2010– 정책개발 – 008

2010 서울시 노숙인 지원정책 성별영향평가

연구책임자	이성은 (서울시여성가족재단 연구위원)
위촉연구원	고은정 (서울시여성가족재단 정책개발실)

contents

Ⅰ. 서론 ● 01

제1절 연구의 배경 ····· 3

제2절 연구목적 및 필요성 ····· 6
1. “서울형 그물망 복지 정책”의 성인지적 정책개선 방향 제시 ····· 6
2. 노숙인 정책수립 및 집행의 성별 관련성 확대 및 실행 방안 제시 ····· 7
3. 노숙인 복지전달체계 및 일자리 창출 정책의 성별 관련성 분석 ····· 7

제3절 연구범위 및 연구방법 ····· 8
1. 연구범위 ····· 8
2. 연구방법 ····· 10

제4절 연구의 체계 ····· 13

Ⅱ. 노숙인 지원정책의 성별 현황분석 및 문헌검토 ● 15

제1절 주거 빈곤층으로써 노숙인 개념 ····· 17
1. 노숙인과 부랑인 개념의 혼재 ····· 18
2. 노숙인 · 부랑인의 법적인 개념 ····· 19
3. 주거 빈곤층으로써 노숙인 개념 ····· 20

제2절 서울시 노숙인의 성별 현황분석 및 특성 ····· 21
1. 서울시 남녀 노숙인의 양적 현황 분석 ····· 21
2. 노숙인 특성의 성인지적 분석 ····· 26

제3절 서울시 노숙인 지원정책의 성별 현황 분석 ····· 27
1. 서울시 노숙인 지원정책 개요 ····· 28
2. 서울시 노숙인 복지전달체계의 성별현황 분석 ····· 30
3. 서울시 노숙인 자활지원정책 성별현황 분석 ····· 36
4. 서울시/타 지방정부 노숙인 지원정책 현황 비교 ····· 40

Ⅲ. 서울시 노숙인 지원정책의 성별만족도 조사결과 ● 47

제1절 조사개요 ····· 49
1. 조사목적 ····· 49
2. 조사개요 ····· 49

제2절 노숙 경험의 성별 차이 ····· 55
1. 남녀 거리 노숙인의 노숙 경험과 실태 ····· 55
2. 남녀 쉼터 입소 노숙인의 노숙 경험과 실태 ····· 63
3. 소결 ····· 73

제3절 노숙인의 자립 자활 현황의 성별 비교 ····· 74
1. 남녀 노숙인의 일자리 참여 현황 ····· 74
2. 남녀 노숙인 자립 자활을 위한 정책 지원 방향 ····· 90
3. 소결 ····· 93

제4절 서울시 노숙인 지원정책의 성별만족도 분석 ····· 95
1. 서울시 노숙인 응급시설 이용자의 성별 만족도 ····· 95

2. 서울시 노숙인 쉼터 입소자의 성별 만족도 ····· 102
3. 소결 ····· 116

Ⅳ. 서울시 노숙인 복지전달체계 방문 및 면접조사결과 ● 119

제1절 서울시 노숙인 보호시설 방문 및 면접조사 개요 ····· 121
1. 조사목적 ····· 121
2. 서울시 노숙인 보호시설 방문 및 면접 조사대상 개요 ····· 121
3. 서울시 노숙인 보호시설 방문 및 면접 조사방법 및 내용 ····· 127

제2절 서울시 노숙인 보호시설 물리적 환경의 성별관련성 분석 ····· 129
1. 노숙인 쉼터 물리적 환경의 성별관련성 분석 ····· 129
2. 노숙인 상담보호센터 물리적 환경의 성별관련성 분석 ····· 152

제3절 서울시 노숙인 보호시설 기능의 성별관련성 분석 ····· 172
1. 서울시 노숙인 쉼터 기능의 성별관련성 분석 ····· 172
2. 노숙인 응급보호시설 기능의 성별관련성 분석 ····· 188

제4절 서울시 노숙인 복지전달체계의 문제점 및 성인지적 개선방안 ····· 197
1. 서울시 노숙인 복지전달체계의 성인지적 분석 ····· 197
2. 성인지적 노숙인 복지전달체계 구축을 위한 개선 방안 ····· 204
3. 소결 ····· 214

Ⅴ. '서울시 노숙인 지원정책' 성별영향평가 ● 215

제1절 성별영향평가 지표의 설정 ····· 217
1. 노숙인 지원정책 성별영향평가 지표 도출과정 ····· 217
2. 서울시 노숙인 지원정책 성별영향평가 지표 ····· 220

제2절 성별통계 ····· 223

제3절 정책형성 및 집행 ····· 230
1. 정책(사업)의 성별관련성 파악 ····· 230
2. 정책(사업) 결정과정의 양성평등 참여 ····· 239
3. 성인지 예산 ····· 243
4. 정책(사업) 수행방식의 양성평등성 ····· 247

제4절 정책결과 ····· 253

VI. '서울시 노숙인 지원정책'의 정책개선 및 실행방안 ● 263

제1절 정책개선 실행을 위한 성인지적 개선방안 ····· 265
1. 성별분리통계의 생산·활용 ····· 265
2. 노숙인 관련 법령, 지침 등의 성인지적 개선 ····· 268
3. 노숙인 지원 정책의 성별 관련성 파악 ····· 271
4. 정책 개선 체계를 통한 성인지적 정책 계획 및 집행 수립 ····· 272
5. 정책 개선 기반 마련을 위한 공무원 및 종사자의 성인지적 관점 제고 ····· 273
6. 성별영향평가 결과 정책 개선 실행을 위한 위원회 구성 및 모니터링 ····· 274

제2절 성인지적 노숙인 자립·자활정책 수립을 위한 개선방안 ····· 274
1. 성별통계 및 성인지 예산활용을 통한 정책 수혜자의 성별형평성 확보 ····· 275
2. 노숙인의 성별관련성을 고려한'일자리 갖기 사업'개선 ····· 275
3. 노숙인 자립자활 지원 서비스 제공의 성인지적 개선 ····· 276

제3절 서울시 노숙인 복지전달체계의 성인지적 개선방안 ····· 278
1. 노숙인 보호시설 물리적 환경의 여성 친화적 개선방안 ····· 278
2. 여성 노숙인 응급보호를 위한 전용 상담보호센터의 설치·운영 ····· 280
3. 서울시 노숙인 복지 서비스 제공의 성인지적 관점 제고 ····· 284
4. 정책 수혜자의 성별 형평성 확보를 위한 홍보 강화 ····· 284
5. 여성·가족노숙인 쉼터의 양적 확대 및 노숙인 쉼터의 전문화 ····· 285
6. 성인지적 노숙인 복지전달체계 구축 ····· 286
7. 예방적 관점에서의 노숙인 지원정책 수립 ····· 288

참 고 문 헌 ····· 290

부 록 ····· 297
1. 노숙인 지원정책 수혜자 만족도 조사 설문지 : 노숙인 쉼터 입소자 ·····299
2. 노숙인 지원 정책 수혜자 만족도 조사 설문 : 거리 및 응급시설이용자 ·····305
3. 노숙인 쉼터 시설 점검 리스트 ·····311
4. 노숙인 상담보호센터 시설 점검 리스트 ·····314

● 표 목차

▌표 Ⅰ-1-1▐ 서울시 성별영향평가 대상 정책 및 평가방법 ····· 4
▌표 Ⅱ-2-1▐ 2009년 서울시 여성 노숙인 현황 ····· 23
▌표 Ⅱ-2-2▐ 서울시 신규등록 노숙인 성별 현황 ····· 25
▌표 Ⅱ-3-1▐ 서울시 노숙인 지원정책 주요 현황 ····· 28
▌표 Ⅱ-3-2▐ 서울시 노숙인 보호시설 운영 지원계획 개요 ····· 32
▌표 Ⅱ-3-3▐ 서울시 노숙인 쉼터 특성별 정원 및 입소 현황 ····· 33
▌표 Ⅱ-3-4▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 현황 ····· 35
▌표 Ⅱ-3-5▐ 서울시 노숙인 일자리 갖기 사업 개요 ····· 37
▌표 Ⅱ-3-6▐ 서울시 노숙인 신용 Re-start 사업 개요 ····· 38
▌표 Ⅱ-3-7▐ 각 지방정부 별 노숙인 복지 서비스 전달체계 현황 ····· 41
▌표 Ⅲ-1-1▐ 조사 설계 ····· 50
▌표 Ⅲ-1-2▐ 노숙 유형 및 성별 표본설계 및 조사 현황 ····· 50
▌표 Ⅲ-1-3▐ 노숙인 쉼터 입소자 조사항목 및 세부 내용 ····· 51
▌표 Ⅲ-1-4▐ 노숙인 응급시설 이용자 조사항목 및 세부 내용 ····· 52
▌표 Ⅲ-1-5▐ 전체 조사대상 성별에 따른 일반적 사항 ····· 53
▌표 Ⅲ-1-6▐ 조사대상 노숙유형과 성별에 따른 일반적 사항 ····· 54
▌표 Ⅲ-2-1▐ 거리 노숙인의 주요 노숙 세부 장소 성별비교 ····· 58
▌표 Ⅲ-2-2▐ 거리 노숙인의 주요 노숙 장소에 따른 장소선택 이유 성별비교 59
▌표 Ⅲ-2-3▐ 주요 노숙 장소에 따른 거리노숙의 어려운 점 성별비교 ····· 61
▌표 Ⅲ-2-4▐ 쉼터 입소 노숙인의 가족동반 여부 성별비교 ····· 67
▌표 Ⅲ-2-5▐ 쉼터 입소 노숙인의 가족동반 세부사항 성별비교 ····· 68
▌표 Ⅲ-2-6▐ 노숙인 쉼터 입소 대상 특성에 따른 생활공간 동반 이용자의 수 성별비교 ····· 70
▌표 Ⅲ-3-1▐ 남녀 노숙인의 일반적 사항에 따른 일자리 유무 ····· 75
▌표 Ⅲ-3-2▐ 노숙인 유형에 따른 일자리 참여 현황 성별비교 ····· 76
▌표 Ⅲ-3-3▐ 노숙인 참여 서울시 일자리 종류 성별비교 ····· 78

▌표 Ⅲ-3-4▐ 노숙인 참여 기타 일자리 종류 성별비교 ····· 78
▌표 Ⅲ-3-5▐ 일반적 사항에 따른 노숙인 참여 일자리 성별비교 ····· 79
▌표 Ⅲ-3-6▐ 노숙 경험에 따른 노숙인 참여 일자리 성별비교 ····· 79
▌표 Ⅲ-3-7▐ 노숙 경험에 따른 노숙인 월 급여수준 성별비교 ····· 80
▌표 Ⅲ-3-8▐ 노숙 경험에 따른 노숙인 참여 일자리의 월 급여수준 성별비교 81
▌표 Ⅲ-3-9▐ 노숙 유형에 따른 노숙인 참여 일자리 유지기간 성별비교 ····· 82
▌표 Ⅲ-3-10▐ 일자리 종류에 따른 노숙인 참여 일자리 유지기간 성별비교 ··· 83
▌표 Ⅲ-3-11▐ 노숙인 참여 일자리 별 일하는 데에 어려운 점 성별비교 ····· 85
▌표 Ⅲ-3-12▐ 노숙 경험에 따른 일하는 데에 어려운 점 성별비교 ····· 86
▌표 Ⅲ-3-13▐ 노숙 경험에 따른 일하지 않는 이유 성별비교(1+2순위) ····· 88
▌표 Ⅲ-3-14▐ 노숙 경험에 따른 자립을 위한 노력 성별비교(1+2순위) ····· 90
▌표 Ⅲ-4-1▐ 노숙기간에 따른 노숙인 응급시설 이용여부 성별 비교 ····· 97
▌표 Ⅲ-4-2▐ 주요 노숙 장소에 따른 노숙인 응급시설 이용여부 성별 비교 ··· 97
▌표 Ⅲ-4-3▐ 노숙기간에 따른 노숙인 쉼터 이용여부 성별 비교 ····· 103
▌표 Ⅲ-4-4▐ 주요 노숙 장소에 따른 노숙인 쉼터 이용경험여부 성별 비교 ·· 104
▌표 Ⅲ-4-5▐ 노숙인 쉼터 이용대상자 특성에 따른 시설의 청결성 및 쾌적성 성별비교 ····· 107
▌표 Ⅲ-4-6▐ 노숙인 쉼터 이용 인원수에 따른 시설의 청결성 및 쾌적성 성별비교 107
▌표 Ⅲ-4-7▐ 노숙인 쉼터 이용대상자 특성에 따른 시설 이용 만족도 성별비교 109
▌표 Ⅲ-4-8▐ 노숙인 쉼터 이용 인원수에 따른 시설 이용 만족도 성별비교 ··· 109
▌표 Ⅲ-4-9▐ 노숙인 쉼터 이용대상자 특성에 따른 시설의 개선 필요성 성별비교 111
▌표 Ⅲ-4-10▐ 노숙인 쉼터 이용 인원수에 따른 시설 개선의 필요성 성별비교 111
▌표 Ⅲ-4-11▐ 노숙인 쉼터 이용대상자 특성에 따른 쉼터 서비스 만족도 성별비교 ····· 116
▌표 Ⅳ-1-1▐ 단신 여성노숙인 쉼터 방문 및 면접조사 시설 개요 ····· 122
▌표 Ⅳ-1-2▐ 가족노숙인 쉼터 방문 및 면접조사 시설 개요 ····· 123
▌표 Ⅳ-1-3▐ 남성노숙인 쉼터 방문 및 면접조사 시설 개요 ····· 124
▌표 Ⅳ-1-4▐ 단신 여성노숙인 쉼터 면접 조사대상 개요 ····· 125
▌표 Ⅳ-1-5▐ 가족노숙인 쉼터 면접 조사대상 개요 ····· 125

▌표 Ⅳ-1-6▐ 단신 남성 노숙인 쉼터 면접 조사대상 개요 ····· 125
▌표 Ⅳ-1-7▐ 상담보호센터 방문 및 면접 시설 개요 ····· 126
▌표 Ⅳ-1-8▐ 상담보호센터 면접 조사대상 개요 ····· 127
▌표 Ⅳ-1-9▐ 서울시 노숙인 쉼터 면접조사 및 시설현장점검 내용 개요 ····· 128
▌표 Ⅳ-1-10▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 면접조사 및 시설현장점검 내용 개요 128
▌표 Ⅳ-2-1▐ 서울시 노숙인 쉼터 비상재해 대피시설 및 응급의료 시스템 확보 현황 ····· 130
▌표 Ⅳ-2-2▐ 서울시 노숙인 쉼터 입소자 안전장치 확보 현황 ····· 133
▌표 Ⅳ-2-3▐ 서울시 노숙인 쉼터 성별특성을 고려한 공간 확보 현황 ····· 135
▌표 Ⅳ-2-4▐ 서울시 노숙인 쉼터 공간별 쾌적성 현황 ····· 137
▌표 Ⅳ-2-5▐ 서울시 노숙인 쉼터 입소자의 특성을 고려한 시설 편리성 현황 142
▌표 Ⅳ-2-6▐ 서울시 노숙인 쉼터 입소자 생활편의 시설 편리성 현황 ····· 145
▌표 Ⅳ-2-7▐ 서울시 노숙인 쉼터 접근성 현황 ····· 147
▌표 Ⅳ-2-8▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 비상재해 대피시설 및 응급의료 시스템 확보 현황 ····· 153
▌표 Ⅳ-2-9▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 이용자 안전장치 확보 현황 ····· 155
▌표 Ⅳ-2-10▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 성별 차이를 고려한 공간 확보 현황 156
▌표 Ⅳ-2-11▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 공간별 쾌적성 현황 ····· 157
▌표 Ⅳ-2-12▐ 상담보호센터 이용자의 특성을 고려한 시설의 편리성 현황 ··· 161
▌표 Ⅳ-2-13▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 이용자를 위한 편의시설 편리성 현황 163
▌표 Ⅳ-2-14▐ 서울시 노숙인 상담보호센터의 접근성 현황 ····· 165
▌표 Ⅳ-3-1▐ 노숙인 쉼터의 기능 및 역할 ····· 172
▌표 Ⅴ-1-1▐ 2010년 여성가족부 성별영향평가지침 ····· 218
▌표 Ⅴ-1-2▐ 성별영향평가 평가지표 개선안 ····· 219
▌표 Ⅴ-1-3▐ 서울시 노숙인 지원정책 성별영향 평가지표 및 참고자료 ····· 220
▌표 Ⅴ-1-4▐ 서울시 노숙인 지원정책 개선 실행방안 모색을 위한 민-관-학 Round Table 개요 ····· 222
▌표 Ⅴ-1-5▐ 서울시 노숙인 복지시설 여성친화성 평가 지표 ····· 223
▌표 Ⅴ-2-1▐ 서울시 노숙인 지원정책 사업 자료의 성별통계의 생산 여부 ··· 224

▌표 Ⅴ-2-2▐ 서울시 노숙인 지원정책 관련 법률 현황 ····· 226
▌표 Ⅴ-2-3▐ 예시 1) 노숙인 쉼터 입소자 현황 보고 서식 ····· 227
▌표 Ⅴ-2-4▐ 예시 2) 노숙인 상담보호센터 이용자 현황 보고 서식 ····· 227
▌표 Ⅴ-3-1▐ 제3차 여성정책기본계획수정(판) 관련 정책 ····· 238
▌표 Ⅴ-3-2▐ 2010년 노숙인복지시설 평가 관련 위원의 성별 비율 ····· 240
▌표 Ⅴ-3-3▐ 서울시 복지건강본부 자활지원과 담당업무별 성별 현황 ····· 242
▌표 Ⅴ-3-4▐ 성인지적 예산편성 지표 ····· 243
▌표 Ⅴ-3-5▐ 서울시 노숙인 쉼터 예산 지원 기준 ····· 244
▌표 Ⅴ-3-6▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 예산 지원 기준 ····· 245
▌표 Ⅴ-3-7▐ 서울시 노숙인 자활지원사업 예산 지원 기준 ····· 246
▌표 Ⅴ-3-8▐ 정책(사업)의 수행방식의 양성평등성 지표 ····· 247
▌표 Ⅴ-3-9▐ 서울시 복지건강본부 홈페이지 내 부랑인/노숙인시설 정보 제공방식 예시 ····· 248
▌표 Ⅴ-3-10▐ 쉼터입소노숙인의 노숙인 쉼터 입소계기 성별비교 ····· 250
▌표 Ⅴ-3-11▐ 노숙인 상담보호센터의 여성친화성 지표에 따른 평가 결과 ··· 252
▌표 Ⅴ-3-12▐ 노숙인 쉼터의 여성친화성 지표에 따른 평가 결과 ····· 252
▌표 Ⅴ-3-12▐ 노숙인 쉼터의 여성친화성 지표에 따른 평가 결과(계속) ····· 253
▌표 Ⅴ-4-1▐ 서울시 노숙인 쉼터 성별 정책 수혜자 비율 ····· 254
▌표 Ⅴ-4-2▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 성별 정책 수혜자 비율 ····· 256
▌표 Ⅴ-4-3▐ 노숙인 일자리 갖기 사업 수혜의 양성평등성 ····· 257
▌표 Ⅴ-4-4▐ 노숙인 신용 Re-Start 사업 수혜의 양성평등성 ····· 258
▌표 Ⅴ-4-5▐ 서울시 노숙인 쉼터 예산 집행액 ····· 259
▌표 Ⅵ-1-1▐ 자활지원과 노숙인 월별 현황 서식 성별통계 변경안 ····· 266
▌표 Ⅵ-1-2▐ 자활지원과 노숙인 쉼터 현황 내부 서식 변경안 예시 ····· 267
▌표 Ⅵ-1-3▐ 노숙인쉼터 입소자 현황 보고 서식 변경안 ····· 269
▌표 Ⅵ-2-1▐ 노숙인 상담보호센터의 여성 친화적 시설 개선 방안 ····· 278
▌표 Ⅵ-2-2▐ 노숙인 쉼터의 여성 친화적 시설 개선 방안 ····· 279

● 그림목차

▌그림 Ⅰ-4-1▐ 서울시 노숙인 지원정책 성별영향평가 연구 체계도 ····· 13
▌그림 Ⅱ-2-1▐ 서울시 노숙인 현황 (2000년~2010년) ····· 22
▌그림 Ⅱ-3-1▐ 노숙인 복지전달체계의 경로 ····· 31
▌그림 Ⅲ-2-1▐ 거리 노숙인의 노숙유입 계기 성별비교 ····· 56
▌그림 Ⅲ-2-2▐ 거리 남녀 노숙인의 노숙기간 성별비교 ····· 56
▌그림 Ⅲ-2-3▐ 거리 노숙인의 주요 노숙 장소 성별비교 ····· 57
▌그림 Ⅲ-2-4▐ 거리 노숙인의 주요 노숙 장소 선택 이유 성별비교 ····· 59
▌그림 Ⅲ-2-5▐ 거리 노숙인의 거리 노숙의 어려운 점 성별비교 ····· 60
▌그림 Ⅲ-2-6▐ 거리 노숙인의 거리 노숙생활 지속 이유 성별비교 ····· 62
▌그림 Ⅲ-2-7▐ 쉼터 입소 노숙인의 노숙유입 계기 성별비교 ····· 63
▌그림 Ⅲ-2-8▐ 쉼터 입소 남녀 노숙인의 노숙기간 성별비교 ····· 64
▌그림 Ⅲ-2-9▐ 쉼터 입소 노숙인의 쉼터 입소 전 주요 생활 장소 성별비교 ·· 65
▌그림 Ⅲ-2-10▐ 쉼터 입소 노숙인의 거리 생활시 힘들었던 점 성별비교 ····· 66
▌그림 Ⅲ-2-11▐ 쉼터 입소 노숙인의 쉼터 입소기간 성별비교 ····· 67
▌그림 Ⅲ-2-12▐ 노숙인 쉼터 생활공간 동반 이용자 성별비교 ····· 69
▌그림 Ⅲ-2-13▐ 노숙인 쉼터 생활공간 동반 이용자의 수 성별비교 ····· 69
▌그림 Ⅲ-2-14▐ 노숙인 쉼터 입소계기 성별비교 ····· 70
▌그림 Ⅲ-2-15▐ 노숙인 쉼터 입소 이유 성별비교 ····· 71
▌그림 Ⅲ-2-16▐ 노숙인 쉼터 입소 중 거리노숙 선택이유 성별비교 ····· 72
▌그림 Ⅲ-3-1▐ 남녀 노숙인의 일자리 유무 ····· 75
▌그림 Ⅲ-3-2▐ 남녀 노숙인 참여 일자리 종류 성별비교 ····· 77
▌그림 Ⅲ-3-3▐ 남녀 노숙인의 월수입 ····· 80
▌그림 Ⅲ-3-4▐ 남녀 노숙인의 일자리 유지기간 ····· 82
▌그림 Ⅲ-3-5▐ 남녀 노숙인의 현재 일자리의 애로사항 ····· 84
▌그림 Ⅲ-3-6▐ 여성 노숙인의 일을 하지 않는 이유(1순위+2순위) ····· 87
▌그림 Ⅲ-3-7▐ 남성 노숙인의 일을 하지 않는 이유(1순위+2순위) ····· 87
▌그림 Ⅲ-3-8▐ 남녀 노숙인의 자립을 위한 노력 (복수응답) ····· 89

▌그림 Ⅲ-3-9▐ 쉼터 입소 노숙인의 자립 자활을 위한 쉼터 서비스 개선 사항 성별 비교 ····· 91
▌그림 Ⅲ-3-10▐ 거리 노숙인의 자립 자활을 위한 서비스 지원 필요성 성별 비교 92
▌그림 Ⅲ-4-1▐ 거리 노숙인의 노숙인 응급시설 이용경험 성별 비교 ····· 95
▌그림 Ⅲ-4-2▐ 거리 노숙인의 조사 경로별 노숙인 응급시설 이용경험 성별 비교 96
▌그림 Ⅲ-4-3▐ 노숙인 응급시설 시설 이용 만족도 성별 비교 ····· 99
▌그림 Ⅲ-4-4▐ 남녀 노숙인 응급시설 제공 서비스 이용경험 ····· 100
▌그림 Ⅲ-4-5▐ 노숙인 응급시설 서비스 및 프로그램 이용 성별 만족도 ····· 102
▌그림 Ⅲ-4-6▐ 거리 노숙인의 쉼터 입소 경험 성별 비교 ····· 103
▌그림 Ⅲ-4-7▐ 거리 노숙인이 노숙인 쉼터 이용 시 거리를 선택한 이유 성별비교 ····· 105
▌그림 Ⅲ-4-8▐ 노숙인 쉼터 시설 청결성 및 쾌적성 성별비교 ····· 106
▌그림 Ⅲ-4-9▐ 남녀 노숙인 쉼터 시설 이용 만족도 ····· 108
▌그림 Ⅲ-4-10▐ 노숙인 쉼터 시설 개선의 필요성 성별비교 ····· 110
▌그림 Ⅲ-4-11▐ 여성 노숙인 쉼터 시설 만족도 및 개선의 필요성 비교 분석 112
▌그림 Ⅲ-4-12▐ 남성 노숙인 쉼터 시설 만족도 및 개선의 필요성 비교 분석 113
▌그림 Ⅲ-4-13▐ 노숙인 쉼터 시설 만족도와 개선 필요성에 따른 Portfolio Matrix ····· 114
▌그림 Ⅲ-4-14▐ 노숙인 쉼터 서비스별 이용 경험 성별 비교 ····· 115
▌그림 Ⅲ-4-15▐ 노숙인 쉼터 제공 서비스별 이용 만족도 성별비교 ····· 115
▌그림 Ⅳ-2-1▐ 서울시 노숙인 쉼터 비상재해 대피시설 유지·개선이 필요한 공간 131
▌그림 Ⅳ-2-2▐ 서울시 노숙인 쉼터 응급의료시설 유지·개선이 필요한 공간 ·· 132
▌그림 Ⅳ-2-3▐ 서울시 노숙인 쉼터 시설입소자 안전장치 유지가 필요한 공간 134
▌그림 Ⅳ-2-4▐ 서울시 노숙인 쉼터 시설입소자 안전장치 개선이 필요한 공간 135
▌그림 Ⅳ-2-5▐ 서울시 노숙인 쉼터 시설 입소자 성별분리 유지·개선이 필요한 공간 ····· 136
▌그림 Ⅳ-2-6▐ 서울시 노숙인 쉼터 시설 전반의 쾌적성 유자·개선이 필요한 공간 138
▌그림 Ⅳ-2-7▐ 서울시 노숙인 쉼터 시설 생활공간의 쾌적성 유지·개선이 필요한 공간 ····· 139
▌그림 Ⅳ-2-8▐ 서울시 노숙인 쉼터 시설 조리실 및 욕실의 쾌적성 유지·개선이 필요한 공간 ····· 140

▌그림 Ⅳ-2-9▐ 서울시 노숙인 쉼터 시설 기타 공간의 쾌적성 유지·개선이 필요한 공간 ····· 141
▌그림 Ⅳ-2-10▐ 서울시 노숙인 쉼터 아동을 고려한 시설 편리성 유지가 필요한 공간 ····· 143
▌그림 Ⅳ-2-11▐ 서울시 노숙인 쉼터 장애를 고려한 시설 편리성 유지·개선이 필요한 공간 ····· 144
▌그림 Ⅳ-2-12▐ 서울시 노숙인 쉼터 이용자 편의시설 편리성 유지·개선이 필요한 공간 ····· 146
▌그림 Ⅳ-2-13▐ 서울시 노숙인 쉼터 정보접근성 유지가 필요한 공간 ····· 148
▌그림 Ⅳ-2-14▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 비상재해 대피시설 확보 현황 153
▌그림 Ⅳ-2-15▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 응급의료 시스템 확보 현황 ··· 154
▌그림 Ⅳ-2-16▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 시설 내 이용자 안전장치 개선해야 하는 공간 ····· 155
▌그림 Ⅳ-2-17▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 이용자 성별특성 고려한 분리 공간 유지·개선해야 하는 공간 ····· 156
▌그림 Ⅳ-2-18▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 시설 전반적 쾌적성 유지·개선해야 하는 공간 ····· 157
▌그림 Ⅳ-2-19▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 수면실 및 개인공간의 쾌적성 유지·개선이 필요한 공간 ····· 158
▌그림 Ⅳ-2-20▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 조리실 쾌적성 유지·개선이 필요한 공간 ····· 160
▌그림 Ⅳ-2-21▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 욕실 및 화장실 쾌적성 유지·개선이 필요한 공간 ····· 160
▌그림 Ⅳ-2-22▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 이용자 특성을 고려한 편의시설 유지·개선이 필요한 공간 ····· 163
▌그림 Ⅳ-2-23▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 이용자 편의시설 유지·개선이 필요한 공간 ····· 164
▌그림 Ⅳ-2-24▐ 서울시 노숙인 상담보호센터의 접근성 유지가 필요한 공간 166
▌그림 Ⅵ-2-1▐ 『서울시 여성노숙인 상담보호센터』 기능 및 추진체계 ····· 282

▣ 연구요약

Ⅰ 서론

□ 연구목적 및 필요성

○ 2010 서울시 성별영향평가는 “극 빈곤층을 위한 복지정책 - 노숙인 지원정책”을 주요한 평가대상으로 삼음. 이를 통하여 도시정책의 성 주류화의 적극 실현을 위해 수행해 온 2007년부터 여행프로젝트의 확산에 근거하여 성별영향평가 정책 영역을 확대하고, 심도 깊은 성인지적 분석(Gender-Sensitive Analysis)을 통하여 시정 전반에 성인지적 관점을 통합하고자 함.

○ 본 성별영향평가는 노숙인의 주거 상실 및 주거 욕구는 성별차이가 존재하며, 여성 노숙인 문제는 여성의 특수한 경험에서 비롯됨을 주요 분석 관점으로 채택함.
- 성별영향평가와 관련하여 다양한 형태의 차별에 일관성 있는 접근이 가능한 ‘다양성의 주류화’ 개념이 공론화 되고 있으나, 불평등간의 정치적 경쟁의 문제 유발 및 젠더 불평등 문제의 희석 가능성을 지님.
- 우리사회 성 평등의 방향에 맞추어 전략을 수립하기 위하여 노숙 발생 배경 및 노숙으로 인한 경험은 젠더 불평등의 문제와 연관됨을 인식하고 성인지적 노숙인 복지전달체계 및 자립 자활정책 수립 방안을 제시하고자 함. 이와 같은 성 주류화 관점은 노숙인 내의 다양한 소수자에게도 긍정적 영향을 미칠 것임.

○ 이러한 맥락에 근거하여 다음을 주요 연구 목적으로 상정함.
- 첫째, 노숙인 지원정책의 성별영향평가에 근거한 “서울형 그물망 복지 정책”의 성인지적 정책 개선 방안 제시
- 둘째, 노숙인 지원정책 수립 및 집행에서의 성별 관련성 확대 및 성인지적 개선 방안 제시
- 셋째, 노숙인 복지전달체계 및 일자리 창출 정책의 성별관련성 분석

□ 연구 범위 및 방법

○ 서울시 노숙인 지원정책의 입안, 시행, 결과에 대한 성별영향평가를 위하여 다음과 같은 연구범위를 설정함.

- 첫째, 서울시 노숙인 및 지원정책 현황 분석 : 10년간 노숙인 추이 및 2009년 노숙인 현황, 관련 국내외 문헌, 주무부처 정책으로써 '노숙인 및 쪽방 거주자 보호사업' 중 노숙인 복지시설 운영지원계획, '노숙인 자활사업' 중 일자리 갖기 지원사업과 신용 Re-Start사업을 검토.
- 둘째, 정책 대상으로써 노숙인을 정의하고, 성별관련성 파악 : 관련 국·내외 문헌검토 및 거리/쉼터 입소 노숙인(남성 120명, 여성 98명)을 대상으로 정책 수혜 만족도 및 요구도의 성별차이를 조사.
- 셋째, 정책 전달체계로써 노숙인 보호시설 및 복지전달체계의 현황 파악 및 성인지적 개선방안 도출 : 노숙인 쉼터(10개소, 15명)와 상담보호센터(4개소, 7명) 방문조사 및 종사자에 대한 면접조사를 실시.
- 넷째, 노숙인 지원정책의 성별영향평가 : 앞서 검토한 자료 및 주무부처의 해당 정책 계획, 예·결산 내역, 결과보고서, 민-관-학 라운드 테이블 논의자료를 연구범위에 포함.

○ 주요하게 사용한 연구 방법은 양적 방법론에 의한 설문지법, '서울시 노숙인 복지시설 여성친화성 지표'에 근거한 시설 현장 점검 및 종사자 면접 조사임. 이와 함께 노숙인 개념정의 및 현황파악, 정책 시행 및 결과를 파악하기 위하여 국·내외 선행연구 및 주무부처 자료 수집·분석과 같은 문헌 연구를 수행함.

II 서울시 노숙인 지원정책의 성별현황 분석 및 문헌검토

□ 주거 빈곤층으로써 노숙인 개념

○ 정책 수혜자인 노숙인은 안정적인 주거가 없는 주거 취약계층을 포괄하는 광의의 개념으로 정의하고, “다양한 조건과 상황에 처한 노숙인-여성, 아동, 노인, 장애인-을 고려한 주거 빈곤층”으로써 노숙인의 입장에서 논의를 전개함.

- 이러한 정의의 근거는 첫째, 관련 법령 및 정책 대상자로써 심리 사회적 기능 수행의 수준과 이용 시설을 기준으로 노숙인과 부랑인을 분류하는 방식은 현실적인 한계가 존재, 둘째, 노숙의 문제는 주거 상실과 함께 다양한 문제를 복합적으로 경험하는 광범위한 주거 빈곤층의 문제이기 때문, 셋째, 여성 노숙인의 주거 상실의 원인은 남성과 다르며, 따라서 노숙 원인의 젠더를 포함한 다양성을 검토하는 것이 노숙의 예방적 관점을 견지할 수 있기 때문.

□ 서울시 노숙인의 성별현황 분석 및 특성

○ 정책대상인 서울시 노숙인의 성별 규모는 다음과 같음.

- 2009년 서울시 노숙인은 연간 평균 3,088명이며, 여성 노숙인(거리 및 쉼터 입소)은 이중 6.2%(평균 191명)로 양적으로 소수임.
- 그러나 1) 특정시점의 주요 노숙지 및 쉼터 입소 인원 중심의 노숙인 집계는 드러나지 않는 노숙인을 과소 추정하는 경향이 있으며, 2) 쉼터 현원과 연간 이용 총 인원(자연인수) 차이, 신규 등록 노숙인, 쉼터 및 상담보호센터 이용 인원을 고려할 때, 현재 집계된 노숙인의 규모를 정책 형성의 근거로 활용하는 데에는 한계가 존재함. 특히 신체적, 성적 폭력에 노출되지 않기 위해 주요 노숙지 외에서 노숙을 하거나, 남성적인 모습으로 생활하는 등 여성 노숙인의 특성을 고려할 때, 비 가시화된 여성 노숙인은 현재 알려진 규모보다 많을 것으로 추정됨.
- 따라서 정확한 정책 대상 규모 파악에 근거한 정책 수립이 성인지적 노숙인 지원 정책 수립을 위해 가장 우선적으로 요구됨.

○ 기존 연구에서 노숙인의 성별에 따른 분석은 주요하게 다루어지지 않음. 그러나

여성 노숙인 관련 연구를 살펴보면, 주거 상실을 포함한 다양한 복지 욕구 외에도 다음과 같은 성별 차이가 있음을 도출할 수 있음.

- 첫째, 노숙원인에 차이가 있음. 남성은 경제사정 악화가 여성은 가부장제 구조 하에서의 가정폭력과 정신장애가 가장 큰 원인으로 보고됨.
- 둘째, 성별에 따른 노숙 원인과 노숙 과정에서의 경험 차이(가정폭력, 시설 입소 경험으로 인한 장기 주거 불안정, 정신장애, 성폭력 등)가 존재함. 따라서 성별 및 개별 여성 간의 차이가 서비스 제공에서 고려되어야 함.
- 셋째, 쉼터 퇴소 결과, 자립의지 등에 있어서 여성이 남성에 비하여 상대적으로 긍정적인 것으로 연구됨.

□ 서울시 노숙인 지원정책의 성별현황 분석

○ 서울시 노숙인 지원정책 서비스 전달체계의 성별현황 분석

- 노숙인 서비스 지원정책의 주요 서비스 전달체계는 노숙인 쉼터(38개소)와 상담보호센터(5개소)임. 서울시에서는 이에 대하여 종사자 인건비, 이용자 급식비, 관리 운영비 등을 지원하는 '노숙인 및 쪽방 거주자 운영 지원 사업'을 수행중임.
- 현재 여성이 입소 가능한 쉼터는 총 7개소로 양적으로 부족하고, 상담보호센터는 여성이 이용 가능한 서비스가 제한적이며, 상대적 소수인 여성 노숙인은 적극적으로 고려되지 않고 있음. 즉, 보호시설 양적 현황과 서비스 제공은 정책 대상의 성별 관련성을 고려해야하며, 이에 대한 성별영향평가가 요구됨.

○ 서울시 노숙인 자활지원정책의 성별 현황 분석

- 서울시는 노숙인 자립 자활을 위하여 '자활지원사업'을 수행 중임. 이중 적절한 일자리와 안정적 수입제공을 위한 '일자리 갖기 사업'과 신용회복을 통한 자립자활과 안정 도모를 위한 '신용 Re-Start 사업'을 추진 중임.
- 정책 전반에서 성별에 대한 고려가 드러나지 않지만, 기존 연구에 따르면, 여성 노숙인은 노숙 전후로 남성과 다른 젠더화 된 경험을 함. 따라서 노숙인 자활지원 정책에서 이러한 성별관련성을 고려해야 하며, 이에 초점을 둔 성별영향평가 수행이 필요함.

III 서울시 노숙인 지원정책의 성별만족도 조사결과

□ 조사개요

구 분	내 용
조사대상	서울시 노숙인 지원정책 남녀 수혜자 : 노숙인 쉼터 입소자 / 서울시 노숙인 응급시설 이용자
조사지역	서울시
표집방법	성별 및 노숙인 유형(쉼터 입소 또는 응급시설 이용 노숙인)에 따른 유의 할당 (※ 단, 본 조사가 성별영향평가라는 점을 감안하여 쉼터에 입소한 여성 노숙인은 전수조사를 실시, 응급시설 이용자의 경우도 조사가 가능한 여성 노숙인에 대한 전수 조사를 시도함)
분석사례수	서울시 노숙인 지원정책 수혜자 318명 (여성 128명, 남성 190명) · 쉼터 입소자 218명 (여성 98명, 남성 120명) / 응급시설 이용자 100명 (여성 30명, 남성 70명)
조사방법	1:1 방문면접조사(방문이 어려운 쉼터 및 응급시설은 우편으로 조사 결과 회수)
조사도구	구조화된 설문지
조사기간	2010년 6월 30일 ~ 7월 22일
조사기관	(주) 리서치 플러스

□ 남녀 노숙인의 노숙 경험의 성별차이

○ 남녀 거리 및 쉼터 입소 노숙인의 노숙 경험을 살펴본 결과, 노숙의 원인, 주요 노숙지, 노숙 경험으로 인한 어려움, 노숙 상황에 성별 차이가 드러남.

- 첫째, 거리 여성 노숙인은 경제적 어려움(46.7%)과 함께 가족 문제(43.3%)가 주된 원인이며, 생활편의 서비스와의 근접성(46.7%) 외에 안전과 응급 시설의 부재(26.7%)로 염가 숙소에서 주로 노숙함. 의식주와 경제적인 차원(73.3%) 외에도 폭력으로부터 위험(6.7%)이 어려움으로 드러났으며, 거리의 자유로움으로 인한 자발적 거리 노숙 선택(63.3%) 외에도 쉼터에 대한 정보 부재(26.7%)가 거리 노숙의 이유인 것으로 나타남.
- 둘째, 쉼터 입소 여성 노숙인은 가족관계의 어려움이 주된 노숙의 원인이며, 남성에 비하여 노숙 기간이 짧고, 쉼터 입소 전 집(35.7%), 사회복지 보호시설(12.2%)에서 생활한 경우가 있음. 여성 노숙이 주거불안과 한국사회의 가부장적 문화로 인한 여성 문제가 맞물려 있음이 드러남. 여성은 아동을 동반한 경우(27.3%)가 상대적으로 많음. 남녀 모두 상담보호센터가 주된 쉼터 연계루트이며, 안정적인 생활공간 필요가 쉼터 입소의 주된 이유임.

○ 이는 노숙인을 동질적 경험·욕구를 가진 집단으로 보는 것은 한계가 있으며, 성별이 정책에 있어서 주요한 변수로 고려되어야 함을 보여줌. 따라서 1) 노숙인의 다양성과 차이를 인정한 정책 입안, 2) 정보 접근성이 낮고 거리 폭력 위험에 노출된 거리 여성 노숙인 응급보호체계 마련이 시급함을 시사.

□ 남녀 노숙인의 성별 자립 자활 현황 및 실태

○ 남녀 노숙인의 일자리 참여 현황은 다음과 같음.

- 여성은 남성(65.8%)에 비하여 일자리 참여비율이 낮음(60.9%). 또한 상대적으로 저연령, 고학력, 아동을 동반할수록 일자리 참여 비율이 높음.
- 근로 노숙인의 38.4%는 서울시 일자리 갖기 사업 참여자이며, 직업 있는 거리 여성 노숙인의 70.0%가 참여하여 노숙인 자립 자활기반 형성에 긍정적임. 그러나 상대적으로 저임금, 불안전성, 성별 분업화로 인한 자립기반 형성에 차이를 고려한 개선이 요구됨.
- 여성은 상대적으로 전문성을 요하는 일자리(35.9%) 참여자가 높게 나타나, 노동강도는 높지만, 고임금의 건설일용직(43.2%) 참여자가 많은 남성과 취업욕구에 차이가 있음이 드러남.
- 전체 노숙인의 47.8%는 자립 자활을 위한 노력을 하고 있으며, 건강과 근무여건이 충족된다면 일할 의지가 있는 것으로 나타남. 한편 거리 여성 노숙인은 자립 자활을 위한 기반이 가장 취약한 것으로 드러남.

○ 노숙 유형 및 성별 차이에 따른 노숙인 자립 자활을 위한 정책 지원방향

- 첫째, 쉼터 노숙인의 경우 저렴한 주거 지원 및 건강회복에 대한 지원 요구도가 높음. 특히 남성은 취업지원 및 신용회복 지원, 여성의 경우 동반아동을 위한 지원에 대한 요구도가 상대적으로 높음.
- 둘째, 거리 남녀 노숙인의 자활을 위해 필요한 서비스는 의료, 주거, 취업 지원 서비스 순으로 나타남. 남성의 경우 취업을 위한 교육 제공 필요성이 높음. 여성은 여성 노숙인이 이용 가능한 응급보호시설 제공이 필요하다는 응답이 높게 나타났으며, 남성의 42.9%도 여성 전용 응급보호시설이 필요하다고 응답함. 또한 여성의 경우 '폭력으로 인한 상처회복' 및 '법적 어려움'에 대한 지원의 필요성이 남성에 비해 높음.

○ 이러한 조사결과는 1) 현재 일자리 참여 여부에 따른 차별화된 지원방안 도입, 2) 여성 노숙인의 상대적인 정보 취약성, 아동동반, 기초적인 응급시설 부재와 같은 성별 차이를 고려한 성인지적 자립 자활 지원정책 도입, 3) 전반적인 노숙인 참여 일자리의 안전성 보장과 저임금의 문제 해결을 위한 구체적 지원방안 마련이 필요함을 시사함.

□ 서울시 노숙인 지원정책 성별 정책수혜 만족도

○ 서울시 노숙인 응급시설 이용자의 성별 정책수혜 만족도
- 여성(36.7%)은 노숙기간과 장소에 무관하게 남성(88.6%)에 비하여 응급시설 이용 경험이 낮으나, 이용자가 존재하며 시설에 대한 만족도가 높음.
- 여성은 남성에 비하여 응급시설 서비스/프로그램 이용만족도가 높고, 남녀 모두 전반적으로 취업관련 서비스를 주로 이용하지만, 만족도가 낮음.
- 이러한 조사결과는 1) 여성이 남성보다 거리 응급보호시설 및 관련정보가 취약함. 2) 실제 이용자가 존재하며, 이용 시 만족도가 높음에도, 현재 응급보호체계가 부재한 여성을 대상으로 한 응급보호시설이 필요함. 3) 여성을 고려한 상담보호센터의 환경 개선이 필요함을 시사함.

○ 서울시 노숙인 쉼터 입소자의 성별 정책수혜 만족도
- 거리 노숙인의 노숙인 쉼터 서비스 성별 이용 경험
  · 거리 노숙인 중 남성(77.1%)이 여성(43.3%)에 비하여 쉼터 입소 경험이 높으며, 남성의 경우 타인과의 관계의 문제(25.9%)가 여성의 경우 규칙을 지키지 않아서 강제 퇴소(23.1%)가 쉼터 퇴소의 주된 이유로 나타남.
  · 성별에 따라 보호시설 정보접근성 차이가 존재하며, 여성이 상대적으로 소외되어 있어 거리 생활 노숙인에 대한 보호체계가 필요함을 보여줌.
- 남녀 노숙인의 쉼터 시설 이용 만족도
  · 쉼터의 청결성 및 쾌적성, 쉼터 시설 이용만족도는 전반적으로 여성이 남성에 비하여 높게 나타남. 시설 이용 만족도는 단신 여성쉼터, 가족 쉼터, 단신 남성 쉼터 순으로 나타났으며, 생활공간 내 평균 인원이 적을수록 만족도가 높음.
  · 남성 쉼터의 경우 침실, 거실 및 휴게실, 프로그램실, 쉼터 전반의 쾌적성 및 청결성, 시설 노후도 등의 개선이 필요하며, 여성 쉼터의 경우 아이들 생활에 필요한 물품과 휴게 공간에 대한 개선 요구도가 높음.

- 남녀 노숙인의 쉼터 제공 서비스/프로그램 이용 만족도
  · 노숙인 쉼터에서 제공하는 서비스 및 프로그램에 대하여 전반적으로 의료서비스에 대한 만족도는 높고, 취업 프로그램은 낮은 것으로 나타남.
  · 이용경험은 남성이 많지만, 이용 만족도는 모든 면에서 여성이 높음. 남성의 경우 특히 직업 교육 프로그램 만족도가 낮아, 쉼터 제공 일자리 프로그램의 재정비가 필요함을 알 수 있음.
- 따라서 1) 성별과 같은 입소자의 특성에 따라 시설 및 서비스에 대한 만족도와 개선요구도 차이가 있음. 2) 남성 쉼터의 청결성, 쾌적성 등 개선, 여성 쉼터의 입소자 특성 고려한 설비 마련과 같은 시설 개선과 일자리 갖기 프로그램의 개선과 요구도 차이에 적합한 프로그램 제공이 요구됨.

IV 서울시 노숙인 복지전달체계 방문 및 면접조사결과

□ 서울시 노숙인 보호시설의 방문 및 면접조사 개요

○ 조사개요 : 노숙인 보호시설의 성별관련성 파악을 위한 '여성친화지표 점검리스트' 및 질문지에 근거한 서울시 노숙인 보호시설 14개소 방문 및 시설점검

구분	개소수	면접대상	비고
노숙인 쉼터	10개소	종사자 15명	단신 여성쉼터 3개소(재활 1, 회복 1, 자활1), 가족쉼터 3개소(모자 자활3, 노인 자활1), 단신남성쉼터 4개소(자활 2, 장애인 자활1, 중간1)
노숙인 상담보호센터	4개소	종사자 7명	상담소 1개소 포함

□ 서울시 노숙인 보호시설 물리적 환경의 성별관련성 분석

○ 서울시 노숙인 쉼터의 경우, 안전성, 쾌적성, 편리성, 접근성을 점검한 결과, 노숙인의 성별, 연령, 장애에 따른 차이에 근거한 쉼터 설비 구축 및 노후한 시설의 우선적인 개보수가 요구됨.

○ 서울시 노숙인 상담보호센터의 경우 시설이 '비장애 성인 남성' 중심으로 구성되어 있으며, 공장지역의 일부 공간을 임대한 경우 안전성, 쾌적성, 편리성, 접근성 모든 측면의 확보가 미흡함. 여성 노숙인과 이용자의 안전, 편의 등을 고려한 시설 개선 필요.

○ 이와 같은 물리적 환경 개선은 개별 보호시설만이 아니라 운영주체로써 지방정부 차원의 지원과 법적 근거인 관련 운영규칙의 세심한 검토가 요구됨.

□ 서울시 노숙인 보호시설 기능의 성별관련성 분석

○ 노숙인 쉼터 기능의 성별관련성 분석 및 개선방안

- 성별관련성을 고려한 쉼터 기능 필요 : 동일한 노숙상황이라도 입소자의 성별에 따른 차이를 고려한 쉼터의 기능이 요구됨. 특히 여성 노숙인의 폭력 피해경험은 반드시 고려되어야 하며, 아동동반 시 양육·교육 지원 및 부모교육과 같은 프로그램 지원, 아동동반 여부 및 성별에 따른 자활의지 차이를 고려한 자활지원정책 수립이 요구됨.
- 노숙인의 특수한 상황을 고려한 자립 자활 정책 필요 : 노숙으로 인한 주거와 일자리 상실 등 불안정한 생활 경험, 심리적인 어려움으로 단기간의 자활에는 한계가 있음. 따라서 이에 대한 전문적인 지원이 필요함. 특히 여성은 성별화 된 노동시장과 아동 양육으로 인하여 자활기반 마련에 더욱 취약함을 고려한 장기적, 구체적, 적극적 정책 지원이 요구됨.

○ 노숙인 상담보호센터 기능의 성별관련성 분석 및 개선방안

- 노숙인 상담보호센터는 '남성'을 주 이용자로 상정함으로써 여성 노숙인이 이용 가능한 서비스는 급식, 상담서비스, 아웃리치를 통한 서비스 연계에 제한됨. 따라서 1) 응급잠자리 부재로 인한 안전의 문제, 2) 실질적인 여성 노숙인 규모의 비가시화, 3) 지속적이고 체계적인 서비스 제공의 어려움, 4) 서비스 연계를 통한 자립 자활의 어려움 등의 문제를 가짐. 따라서 여성 노숙인을 고려한 노숙인 복지전달체계 전반에서 개선이 요구됨.

○ 노숙인 쉼터 및 상담보호센터 운영상의 문제점 및 개선방안

- 불합리한 급여체계로 인한 종사자 급여 및 근무조건의 열악함, 시설 운영비 충당

의 어려움, 여성 친화적이지 못한 상담보호센터의 근무환경, 여성 노숙인을 고려한 쉼터의 양적인 부족 및 응급시설의 부재는 노숙인 보호시설을 운영의 제도적인 한계점으로 제시됨.

- 따라서 1) 종사자 급여 및 근로조건 개선을 통한 전문성 구축 기반 마련, 2) 쉼터 성별관련성 및 유형을 고려한 운영비 지원 및 운영비 운용방안의 현실화, 3) 성별관련성을 고려한 전문적 서비스 제공 가능한 근무환경 및 종사자 교육 제공, 4) 쉼터의 양적, 질적 향상 특히, 여성 쉼터 양적 확보 및 여성 노숙인 응급보호시설의 확보를 위한 정책 지원이 시급함.

□ 서울시 노숙인 복지전달체계의 문제점 및 성인지적 개선방안

○ 현재 서울시 노숙인 복지전달체계는 1) 협의의 노숙인 정의 및 특정 시간·장소에 근거한 현황파악 방식으로 인한 잠재적 노숙인과 비가시화 된 여성 노숙인을 포함한 정확한 현황파악 미비, 2) 노숙인 보호시설 및 유사 사회복지체계 간 연계의 미비, 소통 부재, 정보 공개 및 홍보의 미비, 전체를 아우르는 조직의 미비로 인하여 정책 대상자인 노숙인에게 시의 적절한 서비스 제공의 어려움, 3) 여성 노숙인을 위한 전문적인 응급시설의 부재로 인한 서비스 전달체계로부터 소외, 비가시화되는 악순환 반복의 문제가 존재함.

○ 따라서 노숙인 복지전달체계의 성인지적인 개선을 위해서는 1) 여성 노숙인의 특성을 고려한 여성친화적인 물리적 환경을 갖춘 여성 노숙인 응급시설의 구축, 2) 노숙인 내의 연령, 성별, 장애유무, 아동동반여부 등 '차이'를 고려한 복지전달체계 구축이 필요함. 3) 통합적·성인지적 관점에서의 노숙인 복지전달체계 및 여성복지적 관점에서의 '통합적 위기여성 보호체계' 구축, 4) 빈곤으로 인한 다양한 계층의 잠재적 노숙인구를 고려한 주거복지차원에서의 예방적 접근이 필요함.

V '서울시 노숙인 지원정책' 성별영향평가

□ 성별영향평가 지표에 따른 평가결과

○ 성별통계

평가 지표	점검 포인트	평가 결과
성별 통계의 생산 및 활용	1) 서울시 노숙인 지원정책(사업) 계획서 및 사업평가 보고서 등 주요 문헌에서 성별통계가 사용되고 있는가?	• 전체 노숙인의 규모를 파악함에 있어서 남성과 여성을 분리한 규모는 파악하고 있지만, 노숙인 지원정책 전반에서 세부적인 성별 분리통계는 사용되지 않음. • 성별 통계를 정책상에 사용하기 위해서는 정확한 **노숙인 규모 책정이 우선**되어야 함. 현행 노숙인 규모 책정방식은 **비 가시화된 여성노숙인 규모 확인에 한계 있어 개선 요함**.
	2) 관련 법령 및 사업 지침에서 제시하고 있는 인적통계 양식이 성별 통계가 가능하도록 되어 있는가?	• 「사회복지사업법」 및 「부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영 규칙」에 따르면, 인적통계 및 보고를 성별로 분리하여 작성할 근거조항이 없음. • 운영규칙 상 입소자의 생활 기록 및 전원조치 등에 '성별'을 고려하는 것 외에 여성을 고려하는 조항이 없음.
	3) 서울시 노숙인 지원정책과 관련하여 성별통계생산이 가능하거나 필요한 통계는 무엇인가?	• 전체 노숙인 현황 세부 사항(이용 시설, 주요 노숙지)에 대한 성별분리통계 마련 • 운영규칙 상 시설 입소자 및 이용자 현황 보고서식을 성별 및 노숙인 특성(장애, 연령 등)을 고려하여 개선함으로써 성별분리통계마련 근거 제시 • 노숙인 자활지원사업 내 사업 목표 및 달성 인원에 대한 성별 구분된 보고 필요 • 서비스 제공자인 종사자 및 담당공무원에 대한 성별 분리통계 마련 • 노숙 예방을 위하여 극단적 빈곤상황에 대한 구체적인 성별분리통계 마련 ⇒ 성별분리통계 마련 필요성에 대한 담당자의 의식 전환과 함께 실질적인 노숙인 정의 및 규모책정과 관련된 중앙정부 차원의 법제정 시 논의가 필요한 부분임.

○ 정책 형성 및 집행

평가 지표	점검 포인트	평가 결과
정책 (사업)의 성별 관련성 파악	1) 서울시 노숙인 지원정책과 관련한 여성과 남성의 서로 다른 현실과 요구를 파악하기 위해 노력하고 있으며 이를 사업 계획안에 반영하였는가?	• 서울시 복지건강본부 주요 업무계획 내에 성별관련성은 고려되지 않음. 다만 노숙인 내의 다양성 중 시설 입소자와 거리 노숙인의 차이를 구분함. • 노숙인 및 쪽방 거주자 보호사업 내에 성별관련성은 고려되지 않음. – 쉼터 : 아동 동반 쉼터 입소자를 고려한 급식비나 보육교사 지원이 되고 있으나, 여성과 남성 쉼터 입소자 차이는 고려되지 않고 있음. – 상담보호센터 : 여성 노숙인 존재에 대한 인식 낮고 남성 노숙인 위주로 운영됨. • 노숙인 자활지원사업 내에서 성별에 따른 직업 요구도나 업무 숙련도 등은 별도로 고려되지 않음. 서울시 일자리 갖기 사업의 업무 내용이 남성 중심적인 것으로 드러남.

평가 지표	점검 포인트	평가 결과
	2) 서울시 노숙인 지원정책과 관련하여 파악할 수 있는 성별 관련성에는 어떤 내용이 있는가?	• 노숙인의 모집단은 남성이 대부분으로, '경제적 어려움으로 인한 비장애 성인 남성'이 주를 이루는 것으로 여겨지나, 노숙 원인, 노숙과정에서의 경험에 성별차이가 존재함. 따라서 여성이 소수이지만, 성인지적 노숙인 지원정책 수립 및 이를 수행할 수 있는 전달체계의 마련이 요구됨. • 노숙인 복지시설인 쉼터 및 상담보호센터는 성별관련성에 근거하여 운영되고 있지 않으며, 이용경험, 만족도에 성별차이가 존재함. – 상담보호센터가 남성 중심적으로 운영됨에 따라 여성은 거리 응급보호체계로부터 배제됨으로 인하여, 탈노숙 정보체계로부터 고립, 안전의 위협, 적절한 서비스 제공 및 연계 미비, 구체적 실태파악 미비 등의 악순환의 문제가 있음. – 남녀 노숙인 쉼터의 시설 만족도, 개선 요구도, 서비스에 대한 욕구에 성별차이가 존재함. • 자활지원사업은 성별차이를 고려하지 않고 있으나, 자활 참여 현황 및 향후 자활을 위한 지원의 요구도에 성별 차이가 존재함. – 남성에 비하여 여성이, 여성의 경우 아동이 있을수록 자활의 조건이 되는 자활 의지가 높은 것으로 나타남. – 건강회복, 주거지원, 안정적인 일자리 제공이 요구됨과 동시에 아동 동반 여부, 취업의 욕구, 노동 숙련도 등에 있어서 성별차이를 고려한 성인지적 정책 마련이 필요함.
	3) 서울시 노숙인 지원정책 목적과 수단이 정부의 관련 양성평등정책과 부합하는가?	• 노숙인 지원정책은 근본적으로 소외 여성에 대한 지원이므로, 제 3차 여성정책기본계획 중 여성의 권익보호, 서울시 여행 프로젝트의 돌보는 서울과 같은 맥락임. 노숙인 여성에 대한 적극적인 정책 마련 및 시설 개선은 빈곤 여성의 자립자활 및 실질적인 돌봄을 통한 각 정책과 부합될 가능성을 가지고 있음. 그러나 현재 정책 주요 대상으로서 여성 노숙인이 정책 상 가시화되거나 고려되지 못함.
정책 (사업) 결정 과정의 양성 평등 참여	1) 서울시 복지건강본부 자활지원과 사업과 관련한 자문위원회의 여성위원 비율이 적정하며, 사회적 소수자에 대한 정책방향에 대한 논의되고 있는가?	• 서울시의회 보건복지위원회(10명)의 여성위원은 50.0%(5명)이나, 주무부처인 복지건강본부의 서울시 그물망복지실행협의체(7명)의 여성위원은 14.2%(1명)에 불과함. • 노숙인 복지시설 평가 관련 위원회 중 평가 지표 개발위원회의 50%(3명), 현장평가단의 46.2%(6명)가 여성위원으로 여성의 관점이 반영될 가능성을 가지고 있으나, 평가의 전반적인 흐름을 조율하는 평가운영위원회에 여성이 포함되지 않고 있음. • 기타 자문위원회는 구성되어 있지 않으며, 복지건강본부 종사자의 13.3%(2명)만이 여성인 것으로 나타남. • 각 위원회 및 관련 종사자에 여성참여 확대와 성인지적 정책 입안 및 수행을 위하여 성별 할당제도 및 위원회 또는 종사자의 성인지력 향상을 위한 대안 마련 필요
	2) 서울시 노숙인 지원정책과 관련한 여성 위원 위촉이나 여성의 의사결정 참여 확대를 위한 구체적인 노력을 하고 있는가? 서울시의 여행프로젝트의 동반자에 대한 의견수렴을 수행여부?	• 서울시는「서울특별시여성발전기본조례」를 통하여 여성정책 관련 위원회에 여성위원을 30%이상 두도록 명시하고 있으나, 노숙인 지원정책과 관련하여 여성위원의 참여가 충분히 고려되거나 이를 위한 노력은 이루어지지 않음. • 여행프로젝트 전문가 자문그룹 동반자에 대한 의견 수렴은 2008년 여성 재활 쉼터 운영 관련 건에 한하며, 그 외 지속적인 의견 수렴 수행은 이루어지지 않음.

평가 지표	점검 포인트	평가 결과 〈표 계속〉
성인지 예산	1) 예산편성 시 서울시 노숙인의 남녀 비율과 노숙인 지원사업에 성별 요구를 고려하여 책정하고 있는가?	• 정책 수혜자 중 여성은 5.15%(149명)에 불과하여, 정책 수혜도가 낮을 것으로 예상되지만 성별 요구도 고려를 위한 별도의 만족도 조사는 수행되지 않음. • 노숙인 쉼터 및 상담보호센터 예산 – 노숙인 쉼터 예산은 인건비, 이용자 급식비, 관리 운영비로 총 11,935백만원임. 전체 쉼터의 규모(정원) 및 입소자 규모(현원)만을 고려하여 성별 요구도를 고려하지 않음. 다만, 노인·장애인·아동에 대하여 중식비를 추가 지원으로 사회적 취약계층을 배려함. – 노숙인 상담보호센터 예산은 인건비, 이용자 급식비, 관리 운영비, 거리 상담소 운영비로 총 2,602백만원이며, 전체 이용(숙박·급식)인원 및 주요 노숙지역의 특성만 고려되고 있어, 성별을 고려하지 못함. 특히, 현재 여성이용에 제한이 있음에도 별도의 시설이 운영되지 않고 있어 여성을 고려한 예산 편성은 이루어지지 않음. • 노숙인 자활지원사업은 일자리 갖기 사업 5,156백만원, 신용 Re-Start사업 12백만원이나 여성 및 취약계층을 고려한 예산 편성이 없어, 이를 고려한 분리된 예산편성 필요.
	2) 정책 수혜도가 낮을 것으로 예상되는 집단을 위한 별도의 예산이 편성되어 있는가?	• 소수인 여성의 정책 수혜도가 낮을 것으로 예상되나 노숙인 지원정책은 성 중립적이라는 시각에서 여성을 위한 별도의 예산이 편성되어 있지 않음. 따라서 응급보호 및 자활지원체계로부터 여성 노숙인은 배제되어 있는 상황임.
정책 (사업) 수행 방식의 양성 평등성	1) 노숙인 지원정책에 대한 시설 이용에 대한 홍보가 남녀 모두에게 동일하게 제공되고 있는가?	• 온라인 및 주요 노숙지역 접근성에 있어서 개인 차이가 존재하며, 특히 여성이 주요 노숙지에서 생활하지 않는다는 점을 고려한 전달체계 홍보계획이 마련되지 못한 상황임. • 보도자료 배포 외에 자활사업 전반에 대한 홍보 자체가 미비하며, 입소자와 시설 이용자 중심으로 정보가 제공되어 성별 전달체계 접근성 차이를 고려하지 못함. ➡ 따라서 상대적으로 보호시설에 대한 정보로부터 소외된 여성을 고려한 적극적 홍보수단 마련이 요구됨.
	2) 성별 홍보자료에 대한 습득경로를 고려하여 홍보가 수행되고 있는가?	• 성별 홍보자료 습득 경로를 고려한 홍보가 수행되고 있지 못함. ➡ 정책의 성별형평성 확보를 위해서는 여성이 신체적, 성적 위협으로부터 자신을 보호하기 위하여 주요 노숙지가 아닌 곳에서 생활하며, 긴급전화(120, 1366)를 통해서 연계되는 특성을 고려한 별도의 홍보방안 마련, 수행이 요구됨.
	3) 노숙인 복지 서비스 전달체계인 쉼터 및 상담보호센터가 성별관련성에 근거하여 설치·운영되고 있는가? • 아래 여성친화성 평가 지표 참조	

○ 정책 결과

평가지표	점검 포인트	평가 결과
정책 (사업) 수혜의 양성 평등성	1) 노숙인 지원 정책의 수혜자 성비가 정책 대상 모집단과 비교해 평등한가?	• 성별분리통계 미비로 정책 수혜자 성비 파악에 한계가 존재함. 전체 모집단에 남성 비율이 높아, 수혜자 비율이 남성이 높은 것이 적정해 보이나, 정책에서 배제될 수 있는 소수자(여성)가 고려되지 않아 양성평등하다고 보기 어려움. • 노숙인 복지시설 운영지원사업 – 쉼터 : 모집단 대비 수혜율이 여성 96.6%, 남성은 64.9%로 쉼터 개소수와 정원이 모집단에 비례하는 것으로 보이나 쉼터별 입소기준의 제한, 입소 정원의 부적절성, 실질적인 노숙인 규모 파악의 미비를 고려할 때 모집단 수, 특성 고려되었다고 보기 어려움. – 상담보호센터 : 거리 노숙인 수 대비 수혜율은 여성은 0%, 남성은 50.5%이며, 본 연구 조사 시 거리 노숙인 중 여성은 43.3%(13명), 남성은 77.1%(54명)이 이용경험이 있음. 여성은 이용률 자체가 낮으며, 응급잠자리 이용 가능한 시설이 부재하여 모집단을 고려할 때 불평등함. • 자활지원사업의 경우 – 전체 노숙인 중 노숙인 일자리 갖기 사업 참여자는 여성은 2.0%, 남성은 7.6%에 불과함. 참여자의 98.6%는 남성으로 여성이 활발하게 참여하지 못하고 있음. – 신용 Re-Start사업 중 채무조정은 여성의 2.0%, 남성의 2.5%이나 전체 수혜자 중 남성이 95.9%이며, 파산면책도 여성은 9.4%, 남성은 2.2%이나 전체 수혜자 중 남성이 81.3%로 남성이 주를 이룸.
	2) 노숙인 복지 시설 운영지원계획의 예산집행액(지원금)의 성별 배분 규모는 모집단과 비교할 때 평등한가?	• 노숙인 쉼터의 예산은 개별 쉼터의 규모 및 입소 현원을 기준으로 책정되어 모집단 즉, 쉼터 입소자 대비 평등함. 그러나 쉼터 내이 개별 노숙인의 성, 장애, 연령 등 특수성을 고려한 예산 집행이 이루어지고 있지 못함. • 응급 보호가 필요한 여성 노숙인이 존재하지만, 현 상담보호센터 내 응급보호 서비스 이용에 제한이 있고, 별도의 공간이 없으며, 여성을 위한 분리된 시설이 없어 예산이 성별을 고려하여 평등하게 배분되고 있다고 보기 어려움.
	3) 노숙인 수혜자의 주관적인 정책만족도가 성별에 따라 차이가 있는가?	• 노숙인 보호시설 이용 만족도 – 응급시설 이용의 경우, 여성이 남성에 비하여 만족도가 높고, 주된 이용자인 남성은 시설 공간(침실사용인원, 개인 물건 보관, 화장실 및 욕실 수, 거실 및 휴게 공간)이나 서비스에 대한 만족도(취업 관련 서비스)가 낮은 것으로 나타나 개선이 요구됨. – 쉼터의 경우, 여성 쉼터에서 쾌적성 및 청결성, 이용 편의시설에 대한 만족도가 전반적으로 높게 나타남. 남성 쉼터의 경우 노후한 시설을 우선으로 한 쾌적한 시설로의 개선이 요구되며, 여성 시설의 경우 입소자의 특성을 고려한 프로그램 및 서비스 제공이 요구됨. • 노숙인 자활관련 서비스 만족도 – 남녀 모두 적은 수입(남성 42.4%, 여성 39.7%), 임시일자리로 인한 불안정성(남성 33.6%, 여성 26.9%)이 주된 어려움으로 현재 노숙인 참여 일자리의 개선이 요구됨. – 여성의 경우, 거리 노숙인은 응급보호체계의 마련, 쉼터 입소 노숙인은 아동 양육 지원, 취업 지원 등이 자활을 위해서 가장 중요한 것으로 드러남.

○ 여성친화성 평가 지표에 따른 노숙인 보호시설 물리적 환경 평가결과

- 노숙인 쉼터 : 노후하고 입소 인원이 많은 경우 여성 친화적이지 못하여 전반적 개선 필요. 이와 함께 입소자의 특성(여성, 가족) 고려한 개선 요구됨.

노숙인 쉼터의 여성친화성	
기준	평가결과
안전성	• 전반적으로 비상 재해 발생에 대한 대비는 양호함. • 상비약 외의 의료시설을 갖추고 있는 곳은 드물고 여성 노숙인 쉼터에는 의료시스템이 마련되어 있지 않음. • 외부방문자로부터 안전 확보 및 안전 사각지대를 없애기 위한 노력은 적음. • 남녀가 함께 생활할 경우 동반 입소 아동의 다양한 연령과 성별을 고려한 공간은 마련되어 있지 않음.
쾌적성	• 노후한 시설을 제외하고는 청결함. • 남성쉼터의 경우 공간대비 이용인원이 많고, 사적 생활공간 부족, 조리실 및 욕실 청결이 양호하지 않는 등 상대적으로 쾌적하지 않았음. • 만족도 조사결과 남성 쉼터의 경우 개인 물건 보관, 침실 사용인원, 거실 및 휴게 공간 확보 및 관련 물품 비치와 관련된 만족도가 낮음.
편리성	• 전반적으로 장애, 연령, 성별 등 입소자의 다양한 특성을 고려한 설비와 물품이 마련되어 있지 않음. 특히 가족쉼터의 경우에도 동반아동을 고려한 물품이나 설비가 충분하지 않음. 이로 인하여 입소자의 만족도가 낮은 것으로 조사되며, 개선에 대한 요구도가 높음. • 기본적인 생활 편의를 위한 시설 중에서도 휴게 공간의 확보가 가장 미비함.
접근성	• 주요 공공시설과의 인접성은 대체적으로 높으나, 대중교통 이용에는 어려움이 있는 시설이 존재함. • 입소 노숙인에게 다양한 정보 제공 매체로서 게시판을 설치, 이를 통하여 자활, 건강 등의 정보가 제공됨.

- 서울시 노숙인 상담보호센터 : 시설 노후도와 이용자, 특히 여성을 고려한 개선이 기본적으로 요구됨.

노숙인 상담보호센터의 여성친화성	
기준	평가결과
안전성	• 공장지역의 노후한 시설의 일부를 사용하고 있는 센터의 경우 비상구가 확보되지 않고 별도의 응급의료시설이 갖추어지지 않는 등 운영주체에 따라 차이 있음. • 상대적으로 소수인 여성 노숙인을 고려한 공간이 확보되지 않고 폭력 피해자에 대한 지원시설이 없음.
쾌적성	• 건물자체를 센터로 활용함으로써 충분하고 다양한 공간을 확보하고 있는 곳과 공장지역의 건물 일부를 임대하여 사용하는 곳의 차이가 큼. – 임대 시설의 경우 임시로 마련한 주방, 부족한 사물함과 개인 공간, 청결하지 않은 욕실 등 쾌적하지 못함. 그러나 임대한 건물의 개보수는 한계가 있으며, 시설 자체가 노후하고 운영비 충당도 어려운 상황에서 개별 시설의 노력만으로는 개선이 어려움.
편리성	• 주된 이용자를 '비장애', '성인', '남성'으로 상정하고, 상담보호센터를 위한 건물이 아닌 일반 상가의 전 층 또는 일부를 사용하고 있음. 따라서 이용자의 장애, 성별, 연령을 고려한 설비는 미비함. • 충분한 휴게 공간의 확보나 여가 물품, 세탁 등 기초 편의를 위한 설비 등이 전반적으로 부족함.
접근성	• 노숙인 상담보호센터는 대중교통과 공공시설의 접근성이 높은 역주변의 주요 노숙지에 위치하고 있어 물리적인 접근성이 높음. • 정보게시판 및 안내데스크를 설치하고, 전문 취업 상담 공간을 마련하는 등 정보 접근성도 높음. 그러나 주요 노숙지 외의 지역 및 저가의 임시숙소를 주된 노숙지로 이용하는 것으로 알려진 여성에게는 상대적으로 서비스 이용 및 정보 제공에 한계가 있음.

VI '서울시 노숙인 지원정책'의 정책개선 및 실행 방안

□ 정책개선 실행을 위한 성인지적 노숙인 지원정책 개선 방안

○ 성별분리통계의 생산·활용
- 서울시 노숙인 실태파악을 통한 성별 기초 통계 구축 : 성별, 노숙 유형별 현황, 인구학적 사항, 성별 노숙 원인 및 경험 등 포함
- 전체 노숙인 현황, 시설 현황, 정책 관련 주무부처 종사자 및 관련 위원회 현황에 대한 성별 분리통계 구축, 이를 위한 자체 서식 변경
- 노숙인 지원정책에 있어서 성별통계 활용 및 이에 기반을 둔 성인지 예산수립
- 노숙과 관련된 극단적 빈곤 상황에 대한 구체적인 현황 및 정책 요구도와 만족도 조사를 통한 성별 분리통계 구축 및 그물망 복지정책에의 활용

○ 관련 법령·지침 등 전반적인 제도의 성인지적 개선
- 노숙인 관련 조례 제정 및 정기적 실태 파악 통한 정책수혜자 현황 파악
- 성별 통계의 생산·활용을 위하여 성별기재란 추가한 운영지침상의 서식 개선
- 광범위한 분야의 정책에서 성별통계 구축을 위한 서울시 여성발전 기본조례 개선
- 시설 운영지침 상 성별, 장애유형별 시설 설치 기준의 구체화

○ 정책(사업)의 성별관련성 파악 : 노숙인의 성별에 따른 요구·만족도 차이 인식 및 서울시 전체 남녀 노숙인을 대상으로 한 정책 요구도·만족도 조사 수행

○ 정책 개선 실행 체계를 통한 성인지적 정책 계획 및 집행 수립
- 관련 위원회의 여성 참여율 확대 노력 및 참여 위원의 성인지성 향상 교육
- 정책(사업)계획의 다양한 의견 수렴을 위한 민-관-학 자문위원회 구성·운영

○ 정책 개선 실행 기반 마련을 위한 공무원 및 종사자의 성인지적 관점 제고
- 소수 성별을 대변할 수 있는 양성 평등적 조직 구성 및 성인지력 향상 교육

○ 성별영향평가 결과 정책 개선 실행을 위한 "서울시 성별영향평가 결과 정책 개선 실행 위원회" 구성 및 모니터링 시스템 마련

□ 성인지적 노숙인 자활지원정책 수립을 위한 개선 방안

○ 성별 통계를 활용하여 사업의 목표 인원(계획) 및 수혜인원(결과)의 성별 구분제시 및 이에 기반한 성인지 예산 확보를 통한 수혜자 성별 형평성 확보

○ 노숙인의 성별관련성을 고려한 '일자리 갖기 사업' 개선

- 여성, 장애, 고령 등 노숙인의 다양성을 고려한 일자리 발굴, 업무 숙련도 및 임금 체계에 따른 근무 조건의 유연화, 일자리 안정성 확보를 위한 심리지원 프로그램 및 양육 지원 등 계획, 지방정부의 적극적 자활사업 지원 등

○ 노숙인 자립자활 지원 서비스 제공의 성인지적 개선

- 1) 일할 수 있는 건강회복을 위한 의료적 지원 및 전문 상담 프로그램, 2) 적은 비용으로 마련 가능한 주거 독립지원정책, 3) 성별욕구차이를 고려한 지원(여성의 정보취약성을 고려한 복지전달체계 개선, 아동 양육에 대한 지원 등)

□ 성인지적 노숙인 복지 서비스 제공 환경 구축을 위한 개선 방안

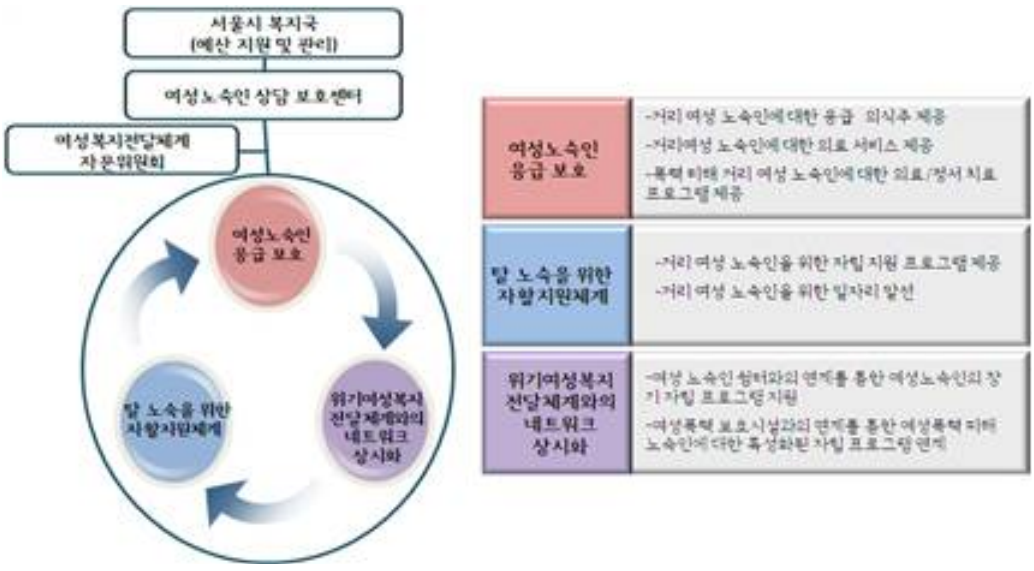
○ 노숙인 쉼터 및 상담보호센터 물리적 환경의 여성 친화적 개선방안

구분	기준	노숙인 보호시설의 여성 친화적 개선방안
노숙인 쉼터	안전성	1) 각 쉼터의 의료서비스 연계성을 확대, 여성 쉼터 입소자의 건강관리 위한 여성 노숙인 복지전달체계 내 의료시스템 구비, 2) 시설 내 안전의 사각지대를 줄이고, 아동 동반 입소 시설의 경우 우선적인 개선 요구됨. 3) 성인만이 아니라 입소 아동의 성별까지 고려한 분리된 공간의 확보가 필요함.
	쾌적성	1) 전체 노숙인 쉼터의 시설의 노후도 점검 및 현재 공간 대비 입소 인원의 적절성에 대한 검토 필요, 2) 시설의 노후로 인하여 청결하지 못하고, 누수 등 안전사고의 위험이 있는 경우 우선적으로 시설 개보수를 위한 지원 계획이 요구됨. 3) 남성 노숙인 쉼터 생활의 쾌적성 개선을 위하여 2010년 시설 평가 결과를 반영한 적극적인 시설 개선 계획 요구됨.
	편리성	1) 입소자의 다양성을 고려한 설비 구비 및 물품 지원이 필요함. 장애인, 아동, 여성을 고려하여 시설 운영규칙 내에 구체적으로 구비해야 하는 설비를 명시, 아동과 여성의 생리적인 특성을 고려한 물품 지원 등, 2) 단순히 의식주 해결 이상의 자립 자활을 위한 공간이 되기 위한 휴식과 여가, 자기 발전을 위한 다양한 공간 및 물품을 구비하기 위한 개별 쉼터의 노력과 이를 위한 지원 방안 마련이 요구됨.
	접근성	1) 물리적 접근성은 쉼터 입소 연계와 지역사회로의 진입, 자활사업 등에 영향을 미치기 때문에 신규 쉼터 개설 시 시설의 입지를 고려하고, 소외된 지역의 경우 시설 이전을 지원하는 등 지역사회와의 연계성 확보, 2) 입소자의 의견을 적극적으로 수렴하는 쌍방향 소통을 통한 정보 공유 방안을 마련

구분	기준	노숙인 보호시설의 여성 친화적 개선방안 〈표 계속〉
노숙인상담보호센터	안전성	1) 비상 시 충분한 이동통로를 확보, 2) 시설 내 전선 정리 등 안전의 사각지대 개선, 3) 쉼터 연계이전 노숙인 건강 상태 사정이 가능하도록 의료시설 확보 ➡ 여성 노숙인 의료지원체계 확보 필요, 4) 거리 여성 노숙인을 위한 분리된 공간과 거리에서 노출되는 폭력에 대한 응급 지원이 가능한 시스템 구축.
	쾌적성	1) 상대적으로 건물이 노후하여 외관이 청결하지 않은 곳, 공간이 협소하여 이용자의 사생활 보호나 개인 물건 보관이 어려운 곳, 임시 조리실, 좁은 샤워장 등은 이용자의 만족도가 두드러지게 낮고, 실제 공간이 노후하고 쾌적하지 못하여 시급한 개선이 필요함.
	편리성	1) 입소자의 다양성을 고려한 설비를 갖출 수 있도록 개별 시설에 권고, 정확한 운영지침과 지원방안을 마련. 2) 무장애 디자인의 적용, 3) 수면실과 휴게실의 공간 분리 및 여가를 위한 물품 구비 등 이용자의 편리성을 고려한 시설로 개선이 요구
	접근성	1) 거리 여성 노숙인에 대한 적극적인 아웃리치를 통한 이용 서비스에 관한 정보 제공 및 물리적인 공간 확보 등 여성 노숙인의 접근성을 높이기 위한 노력이 필요함.

○ 여성 노숙인 응급보호를 위한 전용 상담보호센터의 설치·운영

- 서울시 거리 여성 노숙인 및 쪽방 거주자 등 잠재적 노숙 집단을 대상으로 상담, 편의 서비스, 자활사업, 응급 잠자리 제공 등을 통한 거리 여성 노숙인 응급보호 역할 수행
- 서울시 여성 노숙인 상담보호센터의 기능 및 추진체계



○ 개별 쉼터의 조직 구성 및 사업 집행에 대한 젠더 분석을 통한 서울시 노숙인 복지 서비스 제공의 성인지적 관점 제고

○ 정책 수혜자 성별 형평성 확보를 위한 홍보 강화
- 1) 여성 노숙인을 위한 정보 수첩 제작 및 전문 아웃리치 강화, 2) 홈페이지 정보 접근성 강화를 위한 시설 이용 대상 및 상담 관련 정보 상세 제공

○ 여성·가족 노숙인 쉼터의 양적 확대 및 실질적인 노숙인 쉼터의 전문화
- 이를 위한 중간 쉼터 및 상담보호센터 사정 기능 강화와 여성 노숙인 복지전달체계 개선 필요

○ 성인지적 노숙인 복지전달체계의 구축
- '주거불안계층'이라는 광의적 개념으로써 노숙인 범주의 확대
- 노숙인 복지전달체계 운영 안정화를 위한 1) 종사자 급여체계 및 근로조건 개선, 2) 보호시설별 입소(이용)자 특성 고려한 운영비 지원 및 운용 방안 마련 등 지원 필요
- 노숙인의 상황과 조건의 성별을 포함한 다양한 스펙트럼의 차이를 인식하고, 노숙인 복지전달체계 및 타 사회복지전달체계 간 성인지적 네트워크 구축

○ 예방적 관점에서의 노숙인 지원정책의 수립
- 1) 노숙이전 단계에 속하는 극 빈곤 계층에 대한 적극적· 성인지적인 '그물망 복지정책' 수립, 2) 주거상실 위기의 빈곤 계층에 대한 임시 주거 지원, 주거비 임대 등에 대한 주거 복지 정책에 대한 구체적인 전략 수립

I

서 론

Ⅰ 서론

제1절 연구의 배경

1995년 북경세계여성대회 행동강령에서 성 주류화 정책을 장려해야 한다는 규정이 수립되고, UN과 EU에서 주도적으로 성 평등 향상을 위한 수단으로 정책의 성 주류화를 채택한 이후, 그와 관련한 제도가 급속히 확산되었다(김경희 외, 2009). 성별영향평가는 성 주류화의 다양한 전략 중 하나로써 각 국가에 따라서 다양한 형태로 시행하고 있다. 이러한 맥락에서 한국 사회에서도 「여성발전기본법 제10조 1항」과 「서울시 여성발전기본조례 제8조 2항」에서 성별영향평가 수행의 의무가 명시된 2004년 이래로 중앙행정부처 및 광역자치단체, 기초 자치단체, 유관기관에 이르기까지 매년 수행하고 있는 성별영향평가의 평가과제는 양적으로 급속히 증가하였다. 하지만 2010년 여성가족부의 6년 동안 진행한 성별영향평가 사업에 대한 성과 분석에 따르면 양적인 증가가 정책의 성 주류화를 이루었다고 낙관하기는 힘들다는 평가가 지배적이다(김경희 2010). 특히 정책의 성 주류화를 위한 성별영향평가가 실효성 있는 제도로 정착하기 위해서는 현재와 같이 성별영향평가의 주체인 공무원만이 성별영향평가에 관심을 가지는 것이 아니라 젠더 전문가, NGO 활동가 등 다양한 주체의 참여의 필요성이 강조(Marion Boker, 2010; 김경희 외, 2009; 마경희 2009)되고 있다. 최근 성별영향평가의 성과 분석과 관련해서 주목하는 지점은 성별영향평가 결과의 정책 개선 실행 여부에 집중하고 있다. 즉 2004년부터 실시된 성별영향평가의 결과가 정책에 구체적으로 반영 실행되는 데는 한계가 있다는 점을 제기하고 있다. 이는 우리나라 뿐 아니라 북경대회 이후 2000년대 초반부터 성별영향평가를 적극적으로 수행하고 있는 캐나다[1], 영국[2]의 경우도 마찬가지이다. 이를 위한 해결책으로써 첫째, 캐나다의 경우는 성별영향평가 결과에 대한 정책 집행력 강화를 위한 중앙 관리 기관의 체계적인 성과관리에 대한 필요성을 강조하였다. 둘째, 영국의 경우는 성별영향평가의 의사 결정 이전부터 평등영향평가를 강화하기 위한 노력을 기울여서 사업 수행 이전에 성인지적 관점을 도

1) 2009년 캐나다 감사원(Office of the Auditor General of Canada)은 성별영향평가가 수행된 68개 대상과제를 분석한 결과 그 중 4개만이 성별영향평가가 적합하게 수행되었다고 보고한 바 있다(여성가족부 2010).

2) 영국의 경우 성별영향평가의 정책개선실행을 강화하기 위한 전략으로써 정책이나 사업 등의 의사결정 이전에 평등영향평가를 수행하도록 강조하고 있다(여성가족부 2010).

입할 수 있는 체계 마련을 제안하고 있다. 마지막으로 이와 같은 중앙기관의 관리 체계 확보 및 정책 기획·수립 단계에서 성인지적 관점을 실행하기 위한 구체적인 전략으로써 성인지 예산 정책을 적극적으로 도입하기 위한 노력이 필요하다는 점을 강조하기도 한다(여성가족부, 2010). 이에 대하여 성별영향평가의 정책 개선을 구체적으로 실행하기 위해서는 중앙정부의 역할도 중요하지만, 특히 지방정부의 개별 정책에 대한 성인지적 관점에 대한 구체적인 개입 및 노력이 요구된다.

이러한 맥락에서 서울시는 지난 6년간 성별영향평가 수행에 있어서 다른 광역시와 비교할 때 양적으로 많은 증가[3]를 보이지 않았다. 그러나 2007년부터 수행한 도시정책의 성주류화를 위한 "여행프로젝트"의 적극적인 시행으로 인하여 성별영향평가의 평가 대상 과제를 확대, 다양화하는데 크게 기여했다고 할 수 있다.

▌표 Ⅰ-1-1▐ 서울시 성별영향평가 대상 정책 및 평가방법

구 분	과제명	평가방법 및 수행기관
2006년	·서울시 장애인 고용정책	심층평가(재단법인서울여성)
2007년	·서울숲 조성 및 운영정책 ·서울시 환경교육정책	심층평가(서울시여성가족재단)
	·청소년수련관 운영프로그램	자체평가
2008년	·서울시 관광종사인력양성정책	심층평가(서울시여성가족재단)
	·진로개발멘토링 ·경로당활성화사업 ·시민사이버정보화교육운영 ·건강가정지원센터운영	자체평가
2009년	·생활권 자전거친화타운 조성사업	심층평가(서울시여성가족재단)
	·맞춤형 방문건강관리서비스 ·잠실종합운동장 청소년을 위한 체육 프로그램 운영사업 ·청소년 중소기업인력지원사업 ·자활공동체 소규모창업지원 ·주차장 시설개선사업 ·강북대형공원조성공사	자체평가

서울시 민선 4기(2007~2010)의 여행 프로젝트는 기존의 여성정책이 접근하지 못했던 "여성친화도시정책"을 위한 도시의 물리적 공간에 대한 다양한 접근을 시도하였으며, 성별영향평가의 평가 대상 과제로서 물리적 도시 환경에 대한 정책 - "서울 숲 조성 및 운영

3) 2009년 기준으로 전국 광역시의 성별영향평가 과제 수 333개 중 서울시의 경우 7개를 수행했는데 이 비율은 부산광역시가 수행한 50개와 비교하면 아주 작은 수치이다.

정책", "생활권 단위 자전거 친화타운 조성사업"- 에 대하여 여성친화적인 시설 검토의 맥락에서 성별 관련성 검토를 수행하였다. 이는 여가문화, 도시환경, 도로교통의 영역까지 성별영향평가의 대상을 확장하는 긍정적인 결과를 낳았다. 그럼에도 불구하고 서울시의 여행프로젝트는 도시의 물리적 환경에만 치중한 혹은 중산층 여성만을 대상으로 한정된 정책이라는 비판적인 시각에서의 부정적인 견해도 존재한다.

따라서 서울시 민선 4기를 마무리하고 민선 5기를 시작하는 2010년의 서울시 성별영향평가의 심층과제는 기존의 서울시 여성정책에서 중점적으로 논의되지 않았던 "극 빈곤층을 위한 복지정책- 노숙인 지원정책"을 주요한 평가 대상 과제로 삼고자 한다.

서울시 노숙인 지원정책의 성별영향평가의 주요한 분석 관점을 도출하기 위해서 최근 성별영향평가와 관련해서 논란이 지속되고 있는 "다양성 주류화"에 대한 개념을 간단히 살펴보고자 한다. 호주의 경우 많은 호주 원주민들 사이에서 우선순위가 되는 성별 분석의 문제점을 인식하고 인종 차별적인 요소가 감안된 평등 분석이 필요하다는 점을 인지하고 다양성 주류화를 채택하기 위해서 "성별 분석"을 "인종, 문화분석"으로 중재하기도 하는 등의 성 주류화의 개념을 넘어선 다양성 주류화 개념이 공론화되고 있다(Carol Bacchi, 2009). 한편 영국의 여성정책을 담당하는 부서인 GEO(Government Equality Office)는 성평등은 불평등의 한 형태이며, 연령, 종교와 신념, 성 정체성 등을 포함하는 다양한 형태의 차별에 확장 적용되고 있다. 하지만 이와 관련해서 다양한 차별에 대한 일관성 있는 접근 가능성과 함께 반차별법들의 상이한 측면 간의 충돌의 문제가 예상되기도 한다는 점을 우려하는 입장(Judith Squirew, 2010)도 존재한다.

이와 같은 논의들이 진행되는 가장 주요한 부분은 성 주류화가 여성에게만 혜택을 주는 정책이라는 보수적인 공격에 대항하는 전략이기도 하다는 점에서 의의가 있다. 하지만 다양성 주류화는 특히 한국 사회의 다양한 불평등 사이에서 정치적 경쟁을 유발할 수 있으며, 젠더 불평등의 문제가 희석될 가능성이 높다는 점(Carol Bacchi, 2009)을 감안할 때, 우리 사회 특히 서울이라는 사회에서 지향해야 하는 성 평등의 방향에 대한 사회적 합의와 그에 맞는 전략을 수립하고 추진하는 것이 필요하다고 본다.

따라서 본 연구에서는 기존의 서울시가 주도적으로 추진한 여행프로젝트의 특성에 부합된 물리적 도시 환경에 대한 검토에서 벗어나, 서울시의 도시 공간적인 특성으로 빚어지는 "노숙인"이라는 특성화된 그룹의 지원 정책을 평가 대상 과제로 선정하여 성별영향평가를 수행하고자 한다. 특히 "노숙인"은 경제적인 근로 빈곤층임과 동시에 주거 불안계층이기도 하며, 다양한 인구학적 특성을 가진 집단으로써 규정된다. 즉, 노숙인들 간에는 성별 차이가 존재함과 아울러 연령, 장애여부 등에 따른 다양한 차이를 가진 집단이다. 이에 본 정책에 대한 성별영향평가에 있어서 다양성 주류화를 거론해야 한다는 견해도

있을 수 있다. 하지만 노숙인 지원정책에 대한 성별영향평가를 수행함에 있어서 본 연구는 주거 상실 및 주거에 대한 욕구는 성별의 차이가 존재한다는 성별 분석의 관점(Bea Chityil, 2010)에서 출발할 것이다. 또한 서울 뿐 아니라 다양한 세계의 도시에서 여성 노숙인은 소수이지만, 점차적으로 증가하고 있으며, 특히 여성 노숙인의 증가는 여성이 가지는 특수한 경험(이혼, 가정폭력 여성, 가정 내 성 학대 여아)에 비롯되었다는 점에서 출발해야 한다는 것을 주요한 관점으로 채택할 것이다. 이와 같은 성 주류화의 관점에서 노숙인 지원정책에 대한 평가 결과는 단지 여성 뿐 아니라 노숙인 내의 다양한 소수자인 장애인, 아동, 노인의 정책 수혜에도 결과적인 측면에서 다양한 혜택이 될 수 있다고 생각된다. 따라서 본 연구는 서울시 노숙인 지원정책의 성인지적인 노숙인 복지전달체계 수립 및 자립 자활을 위한 정책이 요구되어야 한다는 관점을 견지하고 본 연구를 수행하고자 한다.

이는 민선 5기 서울시 그물망 복지전달체계에 대한 성별 관련성을 체계적으로 검토할 수 있는 기회가 될 것으로 판단되며, 서울시의 복지정책이 중산층이 아닌 빈곤층 시민들을 대상으로 한 정책 시행에 있어서 성인지적 관점이 어떻게 발현되고 있는지를 평가함으로써 민선 5기의 서울시 여성정책 방향에서 집중해야할 사업 방향 수립에 기여하고자 한다.

제2절 연구목적 및 필요성

1. “서울형 그물망 복지 정책”의 성인지적 정책개선 방향 제시

서울시는 민선 5기의 중점 핵심 사업으로 “그물망 복지 정책” 실현을 제시하였다. 서울시의 새로운 복지 패러다임으로써 “서울형 그물망 복지 정책”은 촘촘한 씨줄/날줄 복지 그물망을 구축하기 위해서 민선 4기의 서울형 복지 5대 프로젝트 (서울희망드림프로젝트, 9988어르신 프로젝트, 장애인 행복도시 프로젝트, 여행프로젝트, 꿈나무 프로젝트)에서 수용하기 어려운 사각지대 해소(씨줄)를 위한 특화서비스 개발과 주거·문화·교육·건강·양육의 5대 영역으로 복지 정책을 확장(날줄)하는 정책을 수행을 계획하고 있다.

이러한 맥락에서 서울시 노숙인 지원정책은 대도시라는 특성 상 서울시 사각지대 해소를 위한 씨줄의 복지정책의 주요한 정책이기도 하며, 노숙인 복지전달체계에서부터 일자리 창출, 신용회복 사업, 건강 및 주거 지원 사업까지를 포괄하는 날줄의 복지 영역 확장이라는 서울시 그물망 복지 정책의 주요한 정책 사례로 판단된다.

따라서 본 2010 서울시 성별영향평가의 심층 평가 과제 대상으로써 서울시 노숙인 정책을 채택했다는 것은 서울시 그물망 복지정책의 대표적인 한 사례에 대한 성별 관련성은 평가하는 시도이다. 즉, 서울시 복지전달체계 및 사업 내용의 성별 관련성을 분석 평가함으로써 “서울형 그물망 복지”의 성인지적 관점을 제고할 수 있는 토대 마련에 주요하게 기여하고자 한다.

2. 노숙인 정책수립 및 집행의 성별 관련성 확대 및 실행 방안 제시

서울시의 노숙인 지원 정책은 1997년 IMF 경제 위기 이후 두드러진 사회현상으로써 대두된 “실직 가장”으로 대표되는 노숙인 문제에 대해 대도시라는 특성 상 서울시가 주도적으로 수행할 수밖에 없는 정책이었다. 하지만 서울시 노숙인 지원 정책 수립은 주거빈곤층이라는 포괄적인 맥락에서 정책이 입안되기 보다는 “실직 남성 가장”으로 상정되는 노숙인을 지원하는 협소한 관점에서의 정책이 입안·수행되어 왔다. 따라서 노숙인 지원 정책은 다른 일반 복지 정책과 비교할 때 남성 편향적인 정책으로 진행되어온 경향이 있다.

따라서 서울시 노숙인 지원정책 수립 및 집행에 있어서 성별영향평가의 정책 개선 실행방안 모색을 위해서 노숙인 정책 기획 단계에서부터 서울시에 다수의 노숙인은 남성이지만, 소수의 여성 노숙인이 존재하며, 양적으로 지속적으로 증가하고 있다는 현실에 근거해야한다. 또한 서울시에 사는 여성 노숙인은 남성 노숙인과 같이 주거 빈곤층, 근로 빈곤층에 속하지만, 이들이 가지는 성별 차이에 근거한 노숙 유입 경로의 다양한 경험(이혼, 가정폭력 여성, 친족 성폭력으로 인한 여성)을 고려한 정책 집행이 요구되는 주요한 근거를 분석 평가하고 이에 대한 구체적인 개선방안을 도출하고자 한다.

3. 노숙인 복지전달체계 및 일자리 창출 정책의 성별 관련성 분석

여성가족부가 제시한 2010 성별영향평가 지침에서는 올해의 주요 평가 대상 정책으로 첫째, 사회복지정책의 전달체계의 성인지적 개선 방향 도출과 둘째, 일자리 창출정책의 성인지성 제고 등을 제안하고 있다.

따라서 본 연구는 이와 같은 여성가족부 지침에 근거하여 첫째, 서울시의 노숙인 지원을 위한 복지전달체계인 노숙인 쉼터와 노숙인 상담보호센터 기능에 대한 성별 관련성을

검토함으로써 서울시 사회복지전달체계의 성인지적 개선 방안 모색에 기여하고자 하였다. 이를 수행하기 위해서 노숙인 보호시설의 물리적 환경에 대한 성별관련성 검토를 위해서 여성 친화적인 체크 리스트[4]에 기초한 점검을 실시하였으며, 이를 토대로 물리적 환경의 성인지적 개선 방안을 도출하고자 하였다. 둘째, 서울시 노숙인 지원 정책 중 노숙인의 자립 자활을 기반 마련을 위해 수행하고 있는 "서울시 노숙인 일자리 갖기 사업"과 "서울시 노숙인 신용 Re-Start"사업을 주요한 정책 분석 대상으로 상정함으로써 서울시의 빈곤층 자립· 자활을 위한 일자리 창출 정책 방향의 성인지적 정책 개선 및 실행 방안을 모색하고자 한다.

제3절 연구범위 및 연구방법

1. 연구범위

본 연구는 노숙인을 대상으로 복지 서비스를 제공하고 자활을 지원하기 위하여 서울시 복지건강본부 자활지원과에서 추진하는 노숙인 지원정책의 입안, 시행, 결과에 초점을 맞추어 성별영향평가를 진행하고자 한다. 이를 수행하기 위한 본 연구의 구체적인 범위는 다음과 같다.

1) 서울시 노숙인 및 노숙인 지원정책의 현황을 분석하기 위하여, 첫째, 주무부처인 복지건강본부 자활지원과 및 통합 인트라넷 운영 주무 기관의 자료를 토대로 지난 10년간 노숙인의 성별 추이 및 2009년도 남녀 노숙인 현황을 검토하였다. 둘째, 여성 노숙인 및 서울시 노숙인 지원정책 관련 국내·외 문헌 및 노숙인 정책 관련 해외 사이트 등을 검토함으로써 노숙인 지원정책의 성별관련성을 파악하기 위한 기초 자료를 정리하였다. 셋째, 서울시 노숙인 지원정책 중 노숙인 복지서비스 제공 및 자립·자활 지원정책과 관련한 기본적인 사항 및 관련 선행연구를 검토하였다. 구체적으로 본 연구의 성별영향평가의 대상

4) 성별관련성과 여성친화성을 분석적으로 검토하고 이론화하는 것은 새로운 연구 과제를 정리하는 작업이라 할 만큼 논의에 여지가 많다. 따라서 본 연구에서 이와 관련한 명쾌한 이론적인 합의점을 제시하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 사용하는 성별 관련성과 여성친화성의 조작적으로 개념적인 관계를 설명하면 다음과 같다. 즉, 시설의 성별관련성이라는 큰 범주 안에서 시설을 점검하기 위한 여행프로젝트의 여성친화시설 점검 지표를 노숙인 시설에 맞게 재구성하여 사용했기 때문에 성별관련성의 하위 개념으로써 여성 친화적인 지표를 자리매김하는 것이 논리적으로 적절하다고 판단된다.

이 되는 정책의 범주는 다음과 같다.

- ‘노숙인 및 쪽방 거주자 보호사업’ : 2009년 ~ 2010년 현재(연구시점)
  - 노숙인 복지시설[5] 운영지원계획
- ‘노숙인 자활사업’ : 2009년 ~ 2010년 현재(연구시점)
  - 노숙인 자활근로사업 : 노숙인 일자리 갖기 지원 사업
  - 노숙인 자활기반조성사업 : 신용 Re-Start 사업

2) **서울시 노숙인 지원정책의 대상으로써 노숙인**을 정의하고 성별에 따른 구체적인 현황을 파악하기 위해서 첫째, 본 연구에서 노숙인은 주거 빈곤층을 포함하는 포괄적인 범주로 정의하고, 이에 대한 구체적인 개념을 파악하기 위하여 기존의 연구 및 해외사례로부터 노숙인의 정의를 검토하였다. 둘째, 서울시 노숙인을 대상으로 노숙 경험 및 서울시 노숙인 지원정책에 대한 정책 수혜 만족도 및 요구도의 성별 차이를 조사하였다. 구체적인 조사 범위는 다음과 같다.

- 조사 대상 : 서울시 노숙인 쉼터 입소자 및 거리 생활 남녀 노숙인 300명 (2010년 5월 기준)
- 조사 범위 : 노숙인의 노숙 경험, 자립 자활 참여 현황 및 정책 요구도, 서울시 노숙인 복지전달체계 이용 경험과 제공 시설·서비스에 대한 만족도 및 요구도에 관한 성별 분석

3) **서울시 노숙인 복지전달체계 현황 파악**을 위하여 서울시 노숙인 복지시설 점검을 위한 여성친화성 지표를 도출하였으며, 현재 서울시에서 설치·운영 중인 노숙인 쉼터와 상담보호센터의 시설을 방문·점검하고 종사자에 대한 면접조사를 실시하였다. 구체적인 조사의 범위는 다음과 같다.

- 조사 대상 : 서울시 노숙인 복지시설 및 해당 기관 대표자 또는 종사자
  - 서울시 노숙인 쉼터 38개소 중 10개소 기관 방문 및 해당 기관 대표자 또는 종사자 15명에 대한 면접조사

---

5) 노숙인 복지전달체계는 크게 노숙인 쉼터와 노숙인 상담보호센터로 구분된다. 이는『부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영규칙』상에서는 ‘보호시설’이라고 명명되지만, 서울시 관련 계획 및 서울시 복지재단에서 진행되는 관련 실무자 교육 자료 등에 따르면 ‘복지시설’이라고 명명되고 있다. 그러나 두 용어에 큰 차이가 없는 것으로 판단되어 맥락에 따라 본 연구에서는 명칭이 혼용되었다.

- 서울시 노숙인 상담보호센터 5개소 중 4개소 및 상담소 1개소 기관 방문 및 해당 기관 대표자 또는 종사자 7명에 대한 면접 조사

- 조사 범위 : 서울시 노숙인 복지시설 여성친화성 점검 지표에 따른 시설 점검, 노숙인 복지시설 운영 현황 및 기능의 성별 관련성 및 몰 성적(gender-blinded) 정책의 한계점, 노숙인 복지전달체계의 성인지적 설치·운영을 위한 개선 방안

4) **서울시 노숙인 지원정책 중 노숙인 복지전달체계(노숙인 및 쪽방 거주자 지원 사업) 및 자활지원(자활지원사업) 관련 정책의 입안, 시행, 결과의 성별영향평가**를 위하여 앞서 제시한 선행연구 검토, 정책 대상의 현황 및 정책 요구도와 만족도 조사, 정책 전달체계로써 시설에 대한 조사 결과를 분석에 참고하였다. 이와 함께 주무부처의 해당 정책 관련 계획, 예·결산 내역, 결과보고서 등 구체적인 정책 시행과 관련된 자료를 검토하였으며, 성인지적 정책 개선 및 실행 방안 모색을 위한 민-관-학 라운드 테이블의 논의자료가 분석 대상에 포함되었다.

2. 연구방법

본 성별영향평가를 위한 주요 연구방법은 첫째, 관련 문헌 및 통계 정책 자료 수집 및 분석 등의 문헌 연구, 둘째, 노숙인 현황 및 정책 만족도·요구도 조사를 위한 양적방법론에 의한 설문지법, 셋째, 성인지적 노숙인 복지전달체계의 개선 방안 도출을 위한 시설 현장점검을 위한 방문 및 면접조사, 넷째, 성인지적 노숙인 지원정책 수립 방향과 정책 개선 실행 방안 모색을 위한 민·관·학 라운드 테이블 및 전문가 자문회의 등을 수행하였다.

1) 관련 문헌 및 통계, 정책 자료의 수집·분석 등 문헌 연구

본 연구를 위한 관련 문헌 및 통계, 정책 자료에 관한 연구는 첫째, 노숙인 및 관련 지원정책에 관한 국내·외 문헌을 검토함으로써 기존의 논의에서 노숙인의 개념, 지원정책의 현황 및 문제점을 검토하였다. 특히 기존의 연구에서 제시된 노숙인 정책의 성별 이슈에 주목함으로써 성인지적 관점에서의 정책 분석의 필요성을 파악하고, 성별영향평가의 기초자료로 제시하였다. 둘째, 서울시 노숙인 지원정책 중 '노숙인 및 쪽방 거주자 보호사업'과 자활지원을 위한 '일자리 갖기 사업' 및 '신용 Re-Start사업'의 관련 계획서를 통한 현황을 파악하고, 사업 예·결산 내역, 결과 보고서, 관련 법령 및 위원회 현황 등 행정자료를 본

노숙인 지원정책 성별영향평가의 지표에 따라서 검토, 분석하였다.

2) 노숙인 지원정책 만족도 조사를 위한 양적 방법론에 의한 설문지법

서울시 노숙인 지원정책의 수요자인 거리 생활 및 응급시설 이용 노숙인과 노숙인 쉼터 입소자를 대상으로 노숙 현황 및 정책 수혜 만족도를 파악하기 위하여 구조화된 설문지를 통하여 조사를 실시하였다. 이를 통하여 노숙 유형(거리 또는 쉼터 입소)에 따른 노숙 경험, 보호시설 이용 경험, 노숙인 자활지원사업 참여 경험 및 자활을 위한 지원 정책 요구도, 노숙인 지원서비스(정책) 전반의 이용 경험 및 만족도를 수렴함으로써 노숙인 현황과 정책 만족도 및 요구도의 성별 차이를 도출하였다. 이를 토대로 성인지적 노숙인 지원정책 마련을 위한 기초자료를 수집하고자 하였다.

조사대상은 서울시 노숙인 보호시설 이용자 중에서 쉼터 입소자 218명(남성 120명, 여성 98명), 거리 노숙 및 응급시설 이용자 100명(남성 70명, 여성 30명)에 대하여 조사함으로써 노숙 유형과 성별에 따른 차이를 분석할 수 있도록 하였다. 조사기간은 2010년 6월 30일~7월 22일까지이며, 구조화된 설문지를 활용한 1:1 면접조사를 통해서 조사를 진행하였다.

단, 본 연구는 조사대상인 서울시 노숙인에 대한 성별 현황 파악에 초점을 둠으로써 서울시 노숙인 전체를 조사대상으로 하지 않고, 여성 노숙인의 규모를 기준으로 표본을 설계하였다. 그러나 현재 공식적으로 파악되고 있는 여성 노숙인의 규모가 작고, 해당 노숙인의 개별 특성에 따라서 특정 기관 이용 경험, 정책 수혜 여부 및 관련 만족도를 조사하였기 때문에 본 연구 결과를 일반화하는 데에는 한계가 있다. 따라서 이러한 양적인 한계를 보완하기 위하여 본 연구에서는 첫째, 서울시 여성 노숙인에 대한 전수 조사를 실시하기 위하여 쉼터 입소 노숙인 전체를 대상으로 하고, 거리 여성 노숙인도 기존의 서울시에서 파악하고 있는 통계에 기초하여 주간보호센터 이용자 및 거리 아웃리치를 통하여 조사기간 내에 접촉할 수 있는 대상을 모두 포함하였다. 둘째, 조사대상의 정책 수혜 만족도 및 요구도에 관한 의견을 다각적인 측면에서 검토하기 위하여 시설 방문 및 종사자 면접을 함께 수행하였다.

3) 서울시 노숙인 복지전달체계 현장 방문 및 면접 조사

서울시 노숙인 보호시설의 운영 현황 및 노숙인 복지전달체계에 관한 의견을 수렴하기 위하여 본 연구에서는 노숙인 보호시설로서 남성 전용 노숙인 상담보호센터 4개소와 노숙인 쉼터(단신 여성 노숙인 입소 가능 쉼터 3개소, 가족 노숙인 입소 가능 쉼터 3개소, 단

신 남성 노숙인 입소 가능 쉼터 4개소)를 방문하여 시설 종사자에 대한 면접과 노숙인 시설에 대한 물리적인 환경에 대한 성별관련성을 분석하였다.

이를 위하여 첫째, 사전에 각 시설의 현황을 조사하고 반 구조화된 질문지에 따라서 면접을 실시함으로써 노숙인 복지전달체계의 현황 및 문제점, 개선 방안에 관한 의견을 수렴하였다. 이를 통하여 노숙인 지원정책의 성별관련성을 파악함으로써 향후 성인지적 노숙인 지원정책 수립의 기초 자료를 수집하였다. 둘째, 노숙인 복지시설의 성별 관련성을 분석하기 위해서 '서울시 노숙인 복지시설 여성친화적인 점검 지표'를 도출하고, 노숙인 보호시설의 안전성, 쾌적성, 편리성, 접근성에 대한 체크리스트에 기초하여 노숙인 시설의 성별관련성 평가를 수행하였다. 이를 통하여 노숙인 보호시설의 성별관련성을 분석하고 향후 성인지적 노숙인 보호시설 마련을 위한 물리적 환경의 개선방안을 제시하였다.

4) 정책 활용도 제고 및 개선 실행 방안 모색을 위한 민·관·학 Round Table 개최 및 공무원, 전문가 자문회의 실시

성인지적 관점에서 향후 서울시 노숙인 지원정책에 대한 개선 및 실행 방안 모색을 위하여, 첫째, 본 연구의 계획 단계에서 전문가 및 관련 공무원들과의 착수 자문회의를 실시하였으며, 본 연구의 최종 보고서에 대한 보고회를 겸한 자문회의를 실시하였다. 이러한 절차를 통해서 공무원들과 성별영향평가 및 노숙인 지원정책의 전문가들의 의견을 토대로 정책 개선 방안 도출의 실효성을 높이기 위한 체계를 마련하였다. 둘째, 노숙인 지원정책의 실질적인 정책 실행 주체인 '민(서울시 노숙인 보호시설 대표자 및 종사자)-관(서울시 공무원)-학(노숙인 지원정책 전문가) Round Table'을 실시하였다. 본 회의는 성별영향평가 주무부처인 여성정책담당관, 노숙인 지원정책 주무부처인 복지건강본부 자활지원과의 담당 공무원, 노숙인 지원정책 전문가, 노숙인 복지 서비스 전달체계인 쉼터 및 상담보호센터의 대표자 및 종사자가 함께 모여 현재 서울시 노숙인 지원정책의 성별 관련성에 대해 평가하였다. 특히 이를 개선하기 위한 구체적인 정책 전략과 제도적인 지원 방향에 대해서 논의하였다. 이러한 연구 방법은 본 성별영향평가 결과에 대한 정책 개선 실행 기반을 만드는 주요한 토대로써 기여할 것으로 판단된다.

제4절 연구의 체계

본 연구의 체계는 아래 그림과 같다.



▌그림 Ⅰ-4-1▐ 서울시 노숙인 지원정책 성별영향평가 연구 체계도

Ⅱ

노숙인 지원정책의 성별 현황분석 및 문헌검토

II 노숙인 지원정책의 성별 현황분석 및 문헌검토

성별영향평가는 정책의 전 과정에서 여성과 남성의 특성과 경제·사회적 차별 요인을 분석·평가함으로써 양성 평등한 정책이 개발·집행되도록 하는 성 주류화를 위한 도구이다. 따라서 본 장에서는 서울시 노숙인 지원정책의 현황 및 성별 관련성에 관한 기존 문헌 및 정책 자료를 검토함으로써 성별영향평가를 위한 기초자료를 검토하고자 한다. 이를 위하여 첫째, 노숙인, 부랑인의 다양한 개념을 검토함으로써 본 연구에서 주요하게 사용하고자 하는 "노숙인"에 대한 정의를 제시하였다. 둘째, 서울시 노숙인 현황 및 특성의 성별 관련성을 파악하고, 셋째, 성별영향평가의 주요 대상 정책인 '노숙인 및 쪽방 거주자 지원 사업'과 노숙인 복지전달체계의 현황 및 '노숙인 자활지원 사업' 현황을 분석하고자 한다. 특히 타 지방정부의 노숙인 지원정책의 현황을 서울시의 정책과 비교 분석함으로써 서울시 노숙인 지원정책의 개선방안 도출을 위한 시사점을 제시하고자 한다. 이러한 분석을 통해서 서울시 노숙인 지원정책에 대한 성별영향평가를 수행하게 되는 근거 및 성인지적 노숙인 지원정책이 어떠한 방향으로 개선되어야 하는지에 대한 기초자료를 제공할 것이다.

제1절 주거 빈곤층으로써 노숙인 개념

한국사회에서 "노숙인"이라는 명칭이 일반화되기 시작한 것은 1998년 IMF 금융 위기 이후부터라고 할 수 있다. 하지만 노숙인을 한마디로 정의내리기는 쉽지 않다. 왜냐하면 일반적으로 인구학적인 특성에 따라, 아동, 노인, 여성을 구별하는 인구 집단의 특성(traits)에 의해 구분되는 개념이 아니라, 노숙은 생활 상의 한 상태(state)로서 특징을 가지기 때문이다(남기철 2009). 따라서 본 단락에서는 노숙인의 정의 및 개념을 둘러싼 다양한 논의들을 살펴봄으로써 본 노숙인 지원정책 성별영향평가의 정책대상인 "노숙인"을 어떻게 개념적으로 범주화할 것이지를 제시하고자 한다.

1. 노숙인과 부랑인 개념의 혼재

사전적인 의미에서 노숙(露宿)은 “이슬을 맞으며 잔다”는 의미이며, 부랑(浮浪)은 “여기저기를 떠돌아다니는 상황”을 뜻한다. 즉, 노숙과 부랑이라는 용어는 일정한 거주가 없는 상황을 지칭한다. 이와 같이 혼재된 노숙과 부랑의 개념은 정부의 복지전달체계에서는 명확하게 분리된다. 즉 노숙인 복지시설의 혜택을 받는 사람들은 노숙인으로, 부랑인 시설에 혜택을 받는 사람은 부랑인으로 구분되어 진다는 것이다. 하지만 이러한 시설 중심의 대상 구분은 많은 논란의 여지가 존재한다(남기철 2009: 30).

노숙인과 부랑인을 구분하는 또 다른 기준은 대상의 심리 사회적 기능수행 수준이다. 즉, 두 개의 집단이 모두 주거 불안정하다는 공통점을 가지고 있으나, 부랑인은 노숙인보다 정신적인 장애나 심리 사회적 기능수행 수준에 있어서 더 취약한 계층이라는 구분이다. 이러한 분류 기준에 따라서 현재 노숙인 지원정책은 노숙인은 자립 자활의 능력이 더 높은 집단이며, 반면 부랑인은 그렇지 않은 집단으로 분류하여 각각의 다른 복지체계로 구분하여 보호하는 정책 방향을 가지고 있다(이태진 2003). 이러한 구분은 동일한 정책 대상에서의 상대적 차이이지 인구학적인 차이와 같이 명백히 구분되는 집단으로 분류하기는 힘들다. 특히 이러한 분류는 노숙인은 쉼터 입소자와 상담보호센터 이용자 및 거리 노숙인을 모두 포함하지만, 부랑인은 부랑인 시설에서 보호받는 사람들만을 범주에 포함함으로써 개념적인 정의와 실질적인 대상 사이에 모순이 존재한다. 따라서 부랑인 시설에 있는 사람보다 기능 수행 수준이 낮은 거리 노숙인이 존재함에도, 그들이 머무는 곳이 어디냐에 따라서 노숙인 혹은 부랑인으로 구분될 수 있다는 맹점을 가지고 있다. 특히 여성 노숙인의 경우 주거 상실 상황임에도 여성 노숙인을 위한 응급보호시설에서 잠자리를 이용하지 않기 때문에 상담보호센터 이용자에 포함되지 않아 거리 노숙인에 포함되지 않는 경우가 있다. 즉, 여성을 위한 응급보호시설 및 쉼터의 부족으로 노숙인 쉼터가 아닌 여성 부랑인 시설에 입소하는 경우가 존재한다. 따라서 이러한 시설 입소의 기준이 사회적 기능 수행의 손상 정도가 정확하게 적용되기 보다는 지원체계의 부재로 인한 현실적인 한계임이 드러난다.

따라서 노숙인과 부랑인을 정부 정책의 방향에 의해 구분하는 것은 주거 빈곤층을 정확한 기준이나 원칙에 의해서 구분하기 보다는 현재 어떤 시설을 이용하느냐에 따라 임의적으로 분류되는 한계가 존재함을 인식해야 한다. 그러므로 노숙인과 부랑인은 사회 복지욕구 차원에서 1차적으로 구분하기 보다는, 빈곤, 무주거, 사회적 기능수행수준 저하라는 문제로 인해 사회복지 서비스를 받아야 하는 대상자로 통합적으로 이해되는 것(남기철 2009:32)이 바람직하다는 견해가 존재한다. 특히 여성 노숙인의 경우 남성과 비교할 때,

상대적으로 그들을 보호할 시설이나, 정책이 부족한 상황에서 노숙인과 부랑인에 대한 구분은 정책 입안 및 시행과정에 있어서의 차이일 뿐 그들의 구체적인 정체성 구성에는 큰 차이가 없다고 할 수 있다.

2. 노숙인 · 부랑인의 법적인 개념

국제적으로 가장 많이 인용되는 노숙인 개념 관련법은 미국에서 노숙인 문제에 대응한 유일한 연방법인 Mckinney법이다. 이 법에서 노숙인은 첫째, "밤을 보낼 적절한 고정적이고 정규적인 주거가 없는 사람", 둘째, "밤을 보내는 주 주거지로 일시적인 주거의 제공을 목적으로 하는 공공 혹은 시설의 임시 보호시설, 수용을 목적으로 개인들에게 임시적 주거를 제공하는 시설을 활용하는 사람", 셋째, "사람이 자는 것을 목적으로 고안되지 않은 공공이나 사설의 시설 등을 밤을 보내는 장소로 이용하는 사람"으로 규정(남기철 2009: 33)하고 있다. 미국의 법에서 노숙인의 개념은 쉼터 노숙인과 거리 노숙인을 모두 포괄하는 개념으로써 한국 사회에서 주요하게 사용되는 개념과 유사하다고 할 수 있다.

한편, 영국의 주택법(Housing Act, 1996)에서는 노숙인을 "살아갈 거처가 없는 사람"으로 보고 있다. 즉 "살기에 안전한 주거가 아닌 곳에서 사는 경우, 주거를 지속적으로 사용하기 어려운 상황으로 28일 이내 퇴거를 해야 하는 가구"를 노숙인으로 정의하고, 지방정부는 이들에게 주거를 제공할 의무를 가지도록 하였다(서울복지재단, 2008). 한편, 영국에서는 노숙의 문제를 주거 빈곤의 문제로 접근하고 있으며, 더 나아가 도시 빈곤층의 문제 즉, 도시 개발에 의한 주거 상실 등의 문제를 다룸으로써 노숙의 개념을 좀 더 광범위한 개념으로 포괄하고 있다.

우리나라의 경우 노숙인과 부랑인에 대한 별도의 법은 존재하지 않으며, 사회복지사업법상에서 노숙인 복지 서비스를 사회복지사업의 범주로 규정하고 있다. 다만 실정법령으로써 보건복지부령에 따른 『부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영규칙』에서 노숙인과 부랑인을 정책대상으로써 정의하고 있다. 동 규칙 제 2조 1항에 "노숙인이라 함은 일정한 주거 없이 상당한 기간 거리에서 생활하거나 그에 따라 노숙인 쉼터에 입소한 18세 이상의 자를 말한다."라고 명시되어 있으며, "부랑인이라 함은 일정한 주거와 생업수단 없이 상당한 기간 거리에서 배회 또는 생활하거나 그에 따라 부랑인 복지시설에 입소한 18세 이상의 자를 말한다."라고 명시되어 있다. 현재와 같은 방식의 법적 개념 정의는 노숙인과 부랑인 개념이 중첩된다는 문제가 있다. 특히 거리생활이라는 일반적인 특징 외에 노숙인 복지시설을 이용하는지, 아니면 부랑인 복지 시설을 이용하는지에 의해 노숙인과 부랑이 규정되

는 방식으로 '서비스에 의해 대상 범주가 규정되는' 양상을 취하고 있다. 또한 이로 인하여 노숙인이나 부랑인의 문제를 실질적인 노숙 상태인 주거 취약계층의 문제는 배제된 상황에서 시설과 서비스 중심의 협소한 범위의 개념 규정이 주요한 특성이라고 할 수 있다.

3. 주거 빈곤층으로써 노숙인 개념

노숙은 주거 상실과 함께 다양한 문제를 복합적으로 경험하고 있는 상황으로써, 노숙인의 개념은 이미 밝힌 바와 같이 주거 취약 계층과의 연속선상에서 파악되는 것이 가장 정확하다고 할 수 있다. 따라서 노숙의 논의는 주거 빈곤 혹은 주거복지와의 관련성 속에서 이루어져야 함을 제시하고 있다. 위 단락에서 밝힌 바와 같이 한국의 법적 행정적 관점의 주요한 한계점은 잠재적, 실질적 노숙상황에 있는 주거 취약계층은 노숙인으로 인식하지 않고, 서비스 중심으로 대상을 범주화하고 있다는 점이다. 하지만 현재 서비스를 직접적으로 제공하고, 노숙인 인권과 관련된 활동을 하는 민간단체 등에서는 노숙인의 범주를 주거 취약층이라는 광의의 개념으로 받아들이고 있으며, 실제 서비스 제공대상에 포함되고 있는 상황이다.

물론 주거 취약의 범주가 각 나라의 사회적 여건과 관련되는 것이므로, 구체적인 양상은 사회마다 달라지곤 한다. 미국의 경우에 대표적 노숙인 옹호조직인 NCH(National Coalition for Homeless)[6]에서는 "정규적이고 고정된 적절한 주거 시설이 없다"는 특징을 기본적으로 강조한다.

주거 빈곤층을 노숙으로 규정하는 방식에 있어서는 유럽의 대표적인 노숙인 NGO인 FEANTSA[7](the European Federation of National Organizations Working with the Homeless)의 역할이 컸다. 1999년 조사에서 주거 적정성에 기초하여 노숙을 네 가지 수준으로 제안하면서, 노숙의 개념에 대한 공론화를 시작했으며, 다양한 토론회와 총회를 통해서 2005년 ETHOS(European Typology on Homeless and Hosing Exclusion)라는 명칭으로 노숙과 주거 배제의 개념을 제시하고 있다.

- Rooflessness(어떠한 종류의 쉴 곳도 없는 상황, sleeping rough)
- Houselessness(임시로 쉼터나 시설에서 기거할 수는 있는 상황)
- Living in insecure housing(불안정한 임대나 퇴거, 가정폭력 등으로 위협받는 상황)
- Living in inadequate housing(불법적 야영지 이동주책, 주적절한 주거, 극단적 과밀주거에 사는 경우)

6) NCH(1998), "NCH Fact Sheet', in http://www.nationalhomeless.org
7) FEANTSA(2008), "ETHOS". in http://www.feantsa.org

위의 네 가지 범주는 각 나라의 상황에 비추어 서로 다르게 하위 범주 설정이나 조작화가 이루어진다. 노숙은 정적 현상이 아니라 역동적 상황으로 조망되어야 하며 따라서 ETHOS 개념화는 역동적 상황에서 국가 간 비교나 탈 노숙 정책의 수립을 위한 기초 자료를 위한 것이다. 특히 이러한 개념에서 여성 노숙인과 밀접한 연관이 있는 개념은 "Living in inadequate housing"으로써 가정 폭력 등으로 위협받는 상황으로 인한 불안정한 주거를 경험하는 여성의 문제와 관련된다고 할 수 있다. 또한 이러한 개념화에 따라 젠더가 노숙 경험에 있어서 매우 중요한 측면이며, 주거 상실 또는 불안정의 문제와 젠더 이슈로서 빈곤의 여성화, 성매매 등과의 연관성을 중요한 측면으로 초점을 맞춤으로써 광범위한 주거 불안의 문제를 포괄한다(FEANTSA, 2010).

따라서 협의의 노숙인 개념은 문자 그대로 거리 숙박자, 노숙인 복지시설 입소자로 노숙인 개념을 한정하고 있으며, 광의의 노숙인 개념은 안정적 주거가 없는 주거 취약계층의 측면에 초점을 두고 있다. 본 연구는 광의의 관점에서의 노숙인 개념에 근거하여 논의를 전개함으로써 다양한 조건과 상황에 처한 소수자 노숙인-여성, 아동, 노인, 장애인-을 고려한 주거 빈곤층으로써 노숙인의 관점에서 논의를 전개하고자 한다.

제2절 서울시 노숙인의 성별 현황분석 및 특성

본 연구의 주요한 목적인 서울시 노숙인 지원정책의 성별영향평가를 수행하기 위해서는 우선 정책 대상의 규모와 구체적인 특성에 대한 파악이 선행되어야 한다. 따라서 본 단락에서는 노숙인 지원 정책을 담당하고 있는 보건복지부의 전국 규모 자료와 서울시 주무부처인 복지건강본부와 민간에서 파악하고 있는 노숙인의 규모와 선행연구를 통해서 제시되고 있는 노숙인의 규모 및 그에 따른 특성을 분석함에 있어서 성별에 초점을 맞춤으로써 성인지적인 관점에서 노숙인의 현황 및 특성을 제시하고자 한다.

1. 서울시 남녀 노숙인의 양적 현황 분석

노숙인의 특성 상 양적인 규모를 정확하게 파악하는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 본 연구에서는 현재 정책적으로 노숙인 규모를 파악하는 방식인 특정 시점(point-in-time count)에서 노숙인 쉼터 입소자와 주요 노숙지에서 생활하고 있는 거리 노숙인의 집계 자료를 참고로 하였다. 2010년 보건복지부 통계자료에 따르면 2010년 1월 현재 전국의 노숙

인은 4,677명이며, 서울시의 노숙인은 전체의 약 64%(2,985명)로 노숙인의 문제가 서울시에 집중되어 있음을 알 수 있다.

서울시는 매월 말을 기준으로 노숙인 현황 통계를 지속적으로 파악하고 있다. 파악의 근거는 노숙인 쉼터 통합 인트라넷 및 시설의 업무 보고일지이다. 지난 10년간 서울시 노숙인 평균 인원 추이를 살펴보면(그림 II-2-1 참조), 거리 노숙인 현장보호체계가 마련된 2000년부터 전체 노숙인의 수가 전반적으로 줄어들다가 2005년부터는 노숙인의 수가 전체적으로 증가하는 경향을 보인다. 10년에 걸쳐 노숙인을 위한 다양한 정책지원이 제시되었으며, 자활의 집이나 매입임대주택 등의 주거지원 등으로 지속적으로 탈 노숙하는 노숙인이 존재함에도 외환위기 발생 직후와 전체적인 양적인 증감은 없었다. 하지만 주목할 부분은 시설 입소 노숙인은 상대적으로 줄어든 반면, 거리 노숙인은 늘어났다는 점이다. 이는 쉼터의 양적인 수가 감소함으로써 입소 인원 자체가 줄어들었으며(다시서기상담보호센터, 2009), 이로 인해 노숙인이 다시 거리로 유입되거나, 신규 노숙인이 지속적으로 발생하고 있음을 추측할 수 있다.

(단위 : 명)



주 : 각 년도 노숙인 통계는 매월 노숙인의 수를 합하여 12개월로 나눈 평균 수치임.
자료 : 서울시 자활지원과 내부자료, 각 년도 노숙인 통계 재구성

▌그림 II-2-1▐ 서울시 노숙인 현황 (2000년~2010년)

기존의 정책이나 논의에서 여성 노숙인은 거의 실체를 드러내지 못했다. 특히 노숙인을 둘러싼 주요 담론의 생성은 1998년 IMF 금융 위기 이후 '실직 남성 가장'의 문제로 접근되어 왔다. 하지만 분명 여성 노숙인이 존재하고 양적인 수도 증가하고 있는 추세이다. 따라서 본 단락에서 주어진 자료를 토대로 여성 노숙인의 현황 파악을 시도해보고자 한다.

서울시에서 노숙인 규모를 파악한 자료에서도 상대적인 소수인 여성 노숙인의 규모는 정확하게 제시하고 있지 않다. 구체적인 통계가 제시된 2009년 자료를 기준으로 살펴보면, 서울시가 공식적으로 파악하고 있는 여성 노숙인 연평균 인원은 2006년도 연평균 235명보다 줄어든 191명(전체의 약 6.2%)이다. 또한 2010년 3월말 현재 서울시 전체 여성 노숙인의 수는 총 149명(시설입소 135명, 거리 15명)으로 지난해에 비하여 규모가 감소하였지만 꾸준히 존재하고 있음을 알 수 있다. 그러나 전체 쉼터 및 거리 여성 노숙인의 규모는 제시되지만, 연도별 추이나, 구체적인 쉼터 유형별, 주요 거리별 여성 노숙인의 수는 별도로 명시하지 않음으로써 여성 노숙인의 구체적인 현황 파악에는 한계가 존재한다. 주요 단체의 통계에서도 세부적인 현황 파악에 있어서 성별은 주요한 변수로 활용되고 있지 않은 상황이다. 이러한 현황 파악 방식을 통해서 여성 노숙인 또한 노숙인 지원정책의 대상이지만, 전체 노숙인 중 상대적으로 소수라는 점으로 인하여 별도로 고려해야 하는 정책 대상이기 보다는 전체 노숙인 중 일부로 간주되고 있음이 드러난다.

▌표 Ⅱ-2-1▐ 2009년 서울시 여성 노숙인 현황

구 분			1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	연평균
전체	전체(N)		3,211	3,138	3,204	3,136	3,079	3,126	3,117	3,096	3,026	3,025	2,961	2,935	3,088
	여성	N	184	180	192	194	205	196	198	191	187	193	187	179	191
		%	5.7	5.7	6.0	6.2	6.7	6.3	6.4	6.2	6.2	6.4	6.3	6.1	6.2
시설 입소자	전체(N)		2,634	2,559	2,583	2,521	2,425	2,438	2,427	2,372	2,358	2,385	2,409	2,446	2,463
	여성	N	166	163	171	172	181	171	172	164	164	170	167	162	169
		%	6.3	6.4	6.6	6.8	7.5	7.0	7.1	6.9	7.0	7.1	6.9	6.6	6.8
거리 노숙인	전체(N)		577	579	621	615	654	688	690	724	668	640	552	489	625
	여성	N	18	17	21	22	24	25	26	27	23	23	20	17	22
		%	3.1	2.9	3.4	3.6	3.7	3.6	3.8	3.7	3.4	3.6	3.6	3.5	3.5

자료 : 서울시 자활지원과 내부자료, 2009년도 월별 전체 및 여성 노숙인 통계 재구성

그러나 이러한 통계가 남녀 노숙인의 실제 규모라고 보는 것에는 한계가 있다. 이는 첫째, 2005년 노숙인 사업의 지방 이양으로 노숙인 보호시설이 없는 지자체의 경우 노숙인이 실재하는지 공식적으로 파악하기 어렵고(기재일, 2008; 이태진 외, 2007; 이봉재, 2009), 둘째, 특정시점에 주요 노숙지와 쉼터를 중심으로 법에서 규정하는 노숙인의 정의에 따라 집계함으로써 드러나지 않는 실제 인원보다 과소 추정될 수 있기 때문이다(이태진 외, 2007).

따라서 전체 노숙인의 규모는 쉼터 이용의 실 인원, 신규 등록 노숙인원, 관련 단체에서 파악하고 있는 자료를 통해서 추정해볼 수 있다. 구체적으로 서울시의 쉼터 입소인원은

매월 말 입소 인원을 기준으로 파악된 수치이나, 연간 쉼터를 이용한 노숙인 총인원(자연인수[8])과 차이가 있다. 2009년 기준으로 39개 쉼터 이용 자연인수는 쉼터 현원의 2배수에 달하는 4,540명으로 현재 입소자와 비슷한 규모의 노숙인이 시설에서 퇴소한 것을 알 수 있다. 최종 쉼터 퇴소 사유를 살펴보면, 노숙의 위기에서 벗어난 퇴소자는 퇴소인원의 9.3%(607명)로 퇴소 인원의 대부분은 타 시설 입소 또는 다른 방식으로 노숙을 지속하고 있을 가능성이 높다[9].

거리 노숙인의 규모는 주요 노숙지[10]로 알려진 특정지역에 한하여 집계되고 있는데, 이는 주요 거리 노숙지역 외의 거리 노숙인, 쪽방과 비닐하우스 등 실제 거리 생활을 하지 않으나 주거의 요건이 충족되지 않은 경우, 노숙과 탈 노숙의 경계선에 있는 인원[11], 상담보호센터나 쉼터와 같은 시설을 이용하지 않는 신규 노숙인은 포함되지 않는다. 특히 여성 노숙인의 경우 거리에서 노숙할 경우 신체적 성적 폭력에 노출될 위험으로 인하여 눈에 띄지 않게 생활하는 경우(PC방, 사우나, 여관, 교회, 기도원, 장애인화장실, 병원대기실 등에서 노숙 또는 남성적인 차림)가 많다(서정화 2005b; 임영인 2005; 다시서기 상담센터, 2009). 따라서 현재와 같은 주요 노숙지 중심의 규모 파악 방식으로는 집계되지 않는 여성 노숙인 수가 많을 가능성이 높다[12].

또한 서울지역 쉼터 통합 인트라넷에는 매년 3,000여명의 노숙인이 신규로 등록되고 있어 노숙인이 지속적으로 발생하고 있음을 알 수 있다. 2009년 기준으로 신규로 등록된 여성 노숙인의 수는 전체의 10.2%(310명)로 이는 동 년도에 파악된 쉼터입소 및 거리 여성 노숙인의 수치(2009년 평균 191명)를 넘어선다. 또한 98년부터 발생한 여성 신규 노숙인

---

8) 쉼터 이용 자연인수는 쉼터에 현재 거주하는 인원수가 아닌 한 해 동안 쉼터를 이용한 적이 있는 전체 노숙인의 수를 의미한다.

9) 2009년 기준 전체 쉼터 퇴소 인원은 6,560명이며, 노숙위기에서 벗어난 경우는 취업퇴소 4.0%(264명), 귀가귀향 2.4%(155명), 자립퇴소 2.1%(135명), 자활의집 입주 0.8%(53명)에 해당한다. 시설의뢰, 타 희망의집 전원, 병원이송 등 약 20%는 관련 시설을 지속 이용하고 있으며, 이외 자진퇴소가 32.4%(2,125명), 만기퇴소 19.6%(1,289명), 강제퇴소 0.2%(123명), 무단퇴소 16.2%(1,063명)는 노숙을 지속할 가능성이 높다(다시서기 상담보호센터, 2009). 그러나 본 자료 또한 여성 노숙인의 현황은 별도로 제시되지 않고 있다.

10) 현재 서울시에서 파악하고 있는 주요 노숙지는 서울역, 회현역 및 명동역, 용산역, 시청/을지로 입구, 쁘렝땅지하도, 을지로 3가/4가, 영등포역, 종묘공원, 종로3가 지하도, 종각지하도, 기타(고속터미널, 잠실, 청량리, 탑골공원)에 불과하다. 이태진 외(2007)는 노숙인이 있는 것으로 파악되는 지역(예: 구로역 인근)도 여전히 노숙인 규모 파악에 포함되고 있지 않음을 지적한 바 있다.

11) 이봉재(2009)에서는 전국 노숙인 규모를 파악함에 있어서 쉼터 입소자와 거리 노숙인 이외에 응급보호 대상도 포함하고 있다. 이 경우 서울시의 거리와 상담보호센터 이용노숙인은 1,272명(전국의 52.4%)으로 2009년 말 서울시가 파악하고 있는 거리 노숙인 625명의 두 배에 달하는 수치임을 알 수 있다.

12) 서울시는 거리 여성 노숙인의 규모를 20명 내외로 파악하고 있으나, 2008년 10월 기준 다시서기 상담보호센터에서 거리조사를 진행했을 때 파악된 여성 노숙인은 40명이며, 2006년 열린여성센터에서 거리상담시 발견된 수는 80여명인 것으로 보고되고 있다(서정화, 2009).

의 누적 인원 또한 3,827명으로 상담보호센터나 쉼터와 같은 노숙인 보호체계의 이용경험이 있는 인원만을 포함한다. 이와 함께 노숙의 위기를 벗어날 가능성이 낮은 상황을 고려할 때, 실제 파악되고 있는 여성 노숙인의 규모를 상회하는 인원이 여전히 불안정한 주거상황에 처해있음을 예측할 수 있다.

▌표 Ⅱ-2-2▐ 서울시 신규등록 노숙인 성별 현황

구 분			98년	99년	00년	01년	02년	03년	04년	05년	06년	07년	08년	09년	계
신규등록	전체(N)		4,376	6,128	3,021	2,387	2,430	2,302	2,178	2,969	2,623	2,941	2,952	3,036	37,343
	여성	N	143	262	211	244	509	287	306	420	374	402	359	310	3,827
		%	3.3	4.3	7.0	10.2	20.9	12.5	14.0	14.1	14.3	13.7	12.2	10.2	10.2

자료 : 서울시 다시서기상담보호센터, 각 년도 신규 등록 노숙인 성별 현황 재구성

이 외에도 지속적으로 상담보호센터를 이용하는 여성 노숙인(다시서기상담보호센터, 2009)[13]과 여성쉼터에 입소를 문의했지만, 입소하지 못한 인원이 존재하며(서정화, 2009)[14], 여성을 대상으로 한 주간보호센터의 연간 서비스 제공건수는 1만 2천여 건에 달하는 것으로 보고되고 있다[15]. 또한 '생계 수단' 및 '입소한 시설의 종류'만으로 노숙인과 구분하는 데에 한계가 있는 부랑인의 경우도 2008년 정부 공식 집계 인원의 3,305명(전체의 34.8%)이라는 점은 현재와 같은 방식으로 집계된 쉼터 입소 및 거리 노숙인의 규모를 정책 형성의 근거로 활용하는 데에는 한계가 존재함을 알 수 있다.

따라서 서울시 노숙인의 정책 수혜자로 상정되는 노숙인의 양적 규모는 과소 추정되었다고 할 수 있다. 이와 같은 정책 수혜자의 과소 추정은 지원 정책을 계획하고 예산을 편성을 축소하는 결과를 낳을 수 있으며, 특히 전체에서 소수에 해당하는 여성 노숙인의 경우 관련 보호체계를 구축하는 데 소홀하여 서비스의 접근성이 낮아질 수 있다. 이로 인해 여성노숙인의 정확한 양적인 수치나 열악한 실태가 파악되지 않는 악순환이 반복될 수 있다. 즉, 여성 노숙인은 전체 노숙인 중 소수로 인식되고 있지만, 지속적으로 존재하고 있

13) 다시서기상담센터의 경우에도 2008년 395명(월 평균 33명), 2009년 276명(월 평균 23명)의 여성 노숙인이 지속적으로 상담소를 방문한 것으로 나타나고 있다(다시서기 상담센터, 2009)

14) 여성 노숙인 쉼터 열린여성센터의 경우 최근 5개월 이내 총 인원이 129명으로 입소를 문의하였으나 입소하지 못한 것으로 보고되고 있다. 센터 담당자에 따르면, 열린여성센터 입소문의 시 정원 부족으로 입소가 불가능한 경우였으며, 서울역 및 영등포의 상담소 또는 지역의 기타 사회복지체계로 연계하였다고 하였다(2010.03.29 센터 담당자를 통해서 유선으로 확인한 사항).

15) 이는 여성 노숙인 쉼터 열린여성센터에서 운영하는 여성 노숙인 주간보호센터의 서비스 이용건수이다. 이러한 자료는 관련기사 참조 사항(뉴스타운, 2010.05.20)이며, 센터 내의 프로그램별 1일 기준 참여인원을 프로그램 진행 일수별로 모두 더한 수치로 동일한 사람이 중복하여 참여한 경우도 포함되기 때문에 실 인원과는 다소 차이가 있을 수 있다. 주간보호센터는 일일 쉼터입소 노숙인 및 거리 노숙인을 포함하여 일평균 28명의 인원이 이용하고 있는 상황이다(해당 센터 내부자료 참조).

음을 알 수 있다. 또한 현재와 같은 방식의 노숙인 현황 파악은 실질적인 노숙 상황에 있지만 서비스나 시설을 이용하지 않는 경우는 포함되지 않음으로써 전체 및 여성 노숙인이 과소 추정되는 경향이 있다. 따라서 정책대상자의 정확한 규모 파악에 근거한 정책 수립이 성인지적 노숙인 지원정책 수립에 있어서 가장 우선적으로 전제되어야 하는 사항이다.

2. 노숙인 특성의 성인지적 분석

앞서 밝힌 바와 같이 노숙인(homeless)의 가장 주요한 정의는 주거 불안정 계층을 일컬으며, 기본적으로 주거의 상실을 포함하여 기본적인 생활을 유지함에 있어서 심각한 위기상황에 놓여 있어 복지욕구는 높지만, 사회보장체계에서는 누락되기 쉬운 인구층(이태진 외, 2007)이다. 노숙인은 노숙의 원인과 노숙과정의 경험에 따라서 다양한 문제를 복합적으로 경험(김진미, 2005)하며, 연령, 장애여부, 주요 노숙원인과 과정, 근로 및 자활의지 등에 따라서 노숙인 간의 차이가 존재(김수현, 2002)하는 것으로 보고되고 있다. 이와 같은 기존의 연구에서는 여성 노숙인의 존재와 노숙인의 성별에 따른 특성이 주요하게 고려되지 않지만, 여성 노숙인에 관한 연구를 중심으로 살펴보면 다음과 같은 성별 특성이 있다.

첫째, 노숙 원인의 차이이다. 남성은 실직과 경제사정 악화가 노숙의 주요 원인이지만, 여성의 경우 가부장제 구조 하에서의 가정폭력과 정신장애가 가장 큰 원인으로 보고되고 있다(김수현, 2002; 서정화, 2005a; 김두나, 2008). 이는 노숙진입을 예방하기 위해서 정신장애 여성 노숙인에 대한 지원과 여성에 대한 폭력 예방 및 관련 시설 퇴소자에 대한 사후 관리가 필요함을 보여준다.

둘째, 노숙의 원인과 경험의 차이로 인한 서비스에 대한 욕구 차이가 존재한다. 가정폭력 관련 시설 입소 경험으로 인한 장기적인 주거 불안정의 경험, 정신장애로 인한 병원입원 경험 및 특성을 고려한 재활치료, 노숙의 전후 맥락에서 성폭력에 노출되거나(김수현, 2002), 성을 매개로 수입을 마련하는(김용희, 2006; Elaine Batty, Riabacy Casey, Kesia Reeve, 2010) 등 여성의 성별과 젠더화된 성역할로 인하여 경험하는 노숙경험의 특성은 서비스 제공에서 고려되어야 하는 부분이다. 또한 단신 여성 노숙인의 경우 상대적으로 거리 노숙기간이 길어서 거리 노숙 만성화에 따른 다양한 문제[16]를 가질 수 있다는 점은

16) 남기철(2000)에 의하면 노숙기간이 길어질수록 사회적 연계단절이 심하고, 자기효능감 저하, 우울성향 강화, 알코올 중독 등 심리적 역기능 강화, 노숙에 만성적으로 적응함으로써 노숙으로부터 이탈하기 어렵다. 특히 길거리 노숙기간은 심리적 역기능성과 사회적 관계 단절이라는 더 큰 위험을 내포하여 장기간 거리 노숙하지 않도록 개입체계 구축이 필요하다고 보았다.

동일한 여성 내에서도 동반가족의 유무에 따른 차이를 고려한 접근이 필요함을 보여준다. 즉, 성별에 따른 차이와, 동일한 여성 간에도 경험과 사회적 관계의 차이는 서비스 제공에 있어서 고려되어야 하는 점이다.

셋째, 탈 노숙에 있어서도 성별 차이가 존재한다. 여성 노숙인은 쉼터 퇴소 시 긍정적 퇴소비율이 높으며(84.9%), 쉼터 입소 2년을 기점으로 향후 거취가 결정되고, 연령이 낮을수록, 정신건강상태가 좋을수록, 자녀와 함께 생활을 할수록 긍정적인 퇴소에 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다(신원우, 2009a[17]). 특히 여성이 노숙할 경우 가족 동반여부는 자립에 긍정적인 촉매작용을 하는 요인(서정화, 2005a; 신원우, 2009a)이지만, 모든 아동 동반 여성이 전통적인 어머니로서의 역할 수행에는 차이가 있다는 점(Deborah R. Connolly, 2000)을 고려한 자립지원방안이 필요하다는 것이다.

선행연구에서 남성과 여성은 인구학적인 특성으로 비율만 제시되거나, 여성 또는 남성이라는 하나의 성별에 대한 연구를 진행함으로써 그 특성을 제시하고 있다는 한계가 있다. 그러나 소수로 보고되고 있는 '여성' 노숙인은 노숙인 전체로 대변되는 '남성' 노숙인과 차이가 있으며, 특히 여성 안에서도 경험과 상황의 차이는 기본적인 복지서비스 및 자립·자활을 위한 정책을 마련함에 있어서 성별이 중요한 변수로 고려될 필요가 있음을 보여준다.

제3절 서울시 노숙인 지원정책의 성별 현황 분석

전국적으로 노숙인 규모가 가장 많은 서울시는 타 지방정부와는 달리 노숙인 지원 정책에 관심을 가지는 것이 필연적이다. 따라서 노숙인 지원 정책 관련 연구에서 서울시의 정책은 주요한 분석 대상이 되고 있다(이태진 외, 2007; 황선영, 2004).

서울시의 노숙인 지원정책은 정부의 지원정책 변화와 시정방향에 따라서 달라지는데, 황운성(2007)은 노숙자 다시서기 프로그램을 근간으로 응급보호사업이 정착되고 자활지원사업을 모색하던 시기(98년 7월~99년 12월), 재활 및 자활사업 집중시기(00년~01년 12월), 재활·자활지원체계(쉼터) 및 거리 현장 보호체계(상담보호센터)가 마련되고 사회복지사업법이 개정되면서 법적 지원대상이 되던 제도화시기(02년 1월~04년 12월), 관주도 정책 집행

17) 2007년 5월, 2008년 12월 2년에 걸쳐 서울시 여성 노숙인 쉼터 10개소 이용여성 139명을 대상으로 쉼터 퇴소에 영향을 미치는 요인을 분석한 연구로, '퇴소'를 시설 의존적 삶으로부터의 이탈을 기준으로 방향을 설정하고, 자립, 가족재결합, 자진·만기·무단 퇴소 후 주거 상황이 파악되는 대상자 중 최소한 고시원 이상의 주거조건으로 이동한 경우 '긍정적 퇴소'로, 타 쉼터 입소, 병원 및 시설 전원조치, 퇴소 후 행선지 파악되지 않는 경우를 '부정적 퇴소'로 보았다.

과 민간의 자발적 서비스가 다양화되던 시기(05년~07년)로 구분하여 서울시 노숙인 지원정책의 변화 과정을 연구한 바 있다. 이러한 변화에서 주목할 점은 2005년부터 『부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영규칙』이 시행되면서 노숙인이 직접적인 사회복지정책의 대상이 되었으며, 노숙인 정책이 지방으로 이양됨에 따라서 지방자치단체가 정책 마련 및 집행의 중점적인 주체가 되었다는 점이다. 그러나 다른 지방정부에서 수행했던 것과 같이 노숙인과 관련된 조례 제정[18]을 통한 안정적인 제도화 단계에는 이르지 못한 상황이다.

본 절에서는 첫째, 서울시의 노숙인 지원정책의 전반적인 개요를 살펴보고, 둘째, 본 연구의 주요한 성별영향평가 대상인 사회복지전달체계로써 서울시 노숙인 보호시설의 현황을 파악하고, 셋째, 서울시가 노숙인의 자립 자활을 위해서 추진하고 있는 사업을 검토하고자 한다. 마지막으로 타 지방정부의 노숙인 지원정책과 서울시 정책을 비교 검토함으로써 서울시 노숙인 지원정책의 성인지적 개선 방안 도출을 위한 주요 근거 자료를 제시하고자 한다.

1. 서울시 노숙인 지원정책 개요

현재 서울시에서 진행하고 있는 노숙인 지원정책은 2006년 2월부터 시작된 일자리 갖기 사업을 중심으로 노숙인 재활 및 자활지원정책과 노숙인 보호를 위한 관련 서비스 전달체계 운영지원사업이 주를 이룬다. 해당 정책의 전반적인 현황은 다음과 같다.

▌표 Ⅱ-3-1▐ 서울시 노숙인 지원정책 주요 현황

구분	추진 근거 및 배경	추진 현황 및 내용	예·결산 규모
노숙인 및 쪽방 거주자 보호사업	· 사회복지사업법 및 동법 시행령 시행규칙 · 부랑인 및 노숙인 보호시설 설치 운영규칙 (보건복지부령) · 쪽방 거주자 지원 대책, 사회복지시설 관리 안내 (보건복지부 지침)	· 대상 사업 : 노숙인 보호시설 운영 및 기본 프로그램 운영비 (총 52개소) – 시설 운영 : 인건비, 관리비, 급식비(쉼터 39개소, 상담보호센터 5개소 및 거리 상담소 2개소, 쪽방 상담소 5개소) – 기본 프로그램 운영 : 무료 진료소 운영(서울역 1개소), 건강 검진(영등포 보현의 집) 및 정신건강관리(서대문구 정신보건센터), 의료 진료비(지정 병·의원 및 약국 등)	· 2009년도 집행결과 : 14,903백만원 – 쉼터 11,935백만원 – 상담보호센터 2,602백만원 – 쪽방 상담소 901백만원 · 2010년도 편성예산 : 20,743백만원

18) 노숙인 관련 정책이 지자체로 이양됨에 따라 자치단체장의 관심이 사업의 양질에 영향을 미칠 수 있기 때문에 일관된 원칙에 따른 안정적인 정책형성과 예산 마련을 위한 방안으로 조례 제정의 필요성이 제기된 바 있다(이태진 외, 2007). 현재 대구광역시(제 4141호)가 지난 3월 최초로 관련 조례를 제정하였고, 태백시도 2010년 7월 현재 조례 제정을 추진 중이다.

▌표 Ⅱ-3-1▐ 서울시 노숙인 지원정책 주요 현황〈계속〉

구분			추진 근거 및 배경	추진 현황 및 내용	예·결산 규모
노숙인 자활 사업	자활 근로 사업	노숙인 일자리 갖기 사업	· 부랑인 및 노숙인 보호시설 설치 운영규칙(보건복지부령) · 시장지시사항 제284호('06.1.9) · 시장방침 제13호('06.1.11) · 시장지시사항 제20호('06.7.26)	· 목적 : 근로를 통한 자활도모 · 지원 대상: 쉼터 입소 노숙인, 상담보호센터 이용 노숙인 · 일자리 내용 : 건설현장, 공원·녹지관리, 시설물 청소, 자원재활용, 복지업무 보조 등 · 지급임금: 2~7만원/일 ※ 시비 지원 : 임금의 50%(원칙)일자리 유형에 따라 차등화	· 2009년도 집행결과 : 2,577백만원(시비) · 2010년도 예산 : 5,156백만원
		특별 자활 사업		· 목적 : 거리 생활자의 임시주거 마련의 기회 제공, 근로 능력 미약자에 대한 일자리 제공 · 대상 : 쉼터 입소 노숙인, 상담보호센터 이용 노숙인, 쪽방밀집지역 거주자, 거리생활자 · 일자리 내용: 시설 및 주변 환경정비, 급식보조, 아웃리치 보조, 자원재활용 등 · 지급임금 : 21천원/일 ※ 시비 지원 :지급임금 100%+사회보험료	· 2009년도 예산 : 3,945백만원 (당초 2,780, 추경 1,165)
	자활 기반 조성 사업	노숙인 신용 Re-Start 사업	· 서울시 노숙인의 자활을 적극적으로 지원하기 위한 신용회복 사업	· 참여 대상: 노숙인·부랑인·쪽방촌 거주자 중 신용 불량자 · 사업내용: 개인 파산 면책 동시 신청, 채무조정(개인워크아웃), 체납분 결손 요청, 노숙기간 부과분 취소 요청 등	· 2009년 집행 : 21백만원 · 2010년 예산 : 12백만원
		저축 장려 사업	· 노숙인 근로 소득 저축 장려를 통한 탈노숙 경제적 기반 조성	· 지원대상 : 쉼터 입소· 상담보호센터 이용 노숙인 · 선발분야 및 시상 : 개인 및 시설 부문으로 구분하여 상금 또는 상품 수여 ※ 개인부문 우수 저축자에 대해 희망 플러스 통장[19] 가입 추천	· 2009년 선발인원 저축액 : 360,853천원(70명)
		직업 훈련 사업	· 서울시 경제진흥본부 산업경제기획관 일자리정책과 계획에 근거하여 진행됨.	· 지원대상 : 서울시에 주소를 둔 노숙인 중 입학 희망자를 우선입학대상자로 추천 · 내용 : 서울시 산하 직업전문학교 4개소, 38개 직종 65개학과 교육 제공(6개월 또는 1년 과정) · 훈련수당 지급 : 20만원/월(주간과정에 한함)	· 별도의 예산 없음. 훈련 수당 지급은 각 직업 전문학교에서 지급됨.

자료 : 서울시 복지건강본부 및 자활지원과 관련 사업 계획 재구성

19) 희망 플러스 통장은 서울형 복지 그물망 프로젝트 중 저소득 자산형성을 지원하기 위한 사업으로 참가자가 3년간 매월 근로소득으로 저축하는 금액에 동일한 금액을 동일한 금액을 적립 지원한다. 지원금액은 추후 주거자금, 소규모 창업자금, 본인과 자녀의 고등교육 및 직업훈련비 마련 목적의 저축액에 지원된다(서울시 복지재단 홈페이지 www.welfare.seoul.kr 참조)

노숙인 지원정책은 위와 같은 주요 정책 외에도 거리 노숙인 보호 및 급식 환경 개선을 위한 안정적인 실내 급식장소('10년 5월 개소 '따스한 채움터')를 제공하고 있으며, 그물망 복지 정책 중 하나인 서울시 희망의 인문학 과정[20]의 지원 대상으로 자립·자활의 의지가 있는 노숙인을 포함함으로써 노숙인 자립·자활을 지원하고 있다. 또한 최근 노숙인의 자활을 돕고자 노숙인 고용업체에 장려금을 지급하는 '노숙인 고용 장려금 제도'[21]를 시행하고 있다.

노숙인 지원정책은 노숙인의 보호·자립 자활 지원을 목적으로 하며, 이러한 서비스는 서비스 전달체계인 쉼터와 상담보호센터를 중심으로 지원된다. 따라서 노숙인 지원정책에 대한 성별영향평가의 분석 대상 정책은 '노숙인 및 쪽방 거주자 운영 지원사업' 중 노숙인 쉼터와 상담보호센터에 대한 운영지원계획과 해당 시설을 중점적으로 검토하고자 한다. 이와 함께 '노숙인 자활사업' 중 장기간 운영되어 온 대표적인 사업으로써 자활근로사업 중 '노숙인 일자리 갖기 사업'과 자활기반 조성사업 중 '노숙인 신용 Re-Start 지원사업'을 분석 대상으로 하였다. 따라서 각 사업의 구체적인 추진 현황 및 선행 연구를 성인지적 관점에서 분석함으로써 성별영향평가를 위한 기초 자료를 검토하고자 한다.

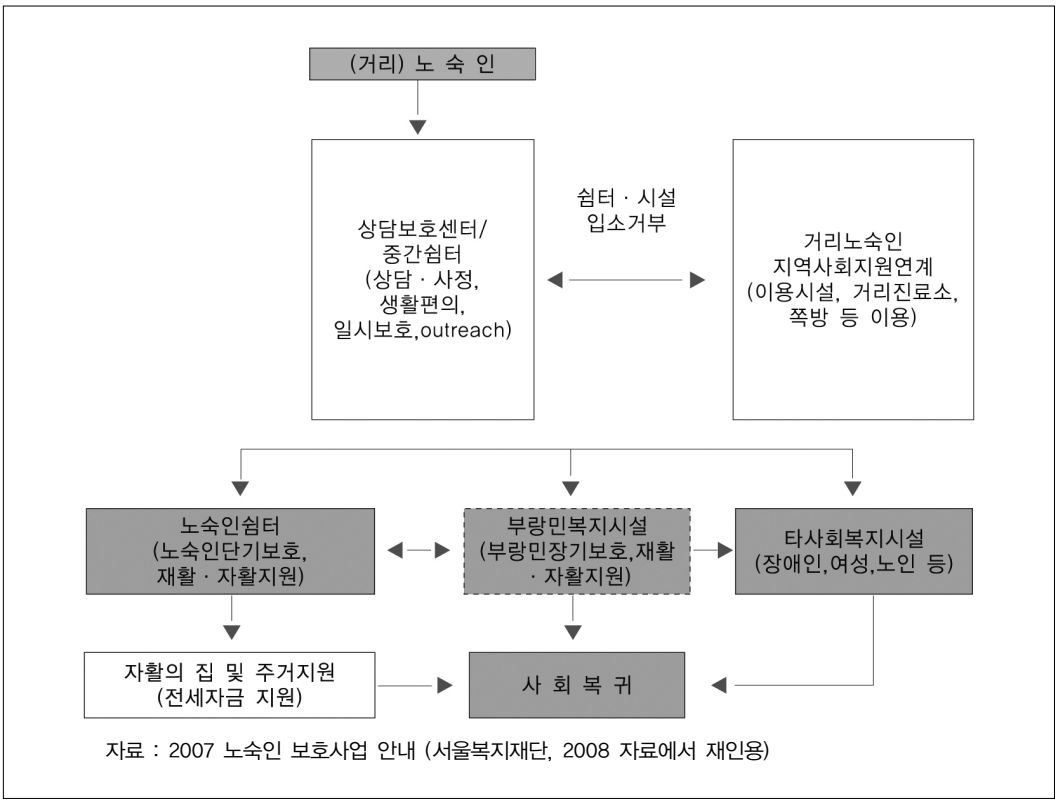
2. 서울시 노숙인 복지전달체계의 성별현황 분석

노숙인 지원정책의 주요 서비스 전달체계는 「부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영규칙」에 따라 '노숙인 쉼터'와 '상담보호센터'로 구분된다.

---

20) 서울시 희망의 입문학 과정은 서울형 그물망 복지정책-희망드림프로젝트 중 하나로, 자립·자활의 의지가 있는 노숙인 및 저소득 시민(2010년 기준 2,000명)을 대상으로 운영되는 정신적 자립 모델 과정이다. 주요 내용은 인문학 중심의 기본 강좌 및 창업, 가계·재무설계, 실용교과, 연극·영화 관람 등 문화체험학습이 포함된다. 이는 기존 응급 일시 보호 차원의 일방적 지원방식을 탈피하여, 사회적 약자들에게 상대적 박탈감을 극복하고, 자아 존중감의 동기 부여를 제공하여 건강한 사회인 양성을 목적으로 한다(서울시 복지건강본부 관련 계획서 참조).

21) 노숙인 고용장려금 제도는 2010년 7월부터 시행된 제도로 식당과 마트, 주유소, 소규모 건축현장, 생산시설 등 노숙인을 고용하는 업체에 3개월간 장려금을 지원하는 제도로서, 민간 사업장에 노숙인의 고용을 확대함으로써 자활지원을 확대하기 위한 제도이다. 노숙인 쉼터 입소자를 고용하는 업체에는 고용장려금으로 1명당 월 30만9천원 씩 총 92만7천원을, 상담보호센터 추천자를 채용하면 월 39만1천원 씩 총 117만3천원을 지원한다. 고용한 노숙인이 매월 소정 근로일수의 80% 이상 일하면 장려금을 100% 받을 수 있으며, 근로일수가 80% 미만이면 임금에 비례해 지원받게 된다. 단, 업체는 노숙인에게 월 100위한 이상의 급여(장려금 포함)를 지급하고 4대 보험에 가입시켜줘야 한다. 장려금 지원 대상은 서울시 산하 노숙인 보호시설에서 추천받은 사람을 고용한 업체로, 유흥업소나 전단지 배포업체 등 자활에 도움이 되지 않는 업체는 제외된다(관련자료 : 서울시 홈페이지).



▌그림 Ⅱ-3-1▐ 노숙인 복지전달체계의 경로

노숙인 복지전달체계의 경로(그림 II-3-1 참조)를 통하여 각 전달체계의 기능을 살펴보면 상담보호센터는 노숙인의 욕구와 상태에 따라서 노숙인 쉼터, 부랑인 시설, 기타 사회복지시설로의 전원과 응급 보호의 기능을 수행한다. 또한 노숙인 쉼터는 노숙인의 사회복귀를 위한 재활 및 자활지원, 자활의 집 제공 등 주거 지원의 기능을 수행하고 있다(서울시복지재단, 2008).

이에 따라 서울시 자활지원과에서는 쉼터와 상담보호센터에 대한 관리운영비 및 기본 프로그램 운영비를 지원하고 있으며, 세부적인 지원계획은 아래와 같다.

▌표 Ⅱ-3-2▐ 서울시 노숙인 보호시설 운영 지원계획 개요

구 분		세부사항
노숙인 쉼터	시설 기능	▪ 숙식 제공, 자활 프로그램 운영 등을 통하여 심리적 안정감 조성 ▪ 취업 알선(일자리 등), 주거 지원을 통하여 자활 및 자립 지원 ▪ 노숙인의 개별적인 욕구와 능력에 맞는 적정 서비스 제공 ▪ 보건소 및 국공립 병원, 약국 등 지정기관을 통한 의료지원 ▪ 알코올 중독자 및 정신질환자를 위한 재활 프로그램 운영(재활쉼터)
	지원 기준	▪ 인건비(인력 운영) : 쉼터 규모에 따른 입소자 정원 기준 – 부랑인 및 노숙인 보호시설 설차운영규칙(제 12조) 준용하여 자격 기준 및 배치 인원에 따른 지원, 서울시 사업 승인 노숙인 보호시설 근무기간(5년 기준)고려한 직종별 2개 급여 ▪ 이용자 급식비 – 지원기준 : 이용인원 기준으로 1일 2식(조식, 석식, 1식 2,000원)제공, 명절 차례상 경비 연 2회 지원(시설 이용자 1인/10,000원) ▪ 관리운영비 – 쉼터 이용인원 규모를기준으로 6단계 차등 단가 적용(재활쉼터 별도 기준 적용) 한 공공요금, 연료비, 상해보험료, 사무실 운영비, 입소자 생활필수품비 등 시설 관리 운영비 지원
노숙인 상담 보호 센터	시설 기능	▪ 이·미용, 세탁, 목욕 등 위생 서비스 및 일시 숙소 제공 ▪ 겨울철 실내 급식 제공 및 응급보호용 생활필수품 지원 ▪ 취업 알선(특별자활 등), 주거 지원 등을 통한 자활 및 자립 지원 ▪ 보건소 및 국공립 병원, 약국 등 지정기관을 통한 의료 지원
	지원 기준	▪ 인건비(인력 운영) : 부랑인 및 노숙인 보호시설 설차운영규칙(제 12조) 준용하여 자격 기준 및 배치 인원에 따른 지원, 급여기준은 쉼터와 동일 ▪ 이용자 급식비 : 이용인원 및 시설 위치에 따라서 석식 지원(서울역 지역 연중, 영등포 지역 겨울철), 급식비 단가 및 차례상 경비 쉼터와 동일 ▪ 관리운영비 및 응급의료비 : 상담보호센터 숙박 인원 규모 기준으로 3단계 차등 단가 적용한 관리 운영비와 응급 조치에 따른 의료 소모품 구입 응급의료비 지원 ▪ 거리상담소 운영비 : 관리 운영비, 노숙인 입소 관리 시스템 운영 및 노숙인 수첩 발급비 지원

자료 : 서울시 복지건강본부 자활지원과 '노숙인 및 쪽방 거주자 보호사업' 계획 재구성

이러한 서울시에서 설치·운영하고 있는 노숙인 복지전달체계의 현황을 살펴보면, 2010년 기준으로 서울시의 노숙인 쉼터는 38개소, 상담보호센터가 5개소이며, 노숙인 다시서기 상담보호센터에서 서울역과 영등포역에 노숙인 상담소 2개소를 운영하고 있다. 먼저 노숙인 쉼터는 지원의 특성과 대상특성에 따라서 아래와 같이 구분할 수 있다. 이 중 여성이 입소 가능한 쉼터는 총 7개소이며, 7개 중 단신 여성만이 입소할 수 있는 쉼터는 2개소(자활쉼터 화엄동산, 재활쉼터 아가페의 집)이며, 그 외 쉼터는 아동 동반이 가능한 쉼터이다. 가족 쉼터 제외 시 아동을 동반한 남성이 입소 가능한 쉼터는 현재 1개소이다.

▌표 Ⅱ-3-3▐ 서울시 노숙인 쉼터 특성별 정원 및 입소 현황

구 분[22]			현황				비 고 (시설명 및 특성)
지원 서비스 특성	지원 대상 특성		개소수	정원	현원[23]	입소율	
중간쉼터	–		1	100	81	81.0%	· 남성노숙인만 입소가능하며, 여성 노숙인을 위한 중간쉼터 없음
	소 계		1	100	81	81.0%	
자활쉼터	단신 남성 노숙인		23	1,286	1,126	87.6%	
	단신 여성 노숙인		1	15	15	100.0%	화엄동산
	가족 노숙인	부자	1	22	17	77.3%	
		모자	2	75	47	62.7%	· 내일의 집 : 단신여성이 입소가능하며 현재 성인여성 10명, 동반아동 10명 입소. · 흰돌회 : 성인여성 9명, 동반아동 18명 입소
		모/부자	1	50	28	56.0%	살림터 : 성인여성은 총 8명(모자가정 5명, 부부가정 3명)이며, 여성이 동반한 아동이 7명임.
	노인		3	345	292	84.6%	· 노인쉼터 중 '반석희망의집'은 가족노숙인이 입소가능함. 총 정원 100명 중 50명은 여성 노숙인이 입소 가능함. 현재 성인여성 12명, 동반아동 19명이 입소.
	장애인		1	15	13	86.7%	· 신체 장애가 있는 여성노숙인을 위한 쉼터 없음.
	소 계		32	1,808	1,538	85.1%	
재활쉼터	단심 남성 노숙인		1	300	221	73.7%	
	단신 여성 노숙인		1	30	21	70.0%	· 아가페의 집, 동반아동 있는 경우 입소 불가
	소 계		2	330	242	73.3%	
회복쉼터	단심 남성 노숙인		2	180	60	33.3%	
	여성 노숙인		1	30	33	110.0%	· 열린여성센터 : 단신 및 동반아동이 있는 여성노숙인 입소 가능
	소계		3	210	93	44.3%	
전 체			38	2,448	1,954	79.8%	

자료 : 서울시 복지건강본부 자활정책과 '노숙인 보호시설 등 현황' 내부 자료 재구성

22) 현재 서울시에서 노숙인 쉼터를 구분하는 기준은 다음과 같다. ①중간쉼터(노숙인에 대한 건강검진과 근로능력, 연령, 건강상태 등을 종합적으로 사정하여 각 노숙인에게 알맞은 쉼터로 입소 의뢰하는 쉼터), ②자활쉼터(근로능력과 근로의욕이 있는 노숙인에게 일자리 참여 등 지속적인 근로활동과 저축 등으로 사회복귀를 촉진하는 쉼터), ③재활쉼터(알코올·정신질환이 의심되는 노숙인을 입소시켜 각종 재활 프로그램을 운영하여 자활·노인쉼터 등으로 전원 또는 사회복귀를 촉진하는 쉼터), ④ 노인쉼터(65세 이상 노숙인을 입소시켜 맞춤형 프로그램 등을 운영하는 쉼터), ⑤ 가족쉼터(자녀가 있는 노숙인을 자녀와 함께 입소시켜 자활 프로그램을 운영하는 쉼터(父子· 母子 가족 쉼터)), ⑥ 장애인 쉼터(장애가 있는 노숙인을 입소시켜 자활 프로그램을 운영하는 쉼터), ⑦여성쉼터(독신 여성 노숙인의 정서적 안정과 취업 알선, 직업 훈련 등을 통하여 사회복귀를 지원하는 쉼터). 그러나 본 연구에서는 이러한 쉼터의 구분을 서비스의 특성과 대상의 인구사회학적인 특성에 따라 재분류하여 제시하였다.

23) 노숙인 현원은 2010년 2월 28일 서울시 노숙인 인트라넷 현황자료에 따라 작성되었으며, 여성입소가능 쉼터의 경우 본 조사 진행과정에서 2010년 5월 별도로 전화 확인을 통하여 쉼터 입소 현원을 파악한 자료이다. 따라서 현원 파악 시점에 차이가 있음을 밝혀둔다.

현재 운영되고 있는 쉼터는 쉼터지원체계가 마련된 초기에 비하여 양적으로 축소되고, 물리적인 여건이 열악하여[24] 정원과 현실적으로 입소 가능한 인원에는 차이가 존재한다. 따라서 물리적 여건이 개선되지 않는 한 향후 쉼터는 양적으로 더 줄어들 수밖에 없는 상황에 처해있다[25]. 또한 2010년까지 노숙인 시설 특성화 계획에 따라서 지원서비스 특성에 따라 쉼터가 구분되고 있지만, 재활쉼터 2개소를 제외하고는 프로그램이 특성화되기 보다는 지원 대상을 구분하여 서비스를 제공하고 있는 상황(기재일, 2008)에 그치고 있다는 문제를 가지고 있다.

또한 노숙인 중에서 단신 여성과 아동을 동반한 가족 노숙인이 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고, 기존에 운영되던 시설 중에서 가족쉼터 1개소(정원 20명), 여성쉼터 1개소(정원 10명)가 2008년에 폐쇄(서정화, 2009)되어 전체 노숙인 지원시설 중 단신 여성 및 가족동반 여성 노숙인이 입소 가능한 쉼터는 총 7개소(총 정원 250명)에 불과하다. 따라서 여성쉼터 자체가 양적으로 부족하고(정신장애 없는 단신여성이 입소 가능한 쉼터는 1개소), 공동생활로 인한 사생활 침해문제나 내부 폭력이 발생해서 시설 선택권이 없으며(서정화, 2009) 가족노숙인과 단신 여성 노숙인이 함께 생활하는 경우도 발생함으로써 이들 간의 특성을 고려한 접근에는 한계가 있다.

노숙인 상담보호센터는 현재 총 5개소가 운영되고 있으며, 일일 응급보호가 가능한 인원은 695명이다. 각 상담보호센터는 남녀 모두를 대상으로 하지만, 실질적인 주요 이용자는 남성이며, 여성은 급식과 초기 상담 등 일부의 서비스에 한하여 이용할 수 있는 상황이다.

---

24) 2007년 전국 노숙인 쉼터 실태조사 결과(한국보건사회연구원, 2007; 이태진 외, 2007 재인용)에 따르면 건물이 노후하고(일부 및 전면 수리 필요한 쉼터가 62.8%)이며, 쉼터의 1/4인 17개소가 「부랑인 및 노숙인 보호시설 설치 운영규칙」상의 조건을 충족하지 못하고 있다.

25) 정부는 노숙인의 인권을 위해 수용 시설의 면적·수용인원 등을 규정하고 있는 2005년 신설된 '부랑인·노숙인 보호시설 설치·운영규칙'을 2012년 1월부터 시행할 예정이다(이는 당초 2010년 보다 2년 유예). 그러나 시행 시점에서 시설 면적과 수용인원 등 설치기준을 충족하지 못하는 경우 시설폐쇄조치를 당할 우려가 있다. 그러나 서울시는 쉼터 운영비 지원 외 건물 관련 예산 조치는 별도로 계획하고 있지 않으며, 새로운 민간 시설 공모를 계획 중인 상황으로 2012년까지 중앙 또는 지방 정부 차원에서 구체적인 대책이 마련되지 않을 경우 현재 운영되고 있는 보호시설이 폐쇄될 가능성을 가지고 있다.

▌표 Ⅱ-3-4▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 현황

구 분	전 체		비고 개소 수
위 치	개소 수	일일 응급보호 가능 인원	
용산	2	325	※ 여성노숙인 전용 상담보호센터는 없음.
서대문	1	150	
영등포	2	220	
전체	5	695	

자료 : 서울시 복지건강본부 자활정책과 '노숙인 보호시설 등 현황' 자료 재구성

이 외에 민간의 재원으로 여성 노숙인의 응급보호를 위하여 운영하던 상담보호센터 1개소(여성응급상담보호센터 '우리들의 좋은 집')는 재정적인 어려움 등으로 인하여 2009년부터는 실질적으로 운영하지 못하고 있는 상황이다. 현재 민간의 재원으로 운영되는 주간보호센터와 거리상담소(서울역 상담소 내 여성전용 상담실)만이 거리 여성노숙인의 실질적 서비스전달체계의 역할을 하고 있다. 거리 여성 노숙인 지원체계의 부재는 거리 여성 노숙인이 경험하는 다양한 응급 상황에 대처하거나 보호받을 수 있는 1차적인 정보뿐만 아니라, 쉼터 입소나 자활 의지가 있는 경우에도 서비스에 대한 접근성을 떨어뜨리는 요인이 될 수 있다. 이는 상담보호센터 설치·운영과 관련하여 성인지적관점에서 구체적인 분석이 요구되는 이유이다.

선행 연구에서는 노숙인 복지전달체계와 관련하여 상담보호센터의 경우 응급보호 및 서비스 연계와 의뢰보다 직접 제공하는 서비스가 확장됨에 따라서 현장보호체계로서의 기능이 취약하며, 쉼터의 경우 정원의 포화 및 기본적인 서비스 제공의 기능으로 정체된 문제, 노숙인의 이용면적과 수용인원을 고려한 쾌적하고 안전한 쉼터 환경의 미비, 일관성 있는 운영 규정의 미비로 인한 인권침해의 가능성 문제 등을 제기하고 있다. 그리고 이에 대한 개선방안으로서 쉼터 이후 보호의 연속성을 제고할 수 있는 체계의 구축, 지역사회 복귀를 위한 다양한 지역사회 자원과의 유기적인 연계, 민간기관의 역량강화를 위한 지원 등의 필요성을 제시되고 있다(남기철, 2005; 이태진 외 2007; 오범석, 2009, 강미연·김위정, 2005; 이곤 2006, 윤화영 2009).

그러나 노숙인 복지전달체계를 성인지적 관점에서 분석하고 해결방안을 제시하는 연구는 드물다. 다만, 일부 여성 노숙인에 관한 연구에서는 주거지의 상실로 인한 다양한 폭력 및 범죄의 노출가능성의 문제와 관련하여 여성의 경우 성폭력 및 성매매에 취약하게 노출되어 있고(김두나, 2008; 김용희 2006; 송순영 2007) 생존을 위하여 여성 노숙인임을 스스로 비가시화 한다는 특성을 제시하고 있다. 이와 함께 여성전용상담보호센터의 부재, 주요 노숙지에 위치한 상담보호센터로 인한 정보 접근성의 한계 문제를 제기하고 있다(서정화

2005a). 한편, 유럽의 대표적인 노숙인 NGO FEANTSA의 경우 노숙인 문제는 젠더 불평등과 직접적인 연관성을 가진다고 본다(FEANTSA, 2010). 특히 최근 EU의 여성 노숙인 관련 연구에 따르면 여성은 전통적인 성별분업, 상대적으로 낮은 교육 수준으로 인하여 빈곤화 될 가능성이 높기 때문에 노숙인 문제는 젠더와 깊은 관련성을 가짐을 제시한다(Anna Martin, 2010). 또한 서비스 제공자(사회복지사)와 이용자의 성별이 서비스 개입 방식에 영향을 미칠 수 있기 때문에 '젠더와 다양성의 렌즈(Department of Human service, 2008; Carole Zuferey, 2010 재인용)'를 적용하여 서비스 제공기관의 프로그램, 서비스 실천 결과, 조직 구조를 검토할 것을 제시(Carole Zuferey, 2010)하기도 한다. 이와 함께 홈리스로 인한 성 노동으로의 유입 가능성과 성매매 종사자(sex-worker)의 노숙유입 가능성을 제시하면서, 젠더의 관점에서 노숙인의 범주를 보다 넓게 조망하고 있다(Elaine Batty, Riabacy Casey, Kesia Reeve, 2010).

즉, 지금까지 살펴본 노숙인 복지 서비스 전달체계의 현황과 선행 연구를 통하여 보호시설의 양적인 현황 및 서비스 제공 문제는 정책 대상의 성별과 젠더와 깊은 관련성을 가지며, 성별에 따른 특성이 주요하게 고려되어야 하는 부분임이 드러난다. 앞서 서론에서 밝힌 바와 같이 서울시 노숙인 지원정책의 성별영향평가를 수행함에 있어서 성인지적인 관점에서 왜 노숙인 지원정책을 평가 분석해야하는 지에 대해서 노숙의 경험이 성별에 따라 큰 차이를 보일 수밖에 없다는 관점에서 논의를 전개해 나가고자 한다.

3. 서울시 노숙인 자활지원정책 성별현황 분석

서울시 노숙인 자활지원정책 중 본 연구에서는 노숙인 자활근로사업 중 '노숙인 일자리 갖기 사업'과 노숙인 자활기반 조성사업으로써 '노숙인 신용 Re-Start사업'을 중점적으로 살펴보았다.

먼저 노숙인 일자리 갖기 사업은 "노숙인들에게 적절한 일자리와 안정적인 수입을 제공하여 근로의욕을 고취하고 자립의 계기를 마련"하고자 2006년도부터 진행하고 있는 사업으로 세부적인 사항은 아래와 같다.

▌표 Ⅱ-3-5▐ 서울시 노숙인 일자리 갖기 사업 개요

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="2">세부사항</th></tr>
<tr><td>추진방향</td><td colspan="2">▪ 삶의 의욕과 자긍심을 고취시킬 수 있는 재활형 일자리 확충
▪ 저축 장려 사업과 연계, 주거독립의 계기 마련
▪ 참여자의 저임금대 편중 현상 개선
▪ 일자리 정보 시스템 활용을 통한 현장 파악 능력 확대</td></tr>
<tr><td>추진개요</td><td colspan="2">▪ 추진기간 : 2009년 1월~12월 (연중상시)
▪ 일자리 목표 제공인원 : 500개(명)
▪ 참여대상
– 쉼터 입소자 및 주거확보 가능성이 높은 자를 우선 배정
– 상담보호센터 이용자(쪽방, 거리노숙인) 중 주거정착의 가능성이 높은 자
– 저축관리 프로그램 운영 시설 및 참여자 우선 배정
– ‘휴먼 서울시민, 인문학 코스’ 참여자 우선 배정
▪ 일자리 유형 및 지급임금
<table>
<tr><th>유형</th><th>건설현장</th><th>공원청소</th><th>녹지관리, 시설물청소,
자원재활용, 복지업무보조 등</th></tr>
<tr><td>지급임금</td><td>5~7만원</td><td>2만원</td><td>3~5만원</td></tr>
<tr><td>시비지원</td><td>실 지급 임금의 50%</td><td>실 지급 임금의 100%</td><td>실 지급 임금의 75%</td></tr>
</table>
▪ 소요재원 : 2,577백만원(시비)
▸ 인건비 및 사회보장비 2,588,080천원, 사전교육비 등 18,600천원</td></tr>
<tr><td rowspan="5">새부 추진사항</td><td>신규일자리확보
(1월)</td><td>▪ 2008년 지속사업(43개 현장 363명) 외 시 산하기관, 자치구, 민간단체를 중심으로 건설현장 일자리, 녹지관리, 민간 기관 등 150명 추가 확보</td></tr>
<tr><td>참여대상자 선정 및
배치 준비
(2월)</td><td>▪ 대상자 선정 : 기존참여자는 현 근로현장에서 근무 지속, 신규 참여희망자는 신청서 접수 후 노숙인 보호시설 종사자가 직접 면담 후 참여 적격 판정자에 한하여 노숙인 일자리 정보시스템에 등록
▪ 건강검진 : 『산업안전보건법』 제 43조에 따라 전문기관에서 『국민건강보험법』 상 일반건강진단 진행</td></tr>
<tr><td>일자리 현장 배치
(3월)</td><td>▪ 사전 면담 시 조사된 참여자의 희망직종, 쉼터의 접근성, 근로능력, 저축관리여부, ‘희망서울시민 인문학 코스’ 참여 등을 종합적으로 고려하여 일자리 현장 배치</td></tr>
<tr><td>참여자 교육
(4월)</td><td>▪ 사업 참여자 및 참여 희망자를 대상으로 한 자활의욕 고취, 시정책 소개, 현장 안전을 위한 교육 실시</td></tr>
<tr><td>모니터링</td><td>▪ 일자리 정보시스템 및 현장방문 등을 통하여 참여자 의견, 참여 지속 가능성 등 사업에 반영.</td></tr>
</table>

다음으로 노숙인 신용 Re-Start사업은 “노숙인·부랑인 보호시설 이용자와 쪽방 거주자 중 신용불량자에 대한 전면적인 신용회복사업을 추진함으로써 빠른 자활·자립을 도모하고, 생활에 안정”을 목적으로 한다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

▌표 Ⅱ-3-6▐ 서울시 노숙인 신용 Re-start 사업 개요

<table>
<tr><th>구분</th><th>세부사항</th></tr>
<tr><td>추진방향</td><td>▪ 주민등록이 확보된 노숙인, 부랑인, 쪽방촌 거주자를 대상
▪ 일정부분 자구노력 이행 의지가 있는 자를 대상
▪ 기존 제도를 활용하여 가급적 적은 예산으로 추진
▪ 명의도용(또는 대여)에 의한 피해 구제방안은 별도 시행</td></tr>
<tr><td>추진개요</td><td>▪ 추진기간 : 2009년 3월~12월 (연중상시)
▪ 목표 제공인원 : 300명
▪ 참여대상 : 신용불량 노숙인, 부랑인, 쪽방촌 거주자 중 신청자
▪ 사업내용
<table>
<tr><th>종 류</th><th>대 상 자</th><th>협 력 기 관</th><th>비 고</th><th>구제사항</th><th>제외대상</th></tr>
<tr><td>개인파산 · 면책 동시신청</td><td>고액신용 불량자</td><td>대한 법률구조공단 한국가정 법률상담소</td><td>법률교육, 채무증명서 공동 수행</td><td>– 금융기관 및 사채에 대한 상환의무 면제 (신청한 채무에 한함)
– 신용불량 및 공법상 제한 사항 해소</td><td>조세, 4대보험료 체납분, 과료 · 벌금, 개인간 손배소</td></tr>
<tr><td>채무조정</td><td>소액신용 불량자</td><td>신용 회복위원회</td><td>대상자 선별 후, 시설별로 위원회 방문</td><td>– 금융채무 중 이자분 감면, 원금의 50~70% 상환(8년 분할 상환)
– 분할상환 도중 조기상환하면 남은 상환액의 10% 추가 감면</td><td>신용회복위원회와 협약이 체결되지 않은 일부 2차 금융권</td></tr>
<tr><td>체납분 결손 요청</td><td>보험료 체납자</td><td>국민건강 보험공단</td><td>체납보험료 결손 요청은 공동 수행</td><td>– 결손처분 1년 이전의 체납분 감면, 결손 처분된 체납 분은 영구 감면
– 감면의 종류 : 전액 감면, 부분 감액</td><td>1년 이내 발생 보험료</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

노숙인 자활사업에 관한 선행 연구에서는 전반적인 일자리 사업의 변화와 의의, 대표적인 자활사업으로써 서울시 노숙인 일자리 지원 사업을 검토하고 있다. 또한 노숙인의 노숙생활 경험 및 자활과정, 자활에 영향을 미치는 요인 등을 분석함으로써 노숙인 자활을 위한 실질적인 방안을 제언한다.

노숙인 자활과 관련해서는 노숙 기간, 약물 의존, 정신건강, 사회적 관계, 동료지지, 직무 만족도 및 직업의 안정성이 자활에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 동료 지지의 향상, 일자리 제공사업의 확대 및 적절한 보수체계의 마련 등이 필요(이정삼, 2006; 홍봉식, 2008)하다는 점이 제시된 바 있다. 또한 노숙인의 노동권과 관련하여 한정된 노동기회, 가치 절하된 노숙인의 노동, 불법적 노동착취, 불안정한 주거 문제가 있으며, 일시적이고 형식적인 정부 주도의 일자리 지원 사업에는 한계가 있다(남기철, 2006)는 점이 지적되고 있다.

서울시 일자리 갖기 사업의 경우에도 치료가 선행되지 않은 통합교육프로그램 시행(예: 노숙인 인문학 교육과정)(오범석, 2009)과 상담보호센터 중심의 특별자활사업 시행으로 인한 지원체계 간의 역할 문제, 노숙인의 노동 능력과 욕구를 고려한 차별적인 일자리 창출

에 대한 정책적인 지원 부재로 인한 문제(서정화, 2005a)가 있음이 기존 연구를 통해서 밝혀진 바 있다. 이러한 노숙인 자활사업의 발전을 위해서는 노숙인에 대한 부정적인 인식 전환과 역량강화를 위한 다양한 접근(심리사회적 지원을 동반한 취업교육 및 취업 유지 지원), 타 법령의 자활지원체계와의 연계 및 의료·신분보장 등 최소한의 사회적인 보장을 통한 자활사업 참여를 위한 조건 구비, 사업 진행 실무자 및 지원기관의 역량 강화, 지역사회 네트워크의 강화 및 보편적 주거 복지 지원, 보호적 일자리에의 한정이 아닌 사회적 편견을 넘어서는 취업의 기회 제공, 정부의 적극적 개입을 통한 공익적 사업의 개발 및 지원, 연구 및 평가를 통한 지속적인 사업화(정호성, 2005; 서정화, 2005a; 천성세, 2005; 오범석, 2009; 이봉재, 2009)가 필요하다는 점이 제시된다.

그러나 자활과 관련된 연구에서도 성별로 분리된 조사 대상 선정이나 성별에 따른 분석은 제시되지 못함으로써 '남성 노숙인'에 관한 연구에 머무르고 있다. 전반적인 일자리 지원사업의 한계와 그에 따른 제언에 있어서 일자리 지원 사업이 성별에 따라서 어떻게 다른 결과를 가져올 수 있는지를 분석하거나, 노동숙련도 및 노동 욕구에 있어서 성별차이를 고려한 일자리 사업에 대한 제언까지는 제시하지 못하고 있다.

한편, 일부 여성 노숙인에 관한 연구에서는 자활사업에서 성별 차이를 고려해야 함이 드러난다. 특히 자활에 영향을 미치는 과거 직업력에 있어서 성별차이(현시웅, 최희경 2008)가 존재하며, 노동 숙련도와 욕구(김용희, 2006; 서정화, 2005a), 자활의지(임영인, 2005)에 성별 차이가 존재한다는 점이 보고되고 있다. 그럼에도 서울시 노숙인 일자리 갖기 사업은 남성 노숙인 위주의 현장, 건설 등의 일자리가 주를 이루며, 여성에게 주어지는 일자리가 한정(김용희, 2006)되어 있다는 문제(김용희, 2006)가 제기되고 있다. 특히 노인쉼터, 단신여성쉼터, 재활쉼터의 경우 50~60%가 노동능력이 있으나, 노동에 대한 욕구가 없는 사람들 또는 신체적·정신적 질환으로 노동시장에서 노동할 수 없는 사람들이라는 점을 고려한 보호 작업장 운영 및 취업과 사회생활을 위한 프로그램 진행(서정화, 2005a)의 필요성이 있다는 점이 제시된 바 있다. 따라서 노숙인 자활정책을 입안하고, 이를 분석함에 있어서 노숙인의 다양한 차이를 고려하는 것이 중요하며, 특히 성별이 주요한 변수로 고려되어야 함을 알 수 있다.

유럽에서는 노숙인의 자활과 관련하여 전통적인 성역할 수행으로 인한 고용시장에서의 차별이 존재하며(Butler, 1994, 김두나, 2008 재인용; Anna Martin, 2010), 주거 상실의 경험은 고용시장의 젠더 불평등과 직접적인 관련성을 가진다(Bea Chityil, 2010)는 점을 인식하고 있다. 이러한 관점은 노숙인의 자활 사업을 수립함에 있어서 성별을 고려해야 하는 필요성을 제시하는 부분이라고 할 수 있다. 미국의 경우에도 전체 빈곤층과 노숙인 중 여성의 비율이 점차 증가하고 있다는 점(서정화, 2005)을 주요하게 인식하고 있으며, 뉴욕시

의 경우에는 자립 프로그램(무료 직업 훈련제도, 전문학교 조성금 제도, 취업 알선 제도 등)의 이용에 있어서 저소득 한부모 가족 홈리스를 우선적으로 고려하는 정책을 제시하고 있다(김선미, 2004).

즉, 앞서 제시한 노숙인 자활정책의 전반적인 면에서 성별이 드러나지는 않고 있지만, 선행 연구 및 해외사례에 따르면 여성 노숙인의 경우 노숙 전후로 남성과는 다른 젠더화된 경험을 하기 때문에 자활 정책의 일자리 종류, 자활 지원을 위한 프로그램 등에 있어서 성인지적인 관점이 중요하다는 점을 알 수 있다. 따라서 본 성별영향평가에서는 위와 같은 선행 연구에서 제시된 노숙인 자활정책과 성별 관련성에 초점을 두고 분석을 수행할 것이다.

4. 서울시/타 지방정부 노숙인 지원정책 현황 비교

1997년 IMF 외환위기 이후 가시화된 노숙인 및 부랑인의 문제는 국가 차원의 보호와 자활지원정책을 중심으로 접근되어 왔으며, 2005년 노숙인 사업이 지방이양사업으로 전환됨에 따라서 각 시·도에서 노숙인 지원정책이 수립, 시행되어 오고 있다. 2009 보건복지백서에 따르면 노숙인의 분포는 서울 62.9%(2,935명), 부산 11.8%(550명), 경기 6.6%(308명), 대구 6.4%(298명), 인천 4.1%(191명)로 주로 대도시에 집중되어 있다(보건복지부, 2010). 이에 따라 노숙인 지원정책은 가장 많은 노숙인이 생활하고 있는 서울시를 중심으로 진행되어온 것이 사실이다. 본 단락에서는 서울시 다음으로 가장 많은 노숙인이 분포되어 있는 대구광역시, 부산광역시, 경기도 중 수원시, 인천광역시를 중심으로 노숙인 지원정책의 현황을 비교 검토하고자 한다. 이를 토대로 타 지방 정부의 노숙인 지원정책이 서울시 노숙인 지원정책 개선방향에 참고가 될 만한 시사점을 도출하고자 한다.

1) 타 지방정부 노숙인 지원정책 현황 및 특성

노숙인 복지전달체계는 『부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영규칙』에 근거하여 운영되므로 각 지방정부 별 전달체계의 기능과 이에 대한 지원은 유사[26]하며 각 지방정부의 분권교부세로 지원되고 있는 상황이다.

---

26) 노숙인 쉼터 76개소에는 1일 2식(조식·석식)의 무료 급식과 숙소, 의료비 지원을 하며, 노숙인 쉼터 종사자 인건비를 지원한다. 또한 거리 노숙인 보호를 위하여 전국 10개소 노숙인 상담보호센터에서 상담, 목욕, 세탁, 응급 잠자리 사업을 시행하고 있다(보건복지부, 2010).

▌표 Ⅱ-3-7▐ 각 지방정부 별 노숙인 복지 서비스 전달체계 현황

구 분	노숙인 규모	주무부처	노숙인 쉼터[27]	노숙인 상담보호센터[28]	비고 (여성 노숙인 지원)
서울시	2,935	복지건강본부 자활지원과	38개소	5개소	· 여성 및 가족 노숙인 입소 가능 쉼터 7개소
부산시	550	사회복지과	6개소	2개소	· 여성노숙인 쉼터 없으나, 부랑인 시설 내에 여성 노숙인 임시보호소 2개소 운영 중임.
대구시	298	복지정책관실	4개소	3개소	· 여성 및 가족노숙인 쉼터 1개소
경기도	308	복지건강국	9개소	3개소	· 여성노숙인 쉼터 없음 · 보건복지부 통계상 상담보호센터가 확인되지 않으나, 경기도 상담보호센터는 총 3개소가 운영되고 있음
수원시		주민생활지원국 사회복지과 자활지원팀	5개소	1개소	
인천시	191	보건사회국 사회복지과	3개소	–	· 여성노숙인 쉼터 1개소

자료 : 2009 보건복지백서 및 각 지방정부 홈페이지와 시정백서 자료 재구성

위의 표 II-3-6에 따르면 각 지방정부에서 노숙인 쉼터 및 상담보호센터를 노숙인 규모에 비례하는 것으로 나타난다. 그러나 각 지방정부별로 여성 노숙인의 규모는 구체적으로 파악되지 않고 있는 것이 현실이다. 이와 함께 여성 및 가족 노숙인이 입소 가능한 쉼터는 대구시와 인천시에 각 1개소인 것으로 나타났다.

각 지방정부별로 노숙인 지원정책의 현황 및 특성은 다음 단락에서 구체적으로 살펴보고자 한다[29].

가. 대구광역시 노숙인 지원정책 현황 및 특성

대구광역시의 경우 2004년부터 연 1회 정기적으로 대구 지역의 노숙인 실태를 조사하고 있다. 이에 따르면 2008년 기준으로 남성 노숙인 291명(거리 222명, 쉼터 69명), 여성 노숙인 23명(거리 10명, 쉼터 13명), 아동·청소년 10명(쉼터 입소)으로 파악되고 있다. 대구시의 경우도 노숙인이 지속적으로 증가하는 추세이나, 관련 법령이 없이(황선영, 2004), 한시적인 대책으로 추진되어 온 것에 문제를 제기하며, 2010년 대구시 의회(박부희 의원발의 2010.3.12)에서 『노숙인 보호에 관한 조례』를 제정한 바 있다. 이에 따라 정기 실태조사,

27) 보건복지부 통계(보건복지부, 2010)에 따르면 2009년 말 기준 노숙인 쉼터는 총 76개소로 2003년 114개소 대비 감소한 것으로 나타났다.

28) 보건복지부 2009 보건복지백서(2010)에 따르면 전국 노숙인 상담보호센터는 총 10개소로 서울 5개소, 부산 2개소, 대구 1개소, 대전 1개소, 제주 1개소 인 것으로 제시되었다. 이는 각 지방정부 홈페이지 및 관련 민간 단체 현황을 파악한 결과와 다소 상이하여 본 자료는 지방정부 홈페이지과 민간단체 현황에 근거하여 작성되었음을 밝혀둔다.

29) 본 단락에 제시된 각 지방정부의 정책은 해당 지방정부의 홈페이지, 관련 기사, 시정 백서, 관련 연구를 참고하여 작성되었으며, 참고 문헌에 각각 제시하였다.

노숙인 보호계획 수립 및 노숙인 자활을 위한 사업 지원의무를 명시하고, 대구시에서 보호시설 운영(기관·단체에 예산지원) 및 운영위원회 구성해야 함이 포함되어 있다. 두드러지는 점은 실태 조사의 대상을 쪽방, 고시원 등 임시주거지 등 예비 노숙인을 포함함으로써 노숙인을 광의의 개념으로 보고 있다는 점이다.

대구광역시 복지정책관실에서는 '노숙인 보호 및 자립 능력을 배양'하기 위하여 노숙인 보호 및 복지서비스를 제공하고 있다. 구체적으로 노숙인 복지전달체계에 운영비(2009년 기준 1,222백만원)를 지원하고, 동절기 한시적 동사 및 안전사고 예방 특별보호대책으로 현장 점검 및 응급잠자리(대구역, 동대구역)제공, 자활사업비(2009년 기준 50백만원)로 노숙인 및 쪽방 생활인에 대한 일자리 제공(연간 1,000명), 주거 지원 및 저축관련 사업(노숙인 특별 우대금리통장 '희망드림통장')을 진행 중이다. 이와 함께 쪽방상담소 1개소, 무료 진료소 2개소가 운영되고 있다.

그러나 대구시 노숙인 실태조사 결과에 따르면(현시웅 외, 2008), 현재 노숙인 상담보호센터 내에 상시 현장 상담과 사정을 위한 정규 직원의 부족으로 접근성이 낮으며, 노숙인 쉼터 유형의 전문화와 역할 분담을 통한 적절한 자원연계와 노숙인 지원이 요구되는 상황이다. 또한 여성 및 가족 노숙인 쉼터가 양적으로 부족(현재 1개소)하여 입소자 유형에 맞는 서비스 제공이 어려운 것으로 보고되고 있다. 이와 함께 여성 노숙인의 차이를 고려한 접근과 동반 아동에 대한 양육 및 교육 지원이 필요하다는 문제가 제기되고 있어 노숙인 복지전달체계에서 여성 노숙인에 대한 고려가 부족하다는 점이 드러난다.

나. 부산광역시 노숙인 지원정책 현황 및 특성

부산광역시에서는 매년 「부산노숙인지원센터」에서 실태조사를 진행하고 있으며, 노숙(부랑)인은 2009년 말 기준 총 927명(거리 노숙인 168명, 쉼터 노숙인 345명, 부랑인 시설 414명)으로 2008년 말(828명)에 비하여 약 12%정도 증가한 것으로 보고되고 있다. 또한 현재 총 10개소(쉼터 6개소, 상담보호센터 2개소, 쪽방상담소 2개소)의 노숙인 보호시설이 운영되고 있지만, 여성 노숙인이 입소 가능한 쉼터는 없는 상황이다[30].

현재 부산시 사회복지과에서는 저소득 지원정책의 일환으로 노숙인 지원정책이 계획, 진행되고 있는 상황이다. 2010년 부산시 노숙(부랑)인 지원계획에 따르면, 구체적인 사업은 거리 노숙인 쉼터 입소 유도를 위한 밀집지역 24곳 현장 순찰 및 홍보 활동 강화, 저축실

30) 부산시의 경우 현재 여성 노숙인 쉼터가 없는 상황이며, 부랑인 시설 내에 마련된 임시 보호소(방)을 2개소를 마련하여 운영하고 있다고 한다. 이 경우 단신 여성 노숙인만이 입소 가능하며, 입소 기간에 제한은 없다. 아동을 동반한 경우나 폭력 피해 여성 노숙인의 경우 부산시에서 운영하고 있는 16개 여성복지시설로 연계하고 있다(부산시 사회복지과 생활보장 담당자 전화 확인사항).

적에 따라 연말에 포상하는 저축장려사업, 자활기금 활용한 점포 임대료(1억원 이하 연 2%, 최장 6년) 지원을 통한 쉼터 6개소, 상담소 2개소 모두 자활 프로그램 진행하도록 확대운영(2개소→2011년 8개소), 노숙인 근로정보제공 및 직업훈련 상담을 강화, 주거 사업, 노숙인 주거사업 강화, 노숙인 시설 평가 및 전문화 추진(재정관리, 인적자원관리, 서비스 만족도, 자활프로그램실태, 이용자 만족도 등, 노숙인 시설 기능보강 및 환경개선 사업 추진 6개 쉼터 환경개선 사업 약 43백만원 투입), 자립의지 고취를 위한 인문학 교육 프로그램 진행 등이 주요 사업이다. 이를 위하여 연간 55억원(국비 20억원, 시비 35억원)의 사업비를 투입할 예정이라고 한다.

그러나 이러한 예산 중 18억원은 부랑인 시설 신축 기금이다. 또한 각 시설에 난방비가 지원되지 않으며, 급식비(1인 1,500원) 및 운영비 지원이 부족한 것이 부산시 노숙인 복지 전달체계의 문제로 지적되고 있다.

다. 경기도 수원시 노숙인 지원정책 현황 및 특성

현재 경기도에는 308명의 노숙인이 있는 것으로 파악되고 있으며, 주무부처인 경기도 복지건강국의 2009년 관련 계획에 따르면 노숙인 약물중독 및 심리 지원을 위한 근본 치료대책 수립, 무한돌봄 의료비 지원 및 상담보호센터 내 무료 진료, 희망인문교육(수원, 성남, 안양, 의정부), 취약계층으로써 노숙인을 포함하여 통합 일자리 지원이 진행되고 있다. 또한 2010년 계획에 따르면, 노숙인 쉼터(9개소) 및 상담보호센터(3개소) 운영 지원 예산은 총 1,702백만원인 것으로 보고되고 있다.

수원시의 경우 이러한 도정 방향에 근거하여 주민생활지원국 사회복지과 자활지원팀에서 노숙인 자활근로사업, 노숙인 쉼터 및 상담단체 운영 관리를 수행하고 있다. 그러나 구체적인 노숙인 지원계획은 시정 백서나 홈페이지 등에서 드러나지 않고 있다. 주목할 만한 사항은 2009년 성별영향평가의 정책개선방안 실행을 통하여 여성노숙인 실태조사 시행과 관련된 지침을 마련하였다는 점이다.

라. 인천광역시 노숙인 지원정책의 현황 및 특성

인천광역시의 경우 2007년 100여명이었던 노숙인이 2009년 191명으로 크게 증가한 상황이다. 이에 따라 보건사회국 사회복지과에서는 기초 및 자활업무의 일환으로 노숙인 보호사업을 진행하고 있다. 현재 시비 지원 쉼터 3개소가 운영되고 있으며, 이중 1개소는 여성 노숙인 쉼터[31]인 것으로 파악되었지만, 시정 백서나 홈페이지 등에 공식적인 사회복지

31) 현재 인천시에서 시비 지원으로 운영되고 있는 쉼터는 총 3개소이며, 인천시 내일을 여는집에서 여성쉼터 1개소, 남성쉼터 1개소를 분리하여 운영하고 있다고 한다. 인천시 내에 비공식적으로 운

시설로 제시되지 않고 있다. 이와 함께 민간재원으로 노숙인을 위한 전국 최초의 문화공간인 '민들레 희망지원센터[32]'가 운영되고 있다.

인천광역시는 2010년 동절기 취약계층 지원 사업(예산 125억원)의 일환으로 주요 역사 및 터미널, 공원 등 노숙인이 많은 지역에 거리 상담팀 운영, 의료구호를 진행할 예정이다.

2) 타 지방정부 노숙인 지원정책 비교 검토의 시사점

상대적으로 노숙인의 규모가 많은 대도시를 중심으로 노숙인 지원정책을 살펴본 결과 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 법적 근거의 미비로 안정적인 노숙인 지원정책이 수립되기 보다는 동절기 지원대책 중심의 한시적 정책이 진행되고 있으며, 지방 정부 별 편차가 큰 것으로 나타났다. 특히 수원시와 인천광역시의 경우 노숙인이 지속적으로 증가하고 있음에도 주요 시 정책으로써 고려되고 있지 못하며, 상대적으로 서울시의 노숙인 지원정책은 다양하고 체계적이다. 이러한 지방 정부별 정책의 편차는 상대적으로 안정적이고 다양한 전달체계와 정책을 수립하고 있는 서울시에 타 지역의 노숙인이 의존할 가능성이 있다. 자원에 의존하여 지속적으로 이동하는 노숙인의 문제는 특정 지역에 국한된 문제가 아니므로, 구체적인 법적 근거를 마련함으로써 지방정부의 편차를 줄이는 것이 필요할 것이다. 또한 이에 대한 대안으로 대구시와 같이 지방정부 차원의 노숙인 보호 및 자립 지원과 관련된 조례를 제정할 수 있을 것이다. 이는 노숙인의 실태를 파악하고, 예산 및 정책의 안정화를 가져올 수 있다는 점에서 서울시에서도 참고할 수 있는 부분이다.

둘째, 노숙인의 다양성을 고려한 쉼터의 전문화 및 여성 노숙인을 고려한 전달체계 구축은 전반적으로 미비한 상황이다. 여성 노숙인의 규모가 정확하게 제시되지 않는 경우도 존재하며, 경기도에는 여성 노숙인이 입소 가능한 쉼터는 전무한 상황이었다. 이에 비하여 서울시는 상대적으로 쉼터를 전문화하려는 시도가 이루어지고 있으며, 여성 및 가족 노숙인이 입소 가능한 쉼터도 양적으로 많은 것으로 파악되고 있다. 그러나 이러한 지원체계는 전체 노숙인의 규모에 근거하기 때문에 비율을 고려할 때 서울시도 '많다'고 단정하기 어렵다. 또한 서울시의 여성 노숙인 지원의 한계를 안전으로부터 더욱 보호되어야 하는 여성 노숙인의 응급보호시설체계가 없다는 점이다. 따라서 노숙인 복지전달체계 내에 여성

영되고 있는 쉼터의 수는 파악하기 어려운 상황이라고 한다(인천 내일을 여는집 실무자를 통한 확인사항).

32) '민들레 희망지원센터'는 천주교 인천 교구 사회복지회에서 3억 2천만원 지원으로 2009년 7월에 개소한 노숙인을 위한 전국 최초의 문화공간이다. 1층은 문화공간(세족실, 정보검색실, 도서실, 영화상영실), 2층은 휴식공간(빨래방, 샤워실, 수면실, 휴게실)으로 구성되어 있다 취업알선과 상담업무를 진행한다.

을 고려하고, 거리 여성 노숙인을 고려한 응급보호체계의 수립, 성별과 함께 노숙인의 다양성을 고려한 쉼터의 전문화는 향후 노숙인 지원정책 내에 반드시 요구되는 부분임을 알 수 있다.

셋째, 노숙인은 지역에 따라서 취약계층, 저소득층으로 포함되어 관련 자활 정책이 수립되고 있는 것으로 나타났다. 그러나 대구시의 경우, 노숙인 자활을 위한 일자리 사업이 지역사회 차원의 접근은 부족하며 상대적으로 서울시가 노숙인에게 능동적으로 일할 수 있는 기회를 주었다는 점에서 긍정적이라는 평가를 하고 있다(현시웅 외, 2008). 또한 본 성별영향평가에서 주로 검토하는 신용 Re-Start사업 또한 타 지방정부에서는 찾아보기 어려운 노숙인의 자활을 위한 근본적인 개입으로써 탁월한 정책이라고 할 수 있다. 따라서 서울시의 일자리 갖기 사업의 불안정성에 대한 부정적인 평가도 존재하지만, 서울시의 노숙인 자활지원사업은 타 지방정부에 비하여 선도적이며, 다양한 일자리를 마련, 근본적인 신용문제 해결에 개입하고 있다는 점에서 지속적인 보완을 통하여 노숙인 자활사업의 모델로써 성장할 가능성이 높다. 이와 함께 부산시의 자활기금 활용을 통한 각 쉼터 및 상담보호센터에 대한 점포 임대료 지원과 같은 방식의 자활사업 확대 방안은 각 보호시설의 특성에 적합한 자활 프로그램을 진행할 수 있다는 점에서 서울시에서도 참고할 만한 부분이다.

넷째, 지방정부의 의지에 따라서 노숙인의 규모를 파악하고, 관련 정책을 수립하는 데에 차이가 있음을 알 수 있다. 특히 부산시와 대구시의 경우 실태조사가 정기적으로 이루어짐에 따라서 구체적인 노숙인 규모가 파악되고 있는 상황이다. 이와 더불어 대구시의 경우 노숙인을 성별에 따라서 구분하고, 시설 입소자의 경우 아동·청소년은 별도로 구분하여 파악함으로써, 성인지적 정책을 입안할 수 있는 기반을 마련하고 있다. 단, 홈리스 아동은 다른 차원에서의 접근이 필요하며 노숙인으로 분류하는 것은 부적절하다고 명시하고 있다. 이와 함께 주목할 점은 대구시 조례상에서 제시하고 있는 실태 조사 대상에는 잠재적 노숙인(쪽방, PC방 등 불안정 임시 주거 생활자)을 포함함으로써 실질적인 노숙인 현황 파악을 위한 토대를 마련하고 있는 상황이다. 이는 주요 노숙지 중심으로 노숙인 현황을 파악하고 있는 서울시에서 참고할 만한 부분이며, 드러나지 않는 노숙인이 많은 여성 노숙인의 현황을 실질적으로 파악할 수 있는데 도움이 될 수 있다는 점에서 서울시가 적극 검토 시행해야 한다고 본다.

다섯째, 노숙인 시설 평가 및 전문화를 위한 부산시의 정책은 서울시에서도 참고하여 진행하는 것이 필요할 것이다. 부산시에서는 이를 위하여 각 시설의 재정관리, 인적자원관리, 서비스 만족도, 자활프로그램실태, 이용자 만족도 등을 시 차원에서 파악할 예정인 것으로 나타나고 있다. 이는 정책의 대상자의 의견에 근거한 정책을 수립할 수 있다는 점에서 정책 효과성을 높이는 데 주요하게 기여할 정책으로 판단된다.

Ⅲ

서울시 노숙인 지원정책의 성별만족도 조사결과

Ⅲ 서울시 노숙인 지원정책의 성별만족도 조사결과

제1절 조사개요

1. 조사목적

본 조사는 서울시의 노숙인 지원정책의 성별영향평가 수행을 위한 기초 데이터 도출을 위하여 노숙인 응급시설 이용 및 쉼터 입소 노숙인의 현황을 파악하고, 서울시 정책 수혜 만족도 및 요구도를 조사하였다. 본 조사의 주요한 특성은 노숙인을 '실직 남성가장'으로만 한정한 기존 조사와는 달리 표본 설계 및 분석에 있어서 성별을 주요 변수로 활용하고, 이를 통하여 성별에 따른 현황과 욕구의 차이를 파악했다는 점이다. 이를 통해 노숙인 지원정책에 있어서 성인지적인 관점을 반영한 정책 대안 마련의 토대를 마련하는 것이 본 조사의 주요한 목적이다.

2. 조사개요

1) 조사 및 표본설계

본 연구의 조사대상은 서울시에서 생활하고 있는 남· 녀 노숙인이다. 앞서 밝힌바와 같인 노숙인을 어떻게 정의하느냐는 아직도 논란의 여지가 있다. 하지만 본 연구가 "서울시 노숙인 지원정책에 대한 성별 만족도" 파악을 주요한 목적으로 한다는 점에서 현재『부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영규칙』에서 '노숙인' 정의에 따라서 '상당기간 거리에서 생활'하고 있거나 '응급시설'을 이용하는 자와 노숙인 쉼터에 입소자를 주요한 조사 대상으로 한정하였다. 본 조사는 쉼터 및 응급시설을 직접 방문하여 구조화된 설문지를 통하여 1:1 면접조사를 실시하였으며, 방문이 어려운 경우 우편으로 조사 결과를 회수하였다. 이에 따라서 노숙인 쉼터 입소자 218명(여성 98명, 남성 120명), 응급시설 이용자 100명(여성 30명, 남성 70명)이 조사에 참여하여 총 318명이 조사되었다.

▌표 Ⅲ-1-1▐ 조사 설계

구 분	내 용
조사대상(모집단)	서울시 노숙인 지원정책 수혜자 : 서울시 노숙인 쉼터 입소자 및 노숙인 응급시설 이용자
조사지역	서울시
표집방법	성별 및 노숙인 유형(쉼터 입소 또는 응급시설 이용 노숙인)에 따른 유의 할당 (※ 단, 본 조사가 성별영향평가라는 점을 감안하여 쉼터에 입소한 여성노숙인은 전수조사를 실시하였으며, 응급시설 이용자의 경우도 조사가 가능한 여성노숙인에 대한 전수 조사를 시도함)
분석사례수	서울시 노숙인 지원정책 수혜자 318명 (여성 128명, 남성 190명) · 서울시 노숙인 쉼터 입소자 218명 (여성 98명, 남성 120명) · 서울시 노숙인 응급시설 이용자 100명 (여성 30명, 남성 70명)
조사방법	1:1 방문면접조사(방문이 어려운 쉼터 및 응급시설은 우편으로 조사 결과 회수)
조사도구	구조화된 설문지
조사기간	2010년 6월 30일 ~ 7월 22일
조사기관	(주) 리서치 플러스

본 조사를 위하여 서울시에서 파악하고 있는 노숙인 통계(2010.3)를 기준으로 모집단을 설정하였으며, 보다 정확한 현황 파악을 위하여 2010년 5월 본 조사를 위하여 여성이 입소 가능한 쉼터와 거리 여성 노숙인에게 서비스를 제공하고 있는 응급시설을 통하여 여성 노숙인의 규모를 파악하여 이를 기준으로 표본을 설계하였다. 노숙인은 성별에 따라서 비율 차이가 크지만, 노숙 유형과 성별에 따른 정책 만족도와 요구도의 차이를 파악하기 위하여 모집단의 크기가 작은 여성 노숙인을 기준으로 하여 성별의 비율을 5:5로 할당하였다. 이에 따른 각 노숙 유형 및 성별 표본설계와 조사 현황은 아래와 같다.

▌표 Ⅲ-1-2▐ 노숙 유형 및 성별 표본설계 및 조사 현황

구 분	쉼터입소노숙인			응급시설이용노숙인			전체		
	모집단	표본설계	조사대상	모집단	표본설계	조사대상	모집단	표본설계	조사대상
여성	134	106	98	15	50	30	149	156	128
남성	2,289	100	120	457	50	70	2,746	150	190
전 체	2,423	206	218	472	100	100	2,895	306	318

주: 모집단 – 2010년 3월 서울시에서 파악하고 있는 노숙인 현황 기준
표본설계 – 2010년 5월 본 조사를 위해 파악한 쉼터 및 응급시설 이용자 중 여성 전수조사, 남성은 유의할당

2) 조사내용

본 조사는 노숙인의 정책 수혜 만족도 및 요구도 수렴에 중점을 두고, 서비스 전달체계인 노숙인 쉼터 입소자와 거리 노숙 및 응급시설 이용자로 조사대상을 구분하여 조사내용을 구성하였다. 각각의 내용은 아래와 같다.

가. 서울시 노숙인 쉼터 입소자

쉼터 입소자에 대한 주요 조사내용은 노숙 경험, 쉼터 입소 경로, 쉼터 이용 및 서울시가 제공하고 있는 정책 프로그램에 관한 만족도, 자립·자활 현황 및 정책 지원 요구도에 관한 의견이며, 분석에서 요구되는 일반적인 사항을 조사하였다.

▌표 Ⅲ-1-3▐ 노숙인 쉼터 입소자 조사항목 및 세부 내용

주 제		항 목
노숙경험 및 노숙인쉼터 입소 경로	노숙경험 (공통)	□ 노숙기간, 노숙유입계기, 노숙 시 힘들었던 점
	쉼터 입소경로	□ 쉼터 입소 기간, 쉼터 입소 전 생활 장소, 쉼터 입소 계기, 쉼터 입소 주된 이유 □ 쉼터 입소 중 거리 노숙 선택 이유
지원기관 이용 및 지원정책 프로그램 만족도		□ 쉼터 입소 현황 : 동반가족여부 및 수, 생활공간 공동 이용자 수 및 형태 □ 입소 쉼터 시설 이용 ; 시설 만족도, 청결 및 쾌적성 만족도, 개선사항 □ 지원정책 프로그램 : 서비스별 이용경험 및 만족도
노숙인 자립·자활현황 (공통)		□ 일자리 참여 관련 사항 : 일자리 유무, 일자리 종류, 근무기간, 월 급여, 일자리 참여 시 어려운 점, 일하지 않는 이유 □ 자립·자활을 위한 노력 여부 □ 자립·자활을 위한 지원 욕구 : 자립·자활을 위해서 가장 필요한 것, 자립·자활을 위한 서비스 필요정도
응답자 일반적 사항 (공통)		□ 조사대상자 성별, 연령, 학력, 결혼경험, 주민등록상태, 노숙시작시기

나. 서울시 응급시설 이용자 및 거리 노숙인

거리생활 및 응급시설 이용 노숙인에 대한 주요 조사내용은 거리 노숙경험, 현재 거리나 응급시설을 정기·비정기적으로 이용하고 있다는 특성을 고려하여 거리 노숙 장소와 노숙생활 지속 이유를 구체적으로 파악하였다. 지원기관으로서 쉼터 또는 응급시설 이용경험 및 만족도, 자립·자활 현황과 정책 지원 요구도를 파악하였으며, 분석을 위하여 일반적인 사항을 조사에 포함하였다.

▌표 Ⅲ-1-4▐ 노숙인 응급시설 이용자 조사항목 및 세부 내용

주 제	항 목
노숙경험	▫ 공통 : 노숙기간, 노숙유입계기, 거리 노숙 시 힘들었던 점 ▫ 세부사항 : 현재 주요 노숙 장소 및 선택이유, 거리 노숙 생활 지속 이유
지원기관 이용 및 지원정책 프로그램 만족도	▫ 쉼터 이용 : 쉼터 입소 경험, 쉼터 입소 중 거리노숙 선택이유 ▫ 이용 응급시설 이용 ; 시설 이용경험, 시설 만족도 ▫ 지원정책 프로그램 : 서비스별 이용 경험 및 만족도
노숙인 자립·자활현황 (공통)	▫ 일자리 참여 관련 사항 : 일자리 유무, 일자리 종류, 근무기간, 월 급여, 일자리 참여 시 어려운 점, 일하지 않는 이유 ▫ 자립·자활을 위한 노력 여부 ▫ 자립·자활을 위한 지원 욕구 : 자립·자활을 위해서 가장 필요한 것, 자립·자활을 위한 서비스 필요정도
응답자 일반적 사항	▫ 공통 : 조사대상자 성별, 연령, 학력, 결혼경험, 주민등록상태, 노숙시작시기 ▫ 세부사항 : 동반가족 수 및 형태

3) 조사대상자 현황

가. 전체 조사대상자 현황

조사대상자 총 318명 중 128명(40.3%)은 여성이고, 190명(59.7%)는 남성이다. 이러한 조사대상자의 일반적인 특성을 성별에 따라서 살펴보면 아래 표 Ⅲ-1-5와 같다. 노숙유형별로 보면 여성의 76.6%는 쉼터 입소 노숙인, 23.4%는 거리 노숙인이며, 남성의 63.2%는 쉼터, 36.8%는 거리 노숙인이 조사되었다. 연령에 따라서 여성의 경우 30대 이하가 38.3%, 40대가 39.8%로 30~40대가 대다수를 이루며, 반면 남성은 40대가 37.4%, 50대 이상이 44.7%로, 40~50대가 가장 높은 비율로 나타난다. 따라서 남성 노숙인이 여성에 비해 상대적으로 고연령층이 많은 것으로 나타났다. 학력별로 살펴보면, 남녀 모두 고졸이 약 50%이며, 여성(17.2%)의 경우 상대적으로 대졸이상의 비율이 남성보다 높은 것을 알 수 있다. 주민등록 상태는 성별에 따라서 큰 차이를 보이지 않으나, 동반가족의 경우 여성의 27.3%가 가족과 함께 노숙을 하고 있어 성별에 따라서 차이를 보였다.

▌표 Ⅲ-1-5▐ 전체 조사대상 성별에 따른 일반적 사항

구분		성별			
		여성		남성	
		N	%	N	%
[전 체]		128	100.0	190	100.0
[노숙 유형별]	쉼터 노숙인	98	76.6	120	63.2
	거리 노숙인	30	23.4	70	36.8
[연령별]	30대 이하	49	38.3	34	17.9
	40대	51	39.8	71	37.4
	50대 이상	27	21.1	85	44.7
	무응답	1	0.8	0	0.0
[학력별]	초졸 이하	19	14.8	28	14.7
	중졸	22	17.2	44	23.2
	고졸	63	49.2	95	50.0
	대졸 이상	22	17.2	21	11.1
	무응답	2	1.6	2	1.1
[결혼 경험]	미혼	44	34.4	87	45.8
	기혼	37	28.9	39	20.5
	이혼	45	35.2	62	32.6
	사별	1	0.8	2	1.1
	무응답	1	0.8	0	0.0
[주민등록상태]	유효	110	85.9	156	82.1
	말소	9	7.0	24	12.6
	최근 복원	7	5.5	9	4.7
	무응답	2	1.6	1	0.5
[동반가족]	없음	93	72.7	167	87.9
	있음	35	27.3	21	11.1
	무응답	0	0.0	2	1.1

나. 노숙유형에 따른 일반적 사항

조사대상자 중 쉼터 입소 노숙인은 여성이 45.0%, 남성이 55.0%이며, 거리 및 응급시설 이용 노숙인의 경우 여성은 30.0%, 남성은 70.0%이다. 기존 서울시 통계상의 거리 여성노숙인은 15명 내외인 것으로 파악하고 있으나 본 조사에 응답한 인원만으로도 기존 통계보다 많은 여성이 거리에서 노숙하고 있음을 알 수 있다. 쉼터의 경우는 매월 140명 내외의 여성이 있는 것으로 파악되었으나, 여성의 경우 가족과 같이 입소하는 경우가 많아 동반아동도 여성 노숙인의 수로 간주되는 경향이 있다. 본 조사 시행 시 쉼터 입소 성인 여성은 106명이며 조사 참여자는 98명이었다.

노숙 유형에 따른 일반적 사항을 성별로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 연령에 따라

서, 쉼터 입소 여성노숙인의 경우 30대 이하가 44.9%이며, 40대가 38.8%인데, 이에 반하여 남성은 50대 이상이 48.3%로 연령에 차이를 보인다. 응급시설 이용노숙인의 경우 30대 이하는 20% 미만이며, 남녀 모두 40대가 가장 많은 것으로 나타나 쉼터와 차이를 보였다. 학력의 경우 쉼터 입소 남녀 노숙인 및 응급시설 이용 남성 노숙인의 약 60%의 학력이 고졸이상이나, 응급시설 이용 여성노숙인은 56.7%가 중졸이하로 나타나 차이를 보였다. 쉼터와 응급시설 이용노숙인 모두 여성이 남성보다 결혼 유경험자가 많으며, 특히 거리 여성노숙인의 40.0%는 현재도 배우자가 있는 상황이다. 주민등록증은 쉼터 입소 여성노숙인의 91.8%가 유효한 반면, 거리의 경우 66.7%만이 유효하고, 남성의 경우도 쉼터는 87.5%가 유효하나 응급시설 이용남성의 경우 72.9%만이 유효한 것으로 나타났다.

▌표 Ⅲ-1-6▐ 조사대상 노숙유형과 성별에 따른 일반적 사항

구분		쉼터 입소 노숙인				응급시설 이용노숙인			
		여성		남성		여성		남성	
		N	%	N	%	N	%	N	%
[전 체]		98	100.0	120	100.0	30	100.0	70	100.0
[연령별]	30대 이하	44	44.9	22	18.3	5	16.7	12	17.1
	40대	38	38.8	40	33.3	13	43.3	31	44.3
	50대 이상	16	16.3	58	48.3	11	36.7	27	38.6
	무응답	0	0.0	0	0.0	1	3.3	0	0.0
[학력별]	초졸 이하	10	10.2	15	12.5	9	30.0	13	18.6
	중졸	14	14.3	28	23.3	8	26.7	16	22.9
	고졸	55	56.1	59	49.2	8	26.7	36	51.4
	대졸 이상	17	17.3	16	13.3	5	16.7	5	7.1
	무응답	2	2.0	2	1.7	0	0.0	0	0.0
[결혼 경험]	미혼	35	35.7	54	45.0	9	30.0	33	47.1
	기혼	25	25.5	25	20.8	12	40.0	14	20.0
	이혼	38	38.8	40	33.3	7	23.3	22	31.4
	사별	0	0.0	1	0.8	1	3.3	1	1.4
	무응답	0	0.0	0	0.0	1	3.3	0	0.0
[주민등록상태]	유효	90	91.8	105	87.5	20	66.7	51	72.9
	말소	1	1.0	6	5.0	8	26.7	18	25.7
	최근 복원	6	6.1	9	7.5	1	3.3	0	0.0
	무응답	1	1.0	0	0.0	1	3.3	1	1.4
[동반가족]	없음	66	67.3	110	91.7	27	90.0	57	81.4
	있음	32	32.7	8	6.7	3	10.0	13	18.6
	무응답	0	0.0	2	1.7	0	0.0	0	0.0
[쉼터 입소 대상 특성]	단신 입소시설	32	32.7	94	78.3	–	–	–	–
	가족동반 입소시설	66	67.3	26	21.7	–	–	–	–
[거리노숙인 조사경로]	상담보호센터/상담소 이용자	–	–	–	–	4	13.3	70	100.0
	주간보호센터 이용자	–	–	–	–	11	36.7	0	0.0
	거리 아웃리치	–	–	–	–	15	50.0	0	0.0

쉼터 입소 여성노숙인의 67.3%가 가족 동반 시설에 입소하고 있어 남성 21.7%와 차이를 보였다. 이는 모집단의 차이로 인하여 여성이 입소 가능한 시설은 전수 조사하고, 남성은 전체 쉼터 중 일부만 표집한 것에서 기인하는 결과이다. 거리 및 응급시설 이용 노숙인의 조사경로를 보면 남성은 응급시설 이용자가 100%인데 반하여, 여성의 50%는 거리 아웃리치를 통해서 조사되었고, 상담보호센터를 통해 조사된 대상은 13.3%인 것으로 나타났다.

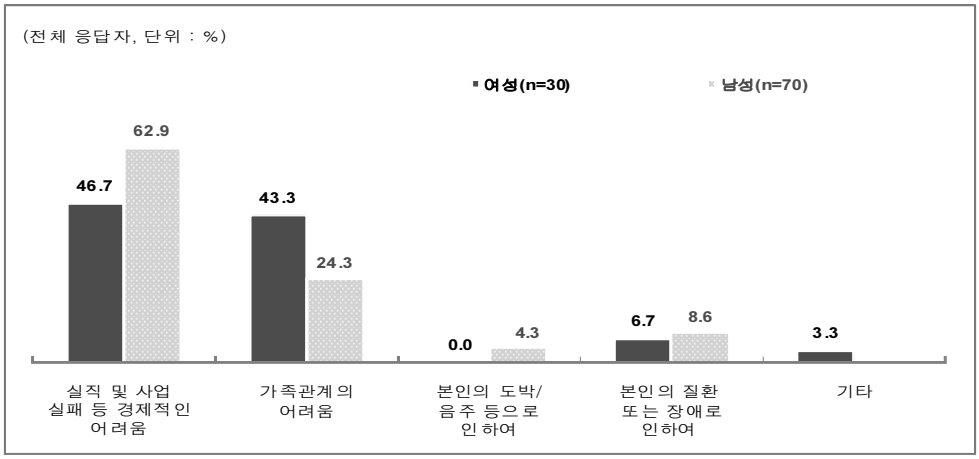
제2절 노숙 경험의 성별 차이

본 절에서는 남녀 노숙인의 노숙경험의 성별 차이를 주요하게 검토하고자 한다. 이를 위하여 첫째, 거리 노숙 및 응급시설 이용자의 노숙 경험과 거리 노숙 지속이유의 성별차이를 검토하고, 둘째, 쉼터 입소 노숙인의 노숙 경험 및 이에 따른 쉼터 입소 계기에 대한 조사 결과를 분석하였다.

1. 남녀 거리 노숙인의 노숙 경험과 실태

1) 노숙유입계기의 성별차이

거리 노숙인의 노숙 유입계기를 살펴보면(그림 Ⅲ-2-1참조) 남성의 경우 60%이상이 '실질 및 사업 실패 등 경제적인 어려움'이 주된 노숙 원인이나, 거리 노숙 여성의 경우 '경제적인 어려움'이 46.7%, '가족관계의 어려움'이 43.3%인 것으로 나타나 성별 차이를 보였다. 이는 거리 남녀 노숙인 모두 경제적인 어려움이 노숙을 시작하게 되는 주요 원인임을 보여주며, 이와 함께 거리 노숙여성의 절반이 노숙생활 이전에 경험한 가족 문제와 관련된 요구도의 차이를 고려할 필요가 있음을 보여주는 결과이다.

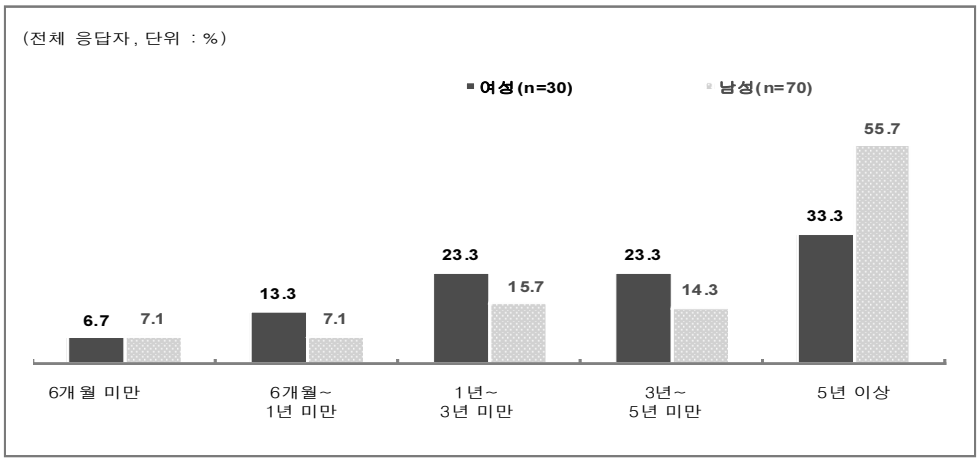


▌그림 Ⅲ-2-1▌ 거리 노숙인의 노숙유입 계기 성별비교

2) 노숙기간의 성별차이

거리 노숙인의 노숙기간을 살펴보면 2005년 이전에 노숙을 시작하여 5년 이상 노숙한 경우가 남녀 모두 가장 많은 것으로 나타났다. 남성의 경우 70.0%(49명), 여성의 경우 56.6%(17명)이 3년 이상 노숙한 것으로 나타나 쉼터에 비하여 장기화된 노숙인이 많음을 알 수 있다. 여성은 최근 1년~3년 이내에 노숙을 시작한 경우도 23.3%(7명)이며, 남녀 모두 노숙을 시작한지 6개월 미만인 경우도 있어 지속적으로 신규 노숙인이 유입되고 있음을 알 수 있다(그림 Ⅲ-2-2 참조).

이러한 노숙기간이 장기화될수록 노숙으로 인한 부정적인 경험을 하거나 만성화될 가능성이 높으므로, 성별에 따라서 노숙기간을 고려한 정책적 대안이 필요하다고 할 수 있다.

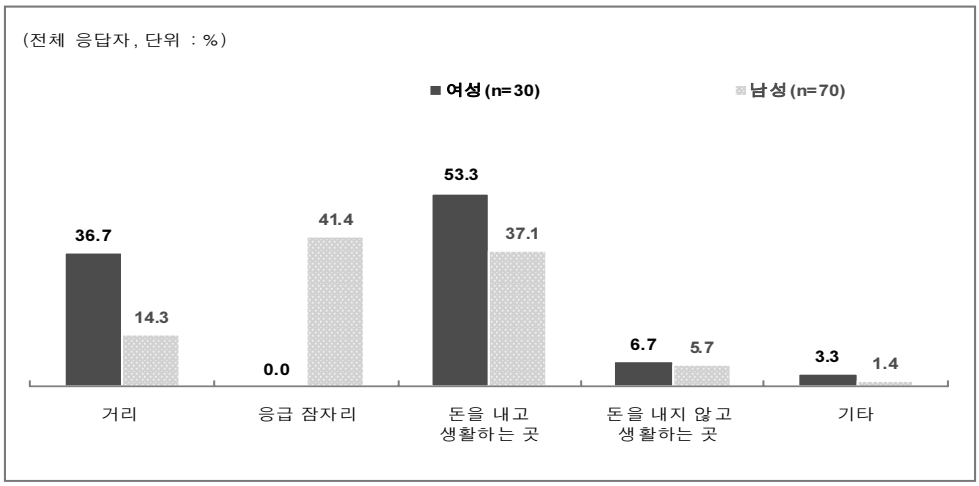


▌그림 Ⅲ-2-2▌ 거리 남녀 노숙인의 노숙기간 성별비교

3) 노숙 장소 선택의 성별차이

가. 남녀 거리 노숙인의 주요 노숙 장소

주요 노숙 장소는 성별에 따라서 차이를 보이는데(그림 Ⅲ-2-3 참조), 여성의 경우는 '돈을 내고 생활하는 곳'(53.3%)과 '거리'(36.7%)가 남성에 비해 높게 나타났으며, 남성은 '응급 잠자리'의 비율이 41.4%를 차지한 반면 여성은 전혀 없었다. 이는 야간 잠자리를 제공하는 상담보호센터에 여성의 이용이 제한되고 있기 때문에 차선책으로 적은 비용이라도 지불하는 잠자리나 거리를 선택하고 있는 것으로 추측할 수 있다. 여성 노숙인은 거리 노숙보다는 드러나지 않는 곳에서 생활한다는 기존 연구(서정화 2005; 임영인 2005; 다시서기 상담센터, 2009)와도 일치하는 이와 같은 결과는 거리에 드러난 숫자만으로는 안정된 주거지가 없는 여성 노숙인의 규모를 파악하는 데에 한계가 있음을 보여준다.



▌그림 Ⅲ-2-3▐ 거리 노숙인의 주요 노숙 장소 성별비교

주된 노숙의 장소이자 성별에 따라서 큰 차이를 보이는 거리와 돈을 내고 생활하는 곳을 세부적으로 살펴보면 다음 표 Ⅲ-2-1과 같다.

▌표 Ⅲ-2-1▌ 거리 노숙인의 주요 노숙 세부 장소 성별비교

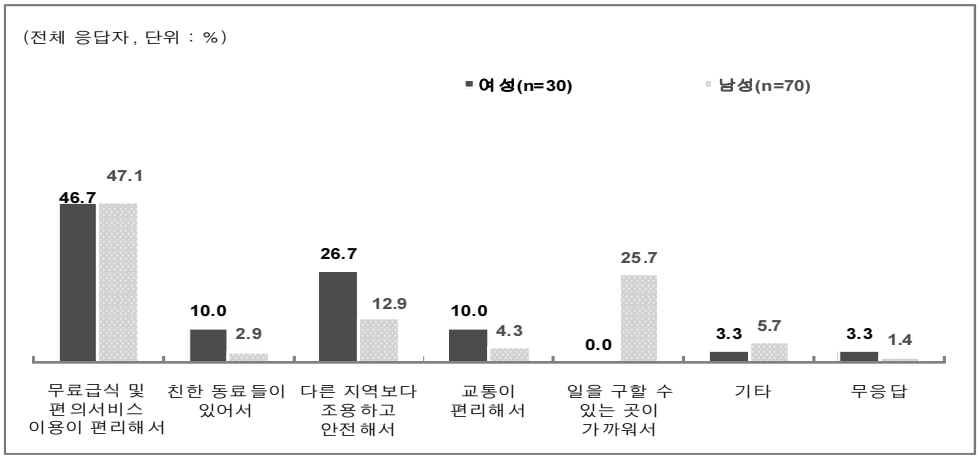
		여성		남성	
		N	%	N	%
거리	영등포	4	36.4	5	50.0
	서울역	7	63.6	3	30.0
	종로	0	0.0	1	10.0
	서대문구	0	0.0	1	10.0
	소계	11	100.0	10	100.0
돈을 내고 생활하는 곳	고시원	3	18.8	13	52.0
	쪽방	6	37.5	7	28.0
	여관/여인숙	1	6.3	2	8.0
	찜질방/PC방/만화방	6	37.5	3	12.0
	소계	16	100.0	25	100.0

거리에서 생활하는 여성은 63.6%가 서울역, 36.4%가 영등포역 일대가 주요 생활지역인 것으로 나타났으며, 남성은 50.0%가 영등포, 30.0%가 서울역에서 생활하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 본 조사가 거리 여성 노숙인과 지속적으로 연계되고 있는 서울역과 영등포 인근 상담소를 중심으로 이루어졌기 때문인 것으로 보인다. 서울역과 영등포는 주무부처에서 노숙인의 규모를 파악하는 주요 노숙 지역으로 본 연구에서 조사에 참여한 대상의 대부분은 기존에 주무부처에서 파악하고 있는 대상과 일치할 것으로 보인다.

돈을 내고 생활하는 곳은 쪽방과 고시원이 주된 생활 장소임을 알 수 있는데, 여성의 경우 쪽방을 이용하는 경우가 37.5%, 찜질방/PC방/만화방을 이용하는 경우가 37.5%인 것으로 나타나 주거지가 아닌 곳에서 적은 돈으로 밤을 보낼 수 있는 곳을 선택하고 있음을 알 수 있다. 남성의 경우 동일하게 돈을 지불하더라도 고시원을 이용하는 경우가 52.0%인 것으로 나타났다. 이와 같이 거리 생활을 하고 있는 남녀의 노숙 지역의 차이는 고정적인 수입원이 있는지 없는지 여부에 달려 있다고 볼 수 있다.

나. 남녀 거리 노숙인의 주요 노숙 장소 선택 이유

쉼터나 일정한 주거지가 아닌 거리와 같은 불안정한 잠자리를 선택하는 경우, 해당 지역을 선택하는 이유를 살펴봄으로써 거리 노숙인이 무엇을 필요로 하는지를 파악해보았다 (그림 Ⅲ-2-4 참조).



▌그림 Ⅲ-2-4▐ 거리 노숙인의 주요 노숙 장소 선택 이유 성별비교

남녀 노숙인 모두 약 47%가 '무료 급식 및 편의서비스 이용이 편리해서'가 노숙 장소의 주된 선택이유인 것으로 나타나, 기초 서비스 해결에 대한 욕구가 가장 크다는 것을 알 수 있다. 그 외에 남성의 경우 일을 구할 수 있는 곳이 가깝기 때문이 25.7%, 여성은 다른 지역보다 조용하고 안전해서가 26.7%로 안전의 욕구가 크다는 것을 알 수 있다. 여성의 경우 거리 노숙으로 인한 신체적, 성적인 폭력에 노출될 위험(김용희, 2006)이 크기 때문인 것으로 보이나, 여성에게 응급한 잠자리를 제공할 수 있는 보호체계는 전무한 상황이다.

노숙 장소에 따라서 선택 이유를 성별에 따라서 살펴보면 다음 표와 같다.

▌표 Ⅲ-2-2▐ 거리 노숙인의 주요 노숙 장소에 따른 장소선택 이유 성별비교

구분		사례수	무료급식 및 편의서비스 이용용이		친한 동료		타지역보다 조용하고 안전		교통편리		취업용이		기타		무응답	
		N	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
여성	거리	11	7	63.6	0	0.0	2	18.2	1	9.1	0	0.0	0	0.0	1	9.1
	응급잠자리	0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	돈을내고 생활하는곳	16	7	43.8	1	6.3	5	31.3	2	12.5	0	0.0	1	6.3	0	0.0
	돈을내지않고 생활하는곳	2	0	0.0	2	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	모름/무응답	1	0	0.0	0	0.0	1	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
남성	거리	10	4	40.0	0	0.0	2	20.0	0	0.0	3	30.0	0	0.0	1	10.0
	응급잠자리	29	14	48.3	1	3.4	4	13.8	1	3.4	8	27.6	1	3.4	0	0.0
	돈을내고 생활하는곳	26	13	50.0	0	0.0	3	11.5	1	3.8	7	26.9	2	7.7	0	0.0
	돈을내지않고 생활하는곳	4	2	50.0	1	25.0	0	0.0	1	25.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	모름/무응답	1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	100.0	0	0.0

거리에서 주로 생활하는 경우 여성은 무료 급식 및 편의 서비스를 이용하기 용이하거나(63.6%), 타 지역보다 조용하고 안전하기 때문(18.2%)인 것으로 나타났으며, 남성은 30.0%가 취업이 용이하기 때문인 것으로 나타났다. 남녀 모두 영등포나 서울역 등지에서 거리 노숙을 하고 있지만 성별에 따라서 제공받는 서비스가 다르다는 것을 보여준다.

응급잠자리를 이용하는 경우는 남성에 해당되며, 남성은 무료 급식 및 편의서비스 이용(48.3%)과 취업이 용이(27.6%)한 것이 주요 선택 이유임을 알 수 있다.

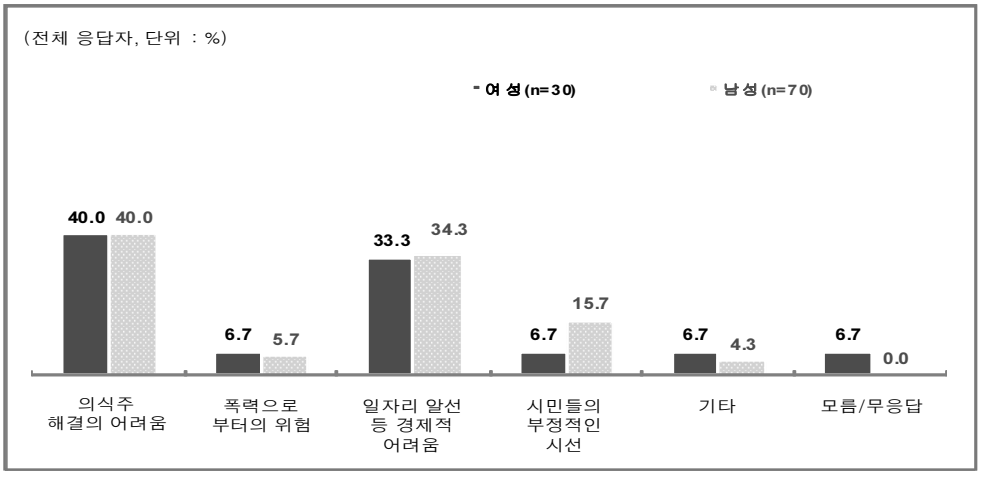
돈을 내고 생활하는 곳의 경우 남녀 모두 무료 급식 및 편의 서비스 이용이 용이하기 때문이 약 50%를 차지하는 것으로 나타나, 돈을 내고 생활하는 곳이 노숙인 보호시설 인근에 위치하고 있음을 추측할 수 있다. 또한 여성의 31.3%가 타 지역보다 조용하고 안전하기 때문이라고 응답하여, 안전을 위해서 거리보다는 소액으로도 생활할 수 있는 잠자리를 찾고 있음을 알 수 있다.

돈을 내지 않고 생활하는 곳은 지인의 집을 의미하는데, 친분이 있는 지인과의 관계가 유지될 경우 거리에서의 생활을 선택하지 않는다는 것을 알 수 있다.

4) 거리 노숙 경험의 성별 차이

가. 남녀 노숙인의 거리 노숙의 어려운 점

현재 거리나 응급잠자리, 쪽방 등에서 생활하는 데에 있어서 가장 어려운 부분을 살펴본 결과 성별에 따라서 큰 차이를 보이지는 않았다(그림 Ⅲ-2-5 참조). 남녀 모두 가장 큰 어려움은 '의식주 해결의 어려움'(약 40%)과 '일자리 알선 등 경제적 어려움'(약 34%)임을



▌그림 Ⅲ-2-5▐ 거리 노숙인의 거리 노숙의 어려운 점 성별비교

알 수 있다. 이러한 응답은 남녀와 무관하게 거리 노숙으로 인하여 의식주와 경제적인 부분에 대한 지원이 가장 중요함을 알 수 있다. 이외에 성별에 따른 차이를 보이는 부분은 남성의 경우 시민들의 부정적인 시선이 15.7%로 여성의 6.7%에 비하여 높았고, 여성의 경우 폭력으로부터의 위험이 6.7%로 남성의 5.7%에 비하여 높았다. 소수이긴 하지만 여성의 경우 상대적으로 거리 노숙 시 폭력으로 인한 어려움을 느낀다는 점을 고려한 접근이 필요함을 보여주는 지점이다.

현재 주요 노숙 장소는 안전한 잠자리, 편의 서비스 제공, 정보 접근성 등 장소에 따라서 차이를 보인다. 따라서 노숙 장소에 따라서 노숙의 어려움에 차이가 있는지 성별에 따라서 비교해보았다(표 Ⅲ-2-3 참조). 거리에서 생활하는 경우 여성은 경제적인 어려움이 45.0%로 남성의 70.0%가 의식주 해결의 어려움이라고 응답한 것과 차이를 보였다. 현재의 거리 응급보호체계가 여성의 의식주 해결 이상의 서비스 제공은 하지 못하고 있음을 의미한다. 폭력으로부터 위험이 가장 큰 어려움이라고 응답한 경우 여성은 거리나 돈을 내고 생활하는 곳에서 주로 노숙하고 있음을 알 수 있는데, 이는 거리에 있기 때문에 위험을 느끼거나, 거리가 위험하기 때문에 돈을 내는 곳을 선택한 것으로 보인다. 남성의 경우에도 폭력의 위험이 어렵다고 응답한 사람은 거리에서 생활하지 않는 것으로 나타나, 거리는 노숙인이 생활하기에는 위험한 곳임을 보여준다.

▌표 Ⅲ-2-3▐ 주요 노숙 장소에 따른 거리노숙의 어려운 점 성별비교

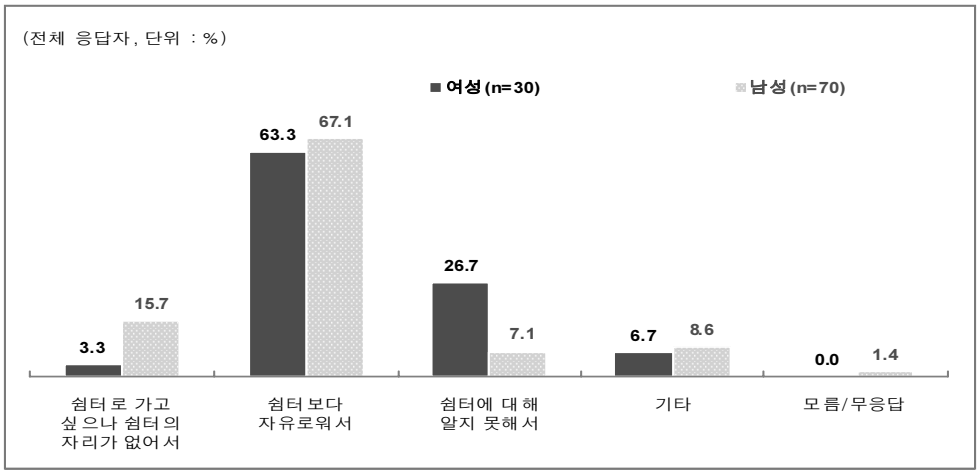
구분		사례수	의/식/주 해결의 어려움		폭력으로 부터의 위험		일자리 알선 등 경제적인 어려움		시민들의 부정적인 시선		기타		모름/ 무응답	
		N	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
여성	거리	11	4	36.4	1	9.1	5	45.0	0	0	0	0	1	9.1
	응급잠자리	0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	돈을내고 생활하는곳	16	8	50.0	1	6.3	3	18.8	2	12.5	1	6.3	1	6.3
	돈을내지않고 생활하는곳	2	0	0.0	0	0.0	1	50	0	0.0	1	50	0	0.0
	기타	1	0	0.0	0	0.0	1	100	0	0.0	0	0.0	0	0.0
남성	거리	10	7	70.0	0	0.0	2	20.0	1	10.0	0	0.0	0	0.0
	응급잠자리	29	11	37.9	3	10.3	9	31.0	6	20.7	0	0.0	0	0.0
	돈을내고 생활하는곳	26	8	30.8	1	3.8	12	46.2	3	11.5	2	7.7	0	0.0
	돈을내지않고 생활하는곳	4	2	50.0	0	0.0	1	25.0	1	25.0	0	0.0	0	0.0
	기타	1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	100.0	0	0.0

응급잠자리를 이용하는 남성 노숙인의 경우 의식주 해결(37.9%)과 경제적인 어려움(31.0%)이 가장 크다고 응답하였으며, 시민들의 부정적인 시선이 어려운 점으로 응답한 경우가 20.7%로 나타났다. 이는 부정적인 시선을 피해서 거리보다는 외부와 차단된 보호시설을 이용하는 것으로 추측할 수 있다.

쪽방, 고시원 등 돈을 내는 곳에서 생활하는 경우 남녀 모두 의식주나 경제적인 어려움이 크다고 응답하여 거리 노숙이 아니라도 잠자리 이외의 부분은 안정적인 생활을 하지 못하고 있음을 보여준다.

나. 거리 생활을 지속하는 이유

쉼터에 입소하거나 일정한 주거지를 갖기 않고 거리나 응급잠자리, 쪽방 등에서의 생활을 지속하는 이유를 살펴보면(그림 Ⅲ-2-6 참조), 남녀 모두 '쉼터 보다 자유로워서'(여성 63.3%, 남성 67.1%)가 가장 큰 이유임을 알 수 있다. 그러나 거리가 쉼터보다 자유롭기 때문에 선택적으로 쉼터에 가지 않는 경우를 제외하면 성별에 따른 차이가 나타난다. 여성의 26.7%는 쉼터에 대해서 알지 못하기 때문이라고 응답하여 남성과 차이를 보였다. 거리 생활이 어렵지만 정보가 없기 때문에 보호받지 못하는 경우가 많다는 것은 거리 여성 노숙인의 정보 접근성이 낮다는 것을 보여준다. 남성의 경우 욕구가 있지만 자리가 없어서 가지 못하는 경우가 15.7%로, 현재 각 쉼터 정원대비 입소율이 낮은 상황이만, 실제 거리 노숙인이 갈 수 있는 적절한 쉼터가 없거나 입소가 어려운 상황인 것을 알 수 있다. 여성의 3.3%도 쉼터의 자리가 없기 때문에 거리 생활을 지속하고 있는 것으로 나타나, 욕구가 있는 노숙인을 보호시설로 연계하는 것이 시급한 경우가 존재함을 알 수 있다.

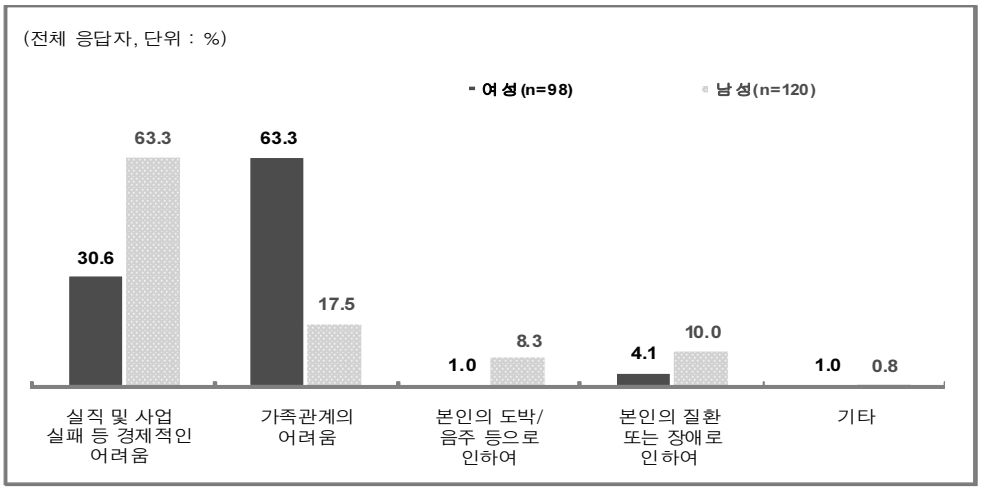


▌그림 Ⅲ-2-6▐ 거리 노숙인의 거리 노숙생활 지속 이유 성별비교

2. 남녀 쉼터 입소 노숙인의 노숙 경험과 실태

1) 노숙유입계기의 성별차이

쉼터 입소 노숙인의 노숙 유입계기를 살펴보면(그림 Ⅲ-2-7참조) 성별에 따른 차이가 두드러진다. 남성의 경우 거리에서 노숙하는 경우와 유사하게 60%이상이 '실직 및 사업 실패 등 경제적인 어려움'임을 알 수 있으나, 여성은 60%이상이 '가족관계의 어려움'이 주된 노숙원인인 것으로 나타났다. 이는 동일하게 쉼터에 입소하더라도 노숙 원인의 차이를 고려한 심리적, 의료적, 법적인 측면에 있어서 차이를 고려한 서비스 제공이 필요함을 보여주는 부분이다. 남성의 경우 '본인의 질환 또는 장애로 인하여' 노숙하게 된 경우가 10%로 여성에 비하여 다소 높은 데, 이는 본 조사의 표본에 '장애인-자활쉼터'를 포함하였기 때문이다.

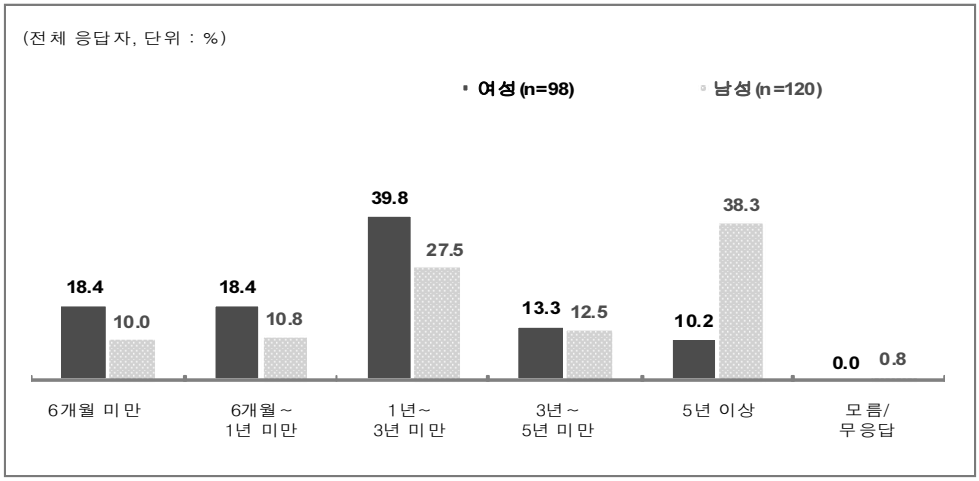


▌그림 Ⅲ-2-7▐ 쉼터 입소 노숙인의 노숙유입 계기 성별비교

2) 노숙기간의 성별 차이

쉼터 입소 노숙인의 노숙기간을 살펴보면, 여성의 경우 노숙을 한지 3년 미만인 경우가 76.6%이나, 남성의 경우 50.8%가 3년 이상 노숙 생활을 한 것으로 나타나 성별에 차이를 보인다(그림 Ⅲ-2-8 참조). 이는 남성의 경우 장기 노숙 경험으로 인한 부정적인 측면을 고려한 서비스 제공이 더욱 요구된다는 점을 보여주는 결과이다. 또한 쉼터 입소 노숙인 중 여성의 36.8%, 남성의 20.8%는 노숙을 시작한지 1년 미만으로 노숙에 신규 진입한 경

우로 나타나, 노숙 생활에 머무르지 않고 자활할 수 있도록 서비스를 연계하기 위한 노력이 필요하다고 할 수 있다.



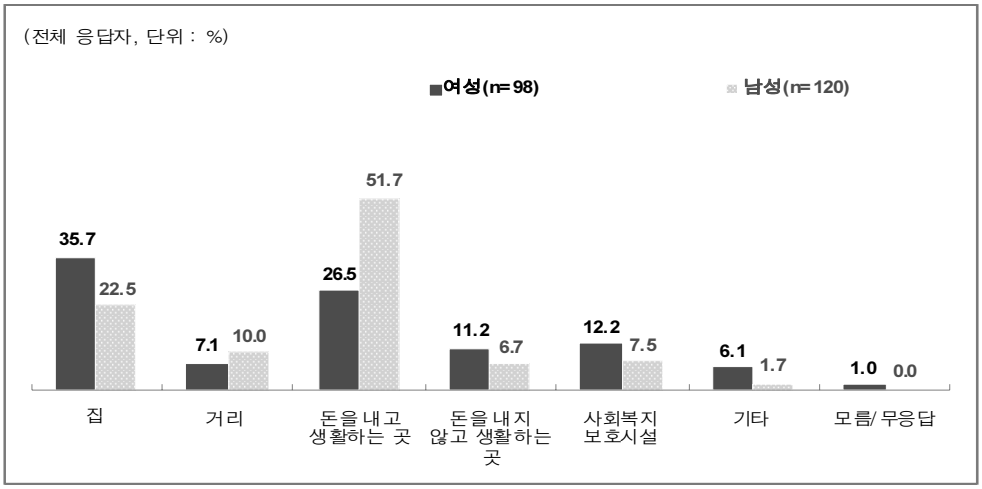
▌그림 Ⅲ-2-8▐ 쉼터 입소 남녀 노숙인의 노숙기간 성별비교

3) 거리 노숙 경험의 성별 차이

가. 쉼터 입소 전 생활 장소

현재 쉼터에 입소한 노숙인의 쉼터 입소 전 생활 장소를 살펴보았다(그림 Ⅲ-2-9참조). 남성의 경우 돈을 내고 생활하는 곳(51.7%), 거리(10.0%), 돈을 내지 않고 생활하는 곳(6.7%)과 같은 불안정한 주거 또는 거리 노숙 생활을 경험한 경우가 68.4%로 가장 많다. 그러나 여성의 경우에는 집(35.7%)에서 생활하다가 쉼터로 연계된 경우가 많아서 주거가 불안정해지면 바로 쉼터로 연계되거나, 쉼터 생활이후 주거 문제가 해결되지 않아서 입소하는 경우(사회복지보호시설 12.2%)가 남성에 비하여 많은 것을 알 수 있다. 이는 쉼터 입소 여성의 63.3%가 가족 관계의 어려움으로 노숙을 시작하게 되며, 여성의 27.3%가 가족을 동반하고 노숙을 하게 되기 때문인 것으로 추측할 수 있다. 또한 쉼터 입소 직전에 사회복지시설에서 생활한 경우(12.2%)는 가정폭력, 성폭력 피해자 쉼터의 짧은 입소기간으로 인하여 자립을 준비하기에는 충분하지 않아 다시 노숙인 쉼터로 입소하는 경우가 존재한다(서정화, 2005)는 선행 연구결과를 뒷받침한다. 이러한 결과는 여성 노숙의 문제는 경제적인 어려움으로 인한 주거 불안정의 문제 뿐 아니라 가부장적인 한국 가족 내에

서 여성의 취약한 지위로 인한 가정 폭력 및 학대로 인한 가출이 노숙의 출발이 된다는 점을 시사한다.



▌그림 Ⅲ-2-9▐ 쉼터 입소 노숙인의 쉼터 입소 전 주요 생활 장소 성별비교

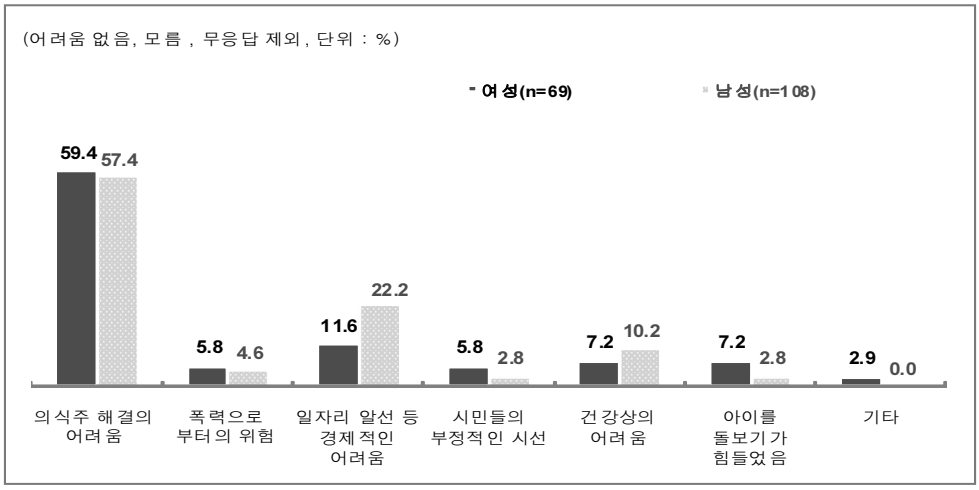
즉, 폭력 피해 여성의 경우 주거불안정 문제를 해결하여 자립 자활할 수 있는 체계적인 지원이 이루어지지 못할 때 주거 불안정 계층으로서 노숙인이 되는 경로를 거칠 수밖에 없는 한계를 지닌다. 따라서 노숙인 쉼터에서는 대상의 특성을 고려한 서비스 제공이 요구되며, 이와 함께 폭력피해여성 지원체계의 자립 지원을 강화하는 것은 물론 위기 여성에 대한 통합적인 지원체계를 마련하는 것이 필요할 것이다.

나. 거리 생활 시 힘들었던 점

거리 노숙생활로 가장 힘들었던 점은 남녀 모두 '의식주의 해결'(남성 51.7%, 여성 41.7%)이었던 것으로 나타났다(그림 Ⅲ-2-10 참조). 또한 '일자리 알선 등 경제적인 어려움'(남성 20.0%, 여성 8.2%)이 그 다음으로 힘들었던 점임을 알 수 있다. 즉, 의식주 해결 및 취업 등 경제적인 부분은 남녀를 불문하고 거리 노숙인이 공통적으로 겪는 어려움으로 기초적으로 제공되어야 하는 서비스임을 보여주는 결과이다.

한편 의식주 문제를 제외하고 남성은 일자리 알선 등 경제적인 면(22.2%)과 건강(10.2%)이 가장 큰 어려움이라고 응답된 반면, 소수이지만 여성이 겪는 어려움은 보다 다양함을 알 수 있다. 특히 아동 양육(7.2%), 폭력으로부터의 위험(5.8%)이 남성보다

두드러지게 높게 나타난 부분은 여성 노숙인에 대한 지원에서 고려할 필요가 있을 것이다.



▌그림 Ⅲ-2-10▐ 쉼터 입소 노숙인의 거리 생활시 힘들었던 점 성별비교

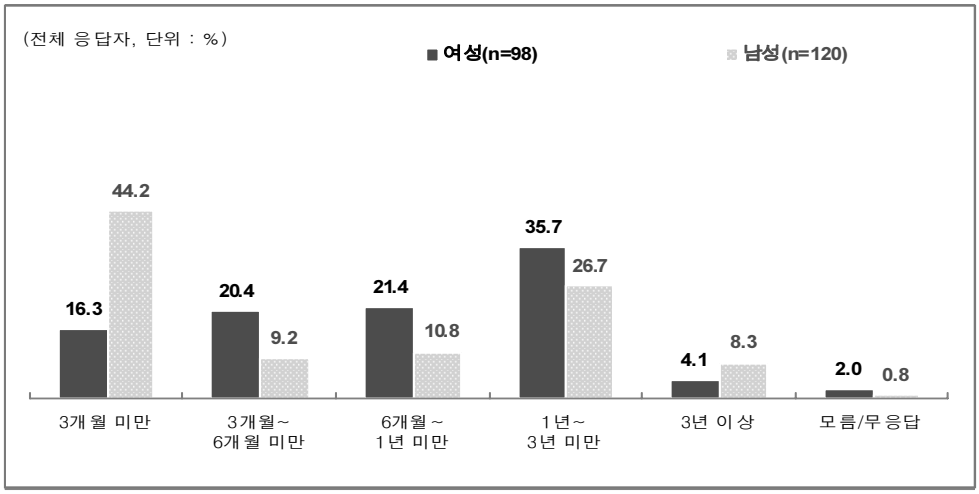
4) 쉼터 입소 실태의 성별차이

가. 쉼터 입소 현황 성별 비교

① 쉼터 입소 기간

조사에 참여한 쉼터 입소 노숙인의 쉼터 생활기간은 성별에 따라 차이가 있다(그림 Ⅲ-2-11 참조). 남성의 경우 '3개월 미만'이 44.2%로 가장 높게 나타났는데 남성 쉼터 중 중간쉼터[33]가 다수 포함되어 있기 때문이다. 또한 1년 이상 거주자가 35.0%인 것으로 나타났다. 여성의 경우 '1년~3년 미만'의 비율이 35.7%로 가장 높게 나타났으며, 3년 이상 입소한 경우는 소수이지만 여성에 비하여 남성이 많은 것으로 나타났다.

33) 중간쉼터는 상담보호센터와 쉼터의 중간 형태로써 단기간(7일 이내) 입소하여 노숙인의 욕구를 사정하고 이에 적합한 쉼터로 연계하는 단기 쉼터이다. 현재 서울시에 1개소가 운영 중이며, 단신 남성만 입소가 가능하다.



▌그림 Ⅲ-2-11▐ 쉼터 입소 노숙인의 쉼터 입소기간 성별비교

② 가족동반 입소 현황

성별에 따른 쉼터 입소 노숙인의 가족동반여부를 살펴보면 남성은 6.7%만이 가족과 동반 입소한 것과 달리 여성은 32.7%가 가족을 동반하고 입소한 것으로 나타났다(표 Ⅲ-2-4).

▌표 Ⅲ-2-4▐ 쉼터 입소 노숙인의 가족동반 여부 성별비교

			사례수	동반가족 없음		동반가족 있음	
			N	N	%	N	%
여성	전체		98	66	67.3	32	32.7
	연령별	30대 이하	44	23	52.3	21	47.7
		40대	38	29	76.3	9	23.7
		50대 이상	16	14	87.5	2	12.5
	쉼터 입소대상특성	단신 쉼터	32	32	0.0	0	0.0
		가족동반 쉼터	66	34	51.5	32	48.5
남성	전체		120	112	93.3	8	6.7
	연령별	30대 이하	22	20	90.9	2	9.1
		40대	40	37	92.5	3	7.5
		50대 이상	58	53	91.4	3	5.2
	쉼터 입소대상특성	단신 쉼터	94	92	97.9	0	0.0
		가족동반 쉼터	26	18	69.2	8	30.8

연령별로 살펴보면, 여성의 경우 30대 이하의 47.7%, 40대의 23.7%, 50대 이상의 12.5%가 가족을 동반하고 있어 동반 아동의 연령대가 다양함을 추측할 수 있다. 이는 동반 아동의 연령 차이에 따른 다양한 서비스 제공이 필요하다는 점을 제시하는 수치이다.

쉼터 유형별로 살펴보면 가족 동반 입소가 가능한 쉼터의 경우 단신여성과 가족동반 여성이 함께 생활하고 있는 것을 알 수 있으며, 남녀 모두 입소 가능한 가족동반쉼터에 입소한 남성 중 69.2%는 단신 남성인 것으로 나타났다. 즉, 여성쉼터 내에서의 단신여성과 가족동반 여성의 차이, 가족쉼터에서 단신남녀, 가족동반 남녀, 아동 등 다양한 연령과 성별 등 집단의 차이를 고려한 시설 공간 배치와 서비스 제공이 필요함을 알 수 있다.

아래 표 Ⅲ-2-5를 살펴보면 쉼터에 가족과 같이 입소한 경우 남녀 모두 평균 2.3명의 가족을 동반하고 있으며, 주로 동반하고 있는 가족은 자녀임을 알 수 있다. 여성 노숙인의 75.0%가 2명 이상의 가족을 동반하고 있으며, 87.5%는 자녀가 있고, 15.6%는 남편이 있는 것으로 나타나 복수 응답 고려 시 남편 및 자녀와 함께 쉼터에 입소해있는 경우도 있음을 알 수 있다. 남성의 경우도 여성에 비하여 동반 가족 수는 적으나 62.5%의 남성이 자녀와 함께 입소해있는 상황이다.

▌표 Ⅲ-2-5▐ 쉼터 입소 노숙인의 가족동반 세부사항 성별비교

구분	사례수	동반가족 수											세부동반가족					
		1명		2명		3명		4명		5명		평균(명)	남편 /아내		자녀		무응답	
	N	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		N	%	N	%	N	%
여성	32	8	25.0	14	43.8	6	18.8	2	6.3	2	6.3	2.3	5	15.6	28	87.5	3	9.4
남성	8	3	37.5	2	25.0	1	12.5	2	25.0	0	0.0	2.3	3	37.5	5	62.5	2	25.0

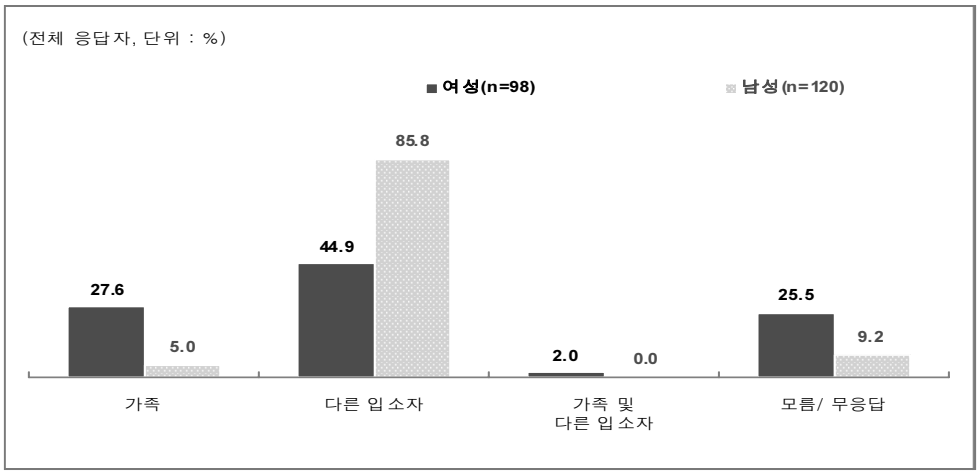
주: 복수응답임.

③ 쉼터 내 생활공간 동반 이용자 현황

노숙인 쉼터가 공동생활을 하기 때문에 개인의 사적인 공간과 생활이 확보되지 않는 것(이태진 외, 2007)은 노숙인 쉼터의 문제점으로 지적되어 온 바 있다. 따라서 쉼터 입소 상황을 파악하기 위하여 현재 누구와 함께 방을 이용하며, 함께 이용하는 인원은 몇 명인지 살펴보았다.

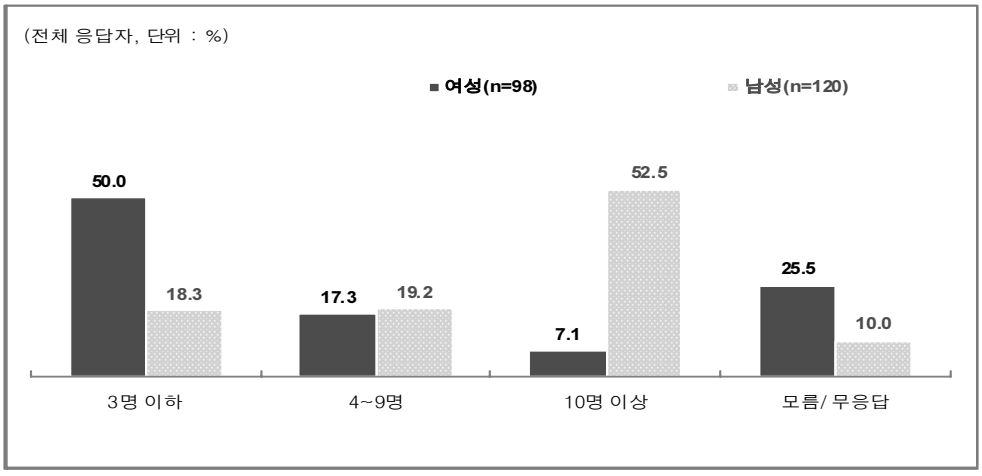
현재 쉼터에서 방을 함께 이용하고 있는 사람(그림 Ⅲ-2-12 참조)은 여성의 경우 '가족'과 함께 이용하는 경우가 27.6%로 남성 5.0%에 비하여 높지만, 남성의 경우 '다른 입소자'와 함께 이용하는 경우가 85.8%로 여성 44.9%에 비하여 높은 것으로 나타났다. 이는 가족과 함께 입소한 노숙인의 경우 가족과 함께 방을 사용하는 것을 원칙으로 하는 규정 때문이다. 하지만 몇몇 가족 동반 노숙인 쉼터의 경우 넉넉한 공간이 확보되지 않아, 여성입

소자 중 '가족 및 다른 입소자'와 생활하는 경우(2.0%)도 있는 것으로 나타났다. 이는 한정된 공간 내에서 가족 입소자가 같은 방을 쓸 수 있도록 고려하더라도 가족의 사적인 공간 확보가 어려운 상황을 보여주는 단적인 예이다.



▌그림 Ⅲ-2-12▐ 노숙인 쉼터 생활공간 동반 이용자 성별비교

하나의 방을 함께 함께 생활하는 인원여성의 경우(그림 Ⅲ-2-13 참조) '3명 이하'(50.0%)인 경우가 남성(18.3%)에 비해 많고, 남성은 '10명 이상' 응답이 52.5%로 여성(7.1%)에 비해 많았다. 또한 평균 인원수는 남성(10.6명)이 여성(4.2명)보다 많아 현재 남성 쉼터의 경우 방 1개에서 많은 인원이 생활하고 있어 여성 쉼터에 비해서 사생활 보호차원에서는 열악한 환경임을 알 수 있다.



▌그림 Ⅲ-2-13▐ 노숙인 쉼터 생활공간 동반 이용자의 수 성별비교

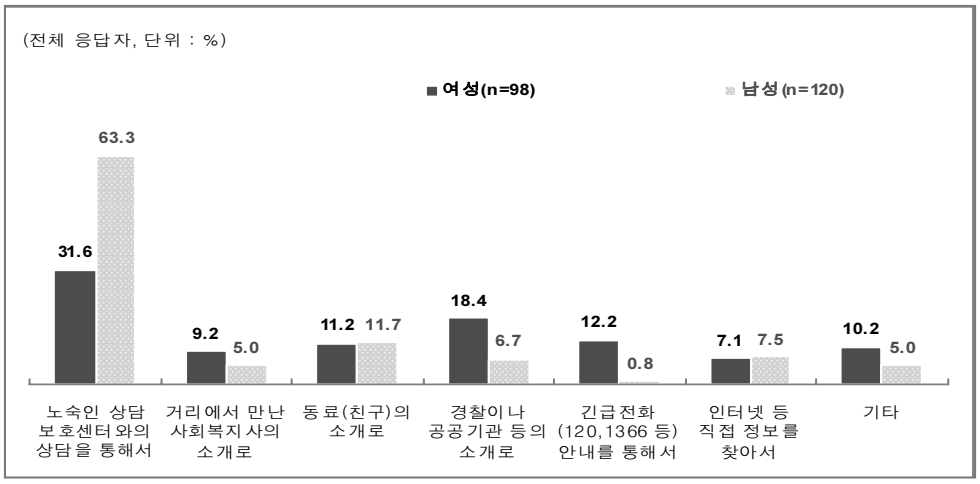
생활공간의 이용자 수가 쉼터의 입소 대상 특성에 따라서 달라지는지 살펴보았다. 전반적으로 남성 쉼터보다 여성쉼터가, 단신 쉼터보다 가족동반 쉼터가 평균적으로 동일 공간 내에서 함께 생활하는 인원이 적은 것으로 나타났다. 이는 가족 쉼터의 경우 동반한 가족을 중심으로 공간을 제공하기 때문이다. 남성 단신 쉼터의 경우 평균 12.8명이, 여성 단신 쉼터의 경우 평균 8명이 함께 생활하고 있어 개인적인 생활을 위한 공간은 확보되기 어렵다.

▌표 Ⅲ-2-6▐ 노숙인 쉼터 입소 대상 특성에 따른 생활공간 동반 이용자의 수 성별비교

		사례수	3명 이하		4~9명		10명 이상		무응답		평균 (명)
		N	N	%	N	%	N	%	N	%	
여성	단신 쉼터	32	0	0.0	8	25.0	7	21.9	17	53.1	8.1
	가족동반 쉼터	66	49	74.2	9	13.6	0	0.0	8	12.1	3.1
남성	단신 쉼터	94	3	3.2	17	18.1	62	66.0	12	12.8	12.8
	가족동반 쉼터	26	22	18.3	23	19.2	63	52.5	12	10.0	3.5

나. 쉼터 입소 계기

쉼터에 입소하게 되는 주된 계기는 남녀 모두 '노숙인 상담보호센터와의 상담'인 경우가 가장 많음을 알 수 있다(그림 Ⅲ-2-14 참조). 이는 현재 상담보호센터가 쉼터 입소의 주된 루트로 쉼터와 상담보호센터간의 원활한 연계가 거리 노숙인의 쉼터 입소에 중요한 부분임을 보여주는 결과이다.

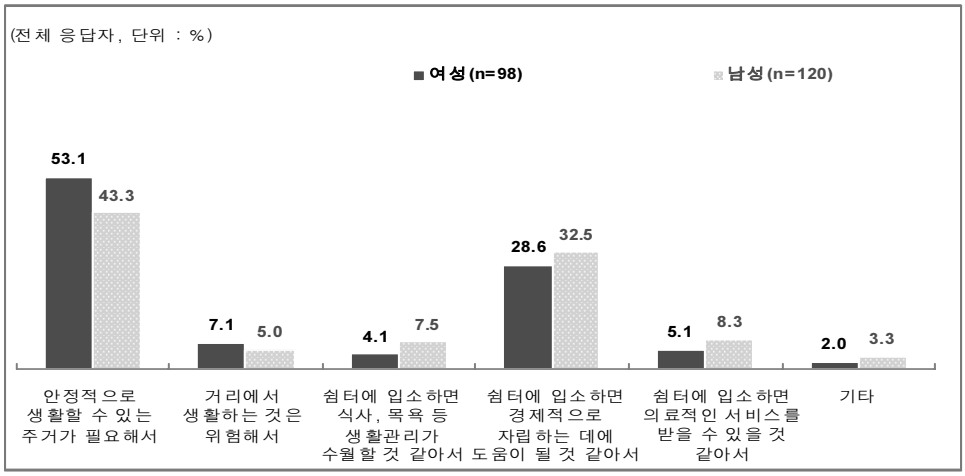


▌그림 Ⅲ-2-14▐ 노숙인 쉼터 입소계기 성별비교

그러나 노숙인 상담보호센터(63.3%)가 입소 루트의 주를 이루는 남성과 달리 여성은 상담보호센터(31.6%)외에도 '경찰이나 공공기관 등의 소개로'(18.4%), '긴급전화 안내를 통해서'(12.0%) 응답률이 남성에 비해 높아 성별에 따른 차이가 나타났다. 이는 기존의 상담보호센터의 주 이용자가 남성이지만, 여성에게도 정보 제공 및 서비스 연계가 이루어지고 있음을 보여주는 결과이다. 따라서 여성 노숙인을 위한 응급보호시설이 마련되기 전까지는 기존의 남성 노숙인의 응급보호시설인 상담보호센터의 여성을 위한 분리된 상담 및 급식 공간, 화장실과 같은 편의 시설의 확보가 필요하다고 볼 수 있다. 또한 경찰, 공공기관, 여성 긴급전화 등에 노숙인 서비스 관련 정보가 충분히 공유되어야 함을 알 수 있다. 소수이지만 인터넷 등 다양한 경로를 통해서 스스로 쉼터를 찾아가는 노숙인이 존재한다는 조사결과는 노숙인 지원 정책에 대한 적극적인 홍보를 통해 거리 노숙을 위한 예방 대책 마련도 가능하다는 것을 시사하고 있다.

다. 쉼터 입소 이유

쉼터에 입소하게 된 이유는 남녀 노숙인 모두 앞서 거리 노숙 시 가장 큰 어려움으로 응답되었던 주거와 경제적인 측면의 안정성임을 알 수 있다(그림 Ⅲ-2-15참조). 성별의 차이가 두드러지는 부분은, 여성의 경우는 '안정적으로 생활할 수 있는 주거가 필요해서'의 비율이 53.1%로 남성 43.3%에 비해 상대적으로 높게 조사되었다. 여성의 35.7%가 다른 형태의 노숙을 경험하지 않고 집에서 거주했었다는 점이 반영되었다고 할 수 있다. 또한 여성의 경우 '거리에서 생활하는 것은 위험해서'가 7.1%로 남성의 5.0%에 비하여 높게 나타난 것을 알 수 있다.



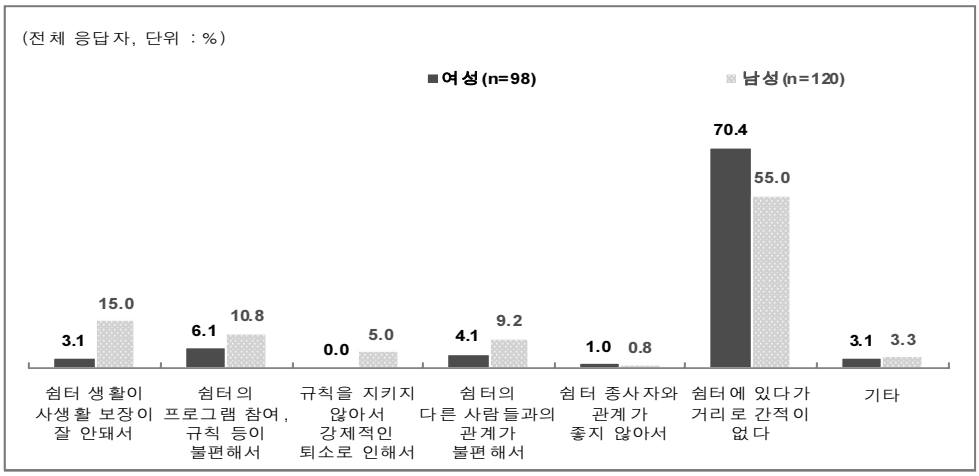
▌그림 Ⅲ-2-15▐ 노숙인 쉼터 입소 이유 성별비교

이는 쉼터 입소를 결정하게 되는 이유는 거리 생활의 어려움을 해소하기 위한 하나의 선택으로써 쉼터 입소를 통해 기대하는 부분에도 성별 및 개인의 차이가 있음을 알 수 있다. 또한 일반적으로 거리 생활 보다는 안정적인 의식주 해결이 가능한 장소이자 기본적인 생활 안정을 통해서 탈 노숙을 위한 자립 자활을 위한 기초 공간으로써 쉼터의 역할을 기대하고 있음을 알 수 있다.

라. 쉼터 입소 후 거리 노숙 선택 이유

쉼터가 안정적인 주거와 자활을 지원하고 있음에도 쉼터 입소 후 다시 거리 생활을 선택한 경험이 있는 노숙인(남성 45.0%, 여성 29.6%)이 있는 것으로 나타났다(그림 Ⅲ-2-16 참조). 이들은 현재 입소한 쉼터 이전에 다른 쉼터 이용 및 거리 노숙경험이 있으며, 일반적으로 '회전문 현상[34]'이라고 부르는 이러한 현상은 쉼터 노숙인의 자립을 저해하는 것으로 알려지고 있다.

쉼터에서 거리 생활을 다시 선택하게 되는 경우는 여성보다 남성의 비율이 더 높은 것으로 나타난다. 특히 '쉼터 생활이 사생활 보장이 잘 안돼서'(15.0%)가 남성이 거리를 선택하는 주요한 이유로 현재 남성 쉼터의 1개의 방에 평균 입소 인원 8명은 사생활 보장에 문제가 있다는 점을 보여주는 결과이다. 또한 쉼터에서 입소자에게 요구되는 단체 생활을 하기 위해서 지켜야할 규칙이나 프로그램에 대한 불편함, 동료들과의 문제 등을 쉼터 생활을 포기하는 이유로 제시되고 있다. 쉼터 생활의 불편함이 부정적인 퇴소(신원우, 2009a)를 야기하고 있음을 알 수 있다.



▌그림 Ⅲ-2-16▐ 노숙인 쉼터 입소 중 거리노숙 선택이유 성별비교

34) 회전문 현상은 '거리-쉼터(상담보호센터)-불안정주거-재노숙'이 반복(황운성, 2007)되는 현상을 의미한다.

노숙인 지원정책의 방향이 노숙인의 최소한의 인권보호 그리고 그들이 자립 자활을 통해 탈 노숙할 수 있도록 지원하는 것이 주요한 목적이라고 한다면, 쉼터에서 다시 거리로 내몰리는 원인에 대해서 좀 더 면밀한 분석을 통해서 그들이 쉼터에서 장기적인 자립 자활 치료를 할 수 있도록 하는 제도적인 기반을 마련하는 것이 정책적으로 고민되어야 한다고 본다.

3. 소결

본 절에서는 노숙인의 노숙 경험의 성별차이를 살펴보았다. 이를 위해서 본 연구의 정책요구도 조사의 기반이 되는 거리 생활 및 응급시설 이용자와 쉼터 입소자로 구분하여 노숙계기 및 어려움, 쉼터 입소 실태 등을 검토하였다.

본 절의 주요한 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 거리 노숙인의 노숙경험을 살펴본 결과, 남녀 모두 경제적인 어려움이 주된 노숙 계기이며, 쉼터에 비하여 장기화된 노숙인이 많은 것으로 나타났다. 그러나 여성(43.3%)이 남성(24.3%)에 비하여 가족문제로 인한 노숙이 많고, 남성(70.0%)은 여성(56.6%)에 비하여 3년 이상 장기 노숙한 경우가 많다는 차이점이 드러났다. 또한 주된 노숙지역 선택이유는 생활편의서비스와의 근접성 때문으로 나타났다. 남성의 경우 취업연계의 용이함으로 인하여 응급잠자리와 고시원 같은 고정적인 수입이 요구되는 잠자리에서 노숙생활을 하는 것과 달리, 여성은 안전의 문제로 적은 돈으로 밤을 보낼 수 있는 찜질방이나 pc방과 같은 곳이나 거리에서 주로 생활하는 등 주요 노숙 지역에 있어서 성별차이가 나타났다. 이는 여성을 대상으로 응급잠자리 서비스를 제공하는 곳의 부재로 인한 결과로 판단된다. 또한 거리 노숙으로 인한 의식주와 경제적인 어려움이 있음에도 노숙인 쉼터에 입소하지 않는 이유가 쉼터에 자리가 없는 것이 주요 이유인 남성과 달리, 여성은 쉼터를 모르기 때문인 것으로 나타나 노숙인 지원정책에 대한 정보의 접근성에도 성별 차이가 존재함을 알 수 있다. 이는 향후 성별 영향평가에서도 나타나겠지만, 서울시 노숙인 지원정책에 대한 홍보는 거의 이루어 지지 않고 있어, 이에 대한 정보 접근성의 한계는 정책적인 차원에서 개선되어야 할 사항이다.

둘째, 쉼터 입소 노숙인의 경우, 노숙계기에 있어서 남성은 경제적 어려움(63.3%), 여성은 가족관계의 어려움(63.3%)으로 성별에 따른 두드러진 차이가 나타나 동일하게 쉼터에 입소하더라도 노숙원인의 차이를 고려한 서비스 제공이 필요함을 알 수 있었다. 또한 여성(27.3%)이 남성(11.1%)에 비하여 아동을 동반한 경우가 많으며, 가족단위 입소시설의 경우 아동 동반여부 및 성별, 연령이 다양한 입소자가 생활하고 있었다. 남녀 모두 쉼터 연계의 주요 전

달체계가 상담보호센터이며, 쉼터 입소 주된 계기가 안정적인 생활공간의 필요에 의한 것으로 나타났다. 그러나 생활공간 당 평균입소인원이 많은 남성쉼터의 경우 사생활보장이 되지 않는다는 점이 거리를 다시 선택하는 주요 이유라는 점(15.0%)을 파악할 수 있었다.

이와 같은 노숙인의 노숙경험을 살펴본 결과 '노숙인'이 동질적인 경험과 욕구를 가진 집단으로 보고 정책을 마련하는 것은 한계가 있음을 보여준다. 특히 성별에 따라서 노숙의 원인과 기간이 다르며, 노숙 과정에서의 경험과 욕구에도 차이가 있는 것을 알 수 있었다. 또한 이러한 결과를 통하여 1) 노숙인 속의 다양성과 차이를 인정하고 이를 고려한 정책을 입안하고, 2) 노숙인 중에서도 정보의 접근성이 낮고 거리의 폭력 위험에 노출된 거리 여성노숙인의 응급한 보호체계 마련이 시급하다는 것을 알 수 있었다. 이러한 조사 결과는 노숙인 지원정책에서 성별이 주요한 변수로 고려될 필요가 있다는 점을 시사해주는 주요한 결과이다.

제3절 노숙인의 자립 자활 현황의 성별 비교

본 절에서는 서울시 남녀 노숙인의 자립 자활 현황 및 실태를 검토하고자 한다. 이를 위해서 첫째, 남녀 노숙인의 일자리 참여 현황을 비롯하여, 일자리에 참여하고 있지 못하다면 그 주요한 이유에 대하여 검토하고, 둘째, 노숙인들의 자립 자활을 적극적으로 지원하기 위해서 서울시가 추진해야할 정책 개선 방향에 대한 요구도를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 이러한 논의를 통해서 서울시가 주요하게 추진하고 있는 '서울시 노숙인 일자리 갖기 사업'에 대한 성별 관련성에 근거한 정책 수혜 만족도를 도출하려고 한다. 본 조사 결과는 향후 성인지적 관점에서 탈 노숙에 기여할 수 있는 정책 방향 제시의 주요한 기초 자료는 물론 서울시 노숙인 지원정책의 성별 영향평가의 주요한 근거 자료가 될 것으로 판단된다.

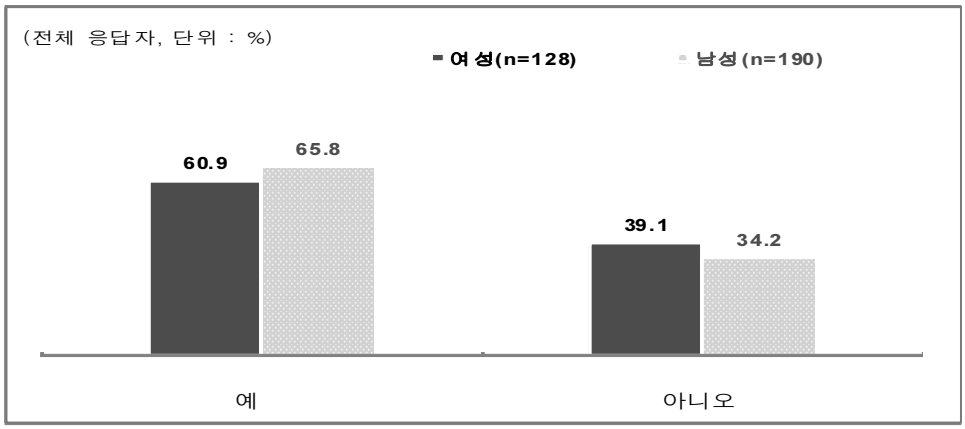
1. 남녀 노숙인의 일자리 참여 현황

1) 남녀 노숙인의 일자리 참여 현황

가. 성별 일자리 참여 실태

조사대상자 중 남녀 모두 약 60%는 현재 일자리를 가지고 있는 것으로 나타났는데(그림 Ⅲ-3-1 참조), 남성(65.8%, 125명)이 여성(60.9%, 78명)에 비하여 일자리에 참여하고 있

는 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.



▌그림 Ⅲ-3-1▐ 남녀 노숙인의 일자리 유무

남녀 노숙인의 일자리 참여자들의 연령, 학력, 주민등록 상태, 동반가족의 유무에 따른 비교를 시도한 결과는 아래 표 Ⅲ-3-1과 같다.

▌표 Ⅲ-3-1▐ 남녀 노숙인의 일반적 사항에 따른 일자리 유무

구분			사례수	일자리 있음		일자리 없음	
			N	N	%	N	%
여성	연령별	30대 이하	49	33	67.3	16	32.7
		40대	51	30	58.8	21	41.2
		50대 이상	27	14	51.9	13	48.1
	학력별	중졸이하	41	17	41.5	24	58.5
		고졸이상	85	59	69.4	26	30.6
	주민등록 상태	유효	117	73	62.4	44	37.6
		말소	9	4	44.4	5	55.6
	동반가족 여부	있음	93	49	52.7	44	47.3
		없음	35	29	82.9	6	17.1
남성	연령별	30대 이하	34	25	73.5	9	26.5
		40대	71	52	73.2	19	26.8
		50대 이상	85	48	56.5	37	43.5
	학력별	중졸이하	72	45	62.5	27	37.5
		고졸이상	116	78	67.2	38	32.8
	주민등록 상태	유효	165	110	66.7	55	33.3
		말소	24	14	58.3	10	41.7
	동반가족 여부	있음	167	109	65.3	58	34.7
		없음	21	15	71.4	6	28.6

먼저 연령에 따른 성별차이를 살펴보면, 여성의 경우 30대 이하 여성의 67.3%가 일자리를 가지고 있어 남성과 비슷한 비율로 나타나지만, 남녀 모두 연령이 높아질수록 일자리 참여 비율이 낮음을 알 수 있다. 특히 40대 여성이 일자리를 가지고 있는 경우는 58.8%로, 동일한 연령대의 남성노숙인(73.2%)과 큰 차이를 보이는 것을 알 수 있다.

학력에 따라서는 전반적으로 학력이 높을수록 일자리를 가지고 있는 경우가 많다. 하지만 남성은 중졸이하와 고졸이하에서 각 60%이상이 일자리를 가지고 있어 학력에 따른 큰 차이를 보이지는 않았다. 한편 고졸이상 여성은 69.4%로 동일한 학력의 남성보다 일자리 참여 비율이 높지만, 중졸 이하 여성은 41.5%만이 일자리에 참여하고 있어 여성의 경우 남성에 비하여 일자리 참여 현황과 학력이 유의미한 관계가 있음을 알 수 있다. 주민등록이 유효한 경우는 일자리를 가지고 있는 경우가 높은 것으로 나타났는데, 이는 성별에 따라서 큰 차이를 보이지는 않았다.

동반가족이 있는 경우가 없는 경우보다 일자리를 가지고 있는 경우가 많은데, 이는 성별에 따라서 여성이 동반가족이 있는 경우 일자리 참여 비율이 82.9%로 전체 노숙인의 일자리 참여 비율(63.8%)보다 크게 높은 것을 알 수 있다. 이는 아동이 있는 여성의 경우 자립 자활의 의지가 높고, 일자리 참여율이 높다는 선행연구(신원우, 2009b)와 일치하는 결과이다.

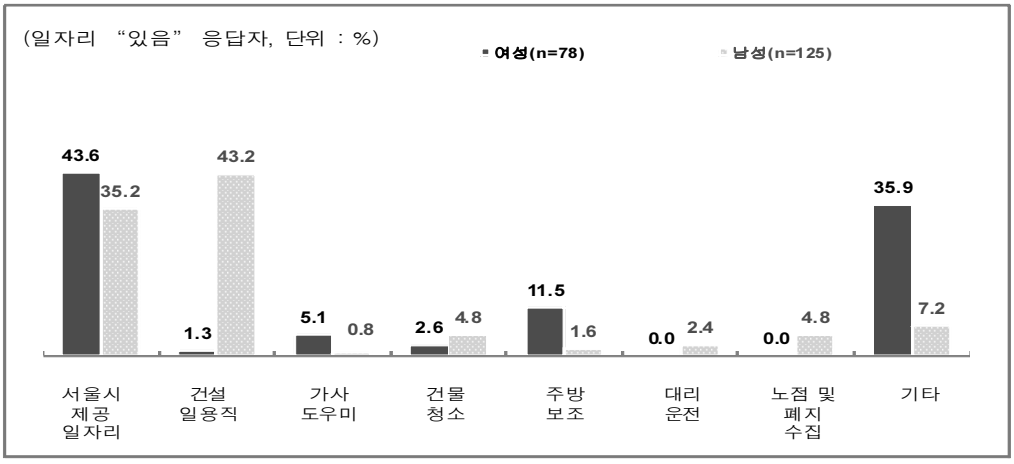
아래 표 Ⅲ-3-2에서도 나타나듯이 현재 일자리 참여여부는 노숙경험에 따라서도 차이를 보인다. 여성과 남성 모두 거리에서 노숙을 하는 경우보다 쉼터에 입소한 경우 일자리를 가지고 있는 비율(남성, 70.8%/여성 69.4%)이 높은 것으로 나타났다. 이는 쉼터에서 자립/자활을 위한 취업정보나 기회를 제공하기 때문인 것을 알 수 있다. 거리 노숙인의 경우는 성별에 따라서 57.1%의 남성 노숙인이 일자리를 가지고 있는 반면, 여성은 33.3%만이 일자리를 가지고 있는데, 이는 거리 여성 노숙인을 위한 응급시설의 부재로 인한 일자리 정보나 기회에 대한 접근성이 낮은 것이 주요한 이유로 판단된다.

▌표 Ⅲ-3-2▐ 노숙인 유형에 따른 일자리 참여 현황 성별비교

구 분		사례수	일자리 있음		일자리 없음	
		N	N	%	N	%
여성	거리	30	10	33.3	20	66.7
	쉼터	98	68	69.4	30	30.6
남성	거리	70	40	57.1	30	42.9
	쉼터	120	85	70.8	35	29.2

나. 성별 참여 일자리의 종류[35)]

현재 일자리를 가지고 있는 노숙인 중 남녀 모두 '서울시 제공 일자리' 참여 비율이 높은 것으로 나타나, 지방정부의 노숙인 일자리 정책이 노숙인의 자립 기반을 마련하는 데에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 그러나 여성의 경우 서울시 제공일자리가 43.6%, 남성은 건설일용직이 43.2%로 가장 높은 것으로 나타나, 일자리 참여에 있어서도 성별 차이가 있는 것을 알 수 있다.



▌그림 Ⅲ-3-2▐ 남녀 노숙인 참여 일자리 종류 성별비교

아래 표 Ⅲ-3-3에서도 나타나듯이 일자리 종류별로 가장 참여율이 높은 서울시 제공 일자리의 경우 남성은 자활근로의 비율이 높은 반면, 여성은 공원·거리청소나 공공근로 참여하는 경우가 높은 것으로 나타났다. 2009년도에 서울시에서 제공한 일자리는 건설현장, 공원청소, 녹지관리, 시설물 청소, 자원재활용, 복지업무 등으로 여성들은 주로 건설현장을 제외한 일자리에 참여한 것을 알 수 있다. 주로 여성이 참여하는 일자리는 높은 업무 숙련도를 요구하지는 않으나, 임금이 상대적으로 낮아[36)] 빠른 시일 내에 자립 기반을 마련하기에는 상대적으로 한계가 있음을 알 수 있다. 따라서 업무 전문성 및 숙련도에 따른 임금 차등 지급 외의 참여 기간의 조정 등을 통한 일자리 참여를 통한 자립 기반 마련에 성별에 따른 차이가 없도록 고려할 필요가 있다.

35) 본 단락에서 '업종'이 아닌 '일자리 종류'로 명명한 것은 구체적으로 노숙인들이 참여하고 있는 일자리의 다양한 종류로 표현하는 것이 적합한 것으로 판단했기 때문이다.

36) 현재 서울시 일자리는 유형에 따라서 임금을 차등지급하고 있다. 남성이 주로 참여하는 건설현장의 경우 일급이 5~7만원이나, 공원청소는 2만원, 복지 업무 보조 등은 3~5만원인 상황이다.

▌표 Ⅲ-3-3▐ 노숙인 참여 서울시 일자리 종류 성별비교

구분	사례수	자활 근로		희망 근로		특별 자활		공공근로		공원. 거리청소		아웃 리치		영농조합		모름/ 무응답	
	N	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
여성	34	3	8.8	2	5.9	0	0.0	7	20.6	9	26.5	2	5.9	0	26.5	11	32.4
남성	44	11	25.0	4	9.1	1	2.3	2	4.5	2	4.5	0	0.0	3	4.5	21	47.7

또한 여성의 경우 기타 일자리 참여자가 35.9%로 높게 나타났는데, 이는 일반적으로 노숙인이 참여하는 것으로 알려진 일자리 외의 일자리에 참여하는 경우가 많이 있음을 의미하기도 한다. 구체적으로 업종을 살펴보면(아래 표 Ⅲ-3-4 참조), 소수이지만 사무직이나 간호조무사, 요양보호사 등 전문적인 기술이나 지식을 필요로 하는 업종에 종사하는 경우가 있으며, 이외에도 판매, 서비스업, 생산·봉제 등에 참여하거나, 현재 주간보호센터에서 제공하는 봉투접기에 참여하는 경우 등 여성이 보다 다양하고 전문적인 일자리를 가진 경우가 많음을 알 수 있다.

▌표 Ⅲ-3-4▐ 노숙인 참여 기타 일자리 종류 성별비교

구분		기타 일자리 종류																	
		기타	이삿짐 센터	보도 출현	봉투 접기	간호 조무사	회사원/사무원	TM	요양 보호사	생산직	유통업	서비스업	공원 관리	시설 도우미	주차 장 관리	판매직	봉제	의상실 보조	계
여성	명	6	0	0	5	1	4	1	1	2	0	1	0	1	1	3	1	1	28
남성	명	4	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	9
전체	명	10	1	1	5	1	4	1	1	2	1	1	1	1	1	4	1	1	37

주 : 기타 일자리는 직종에 따라서 별도로 분류하지 않고 응답자가 기재한 일자리 종류별로 구분함.

일반적 사항 중 연령과 동반가족여부에 따라서 일자리에 차이가 있는지 성별에 따라서 비교해보았다(표 Ⅲ-3-5참조). 먼저 연령에 따라서는 모든 연령대에서 서울시 일자리 참여 비율이 남녀 모두 높은 것으로 나타났으나, 여성의 경우 30대 이하와 40대의 경우 기타 일자리 참여 비율이, 남성의 경우 40대(44.2%)와 50대 이상(50.0%)에서 건설일용직의 참여 비율이 높은 것으로 나타나 차이를 보였다. 이는 여성은 젊을수록 전문적인 기술이 필요한 일자리를, 남성은 연령이 높을수록 단순 노무직이지만 급여가 높은 일자리를 보다 선호함을 알 수 있다. 또한 동반가족이 있을수록 남녀 모두 모든 일자리에서 참여비율이 높음을 알 수 있다.

▌표 Ⅲ-3-5▐ 일반적 사항에 따른 노숙인 참여 일자리 성별비교

구 분			사례수	서울시 제공 일자리		건설 일용직		가사 도우미		건물 청소		주방 보조		대리 운전		노점 및 폐지 수집		기타	
			N	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
여성	연령별	30대이하	33	15	45.5	0	0.0	1	3.0	1	3.0	2	6.1	0	0.0	0	0.0	14	42.4
		40대	30	11	36.7	1	3.3	2	6.7	0	0.0	4	13.3	0	0.0	0	0.0	12	40.0
		50대이상	14	7	50.0	0	0.0	1	7.1	1	7.1	3	21.4	0	0.0	0	0.0	2	14.3
	동반 가족	있음	49	26	53.1	1	2.0	0	0.0	2	4.1	5	10.2	0	0.0	0	0.0	15	30.6
		없음	29	8	27.6	0	0.0	4	13.8	0	0.0	4	13.8	0	0.0	0	0.0	13	44.8
남성	연령별	30대이하	25	11	44.0	7	28.0	0	0.0	2	8.0	0	0.0	1	4.0	1	4.0	3	12.0
		40대	52	18	34.6	23	44.2	0	0.0	1	1.9	1	1.9	2	3.8	4	7.7	3	5.8
		50대이상	48	15	31.3	24	50.0	1	2.1	3	6.3	1	2.1	0	0.0	1	2.1	3	6.3
	동반 가족	있음	109	38	34.9	47	43.1	1	0.9	6	5.5	2	1.8	2	1.8	6	5.5	7	6.4
		없음	15	5	33.3	7	46.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	6.7	0	0.0	2	13.3

일자리 참여의 종류에 따른 종합 분석을 하면, 여성의 경우 연령이 낮을수록, 동반가족이 있는 경우에 전문적인 기술을 요하는 일자리가 포함된 기타 일자리에 참여하는 경우가 많음을 알 수 있다. 반면 남성의 경우 동일한 상황에서 일자리 참여비율이 높으나 주된 일자리는 건설일용직인 것을 알 수 있다.

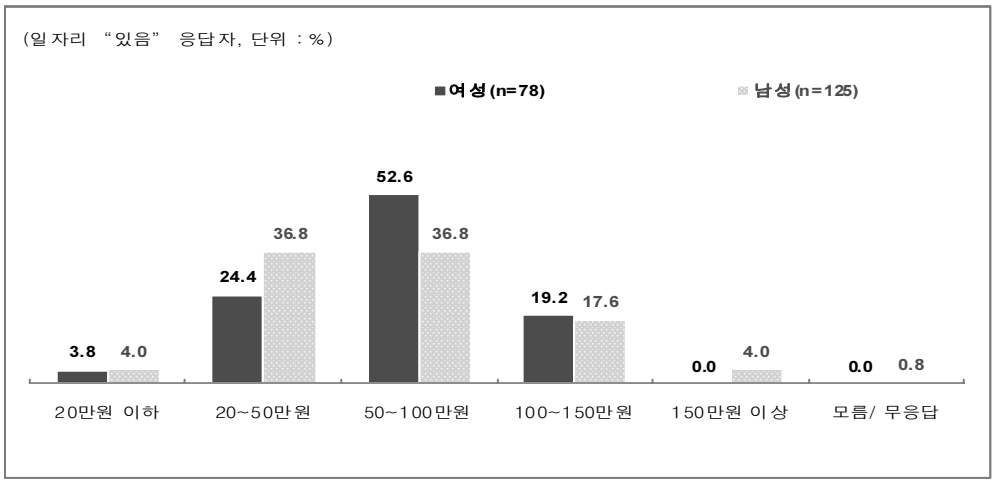
이러한 일자리는 노숙 유형에 따라서도 차이를 보였다(표 Ⅲ-3-6 참조). 전반적으로 쉼터 입소 노숙인이 참여하고 있는 일자리가 다양한 것을 알 수 있으며, 특히 여성의 경우 쉼터 입소 노숙인의 기타 일자리 참여 비율이 높아 보다 전문적이며 상대적으로 고 임금이 보장되는 일자리를 가지고 있음을 알 수 있다. 거리 여성 노숙인이 일자리를 가지고 있는 경우의 80.0%는 서울시 제공 일자리인 것으로 나타났다. 이는 거리 노숙인의 경우 서울시 제공 일자리 외에 다른 일자리를 유지하기 위한 직업 능력이 취약하다는 점을 알 수 있다.

▌표 Ⅲ-3-6▐ 노숙 경험에 따른 노숙인 참여 일자리 성별비교

구 분		사례수	서울시 제공 일자리		건설 일용직		가사 도우미		건물 청소		주방 보조		대리 운전		노점 및 폐지 수집		기타	
		N	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
여성	거리	10	8	80.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	20.0
	쉼터	68	26	38.2	1	1.5	4	5.9	2	2.9	9	13.2	0	0.0	0	0.0	26	38.2
남성	거리	40	19	47.5	14	35.0	0	0.0	1	2.5	1	2.5	0	0.0	3	7.5	2	5.0
	쉼터	85	25	29.4	40	47.1	1	1.2	5	5.9	1	1.2	3	3.5	3	3.5	7	8.2

다. 성별 월 소득

노숙인들이 일자리 참여를 통해 얻는 월 소득을 살펴보면, 여성은 '50~100만원' 응답률이 52.6%로 절반을 넘게 차지했으며, 남성은 '20~50만원'과 '50~100만원' 응답률이 각각 36.8%로 같게 조사되었다(그림 Ⅲ-3-3 참조). 이는 성별에 따라 참여하고 있는 일자리의 종류가 다르기 때문에 수입의 차이를 보이는 것으로 추측할 수 있다.



▌그림 Ⅲ-3-3▐ 남녀 노숙인의 월수입

참여하고 있는 일자리의 차이가 월수입의 차이에 영향을 미친다는 것은 노숙 유형에 따른 급여수준 비교를 통해서도 나타난다(표 Ⅲ-3-7 참조). 서울시 일자리 갖기 사업에 주로 참여하는 거리 여성노숙인의 경우 90%가 50만원 미만의 일자리에 종사하고 있으며, 쉼터 거주 여성노숙인의 50만원 이상 150만원 미만에 해당하는 월 소득 비율이 80.9%로 상대적으로 높게 나타나고 있다.

▌표 Ⅲ-3-7▐ 노숙 경험에 따른 노숙인 월 급여수준 성별비교

구 분		사례수	20만원 이하		20~50만원		50~100만원		100~150만원		150만원 이상		모름/ 무응답	
		N	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
여성	거리	10	2	20.0	7	70.0	1	10.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	쉼터	68	1	1.5	12	17.6	40	58.8	15	22.1	0	0.0	0	0.0
남성	거리	40	3	7.5	21	52.5	12	30.0	4	10.0	5	4.0	1	0.8
	쉼터	85	2	2.4	25	29.4	34	40.0	18	21.2	5	5.9	1	1.2

구체적으로 일자리의 종류에 따라서 급여 수준을 살펴보면, 아래 표 Ⅲ-3-8과 같다. 여성이 주로 참여하고 있는 일자리인 서울시 제공 일자리와 기타 일자리를 중심으로 살펴보면, 동일한 일자리라도 급여의 수준이 20만원 이하부터 100~150만원인 경우로 다양하게 나타나, 노동 숙련도와 일의 세부적인 내용에 따라서 급여의 수준이 달라지는 것을 알 수 있다. 남성의 경우 100만원 미만의 일자리는 주로 서울시 제공 일자리이며, 100만원 이상의 수입이 있는 경우는 건설 일용직인 것으로 나타났다. 남성들의 경우 일자리가 불안정하더라도 소득이 높기 때문에 건설일용직을 선택하는 비율이 높다.

▌표 Ⅲ-3-8▐ 노숙 경험에 따른 노숙인 참여 일자리의 월 급여수준 성별비교

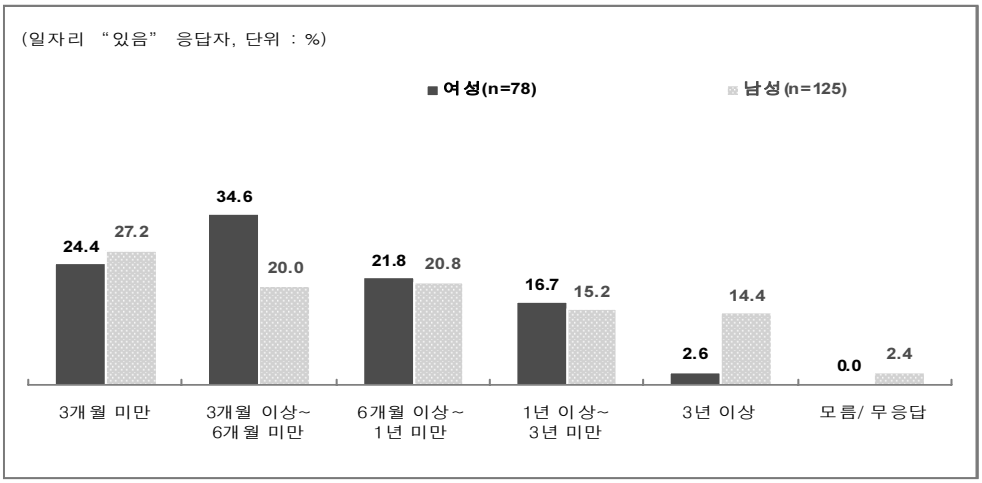
구분			사례수	서울시 제공 일자리		건설 일용직		가사 도우미		건물 청소		주방 보조		대리 운전		노점 및 폐지 수집		기타	
			N	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
전 체			203	78	38.4	55	27.1	5	2.5	8	3.9	11	5.4	3	1.5	6	3.0	37	18.2
여성	월수입	20만원 이하	3	1	33.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	66.7
		20~50만원	19	12	63.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	6	31.6
		50~100만원	41	19	46.3	1	2.4	4	9.8	2	4.9	5	12.2	0	0.0	0	0.0	10	24.4
		100~150만원	15	2	13.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	10	66.7
		150만원 이상	0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
		모름/ 무응답	0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
남성	월수입	20만원 이하	5	2	40.0	2	40.0	0	0.0	1	20.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
		20~50만원	46	22	47.8	17	37.0	1	2.2	1	2.2	0	0.0	0	0.0	4	8.7	1	2.2
		50~100만원	46	19	41.3	18	39.1	0	0.0	3	6.5	0	0.0	3	6.5	1	2.2	2	4.3
		100~150만원	22	1	4.5	12	54.5	0	0.0	1	4.5	2	9.1	0	0.0	1	4.5	5	22.7
		150만원 이상	5	0	0.0	4	80.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	20.0
		모름/ 무응답	1	0	0.0	1	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0

라. 성별 일자리 근속기간

서울시 남녀 노숙인이 현재 일자리의 근속 기간을 조사한 결과, 여성은 '3개월 이상~6개월 미만' 응답률이 34.6%로 남성 20.0%에 비해 높았으며, 남성은 '3년 이상' 응답률이 14.4%로 여성 2.6%에 비해 다소 높은 것으로 나타났다. 남성이 여성에 비하여 장기 근속한 경우가 많으며, 남녀 모두 전반적으로 일자리 근속기간이 1년 미만으로 나타났는데, 단순히 성별차이라기 보다는 제공되는 일자리가 비정규적인 한시적인 일자리라는 점과 최근에 일을 시작한 경우 등을 감안해서 이해하는 것이 정확한 판단으로 보인다.

한편 동일한 일자리를 장기간(1년 이상)유지하는 경우도 25.7%인 것으로 나타나, 장기

간 일자리를 지속하게 하는 이유에 대한 면밀한 분석이 노숙인 자립을 위한 일자리 지원 정책 방향의 주요한 근거를 마련할 수 있다고 판단된다.



▌그림 Ⅲ-3-4▐ 남녀 노숙인의 일자리 유지기간

현재의 일자리 근속 기간을 노숙 경험에 따라서 나누어서 살펴보면(표 Ⅲ-3-9참조), 6개월 이상 일자리를 유지하고 있는 경우는 거리에서 생활하는 여성이 60.0%로 가장 많은 것으로 나타났다. 또한 쉼터 입소 여성의 38.1%, 남성의 경우 거리 생활하는 노숙인의 47.5%, 쉼터 입소한 노숙인의 47.1%가 6개월 이상 일자리를 유지하고 있었다. 일자리를 유지하는 것은 거리 또는 쉼터에서 생활하는지 여부에는 큰 차이가 없는 것을 알 수 있다.

▌표 Ⅲ-3-9▐ 노숙 유형에 따른 노숙인 참여 일자리 유지기간 성별비교

구분		사례수	3개월 미만		3개월 이상~6개월 미만		6개월 이상~1년 미만		1년 이상~3년 미만		3년 이상		모름/ 무응답	
		N	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
여성	거리	10	1	10.0	3	30.0	5	50.0	1	10.0	0	0.0	0	0.0
	쉼터	68	18	26.5	24	35.3	12	17.6	12	17.6	2	2.9	0	0.0
남성	거리	40	7	17.5	9	22.5	12	30.0	5	12.5	6	15.0	1	2.5
	쉼터	85	27	31.8	16	18.8	14	16.5	14	16.5	12	14.1	2	2.4

일자리의 근속 기간은 개인적으로 취업을 지속하고자 하는 의지와 노력도 중요하지만, 어떤 종류의 일자리에서 근속기간이 높게 나타나는지를 살펴보는 것이 필요하다. 따라서 일자리종류에 따라서 근속기간을 성별에 따라 비교해보았다.

▌표 Ⅲ-3-10▐ 일자리 종류에 따른 노숙인 참여 일자리 유지기간 성별비교

구분		사례수	3개월 미만		3개월 이상~6개월 미만		6개월 이상~1년 미만		1년 이상~3년 미만		3년 이상		모름/ 무응답	
		N	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
여성	서울시제공 일자리	34	7	20.6	14	41.2	10	29.4	3	8.8	0	0.0	0	0.0
	건설일용직	1	0	0.0	0	0.0	1	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	가사도우미	4	2	50.0	2	50.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	건물청소	2	1	50.0	0	0.0	0	0.0	1	50.0	0	0.0	0	0.0
	주방보조	9	2	22.2	3	33.3	2	22.2	1	11.1	1	11.1	0	0.0
	대리운전	0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	노점 및 폐지수집	0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	기타	28	7	25.0	8	28.6	4	14.3	8	28.6	1	3.6	0	0.0
남성	서울시제공 일자리	44	11	25.0	15	34.1	12	27.3	4	9.1	1	2.3	1	2.3
	건설일용직	54	14	25.9	6	11.1	9	16.7	11	20.4	13	24.1	1	1.9
	가사도우미	1	0	0.0	0	0.0	1	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	건물청소	6	3	50.0	0	0.0	1	16.7	1	16.7	1	16.7	0	0.0
	주방보조	2	1	50.0	0	0.0	1	50.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	대리운전	3	2	66.7	0	0.0	0	0.0	1	33.3	0	0.0	0	0.0
	노점 및 폐지수집	6	1	16.7	3	50.0	0	0.0	0	0.0	2	33.3	0	0.0
	기타	9	2	22.2	1	11.1	2	22.2	2	22.2	1	11.1	1	11.1

위의 표 Ⅲ-3-10에서 나타나듯이 여성의 19.3%(15명)이 현재 근속기간이 1년 이상이며, 일자리 종류별로는 서울시 제공 일자리 참여자중 8.8%(3명), 건물청소의 50.0%(2명), 주방보조 22.2%(2명) 기타 일자리의 32.2%(9명)등에 참여하고 있다. 기타 일자리가 임금 수준도 높을 뿐 아니라 근속기간이 높게 나타나는 데, 이는 남성의 경우도 마찬가지이다.

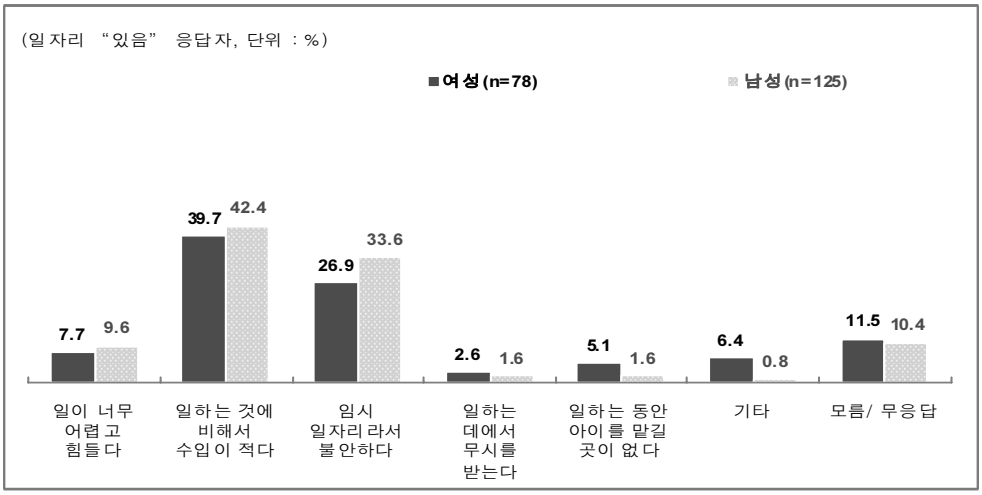
남성의 경우 1년 이상 장기간 일을 지속하는 사람은 전체의 29.6%(37명)인 것으로 나타났으며, 서울시 제공 일자리 참여자의 11.4%(5명), 건설일용직의 44.5%(24명), 건물청소의 33.4%(2명), 대리운전 33.3%(1명), 노점 및 폐지수집 33.3%(2명), 기타 33.3%(3명)인 것으로 나타났다. 건설일용직의 경우 한시적인 일자리이지만, 지속적인 참여가 가능하고, 다른 직종에 비하여 수입이 높으며, 단순 노무직으로 커다란 기술을 요하지 않기 때문에 장기간 지속가능한 일자리 인 것으로 판단된다.

결론적으로 남녀 노숙인 모두 근속 기간이 높은 일자리는 서울시 제공 일자리 보다는 다양한 기타 일자리에 종사하는 경우였다. 이는 향후 노숙인을 위한 서울시 일자리 지원

정책을 보완하기 위해서 염두에 두어야 할 지점이 무언지를 제시해주는 결과이기도 한다.

마. 성별 일자리의 애로사항

현재 일자리에서 일하는 데에 가장 어려운 점은 남녀 모두 일을 하지만 수입이 적다는 점(약 40%)인 것으로 나타났다. 응답자의 78.8%의 한 달 수입이 100만원 미만으로 나타나, 현재의 소득 수준으로 주거 공간 자립 및 생활 자활의 기반을 조성하는 데는 한계가 있음을 제시하고 있다.



▌그림 Ⅲ-3-5▐ 남녀 노숙인의 현재 일자리의 애로사항

성별에 따른 차이가 나타난 부분은 남성의 경우 '임시 일자리라서 불안하다' 라는 응답률이 33.6%로 여성 26.9%에 비해 상대적으로 높게 나타난 점이다. 이는 주된 일자리가 건설 일용직과 같이 계절에 따라서 변화되거나, 장기적으로 일자리가 보장되지 않는 직종에서 일을 하기 때문으로 해석할 수 있다. 또한 여성의 경우 5.1%가 '일하는 동안 아이를 맡길 곳이 없다'고 응답하여 남성의 1.6%보다 높은 것으로 나타났는데, 아이를 동반한 여성의 양육문제는 일반적으로 일하는 여성과 동일한 맥락에서 여성 노숙인들에게도 일자리 유지의 어려운 점으로 지적되고 있다. 소수이긴 하지만 여성의 7.7%, 남성의 9.6%의 '일이 너무 어렵고 힘들다'라는 응답을 통해서 노숙인 자립을 위한 직업 훈련 교육이 지속적이고 체계적으로 수행되어야 함을 보여주는 결과이다.

일자리 종류에 따라서 남녀 노숙인의 일자리 수행의 어려운 점을 살펴보았다(표 Ⅲ-3-11 참조). 일자리의 종류와 무관하게 남녀 모두 적은 수입과 불안정한 일자리가 주된 어려움

인 것으로 나타나 노숙인이 참여하는 일자리 자체가 장기적으로 자립을 준비하기에는 취약하다는 점을 알 수 있다.

▌표 Ⅲ-3-11▐ 노숙인 참여 일자리 별 일하는 데에 어려운 점 성별비교

구분		사례수	일이 너무 어렵고 힘들다		일하는 것에 비해서 수입이 적다		임시 일자리라서 불안정하다		일하는 데에서 무시를 받는다		일하는 동안 아이를 맡길 곳이 없다		기타		없음/ 모름/ 무응답	
		N	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
여성	서울시제공 일자리	34	2	5.9	10	29.4	13	38.2	0	0.0	1	2.9	1	2.9	7	20.6
	건설일용직	1	0	0.0	1	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	가사도우미	4	0	0.0	2	50.0	2	50.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	건물청소	2	1	50.0	0	0.0	1	50.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	주방보조	9	2	22.2	4	44.4	1	11.1	1	11.1	1	11.1	0	0.0	0	0.0
	대리운전	0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	노점 및 폐지수집	0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	기타	28	1	3.6	14	50.0	4	14.3	1	3.6	2	7.1	4	14.3	2	7.1
남성	서울시제공 일자리	44	2	4.5	20	45.5	15	34.1	1	2.3	0	0.0	1	2.3	5	11.4
	건설일용직	54	6	11.1	23	42.6	18	33.3	1	1.9	1	1.9	0	0.0	5	9.3
	가사도우미	1	0	0.0	1	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	건물청소	6	1	16.7	1	16.7	3	50.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	16.7
	주방보조	2	0	0.0	1	50.0	1	50.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	대리운전	3	0	0.0	1	33.3	2	66.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	노점 및 폐지수집	6	1	16.7	3	50.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	33.3
	기타	9	2	22.2	3	33.3	3	33.3	0	0.0	1	11.1	0	0.0	0	0.0

적은 수입과 임시 일자리라는 점 이외에 일이 어렵고 힘들다고 응답한 일자리는 여성의 경우 주방보조(22.2%)와 건물청소(50.0%), 서울시 제공 일자리(5.9%)이며, 남성의 경우 기타 일자리(22.2%), 건물청소/노점 및 폐지수집(각 16.7%), 건설일용직 (11.1%) 등으로 나타났다.

특별히 서울시에서 제공하는 일자리의 경우에도 적은 수입(남성 45.5%, 여성 29.4%)과 임시직의 불안정성(남성 34.1%, 여성 38.2%)이 애로사항이라는 점은 서울시 일자리 정책의 한계점을 보여준다. 따라서 이와 관련한 노숙인 자립 자활을 위한 지원 정책의 일환으로 제시되고 있는 “노숙인 일자리 갖기 지원정책”에 대한 면밀한 평가와 검토가 수행되어

할 것으로 보인다.

노숙의 유형에 따라서 노숙인이 일하는데 어려운 점에 대한 성별 비교 결과(표 Ⅲ-3-12)에서도 역시 저임금과 불안정한 일자리를 가장 큰 문제점으로 꼽고 있다. 동반 아동이 있는 경우에는 소수이지만 남녀 모두 양육과 관련한 어려움을 문제로 제기하고 있다.

▌표 Ⅲ-3-12▐ 노숙 경험에 따른 일하는 데에 어려운 점 성별비교

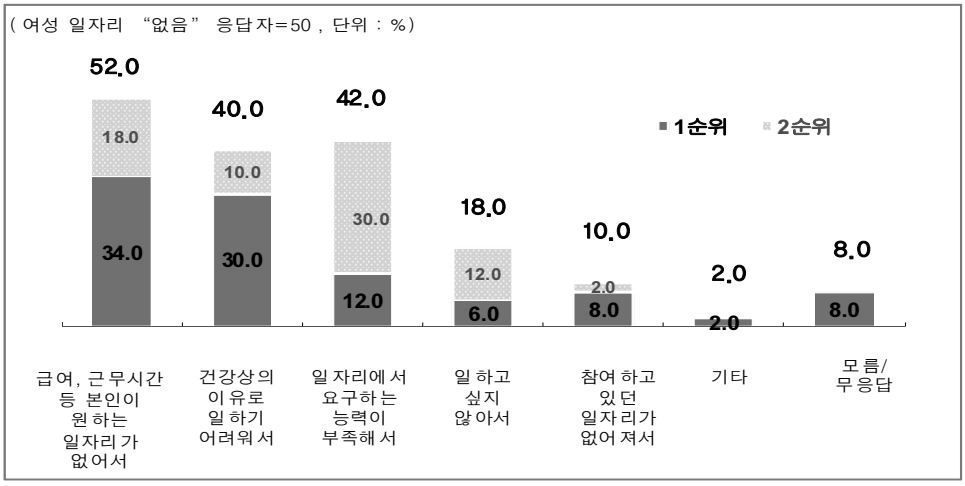
구분		사례수	일이 너무 어렵고 힘들다		일하는 것에 비해서 수입이 적다		임시 일자리라서 불안정하다		일하는 데에서 무시를 받는다		일하는 동안 아이를 맡길 곳이 없다		기타		없음/ 모름/ 무응답	
		N	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
여성	거리	10	0	0.0	4	40.0	4	40.0	–	–	–	–	0	0.0	2	20.0
	쉼터	68	6	8.8	27	39.7	17	25.0	2	2.9	4	5.9	5	7.4	7	10.3
남성	거리	40	3	7.5	19	47.5	17	42.5	–	–	–	–	1	2.5	0	0.0
	쉼터	85	9	10.6	34	40.0	25	29.4	2	2.4	2	2.4	0	0.0	13	15.3

저임금과 불안정한 노동은 노숙의 중요한 원인이나 경로가 되며, 노동을 하고 있지만 지속적으로 빈곤한 경험은 심리적 스트레스와 좌절, 상대적 박탈감을 동반하게 된다(강미연·김위정, 2005). 현재 서울시에서도 많은 일자리를 제공하고 있지만 불안정한 저임금 업종이라는 점은 다른 종류의 일자리와 크게 차이가 없다. 따라서 공공 일자리에서부터 일을 하고자 하는 의지를 가지고 노력을 하고 있는 노숙인들에게 안정적인 취업과 수입이 보장되는 일자리를 마련, 제공하는 것이 노숙인의 자립 자활을 위한 주요한 기반 마련의 근거가 될 것으로 판단된다.

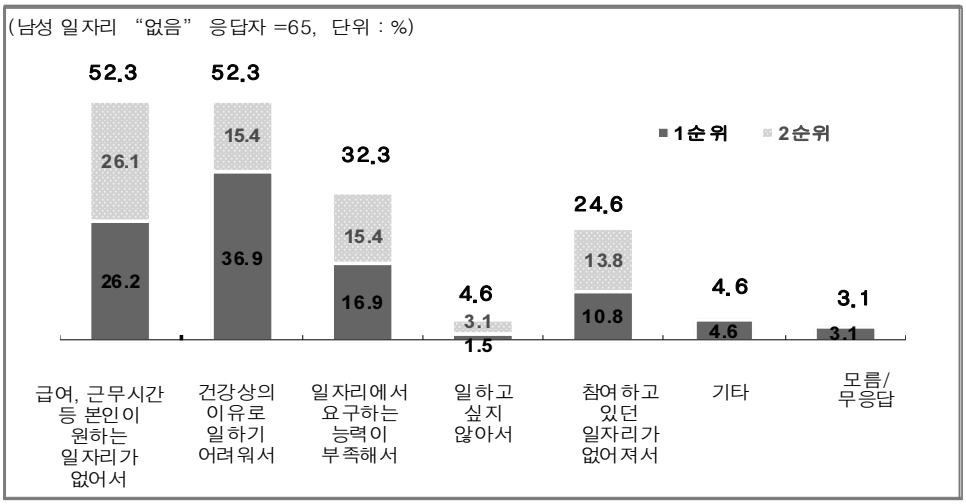
바. 성별 일하지 않는 이유

조사대상 노숙인 중 현재 일을 하지 않는 노숙인은 36.5%(116명)이며, 이들이 일을 하지 않는 이유를 성별에 따라 우선순위에 따라서 살펴보았다.

여성노숙인의 경우(그림 Ⅲ-3-6 참조), 1순위 응답으로 급여, 근무 시간 등 본인이 원하는 일자리가 없거나(34.0%), 건강상의 이유(30.0%)가 일하지 않는 가장 큰 이유임을 알 수 있다. 그러나 2순위 응답까지 고려할 때, 일자리에서 요구하는 능력 부족(42.0%, 2순위 응답 30.0%)이 큰 이유인 것으로 나타나 일반적인 업무 능력을 요구하는 일자리에 취업하는 데에 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다. 또한 일하고 싶지 않아서의 응답도 2순위까지 고려할 때 남성(4.6%)에 비하여 높은 것으로 나타나 근로 의욕이 없는 경우의 자립 자활 지원 방안 모색이 필요함을 알 수 있다.



▌그림 Ⅲ-3-6▐ 여성 노숙인의 일을 하지 않는 이유(1순위+2순위)



▌그림 Ⅲ-3-7▐ 남성 노숙인의 일을 하지 않는 이유(1순위+2순위)

남성노숙인의 경우(그림 Ⅲ-3-7 참조) 일을 하지 않는 가장 큰 이유는 건강상의 이유(36.9%)와 급여, 근무시간 등 본인이 원하는 일자리가 없는 것(26.2%)으로 나타나, 여성보다 건강상의 문제로 일하지 못하는 경우가 많은 것을 알 수 있다. 2순위 응답까지 고려했을 경우, 일자리에서 요구하는 능력부족(32.3%, 2순위 응답률 15.4%)과 참여하고 있던 일자리의 상실(24.6%, 2순위 응답률 13.8%)도 주된 이유임을 알 수 있다. 특히 참여하던 일자리의 상실은 한시적 일자리인 건설일용직 등에 주로 참여하는 남성 노숙인의 일자리의

특성이 반영된 것이며, 일자리의 불안정성을 드러내는 결과이다. 일하고 싶지 않아서는 4.6%에 불과하여 여성에 비하여 비자발적인 실업상태에 있는 노숙인이 상대적으로 많음을 알 수 있다.

즉, 현재 일하지 않는 남녀 노숙인 모두 일하고 싶지 않아서 일하지 않는 경우보다는 일을 원하지만, 개인적(건강, 업무능력, 업무 선호도), 사회적(일자리 중단) 이유로 자발적, 비자발적으로 일하지 않고 있는 경우가 상대적으로 많았다. 일하지 '못하는' 이유는 곧 자립 자활을 위한 구체적인 정부 지원이 필요하다는 점을 제시하는 조사결과로 판단할 수 있다.

노숙 유형별로 일을 하지 않는 이유를 살펴보면 다음 표 Ⅲ-3-13과 같다. 여성의 경우 거리에서 생활하는 경우에는 건강(55.0%)과 일자리에서 요구하는 능력부족(50.0%)이 주된 이유이나 쉼터에 입소한 경우는 '급여, 근무 시간 등 본인이 원하는 일자리가 부족'한 것이 약 50%로 가장 큰 이유인 것으로 나타났다. 따라서 거리 여성노숙인의 경우 건강상태나 일을 할 수 있는 기능상의 차이를 고려한 일자리를 제공하고, 쉼터 여성 노숙인이 필요로 하는 일자리를 구체적으로 파악한다면 자립을 위한 기반을 마련하는 데에 도움이 될 것이다.

남성은 거리에서 생활하며 일하지 않는 노숙인의 60%는 건강의 문제가 가장 큰 어려움인 것으로 나타났으며, 쉼터에 입소했으나 일하지 않는 노숙인의 54.3%는 본인이 원하는 일자리가 없는 것이 가장 큰 이유인 것으로 나타났다. 거리와 쉼터 입소 남성 모두 20% 이상이 일하고 있던 일자리의 상실을 이유로 응답하여, 노숙 유형에 관계없이 남성 노숙인이 불안정한 일자리에 많이 참여하고 있음을 알 수 있다.

또한 남녀 모두 일하고 싶지 않아서 일하지 않는 경우는 대부분 거리 노숙인임을 알 수 있다. 이는 자립자활의 동기 부여와 실질적인 지원 등에 있어서 노숙 유형에 따른 경험을 고려하는 것이 필요함을 보여주는 결과이다.

▌표 Ⅲ-3-13▐ 노숙 경험에 따른 일하지 않는 이유 성별비교(1+2순위)

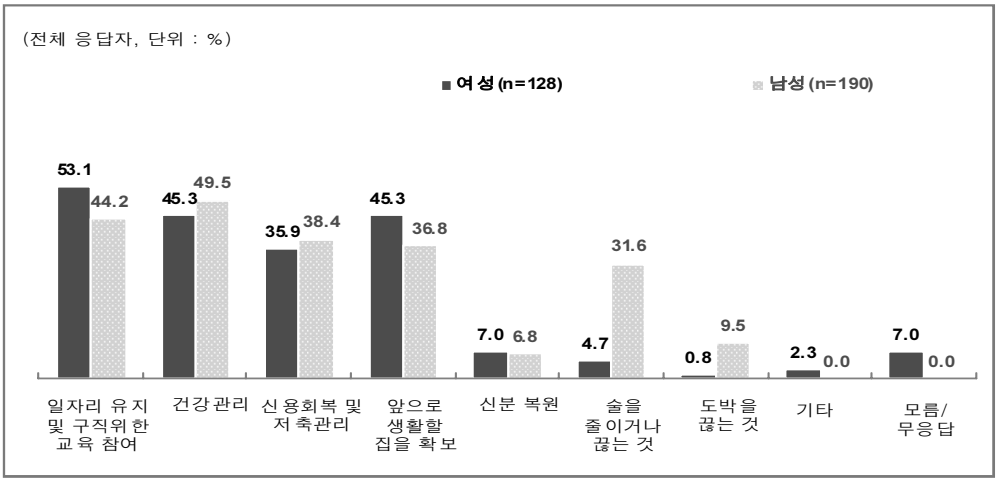
구분		사례수	급여, 근무시간 등 본인이 원하는 일자리가 없어서		건강상의 이유로 일하기 어려워서		일자리에서 요구하는 능력이 부족해서		일하고 싶지 않아서		참여하고 있던 일자리가 없어져서		기타		모름/무응답	
		N	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
여성	거리	20	9	45.0	11	55.0	10	50.0	8	40.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	쉼터	30	17	56.7	9	30.0	11	36.7	1	3.3	5	16.7	1	3.3	4	13.3
남성	거리	30	15	50.0	18	60.0	9	30.0	3	10.0	7	23.3	1	3.3	1	3.3
	쉼터	35	19	54.3	16	45.7	12	34.3	0	0.0	9	25.7	3	8.6	1	2.9

노숙인의 자립 자활을 위한 기반 마련을 위해서 요구되는 서울시 지원정책의 방향은 현재 일을 하고 있지 않은 노숙인에 초점을 맞추기 보다는 일하기를 원하고 있으나 일할 수 없는 객관적인 상황에 처해있는 남녀 노숙인이 일자리에 참여할 수 있는 조건을 만들어 주는 정책 지원을 수행하는 것이라 판단된다. 이는 현재 일하지 않는 이유와 밀접한 노숙인의 특성 상 정신 및 육체적인 건강을 회복할 수 있는 지원책을 마련이나, 노숙인을 위한 직업 훈련을 정기적으로 실시하는 등의 성별, 노숙유형을 고려한 지원제도 등이 구체적인 대안이 될 수 있을 것이다.

2) 남녀 노숙인의 자립 자활을 위한 노력

현재의 주거가 불안정한 노숙생활에서 벗어나기 위하여 어떠한 노력을 수행하고 있는지를 살펴보았다.

성별에 따른 조사결과(복수응답, 그림 Ⅲ-3-8참조), 여성의 53.1%, 남성의 44.2%는 한 가지 이상의 노력을 하고 있는 것으로 나타났다. 여성의 경우는 '일자리 유지 및 구직을 위한 교육 참여'(53.1%), '건강관리'(45.3%), '앞으로 생활할 집을 확보'(45.3%)를 위한 노력을 하고 있었으며, 남성은 '건강관리'(49.5%), '일자리 유지 및 구직위한 교육참여'(44.2%)를 위한 노력을 가장 많이 하고 있는 것으로 나타났다. 또한 '술을 줄이거나 끊는 것'을 위해 노력하는 경우가 31.6%로 여성 4.7%에 비해 다소 높았다.



▌그림 Ⅲ-3-8▐ 남녀 노숙인의 자립을 위한 노력 (복수응답)

한편 노숙 유형에 따라서 자립을 위한 노력에 차이가 있는지를 살펴보았다(표 Ⅲ-3-14 참조). 여성의 경우 거리와 쉼터 노숙인의 40%이상이 일자리 유지 및 구직을 위한 교육

참여와 건강관리, 주거지 확보를 위한 노력을 하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 사실 상 자립의 기반이 될 수 있는 신용회복 및 저축관리는 쉼터 여성 노숙인의 40.8%가 하고 있는 반면, 거리는 20.0%에 불과한 것으로 나타났다. 또한 거리 여성노숙인의 경우 20.0%가 금주를 위한 노력을 하고 있어 알코올 문제가 자립을 저해하는 주요한 요인이라는 점을 파악할 수 있다.

남성의 경우 거리와 쉼터에 따라서 큰 차이를 보이지는 않았으며, 거리와 쉼터에서 신분 복원을 위한 노력에 차이를 보이는 이유는 쉼터 노숙인의 경우 주민등록이 유효한 경우가 많기 때문이다.

▌표 Ⅲ-3-14▐ 노숙 경험에 따른 자립을 위한 노력 성별비교(1+2순위)

구분		사례수	일자리 유지 및 구직위한 교육 참여		건강관리		신용회복 및 저축관리		앞으로 생활할 집을 확보		신분 복원		술을 줄이거나 끊는 것		도박을 끊는 것		기타		없음/ 모름/ 무응답	
		N	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
전 체		318	152	47.8	152	47.8	119	37.4	128	40.3	22	6.9	66	20.8	19	6.0	2	0.9	9	2.8
여성	거리	30	15	50.0	16	53.3	6	20.0	12	40.0	2	6.7	6	20.0	1	3.3	1	3.3	3	10.0
	쉼터	98	53	54.1	42	42.9	40	40.8	46	46.9	7	7.1	0	0.0	0	0.0	2	2.0	7	7.1
남성	거리	70	35	50.0	33	47.1	28	40.0	26	37.1	8	11.4	20	28.6	5	7.1	0	0.0	0	0.0
	쉼터	120	49	40.8	61	50.8	45	37.5	44	36.7	5	4.2	40	33.3	13	10.8	0	0.0	0	0.0

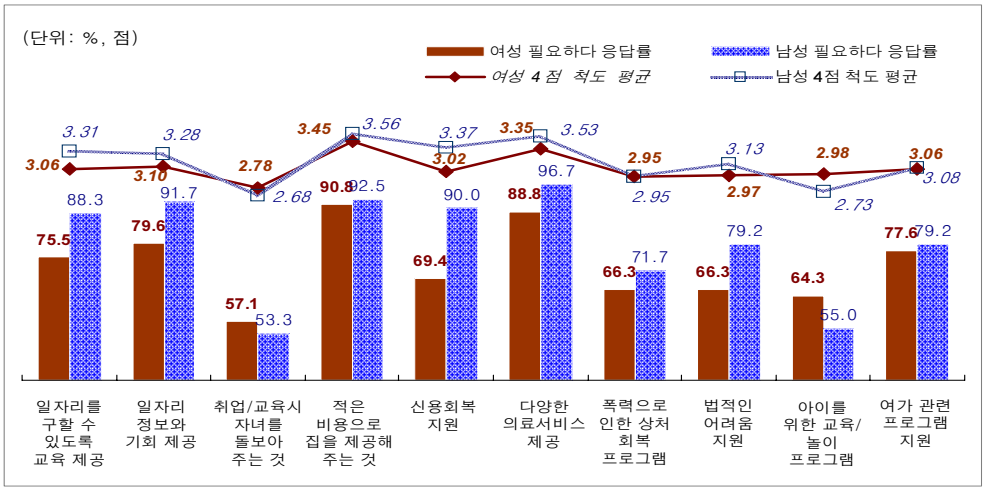
즉, 현재 노숙인들은 노숙을 하면서 가장 큰 어려움이라고 응답하였던 경제적인 부분과 주거지를 확보하기 위한 노력과 이를 위한 건강, 신용 회복 등을 위한 노력을 하고 있다는 점에서 자립 자활하고자 하는 의지를 볼 수 있다. 또한 전반적으로 자립 자활 준비가 가장 취약한 것은 '거리 여성노숙인' 이라는 점과 성별과 노숙 유형에 따라서 개인적인 노력에 차이를 보인다는 점은 자립 자활 정책 수립 및 지원 기관에서 주목할 부분이다.

2. 남녀 노숙인 자립 자활을 위한 정책 지원 방향

본 단락에서는 쉼터에서 생활하는 노숙인과 거리에서 생활하는 노숙인들의 입장에서 본인들이 탈 노숙을 위해서 필요한 정책 개선 방향에 대한 의견을 조사 결과를 도출하였다. 이를 통해서 노숙인들의 정책 요구도를 파악할 수 있으리라 판단된다.

1) 쉼터 노숙인의 자립 자활을 위한 정책지원 방향 성별비교

쉼터 입소 노숙인이 쉼터 퇴소 후 자립 자활에 도움이 되기 위해 현재 쉼터에서 제공하는 서비스 개선의 필요 정도(필요하다+매우필요하다, 4점 척도)를 살펴보았다(그림 Ⅲ-3-9 참조).



▌그림 Ⅲ-3-9▐ 쉼터 입소 노숙인의 자립 자활을 위한 쉼터 서비스 개선 사항 성별 비교

남녀 모두 개선의 필요성이 높게 나타난 서비스는 '적은 비용으로 집을 제공해주는 것'(남성 3.56, 여성 3.45)과 '다양한 의료서비스의 제공'(남성 3.53, 여성 3.35)으로 나타나 자립 자활을 위해서는 주거지원과 건강의 회복이 가장 중요함을 알 수 있다. 또한 남성의 경우 취업 지원(구직 교육 3.31, 정보 및 기회 3.28)및 신용회복 지원(3.37)의 필요성이 높게 나타났으며, 여성의 경우 '아이를 위한 교육/놀이 프로그램'(2.98)이 상대적으로 필요도가 높은 것으로 나타났다. 이는 남성과 여성이 현재 노숙과 쉼터 입소라는 동일한 상황에서도 요구도에 차이가 있음을 의미한다.

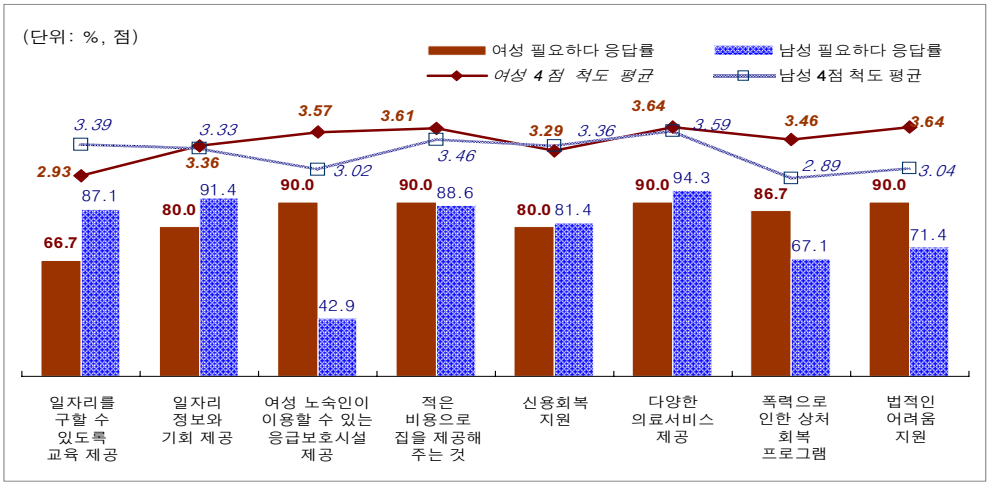
또한 다양한 폭력으로 인한 상처 회복, 여가 프로그램, 법적인 어려움에 대한 지원 또한 필요성도 평균 3.0내외로 나타나 남녀 노숙인 모두에게 기본적인 생활과 정서적인 안정을 위한 서비스가 직접적인 주거 지원이나 취업과 같이 자립 자활을 위해 중요한 부분임을 알 수 있다.

아동 양육과 관련된 서비스의 경우 전체 조사대상자의 필요성은 낮지만, 아이가 있는 경우만을 분석해보면, '취업/교육 시 자녀 양육'(남성 2.75, 여성 3.31), '아이를 위한 교육/

놀이 프로그램'(남성 3.13, 여성 3.50) 모두 필요성이 높고, 여성이 남성에 비하여 높은 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 쉼터 입소 시 아동 양육 지원은 가족 노숙인의 자립자활에 무엇보다 중요한 서비스라는 점을 보여준다.

2) 거리 노숙인의 자립 자활을 위한 정책지원 방향 성별비교

현재 거리에서 생활하고 있는 노숙인을 대상으로 현재와 같이 안정적이지 않은 상황을 벗어나려면 지원이 필요한 서비스의 필요(필요하다+매우필요하다, 4점 척도)를 살펴보았다(그림 Ⅲ-3-10참조).



▌그림 Ⅲ-3-10▐ 거리 노숙인의 자립 자활을 위한 서비스 지원 필요성 성별 비교

거리 노숙인의 경우에도 쉼터 입소 노숙인과 마찬가지로 다양한 의료서비스(여성 3.64, 남성 3.59)와 적은 비용의 주거 지원(남성 3.46, 여성 3.61)이 남녀 노숙인 모두에게 가장 필요한 것으로 나타났다. 또한 취업 지원과 신용 회복 지원 서비스에 대한 욕구도 높았으며, 특히 거리 여성노숙인(3.29)의 경우 쉼터 입소 여성노숙인(3.02)에 비하여 신용회복 지원의 필요성이 높은 것을 알 수 있다.

남성의 경우 원하는 일자리를 구할 수 있도록 교육 서비스(3.39)에 대한 필요성이 높게 나타났으며, 여성의 경우 '여성 노숙인이 이용할 수 있는 응급보호시설의 제공'(3.57)이 높게 나타나 성별에 따른 차이를 보였다. 주목할 점은 거리 남성 노숙인의 42.9%도 이러한 여성전용 응급 보호시설이 필요하다고 응답한 점이다. 이는 현재 여성 응급보호시설의 부재가 거리 여성 노숙인의 자립 자활에 부정적인 영향을 미치며, 자립 지원을

위해서는 기본적인 응급잠자리와 정보 제공 등이 가능한 지원체계가 마련되어야 함을 보여준다.

한편 거리 여성노숙인의 '폭력으로 인한 상처를 회복할 수 있는 프로그램'(3.46), '법적인 어려움에 대한 지원'(3.64)의 필요성이 거리 남성 노숙인이나 쉼터 입소 여성 노숙인에 비하여 높은 것으로 나타나 폭력으로 인한 정서적, 법적인 측면의 지원의 필요성이 높다는 것을 알 수 있다.

노숙인의 자립은 어떻게 가능한가에 대해서는 많은 논의가 필요한 주제이다. 그럼에도 불구하고 노숙인을 위한 지원정책의 방향이 노숙인들의 자립 자활을 지원하여 그들이 탈노숙할 수 있는 기반을 마련해야 한다는 점에 대해서는 대부분이 동의한다. 따라서 위의 조사결과를 통하여 노숙인들의 자립 자활을 위해서는 첫째, 일을 할 수 있는 신체적 정신적 조건을 만들어 주기 위한 건강 회복을 위한 지원, 둘째, 안정적이고 장기적인 일자리 보장, 셋째, 저축을 통해 자립을 위한 기반을 마련했을 경우 적은 비용으로 마련할 수 있는 주거 독립 지원 등의 정책이 필요함을 알 수 있다. 이와 같은 원칙적인 지원방향은 성별에 따라 크게 다르지 않다. 하지만 더 취약한 구조에 있는 여성 노숙인들의 경우 동반아동이 있는 경우가 높으며, 그리고 폭력으로부터의 위험에 대한 부담이 크고, 특히 거리 여성 노숙인의 경우 자립 기반이 더욱 취약하며 지원 체계가 부재하다는 점을 감안하여 성인지적 관점의 서비스 제공이 수반되는 것이 요구된다.

3. 소결

본 절에서는 서울시 남녀 노숙인의 자립자활을 위한 기본 토대 마련을 위하여여 남녀 노숙인의 일자리 참여 현황 및 문제점을 살펴보고, 남녀 노숙인이 자립 자활의 실질적인 기반 마련을 위해서는 어떠한 부분이 정책적으로 지원되어야 하는지를 살펴보았다.

본 절의 주요한 조사결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 성별에 따라서 일자리 참여 현황에 차이가 있음을 알 수 있었다. 남성(65.8%)이 여성(60.9%)에 비하여 일자리 참여비율이 높으며, 여성은 상대적으로 저연령, 고학력, 아동을 동반할수록 일자리 참여 비율이 높게 나타났다. 또한 남녀 모두 노동의 숙련도나 정보의 접근성에 따라서 참여하고 있는 일자리 종류와 급여, 근속기간에 차이를 보였다. 주목할 점은 근로 노숙인의 38.4%가 서울시 제공 일자리에 참여하고 있어 노숙인 자립 기반에 긍정적 영향을 미치지만, 상대적으로 저임금에 불안정성으로 인한 어려움이 있다는 것을 알 수 있었다. 이와 함께 남성의 경우 노동의 강도는 높지만 고임금의 건설일용직을, 여성의 경우 전문성을 요하는 기타

일자리 참여자가 높게 나타나 취업이 욕구가 상이하다는 것을 알 수 있었다. 전체 노숙인의 47.8%는 자립 자활을 위한 노력을 하고 있으며, 일하지 않는 노숙인 대부분은 일하고자 하는 건강과 근무여건이 충족되는 일자리가 있다면 일할 의지가 있는 것으로 나타났다. 마지막으로 자립자활을 위한 기반과 준비가 취약한 경우는 거리의 여성노숙인인 것으로 나타났다.

둘째, 정책의 직접적인 수혜자인 노숙인으로부터 자립자활을 위해서 어떠한 지원이 필요한지를 파악해본 결과 '건강의 회복을 위한 지원', '장기적 일자리 보장', '비용의 부담이 적은 주거지 지원'은 노숙의 유형 및 성별에 무관하게 자립 자활을 위하여 필요로 하는 정책임을 알 수 있었다. 이와 함께 거리 여성노숙인의 경우 기본적인 응급잠자리, 정보, 편의 서비스 제공이 가능한 여성응급보호시설에 대한 욕구가 높은 것으로 나타났다.

이러한 노숙인의 자립자활현황을 통해서 노숙생활을 하면서 노숙인이 경험하는 가장 큰 어려움이 건강과 경제적인 부분이라는 점과 연장선상에 있다는 것을 알 수 있다. 건강하지 않기 때문에 일자리에 참여할 수 없거나, 일자리에 참여하더라도 노동 강도가 낮고 불안정한 일자리에 종사하게 되면서 저임금의 상황에 다시 놓이게 되는 것이다. 따라서 주거 상실로 야기되는 노숙 신분으로 인한 사회적, 낙인, 사회적 관계 단절 등 노숙이라는 상황자체가 노동시장에서 배제될 수밖에 없는 상황(강미연·김위정, 2005)이라는 점을 감안한 적극적인 정책이 필요할 것이다. 구체적으로는 1) 현재 일자리 참여여부에 따른 다른 접근이 필요하다. 이는 첫째, 일하지 않고 있는 노숙인은 일자리 참여를 어렵게 하는 건강과 같은 개인적 어려움을 해소하고, 일반적 일자리에서 요구하는 능력을 기를 수 있도록 지원하며, 노동능력의 차이를 인정한 다양한 일자리 마련이 필요할 것이며, 둘째, 현재 일하고 있는 노숙인은 안정적인 일자리와 저축 등을 통한 주거지 확보를 위한 자금마련 지원 등 차별화된 지원방안이 요구된다. 2) 조사결과에서 나타난 성별차이를 고려한 접근이 필요하다. 이는 첫째, 여성 노숙인의 정보 취약성을 고려한 정보제공, 둘째, 아동양육의 문제, 셋째, 거리 여성 노숙인이 이용 가능한 기초적인 응급시설 부재 문제를 고려한 성인지적 노숙인 자립자활 지원방안이 요구된다. 3) 이와 함께 전반적인 노숙인 참여 일자리의 안정성 보장과 저임금 문제 해결 등을 위한 구체적인 지원방안 마련이 필요할 것이다.

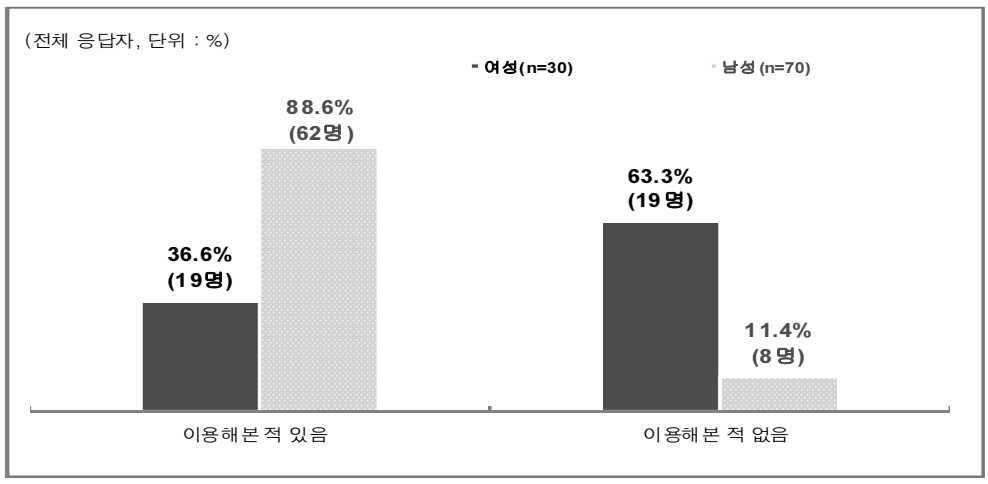
제4절 서울시 노숙인 지원정책의 성별만족도 분석

본 절에서는 서울시가 제공하고 있는 노숙인 복지시설 이용자의 서울시 노숙인지원 정책에 관한 만족도 조사 결과를 살펴보았다. 이를 위하여 첫째, 남성 노숙인이 주된 이용자인 노숙인 응급시설인 노숙인 상담보호센터 이용의 만족도 조사 결과를 검토하고, 둘째, 노숙인 쉼터 입소한 남녀 노숙인의 정책 수혜 경험 및 만족도에 대한 검토를 수행하고자 한다. 이를 통해 노숙인 복지전달체계의 성인지적인 정책 개선 방향 도출하고자 한다.

1. 서울시 노숙인 응급시설 이용자의 성별 만족도

1) 거리 노숙인의 응급시설 성별 이용 경험

거리 노숙 시 노숙인 응급시설을 이용해본 경험을 살펴보면, 남성은 88.6%가 이용경험이 있는 반면, 여성은 36.7%만이 응급시설을 이용해본 경험이 있는 것으로 나타났다(그림 Ⅲ-4-1참조).

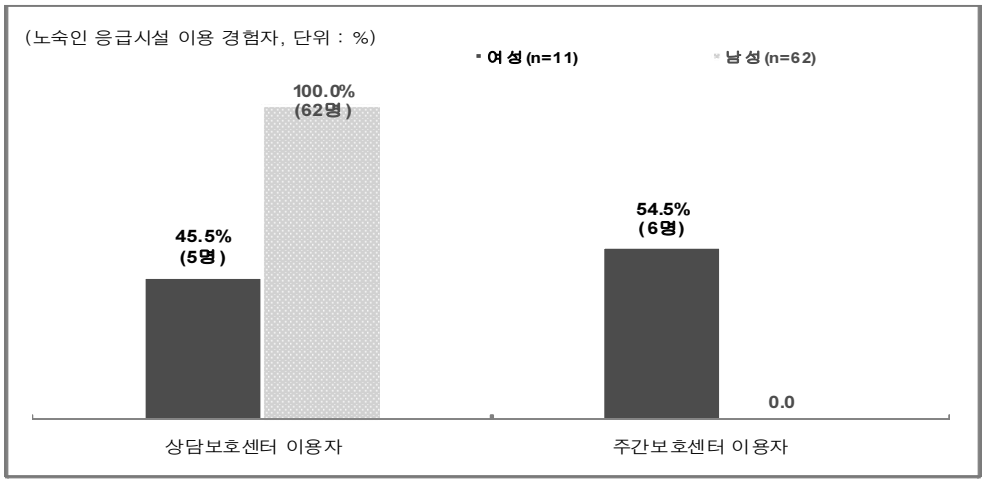


▌그림 Ⅲ-4-1▐ 거리 노숙인의 노숙인 응급시설 이용경험 성별 비교

현재 상담보호센터는 '남성'을 주요 서비스 대상으로 보고 있으며, 찾아오는 여성 노숙인에 대해서 여성 노숙인 쉼터로의 연계 혹은 쪽방과 같은 응급 잠자리 연계, 무료 급식 서비스 제공 등의 특정서비스만을 제공하고 있는 상황이다. 따라서 노숙인 응급보호시설 서

비스 수혜 비율이 여성의 경우 낮을 수밖에 없는 현실이다. 그럼에도 불구하고 상담보호센터를 이용하는 여성이 있다는 것은 여성을 위한 응급보호시설이 필요하다는 점을 보여주는 결과이기도 한다.

노숙인 응급시설 이용경험이 있는 경우 본 설문조사에 참여하게 된 연계기관을 분석함으로써 남녀 노숙인이 이용하고 있는 응급시설의 차이를 구분해 보았다(그림 Ⅲ-4-2 참조).



▌그림 Ⅲ-4-2▐ 거리 노숙인의 조사 경로별 노숙인 응급시설 이용경험 성별 비교

남성의 경우 이용경험자 100%가 상담보호센터를 통해서 연계되어 이용한 응급시설은 상담보호센터임을 알 수 있으나, 여성의 경우 상담보호센터는 45.5%(5명), 주간보호센터[37]가 54.5%(6명)인 것을 알 수 있다. 따라서 아래에서 응답한 '상담보호센터'의 경험은 노숙인 응급시설로서 '상담보호센터'와 '주간보호센터'를 포함한 만족도로 해석할 수 있을 것이다.

노숙기간이 길어지게 되면, 자연스럽게 동료들을 통해서 서비스와 관련된 정보를 얻게 된다. 그러나 여성 노숙인의 경우 폭력의 위험에서 벗어나기 위해서 주요 노숙지에서 생활하지 않거나, 자신을 드러내지 않음으로서 자연스럽게 관련 정보의 접근성이 떨어진다. 이는 아래 표 Ⅲ-4-1과 같이 거리에서 주요한 서비스를 제공하고 쉼터로의 연계역할을 담

37) 주간보호센터는 (사)열린복지에서 거리 여성노숙인을 위하여 주간에 운영되는 응급 시설로 쉼터 및 거리 여성 노숙인에 대한 보호작업장 운영을 통한 부업지원, 거리 여성노숙인에 대한 휴게실 등 편의 시설 제공, 문화프로그램 진행, 쪽방 거주 빈곤 여성 노인 및 거리여성 노숙인 무료 급식 지원, 심리재활프로그램 운영, 거리 아웃리치 등의 사업을 진행하고 있다. 단, 주간에만 운영되는 시설로 야간 응급보호는 어려운 상황이다. 현재 동일한 법인에서 운영하던 여성노숙인을 위한 상담보호센터는 지난 2008년부터 운영상의 문제로 더 이상 운영하지 못하고 폐쇄된 상황이다.

당하는 상담보호센터 이용 경험이 노숙 기간에 따라서 남녀가 다른 양상을 보이는 것에서 드러난다. 거리 노숙 여성의 경우 전반적으로 상담보호센터 이용경험은 50% 미만에 불과하며, 노숙기간이 오래 되었다고 해서 센터 이용 비율이 높아지는 경향을 보이지는 않는다. 상담보호센터가 여성을 위한 공간이 아니기 때문에 이용하지 않았을 수도 있지만, 정보 자체를 모를 수도 있음을 보여주는 부분이다. 반면, 남성은 6개월 미만의 경우를 제외하고 80%이상이 상담보호센터 이용경험이 있으며, 5년 이상 노숙을 한 경우 94.9%의 노숙인이 상담보호센터 이용경험이 있어 여성과 차이를 보였다.

▌표 Ⅲ-4-1▐ 노숙기간에 따른 노숙인 응급시설 이용여부 성별 비교

구분		사례수	이용해본 적 있음		이용해본 적 없음	
		N	N	%	N	%
여성	6개월 미만	2	1	50.0	1	50.0
	6개월~ 1년 미만	4	2	50.0	2	50.0
	1년~3년 미만	7	3	42.9	4	57.1
	3년~5년 미만	7	1	14.3	6	85.7
	5년 이상	10	4	40.0	6	60.0
남성	6개월 미만	5	3	60.0	2	40.0
	6개월~ 1년 미만	5	5	100.0	0	0.0
	1년~3년 미만	11	9	81.8	2	18.2
	3년~5년 미만	10	8	80.0	2	20.0
	5년 이상	39	37	94.9	2	5.1

▌표 Ⅲ-4-2▐ 주요 노숙 장소에 따른 노숙인 응급시설 이용여부 성별 비교

구분		사례수	이용해본 적 있음		이용해본 적 없음	
		N	N	%	N	%
여성	거리	11	5	45.5	6	54.5
	응급 잠자리	0	0	0.0	0.0	0.0
	돈을 내고 생활하는 곳	16	5	31.3	11	68.8
	돈을 내지 않고 생활하는 곳	2	0	0.0	2	100.0
	기타	1	1	100.0	0	0.0
남성	거리	10	8	80.0	2	20.0
	응급 잠자리	29	27	93.1	2	6.9
	돈을 내고 생활하는 곳	26	22	84.6	4	15.4
	돈을 내지 않고 생활하는 곳	4	4	100.0	0	0.0
	기타	1	1	100.0	0	0.0

급식 제공, 취업 기회, 의료서비스 등의 정보는 주요 노숙지를 중심으로 오고 간다. 따라서 주요 노숙 장소에 따라서 상담보호센터 이용경험을 살펴보면(표 Ⅲ-4-2 참조), 여성의 경우에는 주요 노숙지인 거리에서 생활하는 여성의 45.5%와 쪽방, 고시원 등 돈을 내는 곳에서 잠자리를 해결하는 여성의 31.3%만이 상담보호센터를 이용해본 경험이 있는 것으로 나타났다. 반면, 남성은 노숙 장소와 크게 상관없이 대부분이 상담보호센터를 이용해본 경험을 가지고 있었다.

이미 서술한 바와 같이 서울시 노숙인 상담보호센터는 '남성'노숙인을 대상으로 한 서비스 체계이며, 여성 노숙인을 위한 응급 보호시설은 없는 상황이다. 따라서 여성 노숙인은 남성 노숙인 상담보호센터의 지원시스템을 이용할 수밖에 없지만, 남성 전용시설이기 때문에 여성이 편안하게 이용하거나 이용 가능한 서비스에는 한계가 있는 것이다. 이러한 상황에서 노숙 장소 및 기간과 무관하게 노숙인 응급보호시설에 대한 여성 이용률은 남성과 비교할 때 현저히 낮을 수밖에 없다. 이는 노숙 생활 초기에 정부 지원에 대한 접근성이 떨어진다는 것을 의미한다는 것이고, 따라서 이에 대한 적극적인 보완책 마련이 거리 노숙의 위험에서 여성을 보호할 수 있는 대안으로 판단된다.

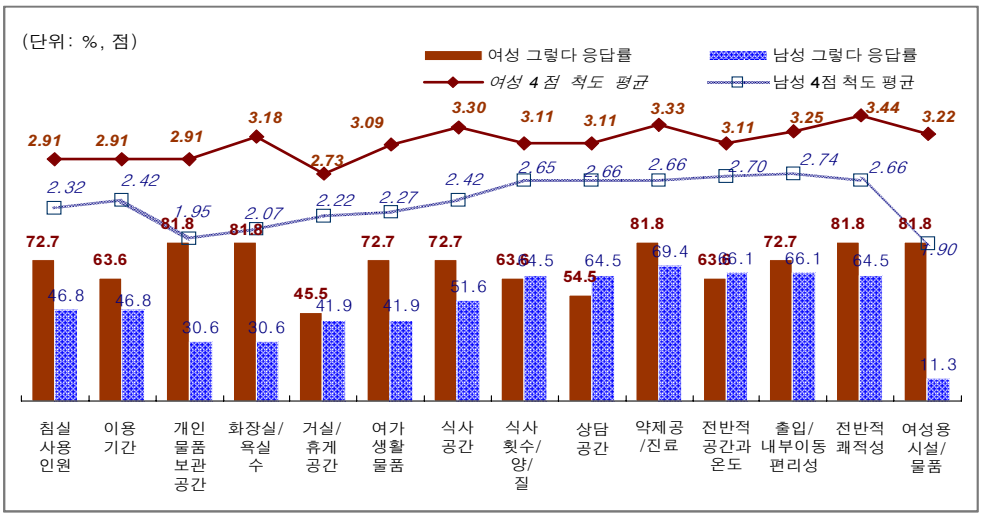
2) 노숙인 응급시설에 대한 성별 만족도

서울시 노숙인 응급보호시설 이용자에 대한 성별 만족도를 조사한 결과는 다음 그림Ⅲ-4-3과 같다. 특이한 사항은 여성이 남성에 비하여 노숙인 응급보호시설을 이용하는 비율은 낮지만, 만족도는 전반적으로 높게 나타난 점이다.

이와 같은 결과는 첫째, 현재 남성들이 주로 이용하는 노숙인 상담보호센터 중 2개소는 시설 자체가 노후하고, 별도로 마련된 휴식공간의 부재 등 시설적인 한계가 있기 때문에 남성의 만족도가 낮게 나타난 것으로 판단된다. 또한 전반적으로 서울시 노숙인 응급보호시설은 20~30명 이상의 인원이 한 공간에서 잠을 자는 등 환경이 그리 쾌적하지 못하다. 남성 노숙인의 이용 만족도에서 나타나듯이 특히 개인물품의 보관 장소(1.95점), 화장실 및 욕실 수(2.07점), 거실 휴게 공간(2.27점), 침실 사용 인원(2.32점)에 대한 만족도는 매우 낮은 것으로 나타나 시급한 개선이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 여성의 만족도가 높은 이유는 남성 서비스 기관인 노숙인 상담보호센터에서 상당히 제한적인 서비스만을 이용하기 때문이다. 특히 남성 노숙인들이 가장 불만으로 제기하고 있는 숙박 시설은 여성에게 제공하지 않기 때문에 특별히 불만족을 제시할 근거가 없고, 여성이 이용하는 것으로 파악된 상담보호센터의 경우 여성 화장실이 별도로 마련되어 있기 때문에 침실 공간이나 화장실 이용만족도가 높은 것으로 판단된다. 또한 거리 여성 노숙인을 대상으로 잠자리는 제공하지 않지만 작업장과 휴게실을 갖추고 여성을 대상으로

무료 급식과 간단한 직업 교육, 상담을 제공하는 주간보호센터 이용 경험이 만족도 조사 결과에 주요하게 포함되었기 때문이다.



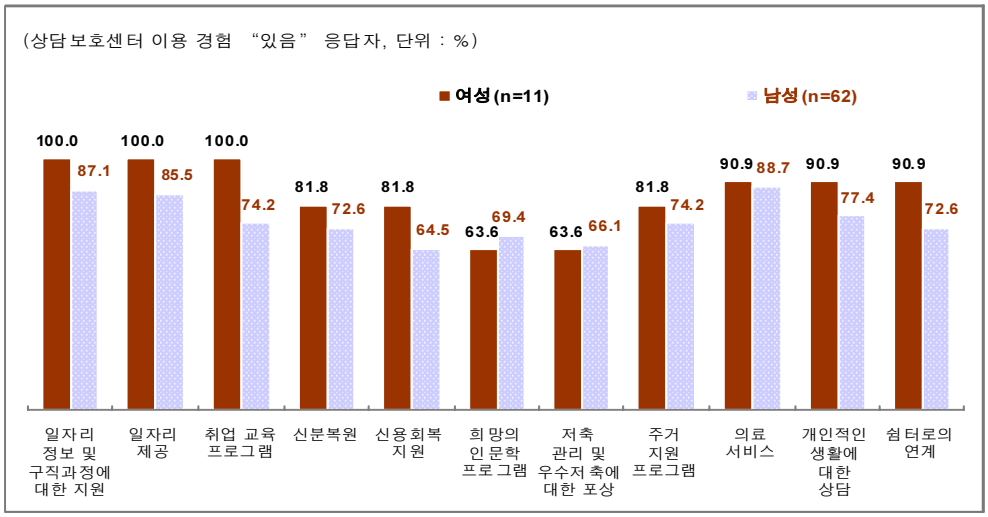
▌그림 Ⅲ-4-3▌ 노숙인 응급시설 시설 이용 만족도 성별 비교

주목할 점은 서비스를 이용한 여성 노숙인은 소수이지만 이용할 경우 만족도가 높으며, 현재 운영되고 있는 상담보호센터에서 여성 노숙인이 이용 가능한 서비스는 한정되어 있어 야간의 응급 잠자리가 제공되는 시설이 미비하다는 점이다. 주간보호센터 또한 민간재원으로 한시적으로 주간에만 운영되고 있다. 따라서 이미 거리에서 노숙을 하고 있는 여성만이 아니라, 신규 진입하는 여성 노숙인을 고려할 때 여성 노숙인의 응급보호시설 마련이 시급함을 알 수 있다. 또한 남성의 경우 현재 운영되고 있는 상담보호센터의 시설 개선을 통하여 보다 쾌적하고 필요한 서비스가 제공될 수 있는 공간으로 개선되는 것이 필요할 것이다.

3) 서울시 노숙인 응급시설 제공 서비스 및 프로그램 성별 만족도

가. 남녀 노숙인의 노숙인 응급시설 서비스 및 프로그램 이용경험

서울시 노숙인 응급시설의 이용자들에게 각 시설에서 제공하고 있는 지원 서비스 및 프로그램에 대한 각각의 참여 경험에 대한 조사를 수행한 결과는 아래 그림 Ⅲ-4-4와 같다.



▌그림 Ⅲ-4-4▐ 남녀 노숙인 응급시설 제공 서비스 이용경험

일자리 제공하거나, 취업 교육, 구직 과정 지원 등의 취업 관련 서비스는 남녀 모두 이용 경험이 높은 것으로 나타나 응급시설 이용자에게 주로 취업과 관련된 서비스가 제공되고 있는 것을 알 수 있다. 현재 상담보호센터 중 2개소에서는 노동부와 연계된 고용지원센터를 운영하고 있는 점도 활발한 서비스 제공에 기여했을 것으로 보인다. 또한 여성들을 위한 주간보호센터에서도 운동기능이나 노동 숙련도가 떨어지는 쉼터 입소자나 거리 노숙인을 대상으로 부업을 제공하고 있는 상황이다. 응급시설 이용 여성이 모두 취업 관련 서비스를 이용했다는 것은 거리에서 생활하고 있는 여성 노숙인들 역시 일자리에 대한 욕구가 높은 것으로 평가할 수 있다.

신용 회복을 위하여 응급시설에서 제공하는 신분복원서비스는 여성의 81.8%, 남성의 64.5%가 경험한 것으로 나타났다. 취업 지원서비스에 비하여 경험비율이 낮은 것은 주민등록증이 말소되었거나 부채와 신용 불량 등으로 인한 문제를 가지고 있는 노숙인만 대상이 되기 때문인 것으로 볼 수 있다.

각 응급시설에서는 노숙인이 일자리를 갖게 될 경우 체계적인 금전관리를 위한 저축관리를 진행하고 있으며, 서울시에서는 '노숙인 저축왕'프로그램을 통하여 저축을 독려하고 있다. 또한 노숙인들의 상실된 자존감을 회복하기 위해 희망의 인문학 프로그램도 진행중이다. 이 경우 약 60%의 노숙인이 이용한 것으로 나타나는데, 다른 서비스 제공 참여 비율과는 달리 여성보다 남성의 참여 비율이 높은 것으로 나타났다.

쪽방지원, 자활의집, 매입임대주택과 같은 주거지원 프로그램은 여성의 81.8%로 남성은 74.2%로 나타났다. 이와 같이 주거 지원 서비스 프로그램에 대한 관심은 탈 노숙을 위해

서 기본적인 인프라로써 주거 안정이 얼마나 중요한지를 노숙인들 역시 정확히 인식하고 있음을 보여주는 조사 결과이다.

또한 여성의 90.9%, 남성의 88.7%가 '의료서비스'를 경험한 것으로 나타났는데, 이는 노숙인의 건강상태가 좋지 않다는 점은 보여주는 결과이다. 개인적인 생활에 대한 상담은 여성의 90.9%, 남성의 77.4%가 경험한 것으로 나타나 차이를 보였다. 쉼터로의 연계 서비스는 여성은 90.9%, 남성은 72.6%가 경험한 것으로 나타났다.

우수저축포상 및 희망의 인문학 프로그램을 제외하고 여성의 이용 경험이 많은 것을 알 수 있다. 이는 응급시설 이용경험이 있는 여성 노숙인의 수가 남성에 비하여 적기 때문에 제공하는 프로그램에 대해서 대체적으로 모두 다 참석할 수 있도록 독려되고 있고, 소수이기 때문에 지원 기관의 관계자와의 직접적인 소통이 용이하기 때문이라고 판단된다. 또한 전체적으로 취업 관련 서비스와 의료서비스, 개인 생활 상담 등의 서비스 이용률이 높다는 것은 해당 서비스에 대한 이용 욕구가 높다는 것을 보여주는 결과이기도 하다.

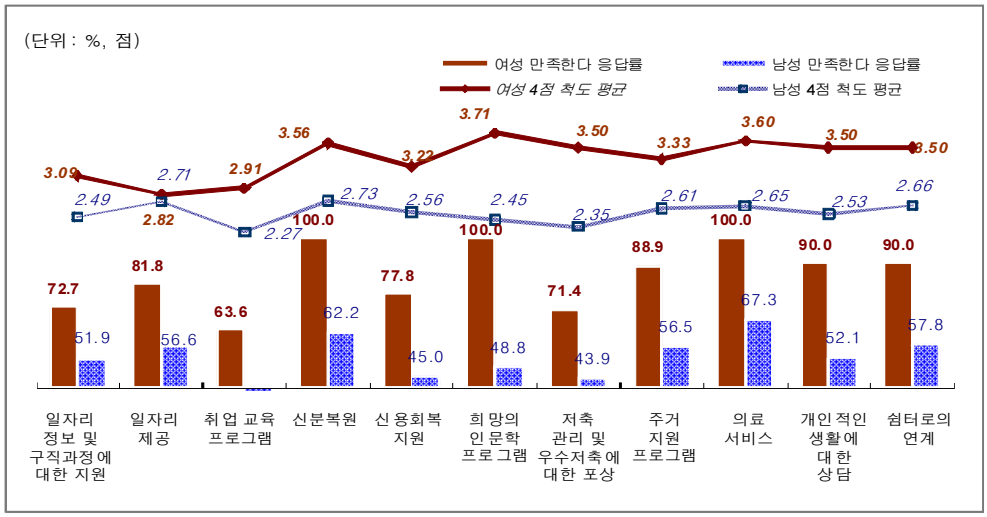
나. 노숙인 응급시설 서비스 및 프로그램 성별 만족도

노숙인 응급시설에서 이용경험이 있는 제공 서비스 및 프로그램에 대한 만족도 조사를 수행한 결과 응급시설 이용 만족도와 동일하게 남성보다 여성이 전반적으로 높게 나타났다(그림 Ⅲ-4-5참조). 실제 서비스를 이용한 여성이 절대적인 수는 적지만, 서비스를 제공할 경우에는 만족도가 높다는 것을 보여주는 결과이다.

여성의 경우 희망의 인문학 프로그램(3.71점)과 의료서비스(3.60점), 신분복원(3.56점), 저축관리 및 우수 저축에 대한 포상(3.50점), 개인상담(3.50점), 쉼터로의 연계(3.50점)에 대한 서비스 만족도가 매우 높은 것으로 나타났다. 이에 반하여 일자리와 관련된 서비스는 평균 3.1점 이하로 상대적으로 만족도가 낮은 서비스인 것으로 나타났다. 이는 연계된 일자리 자체에 대한 만족도나 일자리에서 겪는 어려움 등으로 인해 만족도가 낮게 나타난 것으로 판단된다.

남성의 경우 전체적으로 만족도가 3.0점미만으로 서비스에 대한 만족도가 낮은 것을 알 수 있다. 남성은 일자리 제공(2.82점), 신분복원(2.73점), 의료서비스(2.65점), 주거지원(2.61점), 신용회복 지원(2.56점), 개인상담(2.53점)으로 상대적으로 만족도가 높은 것으로 나타났으며, 취업 교육 프로그램은 만족한다고 응답한 경우가 없이 평균 2.27점으로 가장 만족도가 낮은 것으로 나타났다.

즉, 취업을 위한 교육과 정보를 제공하고 일자리를 직접적으로 연계하는 취업 관련된 서비스는 노숙인들이 응급시설에서 주로 경험하지만 만족도는 낮은 것으로 나타나 적극적인 개선 방안 마련이 시급한 사안이다.



▌그림 Ⅲ-4-5▐ 노숙인 응급시설 서비스 및 프로그램 이용 성별 만족도

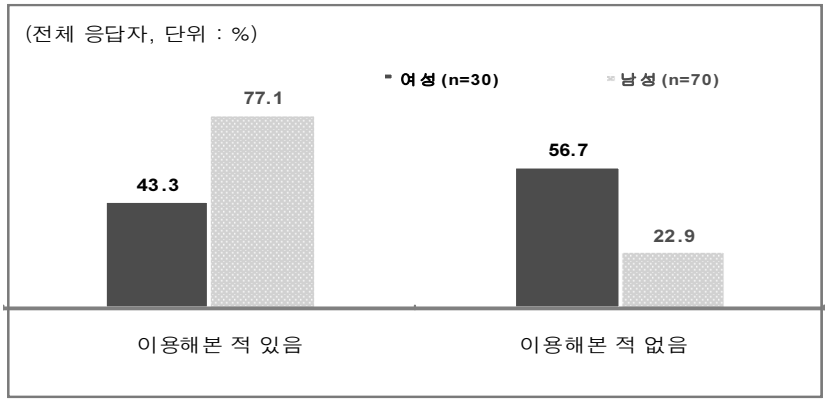
2. 서울시 노숙인 쉼터 입소자의 성별 만족도

본 단락에서는 서울시 노숙인 복지전달체계의 주요한 시스템에 속하는 노숙인 쉼터에 대한 정책 수혜 만족도 조사 결과를 검토하고자 한다. 첫째, 현재는 거리 노숙을 하고 있지만 쉼터 이용 경험이 있는 노숙인에 대한 조사를 실시하였다. 이와 같은 조사 결과를 토대로 자립 자활의 주요한 시스템인 쉼터에서 다시 거리로 생활 근거를 옮긴 이유를 밝힘으로써 현재 노숙인 쉼터가 정책적으로 보완해야할 방향이 무언지를 도출하는 주요한 근거가 될 거라고 판단된다. 둘째, 현재 노숙인 쉼터에서 생활하는 남녀 노숙인을 대상으로 현재 쉼터의 이용 만족도 및 요구도를 조사함으로써 향후 쉼터의 지원 체계의 개선 방향을 도출하고자 한다.

1) 거리 노숙인의 노숙인 쉼터 서비스 이용경험의 성별비교

가. 남녀 거리 노숙인의 노숙인 쉼터 이용 경험

현재 거리에서 생활하고 있는 노숙인의 쉼터 입소 경험은 성별에 따라서 차이를 보이는데 남성은 77.1%인 반면, 여성은 43.3%만이 경험이 있다고 응답하였다. 거리에서 생활하는 여성의 경우 상담보호센터와 쉼터 모두 이용 경험이 낮은 것으로 나타나 여성 노숙인은 상대적으로 정부가 제공하는 노숙인 지원 체계로부터 소외되고 있다는 점이 발견된다.



▌그림 Ⅲ-4-6▐ 거리 노숙인의 쉼터 입소 경험 성별 비교

노숙인 쉼터는 노숙인 응급보호시설과는 달리 노숙의 초기 시점 보다는 거리 노숙을 시작하면서 노숙인 쉼터에 대한 정보를 습득하거나, 혹은 노숙인 상담보호센터와 같은 응급보호시설을 이용 등을 통해서 연계되고 입소하게 되는 경우가 많다. 따라서 노숙기간 및 장소에 따른 쉼터 입소 경험의 성별 차이를 검토해보는 것이 유의미하다고 판단하였다. 아래의 표 Ⅲ-4-3에서 나타나듯이, 여성 노숙인의 경우 노숙기간에 따라 쉼터 이용경험이 달라지지는 않았다. 단, 6개월~1년 미만(25.0%)과 3년~5년 미만(28.6%)의 쉼터 이용 경험이 두드러지게 낮은 것으로 나타났다. 한편, 남성의 경우 쉼터 이용경험이 낮은 것은 6개월 미만(20.0%)의 노숙인에 불과하며, 6개월 이상 노숙한 경우 80%이상이 쉼터 입소 경험이 있는 것으로 나타났다. 본 조사에서 거리 여성 노숙인 중에서 거리 노숙을 지속하는 이유의 26.7%가 쉼터를 알지 못해서라고 응답한 것을 통해서도 이는 앞서 언급했던 관련 정보의 부재가 쉼터 이용 경험에 영향을 미친 것으로 추측된다.

▌표 Ⅲ-4-3▐ 노숙기간에 따른 노숙인 쉼터 이용여부 성별 비교

구분		사례수	이용해본 적 있음		이용해본 적 없음	
		N	N	%	N	%
여성	6개월 미만	2	1	50.0	1	50.0
	6개월~ 1년 미만	4	1	25.0	3	75.0
	1년~3년 미만	7	4	57.1	3	42.9
	3년~5년 미만	7	2	28.6	5	71.4
	5년 이상	10	5	50.0	5	50.0
남성	6개월 미만	5	1	20.0	4	80.0
	6개월~ 1년 미만	5	4	80.0	1	20.0
	1년~3년 미만	11	9	81.8	2	18.2
	3년~5년 미만	10	8	80.0	2	20.0
	5년 이상	39	32	82.1	7	17.9

주요 노숙 장소에 따라 남녀 거리 노숙인의 쉼터 입소 경험을 살펴보면, 아래 표 Ⅲ-4-4와 같이 거리에서 생활하는 여성 노숙인의 54.5%의 높은 쉼터 이용경험이 있는 것으로 나타나, 노숙인들이 많이 모여드는 장소에서 노숙할 경우 정보를 얻기 쉬우며, 노숙인을 위한 지원체계 이용도 용이하다는 결론을 내릴 수 있다. 그러나 남성의 경우 노숙 지역에 관계없이 각 노숙지역에서 75%이상이 쉼터에 입소한 경험이 있는 것으로 나타나 여성과 차이를 보였다.

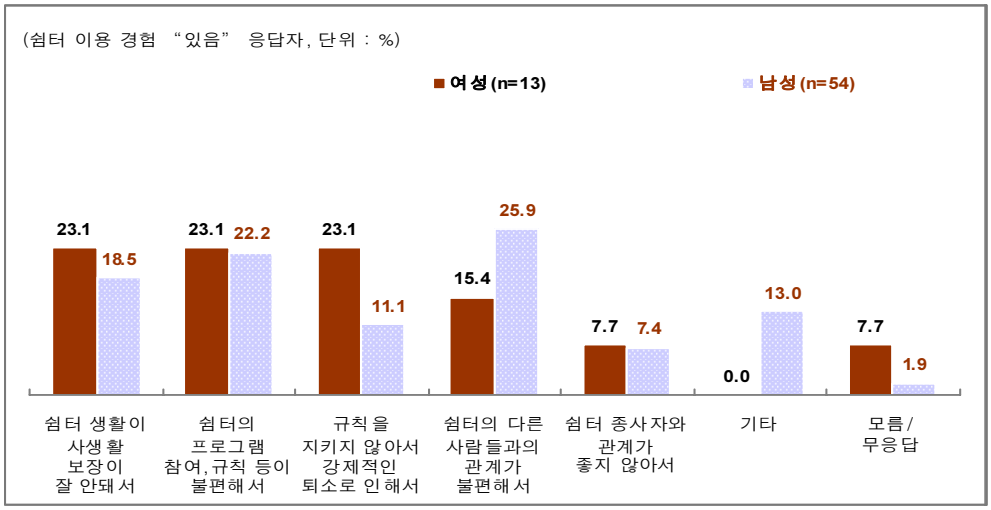
▌표 Ⅲ-4-4▐ 주요 노숙 장소에 따른 노숙인 쉼터 이용경험여부 성별 비교

구분		사례수	이용해본 적 있음		이용해본 적 없음	
		N	N	%	N	%
여성	거리	11	6	54.5	5	45.5
	응급 잠자리	0	0	0.0	0	0.0
	돈을 내고 생활하는 곳	16	5	31.3	11	68.8
	돈을 내지 않고 생활하는 곳	2	1	50.0	1	50.0
	기타	1	1	100.0	0	0.0
남성	거리	10	8	80.0	2	20.0
	응급 잠자리	29	22	75.9	7	24.1
	돈을 내고 생활하는 곳	26	21	80.8	5	19.2
	돈을 내지 않고 생활하는 곳	4	3	75.0	1	25.0
	기타	1	0	0.0	1	100.0

이와 같은 거리 노숙인의 쉼터 이용 경험에 관한 조사 결과는 첫째, 성별에 따른 보호 서비스에 대한 정보 접근성의 차이와 실제 이용 경험이 차이가 있다는 것을 보여주며, 둘째, 노숙인 쉼터의 이용경험이 있음에도 현재 거리 노숙을 다시 선택하게 되는 결과를 볼 때 노숙인 쉼터의 적응하기 힘든 이유와 이에 대한 대응 마련이 필요하다는 결과가 도출되었다.

나. 노숙인 쉼터 퇴소 원인의 성별 비교

본 조사에서 노숙인의 대부분은 불안정한 주거와 경제적인 어려움이 노숙 생활로 인한 큰 어려움이라고 생각하고 있으며, 쉼터 입소를 선택하는 것 또한 동일한 이유임을 알 수 있었다. 그럼에도 불구하고 상대적으로 안정적인 주거와 다양한 서비스를 제공 받을 수 있는 노숙인 쉼터를 벗어나 거리 생활을 선택하는 이유를 점검하는 것은 현재 쉼터 운영의 정책적 보완점 도출을 위해 필요하다고 본다.



▌그림 Ⅲ-4-7▐ 거리 노숙인이 노숙인 쉼터 이용 시 거리를 선택한 이유 성별비교

위의 그림 Ⅲ-4-7에서 나타나듯 쉼터에서 거리로 생활 본거지를 옮긴 것은 여성의 경우 쉼터의 사생활 보장 미비(23.1%), 프로그램 참여, 규칙 등의 불편함(23.1%), 규칙을 지키기 않음으로 인한 강제퇴소(23.1%)가 주된 이유임을 알 수 있다. 또한 남성은 쉼터의 다른 사람들과의 불편한 관계(25.9%), 쉼터 프로그램 참여 및 규칙 등의 불편함(22.1%)이 주된 이유로 나타나 성별에 따른 차이가 있음을 알 수 있다. 그러나 남녀 노숙인 모두 쉼터와 같은 공동체 생활 적응의 어려움, 규칙 지키기의 어려움, 사생활 보장에 대한 문제점 등이 안정적인 쉼터를 벗어나 거리를 선택하게 하는 요인인 것으로 나타나고 있다. 또한 쉼터의 자체적인 강제퇴소 규정은 쉼터 내의 규칙을 지킴으로써 자활을 돕기도 하지만, 결국 다시 거리 생활을 하는 요인이 됨을 보여준다.

이러한 조사결과는 첫째, 노숙생활의 나쁜 습관으로 분류되는 상습적인 음주나 약물복용 등에 대한 철저한 자기 관리가 어려워 공동체 생활이 힘든 경우에, 자발적, 비자발적으로 퇴소하게 되는 노숙인이 종종 발생하는데, 이러한 노숙인의 경우 쉼터입소가 최선의 선택이 아닐 수 있다는 점이다. 이들과 같이 자기 강제 의지가 약한 노숙인에 대한 보호체계 마련이 필요함을 보여준다. 특히 알코올 중독 등으로 시달리는 거리 여성 노숙인들의 경우 다양한 폭력으로부터 안전하지 못할 수 있다는 점 등이 정책 수립에 고려되어야 할 것으로 판단된다. 둘째, 사생활 보장의 미비는 한정된 공간 내에서 개인 공간을 확보하는 데에는 한계가 있기 때문이며, 한편 수용 가능한 공간에 적합한 인원 조정, 여가 또는 학습 등을 위한 공간 확보 등의 대안 마련이 시급하다는 점이 제안되었다. 셋째, 쉼터 내의 프로그램 참여의 선택권 보장, 규칙에 대한 적응 기간 등 개별 노숙인의 상황을 고려한 유

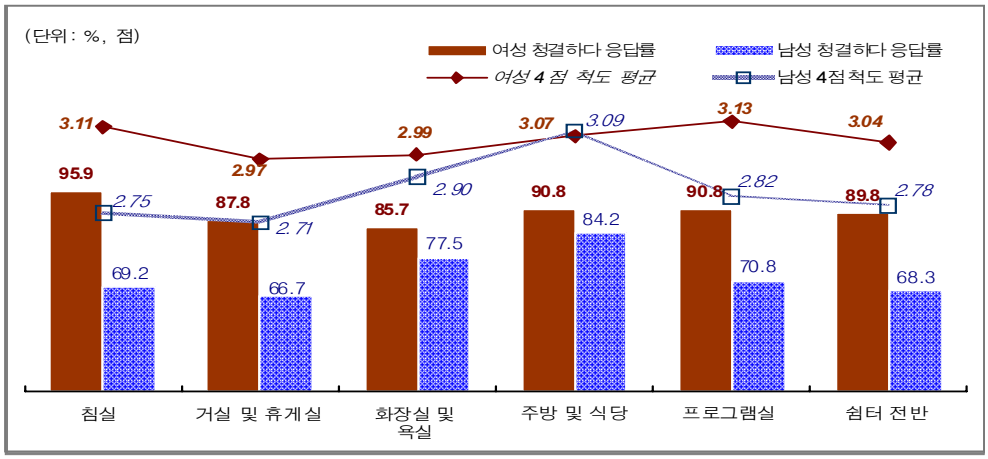
연한 쉼터 운영 규정 마련 등은 거리에서 쉼터에 입소하여 공동체 생활에 적응하는 노숙인들에게 도움이 될 수 있음을 알 수 있다. 즉, 심신이 취약한 노숙인이 거리에서 보호받지 못하는 경우 인권이 침해될 수 있으며, 쉼터와 거리 노숙 반복으로 인하여 노숙이 만성화될 수 있으므로 위와 같은 노숙인의 다양성을 고려한 정책 대안 마련은 자립자활의 공간으로써 쉼터가 되는 데에 도움이 될 것이다.

2) 노숙인 쉼터 시설 이용 성별 만족도

본 단락에서는 노숙인 쉼터를 이용하고 있는 남녀 노숙인의 쉼터의 시설에 대한 만족도 및 개선 방향에 대한 논의를 주요하게 전개하고자 한다. 특히 쉼터 시설의 청결성 및 쾌적성에 대한 쉼터 거주자들의 의견과 각 시설 이용에 대한 성별 만족도 및 시설 개선의 필요성에 대한 조사 결과를 검토하겠다.

가. 남녀 쉼터 시설의 청결성 및 쾌적성

시설의 쾌적성 및 청결성에 대한 평가 결과(청결하다+매우청결하다 %, 4점 척도)를 살펴보면, 여성이 생활하는 쉼터에 비하여 남성이 생활하고 있는 쉼터에 대한 청결성이 전반적으로 낮은 것으로 나타났다. 주방 및 식당에 대한 청결성 평가는 여성과 남성 모두 3점 이상으로 매우 높았으며, 특히 여성쉼터의 '침실', '거실 및 휴게실', '프로그램실', '쉼터 전반' 등에 대한 평가는 남성 쉼터보다 높게 나타나 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 이는 앞서 여성 쉼터가 시설 만족도가 높았던 것과 유사한 결과이다.



▌그림 Ⅲ-4-8▐ 노숙인 쉼터 시설 청결성 및 쾌적성 성별비교

쉼터 쾌적성 및 청결성에 대한 평가를 쉼터의 이용대상자 특성에 따라서 구분하여 살펴보았다. 아래 표 Ⅲ-4-5의 결과에서 나타나듯이 전반적으로 여성 쉼터의 경우 남성이 입소한 쉼터보다 쾌적하고 청결하다고 느끼고 있는 것으로 나타났다. 침실, 거실 및 휴게실, 화장실 및 욕실은 여성 단신자 입소 쉼터가, 프로그램실은 여성 가족 동반 입소 쉼터가, 주방 및 식당은 남성 단신자 입소 쉼터가 가장 높은 것으로 나타났다.

▌표 Ⅲ-4-5▐ 노숙인 쉼터 이용대상자 특성에 따른 시설의 청결성 및 쾌적성 성별비교

구분		사례수	침실	거실 및 휴게실	화장실 및 욕실	주방 및 식당	프로그램실	쉼터 전반
		N	점	점	점	점	점	점
여성	단신자 입소쉼터	32	3.22	3.13	3.16	3.10	3.03	3.03
	가족동반 입소쉼터	66	3.06	2.89	2.91	3.06	3.17	3.05
남성	단신자 입소쉼터	94	2.69	2.72	2.95	3.16	2.85	2.82
	가족동반 입소쉼터	26	2.96	2.69	2.73	2.88	2.73	2.65

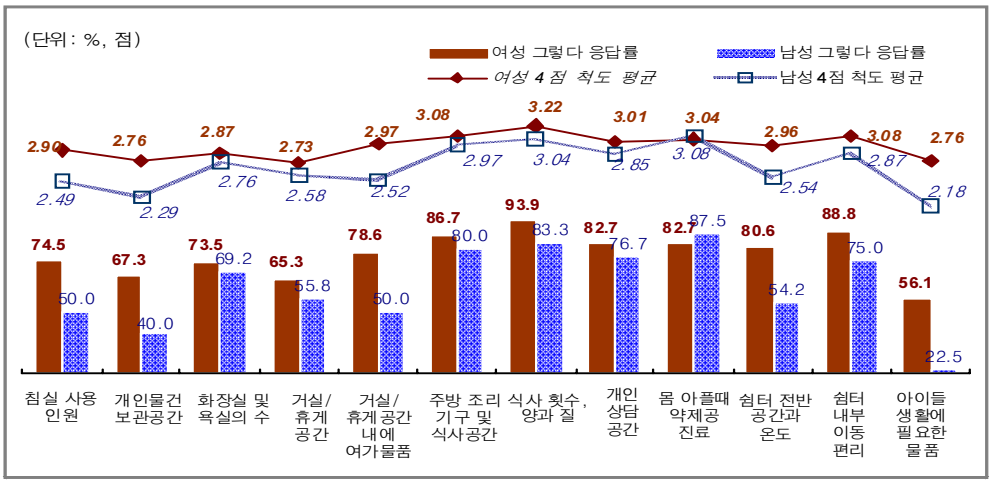
쉼터 이용 인원수에 따른 시설의 청결성 및 쾌적성을 비교해보면(표 Ⅲ-4-6 참조), 여성의 경우 10명 이상의 쉼터가 가장 쾌적하고 청결하다고 느끼는 것으로 나타났으며, 남성의 경우 4명~9명이 함께 생활하는 경우 가장 쾌적하다고 청결하다고 응답한 것으로 나타났다. 따라서 쉼터의 청결성 및 쾌적성은 쉼터 이용 인원수에 따라서 큰 차이는 없음을 알 수 있다.

▌표 Ⅲ-4-6▐ 노숙인 쉼터 이용 인원수에 따른 시설의 청결성 및 쾌적성 성별비교

구분		사례수	침실	거실 및 휴게실	화장실 및 욕실	주방 및 식당	프로그램실	쉼터 전반
		N	점	점	점	점	점	점
여성	3명 이하	49	3.10	2.88	2.90	3.08	3.22	3.08
	4명~9명	17	3.00	3.00	2.88	2.94	3.00	2.81
	10명이상	7	3.14	3.14	3.29	3.17	3.14	3.14
	무응답	25	3.20	3.08	3.16	3.12	3.00	3.08
남성	3명 이하	22	2.95	2.73	2.77	2.95	2.76	2.68
	4명~9명	23	3.17	3.00	3.17	3.27	2.95	3.14
	10명이상	63	2.56	2.63	2.82	3.05	2.84	2.69
	무응답	12	2.58	2.55	3.00	3.25	2.64	2.82

나. 노숙인 쉼터 시설 이용 성별 만족도

단순히 일시적인 식사나 응급 잠자리 이상으로 생활공간으로서 노숙인 쉼터의 서비스 만족도를 살펴보기 위하여, 시설과 관련 서비스의 만족도(만족한다+매우만족한다 %, 4점 척도)를 살펴본 결과, 전반적으로 여성의 만족도가 남성에 비해서 높은 편임을 알 수 있다 (그림 Ⅲ-4-9참조).



▌그림 Ⅲ-4-9▐ 남녀 노숙인 쉼터 시설 이용 만족도

특히 '침실 사용인원', '개인물품 보관 공간', '거실/휴게 공간', '식사 횟수/양/질', '전반적인 공간과 온도', '출입 및 내부 이동', '아이들 생활 물품' 등은 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 이러한 결과는 여성 쉼터의 경우 방 1개 당 평균 이용인원이 8명인 남성 쉼터와 달리 여성은 평균 3명 내외가 이용하고 있으며, 최근 쉼터를 개보수하거나 신축 시설로 옮긴 경우가 있어 시설 환경이 최근 개선되었기 때문이다.

현재 노숙인 보호시설은 가족 동반 여부에 따라서 단신 노숙인이 입소 가능한 쉼터와 가족 노숙인이 입소 가능한 쉼터로 나누어지고 있다. 이 경우 방 배정과 공간의 분리 등이 단신 쉼터와 다르게 이루어질 수 있기 때문에 쉼터의 입소 대상자 특성에 따라서 시설 이용의 만족도를 비교해보았다. 아래 표 Ⅲ-4-7과 같이 가족 동반쉼터의 경우 가족이 분리된 공간을 사용하는 경우가 대부분이기 때문에 침실이용자 수, 개인 물건보관 공간 시설에 대한 만족도와 아이 생활용품에 대한 만족도가 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 그 외 전반적인 시설 만족도를 비교해보면, 여성 단신자 입소 쉼터, 남/여 가족 동반 입소 쉼터, 남성 단신자 입소 쉼터 순으로 만족도가 높게 나타나는 것을 알 수 있다.

▌표 Ⅲ-4-7▐ 노숙인 쉼터 이용대상자 특성에 따른 시설 이용 만족도 성별비교

구분		사례수	침실 공동 이용 인원	개인물 건보관 공간	화장실 및 욕실의수	거실 이나 휴게 공간	휴게 공간내 여가물품	조리및식 사집기및 공간	식사 횟수/ 양과질	개인 상담 공간	의료 서비스 시설	쉼터전반 공간과 온도	이동의 편리	아이 생활 용품
		N	점	점	점	점	점	점	점	점	점	점	점	점
여성	단신자 입소쉼터	32	2.88	2.53	3.09	2.56	2.97	3.44	3.38	3.09	3.13	2.91	3.19	2.56
	가족동반 입소쉼터	66	2.91	2.86	2.85	2.91	2.97	3.00	3.15	2.97	3.00	2.98	3.03	2.81
남성	단신자 입소쉼터	94	2.34	2.14	2.74	2.54	2.45	2.91	3.06	2.84	3.00	2.45	2.82	2.03
	가족동반 입소쉼터	26	3.00	2.85	2.81	2.69	2.77	3.15	2.96	2.88	3.35	2.85	3.04	2.57

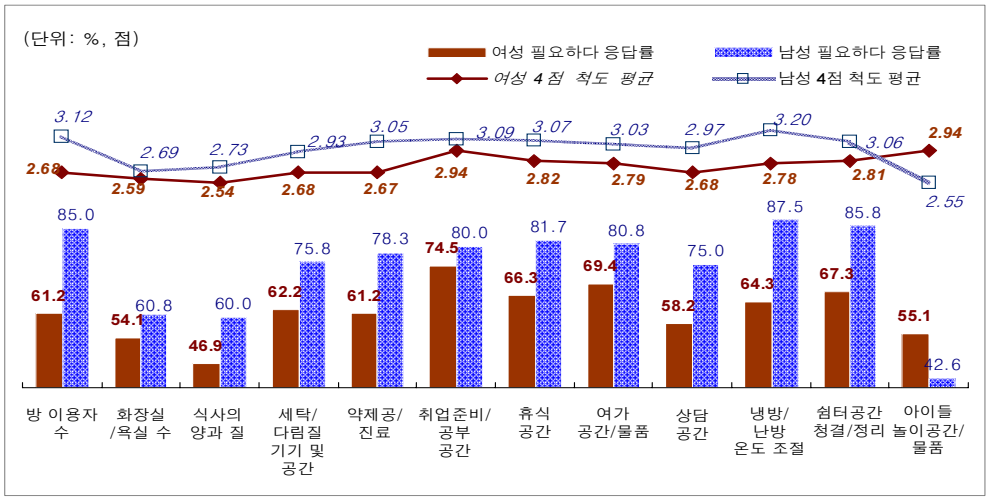
보호시설은 일반적으로 시설의 특성상 개인의 공간이 별도로 확보되기는 어려우나 쉼터의 면적, 공간 특성에 따라서 방 1개당 이용인원에 차이를 보인다. 일반적으로 여성 쉼터는 3명 이하가 같은 방을 쓰는 경우가 많으나 남성의 경우 10명 이상이 하나의 방을 사용하는 경우가 가장 많았다. 이러한 공간의 특성에 따라서 시설 이용 만족도 차이를 살펴보면(표 Ⅲ-4-8 참조), 남성과 여성 쉼터 모두에서 전반적으로 이용 인원이 적을수록 시설이용에 대한 만족도가 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 단, 여성의 경우 10명 이상 방을 이용하는 쉼터가 식사 관련 사항, 개인 상담 공간, 의료적인 서비스에 있어서 만족도가 높은 것으로 나타났다.

▌표 Ⅲ-4-8▐ 노숙인 쉼터 이용 인원수에 따른 시설 이용 만족도 성별비교

구분		사례수	침실 공동 이용 인원	개인 물건 보관 공간	화장실 및 욕실의 수	거실 이나 휴게 공간	거실/ 휴게 공간내 여가물품	조리 및 식사집기 및 공간	식사의 횟수, 양과 질	개인 상담 공간	의료 적인 서비스 시설	쉼터 전반 공간과 온도	이동의 편리	아이 생활 용품
		N	점	점	점	점	점	점	점	점	점	점	점	점
여성	3명 이하	49	3.02	2.94	2.84	2.82	2.98	3.02	3.22	2.96	3.04	3.02	3.12	2.81
	4명~9명	17	2.41	2.41	2.47	2.35	2.65	2.94	3.12	2.94	2.94	2.82	3.00	2.69
	10명이상	7	2.86	2.14	2.83	2.29	2.71	3.33	3.43	3.29	3.43	2.86	3.29	1.67
	무응답	25	3.00	2.80	3.20	3.20	3.24	3.24	3.24	3.08	3.00	2.96	3.00	2.92
남성	3명 이하	22	3.09	2.73	2.82	2.68	2.77	3.18	3.00	3.09	3.27	2.86	3.05	2.65
	4명~9명	23	2.52	2.30	2.83	2.83	2.83	3.35	3.26	2.96	3.26	3.13	3.00	2.17
	10명이상	63	2.22	2.16	2.84	2.67	2.35	2.98	3.08	2.76	2.94	2.32	2.83	1.96
	무응답	12	3.25	2.17	2.58	2.50	2.33	2.75	3.00	2.67	3.08	2.50	2.50	2.36

다. 노숙인 쉼터 성별 시설 개선 요구사항

쉼터에서의 생활이 나아지기 위하여 각각의 공간이 바뀌어야 할 필요성을 살펴본 결과, '아이들 놀이 공간/물품'을 제외한 대부분의 항목에서 남성의 개선이 필요하다는 인식이 여성에 비해 높게 나타났다(그림 Ⅲ-4-10 참조).



▌그림 Ⅲ-4-10▐ 노숙인 쉼터 시설 개선의 필요성 성별비교

특히, '방 이용자 수'(3.12점), '세탁 다림질 기기 및 공간'(2.93점), '약 제공/진료'(3.05점), '휴식 공간'(3.07점), '여가 공간/물품'(3.03점), '상담 공간'(2.97점), '냉방/난방 온도 조절'(3.20점), '공간이 더 깨끗하게 정리되는 것'(3.06점) 등은 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 앞서 시설 이용의 만족도가 남성이 낮게 나타났다는 점을 감안할 때 시설 개선의 필요성이 높다는 것을 알 수 있다. 남성에 비하여 아동을 동반하는 경우가 많은 여성의 경우 '아이들 놀이 공간/물품'(2.94점)에 대한 개선의 필요성이 남성에 비하여 높고, 통계적으로 유의미한 차이를 보였다.

쉼터 시설 이용 만족도에 차이를 보인 쉼터 이용 대상자의 특성에 따라서 개선의 필요성을 살펴보았다(표 Ⅲ-4-9 참조). 쉼터 이용 개선의 필요성은 '아동을 위한 놀이공간과 물품이 제공되는 것'은 가족이 동반하는 쉼터에서 개선 필요성이 높은 것으로 나타났으며, 여성 가족동반 입소 쉼터가 3.0점으로 높게 나타났다. 또한 취업 준비/공부를 위한 공간이 제공되는 것 또한 가족 쉼터가 높게 나타났는데 남성 가족쉼터가 3.19점으로 가장 높게 나타났다. 즉, 가족이 동반 입소하는 쉼터의 경우 동반한 아동을 위한 시설과 자립 기반 마련을 위한 취업 관련 공간 제공이 향후 개선되어야 한다는 것을 알 수 있다.

▌표 Ⅲ-4-9▐ 노숙인 쉼터 이용대상자 특성에 따른 시설의 개선 필요성 성별비교

구분		사례수	방이용자수	화장실/욕실수	식사의 양과 질	세탁/다림질 기기 및 공간	약제공/진료	취업준비/공부공간	휴식공간	여가공간/물품	상담공간	냉방/난반온도조절	쉼터 공간 청결/정리	아동놀이 공간/물품
		N	점	점	점	점	점	점	점	점	점	점	점	점
여성	단신자 입소쉼터	32	2.56	2.38	2.31	2.47	2.29	2.75	2.80	2.53	2.60	2.71	2.70	2.64
	가족동반 입소쉼터	66	2.74	2.70	2.65	2.79	2.85	3.03	2.83	2.91	2.71	2.82	2.86	3.00
남성	단신자 입소쉼터	94	3.18	2.65	2.74	2.91	3.12	3.07	3.07	3.05	2.99	3.29	3.05	2.49
	가족동반 입소쉼터	26	2.88	2.84	2.65	3.00	2.81	3.19	3.04	2.92	2.92	2.88	3.08	2.71

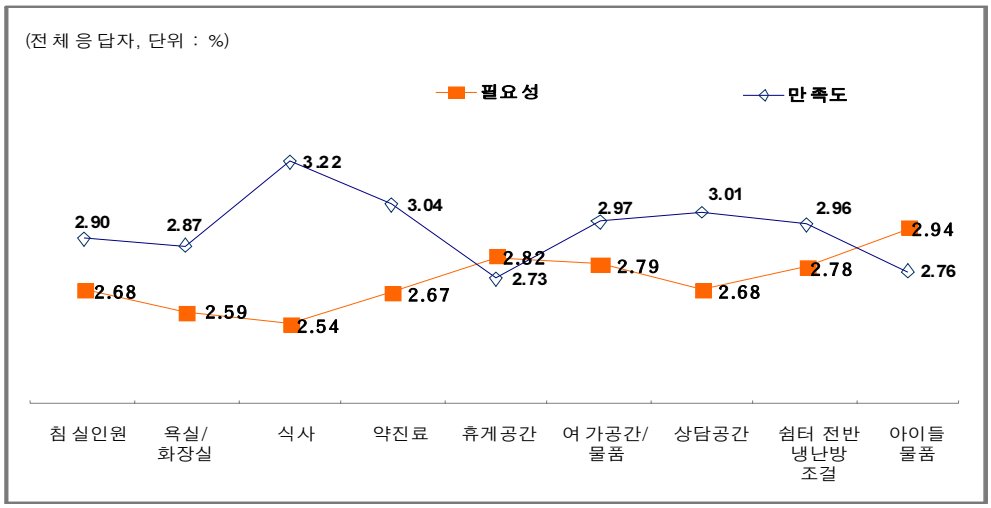
전반적으로 시설 개선의 필요성이 높게 나타난 것은 시설에 대한 만족도가 낮게 나타난 남성 단신 입소 쉼터이다. 남성 단신 입소 쉼터의 경우 초기 보호시설 운영규칙 마련 이전에 설치된 장소로 물리적인 공간이 열악하다는 점이 지속적으로 문제제기가 되어왔지만 여전히 시설이 열악한 상황임을 보여주는 부분이다.

쉼터 내에서 방의 이용자 수에 따라서 시설 개선의 필요성을 살펴본 결과(표 Ⅲ-4-10 참조), 여성과 남성 모두 이용자 수가 많을수록 방의 이용자 수를 줄이는 방향으로 개선할 필요성이 높게 나타난 것을 알 수 있다. 그 외의 경우는 이용자 수에 따른 큰 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다.

▌표 Ⅲ-4-10▐ 노숙인 쉼터 이용 인원수에 따른 시설 개선의 필요성 성별비교

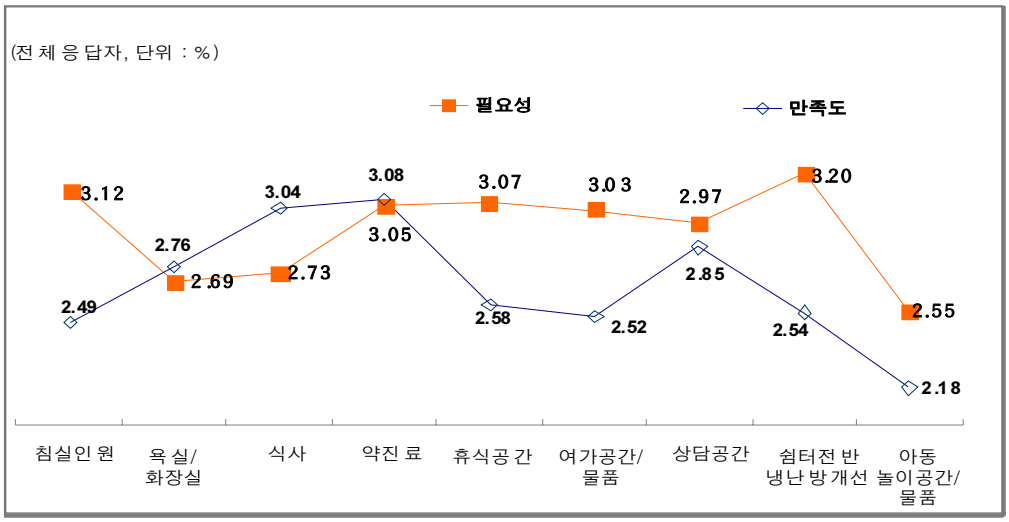
구분		사례수	방 이용자수	화장실/욕실수	식사의 양과 질	세탁/다림질 기기 및 공간	약제공/진료	취업준비/공부공간	휴식공간	여가공간/물품	상담공간	냉방/난방 온도조절	쉼터 공간 청결/정리	아동놀이 공간/물품
		N	점	점	점	점	점	점	점	점	점	점	점	점
여성	3명 이하	49	2.67	2.76	2.78	2.82	2.88	3.10	2.84	2.90	2.82	2.80	2.90	3.06
	4명~9명	17	2.88	2.47	2.18	2.65	2.47	2.82	2.53	2.76	2.47	2.82	2.59	2.87
	10명이상	7	3.00	2.57	2.57	2.43	2.67	2.86	3.20	2.60	2.80	2.67	2.80	3.50
	무응답	25	2.48	2.36	2.32	2.52	2.40	2.72	2.92	2.64	2.52	2.76	2.80	2.50
남성	3명 이하	22	2.82	3.00	2.73	3.14	3.00	3.27	3.14	3.00	3.05	3.00	3.14	2.78
	4명~9명	23	3.17	2.68	2.74	2.70	3.04	2.90	3.00	2.87	2.90	3.13	3.09	2.22
	10명이상	63	3.21	2.54	2.70	2.97	3.02	3.11	3.11	3.13	2.94	3.24	3.03	2.61
	무응답	12	3.08	2.92	2.83	2.83	3.33	3.00	2.83	2.83	3.17	3.50	3.00	2.40

쉼터의 시설 이용 만족도와 개선의 필요성을 비교하여 분석한 결과를 살펴보면 다음과 같다.



▌그림 Ⅲ-4-11▐ 여성 노숙인 쉼터 시설 만족도 및 개선의 필요성 비교 분석

여성 노숙인 쉼터의 경우 전반적으로 시설 만족도가 높은 경우 개선의 필요성이 낮게 나타났다(그림 Ⅲ-4-11 참조). 특히 식사와 여가생활을 위한 공간 및 물품에 대한 만족도는 3.0점 이상으로 높은 것으로 나타났다. 가장 개선이 필요한 부분은 만족도가 낮게 나타난 휴식을 할 수 있는 거실(2.82점)이나 별도의 공간이 제공되는 것과 아이들을 위한 공간과 물품을 구비(2.76점)하는 것으로 나타났다. 여성쉼터의 경우 평균적으로 개별 생활공간을 이용하는 평균인원은 3명으로 남성 쉼터에 비하여 적은 것으로 조사되었으나, 이러한 결과를 통하여 별도의 휴식공간은 적절하게 마련되어 있지 않은 것을 추측할 수 있다. 쉼터가 자립과 자활을 위한 공간이지만, 일을 하고 돌아왔을 때와 거리 노숙으로 인한 어려움을 회복하기 공간으로서 '쉼'을 위한 공간 마련도 필요한 상황인 것이다. 또한 여성의 경우 동반가족이 있는 경우가 27.3%이며, 이중 82.5%는 자녀를 동반하지만, 현재 노숙인은 '18세 이상의 성인'으로 정의되고 있어 보호시설을 마련할 때 아동에 대한 고려는 되지 않고 있다. 그러나 쉼터 내 아동을 위한 공간/설비 마련의 욕구가 크고, 실제 아동 동반 입소 비율을 고려할 때, 시설 개선이 시급한 상황임을 알 수 있다.

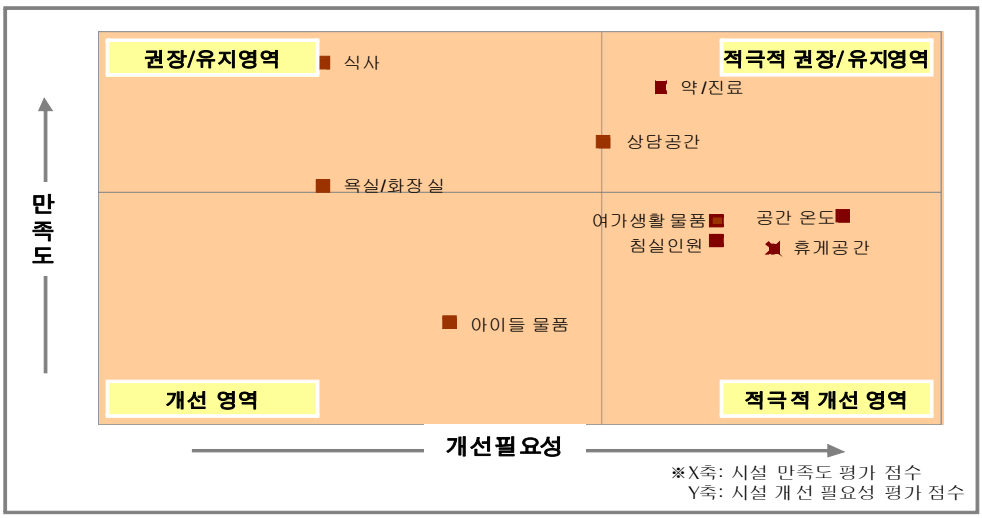


▌그림 Ⅲ-4-12▐ 남성 노숙인 쉼터 시설 만족도 및 개선의 필요성 비교 분석

남성의 경우 시설에 대한 만족도와 개선의 필요성을 비교해보면(그림 Ⅲ-4-12참조), 식사와 의료적인 서비스에서의 만족도가 높은 것으로 나타났으며, 침실 인원수와 쉼터 전반의 냉난방 온도는 만족도가 낮고 개선의 필요성이 높은 것으로 나타났다. 남성 쉼터의 경우 쉼터 간의 시설과 규모의 차이가 큰 편인데, 만족도가 높음에도 개선의 필요성이 높게 나타나는 경우는 해당 서비스가 잘 구비되어 있는 곳과 그렇지 않은 곳의 차이인 것으로 추측된다. 앞서 쉼터에서 생활하다가 거리 생활을 선택하는 것의 가장 큰 이유가 사생활 보장이 되지 않는다는 점이었다는 것을 고려할 때 침실을 사용하는 인원을 개선하는 것이 필요하며, 이는 시설이 갖추고 있는 공간에 적정인원이 배정될 수 있도록 조정하는 것에서 대안을 찾을 수 있겠다. 그러나 이 경우 시설 자체의 정원이 줄어들 수 있기 때문에 시설의 소규모화에 따른 별도의 정책적인 대안이 필요하다.

남성 쉼터에서 아동의 놀이공간이나 물품에 대한 부분은 만족도가 낮지만 개선의 필요성도 낮게 나타났는데, 이는 조사 대상 중 가족과 함께 입소한 남성은 11.1%에 불과하기 때문인 것으로 추측할 수 있다. 일반적으로 아동의 양육은 여성의 일로 생각하지만 노숙인 중에서도 아동을 동반한 남성이 있다는 점은 가족 쉼터 내에서 시설과 서비스의 측면에서 모두 고려해야 할 부분이다.

전체 쉼터 입소 노숙인의 시설 만족도와 개선의 필요성을 분석한 결과는 아래 그림 Ⅲ-4-13의 매트릭스와 같다.



▌그림 Ⅲ-4-13▐ 노숙인 쉼터 시설 만족도와 개선 필요성에 따른 Portfolio Matrix

현재 의료적인 서비스나 상담 공간, 식사, 욕실 및 화장실의 수는 상대적으로 만족도가 높고 개선의 필요성이 낮아 적정한 편에 속한다고 할 수 있다. 하지만 휴게 공간과 여가생활을 위한 물품, 쉼터 내 냉난방, 침실의 인원을 시급하게 개선이 될 필요가 있으며, 쉼터에 동반 입소하는 아동을 위한 시설 개선이 필요한 상황임을 알 수 있다.

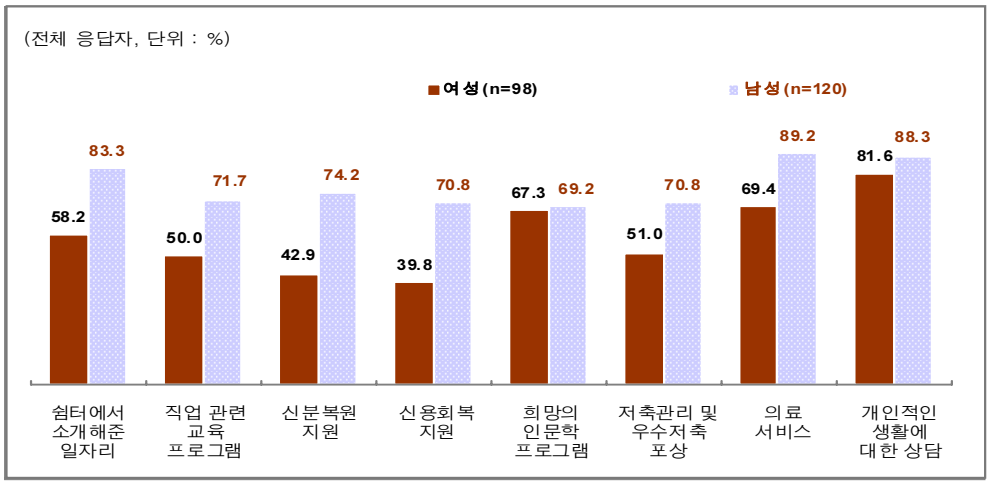
요약하면, 노숙인 쉼터 시설 개선 방향은 입소자의 성별과 요구 사항을 고려하여 우선순위에 따라 개선이 이루어져야 한다. 먼저 노후한 남성 쉼터의 경우 전반적인 시설 개선이 요구되며, 여성 쉼터의 경우 단신, 가족 동반 등 특성을 고려한 설비 구축이 필요하다. 또한 가족 동반쉼터의 경우 입소 아동을 고려해야 하며, 시설 규모에 적합한 인원이 사용할 수 있도록 개선하는 것이 요구된다. 또한 응급 잠자리 이상의 자립 자활을 위한 생활공간이 되기 위해서는 휴식을 위한 여가 공간 및 물품, 취업 준비나 공부가 가능한 공간을 마련하는 방향으로 개선이 이루어져야 할 것이다.

3) 노숙인 쉼터 제공 서비스 및 프로그램 성별 만족도

가. 노숙인 쉼터 서비스 및 프로그램 이용 성별 비교

노숙인 쉼터에서 제공하는 서비스 이용 경험을 살펴보면(그림 Ⅲ-4-14 참조), 남녀 모두 개인적인 생활상담과 의료 서비스 경험이 높은 것을 알 수 있다. 이는 쉼터 입소자는 정기적으로 상담을 받아야 하기 때문이며, 건강상황이 전반적으로 양호하지 않음을 보여주는 결과이다. 노숙이 쉼터 서비스 대부분이 여성에 비하여 남성의 이용 경험이 높은 것으로

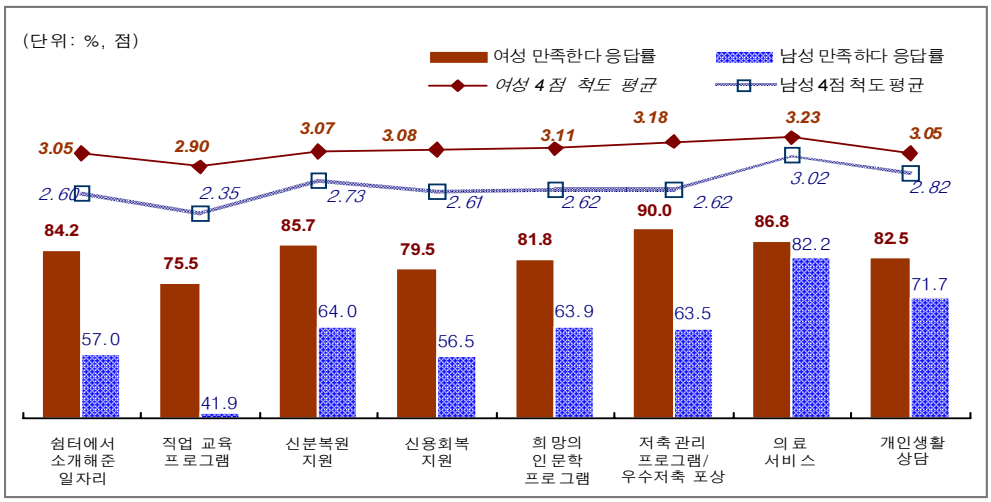
나타나 노숙인 상담보호센터 이용자의 서비스 이용 경험과는 다른 결과가 나타났다.



▌그림 Ⅲ-4-14▐ 노숙인 쉼터 서비스별 이용 경험 성별 비교

나. 노숙인 쉼터 서비스 및 프로그램 성별만족도

노숙인 쉼터에서 제공하는 서비스 및 프로그램 이용에 대한 만족도를 검토한 결과, 전반적으로 만족도가 높은 서비스는 의료비 지원이나 질환관리와 같은 '의료적인 서비스'이며, 낮은 서비스는 '직업을 갖는 데 도움이 되는 교육 프로그램'인 것으로 나타났다(그림 Ⅲ-4-15 참조). 의료 서비스를 제외하고 다른 서비스에 있어서는 남성보다 여성이 통계적으로



▌그림 Ⅲ-4-15▐ 노숙인 쉼터 제공 서비스별 이용 만족도 성별비교

유의미하게 만족도가 높은 것으로 나타났다. 남성의 경우 특히 직업과 관련된 교육 프로그램과 쉼터에서 소개해주는 일자리에 대한 만족도가 낮은 것으로 나타났는데, 이는 앞서 자립/자활을 위해서 개선되어야 할 필요성이 높은 것으로 조사되어 현재 제공되는 일자리 관련 프로그램에 대한 재정비가 시급함을 다시 한 번 확인하게 하는 결과이다.

쉼터 서비스 만족도를 쉼터 이용자 특성에 따라서 살펴보면 아래 표 Ⅲ-4-11과 같다. 전반적으로 남성보다 여성쉼터 입소자의 만족도가 높으며, 단신 여성 노숙인 쉼터 입소자의 만족도가 가장 높은 것으로 나타났다. 현재 여성 단신 쉼터는 15인 미만의 적은 인원으로 운영되고 있어 상대적으로 개개인의 욕구에 부합하는 서비스 제공이 용이할 것으로 판단된다. 또한 단신 남성 노숙인 입소 쉼터의 서비스 이용 만족도가 가장 낮게 나타나 서비스에 대한 검토가 필요함을 보여준다.

▌표 Ⅲ-4-11▐ 노숙인 쉼터 이용대상자 특성에 따른 쉼터 서비스 만족도 성별비교

구분		사례수	쉼터 소개 일자리	취업지원 교육프로그램	신분복원 지원	신용회복 지원	희망의 인문학 프로그램	저축관리 및 포상 프로그램	의료적인 서비스	개인상담
		N	점	점	점	점	점	점	점	점
여성	단신자 입소쉼터	32	3.00	3.11	3.30	3.25	3.35	3.38	3.40	3.09
	가족동반 입소쉼터	66	3.07	2.85	3.00	3.03	3.00	3.15	3.16	3.04
남성	단신자 입소쉼터	94	2.53	2.34	2.72	2.62	2.58	2.58	2.93	2.83
	가족동반 입소쉼터	26	2.85	2.36	2.79	2.54	2.75	2.80	3.33	2.77

3. 소결

본 절에서는 첫째, 거리 노숙인을 대상으로 응급시설 이용경험 및 시설과 서비스에 대한 만족도 조사결과와, 둘째, 거리 노숙인의 쉼터 입소 경험과 함께 쉼터 입소자의 쉼터 이용경험 및 시설과 서비스에 대한 만족도와 개선의 필요성 조사 결과를 성별에 따른 차이에 초점을 맞추어 분석함으로써 노숙인의 정책 수혜 만족도와 향후 정책 수립 방향에 대한 차이를 보고자 하였다.

조사결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 거리 노숙인의 응급시설 이용경험 및 만족도에 성별에 따른 차이가 존재하였다. 남성의 경우 노숙기간 및 장소와 무관하게 상담보호센터 이용경험이 높은 반면, 여성의 경우 주요 노숙지역 인근에서 생활하는 노숙인을 중심으로

(전체의 36.7%) 상담보호센터나 주간보호센터와 같은 응급시설 경험이 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 상황에서 여성은 응급시설 이용경험이 적지만 남성에 비하여 시설 및 서비스 이용 만족도가 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 1) 여성이 남성보다 거리 응급보호시설 및 관련정보가 취약하며, 2) 실제 이용자가 존재하며 이용 시 만족도가 높은 여성을 대상으로 한 응급보호시설이 필요하고, 3) 여성을 고려한 상담보호센터의 환경 개선이 필요함을 보여준다.

둘째, 거리 노숙인의 성별 쉼터 이용경험 및 만족도 조사 결과, 남성이 여성보다 쉼터 이용경험이 많으며, 남녀 모두 쉼터가 안정적인 주거를 제공함에도 개인적인 자립의지나 공동체 생활에의 적응, 습관 등으로 인해 거리를 선택하게 되는 경우가 있는 것으로 나타났다. 이는 1) 성별에 따라서 쉼터와 같은 시설에 대한 정보 접근성 차이가 존재하며, 2) 쉼터 입소 외에 거리 생활을 선택하는 노숙인에 대한 보호체계가 필요하다는 것을 보여주는 결과이다.

셋째, 쉼터 입소 노숙인의 쉼터 시설 이용 성별 만족도 조사 결과, 휴게 공간, 여가생활 물품, 냉난방, 침실 인원의 만족도가 전반적으로 낮았다. 또한 여성의 경우 동반 아동을 위한 공간과 설비, 남성의 경우 시설 전반의 쾌적성과 침실 인원이 문제가 개선이 시급한 것으로 나타났다. 이는 입소자의 특성에 따라서 현재 쉼터 시설에 대해서 우선적으로 개선이 필요한 사항에 대한 욕구가 다를 수 있다는 것을 보여준다. 따라서 입소자의 다양성과 욕구를 고려한 입소자 중심의 공간 구축을 위한 노력이 필요할 것이며, 이와 관련해서는 개별 시설에 대한 방문조사결과에서 구체적으로 논의하도록 하겠다.

넷째, 쉼터 입소 노숙인의 서비스 성별 이용경험을 살펴보면, 거리 노숙인과 달리 남성이 여성에 비하여 모든 서비스에서 이용경험이 높은 것으로 나타났으나, 만족도는 낮은 것을 알 수 있었다. 이는 쉼터 입소 대상의 특성에 따라 살펴본 결과 남성보다는 여성의 만족도가 높은 것으로 나타나 상대적으로 규모가 작은 여성쉼터에서 개별적인 욕구에 맞는 서비스가 제공되고 있음을 알 수 있었다. 주목할 점은 거리 및 쉼터 입소 노숙인 모두가 일자리 관련 서비스를 주로 경험하고 있음에도 관련 만족도는 낮은 것으로 나타나 개선이 필요함을 알 수 있다.

조사 결과에 따르면 관련 전달체계 및 정보에의 접근, 직접적인 서비스 이용 등에 있어서 여성이 더 취약하다는 성별에 따른 차이를 알 수 있었다. 무엇보다 현재 다양하게 제공되고 있는 거리 및 쉼터 입소 노숙인에 대한 서비스와 관련하여 입소 쉼터의 유형이나 성별에 따른 만족도와 요구도의 차이가 존재한다는 점은 앞서 조사 결과를 바탕으로 하여 향후 물리적 환경이나 서비스의 개선 방안을 보다 구체적으로 도출해내는 작업이 필요함을 보여준다.

Ⅳ

서울시 노숙인 복지전달체계 방문 및 면접조사결과

Ⅳ 서울시 노숙인 복지전달체계 방문 및 면접조사결과

제1절 서울시 노숙인 보호시설 방문 및 면접조사 개요

1. 조사목적

서울시 노숙인을 위한 주요한 복지전달체계는 노숙인 쉼터와 응급보호시설인 노숙인 상담보호센터로 크게 구분할 수 있다. 따라서 서비스가 제공되는 개별 시설의 물리적인 환경과 각 시설 유형에 따른 기능과 역할, 전반적인 서비스 전달체계를 현장방문과 종사자 면접을 통하여 성인지적인 관점에서 검토하는 것이 본 조사의 목적이다.

이를 통해서 첫째, 취약 계층을 위한 보호시설로써 노숙인 쉼터 및 상담보호센터가 정책대상인 남녀 노숙인 모두에게 안전하고, 쾌적하고, 편리하며, 접근성을 확보한 서울시에서 지향하는 여성 친화적 도시공간에 부합하는 시설로 운영하고 있는가를 검토하고, 각 시설 유형 별 여성 친화적 시설 환경 개선 방안을 도출하고자 하였다. 둘째, 노숙인 쉼터와 상담보호센터의 운영 방식에 있어서 기능과 역할의 성별관련성과 개선방안을 도출하고자 하였다. 셋째, 노숙인 복지전달체계 전반의 성별관련성 분석을 통해서 향후 성인지적 정책 개선 방안을 제시하고자 한다. 이는 성인지적 노숙인 보호시설 개선 및 정책 구축 방향을 구체화함으로써 정책의 성별영향평가 및 정책 제언 방향 도출의 기초자료가 될 것이다.

2. 서울시 노숙인 보호시설 방문 및 면접 조사대상 개요

1) 서울시 노숙인 쉼터 방문 및 면접 조사대상 개요

서울시의 노숙인 쉼터는 현재 총 38개소이며, 이 중 총 10개소의 종사자 15명과 방문 및 면접 조사를 진행하였다. 각 쉼터 방문 시 서비스 유형 및 입소자의 특성을 고려하여 단신여성노숙인 쉼터, 가족 노숙인 쉼터, 단신 남성노숙인 쉼터로 구분하여 방문 쉼터를 선정하였다.

구체적인 단신 여성노숙인 쉼터는 현재 총 3개소[38]이며 재활, 회복, 자활 쉼터가 각 1개소로 전수조사를 실시하였다. 가족 노숙인 쉼터는 총 4개소이며, 이중 1개소는 부자쉼

터, 3개소는 모자쉼터이다. 이중 모자쉼터 2개소를 방문하였으며, 본 연구 과정에서 파악된 부자 및 모자 가정이 입소 가능한 노인 쉼터 1개소를 조사대상에 포함하여 총 3개소를 조사하였다. 단신 남성 노숙인 쉼터는 총 27개소이며, 여성 쉼터와 달리 중간쉼터와 장애인 쉼터 등 다양한 유형의 쉼터가 운영되고 있었다. 따라서 이러한 운영상의 특성을 고려하여 4개소[39]에 대한 방문조사를 실시하였다. 시설 유형별 방문 시설 및 면접조사 대상의 특성은 다음 단락에서 자세히 제시하고자 한다.

가. 서울시 노숙인 쉼터 방문 조사대상 개요

방문 조사를 수행한 노숙인 쉼터의 기본 운영 및 시설 현황을 쉼터의 유형별로 구분하여 정리하면 다음과 같다. 각 시설의 세부적인 사항은 홈페이지 및 『부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영규칙』에 근거한 시설 현황에 따라서 현장 방문을 통하여 확인한 사항을 중심으로 제시하였다.

◉ 단신여성 노숙인 쉼터 방문 시설 개요

▌표 Ⅳ-1-1▐ 단신 여성노숙인 쉼터 방문 및 면접조사 시설 개요

구분	A	B	C
운영주체	사회복지법인	사단법인	사단법인
설립년도	2007.7.2	2004.04.01	2002.11.01
소재지	성북구 하월곡1동	서대문구 홍제동	중구 신당동
시설구분	재활쉼터 – 단신여성	회복쉼터 –단신여성 및 모자	자활쉼터 –단신여성
조작인력	· 정규직(7) : 시설장1, 취사원1, 사회복지사3, 정신보건간호사1 ※ 모든 직원이 여성임.	· 정규직(7) : 시설장1, 사회복지사 3, 정신보건사회복지사1, 취사원 1, 보육교사1 · 비정규직(2) : 사회복지사2(민간기금) ※ 모든 직원이 여성임.	· 정규직(3) : 상담원1, 생활지도원 1, 조리원1 (센터장 1인 – 법정종사자가 아님) ※ 모든 직원이 여성임.
이용정원 및 현원	· 정원 : 30명 · 현원 : 21명 (단신여성)	· 정원 : 30명 (여성 23, 아동7) · 현원 : 33명 (단신여성 23, 아동동반 여성 3, 여아5, 남아2)	· 정원 :15명 · 현원 :15명 (단신여성)

38) 서울시 분류 기준에 따르면 여성쉼터는 현재 1개소이다. 이는 단신 여성 자활쉼터를 의미하는데, 본 연구에서는 쉼터에 대한 분석을 보다 용이하게 하기 위하여 단신여성이 입소가능하며, 주요 입소대상인 쉼터를 '단신여성쉼터'로 분류하였음을 미리 밝혀둔다.

39) 본 연구에서 방문한 G쉼터의 경우 동일한 운영주체에서 자활쉼터와 중간쉼터를 함께 운영하고 있었으며, 동일한 건물 내에 수면실을 구분하고 있었으며 편의시설을 공동으로 사용하고 있었다. 따라서 방문 조사시설은 2개소에 해당하나, 전체 분석에서는 G시설로 분석의 단위를 통일하였다.

구분	A	B	C
시설 현황	· 법인소유건물 – 지하 1층~지상 6층 건물 중 지하 1층, 지상 1층 중 일부 사용(196㎡) – 사무실1, 상담실 1, 침실 4, 조리실 및 식당 1, 화장실 2 (공동샤워실 1 – 샤워기 4), 거실 1 · 특이사항: 동일 법인의 복지관과 건물을 공동 사용함. 프로그램실 필요 시 6층 이용	· 법인소유건물 – 지상1층~5층 중 1,2,3,5층 사용(337.2㎡) – 사무실1, 상담실1(당직, 소장실 겸용), 수면실10, 조리실 및 휴게실 1, 화장실 6(세면·목욕설비 구비), 창고1, 주차공간1, 2층/5층 옥외공간 · 특이사항 – 법인 소유건물이나, 건물 건립 시 채무 등으로 인하여 4층은 현대 임대 중임. – 외부시설 : 서울역 인근에 여성 노숙인 주간보호센터 운영	· 법인소유건물(다가구주택) – 지하 1층~지상2층 전층사용 (145.25㎡) – 수면실, 사무실(상담실겸용) 1, 조리실1, 화장실 4(용변기 각 1, 지층 및 2층에 목욕시설구비), 거실2

주: 이용 현원은 2010년 5월 각 시설을 통하여 확인한 자료임.

◉ 가족노숙인 쉼터 방문 시설 개요

▌표 Ⅳ–1–2▐ 가족노숙인 쉼터 방문 및 면접조사 시설 개요

구분	D	E		F
운영주체	재단법인	종교기관(교회)		종교기관(교회)
설립년도	1998.10.01	1999.09.01		1998.09.13
소재지	관악구 봉천9동	관악구 봉천동		성동구 성수동 2가
시설구분	자활쉼터 – 남성 및 여성 가족	자활쉼터 – 노인, 남성 및 여성 가족		자활쉼터 – 모자
조작인력	· 정규직(5) ※ 직원 중 남성 2명	· 정규직(8) : 시설장1, 행정책임자(원장)1, 상담원1, 생활지도사1, 사무원1, 보육교사1, 영양사1, 조리사1 ※ 남성 직원 : 센터장, 상담원, 생활지도사, 사무원		· 정규직(4) : 상담원1, 생활지도원1, 조리원1 ☞ 남성직원 : 센터장(1) / 병무청에 사회복무요원 신청해서 현재 시설에서 근무 중임(행정업무지원)
이용정원 및 현원	· 정원 : 50명 · 현원 : 28명 (여성–모자 5, 부부3, 아동7 / 남성 –부자 2, 부부3, 아동 8)	· 정원 100명 (남성50, 여성50) · 현원: 69명 (여성–단신10, 모자1, 부부1, 아동8 / 남성 –단신28, 부부1, 아동11) ※ 입소자 현원은 횡성의 영농조합 입소자도 포함		· 정원 25명 · 현원 :20명(단신2, 모자8, 여아 2, 남아 7) ※ 운영규칙적용으로 정원 축소 (30명→25명)
시설 현황	· 법인소유 건물 : 지하 1층~5층 건물 중 3,4층 사용(확인㎡) : 사무실1, 상담실(소장실 겸용)1, 수면실 16, 조리실1, 화장실 및(용변기 남녀 각 3), 세면·목욕설비 3, 프로그램실 1 · 특이사항 : 법인 산하 공부방이 있어 입소아동이 이용하도록 함.	남성쉼터	여성쉼터	· 상가건물 임대(서울시 지원) : 지상3층 중 2,3층 사용 (224.34㎡) : 수면실 5, 사무실(상담실 겸용) 1, 조리실1, 화장실 2, 세면·목욕실 2, 거실
		· 교회소유건물 : 지하1층~지상5층 중 5층 사용 (111.78㎡) : 사무실1(상담실 겸용), 수면실1 (공간 3개로 분리), 조리실1, 화장실1, 목욕설비1	· 교회소유건물 : 지하1층~3층 중 2,3층 사용(386㎡) : 사무실1(상담실 겸용), 수면실 9, 조리실2, 화장실 2, 세면·목욕실 2 ※ 시설개보수 후 내부배치 변경 예정	
		· 외부시설 : 교회 건물 활용 ※ 정원 100인 이상 시설이나 의무실과 프로그램실 없음.		

주: 이용 현원은 2010년 5월 각 시설을 통하여 확인한 자료임.

◉ 단신남성노숙인 쉼터 방문 시설 개요

▌표 Ⅳ-1-3▐ 남성노숙인 쉼터 방문 및 면접조사 시설 개요

구분	G		H	I
운영주체	종교기관(불교)		사회복지법인	사회복지법인
설립년도	1998.05.16	2004.01.15	1998.10.10	1999.01.18
소재지	영등포 2가 94-31(2층)	영등포 2가 94-31(1층)	성북구 정릉3동 955-11	중계동 308-1
시설구분	자활쉼터 -남성	중간쉼터 -남성	자활쉼터 - 남성	자활쉼터 - 남성(장애인)
조작인력	· 정규직(25) : 시설장1, 행정책임자2, 상담원5, 생활지도원7, 영양사1, 조리원3, 사무원2, 설비기사1 / 의료실-간호사1, 상담원2 * 촉탁의사2-공중보건의 ※ 직원구성 : 남성20, 여성5 · 비정규직(2) ※ 12~2월 동절기 야간 응급구호시 한시적 채용		· 정규직(6) : 시설장1, 상담사1, 생활지도사1, 목사1, 간사1, 조리인1 ※ 직원구성 : 여성 2명(상담사1, 조리인1)	· 정규직(3) : 시설장 및 상담원1, 생활지도원 1, 취사원1 ☞ 모두 남성
이용정원 및 현원	· 정원: 200명 · 현원: 173명	· 정원: 100명 · 현원: 81명	· 정원: 30명 · 현원: 94명(※ 입소자 현원은 강원도의 치유동산 인원도 포함.)	· 정원: 15명 · 현원: 12명
시설 현황	· 법인소유 건물 : 지하 1층~3층, 옥탑층 건물 중 3,4층 사용(확인2722.79㎡) : 사무실 3, 상담실4, 회의실3, 숙소 28(이중 자활참여자 1인실 10), 조리실1, 의료실1, 프로그램실 1, 이발소1, 식당 및 1층 홀1, 체력단련실1, 창고4, 경비실1, 화장실(남3,여1), 세탁실1, 독서실1, 휴게공간(중정1, 휴게실1)		· 법인소유 건물(주택) : 지상 1층 다가구 건물 3개 공간 (330㎡) : 시설장실1, 사무실 및 거실(상담실겸용) 1, 조리실1, 화장실3(2개 세면·목욕겸용, 화장실1개 외부), 수면실 8	· 상가건물 임대(서울시 지원) : 지하 1층~지상3층 건물 중 지상 3층의 일부 공간 사용 (190㎡) : 사무실(당직 및 상담실 겸용)1, 수면실 3, 조리실 1, 화장실 2(세면·목욕설비 1), 거실1 · 외부시설 : 장애인 복지시설로 생활공간 외 운동장 등 외부 휴게 공간 이용가능

주: 이용 현원은 2010년 3월 서울시로부터 수령한 자료 참조.

나. 서울시 노숙인 쉼터 면접 조사대상 개요

각 시설의 면접조사 대상은 시설의 대표자 또는 시설의 전반적인 운영현황에 대하여 파악하고 있는 실무 담당자이며, 각 시설별로 1~2명이 본 조사에 참여하였다.

◉ 단신여성 노숙인 쉼터 면접조사 대상 개요

▌표 Ⅳ-1-4▐ 단신 여성노숙인 쉼터 면접 조사대상 개요

사 례	시설 및 지위	시설특성	
		입소대상특성	서비스 특성
a	**A** 쉼터 원장	단신여성	재활쉼터
b	**A** 쉼터 팀장		
c	**B** 쉼터 팀장	단신여성 (※아동동반입소가능)	회복쉼터
d	**B** 쉼터 상담원		
e	**C** 쉼터 사무국장	단신여성	자활쉼터
f	**C** 쉼터 상담원		

◉ 가족 노숙인 쉼터 면접조사 대상 개요

▌표 Ⅳ-1-5▐ 가족노숙인 쉼터 면접 조사대상 개요

사 례	시설 및 지위	시설특성	
		입소대상특성	서비스 특성
g	**D** 쉼터 실장	가족노숙인(모자, 부자, 부부)	자활쉼터
h	**D** 쉼터 소장		
i	**E** 쉼터 원장	고령 노숙인(여성, 남성) 가족노숙인(모자, 부자) 단신노숙인(여성, 남성)	자활쉼터
j	**E** 쉼터 팀장		
k	**F** 쉼터 행정팀장	모자 가정(※단신여성입소가능)	자활쉼터

◉ 단신여성 노숙인 쉼터 면접조사 대상 개요

▌표 Ⅳ-1-6▐ 단신 남성 노숙인 쉼터 면접 조사대상 개요

사 례	시설 및 지위	시설특성	
		입소대상특성	서비스 특성
l	**G** 쉼터 부장	단신남성 노숙인	자활쉼터 / 중간쉼터
m	**H** 쉼터 시설장	단신남성 노숙인	자활쉼터
n	**I** 쉼터 시설장	단신남성 노숙인 (신체장애인)	자활쉼터
o	**I** 쉼터 팀장		

2) 서울시 노숙인 상담보호센터 방문 및 면접 조사대상 개요

서울시에는 주요 노숙지역인 영등포와 서울역을 중심으로 노숙인 응급보호를 위한 상담보호센터가 총 5개소 운영되고 있다. 이중 1개소에서는 서울시로부터 거리 상담소 운영비를 지원받아 서울역과 영등포의 거리 상담소 2개소를 함께 운영하고 있다. 본 조사에서는 개별 시설의 위치 및 특성을 고려하여 본 조사에 응한 상담보호센터 4개소와 거리 상담소 1개소를 방문하여 7명의 종사자와 면접조사를 실시하였다. 각 방문 시설 및 면접조사 대상의 특성은 다음과 같다.

가. 서울시 노숙인 상담보호센터 방문 시설 개요

▌표 Ⅳ-1-7▐ 상담보호센터 방문 및 면접 시설 개요

구분	J	K	L	N
운영주체	종교기관_재단법인	종교기관_재단법인	종교기관_재단법인	산업선교회
설립년도	2002.11.20	1998.09.21	2003.04.01	2002.11.01
소재지	서대문구 합동	용산구 갈월동	문래동 1가	영등포구 영등포 2가
조작인력	· 정규직(12) : 여성3, 남성 9 · 비정규직(2): 여성2	· 정규직(28) : 소장1, 실장1, 과장2, 팀장2, 상담원7, 생활지도원9, 간호사4, 영양사1, 조리원1 · 비정규직(4) ☞ 여성 직원 있음	· 정규직(9) · 비정규직(5) : 노동부 지원 2, 민간기금 사업 인건비 3 ☞ 여성 직원 없음	· 정규직(6) : 센터장 1(여성), 행정실장1, 상담원 2, 생활지도원 2 · 비정규직(3) : 임시주거지원사업 1(여성)
이용정원·평균 이용 인원	· 일일 정원 : 150명 (숙박 가능 64명) · 일평균 : 일일 500명	· 일일 정원 500명 : 주간 250명/ 야간250명 · 일평균평균 : 주야간 각 200여명 이용	· 일일 정원 150명 · 일평균: 150~180명 (동절기 230명)	· 일일 정원 70명(주·야간) · 일평균 : 약 134명 (숙박 일일 80명, 동절기 100명)
시설 현황	· 서울시 지원 건물 : 지하 1층~4층 건물 전층 사용(-㎡) : 사무실 3, 상담실 4, 수면실 2, 물품보관실1, 세탁실1, 조리실 1, 화장실 3(남2, 여1), 목욕실1, 프로그램실1	· 서울시 지원건물 : 지하 1층~5층 건물 전층사용(1,245㎡) : 사무실1, 회의실1, 접수실1, 상담실1, 취업상담실1, 프로그램실1, 침실3(250명), 식당 및 교육관1, 세탁실2, 휴게실 및 도서실1, 컴퓨터실1, 건강관리실(상담실)1, 주차장1, 물품보관실1, 화장실 각 층 1, 목욕실 3층~5층 각1(샤워기 각 4), 이미용실 1 · 외부시설: 서울역 무료진료소, 성프란시스대학, 서울역상담소, 영등포역상담소, 희망근로사무실	· 상가건물 임차(자비) : 지상 2층 건물 중 2층 사용(200평) : 사무실2, 상담실1, 의무실 1, 수면실3, 물품보관실1, 세탁실1, 조리실1, 화장실3, 목욕실 1 ※ 건물 같은 층 내 분리된 방 1개를 임대하여 검정고시방으로 운영하였으나 임대료(월 20만원) 인상 문제로 공간 활용 중단. · 외부시설 : 교회에서 인문학 프로그램 진행.	· 상가건물 임차(월세-자비) : 지하 1층~3층 건물 중 2,3층 사용(263.8㎡) : 사무실 겸 상담실1, 수면실 2(70명), 물품보관실 1, 화장실 1(층간), 목욕실 1(샤워기 4개), 세탁실 2 ※ 의무실 : 없음 ※ 조리실 1: 동절기에만 사용할 수 있도록 임시 설치, 식당 별도로 없이 3층 수면실에 탁자놓고 식사함. · 외부시설 : 영등포 산업선교회 지하창고 1

나. 서울시 노숙인 상담보호센터 면접조사 대상 개요

▌표 Ⅳ-1-8▐ 상담보호센터 면접 조사대상 개요

사 례	시설 및 지위	시설특성
p	**J** 상담보호센터 과장	상담보호센터
q	**J** 상담보호센터 과장	상담보호센터
r	**K** 상담보호센터 사회복지사	상담보호센터
s	**K** 상담보호센터 운영 상담소 팀장	상담소
t	**K** 상담보호센터 운영 상담소 사회복지사	상담소
u	**L** 상담보호센터 실장	상담보호센터
v	**M** 상담보호센터 행정실장	상담보호센터

3. 서울시 노숙인 보호시설 방문 및 면접 조사방법 및 내용

1) 조사방법 및 일정

본 연구에서는 노숙인 쉼터 및 상담보호센터의 기능, 운영현황의 성별관련성을 파악하고, 전체 노숙인 복지전달체계의 성인지적 개선 방안을 도출하기 위하여 각 시설을 직접 방문하여 종사자 면접조사 및 기관 라운딩을 진행하였다.

각 쉼터 및 상담보호센터 현장방문은 2010년 5월 7일부터 27일까지 약 3주간 진행되었다. 조사를 위하여 기관에 대한 사전 조사를 통하여 운영현황을 파악하였으며, 이를 토대로 '노숙인 보호시설 여성친화성 점검지표[40]'와 기관의 특성을 고려한 질문지를 구조화함으로써 각 기관의 현황 파악 및 이후의 분석이 용이하도록 하였다.

2) 조사내용

본 연구에서 진행한 종사자 면접 및 시설 점검은 조사 목적에 부합하도록 노숙인 쉼터와 상담보호센터를 구분하여 구성하였다. 면접조사에서는 각 시설별 기본 운영현황, 기능 및 역할, 운영상의 문제점, 시설의 여성친화성, 여성 노숙인에 초점을 둔 노숙인 복지전달체계에 대한 평가 및 개선 방향을 검토하였다. 다음으로 시설 현장점검은 지표에 근거하여 안전성, 쾌적성, 편리성, 접근성을 검토하였다. 시설 유형별로 구체적인 조사 내용은 아래와 같다.

40) 기관 유형별 구체적인 시설 점검 지표는 부록 3, 4를 참조.

가. 서울시 노숙인 쉼터 조사내용 개요

▌표 Ⅳ-1-9▐ 서울시 노숙인 쉼터 면접조사 및 시설현장점검 내용 개요

구분	노숙인 쉼터 조사내용
면접조사	▪ 쉼터의 기본 운영현황 ▪ 노숙인 쉼터의 기능 및 역할, 성별관련성 ▪ 쉼터 입소 대상의 특성으로 인한 운영상의 특성과 어려운 점 ※ 단신, 아동동반, 정신질환, 신체장애 등 ▪ 현 쉼터의 시설적인 측면에서의 여성친화성 ▪ 노숙인 지원사업에 관한 현황 및 의견 : 자립·자활 지원사업 ▪ 서울시 여성노숙인 지원 전달체계에 대한 평가 및 개선방안에 대한 의견
시설현장점검	▪ 시설 기본 정보 및 설비 현황 ▪ 시설의 안전성 : 입소자 안전장치, 응급의료시스템, 비상재해 대비시설, (성)폭력 피해자 응급보호 및 의료지원 공간/시설, ※ 남녀 공동 입소 시설의 경우 – 성별 공간분리 ▪ 시설의 쾌적성 : 각 공간 별 채광·환기기구·청소상태, 생활공간의 냉난방·공간대비 정원 적절성·개인용품 보관함(공간), 조리실의 식기관련 청결상태 ▪ 시설의 편리성 : 아동동반 입소 시 편의시설, 무장애 디자인, 입소자 편의시설, ▪ 시설의 접근성 : 물리적 접근성 및 정보 접근성

나. 서울시 노숙인 상담보호센터 조사내용 개요

▌표 Ⅳ-1-10▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 면접조사 및 시설현장점검 내용 개요

구분	조사내용
면접조사	▪ 상담보호센터의 기본 운영현황 ▪ 상담보호센터의 기능 및 역할, 성별관련성 ▪ 여성노숙인을 위한 시설로서 상담보호센터의 필요성 ▪ 현 상담보호센터의 시설적인 측면에서의 여성친화성 ▪ 노숙인 지원사업에 관한 현황 및 의견 : 거리지원사업, 기획사업, 자립·자활 지원사업 ▪ 서울시 노숙인 지원 전달체계에 대한 평가 및 개선방안에 대한 의견
시설현장점검	▪ 시설 기본 정보 및 설비 현황 ▪ 시설의 안전성 : 입소자 안전장치, 응급의료시스템, 비상재해 대비시설, 폭력피해자 지원시설 및 설비, 성별 분리 공간 ▪ 시설의 쾌적성 : 각 공간 별 채광·환기기구·청소상태, 생활공간의 냉난방·공간대비 정원 적절성·개인용품 보관함(공간), 조리실의 식기관련 청결상태 ▪ 시설의 편리성 및 접근성 – 시설의 편리성 : 아동동반 입소 시 편의시설, 무장애 디자인, 입소자 편의시설, – 시설의 접근성 : 물리적 접근성 및 정보 접근성

제2절 서울시 노숙인 보호시설 물리적 환경의 성별관련성 분석

일반적으로 취약계층을 보호하고 자립을 지원하는 사회복지 보호시설의 경우 관련법령과 대상의 특성에 따라서 관련 시설이 설치·운영되며, 정기적인 시설 평가가 진행되고 있다. 노숙인 보호시설의 경우 『부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영규칙』에 근거하여 운영된다. 노숙인 쉼터의 경우 운영규칙 상 입소 대상의 특성에 맞는 시설을 설치하도록 명시되어 있으며, 성별과 서비스 특성에 따라 구분하여 운영되고 있다. 노숙인 응급보호를 위한 노숙인 상담보호센터의 경우 성별에 무관하게 이용할 수 있는 공간이지만, 현실적으로 주 이용자는 남성 노숙인이다. 이와 같은 상황에서 노숙인 보호시설은 타 사회복지 보호시설과 달리 '주거 불안'이라는 공통적인 상황을 가진 다양한 대상자가 입소(이용)하는 곳이며, 각 시설의 물리적인 환경은 실질적인 서비스 접근성과 직결되는 문제이다.

그러나 노숙인은 곧 '비장애 성인 남성'이라는 인식으로 인하여 각 시설 운영에 있어서 성별관련성을 거의 고려하고 있지 못한 것이 현실이다. 서울시 여행프로젝트에서 추진하고 있는 여성친화적인 시설은 물리적 환경의 성별관련성을 고려하여 '모든 사람들이 상이한 조건 속에서 안전하고 장애 없이, 쾌적하고 편리하게 누릴 수 있는 도시환경을 만들기 위한 시설'(서울시 여성가족재단, 2009)을 의미한다. 따라서 정책 대상 중에서 상대적으로 소수인 여성을 고려하여 물리적인 환경을 구축하는 것은 정책 대상의 성별형평성을 고려할 때 중요한 부분이라고 할 수 있다. 이와 함께 동일한 성별 내에서도 연령(동반 아동 또는 고령자), 장애(정신 또는 신체장애)와 같은 다양성을 고려하는 것이 중요하다.

이에 본 장에서는 노숙인 쉼터와 상담보호센터 각각이 노숙인 중 소수인 여성 입소자(또는 이용자)와 입소자의 다양한 차이 및 특성을 고려한 환경을 갖추고 있는가를 시설의 '안전성', '쾌적성', '편리성', '접근성'의 지표가 요구하는 환경을 확보하고 있는가에 대한 점검을 실시하였다. 한편 시설의 성별관련성에 의한 개선 방안을 좀 더 면밀히 분석하기 위해서 시설 종사자의 면접 조사를 통해서 내용을 보완하였다. 이에 따라 노숙인 쉼터 및 상담보호센터의 각 지표별 점검 결과와 성인지적 시설 개선 방안을 제시하였다.

1. 노숙인 쉼터 물리적 환경의 성별관련성 분석

앞서 II장에서 살펴본 바와 같이 현재 서울시의 노숙인 쉼터의 경우 서비스 특성 및 대상에 따라서 구분되어 운영되고 있다. 그러나 노숙인 쉼터는 일시적인 이용 공간이 아닌 장기간 입소하여 생활하는 시설[41]이며, 단순히 입소자의 보호만이 아니라 자립 자활을 위

한 기능을 수행한다. 한편 입소자의 특성을 보면 단신 남·녀 노숙인 만이 아니라 여성 또는 남성이 동반한 아동, 고령자, 장애 노숙인 등 다양한 차이를 가진 노숙인이 함께 또는 시설별로 구분되어 생활하는 공간이다. 따라서 이러한 특성을 고려한 물리적인 환경은 입소자의 자립 자활에 직접적인 영향을 미친다고 할 수 있다. Ⅲ장의 시설 이용 만족도 조사 결과에 따르면, 단신 여성 쉼터, 가족 쉼터, 단신 남성 쉼터 순으로 시설의 만족도가 나타났으며, 개선 요구도도 입소자의 성별에 따라 다르게 나타난다. 따라서 각 시설의 물리적인 환경에 대한 성별관련성이 분석되어야 함을 알 수 있다. 본 단락에서도 이를 염두에 두고, 각 시설의 유형별로 안전성, 쾌적성, 편리성, 접근성을 검토함으로써 구체적인 차이점과 개선방안을 제시하였다.

1) 노숙인 쉼터 시설의 안전성

본 연구에서 진행한 정책수혜자 만족도조사에 따르면 거리에서 생활하던 노숙인이 쉼터에 입소하는 주된 이유는 안정적으로 생활할 수 있는 주거(여성 53.1%, 남성 43.3%)나, 거리의 위험으로부터 안전한 공간의 필요(여성 7.1%, 남성 5.0%)하기 때문인 것으로 나타났다. 따라서 노숙과정에서의 어려움을 해소하기 위한 선택으로서 쉼터는 입소자에게 안전한 공간을 제공해야 한다.

입소자에게 안전한 공간이 되려면 첫째, 비상재해의 발생에 대한 대비시설과 응급한 상황에서의 의료 시설이 충분히 갖추어 있어야 하며, 둘째, 외부에서의 방문이나 내부에서 일어나는 상황에 대한 안전장치가 갖추어져 있어야 하며, 셋째, 남녀가 공동으로 생활할 경우 성별에 따라 분리된 공간을 제공함으로써 심리적 안정감을 줄 수 있어야 할 것이다. 이에 따라서 조사한 노숙인 쉼터 시설의 점검 결과는 다음과 같다.

가. 비상재해 대피시설 및 응급의료시설

▌표 Ⅳ-2-1▐ 서울시 노숙인 쉼터 비상재해 대피시설 및 응급의료 시스템 확보 현황

구분			단신여성입소쉼터		가족동반입소쉼터		단신남성입소쉼터		전체 쉼터	
			확보	미확보	확보	미확보	확보	미확보	확보	미확보
비상재해 대비시설	화재 예방	소화기	3	0	3	0	3	0	**9**	0
		방화관리	3	0	3	0	3	0	**9**	0
	비상구	비상구 유무	3	0	3	0	3	0	**9**	0
		진입 출구	1	2	0	3	1	2	2	**7**
응급의료 시스템		비상의약품	3	0	3	0	3	0	**9**	0
		의료지원시설	1	2	0	3	1	2	2	**7**

41) 그럼에도 불구하고 현재 사회복지사업법의 사회복지 시설 분류에 따르면 노숙인 쉼터는 '생활시설'이 아닌 '이용시설'로 분류되고 있는 한계를 가지고 있다.

첫째, 각 노숙인 쉼터 점검결과 비상재해 발생에 대한 대비 시설은 대체적으로 양호한 상황이었다(표 Ⅳ-2-1, 그림 Ⅳ-2-1참조). 소화기를 갖추고 정기적인 방화관리를 받음으로써 화재 발생에 대한 대비를 하고 있었으며, 비상구를 확보함으로써 비상 상황에서 대피가 가능하도록 하고 있었다.

유지해야 하는 부분	개선해야 하는 부분
 [시설 G] 비상 시 이동 가능한 넓은 계단	 [시설 A] 물건으로 가려져 있는 비상구
 [시설 C] 화재예방을 위한 소화기	 [시설 C] 좁은 입구와 물건 비치로 인해 확보되지 않은 비상탈출 통로

▌그림 Ⅳ-2-1▐ 서울시 노숙인 쉼터 비상재해 대피시설 유지·개선이 필요한 공간

그러나 위의 그림 Ⅳ-2-1에서 볼 수 있듯이 건물 전체를 쉼터로 활용하고 있는 단신여성쉼터 B시설과 단신남성 쉼터 G시설을 제외한 7개소가 전체적으로 생활공간이 협소함으로 인하여 비상구 앞에 신발장이나, 생활용품 등을 두고 있어서 비상 시 이동에 장애가 있을 것으로 판단되어 개선이 요구된다.

"아무래도 이사하기 전 집에서는 옆집 사이에 불이 났던 적이 있었어요. 가스통이 터져 가지구 너무 위험했어요. 빨리빨리 대피를 해야 하는데 여성분들이 정신질환이 있으니까 심각성을 모르시

는 거예요. 놀라서 뛰쳐나가시면 다행인데 그냥 서 계시는 거예요. 나가셔야 되는데." (사례 f).

비상재해 발생 시 대피시설을 갖추는 것의 중요성은 B시설(위의 사례 f)의 예에서 드러난다. 새로운 건물로 이사하기 전 노후한 공간에서 생활했을 때, 안전사고로 인한 화재 발생 시 정신질환이 있는 입소자의 특성으로 인한 빠른 대피가 어려웠다는 것이다. 따라서 출입구 자체가 협소한 단신여성 쉼터 C와 단신 남성 쉼터 H의 경우에는 시설 개선을 위한 적극적인 지원이 필요하며, 개별 시설이 비상구를 확보할 수 있도록 각 쉼터에 대한 권고가 필요할 것이다.

둘째, 각 시설의 응급의료시스템을 살펴본 결과(위의 표 Ⅳ-2-1, 아래 그림 Ⅳ-2-2 참조), 모든 시설에 비상의약품은 구비되어 있었지만, 의무실을 갖추고 있는 공간은 2개소에 불과하였다. 시설 운영규칙에 따르면, 의무실은 100인 이상 시설에 한하여 설치하도록 되어 있는데, 이에 따르면 현재 의무실을 갖추고 있는 G시설을 제외하면 의무적인 설비는 아닌 상황이다. 그러나 본 연구에서 정책수혜자 만족도 조사 결과 쉼터 입소자의 자립자활을 위해서 필요한 쉼터의 서비스로 '건강을 회복할 수 있는 다양한 의료서비스의 제공'이 93.0%로 가장 응답률이 높은 것으로 나타나, 의료서비스에 대한 입소자의 욕구가 높은 것을 알 수 있었다.

유지해야 하는 부분	개선해야 하는 부분
	
[시설 G] 체계적인 진료를 받을 수 있는 의료시설	[시설 C] 사무실에 구비된 의약품

▌그림 Ⅳ-2-2▐ 서울시 노숙인 쉼터 응급의료시설 유지·개선이 필요한 공간

모든 개별 시설에 의무시설을 확보하는 것에는 한계가 있고, 현재 지정 병·의원 및 약국에 연계 시 의료비 지원이 되고 있는 상황이다. 그러나 정신질환자가 입소한 시설의 경우 체계적인 투약 관리가 요구되며, 여성 노숙인의 경우 '노숙인 및 쪽방 거주자 보호사업'에 따라 현재 중간 쉼터 G시설에 설치·운영되고 있는 건강 검진을 이용하는 데에 제약이 있

는 상황이다. 따라서 다양한 의료시설 연계, 건강 관련 프로그램 진행과 같은 대안 마련이 요구된다. 또한 여성 노숙인의 시설 입소전 건강 상태 사정을 위한 설비를 노숙인 전달체계 내에 구비하는 것이 요구된다.

나. 시설 내 입소자 안전장치

시설 내 입소자 안전장치는 외부 침입으로부터의 안전과 화장실 등 안전 사각지대 제거 및 대응체계 확보 여부로 구분할 수 있다.

▌표 Ⅳ-2-2 ▌서울시 노숙인 쉼터 입소자 안전장치 확보 현황

구분			단신여성입소쉼터		가족동반입소쉼터		단신남성입소쉼터		전체 쉼터	
			확보	미확보	확보	미확보	확보	미확보	확보	미확보
입소자 안전장치	외부방문자확인장치		**3**	0	1	2	1	2	**5**	4
	화장실	비상벨유무	0	3	0	3	0	3	0	**9**
		비상벨대응체계	0	3	0	3	0	3	0	**9**
	안전 사각지대 제거		2	1	0	3	2	1	2	**7**

첫째, 외부방문자로부터의 안전은 특히 여성쉼터나 가족동반 쉼터에서 중요한 부분이라고 할 수 있다. 가정폭력 가해자나, 원치 않는 방문자의 위협으로부터 안전할 수 있어야 하기 때문이다. 이에 따라서 각 단신 여성쉼터의 경우 출입구에 사무실을 위치시키고 인터폰을 부착하는 등 방문자를 확인할 수 있는 시스템을 갖추고 있었다. 반면, 가족쉼터와 단신남성쉼터의 경우 상대적으로 미비한 상황이었다. 가족쉼터의 경우 내부에서 남녀가 함께 생활하는 곳이 2개소이고, 가정폭력 피해 여성이 입소할 수 있기 때문에 반드시 개선이 필요한 상황이다. 또한 아래의 G시설의 사례 n의 이야기처럼 입소자의 안전만이 아니라 상주하는 직원의 안전까지 고려해야 하기 때문에 아래와 같은 시설을 참고하여 내·외부 CCTV설치 등 사생활이 침해되지 않는 범위 내에서의 안전을 고려한 설비를 갖추는 것이 필요할 것이다(그림 Ⅳ-2-3 참조).

> "전에는 술 먹고 싸우고 경찰오고 그런 일들이 많이 있었어요. 밤에 자다가도 싸우고 응급실에 가면 저도 집에 있다가 응급실에 가고 그랬는데...(중략)...그런 위험성이 항상 있으니까 직원이 밤에 있으면서 항상 긴장을 하고 있어야 되잖아요." (사례 n)

유지해야 하는 부분	
 [시설 G] 입소자와 실무자 안전을 위한 CCTV	 [시설 A] 사무실에서 생활공간이 보이도록 설계한 창

▌그림 Ⅳ-2-3▐ 서울시 노숙인 쉼터 시설입소자 안전장치 유지가 필요한 공간

그러나 건물자체가 노숙인 시설이나 복지 시설이 아니라 개별 주택에서 생활하는 경우 내부 안전장치를 갖추고 있는 경우가 드물며, CCTV와 같은 안전장치를 개별 시설에서 구비하는 데에는 한계가 있다. 따라서 전체 시설의 안전 확보를 위해서는 지방 정부의 시설 개선 지원 등의 방안을 마련하는 것이 요구된다.

둘째, 미끄러짐 등 안전사고가 쉽게 발생할 수 있는 공간으로서 화장실과 시설 내의 안전 사각지대 현황을 살펴보면(표 IV-2-2), 모든 시설에서 화장실 내에 비상벨과 비상벨 대응체계는 갖추고 있지 않았다. 일반적으로 공공시설에서는 화장실의 안전사고 발생에 대비하여 비상벨을 설치하고 있다. 따라서 시설 이용자가 건강상으로 취약한 노숙인(이태진 외, 2007)이며, 일부 시설의 경우 직원이 상주하는 사무실과 층이 다르거나 떨어져있는 물리적인 환경을 고려할 때 안전시설로서 비상벨 및 관련 대응 시스템을 구비하는 것을 고려해볼 수 있을 것으로 판단된다.

또한 시설 내부에서 발생할 수 있는 안전사고를 고려하여 사각지대를 줄여나갈 필요가 있는데, 단신 여성쉼터 1개소, 단신 남성쉼터 2개소, 가족쉼터의 경우 3개소 모두 안전사고로부터 취약한 상황이었다. 아래 그림 IV-2-4에서 볼 수 있듯이 야간에 조명이 확보되지 않은 가파른 계단(시설 C)과 LPG 가스통이나 정리되지 않은 전선(시설 H), 아동이 생활함에도 안전사고의 위험이 있는 계단 및 공간(시설 D)의 경우 우선적인 개선이 필요할 것으로 판단된다.

개선해야 하는 부분




[시설 C] 지층과 2층으로 연결되는 계단



[시설 D] 2-3층 연결계단. 조명시설 없고 좁고 미끄러움



[시설 H] 시설 입구에 쓰레기와 함께 놓인 LPG가스통



[시설 H] 출입하는 문 위로 정리되지 않은 전선

▌그림 Ⅳ-2-4▐ 서울시 노숙인 쉼터 시설입소자 안전장치 개선이 필요한 공간

다. 성별 특성을 고려한 분리된 공간 및 폭력 피해자 지원시설

입소자의 성별을 고려한 공간 확보 여부는 여성과 남성이 함께 입소한 경우 성별에 따라 주요 생활공간이 분리되어 있는가와 폭력 노출 가능성이 높은 여성 입소자를 고려한 폭력 피해에 대한 지원 공간 및 설비가 확보되어 있는가로 구분하여 살펴보았다.

▌표 Ⅳ-2-3▐ 서울시 노숙인 쉼터 성별특성을 고려한 공간 확보 현황

구분			단신여성입소쉼터		가족동반입소쉼터		단신남성입소쉼터		전체 쉼터	
			확보	미확보	확보	미확보	확보	미확보	확보	미확보
성별을 고려한 공간 확보	공간 분리	상담실	3	0	2	1	비해당		**5**	1
		수면실	2	1	0	3	비해당		2	**4**
		화장실	2	1	2	1	비해당		4	2
	폭력 피해 지원	응급보호	0	3	0	3	비해당		0	**6**
		의료지원	0	3	0	3	비해당		0	**6**

첫째, 성별 공간 분리의 경우 대부분이 분리되어 있는 상황임을 위의 표Ⅳ-2-3을 통해서 알 수 있다. 상담실의 경우 남성 또는 여성 전용은 아니지만, 분리된 공간을 확보하고 있었다. 그러나 가족 쉼터 F시설의 경우 사무실 내에서 상담이 이루어지고 있어 개별 상담 공간 확보가 우선적으로 필요할 것으로 판단된다. 수면실의 경우 가족 동반 입소 쉼터는 모두 분리된 공간이 확보되지 않은 상황이다. 가족 동반쉼터 중 모자가정 및 부자가정이 입소 가능한 시설 D는 층을 분리하고, E는 건물자체를 분리하여 생활하고 있었지만,, 사실상 입소자 중 남아에 대한 공간분리는 고려되지 않은 상황이었다.

"남자 같은 경우는 꼭 남자아이들만 데리고 와야 돼요. 여성들 같은 경우도 저희가 형편이 남자애들 중학생애들 데리고 왔을 때가 제일 힘들어요. 애매해요...(중략)...저도 여성쉼터 자주 안가요. 내가 안가야 편하게 계시니까."(사례 j)

"큰 애들이 있는 가정은 따로 분류해서 쓰기 때문에. 저희도 참 그게 고민이더라구요." (사례 k)

가족을 동반한 경우 가족단위로 방을 배정하고는 있지만, 그러나 사례 j와 k가 이야기하는 바와 같이 공간 분리의 문제로 청소년의 경우는 입소 자체에 어려움이 있는 상황이다. 이는 '노숙인' 자체가 18세 이상의 성인으로 규정되어 있기 때문에 동반 아동이 적극적으로 고려되지 않음으로써 나타나는 결과이다. 따라서 성인만이 아니라 동반 아동을 고려한 성별 공간 분리가 필요하며, 화장실이나 화장실 입구 동선 배치에서도 고려되어야 하는 부분이다. 이는 입소자의 안전문제와도 직결되기 때문이다(그림 Ⅳ-2-5 참조).

유지해야 하는 부분	개선해야 하는 부분
	
[시설 E] 남녀 입소자를 고려한 이용 건물 자체를 별도로 마련	[시설 D] 성별로 분리된 화장실, 그러나 입구의 동선이 분리되어 있지 않음.

▌그림 Ⅳ-2-5▐ 서울시 노숙인 쉼터 시설 입소자 성별분리 유지·개선이 필요한 공간

입소자 중 성폭력 피해자를 위한 응급보호공간이나 별도의 의료지원시설은 없으며(표 Ⅳ-2-3참조), 지원의 필요성조차 인식하고 있지 못했다. 다만 개별적으로 갖추어진 상담공간이 있거나 방이 여유가 있는 경우에는 임시로 활용할 수 있는 상황이었다. Ⅲ장의 조사결과 여성 노숙인의 경우 거리 상담소나 1366 등을 통해서 바로 쉼터로 연계되는 경우가 있음을 고려할 때, 실제 사례가 적더라도 성폭력 피해에 대한 응급의료지원시스템을 갖추는 것이 시급한 과제일 것이다.

2) 노숙인 쉼터 시설의 쾌적성

쉼터의 물리적 환경의 열악함은 노숙인의 인권을 침해하는 요인으로 지적되어 왔다(김선미, 2009; 남기철, 2009; 김의곤, 2009). 현재 각 쉼터별로 1인당 확보해야하는 최소한의 공간조차도 확보하지 못한 경우가 존재한다는 점에서 노숙인 쉼터가 전반적으로 열악하고 쾌적하지 않은 상황임이 드러난다. 이는 노숙인들을 쉼터에서 거리로 다시 나가게 하는 요인이라는 점이 본 노숙인 정책 수요조사 결과에서도 나타난 바 있다. 따라서 입소자들이 생활하기에 쾌적한 공간은 노숙인의 최소한의 인권을 보장하는 첫 번째 단계이기도 하다.

입소자에게 쾌적한 공간이 되려면 첫째, 시설 전반과 주요 생활공간의 청결이 유지되어야 하고, 둘째, 전체 공간 대비 인원이 적절해야 하며, 셋째, 개인적인 생활을 위한 공간이 확보되어야 할 것이다. 이러한 기준에 따라서 각 생활공간별로 노숙인 쉼터 시설의 점검한 결과는 다음과 같다.

▌표 Ⅳ-2-4▐ 서울시 노숙인 쉼터 공간별 쾌적성 현황

구분	단신여성입소쉼터		가족동반입소쉼터		단신남성입소쉼터		전체 쉼터	
	확보	미확보	확보	미확보	확보	미확보	확보	미확보
시설 전반의 쾌적성	2	1	2	1	1	2	5	4
생활공간의 쾌적성	1	2	2	1	1	2	4	5
조리실의 쾌적성	3	0	2	1	2	1	7	2
화장실의 쾌적성	3	0	2	1	2	1	7	2
기타 공간의 쾌적성	2	1	2	1	2	1	6	3

각 쉼터의 공간별 쾌적성을 살펴보면 생활공간과 시설 전반 및 기타공간이 상대적으로 쾌적하지 못한 상황임을 알 수 있다(표 Ⅳ-2-4 참조). 먼저 시설전반의 쾌적성을 살펴보면, 노숙인 쉼터의 용도로 지은 건물을 사용하거나(시설 B, D, G), 사회복지시설의 일부를 사

용하는 경우(시설 A, I)는 전체 건물이 상대적으로 청결한 편이었으나, 오래된 주택을 임대한 경우(시설 C, H)에는 건물 자체의 노후로 인한 문제를 가지고 있었다. 특히 시설 전반의 청결성과 쾌적성에 대한 만족도가 여성쉼터에 비하여 유의미하게 낮게 나온 남성쉼터의 경우 상대적으로 쾌적하지 않은 상황으로(그림 Ⅳ-2-6 참조) 전반적인 시설 점검을 통하여 개선해야 할 것이다.

유지해야 하는 부분	개선해야 하는 부분
	
[시설 G] 규모가 크고 청결한 시설 전경	[시설 H] 노후한 건물 및 물품

▌그림 Ⅳ-2-6 ▌ 서울시 노숙인 쉼터 시설 전반의 쾌적성 유지·개선이 필요한 공간

첫 번째로 가장 중요한 점검의 포인트는 쉼터의 문제점으로 지적되어온 개별 생활공간(수면실)이라고 할 수 있다. 앞서 입소자 조사결과 수면실 1개 당, 단신 여성쉼터의 경우 평균 8.1명, 가족동반 쉼터는 평균 3명 내외, 남성단신쉼터의 경우 평균 12.8명이 사용하고 있어 가족보다는 단신시설이 여성보다는 남성 시설이 개별 생활공간 당 생활인원이 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 이러한 맥락에서 사생활 보장과 관련한 시설에 대한 입소자의 만족도가 상대적으로 낮고 개선의 필요성은 높았다. 따라서 노숙인들이 쉼터에 입소했다가 거리 생활을 선택한 경우 사생활 보장의 문제(여성 23.1%, 남성 18.5%), 다른 사람들과의 관계 문제(여성 15.4%, 남성 25.9%)라는 점은 쉼터의 입소 공간 부족과 개인적인 공간 확보의 중요성을 보여주는 결과이기도 하다.

노숙인 보호 시설의 방문조사 결과 건물자체가 노후한 단신 남성쉼터 시설 H와 E시설 중 남성쉼터를 제외하고는 생활공간이 전반적으로 청결하지만, 공간대비 많은 인원, 사생활 보호가 어려운 구조 등으로 쾌적하다고 보기는 어려웠다. 또한 건물 자체가 노후하여 비가 새고 습기가 차는 등으로 인해 입소자의 건강과 안전의 문제도 우려되는 상황이었다. 상대적으로 깨끗한 단신 여성쉼터(시설 C)의 경우에도 방 1개당 인원이 많이 사용하는 경우에는 개인적인 공간을 확보하는 것 자체가 어려운 상황이었으며(그림 Ⅳ-2-7 참조),

운영 규칙 상 최소한 요구되는 공간을 확보하고 있는 시설 A의 경우(사례 a)도 정신질환이 있는 입소자를 고려할 때 입소자 사생활이 보장되는 공간이라고 보기에는 협소한 상황이었다.

> “시설은 지금 보셨지만 협소해요 개인적인 사생활을 보호해주고 싶은데 그게 또 안 되고.” (사례 a)

따라서 침실 사용인원 조절과 개인 물건 보관 공간의 개선이 요구된다. 또한 유사한 보호시설인 정신 장애인 사회복귀시설 중 주거시설은 정원 10인 이하로 운영하도록 되어 있다는 점을 고려할 때, 입소자 중 정신 장애인이 생활하는 재활쉼터와 회복쉼터의 경우 전체 면적과 정원을 재고할 필요가 있다.

유지해야 하는 부분	개선해야 하는 부분
 [시설 B] 3인기준(가족의 경우 2~3인) 쾌적한 수면실	 [시설 C] 좁은 방에 2층 침대 5개가 설치되어 있으며, 침대와 사물함 외의 공간이 없는 협소한 수면실
 [시설 G] 입소자 개인용 사물함	  [시설 H] 습기로 인한 실내의 곰팡이/ 조명시설이 제대로 갖춰지지 않은 실내

▌그림 Ⅳ-2-7▐ 서울시 노숙인 쉼터 시설 생활공간의 쾌적성 유지·개선이 필요한 공간

기초 편의시설인 조리실과 욕실은 청소상태가 양호하고 환기구를 확보하고 있는 등 쾌적한 상황이었다. 상대적으로 대규모 시설(시설 G)과 건물 자체를 노숙인 시설로 고려하여 지은 시설(시설, B, D)의 경우 인원대비 적절한 화장실 수와 조리 공간을 확보하고 있었다. 아래 그림Ⅳ-2-8에서 볼 수 있듯이 상대적으로 쾌적하지 않은 공간은 시설 E와 건물이 노후한 시설 H였다. 조리실의 청소상태나 음식 보관 상태, 화장실 내의 습기로 인한 문제 등은 시급한 개선이 필요한 상황이었다. 특히 가족 쉼터(E)의 경우 영유아를 동반하여 입소할 수 있으므로 조리 공간의 청결성은 무엇보다 중요하며 개선이 필요하다.

한편 본 연구의 만족도 조사결과 화장실 및 욕실 개수도 남성의 만족도가 낮은 것으로 나타나, 쉼터 입소 인원대비 전반적인 편의 공간이 부족함을 보여주는 결과라 할 수 있다. 따라서 관련 운영 규칙에서 입소 인원에 따른 설비의 종류만이 아니라 공간 대비 필요한 최소한의 설비의 수를 명시하고 이에 대한 구체적인 지원방안을 마련해야 할 것이다. 또한 일반적으로 공공화장실 또는 서울시 여행화장실에 적용되는 여성의 생리적인 특성과 아동을 동반하는 관련 기준을 적용하는 것도 방안이 될 수 있을 것이다.

유지해야 하는 부분	개선해야 하는 부분
 [시설 A] 깨끗하고 넓은 조리공간	  [시설 E] 여성쉼터 2층 창고옆에 마련된 조리실
 [시설 B] 각 층별로 마련된 개별 화장실(욕실)	  [시설 H] 노후하고 청결하지 않은 화장실 및 욕실

▌그림 Ⅳ-2-8▐ 서울시 노숙인 쉼터 시설 조리실 및 욕실의 쾌적성 유지·개선이 필요한 공간

기타 공간으로서 사무공간을 살펴보면, 대규모 시설인 시설 G를 제외하고는 모두 협소한 공간에서 일을 하고 있었다(그림 Ⅳ-2-9 참조). 사례 n, d에 따르면 서류를 보관하거나 직원의 당직을 위한 공간, 회의나 교육을 위한 공간이 부족하며, 공간 자체의 협소함과 쉼터 재정의 열악함으로 인해 나타나는 문제임을 알 수 있다.

"사무실이 없다는 게 문제지 사무실이 여기가 잠자는 데가 이게 사무실이 예요, 사무실에서 자야 되요. 전에는 이것도 없었어요" (사례 n)

"원래는 4층이 있으면,.(회의나 교육 공간이..) 근데 지금 임대를 하니까, 빨리 빚을 갚으면.." (사례 d).

입소자뿐만이 아니라, 시설에서 근무하는 종사자의 인권을 생각할 때 청결하고 쾌적한 공간을 만들기 위해서는 개별 쉼터에서의 시설 관리가 중요할 것이다.

유지해야 하는 부분	개선해야 하는 부분
	
[시설 G] 쾌적하고 분리된 공간을 확보하고 있는 사무공간	[시설 I] 책상과 테이블 외의 공간이 없이 협소한 사무공간, 별도의 숙직실이 없어 이 공간을 활용중임.

▌그림 Ⅳ-2-9▐ 서울시 노숙인 쉼터 시설 기타 공간의 쾌적성 유지·개선이 필요한 공간

노숙인 쉼터의 쾌적성에 대한 점검 결과 노후한 건물이나 복지관의 임시공간을 임대하여 사용하는 등으로 인하여 물리적으로 쾌적하지 못하고, 안전하지 못한 공간인 경우가 많다. 또한 본 시설 점검 결과 및 조사를 통해서도 남성 쉼터와 공간 대비 인원이 많은 경우는 입소자가 상대적으로 쾌적하게 느끼지 못함을 알 수 있었다. 따라서 전체 시설의 환경의 쾌적성을 높이기 위해서는 시설에 대한 전반적인 점검이 필요하며, 입소자의 특성 및 현원을 고려한 우선적인 점검과 개선안을 마련하기 위한 노력이 필요할 것이다.

3) 노숙인 쉼터 시설의 편리성

『부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영 규칙』에 따르면 노숙인 쉼터는 기초적인 편의시설을 제공함은 물론, 입소자의 특성을 고려한 시설의 설비와 구조를 갖추어야 한다. 따라서 본 연구에서 의미하는 노숙인 쉼터의 편리성은 첫째, 쉼터입소자를 위한 편의시설을 갖추고 있는가와 입소자의 편의성을 확보할 수 있도록 특성을 고려한 사람 중심의 공간인가라는 부분을 의미한다. 이에 따라 노숙인 쉼터 시설의 편리성에 대한 조사결과는 아래와 같다.

가. 입소자의 특성을 고려한 편의시설

서울시 통계에 따르면 2009년 연평균 노숙인 쉼터 입소인원의 93.1%는 성인 남성 노숙인인 것으로 나타나, 주된 이용자는 남성 노숙인이다. 그러나 앞서 본 연구에서 제시한 노숙인 현황 및 쉼터 조사 결과 노숙인 쉼터의 입소자는 정신적·신체적 장애, 연령(아동 및 고령자)이 다양하며, 성별에 따라서 동반자와 필요로 하는 서비스에 차이가 있음을 알 수 있었다. 따라서 비장애 성인 남성으로 대변되는 일반적인 노숙인의 특성 이외의 상대적으로 취약한 입소자(동반 입소 아동, 여성, 신체 장애인)등 으로 상정하고 고려한 편의시설을 갖추고 있는가를 살펴보았다.

▌표 Ⅳ-2-5▐ 서울시 노숙인 쉼터 입소자의 특성을 고려한 시설 편리성 현황

구분			단신여성입소쉼터		가족동반입소쉼터		단신남성입소쉼터		전체 쉼터	
			확보	미확보	확보	미확보	확보	미확보	확보	미확보
입소자의 특성	아동	유아용 변기	0	3	2	1	비해당		2	**4**
		아동 전용공간	0	3	2	1	비해당		2	**4**
		아동 학습 및 놀이물품	1	2	3	0	비해당		**4**	2
	여성	여성용품	3	0	3	0	비해당		**6**	0
입소자의 특성	장애	장애인화장실	1	2	0	3	1	2	2	**7**
		이동통로 유효폭	2	1	1	2	1	2	4	**5**
		문턱 및 바닥면 단차	1	2	0	3	1	2	2	**7**
		복도측면손잡이	2	0	0	3	1	2	3	**6**
		안내점자표지	0	3	0	3	1	2	1	**8**
		승강기	1	2	0	3	0	3	1	**8**

먼저 아동을 동반하여 입소가능한 단신여성쉼터와 가족동반 쉼터는 모두 도서, 장남감과 같은 아동 학습, 놀이 물품은 구비되어 있는 상황이었다. 그러나 유아용 변기를 갖추고 있는 곳은 2개소이며, 아동 전용공간이 있는 2개소도 운영주체가 운영하고 있는 외부시설인 공부방이 있는 상황이었다. 아동과 생활하는 시설 F의 사례 k 또한 아이들이 입소한 공간

으로서 전용공간의 필요성을 이야기 하였다.

"아이들이 많으니까. 아이들을 위한 놀이터 공간이라든지. 거실은 이렇게 있어도 아이들이 막 이렇게 뛰어놀 수 있는 공간은 없어요." (사례 k)

유지해야 하는 부분	
	
[시설 F] 동반입소 영유아를 위한 변기	[시설 D] 입소아동을 고려하여 설계한 넓은 거실

▌그림 Ⅳ-2-10▐ 서울시 노숙인 쉼터 아동을 고려한 시설 편리성 유지가 필요한 공간

즉, 아동이 주요 입소대상으로서 고려되고 있지 않음을 알 수 있다. 아동만족도 조사결과에서도 아동 생활용품에 관한 만족도는 낮고, 개선의 필요성이 높게 나타나 현재 보다 많은 개선이 요구됨을 알 수 있다.

여성용품은 모든 시설에서 구비하고 있는 상황이나, 넉넉하다고 보기는 어려웠다. 생리대와 같은 소모품은 운영비로 충당하는 것이 어려운 여성보호시설의 현실이 노숙인 쉼터에서도 동일하게 나타났다. 또한 여성 간의 차이를 고려한 편의성 확보에도 한계가 있음을 사례 c의 설명에서 알 수 있다.

"생리대가 배치되는데 누가 줄거냐, 이거죠. 운영비가 안 나오는데. 아이들 기저귀하고. 다 여성인데 30명이 다 하는 건데. 그것도 하루만 하는 것도 아닌데 어떤 사람은 최장 일주일까지 하는데. 그런 걸 우리가 해결 못하잖아요? 그런 게 고려가 좀 돼야 될 것 같은데요." (사례 c)

"저희도 갓난아기 받아서 한 적이 있어요. 쉽지가 않더라구요. 벌써 방 온도부터 맞춰줘야 하는데, 그 한 방만 어떻게 해줄 수가 없으니까 다 돌려야 되잖아요. 여러 가지 환경이 좀 안 맞는 것 같아요. 금방 애 낳고 오신 분들은 우리 식구들하고 생활하는 게 본인도 불편하고." (사례 c)

따라서, 여성의 생리적인 특성을 고려한 편의설비(물품)는 운영지원에서 별도로 고려되어야 하는 부분이며, 여성 노숙인들이 간의 차이-임신 및 출산, 동반 가족 여부, 단신-를 고려한 공간 확보가 개선되어야 여성 입소자의 편의성이 증진될 것으로 판단된다.

마지막으로 장애를 고려한 시설 설비는 전반적으로 미흡하였다(그림 Ⅳ-2-11 참조). 신체장애를 고려한 화장실, 휠체어가 이동 가능한 유효폭, 문턱과 바닥면의 단차 등이 고려되어 있지 않으며, 복도 측면의 손잡이도 3개소에만 설치되어 있었다. 기본적으로 시설이 갖추어져 있지 않기 때문에 장애인이 입소하기 어렵거나(시설 A), 비장애인 위주로 된 시설로 인하여 고령이나 신체적으로 불편한 노숙인의 경우 시설 입소하더라고 불편을 겪을 수밖에 없는 상황인 것이다. 향후 시설을 옮길 계획이 있는 장애인 노숙인 입소 시설 I의 경우 자체적으로 공간을 개보수 해야 하는 상황에 놓여 있었다. 시설을 신축한 시설 B의 경우 의무적으로 장애인 화장실을 설치하였지만, 실제 이용하지 않고 있어 입소 대상자가 이용 공간이 줄어드는 결과를 파행하기도 하였다.

따라서 현실적으로 규모가 작은 비장애인 대상 쉼터에도 장애인 편의시설을 설치하는 규정을 엄격히 하는 것이 과연 현실적으로 바람직한 정책인지는 논의의 여지가 있다. 그러나 현재 여성이 입소 가능한 장애인 쉼터가 없으며, 장애인에게 편리한 시설은 고령자나 아동 등 신체적으로 취약한 사람들에게 편리한 시설이라는 점을 고려한 무장애 시설 마련이 필요할 것이다.

유지해야 하는 부분	개선해야 하는 부분
  [시설 I] 휠체어 이동 경사로/ 문 턱없는 화장실	 [시설 A] 시설 입구에 문턱이 있어서 장애가 있는 경우 이용이 불가능함.
 [시설 B] 문턱이 없는 생활공간	 [시설 C] 지층과 2층으로 연결되는 계단

▌그림 Ⅳ-2-11▐ 서울시 노숙인 쉼터 장애를 고려한 시설 편리성 유지·개선이 필요한 공간

조사 결과 노숙인 쉼터는 전반적으로 장애, 여성 간의 차이, 아동의 특성을 충분히 고려한 구조가 마련되어 있지 않았다. 이는 앞서 노숙인을 '비장애', '성인남성'으로 간주하고, 이미 지어진 건물을 임대하여 사용하는 것에서 기인하는 결과로 볼 수 있다. 운영규칙 상에는 쉼터가 '장애 또는 성별에 따른 특성을 고려'한 시설을 만들어야 한다는 점을 명시하고 있지만, 이와 관련한 실질적인 규제 방안은 없다고 볼 수 있다. 이는 각 시설의 필요성과 재원에 따라서 입소자의 편의제공 여부가 달라질 수 있음을 의미한다. 또한 현재 외부 후원에 의해서 충당되고 있는 여성 및 아동에게 필요한 소모품은 생리적 특성에 의한 부분이며 일상적으로 소모되는 물품이기 때문에 필수적 지원 내역에 포함될 필요가 있겠다. 즉, 구체적인 운영규칙의 마련과 장애인, 아동 등이 생활하고 있는 곳을 우선적으로 하여 관련 편의시설 설치 및 관련 물품 지원에 관한 구체적인 대안이 필요할 것이다.

나. 입소자의 생활 편의 시설

쉼터는 생활시설이기 때문에 기본적인 생활에 필요로 하는 물품과 여가를 위한 부분들이 충분히 고려되고 있는가는 중요하다. 본 연구에서 입소자를 위한 생활편의시설은 생활유지에 필요로 하거나, 외부로의 연락, 정보 취득 및 학습 지원으로서의 도서 및 컴퓨터, 여가 및 휴식을 위한 휴게 공간에 한정하였다. 구체적인 점검결과는 표 Ⅳ-2-6과 같다.

▌표 Ⅳ-2-6▐ 서울시 노숙인 쉼터 입소자 생활편의 시설 편리성 현황

구분		단신여성입소쉼터		가족동반입소쉼터		단신남성입소쉼터		전체 쉼터	
		확보	미확보	확보	미확보	확보	미확보	확보	미확보
생활편의	세탁공간 및 기기	3	0	3	0	3	0	**9**	0
	음수대	3	0	3	0	3	0	**9**	0
	공중전화	1	2	1	2	2	1	4	**5**
	도서	3	0	3	0	2	1	**8**	1
	컴퓨터	3	0	2	1	2	1	**7**	2
	휴게공간	3	0	2	1	1	2	**6**	3

각 쉼터는 세탁 공간 및 기기, 음수대, 도서, 컴퓨터는 대체적으로 구비가 되어 있으나, 약 50%의 쉼터만이 공중전화를 구비하고 있었다. 그러나 남성 쉼터의 경우에는 인원 대비 세탁기가 적거나(시설 H, I), 도서도 전혀 구비되지 않은 경우(시설 H)도 있었다. 대부분 거실과 방이 함께 있는 일반 가정집과 유사한 구조로서 거실을 주된 휴게 공간 또는 프로그램 진행공간으로 사용하고 있었으며, 별도로 공간을 갖추고 있는 경우는 쉼터 전용건물인 시설 G, D에 불과하였다. 특히 단신 여성 쉼터 및 단신 남성 쉼터에서 거실 및 휴게

공간과 설비에 대한 만족도가 다른 공간에 비하여 낮다는 점을 고려할 때 쉼터의 시설 개선에 대한 적극적인 정책 지원이 필요하다.

특이할만한 사항은 시설 A의 경우에는 수면실 외의 방 1개를 공부방으로 활용중이며, 입소자 중 현재 학업을 하고 있는 입소자를 위주로 사용하고 있었다. 유사한 공간으로는 시설 G의 도서실, 시설 D의 도서 비치된 개별 공간이 있다. 본 연구조사에서 시설에서 개선의 필요성이 상대적으로 높게(2.75점)나타났던 부분이 '취업준비 및 공부를 위한 공간 마련'이라는 점을 고려할 때 사례 a가 이야기 하듯이 시설 A와 같은 별도의 공간은 입소자의 자활에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

> "앞으로도 공부하고 싶은 사람 또 있어요...(중략)...그럴 때 선생님 공부자리가 없어요, 공부방도 없어요, 가운데 방에다 해놓긴 했는데도 그게 이제 벌써 고등학교 중학교 졸업하고 고등학교죠 대학도 있고 그러다가 보니까 그렇기 때문에 공간이 더 확보가 되면 좋겠다는 거죠...(중략)...공부방이 있으면 어떻든 이 사람들 삶의 질을 높여주기 위해서는 기술을 배우든 공부를 하던 생각이 달라지는 거예요" (사례 a)

유지해야 하는 부분	
	
[시설 G] 독서실/이발소	[시설 A] 취업준비나 공부할 때 사용할 수 있는 공부방과 이용 가능한 컴퓨터

▌그림 Ⅳ-2-12▐ 서울시 노숙인 쉼터 이용자 편의시설 편리성 유지·개선이 필요한 공간

시설 이용자를 위한 편의시설의 확보는 상대적으로 규모 있는 시설이 소규모 시설 보다, 가족 쉼터가 단신 쉼터보다 나은 상황이었다. 쉼터가 단순히 의식주 해결 이상의 자활을 위한 곳임을 고려할 때, 기초적인 편의시설 외에 자립 자활에 도움이 될 수 있는 별도의 공간과 충분한 휴식과 여가를 위한 설비 및 공간을 갖추는 것은 전 시설에서 고려할 필요가 있을 것이다.

4) 노숙인 쉼터의 접근성

노숙인 쉼터는 노숙인이 직접 쉼터로 찾아오기 보다는 상담보호센터나 공공기관을 통해서 된다는 점에서 상담보호센터와는 차이가 있다. 따라서 쉼터의 접근성은 주요 공공시설, 대중교통과 인접하여 생활의 편의를 제공할 수 있는가와, 입소자가 다양하게 필요로 하는 정보에 접근이 용이한가로 나누어서 살펴보았다. 이에 따른 점검결과는 아래 표 IV-2-7과 같다.

▌표 Ⅳ-2-7▐ 서울시 노숙인 쉼터 접근성 현황

구분		단신여성입소쉼터		가족동반입소쉼터		단신남성입소쉼터		전체 쉼터	
		확보	미확보	확보	미확보	확보	미확보	확보	미확보
물리적 접근성	대중교통 접근성	1	2	2	1	1	2	4	**5**
	주요 공공시설 인접성	3	0	3	0	2	1	**8**	1
정보 접근성	관련 게시판	3	0	2	1	2	1	**7**	2

먼저 대중교통 접근성은 가족동반쉼터가 단신 여성 또는 남성 쉼터에 비하여 높았으며, 대부분 동사무소, 병원과 같은 공공시설이 500m이내에 위치하고 있었다. 단신여성 쉼터의 경우 상대적으로 접근성이 떨어지나 입소자 안전을 위한 부분에서 크게 문제가 되지 않았다. 그러나 단신 남성 쉼터 중 시설 H는 지하철역에서 2km이상 떨어져 있으며, 버스 하차 후에 언덕을 오르고 지역 주민들의 주거공간과도 분리되어 있고, 반경 500m이내 동사무소, 병원 등 공공시설이 없어 접근성이 낮은 편이었다. 시설 I의 경우는 대중교통 접근성은 높으나 시설 앞 도로공사 등은 입소자가 신체장애가 있음을 고려할 때 실제 자활사업에 참여할 경우 이동에 어려움이 있을 것으로 예상된다. 즉, 물리적 접근성은 거리 노숙에서 쉼터 입소 연계뿐만 아니라, 입소자의 안전성, 탈 노숙을 위한 지역사회로 진입에 영향을 미칠 수 있다는 면에서 일부 쉼터의 경우 개선이 필요한 상황이다. 특히 여성이 입소하는 경우 폭력 피해자의 입소가능성을 고려할 때 주소지나 위치에 대한 보안이 필요한 경우가 존재한다. 또한 일자리에 참여가 용이해야 하므로 대중교통과의 접근성 제고를 위한 시설 위치를 고려할 필요가 있다.

다음으로 노숙인 쉼터 입소 시에 요구되는 규칙을 공유하고, 자립 자활을 위해서는 서비스나 프로그램에 대한 정보가 쉼터 내에서 적극적으로 소통될 필요가 있다. 여러 사람이 공동으로 이용하는 쉼터의 특성상 게시판이 주요 소통의 매개체가 되기도 한다. 위의 표IV-2-7에서 나타나듯이 대부분 게시판을 설치하고 있었으며, 구비되지 않은 일부 시설에서는 소통을 보다 용이하게 하기 위해서 개선이 필요할 것이다. 또한 이러한 게시판은 일

방적인 소통 매체이므로, 시설 D에서 진행하는 입소자 회의와 같은 방식을 통한 적극적인 정보 제공을 고려하는 것도 좋은 방안이 될 것이라고 판단된다.

<table>
<tr><th colspan="2">유지해야 하는 부분</th></tr>
<tr><td> 
[시설 G] 용도별로 구분되어 관리되고 있는 게시판</td><td> 
[시설 B] 각 층에 설치된 게시판</td></tr>
</table>

▌그림 Ⅳ-2-13▐ 서울시 노숙인 쉼터 정보접근성 유지가 필요한 공간

5) 노숙인 쉼터의 성인지적 시설 개선 방안

『부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영규칙』의 개정된 기준 적용을 앞두고 노숙인 쉼터가 입소자를 고려한 시설인지, 또한 성별 차이를 고려한 여성친화적인 쉼터가 되려면 어떤 측면에서 개선이 필요한지에 대해서 쉼터 종사자들의 인터뷰 결과에 기초하여 분석하면 다음과 같다.

첫째, 2012년 개정된 운영규칙의 적용을 앞두고 가족쉼터, 단신여성쉼터, 단신 남성 쉼터 중 대규모 쉼터의 경우 적정 공간을 갖추고 있다. 하지만 이러한 운영 규정을 적용함으로써 기존의 많은 쉼터가 폐쇄됨으로써 절대적으로 노숙인을 보호할 수 있는 시설의 양적인 측면에서 감소가 진행되었다. 이러한 차원에서 사례 k가 일하고 있는 시설 F는 운영규칙에 따라서 쉼터의 정원이 줄어든 상황을 아래와 같이 설명하고 있다.

> “저희는 그런 규정이 적용이 되가지고 인원이 줄어든 걸로 알고 있거든요. 처음에는 30명으로 알고 있었어요. 그 25명으로 줄어든 이유가..” (사례 k)

전반적으로 공간이 협소한 노숙인 시설에 운영규칙이 적용될 경우 전체 정원이 줄어들 수밖에 없는 상황이다. 따라서 입소자를 고려한 최소한의 생활면적 확보와 함께 줄어든 정원에 부합하는 규모의 시설 마련을 위한 적극적인 지원이 수행되지 않는다면 현재 보호시설에 머물고 있는 노숙인들이 거리로 다시 나가야 하는 상황이 초래될 것이다. 이에 대

한 정부의 구체적인 방안 모색이 시급하다.

둘째, 쉼터 입소자의 다양한 차이를 고려한 질적인 측면에서의 개선 방안 마련이 요구된다.

> "기저귀 아직 대소변 못 가리는 아이들이 기저귀 차고 그런 아이들, 그런 것에 대한 부담을. 직장에 있으신 분들은 괜찮은데 직장이 없거나 일용직이어서 뭐 며칠 가고 안가고 그러면, 그 비용이 부담스러워 하시더라구요." (사례 k)

> "아이들을 위한 놀이터 공간이라던지. 거실은 이렇게 있어도 아이들이 막 이렇게 뛰어놀 수 있는 공간은 없어요." (사례 k)

특히 아동을 동반한 여성 노숙인의 경우 아동을 위한 다양한 서비스 및 프로그램에 대한 욕구 뿐 아니라 쉼터의 물리적인 환경 및 제반 편의 용품에 대한 요구사항에도 차이가 있다. 따라서 서울시 여행프로젝트가 추진하고 있는 여성친화도시 환경 구축이라는 맥락에서도 성별차이에 의한 시설에 대한 다양한 요구에 대하여 적극적이고 체계적인 계획과 지원이 필요하다고 할 수 있다.

셋째, 노숙인 쉼터의 성인지적 개선 방안 마련을 위해서 여행프로젝트의 여성 친화도시 환경 구축이라는 핵심 전략이 주요하게 접목되어야 한다는 점이다. 노숙인 지원정책은 지방 이양사업으로써 서울시가 주요 주체이며, 앞서 드러난 정책의 성별관련성을 고려할 때 서울시 여행프로젝트의 관점을 반영함으로써 여성 친화적 물리적 환경 구축에 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것이다. 특히 아래 사례 d의 견해에서 드러나듯이 노숙인 지원 시설에서 종사하는 종사자들의 경우 서울시 여행프로젝트가 표방하는 여성친화시설 구축이라는 담론에 대한 기대감이 높다는 것을 알 수 있다.

> "개인적으로 여성편의 화장실 이런 거는 서울시 지원을 해줬을 때만 가능한 거지 이런 걸 시설 내에서 해라 하면..."(사례 d)

넷째, 타 복지 시설과 비교할 때 노숙인 관련 복지 시설은 상당히 열악하다는 점을 지적하고 있으며, 노숙인도 사회복지적인 맥락에서 당연히 보호되어야 할 대상이며, 다른 복지 체계와 유사한 수준으로의 시설 개선이 필요하다는 점을 제시하고 있다. 이러한 개선 방안과 관련해서 사례 l은 다음과 같은 의견을 제시하고 있다.

> "옆에 가보셨어요? 장애인복지? 다른 노숙인 시설 가보셨어요? 그 중에 저희 시설이 아마 젤 나을 거예요. 그 중에. 소형시설가면 정말 열악하고...(중략)...아저씨들이 평가는 해요. G시설

이 제일 좋다고 평가는 해요. 그 중에서 제일 좋은 거예요. 저희 시설이랑 ㅇㅇㅇ장애인복지관 비교해보면 저희가 제일 나쁜 것 같아요. 그런. 상대적인 것 같아요...(중략)..노숙인도 당연히 해야 되는 복지사업이거든요. 살다보니까 노숙인이 되는 거지. 살다보니까 불의의 사고를 당해갖고 장애인이 된 거고. 어쩔 수 없이 장애로 태어나서 장애인으로 사는 것 같이 어쩔 수 없는 상황인데 노숙인은 사람 취급도 안 받고 시민 취급도 안 받고. 이런 게 아니라고 생각했을 때는. 이 수준, 다른 일반, 장애인 복지나 종합복지관 수준으로 올라가야 된다고 생각을 해요." (사례 I)

즉, 종사자의 의견을 통해 노숙인 쉼터의 물리적인 환경을 개선하기 위해서는 입소자를 배려하는 공간을 만들기 위한 개별 쉼터의 노력도 중요하지만, 지자체가 적극적인 주체로서 관심을 가지고 지원하는 것이 중요함을 알 수 있다. 보다 구체적으로는 개별 쉼터의 상황을 파악, 2012년 운영규칙 적용을 앞두고 줄어드는 쉼터 정원을 고려한 대안을 마련, 노숙인의 차이를 고려한 운영지침 및 시설 운영 방안을 마련, 각 쉼터가 적절한 규모를 확보하고 서비스를 제공할 수 있도록 적극적인 관심을 가지는 노력이 필요한 상황이라고 판단된다.

6) 소결

본 단락에서는 노숙인 쉼터 시설의 성별 관련성을 검토하기 위해서 첫째, 시설 현장방문 및 시설 종사자 면접을 통하여 안전성, 쾌적성, 편의성, 접근성을 검토하였으며, 둘째, 향후 노숙인 시설이 성별 차이를 고려하여 여성친화적인 시설이 되려면 어떠한 방향으로 개선되어야 하는지를 살펴보았다.

노숙인 쉼터의 시설 점검결과를 간단히 요약하면 다음과 같다. 첫째, 쉼터의 안전성을 살펴보면, 전반적으로 비상재해 발생에 대한 대비는 양호하였다. 그러나 상비약 외의 의료시설을 갖추고 있는 곳은 드물고 여성 노숙인 쉼터에는 의료시스템이 미비하였다. 또한 외부방문자로부터 안전 확보 및 안전 사각지대를 없애기 위한 노력은 적었고, 남녀가 함께 생활할 경우 동반 입소 아동의 다양한 연령과 성별을 고려한 공간은 마련되어 있지 않은 상황이었다. 따라서 노숙인 쉼터가 안전한 공간이 되기 위해서는 1) 각 쉼터의 의료서비스 연계성을 높이되, 여성 쉼터 입소자의 건강관리가 가능하도록 여성노숙인 복지전달체계 내 의료시스템을 구비해야 할 것이며, 2) 시설 내 안전의 사각지대를 줄여가고, 3) 성인만이 아니라 입소 아동의 성별까지 고려한 분리된 공간의 확보가 필요하다.

둘째, 쉼터의 쾌적성을 살펴보면, 일부 노후한 시설을 제외하고는 청결한 상황이었다. 그러나 남성쉼터의 경우 공간대비 이용인원이 많고, 사적 생활공간 부족, 조리실 및 욕실 청결이 양호하지 않는 등 상대적으로 쾌적하지 않았다. 따라서 쉼터가 보다 쾌적한 공간

이 되기 위해서는 1) 전체 노숙인 쉼터의 시설의 노후도에 관한 점검 및 현재 공간 대비 입소 인원의 적절성에 대한 검토가 우선적으로 필요하며, 2) 시설의 노후로 인하여 청결하지 못하고, 누수 등 안전사고의 위험이 있는 경우 우선적으로 시설 개보수를 위한 지원 계획이 요구된다.

셋째, 쉼터의 편리성을 살펴보면, 전반적으로 장애, 연령, 성별 등 입소자의 다양한 특성을 고려한 설비와 물품이 마련되어 있지 않았다. 특히 가족쉼터의 경우에도 동반아동을 고려한 물품이나 설비가 충분하지 않은 상황이다. 그리고 기본적인 생활 편의를 위한 시설 중에서도 휴게 공간의 확보가 가장 미비한 상황이었다. 이는 노숙인 쉼터 자체가 "비장애 성인 남성"을 주요 대상으로 보고, 최소한의 생활 편의를 제공하고자 하는 데에서 기인한 결과이다. 따라서 입소자의 편의를 고려한 공간이 되기 위해서는 1) 입소자의 다양성을 고려한 설비 구비 및 물품 지원이 필요하다고 본다. 여성, 장애인, 아동 등을 고려하여 시설 운영규칙 내에 구체적으로 구비해야 하는 설비를 명시하거나, 아동과 여성의 생리적인 특성을 고려한 물품 지원 등이 구체적인 대안이 될 수 있을 것이다. 2) 단순히 의식주 해결 이상의 자립 자활을 위한 공간이 되기 위한 휴식과 여가, 자기 발전을 위한 다양한 공간 및 물품을 구비하기 위한 개별 쉼터의 노력과 이를 위한 지원방안 마련이 요구된다.

넷째, 쉼터의 접근성을 살펴보면, 주요 공공시설과의 인접성은 대체적으로 높으나, 대중교통 이용에는 어려움이 있는 시설이 존재하였다. 또한 입소 노숙인에게 다양한 정보 제공은 게시판을 주요한 매체로 사용하고 있었다. 이러한 상황에서 쉼터의 접근성이 높이기 위한 개선방안은 1) 물리적 접근성은 쉼터 입소 연계와 지역사회로의 진입, 자활사업, 입소자 안전 등에 영향을 미치기 때문에 신규 쉼터 개설 시 시설의 입지를 고려하고, 소외된 지역의 경우 시설 이전을 지원하는 등 지역사회와 노숙인 쉼터가 물리적으로 괴리되지 않을 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 2) 게시판을 통한 일방향 소통 뿐 아니라, 입소자의 의견을 적극적으로 수렴하는 쌍방향 소통을 통한 정보 공유 방안을 마련하는 것도 고려해봐야 한다.

다섯째, 노숙인 쉼터의 성별 관련성을 고려한 여성친화적인 시설이 되기 위한 방안으로 1) 시설 운영규칙 적용 이전에 최소한의 생활면적 확보와 함께 줄어들 것으로 예상되는 정원에 부합하는 시설을 확보하는 등의 양적인 증가가 꼭 필요하며, 2) 입소자의 성별 및 다양한 차이에 근거한 설비나 시설 마련 등의 질적인 내용 향상이 요구되며, 3) 서울시 핵심여성정책으로써 여행프로젝트의 관점의 반영, 4) 타 사회복지시설에 준하는 시설 개선 지원이 이루어져야 하며, 5) 지자체가 적극적인 지원의 주체가 되어야 함이 제안되었다.

결론적으로 시설을 성별 관련성에 근거하여 여성 친화적 시설로 개선방향을 마련한다는

것은 단지 여성에게만 혜택을 주는 것이 아니라, 다양한 특성을 가진 노숙인 다수에게 안전하고 쾌적한 시설을 제공할 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 성별 차이를 고려한 노숙인 쉼터의 시설의 개선을 위해서 본 정책의 주요한 주체인 서울시 즉 본 정책의 주요 입안자인 서울시 복지건강본부의 자활지원과의 적극적인 관심과 노력을 통해 실행 방안 수립이 요구된다.

2. 노숙인 상담보호센터 물리적 환경의 성별관련성 분석

서울시 노숙인 상담보호센터는 거리와 불안정한 주거상황에 있는 노숙인이 식사, 응급잠자리 등을 해결하고, 자활에 대한 지원을 받는 등 쉼터에 입소하지 않은 거리 노숙인에 대한 주요 서비스 전달체계이다. 현재 서울시의 상담보호센터 5개소는 남녀 공용으로 사용가능한 곳으로 규정되어 있으나, 현실적인 서비스 제공은 남성 노숙인을 주요한 대상으로 상정하고 있다. 따라서 응급 보호가 필요한 여성 노숙인은 기존의 남성노숙인 상담보호센터를 이용할 수밖에 없는 상황이지만, 여성을 위한 서비스는 제한적이며, 여성들만을 위한 별도의 편의 공간이 마련되어 있지 않은 상황이다. 따라서 본 단락에서는 서울시 노숙인 상담보호센터[42] 시설이 안전성, 쾌적성, 편리성, 접근성 면에서 성별 차이를 어떻게 고려하고 있는지를 분석하고, 이를 개선하기 위한 방안에 대한 의견을 제시하고자 한다.

1) 노숙인 상담보호센터 시설의 안전성

노숙인 상담보호센터의 시설의 안전성은 다음과 같은 차원에서 점검되어야 한다. 첫째, 비상재해 발생에 대한 대비시설과 응급상황에서 의료적인 지원이 충분히 되어 있어야 하며, 둘째, 시설 이용자의 안전을 고려해야 하며, 셋째, 성별에 따른 차이를 고려하여 상대적으로 소수인 여성 이용자의 안전을 고려한 설비가 되어 있는 지의 여부이다. 구체적인 점검 결과는 아래와 같다.

42) 서울시 노숙인 상담보호센터 총 5개소 중 본 연구에서 방문한 시설은 총 4개소였다. 또한 서울역에 있는 상담소도 방문하였으나 이는 조사대상이 된 상담보호센터의 외부 공간으로 주된 분석에서는 제외하였음을 미리 밝혀둔다.

가. 비상재해대피시설 및 응급의료시설

▌표 Ⅳ-2-8▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 비상재해 대피시설 및 응급의료 시스템 확보 현황

구분			상담보호센터	
			확보	미확보
비상재해대비시설	화재 예방	소화기	**4**	0
		방화관리	**4**	0
	비상구	비상구 유무	**4**	0
		진입 출구	2	2
응급의료 시스템		비상의약품	**4**	0
		의료지원시설	**3**	1

노숙인 상담보호센터는 입소하여 일상적으로 생활하는 쉼터와는 다른 '이용시설'이지만, 일일 이용 가능정원이 적게는 70명에서 500명으로 대형시설이라는 점에서 안전사고나 재해발생 시 이용자들이 위험상황에 노출되기 쉽다.

유지해야 하는 부분	개선해야 하는 부분
	
[시설 J] 두 명 이상이 이동 가능한 넓은 폭의 계단	[시설 M] 진출입구에 물건이 놓인 비상구

▌그림 Ⅳ-2-14▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 비상재해 대피시설 확보 현황

각 센터에는 모든 층 및 층 내에 분리된 공간(사무실, 프로그램실, 수면실 등)에도 각각 소화기를 비치, 천장에 화재감지설비를 하고 정기적인 방화관리를 받는 등 화재에 대한 대비가 철저히 되어 있었다. 또한 기관 정문(출입구)을 중심으로 비상탈출구가 표시되어 있고, 3층 이상 건물을 사용하는 경우 비상 대피가 가능한 비상용 사다리나 완강기 등이 설치되어 있었다. 그러나 공장지역의 노후한 시설의 일부를 임대하여 사용하고 있는 시설 L과 M의 경우 충분한 비상통로를 확보하지 못하고, 통로의 진출입구 앞에 장애물이

있는 등 개선이 필요하다(그림 Ⅳ-2-14 참조). 하지만 임대공간이며, 개별 시설의 임대료 조차로 내기 힘든 상황에서 각 상담보호센터의 자체적인 노력으로는 개선에 한계가 있는 상황이다.

다음으로 응급의료시스템 확보현황을 살펴보았다. 2009년도 서울시 노숙인 무료진료소의 연간 주야간진료 인원은 18,212명이며, 1차 진료 후 집중치료가 필요하여 공공의료기관에 연계된 경우는 약 60%에 달하는 10,029명이었다(노숙인 다시서기지원센터, 2009). 또한 최근 보건복지부 자료에 따르면, 노숙인 결핵 유병률은 일반인의 23배로 노숙인의 건강상태가 취약하다는 것을 알 수 있다. 이와 같은 상황에서 상담보호센터는 노숙인의 건강상태에 따라서 관련 시설에 연계하거나, 공공의료기관으로 연계하는 역할을 담당하고 있다. 때문에 이러한 응급의료시스템 설비는 노숙인의 건강과 안전을 위해서 중요하다. 현장을 방문한 결과 각 센터는 비상약품을 구비하고 있었으나 의무실을 별도로 구비하고 있는 곳은 2개소에 불과하였다. 한편 4개소 중 3개소는 간호사가 상주하여 응급한 진료가 가능한 상황이었다. 그러나 이러한 일상적이고 응급을 요하는 의료지원설비는 공중보건의가 파견되어 근무하고 있는 중간쉼터에 비해서는 열악한 상황이다. 단순하게 비상의약품만 구비되어 있는 시설 M의 경우에는 실질적인 의료 지원 서비스를 통한 사정이 가능하도록 전문적인 설비와 전문가가 필요할 것이다(아래 그림 Ⅳ-2-15 참조).

유지해야 하는 부분	개선해야 하는 부분
  [시설 J] 안내물이 비치된 의무실 겸용 공간/ [시설 K] 별도의 건강관리실 내의 침대(상담실 겸용)	  [시설 M] 사무실 내 구비된 의약품

▌그림 Ⅳ-2-15 ▌ 서울시 노숙인 상담보호센터 응급의료 시스템 확보 현황

나. 시설 내 이용자 안전장치

▌표 Ⅳ-2-9▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 이용자 안전장치 확보 현황

구분			전체 상담보호센터	
			확보	미확보
입소자 안전장치	화장실	비상벨유무	0	**4**
		비상벨대응체계	0	**4**
	안전 사각지대 제거		**3**	1

시설 이용자의 안전을 위한 부분으로서 화장실과 안전사각지대를 살펴보았다. 일반적으로 공공시설의 경우 화장실 내에 비상벨을 설치하여 비상시를 대비할 수 있도록 하고 있는데, 이는 화장실은 미끄러짐 등 일상적인 사고가 발생할 수 있기 때문이다. 그러나 노숙인 쉼터와 동일하게 상담보호센터에서도 필요성을 인식하지 못하고, 적용되지 않고 있었다. 또한 안전사고의 위험이 있는지를 점검하였을 때 시설 J의 경우 수면실 침대위로 정리되지 않은 전선이 있어 사고 위험이 있는 상황이었다. 따라서 노숙인의 취약한 건강상태 및 안전사고를 고려한 사각지대의 비상벨 설치 및 개선을 통한 안전 확보가 요구된다.

<table>
<tr><th colspan="2">개선해야 하는 부분</th></tr>
<tr><td> 
[시설 J] 수면실 침대위로 정리되지 않은 전선</td><td> 
[시설 K] 화장실 비상벨이 없는 화장실</td></tr>
</table>

▌그림 Ⅳ-2-16▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 시설 내 이용자 안전장치 개선해야 하는 공간

다. 성별을 차이를 고려한 분리된 공간 및 폭력 피해자 지원시설

앞서 밝힌 바와 같이 서울시 노숙인 상담보호센터는 공식적으로 남녀 공용시설로 규정되어 있으나, 실질적인 서비스 제공은 “남성 노숙인”만을 대상으로 서비스를 제공하고 있다는 현실이 아래 성별 차이에 따른 공간 확보 현황을 통해서 명확히 드러난다.

▌표 Ⅳ-2-10▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 성별 차이를 고려한 공간 확보 현황

구분			전체 상담보호센터	
			확보	미확보
성별을 고려한 공간 확보	공간 분리	상담실	2	2
		수면실	0	**4**
		화장실	2	2
	폭력 피해 지원	응급보호	0	**4**
		의료지원	0	**4**

유지해야 하는 부분	개선해야 하는 부분
	
[시설 J] 별도로 분리된 상담실	[시설 M] 여성화장실을 고려하지 않은 화장실 (남성화장실도 1개뿐임)

▌그림 Ⅳ-2-17▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 이용자 성별특성 고려한 분리 공간 유자개선해야 하는 공간

기본적으로 시설에 오면 가장 먼저 들리게 되는 접수실, 일상적인 이용 공간인 휴게실 등도 분리되어 있지 않으며, 수면실의 경우도 방1개에 30~80명 정도가 침대 또는 온돌방에 매트리스를 깔고 취침하기 때문에 성별에 따른 분리된 수면공간이 없어 응급한 잠자리가 필요한 경우 여성 노숙인의 이용은 불가능한 상황이었다. 건물전체를 센터로 사용하고 있는 시설 J와 K의 경우 여성이용자와 직원을 고려한 여성화장실이 있으며, 남성화장실과 입구와 동선이 분리되어 있어 안전한 이용이 가능하였다. 그러나 시설 L과 M의 경우는 여성화장실조차 마련되어 있지 않은 상황으로 기본적인 여성 노숙인을 위한 설비조차 구비되어 있지 않았다. 즉, 여성이 이용 가능한 상담실이나 화장실을 갖추고 있는 상담보호센터는 절반인 2개소에 불과한 상황이다.

또한 신체적·성적 폭력에 취약한 여성 노숙인의 위급 상황에 대한 지원을 위한 별도의 공간이나 관련 의료지원시설은 마련되어 있지 않았다. 일부 시설은 위급한 경우 시설장이 사용하는 공간(시설 L)이나 분리된 상담실(시설 J, K)을 사용가능하지만, 폭력 피해여성 긴급 보호를 위한 전용 공간은 아니다. 따라서 현재의 서울시 노숙인 상담보호센터는 거리의 여성노숙인의 안전을 보장할 수 있는 시설로서 기능은 거의 수행하고 있지 않다고 볼 수 있다.

2) 노숙인 상담보호센터 시설의 쾌적성

본 연구 Ⅲ장의 서울시 남녀 노숙인 정책 수혜 만족도 조사 결과에 따르면, 거리 노숙 남성의 41.4%가 상담보호센터를 주요 노숙 장소로 이용하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 거리 노숙인에게 상담보호센터는 주간에는 휴게 공간이자 기초 서비스 제공 공간이며, 야간의 응급보호 공간으로써 중요한 지원체계로 인식되고 있음을 알 수 있다. 현재 이들이 이용하는 각 센터의 공간이 청결하고 생활하기에 쾌적한지에 대해 시설별로 살펴보면 아래의 표Ⅳ-2-11과 같다.

▌표 Ⅳ-2-11▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 공간별 쾌적성 현황

구분	전체 상담보호센터	
	확보	미확보
시설 전반의 쾌적성	2	2
생활공간의 쾌적성	2	2
조리실의 쾌적성	**3**	1
화장실의 쾌적성	**3**	1
기타 공간의 쾌적성	2	2

시설 내부와 외부가 전반적으로 쾌적한지를 살펴보면, 서울시 시립시설인 J와 K의 경우 건물 외부 모습도 깨끗하며, 사무공간과 이용자의 생활공간이 명확하게 분리되어 있었다. 그러나 공장으로 사용하는 건물 2층을 임대한 시설 L과 M의 경우 건물 외부가 노후하여 청결하지 못하고 사무공간도 충분하게 확보되어 있지 않았다(그림 Ⅳ-2-18 참조). 사례 v에 따르면, 건물자체가 노후하여 개보수에도 한계가 있고, 운영비를 충당하는 데에도 어려움이 있는 상황이다.

유지해야 하는 부분	개선해야 하는 부분
	
[시설 K] 쾌적한 회의공간 (시설 전반적으로 청결함)	[시설 L] 쾌적하지 않은 시설 외관

▌그림 Ⅳ-2-18▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 시설 전반적 쾌적성 유지·개선해야 하는 공간

"열악해요. 수도관은, 건물이 낡아서 수도관 자체도 좁은 거고. 그거 공사하려면 7-800이 있어야 되니까 손을 못대요. 그래가지고 넘친 적도 많고. 원래 정화조를 1년에 한 번 하는데 저희는 2,3번 손을 대고 있어요." (사례 v)

거실이나 수면실은 본 센터 이용자의 주된 생활공간이다. 각 센터의 수면실은 최소 30명에서 최대 100여명까지 함께 사용하도록 되어 있으며, 채광, 환기, 냉난방은 충분한 상황이었다. 개별 침대가 설치되어 있는 시설 J와 K의 경우 개별 잠자리가 확보된다는 점에서는 상대적으로 쾌적한 편이다. 그러나 시설 J의 경우 더 많은 인원이 이용할 수 있도록 침대를 좁은 것으로 교체하는 등 잠자리 공간자체는 협소한 상황이었다. 또한 30명 이상 잠을 자는 경우 환기구가 있어도 냄새가 많이 나 쾌적하지 못하다는 것이 사례 p의 설명이다. 겨울의 경우에는 응급한 보호가 필요한 경우 이용정원보다 많은 인원이 사용할 수 밖에 없어서 쾌적성은 보장되기 어려운 상황임을 알 수 있다. 또한 여성노숙인은 분리된 잠자리가 없기 때문에 응급 잠자리 서비스 이용자체가 불가능한 상황이다.

"겨울에는 저희가 자리가 이제 64석이라서, 64석 이후에 매몰차게 내보낼 수가 없잖아요. 자리가 없으니까 나가시라고, 그럼 저희가 이제 여기 보일러시설 다 있지 않습니까. 4층, 1층, 지하까지 매트리스 깔고서 주무시고." (사례 p)

시설 L과 M의 경우 별도의 휴게공간이나 거실이 마련되어 있지 않아서 수면실을 일상공간으로 활용하고 있었다. 시설 M의 경우 계단 입구 쪽에 바로 수면실이 위치하고 있어 입소자의 사생활 보장은 어려운 상황이었다. 또한 당일 이용자의 짐을 정원만큼 보관할 수 있는 사물함을 가지고 있는 경우는 시설 K에 불과하다. 사례 u가 이야기하듯이 개인 짐조차 보관하기 어려운 상황이었다.

유지해야 하는 부분	개선해야 하는 부분
 [시설 J] 개인용 수면공간이 확보된 수면실(30인 이용)	 [시설 L] 이용인원 대비 부족한 사물함 (신청자에 한하여 40명만 사용)

▌그림 Ⅳ-2-19▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 수면실 및 개인공간의 쾌적성 유지·개선이 필요한 공간

"겨울철은 뭐, 저희가 수용인원은 150명인데..(중략)..겨울철엔 180,200 막 넘어가니까. 그 분들 중에 사물함 쓸 수 있는 건 40명." (사례 u)

노숙인 상담보호센터의 기본 기능 중의 하나가 생활지원 서비스인데, 노숙인 복지 서비스 매뉴얼(서울복지재단, 2008)에 따르면, 이러한 생활지원서비스에는 급식, 목욕 등이 포함된다. 따라서 이러한 공간의 쾌적성 또한 중요한 부분이다. 먼저 조리실·식당의 현황을 살펴보면, 방문한 센터 중 3개소만이 상시 급식을 진행 중이었으며, 시설 M의 경우에는 동절기에만 한시적으로 급식을 지원하고 있어서 임시로 설치한 조리실로 사용하지 않고 있었다. 현재 급식 서비스를 제공하는 3개 센터는 식기·조리 기구가 청결하게 구비되어 있었다. 단, 환기구의 상태가 좋지 않는 시설 L은 보다 청결한 급식 제공을 위해서 조치가 필요한 상황이었다.

또한 100명이 넘는 인원이 한 번에 식사를 진행하게 될 경우 배식 대기 공간과 식사공간이 확보되어야 하는 상황이지만 이와 관련한 시설은 열악한 상황이었다. 시설 K는 충분한 식당과 배식대를 갖추고 있었지만, 모든 센터는 별도의 대기 공간이 없었다. 센터가 2층을 사용하고 계단이 좁은 시설 L과 M의 경우 안전사고의 위험이 있으며, 사례 J에 따르면 시설 외부까지 이어지는 배식 대기 줄은 시민들의 민원이 이어지거나, 노숙인에 대한 낙인이 있는 시선 때문에 시설 이용자들의 불편함이 있었다.

"매일매일 2007년부터 급식을 하는데 전 층을 다 급식으로 다 써요...(중략)...(좁은 탁자)양쪽에 올려서 식판이 나오는데도 거의 양쪽에 앉아서 다닥다닥 붙어서 식사를 하시는 거예요. 물론 거리에서 드시는 거 보다는 위생적인 면에서 훨씬, 그렇지만 실내에서 먹어도 좀 열악한. 서울역 무료급식소 '따스함 채움터'가 생겼지만, 이쪽에 오시는 분들은 또 이쪽에 계속 오시니까.." (사례 p)

"밖에서부터 저 쪽 충정로역까지 서계실 때도 있어요...(중략)...지나가시는 분들 민원이라든지 노숙인들을 보는 시각들이 서로." (사례 p)

이는 노숙인 응급보호시설로써 각 센터가 기본적으로 수행해야 하는 기능을 제대로 수행하기 어려울 정도로 물리적 환경이 여건이 열악함을 보여준다.

유지해야 하는 부분	개선해야 하는 부분
 [시설 J] 청결한 조리실	 [시설 L] 청결하지 않은 환풍기구
 [시설 K] 조리실 내 구비된 소독기구	 [시설 M] 동절기 급식을 위해서 임시로 마련한 주방

▌그림 Ⅳ-2-20▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 조리실 쾌적성 유지·개선이 필요한 공간

화장실과 욕실(공동샤워실)의 경우 4개 센터 모두 온수이용이나 환기 상태가 양호하였다. 시설 K의 경우 각 층별로 샤워공간이 있어서 많은 인원이 사용할 수 있는 상황이었다. 그러나 노후한 건물을 사용하는 시설 L, M은 화장실 및 욕실의 시설 또한 그리 쾌적하지 못한 상황을 아래 참고 자료를 통해 알 수 있다.

유지해야 하는 부분	개선해야 하는 부분
 [시설 K] 각 층별 공동 샤워장	 [시설 M] 청결하지만 건물자체의 노후로 인한 쾌적하지 못한 공동 욕실

▌그림 Ⅳ-2-21▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 욕실 및 화장실 쾌적성 유지·개선이 필요한 공간

3) 노숙인 상담보호센터 시설의 편리성

노숙인 상담보호센터의 편리성은 노숙인 쉼터와 동일하게 첫째, 이용자의 다양한 특성을 고려한 설비를 갖추고 있는가와 둘째, 이용자의 편의를 고려한 설비를 갖추고 있는지에 관한 부분을 의미한다. 이에 따라서 조사한 상담보호센터의 편리성은 다음과 같다.

가. 입소자의 특성을 고려한 편의시설

2009년 거리 노숙인 연 평균 인원의 96.5%(603명)가 남성이며, Ⅲ장의 남녀 노숙인 정책수혜 만족도 조사 결과에 따르면 남성 거리 노숙인의 88.6%(62명)가 상담보호센터를 이용한 경험이 있지만, 여성은 36.7%(11명)에 불과한 것으로 나타나 상담보호센터의 주된 이용자는 남성임을 알 수 있다. 현장방문 시 면접에 참여한 실무자들도 '노숙인 상담보호센터는 남성시설'이라고 인식하고 있는 상황이다. 그러나 같은 남성이라도 장애가 있거나 연령이 어리거나, 동반아동이 있는 경우가 있으며, 여성도 상담보호센터를 이용하고 있기 때문에 이들을 고려한 설비를 갖추는 것은 무엇보다 중요한 부분이다. 그럼에도 입소자의 특성을 고려하여 시설을 설치·운영하도록 되어 있는 노숙인 쉼터와 달리 노숙인 상담보호센터에는 이와 같은 운영 기준을 마련하고 있지 않다. 현재 이용자의 특성을 고려한 편의시설을 갖추고 있는지를 살펴보면, 아래 표 Ⅳ-2-12와 같다.

▌표 Ⅳ-2-12▐ 상담보호센터 이용자의 특성을 고려한 시설의 편리성 현황

구분			전체 상담보호센터	
			확보	미확보
입소자의 특성	아동	유아용 변기	0	**4**
		아동 전용공간	0	**4**
		아동 학습 및 놀이물품	0	**4**
	여성	여성용품	**4**	0
	장애	장애인화장실	0	**4**
		이동통로 유효폭	2	2
		문턱 및 바닥면 단차	0	**4**
		복도측면손잡이	2	2
		안내점자표지	0	**4**
		승강기	1	**3**

각 상담보호센터가 이용하고 있는 건물은 사회복지 시설 용도로 별도로 지어진 건물이 아닌 일반 상가 건물을 전 층 또는 일부를 사용하고 있는 상황이었다. 또한 이용자를 '비

장애 성인 남성'으로 상정하고 있어서 신체장애가 있는 이용자를 고려한 무장애 디자인(장애인 화장실, 점자표지 등)은 전혀 고려되지 않은 상황이었다. K시설의 경우에는 전 층 승강기 이용이 가능하지만, 나머지 시설은 계단을 통해서 출입을 하도록 되어 있어서 이동에 제약이 있는 신체 장애인의 이용 자체가 제한되고 있었다. 그렇지만 현재 이용자들의 공간 확보를 위해서 장애 편의시설 설치를 고려하는 것조차 어렵다는 것이 사례 r의 설명이다. 장애인 화장실을 설치했지만, 이용도가 낮고 이로 인해 사무공간을 협소하게 사용하고 있는 쉼터 B와 동일한 맥락에서 보면 신체 장애인은 우선적으로 고려되기 어려운 상황이다. 그러나 신체 장애인이 이용하는 경우도 있기 때문에, 이용자의 이동을 돕는 것은 고스란히 종사자의 몫이 되고 있음을 사례 u를 통해서 알 수 있다.

> "계단 올라가는 걸 제일 힘들어하세요. 가파르니까. 저녁시간에 한 번 와보시면 아시겠지만 장애편의시설을 놓을 자리가 없습니다. 워낙 사람이 많으니까 시설이 있으면 공간이 줄어들고 사람이 분산이 돼 버려요." (사례 r)

> "그게 문제예요. 휠체어로 직원들이 밑에서부터 이렇게. 내려갈 때도 그렇게 해서 내려 보내고. 그게 장애인시설이 전혀 안 돼있다고 보시면 되요." (사례 u)

그럼에도 노숙인 상담보호센터에 기대되는 역할은 인권보다는 최소한의 보호가 중심이기 때문에 인간중심적인 시설을 만드는 것은 한계가 있다는 것이 사례 r의 견해이다.

> "솔직히 근본적으로 응급시설에서는 사람중심으로 가기는 힘들어요. 얼마나 많은 사람을 보호할 수 있느냐 예요. 외부에서 바라보는 시선자체도 얼마나 많은 사람들을 거리에서 뭐 어쨌든, 재우지 않느냐라는 부분을 평가하기 때문에 그런 부분에 있어서 사람중심으로 간다, 하는 걸 여쭤보시면. 저희도 그걸 앎에도 불구하고 못하는 부분이라. 슬픈 부분입니다." (사례 r)

안전성과 쾌적성의 측면에서 이야기한 바와 같이 '여성' 노숙인, 아동을 동반한 남녀 노숙인을 고려한 용품이나 공간, 설비는 전혀 없는 상황이다. 다만 아웃리치 시 만나게 되는 여성 노숙인을 위한 여성용품을 구비하고 있을 뿐 여성 노숙인의 성폭력 노출 가능성을 고려한 응급 보호공간이나 관련 의료물품을 구비하고 있는 곳도 없었다. 즉, 현재와 같은 응급시설로써의 노숙인 상담보호센터는 사실상 성인 남성만을 위한 노숙인 상담보호센터라고 할 수 있으며, 거리의 여성 노숙인을 위한 응급지원체계로써의 기능을 수행하기에는 시설 면에서도 많은 한계가 있다.

유지해야 하는 부분	개선해야 하는 부분
 [시설 J] 여성이용자 및 여직원이 사용가능한 화장실(샤워부스는 설치가 필요함)	 [시설 M] 승강기 없으며 좁고 옆에 손잡이가 한쪽 측면에만 있는 층계
 [시설 K] 문턱이 낮은 수면실 입구	 [시설 L] 문턱이 많은 실내공간

▌그림 Ⅳ-2-22▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 이용자 특성을 고려한 편의시설 유자개선이 필요한 공간

나. 시설 이용자를 위한 편의시설

노숙인 복지서비스 매뉴얼(2008)에서는 “생활지원서비스의 제공 방법과 기준은 상담보호센터 자체 내부 규정을 이용자에 대한 편의차원에서 마련하고 공지” 하도록 되어 있다. 즉, 제도적인 기준이 미비하기 때문에 시설 운영 및 종사자의 의지에 따라서 차이를 보일 수 있다. 현재 각 상담보호센터의 시설 이용자를 위한 편의시설 현황을 보면 다음 표 Ⅳ-2-13과 같다.

▌표 Ⅳ-2-13▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 이용자를 위한 편의시설 편리성 현황

구분		전체 상담보호센터	
		확보	미확보
생활편의	세탁공간 및 기기	**4**	0
	음수대	**4**	0
	공중전화	2	2
	도서	**4**	0
	컴퓨터	**3**	1
	휴게공간	**4**	0

각 상담보호센터는 이용자를 위한 편의 공간을 확보하고 있지만, 주간 이용 장소와 야간의 응급 잠자리가 구분되어 있는 경우는 2개소에 불과하였다. TV는 공통적으로 설치되어 있지만, 도서나 여가를 위한 물품 등은 시설 마다 차이가 있었다. 사례 u에 따르면 관리가 가능한가와 충분한 공간이 있는가가 중요한 부분이었다. 일정한 주거지가 없어서 세탁이 어려운 노숙인들이 이용 가능한 세탁 설비, 이발 서비스를 위한 공간 구비 또한 마찬가지였다. 사례 v에 따르면 현재 구비되어 있는 설비만으로는 부족한 상황인 것이다.

"여기가 이제, 다시서기는 그 책보는 공간도 따로 있잖아요. 저희는 그렇게는 없어요. 책도, 분실이 되요. 거긴 자활자 한 명을 시켜서 관리를 하지만, 저희는 그런 인원도 없고." (사례 u)

"드럼세탁기 하나 후원받아가지고 이불 같은 거. 이불이 하나, 아니면 두 개도 잘 안 들어가서. 그 걸로는 뭐, 여름철 되기 전에 빨리 대책을." (사례 v)

특이할만한 점은 시설 K의 경우 각 층 승강기 옆에 이용자들의 편의 및 서비스와 관련된 의견을 수렴할 수 있도록 건의함을 마련하고 있다는 점이다. 이는 이용자의 편의증진을 위해 타 센터에서도 참고할 수 있는 사례이다.

<table>
<tr><th colspan="2">유지해야 하는 부분</th></tr>
<tr><td> 
[시설 L] 이용자를 위한 일회용품</td><td> 
[시설 K] 시설 내의 자치구 마을문고</td></tr>
<tr><td> 
[시설 K] 입소자의 의견 수렴이 가능한 건의함</td><td> 
[시설 M] 이용자를 위한 세탁기</td></tr>
</table>

▌그림 Ⅳ-2-23▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 이용자 편의시설 유지·개선이 필요한 공간

최근 상담보호센터는 최소한의 편의만을 제공하기 위한 시설이 아니라 다양한 노숙인 복지 프로그램을 진행하는 주체이자, 노숙인 자립 자활의 기반이 되는 공간이기도 하다. 그러나 본 연구에서 진행한 정책수혜 만족도 조사에 따르면 상담보호센터의 공간 중 거실 및 휴게실에 구비된 여가생활물품에 관한 만족도가 유의미하게 낮게 나온 바 있다. 따라서 이용자의 편의를 고려하여 수면실과 휴게실의 공간분리, 여가를 위한 물품 구비 등을 고려하는 것이 필요할 것이다.

4) 노숙인 상담보호센터 시설의 접근성

노숙인 상담보호센터는 급식이나 잠자리 등을 제공받기 위해서 자발적으로 찾아오는 공간이라는 점에서 쉽게 찾을 수 있고, 주요 노숙지에서 접근성이 뛰어나야 한다. 따라서 위치가 접근성이 높은가와 이용자에게 필요로 하는 다양한 정보에 접근이 용이한가로 나누어서 살펴보면 아래 표 Ⅳ-2-14와 같다.

▌표 Ⅳ-2-14▐ 서울시 노숙인 상담보호센터의 접근성 현황

구분		전체 상담보호센터	
		확보	미확보
물리적 접근성	대중교통 접근성	**4**	0
	주요 공공시설 인접성	**4**	0
정보 접근성	관련 게시판	**4**	0

서울시 노숙인 상담보호센터는 거리에서 노숙하고 있는 노숙인을 대상으로 하므로 주요 노숙지역 인근에 위치하고 있었다. 따라서 주요 노숙지 인근의 노숙인들이 이용하기에 편리하다. 또한 각 상담보호센터 모두가 500m이내에 지하철, 버스 등 대중교통을 이용할 수 있어 무엇보다 일시적으로 숙식을 해결하며 근로를 하기 위해 이동하는 경우에도 접근성이 높다. 주민자치센터 및 병원과 같은 공공시설도 500m 이내에 위치하고 있어, 주민등록 말소 문제, 수급권 신청, 진료가 필요한 경우 연계가 용이하다고 볼 수 있다. 반면, 여성 노숙인의 주요 노숙지에서 생활하기 어렵다는 점과 여성 공간 미비를 감안할 때 여성 노숙인은 전반적인 서비스 접근성은 낮다고 할 수 있다.

한편 각 시설은 지역 주민들과의 관계 문제 등으로 문 앞에 시설 간판을 작게 붙이고 있을 뿐, 특별히 안내 표지판을 설치하고 있지 않았다. 시설 K와 J의 경우 대로에서 가까이에 위치하고 있어 찾기 수월한 반면, 시설 L과 M의 경우 의 경우 골목 뒤의 상가건물을 임대하여 사용하고 있어 신규 노숙인이 주요 노숙지에서 정보를 얻지 않는 경우 서비

스 이용에 제한이 있을 것으로 보였다. 따라서 이를 고려한 아웃리치와 같은 홍보가 중요할 것으로 판단된다.

<table>
<tr><th colspan="2">유지해야 하는 부분</th></tr>
<tr><td>  </td><td>  </td></tr>
<tr><td>[시설 J] 취업지원실</td><td>[시설 M] 게시판</td></tr>
</table>

▌그림 Ⅳ-2-24▐ 서울시 노숙인 상담보호센터의 접근성 유지가 필요한 공간

시설 J, K, L의 경우 입구에 별도의 접수 또는 안내 데스크가 있어 종합적으로 정보를 얻기에 용이하였다. 또한 M시설을 을 포함하여 네 곳 모두 시설 입구, 이용자들의 생활공간 등에 게시판을 부착하여 관련 서비스, 신규 사업, 일자리 등에 관한 정보를 제시하고 있었다. 특히 시설 J와 K의 경우 노동부의 지원으로 별도로 취업지원실을 운영하고 있어 자활을 위한 정보에 대한 접근성을 높이는 공간으로 판단된다(그림 Ⅳ-2-24 참조).

5) 노숙인 상담보호센터 물리적 환경의 성인지적 개선방안

서울시 노숙인 상담보호센터의 물리적인 환경의 성인지적 관점에서의 시설 개선 방안에 관한 시설 종사자의 의견은 다음과 같이 정리할 수 있다.

2007년도 전국의 상담보호센터 조사결과(이태진 외, 2007) 조사 참여기관의 66.6%(8개소)가 건물이 노후하여 일부 또는 전면 수리가 필요한 상황이었으며, 쉼터에 비하여 상대적으로 최근에 만들어졌음에도 건물이 더 노후한 것으로 나타난 바 있었다. 본 조사결과 서울시의 경우에도 2007년도 조사결과와 크게 차이가 없었다. 이렇게 열악한 상황에서 여성에 대한 지원은 고려조차 되지 못한다는 것이 사례 r의 견해이다.

> “다른 데는 이거보다 너무나도 열악합니다. 그 부분을 감안해주시구요. 그 상태에서 여성이 오게 되면 못하죠. 이거 어떻게 하나 고민만 하다가 내보낼 수밖에 없는 거죠.” (사례 r)

현재 2012년『부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영규칙』적용을 앞두고 시설 환경 개선과 관련해서 현장의 목소리를 들어보면 현재와 같은 상황에서는 자체적인 개선에는 한계가 있다는 것을 알 수 있다. 사례 r은 규정상에 제시된 적정 규모를 갖추는 데에 어려움이 있는 소규모 쉼터들의 폐쇄를 우려하고 있었다. 정부에서는 2010년 적용 예정이던 설치기준을 2년 연장함으로써 미충족 노숙인 시설 폐쇄로 인한 설치비용 약 300억 원 절감을 기대하고 있지만, 현장의 상황은 다른 것이다. 쉼터 폐쇄 시 거리 노숙이 늘어날 수 있다는 점도 감안해야 한다.

> "제가 봤을 때 2/3는 문 닫을 거예요. 나름대로 대규모로 운영되는 시설이 아니면 문닫을 수 밖에 없어요. 그 부분에 대해서 유예기간을 좀 더 길게 두든지 지원책을 명확하게 두든지 해야 되는데..나머지 쉼터는 알아서 하라는 건 억지예요. 상담보호센터는 그렇다 치더라도, 중요한 건 노숙인 쉼터거든요..그나마 남아있는 쉼터가 없어진다고 하면은, 5개소 남아있던 여성쉼터가 없어진다고 하면 그건 여파가 어마 어마 할 거예요. 없어지면 안 되겠지만..." (사례 r)

상담보호센터의 경우에도 면적과 갖추어야 하는 설비 중심으로 된 설치 규정[43] 이지만, 본 조사를 위한 현장 방문 시 사례 r이 근무하는 K시설과 달리 규정상에 제시된 의무실이나 물품보관실 등 설비가 갖추어지지 않은 곳들도 많았다.

> "운영상에서의 기본적인 면적이나 그런 걸 확인해보지는 않았는데 아마도 여기가 가이드라인이 될 것 같은. 만약에 여기가 안 된다고 하면 다 문 닫아야 되요. 특히 상담보호센터에서는 여기 이상의 가이드라인은 없어요. 여기가 최대 규모이기 때문에...안 되는 부분은 없을 것 같아요." (사례 r)

문제는 자체 재원으로 운영하고 있는 상담보호센터는 시설 개보수에 한계를 가지고 있다는 것이다. 실례로 L시설의 경우 검정고시를 준비하는 노숙인을 위하여 임대한 공간을 리모델링하였으나, 건물주가 갑자기 해당 공간의 임대료를 올리는 바람에 사용하지 못하고 있는 상황이었다. 자체 건물이 아닌 임대 건물일 경우 주소지를 옮기면 지원이 중단된다는 것이 사례 v의 설명이다. 임대 건물을 수리할 수도 없고, 옮기자니 예산이 중단되는

43) 노숙인 보호시설 중 상담보호센터의 면적과 설비를 다음과 같이 규정하고 있다. 그러나 이러한 규정은 2012년까지 유예된 기준이며, 전체 면적만을 기준으로 하고 있기 때문에 쉼터의 기준에 비해서는 간략한 규정이라고 할 수 있다.

구분	상담보호센터
시설면적	특별사광역시의 경우 132㎡(40평) 이상, 특별사광역시 외의 지역은 92㎡(28평) 이상일 것
설비	상담실, 사무실, 의무실, 수면실, 목욕실, 화장실, 세탁실, 물품보관실, 급·배수시설 및 비상재해대비시설을 설치할 것

상황이 된 것이다.

> “어떤 시설은 서울시립 건물로 거듭나고 재단에서 돈이 많은 데는 재단 자체에서 세우고. 이번에 또 유예가 됐지만은 사회복지사업법에 따라(운영규칙) 계속 그 임대로 있기 때문에 주소를 옮기지도 못하고. 임대료가 올라가는데 주소를 옮겨서 이 분들을 보호하려고 해도 주소 옮기면 무조건 그 때 부터는 안 된다, 끝난다, 지원이. 건물이 세울 때는 괜찮지만 임대를 하고 있을 때, 그건 임대가 다른 주소지로 임대 했을 때는 지원을 할 수 없다. 근거규정은 노숙인복지 쪽에서만 해당 되요. 실제로 IMF때 처음 쉼터 했을 때는 서울시에서 임대료까지 쉼터에다가 줬어요. 우리는 나중에 상담보호센터라는 이름으로 개소를 했기 때문에 임대료지원이 안 되는 부분. 거의 후원금은 임대료로 나가요. 실제로 아저씨들한테 한, 두달 긴급지원을 쓰고 싶어도, 여력이 안 돼요. 이 건물 자체를 유지하는데 만 한 달에 한 200만원이 나가야 되니까.” (사례 v)

사례 r에 따르면 다른 센터에서도 서비스를 제공하는 실무자들의 사무공간조차도 충분히 확보되지 않은 상황이었다. 따라서 우선적으로는 관련 시설들이 양적으로 질적으로 개선될 필요가 있다는 것이다. 앞서 시설의 쾌적성 측면에서 논의되었던 배식 대기 공간의 확보, 상담인력 및 공간의 확보 등은 무엇보다 중요하다.

> “양적인 부분은 다 개선이 돼야 합니다. 아저씨들이 오셔서 대기하는 공간이라든지. 지금 주차장을 대기 장소로 사용하고 있는데 요즘 같은 경우에는 괜찮은데 겨울에는 칼바람 맞으면서 기다려야 되요. 밥 한 번 먹으려면 3시간씩, 2시간씩 기다려야 하고 자유롭게 오셔서 편안하게 재미있게 먹을 수 있는 공간이 되어야 되는데. 후다닥 마시고 가야하고.” (사례 r)

> "하루에 200명씩 자다보니까 처음 오시는 분들이 어떤 문제가 있는지 어떤 욕구가 있는지 상담구조가 힘들다보니까. 상담인력에 대한 부분도. 상담 공간의 문제이기도 합니다. 잠자는 공간을 확보하기도 힘들다 보니까. 그렇다고 해서 3층에서 200명이 대기하고 있는데 이쪽으로 데리고 내려와서 상담도 못해요. 야간당직을 하는 인원이 2명밖에 안되는데 그 사람들이 여기 내려와서 200명을 다 통제할 수도 없구요. 제가 지금 말씀드리는 거는 노숙인 상담보호센터 중에서 환경이 여기가 가장 좋다는 걸 염두에 두고 들어주세요." (사례 r)

거리 노숙인을 ‘수용’하는 공간이라는 외부의 시선 속에서는 사람 중심의 공간이 되기는 어렵다는 것이 사례 r의 견해이다. 보호의 대상이 “비장애 성인 남성” 중심으로 규정되어 있는 것 또한 한계를 노정하게 되는 주요한 원인이다. 따라서 다양성을 반영한 시설 마련은 더더욱 어렵다는 것을 알 수 있다. 때문에 2012년까지 현재 운영되고 있는 상담보호센터들이 이러한 기준에 충족하는 설비를 갖출 수 있을지는 의문이다.

이러한 상황에서 사례 p는 설치기준 자체가 조금 더 완화되고, 유연성이 필요하다는 것을 이야기 하였다.

"솔직히 근본적으로 응급시설에서는 사람중심으로 가기는 힘들어요. 얼마나 많은 사람을 보호할 수 있느냐예요. 외부에서 바라보는 시선자체도 얼마나 많은 사람들을 거리에서 뭐 어쨌든, 재우지 않느냐라는 부분을 평가하기 때문에..(중략)..남자 분들 중에서도 장애인이 오고, 또 애들이 와요. 청소년도 와요. 청소년은 18세 이상으로 되어 있어서 보호하지도 못해요. 보호는 하지만은 청소년은 법적인 근거가 없는 거예요. 누가 감사하러 와서 청소년 왜 보호했냐 하면 할 말이 없는 거예요. 청소년 쉼터로 보내야죠. 그런 구조 속에 있다 보니까..고민을 하게 되죠." (사례 r)

"그니까 이 상담보호센터나 쉼터의 설치기준이라든지 이런 기준이 완화되고 넓어져야 되지 않나.." (사례 p)

이와 같은 상황에서 센터의 운영은 개별 센터만의 책임이 아니라 운영지원의 책임이 있는 서울시에서 보다 많은 관심과 적극적인 지원이 필요하다는 것이 실무자들의 견해였다. 사례 v는 현재는 사용하지 않는 건물을 개보수 하여 운영 가능한 공간 자체를 확보해준다면 임대료 충당으로 나가는 예산을 이용자들을 위해서 다양하게 활용할 수 있다는 견해를 제시하였다.

"7-80%는 임대기 때문에 뭐, 올해, 작년까지 유예가 됐다 하더라도 다시 유예를 할 수밖에 없는 상황인데, 어차피 임대를 한다면 토지공사나, 국유지나, 공공건물이나 공공임대나 이런 건물들을 서울시에서 매입을 하는 쪽에 쓴다던가 해서 시설들이 일단 사업을 하게끔 밀어주는 정책이 필요하지 않을까..(중략)..좀 큰 건물 있잖아요? 옛날 수자원공사 건물인가. 임대동을 갖다가 쉼터, 센터로 한다면 월세도 매우 저렴하게 되고 ,어차피 시설은 보증금은 내 주고 있기 때문에, 그 보증금은 서울시에서 다 내줄 필요는 없고..(중략)..그렇게 하면은 개별시설에서 자부담 통해서 특화된 프로그램을 하거나, 긴급지원을 늘려서, 주민층 살리기 위해서 수급을 만들어준다거나. 자활을 할 수 있는 긴급, 그런 사업들을 할 수 있지 않을까. 그래서 이제 거리에 있는 상태에서의 상담이 아니라 충분히 유럽처럼, 충분한 게스트하우스를 확보하는 사업을 할 수 있지 않을까." (사례 v)

서울시 노숙인 상담보호센터의 시설은 건물 자체를 임대하여 이용하고 있는 곳과 그렇지 않은 곳의 격차가 컸다. 기본적인 급식과 잠자리조차 쾌적하거나 안전하지 않는 상황에서 이용자의 인권이 보장되는 것은 어려운 일이다. 주된 이용자 계층으로 상정되고 있는 "비장애 성인 남성"조차도 이용하기 불편한 공간은 장애가 있거나 나이가 어린 남성

즉, 남성 내에서의 다양성을 고려하지 못한 공간이며, 이와 함께 성별이 다른 여성은 접근조차도 차단하는 시설이 될 수 있다. 따라서 성인지적 관점에 근거한 여성친화적인 공간, 즉 이용자를 먼저 생각하는 공간이 되기 위해서는 시설 개선을 위한 적극적인 검토와 실행이 요구된다. 이를 위해 앞서 밝힌 바와 같이 2012년 적용될 운영규칙을 보다 세심하게 검토하고 시차원에서의 구체적인 대안을 마련하고 논의하는 자리가 필요할 것이라고 판단된다.

6) 소결

본 절에서는 서울시 노숙인 상담보호센터 4개 시설의 안전성, 쾌적성, 편리성, 접근성을 살펴봄으로써 성인지적 관점의 여성친화적인 시설인지에 대하여 검토하고, 시설의 성인지적 개선 방안을 살펴보았다.

점검결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 안전성 점검결과 상담보호센터 중 공장지역의 노후한 시설의 일부를 사용하고 있는 센터는 비상구가 확보되지 않고 별도의 응급의료시설이 갖추어지지 않는 등 운영주체에 따라 차이가 있었다. 또한 양적으로 소수인 여성 노숙인을 고려한 공간이 확보되지 않고 폭력 피해자에 대한 지원시설이 없는 상황이었다. 따라서 보다 안전한 노숙인 상담보호센터가 되기 위해서는 1) 비상 시 충분한 이동통로를 확보하고, 2) 시설 내 전선 정리 등 안전의 사각지대를 줄여나가기 위한 노력이 필요하며, 3) 쉼터 연계이전 노숙인 건강 상태 사정이 가능하도록 의료시설이 확보되어야 하며, 4) 소수이지만 센터를 이용하는 거리 여성 노숙인을 위한 분리된 공간과 거리에서 노출되는 폭력에 대한 응급 지원이 가능한 시스템을 갖춤으로써 남성만이 아니라 거리 여성의 안전성을 고려한 시설 개선이 필요할 것이다.

둘째, 노숙인 상담보호센터의 쾌적성은 건물자체를 센터로 활용함으로써 충분하고 다양한 공간을 확보하고 있는 곳과 공장지역의 건물 일부를 임대하여 사용하는 곳의 차이가 큰 것으로 조사되었다. 그러나 임대한 건물의 개보수는 한계가 있으며, 시설 자체가 노후하고 운영비 충당도 어려운 상황에서 개별 시설의 노력만으로는 개선이 어려움을 알 수 있었다. 따라서 1) 상대적으로 건물이 노후하여 외관이 청결하지 않고, 2) 공간이 협소하여 이용자의 사생활 보호나 개인 물건 어려운 곳과 임시 조리실과 좁은 샤워장 등은 시급한 개선이 요구된다.

셋째, 노숙인 상담보호센터의 편리성을 살펴보면, 주된 이용자를 '비장애', '성인', '남성'으로 상정하고, 상담보호센터를 위한 건물이 아닌 일반 상가의 전 층 또는 일부를 사용함으로써 이용자의 성별, 연령, 장애를 고려한 설비는 미비한 상황이었다. 또한 충분한 휴게공간의 확보나 여가 물품, 세탁 등 기초 편의를 위한 설비 등이 전반적으로 부족한 상황

이었다. 따라서 1) 입소자의 다양성을 고려한 설비를 갖출 수 있도록 개별 시설에 권고하고 정확한 운영지침과 지원방안을 마련해야 하며, 2) 무장애 디자인의 적용, 3) 수면실과 휴게실의 공간 분리 및 여가를 위한 물품 구비 등을 통해서 보다 이용자의 편리성을 고려한 시설이 되어야 할 것이다.

넷째, 노숙인 상담보호센터는 대중교통과 공공시설의 접근성이 높은 역주변의 주요 노숙지에 위치하고 있어 물리적인 접근성이 높으며, 정보게시판 및 안내데스크를 설치하고, 전문 취업 상담 공간을 마련하는 등 정보 접근성이 높은 것을 알 수 있었다. 그러나 주요 노숙지 외의 지역 및 저가의 임시숙소를 주된 노숙지로 이용하는 것으로 알려진 여성에게는 상대적으로 서비스 이용 및 정보 제공에 한계가 있었다. 따라서 거리 여성 노숙인에 대한 적극적인 아웃리치를 통한 이용 서비스에 관한 정보 제공 및 물리적인 공간 확보 등 여성 노숙인의 접근성을 높이기 위한 노력이 필요하다.

다섯째, 각 센터가 운영 예산이 부족하고 공간이 협소하여 이용자의 다양성과 욕구를 고려한 사람중심의 시설이 되는 데에는 한계가 있기 때문에 운영 지원의 책임이 있는 서울시의 적극적인 지원이 필요하다는 것이 제언되었다. 구체적으로 현실적인 시설 설치·운영 규칙의 마련 또는 지자체에서 공간을 직접 임대하여 지원하는 등이 대안이 될 수 있다는 것이 종사자들의 의견이었다.

상담보호센터는 거리의 노숙인이 편의 서비스를 이용하고 취업 연계가 용이하며, 거리 노숙으로 인한 낙인을 피할 수 있는 공간으로서 거리 노숙인에게 중요한 보호체계임을 본 연구의 Ⅲ장 남녀 노숙인 정책 수혜자 만족도 조사를 통해서 알 수 있었다. 결론적으로 이러한 점을 고려할 때 개별 시설이 최소한의 응급 잠자리 제공 이상의 안전하고, 쾌적하고, 편리하고, 접근성 높은 공간이 되기 위해서는 상대적으로 소수인 장애인과 여성을 배려하는 공간으로서 설비를 갖추고 상대적으로 정보가 소외된 집단의 접근성을 높이기 위한 노력이 적극적으로 필요하다는 것을 알 수 있다. 또한 2012년 적용될 노숙인 보호시설에 대한 운영규칙의 세심한 검토와 함께 개별 시설에 개선에 대한 책임을 모두 넘기는 것이 아니라 지방정부가 중앙정부와 어떻게 연계하여 이와 관련한 구체적인 개선 방안을 마련할 것인지에 대해서 적극적인 정책 전략을 제시해야 할 시점이다.

제3절 서울시 노숙인 보호시설 기능의 성별관련성 분석

『부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영 규칙』과 서울시 노숙인 보호시설 운영 지원계획에 따르면, 노숙인 쉼터와 상담보호센터는 각각 고유한 기능과 역할을 수행하고 있다. 본 절에서는 노숙인에 대한 '보호'와 '자활 자립'지원 서비스 전달체계로써 각 시설의 기능과 역할이 서비스의 대상인 노숙인의 성별과 어떠한 관련성을 가지는가를 각 시설의 종사자 면접을 통하여 도출하고자 한다. 또한 기능 수행의 한계와 개선방안을 성인지적인 관점에서 검토, 제안하고자 한다.

1. 서울시 노숙인 쉼터 기능의 성별관련성 분석

서울시는 타 시도와 달리 현재 노숙인 쉼터를 대상의 질환이나 서비스의 특성에 따라서 총 8개의 쉼터로 유형화하여 각각의 기능을 구분하고 있으며 다음 표 Ⅳ-3-1과 같다. 서로 다른 기능의 각각의 쉼터를 노숙인의 특성에 따라서 특성화·전문화하여 운영함으로써 노숙인이 조기에 사회에 복귀하도록 하는(서울시 복지재단, 2008)것을 주요한 목적으로 한다. 그러나 이러한 기능별 노숙인 쉼터에 대한 구분은 성별 차이를 고려한 방식은 아니다.

▌표 Ⅳ-3-1▐ 노숙인 쉼터의 기능 및 역할

구분		쉼터 기능 및 역할	비고	조사시설
자활쉼터 44)	비장애인 쉼터	근로능력과 근로의욕이 있는 노숙인에게 일자리 참여 등 지속적인 근로활동과 저축 등으로 사회복귀를 촉진하는 쉼터	총 24개소	시설H
	장애인쉼터	장애가 있는 노숙인을 입소시켜 자활 프로그램을 운영하는 쉼터	총 1개소	시설I
	가족쉼터	자녀가 있는 노숙인을 자녀와 함께 입소시켜 자활 프로그램을 운영하는 쉼터(父子·母子 가족 쉼터)	총 4개소(모자 쉼터 3, 부자쉼터 1개소)	시설 D, F
	노인쉼터	65세 이상 노숙인을 입소시켜 맞춤형 프로그램 등을 운영하는 쉼터	총 3개소	시설E
	여성쉼터	독신 여성 노숙인의 정서적 안정과 취업알선, 직업 훈련 등을 통하여 사회복귀를 지원하는 쉼터	총 1개소.	시설C
중간쉼터		노숙인에 대한 건강검진과 근로능력, 연령, 건강상태 등을 종합적으로 사정하여 각 노숙인에게 알맞은 쉼터로 입소 의뢰하는 쉼터	1개소 (여성은 대상에 미포함)	시설G
재활쉼터		알코올·정신질환이 의심되는 노숙인을 입소시켜 각종 재활 프로그램을 운영하여 자활·노인쉼터로 입소 의뢰하는 쉼터	총 2개소 중 여성쉼터 1개소	시설A
회복쉼터		심신쇠약 및 근로능력 또는 근로의욕 부재 등으로 자활쉼터 입소가 곤란하여 단기간 휴식 및 건강관리 등을 요하는 노숙인을 대상으로 특별한 자활프로그램을 운영하는 쉼터	총 3개소 중 여성쉼터 1개소	시설B

자료 : 서울시 특성화 쉼터 기능 및 역할 자료 – 표 재구성

44) 현재 지자체에서 유형화하고 있는 자활쉼터와 장애인 쉼터, 가족쉼터, 노인쉼터, 여성쉼터는 동일한 '자활'을 목적으로 한 쉼터이나 대상의 특성(장애유무, 연령, 성별)에 따라서 구분된 것이다. 따라서 본 연구에서는 자활쉼터의 범주로 포함하였다.

본 조사에서는 위와 같이 다양한 쉼터의 기능을 포괄적으로 검토하고자 하였으며, 이를 통하여 첫째, 각각의 쉼터가 특성화된 역할과 기능 외에 단신 여성 쉼터와 가족 쉼터의 여성이 생활하는 쉼터 종사자의 경험 및 운영 현황을 통하여 쉼터 기능의 성별 관련성을 도출하였다. 둘째, 쉼터의 고유 기능 수행의 한계점을 검토함으로써 성인지적 개선방안을 제안하고자 하였다.

1) 노숙인 쉼터 기능의 성별관련성 분석

본 연구는 서울시 노숙인 지원정책에 대한 성별영향평가 수행을 주요한 목적으로 한다. 따라서 위에 제시된 다양한 유형의 노숙인 쉼터 중에서 여성이 입소 가능한 여성/가족 쉼터 종사자의 의견을 중심으로 '여성'이기 때문에 고려되어야 하는 부분을 도출하고자 하였다.

첫째, 여성 노숙인이 경험하는 폭력의 경험에 대한 구체적인 치료와 프로그램이 필요하다는 점을 제시한다. 여성 노숙인 쉼터 A의 원장인 사례 a는 여성들은 노숙인이 되는 계기가 남성과 다른 부분은 가정 내 폭력 혹은 성폭력 경험으로 인해 주거 상실을 가지게 되는 경우가 많다는 점은 제시하고 있다.

> "한 28살, 일곱 살인가 이런데 보니깐 성매매 이런데 있던 여성인데 정신질환이 있어요. 그런데 있다 보니까 애기도 낳고 애 보내고 어디로 갔는지도 모르고 살다보니깐 인생이 불쌍하잖아요. 상담해보니깐 중학교 1학년을 다니다가 형부한테 (성폭력을) 당해가지고 그래 뛰쳐나왔더라구요." (사례 a)

여성노숙인의 성적인 경험에 대한 연구(김용희, 2006)에서도 나타나듯이 여성이기 때문에 경험하는 가정 내 성적인 폭력은 노숙의 원인이 되기도 하며, 노숙 과정에서도 다시금 성폭력에 노출될 가능성과 경험을 가지고 있는 것이다. 이는 신체적, 정신적으로 다양한 어려움을 야기하기 때문에(김두나, 2008) 구체적인 치료 프로그램이 필요하다는 점을 제시하고 있다. 이는 본 연구의 정책 수요 조사 결과에서 노숙 유입 계기를 가족관계의 어려움을 이유로 제시한 여성의 비율은 58.6%이며 남성 20%의 배가 넘는 수치이다. 노숙인 쉼터 입소 전 거주지로 여성의 12.2% 사회복지 보호시설에 있었다는 조사 결과 역시 여성노숙인의 가정 폭력, 성폭력의 경험 비율이 높다는 점을 보여준다.

사례 k와 i를 통해 여성 노숙인들의 성폭력, 가정폭력, 성매매로부터 어떻게 노출되어 있는지가 드러난다. 또한 사례 j에 따르면 가정폭력을 경험한 엄마가 아이들에게 폭력을 행사하는 등의 문제가 발생한다는 점도 알 수 있다.

"가정이 해체되서 오시는 분들도 있고, 이혼해가지구 다른 분하고 만나서 동거 중에 이혼, 저기 임신해가지고 오시는 분, 애기가 커서 오시는 분도 있고...(중략)...이혼이, 한 번만 했던 것이 아니라 동거했다가 헤어지고, 2번, 3번 이런 식으로" (사례 k)

"그 아이는 임신해갖고 노숙생활을 한 거예요...(중략)...노숙인들이 남자들이 자면 만원씩 준데요. 그래서 그렇게 하다가 임신이 되가지고 오빠오빠하고 살다가 이제 상담소 들려서 와서 여기서 애기를 낳았어요. 그래서 입양을 하겠다 그러더니 키울 수 있으면 키워라, 그래서 애기를 키웠어요, 여기서. 이제 돌이 돌아와요." (사례 i)

"가정폭력으로 오신 분들 보면요, 아이들을요, 어떤 엄마들은 아이들한테 남편한테 하지 못하는 폭력들을 엄청 써요...(중략)...지금 아이들 그렇게 때리고 막 물고 쫓아낸다고 하니까 이제 주의를 하는데 그래도 심해요. 근데 학대가 엄청 많아요" (사례 j)

사례 k와 g에 따르면 가정폭력 쉼터에서 가정폭력 경험을 가진 모자 가정이 더 이상 가정폭력 쉼터에 머물 수 없게 되면서 노숙인 쉼터로 이동하는 경우가 종종 있다. 이로 인해 입소한 폭력 피해 여성에 대한 치유 프로그램, 가해자로부터의 안전성 보장과 같은 역할이 노숙인 쉼터에도 요구됨을 알 수 있다. 이러한 맥락에서 보면 현재 가정폭력 피해 여성 보호시설과 같은 위기여성 보호쉼터의 보호기간은 자립을 준비할 수 있는 충분한 기간이 아니며, 퇴소 이후의 사후관리의 미비와 같은 제도적인 문제가 도출된다.

"가정폭력쉼터가 많이 없어지거나 또 거기서 이제 오래 있을 수가 없어서 이렇게 이쪽으로 와서 계시는 분들도 많거든요. 그런 분들도 오갈 데가 없고." (사례 k)

"가정폭력여성도, 폭력쉼터에서 이제 남아 10세가 되면 받지 않잖아요. 그래서 이제 남아 10세가 된 아이들은 갈 데가 없어서 저희 쉼터에서 흡수하기 시작했는데. 문제는 뭐냐면 이혼이 안 되고 가정폭력이고 남편이 찾기 시작하면 무방비인거예요. 그래서 이제, 지금은 이제 법적으로 이혼이 됐을 경우나, 가정폭력이라는 걸 증거를 내면 주소를 찾지 못하게 만들지만. 그 때는 그냥 남편이 오면 저희한테 오셔서 이제 음, 행패를 부리시고 부인을 내놔라 하시고 폭력을 행사하시고 경찰을 부르시고 이런 건들이 발생하면서 저희가 이제 대다수의 어머니들, 그러니까 가정폭력 어머니들을 받으면서 감당해야 할 부분들이 더 커졌죠. 저희 입소가족이 아닌 남편을 대상으로 해야 되는 부분들이 너무 커져서" (사례 g)

이와 같이 여성 노숙인들은 남성과 달리 다양한 폭력에 노출되어 있으며, 성적 자기 결정권을 침해받는 경험을 하고 있다. 따라서 가정폭력이나 성 학대는 주거를 소유하는 경우가 드문 여성에게는 노숙으로 이르게 하는 원인이 된다는 점(Anna Martin, 2010; Elaine Batty, Riabacy Casey, Kesia Reeve, 2010)은 노숙인 쉼터 기능 수행에 있어서 반드시 고

려되어야 하는 부분이다. 이를 위해서는 폭력 피해자 및 동반 아동에 대한 정서적 전문 프로그램, 법적 지원, 이를 고려한 자립 자활 지원 등이 요구되며, 종사자와 정책 입안자들이 이를 인식하는 것 또한 중요한 부분일 것이다. 또한 이와 같은 폭력 피해 여성과 노숙 여성 보호체계의 제도적인 한계, 주거 불안정과 여성이기 때문에 경험하는 복합적인 문제라는 공통점에서 위기여성에 대한 보호체계가 통합적인 관점에서 구축되어야 하는 필요성이 드러난다.

둘째, 아동을 동반한 가족 노숙인의 경우 이로 인한 차이를 고려한 쉼터 서비스 제공이 필요하다. 본 연구의 조사 결과에 따르면 여성의 경우 27.3%가 가족을 동반하고 있어 남성의 11.1%와 비율의 차이를 보이고 있다. 이와 같이 여성이 상대적으로 가족을 동반하는 비율이 높다는 점은 가족 쉼터와 여성 쉼터에 이를 고려한 기능이 필수적으로 요구됨을 알 수 있다. 구체적으로 고려해야 하는 차이점은 다음과 같다.

가족 동반 노숙인의 특성과 관련하여 신원우(2009a, 2009b)의 연구에 따르면 동일한 노숙상황에서도 아동이 있는 여성의 경우 상대적으로 자활의지가 강한 것으로 보고되고 있다. 이는 쉼터 B의 사례 c에서도 드러난다.

> "똑같이 홈리스 상태가 되도 단신 여성분들은 내가 책임져야 할 자식이 없었을 때 생활태도와 정말 정신줄 놓고 싶어도 내가 챙겨야하는 새끼들이 있을 때랑 다르거든요...(중략)... 가족 단위 시설들은 어떻게 해서든지 꾸려나가고 그 다음에 내 한 몸만 건사하면 되는 게 아니라, 내 새끼들과의 공간을 같이 마련해야 하기 때문에 좀 그런 의욕이 더 있어요. 그런데 단신 여성들만 모이게 될 경우에는 여기서 그냥 오래 버티면 제일이잖아요. 그러니까 자활할 의지가 없어지는 거죠. 그리고 정신질환이 있던 분들은 또 무기력 상태에 빠져가지고 잠만 자고 막 이래요." (사례 c)

또한 가족쉼터 D의 사례 g의 견해에 따르면, 동일하게 아동이 있더라도 부자가정 보다는 모자가정의 자활의지가 높고, 실제로 성공적으로 자활한 경우가 있음을 알 수 있다.

> "자활의 집에 나갔던 가족 중에서, 성공한 케이스는 모자가정인 경우, 그러니까 엄마가 미싱일을 하든, 파출부를 하든, 엄마가 어, 그러니까 식당에서 일하든, 엄마가 조금 안정적인 경우는 자활의 집에서 그 2년,4년,6년을 사시고 실제로는 그, 어, 재개발 아파트나 임대 아파트로 이렇게 옮겨 타는 걸 해서 성공하는 경우도 있는데. 부자가정의 경우는 거의 일어서질 못하시는 거예요. 그러니까 저희가 관리했던 저축관리나 생활 관리나 아동에 대한 양육이나 교육적인 서비스를 드렸는데, 2년 정도를 사시고도 혼자서는 그걸 못하시는 거예요. 그래서 아버님들은 거의 성공한 케이스가 없구요. 다시 서울역으로 가시거나 다시 뭐 텐트를 치러 가겠다, 이렇게 하는 경우들은, 아버님들은 성공하기 굉장히 힘들었구요," (사례 g)

이러한 사례로 인하여 아동동반 남성 노숙인이나 단신 여성은 모두 자활의 의지가 없다는 식으로 단순한 결론을 내리기는 쉽지 않다. 다만, 아동을 동반한 여성의 경우 단신 여성이나 부자가정과 비교할 때 자활을 하고자 하는 구체적인 맥락이나 동기부여에 차이가 있으며, 자활의지가 높을 가능성이 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 뉴욕시의 경우는 정책 수립에서 있어서 가족동반여부가 정책대상자의 주요한 특성으로 고려되고 있다[45]. 따라서 각 쉼터의 자립자활 프로그램 및 서울시의 노숙인 자활지원정책을 계획함에 있어서 가족동반 여부에 따른 입소자들의 상황과 성별차이를 염두에 두는 것이 필요하다.

이와 함께 동반가족이 있는 노숙인과 단신 여성 노숙인이 함께 생활하는 쉼터의 경우 자녀의 유무에 따른 차이는 생활상의 문제를 가져오기도 하지만, 사례 c에 따르면 함께 생활하기 때문에 상호 긍정적인 측면도 존재함이 드러난다. 따라서 쉼터 유형의 전문화 과정에서 가족동반 또는 단신성인을 기준으로 쉼터를 분리하는 것도 필요로 하지만, 함께 생활함으로 인한 시너지 효과를 최대한 살릴 수 있는 방향의 정책 수립이 요구된다,

> “관계에 문제점이 있기도 하구요, 장점단점 다 있어요. 예를 들어서 장점의 경우는 엄마들이 바쁘잖아요. 손이 딸리는 부분에서 저희 식구들이 많이 도와준다는 거. 도와주면서 저희 식구들도 인간애랄까요, 친밀감을 더 갖는 것 같아요. 단점인 경우는 아이들이 사실은 보는 게 중요한데 간혹 안 좋은 거를 식구들한테 아이들을 중심으로 생활하려고, 보호하려고 노력하는데도 불구하고. 간혹 힘들게 하는 분들이 이으세요. 그런 거를 아이들한테 보여줄 때는 좀 미안하죠...(중략)..엄마한테 부족한 부분을 다른 식구들이 잘 챙겨줘서 가족이 많은 집에 자라는 아이들처럼. 성격이 좋아지는 걸 느껴요.” (사례 c)

한편 아동을 동반한 여성 노숙인은 주거 상실, 정신질환, 가정폭력 경험 등 다양한 어려움을 경험하고 있기 때문에 모두가 전통적으로 기대되는 어머니로서의 역할을 하는 데에는 한계가 있다(Deborah R. Connolly, 2000). 따라서 자립 자활 지원을 위해서는 아동 보호, 양육에 대한 지원이 반드시 함께 이루어져야 한다. 즉, 노숙 가정의 아동으로써 겪게 되는 정서적인 문제에 대한 치료 프로그램과 더불어 학교 교육을 제대로 수행할 수 있는 교육 프로그램 등에 대한 세심한 배려가 필요하다. 이와 함께 부모 교육 프로그램과 같이 양육을 간접적으로 지원하는 것도 필요하다는 점을 사례 g와 d의 의견을 통해서 알 수 있다. 이는 부자가정쉼터에서도 동일하게 적용되어야 하는 부분이다.

> "저희가 이제 특별하게 하는 게 공부방(38평)이라고 그래서. 저희 아이들이 여기 오기 전에는 야생마처럼 살았거든요. 길거리가 무섭지 않을 정도 살다가. 학교 적응하기도 그렇고, 그리고 이제, 그 두 분 중에 한 분이 안 계셔서 상처가 좀 심하고 그런 경우들이 있는데, 아이

45) 뉴욕의 노숙인 지원정책과 관련된 자료는 뉴욕시 홈리스국 홈페이지 www.nyc.gov 참조.

들이 이제 건강해져가는.." (사례 g)

"저희 시설에 있는 모자가정 같은 경우에는 어머니가 정신질환을 갖고 계신 경우가 많이 있기 때문에, 부모교육도 굉장히 필요해요. 아이를 제대로 양육하기 때문에. 저희는 행정업무하기 바쁘고. 그렇다보면 엄마한테 있는 정신적 질환이 아이한테 영향이 가다보니까 아이들이 엄마 행동으로 인해서 혼란이 오고. 아동심리를 해 줄 수 있는 그런 지원도 필요하구요." (사례 d)

그러나 동반 아동이 있는 경우 아동 수에 의한 식비나 기초 운영비는 제공되고 있지만, 이들 위한 양육 및 교육을 위한 운영비 지원은 거의 수행되지 않고 있다. 따라서 이에 대한 보완책 마련이 시급하다고 할 수 있다.

요약하면, 동일한 노숙상황에서도 연령, 장애여부에 따라서 구분되는 쉼터의 기능 및 역할 외에도 입소자의 성별에 따라서 쉼터에 요구되는 역할이 있음을 알 수 있다. 이는 여성의 신체적인 특성으로 인한 성적 폭력의 노출, 엄마됨의 경험 외에도 젠더 불평등의 문제와 연결된 가정폭력 등 노숙 이전과 노숙 과정에서의 경험에 차이가 존재하기 때문이다. 따라서 여성 노숙인이 입소한 경우 이를 고려해야 하며, 가족을 동반한 경우에도 아동양육과 부모 역할에 대한 프로그램 지원이 요구된다는 점에서 쉼터의 기능 정립에 있어서 성별관련성을 주요한 변수로 상정해야 함을 다시 한 번 확인할 수 있다.

2) 노숙인 쉼터의 운영의 제도적 한계점과 성인지적 개선방안

앞서 제시된 바와 같이 노숙인 쉼터는 운영 방식 및 기능에 따라 자활, 재활, 회복 쉼터로 분류되며, 입소 가능 대상에 따라서 여성, 노인, 장애인, 가족쉼터로 구분되고 있다. 그러나 각 쉼터의 유형상 구분에 따라 고유한 기능을 수행하고 있는지에 대해서는 여전히 논란의 여지가 있다. 또한 개별 쉼터는 종사자의 처우, 재원의 열악함 등으로 인한 운영상의 문제가 제기되고 있다. 이러한 맥락에서 각 노숙인 쉼터들의 기능 수행 및 운영상의 한계점과 개선 방향에 대한 논의를 수행함으로써 성별 차이를 고려한 서울시 노숙인 지원 정책의 향후 정책방향을 제시하고자 한다.

가. 노숙인의 자립/ 자활 지원의 한계점과 성인지적 개선방안

쉼터는 노숙인 '보호'시설이지만, 궁극적으로 요구되는 역할은 '탈 노숙'을 통한 지역사회로의 통합, 즉 자활이다. 따라서 노숙인이 자활이 가능한 존재인가에 대한 부분은 '자활[46]'을 어떠한 상황으로 정의하느냐에 따라서 달라지지만, 모든 유형의 쉼터에서 노숙인의 자

립 자활을 지원하는 역할은 가장 중요한 측면이라고 할 수 있다. 하지만, 종사자들의 면접 결과에 따르면 노숙 경험의 특성을 고려할 때 자립 자활의 어려움이 존재하며, 따라서 일반인과는 차별적인 관점과 정책 접근이 필요함을 알 수 있다.

노숙인의 자립 자활이 어려운 이유는 첫째, 노숙의 원인이자 경험의 결과인 정신질환, 노숙 과정에서 경험한 어려움은 단기간에 해결되는 문제가 아니기 때문이다. 아래 사례 c의 언급에서도 나타났듯이 거리에 있는 노숙인들을 쉼터로 입소하게 한 후 바로 자활의 단계로 진입하기란 쉽지 않다는 점을 제시하고 있다.

> "본인이 원하면 한 달 정도 푹 쉬게 하고. 그 다음에 프로그램을 통해서 기능면이라든지 심리적인 면, 이런 것들을 회복시키는 작업을 시작하죠."(사례 c)

일반적으로 노숙인의 자립 자활은 거리 노숙 생활에서 벗어나 지속적으로 소득 활동을 수행하고 이를 통해 주거 독립에 이르는 것까지를 말한다. 하지만 기본적으로 안정적인 주거가 없는 상황에서 주거 독립까지 이르는 자활의 단계에 이르는 것은 쉽지 않다는 게 사례 c의 견해이다. 여성의 경우 성별화된 노동시장으로 인한 취업의 한계가 이중으로 작용하기 때문에 남성에 비해 지속적인 임금을 보장 받는 '일반적인 취업'이 어렵다는 점도 존재한다.

> "대부분의 사람들은 여기서 퇴소를 하면 일반적 취업을 해서 일반적인 사회에 들어가서 자립이라고 그걸 요구할 수 있어요. 여성분들은 그렇게(그런 방식으로) 자활하는 분들이 퍼센트가 높진 않아요. 다만 저희들은 거리에 나가지 않고 주거를 제공받아서 그걸 유지하고 있는 것만도 자립이다..저희는 그렇게 생각하고 거기까지 최선을 다하고 사후관리까지 하려고 노력을 하는데요." (사례 c)

따라서 노숙인의 자활·자립을 바라보는 시각이 달라질 필요가 있다. 입소와 동시에 자립을 기대하는 것은 현실적으로 문제가 있기 때문에 노숙의 부정적인 경험으로부터의 회복에서 자활로 나아가는 단계에 '기다림'이 필요하다는 점을 사례 c는 언급한다.

> "서울시에서는 계속 그런 걸 많이 요구하잖아요. 눈에 보이는 실적. 그런데 저희는 늘 요구하는 게 시간을 달라고. 특히 여성노숙인 같은 경우에는 시간이 정말 많이 필요해요. 저희 초창기에는 표시 하나도 안 났어요. 그런데 지금 막 표시가 많이 나는 거죠. 그동안 프로그램 돌리고 훈련시키고 함께하고 교육 시키고. 지금 진짜 이제서. 처음 오시는 분들한테는 여

46) 홍봉식(2008)의 연구에 따르면 자활의 개념을 도움이 필요 없는 수준의 '독립된 상태' 또는 스스로의 능력으로 생활하려고 '노력하는 과정'에 따라서 그 정의가 달라질 수 있어 연구자에 따라서 차이가 있으며, 관련 법상(국민기초생활보장법)에서는 경제적인 자립을 독립된 상태로 간주한다.

유 있게 시간을 드리는 게 중요한 것 같아요."(사례 c)

각 쉼터의 입소자의 입소 및 퇴소 기간을 보면 독립적인 주거지를 마련하여 퇴소를 하는 '자립'까지 걸리는 시간이 최소 2~3년 정도임을 알 수 있다. 사례 g에 따르면 2년 정도라면 시설에 안주하지 않고 독립할 수 있는 정도의 적정 시기라는 부분을 언급하고 있다. 이러한 자립은 저축 및 생활관리, 독립 가능한 저렴한 주거지가 확보되었을 때에 가능한 부분이다.

"그 전에는 3개월, 6개월, 1년 막 그랬는데, 어떤 사람은 장시간을 돌봐줘야 돼요, 매일. 그래야 치료가 되더라구요. 근데 한 3개월, 6개월 이들이 정신상태가 불안해가지고 안전성이 없어요. 그래서 저희들은 2년간 해주면서 저축하고, 문제가 없고 그러면 또 지도를 해줘요. 그래서 한 2년, 1년 이상 있게 되면 자활의 집. 직장을 꾸준히 다닐 수 있는 사람, 또 여기를 떠나서도 가정을, 경제적인 문제를 이끌어 갈 수 있는 사람은 시에서 자활의 집 4천 짜리 해줬는데, 지금은 6천정도 돼요. 얻어줘요." (사례 i)

"2년 정도가 보통이시구요. 원래는 저희가 1년으로 잡아요. 1년을 계실 수 있다고 말씀을 드리고. 3개월씩 계속 연장해 가는데. 최장 2년까지 가시는데 저희가 이렇게 여러 차례 해보니까 2년을 넘어가시면 여기가 집이 되세요. 집이 되시고. 여기 나갈 필요 없다고 하시고. 머물러 계시려고 하는 게 더 커져서 원래는 여기를 이용해서 일어나려고 왔는데. 여기 안주하고 싶은 마음이 더 커져서. 이제 저희는 최대한 2년이 제일 건강한 것 같다. 다시 들어오는 한이 있어도. 나가는 연습을 해야 된다. 예, 그래서 그런 마음 준비들을 여기 오실 때부터 하고 계신거라고 보시면 되구요." (사례 g)

이와 같이 주거와 일자리 상실, 거리 노숙과 같은 불안정한 생활경험은 일반적인 시각에서의 자립자활에는 한계가 존재한다. 따라서 장기적인 맥락에서, 노숙인에 적합한 자립자활 프로그램 지원이 요구된다는 점을 알 수 있다. 이러한 부분에서 자립자활의 의지와 달리 여성이기 때문에 갖는 노동시장에서의 취약성이 함께 고려되어야 한다.

노숙인의 자립자활이 힘든 두 번째 이유는 노숙인 개인이 처한 상황이 각기 다르다는 점이다. 일을 하지만 적은 수입 및 불안정한 일자리와 같은 고용 환경의 열악함, 장기 노숙으로 인한 시설 의존이나 동료와의 어울림, 심리적 어려움, 아동 동반이라는 다양하고 복합적인 상황은 개개인의 자활을 저해하는 데 주요한 영향을 미친다는 점이 아래 사례의 의견에서 제시되고 있다.

본 연구의 Ⅲ장의 조사 결과에 따르면, 쉼터에 입소해서 일하는 노숙인의 71.8%는 100만원 미만의 적은 수입을 가지고 있는 것으로 나타났다. 이와 같이 일을 함에도 충분한 수입이 없는 것은 쉼터 퇴소와 쉼터 입소를 반복하게 하는 원인이 되기도 한다. 수입이

있어도 불안정하기 때문에 고시원 등 저가 숙소에서의 생활을 지속적으로 유지하기도 어려운 상황인 것이다.

"여기에 시설병이 많이 걸리잖아요. 시설에 계신 분이. 10년 동안 노숙인 시설에만 계신 분들이 저희 시설에 3분 계세요. 내보내면, 갈 데 없다고 와서 무릎 꿇고 살려달라 그러는데 어떡해. 가시라고 매몰차게 6개월 동안 안 받은 분이 제가 있는데 중간에 아저씨들이나 선생님들이 한 번만 더 해달라고 막. 그래서 6개월 만에 제가 무너졌는데 똑같아요. 그런 분들은 시설, 완전 시설에. 그런 분들이 한 명이 아니라 다수예요, 다수. 먹여주고 재워줬더니, 다시 와요, 다시. 그거는, 이런 프로그램들이 해결하지 못하는 건데. 뭐, 방법없잖아요. " (사례 l)

한편 '시설병'이라 불리는 시설에 대한 높은 의존은 자활을 어렵게 하는 요인인 것으로 드러난다. 정광열(2009)은 탈시설화가 아닌 시설 입소 중심의 정책은 장기간 쉼터에 입소하게 함으로써 의존형 노숙인을 양산한 점을 현재 노숙인 쉼터의 한계점으로 지적한 바 있다. 시설 입·퇴소를 반복하는 현상 또한 선행연구에서 제기된 문제임을 고려할 때, 모든 노숙인에 일반화할 수는 없지만 시설에 적응하지 못하는 입소자에게 지속적으로 '자활'을 요구하는 것이 효과적인지, 대안은 없는 것인지는 다시금 재고할 필요가 있겠다.

노숙 기간 중에 노숙인에게 쉼터에서 만난 동료는 쉼터 생활에 적응하는 데에 도움이 되는 존재(홍봉식, 2008)이기도 하지만, 노숙인 내에 존재하는 문화와 함께 일탈을 도모할 경우에는 자활을 어렵게 하는 요인이 된다는 것이 사례 l의 견해이다.

"본인들이 오면서 하는 얘기가, 또 밖에서 생활하면 고시원비랑 먹는 비 50(만원)에서 70(만원)이 드는데. 그걸 마련을 못해서 오신 거거든요. 그 돈을 여기다 저축을 하겠대요. 그 약속을 지키는 사람이 10%라는. 실제로 그만큼 소득이 없다는 거잖아요. 한 달, 두 달은 그냥 넘어가는 데 석 달 정도면 맘 추스리고 몸 추스리고 그랬으니까 그런 걸 찾으면 되는데. 그걸 찾았다는 게. 일을 해요, 일을 한 다음에. 그게 문제인 거야. 밖에서나, 가족이 있거나, 뭐 이런 게 갖춰져 있으면 그게 안 되는데, 여기는 그런 사람들이 모이다보니까 같이 휩쓸려 다니는 거예요. 갈 데가 없으니까 자기네들끼리. 외로움을 달래기 위해서. 여기가 좋으면서도 나쁘게 사람을 만드는 데. 그래서 방을 나눠줘야 돼요. 같은 방에 같이 있으면 패거리. 자기네끼리 나쁜 일도 도모할 수 있고." (사례 l)

또한 노숙인들은 개개인의 심리적인 어려움이 문제가 되기도 한다. 사례 i에 따르면 노숙생활의 경험 때문에 정리정돈, 금전관리와 같은 자기 생활 관리능력이 부족하며, 사례 g는 정서불안이나 자존감 상실 등으로 인한 어려움이 있음을 밝혔다.

"그니까 지금도 그들은 보면요 방이 엉망입니다. 저 정신상태가 안정이 안되다 보니까 막 방

에 가서 버릴 것 버리고 빈 몸으로 오잖아요. 먹고 주고 이만큼 쌓아놔요. 버리더라구요. 노숙생활을 하다보니까. 그 차이가 엄청 많아요...(중략)...막돌아다녀요. 돈 있으면 쓰고 다니고. 그런 애들 돈 관리를 제가 해요. 한주에 2만원. 아이 있으면 이제 우유 값 같은거 우유 사다주고 그러면서 이제 돈 있으면 준 것만 쓰니까 귀한 줄을 몰라요.." (사례 i)

"그러면서 저축을 해가는 면이나 생활을 해가는 면은 안정이 되어가는데. 실제는 정서적인 면이나 심리적인 면이나 그런 부분들은 저축하는 숫자가 늘어나는 것처럼 늘어나진 않고. 심리적이나 정서적으로 불안한 상태나 병리를 나타내는 거는. 결국은 회복해가질 못 하시더라구요. 일년이 지나도 여전히 병적으로 가지고 계시기 때문에" (사례 g)

이러한 심리적인 어려움은 '저축이 늘어나는 것'처럼 눈에 띄게 변화가 나타나기는 어렵다는 것이 사례 g의 견해이다. 특히 자립 자활을 저해하는 노숙인 개인적인 측면의 문제점들은 알코올에 의존하는 삶 때문이라고 할 수 있다. 홍봉식(2008)의 연구에서도 음주는 도박과도 연결되며 물질적인 피해를 가져오기 때문에 자활을 방해하는 '유혹'이라는 점을 밝힌 바 있다. 본 연구의 조사결과에서 쉼터 입소자의 33.3%만이 술을 줄이거나 끊기 위한 노력을 하고 있는 것으로 나타나 대부분은 알코올로 인한 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다. 술을 마시게 될 경우 쉼터에 입소가 금지됨에도 의존하는 것이 반복되는 사람들을 고려할 때 알코올 의존을 조절할 수 있는 서비스는 자활에 있어서 기본적으로 필요한 부분이라고 할 수 있겠다.

이와 같은 어려움에 대하여 시설 F의 경우(사례 k)에는 자존감의 향상을 위한 멘토링 프로그램을 진행하고, 시설 D에서도 전문적인 심리 상담을 진행함으로써 심리적 안정감을 찾을 수 있도록 다양한 지원을 하고 있으며, 이와 같은 방식의 지원이 자립 자활에 구체적으로 도움이 된다고 밝히고 있다.

"물론 경제적으로 어려워서 왔지만, 몸도 마음도 다 어려워진 상태가 된 거예요. 근데 그 분들한테 이렇게 좀, 뭐랄까 자존감을 향상시켜주고, 내가 뭘 해도 할 수 있다 하는, 북돋워줄 수 있는 그런 마음을 심어줘야 되는 것인데...(중략)...구청, 성동구청에서 연계 해가지고 멘토링 프로그램을 한 적 있었거든요. 거의 한 6개월인가, 5개월인가 했었는데. 그것은 일주일인가 와서 해주는 거였는데도 불구하고. 되게 괜찮더라구요. 그런 식으로 그, 어머니들의 마음을 열어주시면서 뭘 할 수 있다 그런 것을 이렇게 해줄 수 있는." (사례 k)

또한 사례 k에 따르면 아동을 동반한 여성 노숙인의 경우 어린 자녀를 돌보아야 하는 상황이 지속될 경우 지속적인 일자리를 갖고 저축을 통해 자립 기반을 마련하기에 쉽지 않은 환경이다. 이는 개인적인 자립의지와는 관계없이 외부적인 상황과 연관되어 있다. 일반 여성들과 마찬가지로 여성 노숙인들이 선택할 수 있는 일자리의 종류에서 양육을 해야

하는 상황을 고려해 일자리를 찾기란 쉽지 않다는 점이다. 각 쉼터에서 아동 보호를 위한 다양한 프로그램을 지원하지만 일상적인 생활 속에서의 양육은 결국 어머니의 몫이 되고 있는 것이다.

> "어린이집이나 학교를 보내려면 아침에 걔네들 챙겨서 보내고 난 다음에 일을 해야 되는 데 그런 일이 마땅히 없는 거예요." (사례 k)

> "아무도 없으니까 시간 맞춰서 공원이라든지, 가서 하면 독신여성 같은 경우엔 가능할 것 같은데. 아이들이 있는 경우에는, 공부방이나 어린이집 연계를 한다고 하지만, 그럼에도 불구하고 챙겨주고 아침에 좀 하는 것도 부담을, 좀 피곤도 하고 뭐 그래서. 그렇더라구요." (사례 k)

노숙인 쉼터의 궁극적인 목적은 노숙인들이 노숙의 삶에서 벗어나 주거 독립까지 이르는 것이라는 것에 대해 논란의 여지는 없다. 하지만 그들의 자립 자활을 돕는 데는 첫째, 제도적으로 노숙인들이 자립 자활을 위해서는 장기적, 구체적, 적극적인 지원이 필요하다는 점을 인식해야한다. 이러한 제도적인 지원 방안에는 성별에 따른 노숙 환경, 취업 조건의 차이를 고려하는 것이 함께 요구된다. 둘째, 노숙인들이 가진 정신적, 정서적 장애에 대한 실질적인 치료를 통한 자립 자활의지를 만들어 주는 작업이 수행되어야 하며, 실질적인 예산과 운영지원이 필요하다. 이와 관련한 서울시가 수행하고 있는 희망 인문학 프로그램은 노숙인 자존감 형성에 기여하는 것으로 평가되고 있다. 이는 앞서 폭력 피해 경험과 같은 여성의 특수성도 고려되어야 한다. 셋째, 아동을 동반한 노숙인들에 대한 자녀 양육 지원 체계를 현실화함을 통해 자립의 환경을 제도적으로 마련해 주는 것이 필요하다. 구체적으로 서울시 일자리에서 근무시간을 유연화하거나 일자리를 다양화하는 것도 대안이 될 수 있을 것이라고 판단된다.

나. 노숙인 쉼터 운영의 제도적인 한계점과 성인지적 개선방안

노숙인 쉼터는 노숙인의 정서적, 심리적, 신체적 상해를 치유하고, 직업 훈련 및 취업 지원, 주거 안정 지원을 통한 지속적이고 안정적인 자립자활기반을 가질 수 있도록 장기적인 맥락에서 지원하는 기능을 한다. 이러한 다양한 역할을 수행하기 위해서는 안정적인 노숙인 쉼터 운영을 위한 재정적, 인적 지원이 제도적으로 보장되어야 한다. 그러나 노숙인 쉼터 운영과 관련하여 종사자 근무환경, 재원의 열악함, 쉼터의 양적 부족 문제 등이 한계점으로 제시되었다.

첫째, 종사자 급여의 열악함은 전문적인 인력이 지속적으로 업무를 수행할 수 없다는 점에서 문제로 지적되고 있다. 일반적인 사회복지시설의 사회복지사들의 임금 수준도 일반

기업의 임금 수준과 비교할 때 그리 높은 수준은 아니다. 하지만 타 사회복지 시설과 달리 현재 서울시 노숙인 보호시설 운영 지원계획에 따르면 쉼터 종사자의 인건비는 쉼터 규모와 입소자 정원에 따라서 지원되는데, 급여체계가 5년 단위로 이원화됨에 따라 경력에 따른 임금상승률이 반영되지 않는다는 문제를 가지고 있다. 노숙인 보호시설에서의 근무기간만이 인정된다는 점도 이러한 열악한 급여를 야기하는 원인인 것이다.

"5년 이상 5년 이하가 호봉 끝이에요. 1년에 들어오나 2년에 들어오나 이 분들은 5년 될 때까지 급여상승이라는 건 없구요, 5년 된 분은 십년이 되나, 몇 십 년이 되나 5년 이상으로 주시는거죠. 약간 그게 이제, 이 안에서 내규를 가지고 움직이긴 하지만, 기본적으로 파이가 작잖아요. 파이가, 적은 파이를 가지고 이제, 적은 파이를 가지고 버텨야 되는거죠." (사례 g)

"호봉제도 있었고, 그런 것도, 그런 것하고 저희는 이제 숙직을 당직을 하면은 수당 같은 것이 하나도 없어요. 그냥 책정돼 있는 인건비 밖에 안 나와서.." (사례 k)

또한 위의 사례 k에 따르면 현재 상근하고 있는 종사자에 대한 인건비 지원도 충분하지 않지만, 경력에 대한 인정 외에도 수시로 있는 연장근무에 대한 수당도 없는 상황임을 알 수 있다. 이는 노숙인 보호시설에 종사자들의 잦은 이직과 이로 인한 전문성 확보의 어려움의 근거이기도 하다.

"다른 거 떠나서 종사자 임금 좀 올려주라고 근데 그게 몇 번을 하다가 안 되고, 종사자들하고 이런 거 확장해야하는 거는 절박한 거예요, 사실은." (사례 a)

따라서 종사자의 급여체계, 복지환경 개선은 장기적인 근속을 통한 전문성의 확보를 위해서도 중요한 부분이다. 사회복지서비스는 사람을 통해서 전달이 되기 때문에, 종사자의 전문성은 정책의 효과성 제고에도 영향을 미친다. 이는 관련 운영규칙, 서울시의 노숙인 및 쪽방 거주자 보호사업 계획 등 근본적인 제도에서 개선이 요구되는 부분이므로, 실질적인 예산 확보 방안과 같은 구체적인 논의가 필요한 부분이다.

둘째, 종사자들의 저임금 문제와 함께 업무 과다로 인한 어려움도 운영상의 어려움으로 제기되었다. 이는 쉼터의 규모에 따라서 종사자 자격기준 및 배치 인원에 제한이 있기 때문이다. 따라서 실질적으로 3명 내외가 근무하는 소규모 쉼터의 경우 쉼터에 요구되는 기본적인 기능 외에 다양한 사업 수행에 한계가 존재한다. 사례 k의 경우 현재 지원되고 있는 인건비 중 1인은 취사원에 관한 인건비이다. 따라서 전문적인 서비스가 가능한 인력은 적을 수밖에 없는 상황을 설명하고 있다. 적은 인력으로 다양한 서비스를 개발하고, 습득해서 다시 전문적으로 전달하는 데에는 한계가 있다는 것이다.

"저희가 인력이 4명인데, 취사원 빼고는 실질적으로 일할 수 있는 사람은 3명이에요. 그 3명이 원장님은 이제 후원 다니시고 그러셔서 바쁘시고 생활지도사하고 저하고 2명인데. 2명이 그런 여러 가지 프로그램을 따오고 진행하고 그러기엔 너무 벅차거든요, 일이요. 생활지도사가는 따로 있구요, 보육교사 겸 상담사가 있는 거예요."(사례 k)

이러한 업무 과다는 종사자 보수교육을 통한 종사자의 전문성 확보를 저해하는 결과로도 연결된다. 노숙인 보호시설은 사회복지사업법에 의한 사회복지시설이기 때문에 종사자의 보수교육이 의무화되어 있다. 새로이 만드는 프로그램 또한 법적으로나 금융 관련된 전문적인 지식을 요구하기 때문에 개별적인 학습의 노력이 필요한 상황이다. 그러나 현재와 같은 인력에서는 보수교육 참여조차도 어렵기 때문에 전문적인 서비스가 어려운 악순환이 반복되고 있는 것이다.

"저희가 2박3일로 어디 간다 아니면 일주일동안 교육, 그니까 프로그램을 전문성을 키워주는 프로그램들이 많이 나오는데 저희가 갈 수가 없는 게 일주일 씩, 2-3일씩 자리를 비우면은 일을 봐 줄 수 있는 사람이 없는 거예요. 아무도, 아무도가 아니라 돌아가면서 우리 직원들이 봐주긴 하지만 그 사람은, 그 사람 몫까지 하려면은 뭐 예를 들어서 생활지도원이 지금처럼 어딜 가고 없으면은 저나 목사님이 10시까지 있어야 된다는 거.9시부터 10시까지." (사례 k)

노숙인 보호시설에서 일하는 실무자가 대부분 사회복지사이지만, 사례 l이 이야기 하듯이 사회복지 교육과정에서는 '노숙인'을 특화된 대상으로 보고 전문적 서비스 영역으로 교육하는 경우는 드물다. 따라서 현장에서의 경험이 중요하지만, 앞서 언급한바와 같이 현재와 같은 열악한 근무조건은 장기간 경험하면서 전문성을 키우기 어려운 것이 현실이다.

"뭐라고 해야 되나. 여기는 정식으로 공부하신 분들이 많이 없잖아요. 그러니까 노숙인 사업을 사회복지라고 학교에서 잘 안 가르쳐 주잖아요." (사례 l)

따라서 노숙인 지원 정책의 실효성을 높이는 것은 노숙인 지원 기관의 종사자들의 전문성을 강화하는 일과 관련되며, 이를 위하여 전문성을 담보할 수 있는 종사자 교육, 현실적인 업무를 고려한 종사자 배치 등을 통한 정책 지원이 필요하다.

셋째, 노숙인 쉼터의 제도적인 한계는 운영비 부족에서 비롯된다. 노숙인 보호시설의 운영이 지자체 이양사업이지만, 입소정원 관리나 시설 확충 등은 쉼터가 자체적으로 준비해야 하는 사항이다. 기존의 노후한 시설로 인하여 입소자들의 생활에 어려움이 있었던 B시설은 최근 건물을 새로 지어서 이사하였는데 자체적인 모금사업도 진행하였지만, 다시금 부채를 얻어 진행하였기 때문에 시설 운영에 어려움이 있는 상황이다.

"다 후원은 아니구요. 이자 안 받고 돈 빌려주시는 분들, 은행에서도 차입금을 받고. 한 달에 한 번씩 무료공연해주시고. 기업 업체에서도 지원해주시고. 그렇게 해서. 좋은 건설업체를 만나기도 했구요. 돈을 다 지불을 안했는데 무조건 집을 지어주고 나중에 드리고 했는데. 그래서 어쨌든 집은 지어졌고 저희 식구들은 거리에 안 나가셔도 되고. 그런데 아직은 저희가 많은 빚에..(중략)..그래서 지금도 소장님이 후원금 마련을 위해 가셨다가 늦어져서 못 오시고" (사례 d)

시설 F의 경우는 2년 후에는 기존에 지원되던 시설 임대료 지원이 중단된다는 지자체의 방침에 따라서 자체 임대료 마련이 시급한 상황이었다.

"저희 쉼터가 노숙인 쉼터로서는 처음이어 가지고, 보증금이라던지 임대료를 다 대줘요. 처음, 1호라고 하더라구요. 지금까지도 이렇게 있는데, 저희도 2년 후에는 법인이 책임져야 된다고 해서, 그런 거, 후원금 때문에 이제." (사례 k)

정부로부터 지원 받는 예산은 기본적인 시설 운영비로 사용되고 있지만, 시설 B의 종사자들에 따르면 지출항목이 현실적이지 못하며, 기본 운영비 역시도 부족한 상황임을 지적하고 있다.

"서울시 지원금만으로는 부족한 감이 많이 있어요. 겨울같은 경우에는 김치, 김치 값이 비싸잖아요. 김치를 후원받아서 충당하기도 하고 쌀 같은 것도 후원을 받아서 하고 있고." (사례 d)

"암튼 그렇게 운영비를 받고 있는데 저희들한테는 부족해요. 많이. 주로 나가는 게 공과금, 대부분 공과금이고 사무비 조금. 그거 외에는 쓸모가 없는데. 겨울철 같은 경우. 난방비 같은 경우는 턱도 없죠." (사례 c)

따라서 특성화된 서비스를 제공하는 것은 어려운 것이 현실이다. 특히 아동을 동반할 수 있는 가족 쉼터의 경우는 운영비 부족의 문제가 더 심각하다고 할 수 있다. 영· 유아와 여성을 위한 위생용품 지원이나 특성화된 프로그램을 위한 예산이 책정되어 있지 않은 것 등을 문제로 지적하고 있다.

"제일 문제예요. 아직 대소변 못 가리는 아이들이 기저귀 차고 그런 아이들. (기저귀)그런 것에 대한 부담을. 직장에 있으신 분들은 괜찮은데 직장이 없거나 일용직이어서 뭐 며칠 가고 안가고 그러면 그 비용이 부담스러워 하시더라구요." (사례 k)

"사실 운영비 면에서 너무 부족하고, 프로그램 비 같은 경우에는 전혀 쓸 수가 없기 때문에 저희가 자체적으로 프로젝트 따서 해야 하는 부분들이 있고."(사례 c)

"저희는 아동한테 가장, 아동들 서비스 가장 중심을 두는 게 문화프로그램이거든요? 그거에

플러스 방과 후. 자원봉사자를 활용을 많이 하는데요. 자원봉사자들도 꾸준히 구할 수 있는 사람이 없더라구요. 그런 거에 대한 어려움이 있는 것 같아요."(사례 c)

이태진 외(2007)에서도 2005년 노숙인 사업의 지방이양 이후 별도의 프로그램비 지원의 부재는 쉼터 내 프로그램을 취약하게 한다고 지적된 바 있다. 따라서 쉼터 유형을 구분하는 것과 함께 전문성을 보장하기 위한 예산 지원과 제도를 마련함으로써 안정적인 재원을 확보하는 것은 쉼터의 기능을 활성화하기 위해 중요한 부분일 것이다.

"어쨌든 여름에 운영비가 좀 남았다. 그러면 이걸 이월시키는 형식으로 해가지고 쓸 수 있도록 해야 되는데. 이걸 그 때 그 때 다 정산해버려야 되거든요. 끊어가지고. 분기별로 이월한다, 남았으니까 반납은 아닌데 어쨌든 잔액부분을 밝히고 해야 되니까. 그게 인제 마지막 집행 공무원의 재량인데 그걸 아무렇지 않게 넘어가주면 넘어가는 거고. 그다음에 문제시 삼으면 문제시 삼고, 이런 게 있어요. 어떤 때는 이러나저러나 어떻게 할 수 없는 거 다 써버리고 싶은데, 이것도 다 옛날부터 얘기 된 부분 이예요. 계속 그러면은 전체 예산, 1년 예산으로 나온 예산이기 때문에 남겨서 연말에 까지 갈 수 있게 해야 된다라고 이런 부분에 대해서 명확하게 해달라는 거예요." (사례 e)

이와 함께 기존에 지원되던 운영비가 현실적으로 운영될 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다. 구체적으로는 위의 사례 e가 이야기 하는 것과 같이 운영비의 분기별 정산이 개별 지자체 담당 공무원의 재량에 따라서 차이가 존재하기 때문에 기준을 명확하게 함으로써 효율적인 예산 운영이 될 수 있도록 하는 것도 하나의 방법이이 될 수 있을 것이다.

넷째, 노숙인 쉼터의 양적인 부족 현상이 문제로 지적되고 있다. 특히 여성쉼터는 수요보다 공급이 훨씬 낮은 상황으로 쉼터 입소를 의뢰하는 여성 노숙인이 있음에도 불구하고 이미 정원이 다 차 있는 경우 쉼터 입소가 불가능한 상황이다. 특히 여성들은 남성과 같은 응급보호시설도 없기 때문에 쉼터에 머물 수 없는 여성 노숙인은 거리를 배회할 수밖에 없는 현실이다.

"<전화로 입소 문의가 왔을 때> 어쨌든 아까 얘기한 것처럼 저희가 정원이 차버리면 저희도 감당이 안 되기 때문에, 저희는 감당이 되는데 식구들이 감당이 안되서. 많이 받지 못하니까 그 분들한테는 없다고. 다른 곳으로 연계할 곳이 없을 거란 걸 알지만 어떻게 할 수 없어요. 그렇게 말할 수밖에." (사례 c)

단신 여성 노숙인을 대상으로 한 쉼터이지만 정신질환이 있는 아동동반 여성이 입소한 시설 B나 현재 가족쉼터이지만 단신여성이 입소할 곳이 없어서 단신과 모자가정이 함께 생활하고 있는 시설 F와 같은 사례는 현실적인 여성 노숙인을 고려한 쉼터가 양적으로 부

족하기 때문이라고 볼 수 있다.

> “독신쉼터가, 있는데 자리가 많이 없어서 독신여성들이 갈 곳이 많이 없다는 것을, 알기는 저희도 얼마 안됐거든요. 거기는 모자가정쉼터. 그래서. 진짜 독신여성들은 갈 데가 많지가, 그나마 옛날에 있던, 본동 복지관인가요? 어디지? 동작구에 있던. 그게 이제 없어졌다고 하더라고요. 그러니까는 더 늘려도 될까 말까 한데 있는 것조차 없애서, 더 이렇게 저기 하다고. 그래서 진짜 독신여성들에 대한 상담문의는 많이, 제가 있을 때도, 문의는 많이 왔는데 이제 저희는 모자가정밖에 안되니까. 근데 그나마 경찰이나 여기 지자체 있잖아요. 구청이라던지 동사무소에서 모시고 오는 분들은 저희가 어떻게 안 받을 수가 없잖아요.” (사례 k)

> “남자들은 많이 있습니다. 남자 같은 경우는 서울에 삼십 몇 군데 시설이 있지만 여성들은 여성들이 갈 시설은 거의 없어요. 특히 가족. 가족단위로 갈 수 있는 곳은 몇 군데 안돼요.” (사례 j)

따라서 여성쉼터의 양적인 부족 현상에 대해서는 여성 노숙인의 실질적인 규모를 고려하여 정부 차원의 적극적인 개선책 마련이 시급한 사항이다. 남성의 경우 응급보호시설이 상담보호센터, 중간 쉼터 그리고 장기적으로 입소 가능한 자활, 재활 쉼터 등 다양한 선택폭이 마련되어 있으나, 여성 노숙인이 입소 가능한 쉼터는 서울시에 7개에 불과하며, 이미 정원이 다 찬 상태이기 때문이다.

> "왜냐면은 그런 구분이 없이 들어오게 되면 어떤 한 특정 계층에 맞춰서 프로그램을 준비한다든지 할 수 없이, 그 분들 행정처리 하기만도 바쁠 텐데, 노인이면 노인, 아동이면 아동 나눠져 있으면, 어쨌든 필요한 걸 집중해서 드릴 수가 있잖아요.” (사례 f)

특화된 쉼터의 입소 제한으로 인하여 일부 쉼터에 입소가 어렵다는 문제가 있으나 사례 f의 견해와 같이 특화된 노숙인 쉼터는 실질적인 서비스 제공의 효과성을 도모할 수 있는 강점이 있다. 따라서 쉼터의 양적 확대 시에 전문화된 쉼터별 프로그램 및 지원 정책의 질적인 향상을 위한 지원도 지속적으로 고려되어야 할 것이다.

요약하면 현재 노숙인 쉼터 운영의 제도적인 한계점을 개선하기 위해서는 1) 종사자들의 급여 체계 및 근로조건의 개선을 통한 전문성 구축 기반 마련, 2) 쉼터의 특성을 고려한 운영비 지원과 운영비 운용방안의 현실화, 3) 쉼터의 양적, 질적 향상을 위한 지원이 요구된다는 점을 도출되었다. 이러한 개선에 있어서 여성 쉼터에 요구되는 생리적 특성으로 인한 소모품 지원, 아동 동반 시 양육 지원 등에 대한 실질적인 예산 및 프로그램 지원이 요구된다는 점이 고려되어야 한다. 또한 쉼터 유형화로 인한 입소자 제한과 실질적

여성 노숙인 규모를 고려한 여성 쉼터의 양적 확충 등이 함께 고려될 때 성인지적인 관점에서 개선이 이루어질 수 있으리라고 판단된다.

2. 노숙인 응급보호시설 기능의 성별관련성 분석

서울시 노숙인 상담보호센터는 부랑인과 노숙인을 상담하고 부랑인복지시설이나 노숙인 쉼터 등의 사회복지시설에 인계하거나 일시적인 생활편의를 제공하고 보호하는 시설(규칙 제 2의 3)이다. 즉, 일시적 생활편의 제공, 보호, 시설로의 인계가 상담보호센터의 주요 역할이다. 하지만 현재 노숙인 응급보호라는 고유의 기능 외의 역할 다양화로 인한 문제제기와 함께 중간 쉼터와 사정 기능의 중복에 대한 비판도 제기되고 있는 상황이다. 그러나 본 연구가 성별영향평가에 중점을 두는 바, 이와 같은 서울시 노숙인 상담보호센터의 전체적인 기능에 초점을 맞추어 분석을 수행하기 보다는 "성인 남성"만을 주요한 정책 대상으로 상정함으로 인한 기능 수행의 문제점을 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 이에 따라 본 단락에서는 첫째, 서울시 노숙인 상담보호센터에서 여성 노숙인을 대상으로 한 응급시설로서의 기능 수행을 비판적으로 검토함으로써 상담보호센터의 성별관련성을 분석하고, 둘째, 본 센터의 운영상의 문제점 검토를 통해 성인지적 관점에서의 향후 개선방안에 대해서 논의할 것이다.

1) 노숙인 상담보호센터 기능의 성별관련성 분석

방문 조사결과에 따르면 상담보호센터는 첫째, 노숙인 응급보호시설로써의 역할을 수행하고 있는 것과 아울러 둘째, 기존의 노숙인 쉼터에서 수행하는 노숙인의 일자리 연계, 저축관리, 주거지원사업, 그룹홈 운영 등의 다양한 지원을 제공함으로써 일종의 "노숙인 원스톱 지원센터"의 역할을 수행하고 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 주된 이용자가 남성 노숙인으로서 여성은 서비스의 대상으로서 고려되지 않는다는 한계를 가진다.

그럼에도 불구하고 거리에는 응급 보호가 필요한 여성이 지속적으로 존재하며, 본 연구를 위해서 각 상담보호센터를 방문했을 때에도 정기적/비정기적으로 상담보호센터를 이용하는 여성 노숙인을 만날 수 있었다. 본 연구의 4개의 서울시 노숙인 상담보호센터의 방문 및 면접조사 결과 여성 노숙인이 어떻게 제한적으로 본 응급시설을 이용하고 있는지에 대해서 검토하면 다음과 같다.

첫째, 여성 노숙인이 이용 가능한 서비스는 무료 급식과 상담서비스에 제한된다.

"(남성 노숙인과)다 똑같이 하세요. 뭐 저희가 이용인원이 하루에 천명이라고 봤을 때, 식사하고 이제 뭐 하나 이렇게 일일이 순 인원으로 하면 천 명 정도 되는데, 그 분들 중에 똑같이 남성 노숙인 분들과 똑같이 이용하세요. 식사하시고, 자활하시고 이제 뭐 씻고, 씻는 건 여자화장실이 따로 있으니까 샤워실은 아니지만, 다 하세요 똑같이요. 식사도 하시고, 주무시는 것만 빼고..(중략)..의료도 똑같이 하세요. 주거지만 있으시기 때문에 여기서 주무시진 않구요. 근데 가끔씩 외부에서 여성분들이 긴급하게 할 때는 3층이다 보니까 여기도 난방이 들어오니까 여기서 주무시거나." (사례 q)

"숙식은 안 되죠. 아, 밥은, 의무실이라든지 식사는 이용이 가능해요. 그러네 뭐 잠자는 건 안 돼요. 목욕하는 거, 뭐 이런 거. 공간이 분리돼 있지 않기 때문에." (사례 u)

"근데 아예 이용이 안 되는 건 아닌데, 상담이나 사업지원은 해드리는데 보호는 안 된다는 거죠. 주무시는 부분은 안 되는 거고. 임시주거 지원사업이 있다든지..그런 부분을 상담을 원하시면 상담을 해드리고 지원을 해드리는데 일일이용, 주무시는 거라든지 그런 부분은 힘들다는 거죠." (사례 r)

위의 노숙인 상담보호센터 종사자들의 말을 통해서 알 수 있는 것은 상담보호센터의 서비스 중에서 여성 노숙인이 무료 급식을 이용하거나 의료시설 등의 이용은 가능하지만 여성을 위한 욕실이나 침실이 없기 때문에, 응급 잠자리 제공은 할 수 없다는 부분이다. 이러한 여성을 위한 응급 잠자리 제공의 대안 부재는 여성 노숙인을 거리에 방치하는 결과를 가져오게 됨에도 불구하고, 상담보호센터의 종사자들도 이에 대한 심각한 문제의식을 가지고 있지 않은 것으로 보였다. 또한 현재 노숙인 규모 측정 방식에서 상담보호센터 이용자는 급식과 응급잠자리 이용자를 중심으로 파악하고 있기 때문에 일시적인 서비스만 이용하는 여성 노숙인은 가시화되지 않는 다는 한계를 가지고 있다.

둘째, 서울시 노숙인 상담보호센터가 현재 여성 노숙인을 위해서 제공할 수 있는 서비스는 거리 노숙인을 위한 아웃리치 상담을 통하여 여성 노숙인을 쉼터나 여성 노숙인이 생활에 필요한 서비스를 연계하는 역할이었다.

"어차피 잠자리는 안 되니까요. 역전에 아웃리치 팀들이 있으니까. 실내에서 웬만큼. 눈에 안 띄지만 주간, 야간 아웃리치 팀들이 있어요...(중략)...당연히 여성노숙인들이 늘 상주해 있고 하니까. 의료적인 문제라든가, 깊이 상담 뭐, 수급권 상담이라든가 그런 것들은 M시설에서 병원진료의뢰서 발급가능하고 임시 주거비 지원사업을 통해서 그, 기초생활수급권을 할 수 있게끔 저희. 여자 상담사님이 하고 계시고. 지원을 하고. 그거에 준비가, 노력을 하시고 준비가 되신 여성 노숙인분들한테는 임대주택이라든가 이런 사업이나, 많지는 않지만은 포함시키려고. 일단은 저희가 직접적으로 모시고 꾸준히 아웃리치를 통해서." (사례v)

하지만 사례 v의 말처럼 여성 노숙인은 상담보호센터의 의무적인 보호대상은 아니라고 규정하고 있기 때문에 상담보호센터가 여성 노숙인들에게 제공하는 서비스는 한시적인 것으로 취급된다. 또한 여성 노숙인을 위한 잠자리가 지속적으로 제공되지 않기 때문에 자발적으로 찾아오지 않는 이상에야 여성 노숙인을 위한 지속적인 서비스 지원은 이루어지기 힘들다는 것이다. 즉, 노숙인 상담보호센터라는 체계를 이용하면서 자연스럽게 정보가 제공되고 신용회복, 자활 등으로 이어지기도 하지만, 여성 노숙인의 전용 상담보호센터가 없기 때문에 응급보호시설을 통한 여성 노숙인의 자립 자활은 거의 불가능하다.

> "대상자가, 그 분들이 따라와 주는 만큼 저희가 해주는 거고. 싫다고 하면 그냥 보호차원에서만. 그렇게 하고." (사례v)

> "저희가 아웃리치를 하고 하면 개입을 하려고 하는데 이 분이 보호가 안 되는 거예요. 내일 오세요 라고 했는데 그 분은 없어져있고. 상담하는 분들 주머니 털어서 쪽방을 잡아드리는 정도.." (사례 r)

쪽방에서 거주하거나, 상담보호센터를 찾아오는 경우 일부 여성 노숙인에게 서울시 일자리나 특별자활사업, 주거지원 등을 연계해주지만 이것 또한 아웃리치 시에 만날 수 있거나, 상담보호센터에 찾아오는 경우에 한정된다. 그러나 앞서 현황에서 살펴본 것과 같이 '보이지 않는' 여성 노숙인이 더 많은 상황에서 이러한 상담보호센터와 연계되는 경우는 적을 수밖에 없는 상황임을 알 수 있다. 공간적인 면에서나 서비스적인 면에서 여성 노숙인을 고려한 서비스 제공은 열악한 상황인 것이다.

요약하면, 현재 거리 노숙인을 위해서 5개소의 상담보호센터가 운영되고 있지만, 여성은 그 중 일부의 서비스만을 이용할 수 있기 때문에 1) 응급잠자리 부재로 인한 안전의 문제, 2) 실질적인 여성 노숙인 규모의 비 가시화, 3) 지속적이고 체계적인 서비스 제공의 어려움, 4) 서비스 연계를 통한 자립 자활의 어려움 등의 문제를 가지고 있었다. 그럼에도 여성 노숙인이 소수이기 때문에 현장에서 심각한 문제로 고려되지 않는다는 점은 노숙인 복지전달체계 전반에서 개선이 요구되는 지점임을 알 수 있다.

2) 노숙인 상담보호센터의 제도적 문제점과 성인지적 개선방안

서울시 노숙인 상담보호센터 제도적인 차원에서 문제점은 노숙인 쉼터와 유사하게 실무자 근무조건과 운영비 지원의 열악함, 여성 노숙인을 위한 응급보호시설의 부재라는 점이 도출되었다.

첫째 노숙인 상담보호센터 종사자 근무조건의 열악함은 낮은 급여, 업무 과다, 여성 종

사자에게 열악한 근무환경 등으로 나타났다. 종사자의 낮은 급여로 인한 잦은 이직의 문제는 쉼터와 동일하게 노숙인 보호시설 전체에 적용되는 인건비 기준이 근무경력(5년)에 따른 2개 급여체계로 구성되어 있다는 점에서 기인한다.

> "거기에 어떤 의지를 가지고 일하는 실무자들이, 또 늘어나기도 하면서도 이직율은 그대로 가장 높은 쪽에 속하기 때문에. 환경, 조건이 열악하기 때문에. 초기에는 급여가 높은데 오랫동안 근무할수록 5년을 근무하든, 20년을 근무하든. 5년 이상 딱 두 가지 밖에. 일단 장래성이 되지 않기 때문에. 이직률이 높지 않을까." (사례 v)

낮은 급여와 같은 종사자의 열악한 처우는 잦은 이직의 문제에서 끝나는 것이 아니라 종사자의 전문성에도 영향을 미치기 때문에 개선이 필요하다는 것이 사례 r의 견해이다. 적절한 보상체계는 장기근속을 가능하게 하고, 이는 곧 해당 분야에서의 전문성을 가질 수 있게 된다는 것이다.

> "오랫동안 일했으면 하는데 다 나가버려서 제가 경력으로 젤 꼭대기에 있는데. 좀 챙피해요. 어떤 사회복지기관이 10년도 안된 사람들이 옹기종기 모여서 뭐 한답시고 있느냐 하면 저는 상처도 많이 받고. 그런 부분부터 개선이 돼야 하지 않나. 그런 얘기 할 때마다 그래요. 처우에 대해서. 처우에 대해 생각했으면 그럼 장사를 하지 이걸 하겠느냐. 중요한건 기관 전문성에 대한 문제인데. 10년 동안 어떻게 보면 우리 기관이 가장 오랜 기간 동안 노숙인들을 많이 만나온 기관인데 왜 그 부분을 인정을 안 해주느냐. 저도 이 부분에 대해서 기관전문성을 인정해준다면 적어도 이 사람들이 좀 더 오래 일할 수 있도록 배려가 되지 않겠나." (사례 r)

사례 v와 p는 이러한 급여체계를 부랑인보호시설이나, 다른 사회복지시설과 같은 호봉제로의 전환을 대안으로 이야기 하였다. 물론 개선의 방안은 다양하겠지만 유사 시설간의 형평성을 생각하면 고려해봐야 하는 부분일 것이다.

> "부랑인 체계랑 똑같이 호봉제로. 중앙정부에서 보건가족부로 일원화된다면은. 똑같이 적용을 하게 되면."(사례 v)

> "호봉제 얘기가 전에 나와서 호봉제 같은 경우에도 호봉제로 가게 되면 급여에 대한 부분들이 현재 5년 이상, 5년 미만으로 가서 다른 복지관이나 사회복지 시설보다 호봉이 굉장히 세요. 근데 호봉제로 가게 되면 5년 미만의 분들은 급여가 떨어지는 서울시에서 고민들을 많이 해줘야 되는." (사례 p)

이와 함께 업무량이 많은 것도 운영에 어려움을 주는 요인이다. 이는 이용 인원대비 종사자의 인원은 작고 상담보호센터의 역할이 점차 다양화되면서 새로운 사업에 대한 전문

성이 요구되면서 나타난 문제로 보인다. 이로 인하여 각 업무의 전문성을 담보할 수 없다는 것의 문제를 함께 안고 있었다.

"저희는 실무자가 다 영역에 슈퍼맨이 되가지고 모든 걸 다 대상자를 데리고 오면 제깍제깍 처리할 수 있는 역량은 되지만. 그걸 갖다가 하나하나 다 기록하고 그걸 통해가지고 시설의 전문성을 강화를 할 필요가 있는데, 있다 보니까 잘 안되네요." (사례 v)

"사회복지사들 교육이 있어야 되는데 그런 게 전혀 안 되어 있어요. 쉼터 가보면 5개의 사업을 혼자 다 하고 있어요. 총무, 회계, 인문학. 상담 하고 있고, 등등등등... 다해요, 혼자서. 예, 말만 뭐, 부장이고 말만 팀장이지, 혼자 하고 있어요." (사례 u)

새로 시작되는 사업들의 취지는 좋지만, 담당자조차 전문성을 강화할 업무적인 여유가 없는 현실인 것이다. 사업을 수행해본 경험이 쌓이면서 해당 사업에 대한 이해도는 높아지지만, 전문적인 교육을 받거나 마인드를 가지고 일하는 것은 한계가 있다는 것이 사례 u의 지적이다.

"문제는 저희가 사회복지사지, 법률전문가는 또 아니잖아요. 마찬가지로 저희가 사회복지사지 회계 전문가도 아니잖아요. 그러니까 전문성이 많이 떨어져요. 현장에서 공부를 많이 해야 되요. 시설이라든지 나라에서 그런 자기개발을 할 수 있도록. 뭐, 예를 들어서 신용리스타트면 그런 법률교육을 받을 수 있도록 프로, 그런 게 많잖아요. 그런데 거기조차 갈 수가 없어요. 왜냐면은 시간이 없고 돈도 많이 들고. 교육은 하고 있어요. 우리 무슨 교육 받으라고 많이 날아오는 데 한 번도 못가요. 보수교육이야, 시설에 벌금이 어마어마하게 나오니까 의무적으로 하지만, 그 외에는, 저 같은 경우는 자원봉사자를 하고 있지만, 자원봉사자 관리를 하고 있지만 그 교육도 못 받고 있어요. 그러니까 불법이라고 봐야죠." (사례 u)

"예를 들어서 희망의 인문학에 대해서 저희한테, 사회복지사한테 물어보면. 그냥 뭐, 희망의 인문학인가보다, 뭐 그 정도 밖에 몰라요. 저희부터 교육을 받고 이 사업을 시작해야 뭐, 어느 정도, 마인드가 있어야 하잖아요. 끌어가는 사람들이. 그런데 그게 없어요. 근데 사업 하라고 하니까 대충 계획서 꾸며서 하는 거죠. 그런데 이제, 저희 같은 경우는 2번째잖아요. 기존에 한 게 있으니까 자료로 차곡차곡 남기는 그런 성과는 있죠." (사례 u)

위의 사례 u의 말처럼 노숙인을 위한 신용회복사업에서 희망 인문학 강좌 사업까지 다양한 분야의 전문지식이 필요한 업무를 수행하고 있다. 하지만 이러한 업무를 전문적으로 수행할 수 있는 교육 시스템이 보장되어 있지 않을 뿐더러 현재 수행하고 있는 업무량에 의한 장시간 근무 시간을 소요하고 있기 때문에, 종사자 전문 교육이 실시된다 하더라고 참여 가능할 지 의문이다.

"희망이 없어요, 저희는. 그런데 이 분들한테 그런 얘기 하면 큰일 나죠. 저희끼리 얘기니까. 하루 먹고 살기 어려워요." (사례 u)

노숙인 상담보호센터의 기능 및 역할에서 이미 밝힌 바와 같이 다양한 기능과 역할 수행을 위해 실무자들의 업무과다로 인한 장시간 근무에 낮은 임금 조건은 종사자들의 잦은 이직과 업무의욕저하와 맞물리게 된다.

한편 서울시 노숙인 상담보호센터 내의 종사자들은 다수가 남성이며 여성은 거의 존재하지 않는다. 이는 상담보호센터의 제공 서비스 및 업무 성격상 여성들이 근무하기 힘든 조건이라는 점을 K시설 실무자는 이야기 하고 있다.

"아무래도 좀 그렇죠. 노숙인에 대해 안 좋은 인식들을 가지고 있잖아요. 입사하시고 그런데 꺼려하는 분들이 많으시죠. 술 먹고 헤. 하고 오시는 분들인데 어떤 여성분들이 어서 오세요..하고 즐거워하면서 받아주시겠습니까? 그런 부분도 있는거구요."(사례 r)

"여성상담원이 그 늦은 시간까지 있어야 되는데 저희 같은 경우 이제 여성상담원이 그 일보고 나면 우리가 집에 모셔다드려야 돼. (웃음) 그러고 나면 우리가 원래 24시간 하기도 하지만 그 다음에 리듬이 깨져버리죠."(사례 s)

종사자의 성별은 서비스 제공 방식에 영향을 주며(Dr. Carole Zufferey, 2010), 거리에서의 성적인 폭력의 위험에 노출될 수 있는 여성 노숙인의 특수한 상황을 고려할 때, 이들의 경험을 이해할 수 있는 종사자의 성비 구성도 중요하다. 하지만 현재 남성 위주의 상담보호센터에서 여성 종사자가 근무하기는 어렵다는 현실이 제시되었다. 따라서 이러한 측면에서라도 여성 노숙인의 응급보호를 전담하는 센터가 별도로 만들어져야 하며, 이러한 여성 노숙인을 위한 지원 서비스 제공은 여성 종사자에 의해 수행될 수 있는 환경이 요구된다. 한편, 기존 종사자들에 대한 노숙인 복지 서비스의 성별 관련성을 이해하고, 대상에 대한 성인지적 서비스 제공이 가능하도록 다양한 보수 교육이 필요할 것이다.

둘째, 지속적으로 제시되고 있는 예산 부족의 문제 또한 심각한 사안으로 제기되고 있다. 특히 공간자체를 임대하여 센터를 운영하고 있는 시설 L의 사례 u와 시설 M의 사례 v의 경우에는 임대료로 인한 운영의 어려움을 제시한다. 시설 운영자체가 불안정한 상황인 것이다.

"지금 이 건물도 저희 건물이 아니고 임대한 거예요. 이제 보증금 2천에 월 임대료가 240만원이예요. 원래 220만원이었는데, 20만원은 이제, 음, 재개발 들어간다고 그래가지고. 오르고, 현재 이번 해가 마지막 임대차. 저희가 이제 법이 좀 그, 상가임대차보호법에 적용되느

냐, 주택임대차보호법에 적용되느냐에 따라 법적 분쟁이 좀 있어요. 그래서 건물 언제 비워줄지 몰라. 임대료는 후원금으로" (사례 u)

"집값이 올라가니까 집주인은 다시 또 임대료를 인상하라고 하는데...(중략)...거의 후원금은 임대료로 나가요. 실제로 아저씨들한테 한, 두 달 긴급지원을 쓰고 싶어도, 여력이 안 돼요. 이 건물 자체를 유지하는 데만 한 달에 한 200만원이 나가야 되니까." (사례 v)

사례 r에 따르면 기본적인 운영비만이 지원되는 것 또한 한계점인 것으로 나타났다. 물론 기본적으로 상담보호센터가 어떠한 역할을 해야 하는가가 예산 지원의 방향을 정립하는 데에 가장 우선적으로 검토되어야 하는 부분이지만, 기초편의서비스와 관련된 예산도 부족한 상황에서, 이를 위해서 민간재원이나 자체 후원금을 외부에서 충당하고 있는 상황인 것이다. 이는 다시금 프로그램을 개발해야 하는 상황이 되어 실무자의 업무 부담을 과중하게 된다는 것이 사례 v의 설명이다.

"보통 날씨가 추울 때는 추위를 많이 타시는 분들. 왜냐하면 난방을 다른 데보다 쪼금 강하게. 저희가 도시가스비가. 하루에 목욕하는 분도 많고. 도시가스비랑 물 값이 장난이 아니예요. 오랫동안 씻지 않으신 분들은 목욕을 1시간씩 하니까" (사례 r)

"여기가 이제 세탁기.. 이용자들 대상으로 해서는 워낙 운영비가 많이 들다보니까 제한적으로 모아서 하고 있어요. 이용하시는 분들 수건도 빨아드리고 바로 건조해서. 이게 한번 돌릴 때마다 전기료가 몇 만원씩 들다보니까 운영비가 감당이 안되요. 특히 건조기는." (사례 r)

"상담보호센터는 프로그램을 자체개발을 한다거나 자체 자부담을 통해서. 임시주거지원사업도 사회복지공동모금회 통해서 이제 받고 있고. 프로그램비는, 할 수가 없어요. 하고 싶다고 해서 되는 것도 아니고. 실무자 6명이서 3교대로 돌아가면서 하려면, 무지하게 벅찬 일이기도 하고요." (사례 v)

사례 u는 운영비로 쓸 수 있는 항목이 제한되어 있는 것 또한 현실적으로 문제가 있음을 언급한다. 기본적으로 프로그램을 운영하면서 필요로 하는 부대비용(교통비, 임대 주택 연계 이후 임대료)에 대한 지원은 없기 때문에 발생하는 문제이다.

"교통비라든지, 선생님들 뭐, 인문학을 하다보면 식사도 제공할 일이 있는데 그런 게 다 제한이 되어 있어요. 정해져 있고, 교통비도, 카드로, 교통카드를 발급받으려면, 카드 자체로는 안 되잖아요. 현금을 줘야 하잖아요. 그런데 돈을 못 빼게 되어 있으니까. 그런 어려운 점이 있죠." (사례 u)

"임대주택도 잘못된 게, 너무 임대료가 비싸니까. 아니, 물가는 계속 오르니까. 가스비도 오

르고. 그거 다 그 분들이 부담, 시설이 열악해요. 시설이 부자면 다 대주고 싶지만. 10집만 되고 200만원이잖아요. 거기다 가스비, 공과비 하면, 한 4-50만원 나오거든요, 한 집당. 그러면 한 10집만 되도 500만원이잖아요. 저희 임대료도 지금 부담스러워서 하는 판에 그걸 내줄 수 있겠습니까?" (사례 u)

실무자의 열악한 근무조건과 예산부족의 문제는 노숙인 상담보호센터만이 아니라 노숙인 쉼터에서도 모두 제기한 문제로 노숙인 보호시설 전반의 문제점임을 알 수 있다. 서비스 제공 공간, 예산, 서비스제공을 위한 전문 인력은 서비스 제공을 위해 기초적으로 마련되어야 하는 조건이다. 따라서 노숙인 보호시설 전반에서 운영상의 애로사항으로 지적되고 있는 이와 같은 문제는 시급하게 개선되는 것이 필요할 것이다.

셋째, 여성 노숙인의 응급보호체계 부재를 보완하기 위하여 전달체계 수립의 필요함이 제시되었다. 앞서 노숙인 쉼터 종사자에 따르면 여성 노숙인을 위한 응급 지원체계를 수립하는 것은 그동안 가시화되지 않았던 여성 노숙인을 공식적인 복지전달체계의 범주 안으로 들어오게 할 수 있다는 점에서 중요하다.

"비정규직이 그 노동이원화가 진행이 되면서 가정폭력 그 다음에 IMF때 상처를 받았던 사람들 다시 깨지고 결합하지 못하고 나온 사람들 그 여파 때문에 기혼 결혼하지 못하거나 혹은 결혼했는데 굉장히 힘들게 살다가 깨진 인원들 경우 가정폭력 이쪽에서 나오는 사람들이 갈 데가 없는 거예요." (사례 s)

"제가 볼 때 남성분들보다 여성분들이 정신적인 질환을 앓고 있는 분들이 많은 거 같아요. 이게 보이는 비율로 봤을 때는. 대부분의 저희가 거리에서 만난 분들은 정신적으로 문제가 있으신. 비율적으로 따지면 남성분들이 많겠지만, 인원 대비해서는 여성분들이 많이," (사례 p)

"이쪽에서 있다 보면 성폭행 노출이 될 수도 있구요, 만약에 또 운 나쁘게도 임신을 하게 되면, 또 속여서 임신하는 경우도 있어요." (사례 r)

사례 s 는 가정불화 및 가정 폭력의 피해 경험으로 거리에 나온 여성 노숙인이 있다는 점을 제시하며 대부분 경제적인 문제로 노숙을 경험하게 되는 남성과는 분명히 다른 차원에서 거리 여성 노숙인의 응급보호가 필요하다는 점을 분명히 밝히고 있다. 아울러 사례 p의 견해에 따르면 거리에서 만나는 여성 노숙인들은 대부분 정신 질환을 앓고 있는 경우가 많음을 알 수 있다. 따라서 이에 대한 치료 및 보호 서비스가 필요한데 이를 보호하기 위한 여성 응급보호시설이 없어 문제가 있다는 점을 제시하고 있다. 또한 사례 r에 따르면 거리의 여성들이 성폭력으로부터 노출되어 있고 이에 따른 임신 등은 또 다른 사회적 문제가 될 가능성이 있기 때문에 전달체계의 개선이 시급함이 드러난다. 즉, 여성 노숙인은 기존의 '노숙인'이라는 범주에서 제공되던 서비스 이외에 성별 차이에 의해 달리 고려되어

야 하는 정책적인 맥락이 존재한다.

> "여성들만 상담할 수 있는. 상담소가 있으면 아무래도 여성, 일단 여성들도 어떤 정보를 가지고 움직일텐데, 그 분들이 여성 노숙인에 대한 특별한 지원체계나 정보가 없다면 움직이지 않을 거예요. 그런데 만일 여성노숙인 상담보호, 상담소가 있다면 아마 이용을 하지 않을까. 보이지 않던 부분에 있던 분들도 나와서 거기 이용 할 수 있을 거라고 보고요." (사례v)

> "제가 볼 때 가장 시급한 건 여성응급보호시설이구요, 서울역에서 여성 노숙인들이 쉽게 와서 쉽게 상담 받을 수 있는 시설이 당장 필요합니다. 지금 당장. 그래야 적어도 이 사람들에 대한 응급보호라도 이루어지니까. 거리에서 주무시진 않으니까…여기서 자유롭게 이용하시면 좋지만요. 여기 오면 남자들 다 있는데 상담 못해요. 하러 오겠습니까? 어쨌든 여성을 포함해서 고령자도 마찬가지고 장애인도 마찬가지고 취약 노숙인들을 케어할 수 있는 기본적인 체계가 만들어져야죠." (사례 r)

그러나 사례 v와 r의 견해에서 드러나듯이 현재의 노숙인 상담보호센터에서 여성 노숙인에 대한 적극적인 서비스를 수행할 수 없는 체계이다. 따라서 여성 노숙인이 거리의 위험으로부터 보호받기 위해서 응급 잠자리를 제공할 수 있는 별도의 여성 전용 상담보호센터의 필요함을 알 수 있다.

이와 함께 사례 s는 여성 노숙인을 위한 응급 보호시설이 제대로 기능하기 위해서는 여성상담원의 배치, 독립된 공간의 확보, 현실을 고려한 주· 야간으로 상담 가능한 인력의 배치, 아동 동반 노숙인에 대한 고려 등의 여성 노숙인에게 특화된 서비스 제공의 필요성을 강조하고 있다.

> "여성시설이 여성 상담한다 그러면 일차적인 분들 거리에서 만난다, 그러면 거리에서 만나거나 여성 상담할 수 있는 개인적인 독립된 구조에서 상담을 해야 되는 거고 그 다음에 그 분들이 봤을 때 사실 저녁에 발견돼요. 이 분들은 여성들은. 숨어있는 거죠. 활동하는 저잣거리에 사람들 속에 묻혀 있는데 저녁에 발견되면 그 시간에 다 자잖아요 상담보호센터가. 상담보호센터도 실무자가 한 명 남잖아요. 그러면 굉장히 힘든 거죠 그 이 뒤치다꺼리 하다 힘들어서 쉬고 있는데 가면은. 상담보호센터가 인근에 있는다 그러면 주야간 상담할 수 있는 인력들이 배치되야 되요. 그리고 아동 동반하는 여성들에 대한 고려도 필요하고." (사례 s)

결론적으로 거리 남성 노숙인을 주요한 서비스 대상으로 하고 있는 4개의 서울시 노숙인 상담보호센터의 종사자들은 여성 노숙인을 위한 응급보호시설로써 여성 노숙인 상담보호센터는 제도적으로 반드시 보완되어야 할 사항임에 대부분 동의하고 있다.

요약하면, 서울시 노숙인 상담보호센터의 제도적인 한계를 개선하기 위해서는 쉼터의 노

숙인 지원 체계 개선 방안과 유사하였으며, 구체적으로 1) 노숙인 보호시설인 쉼터와 마찬가지로 종사자의 인건비 체계가 일반 사회복지 시설과 차이가 있는 호봉체계 도입 등의 개선 방안이 제기되었다. 2) 일반적인 사회 복지전달체계에 제공되고 있는 일반 운영비와 특화된 서비스를 제공할 수 있는 운영비 등에 대한 재정적인 지원 확대가 요구되며, 3) 여성 노숙인의 특수한 상황- 아동동반, 가정폭력 피해자, 정신질환자-을 고려한 지원체계 마련을 위해서 여성 노숙인 전담 응급보호시설로써 상담보호센터가 신설에 대한 정부 지원이 시급하다는 점이 도출되었다. 이와 함께 기존 시설에서 서비스 대상자의 성별 차이를 인식하고, 여성 종사자의 확보를 위한 근무 환경 개선 및 종사자의 성인지적 관점 확보를 위한 보수 교육 등은 상담보호센터의 성인지적 개선을 위해 수반되어야 하는 부분인 것으로 나타났다.

제4절 서울시 노숙인 복지전달체계의 문제점 및 성인지적 개선방안

본 절에서는 노숙인 쉼터 및 상담보호센터 종사자 및 대표자 면접조사 내용을 통해서 서울시 노숙인 상담보호센터에서의 거리 및 신규 노숙인에 대한 응급 보호와 사정(assessment) 및 쉼터로의 연계, 쉼터에서의 서비스를 통한 자립 자활로 이어지는 노숙인 복지전달체계의 문제점과 개선방안을 성인지적인 관점에서 분석하였다. 이를 통해서 노숙인의 성별에 따른 차이를 서울시 노숙인 복지전달체계에 반영할 수 있는 정책적인 방향을 제시하고자 한다.

1. 서울시 노숙인 복지전달체계의 성인지적 분석

1) 노숙인 현황 파악의 문제

현재의 노숙인 복지전달체계에서 '노숙인'은 거리에서 노숙을 하거나 쉼터에 입소한 사람에만 한정하고 있는 것이 가장 큰 문제라는 점을 지적하고 있다. 노숙인의 개념은 본 연구의 시작에서도 밝힌 바와 같이 주거 빈곤층으로써 노숙인을 정의한다면 주거 복지의 큰 맥락에서 노숙인 문제는 접근되어야 한다. 최근 20대의 취업 문제와 맞물린 주거 불안의 문제 또한 고려해야 하는 심각한 문제라는 실무자의 의견은 홈리스 문제가 보다 넓은 관점에서 접근할 필요가 있다는 것을 보여준다. 이러한 관점에서 노숙인의 양적인 현황

파악이 제대로 파악된다면, 현재의 노숙인 현황 파악에서 제외되는 그룹이 현재 제도 안에 포착되는 그룹보다 더 많다는 점을 지적하고 있다.

"가정폭력, 어쨌든 집 멀쩡하게 있지만 가정폭력으로 홈리스가 되신 분들도 왔고, 그 다음에는 고아원에서 자랐다가 이제 크니까 갈 곳이 없는 애들도 있고, 지금 제가 통화한 아이도 그런 경운데, 멀쩡한 대학생인데 이제 고시원 같은 데에 있다가 취업하기 정말 힘들고, 고향에 내려갈 수 도 없고 아시잖아요. 이것도 홈리스 상태거든요. 명색이 대학생이지, 너무 많아요. 그 다음에 진짜 거리에서도 와요. 그럼 막 섞여 가지고 있는 거예요" (사례 e)

"그런 잠재된 홈리스 군들이 너무 많고, 그 잠재적 홈리스군 때문에 사회가 불안정 한건데 사실은...(중략)...근데 그거를 영속화시키는 구조가 어디 있냐면은 본질을 똑바로 보지 않는 데에 있다는 거예요." (사례 e)

특히 현재 쉼터 혹은 거리에 있는 노숙인 만을 노숙인으로 개념화하는 방식의 현황 파악은 여성 노숙인의 실재적인 현황 파악에 주요한 장애 요인으로 지적되고 있다. 신규 여성 노숙인은 계속 유입되고 있지만, 여성의 특성 상 보이지 않는 노숙인이 된다는 점은 여성 노숙인 현황 파악 시 반드시 고려해야 한다는 점을 아래 사례 f와 e의 언급을 통해 알 수 있다.

"7년 다 되가는데요. 전혀 새로운 사람이 많아요. 새로운 사람들이 많은데 물어보면 어디 절에서 내려왔다 기도원에서 내려왔다 찜질방에서 내려왔다. 어디 교회에서.. 많은 거예요. 그런 사람들이 보던 사람들이어야 되잖아요? 그런데 새로운 사람이거든요." (사례 f)

"거리에는 남자분들이 더 많을지 모르지만, 실제적인 잠재적인 홈리스 군은 여자들도 만만치 않다는 거죠. 오히려 더 많으면 많았지 뭐가 더 적겠어요. 그렇게 보면 여자분들에게 관심이 적은 게 맞아요 확실히. 적은 게 맞고, 위험도도 높지만, 지금까지 관점을 정확하게 잡지 않았기 때문에 정확하게 안 보이는 거고요. 그렇게 접근하면 오히려 여성센터들 많이 만들면 만들수록 또 좋겠죠." (사례 e)

여성 노숙인의 현황 파악의 한계점은 여성 노숙인의 연령 및 상황에 따라 복지 사각지대에 놓이게 되는 현상과도 결부되어 있다. 현실적으로 50대 이상의 고령의 여성이 주거가 불안정한 경우에는 다른 사회복지전달체계에서도 지원받지 못하지만, 노숙인 복지전달체계에서도 사각지대라는 것이다.

"지금 제일 사각지대가 어딘지 아세요? 50대에서 65세 이 사이입니다. 양로원도 못가고 자립도 못하고 그렇다고 어정쩡하게 빠진 분들 있어요. 아파, 그렇다고 요양원 갈 정도는 아니야

자식들이 또 법적으로는 있네, 안 돌봐 주네. 완전 골 때리는 사각지대 있다구요." (사례 e)

"그 나이 대에 나오신 경우 사례들이 자식들한테서 쫓겨나거나 근로 능력이 많이 없거나 해서 앞으로도 쭉 보호가 필요하신 분들인데, 그러면은 여성 쪽에서는 약간 뭐라고 하지 50대에서 60대 사이의 분들이 갈 곳이 없는 사각지대가 있어요." (사례 f)

따라서 노숙인지원정책의 대상을 주거 빈곤층이라는 광의적인 관점에서 바라보면, 비 가시화된 여성 노숙인과 복지 사각지대를 드러냄으로써 여성 노숙인에 대한 이해와 실질적인 현황 파악을 가능하게 할 것이다. 따라서 이러한 관점의 전환에 기반을 둔 정확한 현황파악은 노숙인 복지전달체계의 성인지적 관점으로의 전환을 꾀하기 위한 첫 단계라고 할 수 있다.

2) 노숙인 보호를 위한 복지전달체계 간 네트워크의 한계점

노숙인 복지전달체계의 네트워크는 쉼터와 상담보호센터, 동일한 운영규칙에 의한 부랑인 시설, 취약 여성 보호체계 등과 통합적인 측면에서 논의가 되었다.

첫째, 노숙인 복지전달체계 내에 여성 노숙인을 위한 전달체계로써 응급 보호시설의 부재, 쉼터의 양적 부족의 문제는 여성 노숙인에 대한 적절한 서비스 연계를 어렵게 하는 근본적인 요인이다. 따라서 긴급한 보호를 위해서는 부랑인 시설로의 연계가 불가피하며, 다른 체계와는 네트워킹이 단절되어 연계의 어려움이 존재한다.

"근데 부녀보호시설 그니까 여성보호센터는 여성노숙인 시설, 니네 생겼으니까 니네가 알아서 해, 이러고 딱 단절해 버린 거예요. 우린 부랑인만이야. 행려만 돼. 그다음에 연고자가 없는 사람은 안 돼. 이렇게 되니까 소통이 끊겼어요. 여성들 정신질환 있다고 암만 얘기해도 수용할 수 있는 병원 없죠, 그 다음에 결국 1366 까지도 돌아서 들어오라고 했죠." (사례 e)

노숙인 전달체계 간에서도 기능 및 입소자 대상 구분에 따라 전달체계가 엄격히 분리되어 있기 때문에, 여성 노숙인을 위한 복지전달체계가 다양하게 마련되어 있지 않은 상황에서 다양한 조건과 상황을 가진 여성 노숙인의 지원을 여성 노숙인 쉼터가 모두 전담해야 하는 상황이 빚어지고 있다. 따라서 여성 노숙인을 위한 전달체계를 양적으로 충분하게 확보해야 하며, 남성 노숙인을 위한 전달체계와 같이 응급보호시설-노숙인 쉼터-부랑인 보호시설 등으로 좀 더 세분화 체계화되어야 한다. 이와 함께 각 여성 노숙인이 처한 상황과 조건에 따라 그들을 적극적으로 지원할 수 있는 체계로의 이동 등이 가능하려면 이들 간의 유기적인 네트워킹이 이루어져야 한다.

둘째, 다양한 복지전달체계 간의 네트워킹 및 소통의 부재로 인한 문제가 존재한다. 현재 각 쉼터의 입소인원이나 입소자의 정보가 공개되는 인트라넷은 입소자 연계 시 주로 활용하게 되는데, 사례 u에 따르면 현실적인 업무량을 고려할 때 실시간 입소 인원이 업데이트 되지 않아서 연계에 한계가 있으며, 사례 p는 입소자 정보를 보고 쉼터에 입소시키기 '적절한' 노숙인을 쉼터에서 임의로 판단한다는 것이다. 앞서 K시설의 경우 쉼터 입소 체계가 상담보호센터에서 중간쉼터로 전달체계가 일원화되어 있다고 하였지만 상담보호센터에서 개별 쉼터로의 연계가 지속되고 있다는 것을 알 수 있는 부분이기도 하다.

"쉼터에서도, 뭐라 그럴까, 그러니까 퇴소를 하면 바로 퇴소 되었다고 해줘야 파악이 되는데. 나가신 지는 꽤 되는데 쉼터에 있는 걸로 기록되는 경우도 많고. 그렇죠. 업데이트가 안 되어있으니까. 문제점이 있죠." (사례 u)

이와 함께 가정폭력으로 인하여 노숙에 이르게 되는 경우가 많으며, 가정폭력 보호시설의 짧은 입소 기간으로 쉼터 퇴소 이후 자립자활을 위한 주거 및 일자리가 보장되지 않을 때, 폭력 피해 여성은 여성 노숙인이 될 수밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 여성 노숙인 보호시설은 여성폭력 피해자 보호시설이나 위기여성 긴급 지원 서비스를 수행하는 1366과의 긴밀한 연계를 통해 위기여성을 체계적이고 통합적으로 지원하는 시스템을 마련해야 한다.

"가정폭력여성센터나 1366에서 우리한테 다이렉트로 막 보내시는 거에요. 그 쪽에서는 의뢰만 하면 우리가 받아주는 것처럼. 저희는 실제는, 가정폭력에 관련된 그쪽 분야는 아니거든요, 그래서 저희는 원래 노숙쪽이다. 서울역이나 역상담소를 거쳐서 오셨으면 한다. 그랬더니. 그런 전달체계의 어려움이 한 번 있었었구요." (사례 g)

"구청에서 민원이 들어왔다, 우리 이런 가족이 들어왔다. 해서 받을 수 있냐, 해서. 구청에서 하는 경우, 서울역에서 하는 경우. 영등포역에서 하는 경우. 그 다음에 쉼터에서 쉼터로 하는 건 저희가 좀 안 받는데요, 왜냐하면 쉼터에 사는 건 노숙이 아니잖아요. 그리고 가정폭력쉼터에서 쉼터로 이렇게 보내지시는 건 안 되구요. 그 분은 다시 서울역을 거쳐서 이러이런 과정 때문에 노숙쉼터에 와야겠다하면, 저희가 그런 경우에. 일차적으로는 저희가 맨투맨으로 우리랑 아는 처지라고 가는 경우 말구요. 그 루트를 타고 오셔야, 그 전달체계에 계셔야 되기 때문에 전화문의나 상담은 받지만 결국은 서울역을 거쳐서 오셔야 되는." (사례 g)

그러나 위의 사례 g에서 나타나듯이 노숙인 쉼터로 입소하기 위해서는 전달체계 내의 일종의 절차와 원칙이 존재한다. 따라서 현재 가정폭력 피해자 보호시설에서 여성 노숙인 쉼터로는 직접 연계는 불가하기 때문에 서울역 상담소를 통하여 노숙인으로 신고를 하고

여성 노숙인 쉼터로 입소하는 경우가 종종 발생한다. 각각의 여성보호 전달체계가 수용할 수 있는 입소 대상에 대한 근거와 보호기간 등의 규정과 맞물리면서 실제로 필요한 서비스가 아닌 '주거 불안'에 초점이 맞추어지면서 노숙인 시설로 입소하게 되는 것이다.

하지만 이는 여성 노숙인의 특수한 조건과 상황을 고려하지 않은 행정 편의주의에 의한 발상에 근거한다고 볼 수 있다. 따라서 여성이 안정적인 주거를 상실하여 노숙으로 유입하게 되는 계기가 가정 폭력 혹은 친족 성폭력 피해자로써 가족으로부터 분리될 수밖에 없는 현실적인 여건 때문이라면, 여성폭력 피해 시설과 여성 노숙인 보호 시설간의 체계적인 연계를 통해서 피해 여성들이 절차상의 문제 때문에 서울역 상담소를 거쳐서 쉼터를 이동해야 하는 등의 행정적인 문제 등에 대한 개선책이 필요하다고 본다.

셋째, 각 시설 간 역할 및 기능에 대한 정확한 정보 공개와 홍보가 이루어지고 있지 않음으로 인한 네트워크 한계가 존재한다. 특히 여성 노숙인들이 비 가시화되는 이유는 어디서 어떤 경로를 통해서 정책적인 지원과 혜택을 받을 수 있는지에 대한 정보 부족에서 기인한다는 것이다. 이러한 문제는 '여성' 주거불안 계층을 지원하는 공식적인 응급시설인 상담보호센터가 없다는 점에서 기인하기도 한다.

> "45개소가 있고, 뭐 여러 가지 서울시에서 하고 있다고 그러는데. 실제로는 공개되야 된다는 생각이 들어요. 저희 쉼터가 이런 걸 하고 있습니다. 이러이런 걸 하고 있습니다. 이런 분들을 도와드리고 있습니다, 라고 공개하는 역할. 같은 쉼터가 쉼터를 알아보는 거죠. 아, 이 분은 이 쉼터에 가서 이런 걸 받아오면 좋겠다. 지금은 거의 안되요. 일처럼 느끼는 거죠...(중략)...이 쉼터가 장기적으로 있을 수 있으면서 이런 혜택을 줄 수 있다 그러면 그 부분을 밀면 되거든요. 실제로는 그런 걸 잘 모른다는 면이 하나있구요, 그 특성화된다는 거는 고립시키려고 그러는 건 아닐 거라는 거죠." (사례 g)

또한 같은 노숙인 보호시설에서 근무하지만 실무자간의 소통이 없는 상황이다. 사례 u에 따르면 네트워킹을 하고 싶어도 참여할 여유가 없는 것이 현실이다.

> "누가 어디에서 무슨 사업 하는지 모르죠. 특화된 사업. 그러니까 비슷한 사업을 다 하고 있지만. 특화된 사업을 어디에서 하는지 몰라요. 쉼터는 사업을 거의 하기 힘들다고 봐야죠. 희망의 인문학 했을 때도 이거 뭣하러 하냐고 다 그러셨는데. 아까도 말씀드렸지만 다 부정적으로. 그렇지만 성과는 굉장히 크다고." (사례 u)

즉, 각 시설 및 종사자 간의 네트워크 부재, 정책대상자 중 상대적인 소수로 배제되기 쉬운 여성 노숙인에 대한 서비스 정보 공개 및 홍보 미비가 실질적인 서비스 접근성을 저하시킴을 알 수 있다.

넷째, 노숙인 전달체계 전체를 아우르는 조직의 부재로 인한 시설 간, 주무부처와의 의견 조율 등의 어려움이 존재한다. 기존 노숙인 전달체계 내에서 "서울시 다시서기 상담보호센터"는 꽤 규모가 큰 조직이었으며, IMF 이후 "실직가장"의 남성 노숙인의 문제가 붉어지면서 서울시 노숙인 쉼터 전체에 대한 관리 및 소통 등의 역할을 주도적으로 수행해 왔다. 그러나 이와 같이 전체를 아우르는 역할은 전체 노숙인 보호시설의 현황 파악을 위한 통합 전산시스템 관리로 축소된 상황이다.

> "제가 노숙인 사업을 제가 다시 컴백해서 가보니까 바뀌었어요 뭐가 바뀌었냐면 노숙인 사업을 주관했던 데가 다시서기 였어요. 그런 개념이 없어졌더라고 다 (상담보호센터로) 바뀌면서 중추적인 역할을 하는 데가 없어요. 전에는 다시서기에서 다 관리를 해줬어요. 서울시랑도 관계를 해주고 그런데 지금은 보호센터로 바뀌면서 누가 이거를 서울시랑 얘기하냐는 거지. 제가 와보니까 그런 문제가 생긴 거예요. 협회도 없고 이번에 만들었지만 창구 자체가 부족하다는 거예요" (사례 n)

사례 n은 현재 서울시 노숙인 다시서기 센터는 남성 노숙인 응급보호시설로써 '상담보호센터'라는 형식으로 갖추어지면서 전문화되었지만, 노숙인 쉼터, 응급보호시설, 쪽방 상담소 등의 다양한 노숙인 보호시설 간의 의견을 조율하고 네트워크의 중심적인 역할을 수행하는 기능과 관계부처와 소통하는 역할은 줄어들었다는 점을 문제로 지적하고 있다.

앞서 노숙인 지원체계가 변화되는 과정을 설명한 것과 같이, 노숙인 관련 시설 간에 만들어졌던 협회가 유명무실해지고, 형식적인 차원의 소통은 구체적인 정책을 마련하고, 관련 시설 종사자에 대한 처우를 개선하는 등의 문제를 해결하는 데에 장애가 되고 있는 것이다. 지난 2010년 5월 '서울시노숙인복지시설협의회'가 다시 만들어진 것은 이러한 문제점을 해소할 수 있는 방안이 될 수 있다. 과거 서울시노숙자대책협의회가 초기 민관의 소통을 활성화할 수 있었던 것은 민간의 노력만이 아니라 정부에서의 적극적인 노력이 있었다는 점을 감안할 때 서울시 내의 민간단체의 적극적인 노력을 뒷받침할 수 있도록 지자체의 적극적인 대응도 요구된다.

결론적으로 노숙인 보호시설의 다양한 전달체계 간의 네트워크의 부재는 결국 지원을 받아야 할 노숙인들이 용이하게 체계적인 지원체계로 진입하는 데 어려움을 겪게 만든다는 점이 가장 큰 문제로 제기된다. 특히 가정폭력, 성폭력의 경험이 있는 여성 노숙인에 대한 지원을 수행하기 위해서는 여성보호를 위한 복지전달체계와 노숙인 복지 전달 체계 간의 상호 소통을 통한 기능 및 역할 분담이 시급하다고 할 수 있다.

3) 여성을 위한 전문적인 응급보호시설의 부재

앞서 노숙인 쉼터와 상담보호센터의 기능 및 운영상의 문제를 살펴본 결과, 여성 노숙인 쉼터는 양적, 질적으로 열악하며, 특히 거리 여성 노숙인을 위한 응급 보호시설은 없기 때문에 시급한 개선책 마련이 요구된다. 기존에 민간 재원으로 운영되던 여성 노숙인 상담보호센터는 2008년 재정 및 인적 자원 지원의 한계로 문을 닫게 되었다. 이와 같이 서울시가 여성 노숙인을 위한 응급시설에 운영 지원에 관심을 가지지 않는 이유는 서울시의 협소한 관점의 현황 파악으로 거리의 여성 노숙인은 20명 내외의 소수에 불과하기 때문이라는 근거에 기반하고 있다. 그러나 현재 서울시가 파악하고 있는 여성 노숙인은 과소 추정되고 있으며, 거리 노숙인 보호체계 미비가 이를 악순환하는 요인이 되기도 함은 앞서 지속적으로 밝혀온 바이다. 서울시의 공식 통계에 의한 거리 여성 노숙인을 20명 내외로 파악함으로써 여성 노숙인을 위한 응급보호시설인 상담보호센터가 없어도 된다는 논리가 얼마나 근거가 부족한 정책 방향인지를 아래 사례 c와 e는 밝히고 있다.

"그런데 정말 상담보호센터 있으면 많이 보이게 될 거예요."(사례 c)

"거리에는 남자 분들이 더 많을지 모르지만, 실제적인 잠재적인 홈리스 군은 여자들도 만만치 않다는 거죠. 오히려 더 많으면 많았지 뭐가 더 적겠어요. 그렇게 보면 여자분들에게 관심이 적은 게 맞아요 확실히. 적은 게 맞고, 위험도도 높지만, 지금까지 관점을 정확하게 잡지 않았기 때문에 정확하게 안보이는 거고요." (사례 e)

이미 여러 차례 강조한 바와 같이 여성 노숙인은 눈에 보이지 않을 뿐이지 존재하지 않는 것이 아니라는 것을 정책 수립에 염두에 두어 두어야 한다는 것이다. 사례 e에 따르면 이는 노숙인에 대한 관점 수립의 문제와 연관되며, 여성 전용 상담보호센터를 설치·운영한다면 거리 노숙인의 실질적 규모가 더욱 가시화될 것이라는 것이 사례 c의 판단이다. 이러한 맥락에서 아웃리치 등을 통해서 거리 여성 노숙인을 접한 경험이 있는 여성 쉼터의 종사자 d, k와 노숙인 상담보호센터 남성 종사자 r은 다음과 같은 이유에서 여성 노숙인 응급보호시설이 정책적인 차원에서 시급히 마련되어야 함을 제시하고 있다.

"응급보호센터를 했었잖아요. 아직도 많이 인식이 남아 있는 게 있어요. 구청, 경찰서, 다른 아웃리치 하는 분들이 급하게 이분은 정말 일시적으로 보호를 할 필요가 있을 경우에도 문의전화 많이 와요. 그래서 밤늦게 새벽시간에도..(중략)..그런데 지금 저희가 그런 역할을 하고 있지 않기 때문에 받을 수가 없거든요. 그렇게 봤을 때 그분들이 갈 곳은 (강하게)없어요. 아예 없는 거예요." (사례 d)

"그래서 이제. 그래서 그나마, 있었던 것도 없어졌는데. 지금 서울역에 있는 상담보호센터는 남성중심이고, 여성에 대한 배려는 하나도 없잖아요." (사례 k)

"제가 볼 때 가장 시급한 건 여성응급보호시설이구요, 서울역에서 여성 노숙인들이 쉽게 와서 쉽게 상담 받을 수 있는 시설이 당장 필요합니다. 지금 당장. 그래야 적어도 이 사람들에 대한 응급보호라도 이루어지니까. 거리에서 주무시진 않으니까." (사례 r)

즉, 거리 여성 노숙인이 존재하고 응급 보호가 필요하지만, 현재의 노숙인 복지 체계로써는 여성에게 서비스를 제공하기 힘들며, 특히 노숙인의 특성상 쉼터에서의 장기 거주에 적응하기 힘든 경우 중간 쉼터의 역할로써 필요하기 때문에 여성 노숙인 전용 상담보호센터가 꼭 필요하다는 것이다

아래 사례 f는 현재 파악하고 있는 여성 노숙인의 수가 남성의 7분의 1이라고 한다 하더라도 서울시의 남성 상담보호센터가 5개가 운영된다면 적어도 여성을 위한 상담보호센터가 1개는 운영되는 것이 형평에 어긋나지 않는다는 점을 강조하고 있다.

"서울시가 놓치고 있는 게 남성 노숙인을 위한 상담보호센터는 5개나 되잖아요. 지금 남성보호시설이 몇 개정도 되죠? 확률적으로 1/7이면 여성도 1개정도는 줘야 되는 게 맞는거 잖아요. 남성노숙인 상담보호센터를 5군데나 지원한다는 건 필요성이 있기 때문에 하는 거잖아요. 확률적으로 따졌을 때도 하나 정도는 꼭 필요한데 왜 안 해주느냐는 거죠." (사례 f)

요약하면, 여성 노숙인을 위한 응급시설로써 여성노숙인 상담보호센터의 설립은 첫째, 거리에 흩어져 있는 여성 노숙인의 정확한 현황 파악에 기여할 것이며, 이는 여성 노숙인을 위한 구체적인 정책 지원 전략의 주요한 근거를 마련할 것이다. 둘째, 상담보호센터의 설립은 거리에서 여성 노숙인의 다양한 폭력으로부터 위협에서 보호하고, 여성 노숙인의 자활을 위한 첫 번째 단계의 공간으로써 기능할 수 있다는 점에서 이에 대한 설립이 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

2. 성인지적 노숙인 복지전달체계 구축을 위한 개선 방안

서울시 노숙인 보호를 위한 복지전달체계의 문제점 성별 관련성을 중심으로 면밀히 검토하였다. 본 단락에서는 이를 토대로 향후 남성과 여성 노숙인의 차이를 고려한 성인지적 관점에서의 노숙인 복지전달체계 구축을 위한 개선 방안을 제시하고자 한다.

1) 여성노숙인 지원을 위한 응급시설 구축

노숙인을 국가적인 차원에서 보호가 필요하다는 정책 방향에 동의한다면 여성 노숙인의 상담보호센터의 설립은 우선적으로 추진되어야 하는 정책 방안이다. 이미 밝힌 바와 같이 노숙인은 다양한 상황과 조건을 가지고 있으며, 그들의 상황과 조건에 맞는 복지 체계를 선택할 수 있는 체계를 마련해야 한다. 그리고 특히 남성을 위한 상담보호센터는 5개가 존재하는데, 여성 노숙인을 1차적으로 응급 보호할 수 있는 체계가 마련되어 있지 않다는 점은 명백하게 제도적 성차별이다. 따라서 여성노숙인을 위한 응급지원 시설로써 『서울시 여성노숙인 상담보호센터』(가칭)는 반드시 설치·운영되어야 하는 조직임을 강조한다. 여성 노숙인 주간 보호센터에서 여성 거리 노숙인을 만난 경험이 있는 사례 c는 거리 여성 노숙인에게 상담보호센터가 어떤 이유에서 절실한지를 밝히고 있다.

> "상담보호센터 기능이 그 분들한테 중요하거든요. 적어도 그 분들이 거리에서 잠을 자지 않아도 되고. 작은 욕구들을 어느 정도 채울 수 있는 곳이 상담보호센터거든요. 거리에서 생활하시면서 일문화카페 이용하시는 분들도 있어요. 잠시 잠을 자고 가고 씻고 가는거, 요기(식사) 조금 하고 가고. 이런 것만 필요한 사람이 있어요. 일자리도 싫고. 자유로운 영혼. 그런 분들한테는 상담보호센터가 있어야 되고. 그런데 또 그런 분들만 있으면 센터가 기능이 축소돼 보이잖아요. 연계체계에 있어서도 정보를 제공받고. 저희는 상담보호센터가 다만 연계체계 뿐만 아니라 쉼터로 가기 전에 적응할 수 있는 장소로서도 충분히 괜찮을 것 같아요. 매일 왔다 갔다 하면서 집이 좋고 따뜻하구나 그런 걸 느끼면, 거리는 춥구나, 위험하구나 이런 것만 느끼면. 거리에 나가는 걸 방지하기 위해서는 최대한 거리에 있는 시간보다 공간 안에 있게 만드는 그런 시간을 많이 만들어 주는 게 필요하고 저는 그게 바로 상담보호센터라고 생각해요." (사례 c)

위와 같은 역할을 수행할 수 있는 여성 노숙인을 상담보호센터의 아래에서 제시하고 있는 사항들을 고려하여 신설되는 것이 바람직함을 제시하고 있다. 여성노숙인 상담보호센터는 서울시가 핵심적으로 추진하고 있는 여행프로젝트에 기반하여 여성 친화적인 시설로서 자리매김할 필요가 있다. 이를 위해서는 시설 자체의 쾌적성을 통한 이용 시 낙인을 주지 않아야 하며(사례 e), 물리적으로 접근이 용이해야 하며(사례 g), 여성의 생리적인 특성을 고려한 구체적인 편의시설이나 물품이 제공될 수 있는 공간(사례 c)을 구축하는 것이 필요함을 알 수 있다.

> "하물며 내가 그런 지경까지도 아니었는데, 노숙인 상담소 까지 갔을 때 그 처참한 기분 한번 생각해보세요. 누가 갈려고 하겠어요. 그니까 최대한 오히려 예쁘고 가고 싶고 반나절을 있든 말든. 정체성을 부여해주는 곳. 그리고 외관도 또 잘해야죠. 내용도 또 잘해야 되고. 힘

들어야지 만이 올 수 있는 곳이다 하면 아무도 안가요 비참해서 비참해지고 싶지 않잖아요. 근데 보통 그렇거든요." (사례 e)

"그런데 여성 상담보호센터를 너무 산꼭대기에 만들어놨다는 느낌이 처음에 있었어요. 그래서 여성분들이 저 산을 넘을 수 있을까, 과연. 중턱에. 그래서 좀 접근성이 있어야." (사례 g)

"단 한 칸이라도 여성에 대한 편의시설이 있어야지...(중략)...여성중심이라 하면 생리대랑. 아니면 그런 일회용 팬티? 위생팬티 같은 거라도 구입이 되어있으면 쪼금. 다른 면이 있지 않을까 생각이 들기도 하고 그러네요." (사례 c)

한편 앞서 제시한 바와 같이 여성 노숙인 중 동반 아동이 있는 비율이 높다는 점을 고려하여 아동을 위한 편의 시설 및 물품 등에 대한 배려도 꼭 필요하다는 점을 제시한다. 특히 이는 노숙인의 규모에는 포함되지 않지만 실질적 노숙 상황에 놓인 18세 미만의 노숙아동/청소년에 대한 응급 보호와도 맞물릴 수 있다는 점을 감안하여 정책 방향을 수립해야 할 것이다.

"아동동반 고려해야 됩니다..(중략)..그 분들한테는 아동이 있는 게 큰 도움이예요 안 떨어지잖아 안 깨지잖아. 이유라든지 내가 가져야 될 몇 가지 원칙들을 포기하지 않죠." (사례 s)

"아이들 옷이라든지 그다음에 근데 대부분 저희가 걱정하는 건 갓난애기가 문제거든요. 분유라든지 기저귀, 이불, 위생적인 이불들. 이런 것들이 좀 있어야 되고. 금방 또 엄마들이 분유통 살 돈이 있겠어요? 분유통이라든지 분유. 아이한테 필요한 기본적인 세팅이 되어있어야죠. 하다못해 목욕탕이라든지. 그래도 그걸 배치하기에는 아마. 애기엄마들 같은 경우는 금방 연결이 되기 때문에. 쉽지는 않겠지만 그것까지 해놓으면 언제든지 그런 일이 발생했을 때 하루 이틀정도는 케어하는데 어려움이 없긴 할 것 같아요. 엄마들을 위한 큰 기저귀라도" (사례 c)

이와 함께 사례 s와 r의 견해와 같이 안전을 위해 스스로를 비가시화 하는(서정화, 2005a)여성 노숙인의 특성을 고려한 주야간 상담 인력의 배치, 여성상담원의 배치 등은 여성 노숙인 상담보호센터가 구체화된다면 조직구성에서 고려해야 하는 부분일 것이다.

"게다가 또 여성분들까지 오면. 여성상담원이 있어야 하는데.." (사례 r)

"여성시설이 여성상담한다 그러면 일차적인 분들 거리에서 만난다 그러면 거리에서 만나거나 여성 상담할 수 있는 개인적인 독립된 구조에서 상담을 해야 되는 거고 그 다음에 그 분들이 봤을 때 사실 저녁에 발견되요 이 분들은 여성들은. 숨어있는 거죠...(중략)...상담보호센터도 실무자가 한 명 남잖아요. 그러면 굉장히 힘든거죠. 그 이 뒤치다꺼리 하다 힘들어서

쉬고 있는데 가면은. 상담보호센터가 인근에 있는다 그러면 주야간 상담할 수 있는 인력들이 배치되야 되요." (사례 s)

또한 본 여성 노숙인 상담보호센터는 여성 노숙인 쉼터와는 구분되는 역할 수행이 필요하다. 쉼터가 자활의 의지를 가지고 장기적으로 머물 수 있는 공간이라면, 상담보호센터는 일시적 노숙, 쉼터 생활 부적응으로 인하여 거리나 염가 숙소를 선택한 여성에 대한 기본적인 의식주 제공을 통한 보호와 안정을 제공하는 역할을 할 수 있다는 것이 사례 g의 견해이다. 따라서 가시화된 소수의 여성 노숙인의 규모만을 고려할 것이 아니라 위기 여성에 대한 응급 보호를 위한 환경을 먼저 구축하는 것이 정책적 효과를 가져 올 수 있다는 것이다.

"이용만 하고 가더라도 그냥. 편리한데 자기가 가서 씻고, 먹고. 그렇게만 이용해도 실제는 뭐 더 안 좋은 쪽으로 가지 않을 수 있을 텐데. 네. 굉장히 방어 해 주는 건데 결국은. 인원수를 체크하고 이런 식으로 가면 이제 서울시가 보는 것처럼, 지금 하시는 것처럼 되겠죠. 그런데 그 인원수가 아니라 실제로 이용할 만한 그걸 좀 만들어 주시면 충분히 좋은 효과를 내실 수 있는데." (사례 g)

따라서 『서울시 여성노숙인 상담보호센터』(가칭)의 역할은 여성 노숙인에서 실질적인 편의를 제공할 수 있는 여성 친화적인 시설로써 자리매김함과 동시에 여성 노숙인들이 언제나 쉽게 드나들 수 있는 문턱이 낮은 보호 공간으로써 위치 지워질 때 여성 노숙인들의 장기적인 자립 자활을 위한 첫 번째 단계로써 의의를 가질 수 있다고 판단된다.

2) 노숙인의 다양한 차이에 근거한 노숙인 복지전달체계 구축

본 연구 Ⅲ장의 조사결과에 따르면 노숙인은 노숙 유입계기, 노숙 과정에서의 경험, 상황이나 조건에 따라서 정책에 대한 요구도에 차이가 있는 것으로 나타났다. 특히 여성 노숙인의 경우 가정에서의 폭력 경험, 거리에서의 성폭력을 경험할 수 있고, 성별화 된 노동시장으로 인한 일자리의 범주나 급여 등에 있어서 남성과 차이가 존재한다. 따라서 노숙인 개개인이 처한 상황과 조건, 성별을 고려한 노숙인 복지전달체계의 수립, 서비스의 제공은 실질적인 노숙인 지원정책의 목적인 '노숙인의 자립 자활'에 중요한 영향을 미치는 요인이 될 수 있을 것이다.

이와 같은 맥락에서 사례 n은 '노숙인'의 그들의 경험과 욕구, 정확한 사정에 의한 위험도의 차이 등을 고려한 차별화된 접근이 필요함을 제시하고 있다. 그리고 이에 적합한 전달체계를 구축하는 것이 필요하다는 것이다. '노숙인'이라는 이름으로 동질한 집단으로 이

야기 되어야 하는 것이 아니라, 그들의 '차이'를 인식할 필요가 있다는 것이다.

> "이 사람이 부랑인니 될 수 있고 쉼터로 갈 수 있는 자활 가능한 노숙인 일 수 있으니까 그 타겟을 우리가 할 수 있을 만큼만 그 타겟을 잡으면 되는 것 같아요. 따로 예를 들어서 저 위험 타겟을 잡아서 고위험은 힘드니까 하지 말자는 게 아니라 그거를 놔두고 따로 해야 돼 이거는 특성화해야 되고 기존에 거리노숙인 자활할 수 있는 사람 그 사람을 타겟으로 잡아서 사업을 집중적으로 하는 게 필요하죠. 대상 별로 위험도에 따라서 사정을 하고 거기에 맞춰서 어디에 타겟을 둘 것이냐 그건 정해야겠죠." (사례 n)

먼저 이를 위해서 필요한 것을 노숙인 복지 서비스 전달체계에서 단순히 거리 노숙인과 쉼터에 입소한 노숙인만을 대상으로 할 것이 아니라, 불안정한 주거상태에 있는 사람을 포괄하는 "노숙인"이라는 명명보다는 주거가 불안정한 집단이라는 말로 다소 중립적인 언어로 사용되고 있는 "Homeless"라고 명명하는 것이 더 정확하다는 입장도 있다. 이와 관련하여 노숙인 지원정책에서 "노숙인"을 바라보는 관점에 대한 문제도 제기되고 있다. 서울시의 경우도 노숙인 지원 정책을 수행하는 가장 주요한 목적은 "도시 미관상 보기 싫은 그리고 다소 위험한 노숙인"을 거리가 아닌 시설로 이동케 함으로써 노숙인이 눈에 보이지 않게 하는 것에 역점을 두고 있는 것이 현실이다. 즉, 노숙인이라는 존재를 인정하기보다는 '없어져야 하는 존재'로 인식하는 경향이 높다는 것이다. 하지만 사례 n은 상당히 진보적인 관점에서 노숙인의 존재 자체를 인정하고, 가능하다면 건강하게 노숙 생활을 수행하고 이를 벗어나가기 위한 지속적인 지원을 차근히 수행해야 한다는 입장이다.

> "노숙인 개념을 크게 생각을..홈리스라고 해야 된다고 생각하거든요. 원래는 무주거자로 했다가..이게 노숙자로 바뀌었잖아요. 낙인효과도 있고 굉장히 안좋다고요. 그게 왜 그러냐면 거리 노숙인과 집이 없어서 고시원이나 쪽방에 다니는 사람들 이게 그거랑 다른 거예요. 노숙하고 싶은 사람들 노숙하라 그러고 꼭 노숙인이 없어져야 된다는 그런 개념도 없어졌잖아 그렇게 생각하는데 그러고 노숙을 하지만은 건강하게 노숙을 할 수 있게 해주자 그런 생각을 하고 있는데" (사례 n)

한편 미국의 노숙인 지원 정책의 사례와 같이 현재 처해 있는 어려움을 고려하여 거리 노숙경험이 있는 사람과 가정 경제의 붕괴로 인한 불안정한 주거상황에서 자활에 대한 욕구가 있는 사람은 구분하여 별도의 서비스 제공이 필요(김선미, 2004)하며, 각각의 전달체계에서 노숙인의 특성에 맞는 서비스 제공이 필요하다고 보는 것이다.

> "미국 갔을 때 노숙인들 봤는데 십 몇 층짜리 센터 지어놓고 거기서 하던데 그 안에 프로그램 다 있어요, 무료급식도 하지만은 자활을 원하는 사람은 그 안에 쉼터가 있고 거기서 또 혼

자서 자립할 사람 방을 하나씩 줘요 단계적으로 프로그램이 다 그 안에 다 있더라고(사례n)

이러한 차이에 따라서 각각의 전달체계가 해야 하는 역할도 다르며, 선택과 집중이 필요함을 이야기 한다. 이를 위해서는 개개인의 노숙에 노출된 위험도와 상황 차이에 따른 정확한 사정(assessment)에 근거한 연계가 필요하다. 즉 중간쉼터와 상담보호센터와 같은 사정 기관의 역할이 중요하다는 것이다. 이와 함께 사례 l은 사정에 근거하여 연계할 수 있는 실질적으로 기능에 따라 유형화된 쉼터의 필요성의 문제를 제기한다. 이를 위해서는 지자체의 입장 정리가 중요하다는 것이 사례 n의 견해이다.

"대상 별로 위험도에 따라서 사정을 하고 거기에 맞춰서 어디에 타겟을 둘 것이냐 그건 정해야겠죠. (사정의 역할은)상담보호센터에서 해줘야죠 뭐 지금은 거기서 사정을 지금 넘겨주는 거니까. 거기도 아마 이 쪽 쉼터에 보낼 때 제가 얘기한 데로 할 거예요. 아 이사람 쉼터에 지금 갈 수 있겠구나 그러면 쉼터로 연락이 온다는 거죠" (사례 n)

"단순히 중간쉼터 부분이 아니고 올바른 사정을 하기 위해서는 유형화된 시설이 있어야 된다. 사정만 해놓으면 뭐해. 보낼 데가 없는데. 일반 노숙인 시설이 다 똑같은데. 그런 부분이 힘든 부분인 것 같아요(사례 l)

"시 입장도 진짜 거리의 노숙인을 위해서 어떻게 할 것인지 정책이 나왔고 중간단계 사정단계를 어떻게 할 거냐 그거를 이제 보호하는 걸 구분을 해야죠." (사례 n)

즉 노숙인들 상황과 조건의 차이는 상당히 다양한 스펙트럼을 가진다고 할 수 있다. 따라서 전혀 다른 욕구와 의지를 가진 노숙인을 동일한 서비스를 제공하는 동일한 전달체계 안에 묶어 두는 것은 '수용'이지 보호나, 이를 기반으로 한 자립 자활을 지원하는 데에도 한계가 있다는 것이 종사자들의 견해이다.

특히 이러한 맥락에서 보면 여성 노숙인들 간의 다양한 스펙트럼의 차이도 함께 고려되어야 하는 지점이다. 그럼에도 불구하고 이미 밝힌 바와 같이 가시화된 여성 노숙인이 소수라는 점에 근거하여, 여성이 입소 가능한 쉼터는 양적으로 부족하며 중간쉼터나 상담보호센터와 같은 응급보호와 전문적 사정 역할을 할 수 있는 기관이 부족한 상황이다. 이와 같이 남성 노숙인 시설과 비교할 때 양적으로 부족하고 체계화되지 않는 여성 노숙인 복지전달체계 내에서는 각각의 차이에 따른 서비스 및 프로그램을 제공하기는 더욱 어려운 것이 현실적인 여건이다. 따라서 노숙인 복지전달체계 전반에 대한 다양성을 고려한 체계를 정비함에 있어서 성인지적인 관점을 가지고 노숙인 내의 성별 다양성을 고려하는 것은 무엇보다 중요할 것이다.

3) 성인지적 노숙인 복지전달체계의 네트워크 구축

노숙인 복지전달체계 간, 타 사회복지전달체계와의 원활하지 않는 정보 교류와 소통의 부재는 단순히 종사자의 업무상 어려움의 문제를 의미하는 것이 아니다. 이는 서비스 대상자에게 필요로 하는 서비스를 적시에 제공할 수 없다는 점이 가장 큰 문제로 지적되었다. 특별히 다양한 사회복지 체계에서 연계가 이루어지는 여성 노숙인의 경우 이러한 네트워크의 부재는 적절한 쉼터로의 연계나 서비스 제공이 어렵다는 문제가 야기된다는 점이 앞서 종사자 면접에서 드러난바 있다. 따라서 노숙인 복지전달체계 간의 네트워크 및 타 사회복지전달체계와의 네트워크는 보다 통합적이고 성인지적인 관점에서 수립하는 것이 필요하다.

특히 여성 노숙인에 대한 복지전달체계를 수립하는 데에 있어서는 단지 "노숙인 복지의 관점"만이 아니라, "여성 복지적 관점"에서의 통합적 접근이 요구된다. 앞서 여성 노숙인이 경험하는 어려움과 종사자 면접 내용을 통하여 파악할 수 있듯이 여성이 노숙과정에 이르게 되는 것은 빈곤의 여성화(Feminization of Poverty)와 밀접한 관련을 가지며, 가정폭력, 성 학대 등의 문제와 밀접한 관련을 가지기 때문이다(Bea Chityil, 2010). 사례 e는 여성 노숙인 문제는 노숙인 구호 체계에만 한정되어서 고려해야 하는 문제는 아니며, 여성의 위기에 대한 통합적인 로드 맵을 가지고 연계가 이루어짐으로써 서비스가 적시에 제공되는 것이 가능하게 하는 공간의 필요성을 제안하고 있다. 따라서 한국사회에서 가장 취약한 지위를 가진 여성이 주거 불안과 함께 경제적, 심리적, 신체적인 부분에서 복합적인 어려움을 경험하는 노숙인이 되었을 때에는 단순히 노숙 문제에 국한하지 않고 위기 여성에 대한 통합적 시각에서의 접근이 필요하다.

> "드롭인 센터든, 중간보호센터든, 어쨌든 이 노숙인 구호 체계로 자꾸 근접시키는 것 보다 오히려 별개인양 하는 게 저는 더..(중략)...심리적으로 좀, 내가 정말 도움을 받을 수 있겠구나 하는 느낌을 주면서..(중략)..총체적으로 봐서 그 핑크센터가 있다. 거기 연구원들이든, 직원이든 다 로드맵을 만들어 놨다. 그럼 사람들이 왔을 때 거기가 쉼터이기도 하면서 상담소이기도 하면서 또 이렇게 쉼터를 연계해 주는 곳이기도 하고 그런 어떤 가상공간이 있다. 이거 상상만 해봐도 좋을 것 같아요" (사례 e)

이와 함께 다양한 사회복지전달체계 간의 유기적인 네트워크를 수행할 수 있는 구조와 체계를 마련하는 것이 요구된다.

> "여성보호센터 같은데 딱히 노숙인 딱지를 달고 있진 않지만 그런 곳의 현황이 어떤지 같이 봐야 되고. 거기가 뚫려 있어야 길거리에 있는 시스템이 잘 돌아간다는 거에 대해서 다시 각

인해야 되구요. 우리가. 그러니까 기존에 하던 방식대로 1366 직원들, 부랑인 시설 직원들, 단신 여성 시설 직원들 다 모여서 회의한다고 해결될 일이 아니고, 어느 지점에서 강제적인 흐름을 좀 만들어 줘야 될 필요가 있는데, 그 강제적 흐름이라는 게 계속 끊어놓은 방향으로 갔단 말이예요." (사례 e)

사례 e의 표현으로 "강제적인 흐름" 이라는 의미는 제도적인 규정으로써 각각의 네트워크가 좀 더 유기적으로 결합하는 것이 필요하다는 입장이다. 그리고 여성보호라는 큰 틀 안에서 여성폭력 피해자 보호, 여성 노숙인 보호 등의 각각의 맥락이 자리를 잡아야 한다는 점을 제기하고 있다. 이러한 통합적인 체계 안에서 여성 노숙인이 보호될 때, 여성 노숙인 각각이 가지는 욕구와 이해를 노숙인 보호 지원체계에서 뿐 아니라 여성보호 지원체계로부터 여성 피해자를 위한 전문적인 서비스를 연계할 수 있다는 입장이다. 특히 이러한 네트워크는 보다 공식적으로 정부 지원 하에 이루어질 필요가 있다.

사례 k의 경험에 따르면, "지역사회복지협의체"는 위기여성을 위한 통합 지원의 차원에서 네트워크 형성을 원활히 할 수 있는 방식임을 알 수 있다. 그러나 이를 위해서는 "지역사회복지협의체" 내에 노숙인 보호시설의 적극적인 참여와 타 사회복지전달체계에서의 노숙인에 대한 이해도를 제고하기 위한 노력 등이 함께 이루어져야 할 것으로 판단된다.

"00구는 지역사회복지협의체가 활발하게 움직여서요. 저희가 통합서비스지원분과하고 주거분과가 속해져 있어요. 그래서 거기서 이제 활동을 하는데. 이제 그, 무슨 일이 있거나 정보 같은 거 있으면 서로 주고받고 교환을 해서. 00구 지역에 있는 사회복지시설이라든지 민간시민단체에서 운영하는 사회복지시설이라든지, 서로 긴밀하게. 다른 단체에서도 이렇게. 00구에서 이렇게 한 사람 중에서. 어떤 분이 뭐가 또 없어서 뭐 한다 하면은, 저희한테 연락을, 저희가 티오가 있거나 자리가 있으면, 다른 지역에서 연락이 오며는 하나는 거기서 다 모르니까 하나하나 다 물어보고 하다가 상담이 길어지게 되죠. 00구는 저희가 이제 이 자료를 올린 것을 보고 이러이러한 사람들이 해당이 됩니까? 하고 물어보는 거죠." (사례 k)

한편 사례 g는 직접적으로 노숙인 복지서비스를 전달하는 보호시설과 관계부처간의 원활한 소통이 성인지적 통합적인 관점에서 여성 노숙인을 보호할 수 있는 주요한 전략으로 제시하고 있다. 현재 서울시 자활지원과에서는 보호시설과 온라인상의 카페를 운영함으로써 지속적인 소통을 하고 있는데, 사례 g는 나아가 '찾아가는 행정'의 필요성을 제기하고 있다.

"쉼터들이 어떻게 지내는지 서울시가 좀 관심을 가져야 하는데, 문서상으로 뭔가 하시려고 그러거든요. 찾아가는 그런 건 없으세요. 찾아가는 경우가 없으시고, 야, 보고해, 뭐 해, 이런 식의 거는 있으시거든요. 그 분들도 안 해봤기 때문에 그럴 거란 생각이 들구요. 체험 삶

의 현장은 아니지만. 우릴 좀 봐야 되지 않을까. 그렇게 이름처럼 노숙 어려우신 그 분들의, 상황이 어렵지만 그 분들 굉장히 괜찮은 분들이 많거든요. 그런 존중받는. 그러니까 서로가 존중받는 거죠...(중략)...바쁘시겠지만 지금은 좀 이렇게 가까이 많은 효과를 내지 않겠나?" (사례 g)

결론적으로 여성 노숙인의 정책적인 지원 방향은 "위기여성보호"라는 통합적인 관점에서 여성 노숙인 보호를 위한 복지전달체계가 자리매김할 때 여성 노숙인들 간의 다양한 차이와 조건을 고려한 지원체계 수립이 가능하다. 이를 위해서는 기존의 각각 고립적으로 운영되어 온 여성보호를 위한 사회복지 체계와 여성 노숙인 지원을 위한 전달체계의 유기적인 네트워킹이 필수적이며, 이에 정부의 적극적인 관심과 지원이 필요하다는 점을 제안하고 있다.

4) 잠재적인 노숙인에 대한 예방적인 접근

서울시의 노숙인 지원 정책의 방향은 이미 밝힌 바와 같이 거리의 노숙인을 시설로 이동시킴으로써 노숙인을 보이지 않게 하는 정책, 그리고 그들이 탈 노숙할 수 있는 자립자활 프로그램을 제공하는 것으로 간략히 요약할 수 있다. 이러한 정책적인 관점에는 노숙인을 만들지 않게 하기 위한 예방적인 차원에서의 정책 접근은 거의 찾아 볼 수 없다. 하지만 외국의 경우 노숙인 지원 정책의 기본 방향에 노숙인을 최소화하기 위한 예방 전략에도 많은 관심을 기울이고 있다. 이는 특히 비용효과성이 높다는 측면에서 예방 관점에서의 접근이 이루어지기도 한다[47]. 따라서 서울시의 향후 노숙인 전달체계의 개선을 위해서 이와 같이 잠재적인 노숙인 문제를 인식하고 접근하는 것이 필요하다는 점이 제안되고 있다.

"<주거불안 대학생들> 그런데 이 사람이 행색이나 몰골이나 누가 보면 홈리스로 알겠습니까. 하지만 마음의 절박함은 홈리스 이상 일수 있거든요. 그런데 그런 군들을 보면 분명히 시설들의 역할이 있어요. 막 보금자리 주택 수백 수천을 만들게 아니라, 오히려 공동주택 형식으로 뭐 하나를 만들어서 자격 기준을 좀 두고, 실제 이 불안정한 삶의 노동, 어디서 오는가. 나도 겪었고 얘도 겪어요, 그리고 우리 취사원이신 저분도 겪어요. 남편 사업 망하고 금방 불안정해 지잖아요. 그렇게 진짜 실질적인 불안정의 요인을 저희는 보려고 해요." (사례 e)

47) 영국에서는 홈리스가 되지 않았지만 개입을 위한 방법으로 긴급주거인 B&B에 들어가는 예산을 일정부분 이 부문에 사용할 수 있는데 이는 B&B에 들어가는 비용보다 작게 들여서 홈리스를 줄인다는 의미로 '절약하기 위해서 지출하는(Spend to Save)'정책으로 부른다(Homelessness Directorate, 2003a, 2003b, 윤일성 2005 재인용).

사례 e는 최근 청년 실업의 문제는 잠재적 노숙인구의 증가를 예고하고 있으며 이에 대한 대책 마련이 일종의 노숙인 지원 정책의 예방적인 접근의 한 사례일 수 있음을 제시하고 있다. 한편 글로벌 경제위기가 지속화하면서 어느 누구든지 주거 불안 계층으로서 노숙인이 될 가능성은 상당히 높은 것이 우리가 사는 현실이라는 점을 감안한다는 것이다.

> "내가 거리로 나가기 전에 최대한 노력을 해서 고시원, 쪽방, 아니면 뭐 점점점점 내려가다가 경제적인 소진, 그리고 카드 빚 아니면 다른 채무, 지인들한테 빌릴 거 다 빌려서 어떻게든 떨어지지 않으려고 노력을 하다가 이렇게 떨어지는 거거든요. 그렇다고 하면 아까 말씀드린 그런 사회 안전망이 구축이 되어 있다면 그 사람이 노숙으로 전락하기 전에 조금 더 잡아주면 노숙인 발생이 조금 더 줄어들지 않겠는가." (사례 p)

> "가정적인 어려움이나. 폭력이나 이렇게 피해를 통해서 오거나. 예. 보면은 그런 분들이 진짜 많으신 것 같더라고. 그래서 그니까는 그런 것들을 예방할 수 있는 어떤. 그니까는 가정폭력을 예방할 수 있는 거라던지, 아니면은...(중략)...단순히 노숙이나 쉼터에 오게 된 경위만 가지고 따지기 전에, 그, 그 앞에, 예. 그런 것이 좀 필요하지 않을까. 그런 생각이 들더라구요." (사례 k)

빈곤으로 인하여 실질적인 주거 상실 상황에 놓인 다양한 계층에 대한 실질적인 사회복지 정책적 접근이 필요하다는 것이 사례 p의 입장이다. 이러한 관점은 현재 노숙인 지원 정책을 포괄하는 서울시의 그물망복지정책과 연관된다. 빈곤 상황에서 노숙으로 떨어지지 않도록 그물망을 보다 촘촘히 하는 것은 곧 노숙 예방의 효과가 있다는 것이다. 앞서 언급한바 여성의 빈곤화가 심화되고 있는 시점에서 이러한 접근은 여성 노숙 예방에도 무엇보다 중요한 지점이라고 할 수 있다. 이와 함께 사례 k는 노숙인 시설이 아닌 다른 사회복지 체계의 주거 불안정 계층에 대한 지원 전략의 중요성을 제시한다. 현재 사회복지 시설에 머물고 있는 가정폭력 피해여성, 아동 청소년 시설에 머물고 있는 사람들이 일정 정도 기간이 지나면 주거 불안 계층으로써 노숙인이 될 가능성이 높은 그룹들이다. 따라서 잠재적인 주거불안 계층에 대한 자립 자활 근거가 되는 주거 독립 지원을 적극적으로 수행할 때 노숙인의 양산을 최소화할 수 있는 전략이 될 수 있다.

즉, 현재 거리에서 노숙을 하거나, 노숙인 쉼터에 입소해 있지 않더라도 불안정한 주거 상황에 놓인 빈곤 계층과 사회복지 보호시설의 입소자에 대한 포괄적인 접근은 노숙 예방의 측면에서 노숙인 지원정책과 맞물려서 이루어질 필요가 있겠다.

3. 소결

본 절에서는 노숙인 복지전달체계의 현황 및 문제점 파악을 토대로 성인지적 관점에서의 노숙인 복지전달체계의 개선방안을 제시하였다.

첫째, 노숙인 복지전달체계의 문제점으로는 1) 노숙인의 개념의 협소성으로 인한 노숙인의 정확한 현황 파악의 한계점 가진 상황에서 정책이 입안 수행되고 있다는 점이 지적되었고, 2) 노숙인 보호를 위한 노숙인 복지전달체계, 그리고 여성 노숙인의 특수한 상황을 보호하기 위해서 필요한 여성 보호 사회복지 기관과 여성노숙인 복지 전달 체계 간의 원활한 소통 부재로 인한 한계점이 제기되었으며, 3)특히 거리 여성 노숙인 및 쉼터 등의 양적인 제한으로 인하여 노숙인 보호 체계 안에 들어올 수 없는 보이지 않는 여성 노숙인을 위한 전문적인 응급보호시설의 부재를 문제로 지적하였다.

둘째, 이와 같은 노숙인 복지전달체계의 한계점을 개선하기 위한 방향으로써 1) 여성노숙인 지원을 위한 응급시설 구축이 필요하며, 2) 소수자 노숙인의 다양한 차이, 연령, 성별, 장애 유무, 아동동반여부 등에 따른 다양한 복지전달체계의 구축이 요구된다. 3) 남성 노숙인과는 다르게 다양한 폭력과 가정 관계 내의 문제를 경험한 여성 노숙인들의 보호를 위해서 성인지적이고 통합적 관점에서 노숙인 전달체계의 네트워크 구축의 필요성이 요구되며, 4) 청년 실업층의 증가 노령 인구 증가로 인한 생활력 상실 등으로 잠재적인 노숙인구 증가가 예상되는 가운데 주거 불안 및 빈곤층에 대한 주거 복지차원에서의 예방적인 정책이 노숙인 지원정책에서 고려되어야 함이 제기되었다. 이는 V장의 노숙인 지원정책의 성별영향평가가 필요함을 보여주는 근거이자, 성인지적인 노숙인 지원정책을 수립하는 데에 중요한 자료가 될 것이다.

V

‘서울시 노숙인 지원정책’ 성별영향평가

V '서울시 노숙인 지원정책' 성별영향평가

본 장에서는 서울시 노숙인 지원정책에 대한 심층적인 성별영향평가를 수행하고자 한다. 서울시 노숙인 지원정책의 성별 영향평가의 주요한 근거 자료는 서울시 노숙인 지원정책을 담당하고 있는 서울시 복지건강본부 자활지원과의 2009년~2010년 상반기의 노숙인 지원 정책 관련 사업 계획서, 예·결산 자료 등을 주요한 평가 대상 자료로 채택하였다. 한편, 서울시 노숙인 지원정책의 구체적인 현황 및 정책 만족도 등을 파악하기 위해서 본 연구 Ⅲ장과 Ⅳ장의 조사 결과를 성별영향평가의 주요한 근거 자료로 활용하고자 한다. 따라서 본 성별영향평가는 첫째, 본 성별영향평가의 지표 설정의 과정에 대해서 서술하고, 둘째, 서울시 노숙인 지원정책의 가장 기본적인 정책 지표를 나타내는 성별 분리통계에 대한 평가를 수행하고, 셋째, 서울시 노숙인 지원정책의 정책 계획 및 집행 과정에 대한 성별영향평가를 진행함과 아울러 넷째, 서울시 성별영향평가의 정책 결과에 대한 성별영향평가를 수행하고자 한다. 한편 성별영향평가의 주요한 지표 중 하나인 정책 개선 실행과 관련해서는 다음 Ⅵ장의 정책 제언 및 개선 실행 방안 모색에서 제시하고자 한다.

제1절 성별영향평가 지표의 설정

1. 노숙인 지원정책 성별영향평가 지표 도출과정

2010년 서울시 성별영향평가의 핵심 목표는 민선 4기 서울시 여행프로젝트의 성과가 서울시 핵심정책의 성 주류화에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보는 것이다. 이에 서울시 그물망 복지 정책 중 가장 취약한 계층을 지원하고 있는 노숙인 지원정책을 주요한 평가 대상으로 상정하였다. 서울시 노숙인 지원정책의 성별영향평가의 지표 도출은 2010년 여성가족부 성별영향평가지침에 근거한다.

▌표 Ⅴ-1-1▐ 2010년 여성가족부 성별영향평가지침

평가 지표	점검 포인트
① 성별통계의 생산 및 활용	1-1. 사업계획서 및 사업평가보고서, 백서 등 주요 문헌에서 성별 통계가 사용되고 있는지 점검
	1-2. 관련 법령 및 사업 지침에서 제시하고 있는 인적 통계 양식이 성별 통계가 가능하도록 되어 있는지 점검
② 정책(사업)의 성별관련성 파악	2-1. 정책(사업)과 관련한 여성과 남성의 서로 다른 현실과 요구를 파악하였는지 점검
	2-2. 파악된 성별 현실과 요구는 기획안에 반영되었는지 점검
	2-3. 정책(사업) 목적 및 수단이 정부의 관련 양성평등정책(여성발전기본계획 등)과 부합하는지 점검
③ 정책(사업) 결정과정의 양성평등참여	3-1. 정책(사업)의 자문·심의·의결 관련 위원회 또는 정책(사업) 선정·심사·평가에 관여하는 실무위원회가 있는 경우 동 위원회의 역할과 성별위원 비율 점검
	3-2. 여성 위원 위촉이나 여성의 의사결정 참여 확대를 위한 구체적인 노력(여성전문가 pool 확보)이 있는지 점검
④성인지 예산	4-1. 예산편성 시 남녀 비율과 정책(사업)에 성별 요구를 고려하여 책정되었는지 점검
	4-2. 수혜도가 낮을 것으로 예상되는 집단을 위한 별도의 예산이 편성되어 있는지 점검
⑤ 정책(사업) 수행방식의 양성평등성	5-1. 홍보방식이 남녀 수혜 대상자가 해당 정책(사업)에 대해 동등하게 인지하도록 하는 홍보방식을 채택하고 있는지 점검 [사업인지도]
	5-2. 사업 수행 방식이 남녀가 사업에 동등하게 참여하고 수혜 받을 수 있도록 하는지 점검 [서비스 접근성]
⑥ 정책(사업) 수혜의 양성평등성	6-1. 정책의 수혜자 성비가 정책 대상 모집단과 비교해 형평한지 점검 [인적 형평성]
	6-2. 예산집행액(지원금)의 성별 배분 규모는 모집단과 비교해 형평한지 점검 [예산집행의 형평성]
	6-3. 수혜자의 주관적인 정책만족도가 성별에 따라 차이가 없는지 점검 [주관적 만족도]
⑦ 정책개선	7-1. 사업평가 결과, 정책의 성 불평등성 개선을 위한 노력사항, 예산반영 등 사업 개선방안 제시
	7-2. 사업평가 결과, 예산에 반영한 내용을 상세하게 제시
	7-3. 정책 집행 결과는 양성평등과 여성의 사회적·경제적 지위 향상에 기여하는지 점검 [기대효과와 한계점]

2010년 여성가족부에서 제시한 성별영향평가 지표는 2008년 9개에서 2009년 7개로 축소 조정된 이후 큰 변화는 없었으나, 2009년의 지표에서 7단계의 정책 개선 및 환류가 정책 개선 항목으로 조정되었다. 하지만 7단계 지표별 점검 포인트를 2009년과 비교할 때 축소된 내용은 없으며 오히려 7-2의 사업평가 결과, 예산에 반영한 내용을 상세하게 제시해야하는 항목이 더 추가되었다고 할 수 있다. 이는 성별 영향평가의 정책 개선의 의지와 노력 및 개선 실행의 주요한 방법은 성인지적 예산 편성 및 확대에 있다는 점을 다시 한 번 강조하고 있는 지표로 판단된다.

한편 2010년 9월 여성가족부의 "성별영향평가 제도의 성과 평가 및 발전방안 연구"(2010, 김근세 외: 265)에서 제시한 좀 더 단순화된 평가지표를 검토해보면 다음과 같다.

▌표 Ⅴ-1-2▐ 성별영향평가 평가지표 개선안

구분	현행 성별영향평가 지표 및 지침 (7영역 16개 지표)	성별영향평가 지표 개선안		
		1안 (6영역 16개 지표)	2안 (4영역 9개 지표)	3안 [48] (2개 지표)
통계	1. 성별통계의 생산 및 활용 • 성별통계 활용여부 • 법령 및 지침의 통계양식 점검	1. 성별통계의 생산 및 활용 • 사업계획 수립에 사용된 성별통계 항목 점검 • 사업지침 등에 성별 통계 생산 양식 점검	1. 성별통계의 생산 및 활용 • 기획서 등에 사용된 성별 통계 항목 • 통계 생산양식 점검	1. 성별통계 현황분석 및 성별 관련성 • 성별통계 현황 · 정책대상 모집단의 성별 비율 · 정책참여자의 성별 비율 및 격차발생의 원인 · 정책결정 및 집행자의 성별 · 예산 집행액의 성별비율 · 만족도의 성별비율(있는 경우) 및 격차발생의 원인 •정책대상자의 성별 특성 : 연령별, 학력별, 지역별, 소득수준별, 직종별 등
정책 형성	2. 정책(사업)의 성별관련성 파악 • 성별 현실과 요구파악 여부 • 성별 요구 기획안 반영 여부 • 정부 양성평등 정책과의 부합여부	2. 정책의 성별관련성 파악 • 만족도 조사 등 성별요구 파악여부 • 성별요구의 차이 : 파악된 요구차이 발생 원인과 내용 • 예산 편성 반영여부 및 현황	2. 정책의 성별관련성 파악 • 성별차이 발생원인 • 정책대상자의 성별(역할, 경제적 조건, 신체적 차이, 문화적 인식) • 정책 결정 및 집행자의 성별 • 지침 및 규정, 예산	
	3. 정책(사업) 결정과정의 양성평등참여 • 관련위원회 여성 참여 • 여성의사결정 참여비율 제고 노력	3. 정책 결정의 양성평등성 • 위원회/담당자의 성별비율가 역할 • 성별비율에 격차가 큰 원인		
	4. 성인지적 예산편성 • 성별 요구 고려한 예산 편성 여부 • 수혜도가 낮을것으로 예상되는 집단의 예산 확보 여부			
정책 집행	5. 정책(사업) 수행방식의 양성평등성 • 홍보 방식의 성별 조건 고려여부 • 사업수행방식의 성별 조건 고려여부	4. 정책수행방식의 양성평등성 •사업수행방식 점검 : 홍보방식, 신청방식, 대상자 선정기준, 신청서 양식, 사업장소 및 시간		
정책 결과	6. 정책(사업) 수혜의 양성평등성 • 모집단 및 수혜자 성비 • 예산집행액 모집단 및 수혜자 배분 비율점검	5. 정책수행의 양성평등성 • 사업대상자 성비 점검 및 사유 • 수혜자 성비점검 및 사유 • 예산수혜 점검 및 사유 • 예산사업인 경우 · 예산편성 개선방안(필수) · 예산증액(사유) · 예산배분규칙개선(사유) • 비예산사업인 경우 · 수혜도 성형평성과 만족도 개선방안 명시	3. 정책수혜의 양성평등성 • 모집단 성비 • 참여자 성비 및 원인 • 성별예산집행액(예산사업)/만족도 차이	
정책 개선	7. 정책개선	6. 제도개선 및 환류계획 • 성과목표 • 제도개선 : 지표별 개선사항에 포함되지 않는 포괄적 개선사항 • 개선사항 환류실행을 위한 계획	4. 제도개선 및 환류 • 성과목표 및 근거 • 지표별 개선사항(예산 사업인 경우 예산반영여부 필수기재) • 환류계획	2. 정책개선방안 및 환류계획 • 성별통계 생산 : 필요한 통계 항목 및 생산방안 • 정책 시행 관련 지침개선 • 예산편성 개선안(예산사업인 경우) • 환류계획

48) 3안의 경우 다음과 같은 정책현황(자료)을 붙임 자료로 제시하도록 하고 있다. 1) 정책 시행을 위한 관련법, 지침, 규정 등, 2) 사업계획서 또는 예산사업 설명서, 3) 사업시행 결과보고서

위의 표와 같이 2010년 9월 제안된 성별영향평가 점검지표 개선안은 지표를 단순화하고 세부 점검지표를 첨가 또는 삭제 수정하여 사용자의 이해도를 제고하고 활용용이성을 확보한다는 차원에서 3가지 안을 제시하고 있다. 위의 세 가지 새로운 지표 개선 방안 중 2안에 해당하는 성별통계- 정책형성 및 집행 -정책결과- 정책 개선 등의 4개영역으로 제안한 2안이 모든 영역을 포괄함과 동시에 간소화하고자 하는 지표 개선 취지를 가장 잘 반영한 것으로 판단된다.

따라서 2010 서울시 노숙인 지원정책에 대한 성별영향평가는 크게 성별통계, 정책 형성 및 집행, 그리고 정책결과의 세 가지 영역으로 평가를 진행하고자 한다. 한편 정책 개선과 관련해서는 다음 장인 정책 제언 및 개선 실행에서 본 평가에서 도출된 정책 개선 방안을 도출할 것이다. 이러한 영역 구분에 의해서 서울시 노숙인 지원정책의 성별 영향평가의 구체적인 지표는 다음 단락에서 자세히 논의하도록 하겠다.

2. 서울시 노숙인 지원정책 성별영향평가 지표

1) 서울시 노숙인 지원정책 성별영향평가 지표

2010년 여성가족부에서 제시한 성별영향평가 지표 개선 방향을 토대로 서울시 노숙인 지원정책의 특성을 고려하여 도출한 2010 서울시 노숙인 지원정책 성별영향평가 지표는 아래와 같다.

▌표 Ⅴ-1-3▐ 서울시 노숙인 지원정책 성별영향 평가지표 및 참고자료

구 분	평가 지표	점검 포인트	참고자료
성별통계	①성별통계의 생산 및 활용	1-1. 서울시 노숙인 지원정책(노숙인 및 쪽방 거주자 지원사업 및 자활지원사업) 사업 계획서 및 사업평가 보고서 등 주요 문헌에서 성별통계가 사용되고 있는가?	· 노숙인 통합전산시스템 · 사업계획서 · 사업평가보고서 · 시설종사자 면접자료
		1-2. 관련 법령 및 사업 지침에서 제시하고 있는 인적 통계 양식이 성별 통계가 가능하도록 되어 있는가?	· 사회복지사업법 · 부랑인 및 노숙인 보호시설 설차운영규칙
		1-3. 서울시 노숙인 지원정책과 관련하여 성별통계생산이 가능하거나 필요한 통계는 무엇인가?	· 상기 자료 및 · 민-관-학 라운드테이블자료
정책형성 및 집행	②정책(사업)의 성별관련성 파악	2-1. 서울시 노숙인 지원정책과 관련한 여성과 남성의 서로 다른 현실과 요구를 파악하기 위해 노력하고 있으며 이를 사업 계획안에 반영하였는가?	· 관련 사업계획서 · 시설종사자 면접자료
		2-2. 서울시 노숙인 지원정책과 관련하여 파악할 수 있는 성별 관련성에는 어떤 내용이 있는가?	· 시설종사자 면접자료 · 성별노숙경험 및 정책만족도 조사결과
		2-3. 서울시 노숙인 지원정책 목적과 수단이 정부의 관련 양성평등정책과 부합하는가?	· 제 3차 여성정책기본계획 · 서울시 여성정책

구 분	평가 지표	점검 포인트	참고자료
	③정책(사업) 결정과정의 양성평등참여	3-1. 서울시 복지건강본부 자활지원과 사업과 관련한 자문위원회의 여성위원 비율이 적정하며, 사회적 소수자(여성, 장애인, 노인, 아동)에 대한 정책방향에 대한 논의가 이루어지고 있는가?	· 서울시 시의회 보건복지위원회, 서울시 그물망복지실행협의체, 노숙인 복지시설 평가 관련 위원회, 담당부서 종사자 현황
		3-2. 서울시 노숙인 지원정책과 관련한 여성 위원 위촉이나 여성의 의사결정 참여 확대를 위한 구체적인 노력을 하고 있는가? 특히 서울시의 여행프로젝트의 전문가 자문그룹인 동반자가 존재하는데 이들에 대한 의견 수렴을 수행한 적이 있는가?	
	④성인지 예산	4-1. 예산편성 시 서울시 노숙인의 남녀 비율과 노숙인 지원사업에 성별 요구를 고려하여 책정하고 있는가?	· 노숙인 복지시설 운영지원사업 및 노수인 자활지원사업 계획서(예산)
		4-2. 노숙인 지원정책에 대한 수혜도가 낮을 것으로 예상되는 집단을 위한 별도의 예산이 편성되어 있는가?	
	⑤정책(사업) 수행방식의 양성평등성	5-1. 노숙인 지원 전달체계인 노숙인 쉼터 및 상담보호센터에 대한 시설 이용에 대한 홍보가 남녀 모두에게 동일하게 제공되고 있는가?	· 서울시 복지건강본부 홈페이지 · 관련 사업 계획서 · 시설종사자 면접자료 · 성별노숙경험 및 정책만족도 조사결과
		5-2. 성별 홍보자료에 대한 습득경로를 고려하여 홍보가 수행되고 있는가?	
		5-3. 노숙인 복지 서비스 전달체계인 쉼터 및 상담보호센터가 성별관련성에 근거하여 설차운영되고 있는가?	· 노숙인 복지시설 여성친화성 점검결과
정책결과	⑥정책(사업) 수혜의 양성평등성	6-1. 노숙인 지원 정책의 수혜자 성비가 정책 대상 모집단과 비교해 평등한가?	· 자활지원과 시설 현황 · 시설종사자 면접자료
		6-2. 노숙인 복지 시설 운영지원계획의 예산집행액(지원금)의 성별 배분 규모는 모집단과 비교할 때 평등한가?	· 노숙인 복지시설 운영지원사업 예산집행내역
		6-3. 노숙인 수혜자의 주관적인 정책만족도가 성별에 따라 차이가 있는가?	· 성별노숙경험 및 정책만족도 조사결과

위와 같은 지표에 따른 성별영향평가 수행을 위하여 노숙인 지원정책 관련 법령, 주무부처인 자활지원과의 사업 관련 현황, 앞서 Ⅲ장의 노숙인 현황 및 만족도 조사 결과, Ⅳ장과 Ⅴ장에서 제시된 시설 종사자 면접[49] 및 현장 점검 결과 등을 참고로 하였다. 이와 함께 향후 성인지적 정책 개선 방안 및 도출된 개선 방안의 실질적인 실행 방안 모색을 위하여 진행한 민-관-학 라운드 테이블의 논의 자료가 활용되었다. 민-관-학 라운드 테이블과 관련한 주요 사항은 다음과 같다.

49) 노숙인 복지시설(쉼터 10개소, 상담보호센터 4개소)방문을 통하여 각 시설 종사자에 대한 면접조사를 실시한 내용을 본 성별영향평가 부분에 활용하였다. 구체적인 종사자 관련 사항은 본 연구보고서 Ⅳ장과 Ⅴ장의 방문 및 면접조사 개요부분을 참고.

▌표 Ⅴ-1-4▐ 서울시 노숙인 지원정책 개선 실행방안 모색을 위한 민-관-학 Round Table 개요

구 분	내 용
목 적	1) 기관 대표(민) - 서울시 및 자치구 공무원(관) - 관련 학자 및 전문가(학)들과 공유 2) 성인지적 노숙인 지원정책의 향후 정책방향 및 개선방향을 협의를 통해 마련 3) 정책에 구체적으로 반영하기 위해서 어떤 제도적인 지원과 장치가 마련되어야 하는지와 관련한 실행방안 도출
주요 논의 안건	1) 양성평등적 관점에서 서울시 노숙인 지원정책 개선방안 검토 2) 「서울시 여성노숙인 상담보호센터」(가칭)건립에 관한 논의
참석자	· 민 - 노숙인 상담보호센터 대표 및 실무자, 노숙인 쉼터(여성쉼터) 소장 · 관 - 여성정책담당관 정책기획팀 주무관, 서울시 복지건강본부 자활지원과 자활사업팀/자활정책팀 주무관, 구청 사회복지과 노숙인지원팀 주무관 · 학 - 대학 사회복지학부 교수, 서울시여성가족재단 정책개발실 연구위원

2) 서울시 노숙인 복지시설 여성친화성 평가 지표

노숙인 복지서비스의 직접적인 전달체계인 복지시설에 대한 점검은 서울시의 도시정책의 성 주류화를 위한 여행 프로젝트의 일환으로 꾸준하게 수행해 온 "여성친화시설 매뉴얼"에 근거하여 물리적 환경의 여성친화성을 평가하기 위한 지표를 도출[50]하였으며, 다음 표 Ⅴ-1-5[51]와 같다.

기존의 매뉴얼이 일상적인 생활공간에 초점이 맞추어져 있다면, 본 연구에서는 취약계층을 위한 복지시설의 물리적 환경에 초점을 맞춤으로써 실질적인 정책 수혜의 양성평등성을 검토하고자 하였다. 이는 향후 민선 5기 서울시 핵심 정책으로써 그물망 복지정책을 수행함에 있어서 실질적인 서비스 전달체계가 여성친화적인 환경을 구축하기 위한 기준을 수립하는 데에 기초적인 작업이 될 수 있을 것이다. 이러한 지표의 적용 및 개선은 향후 여성은 물론 다양한 욕구를 가진 관련 시설 이용자(입소자)가 편의와 삶을 증진시키는 공간을 구축하는 데 도움이 될 수 있으리라고 본다.

50) 본 지표는 기존이 여행친화시설 점검 기준과 노숙인 복지시설의 특성을 고려하여 작성되었으며, 명지대학교 건축학과 이명주 교수와 서울대학교 건축학과 박소현 교수로부터 자문을 받아 노숙인 시설 점검 체크 리스트를 도출하였다.

51) 본 시설 점검리스트는 시설의 여성친화성 기준을 검토하기 위함으로 기존의 여행시설 점검 리스트를 참고하였으나, 여성친화성 적용 요소(필수, 권고)를 적용하지 않고 해당 설비의 설치 유무를 기준으로 현재의 수준을 파악하기 위한 기준이다. 구체적인 점검사항은 각 시설 유형에 따른 점검리스트(부록)참고.

▌표 Ⅴ-1-5▐ 서울시 노숙인 복지시설 여성친화성 평가 지표

구분	핵심개념	점검기준		
		구분	상담보호센터 점검기준 세부사항	쉼터 점검기준 세부사항
시설 기본현황		시설 입소자 및 종사자 현황 건물 구조, 시설 면적, 운영규칙상 명시된 설비 설치 확인		
안전성 (safety)	· 시설물의 안전도 · 환경의 안전성 · 위해, 장해요소 제거 · 범죄의 예방 · 사고로부터 보호	이용자 안전장치	비상벨 및 관련 대응체계	
				외부방문자 확인 장치 시설 내 안전 사각지대
		응급의료시스템	비상의약품, 의료지원시설	
		비상재해 대비시설	화재예방시설, 비상구의 확보	
		여성이용자의 안전을 고려한 설비	(성)폭력 피해자 응급보호 공간 및 의료지원시설	
			여성이용자 안전 고려한 분리된 시설(상담실, 수면실, 화장실)	남녀 공동시설의 경우 성별 공간 분리(상담실, 수면실, 화장실)
편리(편의)성 (convenience)	· 사람중심의 시설물 · 여성(입소자, 이용자) 및 입소자의 특성을 고려한 편의성 확보	이용자의 특성을 고려한 편의 시설	무장애 디자인 여성용품비치 아동동반자를 위한 설비	아동 동반 입소 편의시설 무장애디자인
		이용자 편의시설	여가 및 휴식, 세탁 등을 위한 편의 시설	
쾌적성 (Amenity)	· 위생적이고 청결한 생활공간 · 입소자(이용자)의 쾌적한 생활 가능한 환경 조성여부	개별공간의 환기, 청소상태, 냉난방, 이용인원의 적절성 등	생활공간(개인 용품 보관 공간) 조리실/식당(배식 대기 공간) 화장실(온수) 의무실 프로그램실(기기상태)	생활공간(개인용품보관함) 조리실 화장실(온수)
접근성 (accessibility)	· 이용자(입소자)의 이용(생활)에의 접근성	접근성	물리적 접근성(대중교통, 공공시설, 주요 노숙지역) 정보 접근성(게시판)	물리적 접근성(대중교통, 공공시설) 정보접근성(게시판)

제2절 성별통계

1. 성별통계의 생산 및 활용

1) 서울시 노숙인 지원정책(노숙인 및 쪽방 거주자 지원사업 및 자활지원사업) 사업 계획서 및 사업평가 보고서 등 주요 문헌에서 성별통계가 사용되고 있는가?

본 연구에서 평가하고자 하는 노숙인 및 쪽방거주자 보호사업 중 노숙인 복지시설 운영지원사업과 노숙인 자활사업 중 일자리 갖기 및 신용 Re-Start사업의 계획서 및 평가보고

서에서는 해당 사업의 대상이 되는 노숙인 전체의 규모만이 제시되고 있으며, 성별분리통계는 사용되지 않고 있다.

▌표 Ⅴ-2-1▐ 서울시 노숙인 지원정책 사업 자료의 성별통계의 생산 여부

구분		관련 보고서 및 자료	성별 통계 수집 및 조사여부
노숙인 및 쪽방 거주자 보호사업	노숙인 복지 시설 운영지원계획	노숙인 통합 전산시스템 내 노숙인 현황	■ 있음 □ 없음
		사업 계획서 (예산 지원기준)	□ 있음 ■ 없음
노숙인 자활사업	노숙인 일자리 갖기 사업	사업계획서	□ 있음 ■ 없음
		사업평가 보고서	□ 있음 ■ 없음
	노숙인 신용 Re-Start 사업	사업계획서	□ 있음 ■ 없음
		사업평가 보고서	□ 있음 ■ 없음

노숙인 및 쪽방 거주자 보호사업은 전체 노숙인의 현황에 기초하여 사업을 계획한다. 서울시에서는 노숙인 지원정책 수립의 근거가 되는 노숙인 현황 파악을 위하여 서울특별시립 다시서기 상담보호센터를 중심으로 노숙인 통합전산시스템을 운영함으로써 시설입소자(쉼터 유형별)와 거리 노숙인(주요 노숙지별)으로 분류되어 전월 및 전년도 동월대비 현원을 월별로 파악하고 있다. 이에 따라 전체 노숙인의 현황에는 시설 입소자와 거리 노숙인의 수는 제시되고 있지만, 쉼터 유형별, 주요 노숙지 별로 남녀 분리 통계는 제시되지 않고 있다.

노숙인 쉼터 및 상담보호센터의 경우 「부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영규칙」에 근거하여 시설 입소자 특성을 기준으로 분류한 시설 유형에 따라서 운영비가 지원된다. 그러나 이러한 시설 분류 체계 또한 노숙 유형(거리 노숙 또는 시설 입소)에 따른 쉼터와 상담보호센터로 구분되고 있으며, 쉼터의 분류체계도 성별, 신체 또는 장애여부, 연령과 같은 노숙인의 특성과 쉼터 기능(중간, 자활, 재활, 회복)이라는 상이한 범주가 함께 사용되고 있어 성별을 기준으로 한 시설 통계를 파악하고 있다고 보기 어렵다.

노숙인 자활사업인 일자리 갖기 사업과 노숙인 신용 Re-Start 사업의 경우에도 업무계획 및 사업 계획서에 사업의 대상으로서 노숙인의 현황, 사업 참여 목표 인원 및 달성 인원 등을 제시함에 있어서 성별이 분리되지 않은 전체 인원만을 제시하고 있는 상황이다.

즉, 전체 노숙인의 규모를 파악함에 있어서 남성과 여성을 분리한 규모는 파악하고 있지만, 노숙인 지원정책 전반에서 세부적인 성별 분리통계는 사용되지 않고 있음을 알 수 있다.

성별분리통계가 사용되지 않는 것은 전체 노숙인 중에서 여성이 남성(90%이상)에 비하여 상대적 소수이기 때문에 주요 정책대상으로 고려되고 있지 않기 때문이다. 여성 노숙인이 수가 적은 것은 노숙인의 규모 집계방식의 문제와 연관되어 있다. 이론적 배경에서 밝힌 바와 같이 현재 노숙인 규모를 파악하는 방식은 특정 시점(point-in-time count)에서 노숙인 쉼터 입소 노숙인과 주요 노숙지에서 생활하는 거리 노숙인을 집계한다. 따라서 주요 노숙지를 중심으로 생활하지 않고, 자신을 드러내지 않는 주거 불안정 여성의 경우에는 노숙인의 규모에 포함되지 않고 있다[52]. 전체 노숙인은 물론 특히 현재 여성 노숙인의 규모는 과소 추정되고 있는 상황인 것이다. 이는 거리 노숙인을 주로 만나는 상담보호센터 종사자 u와 r의 사례에서 공통적으로 드러난다.

> "남성노숙인들은 기존에 수치가 나와 있고, 여성노숙인은 그게 아직 없기 때문에. 지원이 안 되니까 포기할 수밖에 없는 거죠. 해드리고 싶어도." (사례 u)

> "지금 서울시에서 생각하고 있는 여성노숙인 수가 전체의 10%도 안되요. 적어도 15%이상은 되는데.."(사례 r)

이는 상담보호센터 종사자 사례 v가 언급하는 것과 같이 노숙인을 정의하는 방식 차이에서도 기인한다. 실질적으로 주거가 불안정한 상황에 있더라도 거리에서 노숙 즉, 잠을 자지 않는 한 노숙인의 범주에 포괄되지 않는다는 것이다.

> "어떤 관점에서 조사하냐에 따라. 광의적인 홈리스, 협소한 홈리스, 어떤 기준에 따라, 조사하는 기준에 따라 다르다고 생각을 하고. 서울시에서 하는 거는 완전 거리 노숙인들. 갈 데 없이 바닥에 박스 깔고 눕는 노숙인들 생각한다면 그 정도<서울전체 여성노숙인 인원 20~30명>가 맞을 텐데..(중략)..그런데 그게 아예 완전히 주거가 없는 홈리스가 아니라 광의적인 홈리스로 치자면 쪽방이나 열악한 그런 월세방, 여인숙, 그런 데서 거주하는 사람들까지 포함하면. 그 사람들이 광야교회나 길에서 아니면 염창동 부근에 그런 무료급식, 매일 저녁에 9시나 11시나 거기 나오는 수를 보자면은 한 30~40명까지. 그 사람들까지 포함하면. 뭐, 알 수가 없죠, 얼마나 더 많은지." (사례 v)

이와 달리 앞서 Ⅲ장의 조사결과에 따르면 거리 남성 노숙인의 경우 응급잠자리에서 생활하는 경우가 41.4%, 돈을 내는 곳에서 생활하는 경우가 37.1%임에도 전체 거리 남성

52) 본 조사 결과에 따르면 거리 여성노숙인의 36.7%는 거리에서 숙식을 해결하지만, 53.3%는 보다 안전하고 편의 서비스 이용이 용이한 돈을 내고 생활하는 곳에서 숙식을 해결하고 있는 것으로 드러났다. 그리고 전체 여성 노숙인 중에서 36.7%만이 응급시설 이용경험이 있는 것으로 나타나, 거리에서 생활하지 않고, 응급시설을 이용하지 않는 경우 노숙인의 범주에 포괄되기 어려운 상황이었다.

노숙인의 88.6%는 응급시설을 이용한 경험이 있으므로, 돈을 내고 생활하는 곳, 즉 거리에서 생활하지 않더라도 '상담보호센터 이용자'로 노숙인의 범주에 포괄되고 있다는 차이를 가지고 있다. 응급시설의 이용여부가 노숙상황의 노숙인을 가시화하는 역할을 하고 있는 것이다.

요약하면, 여성이 소수이기 때문에 성별통계가 사용되고 있지 않으며, 성별에 따라서 노숙인 응급시설 이용경험과 주요 노숙지 등에 차이가 있어 현재와 같은 전체 규모 파악 방식에는 한계가 있음을 알 수 있다. 이는 성별 관련성에 근거한 정책 수립을 수행하기 위해서 정확한 노숙인 성별 규모를 파악하는 것은 성인지적 정책 수립에 기본 전제라는 점을 감안할 때, 노숙인의 성별 통계 수립은 반드시 개선되어야 할 사항이다.

2) 관련 법령 및 사업 지침에서 제시하고 있는 인적 통계양식이 성별 통계가 가능하도록 되어있는가?

노숙인과 관련하여 각 법률에서 다루고 있는 내용은 다음 표 Ⅴ-2-2와 같다.

▌표 Ⅴ-2-2▐ 서울시 노숙인 지원정책 관련 법률 현황

법 명	관련조항	주요 내용
사회복지사업법	제 1장 제 2조	사회복지사업의 정의
	제 3장 제 34조	사회복지 시설의 설치
부랑인 및 노숙인 보호시설 설차운영규칙	제 1장(총 2조), 제 2장(총 8조), 제 3장(총 11조), 제 5장(총 2조)	목적 및 정의, 입퇴소의 관리, 시설의 설치 및 운영, 입소시설에 대한 지도·감독

관련법인 사회복지사업법은 노숙인 관련 사업을 사회복지사업으로 정의하고 보건복지부령에 따라서 해당 시설을 설치·운영할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 해당 법 내에는 노숙인 관련 조항만이 아니라 전반적으로 인적 통계를 성별 분리하여 작성할 근거조항을 가지고 있지 않다.

「부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영규칙」에서는 목적 및 정의, 입·퇴소의 관리, 시설의 설치 및 운영, 입소시설에 대한 지도·감독과 관련된 규정을 언급하고 있다. 이 중 인적 통계와 관련된 부분은 입·퇴소 신청서 및 입소자 변동사항 및 이용실태 등에 관련된 기록 등에 해당한다. 개인 입소자에 대한 기록은 남녀를 구분하여 명기하는 란을 둠으로써 성별을 명시하도록 되어 있다. 그러나 아래 예시 1의 쉼터 입소자 현황 보고서식에 따르면, 전체 입소 인원 중 남녀 인원을 구분하여 파악할 수는 있지만, 구체적인 내용에서는 아래와 같이 성별 분리된 통계를 파악하기 어렵다. 즉, 남성과 여성이 함께 사용하는 쉼터의

경우, 성별에 따른 입·퇴소자 현황, 취업 현황, 서비스 이용 현황 등을 파악할 수가 없다. 또한 예시 2에서 알 수 있듯이 상담보호센터의 경우 성별을 명기하는 란이 없어 이용자의 통계를 성별에 따라서 파악할 수 없는 상황이다.

▌표 Ⅴ-2-3▐ 예시 1) 노숙인 쉼터 입소자 현황 보고 서식

[별지 제16호서식] 〈신설 2005.1.5〉

노숙인쉼터 입소자현황

시설명 : 년 월 일 현재

구분	전기말현재	입소자							퇴소자								기말 현재 입소자								
		계	행정기관의뢰	경찰관서의뢰	상담보호센터의뢰	관련시설의뢰	자진입소	기타	계	귀가귀향	취업퇴소	자진퇴소	전원	입원진료	사망	기타	계	성별		취업현황				
																		남	여	정규직	비정규직	일용직	공공근로	기타

작성자 : (서명 또는 인)
확인자 : (서명 또는 인)

▌표 Ⅴ-2-4▐ 예시 2) 노숙인 상담보호센터 이용자 현황 보고 서식

[별지 제17호서식] 〈신설 2005.1.5〉

상담보호센터 이용자현황

시설명 : 년 월 일 현재

구분	이용인원계	상담서비스						편의시설이용						의료서비스		
		소계	입소상담	생활상담	취업상담	현장상담	시설입소	소계	응급보호자리	목욕	세탁	이·미용	기타	소계	병원의뢰	기타
당기																
누계																

작성자 : (서명 또는 인)
확인자 : (서명 또는 인)

또한 운영규칙 제18조(전원조치 등)에 따르면 입소시설의 장은 입소자의 "성별·연령별·직업별 특성과 건강상태 등"을 참작한 관찰·지도, 기록·유지하여 보호 경과에 따른 전원 조치 등을 하도록 기재하고 있으나 이외에 별도로 여성을 고려하고 있지는 않았다.

3) 서울시 노숙인의 성별 통계 생산이 가능한가, 그리고 성별 통계 생산이 필요한 것은 무엇인가?

여성친화적인 노숙인 시설 설치·운영 및 성인지적인 노숙인 지원정책 수립 및 집행을 위

해서는 정책의 대상 즉, 노숙인의 성별에 따른 현황 파악이 반드시 필요하다. 서울시는 「서울특별시여성발전기본조례」 제6조[53]에서 여성정책의 수립 및 시행을 위하여 성별통계 생산을 명시하고 있다. 이를 위해서 앞서 검토한 양식과 노숙인 규모, 사업의 계획서 등에는 다음과 같은 방식의 성별 통계 생산 및 활용이 필요하다.

첫째, 전체 노숙인 현황파악과 관련하여 전체 여성과 남성 인원만이 아니라, 쉼터 입소자, 상담보호센터 이용자 및 주요 노숙지 별로 파악하는 노숙인의 규모를 성별에 따라서 구분하는 것이 필요하다. 이는 여성이 주로 이용하는 시설과 지역을 파악할 수 있는 기반이 될 것이다. 이미 노숙인 통합전산시스템 상에서는 개별 노숙인의 성별에 따른 현황을 기재할 수 있도록 되어있다. 따라서 이러한 성별분리통계 미 제시는 자료를 통합하는 과정에서 성별이 중요한 변수로 고려되지 않아서 나타난 결과라고 할 수 있다.

> "여성상담보호센터를 (만들 경우) 이용하는 노숙인이 서울시 통계자료에 의하면 거리 노숙인 일텐데 30명 남짓인데 30명 남짓을 위해서 이런 시스템들을 만들어야 하나. 이것을 모르시는 분들이 다 그러실 거예요. 그런 질문을 먼저 던질 것 같구요. 그래서 기존의 상담보호센터를 이용하는 게 어떠냐고 던진거고" (민관학라운드 테이블, 서울시 자활정책과 주무관)

본 연구에서 진행한 '민-관-학 라운드 테이블'에서 담당공무원은 위와 같이 여성이 소수이기 때문에 별도의 상담보호센터를 설치·운영할 수 있는 근거가 부족하며, 필요성의 근거로서 수혜자에 대한 정확한 통계가 요구된다고 하였다. 즉 이러한 성별 분리 통계는 이와 같은 새로운 정책 마련의 명확한 근거가 될 수 있으리라고 본다.

둘째, 쉼터 입소자 및 상담보호센터 이용자 현황 보고 서식을 성별에 따라서 구분하여 기재함으로써 성별에 따른 구분된 통계를 생산해내는 것이 필요하다. 이는 실시간으로 보고되는 노숙인 통합 전산시스템과는 달리 각 시설의 장기적인 추이를 성별에 따라서 구분하여 파악할 수 있는 기초 자료가 될 것이다. 이를 위해서는 앞서 제시된 표 V-1-2/3과 같은 관련 운영규칙상의 쉼터 입소자 및 상담보호센터 이용자 현황 파악 서식 양식을 변경하는 것을 고려해 볼 수 있다. 또한 성별만이 아니라 미성년자와 고령자를 구분함으로써 각 시설의 입소자 특성에 적합한 정책(사업)을 입안할 수 있는 기준을 마련하는 것이 필요할 것이다.

셋째, 노숙인 자활지원을 위한 일자리 갖기 사업 및 신용 Re-start사업의 목표 및 달성 인원을 제시함에 있어서 성별에 따라 구분된 보고가 필요하다. 앞서 정책 만족도 조사 결

53) 서울특별시여성발전 기본 조례 제6조(통계 · 자료의 성별 표기) : 시장은 여성정책의 수립 및 시행을 위하여, 시와 소속기관에서 조사 · 관리하는 각종 통계 및 자료에 성별을 구분하여 표기하도록 하여야 한다.

과 노숙인 일자리 갖기 사업 및 신용 Re-Start사업에 대한 서비스 수혜 정도 및 만족도에 성별차이가 존재하고 있었으며, 특히 일자리 갖기 사업의 경우 성별에 따라서 참여하는 일자리의 종류 및 급여에 차이가 있음을 알 수 있었다. 따라서 안정적인 자활의 기회를 제공하기 위한 일자리 갖기 사업이 되기 위해서는 성별에 따른 정책 수혜정도의 차이를 인식하는 것이 필요하며, 성별 분리통계는 이러한 정책 마련의 기본적인 자료가 될 수 있을 것이다.

넷째, 앞서 노숙인 현황 및 정책 만족도 조사 결과와 종사자 면접에서 나타난 바와 같이 노숙인의 경험 및 욕구에 성별 차이가 존재하며, 특히 노숙으로 인한 부정적인 경험을 고려할 때 종사자의 성별 또한 중요하다는 점이 제시된 바 있었다. 따라서 현재 서비스 제공자인 각 종사자 및 담당 공무원의 현황 또한 성별에 따른 분리 통계 생산이 성인지적 정책 수립에 도움이 될 것이라고 본다.

다섯째, 성별통계 생산은 성별에 따른 수치만을 작성하는 것이 아니라, 구체적인 상황에 대한 파악이 중요하다(김경희 외, 2008). 또한 노숙인 지원정책 수립을 위해서는 노숙과 직접적인 관련이 있는 극단적인 빈곤상황에 대한 명확한 성별분리 통계를 구축하는 것이 필요할 것이라고 본다. 따라서 노숙을 예방하고, 성인지적인 그물망복지정책 수립을 위해서는 극단적 빈곤상황의 여성과 남성에 대한 통계 및 정책요구도와 만족도와 같은 구체적인 상황에 대한 성별분리통계 구축이 요구된다.

이러한 성별 분리 통계 작성을 위해서는 노숙인이 더 이상 '비장애 성인 남성'만이 아니라 성별, 연령, 장애여부 등에 따른 다양성이 존재하며, 이를 고려한 정책 대안 마련을 위해서 반드시 현황 파악의 기본이 되는 성별 통계 및 다양성을 반영한 통계 생산이 우선적으로 필요하다는 방향으로의 관련 담당자들의 관점 전환이 우선적으로 이루어져야 할 것이다. 또한 본 성별영향평가를 통해 도출된 정책제언의 개선 실행 방안 모색을 위한 민-관-학 라운드 테이블에서 관련 공무원들이 제시한 바와 같이 성별 분리통계에 앞서서 통계에 포함되어야 하는 노숙인의 범주에 관한 명확한 정의가 우선시 되어야 한다는 점이 제시된 바 있다. 이는 주거불안계층을 포괄한 중앙정부차원의 법 제정 논의과정에서 함께 논의될 필요가 있다고 본다.

제3절 정책형성 및 집행

1. 정책(사업)의 성별관련성 파악

1) 서울시 노숙인 지원정책과 관한 여성과 남성의 서로 다른 현실과 요구를 파악하기 위해 노력하고 있으며, 이를 사업계획안에 반영하고 있는가?

가. 서울시 복지건강본부 주요 업무 계획

서울시 복지건강본부의 2010년 주요 업무 계획에 따르면, 노숙인 지원정책은 '저소득 시민 보호'부문의 사업으로 제시되고 있다. 그러나 정책의 대상인 노숙인의 전체 규모를 성별에 따라 분류하여 제시하고 있지 않다. 즉, 전체 노숙인 지원정책에 있어서 성별에 따른 노숙인의 욕구 차이가 없다는 전제 하에 계획이 수립되고 있음을 알 수 있다. 계획안에서 노숙인의 다양성을 고려하는 부분은 시설입소 노숙인과 거리 노숙인에 대한 구분이다.

나. 노숙인 및 쪽방 거주자 보호사업

서울시 노숙인 및 쪽방 거주자 보호사업 중 노숙인 복지시설 운영 지원계획과 관련해서도 특별히 성별을 고려한 사항을 찾아보기 어려웠다.

노숙인 쉼터의 경우, 남성 쉼터와 여성쉼터의 입소자 욕구 차이를 고려한 별도의 지원이 이루어지기 보다는 쉼터의 특성(재활, 자활, 회복 등) 및 입소 인원을 기준으로 지원[54] 되고 있는 것으로 나타났다. 다만, 노숙인에 18세 미만의 아동·청소년이 포함되지는 않지만, 쉼터 입소하는 경우 현원에 포함하여 운영비 및 급식비를 지원하며, 가족쉼터의 경우 '보육교사'가 추가로 지원됨으로써 아동을 동반한 입소자에 대한 고려가 이루어지고 있다[55]. 그러나 종사자 면접에 따르면 노숙인 쉼터 자체가 종사자가 적고 근무 환경이 열악한 상황에서 일반적인 시설의 업무와 아동 보육의 업무를 함께 수행하고 있는 것으로 나타나 적절한 서비스 제공이 이루어지기 위해서는 인력 외의 프로그램과 같은 별도의 지원

54) 여성쉼터 종사자 인터뷰에 따르면 여성의 경우 생리적인 특성으로 인한 생리대, 동반 아동 기저귀 등과 같은 소모품의 사용 빈도가 높으며, 이를 쉼터 자체 예산이나 외부후원에 의존하는 데에는 한계가 있는 것으로 나타난 바 있다.

55) 그러나 이러한 보육교사는 종사자 임금체계에만 제시되어 있고, 구체적인 내용은 사업 계획서 안에 제시되어 있지 않았다. 서울시의 보호시설 지원 담당자에 따르면 현재 '보육교사'는 아동이 있는 쉼터 즉 모자쉼터와 부자쉼터에 추가 인력으로 지원되고 있는 것으로 나타났다. 이 외에도 현재 노인쉼터이지만 가족이 입소하여 생활하고 있는 쉼터도 보육교사가 지원되고 있어, 타 쉼터의 경우에도 쉼터 특성화 과정에서 입소자의 특성상 필요한 경우 쉼터 '보육교사'지원이 고려될 수 있음을 파악할 수 있었다.

이 함께 요구된다. 또한 운영규칙 11조에 따라 노숙인 쉼터 설치 시 “시설의 설비와 구조는 입소자의 성별 및 장애유형별 특성에 맞도록 하여야 한다.”고 되어 있지만, 구체적인 지침이나 별도로 책정된 예산, 지원기준은 없는 것으로 나타났다. 즉, 성별에 따른 특성을 고려한 서비스 제공은 개별 쉼터의 재정적 상황이나 종사자의 인식에 의존하고 있는 상황인 것이다.

상담보호센터의 경우에도 현재 총 5개소에 대한 지원이 이루어지고 있지만, 앞서 살펴본 바와 같이 현실적으로 각 상담보호센터의 서비스 제공 대상자는 남성에 한정된 ‘남성시설’인 상황이다. 상담보호센터의 종사자 사례 r과 p의 경우에서 이러한 부분이 드러난다. 때문에 여성이 사용하는 데 한계[56]가 있다는 것이다.

> “서울시에서 남성시설 여성시설을 나눠놨잖아요. 그렇기 때문에 여성이 와서 저희 남성시설에서 이용할 수 있는게 없어요. 지금 뭐 예를 들면, 물론 세탁이라든지 급식이라든지 전체적으로 이용할 수 있는 부분들은 이용하지만, 뭐 목욕이라든지 이런 부분들은 여성이 이용할 수 없는, 남성만 들어가기 때문에 그리고 화장실이라든지 이런 부분도 남성위주로 되어 있기 때문에 일단 시설을 이용하실 때 불편함은 많이 겪죠.” (사례 p)

> “여기서 자유롭게 이용하시면 좋지만요. 여기 오면 남자들 다 있는데 상담 못해요. 하러 오겠습니까? 어쨌든 여성을 포함해서 고령자도 마찬가지고 장애인도 마찬가지고 취약노숙인들을 케어할 수 있는 기본적인 체계가 만들어져야죠.” (사례 r)

즉, 쉼터에 입소하지 않은 채 거리나 염가의 불안정한 잠자리(만화방, 찜질방, PC방, 쪽방 등)에서 생활하고 있는 여성이 이용할 수 있는 시설이 아님에도 이를 고려한 별도의 센터가 설치·운영되지 않고 있는 것이다. 그럼에도 민간 시설에서 운영하는 주간보호센터나 상담보호센터의 급식 및 상담서비스를 이용하는 여성 노숙인은 존재하고 있어 거리 여성 노숙인을 위한 상담보호센터가 필요하다는 점이 본 연구에서 나타난 바 있다. 여성노숙인 쉼터 종사자 사례 d는 여성 노숙인이 처한 특수한 상황과 위험도를 고려했을 때 단순히 노숙인의 규모만으로 시설을 설치·운영의 기준을 제시하는 것에는 한계가 있다는 점을 이야기 한다.

---

56) 시설 종사자 면접 과정에서 ‘여성노숙인이 있는가?’라고 반문하는 경우도 있었으며, 상담보호센터는 ‘남성 전용’이라고 단정 짓는 경우도 있었다. 이와 같이 여성 노숙인이 소수이기 때문에, 인식의 부재 및 실질적인 지원체계의 부재로 사각지대에 놓여있는 상황이다. 또한 실제 현장 방문 결과 성별 공간 분리 미비, 여성 전용 공간 부재로 인한 안전성, 여성의 특수성을 고려한 편의시설 부재로 인한 편리성, 공간 자체의 쾌적성 및 접근성이 떨어져 여성이 이용하는 데에 현실적인 한계가 있음을 알 수 있었다.

"모든 노숙인들에 있어서. 그리고 아까 얘기한 것 중에 서울시에서 여성노숙인, 쉼터에 계신 분 200명, 100명 해가지고..그게 왜 필요하냐 했다는데 서울시에서는 눈에 보이는 통계를 중요시하잖아요. 그런데 여성노숙인은 남성 노숙인에 비해서 성적으로나 폭력으로나 위험성이 많이 노출되어 있기 때문에 눈에 보이는 여성분들은 거의 없거든요. 안 보이는 곳에 숨어계신 경우가 많이 있으세요. 화장실, 찜질방. 계단이나 은행 뭐 그런데. 그걸 아무리 우리가 심각성을 외쳐도. 한편으로는 보면서 못 보는 척 하는 거죠. 몇 명 안 되서 상담보호센터가 있어서 뭐하냐는 건 참 아닌 것 같아요. 개인적으로는." (사례 d)

그러나 담당 공무원은 현재 거리에서 생활하지만 상담보호센터를 이용하지 않는 남성노숙인이 존재하기 때문에 여성 전용 상담보호센터가 생겨도 동일할 것이라고 추측하고 있었다.

"남성들도 노숙인들이 굉장히 많은데, 그런데 상담보호센터가 있음에도 불구하고 남성노숙인분들도 이용하지 않는다 말이에요. 거기에 계시는 것을 싫다고 하신단 말이에요? 거리에 계신 여성분들은 상담보호센터가 만들어지면 이용하는 게 확실할까요? 이용할까요? 똑같은 이유로 거기에 계시지 않을까?" (민관학 라운드테이블, 자활정책팀 주무관)

이러한 담당자의 인식을 통하여 해당 실국에서 실제 정책의 대상자에 대한 정확한 욕구파악을 하지 않고 있다는 것을 알 수 있다.

다. 노숙인 자활지원사업

서울시 복지건강본부 자활지원과의 2009년 자활사업 추진실적 및 2010년 사업방향 검토자료에 따르면 일자리 갖기 사업과 신용 Re-Start사업 계획에는 각각의 사업 기간, 대상, 목표인원이 제시되어 있다. 그러나 앞서 성별통계부분에서 제시한 바와 같이 성별이 대상의 주요한 특징으로 고려되지 않고 있다. 이와 함께 사업 추진 실적에 따른 참여 인원도 전체 인원만이 제시되고 있어 성별에 따른 참여 인원 즉, 성별에 따른 수혜자 현황을 파악하기 어렵다. 또한 각 사업에서 여성이 특별하게 고려해야 하는 정책 대상으로써 포함되지 않고 있다. 여성 노숙인쉼터 사례 f와 c의 견해에 따르면, 현재의 일자리 갖기 사업이 남성 중심적으로 수행되고 있음을 알 수 있다.

"여성분들이 하기에는 공원일자리라든지, 주로 남성분들이 많이 하실 수 있게 되어 있고, 그런 자리들을 저희가 또 소개를 해드려도, 일을 할 수 있는 욕구를 불러일으키기에는 좀 그게 구미가 안 당기는 그런 게 있는거 같아요. 그래서 효과가 확실히 많다고도 할 수도 없고 적다고도 할 수도 없지만 어쨌든 도움이 되는 게 사실이예요" (사례 f)

"서울시 일자리 문제도 대부분 남자들 중심으로, 숲 가꾸기. 보니까 뭐 노가다 하는 이런 쪽으로 일을 되게 많이 줬다가. 그때 저희가 문제제기를 했거든요. 여성들은 어디가서 일하냐, 그런데 여성들이라고 해서 일을 다 잘 하는 건 아니예요. 그래서 계속 차별화된 일자리가 필요하다. 얘기 하고 있는데요. 그건 진짜 아까 말씀하신 것처럼. 남성분들은 자본을 발굴해낼 수 있는 역할을 할 수 있지만 여성들은 항상 보조역할이기 때문에. 자활에도 늘 배제되고 소외되는 게 여성의 입장이고."(사례 c)

즉, 현재의 일자리갖기 사업에는 여성이 상대적으로 소외되고 있지만, 정책적으로 고려되지 않고 있는 것이 현실이다. 차년도 계획을 수립할 때에도 역시 성별을 고려하지 않게 될 수 있다는 점에서 개선이 필요한 부분이다.

노숙인의 경우 일정한 주거지가 없고, 노숙의 원인이자 결과인 부정적인 삶의 경험으로 인한 소통에 어려움이 있으며, 여성이 양적으로 소수라는 점에서 욕구 파악에 한계가 존재한다. 그럼에도 개별 사업 계획을 작성하는 데에는 전년도의 사업성과는 물론 정책 대상자의 욕구를 가장 기본적으로 참고해야 한다. 이는 한정된 예산에서 실효성 있는 정책(사업)을 계획하고, 정책의 사각지대가 발생하지 않도록 하기 위해서 가장 중요한 부분이다. 그러나 노숙인 정책에서 성별을 고려하지 않은 것은 노숙인에 성별차이가 존재하지 않고 모든 노숙인의 정책 욕구가 동일하다고 전제하였기 때문이다. 따라서 앞서 노숙인 욕구의 다양성을 고려한 정책 입안과 일반적으로 모든 정책에서 사각지대가 될 수 있는 대상자들은 계획안을 작성할 때 반드시 이를 고려할 수 있도록 가이드라인이 제시되는 것이 필요할 것이라고 본다.

2) 서울시 노숙인 지원정책과 관련하여 파악할 수 있는 성별관련성에는 어떤 내용이 있는가?

노숙인 지원정책과 관련하여 성인지적인 정책을 수립하기 위해서는 첫째, 해당 정책의 대상 즉, 노숙인의 경험과 정책요구에 성별차이가 있는가와, 둘째, 현재 노숙인 지원정책 대상 중에서 특정 성별이 소외되고 있는 부분은 무엇인가라는 부분에 초점을 맞출 필요가 있다. 선행연구, 서울시 노숙인 현황, 정책 만족도, 시설 현장방문 및 종사자 등에서 파악할 수 있는 노숙인 지원정책의 성별관련성은 다음과 같다.

가. 노숙인의 현황 및 경험의 성별차이

현재 서울시에 집계되고 있는 노숙인을 성별에 따라서 보면 남성이 약 90%이며, 여성은 10% 내외에 불과하다. 즉, 노숙인 지원정책의 대상이 되는 모집단 자체의 성비 차이가 존

재하고 있다. 때문에 상대적으로 소수인 여성의 목소리는 반영되지 않을 가능성이 높다.

노숙을 시작하게 되는 가장 큰 원인은 경제적인 어려움이다. 그러나 선행연구(김수현, 2002; 서정화, 2005a, 김두나, 2008)에 따르면 가정폭력과 정신장애가 여성 노숙의 큰 원인인 것으로 나타난다. 본 조사에서도 여성의 경우 이와 함께 상대적으로 가족의 문제에서 기인한 노숙이 많으며, 특히 쉼터 입소 여성 노숙인에게서 이러한 경향이 두드러지는 것으로 나타났다.

또한 노숙 과정에서도 성별에 따른 차이가 나타난다. 여성과 남성은 주요 노숙지, 쉼터 입소 전 생활 장소에 차이가 있으며, 특히 여성의 경우 안전의 문제로 주요 노숙지가 아닌 곳에서 눈에 띄지 않게 생활함으로써 관련 서비스 정보로부터 접근성이 떨어질 수밖에 없다. 또한 거리 노숙으로 인한 의식주 해결 및 일자리와 같은 경제적인 문제는 남녀 모두에게 공통적인 어려움이지만, 여성은 상대적으로 폭력과 아동 양육으로 인한 어려움을 더욱 경험하고 있다는 점이 본 조사를 통하여 나타난바 있다. 또한 남성이 여성보다, 거리 노숙인이 쉼터 노숙인보다 장기화된 노숙인이 많다는 조사결과는 성별 및 노숙지역에 따른 노숙 장기화로 인한 어려움을 고려한 서비스 제공이 필요함을 보여준다.

노숙 전후의 성별에 따른 경험차이, 즉 여성이 경험하는 안전으로부터의 위협, 가정폭력과 같이 사회 복지적 개입이 필요한 여성들의 경험 등은 성인지적인 노숙인 지원정책 수립이 필요함을 보여준다. 이러한 서비스 제공을 위해서는 동일한 주거 불안정 상황에서도 필요로 하는 서비스에 대한 정확한 사정에 근거하여 서비스 체계로 연계하는 것이 필요하다. 그러나 현재 노숙인의 상담을 통한 욕구 사정 및 서비스 연계의 역할을 하는 상담보호센터나 중간쉼터의 경우 여성노숙인의 사용이 제한되어 한계가 있는 상황이다.

나. 노숙인 복지전달체계와 관련한 욕구의 성별 차이

노숙인 복지전달체계는 쉼터와 상담보호센터로 구분된다. 시설이 구분되어 설치·운영되는 것은 시설 운영의 목적 및 주된 이용자(입소자)의 특성에 따라서 시설과 서비스에 대한 욕구에 차이가 있다는 전제에서 근거할 것이다. 그러나 본 조사 결과에 따르면 이와 함께 성별에 따른 차이가 존재함을 알 수 있다.

먼저 거리와 불안정 주거 생활 노숙인이 이용하는 상담보호센터는 서비스의 확장으로 인한 현장보호체계로서의 서비스 취약성과 최소한의 서비스 제공이상의 휴식을 위한 공간으로서의 부적절성의 문제가 제기되고 있어 역할 및 물리적 환경의 개선이 필요한 상황이다. 그러나 현재 주된 이용자인 남성 중심으로 서비스가 제공되고, 여성을 고려한 분리된 공간이 마련되지 않아 자발적으로 서비스를 이용하는 일부의 여성노숙인을 제외하고는 거리 응급지원체계로부터 배제되고 있는 상황임이 본 조사를 통하여 드러났다. 현장 종사자

들에 따르면, 여성노숙인들이 이로 인하여 첫째, 응급잠자리 등 기초 편의 서비스 및 탈노숙에 도움이 되는 정보체계로부터 고립되며, 둘째, 거리 노숙으로 인한 신체적, 언어적, 성적 폭력에 노출, 셋째, 여성이 동반한 아동에 대한 적절한 지원 미비, 넷째, 여성 노숙인에 대한 전문적인 사정(assessment)에 근거한 쉼터 및 기타한 쉼터 및 서비스 연계의 어려움, 다섯째, 거리 여성 노숙인의 음성화로 인한 구체적인 실태 파악 어려움이 악순환되는 문제가 야기되고 있음을 알 수 있다. 이는 신규로 진입되는 여성 노숙인이 장기화되지 않도록 정보를 제공할 곳이 없다는 점에서도 심각한 문제이며, 시설의 설치, 운영에서 여성이 정책 대상자로 고려되지 않기 때문이다. 그럼에도 본 조사에서 응급시설 이용경험이 있는 노숙인 중 여성이 절대적인 수는 적지만 남성에 비하여 만족도가 높다는 점은 이용의 욕구가 있는 여성에 대한 서비스 제공의 필요성을 다시 한 번 확인하는 부분이다.

다음으로 노숙인 쉼터의 경우, 본 조사에 따르면 입소자의 성별과 무관하게 안정적인 의식주를 해결하고 기본적인 생활안정을 통한 자립 자활을 위한 공간으로써의 역할이 기대되고 있음을 알 수 있다. 그러나 여성노숙인의 남성과의 상이한 경험(다양한 폭력 경험), 여성 내의 차이(아이동반, 장애) 등 쉼터 입소 시 상황과 경험에 성별 차이가 존재하기 때문에 이와 관련된 '다른' 욕구를 고려할 필요가 있다. 또한 여성은 기본적으로 정보제공 체계로부터 고립되어 남성에 비하여 쉼터 서비스 접근성에 성별차이가 존재하는 것으로 나타났다.

이와 함께 쉼터 시설 개선과 관련된 욕구에도 성별차이가 존재한다. 쉼터 시설 중 휴게공간, 여가생활물품, 냉난방, 침실 인원에 대해서는 전반적으로 만족도가 낮고 개선의 필요성이 높은 것으로 나타났지만, 여성의 경우 동반아동을 위한 공간과 설비 문제, 남성의 경우 전반적인 청결성과 쾌적성, 침실 인원과 관련된 개선이 더욱 시급한 것으로 나타났다. 즉, 쉼터 전반의 환경 개선 시에도 성별에 따른 요구를 고려하는 것이 필요함을 알 수 있다.

쉼터에서 제공하는 서비스의 경우 취업 관련 서비스(정보제공, 일자리 연계, 교육)에 대한 욕구는 높지만, 만족도는 낮은 것으로 나타나 공통적으로 개선되어야 하는 점인 것으로 나타났다. 그러나 입소 인원이 적은 여성쉼터 일수록 만족도가 높은 것으로 나타나, 대형 쉼터와 남성 쉼터의 경우 개선이 필요하다는 점을 알 수 있다. 또한 앞서 노숙의 원인과 경험의 성별차이를 고려한 별도의 동반 아동 관련서비스나 폭력피해 또는 경미한 정신질환 증상에 대한 별도의 서비스는 제공되지 않는 것으로 나타났다. 즉, 노숙인 쉼터는 성별에 따라서 분리되어 설치·운영되고 있지만, 구체적인 서비스 제공이나 시설과 관련하여 성별에 따른 욕구의 차이가 반영되지는 않고 있는 상황이다.

다. 노숙인 자활 참여 현황 및 지원욕구의 차이

노숙인의 자활과 관련된 기존의 연구에서는 성별로 분리된 대상의 선정 및 분석에 기반을 두기 보다는 남성 노숙인에 관한 연구에 머무르고 있다. 그러나 여성 및 노숙인 중에서 상대적으로 취약한 대상에 초점을 맞춘 연구에 따르면, 노숙인의 성별에 따른 차이가 존재함이 언급되고 있다. 과거 직업력(현시웅·최희경, 2008), 자활의 의지와 근로능력(김용희, 2006;, 서정화, 2005a;, 임영인, 2005)에 차이가 존재하고, 남성에 비하여 여성이 자활의지와 가능성이 높고, 단신 여성과 가족동반의 차이(임영인, 2005)가 있다는 것이다. 본 연구의 종사자 면접조사에서도 아이가 있는 경우 상대적으로 자활의지가 높은 것으로 나타났다. 자활의 조건이 되는 경험과 의지에 있어서 성별 및 상황에 따른 차이가 존재한다는 것이다.

> "자활하는데 있어서는 여성들이 훨씬 생활력이 낫지요. 아이가 있는 부모가 훨씬 낫습니다. 그리고 혼자는 힘들어요. 아이가 있으면 어쩌든지 아이를 위해서 살려고 그래요. 그래서 더 편해요. 저희들도 지도하기가. 아이가 있으면요..(중략)..또 이제 가정이 이혼하고 이런 분들이 많은데 여자들은 아무튼 어떻게 하든지 간에 살아가려고 하기 때문에." (사례 i)

또한 조사 결과에 따르면 남성에 비하여 여성은 상대적으로 저연령, 고학력, 아동을 동반할수록 일자리 참여 비율이 높고, 남성은 노동 강도는 높지만 고임금의 건설일용직을, 여성의 경우 전문성을 요하는 기타 일자리 참여자가 높아 취업의 욕구가 상이함을 알 수 있다. 이와 함께 남녀 모두 많이 참여하고 있는 서울시 일자리 갖기 사업은 선행연구(김용희, 2006)와 일치하게 남성위주의 일이 주를 이루고 여성은 상대적으로 시급이 낮은 공원청소, 공공근로 등의 참여율이 높게 나타나 성별 직종 분리 현상이 나타나고 있었다. 이는 앞서 언급한 과거 직업력, 근로능력과 같은 사회문화적인 위치 차이로 인한 성별차이에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 또한 여성은 적은 수입과 불안정한 일자리라는 공통적인 어려움 외에도 아동양육과 근로 능력 부족으로 인한 어려움을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 한편 노숙인의 자립자활을 위해서는 건강회복, 장기적 일자리, 비용부담이 적은 주거 지원이 공통적으로 요구되지만, 여성은 쉼터 입소자의 경우 아동 양육에 대한 지원이, 거리 노숙인의 경우 여성 노숙인 전용 응급보호시설의 필요성이 두드러지는 것으로 나타났다. 즉, 취업 욕구, 자활을 위한 참여 일자리의 특성, 참여로 인한 어려움, 자활을 위한 지원서비스에 대한 욕구 등이 성별에 따라 차이가 있는 것이다.

여성노숙인 쉼터 종사자 c와 모자쉼터 사례 k에 따르면, 여성은 노숙전의 경험, 근로능력의 취약성, 동반 입소 아동에 대한 양육문제로 동일한 조건에서도 일자리 갖기 사업에 제약이 있음을 알 수 있다.

"일자리도 남성들도 물론 알코올적인 문제, 정신적인 문제 있겠지만, 기능 면은 되게 좋잖아요. 여성들은 또 보면 어쩔 수가 없어요. 집에서도 집에 있던 그런 분들이 많아요. 다양한 직업을 경험 못한 경우가 많아서. 일자리에 대해서도 상·중·하로 나눠서 차별적으로 주는 게 중요한 것 같고." (사례 c)

"어린이집에서 일찍 하는 데도 있어요. 8시나 7시 반부터 이렇게 봐주는 데가 있는데. 6시나 7시 반부터, 까지 아이들 저기 하려면은, 그 이전에 준비하는 그런 것도 있고. 그 시간을 생각을 못하신다는 거죠. 배려를 못한다는 거죠...(중략)..일단, 자녀가 있으니까. 자녀가, 맘 놓고 할 수 있는 시간을. 그래서 시간도 보면 반일제니, 전일제니 해서 많이 하시는 것 같아요. 일자리를 이렇게, 이것저것 알아보시고 하시는 것 같은데. 그게 거의 워낙 남성들, 노숙인들이 많다보니까 남성 위주로 하게 되지 여성노숙인위주로는 많이 안하게 된다라는 거죠." (사례 k)

이에 따라 노동능력이 상대적으로 취약한 노숙인이 많은 단신여성쉼터, 노인쉼터, 재활쉼터를 고려한 보호 작업장과 같은 일자리 마련, 취업과 사회생활 프로그램 운영의 필요성(서정화, 2005a)이 제시되고 있지만, 현재 노숙인 자활지원사업에서 일자리의 종류와 급여 등에 있어서 성별 차이는 고려되지 않고 있다.

정책대상자의 대부분이 남성 노숙인이기 때문에 정책의 수행으로 인하여 남성에게 더 많은 영향을 미칠 수밖에 없다. 그러나 노숙인은 동질적인 집단이 아니며, 성별에 따라서 위와 같은 차이가 존재한다는 점은 상대적으로 소수이기 때문에 소외될 수 있는 집단의 정책적인 관심이나 요구, 그로 인한 영향을 수렴하는 것은 별도로 고려되어야 한다.

노숙인 현황과 사업에 있어서의 성별 차이가 공론화되기 보다는 동일한 노숙인의 문제로 일반화되는 것은 법적인 노숙인 개념의 협소성과 성별 차이를 고려하지 못한 현황파악 방식으로 인하여 정확한 노숙인의 규모가 파악되지 못하고 있다는 점이 정책 수립에서 성별차이를 조명하지 못하게 하는 가장 근본적인 문제이다. 정책 수혜자 자체의 과소 추정은 정책에서 성별에 따른 욕구 차이를 비가시화 하고, 이를 고려한 정책과 해당 예산 편성이 적합하게 이루어지지 못하게 함으로써 성 중립성을 가장한 몰성적인 정책을 집행하는 결과를 가져오는 경우가 종종 발생한다. 따라서 성인지적인 관점에서의 정책 계획 및 집행의 필요성이 절실함이 강조되어야 한다.

3) 서울시 노숙인 지원정책 목적과 수단이 정부의 관련 양성평등정책과 부합하는가?

서울시 노숙인 보호 및 자활·자립 지원을 강화하기 위한 정책은 "경기침체로 인한 노숙인의 증가 등에 대비 노숙초기 원인별 진단 및 지원 대책 시행과 일자리 지원 등으로 자활·자립기반 조성"을 목적으로 한다.

가. 제3차 여성정책기본계획

중앙정부의 '제 3차 여성정책기본계획수정(판)'에 따르면 여성노숙인과 같은 빈곤 여성의 인권문제는 "여성의 권익보호"라는 주요 정책과제와 연관된다. 즉, 궁극적으로 여성노숙인의 문제는 빈곤한 여성가구주의 문제에서 기인되기도 하며, 노숙인 지원정책의 대상으로 여성이 배제되지 않기 때문에 여성 노숙인의 문제는 빈곤여성권익보호와 기본적인 방향이 부합한다고 할 수 있다.

▌표 Ⅴ-3-1▌ 제3차 여성정책기본계획수정(판) 관련 정책

구 분		내 용
2. 여성의 권익보호	2-2. 대상별 여성복지 욕구 충족	2-2-1. 빈곤여성의 기초생활보장 2-2-2. 한부모가족 지원 2-2-3. 일본 위안부 피해자 지원 2-2-4. 미혼모 지원 2-2-5. 여성노인 지원 2-2-6. 여성수용자 및 출소자를 위한 보호지원

특히 노숙인 지원정책은 빈곤 여성 중에서도 극빈층에 해당하는 주거 불안정 상황에 있는 여성과 그 가족의 기초적인 서비스를 제공하고 자립 자활을 도움으로써 생활안정과 향상에 기여할 수 있다. 즉, 동일하게 빈곤한 상황이라도 남성과 여성의 차이를 고려하여 정책이 수립된다면 여성정책기본계획과 부합될 가능성을 가지고 있다. 그러나 현재 여성정책기본계획에서 분류하고 있는 여성복지 욕구를 고려해야 하는 '대상'에 '여성노숙인'이 명시되지 않아 가시적인 정책 대상으로는 드러나지 않고 있다는 점에서 본 연구가 빈곤여성의 다양한 집단을 가시화하는 데 일조하는 과정이라고 판단된다.

나. 서울시 여성정책과의 관계성

서울시는 여성이 행복한 도시를 구축하고자 '여행(女幸)프로젝트'를 시행하고 있다. 노숙인 지원정책은 이 중 '돌보는 서울'을 만들기 위한 '소외여성지원'과 '편리한 서울'을 만들기 위한 '시설이용 여성편의'사업과 관련성을 가진다. 그러나 서울시의 정책 내에서 '여성 노숙인'이 소외 여성으로써 가시화되고 있지 않으며, 노숙인 쉼터나 상담보호센터와 같은 사회복지시설이 개선되어야 하는 '시설'로 포함되어 있지는 않다. 그러나 근본적으로 '여성노숙인'이 소외여성이며, 「서울특별시여성발전기본조례」 15조에는 시장은 "요보호여성의 발생을 예방하고 선도·보호하는 사업을 적극 추진"하도록 명시하고 있다. 따라서 여성 노숙인이 정책적으로 가시화되고, 극빈층 즉, 주거불안이나 폭력 피해와 같은 상황에 처한 여성

들이 이용하는 시설도 성인지적인 관점에 기초한 '여성친화적'인 시설로 개선하고자 한다면 노숙인 지원정책은 「서울특별시여성발전기본조례」 및 서울특별시 여행프로젝트와 부합될 수 있는 방향이 될 것이다. 그러나 현재 노숙문제는 여성의 문제로서 고려되지 않고 있으며, 노숙인 지원정책에 이러한 관점이 반영되지 않고 있다는 점에서 한계를 가지고 있다.

2. 정책(사업) 결정과정의 양성평등 참여

1) 서울시 복지건강본부의 사업과 관련한 자문위원회의 여성위원 비율(30%이상)이 적정하며, 사회적 소수자-여성, 장애인, 노인, 아동-에 대한 정책 방향이 논의 되고 있는가?

가. 서울시 시의회 보건복지위원회[57]

서울시 보건복지관련 정책을 입안하고 집행하는 위원회는 보건복지위원회로써 복지건강본부의 업무를 소관하고 있다. 보건복지위원회는 위원장 1인, 부위원장 2인, 위원 7인의 총 10인으로 구성되어 있다. 위원 명단을 살펴보면 총 10인 중 여성은 위원장과 부위원장 각 1인을 포함하여 5명으로 전체의 50.0%의 비율을 차지하고 있다. 이는 「서울특별시여성발전기본조례」[58]에서 권고하는 여성위원 30%보다 높은 비율임을 알 수 있다.

나. 서울시 그물망복지 실행협의체

서울시의 노숙인 지원정책의 주무부처인 복지건강본부는 "천만시민 누구나 행복한 도시, 서울"을 실현하기 위한 서울형 그물망복지를 추진 중이다. 이러한 그물망 복지의 핵심전략은 1) 자립복지, 2) 보편적 복지, 3) 민간 참여 복지이다. 이와 함께 실행 체계로써 복지재단을 중심으로 서울형 그물망복지센터를 설치·운영중이며, 그물망복지 실행협의체를 설치하고 있다. 이는 노숙인 지원정책에 영향을 미칠 수 있는 협의체로써 부시장 및 교육협력국장, 주택본부장, 문화관광디자인본부장, 복지건강본부, 여성가족정책관의 5개 분야 실·국장, 서울시복지재단 대표로 구성되어 있다. 총 7명 중 여성은 14.2%에 해당하는 1명(여

57) 서울특별시의회 보건복지위원회 홈페이지 참조 http://bosa.smc.seoul.kr/bosa/index.htm

58) 서울특별시여성발전 기본조례 제10조에서는 여성의 시정참여 확대를 위하여 다음과 같이 규정하고 있다. ① 시장 및 소속기관의 장은 정책결정을 위하여 각종 위원회 등을 설치·운영하는 경우에는 위촉직 위원정수의 30% 이상을 여성으로 위촉하여야 한다. ② 시의 각 부서 및 소속기관의 장은 제1항에서 규정한 비율을 준수하지 못하는 경우, 그 사유를 시장에게 보고하여야 한다. ③ 시장은 관계공무원으로 구성·운영하는 회의 및 심의회 등에 여성공무원의 참여를 확대하여야 한다.

성가족정책관)에 불과한 상황이다. 이러한 협의체의 구성은 구성원의 성별보다는 서울형 그물망복지 실현을 위해 협력이 필요로 하는 부서가 포함되어 있는 상황이며, 실질적인 정책 집행과 관련된 직급의 공무원 중에서 여성의 비율이 낮다는 것을 보여주는 부분[59]이라고도 할 수 있겠다.

다. 노숙인 복지시설 평가 관련 위원회

복지시설 평가는 사회복지사업법 제 43조(시설의 평가)와 동법 시행규칙 제 27조(시설의 평가)에 근거[60]하여 진행되며, 서울시복지재단 정관 제 4조(사업)에 따라 복지시설에 대한 운영 및 서비스 평가를 서울시복지재단에서 수행하고 있다. 이에 따라 노숙인 복지시설 평가를 담당하고 있는 서울시복지재단에서는 관련 위원회 및 평가단으로써 평가운영위원회(5명), 지표개발 위원회(5명), 현장평가단(13명)으로 구성되어 있다. 시설에 대한 평가는 향후 시설의 개선 방향 및 지원과 관련하여 영향을 미칠 수 있는 부분이기 때문에 위원회의 성별 구성이 중요하다고 할 수 있다. 2010년 시설 평가 위원회 구성을 살펴보면 다음의 표와 같다.

▌표 Ⅴ-3-2▐ 2010년 노숙인복지시설 평가 관련 위원의 성별 비율

구 분		위원현황			
		여성(명)	남성(명)	계(명)	여성비율(%)
노숙인복지시설 평가운영위원회	당연직(공무원)	–	1	1	0.0(%)
	위촉직(민간위원)	–	4	4	0.0(%)
	전체	–	5	5	0.0(%)
노숙인복지시설 평가지표 개발위원회	위촉직(민간위원)	3	3	6	50.0%
	전체	3	3	6	50.0%
노숙인복지시설 현장평가단	위촉직(민간위원)	6	7	13	46.2%
	전체	6	7	13	46.2%

자료 : 서울시복지재단 홈페이지 및 담당자 전화확인

59) 서울시 성인지 지표(GSI) 측정결과에 따르면 서울시 전체 공무원 중 5급 이상 여성공무원의 비율은 2006년 2.2%, 2007년 2.2%, 2008년 2.3%로 OECD국가에 비하여 배우 낮고, 증가율도 미약한 상황이다. 이에 따라 세계 경제 포럼 2009년 보고서에 따르면 한국의 정치 영역 성별 격차지수는 세계 130개국 중 104위에 불과한 것으로 나타났다(김창연 외, 2009).

60) 사회복지사업법 제 43조(시설의 평가)는 “보건복지부 장관 및 시·도지사는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 시설을 정기적으로 평가하며, 이를 시설의 감독, 지원에 반영할 수 있다”고 규정하며, 동법 시행규칙 제 27조(시설의 평가)에서는 “보건복지부 장관 및 시·도지사는 법 제 43조의 규정에 의하여 3년 마다 1회 이상 시설에 대한 평가를 실시하여야 한다”고 규정하고 있다. 이에 따른 시설 평가의 기준은 1) 입소 정원의 적정성, 2) 종사자의 전문성, 3) 시설의 환경, 4) 시설 거주자에 대한 서비스의 만족도, 5) 기타 시설 운영개선에 필요한 사항이다.

노숙인 복지시설 평가운영위원회는 당연직 공무원 1인, 위촉직 4인으로 구성되는데, 관련 전문가(교수-서울시노숙인복지시설협회추천), 서울시노숙인복지시설협회장, 서울시의원, 서울시 자활지원과 팀장 각 1인이다. 위원회는 시설 평가 방향을 전체적으로 조율하는 역할을 하지만, 현재 위원회 구성원 중에는 여성이 전혀 포함되어 있지 않는 상황이다.

평가지표 개발위원회의 경우, 시설 평가 기준에서 제시하는 내용에 따라서 노숙인 복지시설에 적합한 평가 지표를 개발하는 역할을 한다. 이는 위촉 위원으로 구성되며 전체 6명 중에서 50%인 3명이 여성위원으로 구성되어 있다.

복지시설 현장평가단의 경우 평가대상 시설(2010년 쉼터 39개소, 상담보호센터 5개소)에 방문하여 지표에 따라서 시설에 대한 평가를 수행하는 역할을 담당한다. 위원회는 총 13명으로 구성되어 있으며, 이중 46.2%인 6명이 여성으로 구성되어 있다.

시설 평가와 관련된 위원은 전체 24명 중 여성 위원은 9명으로 37.5%의 비율인 것으로 나타난다. 특히 지표를 개발하고, 현장에 방문하여 평가하는 위원에 있어서 여성의 비율이 약 50%내외인 것으로 나타나 여성의 관점이 충분하게 반영될 수 있는 기반이 될 것으로 판단된다. 그러나 앞서 기술한바와 같이 평가의 전반적인 흐름을 조율하는 평가운영위원회에 여성 위원은 포함되지 않고 있다. 이는 위원회 구성에 있어서 성별보다는 구성원이 시의원, 주무부처, 현장, 전문가 등을 포괄하도록 함에 따라서 나타난 결과이며, 해당 직에도 여성들의 참여가 낮다는 것을 보여주는 결과이다. 따라서 성인지적인 관점에서 시설 평가가 수행될 수 있도록 향후 각 위원회 구성에 있어서 성인지적 관점을 가진 여성위원의 비율을 할당하는 방향 및 참여 위원의 성인지력 향상을 위한 다양한 조치를 고려하는 것이 필요할 것이다.

라. 기타 정책 자문 또는 관련 위원회의 구성

노숙인 및 쪽방 거주자 보호사업 및 자활지원사업을 담당하고 있는 자활지원과의 주무관에 따르면, 정책과 관련된 자문이나 기타 위원회는 별도로 구성하지 않고 있는 것으로 나타났다. 따라서 이러한 위원 구성 시 여성 위원의 비율이 고려되지 않고 있음을 확인할 수 있었다.

마. 담당 부서 종사자 비율 검토

노숙인 지원정책을 담당하고 있는 주무부서는 서울시 복지건강본부 복지기획관 내 자활지원과이며, 종사자는 총 15명으로 업무 분장 및 성별에 따른 구성은 다음과 같다.

▌표 Ⅴ-3-3▐ 서울시 복지건강본부 자활지원과 담당업무별 성별 현황

구분	복지건강본부 – 자활지원과						계		
	자활정책팀[61]		자활사업팀[62]		자활보호팀[63]				
	여성	남성	여성	남성	여성	남성	여성	남성	계
본부장	–	–	–	–	–	–	–	1	1
과장	–	–	–	–	–	–	–	1	1
팀장	–	1	–	1	–	1	–	3	3
주무관	1	4	1	2	–	2	2	8	10
총계	1	5	1	3	–	3	2	13	15

자료 : 서울시 복지건강본부 홈페이지

앞서 노숙인의 성별에 따른 경험과 욕구차이로 인하여 종사자의 성별이 중요하고 따라서 종사자의 성별분리통계도 중요하다는 점을 제시한 바 있다. 그러나 현재 복지건강본부의 경우 전체 15명 중 여성은 30%에 미치지 못하는 13.3%(2명)에 불과한 것으로 나타났다. 노숙인 지원사업의 경우 전체 노숙인 중 여성 노숙인은 소수이기 때문에, 정책의 주요 대상자로 인식되기 어려운 것이 현실이다. 따라서 여성의 경험과 관점을 이해할 수 있도록 담당 공무원의 성인지적 관점을 가질 수 있도록 지원하고, 실제 업무 담당자의 여성 비율을 높이는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

2) 서울시 노숙인 지원정책과 관련한 여성 위원 위촉이나 여성의 의사 결정 참여확대를 위한 구체적인 노력을 하고 있는가? 특히 서울시의 여행프로젝트의 전문가 자문그룹인 동반자가 존재하는데 이들에 대한 의견 수렴을 수행한 적이 있는가?

앞서 언급한 바와 같이 서울시는 「서울특별시여성발전기본조례」를 통하여 정책결정과정에서의 여성 참여를 확대하기 위하여 여성위원의 비율을 30%이상 두도록 명시하고 있다. 즉, 주요 의사 결정과정에 여성의 참여를 보장함으로써 여성의 대표성을 반영할 수 있도

61) 자활정책팀의 주요 업무는 인문학강좌, 따스한 채움터, 노숙인 시설 운영 및 지원, 주거지원사업, 시설 법인 등록, 통합전산시스템 및 현황 관리 등을 담당하고 있다.
62) 자활사업팀은 노숙인 일자리 갖기 사업, 특별자활사업, 공공근로, 신용 Re-Start사업, 상담·저축·일지관리, 마이크로크레딧, 직업 교육 및 자활프로그램 등 노숙인 자활사업과 지역자활지원계획, 기초생활보장기금 생업자금 융자 등의 업무를 담당한다.
63) 자활보호팀은 부랑인 복지시설 운영, 노숙인 심신수련회·숲가구기사업, 의료구호사업 및 무료 진료소 운영, 건강검진 및 의료지원프로그램, 의료서비스 개선, 응급구호, 재활쉼터 운영, 쪽방거주자 지원 등의 업무를 담당한다.

록 규정하고 있는 것이다. 그러나 앞서 보건복지위원회 및 시설 평가 관련 위원회를 제외하고는 노숙인 지원정책에서 여성 위원의 참여가 충분하게 고려되거나, 이를 위한 구체적인 노력이 이루어지지 않고 있는 것을 알 수 있다.

또한 현재 운영되고 있는 여행 프로젝트 자문그룹인 동반자에 대한 의견 수렴과정은 현재로써는 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 다만 2008년도에 여성 노숙인 재활쉼터 '아가페의 집' 운영 활성화 방안과 관련하여 자문의견을 수렴한 경험이 있는 것을 담당자를 통하여 확인할 수 있었다.

3. 성인지 예산

성인지 예산은 해당 사업계획서 예산 편성안 분석을 통하여 예산 편성 시 남녀 비율과 정책의 성별요구, 수혜도가 낮을 것으로 예상되는 집단 등을 고려하였는지에 대한 분석이다. 성인지 예산 편성과 관련된 사항은 다음과 같다.

▌표 Ⅴ-3-4▐ 성인지적 예산편성 지표

<table>
<tr><th rowspan="2">점검포인트</th><th colspan="2">세부내용</th></tr>
<tr><th>노숙인 및 쪽방거주자 지원사업</th><th>노숙인자활지원사업</th></tr>
<tr><td>정책 및 사업수혜자 요구도 조사</td><td>□ 실시 ■ 미실시</td><td>□ 실시 ■ 미실시</td></tr>
<tr><td>수혜도가 낮을 것으로 예상되는 집단은?</td><td>■ 여성 □ 남성 □ 해당사항없음</td><td>■ 여성 □ 남성 □ 해당사항없음</td></tr>
<tr><td>수혜도가 낮을 것으로 예상되는 집단을 위한 별도의 예산이 편성되었는가?</td><td>□ 있음 ■없음</td><td>□ 있음 ■없음</td></tr>
<tr><td>정책 수혜대상자 분포64)</td><td colspan="2"><table>
<tr><th>구분</th><th>여성(명)</th><th>남성(명)</th><th>여성비율(%)</th></tr>
<tr><td>전체</td><td>149</td><td>2,746</td><td>5.15</td></tr>
<tr><td>거리</td><td>15</td><td>457(상담보호센터 466명)</td><td>1.60</td></tr>
<tr><td>쉼터입소</td><td>134</td><td>1,760</td><td>7.07</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

1) 예산 편성 시 서울시 노숙인의 남녀 비율과 노숙인 지원사업의 성별요구를 고려하여 책정하고 있는가?

제 3차 여성정책기본계획에 따르면 성평등 정책 추진기반을 강화하기 위하여 성인지 정책 시행을 목표로 하고 있으며, 이에 따라 중앙정부의 경우 2010년 예산서(2009년 작성)를

64) 정책수혜대상자 분포는 앞서 본 연구를 착수한 시점을 기준(2010년 3월)으로 서울시에서 파악하고 있는 노숙인의 수를 기준으로 제시하였다.

기준으로 성인지 예산과 결산을 작성하도록 하고 있다. 이와 함께 지방자치단체에도 성인지 예산 제도를 확대하기 위하여 지방재정법 개정안을 마련하고 2013년부터 시행하도록 하고 있다. 즉, 아직까지 지방자치단체에는 성인지 예산제도가 도입되지 않았으며, 특히 노숙인지원정책의 경우 전체 정책수혜자 중 여성이 비율이 낮아 남녀 비율과 성별요구를 고려하여 책정되지 않은 것으로 보인다.

2010년 노숙인 보호시설 운영 및 기본 프로그램 운영비[65] 중 본 성별영향평가에 포함되는 쉼터 및 상담보호센터 운영지원관련 예산을 중점적으로 검토하면 다음과 같다. 노숙인 쉼터 지원예산은 총 11,935백만원으로 종사자 인건비, 시설관리비(기능보강비 포함), 생활자 급식비, 재활프로그램비(재활쉼터)로 구성되며 지원기준은 아래 표Ⅴ-3-5와 같다.

▌표 Ⅴ-3-5▐ 서울시 노숙인 쉼터 예산 지원 기준

지원예산 구분	2010년 편성 예산	지원기준
인건비 (인력운영)	총 11,935백만원	• 종사자 직종별 자격 및 입소자 정원에 따른 배치 인원 ※ 시설 별 운영 프로그램 등가 관련 배정 인원 외에 추가 고용 금지(프로그램 운영 강사의 상시 고용 등) • 근무기간(5년 이하, 5년 이상)을 고려한 직종별 2개 급여
이용자 급식비		• 이용인원을 기준으로 제공 – 1일 2식(조식, 석식) 제공.(1인 1식당 2,000원) ※ 단, 거동이 불편한 자를 고려하여 평일 중식비 추가 지원(시설별 입소자 30% 이내) – 쉼터 기능 특성 등을 감안, 필요시설은 급식비 전액 지원 : 노인·장애인·가족(모자,부자) 및 재활쉼터는 1일 3식을 제공하되 가족쉼터의 자녀들은 방학기간만 1일 3식 제공 • 명절(설날, 추석) 차례상 경비 지원
관리 운영비		• 쉼터 규모(6단계) 및 이용인원(현원)을 기준으로 차등 단가 적용 (200인 이상 30,000원x현원~ 20인 미만 36,000원x현원) ※ 재활쉼터의 경우 정신요양원 수준에 준하여 지급 73,500x현원 • 사용용도 : 공공요금, 연료비, 상해보험료, 사무실 운영비, 입소자 생활필수품 등(인건비 및 다른 용도로 사용 금지), 건물 화재 보험료 미포함

자료 : 서울시 자활지원과 2010년 노숙인 및 쪽방 거주자 보호사업 운영지원계획 자료 재구성

즉, 쉼터 운영비는 전체 쉼터의 규모(정원)와 시설 입소자 규모(현원)에 준하여 책정되고 있어 기본적인 운영비 책정에 있어서 성별은 고려되지 않고 있음을 알 수 있다. 다만, 이용자 급식비 예산을 책정함에 있어서는 상대적인 약자인 노인, 장애인, 가족 및 동반 아동의 경우 중식비용을 추가로 제공하고 있다는 점에서 예산 편성에서 상대적 취약계층에 대한 고려가 이루어지고 있음이 드러났다.

65) 2010년 노숙인 보호시설 운영 및 기본 프로그램 운영비는 노숙인 쉼터, 상담보호센터, 쪽방상담소와 같은 시설 운영비와 무료 진료소 운영, 건강검진 등 관리, 의료 진료비 등 건강검진 및 의료지원비로 구성되어 있다.

상담보호센터의 지원예산은 인건비, 이용자 급식비, 관리운영비 및 응급의료비, 거리상담소 운영비로 구성되며 지원기준은 아래 표 V-3-6과 같다.

▌표 V-3-6▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 예산 지원 기준

지원예산 구분	2010년 편성 예산	지원기준
인건비 (인력운영)	총 2,602백만원	• 종사자 직종별 자격 및 이용(숙박·급식)인원에 따른 배치 인원 ※ 숙박 제공 공간이 3개 층 이상 건물인 경우 관리인원 추가 조정, 거리 상담요원은 지역별 거리 노숙인 수 및 시설 규모에 따라 별도 지원(배정) • 근무기간(5년 이하, 5년 이상)을 고려한 직종별 2개 급여(노숙인 쉼터와 동일)
이용자 급식비		• 이용인원을 기준으로 시설 위치지역에 따라 구별 지원 – 서울역 지역(3개소) : 연중 1일 1식(석식) 지원 – 영등포역 지역(2개소) : 겨울철(4개월)에 1일 1식(석식) 지원 – 급식비 1식 2,000원 (쉼터와 동일) • 명절(설날, 추석) 차례상 경비 지원 (쉼터와 동일)
관리 운영비		• 이용(숙박)인원 규모(100인 미만, 100인~199인, 200인 이상)에 따라 3단계 차등단가 적용 – 관리운영비 : 매월 2,900~4,560천원 – 응급의료비 : 290~450천원 • 사용용도 : 관리 운영비는 노숙인 쉼터와 동일/ 응급의료비는 응급조치에 따른 의료소모품 구입비 등
거리 상담소 운영비		• 거리 상담소 운영비(2개소) : 매월 6000천원(1개소 300천원) – 사용용도 : 노숙인 쉼터와 동일 • 노숙인 입소관리 시스템 운영 및 노숙인 수첩 발급비 : 매월 2,000천원 ※ 위탁 운영시설인 서울시립 다시서기 상담보호센터에 지급

자료 : 서울시 자활지원과 2010년 노숙인 및 쪽방 거주자 보호사업 운영지원계획 자료 재구성

노숙인 상담보호센터의 예산 또한 전체 이용(숙박·급식)인원 규모 및 주요 노숙지역의 특성에 따라서 예산이 책정되고 있음이 드러난다. 구체적인 예산 계획 중에서 거리 여성 노숙인에 대한 특별한 고려 사항은 찾아볼 수 없었다. 또한 노숙인 상담보호센터는 남성과 여성이 모두 이용할 수 있는 시설이라고 하지만, 앞서 조사결과에 따르면 '남성 전용'시설이라고 할 수 있다. 즉, 현재 거리에서 불안정하게 생활하고 있는 여성이 존재함에도 이들을 고려한 별도의 시설이 없다는 것에서 여성을 고려한 예산 편성이 이루어지고 있지 않음을 알 수 있다.

노숙인 자활지원사업의 2010년 편성예산을 보면 "노숙인 일자리 갖기 지원사업"의 경우 5,156백만원, "노숙인 신용 Re-Start사업" 12백만원으로 책정되어 있다. 구체적인 예산 지원 기준은 아래 표 V-3-7과 같다.

▌표 Ⅴ-3-7▐ 서울시 노숙인 자활지원사업 예산 지원 기준

지원예산 구분		2010년 편성 예산	지원기준
자활근로사업	일자리 갖기 사업	5,156백만원	• 일자리 유형에 따른 임금 차등 지급 – 건설현장, 공원녹지관리, 시설물청소, 자원재활용, 복지업무보조 등 – 지급임금 : 2만원~7만원 / 일 – 목표 인원 : 400개(명)
자활기반 조성사업	신용 Re-Start사업	12백만원	• 지원대상 : 노숙인·부랑인·쪽방촌 거주자 중 신용불량자 – 목표인원 : 300명 – 지원내용 : 개인 파산·면책 동시신청, 채무조정(개인 워크아웃), 체납분 결손요청, 노숙기간 부과분 취소 요청

자료 : 서울시 자활지원과 '09년 노숙인 자활지원사업 추진실적 분석 및 '10년 사업방향 검토 자료 재구성

자활근로사업에 해당하는 일자리 갖기 사업의 경우 일자리 유형이 주된 예산 편성의 기준이 되며, 자활기반조성을 위한 신용 Re-Start사업은 개인의 지원내용에 따라서 소요 예산에 차이가 있음을 알 수 있다. 즉, 사업의 중점 대상으로써 '여성'이 고려되지 않고 있어, 성별의 요구도 차이를 고려한 예산 편성이 이루어지지 않음을 알 수 있다. 특히 일자리 갖기 사업의 경우 경노무인 공원·녹지관리, 복지업무 보조 등에 여성 및 취약계층이 많이 참여하는 경우가 있는데 이 경우 일당이 적어서 상대적으로 자활을 위한 기반을 마련하는 데에 어려움이 있을 수 있다. 따라서 이러한 경노무 참여자의 월 급여를 고려하여 근무시간이나 기간의 조정 등을 통한 일정 금액의 수입을 보장할 수 있는 방안을 마련할 때에 여성을 포함한 상대적 취약계층의 실질적인 자활기반 조성에 도움이 될 것으로 판단된다.

따라서 현재 노숙인 지원정책의 예산 편성은 전체 노숙인 중에서 상대적으로 다수의 성별 즉, 남성의 요구만을 고려한 예산이라고 할 수 있다.

2) 노숙인 지원정책의 수혜도가 낮을 것으로 예산되는 집단을 위한 별도의 예산이 편성되어 있는가?

노숙인 지원정책에 있어서 여성은 남성에 비하여 소수(전체 노숙인 중 여성은 5.15%)이며, 따라서 정책의 주된 대상으로 고려되고 있지 않음을 앞서 언급한 바 있다. 즉, 정책 수혜도가 낮을 것으로 예상되는 집단은 '여성' 노숙인이며, 그 중 거리의 여성 노숙인은 자립자활을 위한 자활지원체계로부터 배제되어 여성 노숙인 중에서도 더욱 열악한 상황에 처해있다. 앞서 본 정책의 성인지 예산이 편성되지 않은 바, 여성 노숙인 특히, 거리의 여성 노숙인을 고려하지 못하고, 노숙인 지원정책이 성 중립적이라는 시각에서 관련 예산이 편성되고 있는 것을 알 수 있다.

4. 정책(사업) 수행방식의 양성평등성

정책(사업) 수행의 양성평등성을 파악하기 위해서 본 단락에서는 정책(사업)에 대한 접근성과 주요하게 관련이 있는 홍보와 실질적인 서비스 전달체계의 양성평등성을 주요하게 논의하고자 한다. 이를 위해서 첫째, 현재 사업이 남녀 모두에게 홍보되고 있는지, 둘째, 홍보 방식이 성별 습득경로의 차이를 고려하고 있는지를 파악하였으며, 셋째, 노숙인 복지서비스 전달체계가 성별관련성에 근거하여 설치·운영되고 있는가를 검토하였다.

1) 노숙인 지원정책에 대한 홍보가 남녀 모두에게 동일하게 제공되고 있는가?

정책(사업)에 대한 홍보가 성별에 따라서 동일하게 제공되고 있는지를 살펴보기 위해서는 기본적인 홍보의 수단과 성별에 따라서 상대적으로 접근성이 낮을 것으로 예상되는 집단에 대한 별도의 홍보가 진행되고 있는지를 통해서 파악할 수 있다. 현재 노숙인지원정책의 홍보 방식을 평가하면 아래와 같다.

▌표 Ⅴ-3-8▐ 정책(사업)의 수행방식의 양성평등성 지표

점검포인트	세부내용	
	노숙인시설 운영지원사업	노숙인자활지원사업
홍보수단은 무엇입니까?	■ 홈페이지 ■ 포스터, 게시판 ■ 기관홍보지 □ 방송, 신문 □ 기타	■ 홈페이지 ■ 포스터, 게시판 □ 기관홍보지 □ 방송, 신문 □ 기타
홍보방식에 대한 접근성이 더 높을 것으로 예산되는 집단은?	□ 여성 ■ 남성 □ 해당사항없음	□ 여성 ■ 남성 □ 해당사항없음

먼저 노숙인시설 운영지원사업의 경우 관련 시설에 대하여 복지건강본부 홈페이지를 통하여 안내하고 있으며, “노숙인 보호 및 자활·자립 지원강화”를 위하여 밀집지역(서울역, 영등포역 등) 지원강화를 통한 장기 거리 노숙화 사전 예방을 위한 사업을 추진하고 있는 것으로 나타났다. 이를 위해서 ‘서비스 이용 안내문’을 게시하거나 첨부, ‘포켓형 안내수첩’ 제작 배부 등이 이루어진 것으로 보고 되었다(복지건강본부 2010년 상반기 서울시의회 보고자료). 이와 함께 노숙인 아웃리치를 통하여 시설을 포함한 서비스에 관한 정보가 제공되고 있다.

그러나 이러한 홍보 방식은 주로 생활하는 노숙 지역이 다르고, 주로 정보를 제공하는 상담보호센터 이용에 제약이 있으며, 정보를 공유하는 동료 노숙인들과의 관계 형성에 차이로 인하여 상대적으로 관련 정보에 대한 접근성이 낮은 여성을 충분하게 고려하지 못한 것으로 판단되는데 그 이유는 아래와 같이 정리할 수 있다.

첫째, 인터넷을 통한 홍보 방식은 컴퓨터 활용 능력에 따라서 접근성이 달라질 수 있다. 본 연구에서의 조사에 따르면 여성의 32.0%, 남성의 47.9%는 중졸 이하의 학력을 가지고 있는 것으로 나타나 인터넷은 일부 노숙인에게는 홍보 효과가 낮은 방식임을 알 수 있다. 또한 신규 노숙인의 경우 홈페이지를 통하여 정보를 찾을 수 있겠지만, 이미 노숙생활을 하고 있는 경우에 해당 정보를 찾아 가는 것은 상대적으로 어려울 수 있다. 인터넷을 통하여 제공되는 시설에 관한 정보 방식 또한 성별을 고려했는지 파악하는 것이 중요한데, 서울특별시 복지건강본부 홈페이지(welf-app.seoul.go.kr)에서는 서울시의 복지시설을 시설 유형별, 지역별로 아래 표 Ⅴ-3-9와 같이 소개하고 있다. 그러나 해당 시설의 이용대상 즉, 성별을 구분하지 않고 있어 원하는 정보를 찾는 데에는 한계가 있을 수 있다는 점에서 성별을 고려한 정보 제공이 이루어지고 있지 않다고 평가할 수 있다.

▌표 Ⅴ-3-9▐ 서울시 복지건강본부 홈페이지 내 부랑인/노숙인시설 정보 제공방식 예시

번호	지역명	분류	시설명	주소	연락처
6	성북구	부랑인	마더데라사의집	성북구 삼선동1가 11-57	02-742-1797
9	영등포구	상담보호센터	옹달샘	영등포구 문래동1가 13 2층	02-2068-9113

자료 : 서울시 복지건강본부 홈페이지

둘째, 서비스 이용 안내문이나 포켓형 안내 수첩과 같은 정보 제공은 주요 노숙지를 중심으로 이루어진다. 즉, 성별에 따라서 주요 노숙지의 차이가 존재하는 상황에서 여성은 상대적으로 이러한 관련 정보에 대한 접근성이 낮을 수밖에 없는 현실이다. 이를 보완할 수 있는 부분이 노숙인에 대한 아웃리치 사업이다. 서비스를 제공하는 기관인 노숙인 상담보호센터의 아웃리치도 인근 지역 한정되고 있는 것으로 나타나, 여성 노숙인이 특별하게 고려되지는 않고 있는 상황이다. 단, 여성이 필요로 하는 일회용 생필품을 지급하는 등을 통하여 여성에 대한 홍보도 수행하고 있지만, 사례 v에 따르면 해당 운영비가 별도로 지급되지 않고 있기 때문에 적극적인 홍보가 이루어지고 있지 않음을 알 수 있었다.

> "그런 물품 비치하고 있다가. 그건 저희가 운영비로 쓸 때는, 개별사례관리를 위해서 쓸 수가 없어요. 남성시설이니까 다 남성 성인용품을 다 사야 되서. 실무자나 아웃리치 하시는 분들이 스스로 알아서 후원하시거나, 자체, 정말 필요하다 할 때는 자부담을 통해서 물품을 사거나 후원요청을 통해서. 후원 물품을 받아서 드리고 있죠." (사례 v)

여성 재활쉼터 아가페의 집에서 서울역과 쉼터 인근 지역에 대한 아웃리치를 수행하고 있으며, 여성주간보호센터에서도 민간 재원으로 아웃리치 및 도시락 제공 등 관련 서비스에 대한 안내와 직접적인 서비스 제공이 이루어지고 있음을 종사자들과의 면접을 통하여 파악할 수 있었다.

> "찜질방에서 한 번은, 지금 바뀌시기 전 목사님이신데 ○○○목사님 계실 땐데, 한 번은 누굴 데려오셨어요. 어떻게 데려오셨어요, 했더니. 찜질방에서 만나셨대요. 목사님하고 거기서 만나가지고. 그런 식으로." (사례 k)

그러나 사례 k가 언급하듯, 찜질방과 같이 눈에 띄지 않게, 주요 노숙지가 아닌 곳에서 생활하는 여성도 존재한다. 그러나 주요 노숙지 중심의 홍보로 인하여 이러한 시설 이용 정보로부터 배제되는 것이 현실이다.

다음으로 자활지원사업의 경우도 홈페이지를 통하여 관련 정보가 게시되고 있으며, 각각의 사업 참여자를 모집하거나 접수하는 방식은 주로 상담보호센터나 쉼터를 통해서 이루어진다. 본 성별영향평가를 위하여 담당 주무관에게 확인한 결과 별도의 홍보 예산이 책정되어 있지 않고, 대외적인 보도 자료를 배포하는 것 이외에는 홍보가 이루어지지 않고 있다는 점을 알 수 있었다. 즉, 서울시가 노숙인 자활을 위해서 펼치고 있는 사업 참여 여부가 개별 시설의 사업 수행 의지에 따라서 달라질 수 있다는 점을 알 수 있다. 따라서 각 쉼터의 경우 해당 입소자를 중심으로 자체적인 홍보를 수행하겠지만, 상담보호센터의 경우에는 찾아오는 이용자를 중심으로 홍보가 되기 때문에 거리의 여성 노숙인은 이러한 정보로부터 상대적으로 배제될 수밖에 없다.

이와 같이 여성 노숙인을 대상으로 한 시설에 대한 홍보 부재는 본 연구 Ⅲ장의 노숙인 현황 및 정책만족도 조사결과에서 시설 이용경험 여성은 남성에 비하여 쉼터 및 상담보호센터 이용 비율[66]에 차이가 발생하게 결과로 연결되었다고 볼 수 있다. 또한 쉼터에 입소하거나 일정한 주거지를 갖지 않고 거리에서 생활하는 노숙인 중 쉼터에 대한 정보가 없기 때문이라는 응답 또한 여성이 26.7%였으나 남성은 7.1%에 불과한 것으로 나타났다. 여성이 시설 이용을 선택할 수 있는 정보로부터 배제되어 있음은 여성쉼터 종사자 사례 k의 답변에서 다시 한 번 확인할 수 있다.

---

66) 앞서 거리 노숙인의 시설 이용 경험을 살펴보면, 거리 노숙 여성 중 43.3%만이 쉼터를 이용하였으며, 36.7%만이 상담보호센터를 이용한 경험이 있는 것으로 나타나 남성(쉼터 77.1%, 상담보호센터 88.6%)에 비하여 현저히 낮은 것을 알 수 있다.

"여기 오신 어머님들 중에서도 쉼터가, 이런 쉼터가 있는 줄 몰랐대요. 진작 알았으면은 미리 알아서 자기들이 피해다니거나 찜질방이라던지 그런데 다니지 않고 왔을텐데, 그런 분들도 있으시더라구요." (사례 k)

이러한 성별에 따른 시설 이용 경험 차이는 기존의 홍보가 성별의 차이를 고려하지 못하고 있음을 보여준다. 이를 통하여 정책의 대상을 남성과 여성으로 구분하지 않음으로써 각각의 특성을 고려한 홍보 계획이 수립되지 않고 있으며, 이에 따라 상대적으로 여성이 소외되고 있다는 점을 알 수 있다.

2) 성별 홍보자료에 대한 습득경로를 고려하여 홍보가 수행되고 있는가?

앞서 성별관련성 부분에서 이야기한 바와 같이 여성 노숙인의 경우 신체적, 성적인 폭력의 위험으로부터 자신을 보호하기 위한 방법으로 주요 노숙지가 아닌 곳에서 생활하거나, 남성을 가장한 모습으로 생활하는 등의 이유로 주요 노숙지 중심의 관련 시설과 자활정보에 대한 취득이 취약할 수 있다. 따라서 상대적으로 정보를 습득하기 어려운 여성의 현실을 고려하여 보다 다양한 장소와 매체를 통한 홍보가 필요함을 알 수 있다.

앞서 Ⅲ장의 조사 결과에 따르면(표 Ⅳ-3-10 참조), 성별에 따라서 정보의 습득 경로에 차이가 있음을 알 수 있다. 남성과 여성 모두 노숙인 상담보호센터와의 상담을 통하여 가장 많이 쉼터로 연계되고 있으며, 여성의 경우에는 경찰이나 공공기관, 긴급전화 등을 통해 연계되는 경우가 남성에 비하여 많다.

▌표 Ⅴ-3-10▐ 쉼터입소노숙인의 노숙인 쉼터 입소계기 성별비교

구분	노숙인 상담보호센터와의 상담	거리에서 만난 사회복지사의 소개	동료(친구)의 소개	경찰이나 공공기관의 소개	긴급전화 (120, 1366 등)안내	인터넷 등 직접 정보를 찾아서	기타
여성(N=98)	31.6	9.2	11.2	18.4	12.2	7.1	10.2
남성(N=120)	63.3	5.0	11.7	6.7	0.8	7.5	5.0

따라서 이러한 성별 차이를 고려한 사업의 홍보 방식의 계획은 정책(사업) 수혜의 양성평등성을 높일 수 있는 하나의 방안이 될 것이다. 특별히 노숙인 상담보호센터의 여성 노숙인의 특성을 고려한 적극적인 아웃리치와 공간 마련이 우선적으로 필요할 것이라고 본다.

"옛날엔 거리에 있는 분들은 정보를 몰라가지구 거리에 있는 분들이 많았는데. 경찰서에 물어보기도 하고 119? 아, 120. (웃음) 그런 걸 통해서 오기도 하고 의외로 1366을 모르는 분

들이 많아요. 아직도 모르는 분들 많고. 대부분 인터넷이 무난하게 있으니까. 그냥 치면 저희 기관이 많이 뜨나 보더라구요. 그래서 오시는 분도 있고." (사례 c)

단신 여성쉼터의 사례 c의 경험에서 나타나듯이 경찰, 공공기관, 긴급 전화(120, 1366) 등 위기여성 관리 체계 종사자의 노숙인에 대한 인식제고 및 정확한 정보 제공을 위한 적극적인 노력이 필요하다는 점을 알 수 있다. 이와 같은 노숙 유입 단계 여성에 대한 체계적인 지원은 여성 노숙인의 자립 자활에 주요한 근거가 될 수 있는 방안이다. 또한 인터넷 등을 활용하여 직접적인 정보를 찾아서 오는 경우가 존재한다는 점은 인터넷을 쉽게 사용할 수 있는 장소(주요 지역 인근 PC방, 지하철 역사 내)에 안내문 게시, 인터넷 상의 관련 정보 업데이트를 통한 온라인 접근성 향상을 위한 노력 등 보다 적극적인 홍보 방안도 고려해 볼 수 있다는 것을 보여준다.

3) 노숙인 복지 서비스 전달체계인 쉼터 및 상담보호센터가 성별관련성에 근거하여 설치·운영되고 있는가?

노숙인 및 쪽방 거주자 지원사업 계획 및 예산 등을 검토한 결과, 시설을 이용하는 노숙인은 성별에 따른 경험과 욕구에 차이가 존재하지만, 관련 시설 및 시설에 대한 운영지원은 성별관련성을 고려하지 않는 것을 알 수 있었다. 특히 서비스를 직접적으로 전달하는 시설의 설치·운영에서 이를 고려하고 있는지를 살펴보기 위하여 본 연구에서는 여성친화성 평가지표를 도출하여 시설에 대한 점검을 실시하였으며 그 결과는 다음과 같다[67].

노숙인 상담보호센터의 경우 시설의 노후도나 이용자의 편의를 고려한 개선이 기본적으로 필요한 상황이었다. 특히 상담보호센터 내에 여성과 취약한 남성(장애, 고령)을 고려한 편의 시설 및 공간이 마련되어 있지 않는 상황이었다. 때문에 해당 이용자의 접근성이 낮을 수밖에 없는 현실이다. 이는 노숙인의 성별에 따른 차이를 고려하지 않은 시설 설치·운영으로 인한 결과라고 할 수 있다. 그러나 각 센터의 운영 예산이 부족하고 공간이 협소하여 이용자의 다양성을 고려한 '사람 중심'의 시설로 운영하는 데에는 한계가 있다는 것이 시설 종사자의 입장이다. 따라서 최소한의 응급 잠자리 제공 이상의 안전하고 쾌적하고 편리하고 접근성 높은 공간이 되기 이해서는 소수인 장애인과 여성을 배려하는 공간으로써 설비를 갖추고 상대적으로 정보가 소외된 집단의 접근성을 높이기 위한 노력이 필요하다고 평가된다.

67) 구체적인 시설 점검 결과 및 관련 자료(사진, 인터뷰)는 본 연구Ⅴ장을 참고.

▌표 Ⅴ-3-11▐ 노숙인 상담보호센터의 여성친화성 지표에 따른 평가 결과

노숙인 상담보호센터의 여성친화성	
기준	평가결과
안전성	• 공장지역의 노후한 시설의 일부를 사용하고 있는 센터의 경우 비상구가 확보되지 않고 별도의 응급의료 시설이 갖추어지지 않는 등 운영주체에 따라 차이 있음. • 상대적으로 소수인 여성 노숙인을 고려한 공간이 확보되지 않고 폭력 피해자에 대한 지원시설이 없음.
쾌적성	• 건물자체를 센터로 활용함으로써 충분하고 다양한 공간을 확보하고 있는 곳과 공장지역의 건물 일부를 임대하여 사용하는 곳의 차이가 큼. – 임대 시설의 경우 임시로 마련한 주방, 부족한 사물함과 개인 공간, 청결하지 않은 욕실 등 쾌적하지 못함. 그러나 임대한 건물의 개보수는 한계가 있으며, 시설 자체가 노후하고 운영비 충당도 어려운 상황에서 개별 시설의 노력만으로는 개선이 어려움.
편리성	• 주된 이용자를 '비장애', '성인', '남성'으로 상정하고, 상담보호센터를 위한 건물이 아닌 일반 상가의 전 층 또는 일부를 사용하고 있음. 따라서 이용자의 장애, 성별, 연령을 고려한 설비는 미비함. • 충분한 휴게 공간의 확보나 여가 물품, 세탁 등 기초 편의를 위한 설비 등이 전반적으로 부족함.
접근성	• 상담보호센터는 대중교통과 공공시설의 접근성이 높은 역주변의 주요 노숙지에 위치하고 있어 물리적인 접근성이 높음. • 정보게시판 및 안내데스크를 설치하고, 전문 취업 상담 공간을 마련하는 등 정보 접근성도 높음. 그러나 주요 노숙지 외의 지역 및 저가의 임시숙소를 주된 노숙지로 이용하는 것으로 알려진 여성에게는 상대적으로 서비스 이용 및 정보 제공에 한계가 있음.

노숙인 쉼터의 경우, 노후하고 입소 인원이 많은 시설은 전반적인 개선이 필요한 상황이었으며, 상대적으로 최근에 설치되어 운영되고 있는 시설 및 여성 쉼터는 안전하고 쾌적한 상황임을 알 수 있었다. 그럼에도 가족쉼터나 여성 쉼터에서 쉼터 입소자를 고려한 설비가 마련되어 있지 않다는 점은 특히 개선이 필요한 지점이었다. 따라서 2010년에 진행한 노숙인 시설 평가 결과를 토대로 하여 입소자의 자활을 독려할 수 있는 공간을 마련하기 위한 시설 개선안을 마련하는 것이 필요할 것이다. 이러한 개선안에는 아래의 평가결과를 참고로 하여 성별에 따른 차이에 근거한다면 보다 효과적인 시설 운영에 도움이 될 수 있으리라고 본다.

▌표 Ⅴ-3-12▐ 노숙인 쉼터의 여성친화성 지표에 따른 평가 결과

노숙인 쉼터의 여성친화성	
기준	평가결과
안전성	• 전반적으로 비상 재해 발생에 대한 대비는 양호함. • 상비약 외의 의료시설을 갖추고 있는 곳은 드물고 여성 노숙인 쉼터에는 의료시스템이 전혀 마련되어 있지 않음. • 외부방문자로부터 안전 확보 및 안전 사각지대를 없애기 위한 노력은 적음. • 남녀가 함께 생활할 경우 동반 입소 아동의 다양한 연령과 성별을 고려한 공간은 마련되어 있지 않음.
쾌적성	• 노후한 시설을 제외하고는 청결함. • 남성쉼터의 경우 공간대비 이용인원이 많고, 사적 생활공간 부족, 조리실 및 욕실 청결이 양호하지 않는 등 상대적으로 쾌적하지 않았음. • 만족도 조사결과 남성 쉼터의 경우 개인 물건 보관, 침실 사용인원, 거실 및 휴게 공간 확보 및 관련 물품 비치와 관련된 만족도가 낮음.

▌표 Ⅴ-3-12▐ 노숙인 쉼터의 여성친화성 지표에 따른 평가 결과(계속)

노숙인 쉼터의 여성친화성	
기준	평가결과
편리성	• 전반적으로 장애, 연령, 성별 등 입소자의 다양한 특성을 고려한 설비와 물품이 마련되어 있지 않음. 특히 가족쉼터의 경우에도 동반아동을 고려한 물품이나 설비가 충분하지 않음. 이로 인하여 입소자의 만족도가 낮은 것으로 조사되며, 개선에 대한 요구도가 높음. • 기본적인 생활 편의를 위한 시설 중에서도 휴게 공간의 확보가 가장 미비한 상황임. • 이는 노숙인 쉼터 자체가 비장애 성인을 주요 대상으로 보고, 최소한의 생활편의를 제공하고자 하는 데에서 기인한 결과임.
접근성	• 주요 공공시설과의 인접성은 대체적으로 높으나, 대중교통 이용에는 어려움이 있는 시설이 존재함. • 입소 노숙인에게 다양한 정보 제공 매체로서 게시판을 주로 설치함. 이를 통하여 자활, 건강 등의 정보가 제공됨.

제4절 정책결과

1. 정책(사업) 수혜의 양성 평등성

정책(사업) 수혜의 양성평등성과 관련한 평가지표는 '사업의 모집단 대비 수혜자의 성비의 양성평등성', '예산 집행액의 성별 배분규모의 차이', '주관적인 만족도의 성별차이'이다. 이에 따른 구체적인 평가내용은 다음과 같다.

1) 노숙인 지원정책의 수혜자 성비가 정책 대상 모집단과 비교해 평등한가?

이러한 정책의 모집단 대비 수혜자의 성비는 앞서 제시한 바와 같이 구체적인 현황파악과 성별 분리통계가 작성되어 있지 않아 파악하는 데에 한계가 있었다.

가. 노숙인 시설 운영지원사업

노숙인시설 운영지원사업의 경우 전체 모집단은 실제 노숙 중인 사람과 노숙의 위기에 있는 주거불안계층이라고 할 수 있지만, 이를 정확하게 파악하는 데에는 한계가 있다. 또한 실제 수혜자의 경우도 성별에 따른 구분이 어려운데, 이는 여성쉼터와 가족쉼터의 경우 동반한 아동을 별도로 구분하지 않고 실 인원으로 구분하고 있기 때문이다.

따라서 노숙인 쉼터의 경우는 아래와 같은 양식을 통하여 별도로 정책 수혜자비율을 파악해보았다. 각 쉼터의 입소자는 월별 변동이 있고, 현재 서울시의 경우 거리와 쉼터 입소자의 수만을 성별로 구분하고 있으며, 쉼터 입소자 수의 경우 쉼터 유형(자활, 재활, 중간

쉼터)에 따라서 전체 수만을 제시하고 있어 성별에 따른 실 인원을 파악하는 데에 한계가 있었다. 이에 따라 아래에 제시된 쉼터 정원 및 현원은 본 연구를 시작한 2010년 3월 서울시로부터 수령하고, 동일한 시기에 여성이 입소한 쉼터에 연구진이 유선 상으로 확인한 정보임을 밝혀둔다.

▌표 Ⅴ-4-1▐ 서울시 노숙인 쉼터 성별 정책 수혜자 비율

<table>
<tr><th>구 분</th><th colspan="2">여성(단신+모자)</th><th colspan="4">남녀 공통(가족쉼터)</th><th>남 성(단신+부자)[68]</th></tr>
<tr><td>전체 노숙인 수(모집단)</td><td colspan="2">149(명)</td><td colspan="4">–</td><td>2,746(명)</td></tr>
<tr><td>쉼터 개소수</td><td colspan="2">5(개소)</td><td colspan="4">2(개소)</td><td>31(개소)</td></tr>
<tr><td>정 원</td><td colspan="2">150(명)</td><td colspan="2">75(명)</td><td colspan="2">75(명)</td><td>2,118(명)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">현 원(수혜자)</td><td rowspan="2">여성</td><td rowspan="2">아동[69]</td><td colspan="2">여성</td><td colspan="2">남성</td><td rowspan="3">1,760(명)
(부자 쉼터 아동 수 포함)</td></tr>
<tr><td>성인</td><td>아동</td><td>성인</td><td>아동</td></tr>
<tr><td>79(명)</td><td>30(명)</td><td>20(명)</td><td>15(명)</td><td>34(명)</td><td>19(명)</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">109(명)</td><td colspan="2">35(명)</td><td colspan="2">53(명)</td><td></td></tr>
<tr><td>수혜자 비율</td><td colspan="4">96.6(%)</td><td colspan="3">64.9(%)</td></tr>
</table>

자료 : 서울시 복지건강본부 자활지원과 2010년 월별 통계 재구성

통계적으로 각 쉼터의 개소수와 정원은 전체 여성과 남성 모집단의 수에 비례하는 것으로 보인다. 오히려 2010년 3월 기준으로 집계된 여성 노숙인은 모두 쉼터에 입소할 수 있으나, 남성은 쉼터 정원보다 현재 노숙하고 있는 인원이 많은 것으로 드러나고 있다. 그러나 이러한 모집단 대비 시설 및 입소 정원은 첫째, 단신 입소자를 기준으로 책정되어 있기 때문에 가족(아동 또는 부부 동반)입소자가 고려되지 않았으며, 둘째, 앞서 이론적 배경과 시설 현장 점검에서도 드러나듯이 최소 생활면적을 기준으로 책정하였기 때문에 적절한 생활공간을 확보하고 있다고 보기 어렵다. 따라서 2012년에 개정된 「노숙인·부랑인 시설 설치·운영 규칙」이 적용될 경우 정원이 줄어든 채 운영되거나, 폐소하는 쉼터가 늘어날 것이라는 것이 종사자들의 의견이었다. 특히 여성쉼터의 경우 입소율(64.0%)을 기준으로 할 때는 추가로 입소가 가능할 것으로 보인다. 또한 모집단 대비 쉼터 입소 수혜자, 즉 정책 수혜자를 보면 여성은(아동포함) 모집단 총 149명 중 99.6%인 144명인 것으로 나타나 남성(64.9%)에 비하여 통계적으로는 정책 수혜 비율이 높은 것을 알 수 있다. 그러나 이 또한 통계에 불과하고 아동동반 여부, 정신 질환 여부에 따라서 입소할 수 있는 쉼

68) 연구를 시작한 이후에도 노숙인 쉼터는 점차 줄어들고 있는 상황이며, 남성 쉼터 중 1개소가 지난 9월에 폐소하여 현재 남성 쉼터는 총 30개소이다.

69) 여성 쉼터 중 모자 쉼터 1개소에서 아동 수를 성별에 따라 구분하지 않고 제시하여 아동의 성별에 따른 수를 구분하는 데에는 한계가 있어, 전체의 수만을 제시하였다.

터에 제한이 있기 때문에 현장에서는 입소 가능한 쉼터가 부족하다는 것이 현실이다.

"모르겠어요. 그런데 그럴 수 있어요. 독신여성 받는 데는 2군데밖에 없거든요. 아가페하고 우리에요. 나머지는 모자하고 나눠져 있을 거예요. 독신여성이 갈 곳이 없는 거예요. 게다가 아가페는 정신장애. 결국 독신은 우리 집인 거예요. 그렇게 분류를 시키니까. 개별로 봐서 남아 날 수 있는데. 전체적으로 보면 분류해놓은 것 때문에 부족한 거죠. 그러니까 오히려, 그 안에 있는 사람들만 받게 되는 거죠. 지금도 00쉼터에 전화하면 정신적인 진단서가 있냐고 물어보고. 없으면 못가는 거죠." (사례 c)

현재와 같이 불안정한 상황에서 잠재적인 노숙인구는 고려하지 못하고 있으며, 이러한 부분은 여성 쉼터 종사자 사례 e가 지적하는 바와 같이 노숙인을 어떻게 규정하는 지와 주요하게 연관되어 있음을 밝히고 있다.

"거리에는 남자 분들이 더 많을지 모르지만, 실제적인 잠재적인 홈리스 군은 여자들도 만만치 않다는 거죠. 오히려 더 많으면 많았지 뭐가 더 적겠어요. 그렇게 보면 여자 분들에게 관심이 적은 게 맞아요. 확실히. 적은 게 맞고, 위험도도 높지만, 지금까지 관점을 정확하게 잡지 않았기 때문에 정확하게 안 보이는거고요. 그렇게 접근하면 오히려 여성센터들 많이 만들면 만들수록 또 좋겠죠." (사례 e)

여성 노숙인이 입소할 수 있는 쉼터의 부족 문제는 본 연구의 민-관-학 라운드 테이블에서도 제시되었다. 특히 현재와 같이 여성 노숙인을 지원할 수 있는 인프라가 전반적으로 부족한 상황에서 주무부처 담당자들은 쉼터가 상담보호센터보다는 정책적인 우선순위를 가진다는 점을 명확히 하였다. 이는 이러한 정책의 우선순위 문제는 차치하고라도 현재 여성 쉼터가 부족하다는 점을 인식하고 있다는 점이 아래에서 드러난다.

"쉼터에 들어가고자 하는 사람들 그런 욕구를 표출하는 경우가 더 많습니다. 더 많아졌습니다. 더 안정적으로 생활하고 싶어. 나 쪽방에서 1.5평짜리에서 옆방에 남자자고 나 혼자자. 나 불안해. 그것 다 수용할 수 있습니까?"(서울시 자활지원과 자활사업팀 주무관)

"제가 6개월 정도 보니까 상담보호센터 업무를 맡은 지, 1달도 채 안되었어요. 자료에 의존을 많이 했는데, 그러면 상담보호센터보다 쉼터가 더 필요한 거 아니야 생각이 들었거든요. 여성이 갈 곳이 없다면 쉼터가 더 필요하지 상담보호센터 여기 자료 보면 정보제공이 부족해서 정보를 충분히 받지 못해서 쉼터를 가지 못하고 있다. 그래서 상담보호센터가 필요하다고 결론을 내리고 있는데, 그렇다면 상담보호센터 쪽에서 아웃리치를 제공하고 여성들이 갈 수 있는 쉼터를 만드는 게 더 낫지 않나요?" (서울시 자활지원과 자활정책팀 주무관)

따라서 현재의 노숙인 시설은 전체 노숙인 모집단에 비하여 상당히 부족하며, 여성의 경우 입소기준이 제한되어 있다. 특히 아동을 동반하는 경우가 많다는 특성을 고려할 때 모집단의 수 및 특성이 충분히 고려되지 않았음을 알 수 있다.

거리 노숙인에 대한 기초 편의서비스 및 응급보호를 제공하는 상담보호센터의 경우에도 별도의 양식을 통하여 정책 수혜자 비율을 파악해보았다.

▌표 Ⅴ-4-2▐ 서울시 노숙인 상담보호센터 성별 정책 수혜자 비율

구 분		여 성	남 성
상담보호센터 개소 수		5(개소)	
서울시 자활지원과 노숙인 현황 (2010.3)	전체 노숙인 수(모집단)	149(명)	2,746(명)
	거리 노숙인 수 (상담보호센터 입소자+거리생활)	15(명)	923(명)
	상담보호센터 입소자	0(명)	466(명)
	거리 노숙인 중 수혜자 비율	0(%)	50.5(%)
통합 인트라넷 자료	신규등록자(2009년)	310(명)	2,726(명)
본 연구 조사결과 (2010.5)	거리 노숙인 조사대상	30(명)	70(명)
	상담보호센터 이용 경험자 수	13(명)	54(명)
	이용 경험율	43.3(%)	77.1(%)

자료 : 서울시 복지건강본부 자활지원과 2010년 월별 통계 재구성

노숙인 상담보호센터 입소자는 거리가 아닌 상담보호센터의 응급잠자리를 이용하는 경우를 의미한다. 따라서 서울시 통계에 따르면 남성 거리 노숙인 중 수혜자 비율은 전체 923명 중 50.5%이지만, 여성의 경우 없는 것을 알 수 있다. 한편, 통합 인트라넷에 신규등록이 되려면 상담보호센터나 쉼터 등의 서비스를 이용한 경험이 있어야 하는데, 이를 고려할 때에는 신규 노숙인이 지속적으로 발생하면서 단기 또는 장기적으로 정책의 수혜를 받고 있지만, 전체 노숙인의 수와는 별도의 통계로 간주되고 있음을 알 수 있다. 이러한 기준에 따르면 신규 노숙인이 발생했지만, 거리에서 숙박하거나 쉼터에 입소하지 않았기 때문에 통계적으로 노숙인으로 간주되지 않고 있는 것이다.

한편, 본 연구에서 거리 노숙인을 대상으로 상담보호센터와 같은 응급시설 이용경험을 파악하였을 때, 거리 여성 노숙인 수는 서울시가 파악하고 있는 수의 2배였으며, 응급 잠자리가 아니라도 서비스를 이용해본 경험은 남성(77.1%)에 비하여 낮은 43.3%(13명)에 불과한 것으로 나타났다.

즉, 거리 여성 노숙인의 경우 위의 쉼터에 비하여 노숙인 지원시설의 서비스 이용율 자체가 낮으며, 응급 잠자리는 전혀 이용할 수 없는 것으로 나타나 지원을 위한 대안 마련

이 시급함을 알 수 있다. 이는 시설을 새로이 설립하거나, 기존의 시설을 개선하는 방식으로 접근될 수 있는데, 드러나는 노숙인의 수가 적다는 것보다는 개개인의 인권의 문제가 우선적으로 고려되어야 하는 부분일 것이라고 판단된다.

나. 노숙인 자활지원사업

노숙인 자활지원사업 중 본 성별영향평가의 주요 대상 사업인 노숙인 일자리 갖기 사업과 신용 Re-Start사업 수혜의 양성 평등성은 다음과 같다. 아래 표에서 모집단은 현재 서울시 자활지원과에서 파악하고 있는 쉼터 입소자 및 거리 노숙인을 포함한다. 자활지원사업의 경우에도 수혜자를 성별에 따라 구분하지 않고 있어 성별 구성을 파악하는 데에 한계가 있었다.

이에 본 연구에서는 일자리 갖기 사업의 경우 쉼터가 성별에 따라 구분되어 운영되므로, 각 쉼터별로 제시된 인원을 통하여 성별 인적 형평성을 파악하고자 하였다. 그러나 남, 녀 모두가 입소가능한 가족쉼터의 경우 쉼터 전체 참여 인원(아래 표 성별 미구분 부분 참조)만이 제시되어 전체 성별 인적 형평성 파악에는 한계가 있으나, 대략적으로 전체의 규모를 파악할 수 있는 근거가 될 것이라고 판단하여 제시하였다.

▌표 Ⅴ-4-3▐ 노숙인 일자리 갖기 사업 수혜의 양성평등성

점검포인트	세부내용				
	여 성		남 성		성별미구분[70]
노숙인 일자리 갖기 사업 (2010.3)	수혜대상자	149(명)	수혜대상자	2,746(명)	-
	수혜자	3(명)	수혜자	209(명) · 쉼터 141(명) · 상담보호센터 68(명)	26(명)
	수혜자비율	2.0(%)	수혜자비율	7.6(%)	-

자료 : 서울시 복지건강본부 자활지원과 2010년 월별 통계 재구성

노숙인 일자리 갖기 사업의 경우 남성은 전체 모집단의 7.6%인 209명이 참여한 것으로 나타났으나, 여성은 2.0%(3명)에 불과한 것으로 나타났다. 참여자의 성비를 비교해보면 98.6%인 것으로 나타나 실질적으로 여성 노숙인은 일자리 갖기 사업에 활발하게 참여하지 못하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 앞서 성별 관련성 부분에서 제시한 남성 중심적인 일

70) 현재 서울시의 일자리 갖기 사업 참여자 통계는 성별에 따라 구분되어 있지 않으며, 서울시의 지원사업에 따라 시설 입소자(쉼터, 상담보호센터), 자활의집, 단신계층용 매입임대주택, 쪽방 대상 매입임대주택으로 구분하여 참여자의 수를 제시하고 있다. 따라서 쉼터 중 가족쉼터(10명), 자활의집(0명), 매입임대주택(16명)의 경우 참여자를 성별에 따라서 구분하는 데에 한계가 있다.

자리 갖기 사업의 한계가 드러나는 부분이라고 할 수 있다.

노숙인 신용 Re-Start사업의 경우에도 정책 수혜자의 통계가 성별에 따라 구분되어 있지 않았다. 또한 본 사업의 경우 신용상의 문제로 파산면책이나 채무 조정이 필요한 노숙인만이 대상이 되기 때문에 전체 노숙인을 모집단으로 보기에는 한계가 있으나, 전체 수혜자 대비 비율을 보기 위하여 함께 제시하였다. 또한 파산 면책이나 채무조정 수혜자는 서울시 자활지원과의 정책 수혜자 명단의 주민등록번호 앞자리를 통하여 아래의 표를 구성하였다.

▌표 Ⅴ-4-4▐ 노숙인 신용 Re-Start 사업 수혜의 양성평등성

점검포인트		세부내용			
		여 성		남 성	
노숙인 신용 Re-Start 사업 (2010)	채무조정	수혜대상자	149(명)	수혜대상자	2,746(명)
		수혜자	3(명)	수혜자	70(명)
		수혜자비율	2.0(%)	수혜자비율	2.5(%)
	파산면책	수혜자	14(명)	수혜자	61(명)
		수혜자비율	9.4(%)	수혜자비율	2.2(%)

자료 : 서울시 복지건강본부 자활지원과 2010년 월별 통계 재구성

신용 Re-Start사업을 통하여 채무 조정 중이거나 조정된 경우는 2010년 현재 전체 73명으로 여성 노숙인의 경우 전체 노숙인(2010년 3월 기준)의 2.0%가 수혜를 받았으며, 남성의 경우 2.5%(70명)가 수혜를 받은 것으로 나타나 성별에 따라서 모집단과 비교할 때에는 정책이 형평성 있게 제공되고 있는 것으로 보인다. 그러나 전체 모집단 중 채무조정이 필요한 경우가 일부라는 점을 고려할 때 채무조정 수혜자의 성별 비율을 보면, 남성이 95.9%인 것으로 나타난다.

파산면책과 관련해서도 전체 모집단과 비교할 때에는 오히려 여성의 수혜자 비율이 9.4%로 남성(2.2%)에 비하여 높은 것으로 나타난다. 그러나 전체 사업 수혜자의 성비를 보면 남성이 81.3%로 여성이 비하여 많은 것을 알 수 있다.

즉, 성별에 따른 정책 수혜자 비율을 볼 때 노숙인 일자리 갖기 사업이 전체 모집단의 욕구나 성비를 고려하여 제공되고 있다고 보기는 어렵다.

2) 노숙인 복지 시설 운영지원계획의 예산 집행액(지원금)의 성별 배분규모는 모집단과 비교할 때 평등한가?

앞서 밝힌 바와 같이 노숙인 복지 서비스 전달체계는 노숙인 쉼터와 상담보호센터로 구

분되며, 예산 편성에 있어서 남녀 노숙인의 비율이나 요구도의 차이가 고려되고 있지 않음을 알 수 있었다. 따라서 예산 집행액의 모집단 대비 평등성은 이용자의 성별을 기준으로 시설을 구분함으로써 파악하고자 하였다.

노숙인 쉼터의 경우 2010년 총 11,935,000천원 중 프로그램사업비와 거리 건강상담비를 제외하고 11월 현재[71] 총 37개소에 지원된 예산은 10,299,854천원이며, 인건비가 48.0%, 이용자 급식비가 35.7%, 관리운영비가 8.8%, 복지수당이 7.5%로 나타나며, 아래 표와 같다.

▌표 Ⅴ-4-5▐ 서울시 노숙인 쉼터 예산 집행액

(단위 : 개소, 천원, %)

구분	개소수	예산액	집행액							쉼터 현원 (비율)	집행액 비율
			계	인건비	이용자 급식비			관리 운영비	복지 수당		
					급식비	중식비	명절 차례상				
전체	38	11,935 백만원	10,299,854	4,939,940	3,455,081	184,316	37,340	908,710	774,467	1,957 (100)	100
남성·부자 쉼터	31		8,783,279	4,099,934	3,057,887	154,288	32,770	791,128	647,272	1,760 (89.9)	85.3
여성·모자 쉼터	5		923,330	530,828	222,070	14,155	2,500	75,177	78,600	109 (5.6)	9.0
가족쉼터 (남·여동반 입소)	2		593,245	309,178	175,124	15,873	2,070	42,405	48,595	88 (4.5)	5.8

자료 : 서울시 자활지원과 2010년 노숙인 쉼터 및 예산지원현황 자료 재구성

주 1: 개별 쉼터 지원예산 중 프로그램사업비 및 거리 건강상담 관련 예산은 재활쉼터(남녀 각 1개소)에 한하여 지원되는 내역을 본 분석에서는 제외함.

주 2: 개별 쉼터 예산 집행액은 세부 지원내역을 기준으로 합산한 금액임.

쉼터의 예산은 개별 쉼터의 규모 및 쉼터 입소자를 기준으로 책정되어 집행되기 때문에 성별에 따른 현원 비율 및 집행액의 비율은 유사한 것으로 나타나, 수치상으로는 평등한 것으로 나타난다. 그러나 이러한 쉼터 입소자는 가시화된 노숙인에 불과하다는 점을 고려할 때, 실제로 여성 노숙인이 입소하는 여성단신·모자·가족동반쉼터의 전체 예산은 14.8%에 불과한 것으로 나타나, 현재 각 쉼터가 성별 또는 개인의 욕구에 따른 특수성을 고려한 예산 집행이 이루어지지 않고 있음이 드러난다.

상담보호센터의 경우에도 2010년에 책정된 예산(총 2,602,000천원)에 따라 지원금이 집

71) 본 성별영향평가를 위하여 예산 집행 관련 자료를 수령한 2010년 11월을 기준으로 노숙인 쉼터는 총 38개소인 것으로 나타났다.

행되었으나, 앞서 이론적 배경과 만족도 조사결과에서 밝힌 바와 같이 현재의 상담보호센터가 '남성'위주로 운영되고 있는 상황임을 고려할 필요가 있다. 즉, 응급 보호가 필요한 여성 노숙인이 있지만, 여성 응급 보호시설이 설치·운영되지 않고, 현재 상담보호센터 내에 여성을 고려한 설비·공간이 구비되어 있지 않아 여성이 이용하는 데에 한계가 있기 때문에 해당 예산 중 여성을 고려한 예산은 없다고 할 수 있다.

3) 노숙인 수혜자의 주관적인 정책만족도가 성별에 따라 차이가 있는가?

서울시 노숙인 지원정책의 주무부처인 자활지원과나 복지건강본부 주관으로 노숙인 정책 수혜 만족도 조사를 수행한 바는 없는 것으로 파악되었다. 반면 개별 상담보호센터의 경우 입소자를 위한 서비스 개선과 욕구 파악을 위하여 조사를 진행하기도 하지만, 여성 이용자가 적다는 이유로 성별 변수를 주요한 분석 대상으로 사용하지 않고 있다. 즉, 노숙인 지원정책에서 성별에 따른 정책 수혜의 만족도 차이를 파악하지 못하고 있다는 결론이다. 정책 대상자의 인원과 욕구는 정책 입안에 있어서 주요한 자료가 될 수 있는데, 두 가지 모두 성별에 따른 구분이 이루어지지 않고 있는 상황으로 개선이 필요한 부분이다.

따라서 본 연구는 서울시 노숙인 지원정책의 성별영향평가를 위해서 남녀 노숙인을 대상으로 한 정책 수혜 만족도 조사를 수행하였다. 본 연구 Ⅲ장에 제시된 정책 만족도 조사에 따르면, 이용 시설, 자활을 위한 지원 서비스 등에 있어서 성별에 따른 욕구 차이가 나타났다[72].

먼저 노숙인 보호시설 이용과 관련한 만족도의 차이는 다음과 같았다. 상담보호센터와 같은 응급시설의 경우, 첫째, 여성이 응급시설을 이용한 경우는 소수(36.7%)이지만, 시설과 서비스에 대한 만족도는 남성에 비하여 전반적으로 높은 것으로 나타났다. 즉, 주된 이용자인 남성의 시설 공간이나 서비스에 대한 만족도가 낮아 시설 및 서비스의 개선이 요구되는 것을 알 수 있다. 둘째, 시설 이용 만족도가 낮은 남성의 경우 침실 사용 인원, 개인 물품 보관, 화장실 및 욕실의 수, 거실 및 휴게 공간과 관련된 이용 만족도가 현저히 낮았다. 즉, 현재 상담보호센터의 시설은 주된 이용자인 남성이 이용하는 데에도 어려움이 있는 상황에서 여성 이용자가 이용할 경우 상호 어려움이 있을 수 있다는 점이 드러나는 결과이다. 셋째, 남성과 여성 모두 취업과 관련된 서비스(구직과정 지원, 일자리 제공, 취업 교육 프로그램) 이용 경험 비율이 높지만, 만족도가 두드러지게 낮은 것으로 나타나 적극적인 개선이 요구되는 부분인 것으로 나타났다.

쉼터의 경우 첫째, 쉼터의 쾌적성 및 청결성, 이용 편의 시설에 대한 만족도가 전반적으

72) 구체적인 만족도 조사결과는 본 연구 Ⅲ장을 참고.

로 여성이 높은 것으로 나타났다. 특히 남성 쉼터의 경우 침실, 거실 및 휴게실, 프로그램실, 쉼터 전반의 청결성 및 쾌적성이 낮고, 시설 만족도도 낮은 것으로 나타나 노후한 남성 시설의 우선적인 개선이 필요함이 제기되었다. 둘째, 여성의 경우 타 서비스에 비하여 취업 준비 및 공부를 할 수 있는 공간과 아이들의 놀이 공간 및 물품과 관련한 개선의 욕구가 높은 것으로 나타났다. 특히 노숙이라는 주거 불안 상황에서 경험하는 부모의 어려움은 아동양육에도 영향을 미치기 때문에 아동 동반 노숙인의 경우 별도의 프로그램 제공이 필요하다는 것이 여성 쉼터 종사자 사례 d의 설명이다.

> "저희 시설에 있는 모자가정 같은 경우에는 어머니가 정신질환을 갖고 계신 경우가 많이 있기 때문에, 부모교육도 굉장히 필요해요. 아이를 제대로 양육하기 때문에. 저희는 행정업무하기 바쁘고. 그렇다보면 엄마한테 있는 정신적 질환이 아이한테 영향이 가다보니까 아이들이 엄마 행동으로 인해서 혼란이 오고. 아동심리를 해 줄 수 있는 그런 지원도 필요하구요." (사례d)

즉, 쉼터는 노숙이라는 경제적 어려움과 주거 불안의 상황이라는 공통적인 경험을 가진 사람들의 자활을 위한 공간이므로 이러한 공통적인 어려움에 대한 서비스가 제공되어야 하지만, 성별에 따라서 요구도에 차이가 있음을 고려한 공간과 서비스의 제공이 필요함이 드러난다.

다음으로 노숙인 일자리 갖기 사업의 경우와 관련된 욕구는 본 조사의 성별 자립 자활 현황 및 실태에서 알 수 있으며, 다음과 같다. 첫째, 현재 참여 하고 있는 일자리와 월 소득에 성별 차이가 있지만, 공통적으로 일을 하지만 적은 수입(남성 42.4%, 여성 39.7%)과 임시 일자리로 인한 불안전성(남성 33.6%, 여성 26.9%)이 어려움인 것으로 나타나 현재 노숙인에게 제공되는 일자리에 개선이 요구됨을 알 수 있다. 특히 서울시 일자리 갖기 사업 참여자가 전체의 38.4%이라는 점에서 이러한 개선 사항을 향후에 고려할 필요가 있다. 이와 함께 여성의 경우 일하는 동안 아동의 양육 문제(5.1%)가 소수이지만 가장 큰 어려움으로 나타났다는 점(남성 1.6%)은 자립자활 지원을 위하여 별도의 아동 양육 서비스 제공의 필요성을 보여준다. 노숙인의 자립 자활을 위해서 쉼터 입소 및 거리 노숙인 모두 건강회복을 위한 지원, 장기적인 일자리 보장, 비용 부담이 적은 주거지 지원이 필요한 것으로 나타났다. 그러나 이러한 지원의 욕구도 성별에 따른 차이가 존재하였다. 쉼터 입소 남성의 경우 일자리를 구할 수 있는 교육 제공, 신분 및 신용 회복, 건강 의료 서비스에 대한 개선 욕구가 높았지만, 여성은 아이를 위한 교육/놀이 프로그램의 개선 필요성이 높은 것으로 나타났다. 또한 거리 노숙인의 경우에도 여성의 경우 응급보호시설 제공이 가장 필요한 것으로 나타났으며, 남성의 42.9%도 여성 전용 응급 보호시설이 필요하다고 응

답한 것으로 나타나, 거리 여성 노숙인의 자활 자립을 위해서는 가장 우선적으로 응급 보호가 필요하다는 점에서 성별 차이가 드러난다.

이러한 본 연구의 조사 결과는 노숙인 지원정책과 관련하여 정책 대상자인 노숙인의 정책 만족도와 욕구에 뚜렷한 성별차이가 존재함을 보여준다. 그럼에도 이러한 부분은 현재 서울시 노숙인 지원정책과 관련한 사업 계획과 집행에 있어서 주요하게 고려되지 않고 있음을 평가 결과 나타났다.

2010년 여성가족부 성별영향평가에 따르면 정책개선과 관련된 평가지표는 첫째, 성불평등성 개선을 위한 노력사항, 예산 반영 등 사업의 개선방안 제시, 둘째, 사업평가 결과, 예산 반영 내용 제시, 셋째, 정책 집행결과를 통한 양성평등성 개선 및 여성의 사회적·경제적 지위향상에 기여하는지 점검(기대효과와 한계점)하는 부분으로 구성되어 있다. 이 때 다년도 사업의 경우 7-1. 개선방안 후속 사업 계획 반영 여부, 이전 성별영향평가 사업으로 인한 개선사항을 기술하도록 제시하고 있다(여성가족부, 2010).

본 노숙인 지원정책 성별영향평가의 경우 계속 사업에 대한 평가라기보다는 서울시 노숙인 지원정책 전반에 대한 2010년 처음 평가를 수행한다는 차원에서 본 연구의 정책 개선 및 실행을 위한 구체적인 전략방안은 다음 장에서 제시하도록 하겠다.

Ⅵ

‘서울시 노숙인 지원정책’의 정책개선 및 실행방안

Ⅵ '서울시 노숙인 지원정책'의 정책개선 및 실행방안

본 장에서는 앞서 Ⅴ장에서 진행한 성별영향평가 및 정책 수혜자 만족도 조사결과와 시설현장점검, 종사자 면접을 통하여 도출된 다양한 정책 개선을 위한 대안을 성인지적인 관점에서 어떻게 노숙인 지원정책에 반영할 수 있는가를 제시하고자 한다. 따라서 첫째 정책 개선 실행 방안 모색을 위해서 성인지적 노숙인 지원정책개선 방안을 도출하고, 둘째, 노숙인의 '자활지원사업'의 성인지적 개선방안, 셋째, 성인지적 노숙인 복지 서비스 제공 환경을 구축하기 위한 개선 방안으로 나누어서 제시하고자 한다.

이러한 개선 방안은 노숙인 지원정책을 포괄하는 서울시의 '그물망 복지정책' 전반에도 적용할 수 있다는 점에서 의의를 가짐과 아울러 본 성별영향평가 결과의 개선 실행을 위한 주요 정책방안을 제안함으로써 성별영향평가의 실질적인 효과성을 높이는 데 기여할 것으로 판단된다.

제1절 정책개선 실행을 위한 성인지적 개선방안

1. 성별분리통계의 생산·활용

서울시 노숙인 지원정책과 관련된 통계자료는 노숙인 통합 전산시스템 내의 기본 자료 이외에는 서울시에서 생산하는 전체 현황, 사업 계획서 및 보고서에 성별통계가 생산되거나 활용되지 않고 있는 것으로 파악되었다. 이에 본격적인 성별 통계 생산 및 활용을 위하여 다음과 같은 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 성별통계생산의 기초가 되는 노숙인에 대한 정확한 실태 파악을 통한 기초 통계를 구축해야 할 것이다. 이러한 통계에는 성별 및 노숙 유형별 노숙인 현황, 성별에 따른 인구학적 사항, 성별 노숙 원인 및 경험 등이 기본적으로 포함되어야 한다. 이는 노숙인 실태 조사의 정례화 및 노숙인의 정의 등과 관련된 법령 및 지침의 개선이 연관되어야 하는 부분이며, 다음 단락에서 함께 제시하도록 하겠다.

둘째, 노숙인 지원정책과 관련된 주요 자료에 성별 통계 생산을 제안한다. 주요 자료로는 1)전체 노숙인 현황, 2) 시설 현황, 3) 정책 관련 주무부처 종사자 및 관련 위원회 현

황이 포함되어야 할 것이다.

현재 자활지원과에서 사용하고 있는 전체 노숙인 현황에서는 시설 입소자와 거리 노숙인만을 구분할 수 있도록 되어 있어서, 성별에 따른 전월, 전년도 대비 변화를 추측하기 어렵다. 이는 노숙인 통합 전산 시스템상의 보고 자료를 기초로 하는데, 기초 자료상에 제시된 성별 구분을 주요한 구분 기준으로 고려하지 않음으로 인하여 발생하는 문제이다. 전체 노숙인의 성별에 따른 현황은 해당 성별을 고려한 정책을 수립할 때에 가장 기초적인 자료가 되기 때문에 다음과 같은 형식으로 개선한다면 성별에 따른 추이를 보다 원활하게 파악할 수 있으리라고 본다.

▌표 Ⅵ-1-1▐ 자활지원과 노숙인 월별 현황 서식 성별통계 변경안

기존 자활지원과 노숙인 월별 현황 서식

구분		해당월	전월대비		전년 동월대비	
			전월	증감	전년 동월	증감
시설 입소자	소계					
	쉼터(전체)					
	재활쉼터					
	중간쉼터					
	상담보호 센터					
거리 노숙인	소계					
	서울역 외 주요 노숙 지역명 (총 11곳)					

➡

서식 변경 (안)

구분			해당월	전월대비		전년 동월대비	
				전월	증감	전년 동월	증감
시설 입소자	소계						
	자활쉼터	남					
		여					
		아동					
	회복쉼터	남					
		여					
		아동					
	중간쉼터	남					
	재활쉼터	남					
		여					
	상담보호 센터	남					
		여					
거리 노숙인	소계						
	주요 지역명	남					
		여					

이와 함께 현재 서울시가 제시하고 있는 쉼터 시설 구분이 시설의 특성(자활, 회복, 중간, 재활)과 성별(여성쉼터), 연령(노인쉼터)가 동일한 수준[73]에서 사용되고 있어 본 연구

73) 현재 서울시의 노숙인 쉼터는 중간쉼터, 자활쉼터, 재활쉼터, 노인쉼터, 가족쉼터, 장애인 쉼터, 여성쉼터로 구분되고 있다. 즉, 현재 노인, 장애인, 여성쉼터도 시설 특성에 따르면 자활쉼터로 구분될 수 있으며, 재활 쉼터 중에서도 여성쉼터가 존재하고 있어 명확한 구분이라고 보기 어렵다.

II장 3절에서 제시한 바와 같이 쉼터의 서비스 특성과 입소자의 인구학적 특성을 구분하여 제시하는 방식으로 재구성할 것을 제안한다(아래 표 VI-1-2 예시 참조). 이와 함께 현재 정원대비 현원 등을 파악할 수 있도록 하는 것도 도움이 되리라고 본다.

▌표 Ⅵ-1-2▐ 자활지원과 노숙인 쉼터 현황 내부 서식 변경안 예시

구 분			현황			
지원 서비스 특성	지원 대상 특성		개소수	정원	현원	입소율
중간쉼터	여성	–	–			
	남성	단신				
	소 계					
자활쉼터	여성	단신				
		모자				
	남성	단신				
		부자				
		노인(60세이상)				
		장애인				
	여성·남성	노인/ 가족/모부자				
	소 계					
재활쉼터	여성	단신				
	남성	단신				
	소 계					
회복쉼터	여성	단신/모자				
	남성	단신				
	소계					
전 체						

이러한 서식 구성은 현재 시설 특성별, 성별 쉼터의 양적 현황을 가시적으로 드러냄으로써 향후 쉼터 설치·운영과 관련하여 성별 모집단 대비 형평성을 고려할 수 있는 기초자료가 될 수 있을 것이다. 또한 현재 복지건강본부의 홈페이지 상에 제시하는 자료에도 명시함으로써 시설에 관한 정보를 찾고자 하는 노숙인이 욕구에 적합한 자료를 찾을 수 있도록 자료 접근성을 높이는 데에도 활용될 수 있을 것이다.

또한 앞서 제시한 바와 같이 정책 생산 및 집행에 영향을 미치고, 직접적으로 수행하는 시설 종사자 및 위원회와 관련된 현황 통계를 성별에 따라 분리 통계를 생산하는 것은 향후 정책 의사결정과정에서의 여성참여 확대와 관련된 구체적인 개선 방향을 구축하는 데 기초 자료가 될 것이다.

셋째, 향후 노숙인 지원정책에 있어서 성별통계 활용을 제언한다. 현재까지 고려되고 있지 않지만, 노숙 원인, 경험, 정책 만족도와 요구도에 성별차이가 존재한다는 점은 성인지적인 노숙인 지원정책에 가장 기본적인 부분이 될 수 있을 것이다. 따라서 노숙인 및 쪽방 거주자 보호사업, 노숙인 자활 사업 등의 정책 수립에 있어서 상대적으로 소수자로서 배제될 수 있을 것이라고 예상되는 집단에 대한 고려사항을 포함하고, 성인지 예산을 수립하기 위한 기초 자료로써 성별 통계는 상당히 유의미한 자료이다.

넷째, 노숙과 직접적인 관련이 있는 극단적인 빈곤상황에 대한 구체적인 현황 파악, 정책 요구도와 만족도 조사 등을 통한 성별 분리통계 구축 및 그물망복지정책에의 활용을 제언한다. 이는 노숙으로 진입하기 이전의 그물망을 더욱 튼튼히 함으로써 노숙을 예방하는 것은 물론 노숙인 지원정책을 포함한 서울시 그물망복지정책에의 성인지적 관점을 도입함으로써 서울시 도시 정책의 성 주류화에 기여할 수 있으리라고 본다.

2. 노숙인 관련 법령, 지침 등의 성인지적 개선

관련 법령 및 지침의 성인지적인 개선이 필요한 부분은 첫째, 노숙인 현황파악에 대한 성인지적 개선 방안 마련, 둘째, 성별 통계의 생산·활용을 위한 법령 및 지침상의 서식 개선, 셋째, 광범위한 분야의 정책에서 성별통계 구축을 위한 조례 개선, 넷째, 통계사무처리규칙 개정사항의 적용, 다섯째, 노숙인 성별분리통계를 서울시 주요 통계로 반영, 여섯째, 관련 운영규칙 상의 지침 구체화 등으로 제시하고자 한다.

첫째, 서울시 노숙인 지원 정책에서 여성이 주요한 정책대상으로 고려되지 않는 주된 이유는 전체 노숙인 규모 파악 방식의 한계에서 기인한다는 점을 제시한 바 있다. 따라서 성인지적 관점에서 노숙인 현황 파악 방식을 개선하기 위해서는 관련 법령상의 노숙인의 정의에 대한 재검토가 요구된다. 하지만 현재 노숙인 관련 법안 제정과 관련된 움직임이 지속되고 있으므로, 본 연구에서는 지방 정부차원의 조례 제정을 통한 개선 방안을 제안한다. 지난 2010년 3월에 「대구광역시 노숙인 보호에 관한 조례」를 제정하였으며, 구체적으로 조례를 통하여 실태조사의 정례화 및 광의적 개념의 노숙인 현황파악을 위한 기준을 마련하였다는 점은 주요 노숙지 중심으로 노숙인 현황을 파악하고 있는 서울시를 포함한 타 지방정부에서도 참고할 만한 부분이다. 이는 드러나지 않는 노숙인이 많은 여성 노숙인의 현황을 실질적으로 파악할 수 있는데 도움이 될 수 있는 주요한 사례이다.

따라서 현재 전국 노숙인의 63.9%(2,985명, 2010년 1월 기준)로 가장 많은 노숙인이 생활하고 있는 서울시의 경우 대구시와 같이 조례 제정 및 정기적인 실태조사를 시행함으로

써 정확한 정책 수혜대상 그룹에 대한 양적 현황 파악이 정책 수립의 전제가 되어야 한다. 한편 노숙인 실태조사 방식에 성인지적인 관점을 도입함으로써 성별 분리된 통계 생산을 통한 성 주류화 정책 수립의 기본 전제 마련이 요구된다.

둘째, 성별 통계 생산·활용을 위한 운영규칙상에서 제시하고 있는 노숙인 서비스를 직접적으로 제공하는 시설로부터 입소자 및 이용자 현황 보고 서식의 개선을 제언한다. 이는 아래와 같이 18-60세의 성인의 성별 현황을 포함하는 방향으로 개선해야 할 것이며, 별도의 서비스 제공을 필요로 하는 아동과 고령자, 장애인의 경우에도 성별에 따라 구분할 수 있도록 서식에 포함하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

▌표 Ⅵ-1-3▐ 노숙인쉼터 입소자 현황 보고 서식 변경안

노숙인쉼터 입소자현황

시설명 :　　년　월　일 현재

구분	전기말현재	입소자							퇴소자								기말 현재 입소자								
		계	행정기관의뢰	경찰관서의뢰	상담보호센터의뢰	관련시설의뢰	자진입소	기타	계	귀가귀향	취업퇴소	자진퇴소	전원	입원진료	사망	기타	계	취업현황					특이사항		
																		정규직	비정규직	일용직	공공근로	기타	18세미만	60세이상	장애여부
	남																								
	여																								
	계																								

작성자 :　　(서명 또는 인)
확인자 :　　(서명 또는 인)

기존 쉼터가 여성과 남성으로 구분되어 있기 때문에 주무부처 담당자나 현장의 종사자들에게 이러한 서식의 필요성에 대한 인식이 낮을 수 있다. 그러나 앞서 노숙인 전체 현황 및 정책 수혜자의 성비를 파악함에 있어서 실제 법에서 제시하는 노숙인의 정의에 해당하는 성인과 아동이 분류되지 않고, 특히 가족 쉼터의 경우 남성과 여성이 구분되지 않음으로 인하여 사실상 성별에 따른 정확한 사업 수혜정도를 파악하기에 힘든 상황임을 알 수 있었다. 현재 뉴욕시의 경우 매일 노숙인원을 파악하여 제시하는 자료에는 단신 남/녀, 아동을 동반한 성인, 가족과 함께 생활 중인 아동, 성인으로 구성된 가족 노숙을 구분하여 전체 인원을 파악하고 있으며, 이는 신규 노숙인 집계에도 동일하게 적용된다. 이러한 구분된 통계가 단신과 가족 노숙인을 주요하게 분리하여 정책을 계획하고 집행하는 데 주요한 근거가 됨을 알 수 있다[74]. 따라서 이와 같이 정책을 입안하는 데에 고려되어야 하는 대상의 특성을 구분해서 기재함으로써 대상을 가시화하고, 이를 통하여 성별, 대상 특성별

정책 입안과 그에 따른 정책 평가가 이루어질 수 있도록 하는 기반이 될 수 있을 것이라고 본다. 노숙인 상담보호센터의 경우에도 소수이지만 여성 이용자가 존재하기 때문에 정확한 현황 파악을 위하여 쉼터 서식과 같이 보고 서식 상에도 서비스 이용인원의 성별 구분을 함께 기재하는 것이 필요하다.

이러한 서식의 개선은 한편으로 서식을 이용해서 보고하는 종사자들의 인식 개선에 영향을 미칠 수 있다. 그간 '노숙인'으로 통용되면서 전체 인원을 중심으로 보고되어 성별 분리통계의 필요성을 인식하지 못했던 종사자들도 운영규칙상의 서식 개선 및 이를 사용하여 보고함에 따라서 성별 분리 통계 생산의 필요성을 인식하는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 현재 서울시 여성발전기본조례 제 6조(통계자료의 성별표기)[75]에 따르면 여성정책 관련 통계자료에 성별표기 및 성별분리통계 구축을 명시하고 있다. 그러나 여성정책 이외에도 광범위한 정책에서 성별통계가 작성, 활용될 수 있도록 하기 위해서는 관련 조항의 개선이 필요할 것이다. 이는 노숙인 지원정책을 포함한 성 중립적으로 보이는 광범위한 정책에서 정책 수혜자의 성별 다양성을 고려할 수 있게 하는 기준이 될 수 있다. 이와 함께 성별통계 구축 시 김경희 외(2008)에서 제안한 바와 같이 성별 외의 학력, 소득, 인종 등 여타의 사회적 요소를 함께 고려하는 것은 정책 수혜 대상과 목적을 구체적으로 분별할 수 있는 기초적인 자료를 구축할 수 있도록 함으로써 정책의 효과성을 높이는 데 기여할 것으로 판단된다.

넷째, 지난 2009년 6월에 통계 작성의 사항 및 대상이 자연인인 경우 성별 구분을 포함하여 작성하도록 개정된 서울특별시 통계사무처리규칙(제 7조 통계의 작성)[76]을 노숙인 지원정책에도 적극적으로 반영하는 것이 필요하다. 이러한 통계의 작성은 통계책임관과 미리 협의하도록 하고 있으므로 성별영향평가 결과 제언된 사항을 실행해야 하는 담당 부처(서울시 여성정책담당관)에서는 이를 적극적으로 반영할 수 있도록 조정의 기능을 수행하는 것이 동반되어야 할 것이다. 특히 서울시 노숙인에 관한 통계만이 아니라 시정 성과지표에 포함되는 인적통계를 성별로 분리하여 작성하도록 하는 것은 성인지 예산을 마련하고, 시정 전반에 성인지적 관점을 반영하는 기반이 될 수 있을 것이다.

다섯째, 서울시의 주요 통계 내에 노숙인과 관련된 통계를 포함할 필요가 있다. '서울통

---

74) 뉴욕 홈리스국 홈페이지(www.nyc.gov)내 노숙인 일일, 월별 집계 현황표 참조

75) 제 6조(통계·자료의 성별 표기) 시장은 여성정책의 수립 및 시행을 위하여, 시와 소속기관에서 조사·관리하는 각종 통계 및 자료에 성별을 구분하여 표기하도록 하여야 한다.

76) 제 7조(통계의 작성)에 따르면 "통계 작성 부서의 장이 시 정책의 수립·평가 등가 관련 새로운 통계를 작성하고자 하는 경우"에 미리 통계 책임관과 협의하도록 몇 가지 사항을 제시하고 있다. 이 중 3. 통계 작성의 사항, 4. 통계 작성의 대상이 '자연인일 경우 성별 구분을 포함한다.'고 명시함으로써 성별분리통계의 기반을 마련하고 있다.

계(stat.seoul.go.kr)'에서는 주제별, 작성기관별로 통계를 구분 제시하고 있는데, 노숙인 시설을 포함한 사회복지시설의 수와 생활인원은 주요 통계로 포함되어 있지 않다[77]. 기아·미아·부랑아의 발생 및 조치 현황에서도 기아와 미혼모의 아동은 포함되지만 노숙인이 동반한 아동은 이러한 통계에서도 누락되어 있는 상황이다. 또한 여성과 관련된 통계를 별도로 제시하고 있지만, 여성 노숙인에 관한 부분은 주요하게 다루어지지 않고 있다. 노숙인에 관한 정확한 통계는 주거 불안정과 빈곤을 반영하는 하나의 지표이며, 실질적인 정책 방안을 마련하는 데에 가장 기초적인 자료가 될 수 있다. 따라서 앞에서 제언된 방식으로 자활 지원과에서 성별로 분리된 노숙인 통계를 우선적으로 생산하고, 이를 서울시 주요 통계 내에 포함하고, 이를 성별로 구분하여 제시하며, 아동이나 여성을 가시화하는 것은 성인지적 노숙인 지원정책을 마련하기 위해서는 기초적으로 수행되어야 하는 기본 전제이다.

여섯째, 『부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영규칙』상의 시설 설치기준을 보다 구체화할 것을 제안한다. 앞서 시설 점검을 통하여 살펴본 바와 같이 현재 입소자의 특성(성별, 장애유형별)에 근거한 시설을 설치한다는 모호한 기준으로 인하여 대부분 남성이 중심이거나, 최소한의 보호기준을 충족시켜 운영되고 있는 시설의 경우 고려되지 않고 있음을 알 수 있었다. 따라서 입소자의 특성을 고려하여 반드시 필요한 설비와 기준, 이를 위한 예산의 출처 및 책임 등을 명시함으로써 개별 시설에 책임을 전가하고, 입소자 및 이용자의 서비스 접근성을 저해하는 요인을 개선해야 할 것이다. 이와 함께 무장애(Barrier-free) 공간을 형성함에 있어서 모든 시설에 장애인 화장실 설치 적용 등은 실제 생활공간 및 사무공간의 활용도를 낮출 수 있기 때문에 보다 융통성 있게 적용되어야 한다.

3. 노숙인 지원 정책의 성별 관련성 파악

기존의 노숙인 지원정책은 '경제적인 실패' + '비 장애 성인 남성'이라는 두 가지 조건이 전반적인 노숙인의 특성이라는 인식 하에 수행되어 옴으로 인하여 상대적으로 소수인 여성이나, 자립할 수 있는 노동 능력이 더욱 취약한 장애인, 고령자 등은 정책으로부터 소외되어 왔음을 알 수 있었다. 그러나 신규 노숙인은 지속적으로 발생하고 있으며, 노숙인 중에서는 여성, 여성이 동반한 남녀 아동, 정신 또는 신체적 장애를 가지고 있는 노숙인의 증가 등으로 노숙인 들 간의 다양한 차이가 존재함을 발견할 수 있었다. 따라서 노숙인을

77) 주제별 서울통계(stat.seoul.go.kr)에 따르면 복지 분야에서 2008년까지는 사회복지시설의 수와 생활인원을 제시하고 있으나, 2009년부터는 복지시설간의 정의가 모호하고 신뢰성이 낮다는 이유로 기본 통계 목록에서 이러한 내용이 삭제된 바 있다.

공통적인 욕구를 가진 동일한 대상으로 인식해서는 안 되며, 개별 노숙인의 경험과 인구사회학적인 특성에 따른 차이에 근거한 정책 계획 및 집행이 필요하다. 부산시의 경우에도 2010년 노숙인 보호시설의 전문화를 위하여 정책 수혜대상자의 서비스 만족도, 자활프로그램 실태, 이용자 만족도 등에 대한 조사를 실시할 예정이다.

즉, 본 성별영향평가를 통해서 드러난 노숙인의 성별에 따른 요구와 만족도의 차이를 인식하는 것이 중요하다. 이와 함께 본 조사가 서울시의 모든 노숙인 보호시설을 대상으로 조사를 진행하지 못한 부분을 보완하여 서울시의 정책의 주요한 대상이 되는 남·녀 노숙인의 정확한 정책 요구도와 만족도 조사 수행할 것을 제안한다. 이러한 조사를 계획, 진행할 경우 성별에 따른 차이만이 아니라, 대상의 특수성에 따라서 '다른' 지원이 필요함을 예측할 수 있는 집단(장애, 연령 등)의 특성을 고려할 필요가 있다. 이러한 정책 요구도의 차이에 근거한 정책 사업 계획은 성별형평성을 높이고, 향후 실질적인 노숙인의 자립, 자활에 더욱 긍정적인 효과를 발휘할 수 있으리라 기대한다.

4. 정책 개선 체계를 통한 성인지적 정책 계획 및 집행 수립

서울시 복지건강본부 내에 보건복지위원회, 그물망 복지 실행 협의체의 경우 서울형 그물망 복지를 실현하기 위한 자문 및 실행위원회로써 노숙인 지원정책의 구체적인 방향성 정립을 모색하는 데 주요한 영향을 미치는 조직이라 평가할 수 있다. 또한 시설 관련 평가 위원회도 노숙인 복지 서비스를 전달하는 시설의 지원과 밀접한 관련성을 가짐으로써 노숙인 복지 서비스 제공과 향후 시설 운영에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 이러한 의사결정과정에 여성 참여 확대를 위하여 위원회 구성에 있어서 성별 비율을 적극적으로 검토하고 개선하기 위한 노력이 필요할 것이다. 그러나 여성의 참여만으로 여성의 경험을 반영하는 것이 보장되는 것은 아니다. 따라서 참여 주체의 성인지성 향상 교육이 병행되어야 할 것이다.

노숙인 지원정책을 평가하거나 새로운 사업을 계획하는 경우, 현장의 다양한 목소리를 반영하고, 실효성 있는 정책 마련을 위하여 민-관-학이 함께 구성된 자문위원회(김경희 외, 2008) 등을 구성하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 영국 런던시의 경우 실질적인 거리 노숙인 감소를 위한 다양한 전략(2007~2010)에 모니터링 그룹 운영[78]을 포함하고

78) 모니터링 그룹은 다음과 같이 세 그룹으로 구성되어 있다. 1) 'Rough Sleeper Strategy Group' 은 런던시 홈리스 전략에 책임성을 가지는 고위 간부 등을 포함하며, 분기별로 모이며, 연간 홈리스 사업계획, 예산 집행 등을 검토하고, 다른 두 그룹에 정보를 지속적으로 제공하는 역할을 한다. 2) 'Cathzo City and Tower Hemlet's zone meeting'은 해당 지역의 외부 서비스 제공자들로 구성되며,

있으며, 이를 통해서 실질적인 정책 입안과 수행 등을 지속적으로 검토하고 있다. 이는 민-관-학이 포함된 위원회이자, 노숙인 정책의 지속적인 소통과 개선을 시도하기 위한 전략의 좋은 예로써 참고할 수 있으리라고 본다. 이는 우선적으로 기존에 서울시 여행프로젝트를 위하여 운영되고 있는 동반자 그룹을 적극적으로 활용함으로써 성인지적관점에서 전문가들의 의견을 수렴하는 것이 대안이 될 수 있을 것이라고 판단된다. 이러한 위원회 구성에 있어서도 여성 노숙인의 관점에서 정책을 바라볼 수 있는 조직을 구성하는 것은 반드시 함께 고려되어야 하는 부분일 것이다.

5. 정책 개선 기반 마련을 위한 공무원 및 종사자의 성인지적 관점 제고

노숙인 지원정책의 사업 운영 주체에는 자활지원과의 담당 공무원과 현장의 종사자들이 포함된다. 본 연구를 위하여 현장 면접 및 회의 등을 수행하였을 때, 담당 공무원은 여성 노숙인이 상대적으로 적기 때문에 정책 대상자로 고려되기 어렵다는 점에서 노숙인의 성별 차이보다는 다수의 노숙인의 욕구에 보다 초점을 맞추고 있는 것이 현실이다. 또한 시설 종사자의 경우에도 여성 노숙인을 만난 경험이 적거나, 없는 노숙인 쉼터나 상담보호센터 종사자는 여성 노숙인의 존재자체를 부정하기도 한다. 따라서 여성 노숙인은 실재하지 않다고 생각하거나 노숙인의 범주에 포함시키지 않는 등, 여성 노숙인에 대한 인식 자체가 낮은 상황이다.

실질적으로 성인지적인 노숙인 지원정책이 계획되고, 실행되기 위해서는 이러한 사업 운영의 주체들이 정책 대상자들의 성별에 따른 차이를 인식하고, 노숙인 지원정책 만이 아니라 모든 정책에서의 성별을 고려하는 관점을 가질 수 있도록 하는 것이 필요하다. 우선적으로 이를 위해서는 상대적으로 소수의 성별을 대변할 수 있는 양성 평등적인 조직 구성이 요구된다. 이와 함께 앞서 위원회 구성에서의 여성 확대가 여성 정책수혜자의 의견 반영을 반드시 담보하지 못할 수 있다는 측면을 고려하여 사업 운영 주체의 성인지성 향상을 위한 교육내용을 종사자 및 담당 공무원의 직무 교육 내용에 필수적으로 포함하는 방안을 제안한다. 이와 함께 관련 사업 및 예산 계획 시 참고할 수 있는 성인지적인 사업 계획안과 같은 가이드라인이 제시된다면 보다 구체적으로 업무에 반영될 수 있으리라고 본다.

분기별로 모여서 거리 노숙인과 관련된 각 기관의 활동정보를 공유한다. 이는 거리 노숙인의 자치구별 상호 서비스 이용이 가능하게 할 것이라고 보고 있다. 3) 'Tasking and Action Group'은 거리 노숙인 감소를 위한 개인 및 그룹에 부여된 과제에 관하여 논의하는 그룹이다. 이는 매월 모임을 통하여 연간 action plan을 만들고 업데이트하는 역할을 한다. 이 그룹에서 논의된 사항은 'Rough Sleeper Strategy Group'에서 검토된다(Davina M. Lilley, 2007).

6. 성별영향평가 결과 정책 개선 실행을 위한 위원회 구성 및 모니터링

2004년부터 2010년 현재까지 서울시의 성별영향평가는 양적으로 성장해 왔고, 민선 4기 여행프로젝트를 주도적으로 수행하면서, 서울시 도시 환경 분야의 성별영향평가까지 평가 대상의 다양화가 수행되었다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 하지만 여성가족부만이 아니라 서울시의 성별영향평가 결과에 대한 정책 개선에 대한 점검은 미흡한 것이 사실이다. 따라서 성별영향평가가 과연 의미있는 작업인가라는 회의론에서부터 이를 개선하기 위한 방안이 무엇인지에 대한 끊임없는 정책적 고민이 이어져 왔다. 특히 최근 서울시 여성가족정책관은 민선 5기의 여행프로젝트에 양성평등적인 관점을 더욱 분명히 제시하고, 이와 관련한 정책적 제도적 개선 방안을 추진하고 있다. 이러한 맥락에서, 2011년부터 수행될 성별영향평가 결과의 개선 방안 모색을 위해서 "서울시 성별영향평가 결과 정책 개선 위원회" 구성을 제안한다. 본 위원회는 서울시 여성가족정책관을 위원장으로 서울시 여성정책담당관 과장과 서울시 여성정책담당관 정책기획팀의 성별영향평가 담당 주무관, 평가 대상 정책 전문가 2인 등 총 5인으로 구성하는 것을 제안한다. 본 위원회의 주요한 역할은 성별영향평가의 결과가 각 부처에서 어떻게 정책에 반영되었는지를 점검하고 이를 적극적으로 수행한 부서의 부서장, 담당자에 대한 인센티브 부여 등의 동기 부여를 할 수 있는 정책 방안 마련이 요구된다. 한편 성별영향평가 결과에 대해서 정책 개선을 정확히 수행하지 않은 부서에 대해서는 이를 개선할 수 있는 방법을 구체적으로 지원하는 컨설팅에 참여하도록 권장하는 등의 시스템 마련이 요구된다. 이와 같은 "서울시 성별영향평가 결과 정책 개선 위원회"의 구성은 서울시의 도시 정책의 성 주류화의 내실화의 구체적인 성과에 기여할 것이며, 타 지방정부의 모범이 되는 사례로 자리매김하게 될 것이다.

제2절 성인지적 노숙인 자립·자활정책 수립을 위한 개선방안

노숙인 지원정책의 궁극적인 목적은 노숙인이 노숙 생활에서 벗어나 탈 노숙할 수 있도록 자립자활을 지원하는 것이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 노숙인 개개인이 처한 상황에 따른 자립자활 의지와 가능성의 차이, 노숙 이전의 직업경험과 성별화된 노동시장, 일자리 욕구의 성별 차이 등으로 인하여 자립자활을 위한 서비스 만족도에 차이가 존재함을 알 수 있다. 특히 여성 노숙인의 자립자활과 관련해서 성별관련성을 고려하지 않은 남성 중심적인 자활지원정책이 운영되고 있다는 점이 문제로 지적되었다. 한편 노숙으로 인한 부정적인 경험과 신체적, 심리적 기능의 손상을 고려할 때, 일반적인 시각에서 자립자

활을 논의하는 것에 한계가 있음이 제시되었다. 이러한 맥락에서 궁극적으로 노숙인 자립 자활을 지원하고자 하는 다양한 서비스와 '노숙인 일자리 갖기 사업' 및 '신용 Re-Start사업'이 성인지적으로 개선되기 위한 방향을 아래와 같이 제시하고자 한다.

1. 성별통계 및 성인지 예산활용을 통한 정책 수혜자의 성별형평성 확보

노숙인 일자리 갖기 사업 및 신용 Re-Start사업의 경우, 현재 연간 서비스 제공 목표 인원(계획) 및 수혜인원(결과)이 성별에 무관하게 제시되어 있다. 따라서 성별 정책 수혜도의 형평성을 확인하는 데에 어려움이 존재하고, 상대적으로 소수인 여성의 정책 수혜도가 낮음을 확인할 수 있었다.

따라서 노숙인 자활사업을 계획함에 있어서 연간 서비스 제공 목표 인원을 성별에 따라서 할당 제시함으로써 상대적으로 해당 정책에서 소외되어온 여성들에게 기회를 제공하는 것이 필요할 것이다. 정책 수혜대상을 구분하여 제시한다면, 해당 목표를 달성하기 위한 구체적인 계획을 수립할 수 있을 것이며, 또한 수혜 대상의 특성을 고려하여 적극적인 대상 발굴, 대상에 적합한 일자리 및 신용회복 서비스 개발, 일자리 갖기 사업에서의 급여의 책정 방식 개선 등이 가능할 것이다. 또한 성별 정책 수혜도를 고려하여 상대적으로 정책에서 소외될 것으로 예상되는 여성과 취약계층에 대한 예산을 할당함으로써 실질적인 정책 추진이 가능한 체계를 수립해가는 것이 필요하다.

2. 노숙인의 성별관련성을 고려한'일자리 갖기 사업'개선

노숙인 일자리 갖기 사업을 포함하여 노숙인이 참여하고 있는 일자리가 한시적이고 급여가 낮다는 점은 전반적으로 개선되어야 함을 알 수 있었다. 이와 함께 현재 일자리 갖기 사업의 일자리 종류가 상대적으로 남성 노숙인 중심으로 여성의 접근성이 낮으며, 여성이 주로 참여하는 경노무의 경우 급여가 낮아 일자리 갖기 사업에 참여해도 여성의 자립기반 마련이 더욱 안정되기 어려운 것으로 나타났다.

따라서 노숙인 일자리 갖기 사업의 성별형평성 확보를 위해서는 노숙인 자활지원정책의 성별관련성을 고려한 '일자리 갖기 사업'개선이 요구된다. 구체적으로 현재 건설현장, 공원녹지관리, 시설물청소, 자원재활용, 복지 업무 보조와 같은 업무 외에 여성, 장애, 고령 등의 노숙인이 참여할 수 있는 다양한 일자리 발굴이 요구된다. 이와 함께 여성, 장애, 고령

등으로 인하여 업무 숙련도가 낮아서 경노무에 종사하는 경우 임금의 적절성을 확보하기 위하여 월별 일자리 참여 기간 또는 기간을 늘려서 선택할 수 있는 방향도 고려될 수 있을 것이다. 여성의 경우 상대적으로 전문성을 요하는 직업에 많이 참여하고 있다는 점을 고려하면, 일자리 갖기 사업과 현재 진행되고 있는 직업훈련사업이 보다 원활히 연계함으로써 전문화된 직종과 업무를 포함하는 것도 대안이 될 수 있다. 그러나 이러한 일자리 갖기 사업 개선 시 성별화 된 노동시장을 재현하는 방식이어서는 안 될 것이다. 즉, 사적인 영역에서 여성의 역할로 여겨지는 돌봄과 관련된 업무가 자립 이후에도 다시 저임금으로 연결될 수 있다는 점을 고려하여 업무 숙련도에 적합한 공적 일자리 개발이 중요할 것이다.

또한 일자리 안전성을 확보하기 위하여 심리적·정서적 안정을 위한 지원, 유아나 아동을 양육하는 경우 양육지원 등이 사업 계획단계에서부터 고려하는 것이 필요할 것이다. 이는 상대적으로 폭력 피해 경험과 아동을 동반한 경우가 많은 여성의 참여도를 높이기 위한 방안이 될 수 있다.

이와 함께 현재 노숙인 복지시설에서 시도하고 있는 보호 작업장 운영(예: 여성노숙인 주간보호센터)에 대한 지원, 노숙인 종사자가 참여할 수 있는 서울형 사회적 기업(예: 다시서기 자전거 재활용 사업단)의 활성화 방안 마련 등 적극적인 방안 마련이 요구된다. 부산시의 경우에도 2011년 까지 각 쉼터 및 상담보호센터(총 8개소)에서 1시설 1자활 프로그램을 운영할 수 있도록 점포 임대료를 지원하고 있는데, 이와 같은 지원방식을 여성 쉼터 대상으로 확대할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

3. 노숙인 자립자활 지원 서비스 제공의 성인지적 개선

현재 노숙인 쉼터 및 상담보호센터를 통하여 제공되는 자립자활지원 서비스 만족도에도 노숙 유형별, 성별 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 '노숙인'을 동질적인 경험과 욕구를 가진 집단으로 보기 어려우며, 성별이 주요한 변수로 고려되어야 함을 의미한다. 이러한 것이 고려될 때 자립자활서비스를 통한 실질적인 탈 노숙을 가능하게 할 것이라고 판단된다.

이를 위해서 첫째, 일을 할 수 있는 신체적·정신적 조건을 회복하기 위한 의료적인 지원 및 전문적인 심리 상담 프로그램 등의 지원이 요구된다. '자활쉼터'에도 경증의 정신질환자가 입소한 경우가 존재하지만, 이들도 자활하고자 하는 의지가 있는 경우 체계적인 투약 관리와 회복을 위한 전문 치료가 병행되는 것이 필요하다. 또한 폭력 피해, 질병으로 인한

신체적, 정신적 건강에 어려움이 있는 경우에도 전문적인 지원이 요구된다. 따라서 노숙인 쉼터 및 상담보호센터에 이를 위한 전문 프로그램 운영비를 확대 지원하는 것이 방안이 될 수 있다.

둘째, 저축을 통하여 일정한 자립 기반을 마련하였을 경우, 적은 비용으로 마련할 수 있는 주거독립지원정책이 필요하다. 노숙인이 참여하는 일자리의 적은 임금으로 인한 주거비 마련의 부담을 고려할 때, 현재 지원되고 있는 매입임대주택 비용에 대한 지원확대, 보다 적은 비용으로 마련할 수 있는 주거 제공 등은 실질적인 임대료 부담을 줄임으로써 주거를 유지할 수 있는 방안이 될 수 있다. 뉴욕시에서 현재 진행하고 있는 Advantage Program[79]과 같이 쉼터에서 주거로 전환할 수 있는 임대 보조금 제도가 구체적인 예가 될 수 있다. 이는 자활의 과도기적인 상황에서 실질적인 자립기반 마련에 도움이 될 수 있을 것이다.

이와 함께 특정 기관에서 신청하여 운영되고 있는 노숙인 그룹 홈을 확대 운영하는 것은 대규모의 쉼터의 부정적인 측면을 감소시키고 혼자 독립하기 어려운 중간 단계에서 자활이 가능한 체계로써 기능할 수 있으리라고 본다.

셋째, 조사결과에서 나타난 성별 욕구 차이를 고려한 서비스 제공이 요구된다. 이를 위해서는 여성 노숙인의 기초적인 편의와 응급한 보호가 가능한 상담보호센터의 운영, 거리 여성 노숙인의 정보 취약성을 고려한 정보 제공이 우선적으로 필요할 것이다. 이와 함께 여성을 비롯하여 아동을 양육하는 경우, 출근 시간의 조정, 실질적인 양육 지원을 통한 쉼터 실무자 및 양육자의 부담 감소 등이 함께 고려되어야 하는 부분이다. 단신 노숙인과 가족 노숙인의 욕구 차이에 근거한 정책을 수립하고 있는 뉴욕시의 민간단체 중 Homes for Homeless(HFH)[80]의 경우 실질적인 가족 홈리스의 욕구에 적합한 서비스 제공을 위하여 사정을 강화하고, 부모교육은 물론 아동에 대한 구체적인 지원이 제공되고 있다. 따라서 이와 같은 구체적인 프로그램 마련을 참고할 수 있을 것이다.

---

79) 뉴욕시 Advantage program은 쉼터에서 주거로 전환할 수 있도록 1년간 임대 보조금을 지원하는 제도이다. 자활을 위하여 취업을 연계, 인원이나 소득에 따라서 임대 보조금 수준이 달라진다. 이와 같은 서비스는 뉴욕시 전역에서 운영되는 Homebase(13개소)를 통하여 제공받을 수 있으며, 사후 서비스로 거주자의 갈등 해결, 좋은 이웃 교육, 임대료 지원, 취업을 위한 과도기 과정에서의 지원이 제공된다(뉴욕시 홈리스국 홈페이지 www.nyc.gov 참조).

80) Homes for Homeless(HFH)는 가족홈리스를 대상으로 독립생활을 위한 교육과 훈련을 실시하여 빈곤과 홈리스 상태 극복을 지원하는 것을 목적으로 한다. 이곳에서는 "American Family Inn"라는 4개의 중간 주택 운영함으로써 영구 주택으로 성공적으로 이주할 수 있도록 가족홈리스의 욕구 사정, 이를 바탕으로 한 다양한 프로그램 운영한다. 구체적인 프로그램은 1) 부모교육, 직업훈련, 고용지원, 2) 아동을 위한 학교 소개와 취학지도, 3) 취학 전 아동교육, 4) 문자해독능력 배양을 위한 교육, 5) 사례관리자에 의한 자립계획 작성지원 등이 진행된다(http://www.hfhnyc.org 홈페이지 자료; 김선미, 2004 재인용). 이는 가족 노숙인의 욕구에 적합한 서비스 제공의 예로 참고할 수 있는 부분이다.

제3절 서울시 노숙인 복지전달체계의 성인지적 개선방안

서울시 노숙인 복지전달체계의 실현은 노숙인 쉼터와 상담보호센터를 통하여 전달된다. 따라서 이러한 노숙인 쉼터와 상담보호센터의 시설 및 서비스 내용과 제공방식의 성인지적인 개선은 정책 수혜자의 성별 형평성 확보를 위하여 무엇보다 중요한 부분일 것이다. 따라서 본 절에서는 노숙인 보호시설과 노숙인 복지전달체계 전반의 성인지적 개선방안을 제시하고자 한다.

1. 노숙인 보호시설 물리적 환경의 여성 친화적 개선방안

성별관련성에 근거한 여성 친화적인 노숙인 복지전달체계의 물리적 환경 구축을 위해서 직접적인 서비스를 제공하는 시설 개선에 대한 우선적 검토가 요구된다. 노숙인 지원 시설을 여성 친화적으로 개선한다는 것은 단순히 여성의 욕구만을 고려한 시설을 구축하는 것을 의미하지 않는다. 이는 성별에 따른 시설 만족도와 요구도의 차이, 성별 이외에 고려해야 하는 대상의 특성 등을 고려함으로써 누구든 서비스 이용에 제약이 없고, 서비스 제공 기관 즉, 노숙인 쉼터와 상담보호센터의 실질적인 운영 목적인 노숙인의 자활을 지원할 수 있는 기반을 만드는 것을 의미한다. 따라서 본 연구의 IV장의 시설의 여성친화성 점검 결과 및 시설에 대한 만족도 조사결과를 바탕으로 다음과 같은 시설 개선을 고려해볼 수 있을 것이다.

먼저 노숙인 상담보호센터의 시설 점검 결과 요구되는 구체적인 개선 사항은 아래의 내용을 참고할 수 있다.

▌표 Ⅵ-2-1▐ 노숙인 상담보호센터의 여성 친화적 시설 개선 방안

기준	노숙인 상담보호센터의 여성 친화적 개선방안
안전성	1) 비상 시 충분한 이동통로를 확보 2) 시설 내 전선 정리 등 안전의 사각지대 개선 3) 쉼터 연계이전 노숙인 건강 상태 사정이 가능하도록 의료시설 확보 ➡ 여성 노숙인을 위해 현재 중간 쉼터(남성용) 중심의 건강검진 사업의 확대 개선 요구됨. 4) 소수이지만 센터를 이용하는 거리 여성 노숙인을 위한 분리된 공간과 거리에서 노출되는 폭력에 대한 응급 지원이 가능한 시스템 구축. 이를 통한 거리 여성 안전성 보장한 시설개선
쾌적성	1) 우선개선이 필요한 공간 : 상대적으로 건물이 노후하여 외관이 청결하지 않은 곳, 공간이 협소하여 이용자의 사생활 보호나 개인 물건 보관이 어려운 곳, 임시 조리실, 좁은 샤워장 등은 이용자의 만족도가 두드러지게 낮고, 실제 공간이 노후하고 쾌적하지 못하여 시급한 개선이 요구됨.
편리성	1) 이용자의 다양성을 고려한 설비를 갖출 수 있도록 개별 시설에 권고하고 정확한 운영지침과 지원방안을 마련. 2) 무장애 디자인의 적용, 3) 수면실과 휴게실의 공간 분리 및 여가를 위한 물품 구비 등 이용자의 편리성을 고려한 시설로 개선
접근성	1) 거리 여성 노숙인에 대한 적극적인 아웃리치를 통한 이용 서비스에 관한 정보 제공 및 물리적인 공간 확보 등 여성 노숙인의 접근성을 높이기 위한 노력이 필요함.

즉, 노숙인 상담보호센터의 시설을 보다 여성 친화적으로 개선하기 위해서는 첫째, 노후한 시설에 대한 개보수를 통한 안전성과 쾌적성을 확보하는 것이 요구된다. 둘째, 상대적으로 소수인 장애인과 여성을 배려하는 공간으로써 설비를 확보하는 것이 요구된다. 이는 특히 여성 노숙인의 접근성을 높임으로써 여성 노숙인의 존재를 가시화하고, 전문적 사정(assessment)에 근거한 서비스 연계를 위해 우선적으로 필요한 부분이라고 판단된다. 셋째, 상대적으로 정보가 소외된 집단의 접근성을 높이기 위한 적극적인 노력이 요구된다. 아웃리치 지역의 확대, 여성을 고려한 관련 정보 게시 등이 방안이 될 수 있을 것이다.

다음으로 노숙인 쉼터의 점검 결과 요구되는 여성 친화적인 개선 방안은 아래와 같다.

▌표 Ⅵ-2-2▐ 노숙인 쉼터의 여성 친화적 시설 개선 방안

기준	노숙인 쉼터의 여성 친화적 개선방안
안전성	1) 각 쉼터의 의료서비스 연계성을 높이되, 여성 쉼터 입소자의 건강관리가 가능하도록 여성 노숙인 복지전달체계 내 의료시스템 구비해야 함. 2) 시설 내 안전 사각지대를 줄이기 위한 적극적인 노력 필요. 특히 아동 동반 입소 시설의 경우 우선적인 개선 요구됨. 3) 성인만이 아니라 입소 아동의 성별까지 고려한 분리된 공간의 확보가 필요함.
쾌적성	1) 전체 노숙인 쉼터의 시설의 노후도에 관한 점검 및 현재 공간 대비 입소 인원의 적절성에 대한 검토가 우선적으로 필요함. 2) 시설의 노후로 인하여 청결하지 못하고, 누수 등 안전사고의 위험이 있는 경우 우선적으로 시설 개보수를 위한 지원 계획이 요구됨. 3) 남성 노숙인 쉼터 생활의 쾌적성 개선을 위하여 2010년 시설 평가 결과를 반영한 적극적인 시설 개선 계획 요구됨.
편리성	1) 입소자의 다양성을 고려한 설비 구비 및 물품 지원이 필요함. 장애인, 아동, 여성을 고려하여 시설 운영규칙 내에 구체적으로 구비해야 하는 설비를 명시, 아동과 여성의 생리적인 특성을 고려한 물품 지원 등이 구체적인 대안이 될 수 있음. 2) 단순히 의식주 해결 이상의 자립 자활을 위한 공간이 되기 위한 휴식과 여가, 자기 발전을 위한 다양한 공간 및 물품을 구비하기 위한 개별 쉼터의 노력과 이를 위한 지원방안 마련이 요구됨.
접근성	1) 물리적 접근성은 쉼터 입소 연계와 지역사회로의 진입, 자활사업 등에 영향을 미치기 때문에 신규 쉼터 개설 시 시설의 입지를 고려하고, 소외된 지역의 경우 시설 이전을 지원하는 등 지역사회와 노숙인 쉼터가 물리적으로 괴리되지 않을 수 있도록 지원하는 것이 필요함. 2) 일방적인 소통 방식을 벗어나 입소자의 의견을 적극적으로 수렴하는 쌍방향 소통을 통한 정보 공유 방안을 마련해 나가는 것을 고려해볼 수 있을 것임.

즉, 노숙인 쉼터가 여성만이 아니라 사람을 고려한 안전하고 쾌적한 시설로써 개선되기 위해서는 첫째, 2010년 적용되는『부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영 규칙』적용 이전에 최소한의 생활면적을 확보하는 것이 요구된다. 둘째, 안전성 확보를 위한 쉼터 내 설비 및 입소자의 편의 증진을 위한 입소자의 특성을 고려한 설비/시설 마련이 요구된다. 이는 특히 가족을 동반한 경우와 성별에 따라서 다른 요구도의 차이를 고려한 개선이 이루어져야 할 것이다. 구체적으로는 남성 쉼터는 노후한 시설 중심의 쾌적성과 편리성 제고가 필

요하며, 여성 쉼터의 경우 폭력피해, 아동동반 등을 고려한 편리성과 안전성의 제고가 요구된다.

이러한 시설의 개선은 종사자의 근무조건의 열악함과 운영비 부족 등의 어려움이 있는 개별 시설의 몫으로 두는 데에는 한계가 있다. 따라서 정책을 입안하는 서울시의 적극적인 관심과 노력이 요구된다. 이를 위해서는 첫째, 2012년 적용될 운영규칙의 세심한 검토를 통한 현실적인 시설·설치 운영 규칙 개선을 위한 지방정부의 노력이 요구된다. 이는 서울시만이 아니라 전국적으로 적용된다는 점에서 가장 다양하고 많은 시설을 운영해 본 서울시의 적극적인 의견 개진이 요구되는 부분이다. 이와 함께 현재 확정된 운영규칙의 적용 시 입소 정원이 줄어들 것으로 예상되므로, 모집단 대비 지원기관이 부족하지 않도록 대안을 마련하는 것이 요구된다.

둘째, 시설의 노후도, 정원대비 적정 입소인원, 특수한 설비가 필요한 입소자(이용자)가 있는 경우 현재 기능 보강 사업의 확산, 별도의 예산 책정 등을 고려하여 서울시가 장기적인 관점에서 이를 계획하고, 우선순위에 따른 개선이 필요할 것이라고 판단된다. 또한 개별 시설의 임대료로 인한 운영의 어려움을 해소하기 위하여 지자체에서 공간을 직적 임대하여 지원하는 방안도 고려해봐야 한다.

셋째, 특히 앞서 지적한 바와 같이 노숙인 보호시설은 타 사회복지 시설과 비교할 때 시설 면에서 상대적으로 열악하다. 따라서 노숙인 보호시설의 시설개선은 타 사회복지 시설과의 지원 형평성을 고려함으로써 주거 불안과 함께 다양한 어려움을 경험하는 노숙인이 시설 입소나 이용 시 상대적인 박탈감을 느끼지 않을 수 있도록 하는 맥락에서의 정책 개선 방안 마련이 요구된다.

넷째, 현재 매 3년마다 진행되고 있는 노숙인 보호시설 평가에 본 성별영향평가에서 진행한 시설 현장 점검 지표와 결과를 고려하는 것이 필요할 것이다. 이를 통해 시설 평가 지표 내에 성별 관련성은 고려한 '여성 친화적 시설'에 대한 지표를 추가함으로써 시설 설치·운영의 주체가 시설 운영 방향에 이를 고려하는 것이 적극적으로 고려될 수 있을 것이다. 이는 곧 시설 이용(입소)자의 실질적인 편의를 증진할 수 있는 시설로의 개선에 영향을 미칠 것이라고 판단된다.

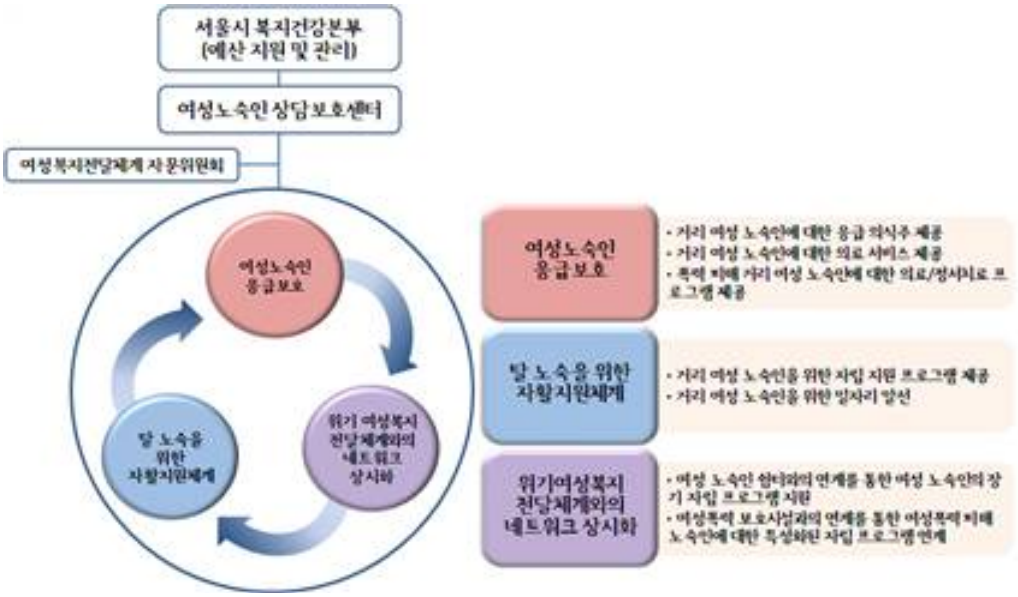
2. 여성 노숙인 응급보호를 위한 전용 상담보호센터의 설치·운영

서울시 노숙인의 문제가 더 이상 남성 노숙인의 문제에 국한되지 않으며, 현재 여성 노숙인을 고려한 응급지원체계의 부재로 인하여 1) 거리 여성노숙인의 음성화로 인한 구체

적인 실태파악 미비, 2) 응급 잠자리 제공 등 기초 편의서비스 및 탈 노숙에 도움이 되는 정보체계로부터 고립, 3) 여성 노숙인의 거리 노숙으로 인한 신체적, 언어적, 성적인 폭력에 노출, 4) 여성이 동반한 아동에 대한 적절한 지원 미비, 5) 여성 노숙인에 대하여 전문적 사정(assessment)에 근거한 쉼터 연계의 어려움 등의 문제를 야기하고 있는 상황이다. 따라서 성별에 따른 노숙 원인, 경험, 지원 욕구 차이를 고려하지 않은 남성노숙인 중심적인 노숙인 응급지원체계 개선이 필요함을 알 수 있다. 즉, 노숙 유입 단계에 있는 여성들에게 응급 서비스를 제공할 수 있는 체계를 마련하고, 자활의 정보를 제공하기 위하여 단기적으로는 현재 운영하고 있는 노숙인 상담보호센터가 여성을 위한 별도의 공간 마련을 통해서 개선 방안을 마련해야 한다. 하지만 장기적으로는 여성 노숙인이 이용 가능한『여성노숙인 상담보호센터』설립을 통한 지원의 사각지대에 있는 여성 노숙인에 대한 실질적인 지원 확대 및 성인지적 노숙인 지원체계 수립에 주요한 전제가 된다. 왜냐하면 이미 본 연구의 정책 수혜 만족도 조사에서 밝힌 바와 같이 여성 노숙인의 경우 경제적 빈곤 외에도 가정폭력 피해자가 불가피하게 노숙으로 유입되는 경우가 많기 때문이다. 따라서 노숙 유입 단계에 여성에 대한 응급보호를 수행한다는 것은 장기적인 여성 노숙을 예방하고, 여성이 경험하는 복합적인 위기상황을 지원한다는 차원에서도 주요하게 검토되어야 한다. 이러한 맥락에서 여성 노숙인 응급보호시설로써『서울시 여성노숙인 상담보호센터』(가칭) 운영과 관련된 방안은 다음과 같이 제시하고자 한다.

1)『서울시 여성노숙인 상담보호센터』기능 및 추진 체계

『서울시 여성노숙인 상담보호센터』는 서울시 거리 여성 노숙인 및 쪽방 거주자와 같은 잠재적인 노숙집단 혹은 노숙 초기 유입 단계에 있는 여성을 대상으로 하여 상담, 편의서비스, 자활사업, 응급 잠자리 제공 등을 통한 거리 노숙인 응급보호 역할을 수행해야 함을 제안한다. 이는 기존의 남성 중심의 노숙인 상담보호센터와 유사한 기능을 가지지만, 여성 노숙인의 특수성을 고려한 공간의 구성, 서비스 제공 등을 고려함으로써 여성의 노숙이 장기화 되지 않고 자활할 수 있는 가장 기초적인 서비스를 제공하는 운영 목적을 가지는 것이 바람직하다. 이와 함께 여성 노숙인은 주거 불안의 문제만이 아니라 여성 폭력의 문제와도 연관되어 있기 때문에 기존의 위기 여성 보호를 위한 사회복지전달체계와의 상시 네트워크를 구성하는 것이 수반되어야 한다. 본 센터의 구체적인 기능 및 추진 체계는 아래 그림을 통해 제시하고자 한다.



▌그림 Ⅵ-2-1▐ 『서울시 여성노숙인 상담보호센터』 기능 및 추진체계

시설의 운영 주체는 서울시 노숙인 복지시설협회와의 향후 추진 계획에 대한 논의 및 서울시 주도의 민간단체 공모 통한 시립 상담보호센터 운영을 제안한다. 그러나 기존의 공모 방식의 시설 운영이 해당 운영 주체가 운영 공간을 마련해야 하는 한계가 있어왔다는 점을 고려할 때, 기존의 시립 노숙인 상담보호센터와 같이 서울시가 주도적으로 공간 마련을 추진하는 등의 서울시의 적극적인 예산 지원이 필요하다.

2) 『서울시 여성노숙인상담보호센터』의 주요 사업 내용

본 센터가 주요하게 추진해야할 사업 내용을 아래와 같이 네 가지로 제안하고자 한다.

첫째, 여성 노숙인에 대한 기초편의서비스 및 응급보호, 자활서비스 제공역할이 요구된다. 이는 노숙인 복지전달체계에서 상담보호센터가 제공해야 하는 기본적인 서비스로서 자활을 위한 정보 제공 및 자활 기회 연계를 통한 탈 노숙의 기반이 될 수 있을 것이다. 특히 상담보호센터가 기본적으로 수행하는 아웃리치(outreach) 사업을 수행함에 있어서 쪽방이나 찜질방 등 여성 노숙인이 주로 생활할 것으로 예상되는 곳을 포함하는 것이 중요하며, 동절기 중심의 한시적인 대책으로 국한되어서는 안 될 것이다.

둘째, 여성 노숙인에 대한 기초건강상태 파악, 성폭력 피해 지원을 위한 설비 마련 및 서비스 제공이 필요하다. 특히 현재 노숙인 건강검진사업은 서울시립 영등포 보현의 집 중간쉼터에서 담당하고 있다. 그러나 중간쉼터 자체가 남성 쉼터로 여성 노숙인의 접근에

는 제한이 있어 서비스로부터 배제될 수밖에 없다. 따라서 여성 노숙인 상담보호센터에 의료설비 구축 및 공중보건의 파견 등과 같은 의료 시스템을 마련하고, 이는 현재 의료 시설이 미비한 여성 및 가족노숙인 쉼터의 여성 노숙인들에게도 충분한 의료 시설을 제공하는 체계로 함께 사용될 수 있다고 본다. 이와 함께 거리 노숙 시 발생 가능한 여성폭력 피해자에 대한 응급지원을 위한 설비를 갖추고, 기존의 여성폭력 피해자 긴급 보호체계인 1366과도 긴밀하게 연계함으로써 긴급 여성 지원을 위한 통합 지원 시스템으로써의 역할을 수행하는 것도 주요한 방향으로 검토되어야 한다.

셋째, 서울시 여성 노숙인에 대한 실태 파악 및 지속적인 업데이트 등의 사업을 추진해야 한다. 이미 밝힌 바와 같이 거리 노숙인에 대한 현황 파악이 제대로 이루어 지지 않고 있는 주요한 이유 중 하나는 노숙인 응급보호시설이 없기 때문이라는 문제제기가 있었다. 따라서 노숙 유입 단계에 여성들을 관리할 수 있는 체계가 마련된다는 것은 여성 노숙인에 대한 실질적으로 파악할 수 있다는 체계가 마련된다는 의미라는 점을 염두에 둘 때, 이에 대한 역할은 본 센터의 주요한 기능이라 할 수 있다. 특히 정확한 정책 대상의 파악은 향후 정책 수립에 주요한 전제라는 점을 인식하고 이에 대한 사업을 적극적으로 추진함과 동시에 거리 여성 노숙인의 정책 수혜도 및 요구도에 대한 조사 역시 분기별로 지속적으로 진행되어야 한다고 본다.

넷째, 여성 노숙인 지원을 위한 서비스 전달체계 수립의 역할이 요구된다. 이는 1) 위기여성을 지원하는 기존의 사회복지서비스 전달체계(여성 긴급전화 1366, 가정폭력·성폭력 피해자 보호시설 및 상담소, 여성 부랑인보호시설)와의 실질적인 연대와 소통을 통한 위기 여성 보호를 위한 통합적인 시스템을 구축하고, 2) 서울시 내 위기여성에 대한 사회복지 서비스전달체계에 대한 정보 종합 map을 구축/제공하며, 3) '여성 노숙인 거리상담소(아웃리치) → 여성노숙인상담보호센터 →여성 및 가족노숙인 쉼터'로 연계되는 전달체계 수립을 통한 개별 여성노숙인의 정확한 사정에 기반을 둔 쉼터 서비스 연계 등 위기 여성 지원을 위한 통합적인 관점에서의 사업 수행이 필요할 것이다. 이는 이후 제시되는 노숙인 복지전달체계 전반을 성인지적으로 개선하기 위해서도 반드시 고려되어야 하는 부분이다.

『서울시 여성노숙인 상담보호센터』의 설치·운영을 통하여 사회적으로는 첫째, 다양한 폭력 위기에 노출된 여성 노숙인에 대한 응급보호를 통한 여성폭력이 감소될 수 있을 것이며, 둘째, 거리 노숙 및 잠재적 노숙 위기에 있는 여성에 자활 정보 제공을 통한 여성 노숙인의 탈 노숙을 실질적으로 지원할 수 있을 것이다.

또한 서울시 노숙인 복지전달체계와 관련하여 첫째, '여성' 노숙인이 이용 가능한 상담보호센터 마련으로 여성노숙인 복지전달체계의 응급보호 및 사정 기능의 강화될 것이며, 둘

째, 여성 노숙인의 실태 및 현황 파악을 통한 여성노숙인 가시화 및 관련 지원체계 사업 정책 수립의 근거 마련, 셋째, 서울시 노숙인 복지전달체계에 성인지적 관점을 반영함으로써 서울시가 중산층 여성만이 아니라 극빈층 여성의 행복을 고려하는 '여성이 행복한 도시'를 만드는 데에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

그러나 이러한 센터의 설치·운영은 향후 서울시 노숙인 지원정책의 중장기적 계획을 고려하여 논의되어야 할 것이며, 실질적인 센터 설치 시 주· 야간으로 여성 상담원을 배치함으로써 접근성을 높이기 위한 조직구성방안과 여성 친화적 물리적 환경 조성을 위한 방안 모색이 함께 이루어져야 할 것이다.

3. 서울시 노숙인 복지 서비스 제공의 성인지적 관점 제고

노숙인 복지 서비스 개입 방식에도 젠더(gender)와 힘(power)의 문제가 작용할 수 있으며(Carole Zuferey, 2010), 본 연구의 노숙인 보호시설의 종사자 면접결과 여성 상담원의 부재는 여성 노숙인의 서비스 접근성을 저해하는 주요한 요인임을 파악하였다. 즉, 노숙인 보호시설의 서비스 제공 및 조직 구성에 있어서도 젠더를 고려한 정책 집행은 성별 관련성에 근거한 서비스 제공의 주요한 전제 조건이라 할 수 있다.

따라서 이러한 인식에 기반을 두고 개별 쉼터 및 노숙인 상담보호센터의 자기 점검이 요구된다. 구체적으로는 개별 기관의 서비스와 실천이 잠재적으로 성별에 따라서 어떻게 다른 결과를 가져오는지, 문화적으로 보다 적절하고 성인지적인 관점에서 서비스를 제공하기 위하여 조직 구성의 변화가 필요하지 않은지와 같은 젠더 분석(Carole Zuferey, 2010)을 적용하여 볼 수 있다. 이러한 점검과정은 시설의 개별 사회복지사나 조직 문화 등에 영향을 미침으로써 젠더에 대한 민감성(sensitivity)을 가지는 데 주요하게 기여할 수 있다.

4. 정책 수혜자의 성별 형평성 확보를 위한 홍보 강화

노숙인 지원정책 관련 수혜자의 성비를 살펴본 결과, 노숙인 및 쪽방 거주자 보호사업과 자활지원사업 모두 여성이 상대적으로 정책으로부터 소외되어 있음을 알 수 있었다. 따라서 수혜자의 성별 형평성을 확보하기 위하여 관련 서비스 정보 습득 주요 경로, 홍보 매체의 접근성의 성별 차이를 고려한 홍보 계획안의 마련이 요구된다.

첫째, 주요 노숙지에서 지속적으로 생활하고 있는 만성화된 노숙 여성 이외에 다양한

염가 숙소에서 생활하는 여성 및 동반 아동을 고려하여 별도의 아웃리치 사업 수행과 관련 자료의 비치 등을 고려할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 사업 홍보를 위한 예산책정 등을 통하여 안정적인 사업 수행 기반 마련이 함께 요구된다. 구체적으로 현재 지원되고 있는 노숙인 상담보호센터 예산 중 거리 상담소 운영비에 여성 노숙인을 대상으로 제공이 가능한 '수첩'제작비를 별도로 지원할 수 있다. 이러한 수첩 또는 배포 자료는 노숙인 서비스만이 아니라 위기 상황의 여성에게 필요한 통합적인 정보, 성폭력에 대한 대처 방법 및 성교육 관련 정보 등을 포함하고, 보다 이해하기 쉬운 방식으로 제작함으로써 개인의 상황과 요구에 적합한 서비스를 제공받을 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 자발적으로 정보를 찾아서 의뢰하는 노숙인을 고려하여 홈페이지의 정보 접근성을 높일 필요가 있다. 현재 서울시 복지건강본부의 홈페이지에는 노숙인 쉼터 및 상담보호센터 정보가 제공되어 있지만, 구체적인 서비스 대상이 명시되지 않음으로써 여성 노숙인이 이용 가능한 곳에 대한 정보를 찾기 어렵다. 뉴욕시 홈리스국의 홈페이지는 서비스를 제공하는 시설이 단신 또는 가족, 남성 또는 여성이 이용 가능한 시설인지를 명시하고 있으며, 이와 함께 노숙의 위기에서 상담을 받으러 갈 경우 준비해야 하는 자료와 가져가서는 안 되는 것 등이 상세하게 제공되어 서비스 접근성을 높이고 있다. 또한 가정폭력 또는 다른 폭력으로 두려움을 느껴 집에서 나올 수밖에 없는 경우도 홈리스 서비스 제공자에 포함하여 명시함으로서 가정폭력 상담소나 쉼터와 같은 정보를 함께 제시함으로써 노숙인 스스로가 필요로 하는 서비스를 이용 가능하도록 하고 있다. 이와 같은 부분은 노숙인에 대한 정보만이 아니라 취약계층에 대한 보호시설에 관한 정보를 제공하는 데에 참고할만한 좋은 사례이다.

5. 여성·가족노숙인 쉼터의 양적 확대 및 노숙인 쉼터의 전문화

현재 여성이나 가족 노숙인이 입소 가능한 쉼터는 가시화된 노숙인을 기준으로설치·운영되고 있으며, 신규 노숙 진입 인구는 고려하지 않음으로 인하여 양적으로 부족한 상황임은 민간단체는 물론 주무부처 공무원들도 인식하고 있었다. 또한 양적으로 확보되지 않은 상황에서의 재활, 회복, 자활 쉼터로 구분됨에 따라서 입소자가 제한되어 일부의 여성 노숙인은 부랑인 시설로 연계되고 있는 상황이다. 이는 서울시만이 아니라 대구시나 부산시 등에서도 인식하고 있는 문제점이었다.

따라서 이를 개선하기 위해서는 여성이나 가족 노숙인이 입소 가능한 쉼터의 양적인 확대가 요구된다. 이는 정책 수혜자인 여성 및 가족 노숙인에 대한 실태 파악 및 욕구 조사

에 기반을 두어야 한다. 또한 현장의 서비스 제공 노하우를 가진 민간단체의 진입을 원활하게 할 수 있도록 임대료와 같은 운영비 부담을 완화할 수 있는 방안이 함께 모색되어야 할 것이다.

또한 현재 재활(여성, 남성), 자활(노인, 장애, 여성, 남성, 가족), 회복(여성, 남성)쉼터로 구분되어 있지만, 실질적으로 재활 쉼터를 제외하고 특성화되어 운영되지 않고 있다는 점을 고려한다면 이와 관련한 전문적인 서비스 체계 수립이 요구된다. 이는 성별은 물론 자활에 요구되는 개인의 기능적인 면에 대한 정확한 평가와 전문적인 서비스 확충을 통해서 보완될 수 있는 부분이다. 이러한 전문화된 쉼터로의 연계를 위해서는 중간 쉼터와 상담보호센터의 사정 기능 강화가 요구되며, 현재 여성 노숙인을 위한 중간 쉼터 및 상담보호센터의 부재를 보완하기 위한 방안 마련이 함께 모색되어야 한다.

6. 성인지적 노숙인 복지전달체계 구축

성인지적 노숙인 복지전달체계 구축을 위해서는 첫째, 노숙인을 보다 광의적인 개념으로 포괄하고, 둘째, 서비스 전달체계의 운영 안정화가 요구되며, 셋째, 이를 기반으로 한 노숙인 복지전달체계 및 타 사회복지전달체계간의 네트워크 구축이 요구된다.

● 광의적인 개념으로써 노숙인의 범주 확대

기존의 운영규칙에 의한 주거 불안 형태, 기능 손상, 시설 이용 중심의 노숙인과 부랑인의 개념 구분은 행정 편의주의적인 발상이며, 현장에서 현실적으로 구분하는 데에 한계가 있음을 본 연구 II장에서 언급된바 있다.

따라서 노숙인과 부랑인의 개념을 '주거 불안 계층'이라는 포괄적인 개념에서 접근하는 것이 요구된다. 단, 이를 "홈리스" 또는 "부랑·노숙인"과 같이 명명하는 방식에 대한 논의는 보다 구체적인 논의가 요구되는 부분이므로 본 연구에서는 깊이 있게 다루지 않았다. 다만, 포괄적인 개념의 '주거 불안 계층'으로 정의하게 되면 노숙과 탈 노숙을 반복하는 일시적 거리 생활자, 쉼터 입소 또는 쪽방과 같은 임시 거주지 생활자, 노숙 위기의 불안정 주거지 생활자 등을 포함함으로써 '주거 불안정'이라는 문제 중심에서 접근할 수 있을 것이다. 이는 사후 대처 중심의 노숙인 지원정책이 예방적인 관점에서 계획될 수 있는 시각을 마련해줌과 동시에 비 가시화된 여성 노숙인의 문제를 포괄할 수 있다는 점에서 정책 효과성과 성별 형평성을 제고할 수 있으리라고 판단된다.

● **노숙인 복지전달체계의 운영 안정화를 위한 지원**

노숙인 복지전달체계의 성인지적인 개선을 위해서는 각 쉼터 및 상담보호센터의 운영 안정화가 선행되어야 할 것이다. 이를 위해서 본 연구 IV장의 종사자 면접에서 제기된 종사자 근무 조건이나 운영비와 같은 열악성이 개선되어야 한다.

첫째, 종사자들의 급여 체계 및 근로조건 개선을 통한 전문성을 구축할 수 있는 안정적인 기반 마련이 필요하다. 현재 근무기간 5년을 기준으로 한 이원화된 급여 체계는 장기 근속경력을 인정할 수 있는 호봉제 도입 등을 고려할 수 있을 것이다. 또한 서울시 설치·운영 노숙인 보호시설의 근무 경력만 인정되는 부분은, 노숙인의 문제가 주거 불안만이 아니라 가정폭력이나 성폭력, 장애, 연령별 차이 등의 문제가 복합적으로 고려되어야 함을 인식하고, 다양한 사회복지전달체계에서의 근무 경력을 인정하는 방향으로 개선이 요구된다. 이는 다양한 전문 인력이 근무할 수 있는 환경을 조성함으로써 노숙인 복지전달체계에 기여할 수 있는 방안이 될 것이다. 또한 신규 사업 교육, 보수 교육 참여를 위한 대체 인력의 확보, 종사자의 성별 균형 확보를 위한 여성 친화적 근로 환경 개선 등도 함께 고려되어야 한다.

둘째, 쉼터 및 상담보호센터의 입소(이용)자의 특성을 고려한 운영비 지원과 운영비 운용방안이 필요하다. 특히 여성이 입소(이용)하는 시설의 경우 생리적 특성으로 인한 소모품 지원이 요구되며, 아동 동반 시 양육 지원 등에 대한 실질적인 예산이나 프로그램을 지원해야 할 것이다. 이는 각 시설 서비스의 질적인 향상을 통한 전문화에 기여할 수 있는 방안이라고 판단된다. 또한 예산 지원 기준 중 관리 운영비는 겨울철 난방비 등 쉼터 규모에 따라 일정 비용이 소요됨을 고려하여 쉼터 입소 현원이 아닌 쉼터 면적 등을 기준으로 안정적으로 제공하고, 관리 운영비는 시설이 연간 운용 가능하도록 하는 것이 필요하다.

● **노숙인 복지전달체계 및 타 사회복지전달체계 간의 성인지적 네트워크 구축**

노숙인 복지전달체계 및 타 사회복지전달체계 간의 성인지적인 네트워크 구축을 위해서는 노숙인의 상황과 조건의 다양한 스펙트럼 차이를 인식하는 것이 선행되어야 할 것이다. 특히 주거 불안과 빈곤의 문제는 성별화된 노동시장과 사적 영역에 제한된 여성 경험 등의 젠더 문제가 함께 작용된다는 점에서 매우 중요한 부분이다. 남성 노숙인도 노숙 생활 기간 중 건설 현장과 같은 일자리 참여, 가장으로써 경제적 어려움으로 인한 노숙 유입 등(Jörg Ficthtner, 2010)은 젠더화 된 경험에서 자유롭지 못함을 보여준다. 따라서 통합적인 네트워크를 구축하기 위해서는 앞서 여성노숙인 상담보호센터 설립 방안에서 제시된 '성인지적 노숙인 복지' 의 관점을 갖는 것이 필요하다.

따라서 전체 전달체계를 구축함에 있어서 성별에 따른 차이를 고려하고, 모집단 대비 형평성을 고려하여 남성과 여성의 욕구, 가족 동반 여부를 고려한 쉼터와 상담보호센터, 주거 지원 등의 차별화된 접근이 필요할 것이다.

또한 주거가 없다는 공통점과 이로 인하여 나타나는 다양한 문제점을 보다 통합적인 위기 지원의 관점에서 접근되는 것이 요구된다. 따라서 서울시의 경우 노숙인 지원정책은 그물망복지정책과 보다 유기적인 연계를 갖는 것이 필요하다. 또한 영국 브리스톨 HUB Advice Centre[81]와 같은 센터 내 다 기구 협력체계 구축 또는 지역사회에 구축된 네트워크의 적극적인 활용 등을 통한 노숙인 복지전달체계 외의 다양한 사회복지전달체계와의 적극적인 네트워크와 상호 이해에 기초한 전달체계 구축이 필요하다.

7. 예방적 관점에서의 노숙인 지원정책 수립

현재 노숙인지원정책의 대상은 거리 노숙, 보호시설 이용(입소)자에 한정됨으로써 실질적으로 노숙위기에 있거나 노숙과 탈 노숙을 반복하는 사람들에 대한 접근은 미비한 것이 현실이다. 현재 각 지역에서 쪽방 상담소를 운영하는 것은 실질적으로 탈 노숙을 통하여 쪽방과 같은 임시 주거지를 마련한 경우 탈 노숙을 지속할 수 있고, 쪽방 유지 어려움으로 노숙 위기에 처한 사람들에 대한 거리 노숙 진입을 예방한다는 측면에서 긍정적이다. 다만, 이러한 정책은 쪽방을 벗어나 보다 확장함으로써 잠재적 노숙인구에 대한 포괄적인 접근이 이루어질 때 실효성을 발휘할 수 있다.

노숙인 지원정책에 있어서 노숙 위기 상황에 대한 개입은 노숙 진입 시 탈 노숙의 어려움을 고려할 때 비용 효과성이 높은 정책이라고 할 수 있다. 이는 미국이나 영국에서도 중요한 정책 중의 하나로써 다루어지며, 실질적 노숙 상황이 아니라도 퇴거의 위기, 가정폭력 등의 상황을 정책 대상으로 포괄하고 있다.

이와 같은 노숙 예방을 위해서는 첫째, 노숙인 문제는 노숙 이전의 극단의 빈곤 문제와 직결되어 있으므로, 거리에서 생활하거나 노숙인 쉼터에 생활하지 않지만, 불안정한 주거

81) 브리스톨 HUB Advice Centere는 거리 노숙 문제에 다양한 기구의 효율적, 전략적 상호협력의 중요함을 인식하여 구축된 상담센터이다. 이는 브리스톨시의 주택국, 사회서비스국, 의료보건청, 고용서비스센터, 시레니안즈(웰터)와 자원봉사단체에서 파견된 직원들과 공공부문 2개팀(의료지원팀, 정신건강팀), 자원봉사부문 3개팀(겨울쉼터, 데이센터, 현장팀)으로 구성되어 있다. 이는 한 곳에서 모든 것을 해결할 수 있는 원스톱 숍(One-stop shop)이며, 1) 브리스톨 거리노숙자 구호사업에 관계해온 지방정부와 자원봉사단체들이 만들어놓은 오래되고 지속적인 교류와 2) 다양하고 실제적인 프로젝트의 시행을 통한 재원 확보 및 업무 협력을 통한 신뢰 확보가 주요 성공 요인으로, 성공적으로 평가되는 사례이다(윤일성, 2005).

로 인한 잠재적 노숙상황에 있는 빈곤한 서울 시민에 대한 보다 적극적인 '그물망 복지 정책'수립이 요구된다. 이러한 그물망 복지 정책 내에는 남성과 여성의 빈곤한 상황이 갖는 차이점을 고려한 성인지적인 관점이 필요하다. 이는 실질적인 노숙을 예방하는 효과와 함께 해당 정책의 효과성을 높이는 데에 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 주거 상실 위기에 놓인 빈곤 계층에 대한 임시 주거 지원, 주거비 임대 등의 전략을 모색할 수 있다. 이는 홈리스가 될 수밖에 없는 즉각적인 주거 위기의 개인 또는 가족을 위한 사례 관리 및 긴급 임대 지원이 제공, 퇴거 직면 위기에 대한 퇴거 예방, 임대료 지원, 법적지원 등이 제공되고 있는 미국 뉴욕시의 정책 사례[82]를 참고할 수 있을 것이다. 특히 가정폭력 피해로 인하여 어쩔 수 없는 상황에서 노숙을 선택하게 되거나, 자립 기반이 마련되지 않은 채 짧은 입소 기간으로 인하여 다른 사회복지시설에서 퇴소하게 되는 상황 등은 반드시 고려해야 한다. 따라서 잠재적인 주거불안 계층에 대한 자립 자활 근거가 되는 주거 독립 지원을 적극적으로 수행할 때 노숙을 예방하고, 장기적인 노숙으로 인한 자립의 어려움을 줄일 수 있는 방안이 될 수 있으리라고 판단된다.

82) 뉴욕시 노숙인 주택안정 계획은 1) 즉각적인 퇴거위기에 처한 개인 또는 가족에 대한 Homebase의 사례관리자를 통한 서비스로 가족이나 입주자 중재, 긴급 임대 지원, 직업 훈련 및 연계, 옹호를 위한 보육, 식품 바우처, 세금 우대, 공공의료보험이 제공된다. 2) 퇴거에 직면하였지만, 주거 임대를 지속하고자 하는 경우 뉴욕 Human Resources Administration에서 체납분에 대하여 지원한다. 특히 가족 중 미성년자가 있고, 임대료로 법정 고소를 당한 경우 '가족 퇴거 예방 서비스'를 제공받을 수 있다. 3) 임대료 체납으로 인하여 노숙 위기에 있거나, 적절한 프로그램으로 안정적인 지원을 받지 못하고 있는 경우, 연간 가구 소득 15,000~30,000불 이내, 퇴거 청원이 제출, 미래에 임대료를 지급할 능력이 있는 경우 Homeless Prevention Fund를 이용할 수 있다. 4) 퇴거에 대한 무료 법률 상담, 관련 비영리 법인 Foreclosure Prevention 운영되고 있다(뉴욕 홈리스국 홈페이지 www.nyc.gov 참조).

참 고 문 헌

〈국내·외 문헌〉

강미연·김위정(2005), “쉼터 노숙인들의 생활 경험을 중심으로”, 「도시와 빈곤」, 2005.6 통권 74호.

김경희 외(2008), 『지방자치단체 성별영향평가제도의 추진현황 및 발전방안』, 한국여성정책연구원.

김경희 외(2009), 『성 주류화 관련제도의 효과적 정착을 위한 연구(II) : 성 주류화 실행모델 개발』, 한국여성정책연구원.

김경희(2010), “한국의 성별영향평가와 젠더 거버넌스”, 『글로벌시대의 성별영향평가, 어디까지 왔나』, 한국여성정책연구원

김근세 외(2010), 『성별영향평가 제도의 성과평가 및 발전방안 연구』. 여성가족부.

김광례(2001), “여성노숙인 실태에 관한 연구 : 서울특별시를 중심으로”, 서울시립대 도시과학대학원 석사학위논문.

김두나(2008), “기혼여성의 홈리스 경험에 관한 여성주의적 접근”, 이화여대 대학원 여성학과 석사학위논문, 미간행.

김선미(2004), “미국의 홈리스 지원대책과 민간의 주거지원활동”, 「도시와 빈곤」, 2004.1/2, 통권 66호.

김선미(2008), “부랑인·노숙인복지 : 따로국밥식 부랑인·노숙인 복지”, 월간복지동향 제 118호, 2008.8, 참여연대사회복지위원회.

김수현(2002), 『서울시 중장기 노숙자 정책연구』, 서울시시정개발연구원.

김용희(2006), “여성노숙인의 성 인식 연구 : 거리 노숙의 경험이 있는 여성노숙인을 중심으로”, 성신여자대학교 대학원 여성학과 석사학위논문.

김진미(2005), “[특집: 노숙인, 공동체로부터 소외된 사람들]거리노숙 진입과 탈노숙의 장벽”, 「아세아연구」 통권 120호, 2005.6 고려대학교 아세아문제연구소.

김창연·조영미·이은실(2009), 『서울시 성인지지표(GSI) 측정 및 개선방안 연구』, 서울시 여성가족재단

기재일(2008), “노숙인 보호사업의 개선방안에 관한 연구”, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.

남기철(2005), “서울시 노숙인복지서비스 체계의 쟁점” 「서울시 노숙인 사업 종합계획 수립

을 위한 토론회」 자료집, 노숙인 다시서기지원센터.
남기철(2006), “일 못하게 막는 사회, 일 못하는 노숙인”, 「도시와 빈곤」, 2006.2 통권 78호.
남기철(2009), 『노숙인 복지론』, 집문당.
박대중(2006), “노숙인의 자활의지에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 : 수원시 노숙인을 중심으로”, 강남대학교 사회복지전문대학원 사회복지학과 석사학위청구논문
서울시여성가족재단(2009), 『여행프로젝트 시설 인증평가 보고서Ⅲ : 女幸길, 女幸공원.
서정화(2005a) “여성·가정노숙인의 존재와 삶”, 『여성노숙인을 아십니까? - 여성노숙의 현실과 제도적 지원방안 모색』 토론회 자료집, 국회의원 박찬숙.
서정화(2005b), “[특집: 노숙인, 공동체로부터 소외된 사람들]여성노숙인의 존재와 삶”, 아세아연구 통권 120호, 2005.6 고려대학교 아세아문제연구소.
서정화(2009), “이중소외를 겪고 있는 여성노숙인의 인권”, 시설 입소 노숙인의 인권현황과 개선방안에 관한 정책토론회』 자료집, 국가인권위원회.
송순영(2007), “여성노숙의 원인과 문제해결을 위한 연구 : 여성 상담보호센터 사례를 중심으로”, 성신여대 대학원 석사학위논문.
신원우 외(2009a), “여성노숙인의 쉼터 퇴소에 영향을 미치는 요인”, 「사회복지연구」.
신원우 외(2009b), “여성노숙인의 자립준비도에 영향을 미치는 요인: 서울지역 노숙인 쉼터 이용여성을 중심으로”, 「서울도시연구」, 제 10권 제 1호 2009.3 .
오범석(2009), “노숙인 복지시설 현황과 인권실태”, 「시설 입소 노숙인의 인권현황과 개선방안에 관한 정책토론회」 자료집, 국가인권위원회.
윤일성(2005), “영국의 노숙자 연구: 원인과 정책을 중심으로”, 「한국인구학」, 제 28권 제 1호, pp.235~275.
윤화영(2009), “노숙인의 노숙기간 장기화 요인에 관한 연구: 서울시 노숙인 쉼터를 중심으로”, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.
이곤(2006), “서울시 노숙인 복지정책의 실태와 개선방안에 관한 연구”, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.
이봉재(2009), “전국 노숙인 실태와 과제”, 「전국노숙인실태조사 토론회」 자료집, 한국교회봉사단·서울시노숙인복지시설협회.
이정삼(2009), “노숙인 자활근로참여자의 자립향상에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 서울시 자활근로사업 참여자를 중심으로”, 한양대학교 행정·자치대학원 석사학위논문.
이태진(2004), “한국 홈리스의 주거지원 실태와 정책방안”, 「도시와 빈곤」, 2004.1/2 통권 66호.
이태진 외(2007), 노숙인 정책의 평가와 개선방안, 한국보건사회연구원·보건복지부.

임영인(2005), “여성·가정노숙인 지원방안-제도를 중심으로”,『여성노숙인을 아십니까? - 여성노숙의 현실과 제도적 지원방안 모색』토론회 자료집, 국회의원 박찬숙.
정광열(2009), “홈리스 복지서비스 전달체계 효과성의 영향요인 분석 : 공급자와 수혜자 인식비교를 중심으로”, 가톨릭대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
정은일 외(홈리스 주거지원과 사회적 포섭 연구모임) 역(2004), “영국의 홈리스 문제와 정책”,「도시와 빈곤」, 2004.8, 통권 69호.
정원오 외(2005),『노숙인 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회.
정형옥·김신희(2009),『경기도 산학관 맞춤형 인력사업 성별영향평가』, (재)경기도가족여성연구원.
정호성(2005), “노숙인 자활을 위한 일자리 창출방안”「서울시 노숙인 사업 종합계획 수립을 위한 토론회」자료집, 노숙인 다시서기지원센터.
천성세(2005), “서울지역의 실직노숙자 실태와 개선방안에 관한 연구”, 건국대학교 행정대학원 사회복지학과 석사학위논문.
코타마 토오루(2004), “EU의 홈리스 문제와 사회적배제”,「도시와 빈곤」, 2004.1/2(통권 66호), 홈리스 주거지원과 사회적 포섭 연구모임(역), 한국도시연구소. (코타마 토오루, 구미의 홈리스 문제 : 실태와 정책 上 - 제 1편 EU편, 2003).
코타마 토오루(2004), “일본의 홈리스 문제와 거주지원”,「도시와 빈곤」, 2004.1/2(통권 66호), 김선미·전홍규(역), 한국도시연구소. (코타마 토오루, 구미의 홈리스 문제 : 실태와 정책 上 - 일본편, 2003).
코타마 토오루(2004), “영국의 홈리스 문제와 정책”,「도시와 빈곤」, 2004.8(통권 69호), 홈리스 주거지원과 사회적 포섭 연구모임(역), 한국도시연구소. (코타마 토오루, 구미의 홈리스 문제 : 실태와 정책 上 - 영국편, 2003).
코타마 토오루(2004), “프랑스의 홈리스 문제와 정책”,「도시와 빈곤」, 2004.10(통권 70호), 홈리스 주거지원과 사회적 포섭 연구모임(역), 한국도시연구소. (코타마 토오루, 구미의 홈리스 문제 : 실태와 정책 上 - 프랑스편, 2003).
코타마 토오루(2005), “독일의 홈리스 문제와 정책”,「도시와 빈곤」, 2005.2(통권 22호), 홈리스 주거지원과 사회적 포섭 연구모임(역), 한국도시연구소. (코타마 토오루, 구미의 홈리스 문제 : 실태와 정책 上 - 독일편, 2003)
홍봉식(2009), “쉼터노숙인의 자활에 관한 질적연구”, 서울기독대학원 박사학위논문.
황선영(2004), “노숙인 정책의 전개과정과 제도개선 방향”, 사회복지정책 vol. 18, 2004.4.
현시웅 외(2008),『2008년 대구지역 노숙인 실태조사 및 정책 제안서』, 대구시 노숙인복지회.
현시웅·최희경(2008), “노숙인의 발생원인별 유형화와 정책대안”,「한국행정논집」vol.20, No4.

Anna Martin(2010), “Gender and Homeless: Homeless Women in Lisbon”, 「Homeless in Europe: Gender Perspectives on Homeless」, Spring 2010, FEANTSA.

Barber, C(2004), “Literature, Hobo and Tramps”, In D. Levinson(eds.), ***Encyclopedia of Homeless,*** SAGE.

Bea Chityil(2010), “Homelessness in Europe : The Role of Gender Equality Policies”, 「Homeless in Europe: Gender Perspectives on Homeless」, Spring 2010, FEANTSA.

Carol Bacchi(2009), “Gender Mainstreaming, Affirmative Action and Diversity: Politics and Meaning in Gender Equality Politics”, 한국여성정책연구원(역), “성주류화의 적극적 조치, 그리고 다양성 : 성평등 정책의 정치와 의미”, 『성주류화의 이론과 실천』, 한국여성정책연구원.

Carole Zufferey(2010), “The Genderd nature of Homelessness service interventions : An Austrailian study”, 「Homeless in Europe: Gender Perspectives on Homeless」, Spring 2010, FEANTSA.

Deborah R. Connolly(2000), ***Homeless mothers,*** University of Minnesota Press.

Elaine Batty, Riabacy Casey and Kesia Reeve(2010), “'On the streets' : Sex Workers and Homeless”, 「Homeless in Europe: Gender Perspectives on Homeless」, Spring 2010, FEANTSA.

Erickson, V. L. (2004), “Hidden Homeless”, In D. Levinson(eds.), ***Encyclopedia of Homeless***, SAGE.

Hélèn Dwyer-Renaud(2010), “캐나다 성 분석의 추진체계”, 『글로벌시대의 성별영향평가, 어디까지 왔나』, 한국여성정책연구원.

HUD(2007), ***The Annual Homeless Assessment Report to Congress.***

_____(2009), ***The 2008 Annual Homeless Assessment Report to Congress*** .

Jörg Ficthtner(2010), “Male Homeless as an apparent Matter of Course”, 「Homeless in Europe: Gender Perspectives on Homeless」, Spring 2010, FEANTSA.

Judith Squires(2010), “영국의 성주류화(Gender Mainstreaming) 실행과 성과”, 『글로벌시대의 성별영향평가, 어디까지 왔나』, 한국여성정책연구원.

Ken Kyle(2005), ***Contextualizing Homeless: Critical Theory, Homelessness, and Federal Policy Addressing the Homeless***, University of Connecticut.

Marion Böker(2009), “Main Actors' Roles in Implementing Gender Mainstreaming : A Case of Germany”, 한국여성정책연구원(역), “성주류화의 실행을 위한 주체들의 역할 : 독일 사례를 중심으로”, 『성주류화의 이론과 실천』, 한국여성정책연구원.

Wright, J. D., Rubin B. A. & Devine, J. A. (1998), ***Beside the Golden Door***, NY: Walter de Gruyter, Inc.

Rounaq Jahan(2009), "Approach, Tools and Directions for Implementing Gender Mainstreaming", 한국여성정책연구원(역), "성주류화의 접근, 도구, 방향",『성주류화의 이론과 실천』, 한국여성정책연구원.

〈웹문서 및 홈페이지〉

Davina M. Lilley(2007), "The City of london Rough Sleepers Strategy", City of London, in www.cityoflondon.gov.uk

FEANTSA(2008), "ETHOS", in www.feantsa.org

London City www.cityoflondon.gov.uk

NCH(1998), "NCH Fact Sheet", in www.nationalhomeless.org

New York City Department of Homeless Services www.nyc.gov

대구광역시(2010), "2010 시정백서", www.daegu.go.kr 대구광역시청 홈페이지

보건복지부(2010), "2009 보건복지백서",www.mw.go.kr

법제처 각 시도별 조례, www.klaw.go.kr

부산광역시(2010), "2009 시정백서", www.busan.go.kr 부산광역시청 홈페이지

수원시(2009), "수원통계 연보 DB", stat.suwon.ne.kr 통계로 보는 수원 홈페이지

수원시(2010), "수원 시정백서", www.suwon.ne.kr 수원시청 홈페이지

인천광역시(2009), "2009 시정발자취 Ⅰ", www.incheon.go.kr 인천광역시청 홈페이지

서울시 홈페이지 www.seoul.go.kr

서울특별시의회 보건복지위원회 홈페이지 http://bosa.smc.seoul.kr/bosa/index.htm

서울시복지재단 홈페이지 www.welfare.seoul.kr

서울형 그물망 복지센터 홈페이지 gumulmang.welfare.seoul.kr

〈뉴스 및 신문기사〉

"노숙인 지원사업 주먹구구식", (2009.9.4), 경기일보

"대구시의회 노숙인 보호·지원 전국 첫 제정", 구대선(2010.03.17), 한겨레

"노숙인 그룹홈", 이순녀(2010. 05. 29), 서울신문
"대구시, 노숙인 자활.자립 지원으로 희망의 싹 키워",(2009.04.04), 뉴시스
"뛰는 물가에 지원금은 제자리",(2010.08.13), 수원일보
"부산 노숙인 자립지원대책 '손에 닿는다'", (2010.04.08), 뉴시스
"'불황의 그늘' 내몰리는 노숙인 인천지역 9월 207명...작년의 2배로 늘어"(2008.10.28), 인천신문
"서울시, 여성노숙인 1만2천여명에게 복지서비스 제공"(2010.05.20) 뉴스타운,
"수원시민 모두가 즐거운 추석"(2010.09.03), 수원일보
"수원 앞서가는 양성평등정책 '굿'"(2010.07.01), 수원일보
"수원시 저소득층 자활자립 총력 지원"(2010.03.23) 아시아 투데이
"수원시의 노숙자 무대책을 우려한다"(2010.1.19), 수원일보

부 록

1. 노숙인 지원정책 수혜자 만족도 조사 설문지
: 노숙인 쉼터 입소자

2. 노숙인 지원 정책 수혜자 만족도 조사 설문
: 거리 및 응급시설이용자

3. 노숙인 쉼터 시설 점검 리스트

4. 노숙인 상담보호센터 시설 점검 리스트

부록1 노숙인 지원 정책수혜자 만족도 조사 설문지 : 노숙인 쉼터 입소자용

서울시 노숙인 정책 수혜 만족도 및 요구도 조사 (노숙인 쉼터)	ID			

안녕하십니까?
본 설문조사에 참여해 주셔서 대단히 감사합니다.

여론조사 전문기관인 (주)리서치플러스에서는 서울특별시 여성가족재단의 의뢰를 받아 「서울시 노숙인 정책 수혜 만족도 조사」를 실시하고 있습니다. 본 조사는 서울시 노숙인 지원정책에 대한 남·녀 노숙인의 정책 수혜 만족도 및 요구도에 대한 조사를 통해서 서울시 노숙인 지원정책의 향후 개선 방향을 수립하고자 합니다. 따라서 귀하께서는 본 설문에 성심껏 답변하여 주시면 감사하겠습니다.

귀하께서 응답해주신 모든 내용은 통계법 제 33조에 따라 익명으로 처리되므로 응답자 개인 및 해당 시설의 비밀은 철저히 보장되며, 정책 수립 목적 이외의 용도로는 절대로 사용되지 않습니다. 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어 조사에 응해주시면 소중한 자료로 사용될 것입니다.

2010.7

※ 본 조사와 관련하여 문의 사항이 있으시면 아래로 연락하여 주시기 바랍니다.

조사 주관기관 : 서울특별시 여성가족재단 정책개발실
연구책임자 이 성 은 / 위촉연구원 고 은 정

조사 대행기관 : (주)리서치플러스
서울시 서대문구 충정로 3가 32-11 엘림넷 빌딩 4층
담당자 전호섭 차장 (02-312-0896)

면접원 기록사항

성별	① 여성	② 남성	조사 일자	2010년 월 일
연령	① 10대	② 20대	조사 지역	서울시 _____구
	③ 30대	④ 40대	조사 경로	입소 쉼터명 : (_____)
	⑤ 50대	⑥ 60대	응답자 관련 기타 정보	
	⑦ 70대 이상			

면접원		에디팅/코딩	

가. 현재 이용하고 있는 노숙인 쉼터 입소 경로 및 거리생활 및 일정한 주거지가 없었던 경험에 대한 질문

가1. 귀하께서 원래 생활하던 집에서 처음 나왔을 때 부터 지금까지 얼마나 되었습니까?

① 6개월 미만 ② 6개월 ~ 1년 미만 ③ 1년 이상~3년 미만 ④ 3년 이상~5년 미만 ⑤ 5년 이상

가2. 원래 생활하던 집에서 나오게 된 가장 주요한 이유는 무엇입니까?

① 실직 및 사업 실패 등 경제적인 어려움
② 가족관계의 어려움 (다툼, 폭력, 이혼 등)
③ 본인의 도박, 음주 등으로 인하여
④ 본인의 질환 또는 장애로 인하여
⑤ 기타(구체적인 내용 : _____)

가3. 현재 거주하고 있는 쉼터에서 생활하신지는 얼마나 되었습니까?

① 3개월 미만 ② 3개월 이상~6개월 미만 ③ 6개월 이상~1년 미만 ④ 1년 이상~3년 미만 ⑤ 3년 이상

가4. 현재 거주하고 있는 쉼터 입소 전에 주로 생활한 장소는 어디입니까?

① 집(원래 생활하던 집)
② 거리(주로 생활했던 지역: _____)
③ 돈을 내고 생활하는 곳 (㉠ 고시원 ㉡ 쪽방 ㉢ 여관・여인숙 ㉣ 찜질방, PC방, 만화방 등)
④ 돈을 내지 않고 생활하는 곳 (㉠ 친인척의 집 ㉡ 친구 및 아는 사람의 집)
⑤ 사회복지 보호시설 (기관이름 또는 유형_____) ⑥기타(_____)

가5. 현재 거주하고 있는 쉼터에 입소하게 된 계기는 무엇입니까?

① 노숙인 상담보호센터와의 상담을 통해서
② 거리에서 만난 사회복지사의 소개로
③ 동료(친구)의 소개로
④ 경찰이나 공공기관 등의 소개로
⑤ 긴급전화(120, 1366 등) 안내를 통해서
⑥ 인터넷 등 직접 정보를 찾아서
⑦ 기타(_____)

가6. 쉼터에 입소하게 된 가장 주요한 이유는?

① 안정적으로 생활할 수 있는 주거가 필요해서
② 거리에서 생활하는 것은 위험해서 (안전한 곳이 필요해서)
③ 쉼터에 입소하면 식사, 목욕 등 생활관리가 수월할 것 같아서
④ 쉼터에 입소하면 경제적으로 자립하는 데에 도움이 될 것 같아서
⑤ 쉼터에 입소하면 의료적인 서비스를 받을 수 있을 것 같아서
⑥ 기타(_____)

가7. 거리나 응급잠자리, 쪽방 등에서 생활한 경험이 있었다면, 가장 어렵고 힘들었던 점은 무엇입니까?

① 의・식・주 해결의 어려움
② 폭력(신체적, 성적, 언어적 폭력)으로부터의 위험
③ 일자리 알선 등 경제적인 어려움
④ 시민들의 부정적인 시선
⑤ 건강상의 어려움
⑥ 아이를 돌보기가 힘들었음
⑦ 기타 (_____)

가8. 쉼터에서 머물다 거리로 잠자리를 옮긴 경험이 있다면, 가장 큰 이유는 무엇입니까?

① 쉼터 생활이 사생활 보장이 잘 안돼서
② 쉼터의 프로그램 참여, 규칙 등이 불편해서
③ 규칙을 지키지 않아서 강제적인 퇴소로 인해서
④ 쉼터의 다른 사람들과의 관계가 불편해서
⑤ 쉼터 종사자와 관계가 좋지 않아서
⑥ 쉼터에 있다가 거리로 간적이 없다
⑦ 기타(_____)

나. 노숙인 쉼터 제공 시설 및 정책 프로그램에 대한 만족도 및 요구도

◉ 다음은 노숙인 쉼터에 대한 이용자 만족도 및 향후 개선 방향에 대한 요구도에 관한 질문입니다.

나1. 현재 귀하의 쉼터 이용과 관련된 내용입니다. 해당하는 사항을 기재 또는 ∨표시 하여 주십시오.

나1-1. 현재 쉼터에 함께 입소한 가족이 있습니까?	① 없음
	② 있음 ⇒ ㉠ 동반가족 인원 : _____명 ㉡ 동반가족 : ⓐ 남편 또는 아내 ⓑ 자녀
나1-2. 방은 몇 명이 함께 이용하고 있습니까?	_____명 (※나를 포함한 인원으로 기재)
나1-3. 방을 함께 이용하는 사람은 누구입니까?	① 가족 ② 다른 입소자 ③ 가족 및 다른 입소자

나2. 현재 생활하시는 쉼터에서 제공하고 있는 시설이 생활하시기에 적절한지에 대한 귀하의 의견에 가장 가깝다고 생각하는 번호에 ∨표시를 하여 주십시오.

서비스 구분	만족 정도			
	매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1) 침실을 함께 사용하는 인원이 적정합니까?	①	②	③	④
(2) 개인 물건을 보관하기 위한 공간은 적정합니까?	①	②	③	④
(3) 화장실 및 욕실의 수가 적정합니까?	①	②	③	④
(4) 거실이나 휴게 공간은 충분합니까?	①	②	③	④
(5) 거실이나 휴게 공간에 여가 생활을 위한 물품 등이 잘 구비되어 있습니까? <※TV, 책, 컴퓨터 등>	①	②	③	④
(6) 주방의 조리 기구 및 조리 및 식사 공간은 적정합니까?	①	②	③	④

서비스 구분	만족 정도			
	매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(7) 식사의 횟수와 양, 식사의 질은 적정합니까?	①	②	③	④
(8) 개인적인 일로 상담을 할 때의 공간이 적정합니까?	①	②	③	④
(9) 몸이 아플 때 약 제공, 진료 받는 것이 편리합니까?	①	②	③	④
(10) 쉼터 전반적으로 공간과 온도가 적정합니까?	①	②	③	④
(11) 쉼터 출입 및 내부에서 이동이 편리합니까? <※계단, 내부 문턱 높이 등>	①	②	③	④
(12) 아이들이 생활하는 데에 필요로 하는 물품들이 잘 구비되어 있습니까?	①	②	③	④

나3. 현재 생활하시는 **쉼터 내부 공간이 깨끗하고 쾌적한지**에 대한 귀하의 의견에 가장 가깝다고 생각하는 번호에 ∨표시를 하여 주십시오.

시설 장소 구분	청결 및 쾌적한 정도			
	매우 청결하다	청결하다	청결하지 않다	매우 청결하지 않다
(1) 침실	①	②	③	④
(2) 거실 및 휴게실	①	②	③	④
(3) 화장실 및 욕실	①	②	③	④

시설 장소 구분	청결 및 쾌적한 정도			
	매우 청결하다	청결하다	청결하지 않다	매우 청결하지 않다
(4) 주방 및 식당	①	②	③	④
(5) 프로그램실	①	②	③	④
(6) 쉼터 전반	①	②	③	④

나4. 앞으로 **쉼터에서의 생활이 더 좋아지기 위해서** 각각의 **공간이 바뀌어야 할 필요성**에 대한 귀하의 의견에 가장 가깝다고 생각하는 번호에 ∨표시를 하여 주십시오. <표 구성변경>

서비스 구분	필요 정도			
	매우 필요하다	필요하다	필요하지 않다	전혀필요하지않다
(1) 각 방을 이용하는 사람의 수를 좀 더 적게 줄이는 것	①	②	③	④
(2) 욕실과 화장실의 개수가 더 많아지는 것	①	②	③	④
(3) 식사 제공의 횟수와 양을 늘리고 더 맛있는 식사가 제공되는 것	①	②	③	④
(4) 세탁, 다림질을 할 수 있는 충분한 기기와 공간이 제공되는 것	①	②	③	④
(5) 약을 제공받거나 진료 등을 쉼터 내에서 할 수 있게 되는 것	①	②	③	④
(6) 취업을 위한 준비, 공부를 할 수 있는 공간이 제공되는 것	①	②	③	④

서비스 구분	필요 정도			
	매우 필요하다	필요하다	필요하지 않다	전혀필요하지않다
(7) 휴식을 할 수 있는 거실이나 별도의 공간이 제공되는 것	①	②	③	④
(8) 여가를 위한 공간이나 물품이 제공되는 것	①	②	③	④
(9) 개인적인 어려움에 대해서 상담 받을 수 있는 공간이 제공되는 것	①	②	③	④
(10) 쉼터 전반에 냉방이나 난방이 온도에 맞게 조절되는 것	①	②	③	④
(11) 쉼터 각각의 공간이 더 깨끗하게 정리되는 것	①	②	③	④
(12) 아이들을 위한 놀이 공간이나 물품이 제공되는 것	①	②	③	④

나5. 쉼터에서 **제공받았던 서비스**가 있다면 **○표시** 해주시고, 이용하신 서비스에 대해서 귀하의 의견에 가장 가깝다고 생각하는 번호에 ∨ 표시를 하여 주십시오.

서비스 구분	이용 여부 (○,X)	만족 정도			
		매우 만족한다	만족한다	만족하지 않다	매우 만족하지 않는다
(1) 쉼터에서 소개해준 일자리 (자활, 일자리 갖기 사업)		①	②	③	④
(2) 직업을 갖는데 도움이 되는 교육 프로그램		①	②	③	④
(3) 신분복원 (호적등록, 주민등록 복원) 지원		①	②	③	④
(4) 빚을 줄이거나 신용회복을 위한 지원		①	②	③	④
(5) 희망의 인문학 프로그램		①	②	③	④
(6) 저축관리 프로그램 및 우수 저축에 대한 포상(저축왕)		①	②	③	④
(7) 의료적인 서비스(의료비지원 또는 질환 관리)		①	②	③	④
(8) 개인적인 생활에 대한 상담		①	②	③	④

다. 현재와 같이 안정적이지 않은 상황에서 벗어나기 위한 활동 및 노력에 대한 질문

◉ 다음은 귀하가 현재와 같은 안정적이지 않은 상황에서 벗어나기 위해 어떤 활동을 하고 있는지와 활동하는데에 있어서 어려운 점이 무엇인지에 대한 질문입니다. 귀하의 의견에 가장 가까운 번호에 V해 주십시오.

다1. 귀하는 현재 생활비를 충당하는 일자리를 갖고 있습니까?

①예 (☞ 아래 □안 응답)　　② 아니오 (☞ 아래 □안의 응답제외, 다2 문항으로)

<아래의 문항은 나1. 문항에서 '①예'에 응답한 경우에 한하여 응답>

다1-1. 귀하가 현재 일자리를 갖고 있다면 어떤 종류의 일자리인가요?

① 서울시 제공 일자리(_____) ② 건설 일용직 ③ 가사도우미 ④ 건물 청소
⑤ 주방보조(식당 및 유흥업소 등) ⑥ 대리 운전 ⑦ 노점 또는 폐지 수집 ⑧ 기타(_____)

다1-2. 귀하가 현재 하고 있는 일자리에서 얼마나 오래 근무 하셨는지요?

① 3개월 미만 ② 3개월 이상~6개월 미만 ③ 6개월 이상~1년 미만 ④ 1년 이상~3년 미만 ⑤ 3년 이상

다1-3. 귀하가 현재 하고 있는 일자리에서 한 달을 일했을 때 받고 있는 금액은 어느 정도인지요?

① 20만원 이하 ② 20~50만원 ③ 50~100만원 ④ 100~150만원 ⑤ 150만원 이상

다1-4. 귀하가 현재 일을 하는 데에 있어서 가장 어려운 점은 무엇입니까?

① 일이 너무 어렵고 힘들다 ② 일하는 것에 비해서 수입이 적다 ③ 임시 일자리라서 불안정하다
④ 일하는 데에서 무시를 받는다 ⑤ 일하는 동안 아이를 맡길 곳이 없다 ⑥ 기타(_____)

다2. **<일하지 않는 경우만 응답>** 현재 **일을 하고 있지 않다면,** 그 주요한 이유는 무엇인지 순서대로 두 가지만 골라서 기재하여 주십시오.

1순위 : _____ , 2순위 : _____

① 급여, 근무시간 등 본인이 원하는 일자리가 없어서 ② 건강상의 이유로 일하기 어려워서
③ 일자리에서 요구하는 능력이 부족해서 ④ 일하고 싶지 않아서
⑤ 참여하고 있던 일자리가 없어져서 ⑥ 돌보아야 하는 가족이 있어서
⑦ 기타 (_____)

다3. 귀하께서는 **현재와 같은 안정적이지 않은 상황에서 벗어나기 위해서 어떠한 노력**을 하고 계십니까? 해당하는 곳에 모두 ∨하여 주십시오.

① 일자리 유지 및 얻기위한 교육 참여 ② 건강관리 ③ 신용회복 및 저축관리
④ 앞으로 생활할 집을 확보 ⑤ 신분(주민등록증) 복원 ⑥ 술을 줄이거나 끊는 것
⑦ 도박을 끊는 것 ⑧ 기타(_____)

다4. 귀하께서 앞으로 쉼터를 퇴소해서 주거지를 마련하고, 혼자서 생활하려면 가장 필요하다고 생각되는 것을 순서대로 두 가지만 골라서 기재하여 주십시오.

1순위 : _____ , 2순위 : _____

① 안정적이고 장기적인 일자리를 갖는 것 ② 일을 할 수 있도록 건강이 회복되는 것
③ 안정적인 수입을 통해서 저축을 많이 하는 것 ④ 술, 도박을 그만두는 것
⑤ 아이나 가족을 돌보는 것을 지원받는 것 ⑥ 마음의 상처에 대한 안정과 회복
⑦ 기타 (_____)

다5. 귀하께서 앞으로 쉼터를 퇴소해서 혼자서 살아가는 데에 도움이 되는 서비스를 제공하려면 쉼터에서 개선되어야 하는 서비스의 필요 정도에 대하여 귀하의 의견에 가장 가깝다고 생각하는 번호에 ∨ 표시를 하여 주십시오.

서비스 구분	필요 정도			
	매우 필요하다	필요하다	필요하지 않다	전혀필요하지않다
(1) 원하는 일자리를 구할 수 있도록 교육을 제공해주는 것	①	②	③	④
(2) 쉽고 다양한 일자리 정보와 기회가 제공되는 것	①	②	③	④
(3) 취업이나 교육 참여시 자녀를 돌보아주는 것	①	②	③	④
(4) 보다 적은 비용으로 갈 수 있는 집을 많이 제공해주는 것	①	②	③	④
(5) 신분과 신용을 회복할 수 있도록 도와주는 것	①	②	③	④

서비스 구분	필요 정도			
	매우 필요하다	필요하다	필요하지 않다	전혀필요하지않다
(6) 아플 때 치료 받고, 건강을 회복할 수 있는 다양한 의료서비스가 제공되는 것	①	②	③	④
(7) 폭력으로 인해서 받은 상처를 회복할 수 있는 프로그램이 제공되는 것	①	②	③	④
(8) 법적인 어려움에 대해 지원해 주는 것 (이혼, 가정폭력, 성폭력, 사기피해 등)	①	②	③	④
(9) 아이들을 위한 교육·놀이 프로그램을 지원해주는 것	①	②	③	④
(10) 여가를 보낼 수 있는 다양한 프로그램을 지원해주는 것	①	②	③	④

라. 자료 분류를 위한 질문

라1. 다음은 귀하에 관한 질문입니다. 자료 분류를 위한 질문이오니 해당되는 곳에 ∨ 표시나 내용을 기재하여 주십시오.

라1-1. 성별	① 여 ② 남
라1-2. 연령	만 _____세
라1-3. 학력	① 학교교육 받은 적 없음 ② 초등학교 졸업 ③ 중학교 졸업 ④ 고등학교 졸업 ⑤ 대학교 졸업 이상
라1-4. 결혼 경험	① 미혼 ② 기혼 (㉠ 현재 연락됨 ㉡ 연락두절) ③ 이혼 ④ 사별
라1-5. 주민등록 상태	① 주민등록 유효 ② 주민등록 말소 ③ 쉼터 지원을 통해 최근 복원 ④ 기타( )
라1-6. 집에서 처음 나온 시기	_____년 _____월

설문에 응답해 주셔서 감사합니다.

부록2 노숙인 지원 정책수혜자 만족도 조사 설문지 : 거리 및 응급시설 이용자용

서울시 노숙인 정책 수혜 만족도 및 요구도 조사 (거리노숙인)	ID			

안녕하십니까?
본 설문조사에 참여해 주셔서 대단히 감사합니다.

여론조사 전문기관인 (주)리서치플러스에서는 서울특별시 여성가족재단의 의뢰를 받아 「서울시 노숙인 정책 수혜 만족도 조사」를 실시하고 있습니다. 본 조사는 서울시 노숙인 지원정책에 대한 남·녀 노숙인의 정책 수혜 만족도 및 요구도에 대한 조사를 통해서 서울시 노숙인 지원정책의 향후 개선 방향을 수립하고자 합니다. 따라서 귀하께서는 본 설문에 성심껏 답변하여 주시면 감사하겠습니다.

귀하께서 응답해주신 모든 내용은 통계법 제 33조에 따라 익명으로 처리되므로 응답자 개인 및 해당 시설의 비밀은 철저히 보장되며, 정책 수립 목적 이외의 용도로는 절대로 사용되지 않습니다. 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어 조사에 응해주시면 소중한 자료로 사용될 것입니다.

2010.7

※ 본 조사와 관련하여 문의 사항이 있으시면 아래로 연락하여 주시기 바랍니다.

조사 주관기관 : 서울특별시 여성가족재단 정책개발실
연구책임자 이 성 은 / 위촉연구원 고 은 정

조사 대행기관 : (주)리서치플러스
서울시 서대문구 충정로 3가 32-11 엘림넷 빌딩 4층
담당자 전호섭 차장 (02-312-0896)

면접원 기록사항

성별	① 여성	② 남성	조사 일자	2010년 월 일
연령	① 10대	② 20대	조사 지역	서울시 _____구
	③ 30대	④ 40대	조사 경로	① 상담소 또는 상담보호센터 이용자
	⑤ 50대	⑥ 60대		② 주간보호센터 이용자
	⑦ 70대 이상			③ 거리 아웃리치
응답자관련 기타 정보				

면접원		에디팅/코딩	

가. 거리 생활이나 일정한 주거지가 없었던 경험에 대한 질문

가1. 귀하께서 원래 생활하던 집에서 처음 나왔을 때부터 지금까지 얼마나 되었습니까?

① 6개월 미만 ② 6개월 ~ 1년 미만 ③ 1년 이상~3년 미만 ④ 3년 이상~5년 미만 ⑤ 5년 이상

가2. 원래 생활하던 집에서 나오게 된 가장 주요한 이유는 무엇입니까?

① 실직 및 사업 실패 등 경제적인 어려움 ② 가족관계의 어려움 (다툼, 폭력 이혼 등)

③ 본인의 도박, 음주 등으로 인하여 ④ 본인의 질환 또는 장애로 인하여

⑤ 기타(구체적인 내용 : _____)

가3. 현재 주로 생활하고 있는 장소는 어디 입니까?

① 거리(주로 생활 하는 지역: _____) ② 응급 잠자리 (기관 이름 :_____)

③ 돈을 내고 생활하는 곳 (㉠ 고시원 ㉡ 쪽방 ㉢ 여관·여인숙 ㉣ 찜질방, PC방, 만화방 등)

④ 돈을 내지 않고 생활하는 곳 (㉠ 친인척의 집 ㉡ 친구 및 아는 사람의 집)

⑤ 기타(_____)

가4. 현재 주로 생활하고 있는 곳을 선택한 가장 큰 이유는 무엇입니까?

① 무료 급식 및 편의서비스 이용이 편리해서 ② 친한 동료들이 있어서

③ 다른 지역보다 조용하고 안전해서 ④ 교통이 편리해서

⑤ 일을 구할 수 있는 곳(인력시장, 일자리 소개서비스)에서 가까워서 ⑥ 기타(_____)

가5. 현재 거리나 응급잠자리, 쪽방 등에서 생활을 하는 데에 있어서 가장 어려운 부분은 무엇입니까?

① 의·식·주 해결의 어려움 ② 폭력(신체적, 성적, 언어적 폭력)으로부터의 위험

③ 일자리 알선 등 경제적인 어려움 ④ 시민들의 부정적인 시선

⑤ 기타 (_____)

가6. 현재 쉼터에 가거나 일정한 주거지를 갖지 않고 거리나 응급 잠자리, 쪽방 등에서 생활을 지속하는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

① 쉼터로 가고 싶으나 쉼터의 자리가 없어서 ② 쉼터보다는 자유로워서

③ 쉼터에 대해 알지 못해서 ④ 기타 (_____)

나. 현재와 같이 안정적이지 않은 상황에서 벗어나기 위한 활동 및 노력에 대한 질문

◉ 다음은 귀하가 현재와 같은 안정적이지 않은 상황에서 벗어나기 위해 어떤 활동을 하고 있는지와 활동하는 데에 있어서 어려운 점이 무엇인지에 대한 질문입니다. 귀하의 의견에 가장 가까운 번호에 V해 주십시오.

나1. 귀하는 현재 생활비를 충당하는 일자리를 갖고 있습니까?

① 예 (☞ 아래 □안 응답) ② 아니오 (☞ 아래 □안의 응답제외, 나2 문항으로)

<아래의 문항은 나1. 문항에서 '①예'에 응답한 경우에 한하여 응답>

나1-1. 귀하가 현재 일자리를 갖고 있다면 어떤 종류의 일자리인가요?

① 서울시 제공 일자리(_____) ② 건설 일용직 ③ 가사도우미 ④ 건물 청소
⑤ 주방보조(식당 및 유흥업소 등) ⑥ 대리 운전 ⑦ 노점 또는 폐지 수집 ⑧ 기타(_____)

나1-2. 귀하가 현재 하고 있는 일자리에서 얼마나 오래 근무 하셨는지요?

① 3개월 미만 ② 3개월이상~6개월 미만 ③ 6개월이상~1년미만 ④ 1년 이상~3년미만 ⑤ 3년 이상

나1-3. 귀하가 현재 하고 있는 일자리에서 한 달을 일했을 때 받고 있는 금액은 어느 정도인지요?

① 20만원 이하 ② 20~50만원 ③ 50~100만원 ④ 100~150만원 ⑤ 150만원 이상

나1-4. 귀하가 현재 일을 하는 데에 있어서 가장 어려운 점은 무엇입니까?

① 일이 너무 어렵고 힘들다 ② 일하는 것에 비해서 수입이 적다 ③ 임시 일자리라서 불안정하다
④ 일하는 데에서 무시를 받는다 ⑤ 기타(_____)

나2. **<일하지 않는 경우만 응답>** 현재 일을 하고 있지 않다면, 그 주요한 이유는 무엇인지 순서대로 두 가지만 골라주십시오.

1순위 : _____ , 2순위 : _____

① 급여, 근무시간 등 본인이 원하는 일자리가 없어서 ② 건강상의 이유로 일하기 어려워서
③ 일자리에서 요구하는 능력이 부족해서 ④ 일하고 싶지 않아서
⑤ 참여하고 있던 일자리가 없어져서 ⑥ 기타 (_____)

나3. 귀하께서는 **현재와 같은 안정적이지 않은 상황에서 벗어나기 위해서 어떠한 노력**을 하고 계십니까? 해당하는 곳에 모두 V하여 주십시오.

① 일자리 유지 및 얻기 위한 노력 ② 건강관리 ③ 신용회복 및 저축관리
④ 앞으로 생활할 집을 확보 ⑤ 신분(주민등록증) 복원 ⑥ 술을 줄이거나 끊는 것
⑦ 도박을 끊는 것 ⑧ 기타 (_____)

나4. 귀하께서 앞으로 일정한 주거지를 마련하고 혼자서 생활하려면 가장 필요하다고 생각되는 것을 순서대로 두 가지만 골라서 기재하여 주십시오.

1순위 : _____ , 2순위 : _____

① 안정적이고 장기적인 일자리를 갖는 것 ② 일을 할 수 있도록 건강이 회복되는 것
③ 안정적인 수입을 통해서 저축을 많이 하는 것 ④ 술, 도박을 그만두는 것
⑤ 기타 (_____)

나5. 귀하께서 생각하셨을 때 **현재와 같이 안정적이지 않은 상황에서 벗어나기 위한 서비스가 제공된다면,** 필요성에 대하여 귀하의 의견이 가장 가깝다고 생각하는 번호에 ∨표시를 하여 주십시오.

서비스 구분	필요 정도				서비스 구분	필요 정도			
	매우 필요하다	필요 하다	필요 하지 않다	전혀 필요 하지 않다		매우 필요하다	필요 하다	필요 하지 않다	전혀 필요 하지 않다
(1) 원하는 일자리를 구할 수 있도록 교육을 제공해주는 것	①	②	③	④	(5) 신분과 신용을 회복할 수 있도록 도와주는 것	①	②	③	④
(2) 쉽고 다양한 일자리 정보와 기회가 제공되는 것	①	②	③	④	(6) 아플 때 치료 받고, 건강을 회복할 수 있는 다양한 의료 서비스가 제공되는 것	①	②	③	④
(3) 여성 노숙인이 이용할 수 있는 응급보호 시설이 제공되는 것	①	②	③	④	(7) 폭력으로 인해서 받은 상처를 회복할 수 있는 프로그램이 제공되는 것	①	②	③	④
(4) 보다 적은 비용으로 갈 수 있는 집을 많이 제공해주는 것	①	②	③	④	(8) 법적인 어려움에 대해 지원해 주는 것 (이혼, 가정폭력, 성폭력, 사기피해 등)	①	②	③	④

다. 노숙인 보호시설(상담보호센터 및 쉼터) 제공 시설 및 정책 프로그램에 대한 만족도 및 요구도

◉ 다음은 노숙인 보호시설에 대한 이용자 만족도 및 향후 개선 방향에 대한 요구도에 관한 질문입니다.

다1. 거리생활이나 일정한 주거지가 없는 분들을 위한 쉼터를 이용해보신 경험이 있습니까?

① 이용해본 적 있음 ② 이용해본 적 없음.

다2. **<노숙인 쉼터를 이용해본 적이 있는 경우만 응답>** 노숙인 쉼터에서 머물다 거리로 잠자리를 옮긴 경험이 있다면, 가장 큰 이유는 무엇입니까?

① 쉼터 생활이 사생활 보장이 잘 안돼서 ② 쉼터의 프로그램 참여, 규칙 등이 불편해서
③ 규칙을 지키지 않아서 강제적인 퇴소로 인해서 ④ 쉼터의 다른 사람들과의 관계가 불편해서
⑤ 쉼터 종사자와 관계가 좋지 않아서 ⑥ 기타(_____)

다3. 거리생활이나 일정한 주거지가 없는 분들을 위한 상담보호센터를 이용해보신 경험이 있습니까?

① 이용해본 적 있음 ② 이용해본 적 없음.

다4. **<노숙인 상담보호센터를 이용해본 경험이 있는 경우만 응답>** 상담보호센터에서 제공하고 있는 시설이용하시기에 적절한지에 대한 귀하의 의견에 가장 가깝다고 생각하는 번호에 ∨ 표시를 하여 주십시오.

서비스 구분	만족 정도			
	매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1) 침실을 함께 사용하는 인원이 적정합니까?	①	②	③	④
(2) 응급 잠자리의 이용기간이 적정합니까?	①	②	③	④
(3) 개인 물건을 보관하기 위한 공간은 적정합니까?	①	②	③	④
(4) 화장실 및 욕실의 수가 적정합니까?	①	②	③	④
(5) 거실이나 휴게 공간은 충분합니까?	①	②	③	④
(6) 거실이나 휴게 공간에 여가 생활을 위한 물품 등이 잘 구비되어 있습니까? <※TV, 책, 컴퓨터 등>	①	②	③	④
(7) 급식이 제공되는 식사 공간은 적정합니까?	①	②	③	④

서비스 구분	만족 정도			
	매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(8) 식사의 횟수와 양, 식사의 질은 적정합니까?	①	②	③	④
(9) 개인적인 일로 상담을 할 때의 공간이 적정합니까?	①	②	③	④
(10) 몸이 아플 때 약 제공, 진료 받는 것이 편리합니까?	①	②	③	④
(11) 센터 전반적으로 공간과 온도가 적정합니까?	①	②	③	④
(12) 센터 출입 및 내부에서 이동이 편리합니까? <※계단, 내부 문턱 높이 등>	①	②	③	④
(13) 센터가 전반적으로 깨끗하고 쾌적합니까?	①	②	③	④
(14) 여성을 위한 상담실, 화장실, 물품 등의 제공이 적절합니까?	①	②	③	④

다5. **<노숙인 상담보호센터를 이용해본 경험이 있는 경우만 응답> 상담보호센터에서 제공받았던 서비스가 있다면 ○표시 해주시고, 이용하신 서비스에 대해서 귀하의 의견에 가장 가깝다고 생각하는 번호에 ∨ 표시**를 하여 주십시오.

서비스 구분	이용 여부 (○,X)	만족정도			
		매우 만족한다	만족한다	만족하지 않다	매우 만족하지 않는다
(1) 일자리에 대한 정보 및 일자리 구하는 과정에 대한 지원		①	②	③	④
(2) 일자리 제공 (자활, 일자리 갖기 사업)		①	②	③	④
(3) 직업을 갖는데 도움이 되는 교육 프로그램		①	②	③	④
(4) 신분복원 (호적등록, 주민등록 복원) 지원		①	②	③	④
(5) 빚을 줄이거나 신용회복을 위한 지원		①	②	③	④
(6) 희망의 인문학 프로그램		①	②	③	④
(7) 저축관리 프로그램 및 우수 저축에 대한 포상(저축왕)		①	②	③	④
(8) 주거 지원 프로그램 (쪽방, 자활의집, 매입임대주택)		①	②	③	④
(9) 의료적인 서비스(의료비지원 또는 질환 관리)		①	②	③	④
(10) 개인적인 생활에 대한 상담		①	②	③	④
(11) 쉼터로의 연계		①	②	③	④

라. 자료 분류를 위한 질문

라1. 다음은 귀하에 관한 질문입니다. 자료 분류를 위한 질문이오니 **해당되는 곳에 ∨ 표시나 내용을 기재**하여 주십시오.

라1-1. 성별	① 여 ② 남
라1-2. 연령	만 _____세
라1-3. 학력	① 학교교육 받은 적 없음 ② 초등학교 졸업 ③중학교 졸업 ④ 고등학교 졸업 ⑤ 대학교 졸업 이상
라1-4. 결혼 경험	① 미혼 ② 기혼 (㉠ 현재 연락됨 ㉡ 연락두절) ③ 이혼 ④ 사별
라1-5. 주민등록 상태	① 주민등록 유효 ② 주민등록 말소 ③ 쉼터 지원을 통해 최근 복원 ④ 기타( )
라1-6. 집에서 처음 나온 시기	_____년 _____월
라1-7. 동반 가족	① 없음
	② 있음 ⇒ ㉠ 동반가족 인원 : _____명 ㉡ 동반가족 : ⓐ 남편 또는 아내 ⓑ 자녀

설문에 응답해 주셔서 감사합니다.

서울시 노숙인 입소시설(쉼터) 점검 조사표

시설 기본 정보

시설명			시설장		
소재지			연락처		
시설구분	쉼터 유형		□ 자활쉼터 □ 재활쉼터 □ 회복쉼터 □ 중간쉼터		
	대상자 특성	성 별	□ 여성 □ 남성 □ 여성 및 남성		
		장 애	□ 장애 (□ 신체장애 □ 정신장애) □ 비장애		
		연 령	□ 노인(65세 이상) □ 성인(20~64세)		
		가족동반여부	□ 단신 □ 가족동반(□ 모자 □ 부자 □ 부부)		
	입소인원 기준		□ 상시 30인 이상 보호시설 □ 상시 30인 미만 10인 이상 보호시설 □ 상시 10인 미만 보호시설		
시설 입소 정원	총 ____명 - 여성 : 성인__명/ 아동__명 - 남성 : 성인__명/ 아동__명		시설 입소 현원	총 ____명 - 여성 : 성인__명/ 아동__명 - 남성 : 성인__명/ 아동__명	
종사자 현황	총 ____명	고용형태	정규직		비정규직
			여	남	여	남
			____명	____명	____명	____명
방문일자			조사원		

시설 현황

건물 구조	지하___층 / 지상___층		시설면적	총_____㎡		
쉼터 설비	구분		설비 유무			개수
			① 있음	② 없음	③ 비해당	
	사무실(상담실)		①	②	③	___개(___명)
	수면실		①	②	③	____개
	조리실		①	②	③	____개
	화장실	용변기	①	②	③	____개
		세면-목욕설비	①	②	③	____개
	급·배수시설		①	②	③	____개
	비상재해 대비시설	소화기구	①	②	③	____대
		비상구	①	②	③	____개
	※100인 이상 시설의 경우	프로그램실	①	②	③	____개
		의무실	①	②	③	____개

시설 점검사항

Ⅰ. 안전성

입소자(거주자) 안전장치				응급의료시스템	
외부방문자 확인장치	화장실 비상벨		시설 내 안전 사각지대 유무	비상의약품 구비	의료지원시설
	비상벨 유무	비상벨 대응체계			
① 있음 ② 없음	① 있음 (____대)	① 있음 ② 없음	① 있음 ② 없음	① 있음 ② 없음	① 있음 ② 없음
	② 없음				
※ 관련 특이사항 ( )				※ 관련 특이사항 ( )	

비상재해 대비시설				
화재 예방		비상구		
소화기구 유무	방화관리	비상구 유무	진입출구	지하의 경우
① 있음 (____대) ② 없음	① 정기적인 관리 ② 비정기적인 관리 ③ 관리하지 않음	① 있음 (____개)	① 장애물 없음 ② 장애물 있음	① 외부로 연결됨 ② 외부로 연결되지 않음
		② 없음		
※ 층별 설치 여부 및 특이사항 ( )		※ 층별 설치 여부 및 특이사항 ( )		

남녀 공동 입소 시설의 경우 : 성별 공간 분리				여성 쉼터의 경우	
상담실	수면실	화장실		(성)폭력피해자 응급보호 공간	(성)폭력피해자 의료지원시설
		입구 동선	내부		
① 분리되어 있음 ② 분리되지 않음	① 분리되어 있음 ② 분리되지 않음	① 분리되어 있음 ② 분리되지 않음	① 분리되어 있음 ② 분리되지 않음	① 있음 ② 없음	① 있음 ② 없음
※ 관련 특이사항 ( )				※ 관련 특이사항 ( )	

Ⅱ. 편리성

입소자의 특성을 고려한 편의시설 설치 여부				
아동동반 입소 편의 시설				
화장실		생활공간		
유아용 변기	여성용품비치	아동용 도서(실)	오락용품(실)	집단지도실
① 있음 ② 없음	① 있음 ② 없음	① 있음 ② 없음	① 있음 ② 없음	① 있음 ② 없음
※ 관련 특이사항 ( )				

입소자의 특성을 고려한 편의시설 설치 여부					
무장애 디자인					
장애인 화장실 설치	출입구 및 복도 유효폭	문턱과 바닥면의 높이 차이	복도측면 손잡이	안내 점자표지	승강기 (유효폭고려)
① 있음 (____개)	① 1.2m 이상	① 있음	① 있음	① 있음	① 있음
② 없음	② 1.2m 이하	② 없음	② 없음	② 없음	② 없음
※ 관련 특이사항					
( )					

기타 입소자 편의시설					
세탁실	옴수대	공중전화	도서	컴퓨터	휴게공간
① 있음	① 있음	① 있음	① 있음	① 있음(____대)	① 있음
② 없음	② 없음	② 없음	② 없음	② 없음	② 없음
※ 관련 특이사항					
( )					

Ⅲ. 쾌적성

생활공간 (수면실 및 거실 등)					
채광	환기 기구	청소상태	냉난방	공간대비 정원	개인용품 보관함(공간)
① 충분함	① 있음	① 양호	① 충분함	① 적 절	① 있음
② 부족함	② 없음	② 불량	② 부족함	② 부적절	② 없음
※ 관련 특이사항					
( )					

조리실					화장실		
식기·조리기구 청결도	식기류 소독시설	식재료상태 (유통기한 및 보관)	환기 기구	수질검사	온수사용	환기 기구	청소상태
① 양호	① 있음	① 양호	① 있음	① 검사함	① 가능	① 있음	① 양호
② 불량	② 없음	② 불량	② 없음	② 검사하지않음	② 불가능	② 없음	② 불량
※ 관련 특이사항					※ 관련 특이사항		
( )					( )		

Ⅳ. 접근성

물리적 접근성		정보 접근성
대중교통과의 인접성	주요 공공시설(동사무소, 병의원 등)과의 인접성	게시판 설치
① 500m이내 대중교통 이용가능	① 500m이내 공공시설 위치함	① 있음
② 500m이상 떨어져 있음	② 500m이상 떨어져 있음	② 없음
※ 관련 특이사항		※ 관련 특이사항
( )		( )

부록4 시설점검리스트 : 노숙인 상담보호센터용

서울시 노숙인 상담보호센터 점검 조사표

시설 기본 정보

시설명			시설장		
소재지			연락처		
시설 이용 정원	총 _____명 - 여성 : 성인___명/ 아동___명 - 남성 : 성인___명/ 아동___명		시설 이용 현원	총 _____명 - 여성 : 성인___명/ 아동___명 - 남성 : 성인___명/ 아동___명	
종사자 현황	총 _____명	고용형태	정규직		비정규직	
			여	남	여	남
			_____명	_____명	_____명	_____명
방문일자			조사원			

시설 현황

건물 구조	지하____층 / 지상____층		시설면적	총_____㎡		
상담보호센터 설비	구분		설비 유무			개수
			① 있음	② 없음	③ 비해당	
	사무실		①	②	③	_____개
	상담실		①	②	③	_____개
	수면실		①	②	③	___개(___명)
	의무실		①	②	③	_____개
	물품보관실		①	②	③	_____개
	세탁실		①	②	③	_____개
	조리실		①	②	③	_____개
	화장실		①	②	③	_____개
	목욕실		①	②	③	_____개
	급·배수시설		①	②	③	_____개
	비상재해 대비시설	소화기구	①	②	③	_____개
		비상구	①	②	③	_____개

시설 점검사항

Ⅰ. 안전성

이용자 안전장치		응급의료시스템	
화장실 비상벨		비상의약품 구비	의료지원시설
비상벨 유무	비상벨 대응체계		
① 있음 (____대)	① 있음 ② 없음	① 있음 ② 없음	① 있음 ② 없음
② 없음			
※ 관련 특이사항 ( )		※ 관련 특이사항 ( )	

비상재해 대비시설				
화재 예방		비상구		
소화기구 유무	방화관리	비상구 유무	진입출구	지하의 경우
① 있음 (____대) ② 없음	① 정기적인 관리 ② 비정기적인 관리 ③ 관리하지 않음	① 있음 (____개)	① 장애물 없음 ② 장애물 있음	① 외부로 연결됨 ② 외부로 연결되지 않음
		② 없음		
※ 층별 설치 여부 및 특이사항 ( )		※ 층별 설치 여부 및 특이사항 ( )		

여성 이용자를 고려한 시설 설비					
상담실	수면실		화장실		
	이용	공간	여성화장실	입구 동선	내부
① 분리되어 있음 ② 분리되지 않음	① 이용가능	① 분리되어 있음 ② 분리되지 않음	① 있음	① 분리되어 있음 ② 분리되지 않음	① 분리되어 있음 ② 분리되지 않음
	② 이용불가		② 없음		
※ 관련 특이사항 ( )					

여성 이용자를 고려한 시설 설비	
(성)폭력피해자 응급보호 공간	(성)폭력피해자 의료지원시설
① 있음 ② 없음	① 있음 ② 없음
※ 관련 특이사항 ( )	

Ⅱ. 편리성

이용자의 특성을 고려한 편의시설 설치 여부					
무장애 디자인					
장애인 화장실 설치	출입구 및 복도 유효폭	문턱과 바닥면의 높이 차이	복도측면 손잡이	안내 점자표지	승강기 (유효폭고려)
① 있음 (____개)	① 1.2m 이상	① 있음	① 있음	① 있음	① 있음
② 없음	② 1.2m 이하	② 없음	② 없음	② 없음	② 없음

※ 관련 특이사항

(　　)

이용자의 특성을 고려한 편의시설 설치 여부			
여성을 위한 편의시설	아동동반 남성·여성을 위한 편의 시설		
여성용품 비치	아동용품비치 (기저귀 등)	화장실 내 유아용 변기	아동 보호·휴식공간 (놀이시설, 용품)
① 있음	① 있음	① 있음	① 있음
② 없음	② 없음	② 없음	② 없음

※ 관련 특이사항

(　　)

기타 이용자 편의시설					
세탁실	음수대	공중전화	도서	컴퓨터	휴게공간
① 있음	① 있음	① 있음	① 있음	① 있음(____대)	① 있음
② 없음	② 없음	② 없음	② 없음	② 없음	② 없음

※ 관련 특이사항

(　　)

Ⅲ. 쾌적성

생활공간 (수면실 및 거실 등)					
채광	환기 기구	청소상태	냉난방	공간대비 정원	개인용품 보관함(공간)
① 충분함	① 있음	① 양호	① 충분함	① 적 절	① 있음
② 부족함	② 없음	② 불량	② 부족함	② 부적절	② 없음

※ 관련 특이사항

(　　)

조리실					식당	
식기·조리기구 청결도	식기류 소독시설	식재료상태 (유통기한 및 보관)	환기 기구	수질검사	배식 대기 공간	공간대비 이용인원
① 양호 ② 불량	① 있음 ② 없음	① 양호 ② 불량	① 있음 ② 없음	① 검사함 ② 검사하지않음	① 있음 ② 없음	① 적 절 ② 부적절
※ 관련 특이사항 ( )					※ 관련 특이사항 ( )	

화장실			의무실		프로그램실		
온수사용	환기 기구	청소상태	환기 기구	청소상태	환기 기구	청소상태	관련 기기 상태
① 가능 ② 불가능	① 있음 ② 없음	① 양호 ② 불량	① 있음 ② 없음	① 양호 ② 불량	① 있음 ② 없음	① 양호 ② 불량	① 양호 ② 불량
※ 관련 특이사항 ( )			※ 관련 특이사항 ( )		※ 관련 특이사항 ( )		

Ⅳ. 접근성

물리적 접근성				정보 접근성
대중교통(버스, 지하철)과의 인접성	주요 공공시설 (동사무소, 병의원 등)과의 인접성	주요 노숙지역과 인접성	시설 위치 안내표지	게시판 설치
① 500m이내 대중교통 이용가능 ② 500m이상 떨어져 있음	① 500m이내 공공시설 위치함 ② 500m이상 떨어져 있음	① 주요노숙지역 500m 이내 위치 ② 500m 이상 떨어져 있음	① 있음 ② 없음	① 있음 ② 없음
※ 관련 특이사항 ( )				※ 관련 특이사항 ( )

2010-정책개발-008

서울시 노숙인 지원정책 성별영향평가

발행인 박현경
연구자 이성은, 고은정
발행일 2010년 12월
발행처 서울시 여성가족재단
주 소 서울시 동작구 대방동 한숲길 22번지
전 화 02. 810. 5101(代)
www.seoulwomen.or.kr

이 책의 저작권은 서울시 여성가족재단에 있습니다.
무단 전재와 무단 복제를 금합니다.

인쇄처 : 경성문화사 02 786 2999