공간과사회 2017년 제27권 4호(통권 62호): 79～109
http://dx.doi.org/10.19097/kaser.2017.27.4.79

특집논문 | **불안계급**

불안 공간과 도시 빈곤층의 불안한 삶*

Precarious Space and the Precarious Life of the Urban Poor

이영아**

본 연구는 최근 노동 분야에서 논의되고 있는 불안 계급 개념을 공간으로 확장하여 불안 공간에 대해 논의하고, 불안 공간으로서 도시 빈곤층 주거지에 초점을 맞춘다. 불안 계급에서 논의되는 불안(precarity)을 공간적인 의미에서 해석하면 위험, 취약성, 불안정성, 불확실성 등으로 이해할 수 있다(Waite, 2009). 불안 공간이란 물리적인 위험 그 자체에 대한 강조가 아니라 사회적, 제도적 맥락에 의해 형성되는 취약한 공간이며, 그 공간에 살고 있는 주민의 삶에서 불안정성, 불확실성이 큰 장소이다. 본 연구에서는 런던과 의정부 도시 빈곤층 주거지를 사례로 신자유주의의 영향을 받은 사회경제적 맥락에 따라 형성된 불안 공간을 살펴보고, 불안 공간에서 발생한 재난이 우연히 발생한 게 아니라 예견된 문제였다는 점을 강조하고자 한다. 도시 빈곤층 주거 공간은 저렴주택 공급 과정 및 리모델링 과정에서 취약 공간으로 형성되어 왔으며, 그로 인한 피해는 그곳에 살고 있던 빈곤층 주민에게 전가되어 개인적인 불행으로 인식되기도 한다. 특히 의정부의 도시형 생활주택과 런던의 공공임대주택에서 발생한 화재 이후 부각된 불안 공간을 해소하기 위한 대응방식은 그 사회에서 불안 계급을 어떻게 인식하고 있는가에 따라 달랐다. 두 사례 분석을 통해 불안 공간으로서 빈곤층 주거지에 대해 비용 절감이 아닌 생명권에 기반을 둔 접근이 필요하다고 제안한다.

주요어: 불안 공간, 취약 공간, 위험, 빈곤층 주거지, 의정부 대봉그린아파트, 런던 그렌펠 타워

* 이 연구는 2015년도 대구대학교 학술연구비 지원을 받아 수행되었음.

** 대구대학교 지리교육과 부교수(yalee@daegu.ac.kr)

www.kci.go.kr

1. 서론

2015년 1월 10일 토요일 오전 9시경 의정부역 인근 도시형생활주택인 대봉그린아파트에서 화재가 발생하여 2시간여 동안 인근 아파트 두 곳과 다세대·다가구 주택으로 번지면서 100명이 넘는 사상자가 발생했다. 단일 화재로 인한 피해가 매우 컸기 때문에 사회적으로 큰 충격이 되었으며, 피해가 컸던 이유에 대해 밖으로 대피가 어렵게 만들어진 건물의 구조와 밀집되어 있는 소형 주택(원룸) 배치를 들면서 관련 제도 개선을 촉구하였다(박재성, 2016; 최승복·최돈묵, 2016; 김동욱 외, 2017).

데자뷰 같은 사건이 런던에서도 발생했다. 2017년 6월 14일 영국 런던의 24층짜리 공공임대아파트에 화재가 발생했다. 화재가 일어난 후 60시간이 지나고서야 완전히 진화되었기 때문에 사람들은 뉴스를 통해 건물이 불타고 있는 장면을 하루 종일 지켜봐야 했다. 그 장면을 목격한 사람들은 어떻게 건물 전체가 마치 기름이라도 부은 듯 활활 타오를 수 있는지 의문을 가졌다. 런던이라는 세계 도시의 한복판에서 그렇게 불에 잘 타는 건물을 보리라고는 상상하지 못했기 때문에 충격이 더 컸다.

두 지역 모두 상대적으로 가난한 사람들이 모인 지역에서 일어난 참사로 단일 화재로 인한 사상자 규모가 매우 크다는 공통점이 있다. 화재에 대한 초기 대응이 적절하지 못했던 것도 유사하다. 특히 런던 화재는 화재 발생시 구출될 때까지 집안에서 대기하라는 화재 시 대비 지침으로 인해 더 많은 희생자가 발생했다는 논란이 있었다.

이러한 사건은 운 나쁘게 우연히 일어나는 것인가? 아니면 특정 동네에서 더 자주 발생하는 것인가? 가난한 동네는 정말 재난에 더 취약하고 살아가기에 불안한 공간인가? 만약 그렇다면 무엇이 그 지역을 더 취약하고 불안하게 하는가? 본 연구는 이러한 질문에서 출발한다. 이 질문에 대답하기 위해서 우선 빈곤층 주거 공간 중 이러한 재난에 취약한 동네는 어떤 곳이며, 불안공간이라는 것은 무엇을 뜻하는지 살펴볼 필요가 있다. 본 연구에서는 위험, 취약성 등을 포함하는 다양한 논의를 살펴보

www.kci.go.kr

면서 불안 공간을 물리적으로 위험하고 사회적, 제도적으로 취약하며, 그 안에 거주하는 사람들의 불안정성과 불확실성이 큰 장소라고 정의한다. 또한 도시 빈곤층이 밀집한 주거지역이 재난에 취약해지는 과정과 실제로 재해가 발생했을 때 그 사회가 재해를 어떻게 이해하고 대응하는지를 고찰함으로써, 빈곤층 주거 공간이 불안 공간으로 형성되는 과정을 살펴본다. 이를 위해 화재가 발생한 도시 빈곤층 주거지역 사례로서 앞서 언급한 한국의 의정부 대봉그린아파트와 영국의 런던 그렌펠 타워 사건을 살펴본다. 두 지역을 비교하여 분석한 이유는 국가별로 빈곤층 주거지역 형성과 관련된 사회적, 제도적 배경이 다르기 때문에 불안 공간(에 대한 인식)도 다르게 형성된다고 판단했기 때문이다. 두 사례의 비교를 통해 불안 공간으로서 우리나라의 빈곤층 밀집 주거지역 관리 방안을 모색하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

연구 방법론은 문헌 연구와 미디어 내용 분석을 병행하였다. 사례 분석을 위하여 당시 화재 사건을 보도한 신문 기사 분석을 통해 사회적 대응 및 제도적 대응에 대해 검토하였으며, 관련 기관에서 작성한 문건 및 주민 조직에서 운영하는 온라인 커뮤니티 자료 등을 활용하여 해당 주제를 분석하였다.

2. 도시 빈곤층 주거 공간 유형

가난한 동네는 재난에 더 취약한가라는 연구 질문에 대해 전제할 것은 화재에 취약한 공간이 가난한 동네일 가능성이 높을 수는 있지만(Davis, 2007), 가난한 동네라고 해서 모두 취약한 공간인 것은 아닐 수 있다는 것이다. 다시 말해서 대부분의 취약한 공간은 가난한 공간이지만, 가난한 동네라고 해서 모두 취약하다고는 볼 수 없으며 취약함에는 정도의 차이가 있을 수 있다. 불안 공간으로서 도시 빈곤층 주거 공간을 살펴보기 위해 우리나라의 도시 빈곤층은 어떤 주거 지역에 사는지 간략히

www.kci.go.kr

설명하고자 한다.

우리나라의 빈곤층 밀집 지역의 유형은 영구임대아파트, 다가구·다세대 주택, 도심의 노후한 불량 주거지역으로 구분된다(이영아·정윤희, 2012). 영구임대아파트는 경제적으로 가장 취약한 기초생활보장수급자로 가족 단위 거주자들이 주로 거주하며, 공공이 빈곤층 주거공간 공급에 책임을 지는 공공정책적 성격이 강하게 나타나는 곳이다. 그밖에 민간에 의해 공급된 최저소득층 주거 공간은 다가구·다세대 주택에서도 옥탑이나 지하가 있는데 이곳에는 1인 가구가 주로 거주한다. 도심의 불량주거지역은 주로 지방도시에서 볼 수 있는데, 열악한 기반시설에 노후한 단독주택이 밀집되어 있으며, 주민들이 상대적으로 장기간 거주하며 연령이 높은 특징을 가지고 있다.

이들보다 경제적으로 덜 취약한 계층의 주거 공간은 공공뿐 아니라 민간까지 공급 주체가 다양화되어 있고, 입주민의 범위를 확대하기 위해 정책적으로 기존 주거지역에 다양한 주거 유형을 확보함으로써 빈곤층 주거지의 격리가 일어나지 않도록 시도하고 있다. 최저소득층은 아니나 저소득층에 속하는 사람들을 대상으로 공공이 공급하거나 관리하는 공공임대주택은 “공공주택사업자가 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 임대주택”을 의미한다(공공주택특별법 제2조 1항).[1] 50년 이상 임대하는 영구임대주택과 기존주택 매입임대는 최저소득층을 대상으로 하는 반면, 30년 이상 임대를 하는 국민임대주택 및 기존주택 전세임대 등은 저소득 서민이 대상이 된다. 그밖에 행복주택은 소득보다는 생애주기에 따라 대학생, 사회초년생, 젊은 층 신혼부부 등 높은 주거비를 지불하기 어려운 집단이 대상이 된다.

공공이 공급과 관리를 지원하는 공공임대주택 외에도 민간에 의해 공

1) 공공임대주택은 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 장기전세주택, 분양전환 공공임대주택, 기존주택 매입임대 주택, 기존주택 전세임대주택 등으로 구분된다.

www.kci.go.kr

급된 주택 중에도 저소득층이 거주할 수 있는 저렴주택이 있다. 아파트를 중심으로 주택시장이 활발하게 작동되는 우리나라의 경우 다가구주택, 다세대주택, 연립 등이 민간에 의해 제공되는 저소득층을 위한 저렴주택이라고 할 수 있다. 최근에는 1인 가구, 청년 세대를 중심으로 일명 준주택이라 할 수 있는 오피스텔이나 고시원 등에 거주하기도 한다. 이러한 새로운 주거 수요에 대응하기 위해 2012년 도시형생활주택이 공급되기 시작했다. 도시형생활주택은 300세대 미만의 국민주택규모에 해당하는 주택으로 단지형 연립, 단지형 다세대, 원룸형 주택으로 유형이 구분되어 있으나, 현재 공급된 도시형생활주택은 대부분 원룸형으로 도심 역세권에 입지해 있다(이재수 외, 2012). 원룸형 도시형생활주택은 거주 가구 소득, 주택 규모 측면에서 고시원, 오피스텔보다는 나으나 다가구, 다세대, 연립보다는 낮다는 특징을 가지고 있다. 남원석(2017)은 서구 복지국가의 후퇴와 민영화로 진통을 겪은 후 사회의 역할을 강조하면서 등장한 복지다원주의 및 복지사회 논의가 우리나라에서 공급되는 다양한 저렴주택 공급 논의의 이론적 배경이 된다고 보고, 민간임대주택도 배분에 있어서 공공성이 확보될 수 있다면 넓은 의미의 사회주택 범주에 포함시킬 수 있다고 주장한다. 이런 시각에서 볼 때 국가로부터 제도적 지원을 받아 민간이 공급한 도시형생활주택도 사회주택으로서 역할을 할 수 있는 저렴주택이 될 수 있다.

3. 불안 공간의 이해

본 연구에서 다루는 불안 공간이란 무엇인가? 웨이트(Waite, 2009)는 「불안의 지리학」이라는 글에서 불안 공간과 관련된 개념으로 위험, 취약성, 불안정성, 불확실성을 들고 있다. 흔히 재해에 취약한 공간 혹은 위험한 공간은 불안 공간과 유사한 개념이지만 불안 개념은 이보다 복합적이고 설득력 있는 개념이다. 왜냐하면 불안 공간은 위험에 대한 물리적

www.kci.go.kr

취약성의 의미뿐 아니라 그러한 공간을 살아가는 사람들의 불안정하고 불확실한 삶 및 그 공간에 대한 인식의 영역까지 포괄한 개념으로 이해할 수 있기 때문이다. 유사한 개념으로 뮐러만(Müller-Mahn, 2012)은 벡의 위험사회에 공간적 의미를 더하여 위험경관 개념을 주장하는데, 위험경관이란 실제 위험의 물질성(materiality)과 그곳에 살고 이를 변화시키는 사람들의 지각, 지식이 상호작용하는 다층화된 경관이라고 한다(황진태, 2016에서 재인용). 물질과 인식, 공간과 인간이 연결된 복합적인 의미의 불안 공간을 정의하기 위해 불안 공간이 가지고 있는 요소인 위험, 취약성, 불안정성, 불확실성에 대해 살펴봄으로써 본 논문에서 다루고자 하는 불안 공간을 정의하고자 한다.

'불안'은 불안정성, 불확실함과 유사한 의미로 이해된다. 이를 '공간'적으로 이해하면서 위험과 취약성 개념도 유사하게 여겨진다. 불안 공간은 앞의 네 가지 요소를 모두 가지고 있는 곳으로, 그 요소 중 위험은 물리적·실재적인 의미가 강조되는 개념이고, 취약성은 물리적 의미에 사회적 의미가 추가된 비교의 개념이며, 끝으로 불안정성과 불확실성은 위험하고 취약한 공간을 살아가는 사람들의 삶을 표현하고 인식하는 개념으로 설명할 수 있다. 이 네 가지 요소는 각자 배타적으로 작동하는 개념이 아니라 불안 공간에서 중첩적으로 나타나는 개념이다. 어떤 경우는 위험하거나 취약한 공간으로만 인식되고 그 안에 살고 있는 주민의 불안정하고 불확실한 삶이 가시화되지 않을 수는 있으나, 그런 공간 역시 불안 공간이라 할 수 있다.

1) 불안 공간의 요소

(1) 위험

불안 공간에 대한 논의에서 가장 먼저 설명해야 할 것은 '위험(risk)'이다. 울리히 벡의 '위험사회'는 산업사회로부터 패러다임이 전환된 새로운 개념으로, 부가 배분되는 논리가 작동되는 산업사회와는 달리 위험사

www.kci.go.kr

회는 위험이 배분되는 사회로 인식한다(Beck, 2006). 벡이 주장하는 위험이란 실제로 나타나는 물질적이고 객관적인 요소라고 규정할 수 있다. 이렇듯 실재로서의 위험이란 자연 현상으로서의 재앙만을 포함하는 것은 아니다. 자연적으로 발생하는 재해뿐 아니라 건물이나 교량의 붕괴, 공장 폭발, 오염 등 기술시스템의 문제로 인한 사고(accidents)인 기술적 위험과 순수하게 인간 행동만으로 비롯되는 사건(incidents)인 사회적 위험도 위험의 범주로 포함시키기도 한다(Jones, 1993). 이렇듯 현대 사회에서의 위험 논의는 그 위험의 요인이 자연의 힘의 범위를 넘어선다. 그러나 인간의 결정이나 행위, 기술적인 위험을 포함하는 위험이라 하더라도 여전히 우연히 발생하는 자연적, 물리적, 실재적인 사건이라는 의미가 강하다. 이러한 실재적, 물질적인 의미를 가진 '위험'은 우연히 발생하는 사건을 의미하는 것으로, 인간의 결정에 의해 만들어지는 위험이라 하더라도 그 자체로는 공간적으로 어떤 곳이 더 취약한지를 설명하기 어렵다. "빈곤은 위계적이지만 스모그는 민주적이다"(Beck, 2006: 77)라는 벡의 유명한 말은 위험사회에서는 공간적, 계층적 차이의 문제가 산업사회에 비해 덜 부각된다고 여겨지게 한다.

(2) 취약성

그러나 최근 연구에서 위험이 계층적, 공간적으로 차별적임을 밝힘으로써 위험사회가 산업사회로부터 패러다임이 전환된 새로운 개념이 아니라 연결된 현상으로 이해하고자 하는 시도가 이루어지고 있다. 이들은 이러한 위험의 발현인 재난이 임의적으로 발생하는 것이 아니라 위험 가능성이 높은 곳에서 반복적으로 발생하고 있다는 점에 주목한다(고동현, 2013). 특히 재난을 연구하는 사람들은 실재적인 위험보다는 취약성(vulnerability)의 개념으로 이를 설명하고자 한다(Bankoff, 2001). 파일로(Philo, 2009)는 취약성을 상처에 대한 방어력이 없는 것으로 정의하며, 지리적인 의미에서 취약성이란 다른 지역에 비해 이러한 방어력이 더 떨어지는 것, 즉 상처난 지리라고 주장한다. 지리적 취약성이란 상처(위험의 결과)

www.kci.go.kr

를 공간적으로 상대적인 개념으로 이해하는 것이다. 핀드레이(Findlay, 2005)는 취약한 공간에 대해 정의하면서 사회문화적인 의미에서 사회적 상황, 취약성에 대한 지식, 권력에 따라 취약함의 의미와 정도가 달라질 수 있다고 주장한다.

취약성이라는 개념은 위험을 공간적, 상대적인 개념으로서뿐만 아니라 사회적 영향이 더 강조되는 개념이기도 하다. 특히 방재 관련 연구에서는 재난이라는 각종 위험에 취약한 곳이 어디이며, 취약성을 발생시키는 요인이 무엇인가에 관심을 가진다. 다시 말해서 위험 잠재력을 분석하여 미리 대비하고자 하는 목적으로 이루어지는 연구에서 주로 관심을 가지는 영역이다. 린델 외(Lindell et al., 2006)의 연구에서는 취약성 지표를 산출하고 그 지표에 따라 취약한 지역을 표시한 지도를 제작하여 재난을 관리하고자 한다. 이들은 물리적 취약성 외에 사회적 취약성[2]을 평가하고 있는데, 물리적으로 재해 위험이 높으면서 사회적, 정치적으로 높은 취약성을 가진 지역을 취약한 지역으로 관리해야 한다고 한다. 또 다른 취약성에 방점을 찍고 있는 연구자들은 위험과 재난 그 자체의 문제가 아니라 취약한 공간에 대한 분석을 통해 그 사회의 구조적인 문제를 지적하고자 한다(Elliot and Pais, 2006; Hartman and Squires, 2006). 고동현(2013)은 재난 극복과정에 대한 분석을 통해 재난에 대한 정부실패와 위험 불평등 개념을 부각시킴으로써, 재난을 사회적 취약성 개념으로 설명한다. 취약성의 개념을 사용하는 연구자들의 공통점은 위험에 관한 논의에서 상대적으로 소홀하게 다루어질 수 있는 사회적, 제도적 측면의 영향 및 불평등을 강조하고자 한다는 점이다. 특정 공간의 사회적 취약성이란 특정한 권력을 가진 주체에 의해 만들어진 제도로 인해 위험에 노출될 가능성이 상대적으로 커진 상태를 의미한다.

2) 사회적 취약성을 심리적 취약성, 인구 취약성, 경제적 취약성, 정치적 취약성, 가계 취약성 등으로 구분하고 있다(렌델 외, 2006: 288~293).

www.kci.go.kr

(3) 불안정성, 불확실성

불안과 관련된 개념으로 위험, 취약성이라는 말이 특정 공간이나 실재를 표현하는 것이라면 불안정성(insecurity), 불확실성(uncertainty)은 그러한 취약한 공간에서 살아가고 있는 사람들의 삶의 모습이나 감정, 취약함에 대해 느끼는 인식으로 이해된다. 불안 공간은 불확실성, 불안정성이 커진 사람들의 삶의 공간이다. 불안 공간이라고 하면 물리적 실재로서의 취약함과 그 안에 살아가는 삶이 결합된 형태로 이해할 수 있다.

불안정성, 불확실성의 의미를 담는 불안 공간을 보다 자세히 이해하기 위해서는 우선 '불안(precarity)'이라는 단어가 포함하고 있는 의미를 살펴볼 필요가 있다. 불안이라는 말은 노동 분야에서 주로 사용되어 왔다. 노동 분야에서는 불안을 노동 시장 변화에 따른 일자리 불안으로 이해한다. 부르디외는 제조업뿐만 아니라 모든 분야에서 일자리가 불안정해지는 상태, 실업, 임시직으로의 전환으로 인해 미래에 대한 불확실성이 증가하는 것을 불안(precariousness)이라 언급하며, 불안한 상태에 있는 사람들을 하위프롤레타리아(subproletariat)라고 명명하고 있다(Bourdieu, 1999: 82~83). 이후 '불안(precarity)'이라는 말과 피지배계급인 '프롤레타리아트(proletariat)'를 결합시킨 '불안 계급(precariat)'이라는 용어가 등장하였다(Standing, 2011).[3] 하비는 불안 계급을 불안정하고 시간제로 근무하는 미조직 저임금 노동자로 정의하며 이들이 혁명세력으로 발돋움하는 것이 중요한 정치적 과제라고 주장한다(Harvey, 2014: 16). 나아가 불안 계급을 노동 시장에 국한하지 않고 신자유주의적인 삶의 전반적인 조건을 지칭하는 개념으로 확장시켜 이해하기도 한다. 곽노완(2013)은 불안 계급을 착취당하고 수탈당하는 모든 사람들로 재정의해야 한다고 한다. 프롤레타리아트가 자본주의 사회에서 피지배계급인 노동자를 의미하면서 동시

3) 새로운 사회를 위한 대안적 주체로서 불안 계급을 다루고 있는 스탠딩의 논의에 대해, 키어런앨런은 기존 노동 계급을 비판하고 더 이상 변화의 주체가 아닌 불안 계급과 대립적 구도로 봤다는 점에서 가이스탠딩의 불안 계급 논의를 비판하고 있다(키어런앨런, 2014).

www.kci.go.kr

에 이들을 혁명세력으로 인식하는 것을 포함하는 개념인 것처럼 불안 계급은 후기 산업사회의 불안정한 노동계급을 설명하는 개념이지만 동시에 이들이 불안을 인식하는 주체로서 사회변화를 위한 대안적인 세력이라는 인식이 바탕에 깔려있는 개념이다.

2000년대 초반부터는 불안이 경제 분야 논의에 국한되지 않고 삶의 전반적인 조건을 지칭하는 용어로 확대해야 한다는 주장이 대두되었다. 버틀러는 경제적 불안정성을 넘어 불안을 인간 존재의 본질적인 조건으로 인식하였다(Butler, 2004). 유사하게 라자라토(Lazzarato, 2004)에 따르면 불안은 '더 일반적인 실존적 상태(more general existential state)'로, 정치적 종속, 경제적 착취, 통제될 가능성을 포함한다. 채석진(2016)은 불안이란 노동 계급을 넘어, 다양한 지역·성별·집단에 따라 다른 형태로 일상에서 경험되는 것으로 보았다. 한편 포티(Foti, 2004)는 불안이란 안정적인 고용이 사라지는 것뿐 아니라 주택, 채무, 복지 제공, 개인적인 관계를 맺을 가능성에 대한 문제도 포함되는 것이라고 하여 신자유주의적 삶의 문제 전반을 포괄하고 있다(Neilson and Rossiter, 2008). 이렇듯 불안을 경제적 의미에서 확장하고자 하려는 주장의 핵심은 불안을 일상생활에서 전반적으로 나타나는 현상으로 이해한다는 점이다. 경제적 불안정성은 기본적인 물적 토대에 대한 권리인 생존권에 위협이 되는 것이지만 삶의 모든 영역에서의 불안정성, 불확실성은 나아가 더 기본적인 생명에 대한 권리가 보장되지 않음으로 발생한다. 불안 공간으로서 빈곤층 밀집 지역에 거주하는 사람들은 인간답게 살아갈 권리인 생존권에 대한 위협뿐 아니라 더 근본적으로 생명권도 위협을 받고 있는 것이다.

취약한 공간에 거주하면서 생명권이 위협받는 삶을 살게 되지만 그러한 위협을 인식하지 못하다가, 재난이 발생하고서야 불안정한 삶을 인식하는 경우가 대부분이다. 따라서 삶의 불안정성을 발생시키는 정치, 경제, 사회적 상황 및 불안을 통제하고자 하는 사회시스템에 대한 사전 인식을 통해 불안하지 않은 삶 — 기본적인 생명권이 보장되는 — 을 살 수 있는 방법을 모색할 필요가 있다. 버틀러(2004)는 특히 테러나 전쟁 등

www.kci.go.kr

외부적으로 가해지는 힘에 대해 극단적인 불안 담론을 생산하고 불안에 기반을 둔 방어를 정당방위로 용인하는 미디어 및 세계정치 체계에 대한 문제를 제기하면서, 국제 사회에서 집합적 책임을 지고 불확실성, 불안정성을 벗어난 지속가능한 사회 및 정치적 상황을 만들어야 한다고 한다. 넬슨과 로지터(Neilson and Rossiter, 2008)는 불안이 본질적인 관계에 주어진 것이 아니라, 일시적이고 임시적인 관계들 속에 끊임없이 열려있다고 함으로써 다양한 관계를 통해 불안의 조건에 대한 변화의 가능성에 주목한다. 결국 불안은 실질적인 위험이 무엇인가를 이해하는 것에서 나아가 일상생활에서 불안을 느끼는 주체와 그들의 일생생활 공간, 그리고 불안에 대한 인식·지식을 통제할 수 있는 정치적인 권력과의 상호 작용을 파악함으로써 극복할 수 있다고 본다.

2) 불안 공간의 정의

위에서 언급한 위험, 취약성, 불안정성, 불확실성은 모두 불안 공간을 설명하는 핵심적인 개념이다. 가장 기본적으로 불안 공간은 실재적인 위험 상태에 있는 공간이라고 할 수 있다. 그러한 위험은 자연적 조건에 따라 발생되지만 동시에 사회적, 제도적 맥락에 따라 그 공간이 차별적으로 더 취약해질 수 있다. 이렇듯 실재 불안 공간은 자연적 위험을 가진 곳에서 나아가 사회적, 제도적인 요인으로 인해 상대적으로 더 취약한 공간을 의미한다. 동시에 불안 공간은 그런 취약한 공간에 살고 있는 주민의 불확실하고 불안정한 삶을 포함하는 개념이다. 주민들은 불안 공간임을 알지 못하거나 혹은 알더라도 다른 곳을 선택할 자원을 충분히 가지고 있지 못하기 때문에 생명권과 생존권을 위협받는 불확실하고 불안정한 삶을 살아가게 된다.

이런 점에서 불안 공간은 위험 공간, 취약한 공간이라는 개념보다 정치적, 사회적인 개념이다. 불안 공간의 변화를 위해서 그곳에 살아가는 주체의 역할을 강조할 수 있기 때문이다. 취약 공간의 경우는 사회적, 제

www.kci.go.kr

<표 1> 불안 공간 관련 개념

구 분	불안 공간 요소		
	위험	취약성	불안정성, 불확실성
정의	자연 재해 및 기술 시스템, 인간 행동에서 비롯된 사고	상처(재난, 위험)에 대응할 힘이 없는 상태	불안 공간 거주자의 삶의 표현 및 불안(공간, 삶)에 대한 인식
특징	자연적, 물질적, 실재적 조건	사회 체계 및 제도적 조건	불안 공간 거주자를 대안적 주체로 인식
불안 공간 발생 원인	우연적인 재해 및 사고	정부 역할 실패에 따른 차별적 공간 형성	사회적, 정치적 상호작용으로 나타나는 다양한 인식의 중첩

도적 맥락에서 상처에 대응할 힘이 더 없는 지역으로서의 특징을 설명할 수는 있으나 그곳에 살고 있는 취약한 계층은 만들어지는 제도의 수동적인 대상이 될 수밖에 없다. 그러나 빈곤층 밀집 지역을 불안 공간으로 인식하는 경우에는 취약 공간을 만들거나 불안 공간으로 특성이 드러나지 않게 하려는 여러 주체에 대해 지역 주민들이 대응할 수 있는 힘을 가지고 있는 주체로 바라볼 수 있다. 웨이트(Waite, 2009)는 불안 공간은 물적 조건이자 동시에 실천과 운동을 담보하기 위한 지점이라고 보았다. 이는 경제적인 의미에서 불안 계급 논의를 할 때 불안정적인 고용 상태에 있는 불안 계급을 대안적인 운동 세력으로 인식하는 것과 동일한 맥락이다. 본 논문에서 정의하는 불안 공간의 개념을 정리하면 <표 1>과 같다.

4. 불안 공간 형성 과정 사례 분석

이 장에서는 의정부와 런던의 도시 빈곤층 주거공간을 사례로 도시 빈곤층 주거 공간이 취약한 공간으로 전개되었던 과정을 살펴봄으로써, 민영화로 대표되는 신자유주의의 영향을 받은 사회적, 제도적 결정에 따라 형성된 두 도시의 도시 빈곤층 주거공간에 대해 살펴보고, 이 공간이

www.kci.go.kr

어떻게 불안 공간의 특징을 가지게 되었는가에 대해 설명하고자 한다. 도시 개발 및 주택 공급에서 신자유주의의 영향을 많이 받고 있는 대도시인 런던 도심과 서울의 외곽에 있는 의정부에서 발생한 화재 사건을 통해 불안 공간의 형성 과정을 살펴보고자 한다.

1) 사례 지역의 개관과 화재 사건의 개요

(1) 의정부 도시형생활주택: 대봉그린아파트

의정부에 입지한 대부분의 도시형생활주택은 1호선 전철역으로부터 반경 약 600미터 이내에 입지해 있으며 대봉그린아파트도 그 중 하나이다(한진영, 2015). 이러한 수도권 역세권의 도시형생활주택에는 서울로 출퇴근을 하려는 젊은 층이 다수 거주하는 경향을 보인다. 의정부 대봉그린아파트는 도시형생활주택 유형 중 하나인 '원룸형' 주택으로 2012년에 사용 승인이 났으며, 지상 10층, 지하 1층 건물로 총 95세대가 공급되었다. 각 층마다 11개씩의 원룸으로 구성되어 있으며, 원룸의 규모는 약 5.3평으로 1~2인 가구를 대상으로 한 소규모 공간임을 알 수 있다(10층 4개 호실은 사무실 용도로 약 21평임). 이 아파트에는 대부분 임차인이 거주했는데, 보증금은 전세의 경우 평균 4,000~4,500만 원 정도이며, 월세는 보증금 2,000만 원에 20만 원대, 1,000만 원에 40만 원 정도로 서울에 비해 저렴한 편이다(여의주경매).[4)]

2015년 1월 10일 토요일 오전 9시경 이 아파트에 화재가 발생하여 약 2시간 10여 분만에 진화되었다. 이 화재로 4명이 사망하고 126명이 부상하였으며 주변 건물까지 화재가 번져 총 286세대 366명의 이재민이 발생하였다(한진영, 2015).

화재의 원인으로는 필로티 구조로 이루어진 이 아파트의 1층 주차장

4) 서울시내 도시형생활주택 원룸형의 경우 2010~2012년 사이 전세 보증금은 평균 8,400만 원, 월세의 경우 평균 보증금은 2,625만 원에 평균 월임대료는 40.5만 원이다(이재수·이동훈, 2012).

www.kci.go.kr

<그림 1> 대봉그린아파트 화재 후 모습 <그림 2> 대봉그린아파트 내 원룸 전경

출처: ≪한겨레신문≫

출처: 의정부법률경매.

<표 2> 의정부 대봉그린아파트 임대보증금 수준

전세 보증금			월세 보증금	
1,000만 원대	3,000만 원대	4,000만 원대이상	1,000만 원대(월세)	2,000만 원대(월세)
1호	2호	14호	4호 (40, 17, 44, 35만 원)	4호 (23, 20, 21, 21만 원)

출처: 여의주 경매 자료(2017).

에서 추운 날씨로 인해 뽑히지 않던 오토바이 키를 뽑기 위해 라이터로 열쇠 구멍을 녹여 키를 가지고 나간 뒤 수 분 후 불이 났으며, 이후 순식간에 아파트 위쪽으로 불길이 번진 것으로 알려졌다. 이 화재로 인한 전체 사상자의 77%가 20~30대였는데, 20대 50명, 30대 44명으로(SBS 2015년 1월 11일자 기사), 입주민의 대다수가 청년 세대였음을 알 수 있다.

(2) 런던의 공공임대아파트 지역: 그렌펠 타워

그렌펠 타워(Grenfell Tower)는 서부 런던 켄싱턴첼시구(Royal Borough of Kensington and Chelsea: RBKC) 노스켄싱턴 지역에 위치해 있으며, 부유한 근린지역에 둘러싸인 24층짜리 고층 공공임대아파트(council housing) 단지로, 방 1~2개 정도의 주택으로 구성되어 있어서 가족이나 자녀가 없는 가구를 주요 대상으로 한다. 이곳은 켄싱턴첼시 임차인 관리 조직(Kensington and Chelsea Tenant Management Organisation: 이하 KCTMO)[5]이 구청을 대신해 관리해

www.kci.go.kr

<그림 3> 그렌펠 타워 화재 후 모습

출처: BBC 뉴스(2017년 8월 4일자).

<그림 4> 주민지원센터 안내 표시

촬영: 2017년 7월 29일.

<그림 5> 실종된 가족을 찾는 전단

촬영: 2017년 7월 29일.

왔다. 공공임대아파트이지만 129호 가구 중 일부는 자가소유 장려(Right to Buy) 정책에 의거하여 민간 소유로 전환되었다. 불법으로 주택을 재임대하여 거주하는 경우도 있었기 때문에 거주민의 숫자와 주민의 구성은 정확하게 알 수는 없으나 북부 아프리카 지역에서 이주한 외국인 거주자의 비율이 높은 것으로 알려져 있다.

2017년 6월 14일 새벽 1시경에 발생한 화재는 화재 신고 후 완전히 전소되기까지 총 60시간이 걸렸다. 화재는 4층에서 냉장고 과열로 시작되어 건물의 한쪽 가장 높은 층까지 빠르게 번졌다. 이 화재로 총 80명이 사망한 것으로 추정되며 255명의 생존자가 있는 것으로 조사되었지만 불법 재임대(sub-let), 거주자로 등록되지 않은 이민자와 난민들이 많아 정확한 사망자 숫자의 확인은 수개월이 걸릴 것으로 전망하고 있다(≪The Independent≫, 6월 19일자).

5) 1995년에 설립된 이 조직은 이 구 전체에서 1만 호 가량을 관리하는 영국 최대의 임차인 관리 조직이다. 유한회사인 이 조직은 가옥주든 세입자든 상관없이 선출된 8명의 주민과 4명의 구에서 임명한 회원과 3명의 독립적인 회원으로 운영진이 구성되어 있다(KCTMO 홈페이지, http://www.kctmo.org.uk/index, 검색일: 2017년 8월 25일).

www.kci.go.kr

그곳에서 사망한 사람 중 일부는 비공식적 거주자(불법거주자)라는 이유로 자신들의 이름조차 확인하기 어려운 상태가 되었다.

2) 재난에 취약한 공간 형성 과정

의정부와 런던 두 사건 모두 화재가 난 지역은 공공과 민간의 역할이 분명하지 않은 영역에서 공공의 관리가 소홀해짐에 따라 재난의 위험에 노출된 취약한 공간이다. 이 두 지역이 취약 공간으로 된 이유는 매우 유사한데, 민영화와 비용절감 등 신자유주의적 가치가 공간 계획 및 개발에도 적용되어 저렴주택의 공급 혹은 공공임대아파트의 부실한 관리라는 경제적 성과를 위해 생명권을 지키는 주거 공간으로서 기본적인 안전이 일부 포기되었기 때문이다.

(1) 의정부 대봉그린아파트

도시형생활주택은 2009년 5월 주택법 개정을 통해 급증하는 1~2인 가구의 주거 안정과 저렴한 소형 주택 공급을 위해 도입되었다.[6] 준주거 형태인 오피스텔, 고시원, 비주택이라고 할 수 있는 비닐하우스나 쪽방, 여인숙 등과 같은 열악한 주거환경에 거주하면서 발생하는 문제점에 대한 인식이 확산되고(한국도시연구소, 2013) 1인 청년층을 주거불안계급으로 인식하는 등(박미선, 2017) 저소득층 1~2인 가구가 적절하게 거주할 수 있는 저렴한 주택을 공급할 사회적 필요가 있었다.

다양한 규제완화와 인센티브를 제공하는 방식을 통해 민간으로 하여금 저렴주택인 도시형생활주택 공급을 유도하였으며, 실제로 전폭적인 제도적 지원은 단기간에 저렴주택의 공급을 늘리는 데 기여하였다. 그러

6) 주택법 시행령에 따르면 도시형생활주택은 단지형 연립주택, 단지형 다세대주택, 원룸형 주택으로 구분된다. 단지형 주택의 경우는 주거전용면적이 85제곱미터 이하로 5층 이하 건축이 가능하며, 원룸형 주택은 15~50제곱미터 이하여야 하며 6층 이상 건축도 가능하다.

www.kci.go.kr

나 동시에 이러한 규제완화는 저렴주택이 취약 공간으로 되는 원인을 제공하였다. 민간 기업의 주택 공급을 유도하기 위한 직접적이고 경제적인 인센티브로는 도시형생활주택 건설 사업 비용을 위해 국민주택기금을 활용한 2% 저리 건설자금 지원이었다. 또한 일반 공동주택 대비 사업 절차를 간소화하고 시설기준을 대폭 완화시키는 규제완화가 이루어졌다. 진입도로는 일반 공동주택의 경우 300세대 미만일 때 6m 이상을 확보해야 하지만 도시형생활주택(원룸형 660제곱미터 이하)일 경우에는 4m로 완화되었으며, 관리사무소, 조경시설, 비상급수시설, 어린이놀이터, 근린생활시설, 경로당 등도 설치할 필요가 없다. 또한 인동간격에 대한 규정도 일반 공동주택에 비해 1/2 수준으로 완화되어 있다(주택건설기준 등에 관한 규정; 이재수 외, 2012). 주차장은 세대당 0.6대(일반 공동주택은 세대당 1대)만 확보하면 되며, 특히 필로티 형태로 주차장을 확보하였을 경우 1층은 건축면적에 포함시키지 않도록 하였다.

이러한 완화된 진입도로와 주차장 기준은 화재에 대해 취약한 건물 구조로 만들었다. 좁은 진입도로와 부족한 주차공간 문제는 골목 주차를 야기했으며, 이는 화재시 소방차 접근을 어렵게 하였다. 또한 필로티 형태의 주차공간과 주차공간을 지나야 건물 입구가 나오는 구조는 1층 화재시 탈출이 어렵게 만들었다고 지적한다(최승복·최돈묵, 2016). 또한 대봉그린아파트는 소방법령의 특정소방대상물에서 공동주택으로 분류되어 있기 때문에 설치 기준에 의거하여 소방시설이 설치되었으나, 이러한 시설을 관리할 수 있는 관리사무소가 없었기 때문에 실제 화재가 발생했을 때 적절히 사용하지 못했으며, 특히 자동소화시설인 스프링클러의 경우는 설치기준이 11층 이상이기 때문에 대봉그린아파트에는 설치되지 않았다. 완화된 인동간격 역시 대봉그린아파트에서 발생한 화재가 주변 아파트(드림타운, 해 뜨는 마을)로 번지는 결과를 초래했다(한진영, 2015).

화재와 같은 재난에 취약한 공간이 된 배경에는 민간에 의해 단기간에 대량으로 저렴주택을 공급하려는 당시의 사회적 필요가 규제 완화 및 인센티브 제공을 가능하게 했고, 그에 대한 잠재적 위험이 더 커진 취약

www.kci.go.kr

공간이 되게 했다. 도시형생활주택 공급으로 빈곤층을 위한 주택 부족 문제는 어느 정도 해결할 수 있었으나, 동시에 기존의 고시원이나 쪽방 등 비주거 시설이 가졌던 문제점, 즉 기본적인 생명권이 보장되지 않는 취약 공간의 문제점[7]을 그대로 지닌 주택을 계속 공급하게 되었다.

(2) 런던 그렌펠 타워

런던 그렌펠 타워의 화재는 영국으로 유입된 이주민과 가난한 주민들이 화재가 발생하기 쉬운 더 취약한 공간에 살면서 겪게 된 사건이다. 영국의 공공임대아파트는 세계대전 이후 군인을 위한 주택을 공급하다가 1960~1970년대 복지정책의 일환으로 대량 공급되었다. 당시 대량의 공공임대아파트 공급이 영국의 건설 경기를 이끌며 전후 경제 발전에 기여하게 되었다. 공공을 포함한 다양한 건설 주체의 참여로 양질의 공공임대아파트가 건설되어 공공임대주택의 비율이 다른 나라에 비해 상대적으로 높았다. 이후 경제위기에 따라 1980년대 유명한 보수당 주택정책인 자가소유확대정책이 시행되면서 양질의 공공임대아파트가 대거 민간주택으로 전환되고 접근성이 떨어지거나 주거 환경이 좋지 않은 곳들은 공공임대주택으로 남아 공공임대주택의 질이 떨어지는 결과를 초래했다.

그렌펠 타워는 한창 공공임대아파트가 공급되던 시기인 1967년 계획되어 1974년에 완공되었다. 건물이 건축되었던 당시 영국 건축법에서는 비상계단에 대한 규정이 엄격하지 않았기 때문에 다른 고층아파트처럼 그렌펠 타워 공공임대아파트에도 비상계단이 건물 중앙에 하나뿐이었다(≪BBC News≫, 2017년 8월 4일자). 현재 타워형 건물은 1970년대 화재안전장치 기준에 의거해 지어짐에 따라 스프링클러도 설치되지 않은 등, 현재 거주자들은 과거 기준보다 나아진 기준을 적용 받지 못한 채 살아갈 수밖에 없었으며, 이런 문제에 대해서는 주민조직이 지속적으로 문제제

7) 2003년부터 2008년까지 발생한 고시원 화재로 인해 사망자 21명, 부상자 40명이 발생했는데 밀집되고 밀폐된 곳에서 주로 발생하였기 때문에 사상자가 많이 발생했다고 분석하고 있다(연경환·박영진, 2008).

www.kci.go.kr

기하였다. 그렌펠 액션 그룹(Grenfell Action Group)은 2012년부터 그렌펠 타워가 화재 안전에 문제가 있음을 알렸으며, 중앙정부 위탁을 받은 기관에서 수행한 화재에 취약한 건물에 대한 조사 결과(Holland et. al., 2016)를 인용하며 문제제기를 했음에도 불구하고, 관리 대행업체인 KCTMO와 구의회, 구청에서 이를 무시했다고 주장했다. 이에 대해 부유한 동네에 운 좋게 살아가는 빈곤층 주민의 요구라 묵살된 정치적 비극이라는 비판이 있었다(Foster, 2017).

그렌펠 타워가 불안 공간이 되지 않을 수 있었던 기회를 결정적으로 놓치는 일이 발생한다. 2016년 리모델링이 시행되었는데, 리모델링 시행 과정에서 건물 외관 개선을 위하여 사용된 외장재와 내연재 등이 적합하지 않은 것을 사용함으로써 재난에 취약한 공간을 더욱 취약하게 만드는 결과를 초래했다. 당시 외벽 사업을 담당한 업체를 선정하는 입찰 과정에서 매우 저렴한 공사자금을 제시한 곳이 공사를 맡게 되었는데, 이를 통해 리모델링 비용을 크게 절약할 수 있었다. 또한 리모델링 과정에서 주택 내부로 가스가 공급되는 가스관을 그대로 노출시킴으로써 포스트모던한 실내 디자인으로 보이게 했다. 그러나 화재 발생시 큰 문제가 발생될 수 있기 때문에 가스관을 화염에 안전한 상자로 덮는 것을 요구했으나 그럴 경우 공사 기간이 길어지고 비용이 더 많이 든다는 이유로 받아들여지지 않은 것으로 알려졌다. 그렌펠 타워는 건물이 건축되던 당시의 화재안전기준에 의거해 많은 개선이 필요한 상황이었음에도 불구하고 결국은 비용 문제로 재난에 취약한 상태라는 사실이 묵인되었을 뿐 아니라 더 취약하게 만드는 상황이 되었다. 이는 현 보수당 정부하에서도 여전히 자가소유정책을 강조하는 주택 부문의 민영화 전략은 정부가 임대아파트 관리부문에서도 외주화하고 손을 떼고 있는 일관된 정책 방향하에서 이루어졌다. 주택 민영화 전략과 함께 기본적인 서비스를 정부가 관리하지 않았기 때문에 주민들의 위험에 대한 문제제기에도 불구하고 그러한 재난이 예측 가능한 불안 공간이 되게 했다. 그 결과 2016년 아파트 리모델링 과정에서 오히려 비용 절감이라는 시장 논리가 적용되었으며 화재에 취

www.kci.go.kr

약한 저렴한 재료를 사용함으로써 더욱 더 취약한 공간으로 전락시켰다.

3) 불확실하고 불안정한 삶에 대한 인식 및 대응 과정

지금까지는 취약성이 강조된 불안 공간이 형성되기까지 물리적 실재에 대한 소개였다면, 이 절에서는 화재 후 주민의 삶에 드러난 불안정성과 불확실성에 대한 인식을 살펴보고자 한다. 주민의 삶에서 생명권이 위협을 받는 불안정성 및 불확실성에 대한 인식이야말로 이 지역을 불안 공간으로 정의하고 그들을 불안 계급으로 인식하는 데 핵심적인 요인이기 때문이다. 그러나 두 지역 모두에서 이러한 인식을 최소화시키기 위해 노력하고 있음을 알 수 있다.

재난이 발생하고 나면 그제야 정부는 재난을 통해 발생한 불안 공간과 불안한 삶을 해소하기 위해 대응한다. 일차적으로는 재난을 당한 주민에 대한 즉각적인 대응을 통해 삶의 불안정성을 최소화하고자 한다. 장기적으로는 불안 공간의 취약성과 거주민의 삶에서 불안정성을 해소하기 위한 대응을 하는데 이 과정은 공공임대아파트였던 런던과 민간이 공급한 저렴주택이었던 의정부가 서로 다르게 나타난다. 이는 그 사회가 불안 계급의 형성에 대한 위협을 어떻게 느끼느냐에 따라 차이를 보인다. 런던의 경우는 빈곤층, 이민자를 중심으로 불안 계급화되는 것에 대한 위협을 크게 느끼기 때문에 보다 적극적인 대응방안을 마련하고 있으며 동시에 주민이 정치적 불안 계급화되는 것을 막기 위한 시도를 하고 있는 반면, 의정부의 경우는 주민의 불안 계급화 가능성이 낮기 때문에 주택 시장 내에서 개별적으로 문제를 해결하고 있다고 볼 수 있다.

(1) 불안 공간에 대한 인식의 미흡

취약한 곳에 산다는 것 자체가 이미 불확실하고 불안정한 삶을 산다는 것이다. 주택 공급 확대, 임대주택 민영화 등 특정한 사회적 필요로 인한 생명권 및 안전과의 타협은 빈곤층이 밀집해서 살고 있는 지역을

www.kci.go.kr

다른 지역에 비해 더 취약한 공간으로 만들어내는 데 기여하였다. 그러나 불안 공간에 대한 인식은 실제 위험한 상황과는 다르게 나타날 수 있다. 일반적으로 화재가 나고 나서야 그곳이 불안 공간이었으며 주민의 삶이 불안정해짐을 인식하게 된다. 왜냐하면 취약 공간에 대해 런던의 경우는 리모델링 과정을 거치면서, 의정부의 경우는 고시원보다 나은 주거환경이 갖추어짐으로써 외관상 불안 공간으로 인식되지 않게끔 조성되었기 때문이다.

정책적으로 도시형생활주택은 기존 고시원이나 쪽방 등 저소득층 주민이 거주하는 공간에 비해 넓게 공급되어 있고 화장실과 주방이 포함되어 있어 개인의 기본적인 일상생활을 영위할 수 있는 사적 공간 확보에 결정적인 기여를 했다. 많은 주민들은 이곳에서의 삶에 대한 만족도 조사에서 주택에 대해서는 전반적으로 높은 만족도를 보이고 있다(이혜복·김원필, 2013). 그러나 인간의 생명권 보장이라는 측면에서 볼 때, 쪽방이나 고시원과 같이 근본적이고 실질적인 취약성을 그대로 가지고 있는 다른 형태의 불안 공간을 생산한 것이다. 본질은 그대로 취약한 공간임에도 프라이버시와 접근성 등 젊은 세대가 선호하는 조건을 갖추어 오히려 다른 주거지에 비해 임대료가 높아지게 했다(이재수 외, 2012). 상대적으로 신규 건물에 더 높은 임대료를 지불하며 거주함으로써 실제로 취약 공간임에도 불구하고 불안 공간으로 인식하지 않게 되었다.

런던의 경우 일부 주민들은 자신의 삶의 공간이 불안 공간임을 인식하고 있었음에도 불구하고 전체 주민에게 확산되지 못한 상태였는데, 부유한 주거지역 내에 입지해 있다는 지리적 특성과 리모델링을 거쳤다는 점이 불안 공간에 대한 인식의 확산으로 이어지지 않게 했다. 화재가 난 후, 이곳에 거주하던 사람들과 유사한 주거 형태의 건물에 거주하고 있는 사람들은 비로소 자신의 거주 공간에 대해 불안 공간으로 인식하게 된다. 자신들이 알지 못했던 조건이 자신들의 주거 공간을 취약 공간으로 만들었음을 확인하게 되면서 그제야 불안정하고 불확실한 삶을 인식하게 되는 것이다.

www.kci.go.kr

(2) 화재 후 불안 공간에 대한 제도적 대응

화재가 발생하고 난 뒤 런던과 의정부 모두 관련법에 의거하여 즉각적인 구호 작업의 일환으로 임시 주거시설을 제공함으로써 주민 생활의 불안정성을 줄이고자 한다.

의정부시는 화재 피해자에게 의정부 내 한 초등학교 체육관을 활용하여 임시대피소를 제공하였다. 임시대피소에는 개별 가구별로 텐트로 구분한 임시거주시설이 마련되어 있었으며, 2대의 세탁기, 임시샤워부스와 임시 우편함 등이 설치되었다. 그밖에 이재민 지원센터를 운영하며 긴급복지 지원을 하였는데 세부적으로는 생계비 지원, 의료비 지원, 융자금 지원 등이었다(의정부 안전연구실, 2015).

런던의 경우는 구에서 화재 피해자 가족에게 다른 공공임대아파트에 입주하기 전까지 호텔을 임시 거주지로 제공하고 있다. 화재 피해자에 대한 대책으로, 공공임대아파트의 입주 우선권을 부여하고, 화재 후 1년 이내에 새로운 임대아파트에 입주할 수 있도록 하겠다고 발표하였다. 공공임대아파트 입주 자격은 서브렛을 하거나 하숙인까지도 포함함으로써 비등록 거주자 및 불법이주민에 대한 지원 차별을 없애고자 시도하였다(The Royal Borough of Kensington and Chelsea, 2017).

위에서 언급한 임시 거주시설은 긴급구호의 한 형태로 화재 피해자들이 새로운 거처를 스스로 찾을 때까지 이루어진 단기적인 처방이다. 이 둘을 비교해 보면 런던은 다른 공공임대아파트로 입주하는 시점까지 임시 주거시설을 제공함으로써 주거의 불안정성을 최소화하고 있는 반면, 한국은 학교라는 개방된 공간을 개인이 거처를 마련할 때까지 제공하는 단기처방이라는 점에서 차이가 있다. 불안정성을 줄이기 위한 구호 활동을 보면 런던의 경우는 지자체의 책임이 강조되는 반면, 의정부는 지자체의 책임보다는 지원이 이루어지는 경향을 보인다. 이는 저소득층 주택 공급과 관리 책임의 주체가 어디인가에 따라 달라진다고 할 수 있다.

주민들 삶의 불확실성을 해소하기 위한 장기적인 대책도 마찬가지로, 런던은 대체 주택에 대한 정부의 역할이 큰 반면 의정부는 미흡하다.

www.kci.go.kr

그렌펠 타워 주민들에게는 동일한 구 안에 있는 공공임대아파트 배분 시 우선권을 주어 자신이 원하는 지역으로 입주할 수 있을 때까지 선택할 수 있는 권한을 부여했다. 반면, 대봉그린아파트의 경우는 화재가 발생한 지 거의 3년이 다 되어가는 지금까지도 불탄 모습인 채 관리되지 않고 방치되어 있다. 정부가 민간 소유의 주택을 직접 정비, 관리할 권한이 없기 때문이다. 2016월 6월 경매물건으로 나와 몇 차례 유찰 끝에 2017년 2월 경매에서 낙찰되어(여의주경매) 새로운 소유주에 의해 조만간 정비가 이루어질 전망이다.

대봉그린아파트에 거주하던 임차인들은 개별적으로 다른 지역으로 이주를 했으며 경매 절차가 마무리됨에 따라 특별한 문제가 없는 한 절차에 따라 주택 보증금을 돌려받을 수 있다. 런던과 의정부의 대응방안을 비교해 보면 공공임대아파트에 거주하던 그렌펠 타워 주민들의 불안한 삶은 정부에서 제공되는 대체 주택에 입주함으로써 안정적이 될 수 있는 반면, 저렴주택이라 하더라도 민간에 의해 공급된 의정부의 경우는 비슷한 조건을 가진 다른 주택을 개인적으로 구해야 하면서 불안정한 삶에 대한 집합적 대응이 아닌 개별적으로 파편화되는 결과를 가져왔다.

(3) 불안 공간 인식 확산 및 불안 계급 형성을 막기 위한 노력

불안 공간의 문제가 불안 계급 문제와 연결되는 것을 막기 위한 노력에도 차이가 있다. 런던의 경우는 그렌펠 타워 화재 이후 유사한 구조로 건설되고 유사한 자재를 사용한 주택 전체에 대한 조사를 하였으며, 화재시설 점검 후 그렌펠 타워와 유사한 문제가 있는 주택에 거주하는 경우 이주를 유도하기로 했다(≪The Independent≫지, 2017년 6월 30일자). 이러한 조사를 신속하게 수행하고 결과를 공개함으로써 일부 건물을 제외한 대부분의 고층 건물 거주자에게 자신의 삶의 공간을 불안 공간으로 인식하지 않도록 했다. 우리나라는 정부 차원에서 대대적인 조사보다는 일부 미디어나 학계, 민간 업체에서 특정 지역을 대상으로 유사한 건물의 상태를 조사하여 발표함으로써 정책 변화를 건의하는 형태로 나타난

www.kci.go.kr

다(김동욱 외, 2017). 그러나 다른 지역 도시형생활주택에 거주하는 사람들은 의정부 사건을 통해 자신들의 공간을 불안 공간으로 직접적으로 인식하지는 않는다. 인식의 확산이 미흡하기 때문에 재해에 취약한 도시형생활주택이 계속 생산되고 있으며, 그곳에 살아가는 사람들의 삶의 불안정성과 불확실성은 개인의 임대료 지불 능력에 따라 감수해야 할 개인의 역량의 문제로 남아있다.

한편 런던은 불안 공간의 문제가 이주민, 빈곤층 등 불안 계급의 갈등 문제로 확대되지 않게끔 통제하고 있다. 그렌펠 타워 화재 이후 많은 사람들이 의문을 품었던 것 중 하나는 80명이라는 화재로 인한 사망자 수였다. 영국 정부는 불법 체류자나 난민 등 비공식적인 거주자로 인해 정확한 숫자를 발표할 수 없다고 하였다. 이미 사망자 숫자가 100명을 넘었지만 최종적으로 공식적인 사망자 수가 확인되기 전까지는 발표를 하지 않기로 했는데, 그 이유는 100명이 넘는 사망자 숫자는 공공임대아파트의 부실한 관리 문제를 강하게 부각시킬 수 있다는 정치적 판단 때문인 것으로 추측된다. 정확한 사망자 숫자를 밝히지 않는 또 다른 이유는 이 아파트에 북부 아프리카 출신 이주민들이 많아 불안 공간이 영국 사회의 양극화 문제뿐 아니라 민족 및 종교 문제와 연결될 수 있는 것에 대한 우려도 있었던 것으로 판단된다. 영국 사회가 가진 이러한 문제가 화재로 인해 가시화되지 않도록, 즉 불안 공간과 불안 계급이 연결되지 않도록 비등록 거주자에게도 임대주택 제공 등을 약속하는 등 거주민에 대한 차별적 대응을 하지 않고 있다. 불안정성을 감추려는 시도를 하는 런던에 비해 의정부는 그럴 필요조차 없는 상황이다. 의정부의 경우는 불안 계급으로 청년층 주거 불안정 문제와 연결되는 문제임에도 불구하고, 사회적으로 이를 연결시켜 인식하는 경우가 거의 없었다. 따라서 의정부 화재에 대한 대응 방안 역시 경매를 통해 개별적으로 보증금을 돌려받는 등 기본적인 재산권만을 보장할 뿐 이들을 주거가 불안정한 청년 세대이자 운동의 힘을 가진 불안 계급으로 인식하고 있지 않았다.

www.kci.go.kr

5. 결론

재난이 발생하게 되면 그로 인한 상처는 누구에게나 생긴다. 그러나 상처의 크기는 소득 계층에 따라 다르다고 한다. 심서영 외(2017)의 연구에서는 소득이 높은 사람은 낮은 사람에 비해 외상 후 주관적 안녕감이 높다고 한다. 동일하게 재난을 경험했더라도 저소득층의 경우 삶의 불안정성과 불확실성에 대한 가능성이 더 높아지기 때문이라고 추측할 수 있다. 빈곤층에 대한 지원이 더 많이 이루어져야 하는 이유이기도 하다. 그러나 런던과 의정부 두 도시의 불안 공간의 형성에 대해 살펴보면 빈곤층 주거지역이 신자유주의화의 영향으로 다른 지역에 비해 더 취약한 공간으로 만들어지고 있음을 알 수 있다. 다시 말해서 상처에 대한 방어력은 더 작은 지역임에도 불구하고 위험에 대한 확률이 상대적으로 더 높아지는 상황이 되는 것이다. 본 연구에서는 도시 빈곤층 밀집지역이 불안 공간으로 만들어져 가는 과정을 살펴보고 재난이 발생하고 난 뒤 불안 공간을 둘러싼 대응과 인식을 분석함으로써 주민의 불안한 삶이 은폐되거나 파편화되는 과정을 살펴보았다.

사례 지역의 비교 분석 결과 각 지역별로 그 주거지 특성은 공공과 민간에 의해 공급되었다는 점에서는 달랐지만 도시 빈곤층 주거 공간은 화재에 더욱 취약한 불안 공간으로 진행되어갔다는 공통점이 있었으며, 화재 이후 사회적 대응방안은 각 국가의 사회적 상황에 따라 다르게 나타났다. 영국 런던의 경우는 신자유주의화에 따른 복지정책의 후퇴, 공공주택의 사유화, 공공임대아파트 관리의 민영화라는 사회적·제도적 맥락에서 재난에 취약한 공간이 되었다. 우리나라 도시형생활주택의 경우는 경제적으로 취약한 계층의 안정적이고 최소한의 주거 기준을 갖춘 저렴주택에 대한 사회적 필요에 따라 민간의 참여를 유도하고자 하였으며, 다양한 규제 완화와 인센티브를 통해 민간의 도시형생활주택을 공급하였다. 이를 통해 고시원, 쪽방과 같은 비주거 시설의 문제는 어느 정도 해결되었지만, 인센티브와 규제완화 등을 추진하면서 공급된 저렴주택

www.kci.go.kr

은 주거비용이 저렴한 주택이 아닌 공사비용이 저렴한 주택으로 공급되면서 취약한 공간이 되었다.

화재가 난 후 불안 공간에 대한 대응은 서로 다르게 나타났는데, 애초부터 민간에 의해 공급되었던 우리나라의 도시형생활주택은 화재가 난 이후 주거에 대한 불안정성과 불확실성이 가시화되었음에도 불구하고 정부 차원의 대책은 없었다. 각계에서 불안 공간에 대한 문제를 제기했으나 실질적인 제도 개선은 이루어지지 않았다. 빈곤층 주택의 공급과 관리는 시장에서 이루어지기 때문이다. 반면 영국은 다른 공공임대아파트를 제공함으로써 주민의 불안정성을 최소화하고자 하였는데, 이는 빈곤층 주거지역에 대한 사회정책적 접근에 익숙하기 때문이다. 동시에 이민 온 그렌펠 타워 거주자들이 정치적 불안 계급으로 형성되는 것을 막기 위한 통제 전략이 함께 작동되고 있었다.

두 사례를 종합해 보면, 빈곤층 주거지역에 대해 주택 공급 및 관리에 대한 비용 절감 차원에서 접근함으로써 불안 공간이 되었음을 알 수 있었다. 이러한 공간이 불안 공간이 되지 않게 하기 위해서는 불안 공간에 대한 인식의 통제를 통해 삶의 불안정성을 은폐해서는 안 되며, 불안 공간으로서 빈곤층 주거지역에 대하여 생명권에 기반을 둔 접근이 필요하다.

원고접수일: 2017년 11월 4일
심사완료일: 2017년 11월 28일
게재확정일: 2017년 12월 16일
최종원고접수일: 2017년 12월 17일

www.kci.go.kr

Abstract

Precarious Space and the Precarious Life of the Urban Poor

Lee Young A

This paper debates on housing for the urban poor as precarious space precarious space which is an expanded concept from precarious class. Precarity in a geographical perspective can be understood as risk, vulnerability, insecurity and uncertainty(Waite 2009). Precarious space does not emphasise the physical risk *per se*, but includes vulnerable space shaped by social and institutional contexts and, moreover, the place in which the resident's life becomes insecure and uncertain. With exploring two cases, an affordable housing in Euijungbu and a public housing in London, this paper explains the process of forming precarious space in the socio-economic context influenced by neoliberalism and highlights that the fire in both sites did not unexpectedly happen, but was predictable disasters. Housing for poor people has shaped vulnerable space in the process of affordable housing provision and/or remodelling them. The disaster damage directly affects the residents, which is acknowledged as personal misfortunes. Comparing the confrontation strategies for precarious space recognized after the outbreak of fire in London and Euijungbu, this paper shows that uncertain and insecure life of unfortunate residents can vary according to the strategies. By analyzing both cases, this paper suggests that housing for the poor needs to be considered for the right to life, not for cost reduction.

Keywords: precarious space, vulnerable space, risk, housing for the urban poor, Euijungbu Daebong Green Apartment, London Grenfell Tower

www.kci.go.kr

참고문헌

고동현. 2015.「사회적 재난으로서 허리케인 카트리나: 정부 실패와 위험 불평등」. ≪한국 사회정책≫, 22(1), 83~119쪽.

곽노완. 2012.「공통도시에서 글로컬아고라로: 인지자본주의 공통도시론 변혁과 글로컬아고라 개념의 진화」. ≪마르크스주의 연구≫ 9(1), 144~171쪽.

김동욱·백소나·최준호. 2017.「도시형생활주택의 위험성 분석을 통한 화재 영향성 평가제도의 도입방안에 관한 연구」. ≪한국화재소방학회 논문집≫, 31(1), 10~17쪽.

남원석. 2017.「공적 임대주택의 공급체계에 대한 모색: 서울의 경험을 바탕으로」. ≪공간과 사회≫, 27(3), 11~48쪽.

박미선. 2017.「한국 주거불안계급의 특징과 양상: 1인 청년을 중심으로」. ≪공간과 사회≫, 27(4).

박재성. 2016.「도시형생활주택 화재안전성 측면에서 실태 연구」. ≪한국방재학회논문집≫, 16(5), 143~148쪽.

여의주경매, http://www.auctioning.co.kr/auction/detail_view_detail_pop.php?idx=869279 (검색일: 2017년 10월 9일).

연경환·박영진. 2008.「고시원 화재사고로 본 도시공간의 병리학적 해석」.『대한국토도시계획학회 추계학술대회 자료 2008년 10월 31일~11월 1일』, 1039~1046쪽.

심서영·손영우·박상현·윤지원. 2016.「재난피해자의 외상 후 위기와 외상 후 성장, 주관적 안녕감과의 관계: 사회적 지지의 매개효과, 소득의 조절효과」. ≪한국안전학회지≫, 31(6), 105~112쪽.

이영아·정윤희. 2012.「빈곤지역 유형별 빈곤층 생활에 관한 연구」. ≪한국도시지리학회지≫, 15(1), 61~74쪽.

이영아. 2015.「한국의 빈곤층 밀집 지역분포 및 형성 과정 고찰」. ≪한국도시지리학회지≫, 18(1), 45~56쪽.

이재수·이동훈·성수연. 2012.「서울시 도시형생활주택 실태분석과 정책대안 연구」. 서울연구원 보고서.

이진경. 2012.「프롤레타리아트와 프레카리아트: 정규직 노동자와 비정규직 노동자의 비대칭성에 관하여」. ≪마르크스주의 연구≫, 9(1), 173~201쪽.

이혜복·김원필. 2013.「설문조사를 통한 소규모 도시형생활주택의 주거 만족도 및 개선방안 연구」. ≪대한건축학회 논문집 계획계≫, 29(4), 159~166쪽.

의정부 안전연구실. 2015.「의정부 화재사건 응급구호활동 출장 결과보고」.

채석진. 2016.「테크놀로지, 노동, 그리고 삶의 취약성」. ≪한국언론정보학보≫ 10호,

www.kci.go.kr

226~259쪽.

최승복·최돈묵. 2016.「필로티 구조의 공동주택 화재 위험성 연구: 의정부 대봉그린 도시형아파트 화재 사례를 중심으로」. ≪한국화재소방학회 논문지≫, 30(3), 48~54쪽.

키어런앨런. 2014.「프레카리아트: 새로운 계급인가 허구적 개념인가?」. ≪마르크스 21≫, 14호, 268~293쪽.

한국도시연구소. 2013.「비주택 거주가구 주거지원 방안 마련을 위한 연구」.

한진영. 2015.「도시형생활주택의 화재 위험성에 관한 연구: 의정부 대봉그린아파트 화재를 중심으로」. 서울시립대학교 석사학위논문.

황진태. 2016.「동아시아 맥락에서 바라본 한국에서의 위험경관의 생산」. ≪대한지리학회지≫, 51(2), 283~303쪽.

Bankoff, G. 2001. "Rendering the world unsafe: Vulnerability as western discourse." *Disasters*, 25(1), pp. 19~34.

Beck, U. 홍성태 역. 2006.『위험사회: 새로운 근대(성)를 향하여』. 새물결.

Bourdieu, F. 1998. *Acts of Resistance: Against the New Myths of our Time*(Translated by Richard Nice). Cambridge, Oxford: Polity Press.

Butler, J. 2004. *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*. London, New York, Verso.

Davis, M. 김정아 역. 2007.『슬럼, 지구를 뒤덮다: 신자유주의 이후 세계도시의 빈곤화』. 돌베개.

Elliott, J. & Pais, J. 2006. "Race, class and Hurricane Katrina: Social differences in human responses to disaster." *Social Science Research*, 35, pp. 295~321.

Findlay, A. 2005. "Editorial: Vulnerable Spatialities." *Population, Space and Place*, 11, pp. 429~439.

Foster, D. 2017. "A Very Political Tragedy." Jacobine 14 June 2017.

Hartman, C. and Squires, G. D. 2006. *There is No Such Thing as a Natural Disaster: Race, Class and Hurricane Katrina*. New York, London: Routledge.

Harvey, D. 2012. *Rebel Cities*(한상연 역. 2014.『반란의 도시』. 서울: 에이도스).

Holland, C., D. Crowder, M. Shipp. 2016. *External Fire Spread-Part 1 Background Research*. BRE Global.

House of Commons. 1999. "Environment, Transport and Regional Affairs - First Report." https://publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmenvtra/109/10902.htm (검색일: 2017년 9월 15일).

Jones, D. K. C. 1993. "Environmental hazards in the 1960s." *Geography*, Vol. 78(339), pp. 161~165.

Kensington and Chelsea Tenant Management Organisation 홈페이지, http://www.

www.kci.go.kr

kctmo.org.uk/(검색일: 2017년 8월 25일).

Lazzarato, M. 2004. "The Political Form of Coordination." transversal, http://eipcp.net/transversal/ 0707/lazzarato/en(검색일: 2017년 10월 8일).

Lindell, M. K., C. S. Prater and R. W. Perry. 황성남 역. 2006.『재난관리총론』. 안양: 국토연구원.

Müller-Mahn, D. (Edited). 2012. *The Spatial Dimension of Risk: How Geography Shapes the Emergence of Riskscapes*. London and New York: Routledge.

Neilson, B. and N. Rossiter. 2008. "Precarity as a Political Concept or Fordism as Exception." *Theory, Culture & Society*, 25(7-8), pp. 51~72.

Philo, C. 2005. "The Geographies that Wound." *Population, Space and Place*, 11, pp. 441~454.

Standing, G. 2011. *The Pricariat: The New Dangerous Class*. London, New York: Bloomsbury Academic.

The Royal Borough of Kensington and Chelsea. 2017. "The Housing Commitment to Residents who lived in Grenfell Tower and Grenfell Walk."

Waite, L. 2009. "A Place and Space for a Critical Geography of Precarity?" *Geography Compass*, 3(1), pp. 412~433.

<기사>

≪아파트관리신문≫. 2015. "안전 도외시한 도시형 생활주택." http://indaone.com/?mid=board_kMxO88&order_type=asc&sort_index=regdate&listStyle=viewer&document_srl=1449(검색일: 2017년 10월 8일).

≪한국일보≫. 2015년 1월 11일자. "소방당국, 의정부 아파트 화재 재산피해 90억 추산." http://www.hankookilbo.com/v/e6415c89856744cc8cebfd5c9d394815 (검색일: 2017년 10월 9일).

SBS. 2015. "의정부 아파트 화재 피해자 20~30대 77%." http://news.sbs.co.kr/news/endPagePrintPopup.do?news_id=N1002778219 1/2(검색일: 2017년 10월 9일).

BBC News. 2017년 8월 4일자. "London fire: A visual guide to what happened at Grenfell Tower." http://www.bbc.com/news/uk-40301289 (검색일: 2017년 10월 9일).

The Independent. 2017년 6월 19일자. "Grenfell Tower fire: Undocumented migrants could still be missing." http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/grenfell-tower-fire-disaster-latest-residents-families-victims-homeless-immigration-status-migrants-a7798051.html(검색일: 2017년 9월 15일).

_____. 2017년 6월 30일자. "Grenfell Tower: 149 high-rise buildings in 45 local authorities fail fire safety tests." http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/grenfell-tower-latest-news-149-high-rise-building-fire-safety-tests-fail-local-author-

www.kci.go.kr

ities-uk-a7816311.html(검색일: 2017년 10월 1일)

The Telegraph. 2017년 6월 16일자. "Grenfell Tower refurbishment used cheaper cladding and tenants accused builders of shoddy workmanship." http://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/16/grenfell-tower-refurbishment-used- cheaper-cladding-tenants-accused/?WT.mc_id=tmg_share_em(검색일: 2017년 8월 28일).

www.kci.go.kr