거부담이 과도한 것으로 규정하고 있어 이를 기준으로 하여 정리한 결과는 <표 15>와 같다.

월평균가구총소득 대비 월임대료가 30%이상인 가구는 조사대상 전체 가구 중 82.3%에 해당하였으며, 수급여부에 따라 구분해 살펴볼 때, 비수급가구의 경우 69.9%, 수급가구의 경우 95.6%가 이에 해당하고 있다. 이러한 결과는 쪽방거주 가구의 임대료 부담이 매우 크다는 것을 확인하게 되었으며, 특히 수급가구의 경우 대부분의 소득을 임대료로 지출하고 있다.

가구주연령에 따라 가구총소득에서 월임대료가 차지하는 비율이 어느 정도인지 파악한 결과, 가구주의 연령이 고령화 될수록 총소득 대비 주거비부담률이 높아지는 것으로 나타났다.

<표 15> 수급여부별 주거비 부담능력(월평균가구소득 대비 월임대료)

	전체가구		수급가구		비수급가구	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
주거비 30%이하	26	17.7	4	5.4	22	30.1
주거비 30%초과 50%이하	39	26.5	19	25.7	20	27.4
주거비 50%초과 70%이하	60	40.8	46	62.2	14	19.2
주거비 70%초과 100%이하	14	9.5	5	6.8	9	12.3
주거비 100%초과	8	5.4			8	11.0
합 계	147	100.0	74	100.0	73	100.0

(3) 근로활동

조사대상가구의 최근 3개월간 근로활동을 한 적이 있는 지에 대한 물음에, 전체가구 중 49.4%가 근로활동을 했다고 응답하였다. 수급가구 중에는 17.3%, 비수급가구 중에는 79.0%가 근로활동을 한 것으로 응답하여, 수급여부에 따라 편차를 나타내고 있었다. 연령대별 근로활동을 확인한 결과는 40대가구주와 50대가구주의 근로활동이 활발했음을 알 수 있다(표 16).

<표 16> 가구주연령별 근로활동여부

구 분	30대		40대		50대		60대 이상	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
근로한 적 있음	5	41.7	31	58.8	31	62.0	11	25.6
근로한 적 없음	7	58.3	21	41.2	19	38.0	32	74.4
합 계	12	100.0	51	100.0	50	100.0	43	100.0

월평균근로소득의 분포를 살펴본 결과 전체가구의 월평균근로소득은 약 28만원으로 나타났으며, 수급여부에 따라 구분했을 때 수급가구는 약 10만원, 비수급가구는 약 47만원의 근로소득이 발생했음을 확인되었다. 앞의 가구특성에서 살펴본 바와 같이 가구주의 직업이 주로 건설일용직이라는 점을 감안하면(<표 17>) 공공부조 확대뿐만 아니라 안정적인 일자리대책이 매우 중요함을 인식하게 된다.

경제활동상태를 살펴보면, 지금껏 가장 오랫동안 지속한 직업의 경제활동상태는 상시직32.1%, 일용직 30.8%의 순으로 분포하고 있다. 쪽방생활을 시작하기 전까지는 일용직 27.7%, 비임금근로 16.8%, 상시직 15.5%, 실업 14.2%, 임시직 12.3%의 순으로 나타났다.

그리고 가장 오랫동안 종사해온 직업은 건설일용 26.5%, (영세)자영업 12.3%, 식당(배달 등) 11.0%, 공장근로자 10.3%의 순으로 분포되었고, 쪽방생활을 시작하기 직전에 유지해온 직업은 건설일용직 23.2%, (영세)자영업 9.0%, 식당(배달 등) 9.0%로 분포되어 주로 건설업과 서비스업에 집중된 것을 알 수 있었다.

<표 17> 직업이력 - 경제활동상태

구 분		최장 경제활동상태		쪽방생활 직전 경제활동상태	
		빈도	비율	빈도	비율
임금근로	상시	50	32.1	24	15.5
	임시	30	19.2	19	12.3
	일용	48	30.8	43	27.7
비임금근로		20	12.8	26	16.8
실업		-	-	22	14.2
비경활		8	5.1	21	13.5
합 계		156	100.0	155	100.0

이들이 취하는 구직정보 경로로는 ‘같이 일하는 동료 등’으로부터

정보를 구하는 경우가 20.3%로 가장 높은 비율을 보였고, 대부분이 사적인 네트워크나 비공식적인 경로를 통해 구직하고 있다. 고용안정센터나 노동상담소와 같은 공적 취업알선기관은 쪽방주민들에게 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 드러났다.

<표 18> 구직정보 취득 경로

구분	1순위		2순위		중복응답		
	빈도	비율	빈도	비율	순위	빈도	비율
이웃	12	7.7	6	11.8	5	18	8.7
같이 일하는 동료나 십장	20	12.8	22	43.1	2	42	20.3
생활정보지, 신문, 방송	15	9.6	8	15.7	4	23	11.1
종교복지단체, 쪽방상담소의 상담	10	6.4	4	7.8	6	14	6.8
고용안정센터	3	1.9	1	2.0	7	4	1.9
민간직업소개소, 인력사무소	35	22.4	6	11.8	3	41	19.8
기타	61	39.1	4	7.8	1	65	31.4
합계	156	100.0	51	100.0		207	100.0

최근 근로활동을 하지 않은 사람들을 대상으로 미 근로활동에 대한 사유를 질문한 결과 이들은 근로활동이 어려운 이유로 수급여부와 가구주 연령대와는 무관하게 장애와 건강문제(68.4%)가 가장 많은 분포를 보이고 있다. 이는 앞서 살펴 본 장애와 만성질환 보유 비율과도 관련된다.

4) 의료 및 식생활

(1) 장애 및 만성질환

전체 응답자 중 장애가 있다고 응답한 비율은 28.8%로 나타났다.

비등록장애인은 등록절차를 밟진 않았지만 조사원이 보기에 현저하게 장애가 있다고 판단되는 경우 기록하도록 하였다. 아울러 장애 유형으로 지체장애 45.7%, 정신장애 15.2%, 청각장애 10.9%, 정신지체 10.9%의 순으로 나타나 지체장애가 가장 높은 비율을 보였다.

<표 19> 가구주 및 가구원 장애여부

구 분		빈 도	비 율
장 애	2급 장애	7	4.3
	3급 장애	12	7.4
	4급 장애	1	0.6
	5급 장애	6	3.7
	6급 장애	4	2.5
	비등록 장애	17	10.4
	소계	47	28.8
비장애		116	71.2
합 계		163	100.0

<표 20> 가구주 만성질환 보유여부

구 분	전체가구		수급가구		비수급가구	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
있음	102	65.4	59	78.7	43	65.4
없음	54	34.6	16	21.3	38	34.6
합 계	156	100.0	75	100.0	81	100.0

한편 판정된 장애 외에도 가구원 중 최근 6개월 동안 지속적으로 앓고 있는 질환에 대해서도 살펴본 결과 전체가구 중 65.4%가 만성질환을 앓고 있다고 응답하였으며, 수급가구(78.7%)가 비수급가구(65.4%)에 비해 약간 높은 비율을 보였다. 가구주 연령별로는 연령이 고령화될수록 만성질환보유율이 높아지는 것을 확인할 수 있었다. 만성질환 중 높은 비율을 보인 것은 관절(15.1%), 혈압(14.5%), 디스크

(9.1%)의 순으로 분포되었으며, 그 밖에도 호흡기질환, 심장질환, 당뇨 등이 발생하는 것으로 나타났다.

(2) 의료서비스 이용

조사대상 가구 전체 중 의료급여를 받는 가구는 51.9%로 수급가구가 이에 해당한다. 수급가구의 경우 급여종류에 따라 차이가 나긴 하지만, 의료비가 무료이거나 약간의 본인부담을 하고 의료서비스를 이용할 수 있다. 반면, 비수급가구의 경우 가구소득에 큰 차이가 없음에도 불구하고 전액 본인부담을 해야 한다. 따라서 의료서비스에 대해 수급여부를 중심으로 비수급가구에 대해 건강보험을 납입여부에 관해 질문하였다. 전체 비수급가구 중 17.9%만이 정기적으로 납부하고 있었고, 82.1%가 보험료를 납부하지 않거나 납부했는지 잘 모르는 것으로 조사되었다. 아울러 체납기간에 대해 약 60%에 해당하는 사람들이 5년 이상 장기체납 한 것으로 대답하였으며 이들의 평균 체납기간은 약 8년 3개월로 조사되었다.

<표 21> 비수급가구의 건강보험료 납부여부

구 분	빈 도	비 율
건강보험료 내고 있음	15	17.9
건강보험료 내지 않고 있음	62	73.8
잘 모름	7	8.3
합 계	84	100.0

이상의 결과는 의료비에 대한 부담과 건강 보험료체납으로 인한 정상적 의료서비스로의 접근성 결여는 약 70%에 달하는 만성질환이나 장애를 가진 가구의 건강유지에 상당한 걸림돌이 되는 것을 짐작케 한다. 그리고 이들은 몸이 아플 때 어떻게 대처하고 있는가를 질문한 결과 약국이용(24.2%), 다음으로 무료병원(18.1%), 시립병원

(17.3%), 일반유료병원(16.0%)의 순으로 분포되었다.

<표 22> 아플 때 대처방식

구 분	1순위			2순위			중복응답		
	순위	빈도	비율	순위	빈도	비율	순위	빈도	비율
약국	2	30	19.2	1	26	34.7	1	56	24.2
시립병원	1	33	21.2	3	7	9.3	3	40	17.3
보건소	7	2	1.3	6	5	6.7	7	7	3.0
반유료병원	2	30	19.2	3	7	9.3	4	37	16.0
무료병원	5	25	16.0	2	17	22.7	2	42	18.1
민간의료봉사 단체	-	-	-	7	3	4.0	8	3	1.3
참음	2	30	19.2	3	7	9.3	4	37	16.0
기타	6	6	3.8	7	3	4.0	6	9	3.9
합 계		156	100.0		75	100.0		231	100.0

수급여부에 따라 분석해 보면, 수급가구의 경우 시립병원(28.5%), 일반유료병원(18.4%), 무료병원(17.4%), 약국(14.0%)의 순으로 나타났고, 비수급가구의 경우 약국(33.9%), 참는다(19.0%), 무료병원(19.0%)의 순으로 나타났다. 수급가구는 의료급여로 인해 본인부담이 없거나 낮은 편이어서 일반적인 의료서비스를 이용하는 데 무리가 없어 보이나, 비수급가구의 경우 약국을 이용하거나 참는 것으로 대처하고 있어 정상적인 의료서비스 접근에 상당한 어려움을 지니고 있다.

(3) 식사

하루 식사횟수는 2회(54.2%)의 비중이 가장 많았고, 세끼의 식사 중 아침식사는 반수정도가 거르고 있다고 응답하였다. 아침식사에 비해 점심식사와 저녁식사는 본인이 취사하는 비율이 높았으며, 점심식사의 경우, 무료급식을 이용하거나 민간의 복지기관 및 종교단체 등에서 제공하는 도시락을 이용한다는 비율도 높게 나타났다. 결국 하루

두끼 정도의 식사를 섭취하는 정도여서 영양섭취상태가 매우 부실한 상황이었다.

<표 23> 1일 식사횟수

구 분	빈 도	비 율
1회	9	5.9
2회	83	54.2
3회	61	39.9
합 계	153	100.0

<표 24> 식사 해결방식

구 분	아 침		점 심		저 녁	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
본인취사	62	39.7	77	49.4	99	63.5
무료급식	3	1.9	30	19.2	14	9.0
본인취사 + 무료급식	-	-	4	2.6	7	4.5
식당매식	11	7.1	14	9.0	25	16.0
결식	74	47.4	21	13.5	9	5.8
기타	6	3.8	10	6.4	2	1.3
합 계	156	100.0	156	100.0	156	100.0

이상의 내용을 정리해 보면, 쪽방거주민들은 만성질환과 장애를 가진 비율이 약 70%에 달하고 있어 의료서비스가 요구되는 집단임에 분명하나, 실제로 의료서비스에 대한 접근성은 매우 낮은 것으로 파악되었다 (특히 비수급가구의 경우). 또한 평소 건강관리를 위한 식사에서도 충분한 영양섭취는 이루어진다고 볼 수 없었다.

5) 주생활

(1) 주거이력

쪽방생활을 처음 시작하게 된 시기를 보면 2000년대 이후 처음 생활하기 시작했다는 응답이 56.4%로 가장 많았으며, 최근 3년 사이에 처음으로 쪽방생활을 시작한 가구는 28.6%에 달하는 것으로 나타났다.

<표 25> 최초 쪽방생활 시작 시기

구 분	빈 도	비 율
1960년대 이전	6	3.8
1970년대	9	5.8
1980년대	18	11.5
1990년대	35	22.4
2000년대	88	56.4
합 계	156	100.0

<표 26> 동의동 거주 기간

구 분	빈 도	비 율
1년 미만	26	16.8
1년 이상 3년 미만	50	32.3
3년 이상 5년 미만	24	15.5
5년 이상 7년 미만	16	10.3
7년 이상 9년 미만	5	3.2
9년 이상	34	21.9
합 계	155	100.0
평균거주기간(단위: 년)	8.42년	

현재 거주하고 있는 가구는 동의동 거주기간으로 평균 8여년간 거주한 것으로 조사되었는 바, 1년이상 3년 미만인 경우가 32.3%, 9년

이상 거주한 경우 21.9%, 1년미만 16.8%, 3년이상 5년미만 15.5%의 순으로 분포되어 상대적으로 단기거주자와 장기거주자로 양분되어있는 것으로 파악되었다.

쪽방생활 직전 주거형태는 무보증월세 10.5%, 노숙 11.8%, 복지시설 및 무료숙소 11.1%, 보증부월세 10.5%, 자가 9.8%, 전세 7.8%로 나타났다. 이러한 주거경험을 근거로 살펴보면 한그룹은 소득의 하락과 동시에 경험하게 되는 ‘하향이동형의 거처’이며(전세나 자가 혹은 보증부월세에서 쪽방으로 거처를 옮긴 경우), 다른 한 그룹은 거리생활, 복지시설 및 무료숙소에서 퇴소이후 거리노숙에서의 탈출구로 작동하는 ‘상향이동형의 거처’로 양분된다.

<표 27> 최장거주형태 및 쪽방생활 직전거주형태

구 분	쪽방생활 직전거주형태		
	순위	빈도	비율
자가	5	15	9.8
전세	6	12	7.8
보증부월세	4	16	10.5
무보증월세	1	27	17.6
사글세	10	4	2.6
공공임대주택	11	1	0.7
직장내 숙소, 기숙사	7	11	7.2
정부, 복지단체무료숙소, 복지시설	3	17	11.1
친구, 친척집	8	10	6.5
비닐하우스, 움막	11	1	0.7
여관, 여인숙, 고시원	5	15	9.8
노숙	2	18	11.8
기타	9	6	3.9
합 계		153	100.0

위에서 살펴본 바와 같이 쪽방은 거리노숙을 탈피하기 위한 거처로 활용되기도 한다⁶⁾. 조사대상가구 중 52.3%는 노숙생활을 한 경험을 가지고 있는 것으로 나타났다. 이들의 최초 노숙경험 시기에 있어 외환위기를 기점으로 구분해 살펴본 결과, 외환위기 이전 거리생활을 경험한 사람은 35.4%였으며, 1997년 이후 노숙을 경험한 비율은 64.6%에 달하고 있었다. 이들의 평균 노숙기간은 약 3.5년이었다. 평균노숙기간의 분포를 살펴본 바, 1년 미만인 경우가 44.9%로 가장 높은 비율을 보였다. 노숙경험자 중에는 노숙인시설(부랑인시설포함)을 이용한 경험자들이 32.5% 있었다. 이들은 평균 10개월 정도 시설에서 생활한 것으로 응답하였다

<표 28> 노숙 경험 여부

구 분	빈 도	비 율
있음	81	52.3
없음	74	47.7
합 계	155	100.0

<표 29> 최초 노숙시기

구 분	빈 도	비 율
1997년 이전	29	35.4
1997년 이후	53	64.6
합 계	82	100.0

6) 특히 2005년도부터 시작된 거리노숙대책인 서울시 특별자활근로사업과 사회 복지공동모금회사업을 통한 민간의 월세지원사업은 쪽방에 대한 탈노숙 주거 자원으로서의 활용도를 더 높인 것으로 판단된다.

<표 30> 노숙기간

구 분	빈 도	비 율
1년 미만	35	44.9
1년 이상 2년 미만	16	20.5
2년 이상 3년 미만	8	10.3
3년 이상 4년 미만	4	5.1
4년 이상 5년 미만	3	3.8
5년 이상	12	15.4
합 계	78	100.0

<표 31> 노숙인 시설 이용 및 입소 경험 여부

구 분	빈 도	비 율
있음	50	32.5
없음	104	67.5
합 계	154	100.0

<표 32> 노숙인 시설 이용 및 입소기간

	빈 도	비 율
1개월 미만	5	10.9
1개월 이상 6개월 미만	13	28.3
6개월 이상 1년 미만	13	28.3
1년 이상	15	32.6
합 계	46	100.0

노숙인시설 경험자들의 시설만족도와 불만사유에 대해 살펴본 것으로서 결과는 <표 32>과 <표 33>와 같다. 보통이라는 응답을 제외하면 불만족스러웠다는 비율은 48.0%였고, 불만족의 사유를 살펴보

면 ‘동료간 마찰이 발생’ 하거나 ‘사생활이 보장되지 않아서’ 41.7%, ‘지켜야할 규칙이 많아서’ 33.3% 등의 응답이 높은 비율을 보였다. 한 방을 여러 명이 함께 사용하는 데서 오는 불편함, 사생활의 미보장, 승리의 체계적 자립지원프로그램의 부재 등으로 인해, 노숙인들은 가능하다면 노숙인시설을 떠나 단독공간을 확보할 수 있는 쪽방을 거처로 선호하고 있다.

(2) 현재 주거 상태

목욕시설은 건물 내 시설을 사용한다고 응답한 비율이 56.8%, 쪽방상당소에서 지급하는 목욕권을 이용⁷⁾해 공중목욕탕을 사용한다는 비율이 25.2%, 본인이 부담해 공중목욕탕을 이용한다고 응답한 비율이 13.5%로 분포되었다.

쪽방에서의 세탁공간 역시 부족하기 마련이다. 그리고 취사는 주로 방에서 취사하거나(64.5%), 아예 취사하지 않고 무료급식을 이용한다는(23.1%) 거주자들이 상당수 있었다. 좁은 방안에서의 취사는 화재의 위험도 감수하게 한다. 그리고 난방방식은 주로 기름보일러(35.3%)와 도시가스(57.1%)로 난방을 하고 있는데, 기름보일러의 경우 동절기 연료비명목으로 주거비를 더 받기도 한다.

쪽방 주민들의 주택에 대한 불편사항으로 가장 많이 응답된 항목은 ‘화장실, 부엌, 목욕시설’로(22.8%) 따로 분리되어 있지 않거나 공간확보가 되지 않아 많은 수의 사람들이 한꺼번에 몰리는 경우 생활의 불편을 늘 느끼고 있는 것으로 나타났다. 이어 ‘방크기’(22.0%)로 종로구 돈의동의 경우, 서울의 타 쪽방지역에 비해 공간이 상당히 협소하며 오래된 건물의 경우 2층으로 올라가는 계단이 매우 가파르고 복도 또한 협소하여 많은 위험요소를 내포하고 있는 상황이다. 다음

7) 돈의동 쪽방상당소의 경우 인근 목욕탕과 계약을 맺고 한 달에 2회 거주자들에게 목욕권을 지급하고 있다.

은 ‘방음’(19.3%)으로 매우 좁은 골목과 목조로 지어진 오래된 주택은 외부 소음에 쉽사리 노출되는 구조를 갖고 있다.

<표 33> 주택 불편 사항

구 분	1순위			2순위			중복응답		
	순위	빈도	비율	순위	빈도	비율	순위	빈도	비율
습기, 누수	7	5	3.2	5	9	8.6	6	14	5.4
채광, 통풍	5	10	6.5	4	14	13.3	5	24	9.3
방음	3	29	18.8	2	21	20.0	3	50	19.3
방크기	1	42	27.3	3	15	14.3	2	57	22.0
침수, 화재	7	5	3.2	6	5	4.8	8	10	3.8
난방, 단열	6	6	3.9	6	5	4.8	7	11	4.2
화장실, 부엌, 목욕시설	4	27	17.5	1	32	30.5	1	59	22.8
기타	2	30	19.5	8	4	3.8	4	34	13.1
합 계		154	100.0		105	100.0		259	100.0

다음은 주거지에 대한 불편사항으로서 가장 높은 비율로 응답된 항목은 ‘고성방가와 주민싸움’(48.6%)이었다. 앞서도 언급한 바와 같이 돈의동 특성상 소음에 노출되기 쉬워 이런 응답빈도가 높았던 것으로 사료된다. 이어 악취 및 쓰레기 무단투기(15.2%), 복지시설 부족(7.6%) 등이 응답되었다.

거주지에 대한 만족사항도 적지 않다. 가장 높은 비율을 보인 것은 ‘노숙을 면한다’였고, 이어 ‘주거비가 저렴하다’고 응답하였다. 이러한 결과는 주거지와 주택에 많은 불편을 느끼고 있는 있지만, 현재 가구 소득을 감안한다면 주거빈곤층의 최후의 처처 안전망으로서 쪽방이 활용되고 있음을 알게 한다.

<표 34> 주거지 불편 사항

구 분	1순위			2순위			중복응답		
	순위	빈도	비율	순위	빈도	비율	순위	빈도	비율
악취, 쓰레기무단투기	3	15	9.7	1	19	27.1	2	34	15.2
치안문제	4	6	3.9	6	4	5.7	6	10	4.4
고성방가, 주민싸움	1	96	62.3	3	13	18.6	1	109	48.6
교통 불편	-	-	-	8	1	1.4	8	1	0.4
편의시설 부족	6	2	1.3	5	6	8.6	7	8	3.6
복지시설 부족	6	2	1.3	2	15	21.4	4	17	7.6
외부지역주민의 차별	5	3	1.9	4	9	12.9	5	12	5.4
기타	2	30	19.5	7	3	4.3	3	33	14.7
합 계		154	100.0		70	100.0		224	100.0

<표 35> 현거주지 만족 사유

구 분	1순위			2순위			중복응답		
	순위	빈도	비율	순위	빈도	비율	순위	빈도	비율
주거비가 저렴함	2	32	20.5	5	9	8.0	2	41	15.3
노숙을 면할 수 있음	1	36	23.1	4	11	9.8	1	47	17.5
이웃이 힘이 됨	3	14	9.0	6	8	7.1	5	22	8.2
교통이 편리함	5	8	5.1	1	21	18.8	3	29	10.8
지원받을 수 있는 곳이 있음	4	9	5.8	3	13	11.6	5	22	8.2
일자리를 찾기가 용이함	8	2	1.3	9	1	.9	9	3	1.1
편의시설 이용하기 편리함	-	-	-	7	4	3.6	8	4	1.5
시설보다 사생활이 보장됨	5	8	5.1	2	14	12.5	4	22	8.2
기타	7	6	3.8	7	4	3.6	7	10	3.7
없음		41	26.3		27	24.1		68	25.4
합 계		156	100.0		112	100.0		268	100.0

(3) 이주의사

이들 가구는 <표 36>에서 보듯이 계속 거주와 이주의사가 반

반 분포되어 있다. 가구주 연령이 고령화될수록 계속 거주할 의사가 있다고 응답한 비율이 더 높아진다는 것을 알 수 있다.

<표 37>에 나타난 바와 같이 이주하기를 희망하는 사람들은 대개 일반주택의 전월세(61.0%)를 희망하거나 공공임대주택(18.2%)으로 이주하기를 바라는 것으로 나타났다. 그런데 가계실태 분석결과를 보면 저축을 하고 있는 가구가 극히 소수여서 이주에 대한 대책을 수립하지 못하는 것으로 판단된다.

<표 36> 계속거주의사 여부

구 분	전체가구		수급가구		비수급가구	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
있음	76	48.7	35	46.7	41	50.6
없음	80	51.3	40	53.3	40	49.4
합 계	156	100.0	75	100.0	81	100.0

<표 37> 이주하기를 희망하는 거처

구 분	빈 도	비 율
일반주택전월세	47	61.0
공공임대주택	14	18.2
다른 쪽방지역	4	5.2
농촌	5	6.5
기타	7	9.1
합 계	77	100.0

6) 가족관계 및 이웃관계

(1) 가족관계

쪽방에 거주하는 거주민의 절대다수가 1인 단독가구를 형성하고 있다. 이들은 평균 19.6년을 1인가구로 지내왔으며, 단독가구로 지낸 거주기간 분포는 다음의 <표 38>과 같다. 다양한 사유로 인한 가족 해체, 혹은 고아로 성장해 가족을 구성하지 않고 혼자 지내는 등 단독가구 형성의 이유는 천차만별이다. 따라서 연락할만한 가족이나 친지가 없는 경우도 10.9%에 달하고 있으며, 가족이나 친지가 있긴 하지만 워낙 떨어져 생활한 지 오래되어 전혀 연락하지 않고 지내는 경우가 48.1%, 가끔 전화하거나 왕래하는 경우가 39.7%로 분포하고 있다.

<표 38> 단독가구 거주기간

구 분	빈 도	비 율
10년 미만	47	30.1
10년 이상 20년 미만	30	19.2
20년 이상 30년 미만	37	23.7
30년 이상 40년 미만	22	14.1
40년 이상	20	12.8
합 계	156	100.0

(2) 이웃관계

다음은 조사대상 가구의 이웃과의 사회적 지지정도에 대해 살펴본 결과 크게 도구적 지지(물품이나 돈을 나누거나 일자리를 소개하는 것)와 정서적 지지(음식을 나누거나 대화, 혹은 의논을 하는 것)로 구성되어 5점 척도로 조사하였다 가장 높은 평균점수를 보인 항목은 ‘한가할 때 담소를 나눈다’(2.94점)이었으며, 가장 낮은 평균점수를 기

록한 항목은 ‘일자리를 소개해준다’(1.65점)와 ‘돈을 빌리거나 빌려준다’(1.66점)로 분포되었다. 종합해 보면, 자원이 있어야 나눌 수 있는 도구적 지지는 낮게, 반면 보유한 자원이 없어도 나눌 수 있는 정서적 지지는 상대적으로 높게 나타난 것으로 해석된다.

<표 39> 이웃 관계

구분	전혀 아님	그렇지 않음	그저 그렇	가끔 그렇게함	자주 그렇게함	합계	평균 점수
생활용품을 빌리거나 빌려준다.	112(72.3)	10(6.5)	3(1.9)	21(13.5)	9(5.8)	155(100.0)	1.74
돈을 빌리거나 빌려준다.	116(74.4)	8(5.1)	4(2.6)	25(16.0)	3(1.9)	156(100.0)	1.66
일자리를 소개해 준다.	118(75.6)	8(5.1)	3(1.9)	21(13.5)	6(3.8)	156(100.0)	1.65
같이 음식을 나눈다.	69(44.2)	14(9.0)	3(1.9)	55(35.3)	15(9.6)	156(100.0)	2.57
어려운 일이 있을 때 의논한다.	90(57.7)	16(10.3)	1(0.6)	34(21.8)	15(9.6)	156(100.0)	2.15
한가할 때 담소를 나눈다.	56(35.9)	15(9.6)	9(5.8)	34(21.8)	42(26.9)	156(100.0)	2.94

주: 자주 그렇게 한다(5점), 가끔 그렇게 한다(4점), 그저 그렇다(3점), 그렇지 않다(2점), 전혀 아니다(1점)을 부여해 측정.

(3) 참여

주민의 현실 참여를 파악할 수 있는 투표여부를 질문한 결과 전체 가구 중 동의동에 거주한 2000년도 이후 선거에 참여한 경험이 있다고 응답한 비율은 67.1%로 나타났다. <표 40>은 2002년도 대통령선거, 2004년도 국회의원선거, 2006년도 지방선거의 투표참여율을 보이고 있는데, 이는 각 년도 국민 전체 투표율인 70.8%, 60.6%, 51.5%⁸⁾을 앞서는 수치다. 한편 투표에 참여하지 않은 사유로는 관심이 없어서 30.8%, 현 주소지에 등재되어 있지 않아서 30.8%라는 응답이 있었다.

8) 통계청, 한국의 사회지표, 2007.

<표 40> 투표 참여율

구 분	2002년도 선거		2004년도 선거		2006년도 선거	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
참여했음	84	80.0	80	76.2	74	70.5
참여하지 않았음	21	20.0	25	23.8	31	29.5
합 계	105	100.0	105	100.0	105	100.0

7) 지원내용 및 지원기관

(1) 현재 이용하고 있는 서비스

돈의동에 거주하는 가구가 가장 많이 이용하고 있는 서비스는 식사 및 밑반찬 이용으로 49.5%가 ‘도시락 서비스’나 ‘쌀을 싸게 구입’하거나 ‘쌀을 얻어간다’고 응답하였다. 기타응답도 16.5%가 분포해 있는데, 이들은 주로 ‘상품권’과 ‘목욕권’을 이용하고 있다고 답하였다. 그 밖에 청소 및 세탁 11.0%, 건강검진 11.0%가 분포되었다.

<표 41> 자주 이용하는 서비스

구 분	1순위		2순위		3순위		중복응답		
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	순위	빈도	비율
식사, 밑반찬	81	68.6	12	20.7	6	5.0	1	99	49.5
청소, 세탁	9	7.6	10	17.2	3	12.5	3	22	11.0
방문간호	1	.8	3	5.2	1	4.2	5	5	2.5
병원동행	1	.8	2	3.4	1	4.2	7	4	2.0
취업알선	1	.8	1	1.7	1	4.2	8	3	1.5
후원자연결	1	.8	1	1.7	1	4.2	8	3	1.5
생활상담	1	.8	2	3.4	2	8.3	5	5	2.5
건강검진	9	7.6	9	15.5	4	16.7	3	22	11.0
주간, 단기보호	1	.8	2	3.4	-	-	8	3	1.5
채무상담	-	-	-	-	1	4.2	11	1	0.5
기타	13	11.0	16	27.6	4	16.7	2	33	16.5
합 계	118	100.0	58	100.0	24	100.0		200	100.0

<표 42> 지원기관의 종류

구 분	1순위		2순위		3순위		중복응답		
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	순위	빈도	비율
사회복지기관 및 시설	16	13.6	8	14.0	7	29.2	2	31	15.6
동사무소	10	8.5	5	8.8	2	8.3	4	17	8.5
쪽방상담소	70	59.3	33	57.9	11	45.8	1	114	57.3
자활후견기관	1	.8	-	-	-	-	7	1	0.5
이웃	2	1.7	-	-	-	-	6	2	1.0
교회	11	9.3	3	5.3	1	4.2	5	15	7.5
기타	8	6.8	8	14.0	3	12.5	3	19	9.6
합 계	118	100.0	57	100.0	24	100.0		199	100.0

돈의동 거주민들이 이용하는 대부분의 서비스는 지역 내 위치한 쪽방상담소를 통하는 것으로 파악되었다. 그 외에도 인근지역에 위치한 종합사회복지관이나 인근 교회를 통해 후원이 연결되는 것으로 드러났다.

<표 43> 지원기관의 위치

구 분	1순위		2순위		3순위		중복응답	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
쪽방지역 내에 위치	90	76.3	41	71.9	15	62.5	146	67.3
쪽방지역 외에 위치	28	23.7	16	28.1	9	37.5	53	32.7
합 계	118	100.0	57	100.0	24	100.0	217	100.0

(2) 서비스 욕구

<표 44>는 원하는 서비스 내용을 정리한 것으로 ‘식사와 밑반찬’

에 대한 욕구가(25.2%) 가장 높은 것으로 나타났다. ‘취업알선’에 대한 욕구(12.9%)가 그 뒤를 이었으며, ‘건강검진’(10.8%)의 순으로 분포되었다. 취업알선과 관련하여 자활후견기관, 고용안정센터, 소상공인지원센터 등 가능한 한 많은 연계자원발굴과 소개, 지원이 이루어져야 할 부분으로 판단된다.

<표 44> 서비스 욕구

구 분	1순위		2순위		중복응답		
	빈도	비율	빈도	비율	순위	빈도	비율
식사, 밀반찬	29	31.9	6	12.5	1	35	25.2
청소, 세탁	3	3.3	2	4.2	8	5	3.6
방문간호	3	3.3	3	6.3	6	6	4.3
병원동행	2	2.2	1	2.1	11	3	2.1
보장구지원	1	1.1	-	-	15	1	0.8
공공기관업무처리	2	2.2	1	2.1	11	3	2.1
취업알선	14	15.4	4	8.3	3	18	12.9
직업훈련	2	2.2	4	8.3	6	6	4.3
후원자연결	4	4.4	3	6.3	5	7	5.0
생활상담	2	2.2	2	4.2	9	4	2.9
사회교육	1	1.1	2	4.2	11	3	2.1
건강검진	8	8.8	7	14.6	4	15	10.8
채무상담	3	3.3	1	2.1	9	4	2.9
취미활동	1	1.1	1	2.1	14	2	1.4
기타	16	17.6	11	22.9	2	27	19.4
합 계	91	100.0	48	100.0		139	100.0

주: 기타 응답에는 생계비지원과 생필품의 지원, 그리고 말벗 등이 포함되어 있었다.

4. 정책과제

쪽방 문제의 접근방법은 크게 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 하나는 대인적 접근과 다른 하나는 대물적 접근이다. 첫째, 대인적 접근은 쪽방 거주자 자신이 처한 사회-경제적 문제인 취업, 가족관계 그리고 질병 등과 연관되는 것이다. 대인적 접근에 있어 가장 중요한 것은 쪽

방거주자들의 정신적, 신체적 건강상태 및 질병유무에 대한 정밀 진단과 이에 따른 처방이 필요하다. 이미 만성질환자나 정신질환에 시달리는 사람들에게 정상적인 직업 및 근로활동을 기대할 수 없을 것이다. 이들은 대부분이 지체장애(45.7%), 정신장애(15.2%)를 앓고 있기 때문이다.

이러한 상황임에도 불구하고 비수급가구의 82%가 건강보험료를 납부하지 못하고 있다. 아울러 비수급가구의 상당수는 질병치료를 약국에 의존(33.9%)하고 있어 정상적인 의료서비스 접근을 하지 못하고 있다. 이들에게 중요한 의료급여의 확대 및 치료·재활시설의 확충 등 의료서비스의 혜택이 필요하다.

〈표 45〉 정책과제의 체계적 접근

사회정책 및 주택 정책적 접근	
인적 접근	물적 접근
단기적: -신체검진·진료우선 -전문가 상담 및 치료 -만성질환자 및 장애자 우선 접근	단기적: -임시거처마련 -민간, 종교단체의 프로그램 지원 -쉼터 프로그램의 다양화 등
장기적: -건강보험 -수급유형별 차별적 접근 -사회복지프로그램	장기적: -공공임대주택정책의 재편 -극빈계층을 위한 거처마련 -최저주거기준적용, 1인가구용 임대주택

둘째, 대물적 접근으로 주거 복지 프로그램이 필요하다. 현재 우리나라 공공임대주택의 경우 이들 쪽방 거주자들에게 큰 혜택을 주지 못하고 있다. 서울의 경우 공공임대아파트의 재고가 부족할 뿐만 아니라 쪽방 거주자 등 극빈층에 대한 공공주택의 공급이 영구임대주택 이후 점진적인 공급확대가 이루어지지 못하고 있다. 단기적으로는 이들 노숙상태나 주거 빈곤층을 위한 임시거처(shelter)의 확대 및 민간 종교단체의 프로그램 지원이 강화되어야 한다. 장기적으로는 주거 빈

곤충을 위한 주택프로그램이 확대될 필요가 있다. 예를 들어 국민임대주택 100만호 공급에 있어 쪽방 거주자 등을 위한 임시거처 내지 적정 주거시설 부분도 포함되어야 할 것이다.

그리고 쪽방거주자들이 노숙생활을 경험한 비중이 매우 높은 점을 감안하여 노숙자관련 프로그램의 문제점을 해결하는 것이 필요하다.

첫째, 쉼터의 주거기능을 수행할 수 있도록 시설의 정원 규정 등에 대한 새로운 접근법이 필요하다. 쉼터는 입소자의 특성(장애인, 노인, 가족)에 맞는 공간의 배치와 적정인원의 수용이 필요하다. 한 방에 여러 명이 잠을 자야하는 등 임시거처로서의 주거환경을 개선할 필요가 있다.

둘째, 쉼터지원 프로그램을 다양해야 한다. 노숙자의 노숙기간별, 처해 있는 문제의 양상에 따라, 즉 대상자가 가족(모자, 부자), 장애인 여부, 노인, 치료중심 혹은 자활지원중심인지에 따라 프로그램이 달라져야 한다.

셋째, 노숙자 치료와 재활·자활의지가 높아져 쉼터 등 시설 퇴소 이후 지역사회 재정착을 위해 주거지원이 적절히 이루어져야 한다. 현재 노숙인 대책·쉼터지원체계에서 활용 가능한 주거대책의 수준이 미약하다. 쉼터를 퇴소하게 되더라도 실제 선택할 수 있는 곳은 쪽방, 고시원 등의 불안정한 주거가 지속되며 다시 거리로 나와 노숙자로 전락하는 악순환이 계속될 수 있다. 노숙인 대책·쉼터지원체계에서 활용되고 있는 주거지원 사례는 자활의 집 지원, 월세지원, 유료 숙박소 운영 사례가 있으나, 월세지원사업의 경우나 유료 숙박소 운영 사례는 노숙인 지원기관·조직들이 주로 민간기금 조성을 통해 지원하는 사업이며 정부의 주거 지원책이 미약한 상태이다,

넷째, 정부지원의 자활의집은 거주연한이 4년으로 제한되어 있고 재고가 부족하다. 그리고 가족단위에는 적합한 주거지원이나 노숙인 쉼터의 대부분을 차지하는 단신 노숙자에게는 그 기회와 활용도가 미

비하다. 쉼터에서 자활의 집 입주 후 자활의지를 제고시키고 지역사회 정착을 유도하는 전담인력과 연계체계가 전무하여 이에 대한 적극적인 지원책이 따라야 할 것이다.

끝으로 고용안정센터나 노동상담소와 같은 공적 취업알선기관은 쪽방주민들에게 고용기회증대 등의 역할을 제대로 수행하지 못하는 것으로 드러났다. 이들 공적 기관의 본래의 역할을 다할 수 있도록 하는 제도적 노력이 필요하다.

5. 결론

쪽방은 우리나라 도시지역의 주거 빈곤과 불량주거상태를 대변하고 있다. 쪽방 사람들은 그들의 성장과정, 가족관계, 직업경로, 주거경로, 질병과 장애 등 개인적 문제와 이들에 대한 사회정책 및 주택정책적 배려가 부족한 것 등의 문제가 중첩되어 있음을 확인할 수 있다.

이들 쪽방 거주자들의 열악한 주거환경과 빈곤 상태를 개인의 잘못으로만 규정할 수 없다. 그동안 우리사회는 성장의 파이를 확대하는 것에만 치중하였고 정상적 주거생활을 하지 못하는 사람들에 대한 관심과 정책적 배려가 미흡하였다. 이는 주택정책적 관점에서 뿐 아니라 사회 정책적 관점에서도 마찬가지다.

선진 사회로 도약하기 위해서는 모든 사람들이 인간다운 사회생활을 할 수 있도록 의식주는 물론 보건, 교육 등 분야에서 최소한의 안전망을 갖추는 일이 필요하다. 특히 주거부문은 주택이 지닌 공공재적 성격 및 일반 가계에서 차지하는 경제적 부담을 고려하여 정부의 시장개입 및 주거복지 프로그램이 실시되고 있다. 우리나라는 그동안 극빈층에 주택프로그램이 미흡할 뿐 아니라 시장논리에 근거한 공공주택 공급에 급급해 왔다고 할 수 있다. 이를 뒷받침하는 논거로 우리나라 공공주택의 절반이상이 5년 이내 분양해 버리는 단기임대주택

이 차지하고 주거 복지적 성격의 공공임대주택의 총 주택 중 차지하는 비중은 3% 미만이다. 그나마 공공주택을 중점적으로 공급하는 공공주택기관인 대한주택공사의 주택공급실적을 보면 1961년 이후 총 공급된 주택의 절반 이상이 임대주택이 아닌 분양목적의 주택이었다.

유엔은 하비타트(UN Habitat I and II) 정상회담과 인권 관련법에 근거하여 해당 국가는 국민의 주거안정에 책임이 주어지고 모든 사람들의 주거권(housing rights)을 보장해야 한다고 권고 하고 있다. 우리나라는 OECD에 가입했고 경제규모로 보아 세계 11위권에 진입했지만 주거 빈곤층의 주거권리 보장 및 최저주거기준이하의 주거빈곤층의 주거복지 향상에 대한 정책적 배려는 아직 미흡하다. 이에 대한 보다 체계적 접근과 정책 프로그램개발이 요구되고 있다.

참고문헌

- 김형국·하성규. 1998. 『불량주택 재개발론』, 나남.
대한주택공사. 2000. 『주거 빈곤가구의 실태와 최저주거기준 달성방안』, 대한주택공사.
대한주택공사, 한국도시연구소. 2005. 『쪽방주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한연구』.
하성규(편). 2000. 『주택 · 도시 · 공공성』, 박영사.
하성규. 2006. 『주택정책론』, 박영사.
_____. 2007. 『한국인의 주거 빈곤과 공공주택』, 집문당
하성규 외. 2002. 『빈곤가족의 마지막 잠자리』, 한국도시연구소, 주거권실현을 위한 주거연합.
하성규·노두성. 2001. “신흥 무허가불량주거지역 실태에 관한 연구,” 『주택연구』, 9권 2호.
한국도시연구소. 2000. 『쪽방지역: 실태조사 및 효율적인 정책개발』. 한국도시연구소.

- Aldrich, B. C and Sandhu, R. S. 1995. *Housing the Urban Poor*, London: Zed Books.
Davis, M. 2006. *Planet of Slums*, New York, Verso.
Ha, Seong-Kyu. 2002. "The urban poor, rental accommodation, housing policy in Korea," *Cities*, 19(3).
Ministry of Home Affairs. 1972. 1971 *Municipal Yearbook of Korea*.
Soliman, A. M. 2003. *A Possible Way Out: Formalizing Housing Informality in Egyptian Cities*, University of Press America.
Stone, E. M. 1993. *Shelter Poverty*, Philadelphia: Temple University Press.
Turner, J. 1968. "Housing priorities, settlement patterns and urban development in modernizing countries", *Journal of the American Institute of Planner*, 34.
Turner, J. and Robert Fichter (eds). 1972. *Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process*, New York.
UN-HABITAT. 1996. *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*, Oxford: Oxford University Press.
UN-HABITAT. 2003. *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements*, London.

1차 검독 완료(2007.6.4.)

2차 검독 완료(2007.6.21.)

<Abstract>

Substandard Housing for the Poor and Policy Alternatives:
the Case of Jjogbang in Seoul

Ha, Seong-Kyu *

The paper examines the situation of Jjogbang (low-income rental accommodations) and to identifies the policy alternatives for the housing poverty group. In urban Korea, there are different kinds of rental types and rental housing that are commonly used by low-income groups. Most of the poor are tenants in the substandard settlements and illegal rented rooms, so called Jjogbang in the inner city areas. The literal meaning of Jjogbang is to divide the room or to emphasize small. Since the IMF crisis, Jjogbang has bridged the gap between the unemployed and the poor's housing needs and supply. These kinds of accommodation are usually very poor with several people crowded into each room with very inadequate provision of basic services. Jjogbang is a new type of rental housing or accommodation for the lowest income groups and the homeless. There are no data available on Jjogbang in the census or other government statistics. This paper was based on the investigation which was concentrated on fact-finding work focusing on an sample areas (Donui-dong) representing central location. In order to get progressive realization of the right to adequate housing of the poor

* Professor, Department of Urban and Regional Planning, Chung-Ang University
(skha47@hanmail.net)

disadvantaged groups, we shall seek the active participation of our public, private and non-governmental partners at all levels to ensure legal security of tenure protection from discrimination and equal access to adequate housing for all person and their families. In devising future public housing and welfare programs, authorities have to clarify the ambiguity and define the target group, taking into account local housing situations and community-wide objectives relating to maintaining ‘bottom-up’ or popular participation in housing welfare planning. On the other hand, top priority should be given to medical treatment for the Jjogbang people and creating employment opportunities for the poor. The poor's ability to find suitable work needs to be strengthened through job training and improved job placement services.

Key words: housing poverty, substandard settlements,
rental accommodation, housing welfare