

비주택 거주민 인권현황 및 개선방안에 관한 정책토론회

Program

- 2009년 12월 22일(화) 오후 2시~5시
- 국가인권위원회 인권교육센터 별관(10층)

시 간	내 용	비 고
14:00 ~ 14:10(10분)	사 회	유남영(국가인권위원회 상임위원)
14:10 ~ 14:30(20분)	비주택 거주민 일반적 인권 현황	홍인옥(한국도시연구소 책임연구원)
14:30 ~ 14:50(20분)	비주택 거주민의 유형별 생활 및 지역별 특징	임덕영(한국도시연구소 연구원)
14:50 ~ 15:10(20분)	비주택 거주민 인권개선 방안	서종균(한국도시연구소 책임연구원)
15:10 ~ 15:20(10분)	휴 식	
15:20 ~ 15:50(30분)	비주택 거주민 관련 정부정책	오운열(국토해양부 공공주택운영과장)
		최신애(보건복지가족부 사회통합전략과 전문위원)
15:50 ~ 16:35(45분)	지정토론	남기철(동덕여대 사회복지학과 교수)
		현시웅(전국홈리스연대 사무처장)
		강미나(국토연구원 투지주택건설경제 연구본부 연구위원)
16:35 ~ 16:55(20분)	종합토론 및 정리	유남영(국가인권위원회 상임위원)



주제발표

- 발표 1. 비주택 거주민의 일반적 인권 현황 1
홍 인 옥 (한국도시연구소 책임연구원)
- 발표 2. 비주택 거주민의 유형별 생활 및 지역별 특징 35
임 덕 영 (한국도시연구소 연구원)
- 발표 3. 비주택 거주민 인권개선 방안 71
서 중 균 (한국도시연구소 책임연구원)

비주택 거주민 관련 정부정책

- 정부정책 소개
- 오 운 열 (국토해양부 공공주택운영과장) 99
- 최 신 애 (보건복지가족부 사회통합전략과 전문위원) 107

지정토론

- 토론 1. 비주택 거주민·홈리스에 대한 접근과 모색 125
남 기 철 (동덕여자대학교 사회복지학과 교수)
- 토론 2. 비주택 거주민의 일반적 인권 현황의 토론문 133
현 시 응 (전국홈리스연대 사무처장)
- 토론 3. 촘촘한 주거안전망 구축 절실 139
강 미 나 (국토연구원 투지주택·건설경제 연구본부 연구위원)



비주택 거주민의 일반적 인권 현황

홍 인 옥

(한국도시연구소 책임연구원)

1. 들어가며

본 연구의 조사 대상은 비주택 및 비주택 거주민이다. 그런데 비주택이라는 개념에 포함될 수 있는 모든 거처를 망라하는 것은 쉽지 않다. 본 조사에서는 언론이나 기존 연구에서 파악된 유형들을 다루었다. 선택된 유형은 쪽방, 비닐하우스, 고시원, 숙박업소(여관·여인숙), 비숙박용 다중이용업소¹⁾(만화방·PC방·찜질방 및 사우나·다방·기원), 컨테이너·판자집·옴막 등(이하 컨테이너 등)이다.

조사는 설문조사와 심층면접조사가 이루어졌다. 그런데 유형별 공간적 분포와 특징, 규모 파악 자료 및 선행 연구 유무 등을 고려하여 조사 방법을 차별화할 필요가 있었다. 비닐하우스와 쪽방은 주거단체와 연계가 되어 있고 현장 연구도 이미 이루어진 바가 있다. 따라서 심층면접조사는 하지 않았다. 그 외의 비주택 유형에서는 실태파악을 위해 심층면접조사가 필요하다고 판단하여 시행하였다.

한편, 비숙박용 다중이용업소는 숙박을 할 수 없는 공간이기 때문에 주거공간이나 설비에 대한 질문이 다른 비주택 유형과 동일할 수 없었다. 따라서 비숙박용 다중이용업소의 경우에는 설문조사 및 심층면접조사의 일부 질문이 다른 비주택 유형과 다르게 구성되었다.

설문조사는 모든 비주택 유형에서 실시하였으며, 총 207부가 조사되었다. 심층면접조사는 총 41명 조사되었다. 이 중 당사자는 27명이며, 관계자는 14명이다.

1) 비숙박용 다중이용업소는 법적으로 정해지지 않은 임의적인 개념이다. 여기에 포함된 유형들은 고시원이나 여관·여인숙 등과 같은 다중이용시설이지만 숙박용으로 고안되지 않은 업소들이다.

2. 인구사회학적 특징

1) 다양한 연령대

비주택 거주민 응답자의 평균 연령은 52.1세이다. 연령대별 분포를 보면 40대가 가장 비중이 크고, 50대와 60대 이상도 비슷한 비중으로 나타나고 있다. 이에 비해 30대와 20대로 연령대가 낮아질수록 그 비중은 현격하게 줄어든다.

<표 1> 비주택 거주민의 연령대

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
20대	6	2.9
30대	27	13.0
40대	62	30.0
50대	57	27.5
60대 이상	55	26.6
합계	207	100.0
평균연령	52.1세	

거주민의 평균 연령대가 가장 높은 유형은 컨테이너 등으로 평균 65.9세이다. 그 다음이 비닐하우스 58.3세, 쪽방 55.2세이다. 여관·여인숙, 고시원, 비주거용 다중이용업소는 상대적으로 젊은 층이 많고, 평균 연령은 각각 50.1세, 46.0세, 41.4세였다.

<표 2> 비주택 주거유형별 평균 연령

(단위: 세, 명)

구분	평균 연령	조사자수
비닐하우스	58.3	41
쪽방	55.2	46
고시원	46.0	42
여관·여인숙	50.1	36
비주거용 다중이용업소	41.4	26
컨테이너 등	65.9	15
전체	52.1	206

2) 가족이 해체된 단신가구

비주택은 2인 이상이 살기 힘든 조건인 경우가 많다. 따라서 응답자 중에서도 2인 이상인 가구는 많지 않다. 응답자 중 75.4%가 단신 가구다. 가족과 함께 거주하는 경우가 많은 비닐하우스와 컨테이너 등을 제외하면 단신 가구의 비율은 90%를 상회한다.

<표 3> 거주유형별 가구구성

(단위: 명, %)

구분	1인 가구		2인 이상 가구		합계
	빈도	비율	빈도	비율	빈도
비닐하우스	7	17.1	34	82.9	41
쪽방	44	93.6	3	6.4	47
여관·여인숙	33	91.7	3	8.3	36
고시원	38	90.5	4	9.5	42
컨테이너 등	9	60.0	6	40.0	15
비주거용 다중이용업소	25	96.2	1	3.8	26
합계	156	75.4	51	24.6	207

단신가구는 가족과 일시적으로 떨어져 있기 보다는 이미 가족이 해체된 경우가 많다. 연락 두절이라고 응답한 수는 64명으로 42.1%이다. 한 달에 1번도 연락을 하지 않을 정도로 가족 관계가 약화된 경우는 응답자의 67.1%에 달한다.

<표 4> 1인가구의 가족 연락 횟수

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
연락두절	64	42.1
연락한 지 1년 넘음	11	7.2
1년 1번 이상	27	17.8
1달 1번 이상	22	14.5
1주 1번 이상	8	5.3
거의 매일	3	2.0
기타	17	11.2
합계	152	100.0

3) 낮은 학력

교육 정도는 매우 낮은 편이다. 중졸 이하가 63.8%이며, 전문대졸 이상이 8.7%에 그친다. 이와 같은 수치는 전 국민 대상 25%, 32%에 비교해 볼 때²⁾ 매우 낮은 학력 수준을 나타낸다.

<표 5> 비주택 거주민의 연령에 따른 학력

(단위: 명, %)

구분	초졸 미만		초졸		중졸		고졸		전문대졸		대졸 이상		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
20대	0	0.0	2	33.3	1	16.7	1	16.7	1	16.7	1	16.7	6	100.0
30대	0	0.0	3	11.1	8	29.6	13	48.1	1	3.7	2	7.4	27	100.0
40대	4	6.5	9	14.5	19	30.6	25	40.3	2	3.2	3	4.8	62	100.0
50대	8	14.0	17	29.8	17	29.8	12	21.1	1	1.8	2	3.5	57	100.0
60대 이상	16	29.1	18	32.7	10	18.2	6	10.9	1	1.8	4	7.3	55	100.0
합계	28	13.5	49	23.7	55	26.6	57	27.5	6	2.9	12	5.8	207	100.0

대졸 이상인 사람들의 연령대는 20대에서 60대 이상까지 다양하다. 그런데 차지하고 있는 비중은 미비하다. 젊은 연령대라 할지라도 교육 수준은 대체로 낮고 연령대가 높아질수록 더욱 낮아진다.

4) 현 거처에 주민등록 여부

주민등록 말소 여부를 조사한 결과 응답자 207명 중의 5.8%가 말소되어 있는 상태이다. 따라서 대부분의 응답자는 주민등록이 되어 있는 상황이다. 그런데 현재 살고 있는 주소에 등록되어 있는 응답자는 65.2%에 불과하고 약 30%에 달하는 사람들은 다른 주소에 등록되어 있다.³⁾ 주거 유형별로 그 정도가 상이하다. 쪽방의 경우에는 응답자의

2) 통계청 홈페이지. 25세~64세 2006년 현황

3) 비닐하우스촌 주민은 최근 대법원이 주소 전입에 대한 허용 승인을 판결함으로써 비닐하우스 주민이 대거 주민등록을 갖게 된 것에 큰 영향을 받았다. (2009년 6월 18일)

93.6%가 현재 살고 있는 주소에 등록되어 있다. 반면 비숙박용 다중이용업소의 응답자는 모두 현재 살고 있는 주소와 다른 곳에 등록되어 있다.

<표 6> 비주택 거주민의 주민등록 현황

(단위: 명, %)

구분	현 거주지에 등록		현 거주지와 다른 주소에 등록		주민등록 말소		전체	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
비닐하우스	27	65.9	14	34.1	0	0.0	41	100.0
쪽방	44	93.6	2	4.3	1	2.1	47	100.0
여관여인숙	28	77.8	6	16.7	2	5.6	36	100.0
고시원	24	57.1	17	40.5	1	2.4	42	100.0
컨테이너 등	12	80.0	3	20.0	0	.0	15	100.0
비주거용 다중이용업소	0	0.0	18	69.2	8	30.8	26	100.0
전체	135	65.2	60	29.0	12	5.8	207	100.0

5) 비주택 거주민 장애인 현황

현재 비주택 거주민 가운데 장애인은 26.0%이고, 이것은 2008년 전체 인구 중에서 등록된 장애인의 비율 4.5%의 약 6배에 가까운 것이다. 장애인 가운데 가장 높은 비율을 차지하는 지체장애인 역시 마찬가지로 약 6배 정도 더 높게 나타난다. 비주택이 적절하지 않은 주거공간임을 고려해 본다면, 장애인이 겪는 고통은 더욱 클 것으로 예상된다.

<표 7> 비주택 거주민 중 장애인 현황

(단위: 명, %)

구분	장애인 현황	
총 인구	49,540,367	100
장애인수	2,246,965	4.5
지체장애인 수	1,191,013	2.4
비주택 거주민	207	100
장애인수	54	26.0
지체장애인 수	29	14.0

주 : 총인구, 장애인수, 지체장애인수는 2008년 12월 기준.

3. 주거

1) 극빈층 주거지의 변화

(1) 비주택의 주거지로서의 인식

거주 공간의 위치는 주거 지역이 전체 47.1%로 가장 많으며, 다음 상업지역이 32.8%, 외딴 지역이 12.3%이다. 외딴 지역은 비닐하우스와 컨테이너 등이 비교적 높은 비중을 차지하며, 상업지역은 비숙박용 다중이용업소가 압도적으로 많다.

<표 8> 거주유형별 거주위치

(단위 : %)

구분	주거 지역	공장 지역	상업 지역	공장주택혼 합지역	외딴 지역	농촌 지역	기타
비닐하우스	56.1	0.0	0.0	0.0	43.9	0.0	0.0
쪽방	76.6	0.0	17.0	2.1	2.1	0.0	2.1
여관여인숙	50.0	0.0	41.7	5.6	0.0	0.0	2.8
고시원	34.1	0.0	58.5	4.9	0.0	0.0	2.4
컨테이너 등	13.3	0.0	0.0	0.0	40.0	46.7	0.0
비숙박용 다중이용업소	12.5	4.2	83.3	0.0	0.0	0.0	0.0
합계	47.1	0.5	32.8	2.5	12.3	3.4	1.5

주거 지역이 아닌 곳은 ‘동네’ 분위기를 느낄 수가 없다. 상업 지역은 오고 가는 사람들이 ‘이용’하는 곳이기 때문에, 사람 간의 관계를 가질 수가 없으며, 생활하는 곳이라기보다는 잠만 자는 곳이라는 느낌을 갖게 한다.

(2) 빈곤계층의 거처 기능의 변화

빈곤한 사람들의 거처기능이 기존의 숙박·이용시설을 침입해 들어가면서, 영업을 유지하기 위한 전략으로서 빈곤한 사람들과 공생관계를 유지하며 다소 질이 낮지만 저렴한 서비스를 제공하는 곳이 늘고 있다. 투자할 여력이 없는 대도시 노숙인 밀집지역

의 시설에서 주로 나타난다.

“컴퓨터는 좀 안 좋죠. 어쩔 수 있나요? 그런 조건 다 갖추어져 있으면 숙박을 못 하게 하는데. 맞잖아요? … 그런 걸 용납해 주는 PC방이 몇 군데 있어요. 이 주변에는 세 군데가 있는 것 같은데…”(다-당사-3)

2) 주거의 이동성

(1) 36.7%가 10년 전부터 비주택에 거주

비주택 거주민들은 이미 10년 전부터 36.7%가 비주택에서 거주해 왔다. 비주택 거주민 중 적지 않은 사람들이 비교적 오랫동안 극단적 주거빈곤에 처해 있어온 것이다. 이 비율은 5년 전에는 59.9%로 높아진다.

<표 9> 비주택 거주민의 과거 거처 형태

(단위: 명, %)

구분	10년 전		5년 전	
	빈도	비율	빈도	비율
단독주택	47	22.7	18	8.7
다가구	15	7.2	15	7.2
다세대, 연립	28	13.5	24	11.6
아파트	24	11.6	15	7.2
비숙박용건물내주택	8	3.9	2	1.0
복지시설	9	4.3	9	4.3
비주택	76	36.7	124	59.9
합계	207	100.0	207	100.0

(2) 비주택 거주민의 이동성

비주택 거주민은 상당히 오래전부터 비주택에 거주한 경우가 많지만 현 거주지 거주기간은 상대적으로 짧으며 그 정도는 비주택 유형에 따라 상이하다. 비닐하우스와 컨테이너 등에 거주하는 사람들은 약 15년 동안 현 거주지에서 이주를 하지 않고 살고

있는 것이다. 반면, 고시원의 경우 현 거주지 거주 기간은 평균 19.3개월이며, 비숙박용 다중이용업소는 1년이 넘지 않는 10.6개월이다.

현 거주지에 거주한 지 1년을 넘지 않은 응답자는 전체의 37.2%였다. 특히 비숙박용 다중이용업소 거주민의 경우, 응답자의 80.8%가 해당되었다. 그 외의 다른 비주택 유형에서도 현 거주지에 거주한 기간이 1년이 넘지 않은 응답자가 발견되었다.

현 거처에서 거주하는 기간이 짧은 사람들이 발견되지만, 다른 한편으로 상대적으로 긴 거주자들이 많다는 점에 유의할 필요가 있다. 여관·여인숙이나 고시원은 1년-3년 이하 거주한 사람이 가장 많은 비중을 차지한다. 현 비주택에서 ‘안정화’되어 가고 있는 사람이 많은 것이다.

<표 10> 주거 유형별 현 거주지 거주 기간

(단위: 명, %, 개월)

구분	거주유형												전체	
	비닐하우스		쪽방		여관여인숙		고시원		컨테이너 등		비숙박용 다중이용업소			
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
1년 이하	3	7.3	14	29.8	17	47.2	21	50.0	1	6.7	21	80.8	77	37.2
1년-3년 이하	1	2.4	10	21.3	12	33.3	17	40.5	2	13.3	3	11.5	45	21.8
3년 초과	37	90.2	23	48.9	7	19.4	4	9.5	12	80.0	2	7.7	85	41.1
합계	41	100.0	47	100.0	36	100.0	42	100.0	15	100.0	26	100.0	207	100.0
평균	168.7		57.4		32.1		19.3		184.5		10.6		70.8	

따라서 비주택 거주민은 부단히 이동 중이지만, 여관·여인숙과 고시원에서는 차츰 현 거주지에서 이동하지 않고 익숙해져가고 있는 사람의 비중이 비교적 높은 것이다.

3) 주거비 부담

(1) 높은 주거비 비중

비주택 거주민의 생활비 중 주거에 사용하는 비용이 가장 큰 비중을 차지한다. 생활

비 중 1순위로 주거비가 압도적인 75.6%를 차지하였다. 다음으로는 생활하는 데 가장 기본적인 식료품비이다. 식료품은 1순위 16.5%, 2순위 63.0%가 응답하였다.

<표 11> 생활비 중 규모가 큰 것

구분	1순위		2순위	
	빈도	비율	빈도	비율
식료품	27	16.5	102	63.0
주거비 ¹⁾	124	75.6	24	14.8
보건의료	2	1.2	10	6.2
교양 오락	7	4.3	15	9.3
교통 통신	1	0.6	6	3.7
다른 곳에 살고 있는 가족 부양	2	1.2	1	0.6
기타	1	0.6	4	2.4
합계	164	100.0	158	97.6

주: 1) 주거비에는 월세, 전기세, 수도세, 난방비 포함.

(2) 과도한 주거비 부담의 영향

빈곤한 사람은 보증금이 필요 없는 월세를 내는 곳에서 살 수 밖에 없다. 그러나 전체 소득에서 월세가 차지하는 비중이 매우 높기 때문에 다른 무엇인가를 계획하거나 여가생활을 할 여력은 많지 않다.

“저희가 받는 게 40만원인데, 거기서 고시원 비를 20만원 주지 않습니까? 그럼 나머지 돈이 20만원인데 그 중 부식비가 10만원 들어갑니다. … 나머지 돈의 50% 아 낡니까?” (고시-당사-6)

월세를 모을 만큼의 여유도 없는 사람은 일세를 내거나 시간별로 요금을 내는 곳에서 거주하게 된다. 일세나 시간별 요금이 목돈을 내는 것보다 결코 저렴하지 않지만 어쩔 수 없다.

4) 물리적 주거환경

(1) 불편한 주거 설비

거처로서 가장 기본적인 단독주방과 단독 화장실, 개별 목욕시설이 없는 비주택의 비중이 상당히 높다. 비닐하우스나 컨테이너 등을 제외한다면 대부분 기본적인 설비가 부재하다고 할 수 있다.

<표 12> 비주택 유형별 거처에서 부족한 설비

(단위: 명, %)

구분	단독주방 없음		단독화장실 없음		개별목욕시설 없음		합계
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
비닐하우스	3	7.3	6	14.6	19	46.3	41
쪽방	39	84.8	43	93.5	42	89.4	46
고시원	42	100.0	41	97.6	42	100.0	42
여관·여인숙	36	100.0	27	75.0	25	69.4	36
컨테이너 등	3	21.4	6	42.8	12	85.7	14
합계	123	68.7	123	68.7	140	77.8	179

비숙박용 다중이용업소에서 생활하는 사람들은 아예 주방과 목욕시설이 없이 지낸다. 건물 자체가 사람이 사는 곳으로 고안되어 있지 않기 때문이다. 곳에 따라서 운영자는 생활하는 데 꼭 필요한 설비를 임시방편으로 만들어놓았다.

“20킬로짜리 LPG 그걸로 와요. 그걸로 더운 물도 쓰고. 아 지금은 전기로 더운 물을 쓰는데, 그 전에 그걸로 온수도 쓰고. … 3층에서 샤워도 할 수 있어요.” (다-관계-2)

(2) 냉난방 시설의 미비

비숙박용 다중이용업소를 제외한 응답자 중 난방시설이 없다고 응답한 경우는 15.9%에 이르며 여관·여인숙은 31.4%가 난방시설이 없다고 응답하였다. 수리가 필요한 부분에 대한 질문에서도 평균 43.1%가 냉·난방시설에 대한 수리 필요성에 대해 응답하였다.

<표 13> 비주택 유형별 난방시설 형태

(단위: 명, %)

구분	난방시설 없음		난방시설 수리 필요	
	빈도	비율	빈도	비율
비닐하우스	4	9.7	9	25.0
쪽방	7	15.9	12	40.0
고시원	5	2.8	8	66.7
여관·여인숙	11	31.4	8	47.1
컨테이너 등	1	7.1	10	71.4
합계(응답자 전체=109)	28	15.9	47	43.1

(3) 옷을 빨고 말리는 것의 어려움

전체 응답자 207명 중 111명(53.6%)이 세탁에 따른 어려움이 있다고 응답하였다. 세탁의 어려움으로 손빨래의 어려움이 27.0%로 가장 많았다. 다음으로는 건조가 어렵다는 응답이 25.2%였다. 이밖에도 세탁 공간을 공동사용하기 때문에 순서를 기다려서 빨래를 해야 하는 것 등이 불편한 점이라고 한다.

<표 14> 비주택 유형별 세탁의 어려움

(단위: 명, %)

구분	손빨래 어려움		건조문제		공동사용의 어려움		수도시설 문제		세탁공간 문제		기타		합계
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
비닐하우스	5	33.3	1	6.7	0	0.0	8	13.3	0	0.0	1	6.7	15
쪽방	8	30.8	8	30.8	4	15.4	1	3.8	1	3.8	4	15.4	26
여관여인숙	5	22.7	8	36.4	7	31.8	0	0.0	2	9.1	0	0.0	22
고시원	0	0.0	8	47.1	7	41.2	0	0.0	0	0.0	2	11.7	17
컨테이너등	7	87.5	0	0.0	0	0.0	1	12.5	0	0.0	0	0.0	8
비숙박용 다중이용업소	5	21.7	3	13.0	4	17.4	1	4.3	8	34.8	2	8.7	23
합계	30	27.0	28	25.2	22	19.8	11	9.9	11	9.9	9	8.0	111

비숙박용 다중이용업소는 빨래가 불가능하다. 짐을 보관할 장소가 마땅치 않기 때문

에 거주민들은 계절이 바뀔 때마다 옷을 버리게 된다. 빨래가 필요한 경우에는 복지시설을 이용하거나, 인근 고시원이나 쪽방의 아는 사람에게 신세를 지거나 몰래 빨래를 한다. 만화방은 서비스 차원에서 세탁기를 갖추어 놓기도 한다. 그러나 불특정 다수의 사람들이 이용하여 여러 문제가 생기자 돈을 받는다. 이러한 비용도 부담이 된다.

(4) 열악한 환경과 불건강

비주택 거주민은 환기·채광·습기·주택 노후도·악취·방음 등에서 절반 이상이 문제가 있다고 응답하였다. 주거 환경이 매우 열악한 것이다.

<표 15> 주거환경별 문제가 있다고 응답한 수

(단위: 명, %)

구분	환기	채광	습기	노후	악취	방음
빈도(전체응답자수=181)	103	103	98	125	90	119
비율	56.9	56.9	54.1	69.1	49.7	65.7

적절치 못한 주거환경은 질병을 낳게 한다. 노후한 주거환경 때문에 습기나 곰팡이가 피고, 환기가 불량한 조건에서 산다면 건강하게 생활할 수 없게 된다.

위생과 청결을 유지하기 힘든 비숙박용 다중이용업소에서 피부질환이 있다고 응답한 비율은 40%로 가장 높게 나타났다. 비숙박용 다중이용업소 거주민 중에는 목욕과 세탁을 위한 시설 이용이 불편한 이들이 많은데, 이런 상황이 영향을 주었을 것이라고 볼 수 있다.

<표 16> 비주택 유형별 피부질환 발생률

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율	응답자수
비닐하우스	2	6.5	41
쪽방	8	22.2	46
여관·여인숙	4	28.6	42
고시원	6	20.0	36
컨테이너 등	1	7.1	14
비숙박용 다중이용업소	6	40.0	26

5) 화재의 위험

(1) 화재에 안전하지 못한 비주택

비주택이 안전하지 못하다고 느끼는 거주민들이 많다. 특히 화재에 대한 반응은 민감하다. 비닐하우스 거주민은 직·간접적인 화재의 경험을 가지고 있고 타기 쉬운 재질로 주택이 지어졌기 때문에 응답자의 80.5%가 화재로 인한 안전 문제가 심각하다고 판단한다. 비숙박용 다중이용업소를 제외하면 화재에 대한 걱정은 비주택 거주민들에게 보편적으로 나타난다.

<표 17> 화재로 인한 위험 정도에 대한 거주민의 판단

(단위: 명, %)

구분	평균	응답자 수	표준편차
비닐하우스	4.66	41	0.825
쪽방	3.96	47	1.179
여관·여인숙	3.17	35	1.224
고시원	3.26	42	1.231
컨테이너 등	3.53	15	0.915
비숙박용 다중이용업소	2.73	26	1.116
합계	3.64	206	1.268

주: 5점 척도로 5점이 매우 위험함

(2) 화재 위험에 대한 대비

화재가 자주 발생함에 따라, 정부 당국의 고시원이나 여관·여인숙에 화재예방 설비에 대한 감독이 실시되고 있다. 관리자 측에서도 화재예방에 대해 각별히 신경을 많이 쓰고 있으며 큰 사고들에 대해 경각심을 가지고 있다.

“나라에서 하라는 소방법규에 따라서 소방시설은 완벽하게 돼 있습니다. 사람들이 많이 살다보니 항상 주의는 하고 있습니다.” (고-관계-3)

그러나 화재 예방에 대한 조치는 시설에 따라 편차가 크다. 빈곤한 사람들이 많이 사

는 저렴한 곳일수록 이러한 설비는 형식적이거나 미비하게 갖추어진 곳이 많다.

“소방방재 잘 되어 있는 시설은 비쌉니다. … 여기는 그런 건 없고 비상계단 하나 있는 게 다인 것 같습니다. … 방에 자그마한 소화기가 한 개 있는데요… 칸막인데 불났다 하면 바로 붙어버릴 거예요.” (고-당사-3)

컨테이너나 비닐하우스는 불완전한 배선 때문에 구조적으로 화재에 취약하다. 또 전기가 들어오지 않는 곳에는 촛불을 켜놓고 사는 경우, 화재에 그대로 노출되어 있다.

소방 장비가 필요한 것은 사실이지만, 건물 자체의 재질 때문에 화재예방에는 한계가 있다. 또 다양한 사람들이 집단적으로 살기 때문에, 누구 하나 실수를 해도 대형 사고로 이어질 수 있다. 이러한 점들 때문에 관리인들은 거주민의 생활에 대해서 간섭을 할 수 밖에 없다. 거주민은 화재 위험 때문에 일상적인 조리, 난방을 하는 데 불편을 감수하게 된다.

“여기서 식사 같은 건 절대 안 돼. 내가 그런 거 해먹게 할 것 같으면 소방시설 뭐 하러 갖췄나? 식사는 일단 못해먹어. 대신 라면 정도는 끓여 먹을 수가 있지.” (숙-관계-6)

6) 비주택에서의 생활 양상

(1) 생활 규칙

많은 사람들이 함께 좁은 곳에 거주할 경우 일정한 생활규칙이 따르게 마련이다. 따라서 이 생활 규칙에 적응하기 어려운 사람들은 거주하기 힘들다. 특히 알코올 문제가 있는 사람에게는 엄격하게 다가온다. 상대적으로 쪽방은 이러한 규칙에는 다소 느슨한 편이며 별다른 간섭이 없는 데에 반해 관리자가 필요한 불특정 대중이 이용하는 숙박업소나 비숙박용 다중이용업소에서는 생활에 대한 불가피한 통제가 있다.

(2) 게임 및 도박 중독

PC방 등 다중이용업소에서 살고 있는 사람들은 PC방 이용의 주목적이 숙박이라고 응답한다. 본래의 서비스 용도와 숙박 용도의 비중을 묻는 질문에 대해 숙박용도의 비중이 평균 69.92%라고 응답하였다.

하지만 ‘게임’과 ‘도박’은 비주택 거주민 뿐 아니라 빈곤한 사람들에게 많은 영향을 준다. 인터넷 게임은 아이템 거래가 되는 것이 인기가 높고, 이 아이템은 돈으로 환전된다. 암암리에 운영되는 게임장 도박도 여전히 성행 중이다. 얼마 되지 않은 생활비를 게임과 도박에 쏟아 붓고 다시 빈털터리가 돼야 일을 나가게 되는 것을 반복하는 경우도 있다.

“게임은 주로 돈이 되는 걸 하죠. 포카 게임 이런 거. 날마다 하면 돈이 되죠. 다 돈인데. … 환전이 되죠. 뉴스에 나온 거 못 봤어요?” (다-당사-3)

“도박이죠. 인터넷도 도박이고. 인터넷 하는 사람들도 제가 볼 때는, 우리 식구들 하는 것 보면 OO게임? 그게 도박인 것 같더라고요. 안 해봐서 모르겠지만 머니같은 것 팔고. 그 전에 바다이야기 이런 것 때문에 그때 많이들 도박에 중독이 됐어요.”(다-관계-2)

(3) 거처 내에서의 무료한 생활

주거공간에서 보내는 시간으로 수면 시간은 평균 6.6시간, 그 외 활동으로 7.9시간을 보낸다고 응답하였다. 일반수급자를 포함한 무직인 경우 수면시간은 비슷하나 주거공간에서 보내는 시간은 2시간가량 더 길다.

<표 18> 주거공간에서 보내는 시간

(단위: 명, 시간)

구분	응답자 전체		직업이 무직인 응답자	
	응답수	평균	응답수	평균
수면 시간	206	6.6	94	6.6
그 외 시간	201	7.9	93	9.7

많은 사람들은 주거 공간에서의 생활에 의미를 찾지 못하고 있다.

일을 하는 사람들에게는 단지 내일의 일을 위해서 잠을 자고 밥을 먹는 공간이다. 공간이 좁기 때문에 딱히 할 수 있는 일이 없고, 휴식을 위한 적절한 설비가 갖추어진 것도 아니다. 주로 텔레비전을 보거나 인터넷 게임을 하며 거주 공간에서 보낸다.

“일 있으면 나갔다가 그러는 거고 집에서는 컴퓨터나 아니면 뭐 텔레비전, 그러니까 주로 하는 일은 집안에서 하는 일은 그 정도. 다른 거는 특별히 할 수 있는 게 없어요, 안은. 일단 좁고 그 다음에 기본적으로 할 수 있는 게 없으니까.” (고-당사-5)

장애를 가지고 있거나 건강하지 못한 사람은 일 나가는 사람에 비해 거주지에서 보내는 시간은 더욱 길다. 이들은 긴 시간을 보내기가 더욱 힘들고 무료하다. 밖에 나가면 돈이 들기 때문에 주변 산보를 하는 일 이외에 특별히 할 수 있는 일이 없다.

“아침에, 시간관념도 없어요. 아침에 일어나서 담배 한 대 피고요. 산책 좀 하다가, 한 8시쯤 되면 올라가서 밥 한 끼 먹고요. 놀아요. 텔레비전 뉴스도 좀 보고, 내려갔다가 올라갔다가 그러다 보면 해가 지는 것 같아요.” (고-당사-6)

7) 거처에 대한 인식과 인간관계

(1) 소원한 이웃 관계

비주택 거주민의 이웃 관계는 비교적 소원한 것으로 나타났다. 비닐하우스와 컨테이너 등을 제외하면 대부분 3점(보통) 이하이다. 특히 비숙박용 다중이용업소와 고시원, 여관·여인숙은 이웃관계의 정도가 매우 낮다.

<표 19> 비주택 거주민의 이웃 관계

(단위: 명, 점)

거주유형	경조사 참석	생필품 대여	급전 대출	어려운 일 의논	담소	음식 나눠먹기
비닐하우스	3.7	3.3	2.1	3.6	4.2	3.9
쪽방	1.7	2.4	2.0	2.1	3.1	2.5
여관여인숙	1.4	1.4	1.6	1.4	2.4	1.6
고시원	1.6	1.6	2.1	1.7	2.5	2.4
컨테이너등	3.1	2.6	1.9	2.6	3.4	3.1
비숙박용 다중이용업소	1.1	1.6	1.9	1.8	2.4	2.3
전체	2.1	2.1	1.9	2.2	3.0	2.6

주: 5점 척도로 5점이 매우 자주 함

(2) 거처에 대한 자괴감

거주민들은 자기 자신이 적절치 않은 곳에서 머물고 있다는 것에 대해 깊은 자괴감을 가지고 있다. 되도록 남들의 눈에 띄고 싶지 않고, 사는 곳에 대해 이야기하고 싶지 않다. 자신이 살고 있는 곳을 벗어나고 싶지만 극복할 희망이 보이지 않기 때문에 낙담하며 거처에 대해 애착을 가지고 있지 않다.

“외부 사람들이 보시면, 참, 뭐라고 말해야 되나? 오죽하면 저런데 가 있겠냐, 한심스럽게 생각하겠죠.” (고-당사-6)

“아무래도 주위에서 보는 눈이 좋지는 않겠죠. 곱지는 않을 거예요. 하지만 크게 제가 실수하지 않는 이상은 크게 터치하고 이런 건 안해요. 또 저희 같은 사람이 일반인하고 대화를 잘 안하려고 그래요. 그 분들도 역시 마찬가지로요. 서로 피하는 거죠.” (고-당사-6)

(3) 동네 차별에 대한 인식

<표 20> 동네에 대한 차별 정도

(단위: 점)

구분	사회복지 서비스의 질	경찰의 감시	다른 사람들이 우습게 안다	주민들의 의견 정책 반영	각종 제도나 서비스 정보	행정 직원의 태도	구직
점수	3.2	2.7	3.2	3.2	3.5	2.6	2.9

주: 5점 척도로 5점이 매우 차별 받음

비주택 거주민이 느끼는 동네에 대한 차별 중 가장 심하다고 인식하는 것은 각종 제도나 서비스 정보 제공이었다. 특히 컨테이너와 같은 외딴 곳에 거주하는 경우 서비스 정보에 접근 자체가 불가능한 경우가 있다.

“수급자가 아니신 분도 계세요. 그거는 홍보가 제대로 안 됐기 때문이에요. 법적으로는 동네에서 반장이든지 이장이든지 통해서, 그 수급자를 만들어주는 걸 알려야 하는 데, 내 주민이 어떻게 살고 있는 거를 자주 돌아보지 못한 동네 사람들이 있고 그렇기 때문에 이 분들이 동네 들어가서 어떻게 하는지 방법을 모르는 경우가 많다고 그래요.” (기-관계-1)

4. 건강

1) 만성질환

만성질환은 대부분 장애로 판정되지는 않는다. 하지만 이들은 항상적으로 약을 먹거나 관리를 해주어야 생활이 가능하다. 만성질환을 묻는 질문에 고혈압과 관절염이 각각 27.7%, 28.6%로 높게 나타났다. 그 밖에 위장병과 당뇨병의 비율이 높으며 암과 같이 위중한 병을 가지고 있는 응답자도 있었다.

<표 21> 비주택 거주민의 만성질환

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
결핵	11	5.3
천식	9	4.4
중이염 충농증	5	2.4
고혈압	56	27.7
간질환	13	6.3
위장병	36	17.5
당뇨병	34	16.5
관절염	59	28.6
피부질환	27	13.1
치아질환	27	13.1
신장질환	10	4.9
정신질환	14	6.8
암	4	1.9

만성질환을 앓고 있다고 응답한 사람들도 많지만, 건강하지 않다고 느끼고 있어도 이것을 ‘질환’으로 인식하지 않는 사람들도 있다. 따라서 위 응답보다 많은 사람들이 만성적인 질환으로 인해 고통받고 있다고 짐작할 수 있다.

2) 산업재해

조사대상자들 중 건강 문제가 인생에서 큰 고비로 닥쳐온 경우들이 많다. 건강 문제는 선천적인 경우도 있지만 대부분 후천적인 사고나 질병과 관련된 것으로서 ‘일’과 관련된 사고들이 많았다.

“허리가 너무 무리가 가니까. 벽돌하고 같이 넘어진 거죠. 벽돌 나르다가 걸려 넘어졌어요. 한 20년 됐죠. 근데 그게 이제 자꾸 일하다보니까 누적이 되는 거죠. 엑스레이도 안 찍어보고, 계속 침 맞고. ... 일을 하루만이라도 힘들게 하면 무리가 오는 거야. 삼질 같은 거 하게 되잖아요. 20년 됐으니까 고질병이 된 거지, 이제...” (고-당사-2)

사고 뿐 아니라 오랫동안의 반복된 노동으로도 불건강한 상태에 처하게 된다. 겉으로 드러나지는 않지만, 늘 피곤하고 힘든 일을 하는 데 부담을 느끼게 된다.

3) 스트레스, 무력감, 분노

빈곤이 지속되면 심한 스트레스를 받을 가능성이 높고, 또 무력감이나 분노 조절이 힘들 수 있다. 지금 상황이 나아질 것이라는 희망이 없는 상태라면 스트레스와 심리적인 부담감은 더욱 악화될 수 있다.

“나아지는 것도 없고. 계속 나빠지니까 뭐. 희망을 가지고 싶어도 희망이 없으면, 내 마음 병이 더 심해지는 것 같아요. … 희망이 보이는 것도 아니니까. 그러니까 계속 뭐 비관적인 것만 생각, 비관적인 것만 생각하니까. 앞으로 뭐 좋아진다는 보장도 없고 하니까.” (숙박-당사-4)

5. 소득과 일

1) 공공부조와 소득 수준

수급을 받는 사람은 전체의 41.5%를 차지한다. 해당 사항이 없는 사람은 57.0%이다. 극도로 열악한 곳에 거주하는 사람들도 공공부조의 지원을 받지 못하는 사람이 적지 않은 것이다.

<표 22> 비주택 거주민 수급자 여부

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
일반수급	80	38.6
조건부 수급	6	2.9
해당사항 없음	118	57.0
기타	3	1.4
합계	207	100.0

또한 최저 생계비 이하인데도 불구하고 공공부조의 지원을 받지 못하는 사람들도 60명이다. 이는 비수급자 가구 중 50.1%를 차지하는 비중이다. 컨테이너 등의 경우에는 비수급자 모두가 최저생계비 이하였으며 비숙박용 다중이용업소, 쪽방 거주민들도 최저생계비 이하의 소득이어도 수급을 받지 않는 사람이 절반을 넘었다.

<표 23> 최저생계비 이하의 비수급자

(단위: 명, %)

구분	빈도	비수급자	비율
비닐하우스	20	37	54.1
쪽방	9	13	69.2
여관여인숙	5	14	35.7
고시원	7	25	28
컨테이너 등	4	4	100.0
비숙박용 다중이용업소	15	25	60
합계	60	118	50.1

한편 최저생계비 이하의 비수급자는 무직의 비중이 가장 많다. 이들은 생계에 대한 대책이 전무하다. 그 외에는 건설노동자와 공공근로/취로사업 등 한시적이며 불규칙한 일을 하는 사람이 많다.

<표 24> 최저생계비 이하의 비수급자 직업

(단위: 명, %)

구분		빈도	비율	
무직(학생, 주부 포함)		25	41.7	
비정규직	일일고용	건설노동자	15	25.0
		기타 비공식부문 노동자	2	3.3
	월급제	서비스업	2	3.3
		공공근로/취로사업	10	16.7
정규직(공장노동자, 전문직 포함)		0	0.0	
자영업(농수산업, 노점, 행사 포함)		6	10.0	
		60	100	

응답자의 월 평균 소득은 약 600,000원이다. 비닐하우스가 약 910,000원으로 가장 높고, 비숙박용 다중이용업소와 컨테이너 등이 가장 낮다. 쪽방은 최저생계비 수준인 425,000원이다.

<표 25> 비주택 유형별 월평균 소득

(단위: 만원, 명)

구분	월평균소득	응답수
비닐하우스	91.5	41
쪽방	42.5	46
고시원	66.2	42
여관·여인숙	59.4	36
컨테이너 등	34.4	15
비숙박용 다중이용업소	43.2	26
전체	59.6	206

2) 일

(1) 불안정한 노동

현재 비주택 거주민 중 무직의 비중이 48.0%로 높게 나타나지만, 이들 대부분은 과거 한 때는 일을 가지고 있는 이들이었다. 무직이나 학생, 주부의 비율은 최초 직업에서 5.4%, 과거 주직업에서 8.1%로 낮았으며, 나머지 94.6%, 91.9%는 모두 일을 했다.

<표 26> 비주택 거주민의 직업 변화

(단위: %)

구분		최초직업	과거주직업	현재직업	
무직(학생, 주부 포함)		5.4	8.1	48.0	
비정규직	일일고용	건설노동자	13.5	21.0	19.8
		기타 비공식부문 노동자	8.6	6.5	3.5
	월급제	서비스업	11.4	10.2	7.4
		공공근로/취로사업	0.0	1.6	12.4
정규직(공장노동자, 전문직 포함)		34.6	23.6	2.5	
자영업(농수산업, 노점, 행사 포함)		22.2	29.3	6.4	

현재 직업의 상태는 정규직과 자영업이 급격하게 줄어든다. 정규직의 경우 최초 직업에서 34.6%이던 것이 과거 주직업에서는 23.6%, 현재 직업에서는 2.5%로 감소했다. 자영업의 경우 최초직업에서 22.2%이던 것이 과거 주직업에서는 29.3%로 늘었다가 현재 직업에서는 6.4%로 감소했다.

(2) 무직인 사람들

현재 무직인 사람들은 48.0%이다. 비주택 거주민의 약 절반 정도가 무직인 것이다. 무직인 사람들 중 73.1%는 일반 수급자이다. 기타를 제외한 25.8%는 수급도 받지 않으며 일자리도 없는 사람들이다.

<표 27> 무직인 비주택 거주민의 수급자 현황

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
일반수급	68	73.1
해당사항 없음	24	25.8
기타	1	1.1
합계	93	100.0

3) 부채

(1) 부채의 규모

전체 응답자 중 49.3%가 부채를 가지고 있다. 또 2.9%는 부채의 유무를 잘 모른다고 응답하였다. 부채가 소득 또는 자산 규모에 비해 대단히 높을 경우, 위험하다고 판단된다. 비숙박용 다중이용업소의 경우 73.1%가 부채를 가지고 있다.

<표 28> 거주유형별 부채 있는 가구

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
비닐하우스	23	56.1
쪽방	19	40.4
여관여인숙	18	50.0
고시원	22	52.4
컨테이너 등	1	6.7
비숙박용 다중이용업소	19	73.1
전체	102	49.3

부채 규모를 살펴보면, 작게는 100만원 미만인 12.7%, 많게는 1억원이 넘는 경우가 3.9%이다. 부채가 얼마인지 잘 가늠할 수 없다는 응답자가 22명으로 전체의 21.6%에 달한다.

<표 29> 부채 정도

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
100만원 이하	13	12.7
101만원~500만원	19	18.6
501만원~1,000만원	11	10.8
1,001만원~5,000만원	28	27.5
5,000만원~1억원	5	4.9
1억원 이상	4	3.9
얼마인지 잘 모르겠다	22	21.6
합계	102	100.0

(2) 금융채무 불이행자

부채의 상환 능력이 없으면 금융채무 불이행자로 전락하는 것은 불가피하다. 부채가 있는 대상자 중 응답한 100명 가운데 금융채무 불이행자는 75.0%이다(무응답 2명).

<표 30> 금융채무 불이행자

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
예	75	75.0
아니오	23	23.0
기타	2	2.0
합계	100	100.0

비주택 거주민들이 금융채무 불이행자가 된 계기는 사업 실패와 사업과 관련한 사기로 인한 경우가 35.6%로 가장 많으며, 기초 생활비의 부족으로 인해 생활비(주거비, 식료품비 등)를 지출하면서 금융채무 불이행자가 된 경우도 25.3%에 이르고 있다.

<표 31> 금융채무 불이행자 계기

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
명의 도용이나 인감증명 대여와 관련된 사건 때문에	13	17.6
본인이나 가족의 병원비 때문에	4	5.4
기초 생활비가 부족해서	15	20.3
주택 및 전세금 비용 때문에	2	2.7
사업 실패나 사업과 관련된 사기로 인해	30	40.5
도박 음주 과소비 등으로 인해	5	6.8
기타	5	6.8
합계	74	100.0

(3) 신용 사기와 금융채무로 인한 스트레스

금융채무 불이행자가 됨으로 인해 스트레스를 많이 받는다는 응답이 3.9점으로 높게 나타나고 있으며, 핸드폰 개선을 하는 데 어려움을 겪는다는 응답이 3.51점, 구직활동을 하는 데 어려움을 겪는다는 응답이 3.22점으로 나타나고 있다.

<표 32> 금융채무 불이행자로 인한 불편함

(단위: 명, %)

구분	평균 점수	빈도	표준편차
스트레스	3.9	89	1.44
핸드폰 개설	3.5	89	1.60
구직 활동	3.2	87	1.59
가족 관계 악화	3.1	89	1.84
통장 개설	3.0	88	1.60
전월세임대, 아파트 청약 등 주거관련	2.4	83	1.52
노동조건의 차별	2.4	89	1.28
국민기초생활보장법 등 사회보장 소외	1.9	88	1.26
친지 이웃에 피해를 줌	2.1	88	1.38

주: 5점 척도로, 5점이 매우 불편한 상태

6. 주택정책과 주거계획

1) 접근성이 떨어지는 주택정책

비주택 거주민은 현 주택 정책의 도움을 거의 못 받고 있다. 먼저 인지도가 높지 않다. 영구임대주택은 69.8%로 꽤 높은 수준이지만, 다른 제도의 경우에는 응답자의 20~30%만 알고 있다. 쪽방 비닐하우스 거주민의 주거지원 인지도와 상담 및 지원 받은 비율은 상당히 높다. 이들은 조사단체의 도움을 받은 사람일 가능성이 높다.

<표 33> 주거복지 프로그램 접근성

(단위: 명, %)

구분	인지도		상담여부		지원받은 여부	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
영구임대주택	143	69.8	26	12.7	6	2.9
국민임대주택	87	42.4	4	1.9	2	1.0
매입임대주택	60	29.4	8	3.9	0	0.0
전세임대주택	56	27.3	3	1.5	0	0.0
쪽방비닐하우스주거지원	85	41.9	22	10.8	4	2.0
전세자금대출	73	35.6	4	2.0	1	0.5
임대료보조(서울)	24	12.3	1	0.5	0	0.0
주택개량지원사업	51	24.9	6	2.9	2	1.0
임시주거비지원사업	58	28.4	38	18.6	32	15.7

2) 정부에 바라는 주거정책

거주유형별로 정부에 요구하는 주거정책으로는 저렴한 공공임대주택 제공이 전체 56.5%에 해당하고 있다. 하지만 이와 관련된 보증금 부담 문제가 있고 유지 비용을 고려할 필요가 있다.

상대적으로 안정적인 비닐하우스와 컨테이너 등의 경우 현재 살고 있는 곳의 주거환경개선이 필요하다고 26.8%가 응답하였다. 쪽방과 고시원의 경우 월임대료 보조를 해주는 것에 대한 정책이 필요하다고 각각 21.3%, 21.0% 응답하였다. 비주택 유형 중 상대적으로 젊은 사람들이 많은 여관·여인숙과 비숙박용 다중이용업소의 경우는 전세금이나 보증금 용자에 대한 욕구가 각각 22.2%, 23.1%로 나타났다.

<표 34> 비주택 거주유형별 정부에 요구하는 주거정책

(단위: 명, %)

구분	저렴한 공공임대주택 제공		전세금이나 보증금 용자		월 임대료 보조		현재 살고 있는 곳의 주거환경개선		기타		전체	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
비닐하우스	24	58.5	2	4.9	3	7.3	11	26.8	1	2.4	41	100.0
쪽방	28	59.6	4	8.5	10	21.3	3	6.4	2	4.3	47	100.0
여관여인숙	19	52.8	8	22.2	5	13.9	4	11.1	0	0.0	36	100.0
고시원	24	57.1	5	11.9	13	31.0	0	0.0	0	0.0	42	100.0
컨테이너 등	6	40.0	1	6.7	2	13.3	5	33.3	1	6.7	15	100.0
비숙박용 다중이용업소	16	61.5	6	23.1	4	15.4	0	0.0	0	0.0	26	100.0
전체	117	56.5	26	12.6	37	17.9	23	11.1	4	1.9	207	100.0

3) 장래의 주거계획

현재 살고 있는 곳 72.0%가 다른 곳으로 이주하고 싶은 의향이 있다고 답했다. 비숙박용 다중이용업소의 경우에는 92.3%가 이주하고 싶다고 응답했으며, 컨테이너 등에서 거주하는 사람의 이주 의향 정도는 60.0%로 상대적으로 낮았다.

<표 35> 다른 곳으로 이주하고 싶은 의향

(단위: 명, %)

구분	있다		없다		전체	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
비닐하우스	30	73.2	11	26.8	41	100.0
쪽방	33	70.2	14	29.8	47	100.0
여관여인숙	23	63.9	13	36.1	36	100.0
고시원	30	71.4	12	28.6	42	100.0
컨테이너 등	9	60.0	6	40.0	15	100.0
비숙박용 다중이용업소	24	92.3	2	7.7	26	100.0
전체	149	72.0	58	28.0	207	100.0

구체적으로 이주하고 싶은 주택으로는 정부가 지원하는 임대주택이 76.2%로 압도적이다. 그 밖에 자가나 민간임대주택은 각각 11.6%, 8.8%이다. 많은 사람들은 정부의 주택정책에 희망을 걸고 있는 것이다.

<표 36> 이주하고 싶은 주택

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
자가	17	11.6
민간임대주택	13	8.8
정부가 지원하는 임대주택	112	76.2
생활시설(장애인 노인 요양시설)	3	2.0
기타	2	1.4
합계	147	100.0

하지만 이에 대한 구체적인 계획이 있다고 응답한 경우는 전체의 34.9%에 불과하며 나머지 65.1%는 계획이 없다고 밝히고 있다. 이는 막연히 임대주택을 원하고 있지만, 이를 준비하는 데 필요한 정보를 잘 알지 못하거나, 알고 있다 하더라도 추진할 만한 경제적 여력이 없다는 것을 보여준다.

<표 37> 구체적인 계획 유무

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
그렇다	52	34.9
아니다	97	65.1
합계	149	100.0

7. 결론

비주택에는 다양한 연령대의 거주민이 있는데, 비주택 유형별로 주로 생활하는 연령층이 다르다. 비닐하우스촌 주민을 제외하면 대부분 단신가구이며, 가족과 오랫동안 연락을 하지 않고 있는 것으로 보아 가족 관계가 거의 해체된 사람들이 많은 것으로 보인다. 일부 대학교를 졸업한 응답자도 있었으나 학력은 대체로 낮은 편이다. 장애인의 비율이 전체 인구에 비해 6배나 높다. 주민등록은 말소된 사람은 많지 않지만, 부채나 잦은 이동 등으로 인해 현 주소에 주민등록이 되어 있지 않은 사람은 적지 않다.

비주택은 극빈층 주거지의 성격이 바뀌는 것을 보여준다. 비주택에 포함되는 곳들은 사람들이 거주하는 곳을 동네라기보다는 단순히 잠만 자는 곳으로 여겨지는 경우가 많다. 여러 가지 이용업소나 숙박업소에서 가난한 이들의 거처로 커지고 있는 경우가 나타나고 있는데, 상대적으로 여건이 좋지 않은 시설들이 이런 용도로 이용되는 경향을 보인다.

상당히 오랫동안 비주택에서 살아온 사람이 많지만, 현 거주지에서 생활한 기간은 길지 않다. 비주택이 이동이 잦은 불안정한 주거 형태임을 말해준다. 그럼에도 불구하고 현재 살고 있는 숙박시설이나 고시원에서 1년 이상 거주한 이들이 50% 이상이고, 만화방이나 PC방 등에서도 20% 가까운 이들이 1년 이상 생활하고 있다. 이런 곳에서의 생활이 단기간에 그치지 않는 경우도 많음을 보여준다.

주거비는 생활비에서 가장 중요한 비중을 차지하고, 다른 생활에 제약이 되고 있다. 하지만 물리적 주거환경은 기본적인 생활을 영위하기에 불편한 측면이 많다. 취사, 세탁, 건조가 어려운 경우가 많고, 개인위생도 관리하기 힘든 경우도 있다. 이런 환경은 건강 문제를 낳기도 한다. 또한 좁은 공간에 많은 사람이 거주하고 불에 타기 쉬운 자재를 사용한 경우가 많아서 화재를 우려하는 거주민들이 많다.

비주택 거주민의 사회적 관계도 약하다. 마을을 이루며 살아온 비닐하우스 거주민을 제외하면 이웃 관계는 극히 약하고, 개인화된 생활은 무료하다. 다양한 형태의 중독에 이를 수 있는 조건은 강하다. 거처에 대해 자괴감을 가지고 있는 경우를 흔히 볼 수 있다.

조사대상자 가운데 기초생활보장 수급자는 41.5%이고, 어떤 식으로든 일을 하는 사람들이 52.0%였다. 일을 하는 사람들 중에는 건설노동자와 공공근로나 취로사업을 하

는 이들의 비중이 높다. 공공부조를 받지 못하는 사람들 중에도 소득이 최저생계비에 미치지 못하는 경우가 많다.

비주택 거주민 중에는 만성질환자들이 많다. 일과 관련한 질병을 가지고 있는 경우가 많이 발견된다. 또 빈곤이 지속되고 희망을 찾기 어려워지면서 스트레스나 무력감, 분노를 경험하기도 한다.

부채가 있다고 대답한 사람은 절반 정도인데, 이들 가운데 다수는 금융채무 불이행자이다. 채무 문제로 인하여 스트레스와 일상생활에서 여러 가지 불편함을 겪고 있다.

비주택 거주민은 대부분 현재의 거처보다 나은 곳으로 이주하기를 원하지만, 공적인 지원없이 벗어나기 쉽지 않다. 그런데 주거정책에 대한 정보가 잘 제공되지 못하고 있으며, 실제로 이주를 위한 구체적인 계획은 없는 경우가 많다.

종합하면 비주택에는 취약한 인구집단이 다수 거주하고 있다. 그들의 주거 안정성은 낮고, 주거비 부담은 크다. 기본적인 시설을 갖추지 않아서 생활은 불편하고, 안전 문제도 심각하다. 주거권의 기본적인 요소들이 충족되지 않고 있는 것이다. 이로 인해서 건강, 심리적 안정, 서비스 이용 등에서 부정적인 영향이 초래되고 있다. 비주택 거주민들은 현재의 거처를 잠만 자는 곳이라고 생각하고 빠른 시간 안에 벗어나야겠다고 기대하지만, 더 나은 거처로 옮겨가기는 쉽지 않다. 그들의 주거 상황을 개선할 수 있는 공적 지원이 잘 연결되고 있다고 여겨지지 않는다.



비주택 거주민의 유형별 생활 및 지역별 특징

임 덕 영

(한국도시연구소 연구원)

비주택 거주민은 적절치 않은 거처에 살고 있다는 공통점이 있지만 거주민 및 거처의 특징은 각 유형별, 지역별로 상이하게 나타난다. 이 글에서는 그러한 특징 중 핵심적인 내용을 살펴보고자 한다.

1. 비주택 거주민의 유형별 특성

1) 비닐하우스

(1) 다양한 가족구성, 이웃관계가 좋은 마을

비닐하우스는 가족이 해체된 결과라기보다는, 가족이 집단으로 이주해온 특징을 가지며, 이 점은 다른 비주택 주민과 가장 크게 다른 점이다. 가족 구성 형태 중 “부부+자녀가구”가 31.7%로 가장 많고 다음이 “한부모+자녀가구”로 24.4%이다. 단독가구는 17.1%이다.

<표 1> 비닐하우스 거주민의 가족구성

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
1인가구	7	17.1
부부가구	6	14.6
부부+자녀가구	13	31.7
한부모+자녀가구	10	24.4
3세대가구	2	4.9
기타	3	7.3
합계	41	100.0

다른 비주택 거주민보다 이웃 간 교류가 비교적 활발한 편이다. 이웃 관계를 보면, 평균적으로 “보통” 이상이 많다. “한가할 때 답소를 나눈다”라는 항목은 매우 높은 점수인 4.15를 기록하였다.

<표 2> 비닐하우스 거주자의 이웃관계

(단위: 점)

구분	평균	표준편차
이웃의 경조사에 참석한다	3.73	1.27
생활용품이나 가사도구 등을 빌리거나 빌려준다	3.29	1.50
급히 돈이 필요할 때 빌리거나 빌려준다	2.10	1.46
개인이나 집안에 어려운 일이 있을 때 같이 의논한다	3.61	1.46
한가할 때 답소를 나눈다	4.15	1.06
같이 밥을 먹거나 음식을 나눠 먹는다	3.90	1.20

주: 5점 척도로 5점이 매우 자주함

(2) 화재 위험

비닐하우스 주민들은 비닐하우스가 타기 쉬운 재질로 만들어져 있고 지나치게 밀집되어 있기 때문에 화재 우려가 크다. 응답자의 80.5%가 “매우 위험”하다고 느끼고 있다. 화재 위험 요소에 대한 질문에 대해 “타기 쉬운 벽 재질”은 97.6%, “사람이 밀집되어 있는 것”에는 87.8%, “소방도로”에는 82.9%가 문제가 있다고 응답하였다.

<표 3> 비닐하우스 화재 위험 요소 문제 있음 응답현황

(단위: 명, %)

구분	빈도(응답자수=41)	비율
소방도로	34	82.9
비상구	15	36.6
전기배선	22	53.7
사람 밀집	36	87.8
방법창	4	9.8
비상벨	23	56.1
타기 쉬운 벽 재질	40	97.6
소화기 및 스프링클러	11	26.8

구분	빈도(응답자수=41)	비율
방안 가스렌지 사용	9	22.0
내부 복도 협소	5	12.2
정기적 소방점검	17	41.5

(3) 철거의 위험

비닐하우스 거주민은 국공유지와 채비지를 무단 점유하여 지어진 무허가 건물이기 때문에 언제나 개발의 이유로 퇴거될 수 있을 것이라는 불안감을 느끼고 있다. 현재에는 침예한 대립이 있는 곳은 없지만 재개발이 임박한 곳일수록 불안하다.

<표 4> 비주택 유형별 퇴거위험을 느끼는 경우1)

구분	빈도	비율	응답수
비닐하우스	29	70.7	41
쪽방	17	36.2	47
여관여인숙	8	22.2	36
고시원	12	28.6	42
컨테이너 등	7	46.7	15
합계	73	40.3	181

주: 1) 본 질문은 비숙박용 다중이용업소 거주민에게는 해당되지 않았음.

2) 쪽방

(1) 주민도 좋지 않다고 생각하는 쪽방 마을

쪽방 주민들은 자신의 동네가 청결·위생 면에서 뒤처진다고 생각한다. 또 동네의 분위기도 많이 침체되어 있다고 느끼고 있다. 동네에 대한 인식에 대해 5점 척도로 물어본 결과 “청결과 위생”은 1.96, “활기찬 동네”도 비슷한 1.98로 응답되었다.

<표 5> 쪽방 주민의 동네에 대한 인식

(단위: 명, %)

구분	평균 점수	응답수	표준편차
동네주민 관계	2.19	47	1.21
범죄 발생	2.55	47	1.27
청결과 위생	1.96	47	0.96
활기찬 동네	1.98	47	0.90

주: 5점 척도로, 5점이 문제가 전혀 없는 경우

(2) 혼자 생활한 기간이 평균 20년 이상

쪽방에 사는 거주민은 평균 가구원 수가 가장 적다. 평균 1.06명이며, 거의 대부분 1인 가구이다. 따라서 쪽방 거주민 대부분은 혼자 살고 있으며, 그 정도는 다른 비주택 유형보다 더 높다. 쪽방 거주민이 1인가구가 된 것은 상당히 오래전인 것으로 나타난다. 혼자 산 거주 기간은 쪽방이 305.3개월로 약 25.4년이다. 이것은 다른 주거유형보다 훨씬 긴 편이며 전체 평균인 195.3개월(16.3년)보다 약 9년 정도가 긴 것이다.

<표 6> 혼자 살고 있는 개월 수

(단위: 개월, 명)

거주유형	평균	응답수	표준편차
비닐하우스	248.6	7	176.60
쪽방	305.3	40	195.46
여관여인숙	229.9	33	201.97
고시원	102.9	37	78.59
컨테이너 등	163.6	10	101.43
비숙박용 다중이용시설	108.1	25	93.55
합계	195.3	152	173.90

(3) 다양한 기관에 의한 지원

쪽방 거주민들은 밀집되어 있어서 다른 비주택 유형보다 사회복지 서비스를 접할 기회가 더 많은 것으로 보인다. 사회복지 서비스를 지원받은 경험이 있는 경우는 89.4%,

취업 관련 서비스의 경우, 27.7%가 받았다.

<표 7> 사회서비스 지원 받은 경험

(단위: 명, %)

구분	사회복지 서비스 지원받은 경우		취업 관련 서비스 지원 받은 경우	
	빈도	비율	빈도	비율
비닐하우스	20	48.8	4	9.8
쪽방	42	89.4	13	27.7
여관여인숙	15	41.7	4	11.1
고시원	11	26.2	13	31.0
컨테이너 등	8	53.3	0	0.0
비숙박용 다중이용업소	13	50.0	3	11.5
전체	109	52.7	37	17.9

쪽방 거주민 중 적지 않은 사람들이 임시주거비 지원을 알고 있으며 실제 지원을 받아 쪽방으로 이주하였다. 인지도는 55.6%이며 실제 지원을 받은 사람은 42.2%이다. 이것은 응답자들이 조사자와 관계가 있는 경우가 많았기 때문이기도 하다.

<표 8> 임시주거비 지원사업 접근성

(단위: 명, %)

구분	인지도		상담여부		지원여부	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
예	25	55.6	20	44.4	19	42.2
아니오	20	44.4	25	55.6	26	57.8
합계	45	100.0	45	100.0	45	100.0

3) 숙박업소 (여관여인숙)

(1) 최근 비주택 거주 경험자가 많다

여관·여인숙 거주민 중 지난 1년 사이에 적어도 1달 이상 노숙을 하거나 다른 유형

의 비주택에 거주한 경험을 가지고 있는 이들이 많다. 1달 이상 노숙 및 고시원 거주 경험자는 16.7%이며 비숙박용 다중이용업소는 11.2%이다.

<표 9> 여관·여인숙 거주민의 최근 1년 비주택 거주 경험 여부

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
노숙	6	16.7
복지시설	2	5.6
쪽방	2	5.6
고시원	6	16.7
숙박업소	33	91.7
PC방	1	2.8
만화방	1	2.8
사우나	2	5.6
컨테이너 등	0	0.0
비닐하우스	1	2.8
응답자수	36	100.0

(2) 밥 먹기도, 빨래도 힘들다

여관·여인숙은 단순히 숙박을 하는 곳으로 고안된 곳이다. 따라서 장기거주에 필요한 여러 설비들이 제대로 갖추어져 있지 않다. 여관·여인숙 주요 설비 형태를 살펴보면, 부엌은 응답 36명 가운데 83.3%가 아예 없다고 하였다. 있는 경우에도 모두 공동 사용이다. 화장실은 단독 사용이 25.0%, 공동사용이 75.0%로 대부분 공동 사용하고 있다. 목욕시설은 27.8%가 없다고 응답하였으며, 공동사용은 41.7%, 단독 사용은 30.6%라고 응답하였다.

<표 10> 여관·여인숙 주요 설비 형태

(단위: 명, %)

구분	부엌		화장실		목욕시설	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
단독사용	-	-	9	25.0	11	30.6
공동사용	6	16.7	27	75.0	15	41.7
없음	30	83.3	-	-	10	27.8
합계	36	100.0	36	100.0	36	100.0

(3) 잦은 감시·주인의 협조

여관·여인숙은 불특정 다수가 숙소로 이용하므로, 예전부터 범죄자 단속이 자주 이루어졌던 곳이었다. 최근에도 경찰의 감시가 계속되고 있다.

“혹시 또 잡을 사람이 있으면 대부분 여인숙 같은 데로 오지. 그런 거 잡으려고 점점 나와요. 폐고 도망간 사람들.” (숙-관계-4)

간혹 연행된 사람들도 있다고 주인들은 말한다. 하지만 그 죄질의 정도가 그다지 높지는 않고 신용관계 혹은 예비군 훈련 불참 등의 다소 가벼운 사유이며 자주 있는 편도 아니라고 한다. 하지만 주인들은 워낙 다양한 사람들이 이용하다 보니, 의심스러운 사람이 있으면 경찰을 부르기도 한다. 아예 낯선 사람은 잘 받지 않기도 한다.

“경찰들이 무슨 일만 나면 여길 온다고 그러는 데. 그런 거에 대해서 편견이라고 생각하지 않아. 내가 그런 사람들 어떻게 숨겨줄 수도 없고 그런 건 다 얘기를 해야 되. 데려가게끔 하고. 그런 것들 숨겨주면 안 돼. 경찰이 와서 명함도 주고 갔어. 가만있지 말고 신고를 좀 해달라고. 그런 일이 잘 있지도 않지만 만약에 있으면.: (숙-관계-6)

당사자들은 어쩔 수 없다고 느끼는 편이다. 예전부터 그래왔고, 또 자신이 죄를 짓지 않았다면 꺼리길 것이 없다고 생각하기 때문이다. 하지만 심리적으로는 위축된다. 그리고 자신이 잠재적 범죄자로 여겨지는 것 같아 불쾌해 한다.

“여인숙이니까는 밖에도 경찰이 방에 있는데 와가지고 검사하더라고요. 기분이 그렇지지만…저만 조심하면 되요.”(숙-당사-3)

4) 고시원

(1) 비교적 젊은 사람들

고시원의 평균 연령은 46.0세로 비숙박용 다중이용업소 거주민을 제외하고 가장 젊은 편이다. 연령대의 분포를 보면 40대가 38.1%로 가장 많고, 다음이 30대로 28.6%이다. 반면 60대 이상은 3명으로 7.1%에 불과한 것으로 조사되었다.

<표 11> 고시원 거주민의 연령대

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
30대	12	28.6
40대	16	38.1
50대	11	26.2
60대 이상	3	7.1
합계	42	100.0

(2) 고시원의 귀중한 서비스: 식사와 세탁

고시원에는 여관·여인숙과 같은 숙박업소에서 제공되지 않는 여러 서비스가 제공된다. 대표적인 것은 식사와 세탁이다.

식사는 밥과 김치가 제공되며 냉장고를 유료로 사용할 수 있기 때문에 가능하다.

“밥 통에 밥 해 놓으면 김치하고 잡수시고, 자기 반찬은 자기가 잡숫고. 그 다음에 마지막 사람이 쌀을 씻귀 놓으면, 또 필요한 분이 쫓아서. 취사는 금방 되거든요. 한 이십분만 하면 되거든요. 그래서 인제 샤워하는 동안에 밥이 되면 밥 먹고 그렇게 합니다. 자율적으로 하고 있어요.” (고-관계-2)

“식사는 많이 해 먹구요. 방에 냉장고가 하나 있으니까 거기다 반찬 두고 밥만 퍼 갖고 와가지고 밥먹고 그래요. 공동으로 쓰는 식당에서 요리를 하죠.” (고-당사-5)

또 세탁도 비교적 편리하게 할 수 있다. 건물 내 공동 세탁 공간이 있다고 응답한 거주민은 전체의 83.3%이어서 대부분 실내의 별도 공간에서 세탁을 할 수 있다.

<표 12> 고시원 거주민의 세탁 공간

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
건물 내 공동 세탁 공간	35	83.3
건물 내 공동 화장실	2	4.8
건물 외 공공 화장실	5	11.9
합계	42	100.0

(3) 방음과 화재 문제

조용한 곳을 찾아 고시원에 온 사람들이 많지만, 고시원의 조건은 이를 충족시키지 못한다. 고시원 거주민 중 많은 사람들이 주거공간의 문제점으로 방음을 꼽았다. 응답자의 75.0%가 방음에 문제를 느낀다고 응답하였다.

<표 13> 고시원 거주자가 지적한 주거공간으로서의 문제점

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
환기	27	67.5
채광	26	65.0
냉난방	25	62.5
방음	30	75.0
습기	13	32.5
주택 노후	18	45.0
악취	12	30.0
응답자	40	100.0

고시원에 대형 화재사고가 자주 발생하기 때문에 화재의 위험을 염려하고 있는 거주민들이 많다. 사람들이 너무 밀집되어 살고 있는 것이 가장 큰 화재위험의 요인이라고 38.1%가 응답하였다.

<표 14> 고시원의 화재위험 요인

(단위: 명, %)

구분	화재위험 여부		가장 큰 화재위험 요인	
	빈도	비율	빈도	비율
소방도로가 없거나 좁다	12	31.6	1	2.4
비상구가 제 구실을 못 한다	16	42.1	3	7.1
전기배선이 복잡하다	13	34.2	3	7.1
사람들이 밀집되어 살고 있다	33	86.8	16	38.1
방법창 때문에 탈출이 힘들다	17	44.7	1	2.4
비상벨이 없거나 고장나있다	10	26.3	0	0.0
벽이 타기 쉬운 재질로 만들어졌다	20	52.6	5	11.9
소화기 스프링클러가 없거나 방치되어 있다	9	23.7	1	2.4
방안에서 가스렌지 사용	1	2.6	0	0.0
내부 복도가 좁아 탈출이 힘들다	22	57.9	11	26.2
정기적인 소방점검을 하지 않는 것 같다	12	31.6	1	2.4

(4) 사회서비스의 소외

고시원 거주민이 사회서비스를 받은 경험은 다른 비주택 유형에 비해 적은 편이다. 사회복지 서비스는 전체 42명 중 11명이 받은 경험이 있다고 하여 26.2%에 불과하다. 이것은 쪽방의 89.4%에 비하면 상당히 낮은 편이다. 취업 관련 서비스의 비중은 31.0%로 다소 높다. 이것은 비교적 젊은 사람들이 많은 데에도 기인한다. 하지만 아직까지 고시원 거주민까지 사회복지의 접근이 불충분하게 이루어지고 있다는 것을 보여주고 있다.

<표 15> 고시원 거주민의 사회서비스 받은 경험 여부

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
사회복지 서비스	11	26.2
취업관련 서비스	13	31.0
응답수	42	100.0

5) 비숙박용 다중이용업소(PC방·만화방·찜질방 및 사우나·기원·다방)

(1) 젊고, 학력이 높은 사람들

<표 16> 비주택 유형별 거주자의 평균 연령

(단위: 세, 명)

거주유형	평균 연령	응답 수	표준편차
비닐하우스	58.3	41	11.90
쪽방	55.2	46	11.42
여관·여인숙	50.1	36	11.10
고시원	46.0	42	7.76
컨테이너 등	65.9	15	12.60
비숙박용 다중이용업소	41.4	26	7.21
전체	52.1	206	12.38

비숙박용 다중이용업소에서 생활하는 사람들의 평균 연령은 41.38세이다. 이 연령대는 전체 평균인 52.09세보다 약 11세 정도 젊은 편이다.

학력도 비교적 높은 편이다. 전문대졸 이상 학력자는 7명, 38.9%로 다른 비주택 유형에 비해 그 비중도 높고 절대적인 수도 많다.

<표 17> 비주택 유형별 전문대졸 이상 학력자

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
비닐하우스	3	16.7
쪽방	1	5.6
여관·여인숙	2	11.1
고시원	4	22.2
컨테이너 등	1	5.6
비숙박용 다중이용업소	7	38.9
전체	18	100.0

(2) 불규칙한 일자리와 50만원 이하의 소득

비숙박용 다중이용업소 거주민들은 일을 하려고 많은 노력을 하고 있는 것으로 보인다. 작년 기준 한 달 평균 근무일 조사 결과, 아예 일을 하지 않는 경우는 5명으로 19.2%이며 나머지는 조금이라도 일을 하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 그 근무일은 월 15일 미만이 76.9%로 기간이 짧다.

<표 18> 비숙박용 다중이용업소 거주민의 2008년 월 평균 근무일

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
0일	5	19.2
1일~5일 미만	6	23.1
5일~10일 미만	4	14.4
10일~15일 미만	5	19.2
15일~20일 미만	2	7.7
20일~25일 미만	4	14.4
합계	26	100.0

일이 불규칙하므로 소득 또한 매우 낮은 편이다. 소득 분포를 보면 무직인 6명을 제외하면 2008년 월평균 근로소득이 50만원 이하로 응답한 비율이 75.0%가 된다. 50만원은 2008년 당시의 1인당 최저생계비(463,047원)와 근접하므로 최저생계비 이하의 사람이 약 75% 정도 되는 것이다. 그러나 수급비율은 그다지 높지 않다. 현재 수급을 받는 사람은 단 한명도 없으며, 오직 한 명이 수급 신청 중인 것으로 조사되었다.

<표 19> 비숙박용 다중이용업소 거주민의 2008년 월 평균 근로소득

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
~ 50만원 이하	15	75.0
50~60만원 이하	2	10.0
60~70만원 이하	2	10.0
70만원 초과	1	5.0
합계	20	100.0

가장 큰 스트레스 요인도 구직이다. 평상시 스트레스를 많이 받는다고 응답한 15명 중 60%가 구직 문제에 대한 스트레스가 가장 크다고 답했다.

<표 20> 비숙박용 다중이용업소 거주민의 가장 큰 스트레스 요인
(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
구직	9	60.0
노동환경	1	6.7
주거	1	6.7
가족	1	6.7
건강	1	6.7
부채	2	13.3
합계	15	100.0

(3) 불안정한 거처를 옮겨가는 사람들

비숙박용 다중이용업소 거주민은 현 거주지에서 주로 생활한 기간이 짧은 편이다. 응답자 26명 중에서 73.1%인 19명이 6개월 이하라고 응답하였다. 3년 넘게 장기 거주하고 있는 사람은 2명으로 7.7%에 불과하다.

<표 21> 비숙박용 다중이용업소 거주민의 현 거주지 거주 기간
(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
6개월 이하	19	73.1
6개월 초과~1년 이하	2	7.7
1년 초과~2년 이하	2	7.7
2년 초과~3년 이하	1	3.8
3년 초과	2	7.7
합계	26	100.0

(4) 감시의 대상

비숙박용 다중이용업소 거주민은 경찰의 감시를 자주 받는다고 응답하였다. 다른 비주택 거주민보다 약 0.9점 정도 높다. 불특정 다수가 모이는 곳이라는 이유로 경찰은 정규적 혹은 불규칙적으로 자주 불심검문을 벌인다. 하지만 특히 빈곤한 사람들이 자주 이용하는 곳으로 여겨지는 곳에 집중되는 경향이 있다. 이것은 당사자 뿐 아니라 운영자에게도 심리적 큰 부담으로 다가온다.

<표 22> 비주택 유형별 경찰의 감시를 더 자주 받는다고 느끼는 정도
(단위: 점, 명)

구분	평균점수	응답수	표준편차
비숙박용 다중이용업소	3.50	26	0.86
전체	2.67	207	1.36

주: 5점 척도로 5점이 매우 심각한 경우

6) 컨테이너 등 (컨테이너·옴막판자집 등)

(1) 자연재해·열악한 경제상황 등으로 거주

컨테이너 등에 거주하게 된 계기는 갑작스런 자연 재해로 원래 살던 곳이 파손되어 임시로 설치한 컨테이너나 가건물에 계속 거주하게 된 경우가 있다. 주택을 새로 짓기에는 경제적 여력이 없기 때문에, 이들은 임시방편으로 지원받은 컨테이너나 본래 창고로 만들어 놓은 가건물에서 살게 되는 것이다.

“루사 태풍 때...그래서 몸만 막 빠져나와서 여기 들어와 이제 이력저력 한 육칠년 되네...여기서 잠깐 쉬고 다니게 그러게 만들었는데 결국은 내가 여기에 있게 되네.”(기-당사-5)

다음으로는 사업 실패나 일을 할 수 없게 돼서 오고 갈 데가 없게 되자, 주변 사람들의 도움을 받아서 살게 된 경우이다. 중소도시에서 주거지원사업을 해온 관계자는 IMF

경제 위기 이후, 위기에 닥친 사람들이 하나둘씩 컨테이너를 가져다 놓거나 과거 농기구를 보관하던 창고에서 살기 시작했다고 한다.

“IMF 이전에는 이런 컨테이너 박스에 사는 사람이 드물었어요. 돈 많은 사람들이 자기네 땅 근처에다 컨테이너 박스 같은 걸 갖다 놓고 농기구 같은 거 보관하고 그런 건데. IMF 때부터 인제 컨테이너 박스가 늘기 시작해가지고, 비닐하우스 같은 것도 해서 그 안에 사람이 살기 시작한 것도 그때부터인 것 같아.” (기-관계-1)

(2) 학력이 낮은 은퇴자들

컨테이너 등에서 살게 된 사람들은 평균 연령이 65.9세로 다른 비주택 유형의 거주민들보다 훨씬 높다. 평균 52.1세에 비해서 약 13세가 높다.

<표 23> 비주택 유형별 거주자의 평균 연령

(단위: 명, %)

거주유형	평균	응답수	표준편차
비닐하우스	58.3	41	11.90
쪽방	55.2	46	11.42
여관여인숙	50.1	36	11.10
고시원	46.0	42	7.76
컨테이너 등	65.9	15	12.60
비숙박용 다중이용업소	41.4	26	7.21
전체	52.1	206	12.38

또 학력 수준도 매우 낮은 편이다. 초졸 미만이 응답자 중 40%를 차지한다. 또 초등학교 졸업도 33.3%를 차지하므로 초졸 이하의 학력이 전체 응답자의 73.3%를 차지한다.

<표 24> 컨테이너 등 거주자의 학력

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
초졸 미만	6	40.0
초졸	5	33.3
중졸	2	13.3
고졸	1	6.7
전문대졸	1	6.7
대졸 이상	0	0.0
합계	15	100.0

(3) 건강에 좋지 않은 열악한 주거환경

컨테이너 등은 기본적인 주거 설비가 제대로 갖추어져 있지 않은 경우가 많다. 외딴 곳에서 거주하는 사람들은 기본적인 식수를 사용하는 데 어려움을 겪고 있다. 지하수를 이용하거나 산에서 내려오는 물로 살아가는 사람들이 있으며, 이들은 위생 면에서 매우 불리한 조건에 처해 있다.

“컨테이너는 창고 자리나 뭐 개울가 같은 데 그런 데를 많이 선호해요. ... 식수도 상수도를 이용할 수 없고 해서. ... 산에서 그냥 흘러 내려오는 거 그냥 받아먹고 아니면 조그만 도랑 같은 데 그런 물을 가져다 식수로 쓰니까. 아무래도 질병 위험이 엄청 심하다고 봐야 되요. (기-관계-1)”

컨테이너의 경우 창고용으로 제작된 것이 많기 때문에 환기나 채광에 문제가 많이 있다. 또 여름과 겨울에는 극심한 더위와 추위로 온전히 거쳐 안에서 생활하기가 어렵다. 또 도로변에 위치한 경우에는 차량 소음이 심하다. 이러한 점들은 모두 직·간접적으로 건강에 악영향을 준다.

2. 지역조사

1) 지역조사 개괄

지역 조사에서는 크게 네 가지를 파악해 보고자 하였다. 첫째, 비주택 및 거주자의 유형별 규모이다. 여기에 포함되는 사항은, 각 유형별 규모(방 수 또는 컴퓨터 대수 등), 업소 1개당 방 수, 장기 투숙 거주민의 수 등이다. 해당 지역에서 비주택 거주민 및 비주택의 규모와 이와 관련된 의미를 추정하는 데 활용될 수 있다. 둘째, 각 유형별 숙박료이다. 여기에는 1일 숙박료 및 1달 숙박료가 해당된다. 이를 통해 비주택에서 살아가는 데 주거비가 어느 수준인 지를 파악할 수 있다. 셋째, 해당 지역과 각 유형 비주택, 거주민의 생활에 대한 이해를 돕기 위한 실태에 대한 묘사이다. 해당 거주민과 주거환경에 대한 이해를 보완하는 측면에서 이러한 기록은 의미가 있다고 판단된다. 이 사항에는 해당 비주택 유형의 분위기·특징, 이용자의 특성, 이용규칙, 숙박방식 등이 포함된다. 넷째, 지역 여건이다. 지역의 분위기나 입지 조건을 살펴보고, 비주택 거주민과 깊은 관련이 있다고 판단되는 노숙인, 쪽방상당소, 노숙인 상담보호센터, 기타 사회복지기관, 직업소개소 등의 분포를 알아보려고 했다. 이를 정리하면 다음과 같다.

<표 25> 지역조사 항목

지역 조사 항목	세부 항목
유형별 규모	방 수(쪽방)·컴퓨터 대 수(PC방)·쇼파(만화방 등) 등 규모, 업소 1개소 당 방 수, 장기 투숙 거주민의 수, 장기투숙자가 해당 비주택 유형 규모에서 차지하는 비율
유형별 숙박료	1일 숙박료, 1달 숙박료
유형별 특징 묘사	장기 거주자 유무, 해당 유형의 분위기·특징·이용자·이용규칙·숙박방식 등
지역 여건	지역의 분위기·입지, 노숙인 등 유사 극빈층 특징, 쪽방상당소·노숙인 상담보호센터·기타 사회복지기관·직업소개소 등 관련 단체 조사 등

세부 항목에 대해 조사를 진행할 때 여러 애로사항들이 발생할 것이 예상되었다. 유형별로 규모를 파악하는 기준이 다를 수 있고, 숙박 요금도 같은 업소라 할지라도 책정

방식이 상이할 수 있었다. 특히 여관·여인숙·쪽방·고시원과 같이 일정한 숙박료가 있는 곳과 단지 이용료를 받는 이용업소는 그 기준 자체가 틀린 경우가 많았다. 따라서 일정한 기준을 정하고 조사에 임해야 했는데, 이는 조사과정에서 추가되거나 변경되기도 하였다. 세부 항목 조사 방식은 다음과 같다.

<표 26> 세부항목별 조사방식

숙박유형	세부항목	조사방식
쪽방·여관 ·여인숙· 고시원	운영 여부	· 폐가, 빈집, 폐업이 확실한 경우 제외
	업소 수	· 쪽방은 '건물 동'이 아닌 영업주인 수를 조사1)
	방 수	· 거주민이나 주인에게 구두로 질문 후 육안으로 확인을 원칙
	장기 투숙 거주민	· 거주민이나 주인에게 구두로 질문 후 육안으로 확인을 원칙
	숙박료	· 거주민이나 주인에게 구두로 질문. 가장 많은 가격대를 채택. · 평균 1박 및 1달 숙박료는 받는 곳만을 계산에 삽입. (1달 숙박료를 30일로 나누어 1박 숙박료로 계산하지 않으며, 1박 숙박료만 받는 곳은 30일로 곱하여 1달 숙박료로 계산하지 않음.)
PC방·만화방·다방·찜질방 및 사우나	운영 유무	· 폐업이 확실한 경우 제외
	컴퓨터·쇼파 등 수	· 주인에게 구두로 질문 후 육안으로 확인을 원칙
	장기 투숙 유무	· 주인에게 구두로 질문
	이용료	· 가격표를 기본으로 하고 주인에게 질문. (1시간, 밥값 요금은 반드시 표기, 1시간의 요금은 할인액 고려치 않음. 1박의 요금은 8시간 기준 가격 할인대를 선택). · 1달 평균 이용료는 1박 이용료만 있는 경우 1달 이용료로 환산하고, 1달 이용료를 받는 경우와 합산하여 평균 계산2)

주1: 쪽방을 '동'으로 파악하면, 건물 자체가 모두 쪽방으로 사용되지 않는 경우 쪽방 규모에 오해가 생길 수 있고, 각 층별로 주인이 다를 경우 운영방식이나 가격차이가 발생하여 적절히 파악하기가 곤란하므로 영업주인의 수를 조사하게 되었다. 또 이러한 방식이 다른 숙박유형의 집계방식과 일치한다.

주2: 숙박업소와 다르게 1박 이용료에 30일을 곱하여 1달 이용료로 계산하는 것이 본래 이용업소 이용자들이 이용하는 방식과 가깝게 계산될 것으로 추측되어 1달 이용료는 1달 이용료를 받지 않는 곳이라 하더라도 평균 계산에 삽입하였다.

조사 지역은 활동가들과 과거 연구를 통해 비주택 유형이 밀집되어 있다고 예상되는 ① 영등포역, ② 서울역, ③ 대전역, ④ 대구역 지역으로 결정하였다. 그리고 각 지역마

다 공동조사자의 추천으로 구체적인 지역을 선정하여 조사를 진행하였다.

해당 비주택 유형으로는 그동안의 연구·서비스 성과·언론보도 등을 참조로 하여 ① 쪽방 ② 여관·여인숙 ③ 고시원 ④ PC방 ⑤ 만화방 ⑥ 다방 ⑦ 찜질방 및 사우나로 결정하였다.¹⁾

조사는 2009년 8월 3일~8월 28일까지 진행되었다. 지역조사의 개요는 다음과 같다.

<표 27> 지역조사 개요

구분	내용
일정	2009년 8월 3일 ~ 2009년 8월 28일
조사 지역	① 영등포역 ② 서울역 ③ 대전역 ④ 대구역 인근
비주택 유형	① 쪽방 ② 고시원 ③ 숙박업소 (여관·여인숙 ④ PC방 ⑤ 만화방 ⑥ 다방 ⑦ 찜질방 및 사우나

1) 지역조사에서는 설문 및 심층 조사 대상인 비닐하우스촌 주민과 컨테이너 주민은 포함되지 않았다. 비닐하우스촌은 다른 지역과 혼재되어 있지 않으며 컨테이너 주민은 주로 도심지에서 발견될 수 없는 주거유형이기 때문이다.

2) 영등포 지역

(1) 개요

영등포 지역 조사는 크게 3개의 지역에서 이루어졌다. 영등포역과 롯데백화점이 있는 지역(편의상 A지역), 영등포 롯데백화점 맞은편의 오른쪽 지역(편의상 B지역), 영등포 시장이 있는 지역(편의상 C지역)을 조사대상지로 선정하였다.



[그림 1] 영등포역 조사지역 개요

(2) 비주택 규모

영등포역 조사대상 지역에서, 쪽방 31, 여관 30, 여인숙 13, 고시원 27, PC방 15, 만화방 4, 다방 2, 찜질방·사우나 7개소, 총 129개소로 집계되었다.

<표 28> 영등포역 조사지역 비주택 현황

(단위: 개소)

구분	쪽방	여관	여인숙	고시원	PC방	만화방	다방	찜질방·사우나	합계
	31	30	13	27	15	4	2	7	129

여기서 비숙박용 다중이용업소를 제외한 쪽방, 여관·여인숙, 고시원의 규모를 살펴 보면, 방 수는 쪽방 287, 여관 391, 여인숙 114, 고시원 751개이며 합계 1,543개로 조사되었다. 응답에 참여한 수와 조사된 수를 활용하여 추정을 해보면, 영등포 지역에는 쪽방 307, 여관 451, 여인숙 135, 고시원 976개로 총 1,869개가 있는 것으로 추정된다.

<표 29> 영등포역 쪽방·여관·여인숙·고시원 방 규모

(단위: 개소)

구분	쪽방	여관	여인숙	고시원	합계
조사 수	287	391	114	751	1,543
추정치	307	451	135	976	1,869

(3) 비주택 거주민 규모

비주택 거주민 규모를 추정해 보았다. 조사된 인원은 쪽방 238, 여관 137, 여인숙 33, 고시원 394, 만화방 31, 다방 34명으로 총 867명이었다. 전체 조사된 인원을 비주택 유형별로 추정해 보면, 쪽방 295, 여관 187, 여인숙 45, 고시원 640, 만화방 128, 다방 34명, 총 1,329명이다. 여기에는 이용업소 이용자들 중 숙박용으로 이용하는 지 구분이 불가능한 PC방과 사우나는 포함하지 않았다. 또 만화방과 같이 1곳만을 조사하여 단순 계산하였기 때문에, 다소 오차가 클 수 있다는 점도 염두에 둘 필요가 있다.

8월 평균 거리노숙인 192명과 응급잠자리를 이용한 65명을 합하면 노숙인으로 파악되는 사람은 243명이다.²⁾

따라서 영등포지역의 극단적인 주거빈곤층은 1,572명으로 추산된다. 또한 비주택 거

2) 거리노숙인 수치는 응달샘·햇살보금자리 상담보호센터, 응급 잠자리 수치는 햇살보금자리 상담보호센터 내부 자료 참조.

주민은 거리노숙인으로 파악된 사람 수보다 약 6.5배 많았다.

<표 30> 영등포역 비주택 거주민 규모

(단위: 명)

구분	쪽방	여관	여인숙	고시원	PC방	만화방	다방	찜질방·사우나	합계	거리노숙
조사인원	238	137	33	394	N.A.	31	34	N.A.	867+a	243
추정인원	295	187	45	640	N.A.	128	34	N.A.	1,329+a	243

(4) 비주택 숙박비

비주택 숙박비는 1박과 1달로 구분하여 정리해 보았다. 유형별로 조사하는 방식이 다르다. 영등포 조사대상지역에서 고시원 중 1박 요금을 받는 곳은 한 곳도 없었다. 비숙박용 다중이용업소인 PC방, 만화방, 다방은 1달로 계산하는 곳이 없어서 1박(8시간 기준)에 30일을 곱하여 단순 계산하였다. 찜질방·사우나는 1달로 끊는 곳이 있어서 그 수치를 채택했다.

<표 31> 영등포역 조사지역 비주택 숙박비

(단위: 원)

구분	쪽방	여관	여인숙	고시원	PC방	만화방	다방	찜질방·사우나
1박	7,000	22,208	13,889	-	7,625	5,000	3,000	6,430
1달	197,692	299,444	213,750	222,500	228,450	150,000	90,000	150,000

1박 숙박비의 경우, 다방이 3,000원, 만화방 5,000원, 찜질방·사우나 6,430원, 쪽방 7,000원, PC방 7,625원, 여인숙 13,889원, 여관 22,208원으로 조사되었다. 여기서 PC방의 경우, 8시간으로 예상하고 계산되었기 때문에 그 액수가 더 낮아질 가능성이 높다. 또 쪽방이나 여인숙은 경우에 따라 액수가 더 저렴해 질수도 있다. 이런 경우를 고려하더라도, 1박의 경우 여관이 가장 비싸고 다방이나 만화방과 같은 이용시설이 가장 저렴한 것으로 나타났다. 찜질방·사우나는 쪽방과 비슷하며, PC방의 경우 시간에 따라 유

동적이지만 8시간 이용을 전제로 한다면 이들과 비슷한 수준인 것으로 나타났다.

1달 숙박비의 경우, 다방 90,000원, 만화방과 찜질방·사우나 150,000원, 쪽방 197,692원, 고시원 222,500원, PC방 228,450원, 여인숙 213,750원, 여관 299,444원으로 나타났다. 숙박이 가능한 곳은 20만원 안팎에서 가격대가 형성되는 것으로 보인다.

3) 서울역 지역

(1) 조사지역개요

서울역 인근은 크게 세 지역에 대해 조사가 이루어졌다(편의상 A, B, C지역).



[그림 2] 서울역 조사지역 개요

(2) 비주택 규모

서울역 조사지역의 비주택 실태조사 결과, 쪽방 59, 여관 11, 여인숙 14, 고시원 9, PC방 12, 만화방 3, 찜질방·사우나 1개소, 총 109개소로 조사되었다.

<표 32> 서울역 조사지역 비주택 현황

(단위: 개소)

구분	쪽방	여관	여인숙	고시원	PC방	만화방	찜질방·사우나	합계
	59	11	14	9	12	3	1	109

여기서 이용시설을 제외한 쪽방, 여관·여인숙, 고시원의 방의 규모를 비교해 보면, 방의 수는 쪽방 1,197, 여관 147, 여인숙 211, 고시원 233개이며 합계 1,788개의 방이 조사되었다. 응답에 참여한 수와 조사된 수를 활용하여 추정을 해보면, 쪽방 1,239, 여관 179, 여인숙 211, 고시원 262개로 총 1,891개로 추정된다. 서울역 조사지역의 규모면에서 비주택 중 가장 비중이 높은 것은 쪽방이었다.

<표 33> 서울역 조사지역 쪽방·여관·여인숙·고시원 방 규모

(단위: 개)

구분	쪽방	여관	여인숙	고시원	합계
조사 수	1,197	147	211	233	1,788
추정치	1,239	179	211	262	1,891

(3) 비주택 거주민 규모

비주택 거주민 규모를 추정해 보았다. 조사된 인원은 1,229명으로 조사된 인원과 조사되지 않은 기관 수를 활용하여 추정해 보면, 쪽방 1,076, 여관 8, 여인숙 137, 고시원 244, 만화방 60명으로 예상된다. 이들을 합하면 총 1,508명이다.

여기에 8월 평균 거리노숙인 299명과 응급잠자리를 이용하는 148명을 합하면 447명³⁾이다. 따라서 1,955명의 사람들이 서울역 조사대상지역에서 주택이라 불릴 수 없는

곳에서 거주하고 있는 것으로 추정해볼 수 있다. 비주택 거주민은 거리노숙인으로 파악된 수치의 약 3.4배이다.

<표 34> 서울역 조사지역 비주택 거주민 규모

(단위: 명)

구분	쪽방	여관	여인숙	고시원	PC방	만화방	찜질방·사우나	합계	거리노숙
조사인원	915	6	98	190	N.A.	20	N.A.	1,229 + α	447
추정인원	1,059	8	137	244	N.A.	60	N.A.	1,508 + α	447

(4) 비주택 숙박비

서울역 조사지역에서 고시원 중 1박 요금을 받는 곳은 한 곳도 없어서 1박 요금은 집계되지 않았고, PC방은 8시간 기준으로 책정하였다. 이용시설 중 만화방은 1달로 받는다고 응답한 곳이 있어서 이를 채택했고, PC방과 찜질방은 평균 1박 요금에 30일을 곱하여 계산하였다.

<표 35> 서울역 조사지역 비주택 숙박비

(단위: 원)

구분	쪽방	여관	여인숙	고시원	PC방	만화방	찜질방·사우나
1박	6,900	25,222	10,200	-	6,127	5,000	9,000
1달	187,358	408,000	219,545	240,000	183,810	150,000	270,000

1박의 경우, 만화방이 5,000원, 다음 PC방 6,127원, 쪽방 6900원, 찜질방·사우나 9,000원, 여인숙 10,200원, 여관 25,222원으로 조사되었다. 여기서 PC방의 경우, 8시간으로 예상하고 계산되었기 때문에 그 액수가 더 낮아질 가능성이 높다. 또 쪽방이나 여인숙은 경우에 따라 액수가 더 저렴해 질수도 있다. 1박의 경우 여관이 가장 비싸고 만

3) 다시서기지원센터 내부자료 참조

화방과 PC방 등 가장 저렴한 것으로 나타났다. 반면 찜질방·사우나가 상대적으로 비싸다.

1달 숙박비의 경우, 만화방 150,000원, 쪽방 187,358원, 여인숙 219,545원, 고시원 240,000원, PC방 228,450원, 찜질방·사우나 270,000원, 여관 408,000원으로 나타났다. 전체적으로 영등포역 인근보다 조금 비싼 편이다.

4) 대전역 지역

(1) 조사지역 개요

대전 지역에서는 대전역 부근의 지역을 지정하여 조사하였다.



[그림 3] 대전역 조사지역 개요

조사지역 지역은 행정상은 정동이며, 1998년 행정동 편입 때 인근의 중동, 원동과 함께 법정동으로 중앙동에 편입되었다.

(2) 비주택 규모

대전역 조사지역의 비주택 실태조사 결과, 쪽방 48, 여관 2, 여인숙 15개소로 집계되었다. 따라서 비주택의 개소 수는 총 65개소로 조사되었다. 이 지역에는 고시원·PC방과 같은 비숙박용 다중이용업소는 발견되지 않았다. 그만큼 쪽방과 여관·여인숙만이 집중되어 있다.

<표 36> 대전역 조사지역 비주택 현황

(단위: 개소)

구분	쪽방	여관	여인숙	합계
	48	2	15	65

쪽방, 여관·여인숙의 규모를 비교해 보면, 방의 수는 쪽방 218, 여관 33, 여인숙 146개이며 총 397개로 조사되었다. 응답에 참여한 수와 조사된 수를 활용하여 집계해보면, 쪽방 227, 여관 33, 여인숙 195개로 총 443개로 추정된다. 그런데 만약 수요가 더 늘어난다면, 폐가로 버려졌거나 빈 방이 활용될 수도 있을 것이다. 하지만 그 가능성은 현재로서는 그다지 많지 않아 보인다.

<표 37> 대전역 조사지역 쪽방·여관·여인숙·고시원 방 규모

(단위: 개)

구분	쪽방	여관	여인숙	합계
조사 수	218	33	146	397
추정치	227	33	183	443

(3) 비주택 거주민 규모

비주택 거주민 규모를 살펴본다. 조사된 인원은 157명으로, 조사된 인원을 조사되지 않은 기관 수를 활용하여 추정해 보면, 쪽방 131, 여관 6, 여인숙 63명으로 예상된다. 이들을 합하면 총 200명이다.

거리노숙인은 8월 평균 거리노숙인 35명과 응급잠자리를 이용한 28명을 합하면 63명이다.

따라서 대전역 인근의 극단적인 주거빈곤층은 228명으로 추정된다. 또 비주택 거주민의 규모는 거리노숙인으로 파악된 수의 약 3.2배이다.

<표 38> 대전역 비주택 거주민 규모

(단위: 명)

구분	쪽방	여관	여인숙	합계	거리노숙
조사인원	112	3	42	157 + α	63
추정인원	131	6	63	200 + α	63

(4) 비주택 숙박비

대전역 조사지역에서 해당되는 비주택은 쪽방·여관·여인숙이다. 이 유형들에 대해서 1박과 1달로 나누어서 숙박비를 살펴보도록 한다.

<표 39> 대전역 조사지역 비주택 숙박비

(단위: 원)

구분	쪽방	여관	여인숙
1박	4,667	25,000	7,500
1달	110,294	200,000	143,000

1박의 경우, 쪽방이 가장 저렴한 4,667원, 여인숙이 7,500원, 여관이 25,000원이었다. 한편 1달의 경우 쪽방 110,294원, 여인숙 143,000원, 여관 200,000원으로 조사되어 서울에 비하면 매우 저렴한 것으로 나타났다. 여관은 1박에 비해서 1달이 무척 저렴하였는

데, 영업이 부진하여 안정적인 수입원을 위해 1달 요금이 저렴한 것으로 보인다. 대전역 조사지역에서는 비주택 1달 거주비는 약 11만원에서 14만원 사이인 것으로 나타났다.

5) 대구역 지역

(1) 조사지역 개요

대구지역은 공동조사자의 자문을 구해 대구역 부근으로 조사대상지를 결정하였다. 추천된 곳은 여러 곳이었는데, 대구지역의 특징으로 쪽방이나 빈곤지역 밀집지역이 작은 규모로 산재되어 있어서 가장 규모가 클 것으로 예상되는 대구역 인근을 조사하였다. 조사대상지역은 크게 A, B, C 지역으로 구분될 수 있다.



[그림 4] 대구역 조사지역 개요

(2) 비주택 규모

대구역 조사대상 지역에서 조사된 비주택 운영 기관 수는 쪽방 14, 여관 14, 여인숙 8, 고시원 4, PC방 3, 만화방 1, 찜질방·사우나 5개소로 총 49개소이다.

<표 40> 대구역 조사지역 비주택 현황

(단위: 개소)

구분	쪽방	여관	여인숙	고시원	PC방	만화방	찜질방·사우나	합계
	14	14	8	4	3	1	5	49

여기서 이용시설을 제외한 쪽방, 여관·여인숙, 고시원의 방의 규모를 비교해 보면, 방의 수는 쪽방 42, 여관 200, 여인숙 44, 고시원 100개소이며 합계 386개로 조사되었다. 응답에 참여한 수와 조사된 수를 활용하여 추정을 해보면, 쪽방 45, 여관 215, 여인숙 70, 고시원 100개로 총 430개로 추정된다.

<표 41> 대구역 조사지역 쪽방·여관·여인숙·고시원 방 규모

(단위: 개)

구분	쪽방	여관	여인숙	고시원	합계
조사 수	42	200	44	100	386
추정치	45	215	70	100	430

(3) 비주택 거주민 규모

비주택 거주민 규모를 추정해 보았다. 조사된 인원은 쪽방 29, 고시원 42, 여관 77, 여인숙 18, 만화방 60명으로 총 226명이다. 조사되지 않은 기관 수를 활용하여 추정해 보면, 쪽방 31, 여관 83, 여인숙 36, 고시원 42, 만화방 60명으로 총 252명으로 예상된다. 여기에는 이용업소 이용자들 중 숙박용으로 이용하는 지 분간이 불가능한 PC방과 찜질방·사우나가 제외되어 있다. 만화방은 이용자의 성향을 보았을 때 다른 조사지역에 비해서 주거용으로 활용하고 있는 사람의 수가 과대추정되어 있을 확률이 높다.

거리노숙인은 8월 평균 176명, 응급잠자리를 이용한 38명을 합하면 214명이다.

따라서 극단적인 주거빈곤의 수는 466명이다. 또 파악된 거리노숙인에 비해 1.2배가 비주택에서 거주하고 있는 것으로 보인다.

<표 42> 대구역 조사지역 비주택 거주민 규모

(단위: 명)

구분	쪽방	여관	여인숙	고시원	PC방	만화방	찜질방·사우나	합계	거리노숙
조사인원	29	77	18	42	N.A.	60	N.A.	226 + α	214
추정인원	31	83	36	42	N.A.	60	N.A.	252 + α	214

(4) 비주택 숙박비

비주택 숙박비는 1박과 1달로 구분하여 정리해 보았다. 1박의 경우, 만화방 5,000원, PC방 5,600원, 찜질방·사우나 5,800원, 여인숙 8,750원, 여관 14,375원으로 조사되었다. 여관과 여인숙이 비교적 비싼 편이며, PC방, 만화방, 찜질방·사우나가 비슷한 수준으로 약 5,000원~6,000원 정도이다.

1달 숙박비의 경우, 여인숙이 120,000원으로 가장 저렴하며 쪽방과 만화방, 찜질방·사우나가 약 150,000원, PC방과 여관이 약 168,000원정도이며, 고시원이 180,000원 선이다. 대구지역의 경우 여인숙이 매우 저렴하다는 특징을 나타내었다. 또 고시원은 서울 지역과 다르게 가장 비싼 숙박이 가능한 비주택 시설로서 나타났다.

<표 43> 대구역 조사지역 비주택 숙박비

(단위: 원)

구분	쪽방	여관	여인숙	고시원	PC방	만화방	찜질방·사우나
1박	-	14,375	8,750	-	5,600	5,000	5,800
1달	153,333	167,692	120,000	180,000	168,000	150,000	150,000

3. 결론

비주택은 거처와 거주자의 특성에서 여러 가지 일반적인 특징이 있지만, 유형별로나 그리고 지역별로 몇 가지 구분되는 특징들도 나타나고 있다. 이런 차이들 중 일부는 대안 모색에서 조금씩 다른 접근 방법이 필요할 수도 있음을 보여준다.

1) 비주택 거주민 유형별 특징

비닐하우스 거주민은 대부분 한 곳에 오랫동안 정주해왔다. 가족이 함께 살고 있고 이웃과 공통의 사안을 함께 해결해야 했으며, 주민조직이 있어서 이런 일을 하는 곳이 많다. 하지만 화재 위험이 크고, 지역의 기반시설이나 주택의 설비가 갖추어지지 않아서 생활이 불편하다. 강제 철거에 대한 걱정을 하는 이들이 많다.

쪽방 지역은 매우 가난한 이들이 밀집해 있는 지역으로 주목을 받으면서 여러 가지 지원이 제공되기 시작했다. 오랫동안 혼자 살아온 사람들이 많이 있다. 사람들은 이 동네가 깨끗하지 않고 침체된 곳이라고 생각하고 있다.

여관·여인숙 거주민은 이동성이 강하고 노숙이나 다른 유형의 비주택을 오가는 이들이 많은 것으로 나타났다. 숙박업소이기 때문에 식사 준비 등 기본적인 생활에 제약이 있고, 또 자주 불심검문을 받는다.

개인별로 공간이 있는 고시원에서는 세탁·간단한 조리 등도 가능하다. 하지만 거주민들은 방음, 환기, 채광 등의 문제를 느끼고 있으며, 특히 좁은 공간에 사람들이 많고 불에 타기 쉬운 재료로 만들어져서 화재와 관련한 우려를 낳고 있다.

PC방, 만화방, 사우나 등 비숙박용 다중이용업소는 숙박을 위한 공간으로 만들어진 곳이 아니다. 사적인 공간이 확보되어 있지 않고, 편안한 휴식을 취하기 힘들다. 취사나 세탁이 불가능한 곳도 있으며, 개인위생을 해결하기 어려운 곳도 있다. 거주민들은 상대적으로 젊고 일을 하고 있는 이들이 많다. 또한 도박·PC 게임 등의 중독 위험성이 높은 곳이기도 하다.

농촌에서 조사된 컨테이너·옴막 등에는 자연재해나 경제적인 어려움을 겪은 사람들이 많고, 대부분 고령자이며 장애·질병이 있는 경우도 많다. 이들은 주거용으로 허

가를 받지 않고 사용하는 곳이 많기 때문에, 외딴 곳에 위치한 경우가 많다. 식수나 전기 사용에 불편을 겪고 있다. 외딴 입지나 철거의 두려움 때문에 고립된 생활을 하고 있으며, 정신건강과 관련해서 스트레스와 우울증 등의 문제가 있다고 확인된다.

2) 지역별 비주택 유형의 특징

대도시 지역에서 비주택이 집중되어 있다고 판단되고 노숙과도 관련성이 깊은 지역을 조사한 결과, 각 지역별로 몇 가지 구분되는 특징들이 발견되었다. 먼저, 해당 지역에 존재하는 비주택 유형이나 구성이 다르다. 영등포역 지역은 쪽방과 비숙박용 다중이용업소, 여관·여인숙, 고시원 등이 혼재되어 있다. 서울역 지역은 쪽방의 규모가 상대적으로 크고 숙박시설이 이와 혼재되어 있으며, 비숙박용 다중이용업소는 존재하지만 크게 발달하지는 않았다. 대전역 지역은 쪽방 밀집 지역으로 다른 유형의 비주택은 거의 발견되지 않는다. 여관·여인숙도 있지만 용도가 쪽방과 구분되지 않는다. 대구역 지역은 상대적으로 넓은 지역에 쪽방, 여관·여인숙, 고시원, 비숙박용 다중이용업소 등이 산재해 있다.

조사지역에서 확인한 쪽방·여관·여인숙·고시원 등 개별적으로 사용할 수 있는 방이 있는 지역별 숙박용 비주택의 방수는 430~1,890여 개이다. 비주택 거주민의 규모는 지역에 따라 200여 명에서 1,500여 명일 것으로 추정된다.

지역별 비주택 거주민 수의 추정치를 해당 지역의 거리노숙인의 수와 비교하면, 각 지역에 거리노숙인보다 최저 1.2배, 최대 5.5배에 이르는 비주택 거주민이 존재한다. 과거 거리노숙과 밀접한 관련이 있다고 여겨지는 쪽방의 거주민보다 훨씬 많은 수의 사람들이 다른 형태의 비주택에서 발견된 지역도 있다.

비주택의 숙박비는 지역에 따라, 유형별로 상이하다. 대체로 서울이 가장 비싸며 다음 대구역, 대전역 순이다. 유형별로는 방이 있는 유형들 중에서는 쪽방과 여인숙이 저렴한 편이며, 고시원과 여관이 약간 비싼 편이다. PC방은 계산하는 방법이 다양하고, 대체로 비용이 적지 않은 편이다. 만화방과 다방은 상대적으로 저렴하다. 전체적으로 한 달에 적게는 100,000원 정도부터 많은 경우 200,000원 혹은 그 이상의 돈을 내고 생활하고 있다.



비주택 거주민 인권개선 방안

서 종 균

(한국도시연구소 책임연구원)

1. 주거권 개념의 적용

1) 주거권에 대한 사회적 공감대 확대

모든 사람은 존엄성을 지키면서 생활하고, 육체적 정신적 건강을 유지하고, 생활의 질을 확보할 수 있는 적절한 주거공간을 보장받을 권리가 있다. 적절한 주거는 인간의 가장 기본적인 필요 중 하나이고, 이것이 충족되지 않는 한 다른 모든 기본적인 권리의 실현을 기대하기는 어렵다. 따라서 국가는 주거권을 인정하고 이를 실현하기 위한 노력을 기울여야 한다.

주거를 기본권으로 인정한다면, 주택정책의 우선순위도 새롭게 생각해야 한다. 곰팡이와 습기 때문에 건강에 위협을 받고 있는 사람들과 과밀한 상태에서 생활하는 사람들을 방치하면서 부담능력이 있는 사람들을 위한 정책에 우선순위를 두는 것은 정당화되기 쉽지 않다. 홈리스를 위한 대책이 홈리스 예방에 이르지 못하여 계속 홈리스가 발생하고 있다는 것을 중요한 정책의 결함으로 여겨야 한다.

그런데 인권의 문제로 주택을 다루는 것이 쉽지 않은 이유들도 있다. 주택과 같이 주로 시장에서 거래되는 상품이고, 개인의 신분에 대한 의식이나 정치적 성향에도 중요한 영향을 미치는 매개이기 때문이다. 왜곡된 주택분양제도에 기대어 신규주택을 공급하여 자가소유의 기회와 함께 자산소득을 취할 기회를 만드는 것이 다수 집단의 정치적 요구였다. 자가구입 가능 계층을 더 확대하는 정책도 비교적 환영을 받는 정책이었다. 이와 같은 자가소유를 위한 정책은 정치적 요구에 의해서 자발적으로 추진된다. 하지만 주거권을 실현하기 위한 정책은 보다 의식적으로 추진되지 않을 수 없다. 그것을 요구하는 정치적 집단이 강하지 않기 때문이다.

그리고 이런 정책의 사회적 필요성을 알리고, 더 많은 사람들이 공감하도록 만들어 가는 노력이 필요하다. 주거권에 대한 사회적 공감대가 충분히 확대되지 않은 상황에서 주거권을 실현하기 위한 정책을 중심에 두는 것은 정치적인 모험이라고 여겨질 수도 있기 때문이다. 따라서 주거권 실현을 위한 정책 대안 마련은 사회적 공감대를 만들기 위한 노력과 함께 병행될 필요가 있다.

비주택 거주민을 고려하여 주거를 비롯한 다양한 영역의 사회안전망을 만들고자 하는 시도 역시 단순히 제도를 고치고 정책을 만드는 일이 아니다. 그것은 자원을 두고 경쟁하는 이해들 사이에서 상대적으로 힘이 약한 소수의 입장이 더 우선적으로 고려되어야 한다고 설득하는 과정이다. 또 그것은 일상의 이해관계에 묻혀 있는 근본적인 가치나 목적을 자극하고, 그것을 토대로 문제를 만들어내고 있는 사회구조를 바로 잡는 일이다. 그런 의도를 이해하고 공감하는 이들이 늘어나면 비주택 거주민 등을 위한 주거대책을 포함하는 사회안전망이 만들어질 가능성은 커진다.

우리나라의 주택정책에서 일반적인 주거 수준의 향상에 기여하는 것을 넘어서서 가장 열악한 계층에 대해 우선적인 지원을 해야 한다는 것이 원칙이라는 공감대가 형성되어 있다. 하지만 주거권의 관점에서 더 발전해야 할 여지도 많이 남겨두고 있다.

인권 신장을 위한 국제사회와 다른 국가의 노력들에서 배울 수 있는 요소들이 많이 있고, 또 우리의 혁신적인 노력도 이런 공동의 노력을 통해서 달성하고자 하는 인권 신장에 기여하게 될 것이다. 특히 유엔의 사회권규약은 우리 국회가 인준한 국내법과 동일한 효력을 갖고 있으며, 사회권규약의 이행을 감독하는 사회권위원회는 특히 주거권과 관련하여 매우 발전된 수준의 합의를 도출하였다. 하지만 국내 법원이나 행정기관에서는 이를 원용하거나 직접 적용한 적은 거의 없다. 사회권규약에 명시된 국제적 규범에 따라 주택 관련 제도를 검토하는 것은 주거권의 관점에서 보다 발전된 제도를 갖기 위해서 해결해야 할 과제를 발견하는 기회가 될 것이다. 비주택 거주민을 포함하는 넓은 의미의 홈리스 문제에 대한 이해와 이들에 대한 즉각적인 대응 역시 사회권위원회가 우리 정부에 권고하는 중요한 사안 가운데 하나이기도 하다.

2) 사회안전망 강화

비주택 거주민은 실업이나 사회적 관계 단절 등 여러 가지 어려움을 중첩적으로 가지고 있다. 사업 실패, 가정폭력, 알코올 남용, 정신보건 문제, 장애, 가족 관계의 붕괴 등의 문제를 가지고 있는 경우도 있다.

상대적으로 취약한 사람들의 생활은 사회의 제도나 가족의 네트워크가 어떤 능력과 의지를 가지고 있는가에 따라 크게 달라진다. 어떤 조건에서는 빈곤과 채무가 쌓이는 것이 스스로 주택을 유지하지 못하고 홈리스가 되는 중요한 원인이 되지만, 빈곤의 영향으로 홈리스가 되는 것을 예방하는 수단이 갖추어진 경우에는 그렇지 않을 수도 있다. 스스로 동원할 수 있는 자원으로 적정한 주거를 확보하고 유지할 수 없는 이들의 문제는 어느 나라에나 있지만, 사회안전망에 따라 그들이 처한 여건과 열악한 상태를 벗어날 수 있는 전망은 다르다. 그것은 당사자의 개인적인 특징이 어떻게 다른가가 아니라, 극단적 빈곤으로 추락하는 것을 예방하고 사회에 재통합될 수 있도록 지원하는 체계의 차이에 주목하게 만든다. 어떤 이들에게는 비주택이 짧은 경험일 수 있지만, 어떤 이들에게는 평생 동안 겪어야 하는 고통이다. 그리고 이것을 결정하는 중요한 요인은 그 사회가 가지고 있는 안전망의 성격이다.

주택을 부담하기 어려운 사람들이 점점 늘어나고 있다. 이에 따라 심각한 주거빈곤 상태에 처하게 되는 주거 배제 집단이 발생한 가능성도 크다. 비주택 거주민들을 보면, 가족과 공공, 사회적 보호가 실패한 영역들을 확인하게 된다. 그들의 규모와 구성은 이런 보호가 어떻게 실패하고 있는지를 보여준다. 비주택 거주민 가운데 장애가 있는 사람, 사고를 당한 사람, 만성질환이 있는 사람, 알코올 문제가 있는 사람, 여러 가지 시설에 살았던 사람, 가족 관계가 붕괴된 사람, 가정폭력을 경험한 사람들이 많이 발견되는 것은 이런 사람들을 보호할 수 있는 수단이 심각하게 결여되어 있기 때문이다.

이런 다양한 문제 영역에 대응하여 사회안전망을 강화해야 할 필요성이 커지고 있다. 그리고 사회안전망이 제대로 작동하기 위해서는 먹고 자는 것과 같은 기본적인 필요를 충족시키는 것만으로는 부족하고, 심리적 지원, 정보, 상담, 훈련, 노동시장 통합, 영구적인 거처 등이 포함되어야 한다. 과거 긴급 지원을 제공하는 것을 우선할 수밖에 없었다면, 이제는 임시적인 지원을 넘어서 영구적인 거처를 포함한 재통합 프로그램을

발전시키는 것이 중요해졌다.

한국은 1990년대 후반 경제적 위기 때에는 거리노숙인의 급격한 증가를 경험했지만, 2000년대 후반에는 그 경제적 심각성에 비례해서 거리노숙인이 늘어났다고 여겨지는 않는다. 우리의 경우에도 완충 장치가 있었다고 할 수 있다. 이런 완충 장치는 쉼터를 비롯한 긴급구호체계일 수도 있지만, 비주택 부문이 커진 것이 그런 역할을 했을 가능성도 있다.

그런데 길거리에서 잠을 자는 사람들이 심각하게 늘어나지 않았다고 문제가 없는 것은 아니다. 비주택은 여전히 심각한 주거빈곤 상태이고, 그런 생활 상태가 지속되도록 방치하면 분명히 사회적 부담으로 나타날 것이기 때문이다.

정책적 논의에서 홈리스 문제는 한계적인 주제이다. 그들은 매우 복잡한 문제를 가지고 있는 소수이다. 홈리스 문제를 구성하고 있는 복잡한 사회적 차원들 때문에 그것에 대한 대응은 쉽지 않다. 이것은 홈리스 문제를 긴급 대책 수준에만 머물러 있게 하는 원인 가운데 하나이다. 복잡한 문제에 대해서 손쉬운 해결책을 찾으려는 경향이 있는 것이다.

주택을 제공하는 것은 매우 효과적이다. 하지만 그것이 사회통합을 위해서 유일하게 필요한 것은 아니다. 홈리스가 단지 주택이 없는 상태만을 의미하는 것이 아니기 때문이다. 그들은 재통합을 위한 사회적 지원이 필요하고, 이것은 개개인의 필요에 따라서 달라져야 한다. 이를 위해서는 다양한 방식의 개입이 필요하다. 어떻게 돈을 관리해야 하는지에 대한 상담, 가족이나 사회적 관계를 복원하는 것, 직업 훈련, 일자리 구하기, 심리적 지지와 의료 지원 등이 예방과 재통합을 위한 지원 프로그램으로 결합되어야 한다.

2. 비주택 거주민 실태 파악

1) 실태에 대한 이해와 정책의 상호의존적 발전

주거 배제 계층의 문제와 관련해서 가장 논란이 될 수 있는 것 가운데 하나는 규모

를 파악하는 문제이다. 홈리스의 정의나 규모를 둘러싼 논란이 대표적이다. 이런 문제는 신뢰할만한 정보가 거의 없기 때문에, 또 이념적인 공방 때문에 더 논쟁의 여지가 커진다.

현재 정부가 파악하는 홈리스에 대한 정의는 매우 제한적이다. 노숙인쉼터와 부랑인 시설에서 생활하는 사람과 거리노숙인에 한정된 홈리스에 대한 좁은 정의와 이해는 더 확장될 필요가 있다. 그래서 이른바 잠재적 홈리스라고 여겨지는 집단을 포함하는 보다 넓은 개념으로 홈리스를 이해해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

이러한 사안과 관련해서 여러 가지 사회 문제에 대한 통계는 관련된 서비스 제공과 긴밀하게 연관되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 예를 들어, 인구에 대한 통계는 행정, 계획, 공공 서비스에 대한 자원 배분을 위해서 필요하다. 정부가 인구와 관련한 정보를 가지고 있지 않으면, 주택이나 기반시설, 사회 서비스에 대한 필요를 추정하기 어렵다.

통계는 정책을 선택하는 과정보다는 정책을 집행하고 그 효과를 모니터링하기 위해서 더 필요하다. 새로운 정책을 도입할 때에는 반드시 정확한 수요에 대한 파악이 이루어지지 않을 수도 있고, 또 정책 도입에 따른 수요 변화를 예측하기도 매우 어렵다. 하지만 정책을 집행하면서 그 효과를 파악하고 이를 토대로 앞으로의 정책을 계획하기 위해서 현황을 파악하는 것은 훨씬 중요하다.

홈리스에 대한 이해가 협소한 것 역시 홈리스에 대한 서비스가 긴급구호에 한정되어 있는 것과 무관하지 않다. 현재 홈리스의 규모는 홈리스 가운데 가장 열악한 이들에게 제공되는 서비스를 이용하는 사람들로 계산된다. 쉼터나 식사 서비스, 응급진료 서비스를 이용하는 사람들이다. 이런 긴급 서비스는 사회적으로 배제된 사람들에게 제공되어야 할 지원 목록에서 가장 마지막에 있는 것으로, 홈리스가 된 사람들이 가장 마지막으로 이용하는 것이다. 또 특별한 노력이 기울여지지 않는 한 정부가 홈리스 현황을 파악하는 방법은 현재 서비스를 제공하고 있는 조직에 의지하지 않을 수 없다. 이런 서비스를 제공하는 기관에 의한 홈리스 규모 파악은 홈리스를 위해서 필요한 서비스의 수요가 아니라 한계적 서비스의 공급 현황과 다르지 않다.

사회안전망으로서 주거의 역할이 큰 나라에서는 홈리스에 대한 통계가 잘 갖추어져 있다. 많은 나라에서 홈리스를 정의하기 위한 시도와 이를 둘러싼 논쟁이 있었는데, 명

확한 정책적 정의를 가지고 있는 나라는 홈리스에 대한 지원을 법적인 의무로 정하고 있고 홈리스에 대한 높은 수준의 지원을 하고 있는 나라들이다. 영국은 지방정부에게 홈리스를 위해 주택을 제공해야 할 법적인 의무를 부과했다(Housing Act, 1985). 물론 홈리스 개념을 정책적으로 적용하는 방법과 관련해서 논란이 없는 것은 아니지만, 제도적으로 홈리스가 무엇을 의미하는지에 대한 정의는 분명하다. 그리고 이런 홈리스에 대한 파악이 주택을 비롯한 사회정책의 영향을 파악하는 중요한 기준으로 활용되고 있다.

그런데 최근 들어서 홈리스, 주거위기집단 등 주거 배제 계층에 대응하는 주거대책이 만들어지고 있으며, 이런 정책의 수요를 파악해야 할 시점이 되었다. 쉼터 등에서 거주하던 홈리스들이 지역사회에 정착할 수 있는 기회를 제공하는 단신자 매입임대주택사업, 그리고 쪽방, 비닐하우스 거주민들을 위한 주거지원사업 등이 실시되고 있다. 그리고 극단적인 주거빈곤 상태에 있는 이들의 문제에 시급하게 대응하기 위해서 이런 사업의 범위를 더 확대할 필요가 있다는 주장들도 나타나고 있다.

이에 따라 홈리스 개념을 보다 넓게 이해하는 것이 정책적으로도 필요하게 되었다. 홈리스에 대한 정책 수단이 쉼터나 식사와 의료 서비스를 긴급하게 제공하는 차원을 넘어서서 지역사회에 거처를 마련하고 생활할 수 있게 지원하는 것으로 확대되고 있기 때문이다. 그리고 주택이라고 여기기 어려운 극단적인 주거빈곤 상태에 있는 비주택 거주민 역시 같은 종류의 지원을 필요로 하는 집단이다. 또한 홈리스가 되기 쉬운 다양한 위기 집단의 문제를 파악하여 홈리스 발생을 예방할 필요도 있다. 한계적 주거빈곤과 주거위기에 처한 집단을 파악하고 이에 대한 대책을 마련하는 것은 우리 사회에서 긴급하게 대응해야 할 주거권 실현을 위한 국가의 책무라고 여겨지고 있다.

2) 실태 파악에서 고려할 점

정부가 필요로 하는 것은 얼마나 많은 서비스를 제공해야 하는가에 대한 수요량이다. 주거 배제 계층의 문제에 대응하기 위해서 문제의 규모를 이해하는 것은 기본이다. 주거 배제 계층을 위한 지원을 고안하기 위해서는 그들이 주택에 접근하는 것과 관련하여 어떤 장애를 갖고 있으며, 생활 상태는 어떤 지를 확인할 필요가 있다. 서비스를

장기적으로 계획하기 위해서는 현재 그 서비스를 필요로 하는 사람들이 얼마인지 뿐만 아니라, 앞으로 얼마나 필요하게 될 것인지를 짐작해야 한다.

그런데 주거 배제 상태에 있는 사람들은 하나의 고정된 특성을 가지고 있는 인구 집단으로 정의하기가 쉽지 않다. 무엇보다 적절한 주거에서 배제된 집단은 그 형태가 매우 다양하며 계속 변화하고 있기 때문이다. 거리 노숙, 야간 응급 잠자리, 쉼터 등 임시적인 거처를 제공하는 시설, 쪽방 등 단기로 세를 주는 거처, 고시원이나 숙박업소를 주요 거처로 이용하는 경우, 찜질방이나 PC방과 같은 곳을 숙소로 이용하는 경우, 비닐하우스 등 무단 점유, 매우 열악한 민간의 임대주택, 불법적인 임차, 어쩔 수 없이 친구나 친척의 집에서 기거하는 경우, 농촌 외딴 지역에 발견되는 컨테이너 거처 등이 현재 고려될 수 있는 유형들이다. 그리고 빈곤을 벗어나기 어렵고 가난한 이들을 위한 저렴한 거처의 제공은 부족한 상황이 지속된다면 이런 열악한 주거 형태는 더 다양해질 수도 있다.

적절한 주거에서 배제되는 다양한 유형들은 빈곤과 열악한 주거 그리고 이와 결합된 다양한 공통적인 요소들을 가지고 있는 것은 사실이지만, 내부의 구성을 살펴보면 단일한 방식의 대응이 적합하지 않다는 것을 알 수 있다. 각 유형은 법적인 문제, 주택이나 부동산 시장과의 관계, 가구와 개인의 특성 등에서 차이가 발견된다. 그리고 거처의 특성을 가지고 같은 유형이라고 구분된 집단 내에서도 개개인의 상황과 욕구는 같지 않다.

이러한 이유로 인하여 넓은 의미의 홈리스 혹은 극단적인 주거빈곤의 전반적인 현황을 파악하는 것이 쉽지는 않다. 그리고 각각의 정책 수단이 어느 정도의 범위까지 대응해야 할 것인지 그 범위를 정하기도 쉽지 않다. 따라서 이런 문제에 대응하는 정책 프로그램도 획일적인 내용을 갖지 않고 다양한 필요에 대응할 수 있도록 마련될 필요가 있다.

주거 배제 계층에 대한 이해는 전반적인 현황에 대한 파악을 위한 필요와 동시에 개별 정책 프로그램의 개발과 실행을 위한 필요를 반영하지 않을 수 없다. 그리고 정책의 집행 과정에서 나타나는 변화와 장기적인 정책 방향을 고려하는 가운데 적절한 조사 방법을 택해야 할 것이다. 그리고 이와 관련된 정보가 지속적으로 축적되고 관리될 수 있는 체계를 갖추는 것도 필요할 것이다.

3) 비주택 거주민 주거실태조사

5년마다 실시되는 인구주택총조사는 주택정책을 비롯하여 여러 가지 정책에 대해 가장 종합적인 정보를 제공하는 데이터이다. 이런 조사를 통해서 극단적인 주거빈곤 상황에 있는 이들에 대한 정보를 파악하기는 어렵다.

그런데 센서스 형태의 조사를 통해서 홈리스 등 주거 배제 계층의 현황을 파악하는 것이 반드시 필요하지는 않을 수도 있다. 특수한 필요와 다양한 문제를 파악하기 위한 요구들을 모두 센서스 조사에 적용하는 것과 관련해서는 방법론상의 문제와 비용 문제가 있기 때문이다. 또한 조사자의 능력, 훈련, 준비와 조사 기술 등에서 요구되는 바가 많다. 그리고 이런 집단은 응답하지 않는 비율이 매우 높고, 설문 내용 역시 답하기 어려운 것들이 많을 것이다. 또 조사를 하는 비용이 홈리스 등 주거 배제 집단을 재통합시키기 위한 프로그램을 제공하기 위한 비용에 비해 너무 크다면 그런 조사를 효율적이라고 할 수 없다.

하지만 이것이 문제의 규모에 대한 신뢰할 수 있는 자료를 얻을 수 없다는 것은 아니다. 초점을 분명히 하고 대상 집단을 한정해서 효율적인 조사가 이루어질 수 있다. 이를 위해서 주거실태조사는 매우 활용 가능성이 높은 방법이다.

주거실태조사는 인구주택총조사를 통하여 다양하고 복잡해진 주거상황을 적기에 반영하지 못하는 점을 보완하기 위해서 도입되었으며, 주택법 제5조에 근거한 주거실태 조사를 실시하고 있다.

주택법 제5조 ① 국토해양부장관, 특별시장·광역시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 다음 각 호의 사항에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 주거실태조사를 할 수 있다.

1. 주택보급률
2. 주택의 유형·규모
3. 주택자금
4. 그 밖에 주택의 건설·공급 및 관리에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 국토해양부장관이 제1항에 따라 하는 주거실태조사는 정기조사와 수시조사로 구분하되, 정기조사는 「통계법」 제17조에 따라 지정통계로 지정된 인구총조사

및 주택총조사와 함께 하여야 하고, 수시조사는 국토해양부장관이 특히 필요하다고 인정하는 경우에 조사항목을 특별히 정하여 할 수 있다.

③ 특별시장·광역시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 제1항에 따라 하는 주거실태조사에 관하여는 제2항을 준용한다.

현재 주거실태조사는 일반조사와 특수조사를 해마다 번갈아 가면서 실시되고 있다. 특수조사로는 노인주거실태조사가 실시되었고, 현재 장애인주거실태조사가 이루어지고 있다. 이런 특수조사는 분야별 주택정책의 발전에 중요한 계기가 되고 있다.

특정한 부문을 대상으로 실시되는 주거실태조사를 활용하면 비주택을 비롯한 광의의 홈리스 및 가장 열악한 주거 배제 계층의 현황을 전국적으로 파악하는 것이 가능할 것이다. 이를 통해서 정부가 주거권 실현을 위해서 우선적으로 대응해야 할 집단의 규모와 현황에 대해 파악할 수 있을 것이다. 그리고 이런 조사를 계기로 국가가 우선적으로 고려해야 할 주거 배제 집단을 정의하고 이들에 대한 정책을 정비할 수 있기를 기대한다.

주거 배제 집단을 대상으로 한 주거실태조사를 실시한 이후에도 홈리스와 비주택 거주민을 포함하는 주거 배제 집단의 현황을 전국적인 규모로 정확하고 지속적으로 파악하기는 쉽지 않을 것이다. 대신 앞으로 체계적인 실태 파악은 정책을 집행하는 과정에서 각 정책의 수요 변화를 파악하고 효과를 평가하기 위한 구체적인 목적을 가지고 이루어져야 할 것이다.

그리고 이런 집단의 변화 경향에 대한 데이터는 공공기관이 법적인 의무를 가질 때 지속적으로 생산될 수 있다. 홈리스를 위한 주거를 제공해야 하는 의무와 관련 서비스를 재정적으로 지원해야 할 의무 등이다. 정부가 제공해야 할 서비스에 대한 요구가 어떻게 변화하는지를 파악하기 위해서 이런 정보가 생산되어야 하는 것이다.

3. 공공임대주택을 통한 주거지원사업의 개선

1) 쪽방 및 비닐하우스 거주가구 주거지원사업 개선의 필요성

‘쪽방 및 비닐하우스 거주가구 주거지원사업’은 주거환경이 열악한 쪽방 및 비닐하우스 거주민에게 매입주택 등을 제공하는 것이다. 쪽방 거주자의 경우 보증금 100만원, 비닐하우스 거주자는 보증금 250만~350만 원 정도이고, 월임대료는 시장가격의 50% 이하에서 결정되며 5~10만 원 정도까지 다양하다. 매입임대주택이나 전세임대주택의 최장 거주기간 연장과 함께 최대 10년까지 거주할 수 있게 되었고, 임대보증금의 50%도 무이자로 대출받을 수 있다. 이러한 유리한 조건 때문에 쪽방 거주민 등은 매입임대주택에 입주할 수 있게 되었으며, 그들의 주거여건을 크게 개선되었으며 만족도도 높다.

현재 주거지원사업은 크게 두 가지 방식으로 추진된다. 사업시행자가 직접 주택을 공급하는 방식이 하나이고, 민간단체를 운영기관으로 선정하고 사업시행자는 운영기관에 주택을 임대하고 운영기관이 입주자를 선정하고 주택을 공급하는 방식이 다른 하나이다. 전자는 다시 기존주택을 매입하여 공급하는 방식과 전세로 임대하여 공급하는 방식으로 구분된다. 쪽방비닐하우스 거주가구 주거지원 업무처리지침에서는 다음과 같이 공급주택의 유형을 구분하고 있다.

제7조(공급주택의 유형) 사업시행자는 공급주택에 대하여 아래 각 호와 같이 유형을 구분하여 공급할 수 있다.

1. 일반가구용 임대주택 : 입주대상자를 포함한 가구원 수가 2인 이상인 가구에 임대하는 주택
2. 1인 가구용 임대주택 : 입주대상자 1인 가구에 공급하는 주택 중 입주대상자에게 직접 임대하는 주택
3. 단신계층용 임대주택 : 입주대상자 1인 가구에 공급하는 주택 중 제8조의3에 따라 선정한 운영기관에게 임대하는 주택
4. 공동생활용 임대주택 : 「보금자리주택 업무처리지침」 제55조제2항에서 정하는 운영기관에게 임대하는 주택으로서 입주대상자 다수인이 공동으로 생활하는 주택

그런데 운영기관을 통한 주거지원사업의 경우 사업시행자가 직접 제공하는 방식과는 달리 ‘주택’을 공급하는 것과 함께 사례관리와 정착 지원 등 추가적인 ‘지원 서비스’가 기본적으로 제공될 것으로 여겨진다. 하지만 주택 이외의 서비스를 위한 인력 및 운영과 관련된 재원은 공식적으로 마련되어 있지 않다.

두 방식은 전달체계와 지원내용이 다르기 때문에 대상 집단도 그에 상응하게 구분되는 것이 바람직하다는 암묵적인 기대도 있었다. 하지만 실질적인 지원 대상에 큰 차이가 있을 것으로 여겨지지 않는다. 일부 이용자는 추가적인 지원이 필요하다고 여겨지기도 한다. 고령, 장애, 질병, 오래된 노숙생활 등의 이유로 독립생활을 유지하기 위해 추가적인 지원이 필요한 경우도 있다. 하지만 대부분 경우 저렴한 주택이 공급되면 별도의 지원 없이 독립생활이 가능할 것으로 기대된다. 이런 사람들은 운영기관을 통해서 입주하기도 하고, 사업시행자를 통해서 직접 거처를 제공받기도 한다. 경우에 따라서는 추가적인 서비스를 제공하는 노력이 오히려 입주자에게 성가시게 여겨지는 경우도 있다.

현행 규정에서는 단신가구용 매입임대만을 운영기관을 통해서 제공되는 것으로 정하고 있다. 그런데 2인 이상의 가족을 구성하고 있는 가구는 이런 지원 서비스가 필요 없는 것은 아니다. 실제로 쪽방 등에서 가족을 구성하고 있는 가구나 매입임대주택으로 이주한 가족 단위의 가구 중에는 상당한 수준의 지원 서비스 없이는 독립적인 생활이 매우 어려운 경우가 종종 있다.

따라서 주거지원사업을 통해 공급되는 임대주택의 유형과 특성을 재정비하는 것이 바람직하다. 입주대상자의 필요는 다양하고, 그것에 대응할 수 있는 주거지원사업을 모색해야 할 필요가 있다. 이를 위해서 특히 지원 서비스의 필요와 내용, 그 효과에 대한 검토를 수행하는 것이 좋을 것이다. 또한 이를 안정적으로 제공하기 위한 제도적인 토대를 갖추는 것도 필요하다. 그리고 지원 서비스의 제공은 독립생활의 능력을 향상시키기 위한 것임을 분명히 하고, 이를 효과적으로 제공하기 위해서 욕구에 대한 사정과 재평가 체계를 갖추어야 한다. 또한 다양한 자원을 연계할 수 있는 네트워크의 구축을 위한 노력도 필요하다.

2) 대상 계층의 확대

홈리스를 비롯한 가장 심각한 주거 배제 계층의 문제를 해결하는 수단이 매입임대주택에 국한될 필요는 없다. 쪽방비닐하우스 거주민을 위한 매입임대주택이 등장한 것은 공공임대주택을 비롯한 저소득층 주거정책의 핵심적인 영역이 가장 힘든 계층의 문제를 해결하는 데 효과적으로 기여하지 못했기 때문에 출현한 것이다. 원칙적으로는 공공임대주택이나 주거비 보조 등 핵심적인 주택정책수단을 통하여 가장 심각한 주거 배제 계층의 문제에 대응하는 것이 바람직하다. 하지만 쪽방비닐하우스 매입임대주택을 더 발전시켜가는 것도 무시하기 어려운 현실적인 발전 경로임에 분명하다.

비주택 거주민들은 유형별로 다른 특징들을 보이고 있지만, 심각하게 열악한 주거 상태에 있다는 점에서는 크게 구분되지 않는다. 특히 쪽방, 고시원, 여관·여인숙, 그리고 실제로는 거처로도 이용되고 있는 비주거용 다중이용업소 등은 공간적으로도 밀집된 형태로도 존재하고, 그들 상호간의 이동도 확인된다. 그리고 그들 중 일부는 거리노숙과도 상당한 관련성을 보이고 있다.

현재 제시된 주거지원사업은 쪽방과 비닐하우스 거주민을 대상으로 하고 있으며, 다른 유형의 비주택에 거주하는 이들을 명문화된 규정으로 포함하고 있지는 않는다. 이에 따라 제도적인 배제가 존재할 수 있다.

주거지원사업은 기존 공공임대주택 정책의 사각지대에 있는 가장 취약한 계층을 대상으로 한다는 점에서 그 의의가 있었다. 이런 의의를 더 발전시키기 위해서는 사각지대의 범위를 확인하고 이에 적절히 대응할 수 있도록 제도를 발전시킬 필요가 있다.

비주택 조사에서 확인된 바를 볼 때 쪽방, 비닐하우스를 대상으로 하는 주거지원사업의 범위를 고시원, 여관·여인숙 등에 거주하는 저소득층까지 확대하는 것이 바람직하다. 이런 범위는 더 확대될 필요가 있다. 다양한 심각한 주거빈곤 상태에 있는 이들은 민간임대주택 등에도 존재하고, 이밖에도 다양한 형태의 주거 위기에 직면하고 있는 이들도 존재하기 때문이다. 그리고 쉼터나 각종 시설의 퇴소자, 개발사업이나 화재 및 산사태 등 재해로 인해 주택을 상실한 가구, 임대료 체납으로 민간임대주택에서 퇴거할 위기에 처한 가구를 말한다. 이들은 긴급한 대책이 필요한 가구로 볼 수 있으며, 이들을 우선적으로 대응해야 할 집단에 포함하는 것이 바람직하다. 이런 정책적 수요

를 판단하기 위해서는 추가적인 검토나 조사가 이루어질 필요가 있다.

3) 독립생활을 위한 지원 서비스의 체계 정립

지원(support) 서비스는 독립적인 생활을 유지하도록 돕기 위한 것이다. 이런 지원은 자가주택이나 임대주택에 관계없이 제공되어야 마땅하고, 그들이 계속 거주하고자 하는 주택에서 이루어지는 것이 바람직하다.

모든 사람은 개인별 지원 계획을 가져야 한다. 이런 계획은 전문적인 지원자에 의해서 만들어져야 하고, 당사자의 선택권을 보장하고 그들이 지원의 수준과 성격에 대한 통제력을 가져야 한다. 그래야 지원이 이용자의 필요와 희망에 가장 대응할 수 있기 때문이다. 저렴한 주택을 제공하니 이런 정도의 간섭은 받아도 된다는 식의 개입은 독립적인 생활 능력을 향상시키고자 하는 본래의 취지에 부합하지 않는 결과를 낳을 수도 있다.

지원은 다양한 영역에 걸쳐서 이루어질 수 있다. 재정 관리, 요리나 장보기 등 가사와 관련한 기술 훈련, 일자리를 찾는 것, 외출을 돕는 것 등이 포함될 수 있다. 이런 지원을 위해서 정기적으로 방문을 할 수도 있고, 가끔 잘 지내고 있는지만 확인할 수도 있다. 그리고 정기적으로 그리고 이용자의 필요에 따라 지원계획은 수정될 수도 있다. 그리고 이런 과정에 다양한 자원들에 대한 정보도 구할 수 있다.

주거 배제 계층을 위한 지원 수단이 더 늘어나서 그들이 선택할 수 있는 여지가 확대되어야 한다. 지원 서비스에 대한 필요는 다양하다. 그리고 지원 서비스가 필요한 정도를 고려하여 거처의 형태도 달라질 수 있다. 독립적인 거처에서 생활하기는 하지만 공동시설을 함께 사용하고, 상주하는 관리자는 없지만 상대적으로 많은 지원이 주택과 결합되어 제공되는 주택은, 장애가 심각하고 고령으로 쇠약해진 사람들이나 노숙 경험이 있으며 자활을 위해서 상당한 수준의 지원이 필요하다고 여겨지는 이들을 위해서 활용되는 것이 적절하다. 쉼터드 하우스(sheltered housing)이 그런 예가 될 수 있다. 이런 거처는 생활시설에 들어가지 않고 독립적인 생활을 할 수 있도록 돕는다.

지원 서비스에서 지역사회 참여를 위한 활동도 중요한 부분을 차지한다. 지원이 일상적으로 제공되는 주택은 지역사회에 참여한다는 점에서 실질적으로 수용시설과 구

분될 수 있다. 위치만 지역사회에 있고 여전히 시설의 성격을 그대로 가지고 있는 경우도 많다. 지역사회에 주택이 있는 것과 사람들이 지역사회에 참여하는 것은 다르다.

지원 서비스는 직원이 상주하지 않고 정기적으로 방문을 하는 등의 방식으로 제공될 수 있다. 독립적으로 생활하는 데 필요한 능력은 지속적인 지원이 아니라 일시적인 도움을 통해서 향상되기도 한다. 일자리를 구하기 위한 지원은 일정한 기간 동안 이루어진다. 요리 등 가사와 관련한 내용이나 돈을 관리하는 방법 등에 대한 지원도 입주 초기나 특정 시점에 이루어지는 것이 적절할 것이다. 그리고 상당한 지원은 이주를 하기 전과 이사한 직후에 집중되는 경우가 많다.

이런 지원 서비스 제공과 관련하여 가장 큰 한계는 서비스 제공을 위한 비용을 조달하기 어렵다는 점이다. 독립적인 주거생활을 영위할 수 있도록 돕는 지원 서비스가 얼마나 필요하고, 그 효과가 무엇인지에 대한 사회적 인정이 부족하다. 아직 현장에서 이런 서비스를 제공하는 이들이 느끼는 필요에 대해서 정책 담당자 등은 충분히 이해하고 있지 않은 것으로 여겨지고, 서비스가 체계화되어 있다고 보기도 어렵다.

이와 관련해서는 몇 가지 핵심적인 영역에서 지원 서비스의 내용을 체계화하고, 이런 서비스에 대한 필요와 서비스 제공의 효과에 대한 경험적인 증거를 만드는 것이 바람직하다. 그리고 이런 체계화된 서비스가 이용자의 필요에 따라 적절히 제공될 수 있도록 하는 사정(assessment)과 지원계획의 작성, 재평가의 절차가 확립되어야 할 것이다.

현재 어떤 지원이 필요할 것이라는 추측이 있다. 현장에서 제공되는 지원 서비스는 이용자의 필요나 희망을 반영하지 못하는 경우가 많다. 제공되는 서비스의 종류나 내용은 기관의 여건에 따라 좌우될 때가 많다. 지원 서비스를 제공하는 과정에서 이용자 개인의 요구나 반발이 생기기도 한다. 실제로 무엇이 필요한지를 경험적으로 확인하면서 서비스는 점차 개별화되어가는 경향도 나타나고 있다. 하지만 그것이 만족스러운 수준이라고 말할 수는 없다.

서비스를 필요로 하는 사람을 프로그램의 중심에 두어야 한다. 사람들은 개인의 필요와 기대에 적절하고 잘 대응하는 서비스를 갖도록 해야 한다. 적절하고 개별화된 서비스와 개인의 필요에 따라 조정된 개입이 이루어져야 한다(Department for Communities and Local Government, 2007).

공공임대주택에 입주하고 생활하는 과정을 중심으로 필요한 주거지원 서비스의 내

용은 입주 준비 지원, 입주 및 지역사회 정착 지원, 계속 거주 지원으로 구분할 수 있다. 이런 지원 서비스의 제공은 획일적인 것이 아니라 입주자의 필요를 반영하여 달라져야 하고, 입주자의 자립적인 생활능력을 향상시키는 데 기여하는 것이어야 한다.

입주 준비 지원은 매우 중요한 과정인데, 아직까지 매입임대주택 제공 등에서 중요하게 고려되고 있지 않다. 보증금 마련 및 관련된 지원, 신청과 주택 탐색 등의 절차, 입주 이후에 예상되는 변화를 미리 고려하는 것 등이 필요하다.

입주 및 지역사회 정착 지원은 입주대상자로 선정된 이후 실제로 주택을 고르고, 입주하기 전에 체크해야 할 사항들을 점검하고, 계약을 체결하고, 이사를 하고 필요한 서비스를 연결하고, 기본적인 생활에 필요한 가재도구를 마련하는 것 등에 이르는 다양한 내용을 포함할 수 있다. 복지서비스 등을 필요로 하는 이들은 지역의 관련 기관에 연결하는 것이나 지역사회 활동에 참여할 수 있도록 기회를 제공하는 것도 중요하다. 필요한 경우 입주 초기 일정기간 동안 생활에 필요한 다양한 지원 체계 등이 잘 자리를 잡는지를 확인하는 것도 할 수 있다.

계속 거주 지원은 입주 이후에 주거를 잘 유지하도록 돕는 것이다. 월 임대료 및 공과금을 연체하지 않고 납부하는 것, 겨울철 난방비를 적절히 관리하는 것, 이웃과의 갈등, 복지서비스에 대한 필요의 변화에 대응하는 것 등 계속해서 거주할 수 있도록 지원할 필요가 있는 경우에 대응한다.

4. 지역 특성에 맞는 임대주택 공급 방안

1) 이용자의 선택권 확대

현재 주거지원사업은 임대주택으로 이주하기를 원할 경우 시중 전세임대주택 및 기존 공공임대주택보다 저렴한 임대주택을 공급하여 이들의 주거안정을 지원하는 것이다. 기존의 열악한 거처를 떠나고자 하는 자에 대해서만 대책을 제공하고 있을 뿐, 계속 거주하기를 희망하는 자에 대해서는 고려하지 못하고 있다. 매우 열악한 주거 상황에 있고 대안적인 거처가 매우 저렴한 가격에 제공됨에도 불구하고 이를 선택하지 않

는 이들이 있는 것이다.

이와 관련해서 한두 가지 유형의 대안으로 가장 열악한 주거빈곤 상태에 있는 이들의 문제에 적절히 대응할 수 있는 지에 대해서 다시 생각할 필요가 있다. 정책은 이용자의 관점에서 설계되어야 마땅하고, 이들의 다양한 처지와 요구가 적절히 반영되도록 노력하는 것이 좋다. 주거지원사업이 이용자의 다양한 필요를 반영하기 위해서 노력하는 것이 옳다. 따라서 임대주택에 입주하고 새로운 지역사회에 정착하여 계속해서 거주할 수 있도록 지원하는 것과 함께 이전에 살던 지역에서 계속 거주하기를 희망하는 이들을 위해서 지역의 특성에 맞는 임대주택을 공급함으로써 기존 거주 지역 내에서도 보다 나은 주거생활을 할 수 있도록 하는 것도 검토할 필요가 있다.

2) 다중주택의 최저 기준 설정

여러 가지 이유로 열악한 주거상태에 있는 이들은 자신이 사는 지역을 떠나지 못한다. 교통이 편리하고 인력시장이나 재래시장 등 일거리를 구하기가 용이하고 여러 가지 서비스를 이용할 수 있다. 그리고 오래 살아온 익숙한 곳이기 때문이기도 하다. 이런 사항과 관련한 변화는 심각한 스트레스가 되기도 하고, 그들의 생존을 위협할 수도 있다.

따라서 기존의 비주택들이 가난한 이들을 위한 주거 자원으로 활용되고 있음을 인정할 필요도 있다. 하지만 지금의 비주택 거처들은 사람이 살기에 적절하지 못하기 때문에 그대로 방치하는 것도 적절하지 않다. 이러한 형태의 거처에 대해서는 최소한의 규정도 적용되지 않는 경우도 있어서, 임대수입을 높이기 위해 점점 더 열악한 형태로 개조하더라도 제재할 수 있는 방법이 없다.

따라서 여러 가구가 주거시설을 공동으로 사용하는 주택에 대한 최소한의 기준을 설정하고, 이런 기준을 충족시키도록 만드는 정책을 도입할 필요가 있다. 다중주택¹⁾에 대해서 정책적으로 규제를 할 수 있는 근거와 기준을 만들고, 이를 집행하기 위한 정책을 고안하는 것이다.

1) 건물의 연면적이 330㎡ 이하이고 층수가 3층 이하인 단독주택형 주거용 건축물을 의미한다. 다수인이 장기간 거주할 수 있도록 각 주거구획별로 독립공간을 확보하되 화장실, 샤워실 등 주거생활의 일부는 공동으로 사용할 수 있도록 설치되어 있다

1인가구의 비중이 점점 높아지는 상황을 고려할 때 이 문제를 정책적으로 고려할 필요성은 점점 더 커질 것이다. 특히 방의 최소 크기, 창문 크기, 화장실 수, 욕실 수, 공동부엌 및 공동거실 설치 여부 등 인간다운 생활을 유지하는 데 필요한 최소한의 주거 환경을 갖추 수 있도록 해야 할 것이다. 이런 기준은 최저주거기준의 1인 가구에 적정한 주거수준에 비해 낮을 수밖에 없지만, 현실적인 집행력을 갖는 기준을 만드는 것이 최악의 주거환경이 양산되는 것을 막기 위한 한 가지 수단이 될 수 있다.

3) 비주택 매입을 통한 임대주택 공급

비주택은 매우 열악한 거처이기는 하지만, 그 거처와 지역이 갖는 의미는 사람마다 매우 다르다. 홈리스의 지역사회 정착을 위해서 기존의 사회적 관계들과 거리를 두고 새로운 관계를 형성하는 것이 도움이 되는 경우도 있다. 하지만 기존의 관계가 어떤 내용이었고 그것이 개인에게 갖는 의미는 매우 다르다. 개인에 따라서는 새로운 관계를 형성해야 하는 부담이 거처를 옮기면서 받는 편익보다는 더 클 수도 있다. 매입임대주택으로 옮겨간 사람들의 생활이 나아진 것만큼 옮겨가지 않은 이들의 선택에도 주목할 필요가 있다. 그렇다고 그들이 현재의 거처에서 생활하는 것에 만족하는 것은 아니다. 이를 고려할 때 기존의 거처를 개조하여 보다 나은 환경을 만드는 방안을 검토할 필요가 있다.

기존에 살던 지역에서 계속 거주하기를 희망하는 이들을 위해서 정부가 좀 더 적극적으로 대응할 수 있는 수단은 그런 지역에 매입임대주택 등을 공급하는 것이다. 정부는 기숙사형·원룸형 주택 등 도시형 생활주택의 공급을 확대하기 위한 방안을 내놓았다. 이 제도를 비주택을 매입하여 개조한 이후에 매입임대주택 등으로 공급하는 것에도 활용할 가능성이 있다고 판단된다.

주택법 시행령 제3조 제1항에서는 다음과 같이 원룸형 주택과 기숙사형 주택의 조건을 정의하고 있다.

○ 원룸형 주택

- 가. 세대별로 독립된 주거가 가능하도록 욕실, 부엌을 설치할 것
- 나. 욕실을 제외한 부분을 하나의 공간으로 구성할 것

다. 세대별 주거전용면적은 12제곱미터 이상 50제곱미터 이하일 것
라. 각 세대는 지하층에 설치하지 아니할 것

○ 기숙사형 주택

가. 취사장, 세탁실, 휴게실을 공동으로 사용할 수 있는 구조를 갖출 것
나. 세대별 주거전용면적은 7제곱미터 이상 30제곱미터 이하로 할 것
다. 각 세대는 지하층에 설치하지 아니할 것

공공이 건설하거나 국민주택기금의 지원을 받아 건설한 경우에는 임대료를 제한하고 공공임대주택으로도 적극 활용할 정책적 의지를 표명한 바 있다.

개보수가 가능한 쪽방 지역 내 건물이나 숙박시설을 매입하여 우선적으로 고려할 수 있을 것이다. 이런 건물을 매입하여 개보수하거나 철거 후 신축한 뒤, 단신가구용 공공임대주택으로 활용하는 것이다. 고령자, 장애인 등 특별한 필요가 분명한 이들에게 무장애화된 주거환경과 적절한 지원 서비스를 함께 제공하는 새로운 유형의 공공임대주택을 공급하는 방식도 검토해 볼 만하다.

5. 비주택 유형별 개선방안

1) 비닐하우스

(1) 기존 거처를 유지하면서 대응할 점

비닐하우스촌 거주민이 겪는 생활에서의 불편은 여러 가지이다. 얼마 전까지 주민등록전입신고와 관련한 법적인 공방이 진행되었으며, 일부 지역에서는 우편물 수령, 아이들의 학교 문제 등 기본적인 공공 서비스를 제대로 받을 수 없었다. 그리고 화재와 붕괴 등 재해의 위험은 매우 심각하게 여겨지고 있다. 상수도과 전기가 들어오기 시작한 곳이 최근 많이 늘어났다. 하지만 아직 화장실이 불편한 곳이 많다.

이런 여러 가지 문제들 중에는 기존의 건물을 유지하는 상태에서 대응하기에는 한계가 있는 것이 많다. 대표적인 것이 화재에 대한 것이다. 비닐하우스촌 거주민들의 가장 큰 두려움 가운데 하나는 화재 등 재해의 위험이다. 비닐하우스촌 주택들은 가연성이

높은 재료로 만들어져 있어서 화재가 발생하면 짧은 시간에 크게 번지고 인명 피해도 발생하기 쉽다. 주택의 구조를 바꾸기 전까지는 화재 위험과 관련해서 소화기 설치나 일부 위험 요소를 완화하는 등의 노력밖에 할 수 없다. 하지만 그 효과는 그리 크지 않을 것이다. 하수도 등 기반시설이 제대로 갖추어지지 않아서 장마가 되면 생활이 불편하고 붕괴 등으로 인한 피해를 입는 곳도 있다. 그런데 상대적으로 큰 규모의 기반시설에 대한 투자를 하는 것은 효율적이라고 여겨지지 않는다. 이런 문제들은 비닐하우스촌의 주택을 전면적으로 새로 짓지 않는 한 해결되기 어렵다.

단기적인 대책으로 어느 정도 효과를 거둘 수 있는 것들도 있다. 화장실 문제의 경우 상대적으로 작은 투자로 심각한 불편은 다소 완화할 수 있을 것이다. 지역의 사정에 따라 필요와 효과적인 대응 방법은 각각 다를 수 있을 것이다.

(2) 근본적인 대책은 주거권 보장

비닐하우스촌은 무허가 건물에 대한 엄격한 원칙을 적용하기 시작한 이후에 발생한 무단 점유지이다. 따라서 근대적인 법률의 토지 소유와 이용 체계를 유지하기 위해서는 무단 점유의 불법성에 대해서 원칙을 유지할 수밖에 없다. 이전의 무단 점유에 대한 국공유지 불하나 무허가건물을 양성화하는 조치를 취하는 것은 이런 원칙을 지키지 않는 것이라 여겨진다. 국공유지나 사유지를 무단으로 점유하여 합법적인 토지 이용을 방해하는 이들에 대해서는 합법적인 절차에 따라 퇴거시키는 등의 조치를 취할 수 있다.

하지만 어떤 이유로든 아무런 대책이 없이 사람들을 길거리로 내모는 퇴거 행위가 인정되는 사회는 거의 없다. 우리 사회 역시 전근대적인 토지이용을 허용하기는 어려운 상황이지만, 토지이용의 합법성을 회복하기 위해서 사람들의 생존을 위협에 몰아넣을 수 있다고 여겨지지도 않는다.

이와 관련해서는 정부의 태도가 중요하다. 과거 국가는 근대적 토지이용의 질서를 확립하는 역할을 주로 했다면, 오늘날 마찬가지로 중요한 역할로 여겨지고 있는 것은 사회구조 속에서 소외되기 쉬운 기본적인 인권을 옹호하는 것이다.

그동안 지방정부 등은 비닐하우스의 추가적인 발생이나 기존의 거처를 분할해서 더 많은 가구가 새로 유입되는 것을 우려했다. 그래서 이들의 존재를 가능한 인정하지 않

고 불법적인 거주임을 명확하게 하려고 했다. 행정기관이 주민등록이전을 받지 않으려 했던 것도 이런 이유에서이다. 이렇게 무단점유에 대해서 적대적인 태도에 대해서 비닐하우스촌 거주민들은 자신의 거처를 지키기 위해서 저항하지 않을 수 없었다.

하지만 오늘날 지방정부가 통제되지 않는 상황을 우려하는 것은 체계적인 대응을 회피하는 것과 다르지 않아 보인다. 지방정부는 현재 거주민과 그들의 이동에 대한 확인, 기본적인 주거 보장을 위한 정책적 수단을 갖추고 있다. 그리고 점진적인 사업 추진을 통해서 대부분의 주민들이 주거권을 포함한 기본적인 인권이 침해되지 않는 가운데 무단점유의 문제를 해소할 수 있다. 다만 이를 위해서는 합리적인 원칙을 수립하고 이를 관철시키는 정치적 의지와 노력이 필요하고, 자원이 투입되어야 한다. 문제는 비닐하우스촌의 존재에 있는 것이 아니라 이에 적극적으로 대응하는 정부의 태도와 활동의 부족에 있다.

비닐하우스촌과 관련해서 정부가 취해야 가장 중요한 원칙은 기본적인 주거권을 보장하는 것이다. 기존에 점유하고 있는 토지 면적이나 건물의 가치, 실제 거래 상황에서 건물의 소유권이 누구에게 있는지와 거래 가격이 얼마인지 등이 보상의 기준으로 고려되는 것은 적절하지 않다. 주거권 보장을 위한 보상의 대상과 기준은 실제로 거주하고 있는 가구에 한하고, 이들이 희망하는 내용을 고려하여 안정적인 거처를 마련하도록 돕는 것이어야 한다.

비닐하우스촌이 발생한 것은 가난한 사람들이 살 곳을 마련하기 어려운 상황이 매우 심각했기 때문이다. 비닐하우스촌을 선택할 수밖에 없었던 것은 거주민들의 경제적 여건 그리고 정부의 저소득층 주거정책의 실패에 그 근본적인 원인이 있다. 이것은 비닐하우스촌이 발생하게 된 이유이면서 동시에 비닐하우스촌의 해결방안에서도 고려되어야 할 전제이다. 저소득층을 위한 주거대책을 마련하는 것이 비닐하우스촌과 같은 열악한 환경의 발생을 예방하는 것이며, 비닐하우스촌에 거주하는 이들에 대한 핵심적인 대안이다.

(3) 변상금 문제

비닐하우스촌은 이른바 ‘신발생 무허가 주거지’이다. 건축허가를 받지 않은 무허가

건물은 시정명령 또는 행정대집행법에 의하여 철거될 수 있다. 그리고 대부분은 개인이나 국가가 소유한 땅을 무단으로 점유한 것이다.

민간의 개인이 보유하고 있는 토지를 무단 점유하는 경우 지주에게 사용료를 내는 경우도 있지만, 그렇지 않은 경우도 많다. 토지소유자들은 무단 점유된 토지에 대한 개발 가능성이 커지면 법적인 수단 등을 동원해서 거주민을 퇴거시키기 시작한다.

국가 소유의 땅을 무단 점유한 무허가건물에 대해서는 해당 지방정부는 매년 계고장을 발송하고 변상금을 부과한다. 그리고 많은 거주민들은 변상금을 낼 능력이 없고, 그래서 연체료까지 추가로 쌓이게 된다. 이렇게 불어난 변상금 액수가 수천만 원에 이르는 경우도 어렵지 않게 볼 수 있다. 그런데 지방정부는 거주민들의 부담하지 못한다는 것을 알기 때문에 변상금 징수 절차를 집행하지 않았다. 그런데 문제는 그들이 다른 곳으로 이주를 할 때 발생한다. 다른 곳으로 이주를 하는 순간부터 압류 등 변상금 징수 절차에 들어가기 때문이다. 임대주택에 입주한 경우 보증금에 대한 압류가 실시되어 임대주택에 계속 거주하기 어렵게 되기도 한다. 이런 것 때문에 비닐하우스촌 거주민은 다른 곳으로의 이주를 선택하지 못하기도 한다.

이런 변상금 문제와 관련해서 적절한 주택으로 이주를 촉진하기 위해서 변상금을 없애주어야 한다는 민간단체의 주장도 있다. 하지만 이런 주장은 받아들여지기 어려운 점이 있다. 불법건축물을 단속하고 건축행정을 원활히 수행하는 것은 공익을 위한 것이고, 이런 공익적 활동을 수행하기 위한 권능은 존중되어야 한다. 따라서 특별히 예외적인 경우가 아닌 한 건물의 철거, 계고장 발송, 변상금 부과와 징수 등의 절차를 수행하는 것이 옳다. 비닐하우스촌이 비록 가난한 이들에게 거처를 제공한 것이라고 하더라도 무단으로 토지를 점유하여 이용함에 따른 수익이 없다고 볼 수 없으며, 이에 대해서 아무런 대가없이 생활하도록 하는 것은 적절하지 않다.

하지만 이것이 기본적인 수준의 주택으로 이주하는 것을 제약하는 요인이 되는 것도 부적절하다. 변상금 등 채무를 집행하는 절차는 기본적인 주거에 대한 권리를 침해하지 않고 기본적인 주거를 해결하기 위한 과정을 제약하지 않는 수준에서 이루어지도록 해야 한다. 즉 공공임대주택 등으로의 이주에 필요한 보증금, 기본적인 생활을 위한 주거비와 기타 생활비에 대한 압류 등은 불가능해져야 한다. 개발사업으로 인한 이주가 적절한 주거로 이전하는 계기가 되도록 하는 것이 바람직하다. 그리고 이와 관련하여

정부가 제도적인 검토를 하는 것을 미루는 것도 적절하지 않다. 또 개발사업 등으로 인해서 살고 있는 거처에서 퇴거해야 하는 가구에 대한 대책의 중심은 보상이 아니라 적절한 거처로의 재정착이어야 한다. 또 이들에 대한 적절한 주거로의 재정착을 보장하지 않으면, 다른 부적절한 주택으로 이주를 하게 될 것이다. 그것은 문제를 해소하는 것이 아니라 다른 지역으로 전가시키는 것이다.

비닐하우스촌의 문제를 자연스럽게 해소하기 위해서 필요한 또 하나의 조치는 비닐하우스촌 내의 주택의 전매 등이 이루어지지 않도록 하고 퇴거 이후의 거처 등을 엄격하게 관리하는 것이다. 이를 위해서는 비닐하우스촌 내 주택 현황과 거주가구 현황을 상세히 조사하고, 지역에서 일어나는 개발행위와 주민들이 선택할 수 있는 대안에 대한 정보 제공과 논의가 주민들과 긴밀하게 이루어져야 한다.

2) 쪽방

(1) 주거환경 개선의 한계

쪽방은 법적으로 허가를 받은 숙박시설이 아니다. 그렇다고 주택임대차보호법의 적용을 받는 임대주택이라고 볼 수도 없다. 숙박시설로 규제를 받지 않지만 숙박시설과 유사하게 운영되는 비공식 부문의 숙박시설이라고 볼 수 있다. 쪽방은 혼자 생활하는 고용이 불안정한 육체노동자들이나 홈리스들이 많이 집중된 곳과 인접해 있으며, 가난한 사람들에게 거처를 제공하는 역할을 하고 있다.

고시원 등과 같이 영업을 위해서 허가를 받아야 하는 시설은 화재 등 문제가 생길 경우 안전 문제와 관련한 규제가 강화되기도 한다. 반면 쪽방은 더 열악한 형태의 거처이지만 아무런 대책 없이 방치되고 있다. 그리고 다른 용도로의 개발이 예정되어 있어서 건물을 개조하는 등의 행위가 어려운 경우도 많다. 쪽방 지역의 환경을 개선하기 위한 고려는 있어야 하겠지만, 물리적 환경의 열악함을 고려할 때 그곳에 생활하는 주민들에게 그 혜택이 돌아갈 것인지는 분명하지 않다.

이런 환경 개선의 어려움과 한계는 사람에 대한 지원에 보다 주목하게 만든다. 이를 위해서 만들어진 것이 쪽방상담소였다. 그런데 쪽방상담소는 거주민들이 그 지역에 계속 거주하는 것을 지원하는 정도의 역할을 했으며, 그들이 쪽방을 나와서 다른 지역사

회에 정착할 수 있도록 하는 지원은 거의 하지 못했다. 이런 점에서 쪽방·비닐하우스 거주민을 위한 주거지원사업은 쪽방 거주민이 보다 나은 환경으로 이동할 수 있는 새로운 대안이었다. 이 사업은 쪽방 거주민에게는 새로운 선택권을 제공했다.

일본의 경우 대부분의 도야(どや)는 간이숙박시설이라는 법적으로 인정된 숙박시설로 바꾸었는데, 우리의 경우 이런 시도를 보편적으로 적용하기는 쉽지 않을 것이다. 하지만 지역에 따라서는 지방정부 수준에서 보다 양호한 환경을 제공하기 위한 수단을 고려하는 것도 가능할 것이다.

(2) 비영리 숙박시설

쪽방과 관련하여 아직 시도해보지 않은 대안은 쪽방을 비영리 숙박시설을 활용하는 것이다. 외국의 경우 이런 시도들을 확인할 수 있다. 영국의 경우 1977년 주택법에서부터 홈리스에 대한 보호를 규정하였고, 지방정부 중에는 베드앤브랙퍼스트(Bed & Breakfast)를 홈리스를 위해서 제공하는 긴급 거처로 활용한 곳이 많이 있다. 미국의 경우에도 홈리스지원법이라고도 불리는 1987년 맥키니법(McKinney Act)이 연방법으로 제정되었으며, 우리의 쪽방과 비슷한 성격의 거처를 서비스가 제공되는 지원형 단칸방(Supportive Single Room Occupancy)으로 제공하기도 했다. 일본에서도 도야 지역에는 생활보호를 받는 노인이나 장애인, 홈리스였던 사람들에게 지원이 제공되는 거처를 제공하는 비영리 생활시설이 늘어나고 있다.

쪽방 등은 홈리스를 비롯한 극단적인 주거빈곤계층을 위한 주거자원으로 활용될 가능성을 가지고 있다. 이미 시장을 통해서 그런 기능을 수행할 수 있음이 증명되었으며, 이를 비영리 부문의 자원과 결합할 경우 보다 양호한 환경을 저렴하게 제공할 수 있다. 또한 자립생활을 위한 능력을 높일 수 있는 지원을 결합하는 것도 가능할 것이다.

3) 여관·여인숙

지역에 따라 다르겠지만 여관이나 여인숙과 같은 소규모의 저렴한 숙박업소 가운데 상당한 비율이 장기적인 거처로 이용되고 있을 것으로 판단된다. 여관·여인숙 중 운영자가 시설 투자를 할 여력이 없는 경우에는 쪽방과 다름없이 운영되고 있는 곳도 많

다. 하지만 주거생활에는 불편한 점이 많다.

이런 숙박업소 등 중에서 일부는 투자를 해서 모텔로 변모한 곳도 있지만, 그렇지 못하고 장사가 잘 되지 않은 여관·여인숙은 차츰 몰락해서 사실상 빈곤한 사람들의 거주지로서 기능하고 있는 곳이 흔하다. 그래서 쪽방과 숙박업소의 경계는 모호하다. 쪽방 밀집 지역에 위치한 여관·여인숙은 실제로 다른 쪽방들과 크게 구분이 되지 않는 곳도 많다. 그리고 주로 저소득층을 위한 거처로 기능하는 여관과 여인숙을 쪽방이라고 여기는 지역들도 있다. 이런 곳의 거주민들 가운데 다수는 그곳에 주민등록도 전입해두고 있다.

여관과 여인숙은 숙박업소로서 해당 지방자치단체의 허가를 받고, 화재 등 안전이나 위생과 관련한 규제를 받는다. 또한 경찰관의 범죄 예방 등을 위한 출입을 허용해야 한다. 이런 기준들 중에는 주거 기능과 잘 어울리지 않는 것도 있지만, 여관이나 여인숙에 주거 기능을 기준으로 판단해서 보완할 내용을 결정하는 것은 부적절하다고 판단된다.

숙박업소를 운영하는 사람에 따라 조사나 정보 제공, 서비스 전달이 용이하기도 하고 그렇지 않기도 하다. 빈곤층을 위한 거처로 주로 이용되는 곳의 경우 쪽방상담소 등의 지원이 실제로 이용자가 거처를 유지하고 비용을 지불하는 것에 도움이 되며, 곤란한 문제들을 해결해주는 역할도 한다고 생각한다. 그래서 시간이 지날수록 그런 지원을 환영한다. 하지만 일시적으로 이루어지는 조사 등에 대해서는 그만큼 호의적이지 않을 수 있다.

다만 쪽방과 비슷한 형태로 이용되고 있는 여관이나 여인숙 등은 일반적으로 쪽방보다는 건물의 상태가 양호한 경우가 많다. 따라서 이런 시설들은 약간의 설비를 보완하고 용도를 도시형 생활주택으로 전환할 수도 있을 것이다. 그리고 비영리조직 등에 의해서 서포티드 하우스 등의 형태로 활용될 수 있을 것이다.

4) 컨테이너

주거용 컨테이너 거주민들에 대한 규모 및 생활실태를 파악하고 주거환경을 개선하는 것에는 어려움이 있다. 건축허가를 받지 않고 주거용으로 이용하지 못하게 되어 있으며, 이를 위해서 수도, 가스, 전기설비를 설치하지 못하게 하고 있다. 하지만 실제로

는 농지관리를 위한 용도로 만들어졌다가 주거용으로 사용되는 경우가 많고, 처음부터 안정적인 거처를 갖지 못한 이들이 타인의 대지에 불법 점유하여 설치하기도 한다.

이런 컨테이너 주택들은 사람들이 신고를 하면 조사를 하게 된다. 따라서 사람들의 왕래가 잦지 않은 외딴 지역에 설치되고 기본적인 생활시설과도 멀리 떨어져 있는 경우가 많다. 때문에 생활에 어려움이 발생하는 것은 물론이고, 외로움이나 소외감을 느끼기도 쉽다. 적절한 복지서비스 연계도 어렵다. 이와 같이 컨테이너 거주민의 경우 여러 가지 필요가 있는 것으로 파악되지만, 그들의 현황을 파악하고 지원을 하는 것은 거처의 불법성과 거처를 잃을 수도 있는 두려움 때문에 쉽지 않다.

5) 비숙박용 다중이용업소

PC방, 만화방, 찜질방, 기원 등에 거주하는 사람들은 일자리를 잃는 즉시 거리노숙인으로 전락할 위험성이 큰 집단이다. 이들은 다양하고 중첩적인 필요를 가지고 있다. 기초생활수급과 관련한 정보도 부족하고, 안정적인 거주지가 없는 까닭에 주민등록이 말소된 경우도 있고, 채무를 이행하지 않아 신용이 좋지 않은 이들도 있으며, 안정적인 노동과 구직의 필요성도 크고, 중독의 문제도 다른 비주택 유형들에 비해 상대적으로 심각하다.

그동안 다중이용시설에 대한 제도적 접근은 주로 화재와 관련된 안전 문제 등에 대한 것이었다. 비주택 거주민들에 대한 안정적 주거지 대책 마련은 이뤄지지 않았으며, 필요한 서비스 연결을 위한 시도는 거의 없었다.

그런데 비숙박용 다중이용업소 거주민을 적절한 지원과 연결시키는 것은 쉬운 일이 아니다. 주거용으로 이용하는 이들과 그렇지 않은 이들을 구분하기 어려운 경우도 있으며, 접근이 용이한 것도 아니다. 하지만 다양한 경로로 정보를 제공하기 위해서 노력할 필요가 있다.



정부정책 소개

오 운 열

(국토해양부 공공주택운영과장)



정부정책 소개

오 운 열 (국토해양부 공공주택운영과장)

I. 맞춤형 임대주택 지원사업 개요(09.11월말 현재)

사업명	입주자격	임대조건	추진실적 및 계획(단위:호)	지원조건															
기존주택 매입임대 (60㎡)	-1순위: 기초생활수급자·한부 모가족 -2순위: 도시근로자 월평균소득 의 50% 이하인 자, 장애인	-시중 전세가 30% 수준 · 수도권 (50㎡ 기준): 보증금 350만원 임대료 8~10만원 -최장 10년 거주 가능	<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>계</th> <th>'04~'08</th> <th>'09.11</th> <th>'10~'12</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>계획</td> <td>53,000</td> <td>24,500</td> <td>7,500</td> <td>47,000</td> </tr> <tr> <td>실적</td> <td>31,864</td> <td>25,037</td> <td>6,827</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>	구분	계	'04~'08	'09.11	'10~'12	계획	53,000	24,500	7,500	47,000	실적	31,864	25,037	6,827	-	-호당 7,350만원 기준 · 재정(복권기금) 45% · 기금용자 40% · 시행자 10%, 입주자 5%
구분	계	'04~'08	'09.11	'10~'12															
계획	53,000	24,500	7,500	47,000															
실적	31,864	25,037	6,827	-															
전 세 임 대 (85㎡)	기존주택 전세임대	기존주택 매입임대와 동일	<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>계</th> <th>'05~'08</th> <th>'09.11</th> <th>'10~'12</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>계획</td> <td>46,800</td> <td>18,800</td> <td>7,000</td> <td>47,000</td> </tr> <tr> <td>실적</td> <td>26,897</td> <td>19,907</td> <td>6,990</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>	구분	계	'05~'08	'09.11	'10~'12	계획	46,800	18,800	7,000	47,000	실적	26,897	19,907	6,990	-	-전세지원 한도액(용자) · 수도권: 7천만원 · 광역시: 5천만원 · 지방: 4천만원
	구분	계	'05~'08	'09.11	'10~'12														
	계획	46,800	18,800	7,000	47,000														
실적	26,897	19,907	6,990	-															
신혼부부 전세임대	- 혼인 5년 이내 · 기초생활수급자 또는 도시근 로자 월평균소득의 70% 이하 인 자	기존주택 전세임대와 동일	<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>계</th> <th>'08</th> <th>'09.11</th> <th>'10~'12</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>계획</td> <td>20,500</td> <td>500</td> <td>5,000</td> <td>45,000</td> </tr> <tr> <td>실적</td> <td>4,598</td> <td>185</td> <td>4,413</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>	구분	계	'08	'09.11	'10~'12	계획	20,500	500	5,000	45,000	실적	4,598	185	4,413	-	-경상보조비 지원 · 호당 103만원
구분	계	'08	'09.11	'10~'12															
계획	20,500	500	5,000	45,000															
실적	4,598	185	4,413	-															
소년소녀 가정등 전세임대	- 도시근로자 월평균소득 이하 · 소년소녀가정 · 가정위탁아동 · 교통사고 유자녀가정 · 아동복지시설 퇴소자	-20세까지: 무상 -21~25세: 임대료 6~11만원 (용자금 연 2% 이하)	<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>계</th> <th>'05~'08</th> <th>'09.11</th> <th>'10~'12</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>계획</td> <td>8,500</td> <td>4,500</td> <td>1,000</td> <td>41,000</td> </tr> <tr> <td>실적</td> <td>5,537</td> <td>4,597</td> <td>940</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>	구분	계	'05~'08	'09.11	'10~'12	계획	8,500	4,500	1,000	41,000	실적	5,537	4,597	940	-	
구분	계	'05~'08	'09.11	'10~'12															
계획	8,500	4,500	1,000	41,000															
실적	5,537	4,597	940	-															
쪽방· 비닐하우스 거주가구 주거지원	-복지부·행안부에서 통보한 자 · 도시근로자 월평균소득 50% 이하	-쪽방: 보증금 100만원, 월임 대료 8~10만원 -비닐하우스: 보증금 250~ 350만원, 임대료 8~11만원 -최장 10년 거주 가능	<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>계</th> <th>'07~'08</th> <th>'09.11</th> <th>'10~'12</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>계획</td> <td>5,173</td> <td>1,186</td> <td>750</td> <td>3,237</td> </tr> <tr> <td>실적</td> <td>1,793</td> <td>1,089</td> <td>704(429)</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>	구분	계	'07~'08	'09.11	'10~'12	계획	5,173	1,186	750	3,237	실적	1,793	1,089	704(429)	-	
구분	계	'07~'08	'09.11	'10~'12															
계획	5,173	1,186	750	3,237															
실적	1,793	1,089	704(429)	-															
취약계층 긴급주거지원	-긴급복지지원법에 따라 지원 중이거나 지원완료 후 3개월 이내인 자로서, 적정성 심사기 준*을 충족한 가구 (*최저생계비 150% 이하, 금융자산 300만원 이하 등)	-매입임대: 시중 전세가 30% 수준 -전세임대: 최대 7,000만원 지원 · 수도권: 보증금 350만원, 임 대료 11만원 수준 -최장 4년 거주 가능	<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>'09.11</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>계획</td> <td>500</td> </tr> <tr> <td>실적</td> <td>490(300)</td> </tr> </tbody> </table>	구분	'09.11	계획	500	실적	490(300)	기존주택 매입임대 및 기존주택 전세임대사업 에 포함하여 추진중									
구분	'09.11																		
계획	500																		
실적	490(300)																		

II. 쪽방·비닐하우스 주거지원 사업개요

□ 추진배경

- 주거환경이 극히 열악한 쪽방·비닐하우스 거주자 등에 대하여 가구특성과 부담능력을 고려한 별도 지원이 필요
- 국토부·행안부·복지부 등 관계부처 합동으로 「쪽방·비닐하우스 거주가구 주거지원대책」 수립('07.6월)·추진
- * 쪽방·비닐하우스 거주가구 주거지원 업무처리지침 제정 ('07.9.11)

쪽방·비닐하우스 주거실태

- ◆ 쪽방·비닐하우스 거주자는 보건, 재해 등의 위험요소에 노출되어 열악한 주거환경에서 생활
- (쪽방) 무직·건설일용 등의 1인 가구로 보통 9㎡의 단칸방에서 부엌·화장실 공용, 무보증 월세(평균 17만원)형태로 거주
- (비닐하우스) 서울 등 대도시 인근 그린벨트 등에서 무허가로 거주, 화재·수재 등에 취약하고 상·하수도 등 미비

□ 사업개요

- 사업목적
- 주거환경이 열악한 쪽방·비닐하우스 거주가구에 대해 주거환경개선 및 자활의 기반을 마련할 수 있도록 매입임대·전세임대 등 맞춤형 주택 공급하여 주거 질 개선 지원
- 법령근거
- 「쪽방·비닐하우스 거주가구 주거지원 업무지침」
- 주택공급에 관한 규칙 제32조(국민임대주택 입주자선정에 관한 특례)

- 사업주체 : 국토해양부, LH공사, 지방공사
- 사업기간 : '07~'12년
- 제공 서비스
 - 다양한 주거지원, 저렴한 임대조건
 - 쪽방거주자 등의 주거지원을 위해 「주거복지재단」 설립('07.12), 쪽방거주자 등에 대한 주거지원사업을 전담 및 사회복지서비스 연계 추진
- 지원대상
 - 쪽방·비닐하우스에 거주하는 자 중 복지부장관 또는 행안부장관이 주거지원이 필요하다고 인정하여 국토해양부장관에게 통보한 자로서 소득, 자산(토지, 자동차)기준을 충족한 무주택세대주
 - * **전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50%이하, 토지 5,000만원·자동차 2,200만원 이하**
- 지원내용 : 주변 전세시세의 30% 수준
 - 쪽방 : 보증금 100만원(분할납부 가능), 월임대료 8~10만원
 - 비닐하우스 : 수도권외의 경우 보증금 350만원, 월임대료 11만원 수준
 - * **임대보증금 50% 지원('09년 추경예산 반영)**
- 임대기간 : 임대기간은 2년으로 하되 4회까지 재계약(최장 10년)
- 지원절차
 - 입주대상자 선정(복지부, 행안부) → 공급신청 안내(LH) → 입주자격 확인(LH) → 계약체결 → 입주

<참고> 운영기관 현황(36개)

지역	운영기관	소재지	비고
서울 (16)	서울북부실업자사업단 강북지부	서울시 강북구 미아1동	주거지원센터
	열린여성센터	서울시 서대문구 홍제동	여성노숙인쉼터
	24시간게스트하우스	서울시 성동구 송정동	상담보호센터
	사단법인 나눔과미래	서울시 성북구 삼선동5	주거지원센터
	신월종합사회복지관	서울시 양천구 신월2동	종합복지관
	용달샘드롭인센터	서울시 영등포구 문래동	상담보호센터
	햇살보금자리상담보호센터	서울시 영등포구 영등포동2가	상담보호센터
	행복한우리집	서울시 영등포구 영등포2가	노숙인쉼터
	영등포쪽방상담소	서울시 영등포구 영등포동	쪽방상담소
	성공회 다시서기지원센터	서울시 용산구 갈월동	상담보호센터
	인정복지재단만나샘	서울시 용산구 동자동	상담보호센터
	모자가족자활쉼터 힐돌회	서울시 은평구 응암3동	모자가족쉼터
	돈의동사랑의쉼터	서울시 종로구 돈의동	쪽방상담소
	우리모두복지재단동대문상담센터	서울시 종로구 창신1동	상담보호센터
	남대문지역상담센터	서울시 중구 남대문로 5가	상담보호센터
	구세군충정로사랑방	서울시 중랑구 망우3동	노숙인쉼터
부산 (5)	금정희망의집	부산시 금정구 금사동	상담보호센터
	부산노숙인상담보호센터	부산시 동구 초량3동	상담보호센터
	부산진구쪽방상담소	부산시 부산진구 전포2동	쪽방상담소
	부산노숙인지원센터	부산시 부산진구 전포2동	응급보호센터
	실직·노숙인쉼터화평생활관	부산시 영도구 대교동1가	노숙인쉼터
인천 (1)	인천내일을여는집	인천시 계양구 계산2동	노숙인쉼터
대전 (4)	관저종합사회복지관	대전시 서구 관저동	종합복지관
	벤틀의집	대전시 동구 삼성1동	상담보호센터
	대전광역시쪽방상담소	대전시 동구 정동	쪽방상담소
	대전홈리스지원센터	대전시 동구 정동	상담보호센터
대구 (3)	대구노숙인상담지원센터	대구시 북구 칠성2가	상담보호센터
	서구종합사회복지관	대구시 서구 내당1동	종합복지관
	대구쪽방상담소	대구시 서구 원대3가	쪽방상담소
경기 (4)	(사)한국참사랑복지회	경기도 성남시 중원구 상대원동	주거복지센터
	수원다시서기상담센터	경기도 수원시 권선구 세류1동	상담보호센터
	경기리스타트주거지원센터	경기도 수원시 매탄1동 1	주거지원센터
	거리의 천사들	서울시 종로구 이화동	민간단체
강원 (2)	원주의료생활협동조합	강원도 원주시 중앙동	주거복지센터
	원주노숙인센터	강원도 원주시 학성동	노숙인쉼터
전북 (1)	전주일꾼쉼터	전북도 전주시 덕진구 인후2동	노숙인쉼터

※ 운영기관 : 입주자 선정 및 관리, 입주자에 대한 복지서비스 제공 등 자활지원, 임대료 및 공과금의 징수와 관리 등의 업무를 수행하는 민간복지단체

Ⅲ. 향후계획

□ 고시원·여인숙 등 거주자 매입임대 지원 검토

- 고시원·여인숙 등 최저주거 기준에 미달하는 비(非)주택 거주자에 대하여도 저렴한 수준의 공공임대 지원
- 관련부처(보건복지가족부·행정안전부)와 협의, 지원대상범위 및 운영방식 결정 후 관련규정 개정하여 지원대상에 포함

□ 공급대상 지역 확대

- 임대수요가 높은 수도권외의 경우에는 전체 시·군을 공급대상지역으로 확대* 필요
- 현재는 도심내 임대주택 공급취지에 따라 인구 20만도시로 한정
- * 양주·오산·동두천·안성·이천·포천시, 연천·양평·여주·가평군 추가

□ 장기 미임대(공가) 해소를 위한 입주자격 완화

- 매입주택중 주거여건*이 열악하여 입주대상자들이 선택하지 않은 장기(6개월초과) 미공가 세대 발생
- * 다가구 등 기존주택은 1동(棟) 단위로 매입함에 따라 면적협소 또는 채광이 불량한 지하층 방이 불가피하게 포함
- 저소득층 또는 독신 근로자 주거지원용으로 공급토록 입주자격 완화

□ 노후 매입임대 철거후 도시형 생활주택 등으로 신축

- 주거환경 개선 및 재고확충을 위하여 노후화로 하자보수 비용이 과다 소요되는 노후매입주택*을 철거 후 신축 필요
- * 20년이상 노후 매입주택 : 162동 597호('08년말, LH공사)

- 노후주택 철거기준, 도시형생활주택 등 신축방식, 임차인 이주 및 신축예산 지원 방안을 마련하여 관련근거 신설

□ 영구임대주택 건설

- 최저소득계층의 주거안정을 강화하기 위하여 '09년부터 영구임대주택 건설사업 재개
 - * '89~'93년까지 190,077호 건설후 공급중단
- 연간 1만호('09년 5천호) 수준으로 '18년까지 총 10만호 공급예정
- 입주대상자는 기초생활수급자, 국가유공자, 한부모가정, 장애인, 아동복지시설 퇴소자 등

□ 주거복지재단 활성화 추진

- 쪽방 거주자 등 도시저소득 국민의 주거안정을 도모하고 주거복지 향상에 기여
 - 지원사업시행자(LH공사)가 수행하기 어려운 복지서비스 연계를 담당하는 주거복지 전문기관으로서 재단을 설립('07.12월)
 - LH공사, 대한주택보증 등에서 기본재산 36.5억원 출연
- 재단의 역할 및 인지도 제고 방안을 지속적으로 추진
 - 주거복지 프로그램 개발·일자리 지원사업 등 다각적 사업발굴을 통해 재단의 사업 영역 확대 및 재단홍보 병행



주거지원 사업 현황 및 문제점

최 신 애

(보건복지가족부 사회통합전략과 전문위원)



주거지원 사업 현황 및 문제점

최 신 애 (보건복지가족부 사회통합전략과 전문위원)

□ 주거지원 사업 현황

- 노숙인과 쪽방거주자를 위한 주거지원사업으로 노숙인·단신계층용 매입임대주택사업('06~'08), 거리노숙인 임시주거지원사업('05~), 쪽방거주자 매입임대주택사업('07~)이 있음

* <별첨> 참고

□ 문제점

- 노숙인·단신계층용 매입임대주택사업('06~'08)이 시범사업으로 끝남에 따라, 쉼터에 거주하며 자활의지가 있는 단신노숙인이 주거지원으로 연계로 될 수 있는 통로 부재하게 됨
- 거리노숙인을 쪽방으로 연계하는 임시주거지원사업의 경우, 민간자원(사회복지공동모금회)을 활용하여 운영함에 따라 현재로서는 안정적인 사업추진에 애로사항이 있음
- 쪽방거주자 매입임대주택사업의 경우, 주택관리와 입주자 지원(서비스 연계, 고용지원)을 위한 인건비 등 예산 지원이 없어 운영기관의 적극적인 활동에 한계

* 운영기관 : 입주자의 사례관리와 주택의 관리운영을 위해 선정된 관련 단체 및 기관

○ 운영기관의 역할

- 대상자에게 일자리 지원, 사회복지서비스 제공, 주택 및 생활관리 지원
- 입주중에 주택의 관리 및 공과금 납부 등을 운영기관이 책임
- 기타 사업에 필요한 각종 현황 파악 및 자료수집 협조

<참고1> 노숙인·단신계층 매입임대주택사업의 경우, 사회복지공동모금회('08:중앙, '09:지역)에서 인건비(운영기관당 사례관리자 1인 월130만원(풀타임), 월80만원(파트타임)) 지원

<참고2> 임시주거지원사업의 경우, 사회복지공동모금회('06~'08:중앙, '09:지역)에서 인건비(운영기관당 사례관리자 1인 월 '06: 65만원,'07: 110만원,'08: 130만원, '09: 130만원) 지원

<참고3> 주거복지재단의 운영기관 지원 현황

'08년도	'09년도
21개 운영기관 * 1개 기관 당 47만원 지원	인센티브제 시행, 36개 운영기관 * 1개 기관 최대 300만원 지원

- 또한, 실질적으로 노숙인과 고시원·만화방·PC방 이용자, 쪽방거주민의 구분이 모호한 상태에서 쪽방거주민으로 자격요건을 한정함으로써 상당수의 비주택 거주민을 배제

□ 개선방안

- 쪽방 거주 경력이 있는 노숙인에게 뿐만 아니라, 그렇지 않은단신노숙인, 고시원·만화방 이용자 등에게도 임대주택 입주신청기회를 줌으로써 주거사각지대의 주거안정 도모
- 이에 대해 국토해양부, 보건복지가족부가 협의, 검토 중임
- * 노숙인·단신계층 매입임대주택 시범사업은 '08년 종료

- 상담, 거주민 사례관리서비스를 수행중인 쪽방매입임대주택운영기관에 인건비, 프로그램추진비 등 예산 지원이 필요
- 임시주거지원사업의 효과성을 반영하여, 사업의 안정적인 추진이 이루어지도록 하는 것이 필요
 - * 내년도 사업의 지속을 위해 사회복지공동모금회에 지원을 요청해놓은 상태이고, 사회복지공동모금회도 안정적 추진에 대해 검토중임

<별첨>

I. 노숙인·단신계층용 매입임대주택사업

□ 목표

- 자활능력이 있는 단신노숙인에게 주거지원을 함으로써 지역사회 재정착을 도움

<사업추진 경과>

- 「임대주택정책 개편방안」 국정과제 보고 ('05.4.27)
 - 노숙인·쪽방거주자 등 자활능력을 갖춘 단신자에 대한 매입임대사업 1차 시범 실시 결정(300호)
- 매입주택 실사 및 임대주택 운영지침 마련 (주공, '05.8월)
- 단신자용 매입임대주택 운영기관선정위원회 구성 및 운영기관(11개소) 선정 (복지부, '06.4~6월)
- 주택매입(주공) 및 운영기관별 입주자 선정 등 사업 시행('06.7~'08)

□ 사업 개요

- 입주자 선정
 - 노숙인, 쪽방거주 단신자로서 자활의지가 높고 자활할 여건이 갖추어졌다고 판단되는 자 중에서 운영기관이 선정

○ 운영기관 자격기준

- 노숙인쉼터 또는 상담보호센터를 운영하는 단체
- 노숙인 등 보호사업을 3년이상 수행한 단체로서 비영리민간단체지원법에 의거 관계행정기관에 등록된 단체

※ 운영기관 및 운영기관선정위원회

- 단신계층용 매입임대주택 운영기관으로 전국 11개 기관이 선정
- 운영기관은 입주자 선정, 주택관리·공과금 분배·임대료 수납 등 관리업무, 입주자 개개인에 대한 복지서비스 연계 등 수행

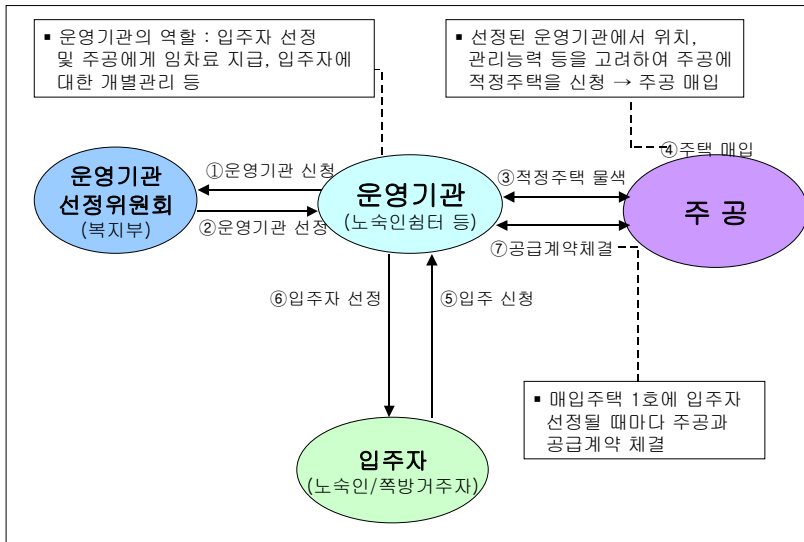
구분	계	서울	인천	경기	부산	대전	대구
선정기관 수	11	5	1	1	1	2	1

- 운영기관선정위원회('06.4월 구성)는 운영기관 선정 및 평가, 운영기관 계약연장 및 변경 심사, 단신자 임대주택사업 추진방향 설정 및 시범사업 평가 등을 수행
- 시행 초기에는 복지부가 주관하되, 추후 사업정착시 지자체에 운영기관선정위원회 구성과 운영기관 선정업무를 이관하기로 함
- 위원회는 학계, 연구소, 주공, 관련 민간단체 및 관련부처로 구성

○ 주택의 매입 및 공급

- 운영기관과 시행기관(주공)이 협의하여 적절한 입지조건, 구조 및 형태를 갖춘 주택을 매입
- 시행기관(주공)이 주택매매계약을 체결한 후 운영기관에 임대하는 방식으로 공급

○ 사업 추진절차



□ 지원내용

- 입주민의 심리적 지지와 욕구에 따른 지연사회 연계
- 재정관리 및 취업 지원
- 지역사회 자원개발 및 관리(의료서비스, 일자리, 직업훈련 등)
- 자치모임 구성 및 운영 지원
- 입주민에게 필요한 정보제공 및 다른 기관과의 일처리 지원(동사무소, 병원 등)
- 주택의 개·보수 상담 및 주택공사와 조율
- 가사 및 생활기술 개발 지원
- 그 외 입주민이 독립생활을 유지하고 주거상향이동을 지원하는 모든 활동

□ 주요 성과(2009.10.31현재)

- 주택 40동 377호 확보되었으며, 301호 입주(관리호23호 포함), 가족 포함 463명 입주(76호 대기 중)

기관명	매입동수	전체호수	입주호수 (관리호)	입주세대수	입주인원 (가족포함)	가족결합
구세군충정로사랑방	17	160	122(8)	130	177	22
다시서기상담보호센터	2	16	15(2)	33	40	3
나눔과미래	5	45	38(5)	33	58	12
행복한우리집	5	43	34(4)	35	57	11
흰돌회	2	14	10	10	28	10
인천내일을여는집	1	18	13(1)	13	18	2
대전홈리스지원센터 (쪽방상담소포함)	1	18	17(1)	17	23	3
대전쪽방상담소	1	10	4(1)	4	4	-
대구노숙인상담지원센터	1	18	14	14	14	0
부산금정희망의집	4	19	18(1)	19	44	2
경기리스타트주거지원센터 (수원시지원)	1	16	16	16		-
합계	40	377	301	324	463	65

II. 거리노숙인을 위한 임시주거지원사업

□ 목표

- 주거지원을 통해 거리노숙인들의 노숙 탈피를 도움
- 국민기초생활보장 수급, 주민등록 복원, 장애인 등록 등 필요한 공적자원을 연계하여 기본적인 생활을 유지할 수 있도록 지원
- 지역사회에 정착할 수 있도록 사례관리를 강화하고, 지역사회 복지네트워크 연계

<사업추진 배경>

- 2005년¹⁾부터 사회복지공동모금회의 지원으로 시작한 ‘임시주거비 지원을 통한 노숙인 사회복지 지원사업’은 ‘주거지원과 공공보장’이라는 목표를 가지고 진행되어 왔음
- 중앙공동모금회가 지원, 중간협력기관으로서 전실노협(전국실직노숙인대책종교시민단체협의회)이 조정 및 네트워크, 13개소의 핵심수행기관이 사업을 수행함

□ 지원내용

- 주거지원 : 노숙을 탈피하여 독립생활이 가능한 노숙인에게 일시적으로 월세(최장 3개월, 평균 2개월) 지원
- 생활용품 지원 : 주거지원 시 안정적인 정착을 위해 기본적으로 필요한 생필품을 지원
- 주민등록복원 및 장애인등록 지원 : 주민등록증이 없어 구직이 어렵거나 장애로 인해 일을 할 수 없는 분들에게 주민등록복원 및 장애인등록 지원
- 기초생활보장제도 연계 : 스스로 생계를 유지하기 어려운 분들에게 수급자로 선정될 수 있도록 행정 지원
- 사례관리 지원 : 주거지원 이후 일상적이고 지속적인 사례관리를 통해 주거를 유지하고, 지역사회 정착 도움

1) 실제 사업은 2006년부터 시작되어 그 실제사업 시점은 2006, 2007, 2008년 3년간임. 이하에서는 실제 사업기간을 중심으로 연도를 표기함

- 지역사회 정착 프로그램 지원 : 주거지원 이후 지역사회 정착을 돕기 위해 프로그램을 기획하여 정기적으로 지원

□ 주요 성과

- (2006~2009.10.31현재) 2,203명('06년 405명, '07년 657명, '08년 666명, '09.10.31현재 475명)이 지원을 받아 거리에서 독립 주거공간으로 이동, 이 중 1,742명(79.1%)이 주거유지 중임

<지원 실적 및 유지현황(2006~2009.10.31현재)>

연차	지원 계획 (인원)	지원 결과 (인원)	주거지원		생활용품 지원	주민 등록 복원	장애인 등록 ²⁾	사례 관리	수급자 선정	일자리 연계	기타 ³⁾	주거유지결과		
			인원	건수								유지	유지 못함	기타 ⁴⁾
2006	380	405	405	765	249	186	20	2,487	327	32	46	309	12	84
2007	600	657	656	1,296	566	250	46	4,603	453	109	95	538	45	74
2008	630	666	631	1,346	603	254	49	6,480	439 (43)	150	77	523	37	106
소계	1,610	1,728	1,692	3,407	1,418	690	115	13,570	1,219 (70.6%)	291 (16.8%)	218 (12.6%)	1,370 (79.3%)	94 (5.4%)	264 (15.3%)
2009	630	475	459	899	367	124	16	3,413	234 (31)	144 (19)	47	372	33	70
합계	2,240	2,203	2,151	4,306	1,785	814	131	16,983	1,453 (66.0%)	435 (19.7%)	265 (12.0%)	1,742 (79.1%)	127 (5.8%)	334 (15.2%)

* 수급자 선정, 일자리연계 인원은 현재 진행 중인 인원을 포함한 인원이며, 수급 신청과 일자리 연계 진행 중인 인원은 괄호() 안에 표기함.

- 2) 장애인등록이 이루어지지 않았더라도 등록을 위해 진료비, 진단비 등 지출이 있을 경우 모두 포함
- 3) 미수급지원, 수급탈락, (노령, 질병, 장애 등으로 인해) 근로활동을 할 수 없거나, 명의도용 문제 등으로 법적 절차 과정에 있는 등의 경우
- 4) 사망, 연락두절 등의 경우 '기타'로 처리함

Ⅲ. 쪽방 거주자 매입임대주택 지원 사업

□ 추진 경과

- '07.6월 국토부·행안부·복지부 등 관계부처 합동으로 「쪽방·비닐하우스 거주가구 주거지원대책」 수립·추진(한덕수총리쪽방 방문으로 추진)

< 쪽방·비닐하우스 거주가구 주거지원 업무처리지침 제3조 제1호 >

- 쪽방에 거주하는 자로서 보건복지가족부 장관이 주거지원이 필요하다고 인정하는 자를 국토해양부장관에게 통보
- 비닐하우스에 거주하는 자로서 행정안전부장관이 주거지원이 필요하다고 인정하는 자를 국토해양부장관에게 통보

- '07.6~10. 쪽방 거주자에 대한 주거 수요조사 후 결과 통보

(보건복지가족부, 기초생활보장과)

- '07.12월 쪽방 거주자 등에 대한 원활한 주거지원과 주거복지 전문 단체 육성을 위하여 『주거복지재단』 설립
 - 임대주택 운영기관 조사·평가·선정, 입주자의 관리지원 및 연구 등 업무 수행
- '09.8월 현재 쪽방 거주자에 대한 주거지원 운영기관 36개 선정 ('쪽방·비닐하우스 매입임대사업 운영기관 현황' 참조)

* 연차별 공급물량 조정 : 11,600호('07~'09년) → 5,173호('07~'12년)

구 분	계	'07	'08	'09.11	'10	'11	'12
계획	5,173	436	750	750	1050	1090	1097
실적	1,793	436	662	704(429)			

* 자료 : 주거복지재단

□ 사업개요

- (입주대상) 쪽방거주 경력이 있는 자로서 전년도 도시근로자 가구 월평균소득 50% 이하인 경우
 - 토지 5,000만원 이하 소유
 - 차량 2,200만원 이하(매년10%감가상각, 영업·장애인용 제외) 소유 ※ 차량 명의도용 당했을시, 명의도용 입증하면 가능
 - 국민기금대출자 제외
- (임대조건) 임대보증금은 쪽방 거주자 100만원, 월임대료는 8~10만원 수준
 - ※ '09.3월 이후 입주자에 한해 임대보증금의 50% 지원(무이자 용자, 6년 이내 상환)
- (선정절차) 주관기관/운영기관은 입주신청자 중에서 면접과 심사를 통해 선정하여 복지부에 보고
 - ※ 운영기관의 경우 주거복지재단을 통해 복지부 보고

<선정 절차>



* '07년 수요조사시 입주 희망자는 기 입주신청으로 인정

○ (선정방법) [신청⇒선정⇒승인]으로 진행

- ① 신청 : 입주를 희망하는 자는 주관기관(혹은 운영기관)을 통해 담당자와의 면접 조사 후 입주신청서 작성
- ② 선정 : 주관기관(혹은 운영기관)은 대상자 선정기준을 기초로 종합적으로 검토하여 입주신청자의 선정
 - * 운영기관은 입주자선정위원회를 구성·운영하여 입주자를 선정
- ③ 승인 : 복지부는 선정 명단을 승인하고 이를 국토부에 통보

- (선정일정) 신청 및 선정 : 수시
 - 입주신청자 보고 : 매월 10일 복지부 제출
 - 운영기관은 매월 말일 주거복지재단에 제출
- 운영기관 평가(주거복지재단 시행)
 - 운영기관 평가 : 11월

□ 수요조사 방법

- 수요조사자
 - 주관기관 : 시·군·구 주민생활지원 부서
 - 협조기관(이하 운영기관) : 주거복지재단이 입주자의 사례관리와 주택의 관리운영을 위해 선정한 관련 단체 및 기관
 - * 주관기관은 운영기관에게 관련 업무를 위탁할 수 있음
- **입주율이 저조하고(총2,888희망가구/09.10월말 현재 실입주 170가구), '07년 전수 조사 이후 이주한 가구가 다수 발생한 반면, 새로 유입된 가구가 지속적으로 발생하여 대책 필요**
- 따라서 기존의 전수조사에 의한 입주자 명단을 확정하던 것을 수시로 신청·접수 하는 방식으로 전환하여 입주

□ 기관별 역할

기관	업무내용	
복지부	- 입주신청자에 대한 최종승인 후 국토부에 통보	
주관기관 (운영기관)	- 입주자 신청접수 - 입주자의 입주전후 사례관리	
	주관기관	운영기관
	- 선정된 입주자 복지부에 보고 - 운영기관의 관리 및 사업협조	- 입주자선정위원회 구성해 입주자 선정 - 선정된 입주자 주거복지재단에 통보 - 주관기관의 요청 및 지시에 적극 협조
주거복지재단	- 운영기관의 선정·평가 및 지원 - 운영기관의 명단 취합해 재검토 후 복지부 보고	

□ 주요 성과

○ `09.10월말 현재, 170가구 입주

- 36개 운영기관에서 입주계약172가구, 실입주170가구(중도해약9가구 포함)

○ 입주자선정위원회의 역할

- 운영기관은 관련전문가, 지역사회 유관기관장 등 외부인사 3인 이상을 포함한 5인 이상으로 입주자선정위원회를 구성
- 입주자선정 심사시에는 소득, 취업, 저축, 건강, 자활의지, 공동거주의 적합성 등을 종합적으로 고려하여 입주자를 선정
- 입주자선정위원회는 필요시 해당 입주대상자에 대한 면접심사 절차를 진행할 수 있음

○ 운영기관의 역할

- 입주자선정위원회의 심사결과에 따라 작성한 입주자 선정 명단을 작성하여 복지부에 보고하고 대기자 순위를 정하고 명부 관리
- 사업시행자로부터 입주대상자 명부를 제공받은 후 입주대상자에게 상담, 우편발송, 시·군·구 협조요청 등의 방법으로 입주신청을 지원
- * 사업시행자는 국토부로부터 입주자 명단을 통보 받아 입주자에게 주거지원을 담당하는 대한주택공사를 말함.

주거지원 사업별 운영기관 현황

지역	노숙인·단신계층운영기관(11개)	쪽방·비닐하우스운영기관(36개)	임시주거지원사업(13개)
서울	<p>아침을 여는집 구세군 충정로사랑방 행복한 우리집 성공회다시서기상담보호센터 흔들희</p>	<p>행복한우리집 응달샘드롭인센터 햇살보금자리상담보호센터 구세군충정로사랑방 열린여성센터 성공회다시서기지원센터 돈의동사랑의쉼터 동대문쪽방상담소 사단법인나눔과미래 서울북부실업자사업단강북지부 24시간게스트하우스 신월종합사회복지관 영등포쪽방상담소 인정복지재단만나샘 모자가족자활쉼터 흔들희 남대문지역상담센터</p>	<p>우리들의 좋은집 성공회다시서기상담보호센터 햇살보금자리상담보호센터 응달샘드롭인센터 구세군 브릿지센터 노숙인인권공동실천단</p>
부산	<p>균정희망의집</p>	<p>부산진구쪽방상담소 부산노숙인지원센터 실직,노숙인쉼터화평생활관 부산노숙인상담보호센터 균정희망의집</p>	<p>부산노숙인상담보호센터 부산노숙인지원센터</p>
대구	<p>대구노숙인상담지원센터</p>	<p>대구쪽방상담소 서구종합사회복지관 대구노숙인상담지원센터</p>	<p>대구노숙인상담지원센터</p>
인천	<p>사)인천내일을여는집</p>	<p>사)인천내일을여는집</p>	<p>사)인천내일을여는집</p>
대전	<p>대전홈리스지원센터 대전광역시 쪽방상담소</p>	<p>벤엘의집 대전광역시 쪽방상담소 대전홈리스지원센터 관저종합사회복지관</p>	<p>대전홈리스지원센터</p>
경기	<p>경기리스타트주거지원센터</p>	<p>거리의천사들 수원다시서기상담센터 (사)한국참사랑복지회 경기리스타트주거지원센터</p>	<p>거리의천사들 수원행복한집</p>
강원		<p>원주의료생활협동조합 원주노숙인센터</p>	
전북		<p>전주일꾼쉼터</p>	

* 굵은 글씨, 는 중복기관을 의미



지정토론

남 기 철

(동덕여대 사회복지학과 교수)

현 시 응

(전국홍리스연대 사무처장)

강 미 나

(국토연구원 투지주택·건설경제 연구본부 연구위원)

비주택 거주민·홈리스에 대한 접근과 모색

남 기 철 (동덕여자대학교 사회복지학과 교수)

1. 들어가며

빈곤과 양극화 문제 상황 속에서 우리나라의 사회보장과 주택정책은 주거취약계층의 욕구에 적절히 대응하고 있지 못하다. 홈리스(homeless)의 문제도 크게 대두되고 있으며 주거취약계층의 문제양상도 매우 다양하고 복잡한 상황을 띠고 있다. 그 중 하나의 축으로 노숙인과 부랑인에 대한 사회복지정책을 일원화하고자 하는 시도가 있었으나 그 통합적 지칭 용어로 홈리스가 외국어라는 점 때문에 한글단체 등의 반발에 부딪쳐 프로그램 개편 추진을 가로막는 상황이 연출되기도 하였다.

비주택 거주민, 무주거자, 홈리스 등 여러 용어가 사용되고 있는 상황이지만 일단 용어의 문제는 차치하더라도 이들의 생활상의 어려움은 절대적·상대적으로 심각한 수준이다. 반면 이들에 대한 정책적 접근의 취약성은 정치적으로 가장 목소리가 취약한 약자라는 점과 기존의 행정적 접근이 미치지 못하는 영역이라는 점 등과 관련될 것이다. 그런 측면에서 접근성의 어려움을 감수하고 현장성을 중심으로 실태파악과 제언을 지속적으로 수행하고 있는 한국도시연구소의 노력은 높게 평가될 수 있다. 여기에서 단편적으로나마 홈리스의 생활과 인권에 대한 고려사항에 대해 논의하고자 한다.

2. 당사자의 관점과 낙인적 관점

인권은 한 사회의 인간이라면 누구나 누려야 할 천부적이고 생득적인 권리로 이해된다. 그러나 이는 자연적으로 당연하게 이루어지고 있는 것이 아니라 사회적 관계 속에서 관철된다. 때문에 사회적 관계와 사회과정 속에서의 낙인과 차별이 홈리스와 주거취약자에 대한 인권침해의 기초를 이루게 된다. 이는 홈리스가 주거를 상실하게 되는 과정에서 국가책임의 취약성에 더해져 이후 안정적인 주거생활로의 복귀를 가로막는 결정적 요인이 된다.

홈리스는 사적 공간의 안정성이 취약해짐으로 인해 일반인들과 같은 생활을 유지하는 것이 매우 어렵다. 혹자들은 거리 노숙인(rough sleepers)이 다른 사람을 신경쓰지 않고 속편하게 자기중심적이고 본능적으로만 지낸다고 생각하기도 한다. 하지만 정신질환이나 장기간 지속된 거리생활로 인해 심각한 문제가 나타날 때까지는 사실은 정반대이다. 일상생활에서 일반인들이 별로 어려움을 느끼지 않는 수백 가지의 문제를 노숙인은 힘든 노력을 통해 헤쳐가면서 살아야 한다. 세면, 화장실의 이용, 식기의 보유나 혹은 설거지, 세탁, 길을 가는 사람들이 쳐다보는 상황에서 식사하는 것, 약을 먹기 위한 음료수 확보, 아는 사람을 만났을 때의 대처, 간혹 생기게 된 개인물품의 보관, 혹은 폭 자거나 샤워를 하고 몸을 덥게 하라는 의사의 처방을 이행하는 것 등 일상적인 작은 일들이 모두 간단치 않은 문제가 된다. 일상의 생존 자체가 ‘투쟁’과도 같다. ‘참고 견디는’ 문제이지 일상적이고 사적인 생활의 모습은 아니다.

많은 사회구성원들은 홈리스들이 이전에 노숙과 주거취약상황에 진입해가는 경계에서 주류 사회에 속해있기 위해 발버둥치는 과정을 보지 못한다. 그리고 ‘홈리스로서의 가시적인 특성’이 드러나는 시점 이후의 결과를 보게 된다. 그리고 이들에게 뭔가 사회적 기능이 취약한 점이 있다는 것에 주목하여 (동정을 포함한)낙인을 부여한다. 무언가 나와는 혹은 일반인들과 다르다는 관점에서 홈리스에게 동등한 권리와 참여의 제약을 당연하게 만든다. 문제는 개인의 주관적 인식이 아니라 정부나 공공기관 역시 이러한 인식을 자연스럽게 정책에 투입하고 있다는 점이다. 대표적인 것이 홈리스에게 가장 주요한 정책의 내용으로 자활노력을 주문하는 소위 ‘자활 이데올로기’에 대한 것이다. 근로 의욕의 문제라기보다는 노동을 할 기회가 제약되거나 노동을 하지 못하게 하는

장벽이 더 본질적인 문제가 되고 있다.

질병에 의한 시한부 삶을 선고받은 후 Elliot Lebow는 유작으로 여성 노숙인 쉼터에서의 참여관찰 기록인 “Tell Them Who I am”을 남겼다. 여기서 한 여성 노숙인은 Elliot Lebow와의 면담에서 다음과 같이 이야기했다.

“선생님은 마치 우리가 정상적인 대화를 할 수 있는 정상적인 사람인 것처럼 우리에게 말씀하고 계세요. 뭘 모르시는 거예요. 어떤 사람도 이런 식으로 살면서 정상적일 수 없어요. 처음에 어땠는지는 상관없어요...”

홈리스가 경험하는 일상생활에서의 어려움은 단지 ‘어려움’이나 ‘번거로움’의 수준이 아니라 사회구성원으로서 사회과정에 참여하는 것을 원천적으로 불가능하게 만드는 생존과 배제의 문제가 된다.

홈리스에 대한 프로그램이나 정책에서 당사자의 관점에 대한 면밀한 고려가 중요하다. 예를 들어 쪽방거주자에 대한 임대주택 프로그램으로의 연결이 잘 되지 않는 점 중에는 당사자들이 임대주택 입주를 원하지 않고 포기하는 경우도 있다. 시장 임대가격의 30% 선에 임대주택을 제공하는데도 거부하는 양상에 대해 ‘시장의 관점’에서 ‘쪽방 생활에 대한 개인의 선택’, 더 확장하여 홈리스 생활에 대한 개인의 선택으로 보는 것은 곤란하다. 쪽방 지역에 거주해야만 생활의 유지가 가능한 상황을 인식할 수 있는 감수성이 필요하다.

3. 홈리스와 주거취약계층의 다양화

주택보급률이 100%을 넘어섰다고 하지만 주거취약계층의 주거란은 점점 심각해지고 있다. 김수현 교수의 다음 도표는 우리나라 취약주거의 변화 양상을 잘 보여주고 있다.

일본의 경우에도 거리에서 홈리스가 줄어들고 있지만 비전형 주거 거주인이 늘어나고 있다고 보고되곤 한다. 우리나라의 경우에도 현재 다중이용시설을 숙박장소로 활용하는 인구는 계속 늘어나고 있는 추세이다. 사실상 고시원이 취약계층의 주거로 활용

되고 사회문제로 대두된 것도 최근 10년 이내의 움직임이다. PC방이나 찜질방 등도 마찬가지로의 양상이다.

구분		1950년대	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
주요 주거 빈곤 계층 취약 주거 와 그 사회 적 인식 중 요 도	판자촌 산동네 (재개발구역)	■	■	■	■	■	■
	별집			■	■	■	
	쪽방			■	■	■	■
	비닐하우스					■	■
	노숙 및 쉼터					■	■
	지하셋방. 옥탑방			■	■	■	■
	공공임대 주택					■	■
	고시원 등 기타 비전형주거					■	■

문제는 현재의 주거보장 수준에 획기적 변화가 나타나지 않는다면 앞으로도 이러한 추세는 계속될 것이다. 도심 지역의 재개발로 인해 저렴주거는 계속 상실될 것이고 이와중에 비닐하우스나 쪽방도 감소할 것이다. 그러면 현재는 부각되지 않는 다른 양상의 다중 이용시설이 숙박장소로 이용되는 경우가 늘어날 것이다. 특히 과거에는 열악하나 마 ‘주택’이 사용되었다면 점점 ‘비주거용 공간’이 활용되는 비중이 높아지게 되는데 이는 활용당사자의 배제도 심화시키게 되고 정책적·행정적 접근을 더 어렵게 만들게 될 것이다. 따라서 앞으로의 연구와 정책에서는 특히 비숙박용 다중시설을 이용하는 사람들과 이에 대한 복지 프로그램에 과거보다 많은 관심이 두어져야 할 필요가 있다.

4. 홈리스·비주택 거주민에 대한 사회적 정책의 필요

◎ 사회보장이 인권증진의 기초

홈리스는 어느 사회에서나 낙인이 심하고 인권을 가장 많이 침해당하는 대표적인 소수집단이다. 때문에 많은 취약계층이 ‘노숙인’이나 ‘부랑인’이라는 낙인을 피하려고 하고 스스로를 구별짓곤 한다. 홈리스의 가장 기본적인 인권침해 맥락은 극도의 빈곤상황이라는 점에서 찾아질 수 있다. 빈곤은 인간의 자유를 속박하며 개인으로부터 존엄성을 앗아간다. 세계인권선언, 개발권 선언 및 기타 인권문서들은 이점을 명백히 하고 있다. 1993년 세계인권회의에서 채택된 비엔나 선언에서는 “극심한 빈곤과 사회로부터의 소외는 인간의 존엄성을 침해하는 것임”을 확인하고 있다.

인간개발보고서는 빈곤을 ‘단순히 소득이 없거나 부족한 상태’ 등의 좁은 개념으로 이해하기 보다는 넓은 의미로 보고 있다. 즉, 빈곤은 ‘많은 차원에서의 박탈’을 의미하는 개념으로 이해하고 있다는 것이다. 소득이 인간의 삶에서 전체가 아닌 것처럼, 소득의 부족이 인간의 박탈의 전체가 될 수 없다. “인간개발보고서(1997)”에서는 “한 사람이 할 수 있거나, 될 수 있는 중요한 것으로부터 박탈당하는 것”을 빈곤이라고 정의 내린 바 있다. 빈곤의 개념을 협의의 소득빈곤으로부터 탈피하여 보다 넓은 의미의 빈곤, 즉 박탈의 의미로 이해하고 있는 것이다. 이러한 의미에서 홈리스 등 비주택 거주민에

대한 접근도 단순한 소득빈곤의 좁은 개념에서 벗어나 사회의 다양한 차원으로부터의 박탈로 이해하여야 할 것이며, 보다 적극적이고 근본적인 방법을 활용하여 소외계층들이 현재의 부적절한 상황에서 탈피할 수 있도록 해야 할 것이다.

우리 사회에서 소외계층의 인권문제는 크게 두 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다. 첫 번째 측면은 생존권 등 기본적인 인권의 보장과 직결되는 문제로, 경제적 결핍으로 인해 기본적인 생활마저 위협받는 상황에서 인간다운 생활유지를 위한 사회적 서비스가 이루어지지 못하고 있다는 문제이다. 그리고 두 번째 측면은 소외계층이 권력이 약한 집단이라는 사실 때문에 사회적 배제(social exclusion)를 경험하게 된다는 점과 연결된다. 즉 사회적으로 배제를 당하는 것뿐만 아니라 복지서비스를 비롯하여 소외계층을 대상으로 하는 사회적 조치의 절차나 방법 그리고 행정기관에 대한 접근성에서조차도 다른 계층들은 경험하지 않는 부당한 처우를 받게 되는 등의 인권침해를 당하고 있다는 문제이다. 이러한 소외계층의 가장 극단적인 형태가 노숙이라 할 수 있다.

홈리스는 주류사회에서 소외되는 사회적 배제를 경험하며, 기본적인 생활과 인간의 존엄성을 지키기조차 어려운 상황에 놓여 있다. 이는 극도의 빈곤, 무주거 혹은 주거 불안정, 건강의 악화, 노동시장에서의 배제, 사회적 관계망의 취약성 등의 특성과 연결된다. 이들은 당연히 국가서비스(복지)의 대상이 되어야 하고, 이를 통해 인권의 옹호를 위한 기초적인 토대가 구성되어야 한다. 그러나 우리 사회의 취약한 국가서비스의 수준 때문에 이들은 국가서비스의 대상이 되지 못하며, 국가서비스를 받는다 해도 형식적이기 때문에 적절한 사회보장을 받지 못하고 있다.

◎ 실태의 파악과 종합적 계획 수립

홈리스와 비주택 거주민에 대한 정확한 실태가 파악되지 않고 있다. 현재 홈리스의 규모에 대한 정부나 지자체의 발표 수치에 대한 문제제기는 오래된 것이다. 특히 비숙박용 혹은 비전형 주거지를 활용하는 경우의 실태에 대해서는 도시연구소의 자료들을 제외한다면 실태파악이 거의 이루어지지 못하고 있는 상황이다. 적절한 대책은 정확한 상황판단에서 출발한다. 발표자료에서 주택조사의 한 부분을 활용할 수 있음을 언급하고 있듯이 어떠한 수단을 동원하더라도 그 문제의 정확한 실태를 확인하는 것이 중요하다.

비닐하우스와 쪽방은 비교적 전통적(?) 형태의 취약주거인데 이 양상은 판이하게 다르다. 복수의 가구단위 생활과 네트워크가 비교적 강하게 나타나는가 하면, 단신 중심의 생활을 보이기도 한다. 고시원의 경우 입주자 간 네트워크가 없다는 것이 더욱 크게 두드러진다. 주로 생활하고 있는 연령층도 형태에 따라 다르다. 이들의 비주택 거주기간도 서로 다른 유형을 넘나들며 매우 긴 시간을 나타내기도 한다. 이 실태와 역동성에 대해 정책을 입안해야 할 공공이 알고 있는 것은 너무나 적다.

1990년대 이후 영국이나 미국 등에서 홈리스 상태의 종결 경로 설정 혹은 거리노숙인의 극적인 감소를 구체적인 목표로 설정하여 추진하고 있는 계획들은 우리나라에서도 좋은 함의를 준다. 또한 이에는 적극적인 실태파악 노력이 전제되었다. 미국에서 연방 정부가 2001년 만성적(chronic) 홈리스 문제를 10년의 기간에 해결하겠다는 목표를 설정하게 된 데에는 HUD 등 정부부처가 적극적으로 실태파악에 나서 문제의 규모를 실증적으로 파악하고, 핵심적 문제가 되는 만성적 노숙인의 규모를 확인한 후, 이는 중앙정부가 직접 다룰 수 있는 규모라는 판단을 하게 된 점이 크게 작용하였다.

그러나 우리나라는 사실상 일관성 있는 마스터플랜을 제시하지 못하고 있다. 특히 최근에는 지역사회복지계획의 수립과 공표 등 여건이 이루어지고 있음에도 홈리스 문제에 대한 대책은 여전히 정치적 관점에서만 다루어지고 있다. 실태의 파악에 대한 노력도 상당히 소극적이며 노숙의 현황에 대한 정보 역시 상당부분 정치적으로 다루어지곤 한다. 시기적인 이슈에 대응하는 것이 아닌 중장기적 마스터플랜을 수립하여 노숙인 복지체계와 사업의 틀로 삼아야 할 것이다.

민간 혹은 종교단체에 의한 인도주의적인 개입이 정책의 근간이 되어서는 곤란하다. 민간의 역할은 여전히 중요하지만 공공의 계획과 사업체계가 중장기적인 지향 하에 일관성을 갖추어야 한다. 그리고 이 종합 기획의 출발점은 “도대체 이 문제의 본질과 양상이 어떠한가?”에 대한 정확한 파악과 합의이다.

◎ 사회복지체계의 역할 재편과 활용

비주택 거주민에 대한 사회정책적 노력은 주택의 제공에 국한되는 것은 아니다. 소위 사례관리(case management)나 아웃리치(outreach)라는 최근의 강조 용어와 마찬가지로

로 생활에 대한 지원과 정보의 제공, 의뢰 및 연계 등이 중요하다. 비주택 거주민과 홈리스들이 가장 주거상황이 취약함에도 발표 자료에서 확인되었듯이 이들은 공공주거 정책에 대한 정보가 부족하다.

이를 위해서는 주택에 대한 개입과 아울러 ‘복지’적 측면에서의 지원이 필요한데 기존의 사회복지체계는 이에 대해 잘 대응해오지 못했다. 기본적으로 ‘주택’이 관련되는 사회복지가 역할할 수 있는 범위를 넘어선다는 인식이 팽배해 있다. 또한 주된 지역 사회복지에서의 조직화 활동은 그 대상범위에 전형적 주거지만이 마을로 인식되고 있을 뿐이다. 비주택 거주지나 거주민은 지역사회 복지기관의 입장에서는 주민으로 사업의 표적이 되지 못하는 경우가 일반적이다.

그럼에도 불구하고 지역사회에서 사회복지 프로그램 진행의 노하우나 자원 확보 능력 등에서는 큰 장점을 가지고 있다. 지역사회복지체계가 비주택 거주민에 대해 역할할 수 있도록 하는 연계체계가 중요한 의미를 가질 수 있다.

◎ 공공영역의 책임성 강화

비주택 거주민에 대한 지원과 인권은 공공 영역의 책임이다. 물론 이 부분은 다른 영역에 비해 경직성 있는 행정측면에서는 접근하기 어려운 속성을 가지고 있는 것도 사실이다. 현재 임시주거비지원사업이 계속 공동모금회와 지회의 사업으로만 유지되고 있다. 이는 사업의 효과성이나 성과로 볼 때, 정부와 지방자치단체가 재정적 부분을 담당하는 것이 적절한 부분이다.

이 사업 혹은 유사한 주거복지 영역의 사업에 대해 공공의 입장에서는 민간단체와의 파트너십이 기존의 조건이나 형식과 달라져야 하는 점을 들어 국가나 지방자치단체가 재정적으로 예산과 자원을 책임질 수 없다는 입장을 나타내곤 했다. 하지만 ‘형식적 요건이나 방법’이 불가능의 조건일 수는 없다. 목적과 내용이 타당하다면 방법을 고안하는 것은 정부의 책임이다. 비주택 거주민에 대한 모든 활동에서 현장성 있고 유연한 민간의 개입은 필수조건이다. 민-관 협력 방식에 대해 공공의 전향적 인식이 필요하다. 공공영역의 책임성이 강화되는 것을 전제로 한 민-관 파트너십이 창출되어야 할 것이다.

비주택 거주민의 일반적 인권 현황의 토론편

현 시 응 (전국홈리스연대 사무처장)

1. 들어가며

비주택 거주민에 대한 인권 현황 조사는 정부 차원에서는 처음 있는 것으로, 우리사회 주택이외의 거처에서 생활하는 사람들의 인권 상황을 파악하는데 유용한 자료가 될 것이다. 나아가 이번 조사의 결과가 우리사회의 주거권, 홈리스 문제의 개선에 출발점이 될 것이라 기대해 본다.

비주택 거주민에 대한 정의가 쉽지 않고 그 유형의 분류도 어려운 측면이 있기 때문에 조사의 출발점에서 문제가 있었으리라 생각되지만 우리나라의 현실을 확인하는 차원에서는 큰 무리 없이 조사가 진행되었다고 판단된다.

발제자의 발제문에 대해 조사방법, 정의, 조사내용, 정책대안으로 구분하여 간략하게 제안하고자 한다.

2. 조사방법 및 비주택 거주민 정의

비주택 거주민은 고정적인 주거지가 없고, 이동성이 강하기 때문에 다른 조사대상자에 비해 접근성을 확보하기 어려운 집단이다. 또한 비주택 거주민은 외부자와 접촉을 꺼리는 경향이 강하고, 자신의 삶을 솔직하게 이야기 하지 않는 특성을 보이는 집단이다.

현장조사를 통한 질적 연구는 홈리스, 노인, 청소년 동성애자 등과 같이 힘없고 밖으

로 드러나기를 꺼려하고 자신들의 복지에 대한 논의에서 의견을 제시하지 않거나 혹은 제시할 수 없는 사람들의 의견을 대변해 줄 수 있다(Padgett, 1998).

참여관찰(participant observation)과 심층면담(in-depth interview)을 통한 현장조사는 세심한 관찰과 깊이 있는 대화를 통하여 조사대상자들에 대한 깊이 있는 이해가 가능한 조사방법이지만 조사의 타당성을 높이기 위해서는 조사대상자의 접근성과 개방성의 확보를 위한 각별한 노력이 필요하다. 따라서 거리노숙인의 현장조사에서 접근성과 개방성을 확보하기 위한 특별한 전략이 필요하다.

이번 조사에서는 특히 쪽방, 비닐하우스 등 우리사회에서 이미 문제로 대두되었으며 그에 따라 상당한 조사가 진행된 집단과 그렇지 않은 집단을 구분하고 조사방법 또한 차별성을 둔 것은 의미 있는 접근으로 평가된다. 또한 심층면접 대상도 당사자와 관계자로 구분하여 다른 각도에서 조사하고자 한 노력도 중요한 것이다. 그러나 조사대상자의 개방성을 확보하고 솔직한 이야기를 모두 담아냈다고 보기는 어렵다. 따라서 조사의 질을 높이기 위해서는 지속적인 관찰, 면접, 라포 형성 등 장기적인 연구기간을 전제로 고민해야 할 것이다. 우리나라의 연구가 흔히 그렇듯 시간에 쫓겨 보고서를 쓰고 이후에는 후속연구과제가 확장되지 못하는 점은 향후 개선과제로 해야 할 것이다.

인권을 주제로 하는 사회조사는 근본적으로 중장기적 접근이 이루어 질 수 있도록 개선하면 어떨까 한다.

토론자는 비주택 거주민을 ‘홈리스’로 정의하고 있다. 홈리스의 범위는 우리 정부에서 인정하고 있는 거리노숙인, 쉼터이용노숙인, 부랑인복지시설 이용자뿐만 아니라 이른바 숨겨진 홈리스(hidden homeless)들인 고시원, 쪽방, PC방, 찜질방, 황토방, 만화방 등에서 극히 불안정한 주거생활을 하는 이들이 포함된다. 비주택 거주민은 사실상 홈리스이며 정책적인 접근이 절실한 계층이다.

3. 조사내용

비주택 거주민의 인권실태를 크게 인구사회학적 특징, 주거상황, 장애와 건강, 소득과 직업 등의 경제상황, 향후 계획 등으로 구분하여 조사하였는데 비주택 거주민의 일

반적 특성을 파악하는 데는 무리가 없는 것으로 보인다.

다만 아쉬운 점은 비주택 거주민의 거리노숙 경험이나 사회복지시설 이용 경험에 관한 조사가 이루어 졌다면 보다 명확하게 이 집단의 특성을 밝힐 수 있었을 것이고 나아가 정책 대안의 제시에도 도움이 되었을 것으로 판단된다.

아래의 <표 1>은 2004년부터 매년 7월 한달간 대구지역의 거리노숙인과 노숙인 쉼터이용자를 대상으로 하는 대구노숙인상담지원센터의 2009년 대구지역 노숙인 실태조사 결과의 일부분이다.

<표 1> 거리노숙인의 야간 숙박 장소

		빈도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	공공역사	88	55.7	55.7	55.7
	공원	23	14.6	14.6	70.3
	병원	1	.6	.6	70.9
	빈집	2	1.3	1.3	72.2
	만화방/찜질방등	20	12.7	12.7	84.8
	일정한장소없음	24	15.2	15.2	100.0
	합계	158	100.0	100.0	

출처: 2009년 대구지역 노숙인실태조사 보고서, 대구노숙인상담지원센터.

위의 <표 1>에서 보듯이 거리노숙인들이 야간에 머무르는 공간으로 빈집과 만화방, 찜질방이라고 응답한 사례 빈도가 14%에 이르는 것으로 나타나고 있다.

비주택 거주민 조사에서는 거리노숙 경험을 묻는 항목이 없기 때문에 이 집단이 주거하향의 상황인지 아니면 노숙경험자들이 일시적으로 경제적 부담능력이 생길때 머무르는 공간인지 알기 어렵다. 또한 조사대상집단의 특성을 감안한 정책대안의 수립에도 정보를 제공하기 어렵기 때문에 고려했으면 보다 풍부한 정보와 내용을 담을 수 있었을 것이다.

다음의 <표 2>는 2006년 노숙인인권공동실천단, 노실사, 당사자 모임에서 실시한 거리노숙인 인권실태조사 자료의 일부분이다. 아래의 <표 2>는 노숙인 시설에서 퇴소한

이후 확보한 주거 유형에 대한 질문에 대한 응답이다.

<표 2> 시설 퇴소 후 확보한 주거

사유	빈도	비율
거리	27	35.5
무보증월세(쪽방, 고시원 등)	21	27.7
일세(쪽방, 만화방, 사우나 등)	18	23.7
보증부월세 혹은 사글세	3	4.0
친구 혹은 친지집 더부살이	2	2.6
직장 내 숙소	2	2.6
기타	2	2.6
자가	1	1.3
합계	76	100

출처: 실천단·노실사·당사자모임 2005거리노숙인인권실태조사자료

위의 <표 2>에서 보듯이 쪽방, 고시원, 만화방, 24시간 사우나 등 비주택에 주거를 확보한 비율이 전체 응답자의 51%이상으로 나타나고 있다. 이 자료가 일반화하기에는 어렵다고 보지만 적어도 문제성의 단초를 제공할 수 있는 의미있는 조사 결과라고 볼 수 있다.

즉 홈리스들이 노숙인 쉼터 퇴소이후 확보하는 주거유형의 절대 다수가 비주택으로 유입되고 있다는 생각을 할 수 있다. 따라서 실제로 비주택 거주민들은 거리노숙 경험과 노숙인복지시설 등 사회복지시설 이용경험이 있는 집단과 그렇지 않은 집단으로 구분될 수 있을 것이다. 이렇게 결론에 도달한다면 노숙인관련단체 실무자들과의 어느 정도의 연계성, 혹은 적어도 접근성 확보에는 도움을 줄 수 있을 것이다 생각된다.

4. 정책대안

보고서에서 제시하고 있는 정책대안은 근본적이고 제도적인 측면에서부터 현장에서 바로 실행할 수 있는 구체적인 측면까지 망라되어 있다고 평가할 수 있다. 보고서에서 주장하고 있는 정책대안 중 하나라도 제대로 실행될 수 있다면 홈리스 인권상황 개선에 대단히 긍정적일 것이다.

보고서의 내용은 지역차원의 조사가 들어가 있는데 정책대안에서도 지역적 특수성이 반영된 것이 제시되었으면 하는 아쉬움이 있다. 실제로 비주택 거주민 문제는 특정 지역의 문제에 국한되지 않으며 각 지역별로 그 특성이 조금씩 차이가 있을 것이다. 그렇다면 그 특수성을 반영하는 정책대안도 제시되면 좋겠다.

최근 고시원협회에서 올해에 고시원의 수가 약 500여개가 늘었을 것이라고 발표한 것을 신문에서 기사로 본적이 있는데 이 조사는 전통적으로 그리고 접근 가능한 지역에 한하여 조사한 것이기 때문에 향후 제대로 된 실태조사가 이루어지길 희망한다. 또한 최근에 천주교빈민사목위원회(조사책임: 류정순)에서 실시한 비주택 거주민조사와 비교해보는 것도 필요할 것이다.

참고문헌

- 현시웅, (2009), 「홈리스의 발생원인별 특성분석과 정책대안」, 경북대학교 행정학과 박사학위 논문.
- 김동원·현시웅. (2005), “노숙인의 집단별 특성에 따른 지원체계의 수립”, 정부학 연구, 11(2), pp. 123-151.
- 최희경, (2005). “엘리트 면접 조사의 대상자 접근에 관한 사례 연구: 의료 정책결정과정의 사례”, 한국정책학회보, 14(3): 155-181.
- 한국도시연구소. (1996). 「도시서민의 삶과 주민운동」.
- 현시웅. (2009). “거리 노숙인 현장조사의 접근성과 개방성 요인”. 한국사회복지행정학(11권 1호), pp.1-28.
- 현시웅·최희경. (2008). “노숙인의 발생원인별 유형화와 정책대안”. 한국행정논집(20권 4호), pp. 1153-1178.

좁좁한 주거안전망 구축 절실

강 미 나 (국토연구원 투지주택·건설경제 연구본부 연구위원)

1. 들어가며

주거빈곤(shelter poverty or housing porverty)이란 “일정수준 이하의 주거수준에서 거주하는 사람들에게 요구되는 주택의 양과 질” 그리고 “주거의 최저기준에도 미치지 못하는 빈곤한 상태”를 말한다(Stone, 하성규). 주거빈곤은 빈곤의 문제와 떼어내서 생각할 수 없다. 비주택 거주민들은 가장 빈곤한 계층이면서 동시에 가장 주거빈곤에 속하는 사람들이라고 할 수 있다.

비주택 거주민의 경우 만나기 어렵고 노출을 꺼리는 경향으로 인해 그 수의 파악이 어렵고 거취를 알아내기 어렵다. 뿐만 아니라 신규로 진입하는 계층이 있고 탈퇴하는 계층이 있어서 더욱 그 현황을 파악하기 어렵다. 따라서 이들에 대한 실태파악은 현장에서 오랜 기간동안 그들과 관계를 형성해오고 실상을 가장 잘 알고 있는 현장가들을 중심으로 비로서 파악과 분석이 가능하다고 하겠다. 본 연구는 이러한 비주택 거주민들의 주거실태와 현황을 파악할 수 있는 중요한 자료를 제시하고 있다.

주거의 문제는 비주택 거주민에게 특히나 중요한 문제일 수 밖에 없다. 절대빈곤에 속하는 이들에게 생활비중 주거비부담이 가장 큰 부담이기 때문이다(생활비중 주거비 부담이 1순위로 응답자의 75.6%가 응답하고 있고, 2순위가 식료품비, 홍인옥, 발표자료). 뿐만 아니라 주거지 불확실로 인한 취업의 제한, 정보의 접근성 제한, 그리고 열악한 주거환경으로 야기되는 건강문제, 가족 및 이웃관계 등의 관계형성의 어려움 등을 감안할 때 주거문제를 해결함으로써 사회생활에 원활히 적응할 수 있는 토대를 마련할

수 있다고 할 수 있다. 발표자료에서 보듯이 비주택 거주민 가운데에는 주민등록이 말소 되어있는 경우의 비율이 높고, 주소지가 다른 곳에 등록되어 있는 비율이 30%로 높다. 특히 비숙박용 다중이용업소의 경우 응답자 모두 다른 곳에 주소가 등록되어 있었다. 따라서 부담경감 측면에서 주거비 부담감소 뿐 아니라 안정적인 주거, 건강한 주거를 조성해야 할 필요가 있다.

현재 전국규모로 이들의 수를 파악하는 것은 그리 간단치 않은 일이다. 한편 빈곤계층에 속하는 가구의 수는 점차 증가하는 추세에 있다. 최저생계비를 기준으로 빈곤가구의 수를 비교해 보면 2003년 빈곤율은 11.7%⁵⁾로 52,559가구가 빈곤가구에 해당되고 2007년 빈곤율이 13.9%로 65,752가구로 증가하였다. 경기변동에 따라 사회비공식부분에 고용되어 있는 사람들, 비정규직 노동자를 중심으로 신빈곤층이 될 가능성이 높고 차상위계층도 언제라도 빈곤계층으로 이동가능한 계층일 수 있다. 한편 장애인, 고령가구의 경우에도 빈곤층이 될 가능성이 큰 대상이다. 뿐만 아니라 다문화가구, 외국인 근로자가구 등 역시도 이에 해당된다고 할 수 있다. 이들은 빈곤계층이면서 주거빈곤계층이 될 가능성이 높은 계층이다. 그러나 현재 주택정책은 자가가구와 차가가주 중심으로 편성되어 있다. 이는 그동안 절대부족의 주택문제를 해결하는데 급했던데 그 이유가 있다. 주택보급률이 100%를 상회하고 있고 주택정책이 양적 확충에서 질적제고, 즉 주거복지제고로 변환된 시점을 맞이하여 주택정책의 대상을 좀 더 확대해서 이들 가구를 모두 아우르고, 주거빈곤의 이유와 상황에 맞는 정책을 설계해서 틈새가 없는 촘촘한 주택정책 마련이 필요한 때라고 하겠다.

2. 비주택 거주민을 위한 정책개선방안에 대한 시사점

1) 비주택 거주민에 대한 파악

비주택 거주민에 대한 파악과 지속적인 관리가 필요하다. 신원을 숨기고 싶어서, 건강과 경제상의 이유로, 혹은 여러가지 개인적인 이유로 비주택 거주민에 대한 신원파

5) 2008 빈곤통계연보, 한국보건사회연구원, 2005~2030 장래가구추계, 통계청

약은 어려운 것이 현실이다. 또한 신규로 진입·탈퇴하는 경우, 지역을 이동하는 경우가 있어서 대상자를 정확히 파악하는 것이 결코 만만치 않은 작업이다. 그러나 대상자의 파악이 가능해야 지원방안을 마련할 수 있고 정책의 지원과 결과를 확인할 수 있게 된다. 따라서 기존의 비주택 거주민을 파악하고, 신규로 비주택 거주민으로 진입한 가구와 사람을 파악할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 일반 주택으로 거주지를 옮긴 경우 다시 비주택 거주민으로 회귀하지 않도록 지속적으로 관리하고 만일 다시 회귀하였을 경우 그 이유와 보안방안을 모색할 수 있도록 대상가구에 대한 자료를 지속적으로 관리하는 노력이 있어야 하겠다. 따라서 일회성이 아니고 지속적으로 관리가 될 수 있는 방안이어야 할 것이다.

2) 주거의 상향 필터링이 가능하도록

주거빈곤가구에게는 우선적으로 저렴주택이 제공되어야 한다. 따라서 비주택 거주민에게 저렴주택의 제공이 우선 해결되어야 할 과제이다. 문제는 누가 어떤 형식으로 제공하고 관리할 것인가, 재원은 어떻게 조달한 것인가로 귀착 될 것이다. 저렴주택을 제공하기 위해서는 중단기적으로 계획을 세우고 재원을 마련하는 등의 조치가 필요하다.

일차적으로 주거의 하향이동이 이루어지지 않도록 최소한 지금 현재의 주거수준이라도 유지할 수 있도록 하는 지원이 먼저 선행되어야 한다. 쪽방거주자의 경우, 그리고 비숙박용 다중이용업소 거주자의 경우 실직을 하거나 수급을 못 받게 되는 경우 노숙자로 떨어질 수 있는 가능성이 큰 대상이다. 이를 막을 수 있는 버팀목을 마련해야 할 것이다.

그리고 정부의 약간의 지원을 통하여 주거 상향이동의 방향으로 필터링이 이루어 질 수 있도록 단계적인 방안마련이 필요하다. 예를 들어 쪽방의 경우 열악한 시설과 주거 환경에도 불구하고 어떤 계층에게는 추위와 비바람을 막는 shelter의 역할을 하는 기능이 있다. 노숙인에게 쉼터와 쪽방으로 주거를 상향이동할 수 있도록 하고, 여관·여인숙과 비숙박용 다중이용업소 거주민의 경우 전세금이나 보증금 용자를 통해서 공공임대에 입주할 수 있는 방안을 고려할 수 있다. 이미 수행되고 있는 쪽방과 비닐하우스 거주민을 대상으로 하는 주거지원방안도 일종의 상향이동을 위한 정책안이라고 할 수 있다.

3) 정책대상확대

현재 비주택 거주민의 경우뿐 아니라 잠재적인 주거빈곤계층에 대한 고려가 있어야 한다. 현재 ‘쪽방 및 비닐하우스 거주가구 주거지원사업’의 경우 쪽방 및 비닐하우스 거주민을 대상으로 매입주택을 제공하거나 전세임대주택을 제공하는 정책이다. 이 정책으로 말미암아 주거여건이 크게 개선되었다고 평가되고 있다. 이 정책대상의 범위를 고시원, 여관·여인숙 등에 거주하는 저소득층까지 확대해야 한다는 의견(서종균, 주제 발표)에 대하여 적극 동의한다. 뿐만 아니라 긴급주거지원이 필요한 가구, 빈곤진입계층까지 포함해야 할 것이다. 새로 진입하는 계층을 위해서는 임시거처 운영이 필요하다. 문제는 임시거처는 임시거처로서 존재해야지 장기거주처가 되지 않도록(영국의 사례), 빈곤층으로 주저앉지 않도록 스프링존을 마련해야 한다는 점이다.

4) 맞춤형 주거지원

유형별, 지역별, 개인·가구 상태별 맞춤형 지원이 필요하다. 비주택 거주민의 주거 유형에 따라 물리적, 사회·경제적, 문화·한계적, 입지적 특성 및 거주기간을 발표자료를 기준으로 재 구성했다(표 참조). 노숙의 경우 절대빈곤층으로 무직, 실직, 질병을 가지고 있고, 향후 상태에 대하여 비관적인 입장이거나 상태의 변화없이 지속되는 정태형으로 요약될 수 있다. 이들을 대상으로는 먼저 쉼터, 쪽방을 제공하고 비관적인 상황을 긍정적으로 전환해 갈 수 있는 교육과 치료가 병행되어야 할 것이다. 또한 이들이 복합적으로 안고 있는 여러가지 문제들, 신용불량, 건강, 중독, 가족해체, 실업, 부채, 범죄 등의 문제에 대하여 종합적으로 상담할 수 있는 경로를 마련해 주는 것이 병행되어야 할 것이다. 이들이 기초생활수급자가 될 수 있도록 사회안전망으로 끌어내는 것이 가장 어렵고도 긴 여정의 시작이라고 할 수 있다.

쪽방거주가구의 경우 노숙보다는 상태가 낫지만 언제라도 노숙으로 진입할 수 있는 잠재노숙계층이라고 할 수 있다. 이들을 대상으로 최소한의 보루는 쪽방에서라도 거주할 수 있도록 월임대료를 보조하거나 주거급여를 현실화하고, 더 나아가서 질이 개선된 쪽방을 공공에서 제공하는 방안을 마련해야 할 것으로 보인다.

여관·여인숙, 고시원 거주자들의 경우 쪽방과 크게 다를 바 없는 경우도 있고, 쪽방

거주자보다 다소 상황이 나은 경우도 있다. 그러나 이들 역시 불안정한 고용 혹은 실직으로 주거가 매우 불안정한 상태이다. 이들에게는 상황에 따라 월임대료 보조, 전세금이나 보증금 용자 등이 필요할 것으로 보인다.

비닐하우스나 컨테이너 거주가구의 경우 15년 이상 장기간동안 외곽지역에서 거주하는 노령가구가 많고 가구단위로 거주하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이들 거주가구의 경우 외곽에 토지를 무단점유하는 경우가 많아서 기반시설이 미비되어 있고 상하수도 등의 사용이 어려운 실정이다. 이 경우 농촌의 빈 집을 재활용하는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 농촌의 경우 가구가 감소함에 따라 앞으로도 빈집이 늘어날 것으로 예상된다. 빈집을 저렴한 가격에 임대하여 개보수하여 주거할 수 있도록 하는 방안이 단기적으로 효과가 있을 것으로 생각된다. 한편 비닐하우스와 컨테이너거주자의 경우 현재 살고 있는 곳의 주거환경개선이 주거지원정책으로서 필요하다고 응답했다. 현재 일부 민간 단체를 중심으로 도배 등의 집수리사업, 집짓기 사업이 진행중에 있다. 이들 사업을 적극적으로 지원할 수 있는 방안 또한 고려될 수 있다. 궁극적으로 이들 가구가 매입임대나 전세임대 등에 갈 수 있도록 정보제공, 보증금 마련지원 등도 장기적으로 마련되어야 할 것이다. 그러나 비닐하우스 거주자의 경우 비닐하우스를 이용하여 작물을 재배하거나 가축을 키움으로써 소득을 창출하는 예가 많다(경기도 고양). 이처럼 많은 경우 사업장과 주거가 겹쳐있으므로 주거지가 이전됨에 따라 소득원이 없어질 우려가 있다는 문제가 있다. 따라서 주거지를 거주자가 선택할 수 있도록 하고 사업장을 계속 유지할 수 있도록 보장해야 할 것이다.

비숙박용 다중이용업소 거주자는 비공식부문에서 일하는 단신거주자로서 실직의 경우 노숙으로 떨어질 잠재력이 큰 계층이다. 이들을 대상으로는 사전에 리스트를 파악하는 것이 필요하다. 이들에게는 쪽방제공, 안정적인 일자리 제공, 전세금이나 보증금 용자제도를 적용할 수 있다.

<표 1> 비주택 거주민의 유형과 한계적 특성

	물리적 특성	사회·경제적 특성	문화·한계적 특성	입지적 특성	거주기간
노숙	일정한 거처가 없음. 단신	절대빈곤.무직.실직.질병	비관형/정태형	기차역, 지하철역, 공원 등	
쪽방	장기투숙 경험, 단신	빈곤, 저임금노동자, 단신, 결혼가정, 노령	비관형/정태형	주거지구	장기거주
여관.여인숙	단신	저소득, 단순노동, 비공식부문	혼합형	상업지구	
고시원	단신	저소득, 단순노동, 비공식부문	낙관형/정태형	상업지구	1-3년 중단기거주
컨테이너	2인이상 가족거주	노령가구, 저임금노동자	혼합형	농촌지역, 외곽지역	약 15년 이상장기거주
비닐하우스	2인이상 가족거주	빈곤, 비공식부문, 저임금노동자	낙관형/정태형	농촌지역, 외곽지역	약 15년 이상장기거주
비숙박용 다중이용업소	일정한 거처가 없음, 단신	저소득, 단순노동, 비공식부문	낙관형/정태형	상업지구	1년 미만 단기

주 : 하성규 서울의 주거빈곤실태와 복지증진방안, 도시연구 제2호, 1996. 표 5 재구성

뿐만 아니라 비주택 거주민중 장애인과 노인의 경우 보다 세밀한 맞춤형 지원이 필요하다고 하겠다. 의료지원과 다른 사회복지서비스와 연계될 수 있도록 네트워크를 형성할 필요가 있다. 쪽방의 경우 쪽방상당소를 운영함에 따라 이러한 역할을 담당해 왔다고 할 수 있다. 노숙의 경우에도 쉼터 등을 중심으로 상담과 연계역할을 담당할 수 있다. 그 외의 주거유형에 대해서도 이러한 역할을 하는 매개가 필요하다.

5) 주거급여 현실화

2009년 현재 주거급여는 현금급여액을 기준으로 1인가구의 경우 월 8만 5천원 정도의 수준이다. 이는 최소한 쪽방에 거주할 경우 소요되는 비용인 일일 7천원(서울지역 쪽방 1박 숙박비, 발표자료), 한달 21만원(30일 기준)에 턱없이 부족한 수준이다. 따라서 주거급여를 현실화해서 단기적으로 최소한 현재 쪽방에라도 거주할 수 있는 수준으로 보장해 줄 필요가 있다.

중장기적으로는 쪽방거주자를 대상으로 기존의 여관, 여인숙 등을 개보수하여 지자체가 쪽방거주자에게 제공하고 이를 민간에게 위탁관리하는 방안을 마련하도록 한다.

<표 2> 2009년 주거급여액

(단위 : 원/월)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
주거현금급여액	84,654	144,140	186,467	228,794	271,120	313,447	355,774
현물급여액	8,000	13,000	18,000	22,000	26,000	30,000	35,000

자료: 보건복지가족부

6) 다른 정책과의 연계와 전달체계 구축

빈곤의 문제를 해결할 수 있는 고용정책, 사회복지정책과의 긴밀한 연계가 필요하다. 비주택 거주민의 경우 무직이 응답자의 절반정도이고 직업을 가지고 있는 경우에도 일일고용의 비정규직이 대부분이었다. 게다가 수급도 받지 않고 일자리도 없는 사람이 약 26%에 해당되었다. 응답자의 월평균 소득이 60만원, 비닐하우스가 91만원, 쪽방은 최저생계비 수준인 42만 5천원, 비숙박용 다중이용업소가 43.2만원, 컨테이너가 34.4만원수준인 것으로 나타나고 있다(홍인옥, 발표자료). 이는 기초생활수급가구의 경우 수급액이 포함된 금액으로 보여진다. 2009년 최저생계비를 감안하여 볼 때 쪽방과 비숙박용 다중이용업소, 컨테이너 거주 가구의 경우 최저생계비를 훨씬 밑도는 수준인 것을 알 수 있다. 따라서 고용을 통해서 빈곤에서 벗어날 수 있는 방안을 제시하거나, 기초생활수급자로서 지원을 받을 수 있도록 하고 이들에 대한 대상선정과 지원, 평가등

의 전달이 원활하게 이루어 질 수 있도록 전달체계가 제대로 작동할 수 있도록 구축되어야 할 것이다.

<표 3> 최저생계비의 추이

(단위 : 원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2000년	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134
2003년	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904
2006년	418,309	700,489	939,314	1,170,422	1,353,242	1,542,382
2007년	435,921	734,412	972,866	1,205,535	1,405,412	1,609,630
2009년	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454

자료 : 보건복지가족부

3. 나가며

‘가난은 나라님도 못 막는다’라는 옛 말이 있다. 그러나 이제는 빈곤이 사회적인 현상이며 책임이라는 의견이 팽배하다. 어느나라에서도 주거의 격차는 존재하고 있다. 최상의 주거를 향유하는 비용과 최하의 주거수준에 대한 비용과의 차이가 나라간에 비슷하다고 한다. 주거빈곤의 문제와 주거격차의 문제는 언제나 존재하는 문제일 수 밖에 없지만 문제는 이를 해결하는 짜임새있는 방안의 마련을 통해서 주거빈곤계층에게 디딤돌 혹은 스프링의 역할을 할 수 있어야 한다는 것이다. 그리고 그 역할을 공공에서 먼저 시작해야 한다는 점이다. 연구와 정책토론회를 통해서 비주택 거주민들을 위한 탄탄한 주거안전망이 마련될 수 있기를 기대한다.

참고문헌

Stone. M. E. 1993, Shelter Poverty: Philadelphia : Temple University Press

국가인권위원회, 시설입소 노숙인의 인권현황과 개선방안에 관한 정책토론회 자료

대구지역 주거빈곤 실태조사보고 및 토론회 자료

주거복지재단, 2009. 쪽방 주민을 위한 주거지원사업의 발전방안에 관한 연구

통계청, 2007, 2005~2030 장래가구추계

하성규, 1996, 서울의 주거빈곤실태와 복지증진방안, 도시연구 제2호, pp95~126, 한국도시연구소

한국보건사회연구원, 2008 빈곤통계연보

**비주택 거주민 인권현황 및 개선방안에 관한
정책토론회**

| 인 쇄 | 2009년 12월

| 발 행 | 2009년 12월

| 발행인 | **현 병 철**

| 발행처 | **국가인권위원회 정책교육국 인권정책과**

| 주 소 | (100-842) 서울특별시 중구 무교동길 41
금세기B/D (을지로1가 16번지)

| 전 화 | (02) 2125-9752 | F A X | (02) 2125-9733

| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인쇄처 | 도서출판 **한학문화**

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

사전승인 없이 본 내용의 무단복제를 금함