

서울시, 정책환경 여건 변화 반영해 노숙인 대상 종합 지원체계 구축해야

노숙 만성화, 경험자 다양화, 코로나사태 등, 노숙인정책에 반영할 시점

서울시 노숙인 수는 점차 줄어들고 있지만, 시설 입·퇴소를 반복하는 회전문 현상과 만성화가 빈번하여 노숙을 경험하는 사람들이 다양해지는 문제를 가지고 있다. 또한, 코로나19와 같은 감염병 사태에서 노숙인 방역 및 감염 위험 예방 대책 마련이 시급한 상황이다. 이에 기존 노숙인 정책을 복지서비스, 주거, 일자리 분야로 검토하고 새로운 정책대상자를 포함하여 전반적인 서울시 노숙인 정책 발전방향을 제시하는 것이 필요하다.

서울시 노숙인, 감소추세 … 높은 실업률 등으로 주거취약계층은 지속 증가

서울시 노숙인 실태조사에 따르면, 2013년 약 4,505명이던 노숙인 수는 점차 감소하여 2020년 3,895명으로 확인됐다. 2013년 대비 2020년 전체 노숙인은 15.6% 줄었고, 성별로 살펴보면 남성은 22.4% 감소한 반면, 여성은 9.0%나 늘어났다. 서울시 노숙인 수는 줄어드는 추세를 보이지만, 높은 실업률, 주거여건 악화 등 불리한 정책 환경으로 노숙으로 전락하기 쉬운 주거취약계층이 지속 증가하고 있어 대책 마련이 필요하다.

노숙인시설 실무자·연구자 “서울시 노숙인사업 중 의료지원이 가장 홀렁”

서울시 노숙인시설 실무자와 연구자를 대상으로 서울시 노숙인 정책의 중요성과 분야별 주요 쟁점을 묻는 전문가 조사를 실시하였다. 전문가 조사 결과, 효과성(목표 달성

도), 능률성(비용 대비 효과), 적정성(문제 해결을 위한 시간과 정도의 적절성), 적합성 측면에서 ‘노숙인 의료 지원’사업이 높게 평가되었다. 또한 형평성(노숙인 이외 집단과 평등한 대우) 측면에서는 ‘거리노숙인 보호(3.69점)’가, 대응성 측면에서는 ‘코로나19 대응 노숙인시설 방역비 지원(3.75점)’이 높은 점수를 받았다.

노숙인복지법 개정해 지원대상자 범위 명확하게 하고 사업 융통성 높여야

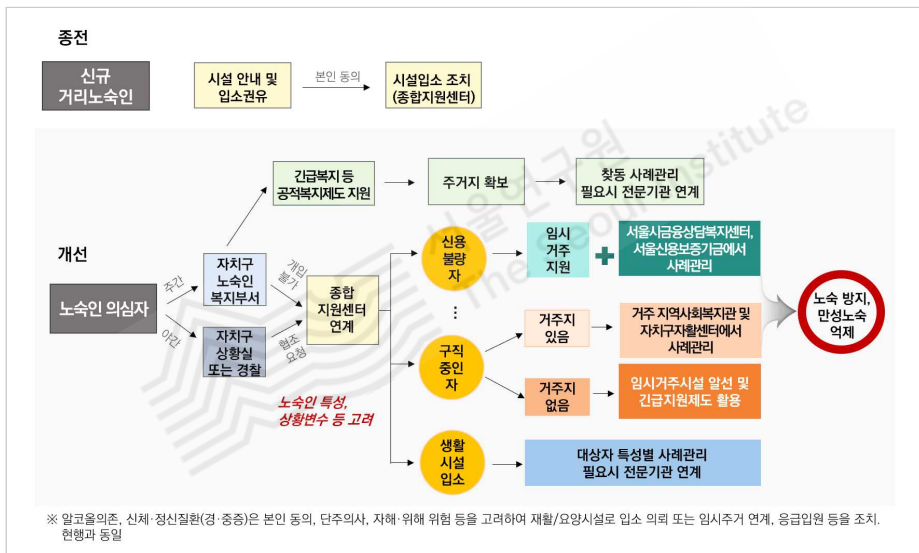
현행 노숙인복지법상 노숙인 개념과 지원범위가 명확하지 않고, 노숙인 지원사업은 거리노숙인, 시설노숙인, 쪽방 주민만을 대상으로 하여 정책대상에서 배제되는 사람이 발생하고 있다. 따라서 노숙인복지법을 개정해 지원대상의 범위를 명확화하는 것이 필요하다. 가령, ‘주거로서의 적절성이 현저히 적은 사람’은 주거기본법에 정해진 ‘최저주거기준을 충족하지 못하는 자’로 구체적으로 명시하는 것이 필요하다. 또한, 제2차 노숙인종합계획 수립 시에는 비주택거주자(고시원, 찜질방, 여관 등)도 포괄 지원할 수 있도록 사업의 융통성을 높일 필요가 있다.

사각지대 발굴, 커뮤니티 케어로 노숙인의 지역사회 정착가능성 제고 바람직

주거비용이 높은 서울 지역 특성상 취업과 자산 형성 지원만으로 자립과 주거 유지가 어려운 실정이다. 전문가 조사 결과, 노숙인 정책의 문제점으로 ‘탈시설 이후 지역사회로의 정착의 어려움’을 가장 시급히 해결해야 할 문제(4.03점/5점 만점)로 인식하고 있었다. 따라서 노숙 발생 예방(사각지대 노숙인 포함)이나 사후관리 단계(초기 정착 지원, 특히 사회적 관계망 형성)를 고려한 정책 수립이 필요하다. 특히, 지역사회 정착을 위해서는 커뮤니티케어가 필수적이며, 지역사회보장계획 및 통합돌봄계획과 관련하여 노숙인을 실질 지원대상으로 포함하려는 노력이 선행되어야 한다.

거리노숙인 포함 노숙인 특성·상황별로 세분화해 촘촘한 초기 지원망 구축

현재는 거리노숙인뿐만 아니라 노숙인이라 보기 불분명한 경우에도 노숙인종합지원센터나 위기대응콜로 인계되는 경우가 다수 발생하고 있다. 노숙인 의심자 발견 시 자치구 노숙인 복지부서에서 개입이 불가능한 사례만 노숙인종합지원센터로 이관하는 것이 필요하다. 또한, 야간은 자치구 상황실이나 경찰에서 협조 요청 시 노숙인종합지원센터에서 조사 후 처리해야 한다. 알코올의존이나 정신·신체질환이 있는 경우에는 현행 대응 시나리오(본인 동의, 단주 의사, 치매나 위해 위험 등을 고려하여 재할/요양시설로 입소를 의뢰하거나 임시주거 연계, 응급입원 등으로 조치)대로 적용한다. 즉, 노숙인 특성과 상황별로 더 세분화하여 초기 지원 연계가 이루어져야 할 필요가 있다.



[그림 1] 거리노숙인 상황별 지원경로 세분화(안)

노숙인 복지시설, 긴급성·위험성 기준 서비스 개편… 감염병 막게 환경개선

노숙인 복지시설은 대상별, 기능별로 다양하게 구분되어 있지만, 지원하는 서비스는 비슷하다. 노숙인 복지시설이 대체로 노후화되어 있고 공동생활시설로 구성되어 있어 단체생활을 어려워하는 노숙인의 사생활 보호와 감염 예방에 취약한 구조이다. 또한

노숙인 원스톱 서비스 요구는 꾸준히 늘어나고 있다. 앞으로 노숙인 복지시설은 ‘긴급성’과 ‘위험성’을 핵심으로 서비스를 개편할 필요성이 있으며, 종합지원센터의 권역별 설치 또는 현재 서울역 주변 센터 2개소 중 1개소를 이전하여 권역별, 시설별 전문화와 기능 분화가 필수적이다. 또한 종합지원센터의 컨트롤타워 기능을 강화하려면 권역별 시설 관리, 노숙인 지원시설 간 원활한 연계, 이용자 중심 지원절차를 재구성할 필요가 있다. 노숙인 복지시설의 환경 개선을 위해서는 감염병 예방 차원에서 독립적인 생활공간으로 조성하는 것이 필요하다.

노숙인 복지시설 종사자, 인권 강화하고 보수 등 처우 개선도 병행할 필요

정신질환이 있는 노숙인이 증가하면서 노숙인 복지시설 종사자들이 물리적, 언어폭력 상황에 자주 노출되고 있어 종사자 안전과 인권 보호가 필요하다. 복지부 운영지침에 따라 지원인력을 배치하고 있지만, 시설 대부분이 24시간 365일 운영되어 종사자 인권과 처우가 근로기준법 등에 배치되는 실정이며, 52시간 근무 등 정부 지침을 준수하면서 적절한 서비스를 제공하기가 어려운 실정이다. 따라서 무엇보다 종사자의 인권을 강화할 필요가 있다. 종사자의 인권은 적정 근무시간, 보수, 물리적 근무환경 등 처우 개선과 병행되어야 한다. 이를 위해 종사자의 근로환경, 근속·이직실태, 위험요소 등 종사자 근로환경실태를 조사하여 현황을 파악할 필요가 있으며, 직무 관련 트라우마(trauma) 발생 시 서울시 차원의 노숙인 종사자의 심리·정서 지원을 도모할 필요가 있다.

서울시도 주요국처럼 자립·자활 기반인 주택 제공으로 노숙인정책 전환해야

해외 주요 국가는 노숙인 문제 해결이 어려운 이유가 ‘부담가능 주택’에 대한 접근성 부족 때문이라고 인식하고 있다. 서울시도 기존의 시설 중심 지원체계를 탈피하고 노숙인의 만성화에 대응할 수 있는 정책수단으로 주거우선 접근을 본격적으로 도입하는 방안을 검토해야 한다. 즉, 자활 또는 자립의 결과로 주택이 주어지는 것이 아니라, 자활 또는 자립의 기반으로 주택이 제공되는 정책으로의 전환이 필요한 시점이다. 현행 시설 중심에서 예방과 주거지원 위주로의 재편은 급진적 변화라고 볼 수 있지만,

궁극적인 지향 방향이라면 목표연도를 설정하고 단계적 전환 절차를 수립해야 한다. 이를 위해서는 시설 중심의 지원체계 성과와 한계, 주거우선 접근의 비용효과성을 먼저 검토하는 것이 필수적이다.

‘노숙위기가구의 한시 거처로 활용하게’ 공가상태 공공임대주택 제공 검토

그동안의 노숙인 지원정책은 노숙인 발생 이후 대응에 초점을 맞춰 추진되어, 예방적 대응을 위한 정책수단은 다소 불명확하였다. 노숙위기가구 상담과 자원연계 기능을 강화해 실질적인 주거안전망이 작동할 수 있도록 여건을 마련할 필요가 있다. 또한 현재 공가 상태에 있는 공공임대주택을 노숙위기가구가 한시적인 거처로 활용할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

쪽방지역 개발시 주민 주거안정 위해 행정 적극 개입, 쪽방상담소 역할 강화

쪽방지역은 노숙위기가구의 마지막 거처로 기능을 하고 있지만, 도심 내 주요 지역에 위치하여 민간개발사업에 따른 철거 위험에 상시 노출되어 있다. 또한 쪽방상담소는 쪽방주민의 생활안정 지원기관의 역할을 수행하는데, 일부 지역에서 쪽방 개발 또는 철거로 기존 쪽방주민이 여관, 여인숙, 고시원 등으로 내몰리게 되면서 다양한 거처 거주민에 대한 정책적 관심이 높아지고 있다. 토지소유자가 진행하는 개발사업이 쪽방주민의 주거불안으로 이어지지 않게 서울시의 적극적인 행정이 필요하다. 즉, 원 거주민인 쪽방주민의 주거안정과 재정착 대책이 마련될 수 있도록 민간개발주체와 사전 협의를 추진하고 자치구와 협력하여 공적 개입을 검토해야 한다. 또한 쪽방상담소의 역할과 위상을 주택 이외 거처 주민 전반을 포괄하는 복지전달체계의 일부로 재설정해야 한다.

노동의욕·근로능력 배양하도록 3단계 ‘공공일자리(전일제)’ 사업 지속 추진

노숙인·쪽방주민 일자리 지원은 단계적 일자리를 제공해 일하는 습관과 노동의욕, 근로능력을 배양하는 데 초점을 두고 있다. 그러나 공공일자리 수가 적고 고용 여건이

열악하여 근로의지를 지속시키고, 개인 역량에 매칭 가능한 일자리를 찾기 어려운 것이 현실이다. 따라서 공공일자리(전일제)의 일자리 수 확대보다, 공공일자리 사업의 일정 비율로 배정받는 지속사업으로 추진하는 것이 필요하다. 또한, 서울시 공공일자리 중 노숙인 자립 사업의 하나로 일정 비율을 배정하고 이를 매년 사업으로 지속 추진할 필요가 있다.

자립 가능성 높은 민간일자리 기간 늘리고 탈노숙인 ‘신뢰보증제도’도 도입

신용회복 같은 사후지원, 일자리 참여 노숙인 대상 직업훈련 등의 교육훈련은 있지만, 사전 예방교육은 필수과정에 미포함되어 있다. 민간일자리와의 전환 연계 또한 미흡한 실정이다. 소수일지라도 자립가능성이 높은 노숙인의 민간일자리 경험과 관리 기간을 늘리는 방향으로 전환이 필요한 이유이다. 민간일자리 기간 확대, 프로그램 강화와 더불어 더 쉽게 사회에 적응할 수 있도록 금융교육과 기초법률교육을 시행하고, 노숙인이 사회구성원으로서 신뢰 기반을 갖도록 탈노숙인 대상 ‘신뢰 보증 제도’를 도입해야 한다.

