

노숙 진입에서 탈출까지 경로와 정책과제

박은철

서울연구원
연구위원

서울연구원
정책리포트
198

2015. 8. 31

노숙 진입에서 탈출까지 경로와 정책과제

	요약	3
I.	노숙인 현황과 정책	4
II.	노숙인 특성과 욕구	8
III.	선진국의 노숙인 정책과 시사점	13
IV.	정책제언	18

박은철

서울연구원
연구위원

02-2149-1258
parkagfe@si.re.kr

현행 노숙인 정책은 시설에 입소한 사람에게 재활 및 자활 프로그램을 제공하여 사회에 복귀시키는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 탈노숙을 위한 실질적인 지원이 부족하여 시설을 옮겨 다니면서 생활하는 회전문 현상이 발생하고 있다. 노숙인 문제를 해결하기 위해서는 거리노숙에서 지역사회 복귀까지 연속적 지원체계를 구축하고 주거지원을 확대하는 등 정책의 패러다임을 전환하는 것이 필요하다.

노숙인 시설을 전전하는 회전문 현상이 발생

서울시의 공식적인 노숙인 수는 4,500명 내외이다. 주민등록을 하지 않은 채 쪽방 등지에서 생활하는 경우를 포함하면 5,700~5,800명 정도로 추산된다. 노숙인 시설과 전문성 부족으로 시설을 전전하는 만성적 노숙인은 10~22%에 달하며, 노숙생활을 벗어나기 위해 시설을 퇴소하는 비율이 10% 정도에 불과한 실정이다. 또한 탈시설 노숙인에 대한 사후관리 및 사례관리 체계가 구축되어 있지 않아, 지역사회 복귀에 실패하는 사례도 발생하고 있다.

선진국은 주거와 문제해결·예방에 중점을 두고 정책을 시행

영국은 재활보다 주거에 중점을 두고 노숙인 정책을 시행하고 있다. 민간임대주택 거주를 지원하는 임대료 보증, 지역사회 재정착을 지원하는 ‘플로팅 지원(floating support)’, 노인·취약계층을 위한 임대료 지원 등을 시행하고 있다. 미국은 노숙인 문제를 해결·예방하기 위해 더욱 적극적인 정책을 수립·시행하고 있다. 주거우선 모델을 정책에 적용하고 노숙인을 대상으로 임대료를 보조하고 있으며, 노숙인의 특성에 근거한 사례관리·사후관리를 강화하였다.

연속적 지원, 재노숙 방지, 노숙 예방 중심으로 정책 전환이 필요

노숙인 문제를 해결하고 회전문 현상을 해소하기 위해서는 첫째, 노숙인의 자활·자립을 위한 연속적 지원체계를 구축하여야 한다. 둘째, 복지건강본부와 주택건축국이 협력하여 노숙인의 욕구를 반영한 맞춤형 주거지원을 확대하는 것이 필요하다. 셋째, 탈노숙인의 재노숙 방지를 위한 사후관리를 강화할 필요가 있다. 넷째, 노숙인 자활 및 노숙 예방을 위한 종합계획을 수립·시행하는 것이 요구된다. 다섯째, 노숙인 모니터링 체계를 개선하여 노숙 진입에서 탈출까지 지속적으로 사례관리를 제공할 필요가 있다.

I. 노숙인 현황과 정책

공식적인 노숙인 수는 4,500명 내외이나, 정확한 파악은 미흡

서울시의 공식적인 노숙인 수는 4,500명 내외

- 일시집계(PIT : point in time) 방식으로 조사한 결과 4,430~4,840명 정도
- 계절별로 차이가 있지만 거리노숙인이 530~970명, 노숙인 시설 생활자가 3,560~4,300명으로 조사
- 쪽방 수를 기준으로 할 때, 주민등록을 하지 않고 생활하거나 이용하는 사람까지 포함할 경우 노숙인은 5,700~5,800명 정도로 추산(그림 1과 표 1 참조)

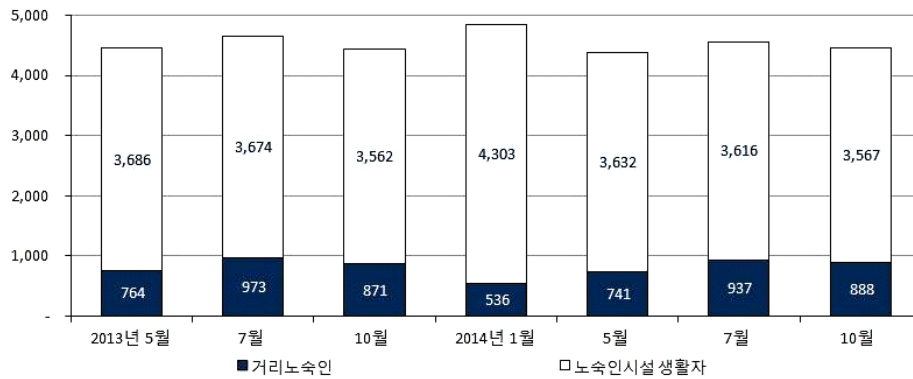


그림 1. 거리노숙인과 노숙인 시설 생활자의 규모

표 1. 쪽방 거주자의 현황(2014년 9월 현재)

(단위 : 동, 개, 명)

구 분	쪽 방		쪽방 거주자			주민등록자
	건물수	방수	계	일시	상시	
종로구	145	1,302	989	137	852	971
중구	47	965	839	71	768	836
용산구	71	1,319	1,099	-	1,099	826
영등포구	67	541	603	69	534	459
동대문구	15	233	151	-	151	151
계	345	4,360	3,681	277	3,404	3,243

자료 : 서울시, 2014, 내부자료.

사회에 복귀하는 노숙인의 규모·비율 파악이 곤란

- 서울시는 ‘노숙인종합지원시스템’을 운영해 노숙인의 이력을 관리 중
 - 노숙인 시설을 이용한 노숙인의 개인별 상담내용, 입·퇴소 날짜, 지원내용, 입·퇴소 이유 등을 시스템에 입력하여 전산화
- 2007년 이후부터 매년 1,000명을 웃도는 시설입소 노숙인에 대한 기록
 - 특정 시설에 입소한 후 다른 시설을 이용하지 않은 경우에는 기록에서 제외
 - 입력에 협조하지 않는 6개 시설을 이용한 노숙인은 이력관리에서 제외되고 있는 상태
 - 고시원, 여관·여인숙 등을 이용하는 노숙인은 파악하지 못하고 있는 실정
- 2007~2014년 동안 노숙인종합지원시스템에 의해 파악된 시설 이용자는 11,089명
 - 시설이용 건수는 32,121건이며, 1인당 평균 시설이용 건수는 2.9건
 - 노숙인 시설을 전전하는 만성적 노숙인의 비중은 10~22% 정도로 추정

표 2. 노숙인 시설 이용자 수 및 이용건수

(단위 : 명, 건)

구 분	이용자 수		시설이용 건수		1인당 시설이용 건수			
	명	비율	건	비율	평균	중위	최소	최대
남자	9,637	86.9%	30,130	93.8%	3.13	2	1	52
여자	1,452	13.1%	1,991	6.2%	1.37	1	1	17
전 체	11,089	100.0%	32,121	100.0%	2.90	2	1	52

자료 : 서울시 노숙인종합지원시스템

표 3. 노숙인별 시설 이용건수

(단위 : 명)

구 분	1건		2~3건		4~6건		7건 이상		계	
남자	4,307	44.7%	2,933	30.4%	1,284	13.3%	1,113	11.6%	9,637	100.0%
여자	1,134	78.1%	274	18.9%	36	2.5%	8	0.5%	1,452	100.0%
전 체	5,441	49.1%	3,207	28.9%	1,320	11.9%	1,121	10.1%	11,089	100.0%

자료 : 서울시 노숙인종합지원시스템

보호 중심이고, 자활·자립을 위한 정책지원은 역부족

현행 노숙인 정책은 시설입소를 중심으로 ‘보호’ 차원에서 시행 중

- 시설에 입소한 노숙인에게 재할 및 자활서비스를 제공
 - 재할 프로그램은 노숙인의 심리적·사회적·의료적 취약성을 개선하고, 그와 관련한 기능수행 수준을 높이는 것이 목표
 - 자활 프로그램은 노숙인의 독립적인 사회·경제 활동을 지역사회나 산업현장 등에서 활용할 수 있도록 소득활동이나 직업활동을 지원하는 데 초점
 - 기능수행에 큰 문제가 없거나, 적절한 재할 프로그램으로 상당한 기능수준을 갖추게 된 노숙인이 자활 프로그램의 대상
 - 일선 노숙인 시설은 노숙인의 특성에 따라 재할 프로그램과 자활 프로그램을 명확하게 구분하여 시행하지 못하는 것이 현실

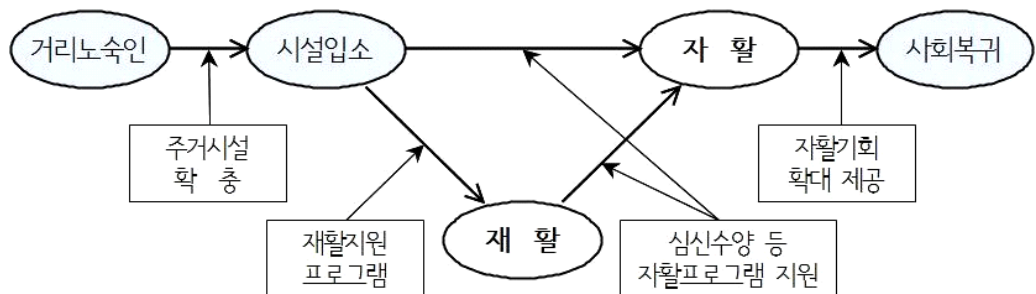
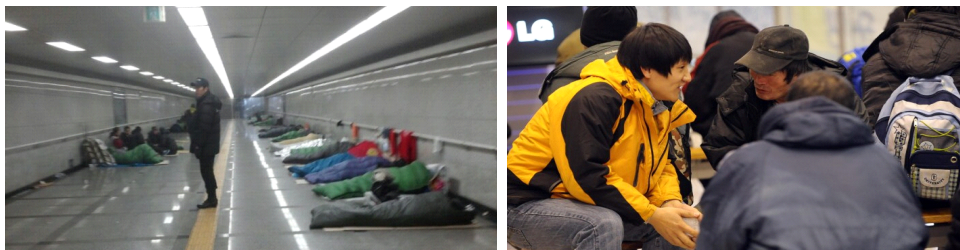


그림 2. 노숙인 정책의 목표와 흐름



노숙인 시설을 옮겨 다니면서 생활하는 회전문 현상이 발생

- 노숙인 시설의 서비스와 전문성이 부족하여 노숙인의 욕구를 미충족
 - 국민기초생활보장, 주거지원, 의료지원, 고용지원 등에 관한 정보도 정확히 제공받지 못한 노숙인이 상당수
 - 노숙인 시설 이용기간이 만료되어 퇴소해야 하는 처지가 되었음에도 다른 시설을 소개받거나 주거지원을 받지 못해 거리노숙을 할 수밖에 없는 상황도 발생
- 시설 측면에서는 예산과 인력이 부족하여 사례관리 시행이 곤란
 - 물리적 환경도 열악하여 사회복지를 위한 준비를 하지 못하는 것은 물론이고, 인권과 연결되는 사생활까지도 보호받지 못하는 상황
- 정책 측면에서 공공일자리와 임시주거가 결합하여 지원되면서, 단독생활을 선호하는 노숙인이 시설에 입소하지 않아도 생활이 가능
 - 지역사회 복귀를 위해서 저렴한 주택이 필요하지만, 공공임대주택과 지원주택이 부족하여 노숙인의 지역사회 복귀가 곤란
 - 생활능력이 부족한 사회복지 노숙인이 주거생활을 유지하기 위해 필요한 생활지원 서비스를 제공하는 사후관리·사례관리 체계는 거의 없는 실정

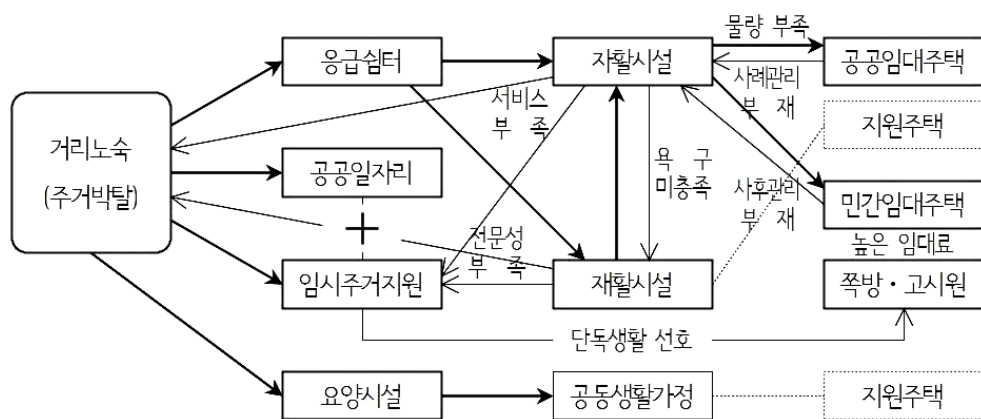


그림 3. 노숙 진입에서 탈출경로와 회전문 현상

주 : '→'는 정책적으로 의도하는 경로, '↔'는 회전문 현상 또는 재노숙하는 경로

II. 노숙인 특성과 욕구

시설이용 노숙인의 10%만이 탈노숙을 이유로 퇴소

20·30대 노숙인이 증가하였고, 노숙인 시설의 입·퇴소를 반복

- 시설을 이용한 노숙인은 40·50대가 대부분
 - 1990년대 말~2000년대 초와는 다르게 20·30대 노숙인이 1/4가량을 차지

표 4. 노숙인 시설 입소 시 노숙인의 연령

(단위 : 명)

구 분	20대 이하	30대	40대	50대	60대 이상	계
인원	1,005	1,701	3,345	3,370	1,668	11,089
비율	9.06%	15.34%	30.17%	30.39%	15.04%	100.00%

주 : 연령은 2007년 이후 시설 최초입소를 기준

자료 : 서울시 노숙인종합지원시스템

- 노숙인이 시설을 1회 이용하는 기간은 평균 112.1일
 - 61% 정도가 노숙인 시설 입소 후 1개월 이내에 퇴소
 - 무단·자진퇴소하는 노숙인이 46.1%, 탈노숙의 경우는 10.4% 정도뿐

표 5. 노숙인 시설별 입소건당 이용기간

(단위 : 건)

구 분	1주일 이하	1주일 초과 ~1개월	1개월 초과 ~3개월	3개월 초과 ~1년	1년 초과	계	평균 (일)
이용건수	7,222	12,385	4,438	5,213	2,863	32,121	112.09
비율	22.48%	38.56%	13.82%	16.23%	8.91%	100.00%	

자료 : 서울시 노숙인종합지원시스템

표 6. 노숙인 시설 퇴소유형

(단위 : 건)

구 분	강제퇴소	탈노숙	만기퇴소	무단퇴소 자진퇴소	병원이송	전원퇴소 등	기 타	계
이용건수	460	3,208	4,691	14,280	1,576	3,922	2,856	30,993
비율	1.48%	10.35%	15.14%	46.07%	5.09%	12.65%	9.21%	100.00%

주 : 탈노숙은 귀가·귀향, 그룹홈, 매입임대주택, 자립퇴소, 취업퇴소를 포함

자료 : 서울시 노숙인종합지원시스템

많은 노숙인은 동일 유형의 시설을 반복적으로 이용

- 시설퇴소 후 또다시 시설을 이용한 노숙인의 비율이 2/3 정도
- 동일 시설로 재입소한 경우가 1/3에 육박하며, 1주일 이내에 동일 시설로 되돌아오는 경우도 6.7%

표 7. 노숙인 시설 퇴소 후 시설이동 여부

(단위 : 건)

구 분	재입소하지 않음	파악 불가	다른 시설에 입소	동일 시설로 재입소		계
				1주일 초과	1주일 이내	
이용건수	9,961	1,874	9,119	7,949	2,090	30,993
비율	32.14%	6.05%	29.42%	25.65%	6.74%	100.00%

주 : 탈노숙은 귀가·귀향, 그룹홈, 매입임대주택, 자립퇴소, 취업퇴소를 포함
 자료 : 서울시 노숙인종합지원시스템

- 노숙인종합지원시스템 원자료, 쪽방 이용현황, 노숙인 건강보험급여 지급현황, 노숙인 주거지원 사업실적 등을 고려할 때, 전체 노숙인규모는 1.0만~1.1만 명으로 추정되며, 주로 자활시설과 재활시설을 이용

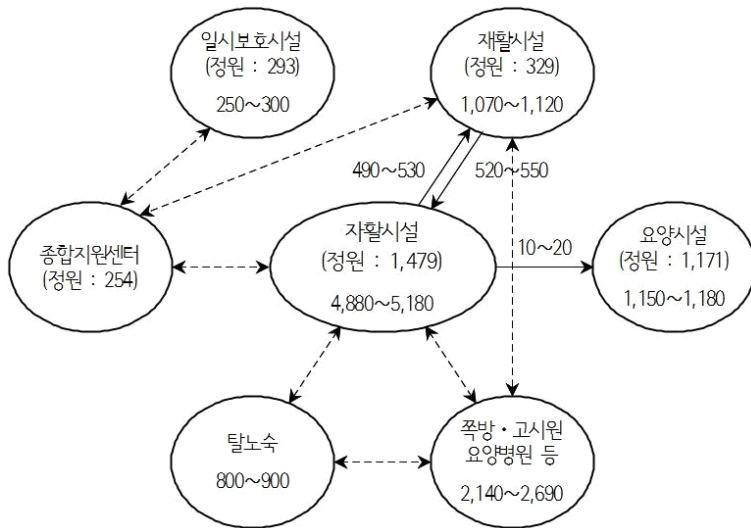


그림 4. 노숙인 복지시설 이용자의 규모 및 이동 개념도

주 : 1) '→'는 규모를 파악·추정할 수 있는 경우, '--->'는 규모를 추정하기도 어려운 경우
 2) 규모를 파악·추정할 수 있음에도 그 수치가 '10' 미만인 경우는 표기하지 않음

노숙인은 주거와 일자리 순으로 지원을 희망

노숙생활 탈출을 위해 가장 요구되는 지원은 주거(51.4%)와 일자리(42.9%)

- 시설노숙인은 일자리지원(47.5%), 탈노숙인은 주거지원(63.3%)을 희망
- 《주거지원에 대한 욕구》 60세, 남성, 일시보호시설 입소 : “저는 일자리는 구할 수 있어요. 경비직을 할 수 있으니까요. 임금이 적어서 그런지 금방 구할 수 있더라고요. …중략… (시설에서 벗어나기 위해서) 일단은 방을 지원해 주었으면 좋겠어요. 주거비가 적게 들면, 어떻게라도 할 수 있을 텐데…”
- 《일자리지원에 대한 욕구》 60세, 남성, 재활시설 입소 : “제일 시급한 것이 취직이에요. 저는 일하고 싶은데, 취직이 안 되어 이렇게 생활하고 있어요. 면접을 보면 노숙자라 그런지… 일을 못하고, 매일 먹고 자고 있다는 것이 고통이죠.”
- 《주거지원에 대한 욕구》 46세, 남성, 쪽방 거주 : “주거가 불안정하고, 정착이 되지 않으면 언제든지 (거처에서) 뛰쳐나가고… (주거 외의) 나머지는 제가 알아서 해결해야 겠죠. 주거정착이 우선인 것 같아요.”
- 《일자리지원에 대한 욕구》 45세, 남성, 민간임대주택 거주 : “꾸준히 지속할 수 있는 일자리만 있으면, 스스로 노력하면 되니까… (수입이 적어도) 안정적인 일자리만 있으면, 사는 데에는 큰 지장이 없다고 봐요.”

표 8. 노숙인이 가장 필요로 하는 지원

(단위 : 명)

구 분		시설노숙인		탈노숙인		전 체	
1순위	주거지원	17	42.5%	19	63.3%	36	51.4%
	일자리지원	19	47.5%	11	36.7%	30	42.9%
	의료지원	4	10.0%	-	-	4	5.7%
	계	40	100.0%	30	100.0%	70	100.0%
2순위	주거지원	6	31.6%	5	35.7%	11	33.3%
	일자리지원	13	68.4%	4	28.6%	17	51.5%
	의료지원	-	-	5	35.7%	5	15.2%
	계	19	100.0%	14	100.0%	33	100.0%

공공임대주택 입주를 희망하는 노숙인이 대다수

- 시설노숙인과 탈노숙인(공공임대주택 거주자 제외) 가운데 85.5%가 공공임대주택 입주를 희망
- 공공임대주택 입주를 희망하면서도 들어가지 못하는 이유는 보증금을 마련하기 어렵기 때문
- 《보증금 부족》 39세, 남성, 일시보호시설 입소 : “(주거취약계층 주거지원사업으로 공공임대주택에 입주하려면) 100만 원은 있어야 하잖아요. 그런데 현재 상황에서 제가 안정적인 직장에 취직하지 않는 한 100만 원 이상을 모을 수가 없어요. (특별자활사업에 참여하여 받는) 45만 원이 많게 보이지만, 생활하기에 적은 돈이에요. 평균적으로 100만 원을 모으기는 어려워요. 신청하고 싶어도 이용을 못하죠.”
- 《보증금 부족》 57세, 남성, 고시원 거주 : “(매입임대주택에 대해) 들어는 봤는데, 돈이 모이질 않아요. (입주할) 생각은 있는데, 돈이 부족해요. ...중략... (긴급지원으로) 48만 원이 나오는데, 고시원비 28만 원을 내고 나면 밥과 김치만 먹고 살 수밖에 없어요.”
- 《보증금 부족》 46세, 남성, 쪽방 거주 : “(공공임대주택에) 입주하지 못하는 이유는 가진 것이 없기 때문이지요. 목돈을 가지고 있어야 하잖아요. 어떤 사람은 운이 좋아서, 공공임대주택에 바로 들어가는 사람도 있더라고요. 물론 돈 100만 원이 있어서 그런 것이겠지요.”

표 9. 공공임대주택 입주희망 여부

(단위 : 명)

구 분	시설노숙인		탈노숙인		전 체	
희망함	33	82.5%	14	93.3%	47	85.5%
희망하지 않음	5	12.5%	1	6.7%	6	10.9%
모르겠음	2	5.0%	-	-	2	3.6%
계	40	100.0%	15	100.0%	55	100.0%

주 : 공공임대주택 거주자를 제외

탈노숙인은 안정적인 일자리와 사후관리를 희망

- 주거의 유지를 위해 공공일자리 프로그램을 지속적으로 이용하기를 희망
 - 《지속적인 일자리에 대한 욕구》 53세, 남성, 자활시설 입소 : “제가 시설에서 나가게 될 때 가장 무서운 것이 경제력이예요. 서울시의 일자리는 대개 100만 원에서 120만 원 정도 아닙니까? 그러면 한 달에 저축할 수 있는 돈이 거의 없어요. …중략… 그래서 공공 임대주택에 입주하더라도 안정적인 일자리가 지원되었으면 좋겠어요.”
 - 《지속적인 일자리에 대한 욕구》 60세, 남성, 자활시설 입소 : “공공임대주택에 입주한 후에 생활이 어려워져서 포기하고 다시 쉼터로 들어오는 사람이 있는 것으로 알고 있어요. 그렇게 다시 유턴하지 않고, 독립적으로 꾸준히 살아갈 수 있도록 지원이 되면 좋겠어요. 어느 정도 나이까지는 일자리가 꾸준히 마련되었으면 좋겠다는 생각을 해요.”
- 금전·생활 관리, 알코올중독 재발 방지 등과 관련한 사후관리를 희망
 - 《사후관리의 필요》 32세, 남성, 자활시설 입소 : “매입임대주택에 들어간다고 문제가 해결되는 것은 아니잖아요? 저는 신용불량이라서 금전관리와 같은 것이 필요해요. 정부에서 지원해 주는 것이 많이 있던데, 저 같은 사람은 잘 모르잖아요. 금전관리뿐만 아니라 정부에서 어떤 혜택을 줄 수 있는지에 대한 정보를 저에게 알려준다면… 이 사람은 공공임대주택에 입주했으니까 끝. 이런 게 아니라 지속적인 관심이 중요한 것 같아요.”
 - 《사후관리의 필요》 56세, 남성, 재활시설 입소 : “방을 얻어 나가더라도 혼자 있으면 십중팔구 재발할 위험이 있어요. 단주하는 동료 2~3명이 함께 있으면, 술을 먹고 싶어도 말리면 안 먹을 텐데. …중략… 공공임대주택 입주 이야기가 나와서, 제가 알아서 한다고 말했어요. 여기는 어느 정도 벽이 있으니까 (알코올중독으로부터) 안전한데, 밖으로 나가면 24시간 술에 노출되잖아요.”
 - 《독립에 대한 두려움》 65세, 여성, 고시원 거주 : “공공임대주택은 100만 원만 있으면 얻을 수 있다고 하는데, 혼자 산다는 것이 말만큼 쉽지 않을 것 같아요. (공공임대주택은) 방에 들어가면 외롭고, (혼자 떨어져 살면) 무슨 일 당할지 어떻게 알아요?”

III. 선진국의 노숙인 정책과 시사점

재활보다 주거에 중점을 두고 있는 영국의 노숙인 정책

노숙인에게 주거를 제공하여 정상적인 사회구성원이 될 수 있도록 지원

- 임대료 보증제도로 단신노숙인의 민간임대주택 거주를 지원
 - 의료·일자리 등의 서비스를 받을 필요가 없거나 적은 노숙인에게 지방정부가 민간 임대주택 거주를 알선하고, 임대인이 받아야 하는 임대료를 보증
- 노숙인의 지역사회 재정착을 위해 ‘플로팅 지원(floating support)’으로 독립주택에 이주한 노숙인에게 임대유지·생활기술을 지원
 - 지방정부 산하에 약물, 알코올, 정신질환, 고용 등에 관한 전문가로 구성된 임차유지팀(Tenancy Sustainment Team : TST)을 창설
 - 임차유지팀은 독립적인 주택으로 옮긴 거리노숙인에게 6개월~1년 동안 가계유지, 사회생활, 건강, 고용 등의 생활지원 서비스를 제공
- 1999년에 발표된 거리노숙인 대책에 따라 쉼터 증설계획을 시행
 - 알코올중독, 약물중독, 정신질환이 있는 거리노숙인을 지원하기 위해서 60명의 전문직 종사자를 고용하여 쉼터에 배치

표 10. 1999년 영국의 거리노숙인 쉼터 증설계획

(단위 : 개소)

구 분	기 존	추 가	총 계
이용 가능한 호스텔 및 쉼터	270	670	940
전문적 호스텔 및 맞춤형 쉼터	250	440	690
무기거주(permanent)를 위한 쉼터	3,500	1,000	4,500
전 체	4,020	2,110	6,130

자료 : DETR, 1999, "Coming in front of the Cold : the Government's Strategy on Rough Sleeping".

- 2010년부터 영국정부는 ‘노인·취약계층을 위한 주거 제공’ 프로그램을 시행
 - 노숙인이 민간임대인에게 주택을 임차할 때 임대료를 지원하거나, 가족 간의 불화로 인한 노숙문제를 해결하기 위해 상담·중재

‘연속이틀 노숙 방지(No Second Night Out)’ 프로그램의 시행

- 거리노숙 탈피를 위한 지원
 - Homelessness Link¹⁾에서 운영하는 ‘홈리스이행기금(Homelessness Transition Fund)’에 2,000만 파운드(약 367억 원)를 지원하여 거리노숙인 문제의 해결자금으로 사용
- 노숙인 의료지원
 - 노숙인의 건강문제를 해결하기 위해 중앙정부의 보건관련 부서는 지방정부와 협력하여 노숙인의 의료서비스 욕구를 조사하고, 전문적인 서비스를 제공
- 노숙인 취업지원
 - 노숙인을 대상으로 Jobcentre Plus²⁾를 통한 취업지원 프로그램을 실시
 - 노숙인을 포함한 취약계층에게 구직을 위한 일반교육이나 기술교육에 대한 접근성을 높이고, 다양한 비공식적 경로를 통해 학습기회를 확대
- 노숙인 지원 시 요식행위 축소
 - 노숙인에 대한 규정과 방침을 간소화하여 필요한 서류작업을 대폭 축소
 - 문서주의(red-tape) 대응반을 만들어 자선단체, 사회경제조직, 자원봉사조직에 대한 행정의 불필요한 개입을 최소화
- 노숙탈피를 위한 책임의 분담
 - 영국정부는 런던시장에게 2012년 말까지 거리노숙인을 획기적으로 감소시킬 것을 권고하면서 3,400만 파운드(약 569억 5,000만 원)의 재정을 지원
 - 이에 따라 런던시에서 노숙인이 접근할 수 있는 시설 및 프로그램이 크게 증가

1) ‘Homelessness Link’는 노숙인 관련 NPO · 자원봉사단체와 협력하여 주로 노숙탈피 사례를 발굴하고, 널리 알리는 역할을 수행

2) 영국정부가 지원하는 취업정보 사이트로 구직검색 서비스와 구직지원 안내를 수행

문제해결·예방에 중점을 둔 미국의 노숙인 정책

‘주거우선(Housing First)’ 모델과 노숙인의 특성에 근거한 개별지원의 강화

- ‘주거우선(Housing First)’ 모델이 확산
 - 노숙인이 생활할 수 있는 주거시설을 중간단계(응급쉼터, 임시주거)를 거치지 않아도 제공 가능
 - 장기로 거주할 수 있는 주거를 시의적절하게 제공하여 노숙인 문제를 근본적으로 해결하고자 노력

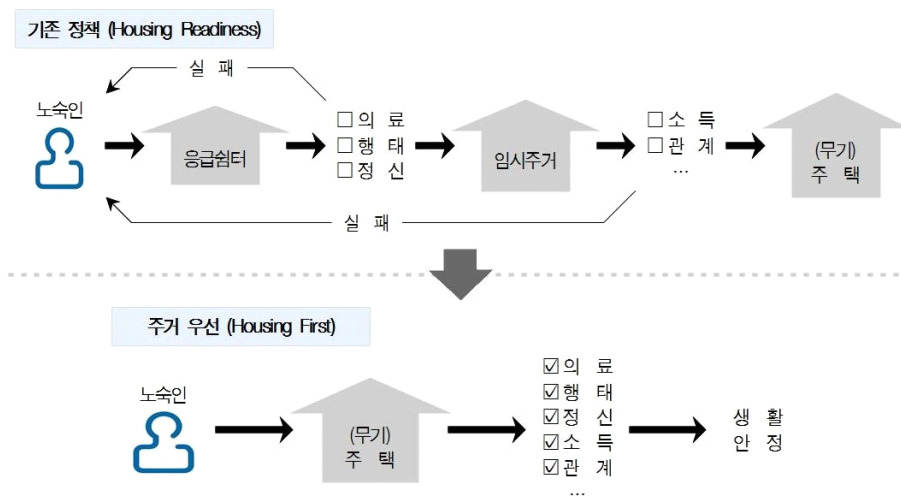


그림 5. 주거준비 모델과 주거우선 모델

- ‘연속적 보호(Continuum of Care : CoC)’ 프로그램의 시행
 - ‘연속적 보호’는 거리노숙에서 독립적 삶을 지향하는 노숙인의 욕구에 적절히 대응하는 지원체계를 구축하는 데 초점
 - 주택도시개발부(HUD)는 경쟁적 관계인 ‘쉼터 플러스 케어(S+C)’, ‘지원주택 프로그램(SHP)’, ‘싱글룸주택(SRO)’ 등의 프로그램이 ‘연속적 보호’ 체계로 개발·발전하고 있는가에 따라 보조금을 지급

노숙 예방·빠른 주거복귀 프로그램(HPRP)의 시행

- 노숙인을 대상으로 주택 임차·마련 시에 보조금을 지원
- 개인·가족이 주택에 거주할 수 있도록 돕거나, 노숙인이 부담 가능한 주택을 구할 수 있도록 주(州)정부와 지방정부에 보조금을 배분
- 주거지원은 무기주택(permanent housing)·무기지원주택(permanent supportive housing)·임시주택(transitional housing)으로 구분하여 자금을 지원
- 임대료 지원은 18개월까지, 체납액은 6개월까지 보조금을 지원
- 주거이주 및 정착 지원서비스는 18개월까지 이주비용과 정착서비스를 받을 수 있는데, 주로 개별지원일자리·주거탐색 및 알선·법률상담·신용회복 등이 제공

10개년 계획(Ten Year Plan)의 시행

- 노숙인 문제 해결의 10가지 원칙을 만들어 지방정부의 적극적 참여를 유도하고 지원
- 빈곤층과 노숙인의 수요에 따라 적절한 주택을 확보하고, 서비스 역기능을 최소화하기 위한 종합적 인프라를 구축하고 있는 중

표 11. 미국 ‘10개년 계획’의 주요 전략

구분	목표 및 내용
성과에 대한 계획 (Plan for outcomes)	<ul style="list-style-type: none"> - 관할지역별로 노인, 청소년, 가족, 개인단위로 노숙인에 대한 데이터를 수집하고 활용 - 효율적인 방법으로 노숙인을 유형화하여 효과적인 전략을 구사하는데 이용
노숙의 예방 (Close the front door)	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회에서 빈곤층, 사회취약계층을 위한 일자리 및 소득 프로그램을 마련함으로써 노숙의 발생을 예방
재노숙의 방지 (Open the back door)	<ul style="list-style-type: none"> - 주거비용을 감당할 수 없을 때 다시 노숙 상태에 처할 수 있으므로, 임대료를 보조하거나 저렴한 주택을 공급하여 노숙의 재발생을 방지
인프라의 구축 (Build the infrastructure)	<ul style="list-style-type: none"> - 노숙에서 탈피하는 것이 빈곤문제 해결의 첫 번째 단계이므로, (저렴한) 주택·생필품 등과 이를 위한 적절한 서비스의 필요성을 파악

자료 : www.endhomelessness.org

노숙인 문제는 관리보다 해결·예방이 관건

노숙인 문제는 주택정책 스펙트럼에서 가장 낮은 단계

- 거리노숙인과 시설노숙인을 주거의 극단적 결핍문제가 있는 개인이나 가구로 간주하고 정책을 추진할 필요
 - 영국과 미국은 노숙인 문제를 해결하는 데 있어 주거준비 또는 치료우선 모델을 폐기한 것이 아니지만, 주거우선 모델의 중요성은 점점 더 커지고 있는 상황
 - 기존의 노숙인 시설 중심의 지원체계를 평가하여, 주거지원을 통한 사회복귀 중심의 정책수단도 강구할 시기
- 노숙인 시설의 프로그램 운영을 개편하고, 물리적 시설을 개선하는 작업이 필요
 - 미국은 무기주택, 무기지원주택, 임시주택 등의 운영자를 경쟁입찰 방식으로 선정하여 보조금을 차등적으로 지원
 - 영국은 쉼터 증설·개선 작업으로 무기거주가 가능한 쉼터를 대폭 확충하였고, 알코올·약물 중독이나 정신질환이 있는 노숙인의 지원을 위해 전문직 종사자를 배치

주거위기 가구에 대한 지원체계를 구축하여 노숙 예방에도 노력

- 노숙 예방을 위해 주거빈곤층, 주거취약계층도 노숙인으로 간주하여 적절한 서비스를 제공하는 것이 필요
 - 영국은 노숙을 예방하기 위해 홈리스예방기금을 설치·운영하고 있으며, 노숙위험에 처한 사람이나 가구에 대해서는 위기직전에 적극적으로 개입
 - 미국도 노숙을 예방하기 위해 빈곤층에게 임대료 보조, 체납임대료 지원, 임대보증금 지원, 공과금 지원, 이사비용 지원, 의료·법률 서비스, 신용회복 지원 등을 제공

IV. 정책제언

연속적 지원, 재노숙 방지, 노숙 예방 중심으로 전환

자활·자립을 위한 연속적 지원체계의 구축, 재노숙 방지, 노숙 예방이 중요

- 거리노숙에서 사회복귀까지의 소요기간을 최소화하는 것을 목표로 연속적 지원체계를 구축하는 것이 필요
 - 현행 시설체계를 재검토하여 전문성을 향상시키고, 사례관리를 통한 맞춤형 주거지원을 확대하는 것이 바람직
- 재노숙을 방지하고 노숙을 예방하는 데 초점을 뒀서 노숙인 정책을 마련·시행하는 것도 중요
 - 재노숙을 방지하기 위해서는 탈노숙인을 지원하는 조직을 설치·운영하고, 다양한 사후관리 모델을 개발·보급
 - 긴급주거지원을 확대하는 등 위기개입을 위한 체계를 구축하는 것이 바람직
 - 아웃리치, 일시집계조사, 노숙인정보시스템 등을 개편해 상시 모니터링 체계를 구축

주요 추진전략

주요 과제	추진 전략
노숙인 자활·자립을 위한 연속적 지원체계의 구축	- 연속적 보호를 위한 시설 중심 지원체계의 재검토 - 노숙인 시설의 전문성 향상
노숙인의 욕구를 반영한 맞춤형 주거지원 확대	- 주거지원 프로그램의 확충 - 긴급주거지원의 확대
재노숙 방지를 위한 사후관리의 강화	- 지역사회 기반의 위기관리팀 및 임차유지팀의 설치·운영 - 다양한 사후관리 모델의 개발·보급 - 자활지원 프로그램과 연계한 사례관리 체계 구축
노숙인 자활과 노숙 예방을 위한 종합계획 수립·시행	- 노숙인 종합계획의 수립·시행 - 주거위기가구 주거확보계획의 수립·시행
노숙인 모니터링 체계의 개선	- 아웃리치 체계의 개선 - 정기적인 일시집계조사의 개선 - 노숙인정보시스템의 개편·확대

노숙인 자활·자립을 위한 연속적 지원체계를 구축

연속적 보호를 위한 시설 중심의 지원체계를 재검토

- 노숙인 시설 평가로 응급쉼터 - 일시보호시설 - 재활시설 - 자활시설에서 지역사회 복귀까지 연속적인 보호·지원체계를 갖출 수 있도록 체계를 재편
- 위기관리, 시설보호, 주거지원, 재활·의료지원, 고용지원이 연속적으로 이루어지도록 체계를 정비
- 공공의 주거지원으로 탈시설에 성공한 노숙인을 일정 기간 지원하는 위기관리팀 (ACT)을 강화
- 노숙에서 벗어나 지역사회에 복귀한 사람에 대해서는 임차유지팀(TST)을 창설하여 독립생활을 지원

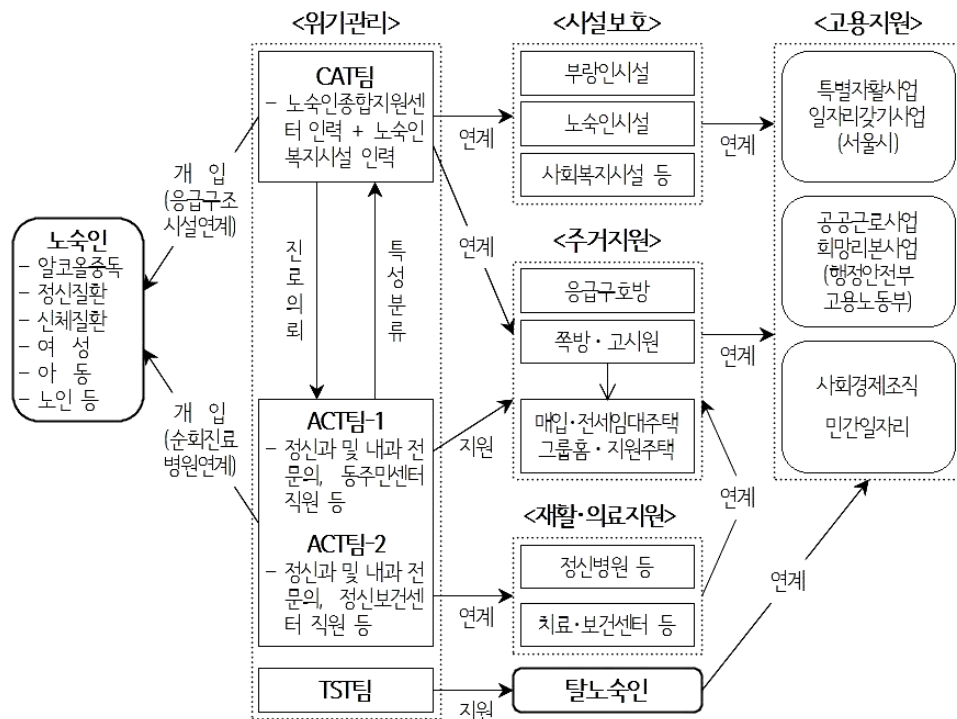


그림 6. 노숙인을 위한 연속적 지원체계(안)

노숙인 시설의 전문성을 향상

- 노숙인 시설의 유형과 규모에 따라 인력기준을 재설정하여 적용
 - 노숙인의 특성에 부합하는 맞춤형 서비스를 제공할 수 있도록 인력을 보강하고 직원에 대한 교육·훈련을 강화
 - 재활시설과 요양시설은 알코올중독, 정신건강 등의 문제를 다룰 수 있는 정신보건 전문요원 등의 자격요건을 적용
 - 지정 요양병원제도를 도입하여 정신질환, 알코올중독 등이 있는 노숙인이 제대로 된 치료를 받을 수 있도록 지원
 - ‘은평의마을’과 같은 대규모 요양시설은 생활자의 욕구나 건강상태에 따라 서비스를 차별화하여 제공하는 방식으로 운영을 개선

노숙인의 욕구를 반영한 맞춤형 주거지원을 확대

주거지원 프로그램을 확충

- 복지건강본부와 주택건축국이 협력하여 지속적으로 거주할 수 있는 주택을 지원하는 체계를 구축
 - SH공사도 기존주택 매입임대사업으로 취약계층 주거지원사업에 참여하도록 유도
 - 자활의지가 강한 노숙인에 대해서는 사회적응력의 확대를 목표로 하여, 생활지원 서비스가 집중적으로 제공되는 지원주택(supportive housing)을 공급
 - 일부 자활시설은 세어하우스나 원룸 형태로 개량하여 노숙인의 사생활을 보장하는 주거공간으로 운영
 - 또한 일부 자활시설과 재활시설은 지원주택으로 기능을 전환해 노숙인의 지역사회 복귀를 준비하는 시설로 활용

긴급주거지원을 확대

- 탈노숙인의 재노숙을 방지하기 위해 긴급주거지원을 확대
 - 공공임대주택 공가, 서울형 주택바우처 등과 연계하여 긴급주거지원 프로그램이 제대로 기능할 수 있도록 자치구와 협력
 - 공공의 주거지원을 받은 경우에는 임차유지팀(TST), 민간의 사회경제조직과 협력하여 경제적 지원, 심리적 관계망·지지망 확대, 복지서비스 연계 등의 서비스를 지원

재노숙 방지를 위한 사후관리의 강화

지역사회 기반의 위기관리팀(ACT) 및 임차유지팀(TST)의 설치·운영

- ‘찾아가는 동주민센터’ 사업과 연계하여 사례관리 체계를 구축
 - 위기관리팀 및 임차유지팀과 마을복지센터·지역사회조직이 연계하여 노숙인의 지역사회 적응력을 제고
 - 기존의 위기관리팀 외에 동주민센터 직원이 포함된 별도의 위기관리팀을 설치·운영
 - 임차유지팀은 시설퇴소자, 임시주거지원 수혜자, 긴급주거지원 수혜자, 병원퇴원 노숙경험자 등의 지역사회 재정착을 위한 주거 탐색·유지 서비스를 제공

다양한 사후관리 모델을 개발·보급

- 사후관리의 개념, 구체적인 실행방안과 세부적인 서비스 내용에 대한 일선현장의 혼선을 최소화
 - 노숙인종합지원센터 주도로 성공적인 사후관리 사례를 수집하고 체계적으로 정리하여 다양한 사후관리 모델을 개발·보급
 - 특히 정신질환, 알코올중독 노숙인의 사후관리를 위해 정신건강증진센터, 알코올상담센터, 종합사회복지관, 보건소 등과 서비스 연계체계를 구축

자활지원 프로그램과 연계한 사례관리 체계를 구축

- 독립생활·주거유지에 초점을 둔 자활지원 프로그램을 개발·운영
 - 탈노숙인의 재노숙을 방지하기 위해 자활시설 입소와 동시에 개인별 자활지원계획을 수립하여 독립생활과 주거유지를 위한 능력을 제고
 - 공공일자리·고용지원 프로그램은 기간의 안정성을 확보할 필요가 있고, 사회경제조직을 활용한 일자리를 만들기 위해 노력

노숙인 자활과 노숙 예방을 위한 종합계획을 수립·시행

노숙인 종합계획을 수립하여 시행

- 사회적 관계망·지지망을 확대시키기 위한 종합적이고 체계적인 노숙인 정책을 마련하여 집행
- 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」에 따라 5년마다 종합계획을 수립·시행하되, 노숙인을 보호대상자와 자활대상자로 구분하여 지원

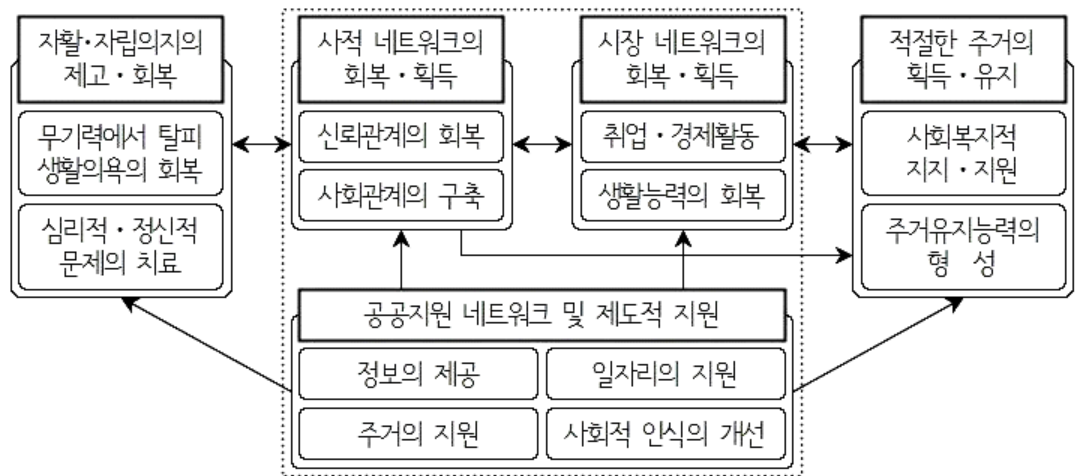


그림 7. 자활대상 노숙인을 위한 지원방향

주거위기가구의 주거확보계획을 수립·시행

- 장기적 관점에서 노숙 예방에 대한 정책적 개입이 필요
- 긴급주거지원에 필요한 공공임대주택의 확보, 임대료 지원 등이 포함된 종합적이고 실질적인 주거확보계획을 수립
- 주거위기가구를 대상으로 적기 상담을 통해 정보를 제공하고, 실질적인 지원책을 강구하는 체계를 구축

- 주거위기에 처한 가구가 긴급한 상황에서 3개월 이내로 이용할 수 있는 임대주택을 권역별로 확보·운영하고, 지역사회 내에서 계속 거주할 수 있도록 서울형 주택바우처 제도를 개선
- 주거복지지원센터의 업무를 재편하고 인력과 예산을 재배정하며, 지역사회의 사회 복지관련 조직·단체와의 협력체계를 마련

노숙인 모니터링 체계를 개선

아웃리치 체계의 개선

- 별도의 전문인력을 채용하여 현장팀(CAT)을 강화
 - 현장팀은 위기관리팀(ACT)과 협력하여 노숙인의 특성에 따라 시설보호와 주거지원을 연계
 - 아웃리치 활동의 범위를 확대하기 위해서는 노숙인관련 민간단체를 적극적으로 활용
 - 거리노숙인의 1차 창구 역할을 하고 있는 노숙인종합지원센터에 지역사회의 주류 복지 서비스를 연계하는 역할도 부여

정기적인 일시집계조사의 개선

- 아웃리치 활동의 범위를 넓히는 동시에 조사매뉴얼을 구체적으로 마련
 - 조사지점을 확대하여 거리노숙인을 정확하게 파악하고, 관리자와 조사원의 혼란을 최소화하는 데 초점
 - 계절별 4회 조사에서 2회(겨울철·여름철) 조사로 체계를 바꾸되, 조사범위와 지역을 확대

노숙인정보시스템의 개편·확대

- 노숙인별 지원서비스를 정확히 모니터링할 수 있도록 개선
 - 탈시설인의 연락처를 확보하고, 일정 기간(2년 내외) 모니터링하는 업무를 노숙인 시설에 의무적으로 포함
 - 또한 노숙인의 이용·지원 현황을 쉽게 분석할 수 있도록, 분류기호 체계 및 내용을 개선하고, 정기적인 시스템 점검으로 오류를 최소화
 - 시설 입소 노숙인뿐만 아니라 종합지원센터의 응급구호방, 일시보호시설 및 요양시설의 모든 이용자까지 입소일자, 입소유형, 퇴소일자, 퇴소유형, 지원서비스 등을 등록하도록 의무화
 - 서울시에서 노숙인종합지원시스템의 운영기관을 공식문서로 지정하여 노숙인 시설간의 분쟁을 방지