

복지이슈 FOCUS

현장공감 경기복지재단

제23호
2022-23

2022. 10.

복지사각지대 지하주거, 해법은 없는가?

유병선 연구위원 (bsyoo@ggwf.or.kr)
김주연 연구원 (jykim@ggwf.or.kr)

목차

- I. 들어가며
- II. 지하주거의 개념, 변천과정, 현황
- III. 지하주거는 누가 살고, 왜 선택하나?
- IV. 지하주거 침수피해 해소를 위한 과제



경기복지재단
GYEONGGI WELFARE FOUNDATION

■ 연구진

연구책임 | 유병선 경기복지재단 연구위원

공동연구 | 김주연 경기복지재단 연구원

■ 복지이슈 FOCUS는 빠른 복지환경 변화에 대응하고, 주요현안 및 이슈를 발굴하기 위하여 복지 이슈를 진단하고, 정책을 제안하기 위해 작성된 자료입니다.

■ 본 보고서는 경기복지재단의 공식적인 입장과 다를 수 있으며, 본 보고서의 내용과 관련하여 의견이나 문의사항이 있으시면 아래로 연락주시기 바랍니다.

Tel : 031-267-9394 Fax : 031-898-5935 E-mail : bsyoo@ggwf.or.kr

■ 지하주거의 침수 문제는 폭우 때마다 제기되지만 개선이 되지 못하고 있음

- 지하주거는 환기·채광·습기 등 생활환경이 열악하고 사생활 노출 등 범죄에 취약하여 비주택으로 간주되어야 하나, 법적으로 엄연히 주택임
- 지하주거는 폭우 때마다 침수로 인한 사망사고까지 그 문제의 심각성이 큼에도 불구하고 수십년 전부터 지금까지 해결되지 못하고 있음

■ 지하주거는 누가 살고 있는가?

- 지하주거에 거주하는 가구유형은 1인가구 비율이 높은 가운데(50%이상이 1인가구), 자녀가 있는 가구의 비율도 적지 않음(5가구중 1가구는 자녀양육가구)
- 지하주거에는 노인과 장애인과 같은 사회취약계층이 거주하고 있음

■ 지하주거는 왜 선택하나?

- 지하주거는 저소득층이 상대적으로 저렴한 주택으로 선택
- 같은 비용으로 지상보다 비교적 넓은 주거공간을 확보할 수 있어서 선택
- 지하주거 선택에는 입지의 이점도 고려되고 있음
- 내 집이기 때문에 지하주거에 거주

■ 지하주거 침수 피해 해소를 위한 과제

- 주택의 거실을 지하에 신축하는 것에 대한 건축법 규정을 원칙적으로 불허 규정으로 개정
- 지하주거의 침수를 예방하기 위한 도시 차원, 건축·설비 차원에서의 관리 계획 필요
- 침수흔적도 작성 의무화 및 지속적인 모니터링 필요
- 현 지하주거 대책 제도 보완 필요 : 1) 이동가능한 거주지 내 공공임대주택 공급, 2) 자녀양육가구의 전세임대보증금 상향 지원, 3) 지하주거 소유자에 대한 예외적 공공임대주택 공급

I 들어가며

■ 폭우 때마다 나타나는 지하주거의 침수 피해

- ‘영화 기생충’으로 사회적 관심의 대상이 되었던 지하주거는 2022년 여름 폭우 피해로 다시 한번 더 사회적인 문제로 대두되고 있음
 - 올해 8월 기록적 폭우로 서울 지역에서만 5명의 사망자가 나왔는데, 이 중 4명은 지하 주거에서 거주하던 주거취약계층이었음
 - 수도권에 내린 폭우로 많은 인명과 재산 피해가 발생한 가운데, 지하주거에 거주하던 이들의 피해가 더욱 큰 것으로 나타남

“아이고, 어떡해”...폭우는 또 ‘주거 약자’를 먼저 삼켰다

기록적 폭우로 서울 지역에서만 5명의 사망자가 나왔다. 이 중 4명은 반지하에서 거주하던 주거 약자였다. 집중호우 때마다 반지하 거주자들의 참사가 반복되지만 주거 약자를 보호할 대책은 마땅히 없는 상황이라는 비판이 나온다. 10일 쿠키뉴스가 찾은 경기도 안양시 안양천 인근 주택 지역은 지난 폭우의 상흔이 고스란히 남아 있었다. 골목마다 반지하 공간에서 나온 것으로 보이는 집안 살림과 장판, 매트, 옷가지 등이 쌓여있었다. 곰팡이 냄새처럼 퀴퀴한 냄새와 악취로 뒤덮여 사용이 어려워 보였다. (출처 : <https://www.kukinews.com/newsView/kuk202208100134>)

반지하 침수 피해 경기도 최다, 공공임대 확충해야

최근 집중호우로 반지하 주택들이 큰 피해를 당하고 일부 인명사고까지 발생하면서 ‘반지하 대책’에 대한 관심이 모아지고 있다. 특히 고양시의 경우 경기도 내에서도 반지하 침수피해가 유독 많은 것으로 확인돼 별도의 대책 마련이 필요하다는 지적도 나오고 있다. (출처 : <https://www.mygoyang.com/news/articleView.html?idxno=69346>)

■ 거주공간으로 부적절한 지하주거

- 지하주거는 환기·채광·습기 등 생활환경이 열악하며, 사생활 노출 등 범죄에 취약하여 비주택¹으로 봐야 함에도 불구하고, 법적으로 주택임
 - 비주택은 열악한 주거환경, 안전 미비 등 정상적인 생활을 위협하는 요소를 가지고 있어 주택으로 간주하기 어려운 거처를 의미함
 - 지하주거는 주거로서의 기능을 하기에는 적절하지 않은 특성을 갖고 있음. 첫째, 지하주거는 냉방·난방에 취약함. 둘째, 지하주거는 습기와 곰팡이 등으로 발생하는 실내오염,

1 비주택은 주택이라고 말하기 어려운 열악한 거처를 말함. 사람이 살만한 거처라고 볼 수 없는 pc방, 다방, 만화방과 같이 불특정 다수의 사람들이 드나들면서 이용하는 비숙박용 다중이용업소, 여관·여인숙 등의 숙박업소, 찜질방이나 사우나실, 쪽방, 고시원, 비닐하우스, 컨테이너, 움막 등을 비주택으로 간주함

이로 인한 천식, 알레르기, 우울증 등으로 연결되어 정신적·신체적 건강이 지속적으로 악화되는 주거환경임. 셋째, 외부 도로로 부터 사생활을 보호가 되지 못함

- 이러한 특성을 갖는 지하주거는 비주택으로 간주되어야 함에도 불구하고, 법적으로 엄연히 주택이기 때문에 주택정책의 기본 방향이 주택과 비주택을 구분하기 때문에 주택으로 분류되어 정책에서 배제되어 왔음

○ 2020년부터는 지하주거는 최저주거기준²에서 제시하는 물리적 기준에 부합하더라도 주거복지로드맵 2.0에 따라 최저주거기준 미달가구로 구분되고 있지만, 정책적으로 여전히 복지사각지대로 놓이는 경우가 많음

- 지하주거는 2020년 이전까지는 최저주거기준의 요건(면적기준, 필수설비기준, 구조·성능·환경 기준)이 충족되면 최저주거기준 미달가구로 간주하지 않았음. 이는 지하주거의 습기, 채광, 환기 등을 판단하지 않고, 면적이나 설비와 같은 물리적인 기준만을 기준으로 판단한 것으로 적절하지 않은 판단이었음
- 그나마 다행인 것은 주거복지로드맵 2.0에 따라서 지하주거가 최저주거기준 미달가구로 분류되어 정책적인 대상으로 포함하고 있음. 하지만, 지하주거는 법적으로 엄연히 주택으로 분류되기 때문에 여전히 복지사각지대로 놓이는 경우가 많음

■ 20년 전에도 나타난 지하주거의 침수문제는 아직도 해결되지 못하고 있음

○ 지하주거가 건설된 이후 지금까지 폭우로 인한 지하주거의 침수 피해 문제는 지속적으로 제기되고 있으나, 여전히 해결되지 못하고 있음

- 폭우로 인한 피해는 저지대에 위치한 지하주거에 집중되고 있으며, 이에 대한 문제는 계속적으로 나타나고 있으나, 지하주거가 건설된 이후 지금까지 해결되지 못하고 있음
- 한겨레 신문에서는 올해 8월, 20년 전에 폭우로 나타난 지하주거의 문제에 대해 20년 전 기사를 소개하면서 해결되지 못하고 있는 현실을 지적하고 있음

2 최저주거기준은 주택법 제55조의 2 및 동법 시행령 제7조의 규정에 의해, 사람이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하는데 필요한 최소의 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조, 설비, 성능, 환경 요소에 대하여 정한 기준을 말함(최소주거면적기준, 필수설비기준, 구조·성능·환경기준)

‘반지하 침수’ 20년 전과 지금이 너무 똑같다, 그게 더 무섭다

2022년 8월8일 서울에 내린 폭우로 침수된 관악구 반지하 방에서 장애인 가족 세 명이 탈출하지 못해 목숨을 잃은 비극적 사건이 발생했다. 현실이 영화 ‘기생충’보다 더 참혹했다. 반지하 주거공간은 1990년 초 다세대·다가구 주택이 대거 건설되면서 생겨났다. 이후 물난리를 겪을 때마다 반지하에 사는 서민들이 침수 피해를 겪었다. 반지하의 열악한 주거 문제를 해결하라는 목소리가 계속됐지만 변화는 더디다. 21년 전인 2001년 9월 <한겨레21>은 침수 피해에 시달리는 반지하 가족의 고단한 삶을 들여다봤다. 놀랍게도 2022년 8월 현재와 너무나도 닮았다. 2001년 9월 376호에 실린 당시 기사를 소개한다. _편집자.

(출처 : 한겨레, https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1054755.html)

- 따라서 지하주거에 살 수 밖에 없는 사람들이 반복되는 수해로 인해 생명까지 위협받고 있는 현실을 고려할 때, 이들에 대한 적극적인 해법 모색이 필요함
 - 사람이 살기에 적합하지 않은 지하주거의 문제를 다소나마 완화시키기 위해 ①단열시공 ②보일러설치 ③에어컨설치 ④창호설치 ⑤바닥교체 공사 ⑥창문 가림막 설치 ⑦제습기 설치 ⑧화재경보기 설치 ⑨환풍기 설치 등의 주거환경 개선사업을 전개하고 있음
 - 하지만, 이러한 주거환경 개선사업으로는 지하주거의 침수피해 문제를 본질적으로 해결할 수 있는 대안이 되지는 못함
 - 주택으로 기능하기에 부적절한 지하주거가 갖고 있는 많은 문제점 중에 본 보고서에서는 침수 문제에 초점을 두어 그 해법을 모색해 보고자 함

II 지하주거의 개념, 변천과정, 현황

■ 지하주거의 개념

- 지하층에 건축된 주택을 지하주거라고 함. 지하주거는 거실 공간이 완전히 땅 속에 있는 지하주거와 땅 아래에 절반 정도 거실 공간이 있는 반지하주거를 모두 포함하는 개념임
 - 건축법 제2조 1항 제5호에 따라 지하층을 거실로 사용하는 주택을 지하주택이라고 함. 법적 기준으로 지하층은 건축물의 바닥이 지표면 아래에 있는 층을 의미하며, 지하주거는 바닥에서 지표면까지 평균 높이가 해당 층 높이의 1/2이상이 주택의 거실공간으로 사용되는 주택을 의미함

■ 지하주거의 변천 과정

- 1962년 건축법에는 지하주거가 불허되었으나, 1970년 지하층 설치가 의무화(대피 용도) 되면서 지하공간을 불법적으로 주택으로 임대하면서 시작됨
 - 1962년 건축법이 제정³될 때는 지하 또는 반지하 형태의 거주공간은 금지되었음
 - 1970년대 산업화로 도시인구 유입은 급증하나 주택은 턱없이 부족한 상황에서(해마다 40만명씩 서울로 전입했으나, 당시 한 해 주택 건설은 3만~5만호 정도), 집주인은 대피용 공간을 거주자 가능하도록 불법개조하고 사람들이 지하에 세 들어 살기 시작
- 1975년 건축법의 규정을 완화하여 사실상 정부에서 거주용 지하주거를 허용함
 - 당시 지하 거주는 건축법상 불법이지만, 정부는 이를 묵인하였으며 1975년 ‘환기, 기타 위생상 지장이 없어야 한다’는 조건을 달아 거주 목적으로 지하를 사용할 수 있도록 건축법을 개정함
- 1984년 건축법 개정으로 지하층의 규정을 $\frac{2}{3}$ 이상에서 $\frac{1}{2}$ 로 완화하여 당초 설치 목적인 방공호의 기능을 포기하고, 지하주택을 양산
 - 정부는 1984년 건축법을 개정하여 기존에는 지하층 규정을 ‘지하층 바닥에서 천장까지 높이 중 $\frac{2}{3}$ 이상이 지하에 속해 있어야 했지만 $\frac{1}{2}$ 이상이 지하층에 속하도록’ 개정⁴
 - 애초 지하층의 설치 목적인 방공호 기능을 포기하고 햇볕도 없이 습기 차는 지하 주거 환경을 개선시켜보겠다는 취지라고 볼 수 있으며, 이로 인해 주택이 부족한 도심지역에서는 단독주택의 반지하 설치가 확대되게 됨
- 1984년 다세대 주택⁵이라는 새로운 주택유형을 만들어 심지어 소유도 가능한 지하주택이 건설됨. 또한, 1990년 다가구주택을 신설하여 임대용 지하주택의 건설도 급증
 - 1984년 당시 건축기준 연면적 330㎡이하, 층수 2층 이하, 2-9가구의 분양용 소규모 공동주택이 제도화되면서 분양용 다세대주택의 건축 붐이 일어났고, 지층의 경우, 층수 산입이 제외되었기 때문에 집주인들은 지하주택을 건설하여 분양하기 시작함

3 대한민국은 1962년에 일제 강점기 제정된 조선시가지계획령을 폐지하고 건축법을 제정하여 시행함. 이때 건축법에는 “주택의 거실(거주, 집무, 작업, 집회, 오락 기타 이와 유사한 목적을 위하여 사용하는 방)은 지층에 설치해서는 안 된다”로 명시

4 1962년 건축법 제정당시엔 지하층의 천장높이의 $\frac{1}{2}$ 이 지하에 있을 경우 지하층으로 인정. 1972년엔 지하 천장 높이의 $\frac{2}{3}$ 가 지하에, 1984년엔 단독과 다세대주택의 경우엔 지하층고의 $\frac{1}{2}$ 이 지하에, 1999년엔 모든 건축물의 지하층고가 $\frac{1}{2}$ 이하에 있는 경우 지하층으로 인정하도록 변경 (출처: <https://archilaw.tistory.com/entry/건축법-개정이-주거용-건축물의-형태에-끼친-사례>)

5 지하층을 제외하고 주택으로 쓰이는 1개 동의 바닥면적(2개 이상의 동을 지하주차장으로 연결하는 경우에는 각각의 동으로 본다.)의 합계가 660㎡ 이하이고, 층수가 4개 층 이하인 공동주택

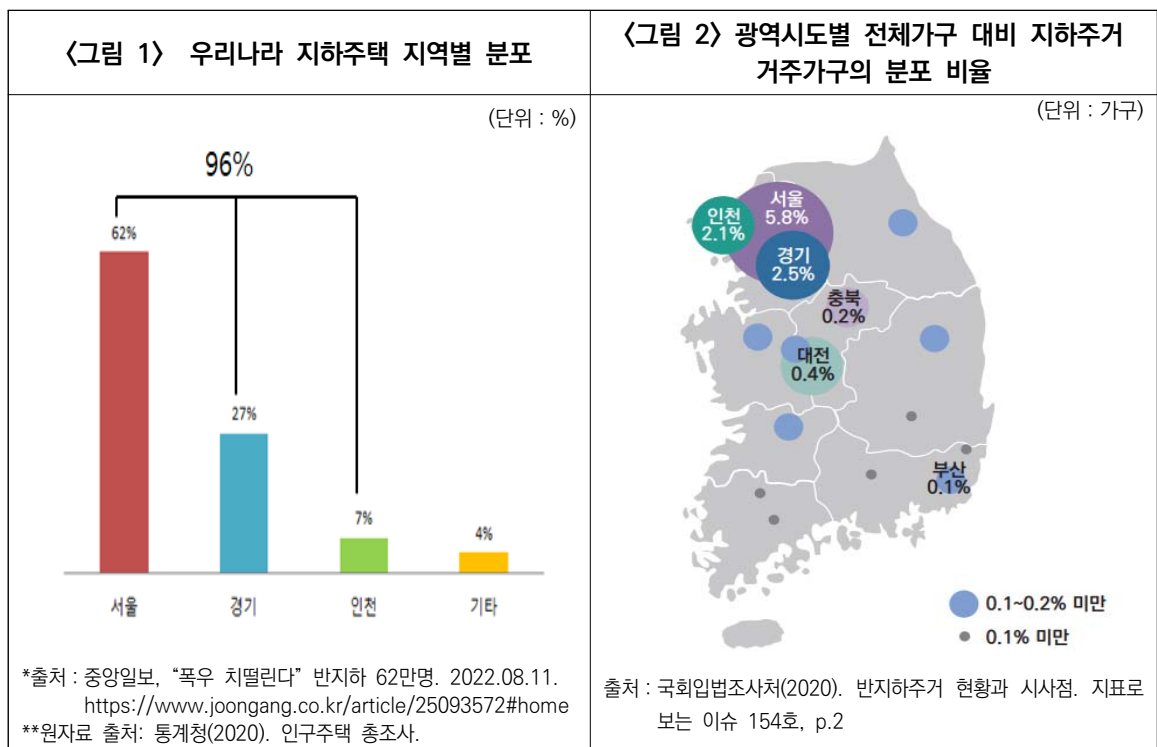
- 또한, 다세대주택과 겉모습이 똑같은 다가구주택⁶이라는 주택유형을 1990년 건축법 개정시 신설하여 저소득 세입자를 유도할 수 있는 지하주택 건축이 더욱 양산됨
 - 1990년에는 다세대, 다가구 주택의 공급확대를 위해 기존의 건축기준을 완화하였는데 연면적을 330㎡에서 660㎡로, 가구수를 2~9가구에서 2~19가구로, 층수는 2층 이하에서 3층 이하로 건축기준을 완화하여 지하주택을 더 많이 건축하여 분양 또는 임대할 수 있도록 함
 - 이를 계기로 단독주택과 다세대주택 외에 연립주택에서도 다소 기준에 미흡한 지하층도 주거공간으로 이용되기 시작하면서 아파트 이외의 모든 주택유형에 지하주택이 건설
- 1999년 지하층 의무 건설 규정을 폐지하였으나, 여전히 수도권 중심으로 지하주택이 신축되고 있는 상황임
- 1990년대 후반 몇 년간에 걸친 폭우로 지하주택에서의 지하시설의 침수피해가 막대하게 발생하면서 건설교통부는 건축법 개정안을 마련하여 1백평 이상 건축물에 일정 규모 이상의 지하층을 의무적으로 두도록 한 규정을 폐지하고 건축주가 지하층 면적을 자율적으로 정할 수 있도록 함
 - 지하층 설치 의무규정이 폐지되었음에도 불구하고, 임대수요가 있는 서울과 수도권에서는 집주인은 여전히 지층에 주택을 건설하여 임대용으로 활용하고 있음. 지하층이 포함된 다가구·다세대·연립주택 허가건수는 2,549건('15년), 1,971건('18년), 1,584건('21년)으로 나타나(국토교통부 내부자료, 2022) 최근까지도 지속적으로 신축되고 있는 상황임

■ 지하주거의 현황

- 전국의 반지하 가구는 32만 7천호, 이곳에 거주하는 인원은 59만 9천명으로, 대부분 서울·경기·인천 등 수도권에 집중되어 있음
- 2020년 기준, 전국에서 지하주거에 거주하는 가구 비율은 1.6%(약 32만 7천가구)로 (통계청, 2021), 지하주거에 거주하는 인구는 59만 3천명으로 나타남(한국도시연구소·KBS, 2022)

6 지하층을 제외하고 주택으로 쓰는 층수가 3개층 이하이고 1개 동의 주택용도 바닥면적의 합계가 660㎡ 이하이며 19세대 이하가 거주할 수 있도록 한 단독주택

- 32만 7천가구 중 서울지역 지하 가구는 약 20만 1천가구로 전국 지하 가구의 60% 이상을 차지하고 있으며, 경기에는 약 8만 9천가구(27.2%), 인천에는 약 2만 4천(7.3%)가구가 지하주거에 거주하고 있는 것으로 나타남. 우리나라 지하주거 거주자 중에 수도권 거주자는 31만 4000가구로 이는 전국 지하 가구(32만 7천가구)의 96%에 달하는 수치임(〈그림 1〉 참조)
- 전체가구 대비 지하주거 거주가구의 비율이 서울과 수도권에 집중된 가운데 충북, 대전, 부산 등 지방 대도시에서도 지하주거 거주가구가 있음을 알 수 있음(〈그림 2〉 참조)



- 경기도는 일부 대도시 중심으로 지하주거가 많이 분포되어 있는 가운데, 2020년 기준 88,936가구(전체 가구의 1.7%)가 지하주거에 거주하고 있음
 - 경기도 내 지하주거는 성남시가 23,214가구로 가장 많이 분포되어 있으며, 경기도 지하주거 거주가구의 비율의 26.1%를 차지하고 있음
 - 다음으로 수원시(10.9%), 안양시(8.5%), 부천시(8.0%), 고양시(7.7%), 안산시(7.4%), 광명시(5.7%) 순으로 지하주거에 거주하는 가구의 비율이 높게 나타나고 있음
 - 이들 상위 7개 시군의 지하주거 거주가구가 경기도 전체 지하주거 거주가구의 74.3%를 차지하는 것으로 나타남(〈표 1〉 참조)

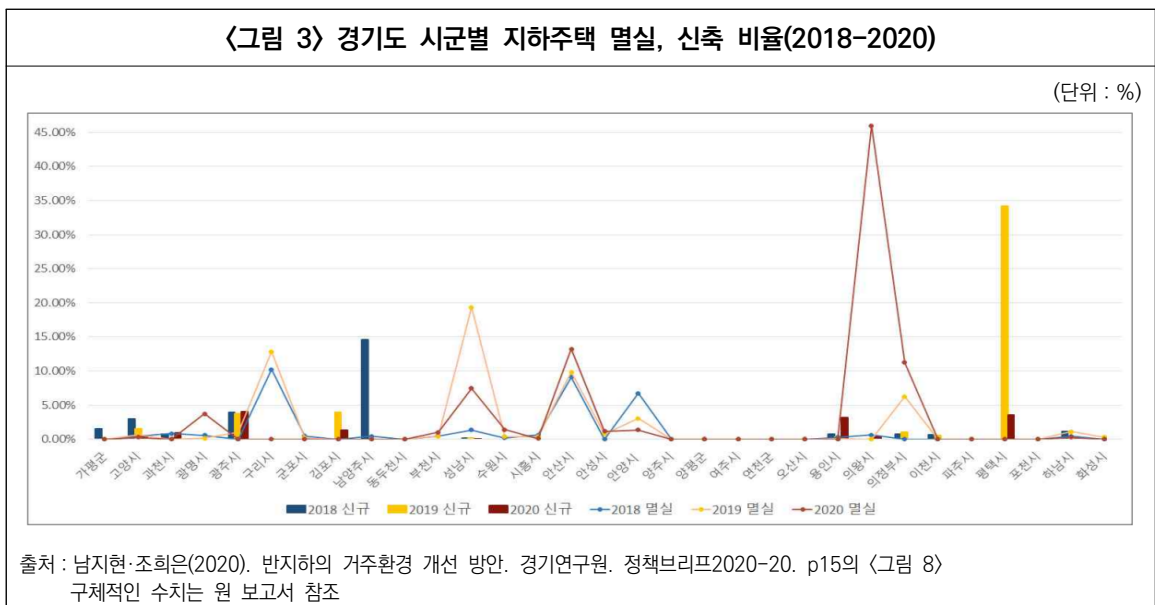
〈표 1〉 경기도 시군별 지하주거 거주가구 현황

(단위 : 빈도, %)

구분	일반가구수	지하주거 거주가구		경기도 내 지하주거 거주가구 비율*
		가구수	일반가구대비 지하주거 거주 비율	
수원시	466,089	9,746	2.1	10.9
성남시	369,585	23,214	6.3	26.1
의정부시	178,067	1,580	0.9	1.7
안양시	203,441	7,635	3.8	8.5
부천시	315,696	7,162	2.3	8.0
광명시	111,383	5,118	4.6	5.7
평택시	213,185	1,320	0.6	1.4
동두천시	37,936	98	0.3	0.1
안산시	260,598	6,588	2.5	7.4
고양시	398,864	6,862	1.7	7.7
과천시	20,504	1,935	9.4	2.1
구리시	73,253	2,593	3.5	2.9
남양주시	252,977	921	0.4	1.0
오산시	91,909	290	0.3	0.3
시흥시	192,833	1,836	1.0	2.0
군포시	103,186	2,300	2.2	2.5
의왕시	59,444	1,086	1.8	1.2
하남시	112,462	1,627	1.4	1.8
용인시	386,929	3,035	0.8	3.4
파주시	170,924	613	0.4	0.6
이천시	83,415	308	0.4	0.3
안성시	77,368	121	0.2	0.1
김포시	171,854	321	0.2	0.3
화성시	321,871	665	0.2	0.7
광주시	143,039	1,433	1.0	1.6
양주시	86,650	128	0.1	0.1
포천시	59,525	208	0.3	0.2
여주시	44,234	43	0.1	0.04
연천군	18,014	31	0.2	0.06
가평군	25,652	60	0.2	0.06
양평군	47,544	59	0.1	0.06
경기도	5,095,431	88,936	1.7	100.0

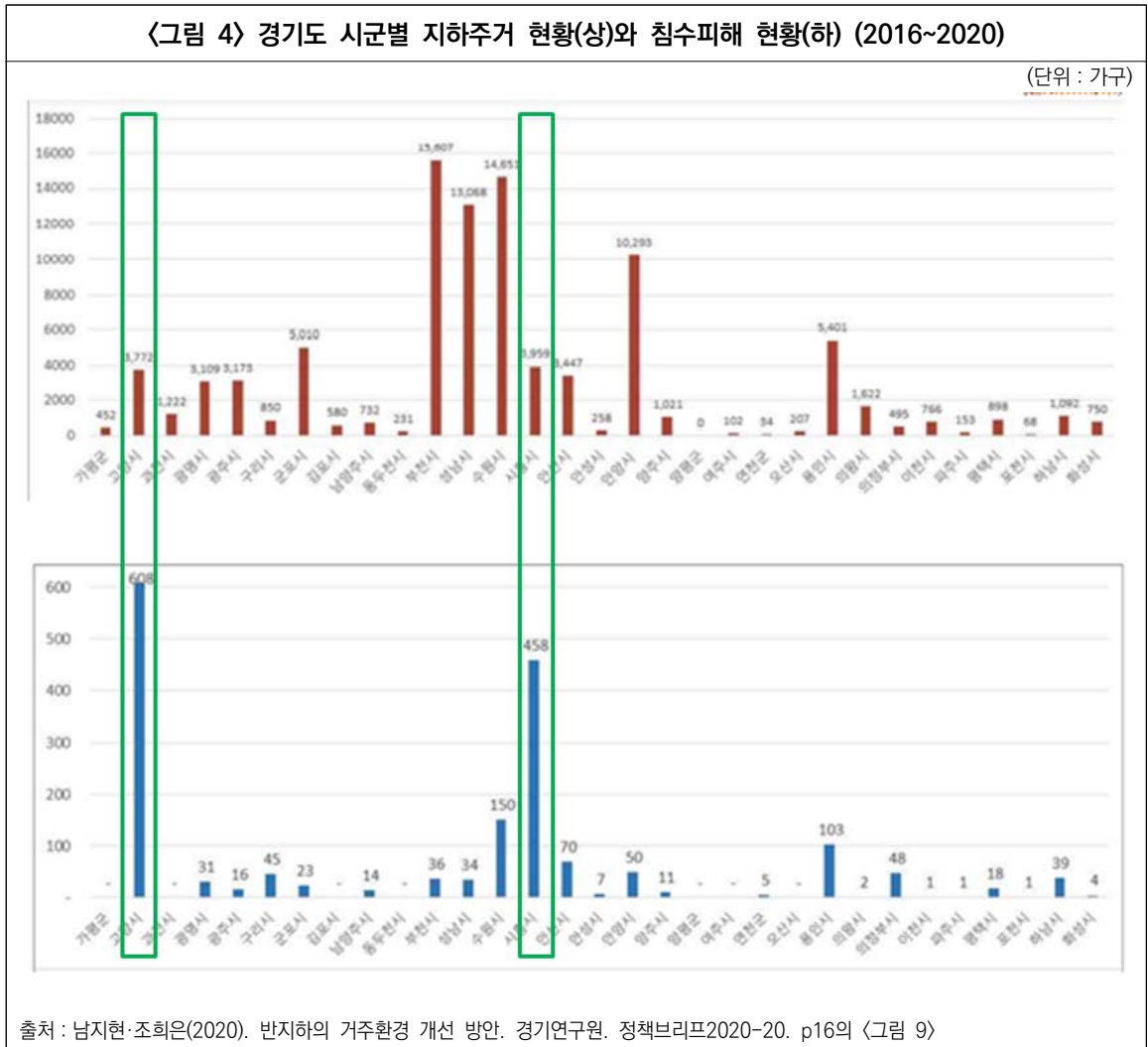
*(해당시군 지하가구/경기도 지하가구)×100으로 계산과정에서 소수점이하 자리의 버림으로 총계가 100.0과 차이가 있음
출처 : 최은영(2022). 생명권과 건강권을 위협받고 있는 지옥고의 실태와 대응방안 발표문. 지하주거 실태 및 대책 마련 긴급 토론회 자료집. p.18의 내용을 일부 수정 작성

- 또한, 경기도 내 지하주거 신축은 전체적으로 감소하는 가운데, 일부 시군에서는 최근에도 신축이 나타나고 있음
 - 경기도의 지하주택의 재고를 보면, 신축되는 비율보다 멸실되는 비율이 높은 가운데, 최근 3년간 지하주거 신축·멸실 현황은 시군간 편차가 큰 것으로 나타나고 있음(〈그림 3〉 참조)
 - 최근 신축 지하주거의 비율이 높은 시군은 남양주시, 평택시, 광주시, 용인시 등으로 나타나고 있음. 구체적으로 2018년에는 남양주시, 2019년에는 평택시가 신규공급이 많았으며, 광주시에도 신축 반지하 주택이 꾸준히 있는 것으로 나타남(남지현·조희은, 2020)



■ 경기도 지하주거 침수피해 현황

- 지하주거와 침수피해는 반드시 일치하지 않은 것으로 나타나고 있으며, 2016-2020 기준, 고양시와 시흥시에서 지하주거의 침수피해가 많이 발생한 것으로 나타남
 - 2016~2020년 기준, 경기도 지하주거의 침수 피해 발생 건수는 고양시가 전체의 34.3%(608건)으로 가장 많이 발생한 것으로 나타났으며, 시흥시가 25.8%(458건)로 지하주거의 침수피해가 많이 발생한 것으로 나타남



▣ 지하주거는 누가 살고, 왜 선택하나?

■ 지하주택에 거주하는 가구유형은 1인가구의 비율이 높은 가운데, 자녀가 있는 가구의 비율도 적지 않음

○ 지하주거에 거주하는 가구는 50%이상이 1인 가구

- 우리나라 전체 1인가구 비율은 31.7%이나, 지하주거의 경우는 55.7%로 20%p나 1인 가구의 비율이 높은 것으로 나타남(한국도시연구소·KBS, 2022). 반지하에 사는 사람

2명 중 1명은 반지하에 거주하고 있어, 가족의 돌봄을 받을 수 없는 1인 가구의 비율이 높음을 알 수 있음

○ 또한, 지하주택 거주자의 5가구 중 1가구는 자녀양육가구

- 지하주택 거주가구 중에 자녀양육 가구의 비율이 22.1%로 나타나 성장기의 아동이 열악한 지하주거에 거주하는 심각한 문제가 있음(이후빈 외 3인, 2021)
- 지하주거는 습기, 환기, 채광, 악취 등 열악한 내부 상태로 건강에 미치는 영향이 매우 심각함을 고려할 때 성장기의 어린이가 지하주거에 살고 있다는 것은 그 문제점이 매우 심각함을 알 수 있음
- 시흥시⁷의 이번 침수피해 지하주거 전수 조사 결과에 의하면, 침수가구 중 부모+자녀 가구의 비율이 27.5%로 나타나고 있음
- 자녀양육가구는 경제력과 넓은 주거 면적이라는 점을 동시에 고려할 때 상대적으로 넓은 공간이 필요하므로 원룸형 지상주택에 거주하기 힘들고 현실적으로 지하주거를 선택할 수 밖에 없는 것으로 추측됨

〈표 2〉 지하주택 임차가구의 소득수준 및 가구구성

(단위 : %)

구분	평균소득	저소득층	비정규직	1인가구	노년가구주	자녀양육가구
아파트 임차가구	351만원	29.3%	14.3%	22.0%	11.2%	55.9%
저층주거지 지상주거 임차가구	262만원	45.5%	28.5%	50.4%	9.0%	28.2%
저층주거지 지하주거 임차가구	182만원	74.7%	52.9%	60.5%	19.2%	22.1%
비주택 임차가구	150만원	85.8%	66.0%	95.8%	9.9%	1.9%

출처 : 이후빈 외 3인(2021). 주거복지정책 사각지대 지하주거 현황분석 및 주거지원 정책과제. p.3 〈표 1〉

7 2022년 시흥시에서 반지하 침수피해가구 전수조사 추진
 - 기간: 2022. 9. 5.(월) ~ 2022. 9. 30.(금)
 - 대상: '22년도 침수피해가구 중 반지하세대 231가구
 - 참여자수: 231가구 중 203가구 응답 (참여율 87.8%)
 - 조사방법: 유선 및 방문조사

■ 지하주거에는 노인과 장애인과 같은 사회취약계층이 거주하고 있음

○ 지하주거에는 노인이 많이 거주하고 있음

- 전체 인구 중 노인인구(60세 이상)의 비율이 23.7%인 반면에 지하주거에 거주하는 60세 이상 노인의 인구비율은 29.5%로 전체 고령층 비율보다 6%p 높은 것으로 나타남(한국도시연구소·KBS, 2022)
- 이러한 노인인구의 비율은 15년 전에 2005년의 2배 이상 높아진 수치로 지하주거에 거주하는 사람들도 점점 늘어지는 것으로 나타나고 있음(한겨레신문, 2020)

○ 지하주거에는 돌봄이 필요한 장애인이 많이 거주하고 있음

- 전체인구 중 장애인(활동제약) 가구의 비율은 10.7%이나, 지하주거에 거주하는 장애인 가구의 비율은 14.6%로 나타나고 있어, 전체가구 대비 3.9%p 지하주거에서의 장애인 가구의 비율이 높음을 알 수 있음(한국도시연구소·KBS, 2022)

■ 지하주거는 저소득층이 상대적으로 저렴한 주택으로 선택

○ 지하주택 거주자들의 경제력은 지상주택 거주자보다 열악한 것으로 나타남

- 지하주거에 거주하는 이들은 소득변동성이 큰 비정규직인 것으로 나타나고 있음. 지하주거 임차가구의 비정규직은 52.9%로 아파트 임차가구 14.3%, 지상주거 임차가구 28.5%로 훨씬 높은 것으로 나타남(이후빈 외 3인, 2021)
- 이들의 생활비 원천을 조사한 결과, 기초 수급 등 국가 및 지자체 보조를 받는 경우가 15.5%로 전체 수급자 비율 9.1%보다 높았음. 또한 경제활동여부에 있어서도 일하였다는 응답이 지하주거는 55.7%로 전체 응답 66.1%보다 10%p 이상 낮은 것으로 나타났음(한국도시연구소·KBS, 2022)

○ 저소득층은 지상보다 임대료가 저렴한 지하주택을 선택할 수 밖에 없음

- 수도권 임차가구의 주거비부담정도를 RIR⁸ 분석하였을 때, RIR이 30%를 넘는 주거비 과부담 가구의 비율이 아파트 36.6%와 비주택 35.5%보다 지하주택의 과부담은 24.7%로 낮음. 하지만, 이들의 평균 소득은 187.7만원으로 아파트 거주자 359.2만원의 절반 정도 수준임(이후빈 외 3인, 2021).

8 Rent to Income Ratio, 소득 대비 주거비 비율

- 즉, 아파트 거주자들은 가처분소득의 양이 크기 때문에 주거비부담이 크더라도 쾌적한 거주공간이 확보되는 아파트를 선택할 수 있지만, 지하주거 거주자들은 절대적으로 가용할 소득이 적기 때문에 지하주택을 선택할 수 밖에 없다고 볼 수 있음
- 시흥시 자료에서도 지하주거의 보증금은 5백만원 이하 보증금이 29.4%, 2천만원 이하 보증금이 50.5%로 보증금이 전반적으로 낮은 것으로 나타남. 월임대료도 20~30만원이 27.5%, 월 임대료 평균은 24만원으로 저렴함을 알 수 있음. 이들의 소득수준은 50만원 이하 극저소득 가구가 11.8%, 200만원 이하 소득가구가 44.2%로 나타났음(시흥시, 2022). 즉, 경제적으로 열악한 가구의 주거 선택지로 지하주거가 선택됨을 알 수 있음

■ 같은 비용으로 지상보다 비교적 넓은 주거공간을 확보할 수 있어서 선택

- 지하주거는 저렴한 주택에 비해 면적이 넓고 방수가 많은 것으로 나타나고 있음. 이는 가족원이 2인이상이 가구가 같은 비용으로 넓은 공간을 확보할 수 있는 곳으로 지하주거를 선택한다고 볼 수 있음
- 앞서 살펴본 바와 같이 지하주거의 가구원수는 1인가구가 가장 많지만, 2인 이상의 가족구성원의 비율도 많음(〈표 3〉의 지하주거의 가구원수 참조). 지하주거의 가구원수가 2인인 경우는 26.9%, 3인인 경우는 11.6%, 4인 6.6%, 5인 이상은 2.2%로 나타나고 있음
- 가족구성원이 2인 이상일 경우, 공간을 분리해서 각자 방이 필요하기 때문에 지상의 좁은 주택 대신 공간이 비교적 넓고 방수가 여러 개인 지하주거를 선택한다고 볼 수 있음
- 지하주거의 방의 개수를 보면, 1개는 13.7%에 불과함. 지하주거에는 방의 개수가 3개인 경우가 39.2%로 가장 많고, 4개인 경우가 27.6%, 2개인 경우가 17.2%로 공간이 넓고 방의 개수가 많음을 알 수 있음(표 3) 참조

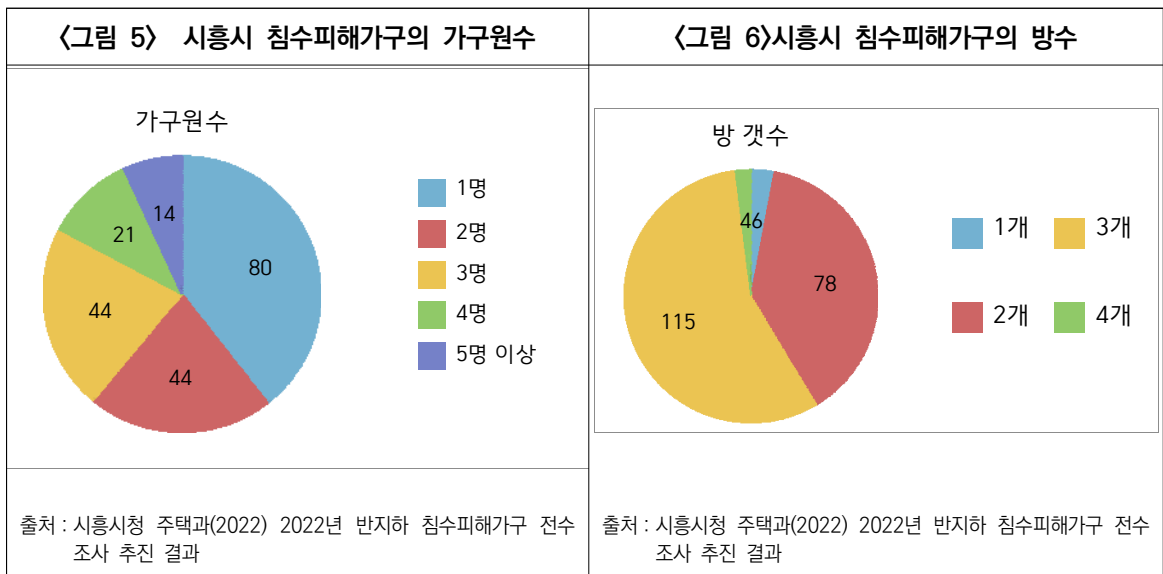
〈표 3〉 지하 거주 가구의 가구원수 및 방의 갯수

(단위 : 명, 개, %)

구분	평균	1	2	3	4	5 이상
가구원수	1.8	55.7	23.9	11.6%	6.6%	2.2%
방의 갯수	2.9	13.7	17.2	39.2	27.6	2.3

출처 : 한국도시연구소·KBS(2022). 저소득 거주 실태 심층 분석 보고서. p. 25 〈표 29〉, p.30 〈표 37〉 내용의 일부 발췌

- 즉, 경제적으로 지상의 원룸 정도 얻을 수 있는 가구의 경우, 방 한 칸에서 생활할 수 없는 가구원 2인 이상의 가구가 지상의 쾌적한 주거환경을 포기하고 넓은 공간을 선택하기 위해 지하주거를 선택하였다고 볼 수 있음
- 앞서 살펴본 자녀양육가구의 지하주거 거주비율을 높음을 같이 고려해 보면, 경제력과 넓은 주거 면적이라는 점을 동시에 고려할 때 상대적으로 넓은 공간이 필요하므로 원룸형 지상주택에 거주하는 것 불가능하기 때문에 현실적으로 지하주거를 선택할 수 밖에 없는 것으로 보임
- 시흥시 자료에서도 가구원수는 2인 이상이 61.6%(123가구)로 가구원이 많으며(〈그림 5〉 참조), 방수도 많은 것으로 나타나 침수가구 중 방이 1개인 가구는 3%(6가구)인 것에 비해 2개는 38.4%(78가구), 3개 이상은 58.6%(115가구)로 나타나고 있음(〈그림 6〉 참조)



■ 지하주거의 선택에는 입지의 이점도 고려되고 있음

- 지하주택이 지상주택보다 물리적인 주거환경이 열악함에도 불구하고 이들이 지하주택을 선택하는 데에는 입지의 이점이 고려됨
 - 지하주거 임차가구의 44.4%는 주택상태에 대해 불만족하고 있는 것으로 나타나(이후빈 외 3인, 2021) 이들이 지하주택에서 물리적으로 열악하게 생활하고 있음을 알 수 있음
 - 그럼에도 불구하고 이들이 열악한 내부 상태 감수는 또 다른 측면에서 입지이점의 추

구로 해석될 수 있음. 이들은 내부 상태에 불만족하지만, 이 내부 상태 불만족 가구 중 상당수(35.4%)가 열악한 내부 상태를 양호한 입지이점과 맞바꾼 것으로 인식하는 것으로 나타남(〈표 4〉 참조)

- 이는 주거비 과부담 가구에서도 같은 결과를 보이고 있음. 주거비 과부담 가구 중 지하주거에서 내부상태를 감수하여 입지이점을 추구하는 집단이 35.0%로 두드러진 결과를 보임(〈표 5〉 참조)

〈표 4〉 내부상태와 입지이점 교차분석					〈표 5〉 주거비과부담가구의 내부상태와 입지이점 교차분석				
(단위 : %)					(단위 : %)				
구분	내부상태 불만족& 입지이점 불만족	내부상태 불만족& 입지이점 만족	내부상태 만족& 입지이점 불만족	내부상태 만족& 입지이점 만족	구분	내부상태 불만족& 입지이점 불만족	내부상태 불만족& 입지이점 만족	내부상태 만족& 입지이점 불만족	내부상태 만족& 입지이점 만족
아파트 임차가구	1.0%	2.8%	11.6%	84.6%	아파트 임차가구	0.9%	2.6%	9.8%	86.7%
저층주거지 지상주거 임차가구	6.9%	9.6%	10.5%	73.0%	저층주거지 지상주거 임차가구	3.9%	9.7%	9.2%	77.2%
저층주거지 지하주거 임차가구	12.8%	35.4%	3.3%	48.6%	저층주거지 지하주거 임차가구	11.7%	35.0%	1.5%	51.8%
비주택 임차가구	7.2%	21.2%	4.3%	67.3%	비주택 임차가구	5.4%	20.4%	5.1%	69.0%

출처 : 이후빈 외 3인(2021). 주거복지정책 사각지대? 지하주거 현황분석 및 주거지원 정책과제. 국토정책 Brief 810호. 〈표 2, 3〉 발췌

- 경기도의 경우, 서울과 가까운 과천시에 지하주거 거주가구의 비율이 경기도 내에서 가장 높고, 최근 전철이 개통된 광주시, 남양주시 등에 지하주거의 신축이 많음
 - 경기도의 경우 지하주거가 서울과의 입지가 좋은 과천시, 안양시, 광명시 등은 지하주거의 주택 재고는 다른 대도시(성남시, 수원시 등)보다 적음
 - 하지만, 지하주거에 거주하는 가구의 비율은 경기도에서 가장 높음. 과천시는 9.4%(10가구 중 1가구)가 지하주거에 거주하는 현실(〈표 1〉 참조)은 입지의 이점을 고려한 선택으로 보임
 - 또한, 최근 지하주거의 신축비율이 높은 시군으로 광주시 등이 나타나고 있는데(〈그림 3〉 참조), 이들 시군은 서울에서 거리가 가까운 편은 아니지만 최근 전철이 개통되면서 서울과의 출퇴근이 편리해진 곳으로 이들 시군에 지하주거가 신축된다는 것은 입지의 잇점을 고려한 세입자들의 수요가 있는 것으로 추측할 수 있음

■ 내 집이기 때문에 지하주택에 거주

○ 지하주택에 거주하는 가구 중 자가 소유가구도 있음

- 지하주거는 단독주택에 임차를 하는 형태가 아닌 분양 공동주택(연립·다세대주택)으로 90년대 이후 본격적으로 건설·공급되면서 현재 20~30년 이상 된 노후된 지하주택을 자가로 구입하면서 거주하는 가구도 상당함
- 수도권 지하 거주 가구의 자가 비율은 시도별, 시군구별로 큰 차이는 보이는 가운데, 인천이 41.2%, 경기 23.8%, 서울이 16.6%로 나타나고 있음(〈표 6〉 참조)

〈표 6〉 지하거주가구의 시도별 점유 형태

(단위: 가구, %)

구분	가구수	자가	전세	월세	무상
전국	327,320	21.1	22.8	52.0	4.2
서울특별시	200,849	16.6	24.5	55.7	3.3
인천광역시	24,207	41.2	15.8	37.0	6.1
경기도	88,936	23.8	22.5	48.9	4.9

출처: 한국도시연구소·KBS(2022). 지옥고 거주 실태 심층 분석 보고서. p. 26 〈표 30〉

- 기초지자체 중에서는 인구 중구가 58.6%, 경기 화성시 57.7%, 경기 시흥시 54.4%, 경기 포천시 54.63% 4개 시군구의 자가비율이 50%이상인 것으로 나타남(〈표 7〉) 참조. 경기도의 경우, 일부 시군에서는 자가소유 지하주거에 대한 대책도 중요한 주거복지정책으로 마련되어야 함을 알 수 있음

〈표 7〉 지하거주가구의 자가 비율이 높은 기초지자체

(단위: 가구, %)

구분	가구수	자가	전세	월세	무상
인천중구	561	58.6	17.8	15.9	7.7
경기 화성시	665	57.7	12.6	22.9	6.8
경기 시흥시	1,836	54.4	19.7	20.0	5.9
경기 포천시	208	54.3	17.8	15.9	12.0

출처: 한국도시연구소·KBS(2022). 지옥고 거주 실태 심층 분석 보고서. p. 26 〈표 31〉 내용의 일부 발췌

Ⅳ 지하주거 침수피해 해소를 위한 과제

■ 주택용 거실을 지하에 신축하는 것에 대한 건축법 규정을 원칙적으로 불허 규정으로 개정

- 현행 건축법의 지하주거 신축에 대한 규정 원칙은 허용 → 원칙은 ‘불허’로 변경
 - 건축물의 거실이란 거주, 집무, 작업, 집회, 오락 기타 이와 유사한 목적을 위하여 사용하는 방이라는 점을 고려할 때, 지하공간은 원칙적으로 주택용 거실공간으로 활용하는 것을 금지하는 것이 올바른 정책임
 - 1962년 건축법 제정시 지하공간은 방호 용도로 설치를 목적으로 한 것처럼, 지하공간은 방호용 내지 창고 등의 용도 이외에 사람들이 활동하는 거실의 공간으로 사용하는 것은 금지하는 것이 지하주거를 근본적으로 막을 수 있는 정책임
 - 이를 위해서는 현행 건축법 제11조(건축허가) 규정에 대한⁹⁾ 개정이 필요. 건축법 제11조는 원칙적으로 지하공간 건설을 허가하고, 침수피해 등으로 인해 필요한 경우에 한해 건축위원회 심의로 건축을 제한하도록 하는 규정임
 - 따라서 지하공간의 건설에 대한 규정을 원칙적으로 불허¹⁰⁾하는 것으로 바꾸고, 예외적으로 안전 및 환경에 문제가 없다고 판단될 시 허용 가능 항목으로 변경할 필요가 있음

■ 지하주거의 침수를 예방하기 위한 도시 차원에서의 관리 계획 필요

- 저지대에 위치한 지하주거는 폭우 발생시 관내의 모든 물이 모여들기 때문에 계속적인 침수가 발생할 수 밖에 없으므로 도시적인 대응이 필요함
 - 서울시에서 추진한 지하 저류 터널이나, 일본의 방재공원¹¹⁾과 같이 폭우시 빗물을 일시적으로 저장하여 저지대 침수지역의 물리적이고 구조적인 문제를 해결해야 할 것임

9 건축법 제11조(건축허가) 상습적으로 침수되거나 침수가 우려되는 지역에 건축하려는 건축물의 지하층 등 일부 공간을 주거용으로 사용하거나 거실을 설치하는 것이 부적합하다고 인정되는 경우 건축심의위원회 심의로 건축허가를 제한할 수 있다

10 <주택의 거실은 건축법 제2조 제1항 제5호에 따른 지하층에 설치하여서는 안된다. 다만, 시장, 군수가 주거환경이나 안전에 지장이 없다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다>로 개정 필요(남지현 외, 2020)

11 효고현에 위치한 미키 종합방재공원은 한산·아와지대지진의 경험을 바탕으로 조성된 방재공원으로, 평상시에는 일반 공원으로 활용되며 재해 발생 시에는 광역방재거점공간으로 활용된다. 해당공원에는 육상경기장, 야구장, 실내 테니스장 등의 스포츠시설과 다목적 광장, 체험광장 등이 있고, 부지면적은 202.5ha이다. 미키 종합방재공원은 공원계획 당시 시설마다 역할을 설정하여 식료품 등의 물자비축기능, 구호물자 집적·보관기능, 응급활동요원 숙박기능 등을 원활히 수행할 수 있도록 조성된 것이 특징이다. 실제로 2011년 동일본대지진 당시 1주일 간 지원물자 비축거점장소로 활용되었다(장미홍, 박창열, 2018)

〈그림 7〉 서울시 빗물 저장 지하터널	〈그림 8〉 일본의 방재공원
 <p data-bbox="305 714 506 730">서울 신월빗물저류시설, 서울시 제공</p> <p data-bbox="313 789 857 865">출처 : 국민일보, 서울 강남역, 광화문 일대 빗물배수시설 설치 https://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924263341</p>	 <p data-bbox="883 801 1398 854">출처 : 장미홍·박창열(2018) 일본 도시공원의 방재기능 특징과 시사점 연구</p>

■ 지하주거의 침수를 예방하기 위한 건축·설비 차원에서의 관리 계획 필요

- 저지대 및 지하주거 침수예방을 위한 조례 제정과 건축적으로 보완설비를 설치하여 침수로부터 지하주거를 보호
 - 2020년까지 지하주거 침수 피해가 경기도 관내에서 가장 많았던 고양시의 경우, 2022년 폭우에서는 상대적으로 피해가 적은 것으로 보고되었는데 그 원인 중에 하나로 배수펌프 확대·계량을 원인으로 들고 있음¹²
 - 또한, 저지대의 경우는 배수펌프 하수관거 등을 개량 확대해도 폭우의 피해는 피해갈 수 없기 때문에 차수판 설치 등 보다 적극적인 지하주거 침수 예방 대책이 필요한 것으로 나타나고 있음.
 - 부산시 동래구의 경우 오랫동안 하수관거의 증설·확대에도 불구하고 2014년 시간당 130mm의 폭우로 주택 침수피해가 발생하자, 〈부산광역시 동래구 침수방지 장치 설치 지원에 관한 조례〉를 제정하고 차수판을 설치하여 지하주거의 침수피해를 예방한 것으로 보고되고 있음(김예성·배재현, 2022)
 - 부산시 동래구는 2020년 폭우시 차수판 584개를 설치한 지역은 피해 0건으로 보고된 반면에 차수판 미설치 지역은 300건 침수 피해 발생한 것으로 보고되고 있음

12 본 내용은 연구자가 고양시 주거복지센터와의 인터뷰과정에서 확인한 내용임

■ 침수흔적도 작성 의무화 및 지속적인 모니터링 필요

○ 침수흔적도¹³의 작성을 의무화 할 필요가 있음

- 침수흔적도는 침수가 발생한 지역의 피해 현황, 원인 등 피해정보를 작성·관리하여 재해예방대책수립을 위한 기초자료로 활용하기 위한 지도임
- 지방자치단체의 장은 침수피해 발생시 반드시 행정안전부 장관에게 침수피해도를 작성하여 제출하도록 하고 있음
- 하지만, 2006~2021년까지 작성된 침수흔적도 작성현황을 살펴보면, 229개 시·군·구 중 167곳만 작성되었는데, 침수지구수 8,996개 중 작성된 시군은 167개에 불과한 것으로 나타남(김예성·배재현, 2022)
- 이는 지하주거에 대한 효율적이고 실효성 있는 대책을 수립할 수 있는 자료 자체가 없는 상황임을 말한다고 할 수 있음

○ 침수흔적도에 근거한 지속적인 모니터링 필요

- 지하공간 침수를 비롯한 자연재해 예방대책 마련시 기초자료가 될 수 있는 침수흔적도 작성 및 관리를 보다 충실히 하여 기본적이고 정확한 데이터를 바탕으로 보다 실효성 있는 대책을 수립할 필요가 있음
- 실제로 주거상향 지원사업을 통해 침수피해 지하주거 거주자가 공공임대주택으로 입주 후에는 지하주거 거주자가 없어지는 것이 아닌 해당 지하주거에 새로운 입주자의 입주가 반복되는 악순환이 반복되고 있다는 것이 현장의 목소리임
- 이러한 악순환 원인 중에 하나는 침수 흔적을 속이고 주택을 임대하고 있기 때문임. 최소한 정부의 예산으로 전세임대주택 등에 입주하는 경우에는 침수된 지하주거에 입주하는 것을 원칙적으로 금지할 필요가 있음. 즉, 전세임대주택의 경우 임대인과 중개인에게 주택에 침수가 발생한 사실을 숨기고 임대할 경우, 계약을 강제적으로 해지할 수 있는 특이사항 등을 명문화 할 필요가 있음
- 또한, 전세임대주택을 구하는 과정에서 서비스를 지원하는 동사무소·주거복지센터 등에서 침수흔적도를 열람할 수 있도록 하여 침수된 주택에 저소득층이 입주할 수 없도록 하는 근본적인 대책이 필요함

13 자연재해대책법 제21조 (각종 재해지도의 제작·활용) 지방자치단체의 장은 침수 피해가 발생한 경우 침수흔적도를 작성·보전해야 하며, 침수흔적도는 침수피해가 발생한 날로부터 6개월 이내에 작성하여 행정안전부장관에게 제출하여야 한다(자연재해대책법 시행령 제19조제1항)

■ 현 지하주거 대책 제도 보완 1 : 이동가능한 거주지 내 공공임대주택 공급

- 단순히 공공임대주택을 제공하는 것이 아니라 현 지하주거 거주자가 생활하는 생활권 내에서 이동가능한 공공임대주택 공급 필요
 - 앞서 지하주거에 거주하는 가장 큰 이유에서 분석된 바와 같이, 지하주거의 입주자는 저렴한 임대료 대비 입지의 이점을 고려하여 주택상태는 불만족하지만 본인의 생활권 내에서 주거를 유지하려는 경향이 강함
 - 기존의 공공임대주택은 수량이 적거나(매입임대주택의 경우 최초공급 후 미계약 잔여분으로 주거상향 지원용으로 배정하여 수량 부족) 또는 재고가 어느 정도 있는 경우는 입지가 주생활권에서 먼 대단지 임대주택 등 현재의 거주지에서 공공임대주택으로 이주를 거부하는 경우가 많음¹⁴
 - 따라서 지하주거 거주자들에게 공공임대주택을 제공하는 것은 단순히 물리적인 주택공간만을 제공하면 된다는 인식에서 벗어나 지하주거가 밀집한 거주지 근처에서 공공임대주택을 공급하는 것이 필요함. 즉, 현 지하주거 거주자의 생활권 내에서 이동할 수 있는 적절한 공공임대주택의 공급이 필요

■ 현 지하주거 대책 제도 보완 2 : 자녀양육가구의 전세임대보증금 상향

- 자녀양육가구가 지하주거에 거주하는 경우, 성장기 어린이가 실내환경이 매우 열악한 지하에서 거주한다는 측면에서 그 문제점이 심각함을 인식할 필요가 있음
 - 일조, 환기, 습기 등의 열악한 환경으로 발생하는 실내오염은 지하 거주민의 건강문제를 위협하고 있으며, 장마 등 침수피해 복구 이후엔 습기제거 등의 환경개선이 더 어려움
 - 이런 오염 환경에 지속적으로 노출되면 천식, 알레르기, 소화기질환, 스트레스, 우울증 등 육체적·정신적 건강악화로 이어지기 쉽기 때문에 성장기 어린이에게 성인이 된 후의 건강불평등까지 야기하는 매우 심각한 문제임을 인식할 필요가 있음
- 이들 가구는 방 2~3개의 적정 규모의 주택이 필요하며 또한, 성장기 자녀의 사회적 낙인 등을 고려할 때, 민간시장에서 거주할 수 있도록 해야 함

¹⁴ 한국토지주택공사(LH)의 조사 결과 반지하 공공임대주택에 거주하는 1800가구 중, 무려 79.4%가 타지역 공공임대주택으로의 이전을 거절했다는 사실이 이를 입증한다 [출처] 경기신문 (<https://www.kgnews.co.kr>)

- 자녀 양육 가구의 경우, 방이 여러 개이고 면적이 넓은 공간이 필요하기 때문에 본인들의 경제력과 입지 등을 고려할 때 지하주거를 선택하게 됨. 노인가구 다음으로 많은 가구유형은 자녀 있는 가구임이 이를 증명한다고 볼 수 있음. 하지만, 자녀양육 가구의 경우 10평 정도의 공공임대주택의 입주는 불가능함

〈그림 9〉 다가구주택의 지하주거 평면	〈그림 10〉 공공임대아파트 평면
<p>출처 : 홍인옥(2002). p.202</p>	<p>출처 : https://lhlife.tistory.com/14</p>

- 또한, 성장기 자녀의 심리·정서 상태 등을 고려할 때 공공임대주택 공급보다는 현 제도 중 전세임대주택제도를 활용하여 사회적 낙인으로부터 보호할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있음
- 하지만, 전세임대주택을 자녀 양육기의 지하주거 거주자가 선택하지 못하는 이유 중에 하나는 전세보증금 지원액이 1억 2천만원으로 수도권에서 지상의 2~3개의 방이 있는 집을 전세로 구할 수 없는 금액임. 현재 전세보증금으로 지원되는 1억2천만원은 수도권 지역의 집값을 고려하면 지상에 위치한 주택을 마련할 수 있는 금액이 못되는 것이 현실임
- 따라서 현재 정부의 지원금액(1억 2천만원)에 더하여 경기도와 시군이 추가적으로 시세에 맞는 보증금 지원 사업을 할 필요가 있음(경기도 전체 전세보증금의 중위가격까지 추가되는 보증금액은 경기도가 지원하고, 시군별 전세가격의 편차가 크기 때문에 전세가격이 높은 시군에서는 경기도 중위 전세가격보다 높은 부분을 지원)

■ 현 지하주거 대책 제도 보완 3 : 지하주거 소유자에 대한 예외적 공공임대주택 공급

- 주거상향지원사업의 경우 지하주거 소유자는 대상자가 못됨. 지하주거가 부적절한 생활공간임을 감안할 때, 지하주거 소유자에 대해서도 예외적 공공임대주택 공급이 필요함
 - 주거상향지원사업의 경우, 지하주거에 거주하면서 임대인 경우에만 신청이 가능함. 하지만, 상당수의 지하주거 거주자 중 자가인 경우도 많기 때문에 이들에 대한 예외적인 공공임대주택 공급이 필요함. 지하주택 자가거주에 한해 주거상향지원사업 소득·재산액 기준 적합시 공공임대주택 입주자격을 부여할 필요가 있음
 - 또한, 시흥시 침수 지하주거 실태조사에 의하면, 침수피해를 본 지하주택의 거주기간을 보면, 2년 미만이 75가구(36.9%), 2년 이상~5년 미만이 35가구(17.2%), 5년 이상~10년 미만이 31가구 (15.3%), 10년 이상이 55가구(27.1%)로 나타나, 10년 이상 장기거주 가구가 27.1%에 불과한 것으로 나타나고 있음. 이는 지하주택이 최근에 건설되지 않는 경향과 함께 비교해 보면, 최근에 침수된 지하주거를 구매한 가구도 상당한 것으로 추측할 수 있으며, 이들이 지하주거를 구매하게 된 원인 분석도 필요함

참고문헌

강경국(2018). 『서울 지하층 주거의 형성과 변화에 관한 연구』. 서울대학교 대학원 석사학위논문.

건축법

건축법 시행령

국가인권위원회(2018). 『비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안』

국토교통부 주거복지정책관 내부자료(2022.10.7). 재해취약가구 해소 민간전문가 자문회의 자료

박인숙(2020.03.20). 『반지하주거 현황과 시사점』. 국회입법조사처 지표로 보는 이슈 154호

김예성·배재현(2022.10.20.). 지하공간 침수방지 관련 제도 및 개선과제. 국회입법조사처 이슈와 논점 2006호.

남지현·조희은(2020). 『반지하의 거주환경 개선방안』. 경기연구원. GRI정책Brief 2020-20.

시흥시청 주택과(2022). 『2022년 반지하 침수피해가구 전수조사 추진 결과』.

이후빈·박미선·이보경·고영화(2021). 『주거복지정책 사각지대? 지하주거 현황분석 및 주거지원 정책과제』. 국토연구원. 국토정책 Brief 810.

자연대해대책법시행령

자연재해대책법

장미홍·박창열(2018). 『일본 도시공원의 방재기능 특징과 시사점 연구』. 대한토목학회 학술대회자료집. 486-487

주택법

통계청(2021) 인구주택 총조사 결과 보도자료

한국도시연구소·KBS(2022). 『지옥고 거주 실태 심층 분석 보고서』.

- 홍인옥(2002). 지하주거의 현황과 문제점. 공간과 사회 통권 17호, 193-208
- 경기신문(2022.8.17). 반지하주택, 열악한 주거환경 개선부터 착수를
<https://www.kgnews.co.kr/mobile/article.html?no=714112>
- 고양신문(2022.08.21.). 반지하 침수 피해 경기도 최다, 공공임대 확충해야.
<https://www.mygoyang.com/news/articleView.html?idxno=69346>
- 국민일보(2022.09.13). 서울 강남역, 광화문, 도림천 일대 빗물배수시설 설치.
<https://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924263341>
- 중앙일보(2022.08.11.). 폭우 치명적이다, 반지하 62만명, 현실판 ‘기생충’ 참담한 현장.
<https://www.joongang.co.kr/article/25093572#home>
- 쿠키뉴스(2022.11.14.). “아이고, 어떡해” 폭우는 또 ‘주거 약자’를 먼저 삼켰다.
<https://www.kukinews.com/newsView/kuk202208100134>
- 한겨레(2022.08.19.). ‘반지하 침수’ 20년 전과 지금이 너무 똑같다, 그게 더 무섭다
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1054755.html
- 한겨레신문(2022.9.23.) 거주자 평균 54살, 점점 늙어가는 반지하의 삶
https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1057349.html
- <https://archilaw.tistory.com/entry/건축법-개정이-주거용-건축물의-형태에-끼친-사례>
- <https://lhlife.tistory.com/14>

경기복지재단 복지이슈 FOCUS 2022-23

복지사각지대 지하주거, 해법은 없는가?

발행일 2022년 10월

발행인 지주연 대표이사 권한대행

발행처 경기복지재단

경기도 수원시 장안구 경수대로 1150(파장동 179) ☎ 16207

Tel. 1577-4312 Fax. 031-898-5937

Homepage. ggwf.gg.go.kr

