

사회사적 관점에서 본 우리나라 도시빈민의 형성배경과 주거문화 -한국전쟁 이후 집단이주민촌부터 외환위기 이후 신빈곤층 주거까지-

A Study on the Formation of Urban Squatter in Korea and their Housing Culture from Socio-historical Point of View

김묘정*
Kim, Myo-Jung

Abstract

The purpose of the this study was to provide the basic information about the formation background of urban squatter and their housing state in Korea. This study was progressed on the basis of socio-historical point of view from after the Korean War to the present time. Therefore, this study considered the meaning of housing for urban squatter in the Korean housing history. For this study, the formation background of urban squatter was divided into five periods. The first one was the period of the policy on the mass migration (1955-1960) after the Korean War. The second period was the period of reproduction of deteriorated residential area (1960-1970) for the continuing mass migration policy. The third was the period of disbanding of deteriorated residential area (1970-1980) for redevelopment. The forth period was before the IMF (1980-1997) broke up the deteriorated residential area. The fifth period was after the IMF (1997-) produced the new poverty due to the unemployment and the business failure. Thus, such social change increased the number of urban squatter and created the new type urban poor.

Keywords : socio-historical point of view, urban squatter, deteriorated residential area, new poverty, housing culture

주요어 : 사회사, 도시빈민, 불량주거지, 신빈곤, 주거문화

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

우리나라 주거문화의 전체적인 상을 파악하기 위해서는 사회적 흐름에 따라 형성되고 변화해 오면서 다양한 주거상황을 경험한 도시빈민의 생활을 함께 살펴보는 과정이 포함되어야 한다. 개항 이후 토막민촌부터 전쟁직후 판자촌까지의 도시빈민은 그들을 위한 적절한 정책적 수단이 배제된 채 주거생활을 영위할 수밖에 없었다. 그 후 도시빈민과 무허가 불량주거지에 대한 정부의 정책적 대안이 제시되어왔다. 그러나 도시빈민이라는 사회계층에게는 상호모순적인 정책들이었고 불량주거지의 재생산과 구조적 대립을 겪었다. 이러한 전개과정 가운데 지금은 재개발 사업 등으로 불량주거지는 와해되었고, 외환위기 이후 등장한 신빈곤층의 불량주거가 나타나게 되었다. 판자촌의 형태였던 이전의 도시빈민 주거는 이제 지하주거, 비닐하우스촌, 쪽방촌, 노숙에 이르는 다양한 형태로 이어

져 오고 있으며, 주거권 및 주거복지적 차원에서의 정책과 노력을 요구하고 있다.

본 연구는 사회사적 관점에서 전쟁이후 우리나라 도시빈민의 형성배경과 주거문화에 대한 기초연구로써, 시대적 상황에 따라 형성되고 변화된 도시빈민의 주거를 살펴보고, 우리나라 주거사 속에 내포되어 있는 도시빈민의 주거문화를 이해해 보고자 하였다. 특히, 본 연구에서는 1950년대 중반 이후 집단이주정책에 의해 형성되어 지금까지 존재해오고 있는 도시빈민의 형성배경과 주거를 시기별로 고찰하였다.

II. 연구방법

1. 연구범위 및 내용

연구를 위한 시기적 범위는 한국전쟁 직후 형성된 판자촌에 대한 강제철거가 시작되었던 1950년대 중반 이후부터 현재까지로 한정하였다. 구체적으로는 ① 한국전쟁 이후 최초의 집단이주가 시작되었던 시기(1955-1960), ② 무허가 불량주거지가 구조적으로 재생산되었던 시기(1960-1970), ③ 주택재개발 정책과 강제력에 의해 무허가 불량주거지가 해체된 시기(1970-1980), ④ 재개발 사업과 불량주거지 와해로 도시빈민을 위한 주거공간이 격감했던

*정희원(주저자,교신저자),가톨릭대학교 생활과학연구소 연구원, 공학박사.

본 논문은 2005년도 한국학술진흥재단의 기초학문육성사업 중 인문사회분야 심화연구(과제번호:KRF-2005-079-BS0105)의 지원으로 이루어졌음.

시기(외환위기 이전; 1980-1997), ⑤ 신빈곤층이 형성된 외환위기 이후시기(1997-현재)로 구분하였다.

본 연구를 위하여 도시빈민주거에 관한 선행연구, 당시의 소설, 신문, 잡지 및 통계자료 등의 기록을 토대로 자료수집을 실시하였다. 수집된 자료는 사회적 흐름에 따른 도시빈민의 형성배경과 주거상황을 토대로 문헌고찰 중심의 분석이 이루어졌다. 연구를 위한 분석시, 각 시기별 시대적 상황 속에서 형성·변화된 도시빈민의 주거문화를 이해하고자 하였다. 또한, 주거상황에 대한 기사 및 소설 원문은 직접인용 방식을 활용하였다.

특히 본 연구에서는 한국전쟁 이후 도시빈민의 주거를 사회사적 관점으로 보고자 하였다. 사회사적 관점이란 주거를 전체 사회적 배경 속에서 파악함으로써 어떤 요인들의 상호작용 속에 그것이 형성되고 변화했는지, 그렇게 형성된 주거의 존재의미는 무엇인지를 파악하는 접근방법이다. 사회사적 관점의 경우 사회적 흐름에 따라 어떠한 계층이 생겼고 어떠한 주거유형이 나타났는지 사라졌는지를 통시적인 시각에서 보기 때문에 시대적인 순으로 기술되는 접근방법이다.¹⁾

III. 도시빈민의 형성과정과 불량주거지

1. 도시빈민과 불량주거지

정치, 사회, 문화와 같은 다양한 측면에서 기회와 수단, 자원 등이 결핍상태에 있는 자를 빈민이라고 한다. 과거에는 재해 등에 의한 기근으로 농촌 거주자가 빈곤층이 되는 현상이 많았다. 그에 반해 지금의 도시빈민은 도시 거주자 또는 도시로 이주한 사람들이 빈민화 된 경우를 의미하는 바가 크다. 그 개념이 시대와 사회에 따라 다르게 이해될 수 있으나 보편적으로 경제적·비경제적 측면에서의 빈곤층이라 할 수 있다. 즉, 도시빈민은 자원적 측면에서의 생존적 빈곤과 사회구조적 측면에서의 소외 및 배제라는 특성을 동시에 지니고 있다.²⁾ 우리나라 최초의 도시빈민은 개항 이후 형성된 토막민으로 정의된다. 광복 직후까지 토막의 비위생적이고 열악한 주거형태는 지속되었고 그 수도 증가하였다. 한국전쟁 중에는 피난민의 도시빈민화가 이루어졌으며, 전쟁 직후에 도시빈민의 판자집은 불량주택으로 분류되어 사회적으로 소외되어 왔다.

주택이 인간에게 필요한 일정 수준의 서비스를 제공하지 못할 경우 이를 불량주택이라 하지만, 우리나라의 경우 불량주택의 의미는 저소득층이 국공유지를 무단으로 점유하여 건축한 무허가 건축물과 노후화된 주택을 모두 포함하는 경향이 크다. 그래서 우리나라의 불량주거환경

의 문제는 외국에서 볼 수 있는 노후화된 슬럼(slum)의 문제보다는 무허가 불량주거지 문제의 측면이 강하다. 도시의 저소득층에 의해 형성되는 불량주거지는 물리적 환경 측면에서 주택의 질적 수준이 상대적으로 일정수준에 이르지 못하는 동시에 주택의 수가 정해진 비율 이상으로 점유하고 있는 주거지를 의미한다. 그 기준에는 건물의 노후상태, 구조적인 결함, 시각적 불량으로 인해 경관을 저해하는 정도, 비효율적인 토지이용, 화재 및 붕괴 등과 같은 재해의 위험성, 비위생적인 환경 등이 포함된다.³⁾

2. 도시빈민의 형성과정

개항이후 우리나라 도시빈민이 형성된 배경과 그 과정은 다음과 같다.

첫째, 개항이후(1876-1910)는 일제의 유입과 함께 수탈이 시작되어 농촌인구의 유입으로 한성을 비롯한 지방의 도시가 팽창한 시기였다. 우리나라 최초의 이농민에 의한 도시빈민이 형성되었으며 인구가 밀집된 도심에는 비위생적이고 열악한 도시빈민주거가 증가하였다. 그러나 열악한 밀집주거지의 증가로 인한 도시빈민의 주거문제를 크게 인식하지는 못하였다.

둘째, 일제강점기(1910-1945)는 일제의 수탈이 본격화되고 소작농의 대거몰락과 함께 도시로의 이농인구가 급증하면서 토막의 증가와 함께 토막민촌이라는 도시빈민 집단촌이 형성된 시기였다. 일제강점기는 피지배국이라는 이유로 빈민을 위한 주택정책이 이루어지지 않았다. 일본의 경성제국대학 위생조사부(1942)가 토막민의 생활실태조사를 통해 그들의 빈곤정도를 기록했을 뿐, 당시 조선의 토막민 구호를 위한 대책마련의 취지는 아니었다. 이 시기, 빈민구호대책이 있었지만 한시적이거나 실용성이 없는 대책이 생겼다 사라지는 경우가 대부분이었다.

셋째, 한국전쟁 및 전후시기 가운데 ㉠광복이후(1945-1950)는 귀환인구와 이농인구가 증가한 시기로 주택난이 심각해지고 정부의 주택정책이 미흡하여 토막민촌의 문제가 지속되었던 시기였다. ㉡전쟁시기(1950-1953)는 전쟁피난민이 형성되어 피난민의 도시빈민화 현상이 나타난 시기였다. 그리고 ㉢전쟁직후(1953 이후)는 역시 귀환인구와 이농인구가 증가하면서 서울의 국공유지와 하천을 중심으로 무허가 판자촌이 형성되어 도시빈민의 문제가 심각해진 시기였다. 도시빈민계층의 주택문제를 인식하였으나 사회적 질서유지와 식량문제 해결이 우선이었기 때문에 도시빈민들의 주거문제에 정책적 해결방안을 제시할 수 없었다. 전쟁과 피난으로 많은 인구가 어쩔 수 없이 도시빈민화 되는 현상을 경험하였고, 전쟁 직후까지 파괴된 도시에서 빈곤한 주거생활을 지속하는 과정을 겪었다.

1) 손세관(2004), 한국 근현대 주거사를 바라보는 시각, 한국주거학회 춘계학술대회논문집 15권, pp. 7-8.

2) 노병일·윤경아, 주거빈곤층의 삶과 터전, 다운샘, 2004, p. 17; 김영석(1985), 도시빈민론, 아침, pp. 56-59; 정동익(1985), 도시빈민 연구, 아침, pp. 37-47.

3) 이관구·박철만·이동배(2003), 도시 불량주거지의 건축물 재료 특성에 관한 연구, 대한건축학회 학술발표논문집 23(1), pp. 503-506; 양윤재(1991), 저소득층의 주거지 형태 연구; 거대도시 서울의 또다른 삶터, 열화당, p. 15.

표 1. 각 시기별 도시빈민 형성과 주거상황

시기(년도)	시대적 상황에 따른 도시빈민의 형성내용	주거상황	
개항이후 (1876-1910)	일제유입과 수탈의 시작, 이농민에 의한 최초의 도시빈민 형성	비위생적이고 열악한 도시빈민주거 증가	
일제강점기 (1910-1945)	일제의 수탈악화로 인한 도시빈민 증가	토막의 증가와 토막민촌의 형성	
한국전쟁 및 전후시기	광복이후 (1945-1950)	귀환인구 및 이농인구 증가	토막민촌의 급증
	전쟁시기 (1950-1953)	전쟁피난민 형성	피난촌 형성: 피난민의 도시빈민화
	전쟁직후 (1953 이후)	귀환인구 및 이농인구 증가	국공유지 및 하천변의 판자촌 형성과 증가

IV. 시대적 배경에 따른 도시빈민의 형성과 주거

1. 전쟁후 집단이주정책의 시작(1955-1960)

한국전쟁 이후, 서울의 인구는 매년 10만 명 이상씩 늘어났다. 그러나 서울로 몰려드는 인구를 위한 도시정비나 주택보급 효과는 매우 미흡하였다. 사람들은 장소만 있다면 어디든 불법 건물을 지어 생활을 하기 시작했다. 판자집과 천막집을 지었고 동굴생활을 하거나 한 집에 여러 가구가 함께 사는 것은 흔한 일이었다. 전쟁 전, 다리 밑이나 하천변, 성벽 옆 등에 형성되었던 토막민촌은 전쟁 이후 더욱 증가하였다. 새로 형성된 무허가 주택은 토막에 그 재료만 바꾸어서 양철, 베니어판, 합석, 아스팔트 루핑 등으로 지어진 것이었다. 산비탈, 하천변, 철길 옆 등 국공유지를 무단으로 점유하였다. 판자집이 서울의 산과 청계천 변을 메웠고 시내도 마찬가지였다.⁴⁾

서울의 불량주거지에 대한 집단이주정책의 시작은 1955년 서울 중구 양동의 화재민 집단거주지를 철거하여 도봉구 미아동의 사유지로 이주시킨 사업부터였다. 정부는 서울 도심의 구릉지와 하천변을 비롯한 국공유지 등에 형성된 판자촌과 천막촌을 철거하기 시작하였다. 집단이주 정책은 그 후 지속되어 도시계획사업에 의한 집단이주가 활발하게 진행되었다. 가구별로 할당된 토지의 규모는 작게는 6평에서 크게는 35평까지였으나 평균 8-10평 정도였다. 이주한 가구들은 그들 스스로 재료를 구해 그 작은 땅에 집을 지어 살기 시작했다.

무허가 불량주거지에 대한 전면철거는 재개발과 사회구호를 목표로 도심에 산재해 있는 불량주거지를 없애고 거주자들을 서울의 외곽이나 주변지역으로 이주시킴으로서, 도시미관 증진과 도시기능 회복을 실현하기 위해서였다. 그러나 집단이주 정착지 조성사업은 추진과정에서 몇 가지 문제점이 드러났는데 이주민의 경우 정착지를 개발할 비용이 부족하였고, 그들의 직장이나 삶의 터전은 여전히

도심지에 남아 있었기 때문에, 그들의 정착을 어렵게 하는 요인으로 작용하였다. 또한 정부는 철거 이주민의 원만한 정착에는 무관심했기 때문에 철거이주로 인해 도시 빈민들은 반복되는 생존위기에 처하게 되었다. 당시의 신문기사에는 추석명절에도 불구하고 강제철거되는 서빙고 등 이주민들을 ‘집시’의 대열에 비유하였다.

“... 서빙고 일대의 수재민들은 그동안 용산국민학교에 임시수용되고 있었는데 14일 수마에 시달린 멧든 가슴을 안고 총 158세대의 763명 가족이 서울시의 주선에 따라 서대문구역촌동 소재 사유지로 향하여 마치 ‘집시’처럼 집단적으로 이사를 갔다. 이날 이른 아침부터 용산국민학교의 수용소에서는 적재정량 10톤의 대형 트럭 다섯 대에다 값나가는 가재라고는 보이지 않는 그야말로 가난그대로의 세간들을 싣느라고 고달픈 얼굴들이었다. 이삿집 수송 책임을 진 시직원들이 한차에 실을대로 실으라고 지시하면 한차에 다 다섯 세대 분을 싣기로 약속되어 있었다고 대드는 수재민들의 태도는 다만 짐을 많이 실어보려는 시위가 아니라 이때까지 집을 지어주느니 구호양곡을 보태어주느니 한 시당국의 약속이 이행되지 않고 기껏 바주었다는 것이 참새의 꺾방울과 같은 극소량이었다는데에 대한 불신과 그로 인한 반항의 표현이었다. ... 그들의 생업은 8할이 용산시장 한강모래사장에서 흙을 파거나 미군부대의 노무자로서 하루하루포퐁이로 생계를 꾸려나가는 형편이므로 외딴 곳으로 가게되면 지게나 삼을 들고 버스를 타기란 여간 불편한 일이 아니며 하루벌이의 절반이 교통비로 없어질 것이 뻔하여 생활의 본거를 잃게 될까 걱정하고 있었다.”⁵⁾

정부의 정책적 요구에 의해 집단이주의 대상자가 되었던 이들과 더불어 지속되는 이농민의 대규모 도시이입은 저임금의 산업노동력 과잉상태를 지속적으로 생산하게 되었다. 그로 인해 도시에서는 도시빈민과 하층노동자의 양산이 이루어졌다. 이들이 생존하기 위해서는 저임금과 열악한 노동조건을 견뎌야 했으며 정상적인 주택시장에 합류하는 것은 불가능했다. 또한 이들 도시빈민은 도심의 공한지에 판자촌을 형성하여 불량주거지를 구조적으로 확대시키는 주역이라는 평을 받아야 했다.⁶⁾



그림 1. 운송되고 있는 서빙고동의 집단이주민과 임시수용소 (출처: 조선일보 1959/09/15).

4) 조용훈·이광노(1988), 서울시 불량주거지 형성배경과 그 성격에 관한 연구, 대한건축학회논문집 4(6), pp. 61-72.

5) 조선일보, 1959/09/15. 3면.

6) 유의영, 인구가동과 도시화. 한국사회 제1권. 서울대학교 인구 및 발전문제 연구소. 1978. pp. 93-94.

표 2. 집단 이주정착지 조성사업의 유형별 현황

이주사유	시기	철거지역	이주지역	규모	이주사례
화재민, 수재민의 이주정착	1955-1967	화재민: 양동, 창신동 수재민: 이촌동, 서빙고동, 한강변	미아동, 상계동, 쌍문동, 도봉동, 연희동, 용암동, 남가좌동	6-30평 (평균 10평)	· 1955년 양동 화재민 1,600가구의 미아동 이주 · 1958년 서부이촌동 수재민 1,244가구 용암동 이주
도시계획사업에 의한 이주정착	1961-1972	도동, 후암동, 명동, 인현동, 광희동, 둔암동, 청계천변	정릉동, 미아동, 번동, 창동, 거여동, 마천동, 상계동, 중계동, 연희동, 홍은동, 수색동, 남가좌동	7-30평 (평균 8평)	· 1961년 도동지역 도로공사로 1,836가구 수색동 이주 · 1964.5-1962.11 도동, 명동, 청계천변 도로확장공사로 2,360가구 정릉동 이주
난민의 이주정착	1957-1972	양동, 송중동, 서울 전지역	사당동, 봉천동, 신림동, 구로동, 시흥동, 아현동	7-35평	· 송정동 철거민 2,353가구 아현동 이주
판자촌 등 철거 이주	-	서울 전지역	가락동, 미아동, 상계동	6-20평	-

출처: 서울특별시사편찬위원회(1996). 서울육백년사 제6권. 서울특별시.

2. 1960년대

1) 지속되는 강제철거와 불량주거지의 재생산

1960년대 이후 경쟁성장을 목표로 개발이 가속화되어 도심의 무허가 정착민들은 외곽으로 밀려나고, 또다른 불량주거지를 재생산하게 되었다. 도동지역에서는 도로공사로 철거민들이 수색동으로 집단이주(1961)하였으며, 청계천변에서는 복개 및 도로공사로, 명동에서 역시 도로확장공사로 주민들이 집단 철거되어 정릉동으로 이주(1964)하였다. 1965년부터 4년 동안 약 3만 6천가구가 40개 지역에 집단으로 이주하여 정착하였다<표 2 참조>.

이주민들이 정착하고 불량주거지가 형성된 과정은 조은·조옥라(1992)의 연구에 잘 나타나 있다. 사당동 지역의 경우, 일제 때에는 일본인의 사유지였으나 광복 이후 국가의 재산으로 귀속되었다. 1963년 11월 경기도 시흥군 신동면 사당리에서 서울시 영등포구 사당동으로 편입되었고 이후 여러 차례의 행정개편이 있었다. 1965년 중구 충무로 철거민들이 정착을 시작하고, 곧 중구 양동 철거민과 영등포구 대방동 철거민들이 이주함으로써 무허가 정착지역의 면모를 드러내기 시작하였다. 정부는 이 지역에 약 4,000명의 주민을 이주시켜 이주민증을 발급하였고 한 집당 10평씩 땅을 분배했다.⁷⁾ 사당동을 비롯한 도봉동, 염창동, 거여동, 하일동, 시흥동, 봉천동, 신림동, 창동, 쌍문동, 상계동, 중계동 등지에 대규모 철거민들의 불량주거지가 조성되었고 이들 지역은 서울의 대표적인 불량주거지가 되었다.

이들이 만든 주택과 주거지는 대부분 산기슭, 하천변, 고지대에 위치했기 때문에 상수도 건설, 전기배선, 도로개설 등이 기술적으로 어려웠다. 계획된 주거지가 아니었기 때문에 주택들은 조밀하게 자리잡았고 골목은 미로와 같았다. 도시빈민들 사이에서는 ‘마누라 없이는 살아도 장화없이는 못산다.’는 말이 오고 갈 정도였다. 이주 후, 도시빈민들은 먼거리를 통근, 통학해야 했고 그에 따른 교통비와 시간에 대한 손실을 감당해야 했다.⁸⁾ 천막촌 사람

들의 식수난과 변소부족에 대한 기사내용을 보면 다음과 같다.

“동부이촌동의 미8군 헬리콥터장 동쪽에 자리잡은 390가구 1986명의 수재민들은 소방차 1대로 하루 6회씩 급수받기로 했으나 4회밖에 급수해주지 않음.. 겨우 하루 한가구가 2통(한말들이)의 물밖에 쓸 수 없게 됐다고 목마른 푸념.. ...아침엔 7시와 10시 지나서 두 차례 급수되었는데, 아침일찍 일터로 나갈 막별이 노동자들이 물없이 밥을 못 지어먹고 나간사람이 많았다고 했다. ... 또 드럼통 10개를 물어 만든 변소는 40가구 2백명이 1개꼴이라서 주민들의 불평이 대단했다. 가는 나무토막의 기둥 6개로 지탱된 천막들은 조금만 바람이 들어도 흔들흔들 ... 앞으로 큰비 바람이나 오게 되면 한꺼번에 날아가버릴만큼 약한데 ...”⁹⁾



그림 2. 중랑천변 강제철거 (서울시사편찬위원회(1996). 서울육백년6권. p. 664).



그림 3. 봉천동 천막촌 (서울특별시(2002). 사진으로 보는 서울 4. p. 403).

전면철거 이후, 청계천의 복개와 고가도로 건설, 그리고 시민아파트의 건설 등은 당시 경제성장의 표본이었다. 특히, 1950년대 중반 청계천변은 식민지와 전쟁을 겪은 나라의 가난하고 불결한 상황을 보여주는 대표적인 불량주거지였으며, 위생 및 도시경관적 측면에서 청계천을 그대로 두고는 서울의 발전을 기대할 수 없다고 여겼다. 청계천 문제를 해결할 수 있는 가장 손쉬우면서도 유일한 방법은 ‘복개(覆蓋)’였다.¹⁰⁾ 청계천 주변에 어지럽게 늘어진 판자집은 헐리고 현대식 상가건물이 들어섰으며, 토사와 쓰레기, 오수가 흐르던 하천은 깨끗하게 단장된 아스팔트

7) 조은·조옥라(1992), 도시빈민의 삶과 공간-사당동 재개발지역 현장연구, 서울대학교출판부, p. 16.

8) 장세훈(2000), 외환위기 이전 도시빈곤의 추이와 특성, in IMF 이후 한국의 빈곤, 나남출판사, pp. 67-107.

9) 조선일보, 1965/08/29, 8면.

10) 광교에서부터 마장동에 이르는 총길이 5.6 km, 폭 16 m의 청계고가도로가 1967년 8월 15일 착공되어 1971년 8월 15일 완공되었다 (서울특별시(1996), 서울육백년사 제6권, p. 138).

도로로 변화하였다. 서울의 가장 부끄러운 곳이었던 청계천은 서울의 근대화·산업화의 상징이 되었다.

1960년대 후반, 서울시의 집단이주정책은 도시미관을 해치는 불량주거지를 도심에서 벗어난 다른 곳으로 옮기는데 중점을 두었다. 도시 외곽이나 주변지역으로 옮기기 위해 적당한 장소를 찾았으나 결국 이주민을 정착시킨 곳은 정부소유의 산이나 구릉지였고, 그 곳이 철거민과 이농민 등 도시의 가난한 노동자들의 주거지가 되었다.¹¹⁾ 이처럼 무허가 불량주거지에서 철거된 사람들은 정부의 성급하고 미흡한 철거 및 주택정책 때문에 서울시 외곽의 미아동, 구로동, 번동 등지에서도 불량주거지를 형성하였다. 결국 서울 도심부 일대의 무허가 건물들을 없애기 위하여 실시했던 철거작업이 도시 외곽에 또다른 불량주거지를 재생산한 격이 되었다.

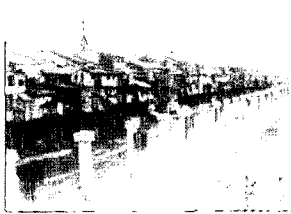


그림 4. 청계천변 복개공사 (서울시사편찬위원회, 사진으로 보는 서울4, p. 204, 2002).

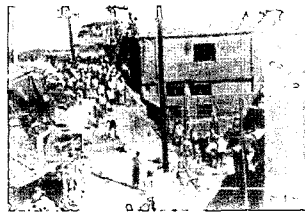


그림 5. 불량주택 현지개량 모습 (서울특별시사편찬위원회, 서울육백년 6권, p. 960, 1996).

1967년 이후에는 불량주택에 사는 주민이 스스로 그 주택을 개량하면 합법적인 건물로 인정해주는 불량주택 양성화사업과, 무허가 불량주거지의 철거를 보류하고 도시계획법과 건축법에 의거하여 주택을 세울 수 있도록 지정함으로써 주민들이 주택을 개량할 수 있게 유도하는 현지개량사업이 이루어졌다. 전면철거와는 달리 주민들을 살던 곳에 그대로 정착시키면서 주거환경을 개량할 수 있는 방안이었다. 동장을 위원장으로 주민 가운데 한 사람을 부위원장으로 내세워 실시하였는데, 주민들의 주택개량도 단순한 외관수리나 단장에 그치는 경우가 많았다. 결국, 정부의 재정적 지원이 부족하여 불량주거지를 정비하는 근본적인 대책은 되지 못하였다.

3. 1970년대

1) 정부정책과의 대립 및 철거반대운동의 출현

1970년대 역시 이농민들 대부분은 서울과 같은 대도시의 산과 하천변에 판자집을 짓고 정착하여, 막노동, 노점상, 행상, 파출부 등 밑바닥 일을 도맡아 하면서 삶을 영

11) 연희동의 불량주거지 주민 150가구를 대상으로 조사한 1972년의 연구에서는 90% 이상이 지방에서 서울로 이주해온 경우였다. 그 중 전라지역에서 이주한 경우가 35%로 가장 많았고, 경상지역 17.33%, 충청지역 14.0%, 경기지역 10.67%였으며 서울출신은 9.33%였다(박영기(1973). 서울시 저소득층 주거환경에 관한 조사연구-연희지역의 무허가불량주거지지역과 시민아파트를 대상으로. 대한건축학회지 17(55). pp. 25-29).

위했다. 이들은 또한 연령이 많고 기술과 자본이 없었기 때문에 불안정한 직업에 종사하였다.¹²⁾ 1970년대에는 도시재개발이 중요시되기 시작하였다. 그러나 철거민과 신규 이농민의 재정착으로 도심 주변의 고지대, 구릉지, 하천변에는 무허가 불량주택이 꾸준히 생겨나고 있었다. 다음은 당시 이농민들의 불량주거지 실태를 조사한 기사이다.

“...서울의 무허가판자집은 지방민의 무작정상경과 밀접한 함수관계를 갖고 있다. ... 이같은 무작정상경군은 대부분 시내 곳곳에 판자집을 지어 슬럼지대를 이루게 되어, 판자집문제에 앞선 무작정상경에 대한 당국의 대책이 더욱 요망되고 있다. 이들은 가족중의 일부가 먼저 서울로 올라와 생활터전을 잡았거나 대부분 가족이 한꺼번에 이입하는 경우가 많지만 친지나 동리사람들과 집단으로 올라오는 경우도 있다. ... 자기집을 갖고 있는 사람은 60%에 불과하고 가옥의 구조는 블록, 흙벽돌, 판자로 지은 것이 대부분이며, 건물평수의 경우 4-7평이 가장 많고 1-3평이 25%나 된다. 또, 51.1%가 시유지를 점유해 살고 있으며 ... 36.4%는 국공유지에 정착하고 있다.”¹³⁾

표 3. 서울시의 연도별 무허가 건물 발생현황

연도	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
건수	12,643	17,230	13,220	21,589	18,492	3,715	1,160	749	335

출처:서울특별시사편찬위원회(1996). 서울육백년사 제6권, p. 1027. 서울특별시. 재인용.

정부는 도시공간을 합리적으로 정비하고 택지를 정상적으로 공급하려는 목적으로 정책을 펼쳤으나, 계속적으로 형성되는 불량주거지와 대립을 이루게 되었다. 그러자 정부는 도시의 외곽지에 철거민들을 집단 이주시킨 후 도심을 재개발하기 시작하였다. 이때 물리적 강제력을 동원한 철거정비정책이 병행되었다. 대표적인 사례가 경기도 광주대단지에서 벌어졌던 도시빈민 항쟁이었다. 1971년 8월 10일, 광주대단지(성남시)는 곳곳에서 불길이 치솟고 주민이 탈취한 버스와 트럭으로 무법천지였다. 서울의 무허가 판자촌을 철거하고 철거민을 경기도 광주군 일대로 보내 신도시를 건설했으나, 정부의 ‘선입주 후건설’ 정책으로 사람 살 만한 여건이 마련되지 않아 철거민이 하나둘 빠져나갔다. 빈자리는 정부의 장미빛 청사진을 믿고 분양권을 산 전매 입주자가 채웠다. 그러나 서울시가 갑자기 분양가 인상을 발표하자 이에 불만을 품은 입주민이 분노를 터뜨렸던 대규모 사건이었다.¹⁴⁾ 이처럼 대대적인 불량주거지에 대한 철거정책 시행으로 당시 서울인구의 10%가 강제적으로 이주하게 되자 정부와 철거민 사이에는 마찰이 빚어졌다. 이로써 강제적 철거정책에 반대하는 빈민운동이 나타나게 되었다.

12) 최원규(1989), 도시빈민의 형성과정, 한국사회복지학 제14호, pp. 1-18.

13) 조선일보, 1971/06/20, 6면.

14) 서울특별시사편찬위원회(1996), 서울육백년사 제6권, 서울특별시, pp. 1043-1044.



그림 6. 광주대단지천막촌(1970)
(서울시사편찬위원회. 사진으로 보는 서울 4. p. 187, 2002).



그림 7. 광주대단지 사건
(서울시사편찬위원회. 서울육백년 제6권. p. 1044, 1996).

2) 재개발정책과 불량주거지의 해체

1973년에는 주택개량촉진에 관한 임시조치법이 제정되어 5년 동안 수많은 개량과 철거, 그리고 주택건설실적을 올렸다. 그러나 저소득층의 불량주택문제는 여전한 상태였다. 이 시기 정부는 철거 위주의 재개발사업을 우선시하여 불량주거지 거주자들을 이주시키고 무허가 건물을 정리하는 효과만을 기대하였고 그들의 주택문제에 대한 실질적인 해결은 세우지 못하였다.¹⁵⁾

표 4. 서울시 무허가 건물의 정리현황 추이

사항별 년도	잔존동수	년간정리 동수	정리방법			
			정착지 이주	보조금 지급 ¹⁶⁾	아파트 입주	재개발, 기타
1970.6.20	187,554					
1970	173,998	13,556	13,556	-	-	-
1971	166,957	7,041	7,041	-	-	-
1972	164,417	2,540	2,033	-	-	507
1973	160,085	4,332	1,486	2,087	-	759
1974	154,501	5,584	227	3,591	-	1,721
1975	134,462	20,039	18	7,194	8,688	4,139
1976	115,634	18,828	-	8,864	6,352	3,612
1977	100,715	14,919	-	6,694	5,889	2,336
1978	87,723	12,992	-	5,648	3,607	3,737

출처: 서울특별시사편찬위원회(1996). 서울육백년사 제6권. p. 1030. 서울특별시. 개인용.

1976년에는 도시재개발법이 제정되어 노후불량한 주택이 밀집되어 있거나 공용시설의 정비가 불량한 지역의 주거환경 개선을 위하여 재개발사업이 시행되었다. 도시재개발법의 시행 후, 사당3지구에서는 불량주택 418동을 철거하고 재개발 아파트를 건설(1979)하는 등 서울의 불량주택지는 차츰 사라지기 시작하였다.¹⁷⁾ 그러나 그 과정에서는 공권력의 개입과 물리적인 강제철거압력이 잔존가구에 대해 가해지는 등 재개발을 신속히 진행하려는 기제가 작용하였다. 1970년대를 배경으로 도시민민이 겪는 삶의 고통과 좌절을 그린 소설 '난장이가 쏘아올린 작은 공'에서

는 불량주거지의 주택이 철거되는 이러한 과정을 다음과 같이 묘사하고 있다.

“... ‘철거 계고장이예요.’ ‘기어코 왔구나... 그러니까 집을 헐라는 거지? 우리가 꼭 받아야 할 것 중의 하나가 이제 나온 셈이구나.’ ... 나는 어머니를 위해 철거 계고장을 천천히 읽었다... 동사무소로 갔다. 행복동 주민들이 잔뜩 몰려들어 자기의 의견들을 큰소리로 말하고 이었다. 들을 사람은 두셋밖에 안되는데 수십명이 거의 동시에 떠들어 대고 있었다. 쓸데없는 것이었다... 조용한 아침이었다. 백여채의 집이 헐리고 남은 것은 몇 채 안되었다... 쇠망치를 든 사람들이 집을 쳐부수기 시작했다. 한꺼번에 달라붙어 집을 쳐부수었다... 북쪽 벽을 치자 지붕이 내려앉았다. 지붕이 내려앉을 때 먼지가 올랐다. 아주 쉽게 끝났다.”¹⁸⁾

이처럼 70년대는 철거위주의 재개발사업이 우선되었던 시기였으나 도시민민의 주택문제는 실질적으로 해답을 얻지 못했다. 불량주거지를 이전시키려는 효과만을 노렸기 때문이다. 반면, 같은 시기에 강남지역에서는 개발이 본격화되면서 이촌동의 한강맨션아파트를 비롯한 반포아파트와 잠실지구 아파트단지 등 대규모 고급아파트단지가 개발되었고, 민간기업들에 의한 본격적인 고급주택사업이 시작되었다.¹⁹⁾

4. 외환위기 이전(1980-1997)

1) 불량주거지 재개발과 도시민민의 주거공간 격감

1981년에는 도시재개발법 1차 개정으로 불량주택정비사업이 이루어졌다. 재개발에 따른 주민의 재산권 침해문제를 해결하기 위해 토지, 건물소유자의 동의조건을 전체의 1/2 이상에서 2/3 이상으로 강화하는 한편, 법적으로 지정된 재개발구역을 분할 또는 통합하여 시행할 수 있도록 하여 사업시행을 용이하게 하였다. 이 사업의 시행으로 서울에서는 많은 달동네²⁰⁾들이 사라졌으며 서울의 풍경을 완전히 바꿔가며 대규모로 활발히 추진되었다. 서울의 봉천동도 불량주택정비사업으로 인해 재개발된 곳이다.

1983년에는 주민과 건설업체가 합동으로 개발하는 합동재개발사업이 도입되었다. 택지를 제공하는 주민과 사업

18) 조세희(1978), 난장이가 쏘아올린 작은공, 문학과 지성사, p. 68-123.

19) 양윤재, 앞의 책, p. 18.

20) 불량주거지를 일컬어 ‘달동네’라고 부르는데 이러한 용어가 언제부터 어떻게 사용되었는지에 대한 정확한 해설은 없다. 달동네라는 말이 쓰이기 이전에는 산에 있는 동네라 하여 산동네라는 말을 더 많이 썼다. 1960년대 이후, 신문에서는 각종 개발 및 재개발 사업으로 도심에서 밀려난 철거민들이나 형편이 어려운 사람들이 달이 잘 보이고 달과 가까운 산이나 언덕 위에 천막같이 허름한 집을 짓고 산다는 의미로 ‘달나라 천막촌’이라는 말이 쓰이기도 했다. 혹은 강제철거 이외에 집단이주촌을 형성하여 살던 사람들은 판자집이나 천막집을 짓고 살 수 밖에 없었는데, 그 안에 누우면 밤하늘의 별과 달이 보인다하여 생겨난 것이라는 해설도 있다. 그렇지만 ‘달동네’라는 용어가 불량·불법주택이 몰려있는 산동네를 의미하는 대명사로 사용된 것은 1980년 TV 일일드라마 ‘달동네’가 방영된 이후부터였다. 당시 이 드라마는 어려운 처지 속에서도 서로 감싸며 살아가는 저소득층 사람들의 애환을 그려 큰 인기를 누렸다(서울신문, 2005/11/25, <http://www3.seoul.co.kr/>).

15) 양윤재(1991), 저소득층의 주거지 형태 연구; 거대도시 서울의 또다른 삶터, 열화당, p. 18.

16) 가구당 건축보조금이 지급되었지만 주민들에게 높은 이자율이라는 재정부담만 가져다 줄 뿐 그들의 재정착은 거의 불가능하였다(양윤재, 앞의 책).

17) 양윤재, 앞의 책, p. 18.

비용 일체를 부담하는 건설회사가 합동으로 무허가 불량 주택을 정비하는 방식이었다. 여기서 ‘주민’이란 정부의 해석에 따르면 토지를 소유하고 있는 지주와 가옥을 소유하고 있는 가옥주만을 의미하며, 세입자는 배제되어 있다. 그 결과, 주거대책이 막연하게 된 세입자들이 세입자 운동을 일으키는 원인이 되었다.

합동재개발사업은 채산성위주로 사업을 추진하는 ‘민영화’의 형태였기 때문에 대부분이 평균 전용면적 28평(분양면적 35평)이상의 중 대형아파트를 건설하여 왔다. 그 결과 불량주택지역 주민의 대부분은 주택가격 및 입주 후 주거비 부담능력이 부족하게 되어, 이를 전매 혹은 전대하고 인근이나 또다른 불량주택지역으로 이주하게 되는 결과를 가져왔다. 오히려 다른 지역에서 이주해 온 중산층들이 재개발로 인한 혜택을 누리게 되었고 입주권을 둘러싼 투기까지 번지게 하였다.

합동재개발사업이 주택가격의 상승과 부동산투기의 온상이 되고 재개발구역 세입자들의 철거반대와 주거대책을 요구하는 생존권 싸움이 거세지자, 정부에서는 1989년 4월 ‘도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법’을 제정하였다. 이는 철거위주의 사업방식을 지양하고 현지개발방식을 제도적으로 뒷받침하게 되었으며, 공동주택건설시 공공기관이 참여하여 세입자용 영구임대주택을 건설하도록 하였다.²¹⁾

이후, 불량주택지역에 대한 계속적인 철거 과정에서 축출된 영세가구와 세입자들은 시외곽의 또다른 무허가정착지나 비닐하우스, 지하셋방 등에 거주하게 되어 주거생활의 안정에 심한 타격을 주게 되었다. 무분별한 철거는 이들의 주거안정을 불안하게 했고, 소득수준에 적절한 주택재고를 줄임으로서 도시빈민의 생존을 더욱 위협했다.²²⁾ 소설 ‘원미동 사람들’은 지하셋방에서의 생활에 대한 모습이 다음과 같이 표현되어 있다.

“무궁화 연립의 일층에 사는 이들에겐 모두 이만한 넓이의 지하실이 배당되어 있었다. 대개는 창고식으로 쓰고 있지만... 세를 주기도 했다. 세를 줄 때는 꼭 주인집의 현관열쇠가 필요하기 마련이었다. 지하에는 화장실이 없는 까닭이었다... 지하를 내려가는 계단은 가파르고 웅색했다. 눈짐작으로 하나씩 짚어내려가다 나동그라진 적도 있었다. 더듬더듬 방문을 찾다보면 삐죽이 나와 있는 연탄난로의 연통이 옆구리를 찌르기도 하였다... 하수구 없이, 그저 꼭 필요한 물만 받을 수 있을 뿐이었다. 쓰고 난 허드렛물은 양동이에 모아 두었다가 밖으로 날라야 했다. 그것도 격일제 급수여서 잊지 않고 물을 받아 두어야 하는 번거로움이 뒤따랐다.... 방문을 열자 퀴퀴하고 눅눅한 냄새가 훅 끼쳐왔다.”²³⁾

또한, 철거로 인한 주민들의 분산이주는 도시저소득층

이 상부상조하면서 엮어가는 공동체적 생활이 붕괴되는 결과를 초래하였다. 무엇보다 도시빈민들에게 적절한 저렴한 주택을 마련하는 것이 유일한 삶의 고통이었음을 다 음의 표현에서 찾아볼 수 있다.

“방이 그들을 내쫓는 때도 있고 그들이 방을 버리고 떠난 때도 있었다. 하지만 대개의 경우 방이 그들을 내몰았다. 그렇게 수도 없이 이사를 다니며 얻은 결론은 한 가지, 집이 없으면 희망도 없다는 사실이었다. 희망이란, 특히 서울에 살고 있는 이들에게 희망이란 집과 같은 뜻이었다.”²⁴⁾

이처럼 주거공간의 개발과 양질화라는 목표로 진행된 합동재개발정책이, 결국은 무허가불량주거지를 해체하고 부동산 자본을 제도적으로 유치하려는 정책이었다는 평을 받았고, 도시빈민을 위한 적정 주거공간이 격감한 상황이 빚어졌다. 주거공간의 감소라는 상황과 이들이 느끼는 상대적 박탈감은 생존권 보장이라는 도시빈민의 입장과 부동산자본개발수익의 극대화를 추구하는 정부와의 갈등으로 이어졌다.²⁵⁾



그림 8. 강제철거 이후 천막생활을 하는 주민들 (조은, 조옥라. 도시빈민의 삶과 공간. 도입부. 1993.)

표 5. 도시빈민의 이주주택유형 (단위: 가구, %)

	단독 주택	아파트	연립 주택	영구임대 아파트	지하 셋방	비닐 하우스	계
계(%)	131 (18.8)	72 (10.3)	157 (22.5)	134 (19.2)	46 (6.6)	158 (22.6)	698 (100.0)

(출처: 장세훈. 현단계 도시빈곤의 지속과 변모. 2003년 한국도시연구소 심포지움 p. 49, 2003.)

5. 외환위기 이후(1997-현재)

1) 불량주거지의 와해와 신빈곤²⁶⁾층의 등장

서울의 마지막 달동네로 불리던 신림7동의 ‘난곡’이 철거되면서 서울의 불량주거지는 사라지는 듯 했다. 이농현상도 줄어들어 더 이상 도시빈민의 형성원인이 되지 않았다. 오히려 도시 내에서 빈곤의 재생산이 이루어졌다. 또한, 도시민 대다수가 가난을 겪었던 과거의 양상이 아

24) 앞의 책, p. 7.

25) 장세훈(2000), 앞의 책.

26) 장세훈(2003)은 ‘신빈곤’이 외환위기 등을 맞아 빈곤의 양상이나 빈곤층의 생활이 갑작스럽게 변화하여 형성된 것이 아니며, 새로운 빈곤의 양상은 기존의 빈곤의 형태와 내용이 점진적으로 변모해 온 결과임을 강조하였다(장세훈(2003), 현단계 도시빈곤의 지속과 변모; 신빈곤 현상에 대한 탐색. 한국도시연구소 심포지움, 한국도시연구소, pp. 28-55).

21) 홍준현, 합동재개발사업에 관한 사회경제적 평가, 주택도시 제 51호, 주택도시연구원, 1990, pp. 202-206.

22) 장세훈(2000), 앞의 책.

23) 양귀자(1987), 원미동 사람들, 문학과 지성사, pp. 225-226.

나라. 특정 소수에게로 빈곤이 집중되었다. 그리고 빈곤층에 속하게 되면 쉽게 벗어나기 어려운 특수적·구조적 빈곤으로 변모하였다.²⁷⁾ 1997년 외환위기를 겪으면서 중산층의 상당수가 직장에서의 퇴출 및 사업실패로 저소득층 또는 빈민이 된 것이다. 이러한 상태는 2000년대에 이르러 더욱 고착되었다. 국민소득이 2만 달러의 풍요로운 시대에 경험하고 있는 지금의 빈곤의 양상은 인구 대부분이 가난했던 시기의 빈곤과는 달라, 이를 신빈곤(new poverty)이라고 한다.²⁸⁾ 지금 우리나라의 빈곤은 끼니를 거르는 것이 아니라 주거, 자녀교육, 전기, 수도, 도시가스 등을 제대로 누리지 못하는 형태로 나타난다고 볼 수 있다.

2) 신빈곤층의 주거

철거된 도시빈민들은 임대주택에 계속 거주하지 못하고 다시 저렴한 주거로 이사를 해야 했고,²⁹⁾ 목돈을 마련할 수 있었던 도시빈민들은 전셋집에, 그렇지 못한 도시빈민들은 월세집을 전전하게 되었다. 주택시장에서 주택을 구할 수 있는 능력이 미약할 경우, 이들은 지하주거, 비닐하우스촌, 쪽방³⁰⁾ 등 정상적인 주택이라고는 볼 수 없는 곳으로 거처를 옮겼고, 이러한 여력조차 없으면 노숙을 하였다.³¹⁾ 결국, 철거에 의한 도시빈민의 이주는 이들의 주거비 부담을 가중시켜 인간다운 주거생활을 할 수 없도록 강요한 것이나 마찬가지였다.³²⁾

달동네라 일컫는 불량주거지의 해체 이후, 도시빈민들에게 가장 저렴한 거처가 되고 있는 곳은 지하주거였다. 도시빈민들이 밀집해 있는 주거지의 지하주거는 부동산 중개업소에 임대나 나오자마자 바로 계약될 정도로 수요 또한 많았다.³³⁾ 사람이 거주할 목적으로 설계된 공간이 아니기 때문에 어둡고 습하며 환기 및 통풍이 원활하지 못했고, 실내에 화장실이 없어 공동화장실을 사용해야 했다.³⁴⁾

철거지역으로부터 이주한 도시빈민들이 농업용 비닐하우스를 개조하여 거주하였고, 이러한 비닐하우스가 밀집된 지역을 비닐하우스촌이라 불렀다. 재료상 화재의 위험이 높다. 비닐하우스는 스팀·스티로폼 등 타기 쉬운 재료가 많고, 주변에 폐비닐·폐지도 널린 데다, 전열기구, LPG, 석유로 취사 및 난방을 해결하기 때문에 화재 위험이 높았다. 한번 화재가 발생하면 비닐하우스촌이 전소하게 되는 경우가 흔하며,³⁵⁾ 무허가건축물이라는 이유로 전기시설도 설치되지 않았다.³⁶⁾ 상하수도 시설이 갖추어져 있지 않아 지하수를 식수로 사용하는 곳도 많으며, 여름의 폭염과 장마철의 침수피해는 이들이 겪어야 하는 고통이었다.³⁷⁾ 다음의 기사는 비닐하우스의 내부구조가 어떠한지 잘 묘사해주고 있다.

“20년 전쯤 강남 개발 붐에 밀린 강남·서초·송파구 빈민들이 모여들어 형성된 ‘마지막 보금자리’다. 비닐하우스 거주 가구가 서울에만 4,761가구가 있다(도시연구소 2002년 조사). 다른 비닐하우스촌처럼 산마라도 등기를 못해 가구별 주소가 없다. 행정지도상 이곳은 공터다. ... 이 씨의 집은 너비 2m 69, 길이 8m 48, 높이 2m 규모. 화훼를 키우는 전형적인 비닐하우스다. 햇볕을 가리는 검은색 비닐 밑에, 합성수지 담요 한 장, 그 밑에 다시 비닐... 비닐 두 장과 담요 한 장이 등근 지붕을 만들고 여러 장 덧댄 10cm 가량의 스티로폼이 벽과 바닥을 형성하고 있다. 천장에는 지난해 11월 공무원들의 철거 독촉으로 비닐을 걷어냈을 때, 묻혀있던 비닐에서 쏟아진 진흙 자국이 남아 있다. 비닐하우스를 지탱하는 1개의 나무 기둥은 땅 밑 30cm 정도까지만 박혀 있다. 바람이 불자 비닐하우스 사방에서 킁킁거리는 파열음이 간간히 새어나왔다. 이씨는 이 집을 2002년 9월 130만원에 샀다. 이곳에 이사 오기 직전에도 이씨 모자는 서울 서초구 우면동 화훼농가에 딸린 남의 비닐하우스에서 보증금 100만원, 월세 5만원을 주고 살았다.”³⁸⁾

쪽방이 집단을 이루어 쪽방촌을 만들게 되는데, 도심의 철도역이나 인력시장, 인력소개소, 재래시장 등과 인접한 지역에 형성되어 있다. 쪽방은 보증금 없이 일세 또는 월세를 받고 있다. 부엌, 욕실, 화장실을 공동으로 사용해야 하고 창문이 없거나 작아 환기가 어렵다. 일부 쪽방은 판자로 만들어졌기 때문에 화재의 위험에도 쉽게 노출되어 있다.³⁹⁾ 2005년 현재 보도된 전국의 쪽방거주자수는 1만 여명에 달하며, 서울에만 하더라도 쪽방의 수는 3,820개, 거주자는 3,574명에 이르는 것으로 조사되었다.⁴⁰⁾ 이들은 행상, 앵벌이, 건설일용직, 일용식당근로자, 집꾼, 구두닦이 등 비정규직 일자리에 의지하여 생활을 유지하고 있

27) 장세훈(2000), 앞의 책.

28) 한국도시연구소(2006), 한국사회의 신빈곤, 한울아카데미, p. 4.
29) 도시빈민을 위한 공공임대주택이 이들의 안정된 주거생활 유지라는 본연의 기능을 다하지 못하게 됨으로써 주택시장에 의존하게 되었다. 민간임대주택 거주자만 하더라도 공공임대주택 거주자의 1.7-4.8배에 이르는 임대료를 지불해야 하기 때문에 상당한 주거비 부담을 경험해야 했다. 최저생계비 150% 이하 소득자를 대상으로 임대료를 조사한 한국보건사회연구원의 연구에서는 월소득 대비 임대료가 전세인 경우 32.2%, 보증부월세인 경우 25.0%, 무보증월세인 경우 22.6%로서 주거비부담이 높음을 알 수 있다(한국도시연구소, 앞의 책, p. 151).

30) 쪽방은 도심 인근이나 역 근처에 위치하여 1명이 잘 수 있는 공간을 제공하는 단신생활자용 유료숙박시설을 말하는데 여관, 여인숙 등이 그 기능을 하고 있다. 과거에 상경자나 일용노동자 등의 거처로 이용되었으나, 외환위기 이후 노숙으로 이어지기 전의 주거로 쪽방이 이용된다는 사실이 밝혀지면서 더욱 알려졌다(노병일·윤경아, 주거빈곤층의 삶과 터전, 2004. 다운샘, p. 17-22).

31) 앞의 책.

32) 한국도시연구소(2006), 앞의 책, p. 148

33) 신탄동의 재개발지역에서는 일반 거주지로 이주한 주민의 47.4%가 지하주거로 이사를 했다. 부동산 시장이 침체했던 시기에도 지하주거의 수요가 급증하면서 지하주거의 임대료가 50% 이상 오르기도 하였다(한국도시연구소(2006), 앞의 책, p. 152. 제인용.)

34) 홍인옥(2002), 지하주거의 실태와 문제점. 도시연구 제8호, 한국도시연구소, pp. 58-96.

35) 조선일보, 2006/12/07.

36) MBC news, 2006년 12월 15일 방송.

37) 한국도시연구소(2006), 앞의 책, p. 154-157.

38) 조선일보 2004/01/05.

39) 한국도시연구소(2006), 앞의 책, p. 157-159.

40) SBS news, 2006년 1월 18일 방송.

다.⁴¹⁾ 다음은 서울 도심에 형성된 쪽방촌에 대한 기사이다.

“도심 한복판 종로3가역 피카디리극장 뒤편 먹자골목을 따라 2~3분 걸여 들어가면 비좁은 골목길이 나온다. 나지막한 2~3층 집들이 빼곡이 들어찬 돈의동 103번지. 1000여평 남짓한 이 일대에는 대지면적 4~10평짜리 100여채의 집들이 다닥다닥 붙어 있다. 현대식 고층 빌딩들로 둘러싸여 외부에서는 보이지도 않는 ‘도심속 달동네’다. 비좁은 골목길에는 간이 화장실이 삐죽 튀어나와 있다. 집안으로 들어가면 칼잠을 겨우 잘 수 있는 0.6평 정도 남짓한 이른바 ‘쪽방’이 7~8개나 있다. 방값은 하루 5000~7000원, 월세가 15만원 정도.”⁴²⁾



그림 9. 비닐하우스촌 (SBS news. 2006/8/4 방송).



그림 10. 쪽방촌의 화재 (MBC news. 2006/12/5 방송).

노숙자들의 잠자리는 빈집, 다리 밑, 지하상가, 공사현장, 택시 승강장 등 다양하다. 텐트를 치고 노숙하거나 배수로의 물이 스며들어도 그대로 노숙을 한다. 쪽방과 노숙을 번갈아가며 하는 경우도 많으며, 조사에 따르면 약 80%의 노숙자가 불안정하지만 소득활동을 하고 있다. 이들은 노숙 직전에 불량주거지에서 생활을 한 경우가 많다.⁴³⁾

V. 요약 및 결론

본 연구는 한국전쟁 이후 판자촌의 집단이주부터 외환위기 이후 형성된 현재의 신빈곤층 불량주거까지 우리나라 도시빈민의 형성배경과 주거상황을 사회사적 관점에서 살펴봄으로써 우리나라 주거사 속에 내포되어 있는 그들의 주거문화를 이해하고자 이루어졌다. 우리나라 도시빈민의 시대별 형성배경과 주거상황을 요약하면 다음과 같다<표 참조>.

첫째, 한국전쟁 이후(1955-1960), 서울시는 불량주거지를 철거하고 도시빈민들을 시외곽의 국공유지로 집단이주시키기 시작하였다. 집단이주민들이 정착한 곳은 대부분 산, 하천, 제방 등지였다. 도시빈민들의 불량주거지를 시외곽으로 옮기는 데만 치중했기 때문에 강제철거된 이주민들은 다시 불량주거지를 형성하게 되었다.

둘째, 1960년대는 강제적 집단이주가 지속되었고 정부의 체계적 개발과 이주민 정착을 위한 정책에는 무관심했기 때문에 불량주거지가 여전히 재생산된 시기였다. 이

표 6. 각 시기별 도시빈민 형성과 주거상황

시기(년도)	시대적 상황에 따른 도시빈민의 형성내용	주거상황
한국전쟁후 집단이주 시기 (1955-1960)	① 한국전쟁 이후 이농민의 급증으로 불량주거지 확대 ② 집단이주정책 시행과 이주민들의 집단정착지 형성	국공유지에 집단이주민의 천막촌 형성 및 불량주거지화
불량주거지의 재생산 시기 (1960-1970)	이농인구 증가와 강제적 집단이주의 지속화	철거민들에 의해 도시외곽에 재생산되는 불량주거지
불량주거지 해체시기 (1970-1980)	도시재개발정책과 도시빈민과의 대립형성	강제력에 의한 불량주거지의 해체
외환위기 이전 (1980-1997)	① 불량주택정비사업, 합동재개발사업의 추진 ② 시외곽의 또다른 불량주거지 형성	도심 불량주거지 외에도 도시빈민을 위한 주거공간 격감: 지하셋방 및 비닐하우스로의 이주
외환위기 이후 (1997-현재)	신빈곤층의 등장	지하주거, 비닐하우스촌, 쪽방촌, 노숙 등 새로운 형태의 빈민주거 형성

를 해결하고자 불량주택 양성화사업과 현지개발사업이 이루어졌지만 재정적 지원의 부족으로 불량주거지 정비에는 효과를 거두지 못하였다.

셋째, 1970년대는 60년대 강제철거정책 등으로 도시의 불량주거지 문제가 일단 해결되었고 도시재개발에 초점을 두었다. 그러나 정부의 도시정비정책과 도시빈민들이 형성하는 불량주거지는 서로 대립을 이루었고, 광주대단지 사건 등 정부의 강제적 철거정책에 반대하는 빈민운동이 나타났다. 이 시기 재개발정책으로 서울의 불량주거지는 해체되기 시작하였다.

넷째, 1980년대부터 외환위기 이전까지의 시기는 불량주택정비사업, 합동재개발사업 등으로 달동네라 불리는 불량주거지가 와해되었다. 그러나 도시빈민들의 소득수준에 적합한 주거공간은 급격히 감소하기 시작하였다. 이들은 주거비 부담으로 시외곽의 또다른 불량주거지나 비닐하우스, 지하셋방 등에 거주하게 되면서 주거생활은 더욱 불안정하게 되었다. 도시빈민에게 적절한 주택 마련은 삶의 고통을 가중시키는 요인이었다.

다섯째, 외환위기 이후 상당수의 인구가 직장에서 퇴출되거나 사업실패를 경험하면서 빈민은 도시 내에서 재생산되었고 신빈곤층이 형성되었다. 또한 마지막 달동네로 불리던 ‘난곡’이 철거되면서 불량주거지는 와해되었다. 이들은 지하주거, 비닐하우스촌, 쪽방촌, 또는 노숙의 방식으로 생활하고 있다. 신빈곤층의 불량주거는 인간다운 주거생활을 할 수 없는 공간이며 그들은 폭염과 침수피해, 화재 등으로 고통받고 있다.

이상과 같이, 한국전쟁 이후의 집단이주민부터 지금의 신빈곤층까지 이들은 각 시기별로 뚜렷한 사회적 변화를 경험하였다. 시대별 상황에 따른 사회적 변화는 도시빈민의 증가나 새로운 유형의 도시빈민을 형성하기도 하였다. 도시빈민들의 주거상황은 과밀하고 열악했으며 사회경제적으로 소외되어 체계적인 정책적 보호를 받지 못했다.

41) 노병일·윤경아(2004), 앞의 책. p. 17-22.

42) 조선일보, 1999/03/24, 27면.

43) 노병일·윤경아(2004), 앞의 책.

특히, 전쟁 이후 60년대까지의 도시빈민들은 집단이주와 강제철거정책으로 그들의 삶의 터전이 파괴되는 등의 지속적인 악순환을 겪어야 했다. 70년대와 8·90년대는 정부의 도심재개발이라는 정책적 욕구로 도시빈민이 더욱 소외되었고 체계적인 보호를 받을 수 없었다. 그들의 주거상황은 인간다운 것이 아니었고 생존을 위한 고통 속에서 살아가야 했다. 도시의 불량주거지는 와해되었으나 외환위기 이후 신빈곤층의 등장은 새로운 불량주거에 대한 문제를 안겨주었다.

서양의 도시에서 볼 수 있는 슬럼은 점진적인 산업화 과정을 걸쳐 형성되었으나, 우리나라의 불량주거지는 특수한 상황으로 형성되었고 급속한 도시화 과정에서 가속화되었다. 때문에 도시빈민들은 집단적으로 주거지를 형성함으로써 그들의 빈곤한 주거상황을 해결하려고 한 것이다. 도시빈민들은 불량주거지의 무허가주택에서 생활했지만 삶에 대한 의욕이 높았다. 전세에서 내 집 마련을 실현해 안정된 주거생활을 누리려 했으나 삶의 질은 향상되지 않았다. 도시빈민 스스로 어려운 빈곤생활에서 벗어나려는 욕구는 높았지만 정책적 뒷받침이 부족했음을 알 수 있었다.

본 연구는 우리나라 주거사를 세부적인 관점에서 사회적 또는 계층적으로 배제되는 부분 없이 서술하려는 시점에서, 각 시대적 변화에 따라 도시빈민의 형성과정과 주거상황을 사회학적 관점에서 살펴본 기초연구라는데 의의가 있다. 또한, 지금도 존재하고 있는 도시빈민의 주거 상황에 대한 연구는 우리의 주거문화를 이해하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 김동춘(2000), IMF 이후 한국의 빈곤, 나남출판.
2. 김영석(1985), 도시빈민론, 아침.
3. 노병일·윤경아(2004), 주거빈곤층의 삶과 터전, 다운샘.
4. 대한주택공사(1993), 6대도시 주택수요 추정을 위한 조사 연구, 대한주택공사 주택연구소.
5. 대한주택공사(2004), 주거환경개선사업의 평가와 과제, 대한주택공사 주택도시연구원.
6. 박영기(1973), 서울시 저소득층 주거환경에 관한 조사연구-연희지역의 무허가불량주거지역과 시민아파트를 대상으로, 대한건축학회지 17(55), pp. 25-29.
7. 서울신문, 2005/11/25.
8. 서울특별시사편찬위원회(2002), 사진으로 보는 서울1:개항 이후 서울의 근대화와 그 시련(1876-1910), 서울특별시.
9. 서울특별시사편찬위원회(1996), 서울육백년사 제6권, 서울특별시.
10. 양귀자, 원미동 사람들(1987), 문학과 지성사.
11. 양운재(1991), 저소득층의 주거지 형태 연구; 거대도시 서울의 또다른 삶터, 열화당.
12. 유의영. 인구이동과 도시화. 한국사회 제1권. 서울대학교 인구 및 발전문제 연구소. 1978.
13. 이관구·박철만·어동배(2003), 도시 불량주거지의 건축물 재료특성에 관한 연구, 대한건축학회 학술발표논문집 23(1), pp. 503-506.
14. 장세훈(2000), 외환위기 이전 도시빈곤의 추이와 특성, in IMF 이후 한국의 빈곤, 나남출판사.
15. 장세훈(2003), 현단계 도시빈곤의 지속과 변모;신빈곤 현상에 대한 탐색, 한국도시연구소 심포지움, 한국도시연구소, pp. 28-55
16. 정동익(1985), 도시빈민연구, 아침.
17. 조선일보(각년도)
18. 조세희(1978), 난장이가 쓰아올린 작은 공, 문학과 지성사.
19. 조용훈·이광노(1988), 서울시 불량주거지 형성배경과 그 성격에 관한 연구, 대한건축학회논문집4(6), pp. 61-72.
20. 조은·조옥라(1992), 도시빈민의 삶과 공간-사당동 재개발 지역 현장연구, 서울대학교출판부.
21. 최원규(1989), 도시빈민의 형성과정, 한국사회복지학 제14호, pp. 1-18.
22. 한국도시연구소(2006), 한국사회의 신빈곤, 한울아카데미.
23. 홍인옥(2002), 지하주거의 실태와 문제점, 도시연구 제8호, 한국도시연구소, pp. 58-96.
24. 홍준현(1990), 합동재개발사업에 관한 사회경제적 평가, 주택도시 제51호, 주택도시연구원, pp. 202-206.
25. MBC news, 2006년 12월 15일 방송.
26. SBS news, 2006년 1월 18일 방송.

(接受: 2007. 6. 8)