

● 제314회 ●
서울특별시의회
제2차 보건복지위원회

서울특별시 쪽방주민의 복지 및 생활안정지원에
관한 조례안
검 토 보 고 서
(의안번호 : 11)

2022. 9. 22.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【유만희 의원 대표발의】

의안번호 11

I. 조례안 개요

1. 제안경위

- 가. 발 의 자 : 유만희 의원 외 75명
- 나. 발의일자 : 2022년 07월 06일
- 다. 회부일자 : 2022년 07월 11일

2. 제안이유

- 최저 주거기준에 미치지 못하는 열악한 주거환경과 최근 고물가에 생활고가 심화되고 있는 쪽방 주민의 인간다운 생활을 할 권리를 보호하고 주민의 생활안정과 복지증진을 위해 쪽방주민 지원에 필요한 사항을 규정하고 관련된 시책을 체계적으로 추진하기 위하여 관련 조례를 제정하고자 함

3. 주요내용

- 가. 쪽방주민, 쪽방주민 지원시설, 쪽방주민 지원시설 종사자의 정의를 규정함 (안 제2조).
- 나. 쪽방주민의 복지 및 생활안정지원에 관한 3년 주기 종합계획 수립 및 실태조사에 관한 규정을 정함 (안 제5조 및 제6조)
- 다. 쪽방주민의 복지증진 및 생활안정을 위한 사업에 관한 규정을 정함 (안 제7조)

라. 쪽방정책자문위원회의 구성 및 운영, 쪽방주민 지원시설의 설치 운영 및 비용의 지원에 관한 사항을 정함 (안 제8조, 제10조 및 제 11조)

4. 참고사항

가. 관련 법령 : 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」

나. 예산 조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조

다. 기타 : 해당사항 없음

II. 검토의견 (수석전문위원 박지향)

1 제정안의 개요

- 본 제정안은 취약계층인 노숙인 가운데서도 쪽방 주민으로 분류되는 특정 계층을 대상으로 시장이 이들의 복지증진과 생활안정을 위한 사업을 체계적으로 시행하기 위한 근거를 마련하고자 하는 것임.
- 제정안은 14개의 본칙 조문과 1개의 부칙으로 구성되어 있음.

<조례안의 조문 배열>

제1조(목적)	제8조(쪽방정책자문위원회의 구성 및 운영)
제2조(정의)	제9조(사업의 위탁)
제3조(시장의 책무)	제10조(쪽방주민 지원시설의 설치·운영)
제4조(적용 범위)	제11조(비용의 지원)
제5조(쪽방주민의 복지 및 생활안정지원 계획의 수립 등)	제12조(지도·감독)
제6조(실태조사)	제13조(교육)
제7조(지원대상 사업)	제14조(시행규칙)
	부 칙

가. 제정안의 주요내용

(1) 총칙 규정 (안 제1조~제4조)

- 제정안 제1조는 서울특별시 내 쪽방 주민의 인간다운 생활을 할 권리를 보호하고 주민의 생활안정과 복지증진을 위한 기반 조성에 이바지하고자 한다는 제정안의 목적을 명시하고, 안 제2조에서는 주요 용어에 대해 규정하고 있음.
- 본 제정안에서는 쪽방주민을 시장이 별도로 정한 쪽방밀집지역에서 거주하는 자로 규정하고 있으며, 쪽방주민 지원시설은 쪽방상담소와 쪽방주민 복지증진을 위한 기관 또는 시설로 정의하고 있음.
- 현재 쪽방에 대한 명확한 법적 규정은 없으며, 본 제정안의 상위법인 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」¹⁾에서도 노숙인복지시설의 종류에 쪽방상담소만 포함시켜 정의하고 있음.
- 쪽방은 성인 한 사람이 겨우 한뼉잠만 잘 수 있는 대략 0.5~1평의 매우 좁고 작은 방으로, 세면·취사 공간 같은 부대시설이

1) 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 제16조(노숙인복지시설의 종류) ① 노숙인 복지시설의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 노숙인일시보호시설: 노숙인 등에게 일시보호 및 복지서비스 연계 등을 제공하는 시설
2. 노숙인자활시설: 노숙인 등의 자립을 지원하기 위하여 전문적인 직업상담·훈련 등의 복지서비스를 제공하는 시설
3. 노숙인재활시설: 신체 및 정신장애 등으로 자립이 어려운 노숙인 등에게 치료 및 재활서비스를 제공하는 시설
4. 노숙인요양시설: 건강상의 문제 등으로 단기간 내 가정 및 사회복귀가 어려운 노숙인 등에게 요양서비스를 제공하는 시설
5. 노숙인급식시설: 제11조에 따른 급식시설
6. 노숙인진료시설: 제12조에 따른 진료시설
7. **쪽방상담소: 쪽방 밀집지역에서 쪽방거주자에 대한 상담·취업지원·생계지원, 그 밖의 행정지원 서비스를 제공하는 시설**
8. 그 밖에 보건복지부령으로 정하는 시설

② 제1항에 따른 노숙인복지시설의 구체적인 사업내용 및 기준에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

부재한 최저주거기준 미만의 거처라 할 수 있으며, 2011년 국토해양부가 「주택법」에 근거하여 개정 고시한 바에 따르면, 가구 구성별 최저 주거면적, 용도별 방 개수, 필수적 설비 기준, 주택의 구조·성능 및 환경기준의 네가지 세부영역에서 모든 기준에 미비하는 열악한 주거환경임. 쪽방은 고시원, 비닐하우스, 여관·여인숙 등과 함께 비주택으로 분류된다는 점 또한 이를 뒷받침하고 있음.²⁾

- ‘21년 12월 31일 기준 서울시에서는 5개의 쪽방밀집지역이 있으며, 총 2,483명의 쪽방주민이 거주하고 있는 것으로 나타나고 있음.

<표> 쪽방상담소 및 주민현황 (’21.12.31 기준)

연번	자치구	상담소명	직원수	쪽방		쪽방주민		
				건물수	방수	계	남	여
합계			34	282	3516	2483	2,141	342
1	종로구	돈의동 쪽방상담소	7	84	730	523	488	35
2		창신동 쪽방상담소	6	43	374	221	182	39
3	중구	남대문 쪽방상담소	7	23	614	426	370	56
4	용산구	서울역 쪽방상담소	8	65	1267	880	776	104
5	영등포	영등포 쪽방상담소	6	67	67	433	325	108

(2) 쪽방주민의 복지 및 생활안정지원 계획의 수립 및 실태조사 (안 제5조~제6조)

- 안 제5조와 제6조에서는 쪽방주민의 복지 및 생활안정지원의 계획의 수립 및 실태조사를 할 수 있도록 규정하고 있음.

2) 한소영·탁장한(2017). 쪽방거주의 지속에 내재된 주민들의 이중심리 분석. 서울도시연구(18) 1. 서울연구원.

- 복지정책실에서는 현재 「서울특별시 노숙인 등의 복지 및 자립 지원에 관한 조례」에 따라 매년 노숙인 등의 복지 및 자립 지원에 관한 시행계획과 실태조사를 실시하고 있음.
- 「제2차 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획 2022년도 시행 계획」에 따르면 5개 분야, 11개 사업에서 노숙인 지원을 위한 사업계획이 수립되어 있으며 총 예산은 607억 9백만원으로 나타나고 있음.
- 본 조항에서 규정하는 기본계획 수립과 실태조사는 쪽방주민을 대상으로 체계적이고 지속적인 정책지원을 위해 적정한 것으로 사료되나, 이미 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획이 수립되고 있으므로, 추진 시 노숙인을 대상으로 하는 기존 계획과의 차별성 등이 고려될 필요가 있다 하겠음.

(3) 지원대상 사업 (안 제7조)

- 안 제7조에서는 쪽방주민을 대상으로 시장이 지원할 수 있는 사업에 대해서 규정하고 있음.
- 현재 서울시에서는 쪽방주민을 대상으로 다음과 같은 사업을 시행하고 있음.³⁾

3) 자활지원과-1590, 2022년 시립쪽방상담소 운영지원 계획(2022.1.) 서울시 내부자료.

<표> 2022년 서울시 쪽방주민 지원사업4)

분야	구분	사업내용
생활지원 사업	주민상담	생활불편, 욕구조사, 주민등록 복원 등 상담
	안전점검	연2회 상·하반기 쪽방건물 전기·가스 안전점검 등
	편의시설 운영	샤워실, 세탁실, 화장실, 공동주방 등 운영
	특별보호	혹한·혹서기 겨울나기 및 여름나기 지원
	후원연계	민간자원을 연계하여 식품 등 생필품 지원
	저렴쪽방 운영	쪽방상당소가 쪽방을 임대하여 주민에게 저렴하게 재임대
의료지원사업	간호상담	간호 및 의료상담, 혈압·혈당 체크, 병원 연계
	진료지원	의료 후원등을 통해 예방접종, 내·외과 진료, 처방전 등 발행
	감염병 관리	전문방역, 마스크배부, 코로나19 백신접종 및 선제검사 지원 등
자립·자활 지원 사업	자립지원	임대주택 (신청)지원, 신용회복 등 법률지원
	자활지원	자활작업장 운영, 취업알선, 직업교육
정서지원 사업	명절행사 지원	설·추석 공동 차례상 차리기, 문화행사 등
	프로그램 운영	사진, 등산, 컴퓨터 교육, 생활공예 등 프로그램 진행

- 해당 사업에 소요되는 예산은 총 25억 5,968만원으로 시비 100%로 추진되고 있음.
- 제정안 제7조에서는 지원사업을 다음과 같이 규정하고 있음.

1. 쪽방주민의 생활안정 및 권리증진 상담 및 서비스
2. 쪽방주민 급식서비스 및 식사제공 지원
3. 쪽방주민의 건강진단 및 재활 등 의료지원 서비스
4. 쪽방주민 주거 안정 지원 및 고용지원 사업
5. 쪽방주민 지원시설 종사자의 근무환경개선 지원
6. 그 밖에 쪽방주민 복지증진 및 생활안정에 필요한 지원 사업

4) 자활지원과-1590(2022.2.4.), '2022년 시립쪽방상당소 운영 지원 계획'

- 이와 관련해 서울시에서는 ‘22년 7월 ‘약자와의 동행’ 을 본격화하고 노숙인, 쪽방주민을 위한 3대 지원방안을 발표한 바 있음.⁵⁾
 - 서울시가 마련한 노숙인·쪽방 주민을 위한 3대 지원방안은
 - ① 쪽방촌 주변 ‘동행식당’ 지정·운영 ② 노숙인 시설 공공급식 횟수 확대 및 급식 단가인상 ③ 에어컨 설치 등 폭염 대비 쪽방주민 생활환경 개선임.
- 복지정책실에서는 ‘약자와의 동행을 위한 동행식당 운영계획’ 을 수립하고, 8월 1일부터 사업을 운영하고 있는 것으로 나타남.

□ 동행식당 운영개요

- ▷ 운영목적 : 1인 1일 1식 지원을 통한 쪽방주민 건강증진
- ▷ 운영주체 : 쪽방상담소
- ▷ 운영기간 : 2022.8.1.~12.31.
- ▷ 운영식당 : 50여 개
- ▷ 운영방법
 - 쪽방상담소별 동행식당을 지정하고 쪽방주민에게 식권 배부 (1일 1식 8,000원 상당)
 - 쪽방주민은 동행식당에서 1일 1식을 하고 동행식당은 쪽방상담소에 월단위로 대금 청구

- 이처럼 제정안에서 규정하는 쪽방주민 지원사업의 대부분이 이미 서울시에서 계획을 통해 추진하고 있는 사업들로, 본 조례 제정을 통해 사업추진을 위한 법적 근거가 마련된다는 점에서 의미를 가진다 하겠음.

5) 서울시 보도자료(2022.7.1.), “오세훈 시장, 창신동 쪽방촌서 민선8기 ‘약자와의 동행’ 본격화”

나. 집행기관 의견

- 집행기관에서는 해당 조례제정안을 통해 열악한 쪽방 주민의 복지 증진에 기여할 것으로 예상하며, 특별한 의견이 없다는 입장임.

3 종합의견

- 현재 서울시에는 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」에 근거한 「서울특별시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례」가 있으며 이에 근거해 쪽방주민들의 지원 사업을 지원하고 있음.
- 본 제정안은 기존에 노숙인 등을 지원하기 위한 조례가 존재하고 있었으나, 시장이 노숙인 가운데에서도 쪽방주민을 특정해 이들을 대상으로 지원계획을 수립하고, 지원계획과 실태조사를 통해 체계적인 지원을 할 수 있는 기반이 된다는 점에서 의미를 가진다 할 수 있음.
 - 쪽방 거주민의 대부분은 노숙으로 내몰리기 직전 단계의 취약계층으로, 노숙인과는 구분되는 별도의 지원체계가 필요한 부분이 있음.
- 집행부에서는 본 제정안을 바탕으로 기존 노숙인 지원과는 차별화되는 쪽방주민에 대한 실질적인 지원계획을 수립하고 사업을 시행할 수 있도록 추진해 나갈 필요가 있다 하겠음.

문 의 처

도미화 입법조사관 (02-2180-8147)