



2023.08.08.
빈곤사회연대

*〈반빈곤프리즘〉은 반빈곤운동의 입장에서 현안을 분석하고 과제를 제시합니다.

반지하 폭우참사 1년, 서울시 반지하 주거대책 진단

빈곤사회연대 이원호

작년(2022년) 8월 8일부터 9일 새벽까지 서울에 내린 집중폭우로 관악구 신림동 반지하주택 거주 일가족과 동작구 상도동 반지하주택 거주 가구가 사망했다. 그로부터 정확히 1년이 지났다. 과연 서울시의 반지하 주거대책은 지난 1년간 어느 정도의 성과가 있었을까? 서울시 반지하 가구 중 얼마나 올여름 폭우의 불안에서 벗어났을까?

이번 〈반빈곤프리즘〉은 언론 보도 및 서울시 발표 자료, 심상정 의원실을 통해 받은 서울시 관련 자료를 바탕으로, 반지하 폭우참사 1년의 서울시 반지하 주거대책을 진단한다. 이번 프리즘은 지난 7월 27일, 빈곤사회연대를 비롯한 사회단체들로 구성된 〈재난불평등공동행동〉이 주최한 “반지하 폭우참사 1주기 추모 및 주거대책, 재난안전대책 수립 촉구 기자회견”의 참고자료로 필자가 작성한 ‘서울시 반지하대책-주거정책 평가 및 요구’를 수정·보완한 것이다.

서울시 용산구 청파로 320-28 (청파동1가) 아랫마을 / 02-778-4017 / antipovertykr@gmail.com

빈곤사회연대를 후원해 주세요!

빈곤사회연대는 정부나 기업의 후원 없이 후원회원과 참가단체들의 회비로 운영되고 있습니다.

빈곤없는 세상을 만드는 데 힘을 더해주세요! (CMS 자동이체 후원 신청 가능)

후원계좌: (국민) 822401-04-087079 빈곤철폐를위한사회연대

반지하 폭우참사 1년, 서울시 반지하 주거대책 진단¹⁾

이원호 / 빈곤사회연대

1. 들어가며

작년(2022년) 8월 8일부터 9일 새벽까지 서울에 내린 집중폭우로 관악구 신림동 반지하주택이 침수돼 모녀 등 일가족 세 명이 목숨을 잃고, 동작구 상도동 반지하주택에 거주하던 한 명의 기초생활 수급권자도 빗물에 잠겨 사망했다.

“불평등이 재난이다!”라며 희생자들을 추모하며 근본적인 문제 해결을 촉구하던 시민들의 마음과 달리 정부와 서울시의 대책은 성급하거나, 문제 해결과 상반된 대책으로 가득 차 있었다. 반지하 등 취약한 주거 문제에 대한 근본적인 해결책을 마련하겠다고 약속했던 윤석열 정부는, 반지하 참사 발생 한 달도 지나지 않은 8월 말에 약속을 손바닥 뒤집듯 뒤집은 2023년도 예산안을 발표했다. 반지하 폭우 참사로 어느 때보다 공공임대주택에 대한 필요성과 수요가 높아졌는데, 취약 주거 문제의 근본적인 해결의 열쇠인 공공임대주택 관련 예산 5조 7천억 원을 삭감하는 안을 국회에 제출한 것이다. 이후 국회 심의를 거쳐 6천억 정도만 복원되어 올해 5조 1천억의 공공임대 예산을 삭감시켰다. 특히 2020년부터 지하 거주 가구를 ‘주거취약계층 주거상향 지원사업’에 포함해 공공임대주택 지원 대상을 확대했지만, 정작 공급되는 공공임대주택 물량은 턱없이 부족해 ‘신청만 할 수 있을 뿐 들어가지는 못하는’ 상황이 반복되고 있었다. 그런데도 반지하 가구 등 ‘주거취약계층 주거상향 지원사업’의 주요 공급유형인 매입임대주택과 전세임대주택 관련 예산을 3조 4천억(매입임대 △3조, 전세임대 △4천억 삭감)이나 삭감했다. 공공임대주택 예산을 조 단위로 삭감한 전례는 찾아보기 어려운데, 이명박 정부에서 국민임대주택 예산을 대폭 삭감해 공공분양 및 분양전환형 보금자리주택 공급을 확대했던 때와 유사했다.

서울시는 폭우참사 다음 날인 작년 8월 10일 ‘반지하주택을 없애겠다’는 내용으로 관련 대책을 발표해 논란이 되었고, 이후 몇 차례에 걸쳐 추가적인 대책 또는 설명자료를 발표했다. 그로부터 정확히 1년이 지났다. 과연 서울시의 반지하 주거대책은 지난 1년간 어느 정도의 성과가 있었을까? 서울시 반지하 가구 중 얼마나 울여름 폭우의 불안에서 벗어났을까?

이번 <반빈곤프리즘>은 언론 보도 및 서울시 발표 자료, 심상정 의원실을 통해 받은 서울시 관련 자료를 바탕으로, 반지하 폭우참사 1년의 서울시 반지하 주거대책을 진단한다. 이번 프리즘은 지난 7월 27일, 빈곤사회연대를 비롯한 사회단체들로 구성된 <재난불평등공동행동>이 주최한 “반지하 폭우참사 1주기 추모 및 주거대책, 재난안전대책 수립 촉구 기자회견”의 참고자료로 필자가 작성한 ‘서울시 반지하대책-주거정책 평가 및 요구’를 수정·보완한 것이다.

1) 지난 7월 27일, 빈곤사회연대를 비롯한 노동시민사회단체들로 구성된 <재난불평등공동행동>이 주최한 “반지하 폭우참사 1주기 추모 및 주거대책, 재난안전대책 수립 촉구 기자회견”의 참고자료로 필자가 작성한 ‘서울시 반지하대책-주거정책 평가 및 요구’를 수정·보완 작성했다.

2. 지하 주거의 역사와 서울시 반지하 주거 현황

서울의 높은 민간 전·월세 주택가격을 생각하면, 지하 주거는 열악한 상태에도 불구하고 서울 도심에서 저소득층이 선택할 수 있는, 주거비 대비 상대적으로 넓고 쪽방·고시원 등보다는 양호한 공식 주택의 유형이라는 양면성을 갖고 있다. 반지하주택에 사는 자매의 일상을 다룬 웹툰 <반지하 셋방>에서 작가는 반지하주택의 단점도 있지만, 장점도 있다고 소개하고 있다. 수압이 강하고, 여름과 겨울에 덜 덥고 덜 추워 냉난방비가 절약되니 ‘꽤 살만하다’는 것이다. 무엇보다 작가는, 그간 욕실이 없는 집이라던가, 너무 낡아 난방이 잘되지 않던 집, 비만 오면 전기가 나가던 집 등등 많이 불편했던 집들을 전전하며 살아왔기 때문에 두 자매에게 보증금 300만 원에 월세 29만 원으로 반려견 순애, 루비와 함께 살 수 있는 반지하주택은, 상대적으로 꽤 살만한 집이라는 것이다. 서울 도심에서 ‘지상의 방 한 칸’을 구하기에 만만치 않은 이들에게 반지하주택은 상대적으로 괜찮은 선택지일 수가 있지만, 생명과 안전을 위협하는 주거라는 점에서 적정 주거라고 하기 어렵다.

반지하를 소재로 한 영화 <기생충>의 봉준호 감독은 ‘붙어, 영어 자막을 만들 때 반지하에 해당하는 정확한 단어가 없다는 걸 알았다’라고 했는데, 다른 나라에서 흔치 않은 주거 형태인 지하 주거가 우리에게서 가난한 도시 서민들의 집으로 사용된 지 오래됐다.

애초 1962년 제정된 ‘건축법’에서는 지하에 방을 설치하는 것을 금지했다. 당시 건축법에서는 ‘주택의 거실은 지층에 설치하여서는 아니된다.(19조)’고 규정해, 지표면 이하에 거주 등을 위한 방을 설치하는 것을 금지하고 있었다. 그러다가 1970년 1월 1일 개정된 ‘건축법’을 통해 지하층에 관한 규정을 신설하면서, 지하층 설치를 의무화했다. 지하층 설치 의무화는 1968년 소위 ‘김신조 사건’으로 알려진 북한 무장 공비 침투 사건 이후 강화된 안보적 조치로 피난용 지하층 설치가 의무화된 것에 따른 조치였다. 사실 이때까지도 지하층은 주거용으로 건축된 것은 아니었다. 옛날 드라마 ‘한 지붕 세 가족’에서처럼 도시 서민들이 단독주택의 일부 공간에서 셋방살이 하던 시설, 단독주택의 피난용 방공호가 가난한 도시 서민들의 지하 셋방으로 활용된 것이다. 그러다가 다세대 주택과 다가구주택이 1985년과 1989년에 각각 도입되면서, 1980년대 서울 등 수도권 도심 주택 부족 문제에 대한 정책적 대응으로 다세대·다가구 주택 건설이 촉진되고, 주택의 지하층 건축 규정이 완화되면서 지금의 지하 주거가 확산하였다. 현재의 반지하주택은 대부분, 이 당시 건축된 것들이다. 다시 2000년부터 주차장 설치 기준이 강화되면서 필로티 구조로 주차장을 만드는 건축방식으로 인해 지하 주거의 신축은 상당 부분 사라졌다.

2020년 통계청 인구주택총조사의 마이크로데이터를 분석한 한국도시연구소의 보고서²⁾에 따르면 전국의 반지하 거주 가구는 총 36만 5천 가구³⁾로, 이중 61.3%에 해당하는 22만 4천 가구⁴⁾가 서울시에 거주하고 있다. 서울시 24개 자치구 중 20만 가구가 넘는 자치구는 5곳⁵⁾에 불과하니, 웬만한 자치구의 가구 수보다 많은 가구가 서울의 지하 방에 살고 있는 것이다.

2) 한국도시연구소·KBS, 2022.09, ‘지옥고 거주 실태 심층 분석 보고서 - 2020년 인구주택총조사 마이크로데이터 분석 결과를 중심으로’

3) 일반가구 327,320가구, 외국인가구 38,054가구

4) 일반가구 200,849 가구, 외국인가구 23,435가구

5) 2022년 기준 20만 가구가 넘는 서울시 자치구는 송파구, 관악구, 강서구, 강남구, 노원구뿐이다. 서울시 반지하 주거가구 규모는 강남구 전체 가구 수보다 조금 더 많다.

이러한 서울시 반지하 거주 가구 규모를 생각했을 때, 물리적 반지하 건물만 없애겠다고 접근한 서울시의 ‘반지하주택을 없애겠다’는 발표가 얼마나 성급하고 무리한 접근법인지 알 수 있다. 오죽하면 원희룡 국토부 장관도 “반지하 없애면 그분들 어디로 가야 합니까?”라며 비판할 정도였다.

한편, 서울연구원(2023)⁶⁾에 따르면, 서울시 전체 반지하주택의 7.4%(15,102호)가 시간당 100mm 강우 시 침수예상지역에 입지해 있으며, ‘2040서울도시기본계획’에서 분석한 서울시 재해취약성 분석 결과 중 폭우재해 취약지역인 I, II 등급 지역에 분포하는 반지하주택은 32.9%(66,647호)이다.

뒤에서 다루겠지만 서울시가 침수방지시설 설치가 필요한 반지하주택의 규모를 28,439호로 설정하고 있는데, 이는 서울연구원이 분석한 침수예상지역에 입지한 반지하주택 규모보다는 많지만, ‘2040서울도시기본계획’에서 분석한 폭우재해 취약지역에 있는 반지하주택 규모보다는 훨씬 적은 규모로 산정되었다.

표 1. 서울시와 전국 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
전국	327,320	599,102	1.6	55.7	38,054	78,979	7.0	54.3

자료 : 통계청, 인구주택총조사 20% 표본, 원자료, 2020년.

출처 : 한국도시연구소·KBS, 2022.09, 지옥고 거주 실태 심층 분석 보고서

3. 서울시 반지하 주거대책 평가

1) 오락가락, 뒤늦은 전수조사

작년 폭우로 반지하 일가족 사망 사건이 보도된 다음 날인 8월 10일, 서울시는 ‘반지하주택을 없애겠다’는 대책을 발표하면서, 서울시 지하·반지하 주택 20만 호에 대한 전수조사를 실시해 이에 대한 데이터베이스를 구축하고 위험단계별로 구분 관리하겠다는 대책을 발표했다. 서울 반지하 20만 가구로 추정한 ‘인구주택총조사’에서 주거실태 관련 자료는 전국 전체 가구의 20%(20년 기준 약 400만 가구)에 대한 표본조사로, 서울시의 지자체별 반지하 가구를 정확하게 파악하기 위한 전수조사는 필수적 조치이다. 이에 서울시의 반지하주택 전수조사 계획은 환영할 만했다. 그러나 이 전수조사 계획은 두 달 후 슬그머니 폐기됐다. 작년 10월, 서울시는 20만 가구 전수조사가 아닌 약 1,100여 가구 표본조사로 조사계획을 변경, 사실상 전수조사를 포기했다. 이에 대해 작년 10월 서울시 국정감사에서 지적되자, 오세훈 시장은 "비용도 비용이지만, (조사)해보니 현장 주거실태를 세세히 살피려면 전체를 다 하는 것은 인력이나 예산상 한계가 있었다"고 답변하며, 전수조사 발표는 결과적으로 "의지가 앞섰다"고 답변했다. 결국, 서울시는 지난해 연내에 1·2단계 조사를 통해 중증장애인 가구와 아동가구 등 1,065호 반지하 가구만 조사했다.⁷⁾

반면 올해 초, 서울시의 자치구 중 성동구가 작년 연내에 지역 내 반지하주택에 대한 전수조사

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

7) 1단계 조사 중증 장애인 가구 370호(22.0831~9.14), 2단계 조사 어르신·아동가구 695호(22.117~11.30) 조사

를 마치고, 올해 2월부터 침수방지 시설설치를 지원한다는 내용의 보도가 나오며 서울시의 전주 조사 포기와 대조된다는 비판 기사들이 쏟아졌다. 지난 2월 22일 서울시의회 임시회 본회의에서 야당 의원의 관련 질의에 대해 오세훈 시장은 “기왕 성동구가 (반지하주택 전주조사를) 다 했다고 하니, 전 구청장님들과 논의를 시작했다”고 답변했다. 그제야 뒤늦게 전주조사 논의를 시작했다는 것이다. 이후 서울시는 올해 2월 말부터 4월 초까지 국토부의 요청으로 재난지원금 지원 이력 반지하주택 27,914호 조사(3단계)했고, 한참 뒤늦은 4월 초부터 6월 초까지 그 외 반지하주택 208,695호를 조사(4단계) 완료했다⁸⁾. 사실상 전주조사 규모인 20만 호를 4월 초부터 2달 만에 조사한 것을 보더라도, 작년 폭우참사 직후 전주조사를 발표한 서울시의 약속이 이행됐으면 작년 연내에 전주조사가 완료됐을 것이고, 올해 1월부터 침수방지지설의 설치 지원이 가능했을 것이다. 그러나 전주조사에 대한 서울시의 입장이 오락가락하는 등 늦어지면서 침수방지지설 설치도 늦어졌다.

한편, 서울시는 1~4단계 조사를 통해 조사한 서울시 반지하 237,619호 중 침수방지 시설이 필요한 가구를 28,439호로 선정했다. 서울시의 ‘반지하 전주조사 및 침수방지지설 설치 보도자료(23.05.11)’에 따르면, 1~3단계 조사 결과 침수방지지설 ‘불필요’를 제외한 ‘매우, 보통, 약간’ 필요에 해당하는 곳에 설치를 지원하기로 한 반면, 가장 많은 호수를 조사한 4단계(20.8만 호)의 경우 ‘매우’로 분류된 곳만 침수방지지설을 설치할 계획으로 밝혔다. 이는 4단계 조사에서 침수방지지설 필요가 ‘보통(43,739호)’, ‘약간(51,556호)’으로 조사된 가구는 지원 대상에서 배제되는 문제가 있다. 결국, 서울시의 오락가락하고 뒤늦은 전주조사로 침수방지지설 설치가 늦어졌으며 지원 대상도 과소 추계하였을 우려가 있다.

표 2. 서울시 반지하주택 1~4단계 주택상태조사 결과

구분	1단계	2단계	3단계	4단계
조사대상	중증장애인 거주 주택	노인·아동 거주 주택	재난지원금 지원 이력 주택(국토부)	1~3단계 조사 이외 주택
조사기간	'22.8.31~9.14	'22.11.7~11.30	'23.2.27~4.7	'23.4.3~6.5
조사방법	3인 1조(공무원1, 건축사2)		건축사1인 현장조사	
조사인원	66명	71명	327명	537명
조사호수	370호	695호	27,914호	208,640호
침수방지지설 필요 호수	204호	437호	19,700호	8,098호

출처 : 심상정 의원실(2023,7) / 자료 : 서울시 주택정책실, ‘반지하주택 전주조사 결과보고(2023.07.10.)’

주 : 침수방지지설 필요 호수 1~3단계의 경우, ‘매우 필요’, ‘보통 필요’, ‘약간 필요’ 가구 포함

주 : 침수방지지설 필요 호수 4단계의 경우, 육안조사 결과 ‘매우 필요’에 해당하는 10,902호에 대해 실측 조사한 결과 침수방지지설 필요 8,098호로 조사된 호수임

2) 늦은 침수방지지설 설치 지원과 낮은 달성률

서울시는 조사 결과 침수방지·피난시설 설치가 필요한 가구에 대해 소유자와 거주자의 설치 동의를 거쳐 물막이판, 개폐식 방범창 등의 시설에 대해 설치를 지원하고 있는데, 6월 5일 기준 서울시가 설치가 필요하다고 설정한 가구(28,439호)의 21%인 6,089호만 설치 완료되어, 최소한의 조치인 침수방지지설 설치 실적조차 저조했다.⁹⁾ 당시 언론에서 30~40% 설치된 것으로 보도

8) 서울시 반지하 실태조사 관련 실적의 출처는 심상정 의원실에서 서울시에 자료 요청해 받은 ‘반지하주택 전주조사 결과보고(2023.07.10.)’임

9) 서울시가 6월 12일 실시한 ‘서울시 풍수해대책 추진사항 설명회’에 대한 언론 보도자료

되었는데, 이는 6월 5일 기준 서울시가 1~3단계 조사를 통해 필요하다고 선정한 가구(20,341가구)만을 대상으로 설치율을 발표한 것을 기준으로 한 것이다. 즉, 4단계 조사를 통해 시설이 필요하다고 선정한 가구(8,098호)까지 포함하면, 설치가 필요하다고 분류한 2.8만 호 대비 21%에 불과하다. 이것도 서울시 전체 반지하주택으로 대비하면 2.6%만 침수방지시설이 설치된 것이다.

물막이판 등 침수방지시설 설치율이 낮은 데에는, 서울시와 지자체가 핑계 대듯 건물주가 '침수 위험 주택으로 분류되면 집값 떨어질까 봐' 설치를 동의하지 않는 것에 기인한 것도 있지만, 서울시의 늦은 전주조사와 이에 따른 늦은 설치 지원 때문이라고 할 수 있다. 앞에서 살펴봤듯 최초 발표대로 추진해 작년 연말 전주조사를 완료하고 올해 초반부터 건물주에 대해 적극적으로 설득해 설치를 지원했다면, 달성률은 훨씬 높았을 것이다. 서울시는 전주조사가 늦어졌을 뿐만 아니라 올해 4월 13일부터 개폐식 방범창 설치 지원비를 교부했고, 4월 24일부터 침수방지시설 설치 지원비를 교부했다. 4월 말부터 침수방지시설 설치 지원비를 자치구에 교부하는 늦장 지원으로 설치 달성률이 낮았던 것이다.

3) 공공임대 아닌 민간임대로의 이주지원, 그마저도 낮은 실적

서울시 반지하 가구 중 올해(2023년) 공공임대주택으로 이주한 가구는 6월 말 기준 920가구에 불과했다. 그마저도 대부분 민간임대주택의 보증금 지원형인 전세임대주택이 대부분(812가구)이었다. 올해 매입임대주택으로 이주한 가구는 108가구에 불과했다.¹⁰⁾ 이는 앞서 살펴봤듯 정부의 공공임대주택 예산 5조 삭감, 특히 그중에서도 침수위험 반지하 가구 등 주거취약계층에 공급하는 주된 유형인 매입임대주택 예산을 3조 원이나 삭감한 결과이다. 관련한 비판이 계속되자 올해 2월 정부는 '기후변화에 따른 도시·주택 재해대응력 강화방안'을 발표하며, 반지하 등 비정상거처¹¹⁾ 거주자에 대한 공공임대(매입임대, 전세임대) 우선공급 비중을 15%에서 30%로 상향하겠다고 발표했다. 그러나 조 단위로 관련 예산이 대폭 삭감되어 전체 물량이 대폭 축소되었기에, 공급비중 퍼센트(%)의 상향이 공급 물량이 대폭 늘어난 것이 아니란 것을 알 수 있다.

공공임대주택 예산과 물량 부족 때문인지 정부와 서울시는 반지하 가구 이주지원 대책과 관련해 공공임대주택 이주를 홍보하지 않고, 보증금 대출 및 바우처 지원을 통한 민간 전·월세 주택으로의 이주지원 정책만 주로 홍보하고 있다. 서울시가 반지하에서 지상으로 이주하는 가구에서 지원하는 반지하 특정바우처(월 20만원, 최장 2년 지원)의 지원실적은 지원을 시작한 작년 12월부터 올해 6월 말까지 총 1,278가구에 불과했다. 국토부의 '비정상거처 이주지원 버팀목 전세자금 대출'제도를 통해, 보증금 대출(최대 5천만원, 최장 10년 무이자) 지원을 받은 가구는 올해 6월 말까지 고작 50가구였다. 이미 주거취약계층에서 1억 3천만원(서울 기준)까지 민간 전세주택을 LH공사가 계약해 주고 지원액의 연 1~2%대의 저금리로 산출한 금액을 월임대료로 내는 '전세임대주택' 제도가 있는데도 지상으로 이주하기 어려운데, 5천만 원 무이자 대출을 받아 지상으로 이주하라니 그 실적이 초라할 수 밖에 없다.¹²⁾

한편, 지상으로 이주하면 서울시에서 최대 2년간 월 20만원씩 월세를 지원하는 반지하 특정바

10) 이하 이주지원 실적은 심상정 의원실에서 서울시로부터 자료 제출 요구해 제공한 자료임
11) '비정상거처'는 윤석열 정부에서 새롭게 등장한 용어이다. 국제적으로 사용되는 용어는 '적정', '비적정'거처인데, 윤정부는 '정상', '비정상'으로 가르는 용어를 사용하고 있다.
12) 서울시 특정바우처와 정부의 전세자금 대출은 중복 수혜가 불가능했다가, 7월 이후부터야 중복으로 받을 수 있게 변경되었다.

우체 대상에서 공공임대주택 입주자, 주거급여 수급자, 서울시 청년월세지원 대상자, 자가 소유자, 고시원·쪽방·옥탑방·근린생활시설로의 입주자, '22.8.10. 이후 신규 반지하 입주자는 지원 대상에서 제외된다. 즉, 주거급여 및 청년월세지원을 받아도 반지하를 벗어나지 못하는 가구에게 서울시의 반지하 특정바우처 지원은 중복지원으로 배제되고, 특히 작년 폭우참사 이후('22.8.10. 이후) 반지하주택으로 입주한 가구도 지원 대상에서 배제된다. 침수위험 반지하 거주 가구가 지상으로 이주해도 다시 그 반지하에는 다른 취약계층이 들어갈 수밖에 없는 게 현실인데, 그렇게 들어간 사람은 지원에서 배제하는 것이다. 이는 이주지원실적은 올라가도 반지하 거주 가구 수는 변화가 없게 된다.

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

4) 반지하 매입실적 저조, 서울시 매입임대주택 공급계획 대비 실적 미달 반복

정부와 서울시는 작년 폭우참사 이후 반지하주택을 매입해, 지하층은 커뮤니티실 등으로 활용하겠다고 발표했다. 이에 서울시는 올해 반지하주택 1,000호 매입을 계획했고, SH공사는 올해 3,450호 매입 계획을 밝히며 매입 공고를 냈다. 그러나 올해(23.07.10 기준) 반지하 매입은 매입 약정 체결 기준 25호, 심의통과(229호)까지 포함해도 314호에 불과해 매우 저조하다. 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 불과하다.¹³⁾

반지하주택을 매입해 주거용으로 사용하지 못하도록 하는 정책보다 중요한 것은 지상층의 매입 임대주택을 확보해 반지하 거주 가구가 이주할 집을 마련하는 것이다. 그런데, 서울시의 매입임대주택 공급실적은 오세훈 시장 취임 이후 후퇴하고 있다. 2021년 4월 보궐선거로 오세훈 시장이 취임한 이후 2022년과 2023년 매입임대주택 공급계획은 전임시장 때 계획한 2020년과 2021년보다 감소했고, 2020년과 비교하면 1500호 내외로 대폭 감소했다.

무엇보다 공급계획 대비 공급실적은 오세훈 시장 취임 이후(21년, 22년) 미달하고 있는데, 평소에 매입임대주택에 비판적이었던 SH공사 김현동 사장이 취임(2021년 11월)한 이후 22년도 공급 실적은 단 16.5%에 그쳤다. 서울시가 2022년도 5,150호의 매입을 계획했으나 단 850호만 매입 약정한 것이다.¹⁴⁾ 올해 절반이 지난 7월 10일 기준으로 서울시 매입임대주택 공급실적은 약정체결 125호(달성률 2%)에 불과하며 심의통과까지 포함해도 1,033호(달성률 19.7%)여서, 올해도 공급계획 대비 실적 미달이 예상된다.

반지하주택에 대한 매입 저조도 문제지만, 정작 중요한 반지하 가구가 이주해 갈 지상의 주택을 매입해 공공임대주택으로 공급하는 매입임대주택 공급실적 미달은 취약계층 주거복지의 측면

13) 이하 반지하 매입 및 매입임대주택 공급실적은 심상정 의원실에서 서울시로부터 자료 제출 요구해 제공한 자료임
 14) 김현동 사장은 택지개발을 통해 건설하는 아파트의 원가가 훨씬 싸다며, 매입임대주택을 예산낭비로 보고 있다. 그러나 이는 비교 대상이 아닌 것을 비교하며 매입임대주택을 공격하는 것으로, 아파트 소유의 형평성을 강조하는 중산층 주거전략에만 관심 있을 뿐 취약계층 주거복지에 대해서는 몰이해한 판단이다. 이러한 몰이해로 김현동 사장은 경실련에서 활동할 당시부터 보증금 5~7억 수준의 장기전세주택(시프트)은 진짜 공공임대주택이라고 분류하면서, 매입임대주택은 짝퉁 임대주택이라고 분류까지하며 폄하했다.

에서도 매우 심각한 문제이다.

표 3. 서울시 년도별 매입임대주택 공급계획 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 4. 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	일 반	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 철회되는 반지하 호수

5) 반지하 밀집지역 재개발 활성화, 피해는 반지하 가구가 당했는데 지원은 건물 소유주에게

서울시는 '반지하를 없애겠다'는 기조로, 작년 8월 말부터 '신속통합기획' 주택 재개발 공모에서 반지하 밀집지역에 대한 가점을 부여하고 있다. 반지하주택이 차지하는 비율이 전체 건축물 동수 대비 50% 이상이거나, 침수취약지역 및 침수이력이 있는 주거지역이 30%이상 포함되는 지역이 재개발 구역으로 선정되는데 가점을 부여하겠다는 것이다. 사람을 고려하지 않은, 물리적 반지하 건물만 없애겠다는 초점을 둔 전형적인 오세훈식 정책이다. 서울시는 이를 통해 반지하 주택 등 취약한 주거지역을 개선하겠다고 강조하고 있지만, 재개발로 물리적 반지하주택을 없앨 뿐 정비사업을 통한 반지하 거주 가구에 대한 별도의 추가적인 주거대책 및 이주대책을 제시하지 않고 있다.

일가족 사망까지 이른 반지하 재난 참사를 명분으로 민간주도의 재개발 추진을 위한 구역지정 가점을 부여하는 것은, 개발이익을 기대하는 소유주들이 원하는 빠른 재개발 추진을 지원하겠다는 것이다. 피해는 반지하 거주 가구가 당했는데, 공공의 지원은 건물 소유주들에게 하는 셈이다. 기만적인 서울시의 반지하 대책의 전형이다.

3. 기후위기 대응과 주거권 보장, 매입임대 등 공공임대주택 공급 확대가 답이다!

서울은 17개 광역시도 가운데 유일하게 세입자 가구의 비율이 높은 도시다. 그런데 서울의 장기공공임대주택 재고율은 7% 미만 수준이다. 서울의 공공임대주택 공모 경쟁률은 강남 분양아파트 경쟁률 못지않게 몇십 대 일에서 백 대 일을 초과하는 곳이 다수일 정도로, 무주택 서울시민들의 공공임대주택에 대한 거주 의사가 높다. 이에 서울시민의 다수를 차지하는 세입자들의 주거권 보장을 위해 도심 내 더 많은 공공임대주택이 공급되어야 한다.

서울 도심에 가용할 수 있는 택지가 부족한 상황에서 공공임대주택을 효과적으로 공급할 수 있는 것이 바로 매입임대주택 정책이다. 매입임대주택은 대규모 택지개발이나 전면철거형 재개발·재건축을 통한 임대주택 확보 방식이 아닌 생활권 내 기존 노후주택을 매입해 리모델링 및 신축을 통해 공공임대주택으로 공급하는 방식이기 때문이다. 구옥의 에너지 효율화 개선 등 리모델링 등을 통해 공공임대로 공급하는 매입임대주택 정책은 가난한 이들의 주거권 보장뿐만 아니라, 기후위기에 대응하는 주거 부문의 정의로운 전환 대책에서도 매우 중요한 정책이다.

특히 매입임대주택은 서울시가 정비사업 방식이 아닌 자체적으로 도심 생활권 내 공공임대주택을 공급할 수 있는 거의 유일한 수단이다. 또한, 도시의 가난한 사람들일수록 교통편 등이 좋은 도심의 기존 생활권을 유지하는 것이 매우 중요하다. 열악하지만 주거비가 저렴해 오랫동안 살 수 있었던 동네를 떠나는 것은, 관계망의 해체와 장소에 기반한 기존 복지체계에서의 단절 등이 우려되어 꺼릴 수밖에 없다. 이세 서울시의 저소득층 및 무주택 세입자 주거정책은 매입임대주택 공급을 확대하는 것으로 전환해야 한다.

이를 위해 서울시는 매입임대주택 공급 목표를 2020년 수준 이상으로 확대하고, 현 SH 김현동 사장 이후 실적 미달 문제가 매우 심각한 것에 대해 SH 사장의 책임을 묻는 한편, 실적 달성을 위한 구체적인 방안을 제시해야 할 것이다.

오세훈 시장이 공공임대주택에 진심이라면, 서울시가 속도감있게 밀어붙이는 민간주도 재개발, 재건축 정비사업은 최소화하고 정비사업의 공공임대주택 공급 의무 비율을 상향해야 한다. 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 있다. 그러나 오세훈 시장은 작년 12월, 재개발 임대주택 의무공급 비율을 기존에 고시한 주거지 15%에서 10%로 더 낮추도록 고시해, 공공임대주택 공급 정책을 후퇴시켰다. 오히려 법정 최대 기준인 20%까지 상향해도 모자랄 판에, 10%로 축소된 것이다. 오세훈 시장은 작년 서울시 행정감사에서, 정부의 공공임대주택 예산 삭감에 대한 의견을 묻는 질문에 “서울시는 공공임대주택 공급에 진심이고, 공급 의지도 확고”하다며 말했으나, 오히려 재개발 임대주택 의무공급 비율을 축소하는 것은 기만적이다. 서울시는 재개발 임대주택 의무공급 비율을 상위법상 최대치인 20%로 고시해야 할 것이다.

서울시가 반지하 대책으로 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 관할 구청에 방침을 내려야 할 것이다. 앞서 살펴봤듯 이미 도정법 시행령에 정비구역 내 세입자 비율이나 주택 수급 안정 필요

등을 이유로 10%까지 추가 공급할 수 있도록 하고 있다. 재개발 정비사업을 통해 물리적 반지하를 없애는 것뿐만 아니라 반지하 가구의 주거권을 보장할 것이라면, 공공이 주도하는 순환식 개발과 공공임대주택 의무공급 비율 대폭 확대로 반지하 가구 등 거주민의 재정착을 우선적으로 보장해야 할 것이다.

또한, 작년 폭우 참사 이후 서울시는 신규 건축 허가에서 주거용 반지하는 원칙적으로 불허하겠다고 발표하고 국토부에 건축법 개정을 건의했다고 했으나, 1년이 되어가는 지금까지 관련 법령의 개정은 없었다. 이에 서울시가 작년 8.16일 이후 건축 허가한 건물 중 81동이 반지하 건축이었으며, 서울시의 설명자료에 따르면 이 중 68동은 비주거용이며 13동은 주거용 반지하였다. 신규 건축허가에서 지하 주거 시설을 금지하는 내용의 법령 개정을 더이상 미루지 말아야 할 것이다.

가장 최소한의 조치로는, 침수방지시설 설치라도 충분히 해야 한다. 침수방지시설 설치와 관련해 서울시와 지자체는 건물주의 동의를 구하지 못해 설치에 어려움이 있다고 토로하지만, 물막이판, 개폐식 방범창, 역류 방지장치 등의 설치가 건물을 상당히 훼손하는 대수선 시설이 아니다. 생명과 안전을 위한 최소한의 시설인 만큼, 시장이 책임을 지고 행정 조치를 통해서라도 의무 설치하도록 강제해야 한다.

지하 주거의 열악함은 지난 폭우 참사에서처럼 장마철 집중 호우로 침수가 발생할 때 언론과 사회의 주목을 받았다. 반지하 등 지하 주거는 지대가 낮아 침수 등의 자연재해의 위험에 취약할 뿐 아니라, 지상층보다 공기의 이동이 매우 제한적이어서 환기에 문제가 있고, 햇볕도 거의 들지 않아 채광이 부족하며 창문이 있어도 유명무실하다. 집의 일부 또는 전부가 땅속에 있는 이유로 벽면 온도가 낮아 결로 발생이 쉬워져 습도가 높고 곰팡이와 세균이 쉽게 번성한다. 기록적인 폭우를 제외하고는 평소에는 단번에 생명을 삼키는 극단적인 열악함이나 위험이 가시화되지 않아 주목받지 못하지만, 건강을 위협하는 지하의 열악한 주거환경은 가난한 이들의 삶을 조금씩 삼키고 있다.

반지하 등 도심의 가난한 이들의 주거권 보장, 더이상 미룰 수 없다. 매입임대주택 등 공공임대주택 확대, 기후위기 시대의 주거권 보장에 매진해야 한다. “주거권 보장, 지금 당장!”, “내나라, 공공임대!”