

도시 저소득층 주거와 삶의 질

하 성 규*

Housing Poverty and Quality of Life in Urban Korea

Ha, Seong-Kyu*

요약 : 본 연구는 삶의 질에 관한 관점을 우리 나라 도시저소득층의 주거실태를 중심으로 살펴보고자 한다. 이를 바탕으로 주거빈곤층의 삶의 질 향상을 위한 발전대안을 모색하도록 한다. 국내외 거의 모든 '삶의 질' 선행연구에 있어 중요한 지표로서 '주택', '주거환경', '주거장소' 등 주거에 관한 사항이 포함되어 있다. 즉 삶의 질 연구에 있어 주택 및 주거환경은 가장 기본적이고 필수적 요소임을 확인할 수 있다.

주거빈곤을 기능적 측면, 경제적 측면, 최저주거기준 측면, 그리고 주거권 측면에서 분석하고, 한국의 주거빈곤실태를 파악하였다. 특히 서울을 비롯한 대도시의 주거빈곤층은 달동네·산동네라 불리는 불량주거지, 비닐하우스, 쪽방 등에 거주하며, 이들은 주로 주택점유 형태상 전세, 보증부월세, 월세 등의 임차기구가 대부분을 차지한다. 삶의 질과 주거환경개선을 위한 발전대안 모색을 위해 주거분야 '삶의 질 지표'를 제안하였다. 지표의 내용으로 주택 그 자체 뿐 아니라 주거기능이 원활하도록 하는 공공서비스, 안전 등의 광의적 접근이 필요함을 강조하였다. 아울러 삶의 질에 관련된 정책과제를 해결하기 위해서는 적어도 네 가지 부문(정부, 민간부문, NGO/CBO, 주민)별 각자의 역할을 강조하였다.

주요어 : 주거빈곤, 저소득층, 삶의 질, 최저주거기준, 정주(주거)환경

Abstract : The purpose of this paper is to explore the issues of housing poverty in terms of 'quality of life' in urban Korea. Korean housing has experienced serious problems. The disparity is great between housing need and supply. There were many substandard settlements in urban areas. All housing materials were of low quality and development was totally unplanned. We recognized that one of the most important indicators for the research of 'quality of life' in Korea was housing. A decent home and community, that is, a decent place to live is basic human needs and rights. Without such a house there is neither security nor safety.

This study classifies indicators of quality of life in terms of housing into six categories. We suggested some indicators of each category based on the concept sustainable development and housing poverty relief. Finally, we discuss roles of both the public sector and the private sector(firms, NGO/CBO, and individuals) for the future.

Key Words : housing poverty, low-income group, housing minimum standard, human settlements

1. 서론

삶의 질은 인간다운 생활을 영위하는 기본요건, 즉 인간의 존엄과 가치가 훼손받지 않고 건강하고 문화적인 최저한도의 생활이 확보되는 것으로부터 출발한다. 그러므로 삶의 질을 논의할 때 먼저 인간의 기본욕구인 의·식·주는 물론 문화적·물질적 최저생활의 보장이 포함되어야 한다.

IMF 위기를 통해 국민들은 경제적으로 큰 고통을 겪었으나 다시 총량경제는 성장·회복하고 있

다. 그러나 국민들이 살기에 안전(safe and healthy)하고, 편리한 사회 그리고 삶의 질을 구가 하는 수준에는 미치지 못하고 있다. IMF체제 이후 극단적 주거빈곤층이라 할 수 있는 노숙자(homeless)가 증가하였고, 도시빈민들의 주거사정은 더욱 악화되었다. 이와 같이 주거의 기본욕구가 충족되지 못하고 있는 국민들의 생활안정과 삶의 질 향상이 가장 기본적이면서도 시급한 과제로 대두되고 있다.

삶의 질 개념은 간단하게 정의되지 않는다. 한

* 중앙대학교 도시 및 지역계획학과 교수(Professor, Department of Urban and Regional Planning, Chung-Ang University)

개인의 삶의 질이 자신이 처한 환경과 선호에 따라 주관적으로 판단되는 것처럼 사회적 관점에서의 삶의 질도 그 사회가 처한 여건에 따라 내용과 기준이 달라지는 경향이 있기 때문이다. 아울러 삶의 질을 논의함에 있어 저소득층의 주거빈곤 실태를 빼놓을 수 없다.

본 연구는 삶의 질에 관한 관점을 우리 나라 도시저소득층의 주거실태를 중심으로 살펴 보고자 한다. 이를 바탕으로 주거빈곤층의 삶의 질 향상을 위한 발전 대안을 모색하도록 한다.

2. 삶의 질과 주거빈곤에 관한 논의

인간은 1차적으로 생리적 욕구의 충족과 함께 생존의 안전이 보장되기를 원하며, 2차적으로는 소유와 소비욕구를 충족·증대시키고자 한다. 그리고 이 욕구들이 충족되면 “존재와 자기啓發”의 가치관에 관심을 가지며 이로써 정신적 만족감이 매우 중요한 생활관으로 등장한다. 이는 삶의 질과 가치관의 관계성 속에서 나타나는 현상이라 할 수 있다. 삶의 질과 주거는 어떤 관계가 있는가?

1) 삶의 질을 측정하는 지표

일반적으로 사회지표는 현재상태, 이행방향, 원하는 상태와의 격차 등을 쉽게 이해하기 위해 설정·측정된다. 좋은 지표는 문제가 심각해지기 이전에 경고할 수 있고 또 문제를 해결하기 위한 대응책이 무엇인가를 알려 주는 기능을 하는 것이다. 삶의 질 지표도 이러한 성격을 가져야 적절한 지표라고 할 수 있다. 그러나 삶의 질은 인간생활에 영향을 미치는 모든 것이 포함되어야 하고 또 개인적 특성에 따라 강조사항이 천차만별이어서 지표를 정하기가 쉽지 않다. 그러므로 먼저 삶의 질을 무엇으로 설명할 수 있는가를 규명해야만 지표화 및 측정을 시도할 수 있다. 삶의 질은 시대에 따라 다양하게 인식되면서 지표화되고 있는데 이에 관한 선행연구를 살펴 보면 다음과 같다.

삶의 질 지표는 사회적 복지수준을 계량적으로 측정하고 이를 정부 정책에 반영하기 위한 수단으

로 개발되었다고 볼 수 있다. 미국의 경우 도시마다 다양하게 나타나는 빈부격차, 인종문제 등이 1960년대에 사회문제로 부각되었고 이로 인한 사회적 갈등이 심화되었다. 이 문제는 국가정책 개발을 촉진하였고 나아가서는 삶의 질 향상을 위한 사회지표운동으로까지 확산되었다(Bauer et al., 1966). 그 결과 삶의 질을 반영하는 지표들이 다양하게 제시되었다. 미국의 연방예산국은 1976년 삶의 질을 반영시키기 위하여 분류기준을 제시한 바 있는데 그 내용은 ① 보건, ② 교육, ③ 고용, ④ 보수(개인수입, 소득분배), ⑤ 주거환경(주택 및 생활의 질적 조건, 이웃 및 주변환경), ⑥ 여가와 오락, ⑦ 안전과 법적지위(범죄로부터 안전, 사회 질서) ⑧ 인구(인구, 생활설비 및 가족구조)이다.

한편 존스톤(Johnstone, 1988)은 건강, 안전, 교육, 고용, 소득, 빈곤, 주택, 가족, 평등성 등 9개 영역으로 나눈 바 있다. 또 자프(Zapf, 1987)는 삶의 질 분석을 위한 요인들로서 첫째, 생활조건(수입, 건강, 교육, 노동시장, 일에 대한 만족도, 주택, 가구상황, 결혼과 가족, 사회참여, 환경보호), 둘째, 사회구조(사회계층과 이동, 문제집단, 이민 노동) 그리고 셋째, 사회, 정치(시민의식과 정치, 공공 및 개인기능)를 들었다. 국내의 삶의 질 연구 역시 삶의 질을 평가하는 영역과 지표의 하나로 주거부문을 필수적으로 지적하고 있는 바, 주택(신도철, 1982), 주거장소(하재구, 1986), 주택과 지역사회(최태룡, 1996), 주택과 주거환경(하성규, 1997)을 중요한 지표로 채택하였다.

국내외 거의 모든 연구에 있어 삶의 질을 나타내는 지표로서 ‘주택’, ‘주거환경(지역사회)’, ‘주거장소’ 등 주거에 관한 사항이 포함되어 있다. 이러한 선행연구의 결과 주택 및 주거환경은 삶의 질을 평가하는 가장 기본적이고 필수적인 요소임을 확인할 수 있다.

삶의 질에 관한 다차원적 해석과 견해, 통일된 기준의 설정상의 어려움 그리고 지표의 추상성 등의 한계가 있음에도 불구하고¹⁾ 인간의 주거영역(주택, 주거장소, 주거환경 등)은 삶의 질을 나타내는 가장 중요한 대표적인 영역인 것이다. 삶의 질과 관련된 주거영역을 보다 구체적으로 살펴 보기로 한다.

2) 삶의 질과 주거빈곤

주거빈곤(shelter poverty, housing poverty)은 무엇을 뜻하는가? 표 1에 정리된 바와 같이 크게 4개 부분에 기초하여 주거빈곤을 논의할 수 있다.

1) 주택의 기능적 기준으로 주거빈곤을 생각해 본다. 주거빈곤은 주택이 지닌 4가지 기능, 즉 자녀의 교육 및 성장 환경, 신분재화, 삶의 안전성과 영속성 그리고 재산의 기능을 향유하지 못하거나 미흡한 상태라 할 수 있다.

한 가정을 유지하는데 필수적인 조건인 기본적인 주거 욕구를 충족하지 못함은 인간다운 삶을 영위하지 못하고 있음을 보여주는 것이다. 주택이 제공하는 주요 기능을 갖추지 못한 주택 혹은 거처에 살아가는 상태를 주거빈곤이라 하며, 대표적으로 개도국 도시의 불량촌(squatter settlements)을 들 수 있다.

2) 빈곤을 절대적 빈곤, 상대적 빈곤 그리고 정책적 빈곤으로 구분하여 생각해 보면, 절대적 빈곤이란 생존에 필요한 필수품을 구입하는데 요구되는 소득에 미달할 때의 빈곤상태를 말한다. 그리고 상대적 빈곤이란 그 사회의 평균 소득수준과 대비하여 상대적으로 소득이 낮은 계층을 상대적 빈곤층이라 정의할 수 있다. 한편 정부가 빈곤대책을 위해 설정해 놓은 실행 가능성을 위주로 한 빈곤개념은 정책적 빈곤이다. 이러한 경제적 빈곤구분을 주거부문에 적용해 보면, 절대적 주거빈곤이란 주거에 있어 기본적으로 필요한 부분이 결핍된 상태이다. 경제적 어려움으로 집이 없어 거리에 잠을 자야할 상황(노숙)이 가장 주거빈곤이 악화된 경우라 할 수 있다. 상대적 주거빈곤은 우리 나라 전체 평균 주거수준에 못 미치는 평균이하 주거수준에 있는 주거빈곤층을 말하는 것이다. 그리고 정책적 주거빈곤은 정부가 설정해 놓은 주택정책 기준과 목표에 근거한 주거빈곤을 뜻한다.

빈곤문제에 대한 접근방식은 크게 3가지로 분류할 수 있는바, 기능주의적 관점, 갈등론적 관점, 그리고 낙인적 관점이다(김영모, 1992; 윤종태, 1993). 기능주의적 관점이란 빈곤은 가구주와 가구원의 사망, 질병, 불구, 낮은 교육수준 등에서 빈곤의 원인을 찾는 경우이며, 빈곤은 현존하는

표 1. 주거빈곤의 관점과 설명변수

관 점	기준과 설명변수/관점
1) 주택의 기능을 기준으로 한 주거빈곤	-주택의 제기능과 의미를 중심으로 (주택의 자녀교육기능, 신분재화, 투자가치 등)
2) 경제적 빈곤 개념을 응용한 주거빈곤	-절대적 빈곤과 상대적 빈곤 -기능주의적, 갈등론적, 낙인적 접근
3) 최저주거기준에 기초한 주거빈곤	-최저주거기준 혹은 주거빈곤선 -최소주거면적, 주택의 설비수준 등
4) 주거 권리 보장에 기초한 주거빈곤	-주거권의 침해 여부 (강제철거, 집주인으로부터 차별, 학대 등)

사회체계 속에서 기능적으로 작용한다고 본다 (Gans, 1973). 갈등론적 관점은 한 사회에서의 어떤 집단은 더 많은 물질적 사회적 보상을 접근, 향유할 수 있는 반면 다른 집단들은 이러한 보상을 박탈당하는 것으로 본다. 그래서 낮은 사회적 지위, 축적재산이 없는 무자본, 실업 등을 사회적 박탈로 본다. 낙인적 관점이란 빈곤층은 그들 간의 상호작용에 의해서가 아니라 사회전체가 그들을 보는 집단적 태도에 의해 결정되는 것으로 본다. 빈민들은 나태하고 부도덕한 행위들이 해당 사회의 부유한 사람들에 의해 지적되고 동시에 스스로 인식함으로써 빈곤의 오명과 낙인이 확인된다(Sweezy, 1942; O'Leary, 1987). 그래서 동기 부족, 나태, 의욕상실 등이 빈곤의 원인으로 설명된다. 주거빈곤 역시 이러한 빈곤이론을 원용하여 설명이 가능하리라 본다.

3) 주거빈곤이란 "일정수준 이하의 주거수준에서 거주하는 사람들에게 요구되는 주택의 양과 질" 그리고 "주거의 최저기준에도 미치지 못하는 빈곤한 상태"를 말한다(Murie, Piner and Watson, 1976; Stone, 1993). 이는 위에서 말한 절대적 주거빈곤 개념에 가깝다. 그러나 주거빈곤을 단순히 절대적 빈곤개념으로만 파악하기는 문제가 있다. 왜냐하면 일정수준 이하의 주거수준 혹은 최저주거기준 이하의 상태를 주거빈곤이라 할 때 "일정수준" 그리고 "최저주거기준" 설정의 어려움이 있기 때문이다. 최저주거기준은 각국이 주택정책 혹은 사회정책을 수행하기 위하여 해당 사회의 주거상태와 사회-경제적 여건 등을 감안하여 설정한 것으로서 모든 국가와 모든 사람들에게 적용되는

통일적 기준을 찾기가 용이하지 않다. 해당 국가의 경제수준, 주거문화, 기후 등 자연적 조건, 관습 등의 차이에서 최저주거기준은 상이하게 나타날 수 있다.

우리 나라는 주거빈곤을 정확히 파악할 수 있는 기준, 즉 최저주거기준이 설정되어 있지 못하다. 이는 주택정책의 후진성을 나타내는 것으로서 국가 주택정책목표를 최저주거기준에 미달하는 주거빈곤층을 대상으로 공공주택정책을 펴야 한다는 당위론과는 큰 괴리를 보이고 있다. 누가 주거빈곤층인가를 모르는 상태에서 공공주택정책을 수행해 왔다는 모순을 발견할 수 있다.

세계보건기구(WHO)의 최저주거기준설정에 관한 권유사항을 보면, ① 가족이 거주하기에 충분한 면적과 방을 확보해야 하며, ② 가구의 사생활 독립성이 유지되어야 하며, ③ 가족구성원간 방사용이 적정하도록 부부와 자녀, 이성 형제간 침실을 분리 사용해야 하며, ④ 상하수도 시설, ⑤ 목욕시설, ⑥ 화장실, ⑦ 부엌 및 식당, ⑧ 기후에 따라 난방 혹은 냉방설비, ⑨ 환기, ⑩ 채광, ⑪ 살기에 불편함이 없도록 주변 환경이 조성되어야 하며, 사회적 적정서비스(경찰, 소방서비스 등)의 확보이다.

지방자치단체로는 최초로 최저주거기준의 연구를 시도하고 이를 정책적으로 활용하고자 하는 서울시의 경우, 이 기준에 미달하는 주거빈곤 가구수는 서울시 전체 가구의 약 20%를 차지하는 것으로 나타났다(서울특별시, 1997).

4) 마지막으로 주거빈곤을 인권, 즉 주거권의 관점에서 접근하고자 함이다. 주거권(housing rights)이란 “인간으로서 존엄과 가치를 훼손하지 않는 최소한의 주거생활의 보장”이다. 인간의 존엄과 가치를 유지하기 위해서는 “최소한의 주거수준”이 확보되어야 하고 “적절한 주거(adequate housing)”는 유지, 보장되어야 한다. 적절한 주거(adequate housing)란 아래에 언급된 사항이 확보됨을 말한다(UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1966; 김형국·하성규, 1998).

첫째, 점유의 법적 안정성(legal security of tenure)이다. 점유형태에 관계없이 모든 사람은 강제퇴거, 철거 등에 대한 법적 대항력을 가져야 한다고 유엔은 규정하고 있다. 그러나 우리 나라에

서는 점유의 안정성은 소유권의 절대성과 계약자유 원리를 기반으로 하는 시민법의 기본 법리에 따라 소유자이거나 또는 정당한 임대차계약을 맺은 임차인에게만 인정되고 있을 뿐이다. 이러한 시민법에 따른 권리를 가지지 못한 자는 물론 정당한 권리를 가진 자의 경우도 무자비한 강제철거의 대상이 되고 있다. 강제철거는 주로 불량주택재개발지구에서 흔하게 나타나는 현상으로서 철거용역반을 동원한 폭력적 방식이 근절되지 않고 있는 실정이다.”

모든 세입자(임차가구)는 정당한 사유 없이 세입자의 의사에 반하여 강제퇴거당하거나, 철거당하는 일이 있어서는 안 된다는 임차가구(세입자) 보호의 원칙이 제도적으로 보장되어야 한다. 이 원칙을 준수하는 것은 상대적으로 불리한 입장에 처해 있는 세입자를 집주인의 횡포로부터 보호해야 한다는 것이고 법적인 하자가 없는 데도 강제퇴거를 당해서는 안 된다는 것이다. 선진 외국의 경우 이를 법적으로 보장하기 위해 “자동갱신권” 제도를 두고 있다.

둘째, 적절한 주택에 거주하는 데는 차별이 있어서는 안 된다. 모든 사람들, 즉 어린이, 여성, 인종, 종교, 문화, 소득수준, 연령, 시민권 취득여부, 고용상태 등 어떤 것으로부터도 차별을 받아서는 안 된다는 비차별성의 원칙(차별성 배제의 원칙)이다. 우리의 현실에서는 미국 등의 다민족사회에서 볼 수 있는 인종과 종교 등의 주거차별이 거의 존재하지 않은 것 같다. 그러나 소득수준 및 신체장애 여부 등에 따라 거주상의 차별이 존재한다.

셋째, 모든 사람들이 접근가능(accessibility)하고, 이용가능하고, 안전해야 하며, 그리고 평화롭게 살아갈 수 있는 집(거처)이 필요하다. 접근-이용가능성이란 내 집 마련이 용이한(affordable) 가격의 집(자가소유의 경우)과 임대료 지불이 가능한 집(적정 임대료)이 존재해야 한다는 것을 포함한다. 그러나 도시빈민 등 사회취약계층의 경우 그들의 경제사정에 맞는 적정임대료의 정상주택이 시장에는 존재하지 않는다. 그들의 경제수준에 가장 적합한 주택은 달동네나 산동네 등의 불량주택이나 비닐하우스 등의 불량무허가 주택이다. 실제 사회 취약계층에게는 접근-이용 가능한 주택이

부족할 뿐 아니라 기존의 불량주택도 재개발사업으로 철거되어 이들이 거주할 공간이 축소되어 주거불안정이 심화되는 문제점을 발견할 수 있다. 공공임대주택이 이러한 계층에게 필요한 주택이지만 공급된 임대주택은 부족한 상황이다.

모든 소득계층에게 '적절한 주택(adequate housing)'이란 각 소득계층이 부담 가능한 수준에서 제공되는 주택을 말한다. 우리 나라의 주거비는 소득수준에 비해 매우 높다. 서울의 경우 주택가격은 1991년 현재 연소득의 9.3배(Price to Income Ratio: PIR)에 이르고 있는데, 이것은 선진국 도시들이 3-5배 정도인 것과 비교하면 대단히 높은 수준이다. 또 연소득에서 임대료가 차지하는 비중(Rent to Income Ratio: RIR)도 서울의 경우 29%로 세계 주요 도시에 비해 월등히 높은 수준이다.

넷째, 노숙자는 국가로부터 특별한 보호를 받으며 이들을 위해 국가는 임시거처를 마련하는 노력을 기울여야 한다. 이는 노숙자(homeless) 우선의 원칙이다. 노숙자는 생명에 위협을 받고 있는 주거빈곤 최악의 상태이다. 그래서 어떤 경우 보다 노숙자들에게 주거의 기본욕구가 충족되도록 배려해야 한다. 종전에도 노숙자들이 존재하였지만 1997년 말 IMF 이후 실업자의 증가 등과 연계되어 도시지역의 노숙자는 크게 증가하였다.

다섯째, 모든 사람들은 물, 전기, 채광, 상하수도, 도로 등 공공서비스와 지역사회 편의시설을 이용할 권리를 가진다. 적절한 주거란 이러한 주거서비스가 보장되어야 하는 것이다. 현재 우리나라의 공공서비스와 지역사회 편의시설은 지역별, 주거지별로 큰 차이를 보이고 있다. 특히 고소득층 주거지역과 빈민지역은 그 서비스 수준 면에서 큰 차이와 차별을 발견할 수 있다.

여섯째, 적절한 주거란 주거공간이 너무 좁아서는 안되며, 추위, 습기, 더위, 비, 바람 등을 막을 수 있는 수준이어야 한다(habitable). 저소득 임차가구들은 과밀로 시달리고 있다. 서울시의 경우 단칸방 거주 가구수가 줄어들고 있는 추세이긴 하지만 1995년의 센서스에 따르면 전체 가구의 약 13%가 단칸방 거주 가구로 밝혀졌다.

일곱째, 인간다운 주생활을 영위하려면 문화적 특성이 보호되어야 한다(culturally adequate). 예를

들어 빈민들은 그들 나름대로의 주거문화와 지역공동체적 전통과 속성이 존재한다. 결코 가난한 사람들의 문화를 저급한 것으로 매도할 수는 없다. 오히려 도시지역 달동네와 산동네의 불량주거지가 이웃 간의 유대와 상호부조문화가 더 발달되고 건전하다고 평가할 수 있다. 특히 재개발사업의 철거로 인해 빈민들의 공동체 문화가 사라지는 것은 사회적으로 안타까운 일이다.

3) 외국의 경우

주거빈곤을 확인하고 이에 대한 정책을 수립하려면 최저주거기준이 설정되어야 한다. 안타깝게도 우리 나라는 아직 제도적으로 최저주거기준이 설정되어 있지 않다. 이는 정부의 사회정책, 주택정책이 인간의 삶의 질 개선을 위하여 체계적으로 접근하지 못하고 있다는 점을 반증하는 것이다.

선진 외국의 경우 대부분의 국가가 법적으로 주거빈곤선(housing poverty line) 혹은 최저주거기준(housing minimum standard)을 정하여 이에 대한 주택정책을 펴고 있다. 이들 선진국들의 주거빈곤에 대한 체계적인 접근방법에 대한 이해는 향후 우리 나라 서민주거안정과 주거빈곤문제를 해결하는데 시사하는바 매우 크다고 판단되어 몇몇 국가의 경우를 살펴 보도록 한다.

(1) 영국

영국은 서구 선진국 중에서 가장 공공주택의 공급이 많은 국가 중의 하나다. 영국은 1980년대 말 현재 전체 주택의 약 30%가 서민주거안정을 위해 공급한 사회주택(영국에서는 council housing이라 함)이기 때문에 주거빈곤층의 모든 가구는 국가로부터 주거복지혜택을 받고 있다고 해도 과언이 아니다.

1980년대 초 이후 대처가 이끄는 보수당 정부가 주거복지비를 대폭 삭감하는 일대 변혁이 있긴 해도 기본적으로 주거빈곤층을 위한 정부의 서민주거안정노력은 변함이 없다. 영국의 경우 불량주택 혹은 부적합주택이란 다음 사항 중 하나 혹은 그 이상이 결여된 상태의 집을 말한다. i) 욕실, ii) 실내화장실, iii) 세면대, iv) 조리시설 및 오수배수용 시설, v) 냉·온수 사용가능시설, vi) 적정 자

연체광, vii) 방습, viii) 쓰레기 및 하수처리, ix) 주택의 내부구조 및 설계 등이다. 이중 i)번에서 v)번까지를 주택의 기본서비스라 한다.

이러한 불량주택은 주택개량 및 주택재개발의 대상이 될 뿐 아니라 이들 주택의 거주자는 가장 시급히 주거불안을 겪는 주거빈곤층이라 판단하여 공공주택의 최우선 입주대상자로 판단한다. 각 지방정부는 나름대로 기준에 근거해 사회주택을 공급하고 있는데 그 공급방식과 배분기준은 지방정부에 따라 약간의 차이가 존재한다.³⁾ 그러나 기본적으로 주택빈곤층이라 판단되는 가구들, 예를 들어 ① 불량주택재개발로 인한 철거민, ② 1977년 주택법이 정한 무주택자,⁴⁾ ③ 신체장애 등의 이유로 국가로부터 보호를 받아야 할 주민 등은 반드시 공공주택의 입주 대상이 된다(하성규, 1991: 404-411)

아울러 공공주택도 주택의 면적, 규모가 차이가 있기 때문에 가구원수에 따라 주택을 배분하게 되는데 예를 들어:

- 방 하나 주택의 경우는⁵⁾: ① 어린이가 없거나 임신중인 부부, ② 부부와 1세 이하의 어린이 1인 등의 가구
- 방 둘 주택의 경우는: ① 부부와 1세 이상의 어린이, ② 부부와 동성의 어린이 2인 ③ 부부와 6세 이하의 어린이 2인 등의 가구
- 방 셋 주택의 경우는: ① 부부와 6세 이상의 어린이 2인 ② 부부와 어린이 3-4인 등의 가구에 배정하도록 한다.

(2) 일본

일본도 서구 선진국과 마찬가지로 1968년을 기점으로 주택공급율이 100%를 상회하는 주택의 양적 문제를 해결한 상태라 할 수 있다. 일본은 오래 전부터 최저주택수준과 정상주택수준(평균주택수준)을 정하여 최저주택수준에 못 미치는 주택을 대상으로 주택의 질적 개선작업에 주택정책의 최우선 순위를 두고 있다. 1983년 현재 일본 총가구 중 14.8%가 최저주택수준에 미달하는 주택에 거주하고 있으며(Ha, 1987), 최저주택수준에 못 미치는 주택의 대부분이 공공임대주택과 민간임대주택이 차지하고 있다.

최저주거수준과 평균주거수준의 내용은 표 2에

나타나 있으며, 이중 주목해야 할 사실은 주거기준이 단순히 밀도나 설비에 국한하지 않고 주거환경(안정성, 위생 그리고 소음, 진동, 오염 등)까지 고려하고 있다는 점이다. 일본은 이러한 최저주택수준 이하의 가구들을 위한 공공주택의 공급이 점차 증대하여 1985년 현재 전체 주택재고 중 공공주택의 비중이 약 7%수준에 달하고 있다. 일본에서 가장 가난한 사람들이라 알려진 생활보조금(livelihood protection payments)을 지급받고 있는 가구수는 1984년 현재 전체 가구의 약 2.1%이며 이들 대부분이 공공임대주택에 거주하고 있다.⁶⁾

누구나 최저주거수준은 확보되어야 함은 물론 「유도주거수준」 목표를 설정하여 주택의 질적 개선을 정책의 최우선과제로 하고 보다 더 높은 수준의 주거환경과 국민 생활의 질 향상을 실시하고 있다.

4) 주거빈곤의 양상

통계청이 매 5년마다 실시하는 인구 및 주택센서스를 중심으로 살펴 보면 주거수준은 매년 향상되는 것으로 나타났다. 그러나 아직 우리나라는 주거과밀이라 판단되는 단칸방거주자가 전체 가구의 13%를 차지하고 있으며, 이 이외에도 새로운 주거빈곤이라 일컬어지는 비닐하우스, 별집, 다락방, 쪽방에 거주하는 가구가 상당수에 달하며, 불량주택재개발대상으로 지정된 지역에 거주하는 사람들도 많다.⁷⁾ 한 조사에 의하면 서울시의 무작위표본 4,982가구 중에서 인체공학기준에 의한 최저주거기준 이하의 가구는 면적 및 방수 최저기준에서 각각 21.3%와 22%로 나타났다.⁸⁾

1980년대부터 본격적으로 나타난 새로운 주거빈곤의 한 형태인 비닐하우스는 그 숫자를 정확히 파악하기 힘들다. 왜냐하면 비닐하우스는 고등소재나 화초를 재배하기 위한 특수한 시설물이기 때문에 주택으로 집계되지 않을 뿐 아니라 주민등록도 비닐하우스에는 불가능하다. 그러나 비공식적으로 알려진 바로는 비닐하우스에 거주하고 있는 가구는 서울에만 약 2만가구이다. 비닐하우스 거주자들은 주로 저소득층으로서 재개발로 인한 철거민이 대부분을 차지하며 비공식부문의 종사자들로서 상대적으로 교통이 편리한 곳에 입지

표 2. 일본의 거주기준(제3기 주택건설 5개년 계획)

구분	최저주거기준	평균주거기준
1. 거주실(居室) 1) 침실	- 부부침실별도(5세 이하 아동 1명 동거가능) - 7-17세 자녀는 부부와 별도 침실(1실 2인 가능, 12세 이상 성별 취침)	- 부부침실별도(3세 이하 아동 1명 동거가능) - 4-14세 자녀는 부부와 별도 침실(1실 2인 가능, 12세 이상 성별 취침)
2) 식사실 및 거실	- 식사실 겸 부엌(1인 세대는 부엌만 확보) - 규모는 인원수에 따라 7.5m ² , 10m ² 이상	- 식사실 겸 부엌(1인 세대는 부엌만 확보) - 규모는 인원수에 따라 7.5m ² , 10m ² 이상 - 식사실 겸 부엌(1인 세대는 식사실 겸 부엌) - 규모는 인원수에 따라 5m ² , 7.5m ² (식사실 겸 부엌일 경우 7.5m ² , 10m ²) - 2인 이상 세대의 거실확보 규모는 10m ² , 13m ² , 16.5m ²
2. 설비	- 원칙적으로 전용변소 및 세면소 - 1인세대를 제외하고는 원칙적으로 전용욕실의 확보 - 한냉지의 경우 난방시설 확보	- 2인 이상 세대의 전용변소, 세면소 및 욕실을 단독으로 확보 - 1인세대는 전용변소 및 세면소 - 난방시설의 확보
3. 주택환경	- 재해에 대한 안전성 - 채광, 통풍, 환기, 단열, 방습, 방노, 방수, 차음 등의 적정수준 확보 - 주거주실의 일조시간은 동지기간에 4시간 이상 확보 - 소음, 진동, 대기, 오염, 악취를 극력 제거 - 복지, 교육, 후생, 구매 등 시설 편리성	- 재해에 대한 안전성 - 채광, 통풍, 환기, 단열, 방습, 방노, 방수, 차음등의 적정수준 확보 - 주거주실의 일조시간은 동지기간에 4시간 이상 확보 - 소음, 진동, 대기, 오염, 악취를 극력 제거 - 복지, 교육, 후생, 구매 등 시설 편리성

자료: 국토개발연구원, 주거기준설정에 관한 연구, 1986에서 재인용.

한다는 일반적 특징이 있다.

서울의 경우 주거빈곤의 유형으로는 노숙, 비닐 하우스, 닭장-별집, 지하단칸방-다락방, 쪽방 등 5가지로 나타나며 각각의 한계적 특징을 지니고 있다. 주거빈곤을 주택의 상태(주택의 물리적·질적 수준)에만 근거하여 판단하는 접근방식과, 주택과 사람을 동시에 고려하여 판단하고자 하는 접근법으로 나누어 생각해 볼 수 있다.

후자의 접근방식이 보다 더 유용하다고 생각된다. 주택은 물리적 실체이고 가시적인 대상이지만 거주(住居)는 주택 + 사람, 즉 삶의 공간(집)과 그 속에 살아가는 주체인 사람(가구원)의 주거상태 및 주택 소비양식까지를 포함하는 광의적이고 인간중심적 접근이라 할 수 있다. 이러한 접근을 중시하는 까닭은 주거빈곤선(housing poverty line)을 설정할 경우 미국, 영국 등의 기준과 아프리카 어떤 국가의 주거기준이 다를 수밖에 없다는 “주거의 사회문화적 관점”을 매우 중요하게 파악할 필요가 있기 때문이다.

점유형태별로 보면 주거빈곤은 거의 대부분 임

차가구에 나타나고 그 중 사글세나 월세가 전세에 비하여 주거빈곤상태가 더 악화되어 있다.⁹⁾ 그리고 가구형태 및 생애주기별 주거빈곤가구로는, 첫째, 노인(노령)가구로서 노부부가구 혹은 노인 단독가구로서 자식이 없거나 있다 해도 도움을 받지 못하고 경제적으로 매우 빈곤하며 현재 주거상태가 아주 열악한 경우이다. 둘째, 가구주가 장애인으로서 정상적인 경제활동을 하기 힘든 경우이며 저소득으로 인한 주거빈곤을 겪는 가구이다. 셋째 결혼가구, 소년소녀가장, 부부이혼 등 가정적으로 결함을 지녔거나 부모가 모두 사망 혹은 기타의 사유로 자녀양육이 불가능한 경우이다. 이들 가구는 저소득 혹은 무소득으로 불량주거상태를 벗어나기 힘든 상태에 처해 있다. 넷째, 일반 빈곤가구로서 위에서 언급한 사항에 해당되지 않지만 현재 주거 빈곤을 겪고 있는 가구이다. 이런 가구는 몇 가지 유형으로 분류 가능한데, 가구의 만성질병으로 인한 저소득, 무학 등 교육과 기술의 부족으로 인한 경우, 자발적인 빈곤층으로서 일할 수 있는 신체적 조건을 가졌음에도 나태

등의 개인적 사유로 인한 빈곤상태인 경우를 들 수 있다.

1980년대 이후 도시지역 주거빈곤 양상은 종전과 달리 나타나고 있다. 먼저 가장 뚜렷한 현상의 하나는 종전의 집단적인 불량촌, 불량주거지가 점차 소규모, 파편화되어 상존하고 있다는 점이다. 물론 집단화된 불량주거지도 없지 않지만 비닐하우스, 별집, 다락방, 쪽방 등 불량주거의 형태가 매우 다양하고 분산되어 나타나고 있다는 점이다.

이들 중 주거빈곤의 실체로서 쪽방은 새로운 정책대상으로 떠오르고 있다. 집단적 형태의 불량촌이 사라지는 상황에서 대안적인 불량주거의 한 형태로 쪽방이 대도시 전역에 산재하고 있다는 점이다. 쪽방의 특징을 보면,

- ① 약 0.5평- 1평 정도의 크기로 성인 혼자만이 생활할 수 있는 작은방으로서 주거서비스가 불량하거나 불비하고,
- ② 보증금 없이 일세(일부 월세)의 임차점유 방식을 취하고,
- ③ 쪽방의 이용자들이 대부분 빈곤층이며, 노숙을 경험한 사람들도 상당수 포함되며,
- ④ 대부분 무허가 숙박시설의 형태를 띄며,
- ⑤ 이러한 형태의 주거시설이 도심 내 집중적으로 형성되어 있다(서울의 경우).

쪽방에 사는 사람들 중에는 노숙과 쪽방을 오가거나 잠시 노숙자용 시설을 이용해 본 사람들이 일부 있음을 알 수 있다.¹⁰⁾ 이와 같이 쪽방과 노숙을 번갈아 생활하는 이유에는 계절과 날씨가 큰 작용을 하는 것으로 보인다. 실제로 쪽방 영업을 하는 사람들의 말에 의하면, 비가 오거나 겨울철에는 쪽방이 차고 날이 풀리면 방이 많이 빈다고 한다. 특히 일세일 경우에는 계절과 날씨가 큰 영향을 미쳤다. 현재 서울 도심에는 약 5,000개 정도의 쪽방이 운영되고 있는 것으로 추정되며,¹¹⁾ 화장실이나 세면시설 등은 공동으로 쓰는 것이 일반적이고 이들 시설은 매우 열악한 상태이다. 한편 대부분 혼자 살고 있는 쪽방 거주자들이 하는 일은 소위 3D 업종의 일이라는 것이다.

3. 삶의 질과 주거환경 개선을 위한 발전 대안 모색

삶의 질과 주거환경개선을 위한 발전대안의 모색은 광의와 협의로 나누어 논의할 필요가 있다. 광의의 논의는 주거환경을 둘러싼 관련분야를 총괄적으로 고려하는 것이고, 협의의 논의는 주거빈곤에 국한하여 접근하는 것이다. 여기서는 광의의 접근을 살펴 본다.

삶의 질과 관련된 각종 지표들은 인간생활과 관련된 상태를 표시하기 때문에 상호 배타적 영역에 의해 구분되는 것이 아니라 어느 정도의 공동영역을 포함하게 되므로 상호 연계되는 특징이 있다. 주거분야 연관 정책과제로 환경, 경제, 문화/교육, 복지, 기반시설, 정주환경 등은 상호 밀접한 관계를 가진다. 그리고 삶의 질을 구성하는 각 요소들은 지속가능한 개발의 개념의 수용도 중요하다.

특히 정주환경은 주거에 관련된 사항인 주택, 인간다운 주거생활을 영위하기 위해 요구되는 각종 지역사회 서비스인 학교, 병원, 경찰서, 우체국 등의 공공서비스와 안전, 교통 등의 부분이 포함된다(표 3).

삶의 질을 향상시키고자 하는 각종 정책과제들은 서로 연계되어 측정할 수 있다. 그리고 측정된 지표들은 구체적이면서 효과적인 실천방안이 뒷받침될 때 본래의 목적을 달성할 수 있다. 미

표 3. 주거(정주)환경분야의 부문별 및 지표내용

부 문	지표의 내용
주택	· 무주택자비율 · 소득대비 주택가격비율 · 소득대비 임대료비율 · 주택최저기준이하 거주자비율 · 중위가격의 주택을 구매할 능력이 있는 주민수
공공시설 및 서비스	· 학교, 병원, 경찰서, 우체국, 은행 등에 대한 접근성 · 규정시간내 구급차 도착비율 · 쓰레기처리 서비스수준
상업시설	· 생필품 구매의 편리성
공동생활	· 이웃관계 만족비율 · 지역사회활동 참여율 · 지역사회단체의 수 · 자원봉사자수
안전	· 밤길을 걸을 때의 안전감 · 불안으로 인해 공공시설(근린공원 등) 사용을 회피한 경험자수 · 교통사고율
교통	· 대중교통수단이용 통근자비율 · 30분 이내 통근자비율 · 보도 없는 도로비율 · 자전거도로 연장

국의 오레건(Oregon)주를 비롯하여 많은 도시들이 삶의 질 지표를 설정하고 이를 정기적으로 평가하는 벤치마크제도를 도입하고 있다. 즉 정책과제와 세부항목들마다 연도별 목표를 정하고 이를 구체적으로 실천하기 위해 정기적으로 측정함으로써 정책효과를 점검·평가하고 있다.

삶의 질 향상과 관련된 정책목표 실현을 위해서 몇 가지 고려해야 할 것들을 정리해 보면, 첫째, 안정성에 대한 고려이다. 자연피해와 방재, 화재, 가스폭발, 범죄 등 인간 삶의 안정을 위협하는 것들을 예방하고 제거하는 것이 무엇보다도 중요하다. 둘째, 쾌적성으로서 보다 질 높은 생활의 조건인 각종 오염의 최소화, 녹지·공원의 확대 및 생태계 보전 등이다. 셋째, 건강성으로서 보건, 위생, 의료, 사회복지, 최저주거수준, 상하수도 등을 들 수 있다. 넷째, 능률성이다. 이는 교육, 행정, 공공건설투자 등의 경제성과 편리성을 포함한다.

삶의 질에 관련된 정책과제를 해결하기 위해서는 적어도 네 가지 부문의 역할 규명과 접근을 고려해야 한다.

1) 21세기 삶의 질 향상을 위한 정부의 역할은 무엇인가? 여기서는 중앙정부와 지방정부로 나누어 생각해 볼 수 있다. 21세기는 지방자치가 정착되고 주민중심적인 지방자치로 발전된다고 예상할 때 중앙정부는 감독과 조정의 역할보다는 협력과 지원의 자세로 전환되어야 한다. 중앙집권은 권한이나 자원·정보·기술 등이 중앙정부에 집중되어 지방자치단체의 자주성이 제약되어 있는 경우를 말한다(Allen, 1958). 특히 지역의 주거 사정은 지방정부가 더 잘 알고 있으며 해당 지역의 삶의 질 향상을 위한 전략수립은 지방자치단체에게 맡겨져야 한다. 그래야 지역사회 특성을 적절히 감안할 것이며 해당 지역사회의 문화전통과 정서를 최대한 이해하고 활용할 수 있을 것이다.

한편 지방자치단체는 지방 고유의 토착적인 정서와 문화를 바탕으로 삶의 질 향상을 위한 정책 우선 순위의 결정과 중장기 발전계획을 확정해야 한다. 이러한 발전 계획은 주민의 참여 속에서 이루어져야 하며 구체적인 삶의 질 프로그램의 차질 없는 시행을 위해 필요한 재정을 확보해야 한다. 많은 지방자치단체는 낮은 재정자립도와 자체 수입원의 빈약성을 인식하고 이를 극복하기 위한

보다 적극적인 노력이 요구된다. 아울러 지방자치단체는 해당 지역사회의 삶의 질을 저해하는 요소들을 분석하고 정책과제에 근거한 지역사회 현황조사와 평가를 먼저 실시할 필요가 있다.

2) 민간부문, 특히 기업은 삶의 질 향상을 위해 무엇을 해야 할 것인가? 이윤 획득이 목적인 기업에게 정부와 유사한 역할을 기대할 수 없다. 그러나 소비자 보호가 강화되고 (예: 주택성능보증제도 등) 기업의 사회적 책임이 더욱 강조되는 21세기는 주민과 지역사회를 위한 기업의 자발적 노력이 요구된다. 21세기는 기업의 역할이 더욱 중요하게 평가받는 시기라 할 수 있다. 작은 정부를 지향하는 세계적 추세가 지속되면 공공과 민간이 협력하는 소위 제3섹터 형태의 주택 및 지역개발 프로그램이 확대될 전망이다. 이러한 관점에서 보면 민간부문(기업체)의 활동과 역할이 어느 때 보다 높이 평가받게 될 것으로 본다.

3) 1980년대 중반부터 우리 나라는 비정부단체(NGO)의 역할이 증대되고 있다. 전국적 NGO 뿐 아니라 지방 및 지역사회 주민단체(CBO)가 수적으로 크게 증대하고 있으며 그 역할도 점차 확대되고 있다. 따라서 21세기는 NGO와 CBO가 정부정책의 평가와 견제세력으로, 기업의 반사회적 행태를 감시하는 가장 강력한 힘을 지닌 실체로 등장하리라 본다. 이러한 관점에서 21세기는 NGO와 CBO의 활동이 보다 효과적이고 인간의 삶의 질 향상에 기여할 수 있도록 제도적인 지원이 필요하고 주민의 자발적 참여가 필요하다. 아울러 주거빈곤층의 주거권을 확보하기 위한 노력은 NGO와 CBO의 활동과 연대를 통해 보다 효과적으로 전개할 수 있을 것이다.

4) 삶의 질 영역은 주민 자신의 생활세계의 문제이며 주민 자신의 책임이 가장 크다고 생각된다. 주민 스스로가 보다 더 질 높은 삶을 위한 노력과 함께 인간다운 주거공간이 될 수 있도록 공동체적 협력이 필요하다. 이미 선진국은 오래 전부터 지역사회 공동체 운동이 활성화되었고 일본도 유사한 운동이 80년대 중반부터 본격화되고 있다. 아파트공동체운동, 임차가구 연합회(예: 영국의 SHELTER 운동), 주택협동조합운동 등 주민 주도적 주거운동은 좋은 예가 된다. 삶의 질 향상은 주민이 주체적으로 참여하고 만들어 가는 과

정 속에서 가능성이 높아 가는 것이다.

4. 결론

삶의 질은 인간의 존엄과 가치가 훼손받지 않고 건강하고 문화적인 최저한도의 생활이 확보되는 것에서부터 출발한다. 그러므로 삶의 질을 구가하기 위해서는 먼저 인간의 기본욕구인 의, 식, 주 문제를 해결하는 것이 필수적이다. 우리 나라는 먹고, 입는 문제는 대부분 해결된 상태이나 거주 문제는 오히려 심화되고 있다.

우리 사회의 주거빈곤을 경험하고 있는 가구들이 적지 않다. 경제성장에도 불구하고 주거부문은 빈익빈 부익부가 커지고, 사회취약계층의 주거불안정과 열악한 주거환경은 해결되지 않고 있다. 이를 해결하기 위해서는 주거빈곤에 대한 정부의 정책적 노력이 절대적으로 필요하고 동시에 최저주거기준의 설정, 이를 제도적으로 접근할 수 있는 법의 개정 등 새로운 접근법의 시도가 요구되고 있다.

주택부문의 지표는 단순히 주택 그 자체에 국한할 것이 아니고 주택의 사회적 기능을 고려해야 한다. 이는 인간정주환경과 상호 밀접하고 포괄적으로 수용해야 하는 관련 지표들을 필히 고려해야 한다. 그리고 최근 대도시 지역의 주거빈곤 실체로서 나타난 노숙자, 쪽방, 비닐하우스 등에 거주하는 사람들에 대한 사회정책적 배려가 매우 중요하다.

註

1) 삶의 질은 다양하게 받아들여 지고 또 이를 반영하는 지표도 대상국가 및 연구목적에 따라 달리 나타난다. 특히 삶의 질 지표에 있어 문제가 되는 것은 개인의 차원에서 평가되는 소위 '주관적'인 견해와 평가 기준이다. 삶의 질은 매우 주관적일 수 있으며 다차원적인 개념으로, 개개인이 어떤 직종, 어디에서 어떤 역할을 하면서 살아가느냐에 따라 달라질 수 있다(최병두, 1996). 아울러 사회변화에 대한 개인적인 의식과

가치에 따라 요구, 만족감, 성취감 등이 달리 나타날 수 있다는 문제점이 지적되기도 한다(Campell, 1972). 사실 삶의 질을 지표화하는 데는 통일된 기준이 없을 뿐 만 아니라 측정될 수 있는 객관적 지표는 너무 제한적이고 추상적인 것이 많다는 문제점이 따른다.

- 2) 대표적인 사례로는 1980년대 중반 이후 서울 상계동, 목동 등의 재개발사업을 통한 강제철거와 최근의 노원구 중계동 광석마을, 종로구 무학동, 관악구 봉천동, 하왕 2-1지구, 금호 1-6지구 등으로 너무나 많아 일일이 열거할 수 없을 정도이다.
- 3) 영국의 지방정부가 채택하는 사회복지배분방식은 크게 3가지로 분류된다: ①공적제(a merit system), ②등록기간순위제(a date order system), ③점수제(a point system)이다.
- 4) 무주택자란 자가소유의 집이 없을 뿐 아니라 남의 집에 세 들어 살기에도 힘든 가구, 즉 임대주택의 임차료 지불능력이 없는 빈곤가구를 포함한다. 대부분 주택수당(housing allowance) 지급 대상자들이다.
- 5) 1침실주택이란 거실+침실+식당+화장실(욕실+변소)+창고가 있는 1단위의 주택을 의미한다.
- 6) 일본 東京 이따바시(Itabashi)지역의 공공임대주택 거주가구자의 40.8%가 생활보조금지급대상자로 밝혀졌다.
- 7) 불량주택재개발지구에 거주하는 주민에 대한 정확한 통계자료를 확보하기가 힘들다. 예를 들어 미시행된 불량주택재개발지구의 대상건물은 41,770동(1994년 2월 현재)으로 밝혀져 있으나 이 대상건물에 거주하는 주민 수는 정확히 알려져 있지 않다. 불량주택 거주인구를 추정하여 보면, 기존 불량주택의 호당 평균거주가구수(2.2가구) × 평균가구원수(4.4인) × 불량주택지구 대상건물(41,770동) = 404,333명이다. 불량주택호당 평균거주가구수와 평균가구원수는 사당4동 및 상계2지구 불량주택지구의 평균치를 사용한 것이다.
- 8) 국토개발연구원, 1989, 『주거기준설정에 관한 연구』의 거주기준을 주택공사 조사자료(1992)에 적용하여 산출한 것임; 서울시정개발연구원, 1994, 서울시 주택정책 기본방향, 21-22 참조.

- 9) 윤석범의 사례조사에 따르면 절대빈곤 가구의 점유형태는 297의 응답자 중 56.6%에 해당하는 168가구가 자가이고, 37.3%가 월세이며 전세가구는 약 5% 정도밖에 안된다. 이 조사는 도시지역만을 대상으로 한 것이 아니고 농촌지역을 포함하고 있다. 도시지역 절대빈곤 임차 가구중 월세 가구의 비중이 높다. 농촌지역의 절대빈곤층은 약 9.1%가 자가이다. 이는 농촌과 도시의 빈곤층 주택점유형태상의 차이를 보여주고 있는 한 예라 할 수 있다(윤석범, 1994, 164-165).
- 10) 조사결과 전체 36명 중 7명(19.4%)이 쪽방과 노숙을 오고가면서 생활을 한 것으로 확인되었다.
- 11) 쪽방조사는 한국도시연구소에서 두 차례에 걸쳐 이루어졌다. 1차 조사는 1999년 4월 12일부터 6월 3일까지 이루어졌으며, 2차 조사는 1999년 7월 1일부터 9월 17일까지 실시되었다. 1차 조사는 서울 도심내 쪽방의 소재지를 파악하고, 쪽방 사람들과의 개별면접을 통해 이들이 겪고 있는 어려움을 과거사와 현재 생활상태를 통해 살펴 보았다. 한편 2차 조사는 1차 조사를 바탕으로 쪽방 지역의 특징을 다각적으로 분석하고, 쪽방 사람들을 대상으로 개별면접 및 관찰면접을 병행하여 이들의 하루생활을 구체적으로 분석하였다.
- 이정우, 1996, "한국의 지역간 경제력 격차: 추이와 특징," *환경과 사회*, 9.
- 연세대학교 사회발전연구소, 1895, 한국 근로자들의 삶의 질에 관한 연구.
- 윤석범, 1994, 한국의 빈곤, 세경사.
- 윤종태, 1993, "도시빈곤층의 빈곤원인과 대책에 관한 연구," *지방자치연구*, 한국지방자치학회, 5(1).
- 최병두, 1996, "사회 환경적 삶의 질의 의의와 지역차," *환경과 사회*, 9.
- 하성규, 1999, 주택정책론(전정증보판), 박영사.
- 하성규·김재익, 1998, 도시관리론, 형설.
- 하성규, 1995, "주거빈곤실태와 복지증진방안," 서울시정개발연구원 개원 3주년 기념심포지움.
- 하성규, 1996, "주거권과 삶의 질 개선," 국민복지추진연합 심포지움.
- 하재홍, 1992, "서울 시민의 삶의 질 실태와 시정부의 공공정책의 발전방향에 관한 연구," *한양대 행정논문집*, 제 11집, 제 7집(1986, 12).
- 한표환, 1994, 도시지표의 개발과 적용에 관한 연구, 한국지방행정연구원.
- Allen, L., 1958, *Management and Organization*, Macgraw-Hill, New York.
- Bauer, R. A.(ed.), 1966, *Social Indicator*, MIT Press, Cambridge.
- Campbell, A., 1972, Aspiration, satisfaction and fulfillment, in Campbell, A. and Converse, P.(eds.), *The Human Meaning of Social Change*, Russell Sage Foundation, 442-453.
- Drucker, P., 1989, *The New Realities*, Haper and Row, New York.
- Dunleavy, P. and Bredan O' Leary, 1987, *Theories of the State*, Macmillan, London.
- Friedman, J. and Weinberg, D. H. 1982, Housing consumption under a constrained income transfer, *Journal of Urban Economics*, 11.
- Gans, H. J., 1973, *More Equality*, Pantheon, N.Y.
- Ha, Seong-Kyu(ed.), 1987, *Housing Policy and Practice in Asia*, Croom Helm, London.

文 獻

- 김덕현·권용우, 1995, "삶의 질 대두와 공간-환경," *사회과학연구*, 경상대학교 사회과학연구소, 14, 1.
- 김형국·하성규, 1998, 불량주택 재개발론, 나남.
- 김영모, 1992, 한국빈곤연구, 한국복지정책연구소 출판부.
- 조용식, 1996, 공공계획에서 삶의 질 계획지표의 설정과 활용기법에 관한 연구, 서울대 환경대학원 석사학위 논문.
- 정규현·배규환·이달곤·최영명, 1994, 21세기 한국의 사회발전전략, 나남.
- 장영희, 1997, "서울시 최저주거기준 설정 및 저소득층 주택정책 방향," 복지주거기준 설정 및 정책구현을 위한 시민 공청회, 서울특별시, 서울시정개발연구원.

- Johnstone, D. F., 1988, *Toward a Comprehensive Quality of Life Index*, Social Indicator Research 20.
- Kennedy, P., 1993, *Preparing for the Twenty-First Century*, Random House, New York.
- Murie, A., Niner, P. and Watson, C., 1976, *Housing Policy and the Housing System*, George Allen & Unwin, London.
- Stone, M. E., 1993, *Shelter Poverty*, Temple University Press, Philadelphia.
- Sweezy, P. M., 1942, *The Theory of Capitalist Development*, Monthly Review Press, N. Y.
- Zapf, W., 1987, *German Social Report*, Social Indicator Research 19.
- Zolotas, X., 1981, *Economic Growth and Declining Social Welfare*, Bank of Greece.