

주제회의  
주거권

## 쪽방촌의 역사와 현실-서울지역을 중심으로

**이동현**

[홈리스행동, 상임활동가]

## 1. 쪽방의 역사<sup>1)</sup>

- 쪽방은 IMF 경제위기 이후 빈곤 가구의 마지막 잠자리로 발견되었으나, 그 시작은 한국전쟁으로 인한 피난과 정착, 산업화에 따른 도시화로 거슬러 올라감. 하성규 외(2005)는 쪽방의 형성과정을 그 '기원'에 따라 다음과 같이 유형화하고 있음.
- 성매매 집결지의 변형 : 박정희 정권이 사회악을 뿌리 뽑는다는 차원에서 1961년 윤락행위를 금지하여 '사창가'가 쇠퇴하며, 쪽방과 같은 숙박업으로 업종 변경. 서울 돈의동, 창신동, 영등포동, 동인천역 인근, 부산진역 인근 쪽방이 이에 해당.
- 여관·여인숙의 변형 : 1986년 통행금지의 해제로 인한 이용객 감소, 구시가지 쇠퇴, 숙박업소의 고급화·대형화로 여관·여인숙이 쪽방으로 전환. 서울 창신동, 남대문로 5가동, 대전 및 대구지역 쪽방이 이에 해당.
- 고시원, 축사, 일반주택 등의 변형 : 인허가 없이 근린생활시설(독서실)로 관할 교육청 영업 신고만으로 운영 가능했던 고시원이 주거시설로 전환, 상가나 폐업한 공장, 축사 등이 쪽방으로 개조된 경우 등.
- 쪽방은 철도역, 인력사무소, 재래시장 등 거주자의 일자리와 관련된 입지에 위치함. 지리적인 집중 정도에 따라 '밀집 지역'(서울지역 5대 쪽방, 대전 정동 등)과 '분산 지역'(부산역 인근~서면, 인천 부평동 등)으로 분류할 수 있음.
- 1999년 서울지역 쪽방 실태조사를 실시한 이후 2000년도에 서울 2곳(종로구, 중구)과 부산 1곳(동구)에 쪽방상담소 시범 설치. 2001년에 10개소, 2001년도에 11개소 설치. 2018년, 노숙인 복지법 시행규칙(제9조)에 있던 쪽방상담소의 설치 근거를 법률로 상향(제16조 제1항 제7호 신설). 2023년 8월 현재 전국 10개(서울 5개, 부산 2개, 인천 1개, 대구 1개, 대전 1개) 쪽방 상담소 운영.

## 2. 쪽방 및 주민 현황

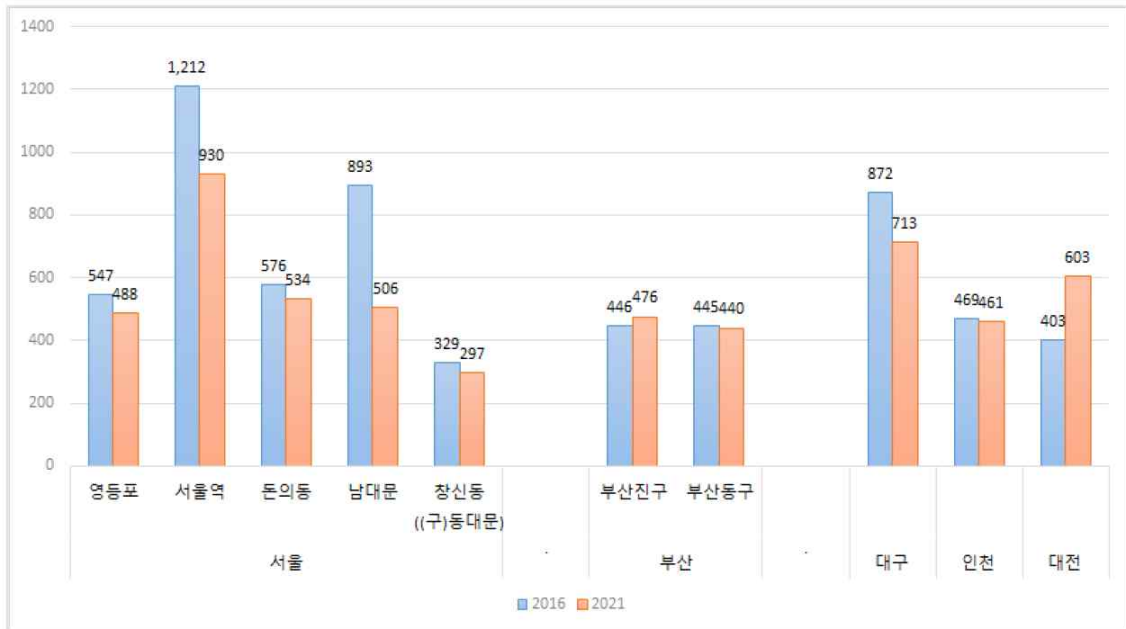
### 1) 쪽방 주민 현황

- 쪽방 주민의 현황에 대한 전국단위의 정규 조사로는 보건복지부의 5년 단위 '노숙인 등의 실태조사'<sup>2)</sup>가 유일함. 최근 조사인 2021년 조사에 따르면 전국의 쪽방 주민은 5,448명으로 2016년 대비 744명 감소. 지역별 구체 규모 변화는 [그림 1].
- 2016년 조사 대비 규모 변화가 큰 지역은 서울로, 서울지역 쪽방 인구 감소(822명)는 전체 쪽방 인구 감소(744명)를 상회. 대구지역도 159명의 감소. 이들 인원의 감소에는 거주지 상업화 젠트리피케이션(서울역 인근), 재개발(남대문), 재개발·재건축(대구)이 큰 영향.
- 쪽방 주민은 남성이 다수이며(남 84.4%, 여 15.6%), 연령은 60대(37.3%), 50대(27.0%), 70대(17.5%) 순으로 2016년 조사보다 평균 연령이 높아짐. 1인 가구는 전체의 98.1%로 대부분. 생계급여 수급 가구는 58.7%, 등록장애인 10.8%이고, 지체장애인(5.1%) 비율이 가장 높음.<sup>3)</sup>  
(단위 : 명)

1) 하성규·남원석·김선미·전홍규·서종균·신명호·이호·홍인옥·김윤이, 2005, 쪽방 주민의 주거실태 및 주거안정 대책에 관한 연구, 대한주택공사, pp15~23, p93

2) '노숙인복지법'에 따라 5년마다 실태조사를 실시하며, 2016년 1차, 2021년 2차 조사를 수행함.

3) 임덕영·이태진·하은솔·이병재·남윤재·남기철·정원오·민소영·신원우·송아영·이기재, 2021년도 노숙인 등의 실태조사, 보건복지부·한국보건사회연구원, p153 ; 장민철·유경진, 2022, 대구 비주택 거주자 복지 수요 실태조사, (사)자원봉사능력개발원, p13



[그림 1] 쪽방상담소별 쪽방주인 현황

자료 : 임덕영 외 2021, p153에서 재인용.

## 2) 쪽방의 주거 환경<sup>4)</sup>

- 보건복지부의 전국 단위 실태조사는 쪽방의 주거 환경을 조사하지 않으므로, 매년 진행되는 ‘서울 지역 쪽방 건물 및 거주민 실태조사’ 결과를 중심으로 주거 환경을 살펴봄.
- 쪽방의 구조는 콘크리트(29.3%) 다음으로 목조(28.6%)가 가장 많을 정도로 취약. 난방은 절반 가량(52.7%)이 도시가스를 연료로 사용하나, 난방 효율이나 안전에 취약한 전기장판(15.2%), 연탄(11.3%), 전기패널(10.2%) 사용 비율도 높음.
- 서울지역 쪽방의 주요 편의시설 설치 수준은 <표 1>과 같음. 일상생활에 기초적으로 필요한 취사장, 세탁장, 샤워실이 갖춰진 비율이 절반 이하로 낮음. 설치된 시설 대부분이 공동 이용 형태로 운영된다는 점을 고려하면 주거 환경이 훨씬 더 열악함을 알 수 있음.

<표 1> 서울지역 쪽방 편의시설 현황

구 분		건물 수	백분율
전 체		283동	100.0%
취사장	있음	91동	32.2%
	없음	192동	67.8%
세면장	있음	247동	87.3%
	없음	36동	12.7%
세탁장	있음	123동	43.5%
	없음	160동	56.5%
화장실	있음	228동	80.6%
	없음	55동	19.4%
샤워실	있음	78동	27.6%
	없음	205동	72.4%

4) <서울특별시, 2022.12., 2022년 서울시 쪽방 건물 및 거주민 실태조사 결과보고서>를 발췌함.

자료 : 서울특별시 2022.12, p4

### 3. 쪽방 현안 1 : 쪽방 지역 개발

- 쪽방 개발의 역사는 쪽방의 멸실이자, 주민들에게는 거주지 박탈을 의미하였음. 2003년 철거된 서울 영등포 쪽방 주민에 대한 추적 기사에 따르면, 철거된 쪽방 200 여동에서 114명이 보상을 받았고, 이들 중 주거 이전비를 받은 사람들은 101명, 임대아파트 입주권 신청자는 13명(당시 주거 이전비는 1인 가구 기준 420여만 원, 임대주택 보증금은 약 1천 만 원 수준)<sup>5)</sup>. 퇴거 2년 후 보상을 받고 쪽방을 떠난 이들 90명(‘집주인’ 제외한 수)을 추적 조사한 결과 추적실패 19명, 공공 임대주택입주 5명, 노숙 4명, 사망 2명을 제외하고는 모두 반경 1km 안의 쪽방으로 이주한 것으로 드러남.<sup>6)</sup> 이주 수요가 몰리며 인근 쪽방의 임대료가 평균 3~4만 원 상승. 서울지역 주요 쪽방 개발 역사는 아래 <표 2> 참조.

<표 2> 서울지역 주요 쪽방 개발 및 멸실 현황

시기	지역	개발사업	멸실 규모(호)
2003	영등포구 영등포동1가	도시계획시설사업	≒200
2005	중구 남대문로5가	도시환경정비사업	≒400
2006	영등포구 영등포동1가	도시계획시설사업	≒80
2008	용산구 동자동	도시환경정비사업	≒100(비인정 쪽방)
2016	중구 남대문로5가	도시환경정비사업	220

- 근래 이뤄지는 서울지역 쪽방 개발은 민간, 공공 개발 모두 쪽방 주민들의 선(先)이주 선(善)순환을 보장하는 방식으로 이뤄짐. 2020년 영등포쪽방촌을 시작으로 한 정부의 공공주택사업 발표의 영향도 있겠으나, 쪽방 주민 조직화를 바탕으로 한 주거권 운동의 노력의 결과이기도 함. 일례로 남대문로 5가 쪽방 지역 일부를 대상으로 하는 ‘양동 도시 정비형 재개발’ 사업은 쪽방 주민에 대한 재정착 계획은 물론 임대주택 건립 계획이 없었음. 오히려 서울시는 2019년 10월, ‘쪽방촌 정비방안 검토 자문회의’를 열어 개발지역 쪽방 주민들을 인근 용산구의 건물을 임차하여 고시원 수준의 공간을 만들어 이주시킬 계획을 세움. 이에, ‘홈리스주거팀’은 2019년 하반기부터 주민실태 조사, 주민설명회, 주민의견서 조직, 주민 문화제, 기자회견, 결의대회 등을 열어 중구청과 서울시를 압박. 2년여에 걸친 주민 조직사업을 기반으로 2021년 6월, ‘양동 쪽방 주민회’를 결성하여 상시적인 주민자치활동을 진행하고 있음. 이와 같은 활동으로 2021년 3월, 쪽방 지역 내 경로당 부지에 임대주택과 사회복지시설을 건립하여 주민들을 선이주 한 후 업무동을 건설하는 것으로 계획이 변경됨.
- 주민 재정착 대책을 방해하는 가장 큰 문제는 ‘사전퇴거’ 조치. 소유주들은 주거 대책(임대주택, 주거 이전비, 이사비)을 회피하기 위해 개발사업이 본격화되기 이전부터 기존 주민들을 퇴거시킴. 양동 도시 정비형 재개발(남대문로 5가동 쪽방 지역) 지역은 2019년 말 455실 400명이었던 쪽방 및 주민 규모가 2021년 초 324실 230명으로 1년 여 만에 절반 가까이 감소. 또 다른 창신

5) 임대주택 입주권과 주거이전비를 같이 받을 수 있도록 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」이 일부개정(2007.4.12.)되기 이전의 상황임.

6) 한겨레 21, 255년 5월 10일(559호), 쪽방 사람들, 가도 가도 반경 1km!

동 도시 정비형 재개발(창신동 쪽방 지역) 지역은 2020년 말 525실 388명이었던 쪽방 및 주민 규모가 2021년 말 374실 235명으로 40%가량 감소함. 이와 같은 조치는 공공, 민간개발을 가리지 않고 공통적임. 동자동 쪽방 공공주택 예정지역 쪽방 주민의 수는 2021년 말 1,063명에서 2022년 말 886명으로 17%가량 감소함. 현재 동자동 쪽방 건물주들은 서울시에 쪽방 인증을 반납하거나, 동주민센터에 전입신고를 받지 말 것을 요청하는 형태로 주민 퇴거를 유도하고 있음. 전입신고를 불가하도록 하는 것은 명백한 「주민등록법」 위반이나 버젓이 행해지고 있는 상태.

#### 4. 쪽방 관련 현안 2 : 쪽방에 대한 개념 정의와 정책 대상

- 전술했듯, 쪽방은 개발사업으로 인해 대단위 멸실을 이어왔음. 동시에, 서울시와 일부 쪽방상당소의 무원칙한 쪽방으로의 ‘인정’과 ‘실태 파악’ 역시 쪽방의 규모를 인위적으로 조절하는 기제로 활용됨. 예를 들어, 서울시는 매해 진행되는 실태조사에 동대문구 전농1동 쪽방을 포함, 2017년 기준 7개 동 110실 74명이 거주하는 것으로 확인되었으나 2018년부터는 특별한 이유 없이 조사 대상 및 쪽방에서 제외함.
- 서울시는 과거 실태조사 시 기존 5개 쪽방 밀집 지역 외 “자치구 신규 조사 의뢰 지역”을 추가하여 조사하도록 하여, “쪽방촌 구역 확대 여부, 상담소 추가 설치 여부 등 검토”하는 데 자료로 활용하기로 함. 이에, 2014~2015년도 조사에는 기존 지역 외에 용두동, 제기동 등이 포함되었으나 그 이후로는 신규지역 조사가 이뤄지지 않음.
- 기존 밀집지역 내 존재하고, 주거 환경이 기존 쪽방과 유사하거나 더 열악한데도 쪽방에서 제외된 경우가 상당함. 서울 영등포구는 쪽방 지역 내 존재할지라도 고시원은 쪽방으로 인정하지 않는 반면, 서울 중구, 용산구의 경우 쪽방으로 인정된 고시원이 상당수 존재함. 쪽방 지역 내 일부 건물은 쪽방에서 제외되었다가 다시 편입되고, 주거 상태의 변화가 없음에도 건물주의 요청에 의해 쪽방에서 제외되는 일도 있음.
- 쪽방에서 제외된다는 것은 쪽방 주민 지원 서비스를 제공받지 못함을 의미. 특히 현 시정부는 취임 첫 행보로 창신동 쪽방촌을 방문하는 등 ‘약자와의 동행’이라는 정책 브랜드 실현의 시금석으로 쪽방 주민 지원 정책을 삼고 있음. 2021년 취임 당일 발표한 “노숙인·쪽방 주민을 위한 3대 지원방안”이 대표적으로 쪽방 내 에어컨 설치, 동행 식권 지급, 동행 목욕권 지급 등의 신규 사업을 진행하고, 쪽방에 포함되지 못한 거처 거주자들은 지원 사각지대에 처함에서 오는 상대적 박탈감이 심함. 또한, 쪽방 주민으로 인정받지 못할 경우 공공주택사업, 재개발 사업에 따른 쪽방 주민 대책에서 배제되고, 주거 취약계층 주거 지원 사업과 같은 임대주택 정책에서도 배제되는 문제도 발생.
- 비인정 쪽방은 전국적으로 다수 존재함. 전국쪽방상담소협의회(2017)는 광주, 울산, 경기(의정부, 성남) 지역의 쪽방 유사 거처 주민 200명에 대한 조사를 진행한 바 있음. 한국도시연구소(2018)의 조사 결과 제주도, 경기도(시흥시, 부천시 등), 전라북도(전주시)에 쪽방이 존재하였음. 대구쪽방상담소는 신규 쪽방을 지속 추가하는 한편, 쪽방으로 편입하지 않은 유사 비주택 현황을 조사한 결과(2022년), 이들 주거는 대체로 쪽방보다 기능이 양호하나 일부 기능의 경우(취사) 더 열악하거나 주거비 과부담으로 거주자의 주거의 질은 여전히 열악함을 확인함. 주관적 인식의 경우, 국토부의 주택 이외의 거처 주거실태조사(2018)에 따르면 전체의 20.1%(74,258 가구)가 현재의 거처를 ‘쪽방’으로 인식하고 있었음.<sup>7)</sup>

7) 전국쪽방상담소협의회, 2017, 미발간; 최은영·정진선·이원호·강지영·김기태·이채윤·김두겸·이강훈·구형모, 2018, 비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안, 국가인권위원회, pp159~161; 장민철·유경진, 2022, p33

- 비인정 쪽방의 존재는 정부, 서울시의 소극적인 정책 의지와 함께 쪽방에 대한 ‘정의’가 정립되지 않은데 기인함. 쪽방 주민 지원은 「노숙인복지법」에 근거함. 그러나 제정 당시(2011년) 법률은 ‘쪽방’에 대한 정의 없이 시행규칙 [별표 2]를 통해 ‘쪽방상담소’의 기능만을 규정하였음. 2018년, 법 개정을 통해 쪽방상담소의 설치 근거를 법률로 상향했으나, 쪽방에 대한 정의는 여전히 없는 상태. 정책 ‘대상’을 정하지 않은 채 ‘정책’과 ‘전달체계’만이 규정된 전도된 상태. 이는 ‘지방이양’이라는 예산 조달 방식과 맞물려 지방정부의 소극 행정 즉, 쪽방 인정 거처의 불인정이라는 형태로 드러나고 있음.

## 5. 쪽방 정책 제안

### 1) 쪽방 주거 환경 개선

- 개발사업이 진행되지 않는 많은 쪽방이 존재하며, 이들 주거는 갈수록 낡고 취약해질 수밖에 없음. 기존 진행됐던 소규모 수선 방식(저렴 쪽방 임대지원사업, 리모델링 지원사업 / 서울시)은 주거 환경을 개선하는 데 한계가 있는 데다 소유권을 민간에 둔 채 시행됨으로 인해 지속 불가능함. 해외에서는 영국의 「주택의 건강과 안전에 대한 영향 평가 체계(HHSRS)」, 미국의 「물리적 상태 평가 기준(UPCS)」과 같이 주거 품질 기준을 구체적으로 설정하고 그에 따른 규제를 시행하여 임대를 제한하거나 폐쇄 명령을 내리기도 함. 영국은 ‘다중주거시설’(Houses in multiple occupation, HMO)에 대한 임대등록제와 허가제를 운영하며, 허가를 받지 않고 HMO를 운영할 시 무제한의 벌금이 부과될 수 있도록 함.<sup>8)</sup> 이와 같은 기준을 수립하고 규제책을 마련하는 한편, 서울시와 정부의 노후 고시원 매입 리모델링 사업과 같이 직접 매입 후 적정 기준을 충족하도록 리모델링해 공급해야 함. 이들 거처를 확대해 「노숙인복지법」 상 ‘임시주거비지원사업’의 자원으로 활용하는 것도 필요.

### 2) 공공주택사업의 흔들림 없는 추진과 적정 주거 제공

- 2021년도에 마무리됐어야 할 동자동 쪽방 공공주택사업은 한 발짝의 진전도 없음. 건물주들의 탐욕에 가난한 이들의 주거권이 사장되지 않도록 정부가 속도감 있게 추진해야 함.
- 공공주택사업으로 공급 예정 주거의 수준(영등포 16㎡, 동자동 18㎡), 재개발로 공급 예정 주거의 수준(남대문로 5가동 14㎡)이 협소함. LH공사가 단위 공간별 필요면적을 반영해 단위 세대별 면적을 산정한 연구에 따르면, 1인 가구용 가장 작은 면적은 32㎡임.<sup>9)</sup> ‘쪽방보다 나은 공간’이 아닌 적정 수준의 주거생활을 영위할 수 있는 주택을 공급해야 함.

### 3) 쪽방 개념 정의와 지원 대상 쪽방 확대

- 쪽방 개념 정의의 필요성은 쪽방을 정책 대상으로 포함한 2000년대 초반부터 강조된 주제.
- 쪽방의 개념 정의를 할 때 ‘배제’가 아닌 ‘포용’을 원칙으로 해야 할 것. 쪽방 정의의 쓸모는 주거 취약성과 개인의 경제·사회적 취약성으로 인해 서비스가 필요한 이들을 발굴하고 지원하는 기준이라는 데 있음. 기존에 쪽방을 개념화할 때 고려되었던 면적, 편의시설의 취약성 및 전유 여부, 최저주거기준 미달 여부, 임대료 수준, 보증금 유무, 임대차 방식, 계약서 작성 여부, 밀집과 같은 특성들은 쪽방을 구성하는 속성의 하나로 고려될 수 있겠으나 필수요소로 절대화하면 안 됨. 이들 요소들과 주민 특성을 융합하여 쪽방 및 쪽방 주민으로 정의하고 필요한 서비스들을 배열해야 함.

8) 최은영 외 2018, pp209~232

9) 백혜선·이영환·박윤재·최원철, 2021, LH형 적정 주거공간 설정 연구, p164