

# 주거권 요구에 불 지핀 서울시 반지하 대책, 그 방향은?

지난 8월 반지하 침수 피해 발생 이후 서울특별시시는 반지하를 없애겠다며 두 차례 관련 대책을 발표했다. 주거용 반지하 신규 건축을 전면 불허하고 20년 동안 점진적으로 기존 반지하 주택을 퇴출하는 것이 주요 내용이다. 구체적으로는 △반지하 주택 전수조사 실시와 로드맵 마련 △지하·반지하 비거주용 용도 전환과 참여 건축주에게 인센티브 제공 △반지하 거주자 공공임대주택 입주 지원 △반지하 가구 지상층 이주 시 최장 2년간 월 20만 원 보조 등이 제시됐다. 서울시는 이달 중으로 반지하 실태조사를 완료하고 조사 결과를 바탕으로 정책의 우선순위를 정할 예정이다. 서울시 관계자는 “연내에 국토교통부와 함께 종합 대책을 발표할 예정”이라며 “아직 정책 계획 단계라 구체적으로 정해진 바가 없으나 전문가의 비판을 반영해 부족함 없이 대책을 발표할 것”이라 말했다.

반지하 대책 실효성 체크 ① 한국도시연구소 최은영 소장 인터뷰

## “반지하라고 다 같은 반지하 아냐, 차별화 필요”

조사보단 즉각적 조치가 먼저

최저 주거 기준 유명무실해

적합한 공간에 살 수 있게 지원해야

서울시 반지하 퇴출 정책을 비판적으로 바라보는 핵심 요소는 근본 원인 해결의 부재다. “중장기 목표에만 치우친 현 대책으로는 반지하 문제를 해결할 수 없습니다.” 한국도시연구소 최은영 소장은 기존 주거 정책과 서울시 반지하 대책의 실효성을 지적하며 주거 환경에 따른 순차적 지원을 강조했다.

- 전수조사가 대책 마련에 도움이 될까

“조사 결과는 이미 있습니다. 대책이 없는 게 문제입니다. 홍수 때마다 반지하 거주자 사망 사건이 반복돼 2005년부터 2010년까지 인구주택총조사에서 반지하 가구 조사가 이뤄졌습니다. \*GIS를 보면 침수 발생 지역을 다 알 수 있고, 지하체별로 수해 피해 지원 주택 명단도 가지고 있습니다.

침수된 적이 있거나 침수 우려가 높은 반지하 가구가 공공임대주택 등 지상층으로 옮길 수 있게 즉각적인 조치가 필요합니다. 조사보다 대책이 우선돼야 합니다. 실효성 있는 대책이 부족한 게 문제인데 정부나 서울시는 조사 뒤에 숨는 게 아닌가 싶습니다.”

- 주거용 반지하를 없애는 게 가능한가

“반지하로만 접근하지 말고, 여러 측면에서 주거 기준을 따져 대책의 우선순위를 정해야 합니다. 같은 반지하라도 환경은 굉장히 다릅니다. 살 만한 곳도 있고 그렇지 않은 곳도 있습니다. 1층이라도 침수 피해 주택이나 환경이 열악한 집은 정책의 대상이 돼야 합니다. 결국 반지하나 지상이냐가 중요한 게 아니라 사람들의 건강과 안전, 생명 위협 여부가 중요한 것입니다. 침수됐던 집들은 2년이 지나도 집에서 냄새가 나고 물기가 남아있는 상태이기도 합니다. 이런 집들을 사람이 살면 안 되는 불법 거주지로 분류하고 먼저 대책을 마련해야 합니다.”

- 국내엔 최저 주거 기준이 정해져 있다

“영국을 비롯한 선진국에서는 안전, 위생, 햇빛, 채광, 바퀴벌레 유무 등 수십 가지 항목을 고려해 비적정 주거를 정하기도 하지만, 우리나라에서는 주거 품질 조사가 철저하게 이뤄지고 있지 않습니다. 우리나라의 최저 주거 기준은 강제로 적용되는 규정인 아니라는 문제점도 있습니다. 이미 기존 미만의 주거지에 사는 가구가 100만이 넘지만, 별도 조치가 이뤄지지 않고 있습니다. 기준을 지킬 수 없을 때 지원을 요구할 수 있는 체계도 갖춰지지 않았습니

- 반지하를 비거주 목적으로는 활용할 수 있는가

“침수되는 반지하도 원인이 다릅니다. 강이 범람해 침수되는 경우도 있고 하수가

역류하는 집도 있습니다. 강이 넘치는 공간은 비거주용으로 전환해도 사용할 수 없습니다. 하수가 역류하는 곳은 하수구를 다 막고 물을 쓰지 않으면 문제가 발생하지 않습니다. 다만 물을 전혀 쓸 수 없고 화장실도 없는데 다른 용도로 전환한다고 공간이 적절히 활용되진 않을 것입니다.”

- 금전적 지원 효과 있다

“서울시의 월 20만 원 지원 대책은 매우 부적절한 정책 설계입니다. 최장 2년이라는 기한을 뒀는데 취약계층의 주거 문제는 그렇게 단기간에 해결되지 않습니다.

중앙정부의 주거 급여 지원도 한계점을 가지고 있습니다. 현 정책은 주거 급여를 지원받은 사람들이 어디에 사는지 고려하지 않습니다. 주거권을 보장하기 위해선 주거비 지원도 필요하지만 적합한 공간에 살 수 있게 지원하는 것이 더 중요합니다. 사람이 살 만한 집을 구할 수 있는 수준으로 주거 급여가 지원돼야 합니다. 현재 주거 급여는 1인당 최대 32만7000원인데 이 돈으로 서울에서 살 수 있는 곳은 반지하, 옥탑방, 고시원, 쪽방 같은 열악한 주거지밖에 없습니다. 이번 기회에 정책 설계를 바꿔 최대 금액을 50만 원 정도로 인상해야 합니다.”

- 고시원이나 옥탑방 거주자가 늘어나는 풍선효과 발생의 우려도 있다

“이주 대책을 마련하지 않고 반지하 거

주만 금지한다면 다람쥐 쳇바퀴 돌듯 문제는 해결되지 않을 것입니다. 고시원에 화재가 발생하면 고시원 대책을 마련하고, 반지하에 침수 피해가 발생하면 반지하 대책을 마련해 문제가 반복될 뿐입니다. 2010년과 2015년 사이 반지하 가구는 52만 호에서 36만 호로 줄었지만, 고시원을 포함한 주택 이외의 거처에 사는 가구는 13만 호에서 39만 호로 늘었습니다. 주택 이외의 거처에 대한 종합 대책이 필요합니다.”

- 공공임대주택 공급이 이주 대책 될까

“현재 연간 6000억 원 정도의 예산을 들여 주거 취약계층을 지상이나 공공임대주택으로 이주시키는 지원사업이 진행 중입니다. 윤석열 정부는 공공임대주택 50만 호를 공급한다고 하는데 반지하, 옥탑방, 고시원을 다 합하면 86만 가구 정도니 상당 부분 공공임대주택을 통해 해결할 수 있을 것으로 보입니다.

공공임대주택으로 이주하면 원하는 지역에 살 수 없다는 점이 지적되기도 합니다. 선택권을 당사자에게 줄 필요는 있지만, 반복적으로 침수되는 집에 사는 것을 방지해야 하는 건 아닙니다. 대단지 공공임대주택 외에 공공에서 각 지역 민간 주택을 매입해 비교적 저렴하게 공급하는 매입 임대 주택 방식도 존재합니다. 이는 근처 생활권을 벗어나지 않고 공공임대주택에서 살 수 있는

선택지가 됩니다.

다만 예산 없이 반지하 대책이 세워지고 있는 점이 아쉽습니다. 서울시와 중앙정부가 문제 해결 의지를 갖고 있다면 예산 마련 방법도 찾아야 할 것입니다.”

\*GIS: 지리정보를 효율적으로 활용하기 위해 컴퓨터 데이터로 변환해놓은 시스템

글 | 성경윤·임예영 기자 press@

사진제공 | 최은영 소장



최은영 소장은 “주거 품질을 기준으로 대책의 우선순위를 정해야 한다”고 강조했다.

반지하 대책 실효성 체크 ② 빈곤사회연대 김윤영 활동가 인터뷰

## “거주자 실태 파악 못한 반지하 대책은 주거 불안정 심화해”

현 대책은 반지하 퇴출에만 집중

재정착 위해 공공이 개입해야

불평등 완화가 중요한 안전 대책

“불평등이 재난이다.” 8월 집중호우 이후 177개 시민단체는 재난불평등추모행동을 결성했다. 주거 취약 계층이 재난 취약 계층이 된 현실을 지적하며 불평등 해결을 촉구했다. 추모 행동에 참여한 빈곤사회연대 김윤영 활동가는 재난으로부터 생명을 보호하고 안전을 도모하기 위해 공공성을 중심으로 한 새로운 주거 정책 설계를 제안했다.

- 반지하 거주자의 주거 안정 실현 가능한가

“반지하만 아니면 된다는 식의 대책 수립은 반지하 거주자의 주거 불안정을 심화할 수 있습니다. 서울시는 반지하에 신규 세입자를 들이지 않거나 기존 계약을 종료할 경우 건물주에게 인센티브를 부과하는 방식을 제시했습니다. 이는 세입자 입장을 고려하지 않은 대책으로 보입니다. 세입자는 계약이 당사 종료될 수 있다는 불안감을 가질 수밖에 없습니다.

지상으로 이주할 시 2년간 월 20만 원씩 지원하겠다는 대책도 실태를 파악하지 못한 대책입니다. 금전적 지원은 지원받는 사람들의 손을 통과해 건물주에게로 흘러갈 수밖에 없습니다. 세입자들의 주거 불안정 상황 자체를

개선하려는 노력이 필요합니다.”

- 반지하 전수조사로 파악해야 할 요소는

“반지하에 살 수밖에 없는 것은 본인이 원하는 위치에 저렴하면서 더 나은 환경의 선택지가 없기 때문입니다. 최근 신림동 반지하 침수로 사망한 가족이 살던 집도 큰딸이 다니던 복지관과 가까웠다고 합니다. 반지하 거주자들이 어디에 살고 싶어 하는지에 대한 조사가 수반돼야 합니다.”

- 반지하 거주자 이주 대책을 어떻게 평가하나

“서울시는 지난달 29일 신속통합기획 주택 재개발 2차 공모에서 반지하 밀집 지역에 최대 5점의 가점을 부여해 재개발이 빨리 진행될 수 있도록 하겠다고 밝혔습니다. 재개발이 진행되면 저렴한 주거지가 사라지기 때문에 자산이나 소득이 적은 사람의 주거 안정에는 전혀 도움이 되지 않습니다. 2002년 서울뉴타운사업이 추진된 후 대상 지역의 4000만 원 미만 전셋집은 83%에서 0%가 됐습니다. 집값이 높게 형성되면 그 비용을 감당할 수 있는 사람들이 빈자리로 들어오고 가난한 사람들은 외곽이나 열악한 주거지로 밀려나게 됩니다. 원주민의 재정착률은 굉장히 낮죠.”

- 재정착률은 어떻게 높일 수 있나

“재개발이 아니라 실제 거주하고 있는 사람들의 의견을 반영한 재정착 대책이 필요



지난달 16일 재난불평등추모행동은 폭우참사 사망자 추모와 재발 방지 대책 촉구를 위한 기자회견을 열었다. 김윤영 활동가(왼쪽)는 “주거 취약 계층이 재난 취약 계층이 됐다”고 지적했다.

합니다. 재정착이 필요한 사람이 얼마나 있는지 먼저 조사해야 합니다. 재정착을 원하는 사람이 있다면 임시 거주지로 이주시키고 재개발 후 다시 정착할 수 있게 돕는 ‘선이주 선택권’ 방식을 이용할 수 있습니다.

한국은 1980년대부터 협동 재개발 방식을 채택해 개발 계획에 대한 민간의 절대적 권한을 인정해왔습니다. 이는 강제 철거를 비롯한 폭력의 문제와 재정착률 저하를 초래하고 있습니다. 정부의 적극적 개입을 통해 재정착률을 높여야 합니다. 공공임대주

택도 재정착 대책이 될 수 있습니다. 공공임대주택을 적극적으로 공급하면 재개발 이후 민간 주택 외의 선택지가 주어지기 때문에 재정착 가능성이 높아질 것입니다.”

- 앞으로 나아가야 할 방향은

“이번 침수 피해를 통해 주거권이 생명에 직결된다는 것이 확실하게 드러났습니다. 재난이 발생하면 가난한 사람들이 가장 큰 위험에 처하는 상황에서, 불평등 완화는 중요한 안전 대책이라 생각합니다. 불평등을



해결하지 못한다면 가난한 사람들이 먼저 죽어가는 것을 지켜볼 수밖에 없을 것입니다. 재난을 당한 사람들의 생명을 보호하고 안전을 도모하기 위해서는 주거 정책에 있어 공공성 확보가 중요합니다. 기존의 도시 정책이 땅을 소유한 사람들에게 막대한 이익을 안겨주는 것을 중심으로 설계됐다면 이제는 공공성을 중심으로 새롭게 사회적 가치가 만들어져야 합니다.”

글 | 성경윤·임예영 기자 press@

사진제공 | 빈곤사회연대