

# 아시아 대도시의 주거 빈곤 실태와 정책방향

전홍규 교수 jeonhg@ur-plaza.osaka-cu.ac.jp  
오사카시립대학교 도시연구플라자

아시아 대도시의 주거 빈곤 실태와 이에 대한 각국의 대응을 살펴보고 서울시정과 관련한 시사점을 도출해보고자 한다. 특히, 일본, 대만, 홍콩 특별행정구 등 동아시아권 대도시를 비롯하여 필리핀의 마닐라 도시권의 사례에 대해 정부의 시책과 민간의 실천 활동을 중심으로 소개하고자 한다.

## 1. 주거 빈곤이란

일반적으로 주거 빈곤(housing poverty)이라고 하면, '주거의 빈곤(poor housing)'에 더하여, '불안정한 거주(insecure and/or inadequate housing)' 상태가 복합된 경우를 말한다. 주거 빈곤은 말 그대로 주택을 포함한 취약한 주거환경을 의미한다. 즉, 주택의 규모와 설비, 노후도, 일조와 통풍, 주변 환경과 과밀도 등이 이와 관련된 지표라고 할 수 있다. 한편 불안정 거주는 안정적으로 거주할 집이 없거나 안정적인 거주상태를 유지하기가 곤란한 경우를 포함하는 의미이다. 다시 말하자면, '관습적인 주거'가 상시적으로 결락한 상태, 이를 생활의 거점으로서 사회적 관계를 구축해 가기 위한 '공간'이 부재한 상태를 말한다. 예를 들어 쪽방이나 함바, 공장 혹은 상점에 부속된 방, 병원, 타인의 집에 더부살이하거나, 거리 혹은 공공 시설에서의 노숙, PC방이나 비디오방 등에서 기거하는 경우가 '불안정한 거주 상태'에 포함된다. 이 밖에도 저렴한 민간주택의 감소와 주거부담 능력을 넘어서는 공공임대주택의 임대료 상승은 주거 불안정을 한층 심화시키는 요인이 되기도 한다.



유사한 개념으로 유럽연합(EU)의 공식적인 자문 기관의 지위를 가진 홈리스 지원 유럽 연합(FEANTSA<sup>1)</sup>)는 ‘홈리스 상태’를 다음과 같은 범주에서 구분하고 있으며, 이는 앞서 논한 ‘주거 빈곤’ 개념과도 상통한다. 즉 ‘홈리스 상태’란, ① 노숙상태(rooflessness=rough sleeping), ② 주거가 없는 상태(houselessness), ③ 부적절한 주거인 동시에 불안정한 거주 상태(insecure and inadequate housing), ④ 불안정한 거주 상태(insecure housing), ⑤ 부적절한 주거에 거주하고 있는 상태(inadequate housing)를 포함하는 광의(廣義)의 개념으로서 정의하고 있다(Edgar et al, 2000; Edgar et al, 2003)(표1 참조).

‘슬럼’이란, 물리적 환경이 열악하고 주로 저소득층으로 구성된 거주지를 일컫는 용어이다. 근대적인 토지 법제도 하에서 인정되는 주거권을 소유하지 않은 채, 공유지와 사유지에 거주하고 있는 무권리거주자(squatter) 거주지구도 슬럼의 일종이라고 할 수 있다.

표1 홈리스 등 주거 빈곤의 유형

개념 범주	주거실태
노숙상태(rooflessness)	공공장소에서 거주, 쉼터 등에 체재
주거가 없는 상태 (houselessness)	- 지원서비스 시설 혹은 피난소 - 여인숙 등 저렴한 숙소 - 여성을 위한 쉼터 - 일시적인 숙소에서 거주 - 임시 숙소 - 주간 이용시설 - 이민, 난민을 위한 임시 거주시설, 기타 시설 거주 - 교도소, 보호센터, 병원 - 서비스지원형 숙소
불안정·부적절 주거	- 빈 건물 등을 접거 - 저렴한 여관, 여인숙 등에서 거주
불안정한 주거 (insecure housing)	- 강제 퇴거를 요구받고 있는 거주상태 - 부득이하게 가족 혹은 지인과 일시적 동거 - 파트너 혹은 가족으로부터 폭력의 위협 하에서의 거주 - 규범적인 임차권을 보유하지 않는 주거에서의 거주
부적절한 주거 (inadequate housing)	- 임시적인 구조 혹은 오두막, 비닐하우스 등에 거주 - 이동 주거에서의 거주 - (국가가 정하는) 법적 기준 이하의 부적절한 주거 - (국가가 정한 기준에 맞지만) 심각한 과밀상태에서의 거주

자료 : Edgar et al, 2003. p7

## 2. 슬럼이라는 거주지

동남아시아를 비롯하여 남미, 아프리카 등지에서는, ‘슬럼’이라고 칭하는 거주지가 주거 빈곤의 대명사로서 소개된다. ‘슬럼’이란, 물리적 환경이 열악하고 주로 저소득층으로 구성된 거주지를 일컫는 용어이다. 근대적인 토지 법제도 하에서 인정되는 주거권을 소유하지 않은 채, 공유지와 사유지에 거주하고 있는 무권리거주자(squatter) 거주지구도 슬럼의 일종이라고 할 수 있다. 하지만 슬럼과 스쿼터 지구를 각각 구별하여 취급하는 예도 많다. 이 경우 토지 보유 조건의 ‘무권리성’을 최대의 특징으로 하는 스쿼터 지구에 대해, 법적으로 토지의

<sup>1</sup> European Federation of National Organisations working with the Homeless: 유럽 전역 홈리스 단체들의 상부 조직

슬럼은 물리적으로 열악한 거주공간임과 동시에 도시 빈곤층의 일상적인 활동이 영위되는 '생활 공간'이라는 점을 간과해서는 안 된다.

소유와 차지(借地)·차가(借家)를 인정받고 있거나 지주와의 일정한 합의를 성립하고 있는 거주지를 슬럼이라고 한다. 하지만 때로는 스쿼터에서 집을 임대하거나 슬럼에서 주민의 차지 계약이 월별로, 혹은 구두 약속이라는 불안정한 수단에 의해 이루어지는 등의 예도 많아, 양자를 엄밀히 구별하는 것은 어렵다고 보는 것이 일반적이다(穗坂, 1994).

국제연합전문가회의(나이로비, 2002년 10월)에서는 슬럼에 대한 가장 새로운 정의로 '안전한 물과 위생 등 인프라에 대한 접근성이 열악하고, 주택의 질이 낮으며, 과밀, 불안정한 거주조건 등과 같은 제반의 특징이 어느 정도 조합된 지구'라 하고 있다. (穗坂, 2004에서 재인용). 물론, 일반적으로 이들 지구가 물리적으로 열악하다는 것은 사실이지만 거주자가 모두 빈곤층이라고 볼 수는 없으며, 지구 외 거주자 중에도 빈곤층은 많다. 하지만 상대적으로 슬럼은 도시 빈곤층이 다수 거주하고 있으며 이들의 일상적인 생활이 영위되고 있는 공간이라고 보는 데에 무리는 없다. 최근 '빈곤의 도시화(UN-Habitat, 2003)'라고 회자하는 바와 같이, 발전도상국에서는 도시빈곤층이 증가하고 있다. 이에 따라, 이들 다수가 거주하고 있는 슬럼 지역에 대한 대책이 절실히 요구되고 있다. 그러나 이들 지역은 앞서 언급한 바와 같이 물리적으로 열악한 거주공간임과 동시에 도시 빈곤층의 일상적인 활동이 영위되는 '생활 공간'이라는 점을 간과해서는 안 된다. 따라서 슬럼 지역 재생의 과제는 물리적인 환경의 정비와 함께 지역 주민의 생활 환경을 개선하는 데에 초점이 맞춰져야 할 것이다.

이 글에서는 앞서 살펴본 주거 빈곤과 관련한 동아시아 및 동남아시아의 경험에 대

표2 포섭도시(inclusive city) 만들기 대상지역의 특성과 지역사회자원

국가	지역의 모습	지역명	지역 특성	지역사회자원
필리핀		마닐라, 케손, 블라칸, 세부, 레이테(Tanauan) 등	슬럼, 스쿼터, 피재지역, 재정주지, 불건강, 실업 등	URP마닐라센터, URP방콕오피스, DAMPA, CO Mul3versity, UPA, TAO Pilipinas, UP-Diliman, Ateneo Univ., CODI, ACHR.
한국		비닐하우스지역, 쪽방지역, 공공임대단지, 외국인다주지역, 차이나타운 등	Flophouses, 일용·비정규직, 고령단신남성, 장기실업, 가족붕괴, 강제철거, 이주노동자 결혼이주자 등	URP서울센터, 한국도시연구소, KCHR, 한국홀리스연구회, 전국홀리스연대, 서울시립대학, 서울연구원
홍콩		Sham Shui Po, KwunTong, Tai Kok Tsui 등	Cubicles, Rooftop huts, bed space-apartments, cage homes, 일용직, 고령자, 시아민 등	URP홍콩센터, 홍콩주민조직(SOCO), 홍콩침례대학
대만		萬華(Wanhua), 난지창(南機場)국민주택단지, 공공임대주택(平價住宅), 도시원주민 거주지 등	Flophouses, 일용직, 단신남성, 원주민, 이주노동자 등	URP타이페이센터, 사회주택연맹, NPO芒草心, 국립대만대학, 타이페이시사회국, 원주민위원회

자료 : 필자 작성

해 살펴보고 각각의 경험으로부터 시사점을 도출해보고자 한다. **그림1**은 필자가 근무하는 오사카시립대학 도시연구플라자가 아시아 대도시의 ‘사회적으로 불리한 지역(Socially Disadvantaged Areas)’을 대상으로 지역사회자원의 네트워크화를 추진하여 도시 공간의 불리한 조건을 개선하고 지역재생에 이바지하기 위해 전개하고 있는 ‘포섭도시(inclusive city) 만들기’를 위한 활동지역을 정리한 것이다. 이 글에서는 이들 사례지역의 개요만 간단히 소개하고 좀 더 상세한 실태 및 활동 내용에 대해서는 별도의 기회를 모색해 보기로 한다.



일본은 다양한 주택 수요 계층이 존재하는 것과 더불어 전국적으로 공가 및 미사용주택 문제가 지적되고 있다.

### 3. 각국의 주거 빈곤을 둘러싼 실태와 실천 대응

#### 가. 사회적 자원으로 공가를 활용한 일본

최근 일본에서는 새로 주택이 필요한 신규주택 수요계층으로서 피재자<sup>2</sup>, 고령 단신 및 부부 세대, 장애우 세대, 탈 노숙인, 교도소 출소자, 사회적 입원 환자, 지원이 필요한 청년 계층 등 실로 다양한 주거 약자의 존재가 사회적인 문제로서 지적되고 있다. 특히, 자연재해로 말미암은 주거 약자에 관해서는 복구주택과 임시 주거로서의 민간 임대 주택이 활용되고 있지만, 이들이 반드시 당사자의 소요에 부합한다고 보기는 어렵다. 이들에게는 주택이라는 물리적 기반에 더하여, 사회관계 및 사회참가를 지원하는 주거지원 메뉴가 필요하다고 보기 때문이다.

미국과 유럽에서는 시설 등에 의존하지 않고자 하는 ‘주거를 우선으로 한 실천적 대응(Housing First)’과 ‘사회서비스 지원을 통한 실천(Supportive Housing)’이 주목받고 있다. 한편, 일본은 다양한 주택 수요 계층이 존재하는 것과 더불어 전국적으로 공가 및 미사용주택 문제가 지적되고 있다. 2008년의 주택 토지통계조사에 따르면, 전국적으로 공가율이 13%에 이르는 것으로 보고되었다. 이 중 거주에 적합함에도 미이용 중인 주택이 60%에 달한다. 취약한 생활환경에 처해 있는 주거 약자층의 다양한 주거 수요에 대해 사회적 자원으로서의 공가와 미사용 주거의 활용은 주거 빈곤 문제의 해소를 위해서도 긴급한 과제이다. 즉, 거품기에 정미된 후 경제 사회적인 격변기를 지나며 미이용상태로 남아 있는 사택과 기숙사, 회전율이 낮아 휴업 중인 비즈니스 호텔 등 대응 여하에 따라서는 귀중한 사회적 자원으로도 활용 가능한 주택과 시설 재고가 전국 각지에서 방치되고 있다.

#### ■ 행정 시책의 시도

1970년대 들어 전국적으로 주택총수가 총 세대수를 초과한 이후 주택정책의 시장화가 본격적으로 추진되었다. 이에 따라 구매력이 없는 주거 빈곤·주거 약자의 주거문제는 날로 심화하여, ‘반 빈곤(anti-poverty)’이라는 관점에서 민간이 이들 문제에 중심적으로 대응해 온 것이 현실이다.

한편, 주택정책의 시장화 경향에 대응하여 전국적으로 증가하고 있는 공가를 주택 안전망 차원에서 활용하고자 하는 시책의 필요성이 지적되어 왔다. 2000년 들어 주택시장에서

2 재해를 당한 사람

2000년 들어 주택시장에서 불리한 상황에 있는 고령자, 장애인, 외국인 등에 대해, 공가 보수 후 입주를 촉진하기 위해 지자체, 민간단체, 부동산업체 등이 연계하여, 주택정보의 제공과 거주 관련 각종 사회서비스를 지원해 왔다.

불리한 상황에 있는 고령자, 장애인, 외국인 등에 대해 공가 보수 후 입주를 촉진하기 위해 지자체, 민간단체, 부동산업체 등이 연계하여 주택정보의 제공과 거주 관련 각종 사회서비스를 지원해 왔다. 국토교통성에서는 2006년에 ‘안심임대지원사업’을 실시하여 전국적인 시책을 추진하였으나, 현재는 자치체를 중심으로 관련 시책이 전개되고 있다. 한편, 민간의 창의적 시도로 공가를 활용한 복지 전용의 활용도 전국적으로 확대해 가고 있다.

**민간 지원단체에 의한 실천 : NPO법인 미야기 ‘코우데네이트’ (센다이시)**

미이용 시설의 복지 전용을 통해 사회적 약자에 대한 주택 수요에 대응하고 있는 대표적인 단체가 NPO법인 미야기 ‘코우데네이트’이다.

동 법인은 당초, 장애인 시설의 해체와 관련하여, 지역에서의 지원시설 및 주택의 부재로 인한 장애우의 생활 자립의 곤란이라는 문제에 직면하여, 자주적으로 장애우를 위한 주택입주지원활동을 시작했다. 공식적인 법인 설립은 2002년 미야기현으로 부터 장애우 취로지원시설 활성화 사업 위탁을 받게 된 것이 계기이다. 현재 장애인, 단신고령자, 탈노숙자, 출소자 등 다양한 사회적 약자를 대상으로, 공가 및 미사용 방치 시설 등을 활용하여 이들에 대한 주거지원 사업을 광범위하게 전개하고 있다.

아래 사진은 동 법인이 운영하고 있는 시설로, 미이용 상태로 방치되어 있던 기숙사를 장애인, 고령자 대상 그룹홈 등으로 전용하여 주거지원을 실시하고 있는 사례이다.

**그림1** 히마와리 하이츠의 외관



자료 : 필자 촬영

**표 3** 히마와리 하이츠의 운용

입주 조건	정신·지적장애인, 단독생활가능자, 고령자 등
입주 시 부담	다음 달 임대료 1개월분, 보증금 2개월분 *도중 입주 시에는 일별 부담
설비	공동 담화실, 욕실, 화장실, 세탁기 등
생활 지원 등	입주 후 생활보호 수속 가능, 생활지원 스태프 등 배치



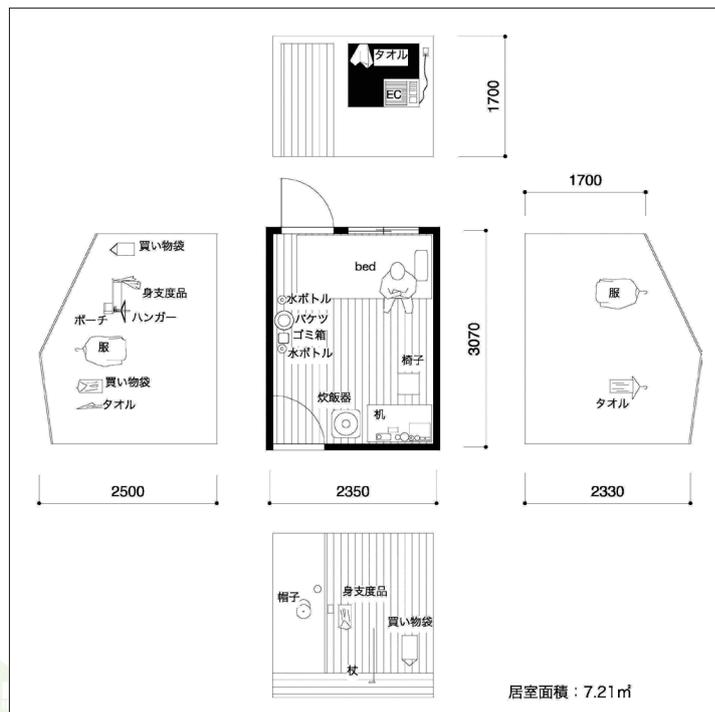
### 나. 주거 빈곤 대응에 역부족인 대만의 공공임대주택 정책

대만 정부는 장기에 걸쳐 사회적 약자에 대한 주택 문제에 대해 무관심한 대응을 보여 왔다. ‘빈곤층 대상 주택인 평가주택(平價住宅)’, ‘임대용국민주택’, ‘여성보호주택’, ‘노인주택’, ‘원주민 주택’ 등 사회적 약자를 위해 공급되고 있는 주택은 전국의 총 주택 호수의 불과 0.08%에 지나지 않아 수요와 공급의 불일치가 오랜 기간 지속해 왔다. 한편, 2003년 사스(SARS)발생 이래, 타이베이시의 주택가격대비 소득비율(PIR)은 2004년 5.4%에서 2011년 16.3%로 올랐고, 기타 5대 도시도 9.0%로 높아져 극단적인 부담 불가능 수준에 이르렀다. 사회적으로 소득격차가 확대하고 있음에도 저소득층 주택문제에 대한 정부의 관심은 여전히 저조하다. 하물며 기존의 공공임대주택에 있어서조차 20~40세의 청장년층이 주 입주자격대상으로 설정되어 있어 기타 장애우와 단신 고령자 노숙인 등 극한적인 주거박탈 계층은 정부의 주 정책대상계층에서 배제되는 등의 문제점이 지적되고 있다.

평가주택(平價住宅)은 타이베이시가 빈곤 세대를 대상으로 공급한 주택으로 정부가 소유권을 갖고 있는 공적 임대주택이다. 총 호수는 약 1,500호이다. 이들 주택의 문제점은 주택의 품질이 양호하지 못 한 점, 다수의 빈곤층이 집중하여 거주하고 있다는 점(빈곤의 집중), 주거의 관리가 미흡한 관계로 거주환경이 악화하고 있는 점, 거주자의 빈곤 상태로부터 벗어나지 못하는 악순환을 보이고 있는 점 등을 들 수 있다. 임대용국민주택은 정부에 의해 공급된 공공임대주택으로 주로 타이베이시에 집중하고 있다. 문제점은 주택 재고가 약 3,800호로 적고, 양호한 주택 관리가 수행되고 있지 못한 점 등을 들 수 있다.

사회적으로 소득격차가 확대하고 있음에도 저소득층 주택문제에 대한 정부의 관심은 여전히 저조하다. 하물며 기존의 공공임대주택에 있어서조차 20~40세의 청장년층이 주 입주자격 대상으로 설정되어 있어 기타 장애우와 단신 고령자 노숙인 등 극한적인 주거박탈 계층은 정부의 주 정책대상계층에서 배제되는 등의 문제점이 지적되고 있다.

그림2 대만의 초소형 민간 임대 주택 형태(7.21㎡ 규모)



도면 작성 : 구로기 히로카즈 (黒木宏一, 니이가타공업대학 부교수, 2011년 조사)

사회주택추진 연맹은 사회적 약자의 주거권과 인권을 지키기 위해, 주택시장으로부터 배제된 절대 빈곤층을 구제하고 임대 전용으로 매각하지 않는 사회주택을 향후 주택 정책의 최우선 과제로 추진하도록 정부에 요구하고 있다.

이밖에 철거에 따른 보상주택(整建住宅)은 타이베이시가 과거에 공공 사업 등에 따라 퇴거 당하게 된 이들에게 공급한 주택으로 각 거주자가 소유권을 갖고 있는 주택이다. 총 주택호수는 약 1만호 정도, 호실 면적이 협소하고 거주환경도 열악하여 현재 재건축이 검토되고 있다.

계층별 주택정책에서 특징적인 점은, '원주민 주택'을 들 수 있다. 이는 일자리를 찾아 도시에 거주하고 있는 원주민을 위한 주택으로 1991년에 제정된 '원주민 기본법' 등의 제도에 근거하여 도시 원주민의 권익과 복리 향상을 위해 공급되고 있으나, 절대 수의 부족과 원주민의 생활문화와의 괴리로 인한 청소년 문제 및 주거 파손 행위 등 다양한 문제점이 지적되고 있다.

주택 공급 이외에 중앙정부가 전국적으로 실시하고 있는 임대료 보조정책으로, 1호당 매월 3,600 유엔(약 13만 원)을 보조하는 시책을 추진하고 있다. 다만, 대상 세대 수에 제한이 있으며 보조액이 임대료 수준보다 낮다는 문제점이 지적되고 있다. 현재 중앙정부는 원칙적으로 타이베이 도시권(타이베이시, 신페이시)에 우선하여 주택 공급을 소규모로 추진하고 있으나 어디까지나 임대료 보조를 중심으로 주택 시책은 보조적으로 시행하고 있을 뿐이다.

위와 같은 문제를 정부가 적절히 대응하게 하고자 2010년에 민간단체가 모여 결성한 조직이 '사회주택추진연맹'이다. 이 연맹은 적극적인 로비 활동과 강연 활동, 정책 제언을 중심으로 활동해 왔다. 연맹의 소속 단체로는 소년권익연맹, 노인복지연맹, 에텐기금회, 커뮤니티 거주연맹, 사회복지총연합회, 재활의 벗 연맹, 도시개혁조직(OURS), 최마마기금회(崔媽媽基金會) 등의 조직으로 구성되어 있다.

사회주택추진 연맹은 사회적 약자의 주거권과 인권을 지키기 위해 주택시장으로부터 배제된 절대 빈곤층을 구제하고, 임대 전용으로 매각하지 않는 사회주택공급을 향후 주택 정책의 최우선 과제로 추진하도록 정부에 요구하고 있다. 이와 동시에 사회 복지 서비스와 경제적 보조를 연계하여 안정적인 운영이 가능하도록 사회주택 관련 법제화를 추진하고 중앙정부 수준에서의 '주택법'과 지방 정부 수준에서의 '주택자치조례'를 조기에 재정하는 것을 목표로 관련 활동의 방향성을 설정하고 있다.

현재 공공주택의 절대적 부족으로 저소득 주민은 그림2와 같은 협소한 민간 임대주택의 1실을 빌려 거주하고 있다. 이들 임대주택은 화장실 및 샤워시설의 구비 여부에 따라 임대료 수준에 차이가 있다.

#### 다. 급증하는 홍콩의 비정상 거주

최근 홍콩에서는 민간 저렴 임대주택에서의 주거 빈곤 문제가 사회 문제로 부각되고 있다. 홍콩은 싱가포르에 이어 대규모 공공임대주택 재고를 보유하고 있음에도, 주거 빈곤 상태에 있는 인구는 10만 명을 넘어서는 것으로 추계되고 있다(코로나트우ски, 2012에서 재인용). 이 중 가장 큰 영향을 받고 있는 계층은 단신 고령자, 이민자, 그리고 노숙인을 들 수 있다. 전체 홍콩 인구의 약 50%를 차지하는 공공임대주택 거주율을 고려하면 역설적인 문제라고 할 수 있겠다.

**그림3** 신페이시내 원주민주택의 외관.  
원주민 부족의 전통 문양이 경문에 디자인되어 있다.



자료 : 필자 촬영

**그림4** 홍콩의 옥탑방



자료 : 필자 촬영



홍콩에서 공공임대주택의 입주권을 갖고 있지 않은 신이민(New Arrivals) 또는 공영주택의 우선 입주 순위에서 밀리는 단신계층의 경우, 민간의 주택시장에 의존할 수밖에 없다.

홍콩에서 공공임대주택의 입주권을 갖고 있지 않은 신이민(New Arrivals) 또는 공영주택의 우선 입주 순위에서 밀리는 단신계층의 경우 민간의 주택시장에 의존할 수밖에 없다. 한편, 1980년대 이후 산업구조가 서비스 및 금융시장으로 재편되는 과정에서 현재의 상업중심지가 확대되었다. 이에 따라 도심의 기성 시가지의 재개발은 가속화 되어 저렴 주택의 감소와 임대료 상승에 따른 저소득층 주거문제가 증폭되었다. 이런 과정에서 발생한 오늘날 홍콩의 대표적인 주거 빈곤유형으로 몇 가지 특징적인 주거 형태를 소개하겠다.

■ 옥탑방(Rooftop hut)

말 그대로 건물 옥상에 건조되었다는 의미에서 붙여진 호칭이다(그림4 참조). 옥탑방은 저렴 주택의 수요 증대와 1998년까지의 임대료 통제에 저항하여, 소유주의 수익 증대를 위해 건조된 것이다. 물론, 건축법을 위반하고 있지만 묵인되는 상황이다. 전체 주호가 철거의 대상임에도 정부는 이중 기준을 갖고 있어 화재 등 재해 발생 시 위험도가 높은 하나의 계단만이 있는 주거는 빈번하게 철거 대상되지만 두 개 이상의 계단이 있는 중층 이상의 주거는 아직 적극적인 철거 위협이 없는 듯하다. 평균적으로 1개 동에 3~6세대가 거주하고 간혹 30세대 이상이 거주하는 예도 있다. 거주자의 특징은 3인 이상 세대의 경우가 다수이며 실업자, 병자, 고령자, 이민, 공적부조(CCSA) 수급자의 비율이 압도적으로 많다. 2008년 조사된 공식 통계에는 옥탑방에 거주하는 주민의 수가 3,962명으로 이중 단신계층이 32.1%, 핵가족이 55.8%이다. 하지만 동 기간에 민간지원단체의 조사 결과에 따르면 이 수가 약 1만 명에 이른다(코르나토우스키, 2012).





홍콩의 공공주택 입주 대기자는 정부의 적극적인 '불관여정책' 기조 유지의 영향으로 지속해서 증가해 왔다. 2007년 약 107,000건에서 2012년 약 210,400건으로, 불과 5년간에 약 2배의 증가세를 보였다.

### ■ 분격 연립주택(Subdivided Flats)

면적을 구분하여 극단적으로 협소한 주거공간에서 생활하는 경우이다. 구체적으로는 다음과 같은 주거형태가 존재한다.

#### ① 큐비클 (Cubicle)

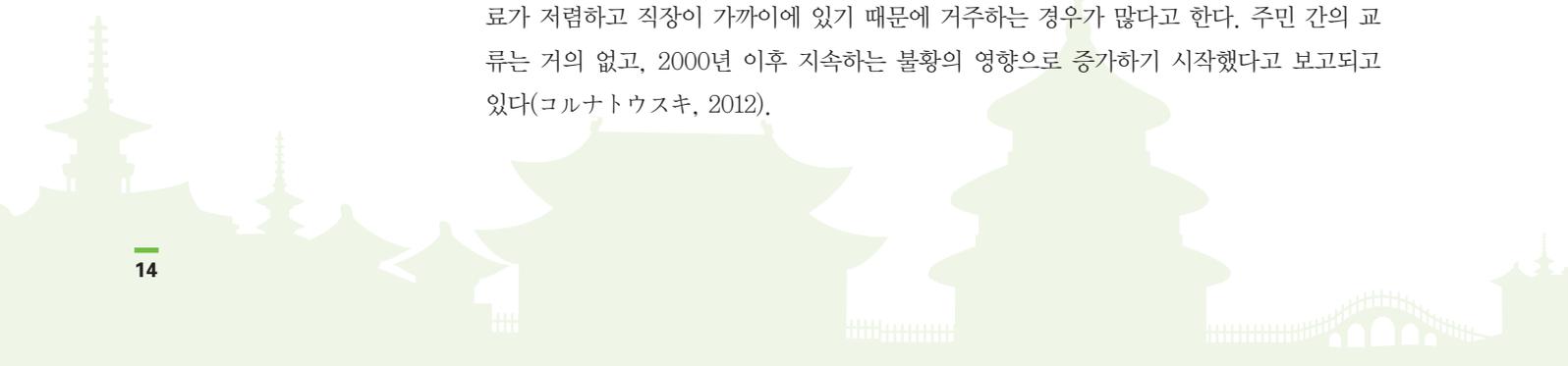
방을 구분하는 데에 일반적으로 합판 패널을 사용하는 경우가 많은 관계로 '나무로 분리된 방(Wooden Partitioned Room)'이라고도 한다.

#### ② 배드스페이스 아파트 (Bedspace Apartment, Cage Home)

통칭 '새장집'이라고 불린다. 특징적인 점은 면적이 협소한 관계로 잠을 청할 공간 이외에는 여유가 없고 귀중품 보관, 사생활 보호, 침대 주변의 유효공간 활용 등을 위해 철망으로 둘러싸여 있는 주거 형태를 취한다. 이들 주거는 저임금 취로 기회가 많은 향만과 공업지대에 인접한 도시 지역에 자리 잡고 있다. 몽콕시(Mong Kok), 아우마테시(Yau Ma Tei), 타이콕츄(Tai KoK Tsui), 샴슈포(Sham Shui Po), 토크완(To Kwa Wan), 카오룬(Kowloon) 지역이 대표적이다. 이들 지역의 특징을 들자면 다음과 같다. 먼저, 세대평균 월소득이 낮으며, 일용직을 비롯한 저소득층이 다수 거주하는 관계로 다른 지역에 비해 공공부조 수급률이 높다. 또한 중국으로부터의 내부이민자를 비롯해 단신 고령자, 외국적 주민(ethnic minority)이 다수 거주하고 있다. 주택 재고가 많기는 하나 이들 대부분은 1950-60년대에 건설된 주택으로 건물의 노후도가 심하다. 주변 환경은 야시장, 폐품회수업, 매점 등이 여러 개 있어 저임금 노동자들이 생활을 영위하는 공간구조를 구성하고 있다. 최근에는 중국으로부터의 자본 유입으로 이들 지역을 대상으로 한 재개발이 왕성하게 진행되고 있어, 해당 지역의 임대료 상승에 영향을 미치고 있다.

#### ③ 기타 주거형태

이밖에도 캡슐 호텔과도 유사한 형태로 몸을 눕힐만한 공간으로 구성된 캡슐을 2단, 3단으로 겹쳐 놓은 커핀룸(Coffin Room) 그리고 홍콩의 탈공업화의 영향으로 방치된 공업지대에 공업활동을 위해 건설된 건물이 주택 용도로 전용된 경우로 팩토리 플랫(Factory Flat)이 있다. 이들 주택은 2인 이상 세대로 구성된 경우가 대부분으로, 주민 대다수는 신이민자이다. 비교적 양호한 주택으로 스위트룸(Suite Room, Self-contained Room)이라는 주거는 다른 소규모 주택과 달리 각 방에 화장실과 부엌이 갖춰져 있다는 점에서 차별적이다. 주민 구성을 보면 65%가 기혼세대, 단신세대는 20% 정도를 차지하고 있다. 임대료가 저렴하고 직장이 가까이에 있기 때문에 거주하는 경우가 많다고 한다. 주민 간의 교류는 거의 없고, 2000년 이후 지속하는 불황의 영향으로 증가하기 시작했다고 보고되고 있다(코르나토우스키, 2012).





홍콩의 공공주택 입주 대기자는 정부의 적극적인 ‘불관여정책’ 기조 유지의 영향으로 지속해서 증가해 왔다. 2007년 약 107,000건에서 2012년 약 210,400건으로 불과 5년간에 약 2배의 증가세를 보였다. 대기기간도 평균 2.7년으로 장기화하여 3년 이상 대기자는 15,000명에 달한다. 그러나 2007년 이래 공공주택의 건설건수는 5년간 75,000호에 불과하여 연평균 건설건수는 약 15,000호에 지나지 않는다. 2013년에 공포한 시정보고에 의하면, 앞으로 5년간 75,000호의 공공주택건설이 제시되어 있을 뿐이다. 여전히 주택공급이 부족한 상황에서 주거 빈곤계층은 부적절한 거처에서 초과밀 거주생활을 강요받고 있는 셈이다<sup>3</sup>.

**라. 마이크로 크래딧으로 주택빈곤을 해결하는 필리핀**

필리핀을 비롯한 동남아시아 도시의 슬럼 지역 재생을 위한 활동에서 특기할 사항은 마이크로 파이낸스(micro-finance)를 활용한 커뮤니티 조직화와 지역 재생이 동시에 추진되고 있다는 점이다. 특히, 마르코스 독재정권을 타도하고 정권을 확보한 아키노 대통령하에서 시행된 필리핀의 커뮤니티 저당 프로그램(Community Mortgage Program, CMP)은 도시 거주 분야에서 마이크로 파이낸스의 성공 사례로서 알려졌다.

특징적인 점은 NGO 등이 정부와 커뮤니티 사이에서 용자와 관련된 지원 역할<sup>4</sup>을 수행하여, 주민의 토지 권리 획득을 지원하고 있다는 점이다. 이에 더해 지역 내의 소규모 비즈니스의 지원을 통하여 커뮤니티의 물리적 정비는 물론, 사회적 환경의 개선에도 이바지하고 있다. 무권리 상태에서 토지와 주택의 소유권을 확보한<sup>5</sup> 주민들은 커뮤니티에 대한 참가 의식도 고양해 가게 된다.

아래 사진은 동 사업이 시행된 후 토지권리를 확보한 지역주민이 지속적인 지역 개선활동에 참가하여 도로 폭 넓히기를 추진한 사례이다.

**그림5** 구획 재정리를 통해 도로 폭 넓히기 공사를 실시한 케손시의 CMP사업지역 주택은 주민의 수요에 따라 증·개축을 되풀이해간다.



자료 : 필자 촬영

필리핀을 비롯한 동남아시아 도시의 슬럼 지역 재생을 위한 활동에서 특기할 사항은 마이크로 파이낸스(micro-finance)를 활용한 커뮤니티 조직화와 지역 재생이 동시에 추진되고 있다는 점이다.

**3** 자료 : 제3회 포섭도시네트워크 국제워크숍 자료집, 2013

**4** 오리지네이터(Originator) : 빈곤 계층에게 토지보유에 필요한 법률과 제도를 상담해주는 동시에 토지 획득에 필요한 변제 계획을 주민과 더불어 조정하여 작성하는 역할을 담당한다. 민간 자원단체와 지방자치단체가 담당한다.

**5** 25년 장기 용자를 얻어, 소액 변제해 가는 방식. 오리지네이터가 변제 계획 작성 및 입안 등을 지원

각국이 처한 사회경제적 현실을 보면 공공주택 재고율이나 주거 빈곤 계층 거주 주택 유형에서도 다양한 차이가 존재함을 확인할 수 있었다. 한편, 공통으로 지적할 수 있는 것은 서두에서 언급한 바와 같이 빈곤 주거와 주거 불안정 상태가 단독 혹은 복합적으로 조합되어 있어, 주거 빈곤을 심화 혹은 재생산하고 있다는 점이다.

## 4. 나가며

이 글에서는 아시아 대도시의 주거 빈곤 실태와 이에 대한 각국의 대응을 살펴보았다. 각국이 처한 사회경제적 현실을 보면 공공주택 재고율이나 주거 빈곤 계층, 거주 주택 유형에서도 다양한 차이가 존재함을 확인할 수 있었다. 한편, 공통으로 지적할 수 있는 것은 서두에서 언급한 바와 같이 빈곤 주거와 주거 불안정 상태가 단독 혹은 복합적으로 조합되어 있어, 주거 빈곤을 심화 혹은 재생산하고 있다는 점이다. 또한 이에 대응하는 데에 민간이 중심을 이루고 있다는 점도 특징적이다. 다만, 일본과 필리핀은 민간 활동을 주축에 두되, 행정이 이를 보조하거나 이들 활동이 원활하게 추진할 수 있게끔 후방 지원해 가는 제도 및 계획이 갖추어져 있다. 반면, 홍콩은 공공주택 재고율이 상대적으로 높은 도시이지만 최근 신규 주택 공급은 거의 둔화하고 있으며, 중국 투기자본 유입으로 도심 재개발 추진 등의 여건 변화가 도시 빈곤층의 주택 사정을 한층 악화시키는 요인으로 작용하고 있다. 이에 대해 민간단체들은 주거실태조사 및 로비 활동 등을 주축으로 지원 활동을 전개하고 있다. 대만도 민간의 활동이 중심을 이루고 있는 대표적인 지역이다.

이 글에서는 간단한 개요 소개 정도에 머물렀지만 앞으로 아시아 대도시의 주거 빈곤 실태와 대응에 대해 좀 더 구체적으로 소개할 기회를 만들고자 한다. 이들 실태와 대응에 대한 도시 간 경험 공유의 폭을 확대함으로써, 아시아 도시 간 주거복지 향상을 위한 정책적 대응을 진전시키고 민간 차원의 실천 교류가 확대되기를 기대해 본다. 오사카시립대학교 도시연구플라자는 2011년부터 동아시아의 대도시를 중심으로 ‘포섭도시(Inclusive City) 네트워크 구축을 위한 국제 워크숍’을 매년 한 차례씩 각 도시를 순회하면서 진행해 왔다. 1회 타이베이, 2회 서울, 3회 오사카, 4회 홍콩을 거쳐, 올 10월에는 제5차 워크숍을 타이베이에서 개최할 예정이다. 참가자도 햇수를 거듭해 갈수록 다양화되며 연구자를 비롯한 지역 실천가, 행정 실무자 등의 참가도 증가하고 있다. 신규 도시도 참가할 예정이다. 예를 들어, 작년 도시연구플라자의 재외 센터로서 신규 개설한, URP 마닐라센터의 지역 실천가가 올 워크숍부터 신규로 참가할 예정에 있다. 이처럼 이론과 실천의 각 분야에서의 학지(學知)와 실천지(實踐知)의 경험교류를 통해 기존의 도시문제를 해결할 대안으로서 ‘포섭도시’ 모델의 방향 제시와 플랫폼 구축을 지향해 가고자 한다. 

참고 문헌

- Edgar, B., J. Doherty and A. Mina-Coull, 2000, Support and Housing in Europe: Tackling social exclusion in the European Union, Bristol: The Policy Press.
- Edgar, B., J. Doherty, H. Meert, 2003, Review of Statistics on Homelessness in Europe, FEANTSA.
- 콜나토우스키·헤랄드, 2012, 「香港의 인너시티における民間低家賃住宅のマーヅナル化と住宅困窮問題」, 『居住福祉研究』(13), 東新堂, pp. 62-80
- 穂坂光彦 1994, 「アジアの街 わたしの住まい」, 明石書店
- 穂坂光彦, 2004, 「都市貧困と居住福祉」, 絵所秀紀・穂坂光彦・野上裕生編著, 『貧困と開発』, 日本評論社
- 第3回東アジア包摂型都市ネットワークの構築に向けた国際ワークショップ: 脆弱都市から包摂都市へ, 大阪市立大学 都市研究プラザ, 2013