

보건복지 ISSUE & FOCUS



제415호 (2021-20)
발행일 2021. 12. 20.
ISSN 2092-7117

발행인 이태수 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층) T 044)287-8000 F 044)287-8052

노숙인·쫓방주민에 대한 코로나19의 영향 및 정책 방안

임덕영 소득보장정책연구실 부연구위원
홍성운 소득보장정책연구실 연구원

- 이 글은 2020년 10월 한국보건사회연구원에서 수행한 자체 노숙인 시설 실태조사와 쫓방주민·노숙인 당사자 설문조사 및 심층 면접조사 결과를 바탕으로 관련 정책적 대응 방향을 제시하는 것을 목적으로 함.
- 노숙인 시설 실태조사 결과, 시설의 수면실이나 격리시설 등 감염병 대응 설비가 미흡하였으며, 건강검진, 일차진료 및 의료 연계 중단 등의 의료 공백을 경험한 시설 비율이 높게 나타나는 등 시급한 개선 사항이 확인되었음.
- 노숙인 및 쫓방주민 조사 결과, 마스크로 인한 피로감이나 일상생활 우울감을 호소하는 경우가 많았으며, 의료 공백 경험 비율도 높았음. 또한 무료급식 및 일자리 감소 등이 주요 문제로 제기되었으며, 코로나19 유행 이후 인권침해를 당하거나 이를 목격한 경험도 보고되었음.
- 정책 제언으로는 의료적 취약성뿐 아니라 빈곤 등 사회적 취약성도 감염병 및 재난 지원 법률에 포함되어야 하고 생활시설 중심에서 주거 지원 및 거리 지원 강화로 노숙인 정책이 전환되어야 함을 강조하였음. 이 밖에도 「노숙인복지법」에 의료 지원 개념 도입, 응급적·단기적 격리 공간 설치, 수면실 면적 기준 및 설비 개선 등을 제안하였음.

01. 쫓방주민·노숙인 정책의 배경과 조사목적

- ◆ 쫓방주민과 노숙인은 법적으로 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」(이하 노숙인복지법)의 ‘노숙인 등’이라는 용어에 포함됨
 - 「노숙인복지법」에서 ‘노숙인 등’은 아래와 같이 구성되며, 이는 정책적으로 각각 ‘거리노숙인’·‘시설노숙인’·‘쫓방주민’으로 정의됨
 - 상당한 기간 동안 일정한 주거 없이 생활하는 사람(거리노숙인)

- 노숙인 시설을 이용하거나 상당한 기간 동안 노숙인 시설에서 생활하는 사람(시설노숙인)
- 상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람(쪽방주민)

◆ 노숙인 등에 대한 복지서비스는 노숙인복지법에 근거하여 주로 노숙인 시설에서 제공하고 있음.

- 노숙인이 이용할 수 있는 노숙인 시설은 크게 생활시설과 이용시설로 분류됨.
 - 생활시설인 ‘자활·재활·요양시설’은 비교적 장기간 거주가 가능한 거처를 제공함.
 - 이용시설에는 종합지원센터, 일시보호시설, 쪽방상담소 등이 있으며, ‘종합지원센터’는 거리노숙인에게 응급 잠자리와 주거·의료·고용 지원을 위한 상담 및 복지서비스 연계, 응급조치, 심리 상담 등을 제공함. 일시보호시설은 노숙인에게 일시 보호 및 복지서비스 연계 등을 지원함. 쪽방상담소는 열악한 거처 생활자인 쪽방주민에게 상담, 취업 지원, 생계 지원 등을 제공함.
 - 그 외에 급식시설과 진료시설이 운영되고 있음.

◆ 감염병 상황 속에서 대표적인 취약계층이며 피해가 집중될 가능성이 높은 노숙인 및 쪽방주민의 실태를 파악하여 정책 대응 방향을 제시할 필요가 있음.

- 코로나19 상황이 지속되면서 인명과 경제적 피해가 누적되고 있으며, 그 피해의 불균등성에 대해서도 꾸준히 지적되어 왔음(이강국, 2020; 하태훈, 2020).
- 특히 노숙인과 쪽방주민은 주거 여건이 열악할 뿐만 아니라 기저질환이 있거나 경제적 문제로도 고통받고 있으며(이태진 외, 2017), 비위생적이거나 비좁고 공간이 밀집해 방역수칙을 지키기 어려운 장소에서 생활하는 경우가 많아 코로나19와 같은 감염병에 노출되었을 때 더욱 취약한 계층이라 할 수 있음.

◆ 이 글¹⁾에서는 코로나19 유행 기간인 2020년 10월 중 한국보건사회연구원에서 수행한 자체 ‘노숙인 시설 실태 조사²⁾’와 ‘쪽방주민·노숙인 등 당사자 설문조사 및 심층 면접조사³⁾’ 결과를 바탕으로 노숙인과 쪽방주민의 코로나19 전후 생활 실태를 파악하고, 향후 노숙인과 쪽방주민 지원 서비스에 관한 정책적 대응 방향을 제시하고자 함.

02. 노숙인 시설의 실태 및 코로나19 대응

◆ 노숙인 시설 실태조사는 전국의 노숙인 시설 140곳(진료시설 및 급식시설 제외) 중 118곳이 응답하였고, 전체 응답률은 84.3%임.

1) 이 글은 임덕영 외(2020), 『코로나19의 노숙인·쪽방주민에 대한 영향 및 정책 방안 연구』 보고서를 요약한 것임.

2) 코로나19 기간 중 노숙인·쪽방주민 관련 정책 및 서비스 현황을 파악하기 위해 2020년 10월 15일부터 11월 6일까지 노숙인 시설 140곳의 운영 주체 및 실무 담당자(118명 응답)를 대상으로 설문조사를 실시하였음.

3) 코로나19가 노숙인·쪽방주민에게 미친 영향과 이들의 생활 실태를 파악하기 위해 서울, 대구, 대전 지역의 노숙인·쪽방주민 235명에게는 설문조사를 하였으며 20명에게는 심층 면접조사를 하였음.

〈표 1〉 노숙인 시설 실태조사 응답 현황

(단위: 개소, %)

구분	이용시설			생활시설			합계
	종합지원센터	일시보호시설	쪽방상담소	자활시설	재활시설	요양시설	
전체 시설 수	11	9	10	54	34	22	140
응답 시설 수	11	7	10	48	24	18	118
응답 비율	100.0	77.8	100.0	88.9	70.6	81.8	84.3

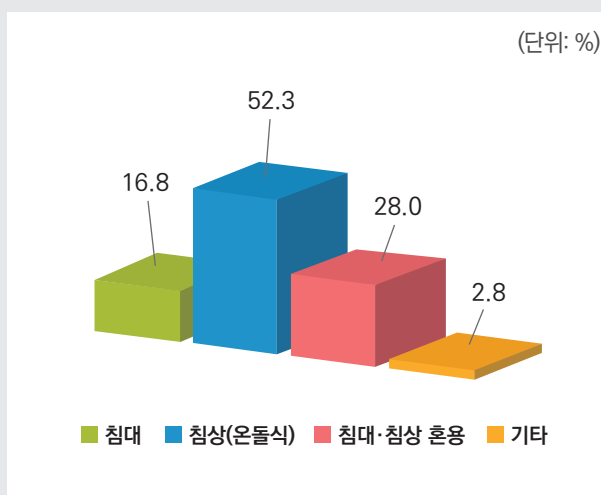
주: 전체 시설 수는 2019년 12월 말 기준임.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 『코로나19 노숙인 시설 대응 실태조사』 원자료

◆ 노숙인 시설의 수면실은 독립 공간을 확보하기에 적절치 않은 경우가 많아 감염 예방을 위한 공간 개선이 필요한 것으로 나타남.

- 수면실이 있는 시설은 총 107곳(응답 시설 전체의 90.7%)이며, 이 중 독립적인 공간을 확보하기 어려운 침상형(52.3%)이 절반 이상으로 조사되었음(침대형 16.8%, 침대·침상 혼용 28.0%).
- 단기간 침실을 제공하는 종합지원센터와 일시보호시설은 1인당 평균 면적이 각각 1.3㎡, 2.7㎡로 다른 시설 유형에 비해 매우 협소하였음.

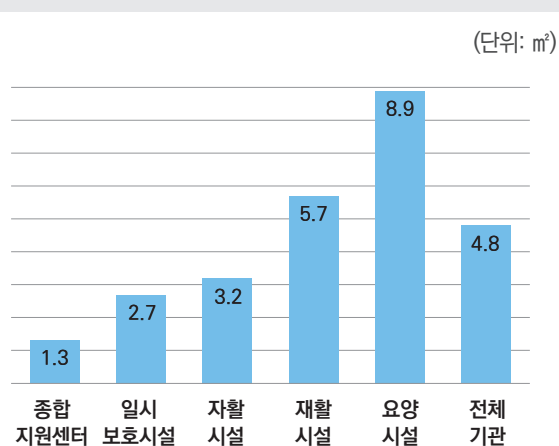
[그림 1] 수면실 유형별 비율



주: 각 수면실 유형별 비율은 전체 시설 118개소 중 수면실이 있다고 응답한 107개소의 응답 비율임.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 『코로나19 노숙인 시설 대응 실태조사』 원자료

[그림 2] 시설 유형별 1인당 수면실 평균 면적



주: 종합지원센터 7곳, 일시보호시설 6곳, 자활시설 47곳, 재활시설 24곳, 요양시설 18곳의 수면실의 1인당 평균 면적을 각각 나타냄. 쪽방상담소의 수면실은 여기에서 제외함.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 『코로나19 노숙인 시설 대응 실태조사』 원자료

- 수면실 내 환경에 대해서도 2m 이상 거리 두기가 가능한 시설은 34.9%, 커튼·가림막을 확보하고 있는 시설은 20.8%로 다수의 시설이 수면실 내에서의 일상적 격리가 어려운 것으로 확인됨.

◆ 감염병 대처를 위한 기본 공간인 격리 공간은 대다수가 열악하며, 감염 의심자 대응 시에는 시설 종사자가 위험을 감수하며 대응하고 있었음.

- 감염병 격리 공간을 설치하였다는 시설은 응답한 시설 중 67.8%였으며, 이 중 ‘독립된 화장실 있음’ 71.3%, ‘1인실’ 56.3% 등 격리 공간이 있더라도 감염 의심자를 방역 수칙에 따라 철저히 격리하기에는 다소 제한이 있는 것으로 나타남.

〈표 2〉 시설 내 감염병 격리공간 유무와 격리 공간 현황

(단위: 개소, %)

구분	감염병 격리 공간 없음	감염병 격리 공간 있음					전체 시설 수
		독립된 화장실 있음	1인실	문으로 닫을 수 있음	환기 가능	소계	
빈도	38	57	45	80	80	80	118
비율	32.2	48.3 (71.3)	38.1 (56.3)	67.8 (100.0)	67.8 (100.0)	67.8 (100.0)	100.0

주: 괄호 안의 비율은 감염병 격리공간이 있는 시설을 전체 집단으로 계산한 비율임.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 『코로나19 노숙인 시설 대응 실태조사』 원자료

- 시설 내 감염 의심자를 발견한 경험이 있는 시설은 전체 응답 시설 중 38.1%였고, 이들 중 선별진료소로 이동할 때 시설 종사자가 함께 차량으로 이동한 경우는 51.1%, 구급차 호출을 통한 이동은 44.4%로 나타나, 감염 의심자 대응 경험 중 절반 이상의 사례에서 시설 종사자가 추가 감염 위험 속에서 대응하는 것으로 나타남.

◆ 코로나19 시기에 대다수 노숙인 시설에서는 다양한 형태의 의료공백을 경험하였음. 향후 이에 대한 대책 마련이 절실하였음

- 입소 시에 필수적인 건강검진 중단 경험은 33.9%, 기본적인 일차진료 중단 경험은 18.6%로 나타남.

〈표 3〉 코로나19 유행 이후 건강검진·일차진료 중단 경험 여부

(단위: 개소, %)

구분		중단	지속	합계
건강검진 ¹⁾	시설 수	40	78	118
	비율	33.9	66.1	100.0
일차진료 ²⁾	시설 수	22	96	118
	비율	18.6	81.4	100.0

주 1): 거리노숙인 혹은 시설 이용자의 건강검진은 입소 시 건강검진을 포함함. 무료진료소, 보건소, 노숙인 진료기관으로 지정된 공공·민간 병의원 등이 건강검진을 제공하는 기관에 해당함.

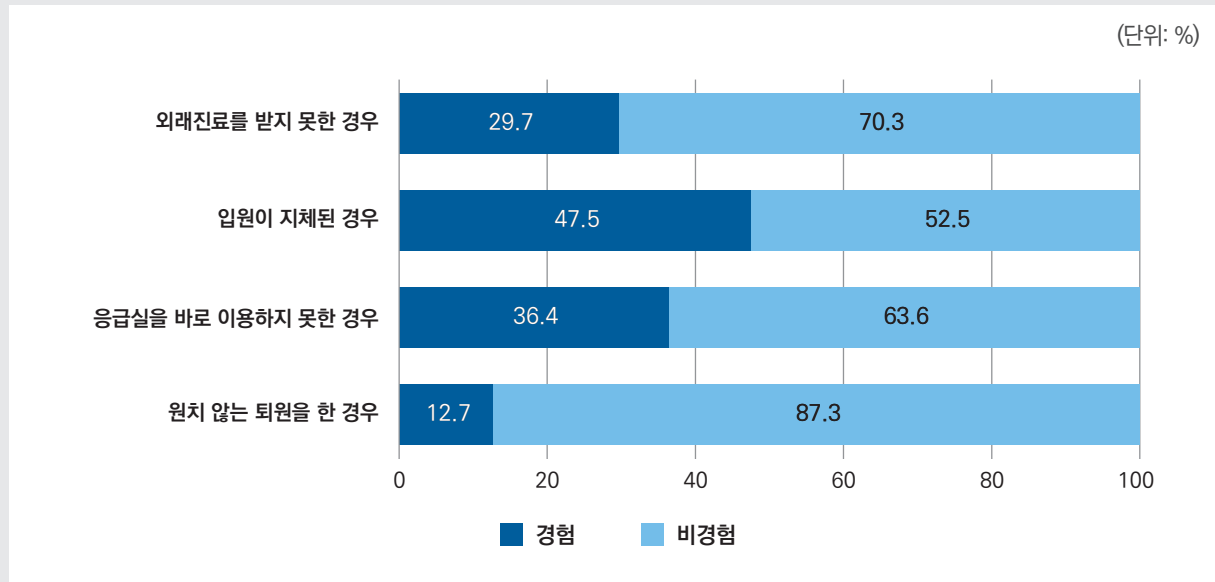
주 2): 거리노숙인 혹은 시설 이용자에게 증상이 있거나 질병이 발생했을 때 처음으로 의료기관을 방문하여 받는 진료를 의미하며, 무료 진료소, 보건소, 노숙인 진료기관으로 지정된 공공·민간 병의원 등이 그 진료기관에 해당함.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 『코로나19 노숙인 시설 대응 실태조사』 원자료

- 코로나19 상황 이후, 시설 이용인이 원치 않는 퇴원(12.7%), 응급실을 바로 이용하지 못한 경험(36.4%), 입원이 지체된 경험(47.5%), 외래진료를 받지 못한 경험(29.7%) 등 의료 공백 경험이 보고됨.

[그림 3] 코로나19 유행 이후 시설 이용자의 의료 공백 경험 여부

(단위: %)



주 1: 하나의 시설에서 복수의 경험을 한 경우도 포함하며, 구분의 각 집단이 서로 배타적이지 않으므로 해석에 유의해야 함.

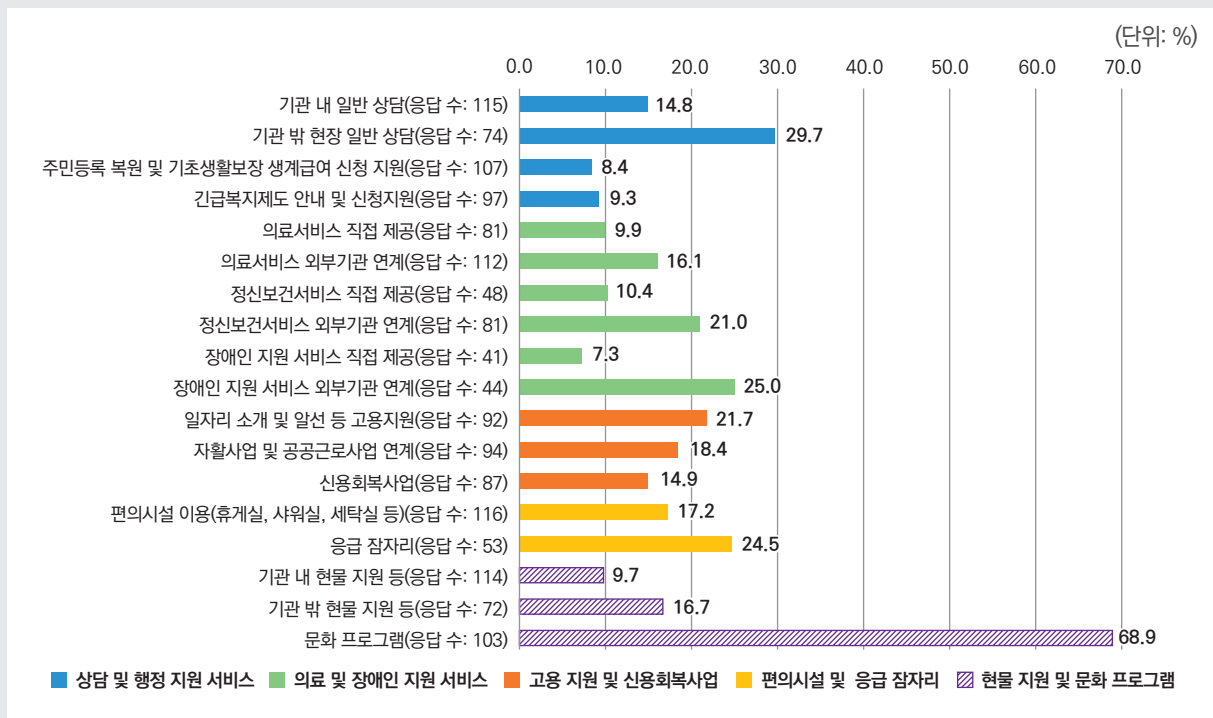
주 2: 118곳의 시설이 응답하였음.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 『코로나19 노숙인 시설 대응 실태조사』 원자료

◆ 코로나19 유행 이전 공급해오던 복지서비스를 코로나19 유행 이후 중단한 경험에 대한 질문에서는 '문화프로그램 중단'이 68.9%였으며, '기관 밖 현장 일반 상담'(29.7%, 응답기관 74곳)이었음.

- 노숙인 서비스가 대부분 생존에 필수적인 서비스임을 감안할 때, 중단하는 것 자체가 노숙인에게 미치는 영향이 매우 크다고 할 수 있음.

[그림 4] 노숙인 시설 서비스별 중단 경험 비율



주: 각 항목에 표시되어 있는 응답 수는 전체 시설 118곳 중 기존에 해당 서비스를 제공하던 시설 수를 의미하며, 이들 중 서비스 중단을 경험한 시설 비율을 그림으로 나타낸 것임.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 『코로나19 노숙인 시설 대응 실태조사』 원자료

03. 코로나19 유행 이후의 노숙인 생활 실태

◆ 노숙인 및 쪽방주민의 코로나19 유행 이후의 생활 실태를 파악하기 위하여 설문조사 및 심층 면접조사를 실시하였음.

- 조사대상은 서울, 대구, 대전의 거리노숙인(이용시설 노숙인 포함) 및 쪽방 주민이며, 설문조사는 **233명**(거리노숙인: 105명, 쪽방주민: 128명), 심층 면접조사는 **20명**(거리노숙인: 12명, 쪽방주민: 8명)을 대상으로 하였음.

◆ 코로나19 감염 예방을 위해 필요한 마스크 쓰기, 거리두기 등의 수칙을 잘 지키고 있다고 응답한 비율이 높음.

- ‘잘 지킨다’고 응답한 항목으로는 ‘일상적으로 마스크 착용하기’(93.1%), ‘일상생활에서 2m 거리 두기’(72.5%), ‘물과 비누로 30초 이상 손 자주 씻기’(72.3%) 등이 높은 비율을 보임.
- 하지만 심층 면접조사에서 대중에게 노출되는 야외 또는 공공장소(기차역 등)에서 주로 생활하는 거리노숙인은 24시간 마스크를 착용하는 것에 대한 피로감을 호소하였음.

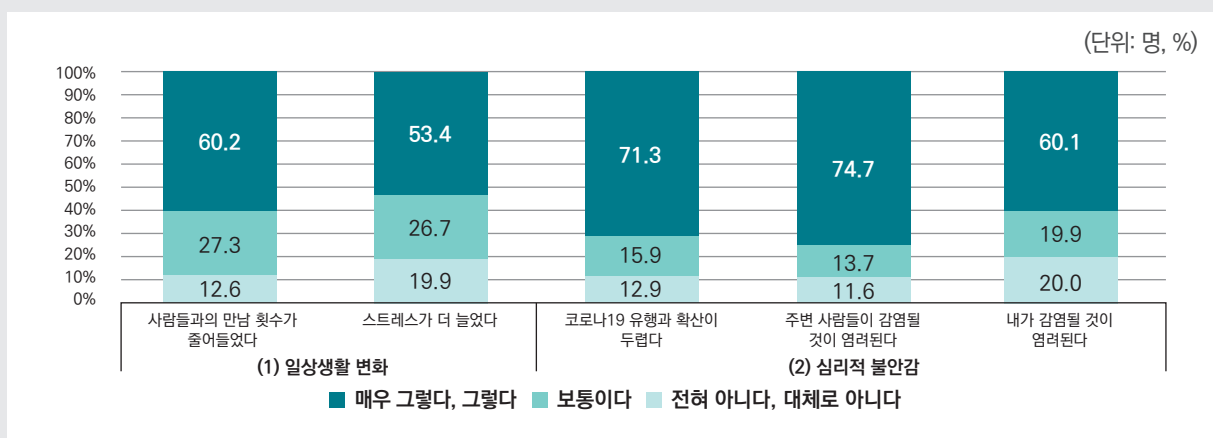
〈표 4〉 마스크 착용으로 인한 피로감

- 이제 내가 코가 한쪽은 잘 쉬어지는데 한쪽은 약간 반 정도 막히거든요. 왼쪽에 항상 그래가지고. 마스크 하면 또 답답하죠. 또 더위를 제가 많이 타요. ... 마스크 하면 땀지. 숨 쉬기 조금 안 좋지. 코가 막혀가지고 안쪽이. (노숙인 A)
- 그것(마스크)도 오래 쓰죠. 오래 쓰고 더운데 막 쓰고 그러면서도 저도 이제 더운 날 이것을 막고 있으니깐 얼마나 힘들까? (노숙인 B)

자료: 한국보건사회연구원. (2020c). 『코로나19 영향에 관한 노숙인 및 쪽방주민 당사자 심층 조사』 원자료

◆ 코로나19로 인한 일상생활 변화에 대해 ‘약간 그렇다’, ‘매우 그렇다’라고 응답한 비율을 살펴보면, 사람들과 만나는 횟수가 줄어들고(60.2%), 스트레스가 더 늘었다(53.4%)는 비율이 높았음. 또한 심리적 불안감에 대해 ‘코로나19 유행과 확산’을 두려워하거나(71.3%), 주변 사람들(74.7%), 자신(60.1%)이 감염될 것을 염려하는 비율이 높았음.

[그림 5] 일상생활 변화와 심리적 불안감



주: 거리노숙인 59명, 이용시설 노숙인 46명, 쪽방주민 128명을 포함한 응답자 총 233명의 응답 비율을 나타냄. 무응답·잘 모름 응답은 제외하고 분석하였음.

자료: 한국보건사회연구원. (2020b). 『코로나19 영향에 관한 노숙인 및 쪽방주민 당사자 조사』 원자료

◆ 몸이 아플 때 대처 방법으로 쪽방주민은 병원비 부담 때문에 '참는다'는 비율이 높았으며, 거리노숙인은 공공병원 대다수가 선별진료소로 지정되면서 의료 공백을 경험한 것으로 나타남.

- 코로나19 유행 전후 일상적 의료 실태를 물어본 결과, 거리노숙인은 코로나19 유행 후 아플 때 참는다고 응답한 비율이 높았음(13.8%→18.6%, 8.6%→15.6%) 그 이유는 병원비 부담 때문이라는 사례가 많았음(응답자 29명 중 51.7%).

◆ 코로나19 유행 이후 필요시 진료받지 못한 경험 비율은 전체 13.3%였으며, 이 중 거리노숙인은 19.3%로 타 거주 유형보다 높았음.

- 심층 면접조사에서는 필요한 수술이 무기한 연장되는 등의 의료공백이 보고되기도 하였음. 특히 노숙인이 이용가능한 지정병원이나 국공립 병원이 선별진료소로 지정되면서, 입원 중에 퇴원을 하거나 응급 상황에 대처를 받지 못하는 경험을 하거나 이를 목격한 경우가 있었음.

〈표 5〉 코로나19 유행 이후 필요시 진료받지 못한 경험

(단위: 명, %)

구분		거리노숙인	이용시설 노숙인	쪽방주민	전체
있음	수	11	2	16	29
	비율	19.3	5.0	13.2	13.3
없음	수	46	38	105	189
	비율	80.7	95.0	86.8	86.7
합계	수	57	40	121	218
	비율	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 거리노숙인 59명, 이용시설 노숙인 46명, 쪽방주민 128명을 포함한 응답자 총 233명의 응답 비율을 나타냄. 무응답·잘 모름 응답은 제외하고 분석하였음.

자료: 한국보건사회연구원. (2020b). 『코로나19 영향에 관한 노숙인 및 쪽방주민 당사자 조사』 원자료

〈표 6〉 의료공백 경험

- (수술 후) 이제 물리치료도 받아야 안 됩니까, 재활치료도. 근데 국공립병원이 전부 노숙자들 입원자들 다 쫓겨 내보내려고 코로나 시스템으로 다 갇단 말입니다. 코로나 환자들 받기 위해서 병상을 갖다 준비를 해놔야 돼. ... (일정을) 못 잡고 있죠. 지금 그래 돼가 있습니다. 이 쇠를 박아놓은 상태로 지금 생활하고 있죠. (노숙인 C)
- 3월인가 4월 달에 한 번 말씀을 해주셨어요. 권유를 해주더라고요. 근데 때마침 그때 코로나가 터지면서 기존에 있던 병실에 있던 분들이 그때 또다시 나오는 부분이 있었어요. ... 코로나 병실을 따로 저기 만든다고 그래가지고 웬만한 분들은 내보냈다고 하더라고요. (노숙인 D)
- 복수도 많이 차오르고 했던 분이었는데 그분이 되게 안타깝더라고요, ... 병이 있어서 아픈 것도 섭섭한데 병원에서 조차 내보내니 얼마나 답답할 노릇이예요. 아무리 코로나라고 하더라도 진료가 우선인데. (노숙인 E)

자료: 한국보건사회연구원. (2020c). 『코로나19 영향에 관한 노숙인 및 쪽방주민 당사자 심층 조사』 원자료

◆ 노숙인과 쪽방주민은 대체로 일당 평균 2회의 식사를 하고, 상당수가 무료급식소에 의존하고 있음. 또한 무료 급식소 운영 중단으로 식사를 못 한 경험에 대한 응답률도 높게 나타남.

- 평균 식사 수는 코로나19 확산 이전 2.23회에서 이후 2.16회로 소폭 감소하였음. 이 중 거리노숙인은 1.98회에서 1.88회로 감소하여 평균적으로 하루 식사 횟수가 2회가 안 되는 것으로 나타남.

〈표 7〉 코로나19 전후의 하루 평균 식사 수 비교

(단위: 회/일)

구분		거리노숙인	이용시설 노숙인	쪽방주민	전체
코로나19 확산 이전	평균	1.98	2.20	2.35	2.23
	표준편차	0.68	0.50	0.58	0.61
코로나19 확산 이후	평균	1.88	2.09	2.31	2.16
	표준편차	0.70	0.36	0.58	0.61

주: 거리노숙인 59명, 이용시설 노숙인 46명, 쪽방주민 128명을 포함한 응답자 총 233명의 응답 비율을 나타냄. 무응답·잘 모름 응답은 제외하고 분석하였음.

자료: 한국보건사회연구원. (2020b). 『코로나19 영향에 관한 노숙인 및 쪽방주민 당사자 조사』 원자료

- 특히, 거리 노숙인은 55.3%, 쪽방주민은 56.8%로 절반 이상의 노숙인과 쪽방주민이 무료 급식 운영 중단으로 식사를 못 한 경험이 있다고 응답하였음.
- 시설 급식을 이용하는 이용시설 노숙인은 식사를 못 한 경험 비율이 낮았음.

〈표 8〉 코로나19 유행 이후 무료급식소 운영 중단으로 식사를 못 한 경험 비율

(단위: %)

구분	거리노숙인	이용시설 노숙인	쪽방주민	전체
있음	55.3	7.7	56.8	40.7
없음	44.7	92.3	43.2	59.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

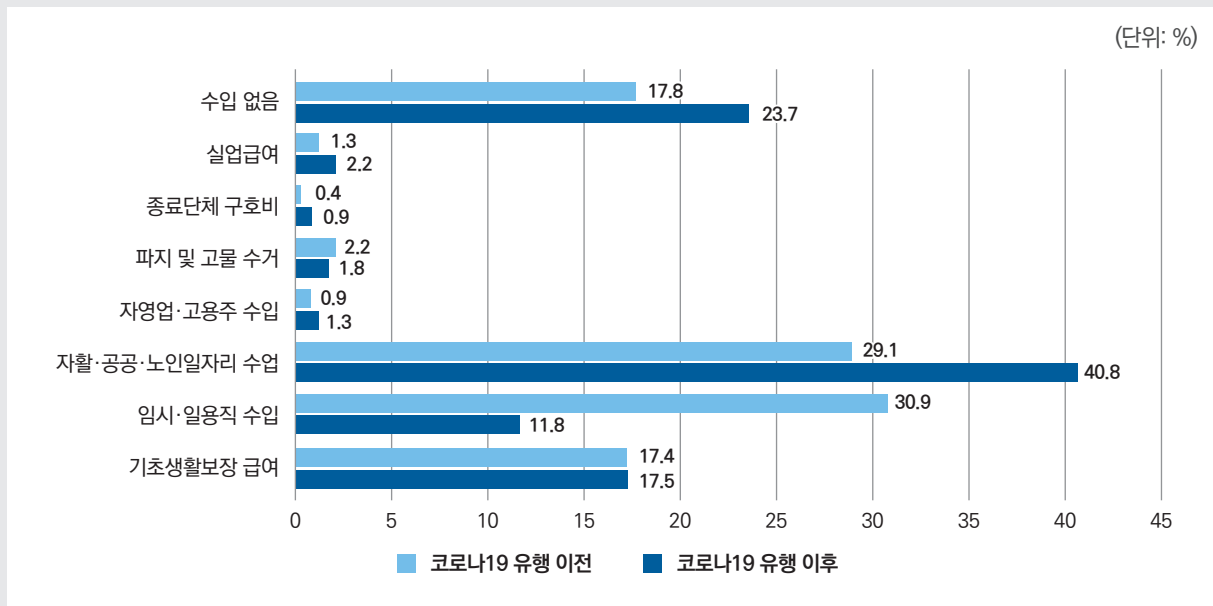
주: 거리노숙인 59명, 이용시설 노숙인 46명, 쪽방주민 128명을 포함한 응답자 총 233명의 응답 비율을 나타냄. 무응답·잘 모름 응답은 제외하고 분석하였음.

자료: 한국보건사회연구원. (2020b). 『코로나19 영향에 관한 노숙인 및 쪽방주민 당사자 조사』 원자료

◆ 코로나19로 인한 경제활동 상태 및 주요 수입원의 변화도 살펴볼 수 있음. 심층 면접조사에서는 일자리가 없어 본인과 주변 사람들이 일하지 못하고 있으며, 일자리만 있다면 공공 일자리 등에서 일하고 싶다는 응답도 있었음.

- 코로나19 유행 이전에는 임시·일용직 일자리를 통한 수입이 30.9%로 가장 높은 비율을 차지하였으나, 코로나19 유행 이후에는 자활·노인 일자리 등 공공일자리를 통한 수입이 40.8%로 가장 높은 비율을 보였음. 이는 고용 악화로 인해 취약계층의 일자리가 줄어들고 정부 및 지자체 일자리로 옮겨 가는 추세와 관련 있을 것으로 사료됨.

[그림 6] 코로나19 유행 전후 주요 수입원



주: 거리노숙인 59명, 이용시설 노숙인 46명, 쪽방주민 128명을 포함한 응답자 총 233명의 응답 비율을 나타냄. 무응답·잘 모름 응답은 제외하고 분석하였음.

자료: 한국보건사회연구원. (2020b). 『코로나19 영향에 관한 노숙인 및 쪽방주민 당사자 조사』 원자료

- 월평균 근로소득을 코로나19 유행 이전과 이후로 나누어 조사한 결과, 코로나19 유행 이전은 79만원, 이후는 58만 2천원으로 약 20만원 감소한 것으로 나타남.

〈표 9〉 코로나19 유행 전후 월평균 근로소득

(단위: 만 원)

구분		코로나19 유행 이전				코로나19 유행 이후			
		거리노숙인	이용시설 노숙인	쪽방 주민	전체	거리노숙인	이용시설 노숙인	쪽방 주민	전체
월평균 근로소득	평균	80.7	110.7	67.9	79.0	45.6	90.5	50.9	58.2
	중위	72	75	72	70	30	75	70	70
	표준편차	86.3	72.9	64.2	72.7	55.1	60.8	45.8	53.0

주: 거리노숙인 59명, 이용시설 노숙인 46명, 쪽방주민 128명을 포함한 응답자 총 233명의 응답 비율을 나타냄. 무응답·잘 모름 응답은 제외하고 분석하였음.

자료: 한국보건사회연구원. (2020b). 『코로나19 영향에 관한 노숙인 및 쪽방주민 당사자 조사』 원자료

- 공공일자리 기회 제공 시 참여 의향에 대한 문항에서 응답자 중 63.2%가 참여하고 싶다는 의향을 나타냄.

◆ 정부 및 지자체의 긴급재난지원금⁴⁾ 수급 실태는 ① 노숙인 및 쪽방주민, ② 노숙인 시설 ③ 지자체, 이렇게 세 주체에 각각 질문하였는데, 공통적으로 거리노숙인의 수급 비율이 매우 낮은 수준인 것으로 나타남.

- 거리노숙인은 조사 주체에 따라 수치가 다소 상이하나, 수급 비율은 정부 긴급재난지원금이 경우 40~50% 정도로 나타나고, 지자체 긴급재난지원금은 대구시 자체 조사를 제외하면 이보다 더 낮은 수급 비율을 나타냄.
 - 정부의 긴급재난지원금을 신청하지 않은 사유로는 ‘신청 방법을 몰라서’(32.7%)가 가장 많았으며, 주소지 또는 주민등록과 관련해 노숙인과 쪽방주민 개인의 신상 문제로 인해 받지 못한 사례가 심층 면접조사를 통해 보고됨.
 - 또한, 긴급재난지원금의 개선이 필요한 점으로 주로 현금 지급의 필요성(33.3%)과 지급액 증액에 대한 의견(21.9%)과 함께 신분증 없이도 받을 수 있도록 해야 한다는 의견(7.9%), 주소지가 없어도 받을 수 있어야 한다는 의견(6.6%)도 나타남. 제도를 더 쉽게 알 수 있도록 정보 전달 체계를 개선할 필요가 있고, 개인의 신상 문제로 인해 발생하는 제도의 접근성 문제를 해결하기 위한 방안이 마련되어야 함.

〈표 10〉 정부 및 지자체 긴급재난지원금 수급 비율(노숙인·쪽방주민 당사자 조사 및 시설 관계자 조사 결과)

(단위: %, 명)

구분		당사자 조사				시설 관계자 조사			
		거리노숙인	이용시설 노숙인	생활시설 노숙인	쪽방주민	거리노숙인	이용시설 노숙인	생활시설 노숙인	쪽방주민
정부 긴급재난 지원금	수급 비율	46.6	89.7	-	95.2	-	62.2	92.7	98.4
	조사 인원	58	39	-	126	-	944	5,945	1,278
지자체 긴급재난 지원금	수급 비율	39.3	64.1	-	89.0	-	61.4	94.3	95.3
	조사 인원	56	39	-	127	-	779	4,947	856

자료: 한국보건사회연구원. (2020b). 『코로나19 영향에 관한 노숙인 및 쪽방주민 당사자 조사』 원자료

〈표 11〉 정부 및 지자체 긴급재난지원금 수급비율(지자체의 자체조사 결과)

(단위: %, 명)

구분		서울		대구		대전	
		거리 노숙인	이용시설 노숙인	거리 노숙인	이용시설 노숙인	거리 노숙인	이용시설 노숙인
정부 긴급재난 지원금	수급 비율	53.1	84.3	48.6	-	50.0	-
	조사 인원	448	510	70	-	20	-
지자체 긴급재난 지원금	수급 비율	34.8	55.4	67.3		17.6	-
	조사 인원	293	390	113		17	-

자료: 1) 서울특별시. (2020). 요청자료. 자료협조 공문(한국보건사회연구원 소득보장정책연구실-3550)에 의한 자료제공 (서울특별시 자활지원과-14142) 통해 취득.

2) 대구광역시. (2020). 대구 희망지원금 특별지원 지급현황. 대구광역시. (2020). 서면 자문 자료에 포함 자료.

3) 대전광역시. (2020). 서면 자문 자료.

.....

4) 여기서 정부 긴급재난지원금은 2020년 5월부터 지급개시한 제1차 전국민 재난지원금을 의미(재산소득 조건 없이 4인 가구 100만원 지급)하며, 지자체 긴급재난지원금은 정부의 긴급재난지원금 신청을 전후한 시기에 이루어진 지자체 자체의 재난지원금을 의미함.

◆ 노숙인과 쪽방주민이 인권침해를 당했거나 이를 목격했다고 한 비율도 낮지 않음.

- 경험하거나 목격한 인권침해에 대해 조사한 결과, 전체 응답자 중 39.5%(233명 중 92명)가 ‘있다’고 응답하였고, 응답 중 ‘역사 및 건물 강제 퇴거’가 37명(40.2%)으로 가장 많았고, 다음이 ‘공용 화장실 사용 금지’ 21명(22.8%), ‘공용 생수 정수기 사용 금지’ 19명(20.7%) 순이었음.

04. 감염병 상황에서 드러난 노숙인·쪽방주민 정책의 한계와 대안

◆ 감염병 및 재난 정책에서 법률적으로 ‘사회적 취약성’ 개념이 더욱 적극적으로 포함되어야 함.

- 노숙인과 쪽방주민은 주거 상황이 열악한 계층일 뿐 아니라, 보건·의료적으로나 경제·사회적으로 지속적인 지원과 적절한 상담이 필요한 취약계층임.
 - 노숙인과 쪽방주민은 주로 방역수칙을 지키기 어려운 장소에서 생활하기 때문에 코로나19와 같은 감염병에 더욱 취약할 수 있으며, 코로나19와 같은 국가적 재난 상황 속에서 감염 외에도 연쇄적으로 피해를 받을 가능성이 큰 사회적 취약계층에 해당함.
- 재난으로 인한 피해가 사회적으로 구축된다면, 피해 대상의 취약성도 사회적인 것일 수 있으며, 따라서 이에 대한 대응도 사회적이어야 할 것임.
 - 기존의 감염병 대응 관련 법률인 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」, 「재난 및 안전 관리 기본법」, 「재해구호법」 등에서 지원 대상으로 연령이나 장애 여부뿐 아니라 예방·사후적이고 사회적인 지원이 필요한 사회적 취약계층을 포함할 필요가 있음.

◆ 노숙인 등에 대한 의료 지원은 응급 상황에 대한 대응을 넘어 예방 및 일상적·사후적 의료 지원까지 확대될 필요가 있음.

- 「노숙인복지법」에서는 타인에게 해를 끼치는 등의 응급적 상황에 대한 일시적 대응만이 규정되어 있는데, 결핵이나 감염병, 정신질환, 일상적 질환 대응까지 포함하도록 개정될 필요가 있음.

◆ 코로나19 유행을 계기로 그간의 서비스 실태를 재검토하여 주거지원 및 거리보호를 강화하도록 노숙인 정책이 전환되어야 함.

- 국외 인권기구나 홈리스 단체에서는 코로나19에 대한 가장 시급한 지원이 주거지원임을 강조하며 거리 생활자에 대한 차별 및 강제퇴거가 아닌 신속하고 안정적인 서비스가 유지되어야 한다는 점을 공통적으로 밝히고 있음.
- 그간 노숙인 정책은 생활시설 지원이 중심이었으나, 감염병의 유행으로 많은 사람이 함께 생활하는 시설 그 자체가 위험성이 있으므로 코로나19 유행을 계기로 시설 중심 정책을 재검토할 필요가 있으며, 더불어 거리노숙인에 대한 신속한 주거 지원이 강화되어야 함.

◆ 감염병 대응 관련 시설 기준을 개선하고 주거취약계층에 대한 응급·단기 격리시설 및 임시주거 활용방안을 개선할 필요가 있음.

- 현재 노숙인 시설은 소규모 시설일수록 격리공간 마련에 어려움을 겪고 있는바, 이에 대해서는 지자체에서 권역별 혹은 지역별 대책을 마련해야 하며, 숙박시설이나 임대주택 공사, 공공이 운영하는 연수원 등을 활용한 지자체의 예를 참고해야 할 것임.
- 또한 노숙인에게 단기간 거처를 제공하는 이용시설은 수면실 면적 기준이 없는 상태로 이에 대한 최소한의 기준을 마련해야하고, 생활시설도 최소한 2m의 간격이 유지된 상태로 수면할 수 있도록 시급히 조치해야하며, 장기적으로는 개별적인 독립공간이 제공될 수 있는 방안을 마련해야 함.

◆ 감염병 대응 과정에서 노숙인의 생존권과 관련된 의료·급식 관련 서비스의 공백이 확인되었으며, 이러한 서비스는 필수 서비스로서 중단 없이 제공되는 방안이 권리로 제시되어야 함

- 노숙인 급식 문제는 노숙인만의 특수한 문제라기보다는 지역민의 먹거리 보장 차원에서 접근할 필요가 있어, 지자체의 취약계층 먹거리 계획에 노숙인이 포함되어야 하며, 비상 시기에 노숙인 급식이 유지될 수 있도록 지자체 및 보건복지부의 책임이 의무화되어야 함.
- 의료공백 문제는 심각한 상황으로 노숙인이나 쪽방주민이 병원급에서 치료를 받기란 쉽지 않았음. 그러나 제도의 복잡성 때문에 이를 단번에 해결하기는 쉽지 않아 보여 우선 긴급구호 성격을 강화하고 향후 노숙인 의료에 관한 실태조사 및 전면적 제도 개편이 고려되어야 함.

◆ 코로나19 감염과 예방의 문제 뿐 아니라 생활을 영위하는데 가장 필수적인 일자리에 관한 지원이 반드시 병행되어야 함.

- 코로나19로 인해 발생한 경제 충격과 고용 악화 문제로 임시·일용직을 수입원으로 하는 노숙인과 쪽방주민의 비율이 줄어들고, 자활근로 및 공공일자리를 수입원으로 하거나 수입이 없는 노숙인과 쪽방주민의 비율이 증가하였음.
- 현재 일자리는 지나치게 단기간이어서, 일자리를 통한 생활 안정을 위해 장기간 제공되는 안정적인 일자리가 필요함. 또한 누구라도 접근할 수 있는 낮은 강도의, 돌봄이 수반되는 일자리 등 다양한 일자리가 제공될 필요가 있음.

◆ 전국민 대상 정책을 시행할 때는 노숙인 등 취약계층의 생활조건을 고려한 다양한 선택지 제공과 주소지 기반 정책 원리에 대한 재검토가 필요함.

- 긴급재난지원금은 전 국민을 대상으로 하는 보편적 지원의 성격을 띠며, 제도에서의 배제는 사회 구성원 자격에서의 박탈과도 연관지을 수 있는 중요한 문제임.

- 긴급재난지원금 신청 방법을 몰라서 신청하지 않은 경우와 주소지 불명, 주민등록 말소 등 개인의 신상 문제로 받지 못한 경우가 심층 면접 조사에서 보고됨.
- 인터넷이나 휴대전화 사용을 하지 못하는 경우, 주소지가 현 거처와 떨어져 있는 경우, 신분증이나 통장이 없는 경우, 정보 접근성이 떨어져 있는 경우 등에 대해 선택지를 다양화할 필요성이 제기됨.
- 특히 주소로 자신을 증명하지 못하는 사회 구성원은 노숙인 외에도 다양하게 존재할 수 있으므로 주소지와 세대주를 기반으로 한 정책 원리에 대한 재검토가 필요함.

〈참고문헌〉

- 대구광역시. (2020). 대구 희망지원금 특별지원 지급현황. 대구광역시. 서면 자문 자료에 포함 자료.
- 대전광역시. (2020). 서면 자문 자료.
- 보건복지부. (2021). 2021년 노숙인 등의 복지사업안내.
- 서울특별시. (2020). 요청자료. 자료협조 공문(한국보건사회연구원 소득보장정책연구실-3550)에 의한 자료제공(서울특별시 자활지원과-14142) 통해 취득.
- 유원섭, 강동진, 김대희, 김정숙, 김태훈, 박영아. (2015). 노숙인 의료제도의 현황과 문제점. (사)시민건강증진연구소.
- 이강국. (2020. 6. 1). 재난은 평등하지 않다. 한겨레. <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/947373.html>에서 2020.10.9. 인출.
- 이태진, 김태완, 김문길, 정현경, 정원오, 주영수, ... 김선. (2017). 2016년도 노숙인 등의 실태 조사, 한국보건사회연구원.
- 임덕영, 이태진, 정연, 송아영, 유아마아쓰시, 이봉조, 홍성운. (2020). 코로나19의 노숙인·쪽방주민에 대한 영향 및 정책 방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 하태훈. (2020. 3. 12). 불평등하게 다가온 위험. 법률신문. <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Opinion?serial=160145> 에서 2020.10.9. 인출.
- 한국보건사회연구원. (2020a). 코로나19 노숙인 시설 대응 실태조사
- 한국보건사회연구원. (2020b). 코로나19 영향에 관한 노숙인 및 쪽방주민 당사자 조사
- 한국보건사회연구원. (2020c). 코로나19 영향에 관한 노숙인 및 쪽방주민 당사자 심층 조사