

01_〈주거〉 주거 제공을 우선으로 한 홈리스 정책 실행

- 쪽방 공공주택사업의 흔들림없는 추진
- 개발지역 쪽방 주민 사전퇴거 중단 및 주거대책 마련
- 주거취약계층 주거지원 및 지원주택 정책 확대 강화

1_쪽방 공공주택사업의 흔들림없는 추진

- 도심 취약주거밀집 지역인 쪽방촌은 주거환경이 매우 열악하고 재해·재난에 취약해 위험에 상시 노출되어, 근본적 해결의 필요성이 지속 제기되어 왔다. 쪽방촌 주거환경 개선을 위해 지자체의 리모델링 사업이나 저렴쪽방사업, 취약지구 도시재생사업인 새뜰마을사업 등이 추진되었으나, 공동 편의시설 확충 외에 민간 소유의 건물이라는 한계로 근본적인 주거의 개선 효과는 미미했다. 쪽방촌 일대의 민간주도 도시정비형 재개발사업은 주민들에 대한 이주 및 재정착 대책 수립이 부족해 강제퇴거 문제를 낳았고, 개발로 밀려난 주민들은 다른 쪽방촌으로 옮겨가는 악순환이 반복되었다. (아래에서 구체적으로 다루듯이) 쪽방 주민은 '주거취약계층 주거지원사업'을 통해 임대주택으로 이주할 수 있지만 절대적인 공급량 부족, 입주자로 선정돼도 기반이 없는 타 지역으로 이주해야 하는 문제 등으로 어려움을 겪고 있다. 이에 국토교통부는 지자체, LH공사, 지방공사와 협력해 쪽방 주민들의 주거권 보장을 최우선으로 해 임시이주 및 재정착 대책을 수립하는 '선(先)이주 선(善)순환' 방식의 공공주택사업 계획을 발표하였다. 국토교통부는 2020년 1월 20일 영등포 쪽방촌을 시작으로 부산·대전 쪽방촌에 이어, 2021년 2월 5일, 전국 최대규모 쪽방촌인 서울 동자동에도 사업 추진계획을 발표하였다. 열악한 주거와 그간 지속되었던 민간개발에 의한 퇴거조치에 시달려왔던 주민들은 공공주택사업 계획을 환영하였고, 국토교통부가 흔들림없이 추진할 것을 바랐다. 그러나 계획 발표 후 1년 10개월이 지났음에도 국토교통부는 사업시행의 첫 단계인 '공공주택지구의 지정'(이하, 지구지정)을 하지 않고 있다. 국토교통부는 당초 2021년 12월 까지 지구지정을 완료하고 2022년 한 해 동안 '보상기본조사 및 보상계획 수립'을 한 후, 2023년 1월부터 임시이주와 공공주택 착공을 할 계획이었다. 그러나 국토교통부와 서울시

는 개발 이윤에 동기화된 소유주들의 반대를 면피 삼아 소유주들에게 민간개발 계획을 제출 하도록 하며 지구지정을 미루고 있다. 국토부는 쪽방주민들과의 면담을 통해, 소유주들이 제출한 민간개발 계획은 세입자 주거대책이 미흡해 공공주택사업을 대체할 수 없었다 하나, 여전히 소유주에게 수정 계획을 제출할 기회를 제공하며 지구지정을 미루고 있다. 그러는 사이 쪽방 주민들은 더 이상 낚을 수도 없을만큼 열악한 쪽방에서 폭염과 추위에 시달리며 희망 고문을 당하고 있다. 국토교통부는 스스로 계획한 사업을 민간 소유주들의 입장에 따라 좌우되도록 하겠다는 무책임한 행정을 중단하고 올해가 가기 전 지구지정을 완료해야 할 것이다.

2_개발지역 쪽방 주민 사전 퇴거 중단 및 주거대책 마련

- 서울 영등포와 동작동, 대전, 부산과 같이 공공주도 쪽방 개발이 예정된 곳 외 쪽방 지역들 대부분은 민간 주도 재개발에 노출돼 있다. 대구지역 쪽방은 2001년 145채에서 2022년 66채로 79채가 줄어들고, 2018년부터 2021년까지만해도 51채가 재개발·재건축으로 폐쇄되었다(평화뉴스 온라인, 2022년 12월 7일자). 서울 동대문구 전농동 쪽방지역¹⁾은 도시정비형 재개발, 주택재개발사업으로 구역이 지정돼 있으나 쪽방 주민을 위한 별도의 대책은 마련돼 있지 않다. 서울 중구 남대문로5가동(양동 재개발구역)과 종로구 창신동 역시 도시정비형 재개발구역으로 지정돼 있다. 남대문로5가동 쪽방은 애초 주민에 대한 임대주택 공급 계획이 없었으나 선(先)이주 선(善)순환 공공주택사업 여론과 주민들과 주거권 단체들의 대응으로 재개발지구 내 공공임대주택을 건설하기로 하였다. 2022년 9월 사업실시계획인가가 이뤄지고 현재 터를 닦는 공사가 진행되고 있다. 창신동 쪽방 역시 쪽방거주민의 주거환경 개선을 위하여 쪽방 관련 허용 용적률 인센티브를 도입하고, 이와 연계한 임대주택 및 사회복지시설을 확보하도록 종로구가 ‘창신 도시정비형 재개발구역 쪽방 정비 가이드라인’을 세웠다. 구역별 세부 정비계획 수립시 쪽방 주민에 대한 임대주택 공급 등의 대책을 세우게 하겠다는 것이다. 그러나 남대문로5가동, 창신동 쪽방 등 민간 개발구역에서 발생하는 사전 퇴거조치는 이와 같은 세입자 대책을 무력화하는 꼼수로 활용되고 있다. 2019년 400명이었던 남대문로5가동 쪽방 주민은 2021년 230명으로 줄어들었다. 2020년 388명이었던 창신동 쪽방 주민도 2021년 235명으로 줄었다. 개발이 착수되기 전 소유주들이 쪽방을 폐쇄하고 아무런 이주대책이나 보상 없이 주민들을 내보냈기 때문이다. 소유주들은 쪽방 주민

1) 해당지역은 2017년까지 서울시 실태조사를 통해 7개동 151개실의 쪽방으로 파악, 인정하고 있었으나, 2018년부터 조사에서 제외하였다. 그에 대한 이유는 제시된 바 없다.

수가 적을수록 임대주택공급, 주거이전비 보상 같은 이윤 잠식 계기가 줄어들어 세부 정비 계획 수립에 앞서 영업을 중단하고 건물을 폐쇄해 주민들을 퇴거시키는 것이다. 그러나 자치구나 서울시는 이와 같은 문제를 사인 간의 계약 문제로 간주할 뿐 어떠한 개입도 하지 않는다. 그러는 사이 개발지역 쪽방 주민들은 홈리스들의 마지막 거처인 쪽방에서조차 쫓겨나고 있다. 그러나 개발지역 쪽방 주민들에 대한 가장 시급한 대책은 소유주들에 의한 사전 퇴거 조치를 예방하는 것이다. 서울시와 자치구는 이와 같은 사전 퇴거 조치를 중단시키고, 쪽방 건물 폐쇄 및 운영 중단이 부득이 할 경우 구역 내 대체 주거지를 마련할 수 있도록 행정적 수단을 간구해야 한다.

3_주거취약계층 주거지원 및 지원주택 정책 확대 강화

- <주거취약계층 주거지원사업>은 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침(이하, 지침)」에 의해 주거취약계층의 주거안정과 주거수준의 향상을 위해 실시하는 건설·매입·전세임대사업, 주거위생·안전·환경 개선 사업 등을 말한다. 이는 ‘노숙인 등’을 포함한 주거취약계층을 대상으로 일정 비율의 물량을 정해 임대주택을 제공하는 유일한 사업이다. 그러나 위상에도 불구하고 여러 가지 개선 할 문제가 산적해 있다. 첫째, 고질적인 물량 부족 문제다. 지침 제17조는 주거취약계층 용 공급량을 매입임대·전세임대주택 공급물량의 15% 범위로 하도록 정하고 있다. 그러나 매입임대의 경우, 국토부는 매해 2,000호 공급 예산만 세워 전체 매입임대 공급량의 5% 수준에 지나지 않는다. 지원대상은 지속 확대되는 데 비해 공급량은 그에 크게 못 미치는 상태다. 지난 4월, 영등포고시원 화재 참사, 8월 반지하 폭우참사로 주거취약계층 주거지원의 필요성이 강하게 제기되었음에도 내년도 주거취약계층 매입임대주택 물량은 역시 2,000호에 불과하다. 공급 물량 부족은 입주 신청을 포기하거나, 신청자들의 긴 대기기간, 그로 인해 주거안정성이 낮은 전세임대주택을 공여지책으로 선택하는 문제를 만든다. 특히, 정부가 제출한 2023년도 예산안은 공공임대주택 예산을 약 5조 7천억원 삭감하였고, 이중 매입임대주택 예산 삭감액은 약 3조원에 달해 이대로 확정될 경우 2023년도의 주거취약계층 매입임대 공급은 올해보다 더 경색될 위험이 있다. 「공공주택특별법 시행규칙」개정을 통해 모든 유형의 임대주택에 주거취약계층 주거지원 물량을 정함과 동시에, 매해 임대주택 예산을 확대해 총 공급량을 늘려나가야 한다. 둘째, 적절한 입지의 주택을 공급해야 한다. SH공사가 주거취약계층 주거지원사업을 시작한 2017년부터 2022년 10월까지 공급한 매입임대주택 1,109호 중 대표적 주거취약계층인 쪽방이 밀집한 자치구

에 공급된 물량은 중구와 영등포구 각 12호, 용산구와 종로구는 한 호도 공급되지 않았다(서울주택도시공사·서울특별시, 2021.12.10., 국회의원 요구자료제출; 서울특별시, 2022.1.18., 의원 요구 자료 제출). 셋째, 적절한 수준의 임대주택이 공급되어야 한다. 대표적 주거취약계층인 쪽방주민의 23.4%는 신체장애가 있다(2021년 서울시 쪽방촌 거주민 실태조사 원자료). 그러나 SH공사가 2020년~2022년(10.31.기준) 공급한 주택 811호 중 엘리베이터가 설치된 주택은 39호로 4.8%에 불과하여 장애인·고령자의 접근을 크게 저해한다. 또한 457호(56.3%)가 원룸형 도시형생활주택으로 주택 품질이 낮을 뿐 아니라(서울특별시, 2022.11.18., 의원 요구 자료 제출), 이들 주택은 주거급여에 포함되지 않는 공동관리비가 통상 부과되어 기초생활수급자가 신청하는데 장벽이 된다. 넷째, 보증금 지원과 이사비 지원, 주거상향지원사업의 개선이 필요하다. 주거취약계층 발굴 및 입주 정착을 지원하는 주거상향지원사업은 올해 LH공사와 공모에 선정된 50개 기초지자체에서 실시될 예정이나, 이는 모든 주거취약계층에 필요한 지원인 만큼 전국 모든 지자체에서 시행되어야 한다. 그동안 보증금 지원 및 이사비 지원사업은 국토부 예산이나 소관기금이 아닌 서민주택금융재단(보증금), LH·감정원·HUG·주택관리공단 등(이사비)의 사회공헌기금으로 운영, 기금 고갈로 중단(2021.8월)되는 등 불안정하게 운영되어왔다. 따라서 정부가 2023년부터 이를 본 예산(이사비), 주택도시기금(보증금)으로 편성한 것은 환영할 일이다. 그러나 보증금은 그동안 지원(생계·주거급여수급자=무보증금, 저소득층=보증금 지원)했던 것을 20년간 “무이자 용자”하는 것으로 내용상 후퇴라 할 수 있다.

- <지원주택>은 “육체적, 정신적 돌봄이 필요한 주거취약자의 주거안정을 위해” “주거유지지원서비스와 함께 공급되는 임대주택”으로 「서울특별시 지원주택 공급 및 운영에 관한 조례」(이하, 조례)에 따라 전국 광역 시도 중 유일하게 서울시에서만 진행되는 정책이다. 입주 대상은 1)65세 이상인 사람, 2)장애인복지법 제2조제2항에 따른 장애인, 3)노숙인등복지법 제2조제1호에 해당하는 노숙인 등, 4)정신건강복지법 제3조제1호에 해당하는 정신질환자로 시장이 정한 선정기준을 충족한 사람이다. ‘노숙인 등’을 대상으로 하는 지원주택은 정신질환 및 알코올의존이 있는 노숙인 등 중에서 선정된다. 지원주택은 독립주거가 힘든 이들에게 시설이 아닌 지역사회에서 거주하도록 돕는 선도적인 정책이나 서울시의 지원주택은 여러 해결해야 할 과제가 있다. 첫째, 높은 보증금의 문제를 해결해야 한다. 서울시 지원주택의 보증금은 일괄 300만원인데, 지원주택 입주 대상자가 “육체적, 정신적 돌봄이 필요한 주거취약자”라는 점을 고려할 때, 300만원의 보증금을 마련하는데 상당한 어려움이

예상된다. 이에, 서울특별시(자활지원과)는 ‘노숙인 등’에게 공급되는 지원주택의 임대보증금을 한 기업으로부터 후원받아 입주신청자에게 제공하고 있다. 그러나 기업의 후원에 의존한 사업은 불안정할 수밖에 없다. 서울시는 내년 예산을 통해 무이자로 주거취약계층에게 보증금 100만원을 용자하는 ‘주거취약계층 주거상향 보증금 용자’ 사업을 할 계획이나 지원주택은 대상이 아닌데다 용자 한도도 적어 적용할 수 없다. ‘공공부문 임대주택 보증금 용자’ 사업을 이용할 수 있으나 보증금의 70%이내라는 한도와 함께 2%의 이율·10년 상환조건으로 이 역시 지원주택 입주대상자에게 문턱이 높다. 조례 제3조는 “시장·서울주택도시공사사장은 입주대상자에게 예산의 범위 안에서 임대보증금 및 임대료를 용자 또는 보조할 수 있다”고 정하고 있다. 또한 ‘주거취약계층 주거지원사업’은 사실상 무보증금(생계·주거급여수급자=무보증금, 저소득층=보증금 지원)으로 운영되고 있음을 제도 형평 차원에서 고려할 필요가 있다. 서울시는 지원주택을 무보증금 내지 서울시 재정 및 소관기금을 통해 전액 지원하는 등 방안을 마련해야 한다. 둘째, 공급의 확대가 필요하다. 서울시는 본 사업으로 시행된 2019년부터 2022년까지 총 816호를 공급하기로 했으나, 585호 공급(2022.10.말 기준)에 그치고 있다. 특히, ‘노숙인 지원주택’은 2022년까지 318호를 공급하기로 하였으나, 210호 공급(2022.10.말 기준, 서울특별시, 2022.11.18., 의원 요구 자료 제출)하여 목표량의 2/3에 그치고 있다. 더욱 서울시의회 연구용역(민소영, 2019.9., 서울시 지원주택 공급확대를 위한 제도개선 방안)에 따르면 ‘노숙인 등’을 위한 지원주택 공급 소요는 2022년까지 1,200호로 추산, 서울시의 공급계획 목표 자체가 과소 추계임을 고려할 때 물량 부족 문제는 더욱 심각하다. 셋째, 적정한 질의 주택을 공급해야 한다. 서울시가 2022년(9월 말)까지 공급한 ‘노숙인 지원주택’ 202호는 모두 ‘원룸’이며, 승강기가 설치된 건물은 단 한 호도 없다. 더욱이 ‘주거취약계층 주거지원’사업이 “빌트인 6개 품목 : 냉장고, 전자레인지, 세탁기, 에어컨, 붙박이장, 블라인드”를 제공하기로 한 것(2019.10.24., 아동 주거권 보장 등 주거지원 강화 대책)과 달리 지원주택은 이들 설비를 전혀 제공하지 않고 있다. 지원주택 공급의 특정 자치구 쏠림 현상 역시 입주자로하여 기존 생활권을 이탈하는 문제를 낳기에 공급 주택의 질을 개선하여 이와 같은 문제를 해소해야 한다.

02_〈인권〉 홈리스에 대한 차별 금지, 권리에 기반한 홈리스 정책 실행, 홈리스의 평등한 의료접근권 보장

- 거리 홈리스에 대한 혐오와 차별 중단, 당사자의 필요와 요구에 따른 정책 시행
- 의료접근권 제약하는 노숙인진료시설 지정제도 폐지
- 노숙인1종 의료급여의 보장성 강화

1_거리 홈리스에 대한 혐오와 차별 중단, 당사자의 필요와 요구에 따른 정책 시행

- 올해 1월, 서울교통공사는 지하철 서울역 2번 출구 인근에 “엘리베이터에서 대소변을 보는 노숙인 발견시 역무실로 신고 바랍니다. 적발시 CCTV 확인 후 고발 조치 예정”이라는 내용의 경고문을 다수 부착하였다. 이는 생리현상을 해결할 공간이 없는 서울역 거리 홈리스의 현실을 가린 채 불특정 시민들에게 ‘노숙인’이라는 특정 사회집단을 감시하도록 부추긴 차별행위이자, 홈리스에 대한 혐오를 조장하는 조치였다. 사회운동단체들의 규탄이 이어진 뒤 서울교통공사가 해당 경고문을 회수하면서 ‘노숙인’이라는 표현은 삭제되었지만, 심야 시간에 이용 가능한 화장실이 부재한 현실은 여전히 홈리스에 대한 차별과 혐오를 지속시키고 있다.
- 올해도 어김없이 거리 홈리스의 물품이 공권력에 의해 무단으로 폐기되는 일이 벌어졌다. 지난 6월, 서울역 광장에 설치돼 있던 노숙용 텐트와 물품이 한국철도공사, 서울 중구청, 서울역 파출소, 서울시립 다시서기종합지원센터에 의해 폐기 처분되었다. 해당 조치는 법적·행정적 절차에 따른 계고도 없이 서울역 파출소가 홈리스 당사자에게 받아낸 물품 수거에 동의한다는 내용의 서명만을 근거로 집행되었으며, 수거된 물품들이 보관되지 않고 폐기 처분되었다는 점에서 위법 행위였다. 한편, 정비의 주체인 4개의 공공기관은 지난 5월 거리 홈리스 밀집지역인 용산역 텐트촌에서 발생한 화재를 계기로 화재 예방 및 안전 확보 차원에서 해당 조치를 진행한 것이라고 밝혔다. 그러나 홈리스 상태에 대한 고려 없이 집행되는 물품 폐기는 홈리스를 도리어 불안정한 환경으로 내모는 탄압이며, 주거 불안정을 이유로 한 차별행위일 뿐이다.
- 지난달, 국회에서 열린 공청회에 참석하려고 했던 홈리스 당사자가 행색을 이유로 출입을 제지당

하였다. 당시 국회의원회관 관계자는 해당 홈리스 당사자가 방문 목적과 신분증을 모두 제시하였음에도 불구하고 출입조건으로 행사 주최 측의 확인을 추가로 요구하였다. 이후 관계자는 언론 인터뷰에서 “이런 복장을 한 사람들이 문제를 일으켜 왔기에 확인이 필요했다”고 밝혔다.²⁾ 그러나 해당 조치는 국회청사관리규정에 근거한 국회 출입 절차에 해당하지 않았으며, 행색을 이유로 다른 방문자들은 거치지 않는 별도의 출입 절차를 요구한 명백한 차별행위였다.

- 한편, 정부와 지자체의 홈리스 정책은 코로나19를 기점으로 폭증한 차별과 낙인을 전혀 제어하지 못하고 있다. 사정은 오히려 정반대이다. 정신질환과 알코올의존, 장애를 지닌 사람은 염가거처의 임대료를 한시적으로 지원할 뿐인 임시주거지원의 대상에서조차 배제되고 있다. 평등권을 침해하고 있다는 인권위의 지적에도 소수의 정해진 의료기관만 이용하도록 규제하는 의료지원 제도는 바뀌지 않았다. 정치인과 기업인, 관료들의 홍보 수단이자 자선과 시혜의 장으로 전락한 급식소에서 이용자를 제약하기 위한 조치가 일방적으로 취해지기도 했고, 서울시가 ‘약자와의 동행’ 사업으로 내건 ‘동행식당’은 정책대상을 청결하지 못하고 타인을 배려하지 않는 사람들로 간주한 채 사업을 시작했다. 약자 운운하는 말의 성찬과는 달리, 정부와 지자체는 시설 중심의 지원체계를 여전히 굳건하게 지키고 있고, 이는 시설이 아닌 적정 주거에서 살기를 원하는 사람들에게 낙인을 가하는 결과를 초래하고 있다.
- 홈리스에 대한 차별과 혐오는 홈리스가 처한 현실을 보이지 않게 만든다. 때로 그러한 차별과 혐오는 제도화되어 홈리스에 대한 낙인을 생산해내고, 제도 이용에 장벽을 만든다. 사회경제적 취약성을 이유로 한 차별을 중단하고, 홈리스의 주체성과 권리에 기반한 정책과 제도를 만들어내는 것이 홈리스 문제의 해결을 위한 필요조건임을 잊지 말아야 한다.

2_의료접근권 제약하는 노숙인진료시설 지정제도 폐지

- 2012년 시행된 <노숙인복지법>과 <의료급여법 시행규칙>에 따라 홈리스도 의료급여(노숙인1종 의료급여) 수급권을 갖게 되었다. 그러나 타 의료급여 수급권자와 달리, 홈리스는 국가와 지자체가 ‘노숙인진료시설’로 지정한 의료기관을 이용할 때만 의료급여를 받을 수 있다. 이를 ‘노숙인진료시설 지정제도’라고 부른다.

2) <“노숙인 차별 말자”는 공청회에, 국회는 정작 노숙인 출입을 막았다>, 한국일보, 2022년 12월
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2022120110500002577> (접속일: 2022.12.12.)

- 2022년 2월 기준, 전국 ‘노숙인진료시설’의 수는 291곳이며, 이 중 보건소를 제외한 병·의원의 수는 단 60여 곳에 불과하다. 전국 의료기관의 수가 7만여 개에 이르는 것과 극명하게 대비되는 수치이다. 특히 서울시에선 병·의원이 13곳 ‘노숙인진료시설’로 지정되어 있는데, 그중 9곳이 국·공립병원에 해당하고 2곳은 시립 무료진료소에 해당할 만큼 공공의료체계에 사실상 전적으로 기대고 있다.
- 태부족한 지정 의료기관의 수와 그마저도 국·공립병원에 편중되어 있다는 사실은 코로나19의 대유행 동안 커다란 의료공백을 만들어냈다. 국·공립병원들이 감염병 전담병원으로 전환되면서 ‘노숙인진료시설’의 대부분을 이용할 수 없게 된 것이었다. 응급환자의 입원·이송이 중지· 지연되는 사례가 속출하였음에도 의료지원체계 내에서 별도의 대안은 마련되지 않았다.
- 한편, 작년 11월 국가인권위원회는 홈리스에게 특정 의료기관만을 이용하도록 하는 ‘노숙인진료 시설 지정제도’가 차별적 조건임을 명확히 하고, 제도를 폐지해 홈리스의 의료접근권을 강화할 것을 보건복지부(이하 복지부)에 권고하였다. 하지만 복지부는 지난 3월 <노숙인진료시설 지정 등에 관한 고시>(이하 고시)를 통해 감염병 ‘주의’ 단계 이상일 때에 한해서만 지정 의료기관을 한시적으로 확대하겠다고 밝히며 사실상 차별적 조건을 유지하겠다는 입장을 보였다.
- 지난 10여 년간 지속된 ‘노숙인진료시설 지정제도’라는 차별적 조건과, 이를 폐지할 뜻이 없다는 복지부의 태도는 지자체와 민간 의료기관에도 영향을 끼쳐왔다. 서울시는 별도 예산을 편성하여 노숙인1종 의료급여 수급자가 아닌 홈리스에게 의료비를 지원하고 있는데, 이 경우에도 ‘노숙인진료시설’만을 이용하도록 사업을 운용해왔다. 복지부의 고시 제정 이후 노숙인1종 의료급여가 민간 의료기관에까지 확대되었으나, 정작 현장에서는 진료 협조를 받기가 어려워 여전히 소수의 국·공립병원으로만 진료의뢰가 이루어지고 있는 등 병원 이용 현황은 고시의 제정 전과 달라진 것이 없다.
- 주거가 일정치 않은 탓에 홈리스의 의료이용을 관리하기 어렵다는 이유에서 만들어진 ‘노숙인진료시설 지정제도’는 목적과 같이 오로지 행정의 관점에서만 운용되어왔다. 이제는 지난 10여 년간 지속된 제도의 여파로 생겨난 일종의 학습효과가 지자체와 민간의료에도 영향을 끼치고 있다.

이에 책임이 있는 복지부는 고시 제정과 같은 차별적 조건을 단순히 완화하려는 시도가 아닌, 제도를 폐지하는 즉각적인 조치를 통해 홈리스의 의료접근권을 보장해야 한다.

3_노숙인1종 의료급여의 보장성 강화

- 노숙인1종 의료급여는 적용 가능한 의료기관이 별도로 지정되어 있다는 점뿐만 아니라, 의료급여의 신청 절차에서도 타 의료급여와 차이가 있다. 동주민센터에서 신청이 가능한 타 의료급여 수급권자와 달리, 홈리스는 정해진 노숙인시설을 통해서만 의료급여를 신청할 수 있다. 즉, 거주지역에 신청창구로 기능하는 시설이 존재하지 않을 경우, 급여 자체를 신청할 수 없다. 또한, 제도에서 정하는 ‘노숙인’에 해당하는 기간이 3개월 이상이어야 한다거나, 거리 홈리스의 경우 노숙인종합지원센터의 장과 주 1회 이상의 상담을 해야만 급여가 유지된다는 조건 등은 홈리스로 하여금 노숙인1종 의료급여를 신청·유지하기 어렵게 만든다.
- 이용할 수 있는 의료기관이 별도로 지정되어 있어 접근성이 떨어진다는 점과 의료급여를 신청할 수 있는 창구 또한 제한되어 있어 신청 자체가 쉽지 않다는 점, 그리고 급여의 선정기준까지 까다롭다는 점은 노숙인1종 의료급여 수급자의 수가 매년 감소하고 있고, 또 9000여 명(2021년 기준)에 달하는 전체 정책대상 규모 대비 수급자의 비율이 계속 감소하고 있는 최근 현황과 무관하지 않다. 또한, 서울시에서 노숙인1종 의료급여 수급자가 아닌 홈리스에게 지원하는 의료비에 편성된 예산이 노숙인1종 의료급여 수급자의 진료비 부담금보다 4배 이상 크다는 점(2021년 기준) 등은 의료급여 제도의 포괄성 수준이 점점 낮아짐과 동시에 그에 따른 공백을 지자체가 메우고 있다는 것을 여실히 보여준다. 노숙인1종 의료급여의 수급 장벽들을 허물고, 보장성을 강화해 제도의 포괄성 수준을 끌어올리는 것이 어느 때보다도 시급하다.

03_〈추모〉 무연고·홀리스 사망자의 애도 받을 권리와 애도할 권리 보장

- 애도의 지역 격차 해소
- 공영장례 부고 게시 및 사별자의 참여 보장
- 무연고 사망자의 국가통계 구축
- 무연고 사망자 증가에 대한 중앙정부의 대책 마련

1_애도의 지역 격차 해소

- 현재 국가 차원에서의 장례복지는 기초생활수급자를 위한 '장례급여'가 유일하다. 무연고 사망자 장사업무는 지방자치단체 소관 업무이다 보니 「공영장례 조례」 제정 여부에 따라 애도의 지역 격차가 발생하고 있다. 그나마 공영장례가 진행되고 있는 지자체는 무연고사망자의 장례를 치를 수 있지만, 그렇지 않은 곳에서는 여전히 '무빈소 직장(直葬)'으로 장례가 진행되고 있다. 누구나 사망한 장소와 관계없이 존엄한 삶의 마무리가 보장되어야 한다. 하지만 어디서 사망하느냐에 따라 애도 받을 권리와 애도할 권리에 있어 차별이 발생한다. 각 지방자치단체가 「공영장례 조례」를 제정하는 것도 해결방안일 수 있지만, 중앙정부 차원에서의 사회보장제도로서의 공영장례 제도 도입이 더욱 근본적인 대책이라고 할 수 있다.
- 지난해 2021년 12월 「장사 등에 관한 법률」 제12조(무연고 시신 등의 처리)가 개정되면서 무연고 사망자 공영장례의 행정 책임을 국가 차원까지 확대했고, 실질적 지원을 위해 '무연고 사망자 장례지원'을 장사지원센터 업무 내용으로 명시했다. 법적 근거가 마련되었으니 이제 애도의 지역 격차 해소를 위해서 중앙정부 차원에서의 '컨트롤타워' 기능과 같은 구체적인 제도 정비와 정책 수립이 필요하다.

2_공영장례 부고 게시 및 사별자의 참여 보장

- 공영장례의 근본적인 목적은 고인의 애도 받을 권리와 사별자의 애도할 권리의 보장에 있다. 이를 위해서는 반드시 고인의 사망 소식이 가족과 지인들에게 전달되어야 한다. 하지만 현재 무연고 사망자를 위한 부고 안내는 제도적으로 전혀 없다. 「장사 등에 관한 법률」에도 무연고 사망자 시신처리 후 지체없이 공고해야 한다는 규정만 있고, 부고에 관한 규정이 없다. 연고자가 없는 무연

고 사망자 장례인데, 왜 부고가 필요냐고 질문하는 사람이 있을 수 있다. 무연고 사망자는 사망 후 장례를 치를 배우자, 부모·자식과 같은 직계존비속, 형제·자매가 없을 뿐이지 사람과의 관계가 없는 사람들은 아니다. 즉 무연고 사망자라고 해도 무연생(無緣生)을 살지는 않았다. 이웃과 친구, 같은 종교를 믿었던 지인 등 고인을 애도하고 싶은 사람들이 있다. 이들의 애도할 권리를 보장하는 것은 공영장례의 필요 이유이다.

- 또한, 무연고 사망자 중 연고자가 있으나 재정적 어려움 등 다양한 이유로 장례를 하고 싶어도 할 수 없는 사람들이 있다. 이들은 흔히 오해하는 바와 같이 '도덕적 해이', 다시 말해 돈을 아끼기 위해 시신을 지방자치단체에 위임한 것이 아니다. 가족의 시신을 인수해 장례 할 재정적 형편이 되지 않아 어쩔 수 없이 위임한 사람들이다. 이들의 애도할 권리 역시 보장되어야 한다.
- 서울시의 경우 무연고 사망자 사망 후 화장하기까지 평균 한 달이 소요된다. 따라서 고인의 사망 소식을 들은 사람들은 장례가 언제 있는지 알기 쉽지 않다. 따라서 부고 게시와 함께 참여할 의사가 있는 사별자들에게는 부고가 안내되고, 공영장례에 참여할 수 있도록 참여가 보장되어야 한다. 더불어 부고 게시는 미처 고인의 사망 소식을 듣지 못했던 친척, 지인 등에게도 고인의 사망 소식을 알리는 기능을 하기도 한다.

3_무연고 사망자의 국가통계 구축

- 현재 보건복지부는 무연고사망자 통계를 국회의원이 요청할 때까지 발표하지 않고 있다. 통계 숫자도 오류가 있는 때도 있다. 무연고사망자를 위한 공영장례 지원체계 정책 결정을 위해서는 무연고사망자 숫자의 단순 취합이 아닌 국가통계로 관리되고 분석되어야 한다. 2014년부터 매년 국회는 보건복지부에 무연고 사망자 관련 자료를 요청하고 있다. 그런데도 여전히 국회의원이 보건복지부에 자료를 요청하면 그제야 각 기초자치단체에 자료 제출을 요청하고 수기로 취합한다. 대한민국 전자정부는 세계적으로도 인정받는 수준이다. 2020년 7월, 국제연합(UN)이 발표한 '2020년 UN 전자정부 조사'에서 한국은 193개 회원국 중 전자정부발전지수 2위, 온라인참여지수 공동 1위(한국, 미국, 에스토니아)를 기록했다. 이 정도 전자정부 수준인 우리나라의 보건복지부가 4000명도 채 되지 않는 현황을 집계하기 위해 한 달을 소요하고, 이를 위해 기초 자치단체 공무원들이 국회의원 요청이 있을 때마다 서류 더미를 다시 확인하면서 수기로 제출하고 취합한다는 것이 쉽게 이해되지 않는다.

- 이제는 고독사 통계도 국가통계로 관리된다고 한다. 상대적으로 무연고 사망자 통계는 기초자치 단체를 통해 관련 업무절차가 진행되기 때문에 중앙정부의 의지만 있다면 상대적으로 관리가 수월하다. 이제는 지방자치단체에 의존하는 단순 취합 수준의 무연고 사망자 현황을 국가통계로 구축해서 신뢰성을 확보하고 정책 수립과 대책 마련을 위한 기초자료를 구축해야 한다.

4_무연고 사망자 증가에 대한 중앙정부의 대책 마련

- 무연고 사망자 증가 추세는 쉽게 멈추지 않을 것이다. 그런데 현재 무연고사망자 정책은 오로지 무연고 사망자 시신처리 또는 공영장례 지원에 머물고 있다. 과연 무연고 사망자의 증가하는 원인은 무엇인지, 무연고 사망자의 가족 관계 분석 등의 다양한 분석을 통해 무연고 사망자가 증가하지 않도록 대책을 마련해야 하지만 현재 이에 대한 정책은 부재한 상황이다.
- 무연고 사망자의 증가 원인으로 1인 가구 증가와 가족구조 변화를 꼽고 있다. 즉, 법률혼과 혈연과 가족은 있지만, 그 가족이 재정적 어려움과 관계 단절 등의 이유로 장례를 하지 않기 때문이다. 이제는 더는 법률혼과 혈연인 가족이 장례를 치르기 어렵다면, 대안을 마련해야 한다. 2020년 보건복지부는 「장사업무안내」에서 ‘장사법 제2조 제16호 아목’을 근거로 전통적인 혈연 중심의 가족이 아니라 다양한 형태의 가족 발생 등 사회적 변화 반영하고, ‘사망자 의사를 존중하고 사망 후 장례절차·방법 등에 대한 생전 자기 결정권 보장’한 다른 차원에서 ‘개인적 친분이나 사회적 연대에 따라 장례주관을 희망하는 개인이나 단체가 있는 경우 장례를 진행할 수 있도록 하고, 지자체는 행정적·재정적 지원’을 할 수 있다고 안내했다.
- 이제는 이를 보건복지부 지침이 아닌 법률로서 더 구체화해야 한다. 내가 명시적으로 나의 장례를 준비하고 보장받을 수 있도록 ‘내 뜻대로 장례’ 제도를 도입해야 한다. 설령 생전에 명시적으로 의사를 밝히지 않았다 하더라도 생전 친밀한 관계의 사람이 있고, 고인의 생전 의사를 유추할 수 있다면 ‘가족 대신 장례’가 보장되어야 한다. 이를 통해 장례 할 사람이 있는데도 무연고 사망자가 되지 않도록 법제도 개선과 정책을 수립해야 한다.

04_〈여성〉 여성홈리스의 존재 인정, 젠더 관점에 기반한 정책 시행

- 여성홈리스 포괄적인 홈리스 실태조사 실시
- 젠더 특성을 반영한 홈리스 복지지원 체계수립
- 홈리스 정책 성별 평가체계 마련

1_여성홈리스 포괄적인 홈리스 실태조사 실시

- 많은 사람이 ‘홈리스’라고 하면 중년 남성의 모습을 떠올린다. 1997년 IMF 외환위기 때 사회적 현안으로 떠오른 홈리스 문제는 ‘남성 실직 가장’을 중심으로 다뤄졌기 때문이다. 여기서 가시화 되거나 설명되지 않았던 여성 홈리스는 홈리스 논의에서 배제됐다.
- 노숙인 등 복지법에 따라 보건복지부는 5년마다 실태조사를 실시한다. 이때 조사 대상은 ‘노숙인 등’의 개념과 미달하게 거리, 노숙인생활시설, 쪽방주민 만을 조사한 것으로 제한적이지만 실태조사 방식의 전국 자료로 유일하다. 2021년 보건복지부 ‘노숙인 등의 실태조사’에서 전국의 홈리스는 14,404명이다. 그중 여성은 3,344명(23.2%)으로 남성에 비해 상대적으로 작은 규모다. 하지만 여성홈리스가 정말 적다고 보긴 어렵다. 다른 조사에 따르면, 거리 노숙상태에 있는 여성은 찜질방, PC방, 만화방 같은 ‘돈을 내고 생활하는 곳(53.3%)’에서 주로 지낸다(이성은·고은정, 2010). 여성이 거리에 머문다는 사실이 드러나면 범죄의 표적이 되기 쉽기 때문이다. 따라서 현재 실태조사 방식으로 거리와 시설, 쪽방이 아닌 다양한 거처에서 생활하는 여성홈리스의 존재를 파악할 수 없다. 여성홈리스의 수가 적은 게 아니라 소극적인 실태조사가 이들의 존재를 가린다.
- 여성 홈리스 지원 정책 수립을 위해서 정확한 정책 대상 규모와 특성 파악을 위한 실태조사가 우선적으로 필요하다. 이를 위해 거리, 쪽방, 시설뿐 아니라 여성홈리스가 주거처로 삼는 ‘주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳’ 역시 실태조사의 범위에 포괄하여야 한다.

2_젠더 특성을 반영한 홈리스 복지지원 체계수립

- 홈리스라는 조건이 같더라도 성별에 따라 홈리스 진입 경로와 거처 선택 기준, 필요한 서비스 등

홈리스 상태에서 겪는 경험이 다르다. 2021년 보건복지부 '노숙인 등의 실태조사'에서 거리 노숙 계기를 살펴보면 남성의 경우 실직(45.9%), 사업 실패(13.5%), 이혼 및 가족 해체(11.0%) 순으로 나타났고, 여성의 경우 실직(21.3%), 질병 및 장애(17.0%), 가정폭력(15.2%), 이혼 및 가족해체(12.6%) 순으로 나타났다. 그리고 여성홈리스의 42.1%가 정신질환이 있는데 남성(15.8%)에 비해 매우 높은 비율이다.

- 하지만 젠더특성을 반영한 홈리스 지원체계는 매우 부족한 상황이다. 일례로 1~2개월 일시적인 잠자리를 제공하는 '노숙인 일시 보호시설'의 경우 남성이 이용 가능한 곳은 서울역·영등포역 같은 홈리스 지원체계 밀집 지역에 6개소가 있지만, 여성이 이용 가능한 곳은 1개소뿐이다. 전국에 유일하게 있는 여성 일시보호시설이다. 그마저도 홈리스 밀집 지역에서 벗어난 곳에 있어 접근성이 취약하다.
- 노숙인 등 복지법이 정한 복지서비스는 주거지원(제10조), 급식지원(제11조), 의료지원(제12조), 고용지원(제13조)과 응급조치(제14조)의 다섯가지로 구분된다. 그리고 이와 같은 영역들에 있어 여성홈리스들은 남성과는 다른 젠더화된 경험을 하기 때문에, 모든 복지서비스에 있어 젠더 특성을 반영한 정책이 수립되어야 한다. 예를 들어, 여성의 일자리 경험과 구직 희망 직종은 남성의 그것과 차이를 보일 수 밖에 없으므로 젠더 관점이 부재한 일자리 정책은 여성의 배제로 귀결되기 쉽다. 또한, 가정폭력에 의해 홈리스 상태에 처한 여성에게 남성이 다수인 급식소에 소수자로 참여하게 하는 것은 결식을 강요하는 것과 다르지 않다. 임시주거지원의 자원으로 이용되는 쪽방과 고시원의 대다수는 화장실, 샤워장 등 시설을 공용으로 두고 있어 묵시적으로 여성 홈리스를 배제함에도 해당 주거정책에 있어 여성을 위한 임시주거지를 어떻게 마련할 지는 고려되지 않고 있다.

3_홈리스 정책 성별 평가체계 마련

- 홈리스 복지지원 체계는 원칙부터 실행 전반에 있어 젠더 차이에 기반을 두지 않은 상태다. 2012년 제정된 「노숙인복지법」은 여성홈리스에 대한 언급 자체가 없었다. 다만, 시행령에 노숙인 등의 복지 및 지원 종합계획을 수립할 때, “여성·장애·고령·청년 노숙인 등에 대한 보호계획”을 포함하도록 한 게 전부였다. 여기서 2019년 개정을 통해, “성별 특성을 고려하여 노숙인 등을 위한 지원 사업을 하여야 한다”(법률 제3조 2항)는 조항이 신설되고, 종합계획 수립 시 “노숙인 등의 성별 특성을 반영한 정책”(제7조 1항 1호의 2)을 세울 것, “여성노숙인 등의 건강과 복지를 위하여 여

성노숙인 등에게 보건위생에 필수적인 물품을 지원”(제12조의 2)하게 하는 조항이 만들어졌다. 그간 간과되었던 젠더 특성을 고려한 정책이 법률에 명시되었다는 것은 긍정적이다. 하지만 여기서 구체 정책화된 것은 여성에 대한 ‘보건위생물품’ 지원 정도뿐이다. 이렇게 성별 특성을 고려하지 않은 홈리스 지원체계는 여성홈리스를 더 보이지 않게 한다.

- 법률 그대로 “노숙인 등을 위한 지원사업” 전반이 성별 특성을 반영하여 재구성되기 위해서는 하위법령과 종합계획에 세부 계획을 포함함은 물론 이를 점검할 수 있는 성별 평가체계를 별도로 마련해야 한다.