

# 노숙자 기초생활보장의 현황과 발전방안

Policy Suggestions for the Basic Livelihood Security System for the Homeless

魯大明 한국보건사회연구원 자활지원팀장

## 1. 노숙자 지원정책의 기본요소

외환위기가 발생한지 5년이 되어 가는 시점에도, 노숙자 지원정책은 노숙발생을 예방하고, 이미 발생한 노숙자의 자활을 촉진하고, 보호와 치료가 필요한 노숙자에게 전문화된 서비스를 제공할 수 있는 안정된 지원체계를 구축하지 못하고 있다. 물론 지난 5년간 노숙자 지원제도를 체계화시키려는 시도가 없었던 것은 아니다. 하지만 이러한 시도는 노숙자 지원정책을 근본적으로 개선할 수 있는 구체적인 대안의 부재와 사회적 무관심 속에서 별다른 성과를 거두지 못하고 번번이 좌절하였다. 그 결과, 현재의 노숙자 지원정책은 거리 노숙자의 질적·양적 변화에 탄력적으로 대응하지 못하는 상황에 놓이게 되었다.

이 점에서 2002년 11월 현재 우리나라의 노숙자 지원정책은 이러한 문제점을 극복할 수 있는 좀더 근본적이고 구체적인 개선방안을 모색해야 할 시점에 놓여 있다고 말할 수 있다. 그렇다면 노숙자 지원정책은 어떠한 방향에서 근본적이고 체계적인 개선방안을 모색해야 하는가? 현재 한국의 노숙자 지원정책이 당면하고 있는 문제점을 해결하기 위해서는 다음 두 가지 사항에 역점을 두고 개선방향을 마련해야 할 것으로 보인다.

첫째, 노숙발생을 예방하고 노숙자의 사회복귀를 지원할 수 있는 최후의 안전망으로서 기초생활보장제도를 적극적·탄력적으로 활용해야 한다. 외국의 노숙자 지원정책이 주는 시사점은 포괄적인 공공부조제도에 의해 노숙발생을 억제하고 노숙탈출을 지원하는 것에서 출발하고 있다는 것이다. 이 점에서 우리나라의 노숙자 지원정책이 일차적으로 관심을 가져야 할 사항은 노숙자에 대한 기초생활보장을 강화함으로써 시설보호 중심의 '소극적인' 노숙자 지원정책에서 탈피하는 것이다. 즉, 기초생활보장제도상의 주거급여와 의료급여를 탄력적으로 운영함으로써 취약계층의 노숙을 예방하고, 이미 발생한 노숙자의 노숙탈출을 효과적으로 지원하여, 노숙자 지원시설로 모든 문제가 집중되는 문제점을 해소해야 하는 것이다.

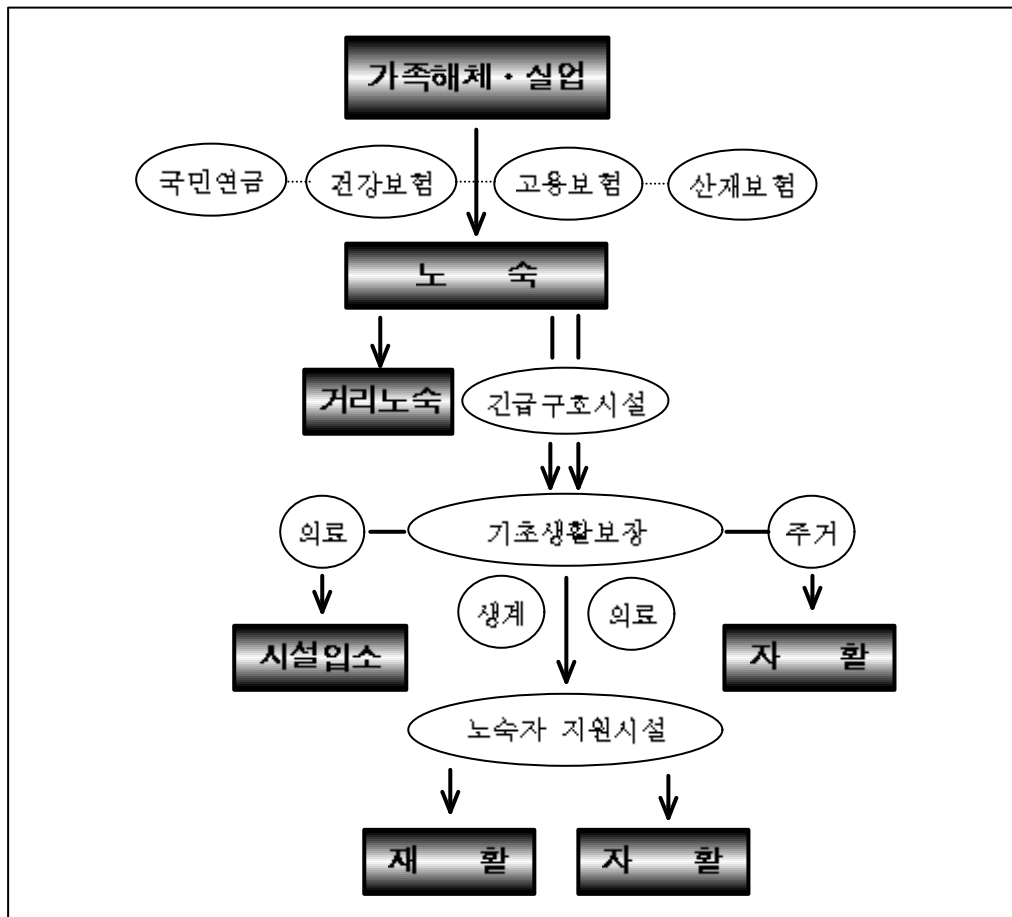
둘째, 보호와 치료가 필요한 노숙자를 정확하게 파악하고, 이들에 대해서는 전문화된 긴급구조, 치료 및 자활지원 서비스를 제공해야 한다. 기초생활보장제도의 신속적 운영이 노숙발생을 예방하고 노숙탈피를 유인하는 1차 안전망이라면, 이미 발생한 노숙자 중 일정 기간의 보호와 치료가 필요한 사람들에게 전문화된 서비스를 제공할 수 있는 체계 또한 매우 중요한 의미를 갖는다. 더욱이 좁은 의미의 노숙자 지원사업은 이러한 보호·치료 서비스 제공사업을 중칭하는 것으로 이해할 수 있다. 이 점에서 노숙자 지원정책은 육체적·정신적으로 건강상태가 취약한 노숙자에 대해 보다 체계적이고, 전문화된 의료·재활 서비스를 제공할 수 있도록 현재의 지원조직과 인력 그리고 프로그램을 대폭 개선해야 한다.

분명 외환위기 이후 우리나라의 노숙자 지원정책은 긴급구조에 중점을 두고 사업을 추진함으로써 전문적인 재활·치료 서비스를 제공할 수 있는 여건을 조성하거나, 체계적인 주거지원(월세보조)을 통해 자활을 촉진하는 데 큰 성과를 거두지 못하였다. 이처럼 노숙자 지원정책이 성과를 거두지 못

한 이유는 각 운영주체의 역량부족이나 사업에 필요한 지원부족 등에서 찾을 수 있다. 하지만 보다 근본적인 이유는 노숙자 지원제도 자체가 근로능력이 있는 노숙자의 노숙탈출을 유인하고, 보호와 치료가 필요한 노숙자에게 전문화된 서비스를 제공할 수 있는 체계를 갖추지 못했다는 데 있다. 따라서 향후의 노숙자 지원정책은 기초생활보장제도를 탄력적으로 운영함으로써 - 특례제도 등을 활용하여 노숙자에 대한 주거·의료보호를 강화 - 거리 노숙자의 규모를 최소화하고, 보호와 치료가 필요한 노숙자에 대해서는 보다 전문화된 서비스를 제공해야 한다. 더욱이 경기회복으로 인한 최근의 취업노숙자 증가추세는 기초생활보장제도를 적극적으로 활용하여 노숙자의 노숙탈출과 자활을 촉진해야 한다는 점을 말해주고 있다.

이러한 맥락에서 아래 [그림 1]은 노숙자 지원정책에 있어 가족해체나 실업 등 노숙발생을 저지할 수 있는 사회보험체계가 매우 취약하며, 이미 발생한 노숙자에 대해서는 시설보호 일변도의 사업보다는 기초생활보장제도를 통해 노숙자의 사회통합을 앞당김으로써 지원대상 규모를 최소화하고, 시설의 지원 서비스를 보다 공고하게 만들 필요가 있다는 것을 보여주는 것이다.

그림 1. 노숙자 지원정책에 있어 기초생활보장제도의 역할



## 2. 노숙자 기초생활보장 실태

우리사회는 외환위기 이후 사회보험 및 공공부조제도를 대폭 개선하여 많은 문제를 해결하였지만,

저소득층의 빈곤예방 및 빈곤탈출을 유인하기에는 여전히 많은 한계를 내포하고 있다. 단적인 예로, 고용보험은 적용 및 수혜범위가 넓지 않아 비정규직 노동자를 비롯한 많은 근로빈곤계층을 제대로 보호하지 못하고 있으며, 국민연금 또한 상당 규모의 미가입자를 남겨두고 있다. 이처럼 사회보험의 보장범위가 제한적인 상황에서 공공부조제도(기초생활보장제도) 또한 제 기능을 다하기 어려운 것이 사실이다. 사회보험의 혜택을 누리지 못하는 빈곤계층이 증가함에 따라 기초생활보장제도에 의존하는 빈곤계층의 규모가 증가하고, 그것이 재정적으로 큰 부담이 될 수 있기 때문이다. 그러나 현재 기초생활보장제도가 사회보험의 사각지대로 인해 발생하는 빈곤층을 모두 보호하고 있는 것은 아니다. 여전히 이 제도는 사각지대를 남겨두고 있기 때문이다. 소득기준과 재산기준, 부양의무자 기준을 적용함에 따라 일부 빈곤계층 및 취약계층이 보호받지 못하는 문제점을 안고 있는 것이다. 그리고 이러한 사각지대에 놓인 집단 중 하나가 바로 노숙자인 것이다.

현재 우리나라의 노숙자에게 있어 사회보험은 개인의 능력과 여건의 문제로 맡겨져 있으며, 기초생활보장제도는 소득기준과 주거기준, 그리고 기타 행정요건을 충족하는 노숙자에게 기초생활을 보장하는 방식을 취하고 있다. 소득기준이란 노숙자의 소득이 매년 보건복지부 장관이 공표하는 가구원수별 최저생계비에 미달하는 경우 보호한다는 것을 의미하고, 주거기준이란 안정된 주거공간에 거주하고 있어야 보호를 받을 수 있다는 것을 의미하며, 주민등록과 같은 신분확인이 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 따라서 기초생활보장제도 수급자는 쉼터입소 노숙자에 국한되는 현상이 나타나게 된다. 하지만 쉼터에 입소한 노숙자 대상 생계급여와 주거급여는 쉼터에서 제공하는 서비스로 대체된다. 이는 '독립된 주거'가 필요한 노숙자에게는 기초생활보장제도를 통한 주거급여가 지급될 수 없고, 기초생활보장을 받는 노숙자는 시설 지원으로 대체되어 주거급여를 '선택할 수 없는' 상황에 처하게 된다는 것을 의미한다.

먼저 노숙자의 건강보험 가입규모와 고용보험, 국민연금 등 사회보험 가입실태를 살펴보면, 쉼터 노숙자는 건강보험 가입자가 15.9%를 차지하고 있으며, 고용보험이나 국민연금 납부자가 13.4%를 차지하고 있다(표 1 참조). 반면에 자유의 집에 거주하고 있는 노숙자는 건강보험에 가입한 비율이 54.5%에 이르고 있으며, 기타 사회보장제도에 가입한 비율도 35.7%에 달하고 있다. 이러한 차이는 쉼터 거주자가 자유의 집(자유이용시설)에 비해 근로능력이 열악한 집단이 모여 있음을 의미하는 것이다. 쉼터 노숙자의 경우, 전반적으로 근로능력이 낮아 근로활동에 종사하는 비율이 낮으며, 가정해체의 상태도 심각하여, 건강보험을 비롯한 사회보험에 가입한 비율이 낮은 반면, 자유의 집 노숙자는 노숙상태에 있으나 근로활동에 참여하는 비율이 높아 건강보험을 비롯한 사회보험의 혜택을 받는 비율이 높게 나타나는 것이다. 한 예로, 의료보장을 받고 있는 노숙자(건강보험 및 의료보호 대상자)는 쉼터노숙자의 경우 전체 쉼터 노숙자의 23.8%에 불과한 반면, 자유의 집의 경우 전체 자유의 집 노숙자의 64.4%에 달하고 있다. 그리고 이러한 격차는 기타 사회보장과 관련해서도 현격하게 나타나고 있다. 쉼터 노숙자는 약 13.4%만이 고용보험 등의 사회보험에 가입해 있음에 비해, 자유의 집 노숙자는 35.7%가 사회보험에 가입해 있는 것이다.

이처럼 노숙자의 사회보험 가입률이 저조하고, 그들 대부분의 소득이 미미하거나 전무함에도, 쉼터에 거주하고 있는 노숙자 중 기초생활보장제도 수급자의 비율은 약 5%에 불과한 실정이다. 이에 비해, 의료보호를 받고 있는 노숙자수는 기초생활보장제도 수급자보다 많은 7.9%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 자유의 집에서 생활하는 노숙자 중 기초생활보장제도 수급자 규모는 확인되지 않고 있다. 그 이유는 자유이용시설의 성격상 자유의 집에 머무는 노숙자의 수급여부를 파악하는 것이 어렵기 때문이다. 그렇지만 실제에 있어서도 수급자의 규모는 매우 낮을 것으로 여겨진다.

그 이유는 자유이용시설을 방문하는 노숙자를 대상으로 기초생활을 보장하는 것이 행정적으로 매우 힘든 일이고, 그들 중 일부는 근로활동에 참여하고 있어 1인 가구 최저생계비라는 소득기준을 충족시킬 수 없어 수급대상에서 제외되기 때문이다.

표 1. 노숙자 사회보장실태(2002년 6월)

		가입자		쉼터수 (개소)	쉼터평균 (명)
		명	전체의 %		
쉼터 노숙자 (n=2,854)	기초보장	143	5.0	122	1.17
	의료보호	224	7.9	122	1.84
	건강보험	454	15.9	122	3.72
	기타사회보장	383	13.4	122	3.14
자유의 집 노숙자 (n=659)	기초보장 <sup>1)</sup>	-	-	-	-
	의료보호	65	9.9	1	65
	건강보험	359	54.5	1	359
	기타사회보장	235	35.7	1	235

주: 1) 자유의 집 노숙자는 임시이용시설인 자유의 집에 체류할 경우 기초생활보장제도 수급자가 될 수 없음.

자료: 한국보건사회연구원, 전국 노숙자쉼터 실태조사 자료, 2002. 6.

자유의 집 방문 노숙자 관련 상담자료, 2002.

또한 쉼터 노숙자에게 적용되는 사회보험 및 기초생활보장제도 수급자의 비율은 수도권 지역과 비수도권 지역이 큰 차이를 보이고 있음을 알 수 있다(표 2 참조). 먼저 기초생활보장제도 수급자의 수는 기타 지역이 수도권지역에 비해 두 배 이상의 높은 비율을 보이고 있다. 수도권 지역 전체 노숙자 중 기초생활보장제도 수급자의 비율이 3.14%를 차지하고 있음에 비해, 기타지역 노숙자중 수급자 비율은 6.90%에 이르고 있는 것이다. 하지만 의료보호와 관련해서는 수도권지역의 의료보호 노숙자의 비율(8.77%)이 기타지역의 보호비율(6.56%)보다 훨씬 높은 비율을 보이고 있음을 알 수 있다. 참고로 수도권지역 노숙자 중 기초생활보장제도 수급자는 아니나 의료보호를 받고 있는 노숙자가 전체 의료보호 노숙자의 64%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 사회보험 가입여부와 관련해서는 수도권지역 노숙자가 더 높은 가입률을 보이는 것으로 나타나고 있다. 실제로 건강보험의 경우, 수도권 지역 노숙자의 27.84%가 건강보험에 가입해 있으나, 기타 지역의 노숙자는 불과 8.86%만이 가입해 있는 것으로 나타나고 있다. 아울러 고용보험이나 국민연금 가입과 관련해서도 소폭이나마 수도권 지역 노숙자가 기타 지역 노숙자에 비해 높은 가입비율을 보이고 있다. 이처럼 수도권 지역 노숙자의 사회보험 가입비율이 높은 이유는 그들이 지방 노숙자들에 비해 취업의 기회가 높아, 고용보험이나 산재보험에 가입하는 비율이 높기 때문으로 여겨진다. 실제로 외환위기적후 근로능력이 있는 지방 노숙자 중 상당수가 일자리를 찾아 수도권지역으로 이동한 바 있었다.

표 2. 노숙자 사회보장의 지역별 실태(2002년 6월)<sup>1)</sup>

		가입자		쉼터수 (개소)	쉼터평균 (명)
		명	전체의 %		
기초생활보장 수급자	합 계	143	4.07	123	1.16
	수도권지역	83	3.14	93	0.89
	기타 지역	60	6.90	30	2.00
의료보호 수급자	합 계	289	8.23	123	2.35
	수도권지역	232	8.77	93	2.49
	기타 지역	57	6.56	30	1.90
건강보험 가입자	합 계	813	23.14	123	6.61
	수도권지역	736	27.84	93	7.91
	기타 지역	77	8.86	30	2.57
기타 사회보장 수혜자	합 계	618	17.59	123	5.02
	수도권지역	504	19.06	93	5.42
	기타 지역	114	13.12	30	3.80

주: 1) 전체 노숙자수는 3,513명임(수도권지역 2,644명, 기타지역 869명).

자료: 한국보건사회연구원, 전국 노숙자쉼터 실태조사 자료, 2002. 6.

끝으로 노숙자를 포함해서, 기초생활보장제도가 보호하는 전체 홀리스(주거불안 및 주거상실계층)의 규모는 어떠한가. 2001년 8월 발표된 「사회적 취약계층에 대한 특별보호대책」으로 인해 노숙자 중 기초생활보장제도의 보호를 받는 사람의 수가 점진적으로 증가하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 특별보호대책의 내용은 첫째, 노숙자의 행정적 신분 복원(주민등록의 회복)에 주력하여 본인이 희망하는 경우에는 쉼터에 입소하는 것을 전제로 수급자로 선정하였고, 둘째, 신분회복을 희망하지 않는 노숙자에 대해서는 '기초생활보장 번호'를 부여하여, 기초생활에 필요한 최소한의 지원을 받을 수 있게 하는 것을 골자로 하고 있다. 구체적으로 노숙자 및 취약계층에 대한 특별보호실적은 <표 3>과 같다.

표 3. 사회적 취약계층에 대한 기초생활보장 특별보호 실적(2001년 9월)

(단위: 명)

	계	비닐하우스 관자촌	족방	기타	노숙자 쉼터거주자	일반주거 거주자	갱생보호 공단
전체규모	16,417	7,874	4,769	321	3,423	-	30
신청자	411	259	17	23	57	55	-
선정자	124	5	17	21	35	46	-
수급자 계	651	286	37	104	144	78	2

자료: 보건복지부, 기초생활보장 관련 자료, 2001.

1) 2001년 8월부터 시행되었던 비닐하우스·족방거주자 및 노숙자 등 사회적 취약계층에 대한 특별보호대책은 '기초생활보장 번호'를 부여하는 방식으로 운영되고 있으며, 2002년 3월 현재 1,266명(실업률 0.3%)이 보호받은 것으로 나타나고 있다.

### 3. 노숙자 기초생활보장의 당면문제

노숙자 지원정책과 관련해서 기초생활보장제도가 갖는 가장 근본적인 한계는 노숙자 대부분이 가족관계, 고용상태, 소득수준, 건강상태라는 측면에서 '종합적으로' 매우 취약한 계층임에도 불구하고 이들을 효과적으로 보호하지 못하고 있다는 점이다. 비록 의료보호가 확대 적용되는 추세에 있다고는 하지만, 노숙자에 대한 의로지원의 상당부분은 민간단체와 지방자치단체 차원의 자구적 노력에 호소하는 것이 보통이고, 노숙예방과 노숙탈출을 도울 수 있는 주거보호 또한 효과적으로 이루어지지 않고 있으며, 실효성 있는 자활지원을 기대하기도 힘든 상황이다. 그리고 이러한 문제가 발생하는 가장 큰 이유는 모든 급여 및 서비스가 기초생활보장제도 수급자격을 기준으로 확실히 적용되기 때문이라고 말할 수 있다. 그렇다면 좀더 구체적으로 노숙자에 대한 기초생활보장이 어떠한 문제점에 직면해 있는지 살펴보기로 하자.

첫째, 노숙자는 수급자격의 문제로 기초생활보장제도에 대한 접근성이 매우 낮다는 점을 지적할 수 있다. 노숙자 중 상당수는 주민등록을 보유하지 않았거나, 신분노출을 꺼리는 집단이라는 점에서 기초생활보장제도에 접근하기 어렵다. 노숙자의 상당수는 주민등록 보유여부가 명확하지 않은 집단이며, 신분을 복원시켜준다 할지라도 자신들이 노출을 꺼리는 경우가 많은 집단이다. 이 점에서 기초생활보장제도의 급여를 제공하는 데 어려움이 있는 것이다. 하지만 이들을 범죄자나 도피자로만 이해해서는 안 된다. 그들 중에는 배우자의 가정폭력을 피해 도피한 자녀와 여성 또한 상당수 포함되어 있는 것이다.

둘째, 노숙자는 기초생활보장제도의 소득기준으로 인해 수급자로 선정되더라도 소득이 최저생계비를 초과하는 경우가 많아 지속적인 보호를 받을 수 없다는 점을 들 수 있다. 실제로 현 제도 하에서 근로능력이 있는 노숙자는 근로소득이 1인 가구 최저생계비를 초과하는 경우가 많아 수급자에서 탈락하는 현상이 나타나기 쉽다. 최근 경기가 호전되면서, 노숙자라도 일당 5만원의 건설 일용직으로 10일만 일을 해도 월 근로소득이 50만원에 이르러 최저생계비를 초과하게 된다. 심지어 공공근로사업에 참여해도 최저생계비 수급기준을 초과하는 40~50만원의 임금을 받게 된다. 그리고 근로활동에 종사하는 노숙자는 자활을 위해 노력하고 있음에도 소득이 수급기준을 초과한다는 이유로 기초생활보장제도의 보호를 받지 못하는 것이다.

셋째, 노숙자의 소득이 설사 최저생계비를 초과하지 않아 탈락되지 않는다 할지라도 기초생활보장제도의 보충급여방식으로 인해 노숙자의 탈노숙과 탈빈곤을 유인하기에는 제도 자체가 한계가 있다는 점을 들 수 있다. 그러나 좀더 근본적인 문제는 노숙자의 소득을 정확하게 파악하기 어렵다는 점이다. 이것은 소득을 선정기준과 급여기준으로 삼는 기초생활보장제도가 노숙자를 수급자로 선정하는 것 자체가 사업운영을 어렵게 만드는 선택이었음을 말해준다. 즉, 최저생계비를 상한선으로 보충급여방식을 취하는 기초생활보장제도는 노숙자의 소득파악이 곤란한 상황에서 기존의 방식으로는 운영이 어려운 것이다. 또한 노숙자가 수급자가 될지라도, 최저생계비를 상한선으로 보충급여방식을 적용하는 것은 근로소득이 증가하면 급여가 감소하는 방식으로 중소득을 항상 일정 수준으로 묶어두어, 그들의 근로의욕을 저하시키는 결과를 초래하게 된다.

넷째, 노숙자에 대한 주거급여 제공이 현실적으로 이루어지지 않고 있다는 점을 들 수 있다. 주거공간이란 오랜 기간의 자산형성과 밀접한 관련이 있으며, 노숙자는 바로 이 주거공간을 상실한 집단이라는 점에서 기초생활보장제도는 주거급여를 탄력적으로 운영하는 방안을 강구해야 하나, 현재 우

리나라의 노숙자 지원제도 및 기초생활보장은 주거급여를 탄력적으로 운영하는 것이 불가능한 실정이다. 특히 근로소득이 있어 일정기간의 독립생활을 거치면, 사회복지가 가능할 노숙자조차도 상대적으로 비싼 주거비용이 드는 쪽방 등에서 생활함으로써 자산형성에 실패하고 그것은 결핵이나 사고에 직면할 경우, 다시 노숙으로 이어지는 악순환을 초래하고 있다. 물론 부분적으로 '자활의 집'과 같은 전세금 지원사업이 존재하고 있지만, 그것은 지원규모에 비해 수혜자가 턱없이 적은 문제점을 안고 있다.

위의 문제점을 종합해 보면, 기초생활보장제도는 근로빈곤계층으로 하여금 보완적 소득보장 또는 자활지원 프로그램에 자유롭게 참여하여 빈곤과정에서 탈피하도록 하는 것이 아니라, '좀더 가난해져' 공적부조제도 자격기준을 충족한 이후에 그 도움을 받아 빈곤에서 탈출하도록 설계되어 있다는 비판에 직면할 위험성을 안고 있다. 아울러 이 제도가 빈곤계층의 다양한 개별적 욕구를 충족시키는데 목적이 있는 것이 아니라, 보편적 기준에 따라 획일적으로 지원하는 방식으로 제도를 운영하고 있다는 비판 또한 제기될 수 있을 것이다.

#### 4. 노숙자 기초생활보장대상의 규모 추정

노숙자에 대한 기초생활보장, 특히 소득보장은 원활하게 이루어지고 있는가? 노숙자는 여전히 기초생활보장제도의 사각지대에 머물러 있는 것처럼 보인다. 그들은 기초생활보장제도 수급자 비율(5%)에 있어서도 매우 낮은 비율을 보이고 있다. 이는 그들의 소득수준과 고용상태 그리고 가족관계의 취약성을 고려했을 때, 매우 낮은 수준이다. 그렇다면 쉼터에 거주하고 있는 노숙자 중 기초생활보장 대상자의 규모를 추정해 볼 필요가 있다. 물론 부유(浮遊) 중인 노숙자를 대상으로 기초생활보장 대상 규모를 추정한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 그러나 여기서는 쉼터 노숙자, 자유의 집 노숙자, 거리 노숙자를 대상으로 그들의 건강상태, 고용상태, 소득수준을 고려하여, 기초생활보장 수급대상 규모를 추정해 보았다. 참고로 건강상태가 불량하여 소득이 전혀 없거나 미미한 노숙자를 일차적인 수급대상으로 파악하였고, 실업상태에 있는 노숙자 또한 기초생활보장 대상자에 포함시켰다.

2002년 쉼터 및 자유의 집에 거주하고 있는 노숙자의 실태조사 자료에 근거해서 추정해 보면, 쉼터와 자유의 집에 거주하는 노숙자 중 약 2,356명이 기초생활보장 수급대상이라고 말할 수 있다. 이 수치는 양 시설 노숙자 중 근로능력이 없거나 취약한 노숙자 규모에 근거한 것이다. 또한 의료보호가 필요한 노숙자수는 총 5,207명에 이르는 것으로 파악되었다. 물론 이 수치에서 기초생활보장 수급대상자를 제외한다면 의료보호만을 필요로 하는 노숙자의 규모도 2,851명에 이른다고 말할 수 있다. 그리고 주거보호를 필요로 하는 노숙자는 대부분의 노숙자라고 말할 수 있다. 그러나 그 중에서도 쉼터와 자유의 집에 거주하고 있는 중질환 노숙자(요양 및 보호시설 입소대상)를 제외한다면, 약 4,407명이 잠재적 주거보호 대상자라고 말할 수 있다. 하지만 주거지원을 하더라도 자립적인 생활이 가능할 것으로 추정되는 정규직 취업자를 일차적인 지원대상으로 한다면, 2002년 6월 현재 약 212명이 그 대상에 해당된다. 끝으로 근로능력이 있음에도 실직상태에 처한 것으로 추정되는 노숙자는 약 843명으로 이들이 자활지원대상에 해당된다고 이해할 수 있다.

비록 규모추정에 있어 많은 한계가 있다 할지라도, 기초생활보장이 필요할 것으로 추정되는 노숙자 규모는 위에 언급한 규모와 크게 다르지 않을 것이다. 하지만 이것이 바로 기초생활보장 예산의 증가로 나타나지는 않는다. 그것은 첫째, 이미 투입해 왔던 노숙자 지원예산 중 상당부분이 그것을

대체하기 때문이고, 둘째, 부분급여방식을 도입하여 근로능력이 있는 노숙자에게는 제한된 현물급여(주거급여와 의료급여)만을 제공함으로써 근로활동에 참여하여 일정 수준의 소득을 버는 사람에게는 큰 유인이 되지 못하기 때문이다. 이를 전제로 노숙자의 기초생활보장 및 자활지원에 소요될 비용을 추계하면 <표 4>와 같다.

□ 기초생활보장 비용 추정근거 : 기초생활보장을 받아야 할 집단은 건강상태가 취약하거나 연령이 높아 근로활동이 불가능하여, 1인 가구 현금급여를 받아야 할 집단이다. 이 경우, 1인 가구의 현금급여액은 30만 4천원이며, 이를 쉼터와 자유의 집에 거주하는 근로무능력 노숙자 규모 2,356명에게 보장한다면, 연간 약 86억원 가량의 비용이 필요하다. 그러나 현재 이 비용은 사실상 쉼터에 대한 지원금 형식으로 지급되고 있다.

□ 의료보호비용 추정근거 : 의료보호를 받아야 할 집단은 기초생활보장 수급대상 노숙자와 자활지원대상 노숙자 외에도 거리 노숙자를 모두 포괄해서 파악해야 할 것이다. 이렇게 추계해 보면, 총 5,207명의 노숙자가 의료보호가 필요한 대상자라고 추정해 볼 수 있을 것이다. 이는 소득이 100만원을 상회하여 사실상 의료보호가 필요 없다고 판단되는 취업 노숙자를 제외한 수치이다. 여기서 의료보호비용의 추정은 600명 가량의 노숙자에게 투입되었던 2000~2001년 의료구호비용을 5,207명의 노숙자 규모에 적용한 것이다.

□ 주거보호비용 추정근거 : 주거지원을 받아야 할 잠재적 집단은 앞서 언급한 것처럼 4,407명에 이르고 있다. 하지만 실제로 주거지원을 받아 자활·자립이 가능한 집단은 그리 많지 않다. 이 점에서 주거지원은 당장은 수요가 적어서 큰비용이 들지 않는 사업이다. 2002년 6월 현재, 전국의 쉼터와 자유의 집에 입소한 노숙자 중 정규직 노동자로 취업하여 주거독립을 통해 노숙상태에서 완전히 탈출할 가능성이 있는 집단이 212명으로 추정되었다. 아울러 여성·가족쉼터의 여성가장이 정규직 노동자로 취업하여 탈노숙이 가능할 것으로 추정되는 가구는 19가구가 있다. 이들을 대상으로 1인 노숙자에게는 월 14만원(1인 가구의 평균월세 비용), 가족노숙자에게는 월 20만원을 지원할 경우 연간 전체예산은 4억원 가량 소요된다.

□ 자활지원비용 추정근거 : 끝으로 실업상태의 노숙자 중 자활근로와 같은 형태의 일자리 지원이 필요한 노숙자의 규모는 843명이고, 이들에게 일당 2만원 가량의 일자리를 제공할 경우, 연간 소요되는 예산은 3억 348만원이다. 참고로 1인당 일 지원금을 3만원으로 계산한 것은 일당 외에도 자활근로사업 실시를 위한 사업비(30%내외)를 감안한 것이다. 아울러 자활지원 업무 외에도 노숙자의 취업 및 창업을 지원할 실무인력이 필요하며, 약 42개소의 자활 전문화 쉼터에 월 120만원을 지원할 경우 연간 6억원 가량이 소요된다.

2003년 노숙자에 대한 기초생활보장, 자활지원, 의료보호, 주거지원에 필요한 비용을 모두 합하면, 약 146억원 가량이 필요하다. 그러나 이미 지원하고 있는 생계비와 주거비, 의료보호비 등을 제외하고 나면, 기초생활보장을 위해 실제 지출되어야 할 예산은 60억원 가량이다. 하지만 이 예산에서 기존에 투입되어 왔던 공공근로 예산 등을 제외하면, 추가로 투입되어야 할 기초생활보장예산은 훨씬



적은 규모이다.

표 4. 2003년 노숙자 기초생활보장 및 자활지원 예산 추정

		대상자/개소수	월 소요예산	연간 소요 예산(만원)
기초보장 <sup>1)</sup>	생계+주거	2,356명	30만 4천원	859,469
의료보호 <sup>2)</sup>	600명 기준(연인원)	3,360명	1,161,543원	48,949
	5,207명 기준(연인원)	28,896명	1,161,543원	420,961
주거지원 <sup>3)</sup>	개인 월세지원	212명	14만원	35,616
	가족 월세지원	19가구	20만원	4,560
자활지원	자활근로 <sup>4)</sup>	843명	3만원	30,348
	취업지원 <sup>5)</sup>	42개소	120만원	60,480
총 액 (노숙자 지원시설에 의한 보장비용 제외시)		1,460,383 만원 (600,914 만원)		

주: 1) 기초생활보장 수급자 중 1인 가구에 지원되는 현금급여액 30만 4천원을 기준으로 하였으며, 이것은 기초생활보장 수급자를 보호하고 있는 샴터의 경우는 주거지원금이 됨.

2) 의료보호비는 600명의 노숙자를 기준으로 의료지원에 실제 투입된 비용을 근거로 5,207명에 적용한 실제 의료지원 예상금액임.

3) 개인단위 주거지원비 14만원(서울시 비보호중부 월세 평균금액임(서울시경제개발연구원, 『국민기초생활보장법상 주거급여 현실화 방안』, 2000. 참고). 가족단위 주거지원비는 가족단위 노숙자의 평균가구원수가 2.5명인 점을 감안하여 6만원의 주거지원금을 추가하였음.

4) 자활근로의 1인당 소요예산은 1인당 1일 기준으로 사업비를 포함한 금액임. 인건비는 1인당 일 2만원으로 계산하였음.

5) 취업지원 예산은 42개 샴터를 대상으로 1개소당 월 120만원으로 산정하였음.

자료: 한국보건사회연구원, 전국 노숙자샴터 실태조사 및 자유의 집 노숙자 상담자료, 2002

## 5. 노숙자 기초생활보장을 위한 정책제안

2003년의 노숙자 지원정책은 노숙예방과 노숙탈출을 도울 수 있는 기초생활보장을 기본방향으로 삼아, 여기에 필요한 급여와 서비스를 제공하는 데 초점을 두어야 한다. 그리고 이러한 지원이 가능하기 위해서 앞서 언급했던 문제점을 해결할 수 있는 방안이 필요하다. 이것은 다음 두 가지로 정리할 수 있다.

### 1) 노숙자 특성에 맞는 기초생활보장제도 선정기준 및 보장급여의 차등화

먼저 노숙자에 대한 기초생활보장은 노숙자의 특성에 맞게 지원기준, 보장급여 및 급여수준을 차별화해야 한다. 즉, 노숙자 중 근로능력이 없는 노숙자에 대해서는 기초생활보장제도의 현행 규정에 따른 소득보장을 적용하고, 보호하고 있는 시설에 그 비용을 지불할 수 있다. 하지만 근로활동에 참여하는 노숙자에게는 다른 형태의 소득·고용보장이 필요할 것이다. 노동시장에서 비정규노동이 증가하고 있고, 비정규노동에 대한 소득과약이 어려운 현실에 비추어 볼 때, 보충급여방식은 적용하기 쉽지 않은 제도이다. 따라서 소득보장의 실효성과 빈곤탈출로의 유인이라는 측면에서 노숙자에 대한 기초생활보장은 그들의 조건과 욕구에 맞게 부분급여를 제공할 수 있도록 신속적으로 운영되어야 한

다. 이를 좀더 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

근로능력이 없는 노숙자는 기초생활보장제도의 현행 수급기준을 적용하여 급여를 보장해야 한다. 즉, 가구원수별 최저생계비를 상한선으로 하는 보충급여방식을 적용해도 무방하다. 단, 근로능력이 없는 노숙자를 쉼터 및 사회복지시설에서 보호하고 있는 경우, 해당 시설에 대한 지원이 기초생활보장급여를 대체하는 것으로 간주한다. 그리고 근로능력이 있는 노숙자는 필요한 해당 급여에 한해 소득기준을 상향조정하여 지원해야 한다. 즉, 소득이 기초생활보장제도 수급기준을 초과하였을지라도 주거급여나 의료급여와 같은 개별 급여를 받을 수 있도록 급여별 수급기준을 상향조정해야 한다. 이때 근로능력이 있는 노숙자에 대해서는 소득이 기초생활보장제도 수급기준을 초과해도 필요에 따라 개별급여(주거급여와 의료급여)를 제공해야 한다.

## 2) 근로능력이 있는 노숙자를 위한 자활지원 및 주거지원 강화

현재 우리사회의 노숙자 중 근로능력이 있는 노숙자에 대해서는 생계비 지원보다 빈곤탈출을 유인할 수 있는 주거지원과 자활지원에 초점을 두어야 한다. 현재 노숙자는 1인 가구이며, 2002년 1인 가구 최저생계비는 약 35만원이다. 그리고 노숙자가 근로활동에 참여할 경우, 최저생계비 이하로 임금을 받는 경우는 그리 많지 않다. 따라서 노숙자는 근로활동에 종사하는 순간, 기초생활보장제도의 일반적인 수급기준을 충족시키지 못한다. 그렇다고 노숙자의 최저생계비를 지나치게 높은 수준으로 설정하는 것도 바람직한 일이 아니다. 자유의 집에 거주하는 노숙자 중 근로활동에 참여하는 사람의 평균임금이 121만원이라는 점은 이들에 대해서는 소득보장이 아닌 다른 형태의 지원이 필요하다는 점을 말해준다. 1인 가구 최저생계비의 4배에 해당하는 소득을 가진 사람에게 생계급여를 지급할 수 없기 때문이다. 그러나 이들은 여전히 노숙자이며, 가족해체와 주거공간상실이라는 위협에 노출되어 있는 집단이다. 따라서 근로활동에 참여하는 노숙자에게는 자활·자립을 촉진하는 차원에서 주거공간과 고용서비스 지원에 초점을 두어야 할 것이다.

다시 말해서 근로능력이 있고 취업상태에 있는 노숙자에게는 독립된 주거공간을 마련하여 자립의 기틀을 다질 수 있도록 주거급여를 제공해야 한다. 그리고 쉼터나 쪽방 등에 거주하고 있는 노숙자 중 부분적으로 월세를 자부담할 수 있는 취업자에 대해서는 주거급여를 보조하는 방식으로 자활여건을 조성해 주어야 한다. 단, 노숙자의 경우에도 월세를 자부담할 수 있는 취업자를 선정함에 있어, 소득과 고용기간이 일정 수준 이상 유지되는 경우에 국한할 수 있다.

한편, 근로능력이 있으나 취업경험이 부족하고 별다른 기술이 없는 노숙자에게는 교육훈련의 기회와 일자리 제공의 기회를 모두 제공하는 자활지원사업에 참여할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 이를 위해 노숙자 지원사업은 기초생활보장제도의 틀 내에서 작동하는 자활지원사업을 적극적으로 활용함으로써 노숙자 자활사업을 활성화할 수 있는 연계망을 구축해야 한다. 이때 노숙자 자활지원사업은 직업적응훈련과 일자리 제공을 병행하는 통합적인 자활지원모형을 구축하는 것을 출발점으로 삼아야 한다.