

제 1 회 동아시아 Inclusive 도시네트워크 구축을 위한 워크숍

1st International Workshop for the Establishment
of East Asia Inclusive City Network

台北サブセンター編
TaipeiSub-center edited,

목차

간행사 水内俊雄(미즈우치 토시오)、全泓奎(전홍규)	P4
타이페이 워크숍 일정표	P6
일본 참가자 자기 소개	P7
홈리스 자립지원을 이용한 홈리스 실천과 유니크한 인너시티 재생의 시도 水内俊雄(미즈우치 토시오)	P11
일본의 공영주택 현황과 마을만들기 실천 池谷啓介(이케가야 케이스케)	P14
니시나리에서의 사회적 포섭(Social Inclusion) 실천—에스아이협회의 실천을 중심으로— Kornatowski Geerhardt	P16
니시나리 북서부 생활보호 수급자용 주택환경과 민간주택시장의 동향 Kornatowski Geerhardt	P18
오오사카시니시나리구 서부주거환경상황보고서 (부분) 2010년3월 米野史健 Kornatowski Geerhardt 平川隆啓 佐藤由美	P25
대만 참가자 자기 소개	P33
타이페이시 홈리스에 의한 지역 커뮤니티 서비스 제공에 대하여 張獻忠	P37
대만의 사회주택운동2010—2011 사회주택추진연맹 呂秉怡	P45
홍콩 참가자 자기 소개	P49
홍콩의 홈리스 신이민, 케이지홈과 큐비클 거주자, 워킹푸어 吳衛東	P51
Shan Shui Po에서의 거주문제 Chan Wing Yin(陳穎妍)	P53
한국 참가자 자기 소개	P55
전국 홈리스연대 소개 玄時雄(현시웅)	P57
홈리스 서비스정책의 쟁점—서울시를 중심으로 徐貞花(서정화)	P60
전국홈리스실태조사 서종균	P63
한국에서의 홈리스법 제정추진과정과 과제 鄭源午(정원오)	P66
논문·자료편	
타이페이시 저가격주택(平僑住宅)의 역사 楊運生	P69
국민주택에 대해—南機場(난지창)의 역사— 楊運生	P77
어제의 ,표막, 오늘의 안정: 홈리스의 옆 모습— 楊運生	
대만의 주택정책과 주택문제—타이페이시를 중심으로— 黃麗玲/번역:岸野俊介(키시노 슌스케)	P87
홈리스 자립지원을 이용한 탈 홈리스 실천과 유니크한 인너시티재생의 시도 水内俊雄(미즈우치 토시오)	P100
일본의 저소득층에 대한 주택정책의 빈곤 全泓奎(전홍규)	P105
한국의 거주문제와 거주복지 정책 全泓奎(전홍규) 南垣碩(남원석)	P106

간행사

미즈우치 토시오, 오사카시립대학 도시연구플라자 교수
전흥규, 오사카시립대학 도시연구플라자 준교수

2010년 9월 3일에 개설된 타이페이서브센터의 개설기념 워크숍이 2011년 3월 8일~12일까지 일정으로 국립대만대학 및 타이페이시내의 사회적 불리지역(萬華區・中正區 주변에 입지하는 공영주택단지 및 단신 고령자와 생활보호수급자가 다수 거주하는 간이숙박소 거리 등)에서 개최되었다. 또한 본 워크숍은 필드서베이를 겸하여 실시되었다. 이번 워크숍에서는 타이페이 서브센터 관계자 외에 유사한 연구프로젝트를 실시하고 있는 홍콩 및 서울서브센터의 관계 스태프 및 연구자, 워커 등이 함께 모여 개최한 것이다.

워크숍에서는 타이페이 서브센터 관계자가 타이페이시내의 불리지역의 역사적 경위를 비롯하여 도시형성・도시문제 및 마을만들기와 관련된 개요에 대해 설명한 후 타이페이시내의 필드서베이를 진행하였다. 사전 세션으로서 신페이시정부와의 간담회도 실시하였다. 신페이시는 타이페이현내의 전 자치체를 통합하여 작년에 출현한 인구 380만의 타이완 제1의 직할시이다.

신페이시청사에서 진행된 사전 세션에는 부시장을 비롯한 약 50명의 관계자가 참가하여 바람직한 사회주택상과 관련한 오사카측으로부터의 보고를 들었다.

워크숍은 2부 구성으로 진행되어 제1부에서는 각 서브센터로부터의 참가자에 의한 각국의 현황 및 정책대응, 민간지원단체에 의한 실천보고를 들은 후, 상호의 경험교류의 시간을 갖았다.

제2부에서는 동아시아 각국의 도시가 공통으로 직면하고 있는 주택공공문제, 불리지역의 지역재생에 관한 도시간 교류의 통로를 안정적으로 확보하기 위한포섭도시(Inclusive City)를 향한 동아시아 도시네트워크(InclusiveCity-Net)의 형성에 관한 논의가 진행되어 그 결과 제2회 인크루시브 도시네트의 워크숍을 2012년에 서울에서 개최하는 것이 확인되었다. 또한 이번에 참가하지 못했던 상하이 등 보다 많은 참가자를 모집하여 동아시아 인크루시브도시네트를 충실화, 안정화시켜 갈 것에 대해 참가자 모두가 합의하였다.

이번 워크숍의 성과로는 다음과 같은 내용을 들 수 있다. 먼저 장기간에 걸쳐 홈리스 사람들과 불리지역에 대한 지원경험을 갖고 있는 타이페이의 지원단체 및 타이완대학의 협력하에 개설된 타이페이서브센터의 개설기념으로 같은 문제의식과 실천경험을 갖고 있는 동아시아의 도시간 연구 및 실천경험의 교류를 꾀하기 위해 타이페이시내의 불리지역의 현장에서 워크숍을 진행한 것을 성과의 하나로 들 수 있다. 또한 향후 지속적으로 교류를 리얼타임으로 진행할 수 있도록 도시간 네트워크의

구축을 위한 환경을 정비해 갈 것을 참가자 전원이 동의한 것도 또 다른 성과라고 할 수 있겠다. 그 첫 걸음으로서 앞서 언급한 바와 같이 서울서브센터가 주최하는 제 2 회 워크숍을 서울에서 개최하는 것이 확인되었다. 또한 금번 워크숍을 포함한 장기적인 교류경험을 도시연구플라자가 발간하는 국제저널 CCS 와 각종 보고서, 기타 관련 문헌의 출판 등 가시적인 성과를 간행해 갈 예정이다.

타이페이서브센터 개설기념워크숍의 프로그램은 아래와 같이 일본어, 한국어, 영어 버전으로 소개되어 있다.

<http://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/cat12/cat84/>

<http://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/en/cat51/cat85/>

또한 타이페이서브센터의 소개도 새로이 홈페이지에 게재하였다.

<http://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/satellite/subcenter.html>

<http://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/en/satellite/subcenter.html>

제 1 회 동아시아 Inclusive 도시네트워크 구축을 위한 워크숍

일시	장소	비고
3/8(二) 16:00 至 18:00	宝蔵巖芸術村 바오장옌 예술촌	바오장옌 복구가 최근 완료되어 일반에 공개됨.
3/9(三) 08 : 00--09 : 30	타이페이교	1. 임시노동자 및 홈리스의 취업안내소 2. 오토바이 감상
10 : 30--12 : 00	撫台街洋館 延平南路 26 号	타이페이의 역사관련 미니박물관
14 : 00--16 : 30	中興病院 ;쥬싱뺩위옌	타이페이 홈리스의 의료기관 이용 견학
14:00—17:30	신페시청사회주택국제교류 전문가회의	미즈우치, 이케가야는 발표
3/10(四) 09 : 00--12 : 00	1.龍山寺 주변 및 저소득층 주택 탐방 2.타이페이시 노동국,사회국 및 민간단체와 의견교환	台北市社会局 張氏、 同劳工局 邱氏
13 : 30-17 : 30	회의	노동국 취업센터(홈리스 공작점) 회의실
3/11(伍) 09 : 00--12 : 00	福民住宅 南機場住宅	
13 : 30-17 : 30	회의	충근리 활동센터
3/12(六) 09 : 00-12 : 00	신의공민회관 信義區松勤街 50 號	타이페이시의 최초 집단군인촌 유적 견학 「四四南村;스스난촌」

이름 : 에비 카즈오 海老 一郎 Ebi Kazuo

소속 · 직책 :

오사카부립대학 대학원 인간사회학연구과
사회복지학전공 박사전기과정

연구관심 :

오사카 카마가사키(아이린지역)의
건설일용노동자의 생활보장정책—
생활보호수급자의 취로지원을 중심으로—

이름 : 제이 Geerhardt Kornatowski

소속 · 직책 :

오사카시립대학 대학원 문학연구과
동 도시연구플라자 특별연구원
에스아이협회 · 사무

연구관심 :

지리학, 동아시아선진국(지역)의 홈리스문제,
인너시티 재생, 주택문제

이름 : 이케가야 케이스케池谷 啓介 (keke)
Ikegaya Keisuke

소속 · 직책 :

오사카시립대학 도시연구플라자 특별연구원
NPO법인 생활만들기네트워키타시바

관심 :

주민주체의 마을만들기, 동화지구의 마을만들기,
아시아 빈곤지역에서의 주민주체의 마을만들기와
그 프로세스. 커뮤니티워커

이름 : 히라카와 타카아키후川 隆啓
Hirakawa Takaaki

소속 · 직책 :
오사카시립대학대학원 문학연구과
동 도시연구플라자 GCOE특별연구원

연구관심 :
오사카 · 카마가사키 (아이린지역) 에서의
홍리스지원을 비롯하여 전과자 지원, 아트활동,
마을만들기 등의 실천

이름 : 전홍규 쉰 泓奎 JEON, Hong Gyu

소속 · 직책 :
오사카시립대학 도시연구플라자 부교수

연구관심 :
동아시아 도시의 사회적불리지역에서의
빈곤주민, 커뮤니티(People's Plan)에 의한
지역재생론, 거주복지론

이름 : 카와모토 아야 川本 綾 Kawamoto,
Aya

소속 · 직책 :
오사카시립대학 도시연구플라자 GCOE
특별연구원
동 대학원 문학연구과 (사회학) 후기박사과정

연구관심 :
동아시아 도시의 「이민」 커뮤니티의 형성과
변용 및 정주지원에 관한 연구

이름 : 미즈우치 토시오 Mizuuchi Toshio

소속 · 직책

오사카시립대학 도시연구플라자 겸 대학원
문학연구과 지리학 전공 교수

연구관심 :

동아시아지역에서의 홈리스 지원에 관한
정책연구, 도시재생을 기반으로 한
도시사회지리학, 근대도시형성사

이름 : 모토오카 타쿠야 本岡 拓哉
Motooka Takuya

소속 · 직책 :

일본학술진흥회 특별연구원PD
오사카시립대학도시연구플라자 특별연구원

연구관심 :

전후 일본에서의 철거문제와 에스닉
마이노리티의 거주문제, 도시사회지리학의
관점에서

이름 : 나카이 마사노부 中井 雅信 Nakai
Masanobu

소속 · 직책 :

(유)지역 · 연구어시스트사무소

관심 :

홈리스자립지원을 위한 활동과 시설 등의
비디오 촬영, 편집 등

이름 : 나카야마 토오루 中山 徹
Nakayama Yoru

소속 · 직책 :
오사카부립대학 인간사회학부 · 교수

관심 :
빈곤 · 저소득정책에 있어 주불안정층문제와
에스틱 마이너리티의 복지정책과제에 관한
사회정책학 연구에 최근에는 빈곤대책의
비교연구에 관심

이름 : 야마다 리에코 山田 理絵子
Yamada Rieko

소속 · 직책:
오사카시립대학 졸업

관심 :
일중통역담당 2002년부터 대만에서의 조사에
참가

홈리스 자립지원을 활용한 탈 홈리스를 위한 실천과 유니크한 인너 시티 재생의 시도

2011년3월 오사카시립대학도시연구플라자 타이페이서브센터개설기념심포

미즈우치 토시오水内俊雄
오사카시립대학 도시연구플라자 (지리학)
mizuuchi at ur-plaza.osaka-cu.ac.jp

http://www.lit.osaka-cu.ac.jp/geo/intro_mizuuchi.htm
http://www.lit.osaka-cu.ac.jp/geo/e-st_mizuuchi.htm

1. 2000년대의 홈리스지원시책의 효과
2. 새로운 홈리스의 출현과 리먼쇼크
3. 광의화하는 홈리스에 대한 새로운 시책의 필요성
4. 전국조직의 홈리스지원NPO의 등장
5. 후생노동성 위탁 전국조사를 기획, 실행
6. 포스트홈리스지원법의 틀만들기
7. 인너시티재생에 있어서 새로운 안전망의 역할
8. 포섭형도시의 방향

1. 2000년대의 홈리스지원시책의 효과

- 90년대 후반부터 대도시에서 공원과 고가도로 밑, 하천변 등에 텐트생활자 급증
- 2002년 홈리스 자립지원법 제정
- 공공 공간 점유 노숙인의 급감
- 홈리스자립지원센터 퇴소자의 30%가량이 취로복귀
- 65세 이상 고령 텐트생활자는 생활보호수급, 지역생활
- 생활보호수급생활에 실패, 혹은 재노숙상태로 재진입도..

2. 새로운 홈리스의 출현과 리먼쇼크

- 2000년대중반 일시적 주거상실로 홈리스상태에 전락하는 청년층 홈리스급증. 네티카페난민이 그 전형
- 제2의 안전망으로서 정책적으로 대응. 대도시에서 부분적 성과
- 2008년 가을 리먼쇼크의 영향은 심각
- 제조업 파견노동자가 대규모 실직, 사택을 나온 이들이 단번에 도시로 모여들.
- 2008년말 민간단체 주도의 「파견마을」, 가두상담 쉼터마을이 도쿄에 출현
- 2009년 이후 지방도시에도 이러한 가두상담이 확산
- 다수의 청장년층 실직자는 가두상담을 통해 생활보호수급개시후 주택 획득.
- 이러한 지원에서도 홈리스자립지원법은 거의 활용되지 못한 채 생활보호가 청년화하는 홈리스들에게 수급문호를 확대.
- 리먼쇼크후 대도시만이 아니라 지방도시에서도 생활보호수급자 급증.
- 생활보호 활용, 지역의 민간주택 거주세가 증가
- 생활보호를 악용한 ‘빈곤비즈니스’가 사회의 주목

3. 광의화하는 홈리스에 대한 새로운 시책의 필요성

- 홈리스지원운동의 존재여부에 따라 차이가 존재. 지원운동의 존재- >지역생활이행 가능.
- 지역생활로 이행한 경우도 장애와 의존증 등으로 생활자립에는 곤란을 경험
- 형무소를 출소한 전과자도 노숙인으로서 인지
- 법무성도 지역생활지원센터를 2009년부터 제공

- 홈리스자립지원법 012년7월로 10년 만기.
- 노숙인수는 반감한 반면 주거상실층이 급증. 그러나 법률은 전자가 대상
- 광의의 홈리스를 커버하는 지원정책체계를 새로이 구축할 필요
- 민주당으로의 정권교체로 사회안전망에 대한 관심은 고조
- 홈리스자립지원법에 관한 국회의원의 관심은 노숙인의 자립지원에 맞춰져 있었던 것도 있어 높지 않음.

4. 전국조직의 홈리스지원NPO의 등장

- 2006년 민주당 국회의원의 지원으로 또 하나의 홈리스전국조사 실시
- 그 결과 2008년 NPO홈리스전국지원네트워크 설립 (미즈우치는 이사)
- 포스트홈리스자립지원법에 대한 정책제언

- 60이상의 구성단체의 중심은 1990년대부터 급식활동과 일용노동자가 집중하는 요세바에서 활동
- 2000년대 생활보호를 활용한 지역에서의 생활지원대응 시작
- 동시에 지역에서의 생활이행의 전단계로서의 지원형주택의 운영 = 중간시설의 운영
- 생활보호를 활용하여 NPO명의의 주택운영을 개시, 홈리스지원에서의 사업화의 선구자집단

- 사업화의 최대결함은 생활보호비를 이용료로서NPO에게 지불한다는 점
- 원칙적으로는 타법·타시책에 준거한 지원대가가 정책적으로 마련되어 있어야 함
- 정책제언의 중심축에 지원주택 = 중간시설에서의 이용자에 대한 지원경비, 퇴소후의 애프터케어경비 요구 및 지원인재 육성 시스템구축

5. 후생노동성 위탁 전국조사를 기획, 실행

- 2010년 최대 유행어 「무인연사회 無緣社会」
- 고립과 고독, 사회적포섭이 사회적으로 주목.
- 민주당정권은 유대재생사업, 퍼스널서포트사업, 새로운 공공의 창출과 구직자지원법에 이르기까지 다양한 정책메뉴제안
- 케어서비스와 주택을 통합한 광의의 홈리스를 위한 체계적인 정책메뉴 제안이 필요
- 정책입안을 위한 전국조사를 본 NPO가 후생노동성으로부터 위탁받아 실시
- 다양한 지원의 실태를 개별 사례로부터 가시화하여 지원을 받고 있는 이들이 어떠한 광의의 홈리스 상황에 처해 있는지를 가시화하기 위한 조사

6. 포스트홍리스지원법의 틀만들기

- (1) 안전망에서 누락되거나 접근하지 못하는 홍리스상태의 사람들에 대한 아웃리치 기능을 중시. 사정 개시
- (2) 대응 가능한 다양한 유형의 주택의 제공이 불가결
- 통소형(通所型) 거처, 단기 쉼터, 중기 숙박소적인 중간시설, 중장기 사회복지시설형 중간시설, 마지막 거처적인 중간시설
- (3) 케어 / 지원에 대해서는 (a) 취직지원과 취로훈련지원, 참가형취로지원, (b) 의료, 보건과 개호에 관한 지원, (c) 가사지원, (d) 생활력육성 지원
- 추가로, (2)의 주택을 획득하기 이전의 아웃리치형 가두상담지원
- 또한 (2)의 주택을 통과후 지역에서 독립거주생활을 지원하는 애프터케어지원.
- (4) 취로자립에 대해서는 민간의 시장원리에서는 대응이 곤란한 공적부문에 의한 서비스산업의 개방이 요구됨. 사회적취로의 정착화.
- (5) 이러한 지원을 실천하는 전문적인 인재의 육성프로그램도 필요.
- 거주·복지·취로의 매니지먼트와 대상자의 라이프러닝. 이러한 직능을 광의의 홍리스지원에서 제도화 / 자격화해 갈 필요

- 도쿄의 스미다구, 타이토구, 카와사키의 카와사키구와 요코하마의 나카구, 나고야의 나카무라구, 오사카의 니시나리구 등에서 탈 홍리스를 위한 지역에서의 종합적인 지원이 진행되고 있음.

7. 인너시티재생에 있어서 새로운 안전망의 역할

- 과거부터 개발된 구시가지이기 때문에 일정한 도시기반인프라와 사회자원의 양은 적지 않음.
- 그러나 거주환경도 양호하다고는 할 수 없으므로
민간부동산시장에서는 무시되기 쉬워 인구는 감소하고 공가 호수도 증가.
- 새로운 움직임으로 위 지구에서는 상대적으로 고액인 생활보호비, 특히 주택부조를 활용하여 탈홍리스 사람들을 고객으로 한 부동산시장이 성립해가고 있음.
- 홍리스 지원의 실천이 이러한 부동산시장을 지원함에 따라 고립하기 쉬운 거주자에 대한 거주지원이 생활보장으로도 이어지고 있음.
- 인너시티에서의 특히 사회적으로 불리한 지역의 재생을 창출하는 또 하나의 지역재생, 도시재생의 유니크한 시도가 되고 있음.

8. 포섭형도시의 방향

- 도시의 형태, 방향을 예측하는 논의
- 새로운 안전망의 활용을 전제로한 사회적으로 불리한 지역에 대한 일본형 도시의 재생
- 재생의 열쇠는 사회적취로의 도입과 케어지원형 주택의 공급 및 이를 지탱하는 인재와 그 인재에 의한 지속적인 밀착형 지원.
- 일본의 특징으로서 사회적 펀드가 부족한 반면, 공적부문이 동원가능한 사회적펀드는 비교적 운택. 시장원리로는 대응하기 어려운 사회적 취로를 제공.
- 생활보호비가 저임대료이지만 주택에서의 독립거주를 가능하게 하는 금액이 지급되고 있다는 것.
- 생활곤란과 취로곤란층의 밀착지원이 가능하게 되면 어느 정도의 주택이 공급되어 저렴임대주택지역의 시가지갱신이 진행할 것이 예상됨.
- 포섭형 도시재생의 대응으로서 대도시의 몇 지역에서 시행적인 실험을 해가게 될 것임.

일본의 공영주택 현황과 마을만들기 실천

池谷啓介
(이케가야 케이스케)

오사카의 공영주택상황

- 오사카부내 약37만호
- 60% 이상이 건축년수 35년 이상
- 재건축·개량시기
- 고령화
- 커뮤니티의 약체화
- 재슬럼화

공영주택정책의 현재

- 신규공영주택착공 감소
- 차용(借り上げ)공영주택제도
- 재고활용
- 2006년 공영주택법 개정
- 주생활기본법 성립
- 현장과의 미스매치

마을만들기활동으로의 전환

- 주민참가형 프로세스로
- 행정서비스의 한계
- 주민이 가능한 것을 지원
- 경비 삭감과 주민의 소유
- 사람과 사람을 연계하는 활동의 필요성
- 복지시책과의 연계

감사합니다.



니시나리 사회적포섭(Social Inclusion)의 실천 —에스아시아협회의 실천을 중심으로—

2011년 3월 10일
특정비영리활동법인
에스아이협회

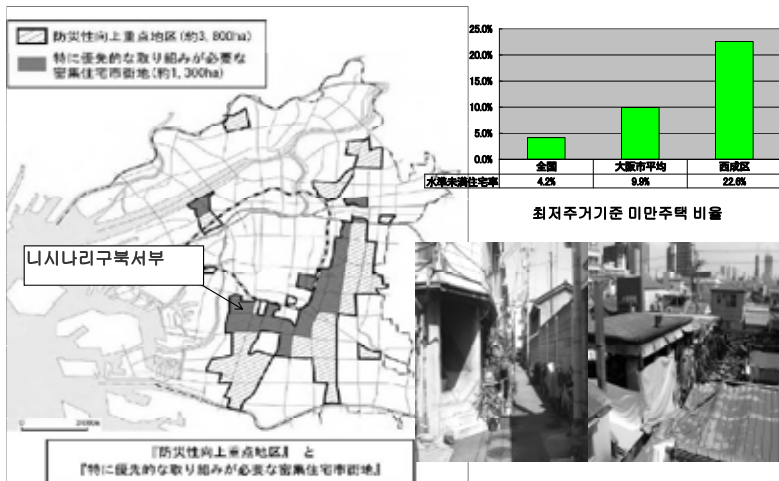
니시나리의 개요

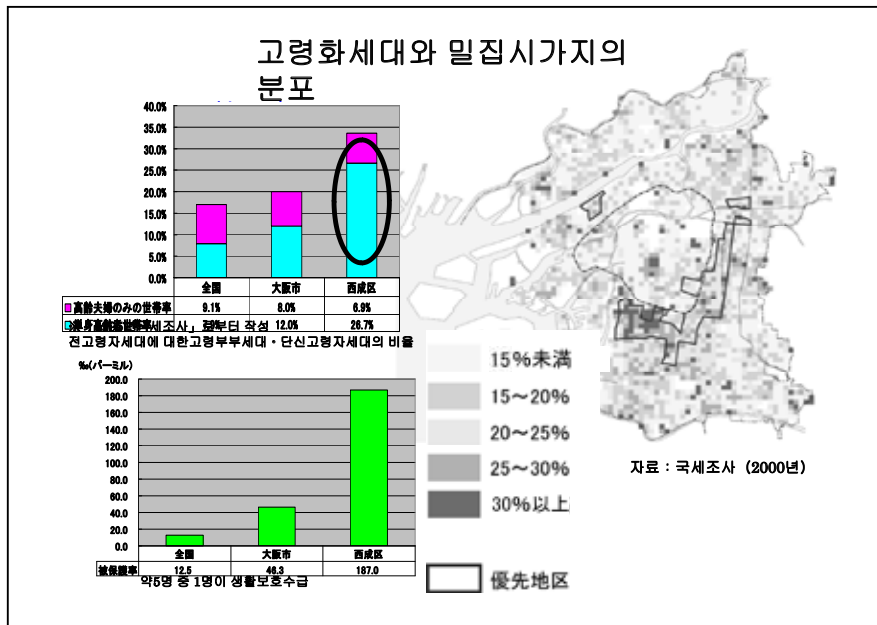
	오사카시	니시나리구	니시나리구북서부
面積(kmf)	222.3	7.35	1.24
人口(人)	2,661,556	129,686	17,576
世帯数	1,304,527	74,996	14,161
人口密度(人/kmf)	11,973	17,644	14,161
人口に占める外国人の割合(%)	4.6	5.6	16.0
外国人に占める在日コリアンの割合(%)	58.4	76.5	98.5



※1995년 국세조사, 2009년 9월 현재 인구통계 및 「동화문제의 해결을 향한 실태조사」, 2002년 발행) 등의 자료를 참고로 작성

밀집주택시가지





에스아이협회의 이념 · 미션

「복지 × 인권 × 마을만들기」를 키워드로 마을만들기의 과제가 집중하고 있는 니시나리구에서 사회적포섭을 추진하며, 또한 그 확장에 공헌해 갈 것을 목적으로 함. 미래를 담당할 인재를 양성하는 것의 의의는 마을만들기 분야에서도 중요하다고 할 수 있음.

복지를 비롯하여 마을만들기에 관한 이론의 학습과 실천 · 훈련의 장을 제공하여 「복지 · 마을만들기의 인재」를 육성함과 더불어 인재와 이를 필요로 하는 단체 등을 연계하는 인재파견 등을 수행. 또한 마을만들기의 관련 기관 등과 네트워크를 수행하여 공동사업에 관한 코디네이트와 컨설팅 등을 수행함을 통해 사람과 단체, 배움과 실천, 사업과 사업을 유기적으로 결부시켜가는 사업을 수행.

복지의 마을만들기의 인재 육성

- 홈헬퍼2급과정(니시나리고교 · 기금훈련 · 개호고용사업)
- 가이드헬퍼시각장애과정
- 개호복지사국가시험수험대책강좌
- 개호지원전문원 (케어매니저) 수험대책강좌
- ※ 오사카부의 직업능력개발교 (공동설치형) 로도 인정

- 「생활 · 개호지원서포트양성지원사업」
(오사카시건강복지국위탁사업)
- 「종합형개호복지시스템양성과」
(후생노동성 긴급인재육성지원기금훈련사업)
- 오사카부 「긴급고용창출기금사업개호고용프로그램」
(홈헬퍼2급코스)
→ 창조단체인 (사회복지법인) 휴먼라이츠복지협회수탁
본 법인은 연수 코디네이터 (홈헬퍼2급과정 및 가이드헬퍼시각장애과정을 비롯한 인재육성연수를 제안 · 운영)

니시나리 북서부 생활보호 수급자용 주택환경과 민간주택시장의 동향

Kornatowski Geerhardt

Introduction

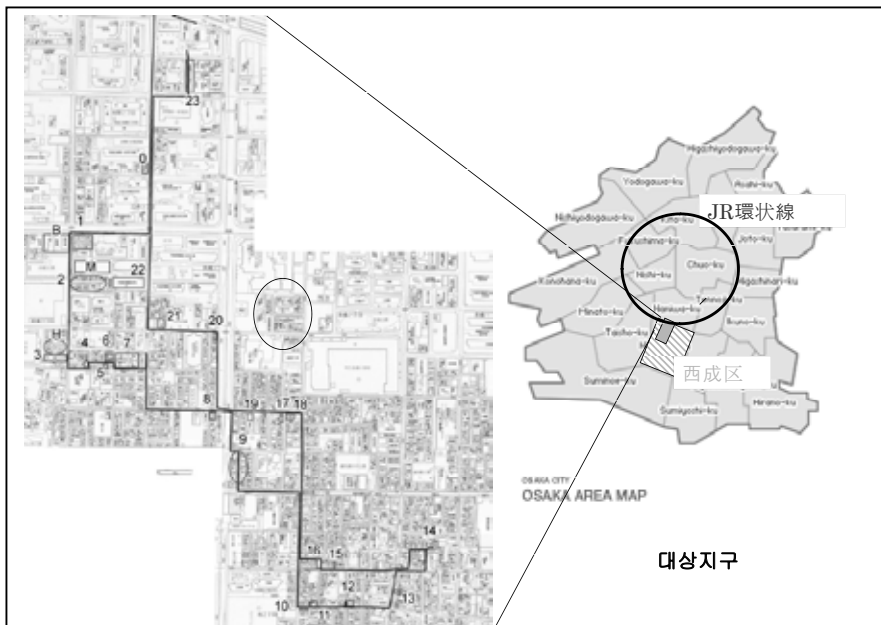
- “니시나리구북서부 거주환경실태조사”
=거주환경의 실태를 조사하여 주택공공층의
소요를 파악

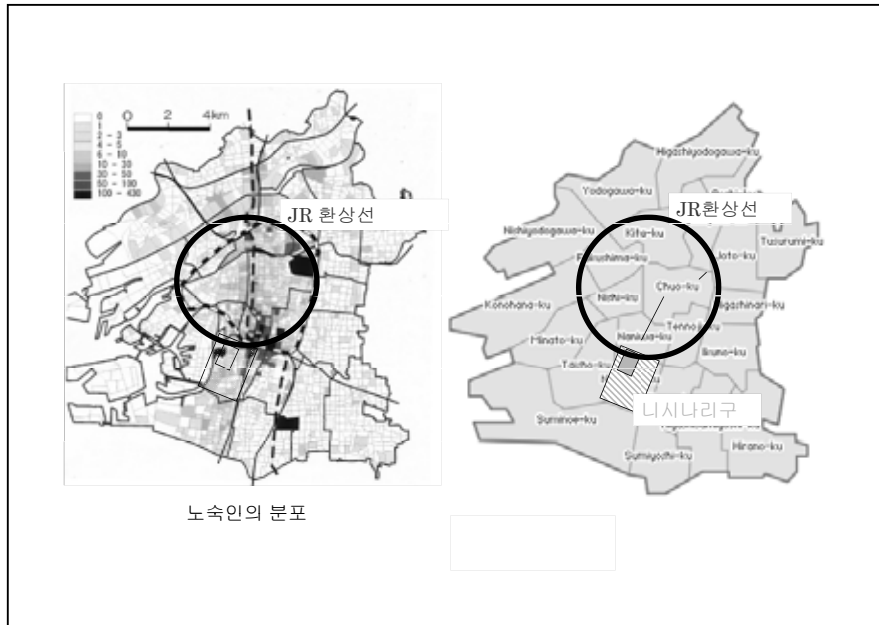
- 초점: ①부동산업자의 속성
- ②지역의 임대주택수급관계
- ③입주후 거주자의 생활과 관리상의

대응

- ④새로운 사업전개의 가능성에 대해

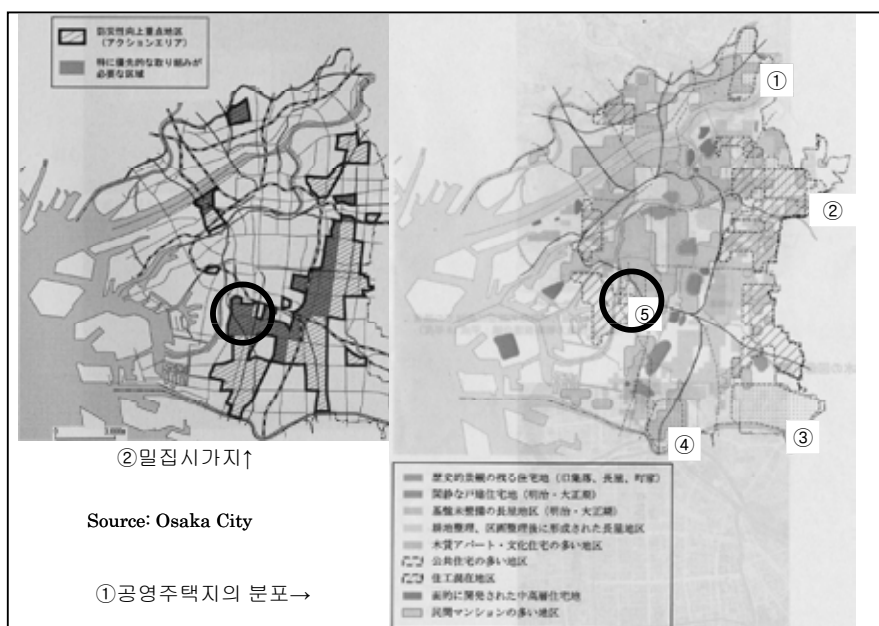
⇒중간평가





니시나리북서부의 프로필

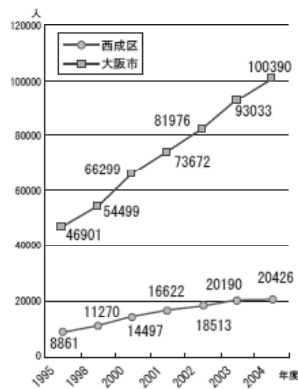
- 배경
 - ① 공영주택공급이 비교적 높은 비율
 - ② “전후복구사업대상지구”
 - ③ 좁은 골목 (-4m)
 - 생활보호수급자 비율이 높음
 - 아이린지구의 근린에 입지
 - 과거 노동자주택지구
 - 외국적자와 오버스테이



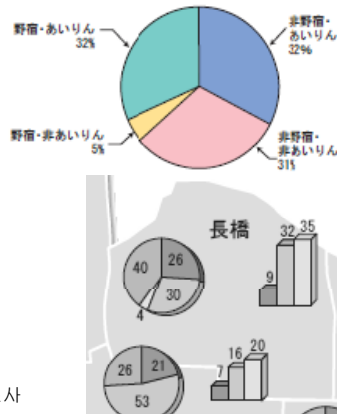


③ 좁은골목

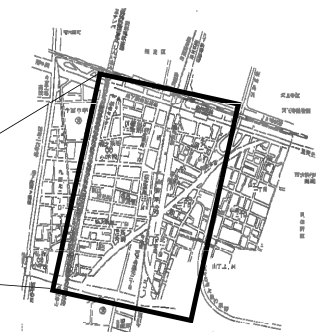
생활보호수급자의 높은 비율



니시나리구에 있어서 생활보호 실태조사 (2004년)



아이린지구(요세바=인력시장)의 근린에 입지



20ha = 30,000명



임대주택 유형

■ 5 유형:

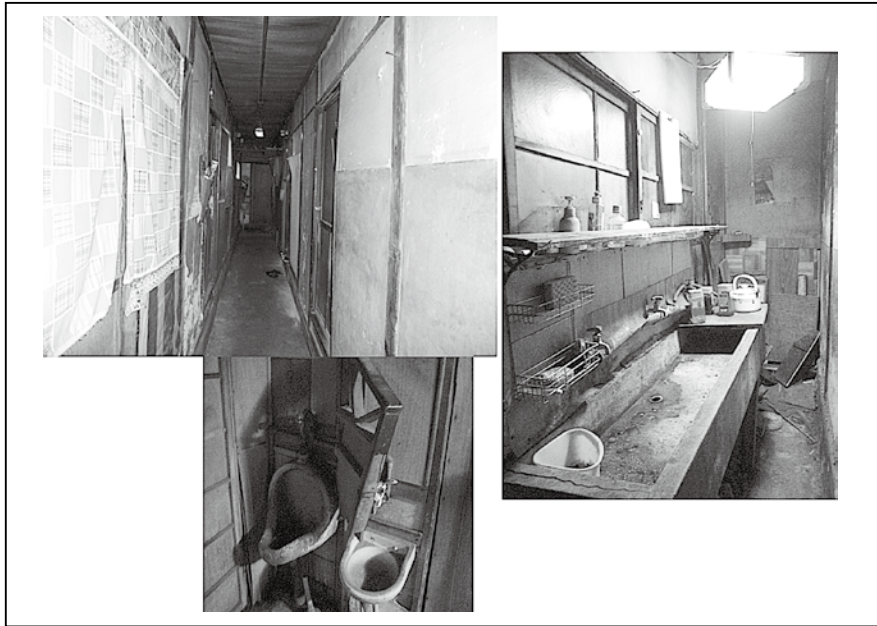
- ① 목조임대아파트
- ② 맨션
- ③ 문화주택
- ④ 복지아파트
- ⑤ 단독형공동주택

} 탈노숙인

↓
카마가사키에서 지원하고 있는 NGO와 복지기관에 의해 소개

① 목조임대주택





② 맨션



③ 문화주택



④ 복지아파트



(23 - 복은유형)



↑(16)

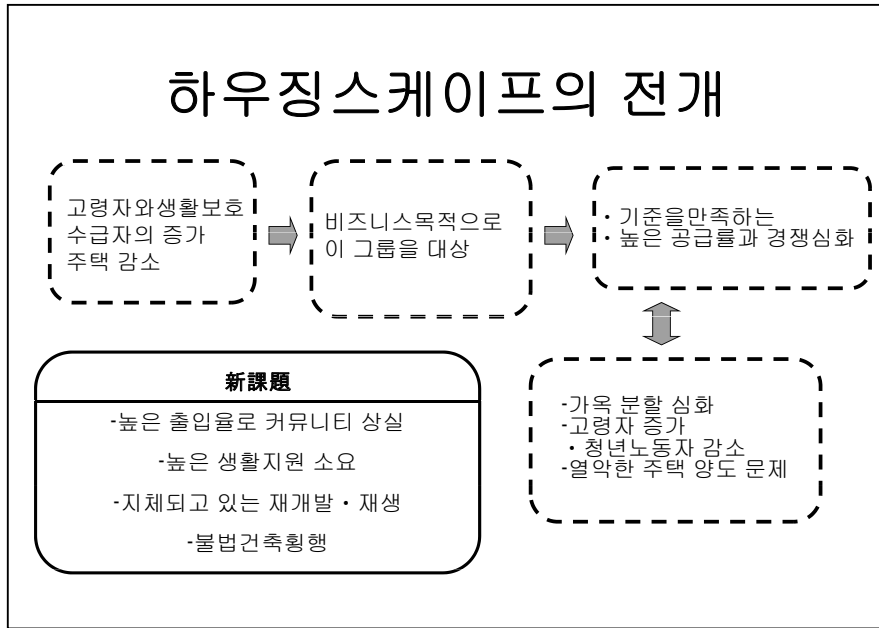
←(21)

새로운유형

⑤ 단독형공동주택



(A - left side)



오오사카시니시나리구 서부주거환경상황보고서
(부분)
2010년3월

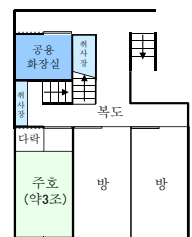
米野 史健
Kornatowski Geerhardt
平川 隆啓
佐藤 由美

1. 니시나리구서부의임대주택유형

유형	건축시기	건물의특징	주호의특징	임대료(만원)
(A)목조임대아파트	1950-60년대	목조2~3층 10~30호/동 공동현관(내부에 복도) 공동화장실,부엌	1방(3~4.5조량), 다락	1~3
(B1) 문화주택목실 없음	1960-70	목조 2층건물 10~20호/동목조2층건물 외부에복도,각방별현관	2실(6조+3~4.5조, 부엌(3조정도), 화장실	3~4
(B2) 문화주택목욕탕 유			위+목욕탕	4~5
(C) 맨손	1970-	철근콘크리트 20~30호/동	2실(6조+4.5조등), 부엌(3조 가량), 욕실,화장실	4~6
(D1)복지아파트 초기형	10년정 도전	경량철골건축 20~30호/동	1실(4.5~6조)+부엌 목욕탕,화장실(유니트)	3.5~ 4.2
(D2)복지아파트 후기형	최근	경량철골건축 1~2층 5~10호/동	1실(6~8조)부엌 トイレ목욕탕,화장실	4.2
(E)단독형 공동주택	최근	목조1~2층 2~4호/동단독주택 개조 등	1실(4.5~6조)+부엌 목욕탕,화장실(유니트)	4.2

임대주택의예;(A)목조임대아파트

소재지: 텐카차야1丁目 구조: 목조3층건물 건축시기: 불명
호수: 계26호 방구조: 3室一厅 월세: 2만5천엔
비고: 사원기숙사였던 건물을사서 40년전에 아파트로 개설



임대주택의예:문화주택

소재지: 나가하시3丁目 구조: 목조2층 3동 건설시기: 불명
호수: 30호가량 방구조: 2DK 임대료: 5만엔(욕실), 3만5천엔(욕실 없음)
비고: 욕탕이 있는 동과없는 동이 복도를사이에 두고 있다



외관



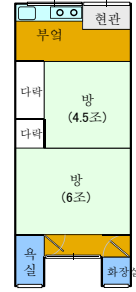
내부 복도



주거내부



부엌



주호 평면도

임대주택의예;맨션

소재지: 나가하시3丁目 구조: RC조3층(1층은 상점) 건설시기: 30년
호수: 계10호 구조: 2DK 임대료: 4万2千円~
비고:



외관



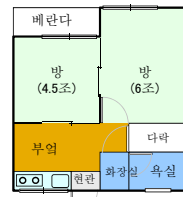
복도



주호내부



부엌부분



주호평면도

임대주택의 예:(D1)복지아파트

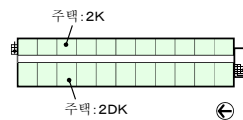
소재지: 미나미히라키2丁目 구조: 경량철골2층 건설시기: 10년
호수: 계44호 구조: 2K, 2DK 임대료: 4만2천엔
비고: 가장처음 건축된 생활보호수급자를 위한아파트,다른건물과 비교해 질이높다.



외관



복도



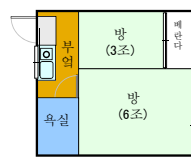
건물평면도(1층부분:상정)



현관 부분



건물 뒷편



주호 평면도(2K:상정)

임대주택의 예:(D2)복지아파트 후기형

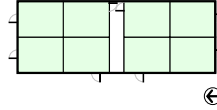
소재지: 츠루미바시3쵸메구조: 경량철골1층 건설시기: 수년전
 호수: 8호 구조: 불명(원룸형으로 추측됨) 임대료: 4만2천엔
 비고:



외관



중앙복도



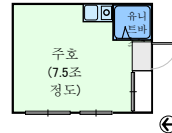
건물평면도(상정)



외관



측면 현관



주호평면도(추정)

임대주택의예: 단독형 공동주택

소재지: 나가하시2쵸메구조: 경량철골1층 건설시기 수년
 호수: 2호 구조: 원룸 임대료: 4만2천엔
 비고: 단독주택이 있던 곳에 세워짐.주변의 건물도 개수하여 공동주택화 되어가고 있다.



외관



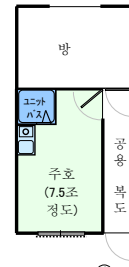
공용복도



건물외관



복도 내부 주호 입구



건물평면도·주호배치도

2. 니시나리구가마가사키에 볼 수 있는 공동 주택의 유형

유형	건축시기	재건축시기	건물의특징	주호의 특징	월세
(E1)긴이숙박소(목조)	1950-60	-	목조2~4층 30~50호/동 공동현관(내부 복도)	1주호(1~3조)	600~800엔/일
(E2) 긴이숙박소(경량철골구조)	1970-90	-	경량철골6~9층 100~200호/동 공동 현관(내부 복도) 공동 욕실·화장실·취사	1주호(1~3조)	800~1500엔/일
(F1) 긴이숙박소전용 공동주택(서포티브하우스)	1970-90	2000년 이후	경량철골6~9층 약100호/동 공동현관(내부 복도) 공동 욕실·화장실·취사 담화실	1주호(3조)	4.2만/월
(F2) 긴이숙박소 전용공동주택(기타복지아파트)	1970-90	2000년 이후	경량철골6~9층 약100호/동 공동현관(내부 복도) 공동욕실·화장실·취사	1주호(3조)	4.2만/월
(F3) 긴이숙박소·공동주택복합형	1970-90	2008년 이후	경량철골6~9층 약100호/동 공동현관(내부 복도) 공동욕실·화장실·취사	1주호(3조)	800~1500엔/일 4.2만/월
(G)신축지원형 공동주택(서포티브하우스포함)	2000년 이후	-	경량철골6~9층 약100호/동 공동현관(내부 복도) 공동욕실·화장실·취사	1주호(약6조) +부엌, 욕실, 화장실 등	4.2만/월

간이숙박소의 예;경량철골조(6-9층)

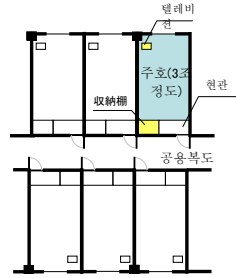
소재지: 하기노차야 **구조:** 경량철골조 6층 **건설시기:** 1979년
호수: 125호 **평면구조:** 원룸 **임대료:** 1박1000엔~
비고: 간이숙박소 엘리베이터있음.일용노동자나 비즈니스맨이 이용



후론트



주호내부



공용욕실



공용취사장



공용복도

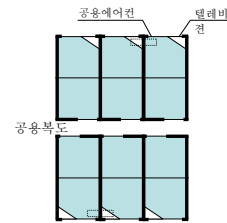
건물평면도·주호평면도

간이숙박소의 예:목조(2~4층)

소재지: 하기노차야 **구조:** 목조4층 **건설시기:** 1960년경
호수: 36호 **평면구조:** 원룸 **임대료:** 1박750엔
비고: 주호1조 에어컨 옆집과 공용 일용노동자나 연금생활고령자가 이용



내관



계단



복도



후론트

주호 (1조 정도)
 건물평면도·주호평면도

간이숙박소전용공동주택의예

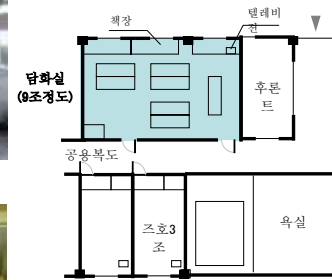
소재지: 하기노차야 **구조:** 경량철골구조6층 **건설(재건축)시기:** 2000년
호수: 96호 **구조:** 원룸 **임대료:** 42000엔
비고: 서포티브하우스 24시간 스태프 상주 다양한 서포트에 대응하는 담화실



건물외관



후론트



주호내관



담화실

건물 평면도·주호평면도(추정)

간숙.공동주택복합형의예:경량철골조(6~9층)

소재지: 하기노차야 **구조:** 경량철골조 6층 **건설시기:** 1979년
호수: 간이숙박소 약90호 1박1500엔부터 공동주택 약15호 월42000엔
비고: 1층 공동주택으로 전용 그 외의 층은 간이숙박소로 경영



공동주택입구 층1



공동주택입구 층2



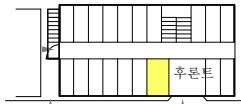
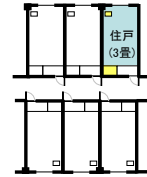
주호내관



공용부도



공용욕실



공동주택(2층)입구

건물평면도·주호평면도 (추정)

임대 주택 주거자의 유형

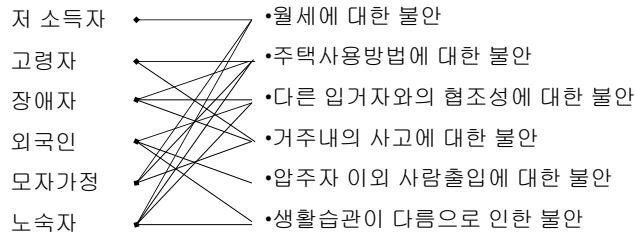
유형	세대	생활보유	연령층	이전의 거주지	개요
(1)달노숙생활보호수급자	독신	유	60세 이상	가마가사키 등	지원자의 협력을 받아 직접, 또는 중간시설등을 경유하여, 생활보호를 수급받아 입주
(2)반취업생활보호수급자	독신	유	40~50세	가마가사키, 다른 지역	직업을 잃고, 생활보호를수급받아 주거를 확보.일을 해 월3~5만엔정도 수입
(3)고령생활보호수급자	독신	유	65세 이상	현재와 같은 임대주택	이전에는 정기적인 일과수입이 있었지만, 고령으로인해 일하지 못함으로 생활보호수급
(4)연금생활고령자	독신	무	65세 이상	지역 안	생활보호를 받지않고 월6~7만원의 연금으로 생활 철거로 인해 주거를 이전하는 사람도 있다.
(5)모자세대	모자	유	20~30세	지역 안	이 지역에서가족과 살다 이혼으로인해 생활보호신청으로 아이와 이전
(6)장애자	독신	유	20~30세	지역 안 그룹 홈	시설로부터자립함으로써운영단체의 지원을 받아 임대주택확보 신체장애자에게는 리모델링도 해 준다.

4. 「주택약자」의 거주지원에 관한 전국과 니시나리북서부와의 비교

사회적·경제적이유로 살 집의 확보가 곤란한 「주택약자」는, 일반 임대주택 입거 곤란

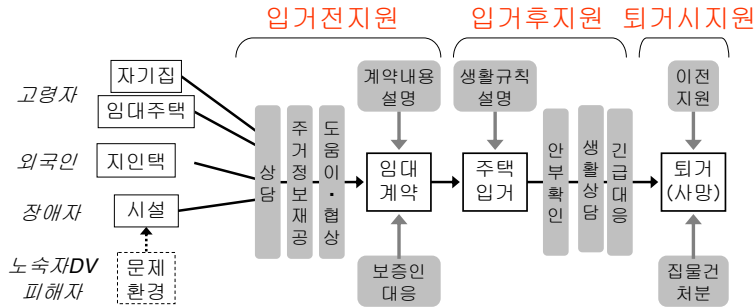
입거의 제한을 받는 자

집 주인이 입거를 제한하는 이유



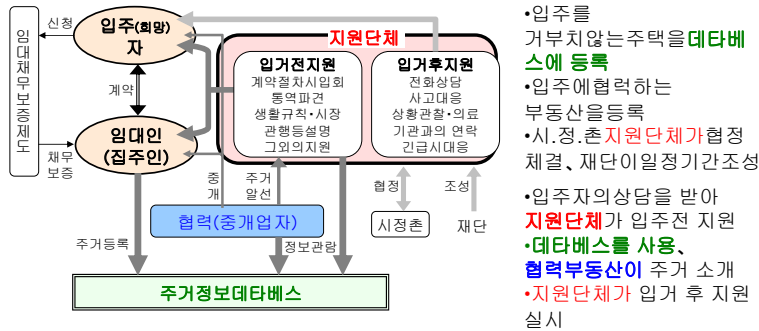
집 주인: 불안으로 인해 손해를 염려, 주택약자에게의 임대꺼려
 부동산업자: 복잡한 절차와 사고를 염려, 담당하기를 꺼려

거주지원」=민간임대주택의 입거와 거주를 지원하는 활동으로인해, 거주의 확보를가능케 함



- 「입거전지원」으로, 주택약자가 집을 빌리고/택할 수 있게 함
- 「입거후지원」으로, 집 주인이 안심하고 임대할 수 있게 함
- 「퇴거시지원」으로, 사는 자·집주인서로가 안심할 수 있게 함

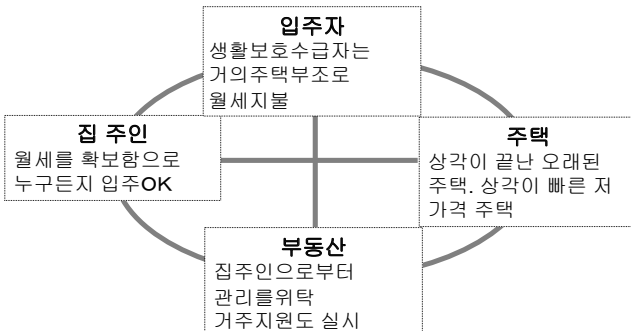
안심임대지원사업」(국토교통성:2006年~): 입거후에도 지원,입거시에 주택을 찾아주는 등의 종합적인 구조를 구축함으로써, 원활한 입거와 안심할 수 있는 임대를 지원



- 입주를 거부치않는 주택을 **데이터베이스에 등록**
- 입주에 협력하는 부동산을 등록
- 시.정.촌 **지원단체**가 협정 체결, 재단이 일정기간조성
- 입주자의 상담을 받아 **지원단체**가 입주전 지원
- 데이터베이스**를 사용, **협력부동산**이 주거 소개
- 지원단체**가 입거 후 지원 실시

- 계21도도부현에서 주택등록:가장많은 고령자도 799건 정도 ...집 주인·부동산이 협력하는 유익을 느끼지 못한다?
- 지원단체:17의 지역에서 계42단체만 등록 ...책임문제·자금조성문제로 시.정.촌이 꺼린다?

니시나리구의 경우, 거주지원을 위한 공적인 제도·사업이 없어도, 주택약자가 입주할 수 있게 되어있음.



- 문제부담을 알고도, 입주를 거부하지 않는「집주인」이 다수
- 데이터베이스없이도, 입주할 수 있는 주택 다수
- 입주전과 입주후의 지원을(결과적으로)하고있는 부동산 →「안심임대지원사업」은 불필요?

니시나리구 서부의 임대주택시장의 실태로 부터 본 과제

주택정책의 입장에서

실태로 부터 본 주택정책의 과제

최저거주수준이란

⇒ 최저 거주 수준미만의 [간이숙박소]가 살기쉬운가?

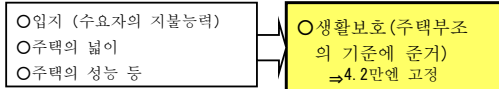
⇒ 최대한게 확보해야할 [거주의 수준]이란?

	복지아파트	간이숙박소
주택의 넓이 (25㎡이상)	×	×
방의 넓비 (4.5 조이상)	○	×
전용설비 (화장실·부엌·복욕탕)	○	×
주거성능 (대진성·피난용이성·일중·통풍·소음·저에너지·무장애화)	×	△
	× 건축기준법에서는 공동주택으로서 규정 적용외 (100㎡미만)	○ 「여관」의 규정 여관업법
일상도움, 상담	△ 민생위원·부동산	○ 후문트

② 시장가임은?

⇒ 주택시장을 좌우하는 것은 **생활보호제도**라는 사실

⇒ 적정월세를 정하는 사회시스템이 필요? (월세보조정책의 전제로서)

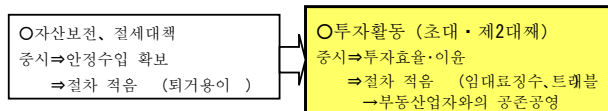


③ 임대주택경영의 목적은?

⇒ 「임대주택업 (경영·관리)」의 사회적·공익성이란?

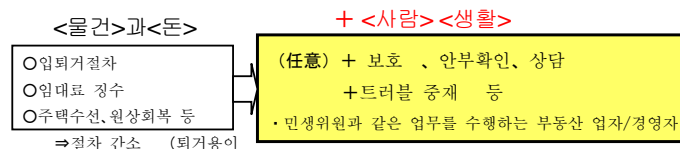
⇒ 법제도로 인해 목표로 삼아야 할 것은?

- 경제활동의 적정화? : 입주자 D.B정비 (미납자 리스트)
- 소비자보호? : 임대관리업자의 등록제도
- 임대주택업의 위치정책의 향상? ?



④ 「임대주택관리업」의 업무범위는?

⇒ 새로운 주택관리업의 필요성·가능성?



2. 지금, 바라여지고 있는 거주서포트는?

● 「집주인의 책무」의 명확화, 시장을 활용한 거주 서포트

· 뉴타운의 경우: 「집주인은 입주시키는 것만으로 되는가」?

라는 지역의 원성

니시나리 서부의 경우

⇒생활보호대상의 시장이 설립.

그 시장의 메카니즘을 살린 [집주인]이 주체가 된 대응이 필요하지 않을까.

○임대주택에 관한 정보제공과 경쟁의 적정화

(시장안의 주거선택을 용이하게하는 시스템을 만들어 질을 향상시킴)

○상담안내,트러블해결(주택의민주위원;개인정보활용)

○주택관리의 공동화와 주거자가 관리에 참가.협동

일터;주택의 셀프개수.개선.환경정비.청소)등

■「집주인」으로

인한주거서포트의 예

:UR임대주택

·생활지원어드바이저—배치

대만측 멤버 소개

- 황리링 黃麗玲
- 정여진 鄭麗珍
- 呂秉怡
- 彭揚凱
- 楊運生
- 張獻忠
- 林育如
- 劉恩英
- 岸野俊介
- 武碧韓



2011.03.10

황리링 黃麗玲



현직:

➢ 국립대만대학건축도시연구과 조교수 助教 (2007년 9월 ~)

경력:

- 명진 銘伝大学 건축계 조교수 助教 (2003년 2월 ~ 2007년 9월)
- 타이페이 시도 시 계획 위원 (2009년 8월 1일 ~)

전문분야 :

- 글로벌화와 지역발전
- 도시연구
- 마을만들기
- 플래닝 및 설계이론

정여진 鄭麗珍



현직:

국립대만대학 사회복지학과 사회복지학 교수 2005/08 ~

학력

위싱톰대학 사회복지대학원 박사 1990/08 ~ 1995/08
 사립동오대학 東吳大学 사회복지연구과 사회복지학 연구소 석사 1985/09 ~ 1988/06
 국립대만대학 사회학계 사회복지학과 사회복지학 학사 1975/09 ~ 1979/06

경력

국립대만대학 사회복지학과 사회복지학 조교수 助教 1999/08 ~ 2005/07
 국립대만대학 사회학계 사회복지학과 사회복지학 조교수 1998/08 ~ 1999/07
 사립동오대학 東吳大学 사회복지학계 사회복지학 조교수 1995/08 ~ 1998/07
 사립포인대학 輔仁大学 사회복지학계 사회복지학 강사 講師 1989/09 ~ 1990/06
 중화아동복지기금 타이페이 정부 조센터
 소셜워커 지도원 1979/09 ~ 1990/07

전문분야

빈곤연구, 모자가정연구

러겸이
呂秉怡



현직 :

- 崔媽媽기금회 집행장 (1994 ~)

경력:

- 「사회주택연맹」 대변인(2010 ~)
- 「달팽이無殼蝸牛연맹」 대변인(2010 ~)
- 타이페이시제9회 커뮤니티플래너(2007 ~ 2009)
- 타이페이시정부 시정부고문 (마을만들기社區營造 분야) (2002 ~ 2006)
- 「달팽이연맹」 사무국 (1999)
- 타이페이시 문산커뮤니티社區 대학설립준비처부주임(1998)
- 「OURs」 자원활동스텝(1998 ~ 1999)
- 「崔媽媽서비스센터」 자원활동스텝 (「崔媽媽」 위원회) (1989 ~ 1994)
- 「우주택자단결조직」 자원활동스텝 (1989 ~ 1990)

팽양개
揚凱



경력

- 달팽이연맹대변인(2010—)
- 사회주택추진연맹대변인(2010—)
- OURs상임이사 (2006—)
- 島嶼工程顧問公司책임자 (2003.8—)
- 타이페이현환경경관건설턴트고문(2007.6—2009.2)
- 타이페이시 민정국民政局長 비서 (2000.07-2003.04)
- OURs비서장 (1997.05-1998.07)
- 입법원 국회 조수 (1996.02-1997.04)
- 단스이淡水 커뮤니티활동실社區工作室 설계사設計師 (1993.06-1995.09)

참가활동

- 2010, 「사회주택추진연맹」 설립제창
- 2010, 「달팽이연맹」 의제제창
- 2009-2010, 北投中心新村眷村 보존운동
- 2010, 新頭殼 「도시개혁파」 프로그램
- 2009, 로델당 건축비엔나래 「中心新村재건」 계획
- 2009, 「국토계획법」 민간판 작성
- 2008, 타이페이 비엔나래 「타이페이의 내일은 역시 호수」 계획
- 2008, 板橋溝仔溪보호운동
- 2007-2008, 山仔后미군숙사 보존운동
- 2007, 鴻溝灣仔區籬屋 「창가형성계」 워크숍
- 2006, 「시민發聲-타이페이願景十三談」
- 2005~2006, 타이페이시洲美社區 「洲美문화제」
- 1998、2002, 타이페이시專業里長連線
- 1998, 타이페이시 마을재생연맹社區改造
- 1998, 실사,심오호 공원건설에 수반하는 주거철거반대운동

양운생
楊 運 生



경력:

사회주택추진연맹

홍리스지원소설워커

타이페이시 사회국 완후와사회복지센터
(2002 ~ 2008년 소설워크 우수 전문스텝 표창수상)

張獻忠



현직 :
타이페이시
사회국(홀리스지원업무)
홀리스아웃리치 소셜워커

학력 :
대만대학 철학계
정치대학 민족연구과 (대학원)



임옥여 林育如

학력:
사회복지학과 社會工作系
文資所

현직:
대만사회주택추진연맹 멤버



전문 및 관심 분야:
사회복지와 공간의 관계구축
사회주택추진

유은영 劉恩英 Yu Eun Young



학력
대만대학 건축도시연구과 建築與城鄉研究所
박사과정 (현재)
서울시립대학교 도시계획과 석사과정
(2003)

전문 및 관심 분야
도시 계획
주택정책
건축과 경관설계
커뮤니티플래닝
글로벌화

키시노슌스케 岸野俊介 Kishino Shunsuke



학력

- 국립대만대학 건축도시연구과 석사과정 (현재)
- 게이오대학 경제학부慶應義塾大学経済学部 (2001)

관심분야

- 마을만들기
- 교통정책
- 역사건축
- 철도재생
- 지방문화
- 관광화

武碧韓



학력

- 국립대만대학 건축도시연구과 석사과정 (현재)
- 국립정치대학 지정학과学地政系

관심분야

- 글로벌화와 지역발전
- 도시연구

타이페이시 유민 서비스 소개

타이페이시 사회국
張獻忠(遊民外展社工員)

시정부의 ‘유민’ 정의

현행 「타이페이시 유민 보도 방법」에 의거 <1994년 공포> 제 2조 유민에 부합한 조건을 가진자 :

- 一. 길거리 또는 공공장소에서 기거하는자
- 二. 정신질환 의심자, 심신장애가 있으며 돌볼 사람이 없는자.

완화;萬華(멍자;艋舺) 지구의 약세인구 환경

- 도시변천 : 변화에서 평범
- 멍자4류 : 유민, 유잉, 유랑한(강패), 우동탄판(거리상)
- 약세증가 : 저소득인구 증가, 심신장애자 증가, 독거노인증가, 노동인구 증가
- 거주공간 : 복민평가주택, 저가여관, 저가임대(야팡;雅房)

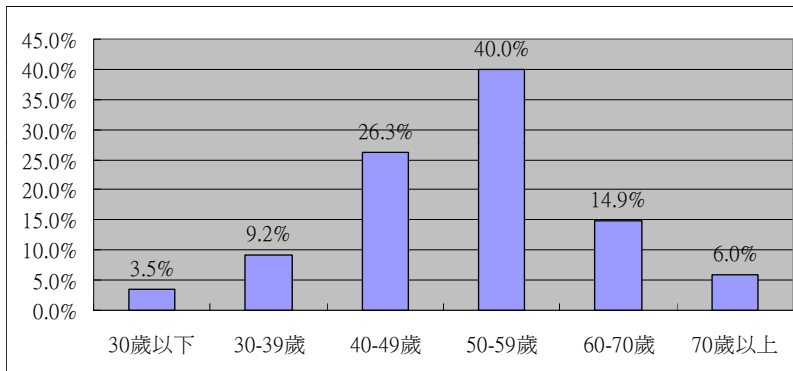
타이페이 유민의 야간거주장소

무방비한 장소(소요비용없음, 동의필요없음)	치로; 騎樓(아케이드), 육교, 지하도, 교량아래, 배수로, 공원, 광장, 역, 차량, 빈집, 시장, 절(埗)등
24시간영업장소	패스트푸드점, 마트, 인터넷카페, 기원, 만화가게, 다실등
저가 여관	廉價旅社
협소한임대환경	야팡; 雅房, 침대방; 床位
친인척 기숙	거실, 카펫
피난소	공공 또는 민영이 운영하는 유민 중도의 집
기타	감옥, 양호소, 의원

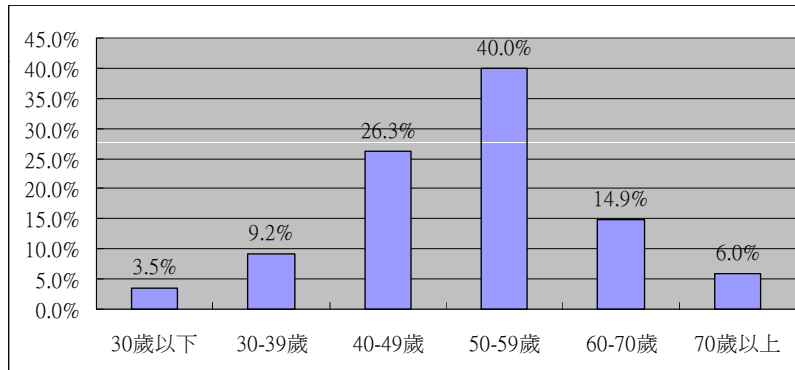
타이페이시 야숙 유민의 특성

- 실례 : 2007년1월23, 25일 중정구 타이페이역 완화구 야간조사자료에 의하면, 중정구 213명, 완화구 102명등 총 315명의 유민이 야숙하고 있었음.
- 총 평균연령 51.9세(완화54.6, 중정50.6)
- 남성94.9%, 여성5.1%
- 타이페이시 호적 34.0%,
- 비 타이페이시 호적 66.0%

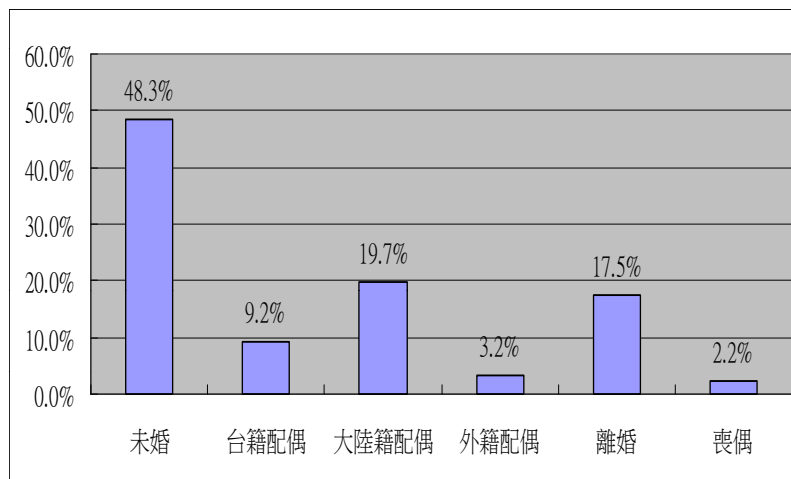
유민연령층



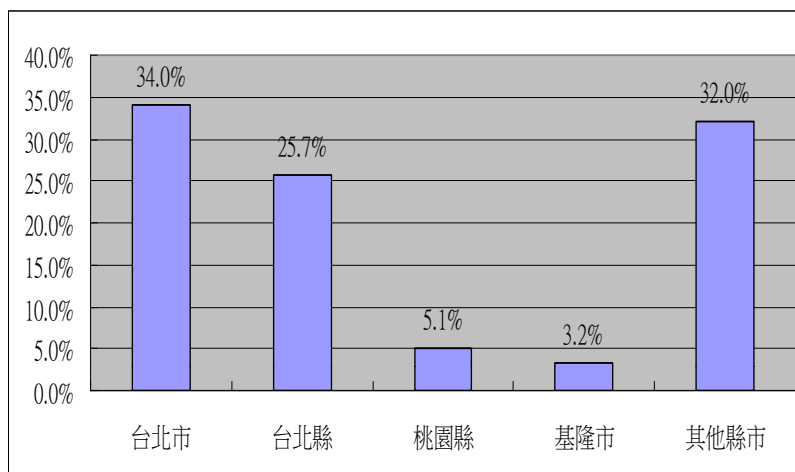
유민연령층



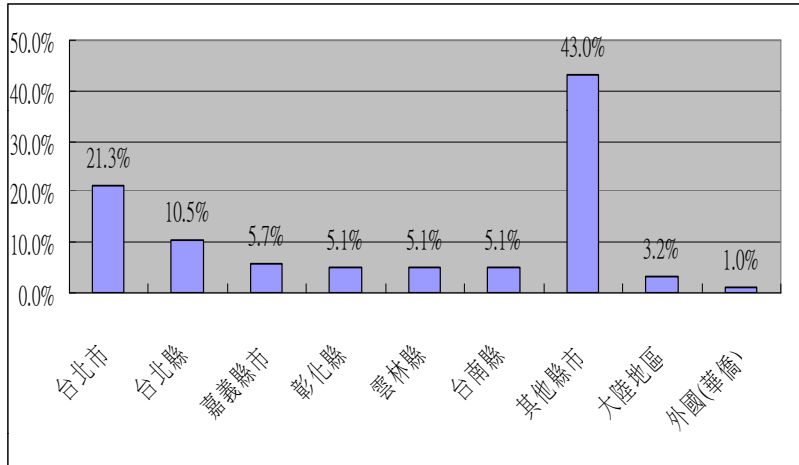
혼인상태



호적지



출생지



타이페이시 주요 유민관련 자원

사회국; 社會局	종합서비스
구세군교회; 救世軍教會	급식, 이발, 샤워, 물자, 세탁
활수천교회; 活水泉教會	집회, 샤워, 급식, 의료, TV, 물자
우애관희협회; 友愛關懷協會	수용, 협회활동, 급식
런안기금회; 人安基金會	급식, 수용, 의료, 물자, 샤워, 세탁
완화취업서비스센터	취업
시립의원; 市立醫院社服室	의료
등탑교회; 燈塔教會	활동, 급식
령양당교회; 靈糧堂	활동, 급식
은우센터; 恩友中心	급식, 수용, 의료, 물자, 샤워, 세탁
기타	긴급구조, 물자, 급식, 의료

타이페이시 사회국 주요서비스

- 중도의집에 배치 <수용소, 평안국>
- 호적지 배치(기타 현시와 협력)
- 외전서비스
- 의료
- 귀향, 귀가
- 유민업무 생활중건방안(일자리, 임대)
- 민간자원과 협조
- 겨울 긴급피난소

타이페이시 유민수용 잠자리 배치

타이페이시 유민수용센터	평안국	련안기금회	타이페이은우센터	난강은우센터	우애관회협회	계
84	29	10	40	15	15	193

타이페이 유민의료서비스

대략 90%이상의 유민이 의료보험이 없음

1. 일반의료---일반진료;掛帳
2. 입원---후빠오;福保(제5종 가보험인구)
3. 보험처리 또는 분납
4. 외부 현시에 이양(호적지소재)

타이페이시 유민 일자리 및 생활재건방안

- 일자리---일자리보조금(매일200원, 매년도 최고30일)—노동국 방출
- 생활재건---사구서비스(매일 최고500원)
- 임대협조-임대료 보조(매월최고 6000원)
(일반의 경우 3개월 초과하지 않음을 원칙, 6개월 한정)
- 긴급구조
- 임시 배치—여사;旅社
- 물자---외투, 침낭, 세면도구
- 인당 매월사용비용 최고12500원 내, 일반성복리보조17280원을 초과하지 않을 것.

유민서비스 방안

구상(개념) :

1. 유민의 사구서비스인력과 마을의 자원등으로 일자리 기회 창조
2. 마을단위 참여 및 유민의 협조를 통해 마을에 유민의 곤경을 이해시킴
3. 유민과 마을만들기의 협조로 마을의 부담완화

유민 사구서비스방안

一、사구(마을단위) 파견인원

1. 사구(이장)단위와 협조, 유민의 사구 환경미화 일자리 제공。
2. 이장이 출근관리 및 일자리 분배, 사회국 경비보조부담
3. 중정구 총근리 완화구, 부민, 청산, 인덕, 유향, 복음, 차원, 쌍원, 화평등의 리 단위 참여

二、애심서비스대; 愛心服務隊

1. 복덕공묘 정리—구세군 타이페이 제요우; 街友서비스 관리
2. 애심서비스대—유민전담 그룹관리(5개 리의 환경미화 담당)
3. 기타—이발, 목공

유민의 곤경

- 음식, 영양결핍
- 피난소 부족
- 의료자원부족(중독자, 정신병 협조)
- 취업곤란
- 상해용이
- 오명화(유민, 街友)
- 인권단체의 부족
- 좁은 정의, 통계의 인수 부정확
- 기타

거주형태

무주소	고정야숙지(구역)(A1)	장주형유민(B1)
		통근형유민(B2)
	무고정 야숙지(A2)	유랑형 유민(B3)
		임시형유민(B4)
유주소	무안정 거주지(A3)	반유랑형 유민(임대, 저가여관; 廉價旅館、단기임대、수용기구 등)
	유안정거주지(A4)	가유민(자택、장기임대등)

주요수입현황

임시공(D1)	임시노동, 전토우, 잡공 등(일급)
취업(D2)	취업(월급)
자영형(D3)	자원회수, 중고용품 매대등
지인구제(D4)	지인 구제
복지보조(D5)	영민, 심신장애, 노인등
기타(D6)	중개인, 사기, 강도 등

유랑시간

장기성 유민(C1)	장기유랑자
단기성 유민(C2)	단기유랑자
주기성 유민(C3)	「음장성 유민; 隱藏性遊民」

연락처

- TEL : (02) 23365700
- E-mail : ufiliuko@hotmail.com
- 주소 : 台北市萬華區梧州街36號5樓
- Blog: <http://blog.yam.com/zoeliuko>

대만의 사회주택운동 2010-2011

사회주택추진연맹
呂秉怡

사회주택 추진연맹에 관하여

기원

대만정부는 장기간 사회적 약자의 주택문제에 대하여 무시해 옴. 저가주택(평가(平價)주택)、임대용 국민주택, 여성보호 주택, 노인주택, 원주민주택 등 사회적 약자를 위하여 공급된 주택은 전국 총 주택호수 중 0.08%에 불과하며 수요와 큰 차이가 있음. 이 문제에 대한 적절한 대응을 정부에 촉구하기 위해 2010년에 민간단체가 모여 사회주택 추진연맹을 결성하여 적극적 로비활동전개, 유세, 제언활동을 실시.

구성

사회주택추진연맹의 구성단체는 소년권익연맹, 노인복지연맹, 에덴기금회, 커뮤니티(社區)거주연맹, 사회복지총연, 재활의 벗연맹, 도시개혁조직, 催媽媽기금회, 노공진선, 지능장애자 가족총회, 신체장애자연맹, 獎馨기금회, 陽光기금회 등이다.

사회주택 추진연맹의 주장

- 사회적 약자의 거주권과 인권을 보호하기 위하여 주택시장으로부터 배제되어 있는 사회 저변의 절대적 약자를 구제하여 「임대전용의 매각하지 않는 사회주택」을 주택정책의 중요한 정책사항으로 제시할 필요가 있음.
- 전국 총 주택 호수 중 5%를 현 단계에서의 목표치로 함. (목표치의 근거 : 사회적 약자 호수 비율 (16.5%) × 자택 비보유율 (30%, 실제로는 사회적 약자의 자택 비보유율은 이보다 높은 것으로 예상됨)≈5%)
- 사회주택을 사회복지를 위한 공공투자로 생각하고 정부가 적극적으로 주택건설을 추진할 책임이 있음.
- 사회주택에는 일정한 기준을 설정하고, 사회복지면에서의 케어 및 경제적 보조와 연계하며 제3의 단체 (NPO 등)의 참가로 인한 항구적인 경영방식을 확립할 필요가 있음.
- 사회주택 정책의 법제화를 추진하고, 중앙 수준에서는 「주택법」, 지방 수준에서는 「주택자치조례」의 조기 제정을 지향.

최근의 사회주택 제안 상황과 정세 분석

정부의 반응:

- 사회에서의 압력과 선거를 위하여 중앙 및 지방 (台北市・新北市) 정부는 명목상 사회주택 추진을 표방하고 있으나 구체적인 정책 내용이나 정책 실행에 대한 결의에 관하여 지속적으로 감시가 필요.

사회적 합의 형성:

- 대만에서는 사회주택의 실천 경험이 많지 않아 많은 사람들이 빈민굴(貧民窟)이 되거나 높은 입주 배율이 되지 않을까 의심하고 있기 때문에 사회적 합의 형성 과정이 필요.
- 현재 정부 정책은 상세한 계획이나 사회적 설명을 결여하고 있기 때문에 근린 지역 주민이 반대와 항의를 보이고 있어 이를 설득해 갈 필요를 요구받고 있음.

정세 분석:

- 사회 주택에 관한 제안은 단계적으로는 성과를 올리고 있으나 그 열쇠가 되고 있는 요소가 부동산 가격 양등에 대한 사회적 불만의 압력을 받고 있는 선거이기 때문에 정치가와 사회 일반의 사회적 약자에 대한 가치관에 존재하는 온도차를 대표한 것이 아님.

본 연맹의 금후의 활동 중점

- 지속적으로 정부가 실시하는 사회주택 정책에 대한 감시를 추진. (5개소 사회주택 예정지에 관한 계획 입안, 타이페이시 공공임대주택 등)
- 타이페이시와 신페이시의 임대료 보조 정책과 그 연구 계획을 감독함과 동시에 이에 참가, 협력.
- 정부가 적절하게 사회주택 정책을 추진할 수 있도록 협력. (국외 전문가를 초빙하여 강연회, 케이스 스터디를 실시.)
- 「주택법」 제정을 위한 로비 활동전개.
- 10월 3일에 사회주택 국제 심포지움을 개최.

보충1:대만의 부동산 가격 양등에 대한 불만의 배경

부동산 가격의 비합리적인 양등

- 부동산 가격의 양등은 시민의 원망의 대상이 되고 있음. 2009년 통계에 의하면 타이페이시시의 부동산 가격 지수는 14.1 (소득 중 주택론 부담율 58%)、新北市 9.5 (동 39%) 로 국제적으로 보아도 심각한 수준.

사회적 배분의 양극화

- 사회적 양극화도 심각한 상황으로, 상위 5%와 하위 5%의 빈부 격차는 10년 전 32배이었던 것에 비해 현재 66배로 확대. (행정원 통계처 2010년 8월 자료)

보충2 : 대만의 사회적 약자 관련 주택

임대용 국민주택

정부가 공급한 공영 임대주택으로 주로 타이페이시에 집중. 문제점은 주택재고 호수가 부족하다는 점 (약 3,800호) 과 관리가 불충분한 점.

저가격주택 (평가(平価)주택)

臺北시가 저소득자 세대를 대상으로 제공한 주택이며 (정부가 소유권을 가짐) 주택총수 약 1,500호. 문제점으로 주택의 질이 낮고, 다수의 저소득자가 집중적으로 거주하고 있다는 점. 분배나 관리가 불충분한 점, 거주 환경이 악화되고 있는 점, 거주자가 빈곤에서 벗어날 수 없는 점 등을 들 수 있음.

철거보상주택 (대체(整建)주택)

타이페이가 과거에 공공 개발로 인하여 철거된 사람들을 위해 제공한 주택이며 (각 거주자가 소유권을 가짐) 총수가 약 1만호. 방이 좁고 거주 환경이 나빠 재생 방법에 대하여 문제가 제기되고 있음.

임대료 보조

중앙정부가 전국에서 일원적으로 실시하고 있는 임대료 보조 정책으로 1호 당 매월 3600元이 보조됨. 문제는 대상 세대수에 제한이 있는 점과 보조액이 너무나도 적다는 점.

보충3: 사회주택 정책의 방향성

중앙정부

원칙

- 타이페이도시권 (타이페이시, 신페이시) 에서 우선적으로 실시
- 임대료 보조를 주로, 사회주택 건설을 부차적으로 추진.
- 건설 및 운영 방식의 다양화
- 적절한 분산과 혼합적인 거주 방식의 확립.
- 중앙정부에 의한 추진, 지방정부에 의한 주도, 민간에 의한 건설 및 운영의 장려.

금후의 작업

- 「단기 사회주택 실시 방안」의 검토 및 작성.
- 5개소의 사회주택 후보지의 결정 : 중앙이 토지를 마련하고 지방정부가 건설 및 운영을 계획.
- 사회주택 실태 수요 조사의 실시
- 「주택법」의 입법화 추진.

현재 정부의 입장

타이페이시 정부

- 「사회주택」이라는 용어는 오명을 함의하고 있으므로 「공영임대주택」으로 개칭할 것을 주장.

원칙과 목표:

1. 시가 소유하는 토지와 건물은 매각하지 않고 공영주택으로 우선적으로 사용.
2. 공영주택은 「임대만으로 사용, 매각하지 않고 시가보다 낮은 수준」의 비영리를 원칙으로 하고 4년 이내에 5000호의 고품질 공영주택을 제공하는 것을 목표로 함.
3. 공영주택은 출산을 향상 계획, 문화 창조 산업 진흥 등 시정부가 추진하는 정책에 합치하는 젊은층에 대해 우선적으로 제공함.

신페이시 정부

- 사회주택 프로젝트그룹을 설치하고, 부처간의 범주를 넘어 사회주택을 종체적으로 추진해 감.
- 공가율이 높은 상태에 머물러 있는 문제를 해결하기 위하여 기존의 공가를 사회주택으로 전용할 계획을 연구중.
- 「사회주택 자치조례」를 제정하고 신페이시가 사회주택 정책을 추진하기 위한 법적 근거로 함.

Tammy Wong

- 홍콩침례대학교 대학원 지리학과
- 홍콩비판지리학 그룹 멤버since 2003
- 졸업논문테마 – 산업도시 개발
- 석사논문테마 – 뉴타운개발
- 연구관심 – 도시재생, 커뮤니티프로젝트, 스쿼터(무권리거주지) 문제

자기소개Self-introduction

吳衛東(커뮤니티조직 간사) 홍콩커뮤니티조직협회 (1990 –)
Ng wai tung (Community Organizer) Society For Community Organization

고령자에 관한 조사보고

- 종합적인 지원을 받고 있지 않은 고령자의 기본적인 의료서비스에 대한 의견 및 실태조사(2007년11월)
- 고령자의 노후준비에 대한 수요에 대한 조사 보고(2005년8월)
- 삼성이포深水埔의 재직의在職고령자에 대한 보고(1999년 2월)
- 재직在職고령자를 위한 노유소老有所에 대한 보고(1998년 4월)
- 공공주택에 거주하는 저소득세대에 대한 조사보고(1997년)
- 종합적인 지원을 받고 있지 않은 곤궁층 고령자의 생활(1996년 9월)

흥리시에 관한 조사보고

- 홍콩에서의 거리생활자露天生活者조사보고(1999년)
- 홍콩에서의 공적지원을 받고 있는 세대 (곤란세대) 이외의 곤궁상황보고(1995년)

자기소개Self-introduction

기타 조사보고

- 홍콩에서의 전과자 취로상황에 대한 조사(2003년6월)
- 홍콩 커뮤니티조직협회에 의한 전과자의 수요조사보고(2002년)
- 성년 수형자의 재범에 대한 연구(2005년9월)
- 52명의 곤궁층의 탄생---단신자에 대한 종합지원 문제에 대한 조사보고(2005년5월)
- 남방으로부터 복귀한 홍콩인의 수요조사 보고(2006년12월)
- 정부에 의한 치과진료서비스에 대한 조사調査(2007년3월22일)
- 하층노동자의 재직곤궁에 대한 조사보고(2008년10월)
- 전과자 취로의 장애에 대한 연구(2009년3월)
- 2010홍콩거리생활자露天生活者조사보고(2010년3월)
- 하층노동자의 생활에 관한 조사보고(2010년8월)

Chan Wing Yin, Winnie

- 홍콩침례대학 지리학과, 석사
- 홍콩비판지리학그룹 운영위원회 멤버
- 도시재생; 거주권리; 일상생활실천

홍콩의 홈리스 신이민, 케이지홈과 큐비클 거주자, 워킹푸어

吳衛東

	기존 문제	기존 지원, 정책	SoCO의 제안
홈리스시책	홍콩의 홈리스수는 과소평가되고 있음.(정부통계12월: 403명)	정식적인 등록은 (사회복지국 386)노숙기간1개월미만 홈리스, 또는 7일간연속해서 같은 장소에서 노숙생활을 하고 있지않는 홈리스를 포함하지 않음.	보다 나은 홈리스지원계획을 수립하기 위해 1997년 이전의 집계제도를 재이용할 것.
	37.2%는 경찰, 경비원에게 시달림을 당한 경험이 있음, 36%는 주소가 없다는 이유로 일자리를 찾기 어려운 경험	정부는 홈리스를 보호하기 위한 정책을 갖고 있지 않음	일본의 홈리스 시책·지원법을 도입할 것.
	10.2%는 경무소 석방후, 퇴원후, 재활센터 퇴소후 홈리스상태가 됨.	정부는 석방전의 생활신청을 인정하지 않음.	석방전에 생활보호신청을 인정할 것.
일자리	48.3%는 다시 홈리스가 됨 (재노숙 비율)	취로 불안정을 의미 재실업 → 재홈리스	아웃소싱과 계약고용제도의 폐지
거주지원	38.8%는 저소득자	정부는 2005년에 「단신호스텔」로의 자금을 폐지(인대료:월\$430)	「단신호스텔」로의 자금을 회복할 것
복지제도 (CSSA – 포괄적사회보장지원+일본의 생활보호)	35.3%는 중국귀국자이지만, 29.7%는 생활보호 신청을 거부당함	정부는 1년에 309일간 홍콩에 체재하고 있지 않는 홍콩인의 생활보호신청 권리를 박탈하고 있음.	생활보호신청 제한을 철회할 것.
	홈리스의 일부는 인경과 치아 치료가 필요	정부는 60세미만자를 위한 특별교부금을 폐지함.	취로를 추진하기 위해, 생활보호수급자를 위한 특별교부금을 회복할 것.
	88%는 민간주택의 임대료를 지불할 능력이 없음, 36%는 보증금을 지불할 능력이 없음.	2003년 이후 생활보호의 주택부조는 \$1,505→\$1,265로 축소됨. 보증금부조는 폐지	생활보호의 주택부조를 \$1,505로 회복하여 보증금부조를 지급할 것.
공공임대주택정책	55%는 공공임대주택신청의 장기대기기간에 불만을 갖고 있음.	주택국은 2005년 이후 「무고형단신자포인드제」를 실행함	공공임대주택의 공급을 확대하여 대기기간을 단축할 것.

신이민

- 현재 중국으로부터의 이민은 매일 139명 홍콩으로 이주하고 있음. 이 중 40.2%는 여성으로 1년에 2만명을 초월하는 여성이주자의 수치를 보임. 최근 7년간 169,441명의 중국인 여성이 홍콩에 이주하였고 그 중 90%는 기혼.
- 74.6%는 중학교 졸업자. 고교 또는 대졸자는 2003년, 10.1%→ 2008년, 13.7%
- 50% 이상은 저소득세대로 월급\$6,000이하
- 78.4%는 적응에 곤란을 겪고 있음. 49.0%는 취직에 가장 곤란을 겪고 있음(정부통계 2008 Q3)
- 교육제도의 차이로 인해 교육수준을 인정받지 못하고 영어와 간체자중국어(繁体字中国語)에 관한 지식이 거의 없으므로 취직에 곤란을 겪고 있음.
- 나아가 문화적 차이로 노동스킬을 인정받지 못하고 노동시장에 참입하는 것도 곤란.
- 신이민여성의 고용률은 불과35%로 홍콩여성의 수준을 하회하고 있음(52%).

케이지홈(CAGE HOME)과 큐비클(CUBICLE) 거주자

- 인구의 100,000인은 케이지홈, 큐비클과 룬툼이라는 비정상주거에 거주하고 있음. 지 중 절반은 단신자임(Census and Statistics Dept. 2009)
- 거주자는 단신고령자, 생활보호수급자, 저소득노동자, 신이민, 무직자, , 빈곤아동과 기타 박탈그룹을 포함.
- 공공임대주택신청제도는 단신자를 심각하게 차별하고 있음. 홍콩정부는2005년 이후 「무고령자포인트제」、2006년 이후 할당제도를 실행(할당: 종합공급의 8%로 2,000명 이내)
- 130,000명의 신청자 중 50%이상은 포인트제의 대기중인 단신자임(주택국2010)
- 공공임대주택 공급은 단신자로부터의 높은 수요에 대응하지 못 하고 있음. 주택이 밀집한 구 도시지역에서 장기간 비정상주거에 거주할 수밖에 없고, 임대료는 지극히 높은 상황. 정부는 현재까지 「단신자주택문제」의 대책계획을 갖고 있지 않고 수요를 인정하지 않음.
- 케이지홈은 12유니트 (호) 로 나뉘어진 아파트의 방으로 부엌과 화장실은 공동.
- 큐비클은 12유니트 (호) 이하로 나뉘어진 아파트의 방으로 부엌과 화장실은 공동.

워킹푸어

- 2010년의 시세조사에 따르면 인구506,900인의 월급은\$5,000이하로, 1996년의 220,000명의 2배 이상. 평균가계수입의 60%이하 소득자는 영국의 빈곤선의 정의에 따라 저소득자. (HK: \$6,600이하, 평균수입= \$11,000)
- 인구의 310,000명의 시급은\$28이하. 2011년 5월 1일에 실행된 최저임금(시급\$28이상)의 영향으로 45,000명이 실업하였다고 함.
- SoCO의 2010년8월조사결과에 따르면 저소득노동자의 평균연령은 50세. 60%는 기혼자.
- 40%는 가족을 부양하고 있음
- 73%는 중등학교 교육밖에 받지 못함. 따라서 이러한 노동자의 대부분은 제대로된 교육을 받지 못 한 노동자임.
- 평균월급은 불과\$5,319. 43%는 생활보호수급자보다 수입이 낮음.
- 58.6%는 민간주택에 거주. 임대료는 평균수입의 25%까지 올라 세대수입과 공공주택임대료 비율의 350%를 차지 (10%). 이러한 상태는 임대료가 저소득노동자에게 있어서 커다란 부담이 되고 있음을 보여주고 있음.
- 나아가 노동자의 60%는 결핍생활(수입<지출) . 따라서 생활하기 위해 지인 고용자, 고리대금업에 의존할 수밖에 없음.
- 약50%는 임시노동, 파트, 잡업, 자영업으로 수입이 불안정.
- 70%이상은 육체노동. 예를 들어 청소작업원(26%), 건설업(21%), 운송업(15%)과 외식업(13%). 이러한 업종은 리스크가 높고 고용자의 60%가 노동법을 위반하고 있음.

Sham Shui Po에 있어서의 하우징 과제

Chan Wing Yin, Winnie
 석사과정, 지리학, 홍콩 침례대학
 홍콩 비판지리학 연구회 위원
 도시재생; 주거권; 일상생활의 실천

Sham Shui Po의 위치



주거의 특징

▣ 경이적인 고임대료

2006년 시세조사

	Sham Shui Po District	HK
평균 세대 임대료 (HK\$)	1,680	1,677
수입 대비 평균 임대료 (%)	19.1	16.0



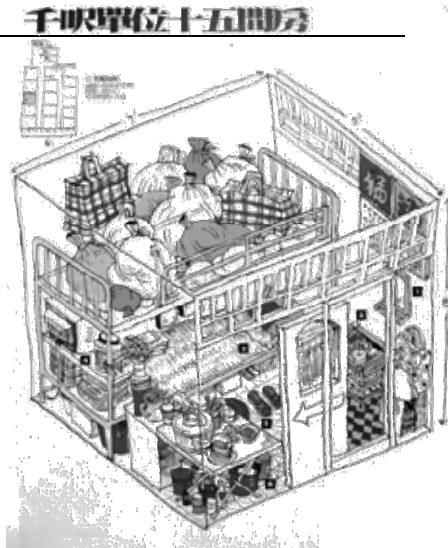
“스위트룸” (套房)



공동주택의 붕괴 (To Kwa Wan 2010年)

다이나믹스

- 스위트룸의 호경기
 - 부동산 시장의 움직임
 - Sham Shui Po의 특징
- 스위트룸의 문제화



실시되고 있는 재개발



김수현 (金秀顯 / KIM Soo-hyun)



- 소속: 한국도시연구소 소장 / 세종대학교 도시부동산대학원 교수 / 한국홈리스연구회 대표
- 주 관심사: 주택정책, 홈리스정책, 빈곤문제
- 지은 책: <한국의 가난>, <위기의 부동산>, <주택정책의 원칙과 쟁점> 등
- 연락처: shkimsdi@naver.com / +82-10-4699-7736

서정화(Seo, Jung hwa)

Open Center for Homeless women.
President(Social Worker)

- Purpose of establishment

OCHW was established to protect single homeless women and homeless women with children who escaped from domestic abuse. OCHW offers them helping services for self-support and rehabilitation.

- History

2004.4. established 'open center'(the shelter for single homeless women and women with children)-sponsored by the Government

-Current accommodation(women living together in 'OCHW')

▶ 25people-single homeless women(age over 60: 1 people/ age 40-50: 8people/ age 30-40:9 people/ age 20-30:7people)

▶ 5people - 'mother -and-child'(mother: 2 people/child 3 people)



(shelter)



(program)



서종균 (徐鐘均/Seo, Jong Gyun)

- 소속: 한국도시연구소 연구위원 / URP 서울 서브센터
- 최근 연구 및 활동 분야: 홈리스, 주거취약계층, 사회주택, 서포티브하우징, 도시재생, 사회적기업, 주택개량
- E-mail: jongpal@googlemail.com

현시웅(玄時雄 / hyeun, see woong)

- 소속: 전국홈리스연대 사무처장, 대구노숙인상담지원센터 소장
- 주요 활동: 홈리스 지원법 제정 활동, 홈리스 실무자 교육 프로그램 운영, 홈리스 지원 사업
- E-mail: swhyun@hanmail.net

김준희(金俊希 / KIM, JOON-HEE)

- 소속: 한국도시연구소 연구원
- 최근 연구 및 관심분야: 홈리스, 주택개량, 도시개발, 노점상
- E-mail: pumpkin917@hotmail.com

정원오(鄭源午 / Joung, Won Oh)

- 소속: 성공회대학교 교수, 홈리스복지법 추진위원회 위원장
- 전공 및 연구분야: 사회복지학(사회보장, 홈리스 및 빈곤문제)
- E-mail: wojong@skhu.ac.kr

전국흙리스연대 소개

현시웅(전국흙리스연대 사무처장)

조직 운영 원칙

- ◆ 자발성 : 흙리스 관련 모든 단체 및 개인의 자발적 참여
- ◆ 공동대표성 : 각 분야별로 선출된 운영위원회에 의한 의사결정
- ◆ 현장중심성 : 현장 지원과 현장 의견 반영이 사업의 핵심이 되게 함

조직 구성

- ◆ 현장, 연구자, 옹호단체 및 당사자, 자원봉사조직을 아우르는 전국 조직
- ◆ 흙리스 관련 정책 개입과 흙리스 관련 종사자 교육 등 지원일 위한 내부 조직 구성

조직 구성

- ◆ 운영위원회
 - ▶ 홈리스 지원 단체의 영역별(쉼터, 상담보호센터 등) 대표와 사무처장으로 구성
- ◆ 정책위원회
 - ▶ 홈리스 문제 연구자로 구성하고, 정책위원 중 1인이 운영위원으로 참여
- ◆ 자문위원회 및 고문
 - ▶ 홈리스 분야 내외부의 덕망 있는 인사
- ◆ 실무위원회
 - ▶ 현장 실무자 중 중간관리자들의 모임으로 그 대표는 운영위원으로 참여
- ◆ 사무국

2011년 사업 계획

- ◆ 사업 계획의 원칙
 - ▶ 홈리스 당사자의 복지 증진에 기여
 - ▶ 노숙인쉼터, 상담보호센터, 쪽방상담소, 옹호조직, 연구자 등 다양한 집단들 협력
 - ▶ 전국적인 차원의 활동 강화, 정책적 대안 제안과 실현을 위한 활동

2011년 사업 계획

- ◆ 정책사업
 - ▶ 중앙정부에 전국홈리스 실태조사 제안
 - ▶ 중앙정부, 지방정부, 서비스 조직, 옹호 조직, 연구자 등이 협력
 - ▶ 보이지 않는 홈리스(hidden homeless)를 포함하는 조사

2011년 사업 계획

◆조직사업

- ▶ 2005년 노숙인 사업의 지방 이양 이후 약화된 전국 단위 활동력 강화
- ▶ 지역별, 부문별 협의회와 협력
- ▶ 다양한 회원 참여 확대를 위한 활동

2011년 사업 계획

◆교육사업

- ▶ 현장 실무자의 교육훈련 기회 부족, 현장 실무 역량 재생산 및 재충전 체계 미비
- ▶ 현장 실무자의 특성에 맞는 교육 프로그램 : 실무 경험과 업무 특성을 고려한 교육 실시
- ▶ 안정적인 교육 프로그램 운영을 위한 체계 구축

홈리스 서비스 정책의 쟁점 - 서울지역을 중 심으로

서정화(열린여성센터 소장)

거리노숙인 지원 및 시설 운영

- 거리노숙인 지원 - 역 상담소, 아웃리치 상담활동
- 노숙인 시설 운영

- 노숙인 쉼터 전국 74개소, 총 3,500여명 입소 가능
- 숙식 제공, 취업 알선, 주거 지원 등을 통하여 자활 및 자립 지원
- 서울의 경우, 자활, 재활, 여성, 가족, 장애인, 노인 쉼터 등으로 주요기능별로 특성화되어 있음
- 노숙인 상담보호센터 전국 13개소, 야간 잠자리제공 800여명, 위생 서비스 및 자립·자활 지원
- 쉼터의 부족, 특히 여성쉼터의 부족현상이 심함

고용지원 정책 - 서울시 일자리 지원

- 쉼터입소자 및 상담보호센터 이용자, 노숙인보호시설 퇴소자 중 사회복귀를 위한 주거 지원을 받는자, 고시원, 쪽방 등에서 생활하는 자 (서울시 추계 대상자 모집단 수 5,959명)
- 건설현장, 녹지관리, 복지업무보조, 자원재활용 등, 1일 4시간-8시간 근로, 임금 23천원~70천원/일, 정부지원률 50%~100%, 임금과 정부지원률은 근로유형별로 다양함
- 월평균 900명 지원, 2011년 소요예산 약 57억 원
- 단기적 일자리로 자활을 위한 장기적 계획과 연결되지 않음

고용지원 정책 – 노동부의 고용지원

○노숙인을 위한 「새희망고용지원센터」 운영

- 노동부의 지원으로 「새희망고용지원센터」 운영
- 서울의 경우 2개의 운영기관, 매년 1,000여명 취업 알선, 약 40% 취업
- 서울시 일자리나 공공근로 등 공공일자리 의존도 높음

○서울형 예비 사회적 기업

- 노숙인을 위한 사회적 기업으로 빅이슈, 농장 2곳, 자전거재활용사업단, 컴퓨터 수리업체 선정
- 사업성이 떨어져 1년 사업으로 종료되는 사례도 있음

신용회복 및 저축 지원

○신용회복 지원 사업

- 개인파산 및 면책, 워크아웃 제도를 이용한 채무분할 상환과 채무면제 등 신용회복 절차 지원
- 연간 40~50여명이 신용 회복
- 명의 도용 등으로 인한 피해 예방 못하고 있음

○저축 지원

- 희망플러스 통장: 3년 동안 매월 약정한 적립금 납입
- 본인 50% 저축하면, 정부 25%, 민간기금 25% 지원
- 노숙인 시설에서 생활하면서 소득대비 저축비율이 높은 노숙인을 선발하여 가입 대상으로 추천
- 2011년 70명 선발

주거지원 – 다가구 매입 임대주택

- 2010년 현재 단신자용 임대주택 시범 사업
- 현재 329가구, 507명 입주
- 가족결합 73가구
- 단신계층용 매입임대주택은 거리 노숙인들에게 쉼터 입소 동기 제공
- 노숙인은 단신자용 임대주택사업 종료 후 주거취약계층 매입임대지원사업의 대상에 포함되지 않은 상태

주거지원

- 사회복지 공동모금회 임시주거지원 사업

- 노숙 혹은 노숙위기에 처한 사람들에게 3개월간 월세 지원하여 거리노숙을 탈피하도록 함
- 5년간 3,000여 명에게 지원

- 서울시 전세자금 지원

- 지난 10년 간 총 146호 6~7천만 원까지 지원

의료지원 정책

- 거리 노숙인을 위한 무료진료소

거리 노숙인의 건강 관리 및 질병 치료를 위한 진료, 투약, 지정병원에서의 진료 의뢰, 의료 상담과 결핵환자 관리 등

- 노숙인 등 취약계층 전문 검진 기관

2011년 노숙인, 쪽방촌 거주자 등 취약계층을 위한 무료 건강검진기관 선정 운영

- 결핵환자 노숙인을 위한 전문 영양원 설립

2011년 질병관리본부와 함께 전문영양원을 설립하여 민간 위탁

전국 홈리스 실태조사

서종균(한국도시연구소 연구위원)

조사 배경

- 전국홈리스연대, 서울시노숙인시설협회, 홈리스연구회가 중심이 되어 2010년 전국 홈리스 실태조사를 실시
- 홈리스 관련 현황 조사가 실질적으로 이루어지지 않고, 중앙정부(보건복지부)는 지방정부의 보고에 의존함
- 홈리스 관련 현황에 대한 신뢰성 부족

조사 방법

- 2010년 10월 20일과 27일 거리생활자에 대한 PIT(point-in-time) 카운팅 조사
- 노숙인상담보호센터 이용자 현황 자료 취합 분석
- 쪽방상담소협의회가 주도한 쪽방거주자 실태조사

주요 발견 – 2010년 거리노숙인 조사

- 170명의 조사원이 참여하여 6개 도시에서 실시한 최초의 계획적 조사
- 조사지역과 조사자 등 조사 방법에 대한 상세한 기록
- 이 조사에서 확인된 전국의 거리 노숙인은 1,516명. 서울 1,145명, 부산 158명, 대구 157명, 대전 39명, 천안 14명, 강릉 3명
- 정부가 최근 발표한 전국 거리 노숙인의 수가 1,200명 내외인 것에 비해 300명 정도 더 높은 것
- 서울시가 지난 10월 발표한 거리노숙인 수가 585명인 것과 비교하면 서울시의 거리노숙인의 수는 500명 이상 더 많은 것

주요 발견 – 상담보호센터 이용자 실태

- 지난 5년간 전국의 노숙인상담보호센터 이용기록에 대한 분석
- 상담보호센터마다 이용자 관련 정보 기록 방법이 달라서 통합이 어려움
- 연간 상담보호센터 이용자는 8,000명이고, 지난 5년간 상담보호센터를 이용한 사람들은 17,815명
- 정부가 발표한 전국의 노숙인 규모는 5,000명 정도인 것보다 훨씬 많은 수의 사람이 노숙을 경험
- 지난 5년간 인구 1만 명 당 3.5명 이상이 상담보호센터 서비스 이용 경험이 있음
- 거리노숙인이나 쉼터 이용자 중에는 상담보호센터를 전혀 이용하지 않는 이들이 많다는 점을 고려하면, 노숙을 경험자는 그 이상일 것임
- 10명 중 3명은 3년 이상 이용 경험이 있는 만성적인 노숙인

주요 발견 – 전국 쪽방 거주인들의 생활실태 및 법적 지원 실태

- 쪽방 거주자 1,217명에 대한 설문조사
- 40대 이상의 남성이 혼자 생활하는 경우가 대부분
- 장애인의 비율 15%
- 소득은 다수가 50만원 미만이며, 수급자의 비율도 64.8%
- 노숙을 경험한 적이 있는 이들이 38.7%

한국 홈리스 모니터링 체계 제안

- 홈리스의 규모와 서비스 욕구 그리고 정책의 효과를 모니터링하기 위한 체계 필요
- 정부가 특정 시점에 홈리스의 수를 집계하는 PIT 일제조사 정기적 실시
- 홈리스 서비스 이용자 기록 체계 정립과 정기적 모니터링

한국의 홈리스법 제정 추진 과정과 과제

정원오(성공회대학교 사회복지학과 교수)

홈리스법 제정 추진 배경

- 노숙인이 본격적으로 출현한지 10여년이 넘었음에도 불구하고, 관련 법을 제정하지 않았음.
- 관련 대책은 보건복지부장관과 대통령의 관심도에 따라 좌우되었음.
- 관련 규정은 보건복지부의 시설운영지침 및 행정명령 수준에서 마련되었음
- 국가의 책임, 홈리스의 권리 등에 대한 명문화된 법규가 없으므로, 홈리스 지원 대책에 대한 법적 근거가 미약

홈리스법 제정 추진 배경

- 일시적으로 등장한 후, 경제가 정상화되면 사라질 것으로 기대되었던 홈리스 문제는 지속되고 있음. 홈리스 문제는 일시적 현상이 아니라 한국경제가 파생시킨 구조적 결과물임.
- 부랑인 시설 약 8,000명, 노숙인 쉼터를 이용하는 약 5,000명, 거리조사에서 발견되는 약 1,500명 =>약 14,500명 수준의 규모 유지
- 고시원, 쪽방, 만화방, 찜질방, 비닐하우스 등 비정상적 주거생활을 하는 홈리스들의 규모는 정확하게 추정하기 어렵지만 증가하고 있음.
- 홈리스에 대한 대책은 더 이상 일시적 응급대책이어서는 곤란함. 법률적인 토대위에서, 안정적인 대책이 마련되어야 함.

홈리스 법 제정 쟁점

1. 법안 통과 여부의 문제

- 2월 임시국회(상임위원회 상정), 4월 임시국회(법안심사소위 상정), 6월 정기국회(본회의 통과) 일정에 따라 국회의원들이 지속적으로 검토, 논의하게 된다면 법 통과될 것임. 현재로서는 다소 낙관적임.
- 법안 내용에서 쟁점들이 있어서 여야 합의가 어렵거나, 민간단체들의 반발이 존재할 경우, 홈리스법 제정은 난관에 부딪칠 우려가 있음.
- 이 경우 6월 정기국회에서 통과가 어려울 것이며, 이는 올해 법안 통과가 어렵다는 결론과 연결됨. 하반기에는 다른 정치적 이슈가 많아서 홈리스법안은 의제로 오르기 어렵다는 것이 국회 주변의 평가임.

홈리스 법 제정 쟁점 2

2. 법안 명칭의 문제

한나라당: 노숙인·부랑인복지법

민주당: 홈리스복지법

민노당: 홈리스지원법

‘홈리스’라는 외래어 사용에 대해 법제처에서 난색을 표명한 바 있음, 한글학회 등 반대

노숙인과 부랑인을 하나의 개념으로 통합하고, 잠재적인 주거불안계층을 포괄하는 개념으로 ‘홈리스’ 외 대안을 찾기 어려움

홈리스 법 제정 쟁점 3

- 3. 법안 내용의 문제
- 한나라당: 시설운영에 관한 규칙 위주의 내용 다수
- 민주당 및 민노당: 홈리스 권리와 국가 책임성강화
-
- 법안 통과를 위해서는 적절한 수준에서 타협점을 찾아야만 함. 국회 3당, 행정부, 민간단체가 합의할 수 있는 접합점을 찾는데 홈추위가 주도적 역할을 하여야 할 것임.

楊運生 타이페이서브센터 소장

타이페이시 핑자이(平宅) 발전사

타이페이시 평가주택(핑자이; 저가임대주택)은 대만에서 유일하게 저소득층에 제공하는 무료 임대 공유숙소로서 1969년~1979년에 걸쳐 5곳, 2,048가구가 건설되었고, 이는 저소득층의 복리서비스에 중요한 요소중 하나이다. 또한 사회구조법에 저소득 가구의 특수 구조 항목으로 올리게 되었다.

핑자이 정책 기원과 의의

타이페이시의 핑자이정책은 1964년 국민당 중앙정부의 장중정 총통이 지시하여 이듬해 1965년 지가세의 수입으로 사회복지시설을 설립하기로 하고, 먼저 타이페이시에 빈민거주를 위한 저가임대주택을 세워 기타 현시정부에 시범을 보였다.

1966년 대만정부는 「대만성 사회복지시설 강화 제 1기 4년계획」을 세우고, 타이페이시에서는 동 계획의 초안을 계획하여 4년 평가주택계획(1966~1969년)을 세워 그 중 1,500가구의 핑자이주택을 계획하였으나 집행과정중 건설부지를 구하는데 어려움을 겪는 등 기타원인

으로 예정대로 계획된 전 가구수를 완공하지 못하였다.

타이페이 시정부 사회국은 1970년 지속하여 「평가주택 10년계획」을 정하고 10년에 걸쳐 매년 700가구의 핑자이를 건설할 것을 계획하였으나, 연길핑자이의 건설 후 핑자이 건설이 중지되었다. 따라서 타이페이시에 모두 4곳의 핑자이가 완공되었고, 또한 양명산 관리국이 1981년 양명산에 건설한 대동의 집(大同之家)이 사회국으로 이전 관리되어 총 2,048호의 핑자이를 보유하고 있다.

현행 「타이페이시 평가주택 분배 및 관리방법」에 의거한 평가주택 임대 대상은 타이페이시에 등기한 생활보호대상가구, 생활보도가구, 임시보도가구(이상 3종은 현행 저소득가구의 0~4류와 동일) 및 중대피재해가구로 본 시에 6개월 이상 호적을 가지고 있으며, 본인, 배우자, 직계 등이 무주택자 또는 국유숙소에 배치되지 않은 자에 한한다.

핑자이의 수요-----핑자이 결여대기 현상 분석

현재 타이페이시의 저소득가구는 13,471 가구 【2007년 통계】로 그 중 무주택가구의 저소득가구는 8,462 가구이며, 핑자이 거주가구는 2,048 가구로 수요의 약 1/4 정도를 차지하고 있다. 그러나 현재 타이페이시의 경제약세인구를 위한 주택복리는 21 가지가 있으며, 그 예로 임대국민주택(귀자이)은 시가보다 비교적 저렴한 가격에 임대를 제공하고 있으며, 18 세 이하 자녀를 가진 한부모가정에 단기간 거주를 신청할 수 있는 「혜심가원;慧心家園」과 저소득가구의 임대료 보조금 매월 1500 원, 심신장애인의 매월 보조금 최고 4,400 원 등이 있다. 이외에도 2007 년 내정부 영건서의 약세가정을 위한 거주문제 해결을 위해 매월 3000 원의 임대보조금 (1 년기한)지원 정책 등이 있다. 이러한 주택복리 및 임대료 보조금 등으로 많은 저소득층 가구가 스

스로 필요로 하는 거주지를 선택할 수 있어 특정지역에 집중하는 표집화를 면할수 있다. 따라서 실제 핑자이의 임대 대기가구수는 806 가구로 저소득가구의 거주수요량의 10%에 달한다.

핑자이의 결여대기 가구수의 분석으로 내증 핑자이(후더핑자이;福德平宅, 따통즈자;大同之家)에는 임대인구가 대부분 노인으로 유동률 및 미분양률이 낮고 임대 결여시간이 상당히 길다(약 8 년정도). 또한 대기하는 가구수 (510 호)가 많은 것 외에도 연지핑자이(延吉平宅)는 학군조건이 좋아 결여 대기시간이 오래걸리지만(약 5년정도) 대기가구수가 200여가구에 달하고 있다. 기타 안강핑자이(安康平宅; 甲、乙종) 및 후민핑자이(福民平宅;甲종)은 대기인수가 약 38가구와 51가구로 대략 1년정도 대기 후 임대할 수 있다.

핑자이 가정형태와 인구구조 【96年(2007)12月31日통계】

핑자이별	安康	福德	福民	延吉	大同	합계	
가 구 수	852	355	242	115	46	1,610	
핵심가구	392(46%)	6(1.7%)	61(25%)	16(14%)	0	475(29.5%)	
한부모가정	164(19%)	27(7.6%)	104(43%)	12(10%)	2(4%)	309(19%)	
독거노인	89(10%)	261(74%)	7(2.9%)	3(2.6%)	22(48%)	382(24%)	
기타	207(24%)	61(17%)	70(29%)	84(73%)	22(48%)	444(28%)	
인 수	3031	478	986	402	91	4,988	
노인 수	363(12%)	280(59%)	135(14%)	41(10%)	39(42%)	858(17%)	
심신장애	정신장애	149(4.9%)	33(7%)	36(3.7%)	25(6%)	10(11%)	253(5%)
	기타장애	416(14%)	128(27%)	198(20%)	73(18%)	22(24%)	837(17%)
아동	435(14%)	11(2.3%)	166(17%)	49(12%)	6(6.6%)	667(13%)	

핑자이별	安康	福德	福民	延吉	大同	합계
소년	325(11%)	17(4%)	259(26%)	45(11%)	21(23%)	667(13%)
다문화가정	168(5.5%)	67(14%)	14(1.4%)	10(2.5%)	5(5.5%)	264(5.3%)

주 1 : 핑자이 최고량 2,048 가구, 본 표의 1,610 가구는 실제 거주호수임.
 주 2 : 인구별, 신분별로 계산되었으며, 만약 1 인이 다중 신분일 경우 따로 계산.

부록 : 무주택 저소득가구 및 핑자이 결여대기자수

	저소득가구 (2007年12月)	핑자이제공수	실제대기수 (2007年12月)
1~2 인의 저소득가구 (丙種)	5,318	623	510
3 인의 저소득가구 (乙種)	1,389	600	242
4 인이상의 저소득가구 (甲種)	1,755	825	54
합계	8,462	2,048	806

핑자이 소개

항목	핑자이 명	전화	주소
1	安康平宅	2939-0404 , 2939-5350	臺北市 11646 興隆路四段 103 號 3 樓
갱신일 2010/3/24 내용 대상:3 인이상의 저소득가구 평수:12~14 평			
2	延吉平宅	2704-7665	臺北市 10694 延吉街 236 巷 17 號
갱신일 2010/3/24 내용 대상:3 인이상의 저소득가구 평수:12 평			
3	福民平宅	2303-6783	臺北市 10859 西園路二段 320 巷 57 號
갱신일 2010/3/24 내용 대상:3 인이상의 저소득가구 평수:12~14 평			

4	福德平宅	2728-2529	臺北市 11081 大道路 96 巷 12-3 號 1 樓
갱신일 2010/3/24 내용 신청 정지			

타이페이시 임대 평가주택(핑자이) 신청표

臺北市借住平價住宅申請表						2010.03 修訂		
申請人基本資料	姓名		性別	<input type="radio"/> 男 <input type="radio"/> 女	出生年月日	民國	年 月 日	
	身分證字號		電話	住宅：	手機：			
	戶籍地址	區	里 鄰	路街	段 巷 弄	號 樓		
	住居所	縣市	鄉鎮市區	路街	段 巷 弄	號 樓		
	就業處所	縣市	鄉鎮市區	路街	段 巷 弄	號 樓		
	通訊地址	<input type="checkbox"/> 同戶籍地 <input type="checkbox"/> 同住居所 <input type="checkbox"/> 同就業處所 (公司名稱_____)						
	低收入戶卡號：□□□□□—□							
申請相關資料	1. 戶內輔導人口數限 3 口 (含) 以上 (請打勾)							
	<input type="checkbox"/> 3 人 <input type="checkbox"/> 4 人以上 (請註明人口數_____)							
	2. 是否自有住宅? <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否							
	3. 是否配住公有宿舍? <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否							
	4. 是否已分配國宅? <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否							
	5. 是否整建住宅? <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否							
	6. 是否租賃國宅? <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否							
應備文件	7. 希配住何區平價住宅? (請勾選)							
	(1) 3 人： <input type="checkbox"/> 大安區延吉乙種平宅 / <input type="checkbox"/> 文山區安康乙種平宅 / <input type="checkbox"/> 萬華區福民乙種平宅							
	(2) 4 人以上： <input type="checkbox"/> 文山區安康甲種平宅 / <input type="checkbox"/> 萬華區福民甲種平宅							
自我檢查 (已附者請打勾)								
<input type="checkbox"/> 1. 本申請表								
<input type="checkbox"/> 2. 低收入戶卡正、反面影本								
<input type="checkbox"/> 3. 其他證明文件 (如自有住宅已買賣需附房屋產權移轉證明等)								

타이페이시 핑자이 2010년 12월 기본자료표				100(2011).01.07				
핑자이별	安康			福民		延吉	大同之家	合計
완공시간	民國 61(1972)			民國 67(1978)		民國 68(1979)	61(1972)	
사무실위치	文山區興隆路四段 103 號 3 樓			萬華區西園路二段 320 巷 57 號		大安區延吉街 236 巷 17 號	北投區東昇路 12 巷	
위치	興隆路四段 42-46 巷、105-109 巷、木柵路二段 2 巷			西園路二段 320 巷		延吉街 228、236、242、246 巷	北投區東昇路 12 巷	
종류	甲種	乙種	兩人	甲種	乙種	乙種	丙種	
평수	14	12	7	14	12	12	8	
총호수	469	476	79	180	160	120	60	1544
공공시설 호수	22	4	0	2	12	0	3	43
거주호수	447	472	79	178	148	120	57	1501
현재 배치수	1060	1205	524	872	55	604	216	
현재 대기순	1078	1226	524	892	99	704	216	
대기인수	18	21	0	20	44	100	0	203
기타(대기 1 번신청시기)	99 年 7 月	99 年 5 月	신청정지	99 年 8 月	98 年 9 月	97 年 3 月	92 年 3 月 신청정지	2048

甲種 4 인가족、乙種 3 인가족、丙種 2 인가족,1 인가족 (현 신청정지는 丙種의 신청안으로 국민주택으로 임대변경)

2011 년도 타이페이시 저소득가정 생활보조 표준표

종류	생활보조표준 설명
第 0 類 전가족원 무소득。	인당 14,152 원 생활보조비 지원; 제 3 인이상(포함) 11,246 원 지급.
第 1 類 전원 평균 인당 매월소득 0 원~ 1,938 원	인당 11,477 원 생활보조비 지원
第 2 類 전원 평균 인당 매월소득 1,938 원~7,750 원。	1.전가구 5,813 원 가정생활보조비 지급 2.18 세미만아동 또는 청소년이 있으면 매 1 인추가(6,213 원)하여 가정생활보조비 지급 3. 단 한명의 18 세미만아동 또는 청소년이 있으면가정생활보조비 5,813 원 지급
第 3 類 전원 평균 인당 매월소득 7,750 원~ 10,656 원	18 세미만아동 또는 청소년이 있으면 매 1 인추가(5,658 원) 가정생활보조비 지급
第 4 類 전원 평균 인당 매월소득 10,656 원~1 4,794 원	6~18 세 미만아동 또는 청소년이 있으면 매 1 인당 가정생활보조비 2900 원 추가 지급

주 1 : 가족 내 심신장애 또는 65 세 이상 노인이 있을 경우 심신장애인
보조비 또는 중저소득노인 생활보조비 별도 지급

주 2 : 가족 내 동일 보호대상이 노인, 심신장애인, 아동, 청소년,
중저소득노인의 이중신분을 겸할 경우 유리한 보조비 지급, 중복
불가.

주 3 : 사회 구조법 또는 기타 법령으로 인당 매월 정부보조금을 지급받을
경우 최고 금액 17,280 원으로 한정함.

주 4 : 18 세 미만 아동 및 청소년의 생활보조비를 겸하여 지급받을 경우
가정생활보조비는 5,813 원으로 지급.

항목	저소득 생활보조	갱신일	2011/1/4
단위	호적지 구公所(구청) 사회과		
서비스내용	저소득가구 구분에 따라 생활보조와 겸하여, 노인, 심신장애자, 아동, 청소년등 이중신분은 중저노인생활보조, 심신장애 생활보조, 아동 및 청소년 생활보조비중 선택하여 지급. 중복 불가.		
서비스 대상	<p>호적이 실제 본 시 거주 4 개월, 최근 1 년 국내거주 초과 183 일 이상, 아래 조건에 부합한 자 :</p> <p>1.가정 총수입 평균 전가족인구, 매월 매인 최저소득이하 (2011 년) 최저생활비 표준 14,794 원</p> <p>2.전가족인구 적금 (주식투자 포함) 평균 매인 15 만원을 초과하지 않는 자.</p> <p>3.전가족의 토지 및 부동산 가치가 550 만원을 초과하지 않는 자.</p> <p>주: 사회구조법 제 5 조 전가족 범위 포함 : 배우자, 일친등 직계혈친, 동일 호적 또는 공동생활하는 기타 직계혈친 및 형제자매, 종합소득세 부양친속 면세액의 납세의무인 인정.</p>		

궈자이(國宅) 소개

난지창(남기장;南機場)의 역사

타이페이시는 4 개의 대딩;大町 (4 대문과 비슷)이 있으며, 각 명칭은 (一)마장딩(南機場;현재 청년공원), (二)시먼딩;西門町 (三)용러딩;永樂町, (四)타이핑딩;太平町으로 불리웠으며, 이 4 대딩과 대만의 역사는 깊이 연관되어 있다. 일제시대 후 「마장딩;馬場町」은 육군의 비행장을 일컫는 난지창;南機場으로 불렸다. 일제시대인 1895 년에서 1945

년에는 연병장으로 사병조련 및 승마 장소로 옛명칭은 마장딩;馬場町이었다. 송산공항의 건설 전 연병장에서 이착륙이 이루어져 난지창이라 하였으며, 서쪽에 비행창고가 있었다. 대정 3 년 (1914 년) 일본비행가(野銀藏)가 구팅;古亭 연병장 상공에서 비행공연을 한 것이 대만에서 비행기를 볼 수 있게 된 시초이기도 하다. 민국 38 년(1948 년) 12 월 제 1

차 공군의 친속이 대만에 거주하기 시작하여 군인집단촌락인 췌촌;眷村으로 불리며, 「空南三村」과 「空南一村」, 「空南二村」로 난지창의 주위를 구별하였다. 1949~1951년에는 마장딩 형장으로 백색공포시기의 처결장소로 사형범이나 반란범 및 228 사건 관련자를 처결하였고 1951년 형장은 폐지되었다. 난지창의 군인촌인 췌촌은 공군췌촌에서 시작하여 이후 육군총부, 국방부, 후근총부 등 여러 단위의 군인촌이

자리했으며, 초기 난지창은 반공복국기지로 불렸었다. 광복 후 공항폐쇄로 쓰레기 적치장으로 자원회수업이 성행하였다. 1961년 정부는 난지창 아파트(公寓)를 건설하였으며 이는 대만 최초의 국민주택으로 특색으로는 외부 노출 회전식 계단으로 계단의 중앙에는 쓰레기투입관이 있고, 실내는 8 평에서 12 평의 작은평수이나 3 대까지 거주하는 가정이 있는 등 매우 밀집되고 번잡한 곳이다.

중정사구;中正社區 (총 632 가구) 소개

본 사구(마을)은 만화구에 위치하고 있으며, 청년공원 부근 갱신된 지역의 범위는 약 368,145 제곱미터이다. 타이페이 시정부의 국민주택처와 관련토지관리기관이 국민주택용지로 조성하여 1963년 난지창 1,2,3 기주택을 계속적으로 완공하고, 난지창 1호 3호 및 13 기지등 6 개의 정건주택을 건설하였다. 앞서 건설한 귀자이는 교통과 악화환경의 개선을 위해 1975년 7월 ‘국민주택흥건계획’의 시작으로 본 지역의 지역성이 전반적으로 고려되어, 귀광귀자이(國光國宅;南機場十一號), 귀성귀자이(國盛國宅;南機場十四號), 중정귀자이(中正國宅;南機場四號), 귀흥귀자이(國興國宅;南機場十二號), 아이스귀자이(愛士國宅), 신허귀자이(新和國宅;南機場六號)로 구분되어 1975~1991년에 걸쳐 점차 완공되었고, 현재

공위대하관리조례(公寓大廈管理條例)에 의거 타이페이시 중정신청사구관리위원회를 조성하였다. 중정귀자이의 위치는 青年路 58 號 부근(천년공원맞은편)이며 입주는 1982년이고, 지상 5, 7, 12 층, 총 632 가구이다.

어제의 유랑(流浪)、오늘의 표박(漂泊)、내일의 안정
-----홈리스의 옆얼굴

楊運生

(『新社会政策季刊』 투고기사,
2011년 2월、pp.62-65)

홈리스란 누구를 가리키는 것일까? 쉽게 말하면 길거리나 공공 공간에서 숙박하고 있으면 홈리스라고 불릴 것이다. 다만 법령에 근거해서 정의하자면 예를 들어 타이페이시의 ‘타이페이시 홈리스 지원 조례’ 제 2 조에서는 다음과 같이 정의되고 있다.

1. 길거리 혹은 공공 공간에 거주하며 구걸하는 자.
2. 정신질환이나 심신에 장애가 있는 것이 의심되나 어떤 보호도 받지 않는 자.

그러면 일반 시민이 어떻게 홈리스로 전락되는 것일까? 대만의 홈

리스 발생 원인은 상당히 복잡하고 여러 갈래에 걸쳐고 있으며, 산업구조, 주택정책, 사회복지제도, 개인적 사정 등의 요소가 얽혀 있다. 홈리스 인구는 증가하고 있으나 급증한 것이 아니라 서서히 누적되면서 증가하고 있는 상황이다. 이는 일본이 1990 년대에 거품경제 붕괴에 의한 충격으로 인하여 특히 건설 관계의 일용노동자로부터 대량의 홈리스가 발생한 상황, 혹은 한국에서 1997년의 금융위기를 계기로 대량의 실업자가 발생하여 해당 기간에 홈리스가 급증한 상황과는 차이가 있다.



오사카(大阪)의 홈리스
(숙박장소의 차례를 기다리고 있다.)



도쿄(東京)의 홈리스
(급식의 차례를 기다리고 있다.)

따라서 전체적으로 보았을 때 대만의 홈리스 인구는 서서히 증가하는 동시에 사망, 시설 입소, 사회복지 자원의 획득, 재취로 등으로 인하여 조금씩 감소될 요소를 내포하면서 점차 누적되고 있는 상황이다.

대만에서는 타이페이의 홈리스 인구가 가장 많은 수를 차지하고 있으나 이는 세계 각국의 상황과 같이 대도시에서 홈리스가 집중되는 경향을 의미한다. 그렇다면 타이페이의 홈리스는 도대체 어느 정도 존재하는 것일까? 또한 그들은 왜 홈리스가 된 것일까? 그리고 대도시의 정글 속에서 어떻게 살아가고 있는 것일까? 이를 설명하기 위해서는 타이페이시 발전의 역사부터 설명할 필요가 있다.

‘一府二鹿三艋舺’ (역주 : ‘府’는 현재의 타이난(台南), ‘鹿’은 현재의 鹿港, ‘艋舺’은 현재의 완후와(萬華)를 가리키며, 18 세기에서 19 세기에 걸쳐서 대만의 중심 도시이었다.) 이 용어는 대만 초기의 발전 과정을 의미하고 있다. 타이페이에서는 현재의 완후와가 가장 초기에 개발된 지역이고, 상대적으로 많은 사람과 산업을 견인하였기 때문에 일용노동일을 원하는 유랑자나 생활이 어려운 걸인들이 모여 완후와에서 생활하게 되었다.

과거에는 완후와가 홈리스가 가장 많이 집중하는 장소이었으나 타이페이가 도시로 성장함에 따라, 또한 교통 요충지로서 타이페이역이나 그 주변 버스터미널, 지하철역 등의

공공 시설이 점차 완성되어 감에 따라 타이페이시에서 홈리스가 가장 많이 모이는 지역은 중정구(中正)구로 되었다. 필자가 장기간 중정구에서 홈리스 지원 활동에 종사한 경험 및 철도경찰국의 통계에 의하면 중정구의 홈리스는 380 명 정도, 그 중 타이페이역과 그 주변의 버스터미널, 상점가, 공원 등에 밀집되어 있고 약 350 명이 생활하고 있는 것으로 생각된다. 완후와구에서는 현재 용산사(龍山寺) 인근 공원과 주변 상점가가 가장 많으며, 과거의 통계에 의하면 약 170 명, 다만 기타 유동적인 홈리스를 포함하면 약 200 명이 모여 있다고 생각된다. 타이페이시에서는 중정구와 완후와구에 가장 많은 홈리스가 모여 있으며, 대동(大同)구와 중산(中山)구에도 적지 않은 인원수가 존재하며 각각 약 100 명 정도로 추정된다. 기타 지역에는 유동적인 홈리스만이 존재하고 각구 평균 10 여명 정도이다. 그 결과 타이페이의 홈리스 총수는 약 800 명에서 1,000 명 사이라고 생각되나 실제로는 홈리스의 정확한 통계가 불가능하기 때문에 일정 기간에 걸친 지속적인 추적조사와 추계에 의할 수 밖에 없다.

또한 주의해야 할 것은 용산사 앞의 공원 광장은 홈리스가 모이기 때문에 지역 주민으로부터 성가신 존재라는 취급을 받고 있으나 실제로는 장기간 공원을 사용하는 지역 주민(특히 독거 노인, 저소득자, 신체장애자 등)으로 인하여 특수한 생활 공간이 형성되며, 베희시장이나

노상판매, 복권 판매, 중국 장기, 잡담, 휴식 등 각자 자유롭게 공원을 이용하여 다른 공원에서는 보이지 않는 생활 공간이 출현하고 있다. 따라서 실제로는 홈리스가 공원을 점거하여 도시경관을 더럽히고 있다는 것은 홈리스에게 대한 오해에 불과하다.

홈리스의 과거의 경력과 배경은 어떨까? 홈리스의 평균 연령은 55세 정도이며, 대부분은 저학력인 동시에 특별한 기술을 갖고 있지 않은 경우가 많다. 특별한 기술을 갖고 있지 않다는 것은 아무 것도 할 수 없다는 것을 의미하는 것이 아니라 오히려 대만의 산업구조의 급속한 변화와 긴밀한 관계를 갖고 있다. 과거 대만에서는 섬유공업, 가공업, 플라스틱공업 등이 발달하였지만 이들 산업은 지극히 간단한 기술을 보유한 노동자를 필요로 하였기에 이후 대만의 급여수준이 상승함에 따라 다수의 기업은 중국과 동남아시아에 공장을 이전하거나 혹은 기계화, 합리화에 의해 이들을 도태시켜간 것이다.

완후와구(萬華區)와 대동구(大同區)는 화려한 번영의 역사를 갖고 있음에도 불구하고 현재는 노후된 다운타운에 되어 버렸다. 또한 이들 지역은 과거에는 홈리스가 취로하고 있던 역사도 있으며, 예를 들어 대동구의打鐵街라는 장소에는 선반공장과 판치공장이 다수 집적되어 있다. 완후와구에는 일찍이 인쇄공장이 늘어서 있었지만 컴퓨터의 보급과 수요 변화에 따라 이러한 산업은 점차 쇠퇴하거나 혹은 국외로

이전해버렸다. 홈리스 사람들의 과거의 취로분야는 이러한 산업에 종사한 경우가 많고, 따라서 직업상의 불이익을 경험하고 있는 것이다.

이밖에 대동구의 타이페이교 주변과 용산사 부근은 타이페이의 주요한 임시공, 일용직의 인력시장으로서 알려져 있으며, 건설현장에서 일한 경험이 있는 홈리스사람들이 일찍이 타이페이의 도시건설을 위해 오랜 시간 기여해 왔다는 것을 의미한다.

산업구조의 변화와 국외이전 과정에서는 많은 이들이 이로 인한 피해를 입었다고는 볼 수 없지만 그렇다고 하더라도 적지않은 이들이 거리를 헤매게 되었다. 실업, 이는 일반시민이 홈리스로 전락하는 큰 충격의 하나이다. 그러나 최종적으로 홈리스로 전락하는 원인은 광범한 범위에 걸쳐 있는 것도 사실이다. 필자가 지원활동을 수행해 온 경험에 따르자면 홈리스가 자신에 대해 반성할 때에 두 가지 대만어 속담을 이야기하는 경우가 많다. 그중 하나는 호주머니가 꼭 차있으면 배도 부르다.(賺溜溜、甲溜溜) 또 하나는 「젊어서의 고생하지 않으면 나이들어 후회한다(少時不會想、吃老不像樣)」이다.

홈리스 상태에 이르게 된 원인을 소개한 것은 이 책임을 홈리스 자신에게 돌리는 것이 아니라 정부와 사회가 홈리스의 실정을 충분히 이해한 후 지금까지와는 다른 탈홈리스의 대책과 자원을 제공하여 이들이 재차 자립할 기회와 용기를 부여하여 최종적으로는 사회로부터의

케어를 얻을 수 있게끔 하기 위해서이다. 방랑하면서 일생을 마치고 자 바라는 사람은 없을 것이지만 혹시라도 사회 전체가 하나의 가족과 같은 마음자세로 홈리스 사람들에게 대응하여 그들을 받아들이는 공간을 제공할 수 있다면 반드시 홈리스도 지역주민과 일반 시민생활로 돌아갈 수 있으리라고 확신하고 있다. 왜냐하면 그들도 우리와 같은 시민이기 때문이다.

홈리스 사람들은 어떻게 생활하고 있는 것일까? 홈리스의 생활방법은 다양하지만 대개는 정신병·신체면의 장애, 노동재해, 중고년이 되고서의 만성적인 질환 등 선천적 혹은 후천적인 조건의 제약을 받기 쉬우므로 곤란없이 일반적인 취업시장에 복귀하는 것은 우선 불가능하다. 또한 일부 홈리스는 거리에서 유랑생활을 하고 있는 동안 경제적인 유혹을 이기지 못해 불법행위에 손을 댄 결과 가벼운 경우에는 재판소에 의해 예금계좌가 동결되어, 취로면에서 영향을 입게 된다. 무거운 경우는 징역형을 부과되는 것만

이 아니라 전과자로서 살아가지 않으면 안 되어 취로의 길은 더욱 멀어져 버린다.

이로 인해 다수의 홈리스들은 특별한 자격과 증명이 필요없이 일용임금을 받을 수 있는 임시직이나 일용직의 일자리를 찾게 된다. 예를 들어 사당(廟)의 축제에서 수행되는 퍼레이드의 진두인 「紅陣頭」、장례식 행렬의 진두인 「黑陣頭」와 같이 홈리스 사람들은 얼마 안되는 사례와 함께 무료로 의류와 식료를 손에 쥌 수 있다. 사당과 관련된 일거리에서 중요한 점은 일시적이라고는 하나 홈리스 사람들에게 지역의 활발한 분위기를 느끼게 할 수 있다는 것이다. 대만에서는 사당은 홈리스에게 있어 상당히 중요한 몫이며 이와 같은 퍼레이드에 의해 돈을 벌 기회가 있을 뿐만 아니라 사당이 제공하는 식사, 참배객에 의한 기부도 큰 원조가 되며 또한 사당의 관리위원회가 동정하여 주소를 빌려주거나 거주처 제공의 관리원으로 고용하거나 하는 경우도 이따금 들을 수 있다.



홈리스에 의한 「홍진두紅陣頭」



홈리스에 의한 「흑진두黑陣頭」

사당의 퍼레이드의 진두 이외에 비교적 안정적으로 다수의 홈리스가 참가하고 있는 일거리로서 「거패拳牌」가 있다. 「거패拳牌」란 교차점 등에서 부동산의 광고를 들고서 있는 일로 특히 금요일·토요일·일요일에 일이 많다. 다수의 홈리스는 전문 광고회사에 가서 그곳에서 지정받은 장소에 서서 광고를 들고 서서 생활비를 버는 것이다.

이 밖에도 일시적으로 대량의 인력이 필요한 청소작업, 건설현장 정리, 각종 이벤트 지원요원 등의 일이 있을 때에는 전문 알선업자가 타이페이 역 등에서 홈리스 사람들에게 일거리를 소개하여 그 수수료를 벌고 있다.

이상의 일거리에 공통적인 것은 대우가 나쁘고, 취로기회도 적으며 불안정적이라는 것이다. 따라서 안심하고 삼끼 식사를 할 수 있는 생활과는 거리가 멀고 하물며 타이페이시에서 집을 빌려 생활하는 것은 꿈조차 꿀 수 없는 일이 되어 버렸다.

一、수용 : 현재 타이페이시에는 공설 타이페이시 홈리스수용센터와 동 시가외부 위탁하고 있는 천주교성모성심회 평안거(平安居)가 있으며, 숙박과 케어 서비스를 제공하고 있는 외로 시내의 민간 홈리스 지원단체와 숙박업자와 협력하여 홈리스를 위해 일시 숙박 장소를 제공하고 있다.

二、취로 : 타이페이시 노공국(勞工局)에는 전문적으로 홈리스의 취로를 지원하는 부서가 설치되어 있으

이로 인해 일부 홈리스는 경제적 유혹을 극복하지 못하고 더군다나 다양한 정보와 법률에 소원한 것으로 인해 범죄 조직에 의해 탈세·통장개설과 휴대전화 계약의 명의 대여·위장결혼 등에 연루되거나 극단적인 예로는 장기매매에 연루되어 국외로 끌려가거나 보험금 사기 목적으로 살해당하는 경우도 발생하고 있다.

타이페이시는 현재 대만에서 홈리스가 가장 많은 도시이어서 비교적 다종다양한 복지정책과 민간지원단체가 존재하고 있다. 중앙정부는 「사회구조법」에서 홈리스문제는 지방정부의 책임으로 대응하게끔 규정하고 있기 때문에 각 현과 시레벨의 자치체는 독자적인 정책을 수립하여 각지에서 상이한 특성의 행정 서비스 제공으로 발전하고 있다.

타이페이시의 현행 홈리스지원방식은 간단히 말하자면 세가지 종류로 나눌 수 있다. 첫째로 수용, 둘째로 취로, 셋째로 지역생활에 대한 케어이다.

며 취로장소를 제공하는 외로 의류와 단기적인 취로보조금 지급, 취로후의 애프터케어를 실시하고 있다.

三、지역생활에 대한 케어 : 일시적으로 취로가 곤란하고 동시에 수용센터 등에 들어갈 의사가 없는 홈리스에 대해 지역커뮤니티에서 생활할 시에 수행되는 지원이다. 현재 타이페이시 사회국은 완후와에 홈리스 전담팀을 설치하여 무료로 목욕서비스, 의류제공, 방한물자제공, 단기파견업무, 긴급방한조치 등의

지원을 수행하는 외로 소셜워커에 의한 개별안건별 상담과 지원, 의료 서비스제공 등을 실시하여 홈리스가 일시적으로 유랑생활을 보낼 시에도 기본적인 생존권은 보장받을 수 있게 되어 있다.

그러나 이들은 지방정부가 개별적으로 책정하고 있는 행정서비스이기 때문에 각 현과 시 레벨의 자치체에는 총괄적인 서비스 제공을 위한 지원체계와 자원이 부재하다. 자치체에 따라서는 홈리스 인구가 적어서 어떠한 사건이 발생한 후에 사태가 변화하여 일정한 조치가 필요해 진 때에 비로소 홈리스의 수용과 케어에 대응하는 수준에 그쳐 평상시의 홈리스지원은 민간단체가 실시하는 급식과 케어에 의존하는 상황이다. 자치체간의 연계도 결여되어 있어 사회복지자원에 접근할 수 있는 자격취득에도 커다란 문제가 발생하고 있다. 현행제도에서는 본적주소가 상당히 중요한 역할을 수행하고 있어 이로 인해 자치체간에 협력할 시에 인지상의 격차가 발생하기 쉬워 홈리스가 복지자원에 접근할 시의 곤란을 낮게 한다.

만약에 중앙정부에 의해 전국규모의 홈리스지원법이 제정되어 현과 시레벨의 지방정부가 각각의 상황에 따른 조치를 취하여 필요에 따라 각각의 지방정부간에서 협력

할 수 있는 체제를 정비할 수 있다면 전국일률의 규범을 확립할 수 있을 것이다.

일본의 예를 보자. 일본에서는 2000년에 홈리스 지원법안의 제정을 향한 움직임이 시작되어 수 차례 수정을 거친 후 지방정부에 의해 실행에 옮기게 되었다. 홈리스의 정의와 관련된 자원의 사용에 대해 중앙정부가 법률을 발표하는 것을 통해 규정되어 지방정부에게 집행을 위임하는 방식을 채용하였기 때문에 적어도 지방정부에게 법적근거와 논의에 있어서 초점을 주게 되었다. 일본의 홈리스 문제도 지극히 심각한 상황이므로 다수의 지원단체가 탄생하고 있다.

홈리스 지원단체는 직접적인 서비스 제공 이외에 간행물 출판, 좌담회 개최 등 다양한 방법으로 홈리스 문제를 사회에 호소하고 있다. 사회 및 일반시민이 홈리스 상황을 이해할 수 있을 뿐만 아니라 홈리스 축구팀과 소극단 등 서클을 결성하여 국제적인 홈리스 지원활동의 참가를 통해 홈리스 문제의 테마 교환과 토론을 실시하고 있다. 또한 일부 사회운동 단체는 홈리스가 공공공간에 거주할 권리를 주장하며 항의활동을 실시하고 있다.



오사카의 사회운동단체에 의한 항의활동

서 견학한 2 층 건물 임대주택으로 그 시기 준공되었다. (토쿄의 홈리스 지원단체로부터 신청이 제출된 안건이다.) 임대료는 무료로 홈리스가 취로의 준비활동을 수행할 시, 혹은 일을 하기 시작하였을 때 마치 자신의 집과 같은 고정된 주소와 안심할 수 있는 주거를 얻을 수 있게 되었다.



일본의 홈리스관련 간행물



토쿄의 홈리스용 임대주택

일본의 홈리스 지원활동 중 참고가 되는 사례로서 홈리스에게 취로 지원을 하는 사례를 들 수 있다. 취로시의 중장기적인 거주에 대해 정부가 경비를 부담하여 민간의 홈리스지원단체와 협찬자가 주택을 임대하여 실내배치와 내부를 수리한 후 저가격 혹은 경우에 따라서는 무료로 홈리스에게 제공하고 있다. 이와 같은 주택은 호수가 적고, 지역사회주민 사이에 원래부터 인지되어 있으며 간판도 내걸지 않아 대량의 홈리스가 입주하는 경우도 없어 비교적 근린주민이 반대하는 경우가 드물다.

이하는 필자가 2009 년에 토쿄에



임대주택내부 모습



부엌



방의 모습

필자의 소견으로는 대만에서는 현재 홈리스는 보편적으로 주민으로부터 배척당해 지역사회로부터 반감을 얻고 있으므로 홈리스를 위한 거주시설을 늘리는 것에는 상당한 곤란을 수반한다. 한편 큰 방에 다수의 홈리스를 수용하는 시설은 취로능력을 갖는 홈리스에게 있어 프라이버시와 자유가 없다고 인식되기 때문에 입주 의욕은 지극히 낮다. 그렇다고 해서 만약 교외의 원격지에 주거를 마련한다고 하더라도 홈리스에게 있어서는 그 장소에서 새로이 일자리를 찾아야만 하기 때문에 또한 낮은 지역에서 살아야 한다는 것으로 인해 역시 입주 의욕이 낮아지게 된다. 따라서 만약에

이와 같은 방법을 실시하였다고 해도 타이페이시에서는 거의 아무런 서비스도 제공할 수 없게 되어 버릴 것이다.

예를 들어 타이페이시에서는 특히 대도구와 완후와구에 다수의 저가격 노후 임대주택이 있어 오랜동안 임대주택으로서 생활보호를 수습하고 있는 고령자와 신체장애인, 그리고 저소득노동자가 입주하고 있다. 이러한 임대주택은 노후화의 문제뿐만이 아니라 복잡하게 얽힌 골목길의 한가운데에 위치하여 방도 좁기 때문에 저렴한 임대료를 특징으로 한다.

만약에 정부가 출자하여 홈리스 지원단체와 집주인간에 계약을 맺을 수 있다면 장기 임대 조건하에서 간단히 배치전환과 내장변경을 실시하여 중단기 지원체도로써 홈리스를 입주시키는 것이 가능하게 될 것이다. 본래 부터 임대주택이기 때문에 근린주민의 반발도 비교적 적을 것이라고 생각되며 더욱이 입주 인수가 소수이므로 홈리스가 모여들 염려도 없다. 뿐만 아니라 집주인과 지원단체, 복지단체에 의한 케어가 기대되는 등 입주한 홈리스는 방랑생활로부터 탈각하여 장애 취로와 사회복지서비스를 받기 전 단계로서 안심할 수 있는 주거를 얻을 수 있는 것이다.

홈리스의 다수는 중고년층이기 때문에 취로한 후에 거처를 얻어 가정을 꾸리는 것은 사실상 곤란한 상황이다. 실제로는 그들이 가능한 일은 일반적으로 저임금인 경우가 많지만 현재의 주거와 일자리를 통

해 도리어 안전하고 안정된 생활을 보내고 있으며 자신과 자존심을 회복하고 있을 뿐만 아니라 기회를 보아가면 법률상의 문제와 가족 상황 등 직면된 과제를 서서히 해결하고 있다. 만 65 세에 달하거나 혹은 생활보호 수급자격을 갖춘 경우 바로 신청을 하여 수급자가 되어 장래의 케어와 수용에 대비하여 준비해 두는 것이 오히려 현실적이라고 해야 할 것이다.

청년홈리스도 이와 같은 단기 무료 주택, 혹은 저가격임대주택의 제공을 통해 경제적으로 여유를 되찾아 일자리가 안정적으로 되거나 혹은 일정한 저축을 하게 된 경우는 퇴거하여 다른 장소에서 자신이 집을 빌려 독립생활을 보낼 수 있게 될 것이다.

홈리스에게 지원을 제공하는 것은 당연한 말이지만 사람들에게 거리에서 생활하지 않게끔 하는 것이 목적이지만, 실제로는 홈리스의 유량생활을 완전히 해결하는 것은 불가능하다. 홈리스는 도시에 반드시 존재하며, 뿐만 아니라 앞으로는 홈리스상태가 되는 원인이 훨씬 다양하며 더욱더 복잡해질 것이라는 것을 인식하지 않으면 안 될 것이다.

당연한 말이지만 정부는 국민이 유량생활을 보내고 있을 때에 필요한 지원을 제공하는 것뿐만 아니라 국민이 생활은 물론이거니와 생존에 곤란을 겪고 있을 때에도 지원을 실시해야만 한다. 홈리스란 국민이 다양한 원인과 좌절을 겪은 후에 생기는 결과이며, 이러한 원인과 결과는 정부가 적극적으로 대응하여

해결하지 않으면 안되는 측면이 큰 것이다.

고용정책을 돌이켜보면 현재 국내에서는 파견제도와 임시계약에 의한 고용이 더욱더 노동시장에서 보편적인 현상이 되고 있으며 노동자는 저임금상태에서 보장받지 못하는 일자리에 직면하고 있을 뿐만 아니라 심신이 쇠퇴해가는 중고령층과 장애인은 더욱더 호구를 이어갈 일자리를 찾기 어렵게 되고 있다. 이러한 상황은 홈리스상태에 처하게 되는 위기이자 영향을 미치고 있다.

그러나 사회복지의 급여수준은 현재의 생활수준에 합치하고 있는 것일까? 현행 사회복지제도와 의료네트워크는 실제로 사회적 약자를 충분히 지원하고 있는 것일까? 예를 들어 정신장애인이 거리에서 헤매고 있을 때 어떻게 유효하고 타당한 지원과 케어를 수행해야 할 것인가? 또한 홈리스가 의료와 건강보험 문제에 직면하였을 때 각 현과 시레벨이 자치체간에서는 실은 아무런 공통적인 처리수준이 정해져 있지 않다.

주택가격은 다수의 사람들을 가장 곤란하게 하는 문제이다. 타이페이시에서는 매일 수백만의 취업인구가 왕래하고 있지만 가까운 장래 타이페이시에서 집을 구입하여 가정을 꾸리는 것은 꿈과같은 일이다. 다시 말하자면 많은 이들의 급여와 저축은 영원히 타이페이시의 부동산가격 앙등을 따라잡지 못하기 때문이다. 주택가격의 억제는 정부에게 있어 일각의 유예도 허용하

지 않는 과제이며, 향후에 있어서도 지속적으로 대책을 수립해 갈 필요가 있다. 그렇지 않으면 빈부의 격차는 더욱 확대하여 생활공간의 차도 점차 극대화하여 미래의 타이페이시에서는 빈곤이 집중하는 「빈민窟貧民窟 (注: 중국어 발음으로 pin min ku)」만이 아니라 일반 시민이 타이페이의 주택을 보고서도 자신들의 처지에는 엄두도 내지 못해 울부짖는 「평민곡平民哭 (注: 중국어 발음으로 빈민窟과 같은 ping min ku)」이라는 현상을 볼 수 있게 될 것이다. 타이페이시에 출현해가고 있는 것은 주민의 생활을 지키는 「호성하護城河 (注: 중국어 발음으로 hu cheng he)」가 아니라 사람들을 빈부의 격차로 분리하는 「부성하富城河 (注: 중국어 발음으로 fu cheng he)」이다.

그렇지 않으면 국민이 홀리스로 전락할 길은 점점 확대해 갈 것이다.



타이페이시의 「평안희락平安喜樂」 문



통근시간에 타이페이시에 유입하는 오토바이 지금까지 서술해 온 것에 대해 중앙정부가 홀리스문제를 지방정부의 책임으로 방기하지 않고 보다 적극적인 자세로 현재의 대만의 중소기업과 수많은 노동자의 생활상의 곤란을 직시하여 효율적인 해결 방법을 실시하기를 희망하고 있다.



이미 이 세상을 떠난 한 사람의 홀리스、泊仔의 작품

대만의 주택정책과 주택문제

- 타이페이시를 중심으로 -

國立臺灣大學建築與城鄉研究所助理教授 黃麗玲

1. 서론

급속한 경제성장으로 주어진 “대만기적”의 결과, 1980년대말기의 대만은 “아시아의 네 마리 용” 중의 한 국가로서 열거된 나라이다. 국제적인 연구에 의하면, 홍콩과 싱가포르의 발전모델의 기초는 정부에 의한 대량 공공주택의 제공과 그것으로 인해 가능해진 노동력재생산의 비용삭감에 있으므로, 장기적으로 볼 때 급여수준의 상승을 억제 가능하며, 산업발전에 있어서 유리하게 작용되었다고 지적되고 있다. 그에 비해서 대만에서는 정부에 의한 공공주택투자가 극단적으로 적고, 특수한 케이스로 볼 수 있다. 대만에서는 1960년대 중반보다 위법건축이나 소수의 사회적 약자들의 공동주택의 한 집을 대상으로 한 주택 정비나 저가격 주택공급의 정책이 개시되어, 1970년대 중반에서 80년대에 걸쳐서 공공주택이 건설되었지만, 그 주된 대상은 군인, 공무원, 교원과 같은 국민당 정권의 핵심을 이루는 사회계층이며, 전체적으로는 시장으로 인한 주택공급이 주류를 이루고 있었다. 그 결과, 부동산 투기의 격화, 부동산가격의 고등화, 주택품질의 저하 등의 폐해가 심각화되어 1986년에는 ““숙소 없는 달팽이 운동”이 발생하여, 2만명을 넘는 시민들이 타이페이시의 중심부, 충효동로를 밤새 시위를 행하며, 정부에 대해서 부동산 시장의 개입을 요구했지만, 같은 운동으로 시민들이 동원되어서 정부에, 국민주택¹정책에 의한 주택 시장의 개입을 통한 문제 해결의 길을 열어주는 일까지는 미치지 못했다. 그렇기는커녕, 1990년대에 들어가자, 부동산업계와 정부가 결탁하여, 국민주택정책을 축소하는 방침을 명확하게 하여서, 국민주택의 관련 부문이 서서히 폐지 혹은 개편되어 간 것이다. 정부의 방침은, 직접 국민주택을 건설하는 방식에서 민간기업이 건설한 주택을 국민 주택으로 임대하는 방식으로 전환하여, 동시에 시민들에 대해서 두통한 금리보조로 인해 주택 소유를 위한 구입을 장려하였다. 이것은 국민주택정책의 사망을 의미한다. 최근 10년간, 타이페이시의 부동산 가격은 2배로 증가하여, 부동산 가격의 고등화는 타이페이시민의 원한으로 남고 있다. 2010년, 지방자치단체의 개편에 더불어서 실시된 5대도시수장선거의 정책논쟁에 있어서, “사회주택추동연맹”이 조직적인 행동을 일으킨 결과, 겨우 사회주택이 주요한 주제로써 다루어지게 되고, 각계의 반향을 일으키고 있다. 본문에서는, 이상의 틀 속에서 대만의 주택정책에 대한 정리와 함께, 주택문제가 가장 심각한 타이페이시에 초점을 맞추어 주택정책의 방향성과 제도, 사회적 약자들의 주택 상황, 주택 문제의 형성 및 시민동원에 대해서 논할 것이다.

¹ 전후 대만에서, 정부에 의해서 공급된 공공주택은 전통적으로 “국민주택 (國民住宅)”으로 불리고 있다. 이하, 대만의 호칭에 따라서 “국민주택”의 표기를 사용하도록 한다.

2. 대만의 국민주택정책 발전과정

제 2 차 세계대전 후, 싱가포르와 홍콩은 업무수행효율성이 높은 관료제와 토지국유제도의 조건하에 대규모 공공주택을 건설하여, 사회 및 정치적 측면의 안정을 실현하는 동시에 노동력 재생산의 비용을 삭감하는 것으로 경제발전을 촉진하였다(Castells, Goh and Kwok, 1990). 하지만, 대만의 주택발전은 기존의 모습과 전혀 다른 양상을 보이게 된다.

1950년대, 대만해협양안의 군사적 긴장이 높아지는 상황에서, 대만 정부는 예산의 80%를 국방으로 사용했기 때문에(Gold, 1986), 주택에 대해서 공공투자를 실행할 여력이 남겨져 있지 않았다. 그 때문에, 전후 초기의 주택 건설에 있어서는 미국의 지원이 중요한 역할을 맡게 된 것이다. 1955년, 행정원에 “國民住宅興建委員會(국민주택흥건의원회)”가 설치되어, 미국의 지원을 이용하여 8500 채의 각종 주택이 건설되었지만, 그 중에서 1723 채는 중앙정부의 “민의대표”(의원)와 공무원의 주택으로 할당되었다. 1959년이 되어 위원회는 대만성정부의 관할 아래서 변혁되어, “國民住宅貸款條例”에 의해서 민간을 위한 자금대출을 통한 자발적인 주택 건설과 주택건설의 대행을 촉진하였지만, 그 재원은 미국의 지원이 필요로 하였다. 1957년부터 1975년 사이에 합계해서 125,534 채의 주택이 건설되었지만, 그 내역은 재해부흥주택이 26.5%, 일반주택 및 저소득의 노동자, 농민, 어부, 시민, 공무원, 교원들을 위한 주택이 합해서 44.7%, 도시건설의 과정에서 위법 건축에서 퇴거를 하게 된 거주자에게 제공된 주택이 10.2%, 임대전용의 저가격 주택이 8.4%, 공무원 및 교원을 위한 주거가 6.2%가 된다. (臺大土木研究所, 1988)

이런 점에서, 전후 초기의 공공주택정책은 국가의 정책으로서 종합적으로 계획된 것이라고 해도, 적극적으로 고안된 결과는 아니었다는 것을 알 수 있다. 중앙 및 지방의 각 수준의 정부기관은 필요한 경비를 정식으로 예산화조차 하지 않고, 미국의 자금지원과 고문단이야말로 주택정책을 추진한 주역이었던 것이다. 미국의 목적은, 당시 냉전구조하의 국제전략을 전제로 삼은 국민당정부에 의한 대만의 정치적, 사회적 안정의 유지를 위한 원조에 있었다. 당시 대만정부는 비교적 적극적으로 주택 시장에 개입을 했지만, 그 목적은 정부기관으로의 주택 분배이며, 구체적인 예로써는 정부조직이나 국영기업의 숙소, 군인의 가족의 주거를 들 수 있다. 도시화가 급속히 진전되는 과정에서, 오히려 민간주체의 주택시장이 주택공급의 핵심이 되어있었던 것이다. 정부는 주택 대출을 위한 보조로 인해 개인 주택의 구입을 장려하여, 시장에 의한 주택공급을 그 정책의 기본적인 방침으로 두고 있었다. 동시에, 정부에 의한 건설된 국민주택의 대다수는 매각되었기 때문에, 임차타입의 국민주택은 극단적으로 감소되어, 사회적 약자의 주택에 대한 배려가 더욱 결여되는 결과로 남았다.

1970년대 중반, 이와 같은 소극적인 주택 정책은 한 번에 변화를 맞이하게 된다. 세계적인 경제위기로 인한 물가와 주택 가격이 올라가고, 주택문제가 도시의 위기로써 인식되기 시작했다. 동시기에, 국민당정부는 국제 연합 탈퇴 등, 국제 사회에서의 고립화로 인한 정치적 위기를 맞이하여, 민심의 동요를 억제시켜, 정치적인 정당성을 확립할 필요성이 시급하다. (王振寰, 1996)

1975년, 대만정부는 “六年經建計畫”(경제건설 6년계획)을 책정하여, 대만의 경제발전에 중심을 두고 방침을 정했다. 이 계획에는 “國民住宅六年興建計畫”(국민주택건설 6년계획)이

포함되어 있었고, 정부는 “국민주택조례”를 제정하여 新鎮(뉴타운)개발에 인한 국민주택의 증가를 주축과 위치 제정을 매년 최저 2 만채를 건설하기로 하며, 1974 년부터 1981 년까지 전국에 10 만 8 천채를 제공하게 되었다(張世典, 1981). 1979 년이 되어서, “十年國民住宅計畫”(십년국민주택계획)의 일부분으로 발전하였다. 이상의 정책은 정부가 나서서 주택 시장에 개입한다는 결의를 표시하고 있다고 볼 수 있다. 하지만, 갑작스러운 계획은 실시단계에서 많은 문제를 분출하게 되었다. 즉, 조직의 불건전함, 인재와 자금의 부족함, 토지 취득의 곤란함 등의 문제에 직면하게 된 결과, 이 계획의 진도는 서서히 감속되어간다. “國民住宅六年興建計畫” 최종연도로 한 1981 년까지에 건설된 국민 주택은 72,532 채, 당초 계획의 67.83%로 그쳤다. 또한 입지조건의 빈약함, 건설비용의 상승, 대출한도금액 등의 제약에 더하여, 제 2 차석유위기의 영향으로 주택 시장이 불화가 계속되어서, 국민 주택이 남아버리는 상황이 발생한 것이다. 1982 년 이후, 정부는 국민주택의 건설을 여전히 계속하기는 하되, 사실상 민간에 의한 건설의 장려를 주로 하여, 국가에 의한 건설을 보조하는 정책으로 전환하려는 시도를 하게 된다. (臺大土木研究所, 1988)

이 시기의 국민 주택은 완성률이 낮았을 뿐만 아니라, 담당 부서가 적극적으로 관리 책임을 지지 않으려고 한 결과, 국민 주택의 매각이나 이중 대여가 조금씩 갱신되는 방식이 통하게 되었다. 1977 년의 조사로 의하면, 국민 주택에서 이중 대여가 행해지는 비율은 4.9%나 올라간 것이 밝혀 졌다. 한편, 국민 주택의 거주자는 중소득자층이 82.36%이 대부분을 차지하여, 실제 저소득자는 소수였다(張世典, 1981), 국민주택정책이 본래 그것을 필요로 한 소득자층에 대해서 어떤 서비스도 제공되어 있지 않았다는 것을 의미한다.

1990 년대에 들어가도 국민주택정책은 계속되었다. 1991 년, 행정원경제건설위원회가 “國建六年計畫”(국가건설 6 년계획) 중에서 “廣建國民住宅計畫”(국민주택확대건설계획)을 책정, 담해(新北市淡水區)나 가오슝(高雄)의 新鎮(뉴타운)개발이나 14 군데의 新社區(커뮤니티)건설 계획을 세워서, 정부는 다시 대규모의 국민 주택을 직접 건설계획을 개시시킨 것이다. 하지만, 이 시기, 대만은 이미 정부에 의한 관리를 약하게 하고, 시장의 메커니즘을 강화하는 정책을 펼쳐나가려고 했지만, 이것은 어떤 면에서는 정권과 부동산업자와의 관계가 더욱더 밀접화된 탓이기도 하다. 지방파벌과 자본가가 손을 잡아서 개발 사회를 설립하여, 지방정부에 의한 도시 계획에 압력을 가하는 것으로 토지 투기를 격화시켰다(陳東升, 1995). 1987 년의 계엄령철폐를 한 후, 정치적 변혁 속에서, 지방파벌에 의한 정경유착은 더욱 진행되어 입법원에까지 이른 결과, 부동산업을 “건인역 산업”을 위해 설정된 세금 제도나 토지의 관한 우량대우 정책을 통해서 부동산의 시장화를 가속화시킴과 동시에 토지에 투자를 방임하였다(王振寰, 1996). 그 한편으로는, 이미 국민주택정책의 실시측면의 문제를 경험했던 것을 보면, 국가가 국민주택에 관여하는 방법은 꼭 정부에 의한 직접적인 건설에 한정된 것은 아니라는 사회적인 합의가 일어났다. 그러므로, 1990 년부터 2001 년에 걸쳐서, 정부가 직접 건설하는 방식과 민간투자자로 인한 건설을 장려하는 방식과 대략 절반의 비중을 차지한 것이다(陳怡伶·黎德星, 2010). 이 시기의 또 하나의 특징으로써는, 국민 주택의 대상이 사회 전반의 저소득층인 아닌 쥐엔춘(眷村: 군인의 가정으로 형성된 공동체)가 주된 대상이었던 것을 예로 들 수 있다. 1996 년 이후, 쥐엔춘이 그 동안의 지방 정부와의

협력으로 직접 행하는 방식보다, 민간 자본의 투자를 장려하여, 민간 기구로 재건축사업을 의탁, 입찰에 의한 매매방식이 증가하였다. 이런 민간 의탁의 메커니즘으로 인해, 또한 완성된 주택의 대부분이 입찰방식으로 매매된 것으로, 쥐엔춘의 재건축은 국유지가 사유화되는 특수한 과정을 거치게 되었다.

한편, 주택 공급의 시장화가 진행되어, 정부의 공공주택 정책이 기능하지 않는 상태가 벌어지는 상황에서, 1990년대 전반에는 이미 공공주택과 민간으로 의해서 제공된 주택만이 아닌 다른 주택도 대량의 빈집이 발생하는 현상이 나타나고 있다. 1990년의 타이페이시의 빈집률은 9.4%, 타이페이현(신복시)은 16.7%, 대만 전체에서는 13.29%에 이른다. 그 때문에 수많은 학자들로부터, 정부는 일시적인 국민주택의 건설을 억제하여, 주택 대출의 보조로 주택 구입을 장려하여 빈집을 감소하는 방침으로의 전환을 제시받았다(張金鏞, 1995). 예를 들어서 1993년부터 1998년까지, 내정부의 보조제도로 의해서, 87,090 채가 대출우대조치를 받고, 노동위원회로부터 노동자 주택의 보조제도로 의해서 118,000 채가 우대조치를 받았기 때문에, 합계해서 20만채를 넘는 가정이 혜택을 받을 수 있었다. 이것은 동시기의 국민 주택의 건설호수를 넘기 때문에, 주택 대출에 대한 보조가 주택 정책의 주류를 이루었다는 것을 나타낸다(陳怡伶·黎德星, 2010). 1990년, 중앙정부는 국민주택의 건설 정지를 정식으로 표명했다. 동시에, 주택에 대한 보조에 대해서는, 대출의 보조 이외에도 월세나 수선비에 대한 보조에도 그 대상을 서서히 확대시켜간다. 2007년의 整合住宅補貼資源實施方案(포괄적 주택보조 실시법의 방안)은 그 산물 중의 하나다. 그 정책은 노동자, 원주민, 공무원, 교원, 농민에 대한 대출을 대상으로 하고, 가정 소득의 수준이나 사회적 약자로 놓여진 상황을 고려하여 월세나 주택 대출의 이자, 수선을 위한 대출의 이자를 보조를 받게 되어있다. 하지만, 주택 대출 그 자체에 대한 보조를 비교하면, 그 외의 항목에 대한 보조는 상당히 작다. 예를 들어서, 월세에 대한 보조는 한 집에 매월 3000 대만달러를 상한으로 정해져 있고, 더불어서 기간은 1년으로 한정되어있다(陳怡伶·黎德星, 2010). 따라서, 주택보조는 여전히 개인주택 구입에 대한 것이 주를 이루고 있는 것이다. 이 시기에는, 국민주택 건설에 관련한 정부기관은 잇달아 폐지 혹은 합병되어 갔다. 예를 들어서 타이페이시의 정부의 국민주택국은 2004년 3월에 정식으로 역사에 남게 되어, “都市更新處(도시갱신처)”로 개편되고, “都市發展局(도시발전국)” 아래 재편성되었다. 타이페이시의 “도시갱신처”는 이어서 국민 주택이나 그 토지의 대출에 대해서 업무를 담당하고 있지만, 주요업무는 이미 민간의 부동산업자가 주체로 된 도시재개발업무로 전환되어있다.

이상 대만의 국민주택정책의 변천을 마무리하면, 다음과 같이 요약할 수 있다. 전후 초기의 발전에 대해서, 국가에 의한 사회복지의 공공투자가 극도로 적고, 발전 도상국에서 볼 수 있는 “선진국 의존형 발전”의 특징이 나타나고 있다(Gold, 1986). 1950년대부터 70년대에 걸쳐서 국민주택정책은 주로 냉전구조하에 있었던 미국의 원조에 대한 영향을 크게 받고 있었다. 사회 안정을 고려한 결과, 먼저 주로 정부기관에서 일하는 공무원이나 교원들의 주택이 건설되어, 그 다음에 중산층의 소득자들에 대해서 주택이 제공되었다. 건설된 국민 주택의 절대적인 수량은 적었을 뿐만 아니라, 저소득층 및 중소득자를 대상으로 한 국민주택도 미약하게 있었다. 절대수가 소수로 그쳤다는 사실은, 당시의 국민주택정책이

어디까지나 상징적인 것에 불과했다는 것을 뜻한다. 정부는 적극적인 국민주택을 관리하여, 공공자원을 투입한 자세를 보이지 않았기 때문에, 머지않아 국민주택의 이종대여나 전매 등의 현상이 다발하게 되었고, 공공주택의 상품화가 생겨버린 것이다. 1970년대 중반에서 80년대말에 있어서, 정부는 국가규모로 국민주택정책의 추진을 의도했지만, 그 실시상황은 바람직하지 않았다. 국민주택은 제공된 주된 대상은 군인, 공무원, 교원뿐이며, 후기에는 건설방식이 민간자본으로 인한 건설투자의 장려에 서서히 변질되어가게 된다. 1990년대 이후, 국민주택정책은 사실상 폐기되어, 지방정부는 민간정부에 의해 건설된 물건을 매매하는 방식의 국민주택을 장려하는 한편에서, 중앙정부는 적은 이자의 주택 대출을 제공하는 것으로 사람들에게 개인 주택의 구입을 촉진하였다. 1999년, 정부는 정식으로 전국의 국민주택업무의 정지를 표명하였지만, 국방부에 의한 췌엔촌개축계획(眷村改建計畫)만이 계속적으로 이어져서, 국민주택의 역사에 있어서 특수한 상황이 생겨나간다. 수많은 나라에서는 공공주택정책 중에서 핵심적인 역할을 다하고 있는 공영임대주택이지만, 대만의 국민주택의 역사에 있어서는 상당히 한정된 역할만을 맡고 있었다. 2010년 현재, 대만의 공영임대주택의 주택 총수가 차지하는 비율은, 전국에서 0.08%, 타이페이시에서 0.64%, 신북시(2010년 12월의 지방자치단체 개편전의 타이페이현에 해당)에서 0.02%, 가오슝시(高雄市: 2010년 12월의 지방자치단체 개편전의 구·가오슝시와 구·가오슝현에 해당)에서 0.03%에 불과하다².

3. 타이페이시의 주택위기

3-1. 대환주택개축의 곤란

1949년의 국공내전이 끝난 후, 200만명 가까운 다른 성 사람들이 국민당 정권과 함께 대만에 건너온 결과, 주택의 부족이 긴급의 과제로서 부상되었다. 1959년에는 대만 중남부에서 87수해가 발생하여, 수많은 피해자들이 주택과 일을 잃어버린 결과, 북상한 타이페이도시권으로 이주하게 되었다. 이처럼 정치적 이민, 농촌에서 도시에 인구이동과 같은 요인으로, 전후 초기의 타이페이시에는 무수한 위법 건축이 즐비하게 되었다. 추정적으로, 1963년의 타이페이시에는 약 5만 2천동이나 위법건축이 존재하여, 그 주민은 전체의 시민 인구의 28%에 도달했지만, 그 중에서 약 70%가 전후 국민당정권과 함께 중대륙에서 온 다른 성 사람들이었다(許坤榮, 1987). 그 당시 정부는, 긴급하지 않은 이상 대략적으로 이들의 위법건축을 묵인하는 태도를 취하고 있었다. 1962년보다, 타이페이시는 미국의 자금원조를 이용해 위법건축의 철거와 대체주택의 건설을 추진한다. 그 결과, 타이페이시는 1975년까지 23군데, 11,012채의 대체주택을 공급하였지만, 대다수는 타이페이시 서부에 위치하여, 그 중에 최대의 주택은 현재도 흔히 볼 수 있는 만화구(萬華區)의 남기장주택(南機場住宅)이다(그림 1). 이들의 대체주택은 당초에는 임대방식의 국민주택으로 되어있었지만, 그 뒤에 정부의 관리업무 간소화를 위해서, 소유권이 주민에게 매각되어버렸다. 시간의 경과에 따라서 주민들도 교체되어가며, 현재는 소유권을 놓고 조정하는 것이 어려워지고 있고, 재건축시에 과제가 되고 있다.

² 社會住宅推動聯盟 (<http://socialhousingtw.blogspot.com/>)

과거에 있어서 빈고상태를 벗어날 수 있었던 일부 주민들은 서서히 퇴거하여 다른 지역에 이사했기 때문에, 현재는 이 종류의 주택에서 살고 있는 사람들은 원래의 주민들 외에, 나중에 입거한 새로운 주민들도 포함되고 있다. 그들의 대부분은 외국국적의 배우자, 독거노인, 신체노인, 신체장애자, 사회적 저변의 노동자 등 도시의 사회적 약자에 속한다. 국가에 의한 사회복지관련의 자원제공이 부족한 상황 아래서 그들이 빈곤을 벗어나는 것은 쉬운 일이 아니며, 또한 자신의 힘으로 거주공간개선에 어려움을 겪을 수 밖에 없다. 더불어서, 정부의 자원투입도 충분치 않아서, 전반적인 주택개선, 개축자체가 제대로 진전되지 않는 상황이다.

그림 1: 남기장대체주택의 현황

1 층부분의 소유권은 대부분이 전매되어 있으며, 음식점이 즐비한 남기장 야시장이 되었다. 하지만, 그 경영자의 대부분이 이 곳의 주인이 아니다.

(그림출처: 필자촬영)



3-2. 공영임대주택의 극단적 부족

1968년, 장개석총통은 “민주주의에 있어서 사회정책이란, (중략) 도시의 빈민주택의 건설을 사회복지정책의 일부분으로 하는 것이고, 그 요지는 빈민의 거주문제의 해결에 있다.”는 견해를 발표하였다. 1971년에는 대만성에 빈민박멸을 위한 “소강계획(小康計畫)”, 타이페이시에 의한 “안강계획(安康計畫)”은 모두 “저가격”이라는 것을 6대작업요령의 하나로 뽑아서, 이 계획에 따라서 타이페이시는 안강(安康) (1,024 戶), 복득(福德) (504 戶), 복민(福民) (340 戶), 연길(延吉) (120 戶)의 4 가지 장소의 저가격 주택을 건설했다. 타이페이시의 국민주택 중에서, 이들의 저가격주택이 대상으로 한 것은 사회최하층의

민중들이었다. 저가주택은 월세 혹은 관리비를 징수하는 방식이며, 8 평에서 14 평의 넓이의 주택을 생활보호를 받고 있는 가족, 저소득자, 재해피해자, 도시건설로 인해서 이전하는 자, 베트남 등의 동남아시아에서 귀국한 화교 등에게 제공한 것이다.

그 외에 예로써는, 「大同之家」(60 戶)가 1972 년에 건설되었지만, 당초에 양명산(陽明山)관리국의 관할 아래 있었고, 1081 년에 타이페이시 정부사회국에 이관되었다. 따라서, 2009 년이전에 타이페이는 5 군데에 2,048 채의 저가주택을 가졌던 것이다. 하지만, 이들의 저가주택은 수량이 적은 뿐만 아니라, 거주공간이 작고, 대부분은 불편한 입지조건이며, 공공장소도 부족하며, 보완공사조차 충분하지 않았다는 등의 문제들이 쌓여있다. 또한, 2010 년에는 광자박애병원(廣慈博愛病院)의 부지 안에 있었던 복득주택이 해체되었으므로, 저가주택의 호수는 1,544 호로 감소되어버렸다. 복득주택의 해체가 원인으로, 타이페이시 정부가 민간참화의 BOT(Build, Operate, Transfer)방식을 채용하여 민간업자와 조차기간 50 년, 게다가 20 년의 연장이 가능한 계약을 맺어, 관자박애병원과 복득주택의 합계해서 6.5 헥타르의 토지에 “관자박애원구(廣慈博愛園區)”를 건설한 계획을 세우고 있었던 것이 있다. 앞으로, 이 구획의 2.9 헥타르에는 사회복지시설이 설립되는 것과 공원, 녹지, 오피스빌딩, 호텔, 쇼핑센터나 주차장 등의 상업시설이 건설될 계획이다. 이 프로젝트에 대해서는 사회적으로도 논란이 되어있고, 정부는 사회적 약자들에게 복지와 주택을 제공하는 책임을 민간개발업자에게 떠맡기고 있다는 비판도 있다. 저가주택 이외에도, 타이페이시 정부는 과거에 다소는 임대형 국민주택을 건설하고 있다. 이들의 국민주택의 대상은 일반 시민이었다. 타이페이시민들 중에서, 자택을 보유하지 않고, 저소득수준에 해당하는 수입밖에 못 받고 있는 가정(예를 들어서, 2010 년의 표준은 한 집의 연봉이 87 만대만달러 이하), 혹은 한 사람당 평균 연봉이 매월 타이페이시의 최근 일년의 평균 소비지출의 80%도 못 미치고 있는 가족은 국민주택의 신청이 가능하며, 그 월세는 시내 가격의 절반 정도로 보고되어 있다. 하지만, 타이페이시가 보유하는 임대형 국민주택은 3,833 채에 불과하며, 수요 전체에 못 미치고 있다. 신문보도에 따르면, 2010년 4월 현재, 전 타이페이시에서 임대형 국민주택의 빈집이 불과 59채밖에 없었는데도 불구하고, 임대희망자는 6,034 명이나 있었다. 어떤 사회적 약자의 가정은 임대형 국민주택의 순서대기를 하고 있지만, 이미 "10 년 기다려도 순서가 안 온다"와 같은 상황이다³. 재단법인국토규범 및 부동산자질중심(2010)의 조사에 따르면, 타이페이시의 주택 총 공급량 중에서, 시민에게 제공되는 일반 임대형 국민주택, 저가주택 및 일시주택의 세 종류의 임대형 국민주택이 차지하는 비율은 0.6%(5,771 채)에 불과하다. (표 1)

3-3. 전매된 국민주택의 호화 저택화

어떤 연구에 의하면, 과거의 국민주택의 전매가능화정책의 결과, 국민주택의 구입은 정부에서 2,3 백만대만달러의 보조를 받고 있는 것과 같은 만큼의 이익을 가져다 주었기 때문에(林祖嘉, 1996), 일반적으로 "국민주택의 구입자격을 얻으면 로또에 당첨된 것과 똑같다"라는 현상이 벌어지고 있다. 전후 초기의 국민주택이 고급주택으로 변모해버린 가장

³ 「北市 6 千無殼族, 排隊等 59 戶國宅」(潘欣彤/台北報導)、『中國時報』2010 年 4 月 22 日

대표적인 예는, 대만대학과 가깝고, 대안삼림공원 주변에 있는 "대안국민주택"일 것이다(그림 2). 이 국민주택은 원래 저층건축이 준비하는 쥐엔촌이었지만, 1984년에는 유명건축가가 설계한 포스트모던양식의 새로운 주택으로 새로 탄생하자마자, 바로 도시 엘리트층의 주택지로 변용된 것이다.

표 1 타이페이시의 공영임대주택의 상황

타입	공급상황	일반적인 크기	관리비(매월)	월세	관리기관	관계규법
일반임대형 국민주택	23 군데 3,833 채	20~45 평	300~1300 대만달러	180~500 원/평	도시발전국	臺北市政府國民住宅 出租及管理要點
저가격주택	4 군데 1,544 채	8~14 평	100~400 대만달러	면제	사회국	臺北市平價住宅分配 及管理辦法
일시주택	2 군데 394 채	22 평	약 10,000~15,000 대만달러 (관리비, 월세 포함)		도시발전국	臺北市中繼國宅短期 出租方案作業規定

자료출처 : 財團法人國土規劃及不動產資訊中心 (2010)

최근에는, 그 고장의 성격이나 공공시설로부터 혜택을 받은 도심부의 국민주택의 가격상승에는 눈에 띈다. 2006년이후, 대만의 3대도시권(타이페이, 가오슝, 대중의 도시권)의 국민주택의 가격 상승률은 평균 20%부터 110%까지로 올라간다. 예를 들어서, 타이페이시의 "기하국민주택 2 기)는 본래, 부근에 지룽강의 치수공사에 더불어 주민들을 위한 보상을 목적으로 세워졌지만, 지금까지 "국민주택 중의 호저"로 변모해버려, 한 채 47 평의 주택이 2,220 만대만달러의 고가격으로 나오고 있다. 과거 4년간의 상승률은 무려 109%까지 올라가, 대만 전토에서 가장 가격 상승이 격화된 국민주택으로 되었다⁴. 그 이외의 예로서는, 쥐엔촌의 재건축으로 인해 탄생한 타이페이시 충효동로 3 단의 "정의국민주택"을 들 수 있다. 이 주택은 1,545 평의 넓이를 차지하여, MRT(지하철)역이나 타이페이시의 주요한 상업시설인 "소고우백화점"이 인접하다. 재개발로 인해, 이 토지에는 38 층의 건물과 40 층의 건물의 두 건물의 고층주택이 건설되는 예정이며, 완성후의 부동산 가격의 합계는 230 억대만달러에 오르게 될 것으로 예상되고 있다. 정의국민주택의 단기재건축을 촉진하여, 완성 후에는 "도시갱신조례(도시재개발조례)"로 인해 재개발의 성공적인 예로 함으로써, 국민주택재개발의 붐이 일어나, 기존의 중고의 국민주택의 거래가격이 상승한다는 기대를 품고 있다.⁵ 이들의 예시는, 국민주택의 전매가능화정책이 주택의 상품화뿐만 아니라 도심부의 호저에 대한 투기의 풍조를 조장해왔다는 것을 나타내고 있다. 본래, 주택시장을 억제하는 역할을 맡아야 할 국민주택이, 여기서는 전혀 다른 역할을 다하기까지 변질되어버린 것이다.

⁴ 「北市房價漲, 國宅喊出豪宅行情」(蔡惠芳/台北報導)、『工商時報』2010年4月22日

⁵ 「正義大樓都更, 邀 SOGO 進駐」(梁任瑋/台北報導)、『經濟日報』2010年2月2日

그림 2: “대안국민주택”의 현황

전방은, 대안산림공원, 후방은 타이페이 101 빌딩.

(자료 출처: 필자 촬영)



4. 주택가격고등과 최근의 주택위기

2010 년의 통계에 의하면, 대만의 소득 상위층 5%와 소득 하위층 5%의 빈부차이는, 10년전에는 32 배였던 것이 지금은 66 배에까지 확대되었다.⁶ 대조적으로, 같은 해에 정부는 대만의 주택보유율이 88%로 올 란 것을 전하고 있다. 이 숫자를 보는 한, 주택문제는 그다지 심각한 것으로 볼 수 없다는 견해가 많다. 하지만, 주택문제의 전문가, 화창선에 의하면, 이 통계는 정의자체가 틀렸고, 100 채중 30 채는 자택을 보유하지 않으며, 나머지 70 채에서 88 채의 주택을 보유하고 있다는 부분이 정부가 공개한 "주택보유율" 88%의 실태인 것이다. 주택을 보유하지 않는 30 채 중, 3 분의 1 이 극단적인 사회적 약자들인 것으로 알려져, 이제는 주택구입의 소망을 버리고 있지만, 나머지 3 분의 2 는 주택구입의 소망을 잃지는 않았지만 너무나도 비싼 가격에 절망에 빠진 계층이며, 그 불안과 분노는 가장 격하다. 반대로, 2 채 혹은 그 이상의 주택을 보유하고 있는 상위층의 10 채는, 주택가격 고등화로 인해 자산가치증가의 수혜자들이다.⁷ 주의를 필요한 것이, 이미 주택을 보유하고 있는 사람들 중에, 그 대다수가 똑같이 주택가격의 고등화로 인한 혜택을 받으면서도, 동시에 고액의 주택대출을 부담하여 "옥노(집노예)"라고 불리는 상태에 빠져버린 것이다. 타이페이시의 주택의 실질 가격은 지난 5 년이내의 기간에 73%라는 급속한 상승을 보였지만,

⁶ 行政院主計處 2010 年 8 月資料.

⁷ 華昌宜 「揭開高住宅自有率的真相」、『中國時報』 2010 年 4 月 7 日

동시기의 같은 시내의 평균소득의 상승폭은 부로가 1.2%에 그치고 있기 때문에, 부동산 시장은 이미 심각한 거품상태로 돌입하고 있는 것이다 (張金鶚·陳明吉·楊智元、2010) .

현재의 타이페이도시권에 있어서 주택가격의 고등화는 이미 주택위기라고 해도 과언이 아닌 상황이다. 2009 년에 발표된 "평균연간소득에 대한 평균주택가격의 비율"(price and income ratio) 의 값에 의하면 타이페이는 9.06, 타이페이현은 7.22 였으며, 2010 년에는 타이페이에 11.5 로 한층 더 상승하고 있다. 이것은, 타이페이의 시민들이 11 년반동안 배고픔을 참아낸 결과, 겨우 30 평의 중고물건을 취득할 수 있다는 것을 뜻한다. 또한, 가오슝시도 같은 값인 3.3인 것을 보면, 타이페이에서 부동산 투기가 가열찬 모습을 볼 수 있을 것이다.⁸ 또 한편으로는, 대만 전국의 빈집율이 20%에 이르지만, 타이페이시에서는 15%로 되어있다.⁹ 이런 점에서, 주택가격은 부동산시장의 수요관계만으로 정해진다고 보다는, 투기에 의해서 크게 좌우된다는 것으로 생각된다. 미디어 조사에 따르면, 주택가격의 고등화는 이미 정부의 시책에 대한 시민의 불만 중에서 1 위로 꼽히며, 많은 사람들이 정부가 어떤 방법으로 주택가격의 고등화를 억제해야 한다고 생각하고 있다. 또한 수많은 학자들이, 부과세로 인한 부동산 투기억제 외에, 정부로부터 임대주택시장의 확대가 주택가격의 문제를 해결하는 길이라는 지적도 하고 있다.

5. 주택 운동의 재현과 새로운 논점으로써의 “사회주택”

1989 년, 주택가격이 급속히 고등하는 가운데, 그 피해를 입어서 "無殼蝸牛"(숙소없는 달팽이)로 되었다고 자칭하는 타이페이시민들이 집결하여, 학자와 학생들과 공동으로 "무주옥단결조직"을 결성하여 도시주민들의 주택운동이 발동하였다. 정부에 대해서 부동산 시장의 개입을 요구하여, 약 2 만명의 시민들을 동원하여, 당시 땅값이 가장 높았던 충요동로에서 밤새 항의하였다. 하지만, 그 당시 정부의 대응이 주택구입대출의 보조를 확대하는 정책으로 그치고, 이 운동으로 제기된 조세의 공평성과 토지이용의 문제에 대해서는 일관해서 묵살되고 있었다. 최근 2 년만의 타이페이도시권의 주택위기로, 1989 년의 "無殼蝸牛運動"이 재현되고 있다. 당시의 "無殼蝸牛運動"을 조직한 "崔媽媽基金會"나 "도시개혁조직"(OURs)등의 NPO 조직이 주택문제에 대해서 적극 노선을 채택하게 되었고, 2010 년 초기에 대만의 사회복지단체를 통합하여 "사회주택추동연맹"을 설립, 공동으로 "사회주택(social housing)정책을 추진하고 있다. 가맹한 복지 단체로, "臺灣少年權益與福利促進聯盟", "伊甸社會福利基金會", "老人福利推動聯盟", "社區居住聯盟", "勵馨社會福利事業基金會", 신체장애자, 가정내폭력의 피해자, 노인, 청년 등 사회적 약자들의 권리보호를 주로 주장하는 조직들이 많다. 그들은 입법원(국회)에 대해서 "주택법"의 조기제정을 요구하면서, 타이페이시에서도 "주택법자치조례"의 제정을 뒷받침하고 있다. 반년에 걸친 조직적 동원과 유세의 결과, 2010 년말의 5 대도시 수장선거에서는 사회주택이 점차 중요한 논점으로써 제기되어간 것이다.

"사회주택추동연맹"은, 사회주택은 사회복지를 위한 공공투자로 생각되어야 하며, 정부는 그

⁸ 「北市房價所得比，飆至 11.5 不吃不喝 11 年半才買得起屋，高市 3.3 倍相對幸福」(柯玳寧·蔡孟好／台北報導)、『蘋果日報』2010 年 8 月 24 日.

⁹ 張金鶚「NO! 出租才能遏炒作」、『工商時報』2010 年 9 月 26 日.

주택을 주도 및 촉진하는 책임을 지고, 재산성이나 수입지출균형, 민간투자의 가부를 주된 판단기준으로 삼지 말아야 할 것이라고 주장하고 있다. 동시에, 정부는 시장 외의 구제를 주된 역할로, 주택시장에서 배제된 경제적, 사회적 약자들에 대해서 구체적이면서 직접 주택보조를 제공해야 한다는 주장도 하고 있다. 또한 연맹은 현행의 임대형 국민주택의 대상자나 거주기간연장에 관한 규정은 합리성이 결여되며, 사회적 약자가 거주하는 권리를 보장하는 일이 제대로 되어있지 않다는 지적이다. 따라서 연맹의 주장하는 사회주택에서는, 거주 대상자의 인정, 월세 수준, 거주기간 연장 등에 대해서 합리적인 기저를 확립하는 것에 중점을 두고 있다. 사회주택의 건설에 대해서, 권한과 업무의 집중화를 막고, 기존의 사회복지체계와의 연계를 시도하기 위해서, 제 3 의 단체를 설립하는 것으로 항구적인 운영방식을 확립하여, 현재 상황에서 높은 확률로 추첨을 받을 수 있고, 관리체제의 보완문제에 대한 해결도 기대되고 있다. 땅의 확보에 대해서, 연맹은 국유토지의 매각으로 정지하여, “공유비공용지”를 우선하여 사회주택 건설을 위해서 운용하는 것을 전면적으로 검토해야 한다고 언급하고 있다. 또한, 학교나 시장 등의 공공시설의 용지의 부분적인 조정, 혹은 복합개발, 재개발, 토지용도변경 등, 도시계획 상의 수법에 의해 생긴 여유를 사회주택으로 환원한다는 것도 계획하고 있다.¹⁰

미디어나 여론에 대한 호소 외에, 연맹의 가맹자들은 적극적인 회의와 법원에서의 유설을 행해왔다. 2010 년 9 월까지에, 중앙정부와 지방정부가 잇달아 사회주택에 대한 방침을 표명하고 있다. 중앙정부가 제시하는 “*습宜住宅政策*”은 타이페이현(신북시)에 용지를 확보한 뒤에 젊은 층에 대한 공급을 목적으로 한 주택의 건설을 준비하고 있다. 하지만, 이 정책이 발표된 직후에 본래의 용지면적에서 필요호수를 채우지 못 한다는 것이 밝혀져, 정부는 다시 한 번 도심에서 떨어진 교외의 땅을 건설예정지로서 선택하게 되어버렸다. 동시에, 재정부 국유재산국의 국유토지 매각의 입찰 중에서, 타이페이시의 3 가지 물건 합계해서 3,265 평의 땅에 대해서 처음으로 50 년의 지상권을 설정하는 방식을 채용해, 민간투자자 의해서 학생기숙사와 고령자주택을 건설하여, 그 월세를 시내의 가격의 80%로 맞춘 것이 중앙정부에 의해서 발표되었다. 11 월말의 5 대도시수장선거를 3 주 뒤에 앞두고, 사회주택의 주제에 직면할 수 밖에 없는 馬英九總統와 타이페이시장현직후보인 郝龍斌에 의해서 변화구가 던져졌다. 타이페이시의 정부는 시의 중심부에 현재 국방부가 소유하는 속칭인 “小帝寶”(인접한 “帝寶”이라는 고급 맨션은 타이페이시에서 가장 고가인 호저이기 때문에, 이처럼 불린다)의 용지를 장래적으로 사회주택 건축을 위해서 사용하는 것을 공표하고, 사회주택의 설치를 촉진하여, 사회주택의 “로또”화에 반대하는 자세를 명확히 표시하였다.¹¹ 선거 일주일전이 되면, 타이페이시와 타이페이현(신북시)의 공용지 중에서 장래적으로 두 장소의 쥐엔춘을 포함한 다섯 장소에서 1,600 채부터 1,800 채의 사회주택을 건축할 계획이 정부에서 발표되었다. 정부는 또한 장기적인 방책에 대해서는 협의중인 것으로 알리고 있다.¹²

¹⁰ 「社會住宅推動聯盟」 홈페이지의 「社會住宅說帖」 (<http://socialhousingtw.blogspot.com/>)

¹¹ 「小帝寶玩真的！郝龍斌：反對社會住宅『標籤化』」(林修卉／台北報導)、『今日新聞網』2010年10月26日. (<http://www.nownews.com/2010/10/26/11490-2658396.htm>)

¹² 「社會住宅擇定雙北市五處興建」(李順德・何醒邦／台北報導)、『聯合報』2010年11月15日.

하지만, 이들의 정책은 다양한 문제를 안고 있다. 먼저, 주택공급량이 상당히 적은 것을 들 수가 있다. 또한, 가장 우선해야 될 대상은, 도대체 어떤 사람들인 것일까? 시와 정부가 말하는 것처럼, 젊은 층과 고령자들인 것인가? 이에 대해서 민간 단체와 학자들은, 현재 사회적 약자나 중, 저소득자들을 위한 사회주택을 우선해야 된다는 견해를 가지고 있다. 이외에, 타이페이시 중심의 “小帝寶”이나 MRT(지하철)역의 복합개발 프로젝트 등 땅값고등지구의 사회주택건설에 대해서 많은 사람들이 부동산가격과 시장의 메커니즘에 기반하여 의문을 제기하여, 이런 방법은 오히려 자원의 낭비라고 생각하여, 정부는 이들의 고가의 주택을 매각해버리고, 그 매각 이익을 사회주택 기금으로서 종합적으로 운용되어야 하고, 직접적으로 사회주택을 건설하는 토지의 제공에 개입하지 않아야 한다고 주장하고 있다. 그 한편으로, 정부에서 발표된 다섯 장소의 사회주택 건설예정지에서는, 일부 지역의 里長(대만에서 가장 작은 행정단위인 “마을”의 수장)에 의한 반발이 일어나, 자신들의 공동체 근처에 사회주택을 건설하는 것은, 그 땅의 가치를 마치 “개똥처럼 다루다”는 뜻이 한다는 비판을 하고 있다.¹³ 다만, 이런 비판에 대해서는 “누가 도시에서 살 수 있는 것인가”라는 문제가 제기되어, 사회적 약자의 존재를 핵심으로 한 도시 공간의 관리에 대해서 의논이 많아졌다.¹⁴

사회주택이라는 논점은, 개념상에서는 대만정부와 대만사회에 대한 주택의 거주를 사회적 인권으로 인정될 수 있는지 없는지에 대한 도전인 것이다. 또한 제도상에서는, 정부 내부에서 이미 포기한지 오래된 국민주택관련기구의 부활과 재생을 시도할 필요가 있는 한편에, 정부와 민간 사이에서 새로운 협력방식을 확립하는 것으로 공공주택건설 및 관리상에서 일어날 수 있는 “정부의 실패”를 방지할 필요가 있을 것이다. 정부와 민간의 관련 단체에 있어서, 이것은 일종의 체질변혁이라고 할 수 있다. 이미 첫 발걸음을 내딛었다. 하지만, 당분간은 의논과 정책의 시행착오를 반복한 후에 비로서 처음으로 구체적인 성과를 눈에 볼 수 있을 것이다. 장기간에 걸쳐서 대만사회에 누적된 공공주택의 적자 해소는, 여기서 시작되는 것이다.

参考文献

- Castells, M., Goh, L. and Kwok, R. Y. W. (1990) *The Shek Kip Mei Syndrome: Economic Development and Public Housing in Hong Kong and Singapore*, London: Pion.
- Gold, B. Thomas (1986) *Dependent Development in Taiwan*. Ann Arbor, Mich. : University Microfilms International.
- 王振寰 (1996) 『誰統治台灣? 轉型中的國家機器與權力結構』。臺北：巨流。
- 臺大土木研究所 (1988) 『台灣的住宅政策：「國民住宅計畫」之社會學分析』。臺北：國立台灣大學土木工程研究所都市計劃研究室。
- 林祖嘉 (1996) 『我國現有住宅資源補貼整合與運用之研究』。臺北：經建會都市及住宅發展處。

¹³ 『『黃金當狗屎用』空總居民反對小帝寶』(石文南／臺北報導)、『中時電子報』2010年10月25日。

¹⁴ 「國有地首標地上權」(蔡蕙芳／臺北報導)、『工商時報』2010年9月30日。

- 國土規劃及不動產資訊中心 (2010) 『臺北市青年出租住宅公司合作策略規劃案期中報告』。臺北：財團法人國土規劃及不動產資訊中心。
- 張世典 (1981) 『臺灣地區國民住宅規劃設計之研究』。臺北：行政院研考會。
- 張金鶚·陳明吉·楊智元 (2010) 『臺北市房價泡沫之再驗』。臺北：政治大學臺灣房地產研究中心。
- 許坤榮 (1987) 『臺北邊緣地區住宅市場之社會學分析』。臺北：國立臺灣大學建築與城鄉研究所修士論文。
- 陳怡伶·黎德星 (2010) 「新自由主義化、國家與住宅市場：臺灣國宅政策的演變」、『地理學報』第五十九期、pp.105-131。
- 陳東升 (1995) 『金權城市：地方派系、財團與臺北都會發展的社會學分析』。臺北：巨流。

번역: 오사카시립대학 대학원 석사과정 이진하

홈리스 자립지원을 활용한 탈 홈리스를 위한 실천과 유니크한 인너시티 재생의 시도

미즈우치 토시오

水内俊雄 (大阪市立大学都市研究プラザ)

1. 2000 년대의 홈리스 지원정책의 효과

90 년대 후반부터 대도시의 공원과 고가도로밀, 하천부지 등에 텐트에서 거주하는 이들이 급격하게 증가한 것을 계기로 2002 년에는 홈리스자립지원법이 제정되었다. 취로복귀를 지원하는 홈리스 자립지원센터와 공원 등에서의 텐트 생활자에 대한 쉼터 설치 등의 정책을 통하여 공공 공간을 점유하는 홈리스의 모습은 급속하게 사라져 갔다. 도쿄에서는 자립지원센터도 설치되었지만 하우스링퍼스트 정책을 통해 공원 등의 노숙인에 대해 임대료 보조를 수행함에 따라 지역에서의 아파트 생활을 촉진하는 정책을 통해 위와 같은 홈리스의 격감으로 이어지게 되었다.

홈리스 자립지원센터에서는 퇴소자의 30% 정도가 취로복귀를 이뤄 일반 노동 시장에 복귀하였다. 그리고 텐트에서 생활하고 있던 65 세 이상의 고령자는 생활보호 수급후 중간시설로서의 ‘숙박소’를 이용하는 경우가 많고, 칸사이권(関西圏)에서는 민간임대주택에서의 생활이 중심이 되는 차이가 발생하였다. 물론 생활보호 수급생활에 실패하는 이와 재차 노숙 상태에 진입하는 이도 존재.

2. 새로운 홈리스의 출현과 리먼쇼크

2000 년대중반경부터 장기적인 노숙생활

경험보다는 일시적으로 주거상실을 경험함을 통해 노숙상태에 접어드는 청년층 노숙인들이 증가하기 시작하였다. 넷카페(=PC 방)난민이 대표적으로, 새로운 홈리스의 일원으로 포함되게 되었다. 이에 따라 홈리스자립지원법과는 별도로 상담창구와 취로 · 생활지원, 주택지원 등의 생활보호제도를 활용하지 않는 지원 메뉴가 마련되었다. 이를 제2의 안전망으로서 정책적으로 추진하게 되었다. 실제로 정비된 것은 도쿄, 오사카, 나고야시 등의 대도시가 중심으로 부분적인 성과를 거두는 수준에 그쳤다.

그러나 2008 년 가을에 발생한 리먼쇼크는 지극히 심각한 영향을 미쳤다. 제조업에 대한 파견노동자가 단번에 실직하여 사택을 나온 주거상실층이 돌연 도시로 모여들었다. 2008 년 말 민간단체 주도의 ‘파견마을’이라는 가두 상담을 지원하는 쉼터촌이 도쿄에 출현하여 사회의 주목을 모아 2009 년 이후 지방도시에도 이와 같은 가두 상담 지원활동이 확산되었다. 그리고 다수의 청년, 중년층 실직자는 해당 상담을 받고 생활보호를 수급하여 주택을 확보하는 경로를 법조계 전문가의 지원을 중심으로 획득하기에 이르렀다. 이러한 지원에 있어서도 홈리스자립지원법은 그다지 활용되지 못 한채 청년화하는 노숙인들에 대해 생활보호제도가 수급의 문호

를 더욱 확대하게 된다..

리먼쇼크후 2009 년 이후 대도시만이 아니라 지방도시에서도 생활보호수급자는 크게증가하여 여유가 있는 저임대료 부동산 시장은 노숙인들을 받아들이게 되었다. 홈리스 상태에 처한 이들이 생활보호를 계기로 지역에서의 민간주택에 거주하기 시작하는 커다란 흐름이 비로소 만들어지게 된 것이다. 이 과정에서 보증금과 임대료차액등을 통해 생활보호로부터 부적절한 이익을 얻는 ‘빈곤비즈니스’도 사회의 주목을 모으게 되었다.

3. 광의화하는 홈리스에 대한 새로운 시책의 필요성

물론 이러한 흐름은 홈리스지원운동이 존재하는 곳에서 노숙인들의 지역생활이행이 가능하게 되는 것으로 존재하지 않는 곳에서는 변함없이 탈 노숙으로의 이행은 어려운 상황에 처해있다. 또한 지역생활이행을 성취한 이들도 장애와 의존증을 갖고 있거나 생활자립에 곤란을 겪고 있는 사례가 다수 존재한다는 것도 알게 되었다. 이에 더하여 형무소 등을 출소한 후 갈 곳이 없는 전과자도 홈리스로서 인지되어 법무성도 지역생활에 정착할 수 있는 지원센터를 2009 년부터 제공하기에 이르렀다. 그야말로 홈리스 상태는 광의화(廣義化)의 단계에 이른 것이다.

정책적으로는 홈리스 문제에 대응하는 유일한 법률인 홈리스자립지원법이 2012 년 7월로 10년의 기한을 맞게 된다. 당초의 정책 대상자이었던 노숙인수는 반감한

한편 주거상실층이 급증하여 가시화되었다. 그러나 법률 그 자체는 전자를 대상으로 설계되었기 때문에 광의의 홈리스를 커버하는 지원정책체계를 새로이 구축할 필요성이 생겼다. 정권이 자민당에서 민주당으로 교대하여 사회안전망에 대한 관심은 높아졌지만 홈리스자립지원법에 관한 국회의원의 관심은 노숙인의 자립지원을 위한 법률이었다는 것도 있기에 그다지 높지 않은 것이 현실이다. 오히려 홈리스 자립지원을 악용한 빈곤비즈니스의 규제에 관심이 이행하였다고 할 수 있다.

4. 전국조직으로서의 홈리스지원 NPO 의 등장

필자들은 2006 년에 민주당 국회의원의 자금지원을 통해 탈 노숙후 지역에서의 민간임대주택에서 생활하고 있는 이들의 실태조사를 전국 규모에서 실시하였다. 이 조사를 계기로 전국의 홈리스지원단체를 하나의 NPO 로 결성하는 결과로 이어져 2008 년에 NPO 홈리스전국지원네트워크가 설립되었다. 필자는 이 단체의 이사를 맡고 있지만 포스트 홈리스자립지원법에 대한 정책제언이 이 단체의 사명이 되었다. 이러한 정책제언을 수행하는 활동을 시작하게 된 배경에는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

약 60 여개의 단체로 조직되어 있는 이 단체의 중심멤버는 1990 년대부터 급식지원활동과 일용노동자가 집중하는 요세바에서 활동해 온, 혹은 이들 활동에 각지로부터 참가해 온 이들에 의해 성립되었다. 이러한 단체의 다수는 2000 년대가 되어 NPO 법인을 취득함과 더불어 생활보호를 이용한 지역에서의 민간주택생활지

원에 대응하기 시작하였다. 이와 동시에 지역에서의 생활이행의 전단계로서의 서비스지원형주택의 운영=중간시설의 운영을 개시하여 이들 중 일부가 ‘숙박소’로서도 운영되기에 이르렀다. 생활보호를 활용하면서도 NPO 명의를 주택운용을 주택운용을 개시해가는 홈리스 지원의 사업화의 선구자 집단이 된 것이다. 또한 사업화가 NPO 화를 촉진해 갔다고도 할 수 있다.

본 사업화의 최대의 결함은 대부분의 이용자가 생활보호를 이용료로 NPO 에 지불하고 있다는 점이었다. 이 이용료로부터 NPO 는 인건비와 지원비용을 영출하게 되었지만 이러한 지원에 대해 종래의 경우라면 다른 법률이나 시책에 준거한 지원의 대가가 정책적으로 당연히 마련되어 있었을 것이다. 그러나 그와 같은 시책이 미비한 관계로 지원을 실시하는 대가로서 원칙적으로는 이용자의 의사에 따라 자유로이 사용할 수 있는 생활보호비의 3분의 2에서 4분의 3가량을 계약을 통해 NPO 가 임대료와 이용료로서 징수할 수밖에 없게 되었던 것이다.포스트 홈리스 자립지원법의 정책제언의 중심축에 지원주택=중간시설에서의 이용자에 대한 지원의 대가, 퇴소후의 애프터케어의 경비의 요구 및 지원을 위한 인재 육성 시스템 구축을 제기하게 된 것은 어찌보면 당연한 경과이었던 것이다.

5. 후생노동성 위탁 전국조사를 기획, 실행

2010 년 최대의 유행어로서 「무연사회(無緣社會)」라는 용어가 선정되어 고립

과 고독, 사회적포섭이라는 현상이 사회에서 처음으로 주목되게 되었다. 단기 대책으로서 민주당 정권은 내각부와 후생노동성, 국토교통성 등과 연계해가면서유대 재생사업, 퍼스널서포트사업, 새로운 공공의 창출과 구직자지원법에 이르기까지 다양한 정책메뉴를 제안하기 시작하였다.

이러한 일련의 흐름에 대해 사업계 NPO 라는 특성으로부터 케어와 주택을 통합한 광의의 홈리스에 대한 체계적인 정책 메뉴의 제안이 포스트 홈리스 자립지원법의 기반구축이 될 것이라고 생각하고 있다. 후생노동성의 담당부처는 사회·원호국 지역복지과로 광의의 홈리스화에 대해서는 이해하고 있지만 실태와 지원현장의 현황을 가시화하여 정책적으로 입안해가고자 하는 요망이 있었다. 이러한 요망과 NPO 의 요구가 합치하여 후생노동성으로부터의 조사 위탁을 받게 되었다. 2010 년도 후반에 전국의 NPO(본 NPO 구성단체 외를 포함)가 수행하고 있는 다양한 지원의 실태를 개별사례로부터 가시화하여 또한 지원을 받고 있는 이들이 어떠한 광의의 홈리스 상황을 반영하고 있는지를 가시화해 가는 조사를 실시하였다.

6. 포스트홈리스지원법의 틀 만들기

이번 조사의 큰 축은 현장에서의 지원 실태에 대해 선행사례를 참조하면서 어떻게 향후 정책의 시스템구축, 사업시책으로서 제안해 갈 것인가에 두고 있다.

(1) 안전망으로부터 배제되어 있는 혹은 접근할 수 없는 홈리스 상태의 이들에

대한아웃리치 기능을 중심에 두고 있다. 대상자와의 첫 접촉이 가두상담과 순회상담, 급식과 타기관으로부터의 상담, 의뢰 등으로 실현되어 지원개시 이후 대상자의 사정이 기능하게 된다.

(2) 다음으로 대책의 중심축으로서 다양한 유형의 주택의 제공이 불가결하다는 것이 판명되었다. 통소형(通所型) 거처, 단기 쉼터, 중기 숙박소적 중간시설 등으로 구분될 수 있다. 또한 단일 건물 내에서 대응 가능한 경우와 분산된 주택이 연계하는 형태도 존재한다. (1)의 기능은 이러한 주택을 이용하여 발휘되는 경우도 있고 원스톱형의 지원이 구축되기 쉬우므로 특히 통소형 거처와 단기 쉼터는 이러한 사정기능을 구비하여야 한다.

(3) 케어 / 지원에 대해서는 (a) 취직 지원과 취로훈련지원, (b) 의료, 보건과 개호에 관한 지원 (c) 가사지원 (d) 생활력 육성 지원 등이 기초가 된다. 주로 (2)의 단계에서 이러한 케어 / 지원은 제공되지만 (2)의 주택을 획득하기 이전의 아웃리치형 가두상담지원과 (2)의 주택을 통과 후의 지역에서의 단신생활을 지원하는 애프터케어 지원 등이 추가된다.

(4) 취로 자립에 대해서는 홈리스 자립 지원법에서는 정규노동시장으로의 복귀라는 제도설계가 이루어져 있다. 그러나 일하고자하는 이들의 희망이 정규노동시장에서의 고용 니즈와는 합치하지 않고 반복지 반취로적인 사회적 취로의 시장에서

이러한 희망을 수렴해야 할 필요가 있다. 민간의 시장원리로는 반드시 운영에 성공할 수 없는 공적 부문에 의한 서비스 산업의 개방이 요구된다. 그리고 이러한 산업에서 취로계속이 가능한 취로 및 생활지원도 필요하게 된다.

(5) 그리고 이러한 지원을 실천하는 전문적인 인재 육성프로그램도 필요하게 된다. 기존의 직업소개와 사회복지, 주택 제공서비스가 아닌 주택사찰도 아닌 케이스워커의 일의 범위를 크게 넘어서 거주·복지·취로의 메니지먼트와 대상자의 라이프러닝이 더한층 요구되고 있다. 실험적으로 퍼스널서포트제도가 도입되어 다양한 전문기능을 갖춘 이가 각각 퍼스널서포트의 시행실험을 실시하고 있다. 이러한 기능을 광의의 홈리스 지원에서 제도화/자격화해 갈 필요가 있을 것이다.

대도시만이 아니라 다른 지방도시에서도 이러한 지원 체계가 성립해 왔다. 기본은 맨투맨식의 지원이지만 도쿄의 스미다구(墨田区)、타이토구(台東区)、카와사키의 카와사키구(川崎区)와 요코하마의 나카구(中区)、나고야의 나카무라구(中村区)、오사카의 니시나리구(西成区) 등 탈 홈리스들이 다수 거주하는 지역에서는 지역에서의 전체적인 지원이 확산되고 있다.

7. 인너시티 재생에 있어서 새로운 안건망의 역할

도시의 공간구조와의 관계로부터 보자면 (2)의 주택은 저렴주택이 다수 분포하는 인너시티지대에 다수 입지하여 이러한 주택을 이용한 탈노숙인들은 도

시의 인너시티에 다수 거주하게 된다. 요세바를 보유하는 대도시에 있어서는 요세바 그 자체가 인너시티의 대표적인 구성지역으로 그 주변도 저렴주택지대이다. 이전부터 개발된 구시가지이기도 하기 때문에 일정한 도시기반 인프라와 사회자원의 양은 적지않다. 그러나 거주환경도 양호하다고는 할 수 없으므로 민간부동산시장으로부터는 무시되기 쉬워 인구는 감소하고 공가 호수도 다수 발행하게 된다.

일본의 도시에서 이러한 인너시티에서의 면적으로 확장된 재개발의 수요는 거의 존재하지 않고 개별가옥의 갱신을 기다릴 수밖에 없는 상황이다. 새로운 움직임이기도 하지만 위와 같은 지역에서는 상대적으로 고액의 생활보호비, 특히 그 중에서도 주택부조비를 이용하여 탈홈리스를 고객으로한 부동산시장이 생기고 있다. 그리고 홈리스 지원의 실천이 이러한 부동산시장을 지원하게 됨에 따라 고립되기 쉬운 거주자에 대한 거주지원이 사람들의 보장하게 된다. 이러한 실천이 생기고 있기에 지원을 위한 인재, 전문성도 성장할 맹아가 보이기 시작했다. 인너시티에서 특히 사회적으로 불리한 지역의 재생을 창출해가는 또 다른 지역재생, 도시재생의 유니크한 시도가 되고 있다.

8. 포섭형 도시의 방향

도시의 형태, 방향을 예측하는 논의와도 연계될 것이다. 시설에 그다지 의존함이 없이 생활보호법과 포스트홈리스자립지원법에 의한 새로운 안전망의 활용을 전제로 한 사회적으로 불리한 지역에서의

일본형 도시의 재생이라고 생각하는 것도 가능하다. 그 재생의 열쇠는 사회적취로의 도입과 지원형 주택의 공급 및 이를 지탱하는 인재와 그러한 인재에 의한 계속적인밀착형 지원이다. 일본의 특징으로서 사회적 펀드가 부족한 반면, 공적인 부문이 동원가능한 사회적펀드는 비교적 운택하다. 따라서 시장원리로는 대응하기 어려운 사회적취로를 제공해가는 것, 또한 생활보호비가 저임대료이지만 주택에서의 독립생활을 가능하게 할 수 있는 금액이 지급되고 있다는 것, 그러나 생활곤란과 취로곤란한 이들의 밀착 지원이 가능하다면 적절한 주택이 공급되어 저렴임대주택지역의 시가지갱신이 진행할 것이 예상된다. 포섭형 도시재생의 대응으로서 대도시의 몇 지역에서 시행적인 실험을 해가게 될 것이다.

일본의 저소득층에 대한 주택 정책의 빈곤

전홍규, 오사카시립대학 도시연구플라자 준교수

1. 서론

2008 년말의 “리먼쇼크”로 인한 국제적인 금융위기의 여파를 받아, 현재까지도 경제적 형세에 먹구름으로 덮여 있다. 행정 보고서에 의하면 노숙자수가 저하되고 있다고 하는 가운데, 생활 보호를 받고 고령단신층의 고독사가 보고되는 등, 사회적 고립이 현저하다. 사회적인 지원이 제대로 기능하지 않고 있는 가운데, “타마유라사건”과 같은 사회의 관심이나 사람들의 눈에 띄지 않는 곳에서 부당하게 생을 마감하는 사람들의 문제도 드러나고 있다. 오랜 동안 경제적 형세가 개선되지 않고, 고용불안에 괴로워하는 청년층에 영향을 끼쳐 “네트카페 난민”이 되어, 악덕한 빈곤 비즈니스에 휘말리는 문제도 지적되고 있다. 이들은 모두 거주정책의 빈곤을 나타내는 지표라고 할 수 있다.

2. 경제정책에 종속한 공급중시형 주택정책

전후 일본의 주택 정책은, 공급중시의 정책으로 일관했다. 공고, 공영, 공단의 삼층체제에 의한 사다리형 주택정책이 성립되어 있었지만, 기본은 소유 가옥 지원을 중요시해왔다. 그리고, 경제정책에 종속되어 가장 주택정책에 혜택을 필요로 하는 저소득층은 잔여적인 취급을 받는 것에 그쳤다. 현재도 공영주택의 비율은 4.7%에 불과하고, 그 중에서 최저주거수준을 못 미치는 “주택빈곤”도 두드러진다. 목욕탕도 없이 추운 겨울에도 차가운 물밖에 못 쓰는 공영주택은 “열등처우”의 주택정책의 대명사라고 할 수 있다. 일반 주택 스톡 중에서 최저주거수준미만 세대가 전 세대의 4.2%, 약 195 만세대가 있다. 전후의 흐름형 주택정책을 제도적으로 지탱해온 주택건설계획법은 주생활기본법과 형태는 달라졌지만, 주택기본법에까지 미치지 않았다는 것은, 주택정책에 사회정책, 주거복지정책이라는 시각이 누락되어 있었기 때문이다.

3. 사회적 배제를 낳는 주거의 빈곤

현재까지 전세계적인 금융위기로 인한 고용불안 아래서, 거주불안과 거주 격차가 확산되고 있다. 거주비용 부담은, 주택 소유자(12.8%)에 비해서 민영 차가가 고부담(14.2%)이며, 더불어서 공영차가(9.3%)와의 불공평이 두드러진다.

한편, “사회적 안전망”(생활보호)이 월세 상승을 촉진하는 현상을 일으키고 있다. 오사카에서는 생활보호의 주택부조비용의 상한금액 2 만 4 천엔에 맞춰서 생활보호자의 유입이 근래 증가되어 있는 니시나리구 서북부에 복지주택의 월세가 상승하고 있다. 그것을 목적으로 독립 주택을 분할한 열악한 주거환경을 확산한다.

“거주복지연구” 제 11 호 “특집: 동아시아의 거주복지정책”

한국의 거주문제와 거주복지¹정책

전 흥 규 오사카시립대학교 도시연구플라자 준교수
남 원 석 한국토지주택공사 토지주택연구원 선임연구원

1. 머리말

2003 년, 대략 30 년간에 걸쳐서 한국의 주택에 관한 기본법이었던 “주택건설촉진법”이 전면 개정되어, 거주복지 및 주택관리에 관한 내용에 더불어 “주택법”으로 새로 거듭났다. 뿐만 아니라, 같은 해의 7 월에는 정부조직이 개편되어, 당시 건설교통부(현재는 국토해양부) 중에서 “거주복지과”가 신설되었다. 이러한 변화는, 주택정책의 주된 목표가 주택의 건설공급으로 머물지 않고, 주택과 복지의 연계를 통해서 거주복지의 향상으로 이어진 것을 의미하는 상징적 사건이라고 할 수 있을 것이다. 본 논문에서는 급속한 경제사회적 변화 중에서, 정책대상으로서의 거주빈곤지역의 형성과 변용과정이 어떤 정책 수법에 의해서 전개되었는지에 대해서 논술할 것이다. 이와 더불어, 현재 거주문제 해결을 위한 계획이 필요한 주택공공문제의 일부를 소개하여, 정책으로서의 거주복지가 본격화 되어가는 과정에 대해서 논할 것이다. 거주복지과가 신설된 당시에 비해서, 현재는 정권도 바뀌고 정책의 중심축이 한층 더 다른 방향으로 가는 것처럼 보인다. 그 속에서, 단순히 정책을 보완할 뿐만 아니라, 개별적인 활동을 펼치면서 참신한 실천을 창출해나가고 있는 민간의 거주복지 실천에 대해서도 알아볼 것이다.

2. 거주빈곤지역의 형성 및 변용과 정책전개

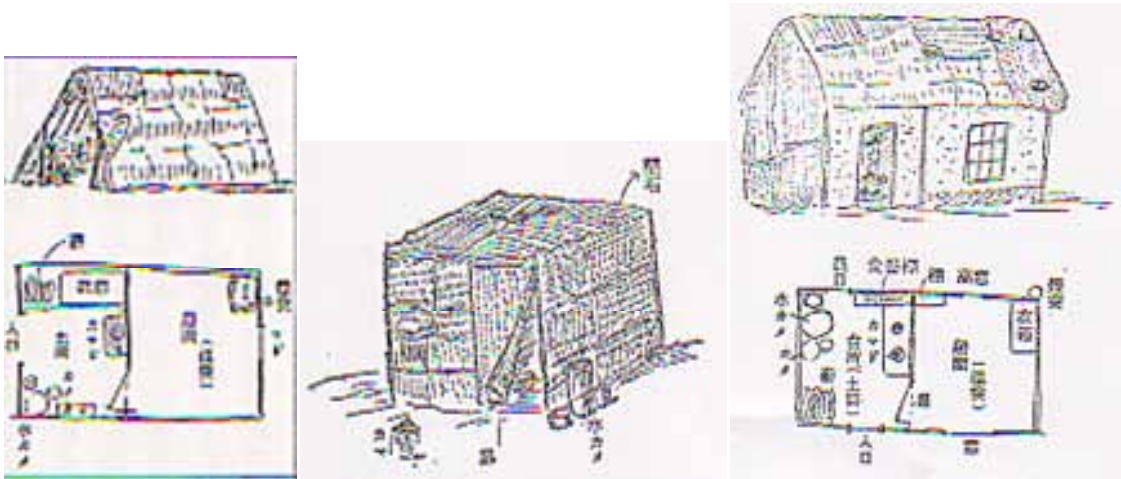
일반적인 발전도상국의 거주빈곤지역은, 공업화 · 도시화에 의한 농촌부터 도시에 인구이입에 의한 도시빈곤층의 집중거주지역의 형성이 그 배경에 있다. 즉, 빈곤한 농촌에서의 “밀어내기 요인(push factor)”과 도시의 공업화로 인한 영가의 노동력 수요라는 “당기기 요인(pull factor)”이 합쳐져서, 도시에 온 사람들이 시장에서는 적절한 주택을 얻을 수 없어서 공유지나 열악한 거주지가 비공식적인 거주지로서 형성되는 것이다(과잉도시화).

¹ 한국어로, “거주복지”보다 “주거복지”라는 말을 흔히 쓴다. 하지만, 주거복지라는 말이 거주복지보다 한층 더 좁은 의미로 사용된다는 것은 아니다. 같은 한자 사용 국가에 있으면서 한자 그 자체에 대한 뉘앙스 차이가 있는 것으로 보인다. 물론 뒤에서 서술하는 바와 같이 한국에서도 거주문제의 메인 이슈는, 항상 주택문제였다. 하지만, 총 세대에 대한 주택 총수가 1.0 을 넘게 되면서, 거주문제에 대한 관심이 점차 주택을 넘어서 거주 서비스까지 확대해나가고 있다. 이런 배경에서, 지금으로는, 주거복지라는 말은 그 모든 것을 포함한 넓은 개념으로서 수용되고 있는 추세다. 이상으로, 여기서는 주거복지라는 표현을 안 쓰고 “거주복지”라는 용어로 통일하겠다.

그것은, 선진공업국의 슬럼지역 형성과 달리 기본적인 도시의 기반시설 조차도 정비되어 있지 않았고, 가장 열악한 상태에서 생활하고 있는 것이다. 그것에 비해 미국 등에서 볼 수 있는 슬럼가와 같은 거주빈곤지역은, 이전에는 중·저소득자들이 거주했었지만, 차츰 교외지역으로 이주하여, 그곳에서 저소득자들이나 이민자들이 거주하게(filtering) 된 경우가 많다.

서울에서 처음으로 집단적인 거주빈곤지역의 형성이 확인된 것은, 일본의 식민지시대이다. 그 이전에도 불법·저질주택은 존재하기 했으나, 사회적인 관심을 모을 정도의 집단적인 형성을 보인 것은, 1920년대부터라고 한다. 그것은, “토막촌²”이라 불리는 집중거주형태이며(<그림 1>참조), 도시주변의 산이나 철도주변, 강가 등에서 저질 및 과밀한 거주생활을 하고 있었다(서울시정개발연구원, 2001a)

<그림 1> 토막의 유형



출처: 경성제국대학위생조사부편(1942)

한국의 도시화는, 1920년대부터 온화하게 전개되기 시작하여, 오늘날 개념으로 “과잉도시화”, “도시비공식부문”과 같은 상황이 발생하고 있었다(아시아경제연구소, 1995; 서울시정개발연구원, 1996; 2001a; 서울시정개발연구원·서울학연구소: 2000). 그 후, 도시빈곤층은, 1950년대까지의 “판자촌(허술한 재목으로 건축된 주거의

² 식민지조선시대의 경성제국대학 위생조사부가 간행한 “토막민의 생활·위생”(1942)에서는, 토막민에 대해서 “조선 외의 도시세민과 구분하는 유일한 상이점은, 그들 토막민이 토지의 불법점거에 있다. 그들은 시내, 교외를 불문하고, 제방, 강가, 다리 밑, 산림 등 유향지를, 관유지, 사유지와 상관없이 무단으로 점거하여, 특유의 허술한 오두막을 세워서, 나날이 늘려가서, 비참과 혼잡과 불결을 특색으로 하는 소위 토막부락으로 발전해버린다는 것이다.”라고 언급하고 있다. 또한 1940년말의 경성부 사회과의 자료에 의하면, 공식적인 토막민의 숫자는, 16,344명, 비공식적으로는 36,000명으로 보고되고 있다. 지속적인 토막민의 증가로, 경성부는 교외의 弘濟町, 敦岩町, 阿峴町 등에 토막 수용지를 마련하여, 부내에 산재하는 토막민을 수용했지만, 이것은 오늘날의 달동네의 원시적인 형태로 되었다(서울시정개발연구원·서울학연구소, 200:102-103).

집중주거지<사진 1>참조), 60년대 이후의 “달동네”, “산동네”로 그 존재형태가 변해갔다. 직역하면 “달동네”는 달에 가까운 동네, “산동네”는 산에 있는 동네를 의미하는 한국어 표현이다. 전자는 달에서 가장 가깝다는 것을, 후자는 높은 구릉지의 경사면에 입지하고 있다는 것을 비유하며, 당시의 대표적인 도시빈곤층의 집중주거지를 상징하고 있다. 대부분의 경우 국유 및 공유지의 비율이 높고, 그것을 불법점유하고 있었다. 그런 도시빈곤층의 거주지는, 1960년대에 들어가 급격히 증가하게 되지만, 그 배경에는 경제성장을 최고의 목표로 삼았던 당시의 공화당정권에 의한 공업화 정책이 있다. 특정의 도시에 대한 집적이익을 노리고, 서울시를 포함한 여러 대도시에 집중해서 행해진 수출지향형 공업화 정책의 결과, 도시와 농촌의 격차는 한층 더 확대하며, 팍박한 농촌에서 도시로 대규모의 인구유입이 이루어졌다. 그 중에서 대부분은 “더욱 더 좋은 생활에 대한 막연한 기대와 아이의 교육을 위해, 무작정 서울에 이주하여, 공식적인 산업에 편입할 수 없어서, 비공식부문의 육체노동에 취업하거나 실업상태인 채였던 것이다. 이 때문에 수많은 사람들은 주택을 구입할 정도의 경제적 능력을 가질 수 없어서, 기존의 저질 주택지나 국유 및 공유지에 불법건축물을 세워서 정착하게 된 것이다” (“1970년 시정개요”; 서울시정개발연구원, 1996부터 재인용). 불법건축물에 대한 당시의 조사에 의하면, 1966년말 현재, 서울에 136,650동이 있었으며, 1970년에는 그 간의 지속적인 제거에도 불구하고, 187,554동이 있었다고 집계되어 있다(서울시정개발연구원, 1996).

<사진 1>1960년대의 강가의 불법거주지
(=판자집, 청계천, 서울, 1965년)



출처: 서울시정개발연구원 · 서울학연구소(2000: 205)

불법주택의 큰 형성을 보인 1960년대는, 주택정책이 경제정책에 종속되었던 시기이기도 하다. 그 때문에 주택정책에 큰 발전은 볼 수 없었으며, 주택관련제도 및

기관의 설립이라는 초기 단계에 그치고 있었다(河晟奎, 2000). 그 후, 그러한 불법주택은, 본격적인 “도시재개발사업”의 전개와 더불어 현재는 거의 전 지역이 고층아파트로 변해버렸다(<표 1>참조). 한편, 도시재개발사업이 본격적으로 추진된 1980년대 이후에 형성되기 시작한, 신규 불법 주택(통칭 “비닐하우스 촌”) 등 새로운 거주빈곤지역이 확산되고 있는 것이 지금 상황이다. 그것은, 이제까지의 거주빈곤지역에 대한 시책이, 해당지역을 중심으로 상업적 재편을 지원하는 형태로 전개되어, 개발 이익이 거주자의 손에 달을 만한 것이 아니었다. 또한 그 때부터 거주빈곤지역은, 기존의 농촌에서의 이입자가 아닌, 도시경제의 재편 및 사회구조적인 문제로 인해 생긴 구조적인 빈곤자들에 의해 차지하게 된 것이다(배순석, 2001).

경제위기 이전의 거주빈곤지역은, 도시화로 인한 농촌에서 도시로 이민한 이민자들에 의해 형성된 “원초적 형성기”에서, “구조적 형성기”로 전개된 것이다.

<표 1> 서울의 인구, 주택 및 경제성장(1935-2000)

연도	인구	세대	주택	무허가주택	1인당국민총소득 (\$)
1935* ³	636,955	131,239	101,767	3,576* ⁴	-
1950	1,693,224	318,673	-	-	67
1960	2,445,402	446,874	275,436	40,000	79
1970	5,433,198	1,096,871	607,379	200,000	249
1980	8,364,379	1,849,324	968,133	-	1,598
1990	10,612,577	2,820,292	1,430,981	94,974	5,886
1995	10,595,943	3,448,124	1,688,111	73,500	10,823
2000	10,373,234	3,540,492	1,916,537	51,780	9,770

資料 : 서울통계연보

(<http://www.metro.seoul.kr/kor2000/main/index.html>), 인구주택총조사통계 DB(KOSIS, <http://kosis.nso.go.kr/>) (통계청)으로부터 재구성

위에서 개괄한 전후 50년 동안은, 한국에 있어서 근대적인 도시빈민이나 거주빈곤지역이 형성된 시기이며 빈곤당사자와 국가권력·민간자본간의 갈등과 타협의 과정이기도 했다. 1987년의 민주화 운동에서 비롯하여 사회의 일대격변기 중에서, 거주자의 권리요구활동에 의한 시민적·정치권리의 향상도 보였다. 한편 1989년에 발표된 주택 200만호 공급계획 중에서도, 한국 최초로 사회주택으로서 영구임대주택이 공급되었다. 그 후, 재개발사업(합동재개발사업)에 의한 퇴거조치를 당한 거주자들에게도 공공임대주택이

³ 서울특별시사편찬위원회 (1981 : 1177)

⁴ 경성제국대학위생조사부편 (1942 : 62), 토막의 호수에 관한 집계이다.

공급되는 등 거주빈곤층을 위해서 새로운 사회적 제도가 도입하게 된 것은 획기적인 사건으로서 크게 평가할만한 일이다. 하지만, 이에 불구하고, 주택재개발사업에 의한 재거주율이 낮은 수준에 머물러 있고, 그 후에 실시된 주거환경개선사업에 있어서도 실질적인 저소득층의 거주수준의 향상은 보이지 않았다. 이는, 그 동안의 사업이 주거환경의 정비라는 하드면에 편중된 대응에 그치며, 해당지역에 거주하는 거주빈곤층의 사회경제적 요구에 유연하게 대응하지 못했기 때문이다.

아래 표는, 거주빈곤층에서 생긴 사회경제적 배경과 이에 대한 정책 대응, 그리고 거주빈곤지역과 그 거주자들의 변용과정을 요약한 것이다.

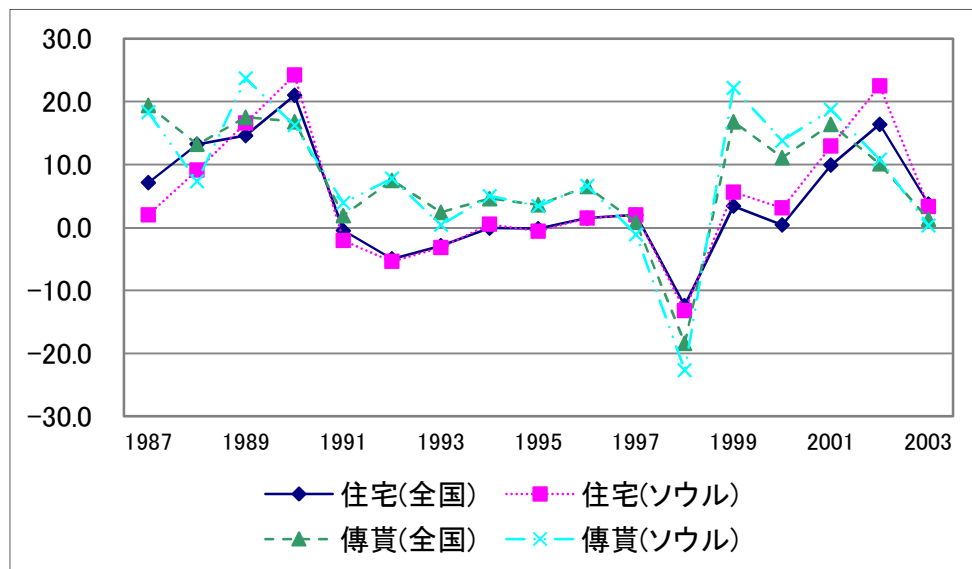
연대	사회경제적특징	주택정책	거주빈곤의 특징
1950년대: 절대적 빈곤상황의 지속과 무권리 거주지의 육인 및 방치	·절대빈곤 ·낮은 도시화율		·도심에 판자촌
1960년대: 무권리 거주지에 대한 국가개입의 본격화	·경제개발계획개시 ·본격적인 이촌향도	·대한주택공사설립 (1962) ·공영주택법 (1963) ·대한주택은행설립 (1969)	·도심 판자촌의 고밀화 및 확산
1970년대: 무권리 거주지의 고밀화와 개량정책	·본격적인 경제성장 ·급격한 도시화(서울중심) ·권위주의적정부	·주택건설촉진법(1972) ·주택공급에 관한 규칙(1978)	·판자촌의 교외로의 분산 및 재배치 ·재배치된 지역을 중심으로 고밀화
1980년대: 상업주의적인 재개발 정책과 공공임대주택의 공급	·안정적인 경제성장 ·민주화 요구의 분출 ·수도권으로의 집중화	·국민주택기금(1981) ·분양가격상한제의 재도입(1982) ·임대주택건설촉진법(1984) ·분양가격연동제(1989) ·200만호주택건설계획 및 수도의 신도시 건설(1989) ·도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시 조치법(1989.4.1) ·합동재개발사업으로 인한 공공임대주택공급의무화 (1989.5.1)	·합동재개발을 통한 집중주거지의 해체 ·열악한 지하주거의 증가 ·공공임대주택, 주거환경개선사업의 도입(89년)
1990년대: 스쿼터 거주지 해체의 지속	·경제성장과 구조조정 ·소비욕구의 확대 ·수도권으로의 집중심화와 내부확산	·분양가격규제완화 및 주택경기부양책 (1998) ·영구임대주택프로그램의 종료(1993)	·빈곤층집중주거지구해체의 가속화 ·공공임대주택정책의 중단(1993년) ·비닐하우스의 증가
2000년대: 스쿼터 거주지 해체의 완료	·사회적 이분화의 심화	·서민거주안정지원책(2000) ·국민임대주택 20만호건설 및 서민전·월세 지원책(2001) ·국민임대주택 50만호 등 장기임대주택 100만호건설의 발표(2002) -주택법시행(2003) -장기공공임대주택공급의 확대(2012년까지 국민임대주택 100만호를 공급)	·은폐화·분산화 ·노숙자의 증가

3. 경제위기 이후의 거주상황 변화와 거주복지정책의 전개

1990년대말에 일어난 아시아의 경제위기는, 불안정한 거주상태에 있던 사람들에게 영향을 주고, 더욱 거주빈곤상태의 확산을 초래한 배경이 되었다. 여기서, 구체적인 거주빈곤의 실태를 살펴봄과 동시에, 어떤 형태로 거주빈곤상태가 확산되었는지에 대해서 그 개요를 소개하겠다.

<그림 2>는, 주택가격 및 전세가격변동률의 추이를 나타내고 있다. 그것을 보면, 경제위기 직후에 주택가격 및 전세⁵가격이 폭등하여, 저소득층의 주거비 부담을 가중시켜, 거주빈곤상태를 더욱 더 심각하게 만들었다는 것을 추측할 수 있다. 빈곤층에 있어서 소득감소로 인한 가계변화에 대한 대응은, 먼저 주거비의 축소를 통해서 소득보완을 하게 되는 일이 대부분이지만, 경제위기 이후에, 소득감소뿐만 아니라 전세가격도 급등하게 되어, 가계의 빈곤함까지 채우기에는 거주비가 비싸기 때문에, 더욱 더 어려움을 겪게 되는 것이다.

<그림 2> 주택가격 및 전세가격변동률의 추이



자료: 건설교통부(2003), “주택업무편람”에서 작성

한편, 근래 20년동안 주택 스톡의 증감을 주택규모별로 보면 (<표 3>참조), 두드러진 것이 9 평(약 30m²)미만의 소형주택의 비율이 점차 감소하고 있다는 점이다. 1980년에는 10.8%로 되었지만, 2000년에는 2.2%까지 대폭 감소하고 있다. 9~19 평(약

⁵ 부동산 임대와 한 형태이며, 부동산의 소유주가 임대료로 전세금을 받아 일정 기간에 상대방에게 부동산을 사용 및 수익을 하게 한 다음, 부동산을 반환할 때 전세금을 돌려주는 제도를 말한다. 한국 특유의 임대차제도이다.

63m²미만도 감소 경향을 보이고 있으며, 1980 년부터 2000 년사이에서 51.0%부터 40.2%로 감소하고 있다. 한편, 19 평(약 63m²)이상의 중·대형 주택은 증가 경향으로 역전되고 있다.

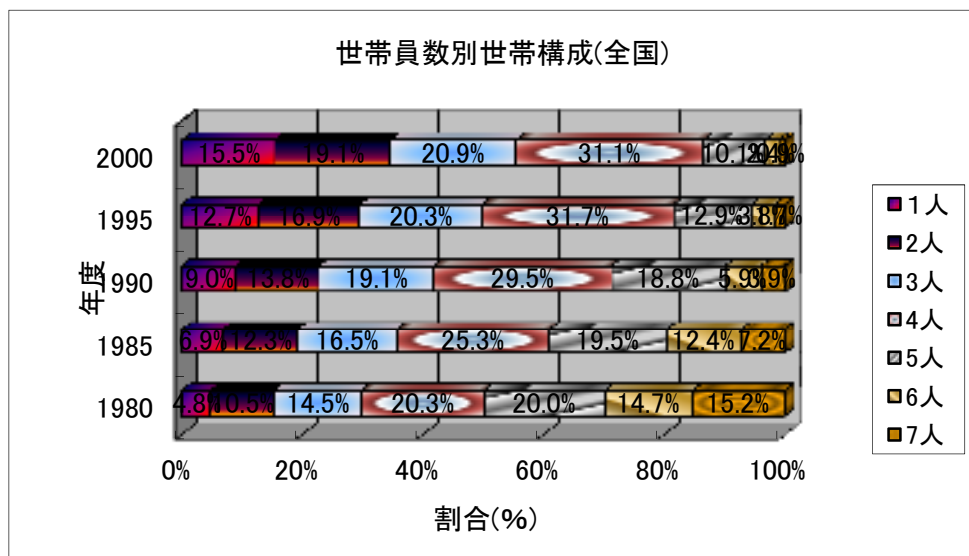
또 가장 놀라운 사실은, 1980 년에서 2000 년까지에 9 평미만의 소형주택이 약 5 배 감소되었던 것에 비해서, 69 평이상의 초대형 주택은 3 배나 증가한 점이다. 여기서 주택 스탁에 있어서도 이분화되어 진행되고 있다는 것을 볼 수 있다. 즉, 거주비용 부담능력이 낮은 자들은 입거할 수 있는 소형주택의 스탁이 감소하여, 저소득층의 주거 획득이 더욱 곤란해지고 있다는 것이다. 이러한 소형 주택의 감소는, 근래 증가하고 있는 “단신세대”의 주택으로의 접근을 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다는 것을 쉽게 상상할 수 있을 것이다. 1980 년에 전국에서 4.8%(서울 4.5%)인 단신세대는, 2000 년 현재에 전국에서 15.5%(서울 16.3%)로 3 배 이상의 증가를 보이고 있다(<그림 3>참조). 주택 스탁의 변화는 그들의 요구에 맞지 않고, 단신세대에 대한 거주 접근을 방해하는 배경으로 작용하고 있다는 것이다.

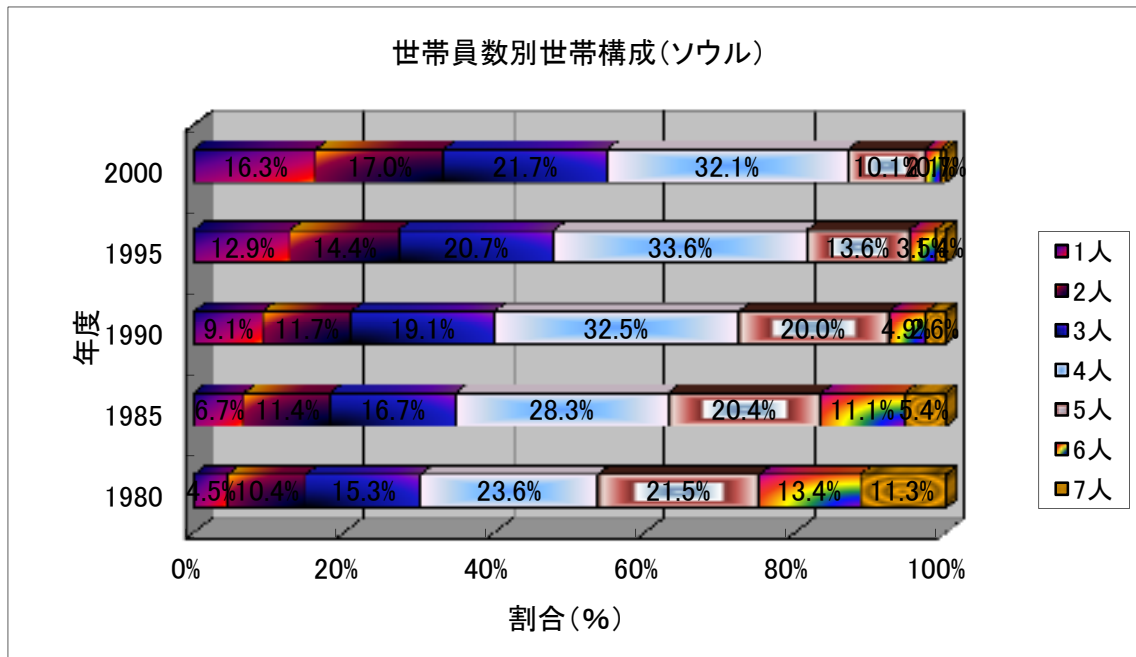
<표 3> 주택규모별 주택 스탁 현황

	1980		1985		1990		1995		2000		
	천호	%	천호	%	천호	%	천호	%	천호	%	
주택 규모	9평미만	573	10.8	388	6.4	254	3.5	261	2.8	247	2.2
	9~19평미만	2,715	51.0	2,873	47.0	3,042	42.5	3,605	39.2	4,406	40.2
	19~29평미만	1,351	25.4	1,786	29.2	2,254	31.5	3,333	36.2	3,970	36.2
	29~39평미만	369	6.9	553	9.1	773	10.8	934	10.1	1,120	10.2
	39~69평미만	265	5.0	432	7.1	673	9.4	858	9.3	953	8.7
	69평이상	47	0.9	72	1.2	164	2.3	215	2.3	263	2.4

자료: 국토연구원(2003)에서 재인용

<그림 3> 세대 인원수별 세대구성 (전국 / 서울시)





자료: 통계청정보시스템 <http://kosis.nso.go.kr/>

조금 더 상세하게 소득계층별의 거주실태를 살펴보면 아래의 <표 4>와 같다. 이 표에서 볼 수 있듯이, 소득 분위별의 “주택유형”, “점유형태”, “주거설비”의 각각에 대해서도 저소득층이 보다 불리한 것을 볼 수 있다. 특히 주거설비에 대해서는, 소득 분위 최하위에 위치하는 빈곤층의 경우, 그 부족 및 정부불량의 상태가 약 20~30%까지 이르며, 거주빈곤층일수록 거주환경의 열악함과 그것에 의한 사회적 불리의 상황에 처하고 있다는 것을 예상할 수 있다.

<표 4> 소득계층별 거주실태

	1分位 所得以下	2分位 所得以下	3分位 所得以下	4分位 所得以下	5分位 所得以下	7分位 所得以下	10分位 所得以下	計	
住居面積平均(坪)	15.7	16.8	18.0	18.7	19.5	21.6	24.8	21.2	
平均部屋数(室)	2.7	2.9	3.1	3.3	3.3	3.6	3.9	3.5	
住宅類型 (%)	一戸建て	28.7	23.6	19.5	18.0	17.3	14.6	17.7	17.8
	アパート	18.4	29.2	29.7	32.5	39.3	48.9	53.4	43.2
	連立住宅	3.4	5.6	7.1	7.7	6.5	5.5	4.7	5.7
	多家族住宅	40.8	37.5	33.3	34.1	26.3	23.9	18.4	25.6
	多世帯住宅	5.2	4.2	6.5	6.1	7.9	5.5	4.0	5.5
	その他	3.4	0.0	4.0	1.6	2.7	1.8	1.8	2.2
占有形態 (%)	持ち家	33.9	25.0	35.0	34.7	45.7	50.9	67.2	50.7
	傳賃	25.3	38.9	35.0	40.2	33.0	35.9	24.6	31.6
	保証(金) 付け月賃	21.3	19.4	16.4	17.4	13.2	10.0	6.1	11.4
	月賃	12.6	8.3	5.1	3.9	4.0	0.9	0.7	2.8
	サゲルセ	6.9	6.9	7.1	3.5	2.9	1.5	1.0	2.8
その他	0.0	1.4	1.4	0.3	1.2	0.8	0.4	0.7	
住居施設 (%)	新式キッチン	81.0	98.6	95.2	98.1	98.5	99.1	99.5	97.7
	水洗い式トイレ	73.0	93.1	91.2	96.8	96.9	98.2	98.9	95.9
	温水浴室	75.3	87.5	93.8	96.1	96.0	98.4	99.6	96.2
住宅経過年数(年)	16.5	13.1	11.6	11.6	11.5	10.7	10.3	11.2	

1)보증금포함월세:보증금을 지불하여, 매월 월세를 내는 방식. 집세가 기한 내에 지불되지 않을 경우를 생각해서, 미리 월세를 10 배 정도의 금액을 임가와 동시에 보증금으로서 지불한다.

2)월세:일반적인 임대차관계에서 임차자는 통상 계약이행에 대한 담보의 뜻으로 임차보증금을 선불하여, 매월 정해진 시기에 월세를 지불하여, 임대기간 만료 후에는 임차보증금을 반환하는 임대차방식

3)사글세: 일정기간(주로 1 년간)에 해당하는 집세를 선불로 지불하여, 계약기간 종료 후에는 임대인과 임차자 사이에 금전적인 차권, 채무관계가 남지 않는 특수한 형태의 임대차관계

자료: 국토연구원, 2002, 도시거주세대거주실태조사(건설교통부, 2004, 주택종합계획 2003~2012 에서 재인용)

아래의 표는 약 20 년동안의 거주수준의 변화를 가리키고 있다. 전체적으로 개선된 모습을 볼 수는 있지만, 이미 언급한 바와 같이 저소득층의 거주사정을 상세하게 알아낼 수 있는 수치는 아니다. 이하에서는, 경제위기 이후의 거주빈곤지역으로서 특히 주목된 지역을 몇 가지 간단하게 소개하지만, 상세한 거주사정에 대해서는, 다른 논문을 참조하기 바란다(全泓奎・城所哲夫, 2005; 全泓奎・南垣碩, 2005).

<표 5> 거주수준의 변화(1980-2005)

구분		1980	1985	1990	1995	2000	2005
주택의 양적지표	1000人당 リスト ック数(戸) 1000인당 스톡수(호)	142	151	179	207	249	280
	住宅普及率(%) 주택보급률	71.2	69.8	72.4	86.0	96.2	105.9
	1 주택당 방의 개수	3.3	3.5	4.0	4.3	4.4	4.8

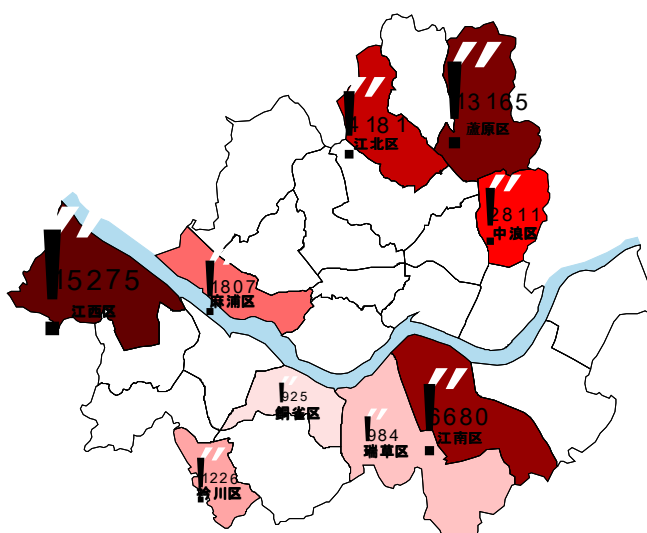
세대거주수준	1 세대당 평균 면적(m ²)	45.8	46.4	51.0	58.6	63.1	—
	1 인당 거주면적(m ²)	10.1	11.8	14.3	17.2	20.2	22.8
	1 인당 방의 개수	0.47	0.51	0.71	0.90	1.09	1.25
설비수준	온수정비율(욕실(%))	10.0	20.0	34.1	74.8	87.4	95.8
	수선화장실 정비율(%)	18.4	33.6	51.3	75.1	86.9	94.0
	양식 주방 정비율(%)	18.2	35.1	52.4	84.1	93.9	97.9

출처: 홍인옥(2009)에서 재인용

(1) 영구임대주택단지

주택가격 및 전세가격의 폭등이 잇달아 일어나는 가운데, 자살자의 증가 등 거주 불안정이 사회통합을 방해시킨다는 위기감이 확산되고 있었다. 영구임대주택단지는 이에 대응하여 당시의 노태우 정권에 의해 실시된 “200 만호 주택건설계획(1988-1992)”을 통해 1993 년까지 약 19 만채가 공급되었다. 전용면적 40m² 이하로 입주 대상은 국민기초생활보장법에 의한 수급자, 모자세대, 국가 공로자, 기타로 되어있다. 하지만, 부지확보의 어려움으로 인해 도시교외에 대규모 단지형으로 공급되어(<그림 4>참조), 주민의 취업 요구와 입지적 부조화, 빈곤층의 집중으로 인한 사회 서비스 수요로 인해 자치단체의 재정부담 등 여러 문제를 야기했다. 그 결과, 사회에서 빈곤집중지역이라는 낙인을 찍혀서, 주민들은 더욱 박탈감을 느낄 수 밖에 없는 상황이 벌어져 큰 사회문제로 발전된 것이다.

<그림 4> 서울시 영구임대주택입거세대의 자치단체별 분포도>



출처: 한국보건사회연구원 · 강서구(2002:59)에 기반하여 작성(2001년 10월 현재)

(2) 비닐하우스지역

“비닐하우스촌”이라 불리는 지역은, 행정용어로는 “신발생무허가불량주거지”로 불린다. 서울시주택국이 1997년 7월에 작성한 “무허가건축물 단속 및 관리실무”에 의하면, 그런 주택은 “신발생무허가건축물”로 되어있으며, “기존의 무허가건축물”에 비해서 법적 권리를 주장할 수 없는 상태이다. 하지만 1980년대 후반부터 형성되기 시작한 “신발생무허가주택”은 80년대 후반에 있었던 거주비용의 급등으로 인한 도시 저소득계층의 거주 불안과, 주택정책의 실패로 인한 사회적 불만을 흡수하는 공간으로서 기능해왔다는 점을 주목해야 할 것이다. 즉, 비닐하우스 지역은 80년대 후반의 주택문제의 심화, 그리고 70년대의 도시개발에 인한 영향을 배경으로 형성된 것이다(서울시정개발연구원 · 한국도시연구소, 2002). 이 보고서에 따르면, 서울시내 29개소, 약 4,130세대가 있다고 보고되어 있다. 이 숫자는 방문조사를 통해서 파악한 것이기도 하지만, 실제로는 파악하지 못한 부분도 있었으므로, 거주지역과 거주세대는 그 이상인 것으로 추측되어, 상세한 실태파악까지는 이르지 못하고 있다. 또한 보고에 의하면, 수많은 거주자들이 고령자일 경우가 많고, 비가 새거나 근린 환경의 열악함으로 인한 건강 및 위생문제의 심각성이 우려된다는 지적이 있다(<사진 2>참조)
<사진 2>서초구에 있는 신발생무허가주거 및 그 내부



(3) 쪽방지역

쪽방은, 도심부에 위치하는 일본의 간이숙박소와 가까운 기능을 가지고 있는 시설이다. 거주자의 대부분 일용직 단신남성이 많고, 일의 접근성 때문에 거주하는 경우가 대부분이다. 지역의 형성과정에 관한 자료는 거의 없고, 신문기사나 거주자의 인터뷰조사 등을 통해서 확인된 내용은 아래와 같다.

먼저 쪽방 거주자부터 자주 듣는 이야기는, 옛날의 “유곽”으로 활발했다는 이야기다. 그 흔적은 지금도 일부 지역(종로구”돈의동”, 영등포구, 용산구 동자동)에 남아있다. 유곽의 역사는 식민지시대부터 시작된다. 당시 “공창”지구였던 지역이 해방되자, 미군에 의해 폐쇄되어, 그 후에는 어둠의 “사청가”로 모습이 변했지만, 박정희정권의

단속이 엄격해지면서, 점차 현재의 “무허가숙박소”로 변해간 것으로 알려져있다. 그 외에도 식민지시대에 철도선로보수반의 노동자들을 위한 “노동자합숙소”가 배경으로 된 지역(영등포)도 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 쪽방은 거주자의 대부분이 일당으로 일하는 독신 남성이며, 고령자와 국민기초생활보장을 받고 있는 인구 비율이 높으며, 이와 더불어 사회적 서비스의 수요가 상당히 높다는 특징도 지적되고 있다. 다른 빈곤지역에서 볼 수 없는 거주자들 사이의 사회적 관계의 희박함으로 인한, 관계성 빈곤문제도 지적되고 있다.

4. 거주복지정책의 본격화:

1990 년대말의 경제위기는, 한국사회에서 안전망의 취약함을 여실히 나타낸 계기가 되었다. 거주분야에 있어서도 예외가 아니며, 1998 년에 서울역에 근린에서 급증한 노숙자들은, 거주에 관한 안전망의 부재를 이야기하는 대표적인 존재였다. 그 뿐만 아니라, 빈곤층의 주거 및 거주지역은 다양한 형태로 도심 내 및 교외에 확산되어있고, 일부는 기성 시가지의 주택가에 있는 주택이나 소형집합주택의 지하부분을 거주용으로 전용시킨 예(= “지하주거”)가 있는 등, 거주유형도 다양해졌다. 또한 그곳에서 거주하는 거주세대도 고령세대(독신이나 부부세대, 손자와의 동거세대)나 모자세대, 장애자가 있는 세대, 이주노동자 세대 등 다원화되어, 새로운 거주수요에 대한 대응이 시급하게 요구되고 있는 배경이 되고 있다. 한편, 주택의 양적인 부족문제가 해결됨과 동시에, 거주에 관한 국민적인 관심도 거주 서비스의 향상으로 변용되어갔다. 그 반면, 앞서 서술한 바와 같은 도시저소득층의 거주문제는, 양질의 주택으로의 접근문제로부터 벗어나지 못한 것도 현실적 문제다.

이상과 같이 현대의 거주문제의 다원화에 대한 복합적 대응이 요구되는 가운데, 경제하에 김대중 정권이 먼저 착수하여 이어서 노무현 정부에 의해서 추진된 공공임대주택(“국민임대주택”) 100 만호공급정책은, 저소득층에게 거주복지정책의 본격적인 시발점이 된 정책이었다. 실제로 노무현 정부는 거주 복지를 사회정책의 가장 중요한 정책으로 설정하여, 저소득층·중류층의 거주 안정을 위한 거주복지 지원책을 본격적으로 추진하였다.

당시 정부는 거주복지정책의 표어를 “저소득층·서민의 거주복지향상을 통한 사회적 양극화 해소 및 함께 살아가는 균형적발전사회의 실현”이며, 저소득층의 거주지원, 공공임대주택스톡의 공급확대 및 서민의 개인소유주택 지원을 통한 거주안정에 노력하겠다는 공약을 한 것이다. 그것을 실현시키기 위해, 국민의 소득수준에 맞추어서 수요대응형 거주복지정책으로서 “거주복지로드맵(2003.5)”를 발표했다. 또한, 2003 년 7 월에는 그 동안 30 년간 주택에 관한 기본법이었던 “주택건설촉진법”에, 거주복지 및 주택관리에 관한 내용을 추가하여 “주택법”으로 전면 개정하고, 그 안에 “최저거주수준”을 설정하였다. 이러한 거주정책에 관련된 일대 전환은, 거주문제에

대한 관심이 주택의 양적 부족문제로부터 질적 문제로 이행한 것을 나타내고 있다. 또한 그런 거주문제에 대한 사회적·정책적 관심으로의 이행으로, 시책을 구현화시키기 위해 조직이 재편되어, 2003년 7월에 정부의 주택·부동산정책의 담당부서인 당시의 건설교통부(현재는 국토해양부) 안에 “거주복지과”를 신설했다. 2005년 9월에는 주택, 토지, 뉴타운개발 등 주택·부동산 관련의 업무를 담당하는 부서를 “거주복지본부”라는 이름으로 신설조직으로 통괄하였다(현재는 폐지됨).

이전에는, 주택정책과와 거주복지과가 주택국 아래 병렬적으로 존재했지만, 조직 재편으로 인해, 주택정책의 담당부국이 거주복지본부의 주요한 구성요소로 기능하게 된 것이다. 이런 변화는, 주택정책의 주요한 목표가 거주와 복지의 연계를 통한 거주복지의 향상으로 변화한 것을 의미한다(김영태, 2006)

5. 정부의 거주복지사업 소개

이상과 같이 거주에 관한 환경의 변화에 대응하여, 거주복지를 앞세운 정부조직으로서 사상최초로 설치된 거주복지과가 그 당시에 행했던 담당 업무에 대해서 간단하게 소개하겠다.

1) 공공임대주택공급확대 및 주환경개선

저소득층의 거주안정을 위한 장기주택종합계획에 기반하여 2012년까지 국민임대주택 100만호의 공급을 추진하였다(현재 정부에서 “보금자리주택”으로 제도를 변경하였음). 여기서는 신규건설될 주택 외에, 저소득층이나 기초생활보장수급자를 대상으로 한 구매 및 임대주택도 포함된다. 또한 노후주택지에 대해서는, 자체단체가 인프라공급을 부담하여, 주인이 주택을 정비하는 “현지개량방식”과, 주택공사(현재는 토지주택공사)가 주택이나 토지를 수용하여, 공동주택을 건설 및 공급을 하는 “공동주택방식”으로 나뉘어져, 주환경개선사업이 실시되었다.

2) 저소득세대에 거주비자금지원

전세가격의 70%의 범위내에 자금을 대출하는 제도(2년내에 반제, 2회 연장 가능. 최장 6년이며, 15년간의 분할반제 등 반제방법 및 연리는 소득수준에 따라 다르다).

3) 하우징바우처도입검토

공공임대주택스톡이 충분하지 않은 데에서 저소득세대의 거주비부담문제를 경감시키기 위해서 특히 거주비 부담이 큰 거주빈곤세대를 대상으로 제도도입을 검토(제도설계를 향한 검토가 현재도 진행되고 있다).

4) 쪽방·비닐하우스거주세대 등 거주빈곤세대 지원

심각한 거주환경 아래서 생활하는 쪽방·비닐하우스거주세대를 대상으로 구매주택·임대주택·국민임대주택 등 입거를 우선적으 행하는 지원.

5) 고령자거주지원

고령자전용 국민임대주택의 공급(장벽제거, 고령자용 시설기준과 설비를 갖춘 고령자전용의 주택공급을 향한 파일럿사업 실시) 및 고령자를 배려한 “고령자전용 국민임대주택시설기준”, “고령자용 공동주택 신축기준”, 그리고 “고령자주택 개수기준(기본기준 · 유도기준) · 매뉴얼”의 작성, 고령자 거주실태조사 실시(2007.7~2008.7), 고령자거주 지원중 장기계획 및 거주안정법(제안단계)의 작성

6. 이명박정권하에서의 거주복지정책의 후퇴와 민간의 거주복지 지원활동의 본격화 이상, 2008 년까지의 거주복지정책의 전개에 대해서 간단히 소개했지만, 그 중 가장 큰 특징은, 거주복지과의 설치와, 주택법의 개정 등, 최초로 “거주복지”라는 개념이 정부 정책의 중심적 표어로 확립되었다는 것을 들 수 있다. 다만 정책 내용을 상세히 보면, 여전히 건설중심의 공급정책에 편중된 부분은 있지만, 대상 계층을 고령자나 장애인, 그 외의 거주복지를 필요로 한 다양한 계층까지 확대한 것은 높이 평가할 수 있다. 또한 민간과의 협력을 적극적으로 추진하여, 매입임대주택의 관리와 운영을 민간에게 맡긴 예는 주목할 점이다. 이는 이명박 정부에서도 이어지고 있다. 다음으로, 이명박 정권의 주택정책의 특징에 대해서 간단하게 소개한 다음, 거주복지의 민간지원활동의 현황에 대해서도 간단하게 다루어 보겠다.

2009 년 이후, 이명박 정권으로 인한 주택정책의 큰 특징은, 전 정권과 다르지 않는 건설주도에 의한 공급정책이라는 점이다. 명칭은, “보증자리주택”으로 변하고, 임대주택 뿐만 아니라 분양주택의 공급까지도 대상에 들어가 있는 것은 예전과 다른 점이지만, 기본적으로는 공급주도의 정책을 앞세우고 있다. 주택개수지원과 해피하우스사업이라는, 주환경개선지원, 그리고 개별상담사업 등 거주서비스 지원 시책을 전개하고 있지만, 정책의 우선순위는 “보증자리주택”에 두고 있다. 그 중에서 93 년 이후 중지된 “영구임대주택”을 다시 공급하는 등 저소득층에 대한 거주지원도 포함하고 있지만, 기본은 개인소유주택 지원이 주가 되고 있다. 또한 지금까지 정권이 변할 때마다 새롭게 만들어진 임대주택을 “보증자리”라는 명목 하에 병렬적으로 통합하였지만, 각 주택유형으로 인한 거주세대나 월세체계의 차이로 혼란을 야기하고 있다. 영구임대주택에 관해서는 제도 자체를 부활시킨 것에 의의가 있을 지도 모르지만, 여전히 빈곤세대의 집중으로 인한 사회적 차별문제가 지적되고 있다.

이상과 같은 정책이 전개되는 가운데, 민간단체에 의한 거주복지지원활동은, 과거와 같이 생존권보장 획득활동이나, 정부에 대한 대립, 요구활동에서, 점차 협력이나 대안모색을 향한 활동으로 변해가고 있다. 근래의 변화를 요약하면 다음과 같다.

첫 번째는, 거주복지센터의 활동이다. 지역사회 거주요구에 대응하기 위해서는 지역에 뿌리내린 센터활동이 필요하다는 것을 인식한 민간단체가, 공동모금회로부터 조성을 받고 전국에 “거주복지센터”를 설립하게 되었다. 2010 년에는 전국에 9 장소가 설립되어 지정을 받아서 활동하고 있다. 그 주된 활동내용은, 노숙자를 비롯한 거주빈곤층에 대한 긴급거주비지원 · 가옥수리지원, 그 외의 거주관련 각종 상담사업 및

복지자원에 연계지원, 그리고 센터스텝의 교육사업 및 다른 센터와의 네트워크 구축 등이 있다.

두 번째로는, 매입임대주택관리에 대한 참여이다. 상기의 거주복지센터를 비롯해, 지금까지 노숙자지원, 거주지원활동을 전개해온 수많은 민간단체가, 정부의 매입임대주택의 운영기관으로서 저소득층의 거주지원을 향한 주택관리 등의 사업에 참여하고 있다. 현재 11의 민간단체(독신용, 쪽방거주세대대응은 36의 운영기관이 활동중)가 운영기관으로 활동하고 있으며, 쪽방·비닐하우스·고시원 등에 거주하는 거주빈곤층 대상은 지원사업에서, 2012년까지 5,173세대를 지원하는 것을 목표로 하고 있으며 2009년말까지 1,018세대가 지원을 받았다.

7. 거주복지의 네트워크 확산을 위해

이상 한국의 거주빈곤층의 형성 및 정부정책의 전개를 근래의 정책 변용까지 포함해서 소개하였다. 그 중에서 특히, 노무현 정부에 들어가 “거주복지”라는 개념이 정책 용어로 쓰이게 되고, 정부 조직의 재편을 비롯하여 주택정책의 근간을 이루는 “주택법”의 제정 등, 지금까지 없었던 획기적인 변화를 이룬 점이라고 할 수 있다. 다만 정책 초기에는 용어의 혼란이 있어서, 구체적인 “거주복지”의 정책수단이 준비되어 있지 않고, 저소득층에 편중된, 거기에서 하드의 공급중심의 정책에 그친 것은 사실이다. 하지만, 거주복지정책의 대상계층의 다원화에 시야를 넓혀, 지금까지는 정책 대상이 아니었던 고령자, 장애인, 독신자, 모자 및 부자세대, 이주노동자세대 등 다양한 거주세대의 요구에 대응하기 위한 정책 수단의 연구 및 개발에 착수한 것은 평가할만한 것이다. 또한 참여정부라는 정부 기조에서 알 수 있듯이, 다양한 형태로 민간과의 파트너십 모델을 형성했다는 것도 주목할만한 점이다. 그것은 현재도 매입임대주택운영기관으로의 참여라는 형태로 이어지고 있다. 현재 정부는 정책의 중점을 “보금자리주택”에 두고 있지만, 그 중심은 여전히 하드 중심의 공급정책에 그치고 있으며, 정책 목표는 개인소유주택 지원에 초점이 맞춰지고 있다(앞서 언급한 보금자리주택 프로그램 중에서는 저소득층용의 임대주택의 공급목표는 반대로 절반으로 감소되고 있다). 거기서 저소득층에 대한 지원이나 민간과의 파트너십, 거주복지라는 관심은 떨어져가고 있다.

거주복지를 사회정책의 근간에 두고 적극적인 “거주복지”의 미래상을 모색한 시도가 후퇴되는 것이 아닌가 하는 우려도 있다. 건설공급 뿐만 아니라, 기존 주택의 활용이나, 자치단체가 적극적으로 거주복지정책의 중심축으로 되도록 권한을 양도하여, 민간의 힘을 활용하여 주택 관리 뿐만 아니라 보다 더 많은 분야에 있어서 민간과의 파트너십 모델을 시도해가는 것이 기대된다.

참고문헌

아시아경제연구소, 1995, [발전도상국의 도시화와 빈곤층]

- 한국보건사회연구원·강서구, 2002, [저소득층집중거주에 따른 문제점 및 개선방안 연구]
- 김수현, 1996, [한국공공임대주택정책의 전개과정과 성격], 서울대학교 환경대학원 박사
논문
- 김수현, 2000, 저소득층주거의 성격과 대책, 하성규 외, [주택, 도시, 공공성], 서울:
박영사
- 김영태, 2006, [주거복지에 대한 이론적 개관 및 향후 정책과제], [주거학회논문집],
pp.127-135
- 京城帝国大学衛生調査部編、1942、『土幕民の生活・衛生』、岩波書店
- 건설교통부, 2002, [주택백서:국민주거안정을 위한 노력과 발자취]
- 건설교통부, 2003, [주택업무편람]
- 건설교통부, 2004, [주택종합계획(2003~2012)]
- 국토연구원, 2003, [국민주거안정을 위한 주택정책 개편방안]
- 全泓奎・城所哲夫、2005、「韓国・ソウル市居住者の居住貧困化プロセスにおける地域効果：
社会的排除論からの観点を中心として」、日本都市計画学会、『都市計画論文集』、pp.511～
516
- 全泓奎・南垣碩、2005、「社会的排除の観点からみた居住貧困化のプロセスとメカニズムに
関する研究：ソウル市居住貧困層に対するライフ・ヒストリー調査を中心として」、日本居
住福祉学会第5回日中韓居住問題国際会議論文集『安居楽業』、pp.228～234
- 서울시정개발연구원, 1996, [서울시 주택개량 재개발 연혁 연구]
- 서울시정개발연구원, 2001, [서울 20세기 공간 변천사]
- 서울시정개발연구원·서울학연구소, 2000, [서울, 20세기 100년의 사진기록]
- 하성규, 2000, [주택정책의 평가와 성찰], 하성규 외, [주택, 도시, 공공성], 서울:
박영사
- 홍인옥, 2009, [주거복지의 현황과 과제], [주거복지 컨퍼런스], 한국도시연구소,
pp.19-29
- 서울특별시사편찬위원회, 1981, [서울 600년사](제4권), 서울시(한국어)
- 배순석, 2001, [노후불량주거정비시책개선을 위한 한·영공동연구], 국토연구원

번역: 오사카시립대학 대학원 석사과정 이진하