

‘부산광역시 홈리스의 인권보장’을 위한

부산광역시 인권위원회 권고

‘홈리스’ : 부산시 인권위원회에서는 이번 권고에서 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」과 「부산광역시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례」에서 정의하고 있는 거주 및 주거(하우스 house)에 기반하고 있는 ‘노숙인’이라는 용어 보다 탈노숙 및 지역사회로의 정착 등 보다 근원적인 정책과 사업을 위해 삶의 지지기반이자 관계의 중심이어야 할 홈 home의 상실 및 부재의 의미를 담고 있는 ‘홈리스’ (homeless)라는 용어를 사용하기로 한다.¹⁾

□ 주 문

부산광역시 인권위원회는 부산시가 부산지역 홈리스의 인권개선방안을 마련하여 시행할 것을 다음과 같이 권고합니다.

1. 부산광역시는 코로나19 재난상황의 장기화, 빈곤과 실업률 악화 등으로 홈리스를 비롯한 주거취약계층의 생존권이 크게 위협받고 있으며, 특히 홈리스의 주거, 의료, 급식, 노동 등 인간으로서 지켜져야 할 최소한의 기본적 인권들이 ‘코로나 방역 및 지원정책’에서 대부분 배제되고 있을 뿐 아니라 취약시기인 동절기를 맞아 더 큰 어려움에 직면하고 있음에 주목하고, 그 개선을 위해 아래의 권고 사항들을 중심으로 실효적이고 체계적인 대책을 마련하여 시행하기 바람.
2. 부산광역시는 「부산광역시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례」 제5조

1) 참고 : 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제2조(정의)에서 노숙인은 다음과 같이 정의하고 있다. 1. “노숙인 등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 중 보건복지부령으로 정하는 사람을 말한다.

가. 상당한 기간 동안 일정한 주거 없이 생활하는 사람

나. 노숙인시설을 이용하거나 상당한 기간 동안 노숙인시설에서 생활하는 사람

다. 상당한 기간 동안 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람

「부산광역시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례」 역시 위 법률의 정의에 따르고 있다.

에 따라 홈리스의 인권상황에 관한 실태조사를 조속히 실시하고, 이에 근거하여 홈리스 인권상황개선을 위한 ‘홈리스 인권증진종합계획’을 수립하여 집행하기 바람.

3. 「부산광역시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례」를 아래의 내용이 포함되도록 개정하기 바람. (동 조례 제4조 제1항 및 제2항 1~5호 참조)

- ① 노숙인 등에 대한 정책의 목표와 추진방향
- ② 노숙인 등의 발생 예방·사후관리 및 감소 방안
- ③ 노숙인 등의 보호·재활 및 자활에 관한 사항
- ④ 노숙인 등의 의료지원에 관한 사항
- ⑤ 노숙인 시설의 지원 및 주거지원에 관한 사항
- ⑥ 노숙인 일자리 및 고용지원에 관한 사항
- ⑦ 노숙인 등의 실태에 관한 사항
- ⑧ 여성 장애 노인 등 취약 노숙인 등의 특별보호에 관한 사항
- ⑨ 민간협력에 관한 사항
- ⑩ 노숙인 등의 인식개선을 위한 사항
- ⑪ 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

□ 권고배경

유엔 사회권위원회에서는 2017년 한국정부에 대한 제4차 최종권고를 통해 홈리스 문제의 근원적인 원인을 다루는 전략이 부재한 점을 우려하며, 홈리스 문제를 해결하기 위해 장기전략을 제시할 것을 촉구한 바 있습니다.(UN CESCR, 2017) 뿐만 아니라 2020년 4월 23일, UN은 ‘코로나-19와 인권 : 우리 모두 함께입니다 (COVID-19 and Human Rights : We are All in this Together)’ 발표에서, 코로나 바이러스는 인간을 차별하지 않지만, 그로 인한 영향은 차별적임을 강조하며 공적 정보와 서비스로부터 소외되거나 접근성이 낮은 소수자와 극심한 빈곤에 처한 이들의 생계와 의료에 대한 대책을 더욱 강화할 것을 권고하였습니다.

특히 2020. 4. UN주거권특별보고관은 “홈리스 보호를 위한 코로나-19 지

침”(COVID-19 Guidance Note : Protection those living in homelessness)을 발표하고, 코로나19 방역지침으로 제시되는 ‘집에 머물기’, ‘자가격리’, ‘물리적 거리두기’, ‘손씻기’ 등과 같은 조치들은 적절한 주거시설을 확보한 사람들만의 조치일 따름이며, 존재 그 자체로 “인권침해”의 상태일 수밖에 없는 홈리스와 주거취약계층에게는 접근조차 쉽지 않은 지침들일 수밖에 없음을 지적한 바 있습니다.

지난 12월 부산시 산하 홈리스 시설(응급잠자리)에서 코로나 확진자 발생 이후 대응에서 부산시는 감염병예방법에 명시된 감염의심자 격리시설을 운영하지 않고 공동생활을 할 수밖에 없는 부적절한 공간에 강제로 격리하는 인권침해적인 조치를 취했습니다. 그 결과 34명 중 14명의 확진자가 발생하였습니다. 그동안 홈리스 당사자와 시민사회에서 제기한 자가격리 공간의 부재에 대한 아무런 준비가 되어있지 않음을 보여주는 사건이었습니다. 홈리스는 코로나19와 같은 재난상황이 아니더라도 적절한 주거와 의료, 노동 등에서 권리를 보장받기 어려웠습니다. 그동안 민간에 의존하던 무료급식 문제, 지정병원만 이용할 수 있는 의료접근권 문제, 과밀한 노숙인 시설 및 쪽방·고시원의 열악한 주거환경 문제가 지속되고 있는 코로나19로 인해 더욱 심각한 양상을 나타내고 있습니다.

□ 권고이유

▶ 일시보호시설 현황

- 홈리스의 규모는 감소하고 있으나, 신규 홈리스는 지속적으로 발생하고, 특히 거리 홈리스 중 여성이 증가하고 있으며, 시설 입소 홈리스에 비해 거리의 홈리스 코로나19 백신 접종률은 50%에 불과합니다.²⁾ 현재 부산시 거리 노숙인에 대한 일시보호는 응급잠자리(부산희망등대종합지원센터 내 / 1일 평균 25명 이용)가 제공되고 있습니다. 응급잠자리는 코로나19 상황에서도 문을 닫지 않고 운영되었고, 동절기에는 매우 중요한 시설이지만, 오후 6시부터 다음 날 오전 7

2) 2021.09 보건복지부 전국통계에 따르면, 시설 입소 홈리스의 백신 접종률 92.9% vs 거리 홈리스의 백신 접종률 47.7%에 불과함.

시까지만 이용 가능하며, 오전 7시 이후 다시 거리로 나가야 합니다.

- 타 시도에서는 홈리스의 상담, 검진, 안정적인 주거로 연계될 때까지 머물 수 있는 ‘일시보호시설’을 갖추고 있을 뿐 아니라, 코로나-19 이후 진단검사 연계 및 검사결과 확인 시까지 대기 할 수 있는 공간으로서 ‘일시보호시설’의 기능을 확장한 것에 비하면 부산시는 홈리스의 안전과 인권에 대한 조처가 매우 미흡합니다. 이런 이유로 홈리스 지원현장에서는 지난 12월 응급잠자리 확진자 발생 전까지 홈리스를 통한 코로나-19 감염이 일어나지 않은 것은 오히려 행운에 가깝다고 합니다.

▶노숙인 진료시설 지정병원 현황

- 현재 부산시에는 「노숙인 복지법」에 의거하여 노숙인진료시설로 지정되어 있는 부산의료원이 2020년 2월 21일 감염병 전담병원으로 전환됨에 따라 노숙인의 진료, 입원 및 수술치료에 공백이 발생하였습니다. 이에 부산시는 2020년 6월 노숙인 진료기관으로 1차 의료기관 9개, 2차 의료기관 1개를 추가 지정하여 총 27개의 노숙인 진료기관을 지정하였으나, 3차 지정의료기관은 없습니다.³⁾
- 노숙인 지정의료기관 추가 지정은 일면 노숙인의 진료환경을 개선하는 것처럼 보이나, 거리노숙인의 경우 대부분 복합적 치료가 필요한 환자임을 고려할 때 1차 병원 보다 검사와 수술 및 입원치료가 가능한 2차 병원과 3차 병원 지정이 더 절실합니다. 이러한 현실에서 부산시의 대응은 오히려 응급상황 대처 및 효과적인 치료를 지체시키는 결과를 초래하고 있고, 공공의료기관인 부산의료원의 재정적자를 분산시키기 위한 목적으로 운영되고 있어 인권행정에 역행하는 것으로 보입니다.
- 특히 만성질환자의 경우에도 이동과 접근성이 고려되지 않아 실효성이 낮으며, 공익병동의 경우 통합간병체계가 운영되는 부산의료원과 달리 지정병원에서 통합간병이 이루어지지 않아 노숙인 지원기관의 업무 하중이 커지고 있습니다.

3) 무료진료소 1개소 (희망등대종합지원센터 내 사랑그루터기), 1차 의료기관 25개소 (16개 보건소와 민간의료기관 9개), 2차 의료기관 2개소 (부산의료원 및 알로이시오기념병원)

▶ 공공 급식서비스 관리 및 운영 현황

- 많은 부산 시민들은 ‘부산진역 앞 무료급식소 앞에 길게 줄 섰던 홈리스 분들은 다 어디서 식사를 해결하고 있을까?’라는 의문을 가집니다. 그동안 무료급식 서비스에 의존해왔던 거리노숙인의 급식은 코로나-19 발생 이후 감염 우려로 인해 부산진역 앞 무료급식소를 비롯하여 민간기관에서 운영하던 대부분의 급식서비스는 중단되고, 도시락, 주먹밥, 빵 등을 포장해서 나누어 주는 소규모 민간 급식서비스가 부분적으로 진행되고 있습니다.
- 다행히 2021년 11월부터 동구 소재 부산희망드림센터에서 민간단체들이 준비하는 급식서비스가 진행되어 점심과 저녁 각 55명, 1일 110명의 홈리스에게 식사를 제공하고 있습니다.

▶ 홈리스 통합돌봄을 위한 행정체계 현황

- 부산시 인권위원회는 이번 권고 준비 과정에서 부산시의 홈리스 지원사업 및 정책들이 현장의 어려움이 충분히 반영되기보다 부서별로 경직되어 운영되고 있고, 탈노숙의 비율을 높여나가는 목표 아래 일관성 있게 사업이 배치되지 않아 시설을 전전하거나 다시 거리 노숙으로 전락하는 사례가 빈번함을 확인하게 되었습니다.
- 예를 들면 주택정책과의 홈리스 지원사업은 지원의 핵심인 탈노숙의 비율을 높이려면 주택 공급 뿐 아니라 주거를 잘 유지할 수 있도록 ‘주거유지 서비스’가 활발하게 운영되어야 할 것입니다.

□ 권고 사항

이에 부산광역시 인권위원회는 부산지역 홈리스에 대하여 부산시가 다음과 같은 사항의 정책과 조치들을 취할 것을 권고합니다.

1. 일시보호시설 설치

- 거리노숙인의 상담 및 검진 등 홈리스들이 안정적인 주거시설로 연계될 때까지 머물 수 있는 일시보호시설을 설치하여야 합니다. 특히 코로나19 진단 연계, 백신보장을 위한 휴식공간, 감염의심자 격리시설로서의 기능 등 감염성 질환에 대한 대응강화 및 취약시기인 동절기를 고려하여 빠른 시간 내 적정 규모와 시설을 갖춘 일시보호시설을 설치하여야 합니다.

2. 노숙인 진료시설 지정병원 확대 (2차 및 3차 의료기관 추가지정) 및 정신건강상담 연계체계 구축

- 홈리스 역시 헌법에 보장된 평등하게 의료서비스를 받을 권리, 병원을 구분하지 않고 의료서비스를 받을 권리가 보장되어야 합니다. 또한 서부산의료원 건립과 침례병원의 공공병원 전환으로 부산시의 공공의료 수준 향상 및 홈리스를 비롯한 사회취약계층의 공공의료가 충분히 개선될 수 있도록 해야 합니다.
- 공공의료의 확충에는 시간이 걸리는 만큼, 우선 노숙인의 의료서비스 접근권을 강화하기 위하여 코로나전담병원으로 지정된 부산의료원 외 권역별로 1개소의 병원급 이상(2차 병원)의 노숙인진료시설을 지정 및 1개소 이상의 3차 병원을 지정하는 한편, 긴박한 상황이 발생한 경우, 지정병원이 아닌 의료시설에서도 1차적인 진료를 받을 수 있도록 조치할 필요가 있습니다.
- 복합적인 정신건강의 문제를 안고 있는 홈리스의 정신건강상담을 강화하기 위하여 정신건강 등 전문영역과 지원시설의 연계 및 현장보호지원 연계체계 구축이 필요합니다. 앞으로 거리노숙인 주요 밀집지역에 결핵 등 만성질환 관리를 위한 ‘홈리스 현장진료센터’ 설치를 해야 합니다.

3. 부산시에서 급식서비스 관리 및 운영

- 코로나-19 재난상황 등과 같은 위기 상황에 민간에 의존한 무료급식 서비스는 불안정하고 한계가 있을 수밖에 없습니다. 홈리스의 급식서비스는 필수서비스

로 규정하고, 끼니를 걸러 생존을 위협받는 경우가 발생하지 않아야 하며, 「노숙인복지법」 및 「식품위생법」이 정한 집단급식소 기준에 의거하여 인간으로서의 품위를 갖춘 균질한 식사가 제공될 수 있도록 부산시에서 공공 급식서비스를 관리 및 운영해야 합니다.

4. 홈리스 통합돌봄을 위한 행정체계 개편(전담팀 구성 및 인권옹호관 배치)

- 단순 복지지원서비스 제공 및 프로그램 제공방식이 아니라 탈 노숙에 성공할 수 있도록 초기정착 재정착 유지를 위한 전문서비스 제공이 필요합니다.
- 따라서 노숙인 지원사업을 담당하는 복지정책과, 주택정책과, 건강정책과에 각각 홈리스 전담팀을 구성하고, ‘노숙인 인권옹호관’을 배치하여 효율적인 사업추진을 위한 정책협약이 이루어지도록 해야 합니다.

이번 정책권고를 통해 부산시는 「부산광역시 인권기본조례」 제2조 제2항 및 「대한민국 헌법」 제11조 제1항에 따라 인간으로서의 존엄에 근거하여 홈리스 지원 및 인권정책을 수립하고 추진하여, 탈 노숙 및 예방 조치가 강화될 수 있기를 바랍니다.⁴⁾

2022년 1월 17일

부산광역시 인권위원회

4) 「부산광역시 인권기본조례」 제2조 제2항 시민의 인권은 존중되고 보호받아야 하며, 모든 시민은 「대한민국 헌법」 제11조 제1항에 따라 차별받지 않고 평등하게 대우받아야 한다.