

● 제314회 ●  
서울특별시의회(임시회)  
제2차 보건복지위원회

서울특별시 주민생활안정 지원에 관한 조례  
일부개정 조례안  
**검 토 보 고 서**  
(의안번호 9)

2022. 9. 22.

보 건 복 지 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

# 【문성호 의원 대표발의】

의안번호 9

## I. 조례안 개요

### 1. 제안경위

- 가. 발 의 자 : 문성호 의원 외 75명
- 나. 발 의 일 : 2022년 7월 6일
- 다. 회 부 일 : 2022년 7월 11일

### 2. 제안이유

- 고용없는 저성장, 소득 양극화 심화 등 전례없는 경제 불안과 더불어 코로나19 팬데믹 상황 발생으로 사회 안전망이 붕괴되는 상황이 지속되고 있어 경제적·사회적으로 어려움을 겪는 주민에 대한 지원을 보장하고 복리증진에 이바지 하고자 함.

### 3. 주요내용

- 가. 조례의 목적에 경제적·사회적 어려움을 겪는 주민에 대한 지원사항을 포함함(안 제1조).
- 나. 주민생활안정제도 지원기준을 변경함(안 제3조제4항).
- 다. 서울형 기초보장제도, 서울형 긴급복지, 서울안심소득 대상자를 신설함(안 제4조제1항제4호).
- 라. 서울형 기초보장제도를 신설함(안 제6조)
- 마. 서울형 긴급복지를 신설함(안 제7조)

바. 서울안심소득을 신설함(안 제8조)

사. 주민생활안정을 위한 사무의 일부를 관련 법인, 단체 및 공공기관  
등에 위탁할 수 있도록 함(안 제11조)

#### 4. 참고사항

가. 관계법령 : 「국민기초생활 보장법」, 「긴급복지지원법」

나. 예산조치 : 비대상사유서 별첨

다. 입법예고 : 2022. 7. 14.~2022. 7. 19. (의견 없음)

## Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 박지향)

### 1 개정안의 취지

- 본 조례 개정안은 경기침체 및 소득격차가 심화됨에 따라 어려움을 겪고 있는 주민에 대하여 주민생활안정제도 지원기준을 변경하고 서울형 기초보장제도, 서울형 긴급복지, 서울안심소득 대상자를 추가로 신설하며 관련 사무의 일부를 법인, 단체 및 공공기관 등에 위탁할 수 있는 근거를 명확하게 하도록 제안되었음.

### 2 개정안의 주요내용 검토

#### 가. 목적 (안 제1조)

- 안 제1조(목적)중 “주민이 예상하지 못한 경제적 어려움에 처한 경우 신속한 경제적 지원을 통해 주민의 생활 안정을 위해”를 “경제적, 사회적 또는 그 밖의 어려움이 있는 주민의 생활안정 지원과 복지증진에”로 변경하고자 함.

#### 나. 시장의 책무 (안 제3조)

- 안 제3조(시장의 책무) 신설되는 제4항의 내용은 “시장은 주민생활안정제도 지원기준 설정 시 실질적인 소득이 낮은 주민 생활안정을 위해 주택공시가격 변동률, 물가상승률 등도 함께 고려하도록 한다”라고 명시되어 있음.

이는 서울시의 특성을 반영한 주거비 상승 및 높은 물가로 최저생계를 유지하기 위해 많은 생활비가 소요된다는 점을 감안하여 복지사각지대에 대응하고자 하는 것으로 판단됨.

#### 다. 생활안정지원의 대상 (안 제4조)

- 안 제4조(생활안정지원의 대상)제1항 “제4호”를 “제5호”로 하고 제4호에 서울형 기초보장제도, 서울형 긴급복지, 서울안심소득 대상자를 신설하고 제5호(중전의 제4호) 중 “지원이 긴급한 생활안정”을 “생활안정지원”으로 변경함.

#### 라. 생활안정지원의 내용 (안 제5조)

- 안 제5조의 제목 “생활안정지원의 내용”을 “생활안정지원 사업 및 내용”으로 변경하며 기존 제1항의 지원내용중 생계비, 주거비, 의료비, 해산·장제비를 추가하고 긴급구호비 지원은 삭제함.
- 이는 서울형 기초보장제도, 서울형 긴급복지, 서울안심소득 대상자가 추가됨에 따라 지원되는 내용들을 추가한 것임.
- 안 제6조(서울형 기초보장제도), 안 제7조(서울형 긴급복지), 안 제8조(서울안심소득), 안 제11조(위탁)를 각각 신설하며 기존 제6조(지원대상자의 결정)는 삭제, 제7조(생활안정지원의 방법), 제8조(외국인 주민에 대한 지원) 및 제9조(시행규칙)는 각각 제9조, 제10조 및 제12조로 함.
- 신설되는 안 제6조(서울형 기초보장제도), 안 제7조(서울형 긴급복지), 안 제8조(서울안심소득)는 전액 시비로서 추진되는 서울시 자체 사업으로 기존 규칙으로 규정하던 것을 조례로 상향 입법한 것임.

#### 마. 서울형 기초보장제도(안 제6조 신설)

- 서울형 기초보장제도는 생활이 어려워나 국민기초생활보장제도의 보호를 받지 못하고 있는 비수급 빈곤층에게 서울시의 생활여건 등을 반영한 제도로 저소득층의 최저생계 보장 및 복지사각지대 해소

가 목적임.

- 지원내용으로는 생계비, 해산·장제비 등 그 밖에 규칙으로 정하는 사항이며 지원기준은 「국민기초생활 보장법」 제4조<sup>1)</sup>에서 정한 기준 이내의 급여로 한다고 명시되어 있음.

※ 국민기초생활보장제도 및 서울형 기초보장제도 비교

구 분	국민기초생활보장제도	서울형 기초보장제도
소득·재산	보장가구의 소득인정액이 급여종류별 선정기준 이하인 경우 - 생계급여: 중위소득 30% - 의료급여: 중위소득 40% - 주거급여: 중위소득 46% - 교육급여: 중위소득 50%	- 소득 : 기준중위소득 46% 이하  - 재 산 : 155백만원이하 금융재산 36백만원 이하
부양의무자 기준	부양의무자 기준 폐지(‘21년 10월) ※ 의료급여만 부양의무자 기준유지	부양의무자 기준 폐지(‘21년 5월)
지원내용	- 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산·장제급여	- 생계급여, 해산급여, 장제급여

- 다만, 국민기초생활보장제도 부양의무자 폐지에 따라, 서울형 기초보장제도 대상자 축소가 예상됨. 그러므로 복지 사각지대를 적극 발굴하기 위한 본 제도의 취지에 따라 대상자 선정기준 및 급여방식 등의 제도 재설계가 필요할 것으로 사료됨.

바. 서울형 긴급복지(안 제7조 신설)

- 서울시는 긴급복지 지원사업을 통해 갑작스러운 위기상황에 처한 주민

1) 제4조(급여의 기준 등) ① 이 법에 따른 급여는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다.  
 ② 이 법에 따른 급여의 기준은 수급자의 연령, 가구 규모, 거주지역, 그 밖의 생활여건 등을 고려하여 급여의 종류별로 보건복지부장관이 정하거나 급여를 지급하는 중앙행정기관의 장(이하 "소관 중앙행정기관의 장"이라 한다)이 보건복지부장관과 협의하여 정한다. <개정 2014. 12. 30.>  
 ③ 보장기관은 이 법에 따른 급여를 개별가구 단위로 실시하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 개인 단위로 실시할 수 있다.  
 ④ 지방자치단체인 보장기관은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 이 법에 따른 급여의 범위 및 수준을 초과하여 급여를 실시할 수 있다. 이 경우 해당 보장기관은 보건복지부장관 및 소관 중앙행정기관의 장에게 알려야 한다. <신설 2014. 12. 30.>

들에게 생계비 등을 제공하여 안정적 생활을 유지하도록 지원하는 제도임. [첨부자료 참고]

- 위기 사유에는 실직, 질병, 사고, 과다 채무 등 일시적인 위기상황이 발생하여 생계유지가 곤란한 경우에 해당됨. 다만 감염병 위기관리 대책 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제34조2)에 따라 위기경보 수준이 최고이거나 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제2조 제1호3)에 해당하는 재난이 발생한 경우에는 시장이 정하는 바에 따라 기준을 완화할수 있다라고 규정함.
- 서울시는 코로나19 장기화에 따라 한시적으로 기준을 완화하여 소득은 기준중위소득 85→100%이하, 재산 310백만원→379백만원 이하까지 확대하여 지원하고 있음.
- 지원항목으로는 생계비, 의료비, 주거비 사회복지시설이용비, 교육비 등이 있으며 선지원, 단기지원 원칙에 따라 위기상황에 처한 주민을 일시적으로 신속하게 지원하는데 목적이 있다 하겠음.

---

2) 제34조(감염병위기관리대책의 수립·시행)① 보건복지부장관 및 질병관리청장은감염병의 확산 또는 해외 신종감염병의 국내 유입으로 인한 재난상황에 대처하기 위하여 위원회의 심의를 거쳐감염병위기관리대책(이하 “감염병위기관리대책”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.  
②감염병위기관리대책에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.<개정 2010. 1. 18., 2015. 7. 6., 2020. 8. 11., 2020. 9. 29., 2020. 12. 15., 2021. 3. 9.>  
1. 재난상황 발생 및 해외 신종감염병유입에 대한 대응체계 및 기관별 역할  
2. 재난 및 위기상황의 판단, 위기경보 결정 및 관리체계  
3.감염병위기 시 동원하여야 할 의료인 등 전문인력, 시설, 의료기관의 명부 작성  
4. 의료·방역 물품의 비축방안 및 조달방안  
5. 재난 및 위기상황별 국민행동요령, 동원 대상 인력, 시설, 기관에 대한 교육 및 도상연습 등 실제 상황대비 훈련  
5의2. 감염취약계층에 대한 유형별 보호조치 방안 및 사회복지시설의 유형별·전파상황별 대응방안  
6. 그 밖에 재난상황 및 위기상황 극복을 위하여 필요하다고 보건복지부장관 및 질병관리청장이 인정하는 사항  
③ 보건복지부장관 및 질병관리청장은감염병위기관리대책에 따른 정기적인 훈련을 실시하여야 한다.  
④감염병위기관리대책의 수립 및 시행 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.<개정 2015. 7. 6.>

3) 제2조(재난의 범위) 「재난및 안전관리 기본법」 (이하 “법”이라 한다)제3조 제1호나목에서 “대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.  
1. 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해

※ 서울형 긴급복지와 국가형 긴급복지 비교

구 분	서울형 긴급복지 -시 주민생활안정 지원에 관한 조례-	국가형 긴급복지 - 긴급복지지원법-
지원대상	갑작스러운 위기상황으로 생계가 어려운 저소득 가구로 소득·재산기준을 충족한 가구	
소 득	기준 중위소득 85% 이하	기준 중위소득 75%이하
재 산	310백만원 이하 (금융재산 1천만원 이하)	241백만원 이하 (금융재산 600만원 이하)
지원내용	생계비, 주거비, 의료비, 교육비 등	생계비, 주거비, 의료비, 교육비 등

- 서울시는 긴급복지 지원사업을 통하여 위기상황에 직면한 시민들에게 생계비 등을 지원하여 안정적 생활을 유지하도록 하고 있으나 보다 폭넓은 위기사유가 인정되고, 지원기준이 완화되어 서울형 긴급복지제도의 이용가능성을 높여야 할 것임.
- 최근 ‘수원 세모녀’ 사건<sup>4)</sup> 및 ‘송파 세모녀’ 사건<sup>5)</sup>과 관련하여 지속적인 복지사각지대가 발생하고 있음. 갑작스런 위기상황으로 어려움에 처한 시민에게 복지정보 안내 및 홍보 강화 등을 통해 위기가구가 발생하지 않도록 다각적인 검토가 요구된다 할 것임.

### 사. 서울안심소득 (안 제8조 신설)

- 최저생활에 맞춘 소득보장과 까다로운 선정기준 등으로 인한 복지사각지대 지속 발생 및 소득 양극화 심화로 기존 사회보장제도의 보완

4) 2022년 8월 경기 수원시 권선구 다세대주택에서 세 모녀가 생활고 등을 비판해 극단적 선택을 한 사건임. 세 모녀는 암과 난치병 등 건강문제와 경제적 어려움으로 고된 생활을 하고 있었음에도 지자체에 복지급여 신청을 하지 않았음. 게다가 세 모녀의 주민등록상 주소지는 화성시, 실거주지는 수원시였던 탓에 두 지자체 모두 위기가정인 이들을 제대로 발굴하지 못했음.

5) 2014년 2월에 서울시 송파구 석촌동 단독주택 반지하에 세들어 살던 세모녀 일가족이 자살로 생을 마감한 사건임. 당시 큰딸은 당뇨와 고혈압을 앓고 있었으나 비싼 병원비 때문에 치료도 제대로 받지 못하고 작은딸은 빛으로 인해 신용불량자가 되었음. 그리하여 생활고로 고민하던 끝에 집세 및 공과금인 70만원이 든 봉투와 유서를 남긴 채 번개탄을 피워 일가족이 동반자살로 생을 마감하는 비극이 일어나 사건임.

필요성이 제기됨.

이에 취약계층을 더 두텁게 지원하고 소득양극화를 완화하기 위한 미래 신(新) 복지모델로서 안심소득 시범사업을 2022년 7월부터 추진하고 있음.

- 서울안심소득이란 현행 복지의 한계점을 보완해 복지의 문턱은 낮추고 소득보장수준은 높여 취약계층을 폭넓게 지원하고자 기준소득 이하 가구를 대상으로 기준소득 대비 부족분의 일정 비율을 채워주는 하후상박형 소득보장제도임.

구 분	1단계	2단계
지원 기간	'22년 7월 ~ '25년 6월 (총 3년)	'23년 7월 ~ '25년 6월 (총 2년)
지원 대상 및 규모	중위소득 50% 이하 500가구	중위소득 50~85% 이하 300가구
	※ 재산: 326백만원 이하	
지원 수준	기준 중위소득 85%에 대한 미달금액의 50%를 안심소득 급여로 지원	

- 안심소득 시범사업 모델은 기준 중위소득 85%이하 , 재산 3억 2,600만원 이하 가구에 대해 중위소득 85%의 미달액의 50%를 지원하도록 되어 있음. 1단계('22~'25년)에는 중위소득 50% 이하 500가구를 선정하며, 2단계('23~'25년)는 중위소득 50~85%이하 300가구를 추가 선정하여 총 800가구에 대해 3년('22.7~'25.6) 동안 지원하고, 5년 동안 시범사업의 성과를 평가하고자 하는 계획임.

※ 기준중위소득 85% 및 안심소득 최대지급액

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구
기준 중위소득 85% 기준액	1,653,090	2,771,072	3,565,496	4,352,918
월 최대 지원액 (가구 소득이 0원 일 때)	826,550	1,385,540	1,782,750	2,176,460

- 단 서울안심소득 시범사업의 재정적 측면 및 본 사업 도입시 지속 가능성 및 그에 따른 예산에 대한 중장기적인 검토가 필요하다고 판단됨.

#### 아. 위탁 (안 제11조 신설)

- 안 제11조는 주민생활안정을 위한 사무의 일부 운영을 관련 법인, 단체 및 공공기관 등에 위탁할 수 있다고 규정하고 있는바, 이 경우 전문성이 있는 법인 또는 단체 및 공공기관에서 운영될 수 있도록 선정 및 관리에 있어 전문성과 성과를 중심으로 공정성과 투명성이 확보되어야 할 것임.

### 3 집행부 의견

- 현행 시행규칙 상 규정된 서울형 기초보장제도, 서울형 긴급복지, 서울안심소득 사업 대상자를 생활안정지원 대상에 포함하여 지원대상을 명확히 하려는 취지로 조례 개정에 동의한다는 의견을 제시하였음.

### 4 종합의견

- 본 개정안은 서울형 기초보장제도, 서울형 긴급복지 및 신규시범사업인 서울안심소득에 대한 내용을 조례에 신설하여 지원 대상 및 사업내용을 명확하게 한 것으로 법적 문제는 없음.
- 다만 시범사업으로 진행되는 안심소득의 재정적 측면 및 지속가능성에 대한 고려가 필요하며 사업의 효과성에 대한 성과분석 등 검토가 필요할 것으로 생각됨.

문 의 처

이윤진 입법조사관 (02-2180-8140)

## [참고]

# 서울형 긴급복지 지원사업

### 1. 지원 대상 및 기준

- 지원대상 : 위기상황에 처한 저소득 위기가구
- 지원기준 : ※ 코로나19 3차 확산에 따른 2020년 한시적 기준완화 적용 연장 : 위기경보 수준 최고 유지시  
- 소득기준 : 기준중위소득 85% 이하 → 100% 이하 (단위 : 원)

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구
기준중위소득 85%	1,653,090	2,771,072	3,565,496	4,352,918	5,120,838
기준중위소득 100%(기준 완화)	1,944,812	3,260,085	4,194,701	5,121,080	6,024,515

- 재산기준 : 310백만원 이하 → 379백만원 이하
- 금융재산 : 10백만원 이하

- 지원금액

지원항목	가구 구성원수					추가 지원	동일사유 재지원
	1인	2인	3인	4인이상			
생계비	30만원	50만원	70만원	100만원		1회	1년경과 (회계연도) ↓ 3개월경과
주거비	가구원 수 구분 없이 최대 100만원					없음	
의료비	가구원 수 구분 없이 최대 100만원					1회	
사회복지시설 이용비	돌봄SOS센터 돌봄서비스 이용 (최대 160만원)					없음	
	일시제가 2시간 38,390원 (연 최대 60시간)	단기시설 1일 60,490원 (연 최대 14일)	동행지원 60분 14,900원	주거편의 60분 14,900원	식사지원 1식 8,400원 (연 최대 30식)		
교육비	초(124,100원), 중(174,700원), 고(207,700원, 수업료+입학금)					없음	
기타	연료비 106,700원, 해산비 700천원, 장제비 800천원, 전기요금 500천원 이내 최대 지원금액 내 다회지원 가능					없음	

### 2. 지원 신청 방법

- 위기가구 : 복지플래너 등 발굴 → 지원 → 사후조사 → 사후관리
- 돌봄대상 : 돌봄매니저 접수 → 서비스 제공 → 비용 지급 → 사후관리

