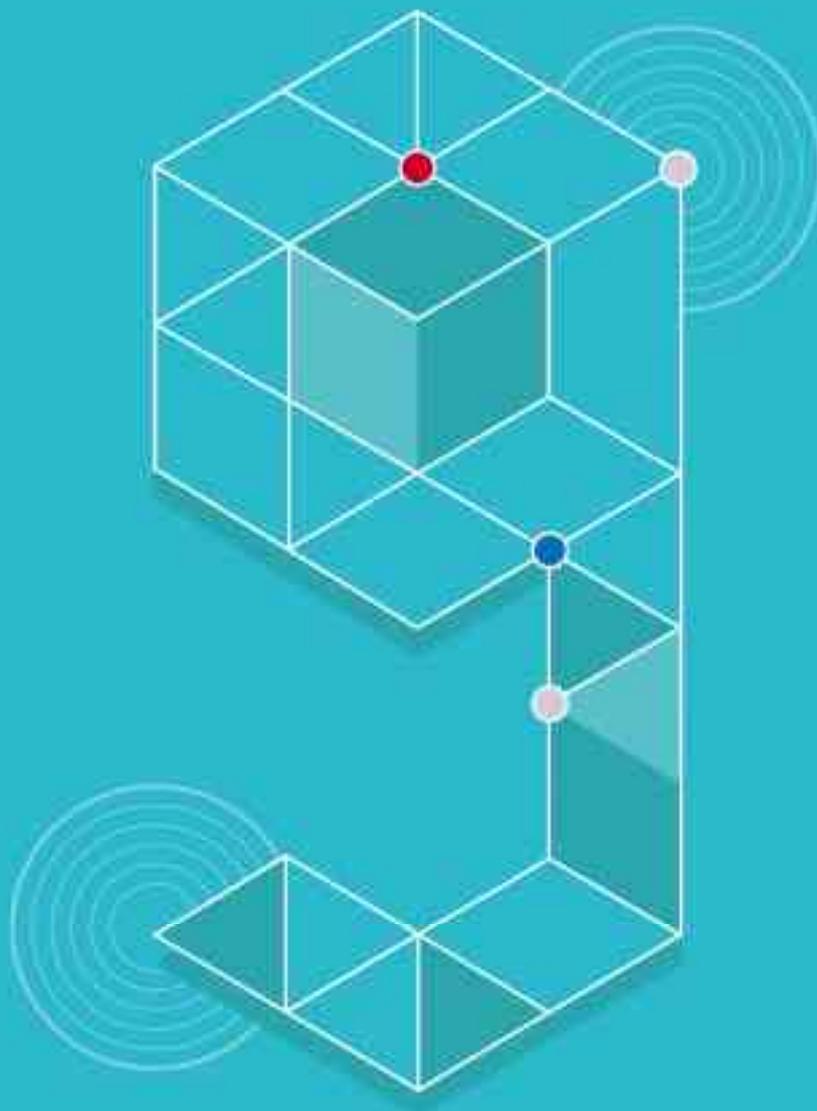


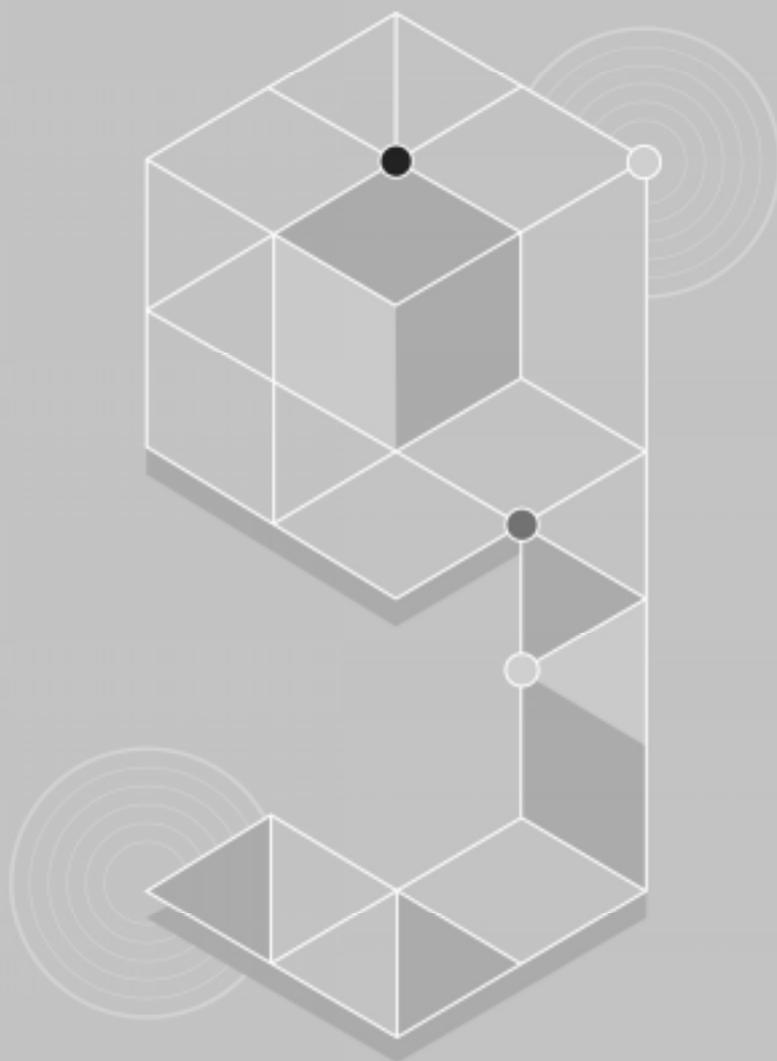
서울시복지재단·2019-31

서울시 노숙인복지정책 20년 성과연구



서울시복지재단-2019-31

서울시 노숙인복지정책 20년 성과연구



연구진

서 종 녀 (정책연구실장, 연구책임)

권 혜 영 (정책연구실 연구개발팀 연구원)

최 하 영 (정책연구실 연구개발팀 위촉연구원)

외부 자문위원(가나다 순)

배 명 희 (서울노숙인시설협회장)

여 재 훈 (성공회대학교 총무처장)

위 정 희 (송파여성문화회관 관장)

이 호 영 (구세군가재울센터 원장)

임 도 영 (영등포보현의집 시설장)

정 원 오 (성공회대학교 사회복지학과 교수)

서울시

신 종 철 (서울시 복지본부 자활지원과 자활정책팀장)

기 재 일 (서울시 복지본부 자활지원과 자활정책팀 주무관)

이 진 산 (서울시 복지본부 자활지원과 자활정책팀 주무관)

참여기관 연구진

김 진 미 (서울노숙인시설협회 부회장·정책위원장)

서 정 화 (서울노숙인시설협회 주거복지위원회 위원장)

이 수 범 (서울특별시립 다시서기종합지원센터 실장)

오 기 철 (서울특별시립 비전트레이닝센터 팀장)

김 남 영 (서울특별시립 구세군브릿지종합지원센터 과장)

김 준 희 (한국도시연구소 연구원)

김 종 대 (서울특별시립 다시서기종합지원센터 팀장)

목·차

프롤로그	1
1부 서울시 노숙인복지정책 20년 흐름	7
1. 노숙인복지정책 변천 과정	9
2. 서울시 노숙인 변화	15
2부 노숙인복지정책 시기별 주요 특성	21
1. 민선2기 고건 시장(98년~02년)	23
2. 민선3기 이명박 시장(02년~06년)	26
3. 민선4기~5기 오세훈 시장(06년~11년)	28
4. 민선5기~현재 박원순 시장(12년~현재)	30
3부 노숙인복지정책 분야별 성과와 과제	33
1. 거리노숙 위기지원 분야	35
2. 노숙인 의료분야	43
3. 노숙인 주거분야	53
4. 노숙인 일자리분야	60
5. 노숙인 시설보호분야	67
6. 노숙인 자활·재활 프로그램 분야	73
7. 쪽방촌 주민 생활안정지원 분야	78
8. 노숙인 인권분야	88

4부 서울시 노숙인복지정책 발전방향	93
1. 서울시 노숙인복지정책 발전을 위한 주요 이슈	95
2. 서울시 노숙인복지정책 개요 및 목표	96
3. 서울시 노숙인복지정책 발전방향	98
 참고문헌	 99
 부록	 101



프롤로그

프롤로그

- 고대·고려시대 사궁구휼은 자연재해와 전염병으로 인해 왕이 굶주린 백성에게 곡식 등을 제공하고, 빈민의 유민화와 노비화를 막아 그들의 안정적인 생활을 하도록 지원
 - 삼국시대 이래 구휼사업은 ‘환과고독’과 ‘노유보호사업’으로 어려움에 처한 사람들을 돕는 보호사업으로 국가의 의무사항이다(서울역사편찬원, 2017)
 - 초기 구휼정책은 나라에서 가뭄이나 홍수, 또는 전염병 발생 등으로 인해 굶주린 가난한 백성을 돕는 것으로부터 시작되었다
- 조선시대는 유교사상을 기반으로 민본 정치를 실천함과 동시에 민간의 자발적인 참여를 유도한 민간 구빈기관인 사창(비황제도) 운영
 - 조선시대는 왕이 궁한 사람을 구제하고 가난한 사람을 살피야 한다는 국정 운영방향에 따라 고려시대보다 체계화하여 구휼제도를 운영하였다(서울역사편찬원, 2017)
 - 조선시대 구휼제도는 비황제도, 구황제도, 의료제도 등이 있었다(하상락, 1989)
 - 기민을 구제하기 위한 구휼미를 운영하는 기관인 의창(공공기관)과 사창(민간기관)이 있었고(비황제도), 사궁의 보호, 노인보호, 음식 제공 등의 구황제도가 있었다
- 개항기 구휼정책은 근대화 과정에서 나타난 폐허와 외세 침탈 등 사회경제적 문제를 해결하기 위한 구빈정책 실시
 - 개항기(1876년~1910년) 전후 전통사회에서 근대사회로의 전환 과정에서 빈농, 도시빈민, 걸인 등 빈곤의 대상이 점차 확대되었다
 - 이 시기는 사회 문제를 해결하기 위해 국가의 노력과 함께 황제의 구휼 부담을 분담하기 위해 민간차원의 빈민구제시설인 진민소가 운영되었다(서울역사편찬원, 2017)
 - 진민소의 주요 역할은 배고픈 사람들에게 음식을 제공하고(1일 2식), 아픈 사람을 치료하는 일을 병행하였다. 가장 중요한 일은 가난한 사람들의 장례를 지원하는 일이었다
 - 진민소는 민간의 노력과 관의 협력의 결과이지만, 4개월만(1898년 10월 26)에 폐지되었다. 그 이유는 빈민 구제를 위해 지속적인 재원 조달에 실패했기 때문이다
 - 진민소를 폐지한 후 공적 기구인 진민서를 설치(1899년 3월)하여 빈민구제의 역할은 지속적으로 이루어졌다

- 광복 격동기와 한국 전쟁 이후 일정한 거처 없이 떠도는 아동부랑인의 보호를 시작으로 성인 부랑인의 정부대응은 시설 보호수용 중심으로 지원 체계 구축
 - 광복(1945년) 이후 절대 빈곤이 사회 문제로 대두되면서 사회적 질서를 확립하기 위한 ‘사회통제’ 관점에서 부랑인을 시설로 수용하고 격리시키기 시작하였다
 - 광복 직후는 19세 이하 아동부랑인이 주요 관심 대상이었고, 성인부랑인은 1970년에 제정된 「사회복지사업법」을 통해 지원체계가 마련되었다
 - 부랑인은 공공질서를 해칠 우려가 있을 경우 언제든지 신고하거나 단속되는 대상이었고, 이들을 수용 조치하여 더 이상 부랑하지 않도록 하는데 정부 개입의 초점이 있었다
 - 1980년대 대대적인 부랑인 수용보호 정책이 추진되었으나 부랑인 수용시설의 인권유린 사건이 알려지면서 1987년 이후 시설 수용자의 생활수준을 향상시키는 계기가 마련되었다(보건복지부, 2015)
 - 1987년 부산 형제복지원 사건 이후, 시설 거주자·이용자를 위한 자활·재활프로그램을 개발하고 운영하여 사회복지시설로써의 전문성이 향상되었다
 - 그럼에도 불구하고 이 시기도 부랑인을 통제·격리하여 사회 질서를 유지시키는 차원의 정책은 지속적으로 유지되었다
- 외환위기로 실직노숙인이 새로운 사회문제로 대두되면서 부랑인·노숙인 정책이 구제·수혜 관점에서 복지적 관점으로 발전하기 시작
 - 실직노숙인 대상 긴급구호사업(숙박, 근로, 의료, 상담 등)이 시행되면서 부랑인·노숙인 정책이 소득빈곤 관점에서 보편복지 관점으로 전환되었다(보건복지부, 2015)
 - 실업자가 노숙하는 상황이 증가하면서 실직노숙인은 기존 부랑인과 다른 집단으로 인식되었고, 발생원인도 다르므로 대책이 달라야 한다는 공감대가 형성되었다
 - 단순 경제적 빈곤보다는 다양한 원인과 과정을 통해 노숙 문제가 발생한다는 것을 인지하기 시작하였다
 - 노숙문제가 개인적 문제와 함께 사회·구조적 문제로 인해 발생하고 있다는 점을 인식하면서 ‘사회통제’에서 ‘사회복지’로 변화되기 시작하였다
 - 2003년 이후 노숙인 등이 사회복지 대상으로 제도화되면서 그들의 인권을 유지하면서 사회통합을 추진하려는 노력이 진행되고 있다
 - 2003년 「사회복지사업법」 개정에 이어 2012년 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법」(2011.6.7. 제정)이 시행되면서 노숙인의 법적 지원 근거가 마련되었다

- 초기 부랑아·부랑인 정책은 일반 시민과 격리·통제하거나 선도하는 정책 방향과 관점이 있었다
- 이후 노숙인 등은 자활을 위한 지원과 인간으로서 권리를 지니며 이들의 복지를 지원해야 할 책무가 정부에 있다는 점이 법률로 강조되었다
- 구휼정책에서 확대된 노숙인복지정책은 노숙 문제가 개인적으로 해결할 수 없는 사회·구조적 문제로 인식되면서 정부의 책임성을 강화하는 방향으로 전환되고 있다
- 공공복지는 취약 집단에 대한 시혜적 의미를 가진 구휼정책으로 시작하여 보편적인 복지 관점이 강조되는 방향으로 전환
 - 사회 문제나 사회적 위험에 대한 인식과 이를 해결하려는 기제의 관점에서 보면, 노숙인은 경제 상황에 따라 유동성을 지니고 있어 어떤 사회에도 존재한다
 - 노숙이라는 현상은 여러 지점(가정폭력으로 인한 가출, 시설퇴소로 주거지 불안정, 실직·부도 등 경제적 위기로 인한 주택 상실, 건강악화나 정신질환으로 가정해체로 인한 주거지 상실 등)에서 취약한 가정 또는 개인에게 영향을 미치는 동적 현상이다
 - 노숙인은 현재 실직 상태이거나 소득수준이 낮아 집이 없는 사람이라기보다는 그들은 현재 실직 상태나 빈곤 상태를 벗어나기 힘든 상황에 직면하고 있는 사람들이다
 - 노숙인의 정책 방향은 초기 단속에서 보호로, 보호에서 인권으로 전환되고 있으므로 노숙인의 인권을 유지하면서 노숙 문제를 해결하기 위한 공공의 책무성이 강화되어야 한다
- 이 보고서는 서울시 노숙인복지정책 20년(’98년~’18년)의 핵심 정책, 성과 및 과제를 정리하여 시민에게 정보를 알리고 서울시 노숙인복지정책을 발전시키는데 기초 자료 활용 목적



부랑아 수용소
(출처: 서울사진아카이브)



동대문 근로자합숙소(1961년)
(출처: 서울사진아카이브)



서울역 살피노숙자 상담소(1998년)
(출처: 다시서기센터)

제1부

서울시 노숙인복지정책 20년 흐름

1부 서울시 노숙인복지정책 20년 흐름

1. 노숙인복지정책 변천 과정

- IMF 외환위기 ~ 2005년 :
 민관협력을 통한 사회안전망과 지원체계 응급구조 구축시기
 - IMF 외환위기 이후 실업률이 급등하면서 민간단체인 전국실직노숙자대책종교시민단체협의회의 활동을 시작으로 실직노숙인을 위한 사회안전망 구축 노력이 진행되었다
 - 실업 노숙대책을 통해 거리노숙인의 일부 문제가 완화되었고 노숙인 욕구와 상태에 따라 적절한 서비스를 제공하기 시작하였다



서울역 중앙지하도 노숙인 (2005년)
(출처: 서울시)

- 서울시는 응급보호를 위한 쉼터 공급과 함께 상담, 자활·재활프로그램 등을 실시하여 노숙인의 지역사회 정착을 위한 정책 실시
 - 서울시는 1998년 5월 실직자와 노숙인들에게 잠자리를 제공하고 취업을 알선해 주기 위한 서울시립근로자합숙소(현 영등포보현종합지원센터)를 마련하여 운영하였다
 - 입소 대상자는 18세 이상 64세 이하 실직한 자이고, 노숙하는 남자를 대상으로 상담을 거쳐 입소를 결정하였다
 - 운영 초기는 하루 1,000원의 숙박비를 지불하는 잠자리와 함께 식당과 의무실, 샤워실 등 각종 편의시설을 제공하였다
 - 서울시는 1998년부터 단순 실직노숙인 대상 임시생활공간인 쉼터를 공급하였고, 이후 쉼터는 자활·치료·재활·가족 쉼터 등으로 유형화하여 전문적인 서비스를 제공하였다
 - 노숙인쉼터인 희망의 집은 급식, 잠자리, 상담, 취업알선, 의료, 귀향 등 종합서비스를 제공하고, 공공근로를 실시하여 자립 기반을 조성하는 방향으로 운영되었다
 - 노숙인쉼터인 자유의 집은 노숙인 보호를 위한 1차 시설로 최소한의 편의제공(숙박, 급식)과 재활프로그램을 실시하였다

보호시설 유형
 -서울시립근로자합숙소 (1998년)
 -희망의 집 산설(1998년)
 -자유의 집 산설(1999년)



서울 자유의 집
(출처: 서울시노숙자대책협의회, 2000)



노숙자 무료진료소(2002년)
(출처: 다시서기지원센터)



서울역 실직노숙자상담소(1999년)
(출처: 다시서기지원센터)



노숙자다시서기지원센터 헌판식
(1998년)
(출처: 다시서기지원센터)

- 자활의 집은 자립기반이 구축된 희망의 집 입소자에게 주거공간을 제공하여 노숙의 악순환을 방지하고 조속한 사회복귀를 도모하기 위해 추진되었다
- 서울시는 초기 노숙인의 건강검진·무료진료 등을 위해 순회진료반을 운영하고 무료진료소(2002년)를 운영하였다
- 상담보호센터(2005년 제도화 이전 드롭인센터)는 입소를 거부하는 노숙인을 대상으로 현장에서 적극적으로 개입하고 각종 정보를 제공하여 노숙의 장기화를 예방하고 자활로 연결함을 목적으로 운영되었다
- 실직노숙인들에게 재활의지를 심어줘 이들을 다시 사회복귀시키는 것에 중점을 두어 1998년부터 “노숙자 다시서기 프로그램”(노숙자 다시서기지원센터 운영)을 진행하였다
- 2000년부터 ‘서울시 노숙자 자활 지원사업’을 구체화하여 재활프로그램, 정신교육, 직업교육, 취업알선, 자활공동체 사업, 자활의 집 제공 등을 실시하였다



노숙인 사업 체계도(2000년)

- 서울시는 거리노숙인 문제를 해결하고 노숙인의 자활을 촉진하기 위해 다양한 정책을 실시하면서 서울시노숙자대책협의회와 함께 서울시 노숙인 대책 체계화
- 서울시는 행·재정적 지원을, 민간단체는 쉼터운영 및 프로그램 수행 등 민관 협력체계를 구축하여 사업을 추진하였다
- 1998년부터 서울시는 서울시노숙자대책협의회, 종교·민간단체와 함께 노숙인 및 부랑인을 대상으로 상담, 급식, 의료 등의 정책을 논의하여 진행하였다

- 2005년~현재: 노숙인정책 제도화와 공공의 책임성 강화
 - 2005년 사회복지사무의 지방이양을 통해 서울시 노숙인복지정책 내실화 도모 시기
 - 2012년 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률(이하 “노숙인복지법(약칭)”)」(보건복지부, 2011.6월 제정)이 시행되었고, 2012년 「서울특별시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례」(서울시)를 제정·시행하였다
 - 관련 법과 조례 시행으로 거리·시설노숙인의 자립과 지역사회 정착을 위한 일자리·주거·의료 정책 등이 강화되고 있다



겨울철 특별보호대책 발대식 (2010년)
(출처: 서울시)

- 서울시는 거리노숙인의 만성화를 예방하고 보호를 강화하기 위한 정책 실시
 - 거리노숙인 지원을 위해 거리노숙 보호체계를 쉼터 중심에서 상담보호센터(이후 종합지원센터, 일시보호시설) 중심으로 개편하여 거리노숙인 보호를 강화하고 있다
 - 2002년부터 설치·운영된 상담보호센터(이전 드롭인센터)는 2005년 제도화되면서 거리노숙인의 임시 숙박, 위생·의료서비스, 급식·물품 지원 등 일시적 생활편의를 제공하였다
 - 2005년 거리노숙의 만성화를 예방하기 위해 “특별자활사업”을 시행하였고, 월단위로 15일간 근로유지형 자활근로(경노무) 사업을 실시하였다. 첫 달 급여로 고시원이나 쪽방 등 월세방을 구하도록 하였다
 - 서울역 주변 거리급식을 실내급식으로 전환하기 위해 실내급식장(따스한 채움터)을 개소(2010년)하였다
 - 상담보호센터는 「노숙인복지법(약칭)」에 근거하여 종합지원센터와 일시보호시설로 개편(2012년)되어 운영하고 있다
 - 2015년부터 거리노숙인 보호를 위한 「서울역 응급대피소」를 하·동절기로 운영하고 있다
 - 거리노숙인 보호강화를 위해 다양한 지원사업(위기응급 대응, 상담, 실내 무료급식장(거리급식→실내급식), 무료진료소, 정신건강팀 등)을 운영하고 있다



서울역 아웃리치 상담(2010년)
(출처: 다시서기지원센터)



서울역 노숙인 응급대피소 (2015년)
(출처: 서울시)



서울역 실내 무료급식장
(따스한 채움터)
(출처: 서울시)

- 하·동절기 거리노숙인 보호대책을 위해 현장상담반, 상담소, 노숙인 순찰대 등을 운영하고 있다

○ 노숙인복지시설은 초기 긴급보호 목적인 쉼터에서 대상별·특성별로 유형화되면서 전문성이 강화되고 있다

- 2011년 이전까지 노숙인쉼터는 일반쉼터, 재활쉼터, 중간쉼터, 특화쉼터 등으로 운영되었다
- 2012년 이후 일시보호시설과 함께 자활·재활·요양시설로 유형화되어 운영되고 있다

□ 서울시는 노숙인이 노숙에서 벗어나 지역사회에 정착할 수 있도록 자립지원을 위한 정책 수립·실시



노숙인 특별자활사업
(코레일 청소사업단)
(출처: 다시서기지원센터)

○ 노숙인 일자리정책은 초기 임시거처를 제공·입실하기 위한 조건부 지원정책에서 점차적으로 노숙인의 근로의욕 고취를 통해 실질적 자립의 계기를 마련하는 정책으로 강화되고 있다

- 2005년에 시작된 서울시 노숙인 특별자활사업은 비교적 노동 강도가 약한 일자리인 근로유지형 자활근로(경노무) 사업을 실시하였고, 일당 2만원으로 고시원·쪽방 등 임시 거처의 주거비를 목적으로 실시하였다
- 2006년에 노숙인의 안정적 일자리를 확보하기 위해 ‘노숙인 일자리 갖기’ 사업을 실시하였다. 당초 서울시 관공공사 현장에 근로자를 배치하는 것으로 시작하였으나, 하반기부터 노숙인의 다양한 근로능력을 감안하여 한강관리사업소, 시설관리공단, 공원, 복지시설, 시장 등 다양한 분야의 일자리가 마련되었다
- 2007년부터 2019년까지 운영된 ‘새희망 고용지원센터(고용노동부)’는 노동부 민간취업지원사업의 일환으로 취업을 희망하는 노숙인의 적성과 능력에 맞는 일자리를 발굴하여 취업을 지원하였다
- 서울노숙인일자리지원센터(서울특별시립 브릿지종합지원센터 부설, 2015년 개설)는 공공일자리와 민간일자리 발굴·연계를 위한 사업을 진행하고 있다



노숙인 자활사업장
(동네끼찌 히히히)
(출처: 열린여성센터)

○ 노숙인 주거정책은 주거비 지원과 주택제공을 통해 지역사회 정착을 유도하였고, 최근에는 노숙인의 지속적이고 안정적인 생활을 위해 근로유지 및 건강관리 등 사례관리 사업(지원인력 배치)을 강화하고 있다

- 서울시는 1999년부터 자립여건이 갖추어진 노숙인들을 대상으로 민간주택의 전세자금을 용자지원하는 “자활의 집”을 운영(1999년~2018년)하였다
- 2006년에 서울시 주택국 사업과 연계한 주거지원으로 노숙인 일자리 갖기 참여 대상 다가구 임대주택(SH서울주택도시공사, 19호 규모) 시범사업을 실시하였다. 또한 2007년부터 국토교통부가 LH한국토지주택공사 산하에 주거복지재단을 설립하고, 주거취약계층 주거지원사업의 일환으로 매입임대주택 지원 사업을 진행하고 있다
- 서울시가 노숙인의 주거지원을 위한 노력이 본격화된 시점은 2011년부터이다. 거리노숙인의 감소를 위해 ‘노숙인 임시주거지원 사업’(2011년)이 시작되었고, 노숙인 주거지원 확대계획을 통해 2012년부터 희망원룸 사업과 공동생활가정 연계 입주 지원 사업이 신설되었다
- 2015년부터 매입임대주택·공동생활가정 등의 입주자를 위한 주거지원 전담 사례관리사가 배치·운영되었다
- 2016년 노숙인 지원주택 시범사업이 추진되었으며, 2018년 관련 조례가 제정·공포되어 제도적 기반을 마련하였다
- 2017년에 노숙인 주거지원 강화를 위하여 한시적으로 ‘노숙인 임대주택 보증금 용자지원사업’을 추진하였다



개인 생활공간



공동 생활공간
서울시 노숙인 지원주택
(출처: 서울시)

○ 노숙인 의료정책은 결핵검진·독감접종 사업, 노숙인 의료급여 등이 추진되었고, 최근 정신건강·알코올 등에 대한 의료지원 정책이 강화되고 있다

- 대한결핵협회에서 1998년부터 시작한 노숙인 결핵검진 사업은 2011년 거리노숙인을 대상으로 이동결핵검진사업인 원스톱 결핵검진 사업(건강드림 행복나눔)으로 발전하였다
- 거리에 방치된 노숙인 정신질환자에 대한 서비스를 강화하면



서울역 무료진료소(2009년)
(출처: 다시서기지원센터)



노숙인 무료 결핵·독감예방
검진(2009년)
(출처: 서울시)

서 2008년부터 거리노숙인의 정신건강 지원 체계를 구축하기 시작하였다

- 2011년 「의료급여법」 개정으로 ‘노숙인의료급여 1종’ 규정이 신설되어 운영되고 있다
- 2013년 ‘서울시 알코올 회복 재활센터’를 개소하여 정신과 전문의, 사회복지전문가를 배치해 실질적 원인 해결과 지속적 의료 관리지원을 하고 있다

□ 서울시는 노숙인이 삶에 대한 동기부여를 통해 지역사회에 정착할 수 있도록 다양한 프로그램 신설·운영

서울시, 희망의 인문학



입학식(2009년)
(출처: 서울시)

○ 서울시는 2008년 ‘휴먼 서울시민, 인문학 코스’를 개설하였고, 노숙인이 자아존중감과 자립 의지에 대한 동기부여를 가질 수 있도록 교육과정이 기획·운영되었다

○ 실질적 자립의 계기마련을 위해 과중채무 노숙인을 위한 ‘신용회복 지원 사업’(2008년)과 저축을 장려하는 ‘노숙인저축왕 선발 대회’(2008년) 사업을 진행하였다



수료식(2009년)
(출처: 서울시)

○ 2012년부터 노숙인의 심신 건강과 사진 관련 일자리 제공을 위한 희망프레임(사진 과정), 노숙인 예술학교, 노숙인자격증 취득 프로그램 등이 운영되고 있다

○ 그 외에도 노숙에서 벗어나 지역사회에 정착할 수 있도록 노숙인 자활·재활프로그램 사업을 지원하고 있다

□ 노숙인 권리보호를 위해 2012년 6월 ‘서울시 노숙인 권리장전’을 발표하여 차별받지 않을 권리 명시



조세현의 희망프레임 수업사진
(출처: 서울시)

○ 권리장전은 노숙인도 서울시민으로서 동등한 권리를 갖고, 서울시 노숙인정책이 노숙인의 인권 및 실질적인 자립을 지향하고 있다는 것을 담고 있다

2. 서울시 노숙인 변화

- 노숙인 규모와 현황을 파악하기 위한 공식적인 조사통계 자료는 없는 실정이고, 서울시는 1999년부터 구축·운영하고 있는 ‘노숙자보호시스템(이후 ‘서울시노숙인종합지원시스템’으로 명칭 변경)’과 2013년부터 실시한 노숙인 일시집계조사 자료를 근거로 노숙인 추이 파악
- 본 보고서에 제시된 자료는 ‘서울시노숙인종합지원시스템’과 ‘서울시 노숙인 일시집계조사’에 근거한 서울시 보고 통계로 분석되었다
- 서울시 노숙인 수 추이는 「노숙인복지법(약칭)」 시행 이전과 이후로 구분하여 1999년부터 2012년까지 서울시노숙인종합지원시스템 자료를 활용하였고, 2013년부터 2018년까지는 노숙인 일시집계조사 자료를 사용하였다
- 노숙인 일시집계조사부터 노숙인 성별 분리통계가 작성되었기 때문에 성별 분리통계는 2013년부터 2018년까지 노숙인 일시집계조사 자료를 통해 분석되었다
- 노숙인서비스 이용인 수와 신규 노숙인 수는 서울시노숙인종합지원시스템 자료를 활용하여 분석하였다

[참고1] 서울시노숙인종합지원시스템(1998년~현재)

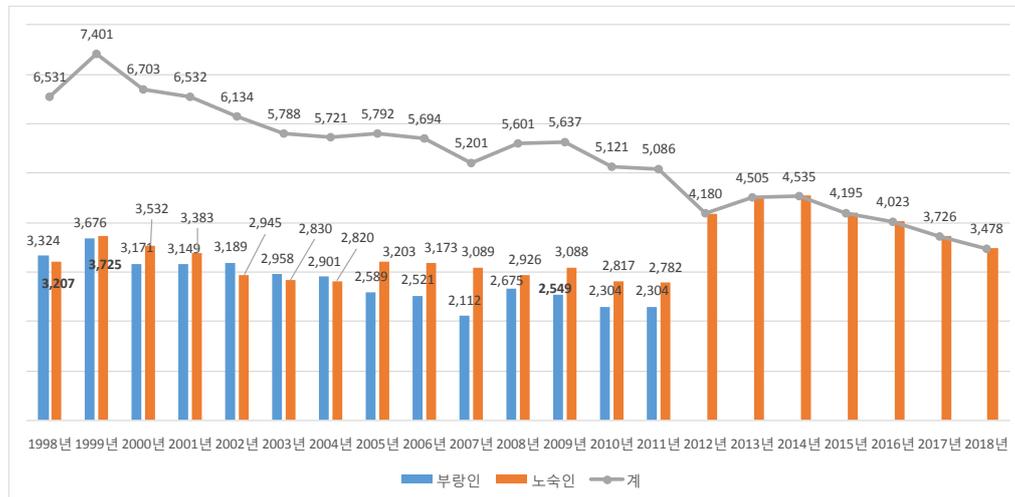
- 서울시는 1999년부터 시스템을 구축하여 노숙인서비스에 대한 전산기록화를 추진하였다
- 노숙인복지서비스를 이용하는 노숙인을 등록하고, 거리·시설노숙인의 서비스 이용기록, 노숙인시설 입퇴소 기록 등을 남겨 왔다
 - 이 자료는 2000년 7월부터 2018년 10월까지 ‘서울시노숙인종합지원시스템’으로 구축되어 노숙인다시서기종합지원센터가 관리하였고, 이후 서울시법인시설시스템 내로 편입되어 서울시가 관리하고 있다
 - 시스템에 구축된 자료는 연간 노숙인서비스 현황을 파악함으로써, 노숙인 규모, 거리·시설노숙인의 서비스 이용 규모, 노숙인시설 입퇴소 경향 등을 파악할 수 있다

[참고2] 노숙인 일시집계조사(2013년~현재)

- 「서울특별시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례」 제6조에 따라 2013년부터 매년 노숙인 등에 대한 실태조사가 실시되고 있다
- 본 조사는 서울시 노숙인 현황과 변화에 대한 기초 자료를 제공하고 장기적인 관점에서 노숙인 정책의 효율적 집행을 위해 노숙인 수 변화 및 구성 추이를 파악하고 있다
- 노숙인 일시집계조사는 특정 시점(계절별 특성반영)에 노숙하는 사람들을 조사·집계하는 방식으로 이 보고서에서는 연단위 평균을 제시하였다

□ 최근 20년 간 서울시 노숙인(부랑인 포함) 추이는 점진적 감소 추세

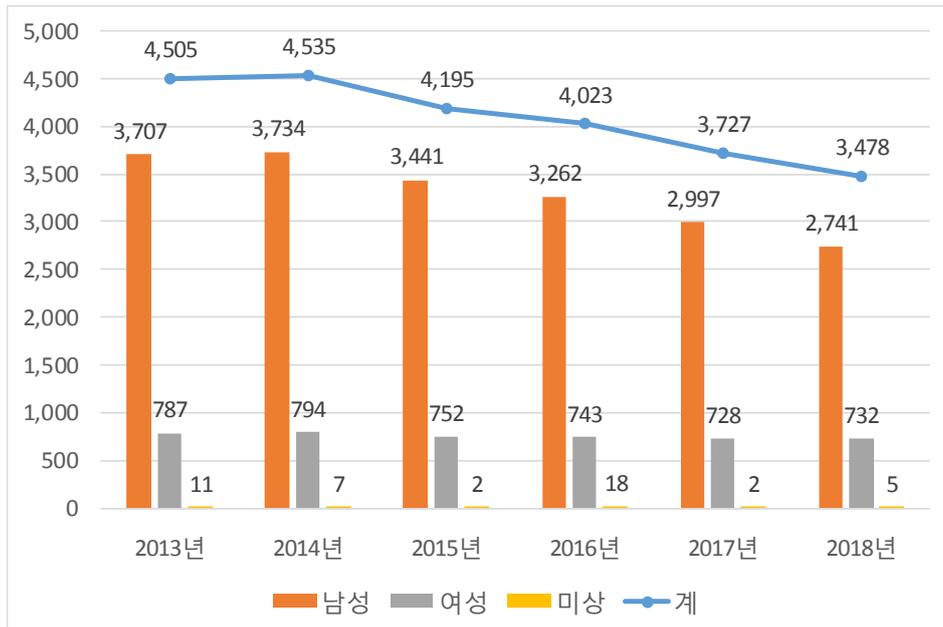
- IMF 외환위기로 1998년부터 실직노숙인이 발생하면서 부랑인과 노숙인 규모가 각각 조사되었다. 2012년 이후 「노숙인복지법(약칭)」에 따라 노숙인 범위에 노숙인과 기존 부랑인 등이 포함되어 집계되었다
- 서울시가 노숙자 다시서기 대책으로 노숙인쉼터 입소와 일자리를 함께 제공하여 노숙인의 경제적 자립 기회를 부여함으로써 1999년 이후 노숙인 수는 감소하였다
- 이후 2002년부터 신용불량자 및 가계부채 등으로 인한 개인파산이 증가하면서 2003년 신용카드 대란으로 이어져 2005년부터 노숙인 수가 다시 증가하면서 노숙인 규모는 또 다른 패턴을 보이고 있다
 - 2005년 이후 단순 실직노숙인과 달리 신용불량자, 개인파산 등은 노동 유연화로 고용구조가 변하고 가계소득 불안정으로 늘어난 빚을 갚을 능력이 떨어지는 사람들이다
 - 즉, 고용악화와 소득 불안정성은 일시적인 현상이라기보다는 수년 간 진행되고 있고 앞으로도 진행될 상황이다
- 2013년 이후 주거, 일자리 등의 정책을 강화하면서 노숙인의 지역사회 자립 기회가 증가하여 시설노숙인 수가 감소하고 있다



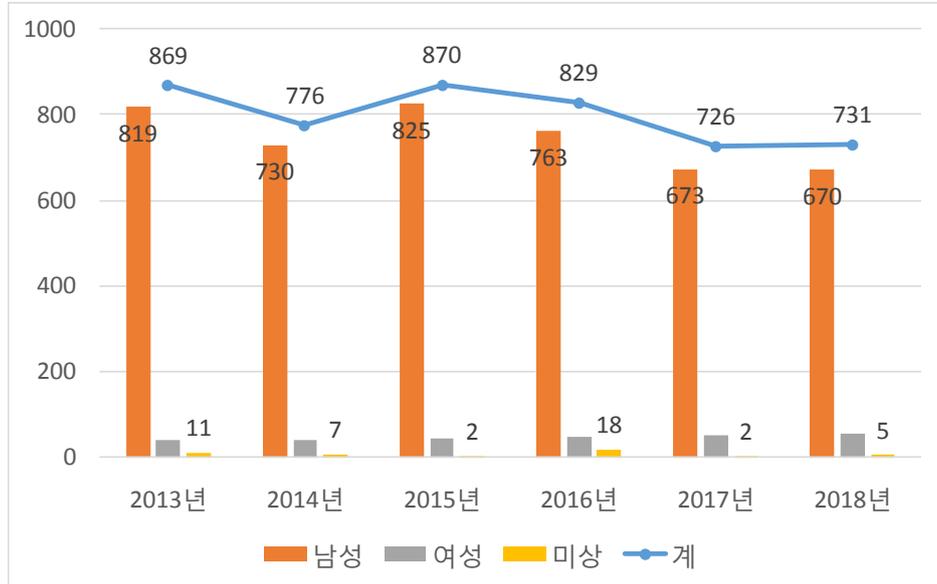
[그림 1998년~2018년 서울시 노숙인 추이(연평균)(단위: 명)
 (출처: 보건복지통계연보(부랑인 1998년~2011년, 노숙인 등 2012년), 서울시 자료(노숙인 1998년 8월~2011년), 서울시 일시집계조사 자료(노숙인 등(부랑인 포함) 2012년~2018년))

□ 서울시 노숙인의 성별 현황을 보면, 전체 노숙인 5명 중 4명은 남성이고 2013년 이후 남성 노숙인 수는 감소 추세

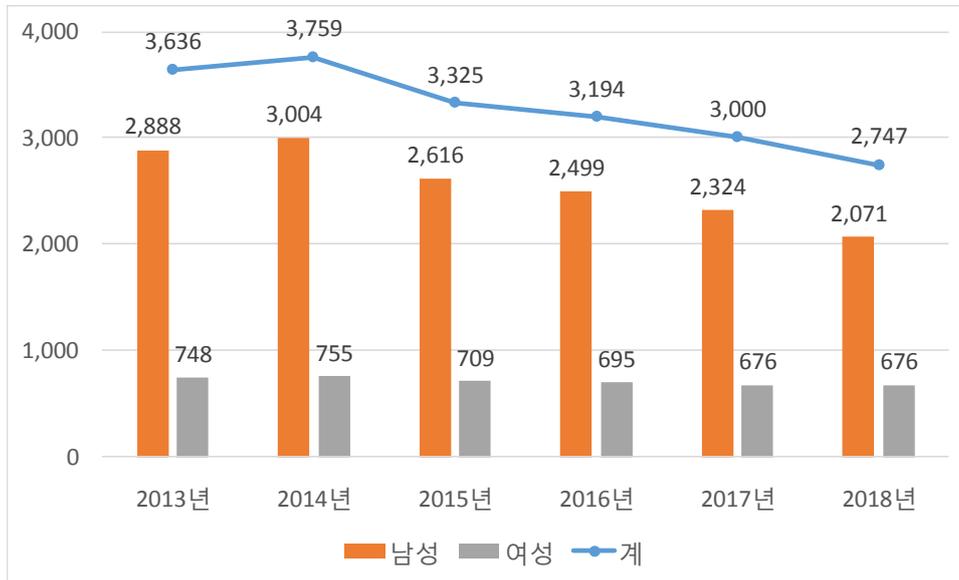
- 서울시 전체 노숙인 수는 2013년 4,505명에서 2018년 3,478명으로 1,027명(▽22.8%) 감소하였다
- 성별로 보면, 남성은 2013년 대비 2018년 966명(▽26.1%)이 감소했고, 여성은 55명(▽7.0%) 감소하였다
- 거리노숙인 중 남성노숙인 수는 일정 부분 감소하고 있으나, 여성노숙인 수는 증가하고 있음을 알 수 있다
- 반면, 시설노숙인 수는 남성과 여성노숙인 수 모두 감소하고 있다
 - 시설노숙인 수 감소는 저렴쪽방 임대지원사업(2013년~현재), 노숙인 희망원룸(2012년), 노숙인 지원주택 등 주거지원정책의 효과로 나타나고 있음을 알 수 있다



[그림] 2013년~2018년 서울시 일시집계조사에 따른 노숙인 추이(단위: 명)
(출처: 서울시 일시집계조사 자료, 2013~2018년)



[그림] 2013년~2018년 서울시 일시집계조사에 따른 거리노숙인 추이(단위: 명, 연평균)
(출처: 서울시 일시집계조사 자료, 2013~2018년)

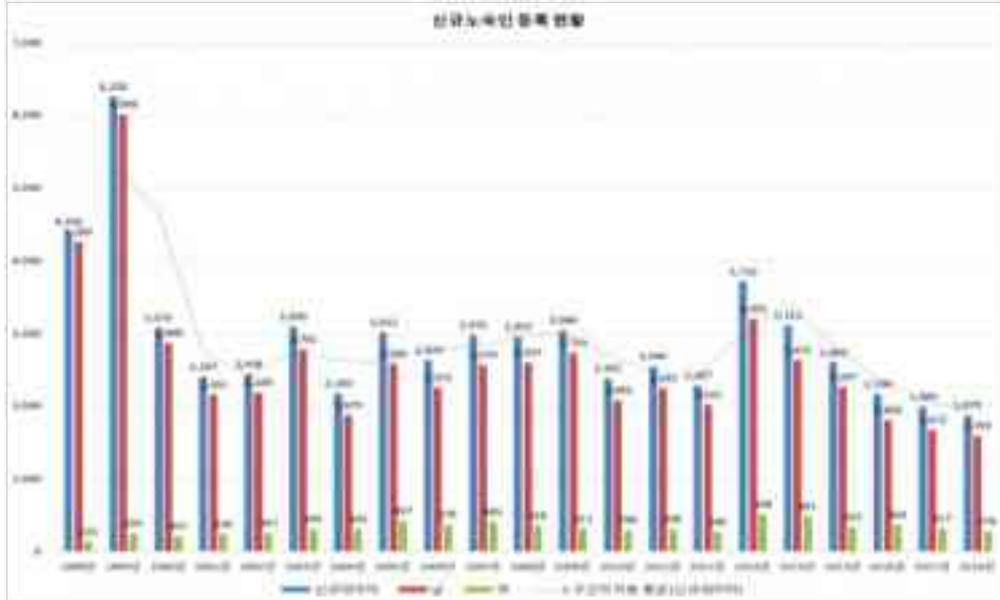


[그림] 2013년~2018년 서울시 일시집계조사에 따른 시설노숙인 추이(단위: 명, 연평균)
(출처: 서울시 일시집계조사 자료, 2013~2018년)

- 서울시노숙인종합지원시스템에 구축된 노숙인서비스를 이용하는 등록 노숙인 현황을 보면, 연도별 증감의 차이는 있으나 점진적으로 증가 추세
 - 서울시 노숙인서비스 이용이 증가되는 시점을 보면, 1999년, 2007년은 주로 노숙인시설 수의 증가이고, 2013년, 2014년은 긴급구호(일시보호시설 등) 서비스가 증가한 시점이다
 - 노숙인서비스는 노숙인시설 입·퇴소, 상담, 물품제공 등 노숙인을 위한 서비스와 의료서비스 등이 포함되어 있다
 - 신규노숙인 추이를 보면, 20년 간 일관된 추세는 파악하기 힘들지만, 해당 연도 경기침체 및 노숙인 서비스 확대 등에 따라 등록 인원의 증감 추세가 나타났다
 - 신규노숙인은 서울시노숙인종합지원시스템에 처음 등록된 노숙인을 의미한다
 - 시스템에 등록하여 노숙인서비스를 이용하는 노숙인과 신규 노숙인 간 관계를 보면, 뚜렷한 관련은 없다
 - 서울시 노숙인서비스 증가는 신규노숙인의 진입도 있지만, 만성노숙인이 지속적으로 존재한다는 것을 추측할 수 있다



[그림] 1998년~2018년 서울시 노숙인서비스 이용인 수 추이(단위: 명)
(출처: 서울시노숙인종합지원시스템)



[그림] 1998년~2018년 서울시 노숙인서비스 이용 신규노숙인 수 추이(단위: 명)
(출처: 서울시노숙인종합지원시스템)

제2부

노숙인복지정책 시기별 주요 특성

2부 노숙인복지정책 시기별 주요 특성

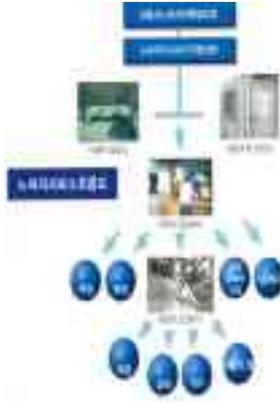
1. 민선2기 고건 시장('98년~'02년)

- 민관협력을 통해 '노숙자 다시서기 프로그램 추진'으로 노숙인을 위한 사회안전망을 구축하였다
 - 1997년 IMF 외환위기 사태로 대량실업, 소득 감소로 인한 빈곤, 사회양극화 등의 사회문제가 대두되었다
 - 민선 2기는 서울시 내부 독자적인 노숙인 정책 자문기구 등을 구성하면서 노숙인 지원 대책에 대한 체계가 구체화되었고 향후 노숙인정책 방향에 많은 영향을 끼쳤다

서울시 노숙인 변화
-1998년 서울시 연평균 노숙인은 3,207명이고, 2002년은 2,945명 (8.2% 감소)

□ 주요 내용

- '열린 시장'을 강조하면서 취업 첫 회 실직·노숙인과 함께 대화하는 '토요 데이트'를 실시하였다
 - 고건 서울시장의 1998년 7월 취임한 직후 시민들의 고충을 직접 듣고 정책에 반영하겠다는 취지에서 시작하였다
- 서울시 사회복지과 '노숙자대책 전담팀'(1998년) 신설 이후 이 팀을 '노숙자대책반'(1999년)으로 승격하여 노숙인 관련 정책을 진행하였다
 - 고건 시장의 토요 데이트 이후 즉시 '노숙자대책 전담팀'을 신설하였고, 이 팀은 1999년 5월 노숙자대책반으로 승격되어 거리노숙인 및 보호시설 관리업무를 전담하였다
- 노숙인정책은 '쉼터 전원입소'를 원칙으로 최소한의 인간적 생활을 보장하면서 자활을 지원하였다
 - 1998년 초 서울역 주변으로 실직노숙인이 급증하면서 거리노숙인을 위한 보호시설이 전무하던 시기 서울시는 쉼터를 설치·운영하였다. '서울시립근로자합숙소'를 무료로 전환하여 실직노숙인을 입소시켰다
 - 공공근로, 취업알선 등을 통한 소득활동 기회를 제공하였다.



노숙인 서비스흐름도(2000년)



자유의 집 정신건강센터 개소식 (2001년)
(출처: 비전트레이닝센터)

2000년에 노숙인 직업교육을 실시하고 2001년에 희망의 집과 자유의 집 입소자에게 취업알선을 실시하였으며, 2001년 노숙인 주민등록말소 재등록 및 주민등록증 재발급을 추진하였다

- 자활지원 프로그램으로 심리상담, 자기관리 훈련, 알코올 의존증 치료 등을 추진하였다
- '노숙자 다시서기 프로그램' 사업을 추진하였고, 노숙인 지원 체계를 마련하였다(거리 상담 → 중간쉼터(자유의 집) → 쉼터(희망의 집) → 자활의 집)

○ 거리노숙 응급보호와 지원체계 구축을 위해 쉼터입소 거부 노숙인을 위한 상설 거리 무료진료소를 설치·운영하였다

- 1998년 9월 노숙자다시서기지원센터 설립 이후 노숙자다시서기지원센터에서 국공립병원이나 보건소에 거리노숙인 진료를 의뢰하여 치료를 진행하였다
- 2000년에 노숙인 진료기능을 강화하여 희망의 집과 자유의 집 입소 노숙인 전원에 건강검진을 실시하였으며, 그 해 5월부터 거리노숙인에 대해 결핵검진을 실시하였다
- 2001년 자유의 집에 정신과 진료실을 설치하였으며, 알코올중독·정신질환자에 대한 실태조사 및 검진·진료를 실시하고 주요 노숙지역 거리노숙인 응급치료 및 진료체계를 확립하였다

○ 이 시기 노숙인 공공근로는 소득을 얻을 수 있는 기회를 제공하였고, 이 제도는 향후 공공근로의 제도적 근간이 되었다

- 노숙인 공공근로사업은 노숙인들이 사회에 복귀할 수 있는 기반을 형성하도록 돕는 취지와 거리노숙인들을 쉼터로 입소하도록 유인하는 의도를 동시에 지니고 있었다
- 1998년 시작된 공공근로사업은 희망의 집 입소자 중 희망자를 대상으로 사회복지시설과 서울시 산하 투자기관, 자치구 사업장 등에서 근로하였다
- 이후 1999년 공공근로사업인 산림청에서 실시하는 '노숙인 숲가꾸기 공공근로사업'은 노숙인들의 자활기반을 마련하여

조속한 사회복귀를 유도하기 위해 진행되었다

- 서울시와 노숙인 정책 자문기구인 「서울시노숙자대책협의회」는 서울시 노숙인 대책의 골간을 마련하고 정책을 수행하기 위해 협력하여 노숙인정책을 추진하였다
 - 노숙인쉼터 운영방식, 쉼터 확충계획, 그리고 일자리 창출 방안 등을 검토하여 추진하였다
 - 노숙인 문제가 지속될 것으로 예상되면서 행정적 지원을 위해 ‘노숙자 보호지원센터’ 설치·운영을 제기하였고, 노숙인 ID카드 발급, 노숙인쉼터 다양화와 특성화 방안 등에 대해 논의하였다
 - 노숙인 대책과 관련하여 용어를 변경했는데, 노숙인쉼터는 ‘희망의 집’으로, 노숙자보호지원센터는 ‘노숙자다시서기지원센터’로, 노숙인 대책은 ‘노숙자 다시서기 프로그램’으로 부르게 하였다
- 고건 시장의 ‘노숙자 다시서기 프로그램’을 통해 본 노숙인복지정책은 실직노숙인 보호시설 공급·확충, 상담, 일자리 제공, 타 복지시설과 연계 등 노숙인 자활을 위한 정책 시행



서울역 실직노숙자상담소 (2001년)
(출처: 다시서기지원센터)

서울시 노숙인 변화

-2002년 서울시 연평균 노숙인은 2,945명이고, 2006년은 3,173명 (7.7% 증가)

법률 변화

「사회복지사업법」 일부개정 (시행 2004년 7월)
- 제2조 정의에서 '부랑인 및 노숙인 보호'로 변경됨

부랑인 및 노숙인보호시설의 설치·운영 규칙 일부개정 (시행 2005년 1월)

- 사회복지시설의 종류에 부랑인뿐 만 아니라 노숙인을 보호하기 위한 시설이 추가됨에 따라 상담보호센터 및 노숙인보호시설(노숙인쉼터) 설치 기준, 종사자의 자격·배치기준과 노숙인쉼터의 입소 또는 퇴소절차 등을 정함



(출처: 서울시)

자활영리단 숲가꾸기 작업 현장

2. 민선3기 이명박 시장('02년~'06년)

□ 공공 영역에서 '노숙인 일자리 갖기 사업'을 통해 노숙인 자활지원을 강조하였다

- 민선 3기는 대규모 일자리 제공과 함께 거리노숙인을 위한 현장지원체계를 강화하였고, 노숙인 특성을 고려한 유형별 특화시설 운영이 확대되었다
- 2005년 노숙인 사업이 지방사업으로 이양(「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」)되면서 서울시 사회복지예산에 편성되어 운영되었다

□ 주요 내용

- 전국 최대 규모의 '서울시 노숙인 일자리 사업'을 실시하였다
 - 1999년부터 시행해 온 '노숙인 숲가꾸기 지원사업'을 2003년부터 서울시 노숙인 '자활영리단'으로 구성·운영하였다
 - 서울시는 '노숙인 일자리 갖기 사업'에 참여하는 근로 노숙인들을 대상으로 '희망! 새출발 통장' 개설하여 저축을 유도하였으나 큰 효과를 거두지는 못했다
- 시설 입소를 거부하는 노숙인 또는 시설에 적응하지 못하는 노숙인 대상 적절한 서비스를 제공하기 위해 거리지원시스템을 강화하였다
 - 2002년 11월 입소를 거부하는 거리노숙인을 위해 일시적인 생활편의를 제공하는 드롭인센터(제도적 명칭은 상담보호센터, '구세군드롭인센터', '햇살보금자리')를 시범운영하였고, 이후 2004년 2월 '용달샘드롭인센터'가 개소되었다. 서울시는 2004년부터 상담보호센터 운영을 본격화하였다
 - 2005년 상담보호센터 이용유도반을 야간 운영하여 상담보호센터에서 숙박하도록 유도하였고, 이후 거리상담반을 운영하여 거리노숙인 보호체계를 강화하였다
 - 상담보호센터는 거리노숙인을 위한 다양한 생활편의서비스를

제공하고, 거리상담을 통해 긴급보호가 필요한 노숙인 등에 대한 일시적 간이숙소를 제공하였다

○ 노숙인 보호체계를 개편하여 노숙인 보호시설인 ‘자유의 집’을 폐쇄하고 노숙인 재활센터를 건립·운영하였다

- 2003년 노숙인 보호체계를 정비하여 자유의 집 기능을 중간쉼터와 재활센터로 분리하였으며, 중간쉼터는 기초건강검진, 욕구사정 후 일반쉼터(희망의 집)로 배치하고, 심신허약자 치료 및 재활(알코올 등)을 담당하는 재활센터를 건립하여 운영하였다



동절기 거리상담 활동
(출처: 브릿지종합지원센터)

- 노숙인쉼터 ‘자유의 집’(1999년 설치)이 2004년 1월 폐쇄되면서 자리를 옮겨 2004년 2월 ‘서울특별시립비전트레이닝센터’(알코올 및 정신건강 노숙인 전문재활센터)라는 전문재활센터가 개소하여 운영되었다. 기존 자유의 집과는 달리 쉼터는 알코올, 약물 중독 치료 등 노숙인 질환 치료와 재활교육을 위주로 실시하였다



거리노숙인 긴급보호
(출처: 광야홀리스센터)

- 2004년 4월 영등포보현의집 내 ‘노숙인 기초해결센터’인 중간쉼터가 개소·운영되었다. 센터는 쉼터에 입소하고자 하는 노숙인의 건강검진, 심층상담, 다양한 심리검사와 욕구조사를 토대로 서울지역 내 각 희망의 집에 배치·전원을 의뢰하는 역할을 실시하였다



자유의 집 알코올상담센터 거리상담(2003년)
(출처: 비전트레이닝센터)

○ 시민 긴급지원 특별대책으로 노숙인 1:1 후견인 상담 사업을 실시하였다

- 거리와 노숙인쉼터에서 응급조치를 하고 자립정보를 제공하는 등 노숙인이 당면한 문제를 해결하는데 초점을 맞춰 상담을 진행하였다

- 시설입소 유도, 취업 및 일자리 연계, 의료서비스 연계, 기초생활보장수급권자 지정 등을 실시하였다



비전트레이닝센터 전경
(출처: 비전트레이닝센터)

○ 2004년부터 거리노숙인 주민등록 복원사업 및 수급권지원사업을 통해 노숙에서 벗어나 지역사회에 정착할 수 있도록 지원하였다

3. 민선4기~5기 오세훈 시장('06년~'11년)

서울시 노숙인 변화
-2006년 서울시 연평균 노숙인은
3,173명이고, 2011년은 2,782명
(12.3% 감소)



거리상담 활동
(출처: 다시서기지원센터)



거리 무료진료상담반
(출처: 서울시)

□ 본격적으로 노숙인복지사업이 지방사업으로 이양되면서 서울시 노숙인복지 정책화를 추진하였다

- 서울형 그물망복지를 지향하면서 자산형성사업과 희망 인문학 등 자립에 중점을 둔 공공형 사업을 진행하였다
- 민선 4기는 다양한 복지정책 및 서비스의 도입으로 서울 시민의 삶의 질 향상을 도모하였다는 점에서 의의가 있다

□ 주요 내용

- '노숙인 자립지원 기본계획'을 수립하여 노숙인 보호 및 자활지원 추진을 강화하였다
 - 거리노숙인의 보호를 위해 거리건강상담반을 운영하고 기존 야간 위주의 거리 상담활동에서 주·야간 상담활동으로 확대 시행하였다
 - 시민통행량이 많은 곳을 '노숙자울금지구역'으로 지정하여 노숙인들이 상담을 통해 노숙인쉼터 입소를 유도하고 자율적으로 노숙 자제를 하도록 하였다. 그럼에도 불구하고 노숙인 수가 유지되어 서울시는 특별자활사업을 통해 노숙인에게 일정한 소득을 제공하여 쪽방이나 고시원 입실을 위한 사업을 실시하였다
 - 노숙인쉼터나 상담보호센터 외에 추가로 남성 및 여성 전용 응급보호방을 운영하였다
 - 남성노숙인은 중간쉼터(100명)와 상담보호센터(30명) 추가 공간을 마련하고, 여성노숙인을 위해 용산구와 영등포구에 5곳 응급보호방을 운영하였다
- 알코올의존·정신질환 거리노숙인의 치료와 재활을 위한 지원체계를 강화하였다
 - 알코올의존·정신질환 거리노숙인의 치료와 재활을 위한 거리 건강상담반을 운영(2007년)하였다

- 여성노숙인의 정신질환 치료를 전담할 수 있는 재활전문센터인 '아카페의집'을 개관(2007년)하여 운영하고 있다

○ 서울시는 인문학 강좌를 통해 스스로 삶의 의지를 키워 자립할 수 있는 정신적 동기를 부여하기 위해 '희망의 인문학 과정'을 개설·운영하였다

- '희망의 인문학 과정' 참여자는 '서울 희망플러스 통장'인 자산형성저축 가입의 우선권을 부여하고, 직업훈련 기회도 제공하였다



서울시, 희망의 인문학 과정 수료식(2010년)
(출처: 서울시)

○ 노숙인의 안정적인 일자리 확보와 노숙인 적성에 맞는 일자리 창출 등 노숙인 일자리 갖기 사업을 내실화하였다

- 노숙인 대상 건설현장의 일자리는 근로의욕은 있으나 근로능력이 미약한 노숙인들이 제외되어 경노무 일자리 등으로 근로분야를 다양화하여 진행하였다
- 중앙 부처(행정안전부, 고용노동부 등) 협력을 통해 노숙인 일자리 갖기 사업을 적극적으로 추진하였다



노숙인 일자리 갖기 사업설명회 (2010년)
(출처: 서울시)

○ 서울시는 노숙인의 자활·자립을 향상시키기 위해 '노숙인 신용-Restart 사업'과 체계적인 금전관리를 위해 '노숙인 저축왕(저축관리)' 사업을 실시하였다

- 서울시는 신용불량으로 사회복귀가 어려운 사람을 위한 신용회복사업(신용-Restart 사업)을 실시하였다. 초기 신용회복사업은 개인파산과 면책 동시 신청만 지원했으나, 이후 채무조정(개인워크아웃), 건강보험료 체납분 탕감까지 범위를 확대하여 운영하였다
- 노숙인 저축왕은 근로소득 중 저축비율이 높은 사람을 선발하여 시상하는 제도로써 저축왕에 뽑힌 노숙인은 수입의 절반 이상을 저축하는 것으로 나타났다



남산공원 청소작업(2010년)
(출처: 서울시)

○ 서울시 5대 쪽방촌에 대한 실태조사(2008년 11월)를 실시하여 노숙인·쪽방 거주자의 환경개선 및 자활지원 종합대책을 최초로 수립하였다

- 열악한 쪽방촌의 환경개선을 통해 안전관리를 강화시켰다

4. 민선5기~현재 박원순 시장(12년~현재)

법률 변화

「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제정 (시행 2012년 6월)

- 노숙인 등에 대한 지원체계를 통합하고, 주거, 급식, 의료 등 복지서비스 제공과 민간단체와의 협력사항을 국가와 지방자치단체의 책임으로 정함

「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 일부 개정(시행 2015년 1월)

- 노숙인 등의 보호 및 자립 등을 지원하기 위하여 실태조사의 범주에 노숙인 등의 욕구 및 심리조사를 포함시킴
- 응급상황이 발생한 경우 소방공무원도 치료·응급이송 등의 필요한 조치를 할 수 있도록 함

「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 일부 개정(시행 2019년 1월)

- 국가와 지방자치단체는 노숙인 지원 사업 시 성별 특성을 고려하도록 하며, 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획에 성별 특성을 반영함
- 여성노숙인에 대한 보건위생물품의 지급근거를 마련하여 여성노숙인에 대한 보호를 강화하려는 것임

「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 일부 개정(시행 2019년 6월)

- 노숙인 인권침해 행위에 대한 처벌을 강화하여 노숙인의 인권을 보다 강하게 보호하려는 것임

□ 공공의 책임성 강조, 노숙인 인권 강화를 통한 노숙인 사회정착을 유도하였다

- 민선 5기는 보궐선거를 통해 새로운 시장이 선출되는 과정을 거치면서 복지사업과 정책 입안이 매우 역동적으로 진행되었다
- 취임 직후 ‘서울 하늘 아래에서 밥 굶는 사람 없고, 냉방에서 자는 사람 없도록 하겠다’를 목표로 노숙인정책을 진행하였다

□ 주요 내용

○ 2012년 이후, 서울시 노숙인정책은 거리노숙 위기지원 체계를 통해 노숙인 보호를 강화하였다

- 노숙인 특별대책으로 노숙인 위기대응콜 설치(1600-9582), 서울시 희망지원센터 24시간 운영, 기존 일시보호시설 외에 응급잠자리 제공, 거리상담활동 강화 등이 실시되었다

○ 서울시 정신건강 영역 신설, 일자리지원 및 주거지원을 확대·강화하였다

- 거리노숙인 정신과 전문상담 및 사례관리를 진행하기 위한 ‘정신건강팀’이 신설·운영되고 있다
- 신용문제, 정보부족, 자격증 부재 등으로 취업하기 힘든 노숙인의 교육 및 취업연계를 통해 지속가능한 일자리를 제공하는 ‘서울시노숙인일자리종합지원센터’를 설치·운영하고 있다
- 노숙인의 지역사회 정착을 위해 노숙인 희망원룸을 신설하고, 노숙인 임시주거지원사업을 확대하고, 노숙인 주거지원을 위한 사례관리 사업 등을 실시하고 있다

○ 노숙인의 자활과 재활을 위한 다양한 프로그램을 실시하고 있다

- 2012년부터 시작된 희망프레임은 사진에 관심 있는 노숙인 대상 초·중급 과정을 개설하여 교육하면서 일자리 창출과 연계하여 진행하고 있다
- 이외 노숙인의 자활을 위해 희망그라피, 인문학, 미술치료,

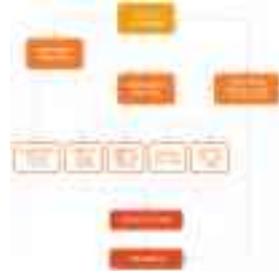
음악치료, 자격증 취득지원 프로그램 등을 자활·재활 프로그램으로 운영하면서 노숙인 자활·재활을 위해 노력하고 있다

○ 「서울특별시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례」 제정 및 ‘서울시 노숙인 권리장전’을 발표하였다

- 서울시 노숙인 등이 인간다운 생활을 할 수 있도록 그 권리를 보호하고 재활 및 자립기반을 조성하여 이들의 건전한 사회복귀와 복지증진에 기여하기 위해 「서울특별시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례」를 제정(2012년 7월)하였다
- 서울시가 노숙인의 권리를 보호하고 실질적인 자립을 지원하는 내용을 담은 ‘서울시 노숙인 권리장전’을 공포(2012년 6월)하였다

○ 서울시 노숙인 지원주택 시범사업을 실시하고 확대하여 본격 사업으로 운영하고 있다

- 노숙인 지원주택은 집이 없거나 거처 유지가 어려운 사람들에게 저렴한 주거비로 공급하는 독립형 주택으로 치료, 일자리 등 대상자에 필요한 서비스를 함께 제공하고 있다
- 2016년 11월부터 2019년 6월까지 정신질환·알코올의존증이 있는 노숙인을 위한 시범사업으로 지원주택 총 38호를 운영하였다
- 노숙인 지원주택 시범사업은 원룸형 지원주택 2개동 총 38호가 운영되었으며, 총 36세대의 노숙인이 입주하여 지역사회 정착의 발판이 되었다
- 「서울특별시 지원주택 공급 및 운영에 관한 조례」(2018년)가 제정되면서 2019년부터 본격적으로 사업을 운영하고 있다



서울시 노숙인 지원절차 (출처: 서울시 홈페이지)

제3부

노숙인복지정책 분야별 성과와 과제

3부 노숙인복지정책 분야별 성과와 과제

1. 거리노숙 위기지원 분야

□ 거리노숙 위기지원 분야의 흐름

○ 응급구호기(1998년~1999년) : 거리에서 응급쉼터로

- 1997년 말 외환위기가 발생하고 (구)부랑인과는 다른 실직한 노숙인들이 급증하면서 서소문공원에 무료급식소 설치 운영(일일 500명)하였고, 서울시와 보건복지부는 각각 ‘노숙자 보호 및 관리 대책’과 ‘서민생계 안정대책’을 발표하면서 노숙인 보호사업을 시작했다
- 초기 노숙인 상담사업은 서울역상담소를 중심으로 시작되었다. 상담요원 확보 및 배치, 운영 등은 성공회대학교 사회복지연구소에서 전담했다. 1998년 4월 13일부터 시행된 상담사업은 전문상담인 1인, 행정요원 1인, 자원봉사자 7인 등으로 구성하였고, 주요 내용은 노숙인 실태파악 및 심리상담을 통한 귀향·취업알선 등이었다
- 고건 서울시장 취임(1998년 7월)을 계기로 부랑인 수용 중심의 노숙인 정책은 새로운 노숙인(소위 실직노숙인)에 대한 지원대책으로 전환되었다. 거리로 내몰린 노숙인을 보호하기 위해 100여개의 소규모 쉼터(희망의 집)를 설치하고, 공공근로 일자리 제공 등으로 노숙인의 자활을 도모하는 사업이 추진되면서 본격적인 서울시의 노숙인정책이 시작되었다고 할 수 있다
- 그 해 9월에 “노숙자 다시서기 프로그램” 추진계획을 수립하고 9월 15일 노숙자다시서기 지원센터를 설치·운영하면서 상담소 운영, 노숙인 전담 취업알선센터 운영, 노숙인 개인별 신상정보 전산관리 등을 하였고, 거리노숙인 전원 입소보호를 위한 동절기 노숙인 대책을 시행하였다. 12월에는 노숙금지구역으로 17개소를 지정하였고, 야외 노숙금지구역인 서울역광장, 서소문공원, 종묘공원, 배제공원 등도 추가 지정하였다
- 상담소 상담, 야간상담, 현지상담, 여성노숙인 집중상담 등 상담 사업을 확대하고, 거리노숙인 보호를 위한 자유 의 집을 1999년 1월에 개소하였다. 자유의 집은 거리에서 입소한 음주문제가 있는 노숙인을 대상으로 보건복지부가 지원하는 재활프로그램을 운영하기도 하였다
- 노숙자 관리 세부 시행계획에 의하면(1999년 기준), 서울역과 영등포역 지역에 상담소를 설치·운영하였으며, 동절기에 종묘공원에도 한시적으로 운영되었다. 이후 상담소는 서울역, 영등포역, 용산역, 서소문공원, 종묘공원 등 5개소로 확대되었다

○ **자활사업 추진기(2000년~2004년) : 현장보호 사업 중심**

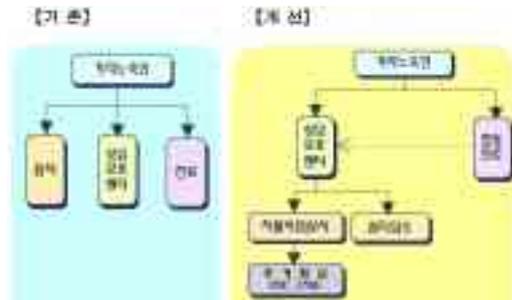
- 2001년 이후 쉼터 입소자가 감소하기 시작하고, 노숙인 지원 사업의 효과성이 미비하다는 지적과 아울러 적절한 사정기관의 필요성이 제기되었다. 노숙인쉼터라는 거주시설 중심의 체계만으로는 노숙인 문제에 대한 접근이 어렵다는 인식 속에서 노숙인쉼터(희망의 집) 등 시설 입소 중심에서 사례관리 상담활동으로 전환하여 거리노숙인 지원사업이 확대되기 시작했다. 야간상담 아웃리치활동이 주1회에서 주3회로 확대되어 거리노숙인에 대해 적극적인 개입을 시작하였다
- 2002년 11월 구세군 드롭인센터, 햇살보금자리 드롭인센터(Drop-in Center) 2개소가 개소되었고, 2004년 2월에 응달샘 드롭인센터가 설치되었다. 드롭인센터는 현장과 밀접하게 위치하여 노숙인쉼터 입소 요청자를 전문 상담하는 상담기능 외에 거리생활자나 쪽방거주자들이 반드시 쉼터에 입소하지 않더라도 본인이 선택한 거주공간에 머물면서 자유롭게 세탁과 목욕과 같은 편의서비스를 이용할 수 있도록 했다. 일일 잠자리 제공, 목욕과 세탁서비스 등 낮 시간 편의를 제공하는 현장보호 활동이 시작되었다. 또한 다시서기지원센터의 진료소 설치, 물물교환가게 설치운영, 목욕서비스 지원, 거리신문 발행 등 거리노숙인을 대상으로 한 다양한 사업이 추진되었다
- 2003년 7월 「사회복지사업법」 제2조 사회복지사업의 범위에 노숙인 조항을 삽입하게 되어 노숙인이 법체계 안으로 편입되었으며, 2005년 1월 ‘부랑인복지시설 설치·운영규칙’이 ‘부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영규칙’으로 개정되면서 노숙인 보호시설에 대한 설치운영이 제도화되었다. 이로써 드롭인센터의 시설 설치 근거가 마련되었다
- 2004년 6월 영등포보현의집 내 「기초해결센터」라는 중간쉼터가 개소되었다

○ **제도화 추진기(2005년~2011년) : 서울시의 거리 서비스 확대와 다양화**

- 2004년 「지방분권특별법」이 제정되고 2005년 노숙인복지사업이 기존 부랑인 시설을 제외한 전 분야를 노숙인으로 구분하여 지방으로 이양되면서 지방자치단체가 노숙인사업을 주도하게 되는 큰 변화가 있었다
- 이 시기에는 시설 입소를 원하지 않는 거리노숙인에게 거리 잠을 자지 않도록 하는 다양한 정책과 사업들이 구현되기 시작했다
- 「부랑인 및 노숙인보호시설 설치·운영규칙」 시행(2005.1.5.)으로 기존 드롭인센터 명칭(2004년 12월 기준, 구세군드롭인센터, 햇살보금자리, 응달샘드롭인센터 3개소)을 ‘상담보호센터’로 변경하였다. 구세군드롭인센터에서 브릿지센터(상담보호센터)로 개명하였고, 6월 복권기금 지원으로 시립 다시서기상담보호센터와 브릿지상담보호센터를 이전 설치하였다.

2006년 8월 만나샘상담보호센터가 설치되어 상담보호센터는 5개소로 운영되면서 거리보호 현장지원 체계가 구축되었다. 거리노숙인 아웃리치활동을 강화하기 위해 거리현장에 전담직원을 배치하여 아웃리치체계를 갖추었다

- 2005년부터 거리노숙인에게 특별자활근로를 제공하여 근로수입을 족방, 고시원 등의 월세로 사용하도록 함으로써 거리를 벗어나게 하려는 서울시 정책이 시작되었고, 민간에서도 사회복지공동모금회의 기금을 통해 거리노숙인에게 월세를 지원하는 활동을 시작했다



[거리노숙인 보호체계 개선(2005년 기준)]

- 서울역대합실 퇴거조치의 후속대책(2011년)으로 2011년 11월 서울역우체국 지하도에 '응급대피소'가 개설되어 동절기 거리노숙인 보호체계가 갖추어졌고 그 해 주간상담소가 '서울역희망지원센터'라는 이름으로 바뀌어 확장 개소되었다
- 2011년 시립병원에서 결핵치료를 마친 노숙인이 요양할 수 있는 노숙인결핵관리시설 미소꿈터(대한결핵협회)가 개소되어 반복되는 재감염을 예방하고 건강을 회복할 수 있는 길이 열렸다
- 한국 사회에 노숙인 문제가 본격화된 지 13여년 만에 2011년 「노숙인복지법(약칭)」이 제정됨으로써 노숙인 정책은 독립 법안을 가지고 추진되는 사업이 되었다. 이 법을 근거로 보건복지부가 '주거취약계층 전국실태조사'를 함으로써 다양한 주거취약계층의 실태와 욕구를 파악할 수 있었다
- 2012년 「노숙인복지법(약칭)」이 시행되는 시점에서 「서울특별시 노숙인 등의 복지와 자립지원에 관한 조례」가 제정·시행되었고, 1년에 한번 씩 실태조사를 실시해야 한다는 조항이 포함됨으로써(제5조, 제8조) 2013년부터 노숙인 일시집계조사를 실시하는 근거가 마련되었다

○ 제도의 발전기(2012년 이후) : 위기대응 체계 강화

- 「노숙인복지법(약칭)」 시행으로 상담보호센터는 종합지원센터 및 일시보호시설로 전환되었으며, 노숙인쉼터는 요양시설, 재활시설, 자활시설로 유형화되었다. 또한 법에 주거지원서

비스, 임시주거서비스가 주요 서비스로 포함되었다. 이로써 거리노숙인의 노숙 탈피를 지원하는 전달체계가 거리 → 시설 → 주거의 경로로 체계화되었다

- 2013년 일시집계조사 방식(PIT)으로 서울전역의 거리 및 시설노숙인 실태조사를 실시하였고, 여성노숙인 대책의 필요가 제기되면서 여성 전용 일시보호시설이 설치되어 쉼터생활에 적응하지 못하는 여성노숙인 보호체계를 갖추었다
- 노숙인들의 주거지에 대한 욕구가 다양해짐에 따라 법적 전달체계의 경로 외에도 거리노숙을 탈피할 다양한 사업들이 추진되었다. 사회복지공동모금회에서 운영하던 월세 지원 사업은 서울시 임시주거지원사업으로 정규화되어 2011년 200명 지원에서 2019년 현재 900여명에게 지원하는 사업으로 확대되었다. 매입임대주택 운영기관 중 노숙인종합지원센터와 일시보호시설에서 자립이 가능한 거리노숙인을 직접 임대주택에 입주시키는 활동을 강화하여 300여명의 거리노숙인이 임대주택에 입주했고, 서울시는 매입임대주택 사례관리자를 파견하여 임대주택에 입주한 사람들의 주거 유지를 돕고 있다
- 서울역 희망지원센터가 2011년 확장 설치되었으며, 2016년에 다시 증축되었고, 영등포역 상담소(영등포희망지원센터)가 2014년에 설치·운영되었다
- 영등포역 상담소(영등포희망지원센터, 2014년)를 설치·운영하였으며, 2011년 확장 설치되었던 서울역 희망지원센터가 2016년에 다시 증축되었다
- 정신질환 여성 및 알코올중독 남성 노숙인을 위한 지원주택 시범사업(2016년)이 운영되어 거리의 만성노숙인을 위한 새로운 주거모델이 추진되기 시작하였고, 2018년 서울시의 지원주택 관련 조례 제정으로 사업추진의 제도적 기반을 마련하고 사업을 추진할 수 있게 되었다

○ 서울시장이 강조한 ‘거리에서 얼어 죽는 사람 없게 하겠다’는 모토에 따라 서울시의 거리노숙인 대책이 위기대응체계 강화

- 2011년 겨울부터 서울역우체국 지하도에 마련된 응급대피소 운영, 2012년 정신건강팀 신설과 활동, 2012년 동절기에 시작된 ‘위기대응콜’ 사업, 24시간 아웃리치활동을 위한 상담원 추가배치, 경찰·소방서·병원 등과의 보호체계 구축, 2017년 서울역희망지원센터 확장개소 등 위기대응을 보다 체계화하고 거리노숙인을 위한 통합시스템이 한층 강화되었다

□ 주요 사업

○ 종합지원센터 운영

- 종합지원센터(2개소)는 거리노숙인 상담, 시설 입소 연계, 일시 생활편의 서비스(숙식 등)를 제공하여 신속한 지역사회 복귀를 지원한다
- 거리노숙인 상담을 통해 이용자의 특성에 맞는 노숙인 복지 시설 입소를 지원한다
- 다양한 일자리 제공과 안정적 생활을 위한 주거지원사업 등을 통해 신속히 지역사회에 복귀할 수 있도록 지원한다
- 주민등록복원, 신용회복 등 자활에 필요한 서비스를 제공하고, 야간잠자리(월 20일 이내), 무료급식 제공 등의 기초생활을 지원한다(일시보호시설 기능)



서울시립다시서기종합지원센터



서울시립부림종합지원센터

○ 일시보호시설 운영

- 일시보호시설(4개소)은 거리에서 배회하거나 숙식할 능력이 없는 자에게 일시보호와 의료지원 등 복지서비스 연계 등을 제공한다
- 서비스 내용은 노숙인 등에 대한 일시적인 숙식제공, 의료지원, 샤워·이미용 서비스 등을 제공하고 노숙인 등을 위한 각종 상담을 진행한다
- 전체 일시보호시설 중 여성 노숙인이 이용 가능한 일시보호 시설은 1개소가 있다



웅달샘상담보호센터
(일시보호시설)

○ 거리노숙인 상담 및 위기지원 활동

- 거리노숙인 밀집지역인 서울역과 영등포역 등 지하철역 중심에 다시서기지원센터 부설 희망지원센터 2개소 운영을 통해 시설 입소·주거지원 등 적절한 서비스를 연계한다
- 겨울철 및 폭염기 등 취약시기 특별보호대책을 추진하여 노숙인의 안전보호를 실시하며, 겨울철에는 거리상담반을 확대 운영한다



대담센터(일시보호시설)



만나샘(일시보호시설)



햇살보금자리(일시보호시설)



○ 노숙인 위기대응콜(1600-9582) 운영

- 노숙인 상담, 정보제공, 현장출동 등을 위해 전문상담원 2명, 공공근로 8명으로 구성하여 24시간 운영된다
- 현장 출동 기관은 평상 시(봄~가을) 1개소이고, 겨울철에는 5개소 기관으로 확대운영하고 있다

○ 노숙인 정신건강팀 운영

- 알코올중독 및 정신과 상담 및 진료서비스를 제공하고, 내방하는 노숙인 또는 거리노숙인을 직접 방문하여 도움을 준다
- 알코올중독 및 정신과 치료 전문시설 등으로 연계하고, 주거 및 생활 상담을 지원한다.

○ 노숙인 임시주거지원 사업

- 거리노숙인 및 노숙위기계층에게 주거욕구에 따라 단기적으로 고시원, 쪽방 등의 월세를 지원한다
- 집중적인 사례관리(주민등록 복원, 장애인 등록, 기초수급자 선정, 일자리 지원 등)를 통해 거리노숙을 예방하고, 지역사회 복귀를 지원한다

○ 노숙인 진료시설(무료진료소) 운영

- 거리노숙인 및 주거취약계층(기초수급자 제외) 등을 대상으로 일반(내과) 질환, 정신과, 한방진료 등을 실시한다
- 서울역 무료진료소와 영등포 무료진료소가 있으며 진료 과목은 일부 차이가 있다

○ 서울역 실내급식장 운영

- 서울역 '따스한 채움터'에서 거리급식 봉사단체들이 매일 아침, 점심, 저녁을 무료로 제공하고 있다
- 따스한 채움터는 무료 식사 이외 다목적 이용공간, 세탁실, 도서실 등으로 구성되어 이용자가 이용할 수 있다

○ 동절기 응급잠자리 및 침낭·매트 등 지원

- 시설이용 거부 거리노숙인, 산재 거리노숙인을 우선적으로 지원하며, 특히 동절기에는 응급잠자리, 응급쪽방을 확대하여 운

영한다

- 한파특보 등 저체온증 우려 시 침낭과 매트 등을 제공한다

양적 대응에서 질적 대응으로 체계 전환

□ 주요 성과

○ 외환위기 초기 민간과 공공이 협력하여 노숙인 응급보호체계를 구축하고 적극 대응함으로써, 거리로 내몰린 노숙인의 응급보호 성공적 수행

- 부랑인시설을 제외하고는 아무런 보호대책이 없던 상태에서 상설상담소, 야간거리상담, 입소상담 등의 거리노숙인 상담체계를 구축하였다
- 노숙인쉼터를 만들어서 상담소 → 자유의집(중간쉼터) → 희망의집(쉼터) → 자활의 집 → (공공)임대주택으로 이어지는 노숙인 보호체계를 구축했다
- 고건 시장이 종교계와 시민단체 대표, 노숙인 대표와 함께 서울시노숙자대책협의회를 만들어 사회 문제로서 노숙인 급증 사태에 협력적인 대응을 한 것은 다른 어떤 분야와 비교해도 모범사례의 하나라고 할 수 있다

○ 서울시의 적극적인 거리노숙인 현장보호와 위기대응체계 구축으로 거리노숙인을 보호하고 노숙위기계층의 거리노숙 예방 효과 거양

- 거리노숙인 보호를 위해 위기대응콜, 정신건강팀 추진 등으로 위기대응시스템이 확대되었다
- 거리노숙인 현장보호체계인 일시보호시설이 거리노숙인 유입 뿐만 아니라 노숙 위기계층의 거리 노숙을 예방하는 효과를 가져왔다

○ 지속적인 거리노숙인 감소는 서울시의 노숙인정책 성과의 한 부분

□ 과제

○ 노숙인복지사업이 지방이양되면서 중앙정부의 컨트롤타워로서 역할이 감소되어 지방자치단체별 재정상황 혹은 관심사에 따라 노숙인 복지사업 격차 발생

노숙인 수 감소(단위:명)

년도	거리	시설	계
11년	497	4,089	4,586
12년	459	3,907	4,366
13년	397	3,730	4,127
14년	357	3,577	3,934
15년	364	3,344	3,708
16년	320	3,116	3,436
17년	287	2,932	3,219
18년	301	2,832	3,133

종합지원센터·일시보호시설 운영 (단위: 명)

년도	연 상담	취침	무료급식
12년	43,737	160,606	374,538
13년	53,083	198,763	359,473
14년	43,731	198,555	342,897
15년	44,968	185,498	367,451
16년	53,978	179,469	278,279
17년	61,362	160,106	344,271
18년	70,876	170,381	331,395

위기대응콜 실적(단위: 건)

년도	계
13년	3,508
14년	3,042
15년	4,349
16년	4,678
17년	5,020
18년	4,773

정신건강팀 실적(단위: 건, 명)

년도	연 상담	병원 입원	시설 입소
13년	2,484	239	120
14년	4,403	522	162
15년	5,251	494	104
16년	6,626	370	157
17년	5,934	340	216
18년	5,809	308	250

거리노숙 위기지원
 -1998년 서울역 구역사 상담소
 -2002년 드림인센터 시범사업 실시: 거리노숙인 응급구호 및 상담, 귀항여비, 숙박지원 등
 -2005년 상담보호센터(제도화 이전 드림인센터) 운영
 -2012년 상담보호센터가 종합지원센터와 일시보호시설로 분리
 -2015년 서울역 희망지원센터 설립

○ **현행 법규는 노숙인의 생명권과 건강권 보호의 사각지대가 있어 이에 대한 개선 필요**

- 거리노숙인이 전염병 감염, 동사, 열사병으로 인한 사망, 부상으로 인해 사망에 이를 수 있는 등의 경우 경찰, 소방공무원, 노숙인 관련업무 종사자에 의한 응급조치가 가능하나 만성적인 정신질환, 중증 알코올 의존 등 노숙인의 경우 본인이 거부하면 보호조치하는 데 한계가 있다
- 거리노숙인의 생명권과 건강권 보호를 위해 응급조치 등 보호의 개념을 좀 더 확대할 필요가 있다

○ **시설 이용을 거부하는 거리노숙인에 대한 대책 필요**

- 거리노숙인이 이용할 수 있는 시설은 증가했으나, 좁고 노후한 시설, 사생활 보장 미비 등으로 시설 이용을 거부하고 노숙을 택하는 노숙인들이 여전히 존재한다
- 특히 주취 노숙인이 이용할 수 있는 시설이 서울역과 영등포역 희망지원센터에 국한된다는 한계가 있으며, 거리노숙인이 이용하는 일시보호시설 등의 잠자리 환경도 개선 여지가 있다
- 주취 거리노숙인 뿐만 아니라 시설보호를 거부하는 거리노숙인을 위한 공간 확충 및 개선이 필요하다

○ **지역사회 공공복지서비스로 연계할 수 있는 안전망 구축, 기준(또는 매뉴얼) 마련 필요**

- 가정폭력, 미아, 병자, 부상자 등에 대한 경찰관서의 구호기능의 한계와 지역 구호기관들의 거부로 인해 이들이 노숙인보호시설로 연계되는 경우 구호대상자의 노숙화를 초래할 수 있으며, 구호대상자에 적합한 구호에도 어려움이 있다
- 이들이 노숙으로 이어지기 전 지역사회 내 복지서비스와의 연계가 필요하며, 지역사회 공공복지서비스 연계 안전망 구축과 매뉴얼 마련 등이 필요하다

2. 노숙인 의료분야

□ 노숙인 의료분야의 흐름

○ 노숙인 응급구호를 시작으로 의료정책 출발

- 1997년 말 외환위기 이후 급격히 늘어난 노숙인들의 의료 대책은 1998년 4월 '서민생계 안정대책'의 '대도시노숙자 특별보호사업' 내용에서 확인된다
- 그 당시 서울시는 의사 3명, 간호사 4명, 구급차 2대로 구성된 순회진료반을 편성하여 주1회 이상의 정기방역소독, 환자에 대한 건강검진 및 무료진료 등 긴급의료 활동에 치중하였다
- 1998년 5월 주요 노숙지역인 서울역광장에 의료보호소를 설치·운영하는 '노숙자 특별보호사업 시행계획'이 발표되었다. 그리고 그해 9월 서울시의 '노숙자 다시서기 프로그램 추진 계획'에 따라 노숙인 ID카드를 발급 관리하여 의료서비스를 제공하였다
- 1998년 11월 야간 밀착상담 과정에서 거리노숙인의 대부분이 정신질환자들과 알코올중독자들이 많아 이후 상담부터 정신보건센터와 정신병원 의료팀, 정신간호학회, 심리학회, 축령정신병원 등이 참여하여 정신질환자 등에 대한 대책이 병행되었다
- 노숙인 의료서비스는 상담소 상담을 통해 선정된 대상자에게 제공되었고, 지정 후송병원(국립의료원, 시립 동부병원, 시립 강남병원(현 서울의료원), 시립 보라매병원 등)이고, 정신질환자는 은평병원, 전염성·결핵환자는 서대문병원(현 서북병원) 지정에 입원·진료를 받았다. 진료 후 상담을 통해 시설 입소나 귀향을 권유하였고, 지정된 환자의 입원비는 노숙인 의료 구호 예산에서 지급되었다
- 1999년 응급보호사업이 정착되면서 의료서비스는 희망의 집 및 자유의 집 입소자, 상담소 방문자에게 제공되었고, 기존 시립병원 5개소(강남병원(현 서울의료원), 동부병원, 서대문병



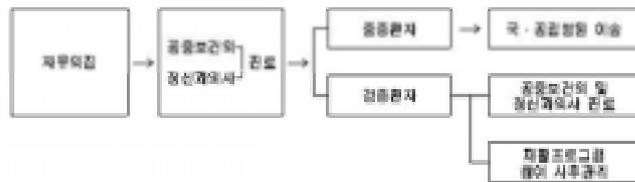
1998년 노숙인 진료를 위한 진료카드 발급

원(현 서북병원), 보라매병원, 은평병원, 여기서 결핵은 서대문병원(현 서북병원), 정신질환은 은평병원), 그리고 국립의료원 등뿐만 아니라 서울지역 지역보건소 25개소(구별 1개소)로 확대되었다

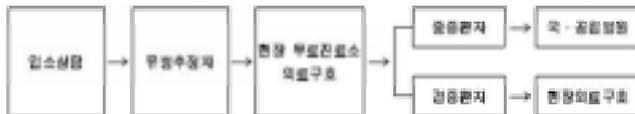
- 노숙인 진료시설 지정 운영은 지속적으로 확대되어 서울시 25개구 보건소뿐만 아니라 국립중앙의료원, 서울의료원, 보라매병원, 국립정신보건센터, 동부병원, 은평병원, 서북병원, 서울의료원 강남분원, 서울적십자병원, 경기도의료원 이천병원(양평보건소, 용문보건지소 포함) 등이 있다
- 1999년 자유의 집에 의료상담실이 설치되어 주간에 보건복지부에서 파견된 공중보건의 1인과 인도주의실천의사협의회 파견 간호사 2인이 상주하였고, 매주 화요일 통합진료를 실시하였다
- 노숙자 관리 세부 시행계획에 따르면(1999년), 인도주의실천의사협의회, 정신과의사협회 등 민간 자원봉사단체와 연계하여 권역별 알코올 클리닉 또는 심리상담센터 등 노숙인 재활 프로그램을 운영하였다
- 2000년 12월 한국건강관리협회의 지원으로 입소 노숙인 전원에 대해 건강검진을 실시하였다

〈 알코올중독·정신질환자 진료체계〉

○ 입소노숙인



○ 거리노숙인



○ 2002년 이후 서울시 노숙인 ‘무료진료소 운영’을 통한 거리 및 시설노숙인 진료체계 구축

- 1998년 민간의료봉사 단체를 중심으로 거리노숙인 진료가 이루어졌다. 10월부터 서울역에서 인도주의실천의사협의회가 노숙인 무료진료를 하였으며, 2000년 4월부터 2001년 12월 까지 선재마을의료회가 서울역 노숙인 무료진료소에서 의료 프로그램을 진행하였다
- 2001년부터 거리노숙인의 진료 접근성을 향상시킬 수 있도록 서울역에 현장진료소를 운영하고, 2002년 4월 서울역 광장의 (舊)중구 여성복지상담소에 무료진료소(4.5평)를 개소하여 상설 운영하기 시작하였다
- 자유의 집에 정신과 진료실 설치(2001년)하였고, 2002년부터 개설하여 운영하였다
- 서울역에서만 진행하던 거리노숙인 진료를 2002년부터 을지로3가와 영등포역으로 확대하였으며, 25대 자치구 보건소와 민간단체 3개 기관을 추가 확대하였다
- 2003년 1월 자유의 집 폐쇄 이후 알코올 및 정신질환 문제를 갖고 있는 노숙인을 대상으로 한 비전트레이닝센터가 개소하였고, 영등포보현의집 내 ‘기초해결센터’의 이름으로 중간쉼터가 설치되었다
- 2004년 4월에 기존 무료진료소를 확장 공사하였고, 보건복지부에서 무료진료소에 공중보건의를 배치하였다. 이후 2005년부터 정신과 공중보건이가 배치되었다
- 영등포보현의집 내에 무료진료소(2004년)가 추가 설치되어 운영되고, 건강검진사업을 지원하였다
- 서울역 무료진료소는 2009년 7월에 서울역 광장에서 현 위치(용산구 한강대로 379-2)로 이전하여 개소하였으며, 현 서울역 무료진료소 임대기간 만료로 2020년 2월까지 역전우체국(중구 통일로 21) 2~3층으로 이전할 계획이다

노숙인 진료시설(무료진료소) 이용 실적
(단위: 건)

년도	진료 건수
14년	31,093
15년	29,651
16년	28,321
17년	26,434
18년	25,180

(단위: 명)

년도	진료 인원	병원 의뢰	119 호송
14년	11,621	10,118	9
15년	11,808	9,973	20
16년	10,429	10,540	24
17년	9,116	9,813	48
18년	8,124	8,783	69



서울역 앞 다시서기진료소
(컨테이너 건물)
(출처: 서울시)



결핵검진을 받고 있는 노숙인
(영등포역 광장, 2009년)
(출처: 서울시)



X-Ray 촬영
(출처: 서울시)

결핵검진 자원 절차

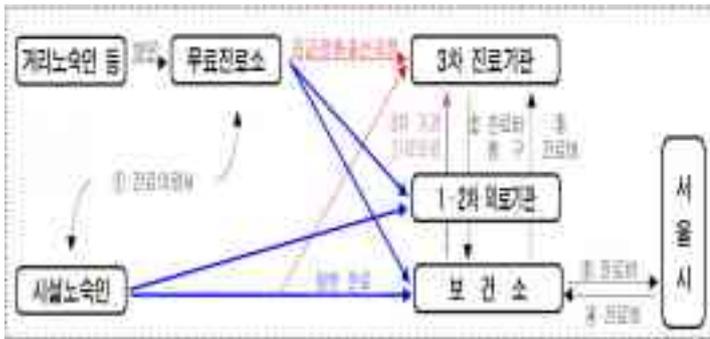


○ 2000년 이후, 감염성 질환 대책으로 '노숙인 결핵환자 관리' 시행

- 2000년 5월 노숙인 결핵실태 조사 및 진료대책을 통해 쉼터 입소자는 결핵 1차 검진, 노숙밀집지역 노숙인은 결핵정기검진 및 대한결핵협회 이동검진이 실시되었다
- 정기적으로 거리노숙인 대상 결핵 이동검진은 매주 금요일 10시~11시에 보건소 차량을 서울역, 용산역, 영등포역에 배치하여 희망자에 한해 보건소 검진을 받도록 하고, 양성환자는 서대문병원(현 서북병원)으로 가서 진료를 받도록 하였다. 대한결핵협회 역시 매월 마지막 주 목요일 밤 10시~12시까지 영등포역과 서울역에서 검진을 실시하였다
- 2003년 감염성질환자에 대한 적극 대응의 일환으로 결핵질환으로 고통 받는 노숙인 결핵환자가 주거와 식사 걱정 없이 결핵치료에만 집중할 수 있도록 결핵질환이 있는 노숙인이 무료로 거주할 쪽방 및 도시락 지원 사업을 시작하였다
- 이후 「노숙인 결핵환자 관리개선 계획」(2008년)을 통해 서울역 및 영등포역 주변 생활자 연 2회 정기 결핵검진을 실시하고, 결핵 감염자에 대한 즉시 이송 및 사후관리 방안을 수립하여 추진하고 있다
- 2011년 노숙인 결핵관리시설 설치운영 계획에 따라 보건복지부와 대한결핵협회, 서울시 보건정책과가 참여하는 결핵노숙인 결핵치료를 위한 '미소꿈터'를 설치운영하기 시작했다. 이로써 결핵질환을 갖고 거리생활을 하며 재발이 잦았던 거리노숙인의 보호와 회복을 지원할 수 있게 되어 결핵완치에 한 획을 긋게 되었다

○ ‘노숙인 의료비 지원’과 ‘노숙인 의료급여’(2012년 「노숙인복지법 (2011.6.7. 제정)」 시행 이후) 시행

《노숙인 의료비 지원 체계》



의료기관 진료 실적
(단위: 건, 백만원)

년도	진료 건수	의료비
14년	41,629	3,579
15년	37,926	2,801
16년	40,868	3,511
17년	39,264	3,706
18년	41,915	4,657

- 1998년부터 시행된 서울시 노숙인 의료대책의 특징은 보건소 및 시립병원 등의 입원비 전액을 ‘노숙인 의료비’ 예산을 편성하여 지원하는 것이다
- 노숙인시설에 입소한 사람들과 노숙인 무료진료소에서 거리노숙 상황이 확인된 사람들에게는 ‘노숙인 진료의뢰서’를 발급하여 보건소, 시립병원 진료를 받을 수 있도록 연계하고 외래·입원에 따른 진료비 중 건강보험공단 부담금을 제외한 본인부담금 전액을 지원하였다
- 「노숙인복지법(약칭)」(2011.6.7. 제정)이 2012년 시행됨에 따라 정책대상이 ‘노숙인 등’으로 확대되었고, 2012년 7월 「의료급여법」 개정 시행으로 ‘노숙인 의료급여’가 시행되면서 노숙인 의료지원의 안정화를 도모할 수 있게 되었다. 하지만 수급자 지정 및 유지조건이 엄격하고 자부담이 발생하는 등의 단점으로 노숙인의 상당수가 서울시의 노숙인 의료보호사업에 의존하고 있다
- 노숙인들이 노숙기간과 건강보험료 체납기간을 확인하여 조건을 충족하면 ‘노숙인 의료급여’ 서비스를 신청할 수 있다
- 2012년부터 노숙인의료급여가 시행되어 일정한 조건을 충족

연도별 노숙인 의료급여수급자
(단위: 명)

년도	수급자
12년	276
13년	351
14년	805
15년	888
16년	692
17년	591
18년	489

할 때 국가의 '의료보호' 시스템에 편입될 수 있게 되었지만, 서울시는 노숙인 정책 초기부터 노숙인의료비를 책정하여 노숙인에게 무료진료를 지원하였다



독감 백신 무료 접종
(출처: 서울시)

○ 노숙인 '독감 예방접종'을 통한 사각지대 해소

- 2011년 10월 서울시는 (주)사노피 파스퇴르의 후원으로 노숙인 시설 이용자, 쪽방주민을 대상으로 폐렴과 독감 예방접종을 실시하였다. 65세 미만 노숙인, 쪽방 주민(65세 미만) 중에는 무료접종 대상이 아닌 사람이 많아, 희망자에 대해 시행 첫해 1,886명 접종을 실시했고, 이듬해 5월 정식으로 협약을 체결하고 매년 가을 독감예방 접종을 실시하고 있다
- 서울의료원 등 시립병원 직원들로 구성된 자원봉사단체인 '나눔봉사진료회'가 노숙인 밀집지역, 시설, 쪽방촌 등에서 서울시와 함께 예방접종활동을 펼치고 있다

○ '노숙인 정신건강팀' 구성과 운영

- '알코올·정신질환노숙인' 감소를 위한 '거리의료상담반' 시범 운영(2006.10.1~11.30, 1개반, 총 7명)을 실시하였고, 2007년 2월부터 '거리건강상담반'을 1개반 7명으로 구성·운영하였다. 한편, 서대문정신보건센터에서는 시설 이용자 중 정신질환자의 정신건강 검사 및 상담, 투약관리 등 정신건강 관리 사업을 지원하였다
- 2012년 12월 '노숙인 정신건강팀'을 2개팀 7명으로 신설하여 종합지원센터별로 분리 배치하였고, 2013년 2월 8명으로 증원하여 지원체계를 보완하였다
- 2013년부터는 노숙영역의 네트워크 구축을 위해 시설과 병원이 참여하는 통합사례회의를 진행하고 있고, 노숙인 정신과 치료지원을 확대하기 위해 2015년 다시서기종합지원센터(정신건강팀)와 서울시립정신병원 3개소(축령정신병원, 고양정신병원, 백암정신병원) 간 업무협약을 체결하였다
- 2015년부터는 2개 종합지원센터 운영방식을 1개 종합지원센터로 통일하여 다시서기종합지원센터가 정신건강팀을 총괄하

고 정신건강팀 운영위원회를 구성하였으며, 영등포역 희망지원센터에 정신건강팀 인력을 고정·배치하는 등 서울 전역의 노숙인을 대상으로 사업을 운영하고 있다. 더불어 시청과 을지로 지역 노숙인은 브릿지종합지원센터의 정신건강전문요원 1명이 관리운영하고 있다

○ 노숙인 진료시설을 의료기관으로 개설 운영

- 보건복지부에서 파견하는 공중보건의를 전문의로 대체 채용하기 위하여 2016년부터 '노숙인 무료진료소'를 의원급 '의료기관'으로의 개설을 추진하였다
- 2017년 3월에 서울역 무료진료소와 영등포 무료진료소를 각각 다시서기종합지원센터 부속 의료기관과 영등포보현의집(현 영등포보현종합지원센터) 부속 의료기관으로 개설하였다

□ 주요사업

○ 서울시 노숙인 의료보호 시스템으로 진료비 지원(진료의뢰서)

- 의료급여에서 제외되는 사람인 거리·시설 노숙인, 쪽방 주민 등을 대상으로 노숙인 지정 진료시설을 통해 노숙인 치료비를 지원한다
- 서울시 노숙인 지정 의료시설은 전체 77개소(2019년 기준)이고, 국·공립병원 10개소, 일반 병의원 1개소, 보건소 27개소(경기도 지역 포함), 무료진료소 2개소, 약국 37개소 등이 있다

○ 거리노숙인 진료시설(무료진료소) 운영 사업

- 무료진료소는 서울역 무료진료소와 영등포 무료진료소 등 2개소이고, 이용 대상은 거리·시설노숙인과 쪽방 거주자이다
- 2017년부터 의원급 의료기관으로 개설되어 운영 중이며, 지원 내용은 진료·투약, 2차 진료의뢰, 결핵관리, 건강검진 등이고, 서울역 무료진료소와 영등포 무료진료소에 따라 진료 내용에 일부 차이가 있다

결핵검진 자원 실적
(단위: 명, %)

년도	검진인원	결핵 환자	발생 비율
14년	2,772	37	1.3
15년	2,565	29	1.1
16년	2,723	23	0.8
17년	2,374	20	0.8
18년	3,005	23	0.8

노숙인 독감 예방접종 실적
(단위: DOS, 명)

년도	후원물량	접종인원
11년	2,500	1,886
12년	5,000	3,294
13년	4,000	3,460
14년	4,000	3,593
15년	3,800	3,495
16년	3,800	3,770
17년	4,000	4,000
18년	3,700	3,623

※ 11년은 폐렴 동시 접종
 ※ 남은 물량은 기타 의료사각지대 시민들에게 무료접종

○ 결핵검진 사업

- 결핵 고위험군인 노숙인, 쪽방 주민에 대한 검진을 통하여 결핵환자를 조기 발견·치료 등 결핵전염 예방 및 관리를 지원한다
- 거리노숙인 밀집지역(서울역, 영등포역), 쪽방촌(영등포, 용산, 남대문, 돈의동, 창신동) 지역을 중심으로 연 4회 실시(상·하반기 2회씩)하고 있다
- 검진 내용은 검진차량을 이용한 흉부 X-선 촬영, 유소견자의 경우 추가적으로 객담검사 등이다

○ 독감예방 접종 사업

- 노숙인, 쪽방 주민 등 취약계층의 건강한 겨울나기를 위해 (주) 사노피 파스퇴르가 후원하는 독감백신 예방접종을 실시하고 있다
- 대상자는 노숙인시설 입소자와 쪽방 주민(65세 미만) 중 희망자에 한해 접종을 실시한다

○ 노숙인 정신건강팀 운영

- 정신건강팀 주요활동은 알코올 및 정신질환자 조기 발견, 위기 개입, 병원진료, 사례관리, 지역사회 정착 지원 등이다
- 정신건강팀 상담과정에서 거리노숙에 처해 있는 노숙인들에게 주거서비스 연계, 정신건강의학과 외래진료 연계도 진행하고 있다

□ 주요 성과

- **외환위기 초기 긴급구호 의료 활동으로 노숙인 생존 위기에 대응하여 노숙인 보호 성과 높음**
 - 1997년 말 외환위기 이후 급격하게 발생한 실직노숙인의 긴급구호를 위해 의료활동이 시작되었고, 1999년 1월 자유의 집에 의료상담실이 설치되어 입소인을 위한 민간·공공 통합진료를 실시하는 등 IMF 외환위기 사태 초기에 발 빠르고 적절하게 대응하였다
 - 의료서비스 제공기관도 점진적으로 확대하여 서울지역 25개 지역보건소를 포함하여 전체 77개(2019년 기준) 노숙인 지정 의료시설이 있다
- **노숙인 진료체계 구축으로 노숙인 진료 안정화 및 노숙인 건강권 보호에 획기적 기여**
 - 서울시는 외환위기 이후 「노숙인복지법(약칭)」 시행 이전 노숙인 의료구호비를 편성하고, 공공의료기관에 무료진료를 연계하는 획기적인 노숙인 무료진료 체계를 구축하여 노숙인 등에 대해 비급여는 물론 비의료비 지출(보장구 등)까지 전액 지원하였다
 - 「노숙인복지법(약칭)」(2011.6.7. 제정)이 2012년 시행됨에 따라 정책대상이 ‘노숙인 등’으로 확대되었으며, 2012년 6월 「의료급여법」 개정과 11월에 보건복지부 ‘노숙인 의료급여’가 시행되면서 노숙인 의료지원이 제도적 안전망 내에서 진행되는 계기를 마련하였다
- **적극적인 감염성 질환자 대책으로 거리·시설노숙인 등의 보건 정책의 질 높여**
 - 2000년부터 노숙인 결핵실태조사 및 진료대책을 시행하였고, 2008년부터 결핵 감염자에 대한 즉시 이송 및 사후관리 방안을 수립하여 추진하고 있다
 - 2011년부터 시행한 무료 독감예방 접종은 노숙인과 쪽방 주민들의 건강한 겨울을 지낼 수 있도록 하고 있다
- **노숙인 진료시설을 의료기관으로 개설하여 거리노숙인 진료접근성 향상, 전문성 강화**
 - 2017년 3월 서울역 무료진료소와 영등포 무료진료소가 노숙인 진료시설이자 의원급 의료기관인 다시서기 종합지원센터 부속의료기관과 영등포보현의집(현 영등포종합지원센터) 부속 의료기관으로 각각 개설되었고 건강보험공단 요양기관으로 등록되어 건강보험 자격조회가 가능해지면서 건강보험 말소자의 신분복원을 적극 지원하게 되었다
- **전국 최초 정신건강팀 운영으로 정신건강 문제가 있는 만성노숙인 문제에 효과적 대응**
 - 서울시는 외환위기 초기부터 시설 입소인을 대상으로 알코올 정신질환 재활프로그램을 운영했지만 만성 거리노숙인의 알코올 정신질환 체계는 갖추지 못하였다
 - 이후 2007년 민간단체가 중심이 되어 거리노숙인 정신건강 사례관리를 위한 모바일팀을 구성하여 3년간 알코올·정신질환 거리노숙인의 치료에 개입하기 시작했고, 그 경험을 바

탕으로 2011년 보건복지부와 민간단체가 거리노숙인 위기관리팀 구성하여 시범사업을 실시하였다

- 2012년부터는 정신건강팀을 신설·운영하여 알코올·정신질환 거리노숙인의 치료에 효과적으로 대응하고 있다

□ 과제

○ 노숙인 의료기관 선택의 폭 및 의료 지원 확대 필요

- 노숙인 의료보호사업은 모두 보건복지부가 지정하는 진료시설에만 이루어지고 있어 의료기관 선택에 제약이 있으므로 노숙인 진료를 모든 병원에서 시행할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다.
- 노숙인이 병원에서 수술 후 퇴원시 보호방안 검토가 필요하다

○ 정신장애·알코올중독 등 정신건강 의료복지체계 강화 필요

- 노숙인 정신장애·알코올중독 등 정신건강 문제를 해결하기 위한 유관 부처(서)간 협업과 지역사회와의 연계·통합운영체계 마련이 필요하다
- 공공 정신건강체계에 노숙인 부분을 포괄할 필요가 있다

3. 노숙인 주거분야

□ 노숙인 주거분야의 흐름

○ 노숙인쉼터 중심의 주거서비스

- IMF 이후 많은 실직자들이 노숙인으로 전락하면서 ‘실직노숙인’라는 용어가 등장하기 시작했고, 그로 인해 노숙인 대책은 실직노숙인에 대한 집중적인 밀착상담을 통해 취업알선 및 귀가를 유도하였다
- 민선 시장인 고건 시장이 취임하면서 노숙인 문제를 획일적인 단속이나 무료급식보다는 단순 실직노숙인과 상습부랑자를 구분하여 현실적인 종합대책을 수립하였다
- 초기 노숙인정책은 ‘노숙인쉼터’를 중심으로 실직노숙인들의 사회복귀를 목표로 쉼터 입소 노숙인 전원을 공공근로 참여를 통해 소득을 얻을 수 있는 기회를 제공하였다
- 이후 노숙인쉼터는 자유의 집(응급쉼터)과 전문화된 희망의 집(특수노숙인쉼터, 직업훈련쉼터, 취업알선쉼터, 치료·보호쉼터, 자활공동체쉼터 등 유형화)으로 구분·운영되었다
- 1999년 4월부터 ‘노숙자 관리시행 계획’에 따라 쉼터 입소자를 대상으로 주거공간을 제공하는 ‘자활의 집’ 주거지원서비스를 운영하여 전세보증금을 최대 80백만 원까지 용자 지원하였으나, 2012년부터 사업을 중단하고 공동생활가정으로 전환하였다

노숙인 관리 체계도
(1999년 기준)



(출처: 서울시노숙자대책협의회, 2000: 110)

○ 노숙생활 예방적 차원의 주거서비스

- 거리노숙인을 대상으로 ‘응급잠자리’ 형태로 단기 숙소를 제공하였다. 종합지원센터, 일시보호시설 등은 거리노숙인에 대한 접근성이 높기 때문에 그들에 대한 임시주거지원이나 공공임대주택사업 운영기관과의 연결 역할을 수행하였다
- 노숙인 임시주거지원서비스는 2006년부터 2009년까지 민간 재원(사회복지공동모금회)으로 시행되었고, 3개월 이내 월세를 지원하여 단신자용 주거를 마련하였으며, 주택 제공과 함

계 공공복지서비스와의 연계나 지역사회 정착을 위한 서비스가 제공되었다

- ‘사회복지공동모금회’ 지원으로 시행하였던 임시주거지원 사업이 2010년도 종료됨에 따라 서울시는 2010년 10월부터 ‘거리노숙인 종합 보호대책’의 일환으로 임시주거지원사업을 시행하여 현재까지 진행되고 있다

○ 다양한 재원을 활용한 노숙인 주택 공급

- 다가구 임대주택 시범사업(국토교통부)은 2006년 노숙인 일자리 갖기 참여자 대상으로 주거확보 또는 시설 입소 조건을 부여하면서 시행되었다
- 중앙정부(국토교통부)는 2006년 노숙인 대상 단신계층용 매입임대 시범사업 이후 운영기관(노숙인시설과 단체)을 통해 다가구·다세대 매입임대주택을 저렴한 보증금과 월세로 제공하고 있다
- 2012년 공동생활가정과 희망원룸 등 다양한 주택유형을 공급하여 노숙인에게 주택을 제공하는 정책을 실시하였다



서울시 매입임대주택 내부 전경 (출처: 서울시)

○ 노숙인을 대상으로 주택제공(한시적 거주기간)과 노숙인의 재노숙을 최소화하기 위한 입주자 사례관리 사업 실시

- 입주자 사례관리 사업은 노숙인 임시주거지원사업, 공동생활가정(일부 자활의 집 포함), 매입임대주택 입주자 지원 사업, 희망원룸 등에서 실시된다
- 노숙인 임시주거지원 입주자 사례관리 사업은 거리노숙인 및 노숙위기계층을 대상으로 주택에 입주시키고, 행정지원, 취업지원, 방문상담 등을 실시하고 있다
- 노숙인 공동생활가정은 지역사회로의 중간단계 형태로 근로능력과 안정적 수입이 가능한 2인 이상 노숙인이 함께 거주하도록 되어 있다
- 매입임대주택 입주자 사례관리 사업은 운영기관을 통해 매입임대주택에 생활하게 된 노숙인을 대상으로 건강·위생관리, 관리비 체납관리, 음주관리 등의 사례관리를 제공한다

- 매입임대주택 입주자는 2012년 7월부터 사회복지공동모금회 사례관리 사업으로 지원하였으나, 2015년 10월 사회복지공동모금회의 사례관리 인력 지원이 중단되어 서울시에서 2015년부터 주거지원 전담 사례관리자 11명 배치하여 매입임대주택 입주자를 대상으로 전문 복지서비스를 연계하여 노숙인이 지역 사회에 정착할 수 있도록 지원하고 있다
- 노숙인 희망원룸은 2011년 7월 코레일이 서울역사 내 노숙인 강제퇴거조치 발표를 계기로 서울시가 12월에 2개동을 개원하여 55명을 입주시켰다. 희망원룸은 근로의지는 있으나 단체생활 부적응으로 인해 거리생활을 하는 노숙인을 위해 사생활이 보호되는 개별 주거공간이 제공되는 주택이며 집중 사례관리를 통해 사회복지를 지원하고 있다. 2017년 8월 1개동이 운영을 중단하여 현재 1개동 27실을 운영하고 있다

○ 노숙인을 대상으로 거주권을 보장하면서 생활관리(사례관리 포함)를 결합한 ‘노숙인 지원주택’ 사업 실시

- 노숙인 지원주택은 알코올중독·정신질환 노숙인 등 독립생활 영위가 어려운 가구를 대상으로 주택을 공급하고 건강·위생 관리 등 사례관리 지원서비스를 제공함으로써 주거와 서비스(사례관리 포함)를 결합하여 제공하고 있다
- 노숙인 지원주택 시범사업은 2016년 11월부터 2019년 6월 까지 38호를 운영하였고, 「서울특별시 지원주택 공급 및 운영에 관한 조례」(2018.5.3.)를 제정·공포하면서 2019년 하반기부터 본격시행하게 되었다
- 사례관리자는 노숙인 지원주택 입주자에 대해 전문 복지서비스(입주자 재활상담, 생활관리 등 적절한 지원 서비스 결합)를 연계하여 노숙인이 지역사회에 정착할 수 있도록 지원하고 있다



서울시 노숙인 지원주택 전경
(출처: 열린여성센터)

□ 주요 사업

○ 자활의 집(1999년~2018년): 노숙인의 사회복귀 지원을 위한 전셋 집 제공

- 서울시 노숙인 주거안정 지원 추진계획(2008년 9월)에 의거하여 초기 자립기반이 구축된 희망의 집 입소자에게 주거공간을 제공함으로써 노숙의 악순환을 방지하고 조속한 사회복귀를 도모하기 위하여 추진되었다
- 2006년 이후 '노숙인 일자리 갖기' 사업에 참여한 노숙인 가운데 저축액이 많거나 여성노숙인으로서 안정적인 취업상태에 있는 노숙인 등을 선별하여 자활의 집 입주 자격을 부여하였다. 자활의 집 입주기간은 2년이고 2회 연장 최대 6년까지 거주할 수 있었다

노숙인 임시주거 지원 사업
(단위: 명, %)

년도	지원 인원	주거 유지율	사례 관리자
11년	322	60.2	3
12년	490	78.5	6
13년	572	77.3	7
14년	517	82.2	8
15년	516	83.3	8
16년	597	74.8	8
18년	1,045	82.4	13
계	862	84.0	8

○ 거리노숙인 임시주거지원 사업(2010년~현재)

- 거리노숙인 임시주거지원 사업은 시설입소를 거부하고 거리에서 만성화되는 노숙인에 대한 새로운 접근으로 동절기 대책으로 시작되었다
- 현재 연중 상시 운영되고 있으며, 거리노숙인 또는 노숙위기 계층에게 최장 6개월의 월세비용을 제공하고, 1회 생활용품비를 제공하고 있다

○ 매입임대주택 사례관리 사업(2012년~현재)

- 단신자 매입임대주택 시범사업은 2005년 빈부격차차별시행위원회에서 매입임대주택 공급확대 및 공급체계관리 개선방안을 논의하면서 임대주택정책 개편방안의 일환으로 진행되었다
- 2007년도 국토교통부가 노숙인 및 쪽방거주자를 위해 300호 시범사업 진행을 발표하여 노숙인을 위한 매입임대주택사업이 시작되었다
- 사례관리자가 입주자 초기정착 지원프로그램 운영, 방문상담 등을 통한 일자리·저축·월세납부·건강·알코올 문제 등 생활관리를 지원하고 있다

※ 사회복지공동모금회 지원사업 시행 결과
- 4년간 2,388명 지원
1,907명 주거 유지 (주거유지율 79.6%)

입주자 사례관리(단위: 건)

년도	상담	의료지원
16년	5,314	103
17년	8,069	473
18년	7,804	398

년도	체납독려	주택보수
16년	-	-
17년	874	292
18년	649	401

- 또한 입주자 자립지원 및 반상회, 입주자 회의, 자조모임 등을 통한 입주자간 갈등해소 및 상호 협력 지원 등의 활동을 하고 있다

○ 노숙인 공동생활가정(2012년~현재)

- LH한국토지주택공사가 민간기관에 제공하는 공동생활가정 용도의 주택을 활용하여, 동료 결합 또는 모자 가정이 생활하는 주택으로 제공되었다
- 노숙인 공동생활가정은 별도의 거주기간은 없으나 입주를 희망하는 노숙인을 대상으로 근로능력과 안정적 수입이 가능한 2인 이상 노숙인이 함께 생활하고 있다

공동생활가정 연도별 공급물량
(단위: 호)

년도	공급호수
11년 이전	36
12년	20
13년	14
14년	9
15년	11
16년	44
18년	26
계	205

○ 희망원룸(2012년 시범사업 이후~현재)

- 자립·자활 의지가 있는 노숙인을 대상으로 사생활 보장이 가능한 원룸형 주거공간을 제공한다
- 희망원룸 입주기간은 입주일로부터 1년이며, 6개월 단위 연장심사를 통해 최장 2년 동안 생활할 수 있다
- 월 단위로 일정 금액의 월세를 납부하고 있으며, 임대료의 일부는 '희망자금'으로 적립하여 퇴소 시 지급하고, 입주자에게는 취업알선, 임대주택 연계 주거지원, 신용회복 등을 지원하고 있다
- 5년(12.12월~17.12월) 간 시범운영 이후 2018년부터 1개 동 27호를 운영하고 있다

희망원룸 자활지원서비스 현황
(단위: 건)

년도	계	취업알선
13년	349	84
14년	245	179
15년	176	154
16년	117	100
17년	65	51
18년	42	32

○ 노숙인 지원주택 사업(2016년 시범사업 이후~현재)

- 노숙인 지원주택은 계약기간 2년, 매 2년 계약 갱신하여 최대 20년 계약가능하며, 입주자 대상으로 생활공간에서 재활 프로그램이 진행되고 있다
- 초기 노숙인 지원주택은 38호 시범운영하였고, 2019년 12월 기준 80호를 운영하고 있다

년도	주거지원	신용회복 지원
13년	-	-
14년	21	45
15년	14	8
16년	15	2
17년	10	4
18년	8	2

□ 성과

○ 노숙인, 쪽방촌 주민 및 노숙위기계층까지 포괄하는 주거지원 강화

- 노숙인 임시주거지원 사업은 노숙인 뿐만 아니라 일시적인 주거위기 계층에 주거지원 및 기초생활수급자 등록 등 자활 서비스 연계를 통해 노숙을 탈피하여 지역사회에 정착하는데 기여하고 있다
- 매입임대주택 입주자 사례관리지원 사업은 노숙인의 재노숙을 방지하면서 지역사회에서 안정적으로 생활하는데 기여하고 있다

○ 노숙인 지원주택 사업은 주거복지 영역의 새로운 모델 정립

- 알코올중독·정신질환 노숙인 등 만성화될 수 있는 노숙인들에 대한 밀착 사례관리로 탈노숙하는데 기여하고 있다
- 노숙인 지원주택 사업이 시행된 지 아직 초기단계이지만, 독립적 주거 및 자율성 보장으로 노숙인의 지역사회 정착을 위한 지역사회 통합 돌봄 모델의 발전에 기여할 것이라고 여겨진다

□ 과제

○ 공공임대주택의 안정적이며 체계적인 공급 필요

- 공공임대주택 입주를 희망하는 노숙인에 비해서 주택의 공급량이 매우 부족하고, 불규칙적으로 주택이 공급됨에 따라 입주 희망 노숙인에게 예측가능성을 제공하는데 어려움이 있으므로 복지와 주택 관련 기관(부서)들 상호간의 긴밀한 협업을 통한 주택의 안정적인 공급 추진이 필요하다
- 임시주거지원, 매입임대주택, 희망원룸, 지원주택 등 사업의 종류가 다양하나, 노숙인들의 다양한 조건을 고려하여 좀 더 차별화된 주택의 공급체계가 필요하다

○ 공공임대주택 운영방식의 개선 보완 필요

- 노숙인이 공공임대주택에 입주 시 지역사회 돌봄 체계에 편입을 지원하기 위한 운영기관 및 사례관리자(또는 사회서비스 제공기관)의 역할과 기능, 자격요건 등에 대해서도 면밀한 검토가 필요하다.
- 거리 및 시설노숙인 보호체계와 긴밀하게 연계하여 입주 노숙인의 지역사회 정착이 가능하도록 공공임대주택의 입주자 선정을 위한 세부적인 기준 마련이 필요하다
- 제도 시행 초기에 있는 지원주택의 경우 입주계약 방식, 입퇴소 절차와 기준 등 보다 세부적인 매뉴얼 보완이 필요하다.

○ 노숙 방지를 위한 지역돌봄 체계와의 연계 필요

- 노숙과 재노숙을 예방하는 근본적인 대책은 주거 뿐만 아니라 의료, 일자리, 복지서비스 등이 연계되는 사회보장적 안전망을 갖춘 주거가 확보되어야 한다
- 이를 위해서는 지역사회 내 노숙인의 정착을 지원하는 관련 행정기관(부서), 복지시설간 유기적인 협력체계가 필요하다

4. 노숙인 일자리분야

□ 노숙인 일자리분야의 흐름

○ 외환위기 직후 실직노숙인 대책의 일환으로 공공근로 사업이 시작되었고 이후 대규모 공공일자리 창출·추진

- 서울시는 '노숙자 보호 및 관리 대책'(1998년 4월)에 따라 노숙인 취업알선을 강화하기 위해 중구와 영등포구에 전담창구를 개설하고 무료 직업훈련을 지원하였다
- 이후 실직노숙인 수가 증가함에 따라, 실직노숙인 문제를 능동적으로 대처하기 위해 급식과 잠자리 외에도 응급보호 노숙인 쉼터에 입소하면 공공근로사업 우선 취업기회를 제공하였다
- 1998년 8월부터 시작된 희망의 집(현 자활·재활시설) 입소를 통해 거리에 있던 노숙인들이 쉼터로 이동하고 공공근로사업에 참여하여 소득을 얻을 수 있는 기회가 제공되었다
- 쉼터 입소자 중 희망자를 대상으로 공공근로에 참여시켰고, 주로 사회복지시설과 서울시 산하 투자기관에 우선 배치되어 근로를 시작하였다. 이후 쉼터 입소자를 대상으로 지속적으로 공공근로사업을 진행하였다

자활영림단 숲가꾸기



작업광경(간벌)



천연림 보육

- 서울시는 노숙자특별보호사업의 일환으로 산림청과 함께 '숲가꾸기 공공근로 사업'(1999년부터 2002년까지)을 시행하였고, 그 결과 평균 500명의 노숙인이 강원도 인제, 정선, 경상도 울진, 봉화 산지의 4개 지역에 파견되어 산림현장에서 일을 유지하는 성과가 있었다
- 2003년 '숲가꾸기 공공근로 사업'은 공공근로 참여 노숙인 중 근로의욕과 작업 능력을 갖춘 노숙인을 대상으로 '자활영림단'과 '산림작업단'을 구성하여 추진하였고, 2004년부터 숲가꾸기 자활영림단(2003년~2008년)으로 전환하여 운영되었다

○ 노숙인 사업의 지방이양(2005년) 이후 서울시는 근로능력에 따른 노숙인 일자리 사업을 적극적으로 추진

- 일자리에 관심이 많은 이명박 시장이 취임한 이후 노숙인을

위한 일자리 지원이 보다 적극적으로 추진되었다

- 대표적으로 2005년 ‘특별자활근로’가 시작되었다. 특별자활근로는 단시간 근로로 건강상태와 근로능력이 취약한 노숙인이 참여하여 주거지를 확보하고 자활을 도모하도록 하자는 취지에서 추진되었다. 사업 초기에는 상담보호센터를 이용하는 거리노숙인들에게만 일이 제공되었다
- 이후 ‘노숙인 일자리 갖기 사업’(2006년)이 시작되면서, 신청서를 제출한 노숙인은 누구나 참여할 수 있게 되었다. 초기 근로분야는 관급공사 현장이었다. 관급공사는 근로능력이 미약한 노숙인은 제외될 수 있어 2006년 8월부터 공원청소 등 경노무를 비롯해 복지관 업무보조, 시설경비 등 근로분야를 다양화 하였다
- 또한 중앙정부(행정안전부)가 실시한 ‘희망근로사업’과 연계한 ‘노숙인이 돕는 장애인직업재활시설 사업’(2009년)을 실시하였고, 2010년도부터 노숙인 일자리 갖기 사업의 한 분야로 상시화되었다(2018년 사업 종료)

○ 타부처(또는 부서) 일자리 사업과의 협력을 통한 노숙인 자활을 강조한 노숙인 일자리 갖기 사업 실시

- 고용노동부 위탁사업으로 2007년 다시서기상담보호센터, 브릿지상담보호센터에 노숙인취업지원을 위한 ‘새희망고용지원센터’(노숙인 전용)를 개소하였다. 이후 2012년 영등포보현의집에서 ‘도움닫기 취업센터’(고용노동부 위탁사업)를 개소하였다. 서울시에 총 3개의 취업센터가 운영되었으나, 2019년 12월말 고용노동부에서 사업을 중단하였다
- 2010년 서울시가 예비 사회적 기업을 육성하던 시기에 맞춰 노숙인 분야에서도 “서울형 사회적 기업” 설립을 지원하였다. 그동안 특별자활사업으로 진행하던 사업 중 일부와 민간기관의 사업제안을 받아들여 2010년~2011년 두바퀴희망자전거, 참살이영농조합법인, 엔젤영농조합법인, 빅이슈코리아, 사랑의쌀화환, 착한사람들 등 6개가 서울형 사회적 기업으로 인증되었으나, 현재는 두바퀴희망자전거, 빅이슈코리아가 사회적 기

서울시, 노숙인 장애인재활직업 돕는 취업박람회



(출처: 서울시)

도움닫기 취업지원센터 포스터



(출처: 서울특별시립 영등포보현의 집 홈페이지)



‘두바퀴희망자전거’ 사회적 기업 (출처: 다시서기지원센터)

연도별 공공일자리 제공 현황
(일자리 갖기 특별자활 단위: 명)

연도	일자리 갖기	특별자활
2005년	-	664
2006년	420	413
2007년	409	350
2008년	375	605
2009년	324	691
2010년	350	520
2011년	470	647
2012년	396	622
2013년	434	539
2014년	422	545
2015년	402	481
2016년	230	800
2017년	386	732
2018년	366	741

※ 희망근로, 공공근로 등은 제외한 수치임

노숙인시설 공동작업장 운영현황
('19년)

(단위: 개소, 명)

구분	업종 및 개소수	참여 인원
계	16	373
쇼파백	12	319
입기공	4	54



공동작업장 모습
(출처: 영등포보현의집)

업으로 운영을 지속하고 있다

- 폐업하는 '보도상영업시설물(가판대, 구두 부스 등)'을 노숙인에게 임대하여 자활하도록 하는 사업을 추진하였다(2013년). 초기인 2014년 1차분으로 43명에게 가판대를 분양하였으나, 신청자가 감소하여 2019년 현재 1개소만 운영되고 있다

○ **근로능력이 미약한 노숙인을 위한 안정적인 공공 일자리 지원과 지속가능한 민간 일자리 발굴·연계 강화**

- 2014년 '거리노숙인은 근로무능력자'라는 고정관념을 타파하기 위해 서울역 우체국 지하도(응급구호방)와 영등포보현의집에 공동작업장을 설치하여 운영하였다. 기존 급여 제공방식이 아닌 '작업한 만큼 실적급(현금)'을 지급하는 방식을 통해 자유로운 근로환경을 제공함으로써 일정한 효과를 거두고 있다
- 기존 노숙인 일시보호시설 3개소에 설치된 고용지원센터 기능을 통합한 '서울노숙인일자리지원센터'(서울특별시립 구세군브릿지종합지원센터 부설, 2015년)를 설치하였다. 이 센터는 노숙인 상담, 일자리 발굴, 민관기간 연계한 취업알선, 사회적기업 창업 등 종합 지원하는 컨트롤타워 역할을 하도록 하자는 취지이다
- 노숙인에게 양질의 일자리를 제공하고 삶의 질을 향상시키기 위해 노숙인의 근로능력에 따라 일자리 단계를 나누어 제공하고, 근로능력 향상에 따라 단계적 전환도록 유도하고 있으며, 2018년에는 노숙인 근로능력 평가도구를 개발하였다

<단계별 노숙인 일자리 유형>

1단계	2단계	3단계	4단계
공동작업장	공공일자리		민간일자리 (상용직)
	특별자활근로(반일제)	일자리갖기(전일제)	
일하는 습관 형성	자기통제·근로능력 배양	민간일자리 전단계	자립 및 근로유지

□ 주요 사업

○ 노숙인 공동작업장 운영 지원

- 거리노숙인 지원기관 및 노숙인시설에서 노숙인 공동작업장을 운영하여 자활의 기초 환경을 조성한다
- 공동작업장은 근로능력 및 의지가 미미한 노숙인 등에게 부업형식의 일감을 제공하여 기초적인 일하는 습관 형성 후 단계적으로 더 나은 일자리를 연계하기 위함이다
- 2014년 거리노숙인의 일 참여를 유도하기 위해 서울역 지하도 응급대피소, 영등포보현의집 응급대피소 2개소에서 시범 운영하였으며, 현재는 14개소를 운영 중이다
- 참여자들이 매일 일정시간 작업참여로 안정된 생활리듬 유지를 통해, 구걸과 주취를 피하고 긍정적인 일상생활을 유지할 수가 있으며, 민간일자리와 공공일자리에 참여하지 않는 노숙인과 몸이 불편한 노숙인에게 일자리를 갖기 전 근로습관을 들이는 기회가 된다

○ 노숙인 특별자활근로(반일제, 공공일자리)

- 노숙인쉼터 입소 등을 거부하고 길거리에서 생활하고 있는 노숙인을 대상으로 서울시 차원의 특별자활사업을 시행하여 노숙인 참여자들이 임금 소득으로 주거와 생활비로 지출하여 거리노숙인을 획기적으로 줄이기 위함이다
- 하루 5시간 근로를 원칙으로 하고, 근로내용은 시설환경정비, 급식보조 등이며 특별자활근로 참여자는 가급적 일자리 갖기 사업으로 전환하여 연계하고 있다
- 근로능력이 약한 노숙인이 전일제 일자리인 일자리 갖기 사업과 민간일자리에 참여할 수 있도록 반일제 일자리를 통하여 자기통제능력과 근로능력을 배양토록 하고 있다

○ 노숙인 일자리 갖기 사업(전일제, 공공일자리)

- 근로를 통해 지역사회 복귀 및 자활이 가능한 시설 추천을 받은 노숙인을 대상으로 실시되고, 하루 8시간 근무를 원칙으로 하고 있다. 근로내용은 공원청소, 재활용품분류, 업무보

노숙인 근로능력에 따른 단계별 일자리 지원 체계

- 1단계: 공동작업장 (근로능력 미약)
- 2단계: 공공일자리(특별자활) (몸불편, 일습관 필요)
- 3단계: 공공일자리(일자리갖기) (민간일자리 전단계)
- 4단계: 민간일자리(자립)

공동작업장 운영



공동작업장에서 일하는 모습

일자리 갖기 사업



서울역, 청량리역 '코레일 청소사업단' 활동(다시서기지원센터)

공공일자리 현황

(단위: 명)

년도	계	특별 지할	일자리 갖기
14년	967	545	422
15년	883	481	402
16년	1,030	800	230
17년	1,118	732	386
18년	1,107	741	366

**서울노숙인일자리지원센터 교육
(자활프로그램)**



(출처 서울노숙인일자리지원센터 홈페이지)

공공 민간일자리 전환 설명회



(출처 서울노숙인일자리지원센터 홈페이지)

일자리 지원 실적(단위: 명)

년도	인원 수
16년	2,567
17년	2,683
18년	2,643

조, 카페운영 등이다.

- 서울시·산하사업소, 동부시립병원 등과 연계하여 일자리를 제공하고 있으며, 일자리 갖기 사업에 참여자, 또는 종료자는 민간 일자리 취업 연계를 지원하고 있다

○ **민간 기업 취업 연계를 통한 일자리 발굴 지원**

- 노숙인의 근로 욕구에 맞는 취업 선택의 폭을 넓히고 생계유지가 가능하도록 주로 공공일자리 참여자를 대상으로 양질의 안정적인 민간일job 자리를 연계하는 것이 목적이다
- 민간 일자리 연계를 위한 방안으로 ‘일자리 박람회’를 개최하여 민간기업과 제공 일자리 검토 후 노숙인 특성을 고려하여 협의 매칭하고 있다

○ **‘서울노숙인일자리지원센터’ 운영**

- 서울노숙인일자리지원센터(서울특별시립 브릿지종합지원센터 부설)는 노숙인의 취업 전부터 취업 후까지 일자리 지원 단계에 걸쳐 구직상담, 취업정보 제공, 일자리 발굴 및 연계, 교육훈련, 사례관리를 통해 노숙인에게 안정적인 고용지원 서비스를 제공한다
- 주요 기능은 민간일자리 발굴 및 연계, 공공일자리 연계, 사회적 경제 일자리 지원, 노숙인 일자리네트워크 구축, 교육·조사·연구지원(취업준비 교육 및 자격증 취득 지원 등 포함) 등이다

□ **성과**

○ **공공일자리 정책을 강조하여 노숙인 일자리의 양을 확대시키고 근로능력에 따른 노숙인 일자리 지원 체계 마련**

- 2006년부터 시작된 ‘노숙인 일자리 갖기 사업’은 노숙인 일자리를 창출하여 그들에게 직접적인 자립에 기여하였다
- 노숙인 일자리를 단계적으로 유형화(공동작업장 → 특별자활근로 → 일자리 갖기 사업)하여 근로능력이 낮은 노숙인도 근로 기회를 통해 삶에 대한 동기부여를 제공하였다

○ 부서별 협력을 통해 노숙인 일자리를 제공하고 노숙인 특성에 맞는 지속적인 일자리 발굴·연계 강화

- 유관 부서(행정안전부, 고용노동부) 일자리 사업 참여를 통해 노숙인의 근로 기회를 제공하여 더 나은 일자리로 연계할 수 있도록 경로(사회적 기업 등)를 마련하였다
- 노숙인 근로욕구에 부합하는 일자리를 발굴하고 지속적인 일자리 제공을 위해 민간 일자리 연계를 강화하고 있다

노숙인 숲가꾸기 사업
(단위: 명)

년도	전체 노숙인 수	참여자 수
99년	4,701	560
00년	4,168	420
01년	3,905	700
02년	3,355	450
03년	3,090	120
04년	2,846	100
05년	3,222	100

□ 과제

○ 일자리 정책의 효과성을 높이기 위해 기관(부서) 간 협력과 민관 협의를 통해 일자리 정책 로드맵과 전달체계 구축 필요

- 사회적 기업 또는 자활 기업 등과 연계를 통해 다양한 직업을 경험하고 자립역량을 강화할 수 있도록 지원이 필요하다
- 유관 기관(부서) 간 긴밀한 협조로 일자리와 주거 및 각종 사회서비스를 연계함으로써 노숙인이 자립할 수 있는 체계적인 지원체계 마련이 필요하다
- 노숙인일자리지원센터를 중심으로 각 노숙인시설과 민간일자리 관련 기관들과 네트워크를 구축하여 민관 협의를 통한 일자리 발굴·연계 로드맵이 마련되어야 한다

노숙인 연도별 일자리 현황
(단위: 명)

년도	계	공공일자리
14년	1,637	967
15년	2,196	883
16년	2,567	1,030
17년	2,683	1,118
18년	2,643	1,107

년도	민간일자리	공동직업장
14년	620	50
15년	913	400
16년	1,073	464
17년	1,114	451
18년	1,154	382

○ 노숙인의 특성에 맞는 다양한 맞춤형 일자리 지원 필요

- 노숙인의 연령, 질환, 장애, 수급여부, 적성 등을 반영한 다양한 분야 일자리가 필요하며, 신규 및 청년 노숙인이 조기에 노숙을 탈출할 수 있도록 지원하는 방안이 고려되어야 한다
- 일자리의 작업치료 효과를 고려하여 단순 노무 위주로 제공되고 있는 일자리를 벗어나 자아존중감 회복에 도움이 되는 일자리 발굴이 필요하다. 특히, 공적 부조의 성격이 강한 공공일자리에서 적절한 근로의 대가를 지급하는 바람직한 일자리 발굴 노력이 필요하다
- 근로능력 평가도구 활용한 맞춤형 일자리를 지원하고, 노숙인의 일자리 이력을 체계적으로 관리하며, 근로능력 향상 및

동기부여가 되는 인센티브 제공 등으로 일자리의 단계적 전환을 통해 지속가능한 양질의 민간일자리로의 연계를 확대할 필요가 있다

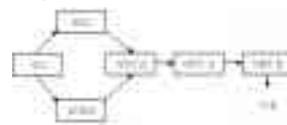
5. 노숙인 시설보호분야

□ 노숙인시설을 통한 노숙인 보호와 지원분야의 흐름

○ 실직노숙인 증가에 따른 임시숙소 지원과 취업·상담·서비스 제공을 위한 노숙인쉼터 공급

- 1998년 초 서울역 주변으로 실직노숙인이 급증하면서 이들을 위한 일일숙소, 취업알선, 무료식사 등을 통해 유료로 이용할 수 있는 '서울시립 근로자합숙소'를 마련하여 실직노숙인을 입소시켰다
- 고건 시장 취임 이후, 영등포 근로자합숙소의 이용정수를 폐지하고 노숙인쉼터로 전환하였다
- 2003년 1월 구 근로자합숙소 내 중간쉼터가 설치되었고, 2004년 6월 구 근로자합숙소가 기능이 폐지되어 노숙인쉼터인 영등포보현의집으로 기능이 전환되었다
- 이 시기 노숙인정책은 '응급보호 노숙인쉼터'를 중심으로 거리노숙인의 부랑화를 최소화하고 사회복귀가 목적이었다
- 노숙인쉼터가 '희망의 집'으로 명명되었고, 노숙인 보호를 위해 사회복지관마다 '희망의 집'(113개소)을 확보하여 '전원입소' 정책과 일자리 정책을 병행하면서 거리노숙인을 노숙인쉼터로 입소시켰다

노숙인 보호 체계도



시설보호 체계도

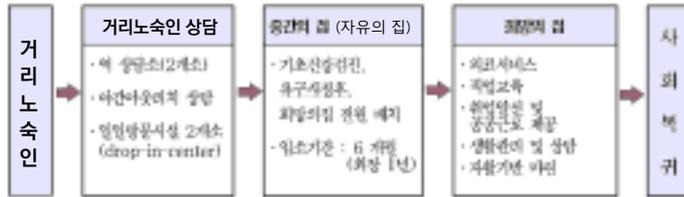


(출처: 안순봉(2009), "시설 입소 노숙인의 인권현황과 개선방안에 관한 정책토론회" 자료집)

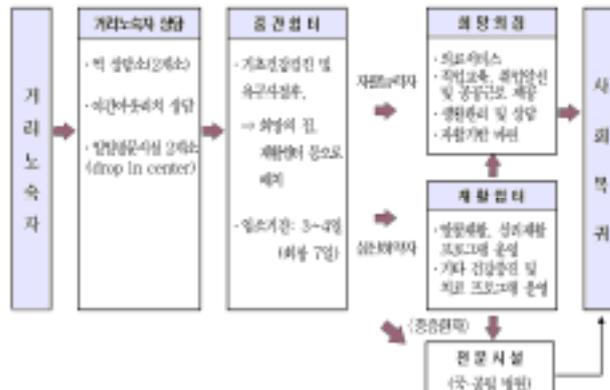
○ 중간쉼터 설치 및 기능분화

- 자유의 집은 쉼터 보호 이전의 중간쉼터로서 사정기능을 담당코자 1999년 1월 개소하였다. 노숙인쉼터인 '희망의 집' 입소를 거부하는 거리노숙인을 대상으로 최대한 생활상 제약을 없애 음주도 가능한 자유의 집(중간쉼터)에 거리노숙인의 입소를 권유하였다. 자유의 집은 실제로 한 달 이상 머무는 노숙인이 많아 사실상 쉼터의 기능을 하게 되었다
- 거리노숙인을 자유의 집(일시보호, 중간쉼터)에 입소시키고, 이후 심층상담과 건강검진 등을 통해 필요한 서비스와 욕구를 파악하여 '희망의 집'(노숙인쉼터) 입소 또는 타 기관 복

지시설 입소를 제안한다



- 노숙인쉼터에 입소하면 일상생활 지원 및 소득활동을 통해 자립기반을 마련하고 자립의지가 높으면 자활의 집에 입주하게 되었지만 모두에게 적용되지는 못했다
- ‘희망의 집’은 이후 생활시설로 운영되었고, ‘자유의 집’(중간쉼터)은 응급보호, 기초건강검진 등 중간쉼터 기능과 재활프로그램을 통해 알코올·정신질환자 관리 등 노숙인의 자활기반을 마련하는 복합적인 기능을 수행하였으나, 2004년 1월 자유의 집은 폐쇄되는 대신 시립근로자 합숙소 1층에 중간쉼터 기능을 설치·운영하게 되었다
- 2003년 노숙인 보호체계를 정비하여 자유의 집 기능을 중간쉼터와 재활쉼터로 분리하였으며, 중간쉼터는 기초건강검진, 욕구조사 후 일반쉼터(희망의 집)로 배치하고, 심신허약자 치료 및 재활(알코올 등)을 담당하는 재활쉼터 건립을 추진하여 2004년 2월 비전트레이닝센터가 설립되었다



- 2000년 8월 「사회복지사업법」 제34조 제4항 “부랑인복지시설 설치·운영규칙” 제정을 통해 법적 근거를 마련했고, 체계

적인 프로그램을 시행할 필요성과 이를 위한 보호체계의 정비가 주요한 과제로 대두되었다

○ 노숙인쉼터 특성화 사업을 통해 단기보호, 특성화 쉼터, 자활·재활 프로그램 등 운영을 통해 전문성 강화

- 희망의 집(쉼터)은 자유의 집(중간쉼터)을 포함하여 2003년까지 74개소가 운영되었으나, 이 시기에는 외환위기 직후에 비해 노숙인의 수가 감소하면서 노숙인시설(희망의 집) 축소 및 통·폐합을 추진하였다
- 2004년 노숙인쉼터 조정계획에 따라 사회복지관 내 설치된 정원 15인 이하 소규모 쉼터 중 입소 노숙인이 없는 쉼터 5개소가 폐쇄되었으며, 거리노숙인 밀집지역인 서울역 인근에 여성 노숙인쉼터를 설치하여 여성 노숙인 보호 및 관리를 강화하여 조기 자활을 유도하였다
- 또한 강원도 양평군에 숲가꾸기 참여 노숙인을 위해 설치되었던 산림작업단 시설을 효율적으로 운영하기 위해 노숙인쉼터로 기능을 전환하여 운영하게 되었다
- 노숙인쉼터는 2007년부터 2009년까지 특성화를 추진하게 되어 기존의 특성화쉼터 15개소와 일반쉼터 32개소를 자활(일반)쉼터, 중간쉼터, 재활쉼터, 노인·여성·장애인·가족·회복(휴식)쉼터 등으로 구분하여 운영되었고, 자활·재활프로그램을 통해 사회복지관을 지원하였다

○ 노숙인복지시설이 기능 중심으로 유형화되어 개편·운영

- ‘부랑인 및 노숙인 보호시설 설치 운영규칙’ 개정(2005년)을 통해 노숙인시설이 설치될 수 있는 법적 근거가 마련되면서 제도화 단초가 형성되었다
- 한편, 2004년 ‘지방분권특별법’이 제정되고 2005년 노숙인복지 사업이 지방으로 이양되면서 외환위기 이후 만들어진 노숙인시설인 희망의 집은 서울시가 지원하는 사업이 되었다. 동시에 ‘부랑인’으로 불렸던 전통적인 노숙인은 중앙정부의 지원을 받는 부랑인시설에서 보호하는 것으로 유지되었다. 사

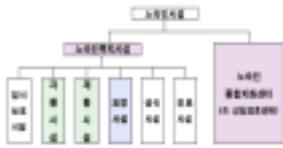
기준('12.6.8 이전 설치)
노숙인시설 경과표(2013년 기준)

부랑인복지시설	→	재활·요양시설
노숙인쉼터	→	자활시설
상담보호센터 (구 드림센터)	→	종합지원센터 일시보호시설

실상 동일한 정책 대상 집단에 대해 정책 프로그램이 이원화 되는 상황이었다

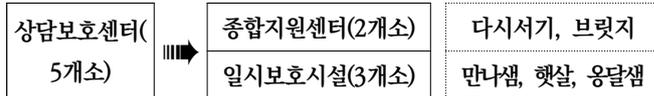
- 「노숙인복지법(약칭)」(2011.6.7. 제정)이 2012년 시행됨에 따라 기존 부랑인복지시설과 노숙인쉼터가 노숙인복지시설로 일원화되었다. 그 결과, 시설이 기능 중심으로 유형화되고 대상자의 욕구에 따라 자활시설, 요양시설, 재활시설로 구분되었다
- 이전 「사회복지사업법」에 따라 설치된 상담보호센터는 노숙인종합지원센터로 전환(일시보호시설 기능 병행)되었고, 민간 시설은 일시보호시설로 전환되었다

노숙인시설 체계도 (2013년)



재활시설 알코올 및 정신재활프로그램 운영실적 (단위: 회)

년도	운영 횟수	참여 인원수
14년	10,304	133,240
15년	7,334	113,009
16년	14,030	20,863
17년	14,921	148,1257
18년	8,881	124,477



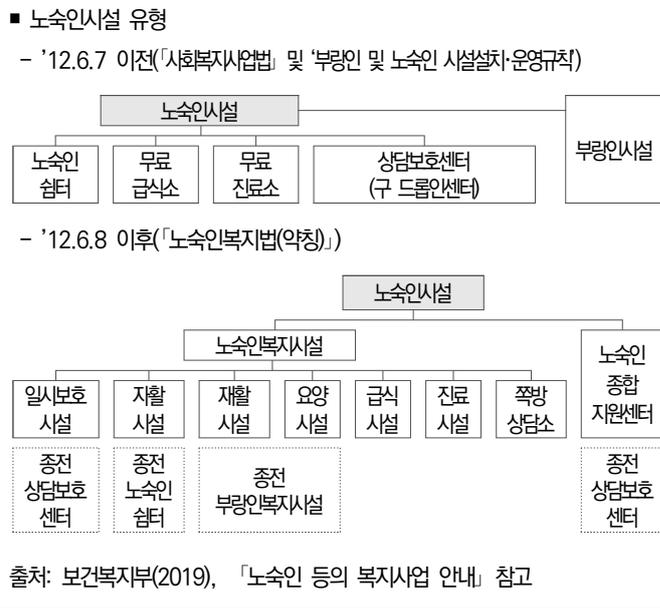
요양시설 입소자 상담·치료 실적 (단위: 명)

년도	상담	치료
14년	6,131	79,714
15년	6,415	78,304
16년	7,328	71,119
17년	5,550	65,822
18년	5,231	66,137

※ 여성 요양시설 제외

여성요양시설 입소자 상담·치료 실적 (단위: 명)

년도	상담	치료
14년	21,865	40,053
15년	19,988	47,547
16년	15,568	47,122
17년	18,886	48,029
18년	16,877	52,467



□ 주요사업

○ 노숙인 일시보호시설

- 노숙인 일시보호시설은 거리노숙인이 20일간 생활을 할 수 있으며 잠자리·급식·응급처치 등 일시보호기능을 주로 수행하면서 상담을 통해 생활시설 입소 및 공공 일자리를 제공한다
- 서울시 노숙인 일시보호시설은 4개소가 있고, 이 중 여성노숙인이 이용 가능한 일시보호시설은 1개소가 있다

노숙인시설 현황(2018년 기준)
(단위: 개소, 명)

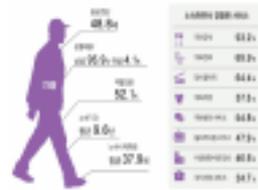
년도	시설 수	입소자 수
계	41	2,832
자활	23	850
재활	8	288
요양	6	1,134
일시보호	4	560 ¹⁾

1) 종합지원센터·기초해결센터 포함

○ 노숙인 자활시설

- 노숙인 자활시설은 건강상 특별한 문제가 없고 일할 의지 및 직업능력이 있는 노숙인 등이 입소하여 복지서비스와 고용지원 등을 통해 자활·자립을 위한 기반을 조성한다
- 서울시 노숙인 자활시설은 23개소가 있고, 이 중 여성노숙인이 입소가능한 자활시설은 5개소(가족·모자시설 포함)가 있다

시설보호 노숙인 특성
(2018년 기준)



○ 노숙인 재활시설

- 노숙인 재활시설은 치료와 보호가 필요한 노숙인 등을 입소시켜 치료 및 각종 재활프로그램을 제공하고 사회적인 훈련을 실시하여 신체·정신적 재활을 통해 자립기반 조성을 지원한다
- 서울시 노숙인 재활시설은 8개소가 있고, 이 중 여성 노숙인이 입소 가능한 재활시설은 3개소가 있다

일시보호시설



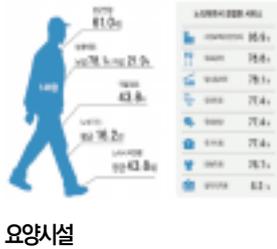
자활시설

○ 노숙인 요양시설

- 노숙인 요양시설은 건강상 문제로 가정·사회복귀가 어려운 노숙인 등을 입소시켜 상담·치료 또는 요양서비스를 제공한다
- 서울시 노숙인 요양시설은 6개소가 있고, 이 중 여성 노숙인이 입소 가능한 요양시설은 2개소가 있다



재활시설



요양시설

□ 성과

- 초기 설립·운영된 노숙인쉼터는 거리노숙으로부터 안전하게 쉴 수 있는 응급구호의 성과가 있고, 서울시 노력과 함께 민관 협력 하에 수행하여 노숙인 복지서비스 기반 마련
- 공동생활이 필요한 쉼터 생활 부적응자를 위한 일시보호시설 운영은 노숙인의 장기화를 예방하는데 일부 효과
- 노인, 여성, 정신질환 등의 대상별 특성에 맞는 보호와 주거 등 서비스를 지원하고 자활·재활프로그램을 실시하여 사회적 취약계층의 안정성 확보를 위한 근간 마련

□ 과제

- 노숙인시설의 유형별 기능 강화 필요
 - IMF 이전 부랑인정책이 “단순 수용”을 위주로 하는 정책이었다면, 현재의 노숙인정책은 자활, 지역복귀, 지역사회 정착에 중점을 두고 있다.
 - 각 유형별 노숙인시설의 기능을 강화하여 입소자 자존감 향상 및 자활·재활의지를 높이기 위한 전문상담·체험 프로그램 등 노숙인 특성에 맞는 다양한 프로그램 운영이 필요하다
- 노숙인시설의 설치 및 운영기준 개선 필요
 - 「노숙인복지법(약칭)」이 2012년 시행됨에 따라 기존 부랑인복지시설과 노숙인쉼터가 노숙인복지시설로 일원화되고, 시설 유형이 개편되었으나 실상은 큰 변화가 거의 없었다
 - 노숙인시설의 생활실이 대부분 다인실로 운영되어 사생활이 보장되지 않는 좁고 열악한 환경과 많은 제약은 거리노숙인이 시설 입소를 거부하는 원인의 하나가 되고 있으며, 종사자도 다른 복지 분야에 비해 업무비중이 과중한 편이다
 - 노숙인 요양시설의 경우 상대적으로 전문화된 어르신·장애인 요양시설과의 연계 운영 검토가 필요하며, 전반적으로 노숙인 시설의 설치기준과 종사자 배치기준 및 지원을 강화하여 노숙인의 시설의 기능을 강화하는 것이 필요하다

6. 노숙인 자활·재활 프로그램 분야

□ 노숙인의 자활·재활을 위한 프로그램 분야의 흐름

○ 외환위기 직후 종교법인 중심의 노숙인쉼터 입소자를 대상으로 보건복지부 주관 ‘노숙자 재활프로그램’ 공모사업 추진

- 외환위기 이후 대량 실직으로 증가된 실직노숙인은 2000년 이후에도 줄지 않고 유지되면서, 노숙인을 위한 체계적인 재활프로그램을 통해 노숙인들의 사회복귀를 실현하기 위한 과제가 대두되었다
- 보건복지부는 전국실직노숙자대책종교시민단체협의회를 통해 1999년 10월부터 2000년 2월까지 제1차 ‘노숙자 재활 프로그램 공모사업’을 실시하였고, 서울시는 2000년 3월에서 7월말까지 2차 자활프로그램, 2000년 8월 3차 자활프로그램을 실시하였다
- 이후 노숙인 자활지원사업으로 통칭하던 것을 자활지원사업과 재활지원사업으로 구분하면서 재활은 근로의욕을 고취하기 위한 심리·정신·육체적인 지원프로그램을, 자활은 취업이나 창업 등 소득기회를 얻을 수 있도록 지원하는 프로그램으로 구분하여 운영하였다
- 자활프로그램 운영은 입소자의 특성에 따라 쉼터별(특수노숙인 쉼터, 직업훈련쉼터, 취업알선쉼터, 치료·보호쉼터, 자활공동체 쉼터) 유형화하여 추진되었으나, 노숙인의 욕구와 특수성을 반영하지 못하였다
- 이런 상황에 따라 서울시는 단순 프로그램 운영보다는 전문화된 쉼터(예. 비전트레이닝센터)를 설치·운영하여 자활·재활 프로그램을 체계화시켰다

○ 노숙인 일자리 갖기 사업의 내실화와 근로유인책을 위한 노숙인 신용회복사업과 저축장려사업 실시

- 2006년 시행된 노숙인 일자리 갖기 프로젝트에 참여한 노숙인이 안정적으로 자활하기 위해 일반금리보다 높은 특별우대

노숙인 신용회복 서비스 추이
(단위: 명/백만원)

년도	수혜자	금액
계	1,478	73,921
08년	411	14,016
09년	110	9,046
10년	116	5,493
11년	105	10,180
12년	306	17,578
13년	168	5,726
14년	18	7,673
15년	23	511
16년	18	603
17년	20	613
18년	183	2,482

노숙인 신용회복 서비스 현황
(08년~18년 누계)
(단위: 명/백만원)

구분	수혜자	금액
계	1,478	73,921
파산·면책	427	61,702
개인회생	32	224
채무조정	507	6,971
채납 건강보험료 결손처리	465	326

서울 인문학 강좌 실적
(단위: 명)

년도	입학	수료
계	5,863	4,485
08년	313	209
09년	1,643	1,210
10년	2,020	1,515
11년	1,104	875
12년	738	649

금리가 적용되는 통장(희망! 새출발 특별우대통장)을 개설·운영하였다

- 또한 금융채무, 건강보험료·국민연금 체납분 및 벌금 과료 등으로 신용불량자가 된 노숙인을 위한 신용회복 서비스 지원 계획(2006년)을 수립했고, 2007년 시범사업을 실시하였다. 2008년도부터 ‘신용 Re-start’라는 명칭으로 본격적으로 사업을 추진하였다. 사회복지사가 상담뿐만 아니라 신용회복 지원과정에 동행 서비스를 제공하였다
- 신용회복사업이 본격화된 2008년부터 2013년까지 노숙인 생활시설을 중심으로 저축장려사업(‘노숙인 저축왕 선발’)을 실시하였다

○ **지역사회 정착을 위해 서울시 자체·공모를 통한 프로그램 운영**

- 2007년부터 4년 동안 자격증 취득지원을 위해 서울시 산하 직업전문학교에 노숙인의 입학에 지원했으나, 수수료 및 자격증 취득률 저조로 중단하였다
- 서울시는 일자리 제공 등 일반적인 자활정책만으로는 자활자립 지원에 한계가 있다는 인식 아래, 2008년 노숙인과 자활근로 사업 참여자를 대상으로 ‘서울 희망의 인문학 과정(서울클레멘트코스)’을 개설·운영하였다(2008년~2012년)
- 노숙인 사진교육 ‘희망의 프레임’을 운영하여 노숙인의 심신을 건강하게 하고 사진관련 일자리를 제공하여 자립에 도움을 주고자 하였다(2012년~현재)
- 사단법인 빅이슈코리아, 한국문화예술위원회, 주거복지재단, 서울노숙인시설협회 등이 공동으로 추진한 ‘민들레 문학특강’을 서울시 차원에서 후원하였다. 문학으로 노숙인 자활을 돕는 특강으로 노숙인·쪽방촌 등 주거취약계층에게 시·소설·글쓰기 문학특강 기회를 제공하고, 민들레예술문화상 공모를 통해 교육성 과를 평가하였다(2012년~2015년)
- 2015년부터 노숙인에게 맞춤형 자활프로그램을 개발·운영하여, 정서함양, 관계망 형성 등을 통해 노숙인의 자활·자립에 기여하기 위한 목적으로 서울시 자체 또는 공모를 통해 프로

그램을 운영하였다

- 서울시 자체 운영 프로그램은 기존 노숙인 사진교육인 '희망프레임'과 함께 예술학교 운영(2015년 신규), 응급처치 교육(2015년 신규) 등이 있고, 서울시 지원 공모프로그램은 인문학 강좌 등 우수 프로그램을 선정하여 지원하고 있다

□ 주요 사업

○ 서울시 자체 운영 프로그램

- 서울시 노숙인 신용회복 사업(2008년~현재): 신용불량 노숙인과 쪽방 거주자를 대상으로 개인파산·면책 신청, 개인워크아웃, 체납건강보험료 결손처리 등 지원하고 있다
- 서울시 저축장려사업(2008년~2015년): 노숙인시설 이용자·입소자 대상으로 6개월 이상 근로소득이 있는 노숙인을 대상으로 소득 대비 저축률이 높은 사람을 '저축왕'으로 선정하여 시장 상장수여와 저축의 날 금융위원장 표창 등을 수여하였다
- 서울 희망의 인문학 과정(2008년~2012년, 2013년부터 시설 자체 프로그램으로 일부 운영): 노숙인 및 자활사업 참여자를 대상으로 서울시 소재 대학교에 위탁하여 철학, 글쓰기, 문학, 역사, 예술 및 체험학습 등 진행하였다
- 서울시 민들레 문학특강 및 문학상(2012년~2015년): 노숙인 대상 민들레 문학 특강을 진행하고, 민들레 문학상 공모 및 시상식 진행, 이외 참여 시설별 문집을 책자로 제작·발행하였다
- 노숙인 사진교육 '희망의 프레임'(2012년~현재): 조세현 작가와 함께 하는 사진 교육과 전시회를 개최하고, 희망사진관을 개소하여 2015년부터 액자기념사진, 사진전사 머그컵, 사진전사 수건 등 판매 등 일자리 제공과도 연계하여 진행하고 있다
- 예술학교 운영(2015년~현재): 현악기, 국악, 퓨전 등 관련 교육을 실시하고, 실제 공연을 통해 다양한 예술 활동을 진행하고 있다

희망사진관(2015년)



희망사진관(2019년)



(출처 조세현의 희망프레임 제망)



응급처치 교육
(출처: 서울시)

프로그램 실적(단위: 개)

년도	서울시 운영	보간복지 부 공모	서울시 공모
계			
15년	3	8	28
16년	3	15	8
17년	3	16	14
18년	3	32	

서울시 보건복지부 공모 프로그램
(2019년 기준)

연번	프로그램명
1	노숙인사진공모행담기
2	내 손으로 그리는 희망고피
3	인생교육 '성모인사'인생평
4	지역·화가·생생 '문화'제일운영
5	자활프로그램 전담인력사업
6	노숙인 자충투입
7	재민복프로그램
8	음악치료(뮤직 테라피)
9	희망행담
10	아름다운행담살인프로그램
11	천연뉴 만들기
12	흙을 통해 만드는 새로운 삶
13	사실을 바꾸는 이야기(공감)
14	창업 교육을 통한 자립지원 프로그램
15	여성노숙인 자립 지원사업
16	평생적 의사소통과 연결
17	미술·유형·정신건강프로그램
18	IFS치료프로그램 집중상담
19	집밥요리 프로그램
20	미술치료 프로그램
21	집중상담 프로그램
22	도자기 프로그램 '오색그릇' 등
23	희망만들기
24	아름다운 생활경제
25	나를 가꾸는 사람들
26	작업면접 자충 취득 지원사업
27	개인진단 미술·유형·미용의 날
28	작업능력개발사업
29	삼정사업
30	건강양육료

- 응급처치 교육(2015년~현재): 심폐소생술, 붕대사용법 등 응급처치 관련 교육을 실시하고 있다

○ 보건복지부 주관 공모사업(국시비 매칭)

- 보건복지부는 '노숙자쉼터 재활프로그램 공모사업'(1999년 10월)을 시작하였고, 2005년 지방이양 후 잠시 중단되었다가, 2015년부터 '자활프로그램 공모사업'이 운영되고 있다
- 2005년 이전 공모사업은 위기상담프로그램, 대인관계프로그램, 알코올치료프로그램, 소규모창업프로그램 등 대규모노숙자 쉼터 중심으로 심리안정과 일자리부채를 극복하기 위한 사업을 진행하였다. 2005년 이후 선정된 프로그램은 문화, 교육, 강연, 기술훈련, 재활프로그램, 소규모창업프로그램 등으로 진행되고 있고, 최근에는 노숙인사진과정, 노숙인자격증 취득지원 프로그램 등도 진행되고 있다

○ 서울시 노숙인 자활프로그램 공모사업(시비, 2015년~2018년)

- 서울시는 시설 자체적으로 운영하고 있는 프로그램 중 공모를 통해 우수한 프로그램을 선정하여 서울시가 사업비를 지원하는 방식이다
- 서울시 노숙인시설 운영에 따른 시설운영비 중 '자활프로그램 사업비'로 프로그램을 운영하고, 프로그램 영역은 건강, 문화, 교육, 근로, 봉사, 인문학 등으로 진행되었다

□ 성과

○ 자활·재활프로그램을 통해 근로 유인과 시장 참여 유인

- 노숙인 신용회복사업, 노숙인 자격증 취득사업은 노숙인이 민간 노동시장에 참여하여 경제적 자립을 촉진하는데 기여하고 있다
- 일부 프로그램은 취업이 어려운 노숙인에게 민간 일자리 이외 다양한 형태의 대안적 일자리(자활프로그램 전담인력 사업)를 개발·운영하고 있다

○ 인문학과 문화예술 활동 참여는 노숙인의 지역사회 적응을 위한 계기 마련

- 철학, 문화 등 인문학강좌, 문화예술 공연 활동은 자신감 회복뿐만 아니라 관계망(가족간 관계, 사람간 관계 등) 회복 등으로 이러한 활동은 삶의 변화를 가져온다
- 사진전문과정, 희망합창단 등은 일자리 창출과도 연계되어 자립의 기회가 되고 있다
- 개별 프로그램 참여는 노숙인 특성에 따른 사업 목표 차별화를 통해 노숙인의 지역사회 정착을 유도하고 있다

신용회복상담



(출처 서울노숙인일자리지원센터 홈페이지)

□ 과제

○ 개별 프로그램 평가를 통해 지속 또는 강화해야 할 프로그램 발굴·확산 필요

- 노숙인시설 중심으로 진행되는 많은 프로그램이 공모·지원방식으로 운영되고 있는데 형식적 평가요소보다는 시설 입소노숙인의 욕구가 충분히 반영되어 자활에 실질적으로 기여하는 프로그램 선정이 필요하다
- 단년도 사업으로 진행되는 경우 사업의 효과성을 정확히 파악하기가 어려우므로 사업특성에 따라 단년도 사업과 다년도 사업을 병행하거나, 다년간 지원 후 효과성을 검토하여 지속 여부를 판단하는 것도 고려할 필요가 있다.
- 관 주도의 경직되고 형식적인 프로그램 선정 및 평가에서 벗어나 민간, 노숙인 및 시설이 참여하여 실질적인 프로그램을 운영하는 방안이 필요하다

노숙인 신용 Re-start 추진 계획 체계도



노숙인 저축왕 선발사업

년도	선발 인원	저축액(저축율)
08년	34명	208백만원(67%)
09년	70명	361백만원(54%)
10년	70명	244백만원(61%)
11년	70명	263백만원(57%)
12년	70명	361백만원(67%)
13년	20명	84백만원(62%)

○ 지역사회를 중심으로 시설별 특화 프로그램을 개발하여 노숙인이 활동·참여할 수 있는 운영체계 마련 필요

- 노숙인의 지역사회 재정착 지원을 목표로 하여 지역사회 중심 활동을 강화할 필요가 있다
- 단위 프로그램들을 상호 간 연계성 없이 추진하기 보다는 노숙인들의 자활을 위한 전체적인 맥락에서 체계적인 프로그램 구성이 필요하며, 시설별로 특화된 프로그램 운영도 필요하다

7. 쪽방촌 주민 생활안정지원 분야

□ 쪽방에 대한 정부-서울시 대책

○ 정부의 쪽방거주자 지원 대책 수립(2000년)

- 1999년 12월 MBC 뉴스데스크에서 '쪽방사람들'을 보도하고, 김대중 대통령이 지원 대책 검토를 지시하고, 같은 해 12월 25일 KBS 사랑의리퀘스트에서 '쪽방 거주자 실태'가 방영되었다. 2000년 1월 3일 보건복지부가 쪽방거주자 지원 대책을 지방정부에게 시달하였다
- 최초 쪽방상담소 정책은 "쪽방지역에 대한 복지서비스를 민간이 자발적으로 추진하는 경우, 정부가 이를 후원·격려하는 차원에서 행정·재정적 보조"를 하는 것이었고, 지방자치단체가 직접 관리 지원할 경우, 국고에서 일부 보조하는 것이었다

○ 쪽방밀집지역 쪽방상담소 설치 및 거주자 종합지원대책 추진(2000년~2003년)

- 서울시는 2000년 1월14일 쪽방 거주자 지원 대책 회의를 열고, 1월에 쪽방촌 지원 대책을 시장방침으로 수립하였다
- 초기 쪽방 거주자 지원의 기본방향은 사회경제적 하위계층인 도시빈민층에 대한 보호차원에서 접근하되 현금 물품 등의 직접적 지원보다는 간접적 지원을 원칙으로 하고, 생활편의를 도모하는 서비스 위주로 지원하는 것이었다
- 서울시는 쪽방상담소를 설립하면서 기존에 있던 '나사로의집'을 모델로 해서 28평을 최소 규모로 정했으며, 이 기준은 「노숙인복지법(약칭)」에도 적용되고 있다. 쪽방상담소는 초기에는 사회복지시설이 아니므로 시설 요건에는 제한이 없었으나, 상담실·목욕실·세탁실·화장실·휴식공간을 확보했다
- 쪽방상담소는 쪽방거주자 지원의 구심기능을 부여하여 방문상담 등을 통해 애로사항을 청취하고, 자치구 취업정보은행 및 고용안정센터 등과 연계하여 구직 및 취업알선을 진행하며, 자치구·동사무소와 연계하여 필요한 행정서비스를 제공하는 것을 목표로 하였다. 또한 결식자에 대해서는 급식을 지원하고, 이동진료반을 자치구별로 편성 운영하였으며, 주기적인 방역체계를 구축하였다
- 2000년 3월 종로쪽방상담소(현 돈의동쪽방상담소)와 남대문쪽방상담소 등 2개소가 최초로 설치되었고, 2001년 3월에는 노숙인 시설인 '광야교회'의 일부 사업의 형태로 영등포 쪽방상담소가 인가되었으며, 4월에는 용산쪽방상담소(현 서울역쪽방상담소)가 추가 설치되었다. 2003년 4월에는 사회복지법인의 제안으로 창신동 지역에 동대문쪽방상담소(현 창

신동쪽방상담소)가 설치되었다

- 각 쪽방상담소는 관할 자치구와 행정사무위탁관계를 형성하였고, 재원은 국·시비로 지원되다가 2005년 노숙인 업무가 지방이양되면서 전액 서울시가 부담하게 되었다

○ 쪽방 거주자에 대한 임대주택 지원(2007년~현재)

- 쪽방 지원 관련 중요한 정책적 변화는 매입임대주택이나 전세임대주택을 제공하는 주거취약계층 주거지원사업을 실시한 것이다. 2004년 정부의 서민주거대책 발표 이후 국토교통부는 '2005년 국민주택 기금운용계획 변경안', '기존주택 매입임대사업 업무처리지침' 및 '기존 주택 전세임대사업 업무처리지침'을 마련해 시행하게 되었다. 개정된 매입임대지침에서는 입주 대상으로 노숙인과 쪽방거주자를 포함하여 단신계층용 매입임대주택에 입주할 수 있도록 계획하였고, 이를 기점으로 쪽방거주거구에 대한 공공임대주택 공급이 공식화되었다
- 2007년 국무총리의 쪽방 방문 후 거주자 주거지원 대책 마련 지시에 따라 '쪽방·비닐하우스 거주가구 주거지원 업무처리지침'을 통해 공공임대주택 공급에 관한 기본방안을 마련했다. 서울시는 '쪽방·비닐하우스촌 주거 실태조사'를 실시하였고, 쪽방 거주자 중 이주 희망세대에 대해 월 임대료 7~12만원 수준의 원룸형 매입임대주택, 소형 전세임대주택 등을 지원하는 대책을 마련하였다
- 쪽방 거주자를 위한 임대주택 제공이 시작된 이후 쪽방상담소의 역할도 주거와 관련된 기능이 점점 더 강화되고 있다

○ 쪽방촌 환경개선 및 자활지원 종합대책 수립(2008년)

- 오세훈 시장의 영등포쪽방촌 방문(2008년 9월)을 계기로 5대 쪽방촌의 실태조사를 실시하고 환경개선을 비롯한 종합대책이 마련되었다. 종합대책은 ① 화재 및 안전대책, ② 보건·의료대책, ③ 에너지·난방대책, ④ 생활편의시설 개선대책, ⑤ 자존감 회복 등 자활지원대책 등 5개 분야 23개 사업으로 추진되었다
- 쪽방 밀집지역별 화재 경보시스템 완비, 1쪽방 1소화장비 확보, 긴급 피난장비 확보 및 정기적인 점검, 소방훈련 실시, 방문 건강관리 전담인력 배치, 극빈환자 무상치료 시스템 구축, IT를 활용한 홀몸노인 및 중증환자 케어시스템 도입, 낡은 출입문, 창호 수리·교체, 세탁·건조기 추가 보급, 자존감 회복을 위한 문화체험 프로그램 운영 및 신용회복 지원 등 자존감 회복 등 각종 사업이 망라되었다
- 2009년 쪽방촌 생활편의시설 확충을 추진하여 돈의동과 영등포 쪽방촌에 공용화장실을 추가 건립하고, 돈의동과 창신동에 샤워실, 휴게실 및 공동작업장이 확충되었다

○ 쪽방상담소의 사회복지시설화(2012~2013년)

- 2011년 「노숙인복지법(약칭)」 제정 당시, 쪽방촌은 논의에서 제외되었다가 쪽방상담소 담당자의 반발로 “노숙인 등(상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람)”으로 인정받게 되었다. 그래서 다른 노숙인 시설과 달리 쪽방상담소는 법률이 아닌 시행규칙에 노숙인시설로 정하여졌으나, 2019년 6월에 동법 제16조에 노숙인 시설로 명기되었다
- 2012년 7월 동법 시행에 따라 서울시는 11월 기존 쪽방상담소 운영지원 사업 방식을 개선하였다. 주요 내용은 각 자치구와 행정사무위탁 관계에 머물고 있는 쪽방상담소를 모두 사회복지시설로 신고하도록 하고, 자치구에 위탁방식에 대한 개선을 권고했으며(개선방식을 보조금 지원에 반영), 사회복지시설정보시스템을 도입하여 투명성을 확보했다
- 쪽방상담소 종사자 처우도 개선하여 사회복지시설이 아니라는 이유로 호봉과 유사경력에서 받던 차별을 철폐하였으며, 서울노숙인시설협회 등에 의뢰하는 직무 관련 교육에도 참여할 수 있도록 조치하였으며, 시설 내 직위에 따른 사회복지사 기준도 마련하였고, 쪽방상담소 표준 업무 매뉴얼 개발에 나서 이듬해(2013년) 발간하였다

○ 쪽방촌 주거환경 개선 사업

- 1999년 쪽방상담소를 설치한 이후 쪽방지역 재해예방을 위한 점검과 화재예방시설 설치, 공중화장실·샤워실 등 편의시설 설치 등 주거환경개선 관련 사업이 진행되었다
- 쪽방촌은 노후건물이 밀집되어 있어 화재 등 소방여건이 취약한 화재경계지구 및 재난취약집단거주지구로서 주로 소방안전대책을 중심으로 지원되었다. 주로 가상화재진압훈련, 비상소화장치 훈련 등이 이루어졌으며, 가스안전점검과 함께 비상구급함 등이 설치되었으며, 쪽방밀집지역 소화기 필요량을 파악하고 지원하고 있다
- 쪽방촌은 2011년 이전부터 꾸준히 서울시 주택국 ‘희망의 집수리’ 사업 대상이었고, 집수리 사업의 예산 중 일부를 자활지원과에 배정하여 수행하는 방식으로 진행하였으나, 2014년부터는 해당사업에서 배제되고 있다
- 서울시는 2012부터 2015년까지 영등포동 일대 쪽방 건물에 대한 전면적인 리모델링 사업을 실시했다. 리모델링 분야는 전기/기계설비, 소방설비, 보일러 및 난방배관, 위생기기 교체, 화장실·샤워실·세면장 설치 및 정비, 도배·장판, 창·문틀 교체, 바닥·벽체 방수, 구조보강 등 전 분야에 걸쳐 실시되었다
- 한국전기안전공사 서울지역본부는 2013년부터 2015년까지 영등포지역을 제외한 4개 쪽방촌에 대한 노후·불량 전기 설비 개선 및 그에 따른 도배·장판 교체 사업을 실시하였다.

이로써 수십 년 된 노후 불량 전기선 누전으로 인한 화재사고가 예방되는 계기가 되었다

○ 저렴쪽방 임대지원사업(2013년~현재)

- 서울시는 2013년 5월 마을공동체 사업의 일환으로 쪽방 건물을 임차하여 저렴하게 재임대하는 방식으로 쪽방촌의 급격한 임대료 상승을 억제하는 “쪽방 임대사업 지원을 통한 공동체 육성계획”을 수립하고, 서울시 마을공동체 공모사업을 통해 7월부터 지원하였다
- 이후 2016년부터 2017년까지 200호를 목표로 한시사업으로 실시하여 임대료 분쟁이 발생하는 동자동 지역을 비롯한 남대문, 동자동쪽방촌 일대 건물을 2016년 임차하여 운영하게 되었으며, 창신동쪽방촌은 민간기업 후원으로 2015년 10월 1개동의 저렴 쪽방을 설치 운영하게 되었다
- 저렴쪽방은 당초 예상과 달리, 건물주의 대수선 기피, 세입자(주민)의 소극적인 월세 납부, 개별 주거급여 실시(2016년)로 인한 임대료 인하 체감 효과 감소로 인해 사업이 더 이상 확대되지 않고 있다

○ 쪽방상담소 지원체계 개선 및 기능 강화(2014~현재)

- 쪽방촌 확정구역 조정을 통해 동일 생활권내 서비스 사각지대를 해소하고 개인별 근로능력, 욕구 등을 조사하여 맞춤형 복지를 제공하기 위해 2014년 쪽방촌에 대한 전수조사를 실시하였으며, 2015년부터 매년 전문 조사기관과 쪽방상담소와 함께 쪽방촌 건물과 주민에 대한 실태조사를 실시하고 있다
- 또한, 그동안 시설의 규모나 지역 주민수를 고려하지 않고 일률적으로 지원되는 쪽방상담소 운영보조금 지원방법을 개선하여 주민수 및 편의시설 운영 여부에 따라 차등 지원하게 되었다
- 쪽방촌 현황에 대한 시각화를 통해 이해를 높이고 주민에게 편의시설 정보를 제공하기 위해 2014년에 제작된 쪽방촌 행정지도를 보완하여 2015년 5대 쪽방촌 생활지도를 제작하였다. 2017년에는 변화된 상황을 반영하기 위해 2차로 생활지도를 제작하였다. 2016년에는 서울시 공간정보담당관에서 드론(무인항공기)을 이용한 3차원 정밀지도를 제작하여 생활안전 사업에 활용하고자 했으나, 동자동쪽방촌 지역에 시범사업을 실시한 이후 중단되었다
- 쪽방촌 주민 생활안정지원 사업 강화를 위해 2016년부터 쪽방상담소 직원의 충원을 추진하였고, 상담원 3명을 충원(2016년)과 기존 보건소 소속 파견간호사의 한계점을 해결하기 위해 간호사 6명을 충원(2017년)하였다. 2019년 말 상담원 2명을 추가하기 위해 2020년 예산을 확보하였다

○ 쪽방상담소 시립시설 전환(2017~2018년)

- 쪽방상담소가 2013년 정규 사회복지시설로 전환하였고, 많은 개선에도 불구하고 자치구의 규정 미준수, 편의시설 확충에 대한 소극적인 태도 등의 문제점을 개선하기 위해 2017년 6월 운영방식 개선 계획을 수립하였다
- 개선방향 내용은 서울시와 자치구간 명확한 운영주체 구분과 그에 따른 협조체계를 구축하고, 운영예산에 대한 재정분담비율을 마련하여 자치구의 책임성을 강화하며, 관련법령 및 규정에 적합한 시설 설치를 통한 합법성과 안전성을 확보하는 것이었다
- 이런 개선방안을 각 자치구에 의견을 조회한 결과, 각 자치구가 재정분담보다는 행정사무 위탁의 해소(시립시설 전환)를 희망하여 2018년 2월 5개 쪽방상담소를 모두 시립시설로 전환하게 되었다

□ 주요 사업

○ 쪽방상담소 운영을 통한 생활안정지원(2000년~)

- 쪽방상담소의 주요 기능은 생활상담, 기초생활지원, 의료지원, 자활·자립지원, 정서지원 및 자존감 회복 등 5개 분야로 나눌 수 있다
- 상담은 단순 말벗에서부터 수급자 지정이나 주민등록 복원 절차 지원까지 다양하다. 기초생활지원은 민간의 후원금품을 주민들에게 연계하는 사업이다
- 의료지원사업은 쪽방상담소 소속 간호사가 건강취약계층을 방문상담 및 병원 연계, 의료 자원봉사활동 단체들의 진료 지원 사업으로 나눌 수 있다. 쪽방상담소의 간호사를 충원하면서 의료서비스의 질이 개선되었다
- 자활·자립지원은 취업알선, 임대주택지원, 직업교육 지원, 신용회복, 임시주거비 지원 등이며, 정서지원 및 자존감 회복은 주민들을 고립감을 해소하기 위한 각종 행사, 공연관람, 체육 행사 등 공동 활동을 포괄한다. 쪽방상담소가 사회복지시설로 전환된 이후 자활자립지원, 지역 행사가 꾸준히 증가하고 있다



공방형 자활센터 '꽃 피우다'
(출처: 서울시)

○ 쪽방촌 자활작업장 설치·운영(2010년~)

- 돈의동 쪽방촌 지역 주민을 위한 자활작업장 “행복마을”이 2010년 7월 설치되어 중고 가전제품을 재활용매장에 전시하기 전에 세척작업을 하는 것으로 1년 정도 운영하다가 수익성·참여자가 없어 폐지되었다
- 민간기업 후원으로 중립종합사회복지관에 “꽃피우다”가 남대문쪽방상담소 작업장으로 개설(2014년 7월)되었으며, 2015년 10월 꾸러미반찬통(밑반찬 조리 및 배달)이 설치되었다. 꾸러미반찬통은 지원자 부족과 사업성 부족으로 개업하지 못하고 폐지되었다.
- 서울역쪽방상담소에 ‘새꿈더하기 공방’이 설치(2015년 10월)되었다. 수도권 프로야구 5개 구단에 납품하는 등 한 동안 활기를 띄었으나, 수익성에 한계를 드러내어 2018년 쪽방상



돌다룻골 빌라터(동지동 쪽방촌)
(출처: 서울시)



영등포쪽방 공중화장실 환경 개선
(출처: 서울시)



쪽방상담소 편의시설 개관
(돈의동쪽방상담소)
(자료: 서울시)



전기·가스 시설 정비
(출처: 서울시)



쪽방촌 화재 막아내는 '보이는 소화기'
(출처: 서울시)

쪽방촌 프로젝트



'동지희망나눔센터' 나눔가게
(출처: 서울시)

답소 시립화 과정에서 폐지되었다

- 민간기업과 협약(2016년)을 맺고, 창신동쪽방상담소에 테이크아웃 식음료 판매점 '너나들이커피방'을 개설하여 현재까지 운영하고 있다
- 침구류, 의류를 세탁·건조·포장서비스를 제공하는 '돌다릿골 빨래터'가 서울역쪽방상담소에 설치(2018년 8월)되었다. 일정기간 운영 후 수익사업 전환을 목표로 하였으나, 현재까지 비수익 사업(주민 생활환경 개선)으로 진행 중이다
- 남대문쪽방상담소가 설치한 임가공작업장(2019년 5월)이 있다. 전체적으로 수익성 문제로 인해 꾸준히 운영되고 있는 자활작업장 수가 적다

○ 쪽방촌 주거환경 개선 사업

- 쪽방상담소(1999년)를 설치한 이후 서울지역본부 노후·불량 전기 설비개선(2013년~2015년)을 위해 점검 및 화재예방시설 설치, 공중화장실·샤워실 등 편의시설 설치 등 주거환경 개선 관련 사업이 진행되었다
- 쪽방촌은 서울시 주택국 '희망의 집수리'(2011년~2013년) 사업과 서울시 쪽방 리모델링 사업(2012년~2015년) 등을 통해 노후된 쪽방촌의 환경개선을 실시하였다

○ 매입임대주택 입주 지원

- 2007년 국무총리의 쪽방 방문 후 거주자 주거지원 대책 마련 지시에 따라 '쪽방·비닐하우스 거주가구 주거지원 업무처리 지침'을 통해 공공임대주택 공급에 관한 기본방안을 마련했다. 서울시는 '쪽방·비닐하우스촌 주거 실태조사'를 실시하였고, 쪽방 거주자 중 이주 희망세대에 대해 월 임대료 7~12만원 수준의 원룸형 매입임대주택, 소형 전세임대주택 등을 지원하는 대책을 마련하였으나 시행되지는 못했다
- 현재 5개 쪽방상담소 중 4개 상담소가 주거복지재단이 지정하는 매입임대주택 운영기관으로 다른 노숙인 시설과 같이 매입임대주택 입주지원사업을 추진하고 있다

○ 쪽방지역 커뮤니티 활성화와 자활사업 추진

- 2008년 5대 쪽방촌 환경개선 종합대책이 마련되어 자존감 회복 등 자활지원 대책으로 문화체험 프로그램 운영, 직업재활교육 등을 통한 근로능력 확보 및 일자리 갖기 지원, 신용회복(Re-start) 지원, 쪽방 지역 빨래방(자활근로사업단) 지원 사업 확대(2개소→5개소) 등을 통한 지역사회 연계 네트워크 확대, 상담소 기능 활성화 및 환경개선 등 사업이 추진되었다
- 디딤돌 하우스 프로젝트 사업(2013년~현재)은 민간기업과 협약하여 디딤돌 문화교실, 마을기업(자활직업장) 육성 사업, 추석명절맞이 주민 고향방문 지원 및 주민잔치 비용 등 다양한 사업을 추진해 오고 있다
- 커뮤니티 공간 조성 사업(2014년~현재)은 민간기업과 함께 쪽방촌 최초의 복합커뮤니티 공간인 '동자희망나눔센터'를 운영하고 있다. 매년 주민 교육 프로그램을 실시하고, 사랑방 역할을 하게 되었다. 현재는 계약기간 만료로 서울시가 동자동에 소재한 다른 건물을 매입하여 이전을 준비 중에 있다
- 돈의동 새뜰마을사업(2015~2019년)은 대통령 직속 지역발전위원회에서 '취약지역 생활여건 개조 프로젝트'를 진행하였는데 기초생활인프라 확충, 집수리, 공동체 육성, 주민역량 강화 사업 등 총 4개 분야로 이루어졌다. 돈의동 일대 부지를 매입하여 지하1층/지상5층의 새뜰집(주민이용시설)을 건립하고, 일대 환경을 개선하고, 주민 조직화 사업을 시행하였다



새뜰집(돈의동 주민공동시설)
(출처: 종로구)

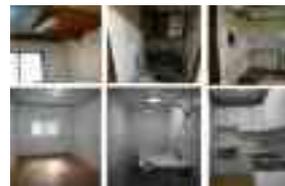


'쪽방촌 사람들' 전시회(시민청)
(출처: 서울시)

저렴쪽방



디딤돌 하우스(창신동)
(출처: 서울시)



저렴쪽방 임대 지원사업
(개선 공사 전(위)/ 후(아래), 생활실(병), 화장실, 주방)
(출처: 건축도시연구정보센터 홈페이지)

○ 쪽방주인을 위한 주거안정 사업(매입임대주택, 저렴쪽방)

- 쪽방주인을 위한 매입임대주택 사업은 LH한국토지주택공사가 임대주택을 공급하고 있지만, 임대료 부담 등으로 임대주택 신청률은 낮다
- 저렴쪽방 사업(2013년~)은 쪽방상당소가 기존 쪽방 건물을 임차하고 내부 수리하여 저렴한 임대료로 주민(세입자)에게 책임대하는 사업이다. '새꿈하우스'는 서울시가 보증금과 리

모델링 비용 등을 모두 지원하고, '디딤돌하우스'는 민간 기업에서 비용을 후원하여 진행되고 있다

□ 성과

○ **쪽방촌의 취약한 주거환경 개선으로 화재 등 안전사고 예방 및 거주 편의성 증진에 기여**

- 쪽방지역 재해예방을 위한 점검과 화재예방시설 설치, 공중화장실·샤워실 등 편의시설 설치 등 주거환경개선 관련 사업을 진행하였다
- 노후·불량 전기 설비 개선 및 도배·장판 교체 사업을 실시하는 등 수십 년 된 노후 불량 전기선 누전으로 인한 화재사고가 예방하는데 기여하였다

○ **쪽방상담소를 설치·운영하여 쪽방주민 삶의 질 개선에 기여**

- 쪽방촌 주민이 이용할 수 있는 공동화장실, 빨래방 등 생활 편의시설 및 각종 행정지원을 하였다
- 쪽방상담소를 시립화하여 주민들에 대한 복지서비스를 적극 확대하였다

○ **쪽방 공동체 회복 등 다양한 노력 수행으로 쪽방주민의 생활안정 및 자존감 회복 등에 기여**

- 쪽방상담소를 통해 생활상담, 기초생활지원, 의료지원, 자활·자립지원, 정서지원 및 자존감 회복 등 관련 서비스를 지원함으로써 쪽방 주민의 생활안정에 기여하였다
- 쪽방주민 커뮤니티 공간 조성, 공동체 육성 및 주민역량 강화 사업 등 정부·민간기관 간 협업을 통해 쪽방주민의 자존감 회복 등에 기여하였다

□ 과제

○ 쪽방 주민 대상으로 소득수준에 적합한 주택 공급 계획 필요

- 서울시 쪽방은 단위면적당 매우 많은 사람이 거주하고 있으며, 가장 저렴한 주거비로 쉴 수 있는 거처이고 노숙상황에 이르기 직전의 한계주거지이다
- 그럼에도 불구하고, 쪽방 주민의 소득 대비 임대료는 여전히 비싼 거처이므로 쪽방주민이 이주할 수 있도록 부담가능한 수준의 임대료로 공공임대주택을 지속적으로 공급하는 정책이 필요하다

○ 쪽방 주민의 주거권과 건강권을 고려하여 쪽방 정책에 대한 전면 검토 필요

- 쪽방은 노숙인 보호와 취약계층을 위한 대안적 수단으로 개인적 공간을 마련하여 자립적으로 생활할 수 있도록 지원하고 있다
- 그럼에도 불구하고 쪽방 주민은 최저주거기준 미달에 해당되는 공간에서 생활하면서 심각한 건강권도 침해당하고 있다
- 그동안 주거 없이 생활하는 사람들을 대상으로 쪽방은 임시적인 거처로써 역할을 수행했지만, 쪽방 주민의 주거권과 건강권을 고려하여 쪽방 정책의 전면 검토가 필요하다

8. 노숙인 인권분야

□ 노숙인, 인간다운 생활을 할 권리

○ '노숙인' 법적 지원 근거 마련

- 1998년 이후 실직노숙인 증가에 따라 정부는 긴급보호 정책으로 노숙인정책을 수립하여 실시하였고, 2003년 법 개정 이전까지 노숙인쉼터(종교계 민간쉼터 복지관 부설 희망의 집, 자유의 집 등)는 법적 사회복지시설이 아닌 임시구호시설로 운영되었다
- 노숙인은 근로능력이 있고 자활의지가 있다는 측면에서 부랑인과 구분되면서 2000년 노숙인다시서기지원센터(현 다시서기종합지원센터)는 인권존중의 차원에서 '노숙자'를 '노숙인'으로 변경할 것을 제안하였다
- 2003년 7월 개정된 「사회복지사업법」에 부랑인 및 노숙인 보호가 명시되면서(제34조 제4항) 보건복지부령 제307호 「부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영규칙」이 공포되었다
- 이 규칙에 따르면, 노숙인은 '일정한 주거 없이 상당한 기간 거리에서 생활하거나 그에 따라 노숙인쉼터에 입소한 18세 이상의 자'(규칙 제2조)를 말하며 거리노숙인과 쉼터노숙인을 포함하였다
- 노숙인은 부랑인과 달리 경제위기로 인한 실직에 의해 거리나 쉼터에서 생활하는 사람이라는 점을 강조하였다

○ 노숙 문제가 장기화되면서 노숙인 인권을 위한 다양한 목소리 대두

- 서울시는 초기 실직노숙인이 급증했을 때 대규모 쉼터(희망의 집 등)에 노숙인을 입소시키면서 거리노숙인 문제를 해결하였고, 2002년 월드컵 기간에도 거리노숙인 문제 해결을 위해 쉼터 입소를 유도하였다
- 2007년 서울시는 '노숙자유통금지구역지정', 2011년 한국철도공사는 '서울역 야간 노숙 행위 금지' 등은 거리노숙인 대상 쉼터 입소를 유도하는 사업이 실시되었다

- 이후 쉼터 입소를 거부하는 노숙인이 다시 거리생활을 하게 하면서 노숙인의 건강악화와 사고 발생 등으로 더 많은 사회 비용이 발생하게 되었다
- 2005년 「노숙인 인권상황 실태조사」에서 알 수 있듯이 거리 노숙인은 시민들에게 언어적·물리적 폭력에 노출되고 주민등록 명의도용 등을 통한 신용불량자가 될 수 있는 위험에 노출되어 있다
- 또한 쉼터(노숙인복지시설)는 개인 사생활 보장이 어렵고 정신질환이나 알코올 문제를 가진 노숙인은 단체 생활 부적응 등으로 대부분 거리에서 생활하게 된다
- 거리노숙인은 다른 집단에 비해 건강이 취약하여 전 연령대에 걸쳐 비노숙인 대비 사망률이 매우 높고, 노숙기간도 사망률 증가에 영향을 준다



노숙인 응급대피소
(출처: 다시서기지원센터)

○ 노숙인이 시민으로서 권리와 공공서비스 접근 차별을 받지 않도록 하는 내용 등을 담은 ‘노숙인 권리장전’ 발표

- 2011년 12월 ‘서울시 노숙인 지원정책 관련 정책워크숍’을 통해 “서울시 하늘아래 굶는 사람 없고, 냉방에서 자는 사람 없게 하겠다”라는 박원순 시장의 복지철학에 따라 서울시 노숙인 복지정책을 마련하였다
- 이후 서울시는 학계 전문가(1명), 시설관계자(11명), 노숙인 인권증진 민간단체(2명), 노숙인 당사자(3명) 등 총 17명이 참여한 워크숍을 통해 서울시 권리장전(안)을 검토하였다
- 서울시는 2012년 6월 ‘노숙인 권리장전’을 발표하였다
- 서울시 권리장전은 노숙인 당사자가 직접 제시한 의견이 반영되면서 사생활보호권이 보장되는 등 노숙인이 보장받아야 할 16개 권리가 포함되어 있다
- 노숙인 권리장전을 통해 서울시는 그동안 응급보호 관점의 노숙인복지정책을 노숙인의 인권과 실질적인 자립 관점으로 정책의 패러다임을 변화하는 계기를 마련하였다



서울시 노숙인이 경험한 노숙환경
(출처: 2018년 서울시 노숙인 실태조사 결과)



노숙인 권리장전 현장 배포
(출처: 서울시)

□ 주요사업 - 서울시 노숙인 인권 활동

○ 노숙인에 대한 사회적 인식개선을 위해 ‘노숙인 성공사례’ e-Book 제작·배포(2018년)



서울시, 노숙인 성공사례 e-Book (2018년)

- 서울시는 노숙인·쪽방 시설의 종사자와 이용인이 함께 참여하여 노숙인 등 취약계층에게 ‘할 수 있다’는 자신감 향상과 사회적 인식개선을 위해 성공사례를 책자로 제작하였다
- 책자에 소개된 성공사례는 전체 70여 개 사례 중 40개 사례를 선정하여 발간되었다

○ 서울시는 노숙인 초상권 침해 등 피해사실이 확인되면 서울사회복지공익법센터를 통해 법적 구제 조치 실시



서울시 노숙인 주거권을 위한 노력 (서울시 지원주택)

- 1인 미디어제작자가 노숙인의 사생활을 흥밋거리로 자극적인 제목으로 관심을 끄는 등 각종 매체에 의하여 노숙인의 얼굴과 사생활이 공개되어 문제가 발생하고 있다
- 서울시는 명의도용 등 피해사실을 입어도 절차나 방법을 몰라서 구제받지 못하는 노숙인을 위해 ‘거리상담반’을 통해 안내와 홍보를 실시하고 있다
- 또한 노숙인의 초상권 침해 등 피해사실이 확인되면 서울시 복지재단 내 ‘서울사회복지공익법센터’의 자문을 통해 법적 구제절차를 진행하고 있다

□ 성과

○ 서울시 ‘노숙인 권리장전’ 제정을 통해 노숙인도 우리 사회의 시민임을 재확인하여 인식개선에 기여



서울시 노숙인 사생활보호를 위한 노력(서울사회복지공익법센터, 서울 금융복지상담센터)

- 노숙인도 우리사회의 동등한 시민임을 선언하고, 차별받지 않을 권리 등 보장받아야 할 총 16개의 권리를 담은 「서울시 노숙인 권리장전」을 지자체 최초로 제정했다
- 시설이용에 관한 권리를 넘어 노숙인의 기본적이고 보편적인 권리까지 함께 규정했다

○ 노숙인의 인권과 권리가 서울시 노숙인정책의 기본철학으로 부상

- 그동안 서울시 노숙인정책이 응급보호에 치중해 왔다면, 노숙

인 권리장전 제정으로 노숙인 인권 및 실질적인 자립지원 측면에서 노숙인 정책을 바라보고 수립하는 것으로, 과거 정책 방향과 전혀 다른 의미 있는 진전이 되었다



□ 과제

○ 노숙인시설의 확충 및 운영 개선 등으로 노숙인 권리의 실질적 증진 필요

- 노숙인의 자존감 향상, 동기부여를 위한 프로그램 운영으로 실질적인 자립준비 지원이 필요하다
- 노숙인시설 이용자 및 입소자의 실질적 권리가 증진 되도록 사생활 보호를 개선하고, 특히 여성노숙인을 위한 여성 구호방, 편의시설, 상담공간 확보 등 시설 이용자 및 입소자 편의

를 향상시키는 노력이 필요하다

- 노숙인 권리와 인권 증진을 위한 정책에 필요한 충분한 인력과 예산의 확충이 필요하다

○ **노숙인 정책에 인권적 감수성이 필요하며, 사회구성원 전체의 지원 노력 필요**

- 노숙인 서비스를 담당하는 사람들이 인권 감수성을 길러야 하며, 노숙인이기 때문에 받는 제도의 제약을 해소하는 것이 필요하다
- 노숙은 실직, 경제적 빈곤, 저렴한 주거의 부족 등으로 인해 누구에게나 발생할 수 있는 위기상태인 만큼, 노숙인의 권리를 보호하고 실질적인 자립 지원이 이뤄질 수 있도록 노숙인 당사자를 포함해 시, 시민, 단체, 기업 등 사회구성원 전체가 공동의 노력을 펼치는 것이 필요하다

제4부

서울시 노숙인복지정책 발전방향

4부 서울시 노숙인복지정책 발전방향

1. 서울시 노숙인복지정책 발전을 위한 주요 이슈

- 노숙 진입을 예방할 수 있는 정책과 거리노숙인의 안전망 확보 체계 강화
 - 노숙진입 전 기존 복지서비스(긴급지원, 주거지원 등) 연계를 통한 지역사회 안전망 기능 강화 필요
 - 신규 노숙인, 외국인 등 사각지대 노숙인, 복합적인 문제를 가진 만성 거리노숙인에 대한 보호정책과 의료·급식지원 등 전문화된 통합 지원시스템 강화
 - 노숙인의 건강권과 주거권을 고려하여 쪽방 정책 검토
- 노숙인의 권리 증진을 위해 노숙인시설의 환경 및 운영을 개선하고, 노숙인 특성별 맞춤형 지원 기능 강화
 - 시설 이용을 거부하는 거리노숙인의 시설 입소를 유인하기 위해 열악한 노숙인시설의 환경 개선 및 운영의 전문성 제고
 - 유관 부서간 협력과 민관 협의를 통해 노숙인의 특성에 맞는 다양한 맞춤형 일자리 지원
 - 탈노숙을 위한 안정적이며 다양한 공공임대주택 지원 및 합리적인 입주기준 마련 등 주거지원 운영방식 개선
- 노숙인의 지역사회 재정착을 지원하는 협력적이고 통합적인 지역돌봄 체계 구축을 위한 유관 부서 간 협력 강화
 - 탈노숙 후 지역사회 중심으로 활동할 수 있도록 노숙인 특성별 자활·재활 프로그램 운영 등 교육훈련 강화
 - 일자리와 주거를 연계하여 지원하고, 통합 사례관리와 지역사회 복지체계를 통하여 지역사회 복귀 및 정착 지원 강화
 - 안정적인 노숙인 주거지원을 위해 복지와 주택 관련 기관들의 협업 및 지역돌봄 체계와의 연계 필요

[해외 노숙인정책]

① 주거우선정책(Housing First)

미국

-과거 실패 중심의 문제해결에서 Housing First(주거우선) 모델 확산

핀란드

-핀란드는 유럽에서 노숙인이 줄어드는 유일한 나라
-주거우선정책을 통해 노숙인 주택 제공
(출처: <https://www.theguardian.com/>)

② 민간단체 연대 형성

영국(노숙인 예방 프로그램)

-공공서비스 혁신 프로그램 지원
기금을 마련하고 이 기금을 통해 민간단체의 노숙인 예방 성공 사례를 발굴하여 노숙인 정책에 반영

-노숙예방전문은 조연·정보제공, 조기 발굴, 위기 전 개입, 만성 노숙 예방, 지역 네트워크 구축 등을 다양한 방법을 통해 노숙 예방하고 종료할 수 있도록 함

프랑스

-프랑스는 정부정책과 함께 지역사회, 민간단체와의 연대 발달

[해외 민간의 노숙인 지원사례
새로운 시도 'Tiny house' 마을

- 비영리 단체가 지역사회에 저렴한 주택을 공급하여 만성노숙인 또는 나이든 독거 여성 등을 위한 주택 제공
- 미국 디트로이트 "CASS Community Tiny Home"는 학생, 노인, 노숙인 등 저소득층을 위한 주택을 제공하고 2016년 9월부터 시작(<https://casscommunity.org/tinyhomes/>)하고 다양한 지역에서 진행



(<https://austin.curbed.com/2016/5/17/11686368/tiny-houses-austin-end-homelessness>, 검색일: 2019.11.30.)

텍사스 오스틴 'Community First! Village'

- 비영리 단체가 자원봉사자, 기업자, 디자이너, 도시계획자 등을 중심으로 커뮤니티를 구성하여 만성노숙인을 위한 영구주택 모델 운영
- Housing First 이론을 기반으로 커뮤니티 구성·운영

참고자료: <https://mlf.org/>



Community First! Village

2. 서울시 노숙인복지정책 개요 및 목표

□ 개요

○ 기존 노숙인복지정책은 중앙정부와 지방자치단체가 재정 부담을 하며, 시설서비스 중심 운영

- 노숙인시설 중심으로 노숙인 서비스가 지원되어 왔고,
- 노숙인 욕구는 점차 개별화되고 인권 등이 강조되고 있는 반면, 노숙인시설 기준은 1999년 이후 거의 변화가 없다

○ 향후 노숙인복지정책은 노숙인시설 서비스 기능 강화 및 지역사회 복귀 서비스 지원을 병행하는 체계 필요

- 노숙인의 인권을 고려한 노숙인시설 환경 개선 및 노숙인의 자립을 지원하는 노숙인시설의 기능 강화가 필요하다
- 노숙 및 재노숙 예방을 위하여 지역사회에서 유관기관 간 협력적이고 통합적인 지원체계를 구축하여야 한다

□ 목표

○ 노숙인정책의 최종적인 목표는 노숙인 감소

- 노숙인뿐만 아니라 노숙할 위기에 있는 사람들에 대한 예방적 차원의 접근이 필요하다
- 신규 노숙인, 청년노숙인 등 자립이 가능한 노숙인에 대한 일자리와 주거를 연계한 효과적인 탈노숙 지원이 필요하다

○ 노숙인의 권리 및 인권존중과 노숙인 특성별 맞춤형 자립 지원

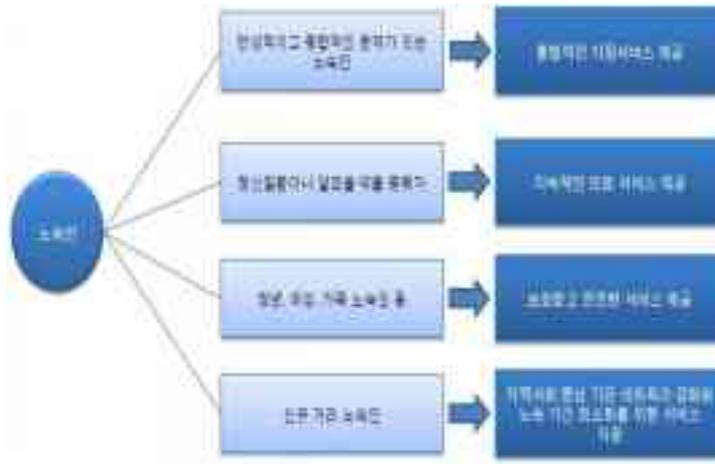
- 노숙인 인권존중을 위한 노숙인시설 환경 개선이 필요하다
- 만성노숙인과 알코올중독 노숙인 등 노숙인 특성을 고려한 맞춤형 서비스를 제공하는 현장보호활동체계 구축이 필요하다

○ 노숙인의 지역사회 복귀 및 정착 지원 서비스 강화

- 단순 실직이 아닌 복합적인 요인에 의한 노숙인이 증가하고 있으므로 주거를 기반으로 의료·일자리·복지의 통합 서비스를 연계할 수 있는 지역사회 보호체계 구축이 중요하다

□ 서울시 노숙인 정책 원칙

○ 노숙인 유형별 서비스 지원체계 개발 필요



[해외 노숙인지원 사례
Le Carillon 사업(프랑스)
-7개주인 주민 노숙인 간
지역 연대 네트워크



참고자료 :
<https://www.lecarillon.org>



(출처:
<https://en.brilio.net/global/paris-is-the-first-to-support-the-homeless-with-free-service-at-stores-160609q.html#>)

○ 서울시 노숙인 서비스 지원체계 변화

구분	노숙인 서비스 지원(기존)	노숙인 서비스 지원(변경)
운영 방법	단계별 지원 (종합지원센터-노숙인시설-주택)	노숙 원인별 지원 (거리(시설)→시설, 주택 등)
지원 내용	시설 서비스 중심	노숙인 특성별 서비스 지원 (상담, 시설 의료, 주거, 고용 등)
지원 환경	노숙인시설 종사자 기준 및 시설 환경 (현행 법 기준)	노숙인 특성을 고려한 종사자 기준 정비 및 시설환경 개선
지원방법	시설 중심의 서비스 제공	지역사회 기반으로 유관 기관 간 협력적 서비스 지원체계 구축

노숙인이 운영하는 짐 보관소(프랑스)



(출처:
<http://www.lejardindesentrepreneurs.org/2019/06/19/associer-les-personnes-aux-decisions-concernant-meme-les-sdf/>)

노숙인이 이용하는 도시 명소 (프랑스)



(출처 :
<http://www.alternative-urbaine.com/nos-balades/>)

3. 서울시 노숙인복지정책 발전방향

□ 노숙인 수 감소를 위한 노숙 예방과 노숙인의 인권 증진

○ 노숙 예방을 위해 위기가구를 포함한 종합적 관점 필요

- 노숙예방 차원의 지역 자원 간 연계를 통한 지원방안 마련
- 주거취약계층 뿐만 아니라 복지시설 퇴소아동 등 노숙위험에 처한 사람에 대해 위기대응차원에서 적극적인 개입 필요

○ 노숙인시설의 환경 개선 및 노숙인별 맞춤형 지원체계 구축

- 노숙인 인권 증진을 위해 노숙인시설의 환경 및 운영을 개선하며, 자립지원을 위한 체계적이고 전문적인 지원시스템 구축

- 프랑스는 정부 정책뿐만 아니라 지역사회 공동체(연대)의 적극적인 참여를 통해 일자리, 주거문제 등을 해결하고 있다
- 영국은 노숙인들이 사회적 문제로 부각되자 전문가그룹이 중심이 되어 1966년 결성된 민간단체가 주도하여 이들을 지원·대응하고 있다. 이 단체는 주거지원센터를 통해 네트워크를 구축하여 노숙인과 주거빈곤층에게 전문상담서비스를 제공하고, 지방정부 시민봉사실과 협력하여 일원화된 노숙인 정보제공체계를 갖 추고 있다
- 미국과 핀란드 등 ‘작은 주택 마을만들기’는 비영리단체를 중심으로 노숙인을 대상으로 지역사회에서 함께 살아가기 위한 노력을 일환으로 독립적인 주택을 제공하고 있다

□ 노숙인의 지역사회 복귀 및 지역사회 정착을 위한 협력적통합적 지원체계 구축

○ 노숙인의 보호와 병행하여 지역사회 복귀를 강력히 추진

- 노숙인의 단순 보호를 넘어 다양한 주거지원사업 운영을 강화하여 탈노숙의 기반 제공

○ 노숙인 정착 지원 지역사회 네트워크 구축으로 통합서비스 제공

- 주거뿐만 아니라 일자리, 의료, 신용회복 등 다양한 서비스의 효과적 제공을 위한 유관기관(부서) 간 협력체계 구축
- 퇴소 노숙인의 지역사회 적응을 위한 노숙인복지시설과 지역사회 복지시설 간 단절없는 상호 협력적인 사례관리 강화

참고문헌

1. 문헌 자료

보건복지부(2015), 「보건복지 70년사: 가난의 시대에서 복지사회로」.

보건복지부(2019), 「노숙인 등의 복지사업 안내」

서울시(2019), 「2018년 서울시 노숙인 실태조사」.

서울시노숙자대책협의회(2000), 「1998~2000 서울시 노숙자 지원사업 백서」.

서울역사편찬원(2017), 「서울사회복지사」.

신원우(2018), “서울시 노숙인복지 20년 돌아보기”, 서울특별시, 「서울시 노숙인 정책발전 토론회」 자료집.

안순봉(2009), “시설 입소 노숙인의 인권현황과 개선방안에 관한 정책토론회” 자료집.

하상락(1989), 「한국사회복지사론」, 박영사.

Ministry of Housing, Communities & Local Government(2018). “*Homelessness code of guidance for local authorities*”.

2. 홈페이지

건축도시연구정보센터 홈페이지 <http://www.auric.or.kr/>

국가법령정보센터 홈페이지 <http://www.law.go.kr/>

서울노숙인일자리지원센터 홈페이지 <http://www.seoulhomelessjc.or.kr/>

서울사진아카이브 홈페이지 <http://photoarchives.seoul.go.kr/col>

서울시 홈페이지 <http://www.seoul.go.kr/>

조세현의 희망프레임 홈페이지 <https://www.facebook.com/himangframe>

종로구 홈페이지 <http://www.jongno.go.kr/>

<http://www.alternative-urbaine.com/nos-balades/>

<http://www.fondation-carrefour.org/content/le-carillon-social-project-homeless-people>

<http://www.lejardindesentrepreneurs.org/2019/06/19/associer-les-personnes-aux-decisions-les-concernant-meme-les-sdf/>

<http://www.solinum.org/fin-de-lexperimentation-de-la-borne-solidaire-en-gare-de-b>

ordeaux-saint-jean/
<https://casscommunity.org/tinyhomes/>
<https://en.brilio.net/global/paris-is-the-first-to-support-the-homeless-with-free-service-at-stores-160609q.html#>
<https://mlf.org/>
<https://www.lecarillon.org>

3. 노숙인시설 사진 자료

광야홀리스센터

서울특별시립 다시서기종합지원센터

서울특별시립 브릿지종합지원센터

서울특별시립 비전트레이닝센터

서울특별시립 영등포보현의집

열린여성센터

부록1. 연도별로 보는 서울시 노숙인복지정책

□ 1998년

- 4월 노숙자 보호 및 관리대책
- 4월 노숙자 진료계획
- 4~5월 근로자 합숙소 운영계획 수립·설치
- 5~6월 노숙자대책 특별보호·특별상담 계획
- 6월 구세군총정로사랑방(민간인 노숙인 최소 쉼터) 개소 - 서울시 지원
- 7월 서울시노숙자대책협의회 구성·운영
- 9월 노숙자 다시서기 프로그램 추진계획 수립 운영
- 9월 '노숙자다시서기지원센터' 개소·운영
- 9월 희망의 집 개설·운영
- 9월 희망의 집 입소한 노숙자 전원을 공공근로사업 등 취업알선 등 실시
- 11월 동절기 노숙자 희망의 집 입소대책

□ 1999년

- 1월 자유의 집(노숙인 응급쉼터) 개소
- 2월 노숙자 자활프로그램 추진계획
- 2월 노숙자관리 시행계획
- 8월 자활의 집 설치·운영 개선(안)
- 10월 동절기 노숙자 보호대책 및 심야밀착 상담계획
- 11월 동절기 재활 시범쉼터 개설계획 수립·운영
- 12월 노숙자 자활쉼터 설치 운영계획
- 노숙자 보호관리시스템 구축·운영

□ 2000년

- 1월 노숙자 자활쉼터 설치·운영계획

- 1월 쪽방거주자 지원대책
- 2월 서울시 노숙자 자활 지원사업 계획
- 3월 쪽방 생활자 상담·지원사업 착수
- 4월 노숙자쉼터 유형화·관리개선 계획
- 5월 노숙자결핵실태조사 및 진료대책
- 5월 노숙자쉼터 확보계획
- 7월 노숙인 시설 입퇴소관리시스템 구축
- 8월 거리노숙자 특별관리대책 추진계획
- 8월 부랑인 복지시설 설치·운영 규칙 제정
- 8월 노숙자 직업교육 계획
- 12월 노숙자 결핵이동 검진 실시
- 12월 노숙자 진료기능 강화 방안
- 노숙인 재활프로그램 공모·운영

□ 2001년

- 1월 노숙자 주민등록 재등록 및 주민등록증 재발급 대책
- 2월 자유의 집 '재활프로그램센터' 시범 운영
- 2월 희망의 집 입소노숙자 종식지원 강화 계획
- 3월 거리노숙자 결핵검진 성과분석 및 향후 진료계획
- 5월 정신건강센터 개소(자유의 집 내, 현 정신건강팀)
- 6월 노숙자 취업알선계획
- 12월 노숙자 알코올중독 예방·치료 강화 대책

□ 2002년

- 4월 서울역 노숙인 무료진료소 개소·운영
- 11월 서울 거리노숙인을 위한 구세군드롭인센터 개원

- 12월 자활영리단 발대식
- 12월 노숙자보호관리시스템 개선계획
- 2003년
 - 3월 여성 거리노숙인 드림인센터 ‘열린집’ 시범사업 운영
 - 7월 노숙자 보호체계 정비 및 재활쉼터(비전트레이닝센터) 건립계획
 - 7월 「사회복지사업법」 개정(‘부랑인보호’ → ‘부랑인 및 노숙인보호’ 개정)
 - 9월 중간쉼터인 자유의 집 폐쇄에 대비한 노숙인의 분류 및 사정 기능인 중간쉼터 설치계획
 - 9월 숲가꾸기 참여 노숙자 지원계획
 - 12월 노숙인 중간쉼터 설치·운영계획
- 2004년
 - 1월 중간쉼터 운영 실시
 - 2월 서울특별시립비전트레이닝센터 개소 (알코올 및 정신건강 노숙인 전문재활 쉼터)
 - 4월 노숙인 기초해결센터 개소(중간쉼터) (영등포보현의집)
 - 7월 구 근로자합숙소(보현의집) 기능 폐지 및 시설 이관(시립근로자합숙소 → 노숙인쉼터, 중간쉼터)
 - 7월 「사회복지사업법」 시행(부랑인 및 노숙인보호)
 - 11월 거리노숙인주민등록 복원사업 및 수급권지원사업 실시
- 2005년
 - 1월 「부랑인복지시설 설치 운영 규칙」→ 「부랑인 및 노숙인 복지시설 설치·운영 규칙」으로 개편(노숙인 쉼터와 복지시설에 관한 규정 명문화)
 - 2월 거리노숙인 보호체계 개편(거리상담반 운영계획 수립 포함)
 - 2월 노숙인다시서기지원센터 이전계획
 - 2월 노숙인 특별자활사업 계획
 - 3월 노숙인·쪽방 보호지원계획

- 3월 상담보호센터 이용유도반 편성운영 계획(아간 상담)
- 7월 노숙인 보건의료전달체계 구축계획
- 2006년
 - 1월 노숙인 임시주거지원사업 운영(공동모금회 시범사업)
 - 1월 단신자 매입임대주택사업 운영(국토교통부 사업)
 - 1월 노숙인 일자리찾기 프로젝트 계획수립
 - 2월 노숙인 일자리찾기 사업 개발 시행
 - 2월 노숙인 통합정보시스템 구축 계획
 - 3월 거리노숙인 상담활동 및 일자리찾기 사업지원 강화계획
 - 8월 노숙인 일자리찾기 사업 내실화 추진계획
 - 9월 '알코올·정신질환노숙인' 감소를 위한 거리의료상담반 등 시범운영계획
 - 12월 노숙인 자립지원 기본계획
- 2007년
 - 1월 노숙인 일자리 찾기 사업 계획
 - 1월 노숙인 특별자활사업 추진계획
 - 2월 거리노숙인 시설입소 대책
 - 2월 알코올·정신질환 거리노숙인을 위한 「거리건강상담반」 운영계획
 - 2월 노숙인 직업교육훈련 추진계획
 - 4월 거리노숙인 감소대책
 - 5월 거리노숙인 결핵검진 실시계획
 - 7월 노숙인 여성재활쉼터(아가페의집) 개관
 - 7월 거리노숙인 감소 강화대책
 - 11월 쪽방비닐하우스 거주가구 지원 추진계획
 - 12월 노숙인쉼터 특성화 추진계획

□ 2008년

- 1월 노숙인 신용회복 지원 및 저축관리 등 경제적 지원 본격 시행
- 2월 노숙인 결핵환자 관리개선 계획
- 자존감 회복으로 자활지원을 위한 인문학 강좌 시범운영
- 11월 서울시 5대 쪽방촌 환경개선 및 자활지원 종합대책

□ 2009년

- 「쪽방·비닐하우스 거주가구 주거지원 업무처리지침」 사업시행
- 2월 쪽방촌 생활지원장비 지원계획
- 2월 희망의 인문학 과정 운영계획

□ 2010년

- 5월 따스한채움터(무료급식소) 개소
- 8월 거리노숙인 종합 보호대책
- 9월 거리노숙인 특별지원반 구성·운영계획
- 9월 임시주거지원 사업 지원계획

□ 2011년

- 6월 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제정
- 6월 노숙인 의료지원서비스 개선 대책
- 11월 서울역 현장 ‘응급대피소’ 신규 개소·운영
- 12월 서울시 ‘희망지원센터’ 신규 확장 개소·운영(기존 서울역 상담소 확장)

□ 2012년

- 2월 노숙인 희망프레인 운영계획
- 6월 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 시행
- 6월 노숙인의료급여1종 규정 시행 (의료급여법)
- 6월 「서울시 노숙인 권리장전」 발표

- 6월 노숙인 종합지원센터 개편 계획
- 7월 「서울특별시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례」 시행
- 9월 거리노숙인 ‘희망원룸’ 설치 운영계획(2개소)
- 9월 노숙인 종합지원시스템 구축
- 11월 노숙인 24시간 위기대응콜센터 운영
- 11월 쪽방상담소 운영지원사업 개선 방안(쪽방상담소의 사회복지시설화)
- 12월 거리노숙인 정신과 전문상담 및 사례관리팀 운영 개시(정신건강팀)
- 노숙인 주거지원 확대 계획

□ 2013년

- 2월 노숙인 의료지원체계 개선
- 4월 노숙인 시설 운영체계 개선 계획
- 4월 따스한채움터 운영 및 급식환경 개선방안 수립·운영
- 5월 노숙인 정신과 전문상담팀 보완 운영 계획
- 5월 서울시 노숙인 실태조사 최초 실시
- 7월 서울시 노숙인종합지원시스템 구축·사용
- 8월 자립을 위한 자활카페 추가지원 사업 실시(보현의집)
- 10월 쪽방상담소 표준 업무 매뉴얼 제작

□ 2014년

- 6월 쪽방상담소 운영비 지원 개선(쪽방촌 규모에 따른 차등지원)
- 7월 거리노숙인 공동작업장 시범운영 실시(서울역 응급대피소, 보현의집 응급구호방)
- 12월 영등포역 응급구호방용 컨테이너 설치
- 보건복지부 지침에 따라 노숙인의료급여 1종 선정기준 변경
- 12월 5개 쪽방촌 생활지도 제작

□ 2015년

- 3월 노숙인 정신건강팀 운영개선 계획
 - 7월 노숙인 일자리종합지원센터 설치·운영
 - 10월 노숙인 주거지원 사례관리 지원대책
 - 11월 여성노숙인 응급보호 및 일시보호시설 설치계획
- 2016년
- 7월 노숙인 희망아카데미 운영계획
 - 10월 서울시 노숙인 지원주택 시범사업 운영 지원계획
- 2017년
- 3월 노숙인 임시주거지원사업 확대추진 계획
 - 4월 노숙인 무료진료소 의원개설(서울역, 영등포역 진료소)
 - 6월 쪽방상담소 운영방식 개선 계획 (쪽방상담소 시립시설화 준비)
 - 9월 노숙인 '희망원룸' 운영 개선계획
 - 10월 쪽방상담소 시립시설 전환 계획
 - 12월 5개 쪽방촌 2차 생활지도 제작
- 2018년
- 1월 「서울특별시 지원주택 공급 및 운영에 관한 조례」 제정
 - 2월 5개 시립 쪽방상담소 수탁자 선정 등 실시
 - 7월 노숙인 임시주거지원사업 확대 추진 계획
- 2019년
- 2월 서울시 노숙인복지 종합계획
 - 4월 노숙인·쪽방주민 자활프로그램 종합계획
 - 4월 서울역 무료진료소 확장 이전 계획
 - 7월 서울시 노숙인 지원주택 본격적 운영
 - 7월 주거복지센터 활용 쪽방 밀집지역 거주자 집중 주거상담 등 추진계획

부록2. 서울시 자활지원과 연혁

1996.1.15.	보건사회국 사회과	
1998.8.12.	보건복지국 사회복지과(도시노숙자특별보호팀)	1팀 7명
1999.1.	보건복지국 사회복지과(노숙자대책반)	1반 2팀, 12명
1999.4.30.	보건복지국 노숙자대책반	1반 2팀, 12명
2002.9.23.	보건복지국 사회과(노숙자대책팀)	
2003.1.10.	복지여성국 사회과	
2005.1.5.	복지건강국 사회과	
2006.2.9.	복지건강국 노숙인대책반	1반 2팀, 12명
2006.11.1.	복지건강국 노숙인자립지원반	
2007.7.30.	복지건강국 자활지원과	1과 3팀, 16명
2008.1.1.	복지국 자활지원과	
2010.9.27.	복지건강본부 자활지원과	
2012.1.1.	복지건강실 자활지원과	1과 4팀, 17명
2015.1.1.	복지건강본부 자활지원과	
2015.7.1	복지본부 자활지원과	1과 4팀, 16명
2019.1.1.	복지정책실 자활지원과	1과 4팀, 18명

출처: 서울시 내부자료

서울시복지재단 2019-31

서울시 노숙인복지정책 20년 성과연구

발행일 2019년 11월 30일

발행처 서울시복지재단

발행인 홍영준

편집인 서종녀

주소 서울시 마포구 백범로31길 21

전화 1670-5755

팩스 02-6353-0221

홈페이지 www.welfare.seoul.kr

인쇄업체 (사)한국장애인이워크협회

I S B N 978-89-6298-599-3

이 책의 저작권은 재단법인 서울시복지재단에 있습니다.

무단 전재와 무단 복제를 금합니다.



2019



(04147)서울시 예포구 역삼로 31길 21, 서울시복지재단
전화 1670-6755, 팩스 02-6353-0221
홈페이지 www.welfare.seoul.kr

