

# 서울시 노숙인정책 진단과 발전방안

윤민석 남원석 김진하 박민진 이영주

## 연구책임

윤민석 서울연구원 도시사회연구실 연구위원

## 연구진

남원석 서울연구원 도시공간연구실 연구위원

김진하 서울연구원 시민경제연구실 부연구위원

박민진 서울연구원 도시사회연구실 연구원

이영주 서울연구원 도시사회연구실 연구원

# 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 훌륭”

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

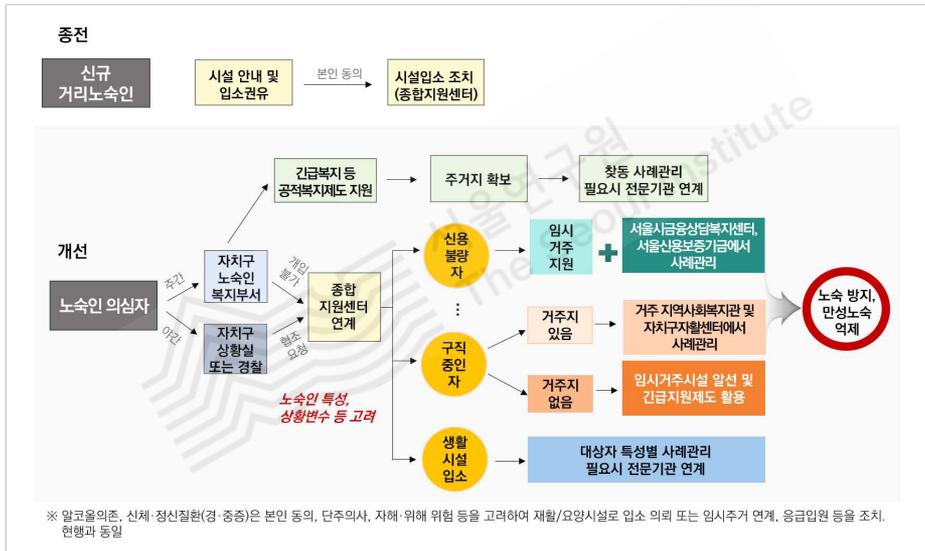
현행 노숙인복지법상 노숙인 개념과 지원범위가 명확하지 않고, 노숙인 지원사업은 거리노숙인, 시설노숙인, 쪽방 주민만을 대상으로 하여 정책대상에서 배제되는 사람이 발생하고 있다. 따라서 노숙인복지법을 개정해 지원대상의 범위를 명확화하는 것이 필요하다. 가령, ‘주거로서의 적절성이 현저히 적은 사람’은 주거기본법에 정해진 ‘최저주거기준을 충족하지 못하는 자’로 구체적으로 명시하는 것이 필요하다. 또한, 제2차 노숙인종합계획 수립 시에는 비주택거주자(고시원, 찜질방, 여관 등)도 포괄 지원할 수 있도록 사업의 융통성을 높일 필요가 있다.

## 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 연계되는 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 재활/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.

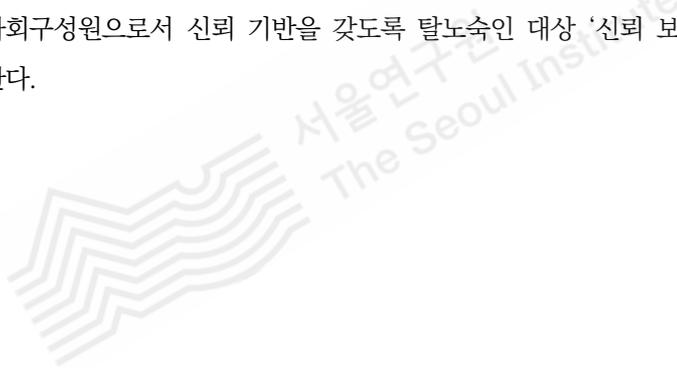
### 노동의욕·근로능력 배양하도록 3단계 ‘공공일자리(전일제)’ 사업 지속 추진

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.



---

# 목차

<b>01 연구개요</b>	<b>2</b>
1_연구배경과 목적	2
2_연구내용과 방법	4
<b>02 노숙인 실태와 지원정책 현황</b>	<b>8</b>
1_노숙인 실태와 지원체계	8
2_분야별 서울시 노숙인 지원정책 현황	30
3_해외 노숙인 실태와 지원정책	55
<b>03 서울시 노숙인 지원정책 이슈와 쟁점</b>	<b>74</b>
1_분야별 이슈와 쟁점 발굴을 위한 전문가 조사	74
2_분야별 노숙인 정책 주요 이슈와 쟁점	93
<b>04 결론: 서울시 노숙인 정책 발전방안</b>	<b>108</b>
1_기반 강화 방안	109
2_분야별 발전방안	114
<b>참고문헌</b>	<b>135</b>
<b>부록</b>	<b>138</b>
<b>Abstract</b>	<b>155</b>

# 표 목차

[표 1-1] 이 연구의 노숙인 정책 분야 구분	4
[표 1-2] 연구수행을 위한 전문가 간담회 구성과 운영	5
[표 2-1] 전국 노숙인 등의 현황(2016~2020년)	9
[표 2-2] 지역별 노숙인 등의 현황(2020년)	9
[표 2-3] 서울시 거리 및 시설노숙인 수(2013~2020년)	10
[표 2-4] 쪽방주민 현황(2020년)	11
[표 2-5] 최근 5년간 노숙인 지원 예산(2017~2021년)	13
[표 2-6] 노숙인복지시설 유형별 사업내용	14
[표 2-7] 노숙인 시설 수, 입소자 및 종사자 현황(2021년)	15
[표 2-8] 노숙인 일시보호시설 현황(2021년)	16
[표 2-9] 노숙인 자활시설 현황(2021년)	16
[표 2-10] 노숙인 요양시설 현황(2021년)	17
[표 2-11] 노숙인 재활시설 현황(2021년)	18
[표 2-12] 노숙인 진료시설 지정 현황(2021년)	19
[표 2-13] 노숙인 급식시설 현황(2021년)	19
[표 2-14] 쪽방상담소 현황(2021년)	20
[표 2-15] 노숙인 권리장전	21
[표 2-16] 연도별 서울시 노숙인 정책 목표(2009~2021년)	24
[표 2-17] 주거지원사업의 지원내용	28
[표 2-18] 연도별 임대주택 신규 공급물량(2013~2020년)	29
[표 2-19] 종합지원센터 현황(2021년)	32
[표 2-20] 쪽방상담소의 기능	32

[표 2-21] 노숙인 1종 의료급여 개요	34
[표 2-22] 자활의 집 지원실적	36
[표 2-23] 임시주거지원사업 지원실적	38
[표 2-24] 공공임대주택 공급물량 추이	40
[표 2-25] 희망원룸 개요	41
[표 2-26] 지원주택 운영 현황(2019~2020년)	43
[표 2-27] 저렴쪽방 운영 현황	46
[표 2-28] 쪽방지역 공공개발사업 추진현황	49
[표 2-29] 최근 3년간 서울시 노숙인 일자리 지원실적	52
[표 2-30] 노숙인 신용회복사업 수혜인원 및 금액(2008~2018년 누계)	53
[표 2-31] 국가별 노숙인 현황	56
[표 2-32] 「Expanding the Toolbox」에서 제시된 대응 전략	59
[표 2-33] 노숙인 연합의 제공서비스	62
[표 2-34] Lucky Duck Foundation과의 협업을 통한 노숙인 서비스 제공	65
[표 2-35] 핀란드의 주거우선 접근방식의 원칙	70
[표 3-1] 조사설계	74
[표 3-2] 조사내용	75
[표 3-3] 응답자 특성	75
[표 3-4] W.Dunn의 분석틀	78
[표 3-5] 노숙인 주요 사업별 평가	80
[표 3-6] 직군별 노숙인 복지 분야 쟁점 중요도	81
[표 3-7] 직군별 노숙인 주거 분야 쟁점 중요도	83
[표 3-8] 직군별 노숙인 일자리 분야 쟁점 중요도	85
[표 3-9] 노숙인을 고용한 사회적기업과 주요 업무 내용	104
[표 4-1] 사회복지관의 사업(제23조의2제3항 관련)	112
[표 4-2] 노숙인 정책 전 분야 공통 정책과제	114
[표 4-3] 복지 분야 정책과제	119
[표 4-4] 주거 분야 정책과제	129
[표 4-5] 일자리 분야 정책과제	133

## 그림 목차

[그림 2-1] 서울시 자치구별 거리노숙인 밀집 현황(2019년)	11
[그림 2-2] 노숙인 시설 구분	14
[그림 2-3] 노숙인 자립지원 기본계획의 정책목표와 단위사업	23
[그림 2-4] 이 연구에서의 노숙인 정책 분야 구분	24
[그림 2-5] 서울시 노숙인 지원절차(공급자)	26
[그림 2-6] 서울시 노숙인 지원절차(수요자)	26
[그림 2-7] 노숙인 일자리 지원체계	30
[그림 2-8] 임시주거지원사업 절차	38
[그림 2-9] 임시주거지원사업에서 자치구 의뢰 절차	38
[그림 2-10] 공공임대주택 공급 절차	40
[그림 2-11] 희망원룸의 내부공간	42
[그림 2-12] 지원주택 공급 절차	43
[그림 2-13] 지원주택 운영기관 선정	43
[그림 2-14] 지원주택 입주자 선정	44
[그림 2-15] 지원주택의 외관과 내부공간	45
[그림 2-16] 영등포 쪽방지역 개발계획(안)	48
[그림 2-17] 용산구 동자동 쪽방지역 개발계획(안)	48
[그림 2-18] 노숙인 공동작업장 현장	50
[그림 2-19] 노숙인 일자리 갖기 사업 현장	51
[그림 2-20] 서울노숙인일자리지원센터	53
[그림 2-21] 샌디에이고 노숙인 현황	64
[그림 2-22] Lucky Duck 재단의 직업훈련 모습	65

[그림 2-23] 사회주택 공급을 위한 서명 이미지	72
[그림 3-1] 노숙인 복지 분야에서 가장 중요한 정책 우선순위	76
[그림 3-2] 노숙인 주거 분야에서 가장 중요한 정책 우선순위	77
[그림 3-3] 노숙인 일자리 분야에서 가장 중요한 정책 우선순위	77
[그림 3-4] 노숙인 사업 평가(전체)	78
[그림 3-5] 노숙인 사업 평가(10개 사업)	79
[그림 3-6] 노숙인 복지 분야 주요 쟁점	81
[그림 3-7] 노숙인 복지 분야 주요 쟁점 관련 시급히 해결해야 할 것	82
[그림 3-8] 향후 노숙인 복지를 위해 가장 필요한 정책	82
[그림 3-9] 노숙인 주거 분야 주요 쟁점	83
[그림 3-10] 노숙인 주거 분야 주요 쟁점 관련 시급히 해결해야 할 것	84
[그림 3-11] 향후 노숙인 주거를 위해 가장 필요한 정책	84
[그림 3-12] 서울시 노숙인 일자리 주요 쟁점	85
[그림 3-13] 노숙인 일자리 분야 주요 쟁점 관련 시급히 해결해야 할 것	86
[그림 3-14] 향후 노숙인 일자리를 위해 가장 필요한 정책	86
[그림 3-15] 서울시 노숙인 지원대상의 적절성	87
[그림 3-16] 서울시 노숙인 정책목표의 적절성	89
[그림 3-17] 서울시 노숙인 세부정책목표의 적절성	90
[그림 3-18] 서울시 노숙인 지원조직의 적절성	91
[그림 3-19] 서울시 노숙인 정책 지원절차의 적절성	92
[그림 3-20] 서울시 노숙인정책의 지원단계별 문제 접근 우선순위와 시급도	93
[그림 4-1] 노숙인시설 변화 계보	108
[그림 4-2] 분야별 발전방안 종합	109
[그림 4-3] 중단기 지원절차 개편(안)	115
[그림 4-5] 노숙인 주거지원 프로그램의 변천	123
[그림 4-6] 노숙인일자리 3·4단계 확충 방안 도식화	131

01

## 연구개요



1\_연구배경과 목적

2\_연구내용과 방법

# 01. 연구개요

## 1\_연구배경과 목적

### 1) 노숙인은 시설 입·퇴소를 반복하는 회전문 현상과 만성화가 빈번하여 노숙 예방과 단절이 중요

노숙인은 일반적으로 일정한 주거지가 없이 거리에서 숙식을 해결하는 사람으로 인식되고 있다. 서울시는 1990년대 말 IMF 외환위기를 겪으면서 급증하게 된 노숙인을 지원할 목적으로 1998년 5월 서울시립근로자합숙소(현 영등포보현종합지원센터)를 운영한 것이 노숙인 복지의 시작이다(서울시, 2020). 중앙정부에서는 2011년 「노숙인 등의 복지 및 자립 지원에 관한 법률(이하 노숙인복지법)」을 제정하여 기존의 부랑인, 노숙인이라는 용어를 ‘노숙인 등’으로 통합하였으며, 정책대상으로는 거리노숙인, 시설노숙인, 쪽방주민으로 구분하여 지원하고 있다.<sup>1)</sup>

외환위기 초기 노숙인은 실직, 사업부도 등 갑작스러운 경제적인 어려움으로 노숙인이 된 경우가 대부분이었지만, 최근에는 노숙인의 정신질환 비율이 높아졌으며 경제적 어려움 이외에도 가족불화 및 해체, 사회적 관계 단절 등 노숙의 원인 또한 복합적이다. 서울시 노숙인종합시스템 자료(2007~2014년)를 분석한 결과, 시설 입퇴소를 반복하는 만성노숙인의 비율은 최소 10%(약 1,000명)에서 최대 22%(약 2,400명)로 추정되고 있다(박은철 외, 2015).

2020년 서울시 노숙인실태조사 자료에 따르면, 서울시 노숙인의 평균 노숙기간은 9년으로 확인됐다. 이런 이유로 노숙상태로 진입하는 것을 최대한 방지하면서 기존 노

1) “노숙인 등”의 용어 정의(「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제2조 제1항)

가. 상당한 기간 동안 일정한 주거 없이 생활하는 사람

나. 노숙인 시설을 이용하거나 상당기간동안 노숙인 시설에서 생활하는 사람

다. 상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람

숙인에 대한 지속적인 서비스를 제공하여 노숙인 상황을 탈피할 수 있는 지원방안을 마련할 필요가 있다.

## 2) 노숙인 개개인 특성과 욕구를 고려한 일자리, 주거, 복지서비스의 체계적 대응이 필요

2014~2015년 실시한 서울시 노숙인 심층면접조사(박은철 외, 2015)에 따르면, 노숙인이 노숙에서 벗어나 자립생활을 하기 위해 가장 필요한 지원으로 주거와 일자리에 대한 욕구가 높게 나타났다. 그러나 노숙인의 평균 연령은 꾸준히 높아져 2020년 기준 55세이며, 절반 이상이 신체질병(70.0%) 또는 정신질환(45.1%)이 있어 구직 및 근로 유지에 어려움이 있다. 또한 노숙인 실태조사의 응답자 대다수(95.6%)가 무료급식(78.6%), 무료진료(66.7%), 시설입소(58.6%) 등의 서비스를 받아본 적 있지만, 여전히 일자리(39.4%)와 주거(37.4%) 서비스를 경험한 비율은 상대적으로 적게 확인됐다. 최근에는 청(소)년이나 탈북민 등 새로운 노숙인 유형이 등장하고 있다.

2020년부터 발생한 코로나19 사태에 따른 사회적거리두기와 노숙인 진료를 담당하던 공공병원들이 코로나19 전담병원으로 전환되면서 의료사각지대가 발생하였고, 노숙인 시설 내 감염사례도 발생하면서 노숙인들의 어려움은 가중되고 있다.

이러한 시대적 변화에 대응하기 위하여 노숙인의 신체적·정신적 건강상태에 따른 지원서비스 다각화와 코로나19와 같은 감염병 상황에서의 노숙인 방역·감염 위험 예방 대책 마련이 시급하다.

노숙인 복지정책의 근간이 되는 정책들은 노숙인복지법에 따라 보건복지부가 5년마다 노숙인 실태조사(제9조) 및 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획(제7조)을 수립하도록 규정하고 있다.

## 3) 변화된 정책환경이 반영된 서울시 노숙인 대책 모색이 이 연구의 목적

이 연구는 중앙정부에서 수립하는 종합계획과는 별개로 기존 노숙인 정책을 복지서비스, 주거, 일자리 분야로 구분하여 검토하면서, 서울시 차원에서 변화된 정책환경 여건을 반영한 서울시 노숙인 종합지원계획 수립을 위한 기초연구 차원에서 진행되었다. 이 연구의 연구 질문은 다음과 같다.

- 서울시의 노숙인 정책의 분야별 현황과 운영 실태는 어떠한가?
- 서울시 노숙인 정책의 분야별 발전방안은 어떠한 것이 있는가?

## 2\_연구내용과 방법

이 연구는 노숙인 실태 및 지원정책 현황을 살펴보고, 서울시 노숙인 지원정책의 분야별 이슈와 쟁점을 발굴하여 서울시 노숙인 정책의 분야별 발전방안을 제시한다. 이를 위해 2장에서는 문헌연구와 2차 자료 분석을 통해 국내외 노숙인 실태와 지원정책을 살펴보았다. 특히, 서울시 노숙인복지 정책의 발전과정과 한계를 살펴보고, 복지 서비스·주거·일자리 분야로 구분하여 사업별 진단을 실시하였다(표 1-1) 참고).

[표 1-1] 이 연구의 노숙인 정책 분야 구분

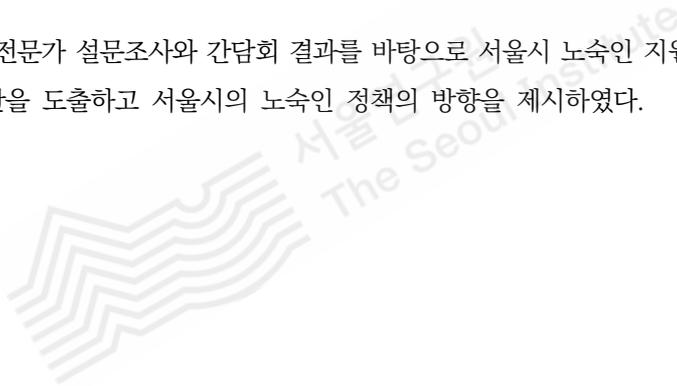
분야	내용
복지 (의료 포함)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 응급 보호(숙박, 급식 등)</li> <li>• 노숙인 복지시설 운영을 통한 자원 및 서비스 연계(기초생활수급, 주민등록복원, 신용회복, 공공일자리 등)</li> <li>• 상담, 사례관리(아웃리치, 심리정서지원 등)</li> <li>• 노숙인 인권(실태조사, 캠페인 등)</li> <li>• 노숙인 1종 의료급여</li> <li>• 노숙인 의료비 지원</li> <li>• 노숙인 무료진료소 운영</li> <li>• 노숙인 결핵검진 지원</li> <li>• 노숙인 독감 예방접종</li> </ul>
주거	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노숙인 임시주거지원</li> <li>• 노숙인 장기주거지원(공동생활가정, 매입임대주택, 지원주택)</li> </ul>
일자리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노숙인 공동작업장 운영</li> <li>• 공공일자리(반일제, 전일제 운영)</li> <li>• 민간일자리 연계지원</li> <li>• 서울시노숙인일자리지원센터 운영</li> </ul>

3장에서는 자활, 주거, 쪽방, 요양·재활 시설 관련 전문가를 대상으로 총 9회에 걸쳐 간담회를 개최하고 서울시 노숙인 정책 분야별 주요 쟁점을 도출하였다. 그리고 약 30여 명의 현장 및 전문가를 대상으로 6월 25일부터 7월 7일까지 서울시 노숙인 정책의 중요성을 평가하고 분야별 주요 쟁점 및 필요정책 등에 대한 전문가 설문조사를 실시하였다.

[표 1-2] 연구수행을 위한 전문가 간담회 구성과 운영

일시	분야	자문위원
2021. 2. 4.	정책	서울시복지재단 연구위원
2021. 2. 10.	주거	동덕여대 교수, 열린여성센터장, SH주거복지처장
2021. 2. 19.	정책	협성대 교수
2021. 3. 15.	일시	웅달샘드롭인센터, 디딤센터 실무자 각 1명
2021. 3. 16.	자활	길가온혜명, 24시간 게스트하우스, 구세군가재울쉼터 실무자 각 1명
2021. 3. 18.	요양, 재활	비전트레이너센터, 늘푸른자활의집, 은평의마을 실무자 각 1명
	지원센터	서울다시서기지원센터, 구세군브릿지종합지원센터, 영등포보현종합지원센터 실무자 각 1명
2021. 3. 19.	쪽방	창신동쪽방상담소, 돈의동쪽방상담소, 서울역쪽방상담소 실무자 각 1명
2021. 3. 31.	지원주택	열린여성센터, 비전트레이닝센터, 다시서기종합센터, 아가페복지, 길가온복지 내 지원주택 관계자 각 1명
2021. 5. 11.	의료	비영리민간의료단체 대표

4장에서는 전문가 설문조사와 간담회 결과를 바탕으로 서울시 노숙인 지원정책 분야별 발전방안을 도출하고 서울시의 노숙인 정책의 방향을 제시하였다.



02

## 노숙인 실태와 지원정책 현황



- 1\_노숙인 실태와 지원체계
- 2\_분야별 서울시 노숙인 지원정책 현황
- 3\_해외 노숙인 실태와 지원정책

## 02. 노숙인 실태와 지원정책 현황

### 1\_노숙인 실태와 지원체계

#### 1) 국내 노숙인 규모

##### (1) 국내 노숙인 정의와 규모

「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률(이하 노숙인복지법)」 제2조에 따르면, 노숙인의 정의는 i) 상당한 기간 일정한 주거 없이 생활하거나, ii) 노숙인 시설을 이용하거나 상당한 기간 노숙인 시설에서 생활하는 사람, 또는 iii) 상당한 기간 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람 중 어느 하나에 해당하며 보건복지부령에서 정하는 사람으로 본다. 그리고 보건복지부령에서 정하는 사람은 만 18세 이상이다. 따라서 법적으로 ‘노숙인 등’은 만 18세 이상의 거리노숙인, 시설노숙인, 주거취약계층을 포괄하는 개념으로 볼 수 있다. 다만 정책대상으로는 주거취약계층으로서 쪽방주민에 한정하고 있다.

지난 5년간 우리나라 ‘노숙인 등’의 현황을 살펴보면, 2016~2019년 노숙인 규모는 16,000여 명에서 증감을 반복하다 2020년 14,866명으로 줄어들었다. 노숙인 유형별로 살펴보면, 시설노숙인은 점차 감소한 반면, 거리노숙인은 늘어난 것을 알 수 있다.

[표 2-1] 전국 노숙인 등의 현황(2016~2020년)

(단위: 명)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
계(a+b)	16,698	16,533	16,465	16,516	14,866
노숙인(a=c+d)	10,645	10,828	10,801	10,875	9,470
거리노숙인(c)	969	862	895	1,246	1,241
시설노숙인(d=e+f+g)	9,676	9,966	9,906	9,629	8,229
자활시설(e)	1,613	1,583	1,684	1,523	1,209
재·활요양시설(f)	7,265	7,389	7,175	6,933	6,465
일시보호(g)	798	994	1,047	1,173	555
쪽방주민(b)	6,053	5,705	5,664	5,641	5,396

주: 각 연도 연말 기준

출처: 보건복지부(2021), 「2021년 노숙인 등의 복지사업 안내」 재구성

지역별 노숙인 현황을 살펴보면, 국내 노숙인 중 서울 지역에 생활하는 노숙인의 규모는 41.1%(2020년 기준 6,111명)로 가장 컸고, 이어 부산, 대구, 인천, 경기 순으로 규모가 컸다. 쪽방주민을 제외한 노숙인 규모 또한 서울이 34.2%(3,237명)로 가장 컸으며, 전체 노숙인의 절반이 수도권(서울·경기·인천)에 밀집되어 있음을 알 수 있다.

[표 2-2] 지역별 노숙인 등의 현황(2020년)

(단위: 명, %)

구분	노숙인 등 합계		노숙인 소계						쪽방주민	
			거리노숙인		시설 노숙인					
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
서울	6,111	41.1	3,237	34.2	595	47.9	2,642	32.1	2,874	53.3
부산	1,603	10.8	678	7.2	507	40.9	590	7.2	925	17.1
대구	1,601	10.8	888	9.4	663	53.4	784	9.5	713	13.2
인천	1,031	6.9	605	6.4	470	37.9	488	5.9	426	7.9
광주	126	0.8	126	1.3	103	8.3	118	1.4	-	-
대전	724	4.9	266	2.8	130	10.5	229	2.8	458	8.5
울산	38	0.3	38	0.4	-	-	34	-	-	-
세종	100	0.7	100	1.1	100	8.1	100	1.2	-	-
경기	851	5.7	851	9.0	453	36.5	651	7.9	-	-
강원	225	1.5	225	2.4	184	14.8	203	2.5	-	-
충북	655	4.4	655	6.9	635	51.2	646	7.9	-	-
충남	66	0.4	66	0.7	-	-	26	-	-	-
전북	235	1.6	235	2.5	175	14.1	229	2.8	-	-
전남	643	4.3	643	6.8	638	51.4	639	7.8	-	-
경북	311	2.1	311	3.3	308	24.8	311	3.8	-	-
경남	405	2.7	405	4.3	397	32.0	398	4.8	-	-
제주	141	0.9	141	1.5	132	10.6	141	1.7	-	-
전체	14,866	100.0	9,470	100.0	1,241	100.0	8,229	100.0	5,396	100.0

주: 2020년 연말 기준

출처: 보건복지부(2021), 「2021년 노숙인 등의 복지사업 안내」 재구성

## (2) 중앙정부 노숙인정책 예산 규모

2021년 중앙정부의 노숙인 예산 규모는 약 7,300억 원이다. 보건복지부 소관 예산서를 살펴보면, 노숙인복지시설 운영 및 기능보강 등과 관련된 사업 예산은 479억 원으로 전년 대비 25억 원이 상향되었다. 또한 전국 지역자활센터의 원활한 운영을 위해 6,200억 원의 예산을 배정했는데, 이 금액은 전년보다 392억 원(6.7%)이 증가하였다. 이외에도 근로능력 있는 수급자의 탈수급 지원을 위한 예산은 전년도보다 93억 원 감소한 913억 원이다(보건복지부, 2020). 위에서 제시한 사업 중 일부는 노숙인만을 위한 사업은 아니지만 노숙인복지와 연관된 사업을 모두 제시한 금액이고, 전국 단위로 운영되므로 서울시 예산 규모와의 단순 비교는 어렵다.

## 2) 서울시 노숙인 규모

### (1) 서울시 노숙인 정의 및 규모

서울 지역의 노숙인 규모를 좀 더 구체적으로 살펴보면 [표 2-3]과 같다. 서울시 노숙인실태조사 결과에 따르면 2013년 약 4,505명이던 거리 및 시설노숙인 수는 점차 감소하여 2019년 3,374명이었고, 2020년에는 3,895명으로 전년 대비 다소 증가한 것으로 나타났다. 2013년 대비 2020년 구성비를 보면 거리노숙인은 31.5%가 줄었고, 시설노숙인은 24.9%가 감소하였다. 노숙인 성별로는 남성은 18.3%가 감소한 반면, 여성은 9.9%가 증가하였다.

[표 2-3] 서울시 거리 및 시설노숙인 수(2013~2020년)

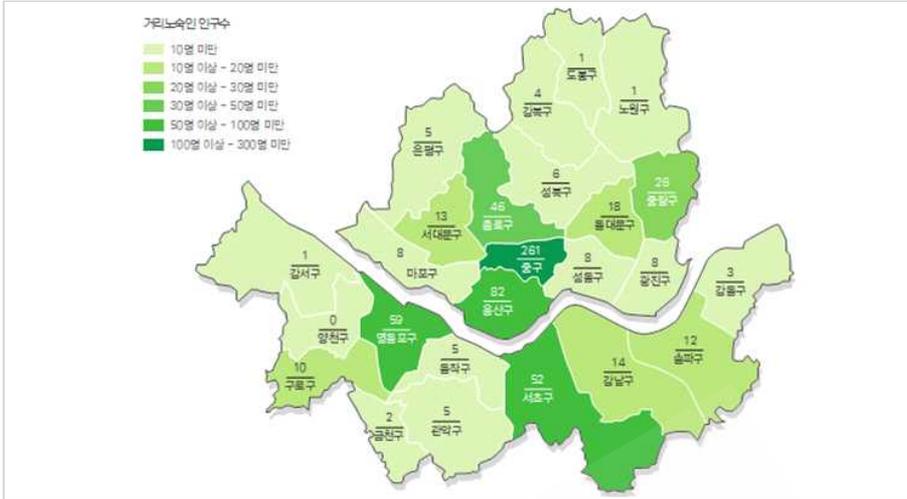
(단위: 명)

연도	계	유형별		성별		
		거리노숙인	시설노숙인	남성	여성	미상
2013년	4,505	869	3,636	3,707	787	11
2014년	4,535	776	3,759	3,734	794	7
2015년	4,195	870	3,325	3,441	752	2
2016년	4,022	829	3,193	3,262	743	17
2017년	3,727	727	3,000	2,997	728	2
2018년	3,478	731	2,747	2,741	732	5
2019년	3,374	647	2,747	2,663	709	2
2020년	3,895	595	2,729	3,028	865	2

주: 서울시 노숙인 실태조사 결과(매년 4회 계절별 서울 전역 전수조사 평균 인원)

출처: 서울시 복지정책실 내부자료. 재구성

서울 지역의 거리노숙인은 주로 도심권(종로구, 중구, 용산구)에 밀집해 있으며, 이외 영등포구(59명)와 서초구(52명)에도 노숙인이 50명 이상으로 생활하는 것으로 나타났다.



출처: 서울시(2019), "2019 서울시 노숙인 실태조사", p.8.

[그림 2-1] 서울시 자치구별 거리노숙인 밀집 현황(2019년)

서울 지역의 쪽방 건물은 총 301개로 주로 도심권에 분포하고 있으며, 쪽방 수는 3,621개이다. 2020년 12월 말 기준 쪽방거주자는 총 2,874명으로 이 중 절반 이상 기초수급자이며, 3명 중 1명은 65세 이상 독거노인이며 약 10%는 장애가 있는 것으로 나타났다.

[표 2-4] 쪽방주민 현황(2020년)

(단위: 명)

구분	쪽방건물 수	쪽방 수	쪽방주민 수			
			기초생활수급	65세이상 독거노인	장애인	
계	301	3,621	2,874	1,601	1,047	310
종로구	142	1,262	859	441	343	107
중구	25	665	508	318	187	32
용산구	67	1,163	1,007	525	339	110
영등포구	67	531	500	317	178	61

주: 1) 2020년 12월 말 기준

2) 종로구(돈의동, 창신동), 중구(남대문경찰서 및 연세빌딩 뒤, 회현동, 중림동), 용산구(동자동, 갈월동, 후암동), 영등포구(영등포동, 영등포본동, 문래동) 등 총 12개 소지역을 집계한 결과임.

출처: 서울시 복지정책실 내부자료. 재구성.

쪽방의 개념도 학계와 현장마다 다소 달라 불명확하다. 「서울시 쪽방상담소 표준업무 매뉴얼 보고서」에서는 쪽방을 임대형태(보증부 월세, 사글세, 무보증 월세, 일세)이면 서, 주거로서 적절성이 현저히 낮은 곳으로 정의한다(서울시·사회투자지원재단, 2013).<sup>2)</sup> 그러나 현실에서는 쪽방상담소에 등록된 쪽방에 거주하는 주민으로 한정하고 있다.

이처럼 ‘노숙인 등’의 개념과 규모에 대해서 의견이 분분하다. 주거의 적절성 차원으로 확대하여 비등록 쪽방, 비닐하우스, 고시원, 여관 등 비주택거주자 및 PC방, 만화방 등 비숙박 다중이용업소를 잠자리로 이용하는 사람들을 포함한다면, 현재 노숙인 규모는 현저히 축소된 결과로 보는 견해가 상당수이다. 또한, 서울시 노숙인 현황은 거리·시설노숙인에 대해 계절별 1회 특정시점기준(Point-In-Time, PIT)으로 일시 집계하는 노숙인 실태조사에 근거하기 때문에, 노숙인을 집계하는 시점이나 거점 장소에 따라서도 차이가 발생할 수 있다. 이러한 노숙인 개념 규정의 불명확성과 일시집계조사의 한계로 노숙인 일시집계조사 결과 자체는 노숙 문제 혹은 노숙인 규모를 모두 반영하고 있는 것이 아님을 인식할 필요가 있다(이태진 외, 2021).

## (2) 서울시 노숙인 예산 변화 추이

서울은 대도시로, 다른 지자체보다 노숙인 수가 많아 노숙 문제를 가지적으로 해결하려는 의지가 크다. 따라서 자체적으로 노숙인 정책을 수립하고 예산을 집행하며 타 지자체의 모범이 되고 있다.

2021년 노숙인 전체 예산은 약 584억 원으로, 최근 5년간 예산 추세로 보면 점차 증가해왔으나 2020년 대비 약 4.37%p 감액되었다. 세부사업별로 보면 거리노숙인 보호, 일자리, 주거, 의료 지원비는 다소 증액하였으나, 노숙인 프로그램 운영비나 예산복지시설 기능보강비, 노숙인 관련 프로그램 비용 예산이 줄어든 것으로 나타났다. 2021년 예산 현액 기준으로 단위사업별 비중을 살펴보면, 노숙인 등 일자리 지원 사업이 전체 사업의 20.5%로 가장 높았고, 그다음은 노숙인 자활시설 운영이 18.1%, 거리노숙인 보호 사업이 17.1% 순으로 높았다. 그러나 기능상으로 살펴보면 노숙인 자활, 재활, 요양시설 운영 및 시설 기능보강 비용은 240억 원으로 전체의 41.1%이

2) 여기서 주거로서의 적절성이 현저히 낮다고 판단하는 기준은 i) 침실(방) 면적이 성인 1인의 경우 최소 전용면적 6㎡ 미만인 곳, ii) 화장실과 욕실은 6인당 1실이 초과되고 샤워실과 화장실이 별도 구비되었을 경우 8인당 1실 초과인 곳, iii) 취사를 하는 곳이 없는 곳이나 공동부엌이 있는 곳은 6명은 4㎡ 미만, 6㎡ 미만인 곳 중 어느 하나에 해당하는 경우이다.

며, 거리노숙인 보호나 쪽방거주자 생활안정지원사업은 종합지원센터, 일시보호시설, 쪽방상당소와 연동됨을 고려할 때 대부분의 노숙인 예산은 노숙인시설 운영에 집중되어 있음을 알 수 있다.

[표 2-5] 최근 5년간 노숙인 지원 예산(2017~2021년)

(단위: 백만 원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
계	51,840	56,592	55,349	61,044	58,376
거리노숙인 보호	7,271	7,160	7,431	9,712	10,006
노숙인 등 일자리 지원	8,034	9,152	10,320	10,291	11,973
노숙인 주거안정 지원	1,614	1,389	2,233	2,760	3,225
쪽방거주자 생활안정지원	2,875	7,045	5,134	5,362	3,340
노숙인 등 의료지원	4,834	6,865	5,060	5,033	5,215
노숙인 프로그램 운영	533	731	681	714	610
노숙인 이동목욕차량 운영(시민참여)	0	260	-	-	-
저렴한 쪽방 임대지원	1,100	-	-	-	-
쪽방촌 인문학 강좌 운영지원(주민참여)_중구	10	-	-	-	-
브라스밴드 희망팡파레 운영(주민참여)_서대문	90	-	-	-	-
노숙인 자활시설 운영	11,469	10,683	11,230	9,819	10,575
노숙인 재활시설 운영(국비/시비)	3,920	4,087	4,215	4,244	4,506
노숙인 요양시설 운영	6,973	7,345	7,347	8,648	8,218
노숙인 복지시설 기능보강(시비)	-	1,165	1,108	842	503
노숙인 재활·요양시설 기능보강(국비)	3,117	710	589	2,996	205
코로나19 대응 노숙인시설 방역비지원(추경)	-	-	-	140	0
코로나19 대응 노숙인시설 방역비지원(예비비)	-	-	-	482	0

주: 1) 백만 원 단위 이하 절사. 이로 인해 합계와 세부 항목 합계가 다소 맞지 않을 수 있음.

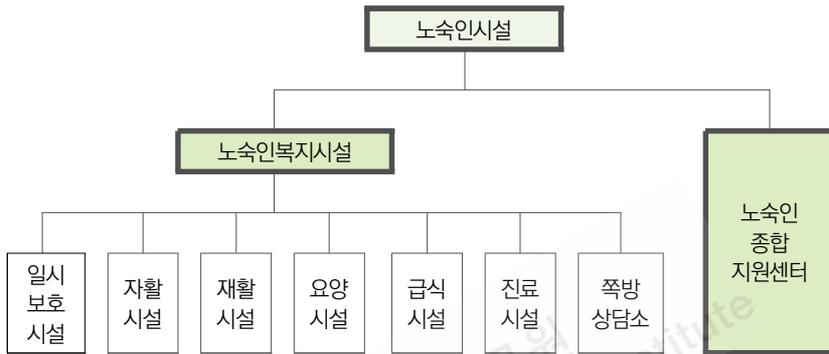
2) 2020년 이전은 최종 확정예산, 2021년은 예산 현액 기준

출처: 서울시 복지정책실 내부자료 재구성

## 2) 노숙인시설 현황

「노숙인복지법」 제16조(노숙인복지시설의 종류) 및 제19조(노숙인종합지원센터)와 「서울시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례」 제2조 제2항에 따르면 노숙인 시설은 [그림 2-2]와 같다. 기존의 노숙인쉼터와 부랑인복지시설은 노숙인복지법에 근거하여 2013년 노숙인 자활, 재활, 요양시설로 개편(2013년)되었고, 종전 사회복

지사업법에 근거하여 설치된 상담보호센터는 일시보호시설과 종합지원센터(노숙인복지시설에 미포함)로 개편(2012년)된 이래 현행 전달체계가 유지되고 있다. 이외 급식시설, 진료시설, 쪽방상담소 등을 포함하여 노숙인복지시설은 크게 7개로 구분된다. 노숙인시설은 임시보호 기능을 수행하는 이용시설과 일정기간 거주하면서 자립과 재화를 돕는 생활시설로 재분류될 수 있다. 일시보호시설, 급식시설, 진료시설, 쪽방상담소는 이용시설로, 자활시설, 재활시설, 요양시설은 생활시설로 구분된다. 각 시설의 주요 사업내용은 [표 2-6]과 같다.



[그림 2-2] 노숙인 시설 구분

[표 2-6] 노숙인복지시설 유형별 사업내용

종류	사업내용
노숙인 일시보호시설	노숙인 등에 대한 일시적인 잠자리 제공, 급식 제공, 응급처치 등 일시보호 기능을 주로 수행하면서 종합지원센터에 상담 의뢰, 병원 진료 연계, 생활물자 지원·보관 등 부가적 서비스를 제공
노숙인 자활시설	건강상 특별한 문제가 없고 일할 의지 및 직업능력이 있는 노숙인 등을 입소시켜 생활지도·상담·안전관리 또는 전문적인 직업상담·훈련 등의 복지서비스를 직접 제공하거나 직업훈련기관 또는 고용지원기관 등과의 연계를 통해 노숙인 등의 자활·자립을 지원
노숙인 재활시설	신체장애, 정신장애, 그 밖의 질환 등으로 인하여 자립이 어렵고 치료와 보호가 필요한 노숙인 등을 입소시켜 치료 및 각종 재활프로그램을 제공하고 사회적 훈련을 실시해 노숙인 등의 신체적·정신적 재활을 통한 자립기반 조성을 지원
노숙인 요양시설	건강상의 문제 등으로 인하여 단기간 내 가정 및 사회복귀가 어려운 노숙인 등을 입소시켜 상담·치료 또는 요양서비스를 제공
노숙인 급식시설	노숙인 등에게 필요한 급식서비스를 제공
노숙인 진료시설	노숙인 등에 대한 진단·치료·재활 등 의료서비스를 제공
쪽방상담소	쪽방 거주자에 대한 상담, 취업지원, 생계지원, 기타 행정지원 서비스를 제공

출처: 보건복지부(2021), 「2021년 노숙인 등의 복지사업 안내」, p.20.

서울시 노숙인시설은 2021년 1월 말 기준 총 45개 시설이 있다(서울시, 2021). 이중 노숙인복지시설은 총 40개소로, 요양시설 3개소, 재활시설 8개소, 자활시설 20개소, 급식시설 2개소, 일시보호 4개소, 종합지원센터 3개소이다. 시설에서 생활하는 노숙인 수는 2021년 1월 말 기준 2,110명이었다. 쪽방상담소는 5개소가 있고, 평균 이용 인원은 2,874명이다.

[표 2-7] 노숙인 시설 수, 입소자 및 종사자 현황(2021년)

(단위: 개소, 명)

구분	총계	노숙인 생활 및 이용시설							쪽방 상담소	
		소계	생활시설			이용시설				
			자활	재활	요양	일시	종합	급식		
시설수	45	40	20	8	3	4	3	2	5	
종사자수	512	478	134	68	142	36	90	8	34	
입소자 수	정원	6,464	3,232	880	328	1,153	308	563	-	3,621
	현원	7,094	2,110	642	223	743	159	343	-	2,874

- 주: 1) 미지원 시설 4개(재활1, 요양1, 급식2) 포함  
 2) 노숙인 진료시설 미포함  
 3) 여성가족정책실 소관 2개 요양시설[619명(시립영보자애원 339명, 시립여성보호센터 280명)] 제외  
 4) 지역자활센터 제외  
 5) 시립시설(12개) : 자활 2, 재활 1, 요양 1, 종합 3, 쪽방상담소 5개소

출처: 서울시 복지정책실 내부자료 재구성.

시설별 현황을 살펴보면 다음과 같다.<sup>3)</sup> 우선 노숙인 일시보호시설은 거리노숙인의 일시보호하면서 건강검진과 상담, 생활편의 서비스를 제공하고, 생활시설로의 입소 의뢰, 주거·일자리·의료서비스 연계 등을 통해 노숙인의 지역사회 복귀를 지원한다. 이용기간은 시설입소 여부를 결정할 때까지 30일 이내 보호가 가능하지만, 코로나19 발생 이후 장기 보호의 필요성으로 최장 60일까지 연장하였다(김준희 외, 2020). 서울시에만 만나샘, 응달샘, 햇살 보금자리, 디딤센터 등 총 4개의 일시보호시설이 있으며, 이 중 디딤센터는 2016년에 설치된 유일한 여성 전용 시설이다([표 2-8] 참고).

3) 노숙인종합지원센터 현황은 노숙인복지시설 이외 시설로, 제3절 서울시 노숙인 분야별 지원정책 중 복지 분야에서 다루고자 한다.

[표 2-8] 노숙인 일시보호시설 현황(2021년)

구분		만나샘	옹달샘 드롭인센터	햇살 보금자리	디딤센터
시설 현황	관할지역	서울역	영등포역 일대	영등포역 일대	(여성전용)
	소재지	후암로 57길 45	경인로 94길 6	국회대로 54길 41-16	연희로 6길 7
	설치시기	2005. 6. 1.	2003. 4. 15.	2002. 11. 9.	2016. 1. 8.
	면적(㎡)	402.13	500	240	238
	종사자(명)	8	12	10	6
설치 운영	설치주체	법인	법인	법인	법인
	운영주체	(사)복인정복지재단	(재)대한예수교장로회	(재)영등포산업선교회	(사)열린복지
입소자 수	정원(명)	49	150	74	35
	현원(명)	31	63	49	18

주: 추진실적은 2020년 12월 기준(일평균)

출처: 서울시 복지정책실 내부자료.

노숙인 자활시설은 근로능력이 있는 노숙인에게 숙식을 제공하면서 직업상담·훈련, 공공근로, 취업 알선 등 구직 지원활동으로 자활의 기반을 조성한다. 노숙인 자활시설은 서울시에 총 20개소가 운영 중이며, 이중 시립인 경우가 2개소, 법인 및 단체가 16개소, 개인이 설치·운영하는 시설은 2개소가 있다([표 2-9] 참고).

[표 2-9] 노숙인 자활시설 현황(2021년)

(단위: 명)

시설명	종사자 수	입소자 수		개소일	소재지	입소대상	설치주체	운영주체
		정원	현원					
(시립)양평쉼터	15	131	82	2000. 5. 1.	종로구	남성	시립	재)대한구세군유지재단법인
소중한사람들	7	44	34	2009. 5. 13.	중구	남성	개인	개인
희업동산	2	15	9	1998. 11. 1.	중구	여성	법인	사)우리는선우
(시립)24시간 게스트하우스	13	134	91	1998. 11. 23.	성동구	남성	시립	사)복)대한불교조계종 봉은
가나안쉼터	13	110	97	1998. 9. 1.	동대문구	남성	법인	사)단법인 아픔과 기쁨을 함께
애원희망홈	4	12	12	1998. 9. 28.	중랑구	남성	법인 (SH)	사)복)애원복지재단
아침을여는집	4	23	11	1999. 1. 1.	성북구	남성	법인 (LH)	사)나눔과미래
수송보현의집	5	20	16	1997. 7. 14.	은평구	남성	법인 (SH)	사)복)대한불교조계종

시설명	종사자 수	입소자 수		개소일	소재지	입소대상	설치주체	운영주체
		정원	현원					
천애원 희망의집	2	15	3	1999. 1. 18.	은평구	장애인	법인	사복)천애원
흔돌회	4	24	16	2004. 11. 5.	은평구	모자	법인	사복)엔젤스헤이븐
희망나무	5	25	24	2004. 2. 1.	은평구	남성	법인 (LH)	사)나눔은희망과행복
서대문사랑방	8	43	32	1999. 9. 16.	서대문	남성	법인 (서울시)	재)대한구세군유지재단법인
열린여성센터	7	30	25	2004. 4. 1.	서대문	여성	법인	사)열린복지
구세군 가재울쉼터	8	36	32	2011. 8. 10.	서대문	남성	법인 (SH)	재)대한구세군유지재단법인
내일의집	5	20	19	1998. 9. 13.	양천구	모자	개인 (SH)	개인
길가온혜명	9	60	49	1999. 12. 10.	구로구	노인	법인 (LH)	사)길가온복지회
청담광명의집	4	15	9	1998. 9. 30.	금천구	남성	법인	사복)혜명복지원
광야홀리스센터	8	73	48	2000. 1. 1.	영등포	남성	법인	사)사막에 길을 내는 사람들
대한성공회 살림터	6	35	23	1998. 10. 1.	관악구	가족	법인	재)대한성공회유지재단
강동희망의집	5	15	10	1998. 10. 1.	강동구	남성	구립	사복)기아대책

출처: 서울시 복지정책실 내부자료.

노숙인 요양시설은 건강상의 문제로 단기간 내 가정이나 사회로 복귀하기 어려운 노숙인에게 숙식 및 상담·치료·요양서비스 제공한다. 서울시에 은평의마을, 임마누엘의 집, 다일작은천국 등 3개의 노숙인 요양시설이 있다(표 2-10) 참고).

**[표 2-10] 노숙인 요양시설 현황(2021년)**

(단위: 명)

시설명	종사자 수	입소자 수		개소일	소재지	입소대상	설치주체	운영주체
		정원	현원					
은평의마을	125	1,100	694	1961. 6. 1.	은평구	남성	시립	재)대한구세군 유지재단법인
다일작은천국	10	43	34	2011. 5. 31.	동대문구	남성	법인	사복)다일복지재단
마더테레사의집	7	10	7	2007. 1. 5.	성북구	남성	법인	사복)사랑의선교 수사회

출처: 서울시 복지정책실 내부자료.

노숙인 재활시설은 신체·정신장애, 그 밖의 질환 등으로 자립이 어려운 노숙인 등에 게 숙식 및 치료, 각종 재활 프로그램을 제공함으로써 자립할 수 있는 기반을 조성한다. 서울시에 총 8개소가 있으며, 이 중 비전트레이닝센터는 2013년 전국 최초로 알코올회복센터를 개소하여 운영하고 있다(표 2-11) 참고).

**[표 2-11] 노숙인 재활시설 현황(2021년)**

(단위: 명)

시설명	종사자 수	입소자 수		개소일	소재지	입소대상	설치주체	운영주체
		정원	현원					
비전트레이닝센터	34	189	126	2004. 2. 1.	성동구	남성	시립	사(복)한울정신건강 복지재단
아가페의집	8	30	21	2007. 7. 2.	성북구	여성	법인 (LH)	사)아가페복지
우리집공동체	2	9	6	1992. 1. 12.	성북구	남성	법인	사(복) 서울가톨릭 사회복지회
십자가쉼터	2	6	3	1998. 10. 1.	성북구	남성	단체	세계십자가선교회 (비영리단체)
늘푸른자활의집	15	60	37	2001. 11. 30.	서대문구	남성	법인	사(복)그리스도수도회
수선화의집	3	14	14	2005. 7. 28.	양천구	여성	개인	개인
목동의집	2	9	4	2013. 2. 28.	양천구	남성	법인	사(복)서울가톨릭 사회복지회
그리스도공동체 겨자씨들의등지	2	9	12	2006. 12. 27.	강북구	남성	개인	개인

출처: 서울시 복지정책실 내부자료.

노숙인 진료시설은 「노숙인복지법」 제12조에 따라 국가와 지방자치단체가 노숙인 등에게 필요한 의료를 제공하기 위하여 노숙인 진료기관으로 지정한 의료급여기관이다. [표 2-12]와 같이 서울시 노숙인 진료시설로는 무료진료소 2개소, 미인가 병원 3개소, 국공립병원 9개소, 보건소 25개소 등 총 39개소가 있다.

[표 2-12] 노숙인 진료시설 지정 현황(2021년)

(단위: 개소)

시설명		시설수	비고
무료진료소		2	서울역, 영등포
지정 병원	보건소	25	자치구별 보건소
	병원	4	국립정신건강센터, 시립서북병원(결핵전문), 시립 은평병원(알코올·정신전문), 서울의료원 강남분원
	종합병원	5	시립동부병원, 시립보라매병원, 국립중앙의료원, 서울의료원, 서울적십자병원
미인가		3	요셉의원, 성가복지병원, 다일천사병원

주 약국 미포함

출처: 서울시·도시연구소(2020), 「재난상황에서의 노숙인 인권상황실태조사」,

서울시(2021.8.25.), “몸이 아플 때”, <https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/49778>, 재구성.

노숙인 급식시설은 노숙인에게 급식을 제공하기 위한 집단급식소이다. 「식품위생법」 제88조 제1항에 따라 신고된 집단급식소라는 설치요건만 갖추면 국가 및 지자체 이외 민간에서도 노숙인 급식시설을 설치·운영할 수 있다. 서울시 노숙인 급식시설은 참좋은친구들과 살맛나는공동체 등 2개소가 있다([표 2-13] 참고).

[표 2-13] 노숙인 급식시설 현황(2021년)

(단위: 명)

시설명	종사자	1일 평균급식인원	개소일	소재지	설치주체	운영주체
참좋은친구들	4	120	2014. 11. 14.	중구	법인	(사)참좋은친구들
살맛나는공동체	4	65	2015. 11. 1.	용산구	법인	(사)살맛나는공동체

출처: 서울시 복지정책실 내부자료.

쪽방상담소는 쪽방밀집지역에서 쪽방주민의 생활 안정과 주거 복지를 지원하는 이용 시설이다. 쪽방상담소는 2000년대 초반부터 설치·운영되어 오다가 2012년 노숙인복지법 이후 노숙인 복지시설 중 하나로 포함되었다. 이후 서울시가 직접 운영법인을 선정하여 지원사업의 효율성과 책임성을 높이기 위해 기존 구립·법인 형태로 운영하던 방식에서 2018년 모두 시립시설로 전환하였다. 현재 쪽방상담소는 종로구 돈의동과 창신동, 중구 남대문로 5가, 용산구 동자동, 영등포구 영등포동에 총 5개소이다 ([표 2-14] 참고).

[표 2-14] 쪽방상담소 현황(2021년)

(단위: 명)

시설명	종사자 수	건물형태	개소일	관할지역	설치주체	운영주체
시립돈의동 쪽방상담소	7	1~5지하1층, 578.03㎡ (구 소유건물)	2018. 2. 1.	종로구 돈의동	시립	재대한구세군유지재단법인
시립창신동 쪽방상담소	6	1~2층, 152.2㎡ (구 소유건물)	2018. 2. 1.	종로구 창신동	시립	사복)우리모두복지재단
시립남대문 쪽방상담소	7	3층, 118.9㎡ (시 임차건물)	2018. 2. 1.	중구 연세빌딩, 남대문경찰서 뒤	시립	재대한구세군유지재단법인
시립서울역 쪽방상담소	8	1~4층지하1~2층, 588.88㎡ (서울시)	2018. 2. 1.	용산구 동자동, 갈월동	시립	사복)온누리복지재단
시립영등포 쪽방상담소	6	2층, 149.36㎡ (시 임차건물)	2018. 2. 1.	영등포구 영등포본동, 영등포동, 문래1동	시립	사)사막에길을내는사람들

출처: 서울시 복지정책실 내부자료.

## 2) 서울시 노숙인 지원정책

### (1) 서울시 노숙인 정책 발전과정

1997년 외환위기를 기점으로 실직 노숙인이 새로운 사회문제로 대두하였다. 이에 보건복지부는 부랑인·노숙인을 새로운 정책대상으로 인식하고 1998년 4월 '서민생계 안전대책'과 6월 '도시노숙자 종합지원대책'을 발표하였다. 이는 정부가 부랑인·노숙인을 구제·수혜 관점이 아닌 복지적인 관점으로 인식하고 정책 기반을 구축한 것이다. 서울시는 1998년 9월 사회복지과 내에 도시노숙자특별보호팀을 신설하여 노숙인을 위한 행정기반을 구축하였다. 이후 2005년 8월 사회복지사업에 노숙인 복지 업무가 편입되었고 2006년 2월 노숙인 대책반이 신설되었다. 2006년 서울시는 기존의 단편적·일시적·시혜적인 노숙인 정책에서 탈피하여 종합적·체계적·효율적 지원체계의 방향 전환을 위하여 '노숙인 자립지원 기본계획'을 수립하였다. 2007년 10월 노숙인 업무를 담당하던 서울시 노숙인 대책반은 자활지원과로 명칭이 변경되었다. 2012년은 노숙인 관련 제도적 기반이 확립된 시기로 2012년 6월 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률(이하 노숙인복지법)」이 제정·시행되었다. 특히, 노숙인복지법 제7조는 5년마다 노숙인 종합계획 수립을 의무화하여 기존의 분절적이고 사후문제 해결중심으로 이루어졌던 노숙인 관리를 체계화하는 계기를 마련하였다. 그 이후

에도 노숙인복지법은 노숙인의 욕구와 심리, 이들에 대한 공공 및 민간의 지원상황을 포함한 실태조사 실시, 성별 특성을 고려한 노숙인 지원사업 수행, 노숙인시설 입소 후 사망자의 유류품에 대한 처리방법 등을 포함하여 2020년 말 기준 약 7차례에 걸쳐 일부 개정되었다.

2012년 6월에는 서울시가 지자체 최초로 「서울특별시 노숙인 권리장전」을 발표하였다. 노숙인 권리장전은 노숙인도 우리 사회의 동등한 시민임을 선언하고 차별받지 않을 총 16개의 권리를 담았다. 또한, 기존의 응급보호 위주의 정책에서 노숙인의 인권과 실질적인 자립 관점으로 정책의 패러다임을 전환하는 계기를 마련하였다(서울시, 2020).

[표 2-15] 노숙인 권리장전

구분		내용
전 문(제정취지)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노숙인은 우리사회의 일원으로, 시민의 권리를 가짐</li> <li>• 실질적인 생활수준 향상을 위해 노숙인 당사자 포함, 사회전체가 노력함</li> </ul>
본문	① 기본적, 보편적권리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 차별받지 않을 권리(제1조), 기본적인 서비스를 제공받을 권리(제2조)</li> <li>• 정보를 제공받을 권리(제4조), 자기 결정권(제5조)</li> <li>• 신체의 자유(제6조), 종교의 자유(제7조)</li> </ul>
	② 시설관련 구체적 권리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인정보 보호권(제10조), 참여 및 의견 진술권(제11조)</li> <li>• 통신의 자유(제12조), 재산 관리권(제13조), 사생활 보호권(제14조)</li> <li>• 보건위생권(제15조), 시설 이용에 관한 권리(제16조)</li> </ul>
	③ 특별한 권리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별보호 대상(제3조)</li> <li>• 주거지원을 받을 권리(제8조), 고용지원을 받을 권리(제9조)</li> </ul>
후 문(이행담보)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• “서울특별시 노숙인 권리장전”의 이행 여부 정기적으로 확인</li> </ul>

출처: 서울시(2012.10.29.), “서울시, 지자체 최초 16개 항목 「노숙인 권리장전」 제정”, <https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/3939>.

같은 해 7월에는 「서울특별시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례」가 제정·시행하였다. 이 조례에 근거하여 2013년부터 서울시는 노숙인 일시집계조사를 매년 실시하고 있다.

2016년에는 노숙인복지법에 근거하여 보건복지부에서 ‘제1차 노숙인 등 복지 및 자립지원 종합계획(2016~2020)’을 수립하였다. 이러한 종합계획 수립은 계획성 있는 노숙인정책을 집행하고 평가의 체계적 기틀을 마련하는데 기여했다는 의미가 있다(이태진 외, 2021). 2018년 11월에는 서울시 노숙인 쪽방촌 실태조사를 실시하여 쪽방

거주자의 환경개선 및 자활지원 종합대책을 수립하기도 하였다(서울시, 2020). 서울시는 제1차 노숙인 종합계획상 지원주택 공급을 확대하겠다는 내용에 기초하여 2016년 11월부터 2019년 6월까지 정신질환 및 알코올의존증이 있는 노숙인 대상으로 38호의 지원주택 시범사업을 운영하였다. 이러한 시범사업을 토대로 서울시 주택정책과에서 2018년 5월 장애인, 노숙인, 정신질환자 등을 대상으로 한 「서울특별시 지원주택 공급 및 운영에 관한 조례」를 마련하여 2019년부터 지원주택사업을 본격적으로 운영하고 있다(서울시, 2020). 올해는 ‘제2차 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획(2021~2025년)’이 수립할 계획이다. 노숙인 정책 초기에는 응급구호와 현장보호 중심이었다면, 2006년부터 2011년까지는 노숙인 복지사업이 본격적으로 지방사업으로 이양되면서 서울시 차원의 노숙인 복지정책이 수립되는 시기라고 볼 수 있다. 2012년부터 노숙인복지법 및 종합계획 수립에 따라 노숙인 위기대응콜 설치, 서울시 희망지원센터 지원, 응급대피소 등 거리노숙 위기 체계를 통한 노숙인 보호가 강화되었다.

## (2) 서울시 노숙인 정책 목표 및 지원사업

2006년 서울시는 기존의 단편적·일시적·시혜적 노숙인 정책에서 탈피하여 종합적·체계적·효율적 지원체계로의 획기적인 방향 전환이 절실히 요구되는 시점이라고 판단되어 ‘노숙인 자립지원 기본계획’을 수립하였다. 노숙인 자립지원은 [그림 2-3]과 같이 5대 정책목표를 설정하고 2010년까지 자립지원을 통해 노숙인 수를 2,000명대로 감축하는 목표를 수립하였다. 각 정책목표를 자세히 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 보호정책은 동사 방지 및 시설 화재 예방에 중점을 두며, 둘째, 의료정책은 개인별 진료기록 관리시스템 운영에 중점을 둔다. 셋째, 재활정책은 치료 및 재활시설 설치에 중점을 두며, 넷째 자활정책은 일자리 사업의 내실화를 추진한다. 마지막으로 자립정책은 지원대상 요건에 적합한 노숙인 전세자금 지원을 확대한다(서울시, 2006).



[그림 2-3] 노숙인 자립지원 기본계획의 정책목표와 단위사업

이러한 서울시 노숙인정책의 목표는 연도별로 다소 변화하였다(표 2-16) 참고). 2019년까지 지난 10년간 노숙인의 사회복귀를 목표로 지원하였다면 2020년부터는 저소득 주거 취약계층의 삶의 질 향상이라는 목표로 좀 더 광범위해졌다. 세부목표도

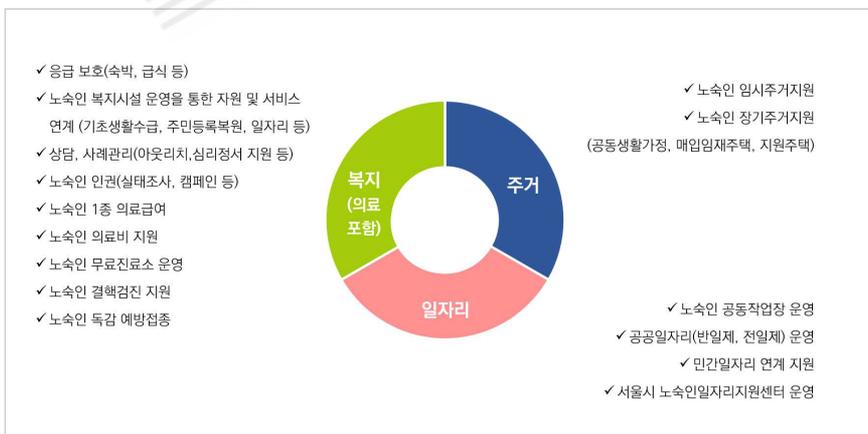
정책 초반에는 노숙인복지시설 운영을 효율화하고 노숙인 및 쪽방주민 생활 안정 및 주거지원에 힘을 썼다면, 2016년부터는 노숙인의 일자리 및 주거지원, 쪽방촌 환경 개선으로 변화한 것을 알 수 있다. 그러나 이러한 서울시 노숙인 정책목표는 큰 틀에 서는 볼 때 2006년 노숙인 자립지원 계획이 유지되고 있다고 볼 수 있다.

[표 2-16] 연도별 서울시 노숙인 정책 목표(2009~2021년)

구분	2009년~2014년	2015년	2016년~2019년	2020년~2021년
정책 목표	노숙인 복지 증진 및 사회복귀 지원	탈노숙 탈시설 사회복귀	사회복귀	저소득 주거 취약계층 삶의 질 향상
세부 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>거리노숙인 지원 및 발생 예방</li> <li>노숙인 프로그램 운영 강화</li> <li>노숙인 복지시설 운영 효율화</li> <li>저소득 시민 자활지원 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노숙인 보호 및 자활 자립 지원</li> <li>쪽방주민 생활안정 지원 및 주거지원</li> <li>의료지원</li> <li>저소득 시민 자활지원 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노숙인 보호, 주거, 일자리, 자활프로그램 연계로 자립 지원 강화</li> <li>취약계층의 의료 지원으로 건강관리</li> <li>근로유인 강화로 저소득층 자활 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노숙인 보호 및 일자리, 주거지원으로 지역사회 복귀 유도</li> <li>쪽방주민생활 안정 지원 커뮤니티 공간 확충을 통한 쪽방촌 개선</li> <li>노숙인 복지시설 운영 및 의료지원을 통한 보호 강화</li> <li>자활사업 활성화, 자산형성 지원으로 탈수급 활성화</li> </ul>

출처: 서울시 복지정책실 내부자료 재구성.

앞서 1장에서 살펴본 바와 같이 이 연구에서의 노숙인 지원정책 분야는 크게 복지, 주거, 일자리 3가지로 구분하였다(그림 2-4) 참고).



[그림 2-4] 이 연구에서의 노숙인 정책 분야 구분

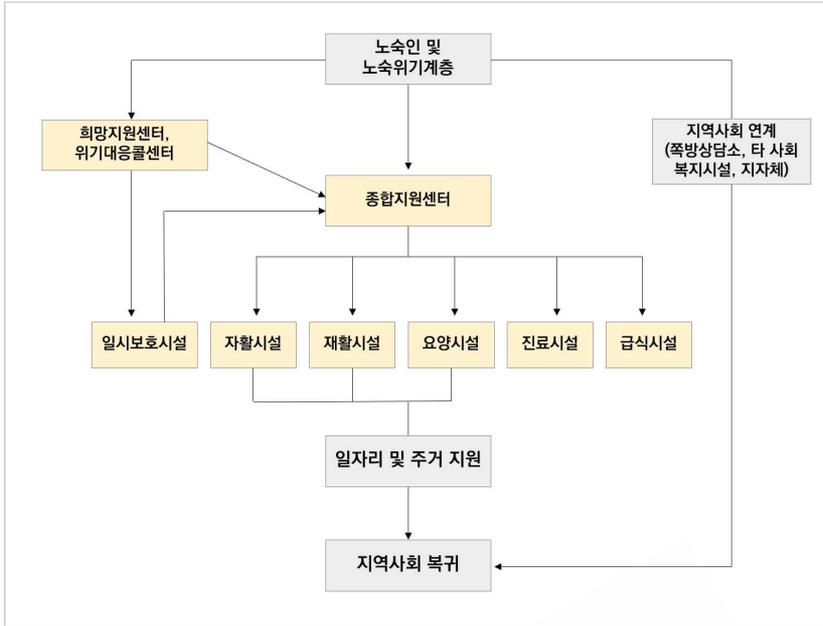
다음의 제3절 분야별 지원정책 현황을 살펴보기 전에 분야별 정책 개괄을 살펴보면 다음과 같다.

### ① 복지 지원

노숙인 복지 지원정책은 대부분 노숙인시설 보호 중심으로 지원되는 실정이다. 일차적으로 희망지원센터나 위기대응콜센터에서 거리노숙인 대상으로 거리 상담을 진행하면서 시설 입소나 응급대피소로 이동을 권유하고, 이들 중 신체적·정신적으로 아프거나 위급상황 발생 시 정신과 상담, 응급조치, 병원으로 연계하는 등의 서비스를 제공한다. 시설 입소 여부를 결정하기 전까지 노숙인은 노숙인종합지원센터(일시보호시설 기능 병행)나 일시보호시설에서 일시적인 잠자리와 급식 등을 지원받을 수 있고, 노숙인은 보호가 시작된 날로부터 3일 이내 건강검진을 받는다. 이후 시설에 입소하기로 동의한 노숙인을 대상으로 종합지원센터에서 노숙인의 건강상태, 근로능력 등 욕구와 상황을 고려하여 노숙인시설 유형별로 적합한 시설에 입소를 의뢰하고, 생활시설인 자활, 요양, 재활시설 중 한 곳으로 연계되어 생활하게 된다.

앞서 살펴본 바와 같이 자활시설은 대체로 건강상 특별한 문제가 없는 노숙인이 생활하면서 일자리 지원, 신용회복 등의 지원을 받으면서 최대 3년까지 머무를 수 있다. 재활시설은 알코올중독, 정신질환 등 신체적, 정신적 문제로 인해 치료와 보호가 필요한 노숙인이 주로 입소하여 치료와 재활서비스 등을 받을 수 있으며, 요양시설은 근로능력이나 건강상태가 좋지 않아 장기간의 보호가 필요한 노숙인 대상으로 급식, 잠자리 등의 기본적인 생활을 할 수 있도록 보호하는 역할을 주로 수행한다. 이렇게 생활시설에 머무는 동안 노숙인은 시설의 보호 아래 사례관리를 받으면서 심리적 지지와 의료, 주거, 일자리 등 개별적으로 필요한 서비스를 연계 받을 수 있다.

한편, 시설 입소를 기피하는 거리노숙인이나 쪽방주민 등 노숙위기계층은 쪽방상담소나 동주민센터, 타 사회복지시설의 연계를 받아 지역사회 복귀를 지원한다. 이러한 지원과정을 그림으로 살펴보면 [그림 2-5]와 같다. 이러한 공급자 중심의 지원서비스 절차를 노숙인 당사자 입장에서 지원서비스 절차로 재구성하면 [그림 2-6]과 같다.



[그림 2-5] 서울시 노숙인 지원절차(공급자)



[그림 2-6] 서울시 노숙인 지원절차(수요자)

### ② 주거 지원

노숙인 주거지원 정책은 크게 임시주거비 지원, 임대주택의 공급으로 구분할 수 있다. 임시주거비 지원은 거리노숙인 등에게 임시주거를 제공하여 안정적인 노숙을 예방하고 일자리·기초생활수급 연계 등을 통해 지역사회 복귀를 지원하는 것으로 임시주거 지원사업 지원계획(2010. 9. 22)에 근거한다. 거리노숙인 및 노숙위기계층을 대상으로 하며, 최장 6개월 이내 월세 지원(월 27만 원 기준), 10만 원 이내의 생활용품비를

지원하고 입주일로부터 1년간 사례를 관리한다. 임시주거비를 지원하는 수행기관은 6개소이며, 2020년 12월 말 기준 임시주거 지원 대상은 740명이었다. 입주 후 415명은 공공부조로 연계 지원받았고, 189명은 일자리 지원으로 연계되었다.

임대주택사업은 크게 매입임대주택, 공동생활가정, 지원주택 등 3가지로 구분할 수 있으며, 유형별 지원내용과 추진실적은 [표 2-17]과 같다. 공공임대주택은 LH(한국토지주택공사)와 SH(서울주택도시공사)가 공급 주체이며, 노숙인·쪽방주민 등 저소득층 자활 지원시설(법인)이 운영한다. 주로 LH와 SH가 입주자를 공모하면 개인(신청자 또는 대리인)이 신청·접수하여 LH와 SH에서 적격성 심사를 한 후 입주자를 선정·통보하여 대상자와 입주 계약하는 경로로 진행된다. 매입임대주택과 공동생활가정은 노숙인복지법에 근거하여 지원되는 사업으로 노숙인의 장기적인 주거를 지원한다. 기존 매입임대주택은 LH주거복지재단이 매입임대주택 운영기관을 선정하고 매입임대주택 물량을 배정하여 신규주택 확보, 공사 발생 시 운영기관에서 입주자를 모집하는 등 LH-운영기관-입주자가 계약을 체결하는 방식이었으나, 2019년 7월, 주거취약계층 주거지원 업무처리지침이 개정된 후 입주자 중 운영기관이 자활의지가 있다고 판단하여 추천하는 경우 LH-입주자 간 직접 계약으로 전환 가능해졌다. 다만 2018년부터 2020년 최근 3년간 매입임대주택은 평균 49호가 공급되었고, 2020년 공동생활가정 신규 공급물량은 0호였다([표 2-18] 참고).

노숙인 지원주택은 「서울시 지원주택 공급 및 운영에 관한 조례(18.5.3)」에 근거하여 정신질환, 알코올중독 노숙인에게 기존 매입임대 주택을 활용하여 지원한다. SH와 지원주택 입주대상자 입주계약이 이뤄지고, 임대료는 본인 부담한다. 보증금은 3백만원 내외이고, 월 임대료는 10~20만 원 내외이다. 거리노숙인 입주자는 최대 6개월 임시주거지원 사업비로 월세를 지원받을 수 있다. 2020년 신규 공급분은 40호이며, 공모 후 입주자선정위원회 심의를 거쳐 입주자가 선정된다. 입주자유형별로 사례관리자가 배치(정신질환 7호당, 알코올중독 5호당 1명)으로 평균 6호당 1명이 배치된다.

[표 2-17] 주거지원사업의 지원내용

유형별	입주대상	지원내용	소요 예산	추진실적				
				운영 기관	운영 호수	입주현황		
						입주 호수	세대	입주민
임시주거비 지원	거리노숙인 및 노숙 위기계층	<ul style="list-style-type: none"> <li>월세 지원(6개월 내), 생 활용품비(10만 원 내) 지원</li> <li>사례관리</li> </ul>	약 8억 2천만 원 (전액 사비)	-	-	-	-	740
임대 주택	매입 임대 주택	<ul style="list-style-type: none"> <li>노숙인 및 노숙위기 계층(쪽방주 민 등)</li> </ul>	-	25	928	905	906	1,251
	공동 생활 가정	<ul style="list-style-type: none"> <li>노숙능력과 안정적 소득이 있는 2인 이상의 노숙인</li> </ul>	-	21	161	147	130	372
	지원 주택	<ul style="list-style-type: none"> <li>정신질환·알 콜중독 노숙인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SH공사 매입임대주택 입주지원</li> <li>계약기간 2년(최대 20 년 가능)</li> <li>보증금은 3,000천 원 내외, 월 임대료는 10~20 만 원 내외(시세 30%)</li> <li>입주자 사례관리 지원</li> </ul>	약 16억 9천만 원	4	180	153	153

주: 추진실적은 2020년 12월 말 기준

출처: 서울시 복지정책실 내부자료.

[표 2-18] 연도별 임대주택 신규 공급물량(2013~2020년)

(단위: 호)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
매입임대주택	69	87	96	89	73	63	33	50
공동생활가정	18	19	8	37	0	50	3	0
지원주택	-	-	-	-	-	-	140	40

주: 추진실적은 2020년 12월 말 기준

출처: 서울시 복지정책실 내부자료.

이 밖에 노숙인 주거안정 지원사업으로 임대주택 사례관리 사업이 2012년 7월부터 지원되고 있다. 지원내용은 시설 퇴소 후 매입임대주택 또는 공동생활가정에 입주한 노숙인 등에게 지역사회 정착을 돕기 위해 사례관리자를 배치하여 임대주택에 방문상담 및 사례관리를 지원하는 것이다. 지원대상은 매입임대주택(641호) 입주자이며, (사)서울노숙인시설협회에서 주택별 전담 사례관리자를 1명씩 배치하여 주거지원서비스, 생활지원서비스(상담, 위기지원, 구직, 의료, 주택보수, 체납관리, 기타), 프로그램(자치, 문화프로그램, 기타)을 연계 제공한다.

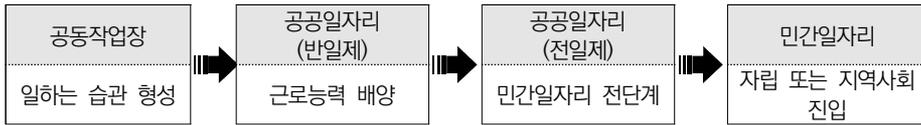
### ③ 일자리 지원

서울시 노숙인 일자리지원사업은 「노숙인복지법」 제13조에 근거하여 비교적 건강하고 근로능력이 있는 노숙인에게는 「일자리 갖기 프로젝트(건설 현장, 녹지관리, 사회복지관 등)」를 통해 근로능력이 미약하고 단순노무 가능자는 특별자활(공원, 하천 청소 등) 일자리를 제공한다.

노숙인 일자리 형태는 공공일자리, 민간일자리, 공동작업장으로 구분할 수 있다. 첫째, 공공일자리는 반일제와 전일제로 구분된다. 우선, 반일제는 노동능력 미약자의 노동의욕과 자존감을 높이는 기초생계형 일자리로 환경정비, 급식보조, 야간상담보조, 당직 및 경비보조 등이다. 전일제는 민간일자리 연계의 전 단계로 자립 및 지역사회 복귀를 돕는 일자리로 공원 청소, 재활용품분류, 업무보조, 카페운영 등이 포함된다. 공공일자리의 대표사업 중 하나는 자활영립단이다<sup>4)</sup>. 자활영립단(숲가꾸기 사업)은 간벌·묘목식재 등의 사업으로 1999년~2002년까지는 산림청 공공근로사업으로 참여하

<sup>4)</sup> 자활영립단은 입법 및 산촌진흥촉진에 관한 법률 시행령 제11조2항에 의하여 산림청장이 인정한 입법분야 기능인으로 조직된 단체를 의미한다.

였으며, 2003년부터는 자활영립단을 구성하여 도급계약 형태로 참여하고 있다. 둘째, 공동작업장은 노숙인·쪽방주민 등에게 기초적인 일하는 습관 형성을 제공하는 것으로 쇼핑백, 전기제품 조립, 양말인형 등 소품 제작 등의 포함된다. 마지막으로 민간일 자리는 취업사례관리 강화로 지속 가능한 취업업종을 연계한 일자리이다(서울시, 2006; 서울시 2021). [그림 2-7]과 같이 노숙인 일자리 지원체계는 4단계로 공동작업장을 통해 일하는 습관을 형성하고 공공일자리(반일제)를 통해 근로능력을 배양하여 공공일자리(전일제)와 민간일자리로 진출하도록 유도하고 있다.



출처: 서울시 복지정책실 내부자료.

[그림 2-7] 노숙인 일자리 지원체계

다음 절에서는 복지, 주거, 일자리 분야별 단위사업별로 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

## 2\_분야별 서울시 노숙인 지원정책 현황

### 1) 복지분야

#### ① 거리노숙인 보호

거리노숙인 보호 사업은 노숙인 거리상담 활동을 통해 시설 입소를 권유하거나 병원 진료, 재활 등의 서비스를 연계하여 거리노숙인을 각종 위험으로부터 응급 보호하고 있다. 서울시는 종합지원센터 내 희망지원센터(2개소)와 위기대응콜(260-9528), 노숙인 정신건강팀, 거리상담반을 연중 상시 운영하여 거리노숙인을 지원한다. 특히 혹한이나 폭염에 의한 노숙인 안전사고를 방지하기 위해 거리상담반을 확대 운영하는 등 노숙인 특별보호대책을 추진하고 있다.

먼저 희망지원센터는 거리노숙인 밀집지역인 서울역과 영등포역에 설치된 노숙인종합지원센터 부설 시설로, 현장지원, 정신건강, 위기대응콜 지원인력으로 구성되어 있다.

위기대응콜이나 주·야간 거리상담활동(아웃리치)을 통해 노숙인을 발굴하여 응급조치나, 주야간 휴식 및 잠자리 공간 제공 등을 위한 응급대피소를 제공한다.

위기대응콜은 노숙인상담, 정보제공, 현장출동 등을 위해 전문상담원 2명, 일자리갖기 노숙인 8명으로 구성되어 있다. 희망지원센터와 위기대응콜 모두 365일 24시간 운영하고 있다.

노숙인 정신건강팀은 2006년 알코올 정신질환 노숙인 감소를 위한 거리의료상담반 시범운영으로 시작하여 2012년 다시서기종합지원센터 내 정신질환과 알코올중독 노숙인을 위해 만들어졌고 현재는 3개조 11명으로 구성되어 있다.<sup>5)</sup> 주로 알코올중독이나 정신과 상담 및 진료서비스를 제공하고 관련 기관으로 연계하거나 주거 및 생활상담을 지원한다.

또한 혹서기와 혹한기에 대응하여 노숙인 특별보호대책을 실시하고 있다. 여름철(6~9월)에는 노숙인 무더위쉼터(16개소)나 거리순찰 상담을 강화하고 생수 등 구호물품을 제공한다. 겨울철 역시 24시간 거리순찰 상담 및 응급잠자리를 확대하여 운영하거나, 시설 이용 거부 등으로 응급대피소 입소가 불가능한 경우에 한해 한파 등 저체온증을 우려하여 침낭과 매트, 핫팩 등 구호물품을 제공한다.

이 밖에도 민간후원을 통해 의류를 지원하거나, 샤워시설이 없는 노숙인 밀집지역에 이동목욕차량을 지원하여 노숙인의 위생관리를 지원한다.

## ② 노숙인종합지원센터 설치·운영

노숙인종합지원센터는 거리노숙인 상담, 일시보호 및 생활편의 서비스 제공, 생활시설 입소 의뢰, 주거·일자리·의료서비스 연계 등을 통해 노숙인의 지역사회 복귀를 지원한다. 센터 운영시간은 평일 24시간, 토·일·공휴일은 오후 7시부터 오전 7시까지이다. 2020년 12월 기준 서울시에는 총 3개의 종합지원센터(다시서기종합지원센터, 브릿지종합지원센터, 영등포보현종합지원센터)가 있으며 주요 현황은 [표 2-19]와 같다. 위탁기간은 「사회복지시설 설치·운영」 조례에 따라 5년마다 재계약하는데, 2021년 기준 다시서기와 브릿지종합지원센터는 대한성공회유지재단에서 운영하고 있으며, 영등포보현종합지원센터는 대한불교 조계종사회복지재단에서 운영하고 있다. 영등포보현종합지원센터는 2019년 노숙인 자활센터에서 종합지원센터로 전환되었다.

5) 정신과전문(축탁의) 1명, 정신보건전문요원 7명, 사회복지사 3명 등 총 11명으로 구성(2021년 기준)

[표 2-19] 종합지원센터 현황(2021년)

(단위: 명)

시설명	종사자	취침인원		개소일	관리 구역	운영주체	면적
		정원	현원				
다시서기 종합지원센터	42	200	149	2005. 3. 1.	서울역, 용산역 등	(재)대한성공회 유지재단	1,300㎡ (지하 1/지상 5)
브릿지 종합지원센터	15	64	40	2002. 11. 20.	충정로, 시청, 을지로 등	(재)대한구세군 유지재단	498㎡ (지하 1/지상 3)
영등포보현 종합지원센터	33	299	167	2020. 1. 1.	영등포역 일대 등	(사복)대한불교 조계종 사회복지재단	2,785㎡ (지하2 / 지상 3)

주: 1) 다시서기종합지원센터, 영등포보현종합지원센터 종사자 수 및 취침 인원은 희망지원센터 포함 인원임.

2) 종합지원센터(희망지원센터 포함)별로 일시보호 기능 수행

출처: 서울시 복지정책실 내부자료.

### ③ 쪽방거주자 생활안정 지원

쪽방거주자 생활안정 지원사업은 쪽방주민 대상으로 안전한 주거환경을 조성하고 생활 편의를 증진하는 데 목적이 있다. 쪽방상담소는 이미용, 세탁, 식품 및 생필품 지원과 같은 기초생활 지원, 수급자 지정 및 주민등록 복원을 돕는 행정 지원, 무료 검진 및 의료서비스 연계 등 의료 지원, 취업알선, 신용회복, 자활 등 자활자립지원, 주거환경개선 등 주거지원, 화재예방 및 전기가스 시설물 안전 점검(연 2회), 무더위나 한파에 대비하여 건강취약자 관리나 물 등 후원물품 연계지원 등을 지원하고 있다. 쪽방상담소의 주요 기능은 [표 2-20]과 같다.

[표 2-20] 쪽방상담소의 기능

구분	지원 내용
생활상담	말벗, 수급자 지정 및 주민등록 복원 등 행정 지원 등
기초생활지원	공적사적 후원물품 연계(식품, 생필품 등)
의료지원	소속 간호사의 건강취약계층 방문상담 및 병원 의뢰, 의료자원봉사활동 단체의 진료지원사업
자활자립지원	취업알선, 임대주택 입주지원, 직업훈련 지원, 임시주거비 지원 등
정서 지원 및 자아존중감 회복	각종 행사, 공연관람, 체육행사 등 단체활동

출처: 서울시(2020), 「서울시 노숙인복지정책사 20년사」.

#### ④ 의료 지원서비스

서울시는 「노숙인복지법」 제12조(의료지원)와 「서울시 노숙인 조례」 제8조 제3항에 근거하여 노숙인에게 의료 지원서비스를 제공한다. 의료 지원서비스로는 ‘노숙인 의료급여(의료비) 지원, ‘서울시 진료시설 지정 및 무료진료소 운영’, ‘결핵검진 및 독감 접종 지원’이 있다.

‘노숙인 의료급여 1종’은 노숙인에게 더 안정적인 의료를 지원하고자 2011년 의료급여법 개정으로 신설되었고 2012년 6월 8일부터 시행되었다. 의료급여 대상자 기준은 거리노숙 3개월 이상이면서 국민건강보험 미가입이거나, 보험료를 6개월 이상 체납한 경우이다. 2019년 기준 서울시 노숙인 의료수급자는 420명(전국 428명)으로 파악된다(홍리스행동, 2020.11.24.). 노숙인 의료급여수급자는 본인부담 면제자로 관리되나, 비급여 항목은 본인이 부담토록 하고 있으며 이러한 비급여 전액은 서울시가 노숙인 의료비 지원사업을 통해 전액 부담하고 있다.<sup>6)</sup> 다만 노숙인 의료급여 적용을 받으려면, 국가와 지방자치단체가 지정한 노숙인 진료시설을 이용해야만 한다<sup>7)</sup>. 물론 천재지변, 재난 등 기타 사유로 지정 진료시설에서 진료받지 못하는 경우 예외적으로 일반 의료기관에서의 진료가 가능하도록 규정하고 있으나, 지정 병원 이외 의료기관은 거의 이용하기 어려운 실정이다. 또한 앞서 노숙인 진료시설 현황에서 살펴본 것과 같이, 지정 노숙인진료시설 중 보건소 등을 제외한 병원급 의료기관은 총 9개소이다. 코로나19 확산 이후 대부분의 국공립병원이 코로나 전담병원으로 전환되면서 노숙인의 이용 제약이 더 커진 상황이다.

6) 이 밖에도 무보험자에게 의료비 전액을 지원하며, 건강보험자와 시설수급자는 본인부담액과 비급여액 전액을 지원하고 있다. 노숙인 무료진료소 운영비도 의료지원사업비에 포함된다.

7) 노숙인 진료시설이란 노숙인법 제12조 및 동법 시행규칙 제5조에 따라 국가와 지방자치단체가 노숙인 등에게 필요한 의료서비스를 제공하기 위하여 노숙인 진료기관으로 지정한 의료급여기관을 말한다. 노숙인은 노숙인 진료시설로 지정된 의료급여기관에 먼저 의료급여를 신청하여야 한다. 노숙인 진료시설로 지정된 제1, 2차 의료기관은 의료급여 의뢰서 없이 이용 가능하다. 제2차 노숙인 진료시설에서 다른 제2차 노숙인 진료시설 또는 제3차 의료기관 이용 시 의료급여 의뢰서를 발급받아서 이용 가능하다. 다만 시설수급자인 노숙인은 위 노숙인 의료급여 절차를 적용하지 않는다. 노숙인 재활시설, 노숙인 요양시설에 입소(채정)된 노숙인 등에 대하여는 국민기초보장시설 수급자 결정 결과에 따라 시설수급자로 의료급여를 책정한다.

[표 2-21] 노숙인 1종 의료급여 개요

구분	비고			
지원대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」에 따른 노숙인 중 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정하는 사람</li> </ul>			
선정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>노숙인 등에 해당하는 자로서 아래 기준을 모두 충족하는 사람</li> <li>- 노숙인 일시보호시설, 노숙인 자활시설 입소자 중 노숙인 해당기간이 지속적으로 3개월 이상 유지된 것으로 확인되는 사람</li> <li>- 국민건강보험에 가입되어 있지 않거나 6개월 이상 체납된 사람</li> </ul>			
신청인	<ul style="list-style-type: none"> <li>신청권자: 수급권자, 친족, 기타 관계인</li> <li>신청대상: 시장·군수·구청장</li> </ul>			
선정절차	급여 신청		명단 통보	급여대상자 결정
	사회보장급여 신청서 제출	신청서를 시군구에 송부	현장조사 후 적합대상자 선별, 의료급여 사업팀으로 수급자 선정 의뢰	의료급여 대상자 결정 및 행복e음 입력 (자격 상실 사유 발생 시 자격상실 조치)
	노숙인	노숙인시설장 (자활, 일시, 종합지원센터)	시군구 노숙인사업팀	시군구 의료급여사업팀
급여 개시 및 중지일	<ul style="list-style-type: none"> <li>(개시일) 보장기관이 수급자로 결정한 날</li> <li>(중지일) 해당시설 퇴소일</li> <li>* 노숙인 일시보호시설은 월 20일(연장시 30일) 범위 내에서 수급 중지</li> </ul>			

출처: 보건복지부(2020), 「2020 의료급여 사업 안내」, p.37. 재구성

서울시 무료진료소는 영등포와 서울역 인근에 2개소가 있다. 진료과목은 일반(내과) 질환, 치과, 정신과, 한방진료이다. 서울역 노숙인 무료진료소는 2002년에 시작되었고, 보건복지부 파견 공중보건의를 전문의로 대체하기 위해 2016년 노숙인 무료진료소를 의원급 의료기관으로 개설을 추진하다가 2017년 3월부터 서울역 무료진료소와 영등포보현의집 부속 의료기관으로 개설하였다. 2020년에는 서울역 무료진료소를 서울역전 우체국 건물(2~3층)으로 확장이전하였다. 2018년 무료진료소(2곳)의 진료 건수는 약 2만 5천여 건이었고, 1일 평균 84명이 이용하고 있다.

이외에도 서울시는 서울역 무료진료소에서 상시 결핵 검진과 연 2회 이동 결핵검진, 매년 10~11월 연1회 독감예방 접종을 실시하고 있다. 아울러 서울시는 지난 4월부터 보건복지부의 '코로나19 예방접종 지침'에 따라 노숙인시설 입소자, 종사자, 거리 노숙인 대상으로 백신 접종을 시행하고 있다.

## ⑤ 기타사업

기타 사업으로는 노숙인 실태조사, 거리노숙인 무료 급식 지원 등을 들 수 있다. 노숙인 실태조사는 「서울시 노숙인 등의 복지와 자립지원에 관한 조례」 제6조에 근거하여 2013년부터 노숙인 일시집계조사를 정기적으로 실시하고 있다. 노숙인 실태조사는 계절별 일시집계조사(연 4회)로 노숙인 현황 및 추이를 분석하고, 시설노숙인, 임시주거자를 포함하여 건강상태, 서비스 이용실태 등을 추가로 설문 조사한다.

2020년 기준 서울에서 공공급식을 제공하는 시설로는 종합지원센터 3개소, 일시보호시설 4개소, 실내급식장 1개소가 있다(김준희 외, 2020). 서울시는 서울역 거리에서 노숙인에게 급식을 제공하는 단체들이 실내에서 위생적으로 급식할 수 있도록 서울역 실내급식장 따스한 채움터(노숙인급식시설 미해당)를 운영하고 있다. 2020년 9월부터는 코로나19 방역 관리를 위해 1일 2회 운영 중이며, 따스한채움터 전자회원증(RFID방식)을 도입하여 운영하고 있다. 2021년 기준 약 15개 단체가 참여하고 있다. 무료급식장을 비롯한 노숙인 이용시설은 2021년 1월 말부터 현재까지 코로나19 검사 음성 확인자에 한하여 시설이용이 가능하고, 주 1회 이상 코로나19 검사 및 음성통보 사실을 확인토록 하고 있다. 코로나19 검사를 받지 못한 경우 무료급식을 빵, 우유 등으로 한시대체하고 있으나, 이는 노숙인 감염 방지의 근본적인 대책이 될 수 없으며 기본생활을 유지하기 위해 지속 검사를 받도록 하여 노숙인의 생활을 더 어렵게 만들었다는 일부 비판이 있었다. 2021년 5월 국가인권위원회는 코로나19 상황에서 공공 급식 지원횟수가 줄어들었고 급식의 양과 질이 미흡함을 지적하면서 급식 관련 예산을 확대하는 등 노숙인의 생존권과 안전권을 보장하도록 서울시에 권고하였고 서울시는 이러한 국가인권위 권고를 수용하여 노숙인의 인권개선을 위한 다양한 조치를 강구해 갈 것을 약속하였다(서울신문, 2021.9.3.).

그 밖에도 코로나19 대응 시설 방역비를 지원하거나, 중앙정부 및 서울시 긴급재난지원금 수령을 위해 노숙인종합지원센터 내 전담 상담창구를 마련하여 신청 안내 및 작성, 동주민센터 제출 방법 등을 지원하였다(김준희 외, 2020).

## 2) 주거분야

### ① 자활의 집

서울시가 노숙인 주거지원으로서 처음으로 시행한 사업은 '자활의 집'이다. 노숙인의 사회복귀 지원을 위해 전세주택을 제공하는 사업으로, 1999년에 시작하여 2018년까

지 추진되었다. 희망의 집 입소자로서 자립기반이 갖춰졌다고 판단되는 경우, 전세보증금을 최대 8천만 원까지 용자 지원하여 조속한 사회복귀를 유도하고자 하였다<sup>8)</sup>. 여기서 ‘자립기반’은 3개월 이상 서울시 노숙인 일자리 지원사업에 참여하고 저축액이 200만 원 이상인 자, 독립생활을 유지하기에 건강상 문제가 없는 자, 시설장이 판단하여 독립 주거공간이 필요하다고 인정된 자 등을 기준으로 판단하였다. 2006년 이후에는 ‘노숙인 일자리 갖기 사업’에 참여한 노숙인 가운데 저축액이 많거나 안정적인 취업상태에 있는 노숙인을 선별하여 자활의 집 입주자격을 부여하였다(서울시, 2020). 자활의 집 입주기간은 2년을 기본으로 하되, 두 차례 연장하여 최대 6년까지 거주할 수 있도록 하였는데, 현재 서울시는 자활의 집 사업을 중단하고 공동생활가정으로 전환하였다(서울시, 2020).

자활의 집은 2012년 최대 28가구까지 거주하였으나, 2014년부터 자활의 집에 대한 신규 예산을 편성하지 않으면서 정리단계에 접어들었다. 전세보증금 인상 속도를 따라가지 못하는 지원 규모, 매입임대주택 중 공동생활가정 공급분 활용 가능성, 전세보증금 인상에 의한 불가피한 퇴소와 보증금 반납 발생, 사례관리 미흡 등을 배경으로 자활의 집은 2018년 운영을 종료하게 되었다.

**[표 2-22] 자활의 집 지원실적**

(단위: 가구)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
지원	22	22	23	12	4	11	13	10	12	5
구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
지원	11	16	9	28	27	16	6	1	1	1

출처: 서울시 내부자료

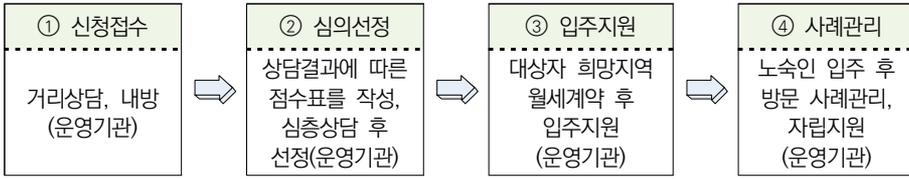
8) 외환위기 직후 자유의 집 개소와 함께 노숙자 응급보호 체계가 정착되자, 이제 문제는 이들을 어떻게 사회로 복귀시킬 수 있을까 하는 점이었다. 이에 서울시와 서울시노숙자대책협의회는 1999년 2월, ‘희망의 집 노숙자 관리시행계획’을 확정하게 된다. 이 계획으로 기존 희망의 집과 자유의 집을 통한 응급보호는 계속하되, 귀향 지원, 취업알선, 직업교육, 정신교육, 숭가꾸기 공공근로 참여, 그리고 무료전세방 자활의 집 제공 등을 추진하기로 하였다. 희망의 집 실무자가 월 2회 이상 입주자를 방문하여 생활실태를 파악함으로써 지속적인 지원이 가능하도록 하였다. 그리고 퇴소 후 주거를 마련할 수 있도록 의무적으로 저축을 하도록 하였으며, 지역사회에 조속히 정착할 수 있도록 한시적 생활보호대상자로 선정하였고, 미취업자에 대해서는 취업 전까지 6개월간 공공근로를 실시하도록 하였다(서울시, 2001).

## ② 임시주거지원사업

임시주거지원사업은 시설입소보다는 거리생활을 선호하는 노숙인에 대한 새로운 접근으로서 2010년부터 시행되었다. 연중 상시 운영하고 있으며, 거리노숙인에게 최장 6개월의 월세와 1회 생활용품비를 제공해 거리생활에서 벗어나는 것을 지원한다(서울시, 2020). 본래 임시주거지원사업은 2006년부터 사회복지공동모금회의 사업으로 추진되었다. 3개월 이내 월세를 지원하고 공공의 복지서비스와 연계하는 방식으로 진행되었고, 2010년부터 서울시의 거리노숙인 종합보호대책 중 하나의 지원사업으로 전환되었다.

임시주거지원사업의 지원액은 월 27만 원을 기준으로 2개월간 지원하되, 최장 6개월 까지 지원할 수 있으며, 생활용품은 1인당 10만 원 이내로 지원한다. 사례관리자는 총 8명을 배치하며, 사례관리자가 정기적으로 방문하거나 당사자가 운영기관에 내방하는 방식으로 사례관리가 이뤄진다. 사례관리 서비스의 제공기간은 1년인데, 이를 통해 주민등록 복원, 기초생활보장 수급신청, 장애인 등록, 구직 등록, 일자리 면접 및 출근교통비 지원 등이 제공된다.

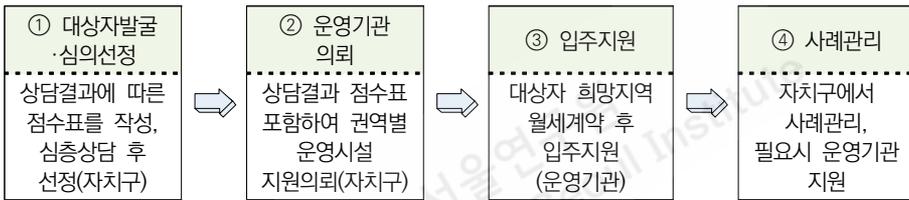
그동안 운영기관은 다시서기종합지원센터, 브릿지종합지원센터, 응달샘드롭인센터, 햇살보금자리, 거리의천사들, 디딤센터 등 6개 기관이 맡았으며, 2021년 4월부터 응달샘드롭인센터, 햇살보금자리의 업무를 영등포보현종합지원센터로 이관하여 총 5개 운영기관이 활동하고 있다. 사례관리자는 다시서기종합지원센터에 3명, 브릿지종합지원센터에 2명, 영등포보현종합지원센터에 2명, 거리의천사들에 1명이 배치되었다. 임시주거지원사업은 아래 그림과 같은 순서로 진행된다. 우선 거리상담이나 내방을 통해 신청서를 접수하면, 운영기관은 상담결과에 따른 접수표를 작성하고 심층상담 후 지원대상자를 선정한다. 지원대상자는 동절기 저체온증 등 사고 위험이 높은 건강 취약 거리노숙인, 성폭력에 노출될 우려가 있고 정신질환 비율이 높은 여성노숙인, 짬짬방·쪽방 등 주거가 불안정한 잠재 노숙인, 소득이 없거나 월세를 장기간 연체하여 퇴거위기에 있는 노숙위기가구 등을 중심으로 선정한다. 지원대상이 선정되면, 지원대상자가 희망하는 지역에서 운영기관이 월세 계약을 체결하여 대상자를 입주시킨다. 입주 후에는 방문 사례관리를 통해 자립을 지원하며, 월 임대료는 운영기관에서 납부한다.



출처: 서울시 내부자료

[그림 2-8] 임시주거지원사업 절차

한편, 자치구에서 대상자를 발굴하여 운영기관에 의뢰하는 것도 가능하다. 아래 그림과 같이 자치구에서 심층상담 및 점수표에 근거하여 대상자를 선정한 후, 운영기관에 의뢰하면, 위와 동일한 방식으로 입주가 이루어진다. 다만, 사례관리의 주체는 일차적으로 자치구이며, 필요한 경우 운영기관에서 지원을 한다.



출처: 서울시 내부자료

[그림 2-9] 임시주거지원사업에서 자치구 의뢰 절차

임시주거지원사업은 2011년부터 2020년까지 총 6,541명에 대한 지원이 이루어져 연평균 654명의 지원실적으로 보이고 있다. 2020년에 지원한 740명의 경우, 국민기초생활보장 수급자 선정 또는 긴급지원 대상자 선정으로 415명, 공공 또는 민간의 일자리 연계로 189명이 추가적인 지원을 받았다.

[표 2-23] 임시주거지원사업 지원실적

(단위: 명)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	계
지원	322	490	572	517	516	597	1,045	862	880	740	6,541

출처: 서울시 내부자료

### ③ 매입임대주택

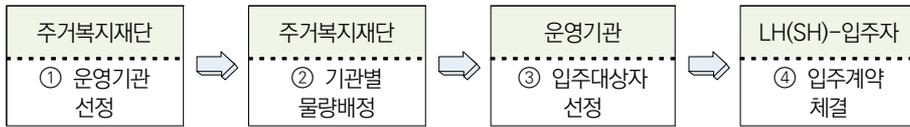
노숙인에 대한 공공임대주택 공급은 중앙정부의 정책으로 시작되었으며, 신규 건설보다는 주로 다가구·다세대주택 등 저층주택을 매입하여 공급하고 있다. 그 시작은 2005년 시행된 단신자매입임대주택 시범사업이었다. 대통령자문 빈부격차·차별시정 위원회에서 매입임대주택 공급 확대 및 공급체계 관리 개선방안을 논의하면서 임대주택 정책 개편방안의 하나로 도입하였다.

2007년 ‘쪽방·비닐하우스 거주가구 주거지원 업무처리지침’이 제정되면서 주거취약 계층에 대한 임대주택 공급 등 정책적 지원이 본격화되었다. 2010년에는 ‘쪽방·비닐하우스 거주가구 주거지원 업무처리지침’을 ‘주거취약계층 주거지원 업무처리지침’으로 개정하고, 고시원 및 여인숙 거주자, 범죄피해자를 지원대상에 포함시켰다. 2011년에는 ‘주거취약계층 주거지원 업무처리지침’ 전부개정안에 노숙인쉼터·부랑인복지 시설 거주자를 새롭게 포함시키면서 현재의 공공임대주택 지원체계를 갖추게 되었다(남원석, 2013).<sup>9)</sup>

매입임대주택으로 대표되는 공공임대주택 공급절차는 아래 그림과 같다. 우선 주거복지재단이 매입임대주택 운영기관<sup>10)</sup>을 선정하고, 기관별 할당할 매입임대주택 물량을 배정한다. 운영기관은 노숙인 시설이나 쪽방상당소에서 입주대상자 신청을 받고, 소득기준 등 자격기준 충족 여부를 검토한 후 주거복지재단에 입주대상자 명단을 제출한다. 입주대상자가 최종 확정되면, 임대사업자인 LH(또는 SH), 운영기관, 입주자가 임대차계약을 체결하는데, 2019년 7월부터 운영기관이 입주자가 자활의지가 있다고 판단하여 추천하는 경우 LH(또는 SH)와 입주자가 직접 계약이 가능하다. 다른 유형의 공공임대주택과 마찬가지로 2년 단위로 재계약이 이루어진다.

<sup>9)</sup> 현재는 주거취약계층에 대한 주거지원 및 주거상황을 위하여 시행하는 건설·매입임대사업과 전세임대사업을 주거사다리 지원사업으로 부르고 있다.

<sup>10)</sup> 매입임대주택 운영기관은 2020년 말 현재 서울에 25개가 있다. 세부적으로는 다시서기종합지원센터 82호, 브릿지종합지원센터 37호, 영등포보현종합지원센터 35호, 아침을여는집 107호, 열린여성센터 54호, 구세군가재울센터 62호, 햇살보금자리 104호, 서대문사랑방 56호, 길가온해명 61호, 비전트레이닝센터 29호, 흰돌회 12호, 24시간게스트하우스 13호, 남대문쪽방상당소 36호, 내일의집 11호, 아가페의집 4호, 용달샘 10호, 구세군가재울센터 1호, 희망나무 17호, 만나샘 4호, 돈의동쪽방상당소 10호, 영등포쪽방상당소 86호, 빅이슈 67호, 창신동쪽방상당소 7호, 대한성공회살림터 3호, 미소꿈터 10호이다.



출처: 서울시 내부자료

[그림 2-10] 공공임대주택 공급 절차

2020년 12월 말 현재, 1,137호가 공급됐지만, 이 중 209호는 입주자 퇴거 후 반납 등이 이루어지면서 928호가 운영되고 있다. 이 중 905호에 1,251명이 거주하고 있으며, 대부분의 물량은 LH가 공급하였고 SH는 2017년에 13호 공급에 그치고 있다.

[표 2-24] 공공임대주택 공급물량 추이

(단위: 호)

구분	2012 이전	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	계
공급량	577	69	87	96	89	73	63	33	50	1,137

출처: 서울시 내부자료

한편, 공공임대주택에 입주한 노숙인에 대해서는 지역사회 정착을 돕기 위해 사례관리자를 배치하여 지원하고 있다. 사례관리사업은 2012년부터 사회복지공동모금회 사업으로 시행했지만, 2015년 10월 해당 사업이 종료되었다. 이에 서울시에서 2015년부터 전담 사례관리자를 배치하여 복지서비스 연계를 통한 지역사회 정착을 지원하기 시작했다.

사례관리사업은 10개 운영기관<sup>11)</sup>이 운영 중인 매입임대주택 641호의 입주자를 대상으로 상담, 위기지원, 구직지원, 의료지원, 주택보수, 체납관리, 지역복지 연계 등의 생활지원서비스를 제공하고, 자치모임, 문화프로그램 등의 운영도 담당한다. 이를 통해 입주자의 초기 정착과 입주자간 갈등해소 및 상호협력을 지원한다. 2020년 말 현재 10개 운영기관별로 전담 사례관리자를 배치하여 입주자 방문관리를 진행하고 있는데, 팀장 1인을 포함하여 총 11명이 배치되어 있다. 사례관리사업은 (사)서울노숙인시설협회에서 담당하고 있으며, 연간 소요예산은 약 6억 원이다.

11) 사례관리자가 배치된 운영기관은 구세군서대문사랑방, 길가온혜명, 다시서기종합지원센터, 브릿지종합지원센터, 비전트레이닝센터, 아침을여는집, 열린여성센터, 자활주거복지센터, 햇살보금자리, 영등포보현종합지원센터이다.

#### ④ 희망원룸

희망원룸은 자립의지가 있는 노숙인을 대상으로 사생활 보장이 가능한 원룸형 주거공간을 제공하는 사업이다. 2011년 코레일이 서울역사 내 노숙인 강제퇴거조치를 발표하면서 서울시가 12월에 2개 동을 개원하여 55명을 입주시켰다. 근로의지는 있지만, 공동생활보다는 거리생활을 선호하는 노숙인에게 개별 주거공간을 제공하는 사업이라 할 수 있다. 대한구세군유지재단법인에서 민간건물을 임차하는 방식으로 주거공간을 확보하고, 브릿지종합지원센터에서 운영을 담당한다.

[표 2-25] 희망원룸 개요

구분	희망원룸 1호	희망원룸 2호
위치	서대문구 북아현동	서대문구 합동
규모	209.92㎡ (지하 1층, 2~4층)	275.51㎡(지하 1층~2층)
입소 인원	30명	25명

출처: 서울시 내부자료

희망원룸은 서울시에서 운영비(인건비, 사회보장비, 임대료, 시설운영비 등)를 지원받고 있으며, 기타 필요한 물품이나 비용 등은 후원을 받는다. 입주자는 외부 전문가로 구성되는 입주자선정위원회에서 서류전형과 면접을 거쳐 선정하는데, 주로 노숙인지원시설에게 추천을 받는다.

거주기간은 1년이며, 6개월 단위로 연장심사를 통해 최장 2년 동안 생활할 수 있다. 입주자는 매월 월세 12만 원을 납부하며, 임대료 중 5만 원은 희망자금으로 적립하여 퇴소 시 지급하고, 입주자에게는 신용회복, 건강관리, 취업알선, 금전관리, 직업훈련, 교육 등의 지원서비스를 제공한다. 또한 퇴거 시 매입임대주택 등의 주택으로 이주할 수 있도록 연계한다.

희망원룸은 2012년부터 2개 동을 임차하여 5년간 시범 운영한 후, 2017년 8월 1개동이 운영을 중단하면서 2018년부터 1개 동 27호가 운영되고 있다. 그러나 실내구조를 고시원 형태로 리모델링하면서 거주면적과 복도가 좁다는 지적이 있고, 공공임대주택이나 지원주택 등 다양한 주거지원사업이 추진됨에 따라 희망원룸 사업의 유지 필요성이 크게 줄었다. 이에 서울시 지원은 2020년 말에 종료되었고, 대한구세군유지재단법인은 서울시 지원 없이 자체 운영하고 있다.



출처: 서울시 내부자료

[그림 2-11] 희망원룸의 내부공간

### ⑤ 지원주택

노숙인 대상의 지원주택(supportive housing) 정책은 2018년 「서울특별시 지원주택 공급 및 운영에 관한 조례」가 제정되면서 시작되었다. 지원주택은 주택이라는 공간뿐만 아니라 주거를 유지하고 지역사회에 정착할 수 있는 서비스까지 제공된다는 특징이 있으며, 현행 조례에서는 노인, 장애인, 노숙인, 정신질환자 등을 대상으로 지원주택이 공급될 수 있도록 규정하고 있다.

이 조례에 근거하여, 2019년부터 노숙인 대상 지원주택의 시범사업이 시작되었다. 매입임대주택으로 주택을 확보하며, 입주자는 2년마다 계약을 갱신하여 최대 20년까지 거주할 수 있다. 알콜의존 또는 정신질환을 가지고 있는 만성노숙인에게 지원주택이 우선 공급되며, 사례관리 등 주거유지서비스가 제공된다. 또한 각 주거동의 일부 주택을 커뮤니티공간으로 운영할 수 있도록 하고 있다. 2019년 시범사업을 통해 2개 동 38호가 공급되었으며, 2020년까지 총 180호가 공급되었다. 2021년 2월 현재 147호가 이용되고 있으며, 공실이 22호이다. 지원주택의 주거유지서비스를 제공하는 운영기관은 총 6개이다. 서울시는 2021년에 60호를 추가 공급하는 계획을 가지고 있다.

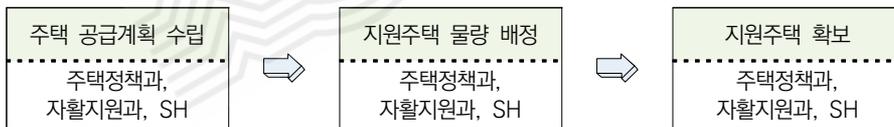
[표 2-26] 지원주택 운영 현황(2019~2020년)

(단위: 호, 명, 개)

구분	공급 대상	소재지	공급호수				사례 관리자	운영기관
			계	입주	공실	커뮤니티 공간		
총 계			180	147	22	11	30	6
2019 (시범사업)	여성	서대문구	18	17	0	1	2	열린여성센터
	남성	송파구	20	17	2	1	4	비전트레이닝센터
2019	여성	은평구	14	12	1	1	3	열린여성센터
	남성	관악구	16	15	0	1	4	비전트레이닝센터
		구로구	12	10	1	1		
		서대문구	18	17	0	1		
		서대문구	3	3	0	0	6	다시서기 종합지원센터
		성북구	15	12	2	1		
		구로구	17	11	5	1	4	나눔은희망과행복
금천구	7	4	2	1				
2020	여성	구로구	22	17	4	1	4	아가페복지
	남성	구로구	18	12	5	1	3	길가온복지회

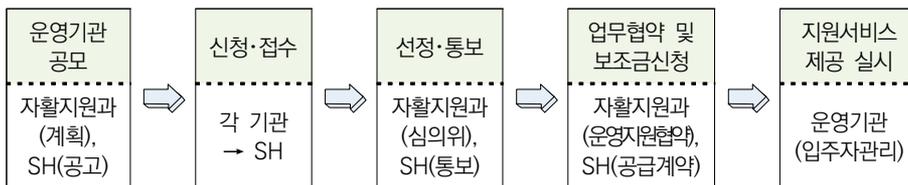
출처: 서울시 및 운영기관별 내부자료(2021년 2월 현재)

지원주택의 물량은 주택정책과 및 자활지원과와의 협의를 바탕으로 SH에서 공급계획을 수립하여 확보한다. 운영기관은 공개모집으로 선정하여 SH공사와 공급계약을 체결하고, 서울시 자활지원과와 지원주택 운영지원 협약을 체결한다.



출처: 서울시 내부자료

[그림 2-12] 지원주택 공급 절차

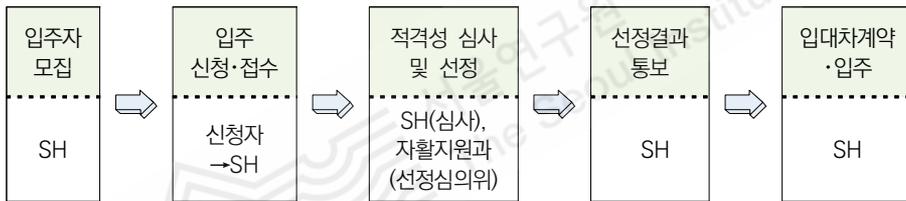


자료: 서울시 내부자료

[그림 2-13] 지원주택 운영기관 선정

지원주택 입주자는 기본적으로 지역사회에서 독립생활을 하기 위해 주거유지 지원서비스가 필요한 가구로 선정된다. 경증환자이나 지속적 관찰 및 사례관리가 필요한 노숙인이 대상이라 할 수 있겠는데, 다음의 세 가지 요건을 충족해야 한다. 첫째, 현재만 19세 이상이면서 서울시에 주민등록이 등재된 무주택세대 구성원으로서 1인가구, 둘째, 노숙인종합지원센터 또는 일시보호시설의 서비스 이용·관리 기록이 총 3개월 이상이거나 노숙인생활시설(재활, 자활, 요양)에서 3개월 이상 거주한 노숙인 또는 3개월 이상 쪽방에서 생활하고 있는 자, 셋째, 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 50% 이하이고 자산은 총자산가액이 2.15억 원 이하로서, 차량의 현재가치가 3,496만 원을 초과하는 비영업용 자동차를 소유하지 않아야 한다(서울주택도시공사, 2021).

한편, 입주자 선정을 위해 심의위원회를 운영한다. 노숙인지원시설 등을 통해 입주자를 공모하며, 심의위원회에서는 재활·자립의지, 정신질환·알콜중독 등 보호 필요성, 자기관리 등을 기준으로 입주자를 선정한다.



출처: 서울시 내부자료

[그림 2-14] 지원주택 입주자 선정

입주자로 선정되면, SH와 입주자가 직접 임대차계약을 체결한다. 임대료는 본인이 직접 부담하되, 커뮤니티 공간에 대해서는 해당 운영기관이 부담한다. 거리에서 생활하다가 입주한 경우에는 최대 6개월 월세를 임시주거지원 사업비로 지원한다. 임대보증금은 300만 원 내외, 월 임대료는 10~20만 원 내외이다. 현재 임대보증금은 민간재단의 후원사업을 통해 지원되고 있다.

운영기관은 주거유지와 지역사회 정착 서비스를 제공한다. 입주자의 특성에 따라, 상담, 주택시설 관리, 공과금 및 임대료 연체 관리 등 주거유지, 사회복지서비스, 의료 및 건강관리, 취업상담 및 자립, 지역사회 커뮤니티 연계 등이 이뤄지고 있다. 이를 위해 매입임대주택의 경우와 유사하게 사례관리자를 배치하고 있다. 2019년 시범사

업 기간에는 19호당 1명이었지만, 현재는 정신질환자에 대해서는 7호당 1명, 알코올의존자에 대해서는 5호당 1명을 배치하도록 하고 있다. 사례관리자는 2019년 13명에서 2021년 2월 현재 30명까지 늘어났다. 2021년 사업예산은 약 17억 원이다.



출처: 운영기관별 내부자료(2021년 2월 현재)

[그림 2-15] 지원주택의 외관과 내부공간

### ⑥ 저렴쪽방 임대사업

저렴쪽방 임대사업은 쪽방촌 주민들의 주거비 부담을 완화하기 위한 사업으로, 서울 역과 남대문의 쪽방 밀집지역을 사업지로 선정하여 추진되었다. 쪽방 건물을 임차하여 리모델링을 진행한 후 저렴한 임대료로 공급하며, 해당 지역의 쪽방상당소에서 운영을 담당한다. 쪽방상당소가 임차하는 비용은 호당 임대보증금 1천만 원, 월세 10~14만 원이며, 이를 월평균 19.5만 원으로 재임대하는데, 여기에는 공공요금 및 관리비로 약 7.5만 원이 포함되어 있다(서울시, 2020). 서울시는 쪽방임차에 필요한 임대보증금을 지원한다.

저렴쪽방 임대사업은 기존 입주자가 우선 거주하는 것을 원칙으로 한다. 2013년 시범사업으로 3개소 40호를 운영하다가 2016년 정규사업으로 전환하였다. 2017년 8월에는 8개소 179호까지 늘어났으나 주민 퇴거, 전세보증금 반환, 계약해지 등으로 감소하였으며, 2020년 말 현재, 동자동 101호, 남대문 38호 등 139호가 운영되고 있다.

[표 2-27] 저렴쪽방 운영 현황

(단위: 천 원, 개, 가구)

구분	소재지	계약기간	계약조건		입주현황	
			임대보증금	임차료	방 개수	거주가구
총계			1,440,000	16,840	139	113
1	동자동	2016. 6. 3.~2023. 2. 1.	80,000	800	8	8
2		2016. 6. 3.~2023. 2. 1.	70,000	700	7	6
3		2016. 6. 3.~2023. 2. 1.	100,000	800	8	8
4		2017. 8. 11.~2023. 2. 1.	80,000	800	8	6
5		2016. 4. 30.~2021. 4. 30.	200,000	2,600	19	16
6		2020. 4. 1.~2024. 4. 1.	510,000	7,140	51	38
7	남대문	2020. 1. 1.~2022. 1. 1.	400,000	4,000	38	31

출처: 서울시 내부자료

### ⑦ 쪽방지역 주거환경개선사업

1999년 쪽방상당소가 설치된 이후, 서울시는 쪽방지역 재해예방을 위한 점검과 화재 예방시설 설치, 공중화장실·샤워실 등 편의시설 설치 등 주거환경개선 관련 사업을 진행해왔다. 그 연장선상에서 서울시는 2012부터 2015년까지 영등포동 일대 쪽방 건물에 대한 전면적인 리모델링 사업을 실시하였다. 리모델링 분야는 전기·기계설비,

소방설비, 보일러 및 난방배관, 위생기기 교체, 화장실·샤워실·세면장 설치 및 정비, 도배·장판, 창·문틀 교체, 바닥·벽체 방수, 구조 보강 등 전 분야에 걸쳐 이루어졌다(서울특별시, 2020). 또한, 한국전기안전공사 서울지역본부는 노후·불량 전기선 누전에 따른 화재사고를 예방할 목적으로 2013년부터 2015년까지 영등포지역을 제외한 4개 쪽방촌에 대한 노후·불량 전기설비 개선사업을 실시하였다.

한편, 2015년에는 종로구 돈의동 쪽방촌이 대통령 직속 지역발전위원회 공모사업에 선정되어 취약지역 생활여건 개조 프로젝트인 새뜰마을사업이 진행되었다. 2018년까지 진행된 이 사업에서는, 국토교통부, 서울시, 종로구가 공동으로 참여하여 주민공동이용시설을 건립하고, 도로 정비, 보안등, CCTV 설치 등 마을환경 개선사업과 집수리 사업 등을 시행하였다.

#### ⑧ 쪽방지역 공공개발사업

2020년 1월 20일, 국토교통부, 서울시, 영등포구, LH, SH는 공동으로 ‘영등포 쪽방촌 공공주택사업’ 추진계획을 발표했다. 「공공주택특별법」에 따른 공영개발로 쪽방주민의 주거권을 보호하는 선이주 선순환 공공개발을 추진하겠다는 것이 주요 골자라 할 수 있다. 그 이후, 대전, 부산, 서울역 동자동의 쪽방지역에 대해서도 공공개발사업을 추진하는 계획을 연달아 발표했다.

서울의 영등포, 서울역 동자동의 쪽방지역은 지구 내 부지별 순차적 철거·개발을 통해 지구 내 순환개발 방식으로 추진할 계획이다. 지구 내 부지활용이 용이하며, 주민들은 기존 생활권을 유지할 수 있다는 장점이 있다. 참고로 대전과 부산의 쪽방지역은 지구 내 동시에 전면 철거를 진행하고, 사업지구 밖 도시재생지역에 임시이주 공간을 조성하는 도시재생 연계 순환개발방식으로 진행할 예정이다.



[그림 2-16] 영등포 쪽방지역 개발계획(안)

출처: 국토교통부 보도자료(2020), “50년된 영등포 쪽방촌, 주거·상업·복지타운으로 탈바꿈”.



[그림 2-17] 용산구 동자동 쪽방지역 개발계획(안)

출처: 국토교통부 보도자료(2021), “전국 최대 서울역 쪽방촌, 명품 주거단지로 재탄생”.

영등포 쪽방지역은 총 1,200호의 주택이 공급되는데, 이 중 공공임대주택이 590호, 민간분양주택이 600호 공급된다. 공공임대주택 중 영구임대주택이 370호가 공급되는데, 이 물량이 쪽방주민에게 공급될 것으로 예상된다. 임대료는 전용면적 16㎡를 기준으로 임대보증금 161만 원, 월 임대료 3.2만 원 수준에서 설정될 계획이다. 서울역 동자동 쪽방지역은 총 2,410호의 주택이 공급되며, 공공임대주택 1,250호, 공공

분양주택 200호, 민간분양주택 960호로 구성된다. 임대료는 전용면적 18㎡를 기준으로 임대보증금 187만 원, 월 임대료 3.7만 원 수준으로 책정될 것으로 예상된다. 쪽방지역의 공공개발사업 추진계획을 비교·정리하면 아래 표와 같다.

[표 2-28] 쪽방지역 공공개발사업 추진현황

구분	영등포	서울역 동자동	대전	부산
계획발표일	2020. 1. 20.	2021. 2. 5.	2020. 4. 20.	2020. 9. 25.
위치	서울시 영등포구 영등포동 일원	서울시 용산구 동자동	대전역 동구 쪽방지역 일대	부산 동구 좌천역·초량역 주변
면적	10,562㎡	4.7만㎡	2.7만㎡	-
사업방식	공공주택사업	공공주택사업	공공주택사업+ 도시재생뉴딜	공공주택사업+ 도시재생뉴딜
공급 규모	(총 1,200호) 영구임대 370호 행복주택 220호 민간분양 600호 종합복지센터, 유치원, 도서관 등 돌봄·편의시설	(총 2,410호) 공공임대 1,250호 공공분양 200호 민간분양 960호 복지시설, 유치원, 도서관, 주민카페 등	(총 1,400호) 영구임대 250호 행복주택 450호 민간분양 700호 도서관, 업무·상업시설, 오피스텔	(총 425호) 공공임대 85호 공공분양 340호
사업구역 내 쪽방주민 수	360명 내외	1,000명 내외	110명 내외	-
공공임대주택 임대료 및 면적(안)	보증금 161만 원 월 임대료 3.2만 원 16㎡	보증금 187만 원 월 임대료 3.7만 원 18㎡	월 임대료 3.1만 원 16㎡	-
임시이주대책	지구 내 임시 이주단지 조성 (기존주택 리모델링)	지구 내 임시 이주단지 조성 (게스트하우스, 모듈러주택)	도시재생지역 연계 순환개발 (인근 숙박업소 임차 등)	도시재생지역 연계 순환개발 (순환형 임대주택 건립 및 아파트 매입)

출처: 이원호(2021)를 수정

### 3) 일자리분야

#### (1) 근로능력에 따른 단계별 일자리 지원체계

##### ① 노숙인 공동작업장

서울시는 IMF 외환위기 직후부터 실직 노숙인 대책의 하나로 대규모 공공일자리를 추진하였다. 2005년부터는 근로능력에 따른 노숙인 일자리 사업을 구체화하였고, 근로능력이 취약한 노숙인에게도 자활 기회를 주고자 하였다. 이에, 근로능력이 취약한 노숙인에게는 단시간 일자리를 제공하여 자활을 도모하는 특별자활근로를 추진하였다. 2014년부터는 노숙인 일자리의 질을 향상하기 위해 노숙인의 근로능력에 따라 일자리 단계를 나누어 제공하였다. 현재와 같은 ① 공동작업장 - ② 공공일자리(반일제) - ③ 공공일자리(전일제) - ④ 민간일자리(4단계 체계는 이때 완성되었다. 이 체계의 1단계인 노숙인 공동작업장의 운영지원은 근로능력이 미약한 노숙인이 일하는 습관을 형성하도록 하여 자활의 기초를 닦는 과정이다.

거리노숙인이 일에 참여하도록 유도하기 위해 2014년부터 서울역 지하도 응급대피소와 영등포 보현의집 응급대피소 2개소에 공동작업장을 시범 운영하였고, 2020년 현재 14개소로 늘어났다. 공동작업장에서는 봉제나 쇼핑백을 제작하는 등 가내 수공업 형태의 단순 일거리를 제공한다. 공동작업장에서는 매일 일정 시간에 작업을 진행한다. 이는 구걸과 주취를 피하고 생활 리듬을 안정적으로 유지하도록 유도하여 공공일자리와 민간일자에 참여하기 전에 근로 습관을 들이도록 하기 위함이다. 이 과정에서 거리노숙인의 특징을 고려하고 있는데, 거리노숙인이 규칙적인 작업의 부담감을 느끼지 않도록 자유로운 출입이 가능하게 하였다.



출처: 서울시(2020), 「서울시 노숙인복지정책 20년사」.

[그림 2-18] 노숙인 공동작업장 현장

### ② 노숙인 공공일자리(반일제)

단계별 일자리 2단계는 반일제 공공일자리(구. 노숙인 특별 자활 근로)이다. 노숙인쉼터의 입소를 거부하고 길거리에서 생활하는 노숙인 중 65세 이상, 장애인, 건강상 문제가 있는 경우 등 근로능력이 미약한 노숙인을 대상으로 한다. 이 사업의 목적은 근로능력이 미약한 노숙인에게 반일제 일자리를 제공하여 전일제 일자리와 민간일자에 참여할 수 있는 근로능력과 자기통제능력을 배양하도록 하는 것이다.

참여자들에게 노숙인 보호시설이나 그 주변의 청소, 급식보조, 보호시설 주변의 취로 사업 등의 일거리를 제공한다. 참여자들은 하루 5시간 동안 일하고 임금 소득을 얻는데, 이 소득으로 주거비와 생활비를 지출하여 거리노숙을 줄이는 것이 이 사업의 취지이다. 특별자활근로 사업은 참여자가 가급적 3단계 전일제 공공일자리로 전환할 수 있도록 연계하는 단계라고 볼 수 있다.



주: 다시서기, 브릿지종합지원센터의 서울역, 청량리역 '코레일 청소 사업단' 활동

출처: 서울시(2020), 「서울시 노숙인복지정책 20년사」.

[그림 2-19] 노숙인 일자리 갖기 사업 현장

### ③ 노숙인 공공일자리(전일제)

노숙인 공공일자리(전일제)는 하루 8시간 동안 공원 청소, 재활용품의 분류, 업무 보조, 카페 운영 등의 근로를 하는 공공일자리 사업(구. 노숙인 일자리 갖기 사업)이다. 이 사업은 노숙인에게 근로를 제공하여 지역사회의 복귀와 자활이 가능하도록 지원하므로 시설의 추천을 받은 노숙인을 대상으로 한다. 특히, 서울시와 산하 사업소, 동부 시립병원 등에서 일자리를 제공하고 있다. 참여자는 사업 종료 후 민간 일자리의 취업 연계지원을 받을 수 있다.

#### ④ 민간일자리

앞에서 설명하였듯이 서울시는 ①공동작업장 - ②공공일자리(반일제) - ③공공일자리(전일제)의 3단계의 과정을 통해 공공일 자리를 제공하여 근로능력을 갖추도록 지원한다. 그다음인 네 번째 단계에서는 주로 공공일자리 참여자를 대상으로 이들의 업무 능력과 욕구에 따라서 민간일 자리를 연계한다. 민간일자리 연계는 노숙인에게 근로 능력과 욕구에 맞는 일 자리를 제공하여, 이들이 생계유지가 가능한 수준의 자립에 도달하도록 하는 것이 주된 목적이다. 민간일자리 연계 방안은 일자리 박람회를 개최해 민간기업과 제공할 일 자리를 선별하고 노숙인의 개별 능력과 특성을 고려하여 매칭하는 것이다. 민간일 자리는 리조트, 호텔, 건설사 등의 대형 민간기업과 협력관계를 통해 마련한다. 서울시는 최근까지 기업풀 400개사를 구축하였고<sup>12)</sup>, 2019년에는 민간 일 자리를 연계하여 1,113명이 민간기업에 취업하였다.

[표 2-29] 최근 3년간 서울시 노숙인 일자리 지원실적

(단위: 명)

구분		2017년	2018년	2019년
공동작업장 <sup>1)</sup>		451	490	392
공공일자리	소계	1,118	1,080	779
	반일제	732	732	621
	전일제	386	348	158
민간일자리		1,114	-	1,113

주: 2017년과 2018년에는 공동작업장뿐만 아니라 자활작업장 실적도 포함

출처: 서울시(2020. 2. 6.), 서울시 웹문서, 노숙인 등 일자리 지원.

#### ⑤ 서울노숙인일자리지원센터 운영

서울노숙인일자리지원센터는 위에서 설명한 4단계 일자리 지원체계의 전 단계에 걸쳐 노숙인에게 각종 고용지원 서비스를 제공한다. 구체적으로 거리 노숙인에게 구직 상담을 하거나 근로의지를 가진 노숙인에게 취업정보를 제공하고, 공공 및 민간일 자리를 연계할 뿐만 아니라 교육훈련과 사례관리 등 일자리 지원 전반을 담당하고 있다. 그러므로 서울노숙인일자리지원센터의 주요 기능은 공공일자리 연계, 민간일 자리의

<sup>12)</sup> 구체적인 내용은 서울일자리포털 홈페이지의 일자리 서비스 > 노숙인 일자리 자료를 참고하기 바란다.  
([https://job.seoul.go.kr/www/job\\_support\\_service/policy/job\\_homeless\\_plcy.jsp](https://job.seoul.go.kr/www/job_support_service/policy/job_homeless_plcy.jsp), 검색일 2021. 7. 25.)

발굴과 연계, 노숙인 일자리 네트워크 구축, 취업준비 교육과 자격증 취득 지원 등을 포괄한다.

〈커피 바리스타 2급 자격과정〉



〈게스트하우스 방문 공공 민간일자리전환 설명회〉



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

출처: 서울시(2020), 「서울시 노숙인복지정책 20년사」.

[그림 2-20] 서울노숙인일자리지원센터

## (2) 근로유인을 위한 회복 지원사업

### ① 노숙인 신용회복사업 및 저축장려사업

서울시는 신용불량 문제로 인해 사회복귀가 어려운 노숙인들을 위해 신용회복사업을 지원한 바 있다. 2006년에 금융채무를 갖고 있거나 건강보험료·국민연금 제납분, 벌금, 과료 등으로 신용불량자가 된 노숙인을 위해서 신용회복서비스 지원계획을 수립하였다. 2007년에 시범사업이 시행되어 2008년부터 본격적으로 추진되었다. 신용불량 노숙인뿐만 아니라 쪽방거주자를 대상으로 하여 개인파산·면책의 신청, 개인 워크아웃, 체납 건강보험료의 결손처리 등을 지원하였다.

[표 2-30] 노숙인 신용회복사업 수혜인원 및 금액(2008~2018년 누계)

(단위: 명, 백만 원)

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

출처: 서울시(2020), 「서울시 노숙인복지정책 20년사」.

한편, 2006년에는 노숙인 일자리 사업의 내실화를 목적으로 저축 관련 사업을 지원하였다. 이에 노숙인 일자리 갖기 프로젝트에 참여한 노숙인을 대상으로 특별우대금리가 적용되는 ‘희망! 새출발 특별우대 통장’을 개설·운영하였다. 또한, 2008~2013년까지 노숙인 생활시설에서 생활하면서 6개월 이상 근로소득이 있는 노숙인을 대상으로 서울시 저축장려사업이 추진되었다. 이 사업은 근로소득 대비 저축률이 높은 노숙인을 저축왕으로 선정하여 표창을 수여하였다. 하지만 저축 관련 사업들은 한시적으로 운영되고 종료되었다.

## ② 각종 교육사업

노숙인을 위한 인문학 관련 교육으로 노숙인의 서울 희망의 인문학 과정과 민들레 문학특강 및 문학상 사업이 있다. 인문학 관련 교육은 노숙인의 삶의 의미를 궁구하고 사람에 대한 이해와 사람 관계의 중요성을 일깨우는 데 도움을 주고자 추진되었다. 서울 희망의 인문학 과정은 노숙인과 자활사업의 참여자를 대상으로 글쓰기, 문학, 철학 교육과 예술 및 체험학습도 진행하였다. 서울시 소재 대학교에서 위탁 운영하였는데, 2008~2012년까지 운영되다가 2013년부터는 시설별 자체 프로그램으로 전환되어 일부 시설에서만 운영되고 있다. 서울시 민들레 문학특강 및 문학상은 2012~2015년까지 운영된 사업이다. 노숙인 대상으로 문학 특강을 진행하고 문학상 공모, 시상식 진행, 시설별 문집의 책자 제작·발행 등을 진행하였다.

한편, 노숙인 사진교육 프로그램인 ‘희망프레임’은 2012년부터 운영되었다. 사진작가인 조세현 작가와 함께 사진 교육을 진행하고, 희망사진관을 열어서 기념사진을 전시할 뿐만 아니라 사진을 전시한 상품 등을 판매하고 사진 관련 일자리 제공과 연계하였다.

예술학교 운영과 응급처치 교육도 2015년부터 현재까지 운영되고 있다. 예술학교에서는 국악, 현악기, 퓨전 등을 교육하고 실제 공연을 진행하는 등 다양한 예술 활동을 지원한다. 응급처치 교육은 심폐소생술, 붕대사용법 등을 교육한다.

이 밖에도 서울시는 보건복지부 주관 공모사업을 국·시비 매칭사업으로 운영하고 있다. 2005년부터 문화, 강연, 교육, 기술훈련, 소규모 창업 프로그램, 재활 프로그램 등이 선정되었다. 최근에는 노숙인 사진교육과 노숙인 자격증 취득지원 프로그램도 진행하고 있다.

### 3\_해외 노숙인 실태와 지원정책

#### 1) 해외 노숙인 실태

경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)에 따르면, 전 세계 모든 국가에서 인구의 1% 미만이 노숙인으로 보고된다. 이처럼 노숙인이 전체인구에서 차지하는 비율은 미미하지만, OECD 전체 수치로 보면 약 190만 명이다. 미국은 552,830명의 노숙인을 보고했으며 독일, 프랑스, 캐나다, 호주 및 브라질은 모두 최근 조사에서 자국 내 10만 명 이상의 노숙인이 있다고 보고하였다(<http://oe.cd/ahd>). 다만, 노숙인 데이터가 개인이 아닌 가구 수준에서 집계되는 영국의 경우, 북아일랜드와 스코틀랜드가 2018년에 각각 1.23%와 1.50%의 노숙인 비율을 나타냈다. 영국의 이러한 추정에는 노숙인 위협에 처한 가구가 포함된다. 뉴질랜드와 호주는 상대적으로 노숙인 발생률이 높는데 이는 이들 국가가 노숙인에 대한 광범위한 정의를 채택했다는 사실로 부분적으로 설명된다. 뉴질랜드는 노숙인을 "안전한 주택을 구할 수 있는 다른 선택권이 없는 사람들 - 쉼터가 없거나, 임시숙소에 거주하거나, 가구와 숙소를 공유하거나, 거주할 수 없는 주택에 거주하는 생활 상황"으로 정의(Statistics New Zealand, 2009)하며, 호주는 "적절한 숙박 대안이 없고 현재 생활 방식이 i) 부적합한 주택에 있거나 ii) 임기가 없거나 초기 임기가 짧고 연장할 수 없는 경우, iii) 그들이 사회적 관계를 위한 공간 접근성이 통제되거나 허용되지 않는 경우 노숙인"으로 간주한다(Australian Bureau of Statistics, 2012). 한편 노숙인 비율이 가장 낮은 나라는 일본이다(2019년 인구의 0.004%). 일본의 노숙인 수는 "공원, 강바닥, 도로, 역 또는 기타 기관(시설)에서 일상생활을 하는 사람들"로 정의된다(후생성, 2019).

[표 2-31] 국가별 노숙인 현황

(단위: 년, 가구/명, %)

국가	연도	노숙인 수	전체인구 중 노숙인 비율	
영국	잉글랜드	2017	57,890가구	전체 가구의 0.25
	북아일랜드	2018	9,673가구	전체 가구의 1.23
	스코틀랜드	2018	36,465가구	전체 가구의 1.50
	웨일즈	2018	10,737가구	전체 가구의 0.80
뉴질랜드	2013	41,207	0.94	
호주	2016	116,427	0.48	
슬로바키아	2011	23,483	0.44	
독일	2018	337,000	0.41	
룩셈부르크	2014	2,059	0.37	
캐나다	2016	129,127	0.36	
리트비아	2017	6,877	0.35	
스웨덴	2017	33,250	0.33	
오스트리아	2017	21,567	0.25	
체코	2019	23,900	0.22	
프랑스	2012	141,500	0.22	
그리스	2009	21,216	0.19	
네덜란드	2016	30,500	0.18	
미국	2018	552,830	0.17	
아일랜드	2018	6,194	0.13	
슬로베니아	2015	2,700	0.13	
덴마크	2019	6,431	0.11	
핀란드	2018	5,482	0.10	
아이슬랜드	2017	349	0.10	
헝가리	2014	10,068	0.10	
이탈리아	2014	50,724	0.08	
폴란드	2019	30,330	0.08	
노르웨이	2016	3,909	0.07	
칠레	2019	14,013	0.07	
에스토니아	2011	864	0.06	
스페인	2012	22,938	0.05	
브라질	2015	101,854	0.05	
멕시코	2010	40,911	0.04	
포르투갈	2017	4,414	0.04	
리투아니아	2011	857	0.03	
이스라엘	2018	1,825	0.02	
크로아티아	2013	462	0.01	
일본	2019	4,555	0.00	

출처: <http://oecd/ahd> (OECD Affordable Housing Database)

최근 노숙의 문제는 노숙인 수와 구성 비율보다, 노숙이 장기화되고 노숙을 경험하는 사람들이 다양해지는데 있다. 과거에는 노숙하는 대상이 성인 남자가 많았으나 점차 청년, 아이가 있는 가족, 노인들을 포함한 몇몇 집단에서 노숙인 수가 증가하고 있다. OECD(2019)의 사회 및 저렴한 주택 설문조사(Questionnaire on Affordable and Social Housing: QuASH)에 따르면 일부 OECD 국가의 청년(15~29세) 노숙인 수가 증가하였다. 뉴질랜드는 2013년 노숙인 청년이 전체 청년 인구의 1.1%(11,076명의 청년 노숙인)를 차지하였으며 호주는 2016년 노숙인 청년의 비율이 전체 청년의 0.77%를 차지하였다(38,277명의 노숙인 청년). 캐나다는 2016년 전체 청년 인구의 0.49%(34,209명의 청년 노숙인), 2019년 덴마크 전체 청년의 약 0.21%(18~29세 노숙인 청년 1,928명), 2018년 핀란드와 아일랜드 전체 청소년의 0.15% 미만이다. 아일랜드가 2014년부터 2018년까지 4년 동안 82%의 증가율을 보이며 가장 큰 증가율을 보였다. 덴마크는 2011년과 2017년 사이에 청년 노숙인(18~29세)가 43%가 증가했으나 2017년과 2019년 사이에 감소하였다(VIVE, 2019). 2011년과 2016년 사이에 호주에서는 20%, 2006년과 2013년 사이에 뉴질랜드에서는 23%의 청년 노숙인이 증가했다. 아일랜드를 제외한 이 나라들 각각에서, 청소년 노숙인 전체 노숙인 인구의 증가세보다 더 빠르다. 한편, 캐나다(2011~2016년, 17%), 핀란드(2019~2018년 25%), 영국(2011~2017년 16~24세 중 20%)의 노숙인 수가 감소했다.

일부 OECD 국가에서 자녀가 있는 가정의 노숙인가 증가한 사례도 있다. 아일랜드에서는 자녀가 있는 가정의 노숙인이 407가구에서 1,600가구 이상으로 거의 4배 증가했다. 뉴질랜드의 노숙인 수는 2006년과 2013년 사이 44% 증가했으며 2013년에는 거의 21,800명에 달했다. 영국의 가족 노숙인은 2010년과 2017년 사이에 42% 증가하여 2017년에 44,000가구 이상을 나타냈다. 미국에서 자녀가 있는 가족은 2018년 노숙인 인구의 3분의 1을 차지했다(56,300개 이상의 가족 중 180,000명 이상). 또한, 일부 미국 주에서는 노숙인 가족이 크게 증가했다. 2007년에서 2018년 사이 매사추세츠와 워싱턴 DC는 자녀가 90% 이상인 가정에서 노숙인이 증가한 반면 뉴욕은 그 기간 동안 51%가 증가했다(HUD, 2018). 대조적으로 최근 몇 년간 덴마크와 핀란드에서는 가족 노숙인이 감소했다. OECD 국가에서 노인 노숙인이 증가했다. 캐나다에서는 노인(65세 이상)이 노숙인 보호소 사용자 중 극히 일부에 불과하지만, 긴급 보호소를 사용하는 노인의 수는 2005년부터 2016년까지 약 50% 증가했다(캐나다 정부, 2019). 영국은 2018년에 60세 이상 노숙인 수가 10년 만에 최고치를 기록했으

며, 노숙인 비율은 8년 만에 두 배 이상 증가했다(Bulman, 2018). 뉴욕시(미국)에서 노인 노숙인은 지난 10년 동안 3배 이상 증가했으며 저렴한 노인 주택에 대한 대기자 명단은 경우에 따라 최대 7년에 이른다(CBS New York, 2019). 대도시의 노숙인 수 증가 현상도 나타난다. 호주는 시드니와 멜버른 등 대도시일수록 이러한 노숙인 수의 증가 현상은 뚜렷하게 나타났다.

## 2) 해외 노숙인 지원정책

### (1) 미국, 다양한 주체 간 협의를 통한 노숙인 전략 계획 수립 및 민간서비스

① 연방정부 차원에서의 대응: 주거 우선 접근<sup>13)</sup>방식에서 탈피한 새로운 대응 전략 미국은 수십 년간 노숙인 퇴치를 위한 다양한 정책을 추진해왔다. 그러나 미국의 노숙인 관련 데이터는 여전히 노숙인을 위해 해야 할 일이 많음을 보여준다. 미국 내 노숙인을 위한 부처 간 협의체(United States Interagency Council on Homelessness: USICH)는 1987년에 조직되었으며, 19개 회원(연방기관, 주정부, 지방정부, 옹호단체, 서비스 제공자, 노숙인 등)으로 구성되어 있다. USICH는 노숙인의 근본 원인<sup>14)</sup>을 해결하고 연방자원의 효율성을 극대화하기 위한 연방차원의 대응이다.

2013년 연방정부가 채택한 주거 우선 정책(Housing First)은 지난 10년간 연방 노숙인 지원정책에서 가장 중요한 변화이다. 많은 사람이 노숙인 문제의 가장 이상적인 해결책으로 정부 보조 주택 바우처 및 지원을 활용하는 주거 우선을 장려하였다. 일례로 2016년 캘리포니아 입법부와 주지사는 모든 캘리포니아주의 자금 지원 노숙인 프로그램이 주거 우선 계획에 따라 운영되어야 한다고 법적 근거를 변경하였다. 그리고 캘리포니아주에서 노숙인 지원의 모든 비용은 주거 우선 접근 방법에 따라 지출되었다. 그러나 캘리포니아에서는 2015~2019년까지 노숙인 수가 4년간 47.1%나 증가하였으며, 전체 노숙자 수도 115,738명에서 151,278명으로 30.7% 증가하였다. 또 다른 예로 주거 우선 정책의 옹호자들은 주택바우처와 영구지원 주택 수를 증가시키면 노숙인 수가 감소한다고 주장한다. 하지만 주택 보조금을 지급하고 전용 주택을 제공하였음에도 전체 노숙인 수 감소하지 않았다. 즉, 노숙인 분야에서 주거우선 정책의 실효성이 낮았다. 빈곤 및 노숙인 연구소(Institute for Children, Poverty and

13) 기존의 노숙인 정책이 치료와 훈련 재활을 통한 자립에 목적을 두었다면, 주거 우선 접근(모델)은 영구적이고 안정된 주거가 심리·사회적인 문제를 해결할 수 있다는 것을 의미한다(임정기, 2019).

14) 예: 약물 남용, 정신건강 문제, 가정폭력, 외상 및 스트레스 장애, 경제적 가축 요인 등

Homelessness)에서도 뉴욕시 통계를 인용하여 ‘일률적’ 접근방식이 모든 인구 또는 지역에 작동하지 않음을 지적하였다. 즉, 과도하게 규제된 주택시장의 높은 주택비용과 노숙인의 실제 원인을 다루지 못한 정책은 노숙인 상태를 더욱 악화시켰다. 이에 주택 보조금 제공을 뛰어넘는 새로운 변화가 필요한 시점이었다.

2020년 발간된 「Expanding the Toolbox」은 노숙인에게 일자리를 제공한다고 경제적 안정을 담보할 수 없고 대피소를 마련하는 것이 주거 안정성을 확보할 수 없듯이, 다양한 도구 상자를 확장하고 다른 기관과 연계하여 기존의 주거 우선 접근방식에서 탈피한 새로운 대응 전략(해결책)이 필요함을 제시한다. 그리고 [표 2-32]와 같이 8가지 주요 해결책을 설명한다(USICH, 2020; <https://www.hhs.gov>).

[표 2-32] 「Expanding the Toolbox」에서 제시된 대응 전략

해결책	배경	전략적 행동
지속고용을 위한 연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회에서 경제적 경계에 있거나 주택을 잃을 위험에 처한 개인에게 일자리나 직업훈련 기회를 확대함으로써 노숙인의 수를 줄일 수 있음. 그러나 초기 고용만으로 개인이 경제적 안정에 도달하고 노숙을 피할 수 있으리라 보장하기는 어려움.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노숙을 경험하는 사람을 위한 훈련 및 고용기회의 우선순위를 정하고 인센티브를 부여를 위한 지역 간 협력 필요</li> <li>일시적 고용이 아닌 지속 고용이 가능할 수 있도록 지원</li> </ul>
정신건강 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>정신질환과 노숙인 사이의 연관성은 분명함. 적절한 개입이 없으면 정신질환/약물을 남용하는 개인은 노숙의 경험 가능성이 높아짐. 다만, 정신질환과 약물중독은 성공적으로 치료가 가능함. 정신건강 서비스의 대폭 확대가 필요함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정신질환 및 약물 사용 장애를 해결하고 모든 시스템 및 서비스에 걸쳐 트라우마 정보 기반 치료를 촉진하기 위하여 트라우마 정보 기반 치료 프로그램 개발</li> <li>생생한 경험을 가진 전문가들에게 배우고 지도하며 역량 부여</li> </ul>
저렴한 주택공급	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택비 상승은 노숙의 주요 원인으로 특히 노숙을 경험하는 가족, 생활비에서 주거비가 차지하는 비율이 높을수록 문제가 됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방정부는 주택비를 줄이기 위해 구역 제한(주택을 지을 수 있는 장소와 수 제한), 주택 허가, 규제 및 건축비에 있어 냉정한 평가 필요</li> <li>트럼프 대통령은 저렴한 주택을 위한 규제 장벽을 제거하기 위하여 백악관 위원회 설립. 향후 저렴한 주택에 대한 규제 장벽을 제거하기 위한 백악관 위원회의 보고서는 전략적 조치에 대한 추가 방향 제시</li> </ul>

해결책	배경	전략적 행동
사전에방을 통한 예산 절감	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>&lt;퇴거&gt;</b> 노숙을 경험하는 아이들이 성인이 되어서도 노숙을 경험할 가능성이 훨씬 높다는 사실에 기인하여 노숙의 악순환을 사전에 방지하는 것 필요. 즉, 노숙의 세대 순환을 종결 하내는데 우선순위를 두어야 함</li> <li>• 코로나19 이전 미국 내 약 2천만 가구가 소득의 30%, 770만 가구가 소득의 50%를 임대료로 지출함. 전국적으로 주택공급이 정체 되고 코로나19가 확산됨에 따라 경제난에 직면한 3~4천만 명의 임대인이 퇴거 위험에 처할 수 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임대인이 자택에 머물 수 있도록 지원 및 임대 지원 서비스를 제공하는 데 효과적인 퇴거 방지 프로그램 확인, 평가, 홍보</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>&lt;보호위탁 종료 아동&gt;</b> 중서부의 채핀홀 아동 센터의 연구에 따르면, 조사대상인 26세 절반 이상이 위탁 양육이 끝난 이후 노숙을 경험한 적이 있다고 응답(응답자의 25%가 4 번 이상의 노숙 경험)</li> <li>• 위탁양육이 끝나는 아동이 노숙경험이 높기 때문에 위탁양육 종료 후 청년지원 서비스 필요(지원서비스 없이 방치할 경우 주거불안정으로 이어짐)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직업훈련, 취업 지원 등 즉각적인 지원서비스 제공하여 위탁가정에서 벗어난 청년들이 다음 단계로 안전하게 이동할 수 있도록 안내 필요</li> </ul>
인구 특정 프로그래밍	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>&lt;참전용사&gt;</b> 때로는 일률적인 프로그램을 적용하는 것은 위험함. 가령, 노숙을 경험하는 가출청소년과 성인의 요구는 상당히 다름.</li> <li>• 노숙자 서비스 따르면, 미국 전역의 124,709명의 참전용사에게 주거지원서비스 제공함. 또한 연방정부는 HUD-VASH(HUD-VA Supportive Housing program)을 통해 참전용사와 가족을 위해 약 9만 채의 지원주택을 공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속적인 지원서비스를 통해 HUD-VASH 바우처를 효과적으로 구축</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>&lt;어린이, 청소년&gt;</b> 10년 전 노숙을 경험하는 참전용사에 초점이 맞춰졌다면 이제는 가족, 어린이, 청소년에게 초점이 맞춰질 필요가 있음.</li> <li>• 장기적 노숙을 줄이기 위해서는 연방기관이 노숙을 경험하는 어린이, 청소년, 부모가 자급자족 및 경제적 자립을 이룰 수 있도록 집중적인 조치 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자급자족 달성을 목표로 주택 관련 기관과 아동-청소년 서비스 기관 간 제휴를 촉진하여 가족을 위한 트라우마 정보 지원 서비스 제공</li> <li>• 정책 및 관행을 수정하여 연방정부의 조기 진료, 교육, 직업훈련, 고용, 보건 및 주택 프로그램의 접근 장벽 제거</li> </ul>

해결책	배경	전략적 행동
인구 특정 프로그래밍	<ul style="list-style-type: none"> <li>〈여성〉 2019년 기준 무주택자로 신고된 여성은 11만 5,625명이며 이중 다수가 가정폭력을 경험함. 이들은 안전과 소속감을 우선시하는 트라우마 정보 돌봄 정책이 필요함. 노숙을 경험한 여성의 90%는 어린 시절부터 유사 트라우마/학대를 겪었으며 이는 성인까지 이어짐. 여성 노숙은 종종 긴 노숙을 경험. 여성 고령인구는 소득 부족, 정신건강 문제, 가정폭력으로 노숙을 신고함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다른 타겟 집단과 마찬가지로, 효과적인 전략과 전술을 개발하기 위한 집중 연구 필요</li> </ul>
인종차별	<ul style="list-style-type: none"> <li>소수 인종과 민족의 노숙 비율이 높게 나타남. 특히 아프리카계 미국인과 원주민들은 전체 인구에서 빈곤한 생활을 하는 비율이 과잉 대표되고 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역서비스 기관은 기존의 정책과 실행을 적극 검토하여 모든 참여자가 최고 수준의 품질과 형평성을 충족하고 있는지 확인 필요</li> <li>지역사회 데이터를 분석하여 노숙자 서비스 시스템이 인종 불평등과 싸우는데 도움이 될 수 있는 방법 파악</li> </ul>
노숙인 범죄 대안 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>USICH는 법적으로 노숙인 범죄에 대한 건설적인 대안을 개발해야 함. 노숙을 경험하는 사람들에게 선택적으로 법 적용이 되는 경우가 있음. 실제로, 노숙을 경험하는 사람의 25~50%가 수감된 적이 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법집행 기관과 노숙인 서비스 조직 간의 파트너십 강화, 파트너십의 목표를 지원하기 위한 현지 법률과 조례 검토 및 조정</li> <li>다양한 이해관계자와 파트너십 구축을 통해 전환 및 개입 및 중재 연습 활용</li> <li>공평한 접근 권한 부여</li> <li>노숙을 경험하는 사람들의 위기 상황에 대처하기 위하여 법집행 기관과 협력하여 사회복지사, 정신건강 전문가의 역량 강화</li> </ul>
국가 비상 사태 준비	<ul style="list-style-type: none"> <li>코로나19 대유행 기간 동안 USICH의 주요 목표는 노숙인 시설 및 대피소가 훼손되는 것을 방지하는 것이었음. 그리고 USICH는 노숙을 경험하는 가족과 개인을 위한 조정을 함. 코로나19와 같은 공공 보건의 위기 및 기타 자연재해 등으로 노숙서비스가 더 악화될 수 있음. 코로나19를 통해 연방정부, 노숙자 서비스 시스템, 지역사회의 협력의 중요성이 확인됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>조정과 효율성 보장을 위해 서비스 제공자, 지방정부 및 기타 이해관계자들 간의 협력이 중요함. 계획은 즉각적인 위기 상황의 대응뿐만 아니라 다른 인구 집단보다 더 부정적으로 영향을 받을 수 있는 노숙인의 장기적 회복 욕구를 다루어야 함</li> <li>서비스 제공업체가 비상시 대응에 대한 교육을 받고 있는지 점검 필요</li> </ul>

출처: USICH(2020)

## ② 미국, 노숙인 연합(Coalition for the homeless)

미국 노숙인 연합은 1981년 설립된 자원봉사단체로 미국에서 가장 오랫동안 노숙인을 지원하고 있다. 미국의 노숙인 연합은 저렴한 주택, 충분한 식량 및 생계비를 위한 일할 기회가 가장 기본적인 권리라는 믿음 아래 지난 40년간 뉴욕시에서 노숙인을 없애기 위해 인도적이고 비용 효율적인 전략을 개발 및 실행하였다. 노숙인 연합은 노숙인 수를 줄이고 가장 위험에 처해있는 노숙인을 발굴 및 예방할 수 있는 해결책을 마련하고자 하였다. 현재 노숙인 연합은 [표 2-33]과 같이 긴급 식량, 의류, 퇴거 예방, 위기서비스, 영구 주택, 직업 훈련 및 노숙 청소년을 위한 특별 프로그램을 제공하고 있다(<https://www.coalitionforthehomeless.org>).

[표 2-33] 노숙인 연합의 제공서비스

구분	프로그램명	내용
음식 제공	그랜드 센트럴 푸드 프로그램 (Grand Central Food Program)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1985년 설립된 미국에서 가장 큰 이동식 무료 급식소</li> <li>매일 밤 3대의 밴을 이용하여 음식 제공</li> <li>35년간 700만 회 이상의 식사 제공</li> </ul>
위기 서비스	퇴거 예방 (Eviction Prevention)	<ul style="list-style-type: none"> <li>퇴거 예방 프로그램은 노숙 위기에 처한 사람에게 도움을 줌(임대료 지불 능력을 입증할 수 있는 사람에게 평균 1천 달러의 일회성 보조금 제공, 체납 비용 등으로 활용 가능 → 보조금을 받은지 1년이 지난 후 98%는 안정적인 생활 유지, 2년 후에는 96%, 연간 800가구가 혜택)</li> <li>뉴욕주 모든 거주지 퇴거는 2020년 9월 30일까지 일시 중단</li> <li>퇴거 통지 또는 법원 서류를 받은 경우 무료 법률 서비스 지원(핫라인 운영: 월-금 오전 9시-오후 5시)</li> </ul>
	위기 개입 (Crisis Intervention)	<ul style="list-style-type: none"> <li>노숙인이 즉각적인 도움을 받을 수 있는 서비스</li> <li>적절한 쉼터 이용, 푸드 스탬프를 비롯한 혜택, 주택 확보를 위한 장기 지원을 포함하여 하루 최대 50가구에게 서비스 지원</li> <li>코로나19로 현장방문 서비스는 중단된 상태</li> </ul>
	고객 옹호 프로그램 (Client Advocacy Program)	<ul style="list-style-type: none"> <li>2001년 시작된 프로그램</li> <li>정신적 및 신체적 장애가 있는 노숙인 대상으로 장기 거리 노숙인, 쉼터 거주자가 연방 장애지원금(federal disability benefits)을 확보할 수 있도록 지원하고 대상으로 선정된 이후에는 영구지원 주택을 확보할 수 있도록 도움</li> </ul>
	비상 연락 프로그램(Emergency Mail Program)	<ul style="list-style-type: none"> <li>노숙인이 정부기관 및 사회복지 기관의 중요한 문서를 수령할 수 있도록 우편 주소 제공</li> <li>약 1,500명의 노숙인 가족과 개인에게 보조 식품 지원(SNAP/ 푸드 스탬프), 공공 지원, 장애 및 사회 보장 소득, 약물 및 기타 필수 서비스와 같은 혜택을 신청할 때 기재할 수 있는 지정된 우편 주소를 제공</li> </ul>

구분	프로그램명	내용
주거 서비스	연합 주택(Coalition Houses)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연합 주택은 미국 자연사 박물관 인근의 5층짜리 브라운스톤 건물에 노숙인들에게 개인 아파트를 제공하기 위해 1998년 오픈</li> <li>• 세입자 중 일부는 정신적, 신체적 장애가 있으며 일부는 약물 남용의 경험이 있음. 이들은 안전하고 안정적인 환경에서 사회화, 의료 및 가족문제에 도움이 되는 현장서비스를 이용할 수 있음</li> <li>• 세입자는 입주 시 사회복지사와 직업, 교육, 개인 목표를 설정하고 지속 모니터링</li> <li>• 총 38명의 세입자는 개인소득에 따라 저렴한 월 임대료를 지불하며 연합주택은 보조금을 활용하여 운영</li> </ul>
주거 서비스	건물 연계(Bridge Building)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1991년 시작된 주거서비스로 노숙인 어머니와 자녀를 위한 안전하고 저렴한 주택</li> <li>• 연방 저소득층 주택 세금 공제를 통해 자금을 조달한 선구적인 프로그램</li> <li>• 14개의 아파트로 구성되어 있으며 현장 관리자는 세입자와 협력하여 교육 강화, 일자리 탐색, 이력서 준비 등을 지원</li> <li>• 세입자는 평균 12년 동안 건물에 거주하며 세입자의 이직률은 매우 낮음</li> </ul>
	산재 주택 프로그램(Scattered Site Housing Program)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1990년 HIV/ AIDS에 걸린 노숙인에게 민간 영구 주택과 필요한 지원 서비스를 제공하기 위한 시 최초의 모델 중 하나로 SSHP(Scattered Site Housing Program)를 시작</li> <li>• 48명의 성인과 18명의 HIV/AIDS 감염 가족에게 안전한 영구주택의 존엄성과 보안을 제공</li> <li>• 정서적 안정을 제공하기 위해 SSHP는 우울증 및 약물 의존 치료 그룹, 명상 세미나 및 가족을 위한 지원 그룹을 구성</li> </ul>
직업훈련	직업 교육 프로그램(First Step Job Training Program)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1991년 시작되었으며 노숙인 및 저소득층 여성을 대상으로 함. 훈련, 사회적 지원, 교육 및 업무 경험 제공</li> <li>• 연간 200여 명이 14주 수업(100시간 이상 컴퓨터 교육, 의사소통 및 대인관계 기술 개발, 실습 등)을 받으며, 기업 및 비영리단체 인턴십(경험이 풍부한 전문가의 지속적 멘토링 지원) 경험</li> </ul>
청년	홈워드 바운드 캠프(Camp Homeward Bound)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1984년 시작되어 매년 여름 120명이 참여, 참가자 연령은 7-15세로 캠프 참가자의 40%는 신체적 학대나 방치를 당하였으며 노숙의 불안정으로 감정 및 행동 문제가 악화된 경우</li> <li>• 문해력, 문제 해결 및 비판적 사고능력을 키울 수 있는 활동과 하이킹, 수영, 스포츠, 댄스와 같은 여가활동 프로그램을 진행</li> <li>• 2020년 여름 프로그램은 코로나19로 중단</li> </ul>
	연계 프로그램(Bound for Success)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30명의 노숙 어린이에게 1:1 과외(학업능력을 도와주는 시간), 스포츠 및 레크레이션 제공</li> <li>• 1년에 100명 이상의 어린이 참여</li> <li>• 2020년 여름 프로그램은 코로나19로 중단</li> </ul>

출처: <https://www.coalitionforthehomeless.org>

### ③ 미국 샌디에이고, 럭키 덕 재단(Lucky Duck Foundation)<sup>15)</sup>의 노숙인 직업 훈련 프로그램

미국 샌디에이고 카운티는 미국에서 인구가 가장 빠르게 증가하고 있으며, 노숙인 전염병 또한 빠르게 확산되고 있다. 노숙인 수의 증가 이유는 다양하지만, 샌디에이고 카운티의 온화한 기후, 노숙인 서비스를 위한 지역 본부를 포함한 옹호 프로그램의 이용 가능성, 일부 범죄에 대한 감형 조치의 승인 그리고 저렴한 주택의 부족 때문이다. 샌디에이고 노숙인 지역 대책 위원회(The San Diego Regional Task Force on the Homeless)의 조사에 따르면, 2018년 1월 기준 샌디에이고 노숙인은 총 8,102명으로 미국에서 4번째로 많은 수치이다. 세부적으로 살펴보면, 샌디에이고 전체 인구의 10%가 노숙인이며, 12%는 24세 미만의 청소년으로 나타났다.



출처: <https://www.rtfhsd.org>

[그림 2-21] 샌디에이고 노숙인 현황

비영리단체인 럭키 덕 재단은 2020년 2월 20일 샌디에이고의 노숙인을 고용하고 직업 훈련을 제공하기 위한 <새로운 지역 전체 고용 및 직업 훈련 사업>을 발표하였다. 럭키 덕 재단은 1백만 달러의 기부금을 통해 노숙인의 주택 확보라는 궁극적인 목표로 개인이 실무 교육과 장기 고용을 받을 수 있도록 지역에 절실히 필요한 자금을 배분하였다. 그리고 직업 및 훈련 프로그램은 노숙생활의 순환을 깨고 사회로의 전환을 목표로 하는 개인에게 자신의 기술을 확장하도록 지원하고 있다. 럭키 덕 재단이 제공하는 프로그램은 요리 기술, 노숙인 봉사 활동, 지역사회 미화 작업, TAY(Transition Age Youth) 지원 서비스 등이며, 이러한 프로그램은 노숙인이 취업 준비를 하고 장기 취업에 필요한 교육을 받을 수 있다. 럭키 덕 재단이 자금을 지원한 이전의 노숙인

<sup>15)</sup> LThe Lucky Duck Foundation(LDF)는 501(c) 비영리단체로 2005년부터 지역적으로 1,000만 달러 이상을 기부함으로써 샌디에이고 카운티의 발전에 적극적으로 기여하였다. Pat & Stephanie Kilkenny가 설립한 LDF는 샌디에이고 카운티 전역의 노숙인 고통을 완화하는 영향력 있는 프로그램에 자원을 지원한다.

취업 프로그램으로 알파 프로젝트(Alpha Project)의 “Wheels for Change”가 포함된다. 이 사업에 자금을 지원하여 기부자와 럭키 덕 재단은 도움이 필요한 사람들을 돕고 샌디에이고 전역의 노숙인 고통을 완화하는 영향력 있는 프로그램을 지원하는 리더십과 자원을 제공할 수 있다. Interfaith Community Services의 지원금은 노숙인의 직업훈련, 면접 복장, 쉼터에서 작업장으로의 교통비를 지원한다.



출처: <https://www.luckyduckfoundation.org>

[그림 2-22] Lucky Duck 재단의 직업훈련 모습

럭키 덕 재단은 <새로운 지역 전체 고용 및 직업훈련 사업>으로 500명 이상의 참가자가 수많은 고용 및 직업 훈련 프로그램의 혜택을 받을 것으로 예상하였다. 22명의 지원자 풀에서 10개의 조직이 선택되었으며, 일부 참여 조직 및 프로그램의 주요 내용은 다음과 같다.

[표 2-34] Lucky Duck Foundation과의 협업을 통한 노숙인 서비스 제공

구분	내용
구세군	<ul style="list-style-type: none"> <li>매일 밤 25개 이상의 매장에서 식량을 받기 위해 Feeding San Diego, Starbucks 음식 구조 경로 추가</li> <li>낮에는 소매점에서 추가로 음식수거</li> <li>노숙인들을 고용하여 총 275,000파운드가 넘는 식량을 수거 예상</li> </ul>
가톨릭 자선 단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>구세군과 협력하여 거리 청소 및 봉사 활동에 참여할 여성 노숙인을 고용</li> <li>노숙인은 식품 구조 경로에도 참여</li> </ul>
변화를 위한 꿈(Dreams for Change)	<ul style="list-style-type: none"> <li>푸드 트럭 요리 취업 및 실무 교육 프로그램인 “Dreams Cuisine”을 두 배 이상 확대</li> </ul>

구분	내용
커뮤니티 서비스(Interfaith Community Services)	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용, 직업훈련 및 장기 고용 확보를 위한 지원</li> </ul>
좋은 주방(Kitchens for Good)	<ul style="list-style-type: none"> <li>현장 요리 및 인력 교육 제공</li> </ul>
맥앨리스터 연구소(McAlister Institute)	<ul style="list-style-type: none"> <li>실무 교육을 제공</li> <li>Chula Vista 경찰국 및 공공사업과 협력하여 지역사회 프로젝트를 완료하는 "희망을 위한 일"을 복원하고 확대</li> </ul>
NAMI (National Alliance on Mental Illness)	<ul style="list-style-type: none"> <li>요리 및 지역사회 대상 프로그램을 확대</li> </ul>
샌디에이고 커뮤니티 칼리지(San Diego Community College District)	<ul style="list-style-type: none"> <li>평생 교육 프로그램을 통해 학생들이 일자리를 구할 수 있도록 집중적이고 전문적인 서비스를 제공</li> <li>일부 참가자는 "Promise Program"을 통해 무료 커뮤니티 칼리지에 대한 자격을 획득</li> </ul>
두 번째 기회(Second Chance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>이전에 수감되었던 노숙인 중 일부를 고용, 수용 및 훈련해 장기 고용과 연계</li> </ul>
YMCA	<ul style="list-style-type: none"> <li>노숙 청소년을 고용하고 기술, 관계 형성, 정서적 안정을 높이도록 지원</li> <li>지원 서비스 및 보조 인턴십을 제공하여 가출, 노숙인 또는 노숙인 TAY의 자급자족을 지원</li> </ul>

출처: <https://www.luckyduckfoundation.org>

### (3) 캐나다, 코로나19 사태에 따른 노숙인 증가에 대한 대비<sup>16)</sup>

캐나다에서 노숙을 경험하는 사람들은 나이, 성별, 민족, 인종 측면에서 매우 다양하다. 2016년 캐나다 노숙인 현황에 따르면, 25~49세 사이의 성인 중 캐나다에서 노숙을 경험한 사람은 52%이다. 또한, 65세 이상의 노인 중 노숙을 경험하는 비율은 약 4%이다. 노인과 장년(50~64세)은 지난 10년간 임시시설 사용이 증가한 유일한 집단이다(<https://www.homelesshub.ca>).

코로나19 팬데믹은 이미 캐나다 노숙 부문에 많은 영향을 미쳤다. 캐나다의 많은 주간서비스(예: drop-in center)가 폐쇄되었으며, 화장실(예: 도서관)에 접근할 수 있는 많은 공공 공간이 폐쇄되었다. 전염병은 또한 청소, 개인 보호 장비, 인력 증가를

<sup>16)</sup> The long-term impact of the COVID-19 Recession on homelessness in Canada: What to expect, what to track, what to do  
(<https://nickfalvo.ca/wp-content/uploads/2020/11/Falvo-Final-report-for-ESDC-FINAL-28nov2020.pdf>)

포함하여 임시시설에 대한 추가 비용 및 운영 압박을 발생시켰다. 캐나다 전역에서 노숙인 부문의 지역공무원은 기존의 임시쉼터에서 물리적 거리를 늘리고, 새로운 시설을 열고, 호텔 객실을 임대하고, 격리 및 격리를 위한 시설을 조성하며 전염병에 대응하였다. 캐나다 정부는 이러한 노력을 지원하기 위하여 노숙인 부문에 중요한 재정을 지원하였다. 실제로, 캐나다 정부의 코로나19 경제 대응계획에는 Reaching Home을 위한 일회성 자금 1억 5,750달러가 포함되어 있다. 연방노숙인기금 커뮤니티의 사용에 대한 매개 변수를 제공하는 Reaching Home Directives에도 유연성이 추가되었다. 2020년 9월 21일, 캐나다 정부는 Reaching Home에 2억 3,670만 달러는 추가지원을 발표했으며, 모듈형 주택, 토지 취득, 기존 건물을 저렴한 주택으로 전환하는데 10억 달러를 추가로 발표했다.

코로나19로 인한 경기침체가 실제로 캐나다 전역의 노숙인 증가에 기여할 수 있지만 문제는 여러 요인으로 인해 복잡하다는 것을 발견하였다. 첫째, 불황이 시작된 후 노숙인에 미치는 영향을 충분히 볼 때까지 최대 5년의 지연효과가 있다. 이는 절대 노숙을 피하려는 가계의 강한 욕구에서 비롯되었고 고용 보험 및 사회 지원을 포함한 사회 복지 시스템의 다른 측면에서 가능해지며, 절대 노숙인을 지연시키거나 예방할 수 있다. 또한 주택시장의 변화에도 영향을 받는다. 실제로 일부 관할 지역의 임대료 수준이 낮아져 실업률이 노숙인에게 미치는 영향을 완전히 무력화할 수 있다. 이러한 지연효과는 공공정책에 적어도 2가지 의미를 가지고 있다. 이는 코로나19 경기침체의 결과로 캐나다에서 노숙인이 증가하기까지 몇 년이 걸릴 수 있으며, 예방조치를 실행할 시간이 있음을 의미한다. 둘째, 알려지지 않은 것이 많다. 현재의 불황은 매우 깊고, 공중보건 위기로 인한 드문 경우이다. 캐나다 노동시장이 반등하는 데 얼마나 걸릴지 모르지만 아마도 완전히 반등하지 않을 수도 있다. 현재의 불황이 노숙인 분야의 모금에 미치는 영향을 예측하는 것도 어렵다. 셋째, 현재의 불황이 노숙인에게 미치는 영향은 캐나다 지역사회마다 다르게 나타난다. 주택시장, 소득지원 시스템, 노숙인 시스템 계획 체계는 캐나다 전역에서 다양하다. 또한, 향후 몇 년간 이주 패턴은 예측하기가 어렵다. 따라서 시간이 지남에 따라 어떤 지역사회에서 노숙인이 증가할 것인지를 말하기는 어렵다.

지금까지 코로나19 불황으로 가장 직접적인 영향을 받은 근로자 유형은 청년, 여성, 미혼자, 저학력자이다. 즉, 캐나다 전역에서 노숙인의 증감을 추정하는 것은 매우 어렵다. 앞으로 캐나다의 노동시장 성과, 어떠한 사회정책이 확장되고 새로운 정책이

도입될 수 있는지, 그리고 비영리단체의 기금 모금은 경기침체 전 수준에 보조를 맞출 수 있다. 위에서 논의된 많은 복잡한 요인을 모니터링하기 위해 현재 보고서는 공식 실업률, 시장 바스켓 측정치 아래로 떨어지는 캐나다인의 비율(특히 시장 바스켓 측정치의 75% 미만으로 떨어지는 사람들) 등의 지표를 추적할 것을 권장한다. 사회 지원 혜택 수준, 중위 임대료 수준, 임대 공실률, 쉼터 비용 부담이 있는 가구 비율, 퇴거 비율, 임시쉼터의 평균 야간 수용 인원 등의 가능한 이러한 추적은 대유행이 시작된 이후 지표가 어떻게 변화했는지 그리고 이러한 변화가 지리적 영역과 특정 인구(예: 여성, 청년, 원주민 등)에 따라 어떻게 달라지는지에 모두 파악해야 한다.

노숙인 증가를 막을 수 있는 몇 가지 정책 변경 사항을 확인한다. 연방 차원에서 여기에는 캐나다 주택 혜택의 개선과 사회 복지 수혜자로부터 캐나다 긴급재난지원금(Canada Emergency Response Benefit, CERB) 초과 지불을 회복하기 위한 부드러운 접근방식이 포함된다. 그리고 주 차원에서 사회 지원 혜택 수준의 증가, CERB로 인해 자격이 상실된 수혜자에 대한 사회 지원 자격 회복, 임시쉼터에서 주택 중심 관행 장려를 권장하며, 2008~2009 불황 이후 미국에서 예방 노력을 성공적으로 이행한 점을 고려하여 이 보고서는 고용사회개발부(The Economic and Social Development Commission, ESDC)가 Reaching Home을 위한 새로운 자금 흐름을 도입할 것을 권장하고 있다. 새로운 흐름은 예방, 특히 시간이 제한된 재정 지원에 초점을 맞춰야 함을 강조하며 이러한 자금은 아직 집에 머물고 있거나(그러나 노숙인이 될 위험이 있는), 주택을 잃어버리는 과정에 있거나, 이제 막 절대 노숙을 경험하기 시작한 가구를 대상으로 한다.

#### (4) 유럽, 주거 우선 정책 및 정치적 지원

유럽의회에 따르면 매일 밤 약 700,000명이 노숙을 하고 있으며 이는 지난 10년간 약 70%가 증가한 수치이다. 노숙은 빈곤과 박탈의 가장 심각한 형태로 코로나19에 따른 경기침체와 일자리 상실로 인해 주택이 없는 사람, 건강이 불균형하고 위생 및 건강관리에 접근이 부족한 사람들이 증가할 우려가 있다. 노숙은 종종 사회적 낙인을 포함하여 증오 범죄와 폭력의 대상이 된다. 또한, 유럽 노숙인이 성인 남성에서 어린이, 이주민, 소수민족, 여성 등으로 변화하고 있다(OECD, 2020).

극심한 빈곤과 사회적 배제에 직면한 사람들이 노숙을 경험하게 되고, 개인적, 사회적 요인에 의해서 노숙인의 수가 증가하자 유럽 전역에서는 노숙인을 위한 다양한 대응

책을 마련하였다. 다만, 대응책은 때로는 즉각적이었고, 때로는 임시방편에 지나지 않았다. 즉, 일부 국가는 문제를 해결하거나 끝내기보다는 문제를 관리하는 데 중점을 두고 있다. 이에 유럽연합(EU)에서는 노숙인 문제를 해결하기 위한 근본적인 노력을 기울였다. 유럽연합은 피난처가 없는 사람, 집이 없는 사람, 불안정한 주거에 거주하는 사람, 부적절한 주거에 거주하는 사람을 노숙인으로 보았다. 즉, 주거취약계층 전체를 광의의 노숙인 개념으로 정의하였다. 그리고 국가 및 지역 상황에 따라 이러한 정의를 적용하고, 주택, 고용, 건강, 교육 등 다양한 정책이 체계적으로 뒷받침되어야 함을 강조한다. 또한 유럽의회는 최근 노숙인 증가에 따른 해결책으로 다음을 제안하였다. 첫째, 건강 관리, 교육 및 사회 서비스와 같은 공공서비스에 대한 동등한 접근 제공, 둘째, 고용 프로그램, 훈련 및 맞춤형 제도를 통해 노숙인들의 노동시장 통합 지원, 셋째, 최후의 수단으로 비상 쉼터에 대한 지속적인 접근 제공(예방 및 지원 조치에 추가)이다. 마지막으로 문제의 정도를 더 잘 이해하고 평가할 수 있도록 공통된 정의, 개선된 데이터 수집 및 일관된 지표 작업이다. 특히 저렴한 주택이 부족한 것이 점차 문제가 되고 있다. EU 국가 간의 상당한 차이가 있지만 2020년 2분기 EU의 주택 가격은 2019년 같은 분기에 비해 5.2% 상승했다. 이는 저소득 계층 및 임차인에게 문제이다. 2018년에 빈곤 위험에 처한 가구의 거의 38%가 일반 EU 인구의 10.2%에 비해 가처분소득의 40% 이상을 주택에 지출했다(FEANTSA, 2010; OECD, 2020)<sup>17)</sup>. 노숙 문제에 대한 해결책을 '주택'에 두는 국가 중의 하나는 노르웨이이다. 노르웨이는 2004년 "영구주택으로 가는 길(The Pathway to a Permanent Home)"을 국가 전략으로 설정하였으며, 2009년부터는 청소년 노숙에 관심을 기울이고 있다. 2010년부터는 노숙인 퇴거를 줄이고, 임시숙소에 머무르는 것을 제한하기 위한 목표를 설정하였으며, 현재는 「국가 전략: 복지를 위한 주택-2014~2020 주택 및 지원 서비스 국가 전략」을 통해 서로 다른 차원의 복지를 담당하는 5개 부처를 하나로 모으고 지역개발, 주택의 질, 지역계획과의 정책조정을 강조한다. 이처럼 노르웨이는 저렴한 주택에 대한 지속적인 투자와 더불어 주거 우선 접근방식(housing-led approach)을 통해 노숙인 감소에 획기적으로 기여하고 있다(FEANTSA, 2010, OECD, 2020). 주거 우선 접근방식을 취하는 또 다른 국가는 프랑스이다. 프랑스는 2009년 11월 포

<sup>17)</sup> How Parliament wants to end homelessness in the EU(2020년 11월 24일자)  
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20201119STO92006/how-parliament-wants-to-end-homelessness-in-the-eu>

괄적인 노숙인 전략을 시행했다. 프랑스는 거리 노숙인의 수를 줄이고 주택 배제를 경험하는 사람을 위해 사람 중심적, 개인화되고 권리 기반의 공공서비스를 실행하기 위한 접근방식을 수립하였다. 그리고 접근방식의 핵심은 2007년 프랑스에서 법적 근거를 획득한 주택에 대한 권리의 집행 가능성을 구현하는 것이며, 이 전략은 주거우선 접근방식을 기반으로 한다(FEANTSA, 2010).

핀란드 노숙인은 2018년 기준 25세 이상의 성인들로 대부분이 핀란드인이며 도시에 거주하고 있으며 일부는 일시적으로 친구나 친척 집에 거주하는 주거 취약계층(잠재적 노숙인)이다. 핀란드는 1987년부터 노숙인 전략을 시행하여 왔으며, 노숙 극복의 주요 요소로 주거 우선 접근방식과 장기적인 정치적 지원을 강조한다. 핀란드는 2008년 장기 노숙인 퇴치를 위한 국가 프로그램(National Programme to End Long-term Homelessness: PAAVO)을 통해 노숙인 수를 감소시켰으며 그 중심에는 주거 우선(Housing First) 접근방식이 있다. 주거 우선 접근 방식은 장기 노숙인을 위한 임시숙소를 영구 임대 주택으로 대체하는 것을 의미하며 [표 2-35]와 같이 4가지 원칙에 기반을 둔다(OECD, 2020).

[표 2-35] 핀란드의 주거우선 접근방식의 원칙

원칙	내용
독립적인 삶	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노숙인은 임시거처를 거치지 않고 임대아파트에 입주 가능</li> <li>• 주거가 영구적으로 해결될 때 건강과 사회문제 해결 가능</li> </ul>
선택권 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노숙인은 치료와 서비스를 선택할 수 있음</li> <li>• 복구 지원 서비스는 주민의 자율성을 존중하고 참여를 강화할 수 있도록 구축</li> </ul>
역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노숙인이 자신의 의지에 따라 스스로 역량을 높이고 재활하도록 해야 함</li> <li>• 대화와 상호작용의 목적은 노숙인의 상황 속에서 함께 해결방안을 찾는 것임</li> </ul>
사회 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노숙인이 주거공간을 안식처로 느끼고 더 넓은 사회와 연결될 수 있도록 느끼는 것이 필요하며 다양한 네트워크와 연계될 수 있도록 지원받는 것이 필요</li> <li>• 지원받는 거주 지역에서 체계적으로 이웃과 함께 하는 것이 필요</li> </ul>

출처: 임정기(2019).

부처나 정부 수준에 걸친 지속적인 정치 지원과 협력 또한 핀란드 노숙인 정책을 성공으로 이끈 요인이었다. 핀란드는 2008년 PAAVO에 이어 제2차 국가 노숙인 프로그램(second national homelessness programme: PAAVO II)을 시행하였다. PAAVO II는 사회임대주택 단지 구축을 통해 장기노숙인뿐만 아니라 잠재적 노숙인

을 대상으로 하는 것으로 주거 상담서비스 및 기타 예방적 서비스를 확대 운영하였다. 그리고 PAAVO II는 2016~2019 노숙인 국가 행동 계획으로 이어졌다. 이는 주거 우선 접근을 주류 국가정책으로 함으로써 사회적 배제를 방지하는 것을 목표로 하는데 개인이 사회서비스시스템에 들어갈 때마다 주택을 확보하는 것을 의미한다 (FEANTSA, 2010, 임정기, 2019; OECD, 2020).

유럽 사례를 통해 노숙의 원인이 다양하고 노숙단계별로 다양한 지원정책이 필요함을 알 수 있다. 즉, 노숙인 해결책은 노숙인의 다양한 요구에 맞춰져야 한다. 예방조치 이외에도 '주거 우선'을 즉시 제공하는 것은 만성적(장기) 노숙인에게 가장 효과적일 수 있다. 그리고 긴급지원은 과도기적 노숙인들을 도울 수 있다(OECD, 2020).

### (5) 호주, 노숙인 문제 해결을 위한 계몽 캠페인

호주는 20세기 초 노숙인을 위한 지원 서비스가 시작되었다. 대량실업이 발생한 대공황때 집을 잃은 가족이나 떠돌이 노동자를 위한 숙소 제공이 그 시작이다. 1970년대 새로운 사회운동(여성해방, 청년의 목소리 증가 등)으로 새로운 서비스 모델이 등장했고, 1985년까지 호주의 노동 운동 지도자 호크 정부는 지원 숙박 지원 프로그램 (Supported Accommodation Assistance Program: SAAP) 확립을 위한 자금을 지원하였다. SAAP는 미혼남녀, 가족, 청년, 가족폭력을 피해 나온 여성들에게 숙소를 제공하고 지원하는 서비스를 하나로 통합하였다. 2008년 호주 정부는 노숙인 감소에 대한 새로운 접근방식을 소개한 The Road Home을 발표하였다. 현재 노숙인 관련 자금은 2개의 호주정부협의회(National Affordable Housing Agreement, National Partnership Agreement on Homelessness)의 협력에 따라 주와 지역에 제공한다. 특히, NAHA에 따르면, 호주 연방정부는 주정부에 자금을 제공하며 매년 노숙인 대책에 약 2억 5천만 달러를 지원하고 있다.

호주 노숙인 협회(Homelessness Australia)는 2014년 12월부터 연방정부의 지원을 받지 않고 자발적으로 운영되고 있는 기관이다. 호주 노숙인 협회는 노숙인에게 직접 숙박시설을 제공하거나 관리하는 것이 아니라 노숙인을 예방하고 대응할 때 네트워크를 통해 하나의 목소리를 내는 기관이다.

2020년 노숙인 주간(2020년 8월 2일~8일)의 주제는 「모든 사람은 집이 필요해요 (Everybody Needs a Home)」였다. 노숙인 주간에는 서명운동을 한다. 가령, 노숙인 지원단체는 지역연방 의원을 방문하여 일자리를 창출하고 노숙인을 없애기 위해

더 많은 사회주택을 짓겠다는 서약에 서명하도록 한다. 또한, 재무부에 노숙인을 위한 사회주택 공급을 확대하라는 압력을 가하기도 한다.



출처: <https://www.homelessnessaustralia.org.au>

[그림 2-23] 사회주택 공급을 위한 서명 이미지

## 03

### 서울시 노숙인 지원정책 이슈와 쟁점



- 1\_분야별 이슈와 쟁점 발굴을 위한 전문가 조사
- 2\_분야별 노숙인 정책 주요 이슈와 쟁점

## 03. 서울시 노숙인 지원정책 이슈와 쟁점

### 1\_분야별 이슈와 쟁점 발굴을 위한 전문가 조사

#### (1) 전문가 조사 개요

서울시 노숙인 정책 진단 및 개선을 위한 전문가 설문조사는 노숙인 관련 현장 실무자와 연구자를 대상으로 노숙인 정책의 중요성을 평가하고 노숙인 복지·주거·일자리 분야별 필요정책을 도출하는 데 목적을 두고 있다. 조사대상은 노숙인 복지 관련 시설 실무자와 노숙인 관련 연구를 수행한 경험이 있는 연구자로 구성하였다.

이 조사는 2021년 6월 25일부터 2021년 7월 7일까지 13일 동안 현장 및 학계 전문가를 대상으로 이메일을 통한 서면조사 방식으로 진행되었다.

[표 3-1] 조사설계

구분	내용
조사대상	노숙인 관련 시설 실무자, 연구자
조사방법	온라인 설문조사
조사기간	2021년 6월 25일 ~ 2021년 7월 7일(13일간)

조사내용은 서울시 노숙인 정책의 중요성 평가, 서울시 노숙인 정책 분야별 주요 쟁점과 필요정책, 서울시 노숙인 개념과 정책 지원방향 등 크게 3가지 영역으로 구성하였다. 노숙인 정책의 분야별 쟁점사항과 필요 정책과 관련한 설문 문항은 2021년 2월부터 6월까지 총 9회에 걸친 복지, 주거, 일자리 분야의 전문가 자문회의에서 도출한 내용에 근거하여 설계되었다. 구체적인 조사내용은 [표 3-2]와 같다.

[표 3-2] 조사내용

구분	세부항목
서울시 노숙인 정책 중요성 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>서울시 노숙인 복지 분야 정책별 중요도</li> <li>서울시 노숙인 주거 분야 정책별 중요도</li> <li>서울시 노숙인 일자리 분야 정책별 중요도</li> <li>서울시 노숙인 주요사업별 정책 평가</li> </ul>
서울시 노숙인 정책 분야별 주요 쟁점 및 필요 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>노숙인 복지 분야 주요 쟁점별 중요도·시급도·향후 가장 필요한 정책</li> <li>노숙인 주거 분야 주요 쟁점별 중요도·시급도·향후 가장 필요한 정책</li> <li>노숙인 일자리 분야 주요 쟁점별 중요도·시급도·향후 가장 필요한 정책</li> </ul>
서울시 노숙인 개념과 정책 지원방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>서울시 노숙인 지원대상의 적절성</li> <li>서울시 노숙인 정책목표 및 세부목표의 적절성</li> <li>서울시 노숙인 지원체계의 적절성</li> <li>서울시 노숙인정책 지원단계별 문제 우선순위와 시급성</li> </ul>
응답자 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>직군               <ul style="list-style-type: none"> <li>근무시설</li> </ul> </li> <li>근무기간               <ul style="list-style-type: none"> <li>주요 제공(연계)서비스</li> </ul> </li> </ul>

응답자는 노숙인 시설 실무자와 연구자로, 총 32명이 응답하였다. 노숙인 시설 실무자 78.1%, 연구자 21.9%로 확인됐다. 근무 기간은 각자 관련 분야에서 10년 이상인 경우가 65.6%로 가장 많았다.

[표 3-3] 응답자 특성

(단위: 명, %)

구분	구분	사례수	비율
직군	실무자	25	78.1
	연구자	7	21.9
근무기간	1~4년	3	9.4
	5~9년	8	25.0
	10년 이상	21	65.6
시설유형 <sup>1)</sup>	자활시설	7	29.2
	재활시설	2	8.3
	요양시설	1	4.2
	일시보호시설	3	12.5
	종합지원센터	6	25.0
	쪽방상담소	3	12.5
	기타 <sup>2)</sup>	2	8.3

주: 1) 시설유형은 노숙인시설 실무자만 응답토록 하였고, 급식·진료시설은 미포함됨.

2) 기타는 지원주택 담당

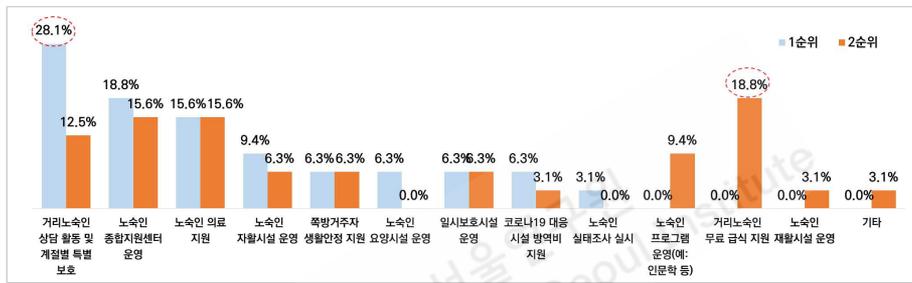
## 2) 전문가 조사 결과

### (1) 서울시 노숙인 정책 중요성 평가

#### ① 서울시 노숙인 복지(의료 포함) 분야에서 가장 중요한 정책

노숙인 복지(의료 포함)에서 가장 중요하다고 생각하는 정책(1순위)으로 '거리노숙인 상담활동 및 계절별 특별 보호'가 28.1%로 가장 높게 나타났다. 이어 '노숙인 종합지원센터 운영(18.8%)', '노숙인 의료 지원(15.6%)' 순으로 높게 나타났다.

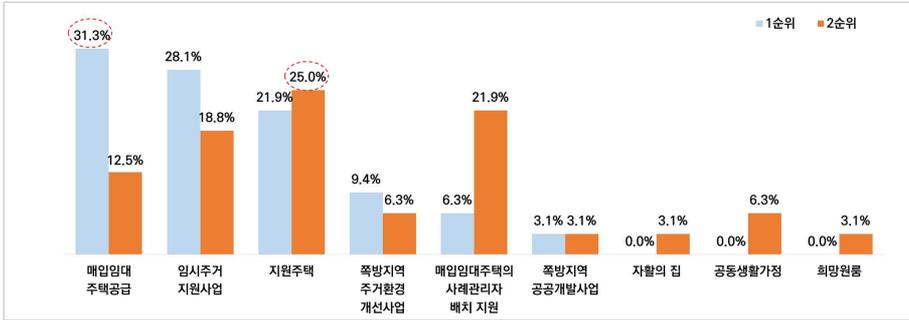
2순위에서 가장 높게 나타난 정책은 '거리노숙인 무료 급식 지원(18.8%)'이었다. 이러한 결과는 노숙인 정책이 노숙인을 발굴하고, 이들의 숙식과 의료 등 기본적인 생활의 어려움을 해소할 수 있도록 보호 조치하는 것을 중요하게 인식함을 보여준다.



[그림 3-1] 노숙인 복지 분야에서 가장 중요한 정책 우선순위

#### ② 서울시 노숙인 주거 분야에서 가장 중요한 정책

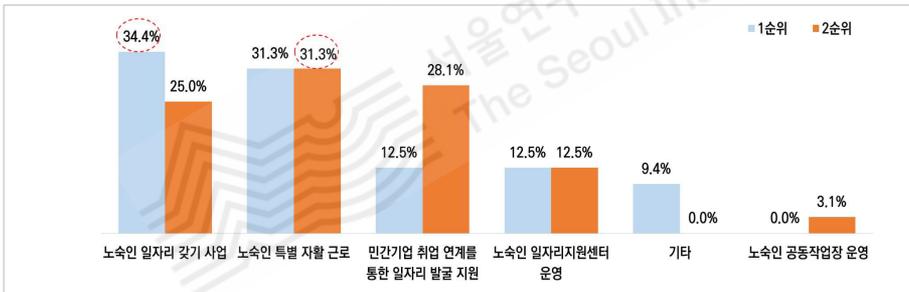
노숙인 주거분야에서 가장 중요하다고 생각하는 정책(1순위)은 '매입임대주택 공급(31.3%)'이었으며, 다음으로 '임시주거지원사업(28.1%)', '지원주택(21.9%)' 순으로 높게 나타났다. 매입임대주택은 서울시 단독사업은 아니지만 주거취약계층에게 안정적으로 주거지를 제공한다는 측면에서, 임시주거지원사업은 간접적·단기적으로라도 주거지를 제공할 수 있는 방안으로서 중요하게 인식한 것으로 보인다. 한편 2순위에서 가장 중요하게 인식된 정책은 서울시에서 운영하는 '지원주택'이었다.



[그림 3-2] 노숙인 주거 분야에서 가장 중요한 정책 우선순위

### ③ 서울시 노숙인 일자리 분야에서 가장 중요한 정책

노숙인 일자리 정책 중 가장 중요하다고 생각하는 정책(1순위)은 노숙인 일자리 갖기 사업(34.4%)이며, 다음으로 노숙인 특별 자활 근로(31.3%), 민간취업 연계를 통한 일자리 발굴 지원, 노숙인 일자리 지원센터 운영이 각각 12.5% 순으로 높게 나타났다. 이러한 결과는 노숙인의 공공일자리 지원을 강조한 결과로 보인다.



[그림 3-3] 노숙인 일자리 분야에서 가장 중요한 정책 우선순위

### ④ 서울시 주요 사업 정책 평가

W.Dunn의 정책평가 기준을 분석틀로 적용하여 서울시 주요사업을 평가하였다. 이러한 정책평가 기준은 효과성, 능률성, 형평성, 적정성, 대응성, 적합성 등 총 6가지 기준으로 구분된다(권기현, 2019 재인용). 각 기준의 의미는 [표 3-4]와 같다.

서울시 주요 사업은 2021년 노숙인 관련 예산 집행사업에서 예산규모 등을 고려하여 10가지로 선정되었고 사업별 5점 척도로 평가되었다. 점수가 높을수록, 사업이 잘 운영되고 있다고 볼 수 있다.

[표 3-4] W.Dunn의 분석틀

구분	내용
1) 효과성	이 사업이 의도했던 목표에 어느 정도 달성했다고 생각하십니까?
2) 능률성	이 사업 목표를 달성하는데 얼마나 많은 노력이 투입되고 있습니까?
3) 형평성	비용과 편익이 상이한 개인, 집단들 간 형평성 있게 분배되고 있습니까?
4) 적정성	정책 문제를 어느 정도 해결하는데 적절하였습니까?
5) 대응성	정책이 정책 수혜집단의 요구나 선호 또는 가치를 어느 정도 반영하고 있습니까?
6) 적합성	정책이 지닌 가치나 비전이 어느 정도 바람직한 규범성을 가지고 있다고 판단하십니까?

출처: 권기현(2019), 「정책분석론」에서 재인용.

노숙인 전체 사업을 살펴보면, 적합성은 3.64점으로 가장 높게 나타났으며, 대응성이 3.30점으로 상대적으로 낮게 나타났다.



[그림 3-4] 노숙인 사업 평가(전체)

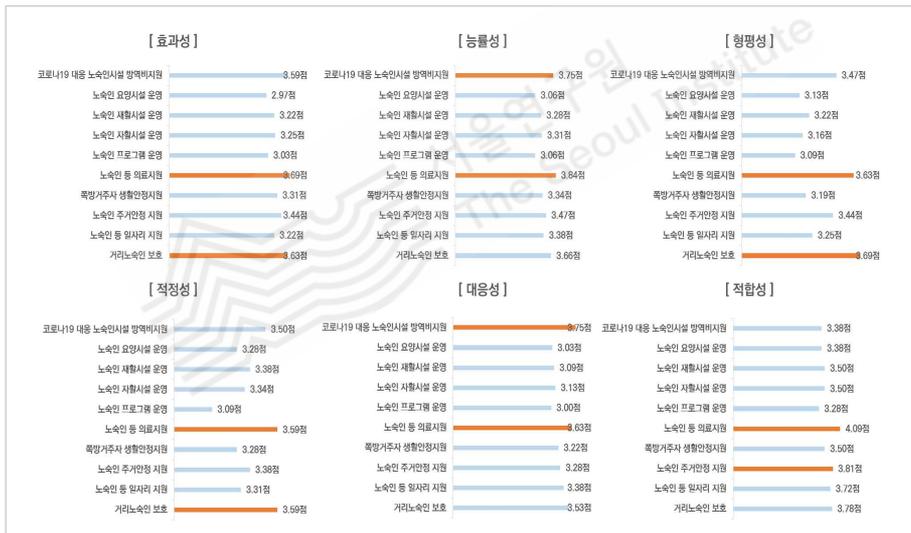
사업별로 좀 더 구체적으로 살펴보면 [그림 3-5]와 같다. 목표 달성도라고 볼 수 있는 효과성 측면에서는 ‘노숙인 의료지원(3.69점)’과 ‘거리노숙인 보호(3.63점)’의 평가 점수가 높았다. 반면 ‘노숙인 요양시설 운영(2.97점)’으로 상대적으로 낮게 나타났다. 비용 대비 효과로 볼 수 있는 능률성 측면에서는 ‘노숙인 의료지원(3.84점)’과 ‘코로나19 대응 노숙인 시설 방역비 지원(3.75점)’이 높게 평가되었고, ‘노숙인 프로그램

운영(3.06점)과 ‘노숙인 요양시설 운영(3.06점)’으로 상대적으로 평가 절하되었다. 노숙인 이외 정책집단과 비교하여 평등한 대우를 하고 있는지 형평성을 묻은 결과, ‘거리노숙인 보호(3.69점)’와 ‘노숙인 의료지원(3.63점)’이 높게 평가되었다. 반면 ‘노숙인 프로그램 운영(3.09점)’으로 상대적으로 가장 낮게 평가받았다.

문제를 해결하는 데 시간과 정도가 적절했는지 묻은 적정성 측면에서는 ‘노숙인 의료지원(3.59점)’과 ‘거리노숙인 보호(3.59점)’가 상대적으로 높게 평가되었고, 이 역시 ‘노숙인 프로그램 운영(3.09점)’으로 낮게 평가되었다.

대응성 측면에서는 ‘코로나 19 대응 노숙인 시설 방역비지원(3.75점)’과 ‘노숙인 의료지원(3.63점)’이 높게 나타났고 노숙인 프로그램 운영(3.00점), ‘노숙인 요양시설 운영(3.02점)’으로 상대적으로 낮게 나타났다.

적합성 측면에서는 ‘노숙인 의료지원(4.09점)’과 ‘노숙인 주거안정 지원(3.81점)’이 높게 나타났고 다른 정책평가 기준에 비해 모든 사업에서 대체로 높게 나타났다.



[그림 3-5] 노숙인 사업 평가(10개 사업)

사업별로 살펴보면, ‘노숙인 의료지원(3.74점)’으로 종합적으로 높이 평가되었고 ‘노숙인 프로그램 운영(3.09점)’으로 가장 낮게 평가되었다([표 3-5] 참고).

[표 3-5] 노숙인 주요 사업별 평가

(단위: 점)

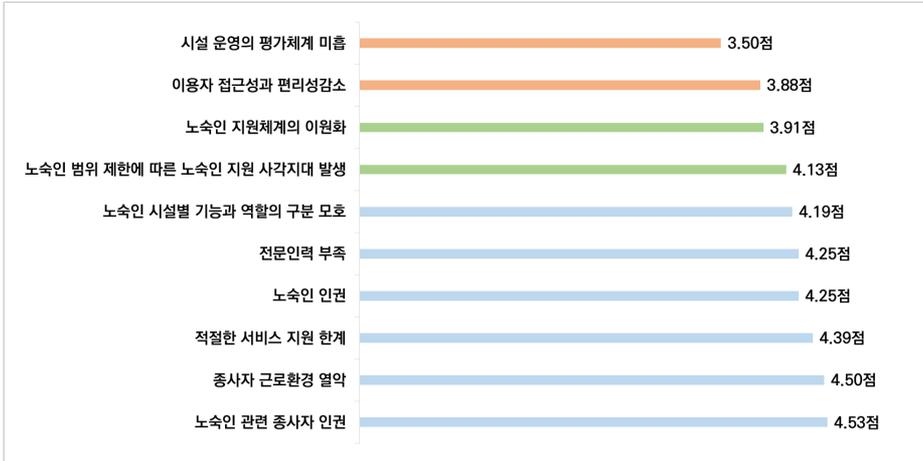
사업명	효과성	능률성	형평성	적정성	대응성	적합성	소계
거리노숙인 보호	3.63	3.66	3.69	3.59	3.53	3.78	3.65
노숙인 등 일자리 지원	3.22	3.38	3.25	3.31	3.38	3.72	3.38
노숙인 주거안정 지원	3.44	3.47	3.44	3.38	3.28	3.81	3.47
쪽방거주자 생활안정 지원	3.31	3.34	3.19	3.28	3.22	3.50	3.31
노숙인 등 의료 지원	3.69	3.84	3.63	3.59	3.63	4.09	3.74
노숙인 프로그램 운영	3.03	3.06	3.09	3.09	3.00	3.28	3.09
노숙인 재활시설 운영	3.25	3.31	3.16	3.34	3.13	3.50	3.28
노숙인 재활시설 운영	3.22	3.28	3.22	3.38	3.09	3.50	3.28
노숙인 요양시설 운영	2.97	3.06	3.13	3.28	3.03	3.38	3.14
코로나19 대응 노숙인시설 방역비 지원	3.59	3.75	3.47	3.50	3.75	3.88	3.66

## (2) 서울시 노숙인 정책 분야별 주요 쟁점 및 필요 정책

### ① 서울시 노숙인 복지(의료 포함) 분야 주요 쟁점

분야별 주요 쟁점은 2021년 2월부터 6월까지 총 9회에 걸친 전문가 자문회의를 통해 수렴된 의견으로 구성되었다. 우선 노숙인 복지 분야의 주요 쟁점에 대해 중요성을 평가한 결과, 모든 항목이 3.5점 이상으로 나타나 중요하다고 인식하였으나 '종사자의 인권(4.53점)'이 중요하다는 응답이 가장 높게 분석됐다. 이어서 '종사자 근로환경이 열악하다는 점(4.50점)'과 운영비 지급방식 등의 문제로 인해 적절한 서비스 지원에 한계가 있다는 응답 또한 4.34점으로 높았다.

이러한 결과는 서울시 노숙인 특성과 관련하여 신체·정신질환 유질환자 비율이 급증한 경향성과도 연관되어 있어 보인다. 서울시에서 실시한 2020년 노숙인 설문조사 결과에 따르면, 정신질환 중에서도 조현병 질환자가 2017년 16.6%에서 2020년 37.4%로 급증한 것으로 나타났기 때문이다.



[그림 3-6] 노숙인 복지 분야 주요 쟁점

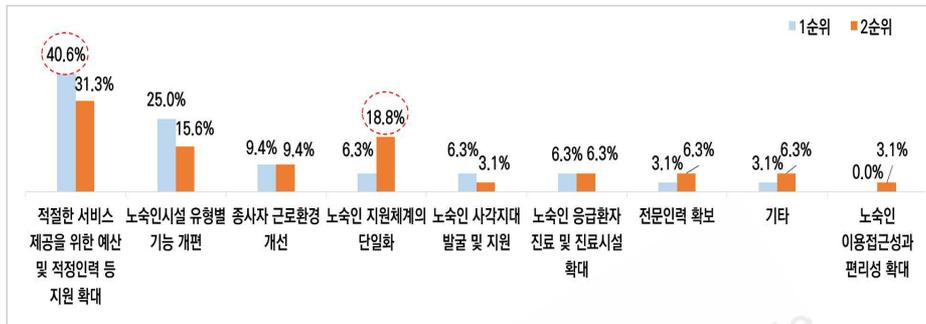
물론 응답자 대다수가 노숙인 실무자인 점에서 영향을 받았을 수 있다. 통계적으로 유의미하지 않지만, 직군별로 노숙인 복지 분야 쟁점의 중요도를 살펴본 결과는 [표 3-6]과 같다. 연구자는 ‘노숙인 지원체계 이원화(4.14점)’ 쟁점이 가장 중요하다고 인식하였고 실무자는 ‘종사자 근로 환경 열악(4.68점)’과 ‘노숙인 관련 종사자의 인권(4.68점)’의 중요도를 높게 인식하는 등 실무자와 연구자 간 응답 차이가 있었다. 기타 의견으로는 요양시설의 규모 축소와 기능 전환을 위한 계획 수립 및 추진, 동주민센터 및 유관기관들과의 정기적인 네트워크, 코로나 관련 시설 운영지침을 구체적으로 어떻게 적용할 것인지에 대한 논의가 필요하다는 의견이 있었다.

[표 3-6] 직군별 노숙인 복지 분야 쟁점 중요도

(단위: 점)

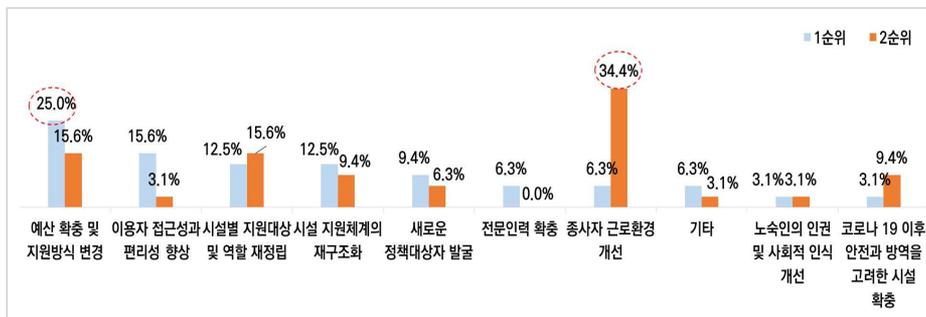
구분	시설 및 인력						대상		인권	
	노숙인 시설별 기능과 역할 구분 모호	노숙인 지원 체계 이원화	적절한 서비스 지원 한계	전문 인력 부족	종사자 근로 환경 열악	시설 운영의 평가 체계 미흡	노숙인 범위 제한에 따른 노숙인 사각 지대 발생	이용자 접근성 편리성 감소	노숙인 인권	노숙인 관련 종사자 인권
실무자	4.28	3.84	4.60	4.36	4.68	3.56	4.24	4.04	4.36	4.68
연구자	3.86	4.14	3.43	3.86	3.86	3.29	3.71	3.29	3.86	4.00

노숙인 복지 관련 쟁점에서 시급히 해결되어야 할 것이 무엇인지 우선순위로 물어본 결과는 [그림 3-7]과 같다. 앞서 살펴본 복지 분야 쟁점 중요도와 다소 다르게 1순위로는 '적절한 서비스 제공을 위한 예산 및 적정인력 등 지원 확대(40.6%)가 가장 시급하다고 인식하였다. 이어서 '노숙인시설 유형별 기능 개편(25.0%)', '종사자 근로환경 개선(9.4%)' 순으로 나타났다. 2순위에서 가장 높은 응답 비율은 '노숙인 지원체계의 단일화(18.8%)'이었다.



[그림 3-7] 노숙인 복지 분야 주요 쟁점 관련 시급히 해결해야 할 것

노숙인 복지를 위해 가장 필요한 지원방안은 '예산 확충 및 지원방식 변경(예: 보조금 상향, 정원 대비 운영비 지급구조 개편)'이 25.0%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 '이용자 접근성과 편리성 향상'이 15.6%, '시설별 지원대상 및 역할 재정립'과 '시설 지원체계의 재구조화'가 각각 12.5%로 높게 나타났다. 2순위로는 '종사자 근로환경 개선'이 34.4%로 높게 나타났다. 기타 의견으로는 탈노숙 및 지역사회 정착을 위한 주거지원과 통합케어, 지역사회 중심의 지원체계를 구축하자는 의견이 있었다.

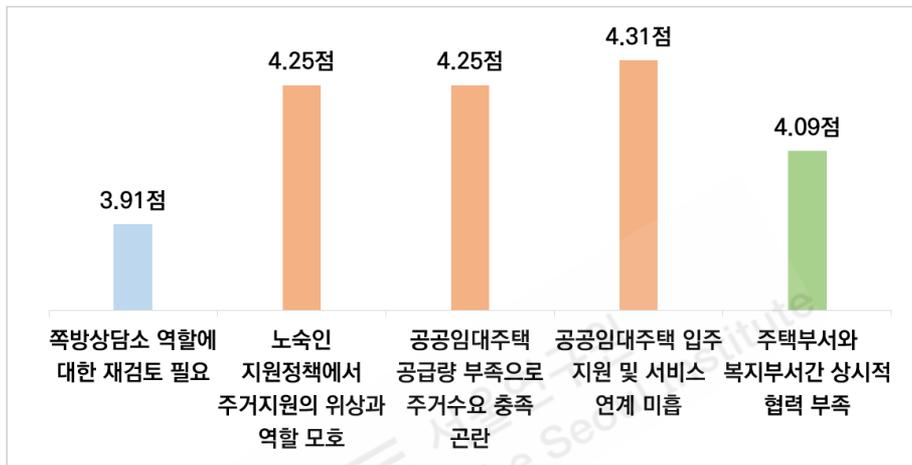


[그림 3-8] 향후 노숙인 복지를 위해 가장 필요한 정책

## ② 서울시 노숙인 주거 분야 주요 쟁점

노숙인 주거 분야와 관련하여 주요 쟁점으로는 ‘공공임대주택 입주 지원 및 서비스 연계 부족’에 관한 중요성이 4.31점으로 높게 나타났으며, 다음으로 ‘노숙인 지원정책에서 주거지원의 위상과 역할 모호’와 ‘공공임대주택 공급량 부족’으로 주거 수요 충족 곤란이 각 4.25점으로 확인됐다.

기타 의견으로는 지역사회 주거지원 사례관리 강화에 대한 의견과 사후관리 지원과 관련하여 지역주민으로 정착하는 시점이 모호하다는 의견이 있었다.



[그림 3-9] 노숙인 주거 분야 주요 쟁점

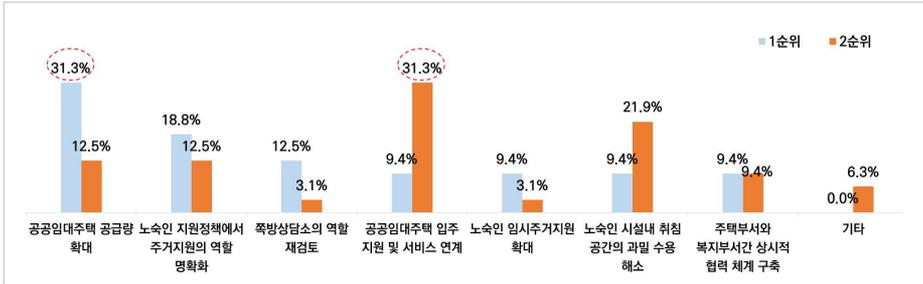
직군별 주요 쟁점을 비교하면 [표 3-7]과 같다. 연구자와 실무자 모두 연구자는 공공 임대주택 입주 지원 및 서비스 연계 부족이 가장 중요한 쟁점으로 인식했으나, 무자는 연구자에 비해 ‘쪽방상담소 역할에 대한 재검토’와 ‘주택부서와 복지부서 간 상시적 협력 부족’이 중요도 인식은 다소 낮게 분석됐다.

[표 3-7] 직군별 노숙인 주거 분야 쟁점 중요도

(단위: 점)

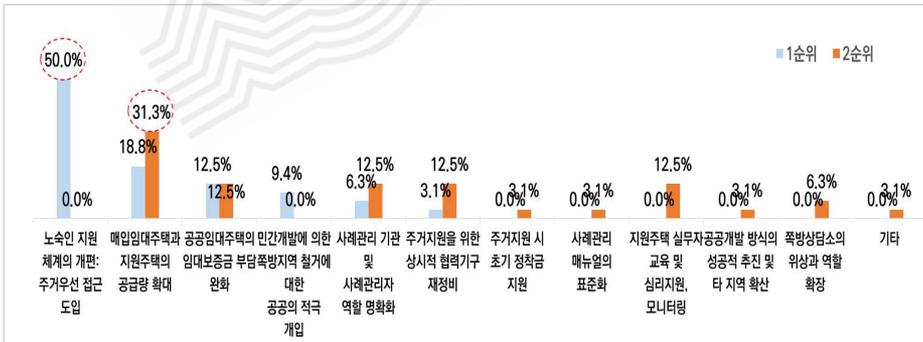
구분	주거지원				거버넌스
	쪽방상담소 역할에 대한 재검토 필요	노숙인 지원정책에서 주거 지원의 위상과 역할 모호	공공임대주택 공급량 부족으로 주거수요 충족 곤란	공공임대주택 입주 지원 및 서비스 연계 미흡	주택부서와 복지부서간 상시적 협력 부족
실무자	4.08	4.24	4.24	4.28	4.16
연구자	3.29	4.29	4.29	4.43	3.86

노숙인 주거 관련 쟁점 중 시급히 해결해야 할 문제(1순위)는 공공임대주택 공급량 확대가 31.3%로 가장 높게 나타났으며, 노숙인 지원정책에서 주거지원의 역할 명확화(18.8%), 쪽방상당소의 역할 재검토(12.5%) 순으로 높았다. 2순위로는 '공공임대주택 입주 지원 및 서비스 연계'가 31.3%로 높게 나타났다.



[그림 3-10] 노숙인 주거 분야 주요 쟁점 관련 시급히 해결해야 할 것

응답자의 절반이 '노숙인 지원 체계의 개편(주거우선 접근 도입)'이 노숙인 주거를 위해 가장 필요한 정책으로 인식하였다. 이어서 매입임대주택과 지원주택의 공급량 확대(18.8%), 공공임대주택의 임대 보증금 부담 완화(12.5%) 순으로 높게 확인됐다. 2순위로는 '매입임대주택과 지원주택의 공급량 확대'가 31.5%로 높게 분석됐다.

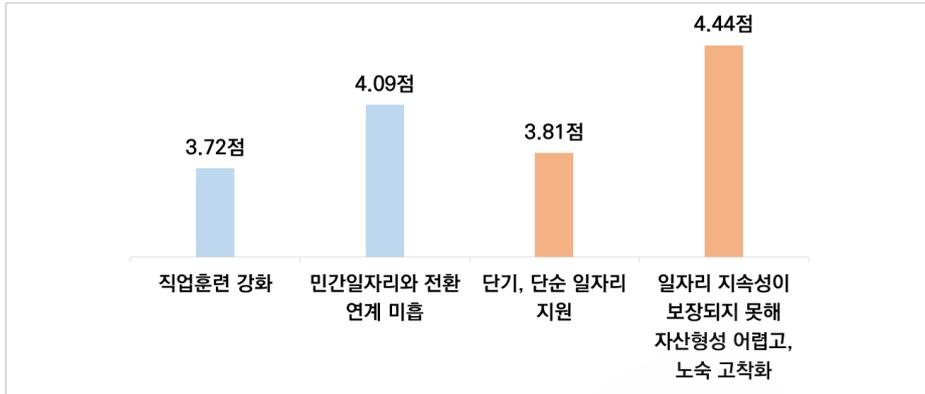


[그림 3-11] 향후 노숙인 주거를 위해 가장 필요한 정책

### ③ 서울시 노숙인 일자리 분야 주요 쟁점

노숙인 일자리 관련 주요 쟁점별 중요성은 일자리 지속성이 보장되지 못해 자산 형성이 어렵고 노숙 고착화가 4.44점으로 가장 높게 나타났다. 한편 직업훈련은 오히려

성과주의의 결과로써 오히려 예산 낭비이며, 단기적 일자리 구축 및 일상생활의 정상화를 중심으로 정책이 이루어지면서 지속적인 사례관리를 통한 일자리와 주거 유지가 연결되어야 한다고 보았다. 이외 노숙인에 대한 선입견을 줄이고, 노숙인 취업 연계기관의 책무성 강화가 필요하다고 보았다.



[그림 3-12] 서울시 노숙인 일자리 주요 쟁점

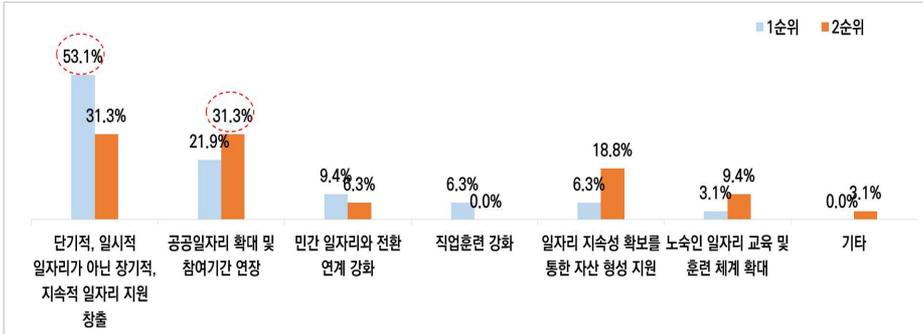
전반적으로 실무자가 연구자보다 일자리 연계와 지속성에 대한 중요성을 높게 평가하는 것으로 나타났다.

[표 3-8] 직군별 노숙인 일자리 분야 쟁점 중요도

(단위: 점)

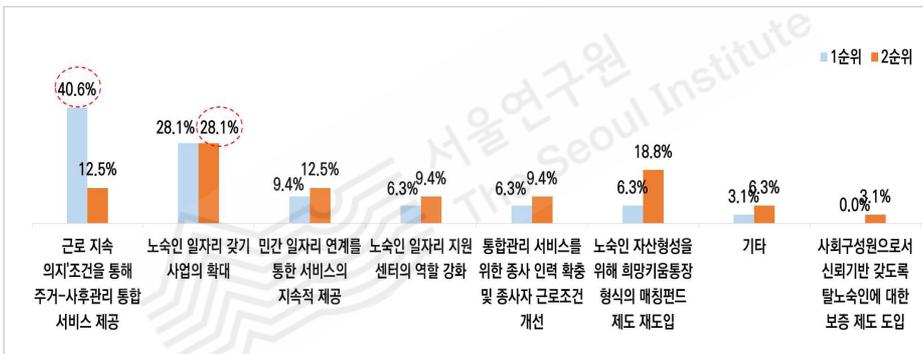
구분	일자리 연계		일자리 지속성	
	직업훈련 강화	민간일자리와 전환 연계 미흡	단기, 단순 일자리 지원	일자리 지속성이 보장되지 못해 자산 형성 어렵고 노숙 고착화
실무자	3.72	4.20	3.88	4.60
연구자	3.71	3.71	3.57	3.86

노숙인 일자리 관련 쟁점 중 시급히 해결해야 할 문제(1순위)는 ‘단기적, 일시적 일자리가 아닌 장기적, 지속적 일자리 지원 창출’이 53.1%로 가장 높게 나타났고, ‘공공 일자리 확대 및 참여기간 연장(21.9%)’, ‘민간일자리와 전환 연계 강화(9.4%)’ 순이었다. 2순위에서는 ‘공공일자리 확대 및 참여기간 연장’이 31.3%로 가장 높게 나타났다. 기타 의견으로는 주거위기가정에 대한 적극적인 개입과 지역사회 거주 노숙인의 사회복귀를 위한 활동 지원 및 연계가 필요하다는 의견이 있었다.



[그림 3-13] 노숙인 일자리 분야 주요 쟁점 관련 시급히 해결해야 할 것

노숙인 일자리를 위해 가장 필요한 정책(1순위)은 ‘근로 지속 의지’ 조건을 통해 주거 사후관리 통합 서비스를 제공(40.5%)이며 노숙인 일자리 갖기 사업의 확대(28.1%), 민간일자리 연계를 통한 서비스의 지속적 제공(9.4%) 순이었다. 2순위로는 ‘노숙인 일자리 갖기 사업의 확대(28.1%)’가 가장 높게 나타났다.



[그림 3-14] 향후 노숙인 일자리를 위해 가장 필요한 정책

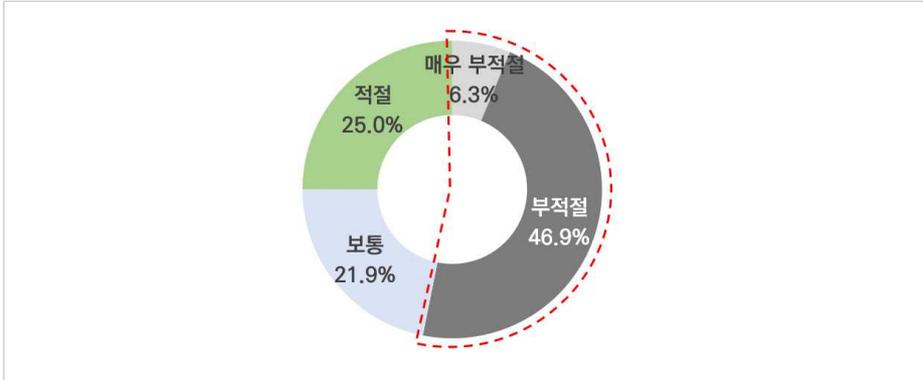
### (3) 서울시 노숙인 정책 개선방향

#### ① 서울시 노숙인 지원대상의 적절성

서울시 노숙인 정책의 개선 방향과 관련하여 노숙인 정의가 적절한지 질문하였다. 현재 ‘노숙인 등’의 법적 개념은 노숙인복지법 제2조에 근거하여 상당 기간 일정한 주거 없이 생활하는 사람부터 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람까지 규정하고 있다. 그러나 행정대상은 거리노숙인, 시설노숙인, 쪽방주민으로 한정하고 있다.

이에 현행 노숙인 지원대상의 범위가 적절하다고 생각하는지 묻은 결과, 응답자의

53.1%(‘매우 부적절’+‘부적절’)가 적절하지 않다고 보았다. 적절하지 못한 이유로는 ‘노숙인 등’의 개념이 모호하고 협소하다는 의견이 주를 이뤘다.



[그림 3-15] 서울시 노숙인 지원대상의 적절성

우선 쪽방주민만 하더라도 서울시 행정상 등록된 쪽방 건물에 사는 주민들로 한정하고 있으며, 쪽방에 준하는 고시원, 비닐하우스와 같은 비주택 거주자나, 일정한 주거지가 없이 지인의 집, 찜질방, 여관, PC방 등을 전전하는 사람들을 포함하지 못하고 있다. 이외에도 청소년, 외국인, 북한이탈주민, 관할 지역 이외 노숙인은 주거 취약계층이더라도 지원하기 어려운 실정이다. 개념이 모호하다 보니 정책대상에서 포함되지 않은 수많은 주거취약계층의 실패는 제대로 파악하지 못하는 실정이며 이로 인한 적절한 정책을 수립하는 데도 한계가 있다는 것이다.

이에 주거비용이 높은 서울 지역 특성상 다양한 원인으로 인해 주거 유지가 어려운 계층이 생길 수 있으므로 국제연합(UN)이나 영국, 핀란드의 홈리스 개념과 같이 보다 국제적으로 통용되는 광범위한 범위를 포괄해야 한다고 보았다. 또한 노숙인 지원사업 중 주거지원을 통한 입주노숙인까지도 지원대상으로 보아야 하며, 이들에 대한 법적 보완도 필요하다는 의견이 있었다.

다음으로 ‘상당한 기간’ 또는 ‘주거로서의 적절성이 현저히 낮은 사람’과 같은 표현의 기준도 모호하여 행위주체별로 자의적으로 해석될 여지가 있음을 우려하였다. 이를 해소하기 위해선 ‘상당한 기간’에 대한 구체적인 가이드라인이 필요하며, ‘주거로서의 적절성이 현저히 낮은 사람’과 같은 문구는 ‘주거기준법에 정해진 최저주거기준을 충족하지 못하는 주거에서 생활하는 자’와 같이 구체적으로 조항에 명시할 것을 요청하

었다. 정리하자면, 모호하고 축소된 개념으로 인해 배제된 주거취약계층을 포괄할 수 있도록 지원대상 확대가 필요하다는 것이다.

## ② 서울시 노숙인 정책목표 및 세부목표의 적절성

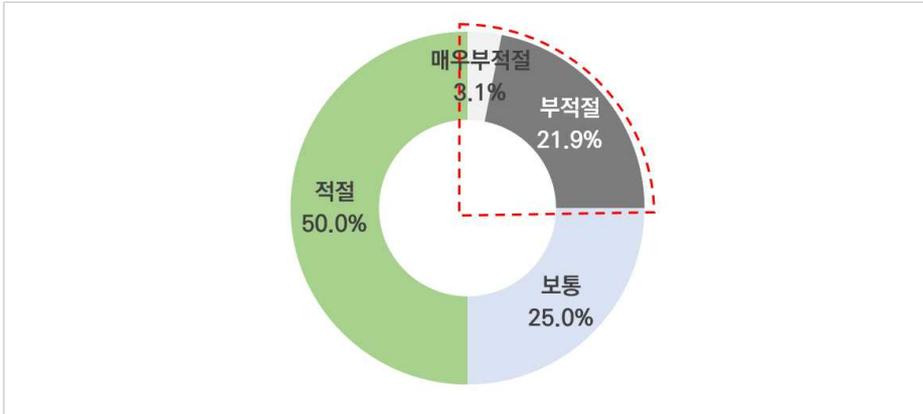
### (a) 정책목표의 적절성

서울시는 2019년부터 지난 10년간 노숙인의 사회복귀를 정책목표로 추구하고 2020년부터 최근까지 ‘저소득 주거취약계층 삶의 질 향상’을 정책목표로 삼고 있다. 이러한 서울시 노숙인 정책목표가 적절하게 수립되었는지 전문가들에게 물은 결과, 응답자의 절반은 적절하다고 인식하였고, 25%(‘매우 부적절’+‘부적절’)는 적절하지 않다고 보았으며 나머지 25%는 보통이라고 응답하였다.

적절하지 못한 이유로는 목표의 불명확성과 목표 달성가능성에 대한 문제제기가 컸다. 먼저 대상이 노숙인에서 주거취약계층으로 확대된 것은 규범적으로는 타당하지만, 노숙인 정책목표 상 노숙인에게 집중해야 할 필요가 있고 오히려 주거취약계층 또한 불명확하고 대상 범위가 넓기 때문에 이로 인한 과도한 서비스 비용이 발생하거나 무임승차, 도덕적 해이가 발생할 개연성에 대한 우려가 있었다.

다음으로 목표의 달성가능성이 현실과 맞지 않다는 것이다. 한 전문가는 행정상 거리노숙인 0명을 목표로 하는데 이는 현실적으로 불가능하며 거리노숙인이 상존하는 현실을 인정하면서 노숙인 정책을 수립할 필요가 있음을 강조하였다. 또 다른 전문가는 탈노숙 및 탈시설은 단기간에 이뤄질 수 없으므로 장기간의 지원이 필요하고, 사회복귀는 지역사회와 연계 없는 분리된 정책으로는 한계가 있다는 의견이 있었다. 이와 더불어 거리노숙인과 시설노숙인의 상이한 특성에 맞는 맞춤형 정책목표 설정이 필요하고 요양시설 거주 노숙인은 현실적으로 사회복귀가 어려운 상황으로 노숙인 시설유형별로 구체적인 정책목표와 세부계획을 수립할 필요가 있다는 의견이 있었다.

여기서 더 나아가, 현재의 노숙인 지원체계는 2012년 노숙인복지법 제정 이후 정비되었으나 커뮤니티케어 대상에 노숙인이 포함되어 있음에도 지역사회기반 서비스가 확립되지 못한 실정이며, 자금과 같이 시설을 통한 일자리, 주거를 제공하는 단계적 모델은 효과가 크지 않아 주거를 먼저 제공한 후 이들의 심리·신체·사회적 요구를 해결하는 방식으로 목표 전환이 필요하다는 의견이 있었다.



[그림 3-16] 서울시 노숙인 정책목표의 적절성

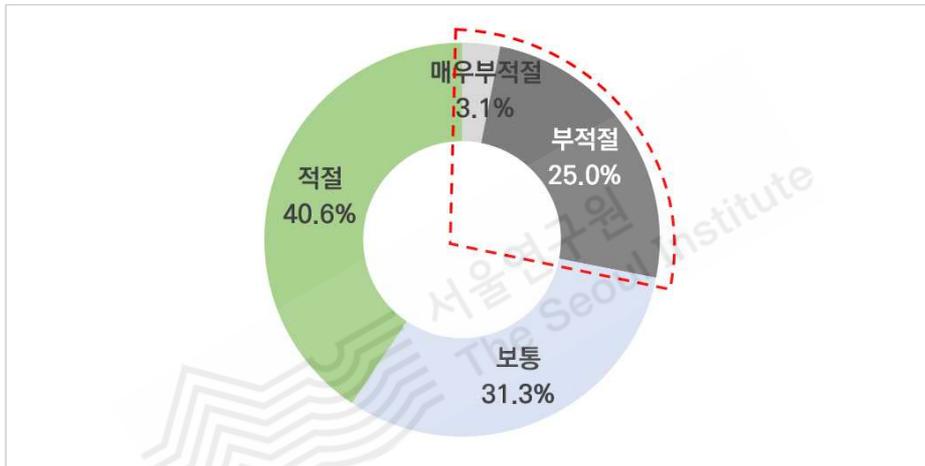
#### (b) 세부정책목표의 적절성

정책목표의 적절성과 함께 서울시 노숙인 세부 정책목표가 적절하게 수립되었는지 물었다. 노숙인 세부정책 목표 역시 정책환경에 따라 다소 변화했고, 2020년과 2021년에는 ‘노숙인 보호 및 일자리, 주거 지원으로 지역사회 복귀 유도’, ‘쪽방주민 생활 안정지원, 커뮤니티 공간 확충을 통한 쪽방촌 개선’, ‘노숙인 복지시설 운영 및 의료지원을 통한 보호 강화’, ‘자활사업 활성화, 자산 형성 지원으로 탈수급 활성화’을 목표로 설정하였다. 이에 대해 응답자의 40.6%는 적절하다고 인식하였고, 보통이 31.3%, 응답자의 28.1%가 적절하지 않다고 보았다. 세부 정책목표가 부적절한 이유로는 세부목표 역시 보다 구체적으로 현실가능성 있게 수립할 필요가 있고, 세부목표의 방향 전환이 필요하다는 의견이 있었다.

구체적인 세부목표를 설정하는 데 추가/수정되어야 할 의견으로는 다음과 같다. 먼저 거리노숙인의 정신건강이나 만성화 문제 등에 대응하는 전문성이 결합된 목표가 있어야 하고, 주거지원 관련 내용이 명시될 필요가 있음을 언급하였다. 그리고 노숙인이 주택입주 후 지원서비스의 단절과 일자리 연계의 어려움으로 주거 유지의 어려움이 커서 재노숙 사례가 발생함을 강조하며 노숙인 주거지원 이후의 세부적인 지원 방침이 수립되어야 한다고 보았고 더 나아가 지역사회와의 연계 방안이 있어야한다는 의견이었다.

현재 세부목표 중 하나인 ‘자활사업 활성화, 자산형성에 따른 탈수급 활성화’는 다소 무리한 정책목표이며, 특히 탈수급을 강조할 경우 오히려 정책대상자가 자활을 기피하거나 심할 경우 노숙인 지원서비스 자체를 거부할 우려가 있으므로 자산형성 및 자

활사업 등을 충분히 지원한 후 탈수급을 제시하는 것이 적절하다는 의견이 있었다. 세부목표의 방향 전환과 관련해서는 서울시의 연도별 세부목표가 그간의 개선 노력에 비해 매우 소극적이며, 구체적이고 다양한 개별 노숙인에게 맞는 맞춤형 서비스가 제공될 수 있게 목표가 수립되어야 할 필요성을 제기하였다. 또한 노숙인 요양시설은 천명 대의 정원으로 사회복지사업법 규정에 맞지 않고 노숙인 요양시설에 20~30년간 장기 생활하는 노숙인이 있어 이들에 대한 탈시설화 및 정책에 대한 고민이 필요하다는 의견도 있었다. 또 다른 전문가 역시 노숙인 복지서비스의 핵심이 긴급성, 위험성 중심으로 개편될 필요가 있으며 이에 따른 생활지원 및 의료 관련 서비스 중심으로 진행되어야 한다는 의견이 있었다.



[그림 3-17] 서울시 노숙인 세부정책목표의 적절성

### ③ 서울시 노숙인 지원체계의 적절성

#### (a) 서울시 지원조직의 적절성

앞서 살펴본 바와 같이 서울시 지원체계는 서울시 자활지원과 3개팀과 8개의 노숙인 복지시설로 지원되는 체계를 갖추고 있다. 이러한 서울시 노숙인 지원조직의 적절성에 대해 응답자의 37.5%는 적절하다고 보았고 37.5%는 부적절하다고 보았다.

지원조직이 부적절하다고 응답한 전문가를 대상으로 부적절한 이유로는 현 지원체계를 기준으로 잘 작동하지 않는 부분에 대한 지적과 동시에 지원조직이 어떻게 변해야 할지에 대한 의견을 담고 있었다.

먼저 현재 종합지원센터를 통한 전달체계가 잘 작동하지 않아 시설 및 거리노숙인 보

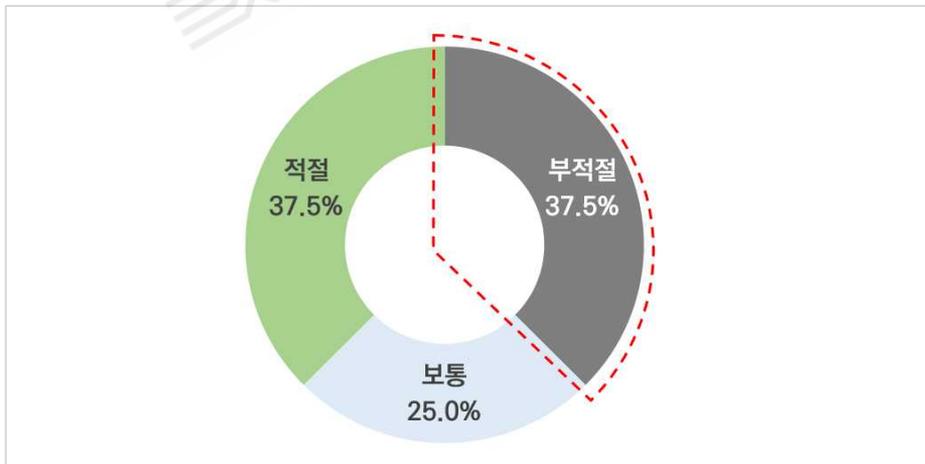
호, 자립을 위한 협조 체계 부재함에 대한 지적이 있었다. 이에 대해 종합지원센터가 지역적으로 편중되어 있으며, 센터와 거리가 있는 지역은 소통하고 연계조치 및 지역 유관기관과의 협력에 어려움이 있어 종합지원센터 위치를 적절하게 배치하고 1개소가 추가 설치될 필요가 있다는 의견이 있었다.

아울러 서울시 지원조직 간 상호 협조가 힘든 부분이 있어 서울시 내부 소통이 강화될 필요가 있음을 강조하였다.

쪽방상당소는 노숙인시설 중심으로 구성된 서울시 지원조직체계와 잘 맞지 않는 부분이 있으며 쪽방주민의 다양한 문제해결에 대응하기 위한 사례관리 및 포괄적 서비스 제공의 어려움을 해소할 위해 유형화하여 세분화된 욕구에 맞는 서비스를 제공할 필요가 있다는 의견이 있었다. 이와 유사하게 노숙인시설도 정원 대비 입소 비율이 높은 시설 유형의 경우 추가 설치될 필요가 있다는 의견도 있었고 반대로 시설 특성 및 욕구에 따라 시설이 전문화되고 기능이 더 세분될 필요가 있다는 의견이 있었다.

다음으로 지원조직 재구조화 관련하여 사각지대 노숙인 지원대책, 주거 연계 이후 재정착과 주거유지를 위한 지원 및 관리체계가 필요하다는 의견이 있었다.

무엇보다도 노숙인을 위한 다양한 지원목표를 달성하기 위해서는 서울시 내 관련 부서 간 연계와 협력을 조직화하는 것이 중요하며 자활지원과를 넘어 주거복지, 기초생활보장, 정신건강, 법률(신용회복 등)관련 부서와의 연계가 필요하다는 의견이었다. 이를 통해 예방적 접근이 가능하며 노숙발생예방체계를 유기적으로 구축해야 함을 강조하였다.



[그림 3-18] 서울시 노숙인 지원조직의 적절성

### (b) 서울시 노숙인 지원절차의 적절성

노숙인 및 노숙위기계층은 종합지원센터를 통해 시설로 연계되고 각종 시설에서 생활하면서 일자리와 주거 지원을 받아 지역사회에 복귀하는 단계적인 절차를 취하고 있다. 이러한 서울시 노숙인 지원절차의 적절성에 대해선 응답자의 절반 이상이 부적절하다고 보았다. 부적절한 이유 및 개선방향으로 노숙인 지원절차가 원활하지 않고 시설운영 중심으로 운영되어 당사자성에 대한 고려가 미흡하다는 의견이 많았다. 이에 대해 공급자 중심의 절차에서 당사자 입장에서 어떠한 지원과 변화를 겪을지를 고려한 프로세스에 대한 구상이 필요하다는 의견이 있었다. 기타 의견으로 시설 입소 전 수급책정 절차가 이뤄지도록 보완이 필요하다는 의견이 있었다.



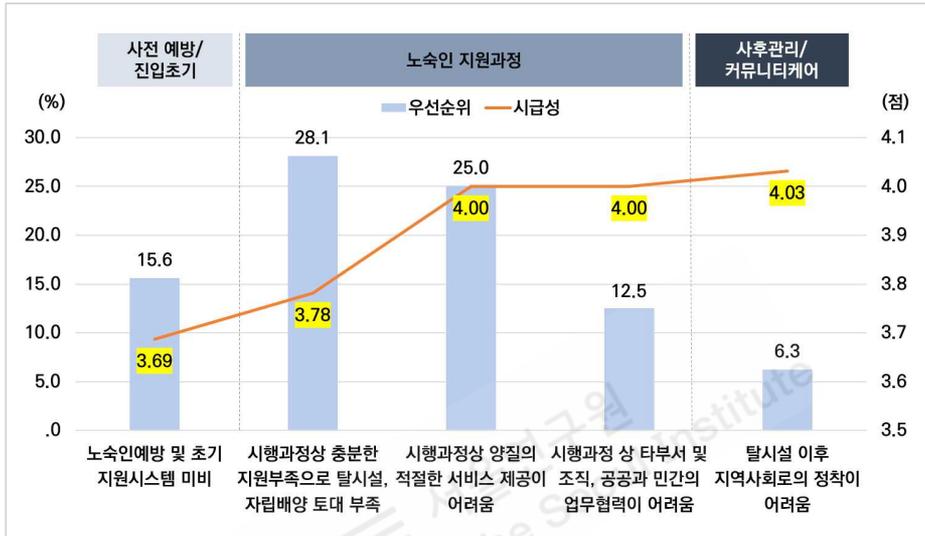
[그림 3-19] 서울시 노숙인 정책 지원절차의 적절성

#### ④ 서울시 노숙인 정책의 문제점 우선순위와 시급도

현시점에서 노숙인 정책의 가장 큰 문제점(1순위)은 시행과정상 양질의 적절한 서비스 제공의 어려움(28.1%)과 시행과정상 충분한 지원 부족으로 탈시설, 자립 배양 토대(25.0%)가 부족하다는 응답이 높게 나타났다. 현시점에서 노숙인 정책 중 가장 시급한 문제로는 탈시설 이후 지역사회로의 정착의 어려움이 4.03점으로 가장 높게 나타났다. 현 노숙인 정책의 문제점은 시행과정상 지원의 불충분성이 크나, 단계별 문제점에 대한 시급도는 지역사회로의 정착의 어려움이 제일 크다고 인식하여 다소 상이했다.

현재 노숙인 정책의 가장 큰 문제점과 관련하여 기타 의견으로는 커뮤니케이션 컨트롤

롤타워 부재, 전문인력 부족, 정신보건서비스 부재, 종사자 안전보호 및 심리 지원 필요, 노숙인에 대한 부정적인 편견과 인식, 유관기관과의 원활하지 못한 네트워킹, 지역사회 정착과 탈시설을 위한 주거지원 부족, 거리노숙인의 시설 입소 거부, 타 복지 영역에서 노숙위기에 놓인 사람들을 노숙영역으로 떠밀지 않고 적극 개입을 통해 해결 등이 언급되었다.



[그림 3-20] 서울시 노숙인정책의 지원단계별 문제 접근 우선순위와 시급도

## 2\_분야별 노숙인 정책 주요 이슈와 쟁점

### 1) 기반 분야

#### (1) 노숙인 개념 모호화로 인한 지원 사각지대 발생

현재 노숙인복지법상 '노숙인 등'의 개념은 지원범위가 명확하지 않다. 또한 쪽방주민의 경우 서울시에 등록된 쪽방건물에 한정하고 있어, 고시원, 찜질방, 여관 등에 거주하는 주거취약계층을 포괄하지 못해 지원에서 배제되는 사람들이 발생하고 있다. 서울시에서는 매년 주기적으로 거리노숙인, 시설노숙인, 쪽방주민을 대상으로 노숙인 실태조사를 실시하고 있지만, 전수조사가 아닌 관계로 정책대상에 포함되지 않은 다

수의 사례가 발생하고 있다.

또한, 노숙인복지법상 노숙인을 18세 이상의 성인으로만 규정하고 있는 문제도 정책 사각지대로 볼 수 있다. 최근 노숙으로 진입하는 연령과 상황이 다양해지기 때문에 연령을 기준으로 노숙인을 규정하는 것보다는 상황에 따른 노숙인 규정을 하고, 서비스를 연령별 또는 신체적·정신적 상황에 따라 대응할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

## (2) 노숙인의 만성화 문제와 노숙인의 타 복지서비스 접근성 제약

노숙인은 주거 문제 외에도 장애, 사회부적응, 알코올 중독 등 포괄적인 문제로 진입하고 있지만, 주민등록 말소 등 행정상 노숙인으로 규정되면 기존 저소득, 노인, 장애인 등의 복지서비스 이용에 제한이 발생한다.

노숙인도 노숙인이기 전에 시민이면서 인간으로서의 권리가 있다고 판단되면 노숙인 외 다른 복지서비스에 대한 접근을 제한하는 것은 다른 형태의 차별로 인식될 수 있다. 또한 노숙인 관련 서비스가 충분하지 않고 모든 분야의 서비스를 제공하는 것은 불가능하기 때문에 노숙인 복지시설에서 담당할 수 없는 서비스의 경우 다른 분야의 전문성을 갖춘 기관에서 제공할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

## (3) 탈노숙 유지의 어려움

서울의 경우 주거비용이 높아, 노숙인에 대한 취업 및 자산 형성 지원만으로 자립과 주거 유지가 어려운 점이 있다. 이런 이유로 자립에 대한 의지가 있어도 여러 시설을 전전하면서 장기체류하는 회전문 현상(시설 간 이동, 거리↔시설)이 반복되고 있다. 특히 탈노숙 이후 주거비나 금전 관리의 어려움으로 인해 다시 노숙인으로 진입하는 위험이 높은 것으로 보여진다.

이러한 문제의식은 전문가 조사결과에서도 나타나는데, 노숙인 정책의 문제점으로 '탈시설이후 지역사회로의 정착의 어려움'을 가장 시급히 해결해야할 문제(4.03점/5점 만점)로 인식하고 있었다.

## (4) 노숙인 관계부처, 부서, 실무자 간의 네트워킹 미흡

서울시 노숙인 업무는 자활지원과에서 담당하고 있지만, 노숙인 중 노인, 장애인, 또는 정신보건이나 중독의 문제가 있을 경우 관련 부서들과 협조가 원활하게 이루어지

지 않는 칸막이 현상이 발생한다.

노숙인 문제를 해결하려면 자활지원과외에도 다른 유관 부서와의 업무 협력이 필수적이나, 현재는 여러 가지 이유로 인해 소극적인 측면이 있다.

이외에도 노숙인 복지시설 종사자에 대한 상담 및 사례관리, 정보 연계 등을 위한 실무자 교육, 기관 간 종사자에 대한 네트워킹이 축소되는 추세이다. 이러한 문제는 코로나19로 인한 사회적 거리두기의 영향도 있지만, 이직이 잦은 기관의 특성상 종사자 간 교류가 어려운 측면도 있다.

### (5) 노숙인에 대한 부정적인 인식으로 취업, 지역사회 안착이 어려움. 노숙인 또한 시설 기피, 탈노숙에 대한 의지 부족

사회적으로 노숙인에 대한 부정적인 인식으로 병원진료, 민간일자리 및 직업훈련 연계, 지원주택 입주 시 지역사회 내에서 노숙인 기피가 만연되는 문제가 있다. 이런 문제로 인해 지역사회에서 안정적으로 정착하기 위해 노력하는 노숙인들의 경우 자립 의지가 꺾이고 있다.

또한 일부 거리노숙인은 시설에 대한 부정적인 인식과 규정에 대한 반감으로 시설 입소를 거부하면서 자립의 기회를 포기하는 자신의 문제해결을 하려는 동기나 정보가 부족한 문제가 있다.

## 2) 복지 분야

### (1) 거리노숙인 지원절차 복잡으로 인한 서비스 지연, 시설의 업무 가중, 시설 연계의 어려움

일반적으로 거리노숙인 발견 시 시설 안내 및 입소 권유, 본인 동의 아래 종합지원센터를 통해 시설로 입소조치를 한다. 그러나 노숙인이라고 보기 불분명한 경우에도 일단 노숙인종합지원센터나 위기 대응콜로 인계되는 경우가 다수 파악되고 있다. 서울시 노숙인 대응 매뉴얼에 의거하여 현재는 신규, 알코올의존 등 중독, 정신질환, 신체질환 노숙인으로 구분하여 응급조치 및 해당 시설로 연계하고 있다.

그러나 서울시 어느 지역이든 거리노숙인이 발견되어 종합지원센터로 보내지면, 종합지원센터에서 대상자 인터뷰를 통해 욕구를 파악하여 적절한 시설로 보내지는 절차를 거쳐야 한다. 이러한 절차가 필요할 수도 있지만, 서울이라는 도시의 특성상 시설별 업무의 가중과 시설 간 연계의 어려움이 존재한다.

## (2) 노숙인 복지시설 유형별 기능 불명확, 위탁기관에 따른 서비스 편차

노숙인 복지시설은 유형 구분에도 불구하고 지원서비스는 비슷한 반면, 오히려 위탁 기관의 능력에 따라 노숙인 서비스 편차가 존재한다. 이에 따른 노숙인에 대한 원스톱 서비스 요구가 증대하고 있다. 행정적으로는 노숙인 복지시설의 유형이 구분되어 있지만, 시설별 업무의 차별성이 없고 노숙인의 요구에 따라 모든 서비스를 진행하면서 발생하는 문제이다.

또한 노숙인 복지시설은 대체로 노후화되었고, 공동생활시설로 공간이 구성되어 있어 단체생활을 어려워하는 노숙인의 경우 생활의 어려움이 존재하며, 감염병 예방이나 사생활 보호를 위한 독립공간 제공에 취약한 구조이다.

## (3) 시설 운영비 지급방식의 한계와 노숙인복지시설 운영의 어려움

노숙인 관련 시설의 경우 서울시의 운영비 지급방식이 분기의 첫 시점 현원을 기준으로 운영비를 지급하고 있다. 정원이 아닌 현원을 기준으로 운영이 되는 관계로 시설에 입소했던 노숙인이 자립하여 퇴소할 경우 충원이 되지 않으면 시설 종사인력과 운영비가 축소되는 역설적인 상황이 발생하고 있다.

현재 노숙인 복지시설마다 지원대상이 다르지만, 앞에서 언급하듯이 구분이 모호하고, 코로나19 등 복합적 영향으로 일시보호시설 입소자들도 자활시설 같은 생활시설로 이동이 어려워지면서 생활시설화가 되는 추세이다. 이러한 문제로 시설 간 역할에 맞게 입소자가 순환을 해야하는데 그렇지 못하는 정체현상이 발생하게 된다. 이런 이유로 현장에서는 수용공간 부족 및 종사자 인원 부족 등을 호소하고 있다. 특히 이용시설도 일시보호시설 같은 생활시설이 있다는 이유로 지원을 현원을 기준으로 지급하고 있어 예산과 인력 부족이 발생하고 있다. 결과적으로는 현재와 같은 운영비 지급방식으로는 기관의 안정적인 운영을 위한 인건비 확보가 어렵다.

## (4) 종사자의 열악한 처우와 근로환경 문제

노숙인 복지시설 및 센터 운영체계에서 보듯이 목적하는 대상은 각기 다르지만, 수용공간 및 종사 인원 부족 문제는 시설들이 공통적으로 겪고 있는 문제이다. 공간과 관리 인력 부족문제는 운영상의 문제로 끝나는 것이 아니라 해당 시설별 기능과 역할을 제대로 수행하기 어렵게 만들 수 있다.

이처럼 각종 시설 및 센터는 운영 측면에서 각종 여력이 부족한 상황에 있는데, 근본

적인 원인은 예산과 인력 부족에 있다고 볼 수 있다. 현재 시설 및 센터는 운영비 지급방식으로 지원을 받고 있지만 한정된 예산인 관계로 인건비를 확보하는데 어려움이 있다. 특히 복지부 운영지침에 따라 지원인력을 배치하지만, 대부분의 시설이 24시간 365일 운영되어 주 52시간 근무 등 정부지침을 준수하면서 운영할 경우 추가적인 인건비 지출이 불가피한 상황이다. 현재 제도상으로는 종사자 인권 및 처우가 근로기준법 등에 배치되는 실정이며, 노숙인에 대한 적절한 서비스 제공이 어려운 실정이다. 현장에서 인력을 확충하지 못하여 소수의 종사자가 많은 업무를 해결하다 보니 업무 중 발생하는 안전 및 인권 문제로부터 종사자를 보호하기가 어렵다. 일례로, 생활시설의 경우에는 법정 의무 인력을 배치해야 하지만 이마저도 부족하여 행정직원이 사회복지 관련 프로그램이나 생활지도의 업무를 수행하기도 한다. 또한 정신질환 있는 노숙인 증가 등으로 물리적, 언어폭력 상황에 자주 노출. 종사자 안전 및 인권 보호가 필요하다. 지금까지 노숙인 복지시설 종사자의 급여가 다른 종별 복지시설에 비해 낮고 자신의 삶과 업무의 구분이 모호한 상황에 있지만, 그동안 종사자에 대한 사회적 관심은 크지 않았다.

노숙인 관련 시설의 종사자는 대부분 노숙인과 함께 생활하며 돌봄과 관리를 위한 서비스를 제공하는 만큼 인력 의존도가 높고 서비스의 질은 인력의 전문성에 좌우된다. 따라서 종사자에게 미치는 부정적인 영향을 해소하고 동시에 노숙인을 위한 서비스의 질적 수준 저하를 막을 할 수 있도록 인력 부족 문제를 해결하고 종사자의 업무 환경 개선에 관심을 기울여야 한다.

##### (5) 낮은 의료접근성

노숙인의 경우 병원진료가 필요할 경우 지정 진료시설인 국공립병원을 이용했으나, 코로나19 발생 이후 서울시에 위치한 대부분의 국공립병원들이 코로나 전담병원으로 전환되면서 의료접근성에 문제가 발생하였다. 또한 노숙인 의료에서 한 축을 담당했던 의료자원봉사가 코로나19로 인해 대폭 축소 되는 등 서울시 노숙인의 의료 접근성이 많이 어려워진 상황이다. 이로 인하여 노숙인에 대한 응급상황 발생 및 수술 등으로 상급병원 의뢰 시 진료 거부 또는 지체로 신속한 의료서비스 연계가 잘 안되는 실정이다. 현장에서는 의사 개인적인 인맥을 통하여 해결하고 있는 사례도 확인되었지만, 이는 극히 일부이며, 지역사회 내 일반 의료시설을 이용할 때 노숙인으로서의 차별이나 의료진의 이해 부족에서 오는 마찰이 발생하는 것으로 나타났다.

최근 정신질환 노숙인 증가로 인해 약물/중독 문제로 인한 치료 및 전문 상담의 필요성은 높아지고 있는데, 이러한 문제에 전문적으로 대응할 수 있는 전문가 및 지원체제도 부족한 상황이다.

### 3) 주거분야 이슈와 쟁점

#### (1) 주거지원을 통한 노숙인 감축 노력 미흡

##### ① 노숙인지원정책에서 주거지원의 위상과 역할 모호

외환위기 이후 노숙인 증가가 사회문제로 확산되는 과정에서 서울시가 1999년부터 자활의 집을 운영했다는 점은 노숙인 주거지원의 필요성에 대한 공감대가 일찍이 형성되었음을 보여주는 사례라 할 수 있다. 그 이후 임시주거지원사업, 희망원룸, 매입 임대주택, 지원주택 등의 사업이 연속적으로 시행되는 등 주거지원은 노숙인지원정책의 한 축으로 자리 잡았다.

하지만, 노숙인지원정책에 있어서 주거지원이 갖는 위상과 역할에 대해서는 아직 명료한 상을 가지고 있다고 보기 어렵다. 해외에서는 주거지원이 강조되고 있는 추세이지만, 정작 서울시에서는 주거지원의 역할에 크게 무게를 두고 있지는 않은 상황이다. 더불어 주거지원과 다른 지원수단 간의 연계 등에 대한 구상도 구체적이지 않다. 일례로 해외사례에서도 언급했지만, 해외에서는 이제 주거지원을 '자활·자립이 준비된' 노숙인에게 제공(housing ready)하는 것이 아니라 주거지원을 우선 시행하여 자활·자립의 기반을 만드는 접근(housing first)을 채택하거나, 그 연장선상에서 노숙인의 다양한 특성을 고려하여 다른 정책수단과 연계성을 높이는 다층적인 접근(multiple track)을 시행하고 있다. 서울시는 이러한 정책기조의 변화 추세를 고려하여 노숙인지원 정책에서 주거지원의 역할을 어떻게 설정할 것인가에 대한 논의를 진행할 필요가 있다.

##### ② 공공임대주택 공급량 부족으로 주거소요 충족 곤란

특히, 이러한 상황을 단적으로 보여주는 것이 주거지원의 사업규모이다. 현 시점에서 가장 유력한 정책수단인 매입임대주택과 지원주택의 공급량은 결코 충분하다고 볼 수 없다. 2016~2020년 동안 매입임대주택의 신규 공급량은 연평균 61호 수준에 머물고 있다. 게다가 대부분의 물량은 LH에 의해 공급되고 있고, SH는 2017년 13호 공급에 그치고 있다. 지원주택 정책은 전국 최초로 조례가 제정되는 등의 성과가 있었지

만 지난 3년간 169호(커뮤니티공간을 위한 11호 제외)가 공급되고 2021년에는 60호 공급을 목표로 하고 있어 활성화되고 있다고 보기 어렵다. 서울시의 2020년 2분기 일시집계조사 결과를 기준으로 하면, 서울 내 노숙인은 3,482명에 이른다. 매년 120호 남짓한 매입임대주택과 지원주택 공급으로는 이들의 지역사회 복귀와 정착을 촉진하기에는 여러모로 한계가 있을 수밖에 없다.

### ③ 공공임대주택 입주 지원 및 서비스 연계 미흡

한편, 주거지원의 양적인 측면뿐만 아니라 해당 주택의 입주와 지원서비스 연계도 체계적인 접근이 필요하다. 관련 업무를 종사하는 실무자들과의 인터뷰를 통해 대체로 다음과 같은 문제들이 확인되었다. 공급되는 주택의 면적이 고르지 않아 협소한 주택에 대해서는 입주를 기피하는 경우가 발생하기도 했으며, 입주까지의 대기기간이 적게는 5개월 많게는 9개월까지 걸려 그 사이에 여러 돌발상황이 발생하면서 입주로 이어지지 못하는 경우도 있었다. 또한 입주자로 선정되더라도 300만 원 수준의 임대보증금의 마련이 입주의 제약요인으로 작용하고 있었고, 이를 위해 현재는 민간기부금을 활용하고 있지만 지속가능한 방안이라고 보기는 어려운 실정이다. 입주 후 제공되는 사례관리 등 각종 지원서비스는 표준화 또는 매뉴얼화가 돼 있지 않아 운영기간 편차가 존재하며, 지역 내 종합복지관과의 협력이 원활하지 않아 안정적인 서비스 제공과 지역사회 정착에 어려움이 존재하고 있었다. 이처럼 주택공급 이후 단계에서 여러 문제가 나타나고 있지만, 사실상 정책적 관심이 여기까지 미치지 못하고 있는 실정이라 할 수 있다.

## (2) 쪽방 지원정책의 재구성 필요

### ① 쪽방지역 철거로 인한 주거불안

쪽방은 외환위기 이후 도시 취약계층의 마지막 거처로서 널리 알려지기 시작했다. 이에 정부와 지자체는 전국의 여러 쪽방밀집지역에 쪽방상담소를 설치하여 쪽방주민들의 생활안정을 지원하는 역할을 담당하도록 하였다. 그 후 다수 쪽방밀집지역이 분포해 있는 서울시에서는 저렴쪽방 임대사업, 쪽방촌 주거환경개선사업 등을 통해 쪽방주민의 주거비 부담을 경감시키고 주거수준을 향상시키려 하였다. 또한 중앙정부는 주거취약계층 주거지원사업의 하나로 쪽방주민이 쪽방이라는 열악한 주거지를 벗어나 공공임대주택에 거주할 수 있는 정책을 시행해왔다. 이러한 정책들의 성과가 전혀

없었던 것은 아니지만, 민간개발사업에 의한 쪽방지역 철거에는 무력한 것이 사실이다. 남대문로5가, 중림동, 전농1동 등의 쪽방지역은 민간이 주도하는 도시환경정비사업을 통해 철거가 이루어졌고, 최근에도 중구 양동지구가 민간개발로 추진됨으로써 많은 쪽방주민들이 퇴거할 위기에 처해 있다. 이렇게 되면 주민들은 적절한 이주대책 없이 다른 쪽방지역이나 거리, 혹은 개발사업지역 인근의 고시원·여관·여인숙으로 내몰리게 된다.

### ② 공공주도의 쪽방지역 개발사업 등장

다행히 최근 들어 영등포와 서울역 동자동의 쪽방지역에 대해서는 『공공주택특별법』에 의한 공공주택지구를 지정하여 공공주도의 개발사업을 추진하게 되었다. 공공임대주택과 공공분양주택 및 민간분양주택을 함께 공급하며, 사업지구 내 임시이주단지를 조성하여 순환개발방식으로 추진된다. 이와 같은 공공개발사업을 계기로 25년 가까이 추진해 온 쪽방 지원정책은 새로운 국면을 맞았다. 민간 주도 개발사업이 아니므로 쪽방주민이 저렴한 임대료를 부담하면서 살던 지역에 재정착하는 것이 가능해졌고, 열악한 거주상태도 개선될 수 있기 때문이다. 따라서 영등포와 동자동의 공공개발사업이 부작용 없이 성공적으로 마무리되도록 개발사업 과정 전반에 서울시가 적극 개입하는 것을 쪽방 지원정책의 중요한 과제로서 설정할 필요가 있다. 나아가 이러한 공공개발사업방식이 다른 쪽방지역으로 확산될 수 있도록 하는 것도 함께 추진해야 할 것이다.

### ③ 쪽방상당소의 역할에 대한 재검토

현행 쪽방지역 인근에는 이들 쪽방과 유사한 기능을 하는 고시원, 여관, 여인숙이 산재해 있다. 하지만 쪽방상당소는 경계가 정해진 쪽방지역을 벗어나 활동하기는 어려운 상황이다. 사실 쪽방에 대한 개념이 명확히 설정되어 있지 않기 때문에 ‘주택 이외의 거처’라는 관점에서 접근하는 것이 타당하다. 쪽방지역 외부에 산재한 고시원, 여관, 여인숙 등은 모두 주택 이외의 거처로서 노숙의 경계에 있는 취약계층의 거주지로 기능하고 있다는 점에서 쪽방상당소의 활동반경에 포괄될 필요가 있다. 이런 점에서 20여 년 이상 유지되어 온 쪽방상당소의 활동에 대해 재검토할 때가 되었다고 생각된다. 이러한 문제제기는 공공개발사업이 이루어지고 있는 지역에서 더욱 각별히 고려해야 할 것이다. 공공개발사업이 성공적으로 마무리되면, 이제 쪽방상당소의 역할은 사라질

것인가? 공공임대주택에 입주한 쪽방주민 지원활동도 있겠지만 그 인근의 고시원, 여관, 여인숙에 거주하는 주민들의 생활안정에 대한 과제가 남아 있기 때문에, 쪽방상담소의 역할이 사라질 것이라고 쉽게 단언하기 어렵다. 현 쪽방의 변화를 전망하면서 쪽방상담소의 활동방식이나 인력구성 등에 있어서 변화를 모색할 필요가 있다.

### (3) 주거지원을 위한 거버넌스 운영 미흡

#### ① 주택부와 복지부서의 상시적인 협력 부족

사실 주거지원은 복지부서의 업무라기보다는 주택부서의 업무로 분장되어 있다. 따라서 주택부서가 노숙인 지원정책에 적극적으로 관여하지 않으면 주거지원이 원활하게 작동하기 어려운 구조적 한계가 존재한다. 그동안 노숙인에 대한 주거지원이 프로그램의 종류에 비해 양적으로 충분하지 않았던 것도 이와 같은 구조적 한계에서 비롯된 것일 수 있다. 주거지원이 노숙인 지원정책에서 중요한 위상을 차지한다면 부서 간 상시적인 협력체계가 전제되어야 한다. 서울의 노숙인 문제를 해결하겠다는 공통의 지향 하에서 주택부서는 노숙인 주거지원에 대해 적극적으로 자원을 할당하고, 복지부서는 주거지원의 중요성을 이해하고 복지서비스와 주거지원을 연계하여 노숙인 지원정책을 체계적으로 운영하는 접근이 필요한 것이다.

### 3) 일자리 분야

#### (1) 일자리 지원 및 기회 부족

##### ① 근로 의지와 업무 능력에 따른 선별 지원 미흡

노숙인에게 있어 근로 의지는 자활과 탈노숙을 돕기 위한 가장 중요한 요소이자 판단 근거이다. 노숙인 개인이 근로 의지를 갖도록 하기 위해 서울시는 노숙인 공동작업장을 운영하여 근로 능력 및 근로 의지가 미미한 노숙인을 대상으로 일하는 기초 습관 형성을 지원한다. 또한, 노숙인 특별자활근로라고 하는 반일제 공공일자리는 거리노숙인을 줄이기 위한 목적으로 노숙인쉼터에 입소를 거부한 거리 생활 노숙인을 대상으로 하는 특별자활사업이다. 하루 5시간 동안의 시설환경정비, 급식보조를 통해서 자기통제 능력과 근로 능력을 배양하도록 지원하고 있다.

이렇게 공동작업장과 반일제 공공일자리를 경험하여 지역사회 복귀와 자활이 가능한 노숙인에게 노숙인 일자리 갖기 사업인 전일제 공공일자리를 연계한다. 이를 통해 하루 8시간동안 공원 청소, 재활용품 분류, 업무보조, 카페 운영 등의 일 경험을 지원한다.

전일제 공공일자리를 거친 노숙인에게는 민간일자리 취업을 연계한다. 이들 중 민간 일자리에 취업하기 위한 업무 경력이나 기술이 없으면 주로 일용직, 경비직, 청소일 자리에 취업한다. 경비직 취업을 위해서는 노숙인일자리지원센터에서 경비교육과 같은 직업훈련을 시행하고 취업 연계를 해주고 있다. 또한 자치구의 일자리지원센터에서도 취업 등록과 직업상담이 가능하다.

하지만 공공일자리 대부분이 단순 일자리에 머물고 있어 특정 기술을 익히거나 업무 경력을 쌓기에 한계가 있다. 특히, 반일제 일자리는 근무기간이 기본 3개월인데 9개월까지 연장할 수 있지만 65세 이상 고령층이거나 건강상 문제가 있는 경우에만 가능하다. 그러다 보니 근무의지가 있더라도 공공일자리로 일 경험을 쌓을 기간과 업무 영역을 확장할 기회가 부족하고, 이 상태로 민간일자리로 연계되더라도 단순 업무 영역을 벗어나기 어렵다.

노숙인에게 사회 편입을 위한 첫 번째 일자리는 앞으로 자립을 지속하는 과정에서 중요하다. 또한, 노숙인 일자리 사업은 노숙인의 근로의지와 근로능력에 맞추어 체계를 갖추고 있으므로 노숙인의 참여와 성장은 이 사업의 발전에 중심적인 역할을 한다고 볼 수 있다. 그러므로 현재와 같이 연령이 높고 취약성이 심하다고 해서 공공 일자리 근무 기간을 연장하도록 배려하는 것은 지양해야 한다. 노숙인이 스스로 근로 의지와 업무 능력을 배양하도록 동기를 부여하고 사기를 높으려면 노숙인의 근로의지와 근로능력에 따라 일자리 제공기간을 늘리고 일할 기회를 확대하는 인센티브 방안이 필요하다.

## ② 직업능력 향상 위한 직업훈련 기회 부족

노숙인의 직업훈련과 관련해서는 고용노동부의 취업성공패키지 성과를 먼저 살펴볼 필요가 있다. 보건복지부(2016)의 「제1차(2016~2020) 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획」에 따르면 고용노동부는 노숙인의 고용능력을 향상시키기 위해 직업훈련 프로그램인 취업성공패키지를 노숙자와 연계하여 제공하였다. 하지만, 노숙인의 실질적인 참여율이 미흡하였고, 보건복지부의 자활사업 운영 실적도 마찬가지로의 결과를 보였다. 참여율이 낮은 이유는 이 프로그램들이 노숙인을 위한 맞춤 자활 프로그램이 아닌 데 원인이 있는 것으로 보인다. 보건복지부(2016)는 한국도시연구소(2013)의 자료를 인용해 근로의지가 있는 노숙인이 직업훈련에 참가하지 못하는 이유로 비용, 접근성 등의 문제가 있다고 설명하였다. 구체적으로는 교육에 참가할 돈이 부족하

거나 없어서(37.2%)라고 응답한 비율이 가장 높고, 그다음으로 교육기관으로의 거리가 멀어서(21.3%), 신청해도 지원을 못 받을 것이라 생각해서(13.8%), 교육에 참가할 경우 생계가 곤란하기 때문에(11.3%)라고 응답한 경우가 많았다.

노숙인들에게 직업훈련이 중요한 이유는 일반 구직자보다 첫 직업이 앞으로 직업 경로에 미치는 영향이 크기 때문이며, 이와 관련한 문제는 이미 20년 전부터 논의가 되고 있다. 서울특별시(2001)의 「서울시 노숙자 지원 사업백서(1998~2000)」에 의하면 노숙인들은 처음부터 영세 서비스업과 같이 기술수준이 낮고 소득이 불안정한 직종에 편입이 되는 것으로 나타났다. 이후에 직업을 이동하더라도 첫 직업 관련 직종과 직무에서 벗어나지 못하는 특징을 보인다고 하였다. 첫 일자리로 생산직에 편입하면 단순직이라 하더라도 일정 기간이 지나면 숙련이 가능하다. 하지만 서비스업에 편입하면 업종 특성상 숙련을 쌓기 어려운 단순 노동이 주되기 때문에 이후에 생산직으로 옮겨가기가 매우 어렵다. 또한, 노숙인은 민간일자리에 취업 후 비슷한 계통에서 자주 이직하는 모습을 보이는데, 이는 고용된 직장이 매우 영세하거나 고용 불안정성에 비롯한다고 설명하였다.

노숙인에게 연계하는 일자리는 공공일자리의 단기적 일자리가 대부분이어서 경력 및 숙련도를 쌓기 어렵다. 민간일자리에 취업하더라도 금세 그만두거나 빈번한 이직이 발생하고 있다. 그러므로 근로의지가 있는 노숙인에게 노숙인 특성에 맞는 직업훈련 기회를 제공하는 것이 일자리 확보와 연계만큼이나 중요하다. 공공에서 노숙인 특성에 맞춘 직업훈련 제공이 어렵다면 노숙인을 고용하고 있는 사회적기업 등의 사례를 발굴하거나 위탁을 고려할 필요가 있다. 보건복지부(2016)는 빅이슈(Big Issue) 등의 사회적기업 및 협동조합의 사례를 소개하였는데, 이 사례들에서는 소규모 제작 및 판매, 수리 업무, 판매나 영농 사업을 통해 일자리를 제공하고 있다. 이처럼 노숙인을 고용하고 있는 사회적기업 및 협동조합과 협력하면 노숙인의 근로의지와 근로능력에 따라 취업을 연계할 수 있는 다양한 일거리를 확보할 수 있다. 또한, 취업과 직업훈련을 동시에 제공하는 프로그램을 확대하는 데에도 큰 도움이 될 것으로 보인다.

[표 3-9] 노숙인을 고용한 사회적기업과 주요 업무 내용

구분	주요 업무
빅이슈(Big Issue)	문화잡지 제작·판매, 인식개선 사업
짜로사랑	두부 제작·판매
행복나눔도시락	도시락 주문 제작·판매
두바퀴희망자전거	자전거 재활용·판매, 수리
두손컴퍼니(Do son)	종이옷걸이 제작·판매, 납품
참살이영농사업단	풍덩이 양식, 영농사업
늘품공방	목공예품 및 다양한 소품 제작

출처: 보건복지부(2016), p.43. <노숙인을 고용한 사회적기업 사례> 표 인용.

## (2) 사회적 기반과 관계망 형성의 어려움

노숙인은 민간일자리 취업에 성공하더라도 주변의 부정적인 인식과 편견, 적응의 어려움 등으로 인해 중도에 퇴직하고 다시 돌아오는 사례가 적지 않다. 노숙인은 자활과 자립을 위해 일자리 경험을 갖게 된 지 2~3년 만에 사회에 나가게 되는데, 그러다 보니 일 경험 외의 경험을 쌓고 자존감을 회복하기에는 시간이 부족하다. 서울시는 노숙인의 사회적관계 형성을 돕기 위해 취업에 성공한 노숙인을 대상으로 예술·체육 동아리를 구성하고 음악회, 미술전시회, 체육대회, 문학회 등을 개최할 수 있도록 지원한다. 또한, 앞서도 설명하였듯이 신용불량자인 노숙인은 취업에 제한이 있기 때문에 노숙인시설 이용자 및 입소자 중에서 금융채무 불이행자에 대해서는 신용회복 지원사업을 하고 있다. 파산·면책·회생과 채무조정 신청서 작성 대행 등을 지원해 신용회복을 돕고 있다.

하지만, 민간일자리에 취업하고 사회관계망 형성 및 신용회복에 노력을 기울이더라도 금세 한계에 부딪히는 부분은 기반 문제이다. 공공일자리 사업을 통해 1년 미만 동안 단기적 일자리에서 저임금을 지급 받지만 이 임금소득은 자산 형성을 위한다기보다 생활비 지출 및 소득 관리를 통해 자립을 준비하는 용도라고 볼 수 있다. 또한, 주거 진입을 전제로 한 사업에 참여자가 되면 이 임금소득의 상당 부분을 월세로 지출해야 하므로 자립기반을 마련하기 위한 저축은 쉽지 않다. 민간일자리에 취업하더라도 이렇게 기반이 없는 상황에서 정서적·경제적으로 어려운 상황에 부딪히게 되면 다시 노숙의 악순환에 빠질 수 있다.

정책적으로 노숙인에게 일자리를 연계하고 임대주택 등으로 주거문제를 해결해 주었

다고 해서 자립할 수 있다고 판단해서는 안 된다. 자립하더라도 가족이나 교류할 사람이 없으면 그간 힘들게 모은 돈을 도박이나 게임으로 쉽게 날리는 일들이 왕왕 발생한다. 따라서 노숙인은 일자리와 주거 문제를 해결하는 것도 중요하지만 사회적·경제적 어려움이 생겼을 때 교류할 수 있는 관계가 필요하다. 이를 위해 지역사회 기반의 체계가 강화되어야 한다. 지자체는 시설퇴소 후 지역사회에 복귀한 노숙인을 복지체계하에서 관리할 수 있도록 시스템을 갖추어야 한다. 노숙인의 온전한 자립을 위해서는 지역을 기반으로 대인관계를 맺고 인적·사회적 관계를 관리하고 원만히 회복하는데 도움을 줄 수 있는 특화 프로그램이 필요하다.

### (3) 종사자 인권 및 근로환경 문제

앞서 시설 및 센터 운영체제에서 보듯이 7개 시설 및 1개 센터는 목적하는 대상은 각기 다르지만 수용공간과 종사 인원의 부족 문제를 공통적으로 겪고 있다. 시설의 공간과 관리 인력 부족문제는 운영상의 문제로 끝나는 것이 아니라 해당 시설별 기능과 역할을 제대로 수행하기 어렵게 만들 수 있다. 또한, 종합지원센터는 현재 거리노숙자 상담부터 긴급 보호 및 시설 연계, 자활에 이르기까지 다양하고 복합적인 서비스를 모두 담당하고 있어 노숙인 관련 사업의 컨트롤타워 역할에 집중할 수 없는 상황이다.

이처럼 각종 시설 및 센터는 운영 측면에서 역력이 부족한 상황에 있는데, 이의 근본적인 원인은 예산과 인력 부족에 있다고 볼 수 있다. 현재 시설 및 센터는 운영비 지급방식으로 지원을 받고 있어서 인건비를 확보하기에는 어려움이 있다. 인력을 확충하지 못하여 소수의 종사자가 많은 업무를 해결하다 보니 업무 중 발생하는 안전 및 인권 문제로부터 종사자를 보호하기 어렵다. 일례로, 생활시설의 경우에는 법정 의무 인력을 배치해야 하지만 이마저도 부족하여 행정직원이 사회복지 관련 프로그램이나 생활지도의 업무를 수행하기도 한다. 종사자들은 급여가 낮고 자신의 삶과 업무의 구분이 모호한 상황에 있지만, 그간 종사자에 대한 사회적 관심은 크지 않았다.

노숙인 관련 시설의 종사자는 대부분 노숙인과 함께 생활하며 돌봄과 관리를 위한 서비스를 제공한다. 따라서 노숙인 관련 서비스는 인력 의존도가 높고, 서비스의 질은 인력의 전문성에 좌우된다. 따라서 종사자에게 미치는 부정적인 영향을 해소하고 동시에 노숙인을 위한 서비스의 질적 수준 저하를 막을 할 수 있도록 인력 부족 문제를 해결하고 종사자의 업무 환경 개선에 관심을 기울여야 한다.

## 04

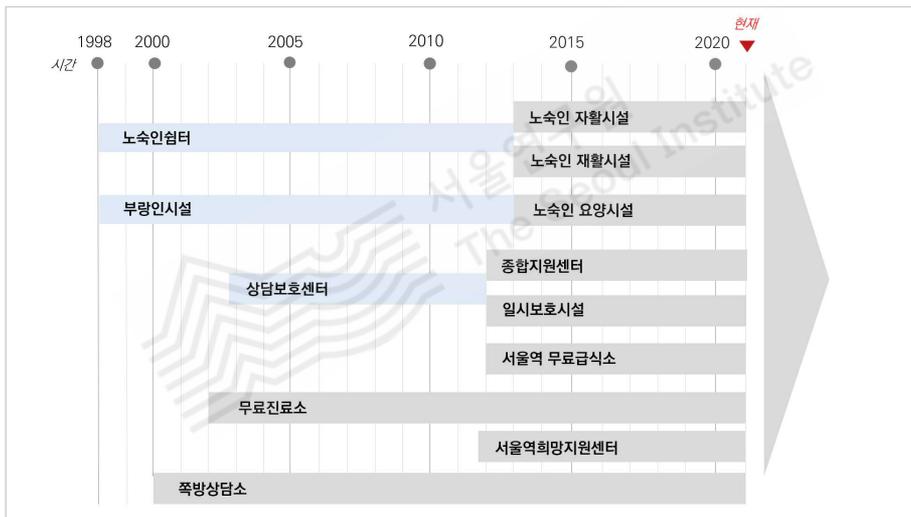
### 결론 : 서울시 노숙인 정책 발전방안



- 1\_기반 강화 방안
- 2\_분야별 발전방안

## 04. 결론: 서울시 노숙인 정책 발전방안

노숙인 정책은 1990년대 말 외환위기를 겪으면서 발전했으며, 서울은 전국 노숙인의 40% 이상을 차지하고 있어, 우리나라 노숙인 정책에 서울시의 역할이 매우 중요하다. 서울시 해당부서의 협조로 20여 년간의 서울시 노숙인 정책을 살펴보았으며, 시설의 명칭과 업무범위 변화를 도식화하면 [그림 4-1]과 같다.

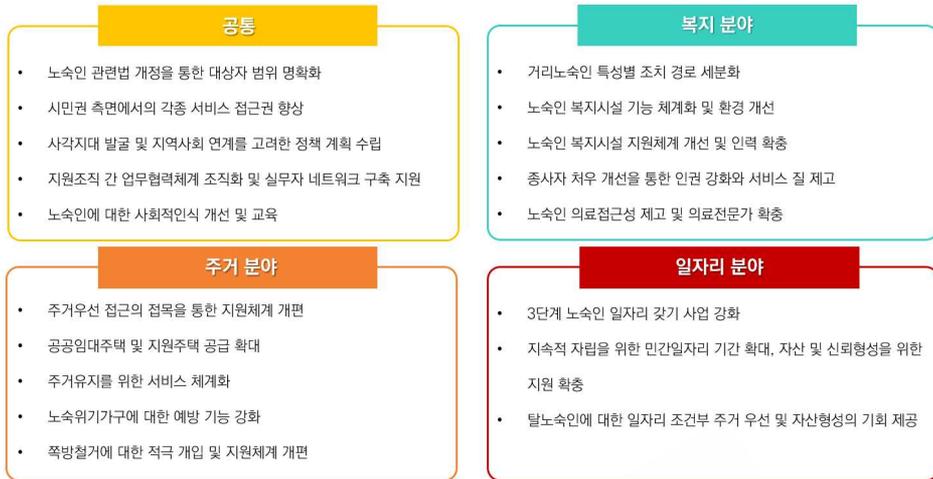


[그림 4-1] 노숙인시설 변화 계보

노숙인 복지정책의 현황을 파악할 목적으로 국내외 정책 현황을 정리하였고, 현장과 학계 전문가 자문회의를 열어 현재 서울시 노숙인 정책의 문제점과 해결 방안에 대한 의견을 청취하였다.

또한 정책별 필요성과 중요도 등을 확인하기 위하여 전문가와 현장 종사자를 대상으로 W.Dunn의 분석틀을 활용한 정책분석을 실시하였다.

지금까지의 연구 결과를 바탕으로 분야별로 발전방안을 제언했으며, 그 내용을 정리하면 [그림 5-2]와 같으며 분야별 세부내용은 다음과 같다.



[그림 4-2] 분야별 발전방안 종합

이번 연구를 마무리하면서 서울시는 노숙진입 위기에 놓인 개인이나 가정에 대해 선 제적 예방적으로 가용한 정책자원을 활용하여, 노숙단계로 진입하는 것을 방지하는 노력을 할 필요가 있다. 이를 위해서는 노숙진입을 예방할 수 있는 전달체계 구축과 진입한 경우 개인별, 가구별 상황에 맞는 긴급지원제도와 같은 복지서비스를 최대한 연계하도록 노력해야 한다는 결론에 도달하였다. 가장 이상적인 방안으로는 노숙인복지 업무를 수행하는 서울시 복지정책실 자활지원과를 포함한 담당부서를 포함한 주택, 보건 등 여러 부서와 자치구, 민간의 협력관계를 통해 노숙인들이 지역사회로 돌아가 정착하는 협력체계를 만들어 갈 필요가 있다.

## 1\_기반 강화 방안

### 1) 노숙인 관련법 개정을 통한 대상자 범위 명확화

현장 및 전문가 자문 결과 노숙인복지법상 ‘노숙인 등’의 개념과 지원 범위가 명확하지 않다는 의견이 많았다. 법률상 노숙인의 주거기간이나 주거상태에 대한 규정에서

해석의 여지가 많아서 노숙인으로 인정할지에 대한 논란을 뜻한다. 또한 쪽방주민은 서울시에 등록된 쪽방건물로 한정되어 있어, 고시원, 찜질방, 여관 등에 거주하는 주거취약계층을 포괄하지 못하면서 지원에서 배제되는 사람들이 발생하는 문제가 발생하고 있다. 매년 거리노숙인, 시설노숙인, 쪽방주민대상 노숙인실태조사를 실시하고 있지만, 정작 도움이 필요한 대상자들은 정책대상에 포함되지 않는 문제가 생기고 있다. 이밖에 18세 이상인 자만 노숙인으로 보는 연령규정도 새로운 사각지대를 양산하는 문제가 제기될 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 노숙인복지법 제2조(정의)법조항 개정을 통한 지원대상의 범위를 명확하게 할 필요가 있다. 기존 ‘주거로서의 적절성이 현저히 적은 사람’이라는 표현을 ‘주거기본법에 정해진 최저주거기준을 충족하지 못하는 자’로 구체적으로 명시하고, 중앙정부에서 수립하는 제2차 노숙인종합계획수립 시 비주택거주자(고시원, 찜질방, 여관 등)도 포괄 지원할 수 있도록 사업범위의 융통성을 높일 필요가 있다. 또한 연령 규정을 철폐하여 청소년 등 새로운 형태의 노숙인 등장에 대비할 필요가 있다.

## 2) 시민권 측면에서의 각종 서비스 접근권 향상

노숙인은 주거 문제 이외 장애, 사회부적응, 알코올 중독, 정신질환 등 다양한 문제에 직면하게 된다. 그러나 주민등록 말소 등으로 인해 행정상 노숙인으로 규정되면, 저소득, 노인, 장애인 등으로서 제공되는 다양한 복지서비스 이용에서 노숙인이라는 이유로 제한이 생긴다.

노숙인도 여러 가지 이유로 거주지가 일정하지 않지만, 인간으로서 또는 시민으로서의 기본적인 권리를 받을 수 없는 현실이다. 노숙인 실태조사 분석 결과 과반수의 노숙인이 신용불량으로 노숙생활을 시작했으며, 노숙기간이 6년 이내, 직업이 있는 비율도 전체 조사대상 노숙인의 과반수를 차지하고 있어 이들에 대한 별도 지원으로 만성노숙인으로 진입하는 것을 예방할 필요가 있다. 신용불량이나 파산 등으로 인해 일시적 노숙 상태이지만 법률지원 서비스가 필요할 경우 법률구조공단이나 서울시에서 운영하는 공익법센터나 금융복지상담센터를 통한 지원방안을 마련할 수 있다. 또한 알콜중독이나 정신질환의 경우 관련 기관과 협조하여 치료 방안을 마련하고, 65세 전후의 고령 노숙인의 경우 자활의지가 있는 경우 시니어클럽이나 지역사회활센터와의 연계를 통해 공공일자리 사업에 참여할 수 있도록 할 필요가 있다. 마지막으로 노숙인

이전에 시민이라는 인식을 가질 수 있도록 인식개선이 필요하고, 의료시설이나 복지기관 등에서 노숙인이라는 이유로 서비스 제공을 배제하는 일이 발생하지 않도록 조례제정이나 시설 운영지침에 명시할 필요가 있다.

### 3) 사각지대 발굴 및 지역사회 연계를 고려한 정책 계획 수립

서울 같은 대도시의 특성상 노숙인에 대한 취업 및 자산형성 지원만으로는 자립과 주거 유지가 어려운 문제가 존재한다. 직업이 있는 노숙인이라도 주거에 대한 부담으로 인해 시설 내에서 장기체류하거나, 시설과 거리노숙을 반복하는 회전문 현상이 발생하면서 다시 노숙인으로 진입할 위험이 크다. 이러한 문제인식은 전문가 조사결과에서도 나타나는데, 노숙인 정책의 문제점으로 ‘탈시설이후 지역사회로의 정착의 어려움’을 가장 시급히 해결해야 할 문제(4.03점/5점 만점)로 인식하고 있다.

현재 탈노숙하여 지역사회에 정착한 노숙인에 대한 사례관리 등을 노숙인시설에서 전담하고 있는데, 노숙인시설의 업무과중으로 진정한 탈노숙 지원에 어려움이 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 사회복지관의 기능 중 노숙인 관련 업무 등을 고려하여 노숙인종합지원센터와 사회복지관 간 유기적 업무협조로 탈노숙인의 지역사회 정착을 지원할 필요가 있다. 이를 위해서는 사회복지사업법 시행규칙의 사회복지관 사업 중 지역사회보호 부문에 언급되어 있는 노숙자를 포함한 일시보호를 명확하게 수행할 수 있는 지원을 서울시나 자치구에서 보장할 필요가 있다.

[표 4-1] 사회복지관의 사업(제23조의2제3항 관련)

기능	사업분야	사업 및 내용
서비스 제공 기능	지역 사회 보호	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 급식서비스: 지역사회에 거주하는 요보호 노인이나 결식아동 등을 위한 식사제공 서비스</li> <li>2. 보건의료서비스: 노인, 장애인, 저소득층 등 재가복지사업대상자를 위한 보건·의료관련 서비스</li> <li>3. 경제적지원: 경제적으로 어려운 지역사회 주민들을 대상으로 생활에 필요한 현금 및 물품 등을 지원하는 사업</li> <li>4. 일상생활 지원: 독립적인 생활능력이 떨어지는 요보호 대상자들이 시설이 아닌 지역사회에 거주하기 위해서 필요한 기초적인 일상생활 지원서비스</li> <li>5. 정서서비스: 지역사회에 거주하는 독거노인이나 소년소녀가장 등 부양가족이 없는 요보호 대상자들을 위한 비물질적인 지원 서비스</li> <li>6. <u>일시보호서비스: 독립적인 생활이 불가능한 노인이나 장애인 또는 일시적인 보호가 필요한 실직자·노숙자 등을 위한 보호서비스</u></li> <li>7. 재가복지봉사서비스: 가정에서 보호를 요하는 장애인, 노인, 소년·소녀가정, 한부모가족 등 가족기능이 취약한 저소득 소외계층과 국가유공자, 지역사회 내에서 재가복지봉사서비스를 원하는 사람에게 다양한 서비스 제공</li> </ol>

주: 사회복지사업법 시행규칙 [별표 3] 일부 발췌.

출처: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>).

또한 서울시의 노숙인 정책목표를 재설정하여 노숙발생 예방(사각지대 노숙인 포함)이나 사후관리 단계(초기 정착 지원, 특히 사회적관계망 형성)를 고려한 정책 수립이 필요하다. 이를 위해서는 탈노숙 대상자의 지역사회 정착을 기반으로 하는 커뮤니티 케어가 필수적으로 지역사회보장계획 및 노인층에 대한 통합돌봄계획 수립 시 노숙인 또는 탈노숙인을 실질적인 지원대상으로 포함하려는 노력이 필요하다.

#### 4) 지원조직 간 업무협력체계 조직화 및 실무자 네트워크 구축 지원

노숙인 및 쪽방촌에 대한 업무는 서울시 자활지원과에서 주로 담당하고 있지만, 노숙인 및 쪽방촌 주민과 관련된 사업 중 다른 부서의 협조가 필요한 사업들(예: 임대주택, 일자리, 복지서비스 등)에 대한 다른 부서와 협조에 어려움이 있다.

이러한 칸막이 현상은 비단 노숙인 및 쪽방촌 분야에서 발생하는 문제는 아니지만, 장기적으로 위의 문제를 해결하려면 관련 부서와의 업무 협력이 필수적이다. 특히 보건, 의료, 고용, 주거, 인권, 먹거리 등 타 부서와의 적극적인 소통을 통해 안정적이고 지속적인 협력을 위하여 시장이나 부시장 직속의 민관협력기구를 설치 운영할 필요가 있다. 이러한 협의체를 통하여 서울시, 자치구, 민간단체와 협력하여 노숙인 및 쪽방

촌 문제에 대한 정책개발과 모니터링을 진행할 필요가 있다. 더 나아가 노숙인 및 쪽방촌 정책과 관련하여 자치구의 참여도 현재보다는 적극적인 방식으로 변화할 필요가 있다.

또한 복지부와 서울시간의 업무협조도 지금보다는 좀 더 원활히 할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 전국적으로 서울시의 노숙인 비율이 가장 높기 때문에 복지부의 노숙인정책 기조에 따라 서울시 노숙인 정책에 직접적인 영향을 주기 때문이다.

마지막으로 노숙인복지시설 종사자 대상 교육 및 실무자 네트워크 구축을 지원할 필요가 있다. 노숙인복지시설 종사자의 경우 이직률이 높고 격무에 시달리고 있어, 본연의 업무인 상담 및 사례관리, 정보 연계 등을 위한 실무자 교육을 강화할 필요가 있다. 특히 지원주택사례관리자, 아웃리치 인력 담당자에 대한 응급상황 대처, 약물 및 정신상담과 관련한 지속적인 보수교육이 필요하다.

또한 코로나19 등 감염병 상황으로 인해 시설-직종 간 네트워크가 축소되는 추세로 시설 간 업무를 원활하게 할 수 있도록 종사자 대상 교육 및 실무자 네트워크 구축을 서울시 차원에서 지원할 필요가 있다.

## 5) 노숙인에 대한 사회적인식 개선 및 교육

노숙인도 인간으로서 시민으로서 기본적인 권리가 있으나, 어떤 문제로 인해 노숙인으로 전락한 경우로 차별받지 않고 사회구성원으로 인정해줘야 한다. 그러나 노숙인 대상 의료서비스, 민간일자리 및 직업훈련 연계, 지원주택 입주 시 차별받는 일부 사례가 발생하고 있다. 노숙인들의 탈노숙과 사회 정착을 위해 사회적 인식을 개선할 필요가 있다. 먼저 공공에서는 대중미디어를 통한 공익광고 및 캠페인 등을 통해 시민들을 대상으로 노숙인 낙인화를 철폐하려는 적극적인 노력이 필요하다.

노숙인 당사자에 대해서는 지역사회 차원에서는 지역주민과 관련 시설의 노력으로 노숙인에 대한 탈노숙 동기부여, 탈노숙이후 사례관리 지원 등의 노숙인의 역량강화 프로그램을 실시할 필요가 있다. 이를 통해 노숙인 스스로 문제를 해결하고 삶의 의욕을 고취, 지역사회에서 안정적으로 살아갈 수 있도록 지원해야 한다. 특히 노숙인 중 지역사회 정착을 희망하는 대상자들에게 자립 초기 전기 및 보일러 사용 방법, 휴대폰 등 정보통신기기 사용법 등 지역사회에서 살아가기 위한 일상생활 지원이 필요하다. 이 외에도 노숙인을 대상으로 신용회복, 법률서비스(예: 명의도용), 건강 및 재무교육 등을 통해 지역사회 구성원으로서 정착을 도울 수 있어야 한다.

**[표 4-2] 노숙인 정책 전 분야 공통 정책과제**

구분	주요 내용
노숙인 관련법 개정을 통한 대상자 범위 명확화	- 노숙인 범위에 대한 포괄적 변경 - 연령제한 규정에 대한 재검토 필요
시민권 측면에서의 각종 서비스 접근권 향상	- 연령별상황별 복지서비스 접근권에 대한 보장 - 법률서비스 전달체계 구축
사각지대 발굴 및 지역사회 연계를 고려한 정책 계획 수립	- 지역사회복지관과 연계체계 구축 - 자치구의 역할 확대
지원조직 간 업무협력체계 조직화 및 실무자 네트워크 구축 지원	- 복지부와 서울시, 자치구 간 업무 협의체 구축 - 시설 간 종사자 네트워크 구축 지원
노숙인에 대한 사회적인식 개선 및 교육	- 노숙인에 대한 인식개선 캠페인 강화 - 노숙인 대상 일상생활 지원 교육체계 개발 및 보급

## 2\_분야별 발전방안

### 1) 복지서비스 분야

#### (1) 거리노숙인 특성별로 조치 경로 세분화

서울시 노숙인 대응 매뉴얼에 따르면 거리노숙인 발견 시 시설 안내 및 입소권유, 본인 동의 아래 종합지원센터를 통해 시설입소 조치를 하고 있다. 또한 노숙인이라고 보기 불분명한 경우에도 노숙인종합지원센터나 위기대응콜로 연계되고 있다. 이외에도 알코올의존 등 중독, 정신질환, 신체질환 노숙인으로 구분하여 응급조치 및 시설로 연계하고 있다.

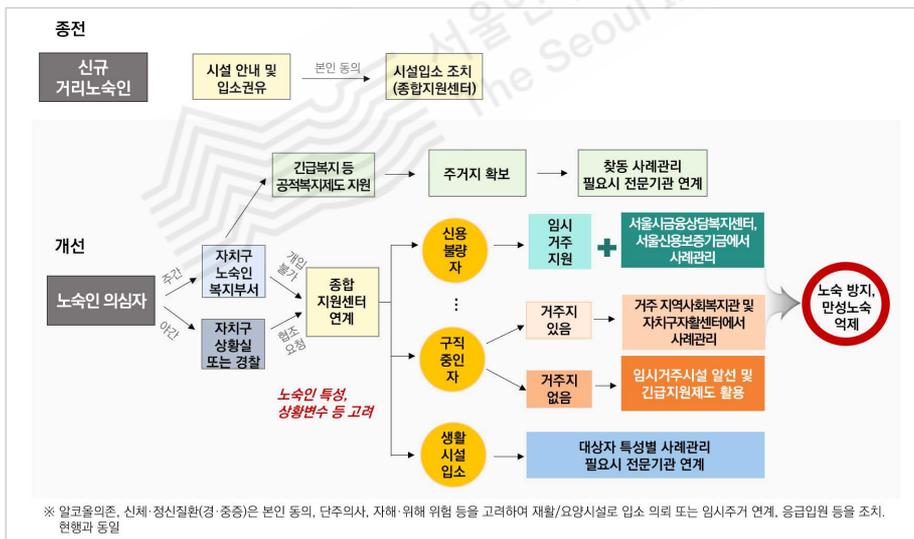
현재 운영 중인 매뉴얼에 따르면 어느 지역이나 노숙인이 발견될 경우 노숙인종합지원센터에서 조치할 수밖에 없는 구조로 서울시에 3개소뿐인 센터들에게는 부담이 될 수밖에 없다.

2020년 노숙인실태조사에 따르면, 노숙인 유입 사유로 '부채 증가로 인한 신용불량 파산(23.1%)'이 가장 많고, 노숙인의 평균 노숙기간은 9년, 56.5%가 직업이 있다고 응답하고 있다. 따라서 위의 실태조사 결과를 바탕으로 노숙인 대응 조치를 세분화할 필요가 있다. 즉 거리노숙인의 연령, 노숙사유, 무연고여부, 노숙기간 등에 따른 특성과 상황별로 세분화하여 초기 지원 연계 대응계획을 수립할 필요가 있다.

예를 들어 노숙인 의심자발견 시 주소불명 등으로 자치구 노숙인복지부서에서 개입이 불가능한 경우에만 노숙인종합지원센터로 이관하도록 하며, 야간은 자치구 상황실이 나 경찰지구대에서 초기 대응하고, 공간문제 등으로 해결이 어려울 경우에만 노숙인 종합지원센터로 협조 요청을 할수 있는 방안이 있다. 알코올의존이나 정신·신체질환이 있는 대상자의 경우에 현재 운영 중인 대응시나리오를 적용하도록 한다.

이외에도 신규노숙인 발생 시 우선 생애주기별 또는 상황별 담당부서(예: 어르신복지과, 장애인복지과 등)에서 조치하도록 유도하여 노숙진입을 방지할 필요가 있다.

직업이 있는 노숙자는 거주지가 있으면 지역사회복지관 및 지역자활센터에서 관리하도록 하며, 거주지가 없으면 임시거주시설 알선 및 긴급지원제도의 임시주거지원 서비스를 받도록 지원할 수 있다. 이러한 대응 방식의 개선을 통해 노숙진입을 최대한 억제할 수 있는 적극적인 방식으로 정책을 전환할 필요가 있다. 따라서 서울시 자활지원과는 노숙기간 5년 이내 노숙인(2020년 기준 5년 이내 노숙인 비율은 57.3%) 대상자를 다른 부서 및 기관들과의 협업체계를 구축하여 개입할 경우 일시적인 노숙자들이 만성노숙자로 전환되는 비율을 최대한 낮출 수 있을 것이다. 위의 내용을 도식화하면 아래와 같다.



[그림 4-3] 중단기 지원절차 개편(안)

위의 지원절차를 수행하려면 먼저 자치구나 경찰지구대 등에 노숙인을 일시적으로 보호할수 있는 시설을 갖추거나, 자치구에 위치한 사회복지관 등과 연계하여 대응할 필요가 있다.

장기적으로는 서울시 자활지원과에서 노숙인 업무만 담당할 수는 없으므로 만성노숙인 중 알코올이나 정신질환, 고령의 경우 노숙인 시설이 아닌 해당 대상자를 전담하는 시설로 이관하는 방식으로 운영하는 것이 적절하다. 추가적인 검토가 필요하지만 자활지원과는 초기노숙인과 만성노숙인을 담당하고 그 외의 노숙인의 경우 위에서 제시한 상황에 부합할 경우 대응할 수 있도록 업무체계를 개선할 필요가 있다.

## (2) 노숙인 복지시설 기능 체계화 및 환경 개선

노숙인 복지시설은 시설별로 유형이 구분되어 있음에도 불구하고 지원서비스는 유사한 측면이 있다. 대부분의 시설이 임시거주와 취업지원 그리고 임대주택 알선 등의 사업을 하고 있어 시설별 차이를 확인하기 어려웠다. 그러나 노숙인이라는 특성상 처음 서비스를 받은 기관을 지속 이용하고 있다는 현장의 의견을 반영할 때 이러한 획일적인 운영은 불가피한 측면도 있다. 즉 노숙인지원기관이 일종의 원스톱서비스 형태로 운영되는 것은 이용자인 노숙인의 요구에 따른 현상이라고 볼 수 있다. 그러나 노숙인 복지시설은 대체로 공간과 시설들의 노후화가 심하고, 공동생활시설로 공간이 구성되어 있어 단체생활에 낯선 노숙인의 특성상 사생활 보호 및 감염병 등에 취약한 구조이다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 노숙인 복지시설의 기능을 체계화하여 ‘긴급성’과 ‘위험성’을 핵심으로 서비스 개편을 할 필요가 있다. 우선 노숙인종합지원센터(이하 종합지원센터)의 권역별 설치 또는 현재 서울역 주변에 위치하고 있는 센터 2개소 중 1개소를 다른 지역으로 이전하여 권역별·시설별 전문화와 기능 분화가 필수적이다. 종합지원센터의 컨트롤타워 기능 강화를 통해 권역별 노숙인시설 간 연계 강화 및 시설의 역할을 이용자 중심으로 재구성하여 노숙진입 예방과 자립을 지원할 필요가 있다. 현재 노숙인종합지원센터는 2012년 노숙인법이 제정되면서 종전의 상담보호센터가 일시보호시설 또는 종합지원센터로 전환된 것이다. 이런 이유로 현재 운영중인 노숙인종합지원센터 3개소 모두 일시보호시설 기능을 겸비하고 있는데, 이로 인해 기존 종합지원센터 설립취지에 따른 역할보다 노숙인복지시설로서의 정체성이 강한 측면이 있다. 그러나, 노숙인복지법에 의하면 노숙인종합지원센터는 법조문상 제4장 노숙인시설로 명시되어 있지만 제16조의 노숙인복지시설에는 해당하지 않는 별도의 시설이다. 따라서 현재의 노숙인종합지원센터에서 일시보호시설 기능을 분리하고 종합지원센터 병설로 운영하거나 독립하여 운영함으로써 종합지원센터의 위상 회복 및 본연

의 기능을 강화할 필요가 있다.

이외에도 현재 진행 중인 코로나19 상황과 같은 감염병 예방을 위해 노숙인 이용시설 및 생활시설의 잠자리 환경 개선이 필요하다. 현재 생활시설은 정원 대비 현원이 매우 적은 것으로 조사되고 있는데, 거리노숙인이 생활시설 입소를 꺼리고 있는 경우가 많은 것으로 보인다. 실태조사 결과에 따르면 시설노숙인은 줄어들고 있지만, 거리노숙인은 정제, 임시주거 노숙인은 급증하고 있다. 이에 따라 거리노숙인에 대한 지원서비스 및 예산이 늘어나고 있는 실정이다.

거리노숙인들이 생활시설 입소를 꺼리는 이유는 체계적으로 조사된 바는 없으나, 대체로 생활시설의 불편함으로 추정할 수 있다. 예를 들어 생활시설은 사생활 보호가 되지 않는 잠자리 환경, 시설의 각종 규칙 준수 등에 따른 불편 등이 존재한다. 반면에 거리생활은 혹서기 혹한기 등에 여러 불편에도 불구하고 사생활과 자유가 나름 보장(자유로운 음주, 수면시간, 타인의 간섭 배제 등)되고, 각종 후원을 통한 생활이 가능하기 때문이다. 특히 거리노숙인은 종이상자 칸막이로 개인 공간을 구획하고 사적 영역을 확보한다. 서울시에서는 2020년부터 거리노숙인 이용시설에 대한 잠자리에 개인별 칸막이 공사 등 개선을 하고 있으나, 생활시설은 개선되지 않고 있어 장기적으로 생활시설의 입소율 향상을 위해 이용자 사생활 보호를 위한 시설 및 환경 개선을 검토할 필요가 있다.

### (3) 노숙인복지시설 지원체계 개선 및 인력 확충

노숙인복지시설 종사자 면담 결과, 대부분의 종사자가 현재 서울시의 지원금예산 구조의 변화를 희망하고 있었다. 생활시설은 운영비에 해당하는 예산을 서울시에서 분기별로 지급하고 있는데, 지급기준이 분기의 첫 시점 현원을 기준으로 운영비를 지급하고 있다. 이러한 문제로 인해 노숙인 자립 또는 일시보호시설에서 자활시설로 이관하는 경우 정원이 축소되면 종사인력과 운영비가 축소되는 역설적인 상황 발생하고 있다.

노숙인복지시설마다 법률에서 규정하는 지원대상이 다르나 현재 구분이 모호하고, 코로나19 등 복합적 영향으로 일시보호시설도 불가피하게 생활시설화되는 추세이다. 현장에서는 시설별 기능과 역할을 구분하기 어려운 상황이며, 수용공간 및 종사자 부족 등을 호소하고 있다. 결국 현재와 같은 운영비 지급방식으로는 적정 운영비 및 인건비 확보가 어려운 상황이다.

이를 해결하기 위해 사업 확대를 위한 시설별 보조금 인상 또는 정원 대비 운영비 지급구조로 변경이 필요하며, 노숙인의 탈노숙을 지원하기 위해 시설에 대한 인력 확충이 시급하다. 장기적으로는 복지부와 서울시의 노숙인복지시설에 대한 시설유형별 규모 및 적정 배치 인력 기준에 대한 검토와 조정이 필요하다.

#### (4) 종사자 처우 개선을 통한 인권 강화와 서비스 질 제고

노숙인복지시설은 복지부의 운영지침에 따라 지원인력을 배치하나 대부분의 시설이 24시간 365일 운영되어 업무강도가 높은 편이다. 이런 이유로 종사자 처우가 근로기준법 등에 배치되는 실정이다. 즉 하루 8시간, 주 52시간 근무 등 정부의 지침을 준수 하면서 적절한 서비스를 제공할 경우 추가로 지출되는 인건비에 대한 지원이 제대로 진행되기 어려운 실정으로 시설 운영기관의 재정부담이 되고 있다. 이러한 이유로 현장에서는 근무조건이 열악하여 이직하는 종사자들의 비율이 높아지면서, 전문성을 가진 종사자 확보가 어려운 상황이다.

최근 시설 내 종사자들의 경우 정신질환 및 알코올중독이 있는 노숙인 증가로 인한 시설내 물리적, 언어폭력 상황에 자주 노출되면서, 종사자 안전 및 인권 보호 대책도 필요하다.

이러한 문제들을 해결하기 위해 시설 내 종사자들에 대한 적정 근무시간, 보수 등의 처우개선과 시설 내 안전대책 방안 등 물리적 근무환경 개선을 병행할 필요가 있다. 먼저 종사자 처우개선을 위해 종사자의 근로환경, 근속 및 이직실태, 위험요소 등 종사자 근로환경에 대한 실태조사를 실시하여 현황을 파악할 필요가 있다.

또한 시설 내 종사자들이 직무와 관련된 사고나 트라우마 발생 시 서울시 차원의 노숙인 종사자의 심리·정서 지원서비스를 제공하는 프로그램을 다른 사회복지시설 종사자들과 함께 이용할 수 있는 방안을 마련하는 것도 검토할 수 있다. 이를 통해 노숙인을 돌보는 종사자의 저임금-고강도 업무 고충을 개선하면서 노숙인에 대한 서비스 질도 지속될 수 있을 것이다.

#### (5) 노숙인 의료접근성 제고 및 의료전문가 확충

지금까지 노숙인의 경우 지정된 진료시설인 국공립병원에서 의료혜택을 받고 있었다. 그러나 코로나19 사태로 인해 대부분의 국공립병원이 코로나19 전담병원으로 전환되고, 의료자원봉사가 축소되면서 노숙인의 의료접근성에 어려움이 발생하고 있다. 특

히 응급상황 발생 및 수술 등으로 인한 상급병원 의뢰 시 진료 거부 또는 지체로 신속한 의료서비스 연계가 원활하지 않은 실정이다.

또한 정신질환 노숙인 증가로 인해 약물/중독 문제로 인한 치료 및 전문 상담의 필요성은 높아지고 있지만, 현장에서 이들을 담당할 수 있는 전문인력이 부족한 상황이다. 노숙인 의료접근성을 높이기 위해 노숙인 진료시설 확대 또는 지역에 위치한 일반 병원을 이용할 수 있도록 개선할 필요가 있다. 물론 노숙인 진료를 지역사회에 위치한 병원들의 협조가 필요하지만, 이용 시간을 분리하거나 서울시나 중앙정부에서 금전적 또는 다른 형태로 지원할 경우 가능할 수도 있다.

안정적인 의료서비스를 위해서는 현재 운영중인 무료진료소, 요양·재활시설 등에서 전문인력(예: 간호사, 정신보건사회복지사)의 확충이 필요하다. 시설별 정원조정이나 전문인력을 안정적으로 확보할 수 있는 예산지원 등의 적극적인 지원이 필요하다.

마지막으로 노숙인 의료접근의 장애물이라고 할 수도 있는 노숙인 1종 의료급여를 폐지하거나, 현재 시행 중인 의료급여제도로의 통합을 위해 중앙정부와의 협의가 필요하다.

[표 4-3] 복지 분야 정책과제

구분	주요 내용
거리노숙인 특성별 조치경로 세분화	- 자치구의 역할 확대 및 연령별 상황별 대응방안 구체화 필요
노숙인 복지시설 기능 체계화 및 환경개선	- 노숙인종합지원센터 중심으로 지역별 시설들의 본연의 기능 회복 - 감염병 대응을 위하여 시설 내 개인별 일정 규모 공간 확보 노력
노숙인 복지시설 지원체계 개선 및 인력확충	- 이용시설에 대한 정원에 따른 지원금 지급방식으로 변화 - 시설별 적정배치인력 재설정
종사자 처우 개선으로 인권강화와 서비스 질 향상	- 실질적인 종사자 처우 및 보호대책 수립 - 종사자 심리지원 대책 수립 및 실행
노숙인 의료접근성 개선 및 의료전문가 확충	- 감염병 대응을 포함한 노숙인 의료접근성 보장 - 알콜/정신질환 등을 담당할 수 있는 전문인력 채용

## 2) 주거분야

### (1) 주거우선(housing first) 접근의 접목을 통한 지원체계 개편

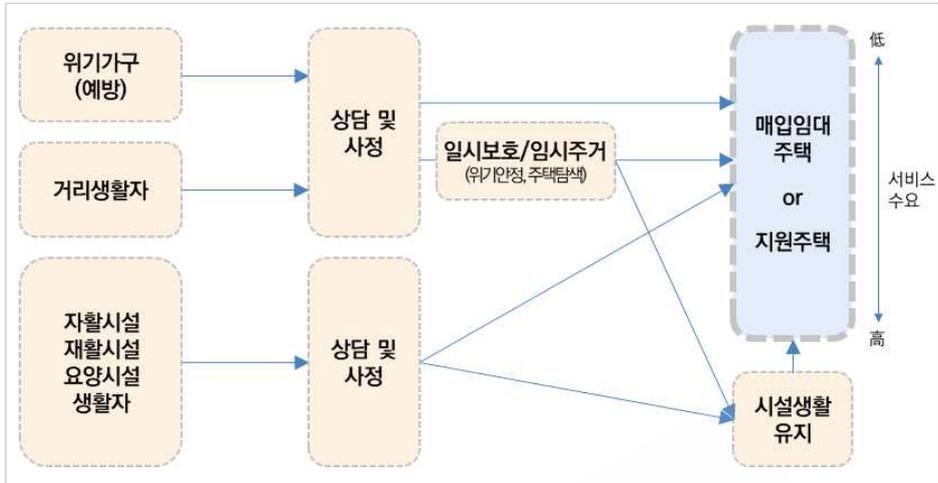
서울의 노숙인 수는 지난 20여 년 동안 감소하는 추세임은 분명하지만, 최근 들어 감소세가 둔화 또는 정체상태에 있다. 2020년 서울시의 노숙인 실태조사에 따르면, 노숙생활을 1년 이상 넘긴 만성노숙인이 전체 노숙인의 90%를 차지하고 있으며, 노숙생활 1년 미만자 중 60세 이상이 63.3%에 이른다. 고연령층, 만성상태의 노숙인이 앞으로도 다수를 차지할 가능성이 크다. 이러한 상황에서 시설 위주의 현행 지원체계가 이들의 지역사회 복귀에 얼마나 크게 이바지할 수 있을지 의문이다.

게다가 거리노숙인은 생활시설 입소를 꺼리는 경향이 크다는 지적도 있다. 사생활 보호가 안 되는 생활환경, 시설의 각종 규칙 준수에 대한 불편에서 기인하는 것 같다. 실제로 시설노숙인은 지속 감소하고 있지만, 거리노숙인은 정체 상태에 있으며 이 때문에 거리노숙인에 대한 지원서비스와 예산이 점점증하고 있다. 시설에 의존하는 지원체계만으로는 노숙문제의 해결이 요원할 수 있다.

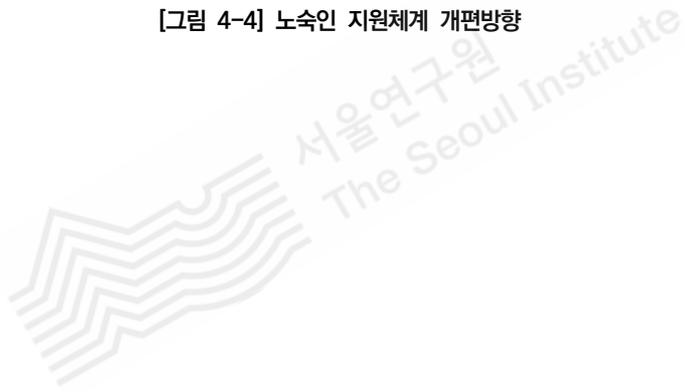
해외의 주요 국가들에서는 노숙인 문제 해결의 난맥으로서 '부담가능한 주택'에 대한 접근성 부족을 꼽고 있으며, 이러한 배경에서 주거우선(housing first) 접근을 도입하여 노숙인 지원체계에 반영하고 있음을 주목할 필요가 있다. 서울시도 주거지원 프로그램 운영하고 있지만, 주거우선 접근을 채택했다고 간주하기 어려울 정도로 주거지원의 위상이나 역할이 미미한 실정이다. 이제는 장기간 유지해 온 시설 중심의 지원체계에서 탈피하고, 노숙인의 만성화에 대응할 수 있는 정책수단으로서 주거우선 접근을 본격적으로 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다. 자활 또는 자립의 결과로서 주택이 주어지는 것이 아니라 자활 또는 자립의 기반으로 주택이 제공되는 정책으로 전환이 필요한 것이다.

이렇게 되면 아래 그림과 같이 생활시설 입소는 이전에 비해 줄어들고, 상담 및 사정 과정을 통해 서비스 소요에 따라 공공임대주택(매입임대주택, 지원주택 등)으로 바로 이주하는 방식의 지원체계를 구상해볼 수 있다. 더불어 이미 생활시설에서 생활하는 노숙인이더라도 본인의 의사를 바탕으로 적절한 주거를 확보할 수 있을 것이다. 기존의 시설 위주의 지원체계가 예방과 주거지원 위주로 재편되는 것은 급격한 변화일 수는 있다. 하지만 궁극적으로 지향해야 할 방향이라면, 목표연도를 정하고 단계적인 전환 절차를 밟아나갈 필요가 있다. 물론, 이를 위해서는 그동안 시설 중심의 지원체계의 성과와 한계를 돌아보고, 주거우선 접근의 비용효과성을 검토하는 작업이 선행

되어야 한다. 서울의 여건에 부합하는 주거우선 접근의 모델을 구체화하고, 이에 따른 기존 생활시설들의 기능전환 또는 역할 재설정 방안도 함께 고려해야 할 것이다.



[그림 4-4] 노숙인 지원체계 개편방향



〈주거우선 접근의 개요〉

주거우선 접근은 주거지원 고려가 부족한 전통지원모델에 대한 비판으로부터 등장했다. 전통모델은 주택에 대한 준비를 전제로 거쳐와 서비스를 결합하는 장기적 접근인 반면, 주거우선 접근은 치료나 회복의 필요조건을 전제로 하지 않은 채 거쳐를 제공한다. 노숙인 개인이 거리에서 독립적인 주택으로 직접 이동할 기회를 부여한다.

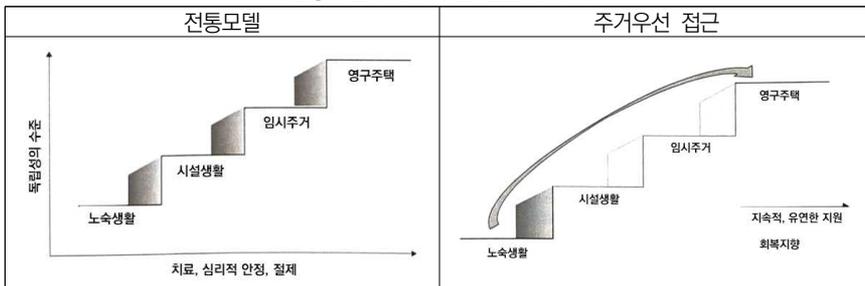
전통모델은 'Continuum of Care', 'Linear Residential Treatment', 'Treatment First', 'Housing Ready' 등으로 표현된다. 이들은 정신의학에서 사용하는 모델이라 할 수 있는데, 환자가 규칙을 지킴으로써 단계적인 권리를 획득하는 모델이다. 노숙인이 정신치료에 지속 참여하고 일정기간 절제를 달성하면 주택이 제공될 수 있는 것이다. 이렇다보니 수년 동안 노숙인이었고 정신질환이나 약물중독이 있는 만성노숙인은 주거지원을 받기 어렵게 되며 노숙상태가 지속될 수밖에 없다. 이처럼 만성노숙인의 지속적인 존재는 개인의 실패가 아니라 전통모델의 실패라는 공감대가 형성되기 시작했다.

전통모델과 구분되는 주거우선 접근은 독립적인 영구적 거쳐가 제공되며, 노숙인에게 주거선택권이 부여되며, 생활방식이나 치료에 대한 행태변화를 조건으로 지원하지 않는다. 의료이슈와 주거이슈를 분리하며, 서비스 지원 여부에 대해서도 당사자의 발언권을 보장한다. 필요시, 지속적인 서비스 지원이 이뤄지며, 지역사회 내에서 서비스 연계성을 향상시킨다. 이런 점에서 주거우선 접근은 인권 및 당사자의 욕구에 기반하고 있으며, 강제없는 능동적 참여, 개인화된 지원, 유연한 지원을 특징으로 한다. 주거우선 접근의 장점은 기존의 시설 중심의 지원체계에 비해 비용효과적이라는 점이다. 또한 신속한 주거생활 회복이 가능하며 긴급지원 등에 소요되는 시간소비를 최소화할 수 있다.

주거우선 접근은 보통 두 가지의 주택모델을 상정하고 있다. 하나는 만성질환자 등을 상대로 장기간 서비스 지원이 이루어지는 지원주택모델(Permanent Supportive Housing)이며, 다른 하나는 주거안정에 약간의 장벽이 있는 가구가 신속히 지역사회로 복귀할 수 있도록 지원하는 신속주거복귀모델(Rapid Re-Housing)이다. 후자는 전자에 비해 서비스 지원 기간 등이 짧다. 한편, 주거지원을 받는 노숙인에게 제공되는 서비스는 주거유지서비스, 의료서비스, 기타 생활지원서비스로 구분할 수 있다. 기본적으로는 지역사회에서 통합적 접근을 취하지만, 서비스를 전달하는 방식은 전문가들이 팀을 구성하여 강도 높은 서비스를 제공하는 방식(Assertive Community Treatment Team)과 사회복지사 등이 일대일로 상대하여 필요시 특정 서비스를 연계하는 방식(Intensive Case Management Team)으로 구분된다. 후자는 전자에 비해 회복단계에 있는 노숙인들을 대상으로 하며, 전자는 후자보다 상대적으로 강도 높은 서비스를 제공한다.

주거우선 접근의 효과에 대한 다양한 실증연구들이 있다. 일례로 뉴욕에서는 주거우선 접근의 지원을 받은 만성홍리스의 88%가 5년 이상 주거를 유지한 반면, 전통모델에서는 그 비율이 30~50% 수준에 그치는 것으로 나타났다.

〈전통모델과 주거우선 접근의 비교〉



자료: Tsemberies(2010), Padgett et al.(2016), The Centre for Social Justice(2017)

## (2) 매입임대주택과 지원주택 공급 확대

주거우선 접근을 서울의 노숙인 지원체계의 전환 방향으로 삼는다면, 그에 따라 주거 지원의 규모도 확대해야 한다. [그림 4-5]와 같이 지난 20여 년간 다양한 주거지원의 시도들이 있었지만, 매입임대주택과 지원주택에 초점을 맞춰서 이들의 공급량을 획기적으로 늘릴 필요가 있다. 현재 매입임대주택과 지원주택은 합쳐서 연평균 120호 남짓 공급되지만, 이를 연간 600호 규모로 늘리는 방안을 검토해야 한다. 최근 5년간 서울시의 공공임대주택 공급량이 연평균 약 2만 호임을 감안할 때, 약 3%의 물량을 노숙인에게 할당하는 것으로 결코 과도한 양이라고 할 수 없다. 이러한 규모로 공급하면 5년 후 약 3천 호의 주택을 확보하게 될 텐데, 이는 자활·재활·요양시설, 종합지원센터 및 일시보호시설에서 거주하거나 거리에서 생활하는 노숙인을 상당 정도 포괄할 수 있는 규모이다. 물론 이 정도의 공급 규모를 유지하기 위해서는 그동안 노숙인 등을 위한 주택공급에 소홀했던 SH공사의 적극적인 참여가 필수적이며, 국토교통부 지침 및 근거 마련 또한 필요하다.

구분	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
자활의집				자립기반이 갖춰졌다고 판단되는 노숙인에게 최장 2년간 전세주택 제공																			
임시주거 지원사업														거리노숙인에게 6개월치 월세 제공(고시원, 쪽방 등)									
매입임대 주택														매입임대주택(20년 거주) 공급, 사례관리자 11명 배치									
희망원룸														민간건물을 임차(원룸 개조, 27실), 최장 2년, 월세 12만원 중 5만 원은 적립 후 지급									
지원주택													정신질환 또는 알콜의존 노숙인 대상, 최장 20년 거주, 사례관리자 배치, 주거유지를 위한 지원서비스 제공										

[그림 4-5] 노숙인 주거지원 프로그램의 변천

더불어, 단순히 공급물량 확대가 아니라, 매입임대주택과 지원주택의 균형 있는 공급도 고려해야 한다. 주거유지와 지역사회 정착을 위한 서비스 소요나 강도가 큰 경우에는 지원주택으로, 서비스 소요가 상대적으로 적고, 지역사회 정착의 어려움이 크지 않은 경우에는 매입임대주택에 입주하도록 하는 주택배분체계도 함께 갖추어야 할 것이다. 두 가지 주택 유형 중 어느 하나에 치중할 경우, 특정 소요를 가지고 있는 노숙인들이 정책으로부터 배제될 가능성이 있어 주거우선 접근의 효과가 반감될 수밖에 없다.

또한, 지난 2015년부터 공급되기 시작한 사회주택도 노숙인의 지역사회 복귀를 위해 활용하는 방안 검토가 필요하다. (비영리)민간이 공급하는 사회주택은 매입임대주택 및 지원주택을 보완하는 역할을 할 수 있기 때문이다. 하지만, 저렴한 임대료로 사회주택이 공급되려면 사업비에 대한 저리용자나 재정지원이 수반되어야 한다. 한시적으로라도 서울시의 전향적인 지원을 통해 노숙인 지원정책에 사회주택 공급자들이 참여할 수 있는 여건을 조성한다면 정책적 효과가 클 것이다.

한편, 노숙인을 대상으로 공급하는 매입임대주택과 지원주택, 그리고 사회주택은 유니버설 디자인이 적용되어 노숙인의 물리적·심리적 접근성을 높일 필요가 있으며, 임대보증금도 저렴한 수준으로 낮추거나 용자지원이 이루어져야 할 것이다. 현재와 같이 민간재단의 기부금에만 의존하지 말고 임대보증금의 하향화를 위한 대안을 강구해야 한다.

일시보호시설 등 기존 지원체계와의 관계도 새롭게 정립해야 한다. 매입임대주택 및 지원주택이 입주신청 후 공급되기까지 장시간 소요되지 않도록 지원수단 간 연계체계를 점검해야 할 것이다. 예를 들면, 일시보호시설이나 임시주거지원사업 등에서 입주신청을 하게 되면, 늦어도 한 달 이내에 입주가 이루어질 수 있도록 하는 식의 기준을 정립할 필요가 있다.

### (3) 주거유지를 위한 서비스 지원 체계화

노숙인의 주거유지와 지역사회 정착을 지원할 수 있는 서비스 개발 및 표준화가 필요하다. 주택공급만으로는 지역사회 정착을 담보할 수 없기 때문에 지속적인 사례관리와 서비스 제공이 수반되어야 하지만, 아직 노숙인에게 적합한 서비스 또는 커뮤니티 케어 모델이 확립돼 있다고 보기 어렵다. 향후 매입임대주택과 지원주택의 재고가 늘어난다면, 그에 맞춰 서비스의 수준도 함께 발전할 필요가 있다. 특히 지원주택 운영 기관 간의 서비스 제공활동의 편차가 발생하지 않도록 하는 것도 중요한 과제이다. 이런 점을 고려할 때 매입임대주택이나 지원주택에 입주한 노숙인을 위한 표준화된 서비스 개발은 시급한 과제가 아닐 수 없다.

그다음은 지역복지체계와의 관계 정립에도 관심을 기울여야 한다. 노숙인이 매입임대주택이나 지원주택에 입주하면 사실상 해당 지역의 주민이라고 봐야 하지만, 지역에 산재해 있는 여러 복지기관은 전문성 부족, 인력 부족 등을 이유로 자신의 서비스 대상으로 간주하지 않는 경향이 있다.<sup>18)</sup> 물론 노숙인마다 필요로 하는 서비스 소요가

다를 수 있음을 고려하면, 공공임대주택에 입주한 노숙인 전체를 지역복지체계가 담당하도록 하는 것은 무리일 것이다. 따라서 필요한 서비스의 강도가 높은 노숙인에 대해서는 별도의 전문적인 팀을 구성하여 서비스를 제공하되, 회복단계에 접어들어 지역사회 정착이 기대되는 노숙인에 대해서는 지역복지체계와 자연스럽게 연계될 수 있는 여건을 만들어 나가는 식의 구분을 고려할 수 있다. 또한, 지역복지체계와 원활한 연계가 가능한 조직들이 운영기관으로 활동할 수 있도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다<sup>19)</sup>.

또한 매입임대주택은 지원주택과 달리 사업시행자인 공사와 운영기관이 임대차계약을 통해 주택을 배정받고, 해당 주택에 대해 운영기관과 입주자가 추가 입주계약서를 작성하고 있다. 이에 따라 운영기관이 주택관리와 임대료 납부 등에 책임을 져야 하는 상황이 발생하고, 그에 따라 사례관리 등 본연의 업무에 지장이 발생하기도 한다. 따라서 공사와 입주자 간의 직접적인 임대차계약을 통해 주택관리는 해당 공사가 전적으로 책임을 맡도록 하고 운영기관은 사례관리에 더욱 집중할 수 있는 분명한 업무구분이 필요하다.

마지막으로 매입임대주택 및 지원주택 재고 증가에 맞춰 서비스 제공 인력을 확충하는 노력도 필요하다. 현재는 1,100여 호가 넘는 주택에 41명의 사례관리자가 활동하고 있다. 주택재고 증가에 따라 사례관리자를 어느 정도 확보할 것인지에 대해서는 추가적인 논의가 필요할 것으로 생각되나, 향후 3천 호 정도가 추가 공급되는 것을 전제로 한다면, 적어도 300명 이상의 서비스 제공 인력을 확보하는 방안을 검토할 필요가 있다. 물론 이 정도의 인력 규모 역시 평균적으로 1인당 10~15가구 정도를 포괄하는 수준이라서 사례관리자의 업무부담이 클 것이다. 따라서 내실 있는 서비스 제공이 가능할 수 있는 적정 수준의 인력배치는 지속 모색해야 할 과제이다.

18) 「사회복지사업법」 시행규칙의 [별표 3]에 의하면, 사회복지관의 서비스 제공 기능에는 지역사회 보호의 일환으로서 실직자, 노숙인 등을 위한 보호서비스가 포함돼 있다. 따라서 지역사회를 기반으로 활동하는 사회복지관은 노숙인의 지역사회 정착에 대해 더욱 전향적인 입장을 갖고 이와 관련한 활동의 변화를 모색할 필요가 있다.

19) 국토교통부의 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제11조 1항에 의하면, 운영기관은 사회복지법인, 비영리법인, 노숙인시설을 운영하는 단체를 포괄하고 있으나, 실제로는 노숙인시설 운영 단체 위주로 운영기관 활동을 하고 있다. 노숙인의 지역사회 정착을 위한 다양한 시도가 이뤄질 수 있도록 지역복지에 전문성을 가진 비영리조직들의 활발한 참여를 유도하는 방안을 강구할 필요가 있다.

#### (4) 노숙위기가구에 대한 예방기능 강화

노숙위기가구에 대한 주거안전망이 제대로 작동한다면, 적어도 신규 노숙인 증가 문제는 제어할 수 있다. 하지만 그동안 노숙인 지원정책은 노숙인 발생 이후의 대응에 초점을 맞춰 추진되었고, 예방적 대응을 위한 정책수단은 다소 명확하지 않았다. 향후에는 노숙위기가구에 대한 상담과 자원연계 기능을 강화하여 실질적인 주거안전망이 작동할 수 있는 여건을 만들 필요가 있다.

이를 위해서는 일차적으로 자치구마다 1개소씩 설치되어 있는 주거복지센터를 노숙 위기가구의 거점지원기관으로 활용하는 방안을 검토해야 한다. 물론 서울시는 2013년부터 자치구별 주거복지센터 및 중앙주거복지센터를 「서울특별시 주거 기본조례」에 따라 각 자치구에 설치 위탁하였으며 2018년부터는 전 자치구로 확대하고 있다. 또한, 자치구 및 찾아가는 동 주민센터에서 사각지대 발굴, 센터 연계를 통해 현장 중심의 예방 업무를 수행하고 있다. 하지만 노숙위기상황에 처한 가구가 우선적으로 상담을 할 수 있도록 공식화하고 이를 서울 전역에 홍보하는 방안을 검토하는 것이 필요하다. 주거복지센터는 노숙위기가구와의 상담을 토대로, 비자발적인 주거이동이나 퇴거를 방지하고 대안주거를 마련할 수 있는 방안을 지역의 여러 기관과 함께 모색할 수 있을 것이다.

더불어 서울시는 현재 공가 상태에 있는 공공임대주택을 노숙위기가구가 한시적인 거처로 활용하는 방안을 검토함으로써 이와 같은 예방기능이 원활히 작동할 수 있도록 지원할 필요가 있다. LH공사 및 SH공사와 협력하여 자치구별로 5~10호 정도의 공공 임대주택 공가가 긴급임시주택(가칭)으로 활용되는 방안을 검토해야 할 것이다.

#### (5) 쪽방지역 철거에 대한 적극 개입

쪽방지역이 노숙위기가구의 마지막 거처로서 기능하고 있으나 도심 내 주요 요지에 위치하고 있어 민간개발사업에 의한 철거위험에 상시 노출되어 있다. 따라서 토지소유자에 의한 개발사업이 쪽방 주민의 주거불안으로 이어지지 않도록 서울시의 적극 행정이 필요한 상황이다. 사유지에서 일어나는 개발사업이므로 공공의 개입이 쉽지 않겠지만, 원거주민인 쪽방주민의 주거안정과 재정착에 대한 대책이 마련될 수 있도록 민간개발주체와 사전협의를 추진해야 할 것이다. 자치구와 서울시의 협력을 토대로 사업인허가에 대한 권한을 적절히 행사하는 등의 공적 개입을 검토할 필요가 있다.

## (6) 공공주도 쪽방 개발사업의 성공적 추진

쪽방지역에 대한 공공개발사업은 쪽방주민의 주거여건을 개선하는 중요한 계기가 될 것이다. 따라서 기존에 계획된 공공개발사업을 성공적으로 추진하고, 그 경험을 다른 지역으로 확산하는 과정은 매우 중요하다. 현재 추진되고 있는 쪽방지역의 공공개발사업이 쪽방주민의 삶에 실질적인 기여를 하기 위해서는 다음의 사항에 대해서도 추가적인 고려가 필요하다. 우선, 본격적인 개발사업을 진행하기 전에 지역사회영향평가 또는 인권영향평가를 시행하는 방안을 검토해야 한다(박인권, 2021; 이원호, 2021). 개발사업 시행으로 영향을 받는 사람들과 지역사회의 문제를 확인하는 절차를 통해, 예상되는 문제를 최소화하는 개선대책이 개발사업에 포함될 수 있어야 할 것이다.

둘째, 현재의 주택공급계획에서는 쪽방지역에 거주하는 주민 위주로만 입주자를 상정하고 있지만, 주변지역으로까지 넓힐 필요가 있다. 쪽방지역의 경계는 사실상 인위적으로 설정한 것이며, 그 주변의 여관·여인숙·고시원 등에 거주하는 주민과 쪽방지역 주민의 사회경제적 특성이 크게 차이가 난다고 보기 어렵다. 따라서 쪽방지역 주변의 주민까지 포괄하는 주택공급계획을 설정할 필요가 있으며, 가능하다면 주변지역의 주거환경 정비도 함께 추진하는 방안을 고려해야 할 것이다.

셋째, 고층의 주거동을 건축하기보다는 고밀중층의 건축방식을 고려할 필요가 있다. 쪽방주민이 외로움을 느끼지 않고 이웃간 교류를 활성화하기 위해서는 고밀중층으로 계획하고, 주민들 간의 교류 공간을 다양하게 배치하는 방안이 더 효과적일 것이다. 또한 쪽방주민의 주거동과 다른 주거동이 서로 구별되어 또다른 낙인이 발생하지 않도록 차별없는 건축외관과 디자인을 적용하고, 현재 16㎡, 18㎡로 계획하고 있는 주거면적에 대해 1인 가구가 평생 거주하는 데 적합한 주거면적으로 조정하는 방안도 검토할 필요가 있다(이원호, 2021).

마지막으로 개발사업이 완료되어 입주가 마무리되면, 쪽방주민을 대상으로 ‘찾아가는 서비스’가 활성화될 필요가 있다. 이웃 간 교류가 줄어들고 각자 개별화된 공간에 거주하면서 복지서비스에 대한 필요가 더욱 커질 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 활동을 수행하는 기관을 주동 내에 설치하여 안정적인 서비스 제공이 가능하도록 해야 할 것이다.

### (7) 쪽방상담소의 역할 재편

쪽방상담소는 쪽방주민의 생활안정을 지원하는 기관으로, 그동안 많은 역할을 수행해 왔다. 하지만 일부 쪽방지역이 개발사업으로 변모할 예정이고, 일부는 철거로 주민들이 흩어지기도 하는 등 기존 쪽방지역의 범위가 변화하고 있다. 더불어 과거에는 쪽방지역이 주거취약계층 거주지의 대명사로 거론되었지만, 이제는 비단 쪽방지역뿐만 아니라, 여관, 여인숙, 고시원 등 다양한 거처들에 대한 정책적 관심도 커졌다. 게다가 쪽방에 대한 정의가 모호한 상황에서는 ‘주택 이외의 거처’라는 포괄적인 개념으로 접근하는 편이 더 적절하다.

따라서 쪽방상담소의 활동범위도 쪽방지역 주변의 여관, 여인숙, 고시원 등으로까지 확장될 필요가 있다. 이제 쪽방상담소는 비주택 주민 전반을 포괄하는 복지전달체계의 일부로서 자신의 역할과 위상을 새롭게 설정하는 방안을 검토해야 한다. 더불어 쪽방상담소의 역할 확대에 걸맞은 역량을 향상하기 위한 노력도 필요하다. 사례관리와 상담역량을 강화하고 사회복지사, 정신보건간호사 등도 추가 배치하여 주거취약계층이 밀집한 지역에서 지원거점으로서의 제 역할을 할 수 있어야 한다. 지역에 따라서는 자치구별 주거복지센터, 돌봄SOS센터 등과의 연계성을 강화하거나 통합적으로 운영하는 방안도 고려해볼 수 있을 것이다. 물론 이러한 변화는 쪽방 주민들에게 미치는 영향이 클 수 있으므로, 개발사업 등으로 인한 쪽방지역의 변화 과정을 모니터링하면서 중장기적인 발전방안으로서 검토해야 할 것이다.

### (8) 주택부서와 복지부서의 협력기구 설치

노숙인 등의 지원에 있어서 주거정책의 역할을 확대하고자 한다면, 복지부서는 주거정책이 갖는 효과성을 공감해야 하며, 한편으로는 주택부서가 노숙인 지원정책에 적극적으로 참여해야 한다. 현재도 주택부서와 복지부서의 협력이 전혀 이뤄지지 않는 것은 아니나, 양 부서의 자발적인 협력에만 의존할 경우 협력의 안정성과 지속성을 담보하기 어려울 것이다. 따라서 지금보다 더욱 활발한 협력이 가능하기 위해서는 부서별 칸막이의 한계를 뛰어넘을 수 있는 장치를 구상할 필요가 있다. 예를 들어 시장 또는 부시장 직속으로 민관협력기구를 설치하는 방안이 있을 수 있다. 주택부서, 복지부서, 민간단체 등이 함께 참여하고, 노숙 문제의 종식이라는 궁극적 목표를 위해 정책사업을 계획하고 모니터링하는 활동을 이 기구가 담당하게 된다면, 새로운 협력의 장이 만들어질 것이다.

[표 4-4] 주거 분야 정책과제

구분	주요 내용
주거우선 접근의 접목을 통한 지원체계 개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시설 위주의 지원체계를 주거지원과 예방 위주로 개편</li> <li>· 서울 여건에 부합하는 주거우선 접근 모델 구체화</li> </ul>
매입임대주택과 지원주택 공급 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 매입임대주택과 지원주택 공급량 확대(연 600호 규모)</li> <li>· 주거소요 특성을 고려한 두 유형의 균형 있는 공급 추진</li> <li>· 민간의 사회주택 공급 유도</li> <li>· 유니버설 디자인 적용, 임대보증금 인하</li> <li>· 일시보호시설, 임시주거지원사업 등과의 연계체계 정비</li> </ul>
주거우지를 위한 서비스 지원 체계화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역사회 정착을 위한 서비스 개발 및 표준화</li> <li>· 지역복지체계와 연계 및 역할 분담</li> <li>· 운영기관에 지역복지 전문조직의 참여 확대</li> <li>· 매입임대주택 임대차계약을 입주자와 직접 체결하여 운영기관의 사례관리업무 강화</li> <li>· 서비스 제공 인력의 단계적 확충(300명 이상)</li> </ul>
노숙위기가구에 대한 예방기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자치구별 주거복지센터를 노숙위기가구 거점지원기관으로 지정</li> <li>· 공가 상태의 공공임대주택을 긴급임시주택으로 활용(자치구별 5~10호 확보)</li> </ul>
쪽방지역 철거에 대한 적극 개입	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자치구와 협력하여 쪽방주민의 주거대책 마련을 전제로 민간개발사업 인허가</li> </ul>
공공주도 쪽방개발 사업의 성공적 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개발사업 시행 전 지역사회영향평가 또는 인권영향평가 수행</li> <li>· 쪽방지역 주변의 비주택 주민까지 포괄하는 주택공급계획 수립</li> <li>· 고밀중층의 건축방식 도입, 주민교류공간 배치, 차별없는 건축외관과 디자인, 가구당 주거면적 확대 조정</li> <li>· 입주 완료 후 찾아가는 서비스 시행(주동 내 서비스 제공기관 설치)</li> </ul>
쪽방상담소의 역할 재편	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 쪽방지역 주변의 비주택 주민을 포괄하는 활동으로 확대</li> <li>· 쪽방상담소의 역할 확대를 전제로 사례관리와 상담역량 강화, 사회복지사 및 정신보건간호사 추가 배치 등 검토</li> </ul>
주택부서와 복지부서의 협력기구 설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (부)시장 직속으로 상시적인 민관협력기구 설치·운영</li> </ul>

### 3) 일자리 분야

#### (1) 3단계 ‘노숙인 일자리 갖기 사업’ 강화

서울시는 근로기회 제공과 관련해 4단계의 서비스 제공 체계를 구축하고 있다. 이는 ①공동작업장 - ②공공일자리(반일제) - ③공공일자리(전일제) - ④민간일자리 순서로서 노숙인의 근로의지와 근로능력에 따라 이동 가능하다. 우선, 공동작업장 및 반일제 공공일자리는 근로능력 미약자에게 일거리를 통한 근로의욕 향상 기회를 제공한다.

전일제 공공일자리와 민간일자리는 자립과 지역사회 복귀를 지원하는 것을 목적으로 한다. 이와 같이 현재까지는 근로지속 의지가 있고 업무 능력이 있는 노숙인을 상위 단계로 이동시키기 위한 선별에 초점이 맞춰져 있다. 하지만 공공일자리의 경우 대부분 1년 미만의 단기간 일자리이고 업무 내용이 단순 노무에 맞추어져 있다. 또한 고용 여건이나 근로여건이 상대적으로 열악한 편이다. 민간일자리의 경우에도 노숙인 개별 역량에 매칭 가능한 일자리를 찾기에는 한계가 있다.

노숙인의 근로의지를 지속하기 위한 일자리 매칭을 위해서는 상위 단계로 선별·이동 하던 체계에서 나아가 단계별 사업을 확충·보강하여야 한다. 이를 위해 지역사회 복귀 및 자활이 가능하고 공공일자리 참여자 대상으로 한 3단계 전일제 일자리의 지속 사업화를 제안한다. 현재의 노숙인 일자리 갖기 사업을 일자리 수를 확대하는 방향으로 발전시키기보다 전체 공공일자리 사업 중 일정 비율로 배정받는 방식의 지속사업으로 추진하는 것이 필요하다. 다시 말해서, 서울시 공공일자리 중 노숙인 자립 사업의 일환으로 일정 비율을 배정하고, 이를 매년 지속하여 사업화하는 방안이다. 현재 서울시 공공일자리는 최저임금을 지급하고 있으며, 공공일자리 종류 및 규모는 대체로 매년 유지되고 있다. 공공일자리의 일정 비율을 노숙인 공공일자리로 배정하고 이의 지속 사업화가 가능해지면 노숙인은 전일제 공공일자리에서 2년 이상 장기간 근무를 할 수 있다. 그렇게 되면 노숙인의 탈노숙을 위한 평가 측면에서도 노숙인의 근로 의지와 업무능력을 관찰할 수 있는 충분한 기간을 확보할 수 있다.

## (2) 4단계 민간일자리 단계에서 신뢰 형성을 위한 지원 확충

위에서 설명하였듯이 서울시는 4단계 일자리 지원체계를 갖추고 있다. 가장 상위 단계인 4단계에 이르면 민간일자리로 전환을 지원하고, 동시에 신용회복, 교육을 통해 지역사회 복귀를 돕는다. 신용회복을 위해서 파산, 면책, 개인회생, 채무조정, 건강보험금 결손 등을 지원하고 있다. 교육훈련의 경우에는 일자리 참여 노숙인을 우선 대상으로 하여 직무 관련 자격증 취득, 직업훈련, 사기증진 위한 체험 등을 시행한다. 이처럼 노숙인의 사회적 기반 형성을 위해 일자리를 제공하고 신용회복과 직업훈련, 각종 체험 등을 지원하더라도 정서적으로 자존감이 낮고, 자산 및 신용 관리가 익숙하지 않다. 그러다 보니 사회에 복귀하더라도 사회적응력이 낮고, 지역사회 입장에서도 신뢰기반이 낮은 노숙인의 지역사회 편입은 부담이 될 수 있다.

그러므로 민간일자리 연계 단계에서 노숙인에게 경력 및 사회적응력 형성 과정을 추가

하면 노숙인의 신뢰기반을 구축하는 데 도움이 될 것으로 보인다. 이를 위해서는 연계할 수 있는 민간일자리 수를 늘리기보다 소수이더라도 자립가능성이 큰 노숙인의 민간일자리 경험 및 관리기간을 늘리는 쪽으로 운영방향의 전환이 필요하다. 현재와 같이 1~2년간의 민간일자리 경험만 가지고는 사회 배제 기간의 경력 공백, 사회 교류 공백을 메울 수 없으므로 기간을 2년에서 최대 5년까지 늘리는 것이 우선되어야 한다. 민간일자리 기간을 늘리는 동시에 금융교육 및 기초법률교육과 같이 일상생활을 스스로 돌보는 데 도움이 되는 교육이 필수 과정으로 추가되어야 한다.

그다음 순서로는 노숙인이 사회구성원으로서의 신뢰기반을 갖도록 노숙인에 대한 ‘신뢰 보증 제도’ 도입을 제안한다. 상기와 같이 기간이 확대된 민간일자에 근속하고, 각종 필수교육에 성실히 임한 노숙인을 선별하여 서울시가 신뢰 보증인 혹은 멘토 역할 수행하는 것이다. 신뢰 보증 제도를 통해 민간 또는 서울시 공공일자리 사업에서 민고 고용할 수 있는 기반이 형성될 것으로 기대한다.



[그림 4-6] 노숙인일자리 3·4단계 확충 방안 도식화

### (3) 일자리 조건부 주거우선 제공 및 자산형성 기회 부여

서울시는 노숙인 주거정책에서 임대주택을 공급하고 있으며, 매입임대주택과 공동생활가정 사업을 운영하여 자립 초기의 터전을 제공하고 있다. 매입임대주택은 노숙인, 노숙위기계층이 1년간 입주가 가능하고 입주비를 지원한다. 공동생활가정은 노동능력이 있고 안정적 소득이 있는 2인 이상이 2년간 입주 가능하다. 또한, 자치구별로

공공주택 지원사업도 추진하고 있다.

이처럼 주거 지원을 받고 자립하여 탈노숙 기초생활수급자가 되면 수급자 지원을 받을 수 있지만, 다시 터전을 옮겨야 하는 문제가 발생한다. 또한, 앞에서 설명하였듯이 탈노숙을 위해 그간 민간일자리와 주거 지원 등 정책적으로 지원하더라도 2~3년이라는 짧은 기간 안에 자립기반을 형성하는 것은 사실상 불가능하고, 정서적으로도 자립성을 갖기엔 부족한 기간이다. 노숙인은 탈노숙 하더라도 정서적으로 자립하지 못하거나 사회적 교류가 지속되지 못한 상태에서 어려움이 닥치면 금세 다시 노숙으로 회귀하는 회전문 현상, 노숙 고착화 문제가 발생할 수 있다.

그러므로 주거우선접근(first house)에 입각하여 노숙인의 주거 문제를 해결하고, 동시에 지역 터전과 사회적 교류망을 구축하도록 지역사회에 기반을 형성하는 것이 필요하다. 이를 위해 탈노숙인의 일자리 조건부 주거우선 지원을 제안한다. 이때, 신뢰기반을 형성한 탈노숙인에 대한 인센티브 혜택으로써 상기 (2)에서 제안한 것과 같이 민간일자리에 2~5년간 근무하고 경력을 쌓아 신뢰 보증을 받은 탈노숙인을 대상으로 선정한다. 그러므로 이는 4단계 일자리 지원의 다음 단계로서 일자리 조건부 주거우선 지원 방식이라 할 수 있다. 노숙인은 이전에 경험한 쉼터에서 사회적 교류를 맺고 이를 기반으로 인식하게 된다. 따라서 다른 지역에서 새로운 주거를 지원하기보다 그간 지내왔던 임시보호시설 지역에 주거지를 마련하거나, 매입임대주택 또는 공동생활가정에서 계속 지낼 수 있도록 임대 자격을 지속 승계를 지원하는 것이 필요하다. 이렇듯 지역 터전을 제공하면 지역에서 보호 및 관리받을 수 있어 지역기반 네트워크의 형성이 가능하고, 지역적 교류를 통해 다시 사회에서 배제되는 일을 사전에 차단할 수 있다.

아울러, 신뢰 보증을 받은 탈노숙인을 대상으로 주거우선 지원뿐만 아니라 자산형성 기회도 함께 제공하면 자립 터전을 더욱 강화할 수 있다. 이전에 한시적으로 운영되던 희망키움통장 형식의 매칭펀드 제도를 재도입하거나 서울시 안심소득의 우선 지원 대상으로 선정하는 방법을 고려할 것을 제안한다.

[표 4-5] 일자리 분야 정책과제

구분	주요 내용
3단계 '공공일자리(전일제)' 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ①공동작업장-②공공일자리(반일제)-③공공일자리(전일제)-④민간일자리 각 단계별 사업 확충·보강</li> <li>· 3단계인 전일제 공공일자리 '노숙인 일자리 갖기 사업'은 서울시 전체 공공일자리 사업 중 일정 비율로 배정받는 방식으로 지속 사업화하여 2년 이상 장기간 일자리 제공</li> </ul>
4단계 민간일자리 단계에서 신뢰 형성을 위한 지원 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경력 형성을 위해 4단계 민간일자리 경험 및 관리기간 2~5년까지 연장</li> <li>· 사회적응력 형성 위해 민간일자리 경험 기간에 금융교육 및 기초법률교육의 필수교육과정 추가</li> <li>· 서울시가 노숙인의 신뢰 보증인 혹은 멘토 역할 수행하는 '신뢰 보증 제도' 도입</li> </ul>
일자리 조건부 주거우선 제공 및 자산형성 기회 부여	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 4단계에서 일자리를 갖고 신뢰형성한 탈노숙인을 대상으로 주거우선 지원하여 지역 기반 네트워크 형성</li> <li>· 해당 대상의 자산형성을 위해 매칭펀드, 안심소득 우선 지원</li> </ul>



- 김준희 외, 2020, 「2020년도 서울시 재난 상황에서의 노숙인 등 인권상황 실태조사」, 서울시·도시사회 연구소.
- 국토교통부 보도자료, 2020, “50년된 영등포 쪽방촌, 주거·상업·복지타운으로 탈바꿈”.
- 국토교통부 보도자료, 2021, “전국 최대 서울역 쪽방촌, 명품 주거단지로 재탄생”.
- 남원석, 2013, “주거취약계층의 개념 및 유형에 관한 연구”, 「주택연구」, 21(2): 47~71, 한국주택학회.
- 박은철 외, 2015, 「노숙 진입서 탈출까지 경로분석과 정책과제」, 서울연구원.
- 박인권, 2001, “노후 주거지 정비 역사 속의 공공성 문제”, 대한국토도시계획학회 춘계학술대회 발표문.
- 보건복지부, 2016, 「노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획(2016~2020)」.
- 보건복지부, 2019, 「보건복지백서」.
- 보건복지부, 2020, 「2021년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운영계획 개요」.
- 보건복지부, 2021, 「2021년 노숙인 등의 복지사업 안내」.
- 보건복지부, 2021, 「2021 의료급여 사업안내」.
- 서울주택도시공사, 2021, “2021년 1차 지원주택 입주자모집 공고”.
- 서울특별시, 2001, 「서울시 노숙자 지원사업 백서(1998~2000)」.
- 서울특별시, 2006, “노숙인 자립지원 기본계획”.
- 서울특별시, 2012. 10. 29., “서울시, 지자체 최초 16개 항목 「노숙인 권리장전」 제정”, 서울시 홈페이지 복지 새소식, <https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/3939>.
- 서울특별시, 2021. 8. 25., “몸이 아플 때”, 서울시 홈페이지 복지 노숙인희망길잡이, <https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/49778>.
- 서울특별시, 2019, “2019 서울시 노숙인 실태조사”.
- 서울특별시, 2019, “서울시 노숙인복지 종합계획(2019. 2)”.
- 서울특별시, 2020, 「서울시 노숙인 복지정책 20년사」.

- 서울특별시 복지정책실, 2021, “2009~2021 자활지원과 업무바인더(서울시 내부자료)”.
- 오세진, 2021.9.3., “인권위 ‘서울시 코로나19 상황 노숙인 인권개선 권고’ 수용”, 서울신문.
- 이원호, 2021, “쪽방촌 공공개발의 포용성”, 대한국토도시계획학회 춘계학술대회 발표문.
- 이태진 외, 2021, 「노숙인 등의 실태조사 체계 구축을 위한 사전 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 임정기, 2019, “핀란드의 노숙인지원제도에 대한 사례 연구”, 「스칸디나비아 연구」, 24: 127~158.
- 알앤알컨설팅, 2020, 「2020년 서울시 노숙인 실태조사 결과보고서」, 서울특별시·알앤알컨설팅.
- 홈리스행동, 2020. 11. 24., “책임 떠넘기기 속 홈리스의 의료권은 어디에?”, 홈리스행동 홈페이지 홈리스 뉴스, [http://homelessaction.or.kr/xe/index.php?page=4&document\\_srl=832459&mid=hlnews](http://homelessaction.or.kr/xe/index.php?page=4&document_srl=832459&mid=hlnews).
- Australian Bureau of Statistics, 2012, “Information Paper – A Statistical Definition of Homelessness”.
- Bulman, M., 2018, “Number of homeless pensioners in England hits 10-year high, figures show”, *The Independent*.
- CBS New York, 2019, “Finding Affordable Housing In NYC Is Hard, It’s Almost Impossible If You’re A Senior”, *CBS New York*.
- FEANTSA, 2010, *Ending Homelessness: A Handbook for Policy Maker*.
- OECD Questionnaire on Affordable Housing, 2019, “2016 and 2014. For Italy: ISTAT (2014) Le persone senza dimora”, *Government Statistical Service*.
- Padgett, D., B. Henwood, and S. Tsemberies, 2016, *Housing first: ending homelessness, transforming systems, and changing lives*, New York: Oxford University Press.
- Statistics New Zealand, 2009, *Homelessness Definition*.
- The Centre for Social Justice, 2017, *Housing First*.
- Tsemberies, S., 2010, *Housing first: the Pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction*, Minnesota: Hazelden.
- United States Interagency Council on Homelessness, 2020, *Expanding the Toolbox: The Whole-of Government Response to Homelessness*.
- US Department of Housing and Urban Development, 2018, “The 2018 Annual Homeless Assessment Report”, *AHAR to Congress, Part 1: Point-in-Time Estimates of Homelessness*.
- VIVE – Knowledge of Welfare The National Center for Welfare Research and Analysis, 2019, “Homelessness in Denmark 2019: National mapping”.
- [https://www.law.go.kr\(국가법령정보센터\)](https://www.law.go.kr(국가법령정보센터))

<https://www.homelesshub.ca>(노숙인 허브 홈페이지)

<https://www.coalitionforthehomeless.org>(미국 노숙인 연합 홈페이지)

<https://www.hhs.gov/programs/social-services/homelessness/index.html>(미국 보건복지부 홈페이지)

<https://www.luckyduckfoundation.org>(미국 럭키덕재단 홈페이지)

<http://oe.cd/ahd>(OECD 저렴한 주택 데이터베이스)

<https://www.homelessnessaustralia.org.au>(호주 홈리스협회 홈페이지)



## 부록

### 부록 1\_서울시 노숙인시설 수 변화

[표 1] 연도별 노숙인 시설수 변화 추이(2013~2021년)

(단위: 개소)

구분	계	자활	재활	요양	종합	일시	급식
2013년	51	34	6	5	2	4	-
2014년	49	31	8	4	2	4	-
2015년	45	28	8	4	2	3	-
2016년	43	25	8	4	2	4	-
2017년	42	24	8	4	2	4	-
2018년	42	24	8	4	2	4	-
2019년	41	23	8	4	2	4	-
2020년	40	21	8	4	3	4	-
2021년	40	20	8	3	3	4	2

주: 1) 연도별 기준시점이 다소 상이. 2019년 이전 연도는 각 연도 12월 말 기준, 2020년은 해당연도 9월 말 기준, 2021년은 해당연도 1월 말 기준임.

2) 서울시 여성가족정책실 소관 요양시설은 시설 수 제외(시립영보자애원, 시립여성보호센터)

자료: 서울시 복지정책실 내부자료 재구성.

## 노숙인 정책 진단 및 개선을 위한 전문가 설문조사

안녕하십니까?

바쁘신 와중에도 저희 연구를 위해 귀한 시간을 내주셔서 진심으로 감사드립니다. 서울 연구원은 올해 서울시 차원의 변화된 정책 환경 여건을 반영한 노숙인 종합지원계획 수립의 기초연구인 “서울시 노숙인 정책의 진단과 과제” 연구를 수행하고 있습니다.

본 조사는 노숙인 관련 기관 실무자, 연구자 등 전문가들을 대상으로 노숙인 정책의 중요성을 평가하고 분야별 필요 정책을 도출하여 정책에 반영하는 것을 목적으로 합니다. 설문 소요시간은 약 20분 내외입니다. 바쁘시더라도 잠시 시간을 내어 주시면 서울시 노숙인 정책 수립에 큰 도움이 될 것입니다.

응답하신 내용은 통계법에 따라 비밀이 철저히 보장되며 연구 목적으로만 활용될 것입니다. 끝까지 참여해주셔서 정말 감사합니다.

2021. 06.

서울연구원

※ 조사에 관한 문의사항이 있으시면 아래로 연락 바랍니다.

연구진: 윤민석 연구위원(연구책임)  
이영주 연구원(조사 문의)  
박민진 연구원(조사 문의)

## S1. 귀하의 직군은 다음 중 어디에 해당됩니까?

- ① 노숙인 시설 실무자(예: 사회복지사, 사례관리자 등) (☑ S2로 이동)  
 ② 노숙인 관련 연구자(예: 교수, 연구자 등) (☑ S4로 이동)  
 ③ 기타(예: 단체 활동가 등) (☑ Q1로 이동)

## S2. 귀하가 현재 근무하는 시설(기관)은 다음 중 어디에 해당합니까?

- ① 자활시설                      ② 재활시설                      ③ 요양시설                      ④ 일시보호시설  
 ⑤ 종합지원센터                      ⑥ 진료시설                      ⑦ 쪽방상담소                      ⑧ 급식시설                      ⑨ 기타(                      )

## S3. 귀하의 기관에서 노숙인에게 가장 중요하게 제공(연계)하려는 서비스는 무엇입니까?

1순위 (                      ) 2순위 (                      )

- ① 생활보호    ② 상담서비스    ③ 의료 지원    ④ 주거 지원    ⑤ 일자리 지원  
 ⑥ 자원 연계    ⑦ 기타(                      )

구분	주요 내용
생활보호	잡자리, 세탁, 목욕, 급식 등
상담 지원	거리상담, 일반상담, 사례관리 등
의료 지원	알코올중독, 질병 예방 및 관리, 의료서비스 연계 등
주거 지원	임시주거, 매입임대주택, 지원주택 등
일자리 지원	자활근로, 공동작업장 등
자원 연계	기초생활수급, 장애인 등록, 후원물품 등
기타 지원	인권, 인문학 등 정서·교육프로그램 지원, 주민등록복원, 신용 회복 등

## S4. 귀하는 노숙인 관련 연구나 현장에서 일하신 지 얼마나 되셨습니까?

- ① 1년 이내                      ② 1~3년 이하                      ③ 3~5년 이하  
 ④ 5~10년 이하                      ⑤ 10년 이상

Q1. 다음은 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」에 명시되어 있는 ‘노숙인 등’의 정의입니다. 행정상 노숙인 규모 산출 및 사업대상은 거리노숙인, 시설노숙인, 쪽방주민으로 정하고 있습니다. 현행 노숙인 지원대상이 적절하다고 생각하십니까?

〈보기 1〉 노숙인 개념

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “노숙인 등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 중 보건복지부령으로 정하는 사람을 말한다.

가. 상당한 기간 동안 일정한 주거 없이 생활하는 사람

나. 노숙인시설을 이용하거나 상당한 기간 동안 노숙인시설에서 생활하는 사람

다. 상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람

- ① 매우 부적절      ② 부적절      ③ 보통      ④ 적절      ⑤ 매우 적절

(①, ②로 응답한 경우 Q1-1로 이동)

(③, ④, ⑤로 응답한 경우 Q2로 이동)

Q1-1. 적절하지 않거나 보완이 필요하다면 그 이유와 개선 방향에 대해 구체적으로 기술하여 주십시오. 만약 서울시 여건과 특성이 있다면 이를 고려하여 답해주시길 바랍니다.

(☞ Q2로 이동)

Q2. 다음은 서울시 노숙인 정책 방향입니다. 2020~2021년 서울시 노숙인 정책 목표 및 세부 목표가 적절히 설정되었다고 생각하십니까?

〈보기 2〉 서울시 노숙인 정책 목표(2009~2021년)

	2009년~2014년	2015년	2016년~2019년	2020~2021년
<b>정책 목표</b>	노숙인 복지 증진 및 사회복귀 지원	탈 노숙 탈 시설 사회복귀	사회복귀	저소득 주거 취약계층 삶의 질 향상
<b>세부 목표</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>거리노숙인 지원 및 발생 예방</li> <li>노숙인 프로그램 운영 강화</li> <li>노숙인 복지시설 운영 효율화</li> <li>저소득 시민 자활지원 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노숙인 보호 및 자활 자립 지원</li> <li>쪽방 주민 생활 안정 지원 및 주거 지원</li> <li>의료지원</li> <li>저소득 시민 자활지원 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노숙인 보호, 주거, 일자리, 자활프로그램 연계로 자립 지원 강화</li> <li>취약계층의 의료 지원으로 건강관리</li> <li>근로유인 강화로 저소득층 자활 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노숙인 보호 및 일자리, 주거 지원으로 지역사회 복귀 유도</li> <li>쪽방주민 생활 안정 지원 커뮤니티 공간 확충을 통한 쪽방촌 개선</li> <li>노숙인 복지시설 운영 및 의료지원을 통한 보호 강화</li> <li>자활사업 활성화, 자산 형성 지원으로 탈수급 활성화</li> </ul>

Q2-1. 정책목표가 적절하게 수립되었습니까?

- ① 매우 부적절      ② 부적절      ③ 보통      ④ 적절      ⑤ 매우 적절

(①, ②로 응답한 경우 Q2-2로 이동)

(③, ④, ⑤로 응답한 경우 Q2-3로 이동)

Q2-2. 적절하지 않거나 보완이 필요하다면 그 이유와 개선 방향에 대해 구체적으로 기술하여 주십시오. 만약 서울시 여건과 특성이 있다면 이를 고려하여 답해주시길 바랍니다.

(☞ Q2-3으로 이동)

Q2-3. 정책 세부목표가 적절하게 수립되었습니까?

- ① 매우 부적절      ② 부적절      ③ 보통      ④ 적절      ⑤ 매우 적절

(①, ②로 응답한 경우 Q2-4로 이동)

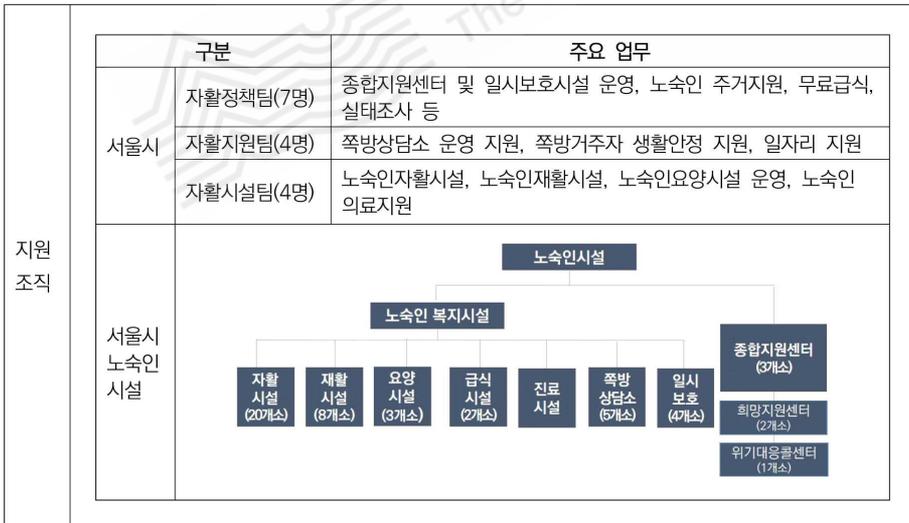
(③, ④, ⑤로 응답한 경우 Q3으로 이동)

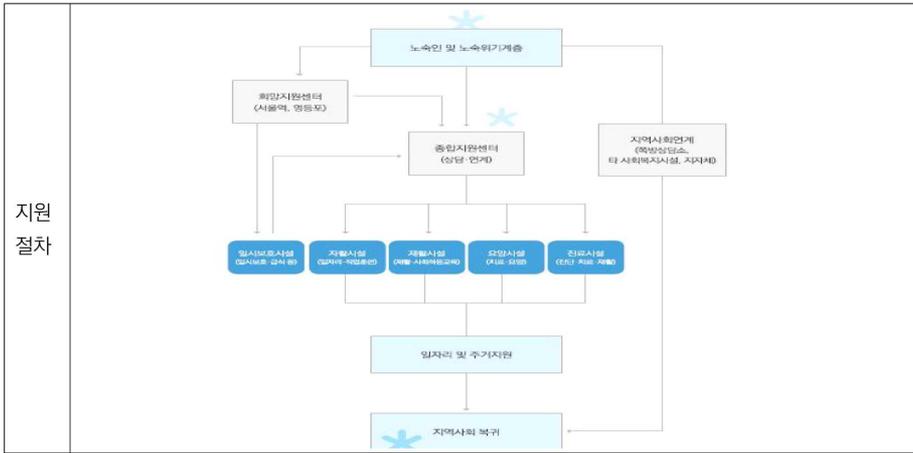
Q2-4. 적절하지 않거나 보완이 필요하다면 그 이유와 개선 방향에 대해 구체적으로 기술하여 주십시오. 만약 서울시 여건과 특성이 있다면 이를 고려하여 답해주시길 바랍니다.

(☞ Q3으로 이동)

Q3. 서울시 지원체계 및 지원절차는 <보기 3>과 같이, 종합지원센터를 통해 상담과 응급치료 후 노숙인시설로 연계되고 시설에서 재활 및 자활, 주거 등 각종 지원을 통해 노숙인의 자립을 지원하는 구조입니다. 현행 노숙인 지원체계 및 지원절차가 적절하다고 생각하십니까?

<보기 3> 서울시 노숙인 지원조직 및 지원절차





Q3-1. 지원조직이 적절하게 설정되었습니까?

- ① 매우 부적절      ② 부적절      ③ 보통      ④ 적절      ⑤ 매우 적절
- (①, ②로 응답한 경우 Q3-2로 이동)
- (③, ④, ⑤로 응답한 경우 Q3-3로 이동)

Q3-2. 적절하지 않거나 보완이 필요하다면 그 이유와 개선 방향에 대해 구체적으로 기술하여 주십시오.

(☞ Q3-3으로 이동)

Q3-3. 지원절차가 적절하게 운영되고 있습니까?

- ① 매우 부적절      ② 부적절      ③ 보통      ④ 적절      ⑤ 매우 적절
- (①, ②로 응답한 경우 Q3-4로 이동)
- (③, ④, ⑤로 응답한 경우 Q4으로 이동)

Q3-4. 적절하지 않거나 보완이 필요하다면 그 이유와 개선 방향에 대해 구체적으로 기술하여 주십시오.

(☞ Q4로 이동)

Q4. 현 시점에서의 노숙인 정책에서의 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? 우선순위(1~6순위)대로 기입해주시고, 각 단계에서의 시급성에 대해서 응답하여 주십시오

구분	우선순위	시급성				
		매우 시급하지 않다	시급하지 않다	보통이다	시급하다	매우 시급하다
① 노숙인 예방 및 초기 지원시스템 미비 (예: 종합계획 수립, 정책 모니터링, 주거취약 계층에 대한 지원을 통한 노숙유입 예방 등)		①	②	③	④	⑤
② 시행과정 상 충분한 지원 부족으로 탈시설, 자립 배양 토대 부족 (예: 취업, 종잣돈 형성 어려움, 주거 지원 부족 등)		①	②	③	④	⑤
③ 시행과정 상 양질의 적절한 서비스 제공이 어려움 (예: 코로나 정기 검사 후 시설 이용으로 인한 급식 등 이용 제약, 예산 부족, 노숙인시설 인력 확보의 어려움 등)		①	②	③	④	⑤
④ 시행과정 상 타부서 및 조직, 공공과 민간의 업무 협력의 어려움 (예: 주거, 보건, 지역사회복지 등 부서 간, 공공에 민간의 의견 전달 부족 등)		①	②	③	④	⑤
⑤ 탈시설 이후 지역사회로의 정착의 어려움 (예: 사후관리의 어려움, 사례관리 연계 미흡 등)		①	②	③	④	⑤
⑥ 기타(구체적으로 기입하여 주십시오)		①	②	③	④	⑤

## 2 서울시 노숙인 정책 중요성 평가

※ 다음은 현재 서울시가 추진하고 있는 노숙인 관련 정책입니다. 아래 영역 분류는 본 연구 내용에 따라 구분한 것입니다. 각 영역별 정책 중요성을 평가해 주시기 바랍니다.

영역	주요 내용
복지	응급보호 노숙인 복지시설 운영을 통한 자원 및 서비스 연계 상담, 사례관리 노숙인 인권(실태조사, 캠페인 등) 노숙인 프로그램(인문학, 교육훈련 등) 노숙인 의료(무료진료소, 의료비 지원, 결핵검진, 독감예방접종 등)
주거	노숙인 임시주거 지원(임시주거비, 쪽방 임대지원 등) 노숙인 장기주거 지원(매입임대, 지원주택, 입주인 사례관리 등) 쪽방지역 환경 개선(주거환경, 공공개발 등)
일자리	노숙인 공동작업장 운영 노숙인 일자리(전일제, 반일제) 서울시 노숙인일자리지원센터 운영(민간일자리 연계 등)

Q5. 다음은 서울시가 노숙인의 복지(의료 포함)와 관련하여 시행한 적 있거나 시행하고 있는 정책입니다. 다음의 정책 중에서 가장 중요하다고 생각하는 정책은 무엇입니까?

1순위 (        ) 2순위 (        )

- |                           |                         |
|---------------------------|-------------------------|
| ① 거리노숙인 상담 활동 및 계절별 특별 보호 | ② 노숙인 실태조사 실시           |
| ③ 노숙인 재활시설 운영             | ④ 노숙인 프로그램 운영(예: 인문학 등) |
| ⑤ 호텔교체 후원물품 활용 저소득층 지원사업  | ⑥ 쪽방거주자 생활안정 지원         |
| ⑦ 거리노숙인 무료 급식 지원          | ⑧ 노숙인 재활시설 운영           |
| ⑨ 노숙인 요양시설 운영             | ⑩ 노숙인 종합지원센터 운영         |
| ⑪ 일시보호시설 운영               | ⑫ 노숙인 의료 지원             |
| ⑬ 코로나19 대응 시설 방역비 지원      | ⑭ 기타(_____)             |

Q6. 다음은 서울시가 노숙인의 주거와 관련하여 시행한 적 있거나 시행하고 있는 정책입니다. 다음의 정책 중에서 가장 중요하다고 생각하는 정책은 무엇입니까?

1순위 (        ) 2순위 (        )

- |                 |                       |
|-----------------|-----------------------|
| ① 자활의 집         | ② 임시주거지원사업            |
| ③ 매입임대주택 공급     | ④ 매입임대주택의 사례관리자 배치 지원 |
| ⑤ 공동생활가정        | ⑥ 희망원룸                |
| ⑦ 지원주택          | ⑧ 주민생활개선 임대지원사업(저렴쪽방) |
| ⑨ 쪽방지역 주거환경개선사업 | ⑩ 쪽방지역 공공개발사업         |
| ⑪ 기타(_____)     |                       |

Q7. 다음은 서울시가 노숙인의 일자리와 관련하여 시행한 적 있거나 시행하고 있는 정책입니다. 다음의 정책 중에서 가장 중요하다고 생각하는 정책은 무엇입니까?

1순위 (        ) 2순위 (        )

- |                            |                 |
|----------------------------|-----------------|
| ① 노숙인 공동작업장 운영             | ② 노숙인 일자리 갖기 사업 |
| ③ 민간기업 취업 연계를 통한 일자리 발굴 지원 | ④ 노숙인 특별 자활 근로  |
| ⑤ 노숙인 일자리지원센터 운영           | ⑥ 기타(_____)     |

Q8. 아래 사업은 2021년 서울시에서 시행 중인 사업입니다. 다음 사업에 대해서 <보기2>를 참고하여 평가 항목별로 각각 사업에 대해 서울시 차원에서 평가하여 주십시오.

<보기1> 2021년 예산서 기준 집행 사업

(단위: 백만 원)

사업명	2020년 최종예산	2021년 예산현액
거리노숙인 보호	9,712	10,006
노숙인 등 일자리 지원	10,291	11,973
노숙인 주거안정 지원	2,760	3,225
쪽방거주자 생활안정지원	5,362	3,340
노숙인 등 의료지원	5,033	5,215
노숙인 프로그램 운영	714	610
노숙인 자활시설 운영	9,819	10,575
노숙인 재활시설 운영(국/시비)	4,244	4,506
노숙인 요양시설 운영	8,648	8,218
코로나19 대응 노숙인시설 방역비지원(추경)	140	0

〈보기2〉 정책 평가항목

구분	
1) 효과성	본 사업이 의도했던 목표에 어느 정도 달성했다고 생각하십니까?
2) 능률성	본 사업 목표를 달성하는데 얼마나 많은 노력이 투입되고 있습니까?
3) 형평성	비용과 편익이 상이한 개인, 집단들 간 형평성 있게 분배되고 있습니까?
4) 적정성	정책 문제를 어느 정도 해결하는데 적절하였습니까?
5) 대응성	정책이 정책 수혜집단의 요구나 선호 또는 가치를 어느 정도 반영하고 있습니까?
6) 적합성	정책이 지닌 가치나 비전이 어느 정도 바람직한 규범성을 가지고 있다고 판단하십니까?

(1) 효과성(목표 달성도)

사업명	평가 의견				
	매우 부적절	대체로 부적절	보통	대체로 적절	매우 적절
1) 거리노숙인 보호	①	②	③	④	⑤
2) 노숙인 등 일자리 지원	①	②	③	④	⑤
3) 노숙인 주거안정 지원	①	②	③	④	⑤
4) 쪽방거주자 생활안정지원	①	②	③	④	⑤
5) 노숙인 등 의료지원	①	②	③	④	⑤
6) 노숙인 프로그램 운영	①	②	③	④	⑤
7) 노숙인 자활시설 운영	①	②	③	④	⑤
8) 노숙인 재활시설 운영(국/시비)	①	②	③	④	⑤
9) 노숙인 요양시설 운영	①	②	③	④	⑤
10) 코로나19 대응 노숙인시설 방역비지원	①	②	③	④	⑤

(2) 능률성(비용 대비 편익)

사업명	평가 의견				
	매우 부적절	대체로 부적절	보통	대체로 적절	매우 적절
1) 거리노숙인 보호	①	②	③	④	⑤
2) 노숙인 등 일자리 지원	①	②	③	④	⑤
3) 노숙인 주거안정 지원	①	②	③	④	⑤
4) 쪽방거주자 생활안정지원	①	②	③	④	⑤
5) 노숙인 등 의료지원	①	②	③	④	⑤
6) 노숙인 프로그램 운영	①	②	③	④	⑤
7) 노숙인 자활시설 운영	①	②	③	④	⑤
8) 노숙인 재활시설 운영(국/시비)	①	②	③	④	⑤
9) 노숙인 요양시설 운영	①	②	③	④	⑤
10) 코로나19 대응 노숙인시설 방역비지원	①	②	③	④	⑤

## (3) 형평성(평등한 대우)

사업명	평가 의견				
	매우 부적절	대체로 부적절	보통	대체로 적절	매우 적절
1) 거리노숙인 보호	①	②	③	④	⑤
2) 노숙인 등 일자리 지원	①	②	③	④	⑤
3) 노숙인 주거안정 지원	①	②	③	④	⑤
4) 쪽방거주자 생활안정지원	①	②	③	④	⑤
5) 노숙인 등 의료지원	①	②	③	④	⑤
6) 노숙인 프로그램 운영	①	②	③	④	⑤
7) 노숙인 재활시설 운영	①	②	③	④	⑤
8) 노숙인 재활시설 운영(국/시비)	①	②	③	④	⑤
9) 노숙인 요양시설 운영	①	②	③	④	⑤
10) 코로나19 대응 노숙인시설 방역비지원	①	②	③	④	⑤

## (4) 적정성(시간과 정도의 적정성)

사업명	평가 의견				
	매우 부적절	대체로 부적절	보통	대체로 적절	매우 적절
1) 거리노숙인 보호	①	②	③	④	⑤
2) 노숙인 등 일자리 지원	①	②	③	④	⑤
3) 노숙인 주거안정 지원	①	②	③	④	⑤
4) 쪽방거주자 생활안정지원	①	②	③	④	⑤
5) 노숙인 등 의료지원	①	②	③	④	⑤
6) 노숙인 프로그램 운영	①	②	③	④	⑤
7) 노숙인 재활시설 운영	①	②	③	④	⑤
8) 노숙인 재활시설 운영(국/시비)	①	②	③	④	⑤
9) 노숙인 요양시설 운영	①	②	③	④	⑤
10) 코로나19 대응 노숙인시설 방역비지원	①	②	③	④	⑤

## (5) 대응성

사업명	평가 의견				
	매우 부적절	대체로 부적절	보통	대체로 적절	매우 적절
1) 거리노숙인 보호	①	②	③	④	⑤
2) 노숙인 등 일자리 지원	①	②	③	④	⑤
3) 노숙인 주거안정 지원	①	②	③	④	⑤
4) 쪽방거주자 생활안정지원	①	②	③	④	⑤
5) 노숙인 등 의료지원	①	②	③	④	⑤
6) 노숙인 프로그램 운영	①	②	③	④	⑤
7) 노숙인 재활시설 운영	①	②	③	④	⑤
8) 노숙인 재활시설 운영(국/시비)	①	②	③	④	⑤
9) 노숙인 요양시설 운영	①	②	③	④	⑤
10) 코로나19 대응 노숙인시설 방역비지원	①	②	③	④	⑤

## (6) 적합성

사업명	평가 의견				
	매우 부적절	대체로 부적절	보통	대체로 적절	매우 적절
1) 거리노숙인 보호	①	②	③	④	⑤
2) 노숙인 등 일자리 지원	①	②	③	④	⑤
3) 노숙인 주거안정 지원	①	②	③	④	⑤
4) 쪽방거주자 생활안정지원	①	②	③	④	⑤
5) 노숙인 등 의료지원	①	②	③	④	⑤
6) 노숙인 프로그램 운영	①	②	③	④	⑤
7) 노숙인 자활시설 운영	①	②	③	④	⑤
8) 노숙인 재활시설 운영(국/시비)	①	②	③	④	⑤
9) 노숙인 요양시설 운영	①	②	③	④	⑤
10) 코로나19 대응 노숙인시설 방역비지원	①	②	③	④	⑤

## 3 분야별 주요 쟁점 및 필요 정책

※ 연구진은 지난 2021년 2월부터 6월까지 총 9회에 걸쳐 복지, 주거, 일자리 분야의 전문가  
 자문회의를 실시하였습니다. 그 결과 분야별 주요 쟁점을 다음과 같이 도출하였습니다.  
 다음의 주요 쟁점별 중요성을 평가해 주시기 바랍니다.

Q9. 다음은 노숙인 복지 관련하여 전문가들의 의견을 종합한 주요 쟁점들입니다. 다음의 쟁점에 대한 중요  
 성을 평가해 주세요.

구분		중요성				
		매우 중요하 지 않다	중요하지 않다	보통 이다	중요 하다	매우 중요하다
시설 및 인력	1) 노숙인시설별 기능과 역할의 구분 모호	①	②	③	④	⑤
	2) 노숙인 지원체계(관리/감독 주체)의 이 원화(예: 중앙정부와 지방정부)	①	②	③	④	⑤
	3) 적절한 서비스 지원 한계(예: 운영비 지 급방식 문제 등)	①	②	③	④	⑤
	4) 전문인력(예: 간호사, 정신보건사회복지 사 등) 부족	①	②	③	④	⑤
	5) 종사자 근로환경 열악	①	②	③	④	⑤
	6) 시설 운영의 평가체계 미흡	①	②	③	④	⑤

대상	7) 노숙인 범위 제한에 따른 노숙인 지원 사각지대 발생	①	②	③	④	⑤
	8) 이용자의 접근성과 편리성 감소	①	②	③	④	⑤
인권	9) 노숙인 인권	①	②	③	④	⑤
	10) 노숙인 관련 종사자의 인권	①	②	③	④	⑤
기타의견		구체적으로 기입하여 주십시오				

Q10. 귀하는 다음의 노숙인 복지 관련 쟁점에서 시급히 해결해야 할 것은 무엇이라고 생각하십니까?

1순위( ) 2순위( )

- ① 노숙인시설 유형별 기능 개편(역할 명확화)
- ② 노숙인 지원체계의 단일화
- ③ 적절한 서비스 제공을 위한 예산 및 적정인력 등 지원 확대
- ④ 전문인력 확보
- ⑤ 종사자 근로환경 개선
- ⑥ 노숙인 시설 운영의 평가체계 개선
- ⑦ 노숙인 사각지대 발굴 및 지원
- ⑧ 노숙인 이용접근성과 편리성 확대
- ⑨ 노숙인 응급환자 진료 지원 및 진료시설 확대
- ⑩ 기타(\_\_\_\_\_)

Q11. 향후 노숙인 복지를 위해 가장 필요한 정책은 무엇이라고 생각하십니까?

1순위( ) 2순위( )

- ① 새로운 정책대상자의 발굴(예: 주거취약계층, 청소년, 북한이탈주민 등) 및 지원
- ② 시설별 지원대상 및 역할 재정립
- ③ 시설 지원체계의 재구조화(예: 이원화된 관리체계의 단일화, 관계부서 간 협력 등)
- ④ 예산 확충 및 지원방식의 변경(예: 보조금 상향, 정원대비 운영비 지급구조 개편 등)
- ⑤ 이용자의 접근성과 편리성을 제고(예: 노숙인 특성을 고려한 시설 입소 및 공간 배치, 이용절차 간소화, 정보 제공 및 연계 홍보 강화 등)
- ⑥ 전문인력 확충
- ⑦ 종사자 근로환경 개선(예: 근로기준법 준수와 3교대 등 근로여건 간 간극)
- ⑧ 시설규모별 평가체계 마련 및 모니터링 강화
- ⑨ 노숙인 인권 및 사회적 인식 개선
- ⑩ 코로나19 이후 안전과 방역을 고려한 시설 확충(예: 개인별 공간 확보)
- ⑪ 기타(\_\_\_\_\_)

Q12. 다음은 노숙인 주거와 관련하여 전문가들의 의견을 종합한 주요 쟁점들입니다. 다음의 쟁점에 대한 중요성을 평가해 주세요.

구분		중요성				
		매우 중요하지 않다	중요하지 않다	보통이다	중요하다	매우 중요하다
주거지원	1) 쪽방상당소 역할에 대한 재검토 필요	①	②	③	④	⑤
	2) 노숙인 지원정책에서 주거 지원의 위상과 역할 모호	①	②	③	④	⑤
	3) 공공임대주택 공급량 부족으로 주거소요 충족 곤란	①	②	③	④	⑤
	4) 공공임대주택 입주 지원 및 서비스 연계 미흡	①	②	③	④	⑤
거버넌스	5) 주택부서와 복지부서 간 상시적 협력 부족	①	②	③	④	⑤
기타 의견		<i>구체적으로 기입하여 주십시오</i>				

Q13. 귀하는 다음의 노숙인 주거 관련 쟁점에서 시급히 해결해야 할 것은 무엇이라고 생각하십니까?

1순위(            ) 2순위(            )

- ① 쪽방상당소의 역할 재검토
- ② 노숙인 지원정책에서 주거지원의 역할 명확화
- ③ 공공임대주택 공급량 확대
- ④ 공공임대주택 입주 지원 및 서비스 연계
- ⑤ 노숙인 임시주거지원 확대
- ⑥ 노숙인 시설내 취침 공간의 과밀 수용 해소
- ⑦ 주택부서와 복지부서간 상시적 협력체계 구축
- ⑧ 기타(\_\_\_\_\_)

Q14. 향후 노숙인 주거를 위해 가장 필요한 정책은 무엇이라고 생각하십니까?

1순위(            ) 2순위(            )

- ① 노숙인 지원 체계의 개편: 주거우선 접근(Housing First) 도입
- ② 매입임대주택과 지원주택의 공급량 확대
- ③ 공공임대주택의 임대보증금 부담 완화

- ④ 주거 지원 시 초기 정착금 지원
- ⑤ 사례관리 기관 및 사례관리자 역할 명확화
- ⑥ 사례관리 매뉴얼의 표준화
- ⑦ 지원주택 실무자 교육 및 심리지원, 모니터링
- ⑧ 민간개발에 의한 쪽방지역 철거에 대한 공공의 적극 개입
- ⑨ 공공개발 방식의 성공적 추진 및 타 지역 확산
- ⑩ 공공개발 추진시 지역사회영향평가 시행, 입주민을 위한 사회경제적 지원계획 선행
- ⑪ 쪽방상당소의 위상과 역할 확장
- ⑫ 주거지원을 위한 상시적 협력기구 재정비
- ⑬ 기타(\_\_\_\_\_)

**Q15. 다음은 노숙인 일자리와 관련하여 전문가들의 의견을 종합한 주요 쟁점들입니다. 다음의 쟁점에 대한 중요성을 평가해 주세요.**

구분		중요성				
		매우 중요하지 않다	중요하지 않다	보통 이다	중요 하다	매우 중요하다
일자리 연계	1) 직업훈련 강화	①	②	③	④	⑤
	2) 민간일자리와 전환 연계	①	②	③	④	⑤
일자리 지속성	3) 단기, 단순 일자리 지원	①	②	③	④	⑤
	4) 일자리 지속성이 보장되지 못해 자산 형성이 어렵고, 노숙 고착화	①	②	③	④	⑤
기타 의견		<i>구체적으로 기입하여 주십시오</i>				

**Q16. 귀하는 다음의 노숙인 일자리 관련 쟁점에서 시급히 해결해야 할 것은 무엇이라고 생각하십니까?**

1순위(            ) 2순위(            )

- ① 직업훈련 강화
- ② 민간일자리와 전환 연계 강화
- ③ 단기적, 일시적 일자리가 아닌 장기적, 지속적 일자리 지원 창출
- ④ 공공일자리 확대 및 참여기간 연장
- ⑤ 일자리 지속성 확보를 통한 자산 형성 지원
- ⑥ 노숙인 일자리 교육 및 훈련 체계 확대
- ⑦ 기타(\_\_\_\_\_)

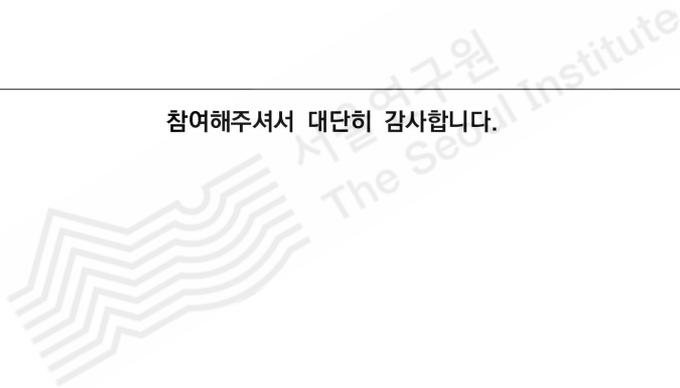
Q17. 향후 노숙인 일자리를 위해 가장 필요한 정책은 무엇이라고 생각하십니까?

1순위(            ) 2순위(            )

- ① 노숙인 일자리 지원 센터의 역할 강화
- ② 민간일자리 연계 등 서비스의 지속적 제공
- ③ '근로 지속 의지' 조건을 통해 주거-사후관리 통합 서비스 제공
- ④ 통합관리 서비스를 위한 종사 인력 확충 및 종사자 근로조건 개선
- ⑤ 노숙인 일자리 갖기 사업의 확대
- ⑥ 사회구성원으로서 신뢰기반 갖도록 탈노숙인에 대한 보증 제도 도입
- ⑦ 노숙인 자산형성을 위해 희망키움통장 형식의 매칭펀드 제도 재도입
- ⑧ 기타(\_\_\_\_\_)

Q18. 서울시 노숙인 정책 관련하여 추가 의견(수정보완, 신규 사업 등)이 있으시면 자유롭게 기술해 주세요.

참여해주셔서 대단히 감사합니다.



## Issues and Tasks of Homeless Policy in Seoul

Min-suk Yoon · Won-suk Nam · Jin-Ha Kim · Min-Jin Park · Young-Joo Lee

Although the number of homeless people in Seoul is gradually decreasing, there are still problems with the revolving door phenomenon that repeats entering and leaving facilities with a chronicity. Characteristics of people experiencing homelessness are also becoming more diverse. In addition, it is urgent to prepare measures to prevent the homeless and the risk of infection in the context of an infectious disease such as COVID-19. Therefore, it is necessary to review existing policies to the homeless and welfare services, housing, and employment areas to provide an overall direction such as Seoul's Homeless policy development, including new policy subjects.

The purpose of this study was to establish a comprehensive support plan for homeless people by reflecting changed policy environmental conditions at the Seoul Metropolitan Government level. To this end, through literature research and secondary data analysis, we examined the status and support policies of homeless people at home and abroad. We conducted several meetings and expert surveys targeting working-level workers and academic experts to evaluate the importance of Seoul's homeless policy and investigate major issues and necessary policies. Based on these results, we proposed development plans for each sector of homeless support policies.

---

# Contents

**01 Introduction**

- 1\_Background and Purpose of the Study
- 2\_Main Contents and Research Methods

**02 Current Status of Homeless and Support Policy**

- 1\_Current Status of the Homeless in Korea and Support System
- 2\_Current Status of the Homeless Support System in Seoul by Sector
- 3\_Current Status of the Homeless Overseas and Support Policy

**03 Issues of Seoul's Homeless Policy**

- 1\_Expert Research to Discover Issues by Sector
- 2\_Main Issues of Seoul's Homeless Policy by Sector

**04 Conclusion: Development Plan for Seoul's Homeless Policy**

- 1\_Overall Development Plan for Seoul's Homeless Policy
- 2\_Development Plans for Each Sector of Seoul's Homeless Policy

---

서울시 노숙인정책 진단과 발전방안

서울연 2021-PR-05

---

**발행인** 유기영

**발행일** 2021년 8월 31일

**발행처** 서울연구원

**ISBN** 979-11-5700-627-4 93330 10,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.