

쪽방촌 일대 공공주택사업의 주민 재정착 제고 방안 연구

연구기획 2022-30

쪽방촌 일대 공공주택사업의 주민 재정착 제고 방안 연구

지은이 김주진 · 윤병훈 · 김경진

발행인 이상일

발행처 한국토지주택공사 토지주택연구원

편 집 김주진 · 윤병훈 · 김경진

주소 (우)34047 대전광역시 유성구 엑스포로 539번길 99

전화 042) 866-8525/8447

전자우편 jini1005@lh.or.kr

홈페이지 <http://lhi.lh.or.kr>

- 이 출판물은 우리 공사의 업무상 필요에 의하여 연구·검토한 기초자료로서 공사나 정부의 공식적인 견해와 관계가 없습니다.
- 우리 공사의 승인 없이 연구내용의 일부 또는 전부를 다른 목적으로 이용할 수 없습니다.

연구기획 2022-30

쪽방촌 일대 공공주택사업의 주민 재정착 제고 방안 연구

A Study on the Residential Stabilization Strategies
for the Public Housing Project in Jjogbang Clustered Area

연구진

연구총괄

김주진 LH연구원 연구위원

참여연구진

윤병훈 LH연구원 책임연구원

김경진 LH연구원 연구위원

외부 필진

송기백 주택도시보증공사 차장

안종현 JD Consulting, Consultant

연구심의위원(가나다순)

이현주 LH 연구원 지역균형연구실 선임연구위원(연심위원장)

권혁삼 LH 연구원 지역균형연구실 연구위원

김경수 LH 도시재생사업처 부장

김재현 LH 도시재생사업처 차장

문희구 LH 서울지역본부 지역균형재생처 부장

송봉섭 LH 서울지역본부 차장

장현웅 LH 서울지역본부 건설사업처 차장

이재우 목원대학교 교수

임덕영 한국보건사회연구원 부연구위원

임정민 LH 연구원 지역균형연구실 수석연구원

홍인옥 도시사회연구소 소장

외부 자문위원(가나다순)

김대규 SH공사 보상처 부장

김소동 영등포구 도시재생과 팀장

김창호 영등포구 도시계획과 과장

김수미 강남주거복지센터 사회복지사

김형욱 영등포쪽방상담소 소장

박인권 서울대학교 교수

박재영 강남주거복지센터 센터장

박준범 SH공사 보상처 대리

윤태영 SH공사 보상처 주임

윤태훈 대전광역시 동구청 주무관

이강현 아키펴리건축사사무소 소장

이교진 대전광역시 동구청 주무관

이동현 홈리스행동 상임활동가

이원호 한국도시연구소 책임연구원

이제선 연세대학교 교수

임준홍 충남연구원 선임연구위원

장남종 동해종합기술공사 부사장

정병창 광야홈리스센터 사무국장

조부활 대전쪽방상담소 소장, 전국쪽방상담소협의회 회장

한영근 아키펴리건축사사무소 대표

연구 요약

□ 연구배경 및 목적

영등포쪽방촌 공공주택사업(영등포지구) 등은 국내 최초로 추진되는 ‘先이주 순환형’ 도심 공공 주택사업이다. 쪽방 거주자의 주거권 보장과 주거복지를 제고하기 위한 선도적 모델로서 많은 기대와 함께 어려움도 예상된다. 본 연구는 선두에 있는 영등포지구를 중심으로, 쪽방 거주자의 재정착 실행방안을 구체화하는 과정에서 나타난 주요 현안을 진단하고, 실질적인 재정착을 유도하기 위해 보완과제와 제도개선 방향 등을 도출한다. 뒤를 잇는 사업의 시행착오를 줄이고, 당초 정책목적에 부합하여 보다 원활히 추진하기 위한 착안점, 시사점 등을 제시하였다.

□ 국내 쪽방촌 현황과 영등포지구 공공주택사업 추진 경과

쪽방은 통상 ‘보증금 없이 월세나 일세를 지불하는 2평(6.6㎡) 안팎의 부엌·세면실·화장실 등이 제대로 갖춰지지 않은 주거공간’을 뜻한다. 전국의 쪽방촌은 10곳으로, ‘21년 3월 기준으로 등록된 쪽방과 쪽방 거주자는 각각 8,768개와 5,212명이다. 이중 영등포쪽방촌은 서울 쪽방촌의 약 18%인 510여명이 거주하고 있다. 현재 영등포역 주변은 대표적인 거리 홈리스밀집지역으로, 급속한 도시화와 산업화 과정에서 도시 빈곤층이 밀집하는 노후불량주거지를 형성하였다. ‘70년대 중반 이후 성매매업소로 사용되던 방을 잘게 쪼개어 임대하는 형태로 변형되었고, 기초생활편의시설이 없는 열악한 주거형태를 형성하게 되었다. 쪽방 거주자의 66%가 기초생활수급자이며, 34%가 65세 이상의 독거 고령가구이다. 장애인도 14%에 이른다. 거주환경의 취약성뿐 아니라, 경제·사회·건강측면의 취약성을 가늠할 수 있다.

영등포지구는 영등포구·LH·SH공사 등 3개 기관이 공동시행자로 추진한다. 지난 ‘19년 12월 말 지구지정 제안을 시작으로, ‘20년 6월 중도위 심의, ‘20년 7월 지구지정, ‘21년 7월 지구계획 승인 신청한 상태이다. ‘22년 6월 통합심의위원회 심의 및 지구계획 승인 완료, ‘26년 말 사업준공 예정으로 추진 중이다.

□ 영등포지구 재정착 실행방안 현 주소 진단 및 보완과제

쪽방 거주자의 재정착을 위한 영등포지구의 중점 대응 핵심과제는 (1)충분한 물량의 공공임대주택 확보, (2)주민선호 임시주거시설 확보, (3)돌봄시설 공간 확보 등이다. 지구 내 총 917호 공급계획 중 쪽방 거주자 등 주거취약계층의 재정착을 위한 영구임대주택 465호를 공급할 계획이다. 임시주거시설은 적용 가능한 방안(모텔 리모델링, 관내 매입임대주택, 고가하부 모듈러주택, 인근 오피스텔 공실 활용 등)의 장·단점을 검토하여 동시에 여러 방안을 적용할 계획이다. 민간돌봄시설(토지소유자)의 재정착은 사회복지시설, 종교용지 등으로 반영하였다.

<영등포지구 先(선)이주 순환형 공공개발구상(안) 및 블록별 주택공급계획(안)>



지금까지 공공시행자의 핵심과제 대응 상황은 쪽방 거주자를 물리적으로 재정착시키기 위한(재정착 1단계) ‘물리적 공간의 양적’ 확보관점에 초점이 맞춰져 있다. 준공이후 새로운 공동체주거단지에서 지속적, 안정적으로 재정착할 수 있도록 유도하기 위한 세부 방안에 대한 논의는 아직 부족한 상황이다. 특히 임시이주대책의 실행력을 제고할 수 있도록 가칭 ‘이주및지원TF’ 전담조직의 구성·운영이 필요하다. 영등포구 내 전담조직을 구성하되, LH·SH공사, 쪽방상담소, 주민센터, 주거복지센터 등의 참여지원을 통해 임시주거시설의 공급, 이주지원, 운영·관리방안의 세부 검토가 필요하다. 이후 추진단계에서 보완되어야 할 공공주체별 중점 대응역할과 과제는 다음과 같다.

<재정착 2단계 대응 공공역할>

구분	중점 대응 역할	과제
영등포구	<ul style="list-style-type: none"> • 주민협의체 운영 및 주민갈등 관리 • 임시이주대책 수립 및 총괄, 이행 지원 -지구 내 재정착 및 지구 외 이주 희망자 그룹별 지원절차 마련, 임시주거시설 희망자 및 별도 이주희망자 그룹별 지원절차 마련, 임시주거시설 거주자 주거관리 -임시주거시설 거주자 주거지원을 위한 돌봄서비스 연계 지원 등 • 이주및주거지원TF 전담조직 구성·운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 쪽방 거주자 대표 등의 주민협의체 참여 및 NGO단체, 시민단체 등과의 협의채널 운영 • 지구 내 재정착 및 임시주거시설 공급 대상자, 지구 외 이주 대상자 현황 파악, 관리 • 이주절차 안내 및 이주지원 등 • 공동시행자(LH, SH공사), 대외 기관 등과의 협업기반 마련 -쪽방 거주자 주거지원 업무관련, 영등포쪽방상담소, 주민자치센터, 주거복지센터 등의 지원 필요
LH공사	<ul style="list-style-type: none"> • 공동체주거단지 개발 -쪽방 거주자 가구특성 등을 고려한 개별단위 주거공간 계획 및 설계지침 마련 -돌봄서비스 재편방향 및 지역 주거복지서비스 수요특성, 지역사회 통합 등을 고려한 공공공간, 커뮤니티시설 계획 및 설계지침 마련 • 임대주택 운영, 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 쪽방촌 주거생태계, 쪽방 거주자 주거특성 등을 고려한 설계 반영 -고령, 심신장애, aging in place 등을 고려한 주거평면 고려, 수직 고층형 공동체주거단지 조성 한계점 및 사회적 배제 외부효과 최소화 고려 • 지역맞춤형 공공기능 도입, 양질의 디자인, 설계 등으로 이용자 만족도 및 접근 편의성 제고 • 임대보증금, 월세, 관리비 체납 최소화를 위한 지급방안 개선
SH공사	<ul style="list-style-type: none"> • 보상업무 및 택지공급 • 임시주거시설 공급, 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 임시주거시설 확보(민간건축물 계약체결 등), 리모델링, 공사 등 시설별 공급, 운영관리
서울시	<ul style="list-style-type: none"> • 지역사회 특성을 고려한 주거복지서비스 공급, 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 주거복지서비스 공급방향 검토·제안(→LH) • 공공시설물 프로그램 운영·관리 방안, 공공시설물 위탁관리방안 사전 검토 • 쪽방상담소를 통해 돌봄 관련 기초지자체 업무 지원

□ 도심 쪽방촌 공공주택사업 제도 개선 방향

도심 쪽방촌 공공주택사업은 영등포지구 등과 같이 여러 차원의 도시문제를 긴급히 해소할 필요가 있는 일부 지역에 제한적으로 적용할 필요가 있다. 정책목적에 반영하여 지구지정 기준을 차별화 하고, 취약계층의 재정착을 제고할 수 있도록 지구지정, 지구계획 승인요청 각 단계에서 거주자 주거실태조사, 이주·주거대책 보완, 이행의무 강화 방향으로 제도 개선이 필요하다.

이주·주거대책 대상자 및 인정시점은 토지보상법 기준을 적용하되, 등록된 쪽방 거주자 및 실거주 확인 가능한 미등록 쪽방 거주자 등을 대상으로 한다. 임대주택 입주자 우선 순위는 지구 내 등록된 쪽방 거주자 중 기초수급자를 우선순위로 반영하고, 이주대책에 포함되지 않는 비주택 거주자는 쪽방 거주자 우선공급 후 잔여물량의 후순위로 검토 필요하다. 이외 주거실태조사, 이주·주거대책 등의 지구계획 수립 보완 및 승인신청 절차개선(지구지정 이후 1년->2년 이내), 주거이전비와 주거급여를 임대주택 보증금, 월임대료 등으로 연계활용 방안 등의 추가 검토도 필요하다. 공익성 제고를 위한 재원조달 관점에서는, 쪽방촌 공공주택사업을 도시재생사업 범주에 포함하여 지원하는 방안이나, 쪽방, 고시원 등 비주택 밀집지역에 대한 국비지원 도재생사업 유형 신설(저렴주택+주거지원서비스 공급) 방안 등의 추가 검토가 필요하다.

차 례

1. 서론	1
1.1 연구배경 및 목적	1
1.2 연구내용 및 연구방법	5
1.3 선행연구 고찰	10
2. 쪽방 현황과 지원정책사업 추진 동향	19
2.1 쪽방 현황	19
2.2 쪽방 거주자 지원정책사업 추진 동향	28
2.3 공공임대주택 공급체계 및 주거생활서비스 추진 현황	44
2.4 소결 및 시사점	49
3. 주거취약계층 밀집지역 공공개발 법제 현황	53
3.1 검토 개요	53
3.2 공공주택특별법 상 공공주택사업 관련 주요 내용	54
3.3 도시정비사업 및 도심 공공주택복합사업 등과의 차이	66
3.4 소결 및 시사점	72
4. 취약계층의 주거권리 보호를 위한 해외동향과 사례	77
4.1 국제사회 동향 : 주거권 보호를 위한 국제인권법 규정 및 제도 사례	77
4.2 일본 사례: 쪽방촌 현황과 지원제도, 개선 사례	82
4.3 소결 및 시사점	95
5. 영등포지구 재정착 대응 현황 실증분석	101
5.1 공공주택지구 제안 개요 및 사업 추진 경과	101
5.2 대상 지구 현황	106
5.3 지구계획 주요 내용	120
5.4 재정착 방안 검토 현황 및 현안	125
6. 쪽방 거주자 재정착 보완과제와 제도개선 방향	139
6.1 검토 개요	139
6.2 재정착 대응 현 주소 진단	139
6.3 재정착 2단계 중점 대응과제와 보완 방향	144
6.4 제도 개선 방향	162
6.5 연구 성과와 한계점	172
참고문헌	173

표 차례

[표 1-1] 쪽방촌 공공주택사업의 그룹별 주요 관심사와 본 연구의 초점 대상	3
[표 1-2] 쪽방촌 공공주택사업의 재정착 제고 검토 방향	6
[표 2-1] 쪽방상당소에 의한 쪽방 개념	20
[표 2-2] 쪽방의 주요 정의와 개념	21
[표 2-3] 전국 쪽방촌 및 쪽방 주민 현황	25
[표 2-4] 전국 쪽방 거주자 추이(2006-2019년)	26
[표 2-5] 쪽방 거주자의 지속에 내재된 이중심리의 주요 구성 요소	27
[표 2-6] 공공주택의 건설 비율	46
[표 2-7] 공공임대주택 유형별 특성	47
[표 2-8] 주거기본법의 주거서비스 내용	48
[표 2-9] NCS에서의 주거서비스 정의	48
[표 3-1] 공공개발 법제 검토 대상과 관점	53
[표 3-2] 공공주택특별법 변천 과정과 주요 역할	57
[표 3-3] 공공주택사업의 추진 단계별 주요 검토 및 심의 내용	62
[표 3-4] 공공주택사업과 이주대책	64
[표 3-5] 공공주택사업과 생활대책	65
[표 3-6] 공공주택사업과 협의양도인택지 공급	65
[표 3-7] 도시정비사업의 추진 단계별 주요 검토 및 심의 내용	67
[표 3-8] 도시정비법 상 이주대책	68
[표 3-9] 공공주택사업과 도시정비사업의 추진 단계별 주요 검토 및 심의 내용	69
[표 3-10] 도심 공공주택 복합사업에 대한 현물보상 요건과 기준	72
[표 4-1] 일본의 3대 쪽방촌 개요	83
[표 4-2] 생활근공자의 상태에 맞춘 취업지원	87
[표 4-3] 주택확보배려자를 위한 주요 지원 프로그램	90
[표 5-1] 영등포지구 공공주택지구조성사업 제안 개요	102
[표 5-2] 추진단계 상 대략적 업무분장 내용	103
[표 5-3] 영등포지구 쪽방 거주자 현황(2021년 3월 기준)	109
[표 5-4] 영등포구 거리노숙인 현황('20년 5월)	109
[표 5-5] 영등포 쪽방촌 가구 및 가구주 특성	110
[표 5-6] 영등포 쪽방촌 월평균 가구 소득 및 월세 수준	113
[표 5-7] 영등포지구 영구임대주택 조성시 주민 선호 시설	113
[표 5-8] 영등포 공공주택지구 내 주요 돌봄시설 운영 현황	114
[표 5-9] 영등포지구 내·외 주요 노숙인시설 운영 현황	115
[표 5-10] 영등포쪽방상당소 개설 현황	116

[표 5-11] 사회복지관 기능과 사업	117
[표 5-12] 영등포지구 토지 현황	118
[표 5-13] 영등포지구 지장물 현황	119
[표 5-14] 영등포지구 지구면적 변경(안)	120
[표 5-15] 영등포지구 토지이용계획(안)	122
[표 5-16] 영등포지구 주택건설계획(안)	123
[표 5-17] 영등포지구 토지공급계획(안)	123
[표 5-18] 영등포지구 지구계획 수립(안)에 대한 주요 민원사항	124
[표 5-19] 영구임대주택의 입주자 자격	128
[표 5-20] 임시주거시설 검토 대안별 장·단점(영등포지구 사례)	133
[표 5-21] 영등포지구 재정착 대응 주요 현안	134
[표 6-1] 전문가 FGI 추진 개요	145
[표 6-2] 주거기본법의 주거서비스 내용	153
[표 6-3] 공공실버주택 보증금 및 월임대료 수준(LH 제천청전 사례)	155
[표 6-4] 서울시 '지원주택' 제도의 주요 내용	156
[표 6-5] 공동시행자 간 역할 배분 현황	158
[표 6-6] 영등포지구 임시이주대책 업무와 이행 주체	160
[표 6-7] 재정착 2단계 대응 공공의 역할	161
[표 6-8] 주거취약계층 밀집지역 유형별 정비수단 적용 방향	163
[표 6-9] 최저주거기준의 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수	169
[표 6-10] 지역사회영향평가 항목별 평가지표 : 기성시가지개발형 사업(예시)	171

그림 차례

[그림 1-1] 도심 취약주거지 정비사업의 변화	1
[그림 1-2] 쪽방촌 공공주택사업의 주거취약계층 재정착 요건	6
[그림 1-3] 본 연구 재정착 개념의 공간적 범위	7
[그림 1-4] 연구 진행 방향과 각 장별 주요 내용	10
[그림 2-1] 전국 쪽방상당소 설치 현황	24
[그림 2-2] 서울시 쪽방밀집지역 주거지원사업	30
[그림 2-3] 영등포 쪽방촌 리모델링사업(수선) 예시	31
[그림 2-4] 영등포 쪽방촌 리모델링사업 임시주거시설과 개선 전·후	32
[그림 2-5] 영등포 쪽방촌 리모델링사업 추진단 구성체계	32
[그림 2-6] 영등포 쪽방촌 리모델링사업 A동 공사현황	33
[그림 2-7] 주거복지로드맵 2.0 중점 추진 방향	38
[그림 2-8] 주거취약계층 주거상향지원사업 지원절차 사례	39
[그림 2-9] 주거취약계층 주거상향지원사업 추진 체계도	40
[그림 2-10] 주거취약계층 주거상향지원사업 세부 내용(사례)	42
[그림 2-11] 공공임대주택 체계	45
[그림 2-12] 주거서비스와 주거생활서비스의 관계	48
[그림 2-13] LH 주거생활서비스 주요 공급 대상 범위	49
[그림 3-1] 공공주택사업 및 보상업무 추진 절차	60
[그림 3-2] 공공주택사업 추진절차 : 추진단계별 주요 검토 사항	61
[그림 3-3] 공공주택사업 보상절차	63
[그림 3-4] 도심 공공주택복합사업 추진 절차	71
[그림 4-1] 新 생활근공자 자립지원제도(新생활보호제도)	86
[그림 4-2] 자립상담지원사업	86
[그림 4-3] 개인여건을 고려한 단계별 맞춤 취업 지원 방향	87
[그림 4-4] 취업훈련사업	88
[그림 4-5] 생활보호수급자 등 취업자립촉진사업의 추진	88
[그림 5-1] 영등포지구 先이주 善순환 공공개발 추진 개념도	102
[그림 5-2] 영등포지구 공공주택 추진 TF 구성 현황	104
[그림 5-3] 영등포 공공주택사업지구 입지	106
[그림 5-4] 영등포 쪽방촌 외부 모습	107
[그림 5-5] 영등포 쪽방촌 내부 모습	107
[그림 5-6] 영등포지구 영구임대주택 조성시 주민 선호 시설	114
[그림 5-7] 영등포지구 주요 돌봄시설 외관	115
[그림 5-8] 영등포지구 내 주요 돌봄시설 입지 현황	115

[그림 5-9] 지목별 현황	119
[그림 5-10] 소유자별 현황	119
[그림 5-11] 영등포지구 변경 지구경계 및 토지이용구상(안)	120
[그림 5-12] 영등포지구 지구지정 제안 당시 토지이용구상(안)	120
[그림 5-13] 영등포지구 선이주 순환형 개발구상(안)	121
[그림 6-1] 쪽방 거주자의 재정착 대응과제와 보완 방향	144
[그림 6-2] 재정착 대응 과제와 개선 방향 도출 방법	145
[그림 6-3] 가구구성 및 주거수요 변화 등에 대응한 평면개발 방향	148
[그림 6-4] 공동체주거 내 구성원 유형(예시)	148
[그림 6-5] 구성원 특성을 고려한 주거평면 유형(예시안)	149
[그림 6-6] 커뮤니티시설 등 주요 공용공간의 배치 방향(예시)	150
[그림 6-7] 커뮤니티 공간 유형(예시)	151
[그림 6-8] 쪽방촌 공공주택사업 주거복지거점 조성 방향(예시)	152
[그림 6-9] 공공주택사업지구의 공공시설 배치 방향(예시)	152
[그림 6-10] 기존 LH 주거생활서비스 주요 공급 대상 범위	153
[그림 6-11] 주거공동체의 고령가구를 고려한 돌봄서비스 지원 방향(예시)	154
[그림 6-12] 가칭 ‘이주및주거지원TF’ 전담조직 및 협업기반 조성 방향(안)	161
[그림 6-13] 지역사회영향평가에서의 단계별 주민참여 방향(예시)	171

제 1 장 서 론

LAND HOUSING INSTITUTE

&

1. 서론

1.1 연구배경 및 목적

1) 연구배경

□ 정부의 쪽방촌 일대 공공개발 추진 가시화

- 쪽방촌은 주거취약계층이 밀집 거주하는 대표적인 비주택 주거시설¹⁾ 밀집지역임. '97년 IMF 경제위기 이후 대도시 철도역을 중심으로 노숙인이 크게 증가하면서 도시빈곤계층이 머무는 거처로서 쪽방과 쪽방촌에 대한 사회적 관심이 모아지기 시작함.
- 이후 쪽방 거주자의 주거복지를 위한 주거환경의 개선 필요성과 동시에 도심 공간의 효율적 활용을 위한 개발 압력이 지속되어 왔음.
- 2000년대까지 도시성장 과정에서 민간주도의 전면적인 재개발사업 등을 통해 노후 주거환경의 개선, 신규 주택공급 확대, 기반시설 정비·확충 등 긍정적인 성과가 있었지만, 지불능력이 부족한 취약계층의 보호측면에서는 많은 한계를 드러냄.
- 2010년대 이후 도시정책 방향은 기존 정비방식의 성과와 한계점에 대한 성찰과 함께, '개발', '발전', '공급' 중심에서, '재생', '주거권', '포용도시' 중심으로 전환을 꾀하고 있음.

1960~70년대	1980~90년대	2000년대	2010년 이후~
산업화·도시화 불량주거지 철거 <ul style="list-style-type: none"> • 판자촌, 불량주거지 철거 • 집단이주 정착지 • AID차관 도입 개발 • 주택개량 촉진 임시조치법 	대규모 주택공급 합동재개발 <ul style="list-style-type: none"> • 민간주도 전면철거형 주택재개발 (합동재개발 도입, '83) • 200만호 건설계획('88) • 1기 신도시('89) • 주택재개발기본계획 수립('95) 	뉴타운(재정비촉진사업) 정비(예정)구역 과다 지정 <ul style="list-style-type: none"> • 서울시 뉴타운 발표('02) • 도시및주거환경정비법 제정('02) • 도시재정비 촉진 특별법 제정('05) • 2기 신도시('03) 	뉴타운 출구전략, 도시재생 도시정비의 포용성 <ul style="list-style-type: none"> • 서울시 뉴타운 수습방안('12) • 도시재생특별법 제정('13) • 정비지수제, 사전협의제, 동절기 철거 금지 등 포용성 강화로 전환

자료 : 이원호, "쪽방촌 공공개발의 포용성", p.4 재인용, 대한국토도시계획학회 2021 춘계학술대회 자료

[그림 1-1] 도심 취약주거지 정비사업의 변화

- 특히 '포용도시'의 가치를 중시하는 현 정부는 주거복지로드맵 상 취약계층의 주거권보장과 비주택 거주 취약계층의 주거지원 등을 목적으로 2020년 1월 서울 영등포 쪽방촌 일대를 포함한 공공주택사업 추진 계획을 발표함.

- '포용도시(Inclusive City)'란 포용²⁾의 가치가 도시공간에서 구현되는 것을 이르는 개념. 빈곤층, 청

1) 비주택은 국가통계나 주거관련 연구에서 일반적으로 사용되는 용어는 아님. 적절한 주택의 기준에 미치지 못하는 열악한 거처에 대한 포괄적 용어로 사용. 통계청이 공식적으로 사용하는 용어는 '주택이외의 거처'임. 국가인권위원회(2018), p.15 참조

년, 여성, 노인 등 사회적 약자가 도시의 각종 기회로부터 배제되지 않도록 하는 것을 지향(국가균형발전위원회, 2020, p.12)

- 이어 대전 및 부산, 서울역(동자동) 쪽방촌 등의 정비계획을 발표하고, 관련 사업을 추진 중임. LH 공사 등은 정부, 해당 지자체 등과 영등포, 대전역 쪽방촌 일대 공공주택사업(이하 각각 영등포지구, 대전지구)을 추진 중임.

□ 영등포지구, 도심 쪽방촌 공공개발 선도사례로서 성과에 대한 큰 기대와 높은 관심

- 선두에 있는 영등포지구는 쪽방 거주자의 주거안정을 위해 영구임대주택공급, 임시주거시설을 활용한 선(先)이주 선(善)순환형 재정착을 도모하는 국내 최초 도심 쪽방촌 공공개발 선도사례로서 성과에 대한 기대가 큼.
- 하지만 최초의 도심 쪽방촌 공공개발사업으로서 많은 어려움과 한계점도 예상됨. 본 사업은 쪽방 거주자의 주거권 보호, 재정착 기반의 공공개발 패러다임을 중시하여 공공주택특별법 상 토지수용 기반의 공공주택사업 방식을 적용함.
- 쪽방 거주자의 '주거복지문제' 해소 이외에 도심 내 부족한 '신규 주택공급 문제' 대응, 취약계층 밀집 지역의 노후기반시설 정비 등 '도시공간문제' 개선을 위한 종합적 처방을 위한 조치임.
 - 대전지구는 공공주택사업과 대전역세권 중심시가지형 도시재생뉴딜사업 연계·추진. 쇠퇴한 대전역 주변 구도심지역 활성화 모색
 - 부산은 [주거환경개선사업+도시재생뉴딜] 등으로 추진 예정. 쪽방촌 정비 방향은 대상지 주변 여건에 따라 상이한 방식으로 추진 예정
- 도심 쪽방촌 선도사업의 여러 어려움과 한계점 등을 극복하고 소기의 정책목적을 함께 달성하기 위해 영등포지구 관할 지자체인 영등포구청과 공공개발자인 LH, SH공사 등이 공동시행자로 함께 참여함.
 - 각 주체별 합리적 역할배분과 협력적 협업 도모
- 중앙정부 차원에서도 본 사업의 성공적 추진을 위해 여러 주체 간 협의·조정과 정책지원 등을 목적으로 '영등포 쪽방촌 공공주택 추진 TF'를 구성·운영 중임.
 - 국토부와 지자체(서울시, 영등포구청), LH·SH공사, 돌봄시설 등이 함께 참여

□ 공공시행자, 쪽방 거주자 등 주거취약계층의 재정착을 보장하는 계획수립, 실행방안 마련이 관건

- 쪽방촌 일대를 포함하는 도심 속 공공주택사업을 둘러싼 이해관계자들의 주요 관심사와 공공시행자에 대한 요구사항은 각기 처해진 상황과 이해관점에 따라 매우 상이할 것으로 예상됨(표 1-1 참조).
 - 토지수용과 철거 등으로 직접적인 영향을 받는 지구 내 쪽방 거주자와 사회복지관련 돌봄시설 등은 최소기준 이상의 주거환경을 갖춘 저렴한 주택과 업무공간 등으로의 입주기회, 공사기간 중 안정적인

2) 포용(inclusion)은 사회적 배제(social exclusion)에 대비되는 개념으로, 기존 주류 사회에서 배제되었던 일부 구성원을 사회에 끌어들이는 것을 넘어서, 받아들이고 인정하는 것을 의미함. 국가균형발전위원회(2020), p.10 참조

이주대책과 기존 돌봄서비스 업무(일자리) 유지 등을, 토지소유자 등은 적절한 보상과 개발이익의 배 분 등을 중시

[표 1-1] 쪽방촌 공공주택사업의 그룹별 주요 관심사와 본 연구의 초점 대상

관계자 그룹		주요 관심사
대상 지구 주민 · 시설 등	쪽방 거주자 등	<ul style="list-style-type: none"> · 지구 내·외에서 저렴한 임대료로 입주 가능한 양질의 임대주택 공급여부 - 적정 수준의 주택, 보증금, 월세, 관리비 지불능력(운영·관리 측면) 등 · 공사기간 중 근거리 임시이주시설 제공 및 돌봄서비스 지원 지속 여부 · 재정착 이후 사회복지서비스 등의 지원 가능 여부 등
	돌봄시설	<ul style="list-style-type: none"> · 지역기반 사회복지 지원사업의 지속(일자리 유지 등) 가능 여부 · 재정착 방안 포함 여부, 재정착 비용 자체조달 가능 여부 등
	일반주거 세입자	<ul style="list-style-type: none"> · 저렴한 임대료로 입주할 수 있는 양호한 주거환경의 공공임대주택 공급여부 · 공사기간 중 근거리 임시이주주택 제공
	토지주, 가옥주	<ul style="list-style-type: none"> · (내부거주) 양호한 주거환경의 공공분양 공급 또는 공공임대주택 입주 · 공사기간 중 임시이주주택 지원 · 현금청산 시 적정 보상 여부 · 취·등록세, 양도세 등 세금부담 완화 · (외부거주) 적정 보상 여부, 세금부담 완화
	상인	<ul style="list-style-type: none"> · (상가임차인) 공공임대상가 공급 등 소득기반 유지, 적정 보상 여부 · (상가소유자) 적정 보상 여부
공공시행자		<ul style="list-style-type: none"> · 쪽방 거주자 등 원주민의 재정착, 주거안정 등을 고려한 사업계획 수립, 실행 가능한 개발 방안 마련 · 원주민의 다양한 사회·경제적 실태특성, 거주실태, 재정착 주택과 공공시설 등에 대한 소요, 공사기간 중 임시이주 소요 특성 등에 대한 면밀한 파악 · 소셜믹스 이슈 등을 고려한 신규단지 개발방안 등(단지계획·설계, 지역사회통합 전략 측면)
지자체	광역	<ul style="list-style-type: none"> · 쪽방 거주자 등 주거·이주대책 검토 대상자 범위, 현황 파악 · 관할 지역 내 활용 가능한 매입·전세임대주택 등 임시이주주택 확보 방안
	지자체	<ul style="list-style-type: none"> · 쪽방 거주자 돌봄서비스 공급체계 재편 방안 · 기존 돌봄서비스 기능 유지여부 및 신규 조성 공공임대단지 거점사회복지시설로의 통합 방안
중앙정부		<ul style="list-style-type: none"> · ①쪽방 거주자 등의 주거복지 제고, ②도심 신규주택 수요 대응(부동산시장 안정), ③도심 취약공간 정비 등 정책 목표 달성

- 통상 공공시행자인 공공개발자는 주어진 법·제기준과 현실적 제약 속에서 합리적인 대안을 모색하는 것이 관건임. 도심 쪽방촌 공공주택사업에서는 무엇보다 쪽방 거주자의 주거안정과 실질적 재정착을 고려한 계획 수립, 실행 가능한 개발 방안 마련이 급선무임.
- 사회·경제적 실태, 거주실태, 재정착 주택 및 공공시설 등에 대한 소요특성, 임시이주 소요특성 등에 대한 면밀한 진단 필요
- 대상지구에 따라 임시주거시설 조성, 인근 공공임대주택 재고 확보 등 임시이주대책 실행 여건 상이
- 지자체의 경우, 해당 사업 추진 과정에서 주거·이주대책 검토가 필요한 취약계층 대상 범위에 대한 기초적인 파악, 관할 지역내 주요 돌봄시설 현황과 개별 시설별 주요 역할 등에 대한 기초현황 파악 등이 필요함.

- 중앙정부는 포용도시 관점에서 쪽방 거주자의 주거안정과 주거복지제고, 도심 내 주택공급, 도심 취약공간 정비 등 세 가지 정책목표를 동시에 달성하는 것이 중요한 과제임. 하지만, 다차원적인 정책 목적을 균형적, 종합적으로 달성하기 위한 공공개발 관련 제도적 기반은 미비함.
- 쪽방 거주자 등 주거취약계층의 주거·생활안정의 보호·지원 관련 규정, 적용 기준 등 미비
- 취약계층 등 거주자의 삶과 지역사회에 미치는 직간접적인 영향평가, 부작용을 최소화하기 위한 대책 마련 및 이행 근거 미비 등

□ 쪽방촌 정비·개발 관련 제도적 기반여건 미비하며, 관련 연구도 상대적으로 미미

- 쪽방 거주자 등에 대한 사회적 관심은 '97년 IMF 경제위기 이후 노숙인 문제와 함께 증가함. 이후 지금까지 쪽방 거주자 주거문제와 사회지원 확대 필요성 등에 관한 다양한 연구가 이어져 왔지만 전면적 정비·개발방안에 대한 연구는 미미함.
- 쪽방촌과 쪽방 거주자 등에 대한 물리적·사회적·경제적·공동체적 특성, 돌봄지원조직 운영 특성 등에 관한 부분적 실태분석, 일부 사례분석 연구 등이 대다수
- 영등포 쪽방촌 공공주택사업은 공공이 주도하는 최초 선도사업으로서, 수용방식의 개발과정에서 쪽방 거주자의 주거안정, 재정착을 위한 제도적 기반에 관한 연구는 전무함.
- GB해제지역 등을 중심으로 도시 외곽에서 추진해온 공공주택사업과 도심 내 공공주택사업에서 발생 가능한 문제와 대응 과제는 판이하게 상이할 것으로 예상. 상이한 접근 방식 모색 필요
- LH에서 추진한 쪽방 관련 연구는 (구)대한주택공사 당시 연구 1건³⁾이 전부
- 다만 도시 취약계층 밀집지역에 대한 공공 수용방식의 주거환경개선사업이나 민간조합방식 재개발사업 관련 일부 연구들을 토대로 원주민의 주거안정을 위한 이주대책 근거 마련 등 도시정비법은 점진적으로 개선되어옴.
- 도시정비법 상 주거환경개선사업(공동주택건설방식)은 도시 내 노후 주거환경과 기반시설을 정비하기 위해 LH 등 공공시행자가 협의수용하여 전면 개발. 일면 공공주택사업과 유사한 측면이 있지만, 근거법과 추진절차는 매우 차이. 3차 국고지원사업 종료 이후 도시재생 국고지원사업 전개 과정에서 거의 중단
- 영등포지구, 대전지구 공공주택사업의 지구계획 수립에 앞서 완료한 일부 연구는 해당 지구의 임시이주 및 재정착 수요파악을 위한 예비조사성격의 연구임.
- '서울 영등포 공공주택사업 거주민 재정착 연구 완료(LH·한국도시연구소, 2020.08)' 및 2단계 연구 시행 중, '대전 동구 공공주택사업 거주민 재정착 연구 완료(LH·한국도시연구소, 2021.02)'

□ 영등포지구 선도사례를 토대로 쪽방촌 공공주택사업의 보완과제와 개선 방향 탐색 필요

- 영등포지구는 최초의 도심 쪽방촌 공공주택사업이자 가장 선두에 있는 사업으로서, 그간의 경과과정과 추진상황에 대해 이해관계자들의 귀추가 주목되고 있음. 뒤를 잇는 도심 쪽방촌 공공주택사업의

3) 1.3 선행연구 고찰 참고

시행착오를 최소화하고, 정책목적에 부합하여 보다 원활히 추진하기 위한 시사점, 착안점 등을 찾을 수 있을 것으로 기대하기 때문임.

- 영등포지구는 아직 지구계획 승인 신청 단계이지만, 영등포지구의 사례를 통해 쪽방 거주자 등 주거취약계층의 주거안정과 주거복지를 제고하기 위한 공공주택특별법 등 관련 제도의 보완방향과 개선 방향을 탐색하는 연구가 필요함.

2) 연구목적

- 이상의 연구 배경과 필요성 등을 토대로, 본 연구는 쪽방 거주자 등 주거취약계층의 재정착 제고 관점에서 도심 쪽방촌 공공주택사업의 현안을 실증분석하고, 보완 및 개선방향 도출 등을 연구목적으로 설정함.
- 세부 연구목적은 다음의 두 가지로 설정함.
- 첫째, 영등포지구 공공주택사업을 사례로, 쪽방 거주자의 재정착 실행 방안을 구체화하는 과정에서 드러난 주요 현안 진단 및 장애요인, 대응과제 등을 실증분석하여 도출함.
- 둘째, 쪽방 거주자 등 주거취약계층의 실질적 재정착을 제고하기 위한 보완 방향과 개선 방향 등을 도출함.

1.2 연구내용 및 연구방법

1) 연구내용

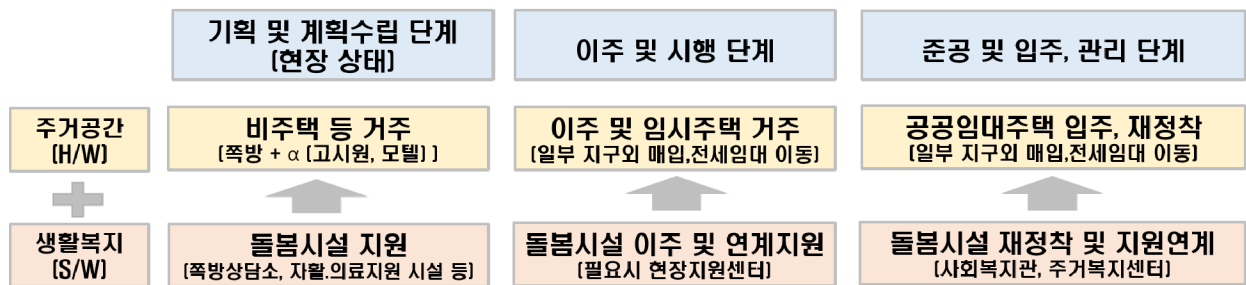
- 본 연구에서 사용하는 주요 용어의 개념과 연구내용은 다음과 같음.

(1) 주요 용어와 개념 정의

- (재정착) ‘재정착(resettlement)’은 사전적으로 ‘일정한 곳에 다시 자리를 잡아 붙박이로 있거나 머물러 삶’을 뜻함.⁴⁾
- 지금까지 도시개발영역에서 재정착의 개념은 주로 기성 시가지에서 추진되는 다양한 개발사업으로 철거되는 주택의 거주자들이 개발을 통해 새로 조성되는 주거단지로 재입주하여 삶을 이어감을 뜻하는 개념으로 사용되었음.
- 하지만, 영등포 쪽방촌, 대전 쪽방촌 등에 대한 공공주도의 공공주택사업은 그 추진 배경이 ‘주거복지 사각지대 문제 해소’와 ‘포용도시’ 관점의 정책사업이라는 점에서 물리적 공간 확보 이상의 개념으로 확대가 필요함.

4) 사회복지학사전에서는 ‘다른 지역으로 이동하여 새롭고 영구적인 주거지를 건설하는 것을 말한다’고 정의. 네이버 국어사전, 지식백과 참조

- 도시개발영역에서 재정착 개념은 주로 기성시가지 내 다양한 개발사업으로 철거되는 주택의 거주자들이 개발 이후 새로 조성되는 주거단지로 재입주하여 삶을 이어감을 뜻하는 개념으로 사용
- 영등포지구 공공주택사업에서 쪽방 거주자의 ‘재정착 제고’의 본질은 주거안정과 동시에 생활의 안정이며, 본 연구에서 재정착 제고의 개념은 두 가지 측면을 동시에 고려할 필요가 있음.
- 주거권 보호를 위한 국제규범 가이드라인에 따르면 주거권은 “단순히 물리적 차원의 주택의 개념을 넘어서 생활에 필요한 기본적인 서비스를 포함하는 개념(4장 1절 참조)⁵⁾
- 1)물리적 적정 주거공간(공공임대, Hard Ware) 공급, 2)생활복지서비스(여러 생활지원 복지서비스 프로그램, Soft Ware)의 지속적 연계 지원 등임(그림 1-2, 표 1-2 참조).
- 쪽방 거주자 등의 생활안정 측면에서 다양한 사회복지서비스를 제공해온 주요 돌봄서비스 지원시설들이 지구 내 함께 정착하여 기존 역할을 지속할 수 있는 방안의 실행이 관건



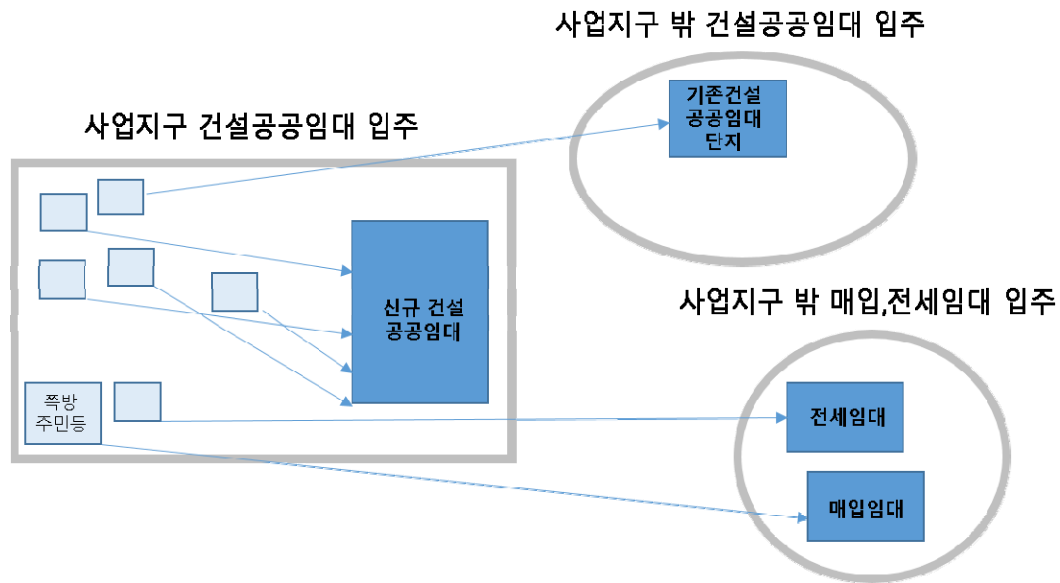
[그림 1-2] 쪽방촌 공공주택사업의 주거취약계층 재정착 요건

[표 1-2] 쪽방촌 공공주택사업의 재정착 제고 검토 방향

구분	주거안정 (적정 수준의 주거공간)	생활안정 (생활복지서비스)	비고(공공부문 대응 현안, 과제)
지구 내 재정착	신규 공공건설임대주택 공급	핵심 돌봄시설 재정착 공간 계획 및 재정착 방안 지원 등	•(공공시행자) 계획수립, 보상업무 단계 등에서 재정착, 임시이주 소요 파악 등
지구 외 재정착	•기존 공공건설임대주택, 매입·전세임대주택 등으로 주거이동 지원 •주거상향이동사업 연계 지원 등	주거이동지역 주변 주거복지센터, 생활복지관 등 생활지원서비스 연계 지원	•(공공시행자) 개별상담을 통한 희망 임대주택 파악, 관련 정보제공 및 알선, 이주, 거주자 실태관리, 임대주택 운영관리 등 주거복지 대응 업무 파악, 연계기관 등 •(지자체) 주거복지센터, 주민센터 업무 연계 방안 및 지원 등

- 물리적 적정 주거공간 공급 측면에서는, (쪽방 거주자 수요 반영) 공간적으로 사업지구 내 신규 건설 공공임대주택 공급 방안 이외 사업지구 밖으로의 주거이동, 즉 기존 건설공공임대단지나 매입·전세임대 등으로의 이주 정착 등을 포함함(그림 1-3 참조).

5) 쪽방촌 거주민들은 쪽방에 거주하면서 쪽방상담소 및 여러 돌봄시설의 사회복지지원 수혜를 통해 삶의 기반을 유지



[그림 1-3] 본 연구 재정착 개념의 공간적 범위

- (쪽방, 쪽방촌) 본 연구에서 쪽방, 쪽방촌의 용어는 선행연구와 보건복지부, 국토교통부 등 정책자료에 반영된 공통적 개념을 전제로 제한적으로 사용함(세부 내용은 2장 참조).

(2) 장별 주요 연구내용

□ 쪽방 현황과 지원정책사업 추진 동향(2장)

- 전국 쪽방 및 쪽방 거주자 현황
- 쪽방 거주자 관련 지원 법제, 정책사업 추진 동향
 - 노숙인자립지원법/ 서울시 영등포 쪽방촌 리모델링사업, 저렴쪽방사업, 비주택거주자 주거상향지원사업 등

□ 쪽방 등 도시 취약계층 밀집지역 공공개발 관련 법제 현황(3장)

- 공공주택특별법, 공공주택업무처리지침, 공공주택업무편람, 도시정비법, 토지보상법 등 중심 검토
- 주거취약계층 등의 주거·생활안정 보호·지원 대책 수립 관련 규정 등

□ 취약계층의 주거권리 보호를 위한 해외동향과 사례(4장)

- 도시빈민 등 취약계층의 주거권 보호를 위한 국제사회 동향과 제도 운영 사례 등 검토
- 일본의 쪽방촌 현황과 주요 사회복지제도의 운영 내용, 쪽방촌 이미지 개선과 지역 활력을 도모하기 위한 접근 방안의 특성 및 국내 시사점 등 검토

□ **쪽방촌 공공주택사업 추진 현황 및 재정착 대응 현황 실증분석(5장)**

- 영등포지구를 중심으로 기 추진 현황 및 경과 내용, 재정착 관련 주요 현안 및 대응 현황 검토
- 공공주택사업 추진과정 상 재정착 실행방안 구체화 과정의 현안, 장애요인 등을 진단, 대응과제 검토
 - 쪽방 거주자 등 주거취약계층의 주거·생활안정 보호·지원 관점에 초점(표 1-2, 그림 1-2 참조)
 - 대상지 실태조사, 계획수립, 보상, 임시이주, 주택건설, 준공 이후 입주자 관리 등 전 과정을 고려한 재정착 관점

□ **쪽방 거주자 재정착 보완 방향과 제도 개선 방향(6장)**

- 쪽방 거주자의 실질적 재정착을 유도하기 세부적인 전략과제와 보완 방향, 개선 방향 제언
- 주거취약계층 밀집지역에 대한 정비 접근 방향 및 단기, 중장기 제도 개선 방향 제언 등

2) 연구범위 및 연구방법

(1) 실증분석 대상 범위와 문제 인식의 초점

- 5장의 쪽방촌 공공주택사업의 재정착 대응 현황과 현안에 대한 실증분석 대상은 영등포지구를 대상으로 함.
 - 대전 동구, 서울 동자동 쪽방촌 일대에서도 공공주택사업을 추진 중이나, 각 지구별 사업추진 진척도, 민원 발생 여건에 따른 현장에서의 이해관계자 의견청취 한계점 등 고려
- 실증분석을 통한 현안 진단, 문제 인식의 초점은, 공공시행자 입장에서 도심 쪽방촌이라는 특수지역을 대상으로 하는 공공주택사업임을 감안하여, 쪽방 거주자 등 주거취약계층의 주거안정과 재정착 제고 관점에 두고자 함.
 - 현안 파악 정도에 따라 토지등소유자를 대상으로 하는 원활한 협의수용 관점에서 일부 개선 사항 검토
- 즉, 표 1-2, 그림 1-2에서 제시한 바와 같이, 1) 쪽방 거주자의 주거안정을 위한 재정착 주거공간과 2) 이주대책 마련, 생활안정을 위한 3) 기존 돌봄서비스의 생활복지서비스로의 지속 연계 관점에서 분석함.

(2) 연구방법

- 주요 연구방법은 선행연구와 정책보도자료, LH 관계 실무부서 내부자료 등 각종 문헌자료의 수집·분석, 외부 전문가 원고의뢰, 전문가 개별자문 및 자문회의, FGI 등임. 연구내용별 연구방법은 다음과 같음.
 - 각종 현황 분석을 위한 선행연구 등 문헌고찰, 정책보도자료, 법제처 법률 및 지침자료, 인터넷 포털 등재자료 등의 수집·분석
 - 취약계층의 주거권 보호를 위한 국제사회 동향과 일본 쪽방촌 개선 사례에 대한 외부 전문가 원고의뢰

- 쪽방촌 공공주택사업 현안 도출을 위한 관계자 자문(공공시행자, 쪽방상담소/돌봄시설 관계자, 학계전문가 등)
- 재정착 보완과제와 개선 방향 등에 대한 전문가 FGI, 자문회의, 실무부서 실용화협의회 개최 등

□ 쪽방 현황과 지원정책사업 추진 동향(2장)

- 전국 쪽방 및 쪽방 거주자 실태 관련 문헌자료, 인터넷 포털자료, 지자체 관리자료 등 수집, 분석
- 관계자 개별 자문 등
- 전국 쪽방 및 쪽방 거주자 실태 관련 문헌자료, 인터넷 포털자료, 지자체 관리자료 등 수집, 분석

□ 쪽방 등 도시 취약계층 밀집지역 공공개발 관련 법제 현황(3장)

- 법제처 주요 공공개발 관련 법률, 지침(공공주택특별법, 공공주택업무처리지침, 도시정비법, 토지보상법 등), LH 공공주택업무편람 등 관련 자료 수집·분석
- 관계자 개별 자문 등

□ 취약계층의 주거권리 보호를 위한 해외동향과 사례(4장)

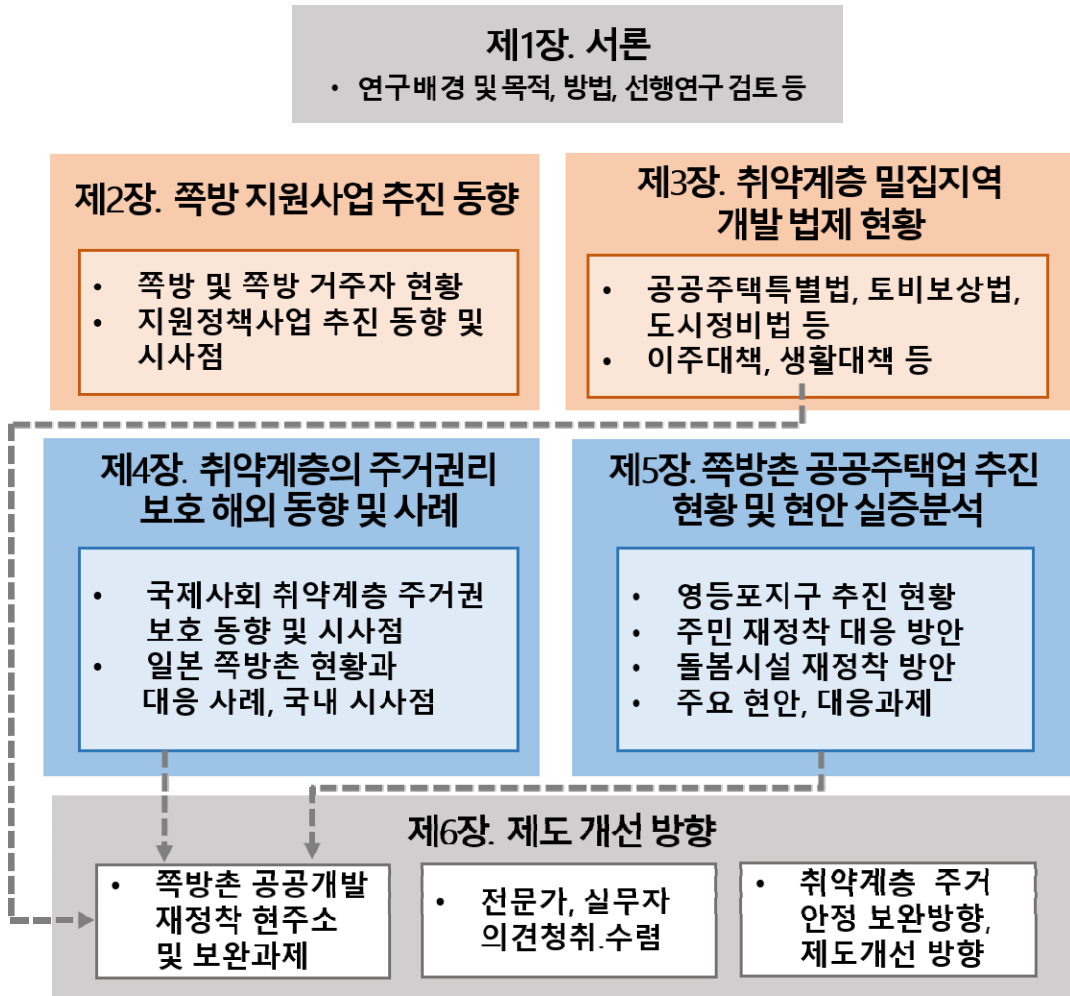
- 외부 전문가 원고의뢰 및 전체 보고서 구성 체계 고려하여 연구진이 일부 수정, 보완

□ 쪽방촌 공공주택사업 추진 현황 및 재정착 대응 현황 실증분석(5장)

- 영등포지구, 대전지구 공공주택사업 추진 관련 정책보도자료 및 일부 실무부서 내부자료, LH지역본부 용역연구보고서, 인터넷 포털자료 등 수집·분석
- LH 관계 실무부서 자문, 사업지구 쪽방상담소·돌봄시설 관계자 자문, 주거복지업무 관계자 자문, 쪽방 관련 학계·R&D 분야 전문가 자문 등

□ 쪽방 거주자 재정착 보완 방향과 제도 개선 방향(6장)

- 2, 3장을 통해 도출된 현안 종합 및 쪽방촌 공공주택사업의 취약계층 재정착을 위한 핵심사안 도출, 현재 관련 기준 등의 한계점 진단, 보완 방향 검토(1차)
- 쪽방 관련 학계·R&D분야/실무자/돌봄시설·주거복지센터 실무자 등 전문가 자문회의, 실용화협의회 등을 통해 보완과제 및 개선 사안 검토(2차)
- 전문가 FGI 등을 통해 세부 보완과제 및 개선 방향 제언 도출(최종)



[그림 1-4] 연구 진행 방향과 각 장별 주요 내용

1.3 선행연구 고찰

1) 선행연구 주요 내용

- 쪽방 거주자와 쪽방촌에 관한 연구는 '90년대 후반부터 현재까지 꾸준히 이어져 오고 있음. '97년 IMF 경제위기 이후 대도시 철도역 주변으로 노숙인이 급증하며, 이후 인근에 형성된 쪽방촌은 도시 빈곤층의 대표적인 취약 주거지로 주목받기 시작함.
- 도시성장 과정에서 빈곤계층의 밀집과 그에 따른 문제는 필연적으로 발생하며,⁶⁾ 빈곤계층에 대한 지원과 빈곤계층이 밀집한 지역에 대한 공간문제의 해소 필요성 또한 꾸준히 제기되어 옴.

6) 사회적 약자는 거주지역을 선택할 수 있는 실질적인 자율성이 낮아 불리한 지역의 생활여건에 노출되기 쉽고, 주류계층과의 주거지 분리, 공간적 배제 등으로 도시 일부 지역에 빈곤계층이 집중됨. 해당 지역의 사회적 자본과 기반시설의 취약성이 증가하여 사회적, 경제적 배제 현상이 심화되는 부정적 순환이 일어남. 국가균형발전위원회(2020), p.14 참조

- 선행연구 주제는 크게 네 가지로 구분할 수 있음.
 - 1) 쪽방 등 비주택 거처의 열악한 물리적 환경과 거주자의 사회·경제적 실태특성에 관한 연구
 - 2) 쪽방촌에서의 주민관계, 공동체 특성, 쪽방상담소 등 지원조직에 관한 연구
 - 3) 쪽방 등 불법주거와 인권문제, 국가 역할 등에 관한 관점을 제시하는 연구
 - 4) 쪽방 거주자의 주거복지 제고 및 취약지역 공공개발에 따른 재정착 제고 관련 연구 등

□ 쪽방 등 비주택 거처의 물리적 환경 실태와 거주자의 사회·경제적 특성 관련 연구

- 박영윤. 2020.04. “대구시민복지기준으로 본 쪽방 거주자의 생활실태에 관한 연구”. 「한국주거학회논문집」 한국주거학회. 제31권 제2호. pp.1-9
 - (연구목적 및 주요내용) 쪽방 거주자의 삶의 질을 향상시키기 위한 자료취득 목적으로 ‘대구시민복지 기준’ 5개 영역(소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육)으로 구분하여 쪽방 거주자의 생활실태를 파악
 - (시사점) 주거영역 중심으로 소득, 돌봄, 건강, 교육영역의 지원 및 대책 수립과 쪽방 거주자 역량을 강화하여 삶의 질 제고 필요
- 한소영 외. 2017.03. “쪽방거주의 지속에 내재된 주민들의 이중심리 분석”. 「서울도시연구」. 서울연구원. 제18권 제1호. pp.97-121
 - (연구목적 및 주요내용) 쪽방 거주자들이 열악한 쪽방 주거환경에도 불구하고 장기간 거주하는 지속 거주 이유, 배경을 고찰하고, 이를 반영하여 쪽방 관련 서비스와 지원 정책 방향성 제시
 - (시사점) 주거환경개선을 위한 리모델링사업 등 단편적 사업 한계 개선 필요하며, 현재 거처 중심의 주거지원 정책으로 변화 필요성 제기. 주거상향을 위한 이주지원사업은 이주지역에서의 적응 지원, 남아 있는 주민들의 이동에 대한 두려움 감소 필요
- 황세인. 2015.11. “쪽방거주자의 삶에 대한 질적 연구”. 「인문사회과학연구」. 부경대학교 인문사회과학연구소. 제16권 제4호. pp.405-438
 - (연구목적 및 주요내용) 쪽방 산재 지역 내 쪽방 거주자의 삶의 질적 특성을 분석함. 생계유지를 위한 절약, 시간때우기 가능한 장소를 찾아 전전함. 거주지를 쪽방촌, 쪽방지역으로 인식하기보다, 쪽방, 여인숙 등과 같은 건물로 인식
 - (시사점) 쪽방지역과 바깥의 경계가 모호한 분산형 쪽방지역의 경우, 일반 주거지역 내에서 살아가는 단신극빈층의 문제로 접근 필요. 쪽방상담소에 대한 인력, 예산, 시설 등의 지원 확충 필요. 쪽방거주자들의 자존감을 높이고 사회관계를 형성 할 수 있는 프로그램 개발 필요성 제기
- 유재득. 2014.12. “영등포 쪽방촌 거주자의 주거환경 특성에 관한 분석”. 「디자인융복합연구」. 디자인융복합학회. 제13권 제6호 pp.265-279
 - (연구목적 및 주요내용) 사회적 소외계층 및 주거취약계층에 대한 거주자의 특성 및 물리적 현황에 대한 분석, 주거취약계층을 위한 정책적·제도적 개선방안 모색

- (시사점) 쪽방촌은 소외된 최빈곤층이 선택할 수 있는 최후의 거주환경이나, 주민특성 상 열악한 거주 시설을 개선하기 위한 의지, 경제적 여력 부족. 철거 대상이 아니라 소외된 주민의 사회적 관심과 계획적 지원을 통한 단계적 개선 필요성 제기
- 김민진. 2010.10. “쪽방지역 주민의 생활실태와 빈곤의 재생산”. 「사회과학 담론과 정책」. 경북대학교 사회과학연구원. 제3권 제2호. pp.183-205
- (연구목적 및 주요내용) 대구시 쪽방 거주자의 주거특성과 생활실태를 파악하여 주거이동과 직업력에서 나타나는 공간적 특성을 분석하고, 빈곤의 재생산 과정과 빈곤의 심화 현상을 검증
- (시사점) 쪽방 거주자는 낮은 학력, 월 평균 소득 50만원 이하 저소득층 비중이 높음. 일용직, 단순노무, 노점상 등 직업 특성. 정부의 빈민대책은 사회구조적 모순과 빈민정책의 제도적 문제를 개선하고, 양질의 저렴한주택 확보, 주거이동 보장 등에 초점을 맞춰야 하는 필요성을 제기
- 권지성. 2008.11. “쪽방 거주자의 일상생활에 대한 문화기술지”. 「한국사회복지학」. 한국사회복지학회. 제60권 제4호. pp.131-156
- (연구목적 및 주요내용) 쪽방 거주자들의 일상생활을 이해하기 위해 참여관찰 및 쪽방 거주자들과 이해당사자들을 대상으로 심층면접을 실시하여 문화기술지 접근에 따른 분석
- (시사점) 주거빈곤 정책에 대한 재검토 필요. 쪽방상당소에 대한 사업비 지원 확대 시급. 지역사회복지실천의 차원에서 쪽방지역 주민들의 역량강화를 위한 개입 필요성 제기
- 한국도시연구소. 1999. 서울 도심 주변 쪽방지역 연구. 도시연구 제5호
- (연구목적 및 주요내용) 쪽방 정의. 서울 쪽방밀집지역 분포 현황 및 각 지역의 토지이용·건축물관리 현황. 문제점 파악
- (시사점) 도심 및 도심 주변 내부 시가지에서의 주거기능 쇠퇴 방지책 마련 및 물리적인 정비 외에 쪽방 거주자들의 실태조사를 통한 직·간접적인 지원대책 마련 필요성 제기
- 쪽방 공동체 특성, 쪽방상당소 등 지원조직 관련 연구
- 박영운. 2020.04. “쪽방복지서비스에 대한 쪽방활동가의 평가에 관한 연구”. 「한국주거학회논문집」 한국주거학회. 제31권 제2호. pp.23-31
- (연구목적 및 주요내용) 쪽방관련 시설의 종사자 및 자원봉사자, 쪽방활동가를 대상으로 현재 제공되고 있는 복지서비스를 평가. 쪽방 거주자와 복지서비스 연관성, 필요한 복지서비스 등을 파악
- (시사점) 복지서비스 연관성 및 필요성을 바탕으로 쪽방 거주자에게 우선 적용 필요한 복지서비스는 15개 항목으로, 주거영역(9개), 소득영역(4개), 건강영역(2개) 순으로 나타남.
- 서울연구원. 2018. 도시빈곤층의 공동체 형성 고찰-서울시 쪽방밀집지역 저렴쪽방 중심으로
- (연구목적 및 주요내용) 서울시 저렴쪽방사업을 중심으로 공동체 형성 고찰. 주거공동체를 통해 일상생활 가능한 사회구성원으로서 성장 가능한 힘을 경험할 수 있는지, 주거내 ‘공용공간’이 사회적 접촉과 관계를 만들어 낼 수 있는지에 대한 가능성을 진단함.

- (시사점) 디딤돌하우스는 주거비 지원을 넘어 주거공간에서 주민 스스로 공동체를 만들어가고 가치를 향상시킴으로써 주거복지 실현을 가능하게 만드는 모델로서 의의. 물리적 지원에서 사회적 지원으로 전환을 위해서는 자립을 만들어가는 공간의 정주성 보장 필요성을 강조
- 이현옥. 2013.06. “동자동 쪽방 주민의 생활경험과 주민관계에 관한 질적 연구”. 「한국지역사회복지학」. 한국지역사회복지학회. 제45권. pp.281-304
 - (연구목적 및 주요내용) 쪽방지역 주민들을 대상으로 쪽방 생활의 의미와 주민간의 관계, 쪽방 생활 유지에 미치는 영향 등을 분석하고. 이를 토대로 쪽방관련 정책적 함의를 제시함.
 - (시사점) 쪽방지역 정책은 쪽방 거주자들의 의견 고려 필요하며, 주민의사를 반영한 주거환경개선, 리모델링 등을 통한 임대형 숙박공간 확보 필요. 빈곤층의 주민관계강화 방안으로 주민 자치조직에 대한 지원·확대 필요성 제기
- 장민철. 2011. 쪽방상담소의 역할과 과제. 도시와 빈곤. pp.8-25
 - (연구목적 및 주요내용) 최저주거빈곤계층을 대상으로 주거 등 복지서비스를 지원하는 쪽방상담소의 역할과 과제를 진단하기 위해 쪽방밀집지역 중심의 쪽방상담소 필요성, 한계점 등을 분석함.
 - (시사점) 법적 지원 대상에 대한 구체적인 근거, 쪽방상담소의 시설설치 근거 마련 필요. 쪽방지역의 범위를 넘어 여관, 여인숙 등 조사 범위와 복지서비스 제공 범위 확대 필요. 주거취약계층에 대한 지원체계를 개선하여 공공과 민간의 전달체계들이 상호 연계·협력하는 모델 발굴 필요
- 김선희. 2001. 쪽방거주자의 사회적 지지와 자기효능감 간의 관계 연구. 가톨릭대 석사논문
 - (연구목적 및 주요내용) 남대문로5가동, 영등포1,2동, 돈의동 쪽방거주자들을 중심으로 생활실태와 사회적지지, 사회적 지지와 자기효능감과의 관계를 분석함. 쪽방거주자에 대한 사회복지적 개입에 관한 기초적 근거 자료 제공
 - (시사점) 쪽방거주자의 단편적인 물질적 지원과 제공은 자기효능감을 낮추게 될 수 있음. 물질적 제공과 함께 체계적인 자활프로그램의 동시 지원 필요성 제기
- 쪽방 등 불법주거와 인권, 국가 역할 등에 관한 관점을 제시하는 연구
 - 국가균형발전위원회. 2020.05. 포용적 균형발전을 위한 지역사회영향평가 도입방안 연구
 - (연구목적 및 주요내용) 국가균형발전의 ‘포용’ 가치 실현 측면에서 지역사회영향평가의 의의와 필요성을 검토하고, 국내·외 관련 평가제도의 사례에 대한 고찰을 통해 최종적으로 제도 도입을 위한 구체적인 제도를 설계하고 제도화 및 운용을 위한 방안 제시
 - (시사점) 지역사회영향평가의 의의에 대한 공감대를 형성하고 수용성을 증진시키기 위해서는 제도가 단계적으로 확대 적용되어야 하는데, 두 가지 정책적인 방안으로 LH법 및 균특법 개정과 「지역사회영향평가 지원사업」 시행을 제안함.
 - 성북구청·한국도시연구소. 2018.02. 성북구 주택재개발정비사업 인권영향평가 시범 실시 연구
 - (연구목적 및 주요내용) 개발 사업 추진에 대한 서로 다른 이해관계를 가진 주민들(토지등소유자, 주

거세입자, 상가세입자 등)의 인권에 미칠 영향 분석 및 사회적 약자의 사회·경제적 특성과 개발이 인권에 미치는 영향을 조사해 주민 재정착 방안이 포함된 개발 계획 수립의 기반 마련

- (시사점) 기존 주거지의 전면 철거 후 아파트 신축 방식에 의한 주택재개발사업은 주거 및 영업 안정성 침해, 주거비 부담 상승 등의 측면에서 인권 침해한다는 지적 제기 및 사회적 약자에 해당하는 주민들의 인권에 미칠 수 있는 부정적 영향은 우려할만한 수준으로 판단됨. 이 연구에서는 재개발사업에서의 인권 보장을 위한 법률개정안을 제시함.
- 이선화·김수현. 2013.12. “대도시의 새로운 불법(편법)주거를 어떻게 볼 것인가?”. 「서울도시연구」. 서울연구원. 제14권 제4호. pp.105-125
- (연구목적 및 주요내용) 선진국에서 등장, 확산 중인 불법주거 상황 진단 및 정부 태도를 관찰하여 그 배경을 이루는 정부 정책의 이중성 확인. 이를 통해 서울의 새로운 불법 주거가 갖는 성격을 규명하고 대응 원칙을 제안
- (시사점) 서울의 경우 단기적으로는 재난방지 차원에서 대응하되, 장기적으로 임대시장 상황과 주거복지 정책 효과를 고려하면서 ‘직접 규제’와 ‘간접 퇴출’ 정책의 혼용 필요. 공공임대 주택 공급, 임대료 보조 등 주거복지 수준, 저렴주택 재고, 임대시장 상황 등을 감안한 단계별 전략 구상 필요
- 김수현. 2011.02. “무허가 정착지 정책과 국가 역할”. 「주택연구」 한국주택학회. 제19권 제1호 pp.35-61
- (연구목적 및 주요내용) 무허가 정착지의 발생과 확산, 개량 및 개발 관련 논리와 쟁점 검토
- (시사점) 무허가 정착지 정책은 저렴주거지를 제공하는 가운데, 도시빈곤층의 사회불안을 방지, 포섭하려는 측면인 국가의 정당한 기능, 그리고 무허가 정착지 자체가 도시공간 개발 대상이 되는 자본 축적지원 기능이 복합적으로 작용함을 제시
- 국가인권위원회. 2009. 비주택 거주민 인권상황 실태조사 연구용역보고서
- (연구목적 및 주요내용) 비주택 거주민 실태와 주거권을 포함하는 인권 현황 파악, 비주택 거주민의 인권을 실현할 수 있는 제도적 대안 제시
- (시사점) 광의의 홈리스 집단, 주거실태조사 등을 통하여 우선 대응 필요한 집단 규모, 현황 파악 필요성 제기. 공공임대주택을 통한 주거지원사업 개선, 비주택 밀집지역 재생 방안 및 비주택 유형별 개선 방향 제언
- 이소정. 2006. “판자촌에서 쪽방까지. 사회복지연구”. 「사회복지연구」. 한국사회복지연구회. 제29권. pp.167-208
- (연구목적 및 주요내용) 1960년대 이후 현재까지 빈곤층 주거지의 변화과정과 특성 분석
- (시사점) 빈곤층 주거지의 변화과정은 도시발달 과정에서 개발되거나 해체되는 진화주의적 과정이 아니라 거시적인 정치적·경제적 구조변화를 내재하는 현상. 90년대 이후 빈곤층 주거지의 위상과 기능은 다른 양상으로 재정립. 국가와 자본의 ‘착취’ 대상에서 ‘배제’ 대상으로 변화되었음을 제시

□ 쪽방 등 비주택 거주자의 주거복지 제고 및 공공개발의 재정착 제고 관련 연구

- 김일현. 2021.03.11. “‘20년 비주택거주자 주거상향사업 성과와 과제’. 「코로나-19 주거위기가구지원을 위한 정책 토론회」. 제60회 주거복지포럼
 - (주요내용) ‘2020년 비주택 거주자 주거상향 지원사업’의 성과를 평가. 전국 11개 광역·기초지자체를 선정, 비주택 거주민의 주거 상향을 위해 기존 주거지를 양질의 주거지로 개선하는 지원사업 시행
 - (시사점) 임차인 권리에 대한 관심 제고, 지역주민으로서의 자존감 상승 등 긍정효과 평가. 반면, 주택의 유지관리, 임대료 납부 등 주거비용 증가 우려 사항 발생. 지속사업을 위한 예산 확보 및 전국 단위 관리 시스템 구축 필요성 제기
- 박재영. 2021.03.11. “비주택 거주자 주거상향 현장 활동으로 본 개선과제”. 「코로나-19 주거위기가구지원을 위한 정책 토론회」. 제60회 주거복지포럼
 - (주요내용) ‘2020년 비주택 거주자 주거상향 지원사업’ 수행 과정의 현장 활동 경험 사례를 통해 실질적 효과 분석 및 개선 방향 점검
 - (시사점) 주거상향으로 심리적 문제 해방 등 삶의 질 향상. 비주택 주거상향 사업을 위한 예산 추가 확보 시급하며 사업의 전국 확산 필요성 제기
- 한국토지주택공사·한국도시연구소. 2020. 서울 영등포 공공주택사업 거주민 재정착 방안 연구
 - (연구목적 및 주요내용) 영등포 공공주택지구 거주민의 주거권 보장을 위해 사업 추진 단계 초기에 쪽방 등 거주민의 주거실태 조사, 임시이주 및 재정착 대책 방안 제시, 공공주택사업에서의 인권영향 평가 필요성 제시
 - (시사점) 영등포 쪽방 거주자 등 취약계층 주거권 보호에 초점을 맞춘 사전 영향평가 성격의 연구로서, 정책 목표에 부합하여 쪽방 등 거주민들의 이주 및 재정착 소요를 파악하고, 이를 공공주택사업 계획수립 단계의 근거자료로 활용. 공공개발로 인한 부정적 영향 예방 및 긍정적 영향 제고
- 서종균. 2013. 비주택 거주가구 주거지원 방안 마련을 위한 연구. 도시와 빈곤. pp.126-163
 - (연구목적 및 주요내용) 비주택의 주거상황 실태조사를 통해 비주택 주거환경 및 거주자 특성 등을 파악하고, 비주택에서 나타나는 주거문제를 완화할 수 있는 정책 대안 고안
 - (시사점) 주거용으로 임대되는 거처에 대해 최소한의 거주환경을 제공하기 위한 주거안전기준 실현 방안, 기준 이하 거처의 환경 개선 방안, 거주자에 대한 사회·경제적 지원 방안, 비주택 개량을 통한 지원주택 공급 시범사업 추진 방안 등을 제언
- 대한주택공사. 2005. 쪽방 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구
 - (연구목적 및 주요내용) 쪽방 정의, 형성과정, 구조 특성, 지역별 현황 등 기초적 실태를 분석. 쪽방 거주자 생활실태(가구주 특성, 건강·의료·식생활, 근로활동, 경제상태, 가족·이웃관계), 주거소요(주거이동, 임대료, 주거만족도, 공공임대 소요 등), 정부지원정책 및 민간지원활동 분석, 쪽방 거주자를 위한 주거소요 충족 기본 방향 등을 제시

- (시사점) 쪽방 거주자의 주거소요 충족을 위한 기본 방향을 제시하고, 쪽방 관련 시범사업으로서 기존 주택 매입임대사업 활용 방안 등을 제안함.

2) 본 연구의 차별성

- 대부분의 선행연구들은 쪽방이 법률 기준에 부적합한 불법 무허가 건축물이지만, 도시빈곤층의 노숙과 일상생활 진입의 경계선에 있는 최전방의 주거형태로서 최후의 주거권을 보장하는 순기능을 인정함.
- 따라서 사전에 현실적인 이주대안 마련 없이 전면적인 (철거)개발을 지양해야 하며, 거주자의 주거안정을 위한 직·간접적인 다양한 지원과 해결방안의 필요성을 강조함.
- 정부의 빈민대책에서 양질의 저렴주택 확보, 주거이동 보장 등을 강조하고(김민진, 2010), 단계적 대응방안으로서 비주택 거주가구에게 최소한의 거주환경을 제공하기 위한 비주택 개량을 통한 지원주택 공급 시범사업 추진 방안을 제안하기도 함(서종균, 2013).
- 열악한 환경개선이 무엇보다 시급하지만, 거주자의 실질적인 삶의 질을 개선하기 위해서는 사회적·경제적 특성, 공동체 특성 등을 면밀히 고려하여 현 거주 중심의 지원 정책 시행이 필요하며(한소영 외, 2017), 주거지원과 더불어 최소한의 독립적 생활이 가능한 복지서비스의 병행 지원 등을 강조하기도 함(대한주택공사, 2005).
- '90년대 후반부터 지금까지 이어져온 다양한 연구들은 쪽방과 쪽방 거주자의 삶의 질을 개선하기 위한 부분적이고 간헐적인 정책사업 실행의 근간이 되었으며, 오늘 날 '先이주 후순환형' 영등포쪽방촌 공공주택사업 추진 등으로 이어졌다는 점에서 의의가 큼.
- 최근 연구인 LH·한국도시연구소(2020)는 쪽방촌 주민 등 취약계층의 주거권 보호에 초점을 맞춘 연구이지만, 영등포 일대 쪽방 거주자의 이주 및 재정착 소요 파악 등이 주된 목적으로 영등포지구 공공주택사업의 실행계획 준비 이전의 사전 영향평가 성격의 연구임.
- 본 연구는 현재 진행 중인 영등포지구 공공주택사업을 중심으로, 관련 법제 하에서 쪽방 거주자의 재정착 실행방안을 마련하는 과정에서 드러나 현안과 장애요인 등을 분석하고, 공공시행자로서 대응과제를 도출하며, 실질적 재정착을 위한 보완 방향과 제도 개선 방향을 찾기 위한 연구로서 차이가 있음.

제 2 장

쪽방 현황과 지원정책사업 추진 동향

L
A
N
D
H
O
U
S
I
N
G
I
N
I
T
I
A
T
I
V
E

&

2. 쪽방 현황과 지원정책사업 추진 동향

2.1 쪽방 현황

1) ‘쪽방’의 정의

- 도시빈곤계층의 주거복지 영역에서 ‘쪽방’, ‘쪽방 거주자’ 등의 용어가 등장한지는 오래되었지만, 아직까지 법과 제도, 정책사업 등을 통해 공식화된 정의는 없음.
- 사전적으로 ‘쪽방’은 “방을 여러 개의 작은 크기로 나누어서 한두 사람 들어갈 크기로 만들어 놓은 방, 보통 3㎡ 전후의 작은 방으로 보증금 없이 월세로 운영되는 것이 일반적이다”⁷⁾라고 정의
- ‘쪽방촌’은 “한두 사람이 들어갈 크기의 매우 좁은 방에서 기거하는 사람들이 모여 사는 곳”으로 정의
- 중앙정부 차원에서는 보건복지부(2000)가 처음으로 “도심 인근이나 역 근처에 위치하여 1명이 잘 수 있는 공간을 제공하는 단신생활자용 유료 숙박시설”로 정의함⁸⁾. 입지와 면적규모, 숙박시설이라는 주거 성격을 강조함.
- 2001년부터 보건복지부로부터 쪽방 거주자의 복지서비스 공급 지원 역할을 맡고 있는 쪽방상담소는⁹⁾ 쪽방의 입지와 크기, 비용, 시설특성, 거주자의 사회·경제적 특성 등을 반영한 쪽방 개념을 제안함(표 2-1 참조).
- 각 쪽방상담소별 쪽방의 개념 정의가 상이하나, 1평 정도 크기, 단신자용 저렴 공간, 열악한 주거환경, 불법(혹은 편법)이 낳은 공간 등으로 개념화. 물리적 특성 이외에 쪽방을 주로 이용하는 거주자의 사회·경제적 특성을 동시에 반영
- 이후 전국쪽방상담소협의회(2009)는 지역별 쪽방상담소를 통해 파악된 쪽방의 공통적 특성을 토대로 쪽방을 다음과 같이 정의함(장민철, 2011).

“전국 최저주거기준 미만의 주택 이외의 거처로서, 보증금 없이 일세·월세·사글세를 지불하는 부대시설(세면·취사·화장실 등)이 없는 방으로서 단신·가족, 취약·주거 불안계층이 거주하며, 수급권자나 비정기적인 일자리와 건설일용직과 같은 이직이 강하며 고용이 불안정한 직종에 종사하는 사람들이 이용하는 저렴한 주거 공간”

7) 국립국어원 교준국어대사전

8) 유재득 외(2014), p.268

9) 1999년 12월 대통령 지시로 주무부처인 보건복지부가 2001년 2월 전국 9개 지역에 쪽방상담소를 설치함. 보건복지부 보도자료(2001.02.26) ‘쪽방상담소 전국 9개소 설치·운영’ 참조. 2021년 현재 전국 10개 지역에 쪽방상담소가 설치·운영 중임.

[표 2-1] 쪽방상당소에 의한 쪽방 개념

기관명	개념 정의
남대문 쪽방상당소(2000)	남대문로 5가에 있는 쪽방밀집지역(남대문경찰서 뒤쪽과 연세빌딩 뒤쪽)에 0.5~2평 크기의 방이며 1960년대 노후건물을 현재 0.5~2평의 쪽방으로 개조되어 쪽방이 다수인 건물은 한 건물 당 평균 40개 이상이 있으며, 일일노동자 등 최저소득층의 사람들이 일·월세(월세 18~24만원, 일세 7~8천원)로 생활주거지이다.
인천 쪽방상당소(2003)	주거형태가 방 1개, <u>임시 통로에 간이 부엌을 설치하거나, 공동화장실과 공동세면장을 사용하는 곳은 쪽방의 범주에 넣었습니다.</u> 또한 재래식 여인숙에서 거의 한 사람만 잘 수 있는 장기 셋방을 얻어 사는 곳도 쪽방의 범주에 넣었습니다. 임대인 경우, 거의 보증금이 없거나 50만원~100만원 수준에 해당되고 월세 15만원 내외, 또는 일세로 1만원 수준의 방을 사용하는 이들 모두를 보호대상으로 하여, 쪽방 지역에 쪽방 2칸을 내어 <u>공동세면장이나 목욕시설 등을 갖추게 되었습니다.</u>
대전 쪽방상당소(2005)	<u>최저주거기준 미만의 보증금 없이 일세·월세를 지불하는 부대시설(세면·취사·화장실 등)이 없는 방으로서 단신·가족단위로 기거를 하며 직업이 없거나 비정규직과 같은 이직이 강한 직종에 종사하는 사람들이 이용하는 저렴한 주거 공간</u>
대구 쪽방상당소(2001)	일세 혹은 월세의 형태로 운영되면서, <u>개별취사, 세면, 용변등의 기초적인 부대시설이 없는 방에, 독신 혹은 가족단위로, 일용직 등과 같이 이동이 강한 직업에 종사하는 사람들이 이용하는 저렴한 거주 공간</u>
부산동구·진구 쪽방상당소(2000)	넓고 오래된 여관이나 여인숙 등이 보증금 없이 일세(6천원~1만원 미만) 또는 월세(9~15만원 이하)의 형태로 임대하는 방을 말하며 건설일용이나 낱품팔이로 생계를 유지하는 단신 생활자나 독거노인, 노숙경험자들이 주로 이용하고 있다. 시설이 낡아 일반인 상대의 일일 영업을 하지 않으며 <u>공동화장실과 공동세면장을 사용한다.</u>

출처 : 장민철(2011) 참조

- 쪽방의 실태 특성 등에 관한 연구에서 서울연구원(2002)은 “통상 여러 개로 쪼개진 좁은 방을 의미. 0.5~1평 정도의 작은 방, 보증금 없이 일세나 월세로 운영되는 무허가 숙박시설, 대체로 불안정하고 이동성이 강한 직업을 가진 도시 최빈곤층 독신가구나 고령가구, 장애인 등이 살고 있는 곳”으로 정의하기도 함.
- 서울연구원(2018)의 “도시빈곤층이 노숙과 일상생활의 진입의 경계선에 있는 최전방의 주거”(p.3)와 같이 주요 이용계층과 이들에게 쪽방의 역할, 의미 등으로 정의되기도 함.
- 보건복지부 외(2017)은 쪽방에 대한 초기부터 최근까지의 다양한 논의와 쪽방실태 특성 변화, 공통적 특성 등을 반영하여 표 2-2와 같이 정의함.
- 국토교통부에 의한 쪽방 개념의 근거는 비교적 최근에 확인 가능함.¹⁰⁾ 영등포쪽방촌 공공개발 추진계획 보도자료(2020.01.20) 등을 통해 ‘쪽방’에 대한 국토부 차원의 정의를 확인할 수 있는데, 보건복지부(2017)와 대동소이함을 알 수 있음(표 2-2 참조).
- ‘쪽방’ 문제는 주거복지 사각지대에 놓인 쪽방 ‘주민’의 문제로 인식하고, 보건복지부를 중심으로 사람 중심의 복지서비스 지원 정책을 전개해온 특성에서 일부 비롯

10) “법적·정책적 정의가 공식화되어 있지 않아 별도의 거처 유형으로 분류하기 어려운데, 지역에 따라 여관·여인숙이나 고시원을 포함하기도 하며, 판자촌 밀집 지역을 쪽방촌이라 일컫는다”(국토부, 2018), LH·한국도시연구소(2020), p.9 참조

- 국토부는 건축법이나 도시계획법 등 일정 기준을 충족하는 합법적 건축과 도시공간 영역을 다루는 물리적 개발사업 관련 정책 중심으로 대응¹¹⁾
- 본 연구는 단순 집약적이고, 연구시점에서 쪽방의 주요 공통특성을 반영하는 보건복지부 외(2017) 및 국토교통부(2020)의 개념을 근거로 표 2-2와 같이 정의하고자 함.
- 쪽방촌마다 형성 배경과 특성 상이. 오랜 시간이 경과하면서 변화하고, 개발압력과 쪽방 수요변화 등에 따라 지속적인 변화 예상. 연구시점에서 주요 공통 특성을 반영한 개념을 채택 적용
- 쪽방상담소와 같이 거주자의 사회·경제적 특성을 구체화하진 않았지만, 임대료 지급 방식과 거주공간 크기, 주거시설의 취약성만으로도 이곳을 선택할 수밖에 없는 사회·경제적 취약성 반영

[표 2-2] 쪽방의 주요 정의와 개념

구분	쪽방 정의 또는 개념	비고
중앙정부	·(2000) 도심 인근이나 역 근처에 위치하여 1명이 잘 수 있는 공간을 제공하는 단신생활자용 유료 숙박시설	유재득 외(2014)
	·(2017) 일정한 보증금 없이 월세 또는 일세를 지불하는 0.5~2평 내외의 면적으로 취사실·세면실·화장실 등이 적절하게 갖추어지지 않은 주거공간	보건복지부·한국보건사회연구원(2017)
국토교통부	·(2018) 법적·정책적 정의가 공식화되어 있지 않아 별도의 거처 유형으로 분류하기 어려운데, 지역에 따라 여관·여인숙이나 고시원을 포함하기도 하며, 판자촌 밀집 지역을 쪽방촌이라 일컫음	LH·한국도시연구소(2020)
	·(2020) 6.6㎡ 이내로, 부엌, 화장실 등이 제대로 갖춰지지 않은 최저주거기준에 미달하는 곳으로 세입자는 보증금 없이 월세(또는 일세)로 지불	영등포지구 공공주택 사업 추진 보도자료(2020.01.20)
전국쪽방상담소협의회	·(2009) 전국 최저주거기준 미만의 주택 이외의 거처로서, 보증금 없이 일세·월세·사글세를 지불하는 부대시설(세면·취사·화장실 등)이 없는 방으로서 단신·가족, 취약·주거 불안계층이 거주하며, 수급권자나 비정기적인 일자리와 건설일용직과 같은 이직이 강하며 고용이 불안정한 직종에 종사하는 사람들이 이용하는 저렴한 주거 공간	장민철(2011)
쪽방(주민) 실태조사 관련 대표 연구	·(2002)통상 여러 개로 쪼개진 좁은 방을 의미. 0.5~1평 정도의 작은 방, 보증금 없이 일세나 월세로 운영되는 무허가 숙박시설, 대체로 불안정하고 이동성이 강한 직업을 가진 도시 최빈곤층 독신가구나 고령가구, 장애인 등이 살고 있는 곳	서울연구원(2002)
	·(2014) 도시 최빈곤층이 거주하는 약 0.5평~1평 규모의 작은 방으로 보증금 없이 일세나 월세로 지불하는 무허가 숙박시설	유재득 외(2014)

📌 본 연구의 '쪽방' 정의 [보건복지부(2017) + 국토부(2020)]
 “보증금 없이 월세 또는 일세를 지불하는 6.6㎡ 내외의 면적으로, 부엌·세면실·화장실 등이 제대로 갖춰지지 않은 최저주거기준에 미달하는 주거공간”

11) 판자촌 등 도시 빈곤층 밀집지역에 대한 접근방식은 공공시행자를 중심으로 도시정비법에 의한 공동주택건설방식의 주거환경개선사업을 추진함.

- 한편, 일반적으로 ‘쪽방촌’, ‘쪽방밀집지역’ 등은 앞서 정의한 ‘쪽방’이 밀집된 지역을 뜻함. 실무적으로는 노숙인복지법 상 노숙인시설로서 쪽방 거주자에게 사회복지서비스를 제공하는 ‘쪽방상담소’가 설치된 전국 10곳을 지칭함.
- 서울시는 쪽방이 밀집되어 있는 5개 지역을 ‘서울시 5대 쪽방밀집지역’으로 규정(서울연구원, 2018). 서울시 내 쪽방상담소가 설치된 5곳의 쪽방촌을 의미. 즉 쪽방상담소가 설치된 쪽방촌을 쪽방밀집지역으로 간주 가능
- 본 연구에서 쪽방촌 및 쪽방, 쪽방 거주자 현황 등은 상기한 전국 10곳의 쪽방촌상담소 설치 지역을 기준으로 분석함.
- 쪽방 현황은 전국 10곳의 각 쪽방상담소에 등록된 ‘쪽방 거주자’의 거처를 대상으로 집계
- 다만 본 연구는 연구결과의 향후 활용성 측면이나, 실질적으로 쪽방과 유사한 기능을 하는 고시원, 모텔, 여인숙 등 비주택 주거시설이 밀집한 지역 등을 포함하는 광의적 개념의 논의가 필요한 경우, ‘쪽방밀집지역’으로 표기함.
- 쪽방 이외 고시원, 모텔, 여인숙 등 최저주거기준 이하의 비주택 주거시설들은 도시주거취약계층¹²⁾이 선택할 수 있는 최후의 거처. 지역마다 밀집정도의 차이가 있지만, 대도시 도심이나 지방 중소도시 원도심 등에 산재 분포
- 본 연구를 통해 도출하는 제도 개선 방향 등은 전국 10곳 쪽방촌 이외 쪽방밀집지역에 대해서도 확대 적용 가능한 관점 고려

☞ 본 연구의 ‘쪽방촌’, ‘쪽방밀집지역’ 정의

(쪽방촌) “쪽방 거주자에게 사회복지서비스를 제공하는 ‘쪽방상담소’가 설치된 전국 10곳”
 → 현재 실무적으로 적용되는 협의적 관점의 정의
 (쪽방밀집지역) “쪽방과 이외 유사기능을 하는 고시원, 모텔, 여인숙 등 비주택 주거시설이 밀집한 지역”
 → 10곳의 쪽방촌 이외 쪽방 등이 산재 분포하는 지역을 고려한 광의적 관점의 정의

2) 쪽방, 쪽방촌의 형성과 변천

- 쪽방, 쪽방촌 등에 대한 논의는 ‘97년 IMF 경제위기 이후 대도시 철도역을 중심으로 노숙인¹³⁾이 증가하면서 인근에 도시 최빈곤계층이 머무는 주거공간으로서 쪽방에 대한 사회적 관심과 함께 시작됨 (서울연구원, 2018).

12) 국토부의 ‘주거취약계층 주거상향지원사업’(‘20.11월 공모가이드라인)에서 ‘주거취약계층’은 쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐하우스, 노숙인 시설, 컨테이너, 움막, PC·만화방 등 비주택 거주자를 지칭함. 즉, 쪽방 이외에 고시원, 여인숙, 비닐하우스 등 비주택 거주자를 최소한의 주거복지를 위해 공공의 보호와 지원이 필요한 대상으로 하고 있음을 착안함.

13) 노숙인은 IMF 경제위기 발생 이전 부랑이라는 용어로 통용됨. 이들은 항상 존재했지만 사회복지 대상자들 중에서도 가려져있다가 IMF 이후 사회적으로 가시화되기 시작함(보건복지부, 2015, p.6)

- 이보다 앞서 해방과 6.25를 거치며 전란을 피해 피난한 실향민들이 서울에 정착하는 과정에서 나무판자로 만든 하코방이라 불리는 판자촌이 형성되었는데, 이를 쪽방의 기원으로 보기도 함(유재득, 2014, p.268)¹⁴⁾
- 쪽방은 다수의 연구물이나 노숙인지원사업의 성과를 통해 도시빈민의 주거상실에 대한 마지노선으로서, 그리고 주거상실 이후 지역사회에 재정착하는데 있어 발판으로서 기능하고 있음을 확인할 수 있음(김선미, 성대사회복지연구소·노숙인인권공동실천단, 쪽방 등 저렴거처에 대한 지역재생적 단초, 한국도시연구소 주거복지컨퍼런스).
- 하지만 근대화 초기부터 형성된 도시 내 쪽방이나 노후·불량주거지는 도시재개발법 제정('72년) 이후 현재까지 건설사와 조합이 주도하는 합동재개발사업을 통해 대부분 고층아파트단지로 변화됨.
- 민간주도의 재개발 확산 과정에서 배제된 달동네와 판자촌과 같은 한계지역은 열악한 환경이지만 빈곤계층이 저렴한 비용으로 거주할 수 있는 주거공간으로서 자리매김 해옴. 이후 공공시행자가 시행하는 도시정비법¹⁵⁾ 상 주거환경개선사업(전면수용·철거 공동주택건설방식)을 통해 공동주택단지로 정비됨.
- 특히 2001~2013년까지의 1, 2단계 국고지원사업을 통해 전국 482개 지구의 주거환경개선사업을 추진, 도시의 노후한 주거환경을 정비해옴(김주진 외, 2017). 이후 해당 국고지원예산이 도시재생부문 지원으로 전환되면서, 국고지원 주거환경개선사업은 거의 종료됨.
 - 주거환경개선사업은 지방 광역시, 중소도시의 노후불량주거지를 중심으로 도로, 공원, 주차장 등 주요 기반시설의 확충·정비 등 물리적 주거환경의 정비·개선 효과 가시화(김주진 외, 2017)
 - 현재 도심의 노후 주거환경을 개선, 정비하기 위한 국고지원사업은 도시재생법에 의한 도시재생사업(우리동네살리기형, 주거지지원형)으로 추진
- 민간과 공공에 의한 정비사업 등으로 도시지역 내 노후불량주거지가 사라지면서, 빈곤계층이 선택할 수 있는 주거공간은 도심 주변에 분산된 집단 형태로 나타나게 됨. 대표적인 것이 쪽방촌임. 일용 노동자 수요와 맞물려 도심 철도역 등을 중심으로 형성됨(최지훈, 1999).
- 특히 IMF 경제위기 이후 실업자가 대거 증가하면서 노숙인이 크게 증가하였는데, 노숙인들이 불안정한 일자리, 수입여건에 따라 쉽게 옮겨 다니는 거처로서 쪽방을 선택하면서 쪽방이 밀집된 쪽방촌이 형성됨(유재득, 2014, p.268).
 - 쪽방은 “도시빈곤층이 노숙과 일상생활의 진입의 경계선에 있는 최전방의 주거”(서울연구원, 2018, p.3)
- 지역별로 쪽방촌의 형성 배경과 특징에 다소 차이가 있지만, 공통적으로는 도시 내 낙후된 주거시설의 밀집지역이라는 점임. 이런 맥락에서 쪽방은 주거빈곤의 한 형태로서 나타나지만, 도심공간의 물리적 쇠퇴에 따른 현상이라고도 할 수 있음(최지훈 외, 1999).
- 때문에 쪽방촌 문제를 해결하기 위해서는 쇠퇴한 도심 공간의 물리적 정비와 함께 쪽방 거주자들에게

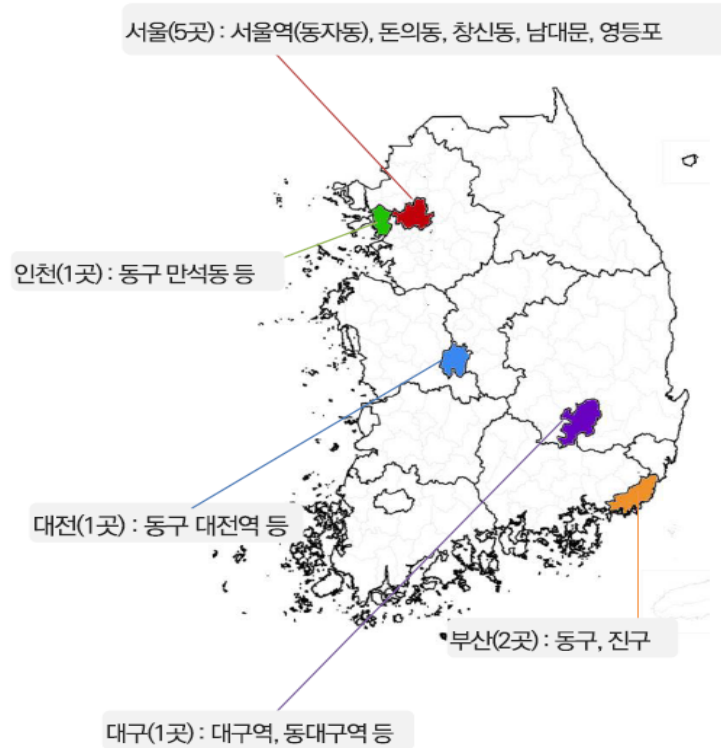
14) 유재득, 2014.12. “영등포 쪽방촌 거주자의 주거환경 특성에 관한 분석”. 『디자인융복합연구』. 디자인융복합학회. 제13권 제6호 pp.265-279

15) '72년 제정된 도시재개발법은 '02년 도시 및 주거환경정비법의 제정으로 전면 재편됨.

대한 실태조사를 통해 직·간접적인 지원 대책이 필요하다(최지훈 외, 1999)는 논의가 오래전부터 지속적으로 제기되어옴.

3) 전국 쪽방 및 쪽방 거주자 현황

- 아직까지 법과 제도를 통해 공식화된 쪽방의 정의가 없다보니, 지역별 쪽방과 쪽방 거주자 현황을 파악하기 위한 일원화된 기준이 없음. 전국 10곳의 쪽방상담소¹⁶⁾를 통해 파악되는 자료를 기초현황자료로 활용하고 있음.
- 전국에 설치·운영 중인 ‘쪽방상담소’는 서울 5개소, 부산 2개소, 대구, 인천, 대전 각각 1개소 등 10개소임.¹⁷⁾
- 5년 단위로 실시하는 전국 노숙인실태조사(일시집계조사방식)는 일정 기준 시점에서 전국 10개 쪽방상담소에 등록된 ‘쪽방 거주자’를 대상으로 쪽방 실태조사를 시행¹⁸⁾



출처 : 이원호, “쪽방촌 공공개발의 포용성”, 대한국토도시계획학회 2021년 춘계학술대회, p.7에서 재인용

[그림 2-1] 전국 쪽방상담소 설치 현황

16) 쪽방상담소는 노숙인복지법에 근거한 노숙인복지시설의 하나로서, “쪽방 밀집지역에서 쪽방거주자에 대한 상담·취업지원·생계지원, 그 밖의 행정지원 서비스를 제공하는 시설”로 정의(노숙인복지법, 제16조 제1항 7호)

17) 서울 창신동쪽방상담센터, 남대문쪽방상담소, 돈의동쪽방상담소, 서울역쪽방상담소, 영등포쪽방상담소, 부산 동구쪽방상담소, 부산진구쪽방상담소, 대구쪽방상담소, 인천내일을여는집쪽방상담소, 대전광역시쪽방상담소 등(보건복지상담센터, 2020.11월 현재)

18) 한국보건사회연구원 전문가 자문(2021.10.12) 참조

[표 2-3] 전국 쪽방촌 및 쪽방 주민 현황

지역	시설명	주민현황								
		쪽방건 물수(동)	쪽방수 (개)	쪽방주민수(명)		주거취약주민수(명)		매입임대주택 입주자수(명)		계(명)
서울	서울역쪽방상담소	67	1,163	수급자	525	수급자	-	수급자	-	
				차상위	-	차상위	-	차상위	-	
				비수급	482	비수급	-	비수급	-	
	영등포쪽방상담소	69	542	수급자	341	수급자	-	수급자	-	510
				차상위	-	차상위	-	차상위	-	
				비수급	169	비수급	-	비수급	-	
	돈의동쪽방상담소	85	737	수급자	288	수급자	-	수급자	-	540
				차상위	-	차상위	-	차상위	-	
				비수급	252	비수급	-	비수급	10	
	남대문쪽방상담소	25	665	수급자	318	수급자	-	수급자	27	508
				차상위	-	차상위	-	차상위	2	
				비수급	190	비수급	-	비수급	8	
	창신동쪽방상담소	57	525	수급자	171	수급자	-	수급자	-	311
				차상위	27	차상위	-	차상위	-	
				비수급	113	비수급	-	비수급	-	
	계	303	3,632	수급자	1,643	수급자	-	수급자	27	2,876
				차상위	27	차상위	-	차상위	2	
				비수급	1,206	비수급	-	비수급	18	
부산	동구쪽방상담소	230	1,100	수급자	281	수급자	-	수급자	37	405
				차상위	102	차상위	-	차상위	5	
				비수급	22	비수급	-	비수급	-	
	진구쪽방상담소	71	1,419	수급자	389	수급자	320	수급자	69	489
				차상위	-	차상위	-	차상위	-	
				비수급	100	비수급	100	비수급	10	
계	301	2,519	수급자	670	수급자	320	수급자	106	894	
			차상위	102	차상위	-	차상위	5		
			비수급	122	비수급	100	비수급	10		
대전	대전광역시 쪽방상담소	375	1,425	수급자	271	수급자	31	수급자	93	407
				차상위	60	차상위	11	차상위	20	
				비수급	76	비수급	15	비수급	28	
대구	대구쪽방상담소	77	850	수급자	392	수급자	-	수급자	41	713
				차상위	20	차상위	-	차상위	-	
				비수급	301	비수급	-	비수급	34	
인천	인천쪽방상담소	181	342	수급자	112	수급자	-	수급자	62	322
				차상위	13	차상위	-	차상위	5	
				비수급	197	비수급	-	비수급	37	
전국		1,237	8,768	수급자	3,088	수급자	351	수급자	329	5,212
				차상위	222	차상위	11	차상위	32	
				비수급	1,902	비수급	115	비수급	127	

자료 : '2021 전국쪽방상담소협의회 회원시설 세부 현황 및 사업(2021년 3월 현재 기준)' 전국쪽방상담소협의회
 주 : 각 쪽방상담소별 주민현황 총계 집계방식이 상이하여, 본 표에서는 '쪽방 주민수'만을 합계함

- 전국쪽방상담소협의회 2021년 3월 기준 자료에 따르면, 전국 10곳의 쪽방상담소에서 파악하는 쪽방 건물은 1,237동이며, 쪽방은 8,768개, 쪽방 거주자는 5,212명임.
- 전국 쪽방 거주자 5,212명 중 59%인 3,088명이 기초수급 대상자로서, 경제적 취약계층임을 확인

- 지역별로는 서울 5곳의 쪽방촌에 거주하는 쪽방 거주자가 2,876명으로 전국의 과반 이상(55.2%)을 차지함. 그 뒤로 부산 894명(17.2%), 대구 713명(13.7%), 대전 407명(7.8%), 인천 322명(6.2%) 순임.
- 서울의 주요 쪽방촌은 종로구(돈의동, 창신동), 중구(남대문), 용산구(서울역), 영등포구(영등포)를 중심으로 위치함.¹⁹⁾ 2021년 3월 기준, 5대 쪽방촌의 거주민은 2,876명이며, 쪽방수는 3,632개임(표 2-3 기준).
- 영등포 쪽방촌은 쪽방수 기준 서울 전체의 14.9%, 쪽방 거주자 기준 17.7%를 차지
- 한편, 한국자활복지개발원외(2021)에 따르면, 쪽방 거주자 수는 2008년 6,119명에서 2009년 6,400여 명으로 증가하고²⁰⁾, 2014년을 전후로 증가, 감소 변화를 보이다가 현재까지 감소세가 지속됨.

[표 2-4] 전국 쪽방 거주자 추이(2006-2019년)

구분	거리	임시보호	자활	재활·요양	쪽방	합계
2019년	1,246	1,173	1,523	6,933	5,641	16,516
2018년	895	1,047	1,684	7,175	5,664	16,465
2017년	862	994	1,583	7,389	5,705	16,533
2016년	969	798	1,613	7,265	6,053	16,698
2015년	1,125	1,045	1,683	8,048	6,072	17,973
2014년	1,138	899	1,949	8,361	6,147	18,494
2013년	1,197	844	2,095	8,520	5,992	18,648
2012년	1,081	-	2,741	8,569	5,891	18,282
2011년	1,121	-	3,282	8,742	5,991	19,136
2010년	1,077	-	3,117	8,958	6,232	19,384
2009년	1,260	-	3,404	9,266	6,394	20,324
2008년	1,317	-	3,479	9,492	6,119	20,407
2007년	1,181	-	3,363	9,722	-	14,266
2006년	1,293	-	3,563	10,317	-	15,173

출처 : 한국자활복지개발원·한국도시연구소(2021.1), 노숙인복지사업의 점검분석 및 발전 방향
 자료 : 보건복지부, 2017-2020, 노숙인 등의 복지 및 자립지원 시행계획
 주 : 단위·명

4) 쪽방 거주자의 사회·경제적 특성에 관한 제언

- 쪽방 거주자는 ‘노숙→노숙인쉼터→쪽방→매입임대주택→쪽방→노숙’의 악순환이 반복되는 경우가 많아 잠재적인 노숙자로 보는 견해가 있음(박영운 외, 2020, p.24). 쪽방과 노숙을 오가는 악순환의 출발은 경제적 취약성에서 비롯됨.
- 표 2-3과 같이 쪽방 거주자 중 기초수급 대상자가 60%에 해당

19) 서울시 내 5대 쪽방촌은 영등포구 영등포동 및 영등포본동, 종로구 돈의동, 용산구 동자동 및 갈원동, 중구 남대문로 5가(연세재단 세브란스빌딩 뒤편, 남대문경찰서 뒤편), 종로구 창신동(청계상가, 왕산로 사이) 등임. 유재득(2014), p.269 참조

20) 2008년 미국발 글로벌 경제위기가 국내 경제여건에 미친 영향에 따른 것으로 일부 추론 가능

- 경제적 취약성에서 비롯되는 쪽방 거주자의 특성은 여러 측면에서 고찰될 수 있겠지만, 거주측면과 사회관계적 측면, 주거이동 측면에서의 특성으로 집약할 수 있음.
- 1) 거주측면에서는 거주하기에는 열악하지만, 오로지 감내할 수밖에 없고, 2) 쪽방 거주자 간 사회관계적 측면에서는 때로는 밍지만, 결국 서로 의지하게 되며, 3) 주거이동 측면에서는 쪽방촌을 탈출하여 더욱 잘 살고보고 싶지만, 막상 다른 곳으로 갈 수 없다는 한계적 특성임(표 2-5 참조).

[표 2-5] 쪽방 거주자의 지속에 내재된 이중심리의 주요 구성 요소

구성요소		하위구성요소	
거주의 차원	1) 거주하기에 열악하지만, 오로지 감내할 수밖에 없는	거주하기에 열악하지만	① 열악한 주거환경 ② 쪽방이 철거될 것이라는 불안감
		오로지 감내할 수밖에 없는	③ 마이너스 인생 ④ 쪽방에 살며 확보한 일자리 ⑤ 쪽방에 지원되는 다양한 서비스
사회관계적 차원	2) 때로는 밍지만, 결국 의지하게 되는	때로는 밍지만	① 한심한 사람들 ② 주민들 사이의 인간질과 갈등
		결국 의지하게 되는	③ 절대 다른 곳에서는 느낄 수 없는 이웃 간의 정 ④ 비슷한 처지의 사람들 ⑤ 제2의 고향 ⑥ 주민조직: 동자동 사랑방
주거이동 차원	3) 쪽방촌을 탈출하여 더욱 잘 살고보고 싶지만, 막상 다른 곳으로 갈 수도 없는	쪽방촌을 탈출하여 더욱 잘 살고보고 싶지만	① 지루함, 다른 곳에서도 살고보고 싶은 마음 ② 더 잘 살고자 하는 의지가 들 수 없는 환경 ③ 외부로부터의 부정적 시선
		막상 다른 곳으로 갈 수도 없는	④ 새로운 외로움과의 직면 거부 ⑤ 다른 곳에 정착할 수 있을가에 대한 두려움 ⑥ 무력감의 학습 ⑦ 이동정보의 부재 ⑧ 포기할 수 없는 자유

출처 : 한소영 외(2017), p.106 표 2 재인용

- 거주측면과 사회관계적 측면, 주거이동 측면에서 쪽방 거주자의 이러한 한계적 특성 때문에, 주거복지를 제고하기 위한 정책 방향은 지불 가능한 적정 환경의 주택공급과 함께 장기서비스 지원이라는 지지체계를 고려하고, 사회적 배제와 공간적 격리를 완화할 수 있는 다차원적 관점의 해결방안이 강조됨.
- (마이너스 인생) 일례로 용산구 동자동 쪽방촌의 경우, 무보증금에 월세 17~22만원 수준은 다른 거주 공간에 비해 저렴한 편이지만, 60만원 남짓한 수급비로 생활비 총당하는 경우가 대부분인 쪽방 거주자들에게는 부담이 되는 수준임(RIP=30%). 임대아파트를 공급한다고 해도, 보증금을 저축할 수 있는 여건이 아닌 상태라 쪽방에서 계속 거주할 수밖에 없는 상황임(한소영 외, 2017: p.108).

“중요한 것은 (중략) 저축할 여력이 없는 주요 이유가 바로 인간다운 삶을 유지하기 위하여 자신의 수입을 사용하기 때문이라는 점이다. 개인적으로 인간다운 삶을 살아내려고 노력한 결과는 역설적이게도 쪽방에서의 마이너스 인생이다. (중략) 주민들에게 쪽방을 떠나니 않고 감내하는 상태는 나름의 합리적인 선택의 결과였다” (한소영 외, 2017: p.108)

- LH공사 등이 공급하는 임대주택 등에 입주하려면(주거취약계층 주거지원사업 등) 일정 수준의 임대보증금 필요. 통상 매달 10만원 미만의 빚을 지는 마이너스인생을 살아가는, 보증금을 저축할 여력이

없는 쪽방 거주자들의 경제적 취약성 고려 필요성 강조

- (지지체계의 중요성) 쪽방을 벗어난 이주자에 대해, 이동한 지역에서 적응할 수 있도록 장기서비스의 지원이 필요함. 기존 지지체계와의 관계를 유지하면서 점진적으로 줄여가는 phase-out 전략이 필요함(한소영, 2017).
- (공간적 격리가 결합된 다차원적 사회문제로 인식) 쪽방촌은 일반주거와 공간적 격리를 명확히 드러내는 형태적 특성이 있음. 공간적 단절은 거주자들에게 제한적 사회관계망, 고용, 건강의 악화, 사회적 낙인 등의 어려움을 가중시킴.
- 쪽방 거주자와 쪽방촌은 경제적 결핍이라는 단일차원의 문제가 아닌 사회적 배제, 문화·심리적 소외, 공간적 격리까지 결합된 다차원적인 문제임. 개인의 능력만으로는 해결하기 어려우며, 사회구성원이 함께 해결해야 하는 사회문제로 인식이 필요함(신명호, 2004).
- (현재 거처중심의 정책 필요성 등 다각적 접근) 쪽방 거주자의 주거 질 향상이라는 정책 목표를 달성하기 위해서는 다양한 속성에서 비롯되는 다차원적인 문제를 완화할 수 있는 접근 방식의 고려가 필요함. 획일적인 전면철거 방식이 아닌, 현재 거처중심(on-site) 정책의 시행 필요성을 강조하기도 함(한소영, 2017).
- 일괄해소책으로서 전면철거, 공공주도로 공공주택으로 이주시키는 획일적 방식의 한계점을 보완하는 등 쪽방촌 및 쪽방 거주자들에 대한 주거정책의 변화 필요성을 강조

2.2 쪽방 거주자 지원정책사업 추진 동향

1) 「노숙인복지법」의 제정

- 아직까지 쪽방, 쪽방촌 등에 대한 공식화된 정의는 없지만, 쪽방 거주자에 대한 지원의 근거법은 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률(이하 노숙인복지법)」임.
- 노숙인복지법은 2011년에 ‘노숙인 등의 인간다운 생활을 할 권리를 보호하고 재활 및 자립을 위한 기반을 조성하여 이들의 건전한 사회복귀와 복지증진에 이바지 함’을 목적으로 제정됨.
- 정부는 동 법의 제정을 통해 노숙인복지에 관한 국가와 지자체 등의 책임을 명시하고, 노숙인을 대상으로 하는 사회적 취약계층의 안정성을 확보하기 위한 제도적 근간을 마련함(보건복지부, 2015, p.6).
- 노숙인복지법은 ‘노숙인’을 ‘상당한 기간 동안 일정한 주거 없이 생활하는 사람, 노숙인시설을 이용하거나 상당한 기간 동안 노숙인시설에서 생활하는 사람, 상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람’으로 정의함(제2조).
- 동 조항에 따라 쪽방 거주자는 ‘상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람’으로서 노숙인에 포함되며, 노숙인 지원 정책 대상자로 포함될 수 있음.
- 한편, 현재 전국 10곳에 설치·운영 중인 ‘쪽방상담소’는 동 법이 정한 노숙인복지시설에 해당됨. ‘쪽방

밀집지역에서 쪽방거주자에 대한 상담·취업지원·생계지원, 그 밖의 행정지원 서비스를 제공하는 시설'을 뜻함(노숙인복지법 제16조 1항 7호).

- '쪽방상담소' 정의 속에 '쪽방밀집지역', '쪽방거주자' 등의 용어가 사용되고 있지만, 동 법에서 '쪽방'과 '쪽방거주자'에 대한 별도의 정의는 부재함

2) 보건복지부 쪽방생활자 지원사업(2002)의 시작 : 쪽방상담소 설치 및 운영 지원사업

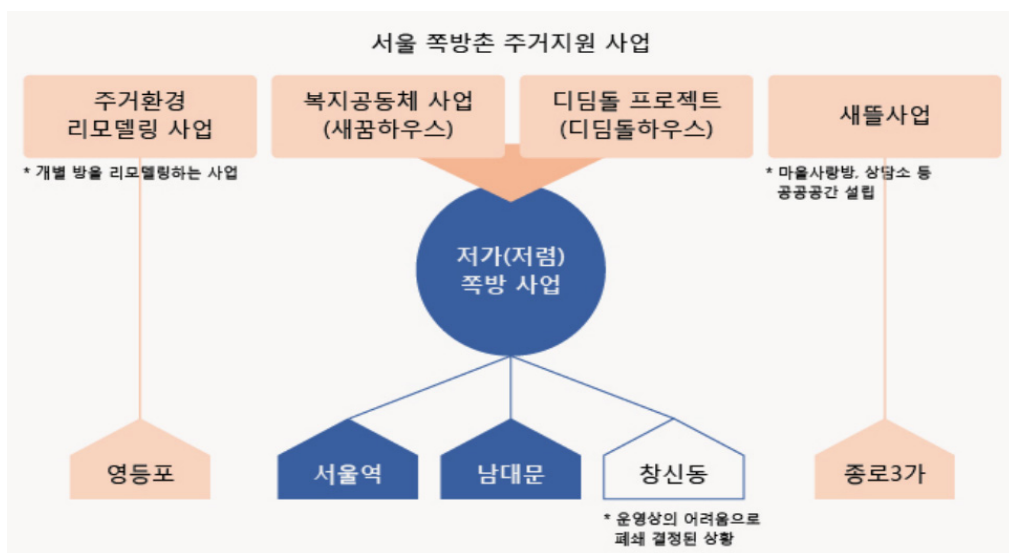
- 노숙인 등에 대한 국가지원 근거법을 제정하기 이전으로, 소관부처인 보건복지부가 국고보조 예산지침에 쪽방에 대한 국고보조사업을 처음으로 포함하여 실시함.
- 「2002년도 노숙자보호 국고보조 예산지침」(보건복지부, 2002.01.19)을 통해 일부 확인 가능한 초기의 쪽방 국고보조사업은 '쪽방생활자 지원사업'임. 쪽방상담소 운영비와 시설설치비 등 쪽방상담소의 설치·운영을 지원하는 것이 주요 내용임.
- 당시 전국 10개소(서울 4개소, 부산 2개소, 인천 2개소, 대전, 대구 각 1개소) 지원 예산 배정
- 2021년 현재 전국의 쪽방상담소는 10곳으로 쪽방상담소는 지자체에 따라 운영 방식이 상이함. 서울시의 경우(영등포·창신동·남대문·서울역·돈의동 등 5개소)는 서울시립시설로서 위탁 운영함.
- '18년 이전까지는 구립시설로서 위탁 운영하다가, '19년 이후 시립시설로서 전환. 서울시가 인건비, 운영비를 지원하고(운영비 일부는 사업비에 해당), 나머지 사업비 재원은 기업후원 등으로 상담소가 자체 조달
- 서울 이외 부산(2개소) 대구, 인천, 대전 각 1개소 쪽방상담소는 구립시설로서 운영 중이며, 재정은 100% 시 재정 지원됨. 광역시의 업무를 기초지자체가 대행하는 방식으로 운영 중임.
- 대전쪽방상담소의 경우, '벤엘의 집'이 위탁받아 운영 중임. 벤엘의 집은 대전쪽방상담소 업무 이외, 노숙인자활시설 '울안공동체', 무료진료소인 '희망진료센터'(인건비, 약제비 지원 받음) 등을 운영. 프로그램사업으로 빈곤계층 지원을 위한 '희망지원센터', 주거복지사업으로서 '울이공동체' 등을 운영

3) 서울시 쪽방 밀집지역 주거복지지원 정책사업

- 2010년대 초까지 쪽방 거주자의 주거문제 개선에 대한 정부 대책이 거의 부재하였음. 전국 10곳의 쪽방촌 중 5곳이 위치한 서울시는 관할 지역 내 쪽방 밀집지역의 문제를 일부 개선하기 위해 자체적으로 지원사업을 추진함.
- 쪽방 거주자의 주거환경을 개선하기 위한 리모델링사업과 저렴쪽방사업, 새뜰마을사업 등임.
- 리모델링사업은 2012년, 임대주택과에서 쪽방의 주거환경 개선을 위해 영등포 쪽방밀집지역을 대상으로 '영등포 쪽방촌 리모델링 시범사업'을 시작, 2015년 완료
- 저렴쪽방사업은 2013년, 자활지원과에서 종로구 창신동, 용산구 동자동, 중구 남대문 쪽방밀집지역을 중심으로 복지공동체공모사업과 디딤돌프로젝트를 통해 저렴쪽방 사업 진행. 2019년 상반기 현재 7

개의 건물을 저렴쪽방으로 운영

- 새뜰마을사업은 2015년, 종로구가 종로구 돈의동 쪽방밀집지역을 대상으로 국토부 새뜰사업2)에 공모·선정되어 기초인프라정비 및 주민공동이용시설 설치 등 주거환경개선 작업을 진행(2015~2019년)
- 서울시 쪽방촌 주거지원사업은 쪽방상당소를 통한 일시적, 단편적으로 이뤄지는 지원의 한계를 넘어, 쪽방이 도시 빈곤층의 최전방 주거로서 최소한의 기능을 할 수 있도록 유도하기 위한 목적에서 시작됨.
- 열악한 주거환경의 개선사업과 쪽방 거주자의 자립을 지원하기 위한 공동시설 설치, 주민프로그램 진행 등 쪽방 거주자의 특성을 고려한 다각적 측면의 지원 정책을 시도해옴. 동 사업의 추진 등으로 일부 쪽방의 거주환경은 개선되고 있지만, 여전히 열악한 실정임(서울연구원, 2018, p.2).



출처 : 서울연구원(2018), p.13에서 재인용

[그림 2-2] 서울시 쪽방밀집지역 주거지원사업

(1) 영등포쪽방촌 리모델링사업²¹⁾

- (개요) 최악의 환경에 거주하는 쪽방 거주자들에 대한 최저한도의 주거안전선을 마련하여 사회적 배려계층의 주거복지 향상을 지원하고 보편적 주거복지를 실현하기 위한 주거복지지원사업임. 서울시 자체사업을 SH공사가 대행 추진함(2012년~2015년).
- 민간건물을 활용하는 사업으로서, 구조 원형 보전과 외부 보안은 최소한으로 제한되며, 내부 공간을 중심으로 수선하는 리모델링(수선) 시범사업을 추진함.
- 영등포동 일대 총 441쪽방(41동) 리모델링 연차별 시행

21) 공식 사업명은 '고시원·쪽방 등 사회적 배려계층 주거환경 개선'으로, 사회적 배려계층인 쪽방 거주자의 최저 주거안전선을 마련하기 위해 시행한 영등포 쪽방 촌에 대한 리모델링(수선) 사업에 해당됨. 서울특별시 (2013), '2013년도 정책자료집 - 영등포 쪽방촌 리모델링사업', 한국토지주택공사·한국도시연구소(2020.08). '서울 영등포 공공주택사업 거주민 재정착 방안 연구' 참조

- 소방, 전기 등 안전 취약사항 해소/ 노후되고 열악한 공동부엌, 공동화장실 등 위생설비 개선/ 난방, 단열, 방수 취약사항 개선과 불량 환경 개선/ 기타 도배, 장판 교체 등 서울형 집수리사업에서 정한 표준 공정사항을 개선
- 공사 중 기 건립 임시주거시설 순환 사용(영등포고가차도 밑에 임시거주시설 설치·운영, 35명 수용)



출처 : 서울특별시(2013), p.14에서 인용

[그림 2-3] 영등포 쪽방촌 리모델링사업 리모델링(수선) 예시

- (사업대상) 영등포동 422-63번지 일대, 총 375개(49개동) 리모델링
- (추진경과) 영등포 쪽방촌 리모델링(수선) 시범사업 업무협력 협약('12.6.8), 시범사업 추진계획 수립('12.7.6), 시-SH공사 간 사업대행 계약 체결('12.7.26), 임시주거시설 완공('12.11.24), 시범사업 1단계 36호 공사 완료('13.1.10), 2단계 59호 공사 완료 예정('13.2월말)
- 고가교 하부 임시주거시설 완공(임시주거 36실 및 부대시설)
- (추진근거) 주택법, 서울특별시 주택조례, '영등포동 쪽방촌 리모델링(수선) 시범사업' 업무협력 협약 체결(시장방침) 등에 근거하여 추진
- 국민의 쾌적한 주거생활 보장 및 최저 주거기준 미달가구에 대한 우선 지원(주택법 제3조, 제5조의3)
- 시민이 최저한의 주거수준을 확보하여 인간다운 주거생활을 할 수 있도록 노력(서울특별시 주택조례 제3조)
- (추진방식) 시-SH공사 간 사업대행 계약체결 방식으로 추진
- (업무협력 협약 체결 특성 및 주요 내용) 시, 영등포구, 건물주 대표, 광야교회 등이 협약대상에 포함
- (지자체) 시, 영등포구는 동 시범사업과 임시거주시설 설치 및 관리를 적극 지원
- (건물소유자) 건물소유자, 광야교회 등은 5년 간 동 시범사업으로 인한 임대료 상승 없이 주변 쪽방 시세 수준 유지, 공사 중 주민 불편사항 해소 협조
- (사회적기업) 시범사업 추진 시 서울형 예비 사회적 기업(희망하우징, 주거복지사업단)이 참여하여 지역의 새로운 일자리 창출에 기여 등



임시주거시설 완공

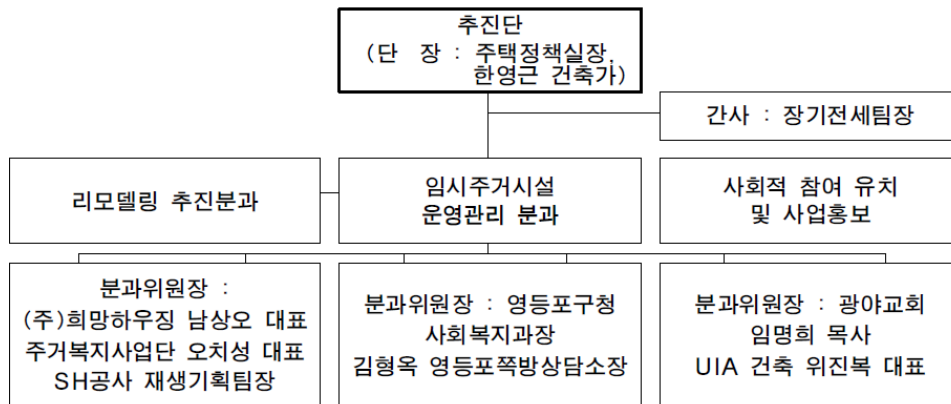
쪽방 개선전

쪽방 개선 후

출처 : 서울특별시(2013), p.7에서 인용

[그림 2-4] 영등포 쪽방촌 리모델링사업 임시주거시설과 개선 전후

- (거버넌스 : 사업추진단 구성) 시, 영등포구청, 광야교회, 민간설계자, 사회적기업, SH공사 등 6개 기관이 참여. 관민 공동위원장을 단장으로 하여 동 시범사업 추진 전 과정에 대한 협의체 역할을 이행
 - 주요 역할은 시범사업 추진 방안, 시범사업 임시주거시설의 안전관리 및 운영 방안, 시범사업 후 리모델링사업 확대 방안, 사회적 참여 유도 추진, 주민참여 유도 및 설명회 개최, 주요 쟁점별 이해관계 조정 및 대안 검토 등
 - 서울시 임대주택과, 영등포구 사회복지과가 대표 부서로 참여. 단장은 관민 공동위원장이 맡음(서울시 주택정책실장+민간전문가(건축가)). 리모델링 추진분과, 임시주거시설 운영관리 분과, 사회적 참여 유치 및 사업홍보 분과 등으로 구성
 - 추진위원회 전체 회의는 매주 1회 개최, 분과별 회의는 의제발생 시 수시(SH공사 주재) 개최 등
 - 서울시 예산으로 운영²²⁾



출처 : 서울특별시(2013), p.30에서 재인용

[그림 2-5] 영등포 쪽방촌 리모델링사업 추진단 구성체계

22) 서울시 주택정책실 임대주택과, 기본경비, 일반운영비, 사무관리비(100-201-01). 서울특별시(2013), p.32 참조



출처 : 서울특별시(2013), p.39에서 인용

[그림 2-6] 영등포 쪽방촌 리모델링사업 A동 공사현황

- (주요성과와 한계점) 영등포 쪽방촌 리모델링사업사업은 시급한 문제를 중심으로 일부 개선되었지만, 적정한 주거환경을 조성하는 수단으로서는 근본적인 한계가 컸음.
- 난방, 단열, 공동 위생시설 개선을 통한 쾌적한 주거환경 확보, 소방시설 설치로 화재위험 예방 및 인명사고 방지
- 하지만, 민간소유 건물을 리모델링 후 활용하기 위해 공공예산을 투입하는 사업으로서, 건물주의 사

전 동의를 필요하다는 한계점

- 리모델링 지원사업 종료 후 월세와 별도로 관리비를 징수하는 등 임대료 인상 사례 발생
- 도배, 장판, 배선 교체 등으로 일시적인 환경개선에 그치는 한계점
- 민간 소유 건물의 구조 자체를 개조하지 못해 방 크기 조정 한계. 리모델링 후에도 창문이 없고, 목재 합판 등으로 방을 구분하여 화재 등 재난 취약성은 여전
- 사업 종료 이후 1년여 기간 경과 후 관리상태는 리모델링사업 이전 수준으로 악화되어, 주거환경을 유지하기 위한 지속적 유지관리체계의 필요성, 중요성을 시사함.

(2) 저렴쪽방사업²³⁾

- (사업내용) 2013년 기존 쪽방 건물을 임차 및 수리하여 공급하는 ‘저렴쪽방 임대 지원사업’ 시작
 - 서울역쪽방상당소와 남대문쪽방상당소가 복지공동체공모사업에 선정되었으나, 남대문 쪽방밀집지역은 건물임대가 진행되지 않아 사업비 반납. 서울역 쪽방밀집지역에만 ‘새꿈하우스’ 저렴쪽방사업 시작
 - 이후 서울시와 현대엔지니어링 협력체결 디딤돌프로젝트를 통해 창신동, 서울역, 남대문 쪽방밀집지역에 디딤돌하우스 사업 시작
- (사업대상) 동자동(새꿈하우스 4개소 91호, 디딤돌하우스 1개소 19호), 창신동(디딤돌하우스 1개소 23호), 남대문(디딤돌하우스 1개소)
- (새꿈하우스 : 복지공동체사업) 서울역쪽방밀집지역 대상. 서울시가 보증금·리모델링 비용 등 모두 지원. 주거비를 최대한 낮추는 것이 목적으로, 본인부담 비용을 최소화하기 위해 기본주거비 내에서 최소월세를 책정
- (디딤돌하우스) 민간기업에서 비용을 후원. 방의 크기, 환경상태에 따라 월세 폭을 다양화. 거주민에게 거주환경의 선택권을 제시. 월세 완화보다는 쪽방의 거주환경개선과 공동체 형성에 초점
 - 1-2호 현대엔지니어링에서 1억 9,700만원 후원
- (주요성과와 한계점) 서울시 정책사업으로서 저렴쪽방사업의 성과와 한계점은 다음과 같음.
 - 공공 혹은 민간의 지원을 통해 일부 주거환경을 개선(공동 주방 및 테라스)하고, 임대료를 시세보다 낮게 책정하여 주거비 부담 완화에 일부 기여
 - 민간 소유 건물을 5년간 한시적으로 임차·활용하는 방식으로, 계약만료 이후 임대료 상승에 따른 안정적 주거로서 가능성 담보에 한계. 건축물 노후화로 인한 관리비 증가, 월세 체납문제 등 한계
- (시사점) 새꿈하우스는 저렴쪽방의 초창기 모델로서 ‘저렴’에 초점을 맞춘 대표적 지원사업임. 디딤돌하우스는 단순 주거비 지원을 넘어서 ‘공용공간’을 통해 쪽방 거주자의 주거공동체 형성을 유도함

23) 한국토지주택공사·한국도시연구소(2020.08). ‘서울 영등포 공공주택사업 거주민 재정착 방안 연구’, 서울연구원(2018) 참조

로써 주거복지 실현을 도모하는 모델로서 의의가 있음.

- 다만, 쪽방 거주자를 위한 다양한 지원프로그램들은 대부분 쪽방 거주자를 수혜대상으로 하는 것이어서, 수동적인 모습을 취하게 만드는 한계점이 있음.
- 동 사업의 추진경험을 토대로 “‘쪽방’은 도시 빈곤층이 삶을 이어가기 위한 최소한의 안전망으로서 역할을 하는 공간으로서 의의가 있지만, 쪽방 거주자를 수혜 대상화하는 공간은 되지 말아야 한다”는 평가(서울연구원, 2018)를 염두에 둘 필요가 있음.

(3) 돈의동 쪽방촌 새뜰마을사업²⁴⁾

- (사업내용) 지역발전위원회와 국토교통부가 함께 하는 ‘도시취약지역 생활여건개조사업’(2015~2019년) 일명 새뜰마을사업으로서, 서울시가 공모하여 선정됨.
 - 마을경관 개선, 주민역량강화, 다목적 커뮤니티시설 조성, 생활·위생인프라 개선
- (사업대상) 종로구 ‘돈의동 쪽방촌 생활개선 프로젝트’ 새뜰마을 1호 사업 선정
- (주요성과와 한계점) 쪽방촌 대상 새뜰마을사업의 성과와 한계점은 다음과 같음.
 - 기초인프라 정비, 주민공동이용시설 설치, 주택정비, 일자리 창출, 공동체 활성화
 - 샤워실, 세탁실, 공동작업장 등이 갖춰진 다목적 커뮤니티시설인 ‘새뜰집’을 조성하는 등 생활여건 개선. 쪽방 거주자 이외 주변 지역 대상자들도 함께 사용 가능토록 편의 제공
 - ‘새뜰마을사업’ 공모사업을 통해 돈의동 쪽방촌의 거점시설로인 다목적 커뮤니티시설을 조성하였지만, 주거시설은 직접적으로 개선하지 못함. 근본적 문제 해소 효과 미흡

(4) 서울시 쪽방 지원사업 성과분석 연구²⁵⁾로부터의 시사점

- 쪽방 지원사업의 일부 성과를 통해 정주성의 보장, 주거의 안정화는 도시 빈곤계층의 자립을 만들어 내기 위한 가장 기초적인 지원임을 확인함. 이런 맥락에서 공공개발사업 등을 통해 쪽방 거주자들을 위한 저렴하고 쾌적한 환경의 주거단지를 조성·공급하는 것은 매우 중요한 과제임을 알 수 있음.
- 하지만, 그간 쪽방 거주자들의 삶의 방식과 특성을 고려하면, 물리적 주거 안정화를 넘어서 새로운 주거단지의 주거공동체 일원으로서 정착할 수 있도록 지원하는 사회복지프로그램 등의 병행이 필요함을 시사함.

24) 한국토지주택공사·한국도시연구소(2020.08). ‘서울 영등포 공공주택사업 거주민 재정착 방안 연구’, 서울연구원(2018) 참조

25) 서울연구원(2018)

※ 쪽방 ‘주거공동체’의 중요성: 서울연구원(2018), pp.44-45

쪽방에서 주거공동체를 강조하는 근본적인 이유는 1인 가구인 쪽방 거주자들의 삶터에서 거주가치 향상을 통해 삶의 정주성을 강화하고 이웃과의 관계망을 넓히는데 주거공동체가 서로에게 의지하며 힘을 밝히 할 수 있는 가능성이 있다고 생각함이다. ‘마을공동체’ 단위보다 작은 ‘주거공동체’에서 주거복지에 접근하는 가장 중요한 점은 개별적 관점에서 접근한 복지서비스라 아니라 거주하고 있는 생활환경공간 안에서 함께 사용하는 공간을 매개로 복지의 다른 영역들이 서로 통합되어 해결되거나 제공될 수 있는 가능성을 만들어낸다는 사실이다. 이러한 과정에서 중요한 것은 주민 스스로 거주 독립성을 확보하는 일과 함께 사용하고 있는 공간 등의 관리와 규칙 만들기를 통해서 자활과 공동체성을 획득하는 일이다. 또한 이를 통해 만들어진 사회적 관계망은 스스로를 고립으로 이끌었던 고리를 끊을 수 있는 계기이자, 쪽방 밖의 사회로 진입하였을 때 사회구성으로서의 역할과 책임에 대해 미리 연습하고 경험할 수 있는 힘이 되어줄 수 있다.

※ 사생활을 보장 받을 수 있는 주거 안정화의 중요성: 서울연구원(2018), pp.47-48

넘쳐나는 물리적 지원이 삶의 질을 더 높일 수 있는 다음 단계로의 지원으로 전환 되지 못하고 있다. 기본적인 물리적 지원이 안정화 되었다면, 이제는 물리적 지원에서 사회적 지원으로 넘어가야 하는 시점이자, 사회적 지원은 쪽방 거주자들의 생활에 좀 더 깊숙이 들어가 거주민 삶을 세밀하게 살펴보며 계획해 자립이라는 것을 경험하기 위해서는 공간에 대한 정주성이 먼저 보장되어야 한다. 주거의 안정화는 쪽방 거주자가 탈노숙을 촉진했던 장치였던 것만큼 다시 노숙으로 돌아가는 회전문을 차단하기 위한 가장 기본적인 지원이며, 자립을 만들어 내기 위한 가장 기초적인 지원이다.

4) 국토부 ‘주거취약계층 주거상향 지원사업’

- ‘주거상향 지원사업’은 쪽방, 고시원 등 비주택 거주자를 대상으로 전세임대 등 공공임대주택으로 이주를 지원하기 위해 주거상당부터 입주·정착까지의 전 과정을 현장에서 밀착 지원하는 사업임.
- 2020년 비주택거주자 주거상향지원사업 도입 이전까지는 ‘주거사다리사업’이라는 명칭으로 쪽방, 고시원 등 비주택 거주자 등 주거취약계층에 대한 주거복지사업을 추진 해옴.

□ 추진경과

- 2020년, ‘비주택거주자 주거상향 지원사업’ 도입 및 첫 공모사업 시작
 - 2020년 3월 ‘비주택거주자의 이주지원을 위한 주거상향사업’(이하 주거상향 지원사업)의 시행 발표²⁶⁾, 11개 선도 지자체를 선정하여(2020.03.12) 시행 중
 - 2020년 첫 해는 서울시, 경기도, 인천시, 광주시 등 11개 광역·기초지자체를 사업시행 선도 지자체로

26) 2019년 10월 발표한 「아동 주거권 보장 등 주거지원 강화대책」의 후속조치로서 2020년부터 시행

선정, 본격 추진 발표(2020.03.12).²⁷⁾

- 2021년에는 12개 지자체를 사업시행 선도 지자체로 선정(2021.01.20)²⁸⁾

- 2021년, ‘주거취약계층 주거상향지원사업’으로 명칭을 변경하고(‘20.11월 공모 가이드라인), ‘21년도 공모사업 대상 지자체를 선정하여 시행 중
- 기존 쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐하우스, 노숙인 시설, 컨테이너, 움막, PC·만화방 등 비주택 거주자 및 지하층으로, 최저주거기준에 미달하거나 홍수·호우 등 재해 우려로 이주가 필요한 주택 거주자 등 포함

□ 추진배경

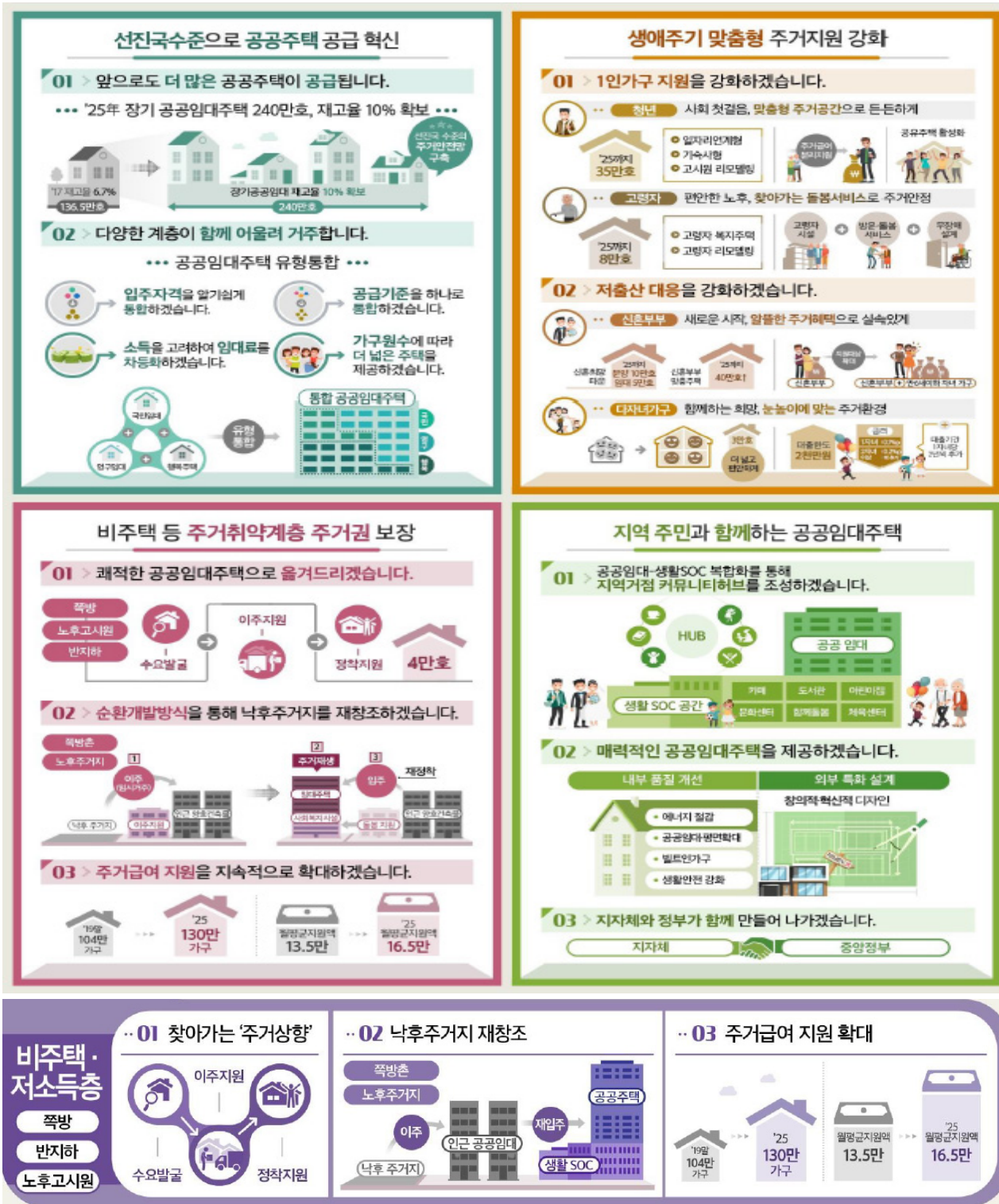
- ‘주거취약계층 주거상향지원사업’은 주거복지로드맵 2.0(2020.03.20)²⁹⁾ 에서 강조한 ‘비주택거주 주거취약계층의 주거권 보장’이라는 중점 보완과제의 세부 실행 조치 방안의 하나임(그림 2-7 참조).
- 주거복지로드맵 2.0은 기존 주거복지로드맵(2017.11)을 보완하기 위해 1)선진국 수준의 공공주택 공급 혁신, 2)생애주기별 주거지원망 보완, 3)비주택거주가구 등 주거권 보장, 4)지역·주민이 환영하는 주거복지 환경조성 등을 제시
- ‘비주택거주 취약계층 주거권 보장’ 추진 방안은 쪽방과 노후고시원 등 비주택거주자의 ‘주거상향 지원’과 ‘거주민을 품는 따뜻한 개발·재생’을 강조함. 쪽방·고시원 거주자 등을 찾아가서 주거상향을 집중지원하고³⁰⁾, 동시에 기존 노후주거지는 양질의 주거지로 탈바꿈한다는 지향점을 제시함.

27) 국토부는 전국 광역 시·도, 시·군·구를 대상으로 비주택거주자 주거상향사업을 공모(2020.1.31~2.15)하고 사업계획서 심사, 전문가 컨설팅을 거쳐 3월 12일 사업시행기관을 최종 발표함. 중점지원지역은 서울(중구, 용산구, 동작구, 관악구, 구로구, 강남구, 양천구), 인천(중구, 동구, 계양구, 미추홀구), 부산(남구), 광주(북구), 경기도(시흥시, 안산시, 수원시, 광명시), 전북(전주시) 등임. 중점지원지역 18개소(사업시행지역)는 주로 노후화된 쪽방, 여인숙, 여관, 고시원 밀집지역으로, 노후화로 인한 화재발생시 안전문제 우려가 심한 지역임. 국토부 보도자료(2020.03.12) 참조

28) 서울 강남구, 양천구, 경기도 광명시, 수원시, 인천 미추홀구가 따로 선도 지자체로 선정됨.

29) 2020년 3월, 정부는 문정부 출범 직후 발표한 주거복지로드맵(‘17.11)의 성과와 한계를 평가하고, 포용국가 및 시대적 과제(1인가구·저출산·고령화)에 보다 효과적으로 대응하기 위해 주거복지로드맵 2.0을 발표함. 지난 2년여 간 무주택 서민의 주거지원을 위해 공공주택 공급 확대, 생애주기별 주거지원, 실천기반 구축 측면에서 일부 성과가 있었지만, 선진국 수준의 주거안정망을 완성하기 위한 공급계획 혁신, 비주택거주 주거취약계층의 주거상향, 지역사회 상생 등에 중점을 두고 기존 로드맵을 보완, 발전시킴. 국토부 보도자료(2020.03.20), ‘주거복지 지난 2년의 성과와 더 나은 미래를 위한 발전 방안 - 주거복지로드맵 2.0’, 국토부 보도자료(2020.03.20), ‘내 삶을 바꾸고, 지역·주민과 함께 하는 주거복지 2.0 시대’ 참조

30) 보증금(50만원) 전액, 이사비·생필품 각 20만원 등을 지원하는 등 적정 주택탐색과 더불어 이주·정착까지의 전 과정에 대한 지원을 강조함. 국토부 보도자료(2020.03.20) 참조



출처 : 국토부 보도자료(2020.03.20)

[그림 2-7] 주거복지로드맵 2.0 중점 추진 방향

□ 사업주요 내용

- (지원근거) 국토부 훈령인 ‘주거취약계층 주거지원 업무처리지침’³¹⁾(제3조 제1항 제1호)에 근거
 - (대상자) 열악한 주거환경에서 생활하고 있는 주거취약계층 중에서 특히 쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐 하우스, 노숙인 시설, 컨테이너, 움막, PC·만화방 등의 비주택에서 3개월 이상 거주자
 - (지원자격) ①무주택세대구성원, ②전년도 도시근로자 월평균소득 50% 이하, ③영구임대주택 입주대상 자산기준³²⁾ 등 소득, 자산 기준 충족(‘21년도 사업 기준)
 - (지원내용) ①임대주택 입주지원(전세임대, 매입·건설형임대, 국민임대, 영구임대), ②이주지원(보증금 50만원, 이사비 20만원, 생필품 20만원 지원 등), ③ 지역사회 정착을 위한 입주 후 정착지원 서비스 제공, ④안정적인 정착을 위한 주거상담 등
 - (추진체계) 국토부 → LH, HUG 등(지원사업 업무 수탁기관) → 주거복지재단(용역기관, 공모사업 접수 및 예산배분 등) (그림 2-8, 그림 2-9 참조)
- LH, SH공사 등은 임대주택 공급, 주거복지센터·주거복지재단 등은 주택물색 및 이주지원, 지역사회 정착 지원 등



출처 : 서울 강남주거복지센터 리플렛에서 재인용

[그림 2-8] 주거취약계층 주거상향 지원사업 지원절차(강남주거복지센터 사례, 전국 동일)

□ 사업 특성

- (사례관리사업) 국토부(LH)와 사회복지기관이 협력하여 취약계층 개개인을 대상으로 지원하는 최초의 ‘사례관리(case management)’ 지원사업임. 개개인이 처한 사회경제적, 건강실태 특성을 고려하여 지원하는 사업으로서 의미가 큼.
- (초기정착금, 보증금 부담 완화) 보증금(상한 1억 1천만원)의 2%(22만원)는 본인 부담. 본인 부담금액 중 50만원을 동 사업으로 지원³³⁾. 입주자의 보증금 지불 능력, 지속 가능성을 고려, 부담 완화

31) 주거취약계층 주거지원 업무처리지침[시행 2020. 7. 29.] [국토교통부훈령 제1310호, 2020. 7. 29., 일부개정]

32) 총자산 2억 9,600만원, 자동차 2,468만원 이하

33) 기존의 전세임대주택의 경우, 보증금 9천만원의 5%, 450만원을 입주자 본인이 마련. 부담이 상당함. 반면, 주거취약계층 주거상향 지원사업에 따른 전세임대 입주시 보증금(상한 1억1천만원)의 2%(220만원)를 입주자 본인이 마련(이중 50만원은 차후 재정지원)해야 함. 주거상향 지원사업 대상자가 될 경우 보증금 부담이

※ '21년 주거상향 지원사업 개요

- (시행기관) 열악한 주거환경으로 인해 어려움을 겪고 있는 주거취약계층을 대상으로 주거상향 지원사업 추진이 필요한 지자체
 - (광역 관리형) 시장·도지사/ (기초 관리형) 시장·군수·구청장
- (사업대상) 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제3조 제1항 제1호

쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐하우스, 노숙인시설, 컨테이너, 움막 등, PC방, 만화방에 해당하는 주거환경 또는 최저주거기준에 미달하거나, 시장 등이 홍수, 호우 등 재해 우려로 인해 이주가 필요하다고 인정하는 지하층에서 3개월 이상 거주한 자

- (사업예산) 시·군·구 당 1억원 이내 국비 지원

지자체 매칭사업의 경우 지자체장은 자기부담분 확보 이전에 보조금 교부받아 선 추진 가능(통합관리지침 제23조③)

구분	광역관리형	기초관리형
시행기관	광역지자체(시·도)	기초지자체(시·군·구)
사업구역	관할 시·군·구 (개소당 최대 1억)	1개소 지정 가능 (최대 1억원 지원)
사업재원	국비 50%, 광역지자체 50%	국비 50%, 광역 20%, 기초 30%
신청방법	국토부로 직접 제출	광역지자체를 경유하여 제출

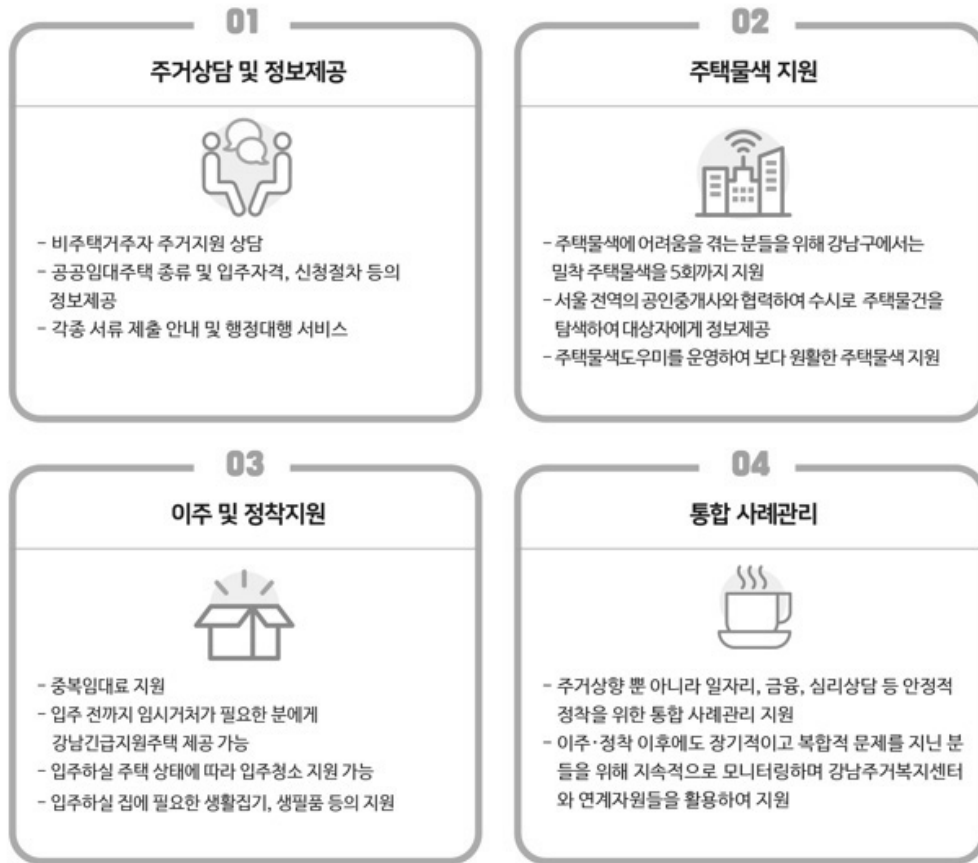
출처 : 국토부 주거취약계층 주거상향지원사업 공모 가이드라인(2020.11), p.4

사업주체	주요역할
국토교통부	<ul style="list-style-type: none"> · 사업 총괄 및 예산 지원(국비) · 사업 추진관련 모니터링 실적 취합 · 차년도 사업 추진을 위한 평가 및 개선사항 도출
지자체 등	지자체 (광역 및 기초) <ul style="list-style-type: none"> · 사업추진을 위한 광역-지자체-민간 협력체계 구축 · 사업 추진을 위한 예산 확보(지방비 매칭) · 사업 모니터링 및 행정 지원 · 사업 실적 취합 및 국토부 제출(보고)
	사업시행자 (민간 포함) <ul style="list-style-type: none"> · 주거취약계층 등 실태조사 · 방문상담 등 대상자 발굴 및 개입 · 전세임대 필요시 주택물색 및 매칭 · 입주신청 대행 및 이주지원 등

📖 주거상향 지원사업 개요

- (사업내용) 쪽방·고시원 등 비주택거주자들이 공공임대주택 이주 정착지원
 - 지자체가 주거복지센터·사회복지관·행정복지센터 등 지역복지역량을 활용하여 ① 주거복지 프로그램 홍보, 방문상담 ② 공공임대주택 이주수요 발굴 ③ 임대주택 입주 및 정착을 지원하는 사업
- (시행기관) 열악한 주거환경으로 인해 어려움을 겪고 있는 비주택 거주자를 대상으로 주거상향 지원사업 추진이 필요한 지자체
 - (광역 관리형) 시장·도지사, (기초 관리형) 시장·군수·구청장
- (사업대상) 쪽방 등의 비주택에서 3개월 이상 거주한 자
- (사업예산) 중점 관리지역 당 1억원 이내 국비 지원

출처 : 국토부 보도자료(2020.03.12)



출처 : 서울 강남주거복지센터 리플렛에서 재인용

[그림 2-10] 주거취약계층 주거상황 지원사업 세부 내용(강남주거복지센터 사례)

□ 추진 성과와 한계

※ 강남주거복지센터 비주택 거주자 주거상황 지원사업 총평(실무자 자문회의, 2021.09.17)
 “비주택 거주자 주거상황 지원사업은 주택 탐색 과정에서부터 이사, 입주 후 지역사회에 최종 안착하기까지 전 과정을 밀착 지원하는 사업으로, 타 국고지원사업 비해 매우 적은 예산을 활용한 사업이지만, 주거취약계층을 직접 지원함으로써 만족도가 매우 높은 사업임. 이주 과정에서 공백기간이 발생할 경우 임시거처 제공³⁴⁾ 등 LH 매입임대 공가를 활용하여 전 과정에 걸친 주거안정을 지원함.
 제한된 국가예산지원으로 일부 지자체를 선정하여 추진 중이며, 지속여부도 불투명함.
 취약계층이 집중 거주하는 기초지자체의 경우 동 사업의 수요가 높지만, 재정여건이 열악하여 매칭방식 사업에 참여 한계”

○ 지난 1년 간 처음 실행된 ‘2020년 비주택 주거상황 지원사업’의 현장 활동 사례(강남주거복지센터)를

34) 한부모가정, 주거취약계층 주거상황 지원사업 대상자로 선정된 경우, 이사를 위한 공백기에 필요한 거처를 제공. SH는 유상 제공하나, LH는 무상 제공

통해 파악된 한계점과 개선 과제는 다음과 같음.³⁵⁾

- 전체적으로 새로운 지역에서의 적응 불안감, 주택 유지관리 부담감, 임대료 납부 등 주거비용 증가 불안감 등이 있음. 반면, 임차인 권리에 대한 관심 증가, 주거복지제도에 대한 이해도 향상, 지역주민으로서 자존감 상승 등 일부 긍정 효과도 나타난 것으로 평가함.
- 하지만, 동 사업은 ‘주거취약계층 주거지원 업무처리지침’에 근거한 사업으로 ‘20년, ’21년 공모방식으로 시행 중임. 만족도 매우 높고, 수요도 많은 사업이지만, 제한된 예산으로 지속 여부는 불투명함.
 - 중앙정부 공모방식으로 일부 지자체 선정(광역관리형, 기초관리형), 선정 지자체에서만 제한적 시행
- 특히 취약계층이 집중 거주하는 기초지자체의 경우 동 사업에 대한 수요가 더 높지만, 열악한 재정여건으로 매칭방식(국비 50%/ 광역 20%, 기초 30%) 사업에 참여하는데 근본적인 한계가 있음.
 - 지자체 재정여건에 따라 사업 참여 가능하며, 지원 정도도 상이

※ 2020년 지원 실적 사례(강남주거복지센터 실무자 자문회의, 2021.09.17)

- ‘20년도 첫 사업에서 1억원(1개소 당 최대 1억원 지원)을 지원받아 지원(공모 후 지원 착수 기간 소요. 6개월 간 1억원 지원) ’21년에는 예산 감소. 8천만원을 지원받아 110여명 지원
- 소형 냉장고, 세탁기 등 소형가전 선호도 높음. 중고가전은 지원하지 않음.
- 취약계층 특성 상 밀착지원 경우 다수 발생. 해당 업무 인력 부족

- 기 추진 성과와 한계점을 고려시, 향후 동 사업에 대한 중앙정부의 예산 확대 지원이 필요함. 지불 가능한 적정 주택을 물색하기 위한 인력(인건비) 확보와 더 많은 지역으로의 확산 적용 등을 위해 기존 예산의 확대가 필요함.
 - 임차료 연체로 인한 정착 실패 문제를 완화하기 위해서는 지불 가능한 적정 주택의 물색이 관건
 - 2020년 사업 추진결과, 정착지원 물품 제공, 주택물품 서비스 만족도가 가장 높았으나 예산부족으로 ‘21년 예산은 전년도 대비 1/3수준으로 감소. 2021년 사업수행기관은 전국 2배 증가. 실효성 있는 사업 추진 한계 예상
 - 제한된 예산으로 인해 일부 선도 지자체를 선정하여 추진. 일부 주거상향 희망자 중 타지역 이주 희망시 본 사업의 수행기관이 없는 지역으로 이주 지원 불가
- 또한 통합적 관리와 외부자원을 보다 적극적으로 발굴하여 연계지원하기 위해서는 취약계층의 주거 문제를 사회복지적 측면에서 접근 가능하고, 지역 내 자원연계에 강점이 많은 전문기관을 발굴하여 보다 효과적으로 활용할 필요가 있음.
 - 비주택 주거상향 지원사업 대상자는 통합사례관리, 복합적 대응(건강, 경제, 정신, 가족, 주거문제 등)

35) 박재영(2021.03.11), ‘비주택거주자 주거상향 현장활동으로 본 개선과제’ 및 김일현(2021.03.11), ‘20년 비주택거주자 주거상향사업 성과와 과제’, 「코로나-19 주거위기가구지원을 위한 정책 토론회」. 제60회 주거복지포럼

위한 외부자원 연계가 필요한 경우가 많음. 주택 공급만으로 문제 해결에 한계

- 서울에서는 주거복지센터가 수행기관으로 참여하나, 지방에는 주거복지센터가 설치되지 않은 지역이 많음. LH에서 별도 이주지원센터를 운영, 대응 중

□ 영등포지구 공공주택사업에 대한 시사점

- 주거상향 지원사업의 성과는 공공주택사업 이후 지구 내 정착하거나 지구 밖으로 이주하는 쪽방 거주자의 주거안정을 위해서는 전세·매입임대주택 등의 적정한 물리적 자원과 동시에 지속적 자립을 위한 사회자원(사회적 관계 형성 등 사후관리), 외부자원의 연계 지원 등의 중요성을 시사함.
- 특히 쪽방 거주자들의 경우 고령의 단신 기초생활수급자들이 많아 건강, 경제, 정신, 가족, 주거 등의 복합적 문제를 겪는 경우가 많을 것으로 예상됨. 영구임대주택 공급만으로 안정된 삶과 재정착 유지 등에 한계가 예상됨. 정착단계에서 주거상향지원사업의 사후관리 지원과 사회적 자원의 연계 지원 등을 착안한 대응 방안의 모색이 필요함.
- 주거상향 지원사업 현장활동 사례보고에 따르면, 열악한 고시원 등에서 장기간 거주한 자들로서 경제, 건강, 가족관계 등의 문제를 복합적으로 가지고 있는 경우가 많음. 단순히 임대주택 제공만으로는 안정된 삶을 유지하는데 한계(박재영, 2021)³⁶⁾
- 이외 새로 조성되는 영구임대주택으로 입주시 TV, 세탁기, 가스레인지 등 최소한의 생활집기와 정착 물품 등에 대한 지원 방안에 대해서도 검토가 필요함.
- 또한 재정착 이후 주거비(보증금, 월임대료, 관리비 등)의 부담 가능 여부와 지속적 지불 가능성 등을 면밀히 검토하고, 일자리 확보·연계 등을 통해 자립생활을 유지할 수 있도록 경제적 자립 지원 방안도 사전 검토 필요함.
- 자활센터 및 공공일자리 연계 지원, 직업교육 및 취업활동비 등에 대한 지원 방안 연계 검토 등

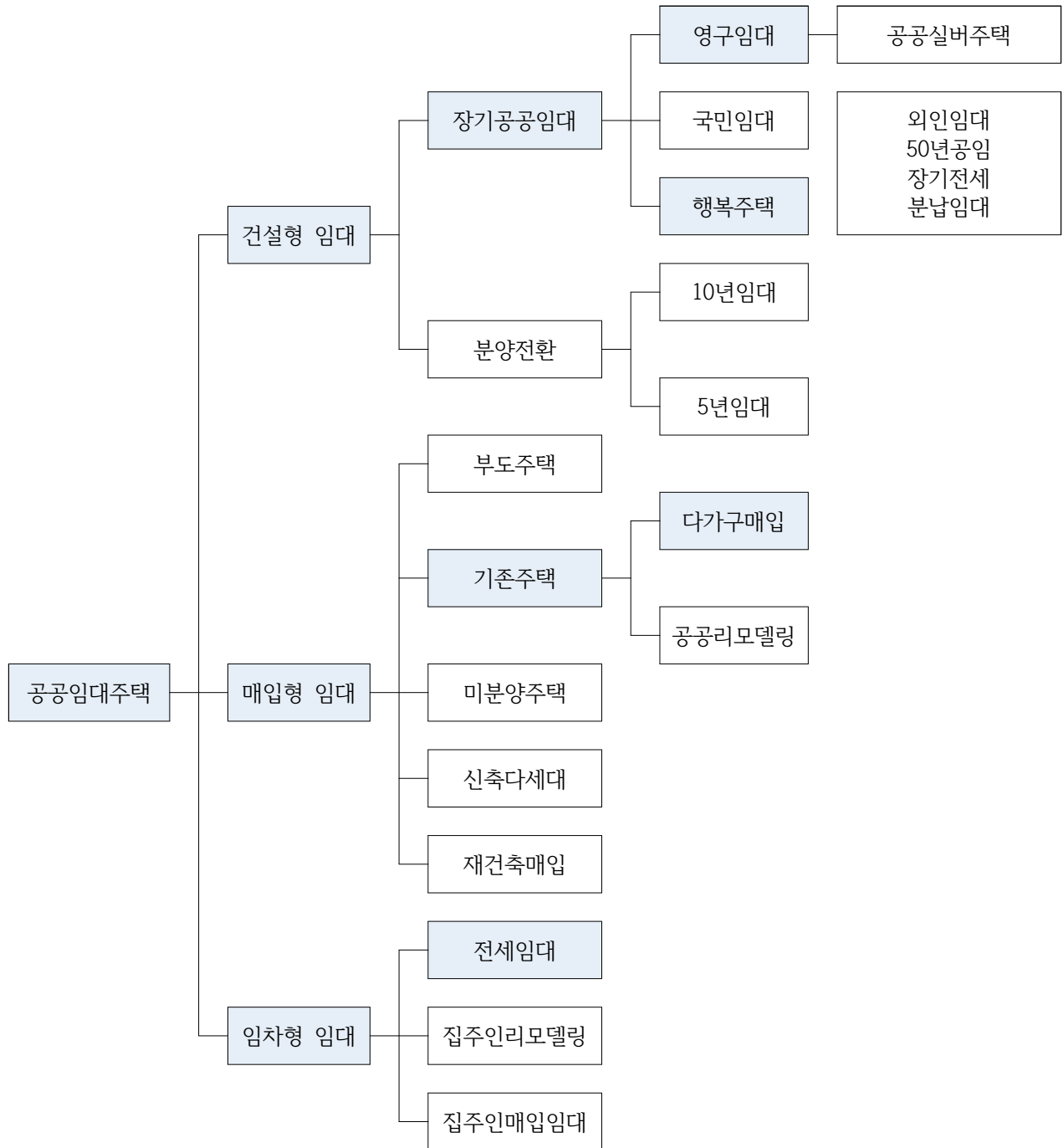
2.3 공공임대주택 공급체계 및 주거생활서비스 추진 현황

1) 공공임대주택 공급체계

- 공공임대주택은 주거취약계층의 주거안정을 위한 가장 핵심이 되는 정책수단이자, 중요한 공공자원임. 양질의 공공임대주택 공급과 공급을 확대하기 위한 지원은 정부와 지자체가 앞서서 우선적으로 대응해야 할 과제임.
- 영등포쪽방촌 공공주택사업은 무엇보다도 쪽방 거주자 등 도시 최빈곤계층의 주거안정을 위한 양질의 주택을 공급하기 위해 추진된다는 측면에서 공익사업으로서 그 의의가 큼.
- 우리나라의 공공임대주택 공급 체계는 건설형, 매입형, 임차형 등으로 구분됨. 건설형 장기임대주택

36) 박재영(2021.03.11), '비주택거주자 주거상향 현장활동으로 본 개선과제', 「코로나-19 주거위기가구지원을 위한 정책 토론회」, 제60회 주거복지포럼

인 영구임대주택과 국민임대주택, 행복주택 등은 저소득층, 고령자 등 사회적 약자를 위한 목적으로 공급됨(그림 2-11 참조).



출처 : LH(2017), 「공공주택 업무편람」 제1장 p4에서 편집, 재인용

[그림 2-11] 공공임대주택 체계

- 영등포지구와 같은 공공주택지구에서는 지구 내 공급 예정인 전체 주택의 50% 이상을 공공주택으로 건설해야 함. 이중 임대주택의 비율은 지구 전체 주택호수의 35% 이상, 분양주택은 지구 전체 주택호

수 15% 이하로 공급해야 함(표 2-6 참조).

- 영등포지구에서는 쪽방 거주자를 위한 영구임대주택, 청년·신혼부부 등을 위한 행복주택을 공급하고, 지구 밖 이주희망자에 대해서는 전세·매입임대주택 등으로 이주 연계 예정

[표 2-6] 공공주택의 건설 비율

구분	공공주택 건설비율	비고
공공주택 특별법 (제2조제2호)	공공주택은 공공주택지구 전체 주택 50% 이상	-임대주택과 분양주택 비율은 공공 주택 건설 비율 범위 내에서 대통령령으로 정함
시행령 (제3조)	-임대주택 : 주택지구 전체 주택호수 35% 이상 -분양주택 : 주택지구 전체 주택호수 15% 이하	-세부유형별 주택비율은 국토교통부장관 이 정 하여 고시
공공주택 업무처리지침 (제5조)	<규모별 주택비율> -임대주택 : 전용 60m ² 이하 주택은 공공주택 건설호수의 80% 이상, 전용 60m ² 초과 85m ² 이하 주택은 공공주택 건설호수의 20% 미만 -분양주택 : 전용 60m ² 이하로 하되, 민간참여 공공주택사업의 경우 60m ² 초과 가능 <세부유형별 주택비율> -장기공공임대주택 : 전체주택 건설호수의 15% 이상 * 영구임대주택 3% 이상 -공공분양주택 : 전체주택 건설호수의 15% 이하 -5년임대주택 : 공동주택건설 호수의 5% 이하	-30만㎡ 이하 지구조성사업, 지구계획 승인권자와 협의하여 다르게 정할 수 있음 - 지구계획 승인권자가 해당 지역 여건 및 주택 지구 규모를 고려, 10% 포인트 범위 내 조정 가능 - 지구계획 승인권자가 수요분석 결과 및 해당 지역 여건에 따라 배분비율 조정 필요 판단시, % 포인트 범위 내 배분비율 조정 가능 -영구임대주택, 해당지역 여건 및 주택지구 규모를 고려하여 미 확보 가능 -30만㎡ 미만 지구, 해당지역 여건을 고려, 시행자가 승인권자와 협의하여 유형별 주택비율 별도 결정 가능 -조성토지 공급 공고 후 1년 이상 토지공급계약 미체결 공공주택건설용지 외 주택건설용지를 공공주택건설용지로 변경할 경우, 해당 공공주택 건설 호수는 규모별·유형별 비율 배분 시 미 산입

출처 : LH(2017), 「공공주택 업무편람」 제1장 p.6에서 수정, 재인용

- 공공임대주택은 그 유형에 따라 임대기간, 주택규모, 입주자격과 임대조건 등을 차등적으로 운영하고 있음(표 2-7 참조). 공공임대주택의 입주자 자격과 선정 기준(공공주택특별법 시행규칙)도 별도로 운영 중임.
- 기존의 공공임대주택 공급 체계와 규정 등을 고려하여, 영등포지구에서 공급하는 영구임대주택 등이 기존 쪽방 철거로 인해 주거대책이 필요한 쪽방 거주자에게 우선적으로 공급할 수 있도록 입주자 자격, 선정 관련 규정의 검토가 필요함.

[표 2-7] 공공임대주택 유형별 특성

구분	건설형				기존 주택 매입형	기존 주택 임차형 (전세임대)
	영구임대	50년 공공 임대(재개발)	국민임대	행복주택		
임대 사업자	LH공사, SH공사					
임대 기간	50년(30년/10년)		30년	6년, 20년	20년	6년, 18년, 20년
주택 규모	49m ² 이하	60m ² 이하			-	60m ² 이하 85m ² 이하
입주 자격	수급자 유공자 한부모	철거민 청약 저축 도시근로자 가구소득 70%	도시근로자 가구소득 70%	도시근로자 가구소득 100%	수급자 한부모 장애인 고령자	수급자 장애인 소년소녀 가장 신혼부부
임대 조건	시세 30%	시세 90%	시세 55-80%	시세 60-80%	시세 30-50%	8-20만원/월
매각 여부	불가				해당 없음	

2) 공공부문의 주거생활서비스 대응 현황

□ 주거기본법과 주거권

- 2015년, 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지 함을 목적으로 주거기본법을 제정함. 이전까지는 서비스, 프로그램 차원에서 이뤄진 주거서비스를 주거기본법 체계에 따라 지원할 수 있는 제도적 기반을 확립함(한국주거서비스소사이어티, 2017, p.iii).
- 특히 주거기본법은 ‘국민은 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다(제2조)’고 함으로써 국민의 주거권 보장을 천명함. 동 주거권에는 주거서비스 개념이 포함됨.

□ 주거서비스와 주거생활서비스

- 주거기본법 상 주거서비스는 국민의 주거권을 보장하기 위한 주거안정과 주거수준 향상을 도모할 수 있는 하드웨어적·소프트웨어적 측면 모두를 포함하는 광의의 의미로 사용함(한국주거서비스소사이어티, 2017, p.10).
- 공공주택 분야의 기본 방향은 1)공공주택특별법, 2)장기공공임대주택입주민 삶의 질 향상 지원법 제정을 통해 설정
- 주거급여, 주택개·보수 분야는 1)주거급여법, 2)주거기본법, 3)장애인·고령자 등 주거약자지원에 관한 법률에 따라 기존 사업들을 체계화
- 주거서비스 정책은 물리적 공간기반인 ‘주택’을 바탕으로, 사회적·생활적 요구를 반영, ‘주거’ 복지를 서비스 산업화하는 방향으로 전개 중
- NCS에 의한 주거서비스는 ‘거주자가 주거안정과 주거수준 향상을 위하여 지역사회 내에서 주택을 구매·임대하기 위한 과정과 주택에 거주하기 위하여 필요한 서비스’로 정의함(한국주거서비스소사이어티, 2017, p.11)(표 2-19 참조)³⁷⁾.

37) 하드웨어측면에서는 공간개량 유지관리 등, 소프트웨어측면에서는 주택관련(물리적 조건, 금융 등) 정보제공

[표 2-8] 주거기본법의 주거서비스 내용

목표		내용
주거권 보장	주거안정 주거수준 향상	하드웨어적 측면: 주택 공급, 주거환경 정비, 노후주택 개량
		소프트웨어적 측면: 주거복지지원, 쾌적하고 안전한 관리, 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원, 건전한 주택산업 유도 등

출처 : (사)한국주거서비스소사이어티(2017.12), p.10에서 재인용

[표 2-9] NCS에서의 주거서비스 정의

정의	주거서비스 제공	범주
거주자가 주거안정과 주거수준 향상을 위하여 지역사회 내에서 주택을 구매·임대하기 위한 과정과 주택에 거주하기 위하여 필요한 서비스	공공 · 민간	하드웨어적 측면: 공간개량, 유지관리 등
		소프트웨어적 측면: 주택 관련(물리적 조건, 금융 등) 정보제공 및 상담, 생활(이사, 육아, 청소, 세탁 등 편의)에 대한 정보제공 및 상담, 주거실태조사, 평가 등

출처 : (사)한국주거서비스소사이어티(2017.12), p.11에서 재인용

- 주거서비스 영역에서 LH공사는 LH가 공급·운영·관리 중인 임대주택의 입주자들을 대상으로 다양한 주거서비스 업무와 동시에 해당 임대단지를 중심으로 하는 지역밀착형 생활서비스의 질적 제고 방안을 모색 중임.³⁸⁾
- 주거기본법 상 주거서비스 개념을 토대로 ‘입주고객을 대상으로 입주민 삶의 질 향상과 복지 증진을 위한 서비스를 능동적으로 발굴하여, 지속적·보편적으로 제공’ 하는 서비스로서 ‘주거생활서비스’를 정의



주 : 자문 내용 참조 연구진 작성

[그림 2-12] 주거서비스와 주거생활서비스의 관계

- LH가 검토하는 주거생활서비스의 적용 대상 범위는 크게 세 그룹으로 구분할 수 있음. 현재 주요 공급 대상 범위는 Ⅱ, Ⅲ그룹, 즉 영구임대주택 및 국민임대주택 거주자, 그리고 행복주택 거주자 등임.

및 상담, 생활(이사, 육아, 청소, 세탁 등 편의)에 대한 정보제공 및 상담, 주거실태조사, 평가 등을 포함

38) 전문가 자문(2021.12.27) 결과 참조

I 그룹인 매입·전세임대 등의 경우, 단지형이 아닌 분산형으로 운영, 관리되는 특성 상 단지차원의 주거생활서비스 공급 적용에는 한계가 있는 상황임.

?	I 그룹	II 그룹	III 그룹
쪽방, 고시원, 모텔 등 비주택 거주자	매입·전세임대 등 거주자	영구임대·국민임대 등 거주자	행복주택 등 거주자
주거생활서비스 논의 대상	주거생활서비스 사각지대 (분산형 임대 공급·운영)	주요 주거생활서비스 적용 대상 (단지형 임대 공급·운영)	

주 : 자문 내용 참조 연구진 작성

[그림 2-13] LH 주거생활서비스 주요 공급 대상 범위

- 영등포지구 내 영구임대주택으로 입주 예정인 기존 쪽방 거주자들은 LH 주거생활서비스 공급 대상 범위 상 표면적으로는 II 그룹에 해당됨. 하지만, 장기간 쪽방 거주 특성과 경제, 건강, 정신, 관계형성 등 사회·경제적 측면의 특성을 고려하여 상이한 접근의 주거생활서비스 대응이 필요할 것으로 예상됨.
- 쪽방 거주자 등의 주거생태계, 주거수요에 대한 명확한 진단을 기반으로, 기존 영구임대주택 거주자에 대한 주거생활서비스와는 차별화된 접근과 대응 방안 준비 필요
- 쪽방, 고시원, 모텔 등 비주택 거주자들은 특수 계층으로, 보편적 복지를 지향하는 주거·생활서비스 이외 별도 수요 대응 필요할 것으로 예상

2.4 소결 및 시사점

- 영등포지구 공공주택사업의 시행착오를 최소화하기 위해서는 지금까지 추진되어온 쪽방 지원사업과 주거취약계층 주거상향지원사업 등의 성과와 그 배경을 착안하고, 한계점을 보완하기 위한 과제의 진단이 필요함.
 - 특히 쪽방 거주자의 신규 주택 입주 후 삶의 질을 개선해 갈 수 있도록 주요 성과는 극대화하고, 한계점은 최대한 보완할 수 있도록 적극적인 대응방안의 검토가 필요함.
- 주거취약계층의 주거권 보장은 지속적으로 지불가능한 적정 주거기반의 확립이 관건
- 쪽방 거주자 중심의 정책사업은 최소한의 정주성 보장과 주거 안정화를 위한 노력은 쪽방 거주자의 삶의 질을 개선하고 자립을 만들어내기 위한 가장 기초적인 지원으로 평가됨.
 - 다만, 민간건물을 활용한 리모델링 활용방안, 저렴쪽방사업 등은 민간건축물의 구조적 문제를 개선하기 위한 공적 자금 투입의 제약이 크다는 한계점은 차치하더라도, 궁극적으로 사업종료 이후 임대료 상승을 제어하지 못하여 거주자의 지속적 지불 가능성 확보 측면에서 근본적인 한계가 큼.
 - 쪽방 거주자들이 지불 가능하고 쾌적하게 유지·관리되는 개별 주거공간과 공동체주거단지를 조성하는 것이야말로 영등포지구 공공주택사업의 핵심적인 과제임을 확인할 수 있음.

□ 새로운 주택과 함께 주거공동체 일원으로 정착하기 위한 주거(생활)서비스지원의 병행 필요

- ‘주거취약계층 주거상향 지원사업’의 운영 성과는 쪽방촌 공공주택사업 이후 지구 내 정착하거나 지구 밖으로 이주하는 쪽방 거주자의 주거안정을 위해서는 매입임대주택 등의 물리적 자원과 동시에 지속적 자립을 위한 사회자원(사회적 관계 형성 등 사후관리), 외부자원 연계 지원 등의 중요성을 시사함.
- 쪽방촌 일대를 삶의 배경으로 살아온 쪽방 거주자들의 사회·경제적 특성 등을 고려, 물리적 주거 안정화를 위한 지원을 넘어서 새로운 주거공동체 일원으로서 정착하기 위한 사회적 자원 연계 지원 필요
- 특히 쪽방 거주자들은 고령의 단신 기초생활수급자들이 많으며, 건강상태와 관계고립 차원의 문제들을 완화하기 위해 정착단계에서 적절한 사후관리와 사회적 자원의 연계 지원을 위한 대응 방안의 모색이 필요함.
- 지자체(기초, 광역)와 쪽방상담소 등이 중심이 되어 주거·생활지원이 필요한 쪽방 거주자 등 주거취약계층과 이들을 대상으로 하는 돌봄시설(주요 역할)의 기초적 현황 진단이 선행되어야 함.
- 그리고 쪽방 거주자들이 신규 주거단지에서 필요로 하는 주거서비스가 무엇인지 그 소요특성을 고려하여, 기존 쪽방상담소의 돌봄서비스를 대체할 수 있는 지원프로그램 등을 마련하고 사회복지관 내 운영·관리 필요함.
- LH공사는 준공이후 임대주택의 운영·관리 단계에서, 임대주택 거주자 등을 대상으로 하는 주거생활서비스 공급 관점에서 동 사안에 대한 검토가 필요함. 기존 영구임대주택과 국민임대주택, 행복주택 등의 입주자와 임대단지를 중심으로 하는 주거생활서비스 공급방안과는 차별화된 접근 방안이 필요함.

□ 주거취약계층 주거상향지원사업 운영체계와 지원역할 등을 착안한 대응방안 검토 필요

- 주거복지 프로그램을 병행 지원하기 위한 운영체계 관점에서 쪽방상담소의 통합적 상담·지원체계와 지자체 주거복지센터 등을 주축으로 전달되는 주거취약계층 주거상향지원사업 운영체계(그림 2-9, 2-10 참조) 등의 착안이 필요함. 영등포지구 내·외로 이주·정착하게 되는 쪽방 거주자 등에 대한 밀착 지원 방안의 검토가 필요함.
- 주거공동체 구성원으로서 자리매김해 가는 과정에서 사람에 대한 생활지원 방안, 주거상향지원사업 실행체계(권역 주거복지센터를 중심으로 주거취약계층에 대한 개별사례관리, 통합적 지원 연계) 착안 필요
- 이외 새로 조성되는 임대주택으로 입주시 TV, 세탁기, 가스레인지 등 최소한의 생활집기와 정착 물품 등에 대한 지원 방안, 일자리 확보·연계 등을 통한 자립생활 지원 방안 등도 사전 검토 필요함.

제 3 장
주거취약계층 밀집지역
공공개발 법제 현황

L
A
N
D
H
O
U
S
I
N
G
I
N
I
T
I
A
T
I
V
E

&

3. 주거취약계층 밀집지역 공공개발 법제 현황

3.1 검토 개요

- 본 절에서는 공익성 기반의 공공개발사업 추진 과정에서 주거취약계층의 주거·생활안정 보호를 위한 관련 규정 현황과 특성 등을 검토하고, 주거취약계층 재정착 제고 관점의 제도적 시사점과 한계점 등을 검토함.
- 특히 직·간접적으로 영향을 받게 되는 세입자와 영세 가옥주 등 원주민의 주거·생활안정에 미치는 영향에 대한 사전 검토와 불안정 요인의 최소화를 고려한 규정 등을 중심으로 검토함.
- 검토대상은 영등포지구 공공주택사업의 근거법인 공공주택특별법을 중심으로 검토함. 이외 1972년 도시재개발법 제정 이후 기성 시가지 내 노후불량주거지 정비사업의 근간이 되고 있는 도시정비법, 그리고 토지 등의 취득·사용을 수반하는 공익사업에 적용되는 토지보상법 등을 검토함.
 - 도시정비법은 '70년대 이후 급속한 도시화 과정에서 도시 빈곤계층, 취약계층이 밀집 거주하는 노후 불량주거지의 주거환경개선·재개발사업 등 정비사업의 시행 근거. 도심에서 추진되어온 대부분의 개발사업이 도시정비법에 근거한 정비사업으로 추진
- 상기 법률 이외 공공주택사업의 실제 추진 과정에 적용되는 공공주택업무처리지침(국토부 훈령), 주택공급에 관한 규칙, LH 이주 및 생활대책 수립지침 등을 추가적으로 검토함.
- 검토 관점은 상기 법률과 지침 등을 중심으로 공익 개발사업 추진이 쪽방 거주자 등 주거취약계층의 주거·생활안정에 미치는 영향을 고려하고, 불안요소를 최소화하기 위해 마련된 사전조치와 대응 관련 규정을 중심으로 검토함.

[표 3-1] 공공개발 법제 검토 대상과 관점

검토 대상	검토 관점
공공주택특별법, 도시정비법, 토지보상법 등 * 기타 공공주택업무처리지침, 주택공급에 관한 규칙, LH 이주 및 생활대책 수립지침 등	•공공개발 단계상 기획 및 계획수립, 승인 단계, 이주 및 실행단계 중심 •공공개발사업 추진 영향을 받는 원주민의 주거·생활안정에 미치는 부정적 영향의 사전고려, 불안정 요소를 최소화 지원 규정 중심 •보호대상과 범위, 이주대책, 생활대책, 공공임대 및 공공분양 등 공공주택 공급 자격과 공급기준, 각종 규제 완화 적용 여부 등

- 원주민의 주거·생활안정에 미치는 영향, 사전조치 등에 대한 고려는 실질적 사업시행을 위한 이주와 철거 이전에 대부분의 조치가 이뤄짐을 고려하여 이주 이전의 기획단계, 계획수립 및 승인단계를 중심으로 검토함.

39) 공공개발 과정은 크게 [기획단계 ⇄ 계획수립 및 승인 단계 ⇄ 이주 및 실행 단계 ⇄ 준공 및 관리단계] 등으로 구분 가능. 국내 공공개발 관련 법제 상 준공이후 원주민 재정착을 고려한 규정은 아직까지 마련되어 있지 않음.

- 보호 대상 원주민의 범위, 이주대책, 보상범위, 공공임대 및 공공분양 등 신규 주택을 공급받을 수 있는 기준 등

3.2 공공주택특별법 상 공공주택사업 관련 주요 내용

1) 공공주택특별법의 변천과정과 역할의 변화

(1) 공공주택특별법 연혁

<ul style="list-style-type: none"> ○ (노무현정부) 2003.12.31, 국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법 제정 (2004.7.1 시행) ○ (이명박정부) 2009.03.20, 보금자리주택건설 등에 관한 특별법 전부개정 (2009.4.21 시행) ○ (박근혜정부) 2014.01.14, 공공주택건설 등에 관한 특별법 일부개정 (2014.1.14 시행) 2015.08.28, "공공주택 특별법" 일부개정(2015.12.29 시행) 	<p>(도시외곽 GB해제 지역)</p>
<p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ (문재인정부) 	<p>(도시인접 GB해제 지역)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ○ 2018.12월 제3기 신도시개발 공공주택사업의 근거법 ○ 2020.07.17, 서울 영등포 공공주택지구 지정 등의 근거법 ○ 2020.12.07, 대전역 쪽방촌 공공주택지구 지정 등의 근거법 ○ 2021.02.04, 2.4대책 '도심 공공주택복합사업'의 근거법 ○ 2021.02.05, 서울역 쪽방촌 공공주택사업 발표 등의 근거법 	<p>(도심 역세권 지역)</p>

- (노무현정부) 영등포지구 공공주택사업의 근거법인 공공주택특별법은 “서민의 주거안정 및 주거수준 향상을 도모하여 국민의 쾌적한 주거생활에 이바지함을 목적”으로 함. 그 뿌리는 노무현 정부 (2003-2007) 당시 제정된 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」(2003.12.31 제정)⁴⁰⁾으로 거슬러 올라감.
- 노무현정부는 김대중정부(1998-2003)에서 태동한 ‘국민임대주택’ 정책을 계승하고, 무주택 서민의 주거안정을 목적으로 국민임대주택 100만호 건설 정책을 실행하는 과정에서 동법을 제정, 시행함.
- “국민임대주택의 건설촉진 등을 위하여 필요한 사항을 정함으로써 국민임대주택사업을 효율적으로 추진하여 저소득층의 주거안정에 기여하고 나아가 국민의 주거수준 향상에 이바지함”을 목적으로 제정

40) 저소득층의 주거여건을 개선하고 주거불안을 근원적으로 해소하기 위해서는 임대주택을 많이 공급하여야 하나, 임대주택 수요가 높은 수도권과 대도시 인근지역에서 가용택지가 소진되어 택지 확보가 어렵고, 슬럼화와 이미지 악화를 우려한 지역주민과 지방자치단체의 반대로 그 추진에 어려움을 겪고 있는 바, 국민임대주택의 건설촉진 등을 위하여 필요한 사항을 정함으로써 국민임대주택사업을 효율적으로 추진하여 저소득층의 주거안정에 기여하고 나아가 국민의 주거수준 향상에 이바지함을 목적으로 제정. 법제처 자료 참조

- 김대중·노무현정부는 동 법에 근거하여 주로 도시외곽의 GB를 해제하여 국민임대단지 등을 조성. 30년간 장기 임대하는 국민임대 100만호 공급('03~'12) 중점 건설 추진
- (이명박정부) 이후 이명박정부(2008-2013)에서는 공공주택정책으로서 '보금자리주택' 정책을 도입함. 이전 정부에서 마련한 기존의 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」을 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법(이하 보금자리주택법)」으로 전부 개정함(2009.03.20)⁴¹⁾.
- 이명박정부는 보금자리주택 공급을 확대하기 위해 도시 인근의 GB를 해제하여 보금자리지구를 집중 개발함. 공공분양 확대 등 보금자리주택 150만호('09~'18, 분양 70만+임대 80만) 공급을 추진함.
- (박근혜정부) 「보금자리주택법」은 박근혜 정부(2013-2018)에서 또 다시 「공공주택건설 등에 관한 특별법」으로 일부 개정되었다가(2014.01.14)⁴²⁾, 2015년 8월에 현재의 「공공주택특별법」⁴³⁾으로 자리를 잡음.
- 2003년, 종전 「주택건설촉진법」을 「주택법」으로 전부개정 한 이후 「주택법」이 주택 관련 제도에 관한 기본법으로서의 역할을 수행함. 하지만, 하나의 법률에 너무 많은 내용을 규정함에 따른 제도 운영상 문제점을 개선하기 위해 분법을 추진하게 됨.
- ①주거비 보조 관련 「주거급여법」, ②국민주택기금 및 대한주택보증주식회사 관련 규정은 「주택도시기금법」, ③주거복지 관련 기본법으로서 「주거기본법」, ④공동주택의 체계적 관리를 위한 「공동주택관리법」, ⑤기업형 임대주택 제도 도입 및 공공임대주택의 체계적 관리를 위하여 기존 「임대주택법」은 「민간임대주택에 관한 특별법」으로 전부개정
- ⑥「공공주택건설 등에 관한 특별법」은 「공공주택 특별법」으로 일부 개정 등 기존 주택정책 및 제도 관련 법률체계를 대폭 개편

41) 주택 청약자의 선호도가 높은 도심 인근지역의 경우에는 주택공급이 부족하여 여전히 주거불안 문제가 지속되고 있으며, 임대주택도 물량 위주로 대량 공급됨에 따라 계층 간 주거분리 현상 및 임대주택단지의 슬럼화 등의 문제가 대두되고 있는 상황. 무주택 서민과 저소득층의 주거문제 해결을 위하여 공공분양주택 및 다양한 유형의 임대주택을 수요자 맞춤형 보금자리주택으로 통합하여 도심이나 환경적으로 보전가치가 낮은 훼손된 개발제한구역 등 도시인근의 주거선호가 높은 지역을 중심으로 공공이 직접 신속하게 건설하고, 서민들이 부담 가능한 저렴한 가격으로 거주 가능한 주택을 공급하도록 개선하기 위해 전부 개정함. 법제처 자료 참조

42) 일부 개정 과정에서 보금자리주택의 명칭을 공공주택으로 변경함. 법제처 자료 참조

43) 2003년 종전의 「주택건설촉진법」을 「주택법」으로 전부개정하면서 「주택법」은 주택 관련 제도에 관한 기본법으로서의 역할을 수행함. 하나의 법률에 너무 많은 내용을 규정함에 따라 문제를 개선하기 위해 「주택법」상 내용의 분법이 추진됨. 첫째, 주거비 보조와 관련된 내용은 「주거급여법」으로 반영(법률 제12333호, 2014. 1. 24. 공포, 2014. 10. 1. 시행), 둘째, 국민주택기금 및 대한주택보증주식회사 관련 규정은 「주택도시기금법」을 제정(법률 제12989호, 2015. 1. 6. 공포, 2015. 7. 1. 시행)함. 셋째, 주거복지 관련 기본법으로서 「주거기본법」을 제정(법률 제13378호, 2015. 6. 22. 공포, 2015. 12. 23. 시행)하고, 넷째, 공동주택의 체계적 관리를 위하여 「공동주택관리법」도 제정(법률 제13474호, 2015. 8. 11. 공포, 2016. 8. 12. 시행)함. 다섯째, 기업형 임대주택 제도 도입 및 공공임대주택의 체계적 관리를 위하여 기존의 「임대주택법」을 「민간임대주택에 관한 특별법」(법률 제13499호, 2015. 8. 28. 공포, 2015. 12. 29. 시행)으로 전부개정하고, 여섯째, 「공공주택건설 등에 관한 특별법」을 「공공주택 특별법」(법률 제13498호, 2015. 8. 28. 공포, 2015. 12. 29. 시행)으로 일부 개정하여 기존의 주택정책 및 제도 관련법률체계가 대폭 개편됨. 동 과정에서 기존 「공공주택건설 등에 관한 특별법」은 공공주택의 공급·관리 등에 관한 사항을 포함하여 「공공주택 특별법」으로 법 제명을 변경함. 법제처 자료 참조

- 주택법의 상기 분법 과정에서 기존 「공공주택건설 등에 관한 특별법」은 공공주택의 공급·관리 등에 관한 사항을 포함하여 「공공주택특별법」으로 법 제명 변경 등 일부 개정이 이뤄짐.
- 기존에 상이하게 규정되었던 「공공주택건설 등에 관한 특별법」과 「임대주택법」의 ‘공공주택’ 정의를 일원화하여 명확히 규정

(2) 공공주택특별법(공공주택사업)의 역할 변화

- (문재인정부 이전) 공공주택특별법은 최초 제정 당시부터 지금까지 주택공급 부족 문제를 해소하기 위한 택지 확보, 주택단지를 조성, 공공주택을 공급하기 위한 사업의 근거로서 활용되고 있음.
- 기존 택지개발사업과 주택개발사업을 동일 사업자가 통합적으로 시행할 수 있는 공공개발의 근거로 활용
- 다만, 문재인정부 이전까지는 대규모 주택공급 택지를 확보하기 위해 상대적으로 개발이 용이한 도시 인근 GB 해제지구와 같이 기성 도시와 접근성이 양호한 도시인근지역을 중심으로 대상지를 발굴하여 공공주택단지 등을 개발하는 사업의 근거법으로 활용되어 왔음.
- (문재인정부) 2017년 문재인정부 출범이후, 도심 내에서 양질의 신규주택을 공급하기 위한 공공개발의 근거법으로 활용되기 시작함.
- 2019년 이후부터 현재까지 지속되는 주택가격 상승과 부동산시장 불안문제를 조속히 해소하기 위해, 3기 신도시 조성사업과 별도로 2.4대책을 통한 도심주택 공급 확대가 주요 정책과제로 대두됨.
- 2019년 이후 주요 부동산정책은 12.16대책(주택시장 안정화 방안, '19.12.16) 이후 5.6대책(수도권 주택공급 기반 강화 방안, '20.05.06), 8.4대책(서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안, '20.08.04), 2.4대책(3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안('21.02.04) 등으로 이어짐.
- 특히 '21년 2.4대책은 '25년까지 총 83.6만호를 공급하기 위한 일환으로 '도심공공주택복합사업'을 도입함. 동 사업 유형인 '역세권공공주택복합사업', '준공업지역공공주택복합사업'등은 공공주택특별법에 근거하여 추진하게 됨.
- 2.4대책 사업을 원활히 추진하기 위해 일부 법 개정 추진 완료. 추가 개정 필요 사안 검토 진행 중
- 한편, '21년 2.4대책 발표에 앞서 '20년 1월, 4월에 각각 영등포 쪽방촌과 대전역 쪽방촌 일대의 공공정비를 위한 공공주택사업 추진 계획이 발표됨. 주거복지 사각지대에 놓인 쪽방 거주자 등 주거취약계층을 위한 포용정책의 일환으로 논의가 시작되면서, 지자체와 LH·SH 등이 공동시행자로 참여하는 공공주택사업의 도입을 결정하게 됨.
- 기존 민간재개발방식으로는 현실적 대응이 어렵다는 판단. 쪽방촌의 전면 정비, 쪽방 거주자 재정착 및 신속한 사업추진 가능성, 세입자 대책이 민간사업보다 충분하다는 장점 등을 우선 고려. 다만, 주민동의가 필요하지 않은 수용에 따른 토지주 반발 등의 한계점 예상
- 이상 법제 연혁과 변화 과정을 통해 과거에는 공공주택특별법이 도시 외곽이나 인근 GB 해제지역 중

심의 [택지개발+주택건설] 역할에서, 최근에는 도심 내 주택건설사업을 신속히 실행할 수 있는 근거로서 작동되고 있음을 확인할 수 있음.

[표 3-2] 공공주택특별법 변천 과정과 주요 역할

구 분	공공주택특별법 변천과정	주요 정책	공공주택특별법의 역할
노무현정부 (2003-2007)	2003.12.31, 국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법 제정 (2004.7.1 시행)	도시외곽 GB해제를 통한 국민임대 100만호 공급 중점 추진	도시외곽에서의 택지개발 +주택건설
이명박정부 (2008-2013)	2009.03.20, 보금자리주택건설 등에 관한 특별법 전부개정 (2009.4.21 시행)	도시인근 GB해제를 통한 보금자리지구 집중 개발. 보금자리주택 150만호 공급 중점 추진	도시인근에서의 택지개발 +주택건설
박근혜정부 (2013-2016)	-2014.01.14, 공공주택건설 등에 관한 특별법 일부개정 (2014.1.14 시행) -2015.08.28, “공공주택 특별법” 일부개정(2015.12.29 시행)	-행복주택 정책 -주택법 전부개정 및 6개 부문 분법 추진	
문재인정부 (2017-)	-2.4대책 실행을 위한 공공주택특별법 부분 개정 등	-3기 신도시 조성 -영등포, 대전, 서울역 쪽 방촌 공공주택사업 -3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안(2.4대책)	-부동산시장 안정화를 위한 도시외곽에서의 신도시 조성(택지개발+주택건설) 및 -도심 쪽방촌 취약계층의 주거안정과 주거복지 제고 -도심 역세권에서 양질의 주택공급을 신속히 추진(주택건설)

2) 공공주택사업 추진 단계별 주요 업무와 취약계층 보호 관련 규정

(1) 공공주택지구·사업 개요

- (공공주택지구) 전체 건설하는 주택의 50% 이상을 공공주택으로 공급하도록 지정·고시하는 지구임. 공공주택지구에서 공급하는 공공주택은 공공임대와 공공분양으로 구분됨.
- 공공주택은 LH 등 공공주택사업자가 정부 재정, 주택도시기금의 지원을 받아 건설, 매입, 임차 후 공급하는 주택. 공공임대(공공건설임대, 공공매입임대), 공공분양(지분적립형 분양주택⁴⁴⁾ 등) 등의 유형

◆ 공공주택의 공급을 위하여 공공주택(공공임대주택+공공분양주택)이 전체주택 중 50% 이상이 되는 지구

- (공공주택사업) 공공주택지구조성사업(공공주택지구 조성), 공공주택건설사업(공공주택 건설), 공공주

44) “지분적립형 분양주택”은 공공주택사업자가 직접 건설하거나 매매 등으로 취득하여 공급하는 공공분양주택 유형의 하나로서, 주택을 공급받은 자가 20년 이상 30년 이하 범위에서 공공주택사업자와 주택소유권을 공유하고, 소유 지분을 적립하여 취득함. 2020년 12월 22일 공공주택특별법 일부개정으로 도입. 2021년 6월 23일 시행

택매입사업(공공주택 매입), 공공주택관리사업(공공주택 운영·관리) 등이 있음.

- 영등포지구의 경우, 공공주택지구 조성 및 공공주택을 건설하는 사업

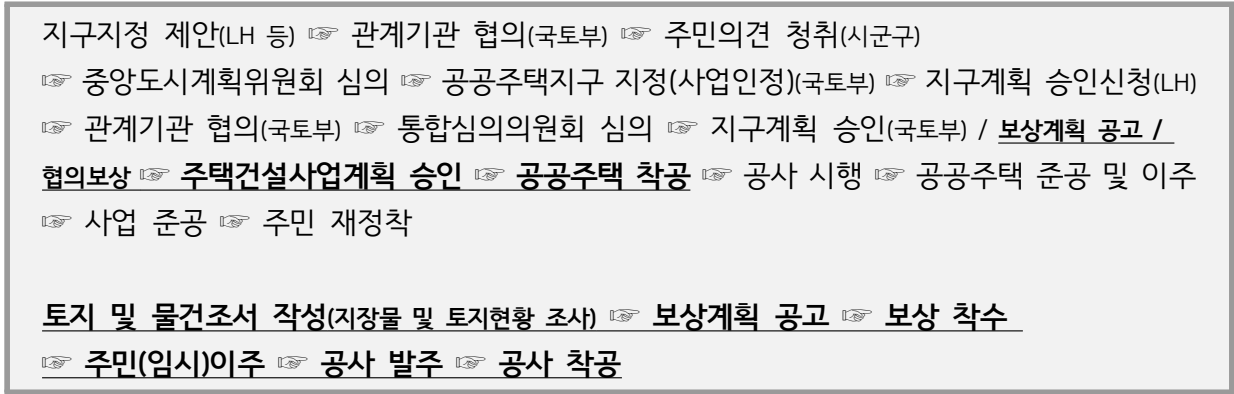
(2) 공공주택지구 지구지정과 지구계획 수립

- (지구지정 목적) 공공주택지구조성사업을 추진하기 위해 지구를 지정. 공공주택지구조성사업의 목적은 별도로 제시하지 않음. 공공주택특별법 제정 목적이 포괄적으로 적용되어 있다고 간주 가능
- (지구지정 주체) 국토부장관은 공공주택지구조성사업을 추진하기 위하여 필요한 지역을 공공주택지구로 지정, 변경 또는 해제 가능. 중앙도시계획위원회의의 심의 절차 필요
- 국토부장관 이외 LH 등 공공주택사업자도 국토부장관에서 지구 지정과 변경·해제 등을 각각 제안 가능함(법 제6조 2항).
- (지구지정 제안 첨부서류) 공공주택사업자가 지구지정 제안 시 첨부서류는 제안서, 사전환경성검토서, 사전재해영향성검토서, 사전광역교통체계검토서, 도시기본계획변경(안) 등임.
- 수용방식 특성, 개발정보 사전유출에 따른 투기, 지가상승 등 부작용의 최소화를 위해 주민공람 공고일 이전까지 제안자 및 인·허가권자 등을 중심으로 큰 틀에서 검토, 제안
- (지구지정 제안에 대한 관계자 의견 청취) 공공주택사업자의 지구지정 제안 주민공람 공고일(사업인정 고시) 이후 비로소 토지소유자등 이해관계자는 토지수용을 위한 사업인정사업에 대해 의견을 제출할 수 있음.
- (지구해제 방법) 한편, 공공주택사업자는 공공주택사업을 계속 추진할 필요성이 없어지거나 추진함이 현저히 곤란한 경우 공공주택지구 해제를 제안할 수 있음(법 제6조 2항 3의2). 지구 해제를 제안할 경우 필요 사항은 '해제 사유서' 등임(동법 시행령 제7조 2항).
- LH 등 공공주택사업자가 지구지정 고시 이후 1년 이내 지구계획 미수립 등 사업 추진이 원활하지 못할 경우 다른 사업자를 지정 가능
- 반면, 국토부장관이 지구지정한 경우, 지구해제에 대한 규정은 마련되어 있지 않음.
- 도시정비법 등 타 법률의 경우, 정비구역 지정, 조합설립 인가 등의 주요 추진단계에서 일정 기간 이내 사업추진이 정체된 경우 일정수준의 주민동의를 확보하여 정비구역을 해제할 수 있도록 세부 기준을 두는 것과 대비됨.
- 정비사업의 경우, 구역 지정 및 해제 등의 절차에서 구역 내 토지등소유자의 일정 비율 이상 동의 요건 충족 필요
- (지구계획 수립 및 승인) 공공주택사업자는 지구 지정·고시 일로부터 1년 이내 지구계획을 수립하여 국토부장관에게 승인 신청하여야 함. 승인 과정에서 공공주택통합위원회의의 심의 절차가 필요함.
- 규정된 기간 내 승인 신청을 하지 않을 경우, 다른 사업자가 계획을 수립하여 승인 신청하도록 지정 가능

- 승인 이후 고시, 일반인 열람 등 절차 이행
- (지구계획 수립 내용) 지구계획은 공공주택사업의 실행을 위한 실행계획으로서, 다음의 내용을 포함하여 계획을 수립하여야 함.
 - 1. 지구계획의 개요, 2. 토지이용계획, 3. 인구·주택 수용계획, 4. 교통·공공·문화체육시설 등을 포함한 기반시설 설치 계획, 5. 환경보전 및 탄소저감 등 환경계획, 6. 조성된 토지의 공급에 관한 계획 등
- 토지이용계획에 용도별 토지이용과 주택공급계획 등이 포함되나, 토지수용과 기존 주택 등의 철거로 인해 직·간접적으로 영향을 받게 되는 주민(인구, 세대, 가옥주, 세입자 등)들의 사회·경제적 실태특성과 노후주택·건물 등 물리적 환경 실태특성 등에 대한 조사, 기존 거주자들의 주거불안을 최소화할 수 있는 이주 및 주거대책 수립 등에 관한 계획은 포함되지 않음.
- 즉, 공공주택지구 지정 등 공공주택사업의 기획단계에서 공공개발로 인해 인해 영향을 받게 되는 인구, 가구(가옥주, 세입자, 소상공인 등) 등 인구사회 환경, 물리적 환경 등에 대한 실태특성 조사와 진단 등을 의무적으로 선 이행해야 하는 근거와 기준이 미흡함.
- (토지 등의 수용) 공공주택사업자는 지구조성 또는 공공주택건설에 필요한 경우 토지등의 수용·사용 가능(법 제27조)
 - 지구지정 승인, 고시한 경우, 「토지보상법」에 따른 사업인정 및 사업인정 고시로 봄
 - 토지등의 수용·사용에 대한 재결의 신청은 지구계획 또는 주택건설사업계획에서 정하는 사업 시행 기간 내에 신청 가능
- (토지 보상 기준 시점) 통상 지구지정 승인 고시일을 기준으로 하지만, 주민 의견청취 공고 등으로 인하여 취득 대상 토지가격이 변동되었다고 인정되는 경우, 주민 의견청취 공고일 이전 시점을 공시기준일로 하여, 주민 의견청취 공고일에 가장 가까운 시점의 공시지가를 적용함.
 - 영등포지구의 경우, 공공주택지구 주민공람 공고일을 토지보상법에 따른 사업인정 고시일로 같음
- (조성토지의 공급) 주택지구로 조성된 토지를 공급하려는 자는 지구계획에서 정한 바에 따라 토지를 공급함. 토지의 용도와 공급절차·방법, 대상자 등 공급조건에 관한 사항은 대통령령으로 정함.
- (조성토지 전매행위의 제한) 주택지구로 조성된 토지의 공급계약 체결자는 소유권 이전등기 이전까지 공급받은 용도대로 사용하지 아니한 채 전매(명의변경, 매매 등) 불가함. 다만, 이주대책용으로 공급하는 주택건설용지 등은 예외임.
- (공공주택통합심의위원회 역할) 공공주택의 지구계획 또는 사업계획 승인과 관련하여 ‘공공주택통합심의위원회’를 국토부에 설치함. 공공수용, 전면개발에 따른 도시계획관리측면의 큰 틀에서 심의함.
 - 동 위원회는 도시계획, 건축, 교통, 환경, 재해 분야 등 전문가들로 구성하며, 택지개발과 주택사업 관련 도시계획, 건축, 환경, 교통, 재해 등 전반적인 물리적 환경계획에 관한 사항을 심의⁴⁵⁾

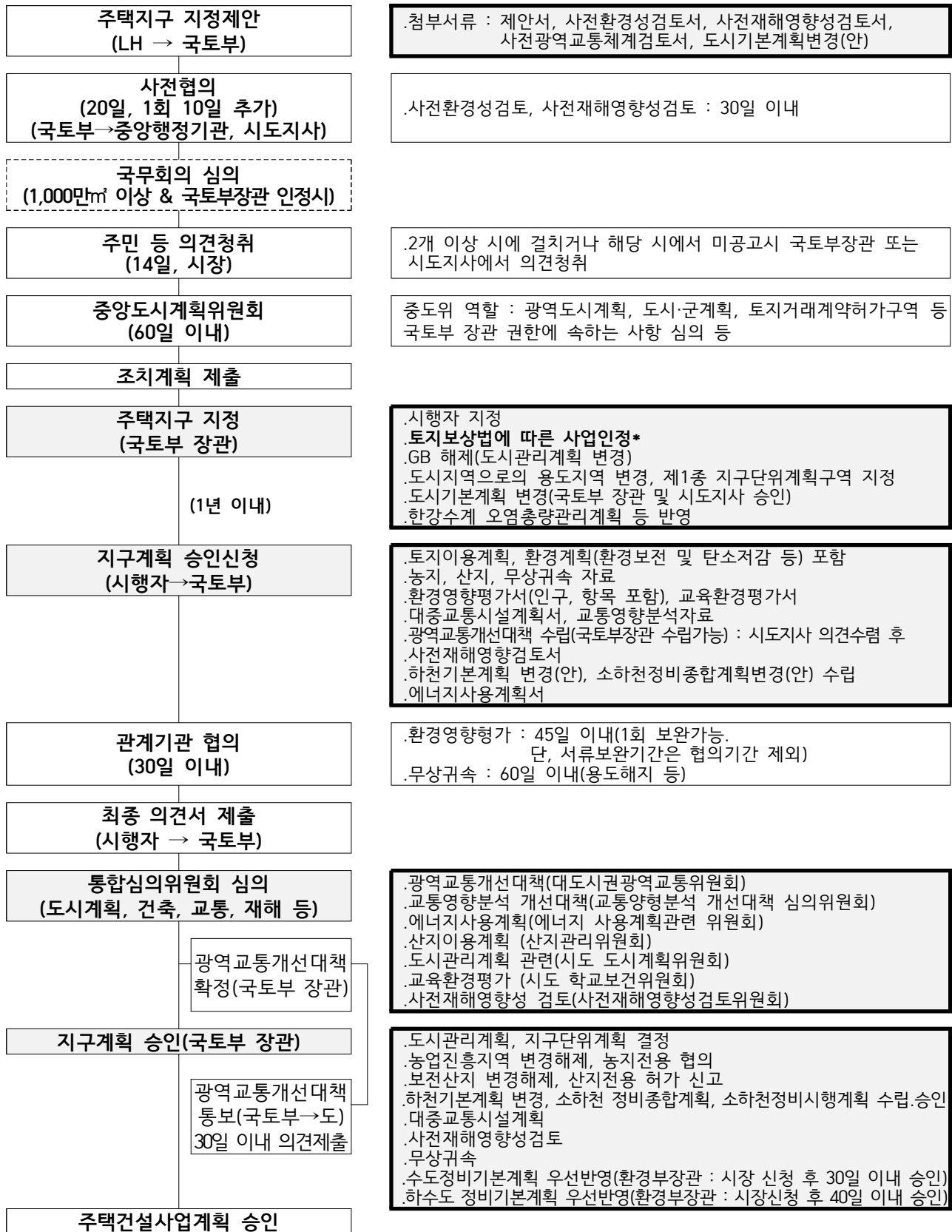
45) 1. 「건축법」에 따른 건축물 관련 사항
 1의2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군관리계획 관련 사항
 2. 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 따른 광역교통개선대책

- 공공주택지구 조성 및 공공주택건설사업 추진 등으로 영향을 받게 되는 지구 내 원주민(영세 가옥주, 세입자, 영세 상인 등)의 주거·생활안정을 위한 '이주 및 재정착 방안'의 유무, 적절성 여부 등에 대한 심사는 다뤄지지 않음.
- 공공주택특별법은 택지개발과 주택사업 등 사업 추진 형식과 절차에 관한 규정을 중심으로 구성되어 있으며, 지구 지정을 위한 기획단계에서 삶의 기반을 상실하거나 주거안정성이 저하될 수 있는 주민 실태의 사전 조사와 대책 수립 및 이행 의무 등에 관한 근거와 기준 등은 미흡함.
- (주택건설사업계획 승인 등) 공공주택사업자는 공공주택에 대한 사업계획(부대시설 및 복리시설 설치 계획 포함) 작성 및 국토부장관의 승인이 필요함. 계획 변경 시에도 동일함.
- (공공주택의 공급) 입주자 자격과 선정 방법, 입주자 관리에 관한 사항은 국토교통부령으로 정함.
 - 공공임대주택 등은 주거지원필요계층 등에게 우선 공급할 수 있도록 기준을 마련하여 운영
- (공공임대주택의 임대조건 등) 임대료(임대보증금, 월임대료) 등 임대조건에 관한 기준은 대통령령으로 정함. 임대조건을 정하는 경우 임차인의 소득수준 및 공공임대주택 규모 등을 고려하여 차등 적용 가능함.
- (토지매수업무 등의 위탁) 공공주택사업자는 토지매수·손실보상 및 이주대책 업무 등을 토지보상법에 따라 지자체 등에 위탁 가능함.
 - 위탁 시 업무범위, 수수료 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정함.



[그림 3-1] 공공주택사업 및 보상업무 추진 절차

3. 「도시교통정비 촉진법」에 따른 교통영향평가서
4. 「산지관리법」에 따라 해당 주택지구내 속한 산지의 이용계획
5. 「에너지이용 합리화법」에 따른 에너지사용계획
6. 「자연재해대책법」에 따른 재해영향평가등
7. 「교육환경 보호에 관한 법률」에 따른 교육환경에 대한 평가
8. 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」에 따른 철도건설사업
9. 제6조제3항에 따라 중앙도시계획위원회가 심의한 사항
10. 그 밖에 국토교통부장관이 필요하다고 인정하여 통합심의위원회에 부치는 사항 등. 공공주택특별법 제33조 1항 참조



* : 토지보상법(2016.06.30시행)에 따라 토지수용을 위한 사업인정이 의제되는 지구지정사업계획 승인 등을 하려는 경우, 중도위 의견청취 절차 필요 이해관계자, 관계인 등의 의견청취를 위한 사업계획 우편발송, 의견서 접수 필요
출처 : LH, 2017, 「공공주택 업무편람」 제1장에서 수정 재인용

[그림 3-2] 공공주택사업 추진절차 : 추진단계별 주요 검토 사항

[표 3-3] 공공주택사업의 추진 단계별 주요 검토 및 심의 내용

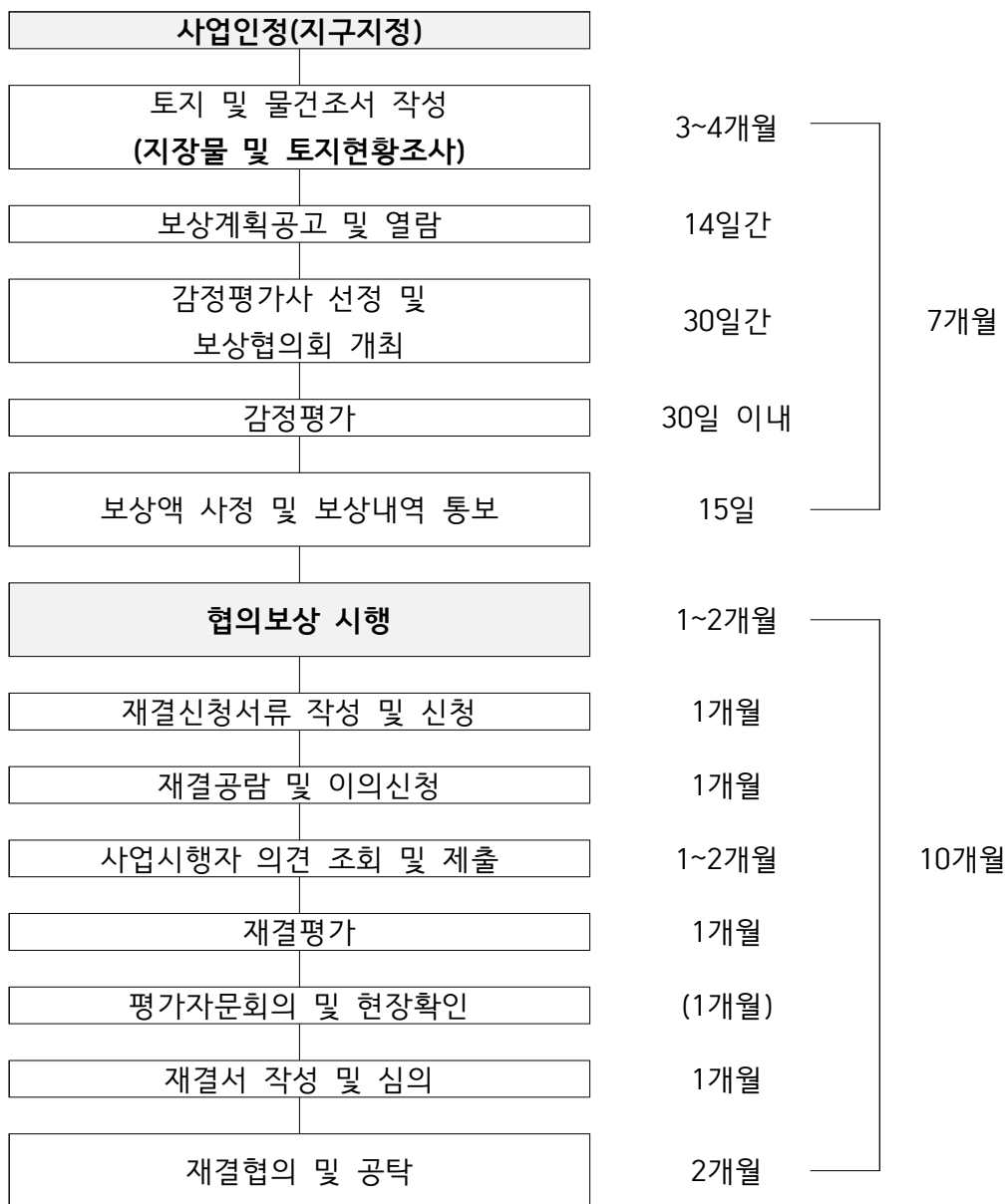
단계구분	주요 검토 및 심의 내용
지구지정 제안	첨부서류 제안서, 사전환경성검토서, 사전재해영향성검토서, 사전광역교통체계검토서, 도시기본계획변경(안)
중앙도시계획위원회 심의	광역도시계획, 도시·군계획, 토지거래계약허가구역 등 국토부 장관 권한에 속하는 사항 심의 등
지구계획 수립 및 승인 신청	지구계획 개요, 토지이용계획, 인구·주택 수용계획, 환경계획, 토지공급 계획 등 .농지, 산지, 무상귀속 자료 .환경영향평가서(인구, 항목 포함), 교육환경평가서 .대중교통시설계획서, 교통영향분석자료 .광역교통개선대책 수립(국토부장관 수립가능) : 시도지사 의견수렴 후 .사전재해영향검토서 .하천기본계획 변경(안), 소하천정비종합계획변경(안) 수립 .에너지사용계획서
통합심의위원회 심의	.광역교통개선대책(대도시권광역교통위원회) .교통영향분석 개선대책(교통영향분석 개선대책 심의위원회) .에너지사용계획(에너지 사용계획관련 위원회) .산지이용계획 (산지관리위원회) .도시관리계획 관련(시도 도시계획위원회) .교육환경평가 (시도 학교보건위원회) .사전재해영향성 검토(사전재해영향성검토위원회)
지구계획 승인	도시관리계획, 지구단위계획 결정 .농업진흥지역 변경해제, 농지전용 협의 .보전산지 변경해제, 산지전용 허가 신고 .하천기본계획 변경, 소하천 정비종합계획, 소하천정비시행계획 수립.승인 .대중교통시설계획 .사전재해영향성검토 .무상귀속 .수도정비기본계획 우선반영 .하수도 정비기본계획 우선반영

출처 : LH(2017), 「공공주택 업무편람」 제1, 2장

(3) 보상절차

- 통상 공공주택사업의 보상절차(그림 3-3)에 따르면, 지구지정 이후 지장물 및 토지현황 조사(3-4개월)를 거쳐 보상계획 공람, 감정평가사 선정 및 보상협의회 개최, 감정평가, 보상액 사정·통보 등까지 약 7개월이 소요됨.
- 공공시행자는 지장물 및 토지현황 조사 과정을 거쳐 가옥주, 세입자 등에 대한 보상 및 이주대책을 수립하게 됨. 공공주택사업 시행에 따른 이주대책 수립의 세부 기준은 ‘토지보상법’, ‘공공주택업무처리지침’, ‘주택공급에 관한 규칙’, ‘공공주택특별법시행규칙’, ‘LH 이주 및 생활대책 수립지침’ 등에 근거함 (표 3-4 참조).
- 토지보상법에 의한 이주대책 대상자는 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활근거를 상실하는 자로서, 지구지정을 위한 주민공람 공고일 이전부터 보상계약체결일까지 당해 지구 내 거주하는 가옥소유 및 지속 거주자, 소유가옥이 철거되는 자 등임.
- 무허가건축물 소유자, 가옥소유자이나 타인소유 건축물에 거주하는 세입자는 이주대책 대상에서 제외

- 주거취약계층인 주거세입자와 거주가옥주 등에게는 공공임대주택의 특별공급과 함께 이주에 따른 보상으로서 주거이전비를 지급함.
- 기존 이주대책 수립 기준 상, 영등포지구 쪽방 거주자에 대해서는 기준일(주민공람 공고일, 20.01.20) 이전부터 보상계약체결일까지 당해 지구에서 철거되는 쪽방 등 주택의 지속 거주자(무주택세대구성원)에게 1세대 1주택 공급



출처 : LH, 2017, 공공주택 업무편람, 제4장에서 재인용

[그림 3-3] 공공주택사업 보상절차

[표 3-4] 공공주택사업과 이주대책

구분	이주대책 세부 기준	
개요	•사업시행자는 이주대책 대상자를 위한 이주대책 수립·실시 또는 이주정착금 지급(토지보상법 제78조). 이주정착지에 대한 생활기본시설 설치비는 공사가 부담 • 이주대책 대상자: 주거용 건축물 제공에 따른 생활근거 상실자 지구지정을 위한 공람공고일 이전~보상계약체결일/수용재결일, 당해 지구 내 가옥소유 및 지속 거주자로서 소유가옥이 철거되는 자 (수도권 지역, 이주대책으로 주택건설용지 공급시, 주택지구지정 공람공고일 1년 이전 기준일)(공공주택업무처리지침 제22조) • 이주대책 대상자 제외 : 무허가건축물 소유자, 가옥소유자이나 타인소유 건축물에 거주하는 세입자	
거주 가옥주 (이주 대책 택 1)	이주자 택지 공급	•1세대 1택지 공급 •이주자택지·주택, 협의양도인택지, 주택특별공급대상자 있는 경우 하나만 공급 •공급규모 : 주거전용 단독주택건설용지 330㎡, 점포겸용 265㎡ (각각1필지 이하), 이주대책으로 공급하는 [건설호수/공동주택용지 대지면적]*1.2배 이하 •공급가격 : 조성원가-[이주자택지 대지면적 해당 생활기본시설 설치비]
	이주자 주택 공급	•공급대상자 : 이주대책 대상자(수도권지역, 행정중심복합도시, 국가 또는 지자체 요청 있는 지역) 중 이주자택지 공급대상자 비해당자, 이주자주택 공급 희망자, 주택공급 이주대책 수립이 불가피한 자 •공급규모 : 전용 85㎡ 이하 주택(당초 소유·거주 가옥 85㎡ 초과자는 85㎡ 초과 공급 가능. 수도권지역은 기준일 현재 거주기간 1년 미만자는 85㎡ 이하 공급(이주 및 생활대책 수립지침 제19조) •공급가격 : [일반분양가격-이주자주택 대지면적에 해당하는 생활기본시설 설치비] * '08.4.18 이후 보상계획공고지구부터 적용
	이주 정착금 지급	•지급대상자 : 이주자택지·주택공급권 포기 및 이주정착금 지급 요청자, 이주자택지·주택 공급 불가 지구, 이주대책 비 수립·실시 지구, 이주대책대상자가 이주정착지 이외 지역으로 이주하려는 경우 •지급금액 : 보상대상 주거용 건축물 평가액 30%(600~1200만원) * '12.1.2 이후 최초 이주정착금 지급 지구부터 적용
비거주 가옥주	•국민주택특별공급 : 기준일 이전부터 해당지구 가옥소유자(무주택세대구성원)에게는 85㎡ 이하 특별공급 가능(1세대 1주택)(주택공급에 관한 규칙 제35조)	
주거 세입자	• 공공임대주택특별공급 : 기준일 3개월 전부터 당해 지구에서 철거되는 주택의 지속 거주 세입자(무주택세대구성원), 1세대 1주택	
거주 가옥주 및 세입자	•국민임대주택특별공급 : 국민임대주택 등을 건설하기 위하여 가옥(무허가가옥 포함) 철거시, 기준일 3개월 이전부터 지속 거주한 가옥주, 세입자로서, 최초 보상개시일까지 소유 또는 거주한 자에게 공급 가능(공공주택특별법시행규칙 제15조제1항 별표4) • 주거이전비 보상 : 사업인정고시일 등 당시 해당 사업지구 내 3개월 이상 주거용 건축물 세입자 가구원수별 4개월분(주거용 건축물 소유자 2개월분) 주거이전비 보상(토지보상법 시행규칙 54조)	

출처 : LH, 2017, 공공주택 업무편람, 제4장, pp.48-50 참조 제작성

주 : 공공주택사업 시행에 따른 이주대책 세부 사항은 '토지보상법', '공공주택업무처리지침', '주택공급에 관한 규칙', '공공주택특별법시행규칙', 'LH 이주 및 생활대책 수립지침' 등에 근거함

- 한편, 보상 관련 법상 생활대책 수립은 의무 대상은 아니지만, LH의 경우 내부 규정에 근거하여 이주 대책 이외 별도의 생활대책을 수립함. 피수용자의 현실적인 생활안정을 도모하기 위한 손실보상의 한 형태로서 상가부지 등을 우선공급하는 등의 방법을 일부 적용함.

[표 3-5] 공공주택사업과 생활대책

구분	생활대책 세부 기준		
개요	<ul style="list-style-type: none"> •생활대책은 보상 관련 법 상 의무사항 아님 •사업시행자가 이주대책 이외 상가부지 등을 우선공급하여 피수용자의 현실적인 생활안정을 도모 하기 위한 손실보상의 한 형태(LH 내부 규정) •생활대책 수립대상자 선정기준일 : 지구지정공람공고일 <ul style="list-style-type: none"> * 수도권지역은 지구지정공람공고일 1년 이전일 기준 적용 •생활대책 수립대상자 : ①이주자택지 공급대상자 중 주거전용단독주택용지 공급이나 이주자택지를 포기하고, 이주자주택 또는 이주정착금 지급 신청자, ② 선정기준일 이전~보상계약체결일 또는 수용재결일, 지구 내 영업자로서 영업보상 받은 자 •생활대책용 상가부지 공급대상 용지는 시장용지 또는 근린생활시설용지, 준주거용지, 근린상업용지, 일반상업용지 순서에 따라 결정 •영업행위자(사용승인 점포용 건물, 사업자등록&직접영업행위, 건물 철거)에 대해 상가점포 공급 가능 <ul style="list-style-type: none"> * 상가부지는 필지별 신청받아 수의계약(감정가), 상가점포는 동일상가 동일층 평균가격/㎡ 낙찰가격 		
생활대책 용지 공급면적		세부기준	공급면적
	이주자택지 공급대상자	.주거전용단독주택용지 공급 또는 이주자택지 포기 및 이주자주택이나 이주정착금 지급 신청자	27㎡이하
	영업보상 대상자	.생활대책 수립대상자 선정기준일 이전~보상계약체결일 또는 수용재결일, 허가 사업자등록 필, 영업 행위자로서 영업보상 받은 자	27㎡이하
		.생활대책 수립대상자 선정기준일 이전~보상계약체결일 또는 수용재결일, 허가 불필요한 자유업으로 영업보상 받은 자	20㎡이하
	.생활대책 수립대상자 선정기준일 이전~보상계약체결일 또는 수용재결일, 토지보상법 시행규칙에 따른 영업보상 받은 자	20㎡이하	

출처 : LH, 2017, 공공주택 업무편람, 제4장, pp.50-52 참조 재작성

주 : 공공주택사업 시행에 따른 생활대책 세부 사항은 'LH 이주 및 생활대책 수립지침' 등에 근거함

[표 3-6] 공공주택사업과 협의양도인택지 공급

협의양도인택지 공급 세부 기준
<ul style="list-style-type: none"> •사업지구 내 토지전부를 사업시행자에게 협의 양도한 자에 대해 협의양도인택지 공급 가능 •협의양도인택지 공급대상자는 지구지정 공람공고일 이전부터 사업지구 내 토지소유자로서, 지구 내 소유 토지 전부를 공사에 협의 양도한 자 •협의양도 토지 면적은 수도권지역 1,000㎡ 이상, 수도권 외 지역 : 400㎡ 이상 •주택건설용지에, 1택지 규모 140㎡~265㎡로 공급 •공급가격은 수도권지역은 감정가격, 수도권 외 지역은 조성원가 110%

출처 : LH, 2017, 공공주택 업무편람, 제4장, pp.52-53 참조 재작성

주 : 공공주택사업 시행에 따른 협의양도인택지 공급 세부 사항은 '공공주택특별법시행령 제24조', '협의양도인택지 공급지침' 등에 근거함

3.3 도시정비사업 및 도심 공공주택복합사업 등과의 차이

1) 도시정비법 상 주거취약계층 보호 관련 규정

- 앞서 살펴본 공공주택사업은 수용방식 특성상, 지구지정 제안 주민공람 공고 이전까지 인허가자와 제안자를 중심으로 큰 틀에서 대략적인 방향을 검토하여 지구지정을 제안함. 개발정보의 사전유출에 따른 투기수요, 지가상승 등의 부작용을 최소화하기 위함임.
- 반면, 도시정비법에 근거한 정비사업은 기성 시가지 내 다양한 이해주체에게 영향을 미치는 사업특성상, 인허가 등 사업절차가 보다 세분화되고, 의무적으로 검토, 수립해야 할 계획의 내용과 범위가 보다 넓고 세부적임.
 - 도시정비법은 '72년 도시재개발법 제정 이후 지금까지 기성 시가지의 노후불량주거지와 기반시설 등의 전면적 정비 등을 위한 정비사업의 근거법으로서 오랜 기간 자리매김
 - 세입자 등 주거취약계층의 주거불안 문제를 완화하기 위하여 임대주택 공급 의무화, 이주대책 마련·이행 등의 규정을 지속적으로 보완하여 개선
- 도시외곽의 택지조성을 위한 공공주택사업 추진절차와 비교하여 인허가 등 사업절차가 보다 세분화되고 복잡함. 인허가 절차에서 제안자나 계획수립권자 등이 의무적으로 검토, 수립해야 하는 내용·계획 등의 범위도 보다 세부적이고 구체적임.
 - 특정 지역을 대상으로 정비사업을 추진하기 위해서는 사전에 해당 지자체의 정비기본계획 수립과 정비계획 수립 및 구역지정, 조합설립추진위원회 및 조합설립 추진, 사업시행계획 인가, 관리처분계획 인가 등의 추진 절차를 거쳐야 함
- 주거취약계층의 주거안정 도모 측면에서 정비기본계획은 세입자 주거안정대책 등을 포함하도록 하고 있으며, 정비계획 수립시 해당 정비구역에 대한 세입자 주거대책을 포함하도록 의무화하고 있음.
 - 정비기본계획 수립 내용 : 정비사업 기본방향, 계획기간, 인구·건축물·토지이용·정비기반시설·지형 및 환경 등의 현황, 주거지 관리계획, 토지이용계획·정비기반시설계획·공동이용시설설치계획 및 교통계획, 녹지·조경·에너지공급·폐기물처리 등에 관한 환경계획, 사회복지시설 및 주민문화시설 등의 설치계획, 도시의 광역적 재정비를 위한 기본방향, 정비예정구역의 개략적 범위, 단계별 정비사업 추진계획, 건폐율·용적률 등 건축물 밀도계획, 세입자 주거안정대책 등
 - 정비계획 수립 내용 : 정비사업 명칭, 정비구역 및 그 면적, 도시·군계획시설 설치계획, 공동이용시설 설치계획, 건축물 주용도·건폐율·용적률·높이 계획, 환경보전 및 재난방지 계획, 정비구역 주변 교육·환경보호계획, 세입자 주거대책, 정비사업시행 예정시기 등
- 실행계획에 해당하는 사업시행계획 수립 시에는 공사기간 중 임시거주시설을 포함한 주민이주대책과 세입자 주거 및 이주대책 등을 포함하여 시행인가를 득하도록 의무화함. 이를 통해 정비사업으로 인한 취약계층의 주거안정을 최대한 도모하도록 유도하고 있음.(표 3-7, 3-8 참조)
 - 사업시행계획 내용 : 토지이용계획, 정비기반시설 및 공동이용시설 설치계획, 임시거주시설 포함 주

민이주대책, 세입자 주거 및 이주대책, 폐쇄회로 텔레비전 설치 등 범죄예방대책, 임대주택 건설계획, 국민주택규모 주택 건설계획, 교육시설 교육환경 보호계획, 정비사업비 등 기성 시가지 내 사업 특성을 고려한 세부내용 포함 검토

[표 3-7] 도시정비사업의 추진 단계별 주요 검토 및 심의 내용

주요 검토 및 심의 내용	단계구분
-주민 의견 및 지방의회의 의견 청취 -(기본계획의 내용) 정비사업의 기본방향, 계획기간, 인구·건축물·토지이용·정비기반시설·지형 및 환경 등의 현황, 주거지 관리계획, 토지이용계획·정비기반시설계획·공동이용시설설치계획 및 교통계획, 녹지·조경·에너지공급·폐기물처리 등에 관한 환경계획, 사회복지시설 및 주민문화시설 등의 설치계획, 도시의 광역적 재정비를 위한 기본방향, 정비예정구역의 개략적 범위, 단계별 정비사업 추진계획, 건폐율·용적률 등 건축물 밀도계획, 세입자에 대한 주거안정대책 -(정비계획의 내용) 정비사업 명칭, 정비구역 및 그 면적, 도시·군계획시설 설치계획, 공동이용시설 설치계획, 건축물 주용도·건폐율·용적률·높이 계획, 환경보전 및 재난방지 계획, 정비구역 주변 교육환경보호계획, 세입자 주거대책 , 정비사업시행 예정시기 등 (지방도시계획위원회 심의) -기본계획의 수립 및 변경 -정비구역의 지정 및 변경, 해제	기본계획의 수립 및 정비구역의 지정
(시장·군수의 조합설립추진위원회의 구성 승인) -추진위원회 위원장을 포함한 5명 이상의 추진위원회 위원 -추진위원회 운영규정(추진위원의 선임방법 및 변경, 추진위원의 권리·의무, 추진위원회의 업무 범위, 추진위원회의 운영방법, 토지등소유자의 운영경비 납부, 추진위원회 운영자금의 차입 등)	조합설립추진위원회 및 조합의 설립
(사업시행계획 인가) -사업시행계획서[토지이용계획(건축물배치계획 포함), 정비기반시설 및 공동이용시설의 설치계획, 임시거주시설을 포함한 주민이주대책, 세입자의 주거 및 이주 대책, 사업시행기간 동안 정비구역 내 가로등 설치, 폐쇄회로 텔레비전 설치 등 범죄예방대책, 임대주택의 건설계획, 국민주택규모 주택의 건설계획, 공공지원민간임대주택 또는 임대관리 위탁주택의 건설계획, 건축물의 높이 및 용적률 등에 관한 건축계획, 정비사업의 시행과정에서 발생하는 폐기물의 처리 계획, 교육시설의 교육환경 보호에 관한 계획, 정비사업비 등] -사업시행계획서, 총회의결서 사본, 수용 또는 사용할 토지 또는 건축물의 명세 및 소유권 외의 권리의 명세서 등 제출	사업시행 계획
(지방도시계획위원회 또는 건축위원회의 심의) -재건축사업 등의 용적률 완화	
(관리처분계획의 인가) -관리처분계획수립(분양설계, 분양대상자의 주소 및 성명, 분양대상자별 분양예정인 대지 또는 건축물의 추산액(임대관리 위탁주택에 관한 내용을 포함), 각 목(일반 분양분/공공지원민간임대주택/임대주택/그 밖에 부대시설·복리시설 등)에 해당하는 보류지 등의 명세와 추산액 및 처분방법, 분양대상자별 종전의 토지 또는 건축물 명세 및 사업시행계획인가 고시가 있는 날을 기준으로 한 가격, 정비사업비의 추산액 및 그에 따른 조합원 분담규모 및 분담시기, 분양대상자의 종전 토지 또는 건축물에 관한 소유권 외의 권리명세, 세입자별 손실보상을 위한 권리명세 및 그 평가액]	관리처분 계획
(시·도 주거정책심의위원회의 심의) -사업시행계획인가 또는 관리처분계획인가의 시기 조정	
(정비사업의 준공인가) -준공인가신청서, 건축물·정비기반시설 및 공동이용시설 등의 설치내역서, 공사감리자의 의견서, 용적률 완화를 위한 현금납부액의 납부증명 서류	공사완료에 따른 조치

출처 : LH(2017), 「공공주택 업무편람」 제1, 2장 및 도시정비법 참조

○ 이는 공공주택특별법 상 실행계획인 지구계획이 토지 수용과 철거의 영향을 받는 주거취약계층의 임

시주거시설과 주민이주대책, 세입자에 대한 주거·이주대책에 의무 규정 없이 제도를 운영하고 있다는 점에서 차이가 큰 부분임. 도심 공공주택사업에서 가장 유의할 부분임.

- 영등포지구는 정부의 주요 정책사업으로 추진되는 과정에서, 법률상 규정의 유무를 떠나 공공시행자가 거주자 주거실태 조사 등을 거쳐 임시이주대책, 영구임대주택공급 실행 방안을 마련 중임.

[표 3-8] 도시정비법 상 이주대책

구분		이주대책 세부 기준
개요		<ul style="list-style-type: none"> •사업시행자는 정비계획에 따라, 임시거주시설을 포함한 주민이주대책, 세입자의 주거 및 이주 대책을 포함하는 사업시행계획서를 작성하여야 함 •이주대책 대상자는 정비사업의 시행으로 철거되는 주택의 소유자 또는 세입자(정비구역에서 실제 거주하는 자로 한정) •공람공고일부터 계약체결일 또는 수용재결일까지 계속하여 거주하고 있지 아니한 건축물의 소유자는 이주대책대상자에서 제외
주택 소유자	임시거주 시설 설치	<p><이주 대책></p> <ul style="list-style-type: none"> •사업시행자는 주거환경개선사업 및 재개발사업의 시행으로 철거되는 주택의 소유자 또는 세입자에게 해당 정비구역 안과 밖에 위치한 임대주택 등의 시설에 임시로 거주하게 하거나 주택자금의 용자를 알선하는 등 임시거주에 상응하는 조치 의무
주거 세입자	임시거주 시설 설치	<ul style="list-style-type: none"> •사업시행자는 임시거주시설 설치 등을 위하여 필요한 때 국가·지자체, 기타 공공단체, 개인시설이나 토지의 일시 사용 가능
상가 세입자	임시상가 설치	<ul style="list-style-type: none"> •국가나 지자체는 사업시행자로서 임시거주시설에 필요한 건축물이나 토지의 사용을 신청 시 특정 사유 없이 거절 불가(사용료 또는 대부료 면제) •사업시행자는 정비사업의 공사 완료 시 완료일로부터 30일 이내 임시거주시설 철거, 사용 건축물이나 토지의 원상회복 의무 •재개발사업의 사업시행자는 사업시행으로 이주하는 상가세입자가 사용할 수 있도록 정비구역 또는 정비구역 인근에 임시상가 설치 가능 <p><손실보상 관련></p> <ul style="list-style-type: none"> •정비사업으로 인한 영업 폐지 또는 휴업에 대한 손실 평가시, 휴업기간 4개월 이내 인정. •영업손실 보상 대상자 인정시점은 공람공고일 •주거이전비 보상 대상자 인정시점은 공람공고일 <p>* 손실보상은 정비법 상 규정 이외 토지보상법 준용</p>

출처 : 도시 및 주거환경정비법 참조

[표 3-9] 공공주택사업과 도시정비사업의 추진 단계별 주요 검토 및 심의 내용

단계구분	공공주택특별법	도시 및 주거환경정비법	단계구분
	주요 검토 및 심의 내용	주요 검토 및 심의 내용	
지구지정 제안	첨부서류 제안서, 사전환경성검토서, 사전재해영향성검토서, 사전광역교통체계검토서, 도시기본계획변경(안)	-주민 의견 및 지방의회의 의견 청취 -(기본계획의 내용) 정비사업의 기본방향, 계획기간, 인구·건축물·토지이용·정비기반시설·지형 및 환경 등의 현황, 주거지 관리계획, 토지이용계획·정비기반시설계획·공동이용시설설치계획 및 교통계획, 녹지·조경·에너지공급·폐기물처리 등에 관한 환경계획, 사회복지시설 및 주민문화시설 등의 설치계획, 도시의 광역적 재정비를 위한 기본방향, 정비예정구역의 개략적 범위, 단계별 정비사업 추진계획, 건폐율·용적률 등 건축물 밀도계획, 세입자에 대한 주거안정대책 -(정비계획의 내용) 정비사업 명칭, 정비구역 및 그 면적, 도시·군계획시설 설치계획, 공동이용시설 설치계획, 건축물 주용도·건폐율·용적률·높이 계획, 환경보전 및 재난방지계획, 정비구역 주변 교육환경보호계획, 세입자 주거대책 , 정비사업시행 예정시기 등	기본계획의 수립 및 정비구역의 지정
중앙도시계획위원회 심의	광역도시계획, 도시·군계획, 토지거래계약허가구역 등 국토부 장관 권한에 속하는 사항 심의 등	(지방도시계획위원회 심의) -기본계획의 수립 및 변경 -정비구역의 지정 및 변경, 해제	
		(시장·군수의 조합설립추진위원회의 구성 승인) -추진위원회 위원장을 포함한 5명 이상의 추진위원회 위원 -추진위원회 운영규정(추진위원의 선임방법 및 변경, 추진위원의 권리·의무, 추진위원회의 업무범위, 추진위원회의 운영방법, 토지등소유자의 운영경비 납부, 추진위원회 운영자금의 차입 등)	조합설립추진위원회 및 조합의 설립
지구계획 수립 및 승인 신청	지구계획 개요, 토지이용계획, 인구·주택 수용계획, 환경계획, 토지공급 계획 등 .농지, 산지, 무상귀속 자료 .환경영향평가서(인구, 항목 포함), 교육환경평가서 .대중교통시설계획서, 교통영향분석자료 .광역교통개선대책 수립(국토부장관 수립가능) : 시도지사 의견수렴 후 사전재해영향검토서 .하천기본계획 변경(안), 소하천정비종합계획변경(안) 수립 .에너지사용계획서	(사업시행계획 인가) -사업시행계획서[토지이용계획(건축물배치계획 포함), 정비기반시설 및 공동이용시설의 설치계획, 임시거주시설을 포함한 주민이주대책, 세입자의 주거 및 이주 대책, 사업시행기간 동안 정비구역 내 가로등 설치, 폐쇄회로 텔레비전 설치 등 범죄예방대책, 임대주택의 건설계획, 국민주택규모 주택의 건설계획, 공공지원민간임대주택 또는 임대관리 위탁주택의 건설계획, 건축물의 높이 및 용적률 등에 관한 건축계획, 정비사업의 시행과정에서 발생하는 폐기물의 처리계획, 교육시설의 교육환경 보호에 관한 계획, 정비사업비 등] -사업시행계획서, 총회의결서 사본, 수용 또는 사용할 토지 또는 건축물의 명세 및 소유권 외의 권리의 명세서 등 제출	사업시행 계획
통합심의위원회 심의	.광역교통개선대책(대도시권광역교통위원회) .교통영향분석 개선대책(교통영향분석 개선대책 심의위원회) .에너지사용계획(에너지 사용계획관련 위원회) .산지이용계획(산지관리위원회)	(지방도시계획위원회 또는 건축위원회의 심의) -재건축사업 등의 용적률 완화	

공공주택특별법		도시 및 주거환경정비법	
단계구분	주요 검토 및 심의 내용	주요 검토 및 심의 내용	단계구분
	.도시관리계획 관련(시도 도시계획위원회) .교육환경평가 (시도 학교보건위원회) .사전재해영향성 검토(사전재해영향성검토위원회)		
지구계획 승인	도시관리계획, 지구단위계획 결정 .농업진흥지역 변경해제, 농지전용 협의 .보전산지 변경해제, 산지전용 허가 신고 .하천기본계획 변경, 소하천 정비종합계획, 소하천정비시행계획 수립.승인 .대중교통시설계획 .사전재해영향성검토 .무상귀속 .수도정비기본계획 우선반영 .하수도 정비기본계획 우선반영	(관리처분계획의 인가) -관리처분계획수립[분양설계, 분양대상자의 주소 및 성명, 분양대상자별 분양예정인 대지 또는 건축물의 추산액(임대관리 위탁주택에 관한 내용을 포함), 각 목(일반 분양분/공공지원민간임대주택/임대주택/그 밖에 부대시설·복지시설 등)에 해당하는 보류지 등의 명세와 추산액 및 처분방법, 분양대상자별 종전의 토지 또는 건축물 명세 및 사업시행계획인가 고시가 있는 날을 기준으로 한 가격, 정비사업비의 추산액 및 그에 따른 조합원 분담규모 및 분담시기, 분양대상자의 종전 토지 또는 건축물에 관한 소유권 외의 권리명세, 세입자별 손실보상을 위한 권리명세 및 그 평가액]	관리처분 계획
		(시·도 주거정책심의위원회의 심의) -사업시행계획인가 또는 관리처분계획인가의 시기 조정	
		(정비사업의 준공인가) -준공인가신청서, 건축물·정비기반시설 및 공동이용시설 등의 설치내역서, 공사감리자의 의견서, 용적을 완화를 위한 현금납부액의 납부증명 서류	공사완료에 따른 조치
		(지방도시계획위원회 또는 도시재정비위원회 심의) -공공재개발사업 예정구역 또는 공공재개발사업·공공재건축사업을 위한 정비구역의 지정에 필요한 사항 -공공재개발사업에서의 용적을 완화	공공재개발 사업 및 공공재건축 사업 (신설)
(통합심의위원회 심의) -공공재개발사업 또는 공공재건축사업의 사업시행계획인가와 관련된 다음 각 호의 사항을 통합하여 심의 가능 .건축물의 건축 및 특별건축구역의 지정 등 (건축위원회) .경관 심의(경관위원회) .교육환경평가(교육환경보호위원회) .도시·군관리계획 관련(지방도시계획위원회) .교통영향평가(교통영향평가심의위원회) .재해영향평가(재해영향평가심의위원회) .환경영향평가(환경영향평가협의회)			

출처 : LH(2017), 「공공주택 업무편람」 제1, 2장 및 도시정비법 참조

2) 공공주택특별법 상 도심 공공주택 복합사업의 주요 내용⁴⁶⁾

- 정부는 서울 등 수도권지역의 주택시장 불안정 문제를 완화하기 위해 2.4대책을 발표함('21.02.04). 도심 내 양질의 택지를 확보하여 신속히 주택을 공급하기 위해 공공주택특별법 상 '도심 공공주택 복

46) LH, 3080+주택공급대책 핸드북, 2021.05에서 관련 내용 일부 재인용

합사업'을 도입함.

- (도심 공공주택 복합지구) '도심 내 역세권, 준공업지역, 저층주거지에서 공공주택과 업무시설, 판매 시설, 산업시설 등을 복합하여 조성하는 거점'으로 지정·고시하는 지구(공공주택특별법 제2조).
- (도심 공공주택 복합사업) 도심 내 역세권, 준공업지역, 저층주거지에서 공공주택과 업무시설, 판매시설, 산업시설 등을 복합하여 건설하는 사업(공공주택특별법 제2조 3호 마목). 역세권, 준공업, 저층주거지 등 세 가지 유형으로 구분

- ◆(역 세 권) 역 승강장 반경 300m 이내 5천㎡ 이상 면적에 주거상업 복합개발
- ◆(준 공 업) 5천㎡ 이상 저밀 준공업지역에 주거산업융합 개발
- ◆(저층주거지) 기존 정비구역이 아닌 1만㎡ 이상 저층주거지에 건축·도시규제 완화 및 생활SOC 지원 등을 통해 정주환경개선

- 도심 공공주택 복합사업은 영등포쪽방촌 공공주택사업과 같이 공공주택특별법에 근거하여 추진하지만, 사업목적과 지구지정을 위한 주민동의 요건 등 추진절차와 보상기준 등이 전혀 다름.
- 도심 역세권, 준공업지역, 저층주거지와 같은 기성 시가지에서 공공주택사업을 신속히 추진하기 위해 서 별도의 사업유형으로서 기존 공공주택사업과 차별화된 절차, 기준 등이 필요
- 특히 도심공간에서 일정 비율 이상의 부지를 확보하지 못할 경우 사실상 사업추진이 불가하기 때문에 토지면적의 1/2, 토지소유자 2/3 이상의 동의 요건을 충족하여 지구를 지정하도록 함.
- 또한 토지소유자의 동의를 얻을 수 있도록 10~30%의 추가수익 보장, 건축규제의 완화, 기부채납 15%, 양도세 이연, 통합심의 등의 이점을 제공함.

역세권	2단계 종상향, 법적상한용적률 140% 적용, 준주거·상업지역 내 상업비율 완화
준공업	법적상한용적률 적용, 공동주택 용적률 상향시 임대주택 기부채납 미적용, 입주기업 종사자 특별공급
저층주거지	1단계 종상향 또는 법상용적률 120% 상향

- (사업절차 및 토지소유자 동의 요건) 도심지역에서 토지 수용을 기반으로 추진되는 특성 상, 원활한 추진을 위해 지구지정 요청 단계에서 토지소유자의 10% 동의를 확보하여 예정지구 지정을 추진함. 예정지구 지정 이후 최종 지구지정 이전까지 토지소유자 2/3 이상의 동의를 확보해야 함.

사업제안(토지주·민간기업·지자체) → 토지주 10% 동의·지구지정 요청(공기업) → 예정지구지정(국토부 또는 지자체) 및 토지주 2/3 동의 + 지구지정 → 부지확보 → 사업계획 및 착공

[그림 3-4] 도심 공공주택복합사업(역세권, 준공업, 저층주거지) 추진 절차

- (현물보상 기준) 복합지구에 대해서는 별도의 현물보상 요건 및 현물보상 기준을 신설하여(21.09.17),

지구 내 토지소유자에 대한 주택 및 주택 외 건축물 등의 현물보상 근거를 마련함(표 3-10 참조).

- 복합지구 내 토지나 건축물 전부를 공공주택사업자에게 협의양도 한 복합지구 토지등소유자에 대해 주택 및 주택 외 건축물 등으로의 현물보상 근거, 2 주택의 보상 근거 등을 마련함.
- 이는 도심 내 토지나 건축물의 실질적인 소유여건을 감안하여 현물보상의 대상과 기준을 현실화함으로써 토지, 건축물 소유자와의 보상협의를 보다 원만히 해결하고, 신속히 사업을 추진할 수 있도록 유도하기 위한 조치임.

[표 3-10] 도심 공공주택 복합사업에 대한 현물보상 요건과 기준

구분	내용	비고
현물보상 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 주택으로 보상받을 수 있는 자 : 복합지구 내 토지나 건축물 전부를 보상법에 따라 공공주택사업자에게 협의양도 한 복합지구 토지등소유자로 다음과 같음 - 건축물 중 주택 소유자(주거용으로 사용 중인 일부 무허가건축물 포함) - 토지 총면적 60제곱미터 이상 소유자 - 토지나 건축물 보상금 총액(주택 외 건축물 분양가격 제외 금액)이 현물 보상 공급 건축물(최소 전용면적 공동주택 1가구) 분양가격 이상인 자 : 보상계획 공고일 당시 무주택자나 해당 복합지구 내 1주택 소유자에게는 지분적립형 분양주택, 이익공유형 분양주택 등을 현물보상 가능 • 주택 외 건축물로 보상받을 수 있는 자 : 복합지구 내 토지나 건축물의 전부를 공공주택사업자에게 협의양도한 복합지구 토지등소유자 	2.4대책으로 도입한 '도심 공공주택 복합지구'에만 적용
현물보상 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 주택 현물보상 기준 - 1인이 1 이상의 토지, 건축물을 협의양도시 1주택 보상 - 여럿이 1 이상의 토지, 건축물을 협의양도시 여럿에게 1주택 보상. 다만, 공유자 중 소유지분 해당 면적이 60㎡ 이상인 공유자에게 각각 1주택 보상 - 2 이상 토지, 건축물을 협의양도시 공유자가 같은 경우 여럿에게 1주택 보상. 다만, 공유자 중 소유지분 해당 면적의 60㎡ 이상인 공유자에게 각각 1주택 보상 • 1인에게 2 주택 보상 기준 - 2 주택 중 1 주택은 주거전용 60제곱미터 이하 주택으로 보상 * 보상 주택 분양가격 합계 ≤ 현물보상 보상금 총액 * 보상 주택 주거전용면적 합계 ≤ 협의양도 주택 주거전용면적 합계 	

주 : 21.09.17 신설된 공공주택특별법 시행령 별표4의3(현물보상 요건), 별표4의4(현물보상 기준)를 참조하여 연구진 작성

3.4 소결 및 시사점

- 공공주택특별법은 문재인정부 들어 3기 신도시 조성 과 도심 내 주택공급 확대 등을 목적으로 공공주택의 공공주택사업을 신속히 추진하기 위한 근거법으로서 역할을 하고 있음. 도시성장기 이후 민간 주도 정비사업의 정제로 인한 도심 주택공급 축소 문제를 보완하기 위한 대응 조치에 따른 변화임.

- 2.4대책의 실행을 위해 공공주택특별법 상 도심 공공주택복합사업 유형을 신설하고, 별도의 사업추진 절차와 기준을 신속히 마련한 것도 도심 공간에서 공공주도의 수용방식 사업특성의 한계점을 최소화 하기 위한 사전 조치였음.
- 도심지역을 대상으로 하는 공공주택사업은, 특히 도심 쪽방촌이라는 특수성을 가진 지역에서 공공주택사업을 원활히 추진하기 위해서는, 기존 공공주택특별법제 운영 특성과 한계점의 보완이 필요함. 기성 시가지 내 공공주택사업의 추진을 위한 대응 방안은 GB해제지역과 판이하게 다를 수밖에 없기 때문임.
- 도심 쪽방촌 공공주택사업이 도심 공공주택복합사업과 같이 공공주도의 공공주택사업이라는 점, 기성 시가지 내 도심에서 추진된다는 측면에서 표면적인 공통점이 있지만, 정책의 목적은 전혀 다르다는 점을 상기할 필요가 있음.
- 쪽방 거주자의 주거안정과 삶의 질을 개선하기 위한 목적의 도심 쪽방촌 공공주택사업은 향후 추가적인 정책적 수요여부에 따라, 쪽방촌 특성을 반영한 별도의 공공주택사업 유형을 신설하고 별도의 추진절차를 마련할 필요가 발생할 수 있을 것으로 예상됨.
- 특히 공공주택특별법은 지구지정을 위한 사전의 기획단계와 지구지정 이후 지구계획 수립단계 등에서 삶의 기반을 상실하거나 주거안정성이 저하될 수 있는 취약계층의 실태조사나 주거·생활안정 등을 고려한 계획 수립의 근거, 이행의무 등에 관한 규정이 미흡하여 보완이 필요함.
 - 쪽방 거주자 등 주거취약계층이 밀집한 지역을 대상으로 추진하는 공공주택사업에 대한 지구지정, 지구계획 승인 절차 상 취약계층 이주·주거대책 관련 계획의 보완 필요
 - 쪽방촌 공공주택사업의 정책목표 등을 고려하여 지구지정 요건 기준 등의 보완 필요
- 다만, 전국 쪽방촌 10곳 중 쪽방 거주자 밀집지역은 서울 5곳과 대전 1곳 등으로 제한적임. 일반적인 공공개발사업의 자금투입, 회수구조 등을 고려할 때, 사업초기 자금조달 부담이 큰 사업으로서 별도의 공적자금 지원 없이 확대 추진은 쉽지 않을 것으로 예상됨.
- 그럼에도 불구하고 일부 도심에서 쪽방 등 비주택 거주자가 밀집하여 거주하는 지역을 대상으로 공공주택사업을 원활히 추진하기 위해서는 공공주택특별법 상 일부 규정의 보완과 개선이 필요함⁴⁷⁾.
 - 1) 지구지정 제안을 위한 사전기획·검토단계, 지역 주민의 사회·경제적 실태특성을 토대로 이주대책, 재정착 방안 이행계획 등을 반영할 수 있도록 지정 제안 단계 보완
 - 2) 지구계획 수립시 비주택 거주자 등 주거취약계층 사회·경제적 실태조사 및 임시이주방안, 재정착 방안(주거취약계층의 이주·재정착지원 체계 포함 등) 수립 등의 의무화, 이행강화 등
 - 3) 내실 있는 지구계획을 수립하기 위해 지구지정 이후 1년 이내 지구계획 승인신청 해야 하는 현행 기준을 필요시 '2년 이내' 신청할 수 있도록 개선 검토 필요
- 또한 공공시행자가 취약계층을 위한 충분한 이주·주거대책을 실행할 수 있도록 도시재생 및 생활SOC 정책 관련 국비지원예산 등을 활용하여 쪽방촌 공공정비사업을 지원하는 방안의 모색이 필요함.

47) 국토부 및 택지처 주관부서 협의 필요 사항임.

제 4 장

취약계층의 주거권리 보호를 위한 해외동향과 사례

L
A
N
D
H
O
U
S
I
N
G
I
N
I
T
I
A
T
I
V
E

&

4. 취약계층의 주거권리 보호를 위한 해외동향과 사례

4.1 국제사회 동향 : 주거권 보호를 위한 국제인권법 규정 및 제도 사례⁴⁸⁾

1) 강제퇴거의 정의 및 트렌드

- 전 세계적으로 수백만 명의 거주자가 집과 토지뿐만 아니라 자신이 속한 공동체에서 강제퇴거를 당함. 공적 혹은 사적 자금을 통해 개발되어 대상 지역의 주거권이 위협되는 경우는 개도국뿐만 아니라 선진국에서도 발생하는 전 세계적인 현상임.
- 다만, 선진국은 주거권을 보호하기 위해 여러 가지 사회적 보장제도를 두고 있는 경우가 많고, 개도국의 경우는 재정적 여건 및 법적 장치의 미비 등으로 그렇지 못한 경우가 많음.

(1) 강제퇴거의 정의

- OHCHR⁴⁹⁾(2004)에 의하면 강제퇴거(forced eviction)는 “자신의 의지에 반하거나 적절한 법적 보호 장치 없이 개인, 가족, 혹은 단체가 점유하고 있던 집이나 토지로부터 임시 혹은 영구적으로 이탈되는 행위”로 규정하고 있음.
- 여기서 중요하게 볼 점은 어디까지를 이주에 있어서 ‘원치 않는 강제성’으로 볼 것이냐의 문제임(Lee and Evans, 2017). 통상 아래의 1가지 항목에 해당하는 경우 강제퇴거로 간주함(UN, 2014).
 - 주거지나 토지로부터 임시적 혹은 영구적으로 퇴거되는 경우;
 - 퇴거 시 공권력 및 사적 압력과 상관없이, 거주자의 의지에 반하는 경우;
 - 적절한 대체 주거지, 토지, 재정착 방안, 보상 등을 주지 않는 경우;
 - 국내법과 국제법에서 정한 적법한 절차 없이 진행되어 대상자가 저항할 수단이 없는 경우

(2) 국제인권법에서 규정하는 주거권 보장

□ 국제인권법의 ‘적절한 주거에 대한 권리’

- CESCR(The United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights)는 국제인권법에서 정하는 ‘적절한 주거에 대한 권리(the right to adequate housing)’는 협상의 여지가 없는 인간의 기본적인 권리로 규정하고 있음(OHCHR, 2009). 이 권리는 개인과 가족을 포함한 생활에 대

48) 본 절은 건축학 및 도시계획을 전공하고 KOICA 등 해외기관에서 업무를 수행한 경험이 있는 외부 전문가(안종현 대표)에게 의뢰한 원고를 바탕으로, 전체 연구보고서 구성체계 및 전후 논리적 연계성 등을 고려하여 연구진이 일부 수정, 편집하여 작성함.

49) 유엔인권고등판무관실(Office of the High Commissioner for Human Rights, UN Human Rights)

한 적절한 기준까지 포함하고 있음.

- OHCHR(1991, 2009)과 CESCR(1997)에 따르면, 국제인권법에 정한 '적절한 주거에 대한 권리'는 아래와 같이 '자유'와 '자격'을 포함한 개인 및 가족의 권리를 의미함.
- '자유'를 포함한 개념 : 1) 강제퇴거, 독단적인 철거, 거주하고 있는 주택의 파괴로부터 자유로운 권리; 2) 거주하고 있는 주택에서 임의로 방해를 받거나 개인과 가족의 사생활 침해로부터 자유로운 권리; 3) 거주할 주택을 선택하고 이주하는 데 있어 자유로운 권리 포함
- '자격'을 포함한 개념 : 1) 주거권을 보장받을 자격; 2) 주택, 토지, 기타 재산에 대한 보상을 받을 자격; 3) 아무런 차별도 없이 평등하게 적절한 주거지에 접근할 수 있는 자격; 4) 국가적 차원과 지역 커뮤니티 수준에서 주거권과 관련된 결정에 참여할 자격 포함

□ 적절한 주거의 요건

- OHCHR(2009)는 적절한 주거란 어떤 항목을 충족해야 하는지 아래와 같이 규정하고 있음.
- 최소한 4개의 벽과 지붕으로 이루어진 주택/ 주거권이 보장되어 강제퇴거 등으로부터 법적 보호/ 생활 및 거주에 필요한 기본 서비스, 물건, 시설, 기반시설 접근 가능/ 안전한 식수, 위생시설, 상하수도 시설, 요리 및 난방을 위한 에너지 사용 포함/ 지불가능한 주택/ 안전한 자연환경/ 사회적 접근 가능성. 사회적 취약층, 사회적 소수자, 특정 민족 및 종교인 등에 대한 차별적, 위험 요소가 없어야/ 고용, 의료 및 교육 등의 서비스 접근에 지리적 불편함 없어야/ 문화적 차이의 존중

2) 강제퇴거 발생의 원인과 문제

- UN(2014)을 비롯한 다양한 연구(Hartman and Robinson, 2003; Desmond, 2012; Brockington and Igoe, 2006)를 보면 강제퇴거가 발생 가능한 배경과 원인, 문제를 다음과 같이 규정하고 있음.

(1) 강제퇴거 발생의 배경

- 도시 및 농촌 개발 프로젝트 등의 대규모 개발
 - (예) 댐과 도로를 짓는 인프라 건설; 광산 채굴과 같은 산업 활동에 필요한 경우; 도시 정화사업, 재정비, 재개발, 자연재해 방지를 위한 재정비; 시장경제의 변화에 따른 주거와 토지용도 변화의 필요성; (특정 개발을 위한) 대규모 토지 취득 및 임대; 빈곤 및 슬럼 지역 정화사업 등
- 지불 가능한 주택을 찾기 곤란한 주택시장 구조와 법규 미비의 문제
 - (예) 젠트리피케이션; 토지 및 주택에 대한 투기 및 민영화; 세입자를 위한 법적 보호 장치 부족; 소유권에 대한 분쟁이 있는 주거와 토지에 대한 구제가 없는 경우; 공공기관과 사기업(개인) 간의 결탁(비리)으로 개발되는 경우; 사기업이 관여되어 불법 금융대여 및 폭력집단을 고용하는 경우
- 경제적·사회적 취약성

- 법적 소유권이 없는 임시 혹은 비공식 거주지에 생활하는 경우; 집세 및 금융 담보의 채무 지불 능력을 상실한 경우; (주로 단기) 고용계약에 거주지 제공이 포함된 경우
- 정치적 혹은 인종(민족) 간 갈등이나 기후변화 등 외부적 요인에 의한 주택의 파손·철거
- (예) 내전 혹은 국제적 전쟁으로 시민의 주거지를 무력 공격하는 경우; 자연재해 및 기후변화로 인한 거주지 상실
- 여성, 유색인종, 특정 소수민족 등 사회적 약자에 대한 차별이나 자연 및 역사유적지 보호를 위해 필요한 경우, 가정폭력이 발생하는 경우 등

(2) 강제퇴거의 문제

- 강제퇴거의 문제는 주요 대상자가 저소득 가구이거나 사회적 약자인 경우가 많다는 점임. 이러한 사회취약계층은 주거권을 보호받기가 상대적으로 어려운 비공식 거주지(슬럼)나 취약한 임차계약의 형태를 가진 거주지에 주로 거주하기 때문에(UN, 2014), 강제퇴거를 당할 가능성이 높음.
- 강제퇴거는 상대적으로 저소득층에 더 많은 악영향을 끼치고, 개인의 재정상황과 사회적 활동, 정신 건강에도 영향을 끼침.
- 도시 빈민의 강제퇴거는 도시의 중심에서 벗어나 거주 환경이 열악한 곳으로 밀려나게 됨. 삶의 기본적인 서비스에 대한 접근성을 현저히 떨어뜨리며, 직장으로의 출퇴근이 어려워지고, 좋은 일자리의 기회를 상실할 가능성도 증가하게 됨.
- 이상의 문제들은 도시빈곤의 재생산 관점에서 개인의 문제로만 간주할 수 없음(Desmond, 2012). 저소득층의 주거불안, 홈리스 발생에 따른 사회문제를 해결하기 위해서는 많은 사회적 비용이 필요하기 때문임.
- 저소득 가구가 저렴한 주택시장으로 이동하면서 도시빈곤의 재생산, 계층분리현상을 야기할 가능성(Desmond, 2012; UN, 2014)으로 인해 사회적 정의, 부의 재분배, 성불평등의 사회적 갈등도 유발될 수 있음(Brockington and Igoe, 2006).
- UN은, 강제퇴거가 발생하는 경우, 각국에 ‘모든 합법적 수단을 동원해 적절한 대체 주거’를 공급하도록 제안하고 있지만, 강제성이 없기 때문에 실제 현장에서는 권고가 잘 지켜지지 않음(CESCR, 1997). 그 결과는 인권침해로 이어짐.
- 고령 거주자의 경우는 육체적, 정신적 노령화로 인해 임대인의 압력에 저항하는데 많은 어려움이 있음(Atkinson, 2000). 또한 익숙해진 사회적 네트워크를 벗어나 다른 장소로 이주하는 경우 정신적 스트레스가 증가될 가능성이 높음.
- 영국의 경우 1977년 관련 법규(퇴거법, Eviction Act)를 신설해 적법 임차인(secure tenant)의 임대료가 증가할 경우 해당 부처로 통보가 되도록 주거권을 보호하고 있는 사례가 있음. 동 법의 제정으로 많은 고령인구의 주거권이 안정화되었다는 평가(Atkinson, 2000)

3) 주거권 보호를 위한 국제 규범 및 가이드라인

(1) 국제인권법에 반하는 강제퇴거의 내용

- 인권위원회(Human Rights Committee)에 의하면 강제퇴거는 인권 및 주거권의 중대한 침해로 여겨짐(CCPR, 1976; UN, 2014).
- 인권 위원회(Human Rights Committee)가 규정하는 인권 내용 중, 강제퇴거로 인해 가장 직접적으로 침해받는 인권의 내용은 ①사생활, 가정과 가족에 대해 간섭받지 않을 권리(CCPR, art.17); ② 거주지를 이동하고 선택할 권리(CCPR, art.12.1) 등
- 국제인권법(International Human Rights, 이하 국제법)은 강제퇴거가 발생했을 경우 아래와 같은 인권이 침해된 것으로 규정함. 적절한 삶의 기준(적절한 주거, 음식, 물, 위생)을 충족할 권리(CESCR, art. 11.1)와 삶에 대한 권리(CCPR, art.6.1) 등임.
- 이외 반인권적 행위에서 벗어날 자유의 권리(CCPR, art. 7); 개인의 안전에 권리(CCPR, art. 9.1); 건강에 대한 권리(CESCR, art. 12.1); 교육을 받을 권리 CESCR, art. 13.1); 일할 권리(CESCR, art. 6.1); 인권이 침해당했을 때 효과적인 방법으로 회복할 수 있는 수단을 가질 권리(CCPR, art. 2.3 & 26); 개인 재산(혹은 그에 준하는 재산)에 관한 권리(UDHR, art. 17); 공공기관의 공적 업무 및 사건에 직접 참여하거나 간접적으로 참여할 경우 자유로이 대표를 선임할 권리(CCPR, art. 25)

(2) 퇴거 단계별 인권 침해의 주요 요인

- 퇴거 전에는, 개발사업 등을 이유로 거주민의 토지, 주택 등을 변경할 필요가 있을 때, 해당자의 참여나 협의가 없고, 정보의 교류가 없거나 미흡하고, 법에 근거하여 부당한 퇴거를 방어할 수단이 부재하는 경우 인권 침해가 발생하는 것으로 간주함.
- 퇴거과정에서 적법한 공지의 미흡, 이주할 대체지 준비의 미흡, 적절한 보상의 미지급 등 원주민에게 불합리한 퇴거 환경이 주어질 경우 인권 침해 발생으로 간주
- 퇴거 진행 중에는, 부적합 시간(예를 들어 밤이나 이사에 좋지 않은 날씨)에 퇴거를 진행하는 경우, 사람이나 소유물을 보호하기 곤란한 상황에서 퇴거를 진행할 경우 인권 침해 발생으로 간주함.
- 퇴거 종료 후에는, 퇴거의 결과가 자녀교육에 지대한 악영향을 끼치고, 적절한 의료 서비스를 받을 수 없고, 정신적 충격, 직업 및 삶의 경제적 수단 상실, 주거상실로 인한 선거참여 등이 불가한 상황에 처한 경우 인권 침해로 간주함.

(3) 주거권에 대한 잘못된 인식

- 주거권을 보호하기 위해 정부가 전체 인구를 위한 주택을 공급하라는 의미는 아님. 가장 취약한 계층을 중심으로 홈리스가 되거나 강제퇴거를 당하는 것을 방지하고, 주거권 보장을 강화하기 위한 방법(관

련 법률과 제도, 정책 및 예산 마련 등) 등을 강구하는 것을 권고함.

- 또한 장기 계획 목표를 설정하고 먼 미래에 달성하는 것을 의미하지 않음. 각 국가의 재원과 능력 범위에서 실현 가능한 노력을 이행할 것을 권고함. 즉, 실현 가능한 목표를 설정하고 현재 개선할 수 있는 것부터 이행하길 권고함.
- 국가는 최소한 ‘주거에 대한 권리가 차별 없이 평등하게 진행되어야 한다’는 점에 집중해야 함을 권고
- 국제법은 퇴거가 불가피한 개발사업을 전면 금지하거나 반대하지는 않음. 특정 지역을 새로 개발하거나 필요에 따라 재개발하는 것은 피할 수 없는 현상이기 때문임. 다만, 개발 과정에서 인권이 침해되지 않고 주거권이 보장되는 방법으로 진행하길 권고하고 있음.
- 적절한 주거에 대한 권리는 소유권과 동일한 권리가 아님. 동 권리는 모든 사람이 주택을 소유하지 않더라도 안전한 주거지에서 인간으로서의 품위를 지키며 평화롭게 살 수 있도록 하는 데 목적이 있음.
- 적절한 주택이란 생활에 필요한 적절한 서비스를 포함함. 즉, 적절한 주거에 대한 권리는 물리적 차원의 주택 개념을 넘어서 생활에 필요한 기본적인 서비스(직업, 복지, 의료 서비스, 상하수도 등)까지를 포함하는 개념임.
- 국제법은 모든 퇴거를 금지하는 것은 아님. 동 법에서 정한 조약이나 관련법에 따라 진행된 퇴거는 강제퇴거로 볼 수 없음.
- 국내법의 법적·행정적 절차에 따른 퇴거 결정이라도 강제퇴거를 반드시 정당화하지는 못함. 국내법에 따라 적법하게 법원 명령으로 퇴거 결정이 내려지더라도, 국제인권법에서 정한 규정을 충족하지 않다면 강제퇴거로 여겨질 소지가 있음.
- 물리적 압박 여부가 강제퇴거의 판단 기준은 아님. 물리적 압박(폭력)을 동반하지 않는 위협, 협박이 있다면 강제퇴거로 볼 수 있음. 수도, 전기 공급 중단 등의 행동이 이에 해당됨.
- 최소한의 삶의 질을 보장하기 위한 환경을 저해하는 행위나 자신의 거주지를 지킬 수 없을 상태로 만드는 행위 등도 강제퇴거로 간주
- 강제퇴거를 당하지 않기 위한 보호책 등 거주민에 대한 인권은 주거의 형태와 소유권 유무와 상관없이 적용됨. 즉, 공공임대, 사적임대, 직접 소유, 공동주택, 임시주택, 응급대피용 주택, 비공식 주택(슬럼) 등과 같이 주거를 어떤 식으로 점유하고 있느냐와 상관없이 거주민에 대한 인권을 고려해야 함.

4) 주거권 보호 제도에 관한 논쟁과 방향성

- UN-Habitat에 따르면 전 세계적으로 매년 최소 2백만 명이 강제퇴거를 당하고 있는 것으로 추정되나, 이보다 더 많은 사람들이 강제퇴거의 위기에 처해 있음(OHCHR, 2009).
- 이러한 강제퇴거를 방지하기 위해 각 나라마다 저소득층의 주거권을 보장하기 위한 다양한 제도를 운영하고 있음. 그러나 ‘주거권 보호를 위한 정부의 지원 제도가 과연 효용성이 있는가?’에 대한 논쟁은 다양하게 갈리고 있음(Fauth et al., 2004; Burby and Rohe, 1989).

- 긍정적 영향이 크다고 보는 관점이 있지만, 영향이 미약하다고 보는 관점도 공존함. ‘장기적 관점에서 효용성이 좋지 않을까?’, ‘단기적으로는 긍정적으로 판단된 영향이 장기적 관점에서는 효과가 미미한 것은 아닐까?’ 등의 논쟁으로 분화되기도 함.
- 현재 운영되는 어떠한 제도도 국제인권법이 정한 모든 규정을 완벽하게 준수하지는 못하며, 국제인권법의 모든 규정을 준수할 수 있는 자원, 역량을 갖춘 국가가 존재하지도 않음. 가까운 미래에도 큰 변화가 없을 것이라는 것이 현실적인 예측임.
- 다만 국제인권법 상의 규정이 시간이 지나면서 점차 확대되어온 것처럼 인권에 대한 인식도 점차 진보해왔으며, 저소득층에 대한 지속적인 배려와 주거안정을 위한 다양한 접근이 필요함.

4.2 일본 사례: 쪽방촌 현황과 지원제도, 개선 사례⁵⁰⁾

1) 일본 쪽방촌 현황

(1) 쪽방의 종류

- 일본에서 한국의 쪽방과 가장 유사한 형태의 숙박형태로는 ‘간이숙소(簡易宿所)’와 저급한 민박인 ‘키친야도(木賃宿, きちんやど)’를 들 수 있음.
- 이중 간이숙소(簡易宿所)는 일본 여관업법 상 4개 유형(호텔, 여관, 간이숙소, 하숙) 중 하나임. 법률상 여관업은 5개 이상의 객실과 그에 따른 정원이 필요함. 동 기준에 미달하는 시설이 간이숙소에 해당함.
- 키친야도(木賃宿, きちんやど)는 일반적으로 극히 적은 비용으로 숙박할 수 있는 민박시설로서, 주로 주소 불명의 일용직 노동자 등이 많이 사용함.

(2) 주요 쪽방촌 현황



- 일본에서는 일용직 노동자가 많이 숙식하는 간이숙소가 모여 있는 거리를 "도야(ドヤ) 거리"라고 부르며, 한국의 쪽방촌과 유사함.
 - 전후 고도 성장기에 일용직 일자리를 알선하는 장소인 인력광장(요세바, 寄せ場, 사람이 들르는 장소) 주변에 일용직 노동자들이 숙식하는 간이숙소가 많이 개설되면서 도야거리를 형성
- 2000년대 거품경제 붕괴 이후 일용직 일자리 부족과 장기실업, 노동자의 고령화 등으로 인해 도야거리 축소됨. 저렴한 숙소와 음식점이 많고 치안도 나쁘지 않아 해외 배낭족에게 인기가 있어 개발수요

50) 본 절은 일본 와세다대학교에서 도시재생 주제로 박사학위를 받고, LH 도시재생지원기구 등을 거쳐 현재 주택도시보증공사(HUG) 차장으로 재직 중인 송기백 박사에게 의뢰한 원고를 바탕으로 작성함. 다만, 전체 연구 보고서 구성체계 및 전후 논리적 연계성 등을 고려하여 연구진이 압축, 수정, 편집하여 재작성함.

가 이어져옴.

- 일본의 대표적인 쪽방촌 도야거리는 오사카 아이린(あいりん) 지구, 요코하마 고토부키쵸(寿町), 도쿄 산야(山谷) 지역 등이 있음⁵¹⁾.
- 전후 경제부흥기에 전국의 많은 일용직 노동자들이 모여드는 도야거리로 성장. 거품경제 붕괴 이후 일용직 노동자의 실업이 지속되면서 노숙자가 증가하는 문제 발생
- 생활보호 구제로 인해 수급자가 크게 증가하면서 노숙인은 크게 감소. 도야거리는 ‘슬럼가’ 혹은 ‘노동자의 마을’ 이미지에서 ‘복지마을’로 성격이 전환
- 도야거리 간이숙소 거주자 중 생활보호 수급 독거노인 비중의 증대로 고령화 문제 확대. 최근 사회적 이슈는 이들의 고독사 문제

[표 4-1] 일본의 3대 쪽방촌 개요

구분	오사카 아이린(あいりん) 지구	요코하마 고토부키쵸(寿町)	도쿄 산야(山谷) 지역
위치	<p>사카부 오사카시 니시나리(西成)구 북부의 신이마미야(新今宮)역 남쪽에 위치한 요세바 및 간이숙소 집중 지구</p> 	<p>0.06km² 규모. 고토부키쵸(寿町), 오기쵸(扇町), 마츠카게쵸(松影町), 초야쵸(長者町), 미요시쵸(三吉町) 일부로 구성된 간이숙소 밀집지역. 요코하마시청으로부터 500m 거리의 매우 편리한 위치에 입지</p> 	<p>나미다바시(汨橋)⁵²⁾ 교차로(메이지 明治 거리와 요시노明治 거리)를 중심으로, 다이토(台東) 구·아라카와(荒川) 구에 걸쳐 펼쳐진 간이숙소 밀집지역으로, 면적은 약 1.65km²</p> 
형성과정 및 특성	<ul style="list-style-type: none"> •태평양 전쟁 공급으로 초토화, 급격한 경제부흥, '50년대 대표적 도야거리 •급격한 도시화·공업화로 인구 급증, 일대 빈곤층 집중하는 슬럼가 형성 •'66년6월, 「카마가사키(釜ヶ崎)」라고 불려온 지역을 「아이린(愛隣) 지구」로 개칭, 구역 설정 후 공식 대책 강구 시작 •거품붕괴 이후, 일용직 노동자의 만성적 실업, 노숙자 급증 •'00년, 무료숙박 목적의 '임시야간 긴급 피난처', 취업지원 목적의 '노숙자자립지원센터'가 개설 •'03년 이후 아이린 지구 거주 주소불명자를 생활보호 대상으로 적용, 월세 임대주택 거주자 증가, 노 	<ul style="list-style-type: none"> •일본의 전후 부흥과 고도성장을 뒷받침한 세 번째로 큰 '요세바(寄世場, 인력광장)', '도야 거리' •2차대전 후, 요코하마 및 고토부키쵸는 공습을 받아 잿더미화. 연합국 군총사령부(GHQ)이 접수, '53년 접수해제. 고토부키쵸로 직업 안정소⁵³⁾ 이전, 간이숙박소⁵⁴⁾ 건설 시작. 항만노동에 종사하는 일용직 노동자가 대거 전입하여 도야 거리 형성 •'60년대 경제성장기, 전국의 많은 노동자가 모여들며 경제적 활황 •'90년대 거품경제 붕괴 등으로 일용직 수요 급감. 간이숙박소 숙박자 중 60세 이상 고령인구 3할 초과. 생활보호 수급자 6할 초과, 복지마을 성격으로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> •과거 에도(江戸)시대에 닛코(日光) 가로와 오슈(奥州) 가로에서 에도(江戸)로 들어가는 관문이 되는 숙박장소. 메이지(明治)시대 점차 시가화 진행 •태평양 전쟁 후, 도내 이재민이 넘치고, 치안을 중시한 GHQ(점령군) 당국은 도쿄도에 이재민 원호 요청, 산야지역 등에 임시숙박시설(텐트촌) 조성. 이후 텐트촌이 간이숙소로 바뀌고 일본 경제부흥으로 노동 수요 증가 •'55-'64, 경제 고도성장으로 토목·건축작업, 항만 하역작업 노동수요 증가. 유수의 인력광장으로 성장 •달러쇼크, 1차오일쇼크, 2차오일쇼크를거쳐 노동수요 감소 및 저성장기 진입

51) 도쿄의 다카하시(高橋), 가나가와현(神奈川県) 가와사키역(川崎駅) 주변, 나고야(名古屋)의 사사시마(笹島) 등 에도 도야 거리가 형성되었지만, 현재는 도시재개발이나 구획정리 등으로 인해 대부분 소멸함.

	<p>숙인수 극적 감소</p> <ul style="list-style-type: none"> •'10년, 지역주민 3분의 1(약 9,000명)이 생활보호 수급자 •여성, 어린이가 주로 거주하는 정주형의 빈곤지역, 슬럼가→ '60년대 후반부터 1990년대에 걸쳐 독신남성 중심 비정주형 빈곤지역, 노동자 마을→ '00년대, 생활보호 수급자 급증, 독신남성 중심의 정주형 빈곤지역이 복지마을로 전환 •오늘 날 거주자는 대부분 단신의 남성 고령자, 일용근로자들임. 사회적 고립과 이로 인한 고립사가 새로운 사회문제로 표면화 	<ul style="list-style-type: none"> •생활보호 수급자 증가로 최근 요코하마시 노숙자는 상당히 감소. ('14년 일본 노숙생활 노숙인은 7,508명으로, '03년 2만 5,296명에서 크게 감소) •'03년, 노숙인 자립지원을 위한 요코하마시 노숙자립지원시설 하마카제(はまかせ) 오픈 •고토부키쵸 간이숙박소 거주자 6,500여명 중, 20년 전에는 대부분 일용직 근로자였지만, 지금은 8할 이상이 생활보호 수급 의존(2015년) •고토부키지구를 나타내는 키워드는 '일용직근로자', '생활보호', '고령화', '복지마을' 등 •최근 간이숙박소 거실수는 8,286실, 최근 15년 정도 큰 변화 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ◦'85-'94, 버블경제, 수도권 중심 토지거래, 빌딩건설 활발. 건설 노동수요 급증. 거품경제붕괴 이후, 노동수요 급감, 토목·건설불황 장기화. 노동자의 고령화, 취업, 생활 환경 어려운 노숙자 급증 •'21년 4월 30일 현재, 지역 노동·복지센터 이용자 평균 연령 67세, 간이숙소 숙박자 40% 차지, 이용자의 고령화. 지역의 재개발, 여행객 대상 간이숙소 증가 등 산야지역 변모 중
비고	<ul style="list-style-type: none"> •2002년 「노숙자의 자립 지원 등에 관한 특별 조치법」 시행 •1950년 생활보호법, 2013년 생활근로자 자립지원법(新生活보호제도) -생활보호는 일본의 중요한 사회안전망(세이프티 넷, safety net)으로서, 헌법 제25조에 근거하여 모든 국민의 「건강하고 문화적인 최저한도의 생활」을 보충하기 위해서 설치된 제도. '90년대 중반, 영구적 거주지가 아니어도 생활보호 수급자가 될 수 있도록 개선. 이후 생활보호 수급자 급증. 생활보호 개선 이후 노숙자 급감 		

(3) 쪽방촌(도야거리) 관련 주요 이슈

- 규제강화·환경정비나 혹은 내몰림이냐의 문제임.
- 1990년대 이후 거품경제 붕괴, 공사현장에서의 기계화 등으로 쪽방촌 노동력 수요 감소. 도야 이용자 수도 함께 급감. 반면 생활수급자 증가 및 고령화 등의 변화
- 간이숙소를 리모델링하는 사례가 증가하면서, 면적증가, 캡슐호텔 등으로 전환되며 일반 여관과 외관상 구별이 없어짐. 외국 가이드북에 '싸고 안전한 숙소'로 소개되면서 배낭족들이 찾는 장소가 됨.
- 2015년 5월 17일, 카와사키시 간이숙소 「요시노よしの」 화재사건(11명 사망)을 계기로 간이숙소에 대한 소방법 적용 기준이 강화됨. 위법시설의 폐업이 이어지면 고령의 생활보호 수급자가 감소함.⁵⁵⁾ 규제강화와 물리적 정비만으로는 기존의 생활근로자가 간이숙소에서 내몰림 당할 수 있음을 시사함.
- 주소 부정(不定)에 의한 문제임. 주소 부정상태가 장기 지속되면 주민표가 말소될 가능성이 있어 부랑자와 동일한 법적 문제를 발생시킴. 직장, 소득이 있어도 은행계좌 신규 개설이 불가하고, 신용카드 등의 계약 시 신용조사에서 계약을 거부당할 가능성이 있음.⁵⁶⁾

52) 나미다바시(눈물다리)는 에도시대에 고즈카하라(小塚原)의 형장으로, 처형당하는 죄인은 돌아서서 눈물을 흘렸다고 해서 그 이름이 붙여졌으며, 당시의 강은 메이지 대로로 모습이 바뀌었고, 노동자들이 모이는 거리가 형성됨.

53) 1957년에 요코하마 공공직업안정소 요코하마항 노동출장소(일용직 전문)가 사쿠라기쵸(桜木町)에서 고토부키쵸로 이동

54) 히노데쵸(日出町) 주변과 고가네쵸(黄金町) 부근의 오오카(大岡)강 연안 바라크(barrack, 가건물/판잣집) 군 및 폐선박을 개조한 수상호텔 등

55) 위키백과(https://ja.wikipedia.org) 참고

56) 위키백과(https://ja.wikipedia.org) 참고

- 또한 주민등록이 되어 있지 않은 경우 행정서비스를 받을 수 없고, 생활보호 신청에도 문제가 발생할 수 있음
- 한편 복지증가와 재정적자 간의 딜레마 문제가 있음. 일본의 생활보호는 지급액 월 약 8만 엔, 집세보조 약 5만 엔 수준으로 외국에 비해 관대한 편임. 하지만 2014년 6월 기준, 전국의 생활보호 수급자는 215만 8천 명으로, 국가 부채가 1,000조 엔을 초과함. 고토부키초가 있는 요코하마시도 재정 적자에 시달림.⁵⁷⁾
- 일본의 전국 생활보호 수급자는 1995년 88만 2천명에서 이후 지속적으로 증가. 국가 및 지자체 재정 악화 문제 발생

2) 생활곤궁자에 대한 정부의 지원제도

- 도야 및 간이숙소 생활자의 상당수가 생활보호 수급에 의지함. 노숙인과 홈리스도 생활보호 수급자에 포함되는데, 생활보호를 위한 지원제도는 이들을 구별 없이 일명 ‘생활곤궁자’로 하며, 다양한 방식으로 지원함.

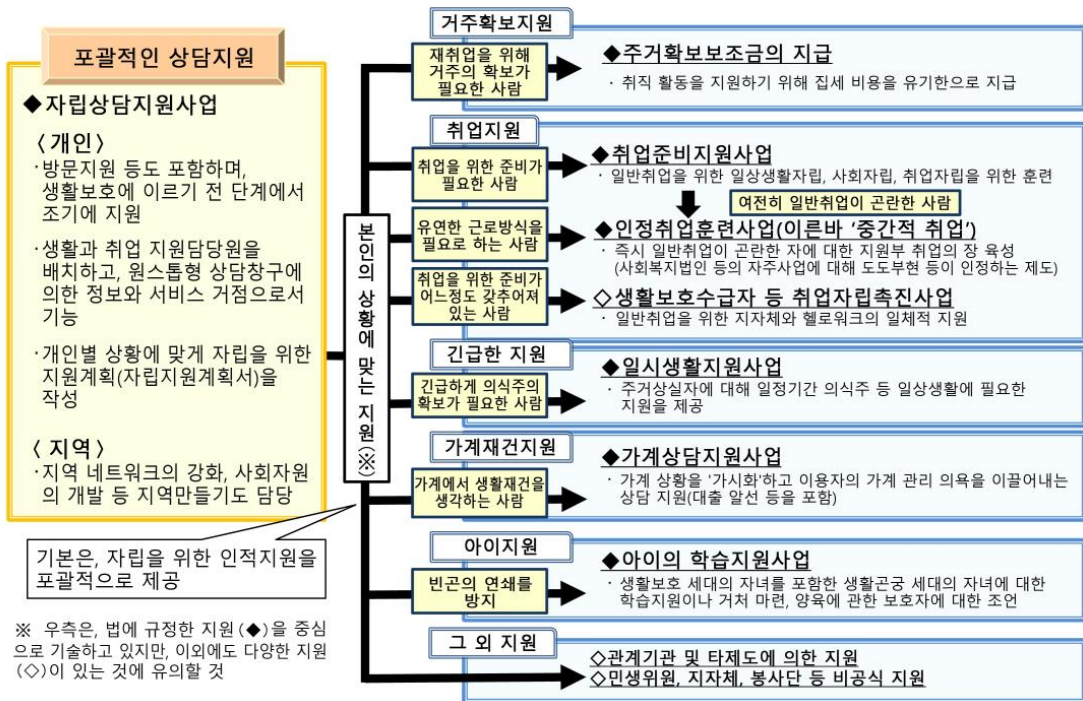
(1) 생활보호제도⁵⁸⁾ 및 생활곤궁자 자립지원제도(新生活보호제도)⁵⁹⁾

- 생활보호법(1950)에 근거한 생활보호제도는 생활이 어려운 자에게 곤궁(困窮)의 정도에 따라 필요한 보호를 실시함. 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 보장하고 동시에 자립을 돕기 위함임.
- 한편, 생활곤궁자 자립지원제도, 일명 新生活보호제도는 생활곤궁자 자립지원법(2013년)에 근거 2015년 4월부터 시작됨. 생활보호에 이르기 전에 자립지원책을 강화하고, 탈 생활보호자의 재의존 가능성을 줄이기 위함임.
- 생활 전반에 걸친 고충상담창구를 전국에 설치하고, 지역상담창구를 통해 개인상황에 맞는 전문가 밀착지원, 타 기관(외부 자원)과 연계하여 생활곤궁을 해결할 수 있도록 지원함.
- 자립지원책을 강화하기 위해 포괄적 상담지원 성격의 자립상담지원사업, 거주확보 지원 성격의 주거 확보보조금 지급 등의 사업을 추진함(그림 4-1, 4-2 참조).
 - (자립상담지원사업) 복지사무소를 설치한 지자체가 직영 또는 위탁 시행. 상담을 통해 ①생활곤궁자 현안 평가·분석, 수요 파악, ②계획적, 지속적 자립지원계획 수립, ③각종 지원의 포괄적 이행을 위한 관계기관 연락조정 등 업무를 실시
 - (주거확보보조금 지급) 이직에 의한 경제적 곤궁, 주거 상실 우려가 있는 경우 보조금을 지급하여 안정된 주거 확보 및 취업자립을 도모. 지급액은 임대주택 임차료 3개월 지급 원칙(3개월 연장 가능, 최장 9개월)

57) nippon.com, ホームレスと生活保護 - 横浜・寿町から見える日本(2015.02.09.) 참고

58) 厚生労働省(<https://www.mhlw.go.jp/>) 참고

59) 厚生労働省 生活困窮者自立支援室, 生活困窮者自立支援制度について(2015.7.) 참고



자료: 厚生労働省 生活困窮者自立支援室, 生活困窮者自立支援制度について(2015.7)

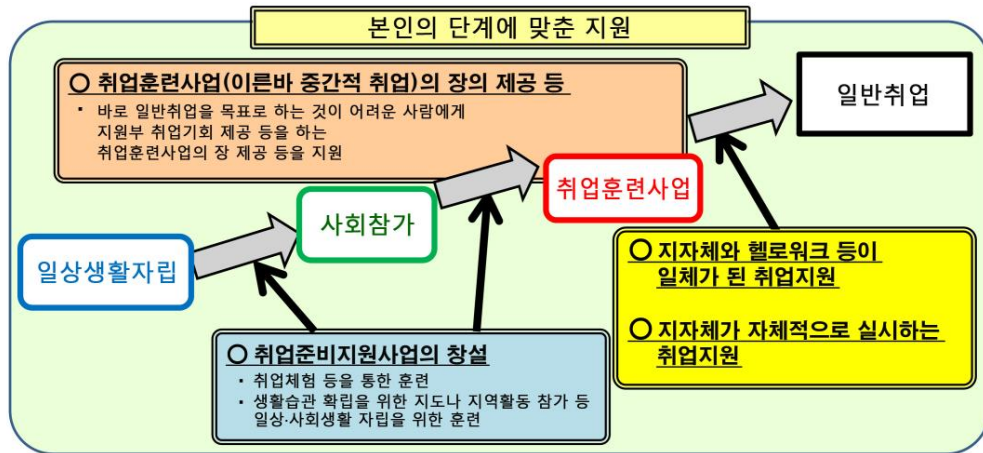
[그림 4-1] 新 생활공공자 자립지원제도(新生活보호제도)



자료: 厚生労働省 生活困窮者自立支援室, 生活困窮者自立支援制度について(2015.7)

[그림 4-2] 자립상담지원사업

- 취업지원 성격의 취업준비지원사업은 일반취업을 준비하기 위한 기초능력 형성을 계획적이고 일관적으로 지원하는 사업임. 복지사무소를 설치한 지자체가(사회복지법인 등에 위탁 가능) 최장 1년간 유기적으로 지원함(그림 4-1, 4-3 참조).
- 취업훈련사업(중간적 취업)은 사회복지법인, 소비생활협동조합, NPO법인, 영리기업 등의 자체 사업으로서 실시함. 대상자 상태에 따른 취업 기회(청소, 재활용, 농사 등)를 제공하고, 개개인의 취업지원 프로그램을 토대로 취업지원 담당자가 일반취업 지원을 실시함(그림 4-1, 4-4 참조).



자료: 厚生労働省 生活困窮者自立支援室, 生活困窮者自立支援制度について(2015.7)

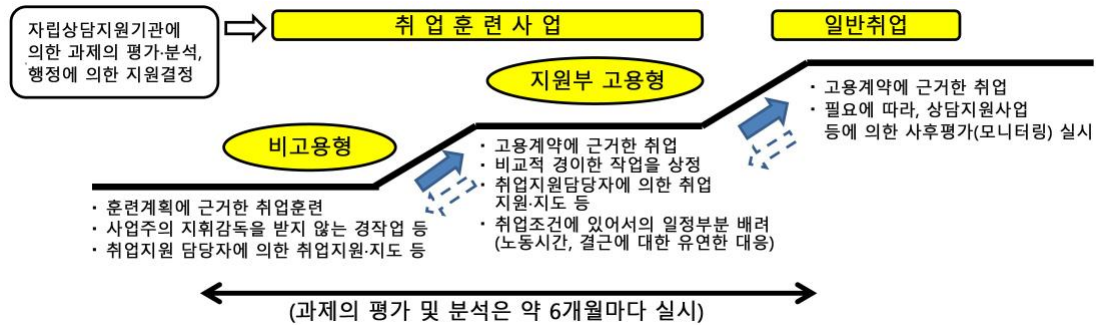
[그림 4-3] 개인여건을 고려한 단계별 맞춤 취업 지원 방향

[표 4-2] 생활근공자의 상태에 맞춘 취업지원

대상자의 상태	지원 주체 및 사업	지원내용
1. 자주적인 구직활동으로 취업이 예상되는 자	헬로워크의 일반직업 소개	일반적인 직업상담·직업소개 ※ 공공직업훈련, 구직자 지원제도 이용.
2. 취업을 위한 준비가 일정 정도 갖추어져 있으나 개별적인 지원에 의하여 취업이 예상되는 자	생활보호수급자 등 취업자립촉진사업 ※ 자립상담지원사업의 취업지원 담당원과 헬로워크 담당자에 의한 팀 지원	(헬로워크) 담당자체제에 의한 커리어 컨설팅, 직업상담·직업 소개, 공적 직업 훈련에 의한 능력 개발, 개별 구인 개척, 취업 후의 사후평가(모니터링) 등 (자립상담지원사업의 취업지원담당원) 대상자 선정, 헬로워크 지원 요청 등
3. 2의 사람과 비교하면 취업을 위한 준비가 부족하지만 어느 정도 시간을 들여 개별적인 지원을 함으로써 취업이 예상되는 자	자립상담지원사업의 취업지원담당원	취업 의욕 환기를 포함한 복지면에서의 지원과 함께, 담당자체제에 의한 헬로워크 동행 방문, 커리어 컨설팅, 이력서 작성 지도, 면접 대책, 개별 구인 개척, 취업 후의 후속조치 등
4. 생활리듬이 무너져 있거나, 사회와의 관계에 불안이 있거나, 취업의욕이 낮은 등의 이유로 취업을 위한 준비가 갖추어지지 않은 자	취업준비지원사업 ※ 자립상담지원사업의 취업지원 담당원이 자원봉사, 취업체험 등의 장을 제공할 수도 있다. (취업준비지원사업에 비해 간소·경미한 것을 상정)	취업을 위한 준비로서의 기초능력 형성부터 지원을 계획적이고 일관되게 실시
5. 취업으로의 이행을 위해 유연한 근로방식을 취할 필요가 있는 자	취업훈련사업(중간적 취업)	지원부 취업·훈련의 장 제공 ※ 자립상담지원사업의 취업지원담당원은 취업훈련사업자의 발굴을 실시

※ 자립상담지원사업의 취업지원원은 상기 외에 이용자 상태의 정기적·지속적인 확인을 실시. 또한 취업의욕이 희박하다는 이유로 취업준비 지원사업 이용에 이르지 못한 자에 대한 취업의욕 환기, 세미나 개최 등 필요한 취업지원 실시.

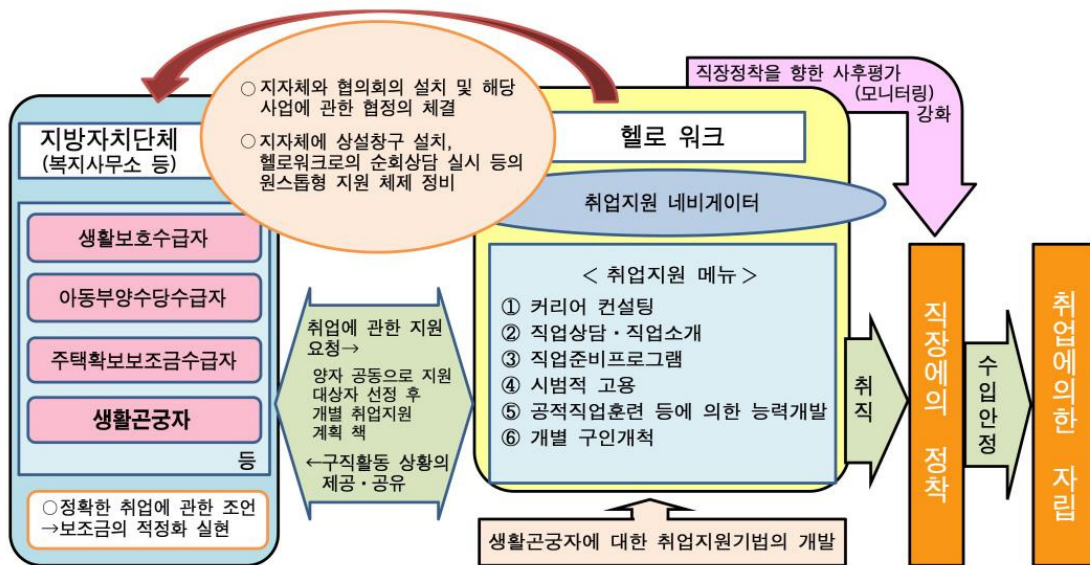
자료: 厚生労働省 生活困窮者自立支援室, 生活困窮者自立支援制度について(2015.7)



자료: 厚生労働省 生活困窮者自立支援室, 生活困窮者自立支援制度について(2015.7)

[그림 4-4] 취업훈련사업

- 한편, 2013년부터는 노동국, 헬로워크와 지자체 간 협정에 기반한 연계를 기반으로 생활보호수급자 등의 취업 촉진을 도모하는 ‘복지에서 취업’ 지원사업을 발전시켜 새롭게 ‘생활보호수급자 등 취업자립촉진사업’을 실시함.



자료: 厚生労働省 生活困窮者自立支援室, 生活困窮者自立支援制度について(2015.7)

[그림 4-5] 생활보호수급자 등 취업자립촉진사업의 추진

(2) 도쿄 챌린지넷 TOKYOチャレンジネット 60)

- 도쿄도에서 PC방, 만화방 등에서 숙박하며 불안정한 취업에 종사하는 사람, 이직한 사람 등을 위한 서포트센터인 TOKYO 챌린지넷을 설치함. 이를 통해 생활지원, 거주지원, 취업지원 및 자금대출 등을 실시하고 있음.

60) 東京都 福祉保健局(<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp>) 참고

- 생활 전반의 상담과 빚 문제 등에 대한 법률상담, 건강문제 등에 대해 전문직원이 담당. 개개 상황에 따라 향후 생활플랜을 함께 모색 지원. 민간주택 임대물건 정보 제공, 임대차계약 등도 지원
- 긴급연락처, 보증인이 없는 경우 보증협회, 보증회사를 이용한 주거확보 지원. 필요인정시 주택자금이나 생활자금 대출 실시
- 도쿄도 내 생활자 중 현 시점에서 주거(자가보유·임대 등)가 없는 경우 지원대상이 됨. 코로나 바이러스 감염증에 관한 긴급사태 조치를 감안하여 동 요건을 완화함⁶¹⁾. 도쿄도 내 복지사업소는 83개소가 있음.

(3) 주택공공자 및 주택확보배려자 지원제도

□ 주택공공자 지원제도⁶²⁾

- 주택시가지종합정비사업⁶³⁾의 시행 등과 관련하여, 주택시가지종합정비사업요강에 명시된 주택공공자는 다음 요건 중 하나에 해당하는 자로서 주택에 공공하다고 인정되는 자를 말함. 주택시가지종합정비사업 과정에서 주택공공자들을 이주시키 위한 주택을 ‘도시재생주택’이라 칭함.⁶⁴⁾

가. 주택시가지종합정비사업의 정비지구 내에서

- 밀집시가지정비법에 따른 이주(퇴거) 권고를 받은 임대주택의 거주자
- 밀집시가지 정비법에 따른 재건축 계획의 인정을 받은 임대주택의 거주자
- 독립행정법인 주택금융지원기구법에 규정된 대출을 받아 재건축되는 임대주택의 거주자
- 도로·공원 등의 공공시설 정비 또는 시가지 재개발사업으로 주택 등을 상실하는 자
- 방재지구 정비사업으로 주택 등을 상실하는 자

나. 밀집주택 시가지정비형 중점정비지구에서 실시되는 재건축을 촉진해야 하는 건축물의 재건축으로 인해 주택 등을 상실하는 자

- ‘도시재생주택등정비사업’은 주택시가지종합정비사업 등의 시행으로 주택 등을 잃어 주택 등이 공공한 자를 위하여 주택 등의 정비 및 집세 부담 등을 실시하는 사업을 말함.
- 중앙정부는 도시재생주택등정비사업을 실시하는 지자체에 보조금(사회자본정비종합교부금)을 지원함. 보조금 지원 대상은 종전 거주자용 주택의 건설과 구입, 기존 영업자용 시설의 건설과 구입, 종전 거주자를 위한 기존 건축물 개량, 종전 거주자용 주택 정비(기반 정비에 한함), 월세 대책 보조 등임.
- 지자체는 주택공공자가 도시재생주택 등의 입주를 희망하지 않는 경우, 주택공공자가 임대주택(원칙적으로 정비지구 내에 존재하고 또한 내화건축물 또는 준내화건축물에 한함)에 입주할 수 있도록 알선함(주택공공자에 대한 입주 알선).

61) 기존에는 '도쿄도 내 최근 6개월 이상 계속 생활할 것'을 지원 요건으로 함.

62) 住宅市街地総合整備事業制度要綱, 最終改正 平成30年 3月30日, 国住市第106号. 참고

63) 주택시가지종합정비사업은 주택시가지정비계획에 따라 실시되는 주택 등의 정비, 공공시설의 정비 등에 관한 사업 및 이에 부대하는 사업, 도심공동주택공급사업 및 도시재생주택 등의 정비에 관한 사업을 말함.

64) 고베시영주택조례에서는 “국토교통대신의 승인을 받은 정비계획을 토대로 하여 시가 시행하는 주택시가지 종합정비사업과 관련된 시영주택[고베시영주택조례 개정(2010년 3월) 전 조례에 따라 설치된 재개발주택, 커뮤니티 주택 또는 종전 거주자용 주택]을 말한다.”라고 정의되어 있음.

□ 주택확보배려자 지원제도⁶⁵⁾

- ‘새로운 주택안전망(세이프티넷) 제도’⁶⁶⁾에서 ‘주택확보배려자’는 저소득자, 고령자, 장애인 등 주거 문제가 있는 사람으로 정의되어 있음.
- ‘새로운 주택안전망 제도’는 ‘주택확보배려자에 대한 임대주택 공급 촉진에 관한 법률’(주택안전망법)과 관련 예산에 따른 제도로써, ①주택확보배려자를 위한 임대주택 등록제도, ②등록주택 개수선 및 입주에 대한 경제적 지원, ③주택확보배려자에 대한 거주지원 등 3개 파트로 구성됨.
- 주요 지원 프로그램의 세부 내용은 표 4-3과 같음.

[표 4-3] 주택확보배려자를 위한 주요 지원 프로그램

구 분	주요 내용
주택확보배려자를 위한 임대주택 등록제도	<ul style="list-style-type: none"> •주택확보배려자의 입주를 거부하지 않는 임대주택 임대인이 도도부현 및 시에 해당 임대주택을 등록할 수 있는 제도 •도도부현은 주택확보배려자에게 해당 등록 임대주택 정보 제공, 주택확보배려자는 해당 정보를 토대로 임대인에게 입주 신청
등록주택 개수선 및 입주에 대한 경제적 지원	<ul style="list-style-type: none"> •등록주택 개보수 지원 및 입주자 부담감소를 위한 지원. 입주자를 주택확보배려자로 한정된 등록주택에 저소득자가 입주하는 경우 지자체, 국가가 협력하여 보조 •등록주택의 개보수 비용 보조 지원, 등록주택 입주자에 대한 집세 및 집세 채무 보증료의 저렴화에 대한 보조 등 경제적 지원
주택확보배려자에 대한 거주지원	<ul style="list-style-type: none"> •도도부현이 거주지원활동을 하는 NPO법인 등을 거주지원법인으로 지정. 동 법인이 임대주택 입주 관련 정보제공·상담, 보호 등의 생활지원, 등록주택 입주자에 대한 임대료 채무보증 등 업무 이행 •집세 채무 보증업자나 거주지원법인이 등록주택 입주 주택확보배려자에 대한 집세 채무를 보증하는 경우, 주택금융지원기구가 그 보증을 보험하는 구조를 창설

(4) 주거취약계층 지원제도 운영 특징

- 생활근공자 및 주택근공자, 주거확보배려자에 대한 지원제도의 운영 상 특징은 생활보호에 이르기 전에 자립지원책을 강화하고, 탈 생활보호자가 다시 생활보호에 의존하지 않도록 하기 위해 전국적으로 제2의 안전망(safety net)을 확충해 포괄적인 지원체계를 구축·운영하고 있다는 점임.
- 전문가 상담을 통해 개개인의 상황과 단계에 맞는 지원계획을 작성하고, 전문가 밀착지원을 통해 외부전문기관과 연계함으로써 생활근공자에게 외부자원을 활용할 수 있도록 세심하게 지원함.
- 특히 ‘복지에서 취업자립’을 목표로 하여, 일반취업을 위한 기초적 능력을 습득할 수 있도록 개인상황에 맞는 다양한 취업지원을 하고 있음.

65) 国土交通省, 新たな住宅セーフティネット制度について. 참고
 (https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000055.html)

66) 일본에서는 고령자, 장애인, 육아세대 등의 주택확보에 배려가 필요한 사람이 앞으로도 증가할 전망이지만, 주택 안전망의 근간인 공영주택에 대해서는 대폭적인 증가를 기대할 수 없는 상황에 있는 한편으로, 민간의 빈집·공실은 증가함에 따라 이들을 활용한 ‘새로운 주택 안전망 제도’가 2017년 10월부터 시작됨.

- 주거측면에서는 민간의 주택임대물건에 대한 정보제공, 임대차계약 지원, 보증인이 없는 경우 보증협회사 보증회사 알선 등을 통해 주거확보를 지원함.
- 자립과 안정적인 생활이 가능하다고 판단될 경우에는 주택자금과 생활자금의 무이자대출과 상담, 원조, 지도 등 지원프로그램을 일체적으로 운용하고 있음.
- 주택시가지종합정비사업 등의 시행 과정에서 발생하는 주택공공자에 대해서는 중앙정부의 보조금을 통해 지자체가 지구 내 또는 인접지구에 종전 거주자를 위한 주택의 건설, 구입, 개량, 월세 보조 등을 할 수 있도록 지원하고 있음.
- 한편, 저소득자, 고령자, 장애인, 육아세대 등 주거확보배려자에 대해서는, 주택확보배려자를 위한 임대주택 등록제도, 등록주택의 개수선 및 입주 비용의 보조, 집세채무보증보험 금융 등을 지원하고 있음.

3) 쪽방촌 개선 활동과 정비 사례

(1) 오사카시 아이린(あいりん) 지구⁶⁷⁾

□ 마을만들기의 계보 : 민간주도의 시작

- ‘도시재생포럼’(‘99), ‘마을만들기 연구회’(‘05), ‘마을만들기 연구회 확대회의’(‘08) 등과 같은 민간조직을 중심으로 마을만들기 활동이 지속적으로 전개됨. 이때까지 행정은 환경개선 업무 등에 소극적으로 대응함.
- 행정은 반상회나 사회복지협의회가 환경개선을 요구해도 "폭동이 일어날지도 모른다"라는 이유로 소극적으로 대응
- 하지만, 2008년 마을만들기 연구회 확대회의 발족과 활동은 생활공공자에 대한 큰 변화를 가져오는 계기가 됨. 확대회의에 아이린 지구의 많은 단체가 참여하여 행정에 다양한 의견을 제시하면서 행정의 실질적인 변화를 이끄는 원동력이 됨.

□ 니시나리 특구 구상 : 행정 대책의 본격 전개

- 2000년대 이후 동 지구는 민간이 주도하여 지역 재생을 도모함. 이를 토대로 2010년대 들어서 행정에 의한 지역대책이 본격화됨. '니시나리 특구 구상(이하 특구구상)'이 그 계기가 됨.
- 특구구상은 2011년 12월 취임한 오사카 시장(하시모토 토오루, 橋下徹)의 제안으로 시작. 탑다운 방식이 아닌 확대회의, 도시재생포럼의 마을만들기 담당자와의 협력에 역점을 두고 추진
- 2013년 7월 이후, 특구구상을 구체화하기 위해 행정과 주민이 함께하는 「지역관리협의회(이하 협의회)」를 설치하여 테마별 활동을 전개하기 시작함.

67) 白波瀬 達也(2017), 貧困地域の再開発をめぐるジレンマ-あいりん地区の事例から, 関西学院大学 人間福祉学部研究会, 人間福祉学研究 第10巻第1号, p.79-90 참고

- 협의회는 행정, 전문가, 반상회, 복지시설, 지원단체 등이 회원으로 참여. ①구내 미이용 토지 활용, ②신이마미야역(新今宮駅) 주변의 집객과 관광 추진, ③생활환경·복지, ④육아·보육, ⑤아이린 종합센터 재건축 및 주변 정비 등의 활동 수행
- 2014년에는 특구구상 사업 주체로서 ‘하기노차야(萩之茶屋) 지역 주변 마을만들기 합동회사’를 설립하고, 아이린 지구의 환경미화를 위한 활동이 진행됨.

□ 아이린 종합센터의 재건축 : 거점 개발

- 1970년 개설된 '아이린 종합센터'는 '노동자 마을'을 상징하는 주요 거점이었음. 예전에는 일용노동력의 매매가 성행하였지만, 일용근로자 수요 감소 등으로 주 기능을 상실하게 됨. 또한 노후화로 인한 문제가 발생하면서 종합센터의 미래 정비 방향은 니시나리 특구구상의 핵심이 됨.
- 2014년 하반기, 마을만들기 검토회의를 통해 종합센터 정비방향(재건축 또는 리모델링, 현지 재건축 또는 부지 이동 재건축 등)을 지속적으로 논의. 오사카시, 지권자 등은 종합센터 재건축 이후 역전개발 등 지역 활성화를 위한 노력 적극 추진. 기존 대책을 이어 나간다는 방향 설정
- 2016년 7월 27일, 오사카부는 아이린 종합센터 정비 방향에 대해, 현 위치에서의 재건축 방향을 공식화함. 기존 시설을 철거하고 2025년까지 지역거점으로서 신규 조성방침을 발표함.
- 기존 시설 내 시영주택, 병원 등은 하기노차야(萩之茶屋) 초등학교 부지에 신축 이전. 신규 시설에는 니시나리 노동복지센터, 아이린 노동 공공직업 안정소 입주 등을 계획

(2) 요코하마 고토부키쵸(寿町) 지구

- 동 지구의 개선 활동은 요코하마 호스텔 빌리지 프로젝트 운영회사인 고토라보 합동회사, 그리고 샬롬의 집, 사회복지법인 하마카제 등의 민간조직에 의한 다양한 형태의 마을만들기 활동과 행정에 의한 생활자립지원을 병행하며 추진됨.

□ 마을만들기 회사(고토라보)에 의한 지역활성화 프로젝트 : 요코하마 호스텔 빌리지 프로젝트

- 2005년 6월, 지금까지의 ‘도야거리(쪽방촌, 간이숙박소 밀집가)’ 분위기를 불식하고, 지역 활성화를 도모하기 위해 ‘YOKOHAMA HOSTEL VILLAGE’ 프로젝트를 시작함.
- ‘새로운 사람의 흐름을 만들어 내고 마을이미지를 바꾸어 가는 것’, ‘마을 주민에게 고용을 창출함으로써 보람을 가지고 일하면서 지역 환경을 보다 좋게 만들어 가는 것’ 등을 목적으로 2005년 6월에 간이숙박소(도야)를 투어리스트 호스텔 게스트하우스 타입으로 활용하고자 시작⁶⁸⁾
- 동 프로젝트는 고토라보 합동회사(コトラボ合同会社, kotolab.LLC)가 운영하고 있으며, 이 회사는 마을만들기 컨설팅, 마을만들기 사업기획 및 실시, 설계 디자인 등의 사업에도 참여함.
- 프론트 오피스, 단기체류용, 장기체류용 등으로 구성. 50년 된 단기체류용 하야시회관은 4, 5층을 리모델링하여 요코하마 호스텔 빌리지의 운영, 관리. 프론트 오피스는 커뮤니티시설, 미팅장소, 영어회화교실, 영화감상, 워크샵 등 이용자 편의에 따라 유연하게 사용

68) ココハマホステルヴィレッジ(<https://yokohama.hostelvillage.com/about>) 참고

□ **샬롬의 집 : NPO 법인**

- 전신은 성서 연구회·학동 클럽 '샬롬의 회'로서, 1987년 7월부터 히사시초의 시영주택 한 모퉁이에서 시작됨. 1989년 4월, 요코하마시 나카구 이시카와초에서 의원건물을 사용하여 복지작업소로 개소하여 고토부키초의 장애인을 위해 사용됨.
- 1990년 4월 16일, 가나가와현과 요코하마시로부터 조성금을 받아 정식 개소하고 2008년 4월 1일에 NPO 법인화함. 고토부키초의 사회운동을 담당하는 사람들, 카톨릭 교회 관계자와 여러 네트워크가 '샬롬의 집'을 지탱하고 있음.

□ **생활자립 지원시설 하마카제(はまかぜ) : 사회복지시설⁶⁹⁾**

- 2003년, 요코하마시 시 조례에 근거하여 생활자립 지원시설인 하마카제를 설치함. 동 시설은 노숙자 등에게 일시적 숙박장소 제공, 생활지도, 취업 원조 등 생활자립 지원 목적의 항구적 건물로 조성됨.
 - 사회복지법인 가나가와현(神奈川県) 광제회가 운영. 지상 7층, 침상 250개, 주로 4-8인이 한 방을 사용하는 방식임.
- 하마카제는 일시적인 숙박장소와 식사, 의류 및 일용품 등의 제공, 생활상담 및 지원, 건강상담 및 건강진단, 고용장 확보 지원, 거주장소 확보 등을 지원함.

(3) **도쿄 산야(山谷) 지구**

- 산야지역은 현재 맨션 신축, 간이숙소의 비즈니스/관광객을 위한 호텔 전환 등으로 거리 분위기 변화함. 일용직 노동시장의 축소, 간이숙소 숙박자, 노숙자 등의 고령화가 진행되고 있음. 이로 인해 산야지역은 '노동에서 복지보건의료로' 질적 변화가 이루어짐.
- 도쿄도는 산야대책본부를 설치하고, 해당 구(區)와 함께 산야지역 간이숙소 거주자 등의 고용안정, 사회복지 및 보건위생 향상 등을 위한 종합적 산야대책사업 진행 중임. 취업대책(산업노동국 소관), 도영(道營)주택 특별 할당사업(주택정책본부 소관) 등도 병행하여 실시함.
- 공익재단법인 도쿄도복지보건재단 조호쿠(城北) 노동·복지센터는 일용노동자의 무료 직업소개, 생활 지원 목적으로 다양한 상담사업을 시행하고 있음.
- 2007년 8월 착공된 JR미나미센주(南千住) 니시구치(西口) 역전지구 재개발사업이 2010년 1월 완료되면서 주변 지역의 활성화가 이루어짐.
 - 역전지구 재개발사업으로 간이숙소 일부가 외국인 관광객, 여행 및 비즈니스고객을 위한 비즈니스호텔, 주차장, 공동주택 등으로 용도 전환. 대규모 사회복지시설 개설 등 다양한 사람들이 사는 거리로 변모

69) nippon.com, ホームレスと生活保護 - 横浜・寿町から見える日本(2015.02.09.) 참고

□ 도쿄도 산야대책본부의 ‘도쿄도 산야대책 종합사업계획’⁷⁰⁾

- 도쿄도는 1962년부터 3년마다 「도쿄도 산야대책 종합사업계획」을 책정하고, 산야지역 문제에 대한 취업대책, 복지보건의료대책, 지역환경개선대책 등을 실시하여 일정한 성과를 거둠. 하지만, 고령화·고립화된 생활을 이어가는 간이숙소 숙박자, 고령화·장기화 노숙자 등에 대한 지속적인 지원이 필요한 상황임.
- ‘도쿄도 산야대책 종합사업계획(2020-2022)’은 산야지역의 최근 변화와 일용직 노동자 현황 등을 감안하여, 간이숙소 밀집지역을 중심으로 생활하는 일용직 노동자 등에 대해, 특히 고령화에 대응한 복지, 보건의료 대책의 내실화, 상황에 맞는 고용확보 등을 위한 시책 방향을 반영
- 상기 계획을 실행하기 위해 관계기관 등과 서로 협력하여 효과적이고 효율적인 사업 추진을 도모. 산야지역의 현안을 해결하기 위해 산야지역 마을만들기와 일체적으로 추진함을 중시

□ 핵심 기관 : 공익재단법인 도쿄도복지보건재단 죠호쿠(城北) 노동·복지센터⁷¹⁾

- 공익재단법인 도쿄도복지보건재단 죠호쿠(城北) 노동·복지센터는 산야지역에 거주하는 일용 노동자의 자립·생활 안정을 위한 취업지원, 생활종합 상담, 응급 원호(援護) 등 복지지원을 실시하는 민-관 중간성격의 조직임. 건강상담, 응급진료, 지역보건사업, 오락·휴식장소 제공, 지역환경 개선 등의 역할을 수행함.

□ 핵심 프로젝트 : JR미나미센주(南千住) 니시구치(西口) 역전지구 재개발사업⁷²⁾

- 미나미센주 서쪽 출구 역전 지구는 협소한 부지가 많고, 가옥이 밀집되어 방재와 거주환경 면에서 문제가 많고, 역전 상업지로서의 활력 부족, 역 앞 광장은 보행자 공간 부족 등으로 정비가 필요하였음.
- 시가지재개발사업을 통해 매력 있는 상업시설과 양질의 도시형주택 공급, 공익시설의 도입과 역전광장 정비를 실시하여 지역의 활성화를 도모함.
- 동 사업은 주택시가지종합정비사업에 해당하지 않아, 도시재생주택(종전 거주자용 임대주택) 관련 내용이 포함되어 있지 않음.

4) 일본의 쪽방촌 환경 개선 사례의 특징

- 첫째, 해당 지역을 기반으로 오랫동안 활동해온 다양한 비영리 민간조직의 존재와 역할이 변화를 이끄는 동력의 바탕이 됨.
- 아이린지구는 90년대 후반부터 민간주도의 마을만들기가 진행. 도시재생포럼, 마을만들기 연구회, 마을만들기 확대회의 등의 민간조직이 주요 역할을 해옴
- 고토부키초지구는 핵심 사업인 ‘요코하마 호스텔 빌리지’를 마을만들기회사(사회적 기업)인 「고토라

70) 東京都山谷対策本部, 東京都山谷対策総合事業計画(2020~2022). 참고

71) 令和3年度 公益財団法人 東京都福祉保健財団 城北労働・福祉センター 事業案内 참고

72) 荒川区(<https://www.city.arakawa.tokyo.jp>) 참고

보 합동회사(コトラボ合同会社, kotolab.LLC)가 주도적으로 기획, 운영. NPO법인 「살롬의 집」, 지원시설 하마카제(はまかぜ바닷바람) 등의 활동이 대표적임. 0

- 도쿄 산야지구는 공익재단법인 도쿄도복지보건재단 조호쿠(城北) 노동·복지센터를 중심으로 일용노동자의 자립·생활 안정을 위한 취업지원, 생활종합 상담, 지역보건사업, 지역환경 개선 등에 대처
- 둘째, 쪽방촌에 대한 행정의 공식적 대책 방안은 행정에 앞서 쪽방촌 문제 해결에 보다 적극적으로 활동해온 다양한 비영리 민간조직 등과의 협력적 거버넌스를 기반으로 마련됨.
- 아이린지구는 민간주도의 마을만들기 지역활동을 토대로 2010년대 행정에 의한 '니시나리 특구구상' 등 지역대책이 본격화됨. 민관이 참여하는 「지역관리협의회」를 설치하여 민관협력을 중시. 행정, 전문가, 반사회, 복지시설, 지원단체 등이 함께 참여하여 테마별 활동
- 셋째, 지역 전체의 전면적인 개선이 아닌, 지역을 상징하는 핵심건축물이나 시설 등을 중심으로 거점 프로젝트를 실시하여 지역의 활력을 도모하는 방식을 적용함.
- 아이린지구는 노동자마을의 상징적 시설인 '아이린 종합센터('70년 개설)'를 재건축하여 지역의 새로운 거점시설로서 전환. 고토부키초지구는 '요코하마 호스텔 빌리지' 프로젝트를 통해 투어리스트 호스텔 게스트하우스로 활용하는 등 쪽방촌 이미지 개선과 지역 활력을 제고함.
- 넷째, 쪽방촌 취약계층의 주거권을 확보하기 위해 최소한의 주거에 필요한 월세를 보조하는 방식을 적용하고 있음. 아직까진 쪽방촌 거주자들을 위해 별도의 주거시설을 마련하여 이주시킨 사례는 발견하지 못함.

4.3 소결 및 시사점

1) 국제사회 동향과 영등포 쪽방촌 공공정비사업의 방향성

- 우리나라 뿐 아니라 전 세계적으로 취약계층이 집과 토지에서 강제적으로 퇴거당하는 위기에 직면하고 있고, 이는 개발도상국 외에 선진국에서도 발생하는 일반적인 현상임.
- 선진국과 개발도상국 모두 주거취약계층의 주거안전과 인권침해 방지를 위하여 '어디까지 강제퇴거의 범위로 볼 것인가?', '어떤 규정을 적용할 것인가?', '국가재원과 역량의 현실적 범위는 무엇인가?'에 대한 심도 있는 검토와 함께, 상황에 맞는 접근 필요
- UN-Habitat에서는 전 세계적으로 매년 적어도 2백만 명이 강제퇴거를 당하고 있는 것으로 추정하고 있으며, 각 나라에서는 저소득층의 주거권을 보장하기 위해 다양한 제도를 운영하고 있음.
- 다만, 현재 운영되는 어떤 국가의 제도도 국제인권법에서 정하고 있는 모든 규정을 완벽하게 준수하고 있지 못함. 주거취약계층에 대한 지속적 배려와 주거안정을 위한 다양한 접근이 필요한 시점
- 우리나라의 경우, 문재인정부에서 시도하는 영등포쪽방촌의 '先이주 순환형' 공공정비모델은 OHCHR, UN, CESCRC 등 국제기구와 국제인권법에 의한 국제규범 수준 등을 고려할 때, 상당 부분 지향점을 같이함.

- 특히 영등포지구는 최초의 도심 쪽방촌 공공정비 사례로서, 무엇보다 쪽방 거주자의 주거안정을 우선적으로 고려하기 위해 영구임대주택과 임시주거시설 공급, 생활지원을 위한 기존 돌봄시설 재정착 방안 역점을 두어 추진 중임.
- 다만, 동 사업의 기반이 되는 공공주택특별법의 운영 특성 상 주거취약계층의 주거안정에 미치는 영향과 부작용의 최소화 방안 등을 충분히 고려하며 추진하기에는 제도적 한계점이 있음(3장).
 - 지금까지 일련의 사업추진과정(5장)은 정책사업을 성공적으로 추진하기 위해 정부와 지자체, 공공개발자 등 공공참여주체들의 협의와 자체적인 노력에 의지하여 추진되어 온 경향
- 정치·경제·사회 여건 변화 속에서도 공공이 주도하는 정책사업의 공익목적은 안정적으로 달성하기 위해서는, 취약계층의 주거불안 최소화, 실행 가능한 재정착 방안, 비용구조 등을 사전에 충분히 검토하여 착수할 필요가 있음.
- 지구지정 이후 실행계획 수립과정에서도 기 검토한 실행방안의 한계점을 점검, 보완할 수 있도록 제도 개선이 필요함.

2) 일본 사례로부터의 시사점

- 일본의 경우 쪽방촌의 문제를 개선하기 위한 다양한 노력이 이루어지고 있음. 주목할 만한 부분은 역사적으로 다양한 민간조직의 참여와 역할이 선행되어왔고, 민간의 다양한 경험과 참여역할을 존중하는 민관협력적 기반 위에서 행정의 공식적 대응방안이 마련될 수 있었다는 점임.
- 국내 쪽방촌의 관리와 공공 주도의 정비사업 추진에 대한 일본 사례의 시사점은 다음과 같음.
- 무엇보다 쪽방 거주자에게 실질적인 도움이 될 수 있는 접근 방안의 제시가 필요하다는 점임. 쪽방촌과 쪽방 거주자들의 주거특성, 사회·경제적 여건 등을 충분히 고려하지 못한 건축규제강화, 환경개선을 위한 물리적 정비는 용도변경, 임대료 상승 등으로 쪽방 거주자의 내몰림, 주거불안을 초래할 가능성이 높음. 신중한 접근이 필요함을 시사함.
- 특히 공공 주도의 쪽방촌 전면 정비 경험이 전무하여, 쪽방 거주자들에게 실질적인 도움이 될 수 있는 효과적인 접근 방안 등을 찾기 위해서는 오랫동안 쪽방 거주자들과 관계를 맺어온 민간 지원조직(기관) 등의 협력적 기반의 접근 방식이 매우 중요하다고 판단됨.
 - 일본 쪽방촌의 경우, 지역사회에서 오랜 기간 활동해온 민간조직의 마을만들기 활동을 행정의 계승하고 민관협력을 통해 세부 대책을 마련. 도시재생포럼, 합동회사(LLC), NPO법인 및 봉사단체 등 민-관 중간성격의 조직이 마을만들기의 중심 역할을 이행
- 하지만 공공주택사업은 행정절차와 제도적 특성 상 지구지정 제안 등의 초기 기획단계에서 공공 주도로 추진하는 일부 구조적 한계가 있음. 이후 추진과정에서라도 행정과 공공시행사, 주요 돌봄시설, 주민대표 민간조직 등이 함께 참여하는 민관거버넌스를 구성·운영함으로써 보완 노력이 필요함.
 - 민관거버넌스를 토대로 쪽방 거주자에게 실질적 도움이 될 수 있는 사업화 방안의 구체화, 이행과정의 모니터링, 피드백 역할 등 이행 필요

- 영등포지구와 같은 전면적인 정비방안 이외에 쪽방촌의 지역적 특성과 여건에 따라 점적, 부분적 정비 방안에 대해서도 검토가 필요함을 시사함. 취약계층의 주거·생활안정 대책 이행을 전제로 도심주택 공급, 노후환경의 일체적 정비를 위한 전면적인 정비방안은 장애요인이 산재하기 때문임.
- 일본 사례에서처럼 해당 지역의 상징적 건축물 등을 활용한 거점프로젝트를 중심으로 지역활력을 주변으로 확산해가는 방안의 모색이 필요함. 즉, 현실적 대안으로서 지구 내 주요 지역거점시설을 중심으로 [복지서비스 전달체계+주거공간+커뮤니티공간] 등을 복합개발하는 대안적, 단계적 접근방안의 검토가 필요함.
 - 일본의 경우 쪽방촌의 전면적인 정비 사례는 발견하지 못함. 전면정비에서 예상 가능한 문제들을 사전에 조율하고 현실적인 대안을 마련하는데 한계가 있기 때문으로 판단
- 쪽방 거주자의 주거복지 제고와 안정된 삶을 지원하기 위해서는 적절한 주거공간의 확보 이외, 개인 상황을 고려한 밀착·포괄적·일체적 지원과 관련 업무를 이행하기 위한 조직이 필요함.
 - 일본은 궁극적으로 생활근공자(쪽방주민, 노숙자 등)에 대해 ‘복지에서 취업자립’ 목표로 지원. 전국적 상담체계와 개인별 밀착상담 지원을 통해 단계에 부합한 지원, 타 전문기관을 연계한 취업·법률·건강상담 등 다양한 생활근공 해결을 지원
 - 일본 복지제도의 상당 부분은 국내에서도 이행 중이나, 영등포지구와 같이 쪽방 거주자의 주거복지 향상 등을 목적으로 공공주택사업을 추진할 경우, 주거취약계층의 개별 상황을 충분히 고려한 포괄적·일체적지원 관점의 안정적 이주와 재정착 방안 모색 필요성을 시사
- 끝으로 쪽방촌 공공주택사업과 같이 도심 쪽방촌 거주자 등을 위한 임대주택 공급과 임시주거시설의 조성·운영, 주거비용 보조 등의 업무를 원활히 추진하기 위해서는 일부 부족한 재원에 대해 정부가 재정 지원할 수 있도록 개선이 필요함.
 - 일본의 경우, 중앙정부는 도지재생주택등정비사업을 실시하는 지자체에 보조금(사회자본정비종합교부금)을 지원하여 종전 거주자용 주택의 건설과 구입, 기존 영업자용 시설의 건설과 구입, 종전 거주자를 위한 기존 건축물 개량, 종전 거주자용 주택 정비를 지원
 - 영등포지구 등 공공주택사업은 공공시행자가 분양주택 수익으로 사업비용을 조달하는 구조. 주거취약계층을 위한 임대주택 건설, 임시주거시설의 조성·운영, 주민선호 공공시설 조성 등에 많은 비용 조달 필요. 영등포구는 공동시행자이나 재정 지원이 곤란한 상황

제 5 장

영등포지구 재정착 대응 현황 실증분석

L
A
N
D
H
O
U
S
I
N
G
I
N
I
T
I
A
T
I
V
E

&

5. 영등포지구 재정착 대응 현황 실증분석⁷³⁾

5.1 공공주택지구 제안 개요 및 사업 추진 경과

1) 영등포 쪽방촌 공공정비 추진 배경과 지구지정 제안 개요

□ 추진 배경

- 문재인정부는 사각지대 없는 주거복지망 구축을 위한 주거복지로드맵('17.11월)과 취약계층 주거지원 방안('18.11월), 주거권보장 등 주거지원 강화대책('19.10월)과 같은 일련의 주거복지 정책 방향을 마련함. 쪽방, 고시원 등 비주택 거주 취약계층을 위한 주거지원 대책도 포함됨.
- 특히 영등포 쪽방촌 등에 대한 정비방안 발표는 상기 정책 실행과 연계된 정책사업의 일환으로서, 취약계층 밀집지역으로서 쪽방촌의 구조적이고 복합적인 문제를 공공주도로 해소하기 위한 목적에서 시작됨.
- 영등포 쪽방촌은 서울시 5대 쪽방촌의 한 곳으로, 1970년대 집창촌, 여인숙 등을 중심으로 형성됨. 급속한 도시화와 산업화 과정에서 밀려난 도시빈곤층이 일자리를 찾아 역세권 주변의 저렴한 숙박시설 주변으로 모여들면서 서울 역세권 주변의 대표적인 노후불량주거지로 자리 잡음.
- 그동안 서울시가 쪽방의 열악한 환경 문제를 해소하기 위해 민간건물을 활용한 리모델링사업, 저렴쪽방사업 등을 일부 추진하였지만, 개선효과가 미흡하고 임대료 상승 등의 한계점이 발생하였음.
- 토지소유자를 중심으로 도시환경정비사업을 추진하였지만, 쪽방 거주자에 대한 이주대책 미흡 등으로 결국 사업추진이 중단된 바 있음. 앞서 시도된 접근방안의 구조적 한계점을 극복하기 위해 공공주도의 정비방안을 검토하기에 이룸.
- 언론, 시민단체 등은 쪽방에 대한 현실적, 구조적 문제를 해결하기 위한 공공 개입을 촉구⁷⁴⁾
- 영등포구청은 쪽방 거주자들의 주거환경을 근본적으로 개선하기 위한 공공정비를 국토교통부에 건의하고, 국토교통부·서울시·영등포구 합동으로 '영등포 쪽방촌 주거환경 개선 및 도시정비를 위한 공공주택사업 추진계획'을 발표함(2020.01.20).

73) 서울영등포 공공주택지구 지정(안)(2020.07.17), '서울 영등포 공공주택사업 거주민 재정착 연구(한국토지주택공사·한국도시연구소, 2020.08)', 국토부 보도자료(2020.01.20), "'50년된 영등포 쪽방촌', 주거·상업·복지타운으로 탈바꿈', '서울영등포 공공주택지구 지정(변경) 및 지구계획 승인신청서(2021.07.16), LH·SH공사 지원자료 등을 참조함. 일부 내용은 수정 인용하고, 구상안 이미지 등은 재인용함.

74) 2018년 종로구 국일고시원 화재사건에 따른 인명피해 등으로 열악한 주거환경에 노출된 취약계층에 사회적 관심이 모아짐. KBS 추적 60분('19.7) '2019 쪽방촌 리포트', EBS 다큐시선('19.7) '쪽방촌의 비밀', 한국일보 기획('19.5) '지옥고 아래 쪽방', 중앙일보 기획('18.1) '쪽방촌을 바꿔라' 등

□ 영등포지구 지정 제안 개요

- (대상지) 서울 영등포구 영등포동 일원 10,562㎡
- (사업방식 및 개발방식) 공공주택특별법에 따른 공공주택지구 조성사업, 공공주택사업 추진
 - 공공주택사업자가 토지 등을 전면 수용하여 기존 건축물 등을 철거하고 공공주택(전체 공급주택의 50% 이상) 등을 건설하는 방식으로 진행
- (先이주 순환형 개발) 대상 지구 내 쪽방 거주자의 임시거주를 위해 먼저 이주단지를 조성하고, 임대 주택건설 이후 쪽방 거주자와 돌봄시설 등을 이주하는 순환형 방식으로 단계적 추진(그림 5-1 참조)

[표 5-1] 영등포지구 공공주택지구조성사업 제안 개요

지구명	서울 영등포 공공주택 지구 (서울시 영등포구 영등포동 일원, 10,562㎡)	공공주택 사업 전후 면적 및 임대료	
토지이용 구상(안)	복합시설 1 : 영구임대 370호 , 종합복지센터 등 돌봄시설 : 행복주택 220호, 지역편의시설(유치원, 도서관 등)	현재	주거면적 (1.65㎡ ~ 6.6㎡) 월 임대료 (평균 22만원)
	복합시설 2 : 주상복합 분양주택 등 600호		개선
이주대책	“선(先)이주 선(善)순환 방식”		



[그림 5-1] 영등포지구 先이주 善순환 공공개발 추진 개념도

- (사업시행자) 영등포구, LH, SH 등 3자 간 공동사업시행자 참여(공동사업 추진 기본 합의 협약)75)
 - 사업지구 내 다양한 이해관계자의 갈등관리 및 원활한 사업추진을 위해 영등포구, LH, SH가 공동사업으로 추진키로 협약

75) 서울 영등포 공공주택지구 공동사업 추진 기본 합의서. 국토부 보도자료(2020.01.20) 참조

□ 공동사업시행자 간 역할 배분

- 영등포구, LH, SH 등 3자 간 공동사업 추진 기본 합의서에 따르면, 영등포구는 쪽방거주자 및 토지·건물주 갈등관리, 쪽방거주자·지원시설 임시 이주대책 수립·이행, 쪽방거주자·지원시설 재정착 지원 및 돌봄 프로그램 구축 운영 등임. 쪽방 거주자의 주거안정을 위한 이주대책 마련, 이행, 토지주 등과의 갈등관리 등 핵심적인 역할을 담당함.
- LH·SH는 공공주택사업의 추진과 임대주택의 건설공급 및 입주 후 공동주택 관리, 쪽방거주자·지원시설의 임시 이주를 위한 공사 등의 업무를 담당기로 함.
 - LH공사는 사업총괄, 인허가 및 단지조성 공사 담당, SH공사는 지장물 조사 등 보상업무, 판매업무 등
- 현 추진단계에서 영등포구의 주요 역할은 주로 토지·건물주 등의 민원 접수, 주민협의체 운영, 주민대책위 및 돌봄시설 등 이해관계자 갈등관리 대응 등임.⁷⁶⁾

※ 서울 영등포 공공주택지구 공동사업 추진 기본 합의서

비주택 거주 취약계층 주거지원 및 도심 정비를 위한 서울 영등포 공공주택지구 추진과 관련하여 영등포구, 한국토지주택공사(이하 'LH'), 서울주택도시공사(이하 'SH')는 다음과 같이 합의한다.

1. 서울 영등포 지구는 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택지구 조성사업으로 추진하며, 사업지구내 다양한 이해관계자의 갈등관리 및 원활한 사업추진을 위해 영등포구, LH, SH가 공동사업으로 추진한다.
2. 공동사업시행자 간 업무분담은 다음과 같다.
 - 가. 영등포구 : 쪽방거주자 및 토지·건물주 갈등관리, 쪽방거주자·지원시설 임시 이주대책 수립·이행, 쪽방거주자·지원시설 재정착 지원 및 돌봄 프로그램 구축 운영
 - 나. LH·SH : 공공주택사업 추진, 임대주택 건설공급 및 입주 후 공동주택 관리, 쪽방거주자·지원시설 임시 이주를 위한 공사 등 업무
3. 공동사업시행자 간 사업 지분, 사업비 부담 및 손익정산 등 공동사업 시행에 관한 세부적인 사항은 별도로 협약을 체결하여 결정하기로 한다.
4. 본 사업 추진과 관련하여 합의내용의 변경이 필요할 경우에는 상호 협의하여 변경 할 수 있다.

출처 : 국토부 보도자료(2020.01.20)

[표 5-2] 추진단계 상 대략적 업무분장 내용

구 분	공동사업시행자 간 업무 분장 개요
영등포구	쪽방거주자 및 토지주 갈등관리, 이주 및 재정착 지원
SH	보상, 행복주택 설계,시공,운영,관리, 조성택지 분양
LH	개발계획 수립, 단지조성, 영구임대 설계,시공,운영,관리

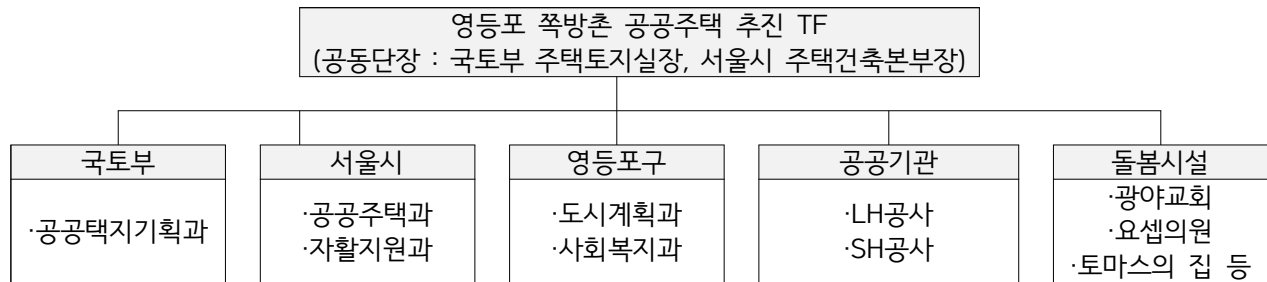
주 : 3개 공동사업시행자 간 기본협약 미 체결상태. 기본협약 체결 시 조정 가능

출처 : SH공사 보상총괄부 지원 자료 참조

76) '22.04월 현재 3개 공동사업시행자 간 기본협약 미 체결상태임.

□ 거버넌스 구성 및 운영 체계 현황

- (중앙정부 운영 거버넌스) 국토부는 영등포지구의 참여주체 간 협의체로서 '영등포 쪽방촌 공공주택 추진 민관공 TF'를 구성하여 운영 중임.
 - 국토부와 서울시, 영등포구, LH·SH공사, 영등포쪽방촌 주요 돌봄시설⁷⁷⁾ 등이 참여
- 영등포지구는 최초의 도심 쪽방촌 공공주택사업으로 많은 어려움이 예상되며, 특히 영등포구, LH공사, SH공사 등 여러 공공기관이 공동사업시행자로 참여하는 특성 측면에서도 많은 어려움이 예상됨.
- 국토부는 이러한 여건들을 고려하여, 사업 추진 검토 단계에서부터 협의체로서 본 TF를 구성하여 운영해오고 있음. 협의체를 통해 사업추진 과정의 현안을 공유하고, 대응 방안을 마련하는 과정에서 주체 간 이견을 조율하고 상호 조정함으로써 보다 원활히 추진될 수 있도록 지원하기 위함임.



출처 : 국토부 보도자료(2020.01.20)

[그림 5-2] 영등포지구 공공주택 추진 TF 구성 현황

- (지자체 운영 거버넌스) 영등포구 차원에서도 주민협의체를 구성하여 운영 중임. 영등포구를 중심으로 (주민)대책위원회, LH, SH공사 등이 참여함. 현재 동 조직의 주요 역할은 주요 행정절차 상 주민공람 공고 이후 민원을 접수하고, 주민과 돌봄시설 간 주요 민원 해결 및 갈등조정·관리 대응 중임.
- 주요 인·허가 절차에서 주민공람과 의견청취 과정이 있지만, 본 사업의 직·간접적 영향을 받는 이해관계자에게 사업추진 현황 전반에 관한 지속적인 정보공유와 전달, 이해관계자들이 요구사항을 보다 긴밀히 수렴할 수 있는 창구는 부재함.
 - 공공주택사업 특성상 주민공람과 의견접수 방식의 제한적 참여
 - 대다수 지역 내 이해관계자, 쪽방 거주자 등은 관련 법제 및 사업추진방식 특성 등에 대한 이해도가 낮은 경향
 - 현재 운영 중인 주민협의체는 쪽방 거주자의 의견 청취, 협의체를 통한 논의사항과 사업추진 경과 등에 대한 정보공유와 전파 역할에는 한계
- 4장에서 살펴본 일본의 쪽방촌 개선 사례와 같이, 쪽방촌 문제를 개선하기 위해 노력해온 민간기관과 조직, 지역사회 NGO단체 등의 참여를 통한 긴밀한 소통한 다양한 의견 청취를 위한 거버넌스체계의

77) 주요 돌봄시설인 광야교회, 요셉의원 등은 동시에 토지소유자임.

보완이 필요함.

- 또한 영등포지구 공공주택사업이 주변 지역사회를 배경으로 ‘포용관점의 공공개발’이 이뤄지기 위해 서는 지역사회의 다양한 의견을 수렴하고 주민참여가 활성화될 수 있도록 보다 적극적인 유도방안의 모색이 필요함.
- 공공임대단지, 노숙인시설 설치 등에 따른 사회적 배제, 사회적 낙인 문제를 최소화 방안 등에 대한 지역사회 관계자의 다양한 의견 청취 노력 필요

2) 추진 경과

- 2020년 1월 20일, 지구지정 주민공람 이후 동년 6월 18일 중앙도시계획위원회 심의를 거쳐, 7월 17일 공공주택지구 지구지정이 완료됨.
- 지구지정 이후 1년 이내 이뤄져야 하는 지구계획 승인 신청이 2021년 7월 16일에 진행됨. 다만, 동 절차과정에서, 영등포구가 기존 사업지구에 인접한 일부 지역(문래동 쪽방 일부)의 추가 편입을 요구함에 따라 지구계 변경을 포함한 지구지정 변경도 함께 신청함.
- 지구계획 승인 신청시 지구계획 개요, 토지이용계획, 인구·주택 수용계획, 교통·공공·문화체육시설 등 기반시설 설치 계획, 환경계획, 조성토지 공급 계획, 토지의 단계별 조성 계획, 연차별 자금투자 및 재원조달 계획, 공급처리시설계획, 통신공급계획, 수용 대상 토지 등의 소재지, 지번, 지목, 면적, 소유권 및 소유권 외 권리명세 등이 포함
- 문래동 일원 쪽방건물 일부 추가 편입으로 지구위치 및 면적(1,068㎡ 증가, 10% 이상) 등 변경
- 2022년 4월 현재 지구계획 승인 신청 이후 토지이용계획 관련하여 관계기관 협의 중임.
- 당초 2022년 2월 지구지정 변경 여부에 대한 최종 심의를 거쳐 3월 통합심의위원회 심의와 지구계획 승인 예정이었으나, 6월(예정)로 지연

- '19.12.31 : 서울영등포공공주택지구 지정 제안(LH→국토교통부)
- '20.01.03 : 관계기관 사전협의(국토교통부→관계기관)
- '20.01.20 : 지구지정 및 사업인정 관련 주민 공람(01.20~02.03, 14일간) ☞ 사업인정 고시일
- '20.01.20. : 영등포 쪽방촌정비방안 합동발표(국토부, 서울시, 영등포구, LH, SH)
- '20.03.16 : 재해영향성검토 사전 검토 요청(LH→국토교통부→행정안전부)
- '20.04.07 : 재해영향성검토 서면 심의 (04.07~04.16)
- '20.06.03 : 재해영향성검토 협의 완료
- '20.06.18 : 중앙도시계획위원회 심의
 - * LH, 서울 영등포 공공주택사업 거주민 재정착 연구 착수·완료('20.06-08)
- '20.07.17 : 공공주택지구 지구지정(국토교통부고시 제2020-516호)
 - * LH, 서울 영등포 공공주택사업 재정착 2단계 연구 착수('20.12-'21.12)
- '21.07.16 : 지구지정 변경⁷⁸⁾ 및 지구계획⁷⁹⁾ 승인 신청
 - ☞ '21.10월말 현재, 지구계획 승인 신청 공람내용에 대한 이해관계자 및 관계기관 협의 진행 중
 - ☞ '21.12월 이해관계자 및 관계기관 협의를 통해 토지이용계획(안) 확정 (예정)

- '22.04 : 토지이용계획(대토 포함) 관련 관계 기관 협의 중
 - * '22.06 월 지구계획 승인 추진 중
- '22.06 : 통합심의위원회 심의 및 지구계획 승인(예정)
 - * 주택건설사업계획 준비 및 승인 절차 동시 진행
- '23.06 : 상반기 조성공사 착공(예정)
- '26.12 : 사업준공(예정)

5.2 대상 지구 현황

1) 사업지구 입지

□ 입지

- 영등포구 영등포동, 영등포본동, 문래동 1가, 문래동 3가에 걸쳐 위치함. 지하철 1호선 영등포역 좌측에 인접하여 문래동사거리 방향으로 밀집함.

- 그림 5-3 좌측 그림에서 영등포 고가차도 아래 부분이 문래동 쪽방촌 추가편입 지역임.

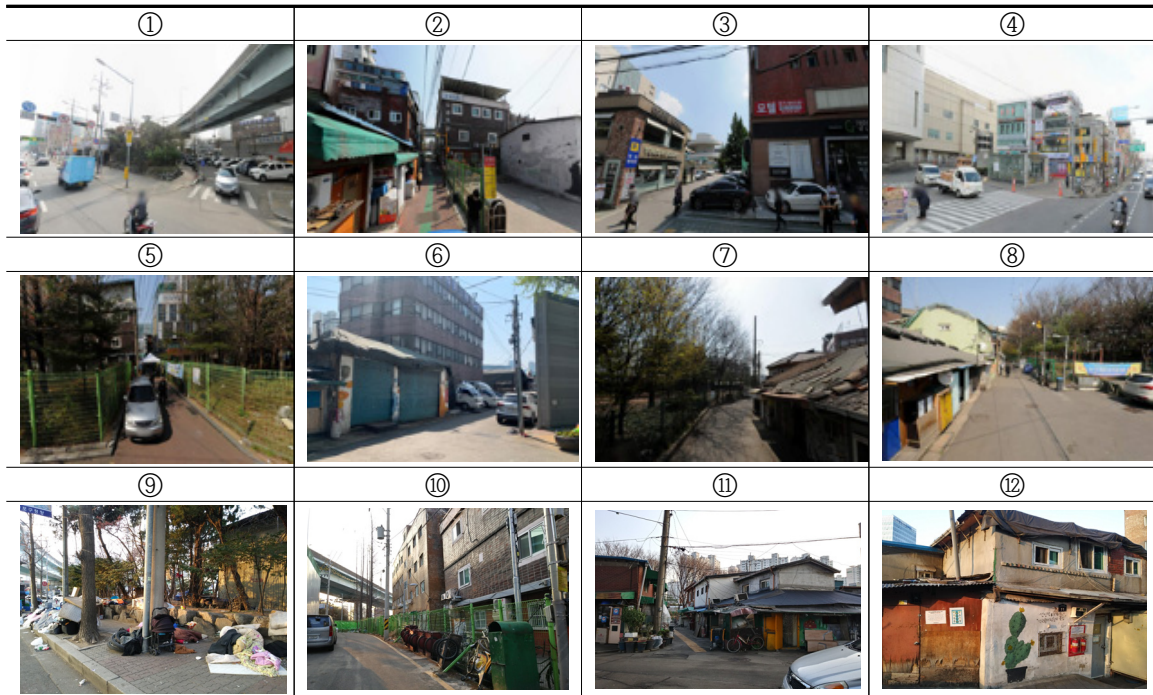


출처 : (좌) SH공사 보상총괄부 지원 내부자료, (우) 국토부 보도자료(2020.01.20)

[그림 5-3] 영등포 공공주택사업지구 입지

- 78) 문래동 일원 쪽방건물 일부 추가 편입에 따른 지구위치 및 면적(1,068㎡ 증가, 10% 이상) 등 변경으로 지구지정 변경 필요
- 79) 지구계획 개요, 토지이용계획, 인구·주택 수용계획, 교통·공공·문화체육시설 등 기반시설 설치 계획, 환경계획, 조성토지 공급 계획, 토지의 단계별 조성 계획, 연차별 자금투자 및 재원조달 계획, 공급처리시설계획, 통신공급계획, 수용 대상 토지 등의 소재지, 지번, 지목, 면적, 소유권 및 소유권 외 권리명세 등이 포함됨

□ 쪽방촌 주변 전경



주 : 추가 편입 지역(⑥, ⑦, ⑧)은 '21.09.02. 지구지정 변경에 따른 편입 검토 지역
출처 : SH공사 보상총괄부 지원 내부자료, ⑨-⑫는 연구진 촬영 사진(2021.12.23)

[그림 5-4] 영등포 쪽방촌 외부 모습



출처 : 국토부 보도자료(2020.01.20.) 및 연구진 촬영 사진(2021.12.23.)

[그림 5-5] 영등포 쪽방촌 내부 모습

□ 상업용건물 현황(사례)

- 대성장 모텔(그림 5-3 좌측 그림에서 3번 방향) 등은 비교적 건물 상태가 양호하여 공사기간 중 임시 주거시설을 마련하기 위한 리모델링 활용 대상으로 검토 중임.



출처 : 연구진 촬영 사진(2021.12.23)

2) 영등포 쪽방촌 특성

- 영등포 쪽방촌은 서울시 소재의 다른 쪽방촌들과 유사하게 해방 이후 초기 형성기를 거쳐 1960년대와 1970년대 도시성장 과정에서 규모가 커진 것으로 추정됨(서울연구원, 2002; 한국토지주택공사·한국도시연구소, 2020).
 - 급속한 도시화와 산업화 과정에서 도시 빈곤층이 밀집하는 노후불량 주거지를 형성(대한주택공사·한국도시연구소, 2005; 유재득, 2014)
- 1970년대 중반 이후 영등포 일대 상업화 등으로 해방 이후 형성되었던 성매매업소가 철거되면서 그 자리에 일용직 일자리를 찾아 모여드는 도시빈민들이 머물 수 있는 쪽방들이 확산됨.
 - 성매매에 쓰이던 방을 잘게 쪼개어, 일정한 거처 없이 떠도는 도시 빈곤층에게 일세, 월세를 받으며 임대해 주는 형태로 변형되면서 기초적인 생활편의시설이 없는 주거형태를 형성(이진우 외, 2017; 서울연구원, 2018)
- 현재 영등포역 주변은 서울역과 함께 서울의 대표적인 거리 홈리스 밀집지역으로, 쪽방 이외 역 주변의 여관, PC방, 만화방, 고시원 등이 홈리스의 임시 거처로서 기능하고 있음.

3) 쪽방 거주자 현황⁸⁰⁾

- 영등포쪽방촌 거주자 현황은 집계 시점 등에 따라 다소 차이가 있음. 전국쪽방상담소협의회의 2021년 3월 기준 자료에 따르면, 영등포 쪽방촌의 쪽방은 총 69동 542개호로, 이 곳에 총 510명이 거주 중임.

80) 전국쪽방상담소협의회 자료(2021.03 기준) 및 한국토지주택공사·한국도시연구소(2020) 자료 등을 근거로 작성함.

- 2020년 5월 말 기준, 서울시 자료(영등포쪽방상담소), 총 69동, 542개호, 514명 거주. 4명 감소
- 쪽방 거주자 중 66%가 기초생활수급자이며, 34%가 65세 이상 독거고령자임. 장애인도 14%에 이룸. 주거환경 측면의 취약성 뿐 아니라, 경제, 사회, 건강측면의 취약성을 가늠할 수 있음.

[표 5-3] 영등포지구 쪽방 거주자 현황(2021년 3월 기준)

쪽방건물수 (동)	쪽방수 (개)	쪽방 거주자(명)			기초생활수급자 (명)	65세 이상 홀몸노인 (명)	장애인 (명)
		계	남	녀			
69	542	510 (514)	- (393)	- (121)	341 (357)	- (173)	- (72)

출처 : 전국쪽방상담소협의회 및 서울시 자료(2020년 5월 기준)

주 : () 안이 서울시 자료임

- 대상 지구는 쪽방 거주자 이외 다수의 노숙인이 밀집하는 지역임. 2020년 5월 현재, 영등포구 노숙인은 총 376명으로, 시 전체 노숙인(3,853명)의 약 9.8%를 차지하는 수준임.
- 이 중 거리노숙인(89명)의 56%가 영등포역과 쪽방촌 주변 일대에 밀집
- 시설노숙인 265명, 기타 임시주거지원 중 노숙인 22명

[표 5-4] 영등포구 거리노숙인 현황('20년 5월)

계	영등포역 주변	영등포사거리 주변	여의도·한강공원	기타 지역
89(명) (100.0%)	42 (47.2%)	8 (8.9%)	34 (38.2%)	5 (5.7%)

주 : '20년 5월 서울시 일시집계조사 결과로서, '20년 1~4월 평균 숫자임.

출처 : 서울시 자료

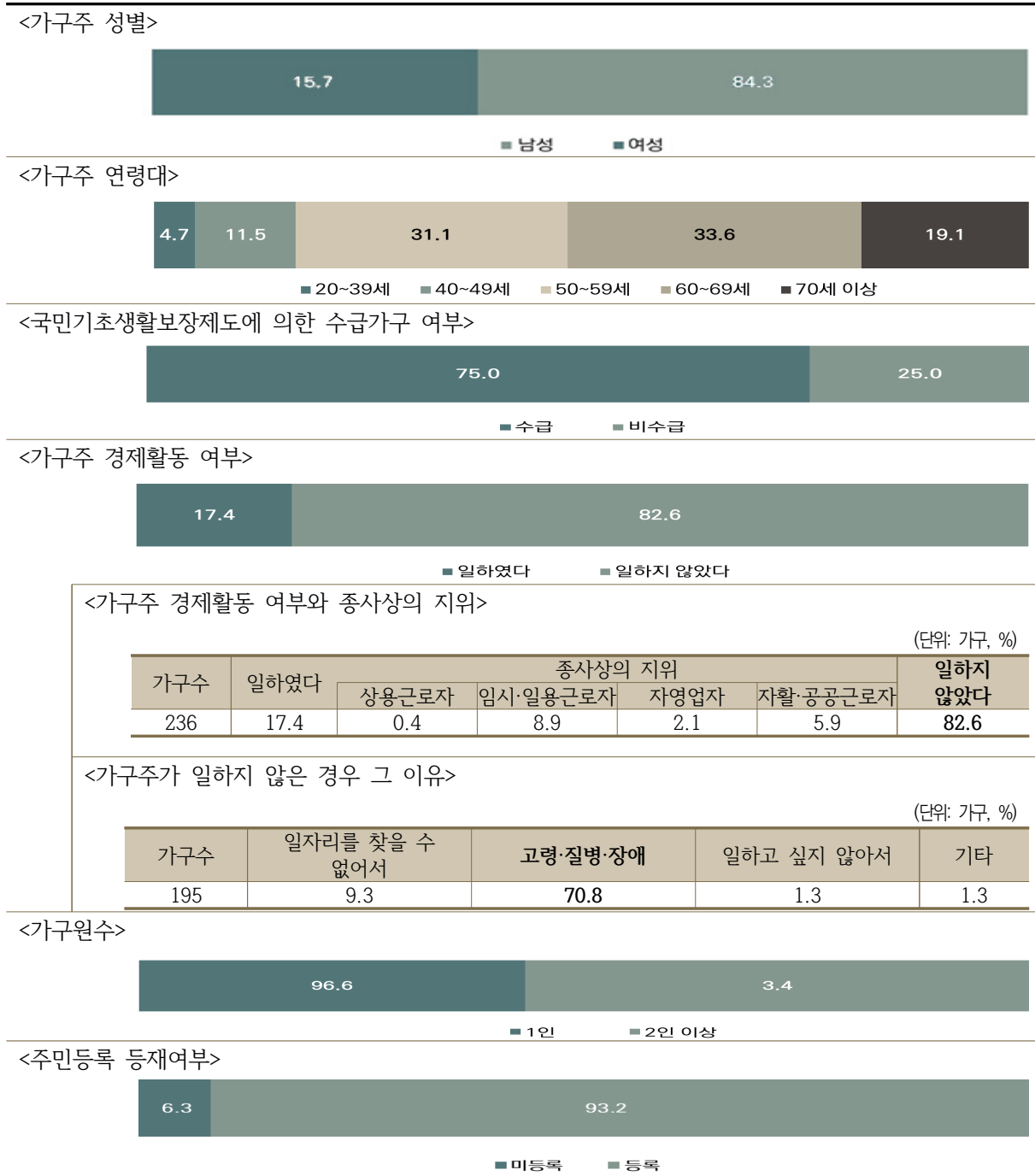
□ 쪽방 거주 가구·가구원 특성⁸¹⁾

- 영등포지구 내 거주하는 쪽방 거주자 가구(예비조사 대상 236가구) 중 50-60대 연령대와 남성 가구 비중이 큼(표 5-5 참조).
- 가구주 성별은 남성 84%, 여성 16%로 남성 비중이 절대적으로 큼.
- 가구주 연령대는 60대 34%, 50대 31% 순. 60대 이상 고령 가구주 비중이 53%로 절반 이상을 차지
- 가구원 구성 측면에서는 1인 가구 비중이 97%로 대부분을 차지함. 쪽방 거주 가구 중 홀로 거주하는 고령 가구 비중이 전체에서 차지하는 비중이 상당함을 시사함.
- 2인 이상 가구는 3%로 그 비율은 작지만, 일부 다인 가구에 대한 고려 필요성을 시사
- 가구주의 경제활동 비율은 17%에 불과함. 83%가 고령·질병·장애(71%) 등의 이유로 경제활동이 없는 것으로 조사됨.

81) 한국토지주택공사·한국도시연구소(2020), pp.41-43 자료를 근거로 작성함. 한국토지주택공사·한국도시연구소(2020)는 영등포지구 내 주민재정착 수요 등의 예비조사를 위해 236가구를 대상으로 설문조사 등을 실시함. 본 연구에서는 동 설문조사 결과를 토대로 쪽방 거주자 특성 등을 파악함.

- 경제활동자는 임시·일용근로자와 자활·공공근로자 비중이 대부분. 상용근로자 비율은 미미

[표 5-5] 영등포 쪽방촌 가구 및 가구주 특성



출처 : LH 서울지역본부 '서울영등포 공공주택사업 거주민 재정착 연구(2020.08)' 용역 주요 결과 일부 자료 인용

- 고령·질병·장애 등으로 경제활동을 하기 어려운 여건이며, 쪽방 거주자들의 75%가 국민기초생활보장 제도에 의존하여 삶을 영위하고 있음. 국가의 기초보장제도에 의존하여 최소한의 삶을 유지할 수밖에 없는 경제적 취약성을 알 수 있음.

- 일상생활에 지장을 주는 질병이 있는 가구원 비율 50%, 장애 가구원 비율 28% 등 질병, 장애가 있는 가구원 비율이 높음.
- 주거급여(75%), 의료급여(73%), 생계급여(71%) 순으로 비율 높음.
- 현 거처에 주민등록 등재되어 있는 비율은 93%임.
- 개발사업의 세입자대책은 실거주 기준 적용. 주민등록 미등재 시 대상자에서 누락될 우려

※ 영등포지구 실태조사원 FGI 내용

“1층이나 지하에는 나이 드시고, 장애가 있는 분들이 많이 계셨고요. 지적장애 있는 분들도 몇 분 만났는데, 한 분은 눈도 안 보이고, 귀도 안 들리는 분이었어요. 앞방의 이웃이 도와주곤 하는데, 활동보조 같은 서비스가 가능한 공간은 아니었어요.”

“의사표현이 정말 안 되는 분을 몇 명 만났어요. 이런 분들의 의사는 계속 누락이 될 테니까 특히 들어야 하는데요. 당사자 분이 의사표현이 안 되어서 설문이 어려웠던 경우가 있었어요.”

“방이 열악할수록 사시는 분들의 상황도 열악한 경우가 많았던 것 같아요. 특정 건물은 한 층에 사는 거의 모든 분들이 의사소통이 안 됐어요. 사람을 보니까 반가워서 나오기는 하는데 그저 ‘으’ 하는 말만 했어요. ‘다음에 조사를 올 때 이분들이 생존해 계실까?’는 생각이 들 정도로, 타인 도움 없이는 생존이 어려워 보이는 가구들이 모여 있었어요.”

출처 : 한국토지주택공사·한국도시연구소(2020), p.43에서 재인용

□ 거주형태 특성⁸²⁾

- 영등포 쪽방 거주 가구의 95%가 보증금 없는 월세로 거주함. 경제적 취약성 측면에서 신규 공공임대주택으로 재정착할 경우 임대보증금의 지불 가능성과 실질적 지불 방안의 고려가 필요함을 시사함.
- 영등포지구 내외의 임대주택으로 이주, 재정착하기 위해서는 임대보증금 마련 필요
- 보증부 월세(3.4%), 무상(1.3%), 전세(0.4%) 등으로 보증부 월세, 전세 등은 미미
- 쪽방 거주 기간은 10년 이상 장기 거주 비율이 32%로 가장 큼. 장기 거주에는 여러 이유가 있겠지만, 경제적인 측면에서 임대보증금이나 월세를 감당할 수 있는 다른 주거 대안을 찾을 수 없었기 때문이었을 것으로 추정됨.⁸³⁾
- 1~3년 미만은 23%, 3~5년 미만 16%, 5~10년 미만 15% 순. 1년 미만 단기 거주 비율은 14%
- 가구주 연령대가 높을수록 거주 기간이 긴 경향을 보임. 70세 이상, 60~69세는 10년 이상 거주 비율이 각각 58%, 35%로 가장 높음.

82) 한국토지주택공사·한국도시연구소(2020), p.44 자료를 근거로 작성 및 일부 인용

83) 전문가 자문과정에서 쪽방촌을 중심으로 다양한 물질적 지원 등이 이뤄지고 있기 때문에, 타 지역으로 나갔던 쪽방 거주자들이 다시 쪽방촌으로 들어오는 경우가 빈번하다는 의견도 제시됨.

□ 이웃관계 특성⁸⁴⁾

- 이웃과의 관계는 ‘마음을 터놓고 서로 돕는다’는 비율이 가장 컸지만(32%), ‘교류하는 이웃이 없다’는 비율도 작지 않음(22%). 이러한 조사결과는 입주 후 사후관리 단계에서 건강한 주거공동체 문화를 만들어가기 위한 노력의 여하에 따라 이웃관계의 질적 특성이 달라질 수 있음을 시사함.
- 동시에 신규 공공임대주택으로 재정착을 희망하는 쪽방 거주자들이 새로운 주거공동체 구성원으로서 참여를 유도하고, 주민 간 상호교류를 통해 건강한 이웃관계를 형성할 수 있도록 사후관리방안의 중요성이 큼을 시사함.

※ 영등포지구 실태조사원 FGI 참가자 의견

“주민들 간의 네트워크는 꽤 괜찮은 것 같았어요. 설문지 상에는 인사만 하고 지낸다고 체크했으면서 서로 다 알고, 근황도 알고, 친하게 떠들면서 지내시더라고요.”

“청각장애가 있는 분이 조사에서 이런 말씀을 하시더라고요. ‘말할 상대가 전혀 없어서 말하는 걸 잊어버리지 않기 위해서 TV하고 이야기한다’고요.”

“사람들 오고가면서 대화하는데, 깊은 대화는 없죠. 여기는 어려운 사람들이 모여 있으니까 마음이 통하죠. 딱 데 가봐야 다 잘 사는 사람들이니까 왕따 당하죠. 2014년부터 이 고시원에 있었는데, 방이 작고, 문 달아 버리면 누구와 대화도 못하잖아요? 외로워서 맨날 소주 먹고, 폐인 돼서 나가는 사람들 많이 봤거든요. 외로우니까 자살해서 두세 사람 죽어 나가는 것도 봤고요.”

출처 : 한국토지주택공사·한국도시연구소(2020), p.45에서 재인용

- 한편, ‘생활이 어려울 때 도움을 받을 수 있는 곳이 없다’는 응답이 40%로 가장 높게 조사됨.
 - 2017년 국토교통부의 주택이외 거처 주거실태조사 결과에서 ‘어려울 때 도움을 받을 수 있는 곳이 없다’는 비율 12.7%의 세 배 이상 수준
- 다수의 쪽방 거주자들은 가족이나 친인척 등과의 교류단절 등으로 인해 사회복지시설과 주민센터 등 공공기관이 일상생활을 유지해감에 있어서 매우 중요한 기반임을 시사함.
 - 도움을 받을 수 있는 곳은 ‘사회복지시설(35%)’과 ‘동주민센터 또는 구청(15%)’ 등임. ‘가족과 친인척(9.3%)’ 비율은 낮음.

□ 소득 및 주거비 부담⁸⁵⁾

- 2019년 예비조사 결과, 영등포지구 쪽방 거주자의 월평균 가구 총소득은 대부분 100만원 미만으로 나타남(84%). ‘50만원 미만’으로 소득이 거의 없는 가구도 15%로 나타남(표 5-6 참조).
 - 2019년 월평균 가구 총소득 100만원 미만 가구 84%. 50~75만원 미만이 42%로 가장 큼. 75~100만원 미만 27%, 100만원 이상 16% 순임

84) 한국토지주택공사·한국도시연구소(2020), p.45 자료를 근거로 작성 및 일부 인용

85) 한국토지주택공사·한국도시연구소(2020), pp.47-48 자료를 근거로 작성 및 일부 인용

- 소득이 전혀 없는 경우, 경기불황으로 실직 후 월세 연체, 실직으로 인한 스트레스로 건강 악화 사례 등도 발견
- 2019년 조사 당시 조사대상자의 월평균 소득은 76.8만원으로, 2019년 1인 가구 기준 생계급여와 주거급여로 받을 수 있는 최대 금액 약 75만원과 거의 동일한 수준임. 쪽방 거주자가 생계급여와 주거급여 명목으로 받을 수 있는 금액이 실질적인 가구소득의 전부임을 시사함.⁸⁶⁾
- 월세 가구의 평균 월세는 29만원으로 나타남. 평균 월세 '25~30만원 이하' 비율이 가장 높음(42%).
- '20~25만원 이하(38.9%)', '30만원 이상(16.7%)', '20만원 미만(2.6%)' 순

[표 5-6] 영등포 쪽방촌 월평균 가구 소득 및 월세 수준

<월평균 가구 총소득>					
(단위 : 가구, 만원, %)					
가구수	평균	50만원 미만	50~75만원 미만	75~100만원 미만	100만원 이상
236	76.8	14.8	42.4	27.1	15.7

<월세 가구의 월세>					
(단위 : 가구, 만원, %)					
가구수	평균	20만원 미만	20~25만원 미만	25~30만원 미만	30만원 이상
234	28.9	2.6	38.9	41.9	16.7

출처 : LH 서울지역본부 '서울영등포 공공주택사업 거주민 재정착 연구(2020.08)' p.48에서 재인용

□ 주민 선호 돌봄기능

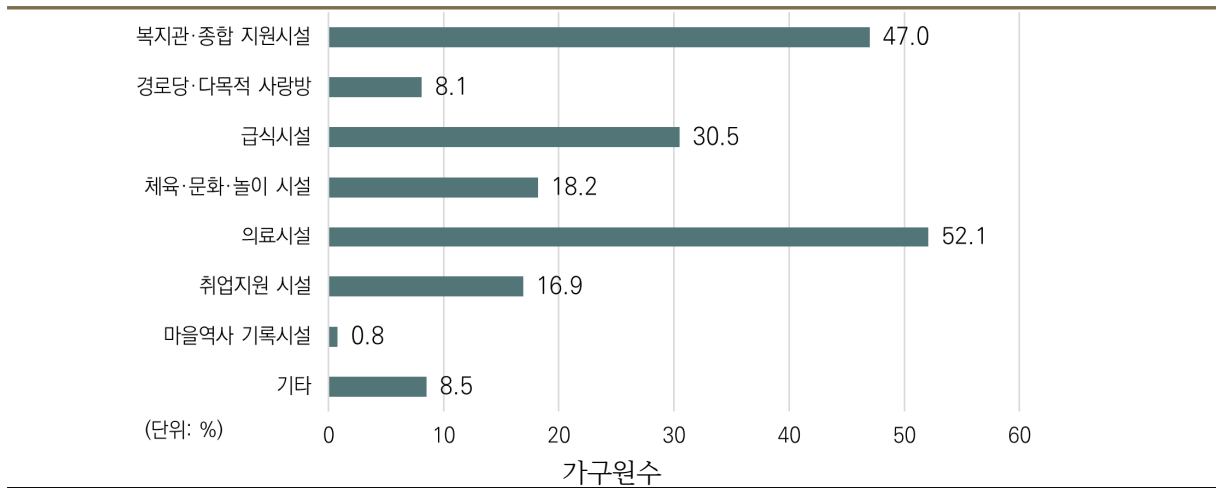
- 쪽방촌 주변에 입지하는 돌봄시설들은 외부의 다양한 자원을 연계하여 쪽방 거주자, 노숙인 등을 대상으로 무료급식, 무료진료, 물품지원 등의 역할을 하고 있음.
- 예비조사 결과, 주민들이 향후 신규 조성되는 주거단지에서 필요로 하는 주요 선호시설은 의료시설, 복지관·종합지원시설, 급식시설 등의 순으로 나타남.
- 특히 의료시설 선호도가 52%로 높게 나타남. 고령, 질병, 장애 등의 가구특성에 기인. 주거단지 내 공공시설 조성시 진료지원시설(공간) 등의 고려 필요

[표 5-7] 영등포지구 영구임대주택 조성시 주민 선호 시설

비율	복지관·종합 지원시설	경로당·다목적 사랑방	급식시설	체육·문화·놀이 시설	의료시설	취업지원 시설	마을역사 기록시설	기타
100% (236가구)	47.0	8.1	30.5	18.2	52.1	16.9	0.8	8.5

출처 : LH 서울지역본부 '서울영등포 공공주택사업 거주민 재정착 연구(2020.08)' 용역 주요 결과 자료 재인용

86) 2019년 1인 가구 생계급여 지급기준은 기준중위소득의 30%인 512,102원임. 1급지(서울) 1인 가구 주거급여 기준임대료는 233,000원. 소득인정액이 0원인 서울의 1인 임차 수급가구의 생계급여와 주거급여를 합한 최대 수령 가능 금액은 이를 합한 745,102원임. 한국토지주택공사·한국도시연구소(2020), p.47 재인용



출처 : LH 서울지역본부 '서울영등포 공공주택사업 거주민 재정착 연구(2020.08)' 용역 주요 결과 자료 재인용

[그림 5-6] 영등포지구 영구임대주택 조성시 주민 선호 시설

4) 돌봄시설 현황

- 동 사업지구는 물론 영등포지역에 밀집한 노숙인과 쪽방 거주자들을 대상으로 돌봄서비스를 지원하는 주요 시설은 영등포쪽방상담소와 광야홈리스센터(광야교회), 요셉의원, 토마스의 집, 영등포 보현희망지원센터 등이 있음. 영등포 공공주택지구 내 주요 돌봄시설 운영 현황은 [표 5-8]과 같음.

[표 5-8] 영등포 공공주택지구 내 주요 돌봄시설 운영 현황

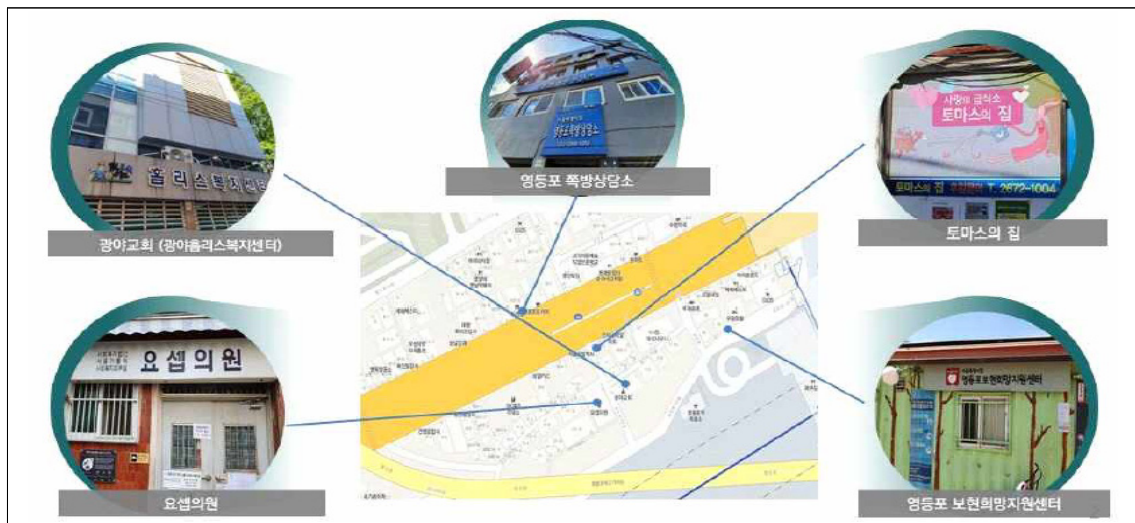
구분	시설 운영 개요	비고
영등포 쪽방상담소	<ul style="list-style-type: none"> •쪽방상담소에 등록된 쪽방 주민이 이용 가능한 공동세탁실, 목욕실 등 편의시설 제공 •각종 상담, 사례관리, 생필품, 식료품, 난방연료 지원 •치료비, 법률 지원 등 서비스 제공 	<ul style="list-style-type: none"> •시립시설. 포괄적 범위의 서비스 지원 •'01~'17년, 영등포구청으로부터 위탁 운영. '18년 이후 시립시설로 전환
광야홈리스센터(광야교회)	<ul style="list-style-type: none"> •'87년~, 영등포에서 활동 시작. '92년~ 노숙인 쉼터로 개소 •'07년~, 광야홈리스복지센터(노숙인 자활시설) 운영 •광야홈리스복지센터 생활인에게 숙소,급식 제공, 상담 및 물품 지원 	<ul style="list-style-type: none"> •민간 노숙인 자활시설 •'20년 6월기준, 55명 거주
토마스의 집	<ul style="list-style-type: none"> •'93년~ 운영 •급식소 운영 (초기에는 급식, 진료, 목욕 지원). 쪽방, 고시원 주민, 거리 홈리스 이외 영등포 인근 거주 노인 등 제한 없이 이용 (약 450~500명/일) 	<ul style="list-style-type: none"> •민간 무료급식 지원
요셉의원	<ul style="list-style-type: none"> •'87년 개원. 쪽방 주민, 홈리스 대상 무료 진료 •무호적자, 미등록 외국인 등 의료 사각지대 대상자도 이용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> •민간 무료진료 지원
영등포 보현희망지원센터	<ul style="list-style-type: none"> •영등포2가 위치한 영등포 보현종합지원센터(시립)의 영등포역 상담소 기능 •보현종합지원센터는 '98년 노숙인 자활시설인 근로자합숙소 보현의집으로 출발, '2020년 시립 전환 •영등포역 거리 홈리스 상담소 운영, 거리 아웃리치를 통해 위기 대상자 즉각적 응급지원, 일시적 숙박지원시설인 '응급구호방' 운영(정원 50명) 	<ul style="list-style-type: none"> •시립 노숙인자활시설, 일시적 숙박지원 등

출처 : LH 서울지역본부 한국도시연구소(2020.08), p.28 내용 및 개별 자문 내용을 토대로 재정리



출처 : 연구진 촬영 사진(2021.12.23)

[그림 5-7] 영등포지구 주요 돌봄시설 외관



출처: LH 서울지역본부-한국도시연구소(2020.08), p.29에서 재인용

[그림 5-8] 영등포지구 내 주요 돌봄시설 입지 현황

- 영등포지역 노숙인시설은 총 9개소이며, 종합지원센터 1개소, 일시보호시설 2개소, 자활시설 1개소 등이 있음. 이중 종합지원센터는 영등포 보현종합지원센터, 영등포희망지원센터를 운영 중임(표 5-9 참조).

[표 5-9] 영등포지구 내외 주요 노숙인시설 운영 현황

구분	기능	운영	운영내용	수용규모	
지구 내	영등포보현희망지원센터	거리노숙인 보호시설	(사복)대한불교 조계종사회복지법인	노숙인상담 응급잠자리 응급환자후송	50여명
	광야홈리스센터 (광야교회)	노숙인 자활시설	(사)사막에길을 내는사람들	노숙인 생활시설 무료급식	60여명
지구 외	보현의집	거리노숙인 보호시설	(사복)대한불교 조계종사회복지법인	노숙인 이용시설 정서지원 등	250여명
	햇살보금자리	거리노숙인 보호시설	(재)영등포산업 선교회	노숙인 이용시설	70여명
	옹달샘 드림인센터	거리노숙인 보호시설	개인시설	노숙인 이용시설 무료급식	80여명

□ 영등포쪽방상담소

- '18년~'22년(5년), 서울시립쪽방상담소 업무 수행(수탁기관, (사)사막에 길을 내는 사람들)⁸⁷⁾
- IMF 이후 실직으로 인한 한계계층이 급격히 증가하여 '노숙인화' 문제가 사회적으로 대두됨. 김대중 정권 당시, 노숙인화 문제를 최대한 감소시키기 위해 급조하여 '쪽방상담소'를 설치, 개소함. 당시 신속한 설치를 위해 법적 기반 없이 보건복지부 지침에 근거하여 개소함.
- 서울시는 2000년~2005년 사이, 가장 먼저 남대문, 서울역 상담소를 설치. 이후 종로, 영등포 상담소, 동대문 상담소를 순차적으로 설치, 개소

[표 5-10] 영등포쪽방상담소 개설 현황

설치주체	상담소명	소재지	개소일	건물형태	운영기관	종사자
서울시	시립 영등포쪽방상담소	경인로 823-2	01. 3.16	2층, 149.36㎡ (시 임차건물)	(사)사막에 길을 내는 사람들	5

- 서울시 내 쪽방상담소는 주로 돌봄서비스, 복지서비스, 주민생활안정지원, 의료 및 건강증진 지원, 주거환경개선 및 주거지원, 정서안정지원 및 주민조직화 지원 등의 역할을 해오고 있음.
- 특히 영등포쪽방상담소는 2001년 개소 이래 지금까지 사회복지사업법에 근거한 사회복지관 사업(표 5-10 참조) 성격에 해당하는 다양한 범주의 지원사업을 해오고 있음.
- 오랜 기간 지역사회를 기반으로 쪽방 거주자와 영등포 쪽방촌 일대 취약계층을 위해 실시해온 지원 역할을 고려할 때, 지역사회 복지 증진에 기여하는 사회복지관의 일부 역할을 해왔다고 볼 수 있음.
- 공간, 인력 부족 등으로 일자리발굴, 교육사업 등의 역할은 다소 미흡 했다는 평가(영등포쪽방상담소)
- 사회복지사업법 시행규칙 [별표3]에 의한 사회복지관 사업(제23조의2제3항 관련)은 1)사례관리기능, 2)서비스제공기능, 3)지역조직화 기능 등

※ 사회복지사업법 제34조의5(사회복지관의 설치 등) [본조신설 2012. 1. 26.]

① 제34조제1항과 제2항에 따른 시설 중 사회복지관은 **지역사회의 특성과 지역주민의 복지욕구를 고려하여 서비스 제공 등 지역복지증진을 위한 사업을 실시할 수 있다.**

② 사회복지관은 **모든 지역주민을 대상으로 사회복지서비스를 실시하되, 다음 각 호의 지역주민에게 우선 제공하여야 한다.**

1. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 및 차상위계층
2. 장애인, 노인, 한부모가족 및 다문화가족
3. 직업 및 취업 알선이 필요한 사람
4. 보호와 교육이 필요한 유아·아동 및 청소년
5. 그 밖에 사회복지관의 사회복지서비스를 우선 제공할 필요가 있다고 인정되는 사람

③ 그 밖에 사회복지관의 설치·운영·사업 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

87) 서울의 영등포쪽방상담소(+ 창신동·남대문·서울역·돈의동 등 4개소)는 시립으로 운영 중. '18년 이전까지는 구립 위탁운영하다가, '19년~ 시립으로 위탁 운영함. 서울시가 인건비, 운영비를 지원(운영비 일부는 사업비에 해당), 나머지 사업비 재원은 기업후원 등으로 자체 조달함. 서울 이외 부산(2개소) 대구, 인천, 대전 각 1개소 쪽방상담소는 구립으로 운영 중임. 다만, 운영 재원은 100% 시 재정으로 지원. 광역시의 업무를 기초지자체가 대행하는 개념임.

[표 5-11] 사회복지관 기능과 사업

기능	사업분야	사업 및 내용
사례관리기능	사례발굴	지역 내 보호가 필요한 대상자 및 위기 개입대상자를 발굴하여 개입계획 수립
	사례개입	지역 내 보호가 필요한 대상자 및 위기 개입대상자의 문제와 욕구에 대한 맞춤형 서비스가 제공될 수 있도록 사례개입
	서비스연계	사례개입에 필요한 지역 내 민간 및 공공의 가용자원과 서비스에 대한 정보 제공 및 연계, 의뢰
서비스제공기능	가족기능강화	<ol style="list-style-type: none"> 1. 가족관계증진사업: 가족원간의 의사소통을 원활히 하고 각자의 역할을 수행함으로써 이상적인 가족관계를 유지함과 동시에 가족의 능력을 개발·강화하는 사업 2. 가족기능보완사업: 사회구조 변화로 부족한 가족기능, 특히 부모의 역할을 보완하기 위하여 주로 아동·청소년을 대상으로 실시되는 사업 3. 가정문제해결·치료사업: 문제가 발생한 가족에 대한 진단·치료·사회복귀 지원사업 4. 부양가족지원사업: 보호대상 가족을 돌보는 가족원의 부양부담을 줄여주고 관련 정보를 공유하는 등 부양가족 대상 지원사업 5. 다문화가정, 북한이탈주민 등 지역 내 이용자 특성을 반영한 사업
	지역사회보호	<ol style="list-style-type: none"> 1. 급식서비스: 지역사회에 거주하는 요보호 노인이나 결식아동 등을 위한 식사제공 서비스 2. 보건의료서비스: 노인, 장애인, 저소득층 등 재가복지사업대상자들을 위한 보건·의료관련 서비스 3. 경제적지원: 경제적으로 어려운 지역사회 주민들을 대상으로 생활에 필요한 현금 및 물품 등을 지원하는 사업 4. 일상생활 지원: 독립적인 생활능력이 떨어지는 요보호 대상자들이 시설이 아닌 지역사회에 거주하기 위해서 필요한 기초적인 일상생활 지원서비스 5. 정서서비스: 지역사회에 거주하는 독거노인이나 소년소녀가장 등 부양가족이 없는 요보호 대상자들을 위한 비물질적인 지원 서비스 6. 일시보호서비스: 독립적인 생활이 불가능한 노인이나 장애인 또는 일시적인 보호가 필요한 실직자·노숙자 등을 위한 보호서비스 7. 재가복지봉사서비스: 가정에서 보호를 요하는 장애인, 노인, 소년·소녀가정, 한부모가족 등 가족기능이 취약한 저소득 소외계층과 국가유공자, 지역사회 내에서 재가복지봉사서비스를 원하는 사람에게 다양한 서비스 제공
	교육문화	<ol style="list-style-type: none"> 1. 아동·청소년 사회교육: 주거환경이 열악하여 가정에서 학습하기 곤란하거나 경제적 이유 등으로 학원 등 다른 기관의 활용이 어려운 아동·청소년에게 필요한 경우 학습 내용 등에 대하여 지도하거나 각종 기능 교육 2. 성인기능교실: 기능습득을 목적으로 하는 성인사회교육사업 3. 노인 여가·문화: 노인을 대상으로 제공되는 각종 사회교육 및 취미교실운영사업 4. 문화복지사업: 일반주민을 위한 여가·오락프로그램, 문화 소외집단을 위한 문화프로그램, 그 밖에 각종 지역문화행사사업
	자활지원 등 기타	<ol style="list-style-type: none"> 1. 직업기능훈련: 저소득층의 자립능력배양과 가계소득에 기여할 수 있는 기능훈련을 실시하여 창업 또는 취업을 지원하는 사업 2. 취업알선: 직업훈련 이수자 기타 취업희망자들을 대상으로 취업에 관한 정보제공 및 알선사업 3. 직업능력개발: 근로의욕 및 동기가 낮은 주민의 취업욕구 증대와 재취업을 위한 심리·사회적인 지원프로그램 실시사업 4. 그 밖의 특화사업
	지역조직화기능	<p>복지네트워크 구축</p> <p>지역 내 복지기관·시설들과 네트워크를 구축함으로써 복지서비스 공급의 효율성을 제고하고, 사회복지관이 지역복지의 중심으로서의 역할을 강화하는 사업</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지역사회연계사업, 지역욕구조사, 실습지도 <p>주민조직화</p> <p>주민이 지역사회 문제에 스스로 참여하고 공동체 의식을 갖도록 주민 조직의 육성을 지원하고, 이러한 주민협력강화에 필요한 주민의식을 높이기 위한 교육을 실시하는 사업</p> <ul style="list-style-type: none"> - 주민복지증진사업, 주민조직화 사업, 주민교육 <p>자원개발 및 관리</p> <p>지역주민의 다양한 욕구 충족 및 문제해결을 위해 필요한 인력, 자원 등을 발굴하여 연계 및 지원하는 사업</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자원봉사자 개발·관리, 후원자 개발·관리

출처 : '사회복지사업법 시행규칙'(제23조의2 제3항 관련) [별표3](개정 2019.6.12) 재인용

□ **광야홈리스센터(광야교회)**

- 광야홈리스센터 역할의 뿌리는 광야교회에서 시작함. 광야교회는 '87년에 설립, 3평 남짓한 공간을 빌려 노숙인 등을 위한 무료급식 활동 등을 시작함.
- '92년 이후 현재 요셉의원 건물(당시 녹십자 소유) 일부를 임차하여 시설개선 및 리모델링하고, 비인가 노숙인 쉼터를 개소·운영함. 공공지원 없이 순수 민간조직으로 운영함.
- '00년에 정부 지원을 받는 노숙인 쉼터로 전환됨.
- '07년에는 현재의 부지를 마련하여 광야교회 건물을 건립하고, 노숙인복지법에 근거한 노숙인 자활시설을 운영하는 광야홈리스복지센터로 전환되어 현재에 이름.
- '20년 6월 기준, 광야홈리스센터가 운영하는 노숙인 자활시설의 입소자는 55명임.
 - 노숙인 자활시설은 입소 기간은 2년이며, 추가 1년 최장 3년 입소 가능
- 현재 주요 역할은 노숙인 자활시설을 통해 숙소 제공 및 무료 급식 제공, 각종 상담과 물품지원 역할임.
- 영등포쪽방촌을 배경으로 오랜 기간 쪽방 거주자, 노숙인들과 관계를 이어오고 있어 커뮤니티 특성과 개별 주민 특성 등을 상대적으로 잘 파악하고 있다는 평가임.
 - 개별 쪽방 거주자, 노숙인 등의 어려움을 파악하여 영등포쪽방상담소로 전달
 - 쪽방 거주자와 노숙인 간의 혼인을 성사하여 전세매입임대주택 등으로 이주 지원 사례도 있음.

5) **토지 및 지장물 현황⁸⁸⁾**

- (토지) 총 157필지, 면적 9,948㎡으로 사유지가 절대적으로 큰 비중을 차지함.
 - 필지수 기준, 사유지 112개(71%), 국·공유지 45개(29%)
 - 면적 기준, 사유지 8,330㎡(79%), 국·공유지 1,618㎡(21%)

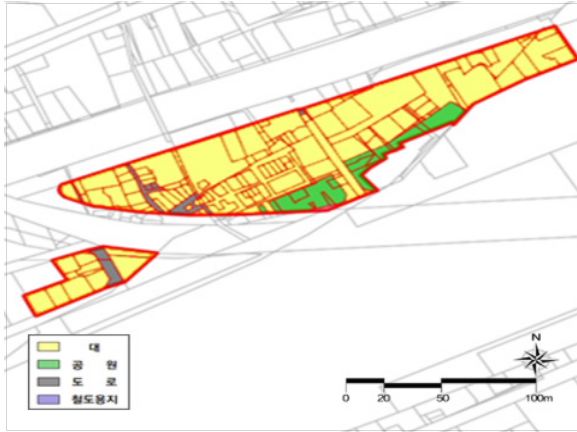
[표 5-12] 영등포지구 토지 현황

계		사유지		국·공유지	
필지수(개)	면적(㎡)	필지수	면적(㎡)	필지수	면적(㎡)
157	9,948	112	8,330	45	1,618
(100%)	(100%)	(71.3%)	(78.6%)	(28.7%)	(21.4%)

- (토지이용 상황) 다른 지역과 비교하여 무허가건물 비율이 높고, 동일 지번의 이용 상황이 상업용과 주거용으로 명확히 구분되는 경우도 있음
 - 주택 등 86건의 지장물 중 무허가 건축물(근생용 및 주거용) 비중이 52%(45건)를 차지

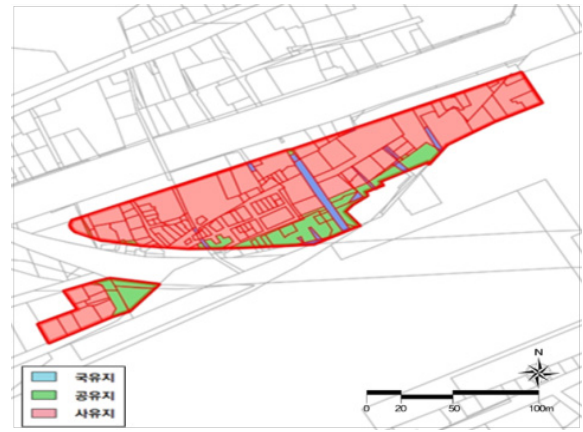
88) SH공사 실무지원 자료 및 개별자문 내용 등을 토대로 편집 및

- 동일 지번 및 동일 도로명 주소에 여러 동의 건물이 소재하거나 토지는 현 소유자가 명확히 기재되어 있지만, 건물은 공부상 소유자(무허가건물)와 현 소유자 불일치(건물소유자 사망 또는 매매) 등으로 소유자 파악이 곤란한 사례가 다수 발생



[그림 5-9] 지목별 현황

구 분	면적(m ²)	비율(%)
계	11,016.0	100.0
대	9,662.2	87.7
공원	978.0	8.9
도로	353.8	3.2
철도용지	22.0	0.2



[그림 5-10] 소유자별 현황

구 분	면적(m ²)	비율(%)
계	11,016.0	100.0
국유지	1,082.0	9.8
공유지	1,275.3	11.6
사유지	8,658.7	78.6

- (지장물) 주택 등 총 86건이며, 무허가주거용건축물이 약 49%를 차지함. 전체의 52%가 무허가건축물임.
- 보상 대상인 영업장(소규모 상인)이 44건, 세입자 294명(모두 쪽방 거주자)⁸⁹⁾ 등으로 조사됨.

[표 5-13] 영등포지구 지장물 현황

계	주택	근린 생활 시설	근생용 무허가 건축물	주거용 무허가 건축물	창고	주유소	자원회수 시설	노유자 시설	기타
86	14	15	3	42	3	1	1	2	5

89) 영등포지구 내 토지소유자 수가 많지 않고, 토지소유자를 대표하는 대책위원장 결정에 소유주, 세입자 등의 이견이 거의 없는 상태로, 대책위원장 및 소유자 협조 하에 지장물조사를 원활히 이행하였다는 의견임. 보상업무를 담당하는 SH공사 실무자 자문회의(2021.10.15) 참조

5.3 지구계획 주요 내용⁹⁰⁾

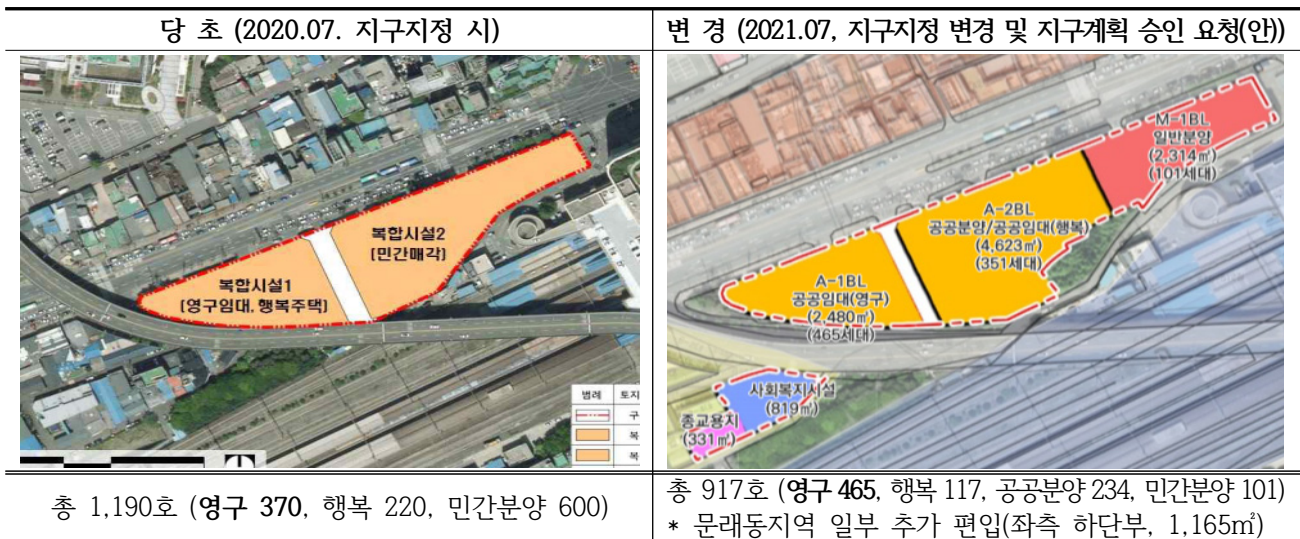
1) 지구지정 경계 및 개요

□ 지구변경(안) 개요

- 성공적인 영등포쪽방촌 정비 및 사각지대 없는 주거복지망 구축을 위해 당초 지구에 인접한 문래동쪽 방촌 편입(그림 5-11 참조)에 따라 지구계 변경 및 지구면적 증가(1,165㎡)
- 신안산선 지형도면 고시(국토교통부 제2020-392호) 선형 반영(감 97㎡)

[표 5-14] 영등포지구 지구면적 변경(안)

지구명	위치	면적(㎡)			비고
		기정	변경	증감	
서울영등포 공공주택지구	서울시 영등포구 영등포동 일원	9,948	11,016	1,068	영등포구청 요청으로 국토부, 서울시 등 관계기관 협의



[그림 5-11] 영등포지구 변경 지구경계 및 토지이용구상(안)



[그림 5-12] 영등포지구 지구지정 제안 당시 토지이용구상(안)

90) 지구지정 변경 및 지구계획 승인 요청('21.07.16)자료, 실무자자문회의 등을 통해 확인한 내용 중심으로 작성

2) 재정착 대응 관련 주요 내용

□ 先이주 순환형 정비를 위한 단계적 정비

- 영등포지구는 순환형 정비를 위해 해당 지구를 총 3개 블록으로 구분하여 단계적으로 정비할 예정임. 3개 블록은 각각 영구임대, 공공분양+행복주택, 일반분양 등을 위한 용지로 구분 계획함.
- 쪽방 거주자 재정착을 위한 영구임대주택(465세대) 1개 BL(A-1블록), 서민 및 중산층 주거안정을 위한 공공분양주택(234세대)과 청년·신혼부부를 위한 행복주택(117세대)을 공급하기 위한 1개 BL(A-2블록), 영등포역세권 도심 활성화 및 원주민의 대토보상을 위한 일반분양(주상복합)용지 1BL(M-1블록) 등으로 구분 계획(그림 5-11 우측 참조)
- (1단계)사업지구 내 우등모텔, 대성장모텔 등 리모델링하여 임시주거시설 활용 -> (2단계)쪽방주민 등 先이주 -> (3, 4단계) 철거, 시행, 준공후 쪽방주민, 돌봄시설 등 정착 -> (5단계) 임시주거시설, 돌봄시설 철거, 일반분양용지 개발



[그림 5-13] 영등포지구 선이주 순환형 개발구상(안)

□ 쪽방 거주자와 돌봄시설 등의 재정착 방안

- (쪽방 거주자 재정착 방안) 당초 지구 내 등록된 쪽방 거주자를 위한 영구임대주택 370세대를 공급할 예정이었으나, 지구 내 고시원과 모텔 등 비주택 거주자 등을 포함한 재정착 수요, 문래동쪽방촌 편입 등을 고려하여 총 465세대⁹¹⁾를 공급하는 것으로 확대 조정함.
- (돌봄시설 재정착 방안) 재정착을 희망하는 기존 민간 돌봄시설(광야교회, 요셉의원)을 위해 추가 편입구역을 종교용지 및 사회복지시설용지 등으로 계획함(구청 의견 반영). 지구계획 승인 신청(그림 5-11 우측 참조)에 대한 주민공람 이후 대책위 의견을 일부 반영하기 위한 조정방안 협의 중
- 광야교회, 요셉의원 등은 토지소유자로서, 사업지구 내 정착하여 기존 역할의 지속적 이행을 희망. 가능한 범위에서 요구사항(위치, 규모 등)을 합리적으로 반영하기 위한 방안 모색 중
- 시립 영등포쪽방상담소는 영구임대주택단지 내 조성하는 종합사회복지관 내 일부 공용공간 임차·활용 방안 모색 중. LH가 건설하는 행복주택 내 안심상가 공급 대상자에 대한 혜택 적용 방안 모색 중

91) 2020년 예비조사결과에서 나타난 재정착 희망률 등을 반영

- (임시이주방안) 우등모텔, 대성장모텔 등을 리모델링하여 공사기간 중 임시주거시설로 활용(1단계), 쪽방 거주자 등을 先이주(2단계), 쪽방 철거 후 영구임대주택 조성 및 쪽방 거주자, 돌봄시설 등 정착 (3, 4단계), 임시주거시설, 기존 돌봄시설 등 철거 후 일반분양 용지 개발(5단계) 등으로 진행 계획
- 다만, 세부 방안을 모색하는 과정에서 지구 내 건축물의 수선, 리모델링을 통한 '적정 주거환경'의 '충분한' 임시주거시설 확보 여부가 관건으로 등장함. 기존 임시이주방안의 재검토 및 대안방안을 모색 중임.
 - 대성장모텔이 상대적으로 양호한 건축물로 검토되었지만, 2~3년간의 공사기간 중 주거환경으로서 적정성이 미흡할 것으로 진단
- 보상업무 및 이주방안 검토 역할을 맡은 SH공사를 중심으로 매입임대 확보 방안(임시이주 수요 약 150세대)을 검토 중임. 임시이주를 원활히 추진하기 위해서는 충분한 매입임대주택을 확보할 수 있도록 예상 소요기간(약 1년 이상) 등을 고려하여 행정절차 관련 업무의 사전 준비, 대응이 필요함.

□ 토지이용계획 및 주택건설계획(안)

- (토지이용) 영등포지구의 토지이용은 주거 및 상업용도가 복합된 용지와 공공시설 용지 등으로 계획함. 공공시설 용지는 지구 내 돌봄시설 운영기관이자 토지소유자인 광야교회와 요셉의원을 위한 종교 시설용지, 복지시설용지, 도로 등으로 구성됨.
 - 광야교회, 요셉의원은 토지소유자로서 재정착 및 기존 돌봄시설 역할을 지속하기를 희망. 지구지정 제안 공람 이후 재정착 희망의사 등을 고려하여 토지이용계획(안)에 일부 반영

[표 5-15] 영등포지구 토지이용계획(안)

구 분	1단계		2단계		총계		비고		
	면적(m ²)	비율(%)	면적(m ²)	비율(%)	면적(m ²)	비율(%)			
합 계	9,851	100.0	-	-	11,016	100.0			
주상 복합 용지	소계	9,417	95.6	-	-	9,417	85.5		
	A-1	2,480	25.2	-	-	2,480	22.5		
	A-2	4,623	46.9	-	-	4,623	42.0		
	M-1	2,314	23.5	-	-	2,314	21.0		
공공 시설 용지	소계	434	4.4	1,165	100.0	1,599	14.5		
	기타 용지	계	-	-	1,150	98.7	1,150	10.4	
		복지 시설	-	-	819	70.3	819	7.4	
		종교 시설	-	-	331	28.4	331	3.0	
	도로	도로	434	4.4	15	1.3	449	4.1	

- (주택건설계획) 계획인구 및 세대는 각각 1,493인, 917호임
 - 영구임대 : 465세대 / 공공분양 : 234세대 / 공공임대 : 117세대 / 일반분양 : 101세대
- 세대당 인구는 1.62인/호 (행복주택 : 1.6인/호, 영구임대 1.0인/호), 인구밀도는 1,355인/ha⁹²)로 계획

92) 「공공주택 업무처리지침」 제20조 1항에 따라 고밀 개발 가능

[표 5-16] 영등포지구 주택건설계획(안)

구분	면적 (천㎡)	건설호수		수용 인구(인)	용적율 (%)	평균 면적(㎡)	비고	
		세대 (호)	비율 (%)					
주상 복합	합 계	9,417	917	100.0	1,493	-		
	공공임대	3,495	582	63.5	654	-		
	60㎡이하	A-1BL	2,480	465	50.7	465	600	임대주택
		A-2BL	1,015	117	12.8	189	600	행복주택
	공공분양	3,608	234	25.5	586	-		
	60㎡이하	A-2BL	1,560	117	12.8	293	600	공공분양
		60~85㎡	A-2BL	2,048	117	12.8	293	600
	일반분양	2,314	101	11.0	253	-		
	60㎡이하	M-1BL	1,157	57	6.2	143	400	일반분양
		60~85㎡	M-1BL	1,157	44	4.8	110	400

□ 토지공급계획(안)

- 토지공급 승인 후 조성토지 공급
- 공공주택특별, 공공주택 업무처리지침 및 공공택지 조성원가 산정기준 및 적용방법, 택지개발업무처리지침 등의 택지공급관련 규정, 공급조건을 준수

[표 5-17] 영등포지구 토지공급계획(안)

공급용도구분	공급면적 (㎡)	획지수	공급대상자	공급방법	공급가격 결정방법	비고	
합계	10,567	5	-	-	-	-	
주택 건설 용지	주상복합	9,417	3	기타 실수요자	경쟁 입찰	감정가격(주거부문)/ 낙찰가격(비주거부문)	
					공공 시설 용지	881	1
사회복지 시설	사회복지법인 (다만, 사회복지사업법에 의한 사회복지시설 중 수용보호시설(유료시설제외)을 설치하고자 하는 사회복지법인으로 관할 지방자치단체장 의 추천을 받은 경우에 한함)	수의 계약	조성원가				
	기타 실수요자	수의 계약	감정가격				
종교시설	339	1	협의양도자 (종교법인 소유토지)	수의 계약	조성원가(기존면적 120%) / 감정가격(추가면적)		
			기타 실수요자	추첨	감정가격		

주 : 「공공주택 업무처리지침」, 「택지개발업무처리지침」 기준 적용

3) 주요 민원 사항

□ 주민 민원 사항

- 지구계획 수립 승인 신청(안)에 대한 공람이후 접수된 민원사항은 문래동쪽방촌 지역의 일부 편입(그림 5-11 참조) 반대의견 등 다양한 의견이 제출됨.

- 문래동쪽방촌 편입 반대, 영구임대주택 공급량 축소 요구, 대토부지 및 종교용지 확대 요구 등
- 당초 지구지정 당시에는 포함되지 않았던 문래동쪽방촌의 편입(안) 및 지구계획(안) 등의 검토단계에서 대책위, 민간 돌봄시설 운영기관 등과의 사전협의 절차 부재 등에 대해 공공시행자에게 불만을 제기함.
- 이후 대책위 관계자의 의견청취 및 업무협의 과정을 통해 공공주택사업 추진절차 특성에 대한 이해를 도모함으로써 일부 불만을 해소함.

[표 5-18] 영등포지구 지구계획 수립(안)에 대한 주요 민원사항

구 분	주요 의견
영등포지구 대책위 및 소유주	<ul style="list-style-type: none"> • 문래동쪽방촌 쪽방 거주자 수용 불필요, 편입 반대 • 지구지정 당시 임대주택 계획 물량으로 축소 요구 • 토지주 100% 재정착 가능하도록 대토부지 확대 요구
문래동지역 소유주	<ul style="list-style-type: none"> • 문래동쪽방촌 일부 편입 반대 (재개발사업으로 진행 필요 요구)
문래동지역 세입자	<ul style="list-style-type: none"> • 문래동쪽방촌 일부 편입 반대 (재개발사업으로 진행 필요 요구)
광야교회	<ul style="list-style-type: none"> • 토지이용계획 상 종교시설용지 위치, 규모에 이견
영등포지구 인근 민간아파트단지	<ul style="list-style-type: none"> • 돌봄시설 재정착을 위한 종교시설용지, 사회복지시설용지 위치계획안 반대

- 지구지정 당시 공개된 정보 이외 지구 내, 외 주민들이 민감히 여길 수 있는 변경사항을 포함하여 지구지정 변경을 추진할 경우에는, 공익성 제고 관점뿐 아니라 이해관계자가 우려하는 외부효과를 최소화할 수 있도록 객관적 자료를 기반으로 이해, 설득시키기 위한 과정이 필요함을 시사함.
- 또한 도심 쪽방촌 등 주거취약계층 밀집 주거지역을 대상으로 공공주택사업을 추진하는 경우, 지구 내 이해관계자 뿐 아니라 취약계층을 위해 조성 예정인 영구임대단지나 노숙인시설 등에 대한 인접 주민들의 기피현상을 충분히 고려해야 함을 시사함.
- 사업 추진 과정에서 영구임대아파트, 노숙인시설 등의 입지에 따른 사회적 낙인효과, 사회적 배제에 따른 부의 외부효과를 최소화할 수 있는 방안 등도 함께 고려 필요
- 단일 지구 내 주민 기피시설의 대규모 집중 개발 지양
- 도심 쪽방촌 등 주거취약계층 밀집지역 대상 공공주택사업 추진시, 지구 내 이해관계자 및 인접 주민들의 사회적 배제 등을 고려, 지역사회 통합적 관점의 공공개발 추진전략 마련 필요성 시사

□ 서울시 요구 사항 : 영등포종합지원센터 설치

- 서울시는 공공주택업무처리지침 제34조(사회복지관)⁹³⁾에 의거, 영등포종합지원센터 설치를 요구함.
- 영등포쪽방촌은 노숙인 밀집지역과 최접근 지역으로, 영등포지구 공공주택사업 완료 이후에도 거리

93) 영구임대주택을 100세대 이상 건설하는 경우 입주민의 복지후생을 위한 사회복지관 설치의무. 시설 종류, 규모 등은 해당 지자체 및 관리주체 협의내용에 따라 변경 가능(300세대 이상 건설시, 주거동과 연결형 설치 의무)

노숙인 문제 상존 예상. 공공주택사업으로 시립 '영등포보현희망지원센터'가 없어질 경우, 거리노숙인 문제 악화 우려

- 현 영등포종합지원센터는 영등포역에서 800m(도보 10분) 거리에 위치. 영등포역 인근으로 이전, 운영 필요성 제기
- 해당 공간은 LH 소유로 하되, 종합지원센터는 서울시 시설로서 민간위탁 운영 방안 등을 고려

5.4 재정착 방안 검토 현황 및 현안

1) 쪽방 거주자 재정착 현안⁹⁴⁾

(1) 공공임대주택의 적정 공급량 산정 : 주거대책 검토 필요 대상 가구 산정 기준 부재

□ 대응 상황

- 동 지구의 지구지정 제안 공람 공고일(2020.01.20, 사업인정고시일) 당시 영등포쪽방상담소에 등록된 쪽방 거주자를 일차적인 주거대책(영구임대주택 공급 및 임시이주대책 수립) 대상으로 간주하고, 재정착 희망의사(예비조사) 등을 토대로 영구임대주택 소요량을 파악함.
- 한계점을 보완하기 위해 거주민 실태조사⁹⁵⁾를 통해 쪽방과 대동소이한 여건의 고시원, 모텔 등 비주택 거주자도 포함하여 주거 소요 조사를 완료함.
- 등록된 쪽방 이외에 고시원, 여인숙 등과 같이 사실상 쪽방 기능과 대동소이한 비주택의 거주자도 상당수 존재. 철거로 인한 주거 불안 최소화를 위한 주거대책 대상자로서 검토 반영

□ 쪽방 인정 기준 부재에 따른 대상자 파악 실태조사 한계

- 하지만, 고시원, 모텔, 여인숙 등의 쪽방 인정 여부는 쪽방상담소별로 다르고, 쪽방에 대한 공식적 규정과 쪽방의 물리적 요건 기준 부재 등으로 대상 가구 조사에 한계가 있음.
- 기준 마련시 지장물 조사과정에서 건물마다 물리적 여건 세부 파악 및 쪽방 포함 여부 결정 가능⁹⁶⁾
- 영등포쪽방촌 내 고시원은 사실상 쪽방과 유사 형태의 거처이고, 고시원 거주자의 사회·경제적 여건도 쪽방 거주자들과 유사. 영등포쪽방상담소는 쪽방으로 등록된 건물 이외 거주자는 쪽방 거주자로 인정하지 않아 지원 대상에서 배제⁹⁷⁾

94) 현 단계에서는 지구 외 이주 희망자의 재정착 방안으로서, 주거상향이동 프로그램 등을 연계한 전세·매입주택 알선 지원 방안 등에 대한 논의는 미흡함. 본 절에서는 지구 내 재정착 희망자에 대한 대응 내용을 중심으로 검토함.

95) 한국토지주택공사 연구용역에 포함된 조사로서, 본 연구용역은 2021. 10월 현재 진행 중(22.06 완료 예정)

96) SH공사 보상업무 실무자 자문회의(2021.10.15) 결과 참조

97) 서울 창신동, 남대문, 서울역 쪽방상담소는 여인숙, 고시원 등을 쪽방에 포함. 영등포의 경우 불포함.

- 전국 지역별 쪽방상당소에서 쪽방으로 인정하지 않는 거처의 거주자는 노숙인복지법에 근거한 전국 노숙인실태조사(중 쪽방거주자)⁹⁸⁾에서도 배제

□ 실태조사 과정 자체의 어려움 : 행정절차 이행에 필요한 충분한 기간 필요

- 실효성 있는 주거대책을 마련하기 위한 거주민 실태조사 과정이 매우 어려움. 등록된 쪽방 거주자 이외 지구 내 고시원, 모텔 등 비주택 거주자를 포함하여 재정착, 이주수요에 대한 전수조사 과정에서 상당한 기간이 소요됨.
- 조사시행에 대한 여러 차례 안내에도 불구하고 조사가 원활하지 않음.
- 지구지정 이전 단계에서 각종 실태조사를 충분히 이행하여 출발하거나, 지구계획의 적용 타당성을 높일 수 있도록 지구지정 이후 충분한 기간을 확보하여 지구계획을 수립, 승인 요청할 수 있도록 공공주택특별법의 절차상 일부 개선이 필요함.

□ 추가 검토 필요 사항

- 등록된 쪽방 이외 실질적으로 쪽방과 유사한 역할을 하는 고시원, 여인숙, 모텔 등 비주택 거주민을 영구임대주택 공급 대상으로 공식적으로 포함할 것인가의 문제임.
- 국토부의 주거상향지원사업 대상자 고려시, 고시원, 모텔, 여인숙 등 비주택 거주자도 검토 필요 VS 주거시설이 철거되는 가옥주, 세입자 등을 대상으로 특별공급(주택공급에 관한 규칙 등)하는 현행 제도여건 상 불포함
- 어느 시점을 기준으로 쪽방 거주자로서 인정할 것인가의 문제 등에 대해서도 보완 논의 필요

○ '19. 12. 31 : 서울영등포공공주택지구 지정제안(LH→국토교통부)
 ○ '20. 01. 03 : 관계기관 사전협약(국토교통부→관계기관)
 ○ '20. 01. 20 : 지구지정 및 사업인정 관련 주민 공람(01.20~02.03, 14일간)
 ☞ 사업인정 고시일

- 영등포쪽방촌은 쪽방 거주자 이외 노숙인이 밀집하는 대표적 장소로서⁹⁹⁾, 자활 가능성 있는 노숙인 일부를 포용하여 영구임대주택을 공급할 여지가 있는가의 문제임. 동 이슈에 대해서는 향후 심도 있는 추가적인 논의가 필요함.
- 노숙인 중 일부는 공공의 지원을 통해 자활 가능성이 있다는 점에서 노숙인 일부를 포용하여 영구임

98) 노숙인실태조사는 쪽방으로 등록된 거처를 대상으로 일정 기준 시점에서의 거주자를 중심으로 조사 실시하고 있음. 법제 운영 여건 상 쪽방에 대한 공식적 정의가 없고, 전국 쪽방상당소별 쪽방에 대한 일정한 정의, 기준이 없으며, 쪽방에 대한 물리적 조사는 포함되지 않음. 전국 실태조사에서는 쪽방 거주자 현황을 파악하기 위해 전국 쪽방상당소 10곳을 기준으로 조사당일 기준(2021년도 실태조사의 경우, 5월 14일 0시 기준) 쪽방에 거주하는 사람을 조사대상으로 파악. 즉, 이들을 쪽방거주자 모집단으로 간주함(일시집계조사에 해당). 전문가 자문(한국보건사회연구원, 2021.10.12) 결과 참조

99) 2020년 5월 현재, 영등포구 노숙인은 총 376명으로 서울시 전체 노숙인(3,853명)의 약 9.8%를 차지함. 거리노숙인(89명)은 시 전체 거리노숙인(743명)의 약 11.9% 차지하며, 대부분(56.1%)이 영등포역 및 쪽방촌 주변 일대에 밀집함. 서울시 자료 참조

대주택을 공급할 필요성 일부 제기¹⁰⁰⁾

- 쪽방 거주자 중 영구임대주택에 노숙인과 함께 거주하는 것을 기피하는 경우, 노숙인들의 현 생활여건 상 일단의 공공임대주택단지가 과연 그들에게 적합한 거주형태인가, 중간과정 없이 공동주택단지의 공동체 구성원으로서 함께 생활 가능할 것인가 등의 현실적 측면에서 노숙인 포용문제에 부정적 견해¹⁰¹⁾
- 쪽방 거주자의 실질적 재정착 가능성, 준공 이후 공실 발생 혹은 공실의 활용 가능성, 영구임대주택단지 대한 지역사회 기피, 임대단지에 대한 사회적 낙인과 기피 등 부작용을 종합적으로 고려하여 공급 규모의 전략적 판단이 필요함.

□ 보완·개선 과제

- 도심 공공주택사업의 경우, 등록된 쪽방 이외 고시원, 모텔, 여인숙 등 비주택 거쳐 거주자 등 주거취약계층에 대한 주거안정 대책 수립 관련 기준 보완, 강화 필요
- 각종 실태조사를 통해 기초현황을 파악할 수 있도록 실무차원에서 쪽방, 쪽방 거주자 등의 개념을 보다 명확히 할 필요가 있음.
- 공공주택지구 지정 제안 행정절차를 시작하기에 앞서, 주거취약계층의 주거 및 생활안정을 충분히 염두에 둔 추진전략, 실행 방안 검토 결과를 전제로 추진 검토 필요함.
- 지구계획(실행계획) 수립 단계에서 대상 지역 내 주거대책이 필요한 쪽방 거주자 등 주거취약계층의 가구 규모, 사회·경제적 특성, 재정착 및 임시이주 소요 특성을 충분히 파악하고, 임대주택 공급 및 주거이동 지원 방안 등을 포함하여 검토 필요

(2) 영등포지구 영구임대주택 공급대상과 입주자 선정 기준

□ 영구임대주택 공급대상과 입주자 선정 기준

- 2장에서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 공공임대주택 공급 체계는 임대주택의 유형에 따라 임대기간, 주택규모, 입주자격과 임대조건 등을 차등적으로 운영하고 있음.
- 공공임대주택의 입주자 자격, 선정 기준 등은 공공주택특별법 시행규칙에 근거하여 별도 운영
- 영구임대주택의 경우 일반공급 1순위는 국민기초생활보장법상 생계급여 또는 의료급여 수급자, 65세 이상인 수급자, 차상위계층 등임. 2순위는 '전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 50% 이하 가구, 수급자 등에 준하는 사람으로서 국토부장관이나 시·도지사가 영구임대주택의 입주가 필요하다고 인정하는 사람 등임.
- 영구임대주택은 건설공급량의 90%를 일반공급, 10%는 국가유공자·보훈대상자 등에게 우선공급¹⁰²⁾

100) 한국보건사회연구원 전문가 자문(2021.10.12) 결과 참조

101) SH공사 실무자 자문회의(2021.10.15) 참조

102) 우선공급은 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 70% 이하의 무주택세대구성원으로서, 국가유공자·보훈

- 공공주택특별법 시행규칙 제14조제1항 별표3에서 영구임대주택 일반공급 및 우선공급, 입주자격 1, 2순위 등을 규정

[표 5-19] 영구임대주택의 입주자 자격

1. 일반공급	
입주자모집공고일 현재 무주택세대구성원으로, 아래 공급신청자를 1세대 1주택 기준으로 순위에 따라 선정. 단, 무주택세대구성원 여부 적용 시, 사목의 경우 피부양자 배우자도 무주택자	
순위	입주자격
1순위	가. 국민기초생활 보장법 상 생계급여 또는 의료급여 수급자(이하 수급자)
	나. 국가유공자(보훈대상대상자, 5·18민주유공자, 특수임무유공자, 참전유공자) 또는 그 유족으로서, 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 70퍼센트 이하, 자산요건을 충족
	다. 일본군위안부 피해자
	라. 지원대상 한부모가족
	마. 북한이탈주민으로서, 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 70퍼센트 이하, 자산요건을 충족
	바. 장애인등록증이 교부된 사람으로서, 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 70퍼센트 이하, 자산요건을 충족
	사. 65세 이상 직계존속 부양자로서, 수급자 선정기준 소득인정액 이하
	아. 아동복지시설 퇴소자로서, 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 70퍼센트 이하, 자산요건을 충족
	자. 65세 이상 수급자 또는 차상위계층
2순위	차. 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 50퍼센트 이하로서, 자산 요건을 충족
	카. 가~라목 규정에 준하는 사람으로서, 국토부장관이나 시·도지사가 영구임대주택의 입주가 필요하다고 인정하는 사람
	타. 장애인등록증 교부자로서, 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100퍼센트 이하, 자산요건을 충족

2. 우선공급 (건설공급량의 10%, 1세대 1주택 기준)

- 가. 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 70퍼센트 이하, 무주택세대구성원으로서 국가보훈처장이 필요 인정시, 국가유공자·보훈대상자·5·18민주유공자·특수임무유공자 또는 그 유족, 참전유공자
- 나. 무주택자로서, 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」에 따른 등록포로
- 다. 입주자모집공고일 현재 신혼부부 또는 예비신혼부부로서, 무주택세대구성원 수급자(1순위, 자녀가 있는 경우, 2순위, 1순위 미 해당)
 - *1순위 및 2순위 경쟁시 자녀수, 해당 주택건설지역에서의 연속 거주기간, 주택청약종합저축 납입 횟수, 혼인기간 등에 따른 점수가 높은 순으로 입주자 선정
 - *우선 공급 후 잔여주택이 있는 경우, 수급자 중 유자녀 무주택세대구성원에게 다자녀 자에게 우선공급

출처 : 공공주택 특별법 시행규칙 제14조제1항 관련 [별표 3] <개정 2021. 2. 2.> [유효기간: 2024년 3월 31일] 제2호가목 재정리

- 입주자 선정 기준은 공공주택사업자가 영구임대주택 입주자를 선정하되, 한국토지주택공사가 건설·공급하는 영구임대주택의 경우는 시·도지사가 입주자를 선정하여 한국토지주택공사에 명단을 통보해야 함(공공주택특별법 시행규칙 14조, 1,2항).

- 동 기준에 따라, 영등포 쪽방촌 공공주택사업으로 조성되는 영구임대주택의 경우는 서울시가 입주자를 선정하여 한국토지주택공사에 명단을 통보해야 함.

영등포지구 쪽방 거주자의 재정착을 고려한 입주자 선정 기준의 개선

- 상기한 공공주택특별법 시행규칙을 따를 경우, 영등포쪽방촌의 철거로 인해 재정착 방안이 필요한 쪽방 거주자에게 영구임대주택을 우선적으로 공급할 수 없다는 문제가 발생함. 이러한 문제를 개선하기
대상자 등에게 공급

위해 공공임대주택 입주자 선정 특례 기준을 일부 보완하여 제도개선 완료함.

- 쪽방 철거로 인한 주거대책 필요 대상자에게 우선 공급할 수 있도록 조치(공공주택특별법 시행규칙 제23조 2항, 2021.4.13 개정 완료)
- 공공주택사업자가 해당 지역의 실정, 주택수요를 고려하여 특정 자격요건을 갖춘 사람에게 공급이 필요하다 인정하는 주택을 공급하는 경우에 별도의 입주자 자격과 선정방법으로 입주자를 선정할 수 있도록 근거 규정을 보완한 것임.
- 이 경우 공공주택사업자는 해당 지자체장 등과 협의를 거쳐 입주자 자격과 선정방법 등을 별도로 정하여 입주자를 선정하며, 입주자 선정 후 남은 공공임대주택에 대해서도 입주자 선정 기준 등에 대한 검토가 필요함.
- 쪽방 거주자 재정착 이후 거주자의 이주 가능성, 고령화에 따른 사망 등 자연감소로 발생하는 재고 임대주택의 입주자 선정 기준 등도 함께 고려 필요

※ 「공공주택 특별법 시행규칙」 내 별도의 입주자 자격, 선정 기준 관련 규정

제23조(공공임대주택의 입주자 선정에 관한 특례) ① 공공주택사업자는 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 통합공공임대주택 또는 기존주택등매입임대주택 중에서 다음 각 호의 주택을 공급하는 경우에는 각 호에서 정하는 바에 따라 입주자를 선정해야 한다. <개정 2021. 4. 13., 2021. 9. 17.>

1. 주택과 사회복지시설이 복합 설치된 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택 또는 통합공공임대주택으로서 고령자 주거 안정을 위하여 국토교통부장관이 해당 지방자치단체와의 협의를 거쳐 지정한 주택(이하 “고령자복지주택”이라 한다): 제14조, 제15조, 제17조 및 제17조의2에도 불구하고 별표 6의3 제1호에 따라 선정할 것
2. 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 시행령」 제6조제1항제1호가목에 해당하는 주택(이하 “주거약자용 공공건설임대주택”이라 한다): 별표 6의3 제2호에 따라 선정할 것
3. 행복주택, 통합공공임대주택 또는 기존주택등매입임대주택으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택: 제17조제1항(별표 5 제2호가목은 제외한다), 제17조의2제1항(별표 5의2 제2호나목1)가) 및 라)는 제외한다] 및 제20조에도 불구하고 별표 6의3 제3호에 따라 선정할 것

가. 국토교통부장관이 청년 창업인에게 공급이 필요하다고 인정하여 지정한 주택(이하 “창업지원주택”이라 한다)

나. 국토교통부장관이 지역전략산업(「국가균형발전 특별법」 제2조제4호의 지역특화산업, 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 제2조제7호의 특화사업 등 지역의 발전을 위하여 주거지원이 필요하다고 국토교통부장관이 인정하는 산업 또는 사업을 말한다. 이하 같다)에 종사하는 사람에게 공급이 필요하다고 인정하여 지정한 주택(이하 “지역전략산업지원주택”이라 한다)

4. 국토교통부장관이 행복주택 또는 통합공공임대주택 중에서 「중소기업기본법」 제2조제1항에 따른 중소기업(이하 “중소기업”이라 한다)에 근무하는 사람에게 공급이 필요하다고 인정하여 지정한 주택(이하 “중소기업근로자 전용주택”이라 한다): 제17조제1항(별표 5 제2호가목은 제외한다), 제17조의2제1항(별표 5의2 제2호나목1)가) 및 라)는 제외한다], 별표 6의3 제2호다목부터 마목까지의 규정에도 불구하고 같은 표 제4호에 따라 선정할 것

5. 통합공공임대주택으로서 영 제52조의2제1항제1호에 따른 복합지구 또는 같은 항 제2호에 따른 주거재생 혁신지구

에 건설하는 주택: 제17조의2제1항에도 불구하고 별표 6의3 제5호에 따라 선정할 것

② 공공주택사업자는 제1항 각 호의 주택 외에 국토교통부장관이 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택 또는 통합공공임대주택 중에서 해당 지역의 실정 또는 주택 수요 등을 고려하여 특정 자격 요건을 갖춘 사람에게 공급이 필요하다고 인정하는 주택을 공급하는 경우에는 제14조제1항·제2항, 제15조제1항(별표 4 제2호가목1) 및 4)는 제외한다] 및 같은 조 제3항, 제17조제1항(별표 5 제2호가목은 제외한다), 제17조의2제1항(별표 5의2 제2호나목1)가) 및 라)는 제외한다]에도 불구하고 해당 지방자치단체의 장 또는 관계 행정기관의 장과 협의를 거쳐 별도로 정하는 입주자 자격 및 선정방법에 따라 입주자를 선정할 수 있다. <개정 2021. 4. 13.>

③ 공공주택사업자는 제2항에 따라 입주자를 선정하고 남은 공공임대주택에 대해서는 같은 항에 따라 입주자를 다시 선정하거나 제14조, 제15조, 제17조 또는 제17조의2에 따라 선정해야 한다. <개정 2021. 4. 13.>

[전문개정 2021. 2. 2.]

2) 돌봄시설 재정착 현안

(1) 돌봄시설 재정착 공간계획(위치, 규모)

- 영등포지구 내 신규 공동주택단지 조성시 쪽방 거주자가 선호하는 주요 공공시설은 의료시설, 복지관, 종합지원시설 등으로 조사됨(한국토지주택공사·한국도시연구소, 2020, p.52)
- ‘치료실·진료실 등 의료시설(52%)’, ‘복지관 및 종합지원시설(47%)’, ‘식당 등 급식시설(31%)’, ‘체육·문화·놀이시설(18%)’, ‘공동작업장 등 취업지원시설(17%)’ 등 순
- 서울시립시설인 영등포쪽방상담소는 현재 해당 지역사회에서 사회복지관에 준하는 다양한 사회복지서비스 업무 이행 중인데, 서울시 요청과 종합사회복지관 설치 기준 등에 따라 영구임대주택단지 내 종합사회복지관 업무를 위한 공공시설(공간)을 계획 예정임.
- 서울시는 신규 종합복지관에 서울시립 시설인 영등포쪽방상담소 및 영등포보현희망센터 역할을 포괄할 수 있는 종합생활복지 지원 기능, 역할 등을 고려
- 민간 노숙인자활시설인 광야홈리스센터는 광야교회가 그 뿌리임. 오랜 기간 해당 지역사회에서 노숙인을 위한 자활시설 운영, 무료급식 지원 등의 역할을 해오고 있음. 토지소유자로서 재정착 후 지속적으로 기존 역할을 이어가길 희망하고 있음.
- 공공시행자는 토지등소유자인 광야교회의 재정착 의사 등을 반영하여 토지이용계획 상 종교시설용지를 반영하였으며(본 장 3절), 향후 광야교회에 해당 용지를 공급할 계획임.
- 종교시설용지의 매입 위치, 규모 등에 따라 매입비 부담이 상이. 토지보상금 대비 재정착 비용(신규용지 매입비+건축비) 격차가 클 경우 재정착 비용 조달 어려움 예상. 토지보상법 상 별도 지원 방안 부재
- 민간 무료진료시설인 요셉의원 또한 토지소유자로서 재정착 후 기존 역할을 이어가길 희망하고 있음. 이를 고려하여 공공시행자는 토지이용계획 상 사회복지시설을 반영하고, 향후 요셉의원에 해당 용지를 공급할 계획임.

(2) 기존 돌봄시설의 재편 방향 논의

- 공공주택사업 이후 지구 내 돌봄시설의 재정착을 위한 공공시설, 혹은 공공공간의 확보 방안을 검토하는 과정에서 중요한 현안은 기존 돌봄시설들의 역할 재편방안에 대한 논의임.
- 본 장의 2절에서 살펴본 바와 같이, 영등포지구 안팎으로 노숙인과 쪽방 거주자들을 위한 돌봄시설들이 다수 입지함. 공공주택사업으로 쪽방촌 일대의 지역여건이 크게 변화될 것으로 예상되며, 지구 내 신규로 조성하는 주요 공공시설의 기능과 역할 방향 등에 대한 사전 논의가 필요함.
- 이와 관련하여, 서울시는 영등포지구 공공주택사업에 대해 ‘사회복지관’ 역할에 해당하는 영등포종합지원센터 설치를 LH에 요구한 바 있음. 서울시에서 검토한 영등포종합지원센터는 시립시설인 영등포쪽방상담소와 보현희망지원센터 등 사회복지시설로서의 역할을 포괄할 수 있는 공공시설 성격임.

- 공공주택업무처리지침(제34조)에 따른 100세대 이상 영구임대주택 건설시 사회복지관 설치의무 근거
- 영등포종합지원센터의 설치 필요성, 영구임대주택단지의 사회복지관 기능 등을 고려, 반영하기 위해 서는 일차적으로 공공주택업무처리지침 일부를 개정하여 ‘사회복지관’→‘사회복지시설’로 개정 필요
- 하지만, 현재 영등포구에서 쪽방촌과 700m 거리에 종합사회복지관을 건립 중으로, 영등포구 종합사회복지관 기능과의 중첩 가능성 등에 대한 종합적 고려가 필요함.
- 영등포구 관할 지역 내 시립시설 및 구립시설 등 전체적인 사회복지시설들의 효율적, 효과적 운영 방향 설정이 선행되고, 이를 토대로 영등포지구 내 필요한 주요 공공시설의 역할 설정, 합리적 공간계획 및 설계 방향 도출 등으로 진행이 필요하기 때문임.
- 아직까지 서울시, 영등포구 등 지자체를 중심으로 이에 관한 종합적 논의가 미흡한 상태임.
- 지자체(서울시, 영등포구)를 중심으로 개별 돌봄시설 현황, 시설별 역할 진단, 중첩 기능 최소화 및 영등포역 일대 돌봄기능의 효율적·효과적 재편방향 검토 선행. 영등포지구 내 공공공간의 효율적, 효과적 운영을 공간(규모) 계획 구체화 필요

3) 임시이주방안 대응 현안

- 쪽방 거주자의 재정착과 주거안정을 위한 주요 전략 중 하나는 공사기간 동안 주거불안을 최소화할 수 있도록 적절한 임시이주방안을 마련하는 것임. 즉, 쪽방 거주자의 이주와 철거 절차에 앞서 적절한 임시주거시설을 제공하여 이주시키는 것임.
- 이를 고려하여, 실무차원에서는 지구 내 등록된 쪽방 거주자와 미등록 거주민(고시원, 여관 등 비주택 거주)¹⁰³⁾을 전체 조사대상자로 하여, 공공임대주택 재정착 수요 이외 임시이주방안 희망 여부 등을 전수 조사하여 임시주거시설 수요량을 도출함.
- 임시이주방안 수요 조사결과(개별임시이주 10.1%, 임시이주 의사 없음 13.6%)를 반영하여 산출
- [(1단계 철거예정부지 내 쪽방 거주자)+(리모델링 대상 고시원·여관 거주민)]*76.3% 적용

☞ 영등포지구, 임시이주방안 설문조사(’21년 8월 실시) 결과

- 현실적인 임시이주방안으로서 사업지구 안에서 세 가지 방안을 대상으로 수요 조사
 - 1안) 지구 내 여관 또는 고시원 건물 등의 리모델링 활용 방안, 2안) 철거하지 않은 쪽방, 3안) 대상지구 내 컨테이너 임시주택 등
- 조사결과
 - 1)지구 내 임시이주방안 희망자가 응답자의 59.7%, 2)지구 외 공공·민간임대 이주희망자 26.7%, 3)임시이주 의사 없음 13.6% 등 지구 내 임시이주방안 희망자 비중이 과반 이상 차지
 - 지구 내 임시이주방안 희망 응답자 중 약 55%가 리모델링한 고시원, 여관 등을 희망

출처 : 한국토지주택공사(2021 진행 과제) 용역 주요 결과 일부 자료 활용

103) 임시주거시설을 확보하기 위한 리모델링 대상 고시원, 여관 거주민

- 임시주거시설의 실별 면적은 임시이주 대상자의 21년 8월 실태조사 당시 거주실태를 반영하여 추정함. 1인가구의 경우 6.0㎡/실, 10.0㎡/실, 2인가구 이상 20.0㎡/실 등임.
- 임시주거시설의 실별 면적이나 영구임대주택 계획 면적은 영등포 관내 LH 보유 매입임대주택의 호당 크기¹⁰⁴⁾와 비교할 때도 상대적으로 작음.
 - 지구계획 승인 신청('21.7월) 당시 영구임대주택 계획 면적 16㎡/실 규모 반영. 2011년 국토부 고시 최저주거기준 면적인 14㎡(1인가구)를 웃도는 수준으로, 규모측면에서 일부 확대 조정 필요성 제기
- '21년 12월 말 기준, 실무적으로 검토 중인 임시주거시설 공급 방안은 네 가지임. 각 대안별 장, 단점은 [표 5-20]과 같음.
- 당초 지구 내 양호한 여관, 고시원 건물의 리모델링 활용 방안을 검토하였지만, 건축법에 맞게 리모델링 적용 가능한가의 문제, 140여명의 주민이 입주할 경우 화재, 안전사고 우려 등의 문제점이 제기됨. 기존 매입임대주택은 공가가 없고, 예비 대기자가 많아 현실성이 미미한 것으로 검토됨.
- 고가하부 주거용 컨테이너 주택, 인근 모텔의 유휴공간 활용 등 다양한 방안을 병행하여 제공하는 방안을 현실적인 대응 방안으로 검토 중임.
- 지구 내, 외의 여러 임시주거시설을 제공하는 경우, 공사기간 중 흩어져 있는 여러 임시주거시설에 거주하는 쪽방 거주자들의 안전관리 등 임시주거시설의 운영, 관리업무가 주요 현안으로 예상됨.
- 한편, 임시이주방안 검토 과정에서, 당초 지구 내 재정착 의사가 없는 쪽방 거주자는 지구 외 공공매입임대주택 등으로 조기 재정착을 유도할 필요성이 있음.
- 이외 임시이주방안과 관련하여 추가 검토 필요한 이슈는 1) 임시주거시설별 임시이주 대상자 우선순위 결정, 2) 무료급식 및 의료지원, 일자리 알선 등 기존 돌봄서비스의 지속 지원 방안, 3) 임시주거시설의 보증금 및 월세 지원 대책 등임.
- 특히 보증금, 월세 등의 경우, 건물주는 임시거주자의 월세지급 보증을 요구할 가능성이 큼. 공공사업 시행자가 직접 월세를 납부하는 방안의 검토가 필요함.
- 쪽방 거주자 대부분이 주거급여 대상자로서, 구청이 임시주거시설별 거주민에 대한 주거급여(실질적 사용 임대료)를 공공시행자에게 지급하고, 공공시행자가 건물주에게 납부하는 방안의 검토 필요
 - 보증금(시세 500-1,000만원)은 향후 쪽방 거주자에게 지급되는 주거이전비(약 800만원 추정)를 고려하여 공공시행자가 대납하는 방안 검토 중

104) LH서부권주거복지지사 영등포 관내 매입(공공)임대주택의 경우, 1인가구 공급 면적은 40㎡ 이하(1형), 2~4인가구 40~85㎡(2형), 5인 이상가구 85㎡(3형) 등

[표 5-20] 임시주거시설 검토 대안별 장·단점(영등포지구 사례)

대안구분		장점	단점
1안) 지구 내 일부 고시원, 여관 등 건물의 리모델링 활용 방안		-지구 내 이전으로 임시이주 용이 -기존 돌봄서비스 연계 지속 가능 (거주민 선호)	-공사현장 인접으로 공사기간(2-3년) 중 소음, 먼지 등 주거환경 취약 -최대한 많은 임시주거시설을 확보하기 위해 기존 건물 공간을 쪼개어 적정 면적 한계 -약 100호 이상 거주민이 화장실, 세면대, 주방 등 공동사용으로 환경 열악, 화재, 안전사고 우려 등
2안) 매입(공공) 임대주택 활용 방안	기존매입임대주택 활용	-대안 중 상대적으로 가장 양호한 주거환경 확보 가능	-인근에서 활용 가능한 주택 확보 가능성 미미
	약정매입임대주택 활용	* SH공사 매입임대 10호(다세대) 활용 가능. LH공사 공가 없음	-부동산시장 여건상 적기 공급 불투명. 공사기간 1년 소요(100호 기준)
	인근 호텔·오피스텔 매입 후 리모델링 활용	-지구 내 고시원, 여관 리모델링 활용방안보다는 상대적으로 양호한 환경 확보 가능	-부동산시장 여건상 적기 공급 불투명. 리모델링 1년 소요 -최소 2-30명씩 단체 이주가 필요하며, 기존 돌봄서비스 연계 지원 방안 별도 검토 필요
3안) 고가하부 모듈러주택 활용 방안 (약 60가구 검토 가능)		-준영구 주택용. 임시주거시설로 최적 -신속 공급 가능 -돌봄서비스 지속 가능 -향후 본 단지 행복주택 등 재활용	-위치상 소음 등 주거환경 열악 -모듈러 공사비 과다 * RC 구조물 대비 약 130%
4안) 인근 오피스텔 및 모텔 건물 유희공간 활용 방안(주민대책 위 선호) (약 140가구 검토 가능)		-주민대책위 협조로 이주대책 수립 용이	-개별취사 불가 등에 따른 어려움 -최소 2-30명 단위 이주 및 기존 돌봄서비스 지원 연계 위한 별도 돌봄 공간 추가 확보 필요 -위탁방식으로 관리·운영 * 보증금, 월세, 별도 관리비 발생 -지구 외 이주 지역주민과의 형평성

주1 : 실무부서 지원자료(서울지역본부, 서울영등포 공공주택지구 순환개발을 위한 쪽방거주민 임시이주대책, 2021.12)를 토대로 연구진 재작성

주2 : 영등포 관내 매입(공공)임대주택 시세 사례 - 전세임대(6-9천만원), 매입임대(보증금 50만원, 월세 약 60만원), 관리비 약 9만원/세대

주3 : 영등포 관내 SH공사 매입임대 신축현황('21년 11월 기준), 총 285호 공급 예정이나, 대부분 신혼부부 대상 유형임. 일반 다세대 유형은 10호에 불과. LH서부권주거복지지사 영등포 관내 공가 없음

4) 재정착 대응 주요 현안 종합

- 쪽방 거주자 및 돌봄시설의 재정착 방안, 임시이주방안 등 세 가지 측면으로 구분하여 살펴본 실무 관점의 대응 현황과 주요 현안은 표 5-21과 같음.

[표 5-21] 영등포지구 재정착 대응 주요 현안

그룹	대응과제 (영등포지구)	주요 현안
<p>쪽방 거주자 등 주거취약계층 재정착 방안</p>	<p>적정 영구임대주택 공급량 산정</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 대책 검토 필요 대상 범위 기준 부재 <ul style="list-style-type: none"> - 등록된 쪽방 거주자 이외 고시원·모텔 등 비주택 거주자 포함 여부, 사업지구 주변 일부 쪽방 거주자나 노숙인시설 입소자 일부 포함 여부 등 ☞ 쪽방 인정 기준 부재 <ul style="list-style-type: none"> - 고시원, 모텔 등에 대한 지장물 조사자의 판단 곤란 - 최소한의 물리적 판단기준(면적, 취사시설, 화장실, 욕실 등 구비여부) 필요 여부 ☞ 공급대상자로서 인정 기준 시점 <ul style="list-style-type: none"> - 영등포지구 사업인정고시일(2020.01.20) 기준 적정여부 등 ☞ 주거취약계층 실태조사 및 계획수립 과정을 고려한 행정절차 <ul style="list-style-type: none"> - 공공주택지구 지구지정 1년 이내 지구계획 수립 및 승인요청 이행 필요 - 지구계획(재정착 방안 실행 관련 세부 내용)의 적용 타당성을 제고하기 위한 충분한 실태조사 이행 및 계획수립을 고려, 행정절차 개선 방안(기존 1년 → 필요시 1년 연장) 검토 필요 - 취약계층 실태조사 및 주거·생활안정대책 이행계획 강화 조치 필요 - 다자간 공동시행할 경우, 주체별 역할의 명확화 필요
	<p>영구임대주택 공급대상(입주자격)과 입주자 선정 기준 적용 기준</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 신규 건설 영구임대주택의 영등포쪽방촌 쪽방 거주자 우선 공급을 위한 세부 기준 마련 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 공공주택특별법 시행규칙 제23조(공공임대주택의 입주자 선정에 관한 특례) 관련, 세부 기준 마련 * 영구임대주택 입주자 선정기준
<p>돌봄시설 재정착 방안</p>	<p>서울시립 쪽방상 담소 재정착 방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 서울시립시설로서, 신규 영구임대단지 내 사회복지관 설치 후 쪽방상담소 및 보현희망센터 역할 등을 포함한 기능 재편 고려(서울시). 기존 시립쪽방상담소 위탁수행기관의 참여 방안(일자리 유지 관점) <ul style="list-style-type: none"> - 현재 지역사회 사회복지관에 준하는 다양한 사회복지서비스 업무 이행 중. 신규 조성 영구임대주택단지 내 사회복지관 업무를 위한 공간계획. 서울시에 무상사용 공급(공공주택특별법 시행규칙 제14조의 5항)
	<p>광야홈리스센터 재정착 방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 토지소유자(광야교회)로서, 토지보상비를 활용하여 종교시설용지 매입. 신축비 등 재정착 비용 자체 조달 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 장기간 지역기반 민간 돌봄시설 역할 이행. 기존 역할 지속 희망 - 공공시행자는 토지이용계획에 종교시설용지 반영 * 규모, 위치 등 협의
	<p>요셉의원 재정착 방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 토지소유자로서, 토지보상비를 활용하여 복지시설용지 매입. 신축비 등 재정착 비용 자체 조달 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 장기간 지역기반 민간 돌봄시설 역할 이행. 기존 역할 지속 희망 - 공공시행자는 토지이용계획에 복지시설용지 반영 * 규모, 위치 등 협의
<p>임시이주방안</p>		<ul style="list-style-type: none"> ☞ 지구 내 여관, 고시원 건물 리모델링 활용 방안, 매입임대주택 활용 방안, 모듈러주택 방안 등 실행 가능한 방안의 장·단점을 종합적으로 검토하여 여러 방안 병행 적용 불가피 <ul style="list-style-type: none"> - 공사기간 중 임시주거시설 거주자들의 안전관리 등 임시주거시설 운영·관리 방안 - 임시주거시설별 임시이주 대상자 우선순위 결정, 기존 돌봄서비스의 지속 지원 방안, 임시주거시설의 보증금 납부 방안 등

- 이외 추진 과정에서 나타난 기타 현안으로는 공공주택특별법에 의한 공공주택사업의 행정절차와 재정착 방안의 실행을 위한 컨트롤타워 등에 관한 사항임.

□ 기타 현안 : 쪽방촌 공공주택사업 행정절차 상 어려움

- 공공주택사업은 개발사업 추진 이전에 개발에 따른 환경영향평가, 교통영향평가 등 다양한 영향평가의 심의절차가 있음. 하지만, 주거취약계층의 강제퇴거 예방 등을 위한 사전 인권영향평가 등은 아직 법제화되어 있지 않음.
- 영등포지구의 경우, 공동시행자 중 LH가 지구지정('20.12.17) 이후 거주민 재정착을 위한 예비실태조사 연구용역을 완료하고('20.06~'20.08), 2단계 실태조사 연구용역을 진행 중임('20.12~'22.06)¹⁰⁵⁾. 연구용역 조사결과를 토대로 재정착 및 임시이주 소요 특성 등을 파악하여 계획수립의 근거로 활용함.
 - 공공주택특별법에서 정하는 의무조치는 아님.
- 재정착 소요, 임시이주 소요 특성을 파악하기 위한 실태조사와 수요 진단 없이 추진할 경우, 주거취약계층의 상당수가 주거시설의 철거에 따른 주거불안에 처하게 될 가능성이 높음.
- 쪽방 거주자 등 주거취약계층의 실태조사, 주거소요 진단 이외에 주요 돌봄시설의 실태조사, 재정착 소요 진단 등을 통하여 취약계층의 주거안정과 동시에 생활안정을 모색할 필요가 있음.
- 현 기준으로 지구지정 이후 1년 이내 실태조사 이행, 이주 및 재정착 소요 특성 등을 진단하여 실행계획을 수립, 승인신청하기까지 행정절차 이행에 필요한 기간이 매우 촉박함.
- 쪽방 거주자 등 주거취약계층이 밀집한 지역에서 공공주택사업을 추진하는 경우에는 철거로 인한 주거불안 문제를 최소화 할 수 있도록 현행 지구계획 수립 및 승인신청 행정절차의 개선이 필요함.
 - 사전에 거주민 실태조사 등을 실시하고, 재정착 및 임시이주 소요 진단결과를 반영한 공공주택건설계획, 임시이주계획, 이주·정착실행체계 등을 포함하도록 지구계획 수립 범위의 보완 필요

□ 기타 현안 : 재정착 방안 실행 컨트롤타워 논의 미흡

- 현재 사업 추진 단계에서는 하드웨어 측면에서 쪽방 거주자와 돌봄시설의 지구 내 재정착을 위한 세부 실행 방안에 대해서는 다양한 검토와 이해주체 간의 협의가 추진 중임.
- 지구 외 이주 대상 희망자에 대해서는 주거상향지원사업 연계 지원 방안 등과 같은 세부 재정착 실행 방안에 대한 논의는 아직 미흡한 상황임.
- 돌봄시설의 지구 내 재정착을 위한 토지이용계획 수립, 용지 배분 등을 고려하고 있지만, 음. 지자체 중심으로 향후 지역여건 변화를 고려한 지구 내 사회복지시설 역할의 효과적·효율적 대응을 위한 재편방안에 대한 논의는 미흡함.
- 지구 내, 외의 적정 주택으로의 이주, 입주, 재정착 실행 총괄, 지원 역할, 즉 리로케이션(re-location) 업무의 총괄, 타임스케줄, 세부방안, 주체와 역할 등에 대한 논의는 상대적으로 미흡함. 재정착 실행지원을 위한 전담조직의 구성, 운영 방안 등의 검토가 필요함.

105) 기존 거주민 심층실태조사, 공동체활성화 방안, 임시이주 수요 산정 및 대책 수립, 재정착 실행방안 등을 수립 예정

제 6 장

쪽방 거주자 재정착 보안과제와 제도개선 방향

L
A
N
D
H
O
U
S
I
N
G
I
N
I
T
I
A
T
I
V
E

&

6. 쪽방 거주자 재정착 보완과제와 제도개선 방향¹⁰⁶⁾

6.1 검토 개요

- 6장에서는 3장에서 살펴본 국내 개발법제 운영 여건 하에서, 쪽방 거주자의 주거안정을 제고하기 위해 시작된 공공주도 공공주택사업 추진 현황의 현 주소를 진단함. 그리고 이를 토대로 쪽방 거주자의 지속적 주거안정과 재정착을 위한 보완과제, 제도개선 방향 등을 검토, 제안함.
 - 다만, 도심 쪽방촌 공공주택사업은 5장에서 사례 분석한 ‘영등포지구’가 최초의 시범사업이고, 동 사업이 지구계획 승인 이전 단계(‘21.07.16 지구계획 승인 신청)의 사업현장으로서, 기 추진 사항에 한정된 분석과 LH·SH공사 실무자 자문 등을 토대로 진단함에 따른 한계가 일부 있음.
 - 향후 선도 시범사업 전 과정의 완료, 쪽방 거주자의 입주 이후 일정 기간이 경과한 이후까지를 포함한 실증분석이 이뤄진다면, 보다 깊이 있고 본질적인 진단과 제언을 위한 연구가 될 수 있을 것임.
 - 현 단계에서의 진단과 이후 실무단계에서 전략적 대응이 필요한 보완과제, 개선 방향의 검토는 영등포 지구는 물론 뒤를 잇는 쪽방촌 공공주택사업의 시행착오를 최소화할 수 있는 착안점, 시사점 등을 제공할 수 있다는 점에서 의미가 있음.
 - 전국 10곳의 쪽방촌 이외에, 고시원, 모텔 등의 비주택 거쳐 밀집지역에 대해서도 주거취약계층의 주거복지를 위한 개발사업 추진 방안이 논의될 수 있다는 측면에서 선제적 대응과제에 관한 시사점을 제시할 수 있다는 점에서도 의미가 있음.
- 밀집규모의 차이는 있지만, 대도시 철도역 주변이나 중소도시의 원도심 주변지역 등을 중심으로 고시원, 모텔, 여인숙 등 비주택 거쳐가 산재

6.2 재정착 대응 현 주소 진단¹⁰⁷⁾

1) 쪽방촌 공공주택사업의 초점 : 도심 재정착을 위한 ‘충분한 물리적 공간’ 확보

- 국토부 보도자료를 통해 발표된 영등포지구와 대전동구지구 등 도심 쪽방촌 일대 공공주택사업의 핵심적인 내용은 ‘先이주 善순환방식’이라는 점임.
- 쪽방 거주자 재정착 방안의 초점은 세부적으로 1) 대상 지구 내 쪽방 거주자가 희망할 경우 강제퇴거와 이주 없이, 임시이주방안을 통해 공사가 진행되는 동안 주거불안문제를 해소하고, 2) 공사완료 후

106) 본 연구에서 실증분석한 영등포쪽방촌의 공공주택사업에 한정하여 현재까지의 추진현황(지구계획 승인 이전 단계)을 토대로 검토한 내용으로서, 연구결과의 일반화 및 활용에 있어서 한계점이 있음을 밝혀둠.

107) 본 연구과제의 중간연구심의회(2021.11.23) 까지 반영된 영등포지구 사업추진현황 자료 이외, 이후 연구진이 개최한 실용화협의회(LHI+실무자 참석, 2021.12.15)의 실무부서 지원자료(서울지역본부, 서울영등포 공공주택지구 순환개발을 위한 쪽방거주민 임시이주대책, 2021.12) 및 서울지역본부 발주 연구용역과제(영등포지구 재정착 실행방안 등) 중간보고회(2021.12.17) 자료 등도 일부 참조하여 작성함.

새로 조성한 공공임대주택단지로 재정착시킨다는 것임.

- 여기서 한 걸음 더 나아가 쪽방 거주자의 사회·경제적 특성 등을 고려하여 대상지구 내 쪽방 거주자 돌봄지원시설 등도 재정착을 희망할 경우 재정착 방안을 마련하는 것까지를 고려하고 있음.
- 이상의 관점에서 실무적으로는 다음의 세 가지 핵심과제에 초점을 두고 관련 업무를 추진, 대응 중이라고 진단할 수 있음.

(1) 핵심과제 1 : 주거취약계층을 위한 충분한 공공임대주택의 확보

- 무엇보다도 충분한 물량의 공공임대주택 공급량을 확보하는 것이 최우선의 핵심과제임. 지구 내 쪽방 거주자들이 사업지구 내에 재정착하기를 희망할 경우, 지구 내 재정착할 수 있도록 새로운 주택을 공급해야 하기 때문임.
- 충분한 임대주택을 건설하더라도, 기존 쪽방 거주자에게 우선 공급할 수 있도록 제도적 근거 없이는 우선 공급이 불가함. 대상지구 내 공급하는 공공임대주택을 철거되는 쪽방의 거주자에게 우선하여 공급할 수 있도록 제도적 근거 확립이 필요함.
- 이상 기존 쪽방 거주자의 공공임대주택 입주자격, 입주자 선정 기준 문제를 해결하기 위해, 지난 2021년 4월 공공주택특별법 시행규칙을 개정 완료함. 쪽방 거주자 등 주거취약계층의 주거안정을 목적으로 공공주택사업을 시행하는 경우에는 해당 지자체와 협의하여 입주자를 선정할 수 있도록 조치 완료함.

☞ 공공임대주택특별법 시행규칙 제23조(공공임대주택의 입주자 선정에 관한 특례) 2항
공공주택사업자는 국토부장관이 영구·국민주택, 행복주택 또는 통합공공임대주택 중에서 해당 지역의 실정이나 주택수요 등을 고려하여 특정 자격 요건을 갖춘 사람에게 공급 필요하다 인정하는 주택을 공급하는 경우 해당 지자체장 또는 관계 행정기관 장과 협의를 거쳐 별도로 정하는 입주자 자격 및 선정방법으로 입주자 선정 가능(2021.04.13 개정)

- 한편, 쪽방 거주자의 경우 경제여건에 따라 주거이동이 잦은 주거특성을 고려하여, 실무차원에서는 입주자 선정 기준을 보다 유연하게 대처할 필요성이 제기됨.
 - 예를 들어, 쪽방 거주자가 거주 중인 일부 쪽방건물이 경매진행 및 보상계획공고일 이전 낙찰될 경우, 쪽방 거주자가 강제퇴거될 가능성 높음. 입주자격 부여여부에 대한 추가적인 검토 필요
- 대상 지구 내 등록된 쪽방 거주자 이외 실질적으로 쪽방과 거의 유사하게 이용되고 있는 고시원, 모텔 등 비주택 거주자들도 일부 포용하기 위하여 공급 대상자 범위로 추가 반영하여 검토함.
- 고시원, 여관 등의 거주자는 ‘주거취약계층 주거지원 업무처리지침(국토부 훈령 제1361호)’에 근거하여 건설·매입·전세임대 이주지원 대상자로서, 취약계층에 대한 정부 정책의 지원대상 범위에 포함되기 때문임.
 - 영등포지구의 경우, 고시원 1개소(30여명 거주), 여관·모텔 등 2개소(장기거주자 10여명) 입지. 약 40

명을 추가로 수용할 수 있도록 임대주택 공급 계획에 반영 검토

- 대전동구지구, 부산 쪽방촌의 경우, 대부분 여관·여인숙 형태로서, 향후 임대주택 입주대상 고려시, 등록된 쪽방 거주자 이외 고시원, 모텔, 여관, 여인숙 등 최저주거기준 이하의 비주택 거처 거주자도 포함할 수 있도록 고려 필요함.
- 다만, 고시원, 모텔 등 비주택 거처는 상업시설로서 토지보상법 상 상업시설에 대한 보상절차의 적용이 불가피함. 따라서 이러한 비주택 거처의 거주자에 대해서는 주거이전비를 지급할 수 없으나, 주거안정을 고려하여 공공임대주택의 공급 대상 후순위자로서 입주자격 등은 포용할 수 있도록 검토 필요함.
- 대상지구 내 노숙인자활시설 거주자의 수용 여부에 대해서는, 공공주택 조성사업으로 인한 철거주택의 세입자로 해석될 수 있는지 등에 대해 법률적으로 추가 검토가 필요함.
 - 노숙인자활시설은 통상 2년 거주 가능. 사실 상 임시주거지로서 사용. 노숙인자활시설 장기 거주자에 대한 포함 여부의 추가 검토 필요
- 다른 한편으로는 노숙인자활시설의 장기 거주자를 대상으로 주거취약계층에 대한 기존의 주거지원사업 등 주거복지정책 프로그램과 연계하여 보다 나은 주거환경으로 이주 지원 확대 필요함.

(2) 핵심과제 2 : 충분한 임시주거시설의 확보

- 두 번째 핵심과제는 쪽방의 철거와 거주자의 이주에 따른 주거불안문제 등을 최소화할 수 있도록 철거 이전에 해당 사업지구 안이나 근거리에서 적절한 임시주거시설을 확보하는 것임.
- 실무적으로 지구 내 등록된 쪽방 거주자와 미등록 거주민(고시원, 여관 등 비주택 거주) 등을 임대주택 공급 대상으로 간주하고, 임시이주 희망지역 등을 전수 조사하여 임시주거시설 확보 방안을 검토함.
- 5장 [표 5-20]에서 살펴본 바와 같이, 영등포지구는 당초 지구 내 위치한 양호한 고시원, 여관 건물의 리모델링 활용방안을 우선적으로 검토하였음. 하지만, 건축법에 맞는 리모델링 적용 가능 여부와 100인 이상 주민들이 입주할 경우 화재, 안전사고 우려 등에 따른 문제 등으로 다른 대안들을 병행하는 임시이주방안을 고려하고 있음.
 - 도심 입지 특성 상, 임시 사용 가능한 기존 매입임대주택 공가가 부족하고, 예비 대기자가 많아 기존 매입임대주택 활용에 한계
- 때문에 각 임시주거시설 대안별 장단점과 현실적인 한계 등을 종합적으로 고려하여 '지구 내·외 근거리에서 사용할 수 있는 임시주거시설을 충분히(수요조사에서 파악된) 확보'하기 위한, 즉 물량 확보 과제를 중심으로 대응 중임.
 - 안정적 주거시설로서 임시주거시설의 적정성 여부에 대해 일부 문제점이 제기되었으나, 도심 입지로 인한 적절한 임시이주방안 적용 상 실무적 대응 한계점 상존
- 현 추진단계에서는 쪽방 거주자의 안전관리 등 임시주거시설의 운영, 관리방안에 대한 논의와 임시주거시설별 임시이주 대상자 우선순위 결정기준, 기존 돌봄서비스의 지속 지원 방안, 임시주거시설의 보

보증금·월세납부 대책 등에 대해서는 아직 심도 있는 논의가 이뤄지지 않고 있음.

- 임시주거시설의 사용에 필요한 보증금, 월세 등의 경우, 건물주는 임시주거시설의 공급 주체인 공공시행자에게 지급 보증을 요구할 가능성이 큼. 월세 체납 등으로 인한 거주자의 주거불안 최소화 차원에서 이에 대한 사전 검토가 필요함.
- 대안으로서 임시주거시설을 공급, 운영, 관리하는 공공시행자가 쪽방 거주자를 대신하여 건물주에게 월세를 대납하는 방안 등의 검토가 필요함. 쪽방 거주자 대부분이 주거급여 대상자로서, 구청이 임시주거시설별 거주자의 주거급여(실질적 사용 임대료)를 공공시행자에게 지급하고, 공공시행자가 건물주에게 납부하는 방안을 고려할 수 있음.
- 보증금(시세 500~1,000만원)은 보상단계에서 쪽방 거주자에게 지급되는 주거이전비(약 800만원 추정)를 활용하여 공공시행자가 대납하는 방안 검토
- 주거급여 대상이 아닌 쪽방 거주자의 안정적인 월세 납부나 주거이전비 지급 대상이 아닌 고시원·모텔 등 비주택 거주자의 임대보증금 납부 방안 등과 같이 임시주거시설의 실제 운영·관리단계에서 발생 가능한 현안은 어떻게 처리할 것인지, 기본 방향에 대한 사전 검토가 필요함.

(3) 핵심과제 3 : 기존 돌봄서비스 지원시설 재정착 공간 확보

- 돌봄서비스 지원시설의 재정착 방안 관련해서는 1) 누구를 대상으로, 2) 어떤 역할과 서비스를 지원하기 위한, 3) 해당 공간이 어느 정도로 필요한가? 라는 관점에서 검토 필요함.
- 현재 공공시행자는 쪽방 거주자를 주요 수요대상자로 보고, 쪽방 거주자들이 선호하는 의료시설, 복지관·종합지원시설, 급식시설 등의 돌봄지원시설들이 함께 정착할 수 있는 공간을 확보하는 방향으로 대응 중임.
- 영등포지구 내 주요 돌봄서비스 지원시설은 영등포쪽방상담소, 요셉의원, 광야홈리스복지센터(광야교회), 토마스의 집, 영등포 보현희망지원센터 등임(세부 내용은 5장 참조)
- 이중 민간시설인 광야교회, 요셉의원 등은 토지소유자로서 기존 역할을 지속하길 희망함에 따라 공공시행자는 토지이용계획 수립시 종교시설 및 사회복지시설 등으로 반영함. 입지, 규모 등은 토지소유자와 추가 협의를 통해 일부 보완, 조정이 필요한 상황임.
- 서울시립시설인 영등포쪽방상담소와 보현희망지원센터의 경우는 영등포지구 내 신규로 조성하는 가칭 영등포종합지원센터 내에서 기존의 역할들을 포함하여 운영할 수 있도록 신규 공공시설의 운영·관리 방안에 대한 검토가 필요함.¹⁰⁸⁾
- 공공주택업무처리지침(제34조)에 따라 100세대 이상 영구임대주택 건설시 공공시행자는 사회복지관 설치 의무가 있음. 영등포지구도 동 규정에 근거하여 가칭 영등포종합지원센터를 설치할 계획
- 사회복지관은 입주민의 복지후생을 위해 무료급식, 방과 후 교실, 자활지원센터 등의 용도로 활용 가

108) 서울시는 영등포지구에서 철거되는 영등포쪽방상담소 및 보현희망지원센터의 기존 역할 등을 포괄할 수 있는 공공시설 운영 등을 고려하고 있음. 영등포구청 자문회의(2022.03.14.) 참조

능. 시설 종류와 규모는 지자체 및 관리주체 협의내용에 따라 변경 가능

- 계획 중인 종합지원센터는 영등포 쪽방촌이 서울역 쪽방촌 다음으로 거리 홈리스가 밀집되는 대표적인 장소인 점을 고려하여, 기존의 노숙인지원 기능을 포괄하는 역할 등이 고려되고 있음.¹⁰⁹⁾
 - 서울시가 요구하는 면적은 공동주택 내 연면적 3천㎡임.
- 한편, 신규 조성 종합지원센터는 재정착 예정인 쪽방 거주자와 이외 거주자들은 물론 지역사회 커뮤니티 구성원들을 위한 新주거복지거점으로서 이용될 수 있도록 운영·관리 방향에 대한 충분한 사전 검토가 필요함.
 - 영등포지구와 영등포 관내 돌봄서비스 지원시설의 운영실태, 기존 돌봄시설들의 종합적 재편방향 등에 대해 서울시나 영등포구청의 사전 검토는 미흡한 상황
- 관할 지자체인 서울시(광역)와 영등포구(기초)를 중심으로 가칭 영등포종합지원센터가 지역사회 新주거복지거점으로서 자리매김할 수 있도록 기능과 역할 관점의 종합적 재편 방향 검토 필요함.
 - 종합지원센터 내 세부적인 주거복지프로그램(시설), 돌봄서비스 등의 운영, 관리방안 등
- 공공개발자인 LH, SH공사는 지자체가 검토한 돌봄시설의 재편 방향과 新주거복지거점으로서 종합지원센터의 기능·역할 방향 등을 토대로 공간계획, 건축계획을 수립할 수 있도록 협업 필요함.
 - 공공개발자는 종합지원센터의 세부 공공기능을 고려하여 계획수립 및 개발, 지자체는 종합지원센터 내 세부 공공지원프로그램의 운영 및 시설관리 방안의 사전 검토, 대안 모색 필요

2) 현 주소의 함의와 한계점 : 재정착 1단계, 물리적 공간의 양적 확보 관점에 초점

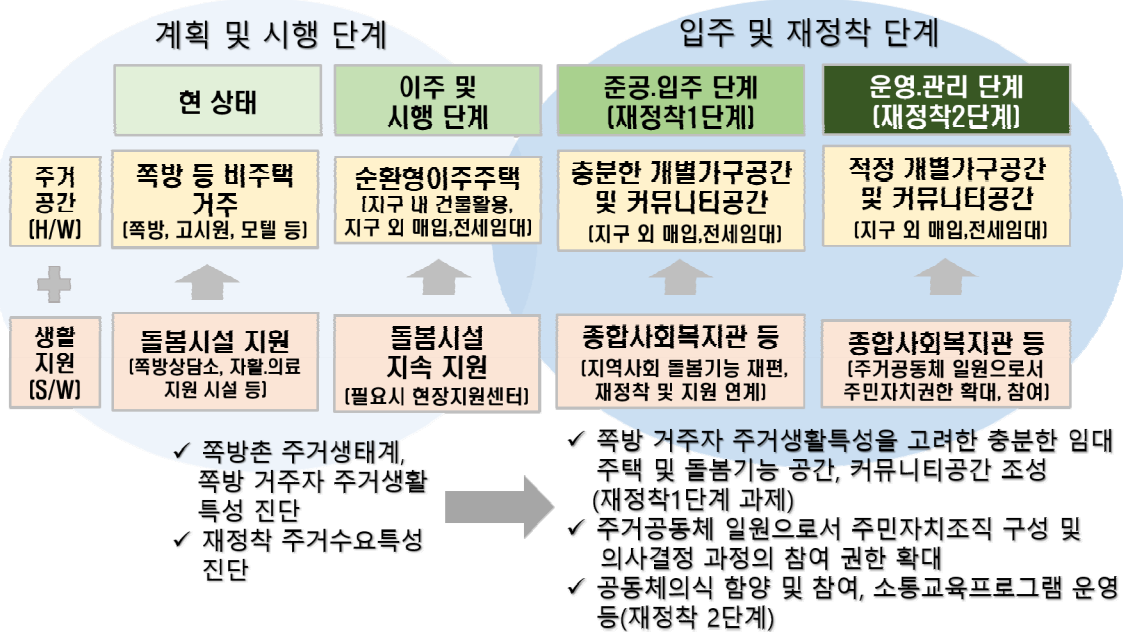
- 영등포지구 공공주택사업은 최초의 전면적인 도심 쪽방촌 공공정비사업으로, 공공시행자인 LH나 SH 공사의 쪽방촌 정비 경험이 전무함. 그린벨트 해제지역 공공주택사업과는 사업추진 여건이 확연히 다르다는 점 등을 고려할 때 실무적 대응에 많은 어려움을 예상할 수 있음(3장).
- 또한 ‘쪽방 거주자’는 개발사업 영역에서 다뤄진 바가 없는 도시의 최빈곤계층임. 이들을 우선적으로 배려할 수 있는 공공개발의 절차나 임대주택 입주자 선정기준 등 제도가 마련되어 있지 않음. 사업추진 과정에서 장애요인의 확인과 제도개선을 병행해야하는 어려움을 확인할 수 있음(5장).
- 여러 한계적 상황 속에서, 세 가지 관점의 재정착 핵심과제에 대한 공공시행자의 대응 상황은 쪽방 거주자와 돌봄서비스 지원시설들을 물리적으로 재정착시키기 위한 ‘충분한’, ‘공간’을 ‘어떻게’ 확보할 것인가, ‘물리적 공간의 양적’ 확보 관점에 초점이 맞춰져 있음.
- 즉, 지구 내 재정착을 희망하는 쪽방 거주자 등 사회적 보호와 지원이 필요한 주거취약계층 거주민을 중심으로 임대주택과 임시주거시설, 돌봄서비스 지원시설 공간 등 물리적 공간의 양적 확보 중심으로 추진 중임을 확인할 수 있음.

109) 거리노숙인 상담 및 생활시설 입소 연계, 응급숙소 제공, 이·미용, 세탁, 목욕 등 위생서비스 제공, 무료급식, 무료진료, 병원 이송, 인근지역 긴급 출동, 주거 및 일자리 지원, 주민등록 복원, 신용회복 등 서비스 지원

- 여타의 공공개발사업들이 별도의 재정지원 없이 허용 가능한 범위의 ‘공익성’을 전제로 추진되는 것이 현실임. 영등포쪽방촌 공공주택사업은 이러한 제약 속에서 주거취약계층을 최대한 포용하기 위한 사업화방안을 모색하고 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있음.
- 하지만, 아직은 영등포지구가 지구계획 승인 이전 단계에 있고, 지장물 조사는 완료되었지만 보상계획 공고 등 보상업무의 착수는 지연되고 있음. 보상업무와 연계된 임시주거시설의 구체적인 실행방안이나 이해관계자 간 협의조정이 필요한 이슈 등에 대한 세부적인 검토가 진행 중임.
- ‘물리적 양적 공간 확보’에 초점을 둔 재정착 1단계 수준을 넘어서, 준공 이후 쪽방 거주자의 지속적, 안정적 재정착(재정착 2단계)을 유도하기 위한 세부 방안에 대한 논의는 부족한 상황임.

6.3 재정착 2단계 중점 대응과제와 보완 방향

- 쪽방 거주자의 실질적 재정착(재정착 2단계)을 유도하기 위해서는 이후 추진단계(개발과정)의 보완과제와 개선 방향 등에 대한 사전 검토가 필요함. 전면적인 쪽방촌 공공개발의 시행착오를 최소화하기 위해서는 무엇보다도 쪽방 거주자들의 사회·경제적 특성과 주거수요 특성을 염두에 두고 보완 방향을 모색할 필요가 있음.(그림 6-1 참조).

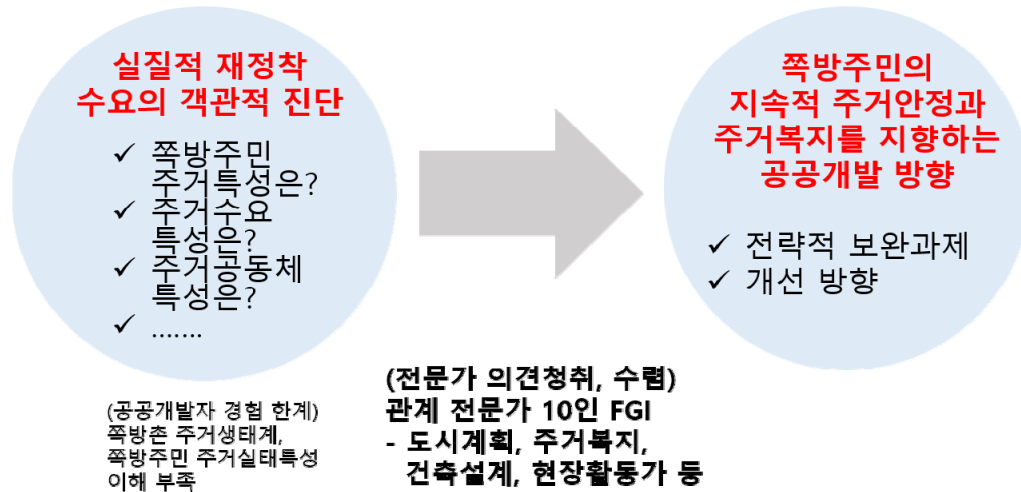


[그림 6-1] 쪽방 거주자의 재정착 대응과제와 보완 방향

- 본 연구에서는 이를 위해 관계 분야 전문가 FGI(Focus Group Interview)를 통해 쪽방 거주자의 주거안정과 주거복지를 지향하는 공공개발의 보완, 개선 방향 등에 관한 의견을 청취하여 종합적인 의견을 도출함. FGI 추진 개요는 [그림 6-2], [표 6-1]과 같음.

- 학계·건축설계·현장활동가 등 총 10명의 외부 전문가를 대상으로 실시함.

- 주요 인터뷰 내용은 장기간 쪽방과 거리 홈리스 생활을 이어온 쪽방 거주자들의 사회·경제적 특성을 고려하여, 공동주거단지의 조성 방향이나 주거생활서비스 대응 방향, 쪽방 거주자의 주거공동체 일원으로서 참여 유도, 공공주택특별법 제도 개선 방향 등에 관한 것임.



[그림 6-2] 재정착 대응 과제와 개선 방향 도출 방법

[표 6-1] 전문가 FGI 추진 개요

구분	내용	비고
참여 전문가 (총 10인)	홍인옥(도시사회연구소 소장), 박인권(서울대학교 교수) 장남종(동해종합기술공사 부사장, 전 서울연구원 선임연구위원), 임준홍(충남연구원 선임연구위원), 이재우(목원대학교 교수), 윤영호(SH공사 인재개발원 원장, 전 LH 토지주택연구원 선임연구위원)	학계 및 R&D
	한영근(아키펠리건축사사무소 대표), 이강현(아키펠리건축사사무소 소장) * 서울시 영등포쪽방촌 리모델링사업(2012-2015) 총괄계획 및 서울시 쪽방촌 공 공개발 평면개발 용역과제(2020년) 등 수행	건축·공간계획
	조부활(전국쪽방상담소협의회 회장, 대전쪽방상담소 소장), 이동현(홈리스행동 상임 활동가)	현장 활동가
인터뷰 내용	• 도심 쪽방촌 공공주택사업 특성을 고려한 공공주택특별법 상 공공주 택사업 관련 제도 개선 필요성과 개선 방향	홍인옥, 장남종, 박인권, 임준홍, 이재우
	• 쪽방 거주자의 사회·경제적 특성, 주거공동체 특성을 고려한 임대주 택단지(개별공간, 공용공간) 조성 방향	한영근, 이강현 조부활, 이동현
	• 쪽방 거주자 주거공동체 특성을 고려한 주거복지서비스 대응 방향	홍인옥, 윤영호
	• 쪽방촌 주거생태계 특성과 주거공동체 구성원으로서 쪽방 거주자의 지속적 정착을 위한 주민참여 방향	이동현
인터뷰 방법	주요 인터뷰 내용의 전화 사전안내 후 인터뷰 당일 개별 방문 또는 별도 회의장소에서 개별 인터뷰 방식으로 진행	
진행 기간	2021.12 중순 ~ 2022.01 중순	

1) 주거공간 조성 방향

□ 개별단위 주거공간 안팎의 종합적 개선·관리 필요

- 2012년부터 5년간 서울시가 추진한 영등포쪽방촌 리모델링사업이나 민간소유 건축물을 활용한 저렴 쪽방사업 등은 최소한의 안전문제와 열악한 주거환경 문제를 일부 개선한 사업으로서 의의가 있었음.
- 하지만 민간소유 건축물에 대한 재정투입의 한계로 채광, 통풍문제나 부엌, 화장실, 욕실 등이 구비되지 않은 열악한 주거환경의 문제는 근본적으로 해소하지 못함.
- 쪽방 리모델링사업 종료 이후 모니터링 과정에서 리모델링 이전의 열악한 수준으로 회귀된 문제점의 지적은 개별 쪽방공간과 해당 건물 내·외부공간의 종합적인 환경개선이 필요하고, 적절한 주거관리가 지속되어야 함을 시사함.
- 쪽방건물 관리자¹¹⁰⁾가 있지만, 건물소유자를 대신하여 쪽방 거주자와의 임대차계약 체결·관리 등 업무를 대행하고 수수료를 받음. 쪽방건물 공간 안팎의 관리는 거의 방치되는 것으로 평가

□ 수요자 관점의 접근방식 지향 필요

- 공공이 주도하는 전면적인 쪽방촌 공공주택사업은 기존 쪽방촌 개선사업의 한계점을 근본적으로 개선할 수 있는 대안의 하나로서 의의가 큼. ‘쪽방촌’, ‘쪽방 거주자’ 특성을 고려할 때, 기존의 공공주택사업과 같은 공공시행자 공급 관점의 접근방식은 지양되어야 함.
- 실제 거주 예정자인 쪽방 거주자의 주거생활과 주거수요 특성 등을 심도 있게 진단하고, 요구사항을 최대한 청취·반영하여 공동주거단지의 개발방안을 구체화하는 접근 방향이 필요함.
- 입주 이후 쪽방촌 등으로 재이탈 가능성을 최소화하기 위해서는 쪽방 거주자 당사자, NGO 관계자 등의 의견을 청취하여 구체적인 수요특성, 요구사항 등의 반영 필요
- 또한 지역사회 안에서 공동주거단지 거주자에 대한 사회적 배제, 기피경험을 최소화하고, 부정적인 이미지를 최소화할 수 있도록 물리적 개발방안은 물론 단지명의 사용 등에 대한 검토가 필요함.
- 열악한 주거환경의 체계적 정비와 다양한 돌봄지원(care system)이 연계된 주거복지 관점의 ‘공동체 주택단지’ 등의 이미지를 부여하는 단지명의 사용, 홍보 방안 등의 검토 필요
- 서울시는 쪽방촌 공공주택사업에 따른 주거단지 명칭으로 ‘도시형 공동체 생활 주거’를 제안¹¹¹⁾

□ 임대주택 면적의 적정화 필요 : 주거특성, 실내 동선을 고려한 개별단위 주거공간 계획

- 영등포지구의 경우, 쪽방 거주자를 위한 영구임대주택 공급 면적은 16㎡/호로 계획 중임. 민간재개발 사업을 추진 중인 서울역 주변 양동쪽방촌(남대문로)¹¹²⁾은 최저주거기준인 14㎡/호로 계획 중임.¹¹³⁾

110) 쪽방건물은 일반적으로 쪽방건물 소유자와 거주민의 사이에서 임대차계약 체결·관리 등 업무를 대신하는 별도의 쪽방건물 관리자가 있으며, 관리자는 쪽방건물 소유자로부터 일정 수수료를 받는 것으로 알려짐. 현장활동가 자문결과를 참조함.

111) ‘공공기관, 정부, 지자체 등의 직·간접적인 지원을 받아 건설한 주거’ 또는 ‘소득 수준에 맞춰 적절히 조절된 월세를 통해 저소득층의 거주를 목적으로 하는 주거’를 의미. 서울시 연구용역(쪽방촌 복합개발을 위한 방안 연구) 3차 보고자료(22.01.06) 7쪽 참조

- 모두 2011년 국토부가 최초 공고한 최저주거기준(14㎡)을 충족한 면적임. 하지만, 10여년 간 생활여건의 변화를 반영할 수 있도록 최저주거기준의 상향 조정 필요성이 제기되고 있음(최저주거기준 상향 토론회, 2021.06.23).¹¹⁴⁾
- 현행 최저주거기준은 최초 공고이후 10년 이상 경과했지만, 한 번도 바뀌지 않음.
- 현행 공공실버주택(24㎡), 영구임대주택(23-29㎡) 등의 호당 규모와 비교시, 쪽방촌 공공주택사업(16-18㎡)에서 공급계획 중인 개별단위 주거면적 크기가 상대적으로 작음.

☞ 최저주거기준(국토교통해양부 공고, 2011.05.27)

- 1인가구 최저주거기준 : 1(침실수) K(부엌), 총주거면적 14㎡
- 2인가구(부부) 최저주거기준 : 1(침실수) DK(식사실 겸 부엌), 총주거면적 26㎡

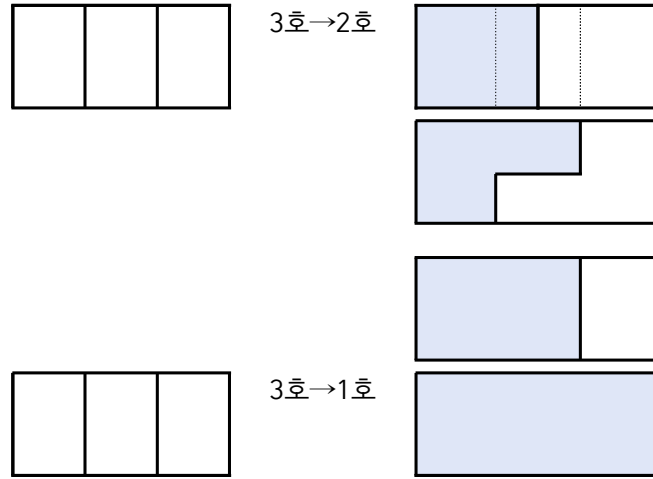
- 쪽방 거주자 중에는 고령자 비중이 높고, 질병과 고정된 일자리 부재 등 사회·경제적·신체적 특성으로 인해 집에 머무는 시간이 상대적으로 많음. 주거공간에서 이뤄지는 여러 활동과 동선을 고려하여 적정한 주거면적의 계획이 필요함.
- 코로나19 팬데믹 이후 주거공간에 머무는 시간이 더 길어짐. 외부 공기와 접할 수 있는 베란다공간(개별 세탁 가능한 세탁기 설치 공간 활용) 등을 요구
- 또한 도심에서 '수직 고층형 주거단지 조성'에 따른 고령가구의 사회적 고립문제 해소차원에서 개별 주거공간 내 외부인을 환대할 수 있는 공간구성의 필요성을 제기함. 즉, 친지, 지인, 동료들의 방문과 담소, 차담 등이 가능하도록 적절한 개별단위 주거공간 계획의 고려가 필요함.
- 도심 쪽방촌 공공주택사업은 토지이용 여건 상 수직 고층형 건물형태 조성 불가피. 거주자의 고립문제 해소 전략과 대응 방안이 매우 중요
- 원룸형이 아닌, 취사·식사공간과 구분되는 별도 침실 구성 필요성 제기
- 결혼, 가구구성 변화(1인 가구-> 2인가구) 여건 등을 수용 가능한 면적 등의 고려 필요
- 고령가구나 거주자의 고령화에 따른 'aging in place' 관점에서도 개별단위 주거공간에서 재가요양 서비스지원을 받을 수 있는 주거면적의 고려가 필요함.
- 기존 쪽방은 2평 내외로 협소하여 요양보호사의 방문지원 곤란. 개별단위 주거공간에서 요양보호사 방문지원 등 재가요양서비스를 받을 수 있는 개별단위 주거공간 계획 필요성 제기
- 집다운 집으로서 개별단위 주거공간에서 요구하는 필수구조와 설비는 1) 독립된 개별실(침실), 2) 욕실(화장실), 3) 부엌(취사시설), 4) 베란다(세탁기 설치) 공간 등임.
- 현재 계획하는 호당 면적의 한계점을 보완하고, 개별 가구의 주거여건 변화, 주거수요 변화 등에 유연히 대응할 수 있는 설계기법, 평면개발 기법의 적용이 필요함.

112) 양동 쪽방촌 지역은 '21년 6월 25일 양동 쪽방 밀집 지역인 '제11·12지구'에 대한 정비계획(안)을 공람·공고

113) 일반적인 고시원 규모 9㎡/호를 약간 웃도는 수준에 불과

114) 정의당 민생특별위원회 외(2021.06.23.), 최저주거기준 상향 토론회- "방 말고 집에 살고 싶다" 자료 참조

- 가구구성 변화(1인 가구→2인 가구, 더 넓은 평면으로의 이주 희망 등)에 따라 유연하게 활용할 수 있는 설계기법¹¹⁵⁾ 적용 방안 검토 필요

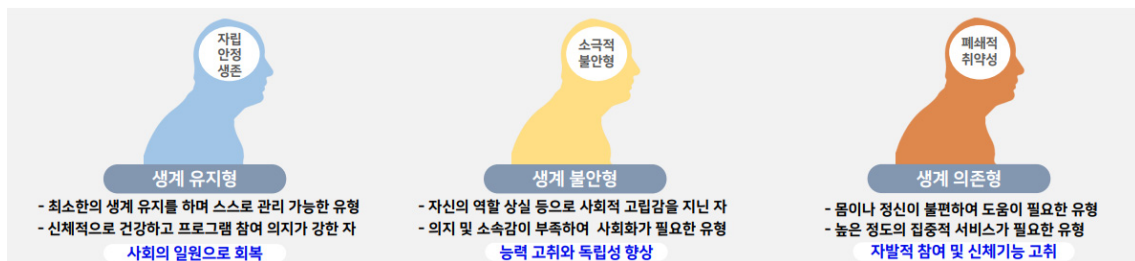


주 : 전문가 자문 내용을 참조하여 연구진 작성

[그림 6-3] 가구구성 및 주거수요 변화 등에 대응한 평면개발 방향

□ 고령가구 및 고령화를 고려한 개별단위 주거공간의 주거유지지원 서비스 제공

- 한편, 서울시가 쪽방촌 정비사업에 활용하기 위해 검토한 표준평면(안)¹¹⁶⁾에 따르면, 쪽방 거주자의 고독사 문제, 자립생활이 곤란한 거주민 등을 고려하여, 독립된 거주공간과 공유형 부엌·화장실 등으로 설계안을 검토한 바 있음.
- 쪽방 거주자를 ‘생계유지형’, ‘생계불안형’, ‘생계의존형’ 등으로 구분. 생계의존형은 심신불편 등으로 외부 도움과 집중적인 서비스가 필요한 유형에 해당(그림 6-4 참조).



출처 : 서울시 연구용역(쪽방촌 복합개발을 위한 방안 연구) 3차 보고자료(22.01.06) 42쪽에서 재인용

[그림 6-4] 공동체주거 내 구성원 유형(예시)

- 서울시는 크게 개인형과 다인형으로 구분하여 표준평면(안)을 제안하였는데, 이 중 개인형의 경우 침실과 욕실 이외 거실과 주방은 공유형으로 설계안을 검토한 바 있음.

115) SI기법(Support & infill, 구조체와 내장재 분리 설계기법)은 하나의 대안이 될 수 있음. 전문가 개별자문 참조

116) 2021년 서울시 연구용역(쪽방촌 복합개발을 위한 방안 연구) 3차 보고자료(22.01.06) 참조

- 세 가지 표준평면은 ①“1인실 표준평면: 본인의 생계를 스스로 유지”, ②“다인실 표준평면: 혼자 지내 기에는 다소 불안”, ③“특성화실 표준평면: 생계를 타인에게 의존” 등임(그림 6-5 참조)

구 분	개인형		다인형			
	개인의 프라이버시가 보장되는 평면		공동 생활을 지향하는 평면			
유닛 (평면)	1인실		다인실		특성화실	<p>가구의 배부에 따라 공간비율이 달라지는 개성형 공간개안</p>
	구 성	개인-침실, 욕실 / 공유-거실, 주방		개인-침실 / 공유-거실, 주방, 화장실	공유- 침실, 거실, 주방, 화장실	
입주자 유형	생계 유지형 & 생계 불안형			생계 의존형		

출처 : 서울시 연구용역(쪽방촌 복합개발을 위한 방안 연구) 3차 보고자료(22.01.06) 34쪽에서 재인용
[그림 6-5] 구성원 특성을 고려한 주거평면 유형-개인형, 다인형(예시안)

- 이에 대해 NGO 현장활동가들은 거주자 스스로의 자율적 선택이 아닌, 공급자 관점에서 ‘공유형 주택 (share house)’ 공급방안을 검토하는 것은 바람직하지 않다는 의견임. ‘aging in place’ 관점에서도 누구나 자신의 개별 주거공간에서 주거유지가 가능하도록 주거유지지원 서비스를 받을 수 있어야 함을 강조함.
- 서울시 ‘지원주택’과 같이 독립적인 주거유지가 힘든 거주자들의 주거유지가 가능하도록 임대주택과 주거유지지원 서비스를 함께 제공할 수 있는 보다 적극적 방안 필요성 제기
- 임대주택의 일부를 ‘지원주택’으로 공급하거나, 장애인 독립생활지원을 위한 활동지원사, 노인 장기요양서비스 제공 등 독립 주거 유지 지원 필요성 제기

※ **홈리스행동(homelessaction.or.kr) 뉴스**

‘홈리스 주거팀’은 “(당사자가) 원할 때가 아니라, 구조적으로 타인과 공동 거주할 수밖에 없는 주거형태는 강요에 불과하다”고 비판하는 등 간담회 참석 주민들도 공유형 주택 공급에 반대 목소리. 친한 사람들과 이웃할 수 있도록 호(戶) 배정 등의 요구

□ **종합 : ‘집다운 집’으로서 핵심 고려사항**

- 이상 개별단위 주거공간에 대한 핵심적인 요구사항을 종합하면 다음과 같음. 쪽방 거주자의 고령, 건강, 사회적 관계 특성 등과 연계되는 사항으로서, 개선된 환경에서 지속적, 안정적으로 거주할 수 있도록 유도하기 위해서는 설계과정에서 최대한의 고려와 배려가 필요함.

☞ 개별단위 주거공간 구성에 대한 핵심적인 요구사항

- ① 필수구조와 설비
 - 1) 독립된 침실, 2) 욕실(화장실), 3) 부엌, 4) 베란다(세탁기 설치) 공간
- ② 주거동선을 고려한 적정 주거면적의 반영
 - ☞ 쪽방촌 공공주택사업의 현재 공급면적 계획(16-18㎡)은 최저주거기준(2011년, 14㎡)을 충족하나, 영구임대주택(23-29㎡), 공공실버주택(24㎡) 규모, 생활여건 변화 등을 고려, 향후 국가 최저주거기준의 상향 조정 필요
- ③ ‘aging in place’ 관점을 고려한 개별단위 주거공간(주거유지지원 서비스 제공 가능한 평면) 개발
 - ☞ 철거예정 주거세입자 가구특성을 고려, 공공임대주택 공급 일부를 ‘지원주택(서울시 조례)’ 또는 ‘공공실버주택’ 등으로 공급하는 방안 등의 검토

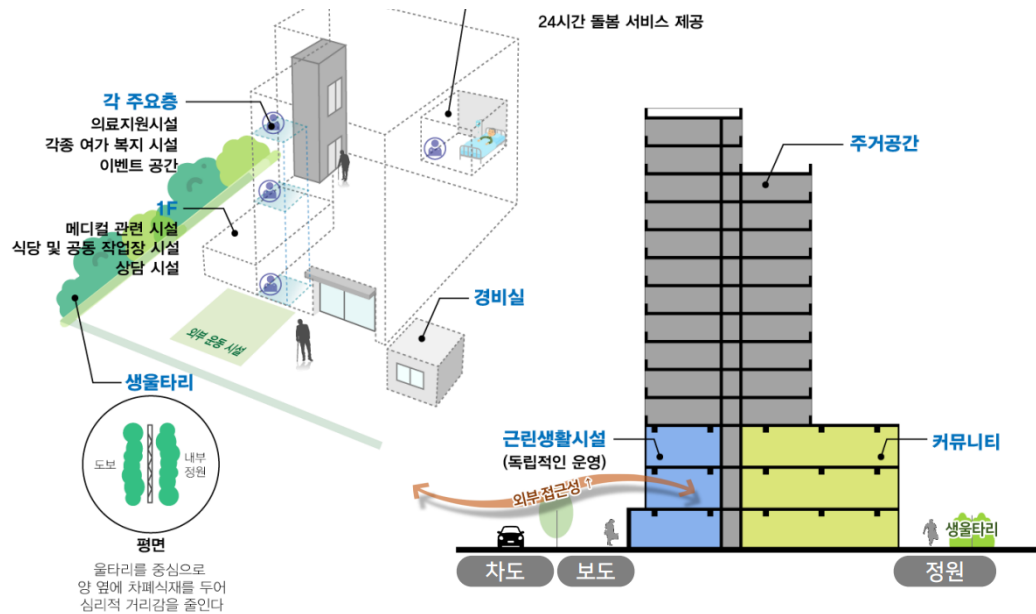
2) 공용공간 조성 방향

□ 주거공동체 활성화를 고려한 공용공간의 설계

- 실무자나 전문가들은 공통적으로, 쪽방 거주자의 기존 주거특성과 공동체 특성 등을 충분히 고려하여, 주거공동체 일원으로서 참여와 교류를 촉진할 수 있도록 공용공간의 설계 방향을 강조함.
- 상호교류 활동 등을 위한 커뮤니티시설의 확충, 주민참여 프로그램의 운영 공간 이외 자립기반을 보강할 수 있는 작업공간 확보 등을 염두에 둘 필요가 있음.

□ 도심 내 ‘수직 고층형 주거단지’ 구성에 따른 한계점을 최소화할 수 있는 설계

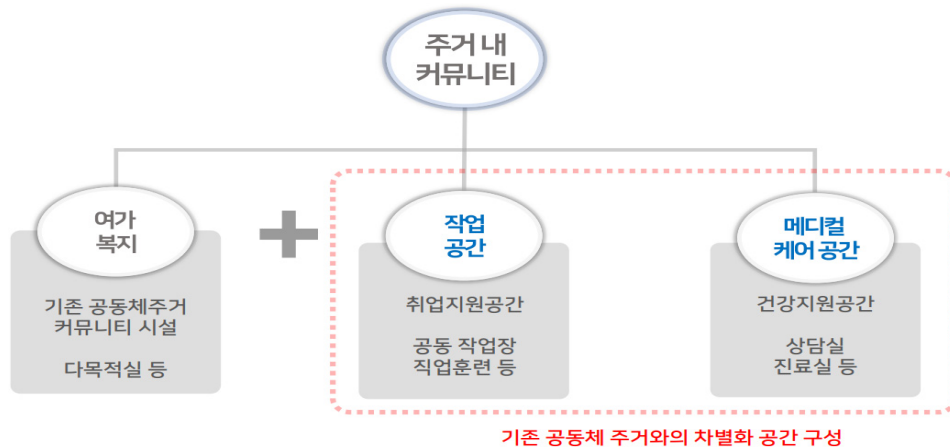
- 단독 고령가구의 사회적 고립화, 고독사 증가에 따른 문제를 최소화하기 위한 공간 설계 필요성을 강조함. 단지 내 이동 동선, 공용시설의 기능·역할 등을 고려하여 커뮤니티 활동과 돌봄지원 활동 등이 효과적으로 이뤄질 수 있도록 저층부에 집중 배치 또는 수직 층간 분산 배치 방향 등을 검토해야 함.



출처 : 서울시 연구용역(쪽방촌 복합개발을 위한 방안 연구) 3차 보고자료(22.01.06) 13쪽에서 재인용
 [그림 6-6] 커뮤니티시설 등 주요 공용공간의 배치 방향(예시)

□ 여가복지공간+작업공간+의료지원활동공간 등의 주거커뮤니티 공간 고려

- 공동체주거에서 필요한 공간으로는 1)여가복지를 위한 공간, 2)생계활동을 위한 소규모 작업공간(취업지원 공간-공동작업장, 직업훈련 등), 3)의료지원 활동을 위한 공간(건강지원 공간-상담실, 진료실 등) 등임.
- 소규모 작업공간과 의료지원 활동 공간 등은 기존 공동주거단지와 차별화되는 공간임. 기존 쪽방 거주 가구에 필요한 돌봄서비스 지원 기능과 일자리 지원 연계 차원에서 공용공간 설계에 반영 필요성이 강조됨.
- 고령자, 심신장애자 비중이 높아 신규 주거단지 정착 후에도 의료지원(medical care)의 연계를 위한 의료지원 활동 공간 반영 필요¹¹⁷⁾
- 거주자에 따라 기초생활수급비 이외 생활비를 스스로 마련할 수 있도록 신체여건에 맞는 가벼운 일자리 기회를 연계하고, 실제 작업할 수 있는 공간확보와 설계 반영 필요



출처 : 서울시 연구용역(쪽방촌 복합개발을 위한 방안 연구) 3차 보고자료(22.01.06) 12쪽에서 재인용
[그림 6-7] 커뮤니티 공간 유형(예시)

- LH, SH공사 등 공공시행자는 거주 가구의 주거생활 특성, 주거수요 특성 등을 보다 면밀히 진단하여 이상 공용공간의 설계 방향 등을 반영할 수 있도록 현상설계 지침서와 가이드라인의 마련이 필요함.

□ 지역사회와의 통합 전략 : 지역사회 주거복지거점으로서 만족도 및 접근 편의 제고

- 국토부 지침 개정(21.04)에 따라 300세대 이상 단지에는 200㎡ 이상의 교육·복지서비스공간 설치를 의무화함. [주거+지역수요 맞춤형 서비스]가 될 수 있도록 생활SOC, 지역편의시설, 일상생활지원센터, 사회복지관 등의 조성 방향에 대한 검토가 필요함.
- 영등포지구의 경우, 재정착 예정인 기존 쪽방 거주자 이외 행복주택과 분양주택 입주자 등 다양한 입주 예정자들에게 필요한 서비스 고려 필요. 입주자 간 일부 기피현상의 발생 가능성 등도 종합적으로 고려한 공간계획과 설계 전략 필요

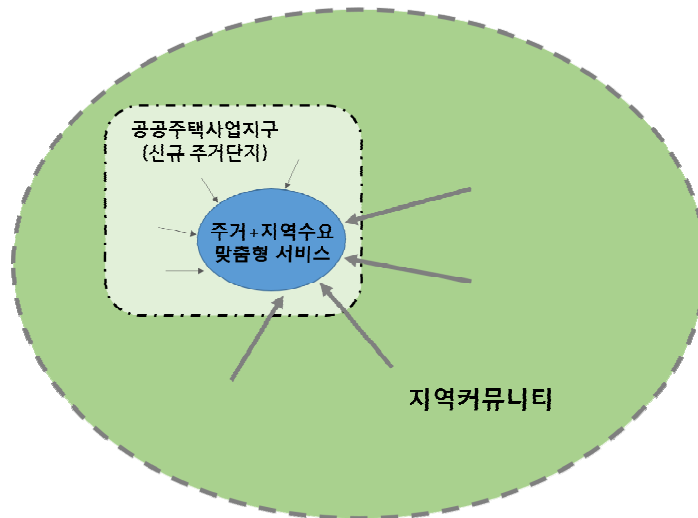
117) 영등포쪽방촌의 경우, 치과진료는 1개월에 1회 무료방문하여 진료 지원 진행 중임.



출처 : LH 내부자료(2022년 공공주택사업본부 업무계획)

[그림 6-8] 쪽방촌 공공주택사업 주거복지거점 조성 방향(예시)

- 한편 쪽방촌 공공주택사업에 따른 주변 지역과의 갈등을 최소화하고 지역사회와 통합을 유도하기 위한 노력이 필요함. 단지 내 주요 공공시설을 지역사회의 주거복지거점으로 활용하는 방안이 하나의 대안이 될 수 있음.
- 공동주거단지 내 필요한 기능 이외 지역사회에 필요한 기능의 고려, 지역사회 주민들의 접근 편의성에 대한 고려가 필요함. 특히 불특정 다수가 사용하는 주요 공공자산으로서, 양질의 디자인과 설계를 적용하여 공공재원의 효율성을 제고하고 동시에 주민과 지역사회 이용자들의 만족도를 높일 필요가 있음.



[그림 6-9] 공공주택사업지구의 공공시설 배치 방향(예시)

□ **공용공간 설계 방향의 종합**

☞ **공용공간 설계 방향에 대한 고려 사항**

- ① 재정착 가구 구성원의 특성을 고려한 주거커뮤니티 공간의 배려
 - * 여가복지공간, 의료지원활동공간, 일자리지원활동을 위한 소규모 작업공간 등
- ② 지역사회 주거복지거점으로서 지역맞춤형 공공기능 도입, 양질의 디자인, 설계 적용 등으로 이용자 만족도 및 접근 편의성 제고

3) 주거복지서비스 제고를 위한 대안적 임대유형 검토 : 공공실버주택, 지원주택

- 쪽방촌 공공주택사업은 근본적으로 쪽방 거주자의 주거권을 보장하기 위해 공공이 주도하여 적극적으로 대응하는 방안의 하나임.
- 주거기본법(2015년)은 ‘물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리’인 주거권을 보장
- 인간다운 주거생활을 할 권리로서 주거권은 주거서비스 개념이 포함되며, 주거서비스는 주거안정과 주거수준 향상을 도모할 수 있는 하드웨어적·소프트웨어적 측면 모두를 포함하는 광의의 의미로 사용됨((사)한국주거서비스소사이어티, 2017, p.10).

[표 6-2] 주거기본법의 주거서비스 내용

목표		내용
주거권 보장	주거안정 주거수준 향상	하드웨어적 측면: 주택 공급, 주거환경 정비, 노후주택 개량
		소프트웨어적 측면: 주거비지원, 쾌적하고 안전한 관리, 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원, 건전한 주택산업 유도 등

출처 : (사)한국주거서비스소사이어티(2017.12), p.10에서 재인용

- 주거서비스 영역에서 현재 LH는 LH가 공급하는 임대주택의 입주민 특성을 고려하여 주거생활서비스 업무에 대응 중임. 주로 영구임대·국민임대주택, 행복주택 거주자 등을 중심으로 이뤄지고 있음(그림 6-11 참조).
- LH 주거생활서비스¹¹⁸⁾ 적용 대상 범위는 크게 세 개 그룹으로 구분 가능. 주요 공급 대상은 II, III 그룹에 해당
- I 그룹은 분산형 임대주택 공급, 운영, 관리 특성 상 단지차원의 주거생활서비스 공급 적용 한계. 주거생활서비스 사각지대. 쪽방, 고시원, 모텔 등 비주택 거주자들은 주거서비스 영역이나 LH 주거생활서비스 공급 대상에서 다뤄지지 않는 영역

?	I 그룹	II 그룹	III 그룹
쪽방, 고시원, 모텔 등 비주택 거주자	매입·전세임대 등 거주자	영구임대·국민임대 등 거주자	행복주택 등 거주자
주거생활서비스 논외 대상	주거생활서비스 사각지대 (분산형 임대 공급·운영)	주요 주거생활서비스 적용 대상 (단지형 임대 공급·운영)	

주 : 자문 내용 참조 연구진 작성

[그림 6-10] 기존 LH 주거생활서비스 주요 공급 대상 범위

- 기존의 LH 주거생활서비스 체계로는 재정착 예정인 기존 쪽방 거주자들의 수요에 적절히 대응하기에 한계가 클 것으로 예상됨. 영등포쪽방촌 공공주택사업 추진을 계기로, 동 그룹에 대한 주거생활서비스

118) LH는 주거서비스 중 ‘입주고객을 대상으로 입주민 삶의 질 향상과 복지 증진을 위한 서비스를 능동적으로 발굴하여, 지속적·보편적으로 제공’ 하는 서비스를 주거생활서비스로 정의

스 지원 방향에 대한 검토가 필요함.

- 일차적으로는 주거취약계층에 대한 기존의 주거복지서비스를 연계하여 지원할 수 있는 방안의 고려가 필요함. 지역사회 주민센터 등을 활용한 개별상담과 맞춤형 돌봄지원 자원의 연계 방안 등을 고려할 수 있음.
- 이외 대안으로서 쪽방 거주자의 고령, 건강특성 등을 고려하여 재정착을 위한 임대주택을 일부 공공 실버주택이나 지원주택 등으로 공급하는 방안을 모색하는 것임.

□ 대안 유형 1 : 공공실버주택

- ‘공공실버주택’은 고령자를 위한 영구임대주택의 한 유형임. 쪽방 거주자 중 고령 단독가구의 비중이 높고, 고령화에 따른 문제점 등을 고려하여 고령자 케어시스템이 강화된 영구임대주택 공급 유형의 검토가 필요함.
- 즉, 철거 예정인 쪽방 거주자 중 65세 이상 고령자에게 ‘공공실버주택’을 공급함으로써 주거시설 이외 고령자에 필요한 복지서비스를 함께 누릴 수 있도록 하나의 대안으로서 검토 필요함.
 - 고령자일수록 건강문제 증가 가능성이 높음. 신체적, 건강상 특성 등에 적절히 대응할 수 있도록 주거시설 이외 사회복지시설을 함께 운영
 - 건물 저층부에 건강관리, 노인정, 물리치료실 등과 같은 시설 설치, 운영
 - 문턱 제거, 안전 손잡이, 비상 콜 설치, 높낮이 조절 가능한 세면대 등 배리어프리 설계 적용. 맞춤형 주거시설 설계 적용

1 케어(Care) 시스템 도입 + 전문의 상주

- 매니저에 의한 안부 확인 및 긴급 대응 서비스 제공 (3교대 근무)
- 식사서비스, 심리 치료 서비스, 자활 프로그램, 24시간 돌봄 서비스
- 생활지도사, 상담소장, 간호사, 공중보건의, 촉탁의 등 외부 전문가 거주



2 거주민들을 위한 필수 프로그램 구축

- 지역연계프로그램을 통한 다양한 활동 지원, 지역사회 보호 서비스 제공
- 각 층마다 여가 및 복지를 위한 이용 시설 확보
- ONE STOP 재가복지 서비스



3 공동생활을 위한 유지관리 체계

- 이타적인 생활과 위생적인 공유 공간 유지를 위한 운영체계
- 일자리 창출을 위한 프로그램 적극 배치
EX) 행복지원센터, 교류의 날 마련, 청소 당번제, 상호 돌봄 프로그램



출처 : 서울시 연구용역(쪽방촌 복합개발을 위한 방안 연구) 3차 보고자료(22.01.06) 15쪽에서 재인용
[그림 6-11] 주거공동체의 고령가구를 고려한 돌봄서비스 지원 방향(예시)

- 공공실버주택의 입주 기준은 만 65세 이상의 무주택자로서, 저소득층에게는 상대적으로 더 저렴하게 공급함. 기존의 우선 공급순위 등을 고려하여 쪽방촌 공공주택사업 등에 적용하기 위해서는 입주자

선정 기준 등의 개선이 필요함.

- 현행 우선 공급 1순위는 국가유공자, 2순위는 생계급여나 의료급여 수급자, 3순위는 전년 도시 근로자 평균 소득 50% 이하에 해당
- LH의 공공실버주택 공급 사례를 보면, 제천청전 공공실버 영구임대주택의 경우 호당 전용면적 24㎡로 임대료는 주변 시세와 비교하여 30% 수준으로 상당히 저렴함. 보증금 약 213만원, 월임대료 월 4.2만원 수준임(수급자 기준).
- 욕실, 발코니(외부에 에어컨 실외기 설치 공간 마련) 각 1개, 주방·식당과 거실·침실 일체형의 1베이 원룸형 구조. 미끄럼 방지 타일, 비상연락장치, 안전손잡이, 동작감지기 등 세대 내 편의·안전시설 설치

[표 6-3] 공공실버주택 보증금 및 월임대료 수준(LH 제천청전 사례)

공급형별	가군(생계·의료급여수급자 등)				나군(일반 등)			
	임대보증금(월)			월 임대료(원)	임대보증금(월)			월 임대료(원)
	계	계약금	잔금		계	계약금	잔금	
24㎡	2,129,000	425,000	1,704,000	42,350	10,346,000	2,069,000	8,277,000	107,530

□ 대안 유형 2 : 서울시 지원주택¹¹⁹⁾

- 지원주택은 ‘서울특별시 지원주택 공급 및 운영에 관한 조례’에 근거한 공공주택임. 입주자가 독립적이고 안정된 생활을 유지할 수 있도록 주거유지지원서비스와 함께 공급되는 임대주택을 뜻함.
- 주거유지지원서비스에는 입주자 입주지원 및 상담, 주택시설관리 지원, 공과금·임대료 연체관리 등 주거유지 지원, 입주자 특성을 반영한 사회복지서비스 지원 등이 포함
- 입주대상자는 65세 이상 고령자와 장애인 이외 노숙인, 정신질환자 등도 대상으로 포함함. 거주할 곳이 없는 알코올 중독, 정신장애 등 질환을 가진 취약계층을 위해 임대주택 제공과 함께 의료, 생활면의 관리를 동반한 대안적 모델임.
- 또한 지역사회 중심의 장애인 복지정책, 노숙인 규모의 실질적 감소, 정신장애인 및 정신질환자가 더 이상 분리되지 않고 지역사회에 통합될 수 있게 기여할 수 있는 대안적 모델이라 할 수 있음.
- 쪽방 거주자와 노숙인 밀집지역을 중심으로 공공이 주도하여 개발사업을 추진하는 경우, 지원주택의 공급 방안은 취약계층을 위한 주택공급과 주거환경 개선 차원을 넘어서 지역사회 취약계층 문제를 포용하는 복지사업으로서 공익성을 제고하는데 기여할 수 있을 것임.
- 시장 등은 공공주택특별법 상 공공건설임대주택을 지원주택으로 공급 가능(제7조)

119) ‘서울특별시 지원주택 공급 및 운영에 관한 조례’에 근거하여 공급하는 주택을 뜻함.

[표 6-4] 서울시 '지원주택' 제도의 주요 내용

구분		내용
선정 및 지원	입주대상자 선정 (제3조 1항)	65세 이상자, 장애인, 노숙인, 정신질환자 등
	입주대상자 지원 (제3조 2, 3항)	- 예산 범위 안에서 입주대상자 임대보증금 및 임대료 용자 또는 보조 - 입주대상자 특성을 고려한 주거유지지원서비스 제공 1. 입주자의 입주지원 및 상담 2. 주택시설관리 지원 3. 공과금 및 임대료 연체 관리 등 주거유지 지원 4. 입주자의 특성과 욕구를 반영한 사회복지서비스 지원 5. 의료 및 건강관리지원 6. 취업상담 및 자립지원 7. 지역사회 커뮤니티 연계 8. 시장이 인정하는 공공·사회복지서비스
	제공기관 지원(제4조)	자금·인력지원 및 현물출자, 지원서비스 제공에 필요한 비용, 전문인력 양성 지원 등
지원주택 공급	기본계획 수립 (제6조)	지원주택 공급 기본계획을 5년마다 수립. 다만, 시장이 필요하다고 인정하는 경우 「서울특별시 주거 기본 조례」 제4조에 따른 주거종합계획에 포함하여 수립
	지원주택의 공급 (제7조)	1. 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목에 따른 공공임대주택 2. 「공공주택 특별법」 제2조제1의2호에 따른 공공건설임대주택 3. 「공공주택 특별법」 제2조제1의3호에 따른 공공매입임대주택 4. 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」에 따른 사회주택 5. 「서울특별시 공동체주택 활성화 지원 등에 관한 조례」에 따른 공동체주택
지원주택의 운영 및 관리	제공기관 선정 (제9조)	비영리법인, 공익법인, 사회복지법인, 서울주택도시공사, 시장이 지원서비스 제공 및 지원주택의 운영 능력을 갖추고 있다고 인정하는 기관 등
	사업의 보고 (제10조)	경비 및 지원금 등을 지원받을 경우 사업시행 7일 전까지 시장에게 사업 착수신고

주 : 서울특별시 '지원주택 공급 및 운영에 관한 조례' 중 주요 내용 발췌 정리

4) 주거복지서비스 운영·관리 방향의 사전 검토

- 공공주택사업지구 내 조성되는 종합사회복지관 등은 공동주택단지의 거주자는 물론 지역커뮤니티에 필요한 새로운 주거복지거점으로서의 역할을 하게 됨.
- 지자체는 지역 주민 등의 의견을 반영하여 사업지구 내 돌봄서비스의 재편 방향과 필요한 주거복지서비스가 무엇인지 진단이 필요함.
 - 기존 서울시립 영등포쪽방상담소 및 영등포보현희망지원센터 역할의 포괄 및 재편 방향
 - 지역커뮤니티를 고려한 지역맞춤형 신규 주거복지서비스 지원 방향 등에 대한 검토 필요
- 공공주택사업의 준공, 거주민 입주 등에 맞추어 주요 주거복지서비스를 공급할 수 있도록 주요 공공 시설과 커뮤니티시설 등의 운영·관리방안 등에 대해서도 사전 검토가 필요함.
 - 취약계층 지원을 위한 주거서비스 프로그램 구성, 운영 주체 등 운영 방안, 시설물 (위탁)관리방안 등

- 그리고 LH, SH 등 공공개발자는 지자체가 사전에 검토한 기본방안을 토대로 주요 공공공간(시설) 및 커뮤니티공간(시설) 등의 계획, 설계에 반영 필요함.

- 쪽방 거주자 등의 주거특성, 주거수요 특성 등을 고려, 수직 고층형 공동체주거 조성의 한계점을 최소화 고려

5) 쪽방 거주자의 참여 기회와 근거 마련

□ 주민협의체 운영 방식의 개선

- 영등포지구의 경우, 쪽방 거주자가 주거세입자 대부분을 차지하지만, 영등포구가 현재 운영 중인 주민협의체는 쪽방 거주자 의견을 대표할 수 있는 관계자의 참여는 누락되어 있음.

- 지자체가 재정착을 희망하는 쪽방 거주자들의 구체적인 의견을 지속적으로 청취, 반영하고 모니터링 하는 과정은 쪽방촌 공공주택사업의 소기 목적을 달성하기 위해 중요한 과제임. 별도의 협의체를 구성·운영하거나, 또는 기존 협의체 구성·운영 방식의 개선이 필요함.

- 쪽방 거주자 등의 의견을 대표할 수 있는 NGO 단체나 쪽방 거주자 대표 등이 참여하여 직접 의견을 낼 수 있도록 개선이 필요함.

- 공공주택사업 절차 특성 상 기 결정사항의 열람과 전달 등으로 사업추진 전반 과정에 대한 인식 부족. 사업으로 가장 큰 영향을 받는 주민들의 참여기회 확대 검토 필요성 제기

□ 주민 자치권한의 근거 마련

- 한편, 쪽방 거주자가 공동체주거단지에 재정착 이후 공동체 구성원으로서 자리매김하기 위해서는 참여기회 확대와 자치권한의 근거 마련 등도 필요함.

- 주거공동체 구성원으로서 자생력을 높이고, 면역체계를 강화하기 위해서는 우선 기존의 '수혜자'로서의 관점을 지양하고, 주거공동체의 능동적 주체로서 인식 전환이 필요함.

- 이를 토대로 쾌적한 주거환경과 건강한 주거공동체가 유지될 수 있도록 거주자로서의 권리와 의무·책임 등에 대해 지속적인 안내가 필요함. 공동체주거에 필요한 정보전달과 주민참여 프로그램 운영 등을 통한 지원 방안도 고려가 필요함.

- NGO 단체, 시민단체 등의 기존 활동¹²⁰⁾ 등을 연계하여 공동체주거에서 필요한 주민자치 및 참여 활성화를 위한 맞춤형 교육프로그램 시행 방안 등의 고려 필요

☞ 제3섹터 NGO 단체와의 협업기반 마련 필요

“기획·준비과정에서 쪽방 주민, 노숙인 등의 주거생태계를 정확히 진단하기 위해서는, 그들의 인권보호를 위해 활동하는 NGO 단체, 시민단체 등의 관계자를 대상으로 쪽방주민, 노숙인 등의 사회·경제적 특성, 생활방식 특성에 대한 심층적인 자문 청취, 사업화 방안에 반영, 직접 참여와 운영 등 모니터링, 보완 등이 지속적으로 이뤄질 수 있도록 협업기반(소통채널 등)을 마련하여 운영하는 것이 중요”(FGI 참여 전문가 의견 인용)

120) 동자동 쪽방촌의 경우, 2007년부터 15년 이상 쪽방 거주자의 권리보호를 위한 사회단체 지원을 토대로 사랑방마을협동주민회, 동자동사랑방 등의 주민조직화가 이뤄짐. 동 조직은 쪽방촌 내 신용불량자가 많아 공제조합형태로 출발함. 양동쪽방촌의 경우, 2019년부터 쪽방주민 조직화를 통해 민간재개발 추진 과정에서 쪽방 주민 의견 반영될 수 있도록 지원, 공론화 노력 중. 홈리스행동 기사내용 참조

- 더 나아가 주거공동체 구성원으로서 주민자치조직의 구성, 주요 공공시설이나 커뮤니티시설 등의 운영 관리 방향에 대한 참여, 일부 시설의 사용권한 부여 등에 대한 근거 마련의 필요성도 제기됨.
- 종합사회복지관 내 주요 주거복지서비스 및 주민편의서비스 운영 방향, 일부 커뮤니티시설의 사용권한 등에 대한 거주자의 의견반영 및 의결과정 등의 참여기회 확대 개선 검토 필요

6) 임시이주대책 대응 전담조직의 구성·운영

□ 임시이주대책 실행 주체와 역할

- 영등포지구는 영등포구·LH·SH공사 등 3개 공공기관이 공동시행자로 참여하고 있음. 국토부와 서울시 등 중앙정부와 광역지자체도 본 사업의 성공적 추진을 지원하기 위해 협의기관¹²¹⁾으로 참여 중임.
- 공동사업 추진 기본 합의서 이후 아직까지 공동시행자 기본협약은 미 체결 상태임. 지구계획 승인 이후 원활한 사업추진을 위해서는 사업지분율, 주택건설 업무분담 등에 대한 이견조율과 기본협약 체결을 완료하여 안정적인 추진기반이 필요한 상황임.
- 서울시 정책환경 변화(재정지원 규모 축소 방향) 등으로 당초 합의한 사업지분율 등에 대한 이견 조율 중
- 공동시행자의 각 기관별 역할(기본 합의서)과 현재 추진단계에서 파악된 실질적 대응 역할은 [표 6-5]와 같음.
- 당초 기본 합의서에서 정한 영등포구의 역할은 쪽방 거주자와 토지소유자 등의 갈등관리와 임시이주대책의 수립·이행, 그리고 쪽방 거주자와 지원시설 등의 재정착 지원, 돌봄프로그램의 구축 운영 등임. 본 사업의 전략적 목적을 달성하기 위한 핵심역할을 책임지고 있다할 수 있음.

[표 6-5] 공동시행자 간 역할 배분 현황

구분	공동사업 추진 기본합의서 기준 역할('20.01.20)	현 추진단계 업무분장 현황
영등포구	<ul style="list-style-type: none"> • 쪽방 거주자 및 토지·건물주 갈등관리 • 쪽방거주자·지원시설 임시 이주대책 수립·이행 • 쪽방거주자·지원시설 재정착 지원 및 돌봄 프로그램 구축 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • (~지구지정: 도시계획과) 쪽방 거주자 및 토지주 갈등관리, 사업시행자 기본협약 체결 등 업무 • (지구지정~: 도시재생과) 쪽방 거주자 및 토지주 갈등관리, 지구계획에 따른 업무협의, 임시이주대책 수립·이행 관련 지원 업무
LH공사	<ul style="list-style-type: none"> • 공공주택사업 추진 • 임대주택 건설, 공급 및 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 개발계획 수립 등 인·허가업무 및 단지조성 • 주택건설(임대운영·관리 등 세부 사항 미합의)
SH공사	<ul style="list-style-type: none"> • 쪽방거주자·지원시설 임시 이주를 위한 공사 업무 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 보상업무 및 택지공급 업무 • 주택건설(임대운영·관리 등 세부 사항 미합의)
비고	공동사업시행자 간 사업지분, 사업비 부담 및 손익정산 등 공동사업 시행에 관한 세부 사항은 별도 협약을 체결하여 결정	<ul style="list-style-type: none"> • 공동시행자 간 사업지분율 미 확정* 등으로 기본협약 미체결 상태 * 서울시 정책변경 등으로 재정지원 축소 의사

121) 기본협약 체결 관련 업무협의를 위한 실무TF회의 시, 3개 공동시행자 기관 이외 국토부와 서울시 함께 참여

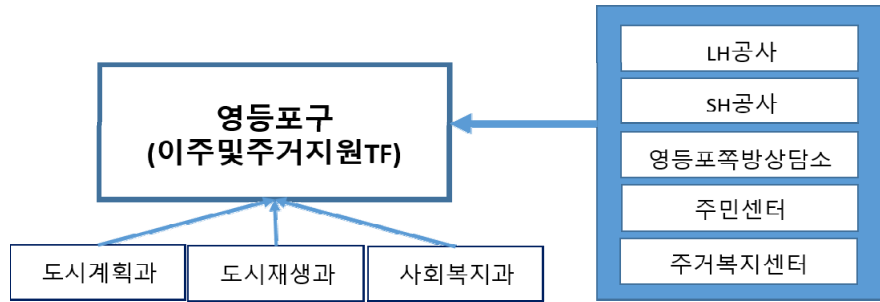
- 현 추진단계에서 영등포구의 대응 역할은 주로 토지소유자 등의 갈등관리임. 보상 및 철거에 앞서 임시주거시설로의 이주를 실행하기 위해서는 임시이주대책의 세부 실행방안에 대한 사전 검토가 필요하나, 이에 대한 구체적인 논의는 미흡한 상황임.
- 한편, 당초 LH·SH공사의 역할은 공동주택사업 추진, 임대주택의 건설공급 및 입주 후 공동주택 관리, 임시 이주를 위한 공사업무 등임. 이후 사업추진 및 협의과정을 거쳐 LH공사는 인·허가 총괄 및 단지 조성 업무를, SH공사는 보상 및 택지공급 업무 등을 담당하고 있음.
- 임대주택의 운영·관리 등 세부 사항에 대해서는 이견 조정 중
- SH공사 역할 중 지장물조사는 완료되었지만, 서울시 정책환경 변화(재정지원 규모 축소 방향) 등으로 보상업무 착수 일정이 지연되고 있음.
- 영등포지구와 같이 복수기관이 공동시행하는 경우 사업에 미치는 변동요인의 통제와 일정 조율 등이 상대적으로 쉽지 않음을 시사함. 또한 주요 정책사업을 안정적으로 추진하기 위해서는 사업초기에 기본협약을 체결하여, 기관별 사업지분율 및 세부 역할과 책임 등을 명확히 설정하여야 함을 시사함.
- 공공기관 별 갈등요인을 최소화하고, 공동시행의 시너지효과를 제고할 수 있도록 협력적인 거버넌스 기반 확립 선행 및 착수 필요
- 현 추진단계 이후 재정착 2단계를 위한 중점 과제의 하나는 임시이주 과정에서 쪽방 거주자 등의 주거불안을 최소화할 수 있도록 임시이주대책을 차질 없이 실행하는 것임. 다음과 같은 공공시행자 역할의 보완이 필요함.
- 먼저 영등포구는 기 검토한 여러 임시주거시설별 장·단점과 시설별 활용여건 등을 종합적으로 검토하여 종합적인 임시이주대책을 수립하고, 실행업무 총괄 등의 준비가 필요함.
- LH는 연구용역 등을 통해, 임시이주대책 수요 및 선호 방안 등을 조사하고, 대안별 여건을 검토·제안
- 임시이주대책에 있어서 충분한 물량의 임시주거시설을 확보하는 것이 중요하지만, 거주자의 안전사고 예방관리 등도 중요한 과제임. 고령, 알콜중독, 정신질환 등으로 인한 안전사고 등에 대비하여 사전에 적절한 주거관리 방안의 마련이 필요함.
- 거주자의 안전사고 예방관리와 함께 기존의 돌봄서비스를 연계 지원할 수 있도록 영등포구를 중심으로 주민센터, 쪽방상담소 역할 등과 연계하여 종합적인 주거지원 방안의 마련이 필요함.
- 영등포지구 쪽방 거주자 중 기초생활수급자 비율이 약 75%. 수급자 지원업무를 대응하는 영등포구(사회복지과)를 중심으로, 주민센터, 쪽방상담소(서울시립시설) 등과 연계한 지원기반 마련 필요
- 영등포구의 종합적 임시이주대책에 근거한 개별 임시주거시설의 공급은 보상업무를 담당하는 SH공사가 임시주거시설의 공급 및 관리업무 등을 담당함이 적절한 것으로 판단됨.
- 임시이주대책은 보상업무의 연장선에 있는 조치에 해당
- 임시주거시설의 공급, 관리 비용 등은 전체 사업비용에 반영
- 공급 대상자 범위는 등록된 쪽방 거주자 및 토지보상법 상 기준 적용(상업용시설로 등록된 쪽방과 유사한 비주택 거처의 거주자는 미포함)

[표 6-6] 영등포지구 임시이주대책 업무와 이행 주체

임시이주대책 업무	이행 주체
임시이주대책 수립 및 총괄 (임시거주 기간 중 임시주거시설 주거관리 및 거주자 주거지원 등 포함)	영등포구(도시재생과) *지구계획 승인이후 주요 업무는 도시재생과 중심 대응 예정 영등포구(사회복지과) *주민센터, 쪽방상담소 기존 역할을 연계하여 주거지원 및 주거 관리 방안 모색 필요 *지구 외 임대주택 이주희망자 대상 주거복지센터 협조지원 필요 SH공사
임시주거시설의 공급(공사 및 시행), 관리	*보상업무와 연계하여 임시주거시설 공급대상자에 대한 임시주거시설별 공급, 관리업무 대응 필요

□ 임시이주대책 전담조직 역할과 구성 방향(예시)

- 영등포구를 중심으로 임시이주대책을 수립하고 안정적으로 실행하기 위해서는 사업추진 단계별 전 일정을 고려한 업무범위의 총괄, 지원 등을 위한 전담조직의 구성·운영이 필요함.
- [임시주거시설별 입주대상자 및 시설별 이주안내, 임시주거시설 공급·관리, 임시주거시설 거주기간 중 거주자 주거지원 및 주거관리, 임시거주 종료 이후 신규 임대주택으로 이주지원] 등 업무의 총괄, 효율적 관리 지원 필요
- 리로케이션 컨트롤타워(re-location control tower)로서 가칭 ‘이주및주거지원TF’를 구성하고, 이주와 재정착 과정의 주거불안을 최소화할 수 있도록 관련 실무의 총괄적 관리와 집행을 지원하는 운영방안의 검토가 필요함(그림 6-12 참조).
- ‘이주및주거지원TF’는 철거 이전 충분한 시간을 두어 대상자별 지구 내·외 재정착 방안, 임시이주방안, 이사 관련 정보제공과 이주실행 안내, 공사기간 중 임시주거시설의 운영·관리방안, 기존 돌봄서비스의 연계 지원 관리, 지구 외 이주희망자 등에 대한 매입(전세)임대주택으로의 상향이동 지원 연계 업무 등에 대한 대응이 필요함.
- 지구 내 재정착 대상자와 지구 외 이주희망자 그룹을 구분하여 각 그룹에 대한 지원업무 범위와 지원 절차 마련 필요
- 지구 내 재정착 대상자 중 임시주거시설 희망자 및 별도 이주희망자 그룹을 구분하여 각 그룹에 대한 지원업무 범위와 지원 절차 마련 필요
- 전담조직은 영등포구를 중심으로 구성하되, 특히 보상업무와 연계한 이주주거시설의 공급·관리 업무를 담당하는 SH공사, 그리고 LH공사 등 공동시행자의 참여 지원이 필요함.
- 이외 임시주거시설 입주자의 주거관리 및 주거지원 연계 등을 위해서는 해당 권역의 주거복지센터, 주민센터, 영등포쪽방상담소(서울시) 등 유관 기관 등이 함께 참여하여 지원할 수 있도록 협력적 기반 마련이 필요함.
- 영등포구 도시계획과, 도시재생과, 사회복지과 등의 담당자 중심으로 구성·운영하고, 공동시행자인 LH 및 SH공사 등의 실무자, 영등포쪽방상담소 및 주민센터, 주거복지센터 실무자 등의 참여 지원 필요



[그림 6-12] 가칭 '이주및주거지원TF' 전담조직 및 협업기반 조성 방향(안)

7) 재정착 2단계 보완과제 대응 공공주체별 역할 방향

- FGI에서 제기된 다양한 관점의 의견과 보완과제, 그리고 공동시행자 주체 간 주요 역할 등을 종합적으로 고려하여, 이후 단계에서 공공기관 주체별 중점 역할과 과제는 다음과 같이 제안할 수 있음.

[표 6-7] 재정착 2단계 대응 공공의 역할

구분	중점 역할	과제
영등포구	<ul style="list-style-type: none"> • 주민협의체 운영 및 주민갈등 관리 • 임시이주대책 수립 및 총괄, 이행 지원 -지구 내 재정착 대상자 및 지구 외 이주 희망자 그룹별 지원절차 마련 -지구 내 임시주거시설 희망자 및 별도 이주희망자 그룹별 지원절차 마련 -임시주거시설 거주자 안전사고 예방관리 등 주거관리 -임시주거시설 거주자 주거지원을 위한 돌봄서비스 연계 지원 등 • 이주및주거지원TF 전담조직 구성·운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 쪽방 거주자 대표 등의 주민협의체 참여 및 NGO단체, 시민단체 등과의 협의채널 운영 • 지구 내 재정착 및 임시주거시설 공급 대상자와 지구 외 이주 대상자 현황 파악, 관리 • 이주절차 안내 및 이주지원 등 • 공동시행자(LH, SH공사), 대외 기관 등과의 협업기반 마련 -쪽방 거주자 주거지원 업무관련, 영등포쪽방상담소, 주민센터, 주거복지센터 등의 지원 필요
LH공사	<ul style="list-style-type: none"> • 공동체주거단지 개발 -쪽방 거주자 가구특성을 고려한 개별단위 주거공간 계획 및 설계지침 마련 -돌봄서비스 재편방향 및 지역 주거복지서비스 수요특성, 지역사회 통합 등을 고려한 공공공간, 커뮤니티시설 계획 및 설계지침 마련 • 임대주택 운영, 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 쪽방촌 주거생태계, 쪽방 거주자 주거특성 등을 충분히 고려하여 쪽방 거주자의 삶의 질을 제고할 수 있도록 설계 반영 -거주자 가구특성(고령, 심신장애, aging in place) 등을 고려한 주거평면 고려 -수직 고층형 공동체주거단지 조성의 한계점 및 사회적 배제 외부효과 최소화 고려 • 지역맞춤형 공공기능 도입, 양질의 디자인, 설계 등으로 이용자 만족도 및 접근 편의성 제고 • 임대보증금, 월세 등의 안정적 지급방안 - 주거이전비, 주거급여 등의 연계활용 방안
SH공사	<ul style="list-style-type: none"> • 보상업무 및 택지공급 • 임시주거시설 공급, 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 임시주거시설 확보(민간건물 계약체결 등), 리모델링, 공사 등 시설별 공급, 운영관리
서울시	<ul style="list-style-type: none"> • 지역사회 특성을 고려한 주거복지서비스 공급, 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 돌봄서비스 재편 방향 및 주거복지서비스 공급 방향 검토·제안(→LH) • 공공시설물 프로그램 운영·관리 방안, 공공시설물 위탁관리방안 사전 검토 • 영등포쪽방상담소를 통해 쪽방 거주자 돌봄 관련 기초지자체 업무 지원

6.4 제도 개선 방향

- 본 절에서는 쪽방촌 공공주택사업 등에 대해 추가 검토가 필요한 제도 개선 방향을 제안함.

1) 쪽방촌 등 주거취약계층 밀집지역의 정비 접근 방향

□ ‘공공주택사업’은 복합적 도시문제의 해소 필요 지역에 제한적 적용

- 도심 지역에서 공공이 주도하는 공공주택사업은 개발이익을 공공부문으로 환수하여 도시취약계층을 위한 양질의 공공임대주택을 공급하고 노후 도시환경을 정비하는 등의 장점이 있음.
- 하지만, 모법인 공공주택특별법은 당초 도시 외곽이나 인근 GB해제지역의 택지개발과 대규모 신규 주거단지 개발을 위한 법으로서, 도심지역의 사업 추진여건을 반영하는 데는 많은 한계가 있음.
- 도심지역은 복잡다기한 기능과 관계, 여러 층위의 일상들이 채워져 있어 더 많은 제약과 어려움이 따름. 사유지의 협의매수와 보상과정에서 다양한 갈등과 민원 표출 등으로 원활한 추진이 곤란함.
 - ‘21년 2.4대책으로 도입한 ‘도심 공공주택 복합사업’은 도심 내 신속한 주택공급 촉진을 위해 공공주택특별법 상 별도 목적의 사업유형과 추진절차, 보상기준 등을 신설하여 운영
- 때문에 공공이 주도하는 도심 쪽방촌 공공주택사업은 일부 지역에 한정하여 예외적으로 적용할 필요가 있음. 영등포지구나 대전지구 등과 같이 여러 차원의 도시문제를 신속히 효과적으로 해소가 필요한 경우에 적용이 필요함.
 - 도시주거취약계층의 주거복지제고, 주택시장 불안요인을 완화하기 위한 도심 주택수요 대응, 노후 환경의 정비를 통한 도심활력 촉진 등 다양한 도시문제들을 종합적으로 풀어야 하는 경우 등
- 공공이 주도하는 도심 쪽방촌 공공주택사업은 대상지역의 특수성을 고려하여 별도의 사업유형과 추진절차 등의 신설을 고려할 수 있겠으나, 적용 대상 지역이 많지 않을 것이라는 점에서 법안 마련의 실효성은 낮을 것으로 예상됨.
- 일부 쪽방 거주자 등 주거취약계층의 주거·생활안정, 재정착 실행력을 제고할 수 있도록 기존 공공주택사업 제도의 일부 개선이 필요함. 지구지정 단계, 지구계획 승인요청단계에서 거주자 주거실태조사 등을 실시하고, 이주대책 및 재정착 계획 등을 보완, 이행의무 등을 강화하는 방향의 검토가 필요함.
- 우리나라에서 공식적으로 알려진 전국 10곳의 쪽방촌 중 영등포 및 대전쪽방촌 이외 쪽방이 밀집된 지역은 드물. 각 쪽방촌의 형성배경과 도시의 공간적 맥락 속에서 입지특성, 밀집양상 등에 따라 차별화된 정비 접근 방식이 필요함(표 6-8 참조).
- 공공주도의 공공주택사업이 필요한 일부 지역 이외에는 가급적 도시정비법 상 정비사업 수단을 우선적으로 검토하는 것이 바람직함. 특히 정비조합이 설립된 지역이나 토지등소유자가 정비사업을 추진하려는 의지가 높은 지역 등이 이에 해당됨.
 - 서울 양동쪽방촌(남대문) 경우, 조합과 건설사 등 민간시행자가 중심이 되어 정비사업 추진 중
- 도시정비사업에 대해서도 쪽방 등을 포함하는 지역의 경우 주거취약계층의 주거권 보호, 순환이주, 재

정착 등을 제고할 수 있도록 미흡한 규정을 보완하고, 시행자의 의무이행을 강화하는 방향으로 개선이 필요함.

[표 6-8] 주거취약계층 밀집지역 유형별 정비수단 적용 방향

대상 지역 구분	정비수단	비고
<ul style="list-style-type: none"> • 수도권지역에서 공공주도로 다차원의 도시문제에 대한 전면적 대응 필요 지역 - 수도권 대도시나 비수도권 광역시 도심역 세권 주변 쪽방밀집지역 등 (주거복지 제고, 도심주택수요 대응, 노후 환경 정비 등 종합적 접근 시급) 	공공주택특별법에 의한 공공주택사업	<ul style="list-style-type: none"> • 쪽방 밀집지역 중심 지구지정, 취약계층 주거복지 제고 목적 명확화 • 거주자 주거실태조사, 임시이주대책 및 재정착 방안, 이행의무 등 강화 • 안정적인 추진기반을 확립하여 공공시행자에 대한 신뢰기반 조성 필요
<ul style="list-style-type: none"> • 수도권지역에서 공공주도 긴급 대응지역 이외 노후 도시환경의 정비 대상 지역 - 정비조합 기 설립지역 등 토지등소유자의 정비사업 추진의지가 높은 지역 	도시정비법에 의한 정비사업	<ul style="list-style-type: none"> • 토지등소유자 권리관계 조정방식, 민간주도 추진 • 주거취약계층의 주거권 보호, 순환이주, 재정착 규정 보완, 이행절차 강화
<ul style="list-style-type: none"> • 비수도권지역 대도시 도심 인근지역 중 주거환경개선사업구역 지정 요건 충족 지역, 공공 참여 요청 지역 (주거복지 제고, 도심주택수요 대응, 노후 환경 정비 등 종합적 접근 시급) 	도시정비법에 의한 주거환경개선사업 (공동주택건설방식)	<ul style="list-style-type: none"> • 과거 공공개발자 주도 추진 경험 풍부. 사업에 대한 주민들의 이해도 높음 • 주거취약계층의 주거권 보호, 순환이주, 재정착 규정 보완, 강화
<ul style="list-style-type: none"> • 지방 원도심, 중심시가지 인근지역 등 도시재생, 취약계층 주거복지 제고 등을 위해 공공지원 필요 지역 (쪽방, 고시원, 모텔, 여인숙 등 비주택 거처 밀집하여 도시환경 열악한 지역) 	지자체 정책사업 또는 빈집정비법에 의한 소규모정비사업 등	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재생사업, 새뜰마을사업 등 국가 재정지원사업과 연계 추진 • 소규모정비사업과 국비지원사업 연계 추진 • 지자체, 지역주민, 시민단체, 비영리조직 중심으로 점진적 추진

- 비수도권지역 대도시의 도심 인근지역 등은 지역에 따라 도시정비법 상 공공에 의한 주거환경개선사업(공동주택건설방식)을 적용하고, 주거취약계층의 주거안정과 재정착 관련 기준을 강화하는 방향으로의 접근도 고려할 수 있을 것임.
- 밀집규모와 정도에 차이가 있겠지만, 비수도권 광역시의 중심시가지나 지방도시의 원도심지역 내 쪽방, 고시원, 모텔, 여인숙 등 비주택 거처가 산재한 열악한 환경에 대한 정비수단도 필요함. 해당지역의 지자체와 지역주민, 비영리조직, 시민단체 등을 중심으로 지역특성에 기반한 점진적인 정비 방향 등을 모색할 필요가 있음.
- 서울시의 다양한 정책사업 추진 사례 성과와 한계점, 그리고 일본 추진사례 시사점 등을 착안하여 지자체 정책사업으로 점진적 추진 방안 검토 가능
- 부산쪽방촌 같이 쪽방이 분산되어 있는 지역이나 지방 도시 원도심 인근의 집장촌 등 다양한 형태로 나타나는 쪽방촌의 경우는 해당 지역의 공간적 특성 등을 고려하여 빈집정비법에 의한 소규모정비사업, 도시재생법에 의한 도시재생사업, 새뜰마을사업 등 국비지원사업과 연계한 정책사업 등으로 접근도 고려할 수 있음.

□ 도심 쪽방촌 공공주택사업의 지구지정 검토 기준

- 도심 쪽방촌 공공주택사업을 추진하려는 경우, 동 사업의 정책 목적을 반영한 지구지정 요건이 필요함.
- 영등포지구는 지구지정을 위한 중앙도시계획위원회 심의단계에서('20.7월), '쪽방에 거주하는 취약계층의 주거지원을 위한' 공공주택지구 조성사업을 추진하기 위해 대상지 선정 및 지구경계 설정 기준을 마련한 바 있음.
- 쪽방촌의 특성, 효율적 토지이용계획 수립, 순환형 개발의 용이성 및 토지수용권 남발 방지 등을 종합적으로 고려하여 지구지정 기준(안)을 마련함.
- 영등포지구 사례를 근거로 쪽방촌 공공주택사업 대상지 선정 및 지구지정 기준을 다음과 같이 예시로 제안함.

☞ 도심 쪽방촌 공공주택사업 지구지정 기준 예시(안)

- ① 공공주택특별법 목적(서민의 주거안정과 주거수준 향상을 도모하여 국민의 쾌적한 주거생활에 이바지)에 부합하고, 쪽방 거주자의 주거안정을 위한 공공임대주택 공급이 시급하다고 판단되는 지역
- ② 쪽방상당소에 등록된 쪽방 거주자가 100인 이상이거나 쪽방 등 비주택 거주자가 100인 이상 밀집하여 거주하는 지역
- ③ 대상 지역 내 전체 건축물 중 노후·불량건축물(건축연한 20년 이상)이 50% 이상인 지역
- ④ 주거환경이 열악하고 기반시설이 부족하여 정비가 시급한 지역으로, 시장·군수 또는 구청장이 LH공사 등에 공공주택사업의 추진을 요청한 지역 등

2) 단기 개선 과제

□ 이주·주거대책 검토 대상자 범위와 인정 시점 명확화

- 쪽방촌 공공주택사업에 대한 이주 및 주거대책은 현행 토지보상법 상 보상업무 기준을 적용함이 바람직할 것으로 보임.
 - 현행 기준은 철거로 인해 거처를 잃게 되는 주거세입자 및 영세가옥주 등이 이주·주거대책 적용 대상자이며, 공공주택지구 주민공람 공고일 기준 3개월 이전부터 보상계획 공고일까지 지속적으로 거주한 경우에 해당
- 영등포지구는 공공주택지구 주민공람 공고일(20.01.20) 기준 3개월 이전부터 보상착수 시점까지 지속적으로 거주해온 등록된 쪽방 거주자 등을 주 대상으로 함.
- 실질적으로 쪽방으로 사용되고 있는 고시원, 모텔 등 상업시설용도 건물의 경우는 보상법 상 이주·주거대책에 포함되지 않음.
- 사업지구 내 미등록된 실질적 쪽방 거주자들의 경우는 주민센터, 통장 등이 일정한 방법 등으로 쪽방거주를 증명할 수 있는 경우 이주·주거대책 대상자로 포함하여 검토 필요함.
- 보상착수 시점 지연 등 사업추진 기간이 장기화될 경우, 지속적 거주자 기준에 대해서는 실무적으로 추가 검토 필요함.

□ 공공임대주택 입주자 선정 기준(안) 마련

- 영등포지구에 대한 임대주택 입주자 선정 기준은 아직 마련되지 않았음. 영등포지구 내 신규로 공급되는 공공임대주택은, 입주자 선정 특례(공공주택특별법 시행규칙 23조)에 의거하여, 철거되는 쪽방 거주자에게 우선 공급할 수 있도록 입주자 선정 기준(안) 마련이 필요함.
- 이외 추가적으로 모텔, 고시원 등 비주택 거주자의 포함 여부에 대한 검토가 필요함. 국토부의 주거취약계층 주거지원 업무처리지침(국토부 훈령 제1361호)은 쪽방 거주자 이외 고시원, 여관 거주자 등도 건설·매입·전세임대 이주지원 대상자로 포함¹²²⁾하고 있기 때문임.
- 즉, 중앙정부의 주거취약계층 주거지원 관점에서는 비주택 거처 거주자들을 주거권의 보호가 필요한 정책지원 대상으로 모두 포용하고 있음을 고려할 필요가 있음. 입주자 선정 기준(안) 마련 시 사업지구 내 일정 요건의 비주택 거주자를 임대주택 공급 대상자 범위에 포용할 수 있도록 검토가 필요함.
- 하지만, 비주택 거처 거주자는 보상법에 의한 이주대책 수립 대상자가 아니며, 주거이전비 지급 대상이 아니므로 각 업무의 성격을 명확히 구분하여 기준 적용이 필요함.
- 입주자 선정 기준(안)은 가칭 입주자선정위원회를 구성하고, 위원회를 통해 객관적 기준을 종합적으로 검토하여 최종 입주자 선정 기준(안)을 마련하는 방안이 필요함.
- 영등포구를 중심으로 서울시, SH, LH, 복지전문가 등이 참여하는 위원회를 구성하고, 동 위원회를 통해 공공임대주택 우선 공급대상자 순위 등에 대한 종합적 검토와 합의기준 마련 등이 필요함.
 - 예를 들어 영등포지구의 경우는 쪽방상당소에 등록된 영등포지구 내 쪽방 거주자 중 기초수급자 등을 우선 순위로 검토 가능. 쪽방상당소에 등록되지 않았지만, 주민센터, 통장 등이 일정한 방법 등으로 쪽방 거주를 증명할 수 있는 수급자 등도 포함할 수 있도록 검토 필요
 - 고시원, 모텔 등 비주택 거주자의 경우는 정부의 주거지원 보호 필요 대상자임을 고려, 쪽방 거주자 우선 순위 공급 이후 잔여물량에 대해 후순위로 공급할 수 있도록 입주자 선정 기준(안)의 검토 필요
 - 영등포구, LH·SH공사 간 업무협약의 필요

□ 지구계획 승인신청 행정절차의 개선 : 주거·이주대책 수립 강화 및 승인신청 기간 개선

- 도심 쪽방촌 공공주택사업은 다양한 거주민의 일상 생활에 큰 영향을 미치게 됨. 철거와 개발사업 등으로 영향을 받는 주민들의 주거실태, 사회경제적 실태조사를 토대로 지역 여건에 부합한 이주대책과 주거대책 실행방안을 마련하는 과정에서 많은 시간이 소요됨.
- 특히 쪽방촌 공공주택사업은 등록된 쪽방과 쪽방 거주자 이외 미등록 쪽방 거주자, 그리고 비주택 거처 등 지구 내 쪽방건물 분포 현황과 특성, 거주자 현황과 사회·경제적 실태 특성, 재정착 수요, 임시이주 수요 등을 파악하는 것이 용이하지 않음.
- 먼저 쪽방촌 공공주택사업의 경우 지구계획 수립 시 거주민의 주거실태와 사회경제적 실태조사, 주거

122) 국토교통부의 '주거취약계층 주거상향지원사업' 대상자로서, '쪽방 등 비주택 거주자'는 쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐하우스, 노숙인 시설, 컨테이너, 움막, PC·만화방 등의 비주택에서 3개월 이상 거주자를 뜻함. '주거취약계층 주거지원 업무처리지침' 제3조 제1항제1호 기준 참조

대책 및 이주대책 검토, 계획 수립 등을 의무화하고, 지구지정 제안 이후 지구계획 수립 신청 이전까지 이행할 수 있도록 기존 제도의 보완, 강화 개선이 필요함.

- 둘째, 이를 위한 과정에서 충분한 시간이 필요한 경우, 지구지정권자 등과 사전 협의를 거쳐 지구지정 이후 2년 이내(현재 1년 이내) 지구계획 승인 신청할 수 있도록 개선이 필요함.

□ **지속적 지불 가능성 확보 : 주거이전비 및 주거급여의 임대주택 보증금, 월임대료 연계 활용**

- 쪽방 거주자가 임시주거시설과 신규 공동체주거단지에서 안정적으로 거주하기 위해 가장 먼저 고려되어야 할 사항 중 하나는 임대주택의 보증금과 월임대료의 지불가능성임.
- 토지보상법에 의해 주거세입자에게 지급되는 주거이전비를 임대주택의 보증금으로 활용하고, 주거급여 대상인 쪽방 거주자의 주거급여를 월임대료와 관리비 명목 등으로 활용하는 방안의 고려가 필요함.
 - 2020년 1월 기준, 1인가구 주거이전비는 약 880만원 정도¹²³⁾로 영등포지구에서 공급하는 16㎡ 주택의 임대보증금 161만원(월임대료 3.2만원, 입주시점 변동 가능)으로 임대보증금 총당 가능 예상
 - 기존 영등포쪽방촌 쪽방 월임대료는 보증금 없이 평균 22만원 수준. 쪽방 거주자의 65.8%가 기초생활수급자로서 대부분 주거급여 대상자이며, 주거급여를 월임대료로 납부하고 있음
- 개별적으로 임시이주할 경우 주거이전비를 주거 이외 용도로 모두 소진하고, 입주시점에서 임대보증금이 없어 다른 쪽방으로 재입주할 우려가 있음. 이러한 문제를 방지하고 최소화하려면 주거이전비와 주거급여를 각각 임대주택 보증금과 월임대료로 사용될 수 있도록 사전 검토가 필요함.
- 먼저 임대주택 보증금은, 지구 내 재정착 예정인 쪽방 거주자의 경우 보상절차에서 지급되는 주거이전비를 임시주거시설의 보증금으로 활용하고, 재정착할 임대주택의 보증금으로 활용하는 방안의 검토가 필요함.
 - 임시주거시설 입주 및 신규 임대주택 입주 예정인 쪽방 거주자의 사전동의를 전제로, 임시주거시설 소유자 및 신규 임대주택 공급자에게 임대보증금으로 지급하는 방안 고려 필요
 - 주거급여 지급 목적은 대상자의 주거임대료, 임대관리비 등 실질적인 주거생활에 소요되는 비용을 지원하는 것임. 공공임대주택으로의 입주는 월임대료와 관리비를 징수해야 할 임대사업자가 있음을 의미
- 월임대료와 관리비의 경우는, 구청이 쪽방 거주자의 주거급여를 임시주거시설을 공급, 관리하는 공공시행자(영등포지구의 경우, SH공사)에 지급하고, 공공시행자가 임시사용 건물 소유자에게 월임대료를 납부하고 관리비용으로 활용하는 방안 등을 고려할 수 있음.
 - 주거급여를 지급하는 기초지자체가 임대주택 입주자의 월임대료와 관리비를 임대운영사업자 등에게 직접 지급(나머지는 주거급여 대상자에게 지급)하는 방안이 하나의 대안이 될 수 있음. 실질적인 세부 절차에 대해서는 추가 검토 필요
 - (재)주거복지재단 등 비영리기관의 위탁활용 방안 고려

123) 사업고시일(사업인정고시일)로부터 해당 지구 안에 3개월 이상 거주한 경우 주거이전비 지급 대상임. 철거에 따른 일종의 보상비에 해당함. 가구원수에 따라 전년도 도시근로자 월평균가계지출비*4개월분을 지급함. 2020년 1월 기준, 1인가구 주거이전비는 874만 6,660원임.

- 다만, 주거급여 대상자가 아닌 쪽방 거주자의 경우는 지자체의 일자리지원사업이나 신규 주거단지 내 공공시설의 운영·관리 인력 등으로 일부 연계 활용할 수 있도록 지원하는 방안의 검토가 필요함.

□ 주민협의체 거버넌스 개선과 주민자치 권한의 근거 마련

- 재정착을 희망하는 쪽방 거주자들의 다양한 의견을 지속적으로 청취하여 실행방안에 반영하고, 그 결과를 모니터링하는 과정은 쪽방촌 공공주택사업의 정책목적을 달성하기 위해 중요한 과제임.
- 지자체 주민협의체 구성·운영에 있어서 쪽방 거주자의 의견을 대표할 수 있는 NGO단체나 쪽방 거주자 대표 등과의 상시협약이 가능하도록 참여기회를 제공, 확대하도록 개선이 필요함.
- 쪽방 거주자 대표 등이 참여하는 주민협의체 등을 통해 사업전반의 추진현황과 결정사항 등에 대한 정보 공유, 전파 확산의 노력도 필요함.
- 특히 주민협의체는 쪽방 거주자가 거주할 개별주거공간과 커뮤니티공간 등의 설계방향, 주거복지시설 등 주요 공공시설의 운영 방향 등에 대해 거주자 중심의 의견을 반영할 수 있는 거버넌스 기반으로 활용될 필요가 있음.
- 아울러 재정착 이후 단계에서는 주거공동체 구성원으로서 주민자치조직의 구성, 공공시설이나 커뮤니티시설의 운영관리에 대한 참여, 사용권한 등을 부여할 수 있는 근거의 마련도 검토 필요함.

□ 도심 쪽방촌 공공주택사업의 공익성을 제고하기 위한 재정지원 연계 활용 방안

- 도심 쪽방촌 공공주택사업의 목적에 부합하여 개별단위 주거평면을 적용하고 단지를 설계, 운영·관리하기 위해서는 재원조달이 가장 큰 과제임. 취약계층을 위한 저렴주택을 충분히 공급하고 동시에 주거유지 지원서비스 등을 고려한 단지설계 적용은 사업비용을 증가시키는 요소임.
- 재원조달 문제를 일부 해소하는 방안으로서 다음 방안을 고려할 수 있음. 임대주택 유형의 일부를 재정착 예정인 가구특성을 고려하여 공공실버주택이나 (서울시) 지원주택 등으로 공급하여 정부나 지자체 재정을 일부 지원받을 수 있도록 연계 활용하는 방안임.
- 두 번째는 도심 쪽방촌 등 주거취약계층의 주거복지 증진을 위한 공공주택사업을 도시재생법 상 도시재생사업의 범주에 포함하고, 종합사회복지센터 건립 등에 도시재생사업 지원 예산이나 생활SOC사업 지원예산 등을 연계하여 활용하는 방안 등임.
- 쪽방의 밀집규모가 작고 지역사회에 소규모로 분산 입지하는 도시지역에서는 지자체 등 공공시행자를 중심으로 도시재생법에 근거한 국비지원 도시재생사업으로 추진할 수 있도록 별도의 사업 유형을 신설하는 방안의 고려도 필요함.
- 즉, 쪽방, 고시원, 모텔 등 비주택 거처 거주자들이 밀집 거주하는 열악한 환경의 도시지역을 대상으로 하는 도시재생사업 유형으로서, 저렴주택과 주거지원서비스를 함께 공급하여 주거취약계층의 삶의 질을 개선하고 노후 환경을 정비하기 위한 목적으로 추진하기 위한 사업임.
- 상기한 도시재생사업 유형은 기존 새마을사업의 한계점은 보완하고 유의미한 성과를 보다 확대하기 위한 개선 사안 등을 착안하여 마련할 필요가 있을 것임.

- 기존의 재정지원사업 예산을 연계하여 활용하는 방안 이외에 HUG의 주택도시기금 용자 지원 확대방안도 함께 고려 필요함.

□ 도심 쪽방촌 공공주택사업에 대한 현물보상 기준의 예외적 적용 검토

- 한편, 도심 쪽방촌 공공주택사업은, 도심 토지의 협의매수 과정에서 토지등소유자와의 갈등을 최소화하기 위한 방안의 모색이 필요함.
- 일차적으로 도심 쪽방촌 공공주택사업은 취약계층의 주거안정을 위한 사업으로서 목적을 반영하여 지구지정을 추진함으로써, 도심 공공주택 복합지구와 그 성격을 명확히 차별화할 필요가 있음.
 - 쪽방촌 특성, 효율적 토지이용계획 수립, 순환형 개발의 용이성 및 토지수용권 남발 방지 등을 종합적으로 고려하여 지구지정
- 이외 협의매수 지연 등으로 전체 사업 추진이 장기화될 경우에 대한 고려가 필요함. 도심 내 실질적인 토지와 건축물의 소유 여건 등을 고려하여, 도심 공공주택 복합지구와 같이 예외적으로 별도의 현물보상 기준을 적용할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있음.

3) 중장기 개선 과제

□ 주택정책 지표기준으로서 최저주거기준의 개선¹²⁴⁾ : 사회약자, 주거약자의 삶의 질 개선

- 우리나라의 ‘최저주거기준’은 열악한 주거환경에서의 거주여부와 정부의 정책지원 대상 여부를 판단하기 위한 중요한 기준 지표임. 2011년 개정 이후 현재까지 유지 중인 1인가구 최저주거기준 14㎡는 지난 10여년 간 1인당 주거면적 증가추세를 고려할 때, 현실화가 필요하다는 의견임¹²⁵⁾.
 - 국내 최저주거기준은 ①주택의 최소 주거면적, ②필수 설비, 구조·성능 및 환경기준 등으로 구성(표 6-9 참조)
 - 현행 기준은 개별 실의 최소면적을 제시하지 않아 개별공간의 거주성 확보 측면에서 제한성 제기
- 영등포지구의 경우 영구임대주택 호당 공급면적은 전용 16㎡ 규모로 현행 최저주거기준 14㎡를 충족함. 하지만, 고령자, 장애인 비중이 상대적으로 높은 가구특성 상 개별공간의 거주성 확보 측면에서 한계점이 제기되고 있음.
- 일본의 경우, 최저주거면적 25㎡, 유도주거면적 40㎡(도시주거형) 등으로 우리나라 기준을 크게 상회함. 거주인원별 용도와 동선을 감안하여 가구별 최저주거면적을 산정하기 때문임.
 - 거주인원별 주거생활에 필요한 취침·학습 등, 식사·휴식, 조리, 배설, 목욕, 세탁, 출입 등, 수납의 용도별 공간면적을 동선공간(3.3㎡~8.0㎡)을 감안하여 보정한 면적을 사용함.

124) 토지주택연구원(2021), ‘LH형 적정 주거공간 설정 연구’ 이외 전문가 FGI 의견 등을 반영하여 작성

125) 우리나라 최저주거기준은 주택법에 의한 행정규칙으로 2004년 6월 제정되었으며, 2011년 주거면적이 상향 조정됨 상향 조정됨. 토지주택연구원(2021), p.9 참조

[표 6-9] 최저주거기준의 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수

가구구성 (명)	표준 가구구성	실구성	최저주거기준(m ²)		
			2004년 제정(A)	2011년 개정(B)	증감(B-A)
1	1인가구	1K	12	14	2
2	부부	1DK	20	26	6
3	부부+자녀1	2DK	29	36	7
4	부부+자녀2	3DK	37	43	6
5	부부+자녀3	3DK	41	46	5
6	노부모+부부+자녀2	4DK	49	55	6

• 최소 주거면적 : 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수에 따른 면적
 • 필수적인 설비 : 상·하수도를 구비한 전용입식부엌, 전용수세식화장실, 목욕시설
 • 구조·성능 및 환경기준 : 주택의 안전성과 쾌적성을 확보하기 위한 구조강도, 내열·내화·방열·방습, 방음·환기·채광·난방, 소음·진동·악취·환경오염, 재해·재난 및 전기·화재 안전성

출처 : 토지주택연구원(2021), p8에서 수정, 편집 인용

- LH가 공급하는 주택의 적정 주거공간 대안을 모색한 토지주택연구원(2021)은 1)단위공간별 발생행위, 사용 가전·가구 등을 고려한 수납공간 확보, 가전·가구 사용 추세 등을 반영하고, 2)발코니 확장을 전제하지 않는 적정 단위공간 면적 확보와 함께 3)외기에 접한 발코니를 제공하는 LH형 평면 개발 필요성을 제안한 바 있음(토지주택연구원, pp.181-182).
- 해외 주요 국가들(일, 영, 미, 이탈리아)은 주택 내 개별 실의 적정면적을 제안하거나 최소기준을 제시하는 방식으로 주거면적 기준을 규정하며, 독립된 공간으로서 기능을 고려한 최소면적을 보장하기 위한 장치로 기능
- 결론적으로 단위공간 규모 기준의 현실적인 주거면적 기준 산정방식을 도입하여 주거의 질적 수준을 제고할 수 있도록 최저주거기준의 현실화 조정이 필요함을 제언함(토지주택연구원, pp.181-182).
- 단위공간별 적정규모와 계획방식 등을 검토하여 생애주기 가구유형별 적정 단위세대 적정규모를 시뮬레이션한 결과, 1인 가구 스튜디오형의 적정 면적은 32.64m²로 나타남. 주택법 1인 가구 최저주거면적 14m²와 18m²의 차이를 보임.
- 도심 공공주택지구에서 쪽방 거주자를 위해 공급하는 임대주택 적정 면적의 상향 조정과 동시에 지구 내 충분한 공급량을 확보하기 위해서는 사업비용 증가에 따른 재원조달이 가장 큰 과제임.
- 공익성 제고에 따른 재원조달 관점에서는 일차적으로는 공공시행자가 분양사업 등을 통해 자체 조달 하되, 중앙정부와 지자체의 재정지원사업을 연계 활용하는 방안의 검토가 필요함.
- 1) 임대주택의 일부를 공공실버주택이나 (서울시) 지원주택 등으로 공급하여 정부나 지자체 재정을 일부 지원받을 수 있도록 연계 활용하는 방안, 2) 쪽방촌 공공주택사업을 도시재생법 상 도시재생사업의 범주에 포함하고, 종합사회복지센터 건립 등에 도시재생 지원예산이나 생활SOC 지원예산 등을 연계 활용하는 방안, 3) 쪽방 거주자 밀집지역을 대상으로 저렴주택 및 주거지원서비스를 공급하기 위한 목적의 도시재생사업을 신설하여 도시재생 지원예산을 연계 활용하는 방안 등의 검토가 필요함.

□ (가칭) 지역사회영향평가의 제도화 방안¹²⁶⁾ 및 LH 업무지침 운영방안의 검토

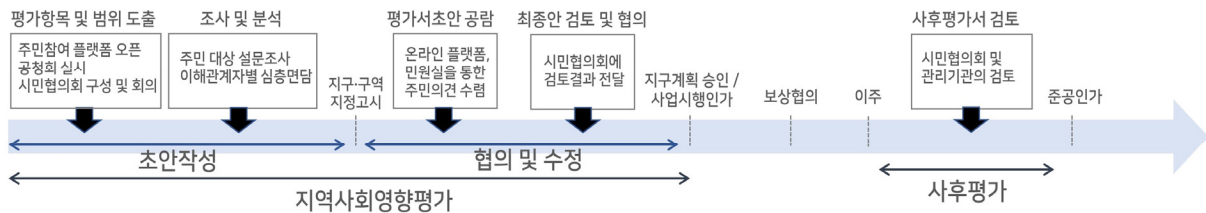
- 공공과 민간부문에 의한 각종 개발사업은 해당 지역의 원주민은 물론 커뮤니티, 지역사회에 큰 영향을 줌. 특히 기성 도시 안에서 이뤄지는 개발사업의 경우 그 영향은 더욱 커짐.
- 해외 여러 국가들은 각종 개발사업으로 인한 부정적인 영향을 저감할 수 있도록 지역사회영향평가 등을 제도화하고, 실제 개발행위 이전에 영향평가를 실시하고 그 결과를 반영하여 개발사업을 추진하고 있음.
- 우리나라에서는 지역사회영향평가 도입 필요성 등이 지속적으로 이어져왔지만, 아직까진 각종 개발사업 추진 과정에서 주거취약계층이나 지역사회에 미치게 될 혹은 미치는 영향을 파악하기 위한 제도는 부재함(국가균형발전위원회, 2019, p.98).
 - 가칭 ‘지역사회영향평가제도’는 국가나 지자체가 관여하는 행위가 지역사회에 미치는 영향을 사전에 종합적으로 진단·분석하여 그 부정적 영향을 최소화하는 대응방안을 마련하고, 사후적으로 지역사회에 대한 영향을 지속적으로 모니터링하고 환류하는 일련의 계획, 과정, 그리고 그 평가결과를 보여주는 체계적인 평가제도를 뜻함(국가균형발전위원회, 2019, p.176).
- 국가균형발전위원회(2019)는 향후 지역사회영향평가제도를 도입함으로써 1) 지역개발 정책사업 등의 수행과정에서 발생하는 부정적 영향을 사전에 진단하여 지역공동체 해체 및 약화, 사회적 약자의 배제 및 소외 등 지역사회에 대한 부작용을 최소화하고, 2) 이해관계자 간에 발생하는 갈등 예방·완화 혹은 해소함으로써 갈등의 사회적, 시간적, 금전적 비용을 절감할 필요성이 있음을 제언함(국가균형발전위원회, 2019, p.176).
 - 사회적 약자의 관점에서 지역개발이 미치는 영향에 주목하여, 이를 사전에 체계적으로 진단·평가할 때 지역내부의 계층 간 불균형, 지역사회 내 갈등 등 부정적 요소 최소화 가능. 이러한 일련의 과정은 궁극적으로 지역의 해체와 붕괴 방지, 지역사회 통합을 유도하기 위한 노력이라는 측면에서 의의
- 개발사업을 신개발형 및 정비형으로 구분하여 각 유형별 평가제도의 단계적 도입방안을 제안하였으며, 정비형, 즉 기성시가지 개발사업에 대해서는 기초조사항목으로서 가구특성, 주거실태, 영업실태 등을 조사하여 평가하도록 제언함(표 6-10 참조).
- 지역사회영향평가를 이행하기 위해서는 사업추진을 위한 여러 단계에 걸친 업무가 필요함. 이 과정에서 지역주민의 의견이 반영될 수 있는 참여방안도 함께 고려 필요함(국가균형발전위원회, 2019)(그림 6-13 참조).
 - 지구·구역 지정고시 이전 단계(초안작성단계)에서 평가항목 및 범위 도출, 조사·분석 후 평가초안 작성, 지정고시 이후~지구계획 승인 혹은 사업시행인가 이전 단계(협의 및 수정단계)에서 평가서 초안 공람, 최종안 검토·협의를 거쳐, 이주~준공인가 사이(사후평가단계)에 사후평가서를 검토하는 방안

126) 국가균형발전위원회(2019), ‘포용적 균형발전을 위한 지역사회영향평가 도입방안 연구’ 및 연구책임자인 서울대 박인권 교수 개별자문(2021.10.08) 등을 토대로 작성함.

[표 6-10] 지역사회영향평가 항목별 평가지표 : 기성시가지개발형 사업(예시)

평가·조사항목		평가지표
필수 평가 항목	정보 공개 및 관계자 협의	사업 진행상황 인지 정도, 사업추진 찬성(또는 반대) 이유, 동의서 작성 단계에서의 적법성, 의견 차이 및 갈등의 이유 및 대처 방법, 다양한 주체(토지소유주, 거주자, 지역산업 종사자 등)의 의견 반영 정도
	주거 안정성	조합원 입주 의향, 세입자 입주 의향, 이주 예정지역, 부담가능한 주택임대료 증가액, 주택임대료 변화, 임대주택 비율, 이주대책의 적절성
	영업 안정성	일자리 변화, 단골 및 유동인구 변화, 영업환경·상권의 변화, 재산권(권리금 등) 변화, 사업장 임대료 변화, 사업장 분양 의향, 부담가능한 사업장 임대료 증가액, 사업장 이전 계획, 이주대책의 적절성
	지역공동체 영향	이웃과의 관계 변화, 지역모임 빈도 변화, 지역모임 참여 정도 변화, 지역 내 갈등 정도, 공동체 지속가능성 변화, 기타 지역공동체의 변화
	주변지역 영향	인접 상권 변화, 교통 접근성 변화, 기반시설 접근성 변화
선택 평가 항목	사회적 자본	사회적 관계망의 변화, 사회적 신뢰의 변화, 사회적 규범의 변화, 공공의 역할을 보조하는 시민사회 활동 변화
	기회 접근성	계층별 기회 접근성 변화, 정보 소통 정도 변화, 사회적 약자 기회 보장을 위한 노력 정도
	기타 항목	평가협의회에서 추가 선정
기초 조사 항목	가구특성	나이, 성별, 가구원 수, 취약계층 여부, 경제활동(경상소득, 비경상소득), 근무 유형, 고용형태
	주거 실태	거주 기간, 주택 유형, 점유형태, 주택 건축연한, 주거면적 * 주택 소유자: 주택마련 방법, 주택가격 ** 임대 사업자: 세입자 세대 수, 임대 소득 *** 세입자: 임대주택 유형, 월평균 임차료, 임차료 마련 방법, 임대료 상승 시 대처 방법
	영업 실태	영업기간, 사업체 유형, 점유형태, 사업장 임차료, 종업원 수, 임대료 상승 시 대처 방법

자료 : 국가균형발전위원회(2019), p.133(표 5-8) 및 p.135(표 5-10) 참고 수정 인용



출처 : 국가균형발전위원회(2019), p.145에서 재인용

[그림 6-13] 지역사회영향평가에서의 단계별 주민참여 방향(예시)

- 상기한 평가제도 등은 아직 제도화되지 않았지만, 중장기적으로 각종 개발사업에 대한 지역사회영향 제도를 도입, 적용할 수 있도록 지속적인 관심과 논의가 필요함.
- 한편, 가칭 지역사회영향평가의 제도화 이전에는 LH 자체적으로 내부 업무지침을 마련하여 운영하는 방안의 검토가 필요함.
- 영등포지구의 경우 최초의 도심 쪽방촌 공공주택사업을 성공적으로 추진하기 위해, 법제 규정의 유무를 떠나 쪽방 거주자의 주거안정에 미치는 부작용을 최소화하고 재정착을 제고할 수 있도록 주거실태 조사 실시 및 이주·주거대책 등을 마련하여 대응하고 있음.

- 주요 정부 정책사업 이외에도 LH가 참여하는 기성시가지 개발사업의 경우, 지역사회 취약계층의 주거안정 등에 미치는 영향을 평가하고, 이를 바탕으로 사업화방안을 마련하도록 업무 추진절차의 개선을 고려할 필요가 있음.
- 일정 규모 이상의 기성시가지 개발사업에 대해 적용할 수 있도록 내부 업무지침을 마련하여 운영하는 방안의 검토가 필요함.
- 이러한 노력은 지역주민의 의견에 귀기울임으로써 궁극적으로 지역사회에 미치는 부작용, 갈등요인 등을 최소화하여 LH사업에 대한 지역사회의 만족도와 신뢰도를 제고하고, 공익성을 제고하는데 기여할 수 있을 것임.
- 특히 LH는 2021년 ESG경영체계를 도입하고, 2022년부터 ESG경영체계를 전격 도입할 방침임. 기성시가지 개발은 도시·주택·주거복지 대응 현안이 함께 하는 영역으로서, 사회적 책무에 선도적으로 대응한다는 측면에서도 의미 있는 과제가 될 수 있을 것임.

6.5 연구 성과와 한계점

- 본 연구는 국내 최초의 도심 쪽방촌 공공주택사업인 영등포지구를 실증분석한 연구로서, 쪽방 거주자의 재정착 실행방안을 마련하는 과정에서 드러난 현안을 실증분석하고, 이후 추진단계에서 보완이 필요한 대응과제와 개선 방향 등을 도출하고자 하였음.
- 영등포지구가 지구계획 승인 이전단계로서 실증분석의 범위가 제한적이며, 특정 사례를 토대로 도출한 연구결과로서 일반화에 한계가 있음.
- 또한 영등포쪽방촌의 문제를 개선하기 위한 공공주택사업의 추진은 본 연구에 주어진 조건으로서, 공공주택특별법에 의한 개발방식의 적합여부 등에 대한 논의는 다루지 않았다는 측면에서도 일부 한계점이 지적될 수 있을 것임.
- 부분적이거나 본 연구를 통해 도출한 보완과제와 개선 사안 등은 유사 목적사업의 시행착오를 줄이고, 공공시행자의 보완역할과 대응과제에 대한 착안점, 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대함.
- 향후 영등포지구에 재정착한 쪽방 거주자들의 주거안정과 삶의 질적 변화에 미친 영향, 지역사회에 미친 영향 분석 등 사업추진 결과의 모니터링, 평가분석에 관한 연구과제 수행이 필요함. 본 연구의 한계점을 보완하고, 쪽방촌 공공주택사업의 의미를 재조명할 수 있는 연구과제로서 의의가 클 것으로 기대됨.

참 고 문 헌

L
A
N
D
H
O
U
S
I
N
G
I
N
S
T
I
T
U
T
E

&

참고문헌

- 공공주택사업 업무편람. 2017.10
- 국가균형발전위원회. 2020.05. 포용적 균형발전을 위한 지역사회영향평가 도입방안 연구
- 국가인권위원회. 2009. 비주택 거주민 인권상황 실태조사 연구용역보고서
- 권지성. 2008.11. “쪽방 거주자의 일상생활에 대한 문화기술지”. 「한국사회복지학」. 한국사회복지학회. 제60권 제4호. pp.131-156
- 김민진. 2010.10. “쪽방지역 주민의 생활실태와 빈곤의 재생산”. 「사회과학 담론과 정책」. 경북대학교 사회과학연구원. 제3권 제2호. pp.183-205
- 김선희. 2001. 쪽방거주자의 사회적 지지와 자기효능감 간의 관계 연구. 가톨릭대 석사논문
- 김수현. 2011.02. “무허가 정착지 정책과 국가 역할”. 「주택연구」 한국주택학회. 제19권 제1호 pp.35-61
- 김일현. 2021.03.11. “20년 비주택거주자 주거상향사업 성과와 과제”. 「코로나-19 주거위기가구지원을 위한 정책 토론회」. 제60회 주거복지포럼
- 대한주택공사. 2005. 쪽방 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구
- 박영운. 2020.04. “대구시민복지기준으로 본 쪽방주민의 생활실태에 관한 연구”. 「한국주거학회논문집」 한국주거학회. 제31권 제2호. pp.1-9
- 박영운. 2020.04. “쪽방복지서비스에 대한 쪽방활동가의 평가에 관한 연구”. 「한국주거학회논문집」 한국주거학회. 제31권 제2호. pp.23-31
- 박재영. 2021.03.11. “비주택 거주자 주거상향 현장 활동으로 본 개선과제”. 「코로나-19 주거위기가구 지원을 위한 정책 토론회」. 제60회 주거복지포럼
- 서울연구원. 2018. 도시빈곤층의 공동체 형성 고찰-서울시 쪽방밀집지역 저렴쪽방 중심으로
- 서울특별시. 2013. 영등포 쪽방촌 리모델링사업. 「2013년도 정책자료집」
- 서울특별시·아키텍리건축사사무소. 2021.12. 쪽방촌 복합개발을 위한 방안 개발 연구
- 서종균. 2013. 비주택 거주가구 주거지원 방안 마련을 위한 연구. 도시와 빈곤. pp.126-163
- 성북구청·한국도시연구소. 2018.02. 성북구 주택재개발정비사업 인권영향평가 시범 실시 연구
- 유재득. 2014.12. “영등포 쪽방촌 거주자의 주거환경 특성에 관한 분석”. 「디자인융복합연구」. 디자인 융복합학회. 제13권 제6호 pp.265-279
- 이선화·김수현. 2013.12. “대도시의 새로운 불법(편법)주거를 어떻게 볼 것인가?”. 「서울도시연구」. 서울연구원. 제14권 제4호. pp.105-125
- 이소정. 2006. “관자촌에서 쪽방까지. 사회복지연구”. 「사회복지연구」. 한국사회복지연구회. 제29권.

pp.167-208

- 이현옥. 2013.06. “동자동 쪽방 주민의 생활경험과 주민관계에 관한 질적 연구”. 「한국지역사회복지학」. 한국지역사회복지학회. 제45권. pp.281-304
- 장민철. 2011. 쪽방상당소의 역할과 과제. 도시와 빈곤. pp.8-25
- 전국쪽방상당소협의회. 2021.3. ‘2021 전국쪽방상당소협의회 회원시설 세부 현황 및 사업’
- 최저주거기준 상향 토론회. 2021.06.23. “방말고집에살고싶다”
- 토지구택연구원. 2021. LH형 적정 주거공간 설정 연구
- 프레스안. 2014.02.12. 가리봉동 쪽방촌, ‘호스텔 빌리지’로 성장시키자
- 한국도시연구소. 1999. 서울 도심 주변 쪽방지역 연구. 도시연구 제5호
- 한국일보 「21세기 난쏘공」
- 한국자활복지개발원·한국도시연구소. 2021.01. 노숙인 등 복지사업의 점검·분석 및 발전 방향 연구
- 한국주거서비스소사이터티. 2017.12. 신규 주거서비스 개발 연구 - 주거생활서비스를 중심으로-
- 한국토지주택공사 대전충남지역본부. 2021.02. 대전 동구 공공주택사업 거주민 재정착 연구
- 한국토지주택공사·한국도시연구소. 2020.08. 서울 영등포 공공주택사업 거주민 재정착 방안 연구
- 한소영 외. 2017.03. “쪽방거주의 지속에 내재된 주민들의 이중심리 분석”. 「서울도시연구」. 서울연구원. 제18권 제1호. pp.97-121
- 황세인. 2015.11. “쪽방거주자의 삶에 대한 질적 연구”. 「인문사회과학연구」. 부경대학교 인문사회과학 연구소. 제16권 제4호. pp.405-438
- 홈리스행동 homelessaction.or.kr

- Adkins, A. S. 2015. Affordable Housing as a Prerequisite for a Safe, Healthy, Equitable Transportation System: Evidence from a Nationwide Evaluation of Location Efficiency within the Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC) Program. Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/81252889.pdf>.
- Almudi, T. and Berkes, F., 2010. Barriers to empowerment: fighting eviction for conservation in a southern Brazilian protected area. *Local Environment*, 15(3), pp.217-232.
- Atkinson, R. 2000. ‘The hidden costs of gentrification: Displacement in Central London’, *Journal of Housing and the Built Environment*, 15(4), pp. 307 - 326. doi: 10.1023/A:1010128901782.
- Atkinson, R. and Kintrea, K. 1998. Reconnecting Excluded Communities: The Neighbour- hood Impacts of Owner Occupation, *Scottish Homes*, Edinburgh
- Brockington, D. and Igoe, J. 2006. ‘Eviction for Conservation : A Global Overvie’,

- Conservation and Society, 4(3), pp. 424 - 470. Available at:
<https://www.jstor.org/stable/pdf/26396619.pdf>.
- Burby, R. J. and Rohe, W. M. 1989. Deconcentration of public housing: Effects on residents' satisfaction with their living environments and their fear of crime. *Urban Affairs Quarterly*, 25(1):117 - 141.
- CBPP. 2021. Policy Basics: Public Housing, from its official website, Available at:
<https://www.cbpp.org/research/public-housing>
- CCPR. 1976. 'International Covenant on Civil and Political Rights', OHCHR, pp. 258 - 283. Available at: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr.pdf>.
- CESCR. 1997. The Right to Adequate Housing (Art 11.1 of the Covenant): Forced Evictions: 20/05/97. CESCR General comment 7. (General Comments). Available at: <https://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>.
- Day, J. et al., 2021. Eviction is not a disaster. *Development Policy Review*, 39(1), pp.103-120. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/dpr.12460#>
- Desmond M.. 2012. 'Eviction and the reproduction of urban poverty', *American Journal of Sociology*, 118(1), pp. 88 - 133. doi: 10.1086/666082.
- Fauth, R. C., Leventhal, T., and Brooks-Gunn, J. 2004. Short-term effects of moving from public housing in poor to middle-class neighborhoods on low-income, minority adults' outcomes. *Social Science & Medicine*, 59(11):2271 - 2284.
- Freedman, M. and Owens, E. 2011. 'Low-Income Housing Development and Crime', *Journal of Urban Economics*, 70(2 - 3), pp. 115 - 131. doi: 10.1016/j.jue.2011.04.001.
- Hartman C. and Robinson D. 2003. 'Evictions: The hidden housing problem', *Housing Policy Debate*, 14(4), pp. 461 - 501. doi: 10.1080/10511482.2003.9521483.
- HLRN. 2010. 'Counting the Cost of Forced Eviction: a Case Study of Muthurwa Eastates.', East, pp. 3-. Available at: [https://www.hlrn.org/img/documents/Case study- Muthurwa.pdf](https://www.hlrn.org/img/documents/Case%20study-%20Muthurwa.pdf).
- HUD Housing Choice Vouchers Fact Sheet. from HUD's official website, Available at:
https://www.hud.gov/topics/housing_choice_voucher_program_section_8
- Humphries J. E., Mader N. S., Tannenbaum D. I., and van Dijk W.L. 2019. 'Does Eviction Cause Poverty ? Quasi-experimental evidence from Cook County, IL.', National Bureau of Economic Research. Available at:
https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26139/w26139.pdf.
- Lee B.A. and Evans M.. 2017. 'Forced to Move: Patterns and Predictors of Residential

- Displacement during an Era of Housing Insecurity', *Social science research*, 87.
doi: 10.1016/j.physbeh.2017.03.040.
- Lundberg, I., Gold, S. L., Donnelly, L., Brooks-Gunn, J., and McLanahan S. S. 2021.
'Government Assistance Protects Low-Income Families from Eviction', *Journal of
Policy Analysis and Management*, pp. 107 - 127. Available at:
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/pam.22234>.
- Mary P. 2013. Housing: Commodity versus Right. *Annual Review of Sociology* 39:509-531.
- Massey, D. S. and Denton, N. A. 1993. *American Apartheid: Segregation and the
Making of the Underclass*. Harvard University Press.
- McCabe B. 2016. The Area Median Income (AMI), explained, Greater Greater
WASHINGTON's website article. Available
at: <https://ggwash.org/view/42671/the-area-median-income-ami-explained>
- OHCHR 2009. The Right to Adequate Housing. doi: 10.1057/dev.2014.64.
- OHCHR 2004. 'Prohibition of Forced Evictions: Commission on Human Rights
Resolution: 2004/28'. Available at: <https://www.refworld.org/pdfid/43f313669.pdf>.
- OHCHR 1991. CESCR General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art.
11 (1) of the Covenant). Available at: <https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>.
- Orlebeke, C. J. 2000. 'The evolution of low-income housing policy, 1949 to 1999',
housing policy debate, 11(2), pp. 237 - 256. doi: 10.4324/9780203722671.
- Paton, K. and Cooper, V. 2016. 'It's the state, stupid: 21st gentrification and state-led
evictions', *Sociological Research Online*, 21(3), pp. 1 - 7. doi: 10.5153/sro.4064.
- Romero, S. 2007. 'Mass Forced Evictions and the Human Right to Adequate Housing
in Zimbabwe.', *Northwestern Journal of International Human Rights*, 5(2), p.
275297. Available at:
<https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.com/&httpsredir=1&article=1055&context=njihr>.
- Stoloff, J. A. 2004. A Brief History of Public Housing. In annual meeting of the
American Sociological Association. San Francisco, CA. Available at:
https://www.researchgate.net/profile/Jennifer-Stoloff/publication/228789405_A_brief_history_of_public_housing/links/5d41c7dca6fdcc370a712afc/A-brief-history-of-public-housing.pdf.
- Susin, S. 1999. 'Rent vouchers and the price of low-income housing.', *Journal of Public
Economics*, 1(83), pp. 109 - 52. Available at:

- <https://escholarship.org/content/qt67d5x29s/qt67d5x29s.pdf>.
- TPC. 2020. Tax policy Center Briefing Book: Key Elements of the U.S. Tax System. Available at(website): <https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-low-income-housing-tax-credit-and-how-does-it-work>
- UN. 2014. 'Forced Evictions', Fact Sheet. Available at: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS25.Rev.1.pdf>.
- UN-Habitat. 2014. Assessing the Impact of Eviction: Handbook, Curator: The Museum Journal. Available at: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Handbook-Assessing-the-Impact-of-Eviction-%2828Aug2014%29Final.pdf>.
- Waldorf, P. 2016. "The law is not for the poor": Land, law and eviction in Luanda', Singapore Journal of Tropical Geography, 37(3), pp. 363 - 377. doi: 10.1111/sjtg.12155.
- 白波瀬 達也. 2017. 貧困地域の再開発をめぐるジレンマ—あいりん地区の事例から, 関西学院大学 人間福祉学部研究会, 人間福祉学研究 第10巻第1号, p.79-90
- 辻山 ゆき子. 2017. 「引っ張り上げる」のではなく「今ここで幸せに」: 横浜市寿地区の聞き取り調査の記録から, 共立国際研究: 共立女子大学国際学部紀要, 第34巻, pp.23-46
- 厚生労働省 生活困窮者自立支援室, 生活困窮者自立支援制度について. 2015.07.
- 東京都山谷対策本部, 東京都山谷対策総合事業計画. 2020~2022
- 住宅市街地総合整備事業制度要綱, 最終改正 平成30年3月30日, 国住市第106号
- 令和3年度 公益財団法人 東京都福祉保健財団 城北労働・福祉センター 事業案内
- UR都市機構 都市再生部 大野, 密集市街地整備におけるUR都市機構の取組み, 第26回住宅市街地整備推進協議会全国会議. 2016.05.26.
- 産経新聞, 治安改善の「あいりん地区」、対策延長へ インバウンド増で環境激変 大阪・西成. 2019.01.29.
- Wasegg, 横浜・寿の2020年 — 「日雇い労働者の街」はいま, 2020.03.23.
- nippon.com, ホームレスと生活保護—横浜・寿町から見える日本. 2015.02.09.
- 知の冒険, 山谷のドヤ街を考える〜日本三大ドヤ街. 2016.09.25.
- 毎日新聞, 名前のない町・山谷. 2020.03.14.
- UR都市機構, 根岸三丁目地区 판플릿
- 国土交通省, 新たな住宅セーフティネット制度について
(https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000055.html)

厚生労働省(<https://www.mhlw.go.jp/>)

東京都 福祉保健局(<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp>)

ウィキペディア(<http://ja.wikipedia.org>)

はまれぽ.com(https://hamarepo.com/story.php?story_id=7029)

ヨコハマホステルヴィレッジ(<https://yokohama.hostelvillage.com/about>)

社会福祉法人 神奈川県匡済会(<https://kyosaikai.jp/service/hamakaze/>)

東京都都市整備局(<https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp>)

荒川区(<https://www.city.arakawa.tokyo.jp>)