

한국의 빈곤 노동자 밀집 지역의 실천

서울시 쪽방 지역의 주민협동회 활동을 중심으로

마쓰시타 마나 (고베대학)

1. 머리말

본 논문에서는 한국의 대표적인 거주빈곤지역 중 하나인 쪽방(간이숙박소) 지역, 그중에서도 서울¹⁾의 돈의동과 동자동 지역에서 실천되고 있는 주민자치조직 ‘주민협동회’의 활동에 주목한다. 이 지역에서는 주민 스스로의 힘으로 주민이 안고 있는 과제나 지역 내의 과제를 해결하기 위해 사회적 활동과 경제적 활동을 기반으로 하는 실천이 이루어지고, 주민 간에 연대 관계나 협력의 고리가 형성되어 있다. 이러한 실천은 지금까지의 물리적인 거주환경 정비를 비롯한 다양한 행정시책으로는 보완할 수 없었던 부분에 접근해 사람들의 삶의 질 향상으로 이어지는 공동체 만들기에 기여하고 있다. 본 논문은 두 지역의 주민협동회 활동을 정리·소개하고 과제를 밝히는데 목적이 있다.

2. 쪽방과 쪽방 거주자

쪽방은 일본에서 말하는 간이 숙박업소이다. 하지만 쪽방의 경우는 여관업법에 규정된 일본의 간이 숙박업소와는 달리 미인가 숙박업소이다. 쪽방에 대한 정의는 명확히 정해져 있지 않은데, 보건복지부가 실시한 실태조사에서는 ‘일정한 보증금 없이²⁾ 월세 또는 일세로 0.5~2평 안팎의 면적에서 취사, 세면, 화장실 등이 적절히 갖춰지지 않은 주거 공간’. 또 ‘쪽방 주민’은 불안정한 직업과 불규칙한 소득으로 적절한 주거공간에서의 생활유지가 어려워 쪽방에서 생활하는 사람으로 정의했다’라고 되어 있다. 대부분의 쪽방 건물은 화장실과 세면대는 각 층의 공유 부분에 설치되어 있고 방에는 냉난방도 없으며, 위생 상황도 나쁘고 열악한 주거 환경이다. 보건복지부(2017)에 따르면 쪽방 거주자는 약 80%가 남성이고, 약 90%가 1인 가구다. 연령은 남성은 50대(31.9%), 여성은 70대(22.6%)가 가장 많았다. 집세는 지역에 따라 다소 차이가 있지만, 평균 25만원 정도로 이런 열악한 환경을 생각하면 결코 싸지 않다. 경제 상황에 대해서는 주민의 절반이 일본의 생활 보호에 해당하는 ‘국민 기초생활 보장’을 수급하거나 공공 일자리에 종사하고 있다. 이처럼 열악한 환경이고 도시에서 불안정한 주거 형태인 쪽방을 사람들이 선택하는 이유는, 집세 납부방법이 일세이거나 보증금 없이 월세가 가능해 일반적인 임대주택을 계약하는 것보다 적은 부담으로 지붕이 있는 방에서 생활할 수 있기 때문이다. 게다가 쪽방 거주자의 절반이 노숙 생활 경험자이기 때문에 쪽방은 노숙 생활을 하지 않기 위한 최후의 보루인 동시에 노숙 생활에서 탈출하는 첫걸음이라고도 불린다.

3. 쪽방 지역에 대한 행정시책

본 논문에서 다루는 지역은 노숙 경험자도 많고 노숙 상태와의 관계성이 높다고 알려져 있다(김성근 류창수, 2015). 여기서 한국 노숙인의 정의에 대해 확인해 보겠다. 2011년 제정된 ‘노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률(이하 노숙인복지법)’에 따르면 노숙인은 다

1) 서울에는 쪽방이 밀집해 있는 지역(영등포, 동자동, 돈의동, 창신동, 남대문)이 5개 있으며, 서울 5대 쪽방 밀집 지역으로 불린다.

2) 실제로는 보증금이 필요한 쪽방도 존재한다.

음 세 가지 중 어느 하나에 해당하는 사람이다. ①상당한 기간 동안 일정한 주거 없이 생활하는 사람, ②노숙인시설을 이용하거나 상당한 기간 동안 노숙인시설에서 생활하는 사람, ③상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람이다. 보건복지부가 실시한 '2016년도 노숙인 등의 실태조사'에 따르면 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람은 '쪽방 주민³⁾'을 가리킨다. 노숙인 복지법에서는 노숙인을 노숙 생활자와 노숙인시설이용자뿐만 아니라 쪽방 주민도 포함하고 있다는 점에서, 실제로 노숙을 하는 사람들뿐만 아니라 노숙을 반복하거나 노숙 상태가 될 위기에 처한 사람들도 시책의 대상으로 삼아, 단순히 대증요법적인 측면에 머물지 않고 그 예방을 포함한 법률이며(전, 2012:86), 한국에서는 노숙 상태를 광의적으로 파악하고 있음을 알 수 있다⁴⁾.

1999년 쪽방이 주목을 받으며 사회문제가 되자 2000년 무렵부터 보건복지부는 쪽방 주민들의 생활상담 및 편의시설로 전국 11개소(서울에는 5개소)의 쪽방 밀집지역에 쪽방상담소를 설치했다. 주요 사업은 식료품 및 생활용품 제공, 폭넓은 분야의 상담창구, 보건의료 및 안전점검 서비스, 공공임대주택 입주 지원, 주민등록 복원 지원, 자립 지원, 취업 알선, 공동체 형성을 위한 지역주민 간담회 개최 등이다. 그리고 2020년에는 국토교통부가 영등포 쪽방 지역의 공공 주택 사업 계획을 발표했다. 이는 현재의 쪽방을 전면 철거하고 쪽방 주민들이 재입주하는 공공임대주택을 공급한다는 내용이다. 또한 주민들의 요청에 따라 2021년에는 동자동 쪽방 지역을 대상으로 하는 비슷한 계획이 발표됐다. 다음으로 서울시가 실시하고 있는 쪽방 지역 정책에 대해 살펴보고자 한다. 서울시 정책으로는 2012년부터 '리모델링 사업'이라는 거주복지 수준 향상을 위해 화장실 및 공동주방, 샤워실, 세탁실, 공동휴게실을 마련하고 각 방에 난방을 설비한 주거개선사업을 실시했다. 2013년부터는 쪽방 소유자에게 서울시가 방을 임차해 보수⁵⁾를 한 다음 쪽방 거주자에게 다시 빌려주는 '저가 쪽방 사업'을 실시했다. '셋뿔마을 사업'은 2015년부터 5년간 실시했는데, 인프라를 정비하고 주민 공동이용 시설을 설치하는 등 거주 환경을 개선했다. 이 밖에도 서울시는 다양한 지원 사업을 실시하고 있다. 서울시 담당자⁶⁾는 "쪽방 지역에 대한 지원 중에서 가장 중요한 사업은 쪽방상담소에서의 물품 배부이다. 지역 내에 주민 주체의 조직이 있는 것은 인식하고 있지만, 연계 관계를 구축할 필요성은 느끼지 못하고 있다."고 말했다. 서울시로서는 쪽방이 민간 소유이기 때문에 행정적인 개입이 어렵고, 주민에게 필요한 지원은 물품 배부라는 인식이었다. 그동안 국가와 서울시는 다양한 시책을 실시했지만, 물리적 환경 개선은 전체에는 미치지 못했다. 공동체 형성에 있어서도 지역주민이 안고 있는 과제 해결로 이끄는 결과에는 이르지 못해, 쪽방 주민들의 생활은 여전히 심각한 상황에 처해 있다.

4. 쪽방 지역의 지역 독자적인 실천

4.1 돈의동 주민협동회의 실천

정부 및 서울시가 다양한 정책을 시행하고 있는 가운데, 돈의동과 동자동 쪽방 밀집지역에서 주민 주체의 주민협동회 활동이 이루어지고 있다. 돈의동 지역에서는 '돈의동 주민협

3) 쪽방 주민은 한국에서 '주거 취약계층'에 포함되어 있다. 이는 최저 주거기준에 못 미치는 열악한 환경에서 생활하는 계층을 의미한다(김성근, 류창수, 2015). 그리고 쪽방 주민뿐만 아니라 고시원이나 여관·여인숙, PC방, 찜질방, 비닐하우스 등의 거주자도 포함된다.

4) 한편 일본에서는 「노숙인의 자립 지원 등에 관한 특별조치법」에서 "노숙인"이란 도시공원, 하천, 도로, 역사 등의 다른 시설을 이유 없이 기거 장소로 하여 일상생활을 영위하고 있는 자로 한정되어 있다.

5) 기본적인 주거설비나 전기배선의 개선이다.

6) 실시일 : 2022년 5월 31일, 시작시간 : 16시, 종료시간 : 17시, 실시 장소 : 서울시청

동회'라는 주민자치 조직이 2018년에 만들어졌다. 의사결정을 모두 회원인 주민이 하고, 주민 스스로가 지역을 위해 무엇을 할 수 있는지를 생각하며 주민 주도로 활동하는 조직이다. 설립 목적은 ①저축력을 기른다 ②경제적·사회적 지위 향상과 삶의 질을 높인다 ③함께 협동함으로써 스스로를 돕고 다른 사람과 나누는 공동체 정신을 실천한다, 이다. 주요 활동은 ①공제회 활동 ②배식 활동 ③장례 활동이다. 공제회 활동은 회원인 주민이 매달 출자금을 내고 그 출자금은 개인 대상 소액대출이나 협동회 활동자금으로 쓰인다. 이 출자는 단순한 출자가 아니라 저축 기능도 하고 있다. 배식 활동은 매일 점심식사를 제공한다. 장례 활동의 경우 쪽방 주민들은 여러 가지 사정으로 가족이나 그동안의 인간관계를 끊고 있는 사람이 많아 죽은 후 장례를 지내는 사람이 없거나 연락이 닿지 않는 경우가 있다. 그런 주민들을 위해 주민협동회가 장례를 지내고 있다. 필자가 실시한 주민협동회 간사 최 씨와의 인터뷰⁷⁾에서 최 씨는 "주민협동회 활동을 하게 되면서 주민들은 지역의 일원이라는 의식이 싹터 적극적으로 지역의 과제를 다른 주민과 공유하고, 주변에서 어려운 주민이 없는지 살펴보는 도움의 고리, 상조의 정신이 길러졌다"고 말했다.

4.2 동자동 사랑방마을 주민협동회의 실천

한국 국내에서 가장 규모가 큰 쪽방 지역이 있는 동자동에는 '사랑방마을 주민협동회'라는 주민 조직이 있다. 이 조직은 2011년에 ①저축 형성 ②사회경제적 지위 및 삶의 질 향상 ③공동체의 실천을 목적으로 만들어졌다. 처음에는 주민 3명으로 시작되었지만, 2020년에는 회원이 약 390명이 되었고 지역 주민의 40% 정도가 참가하고 있다. 25명의 임원과 위원이 주민 지도자라는 입장에서 주민의 모범이 되도록 활동을 하면서 지속적으로 주민들과 소통하며 주민을 조직하고 있다. 매년 3월 정기총회가 실시되는데 임기 2년간의 임원은 이 총회에서 조합원들이 직접 선출하며, 위원은 3개 위원회(사업·조직연대·교육홍보)에 소속되어 임원을 지원하면서 활동한다. (성동수, 2020) 주요 사업은 ①공제회 활동 ②교육 사업⁸⁾ ③협동경제사업⁹⁾ ④지역 행사¹⁰⁾ ⑤장례 활동 ⑥지역 청소 활동이다. 공제회 활동은 주민들이 스스로 출자해 공동기금을 조성하고 생활비, 의료비, 주거비 등 당장 돈이 필요한 조합원에게 소액대출을 해주는 것을 주 사업으로 하고 있다. 신용불량자가 많다 보니 돈이 필요할 때 어디에서도 돈을 빌릴 수 없고 고액의 이자가 붙는 사채를 쓸 수밖에 없다는 배경은 협동회를 만든 이유 중 하나이다. 협동회가 설립된 지 얼마 되지 않았을 때는 대출 상황율이 66%였으나 최근에는 90%로 나타났다. 지역 청소 활동은 2014년부터 매월 2회 활동을 진행했으며 2019년에는 100회를 맞았다. 이 밖에도 통원 동행, 방 청소나 이사 도움 등 같은 지역에 사는 주민들끼리 서로 도우며 생활하고 있다. 이외에도 주민을 조직해 동자동에서 일어나는 문제에 적극적으로 개입한다. 예를 들어 강제퇴거를 재촉하는 문제에 대한 저항운동을 들 수 있다. 사랑방마을 주민협동회의 간사를 맡고 있는 송 씨는 "협동회의 목적은 서비스나 복지가 아니다. 우리가 하려는 일은 조직적으로 단결해 문제를 해결하고 예방하는 것이다. 주민들이 당당히 주체의식을 갖고 살아가는 것이다."(송, 2020)라고 적었다. 주민협동회는 주민의 경제적 상태

7) 동의동 주민협동회 간사 최봉명 씨의 인터뷰, 실시일 : 2020년 2월 17일, 시작 시각 : 15시, 종료 시각 : 17시, 실시 장소 : 서울시청 동의동 주민협동회 사무소.

8) 교육사업은 조합원, 위원, 임원 대상 교육으로, 다른 주민조직의 현장을 견학하기도 한다.

9) 협동경제사업은 조합원 경제지원을 위한 공동구매이다. 쪽방 지역에서는 휴대용 가스버너를 사용하는 경우가 많기 때문에 휴대용 부탄가스를 협동회에서 대량으로 구입하여 저렴한 가격에 조합원에게 제공하고 있다.

10) 지역행사에서는, 1년에 2회 조합원들이 성금을 내 조합원 400인분의 식사를 제공하며 계절행사를 실시하고 있다.

의 향상뿐만 아니라 주민끼리 연결시켜 서로 돕는 정신을 높이고, 조직의 주체는 주민 자신임을 확인할 수 있다.

5. 맺음말

사회 문제로 인식되고 있는 쪽방 지역에 대해 행정 차원에서도 다양한 지원을 실시하고 있으나, 물품 배부나 일부 주거 개선에 그치고 있어 여전히 쪽방 거주자들이 처한 환경은 개선되지 않고 있었다. 한편 서울 돈의동과 동자동 지역에서는 주민 주체의 자치 조직이 구성되어 공제회 활동을 비롯한 경제 활동과 청소 활동 및 장례 활동 등의 사회 활동이 이루어지고 있었다. 이러한 활동은 원래 희박한 인간관계 속에 있던 주민들에게 경제 상황의 향상뿐만 아니라 상호간의 도움의 고리로 이어졌다. 즉, 공동체 형성을 목적으로 하면서도 성과를 거두지 못한 행정에 비해, 주민협동회는 주민들을 조직해 커뮤니티 구축에 공헌하고 있었다. 그러나 행정과 지역 내 조직과의 연계나 조정은 보이지 않아, 행정에서는 연계의 필요성을 느끼지 않고 있었다. 앞으로는 관계된 모든 주체가 협력해 서로를 보완할 수 있는 관계를 구축하는 것이 필요할 것이다. 그리고 이러한 협력 관계에 기반한 제도야말로, 거주빈곤 지역의 엠파워먼트로 이어진다고 할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 한국의 한정된 사례만을 가지고 설명했기 때문에 다른 나라에 어느 정도 적용할 수 있을지는 확실하지 않다. 본 연구를 더욱 발전시키기 위해, 앞으로는 쪽방지역 주민 인터뷰 조사와 주민협동회 이외의 외부지원단체 및 활동가 인터뷰 조사를 통해 행정이 다 파악하지 못한 주민의 니즈를 알아내고, 행정과 주민조직의 연계관계가 구축되지 않은 상황을 파악하여 행정과 주민조직의 역할을 검토할 예정이다.

참고문헌

- 全泓奎(2012) 「韓國ホームレス福祉法の制定と包括的な支援」 『ホームレスと社會』 5、82-90ページ。
- 全泓奎(2015) 「包攝型社會 社會的排除アプローチとその實踐」 法律文化社。
- ソンドンス(2020) 「東子洞(東子洞)チョッパン村の敷居のない銀行」 全泓奎編 『分斷都市から包攝都市へ東アジアの福祉システム』、184-190ページ、東信堂。
- 김성근·류창수 [김송건·류창수] (2015) 「사회취약계층의 안전 실태와 개선방안연구」 한국행정연구원。
- 김수현·원승욱·김소임 [キムスヒョン·ウォンスン옥·キムソイム] (2002) 「쪽방사람들」 서울시정개발연구원。
- 보건복지부 [保健福祉部] (2017) 「(2016년도) 노숙인 등의 실태조사」 보건복지부。
- 보건복지부 [保健福祉部] (2021) 「2021년 노숙인 등의 복지사업 안내」 보건복지부。
- 사단법인 서울노숙인시설협회 [社団法人ソウルホームレス施設協會] (2021) 「서울, 노숙인 지원사업 20년:1998-2018」 사단법인서울노숙인시설협회。
- 한국자활복지개발원·한국도시연구소 [韓國自活福祉開發院·韓國都市研究所] (2021) 「노숙인 등 복지사업의 점검·분석 및 발전 방향 연구」 한국자활복지개발원。

(번역책임자:김예진)