



제428 회국회(임시회)
제1 차보건복지위원회

노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

< 실태조사에 여성노숙인 보호 관련 시설 추가 등 >
■ 소병훈의원 대표발의(의안번호 제9602호)

2025. 8.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 오세일

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	2
1. 실태조사에 여성노숙인 보호 관련 시설 추가 등	2

I. 개요

1. 소병훈의원 대표발의안(의안번호 제9602호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 소병훈의원 등 12인
- (2) 제 안 일 : 2025. 4. 7.
- (3) 회 부 일 : 2025. 4. 8.

나. 제안이유 및 주요내용

보건복지부의 2021년 노숙인 실태조사에 따르면 여성노숙인은 남성 노숙인과는 달리 노숙의 원인이 이혼 및 가족해체, 가족폭력, 질병 및 장애인 경우가 많고, 남성에 비해 구타 및 성범죄 노출 가능성이 높게 나타나는 등 남성노숙인과 다른 측면이 많아 이들을 위한 지원 정책이 남성과 다르게 마련될 필요가 있는 것으로 나타남.

그럼에도 불구하고 현재 여성노숙인이 이용할 수 있는 시설 및 보호서비스는 상대적으로 부족하고 전문성이 확보되지 않고 있음. 따라서 여성노숙인에 대한 효과적인 지원 계획 수립을 위한 주기적인 조사가 필수적인 상황임. 또한, 현행 노숙인 관련 실태조사 주기를 단축함으로써 지원 정책의 적시성을 확보할 필요가 있음.

이에 여성노숙인 보호와 관련된 노숙인 시설에 대한 실태조사를 의무화하고, 노숙인 관련 실태조사의 주기를 5년에서 3년으로 단축하여 여성노숙인에 대한 지원의 실효성을 도모하려는 것임(안 제9조제1항).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 실태조사에 여성노숙인 보호 관련 시설 추가 등

가. 개정안의 내용

- 개정안은 노숙인 등의 현황·욕구 및 심리와 이들에 대한 공공 및 민간의 지원상황에 대하여 5년마다 실시하고 있는 실태조사를 3년마다 실시하도록 하고, 여성노숙인 보호와 관련된 노숙인 시설에 대한 내용을 포함하도록 하려는 것임(안 제9조제1항).

현행	개정안
제9조(실태조사) ① 보건복지부장관은 이 법의 적절한 시행을 위하여 노숙인 등의 현황·욕구 및 심리와 이들에 대한 공공 및 민간의 지원상황에 대하여 <u>5년</u> 마다 실태조사를 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다. <u><후단 신설></u>	제9조(실태조사) ① ----- ----- ----- ----- ---- <u>3년</u> ----- ----- <u>이 경우 여성노숙인 보호와 관련된 노숙인 시설에 대한 내용을 포함하여야 한다.</u>
②·③ (생략)	②·③ (현행과 같음)

나. 검토의견

- 현행법 제9조¹⁾ 및 같은 법 시행규칙 제3조²⁾에 따르면, 보건복지부장관은 노숙인 등의 현황·육구 및 심리와 이들에 대한 공공 및 민간의 지원상황에 대하여 5년마다 실태조사를 실시하고 그 결과를 공표하여야 하며, 필요한 경우에는 수시 실태조사를 할 수 있음.

정기 및 수시 실태조사의 내용은 ①노숙인 등의 수, 거주지, 거주 형태, 성별 및 나이 등 노숙인 등의 현황, ②노숙인 등의 장애 및 질병 현황, ③노숙인 등이 국가, 지방자치단체 및 공공기관으로부터 제공받고 있는 사회복지서비스의 유형 및 내용, ④노숙인 등이 민간으로부터 지원받고 있는 사회복지서비스의 유형 및 내용 등임.

- 이에 따라 보건복지부는 ‘2021년도 노숙인 등의 실태조사’를 실시하였고, 2021년 5월 14일 기준 일시집계조사 결과 노숙인 등(거리노숙인, 생활시설 노숙인, 쪽방주민)은 14,404명으로 집계되었음.

- 거리노숙인은 1,595명, 생활시설(자활·재활·요양시설) 노숙인은 7,361명, 쪽방주민은 5,448명으로 파악되었음.

1) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」

제9조(실태조사) ① 보건복지부장관은 이 법의 적절한 시행을 위하여 노숙인 등의 현황·육구 및 심리와 이들에 대한 공공 및 민간의 지원상황에 대하여 5년마다 실태조사를 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다.

② 보건복지부장관은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장, 그 밖에 관련 시설·법인·단체의 장에게 필요한 자료의 제출 또는 의견의 진술 등을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

③ 제1항에 따른 실태조사의 시기·방법과 내용 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

2) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 시행규칙」

제3조(실태조사의 시기·방법과 내용 등) ① 법 제9조에 따라 보건복지부장관은 노숙인 등의 현황과 이들에 대한 공공 및 민간의 지원상황에 대하여 5년마다 정기 실태조사를 하고, 필요한 경우에는 수시 실태조사를 하여 정기 실태조사를 보완할 수 있다.

② 제1항에 따른 정기 및 수시 실태조사의 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 노숙인 등의 수, 거주지, 거주 형태, 성별 및 나이 등 노숙인 등의 현황

2. 노숙인 등의 장애 및 질병 현황

3. 노숙인 등이 국가, 지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관으로부터 제공받고 있는 사회복지서비스의 유형 및 내용

4. 노숙인 등이 민간으로부터 지원받고 있는 사회복지서비스의 유형 및 내용

③ 보건복지부장관은 제1항에 따른 실태조사를 노숙인 등에 관한 전문성과 인력 및 장비를 갖춘 기관·법인 또는 단체에 의뢰하여 실시할 수 있다.

< 2021년도 노숙인 등의 실태조사 구성 >

조사구분	목적 및 내용	대상
(1차) 일시집계조사	- 규모 파악 및 일반적 특성 - 조사지역, 시설명, 노숙인 등의 수, 성별, 연령대, 가족단위 노숙여부 등 - 조사일시: 2021년 5월 14일(금) 00:00 ~ 05:00 - 조사방법: CAPI(거리, 일부지역 종이조사) 및 웹(시설·쪽방)	- 조사당일 지자체 및 노숙인 시설에 세차례 확인과정을 통해 확정된 거점에서 숙박하는 거리노숙인 ※ 2020년 10월 간담회, 2020년 11월 예비조사, 2021년 4월 최종 확정 - 조사당일 노숙인 이용·생활시설에서 숙박한 노숙인 - 조사당일 쪽방상담소에서 파악한 쪽방주민
(2차) 면접조사	- 생활실태 및 복지 욕구 파악 - 기본사항, 건강 및 의료, 주거, 사회복지서비스, 경제활동, 코로나19 사항 - 조사기간: 2021년 6월 3일(목) ~ 2021년 7월 2일(금) - 조사방법: CAPI(일부지역 종이조사)	- 일시집계조사에서 집계된 노숙인 등 중 표본으로 추출된 1,700명 - 거리노숙인 250명(253명 조사완료) - 시설노숙인 1,200명(1,197명 조사완료) - 쪽방주민 250명(250명 조사완료)

자료: 보건복지부, 2021년도 노숙인 등의 실태조사

□ 2021년도 실태조사에 따르면, 여성 노숙인은 남성 노숙인과 달리 거리노숙의 계기가 가정폭력, 질병 및 장애인 경우가 많고, 구타 및 성범죄 노출 가능성도 높게 나타나는 등 성별에 따른 차이가 존재하는 것으로 보임.³⁾

또한, 거리노숙인의 거처는 이용시설이 24.7%, 거리/광장이 23.1%, 지하공간 17.6%로 나타났는데,

성별로 살펴보면, 남성(1,425명)은 이용시설이 26.2%로 가장 높은 비율을 차지한 반면, 여성(146명)은 거리/광장이 23.3%로 가장 높았고 이용시설은 14.4%로 상대적으로 작게 나타났음.

3) 2021년도 노숙인 등의 실태조사에 따르면, 거리노숙 계기에 대하여 남성은 실직(45.9%), 사업 실패(13.5%) 이혼 및 가족해체(11.0%) 순으로 나타나는 반면, 여성은 실직(21.3%), 질병 및 장애(17.0%), 가정폭력(15.2%) 순으로 나타났고, 노숙 중 피해경험에 대하여 '성추행 및 성폭행'에 대한 응답은 남성은 없고 여성은 2.5%가 응답하였음.

거리노숙인이 시설을 이용하지 않는 이유로는 남성과 여성 모두 ‘단체생활과 규칙’이 가장 많았으나, 여성은 ‘시설을 이용할 수가 없어서’(16.4%), 남성은 ‘잘 몰라서’(20.6%)의 응답비율이 상대적으로 높게 나타났음.

< 거리노숙인의 시설 미이용 사유 >

(단위: %)

구분	단체생활과 규칙	잘 몰라서	시설을 이용할 수가 없어서	실내 공간이 답답해서	다른 입소자와의 갈등	기타
전체	32.1	19.7	6.5	14.4	9.1	18.2
여성 (146명)	33.9	10.8	16.4	11.9	9.5	17.5
남성 (1,425명)	31.9	20.6	5.5	14.7	9.0	18.3

자료: 보건복지부, 2021년도 노숙인 등의 실태조사

□ 이처럼 남성 노숙인과 여성 노숙인의 특성이 다른 측면이 있어 노숙인 지원 정책이 다르게 마련될 필요가 있으므로, 현행 제3조4)에 따라 국가와 지방자치단체는 성별 특성을 고려하여 노숙인 등을 위한 지원사업을 하여야 하고, 제7조제1항5)에 따라 노숙인 등의 성별 특성을 반영한 정책을 포함하여 노숙인 등의 복지 및 자립 지원 종합계획을 수립·시행하여야 함.

-
- 4) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제3조(국가와 지방자치단체의 책임) ② 국가와 지방자치단체는 **성별 특성**을 고려하여 노숙인 등을 위한 지원사업을 하여야 한다.
- 5) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제7조(노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획의 수립 등) ① 보건복지부장관은 노숙인 등의 보호 및 자립 등을 지원하기 위하여 5년마다 다음 각 호의 사항을 포함하는 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.
- 1의2. 노숙인 등의 성별 특성을 반영한 정책

□ 현행 실태조사는 여성 노숙인에 대한 실태 파악에 초점을 맞추고 있으나, 현행법 제9조⁶⁾에서 노숙인 등의 현황·육구 및 심리와 더불어 ‘노숙인 등에 대한 공공 및 민간의 지원상황’에 대하여 실태조사를 실시하도록 규정하고 있음에도, 여성 노숙인이 이용할 수 있는 시설 및 보호서비스 실태에 대해서는 충분히 포함하지 못하고 있는 것으로 보임.

- 참고로 2024년 12월 말 행정조사 자료에 따르면, 여성 노숙인 시설은 11개소, 여성 노숙인 현원은 656명으로 집계된 바 있음.

< 여성 노숙인 시설 현황 >

(단위: 명)

연번	시도	시설 유형	시설명	정원	현원
계				820	656
1	서울	재활	수선화의집	14	11
2	서울	자활	내일의집	20	18
3	서울	재활	아가페의집	30	20
4	서울	요양	서울시립여성보호센터	180	239
5	서울	요양	서울시립영보자애원	400	260
6	서울	자활	열린여성센터	30	24
7	서울	일시보호	디딤센터	35	17
8	서울	자활	흰돌회	24	12
9	부산	자활	금정내일의집	20	11
10	대구	자활	살림커뮤니티	30	19
11	인천	요양	한무리HOLYLIFE	29	25

※ '24년 12월말 행정조사 자료(보건복지부)

□ 개정안은 실태조사의 주기를 3년으로 단축하고, 여성 노숙인 보호와 관련된 노숙인 시설에 대한 실태조사를 의무화함으로써 여성노숙인에 대한 지원의 실효성을 제고하려는 것임.

6) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」

제9조(실태조사) ① 보건복지부장관은 이 법의 적절한 시행을 위하여 노숙인 등의 현황·육구 및 심리와 이들에 대한 공공 및 민간의 지원상황에 대하여 5년마다 실태조사를 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다.

□ 기본적으로 여성 노숙인은 여성 전용 노숙인시설뿐만 아니라 남녀 노숙인이 함께 생활하거나 이용하는 시설에도 있으므로, 여성 노숙인에 대한 적절한 지원을 위해서는 여성 노숙인에 대한 실태 파악이 중요할 것으로 보이나,

여성 거리노숙인들이 ‘시설을 이용할 수가 없어서’ 시설을 이용하지 못하고 있는 등 전체 노숙인을 대상으로 이루어지는 지원이 여성 노숙인을 충분히 보호하지 못하는 상황을 방지·해결하고⁷⁾, 특히 시설을 통해 보호 및 서비스를 제공받을 수 있도록 하기 위해서는 관련 시설의 현황 파악 및 관리가 적절히 이루어질 필요가 있으므로 시설에 대한 실태조사 역시 필요한 측면이 있을 것으로 보임.

□ 다만, 개정안에 따른 실태조사의 주기 단축은 현행법 제7조⁸⁾에 따라 5년마다 수립·시행되고 있는 종합계획과의 연계가 필요하다는 점과 시행규칙을 통해 수시 실태조사가 가능하다는 점을 고려할 필요가 있음.

실태조사의 결과는 종합계획의 기초 자료로서 활용되므로 최신의 실태조사 결과가 종합계획의 수립으로 이어지도록 하는 것이 바람직하고, 이러한 점에서 현행법은 종합계획과 실태조사의 주기를 5년으로 맞추고 있으며 시행규칙을 통해 수시 실태조사를 실시할 수 있도록 하여 이를 보완하고 있음.

7) “여성 노숙인에 대한 지원체계가 별도로 구축되지 않은 지역이 대부분이라는 점을 감안한다면 여성 노숙인에 대한 서비스 체계는 특히 보장되어야 할 필요가 있다”
(2021년도 노숙인 등의 실태조사, p.420)

8) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」

제7조(노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획의 수립 등) ① 보건복지부장관은 노숙인 등의 보호 및 자립 등을 지원하기 위하여 5년마다 다음 각 호의 사항을 포함하는 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. (이하 각 호 생략)

그런데, 개정안에 따라 정기 실태조사의 주기를 3년으로 단축하게 된다면 종합계획의 수립 주기와 불일치하는 상황이 발생하여, 몇 년 지난 실태조사의 결과를 종합계획에 반영하여야 하거나 최신의 실태조사 결과를 반영하기 위해 수시 실태조사를 빈번하게 시행해야 하는 문제가 발생할 수 있음.

이와 같은 불규칙적인 실태조사는 데이터를 연속적으로 비교하기 어렵다는 점에서 시간에 따른 변화 양상을 파악하거나 정책 시행 전후의 효과를 분석하는데 한계가 있을 수 있고, 빈번한 실태조사로 인한 행정적 부담을 초래할 수 있다는 것을 고려할 필요가 있음.

□ 한편, 노숙인 시설을 포함한 사회복지시설에 대해서는 「사회복지사업법」 제43조⁹⁾에 따라 보건복지부장관이 서비스 최저기준을 마련하고, 같은 법 제43조의2¹⁰⁾에 따라 보건복지부장관과 시·도지사는 시설을 정기적으로 평가하고 있으므로,

이를 활용하여 여성 노숙인을 위한 시설에 대한 적절한 현황 파악 및 관리·감독을 통해 적절한 서비스제공이 이루어질 수 있도록 하는 방안도 고려해볼 필요가 있음.

- 노숙인 생활시설 평가지표는 시설 및 환경, 재정 및 조직 운영, 프로그램 및 서비스 등 시설에 대한 전반적인 내용으로 구성됨.

9) 「사회복지사업법」

제43조(시설의 서비스 최저기준) ① 보건복지부장관은 시설에서 제공하는 서비스의 최저기준을 마련하여야 한다.

② 시설 운영자는 제1항의 서비스 최저기준 이상으로 서비스 수준을 유지하여야 한다.

③ 제1항의 서비스 기준 대상시설과 서비스 내용 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

10) 「사회복지사업법」

제43조의2(시설의 평가) ① 보건복지부장관과 시·도지사는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시설을 정기적으로 평가하고, 그 결과를 공표하거나 시설의 감독·지원 등에 반영할 수 있으며 시설 거주자를 다른 시설로 보내는 등의 조치를 할 수 있다.

② 보건복지부장관이나 시·도지사는 제1항의 평가 결과에 따라 시설 거주자를 다른 시설로 보내는 경우에는 제38조제3항의 조치를 하여야 한다.

다. 관계 부처 및 관련 단체 의견

- (보건복지부) 노숙인복지법 제7조에 따라 노숙인 종합계획은 5년 주기로 수립하여야 하며, 이에 따라 노숙인 관련 여건 변화 분석 및 대응전략 마련을 위해 노숙인 실태조사를 5년 주기로 노숙인 종합계획 수립 전에 실시하고 있으므로, 실태조사 주기도 동일하게 5년으로 유지할 필요가 있으며, 시행규칙에 따라 수시 실태조사를 시행하여 보완 가능하므로, 5년마다 실시하는 정기 실태조사 주기를 3년으로 변경할 실익이 크지 않을 것으로 판단됨.

또한, 현재 실태조사 내용에 여성노숙인 내용도 포함되어 있으므로 관련 내용을 법률에 명시할 실익이 적을 것으로 판단되고, 행정의 탄력성과 효율성 확보 측면에서도 실태조사의 구체적 내용은 현행과 같이 시행규칙에 규정하는 것이 타당

- (한국노숙인복지시설협회) 실태조사 결과를 반영하여 종합계획을 수립하는데, 종합계획은 5년마다 수립하도록 되어 있어 실태조사를 3년으로 개정하는 것은 신중 검토 필요

문 의 처
02)6788-5497