

리걸 임팩트 연구

2023 - 04

노숙인복지법의 실효성 제고를 위한 연구

‘노숙인 등’의 범위 및
고용지원을 중심으로

THE BIG
ISSUE

 Brian
Impact

노숙인복지법의 실효성 제고를 위한 연구

- ‘노숙인 등’의 범위 및 고용지원을 중심으로

연구책임자 : 안병훈(사단법인 빅이슈코리아 / 상임이사)
정구연(법무법인 더함 / 변호사)

연구원 : 김윤진(재단법인 동천 / 변호사)
김정근(사단법인 빅이슈코리아 / 코디네이터)
이병욱(한양대학교 / 겸임교수)
이상건(사단법인 빅이슈코리아 / 팀장)
정경민(법무법인 더함 / 변호사)

본 연구는 재단법인 브라이언임팩트의 “리걸임팩트 법제정 연구 지원 프로그램”의 지원을 받아 수행되었습니다.

제1장 서론	1
1. 한국 사회의 노숙인(露宿人) 등장	3
2. 「노숙인복지법」의 제정 및 관련 문제의 제기	4
3. 노숙인 일자리 관련 문제 제기	6
제2장 연구 배경 및 필요성	9
1. 연구의 배경	11
가. 「노숙인복지법」의 제정	11
나. 「노숙인복지법」 제정 이후 변화	12
2. 연구의 필요성	15
가. 「노숙인복지법」의 개정 필요성 대두	15
나. 해외 사례로 바라본 「노숙인복지법」의 개정 필요성	16
3. 「노숙인복지법」에 나타난 노숙인 등 고용지원 문제점	18
가. 노동시장 연계 정책과 「노숙인복지법」	18
나. ‘노숙인 등’의 자활	19
다. 「노숙인복지법」과 ‘노숙인 등’의 자활	21
라. ‘노숙인 등’의 자활과 고용지원 정책	22
제3장 연구 범위 및 방법	29
1. 연구 범위	31
2. 연구 방법	32
3. 연구 구성	33

제4장 「노숙인복지법」 개정의 쟁점 및 개선안	35
제1절 「노숙인복지법」 전반에 대한 검토	37
1. 「노숙인복지법」의 제정·개정 경위	37
가. 「노숙인복지법」의 제정(2011년) 및 시행(2012년)	37
나. 「노숙인복지법」의 개정(2015~2021년)	43
2. 「노숙인복지법」의 법체계적 검토	44
가. 수직적 관계 법령의 부재	44
나. 다른 법률·제도와의 연결 부재	46
다. 소결	46
제2절 「노숙인복지법」 개별 조항에 대한 검토	47
1. ‘노숙인 등’ 정의(제2조 제1호)	47
가. 조항의 내용 및 쟁점	47
나. 개선 방향에 대한 검토	50
다. 다른 법률 조항과의 비교 및 검토	53
라. 최종 검토 및 개선안 제안	62
2. 중복지원의 제한 및 다른 법률과의 관계(제5조, 제6조)	65
가. 조항의 내용과 쟁점	65
나. 개선 방향에 대한 검토	65
다. 최종 검토 및 개선안 제안	70
3. 고용지원(제13조)	71
가. 조항의 내용 및 쟁점	71
나. 주체별 역할 분담 및 의무 명시 필요성	72
다. 민간 등 다른 주체와의 협력 구조	87
라. 최종 검토 및 개선안 제안	95

4. 노숙인시설 및 비용지원(제15조, 제16조, 제22조)	97
가. 조항의 내용 및 쟁점	97
나. 개선 방향에 관한 검토	98
다. 다른 법률 조항과의 비교 및 검토	100
라. 최종 검토 및 개선안 제안	106
제5장 결론 및 제언	111
1. 본 연구의 결론	113
2. 「노숙인복지법」 및 관련 법령 개정을 위한 추가 제언	115
3. 지속 가능한 노숙인 자립 정책을 위한 추가 연구 제언	120
• 참고문헌	123

표 1. 핀란드, 영국, 한국의 노숙인 복지 체계 비교	17
표 2. 「노숙인복지법」을 바탕으로 한 고용지원 관련 업무 분류	23
표 3. 「노숙인복지법」을 바탕으로 한 노숙인 고용지원의 강화 평가 지표	24
표 4. 2021년도 광역지방자치단체의 노숙인 고용지원 강화 목표 달성 정도	25
표 5. 해외 홈리스 및 노숙인 용어 관련 제도적 근거 비교	31
표 6. 「노숙인복지법」 제정 법안 목록	37
표 7. 각 법률안의 주요 내용 및 특징	38
표 8. 노숙인 등 복지 관련 조례 현황	40
표 9. 제299회 제2차 보건복지소위원회(법안심사소위원회) 회의록(2011.04.14.)	42
표 10. 「노숙인복지법」 주요 개정 요약	43
표 11. 노숙인 및 부랑인의 정의 규정 변천	48
표 12. 각 「노숙인복지법」 제정 법안에 따른 ‘노숙인 등’ 정의 규정 비교	49
표 13. 위임 대상 법령의 선택 기준	53
표 14. 주거가 일정하지 않은 취약계층의 범위 및 판단 기준	57
표 15. 「노숙인복지법」 제2조 개선안(1안)	63
표 16. 「노숙인복지법」 제2조 개선안(2안)	64
표 17. 「노숙인복지법」 제5조, 제6조 개선안	70
표 18. 「노숙인복지법」 제13조 제1항, 제2항(일부) 개선안	75
표 19. 한국보건사회연구원(2021) pp. 217-219 발췌 인용	84
표 20. 「노숙인복지법」 제13조 제2항 개선안	87
표 21. 다른 법령 중 수리를 요하는 신고의 예시	93
표 22. 다른 법령 중 자기완결적신고의 예시	94
표 23. 「노숙인복지법」 제13조 제3항, 제4항 개선안	95
표 24. 「노숙인복지법」 제13조 개선안	96
표 25. 「노숙인복지법」 제22조 개선안(1안)	107
표 26. 「노숙인복지법」 제22조 개선안(2안)	107
표 27. 「노숙인복지법」 제9조의2, 제21조의5 신설안	108

그림 목차

그림 1. 노숙인 등의 복지 및 자립지원의 목적, 목표, 분야별 추진 과제	14
그림 2. 「노숙인복지법」에 따른 국내 노숙인 복지 지원 흐름도	17
그림 3. 보건복지부의 노숙인 등 복지 지원사업 세부 사업별 예산 현황	26
그림 4. 2023년 주거가 일정하지 않은 취약계층에 대한 특별 보장	58
그림 5. 유형별 지원 요건 및 지원 내용	89

제 1 장 서론

1. 한국 사회의 노숙인(露宿人) 등장
2. 「노숙인복지법」의 제정 및 관련 문제의 제기
3. 노숙인 일자리 관련 문제 제기

1. 한국 사회의 노숙인(露宿人) 등장

- 신자유주의를 시작으로 자본주의 모델로 인해 부(富)가 한 방향으로 집중되기 시작하면서 세계 여러 나라에서 극빈곤층이 급속도로 양산되기 시작함. 한국 또한 일제 강점기와 해방, 6·25전쟁을 거치면서 빈곤층이 확산됨. 이는 부랑인의 출현과 연쇄적으로 작동했으며 근대사회에 들어서면서부터 부랑인은 더 이상 국가의 보호 대상이 아니라 사회에서 격리해야 하는 위험 요소로 인식됨.
- 또한 토지보다 노동력이 중요한 시대가 도래하면서, 이제 빈곤층은 ‘토지를 확보하지 못한 떠돌이 농민’이 아니라 ‘공장이 있는데도 일을 하지 않는 사람’으로 인식되어 더욱 배척받게 됨. 이에 자본주의사회에서는 한국뿐 아니라 각국에서 빈곤층을 배척하는 추세가 지배적이었으며 눈에 보이지 않도록 억압적 정책을 사용함.¹⁾
- 이러한 빈곤층을 보는 시각은 크게 두 가지 관점으로 나눌 수 있는데, 첫째는 일탈적 집단으로 인식하는 낙인적 관점이고, 둘째는 사회구조에 따른 희생자로 보는 관점임.
 - 이와 관련해 낙인적 관점에서 외국에서는 ‘wanderer’, ‘hobo’, ‘vagabond’, ‘vagrant’, ‘bum’ 등으로 불리며 한국에서는 ‘걸인’, ‘부랑인’, ‘행려자’, ‘유랑민’ 등으로 불리기 시작함.
- 한국은 이러한 낙인적 관점에 따라 1975년 내무부훈령에서는 부랑인을 “일정한 주거가 없이 관광업소,接客업소, 역, 버스정류장 등 많은 사람이 모이거나 통행하는 곳과 주택가를 배회하거나 좌정하여 구걸 또는 물품을 강매함으로써 통행인을 괴롭히는 걸인, 꺾팔이, 앵벌이 등 건전한 사회 및 도시 질서를 저해하는 사람”으로 규정하였음.
- 이후 1997년 ‘부랑인 복지시설 설치 및 운영 규칙’에서는 “일정한 주거와 생업

1) 프랑스에서는 가난한 사람들의 도시 유입을 막고, 그들을 가둔 채 강제 노동을 시켰음. 한국에서도 복지시설이나 정신이상자를 치료하는 기관에 바로 격리하는 일이 많아졌음. 민유기·홍용진 외 (2016. 12.), 『서양사 속 빈곤과 빈민』

수단 없이 상당한 기간 거리를 배회하거나 구걸하는 자”로 정의하여 이전의 부랑인 개념에서 보호적 요소를 추가하고 부정적 의미를 일정 부분 극복하였으나 여전히 낙인적 관점에 머무름.

- 이러한 낙인적 관점에 따라 1997년까지 부랑인이라는 용어를 사용하면서 빈곤층 중에 집 없이 떠돌아다니는 사람, 즉 ‘노숙인(露宿人)’에 대한 인식도 낙인(stigma)화 되었고 사회문제로 대두하지 못하였음.²⁾
- 하지만 1997년 한국의 경제위기 이후 거리로 쫓아져 나온 홈리스들을 기존의 부랑인이나 행려병자와는 다른 새로운 집단으로 인식하는 상황이 전개되면서 ‘노숙자’라는 명칭을 사용하기 시작하였음.³⁾
- 이러한 ‘노숙자’라는 개념은 국가의 사회구조적 문제 때문에 나타난 사람들로 이해하여 보호와 자활 같은 정책적 개입에 대한 사회적 합의가 받아들여지는 논리를 뒷받침하였음.

2. 「노숙인복지법」의 제정 및 관련 문제의 제기

- 앞서 설명하였듯이 한국의 부랑인과 관련하여 정부는 낙인적 관점에 따라 1970년 ‘부랑인의 신고·단속·수용 보호와 귀향 및 사후관리에 관한 업무 지침’을 마련하였으며 2000년에야 ‘부랑인 복지시설 설치·운영 규칙’을 마련하였음.
- 그러나 1997년의 IMF 외환위기이후 2000년을 기점으로 부랑인 복지사업은 중앙정부 소관으로, 실직 노숙자 관련 사업은 지방자치단체로 이양된 이후, 유사한 대상자에 대한 복지서비스가 이원화된 혼돈 상황을 경험하면서 ‘노숙인(露宿人)’ 관련 법 제정의 필요성이 대두함.

2) 이와 달리 낙인적 관점이 아닌 사회구조의 희생자 관점으로 외국에서는 ‘노숙인’을 ‘homeless’, ‘street people’로 부름. 형사정책연구원(2011. 12.), 범죄의 가해자와 피해자-경계인으로서의 노숙인 연구’

3) 물론 ‘노숙자’라는 말이 등장하기 전에는 사실 ‘실직 노숙자’가 언론이나 정부에서 사용하는 용어로 등장하였는데, 이러한 용어의 선택은 기존의 부랑인과 같은 부정적 이미지와 구분하려는 의도와 함께 노숙의 원인이 실업에 의한 것임을 강조하기 위한 것이었음.

- 이에 따라 2011년 4월 29일에 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」(이하 「노숙인복지법」)이 국회 본회의에서 통과됨.
- 그러나 법 제정 초창기에 노숙인의 범주 자체를 축소하여 「노숙인복지법 시행규칙」에서 18세 이상인 자만 ‘노숙인 등’에 포함하여 아동이나 청소년은 포함되지 않는 문제를 안은 채 「노숙인복지법」이 제정됨.
 - EU의 통계적 목적을 위하여 사용하는 홈리스(homeless)의 정의: 거리 노숙인, 응급 숙소 생활인, 비주택거주인, 더부살이하는 사람 등
 - 미국의 「홈리스 지원법」에서 밝힌 정의: 보호자가 없는 청소년·아동 등을 포함, 이 외에도 가정폭력이나 생명을 위협하는 상황에 처한 사람들을 홈리스로 규정.
- 또한 「노숙인복지법」 제정 이후 전체 노숙인의 수가 감소했음에도 주거취약계층의 수와 그 비율이 증가하는 원인으로는 현재 시행하는 노숙인 지원정책이 대부분 특정 대상, 즉 시설 입소자에게만 적용되도록 구성되어 있는 것을 들 수 있음.
 - 전체 노숙인의 수가 꾸준히 감소함에도 주거취약계층의 수가 증가한 점은 거리 노숙인, 비주택 주거 거주민 등이 제도적 사각지대에 놓여 있음을 보여주는 방증임.
- 더불어 2005년 이후 노숙인 지원사업이 지방에 이양됨에 따라 노숙인 사업의 예산을 각 지방자치단체에서 자체적으로 책정하게 되었는데, 서울과 부산을 제외한 대부분 지방자치단체의 사업 예산 비중이 시설 지원 예산으로 책정되어 있어 노숙인 정책의 초점이 전반적으로 시설 노숙인에게 맞추어져 있음.
- 그리고 노숙인 등에 대한 지원 서비스는 민관(民官)의 다양한 협력체계가 필요함에도 민간단체와 협의하여 시행령과 시행규칙을 만드는 모습에서 정작 보건복지부 차원에서는 공공의 내부 협력이 부족한 문제가 제기됨.⁴⁾

4) 주거정책, 고용정책, 복지정책이 상호 보완되어야 노숙인 대책이 성공할 수 있다는 점은 외국의 사례에서 확인된 바임. 따라서 국토해양부, 고용노동부, 보건복지부, 행정자치부 등 관련 부처 간의 긴밀한 협력과 공조를 통하여 적절한 노숙인 대책을 마련할 수 있고, 이러한 협력이 적극적으로 추진되어야 한다는 점이 법 제정의 중요한 취지이기도 함. 정원오(2012. 06.), 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 시행과 현재의 쟁점, 참여연대

- 이 밖에도 노숙인의 특성을 반영하지 못한 주소지 기반의 돌봄 서비스 제공과 법 제정 당시 제3장의 복지서비스 제공과 관련하여 대부분의 조항이 ‘~ 할 수 있다’라는 선택 조항으로 구성되어 있음. 이에 따라 입법취지에 상응하는 적극적인 모습을 기대하기 어려워 법의 강제성과 구속력 등에 관한 문제가 제기됨.⁵⁾
- 더불어 중앙정부와 지방자치단체의 책임을 명시한 부문에 대해서 중앙정부의 책임을 강화한 측면에 기대어 지방자치단체가 방관적 태도를 보일 우려가 거론됨.⁶⁾
- 이에 따른 국가 기반 노숙인 통계에서 지방자치단체의 실태 파악이 어려우며 노숙인 관련 예산이 지방자치단체마다 상이한 실정으로 이어지고 있음.

3. 노숙인 일자리 관련 문제 제기

- 특히 노숙인 등은 노동시장에서 일을 구하는 데 있어서 주거, 의료, 가족 등 다양한 상황을 함께 고려하여 노동시장에 편입하는 방안이 필요함에도 현재 노숙인 고용과 관련된 사업은 중앙정부의 체계적인 지침 없이 자율적으로 시행되고 있음.⁷⁾
- 특히 지방자치단체에서 노숙인 등의 고용지원 강화를 위한 체계적인 기반 조성 구축 없어 노숙인 맞춤형 고용지원 서비스를 위한 사후관리까지 추진할 명분이 약함.
- 또한 복지의 시장화가 진행되는 가운데 공공이 제공하는 지속 가능한 노숙인 일자리 등 다양한 방안의 모색이 필요한 시점임.
- 특히 2021년 노숙인 실태조사에 따르면 전국 노숙인 규모는 직전에 조사를 시행한 5년 전보다 21%가량 줄었으나 ‘미취업 비율’은 61%에서 74%로 늘어났음.
 - 거리 노숙인이 노숙을 하게 된 가장 결정적인 사유는 ‘실직’(42.4%)과 ‘사업 실패’(17.5%)가 가장 큰 비중을 차지했음.

5) 신동현(2011. 06. 10.), 노숙인의 복지 및 자립지원에 관한 법률의 제정 의의 및 과제에 대한 정책 토론회
6) 현시용(2011. 06. 10.), 노숙인의 복지 및 자립지원에 관한 법률의 제정 의의 및 과제에 대한 정책 토론회
7) 보건복지부·한국보건사회연구원(2017), 2016년도 노숙인 등의 실태조사

- 더불어 노숙인 생활시설에 입소한 이들은 7,361명(82.2%), 거리에서 노숙하거나 노숙인 이용 시설에 거주하는 이들은 1,595명(17.8%)으로 조사됨.
- 특히 일자리를 얻는 데 가장 필요한 지원으로는 ‘공공의 필요한 프로그램이 없다’고 응답한 비율이 40.9%로, 현재 노숙인의 일자리는 사회적기업과 민간기업 등 사회 공헌 차원에서 제공하는 임시적 일자리에 국한되어 있음.
- 이상의 내용을 바탕으로 「노숙인복지법」의 포괄적 정책 방향과 현장 및 고용에 관한 지원 방향의 개정 필요성이 제기됨.
- 특히 노숙인 등의 지속 가능한 자립에 필요한 고용 방향에서는 노숙인 등의 특성에 맞는 통합적이고 체계적인 일자리 시스템 구축과 고용 관련 취약계층 서비스의 연계, 노숙인 우선 지원과 지역사회 고용서비스 확충, 노숙인 고용에 대한 관점의 변화, 전문성과 현장성 결합, 고용지원의 연속성 강조를 위한 법 개정이 절실함.

제 2 장 연구 배경 및 필요성

1. 연구의 배경
2. 연구의 필요성
3. 「노숙인복지법」에 나타난 노숙인 등 고용지원 문제점

1. 연구의 배경

가. 「노숙인복지법」의 제정

- 과거 일제강점기와 6·25전쟁으로 한국에 부랑인이 급증하였으나 당시 초토화되고 황폐화된 한국 정부는 외면하거나 외국의 지원 단체에 의존할 수밖에 없었음.
- 이후 군사정부가 들어서면서 ‘노숙인(露宿人)’에 대한 처우는 통제와 억압의 성격을 띠었는데, 군사정권은 부랑아를 잠재적 범죄자로 취급하면서 정신교육과 징벌적 강제 노동을 부과하기도 하였음.⁸⁾
- 물론 ‘노숙인(露宿人)’을 위한 법적 체계는 1970년에 제정한 「사회복지사업법」에 ‘부랑인 선도시설’을 ‘복지시설’로 포함하였지만, 형제복지원 사건처럼 서비스의 질은 상당히 낙후되었다고 볼 수 있으며 이들은 통제의 대상이었음.
- 즉 대한민국 정부 수립 이후 1990년대까지 ‘노숙인’은 ‘부랑아’라는 용어로 불리었고, 비록 1980년대에 시설을 확충하거나 ‘노숙인(露宿人) 문제’를 당시 내무부에서 복지부 소관으로 이전하였음에도 이들에 대한 처우는 시설 중심적, 자선적인 동시에 통제적 성격이 강하였다고 평가할 수 있음.⁹⁾
- ‘노숙인(露宿人)’을 보는 관점이 바뀐 것은 1997년 IMF 외환위기 이후로 볼 수 있는데, 당시 수많은 실업자의 양산은 일반인도 사회적 소외계층으로 밀려날 수 있다는 위기의식을 심어주면서 국가적 책임을 확대하는 계기가 됨.
- 특히 1997년 국제 금융위기 및 한국의 IMF 외환위기 이후 많은 직장인이 실업 상태로 내몰렸고, 이에 따라 극단적으로 주거권이 보장되지 못한 체제에서 보금 자리를 잃어야 하였음. 이후 ‘노숙인(露宿人)’의 급격한 양적 증가와 더불어 질적 변화도 경험하게 됨.¹⁰⁾

8) 1975년 ‘내무부훈령 410호: 부랑인의 신고 단속 수용 보호와 귀향 및 사후관리에 관한 업무처리 지침’을 근거로 ‘부랑아’라는 신조어를 만들어내어 낙인효과를 극대화하였으며, 거리의 무연고 장애인, 노숙인, 빈민 등을 강제로 시설에 구금하고 배제하였음.

9) 김선미(2010. 12.), 홈리스법 제정의 필요성과 법 구성의 틀거리, 참여연대

10) 기존의 노숙인이 성인 남성으로 일정한 주거가 없는 사람이었다면, 여성, 가족, 정신질환 및 만성화의 양상을 띠며 변화하고 있었고, 이는 결국 사회적 차원의 전문적이고 체계적인 서비스 제공이 요구됨.

- 이에 따라 정부는 2000년 '부랑인 복지시설 운영 규칙'을 제정하였는데 한국에서 '노숙인(露宿人)'은 밤에 거주할 곳이 없는 사람(roofless)만을 대상으로 하고, 주거취약계층까지 포괄하지 못한다는 점이 단점으로 부각됨.
- 또한 '부랑인'과 '노숙인(露宿人)'으로 분리되어 이원화된 정부의 전달체계는 서비스의 비효율성을 야기하였고, 민간에서 출발한 시설은 보다 더 전문성을 필요로 했기 때문에 한국의 '노숙인(露宿人)' 문제는 국가적 문제로 가시화되며 정부의 관심을 이끌어내어 2011년 「노숙인복지법」이 제정됨.
- 물론 기존의 노숙인 복지에 관한 체계가 있었으나 「사회복지사업법」을 근간으로 하였으며, 서비스 체계도 부랑인과 노숙인으로 이원화되어 있었기 때문에 서비스의 중복이나 사각지대에 놓인 사람이 많아 이들이 전문적으로 기능별 지원을 받는 데 한계가 있었음.
- 이에 따라 2011년 「노숙인복지법」의 제정은 노숙인과 부랑인을 노숙인으로 통합하여 전달체계를 단일화하고, 노숙인시설을 기능별로 개편하여 좀 더 체계화된 모습을 갖추었다는 점에서 효과가 있음.¹¹⁾

나. 「노숙인복지법」 제정 이후 변화

- 「노숙인복지법」 제8조의2와 동법 시행령 제3조에 따르면 보건복지부장관은 매년 종합계획의 주요 내용, 전년도 시행 계획의 추진 실적, 추진 실적의 평가를 국회 소관 상임위원회와 사회보장심의위원회에 보고하도록 되어 있음.
- 이에 따라 수립·시행된 종합계획은 거리 노숙인과 노숙인시설 입소자를 대상으로 노숙 취약계층의 노숙 방지 예방 및 특성별 지원을 통한 사회복귀에 중점을 두고 있음. (보건복지부, 2016)
- 「노숙인복지법」 제정 이후 이 같은 중앙정부의 종합계획 아래 예방적 측면에서 취약계층의 거리 노숙 유입을 예방하는 효과적인 시스템 마련하고자 하였음. 세부 과제로는 기존 복지서비스와 연계하여 사회안전망 기능을 강화하고 노숙의 위험성이 높은 집단에 대한 예방적 지원을 강화하고자 하였음.

11) 한국보건사회연구원(2011), 노숙인의 복지 및 자립지원에 관한 법률의 제정 의의 및 과제에 대한 정책 토론회, p. 1

- 또한 현장 보호 활동(아웃리치 서비스)을 통하여 체계적으로 지원함으로써 노숙을 조기에 발견하고 거리 유입 가능성을 축소하는 한편, 거리에서 생활하는 위기 노숙인에 대한 응급 지원을 통하여 조속히 거리 노숙을 벗어나게 함으로써 계획 기간 내 거리 노숙인의 감소를 유도하였음.
- 이와 더불어 지원 측면에서 거리 노숙인과 만성적 노숙인의 특성별 복지 지원체계를 구축하고자 하였음. 세부 과제로는 노숙인시설의 기능을 재편하고 시설에서 생활하는 노숙인의 지역사회 재정착을 위한 지원을 강화하여, 노숙인 특성에 부합하는 주거·의료·고용서비스를 지원함으로써 지역사회 재정착을 지원하는 역할을 제고하였음.
- 그리고 사회복지 측면에서 효과적인 사회 재정착을 위한 관련 복지서비스를 연계하고자 하였는데, 세부 과제로는 노숙인이 안전하게 지역사회로 복귀할 수 있도록 통합적인 지원 시스템을 구축하고, 노숙을 경험한 이들이 거리 노숙을 벗어나 지역사회에서 생활을 유지할 수 있도록 주거·고용·의료 등과 관련 복지서비스를 연계하였음.
- 이 같은 체계는 결국 2016년도에 노숙인 실태조사를 통하여 근거에 기반을 둔 노숙인 정책 평가 및 노숙인 종합계획을 수립하는 결과를 낳았고, 범부처 간, 민관합동 협의체 구성을 통한 정책 모니터링 체계를 구축하고, 양질의 서비스 제공을 위한 노숙인 종사자 배치 기준을 강화하는 데 일조함.
- 또한 제1차 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획(2016~2020, 이하 제1차 종합계획)을 마련하게 되어 복지서비스 지원을 통한 노숙인 예방 및 사회복지 지원이라는 목적 아래, 예방-재활-자립까지 연속적 지원체계 구축과 주거-의료-복지의 통합적 접근을 통한 지역사회 보호 체계 구축, 현황 및 실태조사를 통한 근거 중심의 노숙인 지원사업 체계화를 목표로 삼게 되었음.
- 제1차 종합계획은 노숙인 등의 복지 지원을 위한 분야별 추진 과제를 통하여 예방, 지원, 사회복지, 인프라 4대 분야로 구분되며 다음과 같이 추진 방향을 설정하였음.
 - 예방 차원에서 취약계층의 거리 노숙 유입을 예방하는 효과적인 시스템을 마련하고자 함.

- 지원 측면에서 거리 노숙인과 만성적 노숙인의 특성별 복지 지원체계를 구축하고자 함.
 - 사회복귀 측면에서 효과적인 사회 재정착을 위한 일련의 복지서비스를 연계하고자 함.
 - 인프라 측면에서 양질의 서비스를 제공하기 위한 복지인프라를 강화하고자 함.
- 이후 제2차 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획(2021~2025, 이하 제2차 종합계획)은 다음과 같이 제1차 종합계획에 대한 성과 평가 및 제2차 종합계획 기획 연구를 통하여 다음과 같이 수립되었음.

그림 1. 노숙인 등의 복지 및 자립지원의 목적, 목표, 분야별 추진 과제

제2차 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획		
비전	거리현장 및 주거 지원강화로 노숙인 권리보장과 지역사회 재정착 실현	
기본 방향	다양한노숙상태에서도 실현될수 있는 주거지원체계구축 기존 시설 체계의방향성개편을 통한안전하고건강한 휴식과지역사회 정착준비 지원 긴밀한다주체협력으로사각지대 예방과지역·영역간불균등 해소	
5대 분야	목 표	추진 과제
거리현장 지원	원하지 않는 사람, 그 누구도 거리에서 생활하지 않도록 함	① 효과적인 거리노숙인 현장지원 체계구축 ② 거리노숙인 인권보장·위기지원 ③ 거리노숙 이탈을 위한 신속한 주거연계
의료보건 지원	노숙인을 위한 기본의료안전망 구축	① 거리현장중심 의료지원체계 구축 ② 감염성 질환에 대한 대응 강화 ③ 주거안정성에 기반한 의료지원
주거지원	신속하고 저렴한 주거지원을 통한 노숙인의 주거권 실현	① 공공임대주택 지원 강화 ② 서비스 결합 지원주택 확산 ③ 지역사회 재정착 지원 및 노숙 예방 강화
복지서비스 지원	지역사회 재정착을 지원하는 복지서비스 체계 구축	① 지역사회 재정착 준비 지원 ② 일자리를 위한 자립 지원 ③ 안심하며 생활하는 시설환경 조성
인프라구축	통합적 거버넌스 강화를 통한 공백없는 노숙인 복지 지원	① 노숙인시설의 재편과 중장기 지향점 구축 ② 공공재정의 적극적역할과 서비스 의무규정 ③ 협력적 거버넌스 구축 ④ 노숙인 현황 파악 및 실태조사의 체계화

자료: 보건복지부(2022), 제2차 종합계획

2. 연구의 필요성

가. 「노숙인복지법」의 개정 필요성 대두

- 2011년 「노숙인복지법」 제정 이후 총 여섯 차례에 걸쳐 개정하였지만, 법 제정 당시와 이후 지속적으로 제기된 법률적 한계에서 나타나는 문제점은 해소되지 않고 있음.
- 특히 법 제정 당시 시민사회단체와 일부 학계에서는 범명을 ‘홈리스’로 하여 노숙인과 부랑인으로 지칭하는 협소한 대상 범위를 확대하는 것이 바람직하다는 의견을 개진하였음에도 ‘홈리스’가 외래어라는 이유 등으로 범명은 ‘노숙인 등’으로 정해졌고¹²⁾, 법 제정 이후 시행하는 보건복지부와 지방자치단체의 모든 실태조사와 정책에서는 그 대상을 거리 노숙인, 노숙인시설, 쪽방 거주자로 한정하는 문제가 지속되고 있음.¹³⁾
- 또한 「노숙인복지법」이 제정되어 기존의 부랑인과 노숙인으로 이원화되어 있던 지원체계가 통합되는 것처럼 보였지만 여전히 요양·재활시설은 국고 보조 사업으로 운영되며, 거리보호활동, 자활시설, 쪽방상담소 운영 등은 지방자치단체 사업으로 나뉘어 있음.¹⁴⁾
- 그 외 「노숙인복지법」은 시설의 설치·운영과 관련한 조항이 구체적이고, 노숙인에게 필수적인 주거, 급식, 의료, 고용지원에 관한 사항을 모두 시설을 통하도록

12) 국제사회에서는 홈리스를 구체적으로 정의하고, ‘주거 우선’ 원칙에 입각한 주거 지원에 우선순위를 두고 있으며 OECD의 주요 국가에서는 거리, 노숙인시설뿐 아니라 주택 이외의 거처나 다른 사람의 집을 공유하는 경우까지 홈리스로 포함하기도 함. 또한 알코올의존증이나 정신질환의 치료나 시설에서 ‘자립’ 준비를 조건으로 하지 않고, 주거를 우선 제공하고 필요한 서비스를 지원하는 ‘주거 우선’ 원칙이 홈리스 문제 해소에 비용 대비 효과적인 것으로 밝혀지며 다수의 국가에서 홈리스 문제 해소 전략으로 채택함.

13) 이는 현재 노숙인 정책 방향 설정을 위한 통계 과정에서 노숙인의 특성을 반영하지 못하고 특정 시점이나 시설 위주로 편향되어 거리 노숙 현황 등에서 한계점이 존재하는 결과로 나타남.

14) 이러한 이원화는 지역별 편차를 심화시킬 뿐만 아니라 중앙정부와 지방자치단체가 서로 책임을 회피하게 만드는 요인임. 특히 주거, 급식, 의료, 고용지원에 관한 사항은 모두 임의조항으로 국가 및 지방자치단체에 강제할 수 없고, 홈리스에게 필수적인 서비스 제공에서도 중앙정부와 지방자치단체는 서로 책임을 미루고 있음. 현재 이러한 이유로 서울, 부산, 대구, 대전, 경기 등 일부 지방자치단체를 제외하고 대부분이 노숙인시설을 통한 단순 보호 기능만을 우선시하고 있음.

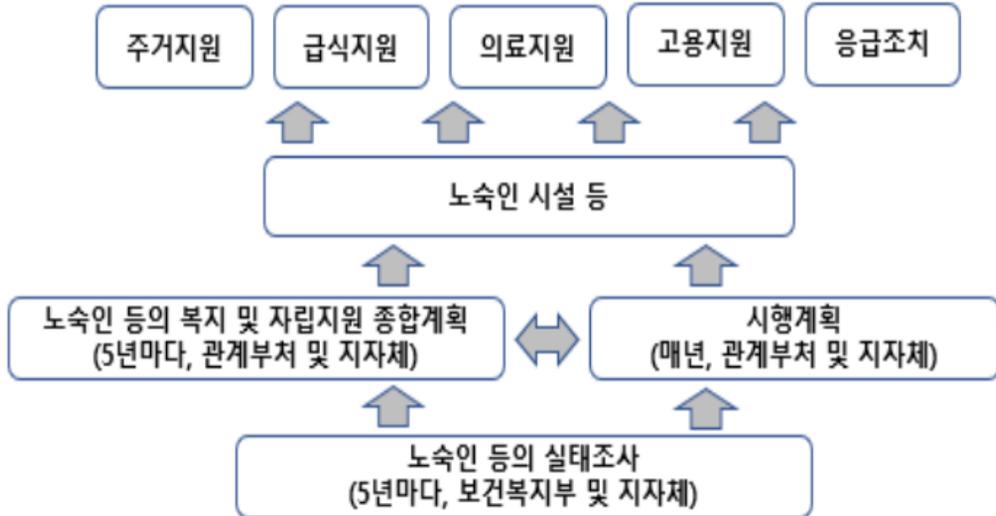
정해져 있어 개인이 스스로 노숙인시설에 등록하지 않고서는 실질적으로 노숙 상태에 있다고 하더라도 관련 서비스를 지원받기 어려운 구조임.

- 또한 지원제도 곳곳에 자립과 자활을 강조하고, 이를 노숙인 지원정책의 평가지표로 만들어 장애, 질병, 정신질환, 알코올의존증 등을 가진, 지원이 가장 필요한 사람이 우선순위에서 배제되는 문제가 나타나고 있음.

나. 해외 사례로 바라본 「노숙인복지법」의 개정 필요성

- 영국은 2017년 「노숙인감소법」을 제정하여 복지 사각지대에 놓여 있던 개별 노숙인 등을 제도권에 흡수하고 있음. 이러한 「노숙인감소법」은 지방정부의 역할을 강화하고 법의 목적을 ‘예방적’ 차원에 두고 있으며, 이에 따라 법률에서 정하는 노숙인 등의 우선순위가 아니어도 상담을 비롯하여 다양한 서비스를 받을 기회가 제공됨.
- 핀란드는 주거 우선(Housing First) 전략을 통하여 노숙인 등 문제 해결에 강한 의지를 보이는데 「사회복지법」과 「주거와 음식 서비스 운영에 관한 법」을 통하여 주거와 사회서비스를 통합적으로 제공함. 즉 영구적 주거권 확보와 지역사회를 기반으로 한 맞춤형 사회서비스 제공이 그 핵심이라고 볼 수 있으며, 핀란드 주거 우선 모델의 궁극적 모델은 노숙인 등이 시민의 일원으로서 사회에 적극 참여하는 것으로 이는 ‘시민권’적 접근에 가깝다고 볼 수 있음.
- 한국은 「노숙인복지법」을 근거로 시설을 기능별로 분류하여 노숙인의 욕구와 능력, 심신 상태에 따라 서비스를 제공받는다든 점에서 영국이나 핀란드와 다르게 ‘시설 중심’의 서비스로 개인의 욕구에 부응할 수 없다는 단점을 가지고 있음.

그림 2. 「노숙인복지법」에 따른 국내 노숙인 복지 지원 흐름도



자료: 보건복지부, 제2차 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획 수립을 위한 연구 자료

- 또한 핀란드와 영국은 지방정부를 중심으로 중앙정부와 민간기관이 긴밀한 협력관계를 맺고 서비스를 제공하도록 하는 데 비하여 한국에서는 시설에 다양한 노숙인 등이 있음에도 느슨한 협력관계로 노숙인 등의 자립에 한계를 가져오고 있음.

표 1. 핀란드, 영국, 한국의 노숙인 복지 체계 비교

	핀란드	영국	한국
목적	노숙인 예방	노숙인 예방	탈노숙
법적 근거	사회복지법	노숙인감소법	노숙인복지법
재정 주체	주정부 + 지방정부	지방정부	중앙정부 + 지방자치단체
서비스 특징	선거주 후서비스	선서비스 후거주	시설 서비스
조건 여부	비조건	조건	조건
서비스 장소	재가 및 지역사회 중심	시설 중심	시설 중심

- 이 외에도 해외 사례의 정책 시사점을 살펴보면 우선 영국, 미국, 일본은 적어도 거리 노숙 상황에 노출되는 것을 방지하기 위하여 중앙 부처, 지방정부, 민간이 협력하여 거리 노숙을 근절하기 위한 노력을 다하고 있음.
- 또한 외국은 노숙인 등 정책 입안 단계부터 철저한 실태조사를 실시하고 주기적으로 동향을 살피는 노력을 기울이고 있으며 주택 관련 법률을 통하여 국민 일반의 주거권을 명시하고 있음.
- 이에 따라 외국에서는 노숙인 등이 원할 경우 거리 노숙을 피할 다양한 지원이 이루어지는 반면 우리나라는 시설 이외의 선택지가 없다는 점에서 대조적임.
- 더불어 외국은 홈리스 문제 해소를 위하여 다양한 민간 자원을 활용하는 것은 물론, 홈리스 옹호 단체나 지원 단체에 적극적으로 인센티브를 제공하고, 노숙 위기 상태의 사각지대가 지역사회에서 최대한 발생되지 않도록 지속적 관리와 개입을 통하여 홈리스 문제의 예방을 추구하고 있음. 그 반면에 한국은 서비스 단위가 단편적일 뿐만 아니라 민간의 활력을 활용하지 못하고 있다는 점에서 대조적임.

3. 「노숙인복지법」에 나타난 노숙인 등 고용지원 문제점

가. 노동시장 연계 정책과 「노숙인복지법」

- 1980년대 이후 확산된 신자유주의는 노동시장 유연화를 중요한 노동시장 정책으로 활용하고 있으며, 이에 대한 정부의 간섭을 최소화하려는 시도를 분명히 하여 왔음.¹⁵⁾
- 특히 한국은 1997년 IMF 외환위기를 겪으며 발생한 실업과 이후 진행된 노동시장 유연화 정책으로 인하여 비정규직이 양산되고 노동시장의 불안정성은 급격히 증가함. 이로써 근로빈곤층이 확대되고 '노숙인(露宿人)'이 증가하여 기존의 노동시장에 참여하여 소득을 얻어도 빈곤선 이하(혹은 미만)의 생활을 하게 됨.

15) 서구 선진 국가들의 경우 이미 2차 세계대전 이후 복지국가를 지향하며, 사회복지제도를 구축하여 왔으며, 노동시장 문제에 대한 대비책들이 충분히 강구되어 온 반면에 후발 국가들은 변화하는 노동시장에 대한 대응책이 완전하게 만들어졌다고 볼 수 없는 상황임.

- 이에 따라 근로빈곤층 지원정책은 그 내용과 수급 범위 등에 한계가 있으며, 근로빈곤층의 자활과 탈빈곤을 유도할 수 있는 기능은 매우 제한적이라 할 수 있음.¹⁶⁾
- 그럼에도 많은 나라에서 노동시장 정책에 사회복지적 측면을 가미함으로써 신빈곤층을 지원하여 탈빈곤을 유도하고 국가적 생산성을 확대하고자 하는 것이 고용연계 복지정책의 주요 방향이라고 할 수 있음.
- 한국에서는 기존 국민기초생활보장제도 내 자활 제도 아래에서 소득과 고용이 연계되고 있지만, 동 제도는 국민기초생활보장 수급자만을 대상으로 제한적으로 운영되고 있음. 이 때문에 소득 증빙이 어려운 노숙인 등은 소외되고, 늘어나는 근로빈곤층을 지원하기 위한 제도로는 한계점을 지니고 있음.
- 또한 전달체계에서도 보건복지부, 고용노동부 등 소득과 고용을 제공하는 서로 다른 부처가 연계하기보다는 별도의 제도를 운영하여 각 대상자의 특성보다는 제도적 측면을 우선시하여 그 효과가 제대로 발휘되기에 한계가 있음.
- 또한 최근의 코로나19 전염병 같은 위기 상황에서 열악한 주거 공간과 거리 노숙인의 심각성이 나타나 그간의 주소지 기반 복지서비스를 노숙인 정책에서는 조금 더 포괄적인 방향으로 전환하여야 한다는 개선 요구가 드러남.¹⁷⁾

나. ‘노숙인 등’의 자활

- 자활의 사전적 의미는 자기 힘으로 살아가는 것, 또는 스스로 문제를 해결하거나 문제 해결을 위하여 노력하는 행위를 말함.¹⁸⁾
- 자활을 통합적 개념으로 정의하는 몇몇 연구에서는 경제적 자활, 정서적 자활, 사회적 자활의 세 가지 요소를 중요한 논점으로 보았으며 경제적 자활을 국가의 보

16) 이러한 각종 제도가 충분히 그 기능을 발휘하고 있지 못한 이유는 근로빈곤층에 대한 정확한 특성을 파악하지 못한 상태에서 각종 제도들이 만들어지고 있기 때문인 것으로 지적되고 있음. (노대명, 2013)

17) 보건사회연구원(2020. 11.), 노숙인·쪽방주민에 대한 코로나19의 영향 및 정책 방안

18) 보건복지부(2022), <2022년도 자활사업안내>

호를 벗어나 공공부조나 기초 수급 등에서 탈피하는 것, 정서적 자활을 타인에게 의존적인 상태에서 벗어나 스스로 삶을 영위하려는 자발적 마음을 가지고 독립하려는 의지를 가지는 것, 사회적 자활을 대인관계의 향상을 통하여 일반 사회에 적응하고 살아갈 수 있는 것이라고 정의함.

- 강남식, 박경숙, 박능후(2001)의 연구에서는 자활의 의미를 노동시장에 취업함으로써 스스로 최소한의 주거와 생계 문제를 해결할 수 있는 상태가 되는 것으로 정의하며 경제적·사회적·정서적 측면 모두에서 자활의 형태를 고려하여야 한다고 주장함.
- 이처럼 자활은 스스로 의지를 가지고 자신의 생활영역에 관한 문제를 해결하고자 하는 상태 또는 이를 이루려고 노력하는 과정을 의미하는 것으로 궁극적으로는 이러한 과정을 통하여 자활의 주체가 경제적 능력을 갖추고 사회에 안정적으로 통합되어 살아갈 수 있는 상태가 되는 것을 의미한다고 할 수 있음.
- 따라서 노숙인 등에게도 자활이란 개인이 처한 심리적·사회적 문제나 경제적 문제, 사회적 소외 문제를 스스로 극복하기 위하여 해결해 나가는 과정이라고 할 수 있음.
- 특히 노숙인 등이 일을 함으로써 소득을 얻고 경제활동을 할 때 삶의 목적과 희망을 갖기 시작하며 현재 상태에서 벗어나려는 의욕을 갖기에 노숙 상태에서 벗어나 사회복귀를 이루는 데 결정적인 요인임.
- 이와 관련하여 최근에는 자활 프로그램의 일환으로 심리치료, 인문학 교육, 취업 교육 등을 지원하는 경우가 많으며 이러한 프로그램에 노숙인 등의 자립과 지속적 경제활동을 넘어서 실제 노숙에서 벗어날 수 있을 만한 요소를 포함하기 위한 논의가 지속되고 있음.¹⁹⁾

19) 이현미(2012), 탈노숙인의 노숙에 영향을 미치는 요인과 탈노숙 경험에 관한 연구, 12:(2), pp. 95-119

다. 「노숙인복지법」과 ‘노숙인 등’의 자활

- 「노숙인복지법」에 의한 노숙인 등에 대한 자활지원사업(이하 노숙인 등 자활지원 사업)은 근로 능력과 자활 의지가 있는 시설 노숙인에게 직업 및 기능훈련, 외부 기관 취업 등의 자립지원을 통하여 조기 사회복귀를 유도하고 근로 능력이 없는 경우에는 의료 재활 및 심리치료 등 기존 재활 요양 프로그램을 내실화하여 치료 후 사회복귀를 지원하는 데 그 목적이 있음. (보건복지부, 2022)
- 따라서 노숙인 등 자활지원사업에서는 재활과 자활의 개념을 구분하여 사용하는 데 재활은 주로 정신보건 영역이나 신체장애와 연결되는 것으로 노숙인 등의 심리적·사회적·의료적 취약성을 개선하고 기능의 수준을 높이는 것을 목표로 함.
- 이 같은 노숙인 등 자활지원사업은 노숙인 등이 스스로 독립적으로 경제활동을 수행할 수 있도록 직업훈련을 지원하여 근로를 함으로써 임금을 얻고 이를 통한 자립을 이루는 데 초점을 두고 있음.
- 이처럼 노숙인 등 자활지원사업은 노숙인시설의 종류가 세분화되어 있고 각각 목적이 다르므로 자활과 재활의 개념을 구분하여 효과적인 프로그램을 펴하고 있음. 근로 활동을 제공할 뿐 아니라 심리상담 지원, 인문학 교육, 프로그램 운영 등 점차 다양한 프로그램으로 영역을 확대해 감으로써 노숙인의 심리적·정신적 자활에도 근로 활동만큼이나 큰 비중을 두고 있다는 점이 특징이자 일반 자활 사업과 다른 점이라고 할 수 있음. (보건복지부, 2022)
- 한편으로는 거리 노숙인 특화 자활 사업을 통하여 자활 제도의 사각지대에 놓인 거리 노숙인 등이 시설에 입소하지 않고도 자활 사업에 참여할 수 있도록 마련한 제도를 운영 중임.
- 거리 노숙인 특화 자활 사업은 보건복지부에서 주관하는 전국 단위 사업으로 2019년 7월부터 시범 사업이 시작되었고, 한국자활복지개발원에 위탁해 운영하고 있음. 사업 수행은 각 지역 노숙인시설이 참여를 유도하여 지역 특성과 실정에 맞게 자율적으로 프로그램을 구성하도록 하되 전반적인 운영 사항에 대해서는 가이드라인²⁰⁾을 제시하여 이를 지키도록 하고 있음.

- 본래 시범 사업은 2019년 12월까지 6개월간 진행할 계획이었으나 코로나19 등 여러 제약으로 현재까지 연장하여 진행하고 있음.
- 그러므로 「노숙인복지법」에 따른 노숙인 등 자활지원사업은 한시적 거리 노숙인 특화 자활 사업을 제외하면 사업 대상이 시설 노숙인에 국한되어 노숙인 등이 자활에 참여하기 위하여서는 시설 입소가 반드시 전제되어야 한다는 점에서 정책적 보완이 필요한 상황임.
- 또한 근로 활동을 제공하는 경우 시설에서 운영 및 관리하는 일자리로 노숙인시설 운영 보조 거리 청소, 급식 보조 같은 단순 업무가 주를 이루어 일반 노동시장과 차이가 크고, 근로시간의 또한 전일제도 있지만 참여자의 근로 능력 제한으로 인하여 반일제로 운영하는 근로 활동이 많아 이러한 자활 근로를 통하여 완전히 독립된 경제활동으로 이어지기에는 한계점이 존재함.

라. '노숙인 등'의 자활과 고용지원 정책

- 노숙인 등의 자립과 지역사회 정착, 주거 유지를 위하여 안정적 소득은 중요한 요인이며 이에 따라 노숙인 고용은 노숙인 시행규칙 중 중요한 위치를 차지함.
- 현행 노숙인 등의 자활 관련 일자리 시스템은 단기 시간제 일자리로 고용불안으로 인한 소득 감소 및 중단이 지속되어 주거 유지를 어렵게 만들며 이는 다시 노숙으로 내몰릴 위험성을 높이는 위기 요인으로 작용함.
- 이에 따라 노숙인 등의 탈노숙과 탈빈곤, 지역사회 재정착을 도모하기 위하여 노숙인 등의 안정된 고용을 돕는 고용지원 서비스가 마련되어야 하며 노숙인 등의 다양한 욕구와 근로 능력을 고려하였을 때 맞춤형 고용지원 서비스의 필요성도 확인됨.²¹⁾
- 특히 근로 능력 정도에 따라 사업 내용을 달리할 필요성이 있으며 근로 능력이 있는 노숙인에게는 능력 향상과 연계를 통하여 안정적 일자리로 이동하도록 지원하

20) 보건복지부·중앙자활센터(2019), 거리노숙인 특화 자활사업 운영 가이드라인

21) 한국자활복지개발원(2021), 거리노숙인 특화 자활사업 성과지표 개발 연구

고, 근로 능력 면에서 어려움을 겪는 노숙인 등에게는 공공일자리같이 가능한 경제활동에 참여할 기회를 강화하는 방향으로 구성할 필요성이 제기됨.

- 이는 근로가 완전히 불가능한 노숙인 등을 제외하고 어느 정도 가능한 경우 자립과 자활이라는 목표에 맞추어 가능한 일자리를 연결하여 소득 활동과 경제활동에 참여하도록 하는 지원이 필요함.
- 또한 노숙인 자활 일자리 강화와 관련하여 현재 중앙 부처와 지방자치단체의 역할이 구분되어 있는데, 중앙 부처인 고용노동부는 노숙인 등의 고용 능력 향상과 고용 연계 강화에서 주된 책임을 맡아야 하며, 현재 광역지방자치단체와 기초지방자치단체로 구분하여 담당하는 근로 능력이 부족한 노숙인 등을 위한 공공일자리 사업은 세분화 정책이 필요함.

표 2. 「노숙인복지법」을 바탕으로 한 고용지원 관련 업무 분류

업무	소관 기관
노숙인 특성별 고용지원 체계 구축	보건복지부
노숙인 고용 능력 향상 및 고용 연계 강화	고용노동부·광역지방자치단체
근로 능력이 부족한 인원에 대한 공공일자리 제공 활성화	광역지방자치단체

- 이는 제1차 종합계획에서 노숙인 고용지원 강화의 필요성이 대두하여 노숙인 고용 능력 향상 및 고용 연계 강화, 근로 능력이 떨어지는 인원에 대한 공공일자리 제공 활성화 등의 목표가 제기된 데 따름.
- 그럼에도 노숙인 고용지원 강화를 위한 고용노동부의 2021년도 노력은 확인되지 않고 있음. 이에 따라 고용노동부는 노숙인 등을 포함한 취약계층의 고용안정과 일자리 지원을 위한 주요한 책임을 담당하고 있음에도 관심과 노력이 매우 부족하며 중앙 부처로서 소임과 역할을 올바르게 수행하지 못하고 있는 것으로 평가할 수 있음.

표 3. 「노숙인복지법」을 바탕으로 한 노숙인 고용지원의 강화 평가 지표

과제	노숙인 고용지원의 강화
1. 연차별 시행 계획의 적정성	① 종합계획과의 연계성
	② 계획 수립의 적합성
	③ 사업 내용의 적합성
	④ 추진 체계의 적절성
2. 시행 과정의 적정성	① 추진 과정의 충실성
	② 추진 과정의 구체성
	③ 사업관리의 적정성
3. 시행 결과의 성과 달성도	① 사업 성과 이행 정도
	② 성과지표 목표 설정의 적정성
	③ 목표 달성률
	④ 예산집행 실적
4. 시행 주체의 관심도	① 노숙인 등의 지원정책에 대한 노력 의지

□ 또한 사업 대상을 한정적으로 규정하여 사업을 운영하고 있으며 고용 능력이 다소 부족하거나 향상이 필요한 대상에 대한 사업은 매우 부족한 상황이며 취업지원기관을 금전적으로 혹은 행정적으로 지원하는 정도에서 사업을 운영하고 있어 지표 달성률이 상대적으로 낮음에도 이에 대한 구체적인 해석이나 제언을 제시하지 못하고 있음.²²⁾

□ 지방자치단체의 경우 현장에서 현재 일자리사업과 혼재된 다양한 심리적·정서적 프로그램과 명확히 구분되도록 가이드를 제공하고, 꾸준한 모니터링을 바탕으로 일자리사업 자체의 운영체계를 공고히 하며 지역 내 유관 기관과 연계하여 일자리 확보가 가능하도록 기관 간 협력체계 구축을 지원하여야 함. 이와 더불어 거리노숙인을 위한 자활 사업이나 근로 사업이 확대될 수 있도록 지방자치단체의 관심이 요구됨.²³⁾

22) 한국보건사회연구원(2019), 2018년 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 정책성과 평가

23) 보건사회연구원(2022), 2021년 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 정책 성과평가

표 4. 2021년도 광역지방자치단체의 노숙인 고용지원 강화 목표 달성 정도

성과지표	목표 달성도	광역지방자치단체 수
노숙인 일자리 프로그램 참여 인원 수	100% 미만	서울, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종, 경기, 전북, 전남
	100% 이상 200% 미만	부산, 강원, 충남, 경남, 제주
	200% 이상	충북
노숙인 취업자 수	100% 미만	대구, 인천, 대전, 전북
	100% 이상 200% 미만	부산, 충북, 충남, 제주
	200% 이상	없음

- 한편 보건복지부의 2021년도 노숙인 등 실태조사에 따르면, 노숙인 등이 가장 필요하다고 응답한 항목은 소득 보장 41.9%²⁴⁾임에도 전체 노숙인 등의 74.1%가 미취업 상태이며, 19.6%만이 자활·공공·노인 일자리 등 공공부문 일자리에 종사하는 것으로 나타남.²⁵⁾
- 한국의 복지 수급은 실거주지를 기반으로 이루어지며²⁶⁾ 주거가 일정하지 않은 노숙인 등은 취약계층으로 분류하여 별도의 절차²⁷⁾를 마련하였음. 하지만 비닐하우스·판자촌·쪽방·여인숙·고시원·독서실, 목욕탕, PC방 등에 거주하는 사람은 해당 거주지에서 거주한 사실과 또한 노숙인 자활 시설에서 최소 1개월 이상 생활한 사실을 증명하여야 하는 문제 등으로 노숙인 등의 특성상 현재 주소지가 없거나 주소지를 밝히지 못하는 사람은 고용복지 혜택을 받을 수 없는 것이 이 같은 원인으로 꼽히고 있음.

24) 이 외에 주거지원(17.9%), 의료지원(14.6%) 순으로 나타남.

25) 또 다른 연구보고서 김준희 외(2021)의 연구에 나타난 서울시 홈리스를 대상으로 조사한 결과에 따르면 현재 일하고 있거나 앞으로 일하기를 희망하는 비율은 약 80%로 높음.

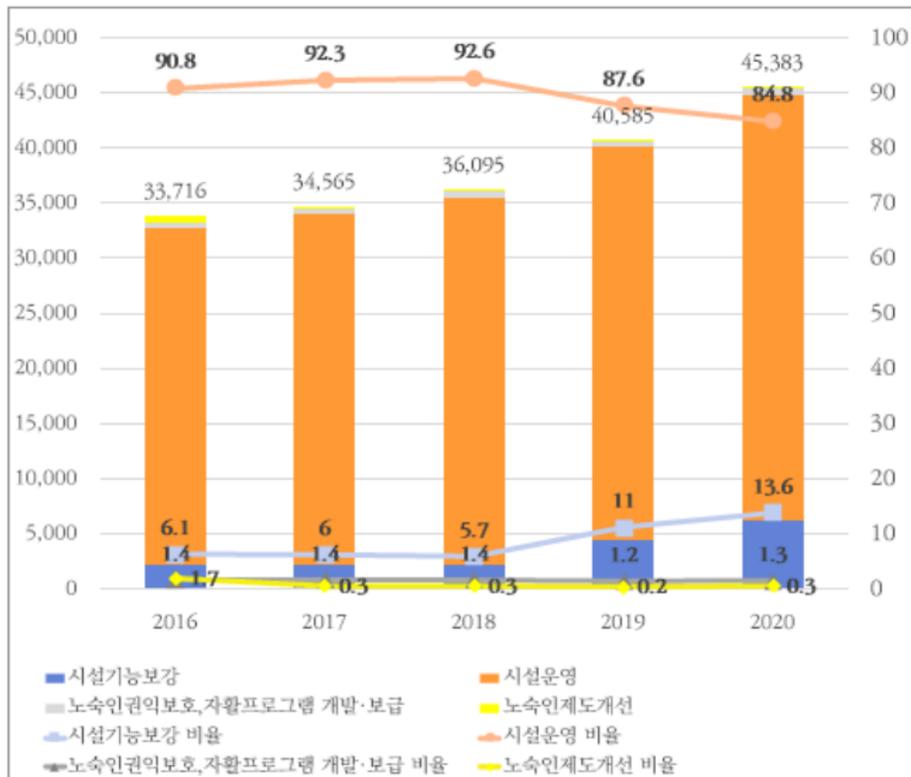
26) 「국민기초생활보장법」 제19조에는 생계, 주거, 의료 등 기초생활수급자의 생계급여를 지급하는 보장기관은 수급자가 실제 거주하는 지역의 지방자치단체로 명시되어 있음. 이 조항대로라면 생계급여 수급권자는 거주지에서 급여를 신청하여 받을 수 있지만, 이때 거주지는 주민등록상 주소지와 일치하여야 함.

27) 거주지 불명으로 등록이 되었거나 주소 확인이 불가능한 사람, 주민등록지와 실제 거주지가 다른 사람, 비닐하우스·쪽방 등에 거주하는 사람, 노숙인 등. 보건복지부(2022), <2022 국민기초생활보장 사업안내>

- 즉 주거가 일정하지 않은 노숙인 등에게 등록된 주소지부터 요구하는 이 같은 노숙인 고용지원 복지제도 운영 방식이 현실에서는 도움이 필요한 노숙인 등을 복지 사각지대로 밀어내는 결과를 낳는다는 지적이 나옴.
- 따라서 현행 '거리 노숙인 특화 자활 사업'과 같은 일 경험 서비스의 확대가 필요하며 노숙인 대상 고용 사업자에 대한 사회 성과 보상에 관한 규정 마련과 지원의 필요성이 제기됨.
- 그 반면에 현재 노숙인 일자리 관련 보건복지부의 예산은 2020년 기준 '노숙인 권익 보호, 자활 프로그램 개발·운영 지원' 항목에 대한 전체 노숙인 관련 예산 중 1.3%에 그친 5억 5,800만 원밖에 책정되지 않아 민간 시장으로 노숙인 근로와 취업을 연계하는 정책만이 수립될 뿐임.

그림 3. 보건복지부의 노숙인 등 복지 지원사업 세부 사업별 예산 현황

(단위: 백만원, %)



자료: 보건복지부(각 연도). 노숙인 등 복지 지원사업 예결산 내부 자료

- 이는 민간에서 노숙인 등의 고용에 대하여 ‘사회적 취약계층인 노숙인의 취업을 통하여 사회적응을 지원’이라는 목적을 달성하기에는 사회적기업 및 일부 취업지원 기관 지원 외 다른 사업이 포함되어 있지 않고, 지원 기관의 전문성이나 취업 자원 등을 강화하기 어려운 문제점을 낳고 있음.
- 특히 장기적 관점에서 노숙의 발생 요인 중 고용은 임금과 연결되며 저임금과 고용불안정은 노숙의 위험성을 높인다고 할 수 있고, 실직은 노숙에 내몰리는 가장 중요한 요인 중 하나임을 인지하여야 함. 이를 바탕으로 노숙인 등의 탈빈곤 및 지역사회 재정착을 위하여 고용지원 서비스가 전제되어야 하며 모든 노숙인 등에게 근로 능력과 의지에 따라 맞춤형 고용지원 서비스를 제공하는 것이 중요함.
- 이에 따라 노숙인 등 관련 공통 고용 업무와 더불어 주류 고용 프로그램 연계를 중심으로 진행하는 행정이 필요함.
 - 특히 지방고용청의 연계 프로그램인 취업 성공 패키지와 고용 촉진 서비스 등 노숙인 등이 주류 고용지원 서비스로 연계될 수 있도록 지원하는 노력이 요구됨.
 - 또한 고용노동부 워크넷 등과 연동하여 상시적으로 일자리 연계와 지원이 가능하도록 하며, 사회적기업 등과도 연계하여 고용률을 높여야 함.
- 하지만 노숙인 등의 여건상 민간 취업이 어렵다는 한계가 존재하며 이들이 일자리를 구하는 데 어려움을 겪는 주요 요인인 ‘장애나 건강’, ‘연령’, ‘일자리 감소’ 등의 상황을 종합하여 보면 현재 중앙정부와 지방자치단체의 일자리 지원 정책은 노숙인 등의 이런 현실을 간과한 채 민간 일자리 연계를 최종 목표로 설정하고 있어 그 실현이 어려울 수밖에 없음.²⁸⁾ 이에 따른 노숙인 등의 민간 취업 성공을 위하여서는 중앙정부 차원의 취업 알선을 넘어서는 적극적 조치의 필요성이 제기됨.
- 특히 「대한민국헌법」 제32조 제1항에서는 국민의 근로 권리를 명시하면서, 국가의 ‘사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정 임금의 보장에 노력’할 의무를 규정하고 있음을 명심하고 이에 따라 대한민국 국민의 한 분류인 노숙인 등에 대한 사회적·경제적 방법의 고용 증진 정책 목표를 뚜렷하게 세울 필요가 있음.

28) 이동현 외(2022. 12.), 홈리스 정책 재편을 위한 기초 연구

- 이를 위하여 보건복지부, 국토교통부, 고용노동부, 행정안전부 등의 상호 협력체제를 바탕으로 주거와 일자리, 의료 등 복합적인 서비스를 지원할 수 있어야 함. 이처럼 '취업 성공'이 아닌 '고용안정'으로 노숙인 등의 '삶의 질'을 확보할 수 있는 장기 정책이 마련되어야 노숙인의 자립과 관련 일자리정책이 지속 가능하게 운영될 수 있음.

제 3 장 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위
2. 연구 방법
3. 연구 구성

1. 연구 범위

- 본 연구에서 언급하는 노숙인 등은 「노숙인복지법」에서 정의하는 사람임. 「노숙인복지법」 제2조 제1호는 노숙인 등을 ① 상당한 기간 동안 일정한 주거 없이 생활하는 사람, ② 노숙인시설을 이용하거나 상당한 기간 동안 노숙인시설에서 생활하는 사람, ③ 상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람에 해당하는 사람 중 보건복지부령으로 정하는 사람으로 규정함.
- 2003년 7월 「사회복지사업법」 개정으로 노숙인 보호 조항이 삽입되기 전까지는 정부의 공식적인 정의 없이 노숙자, 실직 노숙자, 무주거자, 노숙인, 홈리스 등으로 혼용되어 왔으며, 외국에서는 홈리스(homeless)라는 용어가 일반화되어 있지만 본 연구는 「노숙인복지법」의 법 개정을 중심으로 하기에 「노숙인복지법」에서 제시하는 정의인 ‘노숙인 등’을 사용함.

표 5. 해외 홈리스 및 노숙인 용어 관련 제도적 근거 비교

구분	영국	미국	일본	한국
용어	홈리스 (homeless)	홈리스 (homeless)	야숙자(野宿者), 홈리스	노숙인(露宿人) 등
정의	- 살아갈 거처가 없는 사람 - 광의: 일부 독신자, 정신질환자, 임산부, 노인 등 위험에 처한 사람을 포함 (주거권을 널리 인정함)	- 처음에는 길거리나 응급 쉼터에 한정 - 복지 호텔이나 위기에 처한 사람까지 포함 - 협의: 완전한 무주거 상태(homelessness)에 한정	- 도시공원, 하천, 도로, 역사 등에서 일상생활을 하는 사람 - 실제 거리에서 잠을 자는 사람에 한정	- 거리 노숙인, 쉼터 이용 노숙인 등 - 시설 이용 위주
제도적 근거	Housing Act, 1977	Homeless Assistance Act, 1987	홈리스 자립지원에 관한 특별조치법	노숙인복지법

- 이러한 한국의 노숙인 등에 대한 정의에서 우리 사회도 장기적으로는 “자신이나 가족의 힘으로 주거 문제를 해결할 수 없는 사람”을 포괄하는 예방적 차원까지 포함하는 영국식으로 발전하는 것이 바람직하지만, 그러기에는 현재 사회적 합의 도출 등으로 현실적인 어려움이 있어 「노숙인복지법」의 정의 규정을 참조함.

2. 연구 방법

- 본 연구의 연구 방법으로는 1차로 「노숙인복지법」 외 연계되는 법률에 대한 문헌 연구, 2차 자료 분석, 3차 FGI(Focus Group Interview)로 구분됨.
- 문헌 연구는 이론적 고찰과 선행 연구 분석을 실시하였으며 2차 자료 분석은 노숙인 등의 고용 및 관련 서비스 이용 실태 분석, 고용 현황과 관련한 행정 자료 및 고용지원 실태 분석 등을 실시하였음. 또한 「노숙인복지법」을 기준으로 고용서비스 및 고용지원 서비스 현황을 파악하기 위하여 자료 분석을 실시하였음.
- 현재 국회에 계류 중인 「노숙인복지법」 개정안은 고용지원과 직접 연관되는 내용을 포함하는 개정안은 확인되지 않아 노숙인시설 운영 개선²⁹⁾, 의료지원³⁰⁾, 심리상담³¹⁾, 재난 발생 시 보호조치³²⁾ 등에 관한 개정 사항을 담고 있으므로 별도로 검토하지 않고 본 연구와 관련되는 정의 규정상 연령제한의 삭제에 관한 개정안³³⁾에 대하여서만 관련 목차에서 검토함.
- FGI에서는 반구조화된 문항에 대하여 전문가와 공무원, 활동가와 당사자를 대상으로 실시하였음. 마지막으로, 이상의 내용과 더불어 특히 현 제도의 문제점과 개선 방안 등에 대하여 의견을 제공받았음.

29) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 일부개정법률안(정청래 의원 등 10인), 의안번호 2107464, 제안 일자 2021. 01. 18.

30) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 일부개정법률안(서영석 의원 등 11인), 의안번호 2118371, 제안 일자 2022. 11. 22.

31) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 일부개정법률안(김홍걸 의원 등 10인), 의안번호 2119077, 제안 일자 2022. 12. 22.

32) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 일부개정법률안(강선우 의원 등 13인), 의안번호 2104011, 제안 일자 2020. 09. 17.

33) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 일부개정법률안(최혜영 의원 등 16인), 의안번호 2110124, 제안 일자 2021. 05. 14.

3. 연구 구성

- 본 연구보고서에서 다루고자 하는 연구 내용은 크게 「노숙인복지법」에 나타난 노숙인 등의 고용과 관련한 이론적 고찰, 주요 고용 사례 연구, 국내 노숙인 등 고용과 관련한 법률적 분석, 노숙인 등 고용 현장 FGI 분석, 통합적 고용지원을 위한 방안 제시로 이루어짐.
- 이론적 고찰에서는 노숙인 고용 관련 이론과 더불어 「노숙인복지법」에 나타난 법리 해석과 법률적 이론을 살펴보았으며, 아울러 국내외 노숙인 고용과 자활을 통한 지역사회 정착 지원에 관한 선행 연구를 분석하여 시사점을 도출하고자 하였으며, 이에 따른 「노숙인복지법」 개정에 필요한 고용지원에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것임.
- 또한 FGI에서는 「노숙인복지법」 제정 당시 담론의 역할과 관련 연구자와 행정가, 시설과 거리 노숙인 고용 관련 활동가 등을 자문위원으로 정하여 현장에서 이루어지는 고용 및 고용지원, 그리고 사례 관리 등 지역사회 정착 지원의 현황 및 문제점, 개선 방안을 조사하였음.
- 이와 더불어 노숙인 등 당사자를 대상으로 노동 의사가 있는 노숙인 등에 대한 지속 가능한 자립 정착 지원 현황을 고용지원 등의 인터뷰를 중심으로 살펴보았음.
- 마지막으로, 이상을 종합하여 고용 창출과 일자리를 통한 자립 욕구가 있는 노숙인 등이 적절한 고용서비스를 받으면서 지역사회에 정착할 수 있는 방향을 법률에 근거를 둔 개선안을 통하여 제시함.
- 또한 「노숙인복지법」 개선안을 중심으로 고용지원과 정부 및 지방자치단체, 기타 연계 기관의 책임 강화와 이에 따른 주거, 의료 등 노숙인의 '삶의 질' 향상을 위한 서비스에 초점을 맞추고 연구를 진행함.

제 4 장

「노숙인복지법」 개정의 쟁점 및 개선안

제1절 「노숙인복지법」 전반에 대한 검토

1. 「노숙인복지법」의 제정·개정 경위
2. 「노숙인복지법」의 법체계적 검토

제2절 「노숙인복지법」 개별 조항에 대한 검토

1. ‘노숙인 등’ 정의(제2조 제1호)
2. 중복지원의 제한 및 다른 법률과의 관계(제5조, 제6조)
3. 고용지원(제13조)
4. 노숙인시설 및 비용지원(제15조, 제16조, 제22조)

제1절 「노숙인복지법」 전반에 대한 검토

1. 「노숙인복지법」의 제정·개정 경위

가. 「노숙인복지법」의 제정(2011년) 및 시행(2012년)

□ 2011. 06. 「노숙인복지법」의 제정

- 보건복지부는 2010년 6월, 기존 부랑인 및 노숙인 지원이 근거 법령 없이 파편적으로 이루어지는 문제를 해소하기 위하여 당시 국토해양부, 행정안전부, 서울시 등과 합동으로 대책을 수립하였음.³⁴⁾
- 「노숙인복지법」은 위와 같은 보건복지부의 문제점 인식에 따라 4건의 법률안 및 1건의 청원을 심사하여 위원회 대안으로 제안된 법률로서 각 4개 법률안의 차이점은 다음과 같음.

표 6. 「노숙인복지법」 제정 법안 목록

구분	법안명	발의자	발의(접수) 일자
1	노숙인·부랑인 복지법안	유재중 의원 외 11인	2010.12.06.
2	홈리스 복지법안	이낙연 의원 외 11인	2011.02.18.
3	노숙인·부랑인 지원법안	강명순 의원 외 32인	2011.03.11.
4	홈리스 인권보장 및 지원에 관한 법률안	곽정숙 의원 외 11인	2011.03.16.
5	홈리스법 제정 청원	정승문 외 1,531인	2011.02.22.

34) 이동현 외(2022), 홈리스 정책 재편을 위한 기초 연구, p. 1

표 7. 각 법률안의 주요 내용 및 특징

구분	1(유재중)	2(이낙연)	3(강명순)	4(곽정숙)
정책 대상자 ³⁵⁾	노숙인·부랑인	홈리스	노숙인·부랑인	홈리스
국가/ 지방자치단체의 책임	- 노숙인과 부랑인의 기본적 권리 - 재활 및 자활 지원 등에 관한 사항	- 노숙인과 부랑인의 발생 예방 및 민간 단체와의 협력 - 홈리스의 권리 및 책임 명시	- 노숙인과 부랑인의 기본적 권리 - 재활 및 자활 지원 등에 관한 사항	- 노숙인과 부랑인의 발생 예방 및 민간 단체와의 협력
계획 수립	- 종합계획 수립 및 연도별 시행 계획의 수립, 시행	- 종합계획 및 연도별 시행 계획의 수립, 시행 - 종합계획을 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체장에게 통지하고 자료 제출을 요구할 수 있는 조문 추가 - 추진 실적의 평가에 관한 내용 포함		
지원정책	- 재활 및 자활, 거리 지원사업 - 무료 진료소, 건강 관리, 급식 위생 - 주거지원을 별도 장으로 분리: 임대주택, 일시 응급 주택, 사회서비스와 결합한 주거 제공, 임시 주거비 지원 등 명시	- 주거, 의료, 거리 상담 외 직업 활동 및 일시보호	- 재활 및 자활, 거리 노숙인·부랑인 지원 사업 - 의료지원, 건강관리 및 급식 지원 - 주거지원을 별도 장으로 분리: 임대주택, 일시 응급 주택, 사회서비스와 결합한 주거 제공, 임시 주거비 지원, 일시 보호 등 명시	- 주거(긴급 주거, 홈리스 관련 시설 설치 및 입소, 임대주택 등) - 의료, 고용, 현장 상담, 응급조치 의무

- 「노숙인복지법」은 위 4개 법률안을 종합하여 ① 주거, 일자리 지원 등 자활 프로그램과 예방 및 지원정책의 미비, ② 무주거, 무연고 등 공통점에도 불구하고 중앙(부랑인)과 지방(노숙인)으로 이원화된 행정체제로 인하여 국가와 지방자치단체 간의 협력이나 연계가 원활히 이루어지지 못하는 점 등 「사회복지사업법」에 근거한 ‘부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영 규칙’에 따른 노숙인 등 지원정책의 미비점을 보완하기 위하여 2011년 6월 7일에 제정되었음.

35) 법률안이 정책 대상자를 노숙인·부랑인 및 홈리스로 정의하고 있으나, 개별 법률안에 따라 동일한 명칭을 사용하더라도 그 세부 정의가 각각 다름. 이에 관하여 제2절 「노숙인복지법」 개별 조항에 대한 검토 1. ‘노숙인 등’ 정의에서 보다 구체적으로 후술함.

- 위와 같은 노숙인 등 지원정책의 문제점을 해결하기 위하여 제정한 「노숙인복지법」의 주요 내용은 다음과 같음.
 - 국가와 지방자치단체는 노숙 등을 예방하고 노숙인 등의 권리를 보장하며, 보호와 재활 및 자활을 지원하기 위한 정책을 마련하고 민간단체와 협력하여 노숙인 등을 위한 지원사업을 원활히 추진하여야 함.
 - 보건복지부장관은 5년마다 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획을 수립하고, 이에 따라 보건복지부, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 노숙인 등 정책에 관한 시행 계획을 수립, 시행하여야 함.
 - 국가와 지방자치단체는 노숙인 등에게 주거, 급식, 의료, 고용지원 및 응급조치 등을 제공할 수 있음.
 - 국가와 지방자치단체는 노숙인시설을 설치·운영하거나 사회복지법인 또는 비영리법인에 위탁하여 운영할 수 있음.
- 제정 당시 제1조에서 “이 법은 노숙인(露宿人) 등의 인간다운 생활을 할 권리를 보호하고 재활 및 자립을 위한 기반을 조성하여 이들의 건전한 사회복귀와 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다”라고 명시하고 있음. 이 조항의 주요 특징은 ‘탈노숙’으로 헌법에서 규정하고 국민의 기본적 권리와 복지권이 ‘노숙인 등’으로 통칭되는 대상에게 보장하여야 한다는 것을 명시하여 이들의 권리를 더욱 구체화했음. (한국보건사회연구원, 2011)
- 또한 제2조에서는 노숙인을 법적으로 정의하는데, 중요한 점은 기존에 통용되던 부랑아와 노숙인을 ‘노숙인 등’이라는 명칭으로 통일한 사실임. 이는 「노숙인복지법」 제정 전 노숙인과 부랑아 사이의 구분이 명확하지 않은 데다가 무주거(無住居), 무연고(無緣故) 등 공통점에도 불구하고 이원화되어 있는 노숙인과 부랑인의 정의와 행정체계로 인하여 국가와 지방자치단체 간의 협력이나 연계가 잘 이루어지지 않는 실정을 반영한 것임.³⁶⁾ 노숙인과 부랑아를 하나로 일원화함에 따라 효율적인 전달체계를 구축할 수 있게 되었음.

36) 보건복지위원장, 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률안(대안), 2011

□ 2012. 06. 「노숙인복지법」의 시행

- 2011년 6월 7일에 제정된 「노숙인복지법」은 공포 후 1년이 경과한 날인 2012년 6월 8일 시행되었음.
- 그러나 「노숙인복지법」 제정 취지와 달리 노숙인 복지사업은 법 제정 이후에도 여전히 중앙정부와 지방정부의 사업으로 이원화되어 운영되는 경우가 많으며, 각 지방자치단체별 노숙인 등 관련 사업과 예산 또한 법 제정 이전과 크게 다르지 않은 양상을 보임.³⁷⁾
- 다만 제주도 등 일부 지방자치단체를 제외하면 대부분 지방자치단체의 노숙인 등 관련 조례가 「노숙인복지법」 제정 전후에 제정되었으며, 주요 내용 또한 「노숙인복지법」을 토대로 하는 점에 비추어 「노숙인복지법」 제정 및 시행은 지방자치단체의 노숙인 등 지원정책의 기반이 되었음을 확인할 수 있음.

표 8. 노숙인 등 복지 관련 조례 현황

구분	지방자치단체	조례명	제정 일자
광역시	경기도	경기도 노숙인 등 보호·자립지원에 관한 조례	2011.10.20.
광역시	광주광역시	광주광역시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2012.05.15.
광역시	대구광역시	대구광역시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2010.03.30.
광역시	대전광역시	대전광역시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2013.11.08.
광역시	부산광역시	부산광역시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2011.02.16.
광역시	서울특별시	서울특별시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2012.07.30.
광역시	세종특별자치시	세종특별자치시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2023.10.04.
광역시	인천광역시	인천광역시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2013.10.02.

37) 서울시의 경우 2012년 대비 2013년도에 약 6억원의 예산이 증가하였으며, 대전이 9억 5천만원 증가, 경기도 3억 5천만원 증가, 부산과 대구는 전년대비 예산이 삭감되었음. 각 지방자치단체의 예산에서도 예산이 증액된 부분은 정부예산에 매칭하여 예산을 배정하여야 하는 요양 및 재활시설 기능보강비가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 「노숙인복지법」 노숙인 복지법에 명시된 서비스를 확대하기 위한 예산의 증액은 확인되지 않음. 서정화(2013), [동향1] 노숙인복지법 이후의 과제: 노숙인복지법 시행과 현장의 변화, <월간복지동향>(https://www.peoplepower21.org/welfare now/%ec%9b%94%ea%b0%84%eb%b3%b5%ec%a7%80%eb%8f%99%ed%96%a52013/1094542, 2023. 11. 27. 기준)

구분	지방자치단체	조례명	제정 일자
광역	전라남도	전라남도 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2021.09.30.
광역	제주특별자치도	제주특별자치도 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2008.07.16.
광역	충청남도	충청남도 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2020.12.30.
기초	대전광역시 동구	대전광역시 동구 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2011.04.05.
기초	전라남도 목포시	목포시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2019.10.21.
기초	경기도 부천시	부천시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2022.05.19.
기초	경기도 성남시	성남시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2015.12.18.
기초	경기도 시흥시	시흥시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2020.11.04.
기초	경기도 안산시	안산시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2015.08.10.
기초	경기도 안양시	안양시 노숙인 등 복지 및 자립지원에 관한 조례	2018.11.16.
기초	강원특별자치도 원주시	원주시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2023.03.03.
기초	인천광역시 동구	인천광역시 동구 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2020.09.28.
기초	인천광역시 중구	인천광역시 중구 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2022.03.11.
기초	전라북도 전주시	전주시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2017.04.28.
기초	경상남도 창원시	창원시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2019.02.15.
기초	충청남도 천안시	천안시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례	2020.01.30.
기초	강원특별자치도 태백시	태백시 노숙인 보호에 관한 조례	2010.11.26.

자료: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>) 참조(2023.10.11. 기준)

□ 위와 같이 「노숙인복지법」은 중앙 및 지방자치단체의 노숙인 등 정책의 기틀이 되었다는 의미를 가지나, 「노숙인복지법」상 규정된 지원정책의 실효성을 담보할 구체적인 조치가 부족하다는 한계점을 가진.

○ 제정 당시부터 「노숙인복지법」은 지원 대상의 명칭(홈리스, 노숙인 등) 및 범위(18세 이상인 자)에 관하여 하위 법령 입법 등을 통한 수정 및 구체화의 필요성이 지적된 바 있음. 그럼에도 정책 대상자에 대한 명확한 정의 없이 제정되어 실제 노숙인 등 지원정책 수립 및 시행에 문제점이 있었을 것으로 파악됨.

표 9. 제299회 제2차 보건복지소위원회(법안심사소위원회) 회의록(2011.04.14.)

<p>○수석전문위원 김대현 우선 제명을 보시면 지금 제출된 안으로 보면 노숙인·부랑인 복지법안 이렇게 나온 것도 있고 노숙인·부랑인 지원법안, 홈리스 복지법안, 홈리스 인권보장 및 지원에 관한 법률안 이렇게 나와 있는데요, 저희들 대안으로 제시된 것은 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 이렇게 해놓았습니다. 그래서 '홈리스'라는 용어를 법명에 아니면 법문에 쓸 것이냐, 외래어 사용과 관련해서 논란이 있고요.</p> <p>○양승조 위원 '등' 자는 왜 넣은 거예요?</p> <p>○수석전문위원 김대현 '등' 자는 기존에 노숙인·부랑인 해 가지고 이원적으로 운영되는 게 있었는데요, 노숙인 하면 부랑인이 또 빠지는 듯한 그런 문제도 있고요…….</p> <p>○양승조 위원 부랑인을 염두에 두고 넣은 거예요, 등 자는?</p> <p>○수석전문위원 김대현 예, 그런 문제도 있고요, 또 노숙인 등으로 하면 노숙인이 아닌 위기에 처한 주거취약계층인 비닐하우스, PC방, 만화방 등 거주자에 대해서도 유연하게 대처할 수 있다라는 의견을 받아들여서 그렇게 표시를 한번 해봤습니다.</p> <p>(중략)</p> <p>○수석전문위원 김대현 그렇게 해놓고, “노숙인 등이라 함은 18세 이상인 자 중 보건복지부령으로 정하는 자를 말한다” 해놓고, ‘가’에는 “상당한 기간 동안 일정한 주거 없이 생활하는 자”, ‘나’에는 “노숙인등시설을 이용하거나 상당한 기간 동안 노숙인등시설에서 생활하는 자”, ‘다’에는 “상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 자” 이렇게 포함하도록 하고요. 이렇게 좀 애매하게 돼 있는 이 문구에 대해서 대체토론 과정에서 원희목 위원님께서도 말씀이 계셨는데 이것을 보건복지부령으로 구체화할 그런 예정입니다.</p> <p>그리고 ‘18세 이상인 자’, 이것에 대해서는 객정숙 의원님실에서 18세 이상인 자는 삭제하는 게 낫지 않겠느냐, 그런 의견이 나왔습니다. 이렇게 18세 이상인 자로만 하게 되면 아동을 동반한 가족이 노숙인등 시설에 입소·이용할 수 없게 되는 그런 문제가 있다고 하면서 그것을 좀 삭제해 달라는 의견을 주고 있습니다. 삭제하더라도…….</p> <p>○보건복지부 복지정책관 권덕철 저희가 이것을 염두해 두는 것은 18세 미만은 「아동복지법」에서 이 아동을 케어하기 때문에 저희들이 18세 이상으로 했는데, 부랑아가 부랑인 시설에 오더라도 저희가 케어할 수 있습니다. 그러니까 법체계상 구분해 주면 좋지만, 꼭 그렇다고 하더라도 여기에 연령을 명시 안 해도 된다는 생각을 가지고 있습니다.</p> <p>○수석전문위원 김대현 집행 과정에서 충분하…….</p> <p>○소위원장 신상진 좋습니다. 그러면 앞의 이것을 결정을 하겠습니다. 제명에 대해서 검토 의견안에 대해서 어떻게 생각하십니까?</p> <p>○이애주 위원 그대로 받기로…….</p> <p>○소위원장 신상진 이의가 없으시면 제명은 수용하도록 하겠습니다. 다음, 제1장 총칙 제1조 검토 의견안에 대해서 찬성하십니까? (“예” 하는 위원 있음)</p> <p>결정하겠습니다. 제2조(정의)에서 ‘18세 이상인 자’를 빼고 나머지에 대해서는 수용하는 것을 찬성하십니까? (“예” 하는 위원 있음)</p> <p>(하락)</p>
--

나. 「노숙인복지법」의 개정(2015~2021년)

□ 「노숙인복지법」 시행 이후 법률은 총 6회, 시행령은 총 5회, 시행규칙은 총 10회에 걸쳐 개정이 이루어짐.

표 10. 「노숙인복지법」 주요 개정 요약

개정 연혁	개정 내용
2015.01.28. 일부개정	- 노숙인 등에게 응급 상황이 발생한 경우 경찰이나 노숙인 관련 업무 종사자 외에 소방 공무원도 치료·응급 이송 등의 필요한 조치를 하도록 함 - 노숙인 등의 욕구·심리를 파악을 위한 실태조사 실시
2015.12.29. 일부개정	- 종합계획 및 시행 계획의 관리 감독을 위하여 종합계획의 주요 내용, 해당 연도 및 전년도 시행 계획의 추진 실적을 매년 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 함
2017.09.19. 일부개정	- 형사처벌의 공정성을 위하여 징역형 대비 적정 벌금액의 일반 기준인 '징역형 1년당 벌금형 1,000만 원'에 따라 벌금형의 금액 상향 조정
2018.12.11. 일부개정	- 쪽방상당소 설치 근거를 법률로 상향 - 노숙인시설 종사자의 금지 행위에 노숙인 등을 체포·감금하는 행위 및 노동을 강요하는 행위 추가 - 노숙인시설에서의 금지 행위를 위반하여 처벌받은 노숙인시설 및 종사자의 명단, 처벌 받은 내용 등을 공표하도록 하며, 노숙인재활시설 및 노숙인요양시설에 인권지킴이단을 두도록 함 - 노숙인시설에서의 금지 행위를 위반한 자에 대한 처벌 강화
2019.01.15. 일부개정	2019. 01. 15. 시행 - 노숙인 복지시설의 설립 등 신고가 행정청의 수리가 필요한 사항임을 명시
	2019. 07. 16. 시행 - 노숙인 등 지원사업 및 종합계획 수립에 있어 노숙인 등의 성별 특성 반영 - 여성 노숙인에 대한 보건위생 물품의 지급 근거 마련
2020.12.29. 일부개정	- 「사회복지사업법」에서 정하는 금액 이하인 유류금품에 대한 처리 절차 간소화, 해당 시설의 장이 무연고 사망자에 대한 장례를 행한 경우 그 사망자가 유류한 금전 등으로 그 비용을 충당할 수 있는 근거 마련

자료: 국가법령정보센터, 「노숙인복지법」 연혁 및 제정·개정 이유 참조

- 시행령 및 시행규칙의 개정은 「노숙인복지법」 개정 사항을 뒷받침하기 위한 최소한의 수준에서만 이루어진바 별도로 검토할 필요성은 낮으므로 법률 개정과 관련한 범위에서 검토함.

- 앞서 살펴본 바와 같이 「노숙인복지법」은 최초 입법 당시에도 지적받은 정책 대상자 범위 및 제도 개선과 관련한 근본적인 법 개정이 이루어지지 못하고, 그때그때 임시방편에 불과한 개정이 이루어짐.
- 노숙인 등의 응급 이송, 여성 노숙인에 대한 지원 및 쪽방상담소 설치 등 개별적인 문제에 대응하여 필요한 개정이 이루어진 것 자체는 긍정적으로 평가할 수 있음. 다만 법과 제도를 전반적으로 살펴보며 검토하는 기회가 주어지지 않음.
- 시행령과 시행규칙 역시 전체적으로 살펴보며 체계적이고 발전적인 개정이 이루어지지 못하고 임시방편으로 개별적 정책 지원에 따라 실무상 필요로 하는 내용을 추가하는 정도에 그침.

2. 「노숙인복지법」의 법체계적 검토

가. 수직적 관계 법령의 부재

1) 상위법·기본법의 필요성

- 일반적으로 다양한 법률을 하나로 묶는 기본법이 존재하고, 기본법은 법률 간의 관계를 정리하는 역할을 수행할 뿐 아니라 다른 법률이나 제도의 도입이나 시행에 관한 기준을 제시하는 역할도 함께 수행함.
- 예를 들어 사회보장과 관련한 법령은 「사회보장기본법」을 기본법으로 하여 체계를 갖추고 있는데, 「사회보장기본법」은 사회보장에 관한 국민의 권리를 조항으로 천명하고(제9조), 사회보장급여의 수준에 대한 기준을 제시하며(제10조), 국가의 책임을 명시하는 등(제7조) 인권 측면에서 접근하여 기준을 명확히 함.
- 「고용정책기본법」 역시 고용정책에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본 원칙에 맞도록 하여야 한다고 규정하는 것처럼(제4조) 기본법의 취지를 명확히 하고 있음.

- 뒤에서 살펴볼 바와 같이, 「노숙인복지법」은 이 법에서 특별히 규정하지 아니한 사항에 대해서는 「사회복지사업법」에서 정하는 바에 따른다고 하여 마치 「사회복지사업법」을 상위법으로 하고 있는 것처럼 규정함.
 - 연혁으로 보아 「노숙인복지법」이 「사회복지사업법」의 하위 규범인 보건복지부령에서 이어진다고 볼 수 있으나, 법률의 체계나 내용 면에서 다소 취지에 부합하는 내용을 규율하고 있지 않음.
 - 관련 내용은 다음 절에서 「노숙인복지법」 제6조(다른 법률과의 관계)에 관하여 검토하며 보다 세부적으로 후술할 예정이나, 결론적으로 현행법을 기준으로 할 때 「사회복지사업법」은 「노숙인복지법」의 상위법이나 기본법으로 충실하게 기능한다고 보기 어려운 상태임.
- 「노숙인복지법」이 노숙인 등에 대하여 유기적이고 장기적 관점의 복지서비스를 제공하기 위하여서는 장기적으로 법률의 체계와 내용에 적합한 상위법·기본법을 갖추는 것이 바람직함.

2) 하위법·개별법의 필요성

- 법과 제도가 발달할수록 모든 내용을 하나의 법에 담는 것은 불가능하기 때문에 다양한 하위법과 개별법, 특별법이 만들어지는 것이 일반적임.
 - 장애인 관련 법령의 경우, 상위 법령이라 할 수 있는 기본법은 존재하지 않으나(이와 관련하여 장애인기본법 도입 논의가 활발히 이루어지고 있음) 다양한 하위법이 존재함.
 - 예를 들어 「장애인복지법」, 「장애인연금법」, 「장애인활동 지원에 관한 법률」, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」, 「장애인기업활동 촉진법」 등등 여러 법률을 통하여 다양한 제도를 시행하고 세부적인 내용을 법이 보장함.
- 장기적으로 노숙인 등에 관한 복지서비스, 지원제도가 증가하고 세분화될 경우 그에 적합한 개별 법령이 제정되어 구체적인 기준과 방식을 제시하는 것이 바람직함.

나. 다른 법률·제도와의 연결 부재

- 노숙인 정책 특성상 다양한 변화 가능성에 따라 다른 여러 제도와 연결이 필요함. 그럼에도 「노숙인복지법」을 보면 이에 대한 고려가 전혀 없음.
- 노숙은 인구학적 특성이나 진단에 의한 특성이 아니라 상태를 기반으로 한 성격, 그것도 시간에 따라 역동적으로 변화하는 상태에 있다는 점에서 일반적인 사회복지 실천의 주요 대상 집단과 차이가 있음.³⁸⁾
- 역동적으로 변화하는 특성으로 인하여 노숙인 등으로 묶이는 범주 안에 매우 다양한 욕구를 가진 저마다 개성이 다른 사람이 포함되어 있으며, 한 사람도 변화하는 상태에 따라 다변적이고 변화하는 욕구를 가짐.
- 이러한 경향은 노숙인 보호·지원정책에 독립적인 예산이 부여되지 않는 상황에서, 다른 제도를 활용하는 것까지 제한하여 현실적 도움을 제공하는 것을 가로막는 장벽이 되고 있으므로 적극적 해결이 필요함.

다. 소결

- 「노숙인복지법」 자체만 개정하여 해결될 일은 아니지만, 장기적으로 노숙인 등 관련 법과 제도를 발전시켜 나감에 따라 상위법·하위법의 제정이 필요하고, 다른 법률이나 제도와 연계성을 강화할 필요가 있음.
- 이하 개별 조항에 대한 검토에서 보다 자세한 내용을 다루기로 함.

38) '자립의 강요보다 주거·인권이 우선', <복지타임즈> (<https://www.bokjitimes.com/news/articleView.html?idxno=34902>, 2023. 11. 27. 기준)

제2절 「노숙인복지법」 개별 조항에 대한 검토

1. ‘노숙인 등’ 정의(제2조 제1호)

가. 조항의 내용 및 쟁점

- 현행 「노숙인복지법」 제2조 제1호는 ‘노숙인 등’에 대하여 ① 상당한 기간 동안 일정한 주거 없이 생활하는 사람, ② 노숙인시설을 이용하거나 상당한 기간 동안 노숙인시설에서 생활하는 사람, ③ 상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람 중 보건복지부령으로 정하는 사람(18세 이상인 자)로 정의함.

「노숙인복지법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “노숙인 등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 중 보건복지부령으로 정하는 사람을 말한다.
 - 가. 상당한 기간 동안 일정한 주거 없이 생활하는 사람
 - 나. 노숙인시설을 이용하거나 상당한 기간 동안 노숙인시설에서 생활하는 사람
 - 다. 상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람
2. “노숙인시설”이란 이 법에 따른 노숙인 등을 위한 노숙인복지시설, 노숙인종합지원센터를 말한다.

「노숙인복지법 시행규칙」

제2조(정의) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조 제1호에서 “보건복지부령으로 정하는 사람”이란 18세 이상인 사람을 말한다.

- 위와 같은 「노숙인복지법」상 ‘노숙인 등’의 정의는 2011년 6월 7일 법 제정 당시부터 개정 없이 현재까지 동일하게 유지되고 있음.
- 「노숙인복지법」은 앞서 살펴본 바와 같이 「사회복지사업법」에 근거한 ‘부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영 규칙’ 등에 따라 이원화되어 있는 노숙인과 부랑인의 정의 및 행정체계를 일원화하기 위하여 제정된 것으로, 기존 노숙인 및 부랑인 관련 법제의 영향력이 큼. 이에 「노숙인복지법」 제정 이전 과거 부랑자

및 노숙인 관련 법제 및 해당 법제상 부랑자 및 노숙인의 정의를 살펴보면 다음과 같음.³⁹⁾

표 11. 노숙인 및 부랑인의 정의 규정 변천

연도	법령명	내용
1962	아동복지법	- 부랑아 수용시설(아동복지법) 내지 부랑인 선도사업 및 선도시설(사회복지사업법)에 대한 규정은 있으나, 부랑인에 대한 별도의 정의 규정이 존재하지 않음.
1970	사회복지사업법	
1975	부랑인지침 (내무부훈령)	- 부랑인: 일정한 주거가 없이 관광업소, 접객업소, 역, 버스정류장 등 많은 사람이 모이거나 통행하는 곳과 주택가를 배회하거나 좌정하여 구걸 또는 물품을 강매함으로써 통행인을 괴롭히는 걸인, 꺾팔이, 앵벌이 등 건전한 사회 및 도시 질서를 저해하는 모든 부랑인 - 부랑인지침은 부랑인에 해당하는 자를 수용하기 위한 규정으로, 1987년 형제복지원 사건을 계기로 폐지되었음.
1987	부랑인 선도시설 운영 규정 (보건사회부훈령)	- 부랑인 선도시설 운영 규정에서 입소 대상을 연령별(18세 미만 아동, 65세 이상 노쇠자, 그 외)로 구분하고, 부랑인을 다시 능력이 없는 자(폐질, 정신질환 또는 심신장애 등)와 능력이 있는 자(주거 없이 구걸하는 자)로 구분하였음. - 위 구분에 따라 능력이 없는 자는 본인의 의사와 무관한 시설 수용으로(강제수용), 능력이 있는 자는 본인의 의사에 따른 시설 수용으로 구분함(자위수용).
2000	부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영 규칙	1) 부랑인 - 2000년 제정: 일정한 주거와 생업수단 없이 상당한 기간 거리를 배회하거나 구걸하는 자 - 2002년 개정: 일정한 주거와 생업수단 없이 상당한 기간 거리에서 배회하거나 생활하는 18세 이상의 자 - 2005년 개정: 일정한 주거와 생업수단 없이 상당한 기간 거리에서 배회 또는 생활하거나 그에 따라 부랑인 복지시설에 입소한 18세 이상의 자 2) 노숙인 - 2005년 추가: 일정한 주거 없이 상당한 기간 거리에서 생활하거나 그에 따라 노숙인쉼터에 입소한 18세 이상의 자

○ 또한 「노숙인복지법」 제정 시 발의된 4개 제정 법안 또한 종전 ‘부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영 규칙’과 동일하게 노숙인 등에 관하여 세부적 범위 설정 없이 “주거를 목적으로 하지 아니하는 장소에 기거하거나 생활하게 될 우려가 높은 자”와 같이 포괄적으로 정의하였음.

39) 신권철(2014), 부랑과 노숙의 법적 고찰, 『법제연구』 제47호, pp. 507-511

표 12. 각 「노숙인복지법」 제정 법안에 따른 ‘노숙인 등’ 정의 규정 비교

법안명	내용
노숙인·부랑인 지원법안 (강명순 의원 대표발의, 2011.03.11.)	제2조(정의) 1. “노숙인·부랑인”이란 거리 또는 주거를 목적으로 하지 아니하는 장소에 기거하거나 생활하게 될 우려가 높은 자, 일정한 주거가 없는 자, 노숙인·부랑인 시설을 이용하는 자를 말한다.
노숙인·부랑인 복지법안 (유재중 의원 대표발의, 2010.12.06.)	제2조(정의) 1. “노숙인·부랑인”이라 함은 상당한 기간 동안 일정한 주거 없이 생활하거나 그에 따라 노숙인·부랑인시설을 이용하는 19세 이상의 자를 말한다.
홈리스 인권보장 및 지원에 관한 법률안 (곽정숙 의원 대표발의, 2011.03.16.)	제2조(정의) 이 법에서 “홈리스”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로서 대통령령으로 정하는 자를 말한다. 1. 거리 또는 주거를 목적으로 하지 아니하는 장소에 상당 기간 생활하는 자 2. 일정한 시기 내 주거를 잃고 제1호에 해당하게 될 우려가 있는 자
홈리스 복지법안 (이냐연 의원 대표발의, 2011.02.18.)	제2조(정의) 1. “홈리스”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 가. 상당한 기간 동안 일정한 주거가 없이 생활하는 자 나. 상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 자 다. 퇴거 등의 사유로 주거를 박탈당할 위기에 처한 자

□ 현행 「노숙인복지법」은 노숙인 등에 대하여 거리 노숙인(가목) 및 노숙인시설 이용자 및 생활자(나목), 주거취약계층(다목)으로 정의하고 있음. 이와 같이 노숙인 등을 폭넓게 정의한 것은 「노숙인복지법」의 대상을 거리 노숙인에 국한하지 않고, 다양한 형태의 홈리스를 보호하고 지원하기 위함으로 보임.

□ 그러나 「노숙인복지법」은 노숙인 등에 대한 구체적인 사항은 보건복지부령에서 정하도록 위임하고 있는데, 동법 시행규칙은 「노숙인복지법」의 목적과 달리 노숙인 등에 대하여 ‘18세 이상의 사람’으로 한정하며 노숙인 등을 성인으로 제한하고 있음.

○ 「노숙인복지법 시행규칙」 제2조가 ‘18세 이상의 사람’으로 노숙인 등의 범위를 제한하는 것은 기존 노숙인시설 관리 중심의 시각에서 「아동복지법」상 아동복지시설 입소 대상자와 「노숙인복지법」상 지원대상자(노숙인시설 입소·이용대상자)를 구분하기 위한 조치라고 판단됨.

- 다만, 위와 같이 노숙인 등을 성인으로 국한할 필요가 없다는 점은 「노숙인복지법」 제정 당시부터 지적되었으며, 당시 보건복지위원회에서 나이 제한 규정을 삭제하는 것으로 의견이 일치한 바 있음.⁴⁰⁾
- 위와 같이 「노숙인복지법」은 노숙인 등을 포괄적으로 정의하였음에도, 그 범위에 대한 고찰이 다소 부족한 상태로 동법 시행규칙에서 일률적으로 나이를 제한하는 형태로 제정되어 현재까지 이에 대한 개선이 이루어지지 않고 있음.
- 이에 노숙인 등에 대한 범위가 명확하지 않음으로 인하여 관련 지원정책 수립 시 입안자의 의도에 따라 임의적으로 지원 대상의 범위를 줄이는 등 정책 편익적으로 노숙인 등의 범위를 협소하게 해석하거나, 시행규칙의 나이 제한 규정으로 인하여 아동 및 가족 노숙인 등에 대한 정책 지원이 어렵다는 한계가 존재함.
- 따라서 본 연구는 노숙인 등의 범위 축소 및 왜곡을 방지하기 위하여 「노숙인복지법」상 노숙인 등의 범위를 보다 구체적으로 적시하는 방안을 검토함으로써 「노숙인복지법」의 수혜를 받지 못하는 사각지대를 최소화하고자 함.

나. 개선 방향에 대한 검토

1) 정의 규정의 구체화 방법

- 용어의 정의를 수립하는 방식으로 명칭 지칭법, 내포적 방법, 외연적 방법이 존재함.⁴¹⁾
 - 명칭 지칭법: 간단히 어떤 사항을 지시 또는 지명할 때 사용하는 정의 방법
 - 내포적 방법: 대상의 본질적인 성질을 밝힘으로써 이루어지는 정의 방법
 - 외연적 방법: 대상의 일부 또는 전부를 열거함으로써 이루어지는 정의 방법
- 현행 「노숙인복지법」 정의 규정은 노숙인 등의 범위를 폭넓게 인정하고 있음에도 주거취약계층(법 제2조 제1호 제다목에 따른 '주거로서의 적절성이 현저히 낮은

40) 제299회 2차 보건복지위원회(법안심사소위원회) 회의록(2011.04.14.) p. 87 참조

41) 『법제이론과 실제Ⅱ』(2019), 국회법제실, p. 263

곳에서 생활하는 사람’)의 경우 정부 지원정책 등에 따라 쪽방 거주자로 한정되고 있음.

- 이와 같은 임의적 축소를 방지하기 위하여 용어의 정의 중 외연적 방법으로 「노숙인복지법」상 보호대상인 주거취약계층의 범위를 명확히 예시하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.⁴²⁾
- 이에 「노숙인복지법」 제2조 제1호 다목의 ‘주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람’, 즉 주거취약계층을 중심으로 비적정주거의 형태를 구체화하고 나이 제한 규정을 삭제하는 방향으로 개선안을 검토하고자 함.

2) 하위 법령 위임 방식

- 법치주의하에서 국가정책은 법령으로 표현되어야 함. 즉 법률유보원칙에 따라 어떠한 행정행위를 하기 위하여서는 반드시 법률에 근거가 있어야 하며, 이를 토대로 행하여야 함.
- 다만, 복잡다단하고 급변하는 행정 환경에서 모든 사항을 법률에 규정하기는 불가능하므로, 「대한민국헌법」 제75조 및 제95조에 행정입법의 근거를 두고 정책의 세부 사항 및 집행 방법 등을 하위 법령으로 위임할 수 있도록 함. 단, 포괄위임금지원칙에 따라 위와 같은 경우에도 법률이 위임하는 사항과 범위를 구체적으로 한정하지 않고, 특정 행정기관에 입법권을 일반적·포괄적으로 위임하는 것은 금지함.
 - 「대한민국헌법」 제75조: 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.
 - 「대한민국헌법」 제95조: 제95조 국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에

42) 이와 관련하여 서울특별시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례 또한 「노숙인복지법」과 동일하게 노숙인 등을 규정하는바, 이와 관련하여 ‘주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳을 구체적으로 명시하여 노숙인 정책 대상을 명확히 하여야 한다’고 지적된 바 있음. 서정안(2023). 서울특별시 노숙인 복지 제도개선 과제-서울특별시 노숙인 복지 조례개정 및 규칙 제정(안)을 중심으로.

관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다.

- 포괄위임금지원칙: “「대한민국헌법」 제75조는 ‘대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다’고 규정하여 위임입법의 근거 및 그 범위와 한계를 제시하고 있다. 여기에서 ‘법률에서 구체적으로 범위를 정하여’라 함은 법률에 이미 대통령령 등 하위 규범에 규정될 내용 및 범위의 기본 사항이 구체적이고 명확하게 규정되어 있어 누구라도 그 자체로부터 대통령령 등에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함을 의미한다.”(헌법재판소 2011.12.29. 2010헌바385 등 참조).

□ 위와 같이 「대한민국헌법」은 대통령령과 총리령 및 부령에 모두 위임명령으로서 자격을 부여하고 있음. 따라서 법률에서 하위 법령으로 위임하는 경우 어느 수준의 규범을 선택하여야 하는지 문제가 됨.

□ 위임 대상 법령의 선택 기준과 관련하여, ① 다수 부처에서 공통적으로 적용되어야 할 사항이나 국정적 통일적 집행이 필요한 사항 등은 대통령령으로, ② 소관 부처의 단독 업무 수행이 가능한 사항이나 신속하고 유연한 집행이 필요한 사항은 총리령이나 부령 등으로 위임하고 있음.

- 법제 실무는 대통령은 행정부 수반으로서 행정권을 총괄하므로, 범부처적으로 통일된 정책이나 다수의 부처에 공통적으로 적용되어야 할 사항은 대통령령으로 정하고, 소관 중앙행정기관 단독으로 업무를 수행할 수 있는 분야의 경우 총리령이나 부령으로 정하도록 규정함.⁴³⁾

- 법제처는 법률, 대통령령 및 부령의 소관 사항을 다음과 같이 구분하면서, 특별히 대통령령이나 총리령, 부령의 소관 사항으로 하는 경우가 아니라면 법안의 기초자가 위임하고자 하는 하위 법령을 선택할 수 있으며, 실제 심사 단계에서 집행의 탄력성이나 신속한 대응을 이유로 제시하는 입안자의 의견이 반영되어 위임하고자 하는 하위 법령의 형식이 정해지는 경우가 많은 것으로 판단하고 있음.⁴⁴⁾

43) 권태웅·서보국(2020), 위임입법의 한계와 법령정비기준, p. 295

44) 법제처 홈페이지 참조. (https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&yr=2005&mn=03&mpb_leg_pst_seq=130768), 2023.10.26. 확인

표 13. 위임 대상 법령의 선택 기준

구분	주요 소관 사항
법률	정부의 조직, 공무원제도, 지방자치제도 등 헌법에서 법률로 정하도록 한 사항이나 국민의 권리 의무에 관한 사항 등
대통령령	법률에서 위임한 사항이나 법률의 집행을 위하여 필요한 사항, 국정의 통일적 추진 집행을 위한 기본 방침에 관한 사항, 각 부처에 공통되는 사항, 행정기관의 조직에 관한 사항, 권한의 위임·위탁 등
총리령, 부령	법률, 대통령령에서 위임한 사항, 법률, 대통령령의 집행을 위하여 필요한 사항, 각 부처가 단독으로 업무를 수행할 수 있는 사항, 복제 서식 등에 관한 사항이나 절차적·기술적 사항 등

자료: 권태웅·서보국(2020), 위임입법의 한계와 법령정비기준, pp. 294-295

- 이에 본 노숙인 등에 대한 정의 규정은 「노숙인복지법」상 각종 지원정책의 정책 대상자를 한정하는 데 직접적 영향을 미치며, 노숙인 등 관련 정책 수립 및 집행을 위하여서는 소관 부처인 보건복지부 이외에도 관련 부처(고용노동부 등) 및 지방자치단체의 협조가 필수적임.
- 따라서 통일적 노숙인 등 지원정책의 수립 및 집행을 위하여 대통령령에서 노숙인 등의 범위를 예시하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

다. 다른 법률 조항과의 비교 및 검토

1) 관련 법령의 검토

- 현 「노숙인복지법」 제2조 제1호 다목은 주거취약계층에 관하여 “상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람”으로 규정하고 있음. 이와 관련하여 ‘주거취약계층 주거지원 업무처리지침’(이하 주거지원 업무처리지침) 및 ‘서울특별시 주거안전 취약계층 지원에 관한 조례’(이하 서울 주거안전 취약계층 조례)는 각각 입주 대상자 및 정의 조항에서 다음과 같이 주거취약계층이나 주거안전 취약거처를 열거하고 있음.

□ 먼저 '주거지원 업무처리지침'은 「주거기본법」 제18조, 「공공주택특별법」 제43조, '쪽방·비닐하우스 거주 가구 등 최저 주거 기군 미달 가구 지원 대책'(제180차 국정현안정책조정회의, 2007.06.27.) 및 '비주택거주 가구 주거 지원 방안'(서민생활대책점검회의, 2011.07.08.), '취약계층·고령자 주거 지원 방안'(2018.10.24.) 등에서 정하는 바에 따라 최저 주거 기군 미달 가구 등 주거취약계층에 대한 주거 지원사업의 내용과 절차를 정하고자 제정되었음.

○ '주거지원 업무처리지침'은 임대주택 입주 대상자로서 아래와 같이 주거 적설성이 낮은 곳에 3개월 이상 거주하는 사람 또는 가정폭력 피해자 등 긴급한 주거 지원이 필요한 자 등으로 규정하고 있음.

'주거지원 업무처리지침'

제3조(입주대상자) ① 이 지침에 따라 사업시행자가 공급하는 주택에 입주할 수 있는 사람은 다음 각 호에 해당하는 사람 중 거주지 관할 시장·군수·구청장(이하 "시장 등"이라 한다) 또는 사업시행자가 주거사다리 지원이 필요하다고 인정하는 사람이거나, 법무부장관이 주거사다리 지원이 필요하다고 인정하여 국토교통부장관에게 통보한 범죄피해자에 한한다. (이하 "입주대상자"라 한다.)

1. 다음 각 목에 해당하는 주거환경에서 3개월 이상 거주하는 사람(주거사다리 지원사업 신청일을 기준으로 하되, 최근 1년간 각 호의 거주기간을 합산하여 산정할 수 있다.)

가. 쪽방

나. 고시원, 여인숙

다. 비닐하우스

라. 노숙인시설(「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제2조 제2호)

마. 컨테이너, 움막 등

바. PC방, 만화방

사. 최저주거기준(「공공주택업무처리지침」 [별표 6] 제5호 또는 「최저주거기준」 공고 제2조 '용도별 방의 개수'를 말한다. 이하 같다.)에 미달하거나, 시장 등이 홍수, 호우 등 재해 우려로 인해 이주가 필요하다고 인정하는 「건축법」 제2조 제1항 제5호에 따른 지하층

2. 가정폭력 피해자, 출산예정인 미혼모 등 긴급한 주거지원이 필요하여 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장, 관련 사회복지법인 또는 비영리법인, 운영기관 등이 추천한 사람

3. 최저주거기준을 미달하는 주거환경에서 만 18세 미만의 아동과 함께 거주하고 있는 사람

4. 「공공주택특별법 시행규칙」 제23조의3에 따라 「재해구호법」에 따른 이재민 등 지방자치단체의 장이 긴급한 주거지원이 필요하다고 인정하여 공공임대주택을 임시로 사용하는 사람

○ 위와 같이 '주거지원 업무처리지침'은 주거 적설성이 낮은 주거환경에 관하여,

① 쪽방, ② 고시원, 여인숙, ③비닐하우스, ④ 노숙인시설, ⑤ 컨테이너, 움막

등, ⑥ PC방, 만화방, ⑦ 최저주거기준에 미달하거나 시장 등이 홍수, 호우 등 재해 우려로 인해 이주가 필요하다고 인정하는 「건축법」 제2조 제1항 제5호에 따른 지하층으로 열거하고 있음.

- 추가적으로 동 지침 제3조 제1항 제1호 제사목에 따른 최저주거기준이란 ‘공공주택업무처리지침’ [별표 6] 제5호 또는 ‘최저주거기준’ 공고 제2조 ‘용도별 방의 개수’를 의미하며, 가구 구성 및 가구원 수에 따른 방의 개수, 총 주거 면적 등이 구체적으로 규정되어 있음.

‘공공주택업무처리지침’ [별표 6] 제5호

현 거주지의 최저주거기준 미달 여부에 대하여 다음 각 목에 따라 산정. 다만, 「국민기초생활 보장법」 제32조 및 같은 법 시행령 제38조에 규정된 보장시설 거주자는 전용입식부엌, 전용수세식화장실을 모두 구비한 것으로 본다.

가. 전용입식부엌, 전용수세식화장실을 모두 구비하지 못한 주택에 거주하는 자: 4점

나. 전용입식부엌, 전용수세식화장실 중 어느 하나를 구비하지 못한 주택에 거주하는 자: 2점

※ 입주자 모집 공고일 전 3개월 이상(최근 1년간의 거주기간 합산 가능) 가목 또는 나목에 해당하는 곳에 거주한 경우에 인정

‘최저주거기준’ 공고 제2조 ‘용도별 방의 개수’

<별표> 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수

가구원 수(인)	표준 가구구성 ¹⁾	실(방) 구성 ²⁾	총주거면적(m ²)
1	1인 가구	1 K	14
2	부부	1 DK	26
3	부부+자녀1	2 DK	36
4	부부+자녀2	3 DK	43
5	부부+자녀3	3 DK	46
6	노부모+부부+자녀2	4 DK	55

1) 3인 가구의 자녀 1인은 6세 이상 기준

4인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준

5인 가구의 자녀 3인은 8세 이상 자녀(남2, 여1 또는 남1, 여2) 기준

6인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준

2) K는 부엌, DK는 식사실 겸 부엌을 의미하며, 숫자는 침실(거실겸용 포함) 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수를 말함

3) 비고 : 방의 개수 설정을 위한 침실분리원칙은 다음 각호의 기준을 따름

1. 부부는 동일한 침실 사용
2. 만6세 이상 자녀는 부모와 분리
3. 만8세 이상의 이성자녀는 상호 분리
4. 노부모는 별도 침실 사용

- 한편 '서울 주거안전 취약계층 조례'는 서울특별시에 거주하는 주거안전 취약계층의 주거환경에 대한 지원과 주거안전 취약거처의 안전관리에 대한 지원을 규정함으로써 주거안전 취약계층의 생명과 신체, 재산을 보호하기 위하여 제정되었음.
- '서울 주거안전 취약계층 조례'는 비적정주거(동 조례는 비적정주거를 '주거안전 취약거처'로 정의함)에 대하여 주거지원 업무처리지침과 유사하게 규정하고 있으나, 보다 구체적으로 「건축법」, 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 시행령」 등 관련 법령에 의거하여 비적정주거를 명확히 규정하고 있음.

'서울 주거안전 취약계층 조례'

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "주거안전 취약거처"란 물리적·사회적 위험에 노출되어 주거로서의 적절성이 낮은 곳으로, 다음 각 목 가운데 하나에 해당하고 이용자가 주거의 목적으로 이용하는 주택 이외의 거처를 말한다.
 - 가. 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 시행령」 제2조 제7의2호에 따른 고시원업
 - 나. 「건축법 시행령」 [별표 1] 제4호 거목에 따른 제2종 근린생활시설 중 다중생활시설 및 「건축법 시행령」 [별표 1] 제15호 다목에 따른 숙박시설
 - 다. 「건축법 시행령」 [별표 1] 제15호 가목에 따른 일반숙박시설
 - 라. 「건축법」 제20조에 해당하는 주거 이외의 용도로 설치된 가설건축물
 - 마. 국토교통부가 고시하는 최저주거기준에 미달하는 거처로서, 차임을 지급하고 숙박하는 거처
 - 바. 그 밖에 시장이 별도로 정하는 거처
2. "주거안전 취약계층"이란 주거안전 취약거처에서 거주하는 사람으로서 기준 중위소득 60% 이하인 자를 말한다.

- 또한 서울 주거안전 취약계층 조례는 '주거안전 취약거처'와 '주거안전 취약계층'을 구분하여, 주거안전 취약계층에 대하여 '주거안전 취약거처에 거주하는 사람으로서 기준 중위소득 60% 이하인 자'로 별도의 소득 제한 규정을 추가하였음.

2) 관련 정책의 검토

- <2023 국민기초생활보장 사업안내> 및 <2023년 노숙인 등의 복지사업 안내>에 따르면, 현재 주거가 일정하지 않은 취약계층에 대한 특별 보장 사업을 시행하고 있음.

- 취약계층의 범위는 거주불명이 되었거나, 확인이 불가능한 자 또는 주민등록지와 실제 거주지가 다른 자 등과 같이 주민등록상의 문제로 신원확인이나 소득·재산 조사가 곤란하고, 잦은 이동성 등의 사유로 최소한의 관리 수단이 미흡하여 수급자에서 제외되는 사람으로, 구체적인 세부 기준은 다음과 같음.

표 14. 주거가 일정하지 않은 취약계층의 범위 및 판단 기준

비닐하우스 및 판자촌 거주자	「주민등록법」상 주소 설정이 어려운 비닐하우스, 판자촌 등에서 최소 거주 기간 이상 거주하는 자로서 급여 종류별 선정 기준 이하인 자
쪽방 등 거주자	- 쪽방, 민화방, 목욕탕, 여인숙, 비디오방, 고시원, 독서실, 사회복지시설, 미신고시설 및 일반 주거 등(병원 제외)에서 최소 거주 기간(1개월) 이상 거주하는 자로서 급여 종류별 선정 기준에 해당하는 자
노숙인자활시설 거주자	- 국가 또는 지방자치단체의 운영비 지원을 받는 노숙인자활시설에 최소 거주 기간 이상 거주하는 자로서 급여 종류별 선정 기준에 해당되는 자 - 구 노숙인쉼터 및 법무부 산하 한국법무보호복지공단의 보호시설 거주자도 동일
노숙인 등	- 일정한 주거 없이 노숙 생활을 하는 것으로 확인된 자 중 노숙인자활시설, 사회복지시설, 일반 주거지, 쪽방 등 일정한 거주지로 이동을 하는 자
거주불명 등록자	- 주민등록 주소지에 거주불명 등록자로 등록된 자로서 보장이 필요한 자

자료: 보건복지부(2023), <2023 국민기초생활보장 사업안내>, p. 367
 보건복지부(2023), <2023년 노숙인 등의 복지사업 안내>, p. 219 참조

- 위와 같이 보건복지부는 취약계층을 ① 비닐하우스 및 판자촌 거주자, ② 쪽방 등 거주자, ③ 노숙인자활시설 거주자, ④ 노숙인 등, ⑤ 거주불명 등록자로 구분하여 관리하고, 생계·주거·의료 등 급여를 아래 기준에 맞게 지급함. 주로 최소 1개월 이상 거주 요건 및 지속 거주 사실을 확인하도록 규정하고 있음.

그림 4. 2023년 주거가 일정하지 않은 취약계층에 대한 특별 보장

구 분	비닐하우스 및 판자촌 거주자	쪽방 등 거주자	노숙인자활시설 거주자			노숙인
			주민등록설정자		주민등록 확인불가자 등	
			시설소재	타지소재		
관리 수단	실제거주요건 (급여신청시)	최소 1개월거주	최소 1개월거주	-	최소 1개월 거주	-
	지속거주요건 (수급기간중)	지속 거주 사실 확인	지속 거주 사실 확인	-	지속거주사실확인	-
	관리방법	주민등록 번호	주민등록 번호	-	주민등록 번호 사회복지 전산번호	-
급여	생계	○	○	×	×	×
	주거	○	○	×	×	×
	의료	○	○	○	○	×
	교육	○	○	○	○	×
	해산	○	○	○	○	×
	장제	○	○	○	○	×
	자활 조건부과	○	○	×	×	×
비고	생계급여방식	현금/물품/ 분할지급 가능	현금/물품/ 분할지급 가능	-	현금/물품/ 분할지급 가능	이동시간급여

자료: 보건복지부(2023), <2023 국민기초생활보장 사업안내>, p. 369

3) 소결

□ 위와 같이 관련 법령 및 지원정책은 ‘주거로서의 적설성이 현저히 낮은 곳’, 즉 비 적정주거에 관하여 노숙인 및 노숙인시설 등 거주자를 제외하면 공통적으로 ① 비닐하우스 및 판자촌, ② 쪽방, ③ 만화방, PC방 ④ 여인숙, ⑤ 고시원, 독서실을 포함하며, 기타 최저주거기준에 미달하는 거처 등을 포함하고 있음.

□ 다만 ‘서울 주거안전 취약계층 조례’는 「건축법」 등 관련 법령을 근거로 비적정주거를 명확히 적시한 것과 달리, ‘주거지원 업무처리지침’ 및 보건복지부의 주거가 일정하지 않은 취약계층에 대한 특별 보장 제도는 쪽방, PC방, 만화방, 목욕탕 등 보다 다양하게 비적정주거의 형태를 열거하는 차이점이 있음.

- 이러한 차이는 업무처리 지침 및 지원정책 소개 책자는 공무원 업무에 직접적인 도움을 받기 위하여 작성한 것으로 조례 등 법령과 비교하여 수정·개정이 용이하므로, 다소 법적 구분이 불명확하더라도 현재 노숙인 등의 주거 현황에 맞추어 PC방, 만화방 등 비적정주거 형태를 다양하게 제안한 것으로 해석할 수 있음.
- 그렇다면 정의 규정 개선의 목적은 대통령령에서 노숙인 등의 다양한 형태를 예시함으로써 「노숙인복지법」상 지원이 필요한 최소한의 범위를 확장하는 데 있으므로, ‘서울 주거안전 취약계층 조례’와 같이 비적정주거의 형태를 관련 법령에 의거하여 명확히 명시하는 것이 바람직할 것으로 판단됨. 다만 PC방, 만화방 등 노숙인 등이 실제로 이용하는 다양한 비적정주거의 형태를 예시하는 것 또한 고려할 수 있음.
- 개별 법령이나 지원정책은 목적 및 성질에 따라 수혜 대상자를 엄밀히 선정·관리하기 위하여 비적정주거의 기준 이외에도 비적정주거 최소 거주 요건(1~3개월) 및 소득 제한 등 부가 요건을 추가로 규정하는 경우가 있음.
 - 예를 들어 앞서 살펴본 <2023 국민기초생활보장 사업안내> 및 <2023 노숙인 등의 복지사업안내>의 경우, 최소거주기간 및 소득요건에 따른 판단기준을 제시함.
 - 또한 2023년 현재 국민기초생활보장제도는 수급자 선정기준으로 소득인정액 및 부양의무자 기준을 동시에 충족할 것을 요구하고 있는데, 그중 소득인정액은 가구 소득인정액이 기준 중위소득의 일정비율 이하일 것으로서 각 급여마다 그 기준이 상이함. (생계급여 30%, 의료급여 40%, 주거급여 46%, 교육급여 50% 이하⁴⁵⁾)
- 그러나 본 연구에서 검토하는 노숙인복지법의 정의 조항은 노숙인복지법이 인간다운 생활을 할 권리를 보호하고 재활 및 자립을 위한 기반을 조성하고자 하는 대상으로서의 노숙인(露宿人) 등을 포괄적으로 규정하기 위한 것으로, 개별 지원정책의 적용여부를 실무적으로 판단하기 위한 세부적인 기준이 아님.

45) 보건복지부(2022. 07. 29.), 중앙생활보장위원회, 2023년도 기준 중위소득 5.47% 인상, 보도 자료

- 최소화거주기간이나 소득요건 등을 추가적으로 규정할 경우 보다 구체적인 기준을 제시할 수는 있음. 그러나 현행 노숙인복지법에서 규정하는 노숙인 등보다 오히려 더 좁은 범위로 해석되어 노숙인복지법에 따른 복지서비스가 필요한 사람임에도 불구하고 노숙인복지법에서 정한 “노숙인 등”에 포함되지조차 못하고 대상 자체에서 배제되어 버리는 위험이 발생할 수 있음.
 - 각 법령에서 정의 조항은 가장 기본적인 기준을 제시하는 기능을 수행함. 개별 조항에 근거하여 구체적인 지원대상을 선정하거나 지원방식을 결정하는 과정에서 추가 기준이 필요하다면 해당 조항 또는 개별 정책에서 목적에 맞추어 따로 정하는 것이 행정의 자율성을 보장할 수 있을 뿐 아니라 최대한 광범위한 복지서비스 제공을 보장하려는 취지에도 적합함.
- 이에 본 연구는 노숙인복지법 제2조 제1호 다.목의 정의규정에서 정하는 “주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳(비적정주거)을 구체화하는 취지에서, 다른 법령에서 정하는 기준을 인용하는 방식으로 예시하는 안(1안)과 비적정주거에 해당하는 거주장소를 직접적으로 예시하는 안(2안)으로 개선안을 제시하고자 함.
- 그와 같은 기준을 시행령과 시행규칙 중 어디에서 규정할 것인지에 있어서는, 보건복지부가 일방적으로 개정할 수 있는 시행규칙(보건복지부령)으로 정하기 보다는 보다 다양한 부처가 의견을 제시할 수 있는 시행령(대통령령)으로 정하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
 - 그리고 “용어정의규정에 관한 연구(1993, 이익현)”에 의하면⁴⁶⁾, 여러 정의의 기법 중 ‘지시적 정의’방식은 용어가 가리키는 대상을 전부 또는 일부분을 나열함으로써 정의하는 방법임. 그 중에서 대상 모두를 열거하는 것이 쉽지 않은 경우 [무엇 무엇을 포함한다]는 형식을 사용할 수도 있으며, 이는 어떤 용어의 경계선상에 있는 대상을 포함시키는 경우 등에 유용하게 사용할 수 있음.
 - 위와 같이 “~을 포함한다”라는 표현을 사용한 타 법령의 사례는 다음과 같음.

46) 법제처 홈페이지 참조. (https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&mpb_leg_pst_seq=129223, 2023.12.26. 기준)

「우주개발 진흥법」

제20조(우주개발의 지원 및 협조 요청) ① 과학기술정보통신부장관은 우주개발을 추진하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 다음 각 호의 사항에 대하여 지원 및 협조를 요청할 수 있다. (이하 생략)

「우주개발 진흥법 시행령」

제20조(우주개발의 지원 및 협조 요청) 법 제20조제1항에 따라 과학기술정보통신부장관이 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 지원 및 협조를 요청할 수 있는 세부 사항은 **다음 각 호를 포함한다.**

1. 국내 인공우주물체 발사에 따른 주변지역(영해 및 영공을 포함한다)의 출입통제와 관련된 다음 각 목의 사항
(가.~사. 생략)
2. 화재진압, 긴급 구난·구조업무를 위한 다음 각 목의 사항
(가.~나. 생략)
3. 국내외 항공기에 인공우주물체 발사 예정시기 통보
4. 기상예보의 제공

「변호사법」

변호사법 제31조(수임제한) (①~② 생략)

③ 법관, 검사, 장기복무 군법무관, 그 밖의 공무원 직에 있다가 퇴직(재판연구원, 사법연수생과 병역의무를 이행하기 위하여 군인·공익법무관 등으로 근무한 자는 제외한다)하여 변호사 개업을 한 자(이하 “공직 퇴임변호사”라 한다)는 퇴직 전 1년부터 퇴직한 때까지 근무한 법원, 검찰청, 군사법원, 금융위원회, 공정거래위원회, 경찰관서 등 국가기관(대법원, 고등법원, 지방법원 및 지방법원 지원과 그에 대응하여 설치된 「검찰청법」 제3조제1항 및 제2항의 대검찰청, 고등검찰청, 지방검찰청, 지방검찰청 지청은 각각 동일한 국가기관으로 본다)이 처리하는 사건을 퇴직한 날부터 1년 동안 수임할 수 없다. 다만, 국선변호 등 공익목적의 수임과 사건당사자가 「민법」 제767조에 따른 친족인 경우의 수임은 그러하지 아니하다.

④ 제3항의 수임할 수 없는 경우는 **다음 각 호를 포함한다.**

1. 공직퇴임변호사가 법무법인, 법무법인(유한), 법무조합 또는 「외국법자문사법」 제2조제9호에 따른 합작법무법인(이하 이 조에서 “법무법인등”이라 한다)의 담당변호사로 지정되는 경우
2. 공직퇴임변호사가 다른 변호사, 법무법인등으로부터 명의를 빌려 사건을 실질적으로 처리하는 등 사실상 수임하는 경우
3. 법무법인등의 경우 사건수임계약서, 소송서류 및 변호사의견서 등에는 공직퇴임변호사가 담당변호사로 표시되지 않았으나 실질적으로는 사건의 수임이나 수행에 관여하여 수임료를 받는 경우

- 노숙인복지법 상 비적정주거에 해당하는 거처는 대상 모두를 열거하는 것이 쉽지 않으며, 열거에서 누락되었다는 이유로 좁게 해석되는 것이 바람직하지 않음. 이러한 이유로 시행령 개선안에서 “~을 포함한다”라는 표현을 사용하여 용어가 가리키는 대상의 일부를 나열하여 정의하는 방식을 사용하였음.
- 나아가 특별한 법률상 근거 없이 임의로 나이 제한을 규정한 시행규칙 제2조를 삭제하는 편이 바람직하다고 판단됨.
 - 관련 법령 및 지원정책은 지원대상자의 나이 제한을 별도로 두지 않음. 「노숙인복지법」상 노숙인 등의 정의 또한 가족 단위 노숙인이나 모자 노숙인, 부자 노숙인 등을 노숙인 등에 포함하여 적절한 복지서비스를 지원하기 위하여서는 나이 제한을 두지 않는 것이 바람직함.
 - 최혜영 의원 등 16인이 제출한 「노숙인복지법」 일부개정안⁴⁷⁾ 역시 현행 법령에서는 노숙인 등을 18세 이상인 사람으로 한정하고 있어 18세 미만인 사람이나 노숙인 등이 동반하는 자녀 등은 노숙하고 있을지라도 관련 통계에 잡히지 않기 때문에 실태 파악이 어려운 점을 지적하며 실제로 노숙하는 사람 전체에 대한 실효성 있는 대책을 마련하기 위하여서는 연령 제한을 두지 말아야 한다는 의견을 제안 이유로 들고 있음.

라. 최종 검토 및 개선안 제안

- 이에 공통적으로 「노숙인복지법」 시행규칙에서 임의 규정한 나이 제한 규정을 삭제하고, 시행령을 통하여 비적정주거에 대하여 다른 법령에서 정하는 기준을 인용하여 정하는 안(1안) 및 직접 비적정주거에 해당하는 거주장소의 예시를 직접 기재하여 정하는 안(2안)에 대한 개선안 예시는 다음과 같음.

47) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 일부개정법률안(최혜영 의원 등 16인), 의안번호 2110124, 제안 일자 2021.05.14.

표 15. 「노숙인복지법」 제2조 개선안(1안)

현 행		개 정 안(1안)
법	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “노숙인 등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 중 <u>보건복지부령으로 정하는 사람</u>을 말한다.</p> <p>가. 나. (생략)</p> <p>다. 상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 <u>현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람</u></p>	<p>제2조(정의) _____</p> <p>_____</p> <p>1. _____ 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.</p> <p>가. 나. (현행과 같음)</p> <p>다. (현행과 같음)</p>
시행령	<p>〈신설〉</p>	<p>제1조의2(노숙인 등의 정의) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조 제1호 다목에서 “<u>주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳</u>”이란 다음 각 호를 포함한다.</p> <p>1. 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 시행령」 제2조제7의2호에 따른 고시원업에 해당하는 시설</p> <p>2. 「건축법 시행령」 별표1 제4호거목에 따른 제2종 근린생활시설 중 다중생활시설 및 「건축법 시행령」 별표1 제15호다목에 따른 숙박시설</p> <p>3. 「건축법 시행령」 별표1 제15호가목에 따른 일반숙박시설</p> <p>4. 「건축법」 제20조에 해당하는 주거 이외의 용도로 설치된 가설건축물</p> <p>5. 국토교통부가 고시하는 「최저주거기준」에 미달하는 거처로서, 차임을 지급하고 숙박하는 거처</p> <p>6. 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 제3조 제1항 제1호 각 목에 해당되는 거처</p> <p>7. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 거처</p>
시행규칙	<p>제2조(정의) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에서 “<u>보건복지부령으로 정하는 사람</u>”이란 18세 이상인 사람을 말한다.</p>	<p>〈삭제〉</p>

표 16. 「노숙인복지법」 제2조 개선안(2안)

현 행		개 선 안(2안)
법	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “노숙인 등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 중 보건복지부령으로 정하는 사람을 말한다.</p> <p>가. 나. (생략)</p> <p>다. 상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람</p>	<p>제2조(정의) _____</p> <p>_____</p> <p>1. _____ 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.</p> <p>가. 나. (현행과 같음)</p> <p>다. (현행과 같음)</p>
시행령	<p>〈신설〉</p>	<p>제1조의2(노숙인 등의 정의) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조 제1호 다목에서 “주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳”이란 다음 각 호를 포함한다.</p> <p>1. 쪽방</p> <p>2. 고시원, 여인숙</p> <p>3. 비닐하우스</p> <p>4. 노숙인시설(「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제2조제2호)</p> <p>5. 컨테이너, 움막 등</p> <p>6. PC방, 만화방</p> <p>7. 국토교통부가 고시하는 「최저주거기준」에 미달하는 거처로서, 차임을 지급하고 숙박하는 거처</p> <p>8. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 거처</p>
시행규칙	<p>제2조(정의) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에서 “보건복지부령으로 정하는 사람”이란 18세 이상인 사람을 말한다.</p>	<p>〈삭제〉</p>

2. 중복지원의 제한 및 다른 법률과의 관계(제5조, 제6조)

가. 조항의 내용과 쟁점

- 현행 「노숙인복지법」 제5조와 제6조는 「노숙인복지법」 및 해당 법률에 따른 지원과 다른 법률 및 다른 법률에 따른 지원의 관계를 규율함.
- 먼저 제5조는 다른 법률에 따라 이 법에서 정한 복지서비스의 내용과 유사한 보호 또는 지원을 받고 있는 노숙인 등에 대하여서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법에 따른 복지서비스를 제한할 수 있다고 규정하여, 노숙인 등의 보호 또는 지원에 있어서 중복지원을 제한하도록 함.
- 제6조는 「노숙인복지법」에서 특별히 규정하지 아니한 사항에 대하여서는 「사회복지사업법」에서 정하는 바에 따른다고 규정하여, 「사회복지사업법」이 「노숙인복지법」의 상위법이나 기본법에 준하는 법률로 인식될 수 있음.

「노숙인복지법」

제5조(중복지원의 제한) 다른 법률에 따라 이 법에서 정한 복지서비스의 내용과 유사한 보호 또는 지원을 받고 있는 노숙인 등에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법에 따른 복지서비스를 제한할 수 있다.

제6조(다른 법률과의 관계) 이 법에서 특별히 규정하지 아니한 사항에 대하여는 「사회복지사업법」에서 정하는 바에 따른다.

나. 개선 방향에 대한 검토

1) 중복지원의 제한에 관한 위임

- 「노숙인복지법」 제5조는 「노숙인복지법」에 따른 복지서비스의 중복지원을 제한하는 내용을 규정하며, 구체적 제한의 대상이 되는 내용에 대하여서는 직접 규율하지 않고 대통령령에서 정하도록 위임하고 있음.
- 위 조항은 법 제정 당시 도입한 뒤 한 번도 개정되지 않고 완전히 동일한 내용으로 유지되었음.

- 한정된 공공 재원을 효율적으로 활용하고, 형평성을 추구하는 관점에서 볼 때 동일 대상자에게 유사한 성격의 복지서비스를 중복하여 지원하는 것을 제한하는 것 자체가 절대적으로 문제가 되는 것은 아님.
- 대표적 사회보험인 고용보험의 근거 법령인 「고용보험법」도 고용 창출이나 고용조정 지원(제20조, 제21조), 지역 고용의 촉진(제22조), 고령자 등 고용 촉진(제23조), 건설근로자 등의 고용안정 지원(제24조), 고용안정 및 취업지원(제25조), 고용 촉진 시설에 대한 지원(제26조)에서 고용노동부장관은 사업주가 다른 법령에 따른 지원금 또는 장려금 등의 금전을 지급받은 경우, 대통령령으로 정하는 경우에는 그 금액을 빼고 지원할 수 있도록 규정하여 중복지원을 제한함.(제26조의2)
- 이러한 중복지원 제한은 한정된 공공 재원으로 최대한 많은 국민에게 형평성 있는 지원이 제공되도록 하려는 취지를 담은 것으로, 그 외의 복지서비스 관련 법령에서도 확인되는 조항임.
- 그러나 현행 「노숙인복지법」 제5조는 입법의 기본 원칙 중 포괄위임금지원칙의 관점에서도 적절하지 못한 방식으로 규정되어 있고, 시행령 공백 상황이 법 시행 이후 11년간 지속되고 있음.
- 행정입법인 대통령령의 근거 규정인 「대한민국헌법」 제75조는 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”라고 규정함.
- 여기서 “구체적으로 범위를 정하여 위임”하라는 포괄위임금지원칙에 대하여 대법원과 헌법재판소는 법률의 위임 근거 조항과 다른 규정을 유기적·체계적으로 검토하여 위임의 구체성·명확성 여부를 판단하여야 한다는 입장으로, 누구든지 법률을 통하여 위임입법으로 정할 사항의 대강을 예측할 수 있어야 한다고 판시하고 있음. (헌법재판소 2014. 7. 24. 선고 2013헌바183, 202 결정(병합), 헌법재판소 2016. 3. 31. 선고 2014헌바382 결정 등)
- 보다 구체적으로 인용하면 “전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 고시와 같은 행정규칙의 형식으로 입법위임을 할 필요성이 인정되는 경우라도, 그러한 위임은 헌법 제75조의 포괄위임금지원칙을 위반하여서는

안 되고 반드시 구체적·개별적으로 한정된 사항에 대하여 행하여야 한다. 여기에서 ‘구체적으로 범위를 정하여’라 함은 하위 규범에 규정될 내용 및 범위의 기본 사항이 가능한 한 구체적이고도 명확하게 법률에 규정되어 있어서 그 법률 자체로부터 대통령령 등에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함을 의미한다. 이때 예측 가능성의 여부는 당해 특정 조항 하나만을 가지고 판단할 것은 아니고, 관련 법 조항 전체를 유기적·체계적으로 종합하여 판단하여야 한다”라는 취지임.

- 이런 관점에서, 현행 「노숙인복지법」 제5조는 “다른 법률에 따라 이 법에서 정한 복지서비스의 내용과 유사한 보호 또는 지원을 받고 있는 노숙인 등”에 대하여 「노숙인복지법」에 따른 복지서비스를 제한할 수 있다고만 규정하여, 다소 포괄적인 사항을 시행령에 위임하고 있음. 현행 조항에 의할 때, 어디까지가 중복지원으로 인정되는 「노숙인복지법」에서 정한 복지서비스의 내용과 유사한 보호 또는 지원인지 명확히 판단하기 어려우며, 대통령령의 규정에 따라 지나치게 광범위한 중복지원의 제한이 이루어지는 등 인권침해 상황이 발생할 수 있음.
- 또한 2012년 「노숙인복지법」이 처음으로 시행될 때부터 현재까지 「노숙인복지법 시행령」은 법 제5조가 위임한 중복지원 제한의 대상을 규정하지 않아 시행령 공백 상황이 11년간 지속되고 있어 해당 조항의 실효성이 의심되는 상황임.
- 이러한 문제점을 감안할 때, 중복지원의 제한에 대하여 시행령에 규정할 내용 및 범위의 기본 사항이 법률에서 보다 구체적이고 명확하게 규정되기 전까지는 해당 조항을 삭제하는 것이 바람직할 것으로 사료됨.

2) 다른 법률과의 관계 명확화

- 법령에서 다른 법률과의 관계에 관한 조항은 특정 법률과 다른 법률의 관계에서 적용의 우선순위 등을 정하기 위하여 규정함.
- 다른 법률과의 관계를 규정하는 방식은 ① 다른 법률을 우선 적용하고, 다른 법률에 특별한 규정이 없는 경우에만 해당 법률의 규정을 적용하도록 하는 방

식, ② 해당 법률을 다른 법률보다 우선 적용하도록 하는 방식, ③ 일정 사항에 대해서는 해당 법률을 우선 적용하고, 다른 사항에 대해서는 다른 법률을 우선 적용하도록 하는 방식, ④ 다른 법률의 제정·개정 시 해당 법률의 목적이나 이념에 맞도록 하여야 한다는 규정을 두는 방식이 있음.⁴⁸⁾

- 위의 방식 중 ①이나 ④의 방식은 주로 기본법에서 사용하는 방식으로, 장래 해당 법률의 하위법으로 개별법이 제정·개정될 것을 예상하여 해당 법률을 기본으로 두고 특별한 사항은 개별법에서 규율하는 바에 따르되, 개별법의 제정·개정 시 기본법인 해당 법률의 목적이나 이념에 맞도록 규정함.

□ 현행 「노숙인복지법」 제6조는 “이 법에서 특별히 규정하지 아니한 사항에 대하여서는 「사회복지사업법」에서 정하는 바에 따른다”라고 규정하고 있음.

- 이러한 「노숙인복지법」의 규정과 짝을 맞추어 「사회복지사업법」은 「노숙인복지법」을 포함한 27개 법률에 따른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지 상담, 직업 지원, 무료 숙박, 지역사회 복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센 병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련한 자원봉사 활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 사회복지사업으로 정의한 뒤(제2조 제1항 각 목) 사회복지사업의 내용 및 절차 등에 관하여 「노숙인복지법」을 포함한 27개의 각 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「사회복지사업법」에서 정하는 바에 따르도록 하고(제3조 제1항), 27개의 각 목의 법률을 개정하는 경우에는 「사회복지사업법」에 부합하도록 하여야 함을 규정함.(제3조 제2항)

□ 그러나 「사회복지사업법」의 구체적인 내용을 살펴보면, 제2조 제1항 각 목에서 정하는 개별 법률의 규정 대상을 아우르는 내용을 가지고 있다고 보기 어려움.

- 법 제2조 제1항 각 목에서 27개의 다양한 법률에 따른 사업을 사회복지사업으로 규정하고 있기는 함.
- 그러나 실제 조항의 내용을 살펴보면 기본법이 가지는 체계와 내용을 갖추지 못하고, 사회복지법인의 설립 및 운영, 사회복지사 자격증의 발급 및 제도 운영,

48) 법제처(2022), 『법령 입안 심사 기준』, pp. 78~80

사회복지시설의 설치 및 운영, 재가복지서비스에 관한 사항 등 제한적인 사항에 대한 구체적인 내용을 담고 있는 조항이 대부분임.

- 「노숙인복지법」이 이러한 규정을 가지게 된 것은 실질적으로 두 법률의 조항이나 내용이 서로 연관되는 체계를 갖추고 있기 때문이 아니라, 2011년 「노숙인복지법」 제정 전까지 노숙인 등 지원정책의 근거가 되었던 부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영 규칙이 「사회복지사업법」의 하위 규범이던 연혁이 영향을 준 것으로 판단됨.⁴⁹⁾
- 2014년과 2017년 「사회복지사업법」 개정 과정에서 일반적인 제도에 관한 근거 규정이 상당 부분 삭제된 것도 「사회복지사업법」이 사회복지 분야에서 타법에 대하여 기본법의 위치에 있다고 보기 어려운 상황의 한 요인이 되었음.
- 「사회복지사업법」의 영향을 완전히 배제하고 「노숙인복지법」이 스스로 기본법과 유사한 위치에서 노숙인 등과 관련한 제반 사항에 대한 기본 사항을 규율하고 다른 법률의 기준이 되는 방향을 고려할 수는 있으나, 현재의 법체계 및 「노숙인복지법」의 현상(現狀)을 감안할 때 적절하지 않음.
- 현재 노숙인 등의 권리 및 지원과 관련하여 「노숙인복지법」 외에 다른 법령이 마련되어 있지 않은 것은 사실이나, 법령의 내용과 체계를 고려할 때 「노숙인복지법」 역시 독자적인 기본법으로서 그에 걸맞은 체계와 내용을 갖추고 있다고 보기 어려움.
- 장래 법률 개정을 통한 개선이 이루어진다고 하더라도 다소에 그칠 뿐 가시적인 범위에서 「노숙인복지법」을 노숙인 등 관련 정책을 총괄하는 기본법으로 성립할 것을 기대하기는 어려움.

49) 이 조항은 「노숙인복지법」 제정 당시 다양한 의원 발의안(노숙인·부랑인 복지법안 1810145 유재중 의원 등 11인, 홀리스 복지법안 1810864 이낙연 의원 등 11인, 노숙인·부랑인 지원법안 1811143 강명순 의원 등 32인, 홀리스 인권보장 및 지원에 관한 법률 1811183 광정숙 의원 등 11인) 및 입법청원을 심사한 뒤 국회법 제51조에 따라 위원회 대안으로 제안하는 과정에서 현행 조항과 같은 내용으로 완성되었는데, 정확히 어떤 근거나 취지로 정리되었는지는 확인되지 않음. 다만 대부분의 의원 발의안이 「사회복지사업법」을 근거로 두는 경향이 영향을 미쳤을 것으로 보임.

○ 또한 「노숙인복지법」이 스스로 기본법이 되는 방향으로 「노숙인복지법」 조항만을 개정할 경우, 「사회복지사업법」 제2조 제1항 및 제3조 각 항과 충돌하는 문제가 발생함.

□ 이를 감안할 때 「사회복지사업법」과의 관계는 그대로 유지하되, 「노숙인복지법」에서 정하는 내용은 「사회복지사업법」을 포함한 어떤 다른 법률보다 이 법을 우선하여 적용하는 것이 보다 명시적으로 드러나도록 규정하는 것이 「노숙인복지법」의 점진적 개정이나 개선의 실효성을 최대로 높이는 방법으로 판단됨.

다. 최종 검토 및 개선안 제안

□ 이를 종합하면 「노숙인복지법」과 다른 법령의 관계에 관한 법률 조항 개선안은 다음과 같이 도출될 수 있음.

표 17. 「노숙인복지법」 제5조, 제6조 개선안

현 행	개 선 안
<p>제5조(중복지원의 제한) 다른 법률에 따라 이 법에서 정한 복지서비스의 내용과 유사한 보호 또는 지원을 받고 있는 노숙인 등에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법에 따른 복지서비스를 제한할 수 있다.</p>	<p>〈삭 제〉</p>
<p>제6조(다른 법률과의 관계) 이 법에서 특별히 규정하지 아니한 사항에 대하여는 「사회복지사업법」에서 정하는 바에 따른다.</p>	<p>제6조(다른 법률과의 관계) <u>노숙인 등의 복지에 관하여 이 법에서 규정하는 사항은 다른 법률의 내용에 우선하여 적용하고, 이 법에서 특별히 규정하지 아니한 사항에 대하여는 「사회복지사업법」에서 정하는 바에 따른다.</u></p>

3. 고용지원(제13조)

가. 조항의 내용 및 쟁점

- 현행 「노숙인복지법」 제3장은 주거지원(제10조), 급식지원(제11조), 의료지원(제12조), 여성 노숙인 등에 대한 보건위생물품 지원(제12조의2), 고용지원(제13조), 응급조치의 의무(제14조)를 개별적으로 규정하며 복지서비스 제공에 관한 조항을 두고 있음.
- 이 중에서도 제13조(고용지원) 조항은 국가와 지방자치단체는 노숙인 등의 고용을 지원하고 촉진하기 위하여 고용정보의 제공, 직업지원, 취업알선, 직업능력개발 등 필요한 조치를 할 수 있고(제1항), 공공일자리 제공 등 자활지원사업을 실시할 수 있도록 규정하여(제2항) 특별한 의무를 부과하지 않고 재량만을 부여하고 있음.
- 그리고 국가와 지방자치단체 외의 자가 자활지원사업을 실시하려면 시행규칙으로 정한 바에 따라 지방자치단체장에게 신고하여야 하고(제3항), 해당 신고는 수리를 요하는 신고로 지방자치단체장이 수리하여야 신고의 대상이 되는 행위를 할 수 있는 법적인 효력이 발생하도록 규정함(제4항).

「노숙인복지법」

- 제13조(고용지원)** ① 국가와 지방자치단체는 노숙인 등의 고용을 지원하고 촉진하기 위하여 고용정보의 제공, 직업지원, 취업알선, 직업능력개발 등 필요한 조치를 할 수 있다.
- ② 국가와 지방자치단체는 노숙인 등의 고용을 촉진하기 위하여 공공일자리 제공 등 자활지원사업을 실시할 수 있다.
- ③ 국가와 지방자치단체 외의 자가 자활지원사업을 실시하려면 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.
- ④ 시장·군수·구청장은 제3항에 따른 신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다.
- ⑤ 제1항 및 제2항에 따른 노숙인 등에 대한 고용지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

나. 주체별 역할 분담 및 의무 명시의 필요성

1) 의무규정 아닌 임의규정(제13조 제1항, 제2항)

- 현행법은 제13조 제1항과 제2항 모두 국가와 지방자치단체가 노숙인 등의 고용을 지원하거나 촉진하기 위하여 필요한 조치를 하거나 자활지원사업을 실시하는 등의 행동을 취하는 데 있어“할 수 있다”라고 규정하여 노숙인 등의 고용을 지원하고 촉진하는 것이 국가의 의무이자 책임이라는 것을 명확히 하지 않고 있음.
- 이러한 현행 조항은 노숙인 등의 고용을 지원하고 촉진하는 것이 국가의 의무이자 책임이라는 것을 명시하지 않고 재량이나 권한으로 남겨두는 문제가 있고, 실제로 이는 국가와 지방자치단체가 적극적으로 정책을 마련하고 시행하는 행동에 나서지 않는 원인으로 지목되고 있음.
- FGI 조사에서 중앙정부와 지방자치단체 모두 관련자 중 다수가 노숙인 등의 복지와 관련된 업무를 자신의 책임으로 인지하지 않고, 그 연장선에서 노숙인 등과 관련한 정책을 다른 복지서비스 영역에 비하여 적극적으로 추진하지 않는 경향이 있다는 문제가 제기되었음.
- 이동현 외(2022) 역시 「노숙인복지법」 제13조를 포함한 제2장 복지서비스 제공 전체 조항을 의무규정이 아닌 임의규정으로 규정한 것이 노숙인 등과 관련한 복지행정이 소극적으로 이루어지는 상황과 관련이 있으며, 국가와 지방자치단체의 책임을 강조하기 위하여 강제규정으로 개정되어야 함을 지적한 바 있음.
- 특히 「노숙인복지법」은 노숙인 등의 인권보장이나 권리·권익 보호를 국가의 책임이나 책무로 명시하는 기본법이나 상위법이 존재하지 않음. 또한 해당 법률 자체에서는 노숙인 등에 대한 복지서비스를 노숙인 등의 권리로 보지 않고 국가·지방자치단체의 재량으로 보기 때문에 다른 법률에 의지할 수 없는 노숙인 등은 국가·지방자치단체에 복지서비스 제공을 적극적으로 요구하기 어려운 한계가 있음.

- 많은 법령은 의무규정 혹은 강제규정의 형태로 국가나 지방자치단체 등의 책무·책임 또는 정책 수립 의무 등에 관한 규정을 두어 그 법령의 목적 달성을 위하여 국가나 지방자치단체 등이 수행하여야 할 책무 등을 정하고 있음.
- 이러한 규정은 국가나 지방자치단체 등이 담당하여야 할 책무를 법령으로 명확히 정함으로써 법령의 입법 목적을 좀 더 효과적으로 달성하기 위하여 정한 것임. 이러한 규정은 해당 법령이 달성하려는 정책의 수립과 집행 의무를 명시적으로 부여함으로써 그 법령의 목적을 달성하도록 강제하는 효과를 거두고, 아울러 정부의 적극적인 법령 집행을 유도하기 위한 것임.⁵⁰⁾
- 국가와 지방자치단체의 책무·책임 조항을 둔 타 법령 사례는 다음과 같음.

「행정기본법」

제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 국민의 삶의 질을 향상시키기 위하여 적법 절차에 따라 공정하고 합리적인 행정을 수행할 책무를 진다.

② 국가와 지방자치단체는 행정의 능률과 실효성을 높이기 위하여 지속적으로 법령 등과 제도를 정비·개선할 책무를 진다.

「문화산업진흥 기본법」

제3조(국가와 지방자치단체의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 문화산업의 진흥을 위하여 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 문화산업 진흥을 위하여 기술의 개발과 조사·연구사업의 지원, 외국 및 문화산업 관련 국제기구와의 협력체제 구축 등 필요한 노력을 하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 문화산업의 진흥을 위한 각종 시책을 수립·시행함에 있어서 장애인이 관련 활동에 참여할 수 있도록 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제4조에 따른 정당한 편의의 제공을 위하여 노력하여야 한다.

- 총칙에 국가와 지방자치단체의 책무·책임 조항을 두고 있지 않더라도 개별 조항에서 “하여야 한다”라고 규정하는 타 법령 사례도 있음. 다만 이 경우에는 보다 구체적으로 책무·책임을 부담하는 주체를 주어로 밝히는 경우가 많음.

50) 법제처(2022), 『법령 입안 심사 기준』, p. 69

「중소기업 기술혁신 촉진법」

제9조(중소기업의 기술혁신 촉진 지원사업) ① 중소벤처기업부장관은 중소기업의 기술혁신을 촉진하기 위하여 다음 각 호의 지원사업(이하 “기술혁신 촉진 지원사업”이라 한다)을 추진하여야 한다.

(생략)

② 중소벤처기업부장관은 기술혁신 촉진 지원사업을 추진하는 데에 필요하다고 인정하는 경우에는 미리 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

「긴급복지지원법」

제7조의2(위기상황의 발굴) ① 국가 및 지방자치단체는 위기상황에 처한 사람에 대한 발굴조사를 연 1회 이상 정기적으로 실시하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따른 정기 발굴조사 또는 수시 발굴조사를 위하여 필요한 경우 관계 기관·법인·단체 등의 장에게 자료의 제출, 위기상황에 처한 사람의 거주지 등 현장조사 시 소속 직원의 동행 등 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 기관·법인·단체 등의 장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 위기상황에 처한 사람에 대한 발굴체계의 운영 실태를 정기적으로 점검하고 개선방안을 수립하여야 한다.

제8조(현장 확인 및 지원) ① 시장·군수·구청장은 제7조에 따른 지원요청 또는 신고를 받거나 위기상황에 처한 사람을 찾아낸 경우에는 지체 없이 긴급지원담당공무원으로 하여금 긴급지원대상자의 거주지 등을 방문하여 위기상황을 확인하여야 한다.

② 시장·군수·구청장은 위기상황을 확인하기 위하여 필요한 경우에는 관할 경찰관서, 소방관서 등 관계 행정기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

③ 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 현장 확인 결과 위기상황의 발생이 확인된 사람에 대하여는 지체 없이 제9조에 따른 지원의 종류 및 내용을 결정하여 지원을 하여야 한다. 이 경우 긴급지원대상자에게 신속히 지원할 필요가 있다고 판단되는 경우 긴급지원담당공무원으로 하여금 우선 필요한 지원을 하도록 할 수 있다.

□ 이러한 점을 감안할 때, 「노숙인복지법」 역시 국가 등의 책무·책임 등에 관하여 포괄적으로 규정하는 조항을 총칙에 마련하는 것이 가장 바람직하지만, 이것이 불가능할 경우 최소한 제13조 제1항 및 제2항을 재량·임의규정에서 의무규정으로 개정하여 국가 등의 책무·책임을 보다 강조하는 효과를 기대할 수 있음.

○ 일반적으로 각종 기본법의 총칙에 두는 경우가 많지만 「노숙인복지법」은 기본법이 존재하지 않기 때문에 자체적으로 조항을 두는 것이 필요할 수 있음.

□ 재량·임의규정에 따른 한계를 개선하는 것을 중심으로 볼 때, 「노숙인복지법」 제13조 제1항 및 제2항(일부)에 대하여 아래와 같은 개선안이 도출될 수 있음.

표 18. 「노숙인복지법」 제13조 제1항, 제2항(일부) 개선안

개 선 안

- 제13조(고용지원)** ① 국가와 지방자치단체는 노숙인 등의 고용을 지원하고 촉진하기 위하여 고용정보의 제공, 직업지원, 취업알선, 직업능력개발 등 필요한 조치를 **하여야 한다.**
- ② 국가와 지방자치단체는 노숙인 등의 고용을 촉진하기 위하여 공공일자리 제공 등 자활지원사업을 **실시하여야 한다.**

2) 역할 분담 및 구체적 지원 내용 구체화 미비(제13조 제2항)

가) 역할 분담 및 관계 관련 검토

- 현행 조항은 “국가와 지방자치단체는”이라고 주어를 특정하지 않고 여러 주체를 병렬적으로 사용하여 국가와 지방자치단체가 서로 책임을 미루기 쉬운 구조이며, 국가라고 뭉뚱그려 지칭함으로써 업무를 담당하는 부처가 불분명함.
- 제1차 종합계획을 검토⁵¹⁾하여 수립한 제2차 종합계획에서도 이와 관련한 문제가 뚜렷하게 지적되고 있음.
 - 2021년 수립된 제2차 종합계획 당시 이미 제1차 종합계획의 한계로 “노숙인 복지정책을 체계화했음에도, 지역별 정책 편차 발생 및 급변하는 환경에 적시 대응할 협의 채널 부재 등 질적 향상 한계”라는 내용이 명시되어 있음.⁵²⁾
 - 거리 노숙인 위기관리 등 현장 보호 체계가 노숙인 등의 규모와 현황에 따라 지방자치단체마다 지원체계나 개입 정도가 다양하여 지역 간 격차가 발생한다는 문제도 지적된 바 있음.
 - 지원정책에서도 각 부처별로 추진 중인 관련 정책⁵³⁾ 간 협의체계 등의 부재로 노숙인 등의 수요를 반영하는 지원방안 추진에 한계가 있으며, 주거·의료·고용 등 서비스의 지역 격차를 최소화하기 위한 중앙 부처 차원의 종합적 대응

51) 한국보건사회연구원(2021), 제2차 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획 수립을 위한 연구

52) 제2차 종합계획, p. 14

53) 제2차 종합계획, p. 14, “(복지부) 다부처 간 협의를 통한 종합·장기적인 노숙인 복지정책 마련 필요, (국토부) 노숙인 대상 공공임대주택 접근성 제고 필요, (고용부) 노숙인 고용지원을 위한 맞춤형 취업지원·직업훈련 등 강화 필요”

노력 강화가 필요함을 강조하고 있음.

- 이를 위하여 추진 과제로 중앙정부의 노력을 통한 안정적 일자리 확보와 지역 격차 해소가 필요하고, 노숙인 등의 일자리와 주거를 연계하여 지역사회 정착을 지원하는 등 고용노동부-국토교통부-보건복지부 등 부처 간 협력 채널을 구축하는 내용을 포함하고 있음.
- 또한 거리 노숙인 특화 자활 사업과 같이, 노숙인 등의 특성을 반영한 일자리 지원사업을 확충하고 거리 노숙인의 자립 능력 제고를 위한 지역 자활 사업 참여를 확대하는 등 노숙인 등의 다양한 욕구와 상황에 기반을 둔 일자리 지원방안을 조사하고 마련하는 것을 추진 과제에 포함하고, 2023년 희망 일자리 유형을 조사할 예정임.

□ 그럼에도 노숙인 보호 사업이 지방이양 사업에 포함되며 2022년부터 국비 지원이 전액 삭감되고 전부 지방자치단체 자체 사업에 포함된 만큼 지방자치단체 간 격차를 포함하여 기존의 문제점이 더욱 부각되고 있음.

- 지방이양의 목적은 지역의 다양성과 창의성이 발휘될 수 있도록 “지역의 일은 자율성과 책임성을 갖고 지역이 스스로 해결”하도록 지역의 자율성과 책임성을 제고하는 데 있음.⁵⁴⁾
- 2005년부터 노숙인 등 복지사업이 지방이양 사업으로 재편된 이후부터 수요자에게 동일하게 지원하여야 할 사회복지서비스가 지방자치단체의 재정 능력에 따라 편차가 커지고, 지방이양에 따른 혼선이 가중되며 적절성 문제가 지속적으로 제기되었음.⁵⁵⁾
- 2022년 결정적으로 「보조금 관리에 관한 법률」 및 동법 시행령, 별표가 개정되며 일부 국비 예산으로 남아 있던 노숙인 보호 사업 관련 예산이 모두 삭감되고 전부 지방이양 사업으로 전환됨. 이후 보건복지부 예산에서 노숙인 보호 사업 관련 예산이 완전히 사라지고 전적으로 개별 지방자치단체의 재량에 따르게 되었음.

54) 국회예산정책처(2023), 재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가, p. 49

55) 한국도시연구소(2021), 노숙인 등 복지사업의 점검·분석 및 발전 방향 연구, p. 159

- 한국도시연구소(2021)에서도 지방이양 사업은 지역 특성에 맞는 사회복지서비스를 제공할 수 있다는 장점이 있지만, 현행 노숙인 등 복지사업에서는 중앙 정부나 지방자치단체 모두 필수적인 서비스를 적극적으로 제공하지 않고 있다는 지적이 나오고 있음.
 - 보다 구체적으로 노숙인 등은 전국에 분포하지만 종합지원센터가 설치된 곳은 6개 지역(서울, 부산, 대구, 대전, 경기, 제주)에 불과하고, 일시보호시설이 설치된 곳 역시 5개 지역(서울, 대구, 대전, 경기, 강원)에 지나지 않음. 지역 간 노숙인 복지사업에 차이가 있거나 동일한 사업이어도 예산집행 등에서 지역 간 불균등이 발생함.⁵⁶⁾
 - 다수의 지방자치단체가 「노숙인복지법」에 따라 의무적으로 수립·시행하고 매년 다음 연도 계획 및 전년도 추진 실적 보고서를 제출하여야 하는 노숙인 등 정책에 관한 시행 계획을 아예 수립하지 않거나 제출하지 않는 실정을 감안할 때, 아무 기준 없이 전적으로 지방자치단체의 재량에 맡기는 것은 바람직하지 않음.
 - 사업의 주체가 되어야 하는 지방자치단체 역시 지방이양 전후 애로 사항 조사 결과에서 ① 지방자치단체 간 형평성 있는 공공서비스 제공 필요, ② 국가 주도의 사업관리 강화 필요, ③ 지방 재정 부담 가중 및 한시적 재원 보전에 대한 우려, ④ 행정 부담 발생 등 다양한 의견을 제시한 바 있음.⁵⁷⁾
- 또한 노숙인 보호 사업의 지방이양은 기존에 반복적으로 지적되던 시설 중심성과 다양한 지원정책의 부재(不在)를 강화하는 결과로 연결되는 경향도 있음.
- 지방이양 대상 사업의 선정 과정에서 명확하고 세부적인 기준이 마련되지 않았으나, 1단계에서는 국가균형발전특별회계 포괄 보조 사업을 중심으로 이양하고, 2단계에서는 지역밀착형 사업을 중심으로 이양한다는 기준이 제시되었음.⁵⁸⁾
 - 기존 연구에서 정부혁신지방분권위원회의 2004년 국고보조금 정비 방안을 정

56) 한국도시연구소(2021), 노숙인 등 복지사업의 점검·분석 및 발전 방향 연구, pp. 159-160

57) 국회예산정책처(2023), 재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가, pp. 63-66

58) 국회예산정책처(2023), 재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가, p. 56

리한 지방이양 대상 사업 선정 기준⁵⁹⁾ 가운데 노숙인 보호 사업의 이양은 '반복적 집행 성격의 시설물 경상운영비 시행규칙(지역 평생교육 센터, 장애인 체육관, 여성농업인센터 운영 등)'의 일환으로 이루어진 것으로 추정됨.

- 실제 2005년 지방으로 이양된 사업 중 노숙자 보호 사업이나 쪽방 생활 지원 사업이 일부 지방자치단체에서는 노숙인 자활 시설 운영 사업이나 쪽방상담소 지원과 같이 시설에 대한 지원에 초점이 맞추어져 사업(명칭)이 변경된 채 지속⁶⁰⁾되었다는 점까지 감안하면 노숙인 보호 사업의 지방이양은 다분히 시설 중심적인 사업 방향성을 전제로 하고 있다고 볼 여지가 있음.
- 현행 「노숙인복지법」의 고용지원 조항은 법에 따라 주거지원을 하려는 경우 노숙인 등의 성별·나이·직업, 건강 상태 및 본인의 의사 등뿐만 아니라, 관련 노숙인시설 장의 의견을 고려하여 해당 노숙인 등에게 적합한 주거지원을 하여야 한다고 정한 주거지원 조항(법 제10조 제2항 및 동법 시행령 제4조 제1항)과 달리, 고용지원에서 노숙인시설 또는 그 장의 역할이 명시적으로 규정되어 있지 않기 때문에 노숙인시설을 통하지 않고도 노숙인 등 개개인에게 지원을 제공할 수 있음.
- 그럼에도 실질적인 정책집행 및 지원은 노숙인시설에 대한 비용 보조 규정(법 제22조)을 근거로 노숙인시설을 중심으로 이루어지는 경향이 있음. 이러한 노숙인 등과 관련한 복지사업이 가지는 기존의 시설 중심성은 당연한 속성으로 전제할 것이 아니라 개선이 필요한 대상임이 이미 꾸준히 지적되어 왔으며, FGI 인터뷰에서도 여러 관련자가 문제점으로 지목한 부분임.
- 복지정책 전반에서 탈시설이 중요한 흐름이 되어가는 현 상황에서, 노숙인 등에 대한 고용지원 역시 시설 중심성을 벗어나 다각도로 방법을 찾고, 제공 방식 또한 다원화하여 고용지원을 보장할 필요가 있음.

□ 국가정책의 기초상 지방이양 흐름을 거부할 수는 없으나, 무조건적인 지방이양을 지양하고 노숙인 등과 관련한 복지정책 중 국가 사무의 성격을 띠는 부분을 명확히 인지하여 법령과 정책에 반영할 필요가 있음.

59) 정홍원 외(2019), 사회복지사업 지방이양 추진의 쟁점과 제도적 보완, p. 49 재인용

60) 정홍원 외(2019), 사회복지사업 지방이양 추진의 쟁점과 제도적 보완, p. 56

- 「지방자치법」 제11조는 국가와 지방자치단체 간 사무 배분의 기준을 “국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다(제1항)”라고 규정함. 그리고 국가가 이에 따라 사무를 배분하는 경우 지역 주민 생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시군 및 자치구의 사무로, 시군 및 자치구에서 처리하기 어려운 사무는 시도의 사무로, 시도 차원에서 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다고(제2항) 구체화함.
 - 기존 연구는 국가 사무의 특성을 가지는 사업으로는 ① 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, ② 전국적 규모의 사무 또는 이와 비슷한 규모의 사무, ③ 지방자치단체의 기술과 재정 능력으로 감당하기 어려운 사무 등은 국가 사무로서 지방자치단체가 처리할 수 없고, 복지사업 중 이러한 특성에 부합하는 것으로 공공부조(국민기초생활보장제도의 생계급여·의료급여·교육급여·주거급여 등), 사회수당(노인기초연금·아동수당·장애인연금·장애수당), 사회보험 등이 있다고 정리함.⁶¹⁾
 - 노숙인 등에 대한 고용지원 역시 공공부조의 형태로 이루어지든 사회수당의 형태로 이루어지든 전국적으로 통일적 처리를 요할 뿐 아니라 이를 위하여서는 지방자치단체의 기술과 재정 능력으로 감당하기 어려울 수 있음. 또한 노숙인 등에 관한 복지사업을 지방자치단체의 자율에 맡겨둘 경우, 다른 복지사업에 우선순위가 현저히 밀려 최소한의 보장이 이루어지지 못할 우려가 높기 때문에 중앙정부의 적절한 개입과 기준 설정이 긍정적인 영향을 줄 수 있음.
- 전체적인 정책 시행에 있어 중앙 컨트롤타워 역할을 수행하는 기관의 필요성이 더욱 크게 대두하고 있고, 별도의 기관이 설립·운영되기 전까지는 보건복지부가 컨트롤타워 역할을 담당하는 것이 바람직할 것으로 보임.
- 기존 연구에서도 지적한 바와 같이⁶²⁾ 노숙인 등이 겪는 문제는 주거, 의료, 고용, 기본 인권 보호 등 다양한 영역에 걸쳐 있기 때문에 1개 중앙행정기관이

61) 정홍원 외(2019), 사회복지사업 지방이양 추진의 쟁점과 제도적 보완, p. 98

62) 한국자활복지개발원·한국도시연구소(2021), 노숙인 등 복지사업의 점검·분석 및 발전 방향 연구, pp. 161-162

전담하는 것이 불가능하고 국토교통부, 보건복지부, 고용노동부의 각 소관 사업 간 연계가 필요함. 또한 연계 및 협력 당사자로 지방자치단체까지 포함하는 것이 바람직한 것을 감안하면 행정안전부 역시 연계 부처에 포함될 수 있음.

- 그러나 현실적으로 각 관련 기관 사이에서 사업을 총괄 및 조정하는 컨트롤타워 역할을 수행하는 기관이 존재하지 않음은 앞서 정리한 바와 같고, 이러한 상황의 다양한 원인 가운데 하나로 「노숙인복지법」이 고용지원 조항의 주체를 특정하지 않고 넓은 범위로 열어두고 있는 것도 원인으로 지적되고 있음.
- 「노숙인복지법」 개정을 통하여 중앙 컨트롤타워 역할을 수행하는 노숙인정책위원회(가칭) 등 새로운 기구를 국무총리실 산하 별도 기관으로 설치하는 방안도 제시된 바 있고, 궁극적으로 노숙인 등의 복지 증진을 위하여 충분한 역할을 수행하기 위하여서는 별도 기구를 설치하여 전담하도록 하는 것이 적합할 수 있음.

□ 그러나 「노숙인복지법」 자체와 노숙인 등과 관련한 정책이 아직 충분히 논의되거나 무르익지 않은 상황에서 짧은 기간에 가시적으로 중앙 컨트롤타워 역할을 수행하는 새로운 기구의 설립을 기대하기 어려운 한계가 있으므로 잠정적으로 보건복지부가 그 역할을 담당하는 방향으로 개선안을 정리함.

- 본래 보건복지부는 「노숙인복지법」의 소관 부처이고, 보건복지부장관이 이 법에 따라 5년마다 노숙인 등의 보호 및 자립 등을 지원하기 위한 종합계획을 수립·시행하고, 이 과정에서 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 하며, 확정된 종합계획을 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사에게 알리는 등의 역할을 수행하도록 규정되어 있음.(「노숙인복지법」 제7조)
- 이를 감안하여 새로운 별도 기구가 설치되기 전까지는 보건복지부가 중앙 컨트롤타워 역할을 수행하도록 하는 것이 기존의 업무 체계에 부합함. 보다 구체적으로, 「노숙인복지법」에서 정하는 자활지원사업에 필수적으로 포함되어야 할 사항을 정하고, 이를 위하여 필요한 경우에는 관계 공공기관을 비롯해 사회단체와 그 밖의 민간기업의 장에게 필요한 자료의 제출 등 협조를 요청할 권한을 보건복지부장관에게 부여함으로써 개선안에 반영함.

- 단, 장기적인 관점에서는 노숙인 등에 관한 복지서비스 업무를 전담하는 새로운 기구를 설립하고 그 내용을 「노숙인복지법」에 반영하는 것이 바람직함.
- 법률 조항상 고용지원을 위한 자활지원사업을 실시하는 주체를 누구로 할 것인지에 대해서는 다양한 가능성이 존재함.
 - 복지서비스에서 서비스를 직접 제공하는 주체는 중앙행정부보다는 지방자치단체로 정하는 것이 복지 관련 정책의 기존 흐름이기도 하고, 2005년 이후 지방이양 사업으로 결정되어 진행한 부분을 다시 중앙 부처의 업무로 완전히 돌려놓는 것은 실현 가능성이 낮을 뿐 아니라 적절한 방향으로 보이지 않음.
- 참고할 만한 다른 법령의 사례 - 「국민기초생활 보장법」을 중심으로
 - 「국민기초생활 보장법」을 살펴보면 해당 법에 따른 급여는 수급권자 또는 수급자의 거주지를 관할하는 시도지사나 시장·군수·구청장이 실시하고, 주거가 일정하지 아니한 경우에는 수습권자 또는 수급자가 실제 거주하는 지역을 관할하는 시장·군수·구청장이 실시하도록 정함.(제19조 제1항)
 - 그 대신 보건복지부장관 또는 소관 중앙행정기관의 장이 매년 급여의 종류별 수급자 선정 기준 및 최저 보장 수준을 결정하여 공표하도록 하고(제6조), 보건복지부장관, 소관 중앙행정기관의 장과 시도지사는 수급자를 각각 국가나 해당 지방자치단체가 경영하는 보장 시설에 입소하게 하거나 다른 보장 시설에 위탁하여 급여를 실시할 수 있도록 정함(제19조 제2항).
 - 위와 같은 법률 조항은 중앙 부처에서 컨트롤타워 역할을 수행하면서도 복지 서비스를 대상자에게 제공하는 실무는 시민과 가장 가까운 지방자치단체에서 담당하게 되기 때문에 적절한 조화를 이룰 수 있는 장점이 있음. 또한 중앙행정부로서 추가로 개입할 수 있는 여지를 열어두고 있음.
 - 다만 매년 급여의 종류별로 수급자 선정 기준 및 최저 보장 수준을 결정하여 공표하도록 하는 것은 상당한 행정력을 투입하여야 하고, 중앙행정부에서 직접 복지서비스에 개입하는 방식은 보장 시설을 통하여서만 가능하기 때문에 다소 시설 중심적인 해결책이 될 수 있음.

- 또한 “주거가 일정하지 아니한 경우” 수급권자 또는 수급자가 실제 거주하는 지역을 관할하는 시장·군수·구청장이 급여를 실시한다는 조항의 문언에도 불구하고, 현실적으로는 주거가 일정하지 아니한 경우 수급권자 또는 수급자의 요건을 충족하지 못하게 되어 노숙인 등 가운데 주민등록이 불가능한 경우에는 「국민기초생활 보장법」에 따른 급여에서 제외됨. 이처럼 사각지대에 해당하는 노숙인 등에 대하여 「노숙인복지법」을 통한 별도의 복지서비스를 마련하는 조치가 반드시 필요함.

- 그러나 현행 조항에서 “국가와 지방자치단체”를 주체로 하던 자활지원사업 실시 의무를 지방자치단체 장애계만 부과하도록 정하는 것은 조항의 내용을 퇴보시킨다고 볼 여지가 있음.
 - 현행 「노숙인복지법」 제13조 제2항은 “국가와 지방자치단체”는 노숙인 등의 고용을 촉진하기 위하여 공공일자리 제공 등 자활지원사업을 실시할 수 있다고 규정하여 재량 조항이지만 주체의 범위를 넓게 잡고 있음.
 - 주체에서 “국가”를 제외하고 시도지사 및 시장·군수·구청장만을 주체로 규정할 경우 보건복지부와 기타 중앙행정부의 책임 있는 정책 수립 및 집행을 기대하기 어렵고, 추가적으로는 다음 장에서 추가할 신청권의 대상에서도 “국가”를 제외하게 되어 그 범위를 크게 축소하게 되는 결과로 이어질 수 있음.

- 중앙행정부와 지방자치단체의 책임을 함께 강조하기 위하여 “보건복지부장관”과 “지방자치단체의 장”을 함께 주체로 하여 개선안에 반영함.

나) 노숙인 등 고용지원의 방향성 제시

- 현행 고용지원 조항은 공공일자리 제공 등 자활지원사업을 실시할 수 있다고 규정할 뿐(제13조 제2항) 구체적으로 어떤 방식의 자활지원사업인지 정하지 않음.

- 「노숙인복지법」의 현재 체계와 규정 방식을 감안할 때 구체적인 지원제도의 내용을 모두 담는 것은 균형이 맞지 않으나, 현행 정책 운영의 문제점을 보완할 만한 내용을 법제화하는 것은 적극적인 행정에 큰 도움이 될 수 있음.

- 구체적인 지원제도의 세부 내용은 우선 정책 형태로 운영하다가 장래 제도가 안정화되면 특별법이나 하위법으로 제정하는 것이 보다 적절함.
 - 다만 현행 노숙인 등에 대한 고용지원 정책과 관련한 많은 문제점은 노숙인 등의 특성과 욕구를 반영하지 않은 정책이 수립·시행되고 있는 것이 가장 주요한 문제로 지적되고 있으므로, 이에 대한 기본적인 방향을 법으로 제시하는 것은 장래의 정책 설계나 일선 실무자의 적극적인 행정에 큰 도움이 될 수 있음.
- 고용지원과 관련하여 조항에 반영할 내용은 노숙인 등의 인권을 보호하고 권리를 보장하는 것을 전제로 하여, 복지서비스 일반의 틀에 갇히는 것보다 노숙인 등의 고유한 특성을 보다 구체적으로 고려하여 설정할 필요가 있음.
- 노숙인 등은 신체적·정신적 건강, 연령, 신용 상태 등 다양한 조건으로 인하여 일하고자 하는 의지 자체를 상실하거나 의지가 있더라도 일자리를 구하고 유지할 능력이 부족한 상태에 있는 경우가 많음. 또한 이러한 상태는 고정적인 일정한 상태가 아니라 지속적으로 변화하는 과정의 일부이기 때문에 노숙인 등에 대한 고용지원은 이러한 특성을 감안하는 것이 필수임.
 - 노숙인 등에게 효과적인 일자리 지원은 노숙인을 대상으로 하는 공공일자리, 자치구 등의 공공일자리 연계, 자격증 취득 지원, 민간 일자리 연계 순으로 확 인되었는데, 가장 효과가 큰 노숙인을 대상으로 하는 공공일자리와 자치구 등의 공공일자리 연계 모두 짧은 고용 기간, 절대적인 일자리 수 부족, 낮은 임금 등의 문제를 가지고 있다는 점이 지적되었음.⁶³⁾
- 단순한 취업알선에 그치는 것이 아니라 양질의 노동환경에서 노숙인 등이 가지는 여러 어려움에도 불구하고 안정적인 고용을 유지할 수 있도록 하는 것을 목표로 하는 자활지원사업이 실시되어야 함.
- 전문가들은 단순 민간 취업 연계를 목적으로 이루어지는 지원은 노숙인 등의 삶의 질을 실질적으로 개선하지 못하고 비슷한 지원 단계를 반복하도록 하는, 소위 ‘회전문 현상’을 부추길 뿐이라는 의견을 제시하고 있음.

63) 한국자활복지개발원·한국도시연구소(2021), 노숙인 등 복지사업의 점검·분석 및 발전 방향 연구, p.164

- FGI 인터뷰에서도 노숙인 등의 고용지원 정책 중 상당수가 노숙인 등의 다양성과 특성을 충분히 고려하지 않고 있음이 지적되었고, 현실적으로 「국민기초생활 보장법」상 수급자로 등록이 불가능한 경우 안정적인 고용지원 정책의 수혜를 받는 것이 거의 불가능하다는 문제가 제기되었음. 또한 상대적으로 짧은 기간에 정량적으로 평가할 수 있는 가시적 성과를 보이기를 요구하고 성과에 따라 단계별로 사람을 다음 단계로 넘겨버리거나 성과가 미진하다는 이유로 사업을 폐지하는 등 안정적인 지원을 받고 있다고 실감하지 못하는 사례가 있었음.
- 복지서비스 분야에서 회전문 현상은 결과적으로는 국가 예산을 포함한 전체적인 자원의 낭비로 이어질 뿐이므로, 노숙인 등의 특성을 정확히 반영한 지원정책을 장기적 안목으로 펼칠 필요가 있음.
- 제2차 종합계획 수립을 위한 기존 연구⁶⁴⁾에서도 노숙인 등의 욕구를 반영한 일자리 체계 기반을 구축하고 노숙인 등의 다양한 특성을 고려한 공공일자리 제공이 필요함을 명시하고 있음.

표 19. 한국보건사회연구원(2021) pp. 217-219 발췌 인용

<p>□ 세부 과제 2: 공공일자리 확대와 주류 일자리 사업 연계 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지속 가능한 공공일자리 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 참여 기간을 단기간으로 제한하여 참여자 수를 늘리는 사업 확대 방식을 지양하고, 수요가 높은 반일제·전일제 노숙인 일자리를 안정적으로 제공 - 정부의 고용정책 효율화 방안이 노동시장 진입이 힘든 노숙인 등을 배제하지 않도록 중복, 반복 참여 제한 조건의 예외 조항 마련 - 노숙인이라는 이유로 공공일자리에서 배제되지 않도록 제도 개선 - 지원사업 이용 당사자들의 사업에 대한 평가 의견이 수렴될 수 있는 체계를 마련하여 적절한 일자리 제공의 근거 마련 ○ 사회적경제 영역과 협력관계 강화로 노숙인의 자활 사업 참여 기회 확대 ○ 민간 일자리 연계와 고용 유지 노력
--

64) 한국보건사회연구원(2021), 제2차 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획 수립을 위한 연구, pp. 218-219

□ 세부 과제 3: 장애인, 여성, 노인 등 다양한 니즈를 반영한 일자리 제공

- 노숙인 욕구를 반영한 일자리 체계 기반 구축
 - 노숙인 일자리 정책을 노숙인 욕구에 기반하여 재평가하고 방향 수립
 - 거처 형태별, 성별 희망 일자리 유형을 조사하고 성과 정기적 점검
- 노숙인 등의 다양한 특성을 고려한 공공일자리 제공
 - 노숙인의 근로 능력을 평가하고, 수요에 맞게 공급할 수 있는 일자리 지원 계획 수립
 - 신체적 건강, 알코올의존증이나 정신질환 등 정신 건강, 연령 등의 문제로 일하고자 하는 의지가 있어도 일자리를 구하고 유지하는 데 어려움을 겪는 노숙인 등이 참여할 수 있는 공공일자리 개발과 추진
 - 자활 사업, 노숙인 공동 작업장에 대한 여성 노숙인의 선호도를 반영하여 지원 강화
 - 신용 문제 등의 제약이 있는 경우 공공일자리 참여 기간 동안 문제를 해소할 수 있도록 관련 서비스 제공

□ 기존의 노숙인 등에 대한 고용 시행규칙 중 거리 노숙인 특화 자활 사업은 대상자의 규모가 작다는 한계는 있으나, 노숙인 등의 욕구와 특성을 감안하여 통합적인 서비스를 제공한다는 측면에서 긍정적으로 평가된 바 있음.

- 거리 노숙인 특화 자활 사업은 거리 노숙인 만성화 해소를 위하여 보건복지부가 2019년 7월부터 6개월에 걸쳐 시범 사업을 실시한 것을 시작으로 매년 시행하는 노숙인 통합 지원사업으로, 2005년 노숙인 보호 사업이 지방이양 사업으로 선정된 후, 중앙정부 차원에서 처음으로 시행한 노숙인 지원사업이기도 함.
- 이 사업은 거리 노숙인을 대상으로 맞춤형 일자리 개발 및 제공, 심리치유 프로그램, 지역사회 복귀와 정착을 위한 복합적인 통합 사례 관리 방식으로 구성되며, 가장 큰 특징은 일자리 외 사업 수행 기관이 제공하는 다양한 프로그램에 참여하고 이를 근로활동으로 인정받을 수 있다는 점임.⁶⁵⁾
- 이 외에도 거리 노숙인 특화 자활 사업은 노숙인 등의 욕구와 특성을 분석하여 이를 바탕으로 시설 보호 중심으로 설계된 노숙인 복지시스템의 한계를 극복하고 거리 노숙인의 통합 지원체계를 구축하여 노숙인 등의 지속적이고 일상적인 참여를 유도하고자 하는 사업이기도 함.⁶⁶⁾

65) 이동현 외(2022), 홈리스 정책 재편을 위한 기초 연구, p. 59에서 재인용

66) 김연아 외(2020), 거리노숙인 특화 자활사업 효과성 및 개선방향 연구, p. 127 이하 참고

- 기존 연구⁶⁷⁾에서 거리 노숙인 특화 자활 사업의 의미에 대하여 사업 참여자, 사업 연계 기관, 사업 수행 기관 담당자 등을 대상으로 진행한 FGI 텍스트 분석 결과, '사각지대에 놓인 노숙인을 위한 사회안전망', '거리 노숙인의 자활을 돕는 심층적인 서비스'로 압축되었음. 사각지대에 놓인 노숙인을 위한 사회안전망은 '급여와 연동하여 대상자가 서비스에 참여하도록 유인', '거리 노숙인의 문제와 욕구에 특화된 서비스', '거리 노숙인에게 통합적으로 서비스 제공'이라는 3개 하위 주제로 나타났으며, 거리 노숙인의 자활을 돕는 심층적인 서비스는 '단순한 참여형 프로그램이 아닌 자활로 나아가는 과정', '개별화된 서비스 제공', '개인적 접근을 넘어 사회적 접근으로의 사례 관리'라는 3개 하위 주제로 분석되었음.
- 이러한 사업 결과는 노숙인 등의 문제와 욕구에 특화된 통합적이고 심층적인 서비스가 개별화된 사례 관리 방식으로 제공될 때 도출되는 긍정적인 효과를 보여주는 것으로 정리됨.

3) 소결

- 노숙인 등의 고용지원과 관련하여 앞서 논의한 의무 규정으로 변경하는 부분을 제외하고, ① 누구를 자활지원사업 실시의 주체로 정할 것인지, ② 노숙인 등에 대한 복지서비스로서 자활지원사업이 갖추어야 할 최소한의 방향성이 무엇인지, ③ 이에 관하여 중앙 컨트롤타워를 누구로 하여 어떤 역할을 맡길 것인지를 종합적으로 검토한다면 다음과 같은 개선안을 제시할 수 있음.
- 다만 자활지원사업에 필수적으로 포함되어야 하는 사항을 매년 공표하는 시기에 관하여서는 정책 결정에 따라야 할 부분에 해당하고, 다른 일정과 연계성도 고려하여야 하므로 현재 단계에서 특정하지 않고 공란으로 남겨두었음.
- 그리고 구체적으로 자활지원사업에 어떤 내용이 필수적으로 포함되어야 하는지에 대해서는 추가적인 정책적 검토와 연구가 필요하므로 법률이 아닌 시행령에서 정하도록 구체적으로 위임하는 내용까지만 법률 개선안에 포함함.

67) 정규형 외(2023), 거리노숙인 특화 자활사업 발전 방안 연구, p. 334

표 20. 「노숙인복지법」 제13조 제2항 개선안

개 선 안

제13조(고용지원) ① (생략)

- ② 보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 노숙인 등의 고용 및 자활을 촉진하기 위하여 공공일자리 제공 등 노숙인 등의 특성과 필요에 적합한 자활지원사업을 실시하여야 한다.
- ③ 보건복지부장관은 매년 []월 []일까지 전항의 자활지원사업에 필수적으로 포함되어야 하는 사항(이하 "자활지원사업 필수사항"이라 한다) 중 대통령령으로 정하는 사항을 정하여 공표한다.
- ④ 보건복지부장관은 전항의 자활지원사업 필수사항을 결정하기 위하여 필요한 경우에는 관계 공공기관·사회단체 및 그 밖의 민간기업의 장에게 필요한 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있다.
- ⑤ 제1항 및 제2항에 따른 노숙인 등에 대한 고용지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

다. 민간 등 다른 주체와의 협력 구조

1) 민간 자활지원사업이 아닌 다른 공공 주체·제도와의 협력

- 노숙은 역동적으로 변화하는 상태에 있으므로, 다양한 단계와 상태에 대응하여 각각 차별성을 두고 다양한 방식과 내용의 지원이 필요하나 이를 모두 「노숙인복지법」의 법률이나 시행령 조항으로 일일이 규정하는 것은 불가능함.
- 일선에서 노숙인 등에 대한 복지서비스 관련 업무를 수행하는 공무원들이 보다 적극적으로 다양한 지원정책을 고려하도록 하기 위하여서는 자체적인 지원정책의 개발뿐 아니라 다양한 외부 사업·제도와의 연계에 대하여 법률에 근거 조항을 만들어 가능성을 열어두는 것이 긍정적임.
- 개별 지방자치단체가 주체가 되는 「국민기초생활 보장법」에 따른 자활급여와 연계하여 노숙인 등에게 제공하는 자활지원사업의 다양성과 실효성을 제고하기 위하여 노숙인 등에 대한 자활지원사업 제공 주체의 협력 요청 권한을 명시하는 방안을 도입할 수 있음.
- 개별 지방자치단체가 지방이양에 따라 노숙인 등에 대한 복지서비스 제공 주체가 지방자치단체로 확정되는 데 따른 다양한 문제점이 지적되었음. 그럼에도 지방자치단체는 이미 국민을 대상으로 하는 다양한 복지서비스에서 제공 주체로서 기능하여 왔고, 다양한 사업과 정책을 시행하고 있으므로 시행 중인

기존 사업이나 정책과 연계를 구상하고 실행하고자 할 경우 수월한 집행이 가능함.

- 「국민기초생활 보장법」에 따른 자활급여는 시도지사와 시장·군수·구청장 등 지방자치단체의 장을 보장기관으로 명시하여 급여가 실시되고 있음. 동일한 지방자치단체의 장이 「국민기초생활 보장법」에 따른 자활급여와 「노숙인복지법」에 따른 자활지원사업을 연계하여 시행하고자 할 경우, 예산편성부터 실제 현장에서의 사업 시행까지 매끄러운 연계를 기대할 수 있음.
- 다만 「국민기초생활 보장법」에 따른 자활급여는 현재까지 수급자 기준을 충족하는 경우에만 받을 수 있고, 수급자 기준은 주민등록이 가능한 주거에 일정 기간 이상 일관되게 주거하는 등 안정된 주거환경을 가질 것을 요구하기 때문에 불안정 주거로 곤란을 겪는 노숙인 등이 바로 자활급여의 수혜자가 되기를 기대하는 것은 현실적으로 실현되기 어려움.
- 그러나 노숙인 등에 대한 지속 가능한 공공일자리 제공 및 유지 확대⁶⁸⁾에서 지방자치단체가 보장하는 자활급여 자원을 활용하는 것은 지방자치단체에 주어진 재량 범위 내에서 검토해 볼 수 있음. 구체적인 방안에 대해서는 아직 확정하기 어려운 단계이므로, 개선안에는 「노숙인복지법」 제13조 제2항에 따른 자활지원사업의 주체가 「국민기초생활 보장법」상의 자활급여와 직접 연계를 시도하거나 연계를 시도하기 위한 협력을 요청할 수 있도록 하는 내용을 추가하였음.
- 다만 이처럼 이원화된 체계는 중복지원의 제한을 위한 관리 등 여러 가지 행정력 소모를 낳을 소지가 있고, 일관된 기준을 적용하기 어려운 한계가 있음. 따라서 장기적으로 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 기준을 완화하거나 특례를 마련하는 등의 방법으로 주거 불안정 위기에 있는 노숙인 등 역시 수급자에 포함될 수 있도록 하여 일원화된 체계를 운영하는 것이 보다 바람직할 수 있음.

68) 한국보건사회연구원(2021), 제2차 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획 수립을 위한 연구, pp. 217-218

- 현행 기준상 노숙인 등을 적용 대상으로 포함하고 있으나 실무적으로 노숙인 등의 제도 이용이 어려운 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」에 따른 취업지원제도와 연계를 위하여 노숙인 등에 대한 자활지원사업 제공 주체의 협력 요청 권한을 명시하는 방안을 도입할 수 있음.
- 국민취업지원제도는 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」(이하 구직자 취업촉진법)에 의거하여 근로 능력과 구직 의사가 있음에도 취업에 어려움을 겪는 국민에게 통합적인 취업지원 서비스를 제공하고 생계를 지원함으로써 이들의 구직 활동 및 생활 안정에 이바지하는 것을 목적으로 함.
- 국민취업지원제도는 두 가지 유형으로 구분하여 유형 I에는 구직촉진수당과 취업지원 서비스를, 유형II에는 취업활동 비용과 취업지원 서비스를 제공하고 있음⁶⁹⁾.

그림 5. 유형별 지원 요건 및 지원 내용

I유형	II유형
<ul style="list-style-type: none"> • 요건심사형: 15-69세 구직자 중 가구단위 중위소득 60% 이하이고 재산 4억원(18-34세 청년은 5억원) 이하이면서, 최근 2년 안에 100일 또는 800시간 이상의 취업경험이 있는 사람 • 선발형: 요건심사형 중 취업경험요건을 충족하지 못한 사람 (단, 18-34세의 청년은 가구단위 중위소득 120% 이하이고 재산 5억원 이하이면서, 취업경험 무관) 	<ul style="list-style-type: none"> • 특정계층*: 결혼이민자, 위기청소년, 월 소득 250만원 미만 인 특수형태근로종사자, 영세 자영업자 등 • 청년: 18세-34세 구직자 • 중장년: 35-69세 구직자 중 중위소득 100% 이하인 사람
<ul style="list-style-type: none"> • 구직촉진수당(월50만원×6개월+부양가족* 1인당 10만원씩 월 최대 40만원 추가지원) 및 취업지원서비스 제공 *구직촉진수당 지급주기 중 미성년자(만 18세이하), 고령자(만 70세이상), 중증장애인(장애인복지법 상 증명서 발급자) 해당자 	<ul style="list-style-type: none"> • 취업활동비용 및 취업지원서비스 제공

자료: 국민취업지원제도 홈페이지 참조(<https://kua.go.kr/uapaa010/selectSporTrgt.do>), 2023.11.27. 기준

69) 국민취업지원제도 홈페이지 참조(<https://kua.go.kr/uapaa010/selectSporTrgt.do>), 2023.10.20. 기준)

- 이 중 노숙인 등은 유형 II의 특정계층에 속하며, 신청 당시 15세 이상 69세 이하인 노숙인 등은 소득 및 재산 요건과 무관하게 취업지원 서비스 수급 대상에 해당함.
 - 특정계층: 기초생활수급자, 노숙인 등 비주택거주자, 북한이탈주민, 신용회복 지원자, 결혼이민자 및 결혼이민자의 외국인(중도입국) 자녀, 위기청소년, 구직단념청년, 여성 가구주, 국가유공자, 특수형태근로종사자, 건설일용직, FTA 피해 실직자, 미혼모(부)·한부모, 청소년부모, 기초연금수급자, 영세자영업자, 산재장해자, 고용위기지역 및 고용재난지역 등 이직자, 일자리안정자금 지원 요건에 해당하는 이직자, 「기업 활력 제고를 위한 특별법」 시행에 따른 중장년 참여자, 특별고용지원업종의 실직자, 직접일자리사업 참여자(노동시장이행형 중 해당 사업)
- 그러나 '국민취업지원제도 운영 규정'은 노숙인 등이 국민취업지원제도를 이용하기 위하여서는 노숙인시설이나 지방자치단체의 확인을 받도록 함. 이로 인하여 노숙인시설을 이용하지 않거나, 주소지가 불명확한 노숙인 등은 본 제도의 이용이 사실상 어렵다는 한계점이 존재하고, FGI 인터뷰에서도 다양한 당사자와 관련자들이 같은 문제점을 지적한 바 있음.
 - '국민취업지원제도 운영규정'[별표 1] 3. 노숙인 등 비주택거주자: 「노숙인복지법」 제2조 제1호의 노숙인 등에 해당하는 자로서 노숙인시설 또는 지방자치단체로부터 비주택거주 사실 확인서 또는 추천서를 받은 사람
- 또한 국민취업지원제도를 신청하기 위하여서는 신청인의 성명, 주소, 전화번호 등을 작성하여 제출하여야 하는바, 거주지 등이 불명한 노숙인 등이 본 제도를 이용하는 데 사실상 어려움이 있음.
- 이에 노숙인 등의 지역사회 재정착을 위한 복지서비스의 일환으로 일자리를 통한 자립지원이 필요하며, 국민취업지원제도(유형 II)를 통하여 노숙인 등 비주택거주자 대상 취업지원 서비스 및 취업활동 비용지원을 지속적으로 강화할 필요가 있다는 점이 제2차 종합계획에 반영된 점 등을 고려하여 노숙인 등의 적극적인 참여를 위하여 수급 요건 및 신청방법을 다소 조정할 필요가 있을 것으로 보임.

- 국민취업제도 외의 더 많은 복지서비스 중에도 노숙인 등에 대한 자활지원사업과 연계가 이루어질 경우 긍정적인 시너지가 기대되는 사업이 있을 수 있음. 이에 대하여 노숙인 등에 대한 자활지원사업의 제공 주체(지방자치단체의 장 또는 보건복지부장관)가 협력을 요청할 수 있도록 하는 권리를 법률에 명시하는 것이 도움이 될 수 있음.
- 가장 대표적으로 고용지원에 관한 업무를 담당하는 고용노동부를 포함하여 중앙행정기관의 장 및 국가기관과 지방자치단체의 장, 관련 기관·단체의 장에게 협력을 요청할 수 있는 근거를 마련하여 활용할 수 있도록 함.
- 그리고 이와 같은 요청을 받은 상대방에게 예외 없는 수용 의무를 부과하는 것은 과도한 권한 침해에 해당할 수 있으므로 정당한 사유가 있는 경우 이를 거부할 수 있도록 하여 균형을 도모할 수 있음.
- 마지막으로 구체적인 사항에 대해서는 보건복지부령이 아닌 대통령령에서 정하도록 위임하여, 보건복지부가 일방적으로 내용을 정하는 것이 아니라 다양한 기관 및 지방자치단체의 의견이 취합될 수 있도록 함.

2) 민간 자활지원사업에 대한 신고 의무 및 수리(제13조 제3항, 제4항)

- 현재 조항의 내용에 따르면 국가와 지방자치단체 외의 자가 자활지원사업을 실시하는 경우 지방자치단체 장에게 신고하여 신고가 수리되어야 실시할 수 있도록 규정함.
- 국가와 지방자치단체 외의 자가 자활지원사업을 실시하고자 하는 경우 시장·군수·구청장에게 신고하도록 정한 취지에 대한 구체적인 입법 논의 내용이 확인되지는 않음. 그러나 최초의 「노숙인복지법」 입법 과정을 살펴보면 노숙인·부랑인에 관한 행정규칙에서 시작되었음을 감안할 때, 국가 외의 당사자가 무분별하게 노숙인 등을 모집하여 자활지원사업을 빙자한 인권침해 행위를 자행하는 것을 방지하기 위한 최소한의 장치를 마련해 둔 것으로 추정됨.
- 실제로 보건복지부령에서 정하는 [서식 5 노숙인 자활지원사업 실시 신고서]의 내용을 보면 신고인의 성명(또는 법인명), 소재지, 연락처, 기관명, 사업의 종류, 소재지, 기관장의 명칭, 사업 규모, 사업 내용 등 최소한의 내용만을 요

구하고 있으며 사업계획서 및 예산서도 특정한 형식이나 기준을 지정하지 않아 신고인이 원할 경우 상당히 자유로운 자활지원사업의 신고가 가능함.

- 다만 신고만으로 곧바로 자활지원사업을 실시할 수 있는 것이 아니고, 시장·군수·구청장이 신고 내용을 검토하여 신고를 수리하면 비로소 실시할 수 있도록 정하여 전형적인 수리를 요하는 신고의 형태를 띠고 있음.

□ 국가와 지방자치단체 외의 자가 자활지원사업을 실시하고자 신고하는 사례 자체가 매우 적고, 지방자치단체 입장에서도 기존 사례가 적어 어떻게 처리하여야 할지 명확한 기준이 없는 등 실제로 거의 활용되지 않고 있음.

- FGI 인터뷰를 비롯하여 기존에 이 조항이 활용되어 지방자치단체 외의 자가 자활지원사업을 실시하고자 신고한 사례를 찾아보았으나 거의 확인되지 않음.
- 특히 신고를 접수하는 방법에 대하여서는 최소한의 서식과 기준이 정해져 있으나, 신고를 접수하여 내용을 검토한 뒤 수리 여부를 결정하여야 하는 지방자치단체의 판단 기준에 대해서는 「노숙인복지법」에 적합하면 수리하여야 한다는 일반적인 기준 외에 어떤 구체적 기준도 마련되어 있지 않음.
- 이처럼 수리를 요하는 신고의 경우, 형식적 요건을 준수한 신고를 행정청에 제출하는 것만으로 효력이 발생하게 되는 자기완결적신고(또는 자체완성적신고)와 달리 지방자치단체가 실질적 내용에 대한 심사를 진행하여야 할 의무가 있음.
- 또한 「노숙인복지법」상 본 조항의 신고는 신고 내용이 이 법에 적합하면 신고를 “수리하여야 한다”라고 정하여 재량이 아니라 기속행위로 규정하고 있기 때문에 행정청(신고를 접수하는 시장·군수·구청장)으로서는 상당한 부담을 가질 수 있고, 이는 제도 활성화를 저해하는 요인이 될 수 있음.

□ 그러나 자활지원사업의 무분별한 난립을 예방하고자 하는 「노숙인복지법」 취지 및 다른 법령에 따른 제도와와의 균형을 고려할 때, 아예 수리를 요하지 않는 신고로 변경하는 것은 과도한 조치로 적절한 해결책이 될 수 없음.

- 다른 법령에서 유사한 제도를 둔 사례로는 「장애인복지법」에서 국가와 지방자치단체 외의 자가 장애인복지시설을 설치·운영하고자 하는 경우 해당 시설 소

재지 관할 시장·군수·구청장에게 신고하여야 하며, 신고한 사항 중 보건복지부령으로 정하는 중요한 사항을 변경할 때에도 신고하도록 정하고 있음. 여기에서도 시장·군수·구청장은 신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법(「장애인복지법」)에 적합하면 신고를 수리하여야 한다고 규정하여 「노숙인복지법」 제13조 제3항 및 제4항과 구조가 거의 동일함.

- 추가로 「한부모가족지원법」 역시 국가나 지방자치단체 외의 자가 한부모가족복지시설을 설치·운영하려면 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다고 규정하고, 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제3항에 따른 설치·운영 신고 또는 변경 신고를 받은 날부터 여성가족부령으로 정하는 기간 내에 신고수리 여부를 신고인에게 통지하여야 한다고 하여 거의 유사한 구조를 가지고 있음.
- 그에 비하여 자기완결적신고의 형태로 규정한 사례는 주로 행정청에서 실질적인 내용을 검토하거나 판단할 필요가 없는 경우로, 이는 자기완결적신고와 수리를 요하는 신고의 구별 기준으로 심사의 정도를 드는 판례의 태도와도 일치함(대법원 1999.12.24. 선고 98다57419,57426 판결 등).
- 기존 제도가 행정청의 수리를 요하는 신고로 정한 데에 근거가 전혀 없지 않은 상황에서, 단지 행정청의 검토 및 신고수리 여부 결정의 부담을 줄여주기 위한 목적으로 아예 수리를 요하지 않는 자기완결적신고로 변경하는 것은 과도한 조치로 적절한 해결책이 될 수 없음.

표 21. 다른 법령 중 수리를 요하는 신고의 예시

「장애인복지법」

제59조(장애인복지시설 설치) ① 국가와 지방자치단체는 장애인복지시설을 설치할 수 있다.

② 제1항에 규정된 자 외의 자가 장애인복지시설을 설치·운영하려면 해당 시설 소재지 관할 시장·군수·구청장에게 신고하여야 하며, 신고한 사항 중 보건복지부령으로 정하는 중요한 사항을 변경할 때에도 신고하여야 한다. 다만, 제62조에 따른 폐쇄 명령을 받고 1년이 지나지 아니한 자는 시설의 설치·운영 신고를 할 수 없다.

③ 시장·군수·구청장은 제2항에 따른 신고 또는 변경신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고 또는 변경신고를 수리하여야 한다.

「한부모가족지원법」

- 제20조(한부모가족복지시설의 설치)** ① 국가나 지방자치단체는 한부모가족복지시설을 설치할 수 있다.
- ② 제19조에 따른 한부모가족복지시설의 장은 청소년 한부모가 입소를 요청하는 경우에는 우선 입소를 위한 조치를 취하여야 한다.
- ③ 국가나 지방자치단체 외의 자가 한부모가족복지시설을 설치·운영하려면 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항 중 여성가족부령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
- ④ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제3항에 따른 설치·운영 신고 또는 변경 신고를 받은 날부터 여성가족부령으로 정하는 기간 내에 신고수리 여부를 신고인에게 통지하여야 한다.
- ⑤ 「입양특례법」 제20조에 따른 입양기관을 운영하는 자는 제19조 제1항 제1호에 해당하는 출산지원시설을 설치·운영할 수 없다.
- ⑥ 한부모가족복지시설의 시설 설치·운영 기준, 시설 종사자의 직종(職種)과 수(數) 및 자격기준, 그 밖에 설치 신고에 필요한 사항은 여성가족부령으로 정한다.

표 22. 다른 법령 중 자기완결적신고의 예시

「국민기초생활 보장법」

제37조(신고의 의무) 수급자는 거주지역, 세대의 구성 또는 임대차계약 내용이 변동되거나 제22조 제1항 각 호의 사항이 현저하게 변동되었을 때에는 지체 없이 관할 보장기관에 신고하여야 한다.

「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」

제38조(서비스제공기관의 변경지정 등) ① 제37조 제2항에 따라 서비스를 제공하도록 지정받은 기관 등(이하 "서비스제공기관"이라 한다)의 장은 보건복지부령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우 보건복지부장관이 정하는 바에 따라 지정권자의 변경지정을 받아야 한다.

② 서비스제공기관이 폐업 또는 휴업하려는 경우에는 폐업 또는 휴업 예정일 전 30일까지 지정권자에게 신고하여야 하며 신고를 받은 지정권자는 인근 지역에 대체할 서비스제공기관이 없는 등 서비스 제공에 중대한 차질이 우려되는 경우에는 서비스제공기관의 폐업 또는 휴업 철회를 권고하거나 그 밖의 다른 조치를 마련하여야 한다.

□ 신고를 접수한 행정청에서 적합 여부를 판단할 수 있는 기준을 마련하여 보건복지부령에서 제시함으로써 판단 기준에 대한 부담을 덜어주는 방향을 고려할 수 있음.

○ 자활지원사업의 신고에 필요한 기준을 보건복지부령, 즉 보건복지부에서 정하는 행정규칙에 위임하여 정하는 것처럼, 일선 행정청에서 신고의 검토 및 수리

여부 판단에 필요한 기준을 보건복지부령으로 정하여 제시함으로써 일관성 있는 기준을 제시함과 동시에 행정 일선의 부담을 덜어주는 경우 민간의 자활지원사업 신고에 대하여 좀 더 적극적인 행정을 기대할 수 있음.

- 다만 이를 위하여서는 보건복지부의 책임 있는 태도로 기준을 확립하고 이를 시행규칙으로 법제화하려는 노력이 동반될 필요가 있음.

3) 소결

- 노숙인 등의 고용지원을 위한 협력관계 구축에 관한 내용을 새롭게 정리하여 신설하고, 체계를 정비하는 차원에서 자활지원사업의 신고에 관한 기존 조항을 별도 조항으로 분리하면 다음과 같은 개선안을 제시할 수 있음.

표 23. 「노숙인복지법」 제13조 제3항, 제4항 개선안

개 선 안

제13조의2(고용지원을 위한 협력관계 구축 등) ① 보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 제13조 제2항에 따른 자활지원사업을 실시함에 있어 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 「국민기초생활 보장법」에 따라 실시하는 자활급여와 연계하여 시행할 수 있다.

② 보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 제13조 제2항에 따른 자활지원사업을 실시하기 위하여 중앙행정기관의 장 및 국가기관과 지방자치단체의 장, 관련 기관·단체의 장에게 협력을 요청할 수 있고, 요청 받은 자는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 노숙인 등의 고용지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조의3(자활지원사업의 신고) ① 국가와 지방자치단체 외의 자가 자활지원사업을 실시하려면 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.

② 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 신고를 받은 경우 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다.

라. 최종 검토 및 개선안 제안

- 이를 종합하면 「노숙인복지법」상 고용지원 관련 법률 조항의 개선안은 최종적으로 다음과 같이 도출됨.

표 24. 「노숙인복지법」 제13조 개선안

현 행	개 선 안
<p>제13조(고용지원) ① 국가와 지방자치단체는 노숙인 등의 고용을 지원하고 촉진하기 위하여 고용정보의 제공, 직업지원, 취업알선, 직업능력개발 등 필요한 조치를 할 수 있다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 노숙인 등의 고용을 촉진하기 위하여 공공일자리 제공 등 자활지원사업을 실시할 수 있다.</p> <p>③ 국가와 지방자치단체 외의 자가 자활지원사업을 실시하려면 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.</p> <p>④ 시장·군수·구청장은 제3항에 따른 신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다.</p> <p>⑤ 제1항 및 제2항에 따른 노숙인 등에 대한 고용지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>〈신 설〉</p>	<p>제13조(고용지원) ① _____ _____ _____ 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>② 보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 노숙인 등의 고용 및 자활을 _____ 위하여 노숙인 등의 특성과 필요에 적합한 자활지원사업을 실시하여야 한다.</p> <p>③ 보건복지부장관은 매년 []월 []일까지 전항의 자활지원사업에 필수적으로 포함되어야 하는 사항(이하 “자활지원사업 필수사항”이라 한다) 중 대통령령으로 정하는 사항을 정하여 공표한다.</p> <p>④ 보건복지부장관은 전항의 자활지원사업 필수사항을 결정하기 위하여 필요한 경우에는 관계 공공기관·사회단체 및 그 밖의 민간기업의 장에게 필요한 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있다.</p> <p>⑤ (현행과 같음)</p> <p>제13조의2(고용지원을 위한 협력관계 구축 등)</p> <p>① 보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 제13조 제2항에 따른 자활지원사업을 실시함에 있어 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 「국민기초생활 보장법」에 따라 실시하는 자활급여와 연계하여 시행할 수 있다.</p> <p>② 보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 제13조 제2항에 따른 자활지원사업을 실시하기 위하여 중앙행정기관의 장 및 국가기관과 지방자치단체의 장, 관련 기관·단체의 장에게 협력을 요청할 수 있고, 요청받은 자는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 노숙인 등의 고용지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제13조의3(자활지원사업의 신고) ① 국가와 지방자치단체 외의 자가 자활지원사업을 실시하려면 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.</p> <p>② 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 신고를 받은 경우 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다.</p>

4. 노숙인시설 및 비용지원(제15조, 제16조, 제22조)

가. 조항의 내용 및 쟁점

- 현행 「노숙인복지법」 제15조는 ‘노숙인시설의 설치·운영 등’이라는 표제 아래 노숙인시설의 설치, 운영, 신고에 관하여 규정하고 있음.
- 국가와 지방자치단체는 노숙인 등의 자립과 사회복귀 등을 지원하기 위하여 노숙인시설을 설치·운영하거나 사회복지법인 또는 비영리법인에 위탁하여 운영할 수 있음(제1항).
- 국가와 지방자치단체 외의 자가 노숙인복지시설을 설치·운영하고자 하는 때에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하여야 하며, 시장·군수·구청장은 「노숙인복지법」에 적합하면 신고를 수리하여야 함(제2항, 제3항).

「노숙인복지법」

- 제15조(노숙인시설의 설치·운영 등)** ① 국가와 지방자치단체는 노숙인 등의 자립과 사회복귀 등을 지원하기 위하여 노숙인시설을 설치·운영하거나 사회복지법인 또는 비영리법인에 위탁하여 운영할 수 있다.
- ② 국가와 지방자치단체 외의 자가 노숙인복지시설을 설치·운영하고자 하는 때에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.
- ③ 시장·군수·구청장은 제2항에 따른 신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다.
- ④ 노숙인시설의 설치·운영 기준 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

- 노숙인복지시설의 종류에는 노숙인일시보호시설, 노숙인자활시설, 노숙인재활시설, 노숙인요양시설, 노숙인급식시설, 노숙인진료시설, 쪽방상담소 등이 있음(제16조 제1항).

「노숙인복지법」

제16조(노숙인복지시설의 종류) ① 노숙인복지시설의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 노숙인일시보호시설: 노숙인 등에게 일시보호 및 복지서비스 연계 등을 제공하는 시설
 2. 노숙인자활시설: 노숙인 등의 자립을 지원하기 위하여 전문적인 직업상담·훈련 등의 복지서비스를 제공하는 시설
 3. 노숙인재활시설: 신체 및 정신장애 등으로 자립이 어려운 노숙인 등에게 치료 및 재활서비스를 제공하는 시설
 4. 노숙인요양시설: 건강상의 문제 등으로 단기간 내 가정 및 사회복귀가 어려운 노숙인 등에게 요양서비스를 제공하는 시설
 5. 노숙인급식시설: 제11조에 따른 급식시설
 6. 노숙인진료시설: 제12조에 따른 진료시설
 7. 쪽방상담소: 쪽방 밀집지역에서 쪽방거주자에 대한 상담·취업지원·생계지원, 그 밖의 행정지원 서비스를 제공하는 시설
 8. 그 밖에 보건복지부령으로 정하는 시설
- ② 제1항에 따른 노숙인복지시설의 구체적인 사업내용 및 기준에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

- 「노숙인복지법」은 노숙인시설의 설치 및 운영에 필요한 비용을 국가 및 지방자치단체가 보조할 수 있음을 규정함(제22조).

「노숙인복지법」

제22조(비용의 보조) 국가와 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 노숙인시설의 설치·운영에 필요한 비용을 보조할 수 있다.

나. 개선 방향에 관한 검토

- 현행 「노숙인복지법」은 시설 중심으로 규정되고 운영되고 있음.
- 전체 34개 조항 중 노숙인시설에 관한 조항이 15개에 이르며, 여타 복지서비스 제공에 관한 조항들도 노숙인시설 중심의 내용으로 이루어져 있음.
 - 현행 「노숙인복지법」은 노숙인 등이 「노숙인복지법」상 복지서비스를 제공받기 위하여서는 노숙인시설을 경유할 수밖에 없도록⁷⁰⁾ 하고 있음.

70) 이동현 외(2022), 홈리스 정책 재편을 위한 기초 연구, pp. 7-8

- 법에서 정하지 아니한 부분도 시행규칙이나 정책 등을 통하여 시설 중심의 제도가 형성되어 있음.
 - 주거지원, 의료지원, 고용지원 등에서 시설을 통하여서만 노숙인임을 증명할 수 있거나, 시설 장의 의견이 필수적인 요소로 규정되어 있는 등, 시설 밖 노숙인 등은 제도에서 배제되어 있음.
- 시설 중심의 제도 운영에 대해서는 아래와 같은 문제점이 지적되고 있음.
- 수용, 보호를 중심으로 하는 시설은 노숙인 등 개인을 연속적으로 지원하는 데 실질적 한계가 있음.
 - 「노숙인복지법」상 개별 지원도 노숙인 등 개인의 삶의 변화에 초점을 두기보다는 시설 입소 여부를 기준으로 이루어지고 있음.
- 이는 많은 전문가가 지적하듯 「노숙인복지법」을 제정할 당시부터 이어져온 문제임.
- 현행 「노숙인복지법」은 시설 중심으로 이루어져 있는데 이는 행정적 편의를 고려하여 설계된 부분이 있음, 노숙인 등에게 필요한 것이 무엇인지를 고려하기보다는 기존에 존재하던 지원체계 내지 전달체계 내에서 사업을 안정적으로 유지하기 위한 근거를 마련하고 기존 시스템을 제도화하는 방향으로 구성되었음.
 - 이러한 기존의 시설 중심성을 탈피하여 시설뿐 아니라 노숙인 등의 지원을 위하여 일하는 곳들이 지원받을 수 있는 근거가 만들어지면 좋을 것이라는 점은 다수의 FGI 인터뷰에서 지적된 바 있음.
- 시설 중심의 지원체계를 규정하다 보니 노숙인 등 개인이 직접 지원을 신청할 권리나 이익을 제기할 수 있는 절차에 대한 규정이 없어 「노숙인복지법」상 지원에 대한 권리적 성격이 보장되지 않고 있음.⁷¹⁾
- 행정청이 국민의 신청에 대하여 한 거부행위가 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하기 위하여서는 국민에게 행정청의 행위를 요구할 법규상 또는

71) 이동현 외(2022), 홈리스 정책 재편을 위한 기초 연구, p. 9

조리상 신청권이 있어야 하는데, 이러한 신청권이 없음에도 이루어진 국민의 신청을 행정청이 받아들이지 아니한 경우 거부로 인하여 신청인의 권리나 법적이익에 어떤 영향을 미친다고 볼 수 없으므로 이를 항고소송의 대상이 되는 행정처분이라 할 수 없다고 보고 있음. (대법원 2005.4.15. 선고 2004두 11626판결, 대법원 2014.7.10. 선고 2012두22966판결등 참조)

- 「노숙인복지법」은 당사자가 요청할 수 있는 사항에 대하여서는 노숙인복지시설의 입소와 퇴소에 관한 내용만을 규정하고 있음.⁷²⁾ 그 외에 「노숙인복지법」상 복지서비스 및 기타 지원을 신청할 권리는 전혀 규정되지 아니함.

□ 당사자가 필수적으로 시설을 경유하지 않더라도 「노숙인복지법」상의 복지서비스 및 지원을 받을 수 있는 근거를 확보할 필요가 있음.

□ 당사자가 「노숙인복지법」상 복지서비스 및 지원을 신청할 권리와 이러한 신청을 거부당한 경우 이의신청을 할 수 있는 절차를 규정할 필요가 있음.

다. 다른 법률 조항과의 비교 및 검토

1) 시설 중심 보조 → 사업 중심 보조

□ 먼저 유사한 법령 중 비용 보조에 대해 직접 규정한 법령으로는 「아동복지법」, 「한부모가족지원법」, 「노인복지법」 등이 있음.

- 「아동복지법」은 「아동복지법」상 명시된 사업(아동복지시설의 설치 및 운영과 프로그램의 운용, 수탁보호 중인 아동의 양육 및 보호관리, 보호대상아동의 가정위탁 보호 등)을 포함하여 국가 또는 지방자치단체가 비용을 보조할 수 있는 항목을 구체적으로 법률에 규정하고 있음(제59조).

72) 제17조(노숙인복지시설의 입소·퇴소 등) ① 노숙인복지시설에 입소 또는 퇴소하려는 노숙인 등은 노숙인복지시설의 장에게 입소를 신청하거나 퇴소를 요청할 수 있다.

「아동복지법」

제59조(비용 보조) 국가 또는 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

1. 아동복지시설의 설치 및 운영과 프로그램의 운용에 필요한 비용 또는 수탁보호 중인 아동의 양육 및 보호관리에 필요한 비용
2. 보호대상아동의 가정위탁 보호에 따른 비용
3. 아동복지사업의 지도, 감독, 계몽 및 홍보에 필요한 비용
4. 삭제
- 4의2. 제26조에 따른 신고의무 교육에 소요되는 비용
- 4의3. 제29조의7 제2항 각 호의 조치에 소요되는 비용
5. 제37조에 따른 취약계층 아동에 대한 통합서비스지원에 필요한 비용
6. 제38조에 따른 보호대상아동의 자립지원에 필요한 비용
7. 제42조에 따른 자산형성지원사업에 필요한 비용
8. 제58조에 따른 아동복지단체의 지도·육성에 필요한 비용

- 「한부모가족지원법」은 한부모가족복지시설뿐 아니라 ‘한부모가족복지단체’도 규정하여 비용 보조 및 행정적 지원의 근거를 마련하여 두었음(제9조).
- 또한 ‘국가나 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 한부모가족복지사업에 드는 비용을 보조할 수 있다’라고 규정하여(제25조), ‘시설’이 아닌 ‘사업’에 대하여 비용을 보조할 수 있도록 하고, 대통령령에서 그 구체적인 부담 비율 기준을 규정하고 있음.

「한부모가족복지법」

제9조(한부모가족복지단체에 대한 지원 등) ① 국가와 지방자치단체는 한부모가족복지단체에 대하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조하거나 그 업무수행에 필요한 행정적 지원을 할 수 있다.

② 국가와 지방자치단체는 한부모가족 간의 정보 공유와 상부상조 등을 위한 자조모임 단체의 사업 등을 지원할 수 있다.

제25조(비용의 보조) 국가나 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 한부모가족복지사업에 드는 비용을 보조할 수 있다.

시행령 제18조(비용의 부담) 법 제25조에 따라 국가나 지방자치단체가 보조하여야 할 한부모가족복지사업에 드는 비용의 부담기준은 다음과 같다.

1. 법 제12조에 따른 복지급여에 드는 비용은 예산의 범위 안에서 국가와 지방자치단체가 부담하되, 그

부담의 비율은 [별표 1]과 같다.

2. 법 제20조 제1항에 따라 국가나 지방자치단체가 설치하는 한부모가족복지시설의 설치 및 운영에 드는 비용은 그 한부모가족복지시설을 설치·운영하는 국가나 지방자치단체가 부담한다.
3. 법 제20조 제3항에 따른 국가나 지방자치단체 외의 자가 설치하는 한부모가족복지시설의 설치 및 운영에 드는 비용은 예산의 범위에서 국가와 지방자치단체가 그 비용의 100분의 80 이상을 부담한다.

- 「노인복지법」은 비용 보조 조항에서는 「노숙인복지법」과 비슷하게 ‘시설’의 설치·운영에 필요한 비용을 보조하도록 규정하고 있으나 별도로 ‘비용의 부담’ 조항을 두고 있어 국가나 지방자치단체가 「노인복지법」상 사업의 일부(건강진단 등과 상담·입소 등의 조치)에 소요되는 비용을 부담할 근거 조항을 갖춤.

「노인복지법」

제45조(비용의 부담) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.

1. 제23조의2 제2항에 따른 노인일자리전담기관의 설치·운영 또는 위탁에 소요되는 비용
2. 제27조 및 제28조의 규정에 따른 건강진단 등과 상담·입소 등의 조치에 소요되는 비용
3. 제33조 제1항·제35조 제1항·제37조 제1항 및 제39조 제1항의 규정에 따른 노인복지시설의 설치·운영에 소요되는 비용

제47조(비용의 보조) 국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 노인복지시설의 설치·운영에 필요한 비용을 보조할 수 있다.

- 국가 또는 지방자치단체가 보조할 수 있는 대상을 ‘시설’이나 일부 사업에 국한하지 아니하고 폭넓게 규정하는 「아동복지법」과 「한부모가족지원법」을 참고할 만함.

2) 신청권, 이의신청

- 신청할 권리나 이의신청 절차에 대하여 규정한 법령으로는 다음과 같은 것이 있음.

- 「한부모가족지원법」, 「기초연금법」, 「긴급복지지원법」, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」, 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 등은 ‘급여’에 대한 신청권을 규정함.

- 「한부모가족지원법」은 지원대상자(한부모가족, 아동 등) 또는 그 친족, 그 밖의 이해관계인이 동법 제12조에 따른 복지 급여(생계비, 아동교육지원비, 아동양육비, 그 밖에 대통령령으로 정하는 비용)를 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신청할 수 있도록 규정하고 있음(제11조).

「한부모가족지원법」

제11조(복지 급여의 신청) ① 지원대상자 또는 그 친족이나 그 밖의 이해관계인은 제12조에 따른 복지 급여를 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신청할 수 있다.

- 「기초연금법」은 기초연금 수급희망자 또는 보건복지부령으로 정하는 대리인이 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 기초연金的 지급을 신청할 수 있도록 규정하고 있으며(제10조), 이에 대한 결정이나 처분에 이의신청을 할 수 있도록 규정하고 있음(제22조).

「기초연금법」

제10조(기초연금 지급의 신청) ① 기초연금을 지급받으려는 사람(이하 “기초연금 수급희망자”라 한다) 또는 보건복지부령으로 정하는 대리인은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 기초연금의 지급을 신청할 수 있다.

제22조(이의신청) ① 제13조에 따른 결정이나 그 밖에 이 법에 따른 처분에 이의가 있는 사람은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 이의신청을 할 수 있다.

② 제1항에 따른 이의신청은 그 처분이 있음을 안 날부터 90일 이내에 서면으로 하여야 한다. 다만, 정당한 사유로 인하여 그 기간 이내에 이의신청을 할 수 없었음을 증명한 때에는 그 사유가 소멸한 때부터 60일 이내에 이의신청을 할 수 있다.

③ 제1항과 제2항에 따른 이의신청의 절차 및 결정 통지 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

- 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」은 지원대상자(사회보장급여를 필요로 하는 사람)와 그 친족, 「민법」에 따른 후견인, 「청소년기본법」에 따른 청소년상담사·청소년지도사, 지원대상자를 사실상 보호하는 자(관련 기관 및 단체의 장을 포함한다) 등을 ‘사회보장급여 신청권자’로 규정

하고 이들이 지원대상자의 관할 주소지 보장기관에 사회보장급여를 신청할 수 있도록 하고(제5조), 동법에 따른 처분에 이의가 있는 '수급권자등'(지원대상자 등)은 이의신청할 수 있도록 규정하고 있음(제17조).

- 위 법은 신청의 주체로 '지원대상자와 그 친족'뿐 아니라 후견인, 청소년상담사·청소년지도사, 그리고 '지원대상자를 사실상 보호하고 있는 자'를 포함하는데, 이는 신청 주체를 폭넓게 보아 사회보장급여를 필요로 하는 사람에 대한 보장 가능성을 높인다는 점에서 바람직함.

「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(약칭: 사회보장급여법)

제5조(사회보장급여의 신청) ① 지원대상자와 그 친족, 「민법」에 따른 후견인, 「청소년 기본법」에 따른 청소년상담사·청소년지도사, 지원대상자를 사실상 보호하고 있는 자(관련 기관 및 단체의 장을 포함한다) 등(이하 "사회보장급여 신청권자"라 한다)은 지원대상자의 주소지 관할 보장기관에 사회보장급여를 신청할 수 있다. 다만, 중앙행정기관의 장이 지원대상자의 이용 편의, 사회보장급여의 제공 유형 등을 고려하여 필요하다고 결정한 사회보장급여의 경우에는 지원대상자의 주소지 관할이 아닌 보장기관에도 신청할 수 있다.

② 보장기관의 업무담당자는 지원대상자가 누락되지 아니하도록 하기 위하여 관할 지역에 거주하는 지원대상자에 대한 사회보장급여의 제공을 직권으로 신청할 수 있다. 이 경우 지원대상자의 동의를 받아야 하며, 동의를 받은 경우에는 지원대상자가 신청한 것으로 본다.

③ 제2항 후단에도 불구하고 보장기관의 업무담당자는 지원대상자가 심신미약 또는 심신상실 등 대통령령으로 정하는 경우에 해당하면 지원대상자의 동의 없이 직권으로 사회보장급여의 제공을 신청할 수 있다. 이 경우 보장기관의 업무담당자는 직권 신청한 사실을 보장기관의 장에게 지체 없이 보고하여야 한다.

④ 보장기관의 장이 지정한 법인·단체·시설·기관 등은 사회보장급여 신청권자의 요청에 따라 제1항에 따른 신청을 지원할 수 있다.

제17조(이의신청) ① 이 법에 따른 처분에 이의가 있는 수급권자등은 그 처분을 받은 날로부터 90일 이내에 처분을 결정한 보장기관의 장에게 이의신청을 할 수 있다. 다만, 정당한 사유로 인하여 그 기간 내에 이의신청을 할 수 없음을 증명한 때에는 그 사유가 소멸한 때부터 60일 이내에 이의신청을 할 수 있다.

② 보장기관의 장은 이의신청을 받은 날부터 10일 이내에 그 이의신청에 대하여 결정하고 그 결과를 신청인에게 지체 없이 통지하여야 한다. 다만, 부득이한 사유로 정하여진 기간 이내에 결정할 수 없을 때에는 그 기간의 만료일 다음 날부터 기산하여 10일 이내의 범위에서 연장할 수 있으며, 연장 사유를 신청인에게 통지하여야 한다.

③ 제1항 또는 제2항에 따른 이의신청의 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- ‘급여’뿐 아니라 ‘지원’, ‘복지지원’, ‘복지지원 및 서비스(복지서비스)’ 또한 신청 대상으로 규정한 법률에는 「긴급복지지원법», 「장애아동 복지지원법」 등이 있음.
- 「긴급복지지원법」은 긴급지원대상자와 친족, 그 밖의 관계인은 구술 또는 서면 등으로 관할 시장·군수·구청장에게 ‘이 법에 따른 지원’[금전 또는 현물 등의 직접지원(생계지원, 의료지원, 주거지원, 사회복지시설 이용 지원, 교육지원, 그 밖의 연료비 등 지원) 및 민간기관·단체와의 연계 등의 지원(대한적십자사, 사회복지공동모금회 등의 사회복지기관·단체와의 연계 지원, 상담·정보 제공 등 지원)]을 요청할 수 있도록 규정하고 있음(제7조).
- 위 법은 ‘구술 또는 서면 등으로’라고 하여 신청 대상뿐 아니라 신청 방식 또한 구체적으로 규정하였다는 점이 특기할 만함.

「긴급복지지원법」

제7조(자원요청 및 신고) ① 긴급지원대상자와 친족, 그 밖의 관계인은 구술 또는 서면 등으로 관할 시장·군수·구청장에게 이 법에 따른 지원을 요청할 수 있다.

제16조(이의신청) ① 제8조 제3항에 따른 결정이나 제15조 제1항 또는 제2항에 따른 반환명령에 이의가 있는 사람은 그 처분을 고지받은 날부터 30일 이내에 해당 시장·군수·구청장을 거쳐 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 서면으로 이의신청할 수 있다. 이 경우 시장·군수·구청장은 이의신청을 받은 날부터 10일 이내에 의견서와 관련 서류를 첨부하여 시·도지사에게 송부하여야 한다.

② 시·도지사는 제1항에 따른 송부를 받은 날부터 15일 이내에 이를 검토하고 처분이 위법·부당하다고 인정되는 때는 시정, 그 밖에 필요한 조치를 하여야 한다.

- 「장애아동 복지지원법」은 장애아동 및 그 보호자가 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 ‘이 법에서 정하는 복지지원’(의료비지원, 보조기구지원, 발달재활서비스지원, 가족지원, 돌봄 및 일시적 휴식지원, 지역사회 전환 서비스지원, 문화·예술 등 복지지원, 가정위탁지원 등)을 신청할 수 있도록 하고(제13조), 이에 대한 결정이나 처분에 이의신청을 할 수 있도록 규정하고 있음(제38조).

「장애인등 복지지원법」

제13조(복지지원의 신청) ① 장애인등 및 그 보호자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 이 법에서 정하는 복지지원을 신청할 수 있다. 다만, 제22조에 따른 보육지원은 「영유아보육법」 제34조의4를 따른다.

제38조(이의신청) ① 제14조에 따른 복지지원 대상자 선정 및 복지지원 내용 결정이나 그 밖에 이 법에 따른 처분에 이의가 있는 사람은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 이의신청을 할 수 있다.

② 제1항에 따른 이의신청은 그 처분이 있음을 안 날부터 90일 이내에 서면으로 할 수 있다. 다만, 정당한 사유로 그 기간 내에 이의신청을 할 수 없음을 증명한 경우에는 그 사유가 소멸한 날부터 60일 이내에 이의신청을 할 수 있다.

③ 제1항에 따른 이의신청이 있는 경우에는 청구인이나 그 대리인에게 의견진술의 기회를 주어야 한다. 다만, 그 청구인이나 대리인이 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하거나 주소불명 등으로 의견진술의 기회를 줄 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 이의신청의 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

라. 최종 검토 및 개선안 제안

□ 앞에서 살펴본 것처럼 비용 보조 관련 여타 법령은 시설에 대한 보조뿐 아니라 다른 비용에 대한 보조나 부담을 규정하고 있으며, 급여나 복지지원 관련 법령은 신청권 및 이의신청 절차를 규정하고 있음.

□ 비용을 보조하는 대상을 시설이 아닌 사업이나 항목으로 규정할 필요가 있음. 이를 위하여서는 '노숙인 등 복지사업'에 드는 비용을 보조할 수 있음을 일반적으로 규정하는 방안(1안) 및 비용 보조 대상 항목을 구체화하여 규정하는 방안(2안)이 가능할 것임. 구체적으로 살펴보면 다음과 같음.

○ 1안은 국가나 지방자치단체의 비용 보조 대상에 「노숙인복지법」상 규정된 사업을 전반적으로 포괄할 수 있다는 장점이 있음.

표 25. 「노숙인복지법」 제22조 개선안(1안)

현 행		개 선 안(1안)
법	제22조(비용의 보조) 국가와 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 노숙인시설의 설치·운영에 필요한 비용을 보조할 수 있다.	제22조(비용의 보조) _____ 노숙인 등 복지사업에 소요되는 비용 _____.

- 2안은 1안에 비하여는 비용 보조 대상이 한정적일 수 있으나, 좀 더 구체적으로 명시할 수 있다는 장점이 있음.

표 26. 「노숙인복지법」 제22조 개선안(2안)

현 행		개 선 안(2안)
법	제22조(비용의 보조) 국가와 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 노숙인시설의 설치·운영에 필요한 비용을 보조할 수 있다.	제22조(비용의 보조) _____ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 비용의 전부 또는 일부를 _____. 1. 노숙인시설의 설치 및 운영에 필요한 비용 2. 제10조에 따른 주거지원에 필요한 비용 3. 제11조에 따른 급식지원에 필요한 비용 4. 제12조에 따른 의료지원에 필요한 비용 5. 제12조의2에 따른 여성노숙인 등에 대한 보건 위생물품 지원에 필요한 비용 6. 제13조에 따른 고용지원에 필요한 비용

- 노숙인 등 개인이 ① 「노숙인복지법」상 복지서비스 지원을 신청할 수 있는 권리와 ② 이의신청을 제기할 수 있는 절차를 아래와 같이 신설할 필요가 있음.
- 노숙인 등 개인이 시설을 경유하지 아니하고도 개인으로서 「노숙인복지법」상 복지서비스 지원을 신청할 수 있도록 하는 조항(제9조의2 신설)과, 신청에 대한 처분에 이의가 있는 사람은 이의신청을 할 수 있도록 하는 조항(제21조의5 신설)을 신설할 필요가 있음.

- 신청의 주체를 노숙인 등과 그 친족, 노숙인 등을 사실상 보호하고 있는 자로 하여 노숙인 등을 조력하고 있는 이들도 노숙인 등을 위하여 신청할 수 있도록 함.
- 신청의 대상을 여타 급여나 복지지원 관련 법령의 신청 조항과 같이 '관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장'과 같은 지방자치단체의 장으로만 규정할 경우 주소가 부재하거나 불안정할 수 있는 노숙인 등의 특성상 '관할'이 성립하지 아니할 수 있기 때문에 중앙 부처의 장인 '보건복지부장관' 및 '관계 중앙행정기관의 장' 또한 신청의 대상에 포함함.
- 신청 방식은 '구술 또는 서면 등'이라 명시함. 노숙인 등은 서면을 작성하거나 작성에 도움을 받는 데 어려움이 따를 수 있기 때문에 구술 방식을 포함함.
- 신청 내용은 동법 제3장 '복지서비스 제공'에서 규정하는 주거지원(제10조), 급식지원(제11조), 의료지원(제12조), 보건위생물품 지원(제12조의 2), 고용지원(제13조)을 포함함.

표 27. 「노숙인복지법」 제9조의2, 제21조의5 신설안

현 행		개 선 안
법	<신 설>	제9조의2(복지서비스의 신청) ① 노숙인 등과 그 친족, 노숙인 등을 사실상 보호하고 있는 자(관련 기관 및 단체의 장을 포함한다) 등(이하 "복지서비스 신청권자"라 한다)은 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 구술 또는 서면 등으로 이 법에서 정하는 주거지원, 급식 지원, 의료지원, 보건위생물품 지원, 고용지원 등의 복지서비스 지원을 신청할 수 있다.
	<신 설>	제21조의5(이의신청) ① 제9조의2의 신청에 대한 처분에 이의가 있는 복지서비스 신청권자는 해당 처분을 한 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 이의신청을 할 수 있다. ② 제1항에 따른 이의신청은 그 처분이 있음을 안 날부터 90일 이내에 서면으로 할 수 있다. 다만,

현 행	개 선 안
	<p>정당한 사유로 그 기간 내에 이의신청을 할 수 없음을 증명한 경우에는 그 사유가 소멸한 날부터 60일 이내에 이의신청을 할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 이의신청이 있는 경우에는 청구인이나 그 대리인에게 의견진술의 기회를 주어야 한다. 다만, 그 청구인이나 대리인이 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하거나 주소불명 등으로 의견진술의 기회를 줄 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 이의신청의 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p>

제 5 장 결론 및 제언

1. 본 연구의 결론
2. 「노숙인복지법」 및 관련 법령 개정을 위한 추가 제언
3. 지속 가능한 노숙인 자립 정책을 위한 추가 연구 제언

1. 본 연구의 결론

- 현행 「노숙인복지법」은 2011년 제정 이후 여러 차례 개정이 이루어지면서도 행정 실무상의 어려움을 해결하기 위한 지엽적인 개정이 이루어졌을 뿐 법 제정 당시 및 이후 지속적으로 제기된 법률의 한계 지점에 대한 근본적인 문제 해소가 이루어지지 않은 상태가 10년 이상 지속되고 있음.
- 이에 본 연구는 그간 「노숙인복지법」과 관련하여 제기된 다양한 문제 가운데 ① 제2조 제1호에 따른 ‘노숙인 등’의 정의가 임의 축소되어 해석되는 관행과 ② 제13조 고용지원 조항이 효율적으로 활용되지 못하는 문제, ③ 고용지원을 포함한 다양한 「노숙인복지법」상의 복지서비스가 노숙인시설을 중심으로 이루어지는 문제 및 노숙인 등이 권리 주장을 할 수 없도록 하는 한계에 집중하여 그에 대한 「노숙인복지법」의 개선안을 마련하는 데 초점을 맞추어 연구를 진행하였음.
- 각 쟁점에 관한 검토 결과 제시된 개선안의 요지는 다음과 같음.
 - ‘노숙인 등’의 정의가 행정 단계에서 임의로 축소 해석되는 관행을 개선하기 위하여, “18세 이상인 사람”으로 임의 제한하는 현행 시행규칙의 내용을 삭제하고 ‘노숙인 등’에 포함되어야 할 최소한의 범위를 명시적으로 규정하는 조항을 시행령에 추가하는 개선안을 제시하였음.
 - 현행 「노숙인복지법」상 기준이 불분명한 중복지원 제한 조항을 삭제하고, 최초 제정 시점에 연혁적으로 연관되었던 「사회복지사업법」이 사후적으로 개정되며 법률 간 관계가 변화된 것을 감안하여 「노숙인복지법」에 규정된 내용이 우선 적용될 수 있도록 근거를 제시하는 개선안을 제시하였음.
 - 고용지원 조항의 실효성을 제고하기 위하여 가장 먼저 임의규정 형태를 의무 규정으로 강화하고, 노숙인 등에 관한 복지서비스가 지방이양 사업에 포함된 상황을 고려하면서도 지역 간 격차를 줄이고 일관된 정책 집행을 담보하기 위하여 보건복지부장관이 「노숙인복지법」의 소관 부처의 장으로서 중앙 컨트롤 타워 역할을 수행하고 통일된 기준을 제시하도록 하는 근거를 추가하는 개선안을 제시하였음.

- 이와 더불어 복합적인 욕구와 필요를 가지는 노숙인 등의 특성에 최적화된 고용지원을 제공할 수 있도록 다양한 협력관계를 구축하는 단초가 되는 조항을 추가하여 강화하고, 국가와 지방자치단체 외의 자가 자활지원사업을 실시하고자 신고하는 경우 지방자치단체에서 신고 내용을 검토할 수 있는 기준을 보건복지부에서 시행규칙으로 미리 정하여 두도록 하는 개선안을 제시하였음.
- 노숙인 등의 복지서비스에서 문제로 지적되는 시설 중심성을 개선하기 위하여 노숙인시설의 설치·운영에 필요한 비용이 아니라 노숙인 등 복지사업에 소요되는 비용을 두루 보조할 수 있도록 개선하고, 시혜적 배품이 아닌 권리로서의 성격을 보장하기 위하여 당사자가 적극적으로 지원을 신청할 수 있는 근거와 신청 결과에 대한 이의신청권을 보장하는 조항을 신설하는 개선안을 제시하였음.
- 다만 본 연구는 앞서 정리한 일부 쟁점에 초점을 맞추어 진행하였기 때문에, 「노숙인복지법」 및 하위 법령 전반 및 노숙인 등의 지속 가능한 자립 정책에 대하여 폭넓게 다루지 못하여 후속 연구로 남겨두게 되는 점에 아쉬움이 있음.
- 이를 감안하여 본 연구를 진행하는 과정에서 연구진과 FGI 참여자 등이 제안하였으나 연구 내용에 포함하지 못한 「노숙인복지법」 및 하위 법령 전반에 관한 추가 제언과 장래 노숙인 등의 지속 가능한 자립을 지원하는 정책을 위하여 추가로 연구 및 개선이 이루어지기를 기대하는 제언을 다음과 같이 정리하여 첨부하고, 앞으로 활발한 연구와 관심이 지속되기를 기대함.

2. 「노숙인복지법」 및 관련 법령 개정을 위한 추가 제언

- 「노숙인복지법」을 '주거취약계층'을 포괄하는 법령으로 발전시킬 필요
 - 현행 「노숙인복지법」에서의 '노숙인 등'의 정책 실행 대상에 대한 해석 범위에 서 '등'에 대한 개념과 해석이 앞서 제시한 바와 같이 명확하지 않음.
 - 특히 한국 사회에서 그동안 '노숙인'이란 단어에 대한 사회 전반의 부정적 인식으로 인하여 특별한 대상으로 인식, 또는 별도의 독립된 보호 개념에서 탈피 하는 용어의 정의가 필요함.
 - 현재는 공통적으로 주거취약계층 전체를 광의의 홈리스(homeless) 개념으로 포괄하는 것이 유럽연합(EU)의 선언이며 이론적 논의지만 한국은 노숙인을 지칭할 때 노숙의 상황과 자립에 초점을 맞춘 것이 아니라 현재의 극단적으로 취약한 일부만을 지칭하는 상황으로 정의되고 해석되고 있음.
 - 이에 따라 한국은 현행 「노숙인복지법」에 나타난 노숙인의 정의(노숙인 등)는 충분한 협의와 논의가 이루어지지 못하였던 법률 제정을 기점으로 중앙정부 또는 지방자치단체의 복지지원 서비스 위주의 정책과 연계되어 '노숙인 등'에서 '노숙인'만을 대상으로 하는 협소한 상태에 이룸.
 - 이는 현재와 미래 한국 사회의 발전 과정에서 나타날수 있는 대도시 지역의 저렴한 주거 부족과 임대료 상승, 소득과 자산의 양극화 심화에 따른 노숙인 양산이라는 구조적 배경 요인을 담아내지 못하고 있음이 자명함.
 - 따라서 예방 차원이 아니라 현 상태에 초점을 맞춘 정책을 펼치며 노숙인의 자립을 위한 일자리 정책을 마련할 때도 협소한 정의로 인하여 현 상태만을 나타내는 '긴급' 또는 '일시' 복지지원 서비스를 제공하여 노숙인들의 실제 구직 및 구인 활동에 대한 전방위적 해결 방안 등을 제시하지 못하는 상태임.
 - 현재 한국 사회의 특수성을 반영하여 주거 중심의 문제 해결 관점에서도 국토교통부 등 공공에서 널리 쓰이는 '주거취약계층'을 사용해 관련 법률을 개정하는 것이 현행법상 '등'에 대한 보다 폭넓은 해석을 뒷받침할 수 있음.

□ 중앙 컨트롤타워 역할을 수행할 기관 설치 또는 기존 기관에 역할 부여

- 현재 노숙인 복지 전달 시스템은 중앙정부(보건복지부)와 지방자치단체의 역할 구분이 불분명하며 정책 시행에서 중앙 컨트롤타워 역할을 수행하는 기관의 필요성이 더욱 크게 대두하는 상황임.
- 이에 따라 현재 운영하는 중앙사회서비스원 또는 자활센터, 노숙인종합지원센터에 중앙정부 및 지방자치단체의 실행 역할을 대신할 권한을 부여하는 방식을 검토하여야 함.
- 이를 통하여 보건복지부 및 지방자치단체, 특히 각 중앙정부의 부처(국토교통부·고용노동부·기획재정부 등)의 협의를 통하여 중앙 컨트롤타워 역할을 수행하는 정책을 실현하는 것이 바람직함.
- 특히 현재 주소지에 기반을 둔 정부의 복지서비스 정책의 사각지대를 기초지방자치단체와 함께 해소하여 지역 맞춤형 복지정책이 실현될 수 있음.
- 이는 지역 주민 맞춤형 복지시스템인 아래로부터의 하방(下方)을 위한 동주민센터 복지 담당자의 정책 수행 권한을 확대하여 노숙인의 복지시스템뿐 아니라 지역의 통합적인 복지정책을 수행하는 데 일조할 것임.
- 본 연구에서는 고용지원과 관련하여 검토하였으나, 고용지원뿐 아니라 주거지원, 급식지원, 의료지원, 여성 노숙인 등에 대한 지원, 응급조치 의무에 관하여서도 마찬가지로 중앙 컨트롤타워 역할을 종합적으로 수행하도록 통합하여야 정책 집행의 효율성을 극대화할 수 있을 것으로 기대됨.

□ 예방 차원의 노숙인 복지정책 실현

- 현 '노숙인 등'의 범위에 '주거취약계층'을 포함하는 이외에도 점차 빈곤화 과정이 진행되는 주거 퇴거 등의 사유로 주거를 박탈당할 위기에 처한 사람들에게 대한 예방 차원의 시스템이 필요함.
- 이를 위하여서는 현재 자본주의경제 시스템에서 나타나는 2차 노동시장에서의 배제, 이혼으로 인한 결핍, 도시에서의 경쟁력 부재로 인한 고시원, 비닐하우스·쪽방촌 같은 주거 빈곤 상태의 사람들이 노숙으로 내몰리는 상황을 예방하는 노력이 필요함.

- 특히 지속적으로 급증하는 노동 이주민, 난민 등에 대한 사회복지 지원정책이 마련되어 있지 않은 상태에서 인간의 기본권인 주거 부문에 대한 복지정책의 마련이 시급함.
 - 현행 「노숙인복지법」에서는 국적에 대하여 명문화되어 있지 않아 주거 문제가 범인류의 보편적인 기본권임을 명시할 필요성이 제기됨.
 - 이에 따라 현재 「노숙인복지법」이 가진 ‘지원’ 정책에서 현 시대와 향후 나타날 수 있는 복지 사각지대를 ‘예방’하는 정책으로 법률 개정과 지침 변경이 필요함.
- 공급자 위주의 시설 중심 제도에서 수요자 중심의 욕구 충족 시스템으로의 전환
- 현행 「노숙인복지법」에서 노숙인 복지서비스에 대한 공급은 사회복지법인 또는 비영리법인에 위탁하거나 지방자치단체에 신고하여 신고가 수리된 뒤 운영하는 것으로 한정되어 있음.
 - 이에 따라 다양한 민간 조직(소셜 벤처나 사회적기업 등)이 이러한 법적 제한 하에서 배제당하거나 공익법인이라 하더라도 노숙인시설 규정에 한정하여 신고해야만 관련 서비스를 인정받을 수 있는 구조적 문제가 현장에서 제기되고 있음.
 - 즉 노숙인 복지 공급을 위한 서비스 주체는 기존 법인에 한하여 이루어지고 있어 타 법인격은 인정받을 수 없으며 이는 정부 정책의 공급 측면의 효율성만을 위한 것으로 다양한 노숙인 복지정책을 실현하는 데 방해 요소임.
 - 이러한 공급자 위주의 시설지원 방식은 복지시스템을 전달하는 방식의 효율성을 기반으로 하나 노숙인들의 개별 욕구 및 사회적 욕구를 모두 반영하지 못한다는 단점이 있음.
 - 특히 시설에 입소한 노숙인과 달리 거리 노숙인 중에는 독거, 장애, 중독 현상 등이 많은 상태에서 흡서기 열사병, 동절기 동사 사고 발생 우려가 높으며 쪽방 주민 등 주거취약계층은 화재와 같은 안전사고에 노출되어 있는 등의 사각지대가 발생함.

- 또한 현재 위탁형 민간 부문의 복지 제공으로 인하여 민간 부문에서는 이러한 노숙인들의 특성을 반영한 복지 욕구를 모두 아우르는 복지를 제공할 수 없으며 오히려 역진적으로 노숙인 복지 자원을 분배함으로써 불평등을 초래할 수 있음.
- 더구나 사회복지기관의 시설 중심성 특성은 이미 많은 서구의 복지 경험과 학문적으로 복지 공급의 불완전성을 드러내고 있음을 볼 때 노숙인의 복지 공급에 관한 노숙인들의 욕구에 따른 기타 복지서비스 연계와 다원화가 이루어지지 않고 있음.
- 따라서 다양한 민간 노숙인 자활 시행규칙의 활성화 방안을 위한 공급자 위주의 방식에서 수요자 중심의 욕구 해결⁷³⁾을 위한 시스템 전환이 필요함.
- 즉 다양한 민간 법인격의 참여는 노숙인 당사자가 필수적으로 시설을 경유하지 않더라도 「노숙인복지법」에서 정한 지원을 받을 수 있는 효과성을 확대할 수 있음.

□ 노숙인 특화 고용지원 마련 필요

- 현재 중앙정부와 지방자치단체의 명확한 노숙인 특성을 반영한 일자리 마련의 구체적인 체계를 방식과 기준을 포함하여 세부적으로 명문화할 필요성이 있음.
- 특히 노숙인들의 노동을 통한 자활 사업의 실천에서 지속적인 자활 사업이 이루어 질 수 있는 지역의 노동 연계 복지시스템의 연계 서비스가 필요함.
- 이에 따른 뚜렷한 노숙인 자립 정책을 위한 노동 연계 복지 프로그램의 목표 설정과 함께 노숙인들의 다양한 욕구를 반영, 지역의 특성과 함께 연계한 정책을 마련하여야 함.
- 또한 노숙인들의 지속 가능한 자립을 위한 지역의 민간, 공공의 지지 자원 형성을 위하여 지역의 지지도를 높일 수 있는 프로그램이 필요함.

73) 현재 「노숙인복지법」 수혜 대상자에게 일 경험 또는 일자리를 제공해도 이에 참여한 기업이나 단체에 대한 별도의 혜택(예: 사업비 지원, 세제 혜택, 참여자 인건비 보조, 관리 인력 지원, 참여자 신용회복·주거 상향 등 복지서비스 연계 지원 등) 제공과 관련해 명시된 바가 없는 상태에서는 민간의 참여를 활성화하기 어려움. 따라서 이와 관련한 논의와 체계 마련이 필요함.

- 현재 일부 민간단체⁷⁴⁾에서 탈노숙에 필요한 공동체 정신 함양과 지역사회 복귀를 위한 사회적지지를 높일 수 있는 프로그램을 제공하고 있지만, 「노숙인복지법」 관련 정책 안에서는 지역에 정착할 수 있는 프로그램이 미흡하므로 노숙인이 지역사회의 한 구성원으로 받아들여질 수 있는 지역형 일자리 자활 사업 등의 방안을 모색하여야 함.
- 「노숙인복지법」 이외의 「주거약자법」 등 주거약자 및 취약계층 지원에 관한 법령과 유기적 연결 필요
 - 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」(이하 주거약자법)은 주거약자의 주거안정과 주거 수준 향상을 위하여 제정되었음.
 - 그러나 「주거약자법」 제2조 제1항은 주거약자에 대하여 65세 이상인 사람, 장애인, 국가유공자, 보훈대상자, 5·18민주화운동부상자, 고엽제후유의증환자로 규정하고 있는바, 주거 적절성이 현저히 떨어지는 것이 특징인 노숙인 등은 이에 포함되지 아니함.
 - 이에 2021년 8월 10일, 강선우 외 9인은 정신질환자와 함께 「노숙인복지법」 제2조 제1호에 해당하는 노숙인 등을 주거약자의 범위에 포함하는 내용을 담은 일부개정법률안을 발의하였음. 다만 주거약자의 범위를 확대하는 것과 관련하여
 - ① 국토교통부 소관인 「주거약자법」의 지원대상에 보건복지부 소관인 정신질환자와 노숙인 등을 포함하는 것이 현행법의 체계와 부합하지 않는 측면이 있고,
 - ② 기존 대상에 대한 지원 수준을 유지하기 위하여 더 많은 재원을 확보하여야 하는 문제가 따름을 근거로 본 법률안은 2023년 현재까지 계류 중임.⁷⁵⁾
 - 그러나 국가 재정과 노동력을 낭비하지 않고 노숙인 등 주거취약계층의 어려움을 해소하기 위하여서는 개별 법률 단계의 개선과 함께 유사 법령과의 연계를 통한 유기적 지원체계가 마련되어야 하는바, 소관 부처에 따라 지원정책을 구분하지 않고 중앙정부의 부처 간, 중앙정부와 지방자치단체 간의 긴밀한 소통과 협조를 통한 정책 수립이 필요할 것으로 보임.

74) 현재 사단법인 빅이슈코리아는 다양한 관계성 확대를 위한 프로그램을 제시하고 있으며 이는 결국 사회적지지를 높여 한국 사회의 복지에 대한 사회적가치 실현을 제고하고 있음.

75) 제395국회(임시회) 제1차 국토교통위원회, 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 일부개정안 검토보고(강선우 의원 대표발의: 의안번호 제2111977호), 2022.04. 참조

3. 지속 가능한 노숙인 자립 정책을 위한 추가 연구 제언

- 본 연구에서는 「노숙인복지법」과 관련하여 '노숙인 등'의 정책 대상 범위 확대와 고용지원을 위한 개정 연구를 목적으로 하나, 향후 앞서 제시한 노숙인 복지에 관한 통합적인 세부 사항에 대한 연구 기틀이 마련되어야 할 것으로 사료됨.
- 특히 현행 「노숙인복지법」상의 '노숙인 등'에 관한 개념 정의는 노숙인의 개념을 일반적 주거취약계층을 제외한 협의의 개념으로 채택한다고 하여도 그 수는 집계할 수 있는 것이 아니라 적절한 추정(estimation)을 통하여 가능함.
- 따라서 복지서비스 공급을 위한 정책에서 노숙인 규모를 노숙 기간이나 노숙 경험 혹은 위험에 노출될 요소를 배제할수 있는 예방적 연구 차원의 추정된 방법에 의하지 않고 현재의 상태만을 표기하는 방법으로 집계하는 한, 그 규모는 심각한 과소 추정을 야기함.
- 이는 결국 한국의 복지시스템에서 노숙인들을 예방적 차원이 아닌 배제의 차원으로 인식하며 그들의 욕구를 반영하지 못하는 현상을 이야기할 수밖에 없음.⁷⁶⁾
- 이에 따라 국내외 사회 변화에 따른 노숙인들의 현상과 다원화된 욕구를 해소할 수 있는 노숙인 복지의 포괄적 해결 방안에 대한 이론적 연구가 필요함.
- 또한 「노숙인복지법」의 국가 등의 책무·책임 등에 관한 범인류적 차원의 인간의 기본권 측면에서 해외 기본권 관련 법과 비교 연구가 필요함.
- 한국은 「노숙인복지법」을 통하여 그동안 주거지원(제10조), 급식지원(제11조), 의료지원(제12조), 여성 노숙인 등에 대한 보건위생물품 지원(제12조의2), 고용지원(제13조), 응급조치의 의무(제14조) 등의 복지서비스 지원 중 본 연구에서는 고용지원에 관한 부분을 다루었으나 해외 여러 나라의 복지 공급은 인권적 차원에서 이루어지고 있음.

76) 이러한 예방적 차원은 이미 2011년 4월 국회 보건복지위원회에서 노숙인·부랑인 복지법안(한나라당 강명순·유재중 의원), 홈리스복지법안(민주당 이낙연 의원), 홈리스 인권보장 및 지원에 관한 법률안(민주당 동당 광정숙 의원), 홈리스법 제정에 관한 청원안(홈리스 1,531 청원인)과 관련하여 논의됨.

- 특히 주거지원에서 한국 정부는 2020년 발표한 ‘주거복지 로드맵 2.0’에서 비
적정주거 거주 가구에 대한 공공임대주택 공급을 확대하는 정책을 포함하겠
다고 발표하였지만, 장기 전략이 부재하고 개별 프로그램에 여러 문제가 있음.
 - 이에 따라 유엔 경제·사회·문화적권리위원회는 2017년 한국 정부에 대한 제4
차 최종 권고를 통하여 홈리스 문제의 근본적인 원인을 다루는 전략이 부재한
점을 우려하며, 홈리스 문제를 해결하기 위한 장기 전략을 제시할 것을 촉구했
음(UN CESCR, 2017).
- 또한 기존의 「노숙인복지법」과 연계된 행정의 정책 한계나 지원체계에 대한 대안
활동, 그리고 인권옹호 활동으로서 진행한 민간 부문의 노숙인 지원 사례를 제시
하여 주거지원 및 의료지원, 고용 활동 등으로 구분하는 사례 연구의 필요성도 제
기됨.
- 이는 그동안 「노숙인복지법」 제정 이전과 이후에 민간에서 이들이 어떻게 노
숙인 지원 활동을 수행하고, 어떠한 경험을 축적하였는지를 알아봄으로써 민
간의 역량 강화 방안이자 민간과 공공의 시너지를 연계할 수 있는 방안이 될
수 있음.
- 마지막으로 「노숙인복지법」에 따른, 혹은 노숙인과 주거취약계층에 대한 폭넓은
이해와 정책적 함의를 위하여 빈곤과 불평등을 야기하는 이론 속에서 한국 사회
에서 노숙인이 가지는 의미와 이에 대한 한국적 빈곤 정책을 위한 사회서비스 연
계 방안에 대한 연구를 진행할 필요성이 있음.
- 향후 이러한 연구를 위한 초석으로서 본 연구가 가진 기대 효과를 이야기할 수 있
으며 한국 사회의 보다 나은 복지를 위한 기초 틀을 다지는 시발점이 되는 것이
본 연구의 의의임.

참고문헌

- 강남식(2022), 여성조건부 수급자 실태와 자활의욕에 관한 연구, 『사회복지연구』 제19호
- 국회법제실(2019), 『법제이론과 실제Ⅱ』
- 국회예산정책처(2023), 재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가
- 권태웅·서보국(2020), 위임입법의 한계와 법령정비기준
- 김선미(2010), 홈리스법 제정의 필요성과 법구성의 틀거리, 참여연대
- 김연아 외(2020), 거리노숙인 특화 자활사업 효과성 및 개선방향 연구
- 민유기·홍용진(2016), 『서양사 속 빈곤과 빈민』
- 박경숙·박능후(2001), 저소득층 여성가장 생활실태조사 및 자활프로그램 개발, 경기도
- 법제처(2022), 『법령 입안 심사 기준』
- 보건복지부(2022), <2022년도 자활사업 안내>
- 보건복지부(2023), <2023 국민기초생활보장 사업안내>
- 보건복지부(2023), <2023년 노숙인 등의 복지사업 안내>
- 보건복지부(2011), 노숙인의 복지 및 자립지원에 관한 법률의 제정 의의 및 과제에 대한
정책 토론회
- 보건복지부(2017), 제1차 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획
- 보건복지부(2021), 제2차 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획 수립을 위한 연구
- 보건복지부(2022), 제2차 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획
- 보건복지부(2022), <2022 국민기초생활보장 사업안내>
- 보건복지부(2011), 노숙인의 복지 및 자립지원에 관한 법률의 제정 의의 및 과제에 대한
정책 토론회
- 보건복지부, 노숙인 등 복지지원사업 예결산 자료
- 보건복지부·중앙자활센터(2019), 거리노숙인 특화 자활사업 운영가이드라인
- 보건복지부·한국보건사회연구원(2017), 2016년도 노숙인 등의 실태조사
- 보건사회연구원(2020), 노숙인·쪽방주민에 대한 코로나19의 영향 및 정책 방안
- 보건사회연구원(2019), 2018년 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 정책 성과평가

- 보건사회연구원(2022), 2021년 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 정책 성과평가
서정안(2023), 서울특별시 노숙인복지 제도개선 과제-서울특별시 노숙인복지 조례개정 및
규칙 제정(안)을 중심으로
- 신권철(2014), 부랑과 노숙의 법적 고찰, 『법제연구』 제47호
- 이동현 외(2022), 홈리스 정책 재편을 위한 기초 연구
- 이상록 외(2003), 자활사업에 대한 자활사업 참여자들의 인식과 태도가 자활사업의 성과에
미치는 영향, 『사회복지연구』 제21호
- 이현미(2012), 탈노숙인의 노숙에 영향을 미치는 요인과 탈노숙 경험에 관한 연구
- 정규형 외(2023), 거리노숙인 특화 자활사업 발전 방안 연구
- 정원오(2012), 노숙인 등의 복지 자립지원에 관한 법률 시행과 현재의 쟁점, 참여연대
- 정홍원 외(2019), 사회복지사업 지방이양 추진의 쟁점과 제도적 보완
- 한국도시연구소(2021), 노숙인 등 복지사업의 점검·분석 및 발전 방향 연구
- 한국자활복지개발원(2021), 거리노숙인 특화 자활사업 성과지표 개발 연구
- 형사정책연구원(2011), 범죄의 가해자와 피해자-경계인으로서의 노숙인 연구

노숙인복지법의 실효성 제고를 위한 연구
- ‘노숙인 등’의 범위 및 고용지원을 중심으로

발 행 일 2023년 12월
발 행 처 사단법인 빅이슈코리아
전 화 (02) 2069-1125
인 쇄 업 체 한학문화
(02) 313-7593

※ 본 자료 내용의 무단 복제를 금함
본 연구에서 제시된 정책 대안이나 의견 등은 재단법인 브라이언임팩트의 공식적인
의견이 아닌 본 연구진의 견해를 밝혀 둡니다.

**노숙인복지법의
실효성 제고를 위한 연구**

'노숙인 등'의 범위 및
고용지원을 중심으로

