

---

# 창신1정비구역 쪽방주민 실태조사 결과보고회 자료집

---

2022. 12. 20.

팀 창신(노들장애인자립생활센터, 2022홈리스주거팀)

2022 홈리스추모제공동기획단



## 목 차

---

오래된 불안이 들썩이는 곳

-창신동 쪽방촌의 주거불안과 돌봄불안에 대하여- ... 5쪽

민푸름\_노들장애인자립생활센터 활동가

2022년 창신1정비구역 쪽방 주민 실태조사 결과 ... 15쪽

이동현\_홈리스행동 상임활동가

## 조 사 참 여 자

---

■ 이동현\_홈리스행동 상임활동가

■ 민푸름\_노들장애인자립생활센터 활동가

■ 최하은\_노숙인인권공동실천단 자원활동가

■ 안혜선\_종로주거복지센터

■ 강석주\_종로주거복지센터

■ 김규원\_종로주거복지센터

■ 김소림\_종로주거복지센터

■ 유정옥\_종로주거복지센터

■ 이수희\_종로주거복지센터

■ 전해정\_종로주거복지센터

■ 조미라\_종로주거복지센터



# 오래된 불안

## -창신동 쪽방촌의 주거불안과 돌봄불안에 대하여-

### I. 들어가며

---

#### 1. 창신1정비구역 재개발사업 진행 과정

△ 2007.04.30. 창신·승인 재정비촉진지구 지정

△ 2010.02.11. 창신·승인 재정비촉진지구 재정비촉진계획 결정

△ 2013.10.10. 창신·승인 재정비촉진지구 지정 해제

(종로e-홍보방.

[https://www.jongno.go.kr/portal/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_000000001618&menuId=388338&menuNo=388338&nttId=249078](https://www.jongno.go.kr/portal/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000001618&menuId=388338&menuNo=388338&nttId=249078) / 서울특별시, 2021.12.2.보도자료, “창신1,2,3,4구역 도시정비형 재개발사업 정비구역 지정 및 정비계획 결정, 경관심의(안) “수정가결” “도시환경정비예정구역으로 환원”)

△ 2014.04.17. 창신4도시환경정비구역 전환고시(주민요청으로 전환) 위 자료

△ 2016.08.11. 2025 서울시 도시 및 주거환경정비기본계획 고시

△ 2019.12.23. 주민설명회 1차

△ 2020.07.21.~07.27. 주민설명회 2차(온라인)

△ 2020.08.28. 정비구역 지정(변경) 및 정비계획 결정(변경)(안) 공람공고

- 창신1~3도시정비형재개발구역 신설, 창신4도시환경정비구역→창신4도시정비형재개발구역으로 변경
- 창신1(1-1~1-6, 1-A), 창신2(2-1~2-3, 2-A), 창신3, 창신4(4-1~4-3)
- 2020년 12월 서울시로 입안 상정 서울특별시, 2021.12.2.보도자료, “창신1,2,3,4구역 도시정비형 재개발사업 정비구역 지정 및 정비계획 결정, 경관심의(안) “수정가결”

△ 2020.09.01.~10.05. 창신 도시정비형 재개발사업 정비구역 지정(변경) 및 정비계획 결정(변경)(안) 공람공고 및 관련기관(부서) 협의

△ 2021.12.01. 2021년 제16차 서울시 도시계획위원회, 정비구역 지정 및 정비계획 수립, 경관심의(안) 수정가결 위 자료

- 1·2구역은 문화재(홍인지문) 양각 및 산업특성 보존 등을 고려하여 소단위정비형을, 3·4구역은 대규모 블록 단위로 개발하는 일반정비형의 정비수법
- 이 지역의 쪽방(쪽방필지 면적 3,360.4㎡, 쪽방주민 약 320명) 밀집 현황을 고려하여 쪽방관련 허용용적률 인센티브 100%를 신설하였고, 이 중 50%는 의무, 나머지 50%는 선택사항으로 계획하였으며, 기타 허용용적률 인센티브의 항목은 적용비율을 조정하여, 쪽방의 물리적 환경이 조기에 개선되도록 함

△ 2022.01.07. 정비구역 지정(변경) 및 정비계획 결정(변경)(안) 재공람공고

- 창신 1, 2 구역 더 소분됨 : 창신1(1-1~1-10, 1-A), 창신2(2-1~2-5, 2-A / 창신2는 2020.11.24.종로구의회 건설복지위원회 논의안건으로 제출 당시 2-1~2-4, 2-A로 한 차례 더 소분됨), 창신3, 창신4(4-1~4-3)
- 쪽방 거주민 이주대책 포함

△ 2022.04.28. 정비구역 지정(정비계획 결정 포함) 및 지형도면 고시

△ 2022.05.12. 정비구역 지정(정비계획 결정 포함) 및 지형도면 정정고시

- 도면 제목과 범례 오기 사항 정정고시

## II. 창신1정비구역의 주거불안과 돌봄불안

### 1. 창신1정비구역의 주거불안

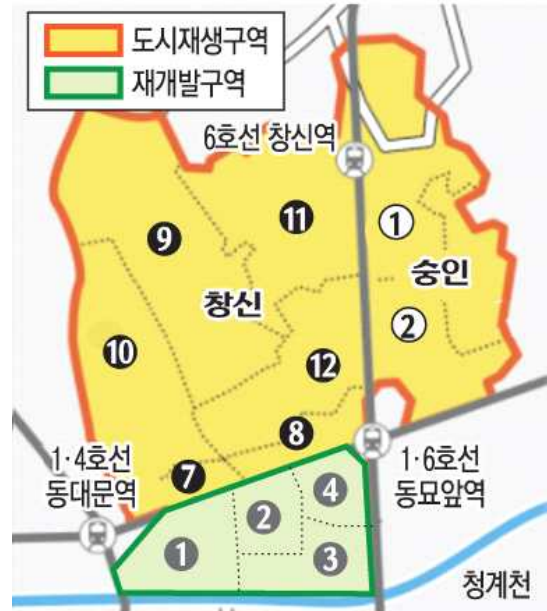
창신1정비구역 실태조사에서는 크게 1) 주거 및 생활, 2) 건강과 사회서비스, 3) 재개발 3가지 부분에 대해 여쭙봤다. 그중에서도 특히 재개발에 대해 여쭙 때 ‘뭘 굳이 그런 걸 묻냐’는 되물음이 많았다. 이런 되물음 뒤에는 ‘내가 20여 년 전에 처음 창신동에 올 때부터 재개발이 된다고 했었다’, ‘15년 전부터 하네 마네 했던 재개발이 결국 안됐다’, ‘지금이라고 뭐가 다르겠냐, 이러다가 결국 안될거다’ 라는 대답이 이어졌다. 창신동 밖에서는 창신동 쪽방촌을 둘러싼 재개발로 시끌시끌한데 그럴 리가 있냐 싶겠지만 창신동 안을 자세히 들여다보면 그럴 수도 있겠다고 수긍이 되는 부분이 있다.

동대문 지구단위계획구역 위치도



<사진출처=이데일리>

옛 창신송인뉴타운 위치도



<사진출처=이투데이>

실제로 창신동 쪽방촌이 포함된 현 창신1정비구역에 대해 본격적인 재개발 이야기가 시작된 것은 지금으로부터 20년 전인 2002년부터다. 2000년도 도시계획법이 개정되며 도시설계와 상세계획이 통합된 지구단위계획이 도입되었다. 상위법 개정에 따라 당해 서울시는 도시계획조례를 개정하며 기존의 지구단위계획을 재정비해 계획적인 도시개발을 유도하고자 하였다. (지구단위계획과 도시개발의 상관관계) 이에 따라 동대문 지구단위계획 또한 재정비되며 창신동 쪽방촌이 포함된 현재 창신1정비구역 또한 동대문 지구단위계획구역에 도시개발이 불붙었다.

이후 '비강남권 개발'의 대표적인 지역 중 하나로 '강북 르네상스 시대'의 개막지라고 불리며 부동산이 들썩이기 시작한 창신동은 2005년 뉴타운 후보지로 선정되면서 도시개발에 가속도가 붙는 것처럼 보였다. 뉴타운사업이라고 불린 소위 재정비촉진사업은 이명박 전 서울시장과 함께 민선 3기를 맞이한 서울시가 강남, 강북 간 지역불균형 문제를 해소하겠다고며 낙후된 지역환경을 개선하고, 특히나 강북지역의 '노후불량주택지'를 계획적으로 정비하겠다고 내놓은 정책이다. 기존의 재개발사업이 소규모 단위로 진행되는 것과 달리 커뮤니티, 생활권이라는 대단위로 진행되는 것이 특징이다. 2007년 창신동이 뉴타운 사업지로 최종 결정되면서 재개발 사업의 실질적인 근거가 마련되었다며 '뉴타운 발 부동산 광풍'이 불고, 부동산 투기, 투자자들의 자본이 급격히 몰리기도 했다.

그러나 해당 뉴타운 사업지에는 창신동 쪽방촌이 포함되어 있지 않았다. 뉴타운 사업지로 선정된 곳은 창신, 송인지구로 창신동 북쪽에 위치하여있고, 창신동 쪽방촌은 대로변 건너편인 남쪽에 위치하고 있다. 2006년 뉴타운 사업이 확정된 이후, 2013년 주민들의 요청에 따라 뉴타운지구 지정 해제가 되기까지, 이후 뉴타운 출구전략으로 기존의 뉴타운사업이 물리적 정비 위주였던 데 견줘, 한양도성 등 각 지역의 문화자원을 활용해 정체성을 되찾고, 마을공동체 활성화와 함께 일자리 창출도 꾀한다는 도시재생사업이 진행되기까지의 일은 엄밀히 말하면 창신동 쪽방촌 맞은편에서 일어났던 일이었다.

물론 그렇다고 해서 남측에 아무런 영향을 끼치지 않았던 것은 아니다. 2013년 뉴타운지구 지정 해제됨에 따라 해당지역은 '도시환경 정비예정구역'으로 전환되었을 뿐 여전히 도시재개발의 계획안에 포함되어 있었다. 다음 해인 2014년 창신 4구역이 먼저 도시환경 정비예정구역에서 도시환경 정비구역으로 전환된 것을 시작으로, 2015년부터 2018년까지의 서울시 해당 구역 활성화 용역, 2018년 종로구의 정비계획(안) 수립용역, 주민설명회, 공람 등을 거쳐, 2020년 12월 서울시에 입안으로 상정됐다. 2021년 도시계획위원회 심의에서 계획(안)이 수정 가결돼 2022년 1월 주민 재공람을 거쳐 마침내 금년 4월 창신1,2,3,4 도시정비형 재개발사업 정비구역 지정이 확정되었다. 결정 고시된 내용에 따라 재개발 대상지는 총 4개 구역으로 구분, 지역 특성을 고려하는 창신 1,2구역은 소단위정비방식·소단위관리방식으로, 3,4구역은 일반정비형으로 개발될 예정이다.

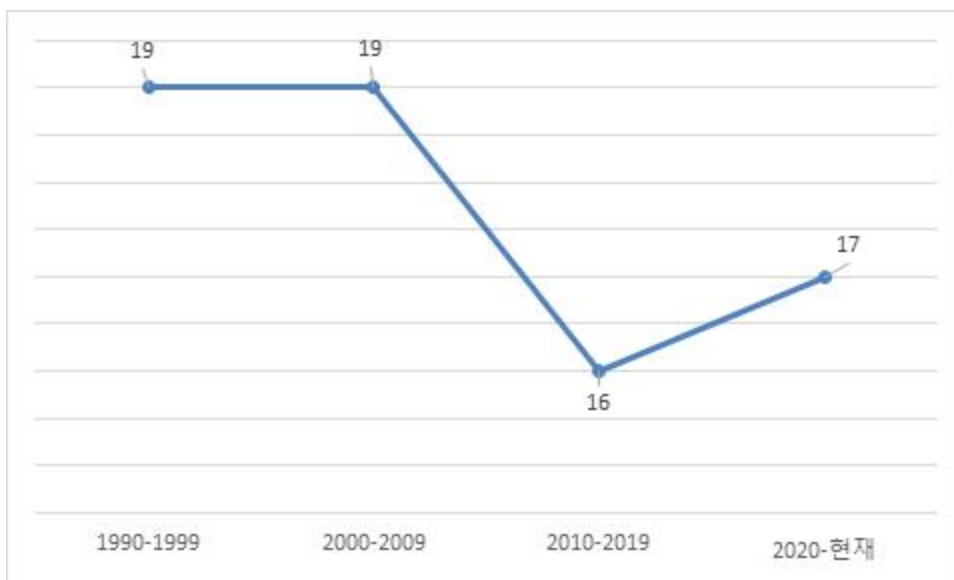
현행 재개발·공공기획 구역지정 절차 비교		신속통합기획 적용 후보지 공모 절차		
현행 재개발(5년)	공공기획(2년)	구분	시기	비고
주민제안 및 사전검토 (6개월)	주민제안 및 사전검토(4개월)	공모신청	9월23일~10월29일	각 구청 접수
사전타당성조사(12개월)		사전검토	11월	각 구청 검토
기초생활권계획 수립 (10개월)	공공기획+정비계획 (14개월)	후보자 추천	11월 말	각 구청별 4개소
정비계획 수립(20개월)		위원회 상정	12월 초	서울시 주거정비과
정비구역 지정(12개월)	정비구역 지정 (6개월)	선정 위원회	12월	서울시 주거정비과
		선정결과 통보	12월 말	

서울시 자료



급작스럽게 창신동 쪽방촌을 포함한 남측의 재개발사업에 가속도가 붙은 것은 오세훈 시장 취임과 더불어 도시재생사업이 새로운 변곡점을 맞이하게 되면서다. 취임 전부터 “박원순식 벽화마을 그리기 도시재생 사업부터 손보겠다”고 공공연히 밝혔던 오세훈 시장은 실제로 취임 직후인 2021년 6월, 도시재생사업 지역에서 재개발, 소규모 정비사업 등을 추진할 수 있도록 허용하는 ‘2세대 도시재생정책’을 발표했다. ‘재개발의 빗장’을 푼 것으로 평가되는 해당 정책은 ‘사전 타당성 조사부터 정비계획까지 서울시가 참여, 공공성을 갖춘 정비계획을 수립하는 것을 전제로 민간재개발의 활성화를 도모하는’ 공공기획이라는 이름으로 불렸다. 당해 9월부터 서울시는 ‘신속통합기획’으로 빠르게 이름을 바꾸며 얼마 남지 않은 공공의 냄새 또한 지워버렸다. 9월 오세훈 시장의 정비사업 규제 완화 방안 등을 담은 ‘도시 및 주거환경정비 기본계획’ 변경안이 서울시 도시계획위원회 회의에서 가결된 것도 크게 한몫했다. 변경안은 주거정비지수제 폐지, 신속통합기획 전면 도입, 주민 동의절차 간소화 및 동의율 변경 등을 주요 골자로 하며 민간 재개발에 힘을 실어준다. 실제로 해당 사업이 전면 도입되면서 구역 지정까지 소요시간은 기존 5년 이상에서 2년 이내로 대폭 줄게 됐다.

이후 21년 12월 창신, 송인지구가 신속통합기획(이하 신통기획)의 대상 후보지로 선정되고, 바로 다음 달인 22년 1월 창신1,2,3,4 도시정비형 재개발사업 정비구역 지정이 확정되면서 창신동이 다시 들쭉이기 시작했다. 22년 6월 팀창신에서는 창신1정비구역의 등기부등본 조사가 이를 뒷받침한다. 창신1정비구역 내 토지와 건물 103개호를 대상으로 등기부등본 조사를 실시한 바 있다.



위 그래프는 창신동 내 쪽방건물 직전 손바뀜이 이뤄진 연도를 10년 주기로 정리한 그래프다. 1990년에서 1999년, 2000년에서 2009년 사이에는 총 19개 호가, 2010년에서 2019년 사이에는 10개 호, 2020년부터 현재까지는 17개 호가 마지막으로 소유권이 변경되었다. 특히나 19뉴타운 지구로 후보지로 선정된 2005년부터 2009년 사이에 마지막으로 소유권이 변경된 건물 및 토지는 8개 호로 2000년부터 2009년 사이 마지막으로 소유권이 변경된 19개호 중 절반 가까운 건물 및 토지가 이 시기에 소유권이 변경되었다. 마찬가지로, 2020년 이후 17개 호의 소유권이 변

경되었는데, 이 중 오세훈 서울시장 취임일인 2021년 4월 이후 마지막으로 소유권이 변경된 건물 및 토지가 9개호로 절반이 넘는 수이다. 뉴타운사업 진행과 오세훈 서울시장의 당선 및 취임이 재개발 진행에 대한 실질적인 근거 그 자체로 기능했다는 걸 드러내는 대목이다. 2020년 이후의 손바뀜은 모두 2019년 12월의 1차 주민설명회 이후 이뤄졌다. 주민설명회는 창신1정비구역에 대한 재개발사업을 대외적으로 알리는 기능을 해서 주민 뿐 아니라 투자자 등이 재개발사업에 대해 인지한 계기가 되었기 때문에 중요한 사건이다. 특히나 외부 소유자들(창신동, 송인동 외 거주 소유주)의 비율이 급격히 늘었다. 2022년 6월 기준 외부 소유자들은 64명이었는데 직전 소유자들 중 외부 소유자들은 37명에 그쳤던 것에 비하면 특기할만 하다. 더불어 2020년 이후 신탁회사의 이름 또한登記부등본에 등장하기 시작한다.

이처럼 소유주가 급격히 변경되었다는 것은 단순히 손이 바뀌는 것을 넘어 창신동 쪽방촌에 본격적인 재개발사업 추진상황을 상징적으로 보여준다. 재개발 사업이 추진되는 와중 바빠 요동치는 외부 투자자들의 손길과 자본들의 여파를 받아 창신동 쪽방촌 주민들이 마주한 주거불안도 심해졌다. 금년 1월 재공람공고된 ‘정비구역 지정(변경) 및 정비계획 결정(변경)(안)’에는 쪽방 거주민에 대한 이주대책이 포함되어 있다. 그러나 이러한 이주대책이 실효성이 없기 때문에 창신동 쪽방촌 주민분들은 사전퇴거를 강요받았다. 발표된 쪽방 거주민 이주대책에는 아래와 같은 내용들이 포함되어 있다.

창신 도시정비형 재개발구역 쪽방 정비 가이드라인


**제3호 목적**  
창신 도시정비형 재개발구역 쪽방 정비 가이드라인은 창신1 정비 도시정비형 재개발구역의 사업시행을 위해 쪽방 방앗간 등의 시설을 정비하고, 쪽방 정비에 필요한 토지를 확보하고 그 용도가 있다.

**제3호 용어의 정의**

1. 가이드라인에서 용도로 사용하는 용어에 대한 설명은 같다.
2. “창신 도시정비형 재개발구역(이하 정비구역)의 범위”는 서울특별시 용무국 관할 구역 330-1번지 일원에 설치된 지역의 면적을 말한다(별첨 1, 2, 3, 4, 5, 6).
3. “정비구역”은 1차 정비 구역에 2차 정비 구역의 지역으로 포함시키는 지역을 말한다.
4. “정비구역”은 별첨 1(4차 정비 구역)에 2차 정비 구역의 지역으로 포함시키는 지역을 말한다.
5. “정비구역”은 별첨 2(4차 정비 구역)에 2차 정비 구역의 지역으로 포함시키는 지역을 말한다.
6. “정비구역”은 별첨 3(4차 정비 구역)에 2차 정비 구역의 지역으로 포함시키는 지역을 말한다.

**제3호 적용 기준 및 단계별 적용방법**

1. 정비구역(이하 정비구역)은 구역 내 방앗간, 방앗간 등 시설을 정비하고 구역 내 내외 거주민을 위한 정비사업을 추진할 수 있도록 한다.
2. 정비구역(이하 정비구역)은 구역 내 방앗간, 방앗간 등 시설을 정비하고 구역 내 내외 거주민을 위한 정비사업을 추진할 수 있도록 한다.




**제4호 목적 및 정의**

창신 도시정비형 재개발 구역의 정비 목적은 창신1 정비 도시정비형 재개발구역의 사업시행에 필요한 토지를 확보하고 그 용도가 있다.

1. 정비구역(이하 정비구역)은 구역 내 방앗간, 방앗간 등 시설을 정비하고 구역 내 내외 거주민을 위한 정비사업을 추진할 수 있도록 한다.
2. 정비구역(이하 정비구역)은 구역 내 방앗간, 방앗간 등 시설을 정비하고 구역 내 내외 거주민을 위한 정비사업을 추진할 수 있도록 한다.

**제4호 적용 기준 및 단계별 적용방법**

1. 정비구역(이하 정비구역)은 구역 내 방앗간, 방앗간 등 시설을 정비하고 구역 내 내외 거주민을 위한 정비사업을 추진할 수 있도록 한다.
2. 정비구역(이하 정비구역)은 구역 내 방앗간, 방앗간 등 시설을 정비하고 구역 내 내외 거주민을 위한 정비사업을 추진할 수 있도록 한다.

※ 후 순위 사업구역(이하 정비구역)은 창신1 정비 도시정비형 재개발구역의 정비 목적은 창신1 정비 도시정비형 재개발구역의 사업시행에 필요한 토지를 확보하고 그 용도가 있다.  
※ 후 순위 사업구역(이하 정비구역)은 창신1 정비 도시정비형 재개발구역의 정비 목적은 창신1 정비 도시정비형 재개발구역의 사업시행에 필요한 토지를 확보하고 그 용도가 있다.  
※ 후 순위 사업구역(이하 정비구역)은 창신1 정비 도시정비형 재개발구역의 정비 목적은 창신1 정비 도시정비형 재개발구역의 사업시행에 필요한 토지를 확보하고 그 용도가 있다.

〈문서=창신 도시정비형 재개발구역 쪽방 정비 가이드라인〉

그럼에도 불구하고 창신동 주민들에게 이러한 대책이 있다는 건 알려지지도 않았고, 속수무책으로 방에서 쫓겨났다. 주민들은 엇비슷한 이야기를 들었다. “곧 건물을 단는다. 두달 쯤 뒤다. 이후로는 물도, 전기도 끊긴다. 다만 그 때까지 월세는 받지 않겠다. 방을 비워달라.” “사정은 안다. 나도 방을 주고 싶다. 그런데 정말 방이 없다. 어쩔 수 없다.”

주민들은 대책도 없이 방에서 쫓겨났다. 말 뿐인 이주대책 뿐이라 주민들은 스스로 대책을 마련해야 했다. 운이 좋은 주민은 빈 방을 구했지만, 대부분의 주민들은 창신동 안에서 방을 구하지 못해 창신동 쪽방촌 자체를 떠나야 했다. 그렇게 2020년 기준 388명이던 쪽방주민은 현재 180여 명으로 줄었다.<sup>1)</sup> 오랜간 유지해온 삶의 터전을 잃은 주민들은 주민으로 당연히 받을 수 있었던

지원도 어떤 것도 받지 못했다. 재개발사업 내에 쪽방주민으로 어떤 권리를 행사할 수 있는지도 알려준 이도 없었다. 건물이 문을 닫을 때까지 두 달여의 월세를 받지 않는 것으로 모든 지원이 ‘통’쳐졌다.

오세훈 서울시장의 창신동 쪽방촌을 방문한 이후에도 사정은 나아지지 않았다. 오세훈 서울시장은 지난 7월 39대 서울시장 취임식을 창신동 쪽방촌에서 진행했다. 이 때 오세훈 시장은 소위 ‘약자와의 동행’ 정책을 발표했다. 쪽방촌 주변 ‘동행식당’ 지정·운영 및 에어컨 설치 등 폭염 대비 쪽방 주민 생활환경 개선을 포함한다. 이후 창신동 쪽방 건물에 에어컨이 설치되었다. 그러나 에어컨이 설치되던 그 날도, 심지어 오세훈 서울시장의 취임하던 그 날도 쪽방주민들은 짐을 싸서 이 방에서 저 방으로, 창신동 밖으로 쫓겨나야했다. 간신히 방을 찾아 몸을 누인 주민들은 오늘 내 방이었던 이 방도 당장 내일은 아닐 수 있다는 불안과 남겨졌다.

## 2. 창신1정비구역의 돌봄불안

재개발사업은 주민들의 주거만을 위협하지 않았다. 주민들의 돌봄도 더욱 취약해졌다. 쪽방촌은 돌봄 사각지대라고 불리곤 한다. 빈곤과 장애, 건강 등의 여러 축이 복잡하게 얽혀있는 곳이기 때문에 더욱 세심한 돌봄이 고민되어야함에도 불구하고 그렇다. 그렇다보니 쪽방과 쪽방 건물은 등록/미등록 장애당사자분들께, 질병과 질환을 가진 아픈 몸의 당사자분들께 안전하고 존엄한 삶을 보장하지 못한다. 예컨대, 대다수의 장애당사자인 주민분들께 활동지원서비스는 낮설고, 설명 알고 있다고 하더라도 내가 쓸 수 없는 서비스다. 쪽방촌의 열악한 거주 환경으로 인해 서비스 이용 장애인과 활동지원사 간 연결이 잘 이뤄지지도 않을 뿐만 아니라 활동지원사에게 쪽방촌 주거 환경에 대한 충분한 정보가 제공되지 않아 활동지원사가 방문 후 연결을 해지하는 경우가 반복되기 때문이다. 그래서 대안으로 돌봄SOS(에스오에스)를 사용하고 계셨지만 돌봄SOS는 일시적인 서비스이기에 지속적인 돌봄지원이 필요한 거주민분들의 삶을 실질적으로 변화시키기에 매우 부족하다.

이러한 일이 반복되니 창신동 거주민분들은 제도적 돌봄을 이용하는 것에 대해 매우 회의적이다. 창신동 마을에서 가장 많이 들은 말 중 하나가 ‘귀찮다, 이제 와서 그게 무슨 도움이 되겠냐’는 말이다. 미등록장애당사자분께 장애등록 판정을 권유했을 때도, 장애당사자분들께 활동지원서비스 등급판정을, 중복장애판정을 제안했을 때도, 요양보호서비스 등급신청을 권유했을 때 특히 그랬다.

그러나 그럴수록 왜 주민분들께 장애등록이 귀찮은 일이 되었는지, 도움 되지 않을 일이라고 생각하게 되었는지를 곱씹게 되었다. 마을 분들께 귀찮다는 말은 병원과 관공서 이곳저곳을 다니며 낯선 서류들을 받고 작성하고 제출하는 것을 혼자 하기엔 버겁다는 뜻이기도 했다. 주기적으로

1) 서울시는 매년 ‘쪽방 거주민 실태조사’를 실시하는데, 금년도의 실태조사 결과는 아직 공식적으로 발표된 바 없다. 그러나 창신1정비구역에서 주민으로 실태조사를 자체적으로 진행하던 외중 쪽방상담소 관계자가 현재 창신동 쪽방촌 주민 수와 관련하여 위와 같이 전언하였다.

약을 타러 병원에 가는 것도 당신의 걸음으로 꼬박 하루가 걸리는데, 장애등록을 위한 여러 가지의 서류를 준비하는 것은 아득하게 힘든 일처럼 생각된다는 뜻이기도 했다.

또한 이미 장애판정에서 여러 번 탈락하였는데도 그 이유조차 제대로 알지 못해 장애등록을 차라리 포기했다는 뜻이기도 했다. 장애등록이 도움 되지 않는다는 말은, 장애등록을 하면 어떤 도움이 되는지 잘 모르겠다는 뜻이기도 했다. 장애등록을 하고 받을 수 있는 지원보다 당장 내 곁의 이웃들의 도움이 더 크고 영향력 있기 때문이라는 뜻이기도 했다.

이런 제도적 돌봄의 부재는 재개발사업이 진행되며 주민들의 주거불안을 심화시킬 때 더욱 부각된다. 지금 당장 들어갈 수 있는 방을 구해야하다보니, 1층에 있는 방, 변기를 사용할 수 있는 방과 같이 그나마 주민 자신의 건강 혹은 장애상태를 고려한 방을 구하는 것은 뒷전이 된다.

‘쪽방 주민’ 또한 인정여부를 따져야하는 ‘지위’인 현 복지전달체계의 상황에서 ‘쪽방 주민’으로 인정받다가, ‘쪽방 주민’으로 인정받지 못하는 문제도 발생한다. 쪽방촌에 위치한다고 해서 다 쪽방 건물로 인정되지는 않는다. 일례로, 팀장신이 마을 내에서 운영하는 화목한 사랑방이 처음 입주할 때 해당 건물은 쪽방건물로 인정되지 않았다. ‘입주민이 2년 정도 없어서 그랬던 거 같다’고 추측할 뿐 명확한 이유는 알 수 없었다. 그러다 몇 달이 지나고 본격적인 사전퇴거가 이뤄지며 주민들이 마을 내에서 급하게 방을 구해야하는 상황이 되다보니 ‘어느새’ 다시 쪽방건물로 인정되었다. 이전까지 해당 건물로의 이사를 ‘창신동 안에서 유일하게 방이 남은 건물이지만, 쪽방이 아니어서 고민’했던 주민들은 이 건물이 ‘쪽방 건물’로 인정받은 뒤에야 입주하기 시작했다. 쪽방건물로 인정이 되지 않는 건물에 살면 주민들은 쪽방상담소에서 제공하는 지원대상에서 배제되기 때문에 ‘인정받는 쪽방건물’에서 거주하는 것이 매우 중요하기 때문이다. 당장 동행식권을 받을 수 없다는 뜻이기도 하고, 이번 겨울 쪽방상담소를 통해 배부되는 방한용품들도 스스로 구매해야한다는 뜻이기도 하다. 제도적 돌봄이 뻗치지 않는 창신동 쪽방촌에서 그나마 활용할 수 있는 자원인 쪽방상담소에의 의존이 높기 때문에 이러한 상황이 발생한다. 최악의 경우 주거상향을 위해 한국토지주택공사 등을 통해 공공임대주택 입주를 희망할 때 ‘주거취약계층’으로 인정받지 못할 수도 있다. 창신동 쪽방촌에서 수십년을 살았어도 쪽방건물로 인정받지 못하는 건물에서 가장 최근 몇 개월 살았다는 사실이 걸림돌이 될 수 있기 때문이다.

쪽방 주민들에게 이사는 단순히 방의 위치를 바꾸는 것, 오랫동안 살았던 마을을 ‘아쉽지만 어쩔 수 없이’ 떠나는 것과 같이 물리적 위치를 바꾸는 일에서 그치지 않는다. 위에서 이야기한 바와 같이 제도적 돌봄이 부재하는 상황에서 이웃 간 사적 돌봄에의 의존이 높은 상황에서 이는 일상을 지탱하는 돌봄 네트워크에서의 이탈까지를 의미하기 때문이다.

### Ⅲ. 나오며

✓ 미래상

합리적인 보전과 균형 있는 개발로 새롭게 거듭나는 창신구역

✓ 목표/전략

<p><b>01</b> 사업 실현가능성 극대화</p> <p>1-1 지역맞춤형 정비수법 적용 1-2 사업추진의사를 고려한 개발규모 설정</p>	<p><b>02</b> 역사/문화/지역산업의 특성 유지 및 발전</p> <p>2-1 지역내 역사·문화자원의 활용방안 마련 2-2 기존 도심산업의 재장착을 위한 보호대책 마련</p>	<p><b>03</b> 노후 지역환경의 정비</p> <p>3-1 순차적 개발유도를 통하여 점진적인 지역환경 정비 3-2 필요한 기반시설 확보</p>	<p><b>04</b> 미래지역 도시공간 조성</p> <p>4-1 기존 가로체계를 고려한 보행네트워크 구축 4-2 상업활동 강화 및 자주근접 복합용도 개발 유도</p>
--	--	--	---

〈사진=창신1,2,3,4구역 도시정비형재개발사업 정비구역 지정(변경) 및 정비계획 결정(변경) 서울시 발표(2022.05)〉

금년 5월 서울시에서 발표한 <창신 1,2,3,4구역 도시정비형재개발사업 정비구역 지정(변경) 및 정비계획 결정(변경)>에는 위와 같은 미래상과 목표 및 전략이 수록되어 있다. 합리적인 보전과 균형있는 개발을 미래상으로 미래지향적 도시공간 조성을 목표로 한다고 한다. 균형있는 개발을 추구한다지만, 정작 그 균형에서 주민들은 제외되어 주민들은 가파르게 일상의 균형을 상실하고 집에서, 마을에서, 그나마 일상을 함께 돌보던 이웃의 곁으로부터 쫓겨나고 있다. 이번 재개발사업이 추구한다는 미래지향적 도시공간의 미래에 왜 주민들의 미래는 철저히 배제되었는지도 묻지 않을 수 없다.

이번 창신1정비구역 주민들을 대상으로 진행한 실태조사는 결국 창신동이라는 공간을 지켜왔던 주민들의 미래를, 주거권을 온전히 향유하는 미래를 위해 마련되어야 할 것들을 묻는 질문들이었다. 개발의 논리에서 언제나 뒷전으로 밀려나는 주민들의 일상과 주거, 돌봄에 대한 질문들의 자리를 마땅히 만들어내야 할 것이다.



# 2022년 창신1정비구역 쪽방 주민 실태조사 결과

## I. 들어가며

---

### 1. 조사 배경과 목적

창신동 쪽방 주민의 감소가 지속되고 있다. 2019년 365명이던 주민의 수는 2020년 388명으로 소폭 증가하였으나 2021년 235명으로 전년 대비 약 40% 감소하였다.<sup>2)</sup> 평년과 다른 인구 감소가 어떤 이유에서 이뤄지고 있는지, 그 과정에서의 쪽방 주민의 권리는 침해되고 있지 않은지 확인해 볼 필요가 제기되었다. 정비구역 지정을 위한 최초 주민설명회가 2019년 12월, 2020년 8월 정비구역 및 정비계획 공람공고가 이뤄지는 등 2020년은 정비계획 수립의 주요 일정이 개시된 해다. 또한 ‘팀 창신(노들장애인자립생활센터, 2022홈리스주거팀)’ 활동을 통해 쪽방 주민을 만나 상담, 교육, 지원활동을 진행하던 중 건물주의 쪽방 영업 중지 조치로 퇴거당하는 사례를 다수 만날 수 있었다. 이에, 창신동 쪽방을 포함한 도시정비형 재개발사업이 퇴거 등 주민 생활에 어떠한 영향을 주는지, 창신1동 정비사업 진행 시 주민대책은 어떻게 마련되어야 하는지 확인하고자 본 조사를 진행하였다.

### 2. 조사 내용과 방법

본 조사의 공간 범위는 서울 종로구 창신1도시정비형 재개발구역(창신동 465일원, 이하 창신1구역)으로 서울지역 5대 쪽방촌의 하나인 창신동 쪽방 건물 57개동(2019년 서울시 실태조사 기준) 중 54개동이 포함된다.<sup>3)</sup> 조사는 일대일 면접방식 설문조사와 심층면접조사로 진행하였다. 조사대상은 창신1구역 내 쪽방 거주자로 대다수 서울시가 인정한 쪽방 거주자이지만, 주거와 생활 형태가 유사한 일부 비인정 쪽방 주민도 포함하였다. 조사원은 ‘팀창신’ 활동에 참여하고 있는 노들장애인자립생활센터, 노숙인인권공동실천단, 종로주거복지센터, 홈리스행동의 실무자와 활동가로 편성하였다. 설문 결과 분석은 SPSS 통계 package를 통해 양적 분석(빈도, 교차)하였고, 심층면접과 일부 주관식 문항은 질적 분석을 진행하였다. 실태조사의 개요는 다음 표와 같다.

---

2) 서울시 실태조사 보고서(2019, 2020), 실태조사 원자료(2021)

3) 나머지 3개동은 ‘창신 1,2,3,4 도시정비형 재개발사업 정비구역’ 밖에 위치한다.

구분	설문조사	심층면접조사
기간	2022.11.16.-11.22.	2022.11.29.-12.01.
장소	창신1도시정비형 재개발구역 내 쪽방 및 비인정 쪽방	심층 면접자 거주지 및 인근 장소
대상	창신1도시정비형 재개발구역 내 쪽방 및 비인정 쪽방 거주민	설문 응답자 중 희망자 5인
방식	구조화된 설문지를 통한 일대일 면접 조사	반(半) 구조화된 질문지를 활용한 일대일 면접 조사
주요 문항	거주기간, 임대료, 기초수급, 장애와 건강, 개발에 대한 정보, 임대주택 입주 의사 등	주거실태, 일상생활, 사회복지서비스, 재개발 정보 및 의견 등

## II. 설문조사 결과

### 1. 기본 사항

응답자는 남자 66명(93%), 여자 5명(7%), 가구원 수는 1가구를 제외하고 전부 1인 가구(65가구)였다. 연령대는 60대 이상이 78.9%로 대다수를 차지하였고, 최소연령 48세, 최고연령 81세, 평균은 65세로 상당히 고령인 것으로 나타났다.

표 6. 가구원 수

구분	빈도	비율
1인	65	91.5%
2인	1	1.4%
무응답	5	7.0%
소계	71	100.0%



표 7. 연령대

구분	빈도	비율
40대	1	1.4%
50대	14	19.7%
60대	36	50.7%
70대	17	23.9%
80대	3	4.2%
소계	71	100.0%

## 2. 거주 현황

응답자 대다수는 서울시 인정 쪽방이었으나 3가구는 쪽방에 해당하지 않았다. 쪽방으로 인정되지 않은 3가구 중 1가구만 보증금(1,000만원)이 있었고, 평균 월세가 36만원으로 쪽방(24만원)보다 다소 비쌌으나 수급 비율(쪽방=72.1%, 비쪽방=66.7%), 주 수입원(쪽방=생계급여 62.7%, 비쪽방=생계급여 66.7%) 등 응답자의 경제적 상태는 유사하였다.

「노숙인복지법」 및 하위법령과 지침은 ‘쪽방’과 ‘쪽방주민’에 대해 정의하지 않고, 「서울특별시 쪽방주민의 복지 및 생활안정지원에 관한 조례」(2022.10.17.제정)는 “쪽방주민”을 “시장이 별도로 정한 쪽방밀집지역에서 거주하는 자”라 정하고 있다. 또한, 종로구가 정한 ‘창신 도시정비형 재개발구역 쪽방 정비 가이드라인’(2022.01.10.)은 “쪽방”을 “최저주거기준(14㎡ 미만)의 주택 이외에 부대시설(세면·취사·화장실 등)이 없는 주거공간 또는 시·구 쪽방지원부서와 쪽방상담소에서 관리하는 쪽방”으로 정하고 있다. 그러나 조사대상 비 쪽방은 이 조례와 가이드라인을 충족함에도 쪽방에서 제외된 곳이었다. ‘쪽방’ 인정 여부는 ‘동행식당’<sup>4)</sup> 등 8기 오세훈시정부의 ‘약자와의 동행’ 표 지원프로그램 및 「노숙인복지법」 지원 여부를 가르는 기준임에도 그 적용에 일관성이 없다는 문제가 확인되었다.

표 8. 쪽방 여부

구분	빈도	비율
예	68	95.8%
아니오	3	4.2%
소계	71	100.0%

전입신고를 하지 않거나, 실거주일과 전입신고일이 다른 이들은 12.7%였다. 이들은 추후 개발에 따른 주거이전비 등 이주 대책 보장 시 문제가 될 수 있으므로, 이에 대비한 행정의 사전 준비가 필요하다(쪽방상담소 서비스 이력을 통한 거주 확인 입증 등).

4) 쪽방상담소에 등록된 주민들을 대상으로 2022년 8월 1일부터 서울시에서 지원하는 1일 1식 식사 바우처

표 9. 전입신고 여부

구분	빈도	비율
전입일과 동일	61	85.9%
전입일과 다름	3	4.2%
전입신고 안 함	6	8.5%
무응답	1	1.4%
소계	71	100.0%

전입신고 후 거주기간은 평균 95개월, 최소 1개월, 최대 492개월로, 실제 거주기간은 평균 101개월, 최대 576개월, 최소 0개월(거주한 지 1개월 미만)로 나타났다. 근년도 서울시 쪽방실태조사를 통한 쪽방 거주기간(창신동)이 2020년 12.8년, 2021년 12.3년임을 볼 때 이번 평균 거주기간인 8.4년(101개월)은 상당히 낮다. 구간별 거주기간(실 거주기간 기준)도 5년 미만 거주자가 51.4%로 서울시 실태조사 결과인 2020년 26.9%, 2021년 30.6%와 비교할 때 단기 거주자가 증가했음을 알 수 있다. 창신동 쪽방 주민 감소의 영향으로 평균 거주기간이 짧아지고 있다 추정할 수 있다.

표 10. 거주기간

전입신고 거주기간	빈도	비율	실 거주기간	빈도	비율
1년 미만	14	21.2%	1년 미만	16	22.9%
1년~3년 미만	8	12.1%	1년~3년 미만	8	11.4%
3년~5년 미만	11	16.7%	3년~5년 미만	12	17.1%
5년~10년 미만	14	21.2%	5년~10년 미만	12	17.1%
10년~20년 미만	12	18.2%	10년~20년 미만	14	20.0%
20년 이상	7	10.6%	20년 이상	8	11.4%
소계	66	100.0%	소계	70	100.0%

월 임대료는 20만원 ~ 25만원 미만이 39.4%로 가장 많으며, 최소 10만원, 최대 47만원, 평균 25만원으로 나타났다. 응답 가구 대다수(68가구, 95.8%)는 가구원수별 주거급여 기준임대료 이하였으나 초과하는 가구도 3가구(4.2%)로 나타났다. 보증금은 없는 가구가 69가구로 절대 다수, 100만원 1가구, 1,000만원 1가구로 나타났다. 공과금과 관리비 역시 없는 가구가 68가구로 대다수였고, 1만원 1가구, 5만원 1가구, 9만원 1가구로 나타났다.

표 11. 월 임대료

구분	빈도	비율
20만원 미만	7	9.9%
20~25만원 미만	28	39.4%
25~30만원 미만	24	33.8%
30~35만원 미만	10	14.1%
35~40만원 미만	0	0.0%
40만원 이상	2	2.8%
소계	71	100.0%

20일 날 되면 와요. 사장님이 이리 와요. 그럼 나는 이제 이이 주면 이 영감이 이제 내 거 하고 자기 거하고 합쳐 가지고 이제 그리 전해주고 그런 식으로 하고 있어요. (다른 분들도 현금으로 내는 분들이 많이 있나요?) 대부분이죠. 왜 그러냐면 우리가 뭐냐면은 이게 이 수급을 타니까 수급 20일 날이 이제 우리 기초 수급 날이잖아요. 그러면 그날은 틀림없이 와요. 집주인이. (사례 1, 80대, 남자)

### 3. 수입과 생활

기초생활보장 수급자 비율은 71.8%로, 2021년 서울시 실태조사 결과인 66% 보다 소폭 높게 나타났다. 수급자 중 주거급여와 의료급여 수급자 비율이 가장 높았다.

표 12. 기초생활보장 수급 여부

구분	빈도	비율
예	51	71.8%
아니오	20	28.2%
소계	71	100.0%

표 13. 기초 수급 종류 (복수 응답)

구분	빈도	비율	케이스 퍼센트
생계급여	44	29.9%	86.3%
의료급여	49	33.3%	96.1%
주거급여	49	33.3%	96.1%
자활급여	5	3.4%	9.8%
소계	147	100.0%	288.2%

주 수입원은 생계급여 62.9%, 공공 및 자활근로 14.3%, 임시일용직 10.0% 순으로 나타났다. 이들 일자리들은 불안정·단기 고용이라는 특성과 함께 교통 편의(임시일용직), 지역 기반 운영(자치구, 쪽방 밀집지역)이 이뤄진다는 특성이 있어, 일자리 측면에서도 재정착 대책이 중요함을 시사

한다. 기타 응답으로는 기초연금, 주거급여 등으로 이들의 경제력은 더욱 취약하다 할 수 있다.

표 14. 주 수입원

구분	빈도	비율
생계급여	44	62.9%
자활근로	4	5.7%
공공일자리	6	8.6%
비공식노동	2	2.9%
임시일용직	7	10.0%
상용직	2	2.9%
사적 지원	0	0.0%
기타	5	7.1%
소계	70	100.0%

**[ 일 ]**

새벽에 내가 한... 밤 9시 쯤에 나와 가지고 저녁 쓰레기 차 오면 쓰레기 차 실어주고 그래 갖고 남은 박스 정리 좀 하고, 한 12시쯤에 이제 들어와서 자. 그러다가 두 시 반쯤에 이제 일어나서 다시 박스 주으러 다니는 거야. (사례 2, 70대, 남자)

**[ 세면 ]**

이게 (구형 밥솥) 이제 필요 없잖아요. 네 그래서 버릴까 하다가 놔뒀다가 여기가 지금 여기가 물만 채워놓으면은 따뜻해요. (...) 눌러서 이렇게 뜨겁게 끓이는 게 아니고 여기다가 담아만 놓는 거예요. 그러면 그 밥이 이제 보온되는 고 기운으로 저 냄비 이제 슬스로 하나 이렇게 부어놓으면은 따뜻해져요. (사례 1, 80대, 남자)

**[ 식사 ]**

(동행식당에서) 포장해 오면은 두끼 먹어. 그러니까 한 끼, 점심은 굶게 되는 거지. 이제 아침 거기서 이제 저녁에 포장 한 끼 해 오면 그걸로 이제 저녁에 먹고 저기 했다가 아침에 먹고 그렇게 해결하지. (사례 4, 60대, 여자)

**[ 사생활과 안전 ]**

여기 (주변 상가) 휴가 들어갔을 때 조용하거든요. 한 번 다녀봐요. 그러니까 그때 들어와 가지고 그때 여기 (가슴팍) 한 번 맞았어. (...). 방은 붙어 있고. 그래서 그거 여름이니까 열어놓고 있다가 한번 잘못 들어와 가지고 한번 다친 적이 있어. 그래서 여기는 저녁에 이 안으로 잠그고 자. 무서워. (사례 4, 60대, 여자)

**[ 위생 ]**

건물이 낡아서 벌레가 많다. 화장실도 2층에 있어서 특수 훈련 하는 식으로 가야 한다. 화장실 바로 밑은 허당이라 잘 못 디디면 병원이야 한다. 헐고 더 시설 좋게 만들어달라. (설문 주관식 응답, no 61)

## 4. 장애와 건강

장애인 비율은 35.2%로 전년도 서울시 실태조사 결과인 19.7%와 비교할 때 다소 높게 나타났다. 중도 장애인인 경우는 83.3%로 '2020년 장애인 실태조사'(보건복지부)의 결과(재가 장애인 장애 원인=후천적 원인 80%)와 유사했다.

표 15. 장애 여부

구분	빈도	비율
등록	12	16.9%
미등록	13	18.3%
아니오	46	64.8%
소계	71	100.0%

표 16. 장애 경로

구분	빈도	비율
선천	4	16.7%
중도	20	83.3%
소계	24	100.0%

등록 장애인 12인 중 1인은 시각·청각 중복 장애인으로 나타났다. 장애 정도를 응답한 10인 중 경증 장애인은 60%, 중증 장애인은 40%로 나타났다. 등록 장애인 중 절반이 지체 장애, 23.1%가 시각 장애가 있다는 사실은 쪽방의 열악한 시설·설비를 고려할 때 이들의 주거생활의 어려움이 상당함을 짐작하게 한다.

표 17. 장애 유형과 정도

장애유형별 분류				장애유형별 정도			
구분	빈도	비율	케이스 퍼센트	경증		중증	
				빈도	비율	빈도	비율
시각	3	23.1%	25.0%	3	30.0%	0	0.0%
뇌병변	2	15.4%	16.7%	0	0.0%	1	10.0%
지체	6	46.2%	50.0%	3	30.0%	2	20.0%
지적	1	7.7%	8.3%	0	0.0%	1	10.0%
청각	1	7.7%	8.3%	1	10.0%	0	0.0%
소계	13	100.0%	108.3%	6	60.0%	4	40.0%

물도 또 받아야 돼. 나가서 틀어달라고 그래야 돼. (...) 지금 빨래도 담가놓고 이거는 이제 쪽방 (상담소) 가서 빨아 오면 되는데, 다리가 몸이 이러니까 어쩌다 가야지 뭐. 오라고 와서 거기서 빨래 해 가라고 그러는 데 힘이 들어. 내가 걷기가. (사례 4, 60대, 여자)

미등록 장애인 중 장애 등록을 시도한 이는 33.3%에 불과하다. 등록 시도를 하지 않은 결과에 대한 주관식 질문에 “하는 방법을 몰라서”, “안 될 것 같아서”, “몸이 너무 불편해 요양원 생활을 해야 해서”, “장애인 차별이 싫어서”, “혜택 없을 것 같아서”와 같은 응답이 있었다. 우선적으로 창신동 쪽방 주민에 대한 장애인 등록 절차 지원, 장기적으로 장애인에 대한 사회의 인식 및 서비스 개선이 필요함을 알 수 있다.

표 18. 장애 등록 시도 여부

구분	빈도	비율
예	4	33.3%
아니오	8	66.7%
소계	12	100.0%

등록 장애인 중 장애 판정에 만족하는 이는 25.0%, 지원서비스에 만족하는 이는 8.3%로 모두 낮게 나타났다. 지원서비스에 대한 인식은 ‘2020년 장애인 실태조사’(보건복지부)의 긍정 응답인 28.8%에 비교해도 낮게 나타났다.

표 19. 장애 판정과 서비스에 대한 만족도

구분	장애 판정 결과		지원 서비스	
	빈도	비율	빈도	비율
매우불만족	4	33.3%	4	33.3%
불만족	4	33.3%	5	41.7%
보통	1	8.3%	2	16.7%
만족	3	25.0%	1	8.3%
매우만족	0	0.0%	0	0.0%
소계	12	100.0%	12	100.0%

일상생활을 행하는 데 어려움을 느끼는지 묻은 결과, 응답자 67명 중 28명에 이르는 41.8%가 주거생활의 기본적 활동인 “걷거나 계단 오르기”에 어려움을 느낀다고 하였다. 화장실 이용, 목욕하기 등의 어려움을 겪는 이도 각각 19.4%, 17.9%에 이른다. 향후 이러한 일상생활 능력이 취약한 응답자 특성을 고려한 주택 공급이 이뤄져야 함을 드러낸다.

표 20. 일상생활의 어려움 (복수 응답)

구분	빈도	비율	케이스 퍼센트
옷을 벗거나 갈아입기	7	6.3%	10.4%
화장실 이용하기	13	11.6%	19.4%
목욕하기	12	10.7%	17.9%
조리 및 식사 준비	10	8.9%	14.9%
청소 및 정리 정돈	6	5.4%	9.0%
인지와 기억	3	2.7%	4.5%
걸거나 계단 오르기	28	25.0%	41.8%
기타	5	4.5%	7.5%
없음	28	25.0%	41.8%
소계	112	100.0%	167.2%

현재 제공받고 있는 서비스로 가장 많은 것은 "무료식사"(91.4%)로, 대다수 지난 8월부터 시작된 '동행식당' 이용에 대한 응답이었다. 그 외로는 '기타'가 27.1%로 가장 많은 응답을 차지했는데, 기타 응답의 절대다수는 쪽방상당소 등으로부터의 "물품지원"이었다. 지원을 희망하는 서비스로도 "무료식사"가 가장 많았는데, 대부분 부엌과 취사 설비가 갖춰지지 않은 쪽방의 열악함에 따른 필요라 할 수 있다. 그 외에도 "의료지원"(30.9%), "기타"(25.0%) 순이었는데 기타 응답으로는 물품 지원 7건, 목욕지원 3건, 청소지원 2건, 쪽방 주민으로 인정 1건 등이 있었다.

표 21. 이용 서비스와 필요서비스 (복수 응답)

이용 서비스				필요 서비스			
구분	빈도	비율	케이스 퍼센트	구분	빈도	비율	케이스 퍼센트
활동지원	2	2.0%	2.9%	활동지원	8	5.6%	11.8%
근로지원	1	1.0%	1.4%	근로지원	3	2.1%	4.4%
요양보호	3	2.9%	4.3%	요양보호	9	6.3%	13.2%
무료식사	64	62.7%	91.4%	무료식사	41	28.9%	60.3%
				동행지원	5	3.5%	7.4%
의료지원	2	2.0%	2.9%	의료지원	21	14.8%	30.9%
이동지원	1	1.0%	1.4%	이동지원	7	4.9%	10.3%
장애수당	6	5.9%	8.6%	장애수당	8	5.6%	11.8%
장애연금	2	2.0%	2.9%	장애연금	7	4.9%	10.3%
				돌봄SOS	5	3.5%	7.4%
기타	19	18.6%	27.1%	기타	17	12.0%	25.0%
없음	2	2.0%	2.9%	없음	11	7.7%	16.2%
소계	102	100.0%	145.7%	소계	142	100.0%	208.8%

## 5. 재개발

현 거주지역에 재개발이 이뤄질 예정이라는 것은 대다수 응답자가 알고 있었다. 그러나 해당 정보원은 쪽방 주민 58.1%, 기타 22.6% 등으로 나타났다. ‘기타’는 지역 내 들어선 “재개발추진위원회”의 존재를 통한 인지(5건, 8%)가 대부분이었다. “쪽방상담소”나 “지자체” 같은 공식 행정을 통한 정보 입수는 6.4%에 불과해, 응답자들은 재개발에 대한 공식적이거나 충분한 정보를 접하지 못하고 있음을 알 수 있다.

표 22. 재개발에 대한 인지 여부

구분	빈도	비율
예	63	88.7%
아니오	8	11.3%
소계	71	100.0%

표 23. 재개발 관련 정보 입수 경로

구분	빈도	비율
쪽방 주민	36	58.1%
관리인	3	4.8%
건물주 및 대리인	5	8.1%
쪽방상담소	2	3.2%
지자체	2	3.2%
기타	14	22.6%
소계	62	100.0%

(여기에 임대주택이 들어올 건데 다시 들어오고 싶은 생각은 없으세요?) 여기 안 들어와요. 공원이 된다고 들었어요. 싹 없애고 정부에서 공원 짓는다고 그랬어요. (...) 여기 앉아있으면 다 그렇게 이야기들 해. 그냥 주변에서 다 그렇게 해. (사례 3, 70대, 남자)

내 권리와 혜택을 알려주면 좋겠다. (설문 주관식 응답, no 8)

개발이 된다던데 알려주는 건 없다. (설문 주관식 응답, no 12)

쪽방 주민을 위해 말해주는 사람들이 필요하다. 건설사 등은 힘으로 밀어 부친다. (설문 주관식 응답, no 49)

재개발 관련 정보원의 취약성과 함께 재개발에 따른 세입자 대책 인지 역시 취약했다. 개발에 따른 세입자 대책 중 아무것도 듣지 못한 비율은 전체의 69.4%로 대다수였고, 어떠한 수준의 정보든 들은 경우는 공공임대주택 건립 14.5%, 동산이전비(이사비) 14.5%, 주거이전비 11.3% 정도에 불과했다. 그나마 이 두 대책에 따른 지원금액을 답변한 경우는 각각 1사례, 3사례에 불과했다. 주민 보상에 대한 정보 수준은 개발 사업을 앞두고 진행되는 사전 퇴거 조치에 대한 순응,



주거권 보장 요구와 연결될 수 있다는 점에서 중요하다. 과거 비자발적 이주 경험 여부를 묻은 결과 응답자의 17.1%가 창신동 쪽방 지역에서 퇴거 경험이 있는 것으로 나타났는데, 창신동의 경우 퇴거 후 건물을 폐쇄하여 지역 내에 방을 구하기가 상당히 어렵다는 점을 고려할 때 사전 퇴거 조치가 상당히 빈번하게 진행되었음을 짐작할 수 있다.

표 24. 보상대책 인지 여부 (복수 응답)

구분	빈도	비율	케이스 퍼센트
주거이전비	7	9.5%	11.3%
동산이전비	9	12.2%	14.5%
임시 거주 주택	5	6.8%	8.1%
공공임대주택	9	12.2%	14.5%
기타	1	1.4%	1.6%
못 들음	43	58.1%	69.4%
소계	74	100.0%	119.4%

표 25. 과거 비자발적 이주 경험

구분	빈도	비율
창신동 쪽방 지역에서 퇴거	12	17.1%
타 쪽방 지역에서 퇴거	0	0.0%
쪽방 지역 외 개발 지역에서 퇴거	5	7.1%
없음	53	75.7%
소계	70	100.0%

현 거처에서 퇴거 당할 경우 어디로 갈 것인지에 대한 물음에 “계획 없음” 응답이 40.8%, “같은 구 쪽방 또는 비적정 주거”로 이주가 32.4%로 높게 나타났다. 응답자들이 현 거처의 입지를 중요하게 여기고 있음을, 이주대책 없는 퇴거가 이뤄질 경우 응답자들이 주거를 확보하는데 상당한 어려움을 겪을 수 있음을 예상하게 하는 답변이다. 한편, ‘전세임대’ 응답이 19.7%로 세 번째를 차지했는데, ‘매입임대’ 응답 0건과 대조를 이룬다. 이는 매입임대 물량이 극히 부족하고, 종로구 등 도심 내 공급되지 않아 신청자들의 기존 생활권을 보장하지 못하는 현실을 반영한다 할 수 있다.

한 30년 됐으니까 지금 나이 76살이인데 딱 30년 지냈네요. (...) 다른 곳은 5~7만 원 주고 내보냈는데 거기는 그런 게 없었어. 전기하고 수도를 끊어버리니까 나왔죠. 하루라도 발 땀고 잔적이 없어요. 잠이 오겠어요? 그렇게 오래 산 사람들을 이런 식으로 내보내면 안 되죠. 죄 받아요. (...) 금년도 맞아요. 최근에 나온 거예요. 동네니까. 여기 아주머니가 거기 사는 거 알아요. 여기로 오라고 해서 왔어요. 갑자기 오게 되니까 창고를 도배하고 방을 쪼개서 오라고 한 거예요. 전에 있었던 곳은 좀 더 넓었어요. 그리고 저렴했어요. 지금 집은 집이 아니에요. 너무 작아요. 그런데 집세를 많이 받아요. 영망진창이에요. 도저히 여기서 못 살겠어요. 여기 있다가 다른 데 가야지. (사례 3, 70대, 남자)

우리를 그렇게 내보낼 때는 야속한 생각도 들고 그러더라고요. 우리 같이 이렇게 없는 사람들을 자기네들이 뭐 활용을 한

다고 그냥 당장 나가라고 이렇게 하니깐 그것도 저희들은 굉장히 그게 어떻게 이상한 마음이 들잖아요. 이런 고통을 받아야 되나. 그래 그때는 야속한 생각이 들더라고요. 아, 아무도 이렇게 사는 걸 자기가 알면서도 말이야 아무 대책도 없이 그냥 나가라고 쫓아내니까 굉장히 막 마음속으로는 안 좋더라고요. (사례 1, 80대, 남자)

표 26. 현 거처 퇴거 시 주거 이전 계획

구분	빈도	비율
같은 구 쪽방 또는 비적정 주거	23	32.4%
다른 구 쪽방 또는 비적정주거	3	4.2%
주거취약계층 매입임대	0	0.0%
주거취약계층 전세임대	14	19.7%
노숙인생활시설	0	0.0%
거리노숙	1	1.4%
계획 없음	29	40.8%
기타	1	1.4%
소계	71	100.0%

요새 방 얻으러 갔다 왔는데 힘들고 속상해요. 부동산에서 전세 임대 창신동 꼭대기 5, 6층을 알려주는데 거길 어떻게 가요. 그냥 고맙다고 했어요. (사례 3, 70대, 남자)

임대아파트가 지어진다고 하면 들어와야죠. 그런데 언제 들어와요? 여기 지을 때까지 몇 년 동안 어디서 살아요? 어느 시점이 결정되는 것을 알면 그때까지 버텨보고 만약에 안 된다고 하면 그때 움직여도 되고. 여기가 언제 없앨지 몰라. 그래서 더 불안해 잠이 안 와요, 잠이. 확실히 결정이 돼야 내가 행동을 움직이지. (...) 그래야 내가 준비를 하지. 몇 년이 걸리는지 모르는 데 그냥 좋은 데 있으면 가는 게 나을 수도 있지. (사례 3, 70대, 남자)

여기서 쫓겨나면 노숙자 되는 것밖에 안 된다. 판자촌 혈듯이 하면 안 된다. 주민 대책을 세워놓고 진행해라. (설문 주관식 응답, no 32)

집이 팔렸어도 거주자는 그대로 살게 해주세요. (설문 주관식 응답, no 35)

끝으로, 현 거주 지역 내 공공임대주택이 건립될 시 입주할 의사와 그 이유를 물었다. 그 결과 응답자의 90.1%가 입주를 희망하며, 그 이유는 “동네가 익숙해서”(34.4%), “교통이 편리해서”(26.6%), “이웃들과 함께 지내고 싶어서”(12.5%) 등 현 거처의 입지, 사회적 관계 측면에 있음을 알 수 있다.

표 27. 현 지역 내 공공임대주택 건립 시 입주 의사

구분	빈도	비율
있다	64	90.1%
없다	5	7.0%
모르겠다	2	2.8%
소계	71	100.0%

새로 아파트를 지어야지. 쪽방 대신 아파트를 지어야지 그런데 지으면 좋은데. 이거 다 헐리면 쪽방 사람들 좀 살게끔 그런 아파트, 쪽방 아파트로 만들어서 임대주택 그런 거 다 하게끔 (사례 5, 60대, 남자)

재개발되면 나가 살 수 있는 방을 줘야 이사를 간다. 이 상황에서 나가면 길거리에서 노숙할 수도 없다. 근처에서 살다 여기에 임대주택 지으면 들어오게 해 주시면 대찬성이다. 이웃 사람들 다 가족 없이 사는 사람들 비슷한 생각일 거다. (설문 주관식 응답, no 4)

평생 사글세, 사우나, 만화방에서 지냈다. 개인 장사도 했었는데 망했다. 병도 하나 둘 계속 생긴다. 서민들 살 수 있게 저렴한 주택 마련해 주셨으면 한다. (설문 주관식 응답, no 62)

표 28. 현 지역 재정착 희망 사유

구분	빈도	비율
동네가 익숙해서	22	34.4%
이웃들과 함께 지내고 싶어서	8	12.5%
교통이 편리해서	17	26.6%
인근 편의시설이 좋아서	3	4.7%
복지 지원을 받기가 좋아서	4	6.3%
기타	10	15.6%
소계	64	100.0%

지금 산 자가 한, 한 30년 다 됐지 30년. 30년이 뭐야 우리 애가 여기서 낳거든 송인동에서. 여기서 배 가지고 가서 이제 낳고 다시 들어왔으니까. 우리가 송인동 창신동을 돌고 살다가 나만 이제 30년이 넘지, 여기에. (...) 먹고 살려고 들어온 거지. (사례 4, 60대, 여자)

이 동네요. 어디 뭐 내가 출퇴근하는 사람도 아니지만 그래도 여기는 교통이 하여튼 좋은 편이에요. 그러면 이 동네에 살던 사람들이 혹 무슨 그거 무슨 뭐 LH 뭐라 하든가 이제 그런 데로 가면 저기 어디 외진 곳으로 여기서 간 사람들이 있어요. 살다가. 갔다가 이리 다시 나와요. (...) 우리가 교통이 어디 저 교통 불편한데 지하철 먼데 저런 먼 데로 이제 그런 배치를 받아 갖고 가면은 한 번씩 나올래도 그것이 또 이제 되고 그래서 (사례 1, 80대, 남자)

이 근처에는 88년 이전부터 살아 아는 사람들이 있고 교통이 편리합니다. 그래서 여기에서 계속 살고 싶습니다. (설문 주관식 응답, no 6)

외로운 사람은 외로운 사람끼리 뭉쳐서 살아야 도움이 된다. 서로 간에 도움이 된다. 그렇지 않으면 절대로 못 산다. (설문 주관식 응답, no 5)

# III. 나오며

---

## 1. 쪽방 인정 거처 확대

거처가 쪽방으로 인정되는지 여부는 「노숙인복지법」, 「서울특별시 쪽방주민의 복지 및 생활안정 지원에 관한 조례」 등이 정한 복지지원 수급을 가르는 인적 기준이 된다. 따라서 쪽방으로 인정되지 않는 거처 거주자는 쪽방으로 이주를 희망하는 경향이 있으나 현재 다수의 쪽방 건물이 폐쇄된 상황으로 타 지역 이주를 고려, 실행하게 하는 배경이 되기도 한다. 또한, 쪽방 주민으로의 인정 여부는 이후 정비사업 실행으로 건설될 공공임대주택 입주, 입주 전 이주대책의 대상 여부를 판별하는 기준이 된다. 반면, 현행 쪽방 분류는 그 기준이 모호한데다, 기준에 충족해도 쪽방 불인정 건물이 존재하는 만큼 주거의 열악성, 주민의 사회경제적 특성을 고려해 폭넓게 인정할 필요가 있다.

## 2. 사전 퇴거 대책 마련

본 조사 결과 평균 거주 기간이 근년도 서울시 실태조사 결과 대비 상당히 짧고, 서울시 실태조사 결과 거주민의 수 감소가 큰 것으로 나타난다. 주민들은 현재 재개발 대책에 대한 정보가 불충분, 부정확한 상태에서 사전 퇴거를 당하고 있다. 응답자의 17.1%가 창신1구역 내 사전 퇴거 경험이 있으나, 현 구역 내 거처 구하기의 어려움, 현재도 지속되는 사전 퇴거 정황을 고려할 때 문제는 훨씬 심각하다 할 수 있다. 반면, 현 거처에서 퇴거 될 경우 대다수 주민은 이주 계획이 없거나 막연하여 이주대책 없는 퇴거가 이뤄질 때 주민들은 주거를 확보하는데 상당한 어려움을 겪을 것이라 예상된다. 또한, 이와 같은 퇴거는 정비계획의 쪽방거주민 이주대책을 무력화한다는 점에서도 문제다. 한편, 현 거처 퇴거 시 “주거취약계층 전세임대” 제도를 이용하겠다는 응답이 적지 않은데(19.7%), 해당 제도가 ‘주거 상향’이라는 본래 목적이 아닌 퇴거에 따른 수습대책(결과적으로 소유주가 정비사업에 따른 세입자 대책을 회피하는 수단이 되는)으로 전용되지 않도록 해야 한다. 서울시와 종로구는 사전 퇴거 조치를 중단시키고, 쪽방 건물 폐쇄 및 운영 중단이 부득이할 경우 구역 내 대체 주거지를 마련할 수 있도록 행정적 수단을 강구해야 한다. 또한, 사전 퇴거는 정비사업에 따른 세입자 대책의 이해 정도와도 관련되는 만큼 종로구는 안내문 배포 등을 통해 관련 정보를 제공할 필요가 있다.

## 3. 주민 특성을 반영한 공공임대주택 설계

---

5) ‘창신1,2,3,4구역 도시정비형 재개발사업 정비구역 지정(변경) 및 정비계획 결정(변경)(안) 재공람공고’(2022.01.07.)는 “향후 구역별 세부정비계획 수립시 공공임대주택 등 설치를 유도하여 1구역 내 쪽방 세입자를 우선적으로 입주 가능토록 쪽방 대책 반영 고려”하도록 한다.

빈번한 사전 퇴거와 달리, 주민들 절대 다수는 향후 현 지역에 공공임대주택이 건립되면 재정착할 의사를 보이고 있다. 한편, 주민들은 고령과 높은 장애인 비율, 걷거나 계단을 오르는 등 일상생활의 어려움을 겪고 있는데 이 역시 속히 적정 주거를 제공해야 할 필요로 해석되어야 한다. 그러나 최근 임대주택 공급 면적 확대 기조<sup>6)</sup>와 달리 영등포와 동자동 공공주택사업, 양동 도시정비사업 등 쪽방 정비 후 공급 예정 임대주택의 규모는 최저주거기준 상 최소면적기준(14㎡)으로 제시되고 있다. 쪽방 주민은 고령과 장애 등 돌봄 수요가 높고 그에 따른 서비스 제공 필요 면적이 함께 고려돼야 한다. 더불어 누구나 일시적으로든 장기적으로든 구조에 따른 주거생활의 불편을 겪지 않도록 유니버설 디자인을 적용한 설계가 이뤄져야 한다.<sup>7)</sup>

6) 오세훈 시장은 후보 시절 “누구나 살고 싶은 서울형 고품질 임대주택 건립”을 공약하였고, 지난 4월에는 ‘임대주택=작은 집’이라는 편견을 깨졌으며, 1인 가구 서울형 주거면적을 40㎡ 이하로 설정하기로 발표한 바 있다(서울시 보도자료, 2022.04.19., 서울시, 민간아파트 부럽지 않은 ‘서울형 고품질 임대주택’ 만든다.). LH공사는 단위공간별 적정 규모 확보를 위한 면적 기준을 다음과 같이 산출하였다(백혜선·이영환·박윤재·최원철, 2021, LH형 적정 주거 공간 설정 연구, 토지주택연구원).

(단위: ㎡)

구분	현관	거실	주방	식당	주방 부속공간 (세탁실 등)	욕실	침실		침실부속공간	
							주침실	부침실	드레스룸	파우더룸
최소	2.470	8.874	5.787	2.437	1.314	3.488	13.320	8.58	1.800	1.440
최대	4.200	17.910	11.514	3.740	4.020	3.975	14.800	10.360	3.420	

7) ‘모든 사람을 위한 디자인(Design for all)’ 혹은 ‘보편적 디자인’으로 불리며, 연령, 성별, 국적, 장애의 유무 등에 관계없이 누구나 편안하게 이용할 수 있도록 건축, 환경, 서비스 등을 계획하고 설계하는 것이다(문화체육관광부 국립장애인 도서관, [https://www.nld.go.kr/ableFront/new\\_standard\\_guide/universal\\_design.jsp](https://www.nld.go.kr/ableFront/new_standard_guide/universal_design.jsp). 검색일 2022.12.19.).

