

반지하 폭우참사 1주기 기자회견 및 추모제 참고자료

서울시 반지하대책-주거정책 평가 및 요구

작성 : 2023.7.27. 이원호(빈곤사회연대)

1. 서울시 반지하 거주 가구 실태

- 서울시의 지하 거주 가구는 총 224,274가구¹⁾임. 일반가구 기준 서울시 전체가구의 5%가 지하 주거에 거주하고 있음

표 1. 서울시 지하 거주 가구 현황

구분	일반가구				외국인가구			
	가구	인구	지하 거주 가구 비율	1인가구 비율	가구	인구	지하 거주 가구 비율	1인가구 비율
서울특별시	200,849	355,054	5.0	57.3	23,425	48,798	16.5	54.5

자료: 통계청, 인구주택총조사 20% 표본, 원자료, 2020년.

- 서울시 전체 반지하주택의 7.4%(15,102호)가 시간당 100mm 강우 시 침수예상지역에 입지해 있으며, 서울시 재해취약성 분석(‘2040서울도시기본계획’ 상) 결과 중 폭우재해 취약지역인 I,II 등급 지역에 분포하는 지하주택은 32.9%(66,647호)로 분석됨²⁾
 - 침수예상지역 내 반지하주택 물량이 가장 많은 자치구는 관악구(1,374호 / 9.1%), 강북구(1,367호 / 9.1%), 동작구(1,308호 / 8.7%), 은평구(1,259호, 8.3%), 성북구(1,254호 / 8.3%), 중랑구(1,137호, 7.5%) 순임

2. 서울시 반지하대책 평가

■ 반지하 전수조사 : 뒤늦은 전수조사

- 서울시는 작년 폭우참사 직후 ‘반지하주택을 없애겠다’는 대책을 발표(2022.08.10.)하면서, 지하·반지하 주택 20만 호에 대한 전수조사를 통한 데이터베이스 구축과 위험단계 구분

1) 외국인가구(23,435가구) 포함(통계청, 인구주택총조사, 2020년)

2) 서울연구원, 2023, ‘서울시 반지하주택 유형과 침수위험 해소방안’

관리하겠다는 대책을 발표함

- 그러나 같은 해 10월, 서울시는 전수조사가 아닌 표본조사(1102호+a)로 조사계획을 변경, 1·2단계 조사를 통해 1,065호 만 조사 완료함
 - 1단계 조사 370호(22.0831~9.14), 2단계 조사 695호(22.117~11.30)
- 반면 올해 2월 초, 성동구가 지역 내 반지하주택에 대한 전수조사를 마치고 침수방지 시설 설치를 지원한다는 내용의 보도가 나오며, 서울시의 전수조사 포기과 대조된다는 기사 등 서울시에 대한 비판과 전수조사 필요에 대한 요구가 제기됨
- 이에 서울시는 뒤늦게 올해 2월 말부터 3·4단계 조사를 실시해 6월 5일까지 전수조사 (237,619호)를 완료함
 - 3단계 조사 27,914호(23.02.27~04.17), 4단계 조사 208,695호(23.04.03~06.05)
- 서울시는 1~4단계 조사를 통해 전수조사한 237,619호 중 침수방지 시설이 필요한 가구를 28,439호로 선정했는데, 서울시의 ‘반지하 전수조사 및 침수방시설 설치’ 보도자료 (23.05.11)에 따르면, 1~3단계 조사 결과 침수방시설 ‘불필요’를 제외한 ‘매우, 보통, 약간’ 필요에 해당하는 곳에 설치를 지원하기로 밝힌 반면, 가장 많은 호수를 조사한 4단계(20.8만호)의 경우 ‘매우’로 분류된 곳만 침수예방시설을 설치할 계획으로 밝힘. 이는 4단계 조사에서 침수방시설 필요가 ‘보통(43,739호)’, ‘약간(51,556호)’으로 조사된 가구는 지원 대상에서 배제될 우려가 있음
- 결국, 작년 폭우참사 직후 전수조사를 발표한 서울시의 약속이 이행됐으면 작년 연내에 전수조사 완료해, 올해 1월부터 침수방시설의 설치 지원이 가능했을 것이나, 전수조사에 대한 입장이 오락가락하는 등 늦어지면서 침수방시설 설치가 늦어졌으며, 지원 대상도 과소 추계하였을 우려가 있음
 - 전체 조사대상 237,619호 중 약 88%에 해당하는 208,640호를 4단계 조사 기간인 2개월 만에 실시했음. 이는 작년 연내에 전수조사 완료 가능했음을 시사함

■ 침수방시설 설치 : 늦은 설치 지원과 낮은 달성률

- 서울시는 조사결과 침수방지·피난시설 설치가 필요한 가구에 대해 설치 동의(소유자·거주자)를 거쳐 물막이판, 개폐식 방범창 등 침수방시설 설치를 지원하고 있는데, 6월 5일 기준 서울시가 설치가 필요하다고 설정한 가구의 21%만 설치 완료되어, 실적이 저조함
 - 서울시가 6.12일 발표한 ‘풍수해 대책 추진사항’에 따르면, 6월 5일 기준 6,089호만 설치를 완료함. 이는 서울시가 지원 대상 필요 가구로 설정한 28,439호의 21%에 불과함

- 언론에서 30~40% 설치로 보도되었는데, 이는 6월 5일 기준 서울시가 1~3단계 조사를 통해 필요하다고 선정한 가구만을 대상으로 설치율을 발표한 것에 기인함(4단계 대상가구는 제외된 수치임)
- 물막이판 등 침수방지시설 설치율이 낮은 데에는, 건물주의 설치 동의에 어려움이 있는 것도 있지만, 서울시의 늦은 전주조사와 이에 따른 늦은 설치 지원에 있음
- 애초 작년 연말 전주조사를 완료해, 올해 초반부터 설치를 지원하며 건물주 등을 적극적으로 설득했다면 달성률은 훨씬 높았을 것. 서울시는 전주조사가 늦어졌을 뿐만 아니라, 올해 4월 이후부터 침수방지시설 설치 지원비를 자치구에 교부하는 늦장 지원으로 설치 달성률이 낮은 것임
- 작년 전주조사를 완료한 성동구는 올해 2월부터 6월까지 침수방지시설 설치를 완료함
- 서울시는 올해 4월 13일부터 개폐식 방법창 설치 지원비를 교부했으며, 4월 24일부터 침수방지·피난시설 설치 지원비를 교부하기 시작함

■ **이주지원실적 : 공공임대 아닌 민간임대로의 이주지원, 그마저도 낮은 실적**

- 침수 우려가 있는 반지하 거주가구의 경우 지난 2020년부터 주거취약계층 주거상향지원사업 대상에 포함되어 공공임대주택 입주 대상이 됨. 그러나 윤석열 정부에서 올해 공공임대주택 예산 5조 원을 삭감, 특히 반지하 가구 등 주거취약계층 주거상향 지원사업의 주요 공급유형인 매입임대와 전세임대 예산이 약 3조 4천억 삭감되었음
- 이에 서울시 반지하 가구 중 올해(2023년) 공공임대주택으로 이주한 가구는 6월말 기준 920가구에 불과함. 그마저도 대부분 민간임대주택의 보증금 지원형인 전세임대주택이 대부분임(매입임대 108가구, 전세임대 812가구)³⁾.
- 공공임대주택 예산 부족 때문인지, 정부와 서울시는 반지하 이주지원대책과 관련해 보증금 대출 및 바우처 지원 등 민간임대로의 이주지원지원 정책만 주로 홍보하고 있음
- 서울시가 반지하에서 지상으로 이주하는 가구에서 지원하는 반지하 특정바우처(월 20만원, 최장 2년 지원)의 지원실적은 지원을 시작한 작년 12월 이후 6월말까지 총 1,278가구에 불과함. 국토부의 ‘비정상거처 이주지원 버팀목 전세자금 대출’ 제도를 통해, 보증금 대출(최대 5천만원, 최장 10년 무이자) 지원을 받은 가구는 50가구에 불과함(6월말 기준)
- 한편, 서울시의 반지하 특정바우처 대상에서 공공임대주택 입주자, 주거급여 수급자, 서울시 청년월세지원 대상자, 자가 소유자, 고시원·쪽방·옥탑방·근린생활시설로의 이주자,

3) 이하 이주지원 실적은 심상정 의원실에서 서울시로부터 자료 제출 요구해 제공한 자료임

'22.8.10. 이후 신규 반지하 입주자는 지원 대상에서 제외됨. 즉, 주거급여 및 청년월세지원을 받아도 반지하를 벗어나지 못하는 가구에게 서울시의 반지하 특정바우처 지원은 중복지원으로 배제되면, 작년 폭우 참사 이후 반지하로 입주한 가구도 지원 대상에서 배제됨

- 이러한 이주지원 대책의 한계로, 정부와 서울시의 이주지원사업을 통해 공공임대주택 및 민간임대주택으로 이주한 가구는 2,248가구로 서울시가 침수위험 반지하 가구로 설정한 28,439가구 대비 8%에 불과하고, 전체 반지하 가구 대비로는 0.95%에 불과함

■ 반지하 매입 및 매입임대주택 공급 : 매입실적 저조, 계획대비 실적 미달 반복

- 정부와 서울시는 작년 폭우 참사 이후 반지하주택을 매입하겠다고 발표함. 이에 서울시는 올해 반지하주택 1,000호 매입을 계획했고, SH공사는 올해 3,450호 매입 계획을 밝히며 매입 공고함
- 그러나 올해(23.07.10 기준) 반지하 매입은 매입약정 체결 기준 25호, 심의통과(229호)까지 포함해도 314호에 불과해 매우 저조함. 서울시가 설정한 목표 1천호를 기준으로 했을 때 약정 기준 2.5%(심의통과 포함 31%)에 불과하고, SH공사가 목표로 한 3,450호를 기준으로 할 때 달성률 0.7%(심의통과 포함 약정 기준 6.6%)에 불과함⁴⁾
- 특히, 서울시 매입임대주택 공급실적은 오세훈 시장 취임 이후 후퇴하고 있음
- 2021년 4월 보궐선거로 오세훈 시장 취임 이후 매입임대주택 공급계획(22년, 23년)은, 전임 시장 때 계획한 20년, 21년보다 감소했고, 2020년과 비교하면 1500호 내외 대폭 감소함(표 2)
- 무엇보다 계획대비 공급실적은 오세훈 시장 취임 이후(21년, 22년) 미달하고 있는데, SH공사 김현동 사장 취임(2021년 11월) 이후 22년도 공급실적은 16.5%에 그침(5,150호 계획 -> 850호 약정)
- 올해 상반기가 지난 7월 10일 기준으로 서울시 매입임대주택 공급 실적은 약정체결 125호(달성률 2%)에 불과하며, 심의통과까지 포함해도 1,033호(달성률 19.7%)에 불과해, 올해도 계획대비 실적 미달이 예상됨(표3)

4) 이하 반지하 매입 및 매입임대주택 공급실적은 심상정 의원실에서 서울시로부터 자료 제출 요구해 제공한 자료임

표 2. 서울시 년도별 매입임대주택 공급 계획 및 실적

(단위 : 호, %)

구분	2020년		2021년		2022년		2023년
	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획
합계	6,700	6,700	5,300	4,213	5,150	850	5,250
달성률		100		79.5		16.5	

자료: 서울시청 홈페이지. 연도별 사업설명 자료

표 3. 2023년 서울시 매입임대주택 현황 (단위 : 호, '23.07.10 기준)

매입유형		공급 계획	공급실적			
			심의통과	약정체결(누계)	달성률	
소 계		5,250	908	125	2%	
구축	일반	반지하	1,000	229	2	0.2%
		지상	2,300	400	5	0.2%
	원룸	반지하	50	-	-	0%
		지상	100	-	-	0%
신축	일반	100	50(13)	10(3)	10%	
	신혼1	700	18(4)	-	0%	
	청년	1,000	211(43)	108(20)	11%	

* 출처 : 심상정 의원실 제공 (서울시 자료요청 제공 자료)

*주 : ()는 철거되는 반지하 호수

■ 반지하 밀집지역 정비 활성화 : 피해는 반지하 가구가 당했는데, 지원은 건물 소유주에게

- 서울시는 ‘반지하를 없애겠다’ 는 기조로, 작년 8월말 부터 신속통합기획 주택 재개발 공모에서 반지하 밀집지역에 대한 가점을 부여하고 있음
- 반지하주택이 차지하는 비율이 전체 건축물 동수 대비 50% 이상이거나, 침수취약 지역 및 침수이력 있는 주거지역이 30%이상 포함되는 지역에 재개발 구역 선정 가점 부여
- 서울시는 이를 통해 반지하 주택 등 취약한 주거지역을 개선하겠다고 강조하고 있지만, 재개발로 물리적 반지하 주택을 없앨 뿐 정비사업을 통한 반지하 거주 가구에 대한 주거대책은 별도로 제시하지 않고 있음. 사망까지 이른 반지하 재난 참사를 명분으로 민간주도 재개발 구역지정을 위한 가점을 부여하여 소유주들이 원하는 빠른 재개발 추진(=신속통합기획)을 지원하겠다는 것임. 피해는 반지하 가구가 당했는데, 공공지원은 건물 소유주들에게 하는 것임

3. 서울시 반지하대책 요구안 : 매입임대 등 공공임대주택 공급 확대가 답이다!

■ 주거용도 지하층 건축 금지 및 지하 주택 침수방지시설 의무화

- 작년 폭우 참사 이후 서울시는 신규 건축 허가에서 주거용 반지하는 원칙적으로 불허하겠다는 대책을 발표하고 국토부에 건축법 개정을 건의했다고 했으나, 1년이 되어가는 지금까지 관련 법령의 개정은 없음
- 이에 서울시는 작년 8.16일 이후 건축허가 한 건물 중 81동이 반지하 건축이었으며, 서울시의 설명자료에 따르면 이 중 68동은 비주거용이며 13동은 주거용 반지하임
- 신규 건축허가에서 지하주거 시설을 금지하는 내용의 법령 개정 필요함
- 침수방지시설 설치와 관련해 서울시와 지자체는 건물주의 동의를 구하지 못해 설치에 어려움이 있다고 토로함. 물막이판, 개폐식 방법창, 역류 방지장치 등의 설치가 건물을 훼손하는 대수선 시설이 아니고, 생명과 안전을 위한 최소한의 시설인 만큼, 행정 조치를 통해 서라도 의무설치하도록 강제해야 함

■ 매입임대주택 등 공공임대주택 공급 확대

- 서울의 장기공공임대주택 재고율은 7% 미만 수준인데, 서울의 공공임대주택 공모 경쟁률은 몇십 대 일에서 백 대 일을 초과하는 경쟁률을 보이는 곳이 다수일 정도로, 무주택 서울시민들의 공공임대주택에 대한 거주 의사가 높음
- 매입임대주택은 대규모 택지개발이나 전면철거형 재개발·재건축을 통한 임대주택 확보 방식이 아닌 생활권 내 기존 노후주택을 매입해 리모델링 및 신축을 통해 공공임대로 공급하는 방식임. 구옥의 에너지효율화 개선 등 리모델링 등을 통해 공공임대로 공급하는 매입 임대주택은 기후위기에 대응하는 주거 부문의 정의로운 전환 대책에서도 매우 중요한 정책임
- 특히 매입임대주택은 서울시가 정비사업 방식이 아닌 자체적으로 도심 생활권 내 공공임대주택을 공급할 수 있는 거의 유일한 수단이고, 도시 저소득층일수록 기존 생활권을 유지하는 것이 중요한 만큼, 서울시의 주거정책은 매입임대주택 정책 확대로 전환해야 함
- 서울시는 매입임대주택 공급 목표를 2020년 수준 이상으로 확대하고, 현 김현동 SH사장

이후 실적 미달 문제가 매우 심각한 것에 대해 책임을 묻는 한편, 실적 달성을 위한 구체적인 방안을 제시해야 함

■ **반지하 밀집지역 등 정비사업 시행 시, 공공임대주택 공급 의무비율 확대**

- 민간 주도 정비사업은 최소화하고 공공임대주택 공급 비율을 상향해야 함
- 재개발사업에서의 임대주택 의무공급 비율은 ‘도시정비법 시행령’ 및 국토부 지침에 따라 20% 이하에서 시도지사가 별도로 고시할 수 있으며, 정비구역 내 세입자가 많거나 주택 수급 안정이 필요한 경우 해당 자치구 구청장이 10%까지 추가 상향할 수 있도록 규정하고 있음. 그러나 서울시는 작년 12월, 재개발 임대주택 의무공급 비율을 기존 주거지 15%에서 10%로 더 낮추는 것으로 고시해, 공공임대주택 공급 정책을 후퇴시킴
- 오세훈 시장은 작년 서울시 행정감사에서, “서울시는 공공임대주택 공급에 진심이고, 공급 의지도 확고” 하다며 했으나, 오히려 재개발 임대주택 공급비율을 축소했음. 재개발 임대주택 공급의무비율을 상위법상 최대치인 20%로 고시해야 함
- 또한, 신속통합기획 재개발 공모에 반지하 밀집지역에 대한 가점을 부여하겠다고 한다면, 서울시 고시로 공공임대 의무 공급비율을 20%로 고시하는 것과 함께 상습침수 지역 및 반지하 밀집지역에 대해 추가로 10% 더 공급하도록 규정해, 반지하 가구 등 거주민의 재정착을 우선적으로 보장해야 할 것임