



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

이 원 호 교수 지도
박사학위 청구논문

서울시 빈곤 공간의 변화와
대안적 빈곤 공간 비교 연구

2019

성신여자대학교 대학원
지리학과
안 창 진

서울시 빈곤 공간의 변화와
대안적 빈곤 공간 비교 연구

이 원 호 교수 지도

이 논문을 박사학위논문으로 제출함

2018년 10월

성신여자대학교 대학원

지리학과

안 창 진

인 준 서

안창진의 박사학위 논문으로 인준함

2018년 10월

심사위원장_____ (서명 또는 인)

심 사 위 원_____ (서명 또는 인)

심 사 위 원_____ (서명 또는 인)

심 사 위 원_____ (서명 또는 인)

심 사 위 원_____ (서명 또는 인)

성신여자대학교 대학원

논문개요

우리나라는 1960년대 이후 급격한 산업화와 도시화로 인해 서울로 많은 인구가 집중했다. 이 시기 서울시는 이주민에 대한 적절한 주택정책을 가지고 있지 못했기 때문에 그들은 자생적으로 도심 내에 무허가정착지를 구축했다. 무허가정착지는 도시의 저소득층 거주민들에게 저렴한 주거 기능을 제공하는 역할을 했으며, 주민들 스스로 형성한 사회적 자본을 통해 일자리, 금융, 교육 및 보육까지 연결된 사회적 네트워크를 형성했다. 대표적인 빈곤의 집중 공간으로서 주택 시설, 주거 환경 및 관련 인프라는 열악했지만, 저소득층 이주민들이 저렴한 가격에 지내기에는 적합한 장소였다. 대부분 이들은 여기에서 더 나은 주택과 환경으로 이주하기 위해 노력했고, 빈곤에서 벗어나기 위해 가족 구성원 모두가 노력했다. 또한, 도심 내 일자리가 있었기 때문에 외부와 단절되지 않는 삶을 살았다. 이러한 특징은 서구의 슬럼 및 무허가정착지와는 매우 다른 경향이다.

그러나 이러한 무허가정착지의 순기능에도 불구하고 1983년 합동재개발방식의 도입으로 인하여 본격적인 도심 재개발이 시작되었다. 재개발에 대한 보상으로 주택 소유주들에게는 영구임대아파트 입주시 임대 보증금과 임대료를 지원했고, 민간임대 이주시에도 주택 보증금을 지원했다. 또한 일정 기간 거주한 세입자들에게는 영구임대아파트 입주권을 주거나, 가구원 수에 따라 주거 대책비를 지급했지만, 거주기간이 짧았던 세입자들은 이사비만을 지급받고 이주해야만 했다. 특히 이들은 경제적 상황의 어려움으로 인해 숙박업소, 판잣집·비닐하우스, 고시원, 쪽방 등으로 이주해야만 했다. 무허가정착지의 해체 과정과 다양한 대안적 빈곤 공간의 등장은 우리나라의 빈곤 공간을 영구임대아파트로 대표하는 제도적 빈곤 공간과 숙박업소, 판잣집·비

닐하우스, 고시원, 쪽방 등으로 대표되는 비제도적 빈곤 공간으로 구분 하였다. 본 연구에서는 이러한 빈곤 공간의 비가시화 현상을 무허가정착지의 해체와 빈곤 공간의 변화 관점에서 통계자료와 문헌자료를 통해 시기적으로 구분하여 고찰했다. 그 내용은 다음과 같다.

1966년 이전의 무허가정착지는 이주민들의 일자리와 인접한 도심 2~10km 이내의 종로구, 중구를 중심으로 도심 공한지나 하천변, 산비탈 등에 대규모로 판자촌을 조성하여 거주하였다. 그러나 1967년~1971년에는 도심 내 10km 이내의 무허가정착지에 대한 철거가 이루어졌다. 토지의 자본추구가 시작되면서 아파트 중심으로 무허가정착지를 개발하게 되었다. 이 과정에서 도심 내부의 무허가정착지는 해체되었고, 관악구 신림동, 동작구 사당동, 노원구 상계동 등지의 도심 외곽으로 무허가정착지가 확대되었다. 1972년~1982년의 시기에는 확대되는 무허가정착지에 대해서 정부가 양성화 정책을 발표하였고, 무허가정착지 내 주택을 사유재산으로 인정하게 된다. 이 시기에 무허가정착지는 더욱 확대되어 강남구, 서초구, 성북구 까지 확대되었다. 그러나 1983년 합동재개발정책이 시행되면서 강력하고 광범위한 철거 및 재개발로 인해 무허가정착지는 완전히 해체되었다. 이 과정에서 일부만이 남아 현재 판잣집·비닐하우스촌으로 강남구, 송파구, 노원구 일대에 분포하고 있다.

이러한 맥락 속에서 실제적으로 영구임대아파트가 과거 무허가정착지의 경험과 달리 서구에서처럼 빈곤이 집중된 공간 문제로 인해 빈곤이 더욱 심화되는 과정을 경험하고 있는지 객관적으로 접근할 필요성이 있다고 판단했다. 지금까지 대부분 영구임대아파트에 대한 연구는 장기간 거주민을 대상으로 이들의 의견을 통해 영구임대아파트의 문제점을 분석했다. 그러나 비제도적 빈곤 공간에서 제도적 빈곤 공간으로 이주했거나, 일반 주거지역에서 제도적 빈곤 공간을 경험한 최근 입주민, 실질적인 아파트의 관리자 등 다양한 구성원의 의견이 반영되지는 않았다. 또한, 2009년 3월 제정된 「장

기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」을 통한 시설개선 사업이 입주민들에게 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해서도 최근 연구가 이루어지지 않았다. 이에 대하여 본 연구에서는 국토교통부의 「주거실태조사(2006, 2017)」를 기반으로 제도적 빈곤 공간인 영구임대아파트와 공공 임대, 일반 임대(전월세 포함), 자가 소유의 일반 주거 공간, 숙박업소, 판잣집·비닐하우스촌, 고시원, 쪽방 등 비제도적 빈곤 공간으로 분류하고, 개인 빈곤과 장소 빈곤을 구분하여 각 유형별 특징을 도출했다. 또한 관련 정책 분석을 통해 저렴하고 안정적인 장기적 주거 지원이 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대해 객관적인 자료를 기반으로 한 실태분석을 하였다. 특히, 실제적인 지리적 고립, 경제적 어려움, 이웃과 가족과의 단절로 인한 고립감의 문제, 사회적 배제로 인한 어려움, 단지 관리의 소홀로 인한 슬럼화 등을 분석하기 위하여 다양한 측면에서의 통계 분석과 다양한 관계자를 대상으로 하여 심층 인터뷰를 진행했고, 인터뷰 자료를 텍스트마이닝(textmining) 기법을 활용하여 객관화했다. 또한, 비제도적 빈곤 공간과의 비교를 통해 영구임대아파트 거주민의 개인 빈곤과 장소 빈곤의 변화 양상 및 빈곤의 심화정도에 대해 분석했다. 분석의 결과는 다음과 같다.

공공에 의해 제도화된 빈곤 공간인 영구임대아파트는 대부분이 1인 가구 중심이며 노인인구가 높은 비율을 차지한다. 입주자들이 장기 거주하는 경향을 보이고, 엄격한 입주자격의 때문에 대부분 기초생활수급을 받는 저소득층이 입주하여 일반인들은 입주의 기회를 얻기 어렵다. 평균 소득은 서울시 평균 소득보다 낮으며, 공공임대아파트, 일반임대, 주택 자가 소유 가구보다 매우 낮은 수준의 평균소득을 보였다. 그러나 이들의 생활은 소득에 비해 궁핍하지 않다. 소득대비 주거비 비중이 낮은 편이고, 그 결과 이들의 가처분 소득이 높음을 확인 할 수 있었다. 개인 빈곤은 심화되는 경향이 있지만 장소 빈곤의 완화로 전체적인 빈곤 수준이 완화되는 경향을 보인다. 또한, 20년 전

이들이 최초 입주했을 때는 영구임대아파트가 도심에서 매우 떨어진 곳에 입지하고, 교통시설이 잘 구축되어 있지 않아 구직에 어려움이 있었고, 주변 근린 환경도 문제가 많았다. 그러나 현재의 영구임대아파트 위치는 도심의 확산과 잘 구축된 교통 환경 덕분에 지리적으로 고립된 형태를 보이지 않으며, 주변에 입주한 분양아파트의 영향으로 상권 및 근린 환경도 개선되었다. 또한, 한국토지주택공사(LH)와 서울주택도시공사(SH)의 관리사무소가 단지 내부에 위치함으로써 주거복지에 관련된 전반적인 서비스를 제공하고 있어 공공서비스에 대한 접근도 매우 좋은 편이다. 상대적으로 소득이 적어도 저렴한 임대료와 접근이 쉬운 공공서비스 덕분에 장소 빈곤이 완화되는 경향을 보이고 있다. 주택 만족도 조사에서 약 97.5%가 매우만족, 대체로 만족을 나타내서 영구임대아파트 단지 거주민들이 만족도가 높다는 것을 확인할 수 있었다. 한편 비제도적 빈곤 공간도 제도적 빈곤 공간과 마찬가지로 1인가구와 노인인구가 중심이지만 일부 고시원 거주자로 인해 청년 인구도 포함되어 있다. 이들은 영구임대아파트 거주민들과는 달리 근로소득이 높고, 대부분 직업이 있어 경제활동을 하고 있다. 그러나 소득대비 주거비 수준은 매우 높은 편으로 일반 임대가구들과 비슷한 수준의 임대료를 지불하고 있어, 소득대비 부담이 매우 크다. 저소득층은 보증금 없는 월세에 소득의 20% 이상을 소모하기 때문에 주거비용 측면에서 많은 부담을 느끼고 있다. 또한, 비닐하우스촌의 경우 공공서비스 및 교통시설과의 연계가 매우 좋지 않은 편으로, 시간이 지나 교통 환경이 향상된 제도적 빈곤 공간과는 다르게 제도 안에 포함되지 않은 빈곤 공간은 무허가정착지가 해체되고 20년이 지난 지금 개인 빈곤도 장소 빈곤도 모두 심화되는 경향을 보이고 있다.

이렇듯, 우리나라의 빈곤 경향은 서구와는 매우 다른 패턴을 보인다. 서구에서는 제도적 빈곤 공간에서 개인 빈곤과 장소 빈곤이 지리적 고립, 빈곤 문화의 재생산으로 인해 끊임없이 지속되고 있지만, 우리나라는 상반된

경향을 보인다. 영구임대아파트에 20년 이상 장기 거주한 거주민들은 개인 빈곤이 나아지지 않았지만, 장소 빈곤은 많이 개선된 경향을 보인다. 저렴한 주거비와 잘 구축된 복지시설, 교통 환경, 근린 환경의 개선으로 장소의 질이 향상되고 이것은 곧 빈곤의 완화와 삶의 질 향상에도 기여할 수 있다. 이러한 점을 인지하여 현재 개인 빈곤과 장소 빈곤이 모두 열악한 비제도적 빈곤 공간 거주자들에 대해서 안정적이고 저렴한 주거환경을 제공할 수 있는 공간 마련이 필요하다고 생각된다. 이는 빈곤에 대한 장소적 접근을 통해 빈곤을 완화시킬 수 있기 때문이다.

목 차

논문개요

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 대상 및 범위	6
3. 연구의 방법	7
II. 이론적 배경 및 선행연구	8
1. 개인 빈곤 장소 빈곤에 관한 이론적 고찰	8
1) 빈곤과 사회적 배제	8
2) 빈곤의 지리학과 사회적 배제	11
3) 개인 빈곤과 장소 빈곤 개념 및 정의	14
4) 장소 빈곤의 측정방법	16
2. 무허가정착지의 개념 및 특성	21
1) 무허가정착지의 개념	21
2) 무허가정착지의 특징	27
3. 연구의 분석틀	29
III. 무허가정착지의 해체와 빈곤 공간의 변화	31
1. 무허가정착지의 형성 배경	31
1) 급속한 산업화와 도시노동자의 증가	31
2) 도시 인구 증가와 주택의 보급	38
3) 무허가정착지의 형성	41

2. 제한된 정부의 역할과 무허가정착지의 확대	43
3. 무허가정착지의 해체	53
1) 판자촌의 양성화와 포섭(1972년~1982년)	53
2) 상업적 재개발과 해체(1983년~1989년)	60
IV. 대안적 빈곤 공간의 구분과 특징	69
1. 제도적 빈곤 공간: 영구임대아파트	73
1) 영구임대아파트 정책의 도입과 추진	73
2) 영구임대아파트 입주 자격	74
3) 영구임대아파트 현황	76
4) 영구임대아파트의 특징	81
2. 비제도적 빈곤 공간	83
1) 숙박업소	83
2) 고시원	85
3) 판잣집·비닐하우스촌	88
4) 기타(쪽방)	91
5) 비제도적 빈곤 공간의 특징	95
V. 대안적 빈곤 공간의 빈곤 실태 분석	96
1. 제도적 빈곤 공간 분석	97
1) 개인 빈곤 분석	98
2) 장소 빈곤 분석	105
2. 비제도적 빈곤 공간 분석	112
1) 개인 빈곤 분석	113
2) 장소 빈곤 분석	120
3. 제도적 공간과 비제도적 공간의 비교분석	126

1) 개인 빈곤 비교	126
2) 장소 빈곤 비교	129
3) 영구임대아파트에서 장소 빈곤 심층 실태 분석: 인터뷰 조사	131
4) 빈곤에 대한 장소적 접근의 필요성	159
VI. 결론	162

참고문헌

ABSTRACT

표목차

<표 1> 사회적 배제의 측정 방법과 실행 정책	12
<표 2> 장소 빈곤 개념	16
<표 3> 빈곤 측정 지표(indices of deprivation)	18
<표 4> 빈곤 측정 지표(linking indicators in bundles)	19
<표 5> 무허가정착지 정의	26
<표 6> 국내총생산과 국민총소득	31
<표 7> 산업구조(명목 GNI기준)	33
<표 8> 농가 및 농가인구 구조	35
<표 9> 제조업 부문별 사업체수 및 종사자 수	36
<표 10> 서울로의 인구이동	37
<표 11> 서울시 인구변화	38
<표 12> 서울시 주택건설실적	39
<표 13> 서울시 주택수 및 주택보급률	39
<표 14> 주택점유형태	40
<표 15> 1950년대 서울의 무허가정착지 분포	45
<표 16> 도시 지역 불법주택 추이(1966-1983)	47
<표 17> 서울시 무허가정착지 연차별 정리 목표	49
<표 18> 신발생 무허가 건물의 연도별 발생 현황	55
<표 19> 무허가 불량주택의 연도별 철거 현황	56
<표 20> 관리처분계획 인가 당시 재입주 현황(홍제 11구역)	58
<표 21> 관리처분계획 인가 당시 재입주 현황(신림 3구역)	58
<표 22> 무허가정착지 내 주택 가격변동(사당 4구역)	59
<표 23> 무허가정착지 가구소득의 변화 추이	59
<표 24> 서울시 재개발사업 추진 실적(1996년 5월 31일)	60
<표 25> 시기별 무허가정착지 분포	62
<표 26> 무허가정착지에 대한 정부의 정책 변화 과정	67
<표 27> 재개발사업 이주대책(신림 7동)	70
<표 28> 주택재개발사업의 세입자 대책 추이	71
<표 29> 영구임대 및 공공임대 비교	75
<표 30> 영구임대아파트의 위치 및 세대수	76

<표 31> 전체 아파트 세대수 대비 영구임대아파트 비중	79
<표 32> 영구임대아파트 건설실적	80
<표 33> 국민기초생활수급자 주거형태	82
<표 34> 서울시 고시원 현황	87
<표 35> 판잣집·비닐하우스촌 이주 배경	88
<표 36> 쪽방 주민 지역별 현황	93
<표 37> 쪽방 주민의 연령별 현황	94
<표 38> 쪽방 주민 주민등록 및 기초생활 수급 현황	94
<표 39> 비제도적 빈곤 공간의 특징	95
<표 40> 영구임대아파트와 민간임대 및 자가 비교(일반 현황)	98
<표 41> 영구임대아파트와 민간임대 및 자가 비교(소득 구조)	99
<표 42> 영구임대아파트와 민간임대 및 자가 비교(소득 구성)	101
<표 43> 제도적 빈곤 공간 거주형태별 비교(주거관련일반 현황)	106
<표 44> 영구임대아파트와 민간임대 및 자가 비교(주택만족도, 2017년)	107
<표 45> 영구임대아파트와 민간임대 및 자가 비교(주거환경만족도)	108
<표 46> 영구임대아파트와 민간임대 및 자가 비교(항목별 주거환경만족도, 2017년)	110
<표 47> 비제도적 빈곤 공간 거주형태별 비교(일반 현황)	113
<표 48> 비제도적 빈곤 공간 거주형태별 비교(소득 구조)	114
<표 49> 비제도적 빈곤 공간 거주형태별 비교(소득 구성)	116
<표 50> 비제도적 빈곤 공간 거주형태별 비교(주거 현황)	121
<표 51> 비제도적 빈곤 공간 거주형태별 만족도(주택만족도, 2017년)	121
<표 52> 비제도적 빈곤 공간 거주형태별 비교(주거환경만족도)	123
<표 53> 2017년 비제도적 빈곤 공간 비교(항목별 주거환경만족도)	124
<표 54> 연도별 균등화 중위소득	127
<표 55> 대안적 빈곤 공간과 일반 거주 지역 빈곤갭 비교	127
<표 56> 대안적 빈곤 공간과 일반 거주 지역 평균 소득 비교	128
<표 57> 대안적 빈곤 공간과 일반 거주 지역의 소득대비 주거비 비교	129
<표 58> 대안적 빈곤 공간과 일반 거주 지역의 주택 및 주거환경 만족도 비교	130
<표 59> 영구임대아파트 단지 인터뷰 개요	132
<표 60> 영구임대아파트단지의 교통시설	143
<표 61> 영구임대아파트의 주변 상업시설의 수	145
<표 62> 비제도적 빈곤 공간에서 겪는 문제점	146

<표 63> 비제도적 빈곤 공간에서 필요한 복지프로그램	146
<표 64> 영구임대아파트 해당 단지 세부사항	148
<표 65> 영구임대아파트단지의 의료 복지시설	152
<표 66> 사례대상단지 인구 구조	154
<표 67> 영구임대아파트 단지 구역 85세 이상 인구 추이	155
<표 68> 비제도적 빈곤 공간에서 이웃관계	158
<표 69> 제도적 빈곤 공간과 비제도적 빈곤 공간의 비교	161

그림목차

[그림 1] 연구 분석틀	30
[그림 2] 국내총생산과 국민총소득 추이(1960-2017)	32
[그림 3] 산업별 차지 비중(1960-1980)	33
[그림 4] 농가 인구수 감소 추이(1960-1980)	35
[그림 5] 제조업별 종사자 수 변화 추이(1960-1980)	36
[그림 6] 서울시 주택수 및 주택보급률(1960-1980)	40
[그림 7] 서울시 주택점유형태(1960-1980)	41
[그림 8] 한국 도시화 과정의 변천 및 주요 특징	42
[그림 9] 1950년대 무허가정착지	45
[그림 10] 합동재개발정책과 대안적 빈곤 공간의 형성 과정	61
[그림 11] 1960-70년대 무허가정착지 분포도	64
[그림 12] 1980-1990년대 무허가정착지 분포도	64
[그림 13] 2000년대 이후 무허가정착지의 분포	65
[그림 14] 산업구조의 변화와 사회적 자본의 활용	66
[그림 15] 합동재개발정책과 대안적 빈곤 공간의 등장	69
[그림 16] 제도적 빈곤 공간과 비제도적 빈곤 공간 형성 과정	72
[그림 17] 영구임대아파트 세대수	77
[그림 18] 영구임대아파트 비중(분양미포함)	77
[그림 19] 영구임대아파트 비중(분양포함)	78
[그림 20] 서울시 고시원 현황	86
[그림 21] 서울시 비닐하우스촌 현황	90
[그림 22] 빈곤 공간 주택 유형 구분	97
[그림 23] 영구임대아파트의 소득구조 변화(2006년-2017년)	100
[그림 24] 영구임대아파트의 소득구성 변화(2006년-2017년)	101
[그림 25] 영구임대아파트와 일반주택간 인구 구조 비교(2006년-2017년) ..	102
[그림 26] 영구임대아파트와 일반주택간 학력 구조 비교(2006년-2017년) ..	103
[그림 27] 영구임대아파트와 일반주택간 직업 구조 비교(2006년-2017년) ..	104
[그림 28] 주택유형별 주택만족도(2017년)	107
[그림 29] 영구임대아파트의 주거환경 만족도 변화(2006년-2017년)	109
[그림 30] 영구임대아파트의 주거환경 항목별 만족도 변화(2006년-2017년)	110

[그림 31] 비제도적 빈곤 공간 유형 구분	112
[그림 32] 관чат집·비닐하우스촌의 소득구조 변화(2006년-2017년)	114
[그림 33] 관чат집·비닐하우스촌의 소득구성 변화(2006년-2017년)	116
[그림 34] 비제도적 빈곤 공간 인구 구조 비교(2006년-2017년)	117
[그림 35] 비제도적 빈곤 공간 학력 구조 비교(2006년-2017년)	118
[그림 36] 비제도적 빈곤 공간 직업 구조 비교(2006년-2017년)	119
[그림 37] 비제도적 빈곤 공간 주택만족도(2017년)	122
[그림 38] 비제도적 빈곤 공간의 거주환경 만족도(2006년-2017년)	123
[그림 39] 비제도적 빈곤 공간 주거환경 항목별 만족도 변화(2006년-2017년) ·	125
[그림 40] 빈곤갭 산출방식	126
[그림 41] 대안적 빈곤 공간 빈곤갭 비교(2006년-2017년)	128
[그림 42] 강북구 번동 2, 3단지 위치도	133
[그림 43] 노원구 중계주공3단지 위치도	134
[그림 44] 가양5단지 위치도	135
[그림 45] 수서주공1단지 위치도	136
[그림 46] 수서1단지 위치도	137
[그림 47] 주요 단어들의 빈도분석(단어 매개중심성)	139
[그림 48] 인터뷰 내용의 워드클라우드	140
[그림 49] 영구임대아파트 인터뷰 네트워크 지도(매개중심성)	141
[그림 50] 해당 단지별 유통업체 수(2017년 기준)	144
[그림 51] 해당 단지별 응급의료접근성(2017년 기준)	151
[그림 52] 해당 단지별 노령화지수(2017년 기준)	156

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1960년대 이후 급격한 산업화와 압축적 도시화를 경험한 우리나라는 서울로 집중된 인구에 대해 적절한 주택을 제공할 수 없었다. 이 과정에서 형성된 무허가정착지는 도시의 저소득층에게 저렴한 주거공간을 제공했고, 그 안에서 형성된 사회적 자본은 거주민들에게 어려운 형편 속에서도 삶을 영위할 수 있는 중요한 요소로 작용했다. 그러나 1983년 합동재개발 방식이 도입되고 무허가정착지가 급속도로 해체되면서 일부 주택 소유자와 세입자들은 영구임대아파트와 일반주택 시장으로 편입되었고, 나머지 세입자들은 숙박업소, 판잣집·비닐하우스, 고시원, 쪽방 등의 주거시설로 이주하게 되었다. 무허가정착지로 대표되던 우리나라의 빈곤 공간은 공공부문의 개입에 의해 만들어진 제도적 빈곤 공간인 영구임대아파트와 시장 메커니즘 속에서 개인의 의사결정에 의해 창출되었던 비제도적 빈곤 공간인 숙박업소, 판잣집·비닐하우스, 고시원, 쪽방 등으로 분화되었다.

제도적 빈곤 공간으로 분류된 영구임대아파트는 1988년 「주택 200만호 건설계획」에 의해 도입되어 1993년 전국적으로 19만여 호가 보급된 우리나라 최초의 공공임대주택이다. 이전에도 물론 공공임대주택으로 간주될 수 있는 것이 존재하였으나, 영구임대아파트는 실질적으로 장기적인 임대기간을 보장하고, 기초생활수급자와 장애인을 중심으로 하는 저소득계층의 주거문제에 대하여 국가의 책임이 강화된 첫 번째 공공임대주택이라고 볼 수 있다. 그러나 1993년 이후 대규모 영구임대아파트 단지의 공급이 중단되었기 때문에 저소득층에게 지속적이고 광범위하게 제공될 수는 없었다는 단점

이 있다. 영구임대아파트는 서울시에도 46,722호가 건설되었고, 강서구, 노원구, 중랑구, 강북구, 마포구, 동작구, 서초구, 강남구 등 일부지역에 분포한다.

한편, 원자화되고 파편화되어 비가시화 된 비제도적 빈곤 공간에 대한 연구보다는 저소득층이 특정 공간에 집중되어, 장기적으로 거주하고 있는 영구임대아파트에 대한 연구가 지속적으로 이루어져 왔다. 지금까지 영구임대아파트에 대해 경제적으로 자립할 의지가 부족한 거주민, 이웃과 가족과의 단절로 인한 고립감, 고령화로 인한 경제활동 참여의 어려움(박재영, 2018) 등의 거주민 개인적인 성향에 대한 문제점이 주로 지적되었다. 또한, 직주의 분리와 불편한 교통 시설로 인한 생활비 및 교통비의 증가, 임대료에 대한 부담감 등에 대한 경제적인 문제점, 영구임대아파트에 거주한다는 이유만으로 발생하는 사회적 낙인(stigmatization)과 고립, 체계적인 아파트 관리의 부재로 인한 단지의 슬럼화(김정호, 2001) 및 그에 따른 높은 범죄율 등의 문제점들도 지적되어 왔다. 최근에는 판잣집·비닐하우스촌과 비교하여 영구임대아파트 단지의 자살률이 30%(인구 10만 명당)나 높다는 결과가 발표됨에 따라(김영욱·김주영, 2017) 영구임대아파트는 사회적으로 고립되고, 경제적 자립이 어려우며, 근린 환경이 좋지 않은 ‘도시의 섬’으로 인식되고 있다. 현재 정부는 영구임대아파트 단지 거주자 및 저소득층의 빈곤 완화를 위해 경제적 자립을 위한 소득지원 정책 및 생애주기별 지원 정책을 시행 중이다. 그러나 단지 내 빈곤의 양상은 더욱 복잡하고 다양하게 나타나고 있으며, 더욱 심화되고 있는 상황으로 이해되고 있다.

최근 지리학에서는 빈곤에 대한 연구를 개인 빈곤과 장소 빈곤으로 구분하여 접근하고 있다. Powell(2001)은 빈곤의 완화와 지역에 더 나은 공공서비스를 제공하기 위해서는 개인 빈곤과 장소 빈곤이 구분되어 측정되어야 하며, 특히, 장소 빈곤에 대한 고려와 이를 측정할 수 있는 적절한 지표가

필요하다고 주장했다. 또한 Jordan(2008)은 장소 빈곤은 빈곤과 장소간의 상호작용에 대한 이해에 기반을 둔 개념으로 다양한 사회 경제적 요소들과 연관시켜 분석해야 하며, 소득을 기반으로 하는 개인의 빈곤과는 구분되어 측정되어야 한다고 밝혔다. 이렇듯, 장소 빈곤은 개인 빈곤과 장소 빈곤의 관계가 인과관계가 아니라 상호보완적인 관계라는 관점에서, 개인의 소득을 향상시키는 정책뿐만 아니라 장소 빈곤 완화를 위해 주거의 질을 개선하고, 삶의 질을 향상시켜 복잡하고 다층화 된 빈곤을 완화시키는 접근 방법이다. 특히, 영국을 비롯한 서구에서는 빈곤이 집중되고 가시화되어 있는 도시 내 슬럼의 문제점을 인식하고, 이를 해결하기 위하여 빈곤측정 지표에서 장소 빈곤을 포함하여 빈곤 문제 해결을 위한 도시재생프로그램에 적용하고 있다. 즉, 서구에서는 빈곤현상이 집중되고 가시화된 빈곤 공간이 빈곤 문제를 더욱 악화시킨다는 관점으로 공간의 질을 향상시키는데 초점을 두고 있다. 현재 우리나라에서도 서구와 같이 빈곤이 집중되어 있는 공간은 빈곤의 문화를 증가시키고, 사회적인 배제를 양산하며, 결국엔 빈곤을 더욱 심화시킨다는 관점으로 빈곤 공간에 대해 접근한다. 이를 바탕으로 개인 빈곤을 향상시키기 위한 각종 복지혜택이 제공되고 있고, 집중되어 있는 빈곤 공간에 대한 문제 해결을 위하여 소셜 믹스(social mix) 정책을 시행하고 있다. 그러나 우리나라는 무허가정착지의 경험에 비추어 보았을 때, 빈곤 공간적 집중이 서구와는 다른 양상을 보인다. 서구는 빈곤 공간적 집중이 빈곤 문화가 재생산되고 각종 범죄 및 일탈 행위로 인해 빈곤에서 벗어날 수 없는 구조를 만드는 기제로 작용하지만, 우리나라의 경우는 사회적 자본의 형성 등 보다 긍정적인 기제가 작동한 것으로 나타났다. 주거의 기능뿐만 아니라 노동을 할 수 있는 사회적 네트워크를 제공하여, 소득 불안정을 극복하고 일자리를 찾을 수 있는 고용 네트워크를 거주민들 스스로 자연스럽게 발전시켜 나갔다. 1년에도 몇 번 씩 일자리를 찾아야 하는 이들은 서로의 도움으로 불안정하고

불리한 고용구조에서 생존전략을 찾아냈다. 또한, 급히 돈이 필요한 경우나 목돈 마련을 위한 계를 조직하는 등 금융 문제도 무허가정착지 내에서 해결해 나갔다. 이렇듯 이 시기 무허가정착지는 다양하고 긍정적인 역할을 했다(조은·조옥라, 2013). 무허가정착지라는 도심에 위치한 저렴한 주거지를 기반으로 하여 점차 일반 주거지로 이주하기도 했고, 무허가정착지 내에서 조금 나은 환경으로 이주하기도 했다. 또한, 사회적 네트워크를 통해 주거, 일자리, 금융 등의 다양한 문제를 해결해 나가기도 했다.

한편 무허가정착지의 해체 이후에 등장한 영구임대아파트가 과거 무허가정착지와 달리 서구에서처럼 빈곤이 집중된 공간의 문제로 인해 빈곤이 더욱 심화되는 과정을 경험하고 있는지에 대해 객관적으로 접근할 필요가 있다. 지금까지 대부분의 연구는 장기간 영구임대아파트에 거주한 거주민을 대상으로 이루어졌으며, 이들의 의견을 통해 영구임대아파트의 문제점을 분석했다. 그러나 비제도적 빈곤 공간에서 제도적 빈곤 공간으로 이주했거나, 일반 주거지역에서 제도적 빈곤 공간을 경험한 최근 입주 거주민, 실질적인 아파트의 관리자 등 다양한 구성원의 의견이 반영되지는 않았다. 또한, 2009년 3월 제정된 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」은 노후화된 영구임대아파트 시설 개선을 위해 2,700억 원을 투자하였고, 이로 인해 노후화된 시설의 개선이 이루어졌다. 이러한 정책 추진의 결과 및 저렴하고 장기적인 주거 지원이 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대해 객관적인 자료를 기반으로 한 실태분석이 필요하다. 특히, 실제적인 지리적 고립, 경제적 자립의 어려움, 이웃과 가족과의 단절로 인한 고립감의 문제, 사회적인 배제로 인한 어려움, 단지 관리의 소홀로 인한 슬럼화 등을 측정할 필요가 있다. 또한, 비제도적 빈곤 공간과의 비교를 통해 영구임대아파트 거주민의 개인적 빈곤과 장소 빈곤의 변화 양상에 대해 살펴볼 필요가 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 서울시 무허가정착지의 해체에 따라 나타나

는 제도적·비제도적 빈곤 공간으로의 분화과정을 시공간적으로 고찰하고 관련된 제반 특성을 분석하며, 우리나라 빈곤구축과정에 미치는 함의를 이해하기 위하여 개인의 빈곤과 장소의 빈곤 측면으로 구분하여 비교 분석하고자 한다. 또한 제도적·비제도적 빈곤 공간에서 나타나는 사회 공간적 문제점을 진단하고 관련된 거주환경 실태를 비교분석하여 장소에 기반한 빈곤 정책에 대한 시사점을 제시하고자 한다. 이를 위해서 본 연구의 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 개인 빈곤과 장소 빈곤에 대한 기존 이론 연구와 무허가정착지의 개념 및 이론 연구를 통하여 무허가정착지의 특징을 도출하고, 서울시 무허가정착지의 변동과 그것이 갖는 공간·정치적 함의 연구를 위한 분석틀을 마련한다. 둘째, 서울시 빈곤 공간의 형성과 해체과정에 영향을 미친 산업화, 자본의 이윤추구 정책변화 등을 파악하고 다양한 대안적 빈곤 공간의 등장을 제도적·비제도적 빈곤 공간으로 구분하여 고찰한다. 셋째, 제도적·비제도적 빈곤 공간의 종류와 분포 실태를 파악하고 결과적으로 개인 빈곤과 장소 빈곤의 특징을 분석했다. 넷째, 빈곤의 제도적 공간으로서 영구임대 아파트와 비제도적 빈곤 공간으로 숙박업소, 고시원, 판잣집·비닐하우스촌, 쪽방을 사례로 빈곤 실태를 비교 분석하고, 그와 관련된 장소적 비장소적 요인을 파악하며, 이를 토대로 장소 기반 빈곤정책의 필요성과 실천방안을 제시한다.

2. 연구의 대상 및 범위

본 연구의 공간적 범위는 서울특별시 25개 자치구이며, 이를 분석의 기초적인 공간 단위로 설정했다. 제도적 빈곤 공간을 살펴보기 위한 인터뷰 대상지역은 영구임대아파트가 대단지로 형성되어 있는 강북구 번동주공2·3단지, 노원구 중계주공3단지, 강서구 가양5단지, 강남구 수서주공1단지(LH), 수서1단지(SH)이다. 또한 이와 비교를 위하여 비제도적 빈곤 공간, 일반 임대 및 자가 소유 지역도 분석의 범위에 포함하였다.

시간적 범위는 무허가정착지의 형성 및 확대, 해체에 영향을 미친 요인을 분석하기 위해 1960~1980년의 통계청 자료를 사용하였다. 또한, 제도적 빈곤 공간과 비제도적 빈곤 공간에 대하여 개인과 장소 빈곤을 비교하기 위해 2009년 「장기공공임대주택 입주자의 삶의 질 향상 지원법」을 제정하기 이전인 2006년과 최근 2017년을 분석기준 시점으로 적용하였다.

3. 연구의 방법

본 연구는 첫째, 선행연구의 이론적 고찰을 통해 개인 빈곤과 장소 빈곤을 구분하고, 소득을 활용한 개인 빈곤 중심의 빈곤 분석과 다양한 사회 경제적·공간적 지표를 활용한 장소 빈곤 분석이 동시에 필요함을 제시했다.

둘째, 문헌연구를 통해 도시화와 산업화, 정책의 영향으로 무허가정착지가 형성, 확대, 해체되는 일련의 과정을 시계열적으로 분석했다. 특히 빈곤 공간의 해체의 결과, 제도적 빈곤 공간인 영구임대아파트와 비제도적 빈곤 공간이 분리되어 형성되었음을 도출했다.

셋째, 제도적 빈곤 공간으로서 영구임대아파트를 사례로 영구임대아파트의 정책의 도입, 현황, 문제점 등을 정책 자료와 통계자료를 통해 분석했다. 또한 비제도적 빈곤 공간으로서 비닐하우스촌과 쪽방을 문헌연구와 통계분석을 통하여 분석하고 제도적 빈곤 공간과의 차이점을 연구했다.

넷째, 영구임대아파트로 제도적 빈곤 공간의 빈곤 수준을 개인과 장소의 빈곤으로 구분하여 측정하고, 「주거실태조사(2006, 2017)」의 메타데이터를 토대로 소득구조와 인구 구조, 주거형태, 주거비용, 주거만족도, 복지서비스 만족도 등 다양한 지표를 활용하여 개인 빈곤과 장소 빈곤이 일치하지 않음을 검증했다.

다섯째, 영구임대아파트 단지의 거주자와 아파트 관리인, SH와 LH 직원 등을 대상으로 한 심층인터뷰 자료를 텍스트마이닝(textmining) 기법을 통해, 매개 중심성(betweenness centrality) 중심으로 분석함으로써 인터뷰 자료를 객관화하여 제도적 빈곤 공간의 특징을 도출했다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 개인 빈곤(people poverty)과 장소 빈곤(place poverty)에 관한 이론적 고찰

빈곤연구는 오랫동안 지리학적 연구의 주요 관심 분야였다. 특히 사회지리학은 소위 복지지리학의 전통 속에서 오래 전부터 빈곤 문제를 다루어 왔다(Pain et al., 2001; 이원호, 2016). 1980년대 포스트모더니즘의 등장과 밀접한 문화적 전환과 사회적, 학문적 보수화 경향 등에 의해 빈곤 연구가 줄어들어든 경우도 있었지만, 신자유주의에 의한 일상생활의 파괴 및 빈곤의 심화는 결국 사회지리학으로 하여금 빈곤 문제에 대한 새로운 관심을 갖게 만들었다(이원호, 2016).

1) 빈곤과 사회적 배제(social exclusion)

빈곤은 자본주의 사회에서 우리가 일상적으로 부딪치게 되는 주요한 사회문제이자 불평등을 초래하는 불가피한 현상이며 사회적으로 구성되는 하나의 담론이다(이상일, 2011). 즉, 특정한 사회에서 인간의 존엄성을 유지하기 위해 필요한 최소한의 수준에 미치지 못하는 상태(이영아·정윤희, 2012) 혹은 인간이 생존하는데 없어서는 안되는 필수적인 욕구(needs)를 충족하지 못하는 상태(김수현 등, 2009; 이영아 2015)로 정의할 수 있다. 이렇듯 빈곤이란 개념 자체가 기본적으로 소득이 부족하다는 경제적 현상을 일컫는 단어이지만, 그것을 규정짓는 데는 사회·문화·경제적인 요소가 복합적으로 영향을 미친다. 이에 대해 사회복지학, 사회학, 도시 계획학, 역사학 등에서

는 개인 중심의 빈곤과 사회구조 분석 연구를 했으며, 이러한 관점들은 역사적 배경을 지닌 시대의 산물로서 정책에 반영되어왔다.

2014년까지 우리나라에서 공식적으로 인정되어 정책에 반영된 빈곤의 개념은 절대적 빈곤이다. 절대적 빈곤(absolute poverty)은 “총수입이 순전히 육체적 효율성을 유지하는 데 필요한 최소한의 생필품을 획득하기에도 불충분한 상태”로 정의된다(Rowntree, 1922; 류정순, 1996; 김수현 외, 2009). 절대적인 빈곤의 기준을 통해 수치화된 빈곤선(poverty line)은 정책적으로 최저생계비를 측정하였고, 이에 근거하여 대표적인 공적부조 정책인 기초생활보장수급제도의 수급권자를 결정하였다. 수급권자는 부양 의무자가 없거나 부양 의무자가 있어도 부양능력이 없거나, 부양을 받을 수 없는 자로서 소득 인정액이 최저생계비 이하인 자(국민기초생활보장법 제5조)로 정의된다. 이러한 지원은 생활보호법(1982.12.31. 법률 3623호)에 의해 최초로 시작되었으며, 2000년 이후에는 국민기초생활보장법(2000년 10월 1일 시행)을 통해 지속적으로 기초생활수급자 지원이 이루어져 왔다.

그러나 최근 절대적 빈곤 개념의 한계로 인해 복지 사각지대가 발생하였고 이로 인한 빈번한 사회적 문제의 발생으로 개정된 국민기초생활보장법에 의거하여 2015년 7월부터 정책적 빈곤선이 ‘최저 생계비’ 대신 상대적 빈곤 개념을 적용하기 시작했다. 상대적 빈곤(relative poverty)은 사회구성원의 생활수준을 고려해 빈곤을 정의하는 것으로, 사회구성원 대다수가 누리는 생활수준을 누리지 못하는 상태로 정의 할 수 있다(손병돈, 2007). 타운센드(Townsend)는 인간의 생존에 기초한 빈곤의 절대적 방식에 의문을 제기하고, 상대적 빈곤 개념을 주장하였으며, 인간이 가족이나 친구 등 공동체의 관계망에 얽혀 있는 사회적인 존재임을 강조하였고, 생존에 필수적인 목록조차도 상대적인 것이라고 보았다(김윤태·서재욱, 2014). 이러한 개념에 입각하여 정부는 ‘최저 생계비(기준 중위소득의 60%)’으로 지원 대상을 확대

하고, 급여 종류별로 수급자를 다르게 선정하였다. 이는 빈곤의 개념을 확대하고 다층적인 빈곤의 조건을 고려한다는 점에서 의의가 있다(이영아, 2015).

사회적 배제(social exclusion)라는 용어와 현상은 1990년대 중반 이후 영국에서 많은 관심을 갖기 시작했으며, 1997년부터는 빈곤에 관한 정부정책의 기본개념이 되었다. 맑시스트적 접근에서 보면, 자본주의 발달 과정에서 발생하는 당연한 결과로 인식되는 반면, 유럽의 공화주의적 접근에서는 사회와 개인간의 계약에 의한 사회적 연대의 응집으로부터 일탈로 간주된다(이원호, 2006). 사회적 배제의 발생은 소비, 생산, 정치적 활동 및 사회적 참여 등의 다양한 영역이 고려되어 개념화되었으며, 이는 한 분야에서의 배제가 다른 분야와도 관련되어 있다는 것을 보여준다(Mohan, 2002; 이원호, 2006). 그러나 상관관계가 강하지 않으며, 각 분야는 빈곤이라는 큰 관점에서 독특한 측면을 내포하고 있다. 즉, 현재의 빈곤은 단순한 소득의 문제가 아닌 사회·문화·경제·공간의 요소가 상호 연관되어 있어, 사회적 배제의 개념에 기초한 빈곤은 다양한 측면을 고려하여 연구되어야 한다.

그러나 현재까지 빈곤에 대한 시각이 소득과 개인에게 국한되어 있으며 사회적 배제에 대한 연구들 역시 구성된 지표를 토대로 배제의 유무, 배제를 경험하는 집단의 비율을 파악하여, 기본적인 개념적 속성과는 모순되게 단순화된 연구가 진행되어 왔다. 또한, 사회적 배제에 관한 많은 빈곤 연구들은 사회적 배제의 대상을 개인에 초점을 맞추기 때문에 그에 따른 대안도 개인 빈곤에 대한 접근 방법으로 한다. 이러한 연구들은 절대적 빈곤 문제에 대한 이해의 폭이 사회적 배제의 관점으로 확장되었음을 보여주고 있지만 그에 따른 대안 제시에 있어서는 여전히 개인이나 가구 차원에 한정되어 있다는 것이 현실이다(박선희, 2012).

이러한 빈곤 접근에 대한 한정성은 복지정책이 더욱 다양화되었음에도

불구하고, 빈곤이 더욱 악화되는 계기를 제공했다. 통계청의 2017년 가계 동향조사 보고서에 따르면 지난해 우리나라의 소득 5분위 배율이 5.45배(처분가능소득 기준)에 이르러 소득 양극화가 높게 나타나고, 지니계수도 0.357로 소득불평등 역시 심화되고 있는 것으로 나타났다. 더욱 심화되는 빈곤에 대해 우리나라도 이제는 개인 혹은 가구를 고려한 정책뿐 아니라 공간적 특성에 대한 연구가 필요한 시점이라고 볼 수 있다.

2) 빈곤의 지리학(geography of poverty)과 사회적 배제

위에서 논의한 사회적 배제의 개념에 기초하여 빈곤의 지리학에 대한 이해는 먼저 지역단위로서 지역 내 소외성의 정도와, 지역 내 소외성의 분포가 어떠한가의 문제로 귀결된다. 사회적 배제는 기존의 빈곤이나 사회적 및 공간적 양극화(polarization)와는 구별되어 다양한 요소로 정의되기 때문에 개인의 소득과 같은 단일한 지표보다는 다양한 지표들에 의해 측정되어야 한다(이원호, 2006).

그래서 빈곤의 지리학에서는 빈곤을 해소시키기 위한 다양한 지원정책을 연구하는 것뿐만 아니라 성별, 인종, 연령, 문화적 사회적 자원의 부족과 이에 대한 분배, 사회적 배제와 권력에서의 배제 등의 지표를 장소와 연관시켜 분석하고 있다. 이는 소득증가정책 뿐만 아니라 경제적 향상을 위한 근본적인 지원정책, 사회적 차별과 억압에 대한 투쟁, 사회적 다양성 획득 관련 정책 실행, 저소득층의 권리를 향상시킬 수 있는 사회구조적인 변화 정책 등 보다 근본적 문제까지 접근하고 있다.

<표 1> 사회적 배제의 측정 방법과 실행 정책

개념	측정	지표	실행 정책
절대적 빈곤	지속적으로 신체적으로 위협을 느낄 만큼 소득이 적은 상황	높은 사망자수, 질병 증가, 노동 불가능	소득 증가정책, 국가가 생필품 보조금 지급 등 경제 지원 관련 정책
상대적 빈곤	소득 분배, 소득 비율	사회적 불평등	국가에 의한 소득 재분배, 경제 지원 관련 정책
복합적 빈곤: 사회적배제1	낮은 소득, 특정 부분의 부족	물질적 부족, 사회적 경제적 참여 제한	소득 증가 정책, 생필품 제공, 복지 서비스
사회적배제2	사회적 배제: 성, 인종, 연령 등	특정 배제 그룹: 사회적 참여 제한, 물질적 부족	사회적 차별과 억압에 대한 투쟁, 사회적 다양성 획득 관련 정책 실행
사회적배제3	문화적 사회적 자원의 부족	물질적인 부족: 소득으로 인한 사회적 경제적 정치적인 참여 배제	사회적 커뮤니티와 정치적인 참여 확산
사회전반에 의한 구조적 빈곤	착취: 사회적 배제, 권력에서의 배제, 소외	위와 같음	빈민들의 힘을 향상시키는 정책, 사회구조적인 변화

자료: Jamie gough et al.,(2006), Spaces of social exclusion, p.50.

빈곤의 지리학에 관한 대부분의 연구는 두 개의 범주로 구분된다. 첫 번째는 경제적인 복지(economic well-being)를 기반으로 소득부분과 이와 관련되는 변수를 연구하는 측면이다(Lewis and Townsend, 1989; Green, 1994; Pacione, 1997; Powell, 2001; Philo, 2005). 가구당 평균 소득을 기초로 하여, 특정 지역 내 평균적인 생활수준, 빈곤의 정도, 소득격차 등을 고려할 수 있다. 그러나 이러한 접근 방법은 특정지역의 평균 조건을 전체 지역의

평균이라고 생각하게 하는 오류를 범할 수 있다. 빈곤 수준이 동일한 두 개의 지역의 경우 개인이나 가족 수준에서 빈곤이 매우 다르게 나타날 수 있다. 즉, 빈곤의 장소라는 정의는 가난한 가정과 개인들의 영향이라고 볼 수 없다(Robson et al., 1995). 빈곤의 장소에 가난하지 않은 가정이나 개인이 거주할 수 있고, 일반 지역에 가난한 개인이나 가정이 거주할 수 있기 때문이다. 두 번째는 건강 상태(health status)와 학업성취도를 기반으로 빈곤을 분석하는 방법이다(Lewis and Townsend, 1989; Pacione, 1997; Powell, 2001; Philo, 2005). 학업성취도는 개인에게 정치적, 문화적, 사회적 생활에서 기회구조에 결정적 영향력을 행사하기 때문에 중요한 분석의 대상이다. 그러나 국가에서 제공하는 공공서비스는 장소적, 사회적으로 서비스 제공의 결과를 평등하게 만들기 위한 것은 아니다(O'Higgins, 1987; Powell, 1995). 불평등을 줄이기 위해 고안되었던 공공서비스들은 실패하였고, 이것은 이미 예견된 일이었다. 예를 들어 건강 상태와 학업성취도를 향상시킬 수 있는 공공서비스는 다른 장소에 같은 서비스를 제공하지만 결과는 상이하다. 즉, 공공서비스는 접근에 대해서는 평등하지만 결과적으로 불평등을 발생시키며, 다른 지역에 거주하는 사람들에게 동일한 공공서비스를 제공한다고 해서 모두 평등하고 동등한 결과가 도출되지는 않는다. 즉, 하나의 지표에서 배제의 정도가 심각한 장소는 다른 지표를 고려할 때, 다르게 나타날 수 있기 때문에 특정 지표에 의한 배제의 공간적 패턴을 고찰하는 것과 비교하여 상당히 다양하고 복잡한 패턴이 결과로 나타날 수 있다(이원호, 2006). 이러한 이유로 개인 빈곤과 장소 빈곤을 구분하여 분석해야할 필요가 있다.

3) 개인 빈곤(people poverty)과 장소 빈곤(place poverty) 개념 및 정의

개인 빈곤(people poverty)은 저소득층이 도시의 특정 장소를 점유하여 살고 있지만, 그들이 사는 곳 때문에 소득이 낮아지는 것은 아니라는 개념이다. 개인이나 가구 기준에서 소득 증가를 통해 혜택을 받거나 가구의 수준이 향상되는 것을 중요하게 생각한다. 개인 빈곤은 국가의 재정프로그램과 연계되어 소득 지원, 세금 감면 등 다양한 경제적 혜택을 부여하여 직접적으로 개인 빈곤을 경감시킨다. 고용과 관련해서도 모든 장소에 아무런 규제 없이 지원이 가능하고 일할 수 있도록 하여, 개인의 실업률을 낮추는데 기여한다. 이는 현재 우리나라의 빈곤 정책의 기본 방향이며 소득 향상을 위한 각종 제도들과도 같은 관점이다(Taylor et al., 2008). 개인 빈곤에 관한 연구는 일반적인 빈곤연구의 방법이며 다양한 측정방법을 통해 연구되고 있다.

반면, 장소 빈곤(place poverty)은 빈곤 측정의 구조적 접근 방법에 공간적 차원을 결합한 이론으로, 어떤 환경이 특정 지리적 경계 안에서 빈곤의 수준을 결정하는지를 심도 있게 분석하는 방법이다(안창진, 2008). 관련된 이론은 빈곤 공간의 기회를 구조적으로 결정하는 역사적 성향과 사회 제도 뿐만 아니라 지역의 경제적 맥락에서도 접근한다. 지역 내 기회라는 측면에서 경제적 안녕이나 빈곤은 경제적으로 시장의 힘과 지배구조, 지역경제, 노동자의 상대적 힘, 지역적 특성의 결과이다. 특정 지역 거주자들은 그 지역의 자본 투자의 이점과 단점을 서로 공유하기 때문에 일반적인 운명을 같이 하며, 이는 경제적 안녕과 부의 지역적 분포에 반영된다. 인종이나 성과 같은 개인의 특성은 빈곤유입과 탈출에 중요한 영향요인이지만, 한 지역 내 빈곤율은 일차적으로 그 지역의 경제활동의 구조에 기인하는 것(이원호, 2016)이라고 정의했다. Shawl(1999)은 빈곤에 관한 대부분의 경제학적 연구에서 “빈곤 가정의 표준 삶의 향상에 대한 지역적 서비스의 중요성”을 간과

하고 있다고 주장했다. Taylor(2008)는 고용의 관점에서 장소 빈곤에 대해 개인의 취업이나 실업률의 감소를 그들이 거주하고 있는 장소와 연계시켜, 자신의 거주하는 장소 주변에서 고용이 이루어지는 프로그램을 실시하여 개인과 장소 빈곤을 모두 고려해야한다고 했다. Powell(2001)은 빈곤층의 이익과 불이익, 특정한 집단의 강점과 단점이 그들이 어디에 거주하고 있느냐에 따라 달라지는 것이며(안창진, 2008), 저소득층이 살고 있는 지역의 영향으로 각종혜택을 받지 못하게 되고 이것이 저소득층의 삶에 불리함을 제공하는 것이 장소 빈곤이라고 정의했다. 특히, 영국을 사례로 하여 빈곤의 완화와 더 나은 공공서비스를 제공하기 위해서는 장소 빈곤에 대한 고려와 이를 측정할 수 있는 적절한 지표, 정책적으로 실행시키기 위한 지방정부의 의지와 자치권이 필요하다고 주장했다. Jordan(2008)은 장소 빈곤은 빈곤과 장소 간의 상호작용에 대한 이해에 기반을 둔 개념이며, 이를 측정하는 방법으로 물리적 기반시설, 인구의 유출입과 그 유형을 통해 사회적 특성 파악, 빈곤한 지역에 형성된 문화 등을 고려하고, 다양한 사회적 관계를 연결시켜 분석해야 함을 강조했다. 이렇듯, 장소 빈곤에 대한 주장들은 개인이나 구조에 치중하지 않고, 장소의 개념으로 모든 것을 포괄한다는 특징을 가지고 있다(안창진, 2008).

개인 빈곤과 장소 빈곤의 뚜렷한 개념차이에도 불구하고 장소 빈곤은 두 가지 이유로 경시되고 있다. 첫 번째 이유는 개인의 소득에만 집중하여 장소 빈곤은 고려하지 않는 것이다. 두 번째는 개인 빈곤과 장소 빈곤이 상관관계임에도 불구하고, 인과관계로 인식해 소득을 향상시키면 장소 빈곤이 해결될 것이라고 생각하기 때문이다. 이는 미국에서 납세자와 공공복지의 수혜자들 사이의 지역 일치를 보이지 않는다는 점에서 입증(Galbraith, 1992)이 가능하며 우리나라의 경우도 개인에 대한 지속적인 복지정책의 실행에도 불구하고 빈곤 유형의 변화와 빈곤이 심화되고 있는 경향을 통해 확

인이 가능하다. 이러한 이유로 개인 빈곤과 장소 빈곤은 구분되어 측정되어야 할 필요가 있다.

이에 대해 본 연구는 개인 빈곤과 장소 빈곤을 구분하고, 빈곤의 현상을 정성적, 정량적으로 구분하여 실증적으로 검증하고자 한다. 특히, 무허가정착지의 정책적 해체를 통한 도시 빈민이 도시의 빈곤 공간에서 사라지고, 도시 내의 주거 빈곤을 보여주는 공간이 해체되는 과정과 그것이 갖는 빈곤 현상에 대한 사회·공간적 함의를 연구하고자 한다.

<표 2> 장소 빈곤 개념

연구자	장소 빈곤 개념 및 측정 방법
Powell (2001)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 빈곤의 지리학적 연구에서 개인 빈곤과 장소 빈곤이 구분되어 연구되어야 함 ▪ 빈곤을 측정하기 위해서는 소득을 위주로 한 개인 빈곤 지표뿐만 아니라 장소를 고려한 다양한 요소를 추가하여 지표를 구성해야 함 ▪ 구성된 지표는 정책적으로 연계될 수 있도록 정부와 지방정부의 상호작용이 필요
이원호 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 빈곤의 구조적 접근에 공간적 차원을 결합한 이론으로, 어떤 환경이 특정 지리적 경계 안에서 빈곤의 수준을 결정하는지 분석
Jordan (2008)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 빈곤연구에서 장소의 중요성에 대해 인식 ▪ 물리적 기반시설, 인구의 이동, 빈곤 문화 등을 고려하여 빈곤을 측정 ▪ 빈곤과 사회적 관계에 대한 상호연계에 대한 중요성에 초점

4) 장소 빈곤(place poverty)의 측정방법

장소 빈곤 연구에 대한 대표적인 예는 빈곤한 지역사회(neighborhood poverty) 연구라고 할 수 있다. 많은 인구가 거주하는 도시 안에 저소득층이 집중되어 거주하는 공간, 사회적·경제적으로 단절되어 있는 공간으로서 빈곤 공간이 존재한다. 이들 지역은 도시 속에서 상대적으로 배제되어 있는 공간이다. 빈곤한 지역사회는 슬럼(slum), 게토(ghetto), 바리오(barrios), 파

벨라(favela) 등 다양하게 명명된다. 이러한 개념들은 저소득층이 집중하여 거주하는 지역이라는 의미와 함께 민족적, 인종적, 언어적인 의미도 포함되어 있다. 또한, 이러한 빈곤 공간의 구조적 특성은 거주민들의 경제적 상황 뿐만 아니라 잠재적인 능력개발에도 영향을 미친다. 그러나 특정 지리적 경계 안에서의 빈곤에 대한 측정 이외에 지역사회 내에서의 빈곤의 측정도 매우 중요하다. 그래서 현재 미국과 영국에서는 빈곤을 나타내는 종합적인 지표를 선정하여 빈곤을 해소하기 위한 정책을 실행중이며 정책과의 연계도 이루어지고 있다.

이러한 맥락에서 빈곤에 대한 논의를 20세기 초반부터 오랫동안 지속해 왔던 영국의 경우, 빈곤의 문제를 빈곤 지역의 문제로 보고 지리적으로 대응하는 전략을 세워왔다(이영아, 2015). DETR(department of environment, transportation, and the regions)는 지역에 대한 종합적인 조사를 바탕으로 사회복지와 도시재생을 결합시켜, 전국적으로 88개 낙후된 지역을 선정하고 그곳에 거주하는 주민에게 필요한 복지서비스 제공, 물리적 환경 개선 등 다양한 사업들이 추진될 수 있도록 지원한다(이영아, 2015). 이러한 지표는 빈곤을 개인의 문제가 아니라 특정 지역에서 나타나는 공간적 문제로 이해하고 개인 빈곤에 대한 접근이 아니라 그 지역의 경제적, 사회적 문제를 고려하여 해결하는 장소 빈곤의 방법을 통해 해당 지역의 빈곤층의 문제 해결을 목표로 한다. 이는, 빈곤을 다양한 삶의 조건을 변화시켜야 해결될 수 있는 복합적인 구조로 이해하고 있으며, 그 대안을 공간적으로 해결하고자 한다는 점에서 의의가 있다(이영아, 2015). 보건 및 장애, 기술·직업훈련, 소득, 고용, 교육, 주택 및 주거서비스, 생활환경, 범죄 등 7개의 지표를 선정하고, 구체적인 지표 38개를 통해 빈곤한 지역을 선정하여 장소에 기반을 둔 지원정책을 실시하였다. 또한 중앙정부에서 지방정부에 자치권을 주어 지역 맞춤형 복지를 제공할 수 있어 결과적으로 질 높은 복지를 제공할 수 있게 되었다.

<표 3> 빈곤 측정 지표(indices of deprivation)

구분(7개)	세부 지표(38개)	
소득	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 소득을 보조 받는 가구의 아동 및 성인 ▪ 구직자 수당을 받는 가구의 아동 및 성인 ▪ 공적부조 연금(pension credit)을 받는 가구의 아동 및 성인 ▪ 근로소득세 공제, 아동 세금 공제(child tax credit), 수입이 평균 주거비용의 60% 이하인 아동 및 성인 ▪ 정부 보조 없는 아동 세금공제 가구, 수입에서 평균 주거비용의 차지 비중이 60%에 미달하는 가구의 아동과 성인 ▪ 국가난민지원서비스(NASS)로부터 생계비 보조, 숙소 지원을 받는 난민 	
고용	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 구직자 수당 수급(남성: 18-64세, 여성: 18-59세) ▪ 뉴딜사업(25세 이상) 참가인, 구직자 수당 제외 대상자 ▪ 뉴딜사업 참여자 중 편부모 가정 ▪ 노동 불능 수당 수급자(남성: 18-64세, 여성: 18-59세) ▪ 중증 장애 수당 수급자(남성: 18-64세, 여성: 18-59세) 	
보건 및 장애	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 잠재수명 ▪ 비교 가능한 질병 및 장애 발생률 ▪ 급성사망자 수치 ▪ 약국, 자살률, 의료수당 자료 등에 따른 기분장애, 불안장애를 가진 60세 이하 성인의 비율 	
교육, 기술, 직업훈련	아동	<ul style="list-style-type: none"> ▪ key-stage 2 학생 평균 점수 ▪ key-stage 3 학생 평균 점수 ▪ key-stage 4 대학 입학시험 평균 점수 ▪ 학교에 다니지 않는 청소년 비율(16세 이상) ▪ 중고등학교 결석률 ▪ 고등교육기관 미진학률(21세 이상)
	기술	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 비숙련 노동자 비율
주택 및 주거서비스	일반적인 어려움	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 불가능한 자가 거주 ▪ 홈리스를 대상으로 한 주택 건설시, 시군구(districts)의 수락률
	지리적 어려움	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 병원, 초등학교, 일반가게나 슈퍼마켓 등 유통업체 및 우체국까지의 거리
범죄		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 강도 및 강력범죄 노출도 ▪ 절도, 폭력 등 범죄로 인한 피해
생활환경	실내	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 임대주택의 열악한 환경 ▪ 난방이 되지 않는 가정
	실외	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대기 오염의 정도 ▪ 교통사고 관련 건수(보행자, 자전거 이용자 포함)

자료: 이영아(2009), 영국 도시재생정책의 현황 및 평가, 국토정책브리프, 제248호

Dunn(1998)은 소득과 고용, 주거의 질과 관련한 지표를 활용해 빈곤을 측정하고, 이를 해결하기 위해 개인 빈곤과 장소 빈곤을 함께 고려한 정책이 시행되어야 한다고 밝혔으며, 사용한 측정 지표는 <표 4>와 같다.

<표 4> 빈곤 측정 지표(linking indicators in bundles)

구분(8개)	내용
일자리에 대한 접근	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 고용인구 ▪ 실업률 ▪ 외부 인구 유출 ▪ 경제활동 가능 인구수
일자리의 질	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 장시간 저임금 노동 인구수 ▪ 파트 타임 일자리의 수 ▪ 계절적인(seasonal work) 일자리의 수
저소득 측정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주급 ▪ 소득이 없는 계층 ▪ 소득이 적은 계층
주거	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회 주택(social housing)의 수 ▪ 임대료 수준 ▪ 주택가격 수준
주거의 질	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1인당 방의 개수 ▪ 임시 숙소 이용 가정 ▪ 냉방/난방이 안되는 주택
서비스에 대한 접근	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 슈퍼마켓의 수 ▪ 병원의 수 ▪ 교통시설(버스, 지하철, 기차 등) 접근성 ▪ 개인 소유 차
물리적 고립	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1인 거주(연금) ▪ 경제활동을 하는 가구원이 없는 가구 ▪ 휴일을 보낼 수 있는 곳이 없는 가구

자료: Dunn(1998), Developing indicators of rural disadvantages, p. 79-88, 재구성.

미국의 경우 1960년대부터 빈곤 완화를 위해 지역 사회를 중심으로 빈곤퇴치 및 빈곤층 지원프로그램이 확대되었다. 이러한 접근은 재정문제로 축소되었다가 1990년대 들어 종래의 개인행동과 가족역동성에 초점을 두는 접근 방식이 한계에 도달함에 따라 지역사회를 기반으로 한 다양한 접근방법 개발이 필요해 짐에 따라 다시 등장하게 되었다. 이러한 노력의 일환으

로 커뮤니티의 자생적 역량에 다시 주목하게 되었으며 현재는 커뮤니티 임팩트 사업(community impact)을 통해 인구, 경제, 교육, 환경, 건강, 주거, 문화·레저, 안전, 사회적 자본, 교통·운송 등을 지표로 선정하여 지역사회 내부의 역량강화와 이를 통한 지역사회 문제해결 역량을 강화하기 위한 접근을 계속하고 있다(이은정 외, 2007).

이에 반해, 아직까지 우리나라의 복지정책은 노령, 실업, 장애, 질병 등의 기본적인 생활의 문제를 빈곤의 원인으로 파악하고 빈곤선을 구축하여 기초생활 수급 위주로 개인 빈곤을 경감시키는 방향으로 진행되어 왔다. 그러나 최근, 산업화를 통한 물질적인 풍요와 더불어 노동의 유연화와 불안정 고용, 기술변화를 통한 사회적인 변화는 단순한 기초 생활을 보장해주고 개인의 소득을 향상시켜주는 개인 빈곤을 해결하는 것이 아니라, 장소 빈곤에 기반을 두어 빈곤의 과정에서 발생하는 요인을 제거하는 다양한 정책적 지원이 필요하다.

2. 무허가정착지의 개념 및 특성

1) 무허가정착지(squatter settlement)의 개념

무허가정착지의 형성, 확대, 소멸이라는 일련의 과정을 통하여 빈곤은 공간적으로 비가시화 되는 결과를 초래했으며 이는 빈곤을 더욱 심화시키는 요소로 작용하였다. 현 논의를 진행하고 검증하기 위해서는 먼저 무허가정착지의 명확한 개념화가 필요하다.

최초로 무허가정착지(squatter settlement)라는 의미가 사용되기 시작한 것은 미국 독립 전쟁 이후, 북동부 뉴잉글랜드에서 자신들이 소유하지 않은 토지에 집을 짓고 사는 사람들이 거주하는 공간을 일컫는 말로 사용되면서 부터이다(Neuwirth, 2004). 이후 UN-HABITAT(2003)는 「The Challenge of Slums」을 통해 무허가정착지를 슬럼의 한 형태로 구분했다. 토지의 소유자가 국가이거나 명확하지 않아, 소유주의 허가 없이 토지나 건물을 점유하며, 도로 및 그 외의 사회 하부 시설을 구축하여 범위가 확대되고 향후 재산권을 발휘 할 가능성이 높은 지역으로 정의했다. 전 세계적으로 Spontaneous settlements, Marginal settlements, Squatter areas, Shanty towns 등의 명칭을 가지고 있다.

영국(2018)에서는 무허가정착지를 고의적으로 타인의 재산을 침범하여 그곳에 거주하거나 그곳에 거주하는 것처럼 보이는 것으로 정의했으며 불법 점유(adverse possession)로 간주하여 법적으로 엄격하게 처벌한다. 비거주용 건물이나 토지에 무허가로 정착하는 것은 무허가 주거에 속하지 않지만, 일반적으로 토지나 건물의 주인, 경찰, 의회, 압류 명령에 따르지 않는 것은 불법으로 간주한다. 영국은 오랜 기간 동안, 엄격하게 무허가정착지 관련법

(squatting and the law)을 통해서 무허가정착지를 규제하고 있다. Mobrand(2008)는 우리나라를 대상으로 하여 1960년대 이후 형성된 저소득계층의 주거지를 무허가정착지로 정의하고, 무허가정착지 확대 및 확산의 과정속에서 정부의 정책 변화와 거주민의 대응정책을 시기별로 고찰했다. 국가의 권력이 가장 강력했던 시대에도 무허가정착지가 없어지지 않은 것에 대하여 도시 저임금 노동자의 필요성과 도시 개발에 관한 관련성을 분석했다.

최근 무허가정착지에 대한 정의와 이에 대한 연구는 인도, 방글라데시, 남아메리카, 동남아시아 등의 개발도상국에서 많이 이루어지고 있다. 이들은 독특한 자신들의 사회구조와 현재 상황을 결합하여 무허가정착지를 정의했다. 이들 연구의 초점은 불법적인 무허가정착지의 확대에 의한 도시 공간의 문제들 즉, 사회하부구조의 열악함, 실업과 빈곤, 범죄의 문제를 해결해 나가는 것이다.

Mutunayagam(1974)는 무허가정착지가 농촌 혹은 도시를 불문하고, 법적인 권한 없이 그 지역을 점유하여 주거하는 것이라고 정의했다. 또한 이후에 장기적으로 주거하게 되면서 두 단계를 거쳐 재산권을 행사할 수 있는 개인의 토지가 되며, 이를 다른 사람들에게 임대해 주는 것이라고 정의했다. Raju(2017)는 무허가정착지는 급속하게 도시화가 발생하고 거대한 농촌인구의 유입이 도시 중심에서 발생하는 국가에서 나타나는 도시 현상이라고 정의했다. 무허가정착지의 개발은 제3세계의 고유한 특성이며, 이곳에는 주로 이농민들과 도시 빈민층이 거주한다. 또한, 불법적으로 토지를 점유하여 주택을 건설하지만 산업화가 제공하는 일자리와 미래를 위한 장소의 기능을 한다. 그러나 무허가정착지는 인구가 과밀하고, 혼잡하며, 무질서하고, 기본적인 사회하부구조가 부재하고, 질병이 만연하고, 범죄가 많아 실업률이 높고 빈곤이 지속되는 특징을 보이며 이러한 도시의 공간 내에서 발생하는 문제에 대한 해결책이 필요하다고 주장했다. Srinivas(2012)는 무허가정착지를

비합법적으로 토지를 점유하여 건설된 주택이 있는 지역으로 정의하고, 세 가지의 특징을 제시했다. 첫째, 사회서비스와 하부구조가 충분하지 않은 최소한의 장소이다. 수도공급, 전기, 배수, 화장실 등이 충분하지 않고, 공공의 영향력이 미치지 쉽다. 둘째, 대부분 저소득층이 거주하며 비공식분야에서 일을 하고 있다. 평균적으로 1인당 최소한의 돈을 벌지만 가계 소득으로 볼 때는 모든 가족구성원이 일을 하기 때문에 낮은 수준은 아니다. 농촌에서 도시로 이주한 이주민이 주류를 이룬다. 셋째, 토지의 소유권은 본래 국가에 있지만 불법 점유하여 주택을 짓고 오랜 기간 거주하기 때문에 일정 시간이 지난 이후에는 거주자들이 재산권을 행사하게 된다. 또한 주택의 소유주들은 집을 다시 임대하여 임대수익도 올리게 된다. 그러나 이 모든 것이 합법적인 것은 아니며 법적인 보호를 받을 수 없다고 주장했다. Ahsan(2017)은 무허가정착지는 기본적으로 전기, 수도 및 위생시설들이 완벽하게 구축되지 않은 장소로써, 인구밀도가 높고 주택의 상황이 열악한 공간을 의미한다고 밝혔다. 또한 충분하지 않은 도로망과 대중교통체계로 인해 늘 혼잡한 지역이며 토지의 불법 점유와 높은 범죄율이 특징이라고 했다. 위의 연구에서 알 수 있듯이 무허가정착지는 개발도상국의 경제성장과 함께 등장하는 피할 수 없는 저렴한 주거지역이지만 사회·경제적·위생상으로 불안정한 공간으로 정의했다.

우리나라의 연구에서는 대부분 1960년대 이후 급속한 도시화로 광범위하게 형성된 도시빈민층이 생계 및 주거문제를 스스로 해결하기 위해 도심 공한지나 하천변 및 산비탈에 대규모의 판자촌을 형성하였는데, 이를 무허가정착지라고 정의했으며 그 내용은 다음과 같다.

조용훈(1991)은 서울의 무허가정착지를 자생적 정착지와 집단 이주 정착지로 분류하고 봉천 3동과 신림 7동을 사례지로 선정하였다. 실측조사와 주민설문조사를 바탕으로 무허가정착지는 도시에 적응하는 도시주택의 원형적

성격을 가지고 있음을 도출하였다. 조은·조옥라(2013)는 무허가정착지는 주민들의 대다수가 별다른 생계수단 없이 농촌을 떠나온 이농민들로 구성되어 있었으며, 고용이 불안정한 저소득층 또는 도시빈민층에 속하며 거주지역을 중심으로 생계의 기반을 갖고 있는 지역이라고 정의했다. 1980년대에 무허가정착지에 거주민이 빈곤화되는 것은 불안정한 고용이나 낮은 소득 때문만이 아니며 도시공간 소유의 구조화와 무관하지 않다는 점에 문제의식을 가지고 사당동을 사례로 하여 도시빈민의 삶과 도시공간의 문제를 면접과 참여관찰 등을 통해 탐색했다. 특히, 자본과 국가와 노동이 재개발이라는 구체적인 상황에서 어떤 모습으로 어떻게 만나며 도시공간에서 도시빈민의 생활이 어떻게 규정되고 있는가에 대하여 인터뷰를 바탕으로 사실적으로 서술했다. 장세훈(1998)은 1950년대 후반 산업화의 기반이 다져지지 않은 상태에서 한국 전쟁과 이후 민족 분단으로 인해 촉발된 급속한 도시화 과정에서 유입된 대다수의 저소득층은 즉각적으로 도시 경제활동에 편입되지 못하여 실업 인구가 되었고, 이들이 중심이 되어 도심의 공한지나 인근 하천변 산비탈에 조성한 대규모의 판자촌이 무허가정착지라고 정의했다. 또한, 그는 서울을 대상으로 1960년대부터 1990년대 말까지 무허가정착지 관련 정책의 역사적 흐름을 단계별로 나누어 도시화 과정에서 도시 공간의 이용을 둘러싸고 국가와 도시 빈민 간의 관계가 어떻게 변화하여 왔는지를 검토했다. 하성규(2000)는 1980년대 이후 본격적으로 등장한 신흥 무허가불량주거지역의 형성배경과 현황을 파악하고 이들 지역의 특성들을 실증적으로 연구했다. 무허가정착지에 거주하는 주민들을 대상으로 주거의식 및 생활실태 등에 관한 설문조사를 통하여 주거빈곤 실태를 분석하고 주거권에 초점을 맞추어 이론적·실질적 논의를 이끌어내고자 하였다. 무허가정착지와 정부의 관계 분석을 통해 무허가정착지의 해체과정에 관한 정부의 역할과 이로 인한 자본의 이윤추구 과정을 설명했다. 보건복지부(2001)는 1960년대 산업화가 시작되던

시기부터 주택 수요의 급증으로 인해 도심에 주택 부족현상이 심각해졌고, 이에 대응하여 도시빈민들이 불량주택을 건설하여 거주하였던 장소를 무허가정착지라고 정의했다. 김수현(2011)은 무허가정착지의 발생과 확산, 주택 개량 및 개발과 관련된 논리와 문제점을 검토하고, 무허가정착지에 대한 국가의 이중적 역할을 분석한다. 또한 3개 도시(서울, 싱가포르, 홍콩)의 경제 성장 역사와 무허가정착지의 전개과정을 고찰하고, 정책의 변화과정과 대체 주택의 종류와 성격 등을 중점적으로 파악했다. 그리고 해당 도시들의 경험을 통해 무허가정착지 정책이 어떤 원리로 변하는지에 대해 설명하고, 현대 도시에서 끊임없이 저렴한 주거지가 개발될 수밖에 없는 상황에 대해 설명했다. 서울특별시(2014)에서는 무허가정착지를 토지를 무허가로 점유하는 것 뿐만 아니라 정책에 의해 양성화되었다라도 주택이 무허가인 경우에는 무허가정착지로 정의했다. 특히 이 연구에서는 자연발생정착지, 집단이주정착지, 신발생 무허가정착지를 분류했고, 철거원인 및 관련 정책 등을 파악하여 서울시의 주거환경 변화와 주택 형태 등의 변화를 중점적으로 고찰했다.

무허가정착지에 대한 개념 및 연구 동향을 살펴본 결과, 지금까지의 연구는 무허가정착지의 발생, 확산, 해체의 과정 안에서 거주민들의 삶과 빈곤의 정도에 초점을 맞추어 왔음을 확인할 수 있었다. 그러나 그들이 거주하던 무허가정착지의 해체가 가져온 도시 내의 빈곤 공간의 변화와 빈곤 문제를 근본적인 사회구조의 변화와 연계하고 그에 대한 적절한 해결방안을 제시하는 연구가 부족한 실정이다.

<표 5> 무허가정착지 정의

구분	무허가정착지(squatter settlement) 정의
UN-HABITAT (2003)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 소유주의 허가 없이 토지나 건물을 점유하는 주거형태 ▪ 전세계 개발도상국에서 발생하는 도시화 현상 중 하나
영국 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 불법으로 점유한 주거 형태 ▪ 무허가정착지 관련법(squatting and the law)를 통해 엄격하게 무허가정착지를 관리
Mutunayagam Nirmal Brito (1974)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 농촌 혹은 도시와 상관없이 법적인 권한 없이 그 지역을 점유하여 주거하는 것이라고 정의 ▪ 장기적으로 거주하면 사유재산화
Raju Dhushyanth (2017)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 급속한 도시화와 거대한 농촌인구의 유입이 만들어낸 국가의 주거 형태
Hari Srinivas (2012)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전기, 수도 및 위생시설들이 완벽하게 구축되지 않은 장소로써, 인구밀도가 높고 주택의 상황이 열악한 공간을 의미
장세훈 (1998)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 실업인구가 중심이 되어 도심 공한지나 인근 하천변 산비탈에 조성한 대규모의 판자촌
보건복지부 (2001)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 도시빈민들이 불량주택을 건설하여 거주하였던 장소
조은[조옥라] (2013)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 이농민으로 구성된 장소 ▪ 고용이 불안정한 저소득층 또는 도시빈민층에 속하며 거주지역을 중심으로 생계의 기반을 갖고 있는 지역
서울특별시 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 무허가로 토지를 점유할 뿐만 아니라 정책에 의해 양성화된 주택임에도, 토지에 대해 불하를 받은 주택들이 밀집된 곳

2) 무허가정착지의 특징

무허가정착지에 대한 연구는 각 국가별, 시기별로 상이하다. 영국과 같은 선진국에서는 오래전 산업화를 경험했고, 도시계획 및 도시 규범이 잘 구축되어 있기 때문에 개발도상국가에서 나타나는 것과 같은 무허가정착지의 문제점은 거의 없다. 이는 산업화 초기에 영국이 경험한 슬럼과 무허가정착지의 문제에 대한 경험으로부터 시행된 정책과 강력한 법의 영향 때문이라고도 볼 수 있다. 강력한 규제로 인해 국공유지나 타인의 땅에 무단으로 대규모 주거단지를 형성하는 것 자체가 불가능하며, 재산권과 도시 관리 차원에서도 용납되기 어려운 구조가 되었다. 이로 인해 선진국의 무허가정착지 관련 연구는 기존의 합법적인 공간을 불법적으로 개조하여 저렴한 주택을 공급하는 방식으로 연구한다. 이는 임대료가 증가하는 도시에 대한 시민들의 불편을 해소하기 위한 방법으로 제시되고 있다(Pruijt, 2013; 이선화 · 김수현, 2013).

그러나 급속한 도시화를 경험하고 있는 개발도상국가의 무허가정착지에 대한 접근은 영국과는 상이하다. 이들 국가는 미흡한 경제수준과 복지정책으로 인해 도시 빈민들에게 적절한 주거를 제공할 수 있는 경제적 · 정책적인 능력이 부족하다. 결국 무허가정착지를 통해 거주민들 스스로 시급한 주거문제를 자구적으로 해결하게 된다(김수현, 2011). 이로 인해, 무허가정착지는 그 불법성에도 불구하고 저렴한 주거로서의 실질적 기능으로 인해 정부에 의해 묵인 · 포섭되었다. 또한, 개발을 하더라도 대체주택을 공급하는 방식으로 타협해왔으며 현재 개발도상국의 대표적인 저렴한 주거지로써의 기능을 수행하고 있다. 그러므로 개발도상국의 무허가정착지를 사회적인 주거(social shelter)로 보는 것이 가능하다. 공식적 시장 기구를 통해 주택문제를 해결하지 못한 계층에 대해 국가나 사회가 다양한 형태로 제공한 주택이기 때문이다(이선화 · 김수현, 2013). 개발도상국가는 공식적 주택시장이나

복지프로그램을 통해 저소득층의 주택문제를 직접적으로 해결하지 않고, 간접적 비공식적으로는 사회 전체의 안정성을 위해 다양한 형태로 개입하고 있다는 것이 개발도상국 무허가정착지의 가장 큰 특징이라고 볼 수 있다(김수현 외, 1998).

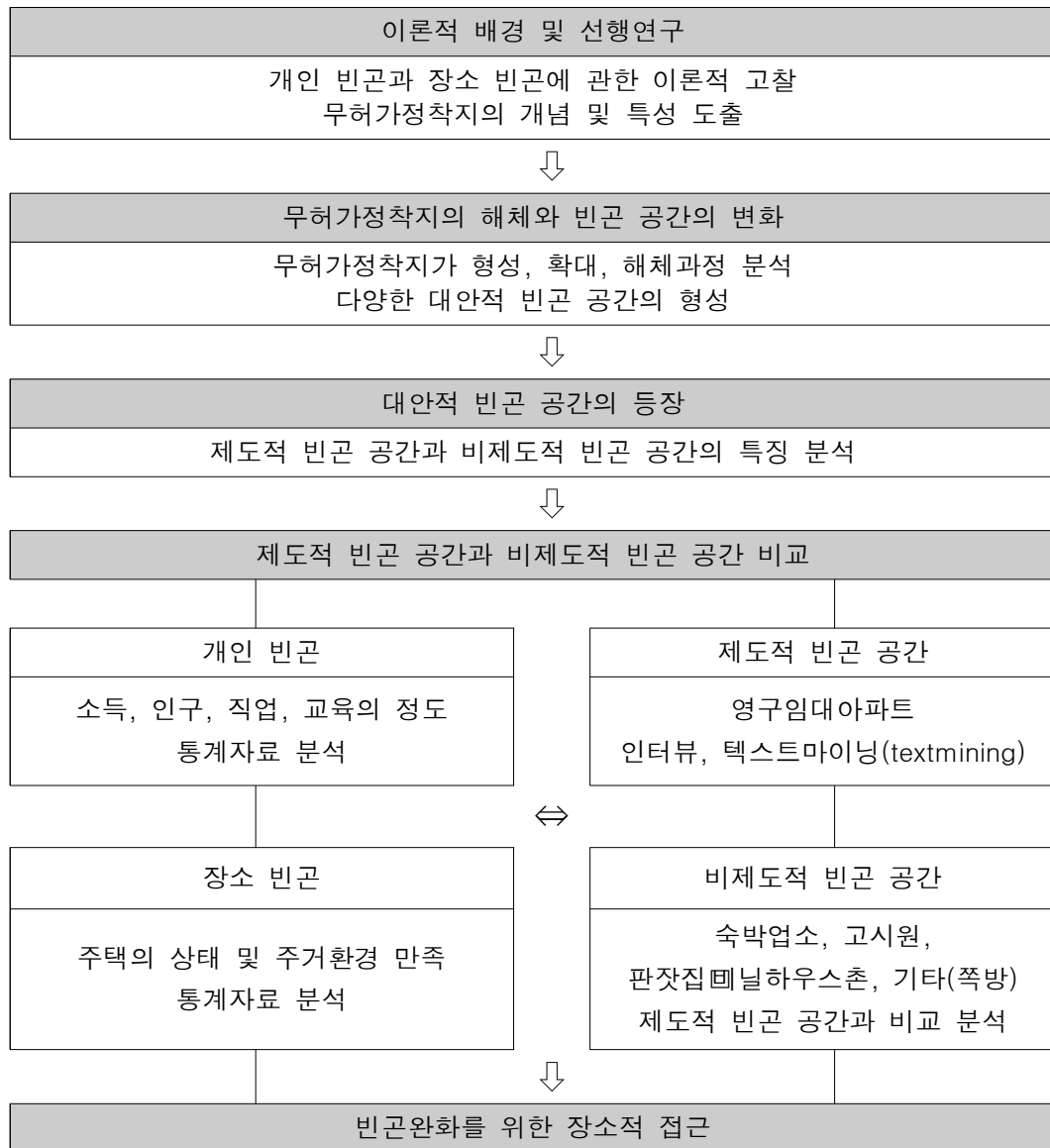
우리나라의 무허가정착지는 개발도상국의 형태와 같이 초기 형성은 급격한 도시화와 도시의 비공식부문과 깊은 관련을 갖는다. 정부의 묵인 하에서 비교적 안정된 형태로 장기간 지속되는 경향을 보였다. 도심 내부에서 재개발이 이루어지면 도심 외곽으로 이주해서 확산되기도 하였다. 그러나 우리나라의 무허가정착지는 서구의 슬럼처럼 사회적 일탈행위나 범죄가 빈번하게 발생하는 곳은 아니었다. 오히려 주거, 금융, 일자리 등과 관련된 긍정적인 사회적 네트워크가 형성되어 저소득층의 주거지로서의 기능을 장시간 유지해나가는 역할을 했다. 그러나 정부의 합동재개발정책을 통해 재개발이 진행되면서 무허가정착지가 해체되는 과정을 겪게 된다. 본격적으로 시작된 재개발을 계기로 세입자를 중심으로 한 주거권운동이 조직적으로 시작(김수현 외, 1998)되었고, 일부는 제도적 공간인 영구임대아파트로, 일부는 제도화되지 않은 빈곤 공간인 숙박업소, 판잣집·비닐하우스, 고시원, 기타(쪽방) 등으로 이주하게 되었다.

우리나라의 무허가정착지는 도시빈곤층의 사회불안을 방지하고 포섭하려는 국가정당화의 기능과 무허가정착지 자체가 도시 공간 개발의 대상이 되는 자본축적지원 기능이 복합적으로 작용(김수현, 2011)되어 형성되고 해체된 것을 특징으로 볼 수 있다. 무허가정착지에 거주하던 거주민에 대한 주택 제공 및 복지체계를 제대로 형성하지 않은 상태에서 시작한 재개발로 인해 선진국과 개발도상국과와는 다르게 대다수의 거주민들은 숙박업소, 판잣집·비닐하우스, 고시원, 기타(쪽방)로 이주했고, 나머지 일부는 영구임대아파트라는 제도적 빈곤 공간으로 이주할 수 있게 되었다.

3. 연구의 분석틀

본 연구는 개인 빈곤과 장소 빈곤에 대한 기존 이론 연구와 무허가정착지의 개념 및 이론 연구를 통하여 무허가정착지의 특징을 도출하고 빈곤 공간의 분화과정 및 그 공간·정치적 함의를 이해하고 바람직한 정책방향을 위한 시사점을 제시한다.

이를 위하여 첫째, 1960년에서 1980년 사이의 산업화, 주택건설, 도시화 통계 지표 분석과 문헌연구를 통해 무허가정착지의 형성 배경 및 확산 해체의 과정에 대해 고찰한다. 둘째, 무허가정착지의 해체 이후 발생한 다양한 대안적 빈곤 공간에 대한 형태와 특징을 정책 및 문헌을 통해 분석하고, 이를 제도적 빈곤 공간과 비제도적 빈곤 공간으로 구분하여 특징을 도출한다. 셋째, 제도적 빈곤 공간과 비제도적 빈곤 공간을 「주거실태조사(2006, 2017)」를 활용하여 소득을 기반으로 한 개인 빈곤과 주택형태 및 주거환경 만족도를 기반으로 한 장소 빈곤으로 구분하여 통계자료를 교차 분석했다. 장소 빈곤에 대한 심도 있는 분석을 위하여, 제도적 빈곤 공간인 영구임대 아파트 단지별 관리자 및 거주자를 대상으로 심층인터뷰를 진행하여 제도적 빈곤 공간의 특징을 도출했다. 또한, 인터뷰 내용의 객관화를 위하여 데이터 마이닝 기법 중 매개중심성을 활용하였고, 빈곤완화를 위한 장소적 접근 방안을 제안했다.



[그림 1] 연구 분석틀

Ⅲ. 무허가정착지의 해체와 빈곤 공간의 변화

1. 무허가정착지의 형성 배경

압축적 도시화와 산업화를 겪은 개발도상국의 경우 오랜 기간 산업화와 도시화를 경험한 서구에 비해 좀 더 복잡한 과정을 경험한다. 여기서 도시화는 단지 전체 인구 대비 도시 인구의 증가로 대변되는 것이 아니라, 건조 환경에 대한 다양한 형태의 투자가 자본축적으로 이어지는 제반 과정을 지칭하며, 이를 촉진하기 위해 수반되는 정치적·경제적·사회적 변화를 포함한다(신현방, 2016).

1) 급속한 산업화와 도시노동자의 증가

우리나라의 급진적인 산업화는 1960년대부터 시작되었으며, 1960년 27,300 달러에 불과하던 국내총생산(GDP)은 1980년에는 163,100 달러로 연평균 9.07% 증가했다. 1인당 국민총소득도 100달러에서 1,700달러로 연평균 15.22%라는 급격한 증가세를 보였다. 정부의 주도에 의한 경제성장정책은 우리나라의 경제 성장과 도시화에 큰 영향을 미쳤다.

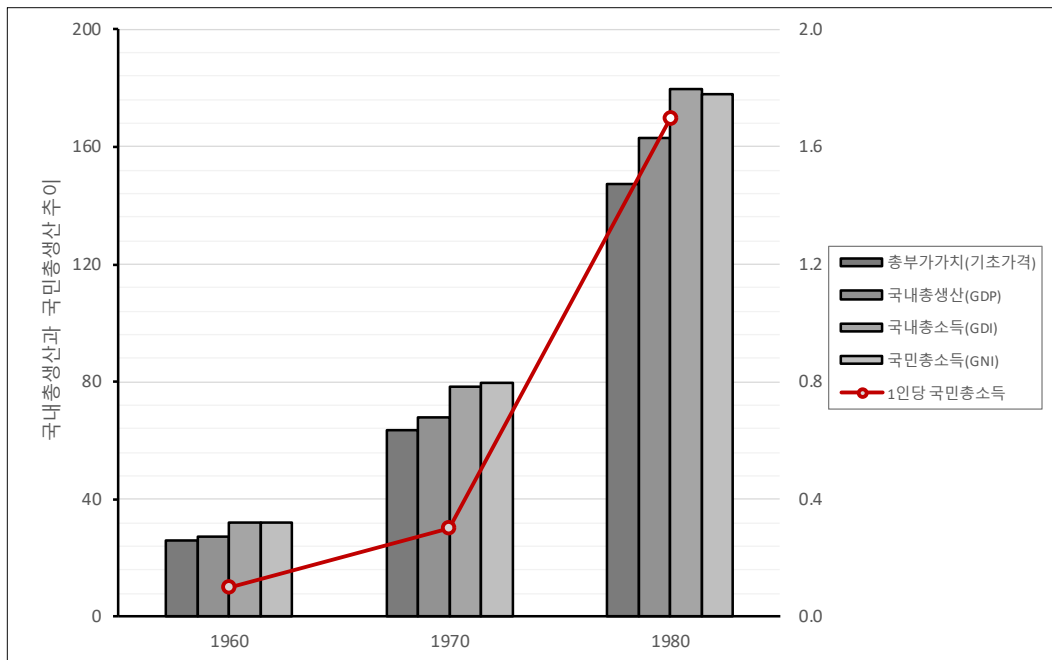
<표 6> 국내총생산과 국민총소득

단위: 천 달러, %

구분	1960	1970	1980	연평균증가율
총부가가치(기초가격)	26.0	63.3	147.5	9.07
국내총생산(GDP)	27.3	67.7	163.1	9.35
국내총소득(GDI)	32.1	78.3	179.5	8.99
국민총소득(GNI)	32.2	79.7	177.9	8.92
1인당 국민총소득	0.1	0.3	1.7	15.22

주: 국내총생산, 시장가격 기준

자료: 한국은행경제통계시스템(ecos.bok.or.kr)



[그림 2] 국내총생산과 국민총소득 추이(1960-2017)

산업화 초기부터 우리나라의 정부는 적극적인 특정산업 산업육성정책을 추진해 왔다. 1960년대 초에는 정부의 주도아래 경공업을 육성하여 생산과 수출에서 급속한 성장을 이루었으나, 1960년대 말 외환부족을 겪게 되고 외국 투자업체들의 도산이 확산되면서 심각한 위기에 직면하게 되었으나 다시 1973년 10년 안에 100억불 수출, 1,000불 소득, 마이카 시대를 달성하겠다는 목표로, 중점 전략 산업으로 중화학공업을 선정하고, 산업선진화계획을 추진했다. 정부의 특정산업 육성 정책은 국가의 산업구조 변화에도 큰 영향을 미쳤다. 1960년대 농림어업이 국민총소득의 26.52%를 차지했으나 1980년대가 되면 7.70%로 큰 폭으로 감소했다. 제조업의 경우는 1960년대 4.47%를 차지했으나 1980년대가 되면서 14.07%로 증가했다. 건설업도 1960년에는 4.81%에서 1980년에 10.41%로 증가추세를 보였다. 1960년대부터 시작된 제조업 중심 산업화로 인해 1970년대에는 국민총소득에서 경공업이 4.82%를

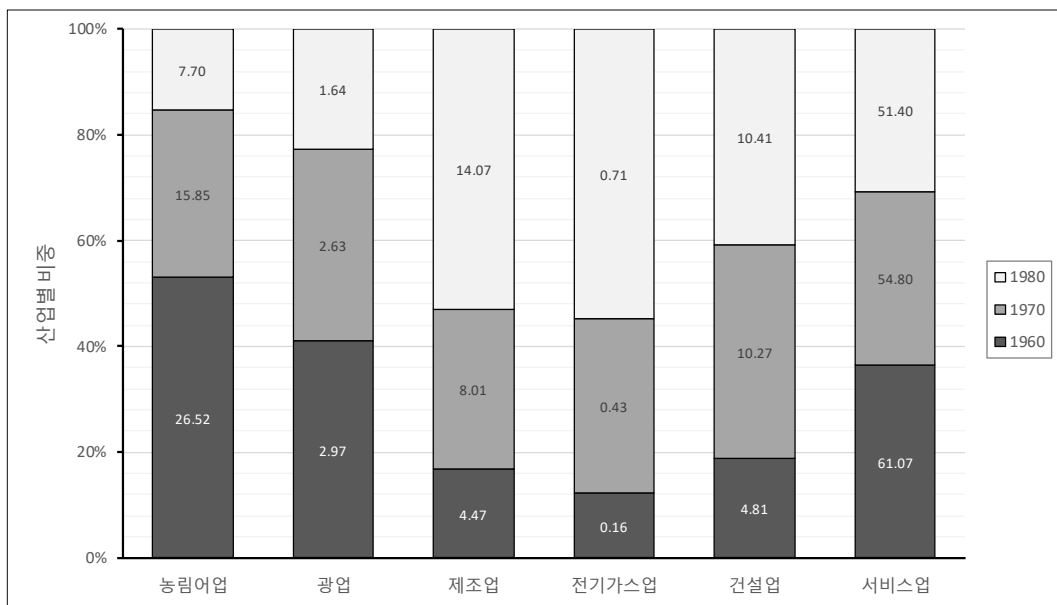
차지했으나 1980년에 들어서면, 중공업의 비중이 8.26%로 경공업보다 높은 비중을 차지했다.

<표 7> 산업구조(명목 GNI기준)

단위: 십억 원

구분	1960		1970		1980	
	GNI	비중	GNI	비중	GNI	비중
농림어업	7,194	26.52	11,191	15.85	13,584	7.70
광업	806	2.97	1,858	2.63	2,902	1.64
제조업	1,212	4.47	5,655	8.01	24,838	14.07
경공업	-	-	3,404	4.82	10,258	5.81
중공업	-	-	2,251	3.19	14,580	8.26
전기·가스업	43	0.16	302	0.43	1,251	0.71
건설업	1,304	4.81	7,253	10.27	18,368	10.41
서비스업	16,567	61.07	38,695	54.80	90,727	51.40
합계	27,126	100.00	70,609	100.00	176,508	100.00

주: 전기, 가스 및 수도업은 하폐수분뇨처리업, 폐기물수집운반업 및 자원재활용서비스업을 포함
 자료: 한국은행경제통계시스템(ecos.bok.or.kr)



[그림 3] 산업별 차지 비중(1960-1980)

1971~1980년 사이에 한국경제는 연평균 7.8%의 경제성장을 이룩하였고 제조업 부문의 성장은 14.8%에 달하였다(구해근, 2002). 1인당 GNP도 1971년 289달러에서 1980년 1,592달러로 급증하였다(구해근, 2002). 또한 이러한 급속한 경제성장으로 한국의 기업들은 급속도로 성장하여 소위 재벌기업으로 불리게 되었으며, 1970년대 후반기에는 중화학 공업에 적극적으로 참여하고, 종합상사를 설립하여 수출과 수입에도 독점권을 행사했고, 부동산 투기와 상업 투자를 통해서 많은 자본의 축적이 가능했다.

급속한 산업화는 경제구조와 일반 시민들의 삶을 영위하는 방식에도 많은 영향력을 미쳤다. 수출주도형 산업화가 시작되기 전인 1950년대 말 인구의 절대 다수가 농촌지역에 거주하고 GNI의 절반 정도가 농업생산에서 이루어지는 농업사회였다. 수출주도형 산업화의 진전으로 GNI에서 차지하는 농업의 비중은 1960년 26.52%에서 1980년 7.70%로 급격하게 줄었다. 다른 산업들은 꾸준한 성장세를 보이는 반면, 농업은 산업구조의 변화와 정책적으로 쇠퇴하게 되었다.

이러한 한국경제의 구조적 변화는 부문 간 대규모 노동력 이동을 낳았다. 1950년대에 한국 전체 노동력의 대부분은 농업종사자들이었고, 이들의 대부분은 소규모 자영농이었다. 1960년 총 인구대비 농업종사자는 56.94%였으나, 1980년에는 28.40%로 절반 정도 감소했다. 1970년대 이후부터 농업노동력은 전체 노동력의 절반이하로 축소되기 시작했고, 1980년대 이후부터는 급격히 감소하는 추세를 보이고 있다. 농촌의 노동력이 대부분 서울을 비롯한 대도시로 이주했음을 알 수 있다.

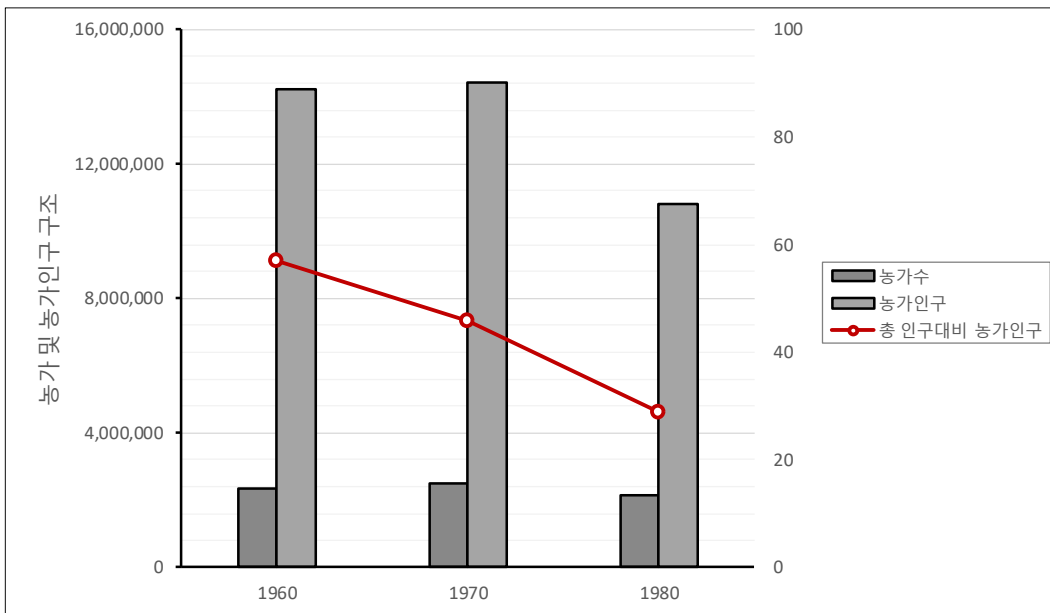
<표 8> 농가 및 농가인구 구조

단위 : 가구, 명, %

년도	농가수	농가인구	전국 총 인구	농가인구 비중
1960	2,331,874	14,242,489	25,012,374	56.94
1970	2,483,318	14,421,730	32,240,827	44.73
1980	2,157,555	10,826,508	38,123,775	28.40

주: 농가인구 비중은 총 인구대비임

자료 : 통계청(www.kosis.co.kr)



[그림 4] 농가 인구수 감소 추이(1960-1980)

반면 제조업 부문의 사업체 수는 1960년 15,200개에서 1980년 30,800개로 증가했다. 섬유, 의복 및 가죽 제조업체수는 1960년 4,200개에서 1980년 7,700개로 급격하게 증가했으며, 조립금속제품, 기계 및 장비제조 사업체 수도 1960년 1,900개에서 1980년 6,700개로 증가하였다. 사업체 수의 증가와 함께 종사자 수의 증가도 함께 급격하게 이루어졌다. 1960년 275,300명이었던 제조업 종사자 수는 1980년에는 2,014,000명으로 급증하였다. 농업 위주

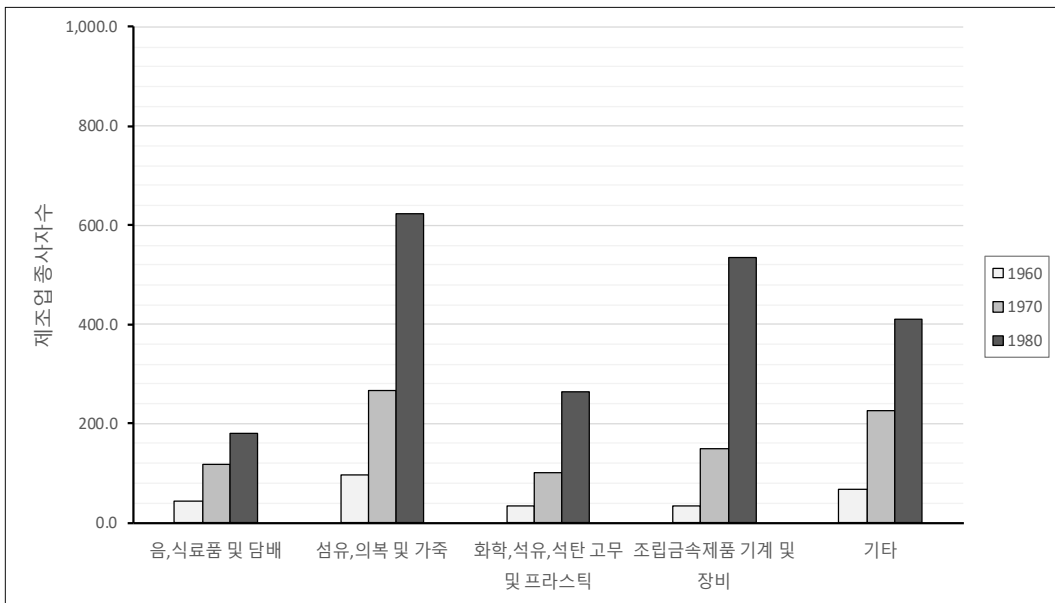
의 산업 구조에서 제조업 구조로 급격하게 변화하고 있음을 확인 할 수 있다.

<표 9> 제조업 부문별 사업체수 및 종사자 수

단위 : 천 개, 천 명

구분		1960	1970	1980
음,식료품 및 담배	사업체 수	3.5	5.2	4.6
	종사자 수	43.2	117.3	181.3
섬유,의복 및 가죽	사업체 수	4.2	6.4	7.7
	종사자 수	96.6	267.5	622.4
화학, 석유, 석탄 고무 및 플라스틱	사업체 수	1.3	1.7	3.0
	종사자 수	33.3	101.6	265.3
조립금속제품 기계 및 장비	사업체 수	1.9	3.9	6.7
	종사자 수	34.5	149.9	534.5
기타	사업체 수	4.3	6.9	8.8
	종사자 수	67.7	224.7	411.2
제조업 합계	사업체 수	15.2	24.1	30.8
	종사자 수	275.3	861.0	2,014.7

주 : 1) 종사자 수 10인 이상 규모의 사업체수
 2) 전기전자, 운수장비 포함
 자료 : 통계청(www.kosis.co.kr)



[그림 5] 제조업별 종사자 수 변화 추이(1960-1980)

급격한 산업화로 인한 일자리의 증가는 인구가 대도시로 이동하는데 큰 역할을 했다. 특히 구직이 용이한 대도시로 많은 인구가 집중하기 시작했는데 그 중 가장 많은 인구가 집중된 도시는 서울이었다. 1970년에는 29만 명이상이 서울로 이주했으며, 전남 22.29%, 전북 20.79%, 충남 17.42%, 경북 16.12%에서 많은 인구가 서울로 이주했다. 1980년에는 1970년에 비해 서울로 유입된 총 인구수는 감소했으나, 전남의 인구 유입은 여전히 32.17%로 가장 많은 비중을 차지했으며 전북도 25.59%의 많은 인구가 서울로 이주하였다.

<표 10> 서울로의 인구이동

단위 : 명, %

구분	1970		1980	
	인구	비중	인구	비중
부산	12,695	4.33	14,995	9.16
대구	-	-	-	-
인천	-	-	-	-
광주	-	-	-	-
대전	-	-	-	-
울산	-	-	-	-
세종	-	-	-	-
경기	-34,761	-11.85	-65,888	-40.26
강원	25,211	8.60	16,893	10.32
충북	30,925	10.55	21,839	13.35
충남	51,079	17.42	29,454	18.00
전북	60,971	20.79	41,872	25.59
전남	65,358	22.29	52,651	32.17
경북	47,261	16.12	29,410	17.97
경남	31,668	10.80	20,826	12.73
제주	2,842	0.97	1,592	0.97
합계	293,249	100.00	163,644	100.00

주 : 순이동, 주민등록 전출입신고에 의한 자료임, 서울시내 인구이동은 제외
 자료: 통계청(www.kosis.co.kr)

서울시의 인구집중은 1960년부터 1980년 사이 가장 두드러지게 나타났다. 전국인구대비 서울의 인구가 1960년 기준 9.78%에서 산업화가 진전되었

던 1970년 17.14%였으며, 1980년 21.90%로 꾸준히 증가하는 추세를 보였으며 여자 인구가 남자보다 비중이 조금 높게 나타났다. 이렇듯 서울은 1970년대와 1980년대를 거치면서 서울은 산업화와 도시화로 인해 인구가 집중하고, 제조업체, 수출액, 금융기관 등이 집중된 도시로 성장하였다.

<표 11> 서울시 인구변화

구분		전체인구	남자	여자
1960	전국인구	25,012,374	12,550,691	12,461,683
	서울시	2,445,402	1,222,695	1,222,707
	비중	9.78	9.74	9.81
1970	전국인구	32,240,827	16,308,607	15,932,220
	서울시	5,525,262	2,762,190	2,763,072
	비중	17.14	16.94	17.34
1980	전국인구	38,123,775	19,235,736	18,888,039
	서울시	8,350,616	4,160,059	4,190,557
	비중	21.90	21.63	22.19

단위 : 명, %

자료: 통계청(www.kosis.co.kr)

특히 수출 업체수는 1976년에서 1980년 사이 29.3%의 급격한 증가추세를 보였다. 이렇듯 서울은 1960년대 이후 산업 및 경제 인구가 집중된 도시로 성장했다.

2) 도시 인구 증가와 주택의 보급

1960년대 이후 서울로 집중된 인구의 주거 문제를 해결하기 위하여 주택건설은 꾸준히 증가했다. 1965년 17,298호가 건설되었고, 1980년에는 53,375호가 건설되었다. 1980년대에 들어서는 5~7만 호를 매년 건설하였다. 1980년대 가운데서도 1986년에는 12만 호가 넘는 주택을 건설하기도 하였지만, 매년 10만 호 이상 주택건설 물량이 일반화된 것은 1990년대에 들어서면서 부터이다(장영희 외, 2013). 이러한 주택건설의 양적 성장은 1980년대

후반 정부의 주택건설촉진 정책과 소득수준 향상에 따른 중산층의 주택 수요에 기인한 것으로 유추해 볼 수 있다. 그러나 인구가 가장 급격하게 증가했던 1980년대에 주택에 수요에 맞는 공급이 이루어지지 않았음을 확인 할 수 있다.

<표 12> 서울시 주택건설실적

단위 : 호, %

연도		1965	1970	1980
총계		17,298	36,280	53,375
단독주택	가구	-	-	24,869
	비율	-	-	46.6
아파트	가구	-	-	22,791
	비율	-	-	42.7
연립	가구	-	-	5,715
	비율	-	-	10.7
다세대	가구	-	-	-
	비율	-	-	-

주: 1975년, 1978년, 1979년 자료는 농촌주택 및 기타주택을 단독주택에 포함
 자료: 건설부(1965-1981), 건설통계편람.

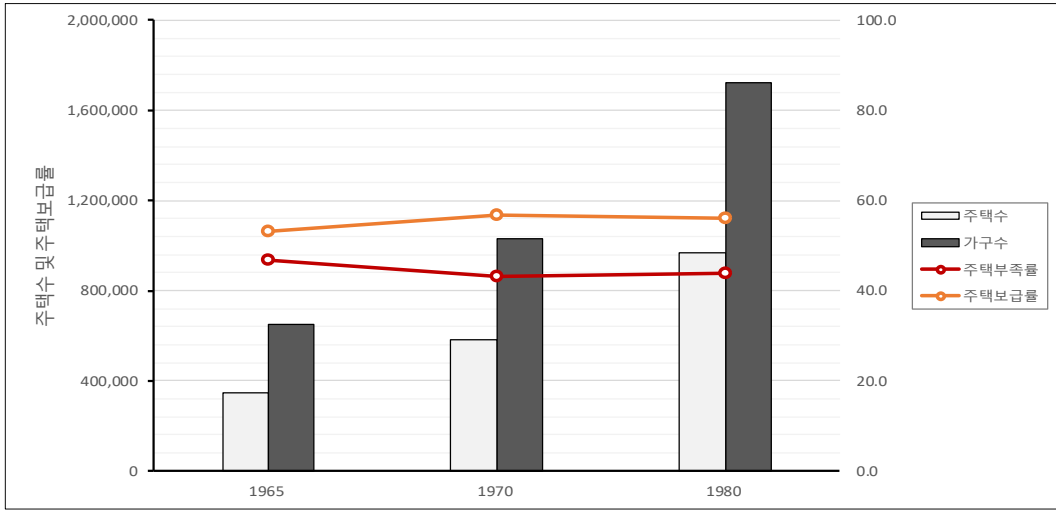
서울의 주택 수는 전 기간에 걸쳐 꾸준히 증가하였으며 주택 보급률은 1965년 53.2%에서 1980년대에 56.1%로 증가했다. 급격하게 서울로 집중하는 인구에게 적절한 주택을 보급하는 것이 완전하게 이루어지지 않았음을 확인 할 수 있다.

<표 13> 서울시 주택수 및 주택보급률

단위 : 호, %

구분	1965	1970	1980
주택수	345,657	584,000	968,000
가구수	649,290	1,029,000	1,724,000
주택부족률	46.8	43.2	43.9
주택보급률	53.2	56.8	56.1

주: 1970년 이전까지 주택부족률 조사, 1970년 이후에는 주택보급률을 조사하였음
 자료: 통계청(www.kosis.co.kr)



[그림 6] 서울시 주택수 및 주택보급률(1960-1980)

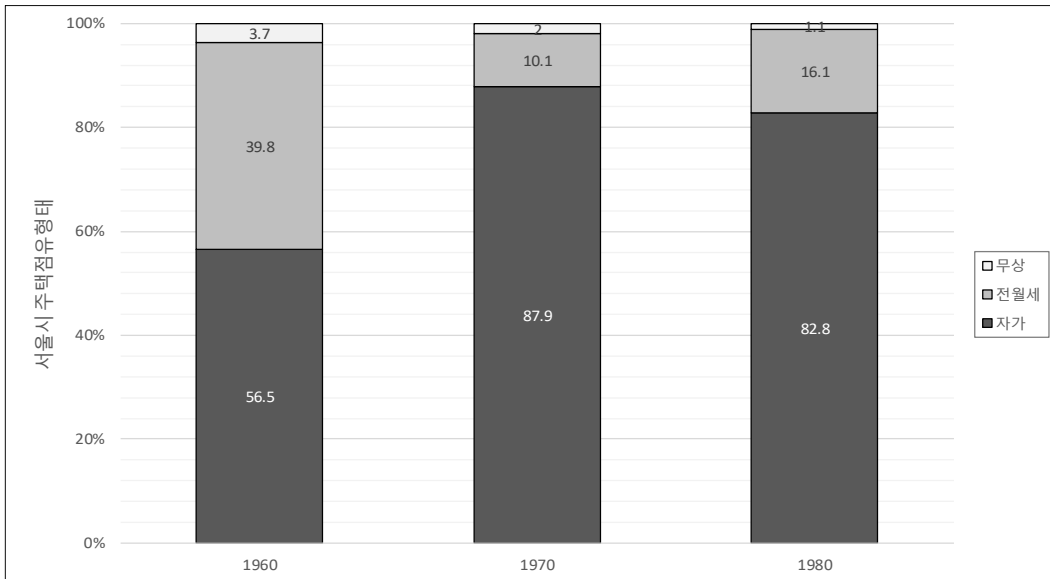
현재에는 지속적인 주택공급과 주택보급률의 개선에도 불구하고 서울에서 주택을 구매하는 것은 매우 어려운 것이 현실이다. 전·월세가 증가하고 자가 주택 소유가 감소하는 현상이 이를 증명한다. 현재와는 다르게 1960년의 자가 주택 비율은 56.5%에서 1980년에는 82.8%로 자가 주택 소유가 증가했음을 확인 할 수 있다. 반면에 주택보급률은 2017년 기준 96.7%로 나타나, 서울의 주택은 재산의 기능을 하고 있음을 알 수 있다.

<표 14> 주택점유형태

단위 : 만 호, %

연도		1960	1970	1980
총계		44.7	58.4	96.8
자가	호수	25.2	51.3	80.2
	비율	56.5	87.9	82.8
임대	전세	0.0	0.0	12.6
	월세	0.0	0.0	2.9
	소계	17.8	5.9	15.6
	비율	39.8	10.1	16.1
무상	호수	1.7	1.2	1.1
	비율	3.7	2.0	1.1

자료: 통계청(www.kosis.co.kr)



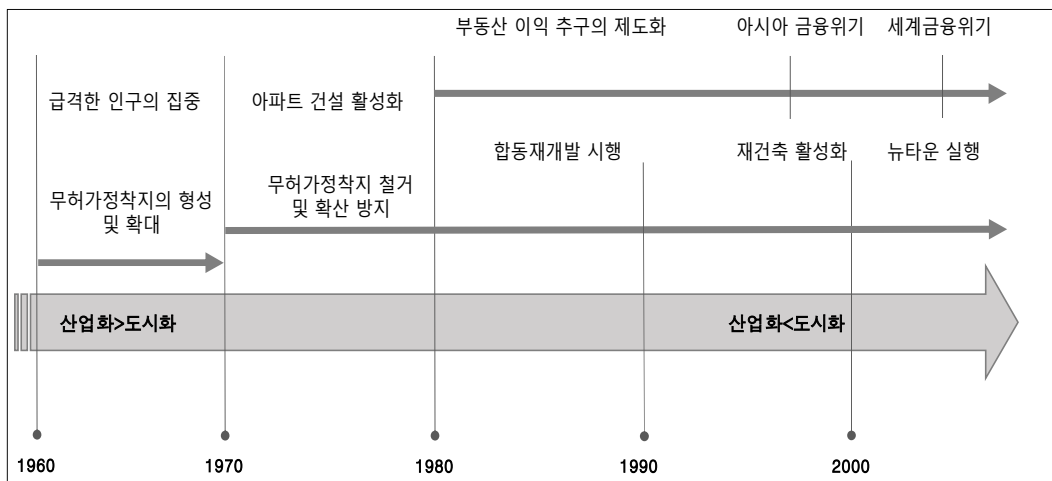
[그림 7] 서울시 주택점유형태(1960-1980)

이 시기의 서울시의 주택건설은 민간공급 위주였지만, 1973년에 「주택 개량촉진에 관한 임시조치법」이 제정되면서 143개 구역에 이르는 대대적인 주택재개발 사업구역의 지정이 있었고, 그 이후 매년 지속적으로 사업구역을 정하여 재개발 사업을 추진했다. 철거된 기존 건물은 약 15만 5천 호에 이르며, 신축된 주택은 약 36만 호에 이르고 있다. 재개발 사업을 통해 공공 임대주택은 64,128호가 공급되었다. 주택재개발에 의한 주택건설은 주로 아파트 형태로 이루어졌으며, 전체 건립주택의 17.2%가 공공임대주택으로 제공되었다(장영희 외, 2013).

3) 무허가정착지의 형성

지금까지 산업화의 과정과 서울로 인구가 집중하는 패턴, 그리고 주택 건설의 부족 문제까지를 시기적으로 살펴보았다. 1960년대의 산업화가 급속한 도시화의 속도를 따라가지 못하던 시기에는 인구가 서울로 유입되면서

대규모 무허가정착지를 형성하게 되는 시기였다. 이 시기에는 산업화와와의 영향으로 무허가정착지가 도심 내에서 유지될 수 있었던 시기이다. 1970년대 말~1980년대 초반에는 도시화와 산업화가 모두 급진적으로 이루어지던 시기로, 무허가정착지의 추가 건설 및 확산을 방지하는 정책과 공식 부문 주택의 대량 보급을 위한 아파트 건설을 동시에 시행했던 시기로 볼 수 있다. 1980년대 중반 이후에는 산업화가 도시화에 종속된 시기로 도심 내 경공업의 종사자가 불필요해짐에 따라 그들의 거주지였던 무허가정착지가 자본의 이윤추구의 기능으로 인해 급속하게 해체되는 과정을 겪는 시기이다. 위와 같이 산업화와 도시화는 상호작용을 통해 서울시 도심 내 무허가정착지의 변화 과정에 큰 영향을 미쳤다. [그림 8]과 같이 우리나라는 산업화와 도시화의 상호작용 안에서 다양한 부동산 정책이 시행되었고, 이는 무허가정착지의 형성, 확대, 해체에도 영향을 미쳤다.



[그림 8] 한국 도시화 과정의 변천 및 주요 특징
 자료: 최병두 외(2017), 희망의 도시 P.228, 재구성.

2. 제한된 정부의 역할과 무허가정착지의 확대

1960년대 이후 노동력의 서울 집중으로 인해 주택이 부족했다. 이로 인해 농촌에서 이주한 대부분의 사람들은 무허가정착지에 거주하며 도시 내부의 저임금·비숙련 노동력이 필요한 곳에서 일을 하였다. 이러한 상황에서 무허가정착지는 그들에게 저렴한 주거비용으로 도심의 일자리에 접근할 수 있는 기회를 제공하여 서울시 내부에 정착할 수 있는 중요한 역할을 하였다. 무허가정착지는 서울 도심 곳곳에 자연스럽게 확산되기 시작했다.

1) 무허가정착지에 대한 제한된 철거·정비 시기(1966년 이전)

무허가정착지의 최초의 근대적 형태는 일제시대에 서울로 유입한 이농민들과 도시 하층민이 최말단 잡업직(雜業職)에 종사하면서 자발적으로 조성한 토막촌(土幕村)을 들 수 있다(장세훈, 1998). 1934년 6월 「조선시가지계획령」에 의거하여 토막촌에 대한 철거를 시작하였으나, 이주민 자체가 많지 않아 도심 주변에 소규모로 산재했을 뿐이며, 도시 공간의 효율적 이용 요구도 크지 않았기 때문에 정비 정책은 일시적으로 시행되었다(장세훈, 1998)

그러나 일제로 부터의 해방과 민족의 분단, 그리고 한국전쟁이라는 역사적 경험은 도시 저소득층의 주거 형태를 변화시켰다. 일제 강점기에 해외 이주의 형태로 일시 유예되었던 도시 인구 집중 현상이 해외 동포의 귀국으로 인해 급속히 진행되었다. 또한 국토의 분단 과정에서 월남한 북한 주민들과 전쟁으로 폐허가 된 농촌의 이농민들도 도시로 몰려들었다(장세훈, 1998). 1950년대 후반 도시 유입 인구의 대다수가 서울로 집중했고, 이들이 서울시 총 인구 증가의 2/3을 차지하는 등 서울은 급격한 인구 증가를 경험한 것이다. 이처럼 산업화의 기반이 다져지지 않은 채 전쟁과 분단이라는

외부 충격으로 촉발된 급격한 도시화 과정에서 유입된 대다수 도시빈민은 곧바로 도시 경제활동에 참여하지 못한 채 실업 인구로 적체되었고, 이들이 중심이 되어 도심 공한지나 인근 하천변 및 산비탈에 대규모로 판자촌을 조성했다(김영욱 외, 2014).

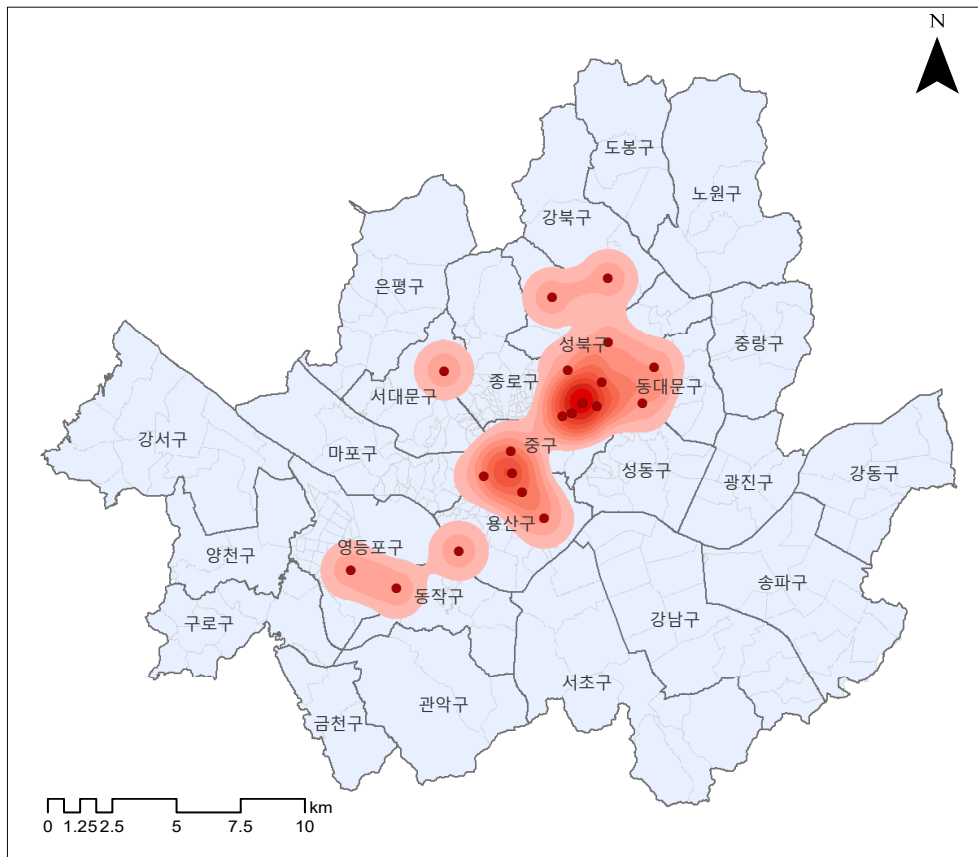
그러나 1950년대 정부는 무허가정착지 내 주택들에 대한 무조건적인 철거를 시행할 수 없었다. 전쟁 이재민, 월남민 등이 도시 주민의 대부분을 차지했고, 이들을 구호할 만큼 정부 재정이 넉넉하지 못했기 때문에, 빈민들의 자구적인 무허가정착지를 묵인했다. 사실상 전쟁 직후 재해 복구과정에서 이재민을 대상으로 사유지 가운데 일부 유휴 토지를 무상으로 대여한 조치나 특정 지역에 대해 주택 건설을 허용한 조치 등은 불량 주택이 제도적으로 양산되는 계기였다(김영욱 외, 2014). 1956년 7월의 「판자집 철거의 잠정적 보류 조치」는 ‘도시 하층민의 주택난 해소’를 근거로 도시계획사업을 일시 중단시키고 무허가 주택을 제도적으로 허용하기도 했다. 1950년대는 주택의 공급확대를 주택정책의 최우선 과제로 삼아 민간부분을 최대한 활용하여, 무허가정착지 내 주택에 대한 철거·정비가 제한적으로 시행된 시기였다고 할 수 있다.

이 시기는 도시화율 자체가 높지 않았기 때문에 주택의 건설이 많지 않았고, 주택수요도 대량공급이 필요하지 않았다. 이에 따라 주택공급은 그 물량이 적었을 뿐 아니라(10년간 총 91만 6천호) 대부분 민간부분에 의해 이루어졌다. 또한, 공공부문에서 공급된 주택도 전쟁 직후의 임시로 지은 주택이거나 중산층을 대상으로 한 시범적 주택의 성격을 가진 것이었다. 그 결과, 주택을 구매할 수 있는 경제적 능력이 없었던 저소득층들은 해방 이전부터 존재하던 도심의 무허가정착지를 통해 주거문제를 해결했다. 정부의 저소득층 주택정책은 무허가정착지를 묵인하고 방치하는 것이었는데, 이 시기 정부는 이들 지역을 정비할 경제적·사회적 능력이 부재했다. 그래서 이시기의 서울의 무허가정착지는 <표 15>과 같이 도심 2km-5km 이내에 주로 위치했다.

<표 15> 1950년대 서울의 무허가정착지 분포

위치	지역
도심 2km 이내	관철동, 인현동, 초동, 청계천, 총정로, 정동, 양동, 도동(후암동), 오장동, 남창동, 총무로, 남산동, 효자동, 필동, 낙원동
도심 2-5km	신설동, 효창동, 용산동, 원효로, 신계, 서빙고, 서부이촌동, 동부이촌동, 광희동, 신당동, 옥수동, 왕십리, 동선동, 동소문동, 삼선동, 보문동, 창신동, 송인동, 도화동, 공덕동, 마포동, 만리동, 아현동, 북아현동, 대현동, 대흥동, 냉천동, 현저동, 홍제동
도심5-10km이내	뚝섬, 면목동, 이문동, 휘경동, 노량진, 흑석동, 상도동, 대방동, 신길동, 영등포, 금호동, 행당동, 둔암동, 종암동, 성북동, 전농동, 제기동, 마장동, 답십리, 용두, 청량리

자료: 이규인(1989), 도시 무허가정착지의 유형별 특성 및 개선방안에 관한 연구, 재구성.



[그림 9] 1950년대 무허가정착지

2) 계획적인 무허가정착지의 철거와 이주정책(1967년~1971년)

1966년 이전의 시기가 외국의 원조에 의존하여 빈곤을 해결하던 절대빈곤의 시기였다면, 1967년 이후는 국가에 의한 적극적 경제개발과 급속한 도시화의 시기였다. 이 시기에는 경제와 사회 각 분야에 대해 ‘계획’의 개념이 도입된 시기이다.

주택정책은 계획적인 주거관련 택지 공급을 위해 토지구획정리사업을 시작하였고, 1962년 대한주택공사를 설립하고 공공에 의한 주택공급을 활성화할 준비를 했다. 그러나 주택공급방식은 1950년대와 마찬가지로 민간을 중심으로 이뤄졌으며, 주택건설물량 역시 이전에 비해 별로 늘어나지 않았다. 또한 1966년 토지구획정리사업법을 제정하고 본격적으로 사업을 추진하였지만, 직접적인 재정투자를 통해 공공용지 등을 확보하기보다는 기부채납 방식에 의존했다(김영욱 외, 2014).

이처럼 주택공급물량 자체가 적은 상태에서, 1960년대의 급격한 도시화와 인구집중에도 불구하고 주택문제가 부각되지 않았던 이유는 광범위한 무허가정착지의 형성에서 찾을 수 있다(김영욱 외, 2014). 1960년대는 1950년대부터 형성된 무허가정착지를 중심으로 범위가 외곽까지 확대되거나 인구밀도가 높아지면서, 다른 한편으로는 새로운 무허가정착지가 ‘계획적’으로 조성되기 시작했다. 이전까지 무허가정착지가 사실상 방치되고 묵인되었던 데 반해, 집단정착지를 계획적으로 조성하여 저소득층들을 이주시키고, 시민아파트를 건립하여 주택을 정비하기 시작했다.

도심 반경 5~10km 내외의 무허가정착지를 철거하면서 시 외곽에 집단재정착지를 조성하는 방식은 1966년부터 1971년까지 시행되었는데, 가장 대표적인 사업은 대단지를 조성해서 서울 도심의 무허가정착지 주민들을 이주시키는 것이었다(김영욱 외, 2014). 당시, 광주군 일대에 10만 가구, 55만 명

의 인구를 이주시키려 하였다. 이 계획은 비록 1971년 소위 ‘광주대단지 사건’으로 인해 중단되긴 했지만 1969년부터 71년까지 모두 23,692가구 114,455명의 서울시내 저소득층을 반강제로 이주시키게 되었다. 그 외에도 신림동, 사당동, 상계동, 수색 등지에 집단 정착지를 조성해 도심지역의 저소득층을 이주시켰다(김영욱 외, 2014). 약 5년 동안의 이 사업을 통해 정부의 과약으로도 9만 가구, 39만 명이 도심지역에서 외곽으로 강제이주 당했다. 1967년부터 1971년까지 시행된 이 사업을 통해 약 2만 가구의 시민아파트가 건립되었다(김영욱 외, 2014).

1983년을 기준으로 서울시의 무허가정착지 내 불법주택은 약 15만 호로 전체 주택의 13.1%를 차지하는 수준이다. 1966년 37.8%로 가장 많은 비율을 차지했지만, 주택건설의 증가로 인해 그 비율은 감소하게 되었다.

<표 16> 도시 지역 불법주택 추이(1966-1983)

단위: 호, %

연도	구분	도시지역	서울
1966	총 주택수	1,160,000	361,945
	불법 주택수	-	136,650
	불법 주택수 비중	-	37.8
1976	총 주택수	1,963,900	813,000
	불법 주택수	203,500	134,900
	불법 주택수 비중	10.4	16.6
1980	총 주택수	2,555,724	993,661
	불법 주택수	289,095	154,047
	불법 주택수 비중	11.3	15.5
1983	총 주택수	-	1,141,800
	불법 주택수	-	149,515
	불법 주택수 비중	-	13.1

자료: 김수현 외(1998), 철거민운동사: 철거민이 본 철거, p.19.

결국 이 시기는 증가하는 도시노동력 수요를 충족시키면서 저소득층 주택문제를 완화하려는 차원에서 국가에 의한 계획적인 무허가정착지 조성과 이주정책이 본격화되었던 때라고 할 수 있다. 그러나 이러한 정부의 개입정책은 서구와 같이 공공임대주택의 직접 공급이 아니라, 국공유지 등 토지를 제공하는 간접적인 개입방식이라는데 근본적인 차이가 있다. 이는 한정된 자원을 주택생산에 배분하기보다 다른 산업부분에 집중시키려는 경제개발 전략과도 연관되어 있다. 주택산업보다는 수출과 관련된 산업에 노동력을 집중시킬 필요가 있었던 것이다.

그런데 이 시기의 무허가정착지 정책은 도심 가까운 곳에서 생계를 이어가려는 저소득층의 지속적인 저항과 격렬한 반대 속에서 추진되었기 때문에 국가의 정당성에 위협으로 작용하여 유지되기 어려웠다. 오히려 저소득층의 주거비 부담을 낮추고 도시 저임금노동력을 수용할 수 있는 여유 공간을 확보하려는 목적에서 이루어졌다. 비록 무허가정착지의 계획적인 조성이 건설관련 자본의 직접적인 축적기회를 제공한 것은 아니지만, 산업자본을 비롯한 총자본의 안정적인 축적기반을 미리 준비하는 차원에서 진행되었던 것이다(김영옥 외, 2014). 따라서 이 시기의 무허가정착지에 대한 정책은 국가의 자본 축적을 위한 목적이 반영된 결과라고 볼 수 있다.

무대책 철거에 대한 주민들의 반발이 거세지고, 인근 지역에서도 다른 불량주택이 발생하는 등 여러 가지 폐해가 발생하자, 서울시는 1958년 미아리 정착지 조성 사업을 시작으로 1972년 말까지 48,718동, 64,140가구, 30만 여명을 시 외곽 98개 지구, 국공유지 930만평에 정착시켰다(김영옥 외, 2014). 그런데 이들 지역 대부분은 「도시계획법」상 토지 용도가 공원·임야(54%), 하천·제방(18%) 등의 비주거용 토지였으며, 정작 주거용지는 20%에 불과했다(천현숙, 2002). 철거 이후 이주정책은 단순 일용직, 행상, 노점상 등 각종 고용 기회를 제공하던 일자리와 근접한 주거지에서 쫓겨남으로

써 일자리를 얻기 어렵게 되었고, 취업을 하더라도 교통 시간 및 비용의 부담이 가중되었다. 또한 집단 이주 정착지의 대부분이 미개발 상태로 주거에 부적합한 환경이었기 때문에 여기에 정착하기 위해서는 주민들이 그 개발 비용까지 모두 부담해야만 했다(김영욱 외, 2014).

정부는 철거민들을 정착시키면서 토지를 분배해 주었으나, 분배 가격이 주변의 사유지 가격을 기준으로 책정되다 보니 경제력이 낮았던 대부분의 이주민들은 분배를 받지도 못하고 토지를 임차해야만 했다. 또한, 토지 분양 후 개발 비용을 주민에게 넘기고, 그 개발이익을 분배하는 과정에서 환수하려는 양상마저 나타나, 철거 이주민들이 정착을 위해 감수해야하는 사회, 경제적 비용은 더욱 가중되었다. 이에 대해, 철거 이주민들은 생계 수단을 지키기 위해 시위에 참여했고, 이후 일부 이주 지역에 서울시의 재정지원으로 벽돌공장, 가내공업센터 등이 건립되었지만, 이들의 생계에 도움이 되지 못했다.

이러한 상황에서 이주민들 상당수는 토지 입주권을 전매하고 도심으로 재이주 하였고, 일부는 정착지 주변에 토지를 전매한 돈으로 무허가 판잣집을 짓기도 했다. 결국 도심으로 재이주 한 철거민들에 의해 또 다른 무허가 주거 공간이 주변지역에 다시 만들어지면서 도심 지역의 무허가 건물 난립 현상은 해소되지 못했다. 또한, 집단 이주 정착지에서는 토지를 무단으로 점유하고, 무허가 주택을 건설하였다.

<표 17> 서울시 무허가정착지 연차별 정리 목표

구분	연차별목표				총목표
	1967	1968	1969	1970	
대단지집단지주계획	-	26,650	25,000	25,000	76,650
불량건물 개량계획	1,002	24,998	20,000	0	46,000
공동아파트 건립계획	107	2,630	5,260	6,003	14,000
계	1,109	54,278	50,260	31,003	136,650

자료: 서울특별시(1969), 「1966년 시정연사」, pp.122-123, 재구성.

도심 내 무허가정착지의 철거와 철거민의 도시 외곽으로의 이주 정책은 결국 도시빈민의 안정된 주거 공간의 확보보다는 산업화에 따른 도시 공간 구조의 재편성 과정으로써, 비효율적으로 이용되던 도심 공간을 합리적으로 이용하고, 도시 외곽 지역을 개발하는데 주목적이 있었다고 할 수 있다. 그러나 시 외곽 유희 국공유지는 점차 고갈되는 반면, 이농민의 서울 집중 현상이 더욱 가속화되어 무허가정착지 주민은 지속적으로 증가하였다.

이에 대하여 서울시는 그동안 무허가정착지 철거가 실효성을 거두지 못하자, 이후에는 무허가정착지의 확산을 방지하고 무허가정착지 내 건축물을 합법화하여 이주 정착할 수 있도록 하는 정책으로 방향을 바꾸었다. 계획실행과 함께 1966년 1년간 등록된 무허가 건축물은 136,650동에 달했으며(서울특별시, 1969). 이를 토대로 1967년 3월 「불량건물 정리계획」을 새로 수립했다. 이 계획은 먼저 대단지 조성계획에 의하여 무허가정착지에 거주하고 있는 거주민들은 집단적으로 이주하고 정리하는 것을 목표로 한다. 다음으로 지금 상태의 불량 건물들을 단독 또는 지역별로 개량 정리한다. 마지막으로 지금 상태의 불량 건물들을 골조 아파트로 건립하여 정리한다는 것을 목표로 정했다(서울특별시, 1969). 그러나 이러한 정책들은 대통령 선거와 국회의원 선거를 위해 무허가정착지 거주민들에게 표를 얻으려는 약속에 불과했으며, 선거가 끝나자 다시 무허가정착지에 대한 철거가 시작되었다.

무허가정착지는 단순한 주거의 기능만을 하는 공간은 아니었다. 주민들의 삶의 터전으로써 지출을 극소화시키는 생계전략의 대상이며 또한 수입을 늘리는 수단인 장소이기도 했다. 이러한 이유로 철거 및 재개발에 격렬하게 대응했다. 무허가정착지는 일반적으로 집단이주정착지의 경우 가옥의 대지는 분양 당시 가구당 10평씩이었기 때문에 중간에 옆집 대지를 구매해 확장한 경우를 제외하면 모두 거의 10평정도의 규모이다. 이 10평에 건평 7~8평 정도의 방이 2~3개 또는 이층으로 증축한 경우도 있다. 무허가정착지의

자가 소유자들에게 임대료는 주요한 수입의 원천이므로 작은 공간을 분할하여 임대하기 시작했다. 이 지역의 1가구가 사용하는 방의 수는 평균 1.6개이다. 자가 소유 가구는 2.2개, 전세 가구는 1.5개, 월세 가구자는 1.2개로서 세입자들일수록 적은 수의 방을 쓰고 있다. 방의 수에서만 아니라 사용하는 방의 평수도 자가 소유 가구는 4.6평, 전세는 2.9평 월세 가구는 1.8평으로 차이가 난다(조은·조옥라, 2013).

무허가정착지는 또한 미분화된 또는 미분리적 공간구성을 보인다. 주거와 일터의 구분이 없고, 물론 일터와 소비나 여가활동을 즐기는 곳도 분리되지 않는다. 그래서 이들의 주거공간은 곧 생계의 기반인 경우가 많이 때문에 이 지역을 떠나는 일은 쉽지 않다.

또한 무허가정착지는 주거의 기능뿐만 아니라 노동을 할 수 있는 사회적 네트워크를 제공하는 공간이기도 하다. 이 지역의 대다수는 가구주가 계절적 취업이나 불안정한 일일노동자가 대다수여서 소득 불안정을 극복하고 고용기회를 극대화할 수 있는 취업 및 고용관계 연결망을 자연스럽게 발전시키고 있으면 생계유지가 가능한 가구원의 노동에 의존한다. 이 지역의 주민들은 장기 고용되어 같은 일을 하는 경우가 없으며, 이웃이 하는 일을 따라 하는 경우가 많다. 이렇게 1년에도 몇 번씩 일자리를 찾아야 하는 이들은 누군가의 도움을 받는다. 이는 고용구조에서 불안정하고 불리한 위치에 있는 이들의 일종의 생존전략체계이다.

무허가정착지의 생활에서 거주민들의 금융문제는 사회적인 네트워크에 의존한다. 급히 돈이 필요한 경우 주변의 사람들에게 돈을 빌리거나 빌려주는 방식으로 생활한다. 돈을 서로 빌려주고 갚고, 일자리를 공유하면서 친해지면 이들은 서로의 관계를 믿고 목돈을 장만하기 위한 계를 조직하곤 한다. 계는 주로 친목계와 돈계로 나누어 구분할 수 있고 돈계는 주로 목돈을 손쉽게 장만하기 위해 10~20명의 계원이 달마다 일정 금액을 불입하여 번

호대로 목돈을 받는 것인데 대부분의 가입자들은 목돈 장만에 이러한 계 조직을 이용하고 있다(조은, 조옥라, 2013). 이렇듯 무허가정착지는 단순한 주거의 기능만을 수행하는 것은 아니었다. 일자리의 획득, 금융 문제의 해결, 사회적 네트워크가 연결되어 있는 복합적인 공간이었다.

3. 무허가정착지의 해체

1) 판자촌의 양성화와 포섭(1972년~1982년)

(1) 판자촌 양성화 정책과 철거 이주민 주택 정책의 배제

1970년대부터는 산업화와 함께 도시로 인구 유입이 지속되는 상태에서 경제성장에 대한 기대효과가 높아지고 생활환경개선에 대한 욕구가 증대했다. 이에 따라 정부는 「주택건설10개년계획」(1972년)을 통해 10년 동안 모두 250만 호의 주택을 건설하겠다는 계획을 발표하고, 「주택건설촉진법」(1972년)을 통해 그 제도적 여건을 마련하였다(김영욱 외, 2014). 1975년에는 공동주택 건설을 위한 행정절차를 간소화하고 1977년, 1978년의 주택건설촉진법 개정을 통해 대형 건설업체 중심의 아파트 건설을 촉진하며(지정업체 제도) 자금조달을 원활히 할 수 있는 제도(선분양제도)를 도입하게 된다(김영욱 외, 2014). 또한 주택산업이 경기조절의 주요 수단이 된 것도 이 시기이다. 결국 자본주의적 주택공급과 소비체계가 본격적으로 갖춰지기 시작한 것이다.

대대적인 택지공급을 위해 강남개발 붐이 일어나고, 부동산 투기가 사회적 문제로 심각해지자 1978년 8.8 조치를 통해 1가구 1주택, 전매금지 기간 적용 등의 투기억제정책이 도입되었으며 ‘무주택 실수요자’를 우선으로 하는 청약제도가 정착되었다(장영희 외, 2013). 하지만 이 정책은 저소득계층에게 주택을 제공하는 개념이 아니었고, 실제로는 중간층 이상을 위한 정책에 그치고 있었다.

대한주택공사를 통한 공공부문의 주택공급도 상당량 이루어졌으나, 공공부문 주택 역시 모두 분양을 전제로 한 것이었으며 입주 대상자도 정책목표와는 달리 중산층 이상이 중심이 됨으로써 민간부문과의 차별성이 없었다.

유일하게 도시 빈곤층의 주거문제와 관련해서는 일정한 타협이 이뤄졌는데, 1983년에 「특정건축물정리에관한특별조치법」을 통해 무허가정착지를 양성화 하는 정책을 시작했다. 이 시기에는 현지개량과 개량재개발(1973년~82년) 정책을 통해 42,734동의 주택에 대해 점유권을 인정했으며, 「주택개량추진을위한임시조치법」(1973년)을 통해 스스로 재개발을 할 수 있는 정책이 시행되었다. 이를 통해 대다수의 무허가정착지는 철거의 위협으로부터 일시적으로 벗어나 무허가정착지의 본래 기능이라고 할 수 있는 도시 저임금 노동력들을 위한 저렴한 주거 제공 역할을 수행할 수 있게 된다.

따라서 이 시기 새롭게 발생하는 무허가정착지는 현저히 줄어든 반면, 기존 주택을 증축하거나 가설물을 설치해서 연결한 경우가 44,375동으로 증가했다. 이에 따라 기존의 8평 내외의 주택에 2가구 이상이 함께 사는 방식으로 주택을 증축하였다. 물론 자력재개발사업의 추진으로 인해 일부 지역에는 아파트로의 재개발이 시행되기도 했으나 전반적으로 그 실적은 미미했다.

이 시기에 무허가 불량주택에 거주하는 인구를 추산하기는 쉽지 않다. 정부에 의한 철거 등이 거의 없었기 때문에, 역설적으로 통계자료를 구하기 힘든 것이다(김영욱 외, 2014). 다만 1980년대 초 재개발구역으로 지정된 현황 등을 참고로 해서 역산하면 최소한 서울 인구의 12%로 추산할 수 있으며, 최대한으로 잡을 경우 15%까지 생각할 수 있다(김수현 외, 1998).

결국 이 시기의 무허가정착지 정책은 집단 재정착지에 대해 토지점유권을 인정하거나 개량을 허용함으로써 상품가치를 높이는 개량재개발 정책이 중심이 되었다. 이 시기까지는 무허가정착지를 개발·해체시키지 않아도 아직 서울의 택지 상황이 여유로운 편이었다.

(2) 무허가정착지의 증가

1960년대 강력한 철거 정책에도 불구하고 무허가정착지는 철거-재건축-재철거의 과정을 되풀이하면서 1960년대 말 136,650동에서 1970년 6월 187,554동으로 꾸준히 증가해 왔다(김수현, 2011). 그러나 1970년대 들어서서 단속과 철거가 강화되면서 무허가정착지에서의 건물 신축은 1972년 3,715동에서 1979년에는 그 1/10 수준으로 급감했다. 그에 비해 기존 무허가정착지 내 증·개축과 가시설물 설치는 상대적으로 늘어났다. 1972년 1,782동에서 1979년 2,222개 동으로 증가하는 추세를 보였다. 이는 강화된 철거 단속에 대응해서 무허가 주택을 불법으로 증개축 해서 임대 공간을 확장하거나 정상주택화 하려는 주민들의 생존 전략에서 비롯된 것으로 보인다(김수현, 2011).

<표 18> 신발생 무허가 건물의 연도별 발생 현황

연도	단위 : 동			
	무허가건물건축	증개축	가시설물 설치	합계
1972	3,715	1,782	1,629	7,126
1973	1,160	1,928	8,290	11,378
1974	749	1,860	-	2,609
1975	707	1,661	4,072	6,440
1976	783	2,482	6,852	10,117
1977	-	-	-	-
1978	438	2,183	4,146	6,767
1979	379	2,222	5,268	7,869
1980	-	-	-	11,593

자료: 김영옥 외(2014), 저소득층 주거지 변천사 연구, 재구성.

1970년대 무허가정착지의 정책은 무단점유 된 국공유지를 본래의 기능인 공원, 녹지, 하천의 용도로 환원하는 것이었다. 그래서 이 지역 무허가정

착지의 거주민들에게 대규모 반발에 대비하여 이주 보조금 지급, 시영 아파트 입주권 지급 및 집단 이주 정착을 위한 단지 조성 등의 3가지 형태 중 해당 지역에 적합한 형태를 제공하였다.

<표 19> 무허가 불량주택의 연도별 철거 현황

단위 : 동

연도	1975	1976	1977	1978	1979
고지대	3,308	5,808	5,637	4,497	1,093
하천변	9,222	5,602	2,518	1,339	179
공원용지	81	470	-	-	-
공사구간	-	3,528	6,764	5,641	1,759
재개발지구	1,514	850	-	-	-
독립무허가건물	-	416	-	-	-
토지구획정리	1,574	1,118	-	-	-
기타	4,340	1,036	-	1,515	587
합계	17,674	19,768	16,896	13,455	5,010

자료: 김영옥 외(2014), 저소득층 주거지 변천사 연구, 재구성.

그러나 이 정책들은 철거민들에게 충분한 주거대책이 되지는 못하였다. 철거민들을 수용하기 위한 집단 이주 정착지는 1960년대에 조성된 것과 마찬가지로 상하수도 시설이나 교통 시설 등이 마련되어 있지 않았다. 그러다 보니 많은 사람들이 다시 도심으로 이주하기 시작했다. 한편 서울시는 철거민들을 위해 시영아파트를 공급하였으나, 상당수 철거민들은 시영아파트를 매입 할 능력이 없어 사실상 입주하지 못했다. 이주 보조금은 시 외곽 무허가정착지 내 주택 전세금의 최저 수준에도 미치지 못하는 수준이었기 때문이다(김수현 외, 1998).

위와 같은, 임시적인 철거민 대책은 철거민들의 철거 거부와 적정 수준의 보상을 요구하는 세입자 중심의 운동을 또 다시 촉발시켰다. 따라서 1980년의 정치적 혼란 상황에서 정부는 도시빈민에 대한 무마책으로써 이러한 주민 요구를 제도적으로 일부 수용하는 「국보위 도시계획 지침」을 발

표했다. 이 조치로 무허가정착지의 최대 보존이 시행 방침으로 결정되면서 공사 구간과 위해 건물을 제외한 대부분의 무허가정착지 내의 주택이 양성화 대상으로 특별 조치되었다. 또한 이에 부응해서 모든 철거 가구에게 시영아파트 입주권 지급, 불량주택에 대한 철거 보상 등 주민의 보상 요구가 관철되어 갔다(김영욱 외, 2014).

이렇듯 주택 소유자들에게는 무허가 주택 철거에 대한 보상 형식으로 이주 보조금이라도 지급되었지만, 세입자들은 주택 소유자에게서 전세금도 제대로 환수 받지 못한 채 무대책 철거를 강요당했다. 1970년대 말까지는 무허가정착지 철거 정비 정책이 도심 주변 지역에 국한되어, 세입자들의 외곽으로의 이주가 가능했고, 저렴한 주거공간이 남아있어 적극적인 행동을 하지 않았다. 그러나 1980년대에 접어들어 시 외곽 무허가정착지로 재개발 정책 대상이 확대되어 이들이 이주할 저렴한 주거 공간이 절대적으로 줄어들고 철거민 운동으로 주택 소유자들의 보상 요구가 점차 정책에 반영되자, 세입자들도 단순한 철거반대에서 한 걸음 더 나아가 시영아파트 입주권 등을 요구하는 세입자 운동을 전개하기 시작했다(김영욱 외, 2014). 비합법적 주민운동은 강력한 공권력에 의한 통제로 일시성을 떨 수밖에 없었지만, 철거 보상과 관련해서는 지속적으로 자신들의 의견을 관철시켜 나갔다. 그러나 이들의 주거 공간인 무허가정착지가 계속 줄어들어 대다수의 철거민들은 시 외곽의 무허가정착지로 다시 유입되거나 정상 주택의 세입자로 입주하는 과정을 되풀이 했다.

(3) 합동재개발의 시행: 자본주의적 공간의 재편

강제성을 가지고 있었던 정부주도의 철거재개발이 불법·무허가 주택의 철거 보상 문제로 인해 불법·무단점유자들의 강한 저항에 부딪치자, 정부는 1982년 주택개량촉진을 위한 임시조치법의 만료를 기해 이러한 주민과의

직접 마찰을 피하면서 불법 점유된 국공유지와 무허가상태인 건축물을 정비할 수 있는 방안으로서 재개발조합과 건설업체 중심의 합동재개발사업을 창안했다. 이 같은 합동재개발방식은 당시 중동건설경기의 쇠퇴로 귀국한 건설인력과 건설장비를 활용하기 위해 대규모의 건설물량을 확보하려했던 대기업의 건설자본의 필요와도 맞아 떨어지게 되었다(이덕복, 1993).

합동재개발방식은 시장의 논리에 의해 진행되었고, 그 결과 재개발 사업을 통해 건축된 주택들은 대부분 중대형 고층 아파트로 변화했다. 즉, 저소득층의 주거지가 중산층 이상의 주거지로 변화했다. 무허가정착지의 재개발을 통해 원거주민이 해당 지역에 재입주하는 비율은 홍제 11 구역과 신림 3 구역 모두 20% 미만(이덕복, 1993)이며, 세입자의 경우는 재입주율이 약 1% 정도 이다.

<표 20> 관리처분계획 인가 당시 재입주 현황(홍제 11구역)

단위 : 가구, %

토지주택소유자	총권리지수	청산	부재가구수	재입주가구수	재입주율
	255	7	197	50	19.60
세입자	총세입자수	이주대책비	방1개입주권	재입주가구수	재입주율
	499	173	276	5	1.11
계	총가구수		재정착가구수		총재입주율
	704		55		7.81

주: 1) 토지주택소유자의 재입주율은 총권리지수 중 재입주한 가구의 비율이며, 세입자의 재입주율은 총세입자 중 재입주한 가구의 비율이다(1991년 4월 30일 기준).

자료: 이덕복(1993), 불량주거지역 재개발사업의 정당성 문제, p.289.

<표 21> 관리처분계획 인가 당시 재입주 현황(신림 3구역)

단위 : 가구, %

토지주택소유자	총권리지수	청산	부재가구수	재입주가구수	재입주율
	793	12	352	225	15.51
세입자	총세입자수	이주대책비	방1개입주권	재입주가구수	재입주율
	628	210	180	6	0.95
계	총가구수		재정착가구수		총재입주율
	1,421		129		9.78

주: 1991년 11월 30일 기준

자료: 이덕복(1993), 불량주거지역 재개발사업의 정당성 문제, p.289.

국공유지는 건설업체에게 주변 시세 이하로 제공되었으나, 건설업체는 주택의 가격을 상승시켜, 거주민들은 입주금이 부담스러워 입주권을 전매할 수밖에 없었다. 시가 이하의 국공유지 불하에 따르는 매매차익 증가는 투기적 부동산 자본이 무허가정착지에 유입되는 결과를 초래했다. 사당 4구역 무허가 정착지 내 주택 가격변동 추이를 보면, 1987년 12월 2,000만 원 주택이 1989년 12월에는 1억 2천만 원으로 2년 사이에 무려 6배나 증가했다 (이덕복, 1993).

<표 22> 무허가정착지 내 주택 가격변동(사당 4구역)

단위 : 만 원

시기	65년 이주시	1975년	1983년	1984년 봄	1984년 여름
가격	1.5-3	110	350	6-700	1,300-1400
시기	1984년 9월	1984년 겨울	1985년 초	1987년 2월	1987년 8월
가격	1,700	2,000	2,400	2,000	1,600
시기	1987년 12월	1988년 3월	1988년 8월	1988년 10월	1989년 말
가격	2,000	3,500	4,000	4,500	1억2천

주: 10평 기준임

자료: 조은[조옥라(2013), 도시빈민의 삶과 공간, p.25.

합동재개발은 투기적 부동산자본과 이에 편승한 건설자본의 특정계급에게 많은 이익을 안겨 주었던 반면, 대부분의 무허가정착지의 거주민, 특히 세입자들은 도심 공간에서 외부로 축출되었다. 이 시기는 무허가정착지의 해체와 빈곤의 비가시화되고, 빈곤의 이데올로기가 도시의 공간 안에서 사라지기 시작한 시점이라고 볼 수 있다.

<표 23> 무허가정착지 가구소득의 변화 추이

단위 : 원, %

구분	1986	1989	1990	1991	1993
무허가정착지(A)	283,000	409,000	623,000	586,000	934,000
도시근로자(B)	473,600	804,900	943,300	1,158,600	-
최저생계비(C)	-	788,069	-	875,464	-
A/B * 100	59.8	50.8	66.0	50.6	-
A/C * 100	-	51.9	-	66.9	-

자료: 대한주택공사(1993), 불량주택 재개발 사업의 문제점과 개선방안 연구, p.478.

2) 상업적 재개발과 해체(1983년~1989년)

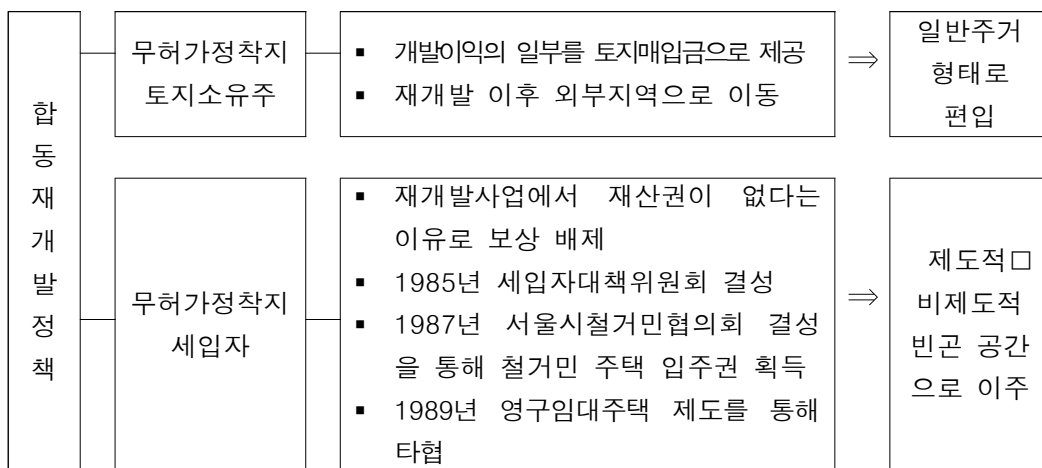
이 시기에는 이전 시기에서 나타났던 것과 마찬가지로 서울 도심의 대대적인 재개발 및 개발이 이루어진다. 도심지에서는 고층빌딩 위주의 재개발사업이 진행되고, 무허가정착지는 아파트 단지로 바뀌었다. 다만 이전의 철거와의 차이점은 물리력을 동원하여 철거를 하였으며, 이와 함께 개발이익의 일부를 나눠주는 정책이 동시에 시행되었다. 즉, 무허가정착지를 점유하고 있던 소유주에 대해서는 합동재개발 사업을 통해 개발이익의 일부를 토지매입금으로 돌려주고, 이후 그 장소를 재개발해 도시공간을 상품화하였다. 이것은 무허가정착지를 공식적인 주택시장으로 끌어들이는 정책이라고 할 수 있다. 다만 이전의 과정은 무허가정착지에서 외부의 다른 무허가정착지로 이주하거나, 현재개량을 통해 거주 공간을 개량하여 거주하는데서 끝났지만, 이 시기에는 해체한다는 데서 근본적인 차이가 있다.

<표 24> 서울시 재개발사업 추진 실적(1996년 5월 31일)

연도	구역수(개소)	면적(m ²)	정비 동수(동)	건립가구(호)
1983	2	52,508	334	972
1984	5	182,496	984	2,766
1985	7	164,935	1,858	3,509
1986	24	850,235	7,703	16,737
1987	13	583,132	5,269	11,838
1988	8	391,644	3,925	7,990
1989	8	293,792	1,967	6,159
1990	10	354,558	2,958	8,547
1991	10	380,471	2,610	9,317
1992	8	630,307	3,330	11,621
1993	17	1,101,788	10,364	32,446
1994	15	1,098,951	10,775	26,962
1995	20	860,099	8,731	24,264
1996	11	901,093	7,785	22,475
미시행	46	1,740,901	16,225	46,570
계	204	9,586,910	84,818	232,173
기 시행 계	158	7,846,009	68,593	185,603

자료: 김영욱 외(2014), 저소득층 주거지 변천사 연구, 재구성.

합동재개발사업이 활발하게 진행되면서, 개발과정에서 주택 공급 및 이주지원금 지원에서 배제된 세입자들이 집단적, 조직적으로 반발하기 시작했다. 재개발사업으로 저렴한 주택의 재고가 감소되고 동시에 40~50% 이상의 주거비 인상요인이 발생하지만, 재산권이 없다는 이유로 일체의 보상에서 제외되었기 때문이다. 이에 따라 1985년부터 일부 지역에서 세입자대책위원회를 결성하고 1986년의 상계동 173번지 철거를 계기로 종교계, 인권단체 및 학생운동세력들이 힘을 합하게 된다(김영욱 외, 2014). 1987년 「서울시철거민협의회」가 정식으로 출범했고, 각 분야의 사회운동과 결합하여 주택 건설 부분에서도 거주민들의 주택에 대한 요구를 수용하면서 동시에 정치적 정당성을 높이는 차원에서 200만 호 주택건설 계획을 세우게 된다. 1987년 10월 재개발정책에서 방한칸 입주권이 세입자들에게 제공되었다. 그러나 현금 보조적인 성격을 갖는 이 대책은 세입자들에게 실질적인 도움이 되지 못했기 때문에 이후에도 갈등이 계속되어 결국 1989년 영구임대주택 제도가 등장하면서 세입자들에게도 그 입주자격을 부여하는 것으로 타협하게 된다(김수현 외, 1998).



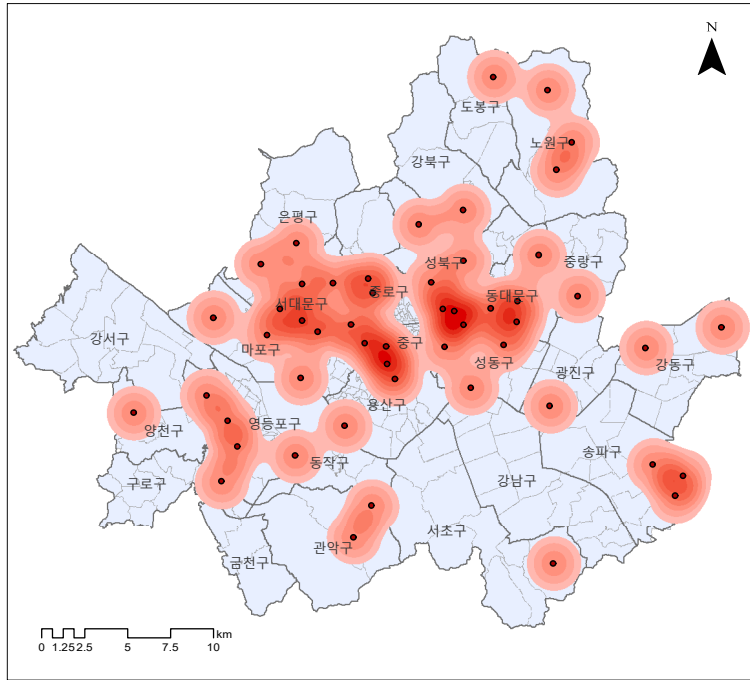
[그림 10] 합동재개발정책과 대안적 빈곤 공간의 형성 과정

이 시기 정부의 사회적·정치적인 상황은 무허가정착지의 저소득 세입자들이 권리나 대책을 마련하기는 어려운 상황이었으나, 세입자들의 지속적인 사회적 운동과 투쟁, 정치적인 필요성으로 인해 임대아파트와 소유권을 부분적으로나마 획득 할 수 있었다. 즉, 도심 내 존재하는 무허가정착지라는 저소득층 주거지의 가시화가 사회적 문제로 판단되어 해결해야할 중대한 문제가 되었고, 이를 해결 할 수 있는 정책적인 대안인 영구임대아파트가 등장할 수 있는 계기를 만들게 되었다.

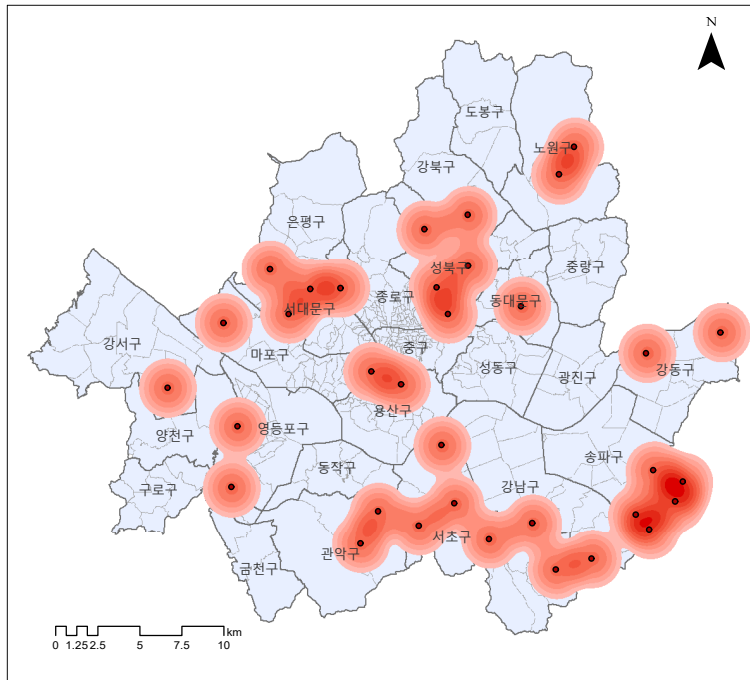
<표 25> 시기별 무허가정착지 분포

구분	무허가정착지 분포	
1960-70년대	종로구	창신동, 청운효자동, 송인동
	중구	회현동, 후암동, 중림동, 신당동
	용산구	이촌동, 해방촌
	성동구	옥수동, 왕십리동, 사근동
	동대문구	답십리, 신설동, 전농동, 용두동, 이문동
	종랑구	면목동
	성북구	길음동, 돈암동, 미아리, 정릉동, 월곡동, 삼선동
	강북구	삼양동
	도봉구	도봉동
	노원구	상계동, 중계동, 하계동
	은평구	녹번동, 신사동, 홍은동, 홍제동
	서대문구	천연동, 남가좌동, 연희동, 신촌동, 현저동
	마포구	신월동, 신정동, 상암동, 성산동
	양천구	목동
	강서구	자양동
	구로구	구로동
	영등포구	양평동, 문래동
	동작구	대방동, 사당동
	관악구	성현동, 청림동, 행운동, 은천동, 삼성동, 미성동, 서원동, 서림동, 난곡동, 난향동
	서초구	내곡동
송파구	거여동, 마천동, 오금동	
강동구	암사동, 강일동	

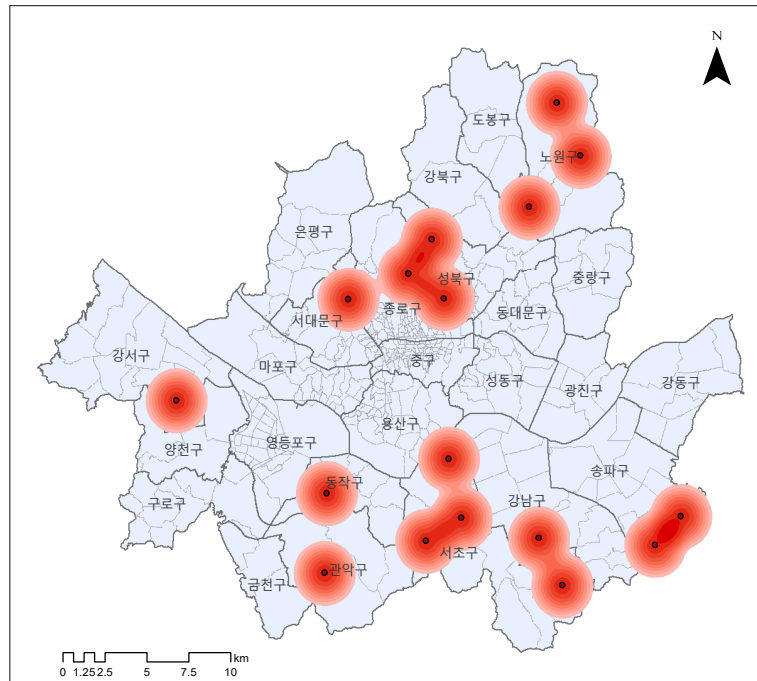
구분	무허가정착지 분포	
1980-90년대	종로구	창신동
	용산구	청파동, 해방촌
	동대문구	전농동
	성북구	길음동, 돈암동, 미아리, 삼선동, 정릉동
	강북구	삼양동
	노원구	상계동, 중계동, 하계동
	은평구	신사동, 홍은동, 홍제동
	서대문구	남가좌동
	마포구	상암동
	강서구	화곡본동
	구로구	구로동
	영등포구	양평동
	동작구	사당동
	관악구	성현동, 청림동, 행운동, 은천동, 삼성동, 미성동, 서원동, 서림동, 난곡동, 난향동
	서초구	내곡동, 서초3동, 방배3동, 잠원동, 서초동, 양재1동
	강남구	세곡동, 개포2동, 개포4동
	송파구	거여동, 마천동, 문정동, 오금동, 장지동
강동구	암사동, 강일동	
2000년대 이후	성북구	삼선동 장수마을, 성북동 북정마을, 정릉동 정릉골, 성북동 성북3구역, 성북동 성북4구역
	강북구	번동 희망촌
	노원구	상계동 합동마을, 상계동 양지마을, 월계동 녹천마을, 중계동 104마을
	은평구	홍제동 개미마을
	강서구	화곡동 초록마을
	동작구	동작동 정금마을, 상도동 밤골마을
	관악구	은천동 화훼마을, 신림동 아카시아마을, 신림동 밤골마을
	서초구	내곡동 안골마을, 내곡동 헌인마을, 방배동 약수터마을, 방배동 성뒤마을, 방배동 두레마을, 우면동 구룡마을, 우면동 접시꽃마을, 잠원동 잠원마을
	강남구	개포동 달터마을, 개포동 재건마을, 개포동 수정마을1, 개포동 수정마을2
송파구	장지동 화훼마을, 거여동 개미마을	



[그림 11] 1960-70년대 무허가정착지 분포도



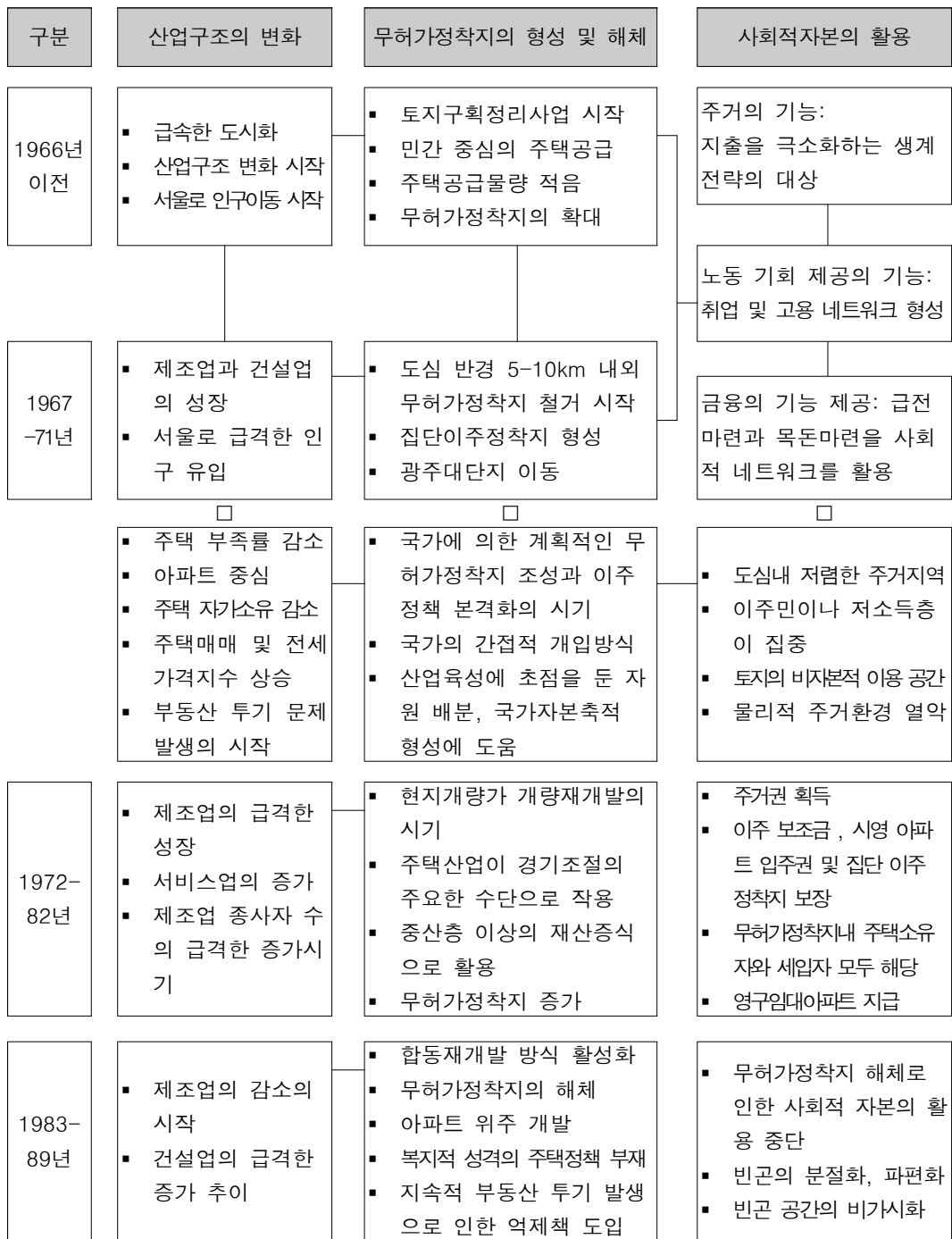
[그림 12] 1980-1990년대 무허가정착지 분포도



[그림 13] 2000년대 이후 무허가정착지의 분포

1950년대 무허가정착지는 도심 중심으로 형성되어 있었지만, 1960~70년대가 되면서 도심 주변 지역으로 까지 확장되기 시작하며 가장 많은 무허가정착지가 형성되었다. 1980년대~90년대는 합동재개발 정책이 시행되던 시기로 특히 도심지역의 무허가정착지는 해체되었으며, 외곽에 존재했던 무허가정착지도 사라지게 되었다. 2000년대에 들어서면서 비닐하우스촌을 중심으로 하는 일부 지역을 제외하고는 무허가정착지는 해체되었음을 확인 할 수 있다.

지금까지 무허가정착지의 형성 및 해체의 과정을 시기별로 살펴보고, 산업구조의 변화, 무허가정착지의 관점, 무허가정착지의 사회적 자본의 측면에서 정리하면 [그림 14]와 같다.



[그림 14] 산업구조의 변화와 사회적 자본의 활용

무허가정착지의 형성 및 해체의 과정에서 정부의 정책도 큰 역할을 담당했다. 관련 법규 및 정책의 시행은 1934년부터 꾸준히 이루어졌으며 그 내용은 <표 26>의 내용과 같다.

<표 26> 무허가정착지에 대한 정부의 정책 변화 과정

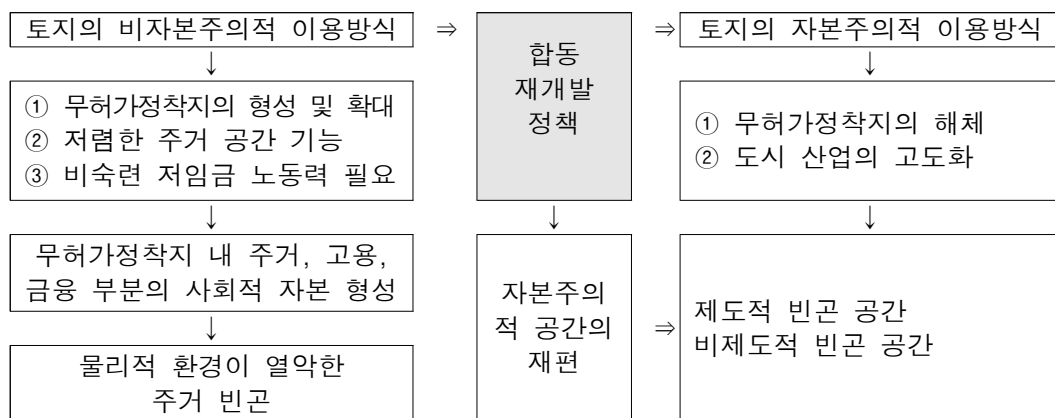
연도	관련 법규 및 정책	내용
1934년	조선시가지계획령	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 근대적 도시계획법의 등장 ▪ 토막촌 정비정책 실시 ▪ 도심 토막촌 철거 단행 ▪ 일시적 국지적인 정책
1936년	경성시가지계획	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 도로망 신설 ▪ 도심개발에 대한 관심
1956년	판잣집 철거의 잠정 보류 조치	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 무허가주택의 건축을 제도적으로 허용 ▪ 선거를 앞두고 정치적으로 무허가정착지를 활용
1958년	이주정책 시작	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 미아리 정착지 조성 사업 시작 ▪ 직주분리로 인한 교통 시간 및 비용 부담이 증가 ▪ 토지분배 시작: 이주민들은 구매할 수 없어 토지를 다시 임차
1962년	도시계획법 토지수용법 대한주택공사 발족	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일반 주거지 확대 정책 시작
1966년	토지구획정리사업법	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주택건설사업 본격적으로 추진
1968년	광주대단지이주정책시작	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 철거민 수용만을 목적으로 한 건설계획 ▪ 철거민 천막촌에 가수용 ▪ 도시 하부시설 건설은 재정 부족을 이유로 지체하여 불량 주거환경 더욱 악화 ▪ 취업난 심화
1971년	광주대단지사태	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공간적으로 강요된 강제 이주 ▪ 도시빈민들의 저항 ▪ 대단지 이주정책 중단
1972년	주택건설 10개년계획	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 10년 동안 모두 250만 호 주택 건설 계획 발표

연도	관련 법규 및 정책	내용
	주택건설촉진법	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 제도적 여건 마련 ▪ 대형주택건설업체의 등장과 발전
1973년	주택개량 촉진을 위한 임시조치법	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자력재개발 정책 시행
1975년		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공동주택 건설을 위한 행정절차 간소화
1976년		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 도심 주변의 무허가정착지 정비
1977년	주택건설촉진법 개정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자본주의적 주택공급과 소비체계가 본격적으로 시작: 지정업체제도 도입, 선분양제도 도입 ▪ 강남개발 붐 ▪ 부동산 투기가 사회적 문제로 등장
1978년	8.8조치	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1가구 1주택, 전매금지기간 적용 ▪ 청약제도 정착
1980년	국보위 도시계획 지침	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 무허가 불량주택의 최대 보존
1981년	중동건설경기 하락	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1981년 136억불 수주 이후 경기가 급속히 하락하면서 국내 사업으로 전환
1983년	특정건축물정리에 관한 특별조치법 현지개량과개량재개발 (1973-82년) 정책 합동재개발방식의 시행	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 판자촌 양성화 정책 시작 ▪ 무허가정착지 주택에 대한 점유권 인정 ▪ 도시 저임금 노동력들을 위한 저렴한 주거 제공 역할 수행
1984년	재개발 구역 사업 시행	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 올림픽을 앞두고 도시환경 개선 시작
1985년	세입자대책위원회 결성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 재개발로 인한 주거비가 인상되었지만 보상에서 제외되어 정부에 대한 투쟁 시작
1986년	상계동 173번지 철거	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 종교계, 인권단체, 학생운동세력과 철거민 투쟁에 힘을 합하게 됨 ▪ 정부는 공권력으로 대응하며, 이사보조비를 제외하고는 대책을 수립하지 않음
1987년	국민임대주택 100만 호 건설계획	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주거복지 차원의 공공임대주택 관련 정책 출현 ▪ 6월, 서울시철거민협의회 정식 출범 ▪ 입주권 세입자들에게도 지급(10월)
1988년	사회보장 보험의 시작 국민임대주택 200만 호 계획	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국민연금, 농어촌 의료보험, 최저임금제도(1월), 도시지역 의료보험제도 실시(7월)
1989년	영구임대주택제도 등장 서울시 공공임대주택 공급	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정부 세입자들에게도 입주권을 주는 영구임대주택제도 시행 ▪ 지방자치단체 차원에서 직접 공급

IV. 대안적 빈곤 공간의 구분과 특징

초기 산업화 과정에서의 도시의 저임금 비숙련 노동력이 필요하여 도심 내 거주를 묵인했던 국가의 정책 아래 점차 도심 외곽으로 확장되어 나간 무허가정착지는 합동재개발로 인해 시장에 포섭되었다. 이 과정에서 국가는 저소득층 주거에 대한 아무런 대책을 마련하지 않았다(이소정, 2006). 합동재개발사업의 가장 큰 문제점은 비록 판잣집과 같은 불량주택이더라도 나름대로 저렴하고 안정적인 주거공간으로 기능했던 기존 무허가정착지가 상업주의적 재개발에 의해 대량 해체되는 결과를 발생시킴으로써 도시빈민들의 주거지를 해체시켰다는 것이다. 뿐만 아니라 합동재개발사업으로 발생한 개발이익은 부동산 투기를 더욱 과열시켰고, 이로 인해 빈곤 공간을 더욱 불안정하게 만드는 계기가 되었다.

합동재개발사업 이후 나타난 저소득층의 주거지의 변화는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫 번째는 국가에서 제공한 소수의 제도적 빈곤 공간인 영구 임대아파트이고, 두 번째는 제도적 혜택을 받지 못한 사람들이 이주해서 형성한 비닐하우스촌과 쪽방과 같은 비제도적 빈곤 공간이다.



[그림 15] 합동재개발정책과 대안적 빈곤 공간의 등장

위와 같은 합동재개발의 과정 속에서 해당 지역의 주택 소유자와 세입자들은 입주권을 전매하여 일반 타지역의 일반 주택으로 이주를 하거나 임대권을 활용하여 영구임대아파트나 재개발 아파트로 입주하였다. 또한 임대권이 없거나, 임대권이 있었지만 영구임대아파트의 보증금을 지불할 수 없었던 사람들은 임대권 전매 이후 비닐하우스촌, 숙박업소, 쪽방, 고시원 등 개인이 경제 상황에 맞는 곳으로 이주했다. 신림7동을 사례로 무허가정착지 재개발 사업시 이주대책을 살펴보면, 주택 소유자들에게는 영구임대아파트를 비롯한 공공임대주택 입주시 임대보증금을 지원해주고, 민간 주택으로 이주시 2,000만 원까지 지원을 해주었다. 또한 재개발 이주 대상지 구역 이외의 거주자들에게도 1,000만 원을 지원했다. 그러나 세입자들의 경우는 보상의 범위가 주택 소유자들에 비해 좁았다. 재개발 사업 해당지역 세입자는 해당 지역에 일정기간 거주한 사람들에게만 공공임대주택 우선입주권을 제공했는데, 임대보증금에 대한 지원은 없었다. 또한, 민간 주택 이주시 가구원 수에 따라 주거대책비를 지원했지만 이는 매우 적은 수준이었다. 이로 인하여 입주권을 획득한 세입자들 중 임대보증금을 지불하지 못하는 경우가 많이 발생하게 되어, 비제도적 빈곤 공간을 이주한 경우가 많이 발생했다. 또한, 일정기간 미만으로 거주한 세입자들은 이사비만을 받고 이주해야만 했다.

<표 27> 재개발사업 이주대책(신림 7동)

구분		이주대책
주택 소유자	구역 내 거주자	공공임대주택 입주시 임대보증금과 임대료 무상, 관리비만 직접 납부
	구역 외 거주자	민간임대주택 이주 시 주택 소유자 상호보증을 통해 2,000만 원 지원
세입자	해당자	세입자 전세금 반환자금으로 1,000만 원 지원 공공임대주택 우선입주
	미해당자	민간임대주택 이주시 가구원 수에 따라 주거대책비 지급 이사비 지급

자료: 한국도시연구소(2003a), 서울시 재개발지역 주민연구: 철거가 지역주민들에게 미치는 영향.

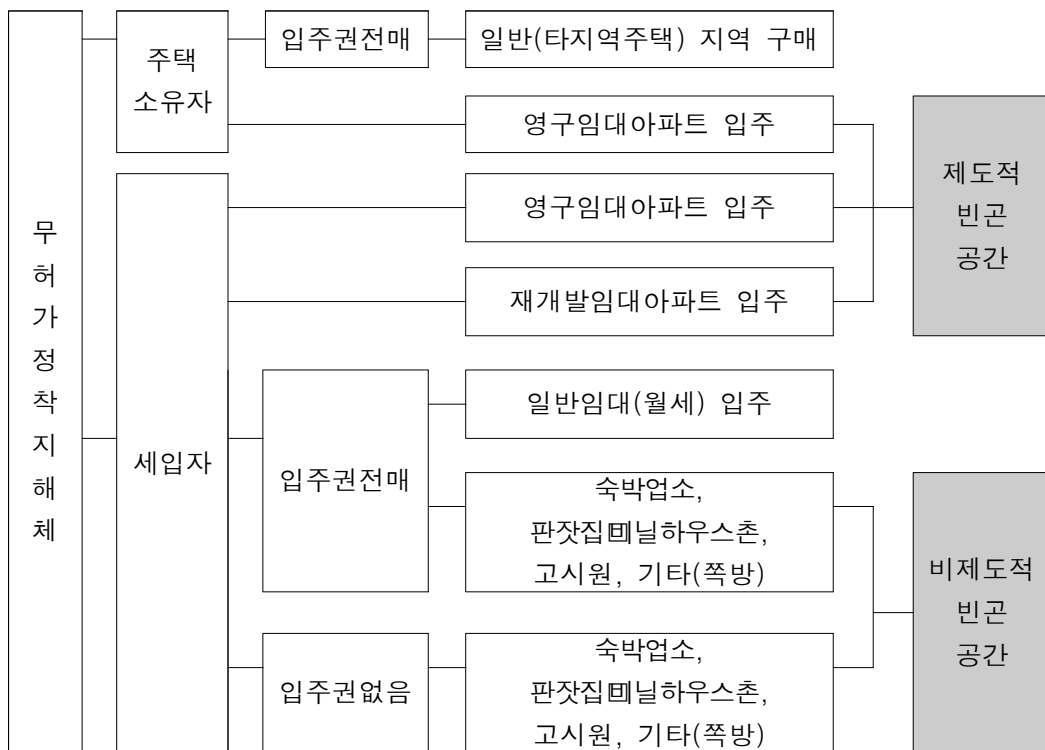
합동재개발사업 이후 주택재개발 사업의 가장 큰 문제는 사업에서 소외된 세입자의 문제였다. 이들은 재개발사업 활성화에 따른 무허가정착지의 해체와 주거공간의 감소라는 객관적 조건과 상대적 박탈감으로 인해 주거권과 생존권 보장을 요구하며, 철거반대운동을 진행하였고, 이 과정에서 유혈사태가 발생하는 등의 많은 문제가 있었지만, 일정부분 세입자 대책이 마련되는 토대를 제공하게 되었다. 1986년 11월 29일 이후부터 세입자에 대한 대책이 지속적으로 제공되었다. 최초에는 1개월 이상 세입자에게 2개월분의 주거대책비를 제공했으나, 1987년에는 주거대책비와 영구임대아파트 방1칸 분양권 중 택 할 수 있게 변경되었다. 1989년에는 세입자 중 3개월 이상 거주자에게만 주거대책비가 제공되었고, 이후 서울시가 조합을 상대로 영구임대아파트를 매입하거나 조합이 제공한 토지 위에 서울시가 세입자용 영구임대아파트를 일정부분 건설하기도 했다.

<표 28> 주택재개발사업의 세입자 대책 추이

구분	세입자 대책
1986년 11월 29일	▪ 사업계획결정고시일 당시 1개월 이상 거주한 세입자에게 2개월분 주거대책비 지급
1987년 5월 15일	▪ 주거대책비 또는 지구 내 소형아파트 방1칸 분양권 중 택일
1988년 5월 10일	▪ 입주희망주택 의견서(7평 규모의 단독아파트 또는 아파트 방 1칸 중 택일)을 받아 건축계획에 반영
1989년 1월 24일	▪ 사업계획결정 고시일 현재 3개월 이상 거주 세입자에게 3개월분의 주거대책비 지원
1989년 4월 25일	▪ 조합에게 재개발구역 내 세입자 전용 영구임대주택을 건설하게 한 뒤, 서울시가 매입하여 세입자에게 임대 ▪ 조합이 제공한 국공유지에 서울시가 직접 세입자용 임대아파트를 건립하여 세입자에게 임대
1992년 12월 31일	▪ 형제자매 세대, 소년소녀가장, 준비숙과 동거하는 미혼모 까지 재개발 임대아파트 입주대상을 확대

자료: 한국도시연구소(2003b), 주거지정비 사업의 갈등양상과 공공성 제고 방안.

이러한 과정을 거쳐 무허가정착지 해체 이후 대안으로 등장한 빈곤 공간은 제도적 빈곤 공간인 영구임대아파트와 비제도적 빈곤 공간인 비닐하우스촌, 숙박업소, 쪽방, 고시원 등으로 분리되었다. 본 장에서는 이 무허가정착지의 해체 이후에 빈곤 공간을 다음과 같은 두 가지로 구분해서 각각의 특징을 문헌연구를 통해 살펴보고자 한다.



[그림 16] 제도적 빈곤 공간과 비제도적 빈곤 공간 형성 과정

1. 제도적 빈곤 공간: 영구임대아파트

1) 영구임대아파트 정책의 도입과 추진

영구임대아파트는 진정한 의미의 대한민국 최초의 공공임대주택이라고 할 수 있다. 물론 영구임대주택 이전에도 공공임대주택은 존재하였으나, 일정 기간 경과 후에 분양전환을 전제로 한 임대주택이었기 때문에 사회 정책적 의미를 가지기 어려웠다. 이전의 임대기간의 단기성을 극복하고, 저소득 계층의 주거문제에 대한 국가책임을 강화함으로써 주거복지정책에 긍정적인 변화를 가져왔다

영구임대아파트는 1988년 「주택 200만 호 건설계획」에서 시작되었으며, 이 계획에는 영구임대주택 25만 호 공급계획이 포함되어 있었다. 영구임대아파트는 빈곤층에게 저렴한 주거를 제공하고 주민에게 적절한 사회복지 안전망과 자활을 도모하겠다는 목적 하에 일정 규모 이상의 영구임대아파트 단지마다 사회복지관등을 건립하는 등 사회복지서비스 체계도 구축하였다(이영아, 2015). 그러나 이 시기 기존의 주거정책이 중산층위주로만 확대됨으로써 저소득계층을 위한 주택의 절대적 부족현상이 지속되어 왔고 이를 방지할 경우 정치, 경제, 사회적으로 문제가 발생하여 사회불안으로 이어질 수도 있다는 정치권의 단순한 문제인식 때문이었다(이영환, 1990). 그래서 1989년~1993년에 영구임대주택 19만 호가 공급되었다. 이 중에서 중앙정부(LH공사)가 약 14만 호, 지방정부가 5만 호 정도를 공급하였다. 당시에 영구임대아파트는 서울 전체의 1/4에 해당하는 4.7만 호, 기타 광역도시(부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 인천)에 전체의 2/3가 공급되었다. 주로 도시 외곽지역에 입지했고, 주택규모는 전용면적 23㎡~45㎡의 소형 주택의 형태로 공급되었다. 정부에서 사업비의 85%를 재정으로 지원하고, 입주자가 15%를

부담하는 구조였으나 지속적으로 공급·확산되지 못했고, 1993년에 19만 호 공급을 끝으로 중단되었다가, 2008년 이후 소량으로 공급이 재개된 상태이다.

중단되었던 시기에는 50년 공공임대, 국민임대, 보금자리 주택, 매입형 임대주택과 같은 맞춤형 임대주택 및 도시형 생활주택까지 다양한 수요를 반영한 공공임대주택이 보급되었다. 그러나 소득이 적은 저소득 계층에게는 국민임대와 같은 비용이 부담스럽기 때문에 영구임대아파트가 필요했다.

2) 영구임대아파트 입주 자격

영구임대아파트의 입주자격은 ‘주택공급에 관한 규칙 제31조’에 의해 무주택세대주로서, 수급자, 국가유공자 또는 그 유족, 일본군위안부피해자, 보호대상한부모가족, 북한이탈주민, 장애인등록증이 교부된 자, 65세 이상의 직계존속을 부양하는 자로 수급자 선정기준의 소득인정액 이하인 자, 아동복지시설에서 퇴소하는 자로서 아동복지시설의 장이 추천하는 자, 월평균 소득이 전년도 도시 근로자 가구당 월평균 소득의 50% 이하인 자, 국토해양부장관 또는 시도지사가 영구임대아파트의 입주가 필요하다고 인정하는 자, 청약저축가입자이다. 위와 같은 입주자격으로 인해 영구임대아파트는 대다수 저소득계층이 집중되어 기초수급자 비율이 높은 단지가 형성되었다.

임대료 수준은 빈곤층의 주거비 부담능력을 고려하여 대략 시장임대료의 30% 이하에서 정해지고 있다. 입주자격은 국민기초생활보장 수급자 등 사회취약계층에게 우선순위가 있다. 그리고 경우에 따라서는 후순위로 전년도 도시근로자 월평균소득의 50% 이하인 무주택가구도 입주가 가능하다. 기본적으로 2년마다 재계약을 통해 계속 거주 여부를 결정하는데, 일반적으로 국민기초생활보장 수급자는 계속 거주가 가능하다. 국민기초생활보장 수급자에서 탈락하게 되더라도 재계약 시에 30% 인상된 임대료를 내면 계속

거주할 수 있도록 되어 있다.

주로 법정영세민을 위한 주택이기는 하지만, 입주대상자라고 해서 무조건 입주할 수 있는 주택은 아니다. 입주자격이 되는 입주대상자가 영구임대주택 입주희망 신청을 하게 되면, 대기 순번에 따라 입주할 수 있다. 만약 원하는 지역에 영구임대주택이 없거나, 있더라도 주택규모에 비해 가구원수가 너무 많은 경우에는 입주가 불가능할 수도 있다.

<표 29> 영구임대 및 공공임대 비교

구분	영구임대	국민임대	장기전세	공공임대	행복주택
기간	영구/50년	최장 30년	20년	5년/10년	최장 30년
임대료	보증금+임대료 (시세 30%)	보증금+임대료 (시세 50%-80%)	전세금 (시세 80%)	보증금+임대료 (시세 90%)	최장30년
면적	40㎡ 이하	85㎡(통상 65㎡ 이하)	85㎡ 이하	85㎡ 이하	45㎡ 이하
대상	수급자 등 (소득1분위)	무주택세대구 성원(소득2-4 분위)	무주택세대구 성원(소득3-4 분위)	무주택세대구 성원(소득3-5 분위)	무주택세대구 성원(소득2-5 분위)
자산기준	-	총자산 2억 2,800만 원 이하 자동차 2,522만 원 이하	부동산 2억 1,550만 원 이하 자동차 2,522만 원 이하	부동산 2억 1,550만 원 이하 자동차 2,825만 원 이하	국민임대 또는 공공임대 기준
소득기준		60㎡이하:70 %이하, 85㎡이하:100 % 이하	60㎡이하:100 %이하 85㎡이하:120 % 이하	신혼, 생애, 일반:100%이하 다자녀,노부모 : 120% 이하	100%이하 (사회초년생: 본인 80%이하, 세대 100% 이하)

3) 영구임대아파트 현황

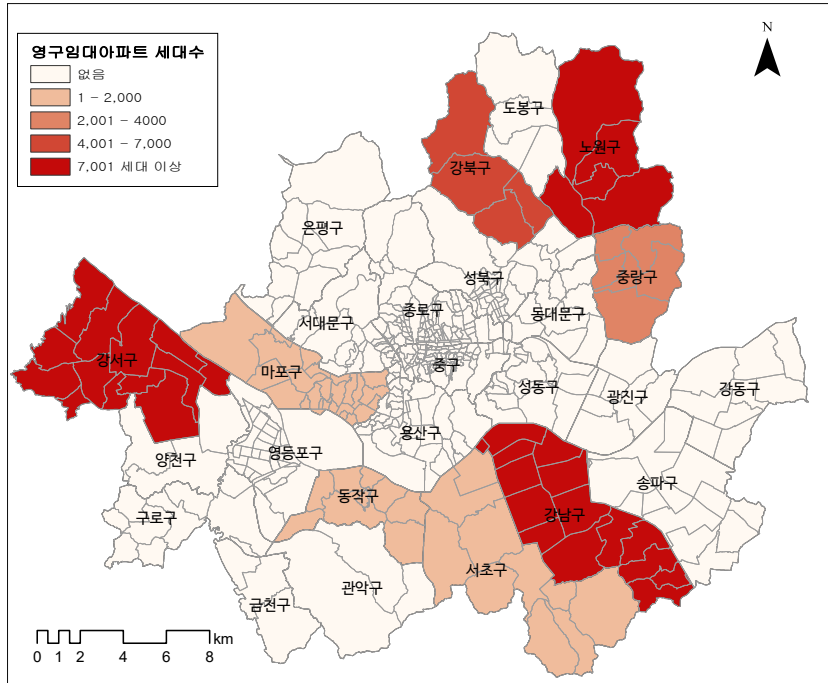
서울시의 영구임대아파트는 전체 구에 고르게 분포되어 있는 것이 아니라 특정 구에 집중되어 있다. 중랑구, 강북구, 노원구, 마포구, 강서구, 동작구, 서초구, 강남구 총 8개 구에 분포되어 있다. 중랑구 2,811세대, 강북구 4,181세대, 노원구 13,465세대, 마포구 1,807세대, 강서구 15,275세대, 동작구 925세대, 서초구 1,084세대, 강남구 7,174세대로 서울시에 46,722세대가 있다.

<표 30> 영구임대아파트의 위치 및 세대수

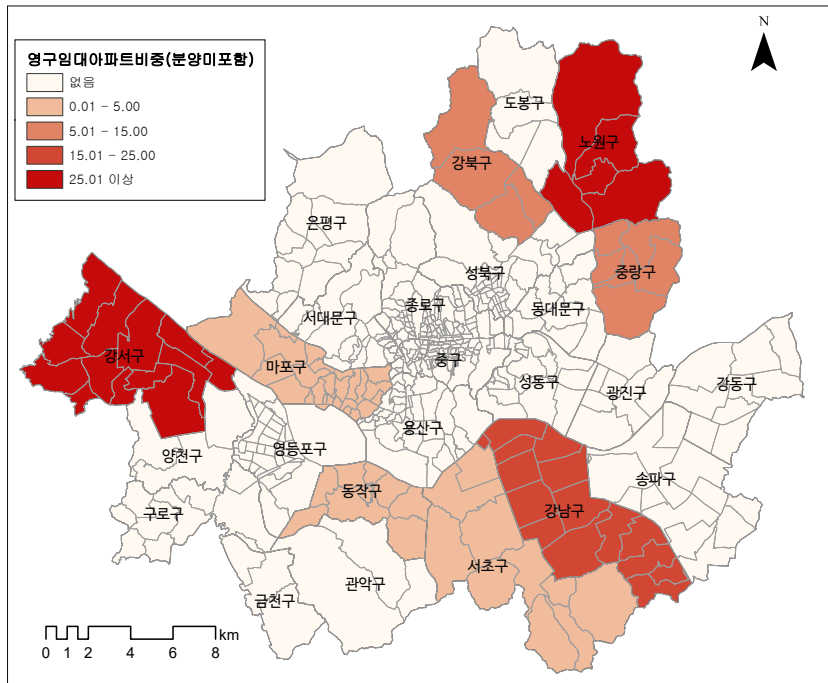
단위 : 세대수, %

구분	세대수	비중	40㎡ 이하	40-60㎡ 이하
종로구	0	0.00	0	0
중구	0	0.00	0	0
용산구	0	0.00	0	0
성동구	0	0.00	0	0
광진구	0	0.00	0	0
동대문구	0	0.00	0	0
중랑구	2,811	6.02	2,811	0
성북구	0	0.00	0	0
강북구	4,181	8.95	4,181	0
도봉구	0	0.00	0	0
노원구	13,465	28.82	13,465	0
은평구	0	0.00	0	0
서대문구	0	0.00	0	0
마포구	1,807	3.87	1,807	0
양천구	0	0.00	0	0
강서구	15,275	32.69	14,778	497
구로구	0	0.00	0	0
금천구	0	0.00	0	0
영등포구	0	0.00	0	0
동작구	925	1.98	925	0
관악구	0	0.00	0	0
서초구	1,084	2.32	1,084	0
강남구	7,174	15.35	7,018	156
송파구	0	0.00	0	0
강동구	0	0.00	0	0
서울	46,722	100.00	46,069	653

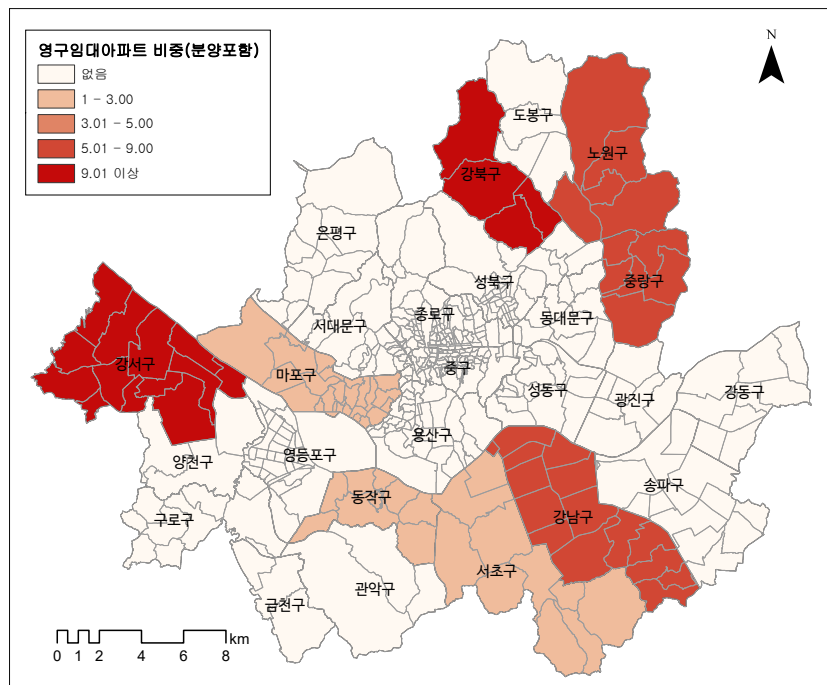
자료: KOSIS(2017), 임대주택통계.



[그림 17] 영구임대아파트 세대수



[그림 18] 영구임대아파트 비중(분양미포함)



[그림 19] 영구임대아파트 비중(분양포함)

현재 영구임대아파트의 재고 상황을 면적별, 세대별, 비중별로 살펴보았다. 전체 세대수 대비 영구임대아파트가 가장 많이 분포한 지역은 노원구 6.63%, 강서구 6.59%, 강남구 3.46%이며, 중랑구, 강북구, 마포구, 동작구, 서초구 등에도 존재하지만 큰 비중을 차지하고 있지 않다. 대부분 40㎡ 이하의 소형 평수에 해당한다. 전체 아파트 수 대비 영구임대아파트의 비중이 가장 높은 구는 강서구로 총 아파트 111,037세대 중 영구임대아파트가 15,275세대로 13.76%를 차지하고, 강북구는 12.5%, 노원구는 8.33%를 나타냈으며 강남구도 5.64%를 차지했다.

<표 31> 전체 아파트 세대수 대비 영구임대아파트 비중

단위 : 세대수, %

구분	영구임대아파트	전체 세대수	비중	전체 아파트 세대수	비중
종로구	0	62,372	0.00	14,507	0.00
중구	0	52,208	0.00	23,874	0.00
용산구	0	91,102	0.00	35,648	0.00
성동구	0	120,957	0.00	62,985	0.00
광진구	0	147,846	0.00	30,301	0.00
동대문구	0	145,294	0.00	58,161	0.00
종랑구	2,811	159,035	1.77	51,031	5.51
성북구	0	172,973	0.00	71,571	0.00
강북구	4,181	127,281	3.28	33,458	12.50
도봉구	0	125,974	0.00	64,352	0.00
노원구	13,465	202,955	6.63	161,701	8.33
은평구	0	179,641	0.00	52,000	0.00
서대문구	0	126,672	0.00	47,445	0.00
마포구	1,807	152,814	1.18	66,349	2.72
양천구	0	162,045	0.00	85,758	0.00
강서구	15,275	231,739	6.59	111,037	13.76
구로구	0	156,110	0.00	75,540	0.00
금천구	0	95,331	0.00	29,385	0.00
영등포구	0	147,559	0.00	68,204	0.00
동작구	925	160,062	0.58	58,320	1.59
관악구	0	232,212	0.00	53,548	0.00
서초구	1,084	155,513	0.70	91,064	1.19
강남구	7,174	207,369	3.46	127,206	5.64
송파구	0	237,516	0.00	117,214	0.00
강동구	0	160,680	0.00	75,263	0.00
서울	46,722	3,813,260	1.23	1,665,922	2.80

주: 비중은 전체 아파트가구 수 중 영구임대아파트의 비중임

자료: 통계청(www.kosis.co.kr)

최근 서울에서는 1993년 이후 건설이 중단되었던 영구임대아파트를 2012년부터 다시 건설하기 시작했다. 전국적으로 2012년 3,385호를 건설 계획했으며, 2013년 4,591호, 2014년 1,518호를 계획했다. 그 중 서울시는 2013년부터 92호 건설계획을 시작으로 소규모 공급을 계획 중이다. 서울의 초기 영구임대아파트 건설과 같은 대단지 계획이 아닌 분양 아파트 건립 시 60호, 130호를 함께 건설하는 방식으로 영구임대아파트를 소규모 단지로 일반

분양아파트와 인접하여 건설 계획하고 실행 중에 있다.

<표 32> 영구임대아파트 건설실적

단위 : 호

구분		2012	2013	2014	2015	2016	2017
전국	합계	3,385	4,591	1,518	0	0	0
	LH	337	3,561	1,518	0	0	0
	지자체	3,048	1,030	0	0	0	0
서울	합계	0	92	92	0	130	60
	LH	0	92	92	0	130	60
	지자체	0	0		0	0	0

자료: 통계청(www.kosis.co.kr)

4) 영구임대파트의 특징

영구임대아파트는 지금까지 많은 변화를 겪어왔다. 그러나 초창기에 영구임대아파트에 대한 사회적 인식이 지금까지 이어져 오고 있는 현실이다. 건설 초기 빈곤층을 대상으로 하였으나 일자리를 쉽게 구할 수 있는 도심지역에 건설되지 않아 입주를 희망하는 가구 수는 그리 많지 않았다. 단기간 내에 대규모 단지를 건설하려다보니 도심 내에서 택지 확보가 쉽지 않아, 저렴하게 대규모 단지를 건설할 수 있는 도시의 외곽지역에 조성되었기 때문이다. 이로 인해 교통문제, 일자리와의 거리 등의 이유로 공가가 발생하는 사태가 발생하였다. 초창기의 25만 호 계획이 19만 호로 감소되었지만, 입주자 미달문제가 개선되지 않자 입주자격을 완화하기도 하였다. 그래서 최초의 입주자들은 일반가구도 포함되었다.

또한 영구임대아파트 프로그램은 소형 위주로 공급되어 경제적 형편이 어렵지만 가구원이 많은 가구는 입주하기가 어려웠다. 또한 가구소득에 따라 임대료를 설정한 것이 아니라 영구임대아파트가 입지한 지역에 따라 임대료 수준이 정해져서, 낮은 임대료조차 감당하지 못하는 가구는 입주할 수 없었다. 재개발이 이루어지던 당시, 영구임대아파트는 빈곤층들을 도시 외곽의 대규모 단지에 입주시킴으로 기존의 무허가정착지에서 가지고 있던 사회적 자본의 활용방안을 차단하였다. 일자리와 주거, 금융의 측면을 모두 해결하던 상황에서 고립된 현재 영구임대주택 단지는 경제적 형편이 어려운 사람들이 주로 거주하는 빈곤층 집중지역이라는 부정적인 이미지를 갖게 만들었다. 이에 따라 영구임대주택 거주민에 대한 사회적 배제는 심각한 사회문제로 대두되기도 하였다. 이와 부합하여, 많은 연구자들은 영구임대아파트를 심각한 사회적 배제의 공간, 도시의 섬 등으로 명명하며 연구했다.

그러나 현재의 영구임대아파트는 많은 변화를 경험하고 있다. 최초의 일

반가구가 입주해 지금까지 거주하는 경우도 있지만 현재, 서울시 기초생활수급자의 22.27%가 거주하는 장소로서 빈곤층의 대표적인 거주지역이라고 할 수 있다. 임대료는 20년 전과 비교하여 상승하지 않았고, 20년 동안 지속적으로 저렴한 보증금과 임대료로 거주할 수 있어 저소득층에게 빈곤을 완화시켜주는 일종의 완충지 역할을 해왔다. 또한 초기에 문제시 되었던 교통시설의 부족으로 인한 지리적 접근성이 떨어지는 점은 현재 지하철 노선과 버스의 증가로 교통 환경이 개선되었다. 주변에 일반 아파트의 분양과 함께 근린시설 등도 향상되어 장소 빈곤이 많이 향상되어 있는 상태이다. 여전히 개인 빈곤은 심각한 수준이지만 여러 가지 복지제도와 거주환경의 안전성은 이들의 빈곤이 심화되지 않는 요소로 작용한다. 공간은 끊임없이 변화한다. 영구임대아파트에 대한 사회적 인식도 변화하는 공간에 맞추어 변화해야 할 시기라고 볼 수 있다.

<표 33> 국민기초생활수급자 주거형태

단위 : 가구, %

구분	영구 임대	전세 임대	매입 임대	국민 임대	미등기 무허가주택	판잣집, 비닐하우스	기타	
2001	전국	74,417	-	-	-	473	29,577	10,683
	서울	16,574	-	-	-	7	2,395	763
	비중	22.27	-	-	-	1.48	8.10	7.14
2004	전국	87,592	-	-	-	5,150	4,007	19,142
	서울	17,574	-	-	-	164	457	1,749
	비중	20.06	-	-	-	3.18	11.41	9.14
2007	전국	97,540	-	-	-	7,030	3,811	21,549
	서울	19,077	-	-	-	151	454	2,238
	비중	19.56	-	-	-	2.15	11.91	10.39
2010	전국	100,099	10,181	7,142	7,227	6,857	4,529	23,607
	서울	18,937	1,528	1,637	525	142	940	2,607
	비중	18.92	15.01	22.92	7.26	2.07	20.76	11.04
2014	전국	101,808	30,360	20,095	27,794	6,316	12,811	20,712
	서울	19,463	6,249	4,790	3,552	176	2,482	1,746
	비중	19.12	20.58	23.84	12.78	2.79	19.37	8.43

주: 2016년 주거형태는 자료 부족으로 제외

자료: 통계청(www.kosis.co.kr)

2. 비제도적 빈곤 공간

비제도적 빈곤 공간들은 현재 비주택이라는 용어로 실제 상태 기준으로는 비주택이고, 법적상태는 주택일 수 있는 공간이다. 무허가정착지의 해체 이후 영구임대주택이나 일반임대로 편입되지 못한 가구들은 대부분 비제도적 빈곤 공간으로 이주했다. 이 공간은 주택의 유형들 간 구분이 쉽지 않으며, 거처 유형들 간 구분도 쉽지 않은 상황이다. 대부분 영구적인 건물이 아니며, 거처의 주요 재질이 비닐 등 인화성이 높은 자재이기 때문에 화재 발생 우려도 큰 상황이다(최은영 외, 2018). 이렇듯, 주택 자체가 매우 열악한 상황이지만 저렴한 주거지가 필요한 저소득층에게는 도심 내에서 꼭 필요한 주거형태이기도 하다. 현재 전국적으로 39만 가구(국토교통부, 2017)가 분포되어 있고, 서울에도 약 21만 개가 존재한다(최은영 외, 2018).

본 연구에서는 다양한 비제도적 빈곤 공간이 존재하지만 국토교통부의 「주거실태조사(2006, 2017)」를 바탕으로 숙박업소, 고시원, 판잣집·비닐하우스촌, 기타(쪽방)을 비제도적 빈곤 공간으로 정의하고 제도적 빈곤 공간과 비교 분석해 보고자 한다.

1) 숙박업소

비제도적 빈곤 공간 중 숙박업소는 주로 여관과 여인숙을 일컫는다. 여관에 거주하는 사람들은 주로 직업적인 이유로 거주하는 단기 거주자와 가족 및 주변 관계가 단절된 장기거주자로 분류할 수 있다. 숙박업소 거주민들은 대부분 경제활동에 참여하고 있어 무직의 비율이 다른 비제도적 빈곤 공간에 비해 매우 낮은 편이다. 숙박업소는 대부분 무보증월세로 거주하며, 월평균 임대료는 38.55만 원으로 매우 높은편이며, 최소 16만 원에서 최대

60만 원까지 다양하다. 여관은 임대차계약서를 작성하거나, 영수증이나 월세 확인증을 받는 경우가 많지 않다. 숙박업소 거주자들의 월평균 소득은 높은 편이지만, 채무자가 많은 편이다(서종균 외, 2013).

숙박업소들은 보통 1950~1980년대에 지어진 오래된 건물이 대부분이며, 규모가 가장 작은 경우는 7실 정도로 열악한 환경이다. 월세를 받고 운영하는 장기방도 존재하며 단기방도 존재한다. 공동화장실을 이용하며, 화장실을 단독으로 갖추고 있는 방도 있다. 쪽방과 마찬가지로 부엌은 없으나 대부분 방안에서 취사를 허락하며, 난방은 도시가스, 전기판넬, 석유를 이용하고, 대부분 세탁기가 존재한다(서종균 외, 2013). 여관 및 여인숙도 쪽방과 마찬가지로 건물이 노후한 경우가 대부분이다. 건물소유주들은 다른 비주택 유형에 비해 시설에 대한 투자를 많이 하는 것으로 나타났다. 주요 수리 내용은 도배, 장판 이외에 도시가스 설치, 화장실 수리 등이며, 쪽방에 비해 건물의 유지수선을 위한 투자를 어느 정도하고 있는 것으로 나타났다.

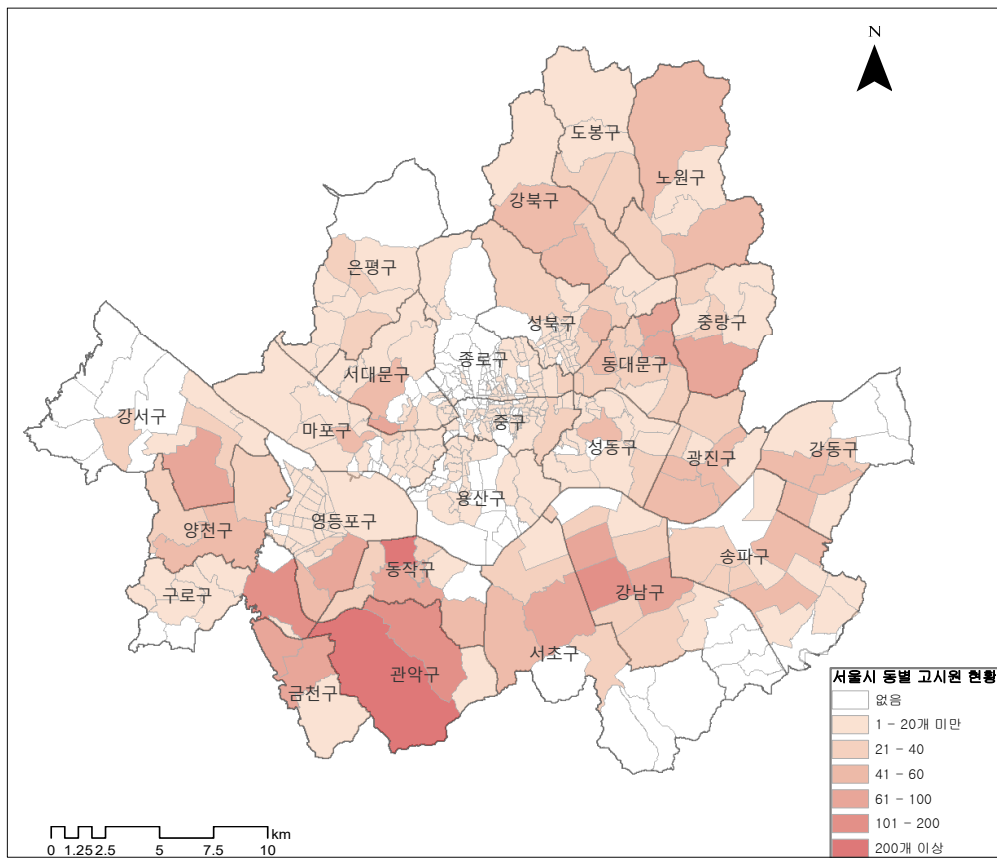
대표적으로 여인숙이 집중되어 있는 지역은 전농동 주민센터 뒤편이다. 7~8개의 비슷한 여인숙이 모여 있으며 1평 정도의 크기로 구성되어 있다. 월세는 20만 원이며, 세면장을 공동으로 사용하고, 온수가 나오지 않는다. 보일러가 없어서 겨울철 난방은 개별 전열기구로 해결하고 있다. 화장실 역시 공동으로 사용하는데 좌변기가 아니기 때문에 주변 관공서나 지하철역 화장실을 이용하는 사람들도 많다. 쪽방촌으로 알려져 있는 곳은 현재 쪽방 상담소등이 존재해 지원을 시작하고 있지만, 여인숙이나 여관이 밀집되어 있는 곳들 중 열악한 곳들은 아직도 지원이 미흡한 상태이다.

2) 고시원

서울시에 고시원이 집중되어있는 고시촌이 등장한 것은 1980년대 초반이며, 가장 오래된 고시원은 서울시 관악구에서 1982년부터 영업을 시작했다. 관악구 신림동 고시촌을 중심으로 생겨나던 고시원은 1990년대로 접어들면서 다른 대학 주변과 고시학원과 입시학원이 몰려있는 노량진역 인근 등지로 확대되었다(서종균 외, 2013). 1997년 IMF 외환위기를 결정적 계기로 하여 고시생들이 공부하는 장소이던 고시원은 저렴한 주거의 공간일 뿐만 아니라 교통 환경도 편리하여 저소득층이 주거하기에 적합했다. 이후 고시원은 급격하게 증가하게 되는데 이는 공부를 할 수 있는 곳에 대한 수요보다는 저렴한 주거지에 대한 수요라고 유추할 수 있다. 특히, 숙박업 허가는 상업지역에서만 이루어질 수 있지만, 대부분 제2종 근린생활시설인 고시원은 설치될 수 있는 지역 범위가 훨씬 넓었고, 규제가 거의 없는 자유 업종으로 별도의 허가나 등록 절차 없이 세무서에 사업자등록 신고만으로 운영이 가능하다. 이렇듯 고시원이 도심 내 저렴한 주거 공간으로 사용되면서 고시원의 시설과 임대료가 다양화되고 있다. 3.3㎡ 전후의 한 사람이 겨우 누울 수 있는 고시원이 있는가 하면, 10㎡가 넘는 공간에 방음도 잘 되고 냉·난방시설도 갖추어진 ‘원룸텔’이나 ‘고시텔’도 존재하고 있으며, 임대료도 20만 원대부터 50만 원이 넘는 경우까지 매우 다양하다(최은영 외, 2018). 관악구와 동작구 노량진 등에 위치한 고시원은 고시생을 위한 곳으로 주거취약계층이 거주하는 곳으로 볼 수 없는 곳도 많다.

그러나 고시원은 좁은 공간에 많은 거주 공간이 집중되어 있는 과밀한 환경으로 인해 화재 및 각종 안전사고에 취약하다. 임대료가 높은 곳을 제외하면 부엌·난방·목욕 시설이 제대로 갖추어지지 않은 경우도 많고 좁은 방안에서 난방, 조리 기구 사용이 불가피하며, 사용하더라도 안전하지 못한

건축자재로 인하여 화재의 위험성이 매우 높다. 또한 임대료에 따라 창문의 유무가 결정되기 때문에 임대료가 저렴한 방은 환기 및 화재시 대피도 용이하지 않고, 복도도 좁아 안전사고가 발생하면 대피와 소방관의 구조를 위한 접근도 용이하지 않다. 대부분의 고시원은 서울과 경기도 일대의 수도권 지역에 집중적으로 분포하고 있고, 특히 서울시에는 5,862개의 고시원이 집중되어 있는 것으로 조사되었다. 특히 관악구의 대학동은 고시원 수가 299개로 서울에서 가장 많고, 그 다음으로 동작구 노량진1동이 202개 이다. 서울시의 고시원은 대학교와 지하철역 주변으로 위치해 있다.



[그림 20] 서울시 고시원 현황

<표 34> 서울시 고시원 현황

자치구	고시원 수	비중
종로구	184	3.14
중구	168	2.87
용산구	64	1.09
성동구	137	2.34
광진구	219	3.74
동대문구	358	6.11
중랑구	146	2.49
성북구	305	5.20
강북구	142	2.42
도봉구	74	1.26
노원구	133	2.27
은평구	131	2.23
서대문구	254	4.33
마포구	175	2.99
양천구	98	1.67
강서구	169	2.88
구로구	171	2.92
금천구	180	3.07
영등포구	329	5.61
동작구	498	8.50
관악구	849	14.48
서초구	232	3.96
강남구	419	7.15
송파구	240	4.09
강동구	187	3.19
서울	5,862	100.00

자료: 서울특별시(2016), 서울시 고시원 현황, 내부자료.

서울시 고시원의 평균 월세는 최저 28.5만 원~최고 43.5만 원 수준이며, 양천구는 31만 원~49만 원이며, 구로구는 31만 원~42만 원, 중구는 30만 원~46만 원이며, 월세가 높은 것으로 나타났다. 또한 서울시 고시원의 최소 방의 크기는 2.0평 내외인 것으로 조사되었다(최은영 외, 2018). 이렇듯 고시원은 청년층이 주로 대학과 지하철역 주변에 모여 사는 저렴한 주거 공간이며 월세가 비싼 편이지만 주거의 질을 좋지 않다는 단점이 있다.

3) 판잣집 · 비닐하우스촌

재개발로 인해 기존 무허가정착지가 해체되자 주거지를 잃어버린 빈곤층은 영구임대아파트에 입주하거나, 저렴한 주거 공간을 찾아 서울을 떠나 수도권으로 이주하거나, 무허가정착지, 숙박업소, 판잣집 · 비닐하우스촌, 고시원, 쪽방 등으로 거주지를 옮기게 되었다. 그 중 일부는 ‘신흥 무허가 정착지’인 비닐하우스 촌으로 이주해 기존의 성격과는 다른 무허가정착지를 형성하게 되었다. 무허가정착지 해체 이후에 형성된 비닐하우스촌을 대상으로 한 설문결과에 따르면 이주한 이유 중 가장 높은 비중을 차지하는 것은 사업실패(21.3%), 직전 주거지가 재개발 사업 등으로 철거(16.1%)로 나타났다.

<표 35> 판잣집 · 비닐하우스촌 이주 배경

이주배경	응답자 수(명)	비율(%)
직전 주거지가 재개발사업 등으로 철거	28	16.1
가족의 질병이나 사고로 재산을 탕진	7	4.0
실직	9	5.2
사업실패	37	21.3
주거비용 상승	25	14.4
집안 사정	20	11.5
직장이나 학교 때문에	8	4.6
기타	40	23.0
계	174	100.0

자료: 한국도시연구소(2003), 서울시 재개발지역 주민연구: 철거가 지역주민들에게 미치는 영향.

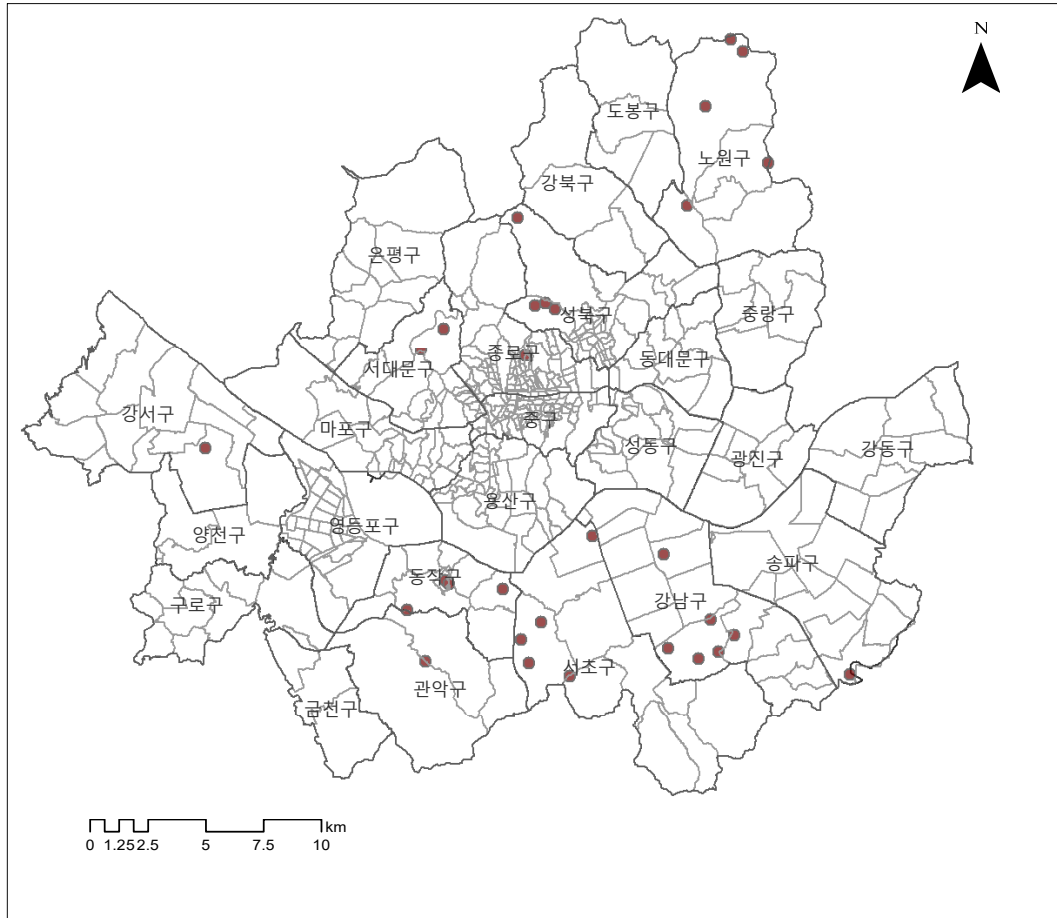
비닐하우스촌은 1981년 및 1982년 이후 토지를 무단 점유하여 발생한 불량주거지로 정의(한국도시연구소, 2003)되는데, 초기 형태가 농업용 비닐하우스를 주거용으로 개조한 것이어서 일반적으로 비닐하우스촌이라고 부르고 있으며, 서울에서는 주로 서초구, 강남구, 송파구 등에 많이 형성되었다. 이들 지역에는 1970년대 말 대규모의 토지구획사업이 실시되면서 체비지(개발되지 않은 채 방치된 자투리 토지들)가 많이 생겨났는데 바로 이러한 체

비지들에 비닐하우스촌이 자리잡게 된 것이다(한국도시연구소, 2003).

이러한 비닐하우스촌의 형성에는 산동네 재개발이 밀접하게 관련되어 있다. 합동재개발방식의 도입으로 산동네 정비가 본격화되었으나, 1990년대 초반까지는 주민들의 대다수를 차지하는 세입자에 대한 주거대책이 수립되지 않은 채 재개발이 추진되었다(전미경, 2006). 무허가정착지에서 100만 원, 200만 원으로 하는 보증금에 월세 거주를 하던 주민들은 주거지를 구하지 못하는 상황이 되었다(홍인옥, 2004). 더욱이 재개발사업의 활성화로 저렴한 주택의 공급이 없는 상황에서 전월세 가격마저 폭등하자 갈 곳이 없어진 사람들이 자살을 하는 사태까지 발생하였다(김수현, 2000). 이런 상황에서 저렴한 거주지가 필요했던 사람들을 위해 농업용 비닐하우스 개조가 이루어졌고, 비닐하우스로 위장한 불법 무허가 건물을 짓고 저렴한 가격에 전매하면서 급속하게 비닐하우스촌이 형성되었다(전미경, 2006). 비닐하우스촌은 사유지와 국·공·시유지를 가리지 않고 형성되었으며 국·공·시유지의 경우 주로 녹지와 체비지에 형성되었다(이소정, 2006). 이렇게 마을이 형성되다 보니 기반시설은 매우 열악했고, 가능한 많은 수가 넓게 살기위해 노력하다 보니 화재가 빈번히 발생하는 지역임에도 불구하고, 소방도로가 제대로 확보되지 못하고 내부 도로는 매우 좁아 사람이 한 두 명 지나다닐 정도로 만들어지게 되었다. 농업용 비닐하우스를 개조하여 농업용 전기를 사용하기도 하고, 공터에 조성된 비닐하우스촌은 인근에서 불법적으로 전기를 가져와 사용한다.

비닐하우스촌은 어떠한 장소에 입지하느냐에 따라 비닐하우스촌의 특성도 다르게 나타났는데, 개발된 도심의 한가운데 형성되어 아파트나 오피스 건물들에 가려져 외부에서는 눈에 잘 띄지 않는 경우, 야산 등의 녹지에 형성되어 외부에서 쉽게 찾아볼 수 없는 경우(구룡마을, 화훼마을, 개미마을) 주택가 등의 공원 녹지에 형성되어 도심이나 인근 주민들의 생활권으로부터 외지지 않

고 생활환경이 쾌적한 편인 경우로 나뉜다(한국도시연구소, 2003).



[그림 21] 서울시 비닐하우스촌 현황

비닐하우스촌은 1982년을 기준으로 법적 등록절차를 마친 기존 무허가 정착지와 구별된다. 대부분 무허가 상태이며, 거주민이 주소지에 등재되어 있지 않은 상태이다. 공공서비스에서 반드시 필요한 주소지가 없기 때문에 자녀의 학교 진학 문제, 납입 고지서 및 복지혜택 수령의 문제 등에 어려움을 겪는다. 행정기관은 비닐하우스촌에 거주하는 것 자체가 불법이기 때문에 공식적으로 비닐하우스촌을 사람이 거주하는 주택으로 인정하지 않고 있

으며, 그에 따라 주민등록 등재를 거부하고 있다(한국도시연구소, 2007). 이러한 문제에 대응하여 그동안 비닐하우스촌 주민들과 민간단체들은 주민등록 등재를 계속해서 요구해왔으며, 송파구의 사례처럼 주소지 찾기 행정소송을 통해 실제 주민등록 등재를 인정받은 경우도 있다(한국도시연구소, 2007). 그리고 행정자치부에서도 2004년 10월 「빈곤층 집단거주지역 주민등록 전입관련 지침」을 통해 “지자체는 앞으로 관내 빈곤층 집단거주지역을 조사한 뒤 지역에 꾸준히 살아온 것을 확인된 주민들을 적극 전입 조치하라”는 공문을 각 지방자치단체에게 보내기도 했다. 다만, 즉시 철거될 지역이나 투기 등으로 인해 주민등록상 효과가 없는 경우는 제외하도록 한다는 단서조항을 두고 있어, 지자체가 이 지침에 따라 전입신고를 받아준다고 해도, 일부 지역에서는 여전히 주민등록 미등재로 인한 어려움을 겪을 수밖에 없다(한국도시연구소, 2007).

이러한 문제로 인하여 비닐하우스촌은 지속적인 철거와 행정적 단속의 대상이 되고 있다. 거주민들은 언제 퇴거당할지 모르는 상황에서 불안하게 거주하고 있는 상황이다. 또한, 관리·책임의 주체가 해당 자치단체뿐만 아니라 비닐하우스촌이 입지한 토지의 종류에 따라 부서가 구분되어 있어, 행정적으로도 여전히 비닐하우스촌은 저소득계층이 거주하는 하나의 주거지로 인정되고 있는 것이 아니라 여전히 토지의 무단점유로 인식되고 있음을 확인 할 수 있다.

4) 기타(쪽방)

쪽방이 빈곤의 대안적 주거공간으로 관심의 대상이 되기 시작한 것은 IMF 경제위기 이후이다. IMF 경제위기 이후 노숙인이 급증하고 이들에 대한 실태를 파악하는 과정에서 쪽방이 노숙 상황에 이르기 직전의 한계 주거

지로 활용되고 있음이 밝혀졌으며, 이때부터 쪽방에 주목하기 시작하였다 (홍인옥, 2004b). 하지만 쪽방은 이미 오래 전부터 1인 가구, 일용 노동자, 하층서비스업 종사자 등의 주거지로 이용되어왔다.

쪽방은 성인 한사람이 누울 수 있는 정도의 한 평 남짓한 크기로 부엌은 별도로 마련되어 있지 않고, 화장실과 세면실은 공동으로 사용하는 구조이다. 공동화장실 조차 일부 지역에서는 쪽방으로 개조하여 사용하고 있어 화장실을 이용하기 위해서는 인근의 공동화장실을 사용해야 하는 곳도 있다. 대부분의 주택 시설이 매우 열악하며, 건물 또한 오래된 것이 많고 특히, 일부는 목조건물이어서 화재의 위험이 매우 높다. 비좁은 내부 공간 문제로, 집 앞 골목길에 생활도구를 내놓거나 개인 창고를 만들기도 하는 등 개인적으로 사용하는 곳이 많아 내부 통행이 어려운 실정이다.

이 같은 쪽방이 전국에 6,192개가 있고, 서울의 경우 주요 밀집지역에 3,577개가 있는 것으로 확인된다. 쪽방 지역은 주로 도심이나 부도심 지역에 형성되어 있는데, 특히 철도역이나 인력시장, 인력소개소, 재래시장 등과 인접해 있다(최은영 외, 2018). 이는 쪽방지역 주민들의 일자리와 밀접한 관련이 있다(한국보건사회연구원, 2017).

쪽방의 방세는 방의 크기 및 상태에 따라 차이가 나는데 가장 저렴한 곳은 하루 3천 원 정도로 이용할 수 있으나 대체로 5천 원 이상이다. 월세는 방의 크기에 따라 20만 원 전후이고, 시설 상태는 모든 건물이 비슷하게 열악한 상황이지만, 집수리를 하지는 않는다. 쪽방은 일세를 내고 하루를 이용할 수 있다는 장점을 가지고 있으나 임대료를 월 단위로 계산하면, 결코 저렴한 거처라고 할 수 없다. 잠자는 공간을 빼면 생활용품을 수납할 수 있는 공간이 없어서, 지역사회보장협의체에서는 벽에 선반을 만들어주는 수납 시설 설치 지원사업을 하기도 하며. 햇볕이 잘 들지 않고 습하고 환기가 잘 되지 않아 악취가 나는 곳이 많다(최은영 외, 2018).

최근에는 도심의 철거 재개발과 도시환경정비사업 뿐 아니라 쪽방보다 수익률이 높은 게스트룸으로 바뀌는 과정에서 저렴한 쪽방이 없어지고 있는 상황이다. 쪽방촌은 입지조건이 양호한 도시에 위치하는 경우가 많아 여전히 재개발이 지속되고 있는 상황이다.

<표 36> 쪽방 주민 지역별 현황

단위 : 명, %

구분	쪽방 거주 인구	전체 인구	전체가구 중 차지 비중	전체 쪽방에서 비중
서울	3,577	9,805,506	0.04	57.4
부산	891	3,440,484	0.03	14.4
대구	872	2,461,002	0.04	14.1
인천	469	2,913,024	0.02	7.6
대전	403	1,535,445	0.03	6.5
합계	6,192	20,155,461	0.16	100.0

주: 쪽방상담소가 설치된 지역에 한 함.

자료: 한국보건사회연구원(2017). 「2016년도 노숙인 등의 실태조사」 일시집계조사(2016. 10. 20. 기준) 원자료

한편 쪽방 거주민들은 다양하게 구성되어 있는데, 대체로 이동이 빈번한 단기 거주자와 비교적 안정적으로 지속적으로 거주하는 장기 거주자로 구분할 수 있다. 단기 거주자의 경우 상당수가 쪽방과 노숙을 넘나들며 생활하는 사람들로 쪽방에서 생활하다 돈이 떨어지면 노숙을하기도 하고 계절에 따라 여름에는 노숙을 하다가 겨울이 되면 쪽방을 이용하고 있다(홍인옥, 2004). 열악한 환경임에도 불구하고 쪽방 거주민들은 쪽방을 사생활이 보장되는 편리하고 안전한 공간으로 인식하고 있어, 쪽방이 이들에게 얼마나 중요한 거처인지를 알 수 있다. 장기 거주자의 경우는 몇 년씩 쪽방지역에서 거주한 경우도 있고, 또 일부는 10년 이상 같은 방에서 생활한 사람도 있는 등 이들에게 쪽방은 임시숙소가 아니라 주거지 이다(홍인옥, 2004).

쪽방에서 거주하는 대부분의 사람들은 40세~69세로 64.4%를 차지한다.

대부분 일인가구 형태이며 사회적 관계 또한 거의 단절되어 있다. 생계는 노점상, 행사, 재활용품 수거 등으로 꾸려가고 있는데, 비교적 안정된 편이어서 적지 않은 쪽방의 방세를 내면서도 독립적으로 생활하고 있다(홍인옥, 2004).

<표 37> 쪽방 주민의 연령별 현황

단위 : 명, %

구분	인원	비율
19세 이하	40	0.6
20-29세	60	1.0
30-39세	187	3.0
40-49세	1,068	17.2
50-59세	1,797	29.0
60-64세	1,125	18.2
65-69세	780	12.6
70-79세	858	13.9
80-89세	258	4.2
90세 이상	19	0.3
계	6,192	100.0

자료: 한국보건사회연구원(2017), 2016년도 노숙인 등의 실태조사, 재구성

주민등록에 등록되지 않거나 파악되지 않는 인구는 약 10% 정도로 많지 않으며, 조건부 수급을 포함하지만 기초생활 수급을 받는 사람들도 53.3%로 나타나고 있다.

<표 38> 쪽방 주민 주민등록 및 기초생활 수급 현황

단위 : 명, %

구분		인원	비율
주민등록인원	유	5,589	90.3
	무	371	6.0
	미파악	232	3.7
	계	6,192	100.0
기초생활수급	수급(조건부 수급 포함)	3,303	53.3
	비수급	2,649	42.8
	미파악	240	3.9
	계	6,192	100.0

자료: 한국보건사회연구원(2017), 2016년도 노숙인 등의 실태조사, 재구성

5) 비제도적 빈곤 공간의 특징

합동재개발정책으로 인해 무허가정착지가 해체되고 등장한 빈곤의 대안적 공간들은 영구임대아파트를 제외하고는 모두 비제도화 된 공간에 속한다. 이러한 공간들은 대부분 무허가정착지가 해체되고 저렴한 주거공간을 찾아 이동한 사람들에 의해 형성되었다.

비닐하우스촌은 자체가 불법이므로 각종 사회 복지 관련 공공서비스를 받을 수 없다. 주소지 등록이 되지 않아 교육 문제도 발생하고 있다. 쪽방 역시 임시적인 거주 장소이기 때문에 복지제도에서 배제되어 생활했지만 최근에 쪽방상담소 등이 생겨나면서 지원이 시작되고 있는 상황이다. 비제도적 빈곤 공간의 주택의 질은 영구임대아파트 보다 좋지 않은데, 임대료는 더 많이 내는 상황이며, 여름과 겨울에 냉난방, 환기, 채광 등의 문제가 발생한다. 주택 자체의 질에서는 영구임대아파트와 비교해도 많이 열악한 상황이다.

<표 39> 비제도적 빈곤 공간의 특징

구분	비닐하우스촌	쪽방	지하주거
형성 배경	산동네 해체 저소득층 주거난	급속한 도시화 한계계층(노숙인)의 등장	도시 주택난 다세대 다가구, 주택 건설붐
형성 시기	1980년대 중반 이후	1960-70년대	1980년대 후반 이후
입지	시내 공한지 및 체비지 수도권 그린벨트	지하철 역 및 철도역 인근 인력시장 주변	주거지역 전역
물리적 형태	비닐하우스를 주거용으로 개조 및 신축	소규모방	가족단위 일상생활 가능 습기, 채광, 침수 등 주거환경 문제 심각
거주자 규모	저소득층 가구 약 4,000 가구	일용노동자, 노숙인, 가출청소년 약 4,000여개	도시 저소득층 약 25만 여 가구

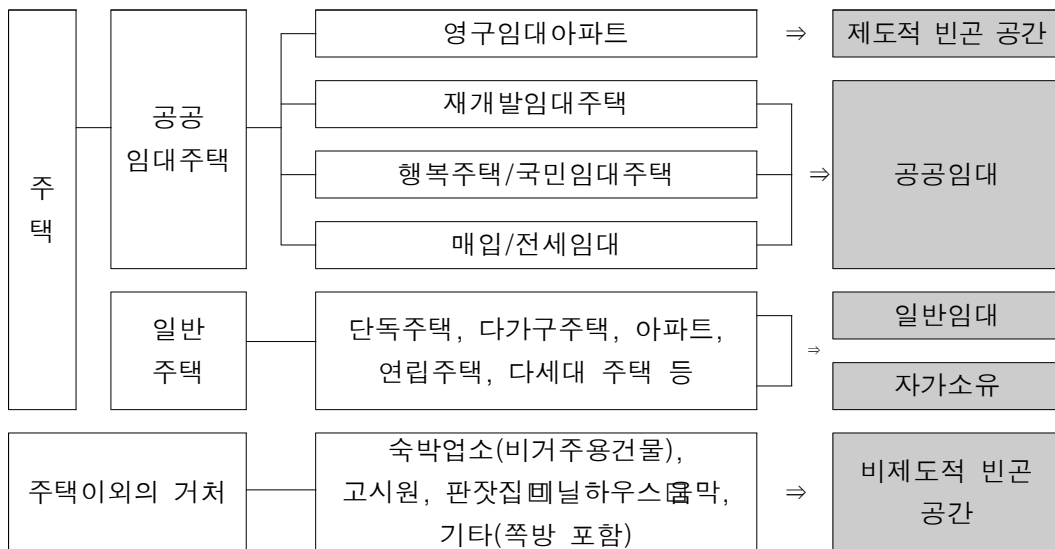
자료: 홍인옥(2005b), 주거빈곤계층의 주거실태와 지원방안: 비정상적인 주거를 중심으로, 재구성.

V. 대안적 빈곤 공간의 빈곤 실태 분석

본 장에서는 대안적 빈곤 공간(제도적·비제도적 빈곤 공간)을 국토교통부의 「주거실태조사(2006, 2017)」 메타데이터를 활용하여, 소득구조를 기반으로 한 개인 빈곤과 주거형태 및 주거환경 만족도를 기반으로 한 장소 빈곤으로 분류했다. 2009년 3월 정부는 「장기공공임대주택 입주자의 삶의 질 향상 지원법」을 제정하고, 이를 통해 국가와 지방자치단체는 영구임대아파트의 시설의 노후화를 개선하고, 입주자를 위한 복지·편의시설 등을 제공하고, 다양한 방식으로 입주자를 지원할 수 있는 방안들을 발전시켜갈 수 있는 법적인 토대를 갖추었다. 특히 시설 개선을 위해 2,700억 원(287단지, 25만 호 해당)을 투자하였고, 이로 인해 노후된 영구임대아파트의 세대 및 내부 부대 복리시설 개선되었으며, 발코니 샷시, 외부창호, 저층 승강기 공사 등 세부 사업이 진행되어 시설이 개선되었다. 이를 통계적으로 살펴보기 위해 지원 사업이 시작되기 이전인 2006년과 지원 이후인 2017년을 비교했다. 또한, 소득 자료와 균등화중위소득을 활용하여 제도적 빈곤 공간(영구임대아파트), 비제도적 빈곤 공간(숙박업소, 고시원, 비닐하우스촌, 판잣집, 기타), 일반 주거지역의 빈곤갭(poverty gap)을 산출해 해당 지역 간 빈곤의 심도를 분석했다. 이후 세부적으로 제도적 빈곤 공간의 생활환경요인 및 사회문화적 요인을 살펴보기 위해 인터뷰를 실시했고, 이 자료를 텍스트마이닝을 통해 제도적 빈곤 공간의 현재 빈곤의 경향에 대해 분석할 수 있었다. 비제도적 빈곤 공간도 통계자료를 활용하여 개인 빈곤과 장소 빈곤을 구분하여 분석하고, 「국가인권위원회 비주택 주거실태조사결과(2018)」 자료를 활용하여 세부적인 빈곤 공간의 특징을 도출했다.

1. 제도적 빈곤 공간 분석

주거실태자료는 주택의 구분을 주택과 주택 이외의 거처으로 구분한다. 주택은 공공임대주택과 일반주택으로 구분되는데, 공공임대주택에는 영구임대아파트, 재개발 임대, 행복주택, 국민임대주택, 매입/전세 임대가 포함된다. 본 연구에서는 기초생활 수급자 및 차상위계층을 대상으로 하는 영구임대아파트만을 제도적 빈곤 공간으로 분류했다. 이는 나머지 공공임대 주택의 경우 다양한 소득분위의 입주가 가능하고, 보증금 및 임대료가 시중의 60~80%이기 때문에 극빈한 빈곤 공간으로는 볼 수 없기 때문이다. 영구임대아파트를 제외한 공공임대주택을 공공임대로, 일반주택은 일반임대와 자가 소유로 구분하고, 주택이외의 거처는 비제도적 빈곤 공간으로 구분하여 분석대상 주택 유형을 구분하였다. 분류한 주택유형을 기준으로 소득에 기반을 둔 개인 빈곤과 주택 및 주거환경에 기반을 둔 장소 빈곤을 측정하여 각 공간별 빈곤의 정도를 분석했다.



[그림 22] 빈곤 공간 주택 유형 구분

1) 개인 빈곤 분석

2006년 총 표본수는 5,364개, 2017년은 8,077개이며 각각 영구임대아파트의 비율은 2.96%, 2.04%로, 실제 전체 세대수 대비 영구임대아파트와 유사한 비율을 구성한다. 본 연구의 개인 빈곤은 주거실태조사 자료의 월소득(근로/사업소득, 재산소득, 사회보험, 정부보조, 사적이전의 합)을 기준으로 산출하였다. 2006년의 영구임대아파트의 평균 연령은 58.74세에서 2017년 66.98세로 증가했다. 공공임대, 일반임대, 자가 소유도 평균연령이 증가했다. 평균 가구원 수는 2006년 2.60명에서 2017년 1.96명으로 감소했으며, 공공임대, 일반임대, 자가 소유도 모두 감소추세를 보인다. 연령의 증가와 평균가구원 수의 증가는 모든 지역의 인구경향과 일치하지만, 영구임대아파트의 경우 그 감소추세가 다른 지역보다 높게 나타난다. 평균소득은 2006년 98.31만 원에서 2017년 130.78만 원으로 증가했으나, 다른 주거유형에 비해 가장 낮은 평균 소득을 보였다.

<표 40> 영구임대아파트와 민간임대 및 자가 비교(일반 현황)

단위: 가구, 만 원

	구분	표본수	비율	평균연령	평균가구원 수	평균소득
2006	영구임대아파트	159	2.96	58.74	2.60	98.31
	공공임대	59	1.10	53.83	2.69	166.78
	일반임대(전월세)	2,379	44.35	45.05	2.77	270.59
	자가소유	2,767	51.58	55.17	3.40	269.47
	합계	5,364	100.00	212.79	11.46	805.15
	평균			53.20	2.87	201.29
2017	영구임대아파트	165	2.04	66.98	1.96	130.78
	공공임대	273	3.38	59.28	2.68	202.32
	일반임대(전월세)	1,897	23.49	51.69	2.74	362.78
	자가소유	5,742	71.09	57.84	2.61	329.44
	합계	8,077	100.00	236	9.99	1,025
	평균			58.95	2.50	256.33

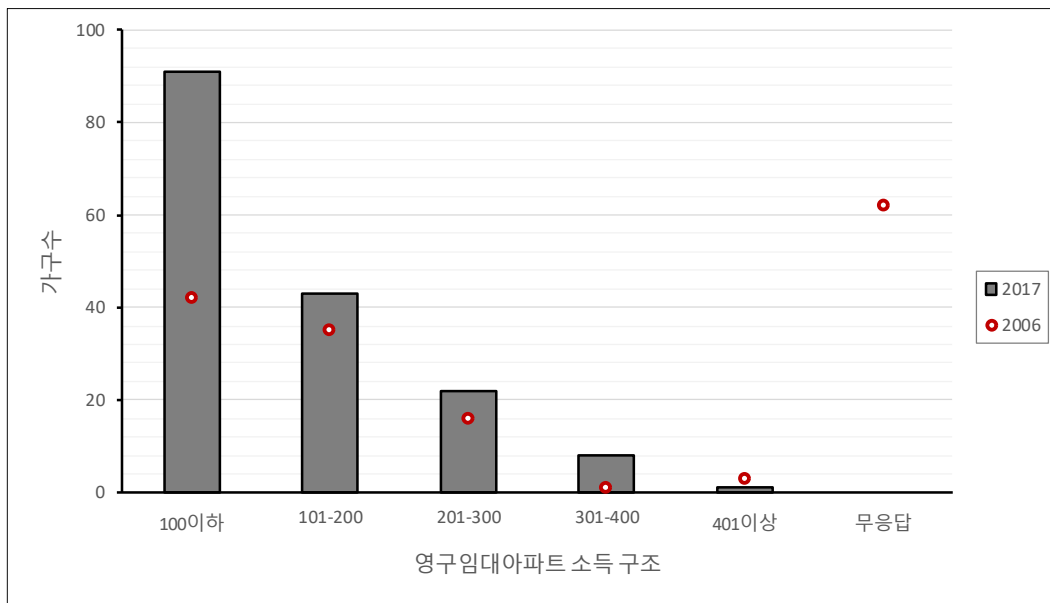
영구임대아파트는 2006년 100만 원 이하 가구의 비중이 26.42%, 2017년에는 55.15%로 두 배 이상 증가했다. 평균소득은 상승했지만 100만 원 이하 가구가 증가한 것을 통해 저소득층이 증가했으며, 상대적으로 소득이 많은 가정도 증가했음을 유추할 수 있다. 2006년에 비하여 201-300만 원 이하의 가구가 10.06%에서 2017년 13.33%로 증가했고, 400만 원 이상의 가구도 1.89%에서 4.85%로 증가했다. 영구임대아파트 내에서도 소득의 양극화가 심화되고 있음을 확인 할 수 있다.

영구임대아파트는 다른 주거형태와 비교했을 때도 저소득층이 가장 큰 폭으로 증가했음을 확인 할 수 있으며, 소득이 모두 고르게 분포되어 있는 공공임대, 일반임대(전월세포함), 자가 소유와는 달리 200만 원 이하 구간에 81.21%의 가구가 집중되어 있음을 확인 할 수 있다. 이는 입주 당시의 소득에 대한 기준의 문제 일 수도 있으나 장기 거주민들이 많기 때문에 비교해야 할 부분이라고 생각된다.

<표 41> 영구임대아파트와 민간임대 및 자가 비교(소득 구조)

단위: 만 원, %

구분	영구임대아파트		공공임대		일반임대(전월세)		자가소유		
	가구	%	가구	%	가구	%	가구	%	
2006	100이하	42	26.42	13	22.03	293	12.32	224	8.10
	101-200	35	22.01	13	22.03	725	30.47	619	22.37
	201-300	16	10.06	12	20.34	556	23.37	614	22.19
	301-400	1	0.63	6	10.17	229	9.63	358	12.94
	401이상	3	1.89	2	3.39	269	11.31	514	18.58
	무응답	62	38.99	13	22.03	307	12.90	438	15.83
	합계	159	100.00	59	100.00	2,379	100.00	2,767	100.00
2017	100이하	91	55.15	84	30.77	245	12.92	958	16.68
	101-200	43	26.06	88	32.23	276	14.55	1,172	20.41
	201-300	22	13.33	54	19.78	397	20.93	1,118	19.47
	301-400	8	4.85	28	10.26	402	21.19	925	16.11
	401이상	1	0.61	19	6.96	577	30.42	1,569	27.32
	합계	165	100.00	273	100.00	1,897	100.00	5,742	100.00



[그림 23] 영구임대아파트의 소득구조 변화(2006년-2017년)

영구임대아파트의 월 소득의 구성에 가장 큰 비율을 차지하는 것은 근로소득으로 2006년 62.59%에서 2017년 64.48%로 1.89% 증가하였다. 일반임대(전월세)의 경우에는 2006년 대비 12.1%가 증가해 가장 높은 증가율을 보이고 있고, 공공임대도 2.54% 증가, 자가 소유도 10.13%증가 추세를 보인다. 영구임대아파트의 증가율이 가장 낮은 수준이며, 근로소득이 다른 주거형태에 비해 취약한 구조를 보인다.

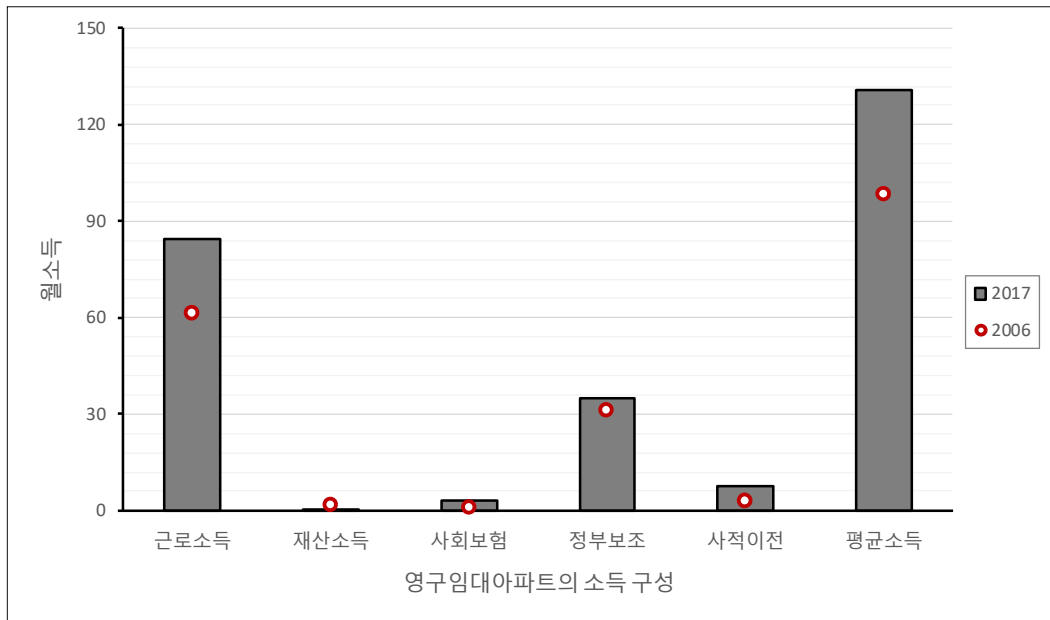
그러나 영구임대아파트는 다른 주거형태에 비해 정부보조가 2006년에는 전체 소득의 31.66%, 2017년에는 26.88%로 매우 높은 것으로 나타났다. 그 비중은 감소했지만, 정부의 지원금은 31만 원에서 35만 원으로 조금 증가했다. 공공임대의 경우에는 2006년 12.12%에서 2017년 8.00%로 감소하였고, 일반임대(전월세)와 자가소유의 경우는 1%내외로 정부 보조를 받는 것으로 나타났다. 또한 영구임대아파트는 사적이전도 큰 폭으로 상승하여 자식이나 지인으로부터 보조받는 비용도 증가했음을 확인 할 수 있다.

<표 42> 영구임대아파트와 민간임대 및 자가 비교(소득 구성)

단위: 만 원, %

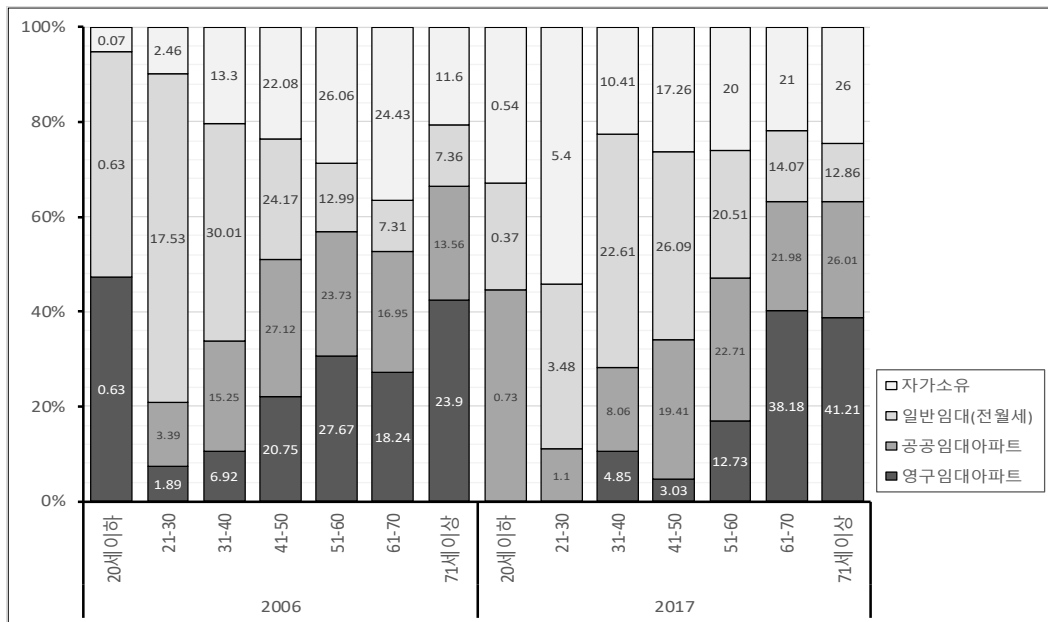
구분		영구임대아파트		공공임대		일반임대(전월세)		자가소유	
		소득	%	소득	%	소득	%	소득	%
2006	근로소득	61.53	62.59	139.39	83.58	223.77	82.70	202.34	75.09
	재산소득	1.82	1.86	0.34	0.20	16.78	6.20	46.49	17.25
	사회보험	0.81	0.83	3.59	2.15	2.12	0.78	10.03	3.72
	정부보조	31.12	31.66	20.22	12.12	13.78	5.09	0.70	0.26
	사적이전	3.02	3.07	3.24	1.94	14.13	5.22	9.92	3.68
	평균소득	98.31	100.00	166.78	100.00	270.59	100.00	269.47	100.00
2017	근로소득	84.33	64.48	174.25	86.12	343.92	94.80	280.76	85.22
	재산소득	0.54	0.41	0.55	0.27	6.49	1.79	19.49	5.92
	사회보험	3.27	2.50	6.57	3.25	5.34	1.47	15.80	4.80
	정부보조	35.16	26.88	16.19	8.00	4.10	1.13	5.71	1.73
	사적이전	7.48	5.72	6.15	3.04	4.38	1.21	8.79	2.67
	평균소득	130.78	100.00	202.32	100.00	362.78	100.00	329.44	100.00

주: 근로소득에는 사업소득이 포함됨



[그림 24] 영구임대아파트의 소득구성 변화(2006년-2017년)

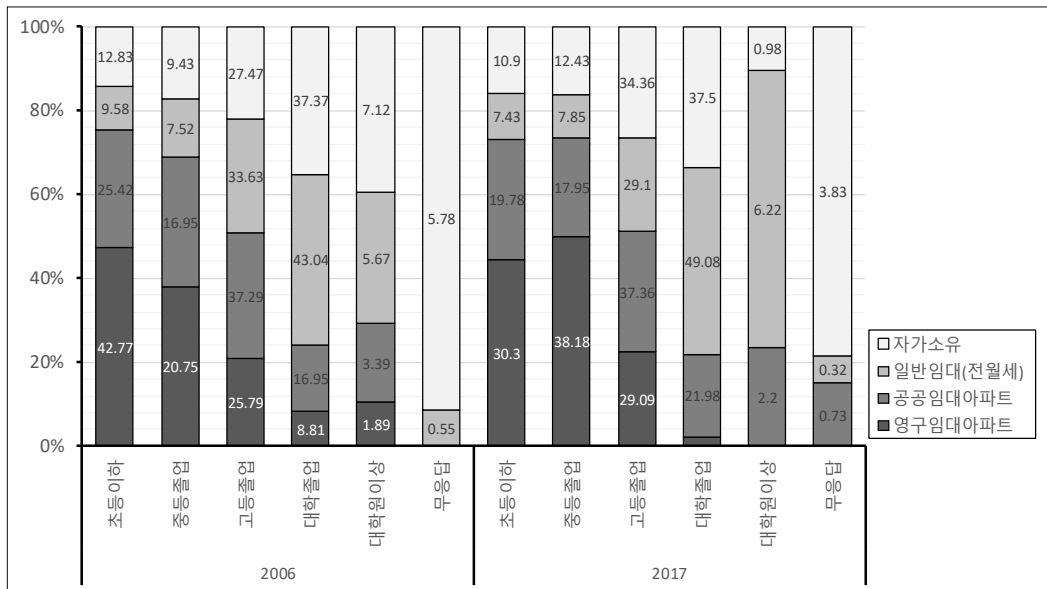
영구임대아파트는 2006년을 기준으로 20세 이하가 0.63%로 비중이 가장 작으며, 71세 이상이 23.90%로 가장 많은 비중을 차지하며, 다른 주거형태에 비해 두 배 이상 높은 수치를 보인다. 또한 다른 주거형태들은 연령대가 고르게 분포되어 있으며, 30-40대의 연령대에 많은 인구가 집중되어 있는데 반해 영구임대아파트는 고령층의 인구가 많은 비중을 차지한다. 2017년도 마찬가지로 영구임대아파트는 20대 이하의 인구는 거의 없으며, 71세 이상이 41.21%를 차지한다. 일반임대(전월세)와 비교해보면 약 3배 이상의 높은 고령인구가 집중되어 있는 것을 확인 할 수 있다. 영구임대아파트의 인구 구조가 시간이 흐름에 따라 고령화가 되어가고 있음을 확인 할 수 있다.



[그림 25] 영구임대아파트와 일반주택간 인구 구조 비교(2006년-2017년)

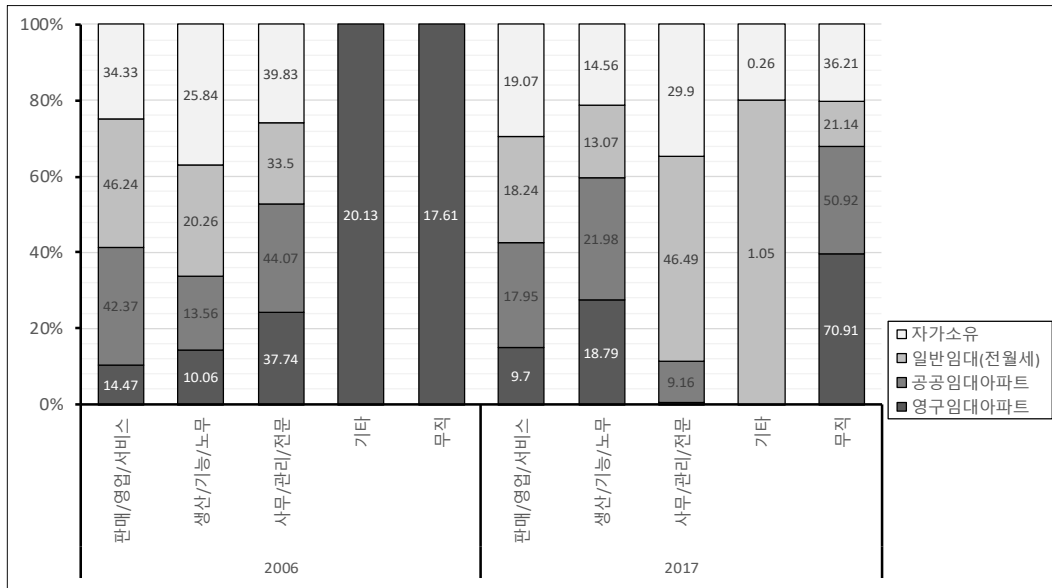
영구임대아파트는 2006년, 2017년 모두 초등학교 이하의 학력을 가진 인구가 가장 많은 곳으로 나타났다. 중학교 졸업이 최종학력인 경우도 다른 지역에 비해 높게 나타났다. 다른 주거형태에 비하여 상대적으로 고학력자

가 적은 지역임을 확인 할 수 있다. 2017년도 초등학교 이하, 중학교 졸업의 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 다른 거주형태들은 대학졸업의 비중이 가장 높는데 이와 상반되는 결과임을 확인 할 수 있다.



[그림 26] 영구임대아파트와 일반주택간 학력 구조 비교(2006년-2017년)

영구임대아파트의 직업 구조는 2006년 기준 대부분의 기타(가정주부 포함)이거나 무직으로 나타났지만 사무·관리·전문직에 종사하는 비율이 37.47%로 다른 주거형태에 비해서는 낮은 비율이지만, 영구임대아파트 내에서는 많은 비중을 차지했다. 그러나 2017년에는 생산·기능·노무 직군이 18.79%인 것을 제외하고 무직이 70.91%로 가장 높은 비중을 차지했다. 이는 무직의 비율이 다른 주거형태에 비해 매우 높은 비중을 차지하며, 영구임대아파트 거주 인구의 고령화 및 학력, 교육 구조 등에 영향을 받은 것으로 유추된다.



[그림 27] 영구임대아파트와 일반주택간 직업 구조 비교(2006년-2017년)

영구임대아파트의 소득구조, 소득의 구성, 연령, 학력, 직업을 2006년과 2017년으로 구분하여 비교해 보았다. 영구임대아파트는 전반적인 소득이 증가했지만 다른 주거형태에 비하여 증가폭은 크지 않았다. 소득의 구성이 100만 원 미만의 가구로 구성되어 있었으며 이는 2006년에 비해 2017년에 더욱 심화되었다. 영구임대아파트의 개별 가구의 소득구조가 이전보다 더욱 취약해 졌음을 확인 할 수 있었다. 그러나 영구임대아파트는 다른 주거형태에 비하여 정부의 보조를 가장 많이 받고 있었다. 다른 주거형태들이 1%정도의 정부보조를 받는 것에 비하여 25%이상의 보조를 받고 있어 소득의 일부분이 안정적으로 유지된다는 것을 확인 할 수 있었다. 연령의 구성은 다른 주거형태에 비하여 고령층이 높게 나타났다. 71세 인구가 41.21%를 차지했고 이는 근로소득으로 이어지는 경제활동에도 영향을 미치는 것으로 유추할 수 있다. 학력은 초등학교 졸업, 중학교 졸업이 가장 높은 비중을 차지하고, 직업은 무직이 가장 많았다.

2) 장소 빈곤 분석

개인 빈곤이 소득과 인구, 교육, 직업과 등 개인의 상황에 영향을 받는 개념이었다면, 장소 빈곤은 소득 관련 요인들과 더불어 주택 및 주거서비스, 생활환경(서비스에 대한 접근, 물리적 고립)을 포괄하며, 개인의 소득과 상관관계에 있는 개념으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 「주거실태자료(2006년, 2017년)」를 활용하여 주거와 직접적인 연관이 있는 주거비와 주택·주거환경 만족도를 활용해 장소 빈곤의 주거요인을 분석했다.

주거관련 사항의 일반 현황을 살펴보면, 2006년 영구임대아파트의 평균 보증금은 1,400만 원이며, 월 임대료는 11.33만 원, 월평균 주거비는 11.87만 원, 소득대비 주거비는 23.60%이다. 2017년에는 보증금은 1,897만 원으로 소폭 상승했고, 월임대료는 11.35만 원으로 2006년 대비 비슷한 수준을 유지했다. 소득대비 주거비는 15.38%로 2006년에 비해 8.22% 감소했다. 영구임대아파트는 월평균소득은 소폭 증가했지만, 주택과 관련된 다양한 비용의 감소추세를 보여, 상대적으로 주거비가 절감된 상황이다. 이는 소득이 낮음에도 불구하고 가처분소득이 상승한 것이며, 이를 통해 영구임대아파트의 순기능이 장소 빈곤을 완화시켜주었음을 확인할 수 있다.

본 연구의 영구임대아파트의 월 임대료는 수급자와 비수급자를 모두 포함한 금액이며, 월평균 주거비는 월임대료를 제외한 관리비, 및 수도·난방·수리비만을 포함한 금액으로 정의했다. 2006년 기준, 영구임대아파트의 평균 보증금은 1,400만 원이며, 월 임대료는 11.33만 원, 월평균 주거비는 11.87만 원, 소득대비 주거비는 23.60%이다. 2017년에는 보증금이 1,897만 원으로 2006년 대비 증가했지만, 월임대료는 11.35만 원으로 2006년과 비슷한 수준을 유지했다. 소득대비 주거비는 15.38%로 2006년에 비해 8.22% 감소했다. 영구임대아파트는 2006년 대비 2017년이 월평균 소득은 증가했으나, 주택과

관련된 다양한 비용의 감소추세를 보여, 상대적으로 주거비가 절감된 상황이다. 이는 소득이 낮음에도 불구하고 가치분소득이 상승한 것이며, 이를 통해 영구임대아파트의 순기능이 장소 빈곤을 완화시켜주었음을 확인 할 수 있다.

공공임대아파트의 경우도 2006년 대비 2017년이 월평균 소득은 증가했으나, 월임대료와 주거비는 10.92% 감소한 수치를 보였다. 반면에 일반임대(전월세 포함)의 경우 2006년 대비 보증금이 크게 상승하였고, 월임대료도 28.12만 원에서 44.68만 원으로 큰 폭으로 상승했다. 자가 소유는 월임대료나 보증금을 본 비교대상에서는 제외하였다.

<표 43> 제도적 빈곤 공간 거주형태별 비교(주거관련일반 현황)

단위: 가구, 만 원

	구분	평균소득	보증금	월임대료	월평균주거비	소득대비주거비
2006	영구임대아파트	98.31	1,400.00	11.33	11.87	23.60
	공공임대아파트	166.78	4,500.00	28.63	17.44	27.62
	일반임대(전월세)	270.59	8,500.68	28.12	18.49	17.23
	자가소유	269.47			25.80	9.57
	합계	805.15	14,400.68	68.08	73.60	17.60
	평균	201.29	3,600.17	17.02	18.40	17.60
2017	영구임대아파트	130.78	1,897.07	11.35	8.76	15.38
	공공임대아파트	202.32	7,745.89	20.76	13.03	16.70
	일반임대(전월세)	362.78	21,521.11	44.68	16.31	16.81
	자가소유	329.44	0.00	0.00	19.21	5.83
	합계	1,025.32	31,164.07	76.79	57.31	13.08
	평균	256.33	7,791.02	19.20	14.33	13.08

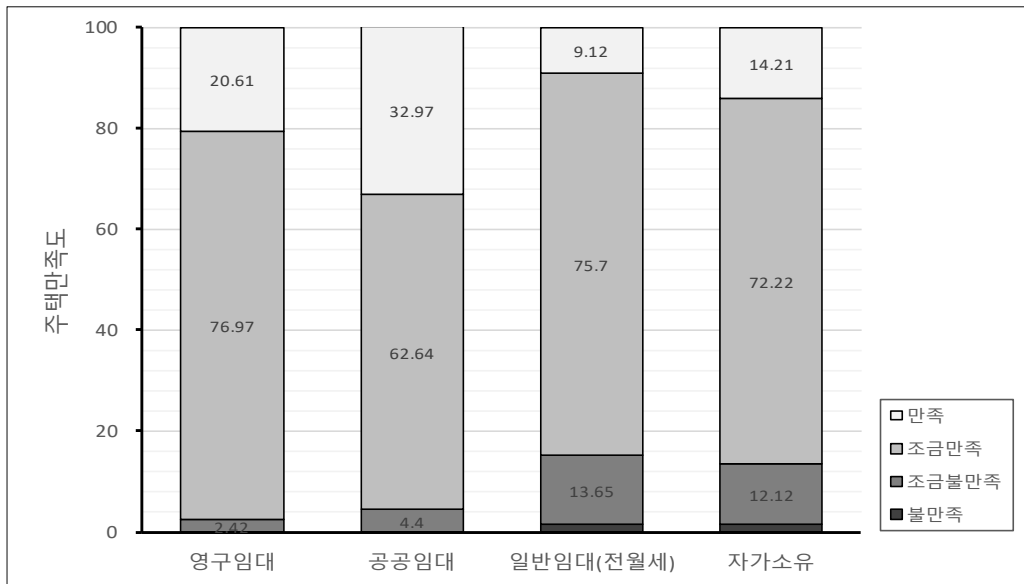
주: 소득대비 주거비=(월임대료+월평균주거비)/평균소득

영구임대아파트 거주민들의 주택에 대한 만족도는 조금 만족이 76.67%, 만족이 20.61%로, 97.28%가 현재 주택 상태에 대해 만족했다. 이는 정책적인 지원이 큰 몫을 담당했다. 2009년 2,700억 원 지원으로 시설개선 사업이 시작되었고 2017년 현재 250억 원의 지원이 계획(복지로, 2017)되어 있다. 물리적인 시설은 국고의 지원으로 인해 많이 향상되었음을 확인 할 수 있다.

<표 44> 영구임대아파트와 민간임대 및 자가 비교(주택만족도, 2017년)

구분	영구임대아파트		공공임대아파트		일반임대(전월세)		자가소유	
	명	%	명	%	명	%	명	%
불만족	0	0.00	0	0.00	29	1.53	83	1.45
조금불만족	4	2.42	12	4.40	259	13.65	696	12.12
조금만족	127	76.97	171	62.64	1436	75.70	4,147	72.22
만족	34	20.61	90	32.97	173	9.12	816	14.21
합계	165	100.00	273	100.00	1897	100.00	5,742	100.00
평균점수	3.18		3.29		2.92		3.10	

일반임대와 자가 소유의 경우 불만족의 비율이 상대적으로 영구임대아파트와 공공임대보다는 높은 편이다. 영구임대아파트는 조금불만족의 비율도 2.42%로 매우 낮은 수치를 보였다. 영구임대아파트의 주택에 대한 만족도는 일반 임대와 자가 소유보다도 높은 특징을 보인다.



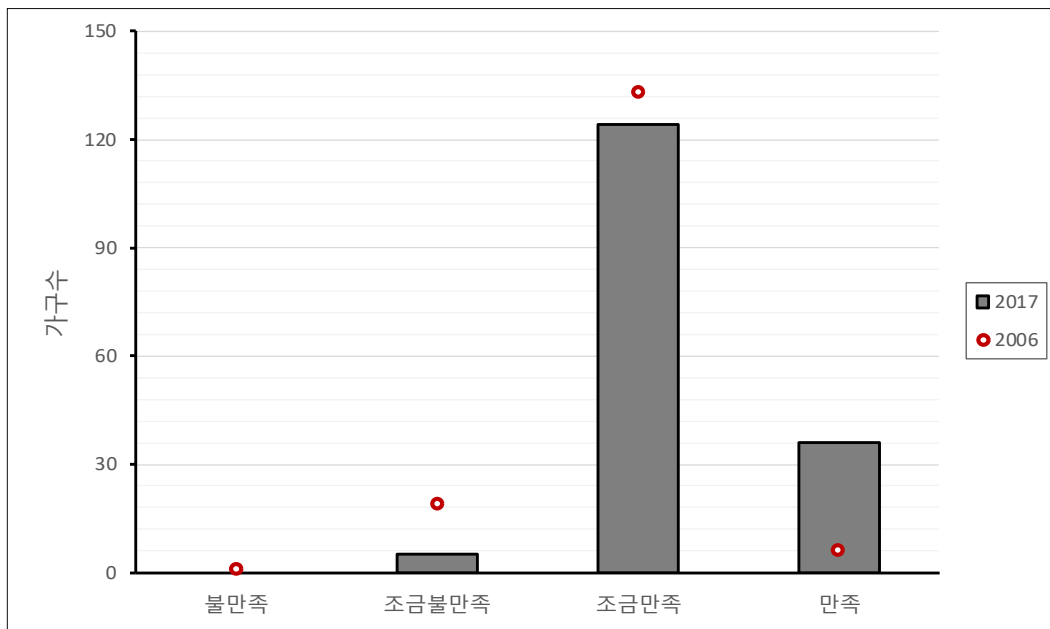
[그림 28] 주택유형별 주택만족도(2017년)

주택에 대한 만족도뿐만 아니라 주거환경에 대한 만족도도 영구임대아

파트가 매우 높은 것으로 나타났다. 2006년에는 조금만족이 83.65%로 매우 높은 편이었고, 만족은 3.77%였는데 반해 2017년에는 조금만족이 75.15%, 만족이 21.82%로 만족도가 많이 상승했다. 다른 주거형태들도 주거환경에 대한 만족도는 모두 상승했지만 영구임대아파트의 상승폭이 가장 높은 것으로 나타났다.

<표 45> 영구임대아파트와 민간임대 및 자가 비교(주거환경만족도)

구분		영구임대아파트		공공임대		일반임대(전월세)		자가소유	
		명	%	명	%	명	%	명	%
2006	불만족	1	0.63	1	1.69	51	2.14	32	1.16
	조금불만족	19	11.95	10	16.95	426	17.91	398	14.38
	조금만족	133	83.65	47	79.66	1,800	75.69	2,168	78.35
	만족	6	3.77	1	1.69	101	4.25	169	6.11
	합계	159	100.00	59	100.00	2,378	100.00	2,767	100.00
2017	불만족	0	0.00	0	0.00	15	0.79	40	0.70
	조금불만족	5	3.03	20	7.33	204	10.75	578	10.07
	조금만족	124	75.15	172	63.00	1,440	75.91	4,245	73.93
	만족	36	21.82	81	29.67	238	12.55	879	15.31
	합계	165	100.00	273	100.00	1,897	100.00	5,742	100.00



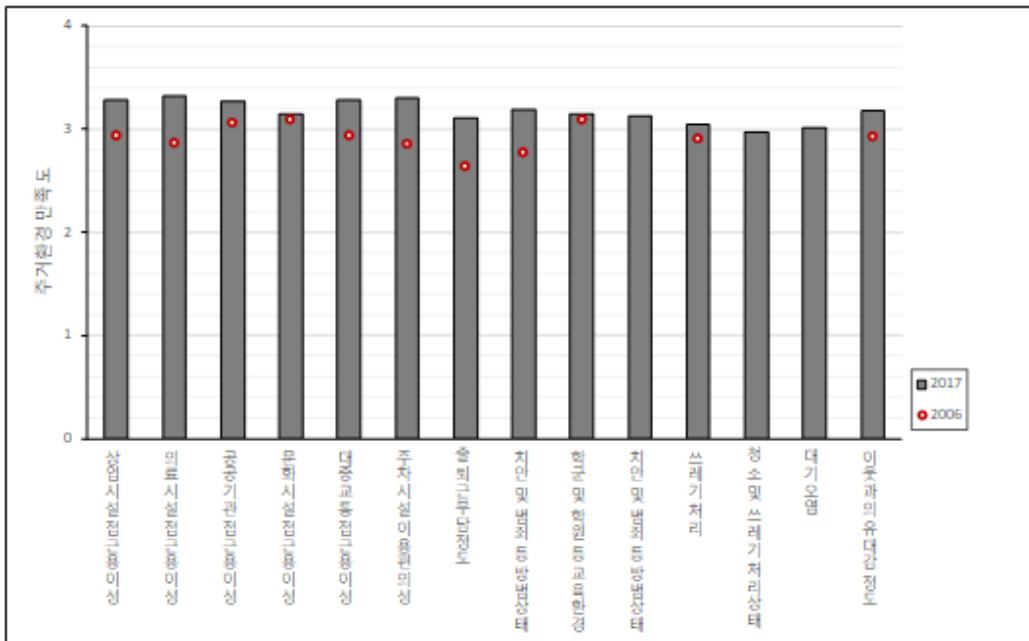
[그림 29] 영구임대아파트의 주거환경 만족도 변화(2006년-2017년)

주거 환경 요인 중 가장 만족도가 높은 항목은 의료시설에 대한 접근 용이성으로 3.32점이다. 대중교통에 대한 접근성도 3.30점으로 매우 높게 나타났다으며, 상업시설, 도시공원 및 녹지접근성, 공공기관 접근 용이성도 주거 환경 만족에 큰 영향을 주는 요인으로 나타났다. 또한 이웃과의 관계도 3.18 점으로 매우 높은 점수를 보였으며 공공임대를 제외한 나머지 주거형태들에 비해서도 만족도가 높은 것으로 나타났다. 영구임대아파트 거주시 가장 불만족스러운 주거 환경 요인은 청소 및 쓰레기 처리 상태인 것으로 나타났다.

<표 46> 영구임대아파트와 민간임대 및 자가 비교(항목별 주거환경만족도, 2017년)

구분	영구임대 아파트	공공임대	일반임대 (전월세)	자가소유	합계
1) 상업시설 접근용이성	3.28	3.18	3.09	3.12	3.17
2) 의료시설 접근용이성	3.32	3.15	3.09	3.12	3.17
3) 공공기관 접근용이성	3.27	3.17	3.09	3.11	3.16
4) 문화시설 접근용이성	3.15	2.94	2.90	2.90	2.97
5) 도시공원 및 녹지 접근용이성	3.28	3.26	3.01	3.05	3.15
6) 대중교통 접근용이성	3.30	3.26	3.16	3.19	3.23
7) 주차시설 이용편의성	3.11	3.28	2.66	2.79	2.96
8) 주변도로의 보행 안전	3.19	3.27	3.01	3.05	3.13
9) 교육환경	3.15	3.30	3.04	3.06	3.14
10) 치안 및 범죄 등 방범 상태	3.13	3.27	3.02	3.07	3.12
11) 자동차경적 집주변의 소음정도	3.05	3.14	2.85	2.90	2.99
12) 청소 및 쓰레기 처리상태	2.97	3.25	2.97	3.03	3.05
13) 대기오염	3.01	3.19	2.90	2.93	3.01
14) 이웃관계	3.18	3.26	3.04	3.10	3.14
평균	3.17	3.21	2.99	3.03	3.10

주: 1점 불만족, 2점 조금불만족, 3점 만족, 4점 매우만족



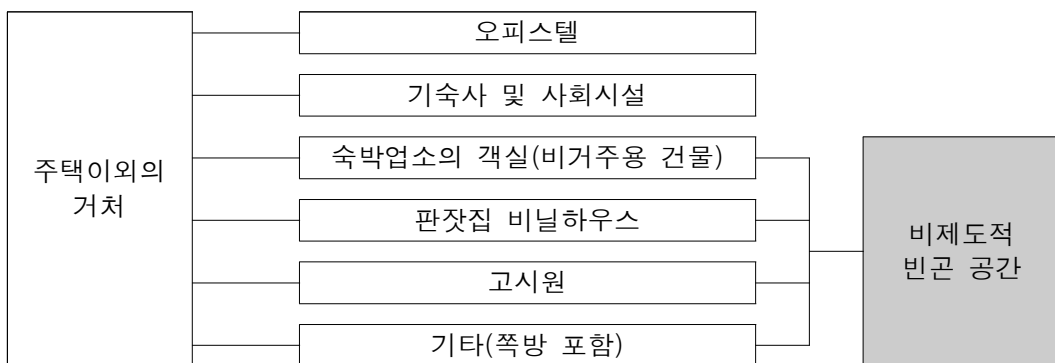
[그림 30] 영구임대아파트의 주거환경 항목별 만족도 변화(2006년-2017년)

주: 치안 및 범죄 등 방범 상태, 청소 및 쓰레기 처리상태, 대기오염 항목은 2006년에는 조사되지 않음

제도적 빈곤 공간은 평균 소득 및 소득의 구조로 보았을 때 일반적인 주거형태에 비해 소득이 적고, 근로소득도 낮은 수준이다. 그러나 장소 빈곤 측면에서 보면, 상대적으로 주거비가 적고, 주택의 만족도도 높고 주거환경에 대한 만족도도 매우 높았다. 이를 통해 장소 빈곤은 조금 완화되고 있는 경향이라고 볼 수 있다. 소득은 적지만 거주민의 삶의 질을 결정하는 것은 장소의 질이고, 빈곤정책도 장소적 접근을 해야 하며 장소문제에 대해 적절하게 대처해나가야 할 시점임을 확인 할 수 있었다.

2. 비제도적 빈곤 공간 분석

비제도적 빈곤 공간은 통계적으로는 주택이외 거처로 분류하고 있으며, 국토교통부, 국가인권위원회, 서울특별시 등에서 통계와 설문조사를 통해 실태조사를 하고 있다. 그러나 관련 통계들은 지속적이지 않으며, 주거형태의 범위도 각 조사별로 상이하다. 실제 상태로는 비주택이고, 법적 상태는 주택일 수 있어 비주택 거처 유형들 간 구분이 쉽지 않고, 통계적으로는 법적상태로 분류가 되기 때문에 분류상 여러 가지 문제점이 존재한다. 이러한 점을 참고하여, 본 연구에서는 표본수가 가장 많고, 소득 자료와 서울시의 공간축출이 가능한 「주거실태조사(2006, 2017)」 자료를 활용하였다. 주거실태조사에서 분류된 주택이외 거처 가구 중 오피스텔을 제외한 비닐하우스, 판잣집, 컨테이너, 고시원(2017년만 포함), 기타(쪽방 포함)등을 비제도적 빈곤 공간을 구분하여 개인 빈곤과 장소 빈곤을 구분하여 분석해 보고, 제도적 빈곤 공간인 영구임대아파트와의 차이점을 분석한다. 또한 국가인권위원회의 「비주택 주거실태조사결과(2018)」를 활용하여 세부적인 빈곤 공간의 생활 환경도 분석해보고자 한다.



[그림 31] 비제도적 빈곤 공간 유형 구분

1) 개인 빈곤 분석

비제도적 빈곤 공간의 2006년 총 표본수는 51개, 2017년은 140개이다. 비제도적 빈곤 공간 거주자의 평균 연령은 2006년 52.09세에서 2017년 58.02세로 증가했다. 특히 판잣집·비닐하우스의 거주자 연령은 2006년 55.14세에서 2017년 71.50세로 크게 증가하여 비제도적 빈곤 공간에 고령의 인구가 집중되어 분포함을 유추할 수 있다. 또한 평균 가구원 수는 2006년에는 2.15명이었는데 2017년에는 1.59명으로 1인 가구 중심으로 변화하는 것을 알 수 있다. 특히, 판잣집·비닐하우스의 평균가구원 수 감소가 크게 나타난다. 평균소득은 2006년 147.26만 원에서 2017년 177.65만 원으로 증가했으나 판잣집·비닐하우스 거주인구의 소득은 감소한 것으로 나타났다. 판잣집·비닐하우스 거주인구의 인구의 고령화, 평균가구원 수의 감소, 평균 소득의 감소가 가장 큰 특징이라고 볼 수 있다.

<표 47> 비제도적 빈곤 공간 거주형태별 비교(일반 현황)

단위: 가구, 만 원

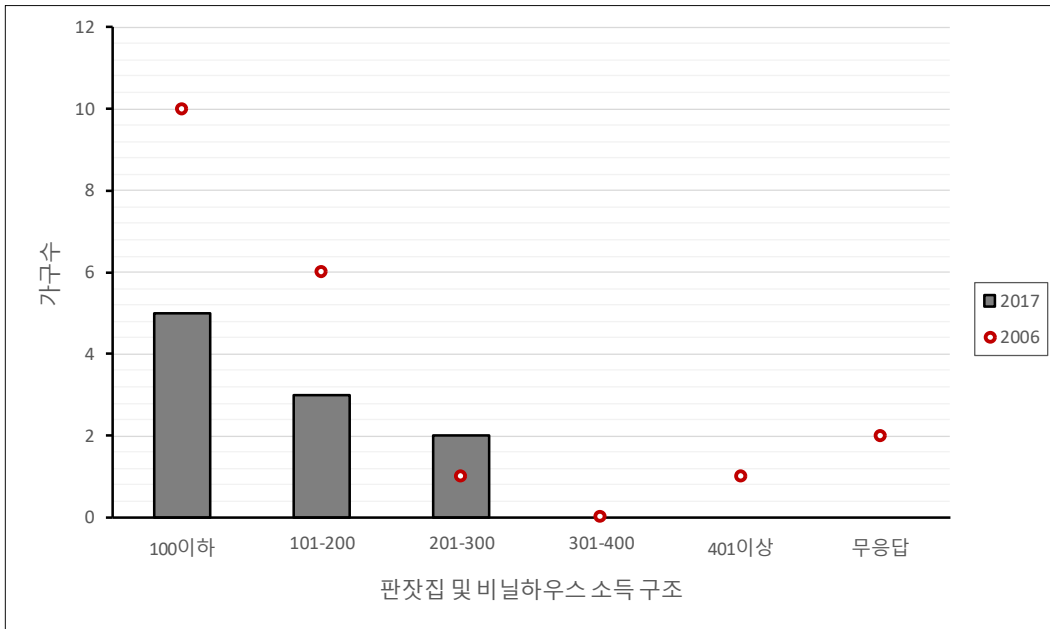
구분		표본수	비율	평균연령	평균가구원 수	평균소득
2006	숙박업소	22	43.14	50.23	2.95	202.73
	고시원	0	0.00	0	0	0
	판잣집,비닐하우스	20	39.22	55.14	2.38	152.38
	기타(쪽방 포함)	9	17.65	50.89	1.11	86.67
	합계	51	100	52.09	6.44	441.78
	평균			52.09	2.15	147.26
2017	숙박업소	60	16.67	57.03	2.07	286.32
	고시원	66	18.33	40.05	1.03	135.88
	판잣집,비닐하우스	10	2.78	71.50	1.50	135.90
	기타(쪽방 포함)	4	1.11	63.50	1.75	152.50
	합계	140	38.89	58.02	6.35	710.60
	평균			58.02	1.59	177.65

비제도적 빈곤 공간은 소득 구조가 숙박업소를 제외하고 전반적으로 2006년과 2017년이 유사한 형태를 보이고 있다. 숙박업소의 경우 2006년에는 101-200만 원의 가구가 72.73%로 가장 많은 비중을 차지했지만, 2017년에는 소득이 고르게 분포되는 특징을 보였다. 숙박업소에 거주하는 인구들은 대부분 일용직에 종사하는 사람들이 많아 다른 비제도적 빈곤 공간 거주민들에 비해서는 소득구조가 좋은 편이다. 2006년에는 조사가 되지 않았지만, 현재 비제도적 빈곤 공간에서 가장 큰 문제로 등장하고 있는 고시원의 경우는 상대적으로 젊은 인구가 거주하고 있으며, 100-200만 원 이하의 가구가 82.52%를 차지한다. 판잣집·비닐하우스는 2006년에 비해 소득은 감소했지만 2017년에 201-300만 원 이하의 가구가 조금 증가하는 추세를 보여 이 지역에서도 소득의 양극화가 발생하고 있음을 유추해 볼 수 있다.

<표 48> 비제도적 빈곤 공간 거주형태별 비교(소득 구조)

단위: 만 원, %

구분	숙박업소		고시원		판잣집, 비닐하우스		기타		
	가구	%	가구	%	가구	%	가구	%	
2006	100이하	0	0.00	0	0.00	10	50.00	4	44.44
	101-200	16	72.73	0	0.00	6	30.00	4	44.44
	201-300	2	9.09	0	0.00	1	5.00	0	0.00
	301-400	1	4.55	0	0.00	0	0.00	0	0.00
	401이상	1	4.55	0	0.00	1	5.00	0	0.00
	무응답	2	9.09	0	0.00	2	10.00	1	11.11
	합계	22	100.00	0	0.00	20	100.00	9	100.00
2017	100이하	10	16.67	38	60.32	5	50.00	2	50.00
	101-200	16	26.67	14	22.22	3	30.00	0	0.00
	201-300	11	18.33	11	17.46	2	20.00	2	50.00
	301-400	13	21.67	0	0.00	0	0.00	0	0.00
	401이상	10	16.67	0	0.00	0	0.00	0	0.00
	합계	60	100.00	63	100.00	10	100.00	4	100.00



[그림 32] 판잣집 · 비닐하우스촌의 소득구조 변화(2006년-2017년)

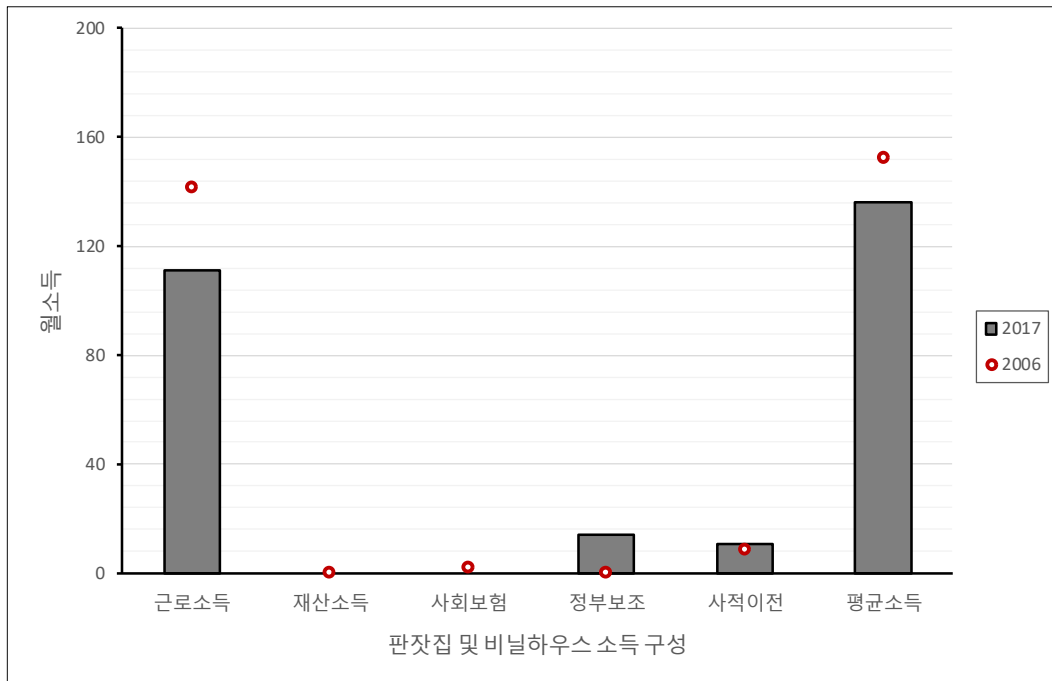
비제도적 빈곤 공간의 월소득 구성에 가장 큰 비율을 차지하는 것은 근로소득이다. 각 유형별로 살펴보면 숙박업소는 2006년 87.22%에서 2017년 83.07%로 근로소득은 조금 감소했지만, 재산소득이 증가하는 형태를 보였으며, 정부의 보조도 2017년 1.36%로 2006년에 비해서는 조금 증가한 추세를 보였다. 고시원의 경우는 2017년 근로소득의 비중이 79.56%로 가장 높았으며 다른 주거형태와는 다르게 사적 이전이 15.22%로 가장 높게 나타났다. 상대적으로 연령대가 낮은 집단이기 때문에 가족이나 지인으로부터 보조를 받는 것으로 유추해 볼 수 있다. 판잣집 · 비닐하우스는 2006년 근로소득이 92.91%에서 2017년 81.68%로 감소했으나 정부보조는 0.22%에서 10.23%로 증가했다. 그러나 비슷한 소득 수준인 영구임대아파트의 정부보조가 26.88%인데 반해 지원 수준이 미비함을 알 수 있다.

<표 49> 비제도적 빈곤 공간 거주형태별 비교(소득 구성)

단위: 만 원, %

구분	숙박업소		고시원		판잣집,비닐하우스		기타		
	소득	%	소득	%	소득	%	소득	%	
2006	근로소득	176.82	87.22	0.00	0.00	141.57	92.91	81.00	93.46
	재산소득	19.59	9.66	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	사회보험	0.32	0.16	0.00	0.00	1.90	1.25	0.00	0.00
	정부보조	0.09	0.04	0.00	0.00	0.33	0.22	0.11	0.13
	사적이전	5.91	2.91	0.00	0.00	8.57	5.63	5.56	6.41
	평균소득	202.73	100.00	0.00	0.00	152.38	100.00	86.67	100.00
2017	근로소득	237.83	83.07	108.11	79.56	111.00	81.68	87.50	57.38
	재산소득	38.67	13.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	사회보험	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	47.50	31.15
	정부보조	3.90	1.36	7.09	5.22	13.90	10.23	5.00	3.28
	사적이전	5.92	2.07	20.68	15.22	11.00	8.09	12.50	8.20
	평균소득	286.32	100.00	135.88	100.00	135.90	100.00	152.50	100.00

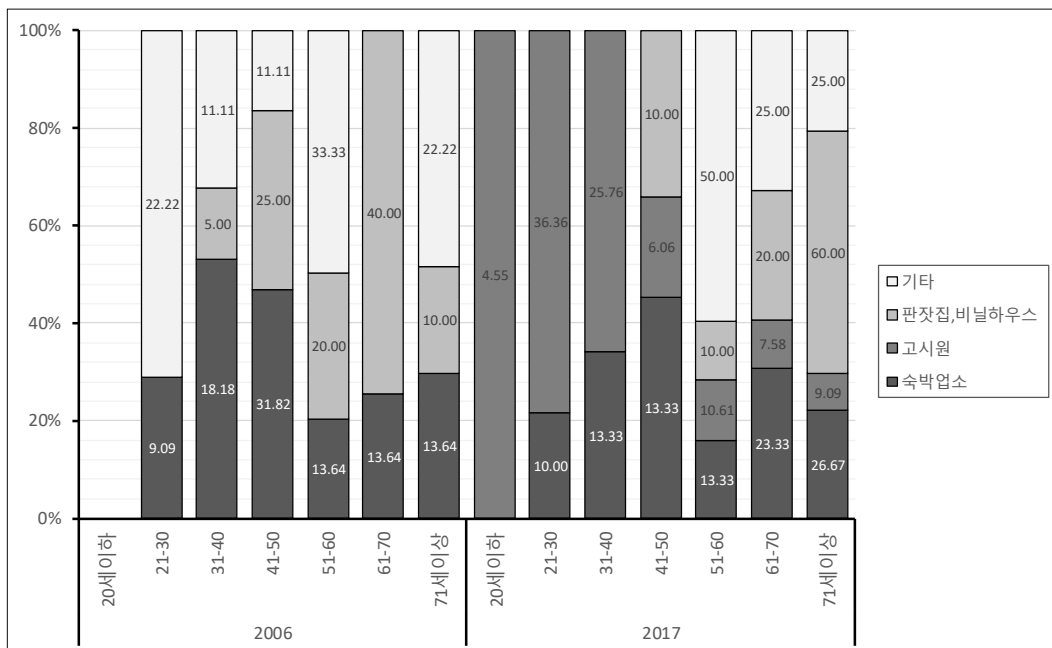
주: 근로소득에는 사업소득이 포함되어 있음



[그림 33] 판잣집·비닐하우스촌의 소득구성 변화(2006년-2017년)

숙박업소의 경우는 2006년에는 41-50세의 비중이 31.82%로 가장 많은

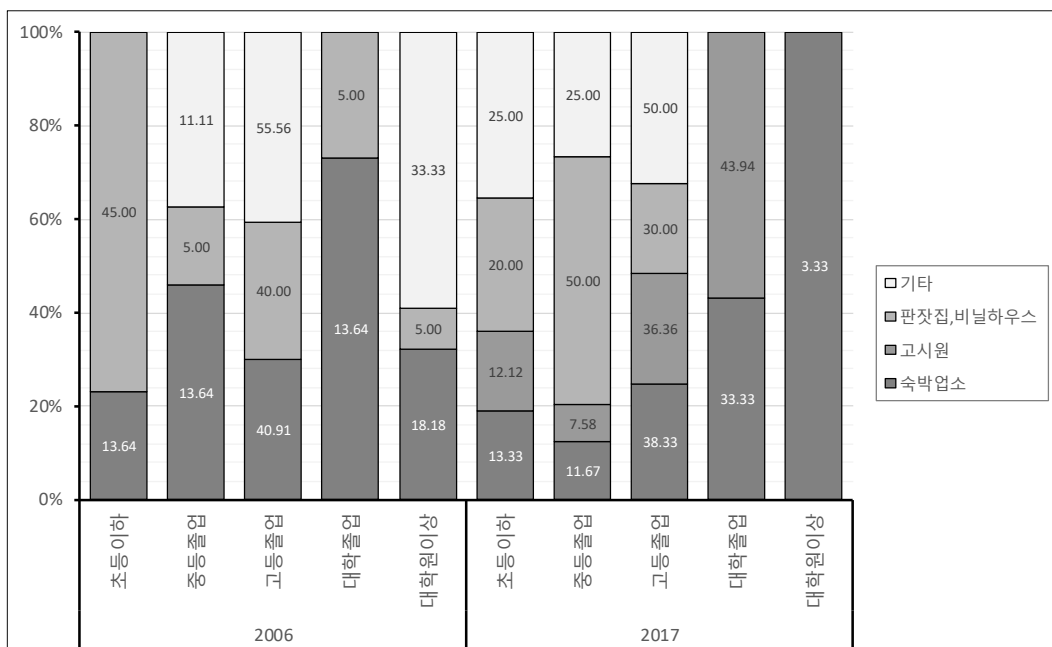
비중을 차지했지만 2017년에는 71세 이상이 26.67%로 가장 많은 비중을 차지했다. 또한 판잣집·비닐하우스촌의 경우는 2006년에는 61-70세 이상이 40.00%로 많은 비중을 차지했지만 2017년에는 71세 이상이 60.00%로 가장 많은 비중을 차지했다. 비제도적 빈곤 공간도 제도적 빈곤 공간과 마찬가지로 고령화가 많이 진행되고 있음을 확인 할 수 있다. 영구임대아파트의 71세 이상 인구가 41.21%임을 비교해 본다면 비제도적 빈곤 공간의 인구의 고령화가 더욱 심화되었다는 것을 확인 할 수 있다. 반면 고시원은 2017년 기준으로 30세 이하 인구가 40.91%로 가장 많은 비중을 차지하며, 51-60세 인구도 10.61%를 차지하고 있다. 청년 저소득층뿐만 아니라 저소득층 노인 인구도 고시원에 많이 거주함을 확인 할 수 있다.



[그림 34] 비제도적 빈곤 공간 인구 구조 비교(2006년-2017년)

영구임대아파트의 거주자들이 대부분 중학교 졸업 이하의 학력을 보인데 반하여 비제도적 빈곤 공간에 거주하는 거주민들은 대부분 고등학교 졸업

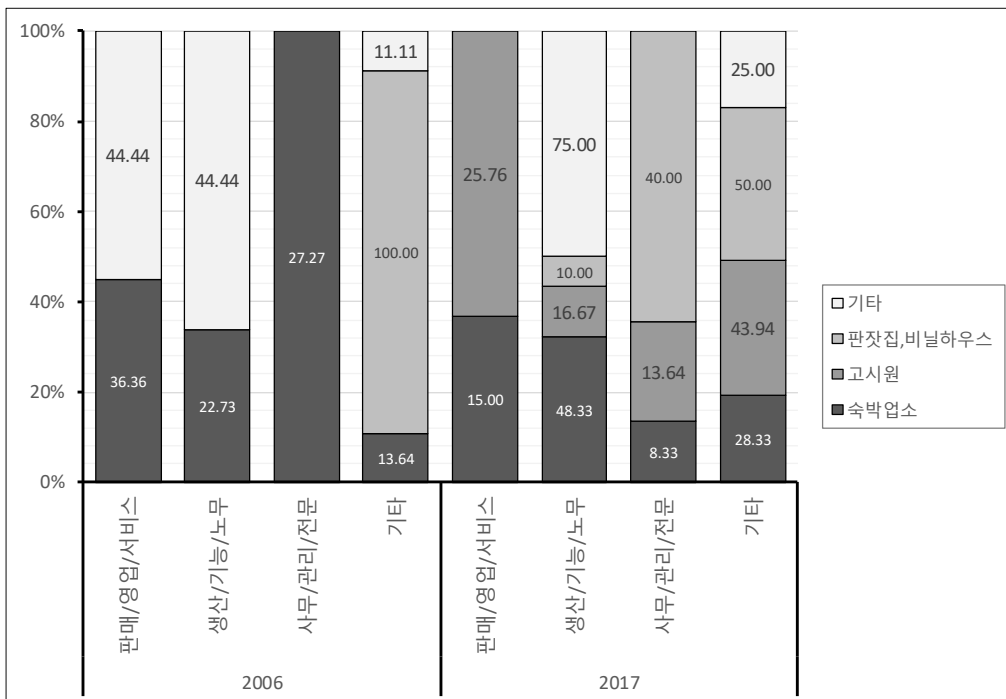
업의 학력을 나타냈다. 숙박업소의 경우 2006년에 고등학교 졸업 인구가 40.91%였으며, 2017년에도 38.33%였고, 대학졸업자의 비율도 33.33%로 매우 높았다. 고시원의 경우도 대학졸업 거주자가 43.94%로 매우 높게 나타났다. 저학력거주자들이 빈곤층을 구성했던 제도적 빈곤 공간과 매우 대조되는 요인이다. 현재 우리 사회가 일을 해도 빈곤에서 벗어날 수 없는 구조로 변화하고 있음을 고려할 때, 주거의 중요성을 살펴볼 수 있는 요인이다.



[그림 35] 비제도적 빈곤 공간 학력 구조 비교(2006년-2017년)

숙박업소 거주민들은 2006년에는 판매·영업·서비스에 36.36%로 가장 많이 종사하고 있었으나, 2017년에는 생산·기능·노무 직에 48.33%가 종사하는 것으로 변화되었다. 고시원은 2017년 기준으로 판매·영업·서비스에 25.76%가 종사해서 가장 많은 비중을 차지했으며 판잣집·비닐하우스도 사무·관리·전문직에 40.00%가 종사하는 것으로 조사되었다. 이러한 경향은 영구임대아파트의 직업 구조와는 상반된다. 영구임대아파트는 2006년 기준

대부분의 기타(가정주부 포함)이거나 무직이었고, 2017년에도 70.91%로 무직이 가장 높은 비중을 차지했다. 반면 비제도적 빈곤 공간 거주자들은 대부분 직업을 가지고 있다. 이들의 개인적인 빈곤은 학력과 직업 구조가 일반적인 주거형태에 거주하는 사람들과 유사함에도 불구하고 소득이 낮은 특성을 보인다.



[그림 36] 비제도적 빈곤 공간 직업 구조 비교(2006년-2017년)

2) 장소 빈곤 분석

제도적 빈곤 공간과 동일한 자료인 「주거실태자료(2006년, 2017년)」를 활용하여 주거와 직접적인 연관이 있는 주거비와 주택·주거환경 만족도를 활용해 장소 빈곤 요인을 분석했다. 또한 통계 분석으로는 파악할 수 없었던 비제도적 빈곤 공간의 생활관련 요인들은 국가인권위원회 「비주택 주거실태조사결과(2018)」와 SGIS 생활편의시설 분석자료를 활용하여 생활관련 요인과 사회·문화적 요인을 분석했다.

주거관련 사항의 일반 현황을 살펴보면, 2006년 비제도적 빈곤 공간의 평균 보증금은 522.73만 원이며 월 임대료는 15.27만 원, 월평균 주거비는 14.26만 원이다. 소득대비 주거비는 16.80%이다. 영구임대아파트의 23.60%보다 소득대비 주거비가 낮은 수준이었다. 그러나 2017년에는 보증금은 316.87만 원으로 감소했고, 월임대료는 26.36만 원으로 증가했다. 보증금은 낮아지고 월세가 증가하는 현상을 보였다. 또한 월평균 주거비는 5.29만 원으로 2006년 대비 감소했는데, 이는 영구임대아파트에 비해 비제도적 빈곤 공간 거주민들이 주택 관리에 많은 지출을 하지 않는 것으로 유추할 수 있다. 월세의 상승으로 인해 소득대비 주거비는 18.16%로 증가했다. 영구임대아파트는 소득대비 주거비가 시간이 지남에 따라 낮아지고 있지만, 비제도적 빈곤 공간은 더욱 심화됨을 확인 할 수 있다. 특히 판잣집·비닐하우스도 월세로 입주한 사람이 생겨났다. 영구임대아파트와는 상반되게 개인 빈곤도 심화되고 장소 빈곤도 심화되고 있는 상황이라고 볼 수 있다.

<표 50> 비제도적 빈곤 공간 거주형태별 비교(주거 현황)

단위: 만 원, %

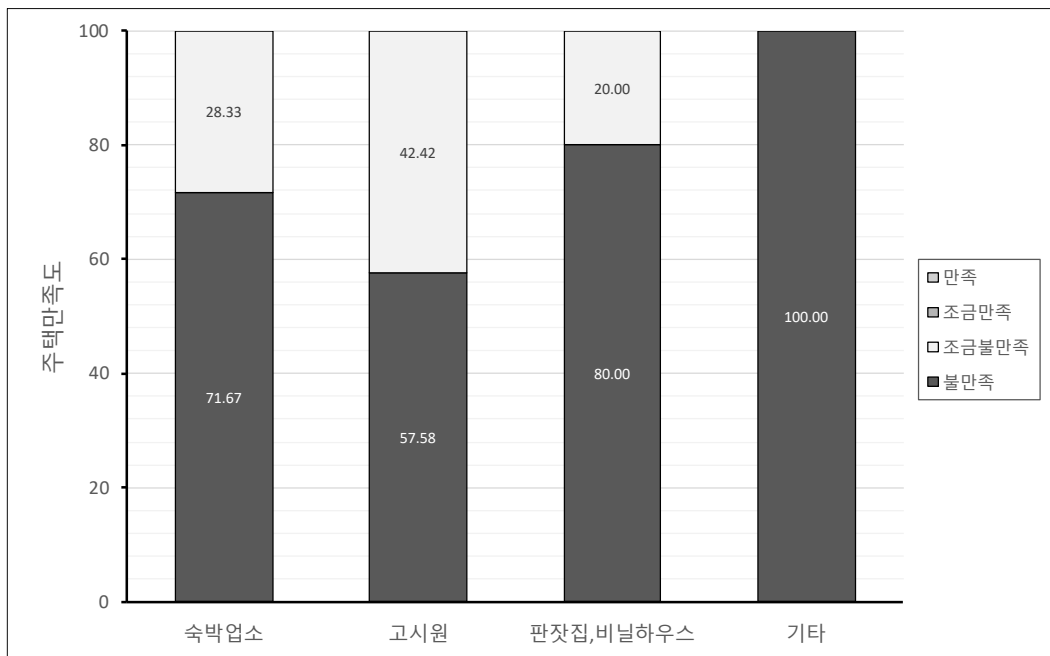
구분		평균소득	보증금	월세	월평균주거비	소득대비주거비
2006	숙박업소	202.73	522.73	17.05	22.14	19.33
	고시원	0	0.00	0.00	0	0.00
	판잣집,비닐하우스	152.38	0.00	0.00	16.76	11.00
	기타(쪽방포함)	86.67	0.00	13.50	3.89	20.07
	합계	441.77	522.73	30.55	42.79	50.39
	평균	147.26	522.73	15.27	14.26	16.80
2017	숙박업소	286.32	535.18	38.55	10.08	16.99
	고시원	135.88	222.1	33.90	3.76	27.71
	판잣집,비닐하우스	135.90	193.33	15.00	3.80	13.83
	기타(쪽방포함)	152.50	0	18.00	3.50	14.10
	합계	710.60	950.61	105.45	21.14	72.63
	평균	177.65	316.87	26.36	5.29	18.16

주: 소득대비 주거비=(월임대료+월평균주거비)/평균소득

비제도적 빈곤 공간의 거주민들의 주택 만족도는 매우 낮은 수준을 보였다. 숙박업소가 4점 만족도에 1.28점, 고시원이 1.42점, 판잣집·비닐하우스가 1.20점으로 대부분 불만족하는 것으로 나타났다. 숙박업소의 경우는 불만족이 71.67%, 고시원은 57.58%, 판잣집·비닐하우스는 80.00%를 나타냈고, 조금 불만족도 숙박업소 28.33%, 고시원 42.42%, 판잣집·비닐하우스 20.00%로 나타났다. 영구임대아파트 거주자들이 대부분 주택에 대해 만족을 나타내는 것과 매우 상반된 결과라고 볼 수 있다.

<표 51> 비제도적 빈곤 공간 거주형태별 만족도(주택만족도, 2017년)

구분	숙박업소		고시원		판잣집,비닐하우스		기타	
	명	%	명	%	명	%	명	%
불만족	43	71.67	38	57.58	8	80.00	4	100.00
조금불만족	17	28.33	28	42.42	2	20.00	0	0.00
조금만족	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
만족	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
합계	60	100.00	66	100.00	10	100.00	4	100.00
평균점수	1.28		1.42		1.20		1.00	

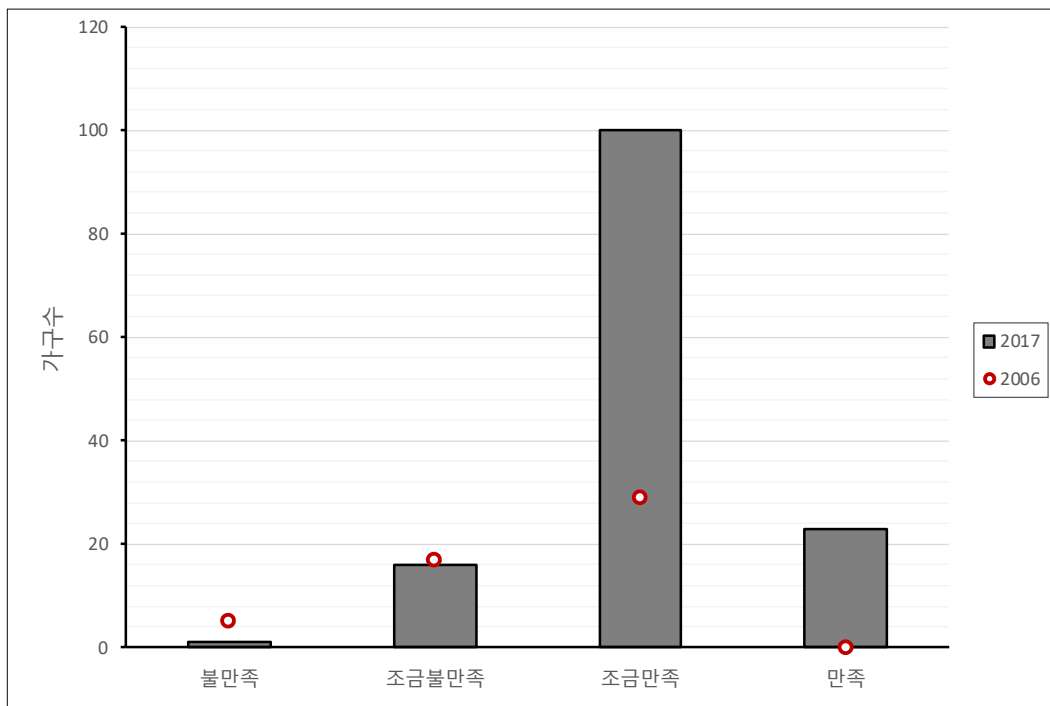


[그림 37] 비제도적 빈곤 공간 주택만족도(2017년)

비제도적 빈곤 공간의 거주민들은 주택에 대해서는 매우 불만족했지만 주거환경에 대해서는 만족했다. 숙박업소 거주자들은 2006년에는 조금만족이 72.73%로 나타났고, 2017년에는 만족이 15%로 나타났다. 고시원 거주자들은 조금 만족이 71.21%로 나타났고, 판잣집 비닐하우스 거주자들도 2017년에는 80%가 주거환경에 만족한다고 답했다. 영구임대아파트 거주자들이 주거환경에 대한 만족도가 96.97%로 높은데 반해는 다소 낮은 비중이지만, 주택 자체의 불만족에 비하면 주변 환경에 대해서는 만족을 하는 것으로 나타났다.

<표 52> 비제도적 빈곤 공간 거주형태별 비교(주거환경만족도)

구분	숙박업소		고시원		판잣집,비닐하우스		기타		
	명	%	명	%	명	%	명	%	
2006	불만족	0	0.00	0	0	5	25.00	0	0.00
	조금불만족	6	27.27	0	0	8	40.00	3	33.33
	조금만족	16	72.73	0	0	7	35.00	6	66.67
	만족	0	0.00	0	0	0	0.00	0	0.00
	무응답	0	0.00	0	0	0	0.00	0	0.00
	합계	22	100.00	0	0	20	100.00	9	100.00
2017	불만족	1	1.67	0	0.00	0	0.00	0	0.00
	조금불만족	9	15.00	5	7.58	2	20.00	0	0.00
	조금만족	41	68.33	47	71.21	8	80.00	4	100.00
	만족	9	15.00	14	21.21	0	0.00	0	0.00
	무응답	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
	합계	60	100.00	66	100.00	10	100.00	4	100.00



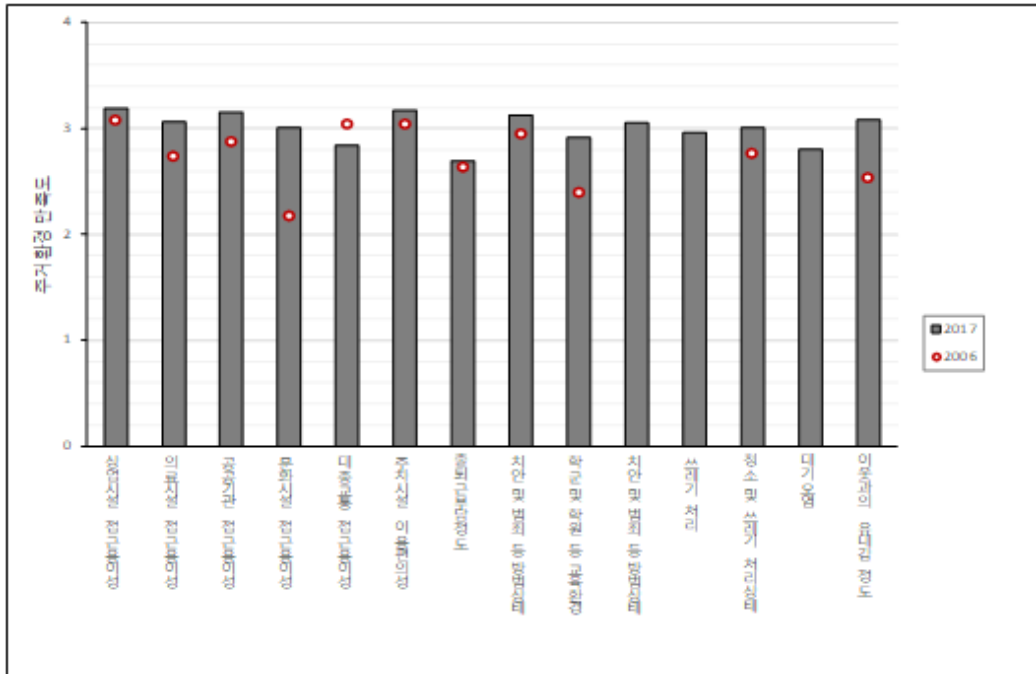
[그림 38] 비제도적 빈곤 공간의 거주환경 만족도(2006년-2017년)

비제도적 빈곤 공간은 주택에 대한 만족도는 매우 낮았지만 주거환경에 대한 만족도는 높았다. 주거 환경면에서 가장 만족도가 높은 항목은 대중교통 접근 용이성으로 3.57점을 나타냈으며, 상업시설, 의료시설, 공공기관 접근 용이성도 주거환경 만족을 높이는 요소로 작용했다. 이웃과의 관계는 3.08점으로 영구임대아파트 평균 3.17점에 비해서 낮은 것으로 나타났다. 거주 기간이나, 거주 형태로 인해 장기 거주가 어려워 이웃과의 네트워크는 잘 구축되어 있지 않을 것으로 유추된다. 또한 비제도적 빈곤 공간의 거주시 가장 불만족스러운 주거 환경 요인은 주차시설의 이용편의성으로 나타나, 영구임대아파트의 쓰레기 처리와는 다른 항목을 나타냈다.

<표 53> 2017년 비제도적 빈곤 공간 비교(항목별 주거환경만족도)

구분	숙박업소	고시원	판잣집	기타	합계
1) 상업시설 접근용이성	3.37	3.12	3.10	3.00	3.19
2) 의료시설 접근용이성	3.28	3.09	2.90	2.75	3.06
3) 공공기관 접근용이성	3.28	3.27	3.10	2.75	3.15
4) 문화시설 접근용이성	3.03	2.95	3.10	2.75	3.01
5) 도시공원 및 녹지 접근용이성	2.97	3.02	2.80	2.25	2.84
6) 대중교통 접근용이성	3.57	3.33	3.10	2.50	3.17
7) 주차시설 이용편의성	2.58	2.59	2.70	2.25	2.69
8) 주변도로의 보행 안전	3.03	3.27	3.00	3.00	3.13
9) 교육환경	2.95	3.05	2.80	2.50	2.91
10) 치안 및 범죄 등 방범 상태	3.08	3.09	3.00	2.75	3.05
11) 자동차 경적, 집주변의 소음 정도	2.70	3.15	2.90	3.00	2.96
12) 청소 및 쓰레기 처리상태	2.85	3.11	2.80	3.00	3.01
13) 대기오염	2.80	3.18	2.90	2.00	2.80
14) 이웃관계	2.95	3.06	2.90	3.25	3.08
평균	3.03	3.09	2.94	2.70	3.00

주: 1점 불만족, 2점 조금불만족, 3점 만족, 4점 매우만족



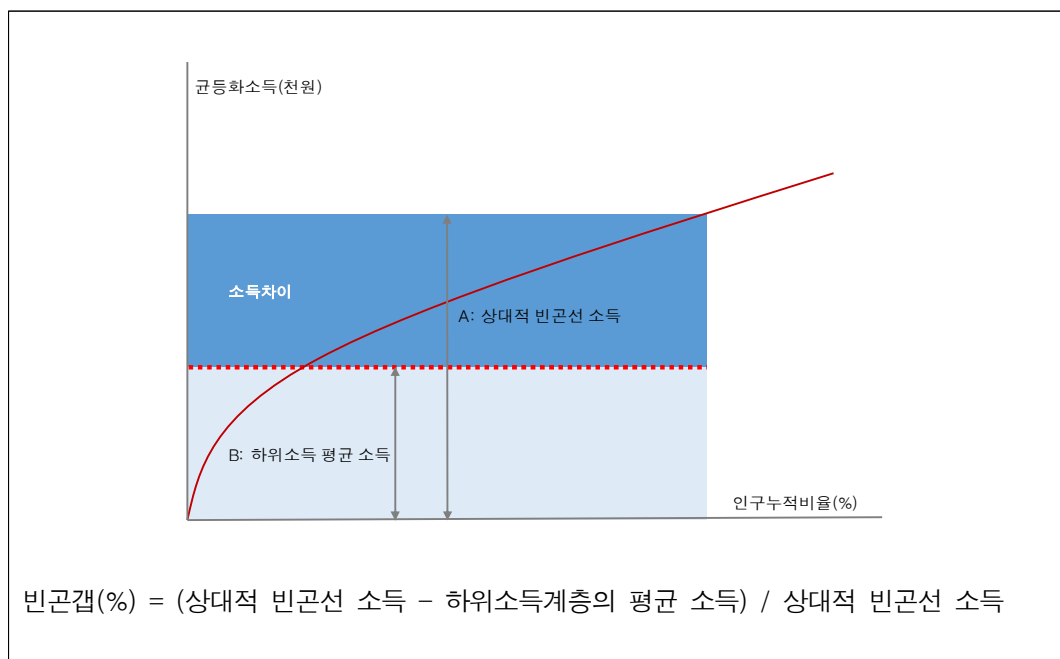
[그림 39] 비제도적 빈곤 공간 주거환경 항목별 만족도 변화(2006년-2017년)
 주: 치안 및 범죄 등 방법 상태, 청소 및 쓰레기 처리상태, 대기오염 항목은 2006년에는 조사되지 않음

비제도적 빈곤 공간에서는 주거 유형별로 소득이 상이하다. 숙박업소의 경우는 근로소득이 높고 월 소득도 높은 편이다. 반면 판잣집·비닐하우스촌은 영구임대아파트와 비슷한 소득수준을 보이고 있으나 정부의 보조가 영구임대아파트에 비해 매우 낮은 수준이다. 청년이 주로 거주하는 고시원의 경우도 월소득은 낮고 사적이전의 소득이 많은 부분을 차지한다. 또한, 학력수준, 직업수준이 모두 영구임대아파트에 비해 높은 편이다. 그러나 높은 월세수준에도 불구하고 주택의 만족도는 매우 낮은 편으로 영구임대아파트와 상반된다. 반면, 주거환경의 만족도는 높은 편으로 나타났다. 대중교통 이용, 상업시설의 이용이 매우 높은 만족도를 나타내는 것으로 나타났다. 이렇듯, 비제도적 빈곤 공간은 개인 빈곤, 장소 빈곤 모두 심화되고 있다.

3. 제도적 공간과 비제도적 공간의 비교분석

1) 개인 빈곤 비교

대안적 빈곤 공간과 일반 거주지역의 개인 빈곤의 변화 및 빈곤의 심도를 측정하기 위하여 빈곤갭을 사용하였다. 빈곤갭은 빈곤한 사람(혹은 가구)들의 소득을 상대적 빈곤선 이상까지 올리기 위해 투입되어야 하는 금액을 의미한다. 일반적으로 빈곤의 정도(심도)를 표현한다는 의미에서 빈곤율의 한계를 어느 정도 극복하고 있다. 하위소득계층에 속하는 사람들이 얼마만큼의 소득을 벌어야 빈곤에서 벗어날 수 있는지 그 부족한 소득의 정도를 나타낸 값이므로, 하위소득계층의 평균소득이 낮을수록 빈곤갭의 값은 커지게 된다 (통계청, 2018).



[그림 40] 빈곤갭 산출방식

빈곤갭은 빈곤선 이하에 있는 사람들의 소득을 모두 빈곤선 수준까지 끌어올리기 위해서 GDP(혹은 GNP)를 기준으로 몇 퍼센트의 소득이 필요한가를 보여주는 지표로 정의하기도 한다. 본 연구에서는 통계청의 가계동향조사 균등화 중위소득을 빈곤선(PL)으로 활용하여 빈곤갭을 산출하였다.

<표 54> 연도별 균등화 중위소득

단위: 원

구분	2006	2016
균등화 중위소득	1,381,962	2,023,477
1분위	448,038	467,887
2분위	988,796	1,408,204
3분위	1,384,144	2,028,931
4분위	1,855,717	2,692,211
5분위	2,979,226	4,361,975

자료: KOSIS, 가계동향조사, 2006, 2017

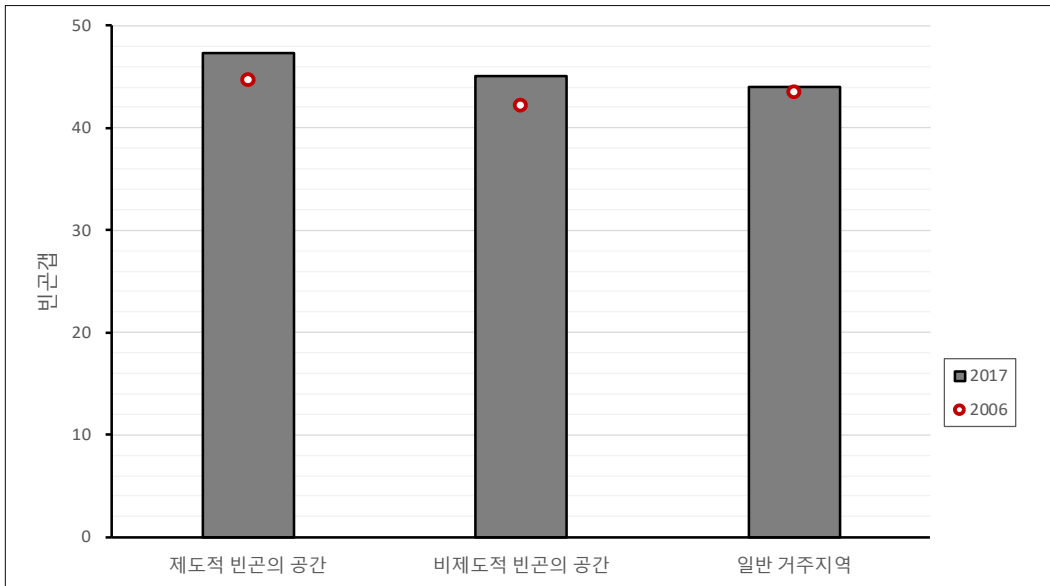
2006년 제도적 빈곤 공간은 빈곤갭이 44.69%에서 2017년 47.27%로 5.77% 증가했고, 비제도적 빈곤 공간도 2006년 42.11%에서 2017년 45.05%로 6.98% 증가했다. 이 두 지역 모두 일반 거주지역에 비해 빈곤갭의 증가율도 높게 나타났다. 그러나 2006년 대비 2017년의 빈곤갭의 증가율은 비제도적 빈곤 공간이 가장 높게 나타났다.

<표 55> 대안적 빈곤 공간과 일반 거주 지역 빈곤갭 비교

단위: %

구분	2006	2017	증감율
제도적 빈곤 공간	44.69	47.27	5.77
비제도적 빈곤 공간	42.11	45.05	6.98
일반 거주지역	43.48	44.00	1.20

주: 제도적 빈곤 공간은 영구임대아파트, 일반 거주지역은 일반임대(전월세포함)과 자가소유



[그림 41] 대안적 빈곤 공간 빈곤갭 비교(2006년-2017년)

평균 소득을 비교해 보면, 제도적 빈곤 공간의 소득은 2006년 대비 2017년 증감율이 33.03%로 가장 높게 나타났다. 반면 비제도적 빈곤 공간은 증감율이 일반 거주지역보다 낮은 20.64%로 나타났다. 실질적인 평균소득은 비제도적 빈곤 공간에 사는 사람이 높지만, 빈곤의 심도와 평균소득의 증가율을 보았을 때는 비제도적 빈곤 공간 거주민의 개인 빈곤이 가장 악화되고 있음을 확인 할 수 있다.

<표 56> 대안적 빈곤 공간과 일반 거주 지역 평균 소득 비교

단위: 만 원, %

구분	2006	2017	증감율
제도적 빈곤 공간	98.31	130.78	33.03
비제도적 빈곤 공간	147.26	177.65	20.64
일반 거주지역	270.03	346.11	28.17

주: 제도적 빈곤 공간은 영구임대아파트, 일반 거주지역은 일반임대(전월세포함)과 자가소유

2) 장소 빈곤 비교

제도적 빈곤 공간은 보증금이 있는 월세 형태이나 보증금과 월세가 다른 주거공간에 비해 매우 저렴한 수준이다. 소득대비 주거비도 2017년 기준 15.38%로 2006년에 비해 -34.83% 감소했으며, 다른 공간에 비해 많은 감소를 보였다. 반면 비제도적 빈곤 공간은 2006년에 비해 2017년에 8.10% 소득대비 주거비의 비중이 증가했다.

<표 57> 대안적 빈곤 공간과 일반 거주 지역의 소득대비 주거비 비교

단위: 만 원, %

구분	2006	2017	증감율
제도적 빈곤 공간	23.60	15.38	-34.83
비제도적 빈곤 공간	16.80	18.16	8.10
일반 거주지역	13.40	11.83	-11.72

주: 제도적 빈곤 공간은 영구임대아파트, 일반 거주지역은 일반임대(전월세포함)과 자가소유

제도적 빈곤 공간은 주거만족도 조사에서 주택 및 주거환경에 매우 만족하는 하는 것으로 나타났다. 주택에 대해서는 만족과 조금만족이 전체의 97% 이상을 차지할 정도로 만족도가 높게 나타났다. 제도적 빈곤 공간에서 가장 만족하는 요소는 편리한 교통 시설, 상업 시설, 의료 시설 등의 접근 용이성이었다. 이들은 초기 입주시에는 도심의 외곽에 교통시설이 구축되지 않은 곳에 대부분 입주해 있었지만, 시간이 지나면서 도시가 확장되며 주변 분양아파트들이 입주하면서 교통 시설 및 근린 시설이 확충되고 향상되기 시작했다. 이는 매우 큰 장점이라고 볼 수 있으며 서구와는 다르게 우리나라의 빈곤 공간이 외부와 단절되지 않는데 큰 역할을 했다고 볼 수 있다. 또한 이웃과의 관계에서도 만족도가 높게 나타났는데 장기적으로 거주하여 이웃간에 자연스럽게 네트워크가 형성되었다고 볼 수 있다. 관리적인 측면

에서도 SH와 LH가 단지 내부에 입주해 단지 관리와 통합적 주거복지 지원 서비스를 동시에 제공하여 관리 품질도 향상시키고 있다. 이를 통해 제도적 빈곤 공간은 소득으로 보았을 때 개인은 빈곤하지만, 장소 빈곤은 제도적으로 많이 해소되었다고 볼 수 있다. 반면, 비제도적 빈곤 공간은 숙박업소, 고시원, 판잣집·비닐하우스촌 및 기타(쪽방)에 거주하여 주택의 질이 매우 떨어지는데 반해, 일반 임대가구들과 비슷한 수준의 임대료를 지불하고 있어, 소득대비 부담이 매우 큰 편이다. 이로 인해 주택 만족도는 불만족이 77.31%, 조금 불만족이 22.69%으로 나타났다. 주택에서 가장 문제가 있는 부분은 채광, 단열, 통풍, 냉난방의 문제라고 밝혔다. 이들의 주택 상황은 최근 종로구 고시원 화재사고에서도 알 수 있듯이 매우 열악한 상황이다. 보증금 없는 월세에 근로소득 중 20% 이상을 소모하기 때문에 주거비 지출에 많은 부담을 느끼고 있다. 제도 안에 포함되지 않은 빈곤 공간은 무허가정착지가 해체되고 20년이 지난 지금, 개인 빈곤도 장소 빈곤도 모두 심화되는 경향을 보이고 있다.

<표 58> 대안적 빈곤 공간과 일반 거주 지역의 주택 및 주거환경 만족도 비교

단위: %

구분		주택	주거환경
제도적 빈곤 공간	불만족	0.00	0.00
	조금불만족	2.42	3.03
	조금만족	76.97	75.15
	만족	20.61	21.82
비제도적 빈곤 공간	불만족	77.31	6.25
	조금불만족	22.69	25.15
	조금만족	0.00	43.60
	만족	0.00	0.00
일반거주지역	불만족	1.49	0.75
	조금불만족	12.89	10.41
	조금만족	73.96	74.92
	만족	11.67	13.93

우리나라 빈곤 공간의 특성은 서구와는 매우 다른 경향을 보인다. 서구에서는 제도적 빈곤 공간에서 개인 빈곤과 장소 빈곤이 지리적 고립, 빈곤 문화의 재생산으로 인해 끊임없이 지속되고 있지만 우리나라의 경우는 매우 다르다. 영구임대아파트에 20년 이상 장기 거주한 거주민들은 개인 빈곤은 나아지지 않았지만, 장소 빈곤은 많이 해소된 경향을 보인다. 저렴한 주거비와 잘 구축된 복지시설, 교통 환경, 근린 환경으로 인해 빈곤이 전반적으로 완화되고 있는 경향을 보인다. 그러나 가장 큰 문제는 제도화되지 않는 빈곤 공간이다. 20년이 넘는 기간 동안 이들의 주택 환경은 더욱 열악하게 되었고 주거비용도 빠르게 상승하였다. 이들에게 안정적이고 저렴하며 향상된 환경을 제공할 수 있는 주거공간을 공급하는 것이 빈곤을 완화시키는데 필요하다고 생각된다.

3) 영구임대아파트에서 장소 빈곤 심층 실태 분석: 인터뷰 조사

제도적 빈곤 공간은 개인 빈곤이 심화되고 있지만 장소 빈곤은 완화되고 있는 추세이다. 이러한 현상을 주택과 주거환경에 관한 지표들로 설명이 부족하여 제도적 빈곤 공간인 영구임대아파트를 사례로 심층인터뷰를 실시했다. 인터뷰 내용은 텍스트마이닝(textmining) 방법을 객관화하여 분석하였으며, 앞에서 고찰된 개인 빈곤과 장소 빈곤에서는 파악할 수 없었던 영구임대아파트만의 거주환경 특성을 도출하였다.

(1) 인터뷰 개요 및 해당 단지 일반 현황

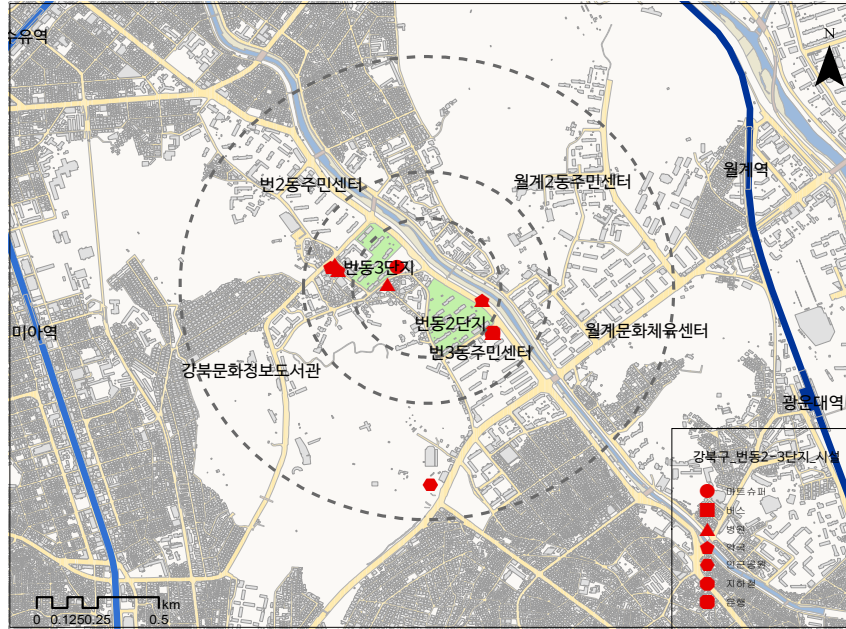
영구임대아파트는 앞에서 살펴본 바와 같이 주택 및 주거 만족도에서 모두 높은 점수를 나타냈다. 그러나 통계자료는 도출된 요인에 대한 구체적

파악이 어렵고, 세부적인 동단위로는 영향을 미치는 요인을 파악할 수 없다는 단점이 있어서 영구임대아파트가 대단지로 집중되어 있는 5개의 지역을 선정하여 인터뷰 조사를 실시했다. 영구임대아파트가 존재하는 지역들 중 강북구의 번동주공 2·3단지, 강서구의 가양5단지, 강남구의 수서1단지주공 아파트, 강남구 수서1단지아파트, 노원구의 중계주공 3단지를 사례대상지로 선정하였다. 사례대상지역 영구임대아파트의 보증금 및 월임대료는 모두 수급자를 기준으로 작성되었으며, 교통 환경 및 근린 환경은 직접 답사를 통해 확인하였다. 조사 일시와 대상자의 성명은 다음 <표 61>과 같다.

<표 59> 영구임대아파트 단지 인터뷰 개요

일시	해당단지	대상자
2018.10.1.(월) 오후 2시	서울시 강북구 번동 2단지	서○○ 과장
		이○○ 거주민 외 4명
2018.10.1.(월) 오후 5시	서울시 강북구 번동 3단지	김○○ 과장
2018.10.4.(목) 오후 2시	서울시 노원구 중계주공 3단지	신○○ 주임
2018.10.5.(금) 오후 1시	서울시 강남구 수서주공1단지(LH)	관리사무소 직원
2018.10.5.(금) 오후 4시	서울시 강남구 수서1단지(SH)	관리사무소 직원
		최○○ 거주민 외 2명
2018.10.15.(월) 오전 11시	서울시 강서구 가양5단지	김○○ 과장

강북구 번동 2단지는 우리나라 최초의 영구임대아파트 단지로 1990년 10월 25일 입주를 시작했다. 총 1,292세대, 26.32㎡~40.32㎡의 형태로 구성되어 있으며, 보증금은 256만 원~304만 원, 월임대료는 5만 원~7만 원 수준이다. 번동3단지는 1991년 5월 18일 입주를 시작했으며, 총 1,766세대로 26.37㎡~40.32㎡이고, 보증금과 월 임대료는 번동 2단지와 같다. 인근에 상업시설, 의료시설, 공원 및 녹지시설은 잘 조성되어 있어 근린 환경이 좋은 편이다. 입주자들은 예전에는 교통편이나 근린 환경이 좋지 않았지만 주변에 분양아파트 등의 입지하면서 교통 환경도 향상되었고, 주변에 공원과 생겨서 생활하기가 조금은 편하다고 응답했다.

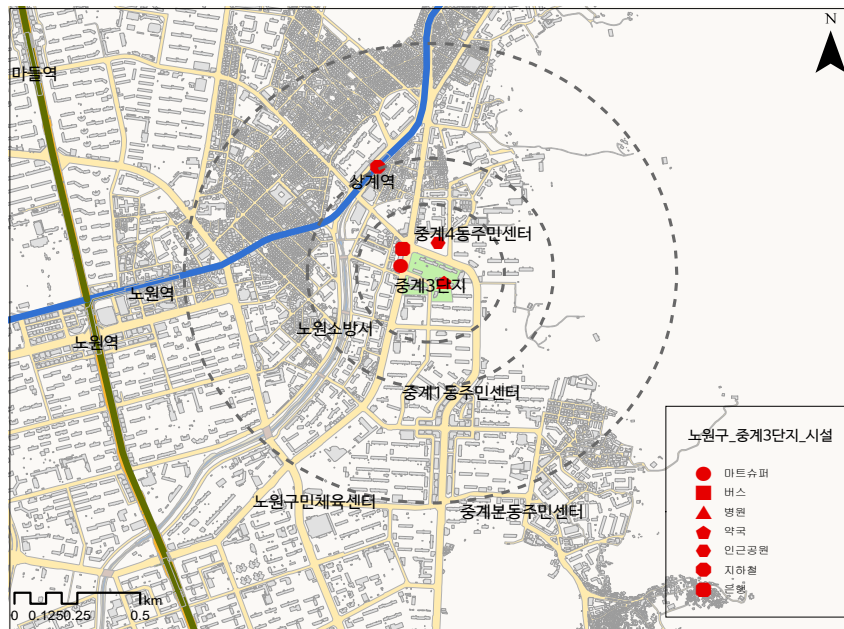


[그림 42] 강북구 번동 2, 3단지 위치도

예전에 입주할때는 교통이 불편해서 무척 고생했는데, 최근에는 주변에 분양아파트도 생기고 해서 마을버스도 있고 생활하기 훨씬 좋아요. 그리고 공원도 크게 생겨서 가끔 다같이 놀러가기도 해요.

번동 2단지, 거주민 이□□

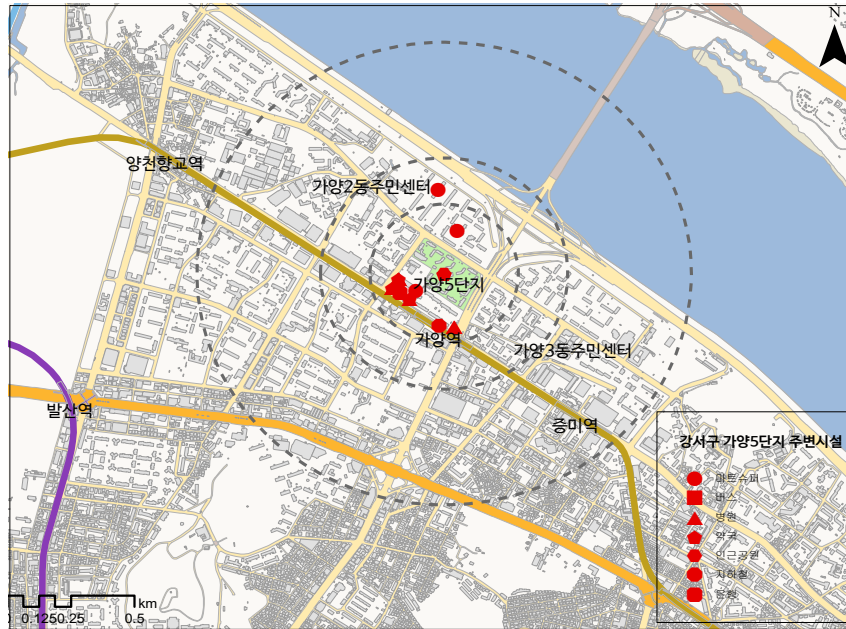
노원구 중계주공3단지는 1991년 9월 14일에 입주를 시작하였으며 총 1,325세대로, 26.37㎡ 단일면적으로 구성되어 있다. 보증금 256만 원에 월 임대료 5만 원이다. 중계주공3단지는 2009년 제정된 「장기 공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」에 의하여 단지 내에 아파트의 기능과 복지 기능이 통합된 주거 복지동을 건설하였다. 기본시설 외에 재활치료실, 보육 시설, 자원 봉사실 등 복지시설이 설치되어 있고, 입주민 중 고령자나 장애인에게 우선 입주의 기회가 주어지고 있다. 주변에 상업시설, 의료시설, 공원 및 녹지시설이 잘 구축되어 있고 교통 환경이 다른 지역에 비해 뛰어나다.



[그림 43] 노원구 중계주공3단지 위치도

중계3단지는 교통시설이 너무 편리해요.
 조금만 위로 올라가면 상계역이 있고, 아파트 입구에 마을버스도 다니잖아요.
 정말 살기 좋죠. 거기에다가 임대료 까지 저렴하고요.
 또 최근에는 주거복지동도 새로 생겨서 정말 시설이랑 위치면에서는 좋아요.
 중계 3단지, 신○○ 주임

강서구의 가양5단지는 1992년 10월 15일에 입주를 시작했으며 총 2,411세대이다. 공급면적은 24.84㎡~41.16㎡로 3가지 형태로 구성되어 있다. 임대보증금은 152만 원~252만 원이며, 월 임대료는 3만2천 원~5만5천 원 수준이다. 단지과 매우 인접하게 가양역이 위치해 있으며 마을버스 정류장도 아파트 단지 주변에 위치해 있어 교통 환경이 매우 우수하다. 단지 주변에 상업시설, 의료시설이 위치해 있고, 파출소 및 동사무소 등의 공공기관도 아파트 내부에 위치해 있다. 아파트 내부에 공원에서 노인들이 여가활동을 하기도 하며, 가까운 거리에 한강이 있어 근린 환경이 매우 우수하다.

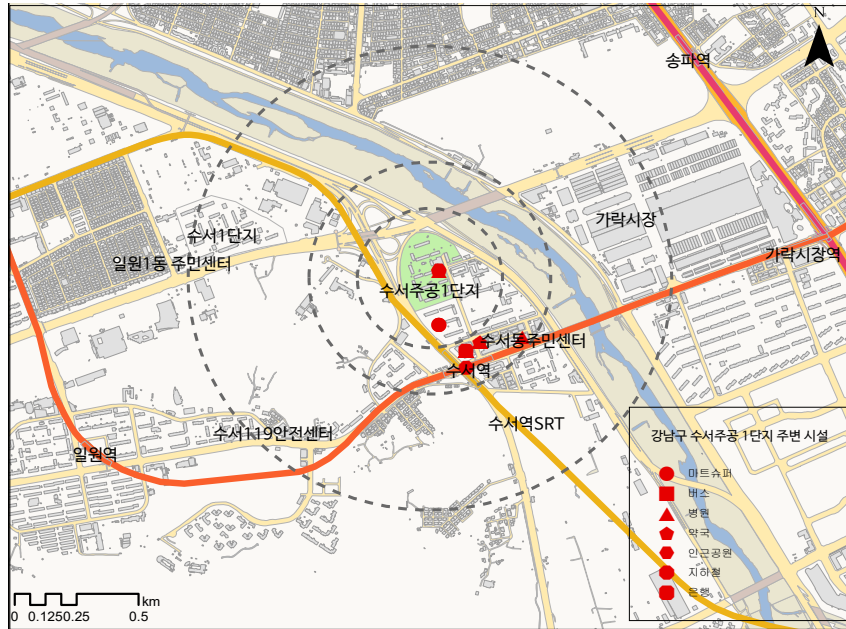


[그림 44] 가양5단지 위치도

가양역이랑 가까이에 있어서 살기 너무 좋아요.
 일하시는 분이 여긴 꽤 계시니까, 일자리까지 가는데 교통만큼 중요하게
 없거든요. 그리고 주변에 한강이랑 공원이 있어서 노인분들이 많이 다니세요.
 그것도 큰 장점이죠..

가양 5단지, 김○○ 과장

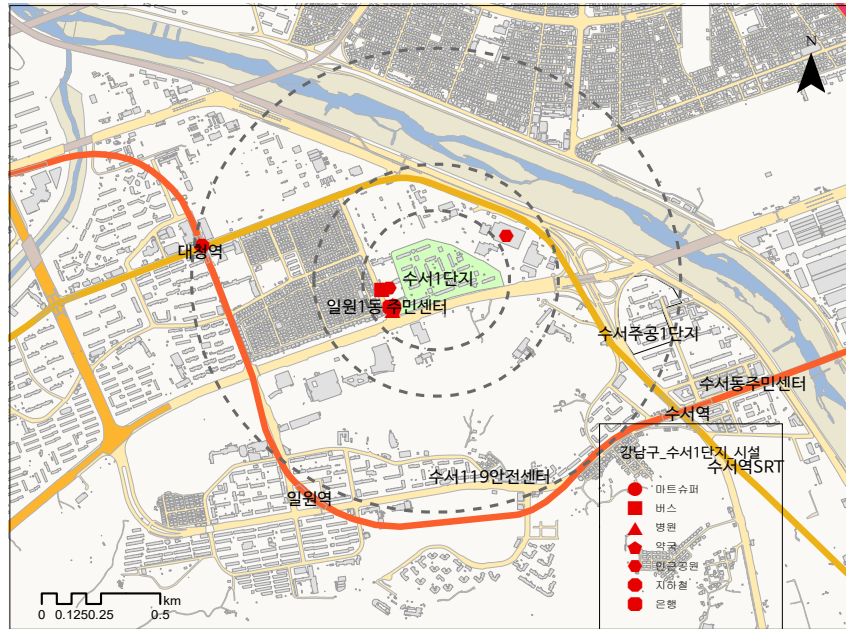
강남구 수서1단지주공아파트는 1992년 10월 19일에 입주했고, 총 2,565세대이다. 공급면적은 26㎡~31.33㎡이며 총 5가지의 주택 면적으로 구성되어 있으며, 보증금은 수급자 기준 256만 원~304만 원이다. 월 임대료는 5만 원~6만 원 수준으로 LH에서 관리하고 있다. 인근에 수서역이 위치하고 있고, 주변에 분양아파트들과 상업시설들이 많이 분포되어 있다. 버스정류장 및 지하철역, 수서역 SRT역이 단지와 가까운 편으로 교통 환경이 우수하고 주변에 공원 및 녹지시설도 잘 갖추어져 근린 환경이 우수하다.



[그림 45] 수서주공1단지 위치도

강남에 이런 위치에 입지해 있는 것 자체가 너무 좋은거죠.
 지하철역, 버스정류장, 마트, 복지시설 다 인접해 있으니까요.
 주변시설 이용 편리하고, 거기에 임대료까지 저렴해서 여러 가지 장점이 많아요.
 주변환경으로 따지면 다른지역에 비해서 많이 우수하죠.
 수서1단지주공아파트, □○○직원

수서1단지아파트는 총 984세대가 1992년 11월 20일에 입주를 시작했다. 25.62㎡~33.93㎡로 총 5개의 형태로 구성되어 있으며, 공급면적이 다른 지역의 영구임대아파트보다 넓은 편이다. 수급자 11평 기준 보증금 158만 원이며, 월 임대료는 5만 원 수준이다. 이 지역은 저소득층, 장애인뿐만 아니라 재개발입주자와 탈북주민도 입주해 있다. 주변에 수영장, 배드민턴장 등의 다양한 체육시설과 강남주민편의시설이 입지하여 있어 근린 환경이 우수하다. 이 단지는 특이하게 주변에 소각장이 있어 월 23만8천원의 비용을 받고 있으며 이를 통해 아파트 임대료, 관리비가 충당이 가능한 것으로 조사되었다.



[그림 46] 수서1단지 위치도

지하철역에서는 조금 거리가 있지만, 마을버스가 잘 되어 있어서 살기에 나쁘지 않아요. 주변에 공원도 많고, 운동시설도 많아서 주변환경이 좋죠. 거동만 가능하면 이용할 것들이 많아요.

가양 5단지, 김〇〇 과장

위의 사례 대상 단지 모두 상업시설, 의료시설, 공공기관, 공원 및 녹지 시설, 교통 시설등과 인접해 있어 근린 환경이 매우 우수하다. 중계주공3단지처럼 처음부터 계획에 의해 만들어져서, 교통 환경과 근린 환경이 우수한 경우도 있지만, 나머지 영구임대아파트들은 도심의 확장에 의해 자연스럽게 교통 및 근린 환경이 향상된 경우이다. 특히 입주초기에는 교통 환경이 매우 열악하여 일자리와의 접근성이 떨어졌으나 현재는 교통 환경의 만족도가 매우 높은 지역이 되었다. 그러나 대상 단지 모두 1990년대 초반에 건설된 아파트이기 때문에 시설 면에서 많은 문제가 있었다. 공용시설의 피난시설인 계단실 자체가 노후화되어, 화재 발생시 문제가 발생할 수도 있었고, 엘

리베이터의 노후화로 인해 위험성이 높았으며, 좁은 복도 공간으로 인한 통행의 불편, 장애인과 노인을 고려하지 않은 설계 등은 지속적으로 문제가 되었다. 이에 대해 영구임대아파트의 관리사인 한국토지공사와 서울주택도시공사에서 2009년부터 현재까지 시설 유지관리 보수에 많은 지원을 시작했고 실제로 주택 및 주거환경에 대한 많은 개선이 이루어졌다.

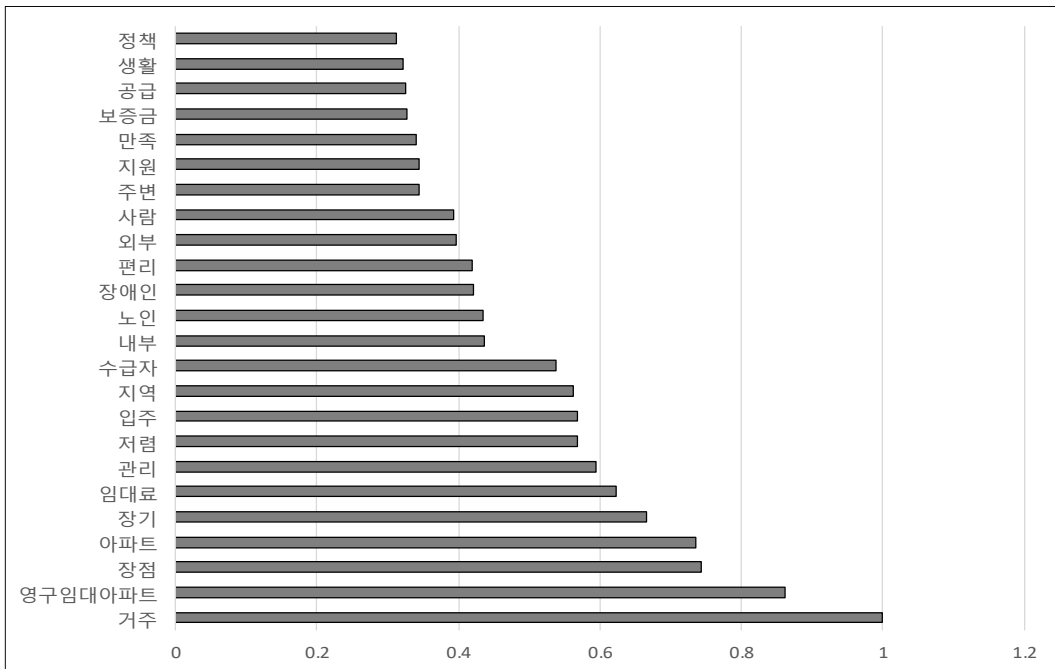
(2) 텍스트마이닝을 통한 인터뷰 내용 분석

텍스트마이닝은 텍스트 데이터로부터 의미 있는 정보를 찾아낼 수 있을 것이라는 통계적 의미론 가설(statistical semantics hypothesis)에 근거한 분석방법으로, 사람들의 글, 말 등에서 드러나는 단어 사용의 통계적 규칙성으로부터 사람들이 말하고자하는 바를 찾아낼 수 있다는 전제를 바탕으로 한다(원중호, 2017). 일정한 형태나 형식이 없는 텍스트 데이터를 자연어처리와 형태소 분석으로 수집어를 정제하고, 단어를 추출해 빈도수를 제시하여 순위나 인식의 유사성 일반성을 찾아내는데 사용(전채남, 서일원, 2013)하는 기법이다. 본 연구에서는 영구임대아파트의 관리자 및 거주자 인터뷰 자료를 객관화하고, 공통적인 특징을 도출하기 위하여 텍스트마이닝 기법을 사용했다. 인터뷰 내용에서 추출된 단어 중 영구임대아파트에 무관한 단어들을 삭제하고, 같은 의미로 쓰인 단어를 통합하고, 불완전한 단어 등을 통합하는 등 정제작업을 실시하였다. 이후, Freeman(1979)이 제안한 방향이 없는 네트워크에서의 매개중심성(betweenness centrality) 지수를 기반으로, 방향이 있는 네트워크에서 특정 노드의 매개중심성 지수를 식(1)과 같이 적용(Gould, 1987)하여 인터뷰 내용을 분석하였다. 이 식에 따라, 최단거리로 연결된 경우가 많은 단어가 중요할 것이라는 가정 하에 중요한 개념들의 관계를 분석하였다.

$$C_B(n_i) = \frac{\sum_{j \neq k} g_{jk}(n_i) / g_{jk}}{(g-1)(g-2)}$$

g 는 네트워크의 총 노드의 수, g_{jk} 는 네트워크 노드 j 에서 노드 k 로 연결되는 최단 거리경로의 경우의 수, $g_{jk}(n_i)$ 는 노드 j 에서 $k(j \neq k)$ 로의 최단경로 중에서 노드 i 를 경유하는 횟수를 말한다. $(g-1)(g-2)$ 는 가능한 모든 경로의 수를 의미

영구임대아파트의 시설, 거주환경, 임대료, 관리의 만족도와 각종 입주자의 특성에 관한 인터뷰자료를 대상으로 하여 가장 빈도수가 높은 단어 50개를 선정한 결과, 거주, 영구임대아파트, 장점 이라는 단어의 빈도수가 높은 것으로 나타났다. 또한, 아파트, 장기, 임대료, 관리, 저렴, 입주 등의 시설 관련 정책도 빈도수가 높게 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 단순한 빈도수의 분석으로도 영구임대아파트의 거주자와 관리자 등은 저렴한 임대료와 시설에 관련하여 만족스러운 의견이 많이 도출되었음을 확인할 수 있었다.



[그림 47] 주요 단어들의 빈도분석(단어 매개중심성)

시설구조는 의료시설, 교통시설, 편의시설, 구축, 관리 우수 등의 단어가 인접해 있으며 상호 연결되어 있다. 교통시설, 의료시설, 편의시설들이 잘 구축되어 있어 우수하고, 편리하며, 잘 관리되고 있다고 해석할 수 있다. 생활만족도에서는 만족이 가장 빈도수가 높은 단어로 관리, 고령화, 임대료, 개선 등의 단어와 인접하고 있어, 아파트의 관리, 저렴한 임대료 등에 대해 만족하고 있다고 유추할 수 있다. 또한 복지혜택의 측면에서는 수급자, 노인, 주거, 환경, 단지, 저소득층, 향상의 단어가 인접해있어 저소득층과 수급자, 노인들에 대한 주거 환경 및 복지혜택이 향상되고 있음으로 해석할 수 있다. 사회적 인식에서는 저소득층, 차별화, 단지, 외부, 인식, 사회, 구성, 경제, 계층 등의 단어가 서로 연결되어 나타났다. 이는 내부의 관리자들과 거주민들이 외부에서 내부를 바라보는 시각이다. 저소득층으로 사회적인 차별을 받고 경제적으로 낮은 계층으로 외부에서 인식한다고 생각하고 있었다. 이웃 관계에서는 생활, 장점, 내부, 임대아파트, 저렴 등의 단어가 도출되었다. 이를 통해 장애인과 기초생활수급자로 구성된 입주민들은 아파트 내부 생활에 장점을 느끼고 있다는 것으로 볼 수 있다.

(3) 영구임대아파트 거주환경의 질적 분석

텍스트마이닝 분석을 통해 영구임대아파트의 거주 환경의 특성을 도출해 낼 수 있었으며, 세부적으로 그 실태를 살펴보면 다음과 같다.

① 시설구조

지금까지 영구임대아파트는 접근성이 불리하고 주변 편의시설 및 근린시설이 부족하다고 평가되었다. 그러나 통계자료, 인터뷰와 현지답사를 통해 살펴본 현재의 영구임대아파트 단지는 지하철, 마을버스 정류장과 매우 인접하

여 교통이 편리했다. 또한 주변에 공원 녹지와 체육시설도 겸비하고 있어 편의성과 접근성 면이 우수했으며, 이에 대해서는 거주자들과 관리자들도 모두 높은 만족도를 보이고 있었다.

입주초기에는 어려움이 많았어요.

버스도 없었고, 주변도 캄캄해서 아침에 출근할 때 힘들었는데 요새는 주변에 아파트도 많고 마을버스도 있고 생활하기 많이 편리해졌어요.

강북구 번동 3단지, 입주민

10분을 정도만 걸으면 지하철역이에요. 그리고 바로 단지 앞에 버스들도 많이 다닙니다. 교통 환경 정말 좋습니다. 또 단지 내부에는 복지시설도 다 있어요 이 단지에 못들어오시고 외부에서 거주하시는 주거빈곤층이 더 문제라고 생각해요.

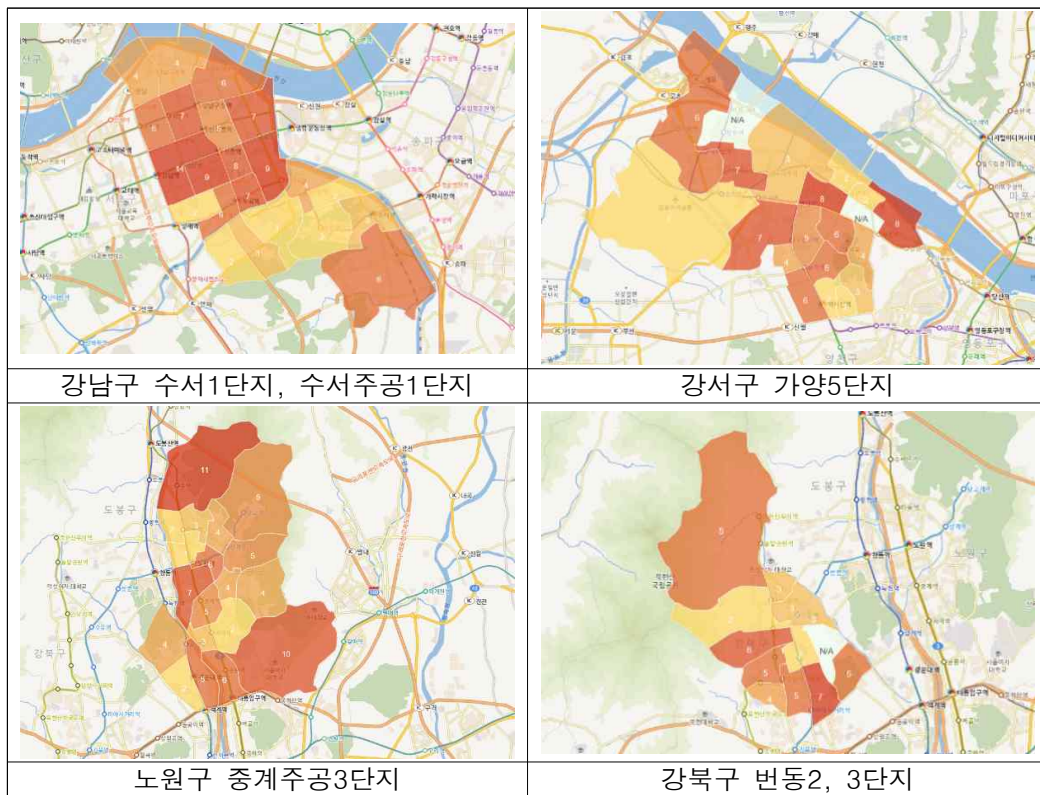
노원구 중계3단지, 신○○ 주민

실제로 강북구 번3동을 제외하고 나머지 사례대상 단지들은 도보가 가능한 지하철역이 인접해있었으며, 마을내부를 수시로 운행하는 마을버스 노선도 운행 중이었다. 응답자들은 주변에 분양아파트들이 들어오면서 교통 환경 및 기타 근린 환경이 나아졌고, 편리한 점이 많아졌다고 답했다. 대부분의 영구임대아파트 단지는 현재 지리적으로 고립되어 있지 않고 교통 환경이 매우 편리하다.

<표 60> 영구임대아파트단지의 교통시설

구분		지하철	버스
강북구	번3동	직접연계없음	강북09, 강북11
노원구	중계4동	4호선 상계역 (도보 11분, 734m)	지선 1139, 1140, 1143
강서구	가양2동	9호선 가양역 (도보 8분, 531m)	일반 1002 지선 6631, 6642, 6645, 6712
강남구	일원1동	3호선, 분당선 수서역 (도보 10분, 671m)	강남 06번 지선 2412, 3011
	수서동	3호선 대청역 (1.12km)	강남05번 지선4412

생활편의 시설로는 유통업체는 대형마트, 백화점, 전문점, 쇼핑센터, 복합쇼핑몰, 그 밖의 대규모 점포를 일컫는데 강북구와 노원구에는 존재하지 않는 것으로 나타났다. 강북구 번2·3단지외의 경우 마을버스를 타고 이동하면 강북북부시장이 있고, 주변에는 작은 슈퍼들이 분포되어 있다. 그러나 중계 4동에는 상계중앙시장이 도보 5분 거리에 존재하고 있어 유통업체의 유무는 크게 영향을 미치지 않았다. 은행 수도 강북구를 제외하고는 2개 이상 분포하고 있었으며, 미용실은 모두 각 구의 평균보다 높았다. 다른 통계에서는 낮게 나타났던 번3동은 학원수는 다른 지역보다 높게 나타났다. 이는 상계중계 학원가 지역의 영향을 받은 것으로 고려된다.



[그림 50] 해당 단지별 유통업체 수(2017년 기준)

<표 61> 영구임대아파트의 주변 상업시설의 수

구분		유통업체수	은행수	미용업	의류판매업	일반학원수
강북구	번3동	0	1	23	4	18
노원구	중계4동	0	3	27	9	22
강서구	가양2동	1	3	17	11	2
강남구	일원1동	1	2	23	5	11
	수서동	1	4	16	2	4
서울시 평균		17.92	16.08	14.30	11.88	9.11

자료: 통계청(www.kosis.co.kr)

비제도적 빈곤 공간 거주민들은 현재 거주하는 가장 주요한 요인은 저렴한 주거비와 교통 환경이다. 영구임대아파트 거주민들은 오랜 기간 한 장소에 거주하면서 교통 환경이 향상된 경우이고, 이들은 접근성이 좋은 곳을 찾아 이동한다. 이들이 거주하면서 겪는 가장 큰 문제점은 열악한 주거 시설이다. 영구임대아파트 거주자들은 시설구조에 대해 모든 면에서 만족하고 있는데 반해 크게 상반되는 결과라고 볼 수 있다. 국가인권위원회의 조사결과에서 알 수 있듯이 비제도적 빈곤 공간에서 겪는 가장 큰 문제점은 열악한 주택시설이 55.2%, 주거비부담 30.5%와 주거환경의 열악함이 30%를 차지했다. 주택의 현재 주택의 물리적 상태에 대해서는 주거 면적이 매우 좁고, 해충 및 위생에 문제가 있으며 채광 및 소음도 문제라고 지적했다(최은영 외, 2018). 이는 모두 주택 자체의 문제에 집중된 것으로 나머지 주택 위치의 문제는 매우 적은 것으로 나타났다. 이들은 높은 임대료를 주더라도 철도역이나 지하철역 주변에 거주하므로 교통 환경이나 생활편의시설에 대해서는 전반적으로 만족하는 것으로 나타났다.

<표 62> 비제도적 빈곤 공간에서 겪는 문제점

구분	전체	수급	비수급
가구수	203	107	96
주거비부담	30.5	35.5	25.0
열악한 시설	55.2	48.6	62.5
환경의 열악함	30.0	33.6	26.0
위치의 문제	2.0	1.9	2.1
외로움 고립감	28.6	34.6	21.9
안전 문제	11.8	8.4	15.6
이웃과의 갈등	7.9	1.9	14.6
기타	9.4	8.4	10.4

자료: 최은영 외(2018), 비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안, 재구성
 주: 복수응답

또한, 열악한 주택의 문제점을 해결하기 위해서 공공임대주택이 필요하다는 응답 비율이 34%로 가장 높았다. 거주민들은 현재 주거비에 많은 부담을 느끼고 있기 때문에 가능하다면 영구임대주택 혹은 공공임대주택으로 이주를 원했다. 또한 주거급여(월세보조)와 비제도적 빈곤 공간에 대한 주거지원사업이 필요하다는 비율도 높게 나타났다. 영구임대아파트가 시설과 관련해서 매우 만족하고 있는데 반해 비제도적이 빈곤 공간은 문제가 많음을 확인할 수 있다.

<표 63> 비제도적 빈곤 공간에서 필요한 복지프로그램

구분	전체	수급	비수급
가구수	203	107	96
주택구입자금대출	5.9	2.8	9.4
전세자금대출	4.9	4.7	5.2
공공임대주택	34.0	33.6	34.4
주거급여(월세보조)	14.8	7.5	22.9
주거급여(집수리)	2.5	1.9	3.1
주거취약계층지원사업	15.8	24.3	6.3
주거관련정보제공	3.0	2.8	3.1
기타	1.5	2.8	0.0
필요없음	17.7	19.6	12.5

자료: 최은영 외(2018), 비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안, 재구성

② 생활만족도

최초 입주에서부터 지금까지 거주하고 있는 입주민들이 많이 거주하고 있고, 한번 입주하면 나가려는 경우는 1년 기준 약 50채(사례 대상지역 평균) 정도이다. 아파트가 노후화되고 평수가 작아 주변으로 이사를 가는 사례도 있지만 대부분 장기 거주하는 경향을 보인다. 영구임대아파트 자체가 보증금이 저렴하고, 월임대료가 낮기 때문이다. 모든 사례대상단지에서 영구임대아파트의 가장 큰 장점으로 응답한 것은 도심에 안전하고 저렴한 주거지라는 점이었다. 보증금은 200만 원에 월임대료 5만 원 수준이며, 관리비도 최소 5만 원에서 7만 원 수준이다. 거주자 중 상당수가 기초생활 수급자이며, 정부의 보조를 받는 가정이 많아 임대료와 관리비에 대한 부담감은 별로 없는 것으로 나타났다. 사례대상 단지별로 특수한 경우도 나타났는데, 수서1단지의 경우는 수급비용 이외의 소각장 인근에 위치하고 있어 지원을 받는 지원금(23만 8천원)으로 인해 관리비 연체율, 이사 세대수, 아파트 공실률이 가장 낮았다. 중계주공3단지는 다른 영구임대아파트들이 평수가 다양하게 구성되어 있는데 반해 26㎡의 작은 평수로 대부분 1인 가구가 중심이었다. 그러나 장성한 자식들이 주변에 거주하며 손자 손녀를 보육하고 받는 용돈 개념의 돈으로 인해 사적 이전의 비용이 생겨, 관리비 연체율이 10% 수준이었다. 다른 사례대상단지들에 비해 두 개의 단지는 임대료에 대해서는 부담이 적어보였다. 그러나 다른 단지들은 임대료나 관리비 연체율이 50%를 넘는 단지도 있어 경제수준은 단지별로 상이한 것으로 나타났다.

영구임대아파트의 가장 큰 장점이 저렴한 임대료가 아닐까 생각이 들어요.
저희 가양5단지는 가양역과도 가깝고 한강이랑도 가까운데 이런 시설들이 있는
곳이 수급자를 기준으로, 월 5만 원 정도 임대료라면 정말 괜찮은거죠.

강서구 가양5단지, 김○○ 과장

영구임대아파트는 서울 도심에서 거주할 수 있고, 경제적으로도 부담이 적기 때문에 입주 경쟁률은 최고인 지역은 12.5:1이다(2017년 기준). 부정적인 시선에도 불구하고 서울 도심에서 저렴하게 장기적으로 거주할 수 있다는 장점이 주거지 선정에 큰 요인으로 작용한다는 것을 알 수 있다.

<표 64> 영구임대아파트 해당 단지 세부사항

단지명	전용면적(가족수)	공급수	신청인원	경쟁률
강서구 가양 5단지	26(2)	200	505	2.5
	31(3)	70	68	1
강남구 수서 주공1단지	26(2)	100	1,252	12.5
	31(3)	30	106	3.5
노원구 중계 주공3단지	26(2)	130	1188	9.1
강북구 번동 2단지	26(2)	80	909	11.4
	31(3)	40	12	0.3
	36(3)	15	121	8.1
	40(4)	40	69	1.7
강북구 번동 3단지	31(3)	60	15	0.3
	40(4)	20	54	2.7

자료: 한국주택공사(www.lh.or.kr)

또한 거주민들은 관리의 측면에서도 대부분 만족도를 나타냈다. 영구임대아파트의 관리사무소는 LH와 SH가 운영한다. 이들은 대부분 임대아파트 계약 업무, 입·퇴거 관리, 노후시설 관리, 커뮤니티 활성화를 위한 행사 준비, 장애인 및 정신질환자 관리, 독거노인 관리, 내부 시설 점검 등 일반 분양아파트에서는 관리하지 않는 다양한 일들을 처리하고 있었다. 이러한 업무들의 대부분이 입주민의 관리비에서 충당되고 있는데, 영구임대아파트의 관리는 외부 관리뿐만 아니라 내부의 일부 비품까지도 관할하고 있어 관리비의 지원이 필요한 실정이다. 특히, 강북구 번2.3단지의 경우는 다른 지역에 비해 고령화가 심하고 장애인의 비중이 높는데 반해 경비직원(관리업무포함, 2개동에 1명)이 적었다. 관리비로는 관리인을 고용하기가 어려워 CCTV를 통해 방범의 문제를 해결하고 최소한의 인원으로 아파트 환경 관리가 이루어지고 있었다. 관리

사무소 인원 부족으로 인해 업무가 과중하며, 입주민들도 청소 및 관리 인력이 충분하지 않아 아파트 주변 환경(아파트 내부 청소자가 없음)이 청결하지 않는 것에 대한 불만을 가지고 있었다. 이러한 지역에 대해서는 정부의 관리비 부분에 대한 적절한 지원이 필요하다. 대부분의 영구임대아파트는 청결하지 않다는 인식이 관리비의 부족으로 인한 아파트 단지 관리에 관한 인력충원의 문제일 수도 있기 때문이다. 중계주공3단지의 경우는 절도나 분실의 문제는 CCTV를 통해 해결하고 나머지 1,455세대에 대해서는 관리직원 8명이 근무하며 분리수거 지도, 주변 정리, 내부 관리 등을 하고 있었다. 다른 지역에 비해 청결했고, 주변과의 위화감도 적은 편이었다. 주변에 사회복지관과 연계해서 주변 환경 정리를 했고, 이를 통해 주민들의 자발적인 행동도 이끌어냈다. 사회복지시설과의 긍정적인 연계방향을 보여주는 사례였다. 외부 시설 관리의 경우는 LH와 SH에서 적극적으로 시행하여 큰 문제는 없는 것으로 나타났다. 내부시설의 경우도 최근에 자가 가구 지원제도를 통해 구조안전, 설비상태, 마감상태 등을 고려하여 수선비용을 350만 원~950만 원 수준에서 지원하고 있다. 수선주기는 최소 3~7년이며 도배, 장판에서 난방, 급수, 지붕, 기둥 등 다양한 수선을 지원한다. 장애인은 주거약자용 편이시설도 추가 설치하고 있다. 이는 영구임대아파트 뿐만 아니라 소득인정액이 중위소득의 43% 이하면 가능하다. 영구임대아파트의 관리사무소에서는 이러한 주거복지 관련 제도 및 개인 복지 관련 제도도 도와서 처리하고 있다.

많은 일을 하고 있어요. 외부관리 뿐만 아니라 내부관리도 하고 있어요. 외부관리는 LH에서 많은 지원을 해주고 있어요. 내부 관리 같은 경우에는 전등 같은건 관리비에서 총당해서 갈아주고 있어요. 지금은 기초생활수급비 뿐만 아니라 주거비용까지 지원받아서 생활도 많이 향상되었어요.

수서1단지 관리사무소직원

영구임대아파트의 거주자들이 장기거주를 하고 거주에 대한 전반적인

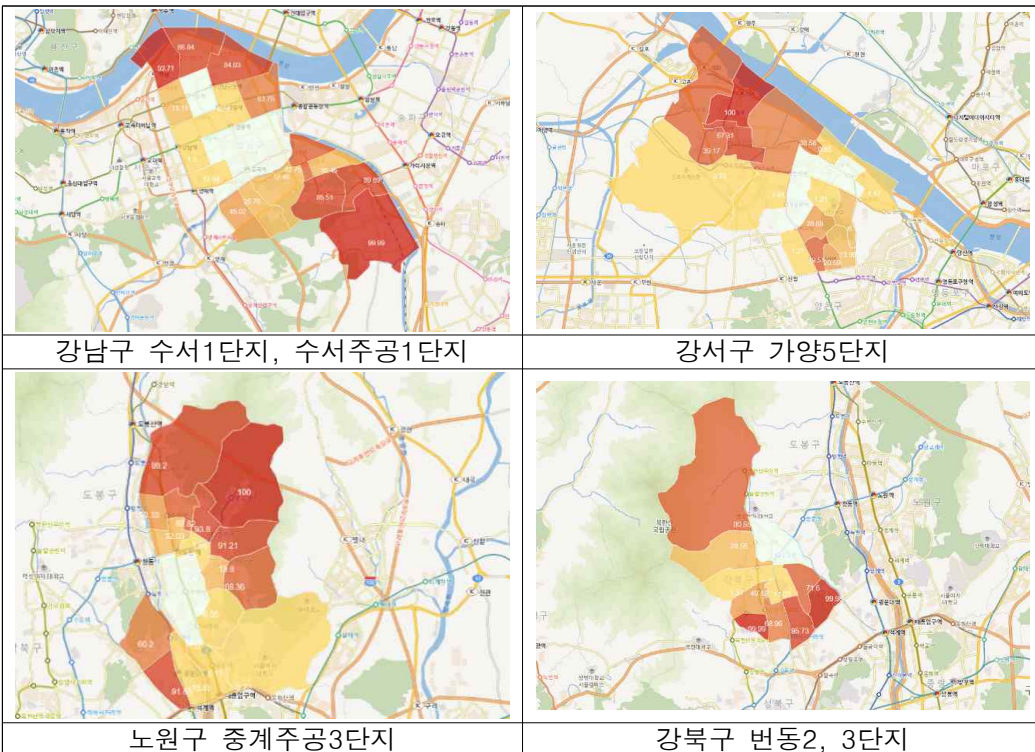
만족도가 높은 반면, 비제도적 빈곤 공간의 거주자들은 충분하지 않은 난방 시설과 이를 관리하지 않는 집주인, 쪽방이나 고시원 방과 방 사이가 나무 판넬인 경우, 방 사이의 방음이 전혀 되지 않아 사생활보호가 되지 않을 뿐만 아니라 잠을 자기도 힘들어 일상생활의 어려움에 노출되어 있다. 거주 공간 내에서는 개인적인 전화 통화조차도 불가능하고, 옆방의 싸우는 소리 등으로 일상생활에 방해가 되는 경우도 많아, 전반적인 생활의 만족도가 떨어지는 것으로 나타났다. 판잣집·비닐하우스는 화재나 붕괴의 위험에 늘 불안해하며 지낸다. 전문적 관리시설이 있는 영구임대아파트에 비해 이들 지역들은 거처 자체의 보안시설이 미비하고 창문이나 방문에 잠금장치도 충분하지 않아 사생활 보호와 안전에 대한 문제가 심각한 수준이다. 이뿐만 아니라 판잣집·비닐하우스는 상하수도, 화장실 등 필수 기반시설이 부족한 상황이다. 국공유지나 다른 사람 소유의 토지에 무허가건축물을 지은 경우가 많아서, 주거생활에 필수적인 기반시설이 갖추어지지 못하여 식수와 안전설비를 갖춘 전기와 가스등을 이용하지 못하는 어려움이 있다. 단순한 주택의 질의 문제뿐만 아니라 생활과 생존 자체에 위협을 받고 있는 실정이다. 영구임대아파트에 비해 주거와 관련한 생활만족도가 매우 낮은 수준이다.

③ 복지혜택

기본적으로 사례대상단지의 영구임대아파트 안에는 1개~2개의 사회복지시설이 위치해 있다. 이들은 급식서비스부터, 커뮤니티 활성화 프로그램, 주민교육프로그램, 고령인구 케어, 주변 환경 개선까지 다양한 프로그램을 진행하고 있다. 개인적인 성향의 입주민을 제외하면 대부분의 사람들이 모여서 급식이나 간식제공을 받고, 다양한 노래, 무용, 학습 관련 등 다양한 교육 프로그램도 진행 중이다. 또한, 고령인구 케어를 관리사무소, 요양사 등과 함께 연계해서 지원해 나가고 있다.

복지관 때문에 좋은 점이 많아요. 점심도 챙겨주고, 아프면 병원이랑 연결도 시켜주고요. 가끔 운동회 같은것도 해서 동네 사람들이 모여서 다같이 재미있게 노는 시간도 갖기도 해요. 혼자사는 노인들도 잘 돌봐줍니다.

강북구 번3단지 주공아파트 입주민



[그림 51] 해당 단지별 응급의료접근성(2017년 기준)

복지시설 뿐만 아니라 의료시설도 매우 편리한 위치에 있어, 이용에 불편함이 없는 것으로 나타났다. 외부에서 영구임대아파트에 대한 평가를 할 때 의료복지시설에 대한 접근이 어렵고 상대적으로 의료혜택에서 배제되어 있을거라고 생각하지만, 실제로는 걸어서 10분 거리 안에 다수의 병원들이 분포되어 있다. 이는 주변에 분양아파트가 들어서면서 상권이 형성되고, 도심의 확장으로 영구임대아파트가 포함되면서 발생한 결과라고 볼 수 있다.

이로 인해 다양한 의료혜택을 거주지와 가까운 곳에서 받을 수 있다는 장점이 생겼다. 그러나 영구임대아파트의 장애인 인구가 증가하는 상황에서 장애인 복지관 및 의료시설은 부족한 상황이다. 장애인 인구 증가 현상에 대해 인지하고 이와 관련된 시설도 주변에 배치하는 것이 필요하다.

<표 65> 영구임대아파트단지의 의료 복지시설

구분		복지시설 현황	의료시설 현황
강북구	번3동	강북장애인복지관, 번동보호작업장(장애인), 번동장애인보호센터	강북구 보건소 소아청소년과(2)
노원구	중계4동	중계주공사회복지관	외과(1), 피부과(1), 소아과(1) 정형외과(1)
강서구	가양2동	가양5종합사회복지관 강서다솔장애인자립생활센터	한의원(2), 이비인후과(2) 소아과(1), 내과(2)
강남구	일원1동	청각장애인지원협회	종합병원(1) 산부인과(1) 치과(1) 내과(1) 정형외과(1)
	수서동	수서명화사회복지센터	정형외과(1) 안과(1) 이비인후과(1) 내과(1) 치과(1)

주: 선정 시설의 기준은 도보로 10분 이내 위치

비제도적 빈곤 공간 내부에는 복지시설이 거의 없는 상황이다. 대표적으로 쪽방상담소가 있는데 전국 10개소밖에 설치되어 있지 않고, 나머지 공간들은 영구임대아파트에 비하여 복지혜택에서 벗어나 있는 상태이다. 기초생활 수급을 받는 사람들은 주거복지 프로그램등을 통해 주거급여등을 받고 있지만, 비수급가구는 자신의 열악한 처지에 대해 먼저 드러내고 지원을 요청하는 것에 적극적이지 못하며, 상담 경험이 많지 않은 가운데 어떠한 지원을 받을 수 있는지 잘 알지 못해 복지혜택의 사각지대에 속해있다(최은영 외, 2018).

④ 사회적 인식

전반적으로 사회가 고령화되어가는 추세이지만 특히, 영구임대아파트의 거

주민들은 연령층이 높은 것으로 조사되었다. 대부분 입주초기에 입주해왔기 때문에 연령층이 높아진 이유도 있지만, 고령층의 증가로 인해 독거노인의 증가와 고독사의 문제까지 증가하고 있는 실정이다. 이로 인해 영구임대아파트 관리사무소에서는 이들을 집중 관리하고 지속적으로 돌보기 위한 노력을 진행 중이다. 또한, 입주자격 중 장애인등록증이 교부된 자(정신지체인, 정신장애인 및 3급 이상의 뇌병변 장애인의 경우에는 그 배우자를 포함)가 포함되어 있는데, 특별한 관리가 이루어지고 있지 않아 이들로 인한 화재사고, 소음문제 등의 관리문제가 자주 발생하고 있었다. 이로 인해 입주자간에도 분쟁이 자주 발생해서 관리사무소의 적합한 직원배치가 필요하지만 이러한 인력을 관리비로 충원하기 때문에 인력을 증가시키는데 문제가 있어 지원이 필요하다.

영구임대아파트를 바라보는 외부의 시선에 대해서는 여전히 관리자 및 거주자들도 부정적인 시각일 것이라고 생각한다. 인구의 구성적인 측면이나, 경제적으로 소외되어 있는 점을 가장 큰 요인이라고 생각한다. 그러나 실질적으로 거주민들 자체는 외부에서는 그런 인식을 하고 있을지 모르지만, 영구임대아파트에 사는 것이 저렴한 임대료, 안정적 주거의 공간이라는 장점으로 인해 만족도가 높았으며, 대부분 외부로 이주하고 있지 않다. 이를 통해 사회적 인식과 영구임대아파트 거주민들의 만족도에 차이가 있다고 볼 수 있다.

대부분 20년 전에 영구임대아파트 입주 시기에 들어오신 분들이 많기 때문에 연령대가 높은 편입니다. 외부로 나가신 분들도 몇분 계시지만 대부분 그냥 살면서 지내십니다. 이런 분들이 노환으로 돌아가시면, 최근에는 장애인들이 많이 들어옵니다. 그런데 문제는 정신적으로 문제가 있어서 불을 지르거나, 위험한 행동을 많이해서 관리사무소에서 문제가 되고 있습니다.

강북구 번동 3단지, 관리사무소 직원

외부에서는 아무래도 기초생활수급자나, 노인들, 술 많이 먹는 사람들, 장애인들이 많이 사니까 안 좋게 볼 수도 있죠.

그런데 여기들어와서 사는 사람들은 그런생각은 별로 안해요.

외부에 분양아파트 생기면서 주변 환경 나아져서 많은 혜택을 보고 있죠.

그정도로 생각하지 소외당했다거나 이런 생각은 잘 안하는 것 같더라고요.

수서 1단지, 관리사무소 직원

인구 구조를 통계를 통해 살펴보면 영구임대아파트가 입지해 있는 동에 장애인수, 정신질환자수, 독거노인수가 많은 것으로 확인되었으나 그 만큼 노인 수급자 수도 많은 것으로 나타났다. 그러나 영구임대아파트가 없는 지역인 종로구는 독거노인의 수가 중계동, 일원1동 수준보다 많아 관리가 필요하지만, 이들은 거주하는 지역이 영구임대아파트 밖이라 관리가 어렵다.

<표 66> 사례대상단지 인구 구조

단위: %

구분		장애인수	정신질환	독거노인	수급자(노인)
강북구	번3동	10.32	6.49	4.82	1.46
	평균	4.24	2.98	3.33	0.67
노원구	중계4동	6.18	7.93	3.87	1.18
	평균	5.36	5.23	3.57	0.84
강서구	가양2동	14.39	11.54	6.04	2.82
	평균	5.53	4.86	3.12	0.66
강남구	일원1동	6.37	8.62	3.59	1.35
	수서동	13.74	10.66	7.52	2.83
	평균	3.22	4.03	2.27	0.40

주: 2016년 기준 전체 인구수 대비 각 항목 인구 수 비중

또한 사례대상지들은 인구의 추세가 점점 고령인구는 증가하고 청소년 인구는 두드러지게 감소하는 추세임을 확인 할 수 있다.

아이들은 거의 없어요. 한 5% 미만일거예요. 대부분 오래 거주한 노인들이 살고 있거나 장애인이 부모와 살고 있어요. 영구임대라고 놀림을 받는다는데, 아이가 없어서 그런건 잘 모르겠네요.

청소년도 거의 없죠. 청소년들이 모여서 우범지대를 형성한다는 건 제가 근무한지 7년이 되었지만 그런 모습은 보지 못했어요. 노인들이 많아서 대부분 저녁엔 음주 때문에 일이 생기지... 학생들 문제는 보지 못했어요.

강북구 번동 2단지, 서○○ 과장

<표 67> 영구임대아파트 단지 구역 85세 이상 인구 추이

단위: %

구분			1995	2000	2005	2010	2015
강북구	15세미만	평균	21.12	16.87	15.77	13.21	10.47
		번3동	15.14	15.80	15.80	13.80	11.39
	85세이상	평균	0.24	0.32	0.44	0.63	0.92
		번3동	0.30	0.34	0.48	0.66	1.00
노원구	15세미만	평균	23.87	20.60	18.46	15.41	12.56
		중계4동	22.48	18.66	17.84	15.56	12.61
	85세이상	평균	0.17	0.26	0.38	0.59	0.88
		중계4동	0.17	0.21	0.39	0.66	0.99
강서구	15세미만	평균	22.71	18.81	16.36	13.70	11.29
		가양2동	27.70	18.23	12.14	7.51	5.83
	85세이상	평균	0.19	0.26	0.37	0.59	0.89
		가양2동	0.16	0.33	0.66	1.12	1.83
강남구	15세미만	평균	19.26	15.22	14.00	13.41	12.71
		일원1동	21.91	16.62	14.78	12.19	9.93
		수서동	21.03	12.02	9.64	8.00	6.78
	85세이상	평균	0.27	0.35	0.45	0.66	0.87
		일원1동	0.20	0.36	0.48	0.95	1.14
		수서동	0.26	0.52	0.94	1.74	1.89

자료: KOSIS, 인구총조사
 주: 전체인구대비 비율

와 마찬가지로 노인인구가 많고, 1인 가구 위주이며 청소년이 수가 매우 적다는 공통점은 있지만, 이들은 사회적으로 배제되고 있다고 인식하는 경우가 많았다(최은영 외, 2018). 외부에서 자신을 바라보는 인식과 자신들이 느끼는 사회적 인식이 유사했다. 상대적으로 배제되어 있고 국가의 정책이나 지원 면에서도 제외되어 있다고 인식하는 경우가 많았다.

⑤ 이웃관계

「주거실태조사(2006, 2017)」의 주거환경 만족도에서도 알 수 있었지만 제도적 빈곤 공간의 이웃에 관한 만족도는 상당히 높은 수준이었다. 이는 무허가정착지가 해체되고 사회적 네트워크가 사라져, 영구임대아파트 거주민이 사회적으로 고립되어 이웃과의 관계도 단절되었다는 일반적인 연구들과는 다른 상황이었다. 인터뷰 내용에서도 이웃과의 관계는 매우 좋은 것으로 나타났다. 특히 20년 넘게 한 장소에 거주하면서 꾸준한 교류를 통해 지금과 같은 인적 네트워크가 형성되었다고 볼 수 있다.

여기는 시골같아요. 산에 가서 다 같이 밤도 따다가, 같이 손질해서
 삶아먹기도 하고, 아니면 각자 집에 가져가기도 하고요. 그냥 시골처럼
 잘 어울리면서 산다고 보면 되요.
 벌써 봐온 시간이 20년이 넘잖아요.
 옆집 아주머니네 자식 결혼하고 애낳은 이야기 까지 다 알거든요.
 다 오래 봐서 그렇지요.
 강북구 번3단지 주공아파트 입주민

예전부터 같이 알고 지냈는데 아프다고 하면 그냥 지나칠 수 없잖아요
 들여다 보고, 어디 더 아프진 않은지, 뭐라도 챙겨줘야지 그런 생각해요.
 지금은 자식들도 다 자기 가정 찾아가고 그런 상황이라..
 옆집을 더 보고, 더 자주 이야기 하고 그래요.
 옆집이랑 사이가 그래요.
 강남구 수서1단지 입주민 최□□

비제도적 빈곤 공간에서 이웃과의 관계는 교류하는 이웃이 없는 것이 대다수이다. 특히 숙박업소와 고시원에서 교류하는 이웃이 없다가 가장 높은 비중을 차지했는데 고시원의 경우 좁은 공간에서 많은 사람들이 함께 살지만 타인에 대한 경계가 심하고 익명성의 보장을 원하기 때문에 이웃과의 관계를 맺는 분위기가 없는 것으로 나타났다. 또한 열악한 주택 상황에 이주를 희망하고 있어, 장기간 머물지 않는다는 특성 때문이기도 하다. 반면에 판잣집·비닐하우스는 마음을 터놓고 서로 돕는다는 비율도 46.1%를 차지했다. 형성된 지 오래된 비닐하우스촌이나 쪽방촌에서는 서로의 상황을 이해하거나 더 나아가 공동체를 이루는 경우도 있다(최은영 외, 2018). 그러나 대부분 비제도적 빈곤 공간에 거주하면서 가족이나 친인척과도 거의 연락을 하지 않을 정도로 사회에서 고립되어 가는 사람들이 증가하고 있다.

초기 영구임대아파트 단지가 건설되면서 사회적으로 고립되고 이웃관계가 단절되었다는 우려가 많았는데, 현재 영구임대아파트는 이웃관계 및 사회적 네트워크가 회복되어 가고 있다. 반면에 더욱 문제시 되는 것은 지금까지 상대적으로 소외되어 있던 비제도적 빈곤 공간의 거주민이다. 이들은 개인 빈곤 심화뿐만 아니라 장소 빈곤도 시간이 지날수록 더욱 심화되고 있으며 사회적으로도 단절되고 있다.

<표 68> 비제도적 빈곤 공간에서 이웃관계

구분	숙박업소	고시원	판잣집	비닐하우스	기타(쪽방)
가구수	30,411	151,553	6,601	36,806	
교류하는 이웃없음	52.6	72.9	9.8	47.1	
인사정도만 함	22.7	20.3	17.7	15.3	
가끔 만나서 이야기 함	17.8	4.8	26.4	15.6	
마음을 터놓고 서로 도움	6.4	1.5	46.1	21.7	

자료: 최은영 외(2018), 비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안, 재구성.

4) 빈곤에 대한 장소적 접근의 필요성

제도적 빈곤 공간은 현재 많은 변화를 겪고 있다. 입주초기에는 접근성이 떨어져 지리적으로 고립되어 있었고, 환경도 열악한 수준이었다. 그러나 도심의 확장과 교통망의 확충, 그리고 분양아파트의 주변 입주까지 더해지면서 생활환경 및 근린 환경이 매우 향상되었다. 또한 2009년에 대규모의 공적자금이 투입되면서 영구임대아파트 자체의 시설도 많은 향상을 보인다. 이전까지는 열악한 환경을 대표하는 빈곤의 거주공간이었으나, 현재에는 시설 유지보수를 통해 많은 발전을 했다. 그리고 무엇보다 중요한 요소는 장기적인 거주를 가능하게 하며, 임대료가 매우 저렴하다는 것이다. 영구임대아파트에 거주민의 개인 빈곤은 심화되고 있지만 장소 빈곤이 완화되어 전반적인 빈곤이 감소했다고 볼 수 있다. 장기적이고 저렴한 주거의 안정성 보장이 삶의 질을 어느 정도 향상시켜 줄 수 있는지 보여주는 사례이다. 복지혜택 측면에서도 기초수급이나 주거급여 뿐만 아니라 아파트 단지내 복지시설이 운영되어 급식, 질병관리, 사회적 고립감 등도 해소시켜주는 역할을 하고 있다. 마지막으로 이웃과의 관계도 좋은 편이어서 거주 환경이 매우 향상되었음을 볼 수 있다. 그러나 고령이며, 저학력, 무직 등의 거주자의 특성으로 인해 음주 및 폭력 문제가 발생하기도 한다.

반면 비제도적 빈곤 공간은 제도적 빈곤 공간과는 매우 다른 특성을 보인다. 제도적 빈곤 공간은 정부의 보조로 주택이 많이 개선되었지만 이들이 거주하고 있는 장소는 시간이 지날수록 더욱 악화되어 주택 자체가 열악하다. 열악한 주택을 개선하기 위한 노력이 필요하지만, 현재까지는 비가시화로 인해 정확한 파악도 어려운 현실이다. 비제도적 빈곤 공간에는 제도적 빈곤 공간에 비해 다양한 연령대가 거주하고 있다. 영구임대아파트는 고령 인구가 대부분이지만, 비제도적 빈곤 공간은 고시원이라는 특수한 장소로

인해 청년층이 많이 분포한다. 학력이 높은편이며 대부분 직업을 가지고 있어 근로소득이 높다. 그러나 소득에 비해 주거비를 많이 소비함으로 빈곤에서 벗어나기 쉽지 않다. 마지막으로 장기적으로 거주하지 않는 특성을 보인다. 영구임대아파트의 경우 장기입주의 경향을 보이지만, 이들은 열악한 주택환경과 경제상황으로 인해 자주 이주를 하게 된다. 이를 통해 비제도적 빈곤 공간이 개인 빈곤과 장소 빈곤 모두가 심각한 상황이며, 이를 해결하기 위해서는 장기적 거주가 가능한 주거의 제공이 필요한 시점이라고 생각된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 제도적 빈곤 공간과 비제도적 빈곤 공간 차이가 심하다. 서구에서는 제도적 빈곤 공간에서 개인 빈곤과 장소 빈곤이 지리적 고립, 빈곤 문화의 재생산으로 인해 끊임없이 지속되고 있지만 우리나라의 경우는 매우 다르다. 가장 대표적인 특징은 서구와는 다르게 고립된 지역이 아니라는 점이다. 교통 환경이 발달하고 주변 아파트 단지가 인근에 있기 때문이다. 또한, 영구임대아파트에 20년 이상 장기 거주한 거주민들은 개인 빈곤이 나아지지 않았지만, 장소 빈곤은 많이 해소된 경향을 보인다. 저렴한 주거비와 잘 구축된 복지시설, 교통 환경, 근린 환경으로 인해 빈곤이 전반적으로 완화되고 있는 경향을 보인다. 이에 반해 가장 큰 문제는 제도화되지 않는 빈곤 공간이다. 이들에게 안정적이고 저렴하며 향상된 환경을 가진 주거공간을 제공하는 것이 빈곤을 완화시키는데 필요하다고 생각되며, 제도적 빈곤 공간에서 빈곤층의 순환이 이루어져 비제도적 공간에 거주하는 사람들이 제도적 공간에서 거주하며 빈곤을 벗어날 수 있는 기회를 얻는 것도 필요하다고 생각된다.

<표 69> 제도적 빈곤 공간과 비제도적 빈곤 공간의 비교

구분	무허가정착지	제도적 빈곤 공간	비제도적 빈곤 공간
입주자 특성	가족단위 다양한 연령층 학력도 다양	1인 가구 중심 고령화된 인구 구조 저학력	1인 가구 중심 고령층+청년층 고등교육 이상
소득	모든 가족이 경제활동에 참여하여 평균 소득이 높은 편임	저소득층	저소득층 소득이 적지 않은 개인도 존재
직업	여성: 가내수공업, 노점상 남성:일용직 노동자	무직이 대부분	일용직 근로자 서비스업 종사자
시설구조	교통 환경은 미흡 지리적접근성 좋음 편의시설 미흡 근린 환경 미흡	교통 환경이 향상됨 지리적접근성 향상 편의시설 향상 근린 환경 향상	교통 환경 좋음 지리적 접근성 좋음 편의시설 좋음 근린 환경 좋음
생활만족도	세입자 임차인이 혼합거주 임대료 만족 관리시설 없음	보증금이 있는 월세 형태 보증금과 월세 저렴 임대료 만족 관리시설 있음	보증금이 없는 월세 형태 임대가구와 비슷한 주거비용 임대료 불만족 관리시설 없음
복지 혜택	복지제도 미흡 복지시설 없음	기초수급이 대다수 복지시설 존재	기초수급+일반가구 복지시설 없음
이웃과의 관계	일자리, 금융, 주거 등의 모든 생활이 연결되어 있는 구조	활성화 장기거주와 복지기관, 관리기관의 역할	비활성화 대부분 1인가구로 단절된 생활 장기거주하지 않기 때문

VI. 결론

본 연구는 1960년대 이후 산업화와 도시화로 인해 서울로 인구가 집중되면서 형성된 빈곤 공간인 무허가정착지의 형성·확대·해체의 과정을 통해 우리나라 빈곤 공간의 변화를 심도 있게 고찰했다. 무허가정착지의 해체로 인해 다양한 대안적 빈곤 공간이 형성되었고, 이는 제도적 빈곤 공간과 비제도적 빈곤 공간으로 분화되었다. 대표적인 제도적 빈곤 공간인 영구임대아파트는 지금까지 많은 연구에서 저소득층이 집중된 공간, 우범지대, 불편한 근린 환경 등으로 대표되는 부정적인 장소로 인식되어 왔다. 그러나 본 연구에서는 평균소득, 인구, 직업, 교육 등의 지표를 활용하여 개인 빈곤을 측정하였고, 주택 만족도, 주거만족도를 통해 장소 빈곤을 통계적으로 측정했다. 그리고 두 가지 지표로 부족한 점을 심층인터뷰를 통해 보완하였고, 데이터마이닝 기법을 활용한 객관적인 지표 및 자료 분석을 통해 현재 영구임대아파트의 실태를 파악하였다. 제도적 빈곤 공간은 개인 빈곤이 심화되지만 장소 빈곤은 완화되어 전체적으로 빈곤이 완화되는 경향을 보인다는 것을 도출할 수 있었다. 반면, 비제도적 빈곤 공간은 개인 빈곤과 장소 빈곤이 모두 심화되는 경향을 보였다. 본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

1960년대 우리나라의 급진적인 산업화와 도시화로 인해 도시 인구가 폭발적으로 증가하였고, 농업 중심에서 경공업 및 중공업 중심으로 산업구조도 변화하였다. 이 과정에서 대다수의 농민들은 서울로 이주하였고, 주택 건설의 부족으로 인해 일반 주택 시장에 편입될 수 없었다. 그들은 자생적으로 무허가 정착지를 건설하기 시작하였다. 이 시기는 도시화율 자체가 높지 않았기 때문에 주택의 건설이 많지 않았고 주택 수요도 대량공급이 필요하

지 않았다. 정부에 의한 주택 건설은 매우 적었으며 대부분이 민간에 의해 주도되었다. 이 시기동안 정부의 저소득층 주택 정책은 묵인과 방치였으며, 국가는 무허가정착지를 정비할 경제적, 사회적 능력이 부족한 상황이었기 때문에 무허가정착지가 도심 내 2~10km 내외에 형성될 수 있었다. 1967년 이후에는 계획적으로 집단정착지를 조성해서 저소득층을 이주시키거나 시민 아파트 건립 등을 통해 정비하기 시작했다. 도심 반경 5~10km 이내의 무허가정착지를 철거하기 시작하면서 신림동, 사당동, 상계동 등지로 집단 이주 정착지를 조성했으나 생활 기반이었던 도심과 너무 거리가 멀고, 기본적인 사회적 인프라가 구축되지 않아 다시금 무허가정착지 거주민들은 도심으로 이주하기 시작했다. 그러나 1983년 합동재개발정책이 시행되고 철거 및 재개발 권한이 건설회사로 이양되면서 재개발은 급속도로 이루어지고 1990년대를 거치며 무허가정착지는 모두 해체되었다.

무허가정착지의 해체로 인해 대안적 빈곤 공간인 제도적 빈곤 공간과 비제도적 빈곤 공간이 등장했다. 해체과정에서 주택 소유주들에게는 영구임대아파트의 입주권 및 일반지역 이사시 이사비용 및 보증금 지원을 했고, 1년 이상 거주 세입자는 영구임대아파트 입주권과 이사비용을 지급받게 되었다. 영구임대아파트에 입주한 사람들도 있지만 입주권을 전매하고 비제도적 빈곤 공간으로 이주한 사람들도 발생하게 되었다. 여기서 가장 문제가 되는 사람들은 1년 이하 거주 세입자들이었다. 이들은 무허가정착지 해체에 따른 저렴한 주거공간의 감소와 상대적인 박탈감으로 인해 주거권과 생존권 보장을 요구하며 철거반대 운동을 진행하였고, 이 과정에서 많은 문제가 있었지만 일부는 주거권을 획득하기도 했다. 이러한 과정을 거쳐 무허가정착지 해체 이후 대안으로 등장한 빈곤 공간은 제도적 빈곤 공간인 영구임대아파트와 비제도적 빈곤 공간으로 분리되었다.

영구임대아파트는 1998년 「주택 200만 호 건설계획」을 통해 시작되었

으며 1993년까지 전국적으로 19만여 호, 서울에서 46,722호가 공급되었다. 그러나 지속적으로 건설되지 못하고 1993년 이후 건설이 중단되었으며, 2008년 이후에는 소량으로 공급이 재개된 상태로 이전처럼 대단지로 형성되지는 못하고 있다. 영구임대아파트는 기초생활수급자, 국가유공자, 또는 장애인등록증이 교부된자, 일본군위안부피해자 등으로 입주 대상이 한정되어 있다. 임대료의 수준은 시장 임대가격의 30%이하로 형성되어 있어, 다른 도심의 주거지역에 비해 저렴한 편이다. 서울시 일부에만 영구임대아파트가 분포되어 있으며 강서구(32.69%)에 가장 많은 세대가 집중되어 있다. 최근 서울시에서는 2016년부터 영구임대아파트 단지를 다시 건설하기 시작했으나 이전의 대단지 계획이 아닌 130호, 60호 정도의 소규모 단지로 일반 분양아파트와 같이 건설하고 있는 추세이다. 영구임대아파트는 도시외곽지역에 형성되었고, 이로 인해 교통문제, 일자리와의 거리, 구축되어 있지 않은 사회 하부시설로 인해 입주가 원만하게 이루어지지 않았다. 또한, 소형 평수 위주였기 때문에 경제적 형편이 어렵지만 가구원이 많은 가구는 입주하기가 어려웠다. 또한 가구소득에 따라 임대료를 설정한 것인 아니라 낮은 임대료도 감당하지 못하는 가구는 입주할 수가 없었다. 이웃과의 관계를 고려하지 않은 입주방식으로 기존의 사회적 자본도 해체되었다. 이로 인해 구직이 어려워지고, 경제형편이 악화되면서 영구임대아파트 거주민에 대한 부정적인 시각은 더욱 부각되었다. 이러한 이미지는 현재까지 이어지면서 수많은 연구자들은 영구임대아파트를 심각한 사회적 배제의 공간, 도시의 섬 등으로 명명했다. 그러나 현재 영구임대아파트는 많은 변화를 경험하고 있다. 2009년 대규모 공적자금이 투입된 이후 시설 측면에서도 많은 향상을 보였으며, 상승하지 않는 임대료와, 장기간 안정적인 주거공간의 제공은 저소득층에게는 빈곤을 완화시켜주는 일종의 완충지역 역할을 해왔다. 또한 초창기에 문제가 되었던 교통 및 편의시설의 문제도 도시의 확장으로 인해 어느 정도 해결되는 양상을 보이고 있다.

이러한 상황에 대하여 본 연구는 제도적 빈곤 공간인 영구임대아파트와 비제도적 빈곤 공간인 숙박업소, 판잣집·비닐하우스촌, 고시원, 기타(쪽방)에 대하여 비교분석을 실시했다.

공공에 의해 제도화된 빈곤 공간인 영구임대아파트는 대부분이 1인 가구 중심이며 노인인구가 많은 비율을 차지한다. 초창기 입주자들이 장기 거주하는 경향을 보이기 때문이다. 엄격한 입주자격의 때문에 대부분 기초생활수급을 받는 저소득층이 입주하여, 소득은 서울시 평균 이하이며, 공공임대아파트, 일반임대, 주택 자가 소유 가구보다 매우 적은 수준의 평균소득을 보였다. 그러나 이들의 생활은 소득에 비해 궁핍하지 않다. 소득대비 주거비 비중은 낮은 편이고, 그 결과 이들의 가처분 소득이 높음을 확인 할 수 있었다. 개인 빈곤은 심화되는 경향이 있지만 장소 빈곤의 완화로 전체적인 빈곤 수준이 완화되는 경향을 보인다. 또한, 20년 전 이들이 최초 입주했을 때는 영구임대아파트가 도심에서 매우 떨어진 곳에 입지하고, 교통시설이 잘 구축되어 있지 않아 구직에 어려움이 있었고, 주변 근린 환경도 문제가 많았다. 그러나 현재의 영구임대아파트 위치는 도심의 확산과 잘 구축된 교통망 덕분에 지리적으로 고립된 형태를 보이지 않는다. 주변에 입주한 분양아파트의 영향으로 상권 및 근린 환경도 개선되었다. 또한, LH와 SH의 관리사무소가 단지 내부에 위치함으로써 주거복지에 관련된 전반적인 서비스를 제공하고 있어 공공서비스에 대한 접근도 매우 좋은 편이다. 이로 인해 상대적으로 소득이 적어도 저렴한 임대료와 접근이 쉬운 공공서비스 덕분에 장소 빈곤은 완화되는 경향을 보이고 있다. 주거만족도 조사에서 매우만족, 대체로 만족이 약 84%를 차지하는 것으로 영구임대아파트 단지의 거주가 장점이 많다는 것을 확인할 수 있었다.

한편 비제도적 빈곤 공간도 제도적 빈곤 공간과 마찬가지로 1인가구와 노인인구가 중심이다. 고시원 거주 인구들이 있기 때문에 청년인구도 포함

되어 있다. 이들은 영구임대아파트 거주민들과는 달리 근로소득이 높고, 무직도 적은 편이며, 소득대비 주거비 수준이 매우 높은 편이다. 일반 임대가구들과 비슷한 수준의 임대료를 사용하고 있어, 소득대비 부담이 매우 크다. 공공서비스에 대한 연계성도 좋지 않으며, 비닐하우스촌의 경우는 교통시설과의 연결성도 매우 좋지 않다. 저소득층은 보증금 없는 월세에 소득의 20% 이상을 소모하기 때문에 주거비용 측면에서 많은 부담을 느끼고 살고 있다. 제도안에 포함되지 않은 빈곤 공간은 무허가정착지가 해체되고 20년이 지난 지금 개인 빈곤도 장소 빈곤도 모두 심화되는 경향을 보이고 있다.

이렇듯, 우리나라의 빈곤 경향은 서구와는 매우 다른 패턴을 보인다. 서구에서는 제도적 빈곤 공간에서 개인 빈곤과 장소 빈곤이 지리적 고립, 빈곤 문화의 재생산으로 인해 끊임없이 지속되고 있지만 우리나라의 경우는 매우 다르다. 영구임대아파트에 20년 이상 장기 거주한 거주민들은 개인 빈곤이 나아지지 않았지만, 장소 빈곤은 많이 개선된 경향을 보인다. 저렴한 주거비와 잘 구축된 복지시설, 교통 환경, 근린 환경의 향상으로 장소의 질이 향상되고 이것은 곧 빈곤의 완화와 삶의 질 향상에도 기여할 수 있다. 이러한 점을 인지하여 현재 개인 빈곤과 장소 빈곤이 모두 열악한 비제도적 빈곤 공간 거주자들에 대해서 안정적이고 저렴한 주거환경을 제공할 수 있는 공간 마련이 필요하다고 생각된다. 이는 빈곤에 대한 장소적 접근을 통해 빈곤을 완화시킬 수 있기 때문이다.

그러나 본 연구는 개인 빈곤과 장소 빈곤 분석에서 대상지역을 서울시의 구로 측정하여 대상의 공간적 단위가 크다는 한계점이 있다. 이는 소득자료 자체가 불평등 지표로 분류되어 공표되지 않아서 자료에 대한 접근이 불가능했기 때문이다. 또한, 제도적 빈곤 공간과 비제도적 빈곤 공간의 분석에 있어 다양한 통계자료 및 인터뷰 자료를 활용하지 못했다는 한계점이 있다. 이는 향후 연구를 통해 보완해 나갈 예정이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 곽현근, 2007, “지역사회 사회자본에 미치는 동네효과에 관한 연구”, 지방정부 연구 11(4), pp.59-86.
- 구해근, 2002, 한국노동계급의 형성, 서울: 창비.
- 권영덕, 2012, 아파트 리모델링 활성화 정책변화에 따른 서울시 정책방향, 서울연구원 정책과제연구보고서, 서울연구원.
- 김광중, 1994, 일반주택지역 정비모델 개발, 서울연구원.
- 김동배·이익섭, 1995, “영구임대주택 입주가구의 주거환경 및 가족기능에 관한 시론적 연구”: 서울시 변동지역 가구의 입주전후 비교, 연세사회복지연구 2, pp.46-85.
- 김동선, 2017, “쪽방밀집지역의 주거환경과 주민들의 사회적 배제에 대한 GIS 활용 연구”, 한국콘텐츠학회 17(8), pp.209-225.
- 김선기, 1987, “사회복지지표의 설정 및 가치판단에 관한 연구”, 지방행정연구 2(4), pp.1-16.
- 김수현, 1996, “공공임대주택 정책의 논리와 한국의 경험”, 도시연구 2, pp.127-145.
- _____, 2011, “무허가 정착지 정책과 국가 역할: 서울, 홍콩, 싱가포르의 경험을 중심으로”, 주택연구 19(1), pp.35-61.
- 김수현·전홍규·장준혁·하성규·장세훈, 1998, 철거민이 본 철거, 한국도시연구소.

- 김수현 · 장영희 · 박은철 · 한혜숙 · 김위정, 2001, 저소득층 주거실태와 정책방향, 보건복지부.
- 김수현 · 이현주 · 손병돈, 2016, 한국의 가난, 과주: 한울.
- 김안나 · 노대명 · 김미숙 · 신호성 · 김태완, 2008, 사회통합을 위한 사회적 배제 계층 지원방안 연구: 사회적 배제의 역동성 및 다차원성 분석을 중심으로, 한국보건사회연구원.
- 김영란, 2004, “신빈곤(new poverty)의 발생구조와 빈곤정책 변화에 관한 연구: 근로빈민(working poor)을 중심으로”, 사회복지정책 20, pp.245-273.
- _____, 2005, “한국의 신빈곤현상과 탈빈곤정책에 관한 연구: 근로빈곤층(the working poor)의 실태를 중심으로”, 한국사회복지학 57(2), pp.41-70.
- 김영욱 · 신행우 · 이선화 · 공은미 · 김민수 · 김경용, 2014, 저소득층 주거지 변화 연구: 무허가정착지를 중심으로, 서울특별시.
- 김영욱 · 신행우 · 김민수, 2015, “서울시 집단 무허가 불량 주거지의 형성과 변화에 따른 유형화와 특성에 관한 연구”, 한국도시설계학회지 7(3), pp.45-57.
- 김영욱 · 김주영, 2016, “영구임대아파트와 판자촌의 공간구조와 자살률 비교 연구”, 한국도시설계학회지 17(1), pp.135-146.
- 김윤태 · 서재욱, 2014, “빈곤의 다차원성: 사회학적 논쟁을 중심으로”, 한국사회학회 사회학대회 논문집 12, pp.297-298.
- 김정호, 2001, “영구임대주택정책의 효과성평가: 전·후비교법을 중심으로”, 국토계획 36(7), pp.285-296.
- 김형용 · 최진무, 2012, “취약근린지수의 공간적 분포: 서울시를 사례로”, 국토지리학회 46(3), pp.273-275.
- 노대명, 2004, “신빈곤의 현황과 대책에 대한 좌담회”, 보건복지포럼 89, pp.4-36.

- 다쓰오 나루세 지음, 백운인 옮김, 1994, 생활양식론, 서울: 민글.
- 마이크 데이비스, 김정아 역, 2007, 슬림, 지구를 뒤덮다 신자유주의 이후 세계 도시의 빈곤화, 서울: 돌베개.
- 박관민·송명규·이경진, 2009, “임대아파트 단지에 대한 사회적 배제의 실증 연구 : 용인시 동백지구를 사례로”, 도시행정학보 22(3), pp.107-131.
- 박재영, 2018, 영구임대아파트 입주민의 거주경험에 관한 연구, 동의대학교 대학원 박사학위논문.
- 박현주, 1998, 토지정책의 전개와 발전방향, 국토개발연구원.
- 배미애, 2003, “사회정의와 복지지리학에 관한 고찰”, 한국지역지리학회지 9(4), pp.546-558.
- 서울특별시, 1969, 66 시정연사, 서울특별시.
- 서종균, 1996, “강제철거의 비인간성과 그 대책”, 도시와 빈곤 22, pp.19-33.
- 서종균·김준희·조정구·요네다 사치코·강동균·장유선, 2013, 비주택 주거 가구 주거지원 방안마련을 위한 연구, 서울특별시.
- 손병돈, 2007, “빈곤 심도별 내부 구성과 결정요인”, 한국사회복지학회 국제학술발표대회지, pp.292-295.
- 손지아, 2006, “한국의 '신빈곤'에 대한 연구: 노동패널자료 분석을 중심으로”, 경북대학교 대학원 박사학위 논문.
- 신현방, 2016, “발전주의 도시화와 젠트리피케이션, 그리고 저항의 연대, 공간과 사회” 57, pp.5-14.
- 안균오, 2016, 공공임대주택, 서울연구원.
- 안창진, 2008, 중국의 주택상품화 과정이 주거 빈곤에 미친 영향, 성신여자대

학교 교육대학원 석사학위논문.

이규인, 1989, 都市 無許可定着地の 類型別 特性 및 改善方案에 關한 研究: 서울시 9개 지역 무허가정착지를 중심으로, 서울대학교 대학원 박사학위논문.

이덕복, 1993, “불량주거지역 재개발사업의 정당성 문제”, 환경논총 31, pp. 282-297.

_____, 1993, 불량주택 재개발 사업의 문제점과 개선방안 연구, 대한주택공사.

이선화·김수현, 2013, 대도시의 새로운 불법(편법)주거를 어떻게 볼 것인가?, 서울시연구 14(4), pp.105-125.

이소정, 2006, “관자촌에서 쪽방까지: 우리나라 빈곤층 주거지의 변화과정에 관한 연구”, 사회복지연구 29, pp.167-208.

이영아, 2015, “한국의 빈곤층 밀집 지역 분포 및 형성 과정 고찰”, 한국도시지리학회지 18(1), pp.45-56.

_____, 2017, “불안 공간과 도시 빈곤층의 불안한 삶”, 공간과 사회 62, pp.79-109.

이영환, 1990, “임대주택과 주거권 문제”, 사회복지연구 2(1), pp.121-139.

이원호, 2006, “사회적 배제의 측정과 빈곤현상의 공간적 패턴: 서울시의 사례 연구”, 국토지리학회지 40(3), pp.367-379.

_____, 2016, “장소기반 정책과 도시빈곤: 일자리 미스매치와 지역노동시장의 장소성 분석”, 대한지리학회지 51(1), pp.41-56.

이은정·구지윤·조윤희, 2007, “커뮤니티 임팩트(community impact)를 위한 개입 과정 연구: 북미지역 및 한국의 공동모금회 사례 중심”, 사회복지공동모금회 나눔연구소 연구보고서 2007(1), pp.1-168.

이태진, 2017, 2016년도 노숙인 등의 실태조사, 한국보건사회연구원.

- 임창복, 1987, 주택의 유형적 지속성과 변용성 민간단독주택변천상의 함의, 한국토지주택공사.
- 장영희 · 이재수 · 양재섭 · 성수연, 2013, 통계로 본 서울주거, 서울연구원.
- 장경석, 2006, “발전국가의 공간개발: 1960~80년대 서울 한강변 아파트 주거 지역 형성과정을 중심으로”, 공간과 사회 25, pp.194-212.
- 장세훈, 1998, “도시화, 국가, 그리고 그린벨트: 한국 영국 일본의 그린벨트를 중심으로”, 도시연구 4, pp.33-69.
- 장진범, 2013, 한국 (반)지하 주거의 사회적 표상과 거주자의 정체성 연구, 서울대학교 대학원 석사학위 논문.
- 전홍규, 2015, “아시아 대도시의 주거 빈곤 실태와 정책방향”, 세계와 도시 9, 서울연구원.
- 조덕훈, 2013, “한국 임대주택 공급정책의 변화과정 연구”, 공간과 사회 46, pp.58-101.
- 조용훈, 1990, “무허가불량주거지에 관한 기존연구의 동향 및 그 건축적 접근 가능성모색”, 대한건축학회논문집 6(3), pp.65-71.
- _____, 1991, 서울시 무허가 정착지의 건축적 특성과 개선방향 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 조은 · 조옥라, 2013, 도시빈민의 삶과 공간: 사당동 재개발지역현장연구, 서울: 서울대학교출판문화원.
- 최병두 · 강내희 · 조정환 · 김용창 · 신현방 · 곽노원 · 박배균 · 정현주 · 장세룡 · 조명래 · 정병순 · 박세훈 · 돈 미첼, 2017. 희망의 도시, 서울연구원.
- 최성은, 2017, “주거부문 재정지출 현황과 저소득층 주거지원정책의 방향”, 재정포럼 247, pp.32-44.

- 최은영 · 정진선 · 이원호 · 강지영 · 김기태 · 이채운 · 김두겸 · 이강훈 · 구형모,
2018, 비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안, 국가인권위원회.
- 천현숙, 2002, 수도권 주택건설과 인구집중, 국토연구원.
- 하성규, 1990, “자생적 정착촌과 도시재개발”, 한국지역개발학회지 2(1),
pp.163-174.
- _____, 2000, “도시 저소득층 주거와 삶의 질”, 대한지리학회지 35(2), pp.
295-306.
- _____, 2007, “불량주거 실태와 정책과제”, 한국사회정책 14(1), pp.122-168.
- 한국도시연구소, 2003a, 서울시 재개발지역 주민연구: 철거가 지역주민들에게
미치는 영향, 서울시정개발연구원.
- _____, 2003b, 주거지정비 사업의 갈등양상과 공공성 제고 방안, 대
통령비서실 사회통합기획단.
- _____, 2007, “비닐하우스촌, 해법은 없는가?”, 비닐하우스촌 주민의
주거권 보장을 위한 토론회. 한국도시연구소.
- 한국보건사회연구원, 2017, 빈곤통계연보, 한국보건사회연구원.
- 홍인옥, 2004, “노후불량주택개량지원제도의 문제점과 개선방안 모색”, 도시와
빈곤 70(70), pp.70-87.
- _____, 2005a, “영구임대주택 주민들의 사회적 배제 해결 및 사회통합 방안”,
도시와빈곤 76, pp.32-60.
- _____, 2005b, 주거빈곤계층의 주거실태와 지원방안: 비정상적인 주거를 중심
으로, 국토연구원.

2. 국외문헌

- Anirudh K., Sriram, M.S., and Purnima, P., 2014, “Slum Types and Adaptation Strategies: Identifying Policy-Relevant Differences in Bangalore.” *Environment and Urbanization* 26 (2), pp.568-585.
- Ahsan, S, M, R., 2017, “Convergence of Home-based Enterprises with Domestic Spaces: Evidence from Dhaka Neighborhoods”, *Intranational journal of built environment and substantiality* 4(3), pp.244-250.
- Atkinson, R., and Kintrea., K., 2001, “Disentangling Area Effects: Evidence from Deprived and Non-deprived Neighborhoods”, *Urban Studies* 38(12), pp.2277 - 2298.
- Atkinson, T., 1998, Social exclusion, poverty and unemployment, London: Centre for analysis of social exclusion
- Betti, G., and Gagliardi, F., 2012, “Subnational indicators of poverty and deprivation in Europe: Methodology and applications”, *Cambridge Journal of Regions Economy and Society* 5(1), pp.129-147.
- Dhushyanth. R., 2017, *Cities, Slums, and Early Child Growth : Empirical Evidence from Bangladesh*, The World Bank.
- Dunn, J., 1998, *Developing indicators of rural disadvantages*, Salisbury: Rural Development Commission.
- Florida, R., 2017, *The new urban crisis: How our cities are increasing inequality, deeping segreagtion*, Seoul: Maekyung Publising Inc.
- Freeman, C., 1979, “Centrality in social networks: Conceptual clarification”,

- Social Networks* 1, pp.215-239.
- Galbraith, J. K., 1992, "The functional underclass, Proceedings of the American", *Philosophical Society* 136(3), pp.411 - 415.
- Gough. J., Elsenschtz. A., and Mcculloch, A., 2006, *Spaces of social exclusion*, New york: Routledge
- Gould, R. V., 1987, "Measures of betweenness centrality in nonsynthetic networks", *Social Networks* 9, pp.277-282.
- Hasluck, C., and Green, A. E., 1994, "Implications of the changing spatial incidence of the long-term unemployed for the planning of programme provision and training", *Unemployment in Focus*. pp.115-132.
- Jordan, B., 2008, "The place of 'place' in theories of poverty: mobility, social capital and well-being, Cambridge Journal of Regions", *Economy and Society* 1(1), pp.115 - 129.
- Labao, L. M., 2008, "Poverty and inequality across space: sociological reflections on the missing-middle subnational scale", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 1, pp.89-113.
- Lewis, J. and Townsend, A., 1989, *The North-South Divide: Regional Change in Britain in the 1980s*, London: Paul Chapman Publishing.
- Marshall B., 1970, *Slums and Community Development*, Baltimore: Free Press.
- Milbourn, P., 2004, "The local geographies of poverty: a rural case-study", *Geoforum* 35(5), pp.559-575.
- Mobrand, E., 2007, "Struggles over Unlicensed Housing in Seoul 1960-80",

Urban Studies 45(2), pp.367-389.

Mohan, J., 2002, "Geographies of welfare and social exclusion: Dimension, Consequences and methods", *Progress in Human Geography* 26(1), pp.65-75.

Mutunayagam N., 1974, *Towards Principles for the Control of Squatter Settlements in Bangkok, Thailand*, Bangkok: Community and Regional Planning Program.

Neuwirth. R., 2006, *Shadow Cities: A Billion Squatters, a New Urban World*, New York: Routledge.

O'Higgins, M., and Jenkins, S., 1987, *Poverty in Europe paper read to the EUROSTAT Conference*, Noordwijk: Netherlands.

Pacione, M., 1997, *Britain's cities : geographies of division in urban Britain*, London, New York: Routledge, 1997.

Pain, R., Barke, M., Gough, J., Fuller, D., MacFarlane, R. and Mowl, G. 2001, *Introducing social geographies*, London: Arnold.

Philo, C., 2005, "The Geographies that Wound", *Population, Space and Place* 11, pp.441-454.

Powell, M., Boyne, G., and Ashworth, R., 2001, "Towards a geography of people poverty an place poverty", *Police & Politics* 29(3), pp.243-258.

Pruijt. H., 2013, "The Logic of Urban Squatting", *International Journal of Urban and Regional Research* 37(1), pp.19-45.

Raju, D., Kim, K, Y., and Nguyen, Q, T., 2017, "Cities, slums, and early child growth : empirical evidence from Bangladesh", *Policy Research*

Working Paper Series 8094, The World Bank.

Reazul, S., 2017, “Convergence of Home-based Enterprises with Domestic Spaces: Evidence from Dhaka Neighborhoods”, *Intranational journal of built environment and sustainability* 4(3), pp.244-250.

Robson, B., Bradford, M., and Tye, R., 1995, *1991 Deprivation Index: a review of approaches and a matrix of results*, Manchester: Department of the Environment.

Srinivas, H., 2015, *Defining Squatter Settlements*, Kobe: The Global Development Research Center.

Taylor, E. J., Mora, J., Adams R., and Alejandro, F., 2008, *Remittances, inequality and poverty: Evidence from rural Mexico*, Davis: University of California, Davis.

UK Government, 2018, *Squatting and the law*, London: UK government.

UN HABITAT, 2013, *The challenge of slums: global report on human settlements*, London: United Nations Human Settlements Programme.

Wasserman, S., and Faust, K., 1994, *Social network analysis: Methods and applications*, Cambridge, New York: Cambridge University Press.

ABSTRACT

Changes of the poverty space and the comparison of alternative poverty space in Seoul

Ahn, Changjin

Department of Geography

Graduate School of

Sungshin University

(Supervised by Professor Lee, Wonho)

Since 1960s, in Republic of Korea, a great number of people moved to Seoul due to rapid industrialization and urbanization. As Seoul metropolitan city did not have appropriate housing policy on immigrants, they had to build squatter settlement in a center of Seoul on their own. Such squatter settlement not only played a role as inexpensive housing for low income residents but it also formed social network which jobs, finance, education and child care are connected through social capital raised by residents on their own. Squatter settlement was poor in housing facilities, residential environment and infrastructure but it was suitable for low income immigrants to live. Most of them tried to move to a better housing and environment and break away from poverty.

They had a job in the center of a city which made it possible for them to be connected to outer world. Such characteristics are very different from slums and squatter settlement in the western countries.

In spite of the right function of squatter settlement, downtown redevelopment started in earnest in 1983 with the introduction of joint redevelopment method. As compensation for redevelopment, home owners were provided with security deposit and rent if they moved to permanent rental apartment(Equivalent to social housing in Europe). and provided with housing deposit if they moved to private rented dwellings. While people who resided in squatter settlement for a certain period of time were provided with the right to move into permanent rental apartment or provided with expense for dwelling according to the number of households members, tenants who resided in squatter settlement for a short period of time were moved into another place with relocation expenses provided only. They had to be relocated to accommodation, shack shanty · vinyl house village, gosiwon(very small room that students live in while studying for an important test) and slice room due to economic hardship. Due to demolition of squatter settlement and appearance of various alternative poverty space, poverty space in Republic of Korea is classified into institutional poverty space which is represented by permanent rental apartment and non- institutional poverty space which is represented by accommodation, shack shanty · vinyl house, gosiwon, slice room. This study examined non-visualization of poverty space from the viewpoint of destruction of squatter settlement and a change in poverty space through statistics and literature. Findings

of this study are as follows.

Squatter settlement prior to 1966 was built centering around Jongno-gu and Jung-gu within 2~10km from the center of Seoul which was located near workplace and shantytown was made on a large scale on idle land, riverside and mountain slope. However, between 1967 and 1971, squatter settlement within 10km from downtown was forced to be demolished. Squatter settlement was developed centering around apartment complex. During such development, squatter settlements in the center of Seoul were demolished and expanded to outskirts of Seoul such as Sillim-dong in Gwanak-gu, Sadang-dong in Dongjak-gu, and Sanggye-dong in Nowon-gu. Between 1972 and 1982, Korean government announced a policy to legalize increasing squatter settlement and acknowledged houses in squatter settlement as private property. During the same period, squatter settlement expanded to Gangnam-gu, Seocho-gu and Seongbuk-gu. However, as joint redevelopment policy was enforced in 1983 squatter settlement was completely demolished due to strong and extensive demolition and redevelopment. Only a part of squatter settlement was left as shack shanty and vinyl house in and around Gangnam-gu, Songpa-gu and Nowon-gu.

The author of this paper thought it necessary to objectively approach whether permanent rental apartment undergoes deepening poverty due to problem of space where poverty is concentrated as in the cases shown in western countries unlike experience of past squatter settlement in such context. Most studies on permanent rental apartment analyzed a problem of permanent rental apartment based on people who lived in permanent

rental apartment for a long time and did not reflect opinions among various members including people who moved to institutional poverty space from non-institutional poverty space, people who experienced institutional poverty space in general residential area and people who actually manage apartment. A study on an influence of facility improvement project through 「act on the support for improving the quality of lives of tenants in long-term public rental housing」 enacted in March 2009 on those who moved into long-term public rental housing has not been conducted. This study classified housing into permanent rental apartment, public rental housing, general public rental housing(including the lease of a house on a deposit basis and monthly rent), one's own house that are institutional poverty space and non-institutional poverty space based on 「survey of residence 2006, 2017」 conducted by Ministry of Land, Infrastructure and Transport and sorted poverty into people poverty and place poverty and elicited characteristics according to types. This study conducted analysis of an influence of inexpensive and stable residence support by examining relevant policies based on objective data. This study conducted statistical analysis and in-depth interviews with persons concerned to analyze actual geographical isolation, economic hardship, sense of isolation from neighbors and family, difficulty from social exclusion and slumism from negligence of management and objectified interview data by using textmining technique. This study analyzed a change in people poverty and place poverty and degree of poverty among people residing in permanent rental apartment by comparing non-institutional poverty space

and permanent rental apartment. A result of analysis is as follows.

One person household and elderly population account for a great part of permanent rental apartment which is poverty space institutionalized by the public. People who reside in permanent rental apartment tend to live for a long time. Due to strict qualification to dwell in permanent rental apartment, low income people who receive livelihood benefits dwell in permanent rental apartment and ordinary citizens are difficult to have an opportunity to reside in permanent rental apartment. Average earnings among people who dwell in permanent rental apartment are lower than those of Seoul Metropolitan City. Average earnings among people who dwell in permanent rental apartment are far lower than public rental apartment, general rental house and one's own house. However their lives are not needy for their income. Weight of housing expenditure against income is low and as a result their disposable income is high. People poverty tend to deteriorate but due to alleviation of place poverty, overall poverty level tends to be relieved. When they moved in permanent rental apartment for the first time 20 years ago, permanent rental apartment was located far from the center of the city and transportation facility was poor and thus they had a difficulty in finding a job and neighborhood environment was inadequate. On the other hand, at present, permanent rental apartments are equipped with good traffic environment and thus they are not isolated in terms of geography and commercial districts and neighborhood environment improved under the influence of apartment complex near permanent rental apartment. Control offices of LH and SH which are located in apartment complexes provide overall

service for housing welfare which makes accessibility to public service improved. As a result of inexpensive rent and public service which is easy to access, place poverty tends to be alleviated. In a survey of housing satisfaction, 97.5% of people surveyed said that they are very satisfied or satisfied with dwelling in permanent rental apartment. Like institutional poverty space, one person household and elderly population account for a great part of non-institutional poverty space but youth population is included in non-institutional poverty space due to people who dwell in gosiwon. Unlike people who dwell in permanent rental apartment, those who live in non-institutional poverty space have high level of earned income and jobs. However, level of housing expenditure against income among those who live in non-institutional poverty space is very high and they pay a rent whose level is similar to general rental house and thus it is an undue burden on them. Because low income people spend over 20% of their income on monthly rent without security, they feel burdened of housing cost. Vinyl house village is very poor in public service and access to transportation facilities. Unlike institutional poverty space which traffic environment improved over time, in poverty space which has not been integrated in institution, squatter settlement has been dissolved and compared with circumstances which people who lived in squatter settlement experienced 20 years ago, both people poverty and place poverty have deteriorated.

Poverty trend in Republic of Korea is very different from that in western countries. Unlike western countries which both people poverty and place poverty have continued due to geographical isolation and

reproduction of poverty culture in institutional poverty space, in Republic of Korea, people poverty of people who lived in permanent rental apartment for over 20 years has not improved but place poverty has improved significantly. Quality of place has improved due to inexpensive housing expenditure, improved welfare facilities, traffic environment and neighborhood environment which can contribute to alleviation of poverty and improvement in quality of life. It is necessary to prepare stable and inexpensive space for people who live in non-institutional poverty space based on findings of this study because approach to poverty in terms of place can relieve poverty.