



제428 회국회(임시회)
제1 차보건복지위원회

노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 주거지원에 관한 자치입법권 확대 〉

■ 정부 제출(의안번호 제9091호)

2025. 8.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 오세일

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	2
1. 주거지원에 관한 자치입법권 확대	2

I . 개요

1. 정부안(의안번호 제9091호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 정부
- (2) 제 안 일 : 2025. 3. 19.
- (3) 회 부 일 : 2025. 3. 20.

나. 제안이유 및 주요내용

지방자치단체 수행 사무에 관한 규범을 지방자치단체가 자기 책임 하에 자율적으로 정할 수 있도록 자치입법권을 확대하기 위하여 지방자치단체가 실시하는 노숙인 등의 주거지원의 종류를 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 하려는 것임.

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 주거지원에 관한 자치입법권 확대

가. 개정안의 내용

- 개정안은 노숙인 등에 대한 주거지원의 종류를 대통령령뿐만 아니라 지방자치단체의 조례로도 정할 수 있도록 하려는 것임(안 제10조 제1항제5호).

현행	개정안
제10조(주거지원) ① 국가와 지방자치단체는 노숙인 등의 적절한 주거생활을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 주거 지원을 할 수 있다. 1. ~ 4. (생략) 5. 그 밖에 <u>대통령령으로</u> 정하는 주거지원 ② (생략)	제10조(주거지원) ① ----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. ----- <u>대통령령 또는 해당 지방자치단체의 조례로</u> ----- ----- ② (현행과 같음)

나. 검토의견

□ 현행법 제3조¹⁾에 따르면, 지방자치단체는 노숙 등을 예방하고 노숙인 등의 권익을 보장하며, 보호와 재활 및 자활을 지원하기 위한 정책을 마련하는 등의 책임을 지므로,

현행법은 지방자치단체가 노숙인 등에 대하여 주거·급식·의료·고용 등의 지원을 할 수 있도록 근거²⁾를 규정하면서,

제10조제1항에서는 노숙인 등에 대한 주거지원의 종류로 ①노숙인 복지시설에 의한 보호 ②사회복지시설 및 다른 법률에 따른 보호 시설에 의한 보호 ③임대주택의 공급 ④임시주거비 지원 ⑤대통령령으로 정하는 주거지원 등을 규정하고 있음.

- 다만, 지방자치단체는 자체 예산으로 임시주거비를 지원하고 있는데 그 지원 내용은 지자체별 여건에 따라 상이하고, 대통령령으로 규정하고 있는 별도의 주거지원은 없음.

1) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」

제3조(국가와 지방자치단체의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 노숙 등을 예방하고, 노숙인 등의 권익을 보장하며, 보호와 재활 및 자활을 지원하기 위한 정책을 마련하여 노숙인 등의 사회복귀 및 복지를 향상시킬 책임을 진다.

2) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」

제10조(주거지원) ① 국가와 지방자치단체는 노숙인 등의 적절한 주거생활을 위하여 **다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 주거지원**을 할 수 있다.

1. 제16조에 따른 노숙인복지시설에 의한 보호
2. 「사회복지사업법」 제2조에 따른 사회복지시설 및 다른 법률에 따른 보호시설에 의한 보호
3. 임대주택의 공급
4. 임시주거비 지원
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 주거지원

제11조(급식지원) ① 국가와 지방자치단체는 노숙인 등에게 **필요한 급식서비스**를 제공하기 위하여 노숙 인급식시설을 설치·운영할 수 있다.

제12조(의료지원) ① 국가와 지방자치단체는 노숙인 등에게 **필요한 의료서비스**를 제공하기 위하여 노숙 인진료시설을 설치·운영할 수 있다.

제13조(고용지원) ① 국가와 지방자치단체는 노숙인 등의 고용을 지원하고 촉진하기 위하여 고용정보의 제공, 직업지원, 취업알선, 직업능력개발 등 **필요한 조치**를 할 수 있다.

< 노숙인 복지시설에 의한 보호(24년 5월 기준) >

노숙인복지시설	노숙인 수 (단위: 명)
자활시설	1,126
일시보호시설	411
재활시설	2,908
요양시설	2,625
쪽방주민(쪽방상당소에 등록된 주민)	4,717

자료: 보건복지부

< 공공임대주택 공급 현황(23년 기준) >

지역	노숙인 수 (단위: 명)
서울	77
부산	54
대구	40
인천	21
광주	5
대전	22
울산	1
세종	-
경기	36
강원	-
충북	-
충남	-
전북	6
전남	-
경북	-
경남	1
제주	-

※ LH, SH 등에서 공급하는 매입, 전세임대주택 등에 지원한 노숙인 수

자료: 보건복지부

□ 그런데 급식·의료·고용지원의 경우는 각각 지방자치단체가 필요한 급식서비스, 의료서비스 및 필요한 조치 등을 할 수 있도록 규정하고 있어, 지방자치단체가 노숙인 등에 대한 지원 방법에 대하여 일정 부분 자율적으로 선택할 수 있는 여지를 두고 있으나,

주거지원의 경우에는 법률에서 규정한 4가지 방법으로 한정하면서 추가적인 지원 방법에 대해서는 대통령령으로 정하도록 하여 지방자치단체의 자율성이 제한되는 측면이 있음.

□ 이에 개정안은 지방자치단체의 자치입법권을 확대하기 위하여, 지방자치단체가 실시하는 노숙인 등에 대한 주거지원의 종류를 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 하려는 것으로 보임.

□ 노숙인 등에 대한 주거지원은 지방자치법 제13조³⁾에 따른 주민의 복지증진에 관한 것으로서 ‘생활이 어려운 사람의 보호 및 지원’의 일환으로 볼 수 있고, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙으로 보기는 어렵다는 점에서,

「대한민국 헌법」 제117조제1항⁴⁾ 및 「지방자치법」 제28조⁵⁾에 따라 별도의 법률 근거 없이도 지방자치단체가 조례로 정할 수 있는 것으로 보임.

다만, 개정안은 법률의 명시적 규정을 통해 조례 제정의 확실한 근거를 마련하여 중앙정부와의 관계에서 지방자치단체의 권한 및 책임을 명확히 하려는 취지로 보임.

3) 「지방자치법」

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

2. 주민의 복지증진

다. 생활이 어려운 사람의 보호 및 지원

4) 「대한민국 헌법」

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

5) 「지방자치법」

제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

- 한편, 개별 노숙인에 대하여 지역별 특성에 따라 적합한 주거지원이 이루어질 수 있도록 하는 것은 지역 여건을 고려하여 효율적인 측면이 있고, 해당 노숙인에 대해서도 보다 적절한 보호를 제공할 수 있다는 점에서 바람직한 측면이 있는 것으로 보임.

< 2021년 기준 지역별 노숙인 등의 규모 >

(단위: 명, %)

구분	노숙인 등 전체									
	합 계		노숙인 등 전체							
			합 계		거리노숙인 (이용시설 포함)		생활시설 노숙인		쪽방주민	
	명	(비율)	명	(비율)	명	(비율)	명	(비율)	명	(비율)
전체	14,404	(100.0)	8,956	(100.0)	1,595	(100.0)	7,361	(100.0)	5,448	(100.0)
서울	5,355	(37.2)	2,600	(29.0)	932	(58.4)	1,668	(22.7)	2,755	(50.6)
부산	1,185	(8.2)	269	(3.0)	131	(8.2)	138	(1.9)	916	(16.8)
대구	1,584	(11.0)	871	(9.7)	131	(8.2)	740	(10.1)	713	(13.1)
인천	962	(6.7)	501	(5.6)	41	(2.6)	460	(6.2)	461	(8.5)
광주	110	(0.8)	110	(1.2)	4	(0.3)	106	(1.4)	0	(0.0)
대전	862	(6.0)	259	(2.9)	41	(2.6)	218	(3.0)	603	(11.1)
울산	49	(0.3)	49	(0.5)	18	(1.1)	31	(0.4)	0	(0.0)
세종	92	(0.6)	92	(1.0)	1	(0.1)	91	(1.2)	0	(0.0)
경기	1,230	(8.5)	1,230	(13.7)	216	(13.5)	1,014	(13.8)	0	(0.0)
강원	208	(1.4)	208	(2.3)	14	(0.9)	194	(2.6)	0	(0.0)
충북	637	(4.4)	637	(7.1)	1	(0.1)	636	(8.6)	0	(0.0)
충남	61	(0.4)	61	(0.7)	40	(2.5)	21	(0.3)	0	(0.0)
전북	219	(1.5)	219	(2.4)	6	(0.4)	213	(2.9)	0	(0.0)
전남	628	(4.4)	628	(7.0)	0	(0.0)	628	(8.5)	0	(0.0)
경북	312	(2.2)	312	(3.5)	5	(0.3)	307	(4.2)	0	(0.0)
경남	776	(5.4)	776	(8.7)	6	(0.4)	770	(10.5)	0	(0.0)
제주	134	(0.9)	134	(1.5)	8	(0.5)	126	(1.7)	0	(0.0)

자료: 한국보건사회연구원(2021). 「2021년도 노숙인 등의 실태조사」 일시집계조사 (2021.5.14.기준) 원자료.

- 다만, 개정안과 같이 지방자치단체의 자치입법권을 확대하기 위한 취지에서 주거지원의 종류뿐만 아니라, 주거지원의 기준·방법·절차 등에 필요한 사항에 대해서도 조례로 정할 수 있도록 명시적으로 규정하는 방안을 고려할 필요가 있음.

□ 「지방자치법」 제28조제2항⁶⁾에 따르면, 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해서는 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없도록 하고 있는데,

개정안에 따르면 지방자치단체가 조례로 정할 수 있는 것은 주거지원의 종류에 국한되고, 그 기준·방법·절차 등에 대해서는 여전히 현행법 제10조제2항⁷⁾에 따라 대통령령으로 정하도록 하고 있음.

이 경우, 지방자치단체의 조례로 정한 주거지원에 대하여 구체적인 기준·방법·절차 등에 필요한 사항을 조례로 정할 수 없다고 해석되므로, 해당 사항을 조례로 정하도록 하는 것이 개정안의 취지에도 부합하는 것으로 보임.

□ 따라서, 노숙인 등에 대한 주거지원에 대하여, 지방자치단체의 자립입법권을 명확히 하기 위하여 ‘주거지원의 종류’에 대한 조례제정권을 법률에 명시적으로 규정하려는 개정안의 취지를 고려할 때,

동일한 취지에서 ‘주거지원의 기준·방법·절차 등에 필요한 사항’에 대해서도 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 명시적으로 규정할 필요가 있을 것으로 보임.⁸⁾

6) 「지방자치법」

제28조(조례) ② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.

7) 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」

제10조(주거지원) ② 제1항에 따른 주거지원의 기준·방법·절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

8) (유사입법례)

「한부모가족지원법」

제17조의6(미혼모 등의 건강관리 등 지원) ① 국가와 지방자치단체는 미혼모 또는 미혼부와 그 자녀가 건강하게 생활할 수 있도록 산전(産前)·분만·산후(産後)관리, 질병의 예방·상담·치료, 영양·건강에 관한 교육 등 건강관리를 위한 지원을 할 수 있다.

② 국가와 지방자치단체는 제19조제1항제1호의 출산지원시설에 입소한 미혼모 등의 신청이 있는 경우에는 미혼모 등 본인 및 함께 생활하는 자녀에 대한 의료비를 추가적으로 지원할 수 있다.

③ 제1항에 따른 건강관리와 제2항에 따른 의료비 지원의 기준 및 절차, 그 밖에 필요한 사항은 **대통령령 또는 조례**로 정한다.

다. 관계 부처 및 관련 단체 의견

- ☐ (보건복지부) 지방자치단체가 실시하는 노숙인 등의 주거지원의 종류를 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 하여 자치입법권을 확대하려는 취지에 동의
- ☐ (한국노숙인복지시설협회, 전국노숙인시설협회) 개정안에 동의

문 의 처
02)6788-5497