



2015 제3호
치안정책연구

The Journal of Police Policies

2015. 12 (제29권 제3호)

경찰의 거리노숙인 통합지원체계 구축 방안에 관한 연구

- 서울경찰청 WEB GOVERNANCE 협의회를 중심으로 -

A Study on the how to Improve Homelessness

- The Street Homeless Web Governance Council
of the Seoul Metropolitan Police Agency -

구 은 수* · 이 상 원**

차 례

I. 들어가며	IV. 새로운 모델로서 거리노숙인 WEB GOVERNANCE 협의회 구성과 운영
II. 거리노숙인 지원체계와 한계	V. 결 론
III. 새로운 접근방식의 모색	

국 문 요 약

우리사회에서 노숙인은 IMF 경제위기 이후 사회적 쟁점으로 부각된 이래 많은 시간이 흘렀으나, 여전히 해결되지 않은 문제로 남아 있고 오히려 질병이나 가족 해체, 고용의 불안정성 등 개인적, 사회 구조적 문제들로 인해 갈수록 심화되는 양상을 띠고 있으며, 공원·광장 등 근린 생활공간에서의 무질서가 확산되어 치안 부담이 가중되고 있는 실정이다.

본 논문에서는 정부의 정책을 현장에서 효율적으로 집행하여 노숙인의 정상적인 사회복귀를 돕고, 근린생활공간의 안정성을 확보할 방안이 무엇인지 고민하였다.

II장에서는 현재의 노숙인 지원체계의 문제점을 지적하면서 사업의 책임있는 주체가 불분명하다는 점, 지원규모나 그 배분이 적절하지 못하다는 점, 업무행태가 수동적이라는 점 등을 지적하였고, III장에서는 지역사회 경찰활동의 개념과

사례를 언급하면서 현재의 문제점을 타개하기 위해서는 경찰이 범죄에 국한하지 말고 지역주민이 불편을 느끼는 여러 가지 문제들을 적극적으로 발굴해서 해결해 주어야 한다는 점을 강조하였다.

IV장에서는 노숙인 문제의 해결을 위해 접근 가능한 모든 수단들을 한군데로 모아 보다 체계적이고 종합적으로 정책을 시행 하고자 하는 서울경찰청의 전략으로써 '거리노숙인 WEB GOVERNANCE 협의회'의 개념과 내용을 소개하였다.

노숙인 문제는 질서유지와 복지서비스, 환경 개선이 종합적으로 이루어질 때 어느 정도 개선의 여지가 있으며, 지역사회 모두 공동의 책임과제로 인식하고 점진적으로 해결해 나가야 한다. 노숙인도 우리사회의 동반자이며 함께 보호해야 할 국민이다.

* 용인대학교 대학원 경찰보안정보학과 박사과정, 주저자

** 용인대학교 경찰행정학과 교수, 교신저자

I. 들어가며

우리사회에서 노숙인¹⁾은 IMF 경제위기 이전에도 부랑인·걸인·정신 병자 등 다양한 형태와 명칭으로 존재해 왔지만 분산 또는 격리되어 있어서 관심의 대상이 되지 못했다. 그러나 IMF 경제위기로 촉발된 대규모 실업사태는 노숙인의 양적 팽창²⁾을 초래하였고, 정상적인 보통의 사람도 노숙인으로 전락할 수 있다는 위기의식이 팽배해지면서 사회적 쟁점으로 부각되었다.

정부는 IMF 경제위기 이후 급증하는 노숙인에게 최소한의 의식주를 제공하기 위해 무료급식에서부터 직업훈련, 각종 자활정책 등 대책을 만들어 냈으나 대부분이 긴급구호차원에서 이루어지는 일시적인 측면이 강했고, 결과적으로 노숙인 문제의 근본적인 해결³⁾보다는 노숙생활 이후에 발생하는 어려움을 부분적으로 해결해 주는데 그치고 말았다. 이후 정부는 '사회복지사업법 개정(2003년), 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 제정(2012년, 이하 노숙인 복지법)' 등 노숙인 문제에 체계적으로 대응하기 위해 노력해 왔으나 노숙인의 숫자는 10여 년 전이나 지금이나 큰 변동없이 유지되고 있으며, 오히려 여성 노숙인·청소년 노숙인·가족단위 노숙인 등 그 대상층이 다양해지면서 과거보다 훨씬 더

- 1) 노숙인(露宿人)은 한자 그대로 이슬을 맞으며 자는 사람, 즉 정해진 주거 없이 공원, 거리, 역, 버려진 건물 등을 거처로 삼아 잠을 자며 생활하는 사람을 말한다.
- 2) IMF 경제위기 이전에는 200여명에 불과하였던 노숙인이 외환위기 직후 3,500여명까지 대폭 증가하였다고 한다(서울시 노숙자 대책 협의회, 2001, 19쪽).
- 3) 모든 노숙인에게 적절한 주거가 공급되고, 그 주거를 유지할 수 있는 경제적 자립(양질의 일자리)을 도모하는 것이다.

복잡한 양상을 띠게 되었다. 이러한 상황속에서 다수의 노숙인들의 공원·광장 등 근린생활공간에서의 음주소란·폭행·구걸행위 등은 일반 시민들에게 불안감과 불편함을 야기하였고, 이로 인해 치안부담⁴⁾이 가중되고 있는 것이 현실이다.

서울시의 거리노숙인 규모는 겨울에 일시 감소⁵⁾하였다가 여름에 증가하는 계절적인 변화 패턴을 보이고 있지만, 평균 775명(2014년 4차례 집계 평균⁶⁾)이 거리에서 노숙하고 있는 것으로 확인되고, 이중 대다수는 서울역과 영등포역에 밀집하여 생활하고 있다. 2014년 서울시 노숙인 실태조사 보고서에 따르면 거리노숙인 상당수가 상담을 받아 본 경험이 전혀 없거나(47.1%), 자활정책에 대한 정보부족으로 시설입소를 거부(36%)하고 있는 것으로 나타났다.⁷⁾ 이는 정부가 노숙인 문제를 해결하는데 효과적인 정책을 보유하고 있는지 여부는 차치하더라도 정부의 정책을 적시적소에 현장으로 연결하는 시스템이 제대로 기능을 발휘하지 못하고 있다는 사실을 반증한다.

본 논문은 정부의 거리노숙인 정책을 현장에서 효율적으로 집행할 수 있는 방안이 무엇인지, 결과적으로 거리노숙인을 치유의 길로 이끌고, 노숙인에게 침식당한 공원·광장 등 근린생활공간을 그 주인인 시민의 품으로 돌려 줄 수 있는 방안이 무엇인지에 대한 고민이 담겨있다. 이하에서는 현재의 거리노숙인 지원체계와 그 체계적 한계를 살펴보고(II

4) “대낮에 술판·싸움...어린이는 못하는 동네 어린이 공원”, 중앙일보, 2015. 5. 4.

5) 겨울철에는 추운 날씨로 인해 거리노숙이 곤란한 측면이 있고, 응급구호시설 확대 등 동사(凍死) 예방을 위한 적극적인 정책시행의 영향으로 노숙인의 숫자가 일시 감소하는 경향이다.

6) 홈리스정책연구센터, “2014년 서울시 노숙인 실태조사 보고서”, 용역보고서, 2014, 16쪽.

7) 위 보고서, 83-84쪽.

장), 그 대안으로써 지역사회 경찰활동을 제시하였으며(Ⅲ장), 거리노숙인 지원체계에 대한 새로운 시도로써 서울경찰청이 추진하고 있는 ‘거리노숙인 WEB GOVERNANCE 협의회’의 내용과 그 속에 담긴 정책적 함의를 논의(Ⅳ장)하기로 한다.

Ⅱ. 거리노숙인 지원체계와 한계

1. 노숙인의 개념

홈리스(homeless)라고도 불리는 노숙인은 부랑인, 걸인, 행려자, 무주거자 등 일정한 주거없이 거리를 떠도는 사람들을 지칭하는 다양한 용어들과 각 용어가 함의하는 내용이 다소 차이가 있어 개념정의가 용이하지는 않으나⁸⁾ 통상 노숙인이라 함은 주거가 없이 길거리나 공원, 역사, 지하도 등 숙박용도가 아닌 장소에서 생활하는 거리노숙인(street homeless)과 각종 쉼터 등 노숙인 보호시설을 숙소로 이용하는 보호시설 이용 노숙인(sheltered homeless)을 의미한다. 광의의 개념에는 쪽방이나 여인숙과 같이 열악한 주거공간에서 거주하는 사람 등 언제라도 노숙상태로 진입할 위험이 있는 사람들까지 포함하기도 하며, 우리나라는 2012년 노숙인 복지법을 제정하면서 ‘상당한 기간동안 주거로서의 적

8) 국제연합(UN)은 노숙인을 ‘집이 없는 사람과 옥외나 단기보호시설 또는 여인숙 등에서 잠을 자는 사람, 안정된 거주권과 직업, 교육, 건강관리가 충족되지 않는 사람’이라고 정의하고, 미국 노숙인 연합(national coalition for homeless)은 ‘정규적이고 고정된 주거시설이 없고 주로 길거리나 일시적인 보호시설, 사람이 자도록 고안되지 않은 공공의 장소 등에서 자는 사람’으로 정의한다(한민죽문화대백과).

절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람'까지 노숙인에 포함하면서 광의의 개념을 따르고 있다.⁹⁾

본 논문은 경찰이 치안현장에서 마주치는 노숙인을 대상으로 정부의 정책을 효과적으로 집행하여 노숙인의 자활을 돕는 한편, 일반 시민이 편안하게 이용할 수 있도록 공원·광장 등 근린생활공간을 안정되게 관리하기 위한 방안이 논의의 핵심이므로 그 대상을 거리노숙인(street homeless)으로 한정한다.

2. 서울시 거리노숙인 현황

노숙인의 규모는 노숙인에 대한 개념정의를 어떻게 하느냐에 따라 차이가 있고, 우리나라는 일정 시점의 발견숫자세기(point-in-time counting) 방법으로 그 규모를 추정하고 있어 정확한 수를 알기 어려우며, 기관별 통계마다 다소의 차이를 보이고 있다.

보건복지부 자료에 의하면 2013년 6월을 기준으로 전국 노숙인의 규모는 총 12,817명으로 나타났다. 이중 보호시설을 이용하는 노숙인이 11,353명, 거리노숙인이 1,464명의 분포를 보이는데 서울이 4,759명(시설 3,995, 거리 764)으로 가장 많았고, 대구 1,326명, 경기 1,059명, 부산 905명 등의 순으로 대다수의 노숙인이 대도시 중심으로 분포해 있다. 그 이유는 상대적으로 많은 보호시설과 서비스가 있고, 취업할 기회가 많을 것이라는 인식이 내재해 있으며, 생활하기 편하고 사람들 눈에 잘 띄지 않기 때문이다.

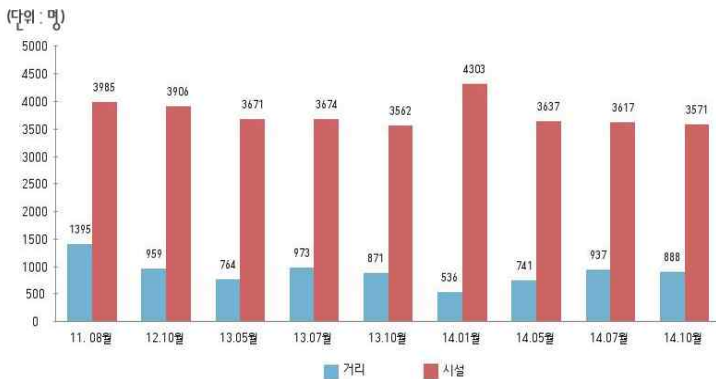
9) 노숙인의 범위는 정부정책을 수립하는데 기초가 된다는 점에서 중요하다.

〈표 1〉 전국 노숙인 통계(2013년 6월 기준)¹⁰⁾

연도	합계	거리	일시보호	자활	재활·요양
2010년	13,152	1,077	-	3,117	8,958
2011년	13,145	1,121	-	3,282	8,742
2012년	12,391	1,081	-	2,741	8,569
2013년 6월	12,817	1,464	654	2,088	8,611

2014년 서울시 노숙인 실태조사 보고서¹¹⁾에 따르면 2014년 10월을 기준(가장 최근 통계)으로 서울시의 노숙인 규모는 총 4,459명으로 나타났으며, 이중 거리노숙인은 888명(남성 845, 여성 43)으로 겨울에 일시 감소하였다가 여름에 증가하는 계절적인 패턴을 일정하게 보이고 있다.

〈그림 1〉 연도별 거리 및 시설 노숙인 규모 변화(2011. 8 ~ 2014. 10)



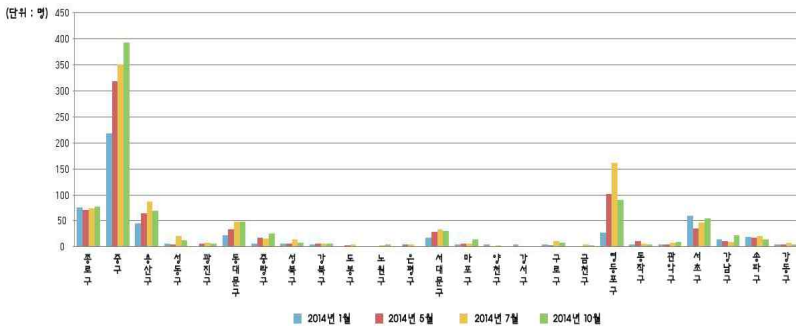
10) 보건복지부, “2014년 노숙인 등의 복지사업 안내”, 2014, 317쪽.

11) 서울시에서 용역을 발주하고 홈리스정책연구센터가 조사 후 보고서 작성, 노숙인 통계는 거리노숙인은 조사당일 오전 0시부터 3시까지 서울시 전 지역 약 400여개 지점에서 집계하였고, 시설노숙인은 동일한 시점에서 노숙인 보호 시설 이용자를 대상으로 집계한 것이다.

장소 유형별 거리노숙인 현황을 보면, 지하공간(50.5%)에서 가장 많이 발견되고 있으며, 그 다음으로는 공원녹지(20%), 건물내부(14%), 거리광장(13.4%) 순이다. 특히 여름에는 거리광장이나 공원녹지의 비중이 크게 늘어나는 반면 일반적으로 그 규모가 가장 큰 지하공간의 비중이 상당히 줄어드는 것으로 확인된다.

서울시 거리노숙인 분포를 자치구별로 보면 중구(392명), 영등포구(90명), 종로구(76명), 용산구(69명) 순이며, 서초구(54명), 동대문구(48명), 서대문구(29명)가 다음 순서를 이룬다. 나머지 자치구들 중에는 중랑구(25명)와 송파구(14명)가 상대적으로 많이 발견되었다.

〈그림 2〉 자치구별 거리노숙인 현황



이상 분석 결과, 공원·광장 등 근린생활공간으로의 거리노숙인 유입이 많은 여름철에 치안부담이 가중되고, 특히 중구(서울역), 영등포구(영등포역), 종로구(종묘공원), 용산구(동자동 무료급식소 일대) 등에서 노숙인 대책을 집중할 필요가 있다는 것을 알 수 있다.

3. 거리노숙인 지원체계와 한계

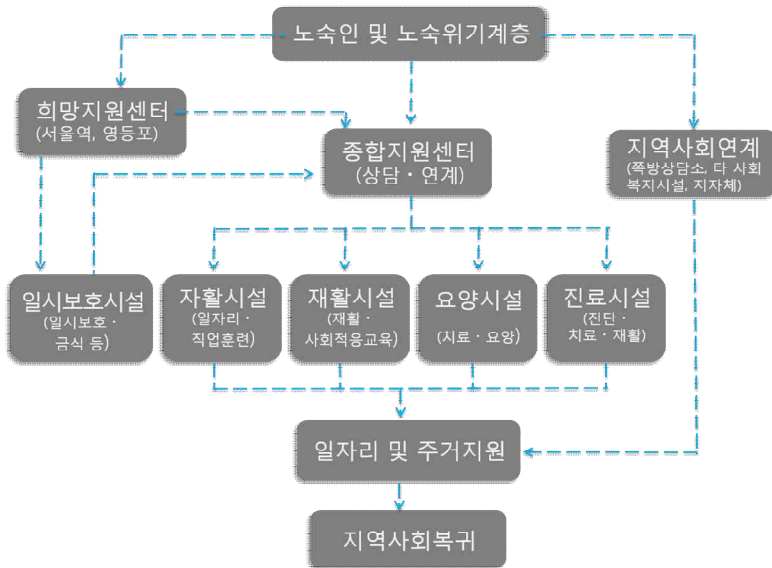
정부는 2012년 ‘노숙인 복지법’을 제정하면서 기존에 부랑인과 노숙인으로 이원화되어 있었던 지원체계를 통합¹²⁾하고, 국가와 지방자치단체에게 노숙인의 사회복귀 및 복지를 향상시킬 책임과 원활한 업무수행을 위해 민간단체와 협력할 의무를 부여하였다. 아울러, 보건복지부장관은 ‘노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획(5년 주기)과 그 시행계획(매년)’을 수립하고 지방자치단체의 추진실적을 평가하도록 하였으며, 지방자치단체는 보건복지부장관의 시행계획을 근거로 구체적인 사업계획을 만들어 업무를 추진하도록 하였다. 또한, 노숙인 복지법은 ‘주거지원, 급식지원, 의료지원, 고용지원’ 등 노숙인 복지서비스를 구체화하고, 노숙인 시설의 설치·운영과 노숙인 종합지원센터의 업무범위 등을 규정하여 법적근거를 마련하였으며, 경찰·소방·노숙인 관련 업무종사자에게 질병·동사(凍死) 등 노숙인에 관한 응급상황을 신고받거나 발견한 때에는 지체없이 필요한 조치를 하여야 한다고 규정하여 응급조치의 의무를 부여하고 있다.

서울시 거리노숙인 지원체계를 살펴보면, 먼저 서울시 복지본부 산하 자활지원과가 서울시 노숙인 정책을 총괄하고, 다시서기 종합지원센터와 브릿지 종합지원센터는 노숙인 상담을 통해 보호시설 입소나 일자리 및 주거를 지원하고, 주민등록복원과 신용회복을 통해 자립에 필요한 서비스를 제공한다. 또한, 서울역과 영등포역에 위치한 희망지원센터는 거리

12) 기본 사회복지사업법(2003년 개정)은 사회복지사업대상자로 부랑인과 노숙인을 함께 규정(동법 제2조 제1항 및 제34조 제4항)하였고, 지방분권특별법 시행(2005년)에 따라 노숙인 지원사업은 지방정부가, 부랑인 지원사업은 중앙정부가 담당하면서 그 지원체계가 이원화되어 있었다.

상담(아웃리치활동)과 응급구호활동을 하고 있으며, 노숙인에 대한 일시적인 숙식과 샤워·이미용 서비스를 제공하는 일시보호시설 6개소, 직업 훈련을 통해 일자리를 지원하는 자활시설 34개소, 사회적응교육을 하는 재활시설 6개소, 요양시설 7개소가 설치·운영중에 있다.

〈그림 3〉 노숙인 지원 절차³⁾



이상 살펴보면, 노숙인 복지사업에 대한 법적근거가 마련되어 있고, 현실적으로도 체계적인 지원체계를 갖추고 있는 것처럼 보이나, 세밀하게 분석해 보면 몇가지 문제점을 안고 있다.

첫째, 노숙인 지원사업의 책임있는 주체가 불분명하다. 정부의 노숙인

13) 서울시, 희망길잡이, 소책자(노숙인 안내용), 2014, 4쪽.

지원사업의 주관부서인 보건복지부는 종합계획과 시행계획을 수립하고, 지방자치단체의 추진실적을 평가하고 있을 뿐 구체적인 업무추진은 지방자치단체에게 일임하고 있으며, 서울시는 거의 모든 노숙인 지원사업을 종교나 민간단체와의 위탁계약과 협력에 의해 추진¹⁴⁾하고 있어 IMF 경제위기 초기의 자원봉사수준의 서비스를 극복하지 못하고 있는 상황이다.

둘째, 노숙인 지원사업의 자원규모나 그 배분이 적절하지 못하다. 2014년 서울시 노숙인 실태조사 보고서에 따르면, 서울 전역의 거의 모든 자치구에서 거리노숙인이 발견되고 있는 것으로 확인된다. 그럼에도 불구하고 인력·장비 등 거의 모든 자원이 서울역과 영등포역에 집중되어 있고, 다른 지역의 노숙인에 대한 지원활동은 방치되고 있다고 해도 과언이 아니다. 아울러, 노숙인의 정신질환과 알콜중독 등을 상담하고 치료기관에 후송하는 역할을 담당하는 정신건강팀(다시서기 종합지원센터 산하)은 서울 전역을 담당하고 있음에도 그 인원이 5명이 불과한 실정이다.

셋째, 업무행태가 지나치게 수동적이다. 인력부족이라는 현실적인 어려움이 있는 것도 사실이나, 신고출동(도움요청) 이외에 직접 찾아가서 거리노숙인의 특성에 맞는 맞춤형 서비스를 제공하는 아웃리치활동¹⁵⁾은 전무한 상황이다. 신규 거리노숙인의 대다수(71.4%)는 복지서비스에 대

14) 서울시 노숙인 지원사업의 중추적인 역할을 담당하는 다시서기 종합지원센터와 브릿지 종합지원센터는 서울시와의 위탁계약에 의해 대한성공회와 구세군이 운영하고 있고, 53개소에 달하는 일시보호시설과 노숙인 자활시설, 재활시설, 요양시설 중 서울시가 직접 운영하고 있는 시설은 한곳도 없는 실정이다.

15) 서울역은 희망지원센터 소속 사회복지사들이 평일 오후 8시에 정기적인 아웃리치 활동을 하고 있으나, 서울역을 제외한 다른 모든 지역에서는 이러한 활동을 찾아볼 수 없다.

한 정보취득 노력을 하지 않는다는 조사결과¹⁶⁾를 볼 때 아웃리치활동이 얼마나 중요한지 알 수 있음에도 불구하고, 현실적으로 신규 거리노숙인의 상당수(47.1%)가 거리상담을 받아 본 경험이 전혀 없다는 것은 심각한 문제라고 할 수 있다.

Ⅲ. 새로운 접근방식의 모색

1. 단속이 아닌 치유대상으로 인식 전환

노숙인에 대한 사회의 일반적 인식은 혐오감과 두려움으로 대별할 수 있다. 길거리에서 자는 사람 특유의 악취와 지저분한 옷차림은 혐오감을 야기하여 노숙인을 피하고 싶은 대상으로 인식하게 하고, 음주소란 등 일탈행동과 혐오스런 외모가 중첩되어 '나에게 해꼬지를 할 수도 있다'는 식의 막연한 두려움을 초래한다. 노숙인에 대한 이러한 부정적인 시각은 지역사회에도 그대로 투영되어 무료급식소나 자활·재활시설 등 노숙인 시설에 대한 님비현상으로 이어져 지역사회에 참여한 갈등을 야기¹⁷⁾하기도 한다. 일반인에게 노숙인은 가까이 하고 싶은 않은, 되도록 피했으면 하는 대상일 뿐이다.

경찰활동에도 노숙인에 대한 부정적인 시각은 그대로 반영되어 있다.

16) 홈리스정책연구센터, “2014년 서울시 노숙인 실태조사 보고서”, 용역보고서, 2014, 23-24쪽.

17) 님비현상이란 쓰레기 소각장, 분뇨처리장, 화장장 같은 시설이 필요한 줄은 알지만 '우리동네는 사절'이라며 완강히 저항하는 현상을 말하는 것으로, 대표적인 사례로 2011년 여의도 순복음교회에서 신길역(영등포)에 노숙인 쉼터를 설치하려고 하자 지역주민들의 반대에 부딪혀 결국 쉼터를 설치하지 못한 바 있다.

노숙인을 혐오스런 외모로 인해 도시의 미관을 해치고, 음주소란과 구걸 행위 등으로 지역주민을 불쾌하게 만들며, 누군가에게 해를 끼칠 수도 있는 잠재적 범죄자로 인식하고, 일반시민에 비해 한층 더 가혹하게 대하는 경향이 있다. 2014년 서울지방경찰청 통계자료¹⁸⁾에 의하면 노숙인을 대상으로 형사입건하거나 경범으로 즉심이나 통고처분을 한 사례가 2,544건에 달한다. 이는 2014년 10월 기준 서울시 노숙인 숫자 4,459명 대비 57%에 해당하는 수치로, 노숙인 2명 중 한명은 경찰에게 단속된 경험이 있다는 것을 보여준다.

〈표 2〉 2014년 노숙인 범죄통계 현황(형사범)

계	폭력	절도	모욕	재물손괴	공무방해	기타
613	379	93	29	17	7	88

〈표 3〉 2014년 노숙인 범죄통계 현황(경범)

계	음주소란	구걸	노상방뇨	인근소란	오물투기	불안감 조성	기타
1,931	580	437	361	242	177	25	109

이러한 무관용 경찰활동은 노숙인의 경제적 사정만을 더욱 악화시킬 뿐 탈노숙에는 전혀 도움이 되지 않으며, 오히려 범법행위로 부과받은 벌금을 내지 못하고 구치소에서 벌금노역 후 다시 노숙을 전전하는 악순환¹⁹⁾을 반복시킬 뿐이다. 결국 노숙인에 대한 사회적 배려없이 단속

18) 서울지방경찰청 생활질서과, '2014년 노숙인 현황 월보' 참조.

19) "27세에 전과 26범된 지적장애女", 동아일보, 2015. 9. 9.

만을 강화하는 것은 노숙인 문제를 해결하는데 결코 효과적이지 못하다.

노숙의 원인은 질병이나 장애, 정신질환, 알콜중독, 가정폭력 등 개인적인 문제에서부터 소득의 양극화와 빈곤화, 고용의 불안정성과 실업의 증가 등 사회구조적 문제까지 다양하고, 노숙상태의 생활은 개인의 건강에 치명²⁰⁾적일 뿐만 아니라 범죄노출, 자살 등 총체적이고 극심한 생활상의 위기를 경험하게 한다. 따라서, 노숙인은 사회의 부정적인 시각과는 달리 오히려 도움이 절실하게 필요한 대상으로 인식되어야 하고, 노숙의 원인과 현재의 상황을 정확하게 진단하여 주거 및 일자리 지원, 가족찾기, 병원치료, 쉼터 입소 등 필요한 서비스를 맞춤형으로 제공해야 한다.

2. 지역사회 경찰활동(Community Policing)의 활성화 필요

과거 전통적인 경찰활동은 발생된 범죄(불법행위)의 해결에 초점을 맞추는 소극적 대응(reactive policing)이었다면, 지역사회 경찰활동은 범죄에 국한하지 않고 지역사회에서 발생하는 다양한 문제들을 선제적으로 파악하여 해결(proactive policing)하고자 하는 경찰활동의 새로운 전략이자 철학²¹⁾이다. 지역사회 경찰활동에서는 지역주민에 대한 의견수렴과 적극적인 참여를 강조하고, 경찰은 지역사회를 불안하게 하는 문제에 업무의 최우선 순위를 두어야 하며, 문제 해결사(problem solver)로

20) 노숙인은 외로움, 분노, 수치심 등을 느끼는 것을 잊기 위해 음주는 하는데 심하면 알콜중독으로 이어지고 있다.

21) 이주락, “재난안전 강화를 위한 지역사회 경찰활동 방안”, 치안정책연구소 치안논총, 2015, 254쪽: 미국 지역사회 경찰국은 ‘범죄나 사회적 무질서, 범죄에 대한 두려움에 적극적으로 대응하기 위한 문제 해결의 기술, 파트너십 등을 지원하는 조직적인 전략이자 철학’이라고 지역사회 경찰활동을 정의하고 있다.

서 범죄 뿐만 아니라 이전에는 할 일이 아니라고 여겼던 문제들까지도 제한없이 찾아서 해야 한다고 강조한다.

지역사회 경찰활동과 관련하여 서울경찰청이 2015년 역점과제로 추진하고 있는 ‘선택과 집중을 통한 우리동네 치안불안요소 해소방안 추진계획²²⁾’을 주목할 필요가 있다. 同 계획은 지역경찰이 112 신고처리에 국한된 업무처리 방식(reactive policing)에서 탈피하여 지역주민이 불안하다고 느끼는 치안문제를 해소하기 위해 선제적으로 대응(proactive policing)해야 한다는 서울경찰청의 전략으로, ‘지역주민에 대한 의견수렴, 지역관서(지구대·파출소)별 구체적인 활동목표 선정, 경찰의 물적·인적 치안역량 집중, 쏠방위 홍보활동을 통한 지역사회 참여유도’의 4단계로 이루어져 있다.

내용을 구체적으로 살펴보면, 서울경찰청은 2015년 2월 3일부터 3월 4일까지 30일간 서울의 모든 지구대·파출소(총 236개소)에서 지역주민을 대상으로 대대적인 의견수렴에 착수하여 12만여명으로부터 자신이 살고 있는 동네에서 시급히 해결해야 할 치안 불안요소를 파악²³⁾하였다.

설문조사 결과 전통적으로 경찰 업무영역으로 보았던 범죄예방과 단속활동 이외에도 청소년 선도(18,393명 / 15.3%), 학교 안전확보(4,658명 / 3.9%), 노숙인 계도(2,591명 / 2.2%)와 같은 지역사회의 문제들까지도 경찰이 해결해 주기를 바라고 있다는 것은 시사하는 바가 크다.

22) 서울지방경찰청 생활안전과, “선택과 집중을 통한 우리동네 치안불안요소 해소방안 추진계획”, 2015. 1. 5.

23) 의견수렴은 지역경찰이 순찰을 하면서 대면하거나 주민회의에 참석하여 설문지를 작성하는 방식으로 이루어졌고(거주민을 만나기 어려운 곳은 순찰카드), 소수 표본에 따른 왜곡을 방지하기 위해 지구대·파출소별 500명 이상을 설문하도록 하였다.

〈그림 4〉 2015년 상반기 우리동네 치안 불안요소 지역주민 설문결과



설문조사 결과를 바탕으로 지역주민 다수가 공감할 수 있고 지구대·파출소 단위에서 추진 가능한 실천적인 목표 770개를 선정(지구대·파출소별 3~4개)²⁴⁾ 하였으며, 목표를 달성하기 위한 구체적인 행동계획을 수립하였다. 목표로 선정된 취약장소에는 경찰력을 집중 투입(제복경찰 노출빈도 증가)하여 지역주민의 불안감을 해소하고, 자율방범대·녹색어머니회 등 치안 보조인력의 근무시간·장소·근무방법 등을 조정하고 구체적인 임무를 부여하여 경찰력의 공백을 최소화하였으며, 보안등과 CCTV 등 방법 인프라를 확충하기 위해 지방자치단체와 적극적으로 협력하였다. 아울러 이러한 경찰의 활동은 대면접촉(순찰이나 주민자치회, 아파트 부녀회 참석)과 언론매체 등을 통해 소망위적으로 홍보하여 지

24) 목표를 너무 적게 선정하여 일부 주민들의 요구사항이 제외되거나 또는 과도한 선정으로 지역경찰의 역량이 분산되지 않도록 지역관서별 3~4개의 목표를 선정하였고, 목표는 '청구역 효공원 일대 노숙자 및 주취자 소란행위 계도·단속(중부서 약수지구대)'과 같이 구체적으로 선정하여 일정한 방향성을 유지하도록 하였다.

역주민의 적극적인 동참을 이끌어 내고 있다.

〈 우수 사례 〉

〈 관악경찰서 신림지구대 〉

- 치안여건과 주민 요구사항 및 범죄발생 현황을 분석하여 관할 구역을 3개 권역으로 나누고, 각 권역의 특성에 맞는 활동계획을 수립하여 경찰역량을 집중하였다.
- 제1권역인 유흥업소 밀집지역(순대타운)은 '특별 치안강화구역'으로 지정하여 가시적 집중 순찰활동을 통해 범죄기회를 사전에 차단하고, 상인연합회와 긴밀한 협조체계를 구축하여 불법광고물과 전단지를 근절하도록 유도하였으며, 지역 어머니들로 구성된 '패트롤 - 맘(18명)'을 편성하여 청소년 선도예의 동참을 유도하였다.
- 제2권역인 재개발구역은 담당 경찰관을 지정하여 공가를 정기적으로 수색하고, 재개발 조합과 협조하여 CCTV 40대를 추가 설치하는 한편, 순찰 경비원을 24시간 배치하도록 하였으며, 잔존 쓰레기를 정기적으로 제거하여 슬럼화 방지에 노력하였다.
- 제3권역인 서민보호구역(주거취약지)은 지역주민을 직접 대면하는 문안순찰(제복 경찰 노출 빈도 증가)을 통해 주민들의 불안감을 해소하도록 노력하였다.

〈 우수 사례 〉

〈 중랑경찰서 중화지구대 〉

- 노숙인의 음주소란으로 주민민원이 빈발하였던 '봉화 어린이공원'을 특별 치안강화구역으로 지정, '공원을 주민의 편안한 쉼터로' 탈바꿈하기 위해 경찰력을 집중하였다.
- 경찰관 2명을 주·야간 고정배치하고, 경찰서 상황실에서 CCTV 실시간 관제를 통해 공원내 음주소란이 발생되면 지역경찰이 즉각 출동하는 시스템을 구축(현행 범 체포 2건, 음주계도 10건)하는 한편, 폭력 방지 현수막 설치하여 범죄심리를 차단하였다.
- 경찰·자율방범대·지역주민이 참여하는 '환경정화 캠페인'을 개최하여 지역사회가 노숙인 문제에 관심을 갖도록 유도하고, 적극적인 동참을 이끌어 냈다.

지역사회 경찰활동의 관점에서 볼 때 노숙인 문제도 복지차원에서 중앙정부 혹은 지방자치단체가 전담하여 해결해야 한다는 고정관념에서

벗어나 지역주민이 노숙인으로 인하여 불안해하고 있다면 지역을 가장 잘 알고 있는 경찰이 주도적으로 나설 필요가 있다. 먼저 지역관서별로 노숙인 때문에 문제가 되는 취약장소를 선정하고, 경찰력을 집중 투입하여 무질서를 차단해야 하며, 유관기관(다시서기 종합지원센터, 브릿지 종합지원센터, 희망지원센터, 정신건강팀)과의 합동 아웃리치활동을 통해 주거 및 일자리 지원, 가족 찾기, 병원치료, 쉼터 입소 등 필요한 복지서비스를 맞춤형으로 제공하여 거리노숙인의 규모를 지속적으로 감소시켜 나가야 한다. 아울러 지방자치단체, 공공시설(코레일, 메트로 등), 노숙인시설협회, 지역주민 등의 참여를 유도하여 노숙인 문제를 지역사회 공동의 책임과제로 인식하고 점진적으로 해결해 나갈 수 있도록 노력해야 한다.

IV. 새로운 모델로서 거리노숙인 WEB GOVERNANCE 협의회 구성과 운영

1. 협의회 구성 및 추진전략

‘거리노숙인 WEB GOVERNANCE 협의회(이하 협의회)’는 노숙인 문제를 해결하기 위해 접근 가능한 모든 수단들을 한군데로 모아서 보다 체계적이고 종합적으로 정책을 시행하고자 하는 서울경찰청의 전략이라고 할 수 있다. 즉, 시민의 근린생활공간인 공원·광장 등에서의 무질서는 경찰의 단속만으로는 해결하기 곤란하고, 복지서비스와 환경개선 등 종합적인 접근이 필요하다는 인식하에 노숙인과 관련된 업무를 하거나 노숙인 문제의 해결에 이해관계를 가진 모든 기관·단체들을 참여하

도록 하고, 각 기능별 협력과 정책 조정을 통해 지역실정에 맞는 최상의 노숙인 정책을 채택·시행하는 컨트롤 타워(control tower)로서의 역할을 수행하기 위해 협의회를 구성하였으며, 협의회 개최시에는 지역주민과 주민자치단체 등을 초빙하여 노숙인 문제의 이해와 공감을 유도하고 정책에 스스로 동참할 수 있는 분위기를 조성하고 있다.

서울에서 거리노숙인이 가장 많이 밀집하여 있고, 관련 민원²⁵⁾이 빈발한 서울역을 예로 들면(아래 우수사례 참조), 경찰의 제안으로 서울시(중구청, 용산구청), 서울노숙인시설연합회, 코레일, 메트로 등 유관기관이 참석한 가운데 노숙인의 사회복귀를 도모하기 위해 상호 협력할 것을 다짐하는 MOU를 체결하고, 서울역 상인회, 아스테리움 입주자 대표회, 동자동 주민자치회 등 지역주민들에게 앞으로 추진할 정책을 소개하고, 애로사항을 청취하여 정책에 반영하는 등 지역주민의 협력과 지지를 얻기 위한 주민보고회를 개최하였으며, 끝으로 참석자들이 모두 함께하는 거리캠페인을 진행하여 지역사회의 동참을 호소하였다.

〈 우수 사례 〉

〈 서울역 거리노숙인 WEB GOVERNANCE 협의회 〉

- 서울시에서 거리노숙인이 가장 많이 밀집하여 있고, 관련 민원이 빈발한 서울역은 서울경찰청장 주관으로 유관기관과 지역주민이 참여한 협의회를 개최하였다.(15.7.31)
- (참석대상) 경찰은 서울역 주변 관할서인 남대문과 용산경찰서장을 비롯하여 노숙인이 많이 밀집해 있는 중부·종로·남대문·혜화·용산·영등포 생활안전과장, 노숙인 전담경찰관 등이 참석하였고, 서울시는 복지본부장·자활지원과장을 비롯하여 중구청과 용산구청 사회복지과장 등이 참석하였으며, 유관기관으로는 서울 전역의 노숙인 시설 연합회장과 코레일 및 메트로 서울역장이 참석하였다.

25) 서울시 노숙인 관련 민원 총 56건 중 43%인 24건이 서울역 주변 노숙인의 음주, 실내 흡연, 여성희롱, 지나친 구걸행위 등으로 발생(2015년 상반기 기준, 서울시 자활지원과).

아울러 서울역 상인회와 아스테리움 입주자 대표회²⁶⁾ 및 동자동 주민자치회 등에서 동참하였다.

- (MOU 체결) 서울지방경찰청과 서울시 및 서울노숙인시설연합회는 질서유지, 노숙인 복지행정서비스, 시설내 노숙인 교육·상담 등 각자의 임무와 노숙인의 사회복귀를 도모하기 위해 상호 협력할 것을 다짐하는 MOU를 체결하였다.
- (주민보고회) 협의회가 앞으로 추진할 정책을 소개하고, 노숙인 문제의 현주소를 공감하였으며, 지역주민의 애로사항을 청취하여 정책에 반영하는 등 지역주민의 협력과 지지를 얻기 위한 주민보고회를 개최하였다.
- (거리캠페인) 행사 후 연예인(김○○, 선우○○, 현○)과 함께하는 거리캠페인을 개최하고, 노숙인 복지서비스를 소개하는 ‘희망길잡이’ 책자와 생수(아리수)를 배부하였다.

〈그림 5〉 서울역 거리노숙인 WEB GOVERNANCE 협의회(협력 관계 모델)



[추진 체계]

26) 아스테리움은 동자동 무료급식소 맞은편에 위치한 주상복합아파트로, 아파트 주민이 이용하는 새꿈공원에서 노숙인 음주소란·노상방뇨 등의 문제를 제기하면서 동자동 무료급식소의 이전을 지속적으로 요구하며 반발중이다.

노숙인으로 인해 문제가 되는 요소는 지역²⁷⁾마다 다르고, 따라서 접근방식도 달라야 한다. 다만, 노숙인 정책의 일정한 방향성을 유지하고, 성과를 극대화 하기 위해 ‘거리노숙인 감소유도, 무질서 행위 차단, 깨끗한 환경조성’ 이라는 3대 목표를 설정하고, 각 목표에 따른 세부추진과제를 마련하여 체계적인 업무수행이 가능하도록 하였으며, 각 경찰서는 세부추진과제를 참조하여 지역실정에 맞는 최상의 정책을 채택·시행하도록 하였다.

〈그림 6〉 거리노숙인 WEB GOVERNANCE 협의회 3대 목표 체계도



[추진 전략]

27) 대표적으로 보면, 개별적으로 활동하면서 지하철 역사나 관광지(인사동, 명동)에서의 구걸행위, 근린생활공간인 공원에서의 음주소란, 행인이 다니는 지하도에서의 취침이나 흡연을 한다.

2. ‘찾아가는 노숙인 CARE팀’ 운영

‘거리노숙인 WEB GOVERNANCE 협의회’가 기관·단체의 대표들이 모여 정책을 조정하고 채택하는 컨트롤 타워(control tower)로서의 역할을 한다면, ‘찾아가는 노숙인 CARE팀’은 직접 현장을 누비는 실무팀이다.

현재의 거리노숙인 지원체계의 가장 큰 문제점은 신고출동 이외에 직접 찾아가서 노숙인의 특성에 맞는 맞춤형 서비스를 제공하는 아웃리치 활동이 미미하다는 것이다(II 장 참조). 거리의 생활이 만성화된 노숙인의 경우 어느정도의 알콜중독이나 정신질환을 앓고 있기 때문에 정상적인 사회복귀가 곤란한 측면도 있지만, 6개월 이하의 신규 노숙인은 적절한 자활프로그램을 연계하면 신속한 사회복귀가 가능함에도 대다수(47.1% / 2014년 서울시 노숙인 실태조사)가 거리상담을 받아 본 경험이 전혀 없다는 것은 심각한 문제라고 할 수 있다.²⁸⁾ 이러한 수동적 업무행태에서 벗어나서 적극적인 활동을 전개하고자 고안된 것이 ‘찾아가는 노숙인 CARE팀’이다.

찾아가는 노숙인 CARE팀은 경찰 및 사회복지사, 정신보건요원, 관할 구청(사회복지과, 공원녹지과, 도로과 등)의 참여로 구성하고, 지역별 취약장소를 선정하여 집중적으로 활동함으로써 질서유지, 복지서비스, 환경개선 등을 원스톱(one-stop)으로 해결하기 위한 것으로, 상세한 임무는 아래와 같다.

28) 만성화된 노숙인의 경우 치료와 시설수용이 우선적으로 고려되어야 할 것이고, 6개월 이하의 신규 노숙인은 쪽방 등 주거지원, 일자리 알선, 직업훈련 등을 우선 고려해야 한다.

〈표 4〉 서울역 찾아가는 노숙인 CARE팀

기 관	임 무
노숙인 전담 경찰관	노숙인 계도 및 경범단속 등 질서유지 활동 행려자 신원확인, 가족찾기 서비스
다시서기 상담원	자활·재활시설 입소, 쪽방 등 주거지원, 일자리 상담 주민등록복원 및 신용회복에 필요한 행정서비스
서울시 정신건강팀	알콜중독(의존증)이나 정신질환 노숙인 발굴·상담 정신병원·요양병원으로의 치료연계
노숙인 위기대응 콜센터	위기 노숙인 응급구호 및 차량지원 서비스
관할 구청	방범초소, LED 조명등, CCTV 등 방범인프라 구축 환경 정화를 위한 청소차·청소부 지원

〈 우수 사례 〉

〈 복인사 마당 거리노숙인 송○○ 보호조치(2015. 6. 29) 〉

- 송○○는 서울의 명소인 인사동길 북쪽 입구에서 매일 술에 취한 채 구걸로 연명하는 거리노숙인으로, 약 11년간 노숙생활이 지속되면서 건강이 악화되고 있었다.
- 최근에는 피부괴사로 인한 다리부종이 심해지고, 만취시에는 타인에게 위협을 가하는 등 폭력성향까지 띄게 되었음에도 응급치료 이외에 적절한 조치를 받지 못했다.
- 이에, 서울지방경찰청은 서울시(자활지원과), 종로구청, 브릿지 종합지원센터와 찾아가는 노숙인 CARE팀을 구성하고, 현장상담을 통해 맞춤형 해결책을 마련하였다.
- 우선, 정형외과에서 다리부종을 치료하고, 은평정신병원에서 약 2개월간 알콜의존 증세를 치료하였으며, 현재는 당사자의 동의를 받아 영등포 엔젤병원(사립정신병원)에서 요양중에 있다. 아울러, 당사자가 혜택을 받을 수 있도록 기초수급통장을 정리하였다.
- 향후, 알콜의존증세 치료 완료 후 집중 상담을 통해 직업훈련, 일자리 및 주거지원 등 자활 프로그램으로의 귀속예정이다.

3. 무질서 행위 차단

1) 노숙인 전담 또는 지정경찰관제 운영

노숙인 전담경찰관은 서울역 광장을 관할하는 서울역 파출소, 용산구 동자동 무료급식소와 새꿈공원을 관할하는 용중지구대, 영등포역 주변과 공원을 관할하는 영등포역파출소와 중앙지구대, 종묘공원을 관할하는 종로3가파출소에서 운영중으로 서울에서 노숙인이 가장 많이 밀집하여 있고, 관련 민원이 빈발한 지역이다. 전담경찰관은 소속은 지역경찰관서(지구대·파출소)이지만 112순찰 등 기본업무를 하지 않고, 오로지 노숙인 관리업무만을 담당하도록 하였으며, 이는 노숙인의 경찰에 대한 창구를 일원화하여 신뢰관계를 형성하도록 하기 위한 것이다. 이러한 신뢰관계 형성은 노숙인 계도의 효과성을 높여서 음주소란·폭행·구결 등 치안부담을 해소하고, 응급치료 등 위기 노숙인에 대한 신속한 구제가 가능하며, 정의도용이나 대출사기, 인신매매 등 노숙인에게 행해지고 있는 각종 범죄행위에 대한 첩보수집과 범죄예방 교육 및 단속이 효율적으로 이루어질 수 있도록 도와줄 것으로 예상된다.

〈 우수 사례 〉

〈 노숙인 큰 형님, 장○○ 경감 〉

- 장○○ 경감은 IMF 여파 등으로 서울역 부근에 노숙인이 급증하면서 폭행 등 각종 사건·사고가 빈발하자 이를 해결하기 위해 15년간 노숙인 전담경찰관으로 활동했다.
- 장경감은 노숙인의 애로사항을 직접 들어주고 이발도 해주면서 친근하게 다가가려고 노력하였고, 노숙인들은 장경감을 ‘큰 형님’이라고 부르며 가족처럼 대해 주면서 폭행·노상방뇨·구결 등 치안부담도 감소하게 되었다.
- 특히, 고아출신으로 무적(無籍)자인 노숙인을 도와 구청과 법원, 동사무소를 전전하며 2년이란 시간을 들여 주민등록증을 발급받게 해주고, 통장을 개설하여 주는 등 경찰의 통상 업무를 벗어나면서까지 발 벗고 노숙인들을 도왔다.²⁹⁾
- 장경감은 이러한 공로를 인정받아 2014년 ‘최귀동 인류애 봉사대상’을 수상하였으며, 현재는 사회복지시설인 음성 꽃동네를 관할하는 맹동파출소장으로 근무하고 있다.

노숙인 지정경찰관은 치안부담이 상시적으로 가중되는 노숙인 밀집지역은 아니지만, 무료급식소와 같이 하루 중 특정한 시간대에만 노숙인이 몰려서 그대로 둘 경우 음주소란·행패 등 무질서가 확산되거나, 취약공원(red공원)처럼 소수의 노숙인이 모이는 장소로 이용되어 정작 지역주민은 공원을 이용할 수 없는 그러한 장소를 관할하는 지역경찰관서에서 운영중으로, 112순찰 등 기본업무를 그대로 수행하면서 특정시간대에 무료급식소 주변에서 활동하거나 취약공원을 순찰하면서 노숙인을 계도하고, 기본업무 수행 중 위기 노숙인을 발견한 경우 관계기관에 연락하고 구제하는 역할을 하고 있다. 현재는 무료급식소 34개소와 취약공원³⁰⁾ 37개소를 관할하는 48개소의 지구대·파출소에서 노숙인 지정경찰관을 운영하고 있다.

————— 〈 우수 사례 〉 —————

〈 동자동 무료급식소(따스한 채움터) 주변 치안활동 〉

- 급식시간(주간 12:00~13:00 / 야간 17:00~19:00) 중 전담경찰관 현장 입장, 질서유지
- 급식소 입구에 순찰함 설치, 1일 3회 자율방범대(총 28명 / 4인 1조) 정기 순찰
- 서울역 광장에서 무료급식소 사이의 인도, 주 5회 물청소 실시(구청 협조)
- 무료급식소 주변 112신고 건수 대폭 감소('15년 7월 중 112신고 건수가 작년 동기간 대비 25.4% 감소< 181건 → 135건 >)

- 29) “경찰청 사람들 - 노숙인 돕는 장준기 경위, 노숙인의 ‘큰 형님’”, CNB저널, 2014. 10. 23.
- 30) 취약공원(red)은 노숙자·청소년비행·취재 등 불안요인, CCTV나 보안등과 같은 방법 인프라, 주민의 안전도(위험) 인식, 중요범죄 발생 현황 및 112신고 건수 등을 종합적으로 고려하여 지정하고 있다(서울지방경찰청 생활안전부, 내부자료).

노숙인 전담 및 지정경찰관제는 경찰이 범죄예방과 단속이라는 전통적인 업무영역에서 벗어나 시민의 불편한 점을 적극적으로 발굴하여 해소하려는 의지의 발현으로, 제도의 성공적인 정착을 위해서는 주민과의 소통이 밀접하여 지역을 가장 잘 아는 경찰이 취약장소를 선정하고, 관계기관과 CARE팀을 구성하여 집중적인 활동을 하는 것이 무엇보다 중요하다. 아울러, 노숙인을 단속의 대상으로만 본다거나 일정한 장소에서 쫓아 보내는 것이 능사라고 생각해서는 안되고, 필요한 것이 무엇인지를 정확하게 판단하여 병원치료, 쉼터 입소, 일자리 알선, 직업훈련 등 적절한 서비스를 제공하여 사회의 일원으로 건전하게 복귀하도록 도와야 한다.

2) 취약공원(RED공원) 자율방법대 운영

취약공원은 노숙인·청소년 비행·취객 등 불안요인, CCTV나 보안등과 같은 방법 인프라, 주민의 안전도(위험) 인식, 중요범죄 발생 현황 및 112신고 건수 등을 종합적으로 고려하여 지정한 것으로, 서울 전역의 총 2,050개소의 공원 중 37개소를 선정하여 집중 관리하고 있으며, 주민의 불안심리를 잠재우기 위해 가시적인 순찰활동을 실시하고, 방범초소 및 화장실 비상벨 설치 등 치안 인프라를 구축하기 위해 노력하고 있다.

경찰은 기동력과 신속성이 생명이다. 112신고 처리에서도 그렇고 강력사건 발생시 초기 대응에서도 그렇다. 하지만, 취약공원은 상시적이면서도 가시적인 방법활동이 요구되기 때문에 기동력이 생명인 경찰을 모두 공원에 배치한다는 것은 현실적으로 곤란하다. 이러한 경찰력 부족현상을 보완하면서도 지역주민이 직접 자신의 쉼터인 공원을 지킨다는 자긍심을 고취하기 위해 주민들의 자원봉사단체로 구성된 자율방법대에 공원 안전활동이라는 특화된 업무를 부여한 것이 취약공원 자율방법대³¹⁾

이다.

취약공원 자율방범대는 형광조끼와 모자를 착용하고, LED 후레쉬·경적·방범봉을 휴대하여 순찰활동의 가시성을 높였으며, 위험상황 발생 시에도 적절하게 대처가 가능하도록 2~6명이 합동으로 순찰하도록 하였다. 아울러, 특정 공원만을 전담으로 순찰하도록 하여 책임감을 부여하고, 순찰구역 내에서 노숙인을 계도하고 기초질서 확립 홍보활동을 실시하며, 불법행위 목격시에는 신속하게 경찰에 신고할 수 있도록 지구대·파출소와 비상연락체계를 구축하였다. 또한, 상시적인 방법활동이 가능하도록 방법초소를 점진적으로 늘려가고 있다.(현재 37개소 취약공원 중 11개소에 방법초소 설치 완료)

4. 깨끗한 환경조성

거리노숙인은 구걸이 쉬운 공원·광장·지하도 등에서 주로 활동하면서, 남의 이목을 신경쓰지 않는 특성상 술에 취해 아무렇게나 누워 자거나 빈병이나 담배꽂이를 함부로 버리고, 거리에 침을 뱉기도 한다. 이러한 무질서는 그대로 방치할 경우 더욱더 확산되는 경향이 있으나, 경찰의 단속만으로는 한계(Ⅲ장 참조)가 있기 때문에 주변환경을 깨끗하게 유지하고, 노숙인들도 청결하게 하여 무질서 심리를 억제하는 것이 필요하다.³²⁾

31) 미국·영국·프랑스는 공원을 중심으로 '환경관리와 공원순찰'을 활성화하여 특화된 공원경찰제도를 운영하고 있고, 일본·한국은 민간인 자원 봉사단체(자율방범대·방법페트롤 등)로 구성, 일반적인 순찰의 한 형태로 운영 중이다.

32) 깨진 유리창 이론(broken-window theory): 낙서, 유리창 파손 등 경미한 범죄를 방치하면 큰 범죄로 이어진다는 범죄 심리학 이론, 지하철의 깨진 유리창을 방치하는 것은 곧 범죄자의 부재를 반증하고, 잠재적 범법자를 부추겨

1) 유관기관 합동 청소 캠페인

유관기관 합동 청소 캠페인은 경찰과 구청(청소과나 도로과)이 주도하고, 공공시설주 및 유관단체가 참여하여 이루어지고 있다. 서울역의 경우에는 ‘그린토네이도 청소캠페인’이라는 명칭을 부여하고, 서울역 파출소, 용산 및 중구청, 코레일 철도 특별사법경찰대, 한화SNS, 서울시 희망지원센터 등 20여명이 일일 3회에 걸쳐 거리청소를 하고, 물차 2대 동원해서 일일 1회 물청소를 실시하고 있다. 종묘공원은 종로5가 파출소, 종로구청, 서울메트로, 대한노인회 등이 참여하여 공원과 지하도를 청소하고 있으며, 이러한 청소캠페인은 광화문 지하도, 용산 동자동 무료급식소 일대, 영등포역과 주변 거리 및 공원으로 점차 확산되고 있다. 청소캠페인은 주변환경을 깨끗하게 유지하고, 가시적인 순찰효과가 나타나게 하여 지역주민이 안정감을 가지고 공원·광장 등 근린생활공간을 이용할 수 있게 함으로써 큰 호응을 얻고 있다.

2) 거리노숙인 목욕·환복 서비스

거리에서의 생활이 오래될수록 옷은 낡고 몸은 더러워진다. 그렇다고 노숙인들이 목욕탕을 이용하기는 어렵고, 새옷을 사입는 것은 더욱 곤란하다. 그래서 고안된 것이 거리노숙인 목욕·환복서비스다.

서울의 노숙인 최대 밀집지역인 서울역은 다시서기 종합지원센터의 현장 사무소인 희망지원센터가 있는데, 이곳에 간이 샤워실을 설치하고, 기부를 받은 옷가지를 비치하여 목욕·환복서비스를 제공하고 있으나, 여타 지역은 이러한 서비스가 전무한 상황이다. 따라서, 서울경찰은 서

무질서가 확산된다는 내용이다.

울노숙인시설연합회와 MOU를 체결하여 경찰이 순찰근무 중 목욕·환복을 원하는 노숙인을 발견한 경우에는 가까운 쉼터(일시보호시설)로 인계하여 목욕과 환복서비스를 받을 수 있도록 하였고, 혹서기(7월~8월)에는 영등포·을지로 등 노숙인 밀집지역에 이동식 목욕차량을 운행하여 같은 서비스가 제공될 수 있도록 하였다. 거리노숙인 목욕·환복서비스는 노숙인 자신들의 외모를 청결하게 유지하여 무질서 심리를 억제하는 동시에 지역주민들에게도 편안한 인상을 주어 노숙인이 지역사회에서 배제되어야 할 존재가 아니라 사회의 일원으로 인식될 수 있도록 도와 줄 것으로 예상된다.

V. 결 론

노숙의 주요 요인인 빈곤과 실직은 IMF 경제위기로 촉발되었지만 개인의 성장배경, 저학력, 저임금취업, 불안정한 결혼생활, 가족관계의 악화, 저렴한 주택의 부족, 이웃 공동체의 붕괴, 알콜중독, 정신질환 등이 맞물려 나타난 현상이기 때문에 노숙인 문제는 본질적으로 우리사회의 불평등의 심화, 빈곤문제 등과 밀접히 연관되어 있다. 현대사회의 치열한 경쟁속에서 탈락한 개인은 언제라도 노숙상태에 빠질 수 있고, 이러한 현상은 갈수록 심화될 것으로 예상되며, 노숙인은 사회적 고립속에서 ‘남들이 자신을 인정해 주지 않는다’고 비난하면서 묻지마 폭행·살인 등 강력범죄³³⁾로 나아갈 여지도 있다.

이런 상황속에서 서울경찰청이 단속과 복지를 구분하지 않고, ‘거리노숙인 WEB GOVERNANCE 협의회’라는 명명하에 지방자치단체와 공공

33) “애꿎은 화풀이 묻지마 범죄”, 경향신문, 2003. 6. 27, 22쪽.

시설주의 관심과 참여를 유도하고, 지역사회의 지지를 확보하여 질서유지, 복지서비스, 환경개선 등 노숙인 문제를 전방위적으로 해결하기 위해 나선 것은 주목할 만하다. 현재도 저예산 그늘막을 설치하여 거리에 제멋대로 누워있던 노숙인을 자연스레 유도하거나 화단조성·가드레일 설치 등 환경개선을 지속적으로 추진하고 있고(영등포), 취약공원(물빛공원)에서 음악회를 개최하여 지역주민들의 관심을 유도하고 있으며(은평), 경찰서장이 주관하는 주민간담회를 통해 경찰의 노숙인 대책을 소개하고, 애로사항을 청취하여 정책에 반영(용산)하는 등 지속적인 노력을 하고 있다.

서울경찰청의 이러한 노력이 일회성으로 끝나지 않기를 바라면서, 거리노숙인 WEB GOVERNANCE 협의회를 안착시키고, 노숙인 대책이 더욱 실효성을 갖추기 위해 몇가지 제안하고자 한다.

첫째, 유관기관이 상주하는 상설 사무소로 '노숙인 종합지원센터'를 개소하여야 한다. 노숙인은 사회경제적으로 약자이기도 하고, 노숙생활로 인해 심리적으로도 위축되어 있는 경우가 많아 도움을 받고자 하더라도 어디에서 어떻게 받아야 하는지 모르는 경우가 다반사다. 따라서, 일반행정(주민등록복원, 기초수급지원 등)과 복지행정(쉼터입소, 취업알선, 쪽방지원, 의료비지원 등) 및 경찰행정(가족찾기, 명의도용·대출사기 등 범죄신고)을 한국에서 원스톱(one-stop)으로 해결할 수 있는 유관기관 합동사무소가 필요하고, 합동사무소의 소재와 업무내용을 홍보하여 노숙인들이 적극적으로 활용할 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 현장 솔루션(solution)을 강화해야 한다. 서울역의 경우 노숙인 관련 자원(전담경찰관, 희망지원센터, 정신건강팀 등)이 집중되어 있고, 오랜 경험을 바탕으로 업무를 추진하고 있지만, 여타 지역의 경우에는 관련 경험과 자원이 미미한 상황이다. 따라서 서울역 노숙인 협의회와

찾아가는 노숙인 CARE팀을 다른 지역으로 확산시키기 위한 노력이 필요하다. 서울경찰청과 서울시가 공동으로 주관하고, 노숙인 문제지역 관할 경찰서, 지구대·파출소, 관할 구청, 주민센터 및 유관기관들이 참석하는 현장 간담회를 통해 해당 지역에서의 고질적인 문제를 분석하고 해결하기 위한 수단을 동원함으로써 효율적으로 문제를 해결할 수 있도록 도와야 한다.

셋째, 'WET HOUSE'를 설치해야 한다. 노숙인들은 주로 술을 마시기 위해 쉼터 입소를 거부하고, 술 때문에 싸움이 발생하며, 이로 인해 지역주민들로부터 배제를 당한다. 따라서 음주가 허용된 WET HOUSE를 설치하여 그곳에서만 음주를 할 수 있도록 유도하고, 같은 장소에서 휴식과 목욕·환복이 가능하도록 해야 하며, 알콜의존증세를 완화시키기 위해 정신보건 상담사를 배치하여 정기적인 상담을 받도록 해야 한다.

지금까지 노숙인은 관심보다는 통제의 대상으로 가까이에 없었으면 하는 사람으로 여겨왔다. 하지만, 오히려 노숙인은 도움이 필요한 우리 사회의 동반자이며 우리가 함께 보호하여야 할 국민이다.

◆ 주제어(Key Words) : 노숙인(homeless), 거리노숙인(street homeless), 지역 사회 경찰활동(community policing), 거리노숙인 WEB GOVERNANCE 협의회

〈논문 접수 : 2015. 11. 6, 심사 개시 : 2015. 11. 17, 게재 확정 : 2015. 12. 23〉

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

최선우, 지역사회 경찰활동, 2001.

황현락, 경찰학각론, 2010.

홈리스정책연구센터, 2014년 서울시 노숙인 실태조사 보고서, 2014.

보건복지부, 2014년 노숙인 등의 복지사업 안내, 2014.

서울시, 희망길잡이(노숙인 안내용), 2014.

2. 논문

이주락, “재난안전 강화를 위한 지역사회 경찰활동 방안”, 치안정책연구소 치안논총, 2015.

박상주·양승돈, “노숙인의 범죄피해 두려움에 관한 연구”, 한국자치행정학보 23권1호, 한국자치행정학보, 2009.

박상주·양승돈, “노숙인의 경찰에 대한 접촉 경험과 인식에 관한 연구”, 경찰학연구, 9권2호, 경찰대학교, 2009.

구인희·김소영, “노숙 진입의 원인과 과정”, 한국사회학 46권4호, 한국사회학회, 2012.

3. 기타

서울지방경찰청, “거리노숙인 감소유도 및 깨끗한 환경조성을 위한 거리노숙인 WEB 거버넌스 추진계획”, 2015.

- 서울지방경찰청, “취약공원(RED) 안전확보를 위한 공원전담 자율방범대 운영계획”, 2015.
- 서울지방경찰청, “선택과 집중을 통한 우리동네 치안불안요소 해소방안 추진계획”, 2015
- 서울지방경찰청, “2014년 노숙인 현황 월보”, 2014.
- “대낮에 술판·싸움...어린이는 못가는 동네 어린이 공원”, 중앙일보, 2015. 5. 4.
- “27세에 전과 36범된 지적장애 女”, 동아일보, 2015. 9. 9.
- “경찰청 사람들 - 노숙인 돕는 장준기 경위, 노숙인의 큰 형님”, CNB저널, 2014. 10. 23.
- “애꿎은 화풀이 묻지마 범죄”, 경향신문, 2003. 6. 27.

< ABSTRACT >

A Study on the How to Improve Homelessness

- The Street Homeless Web Governance Council of the Seoul Metropolitan Police Agency -

Goo Eun-Soo · Lee Sang-won

Homelessness is a big and growing problem in Korea that has come to face after the financial downturn of the IMF. Families, children, and the elderly, nearly millions of people, live day after day without proper means of food, water or housing. Disease, dissolving family values, and the unsteady Korean job market play a huge role in contributing to the rise of the homeless situation here as well.

This thesis seeks to introduce positive methods on how to address this growing issue with a reform in public policy and care programs for the homeless.

The first approach is how resources can help. Personal Responsibility and Resource Issues such as Shelter Service and Accessibility of Services are incredibly helpful.

Secondly, what role the police should fulfill in society to help better determine the type and model of policing that will be supported by a specific community.

Third, is counseling with the Assertive Community and The street homeless Web Governance Council. This community advocates their

ability to encourage community development in conjunction with its use of community creation as a tool in decreasing homeless rates and creating long-term solutions for homeless individuals and their reintegration into society.

With all this together, this thesis proposes what can be done to help improve the homeless situation by shaping public policy, focusing on elderly welfare service, and maintaining public awareness.