

서울특별시 주거 기본 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

의 안 번 호	12
------------	----

2022. 09. 20.
주택공간위원회
수석전문위원

1. 제안경위

- 2022. 7. 6. 이승복 의원 외 74명 공동발의 (2022. 7. 11. 회부)

2. 제안이유

- 현재 비주택거주자에게 임대주택을 공급하고 있으나 경제·사회적인 문제로 임대주택 입주가 어려운 상황임을 고려해 보증금과 이주비 지원을 통해 거주희망자의 부담을 획기적으로 낮추고 지속적인 관리를 통해 지역사회에 안정적으로 정착할 수 있도록 지원 체계를 정비함.

3. 주요내용

- 비주택 거주자를 대상으로 임대주택 우선공급 및 이주지원에 관한 사항을 신설함(안 제7조제12호 신설).

현 행	개 정 안
제7조(주거복지사업) 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 주거복지사업에 대하여 행정적 지원을 할 수 있으며, 예산의 범	제7조(주거복지사업) ----- ----- ----- -----

<p>위내에서 사업비를 지원할 수 있다.</p> <p>1. ~ 11. (생략)</p> <p><u><신설></u></p> <p>12. (생략)</p>	<p>-----</p> <p>---</p> <p>1. ~ 11. (현행과 같음)</p> <p><u>12. 고시원 및 쪽방 등 비주택 거주자를 위한 임대주택 우선 공급 및 입주·정착지원</u></p> <p>13. (현행 제12호와 같음)</p>
--	---

4. 검토의견

- 이 개정조례안은 「서울특별시 주거 기본 조례¹⁾」 (이하 ‘조례’)에서 시장이 지원할 수 있는 주거복지사업에 ‘고시원 및 쪽방 등 비주택거주자를 위한 임대주택 우선공급 및 입주·정착지원’을 추가하고자 이승복 의원이 대표발의하여 2022년 7월 11일 우리위원회에 회부된 사안임.
- 현행 조례상 규정되어 있는 주거복지사업은 총 12가지로서 이 가운데 고시원 및 쪽방 거주자를 위한 사업으로는 소방시설²⁾의 설치 지원사업만이 명시되어 있음(조례 제7조제10호).

〈「서울특별시 주거 기본 조례」 제7조. 주거복지사업 목록〉

제7조(주거복지사업) 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 주거복지사업에 대하여 행정적 지원을 할 수 있으며, 예산의 범위내에서 사업비를 지원할 수 있다.

1. 「서울특별시 사회복지기금 조례」 제9조제2항제1호에 따른 주택임차보증금과 임대료의 보조 및 대출
2. 공공임대주택 입주민과 저소득층 주민의 주거복지 향상을 위한 사회복지기금 지원사업
3. 「서울특별시 사회복지기금조례 시행규칙」 제21조에 따른 저소득시민집수리 지원사업

1) 「서울특별시 주거 기본 조례」 제1조(목적) 이 조례는 「주거기본법」과 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 서울특별시의 주거정책에 관한 기본적인 사항을 구체적으로 정함으로써 시민의 주거안정과 주거수준의 향상에 기여함을 목적으로 한다.

제2조 (주거권) 서울시민은 누구나 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다.

제3조(시장의 책무) ① 시장은 「주거기본법」(이하 “법”이라 한다.) 제3조에 따라 주거정책 및 사업을 적극적으로 추진·지원하여야 한다.

② 시장은 주거정책 및 사업에 필요한 예산 확보를 위해 노력하여야 한다.

4. 주거약자 등 주민 공동체 증진 및 공공임대주택 거주자에 대한 자활지원사업
5. 화재 등 재난으로 인하여 거주하기 곤란하게 된 긴급구조가구에 대한 공공임대주택 우선공급
6. 최저주거기준 미달 주택 거주자에 대한 주택개조자금 지원
7. 장애인·고령자를 위한 주택으로의 개조 자금 지원
8. 주거복지 관련 단체·기관 지원사업
9. 주거복지 향상을 위한 연구·조사사업
- 10. 고시원 및 쪽방 거주자를 위한 소방시설의 설치 지원사업 <신설 2019.9.26.>**
11. 「공공주택 특별법 시행규칙」 제23조의3에 따라 재해 또는 질병, 경제적 사유 등 시장이 긴급히 주거지원이 필요하다고 인정하는 사람에게 공공임대주택을 임시거처로 공급 <신설 2021.9.30.>
12. 그 밖에 시장이 주거복지 향상을 위해 필요하다고 인정하는 사업

- 이에 이 개정조례안은 고시원 및 쪽방으로 대표되는 비주택거주자의 주거 복지를 도모하기 위해 소방시설의 설치지원을 넘어 서울시가 보다 적극적으로 이들을 위한 주거복지정책을 펼칠 수 있도록 관련 규정을 신설하려는 것으로서 정책적 필요성과 시의성이 인정됨. 다만, 금년 8월 태풍 힌남노와 함께 발생한 집중호우로 반지하 주택에서 사망사고가 발생하면서 반지하 거주가구를 위한 지원대책 마련이 시급한 상황임을 감안할 때, 개정조문의 지원대상에 반지하주택 거주자도 포함시킬 필요가 있겠음.
- '20년말 기준 서울시내 고시원은 총 5,840개소로 218,886가구('20년 기준)가 거주하고 있으며, 쪽방촌은 작년 말 기준 5개 지역에 총 2,483명이 거주('21년 12월말 기준)하고 있는 것으로 집계됨.

〈서울시내 고시원 운영실태〉 ('20년 2월 기준)

총 고시원 방수 (실 거주가구)	고시원 운영실태 현황					
	평균 방수	공실	창문없는 방	지하위치 방	7㎡미만 방	월 30만원 미만 방
218,866 (155,379)	37.69실	10.93실 (29.0%)	14.55실 (38.6%)	0.70실 (1.9%)	21.74실 (57.7%)	16.08실 (42.7%)

※ 출처: 주택정책과(2020), 「서울시 고시원 거처상태 및 거주가구 실태조사」, 인용

2) 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률 시행령」 제3조(소방시설), 별표 1
 - 소방시설 : 소화설비(소화기, 스프링클러 등), 경보설비, 피난구조설비, 소화용수설비, 소화활동설비

〈서울시내 전체 쪽방촌 현황〉

(`21년 12월말 기준)

구 분	밀집지역		쪽 방 건물수 (동)	쪽방수 (개)	쪽방거주자(명)			기초생활 수급자 (명)	65세이상 홀몸노인 (명)	장애인 (명)
					계	남	여			
합 계			282	3,516	2,483	2,141	342	1,503	925	276
돈의동	종로구	돈 의 동	84	730	523	488	35	335	156	76
창신동	종로구	창 신 동	43	374	221	182	39	134	107	21
남대문	중구	소 계	23	614	426	370	56	250	185	21
		남대문경찰서 뒤	12	356	248	216	32	157	106	8
		연세빌딩 뒤	2	43	32	26	6	18	12	1
		회 현 동	2	78	33	30	3	15	16	1
		중 립 동	7	137	113	98	15	60	51	11
서울역	용산구	소 계	65	1,267	880	776	104	519	301	100
		동 자 동	61	1,170	848	755	93	506	288	98
		갈 월 동	2	80	26	17	9	9	10	2
		후 암 동	2	17	6	4	2	4	3	0
영등포	영등포구	소 계	67	531	433	325	108	265	176	58
		영등포동	44	414	342	259	83	211	127	50
		영등포본동	3	17	15	9	6	6	9	2
		문 래 동	20	100	76	57	19	48	40	6

※ 출처: 주택정책실 내부자료

○ 통계청에 따르면, 전국 비주택 거주 109만가구 중 30만가구(27%)가 서울시에 거주하고 있으며³⁾, 2020년 쪽방·고시원 등 비주택 거주자를 대상으로 국토부에서 실시한 공공임대주택 이주희망 수요조사 결과, 서울 응답가구의 72.8%는 이주를 희망하는 것으로 나타났음⁴⁾⁵⁾.

구 분	계	서울	경기	인천	기타 광역시	기타 시도
응답가구수	8,875	3,928	1,554	406	1,870	1,117
이주희망가구	6,359	2,861	1,131	283	1,432	652
희 망 비 율	71.7%	72.8%	72.8%	69.7%	76.6%	58.4%

※ 자료 : 쪽방, 고시원 주민들 보증금 없는 공공임대주택을 지원합니다(국토부 보도자료, 2020.4.9.)

○ 이와 관련하여 국토부에서는 공모사업으로 ‘주거취약계층 주거상향지원

3) 전국 비주택거주 1,089,321가구 중 298,989가구(27.4%)가 서울시에 있음(2020년 통계청 자료)

4) 국토부와 지자체가 합동으로 고시원, 쪽방, 비닐하우스 등을 현장 방문하여 공공임대주택 이주수요를 발굴·조사(기간: `19.12월 ~ `20.2월)

5) 참고로 일반가구 대상 공공임대주택 이주 희망비율은 35.6%임(2020년 주거실태조사 통계보고서, 국토부)

사업⁶⁾을 추진하여, 쪽방·고시원 등 비주거시설 거주자에 대한 주거상담, 공공임대주택 입주지원, 긴급임시주택 지원, 보증금, 이사비, 생필품 지원, 재정착 지원 등 취약계층의 주거환경개선을 도모하고 있음.

〈주거취약계층 주거상향지원 개요〉

- (사업내용) 쪽방·고시원 등 비주택 거주자들의 공공임대주택 이주·정착지원
 - ① 주거복지 프로그램 홍보, 방문상담 ② 공공임대주택 이주수요 발굴
 - ③ 임대주택 입주 및 정착을 지원하는 사업
- (시행기관) SH 주거안심종합센터 대행
- (사업대상) 쪽방·고시원 등 비주택, 반지하 등에서 3개월 이상 거주한 자

○ 그러나 이 사업은 LH임대주택에 입주하는 경우에만 지원이 가능하고 그동안 공모사업에 선정된 11개 자치구⁷⁾만을 대상으로 추진해 왔다는 한계가 있었기에 서울시는 '22년에 대상지역을 25개 전 자치구로 확대하는 한편, SH임대주택 입주, 이사비, 생필품 등을 지원하는 내용의 '서울형 주거취약계층 주거상향지원사업⁸⁾'을 계획하였으나 현재까지 사전절차 미이행으로 사업추진 및 예산집행에 어려움을 겪고 있는 만큼 사전절차인 보건복지부와의 사회보장제도 신설협의를 조속한 시일 내에 마쳐야 할 것으로 사료됨.

※ 참고: 붙임2. 주거취약계층 주거상향지원 사업개요 및 절차, 붙임3. 주거취약계층 주거상향지원 사업 주체별 비교

○ 한편, 국토부 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침⁹⁾」에서는 주거상향사업 지원대상으로 비주택 거주자뿐만 아니라 반지하 거주자(3개월 이상)도 규정¹⁰⁾하고 있는데, 통계청 조사에 따르면 서울시내 전체 가구의

6) 국토부 한시사업('20~'22년)으로 향후 사업 지속여부는 미정

7) 기초형 2개소(강남구, 양천구), 광역형 9개소(중구, 용산구, 동작구, 관악구, 구로구, 성북구, 광진구, 노원구, 금천구)

8) 가구당 지원 상한액은 150만원으로 보증금 100만원, 이사비 20만원, 생필품지원 30만원을 계획중임

9) 국토교통부훈령 제1361호, 2021.1.22.

10) 건축법령에서 반지하를 정의하고 있지는 않으며, 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」에는 임대주택 입주 대상으로 시장 등이 홍수, 호우 등 재해 우려로 인해 이주가 필요하다고 인정하는 「건축법」 제2조제1항제5호*

5% 수준인 약 20만호가 지하·반지하 주택에 거주하고 있는 것으로 집계되어, 이들에 대한 주거지원정책 마련이 필요한 상황이었음.

〈서울시내 유형별 주택 현황(2020, 통계청)〉

(단위: 호)

가구유형	전 체	지 상	지하·반지하	옥상(옥탑)
가구 수(가구)	3,982,290	3,750,423	200,849	31,018

- 이런 가운데 지난 8월 기록적인 폭우에 따른 침수로 반지하 거주민의 사망사고가 발생하는 등 반지하 거주민의 열악한 주거실태가 도마위에 오르면서 서울시는 ‘지하·반지하 거주가구를 위한 안전대책’을 발표¹¹⁾하였고, 반지하 거주가구의 임대주택 이전을 유도하기 위한 ‘특정 바우처’(월 20만원씩 최장 2년간 지급) 신설 계획 등을 밝힌 바 있어, 관련 정책을 안정적·지속적으로 추진하기 위해서는 이를 금번 조례개정에 반영할 필요가 있겠음.
- 아울러 이러한 지원제도에도 불구하고 불가피한 사정으로 쪽방·고시원 등 비주택 및 반지하 거주를 원하는 시민의 주거환경 개선을 위해 지속적인 관심과 정책적 노력을 기울여야 할 것임.
- 종합하면, 개정안에 따라 ‘고시원 및 쪽방 등 비주택거주자를 위한 임대주택 우선 공급 및 입주·정착지원사업’을 주거복지사업에 포함시킬 경우, 현재 국토부 공모사업으로 추진 중인 ‘주거취약계층 주거상향지원사업’에 대한 시행근거가 조례에 마련됨과 동시에 ‘서울형 주거취약계층 주거상향사업’의 지속적인 추진 및 안정적 예산지원을 가능하게 한다는 점

에 따른 지하층에서 3개월 이상 거주하는 사람이라고 규정하고 있음.

* “지하층”이란 건축물의 바닥이 지표면 아래에 있는 층으로서 바닥에서 지표면까지 평균높이가 해당 층 높이의 2분의 1 이상인 것을 말한다.

11) 서울시, 시민 안전 위협하는 ‘반지하 주택’ 없애 나간다(서울시 보도자료, ‘22.8.10.)

에서 조례개정의 필요성이 인정되며, 집중호우 시 반지하 거주가구의 인명피해가 발생하지 않도록 반지하 거주가구도 임대주택 우선 공급 및 입주·정착지원사업의 수혜대상에 포함될 수 있도록 이를 수정안에 반영할 필요가 있겠음.

현 행	개 정 안	수 정 안
제7조(주거복지사업) 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 주거복지사업에 대하여 행정적 지원을 할 수 있으며, 예산의 범위내에서 사업비를 지원할 수 있다.	제7조(주거복지사업) ----- ----- ----- ----- -----.	제7조(주거복지사업) ----- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 11. (생 략)	1. ~ 11. (현행과 같음)	1. ~ 11. (현행과 같음)
<신 설>	12. <u>고시원 및 쪽방 등 비주택 거주자를 위한 임대주택 우선 공급 및 입주·정착지원</u>	12. <u>고시원 및 쪽방 등 비주택 거주자 및 반지하 거주자를 위한 임대주택 우선 공급 및 입주·정착지원</u>
12. (생 략)	13. (현행 제12호와 같음)	13. (현행 제12호와 같음)

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



※ 자료 : 쪽방, 고시원 주민들 보증금 없는 공공임대주택을 지원합니다(국토부 보도자료, 2020.4.9.)

붙임2

주거취약계층 주거상향지원 사업개요 및 절차

□ 사업개요

- (근거법령) 주거취약계층 주거지원 업무처리지침(국토부 훈령)
- (지원대상) 쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐하우스, 노숙인 시설, 컨테이너, 옴막, PC·만화방, 침수우려 지하층 등 3개월이상 거주자 등
 - (자격요건) ①무주택세대구성원, ②전년도 도시근로자 월평균소득 70% 이하(1인가구 기준), ③영구임대주택 입주대상 자산기준 충족(총자산 2억 1,500만원, 자동차 3,496만원 이하)
- (지원방법) 공공임대주택(주로 매입임대 및 전세임대) 우선 입주권 부여

□ 사업내용

○ 지원절차

- 지방자치단체 신청 : 행정복지센터(주민센터)에 신청, 시·군·구에서 입주대상자 선정하여 사업시행자에게 통보, 계약체결(상시신청, 즉시지원)

〈주거사다리 지원사업 신청·지원절차도〉



- (대상주택) 전용 85㎡ 이하 주택[1인 거주시 50㎡(장애인 등 60㎡) 이하]
- (임대기간) 최초 2년, 재계약시 2년 단위로 9회 가능(최장 20년)
- (임대조건) 임대보증금은 쪽방 등 비주택 거주자 등의 목돈마련 부담 완화를 위해 LH 50만원, SH 100만원으로 책정

* 전세임대 지원한도 : 수도권 11천만원, 광역시 8천만원, 기타 6천만원

붙임3

주거취약계층 주거상향지원 사업 주체별 비교

사업 주체별

구분	국토부 주거상향지원사업	서울형 주거상향지원사업(안)
지원 대상	<ul style="list-style-type: none"> - 비주택(쪽방, 고시원 등) 거주자 - 반지하에서 3개월 이상 거주자 - 무주택세대구성원으로서 전년도 도시근로자 월평균소득의 50%~70%이하 - 영구임대주택 입주대상 자산기준 충족 (자산 215백만원, 자동차 3,496만원 이하) - 가정폭력 등 긴급한 주거지원을 필요로 지자체장 등이 추천한자 - 최저주거기준에 미달하는 주거환경에서 아동과 함께 거주하는 자 	<ul style="list-style-type: none"> - 비주택(쪽방, 고시원 등) 거주자 - 반지하에서 3개월 이상 거주자 - 무주택세대구성원으로서 전년도 도시근로자 월평균소득의 50%~70%이하 - 영구임대주택 입주대상 자산기준 충족 (자산 215백만원, 자동차 3,496만원 이하) - 가정폭력 등 긴급한 주거지원을 필요로 지자체장 등이 추천한자 - 최저주거기준에 미달하는 주거환경에서 아동과 함께 거주하는 자
지원 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 임대주택 공급 : LH 임대주택공급 - 보증금 지원 : 현금지원(주거복지재단 기금) - 이주비 지원 : 이사비, 생필품 등 이주비용 지원 - 정착지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 임대주택 공급 : SH 임대주택 우선공급 - 보증금 지원 : 보증금 무이자 용자 - 이주비 지원 : 이사비, 생필품 등 이주비용 지원 - 정착지원 등
추진 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 국토부 사업수행 지자체 공모에 따른 국·시비 매칭사업 	<ul style="list-style-type: none"> - SH 대행
사업 예산	<ul style="list-style-type: none"> - 1,340백만원 · (국비)670백만원, (시비)622백만원, (구비)48백만원 · 매칭비율 : (광역형) 국:시 = 5:5 (기초형) 국:시:구 = 5:2:3 	<ul style="list-style-type: none"> - 2,990백만원(전액 시비) · (보증금 용자) 2,000백만원 (이주비 지원) 990백만원
추진 계획	<ul style="list-style-type: none"> - 국토부 주거취약계층 주거상향지원 사업 지속 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회보장제도 신설협의중(보건복지부) <'22년 9월 현재>