

국토이슈리포트

제15호

2020년 4월 8일

| 발행처 | 국토연구원 www.krihs.re.kr | 발행인 | 강현수 | 주 소 | 세종특별자치시 국립연구원로 5영화 **기생충**이 소환한
지하 거주실태와 정책적 시사점

*이 국토이슈리포트의 내용은 국토연구원의 공식 견해가 아니며, 저자 개인의 의견임

요약

■ 작품상 등 4개 부문에서 아카데미상을 받은 봉준호 감독의 영화 ‘기생충’(2019년)은 빈부격차와 지하 거주 문제에 대한 영화로 만든 ‘사회학 보고서’라 할 수 있음

- 지하에 살 수밖에 없는 가난한 이웃들은 영화 속 ‘지하 냄새’, ‘사생활 침해’ 문제를 여전히 겪고 있으며, 반복되는 수해로 안전과 생명을 위협받고 있음

■ 유사시 대피소로 활용하기 위해 의무화된 지하층 거주가 건축규제 완화로 확산됐고, 2000년대 이후 반복되는 침수로 지하에 대한 규제가 강화됨

- 1984년 「건축법」 제2조의 지하층의 정의 변경 이후 지하층이 확산됨
- 2010년 태풍 곤파스(Kompasu)로 인한 폭우로 반지하 상당수가 침수 피해를 입자 서울시는 저지대 주거용 반지하 신축을 금지함

■ 거주층 실태조사는 2005년 통계청 인구주택총조사에서 시작됐는데, 2005~2015년 사이 지하 거주가구는 지속적으로 감소하고 있음

- 지하 거주가구는 2005년 59만 가구(3.7%)에서 2015년 36만 가구(1.9%)로 감소함
- 지하 거주는 주거비가 높은 서울과 수도권 특유의 현상으로, 2015년 지하에 거주하는 전국 36만 3,896가구의 95.8%가 수도권에 거주하고 있었음
- 2005년 인구주택총조사 이후 지하에 누가·어디에·어떻게 사는지에 대한 정확한 자료를 확보 했음에도, 지하 거주 문제는 오랫동안 방치되어 왔음

■ 국토교통부가 지하 거주가구에 대한 지자체 전수조사와 지원계획을 밝혔지만, 추가적인 조사와 연구에 근거한 지하 거주에 대한 실효성 있는 대책 마련이 시급함

- 정책적인 대응이 시급한 안전과 건강을 위협하는 지하주택에 대한 정확한 현황 파악을 위해서는 구조·채광·환기·누수 등에 대한 주거상태조사를 표본조사로 실시하는 것이 필요함
- 공공임대주택·주거급여·집수리 등 우리 사회가 가진 다양한 정책 수단을 동원해 지하 문제를 해결해야 하는 동시에, 안전과 건강을 위협하는 주택에 대한 임대금지 등 새로운 정책 수단의 도입도 필요함

최은영 한국도시연구소 소장
구형모 남경사범대학 박사후연구원

1

영화 '기생충' 이 소환한 지하 거주

지하와 빈부격차에 대한 사회학 보고서 '기생충'

작품상 등 4개 부문에서 아카데미상을 받은 봉준호 감독의 영화 '기생충'은 빈부격차와 지하 거주 문제의 정곡을 찌르고 있는 잘 쓰인 '사회학 보고서'임

예나 지금이나 고향에서 먹고 살기 힘든 가난한 사람들은 일자리와 기회를 찾아 도시로 몰려들어 도시 빈민이 되는데 그들의 삶의 자리가 산업화 시대에는 판잣집과 벌집이었고, 현재는 지옥고*임

* 지하·옥상·고시원의 첫 글자를 따서 만든 '지옥고'는 주거빈곤에 시달리는 2030세대의 애환을 담은 신조어

지하는 옥상과 고시원에 비해 서울을 중심으로 한 수도권 집중도가 높는데, 이는 주거비가 상대적으로 높은 서울과 수도권 이외의 지역에서는 웬만하면 살지 않을 정도로 지하가 주거로서의 경쟁력이 낮다는 것을 의미

영화 '기생충' 속 지하공간은 '냄새', '어둠', '축축함', '소음' 등을 생생하게 재현함으로써 관객들로 하여금 예전에 살았던 지하에 대한 기억을 되살리는 등 우리 사회에 엄연히 존재하지만 '투명인간' 취급을 받고 있던 지하 사람들을 호명함

- 영화의 처음과 끝 부분에 나오는 세탁한 양말을 창가에 가지런히 널어놓은 장면은 작은 창문을 통해 간신히 들어오는 햇빛 한 줄을 놓치지 않으려는 지하 사람들의 애환을 드러냄
- 영화 속 폭우로 인한 '수해', 방안이 노출되는 '사생활 침해'는 지하 거주민이 지금도 겪고 있는 문제임

간신히 햇빛이 들어오는 지하를 보여준 영화 '기생충' 촬영현장



화장실에서 와이파이를 찾는 영화 '기생충' 두 주인공



여전히 반복되고 있는 지하의 '침수'

지하에 살 수밖에 없는 이웃들은 반복적으로 수해를 겪고 있고, 안전·건강은 물론 생명까지도 위협받고 있음

(사례 ①) 경기도 한 도시의 상습 침수지역 지하에서 25년째 거주하고 있는 한 조손가구는 영화 속 기택(송강호 역)을 한계 상황으로 내몬 폭우로 인한 침수를 여덟 번이나 겪음

- 가장 최근 침수 피해를 입었던 2017년에는 현관문이 열리지 않을 정도로 집안에 물이 차서 소방서에 연락해 간신히 열었음. 그 후로 비가 오면 어린 손주·손녀 걱정해 할머니는 잠을 이루지 못하고, 물이 들어오는 것을 막아주는 임시방편인 모래주머니가 놓여 있는 현관을 서성인다고 함
- 수마가 할퀴고 간 지 2년이 넘었지만, 누수로 인해 물이 저벅저벅한 바닥상태(지하에서 자주 볼 수 있는 우그러져 있는 장판상태로, 바닥누수가 주요 원인)는 지속되고 있음

📍 (사례 ②) 폭우로 침수된 인천의 한 반지하 주택에서 도움을 청하기 위해 아내가 잠시 집을 비운 사이, 90대 노인이 1m 가량 방 안에 가득 찬 빗물 위에서 주검으로 발견됨(국제신문 2017)

- 노인이 마지막으로 보았던 세상은 영화 속 처참한 침수 장면과 다르지 않았을 것임

2

지하 거주역의 역사적 배경과 전개과정

일촉즉발의 남북관계가 이어지던 1970년 「건축법」에 의해 지하층 의무화

유사시 대피소로 활용하기 위해 의무화된 지하층이 주택의 절대적 부족과 맞물려 주거공간으로 사용됐고, 지하환경 개선을 위한 건축규제 완화는 지하 거주역의 확산으로 이어짐

📍 1962년 「건축법」 제정 당시에는 지하층을 ‘지층’(地層)이라 불렀는데, 제19조에서 주택의 거실을 지층에 설치하는 것을 금하고 있어, 지하층의 주거용 사용을 금지하고 있었음

📍 1970년 「건축법」 제22조의3 1항에서는 지하층 설치 의무규정이 신설됨

- 언제 전쟁이 발발할지 모르는 긴박한 남북관계를 감안해 유사시 대피소로 사용하기 위해 주택에 지하층을 설치하도록 했고, 주택의 절대적 부족으로 인해 지하층은 공공연히 주거공간으로 이용됨(홍인옥 외 2003)

📍 1975년 거실의 지하 설치를 금지하고 있었던 「건축법」 제19조가 개정돼 거실을 지하에 설치할 수 있도록 했는데, 이 조치는 지하주거를 비공식적으로 인정하는 것으로 해석되어 지하층 전용이 급격하게 확산됨

- 당시 지하층은 바닥으로부터 지표면까지의 높이가 그 층 천정의 3분의 2 이상이 되는 것으로 정의하고 있어, 대부분 지표면 밑에 위치하고 있었음

📍 1984년 「건축법」 제2조에서 지하층에 대한 정의는 다세대주택과 단독주택의 경우 ‘바닥으로부터 지표면까지의 높이가 당해 층 천정까지의 높이의 2분의 1 이상’으로 하향 조정됨

- 이는 지하의 주거환경 개선을 위한 것이었으나, 지하층 설치가 급격하게 확산되는 계기가 됨

주차기준 강화와 필로티(piloti)* 구조 주택의 등장으로 지하층 감소

* 주택 · 아파트 · 빌딩 등과 같은 건축물에서 기둥과 천정이 있고 벽이 없는 공간

주차기준이 강화되고, 침수 피해가 잇따르면서 지하에 대한 규제가 강화됨

📍 관련 제도의 잇따른 완화로 증가하던 지하 거주는 1997년과 2002년에 주택의 주차기준이 대폭 강화되고 필로티를 이용한 주차공간 확보가 권장되는 한편, 1999년 지하층 의무 설치규정이 완전히 폐지되면서 신축주택에서 점차 사라지게 됨(강경국·전봉희 2017)

📍 서울에서 유례없는 수해가 발생한 2001년 이후 거의 연례 행사처럼 수해가 벌어지고, 그 피해가 (반)지하 거주자들에게 집중됨에 따라 사회적 관심이 집중됨(장진범 2013)

📍 2010년 태풍 곤파스로 인해 반지하 상당수가 침수 피해를 입자 서울시는 저지대 주거용 반지하 신축을 금지함

- 지금도 서울시 25개 구 중 약 절반 정도는 건축심의를 통해 반지하 건축을 제한하고 있음(서울경제 2020)

3

지하 거주실태¹⁾

지하 거주가구는 2005 ~ 2015년 사이 지속적으로 감소

지하 거주가구의 시계열 변화는 인구주택총조사에서 거주층 항목을 조사하기 시작한 2005년부터 분석할 수 있는데, 2005 ~ 2015년 사이 지하 거주가구는 지속적으로 감소하고 있음

📍 지하 거주가구의 시계열 변화를 전체 가구와 1·2인 가구로 구분해 살펴본 결과, 2005년 59만 가구(3.7%)에서 2015년 36만 가구(1.9%)로 감소함(<표 1> 참조)

📍 2015년 전체 가구의 1.9%, 1인가구의 3.6%가 지하층에 거주하고 있어, 1인가구의 지하 거주 비율이 높게 나타남

<표 1> 지하 거주가구의 시계열 변화(2005~2015년)

(단위: 가구, %)

구분	전체 가구		1인가구		2인가구	
	가구 수	비율	가구 수	비율	가구 수	비율
2005년	58만 6,632	3.70	20만 1,286	6.30	13만 388	3.70
2010년	51만 7,689	3.00	20만 4,284	4.90	12만 1,852	2.90
2015년	36만 3,896	1.90	18만 8,442	3.60	8만 2,762	1.70

출처: 권순필 · 최은영 2018(원자료는 통계청의 2005 ~ 2010년 인구주택총조사 전수자료, 2015년 인구주택총조사 20% 표본자료).

가난한 가족의 최후 보루인 지하

열악한 주거의 대명사가 된 지하·옥상·고시원 중 지하에는 전국적으로 36만 3,896가구(68만 8,999명)가 거주하고 있어, 옥상 5만 3,832가구, 고시원·고시텔 15만 1,553가구에 비해 많음

📍 지하·옥상·고시원에 거주하는 전국의 인구와 가구 규모는 지하에는 36만 3,896가구(68만 8,999명), 옥상에는 5만 3,832가구(9만 6,365명), 고시원·고시텔에는 15만 1,553가구가 거주하고 있어 지하 거주가구 규모는 옥상의 7배, 고시원의 2배 이상임(<표 2> 참조)

📍 평균 가구원 수는 지하 1.9명, 옥상 1.8명으로 큰 차이가 없지만, 고시원 1.0명과는 차이가 큼

- 이는 고시원·고시텔에 비해 지하·옥상에는 가족 단위 거주가 상대적으로 많다는 것을 보여주며, 2015년 인구주택총조사 일반가구의 평균 가구원 수인 2.5명과는 큰 차이를 보임

<표 2> 지하·옥상·고시원에 거주하는 전국의 인구와 가구 규모

(단위: 가구, 명)

구분	가구 수	인구	평균 가구원 수
지하	36만 3,896	68만 8,999	1.9
옥상	5만 3,832	9만 6,365	1.8
고시원·고시텔	15만 1,553	-	1.0

출처: 지하·옥상은 통계청의 2015년 인구주택총조사; 고시원·고시텔은 국토교통부의 2017년 주택이외의 거주 주거실태조사.

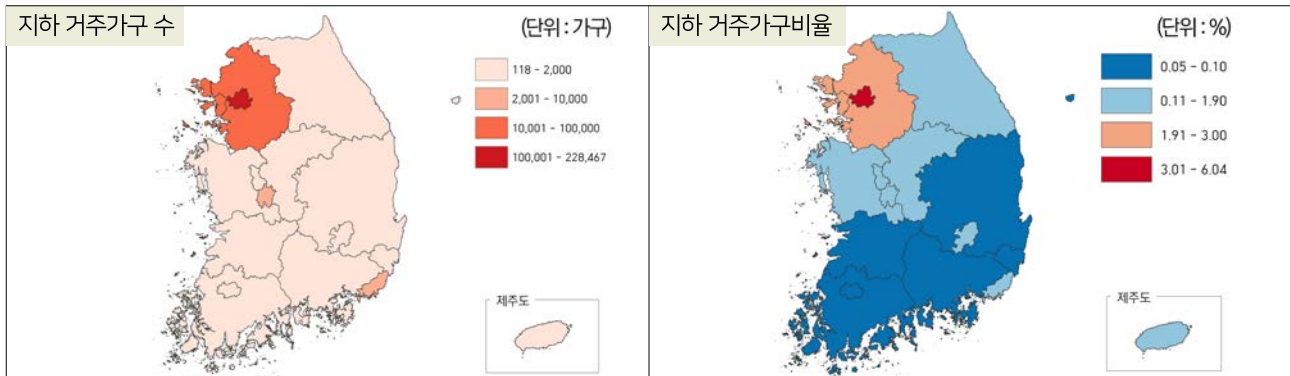
1) 이 장은 지하 주거에 대한 대책 마련을 위해 이탄희 변호사와 공동으로 기획한 최은영 · 구형모(2020, 미발간)의 이슈페이퍼를 바탕으로 재구성한 것임.

주거비가 높은 서울과 수도권 특유의 현상인 지하 거주

2015년 지하에 거주하는 전국 36만 3,896가구 중 서울 22만 8,467가구(62.8%), 경기도 9만 9,291가구(27.3%), 인천 2만 1,024가구(5.8%)로 수도권에 95.8%(34만 8,782가구)가 거주하고 있음

📍 2015년 시·도별 전체 가구의 지하 거주비율을 살펴보면(<표 3>, <그림 2> 참조), 전국 17개 시·도 중 지하 거주비율이 전국 평균(1.9%)보다 높은 시·도는 서울(6.0%), 경기(2.3%), 인천(2.0%)뿐임

<그림 2> 시·도별 지하 거주 현황(2015년)



주: 지하 거주가구비율은 전국 평균보다 높으면 붉은 색 계열로, 낮으면 푸른 색 계열로 표현함. / 출처: 통계청의 2015년 인구주택총조사 20% 표본자료.

<표 3> 시·도별 지하 거주 현황(2015년)

(단위: 가구, 명, %)

구분	가구 수	인구	지하 거주가구비율
서울특별시	22만 8,467	42만 6,919	6
부산광역시	3,675	7,144	0.3
대구광역시	1,412	2,540	0.2
인천광역시	2만 1,024	4만 124	2
광주광역시	313	695	0.1
대전광역시	2,797	4,481	0.5
울산광역시	306	666	0.1
세종특별자치시	118	187	0.2
경기도	9만 9,291	19만 2,704	2.3
강원도	1,188	2,330	0.2
충청북도	1,037	1,808	0.2
충청남도	1,220	2,654	0.2
전라북도	392	786	0.1
전라남도	407	939	0.1
경상북도	514	1,214	0
경상남도	1,214	2,427	0.1
제주특별자치도	521	1,381	0.2
전국	36만 3,896	68만 8,999	1.9

출처: 통계청의 2015년 인구주택총조사 20% 표본자료.

지하 거주가구 수가 가장 많은 지역 : 경기도 성남시와 서울 관악구

전국 시·군·구 중 경기도 성남시(2만 5,683가구), 서울 관악구(1만 9,121가구), 중랑구(1만 7,839가구), 광진구(1만 5,630가구), 은평구(1만 4,059가구) 순으로 지하 거주가구 규모가 큼(통계청 2015년)

2015년 기준 전국 229개 시·군·구 중에서 지하 거주가구비율과 가구 수를 기준으로 상위 10개 시·군·구를 살펴본 결과, 모두 서울과 경기도에 위치해 있음(<표 4> 참조)

전국 시·군·구 중 지하 거주비율은 중랑구(11.3%), 광진구(10.6%), 경기도 과천시(10.0%), 강북구(9.5%), 관악구(8.4%), 강동구(8.0%), 은평구(7.8%), 경기도 성남시(7.2%), 동작구(6.9%), 동대문구(6.8%) 순으로 높음

전국 시·군·구 중 지하 거주가구 규모는 경기도 성남시(2만 5,683가구), 서울 관악구(1만 9,121가구), 중랑구(1만 7,839가구), 광진구(1만 5,630가구), 은평구(1만 4,059가구), 강동구(1만 3,145가구), 송파구(1만 2,869가구), 강북구(1만 2천 가구), 경기도 수원시(1만 1,780가구), 서울 동작구(1만 1,128가구) 순으로 많음

〈표 4〉 가구비율과 가구 규모에 따른 전국 지하 거주 상위 10개 시·군·구(2015년)

구분	시·도	시·군·구	지하 가구	지하 1인가구	지하 인구(명)	지하 가구비율(%)
가구 비율	서울	중랑구	17,839	9,692	32,624	11.3
	서울	광진구	15,630	8,719	28,624	10.6
	경기도	과천시	2,263	848	5,120	10.0
	서울	강북구	12,000	6,355	22,228	9.5
	서울	관악구	19,121	11,317	32,418	8.4
	서울	강동구	13,145	6,653	24,903	8.0
	서울	은평구	14,059	6,558	27,928	7.8
	서울	성남시	25,683	13,868	47,648	7.2
	서울	동작구	11,128	6,166	20,045	6.9
	서울	동대문구	9,978	5,949	16,817	6.8
가구 수	경기도	성남시	25,683	13,868	47,648	7.2
	서울	관악구	19,121	11,317	32,418	8.4
	서울	중랑구	17,839	9,692	32,624	11.3
	서울	광진구	15,630	8,719	28,624	10.6
	서울	은평구	14,059	6,558	27,928	7.8
	서울	강동구	13,145	6,653	24,903	8
	서울	송파구	12,869	5,853	26,126	5.6
	서울	강북구	12,000	6,355	22,228	9.5
	경기도	수원시	11,780	6,250	22,055	2.8
	서울	동작구	11,128	6,166	20,045	6.9

4

지하 거주 문제 해결을 위한 정책방안

지하 거주 대책 수립을 위해 오래전에 만들어진 기반 활용

통계청의 인구주택총조사 심층 분석을 통한 정확한 실태 파악이 필요함

📍 지하에 누가·어디에·어떻게 사는지에 대한 정확한 자료를 가지고 있음에도, 지하 거주 문제는 오랫동안 방치됨

- 2002년 한국도시연구소를 중심으로 반지하 주거형태 및 거주자에 초점을 맞춘 최초의 실태조사가 실시
- 이것이 시발점이 되어 2004년에 대한주택공사가 발주한 좀 더 큰 규모의 실태조사가 진행(장진범 2013)
- 참여정부 때인 2005년 통계청은 인구주택총조사에서 역사상 처음으로 지하(반지하 포함)실태를 조사하기 시작했고, 2006년 사상 처음으로 반지하에 관한 공식 통계가 확보됨
- 통계청에는 지리정보시스템(GIS)을 기반으로 거처 단위로 구축된 지하 거주 현황에 대한 데이터베이스가 존재
- 2010년에는 전수조사, 2015년에는 20%에 대한 표본조사가 이루어짐

📍 통계청의 지하 거주가구에 대한 전수자료를 심층 분석해 정확한 실태 파악이 우선적으로 필요

- GIS로 구축되어 있는 다양한 수치지도와의 연계 분석도 필요

지하 거주 문제 해결을 위해 추가적인 조사와 연구 필요

추가적인 조사와 연구를 토대로 지하 거주에 대한 실효성 있는 대책 마련이 시급

📍 국토교통부는 2020년 2월 27일 대통령 업무보고에서 6월까지 36만 지하 거주가구를 지자체를 통해 전수조사하고, 공공임대주택 우선 공급과 보증금 지원 등을 추진할 계획을 밝힘

📍 인력과 재정 투입 없이 지하 거주가구 전수조사를 지자체에 맡길 경우, 지자체의 역량과 의지에 따라 조사 품질이 좌우될 우려가 크므로 조사체계·조사방법·인력·소요예산 등에 대한 면밀한 조사기획이 필요

- 경기도 시흥시처럼 침수가 반복되는 지하주택의 현황을 정확하게 파악하고 있는 지자체가 있는 반면, 그렇지 않은 지자체도 있는 것이 현실

📍 정책적인 대응이 시급한 안전과 건강을 위협하는 지하주택에 대한 정확한 현황 파악을 위해서는 구조·채광·환기·누수 등에 대한 주거상태조사를 표본조사로 실시하는 것이 필요

📍 실효성 있는 대책 마련과 정책 모니터링을 위해서는 조사와 함께 다양한 학문 분야 연구도 이뤄져야 함

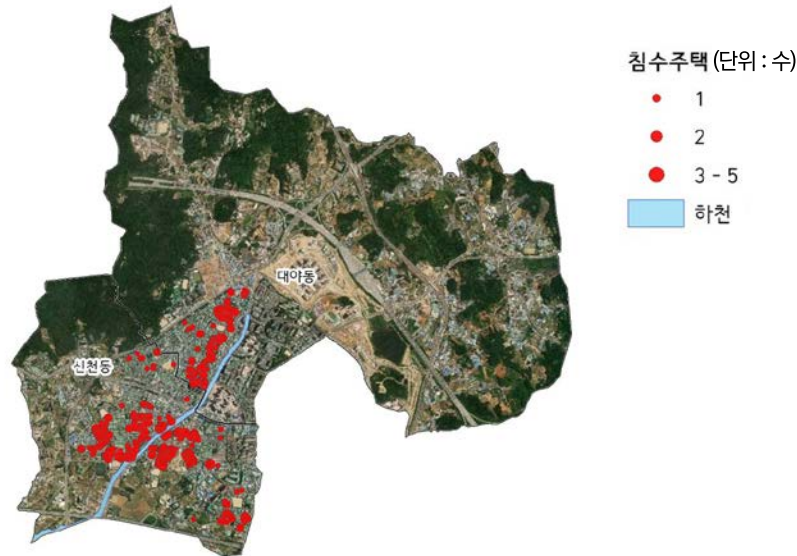
📍 지하주택에 자가로 거주하는 경우에는 ‘공공임대주택 공급’이 대책이 될 수 없으므로, 점유 형태와 주거상태에 따라서 지원방안이 달라져야 함

- 리모델링으로 개선할 수 있는 일부 지하주택에 대해서는 공공의 지원과 소유자의 의무를 제도화할 필요가 있음

📍 공공임대주택, 주거급여, 집수리 등 우리 사회가 가진 다양한 정책 수단을 동원해 지하 문제를 해결해야 함

- 지하는 건강을 위협하는 열악한 주거환경, 침수·감전 등 재난 위험으로 인해 인간으로서 존엄한 생활을 영위하기 힘든 비적정 주거(inadequate housing)가 대부분이지만 그동안 규제 및 거주민 지원 등의 정책 영역에서 사각지대에 놓여 있었음
- 우리 사회가 한 번도 가보지 않은 그러나 가야할 길인 안전과 건강을 위협하는 주택에 대한 임대금지 등 새로운 정책 수단 도입도 필요

〈그림 2〉 경기도 시흥시의 침수주택 현황



출처: 경기도 시흥시 내부자료를 지도화함.

참고문헌

- 강경국·전봉희. 2017. 법제의 변화에 따른 지하층 주거의 형성과 변화에 관한 연구: 서울 양천구 신정동 사례를 중심으로. 대한건축학회 학술발표대회 논문집 37권, 2호: 374-377.
- 국제신문. 2017. 인천 침수에 반지하 거주 노인 사망...빗물 1미터 가량 차올라, 2017년 7월 23일. <http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0300&key=20170723.99099004118> (2020년 3월 9일 검색).
- 국토교통부. 2017년 주택이외의 거처 주거실태조사.
- 경기도 시흥시 내부자료.
- 권순필·최은영. 2018. 인구·가구 구조와 주거 특성 변화(1985~2015년). 대전: 통계개발원.
- 서울경제. 2020. 영화 ‘기생충’ 속 반지하, 원래는 방공호?, 1월 18일. <https://www.sedaily.com/NewsView/1YXP1ALVQ2> (2020년 3월 9일 검색).
- 장진범. 2013. 한국 (반)지하 주거의 사회적 표상과 거주자의 정체성 연구. 석사학위논문, 서울대학교.
- 최은영·구형모. 2020. 영화 ‘기생충’ 이 호명한 지하 거주 실태. 이슈페이퍼(미발간).
- 통계청. 2005~2010. 인구주택총조사 전수자료; 2015년 인구주택총조사 20% 표본자료.
- 홍인옥·남원석·신명호·이근행·이호, 2003, 지하주거공간과 거주민의 실태에 관한 연구. 서울: 한국도시연구소.

최은영 한국도시연구소 소장(choiey6012@gmail.com)

구형모 남경사범대학 박사후연구원(hmo.koo@gmail.com)