

서울특별시 건축 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

의안 번호	2896
----------	------

2021. 12. 17.
도시계획관리위원회
수석전문위원

1. 제안경위

- 2021. 10. 15. 시장 제출 (2021. 10. 20. 회부)

2. 제안이유

- 다중생활시설의 열악한 주거환경 개선을 위하여 「건축법 시행령」 제3조의5 및 별표 1 제4호거목에서 최소 생활 실 면적 및 창설치 등의 기준을 건축 조례로 정하도록 함에 따라 그 기준을 신설하고자 함.

3. 주요내용

가. 최소 생활 실 면적을 규정함(안 제3조의2제1호).

- 1) 전용공간만 조성하는 경우: 7제곱미터 이상
- 2) 전용공간에 개별화장실을 포함하는 경우: 9제곱미터 이상

나. 창문의 설치 및 크기 등의 기준을 규정함(안 제3조의2제2호).

- 1) 전용공간은 외기에 면하도록 창문을 설치
- 2) 창문크기는 탈출 가능한 유효 폭 0.5미터 이상, 유효 높이 1.0미터 이상 크기로 설치

4. 검토의견

가. 개요

- 개정안의 목적은 고시원의 최소 생활 실면적과 창문설치 의무기준을 신설하여 사회적 약자의 거주공간에 대한 최소한의 기준을 마련하고 화재 등에 의한 안전사고를 예방할 수 있는 환경을 조성하려는 것임.
- 2018년 11월 종로구의 한 고시원의 화재로 인해 인명피해가 발생한 이후 열악한 고시원의 생활환경을 개선하고자 시는 국토교통부에 법령개정을 건의한 바 있으며, 관련하여 「건축법 시행령」이 2021년 6월 개정·시행됨에 따라 다중생활시설(고시원업의 시설) 건축기준을 조례로 정하고자함.

※ 「건축법 시행령」 제3조의5(용도별 건축물의 종류) 및 별표1 제4호거목

< 건축법 시행령 별표1 제4호거목 > ('21.6.16. 개정·시행)

4. 제2종 근린생활시설

- 거. 다중생활시설(「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」에 따른 다중이용업 중 고시원업의 시설로서 국토교통부장관이 고시하는 기준과 그 기준에 위배되지 않는 범위에서 적절한 주거환경을 조성하기 위하여 **건축조례로 정하는 실별 최소 면적, 창문의 설치 및 크기 등의 기준에 적합한 것**을 말한다. 이하 같다)로서 같은 건축물에 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 500제곱미터 미만인 것

나. 최소 실면적의 적정성

- 개정안은 고시원의 최소 생활 실면적을 전용공간만 조성하는 경우 $7m^2$ 이상 (전용공간에 개별화장실을 포함하는 경우 $9m^2$ 이상)으로 규정함.
- 참고로 1인가구의 국내외 최소(권장)주거기준 평균은 $10.06m^2$ ($12.13m^2$)임.

<1인가구 국내 및 해외 최소(권장)주거기준 비교표>

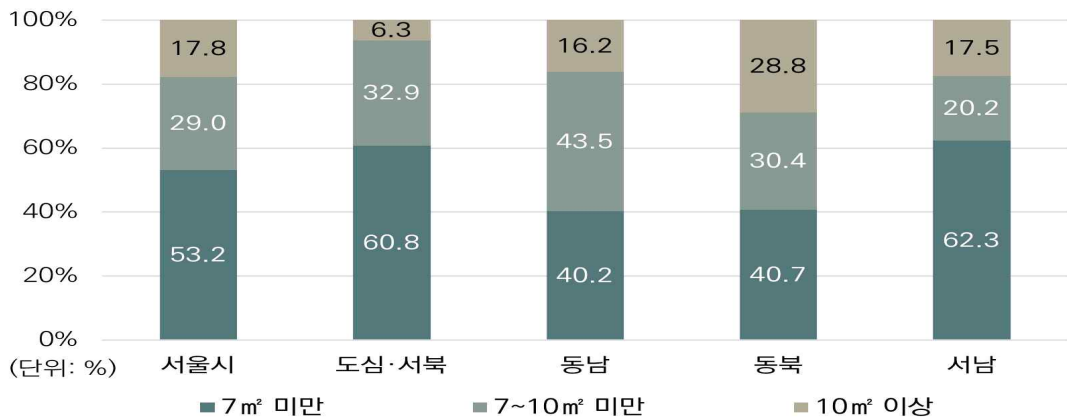
가구 원수	주거기본법	내청년주택 (향후적용)	서울시 리모델링형 사회주택(권장)	영국 (권장)	호주 (권장)	일본 (권장)	미국
1인	$14m^2$	$16m^2$ ($19m^2$)	$9.2m^2$ ($12.2m^2$)	$6.5m^2$ ($9\sim 10m^2$)	$7.5m^2$ ($10\sim 12m^2$)	$7m^2$ ($9m^2$)	$10.22m^2$

- “서울시 고시원 거주상태 및 거주 가구 실태조사 연구보고서(’20.4.)에 따르면, 서울시 내 고시원 평균 주거면적은 7.2m²로, 7m² 이상이 47%, 7m² 미만은 53%로 나타났다.

〈고시원 운영자 실태조사 표본 및 모집단 규모〉

(단위 : 개, %)

권역	표본		모집단	
	고시원 수	비율	고시원수	비율
서울시 고시원	667	100.0	5,807	100.0
도심·서북 (서대문구 등)	140	21.0	959	16.5
동남 (강남구 등)	155	23.2	1,037	17.9
동북 (동대문구 등)	167	25.0	1,462	25.2
서남 (관악구, 동작구 등)	205	30.7	2,349	40.5



- 당시 고시원 거주자 설문조사 결과, ‘비좁음’이 고시원 거주자 생활환경 불편 및 건강을 위협하는 주요 요인이었으며, 공공이 고시원 기준을 설정할 경우 가장 필요한 요소는 ‘최소면적’으로 나타남. (붙임3. 고시원 거주자 설문조사 결과 참고)

① 고시원 거주자 생활환경 불편 요소

- 생활하기에 비좁다(3.10점) > 채광이 되지 않음(3.42점) > 소음이 심함(3.53점) 순

② 고시원 거주자 건강을 위협하는 주요 요소

- 비좁음(32.8%) > 소음(19.8%) > 채광부족(18.5%) > 환기부족(17.8%) 순

③ 공공이 고시원 기준 설정할 경우 필요 요소

- 방의 최소 면적(30.0%) > 방음 시설(14.2%) > 임대료(12.6%) > 안전(7.4%) 순

- 주거기본법에서 정한 최소주거기준¹⁾은 14㎡임에도 불구하고, 고시원의 특성 상 최소한의 가구(침대, 책상, 의자)를 설치하고 최소한의 활동공간을 마련하기 위해서는 적어도 실면적 7㎡(약 2평)는 확보되어야 할 것으로 보이며, 화장실 크기를 2㎡ 기준(욕조 미설치 시)으로 설치할 경우를 감안하면 ‘전용공간에 개별화장실을 포함하는 경우의 최소 실면적’을 9㎡ 이상으로 규정하는 것은 타당하다고 사료됨.

다. 창문의 설치 및 크기의 적정성

- 개정안은 전용공간의 외기에 창문을 설치하는 것을 의무화하고, 창문의 크기는 탈출 가능한 유효 폭 0.5m, 유효 높이 1.0m 이상으로 규정하고 있음. 담당부서(건축기획과)의 조례 자체심사 시, 외부위원들로부터 창문의 최소규격을 늘려야한다는 의견을 받았으나 집행부는 ‘유효 폭 및 높이가 이상으로 규정하여 사고 발생 시 탈출가능한 최소규격을 정한 것이 적절하다’는 입장을 밝힌 바 있음. 참고로 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 시행규칙」 제9조 및 별표2에 따라 층별로, 내부 피난통로 또는 복도에 설치하는 창문의 설치·유지기준은 다음과 같음.

※ 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 시행규칙」 제9조(안전시설등의 설치·유지 기준) 및 별표2

< 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 시행규칙 별표2 >

4. 창문

가. 영업장 층별로 가로 50센티미터 이상, 세로 50센티미터 이상 열리는 창문을 1개 이상 설치할 것

나. 영업장 내부 피난통로 또는 복도에 바깥 공기와 접하는 부분에 설치할 것 (구획된 실에 설치하는 것을 제외한다)

1) 「주거기본법」 제17조에 따른 최저주거기준(최소 주거면적)은 1인 가구 기준으로 14㎡로, 2011년 이후 현재까지 개정된 사항이 없음. 이와 관련, 최소 주거면적을 25㎡로 상향하는 내용의 주거기본법 일부개정법률안(의안번호 11484, 심상정의원 대표발의)이 현재 국회 국토교통위원회에 회부(‘21.7.14.)되어 있음.

라. 최소 실면적 규정에 따른 임대료 상승 문제

- 「건축법 시행령」에서 실면적 최소 면적, 창문의 설치 및 크기 등을 건축 조례로 정할 수 있도록 위임하였으나, 현재까지 타 시도의 사례는 없음.
- (법무담당관 검토의견) ‘고시원의 주거비 상승에 대한 가능성을 배제할 수 없고(주택바우처 지원을 받더라도 자비부담 증가 우려), 건축주에게 과도한 부담으로 작용하여 고시원 신규 건축의 장애요인이 될 우려가 있으며, (신축 외에도 대수선²⁾인 경우에도) 예외없는 규제 적용으로 규제 대상을 지나치게 확대하고 있는 등 규제의 수준의 적정성 검토 필요. 또한 인구밀집도와 주거비가 높은 서울시에서 타 시·도에서 시행하지 않는 고시원 건축규제를 도입하는 것으로 지역간 형평성 고려 필요’라는 의견을 제시함.
- (건축기획과 검토의견) 실제로 고시원 임대료는 해당 고시원의 소재지, 내부시설의 질, 식사제공 유무, 실면적 등 다양한 요소에 의해 결정되므로 최소면적 규정으로 인해 주거비가 상승되는 것은 아니라는 입장이며, ‘주거급여’ 및 ‘서울형 주택바우처’ 지원³⁾을 통해 저소득층 주택 임대료 보조사업을 진행하고 있으므로 임대료 상승은 보완할 수 있다는 의견임.

2) 건축물의 구조, 외부 형태를 수선·변경

3) 주거급여와 서울형 주택바우처 지원제도 비교

구 분	주거급여 수급자 지원	서울형 주택바우처 지원
운영 주체	국토교통부	서울특별시
지원 대상	중위소득 45% 이하 (1인가구 기준 월 822,524원 이하)	중위소득 60% 이하 (1인가구 기준 월 1,096,699원 이하) ※ 주거급여 수급자 제외
지원 금액	1인 가구 최대 310천원 (가구별 지원 금액 차등)	1인 가구 80천원 (가구원 1인 증가 시 5천원 증액)
지원현황 (‘20년 기준)	248,228가구 (집행액 443,813백만원)	4,062가구 (집행액 4,093백만원)
재 원	국비 60%, 시비 28%, 구비 12%	시비(기금) 100%

〈권역별 고시원 임대료〉

(단위 : 만원)

권역	4㎡	5㎡	6㎡	7㎡	8㎡	9㎡	10㎡	11㎡	12㎡	13㎡	15㎡	17㎡
도삼서북(서대문구 등)	29	30	32	36	37	38	42	35	46	40	-	-
동남(강남구 등)	24	36	31	42	37	52	57	-	41	58	-	50
동북(동대문구 등)	26	26	27	34	34	36	34	35	36	23	34	30
서남(관악구, 동작구 등)	27	26	29	33	39	41	36	50	41	39	22	21

※ 서울시 고시원 거처상태 및 거주 가구 실태조사 연구보고서('20.4.)

- 개정안은 다중생활시설에 대한 실별 최소면적과 창문 크기 등 건축적인 측면뿐만 아니라, 주거복지 차원에서 인간다운 삶을 보장할 수 있는 최소한의 공간을 규정하여 거주자의 생활환경을 개선하고자 하는 취지로서 타당한 것으로 판단됨.
- 한편, 개정안을 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하는 이유는 고시원 신축을 추진하는 건축주 및 관계자 등이 충분히 준비할 수 있는 기간을 주기 위한 것으로 이해됨.

담당자	도시계획관리위원회 입법조사관 최지현
연락처	02-2180-8216
이메일	cjh1786@seoul.go.kr

건축법 시행령 [별표 1] 용도별 건축물의 종류(제3조의5 관련)**4. 제2종 근린생활시설**

거. 다중생활시설(「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」에 따른 다중이용업 중 고시원업의 시설로서 국토교통부장관이 고시하는 기준과 그 기준에 위배되지 않는 범위에서 적정한 주거환경을 조성하기 위하여 **건축조례로 정하는 실별 최소 면적, 창문의 설치 및 크기 등의 기준에 적합한 것**을 말한다. 이하 같다)로서 같은 건축물에 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 500제곱미터 미만인 것

다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “**다중이용업**”이란 불특정 다수인이 이용하는 영업 중 화재 등 재난 발생 시 생명·신체·재산상의 피해가 발생할 우려가 높은 것으로서 **대통령령으로 정하는 영업**을 말한다.

다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 시행령

제2조(다중이용업) 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1항제1호에서 “대통령령으로 정하는 영업”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 영업을 말한다.

- 7의2. **고시원업(구획된 실(室) 안에 학습자가 공부할 수 있는 시설을 갖추고 숙박 또는 숙식을 제공하는 형태의 영업)**

다중생활시설 건축기준(국토교통부고시 제2021-951호, 2021.7.14. 일부개정)

제1조(목적) 이 기준은 「건축법 시행령」 제3조의5 및 별표1 제4호거목에 따른 다중생활시설에 대한 건축기준을 정함을 목적으로 한다.

제2조(건축기준) 다중생활시설은 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」에 따른 다중이용업 중 고시원업의 시설로서 다음 각 호의 기준에 적합한 구조이어야 한다.

1. 각 실별 취사시설 및 욕조 설치는 설치하지 말 것(단, 샤워부스는 가능)
2. 다중생활시설(공용시설 제외)을 지하층에 두지 말 것
3. 각 실별로 학습자가 공부할 수 있는 시설(책상 등)을 갖출 것
4. 시설내 공용시설(세탁실, 휴게실, 취사시설 등)을 설치할 것
5. 2층 이상의 층으로서 바닥으로부터 높이 1.2미터 이하 부분에 여단을 수 있는 창문(0.5제곱미터 이상)이 있는 경우 그 부분에 높이 1.2미터이상의 난간이나 이와 유사한 추락방지를 위한 안전시설을 설치할 것
6. 복도 최소폭은 편복도 1.2미터이상, 중복도 1.5미터이상으로 할 것
7. 실간 소음방지를 위하여 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」 제19조에 따른 경계벽 구조 등의 기준과 「소음방지를 위한 층간 바닥충격음 차단 구조기준」에 적합할 것
8. 범죄를 예방하고 안전한 생활환경 조성을 위하여 「범죄예방 건축기준」에 적합할 것

제3조(지역별 기준 설정) 지방자치단체의 장은 제2조의 기준에 위배되지 않는 범위 내에서 다중생활시설의 **최소실 면적, 창 설치 등의 기준을 건축조례로 정할 수 있다.**

- '03.01.17. 고시원업 신중다중이용업소로 분류, 완비증명서 발급 (소방법)
- '06.03.23. 고시원 통로·복도 폭 90cm 이상, 영업장 창문 설치 (소방법)
- '09.05.15. 고시원 폭 120cm 이상으로 확대 (소방법)
- '09.07.08. 간이스프링클러설비 의무화 (소방법)
- '09.07.16. 바닥면적 1,000㎡ 미만 '고시원' 용도 신설 (건축법)
- '10.08.17. 고시원 실간 경계벽 등 내화구조 사용 의무화 (건축법)
- '11.06.29. 고시원 규모 1,000㎡ → 500㎡으로 강화 (건축법)
- '14.03.24. 고시원 용도분류 '다중생활시설' 정의 도입 (건축법 시행령)
- '15.12.04. 고시원 편복도 1.2m, 중복도 1.5m이상 기준 제정 (국토부 고시)
- '18.11.09. 종로 국일고시원 화재사고 발생
- '19.03.25. 법령개정 요청(사→국토부, 7m이상창호크기 등)
- '20.03.04. 고시원 실크기, 창면적 조례로 규정 권장 (국토부 고시)
- '20.12.15. 다중생활시설 건축기준 조례로 위임토록 공포 (건축법 시행령)
- '21.01.07. 서울특별시 건축 조례 개정 계획 수립(주택건축본부장 방침)
- '21.06.29. 제164차 서울시 규제개혁위원회 심의(결과: 원안의결)

붙임3

고시원 거주자 설문조사 결과('19.6.~8.)

○ 서울시 고시원 거처상태 및 거주 가구 실태조사 연구보고서('20.4.)

- 2019년 6월부터 8월까지 현장조사 및 고시원 실거주자 설문조사를 통해 진행
- 2019년 기준 5,807개의 고시원 중 661개, 155,379가구 중 2,102가구 조사 실시
- 조사항목 : 고시원 현황, 권역별 임대료 현황, 주거환경 악화 건강악화-공공의 기준 설정 요소 등

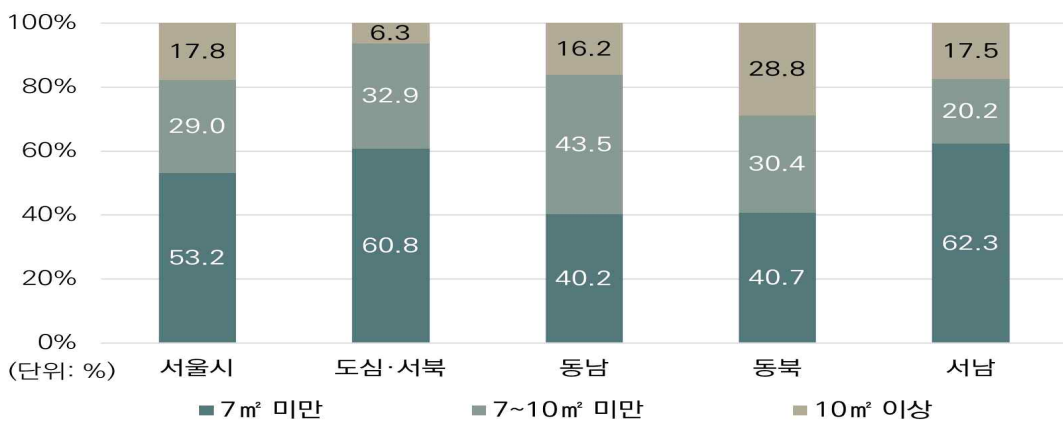
○ 고시원 현황

- 거주 가구의 평균 주거면적은 7.2㎡로, 7㎡ 미만이 53%이고, 7㎡ 이상이 47%

<고시원 운영자 실태조사 표본 및 모집단 규모>

(단위 : 개, %)

권역	표본		모집단	
	고시원 수	비율	고시원수	비율
서울시 고시원	667	100.0	5,807	100.0
도심서북(서대문구 등)	140	21.0	959	16.5
동남(강남구 등)	155	23.2	1,037	17.9
동북(동대문구 등)	167	25.0	1,462	25.2
서남(관악구, 동작구 등)	205	30.7	2,349	40.5



권역별 가구의 주거면적

○ **고시원 거주자 생활환경 불편 요소**

- 생활하기에 비좁다(3.10점) > 채광이 되지 않음(3.42점) > 소음이 심함(3.53점) 순임
- 특히, 주거면적 '7㎡ 미만' 가구는 '생활하기에 비좁다' 평점이 2.72점으로 매우 낮음

<주거면적별 현재 살고 있는 고시원 생활환경에 대한 평가>

(단위: 가구, 점)

구분	가구수	비좁음	소음	채광	환기·악취	습기·곰팡이	해충	누수	단열 미비	노후	화재 대비	침입 대비	화장실·욕실 불편	세탁기 불편	부엌 사용 불편	
서울시	155,379	3.10	3.53	3.42	3.87	4.03	4.05	4.21	4.01	4.18	4.07	4.00	3.83	3.88	3.88	
주거면적	7㎡ 미만	82,662	2.72	3.32	3.15	3.71	3.93	3.94	4.12	3.90	4.11	3.96	3.88	3.65	3.77	3.81
	7~10㎡ 미만	45,000	3.33	3.64	3.57	3.97	4.08	4.07	4.26	4.08	4.19	4.12	4.07	3.89	3.90	3.93
	10㎡ 이상	27,717	3.86	3.99	4.00	4.18	4.23	4.33	4.39	4.26	4.37	4.31	4.28	4.26	4.18	4.01

주: 5점 만점으로, 점수가 높을수록 양호하게 평가하고 있음을 의미함.

○ **고시원 거주자 건강을 위협하는 주요 요소**

- 비좁음(32.8%) > 소음(19.8%) > 채광부족(18.5%) > 환기부족(17.8%) 순임
- ※ 없음(39.9%)은 제외

<권역별 현재 고시원에서 건강 위협 요소>

(단위: 가구, %)

구분	가구수	소음	비좁음	채광 부족	환기 부족	습기·곰팡이	추위·더위	해충	고립감·우울감	기타	없음	
서울시	155,379	19.8	32.8	18.5	17.8	5.1	6.8	5.4	17.3	0.4	39.9	
권역	도심·서북	27,169	29.4	30.4	20.4	21.0	8.4	12.2	9.9	19.1	1.0	37.3
	동남	28,292	19.0	24.1	19.3	15.0	7.0	5.9	2.7	15.9	0.0	42.9
	동북	34,829	15.7	27.3	15.1	15.5	3.1	6.4	3.3	18.8	1.0	42.6
	서남	65,089	18.2	40.5	19.2	18.9	4.1	5.3	5.8	16.2	0.0	38.3

주: 복수응답임. 추정치의 신뢰도가 낮은 항목은 기타로 통합함.

○ **공공이 고시원 기준 설정할 경우 필요 요소**

- 방의 최소 면적(30.0%) > 방음 시설(14.2%) > 임대료(12.6%) > 안전(7.4%) 순임

<권역·성별 고시원에 필요한 공공의 기준 설정>

(단위: 가구, %)

구분	가구수	방의 최소면적	외창	방음	안전	위생	공용시설 사용인원수	임대료	기타	없음	
서울시	155,379	30.0	5.4	14.2	7.4	3.1	5.2	12.6	0.3	22.0	
권역	도심·서북	27,169	32.3	4.1	18.1	9.4	4.6	7.1	11.9	0.1	12.4
	동남	28,292	38.0	5.5	7.7	7.5	3.0	7.6	12.7	0.2	17.8
	동북	34,829	31.1	5.0	14.2	6.8	3.3	5.1	12.5	1.0	21.0
	서남	65,089	24.9	6.1	15.3	6.9	2.4	3.3	12.8	0.0	28.4
성별	남자	119,084	29.8	5.8	14.1	5.5	2.5	5.5	13.2	0.3	23.3
	여자	36,295	30.3	4.0	14.5	13.6	5.2	4.2	10.3	0.2	17.7

※ 참고. 주거급여 및 주택바우처 지원 대상 현황

- 고시원 실태조사 표본 2,102가구 중 주거복지제도 혜택을 받는 가구수는 52.4%(1,101가구)

* 서울시에 위치한 5,807개(155,379가구)중 실태조사 표본은 661개(2,102가구)

구분	주거급여 지원 대상	주택바우처 지원 대상	합계
월세지원대상(가구)	735	366	1101
비율(%)	35	17.4	52.4

구분	주거급여 수급자 지원	서울형 주택바우처 지원
운영 주체	국토교통부	서울특별시
지원 대상	중위소득 45% 이하 (1인가구 기준 월 822,524원 이하)	중위소득 60% 이하 (1인가구 기준 월 1,096,699원 이하) ※ 주거급여 수급자 제외
지원 금액	1인 가구 최대 310천원 (가구별 지원 금액 차등)	1인 가구 80천원 (가구원 1인 증가 시 5천원 증액)
지원현황 ('20년 기준)	248,228가구 (집행액 443,813백만원)	4,062가구 (집행액 4,093백만원)
재원	국비 60%, 시비 28%, 구비 12%	시비 100%