대구 비주택 거주자 복지수요 실태조사

- 숙박, 고시원을 중심으로 -

연구수행 : 대구쪽방상담소

수행연구원 : 장민철(대구쪽방상담소 소장)

유경진(대구쪽방상담소 간사)

(사)자원봉사능력개발원

목차

Ⅰ. 연구 개요 ····· 3
1. 연구 배경과 목적 ····· 3
2. 연구 범위와 수행방법 ····· 5

Ⅱ. 대구 비주택 거주지 현황 ····· 9
1. 비주택 거처의 정의 및 구분 ····· 9
2. 쪽방 거주민 및 건물 현황 ····· 14
3. 비주택 거처(숙박업소, 고시원) 분석 ····· 20

Ⅲ. 비주택거주지 복지수요 실태조사 설문 분석 ·· 25
1. 조사 개요 ····· 25
2. 조사 분석 결과 ····· 29

Ⅳ. 분석결과 요약 및 정책제언 ····· 40
1. 분석결과 요약 ····· 40
2. 정책제언 ····· 44

참고문헌 ·····
설문지 ·····

표 목차

[표 Ⅰ-1] 계획의 수행방법 ····· 6
[표 Ⅱ-1] 주택이외의 거처 거주 가구의 변화(2005~2015년) ····· 9
[표 Ⅱ-2] 대구 쪽방거주민 및 건물 현황 (2022년 11월 기준) ····· 14
[표 Ⅱ-3] 연도별 대구시 쪽방 및 쪽방거주민 현황 ····· 15
[표 Ⅱ-4] 연도별 파악한 쪽방폐쇄 수 및 사유 ····· 15
[표 Ⅱ-5] 대구지역 쪽방 건물 숙박업 신고 현황 ····· 16
[표 Ⅱ-6] 대구지역 쪽방 건축물대장 내용 ····· 17
[표 Ⅱ-7] 구별로 파악한 쪽방 임대료 ····· 18
[표 Ⅱ-8] 건물 내부 시설 ····· 19
[표 Ⅱ-9] 숙박업소 ····· 20
[표 Ⅱ-10] 고시원 소방설비 완비증명서 발급일 ····· 21
[표 Ⅲ-1] 양적 조사 개요 ····· 26
[표 Ⅲ-2] 조사 수행 절차 ····· 27
[표 Ⅲ-3] 조사 내용 ····· 27
[표 Ⅲ-4] 응답 일반사항 ····· 30
[표 Ⅲ-5] 응답자 특성 ····· 31
[표 Ⅲ-6] 사회복지 및 주민에 대한 이해도 (N=64) ····· 32
[표 Ⅲ-7] 건물 대실 현황 ····· 32
[표 Ⅲ-8] 건물 주거용 실면적 ····· 33
[표 Ⅲ-9] 건물 내부 시설 ····· 34
[표 Ⅲ-10] 건물내 장기 거주민 및 기초생활수급자 조사 ····· 35
[표 Ⅲ-11] 건물 별 식사제공 여부 ····· 35
[표 Ⅲ-12] 사회복지 서비스 제공여부 및 필요여부 ····· 36
[표 Ⅲ-13] 필요한 사회복지 서비스 종류 ····· 37

그림 목차

[그림 Ⅱ-1] 대구 쪽방 내·외부 주거환경 ····· 11
[그림 Ⅱ-2] 대구지역 쪽방건물 소재지 ····· 14
[그림 Ⅱ-3] 대구광역시 숙박업소 및 고시원 위치 비교 ····· 22
[그림 Ⅲ-1] 조사대상 체계도 ····· 26
[그림 Ⅲ-2] 실태조사 건물 사진 ····· 26
[그림 Ⅲ-3] 실태조사 활동 사진 ····· 27
[그림 Ⅲ-4] 응답자 거주지역 분포도 ····· 30

Ⅰ. 연구 개요

1. 연구 배경과 목적

1) 연구 배경

□ 비주택 거주자에 대한 정책 지원 확대

○ IMF 외환위기는 거리노숙인 뿐만 아니라 그들의 주거공간에 대한 사회적 관심을 환기시켰고, 2011년 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」이 제정되었음

○ 국토교통부는 2007년 6월 27일에 「쪽방·비닐하우스 거주가구 주거지원업무처리지침」을 제도화하였으며 '주거사다리 지원사업'으로 개편하여 긴급한 주거지원이 필요한 대상에게 선제적으로 주거지원을 하고 있음

- 하지만 확대된 비주택 주거지원 사업에 쪽방이 포함되어 있으나, 쪽방 그 용어 자체에 대해 법적으로나 정책적으로도 명확하게 개념 정의가 되어있지 않음

□ 재개발·재건축으로 인한 주거취약계층의 거주공간 멸실과 변화

○ '2020년 대구광역시 도시 및 주거환경정비기본계획 변경수립'에 대구시 전체정비사업은 209곳(2018년 12월말 기준)으로 나타남[1)]

- 도심의 철거 재개발과 도시환경 정비사업 뿐만 아니라 카페, 게스트하우스와 같은 더 많은 수익이 기대되는 업종으로의 변화 역시 쪽방 멸실을 가속하고 있음

1) 수성못 45배 맞먹는 대구 땅은 '개발 중'...세입자들 또 어디로 . (2019). pn.or.kr/news/articleView.html?idxno=17506

○ 기존 대구지역 쪽방이 밀집되었던 중구 성내동과 동대구역 인근은 개발으로 인해 쪽방건물이 멸실되었음

- 쪽방건물 폐쇄 후 주민들은 인근의 숙박업소에 이주하는 선택을 요구받음

□ 대구지역 쪽방·비주택 사각지대에 대한 조사가 부재하였음

○ 대구노숙자상담지원센터는 2001년 1월 「대구지역 쪽방실태 조사보고서」를 통해 대구지역의 쪽방지역의 실태, 쪽방거주자의 실태, 대책 결론을 발표한 바가 있음

- 이후 2007년, 2008년, 2009년, 쪽방거주인에 대한 실태조사를 진행하였으나, 쪽방거주자를 표본으로 한 설문으로 진행되었음

○ 이후 대구지역 쪽방·비주택 사각지대에 대한 조사는 진행되지 못하였음

2) 연구 목적

○ 민간 영역의 요구로 확대된 대구지역 쪽방건물에 대한 사례지원은 기존의 선정된 건물에 대해 양적·질적으로 지속적으로 확대되어왔으나, 재개발·재건축 혹은 공간의 노후화 같은 주거 공간의 변화에 대응하지 못하였고. 복지사각지대로 남게 되었음

○ 이에 본 연구는 대구지역 쪽방현황 기존자료를 토대로 대구지역의 비주택 거주지 사례를 분석하여 신규 쪽방 및 비주택 거주자에 대한 복지 행정·정책 제언을 모색함

2. 연구 범위와 수행방법

1) 연구 범위

□ 시간적 범위 : 2022년

□ 내용적 범위

○ 문헌연구

○ 조사연구

- 기존 쪽방 건물 분석
- 숙박업소,고시원 자료 분석
- 비주택 건물 설문조사

○ 조사결과 분석 및 정책제언

□ 연구 방법

○ 문헌연구

- 쪽방 및 비주택 관련 조례·법령, 정책관련 자료, 현황·실태자료 분석

○ 기존 쪽방 건물 분석

- 건축물대장, 숙박업 신고대장, 쪽방상담소 내부 수집 자료를 통해 기존 쪽방 성격 규명,

○ 숙박업소,고시원 자료 분석

- 고시원 소방안전 완비증명서 발급일 대장, 숙박업 신고대장 활용하여 대구시 숙박업소 및 고시원분석

○ 비주택 건물 설문조사

- 지역사회 비주택 건물 대상 주거실태 및 복지서비스 욕구 조사

2) 수행방법

[표 Ⅰ-1] 계획의 수행방법

구분	주요 내용
문헌 연구	• 쪽방 및 비주택 관련 문헌 검토 • 기존 정책 및 현황·실태자료 분석
조사연구	• 기존 쪽방 건물 분석 • 기존 쪽방 주민, 건물 현황
	• 숙박업소, 고시원 자료 분석
	• 비주택 건물 설문조사
분석	• 조사결과 분석 및 정책제언

Ⅱ. 대구 비주택 거주지 현황

1. 비주택 거처의 정의 및 구분

1) 비주택 거처의 증가

○ 비주택은 주택이 아닌 거주 공간으로, 장기간 독립된 주거에 부적절함 그러나 적절한 주택의 요건을 갖추지 못한 주택이외의 거처(비주택)에 거주하는 일반가구가 급격하게 증가하고 있음

- 인구주택총조사에 따르면 주택이외의 거처 거주 가구수는 2005년 57,066가구, 2010년 129,058가구, 2015년 393,792가구로 지속적으로 증가함[2)]

[표 Ⅱ-1] 주택이외의 거처 거주 가구의 변화(2005~2015년)

(단위 : 가구, %)

구분		2005년	2010년	2015년	변화율
일반가구		15,887,128	17,339,422	19,111,030	20.3
	주택이외의 거처 거주 일반가구	57,066	129,058	393,792	590.1
	호텔·여관 등 숙박업소의 객실	9,073	14,255	30,131	232.1
	기숙사 및 특수사회시설	3,450	11,943	29,661	759.7
	판잣집·비닐하우스·움막	21,630	16,475	11,409	-47.3
	기타	22,913	86,385	322,591	1,307.9

출처 : 한국도시연구소(2018).「비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안」에서 인용
원자료 : 통계청, 해당연도, 인구주택총조사

○ 비주택의 유형에는 숙박업소, 기숙사 및 특수사회시설 비닐하우스 등의 유형이 있으나 실제상태와 법적인 상태의 구분이 모호한 부분이 있음

○ 그러나 비주택에 대해선 열악한 주거환경, 안전 미비, 정상적인 생활을 위협하는 주거비 부담, 퇴거 위협 등에 대한 종합적 대처가 요구됨

2) 한국도시연구소(2018).「비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안」

○ 본 연구는 멸실되고 재편되는 쪽방과 지속적으로 확대되어가는 고시원을 중심으로 대구지역의 실태를 파악함. 이러한 복지 및 정책의 사각지대로서 열악한 거처에 대한 포괄적인 용어로 '비주택' 이라는 용어를 사용함

2) 쪽방의 정의

○ 쪽방은 IMF로 인한 거리생활자 급증에 따른 대책의 전개 중 "노숙 다음 가장 빈곤한 가구들이 선택하는 열악한 공간"이라는 특성으로 인해 주목받았음. 주로 철도역을 중심으로 구도심에 위치하고 있으며 예전 여관·여인숙 등의 숙박시설이 활용되는 경우가 많음. 그러나 도시정비사업 뿐만 아니라 입지조건을 활용한 용도변경으로 인해 기존의 거주자에 대한 강제퇴거 문제가 심화됨

○ 2011년 6월 제정된 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률(이하 노숙인복지법)」 제2조에서는 '노숙인 등'을 거리, 노숙인시설, 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람이 포함됨.

- 이 중 쪽방주민은 '상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람'에 해당함

[노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률]
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
1. "노숙인 등"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 중 보건복지부령으로 정하는 사람을 말한다.
 가. 상당한 기간 동안 일정한 주거 없이 생활하는 사람
 나. 노숙인시설을 이용하거나 상당한 기간 동안 노숙인시설에서 생활하는 사람
 다. 상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람

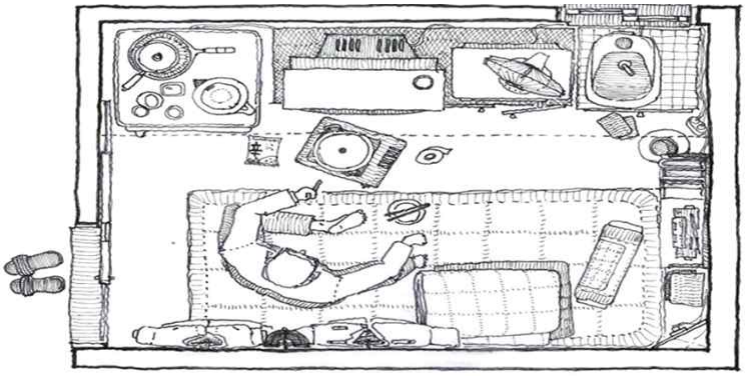
○ 노숙인복지법 제16조에서는 쪽방상담소를 '쪽방 밀집지역에서 쪽방거주자에 대한 상담·취업지원·생계지원, 그 밖의 행정지원 서비스를 제공하는 시설'로 정의하고 있으나, 쪽방 그 용어 자체에 대해 법적으로나 정책적으로도 명확하게 개념 정의가 되어있지 않음

[노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률]
제16조(노숙인복지시설의 종류) ① 노숙인복지시설의 종류는 다음 각 호와 같다.
1. 노숙인일시보호시설: 노숙인 등에게 일시보호 및 복지서비스 연계 등을 제공하는 시설
-중 략-
7. 쪽방상담소: 쪽방 밀집지역에서 쪽방거주자에 대한 상담 · 취업지원 · 생계지원, 그 밖의 행정지원 서비스를 제공하는 시설
8. 그 밖에 보건복지부령으로 정하는 시설
② 제1항에 따른 노숙인복지시설의 구체적인 사업내용 및 기준에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다

[그림 Ⅱ-1] 대구 쪽방 내·외부 주거환경

〈쪽방 건물 외부〉

〈쪽방 건물 복도〉


〈쪽방 공간 사용 예〉

○ 지역에 따라 여관·여인숙을 쪽방에 포함시키기도 하고, 고시원을 포함시키기도 함지역에 따른 쪽방 개념 정의에 합의에 이르지 못한 이유는 쪽방형성 과정이 다양한 경로에 의해 이루어졌기 때문이기도 함. 즉 서울의 경우 1980년대부터 20년 이상 재개발사업이 진행되어 소위 달동네 판자촌과 도심지 역주변의 쪽방지역으로 구분이 뚜렷한 것에 비해, 지방은 밀집도가 떨어지는 대신, 유료숙박시설을 중심으로 형성되는 차이가 있음

○ 각 지역별, 기관별 쪽방상담소의 쪽방의 정의를 정리한 장민철(2021)[3]에 따르면 '쪽방'은 '도심 역 근처 등 교통이 편리한 곳에 위치한 1평 내외의 개인 부대시설이 없이 공용공간을 사용하는, 보증금 없이 일세·월세 형태로 운영되는 최저주거기준미달의 주거 공간' 이라는 공통적인 정의가 나타났음. 그리고 '쪽방거주자'는 그러한 공간에 거주하는 '건설일용직 등 고용이 불안하고 이동성이 강한 직업에 종사하는 최저소득층 단신생활자'로 정리할 수 있음

○ 2022년 10월 17일에 제정된 「서울특별시 쪽방주민의 복지 및 생활안정지원에 관한 조례」엔 쪽방주민을 "시장이 별도로 정한 쪽방밀집지역에서 거주하는 자"로 규정하였음. 그러나 밀집지역이 가정된 서울의 정의를 다른 지방자치단체에 똑같이 적용하기엔 지역적 차이가 있음

○ 각 지역별 쪽방상담소에 의한 쪽방의 정의는 단순한 개념의 정의를 넘어서 정책, 인력 및 예산의 규모와 연관되며, 취약계층에겐 복지수혜여부와 직결됨

- 도시 주거환경개선의 결과에 따른 공간 멸실과 시간에 따른 주거공간의 낙후, 저소득 빈곤계층의 주거공간 이동에 따른 변화에 대응하지 못한다면 적절한 사회서비스 전달이라는 목표 달성에 문제가 됨

3) 고시원

○ 고시원은 이름처럼 고시를 준비하는 이들을 위해 공부를 위한 최소한의 시설인 책상과 침대만 구비하여 별다른 주거시설 없이 최소한의 면적을 제공하는 것으로 시작하였음. 그러나 수험생이 아니더라도 값싼 주거비를 찾는 사람들이 점차 늘어났고, 저렴주거 공간이 되기 시작하였음

3) 장민철. (2021). 비주택거주자들의 다가구매입임대주택 입주의사에영향을 미치는 요인(석사학위논문). 대구대학교 대학원, 경상북도.

○ 상업지역에서 허가되는 숙박업소와 달리 고시원은 설치될 수 있는 지역 범위가 넓었고, 화재위험이 쟁점화 되기 전까지 규제가 거의 없었음

- 별다른 주거시설이 없는 작은 방을 최대한 설치하여 높은 수익을 얻으려는 임대인과 저렴한 주거 비용을 원하는 저소득 임차인의 이해가 일치하여 지속적으로 확대되고 있음.

○ 구조나 안전에 대해 규정이 없던 불법적인 주거시설이였던 고시원은 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 시행령」과 「건축법 시행령」을 통해 법의 테두리 안으로 들어왔음

- 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 시행령」 제7조의2에는 고시원을 구획된 실(室) 안에 학습자가 공부할 수 있는 시설을 갖추고 숙박 또는 숙식을 제공하는 형태의 영업으로 규정하고 있음
- 건축법 시행령 제3조의5 관련 [별표1]에 용도별 건축물의 종류를 규정하였음.

> [건축법 시행령 [별표 1]]
> 용도별 건축물의 종류(제3조의5 관련)
> -중 략-
> 4. 제2종 근린생활시설
> 거. 다중생활시설(「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」에 따른 다중이용업 중 고시원업의 시설로서 국토교통부장관이 고시하는 기준과 그 기준에 위배되지 않는 범위에서 적정한 주거환경을 조성하기 위하여 건축조례로 정하는 실별 최소 면적, 창문의 설치 및 크기 등의 기준에 적합한 것을 말한다. 이하 같다)로서 같은 건축물에 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 500제곱미터 미만인 것

○ 고시원의 법적인 지위에 따른 쟁점은 여전히 존재하고 있음[4)]

- 최거주거기준 이하의 주거공간이 공급되면서 주거환경을 악화시키고 헌법 및 주택법이 추구하는 쾌적한 주거생활을 사실상 무력화함.
- 고시원은 주택가에 인접해 주민생활 편의를 도모하는 시설물인 근린생활시설로 규정되지만 정작 고시원이 주거용이 되는 논리적인 모순이 존재함

○ 고시원이라는 용어가 어둡고 부정적인 이미지를 가짐에 따라 임차인에게 어필하기 위해 고시텔,레지던스, 원룸텔 등 다양한 용어로 불리어지게 되었음

○ 각 실별 취사시설의 설치가 불가하고, 조리기구 사용이 제한되기 때문에 고시원은 공용 공간에 쌀,라면 등 부식을 제공하는 경우가 일반적임

○ 2018년 5월 한국을 방문한 유엔 주거권특보 레일라니 파르하(Leilani Farha)는 고시원이나 쪽방, 컨테이너 등에서 생활하는 이들도 국제인권법의 기준에서는 '노숙인'이라는 의견을 표명하였음[5)]

4) 민태욱. (2012). 고시원의 공법상 지위와 쟁점. 토지공법연구, 58, 475-496.

2. 쪽방 거주민 및 건물 현황

1) 쪽방 거주민 현황 및 추이

○ 대구지역의 쪽방은 주로 대구역 주변 칠성동 일대와 동대구역 주변 신암동 일대, 북부정류장 주변 비산동일대, 달성공원주변 대신동일대, 중앙공원주변 성내동일대에 집중적으로 밀집해있음

- 쪽방 거주민 중 56%는 기초생활수급 대상자 인 것으로 파악이 되고 있으며, 비수급자의 경우 주로 일용직 근로자나 행상 등 저소득 근로에 종사한 것으로 파악됨
- 대구지역의 경우 중구의 비중이 가장 높았으며, 그다음으로 동구와 서구가 많은 비중을 가진 것으로 파악되었음

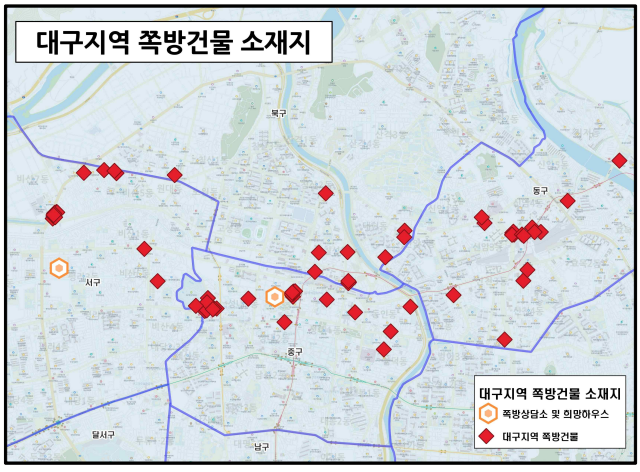
[표 Ⅱ-2] 대구 쪽방거주민 및 건물 현황 (2022년 11월 기준)

(단위: 빈도)

	쪽방건물	쪽방 방 갯수	쪽방거주민	기초생활수급	비수급+미파악
대구시 전체	66	926	634	361	273
중구	23	318	263	166	97
동구	16	277	159	83	76
서구	16	225	153	76	77
북구	11	106	59	36	23

* 출처: 대구쪽방상담소 자체자료

[그림 Ⅱ-2] 대구지역 쪽방건물 소재지



5) '고시원에 있는 사람도 노숙자로 봐야'…유엔 '주거권' 전문가 조언 . (2018). https://www.bbc.com/korean/news-44222874

○ 쪽방상담소 개소 전 대구노숙자상담지원센터는 2001년 1월 「대구지역 쪽방실태 조사보고서」를 통해 대구지역의 쪽방지역의 실태, 쪽방거주자의 실태, 대책결론을 발표한 바가 있음

- 2001년 조사의 경우 대구지역의 경우 중구의 비중이 가장 높았으며, 그다음으로 동구와 서구가 많은 비중을 가진 것으로 파악되었음

○ 쪽방 및 쪽방거주민은 그 규모와 증감 경향성이 비교적 유사함을 나타내었는데, 2013년에서 2015년 가장 증가하였다가 점차 감소하는 추세를 보이고 있음

○ 대구쪽방상담소는 자체적인 소규모 조사 및 사례발굴을 통해 신규 쪽방건물을 추가해왔으나, 쪽방건물의 감소의 폭이 더 컸음

[표 Ⅱ-3] 연도별 대구시 쪽방 및 쪽방거주민 현황

(단위: 개, 실, 명)

연도	쪽방건물	쪽방 방 갯수	쪽방거주민	연도	쪽방건물	쪽방 방 갯수	쪽방거주민
2001	145	988	735	2013	136	1461	858
2002	-	-	694	2014	130	1586	888
2003	-	-	654	2015	130	1586	890
2004	-	-	695	2016	128	1311	872
2005	-	-	678	2017	102	1305	808
2006	-	-	748	2018	96	1091	718
2007	109	1246	813	2019	89	1036	761
2008	-	-	811	2020	77	888	713
2009	125	1370	791	2021	78	1122	713
2010	131	1414	850	2022	66	926	634
2011	136	1461	814				
2012	130	1586	854				

* 출처: 대구쪽방상담소 자체자료

○ 2018년부터 보고된 쪽방건물의 폐쇄 사유는 재개발·재건축으로 인한 운영중단이 가장 많았음

○ 구별로 중구와 동구가 많이 보고되었으며, 2020년에 파악된 경우가 많았음

[표 Ⅱ-4] 연도별 파악한 쪽방폐쇄 수 및 사유

연도	폐쇄건물수					폐쇄사유		
	동구	북구	중구	서구	전체	재개발재건축	개인사유영업포기	파악불가
2018			1	1	2	-	1	1
2019	3		3	1	7	4	-	3
2020	13	1	19	7	40	34	1	5
2021	8	4	2	4	18	12	4	2
계	24	5	25	13	67	50	6	11

* 출처: 대구쪽방상담소 자체자료
* 참고: 연도별 쪽방건물 현황과 폐쇄건물의 증감이 일치하진 않음

2) 대구지역 쪽방 건물 분석

○ 대구쪽방상담소에서 지원중인 66개의 쪽방건물에 대하여 숙박업소 신고 현황을 조회하였음

○ 대구지역 쪽방 건물의 경우 절반정도의 쪽방건물이 숙박업신고가 되어있음

- 숙박업 신고된 쪽방건물의 평균적으로 신고 된 날짜는 1986년이었음
- 중구의 쪽방 건물은 타 지역에 비해 1990년 이전에 숙박업 신고 된 비중이 높았음
- 동구의 쪽방건물은 타 지역에 비해 최근에 신고된 숙박업소가 많았고, 서구와 북구는 숙박업소가 아닌 쪽방건물이 많았음

[표 Ⅱ-5] 대구지역 쪽방 건물 숙박업 신고 현황

구 분		대구지역 쪽방 건물 숙박업 신고 현황				
		동구	북구	중구	서구	전체
전체		16	11	23	16	66
숙박업신고		9	4	15	7	35
	1970년 이전 신고	-	-	5	-	5
	1971 ~ 1980년 신고	2	-	7	-	9
	1981 ~ 1990년 신고	4	-	3	-	7
	1991년 ~ 2000년 신고	-	4	-	-	4
	2001년 이후 신고	3	-	-	7	10
숙박업미신고		7	7	8	9	31

* 출처: 대구쪽방상담소 쪽방자료, 대구광역시 숙박업소 목록, 건축물대장
** 건축물 대장 용도에 주택 및 숙박 동시 기재

○ 대구지역 쪽방건물의 건축물대장의 정보를 조회한 결과 쪽방건물의 평균 건축승인년도는 1972년으로 나타남

- 쪽방건물의 평균 건축승인년도는 1972년으로 나타났음
- 중구는 건축승인년도가 60년대 이전인 건물이 약 28%정도일 정도로 노후화가 눈에 띔. 대신 동구의 건축승인일은 타 행정구역보다 늦은 편임

○ 연면적 평균에도 동구가 비교적 더 많은 연면적을 가진 것으로 나타남

- 연면적이 실제 생활하는 실제 주거공간에 대한 면적을 나타내진 않으나, 구별 건물의 특징을 유추할 순 있음
- 서구나 중구의 경우 연면적 평균을 나눈 값에서 다른 행정구역에 비해 낮은 값을 보였음. 최저주거기준으로 칭해지는 연면적 13.2㎡에 근접한 정도였음

○ 건축물 대장에 기입된 건축물 용도엔 숙박이 적힌 건물이 절반 이상의 비율을 차지하였음

[표 Ⅱ-6] 대구지역 쪽방 건축물대장 내용

구 분		대구지역 쪽방 건물				
		동구	북구	중구	서구	전체
전체		16	11	23	16	66
건축물대장 조회 가능[a]		16	10	21	15	62
(거주민 숫자*, 단위 : 명)[b]		(159)	(50)	(233)	(151)	(593)
건축 승인일	1950년 이전	-	1	6	-	7
	1951 ~ 1960년 승인	-	3	2	-	5
	1961 ~ 1970년 승인	2	-	5	-	7
	1971년 ~ 1980년 승인	8	4	5	13	30
	1981년 이후	6	2	2	2	12
	승인일 미기재	-	-	1	-	1
연면적(㎡)	평균[c]	495.52	189.81	257.98	176.26	288.51
	연면적평균 / 건물거주자평균 [c ÷ (b ÷ a)]	49.86	37.96	23.25	17.51	30.16
건축물 용도	숙박	15	6	14	8	43
	주택	1	3	3	2	9
	주택 및 숙박**	-	1	4	5	10

* 출처: 대구쪽방상담소 쪽방자료, 건물별 건축물대장
** 건축물 대장 용도에 주택 및 숙박 동시 기재

3) 쪽방 건물 주거 실태

○ 파악된 건물 월세자료에 따르면 평균은 약 20만원 가량으로 나타났으며, 국민기초생활 수급제도의 광역시 기준 주거급여 상한과 유사한 값을 나타내었음

○ 행정구역별로 서구, 중구, 북구, 동구 순으로 낮은 것으로 나타났음

[표 Ⅱ-7] 구별로 파악한 쪽방 임대료

구 분	구별 쪽방 건물 임대료				
	동구	북구	중구	서구	전체
월세평균	₩ 258,571	₩ 181,250	₩ 195,556	₩ 168,571	₩ 202,778
중위수	₩ 275,000	₩ 150,000	₩ 200,000	₩ 150,000	₩ 200,000
최소값	₩ 140,000	₩ 100,000	₩ 140,000	₩ 100,000	₩ 100,000
최대값	₩ 400,000	₩ 300,000	₩ 300,000	₩ 300,000	₩ 400,000
표준편차	70,149	65,124	39,141	51,270	64,205
빈도수	14	8	18	14	54

* 출처: 대구쪽방상담소 자체자료

○ 쪽방 건물의 내부시설은 대부분 부엌이 없고, 화장실,목욕시설, 온수시설이 공동사용이 50%가 넘었음

○ 건물의 방내에서 취사를 하는 상황이였음

○ 난방은 전기장판을 사용한다는 비율이 37.9%로 가장 많았음

[표 Ⅱ-8] 건물 내부 시설

(단위: 빈도, %)

구 분	건물 내부 시설					
	단독사용	공동사용	없음	계		
부엌	5	8	53	66		
	7.6%	12.1%	80.3%	100.0%		
화장실	29	37	0	66		
	43.9%	56.1%	0.0%	100.0%		
목욕시설	28	38	0	66		
	42.4%	57.6%	0.0%	100.0%		
온수시설	27	38	1	66		
	40.9%	57.6%	1.5%	100.0%		
구분	방에서 취사가능	방에서 취사불가	-	계		
방내취사	66	0	-	66		
	100%	0%	-	100.0%		
구분	에어컨 있음	에어컨 없음	-	계		
냉방시설	16	50	-	66		
	24.2%	75.8%	-	100.0%		
	연탄	기름	가스	전기장판	전기보일러	계
난방시설	14	9	14	25	4	66
	21.2%	13.6%	21.2%	37.9%	6.1%	100.0%

* 출처: 대구쪽방상담소 자체자료

3. 비주택 거처(숙박업소, 고시원) 분석

○ 정보공개청구를 통해 대구지역 숙박업소 및 고시원에 대한 정보를 수집하였음

1) 숙박업소 분석

○ 대구지역 관내 신고된 숙박업소는 612개소로 나타났음

○ 신고된 숙박업소는 대부분 2001년 이후에 신고된 숙박업소가 많았음

○ 동구, 서구, 달서구, 중구, 북구 순으로 신고된 숙박업소 비율이 많았음

- 중구는 타지역보다 1980년 이전에 신고된 숙박업소가 33개로, 35%를 넘을 정도로 높았음

○ 숙박업소 중에 쪽방상담소에서 지원하는 쪽방의 비율은 동구가 가장 낮았고, 중구가 높았음

[표 Ⅱ-9] 숙박업소

구 분		동구	북구	중구	서구	남구	달서구	전체
숙박업신고		176	89	86	113	44	104	612
	1970년 이전 신고	-	-	12	-	-	-	12
	1971 ~ 1980년 신고	13	-	21	-	7	-	41
	1981 ~ 1990년 신고	37	1	14	-	22	2	76
	1991년 ~ 2000년 신고	23	36	2	2	5	27	95
	2001년 ~ 2010년 신고	77	43	16	102	6	72	316
	2011년 이후 신고	26	9	21	9	4	3	72
숙박업 신고된 쪽방		9	4	15	7	-	-	35

2) 고시원 분석

○ 고시원의 지자체별 분포에서 북구가 숙박업에선 비중이 낮은 대신 고시원에서 비중이 높았음

- 고시원의 행정구역별 비중은 대학교이 소재한 행정구역이 높은 것과 연관이 되어있어보임
- 숙박업소와 고시원의 위치는 [그림 Ⅲ-2] 에서 비교되어 있음

○ 고시원의 지자체별 분포에서 북구가 숙박업에선 비중이 낮은 대신 고시원에서 비중이 높았음

○ 고시원의 소방설비 완비증명서 발급은 2009년에서 2011년에 집중적으로 이루어져있음

- 고시원 화재사건에 따른 규제 확충에 따른 것임
- 2015년 이후엔 완비증명서 발급 건물이 급격히 감소하였는데, 대구지역에서 고시원 건물의 증가가 둔화되었다고 해석할 수 있음

[표 Ⅱ-10] 고시원 소방설비 완비증명서 발급일

구 분	소방설비 완비증명서 발급일								
	동구	북구	중구	서구	남구	달서구	달성군	수성구	전체
계	20	127	59	5	8	29	102	4	354
2005년 이전	1	3	4	-	-	-	-	-	8
2006 ~ 2008년	2	23	9	-	8	4	-	-	46
2009 ~ 2011년	13	87	33	5	-	10	53	2	203
2012 ~ 2014년	3	11	7	-	-	10	46	2	79
2015 ~ 2017년	1	2	3	-	-	3	3	-	12
2018년 ~	-	1	3	-	-	2	-	-	6

Ⅲ. 실태조사 설문 분석

1. 조사 개요

○ 대구지역의 주택이 아닌 거처에 생활하는 거주민을 대상으로, 여관 등 숙박업소를 비롯한 고시원에 대한 실태를 파악하기 위한 목적으로, 대구시 관내 신고자료를 기반으로 비주택 거주지의 확산 시기, 지역별 분포를 분석하고, 기존의 쪽방 건물 이외에 숙박업소 및 고시원을 대상으로 한 양적 설문조사를 수행함.

1) 설문조사 개요

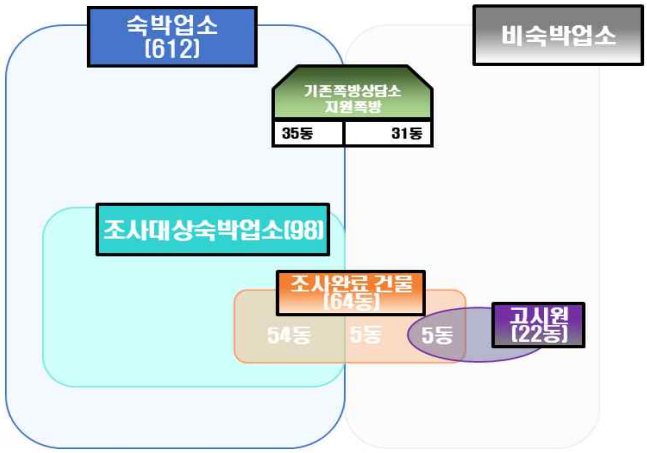
○ 조사개요

- 설문조사는 2022년 10월 17일부터 2022년 11월 11일까지 수행함
- 조사 대상은 행정관청에 신고된 숙박업소 612곳 중 2022년 쪽방상담소에서 기존 지원 중인 숙박업소 35곳을 제외한 577곳 중 2003년 이전에 신고 된 98개 업소를 조사 대상으로 선정함.
- 고시원 중 고시원의 월세, 방의 면적, 방수, 시설 등의 정보가 공개되어 있는 고시원넷에 공개되어 있는 22개의 고시원을 조사 대상으로 선정
- 현장 조사를 진행하는 중 현장에서 파악된 거처 5곳을 추가로 조사함
- 조사는 구조화된 질문지(Structured Questionnaire)를 이용한 직접면접조사(face to face interview) 및 전화조사를 실시함

[표 Ⅲ-1] 조사 개요

구분	개별 질문지 조사
기간	2022. 10. 17. ~ 11. 11.
대상	대구 행정에 신고된 관내 숙박업소 612곳
선정	설문조사 대상으로 선정된 숙박업소 98곳 고시원 22개, 현장 추가파악 5곳
방법	구조화된 설문지 이용, 직접면접조사 및 전화조사

[그림 Ⅲ-1] 조사대상 체계도



[그림 Ⅲ-2] 실태조사 건물 사진

2) 조사수행 절차

○ 조사수행 절차

[표 Ⅲ-2] 조사 수행 절차

조사기획	· 조사대상 범위 및 규모 확정 · 조사방법 및 일정 확인 · 조사목적에 맞게 조사표(설문) 설계
실사	· 일대일 직접면접조사 및 전화조사 실시
자료의 입력 및 검수	· 조사표의 회수 및 조사표에 대한 검토
통계처리	· 기초 통계처리 · 분석 지침과 방향에 따른 심층 통계분석 · 통계결과표(Raw Table) 작성
통계분석 및 결론도출	· 조사 내용에 기초한 빈도분석 · 조사 성격과 내용에 따른 다양한 통계분석 실시 · 조사 목적에 부합하는 심층 통계분석 및 결론 도출

○ 조사내용

- 본 조사는 크게 응답자의 특성, 주택 입주 경로 및 입주 경험, 주거환경 및 전반적인 생활만족도, 일자리, 생활기술, 건강 등 일상생활조사, 사회복지서비스 이용 현황 및 서비스 욕구로 구분됨

[그림 Ⅲ-3] 실태조사 활동 사진

[표 Ⅲ-3] 조사 내용

구 분	조사내용
응답 기본사항	· 건물 행정구역, 건물명칭, 건물 관리방식, 조사표작성방법, 조사 일시 · 응답자의 건물 내 역할, 건물 거주 연 수, 사회복지서비스에 대한 이해 · 응답자의 거주자들의 기본정보에 대한 이해
건물 내 거주 현황	· 대실 가능 방 개수, 대실 중인 방 개수 · 보증금 및 월세 수준, 주거용 실면적 · 건물내부시설(부엌, 방내취사여부, 화장실, 목욕시설, 온수시설, 냉난방시설)
복지서비스 수요	· 장기거주민 수, 기초생활 수급권자 수 · 건물 내 사회복지서비스 제공여부, 사회복지서비스 필요정도, · 거주민에게 필요한 사회복지 서비스 순위
고시원 특화문항	· 고시원에서 제공하는 음식, 제공방법, 거주민의 음식이용 횟수

3) 조사 방법 및 자료처리 방법

○ 자료검수 및 확인

- 조사된 설문자료 중 부실 자료에 대해서는 추가 확인 작업을 거쳐 최종 유효자료로 확보함.

○ 자료처리 및 분석방법

- 조사된 자료는 입력과 수정 과정을 거쳤으며, 최종 확인과 검증을 거친 자료에 대해 SPSS 사회과학 통계프로그램을 이용한 통계분석을 실시함
- 조사 결과로 GIS(Geographic Information System)에 기초한 분석과 지도화 작업을 수행

2. 조사 분석 결과

1) 응답자 일반사항

○ 『비주택 거주자 복지수요 실태조사』에 응답은 총 64곳이며, 이 중 숙박업소는 54곳이 응답했고, 고시원은 5곳이 응답함. 현장 조사를 진행하는 중 현장에서 파악된 거처 5곳이 추가로 조사되었음

○ 조사된 건물 중 숙박 업소로 신고된 54곳의 숙박업소 신고일은 2001년 이후(63%)로 가장 많았음. 54곳의 평균 숙박업소 신고일은 1997년으로 나타났음

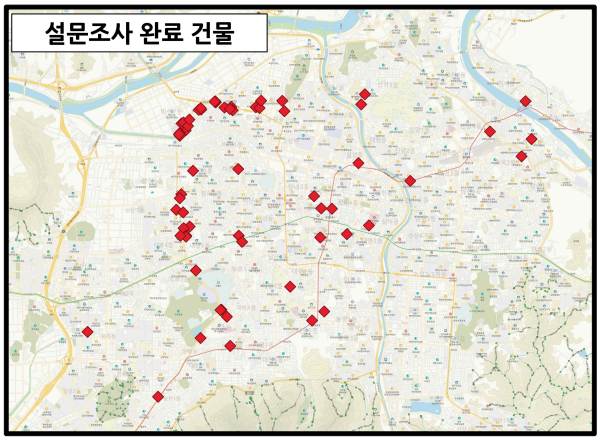
○ 행정구역별로 서구의 응답비율이 44.3%로 높은 비중을 차지함. 다음으로 북구(18.0%), 달서구(11.5%), 중구(9.8%) 등의 순임

○ 건물 관리 방식은 건물주가 직접 관리하는 방식이 68.8%로 가장 높았고, 임대관리인은 25.0%였고 입주당사자 관리방식은 6.3%였음

[표 Ⅲ-4] 응답 일반사항

구 분		응답 수	비율
전 체		64	100.0
숙박업소신고	고시원	5	7.8
	숙박업소 아님	5	7.8
	숙박업소	54	84.3
숙박업 신고일	1970년 이전 신고	1	1.9%
	1971 ~ 1980년 신고	4	7.4%
	1981 ~ 1990년 신고	6	11.1%
	1991년 ~ 2000년 신고	9	16.7%
	2001년 ~ 2003년 신고	34	63.0%
	신고 숙박업소	54	100.0%
행정구역	동구	5	7.8
	남구	5	7.8
	중구	6	9.4
	달서구	7	10.9
	북구	13	20.3
	서구	28	43.8
	계	64	100
건물관리방식	주인직접	44	68.8
	임대관리인	16	25.0
	입주당사자 관리인	4	6.3
	계	64	100.0
조사방법	조사원 면접식	52	81.3
	전화응답	11	17.2
	혼합	1	1.6
	계	64	100.0

[그림 Ⅲ-4] 응답자 거주지역 분포도



2) 응답자의 사회복지 및 주민에 대한 이해도

○ 응답자의 건물의 거주년수 평균은 14.1년으로 나타났음

○ 설문 응답자의 지위는 건물주가 64.1%였고, 건물관리인이 26.6%였음

[표 Ⅲ-5] 응답자 특성

구 분		응답 수	비율
전 체		64	100.0%
응답자 건물거주년수	1년 미만	8	12.5
	1년 이상 ~ 5년 미만	12	18.8
	5년 이상 ~ 10년 미만	13	20.3
	10년 이상	31	48.4
	계	64	100.0
응답자 건물내 역할	건물주	41	64.1
	관리인	17	26.6
	세입자	6	9.4
	전체	64	100.0

○ 설문응답자는 거주민의 가족관계보다 소득상태에 대해선 잘 안다고 응답한 것으로 나타남

○ 설문 응답자의 사회복지 이해도에 대한 응답은 평균적으로 보통보다 낮다고 응답하였음

[표 Ⅲ-6] 사회복지 및 주민에 대한 이해도 (N=64)

(단위: 빈도, %)

구 분	사회복지 및 주민에 대한 이해도					
	매우낮음(1)	낮음(2)	보통(3)	높음(4)	매우높음(5)	평균값(점)
사회복지 이해도	9	23	19	10	3	2.61
	14.1	35.9	29.7	15.6	4.7	100
일반 상태	6	13	11	28	6	3.23
	9.4	20.3	17.2	43.8	9.4	100
소득 상태	9	9	12	31	3	3.16
	14.1	14.1	18.8	48.4	4.7	100
건강 상태	7	17	7	30	3	3.08
	10.9	26.6	10.9	46.9	4.7	100
가족 관계	14	19	11	18	2	2.61
	21.9	29.7	17.2	28.1	3.1	100

2) 건물 주거실태 현황

○ 건물 대실현황에서 대실 가능한 방의 평균은 15.6실 인데 반해 현재 대실 중인 방은 10.3실로 나타나서 약 5실 가량의 공실이 예상됨

[표 Ⅲ-7] 건물 대실 현황

구 분	건물 대실 현황((단위: 빈도, %)			
	대실 가능한 방		대실 중인 방	
10실 미만	9	14.1%	32	50.8%
10실 이상 ~ 20실 미만	41	64.1%	27	42.9%
20실 이상 ~ 30실 미만	10	15.6%	2	3.2%
30실 이상	4	6.3%	2	3.2%
계	64		64	
평균값	15.66		10.32	
최소값	0		1	
최대값	50		40	

○ 기초생활 수급자가 5명 미만정도 있을 것이라 응답한 비율은 5.5%로 나타났음

- 건물별로 예상한 기초생활 수급자의 평균값은 2.47명임

○ 대실중인 방의 평균이 10.32로 나타났는데, 일세가 아닌 1달 이상 거주자인 장기거주민의 평균은 7.8명이였음

- 대실중인 방과 장기거주민이 차지하는 비율로 미루어보아 약 7:3정도의 비율로 장기거주민과 일세 혹은 단기숙박자의 비율이 있을 것으로 추정됨

[표 Ⅲ-8] 건물내 장기 거주민 및 기초생활수급자 조사

(단위: 빈도, %)

구 분	건물내 장기 거주민 및 기초생활수급자 조사			
	장기 거주민		기초생활 수급자(예상)	
5명 미만	24	37.5%	49	76.5%
5명 이상 10명 미만	17	26.6%	10	15%
10명 이상 15명 미만	14	21.9%	0	0%
10명 이상 15명 미만	7	10.9%	1	1.5%
20명 이상	2	3.1%	0	0%
계	64 / 100%		60 / 100%	
평균값	7.80		2.47	
최소값	0		0	
최대값	39		15	

○ 주거비 납부형태는 보증금없는 월세의 비중이 가장 높았고, 일세는 9.5%로 나타났음

- 보증금없는 월세의 경우 평균금액이 304,067원으로 기초생활수급비 중 주거급여에 비해 약 10만원정도 많은 수준으로 나타났음
- 일세의 경우도 17,142원으로 월세로 납부할 경우 보증금없는 월세의 평균금액보다 높은 수준임

[표 Ⅲ-9] 건물 주거비 납부형태 및 금액

(단위: 빈도, %)

구 분	건물 주거비 납부형태 및 금액			
	보증금있는월세	보증금없는 월세	일세	계
주거 주택 임대 조건	0	57	6	63
	0	90.5	9.5	100.0
평균금액	-	304,067(원)	17,142(원)	
최소값	-	120,000(원)	10,000(원)	
최대값	-	500,000(원)	30,000(원)	

○ 주거용 실면적을 묻는 질문에서 2평 미만(6.6㎡)이라 응답한 비율이 60%가 넘었음

- 금번 조사의 응답 건물의 방들은 평균 5.6㎡ 의 주거면적을 가진 것으로 나타났음
- 최저주거기준이라 여겨지는 4평(13.2㎡)이상이라 응답한 비율은 5.3%에 지나지 않았음

[표 Ⅲ-10] 건물 주거용 실면적

구 분 (단위: 빈도, 제곱미터 ㎡, %)	건물 주거용 실면적	
	빈도	비율
1평(3.3㎡)미만	18	31.6%
1평(3.3㎡) 이상 - 2평(6.6㎡) 미만	19	33.3%
2평(6.6㎡) 이상 - 3평(9.9㎡) 미만	7	12.3%
3평(9.9㎡) 이상 - 4평(13.2㎡) 미만	10	17.5%
4평(13.2㎡) 이상	3	5.3%
계	57	100%
평균값(㎡)	5.6281	
최소값	1.00	
최대값	15.00	

○ 건물 내부 시설에서 부엌이 없다고 응답한 비율이 68.3%로 나타남

○ 화장실, 목욕시설, 온수시설을 단독사용한다고 응답한 비율이 모두 70% 이상임

○ 에어컨이 있다고 응답한 비율이 82.5%로 높았음

○ 부엌이 존재하지 않는 비율이 높음에도 취사를 허용하지 않는 비율도 53%로 나타났는데, 식사에 대한 지원과 욕구에 주목할 필요가 있음

- 고시원 응답이 5곳이었음에도, 기존의 쪽방에 비해 취사가 불가한 거처의 비중이 상당해짐

[표 Ⅲ-11] 건물 내부 시설

(단위: 빈도, %)

구 분	건물 내부 시설			
	단독사용	공동사용	없음	계
부엌	11	9	43	63
	17.5	14.3	68.3	100
화장실	56	8	0	64
	87.5	12.5	0	100
목욕시설	53	8	2	63
	84.1	12.7	3.2	100
온수시설	45	16	3	64
	70.3	25.0	4.7	100
구분	방에서 취사가능	방에서 취사불가	-	계
방내취사	34	30	-	64
	53.1	46.9	-	100
구분	에어컨 있음	에어컨 없음	-	계
냉방시설	52	11	-	63
	82.5	17.5	-	100

	연탄	기름	가스	전기장판	전기보일러	계
난방시설	3	17	22	7	14	63
	4.8	27.0	34.9	11.1	22.2	100.0

4) 음식을 제공하는 건물(고시원)

○ 이번 조사에 응답한 고시원 5곳 모두 음식제공을 하는 것으로 나타남

- 제공하는 음식은 응답고시원 모두 '조리된 밥'을 제공한다 했음
- 제공방법은 주로 공용장소에 비치하였는데, 주로 밥솥에 쌀을 조리해 준비해놓았음
- 식사를 이용하는 것으로 예상되는 숫자는 1.3회 정도로 응답하였음. 고시원에서 제공하는 식사를 이용하긴 하나 외부에서 의존할 것으로 추정됨

[표 Ⅲ-12] 건물 별 식사제공 여부

(단위: 빈도, 제곱미터 ㎡, %)

구 분	식사제공 여부
	빈도
음식제공	0 /64
밥제공	5 /64
라면	1 / 64
김치	1 / 64
제공하지않음	57 / 64
공용장소비치	5 / 5
음식이용횟수	1.3

5) 복지 서비스 수요

○ 응답 건물에 사회복지서비스가 제공되고있는지 묻는 질문에 응답자는 주로 '아니라고 생각'한다는 응답이 많았음

- 평균 점수는 2.59점으로 나타났음

○ 사회복지 서비스 제공이 필요한지 묻는 질문엔 평균값이 3.36점으로 주로 사회복지 서비스가 필요하다고 응답하였음

[표 Ⅲ-13] 사회복지 서비스 제공여부 및 필요여부

(단위: 빈도, %)

구 분	사회복지 서비스 제공여부 및 필요여부					
	매우아니라고 생각(1)	아니라고생각 (2)	모르겠음(3)	그렇다고생각 (4)	매우그렇다고 생각(5)	평균값(점)
사회복지서비스	15	18	13	14	4	2.59
제공여부	23.4	28.1	20.3	21.9	6.3	100
사회서비스	5	10	16	23	10	3.36
추가필요	7.8	15.6	25.0	35.9	15.6	100

○ 주·부식 지원같은 생계지원이 가장 필요한 사회복지 서비스 1순위로 뽑은 비중이 높았으며, 2순위에서도 가장 높게 나타났음

- 주·부식같은 서비스 이외에 건강검진 및 의료지원서비스가 1순위 2순위에서 모두 생계지원의 뒤를 이었음

○ 공공임대주택지원보다 주거비지원이라는 응답이 높았음

- 주로 건물주나 관리인의 응답 비율이 높았기에, 임대주택이주보단 주거비지원을 통해 월세체납등의 문제를 해결하려는 경향이 나온 것으로 추정됨

[표 Ⅲ-14] 필요한 사회복지 서비스 종류

(단위: 빈도, %)

구 분	필요한 사회복지 서비스 종류			
	1순위		2순위	
	빈도	비중	빈도	비중
생계지원(주부식)	24	41.4	17	31.5
건강검진및의료지원	8	13.8	12	22.2
취업알선	4	6.9	7	13.0
행정지원(주민등록복원수급신청)	7	12.1	3	5.6
편의제공(이발,세탁,목욕)	0	0	1	1.9
공공임대주택등주택지원	0	0	1	1.9
주거비지원	7	12.1	7	13.0
나들이영화등 여가생활지원	1	1.7	1	1.9
기타	7	12.1	5	9.3
계	58	100	54	100

Ⅳ. 분석결과 요약 및 정책제언

1. 분석결과 요약

1) 비주택 숙박업소 밀집가의 노후화로 인해 저렴주거지로 변화함

○ 조사된 64개의 건물 중 34개 건물의 숙박업 신고일이 2001년~2003년 인 것으로 나타났음

- 숙박업 신고된 기존 쪽방건물의 평균 숙박업 신고일이 1986년인 반면 조사된 건물의 평균은 1997년임
- 신규쪽방 건물의 50% 이상이 20년 이상 노후화된 건물이며, 장기거주민이 이용하는 달세방으로 운영이 시작되었기에, 기존의 쪽방과 동일한 기능을 수행하는 것으로 보임

○ 신규 조사지 건물은 기존조사지에 비해 중구지역의 비중이 낮고, 서구지역의 비중이 높았음

- 서구지역의 노후화된 숙박업소들이 이제 달세방으로 전환하면서 그 비중이 늘어난 것으로 보임 또한 기존의 쪽방이 밀집되어 있던 북부정류장 맞은편이 아니라, 북부정류장 뒤편의 모텔, 여관들이 달세방으로 전환한 것이 관측되었음
- 2000년도 초기 쪽방상담소 조사 당시엔 월임대료 수준도 높고, 숙박업소 주인도 임대를 놓기를 꺼려하는 지역이었음. 건물의 노후화와 맞물려 서구지역의 재개발, 재건축 등으로 인해 사라진 기존 쪽방건물에 생활했던 이들의 이동이 이런 추세를 이끈 듯 보임

○ 중구와 동구의 비중이 낮은 것은 이미 2019년 ~ 2020년 재개발·재건축으로 달세방 건물들이 많이 멸실되었기 때문으로 보임

- 재개발·재건축으로 인한 멸실은 지속적으로 대구 동구지역에서 심각하게 발생하고 있으며, 2022월 12월 현재, 동구 신암 3동 지역의 여관건물에서는 한달도 남겨놓지 않은 상황에서 혹한기에 퇴거요청을 받은 이들이 인근의 다른 숙박업소를 찾아 주거지를 옮겨야하는 상황이 발생하여 쪽방상담소에 보고됨

[표 Ⅳ-1] 기존쪽방, 신규조사지 비교

구 분	동구	북구	중구	서구	남구	달서구	전체
기존 쪽방 건물	24%	17%	35%	24%	-	-	66
신규 조사지 건물	8%	20%	9%	44%	8%	11%	64

2) 신규 조사 건물은 기존 쪽방과 주거실태가 완전히 같진않으나, 이것이 주거환경이 향상되었음을 의미하진 않음

○ 신규 조사지 건물이 평균 5.6㎡ 의 주거면적을 가지는 것으로 나타났는데, 이는 충분히 최저주거기준의 비적정 주거로 보임

○ 신규 조사지 건물의 보증금없는 월세의 경우 평균금액이 304,067원이였는데, 기존쪽방이 202,778원으로 나타난 것에 비해 높은 값임

- 이는 기존쪽방지역에 비해 소득수준이 보다 양호한 이들이라고 예측될 수도 있지만, 기존 쪽방에서 재개발, 재건축으로 인해 어쩔 수 없이 이동한 이들의 경우에는 주거비의 부담이 훨씬 가중된 상황으로 귀결된다고도 볼 수 있음

○ 화장실, 목욕시설, 온수시설을 단독사용 하는 비율이 기존쪽방건물에 비해 높은 것처럼 주거시설에서는 주목되는 차이가 있었음

- 즉, 기존 쪽방은 공동화장실, 공동샤워장을 사용하고, 온수시설이 안된 곳이 많았지만, 신규조사지역은 단독화장실, 단독세면장을 사용하고 온수를 사용할 수 있는 비율이 높았음.
- 비싼 월임대료를 부담하기에, 기존 쪽방들과는 달리 독립적인 공간이 확보되는 것으로 보임
- 개인의 독립적인 공간이 부재해 큰 어려움을 야기한 코로나-19 위기에서 쪽방주민의 적절한 건강권이 지켜지지 않은 것에 비추어본다면, 이러한 개인시설이 개선된 것이 아니라, 이것조차 제공받아야할 최저선이였음을 의미함

○ 기존쪽방보다 부엌과 취사문제에선 오히려 취약성이 나타남

- 기존 쪽방들과 공통적으로 부엌이 없다고 나타남. 하지만, 신규조사에서 부엌이 없다고 응답한 비율이 68.3%였음에도 오히려 방 안에서 취사가 불가능한 비율 역시 46%였음.
- 결국 방내에서 취사가 불가하다면 식사를 외부에서 사먹거나, 무료급식 등을 통해서 해결할 수 밖에 없음.

- 이것은 식비에 대한 지출의 증가로 이어져, 경제적 취약성을 드러낼 수 있으며, 고령이나 장애가 있다면, 식생활유지에 훨씬 어려움을 겪음을 의미함

○ 저비용에 난방을 유지하기 쉬운 가스, 전기보일러 등의 비율이 기존쪽방보다 훨씬 높게 나타남

- 이 점은 난방 측면에서는 양호한 상황이라 예측할 수 있음. 다면 실제 보일러를 통해 난방이 원활히 제공되는지는 알 수 없음 전기장판이라 응답한 경우는 개인이 장판에만 의지해 난방을 해결해야함 이들 건물의 경우에는 기존 쪽방과 마찬가지로 혹한기에도 힘든 상황에 놓여 있다고 판단됨

○ 냉방시설도 기존 쪽방보다 에어컨이 있다고 응답한 비율이 높았음,

- 설문응답 속에 에어컨에 추가비용은 전혀 없다고 응답했으나, 실제 건강권을 지킬만큼 적절한 냉방을 여름에 제공받는지는 알 수 없음
- 대구지역과 같이 한여름 폭염이 극심한 지역적 특성에서, 신규쪽방은 기존쪽방에 비해 그나마 냉방자원을 활용할 수 있다 보임
- 이를 통해 폭염기간 속 냉방이 부재해 건강권을 침해받는 긴급사례에 임시대피소로 활용할 수 있을 것임

[표 Ⅳ-2] 건물 내부 시설 비교

(단위: 빈도, %)

구 분	건물 내부 시설			
	단독사용	공동사용	없음	계
부엌(기존쪽방)	5	8	53	66
	7.6%	12.1%	80.3%	100.0%
부엌(신규조사)	11	9	43	63
	17.5%	14.3%	68.3%	100.0%
화장실(기존쪽방)	29	37	0	66
	43.9%	56.1%	0.0%	100.0%
화장실(신규조사)	56	8	0	64
	87.5%	12.5%	0.0%	100%
목욕시설(기존쪽방)	28	38	0	66
	42.4%	57.6%	0.0%	100.0%
목욕시설(신규조사)	53	8	2	63
	84.1%	12.7%	3.2%	100.0%
온수시설(기존쪽방)	27	38	1	66
	40.9%	57.6%	1.5%	100.0%
온수시설(신규조사)	45	16	3	64
	70.3%	25.0%	4.7%	100.0%
구분	방에서 취사가능	방에서 취사불가	-	계
방내취사(기존쪽방)	66	0	-	66
	100%	0%	-	100.0%
방내취사(신규조사)	34	30	-	64
	53.1%	46.9%	-	100.0%
구분	에어컨 있음	에어컨 없음	-	계
냉방시설(기존쪽방)	16	50	-	66
	24.2%	75.8%	-	100.0%
냉방시설(신규조사)	11	52	-	63
	17.5	82.5	-	100

	연탄	기름	가스	전기장판	전기보일러	계
난방시설(기존쪽방)	14	9	14	25	4	66
	21.2%	13.6%	21.2%	37.9%	6.1%	100.0%
난방시설(신규조사)	3	17	22	7	14	63
	4.8	27.0	34.9	11.1	22.2	100.0

2. 정책제언

1) 본 조사의 후속조사로 거주자들에 대한 공식적 조사 필요

○ 본 조사를 통해 도시곤간의 변화에 따라 저렴주거공간의 변화가 생겨나고, 그것이 기존의 복지대상들과 성격이 크게 다르지 않았음이 나타남

- 따라서 본 조사에서 파악하지 못한 거주자들의 특성과 그들의 주거실태, 소득수준, 노숙경험 등 거주민에 대한 공식적인 실태 조사가 필요할 것임
- 대구광역시뿐 아니라, 쪽방상담소가 소재한 광역시, 더 나아가 기존의 쪽방상담소가 설치되어있지 않거나, 주거복지센터가 없는 행정구역과 같은, 주거복지망이 부재한 지역에도 저렴주거 공간에서 인권침해와 사회복지 사각지대를 파악할 필요있음

2) 빈곤층의 저렴주거 공간에 대한 정책적 지원이 확대해야함

○ 기형적 주거형태인 비주택 주거는 지속적으로 확대되고 있으나, 그에 따른 저렴주거 공간에 대한 정책지원의 확장은 더뎠음

- 비주택거주민의 확장에도 불구하고, 책지원에서 배제되거나 혹 더디게 간다면 점차 사각지대 계층의 규모가 확대될 것이기에 이들을 정책대상으로 포섭하여 정책들이 실질적으로 가동될 수 있도록 해야 함
- 이를 위해서는 정기적인 실태조사, 주거상향사업대상으로 지속적인 관리, 시급한 개입이 필요한 이들에 대한 사례관리 등의 복지서비스 제공 등이 진행되어야함

○ 서울시의 경우에는 서울특별시 쪽방주민의 복지 및 생활안정지원에 관한 조례에서 서울시가 지정한 곳만 쪽방거주자로 인정함

- 이로 인해 쪽방지정구역 인근지역의 비주택거주자나 쪽방상담소가 설치되어 있지 않은 자치구에 존재하는 비주택거주자들에 대해서는 지원이 되지 않고 있음
- 타 광역시에서도 서비스가 필요한 지원대상이 다수 발견되고 있으나, 지원근거나 예산, 인력부족 등의 이유로 지원에서 배제되고 있는 상황임

3) 기존 쪽방거주민 지원정책의 한계를 극복하는 새로운 지원모델 필요

○ 쪽방상담소는 쪽방주민의 생계,주거,의료,행정,일자리 등 포괄적인 영역에서 그 기능의 향상을 이루어왔음. 그러나 기존에서 사업내용 안에서 생긴 제한으로 인해 단순한 물품지원이나, 단발성의 사례지원에 그치는 한계 역시 존재함 예를 들어 소유

권을 일반 건물주와 임대인이 가졌다는 요소로 인해 지속적인 지원이 제한됨

- 기존의 쪽방지역에 대한 주거환경개선 사업이 장기적인 거주민과 취약계층의 주거환경개선보단 건물주와 임대인이 주거환경을 개선하지 않아도 되는 인센티브로 작용하기도 하였음
- 따라서 지역의 저렴 숙박업소 준공영제와 같이 건물의 일부를 매입하거나, 장기 전대와 같은 핀포인트 사업을 통해 주거취약계층의 주거환경을 개선하는 새로운 지원모델이 필요함

4) '적절한 주거'를 정책의 기조로서

○ '적절한 주거'는 주거권을 구체화한 핵심 개념으로 점유의 안정성, 적절한 주거기반 기설 및 서비스, 경제적 부담가능성, 거주적합성, 접근가능성 등을 구성 요소로 함[6)]

- 기존 쪽방의 정의와 영역에만 머물지 않고 적절한 주거에 미치지 못하는 영역에 정책확대 필요
- 2022년 11월 30일, 서울시는 주거취약계층 주거안전망 종합대책을 통해 최소한의 주거권을 보장받을 수 있도록 지하방, 옥탑방, 고시원 등 이른바 지옥고 계층에 대해서 가구별 여건을 반영한 맞춤형 지원대책을 수립하여 시행준비 중에 있음
- 또한 모든 정책의 시행을 신청주의가 아닌 '발굴주의 주거복지'로 그 패러다임의 전환을 모색하고 있음
- 이런 새로운 시도에 비추어봤을 때, 대구를 비롯한 다른 지역에서도 큰 틀에서의 정책기조를 마련하고 이에 따른 장기적 대책을 마련하는 것이 필요함
- 아울러 영등포, 동자동, 대전 등에서 시행결정 이후 난항을 겪고 있는 쪽방지역의 공공개발 방식도 흔들림없이 추진되어 본연의 목적에 맞게 진행되어야 할 것임

6) 한국도시연구소(2018).「비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안」

참 고 문 헌

민태욱. (2012). 고시원의 공법상 지위와 쟁점. 토지공법연구, 58, 475-496.

장민철. (2021). 비주택거주자들의 다가구매입임대주택 입주의사에영향을 미치는 요인(석사학위논문). 대구대학교 대학원, 경상북도.

평화뉴스(2019), 수성못 45배 맞먹는 대구 땅은 '개발 중'...세입자들 또 어디로. pn.or.kr/news/articleView.html?idxno=17506

한국도시연구소(2018).「비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안」

BBC(2018). '고시원에 있는 사람도 노숙자로 봐야'…유엔 '주거권' 전문가 조언. https://www.bbc.com/korean/news-44222874

2022년 대구지역 비주택거주지 복지수요 실태조사 설문지

안녕하십니까? 본 조사는 사)자원봉사능력개발원에서 대구지역의 주택이 아닌 거처에서 생활하는 분들에 대한 조사를 위해 수행되고 있습니다. 여관 등 숙박업소를 비롯한 고시원에 대한 실태를 파악하여 복지수요를 조사하고, 거주민들의 안정된 생활을 할 수 있도록 하는 행정, 정책적인 제언을 위한 기초자료를 얻고자 하는 목적으로 수행됩니다. 이 조사는 기존 대구쪽방상담소에 등록된 쪽방 건물 이외에 거주하는 가구를 대상으로 실시합니다. 정확한 조사를 위해서 응답자 여러분의 적극적인 협조가 필요하오니, 조사원이 방문하면 성실하게 응답하여 주시기 바랍니다.

♣ 이 조사에서 수집된 자료는 숫자상으로 통계 처리되므로 절대 비밀과 익명이 보장됩니다. 귀하께서 평소 생각하고 느끼는 대로 솔직하게 응답해주시면 감사드리겠습니다.

2022년 10월
조사기관: 사)자원봉사능력개발원

※ 문의사항은 아래로 연락주시기 바랍니다.

- 전화: 053-356-3494 이메일 vongsa@hanmail.net

♣ 아래 표는 조사원이 직접 기록합니다.

건물 행정구역	_____구 _____동	**명칭**		**건물 전화번호**	
건물 관리방식	☐ 주인직접 ☐ 임대관리인 ☐ 입주당사자 관리인 ☐ 없음				
조사표 작성방법	☐ 조사원 면접식 ☐ 전화응답 ☐ 자기 기입식 ☐ 혼합				
조사원 성명		**조사 일시**	_____월 _____일 _____시		

Ⅰ 응답자의 일반 사항

1 귀하의 건물 내 역할은 무엇입니까?

① 건물주 ② 관리인 ③ 세입자 ④ 그 외 기타 ( )

2 귀하의 건물을 운영하거나 거주한지 몇 년이 되었습니까?

( ) 년

3 귀하의 지역의 사회복지기관이나 사회복지서비스에 대한 이해가 높다고 생각하십니까?

① 매우 낮다고 생각 ② 낮다고 생각 ③ 보통 ④ 높다고 생각 ⑤ 매우 높다고 생각

4 귀하는 건물 내 거주자들의 실태에 대해 어느정도 알고 있습니까?

구분	(전혀 모름)← 점수→(잘 이해함)				
(1) 거주자들의 일반적인 상태에 대해 알고 있음.	①	②	③	④	⑤
(2) 거주자들의 소득상태에 대해 알고 있음.	①	②	③	④	⑤
(3) 거주자들의 건강상태에 대해 알고 있음	①	②	③	④	⑤
(4) 거주자들의 가족관계나 사회적 관계(친구, 복지단체 등)에 대해 알고 있음.	①	②	③	④	⑤

Ⅱ 건물내 거주민 현황

5 현재 건물의 대실 현황은 어떻게 됩니까?

대실 가능한 총 방 개수 : ( ) 개 / 대실 중인 방 개수 : ( ) 개

6 건물 내 입주민의 보증금 및 월세는 어느 정도 입니까?

월세	① 보증금 있는 월세	보 증 금 : 월 세 :	( ) 만원 ( ) 만원
	② 보증금 없는 월세(사글세포함)	월 세 :	( ) 만원
	③ 일세	일 세 :	( ) 만원

7 **건물의 주거용 실 면적은 몇 제곱미터(㎡) 입니까? (1평 = 3.3㎡)**

※공용시설에 대한 면적은 제외하며, 가구가 주거에 이용하는 부분만 기입하되, 소수점 이하는 반올림합니다.

( ) ㎡

8 **건물의 내부시설은 어떠합니까?** (해당되는 곳에 √ 표시)

구분	사용형태
(1) 부엌	① 단독사용 ② 공동사용 ③ 없음
(1-2) 방 내 취사여부	① 방에서 취사 가능 ② 방에서 취사 불가
(2) 화장실	① 단독사용 ② 공동사용 ③ 없음
(3) 목욕시설	① 단독사용 ② 공동사용 ③ 없음
(4) 온수시설	① 단독사용 ② 공동사용 ③ 없음
(5) 난방시설	① 연탄보일러 ② 기름보일러 ③ 가스보일러 ④ 전기장판 ⑤ 난로 ⑥ 기타_____
(6) 냉방시설	① 에어컨 없음 ② 에어컨 있음 / 에어컨 있을시 추가 납부 (원)

18-1 **난방 시설 작동 유무** 유( ) 무( )

Ⅲ 복지 서비스 수요

9 **건물 내 장기 거주민과 기초생활 수급권자의 비율은 얼마라고 생각합니까?**

(1) 장기거주민 : ( ) 명 / (2) 기초생활 수급권자 : ( ) 명

*장기 거주민 : 일세가 아닌, 1달 이상 거주자

10 **건물에서 식사를 제공한다면 어떤 음식을 제공합니까?(중복 선택 가능)**

① 쌀 ② 조리된 밥 ③ 라면 ④ 김치 ⑤ 기타( )

⑥ *음식제공없음*

10-1 **[음식이 제공되는 경우] 음식을 제공하는 방법은 어떻습니까?**

① 공용장소에 비치 ② 거주민이 희망 시 직접 드림

③ 기타 ( )

10-2 **[음식이 제공되는 경우]**

거주민이 제공하는 음식을 이용하는 횟수는 하루 평균 몇 회라고 생각합니까?

하루 평균 ( ) 회

11 귀하의 건물에 대해 기존의 지역사회에서 사회복지서비스가 제공되고 있습니까?

① 매우 아니라고 생각 ② 아니라고 생각 ③ 모르겠음 ④ 그렇다고 생각 ⑤ 매우 그렇다고 생각

12 귀하는 건물 내 거주민에게 사회복지 서비스가 추가로 필요하다고 생각합니까?

① 매우 아니라고 생각 ② 아니라고 생각 ③ 모르겠음 ④ 그렇다고 생각 ⑤ 매우 그렇다고 생각

13 귀하는 아래의 사회복지 서비스 중 건물 내 거주민에게 어떤 것이 필요하다고 생각합니까?

1순위( ), 2순위( )

① 생계지원(주 • 부식) ② 건강검진 및 의료지원 ③ 취업알선
④ 행정지원(주민등록복원 • 수급신청) ⑤ 편의제공(이발 • 세탁 • 목욕 등)
⑥ 공공임대주택 등 주택지원 ⑦ 주거비 지원
⑧ 나들이 • 영화 등 여가생활 지원 ⑨ 기타 ( )

♣ 이상 조사를 마치겠습니다. 지금까지 조사에 응해 주셔서 감사합니다 ♣

대구 비주택 거주자 복지수요 실태조사 연구

발 간 관 계 자

원 고
총 괄 대구쪽방상담소 소장 장민철
원고집필 대구쪽방상담소 간사 유경진

실태조사
활동가 강정우, 김지연, 박남건, 서소현
신혜령, 오현주, 윤태규, 임지윤
전인규, 정군자, 정현우, 최병우
최주희, 최지윤, 한동훈
사무원 이현수
후 원 대구광역시, 사)자원봉사능력개발원 후원회원