

국 가 인 권 위 원 회

상 임 위 원 회

결 정

제 목 2021년 OO시 노숙인복지시설 방문조사에 따른 인권
개선 권고

주 문

국가인권위원회는 노숙인복지시설(일시보호시설) 이용인의 인권보호와 증진을 위하여 OO시장에게 아래와 같이 권고합니다.

1. 코로나19 집단감염 예방과 대응에 대한 사항

가. 노숙인 중 코로나19 확진자와 밀접접촉자가 발생한 경우 신속하고 안전하게 격리되어 생활할 수 있는 시설을 추가로 확보하고,

나. 노숙인 중 코로나19 확진자 발생 이후의 대응 과정에서 ‘확진자 대기공간 일시 폐쇄’ 등의 조치가 불이행된 점과 ‘확진자 분류 및 이송에 관한 사항’이 불비한 점 등을 확인하고, 이러한 사항이 개선될 수 있도록 현행 OO시의 ‘노숙인시설 Covid-19 환자 발생시 유형별 세부 대응방안’을 수정·보완하며,

다. 수정·보완된 상기 지침을 노숙인복지시설 종사자에게 교육하기 바랍니다.

2. 코로나19 상황에서의 노숙인의 주거 및 급식 지원에 관한 사항

가. 코로나19가 종식되거나 안전이 확보될 때까지 노숙인을 위한 ‘임시 주거지원사업’의 확대, 대체숙소 제공 등을 통해 일시적 잠자리 제공 시설의 과밀 수용을 해결할 수 있는 방안을 마련하고,

나. 급식 양과 질의 개선, 일별 제공 횟수의 확대 등이 이루어질 수 있도록 노숙인 급식 제공사업 관련 예산을 확대하는 등 급식 지원의 지속성을 강화하기 바랍니다.

3. 노숙인의 응급처치 등 의료지원에 관한 사항

가. 노숙인에게 혹한기 동사(凍死) 위험이나 중대 질병 등의 응급상황이 발생한 경우 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」에서 정한 절차에 따라 응급이송, 입원 의뢰 등의 조치가 신속히 이루어질 수 있도록 관계기관과의 협조 체계 마련, 관련자에 대한 교육 강화 등 제도를 정비하고,

나. 코로나19로 인하여 축소 운영되고 있는 노숙인진료시설의 병상 수와 노숙인 의료 수요 등을 비교 점검하여 노숙인에 대한 의료지원이 지체되거나 거부되지 않도록 대책을 마련하기 바랍니다.

이 유

I. 조사배경

노숙인은 일정한 주거가 없거나 안정적이지 않은 거처에서 생활하고 있어 혹한기·혹서기 등 계절적 상황에 따라 생명과 건강이 심각한 위험에 처할

수 있다. 그리고 2019년 이후 코로나19로 인한 강도 높은 사회적 거리두기가 지속되면서 노숙인은 인간으로서의 기본적 생존권마저 위협 받고 있는 상황이다.

2021. 1. 노숙인복지시설에서 코로나19 확진자가 발생·확산되어 일시보호 시설 내 잠자리 및 무료급식이 중단되기도 하였다. 이로 인해 거리노숙인(이하 '일정한 주거 없이 거리에서 생활하는 자와 종합지원센터 일시보호시설을 이용하는 노숙인'을 칭한다)의 경우 기본적 생존에 심각한 위기가 발생하였다. 또한, 코로나19 감염병의 확산 우려로 인해 일부 의료기관에서는 노숙인에 대한 응급진료 등 기본적 의료보호마저도 거부하는 상황이 발생하였고, 우리 위원회에 긴급구제 신청이 접수되기도 하였다.

이러한 이유로 코로나19 상황에서의 노숙인일시보호시설의 운영 현황과 노숙인의 인권상황을 파악하여 개선방안을 마련하고자 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제24조 제1항에 따라 2020. 12.부터 2021. 1.까지 OO시 관할의 노숙인종합지원센터 내 일시보호시설 2개소¹⁾에 대해 방문조사를 실시하였다.

II. 판단 및 참고기준

「대한민국헌법」 제34조, 제36조, 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제3조, 제4조, 제10조 내지 제14조, 제21조 등을 판단기준으로 하고, 유엔주거권특별보고관의 「홈리스 인권침해 방지와 보호조치를 위한 코로나

1) A종합지원센터(OO구 소재) 및 브릿지종합지원센터(서대문구 소재) 내 노숙인 일시보호소

19 지침」(2020. 4. 발표), 「OO시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례」 제3조, 제8조 등을 참고기준으로 하였다.

Ⅲ. 방문조사 결과 및 개선방안

1. 코로나19의 예방과 대응에 대한 사항

가. 코로나19 예방 및 대응 현황과 문제점

1) 코로나19 초기 대응 문제

‘2020년 OO시 재난상황에서 노숙인 등 인권상황 실태조사(OO시, 2020. 12. 발간)’에 의하면, 거리노숙인의 경우 노숙인복지시설 입소 노숙인들에 비해 코로나19 감염 예방 수칙이나 감염 증상 발현 시 대응 절차 등에 대해 인지하고 있는 정도가 낮게 나타났다. 심지어 코로나19 의심 증상 발현 시 노숙인복지시설에 방문하면 된다고 잘못 알고 있는 경우도 있었다.

거리노숙인의 경우 생활 여건상 코로나19 감염 예방수칙 준수가 어렵고 오랜 거리생활로 기저질환을 갖고 있는 경우가 많으므로, OO시와 일시보호시설 등 이들에 대한 보호책임이 있는 기관은 코로나19 감염이 확산되는 상황에서 보다 철저한 예방대책을 마련하고, 확진자가 발생한 경우에는 정해진 절차에 따라 신속하고 안전하게 대응할 수 있는 체계를 준비하며, 그에 따라 행동해야 할 것이다.

그러나 2021. 1. OO시가 위탁 운영하고 있는 노숙인 종합복지센터 내

일시보호시설 2개소에서 코로나19 확진자 발생 이후에 대응한 절차를 살펴 보면, 이러한 대응이 적절하였는지 의문스러운 부분이 있다.

우리 위원회가 OO시 내 노숙인 일시보호시설로부터 제공받은 자료를 취합한 결과에 따르면, 2021. 1. 1.부터 같은 해 2. 8.까지 거리노숙인 중 코로나19에 감염된 인원은 100명을 넘는 것으로 나타났다(2021. 2. 16. OO시 제공 자료2)에 의할 때도 최소 97명으로 확인된다). 그리고 이들 확진자는 OO시 소재 노숙인종합지원센터 일시보호시설(이하 '일시보호시설'이라 한다.) 7개소 중 5개소에서 발생하였으며, 이들과 밀접접촉한 인원은 최소 250명 이상으로 추정할 수 있다.

<표 1. 거리노숙인 중 코로나19 확진자 발생현황3>

구분	A종합 지원센터	B종합 지원센터	C종합 지원센터	D시설	E시설	F시설	G시설	합계
확진자	90	2	5	2	1	0	0	100
밀접 접촉자	176	6	36	24	8	0	0	250

그런데 OO시 OO보건소 자료4)에 의하면, A종합지원센터 일시보호시설 이용자 3명이 2021. 1. 27. 9:00경 확진자로 확인된 후 29시간이 지난 같은 달 28. 14:00경에야 같은 시설 이용자 등 78명에 대한 밀접접촉자 분류

- 2) OO시 자활지원과 제출자료(2021. 2. 16.). 이 자료는 일시보호시설 종사자 등의 단체 카카오톡방에서 공유된 자료를 취합한 자료라고 OO시는 밝혔다.
- 3) 이 자료는 우리 위원회가 2021. 1.~2. OO시 내 노숙인종합지원센터 내 일시보호시설 3개소, 노숙인보호시설 4개소에 대해 거리노숙인 중 확진자 및 밀접접촉자 확인 규모에 대해 사실조회를 실시하여 취합한 자료이다.
- 4) OO시 OO구보건소 제출자료(2021. 2. 2. 등)

가 이뤄졌다. 그리고 같은 날 15:00경 밀접접촉자 중 30명은 OO시가 마련한 격리시설(관내 숙박시설)에 입소하였으나, 나머지 인원은 일시보호시설에서 동일집단격리를 받게 되었다. 이러한 상황에서 추가 확진자 1명이 발생하였고, 최초 확진자 발생 후 60시간이 경과한 같은 달 29. 21:00경에 나머지 인원 에 대한 격리시설 이송조치가 완료되었다.

이처럼 밀접접촉자 분류가 지체된 것은 전문기관인 관할 보건소가 아닌 확진자가 발생한 일시보호시설에서 직접 밀접접촉자를 확인하고 분류했기 때문이고, 밀접접촉자 격리를 위한 이송이 지체된 것은 OO사에서 사전에 확진자를 위한 격리시설을 충분히 확보하지 않았기 때문으로 보인다.

여러 가지 복잡한 상황이 즉각적으로 대응하지 못하고 지체된 원인을 제공하였다고 볼 수 있으나, 결과적으로 OO시는 ‘보건소가 확진환자를 인지한 당일(24시간 이내)에 격리조치를 시행하여야 한다.’는 중앙방역대책본부의 「코로나바이러스감염증-19 대응 지침」을 준수하지 못한 것이며, 이로 인해 동일집단격리된 노숙인의 건강권 보호에 있어서 적절한 책임을 다하지 못한 것으로 볼 수 있다.

2) 코로나19 발생 후 격리 과정과 절차의 문제

우리 위원회는 2021. 1. 29. A종합지원센터 일시보호시설에 대한 방문 조사 과정에서 확진자가 발생한 이후에도 해당 확진자와 밀접접촉자에 대한 격리가 이루어지지 않은 채 노숙인과 종사자들이 일시보호시설 내 동일 집단격리된 상황을 확인하고, OO시가 별도의 격리시설을 마련하여 확진자와 밀접접촉자를 격리하는 것이 적절하다는 의견을 제시하였다. 이에 OO시

는 관내 숙박시설을 격리시설로 지정, 운영하는 조치를 취하였지만 확진자와 밀접접촉자 전부를 격리할 수 있는 정도는 아니었다.

이러한 상황에서 거리노숙인 확진자 49명과 밀접접촉자 17명이 2021. 1. 24.부터 같은 해 2. 4.까지 입원 및 이송을 위해 OO시에서 임시로 마련한 격리시설에서 대기하게 되었다. 그러나 당해 시설은 컨테이너를 개조해서 만든 것이었고, 컨테이너 중 한 곳은 화장실이 없었으며, 화장실이 있는 컨테이너도 변기가 고장 나 악취가 나는 등 위생이 불결한 상태였다. 게다가 확진 판정된 자가 용변을 보기 위해서 시설 종사자와 함께 OO역 주변을 왕래하는 등 감염 확산의 위험에 노출되기도 하였다. 또한, 당해 컨테이너에서 동일집단격리 상태에 있던 4인 중 1인이 확진자로 판정된 사례도 확인되었다.

그리고 OO시가 확진자를 격리시설로 이송한 후의 대응에서도 OO시는 2020. 3.에 마련한 ‘노숙인시설, 쪽방촌 Covid-19 환자 발생시 유형별 세부 대응방안(이하 ‘유형별 대응방안’이라 한다)’에서 규정하고 있는 ‘확진자 대기공간을 이송 후 48시간 이상 폐쇄’와 ‘이용시설 내 확진자 발생 시 해당 시설의 48시간 이상 폐쇄’ 등의 지침을 제대로 이행하지 않은 것으로 조사되었다. 또한, 일시보호시설에서 확진자 2명과 밀접접촉으로 인한 26명의 격리자가 발생하였음에도 OO시사회복지사협회로부터 2명의 대체인력만 지원한 것은 종사자의 인권은 물론 시설 입소 생활인에 대한 적절한 보호에도 부족한 조치로 볼 수 있다.

그리고 OO시의 유형별 대응방안에는 ‘밀접접촉자의 분류’와 ‘치료 또는 격리시설로의 이송에 관한 사항’, ‘격리시설로의 이송 전 대기공간의 확

보와 운영에 관한 사항', '집단감염 발생 시 대응에 관한 사항' 등에 관한 내용이 불비한 문제점도 있었다.

3) 코로나19 대응방안에 대한 인지 미흡 문제

코로나19 대응과정에서 발생한 여러 문제점은 유형별 대응방안 등의 불비나 미흡에서 비롯된 점도 있으나, 시설종사자 등이 확진자 발생 이후 시설 폐쇄 등 관련 규정이나 지침을 정확히 인지하고 있지 못하여 비롯된 점도 있다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 문제는 시설종사자에 대한 코로나19 대응 관련 사전교육이나 홍보 등이 부족하여 발생한 것으로 볼 수 있다.

나. 코로나19 예방 및 대응을 위한 개선방안에 대한 의견

헌법 제34조, 제36조에 근거하여 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」(이하 '노숙인복지법'이라 한다) 제3조(국가와 지방자치단체의 책임)와 제4조(노숙인 등의 권리와 책임)에는 노숙인 보호에 대한 국가와 지방자치단체의 책임, 노숙인의 권리 보호 등에 대해 거듭 확인하고 있다. 또한 유엔 주거권특별보고관의 「홈리스 인권침해 방지와 보호조치를 위한 코로나 19 지침」에서도 노숙인(홈리스)의 건강권 보호를 위한 당사국의 책임을 명시하고 있다.

OO시 역시 2012. 7. 「OO시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례」(이하 '노숙인복지조례'라고 한다)를 제정하고, 코로나19 발생 이후인 2020. 3.에는 유형별 대응방안을 마련하여 노숙인의 인권 보호를 위해 노력하고

있다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 코로나19 집단감염 위험상황에서의 거리노숙인의 건강권 보호에 미흡한 점이 확인되었다.

따라서 OO시는 2021. 1. 발생한 거리노숙인의 코로나19 발생과 대응 과정에 대한 재검토를 통해 코로나19 확진자와 밀접접촉자가 발생한 경우 신속하고 안전하게 격리되어 생활할 수 있는 시설을 사전에 준비할 수 있도록 대책을 마련하고, 거리노숙인의 코로나19 등 감염병 예방과 확진자 발생 이후의 대응 과정에서 나타난 미비점을 확인하여 향후 체계적 대응을 위해 OO시의 유형별 대응방안을 수정·보완해야 할 필요가 있다.

또한, 중앙방역대책본부의 코로나19 대응지침과 OO시의 유형별 대응방안을 노숙인복지시설 종사자가 잘 숙지하고 이행할 수 있도록 주기적으로 교육하는 것이 필요하다.

2. 코로나19 등 감염병 상황에서의 일시보호시설 운영에 관한 사항

가. 노숙인 지원 현황과 문제점

1) 일시보호시설 내 응급잠자리 등의 감염병 확산 위험성 문제

OO시는 노숙인복지법에 따라 노숙인일시보호시설 7개소를 통해 1일 500명 이상에게 잠자리를 제공하고 있다. 노숙인복지법과 같은 법 시행규칙에 따르면, 노숙인 1인당 수면실 면적은 3.3㎡ 이상이며, OO시 역시 일시적

잠자리의 경우 이러한 기준을 준수하기 위해 노력하고 있다. 그리고 응급잠 자리 이용 시 코로나19 방역 안전을 위해 체온측정, 호흡기증상 등을 확인하고 있으며, 의심증상이 있는 경우 시설 내 마련된 격리공간에서 응급보호 후 코로나19 선별진료소 검사 등을 연계하고 있다.

<표 2. OO시 내 일시적 잠자리 제공 현황5>

합계	A 종합지원 센터	B 종합지원 센터	C 종합지원 센터	D시설	E시설	F시설	G시설
504	169	40	134	31	63	18	49

그러나 법적 기준의 준수에도 불구하고 일시보호시설 중 1곳 외에는 법무부의 「법무시설 기준규칙」에 따른 일반독거실 수용자 1인당 기준 5.4m²(1.6평)보다도 좁은 공간을 1인당 평균 취침면적으로 제공하여 코로나 19 상황에서 물리적 거리두기가 실질적으로 이뤄지지 못하는 것으로 보인다.

또한, OO시 소재 일시보호시설의 경우 90명 이상이 한 건물에서 생활하는 곳이 있고, 60명 이상이 한 층에서 생활하는 곳도 있으며, 여성전용시설(디딤센터)을 제외한 시설에서 30명 이상의 다수 노숙인이 함께 취침을 하고 있는 것으로 조사되었다. 일시보호시설 7곳 중 3곳은 환기 등에 취약한 지하에 취침 공간을 마련한 경우도 있으며, 확진자가 발생하고 있는 상황에서도 응급대피소 등 응급잠자리 시설을 계속 운영함으로써 거리노숙인을 집단감염의 위험에 노출시킬 수도 있다.

5) OO시 제출 자료: 노숙인 복지시설 방문조사 관련 요청자료 회신(자활지원과 -1589, 2021. 2. 2.)

이러한 시설환경에서는 제대로 된 환기가 어려우며, 주거가 불명한 다수인이 과밀 상태에서 장시간 수면 등 일상생활을 해야 하는 등의 문제가 있어, 이용자가 코로나19 집단감염의 위험성에 취약할 수밖에 없는 구조이다. 2021. 1. 이후 OO시에서 발생한 100여 명의 노숙인 확진자 중 42명이 일시보호시설 내 잠자리 이용자인 점에 비추어 볼 때, 일시보호시설의 과밀한 시설환경을 개선하기 위해 적극 노력해야 할 것이다. 코로나19 상황이 지속되고 있는 현실에서 이러한 시설환경이 조속히 개선되지 않는다면, 노숙인의 집단감염은 언제든지 재발할 위험을 안고 있다고 할 수 있다.

2) 노숙인(거리노숙인 포함)에 대한 급식제공의 문제

OO시 자료에 따르면, 거리노숙인은 1,100명으로 추산되나, 일시보호시설에서 제공하는 급식의 양은 2021. 1. 현재 1일 총 1,137식을 제공하고 있다. 이는 단순 수치상으로 볼 때, OO시의 공적 급식지원이 결국 거리노숙인에게 1일 1식을 제공하는데 그치고 있는 것을 확인할 수 있다. 또한 OO시의 지원에 의한 일시보호시설의 조식 제공은 단 한 곳에서 이루어지고 있으며, 새벽 5시에 급식을 개시하기 때문에 노숙인들은 매서운 겨울 추위에도 새벽 4:30부터 줄을 서야 아침 식사를 할 수 있다.

<표 3. OO시 일시보호시설 급식제공 현황6)>

구분	계	종합지원센터(3개소)			일시보호시설(4개소)			
		A	B	C	D	E	F	G

6) OO시 제출 자료: 노숙인 복지시설 방문조사 관련 요청자료 회신(자활지원과-1589, 2021. 2. 2.)

1일 市 급식비 예산지원 (명)	1,137	200	250	229	164	100	124	70
급식시간		석식	조식	석식	석식	석식	석식	3식

한편 코로나19의 확산으로 노숙인 대상 민간 무료급식시설 중 50% 이상이 운영을 중단하고 있다. 민간 무료급식을 이용하고 있는 노숙인들은 민간단체의 무료급식과 OO시가 위탁 운영하는 일시보호시설에서 제공하는 급식을 비교할 때 일시보호시설의 급식의 양과 질이 미흡하다고 주장하고 있다.

나. 코로나19 등 감염병 상황에서의 일시보호시설 운영에 관한 의견

2020년 유엔 주거권특별보고관은 홈리스 코로나19 지침을 통해 코로나19로 인한 노숙인 대상 잠자리와 식사제공 사업을 축소하거나 중단하는 것은 노숙인의 생존권을 위협하는 조치이므로, 코로나19 상황에서도 노숙인을 위한 보호와 지원사업을 지속적이며 충분하게 진행하여야 한다고 권고하였다. 특히, 노숙인을 위한 일시적 잠자리와 식사제공에 있어서도 방역수칙(2m 거리두기)을 준수하되, 감염병으로 숙소가 폐쇄되는 경우에는 반드시 대체 숙소를 마련하고, 푸드뱅크 등의 다양한 방법을 통해 충분한 식사가 제공될 수 있도록 조치할 것을 권고하고 있다.

OO시는 노숙인의 기본적 생존권 보장을 위해 다양한 주거지원과 급식 지원을 진행하고 있다. 그러나 거리노숙인을 위한 응급잠자리 제공 사업은 시설의 밀폐적 구조 문제가 완전히 개선되지 않은 부분이 있어, 코로나19의 집단 감염의 위험성이 여전히 존재하고 있다. 또한 코로나19 이후 종전에도

충분하지 않았던 급식 제공이 코로나19의 확산으로 심지어 일부 축소되거나 중단되면서 거리노숙인의 기본적 생존권을 크게 위협하고 있다.

따라서 OO시는 노숙인에게 제공하는 응급잠자리의 1인당 제공 면적을 최대한 확대하는 등 코로나19 등 감염병 예방을 위한 추가적인 조치를 마련해야 할 것이다.

OO시는 이미 시설 입소를 기피하는 노숙인을 위해 최장 6개월까지 고시원 이용을 지원하고, 매년 900명 규모의 임시주거지원사업을 시행하고 있는바, 코로나19 상황에 대비한 대안적 주거지원사업을 임시적으로라도 확대하는 방안도 적극 검토해 볼 필요가 있다.

코로나19와 혹한기 등 재난 상황에서의 식사는 인간에게 무엇보다도 소중한 기본적 생존요건이라고 할 것이다. 인간에게 식사는 인간의 존엄을 유지하기 위한 최소한의 요건이기도 하다. 그럼에도 코로나19로 인해 노숙인들의 식사가 오히려 어려워지고 있는 상황이므로, OO시는 거리노숙인에 대한 급식지원 예산의 확대를 통하여 일별 급식제공 횟수를 늘리는 방안을 적극 검토하여야 한다. 더 나아가 OO시가 위탁 운영하는 일시보호시설이나 기타 공공시설을 이용한 급식제공을 확대하고, 노숙인을 위한 급식의 질을 제고하여 급식 지원의 지속성을 강화하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

3. 노숙인의 응급처치 등 의료지원에 관한 사항

가. 노숙인 의료지원 현황과 문제점

OO시의 노숙인은 노숙인진료시설로 지정받은 9개 병원에서 의료지원을 받을 수 있다. 그런데 2019년 코로나19 발생 이후 OO시의 종합병원급 노숙인진료시설 9곳 중 7곳이 감염병전담병원으로 지정되면서 4곳의 병원에서 노숙인의 입원치료가 중지되었고, 수술치료 병원도 3곳으로 축소 운영 중이다.

<표 4. OO시 내 종합병원급 노숙인진료소 운영 현황>

연번	노숙인진료시설명	외래	입원	수술	비고
1	OO시 A병원	○	○	○	코로나-19전담병원
2	B병원	○	○	○	코로나-19전담병원
3	OO시 C의료원	○	○	○	코로나-19전담병원
4	D병원	○	중단	중단	코로나-19전담병원
5	OO시 E병원	○	중단	중단	코로나-19전담병원
6	OO시 OOF병원	○	중단	중단	가정의학과, 정형외과 등 일부 분야 진료
7	G	○	중단	-	코로나-19전담병원 정신질환 특화병원
8	OO시 H병원	○	○	-	정신질환 특화병원
9	OO시 I병원	○	○	-	코로나-19전담병원 결핵 특화병원

이러한 상황에서 거리노숙인에게 응급상황이 발생하였음에도 불구하고 노숙인진료시설 내 병상의 부족 등을 이유로 입원 의뢰 조치가 거부되거나 아예 응급이송이 거부되는 상황이 발생하였다.

7) OO시 제출 자료: 노숙인 복지시설 방문조사 관련 요청자료 회신(자활지원과 -1589, 2021. 2. 2.)

우리 위원회는 2021. 1. 25. A종합지원센터 일시보호시설에 대한 방문조사 과정 중 흑한기로 인하여 발목 부위 절단의 우려가 있는 동상 노숙인 환자가 적절한 의료지원을 받지 못하고 있는 사례를 인지하였다.

당해 환자를 발견한 종사자는 당해 노숙인 환자에 대한 응급조치를 위해 경찰공무원(112 출동)과 소방공무원(119 구급대)에게 신고하여 인계하고자 하였으나, 출동한 경찰과 소방공무원은 코로나19로 인해 노숙인진료시설로 지정된 병원의 입원 가능 병상이 부족하고, 응급실이 확보되지 않았다는 이유로 응급이송을 거부하여 인지 당일 적절한 의료지원을 할 수 없었다.

다음날 방문조사 중이던 우리 위원회 조사관과 A종합지원센터 종사자는 해당 환자가 OO A병원에서 외래진료를 받을 수 있도록 조치하였으나, 병상 부족을 이유로 입원 치료는 진행할 수 없었다. 이후 해당 환자의 상황이 악화되어 다시 응급이송을 도모하였으나 재차 같은 이유로 119 이송은 진행되지 못하였다. 해당 환자의 상황이 중대하였음에도 다수의 노숙인진료시설 지정병원은 코로나19의 감염확산 방지를 이유로 노숙인의 입원 치료를 기피하는 상황이 지속되었다. 이후 2021. 1. 28. 해당 환자의 상태가 급속히 악화된 후에야 해당 환자는 OO A병원에서 입원 치료를 받을 수 있었다.

이처럼 노숙인 환자에 대한 의료지원은 노숙인진료시설인 지정병원에서마저 코로나19의 확산 방지 등을 이유로 기피되고 있는 상황이다.

나. 노숙인의 응급처치 등 의료지원에 관한 의견

1) 노숙인 응급조치 의무 위반 관련

노숙인복지법 제14조(응급조치의 의무) 제1항은 경찰 및 소방공무원, 노숙인 관련 업무종사자에게 노숙인의 중대한 질병, 동사(凍死) 등 응급상황을 신고 받거나 발견한 때에는 지체 없이 필요한 조치를 하여야 하고, 제2항은 같은 법 시행령 제6조(응급상황 등) 제1항 내지 제3항에 따라 노숙인에게 중대한 장애 발생이 우려되는 경우, 경찰 공무원은 물론 노숙인시설 종사자와 지방자치단체의 노숙인 업무 담당 공무원에게 구체적 필요조치 의무가 있음을 규정하고 있다.

따라서 앞서 제시한 사례와 같이 노숙인의 중대 질환이 인지된 후에도 응급실이 확보되지 않았다는 이유로 경찰이나 소방공무원이 응급이송을 거부한 것은 노숙인복지법 위반의 소지가 있다. 즉, 응급실 확보가 어려운 점은 응급이송 후 실제적인 의료지원 문제이므로 응급이송 책무가 있는 관련 공무원이 이러한 이유로 응급이송 자체를 거부한 것은 적절해 보이지 않는다.

또한 A종합지원센터 종사자는 경찰과 소방공무원의 응급이송 거부와 무관하게 여전히 노숙인복지법과 같은 법 시행령에 따라 응급처치, 응급실 이송 및 입원 의뢰 등의 조치를 이행할 책무가 있다. 따라서 노숙인시설 종사자와 지방자치단체의 노숙인 업무 담당 공무원이 경찰과 소방공무원에게 해당 노숙인 환자의 응급이송을 요청하였다는 사실만으로는 노숙인복지법과 같은 법 시행령상의 노숙인 환자에 대한 응급조치 의무를 온전히 이행하였다고 볼 수는 없다.

따라서 이러한 사례가 재발되지 않도록 OO시는 노숙인시설 종사자와

관련 업무 담당 공무원이 노숙인에 대한 응급상황을 인지한 경우 필요한 조치를 적극적으로 이행할 수 있도록 절차를 정비하고 교육할 필요가 있다. 특히 경찰 및 소방공무원과의 협조 체계를 마련하고, 위 사례와 같이 관련 공무원의 협조가 어려운 경우에도 129 응급이송이나 택시 등을 이용한 이송 등의 방법으로 노숙인에 대한 응급조치 의무가 적정하게 이행될 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

2) 노숙인 의료지원 확대 관련

앞선 사례에서 확인한 바와 같이 노숙인 환자에 대한 거부감은 노숙인 진료시설인 지정병원에서도 나타나고 있다. 민간병원의 경우는 일반 환자들의 거부감은 물론 노숙인 환자 진료 및 치료 후 진료비 청구의 복잡성을 이유로 진료 기피의 상황이 더 심해지고 있는 것으로 보인다. 더구나 코로나19 이후 노숙인진료시설 지정병원들이 감염병전담병원으로 지정되면서 노숙인의 의료시설 접근권은 더욱 제한된 상황이다.

OO시는 2020. 12. 노숙인에 대한 의료지원의 확대를 위해 중앙정부(보건복지부)에 노숙인 치료를 일부 공공병원으로 제한하는 노숙인진료시설 지정제도를 폐지하고, 별도의 지정절차 없이 모든 의료기관(의료급여기관)에서 노숙인에 대한 의료지원이 가능하도록 개선하는 방안을 건의한 바 있다. 이는 노숙인 의료지원의 제도적 한계를 해결하기 위한 바람직한 방향이므로, 향후 보건복지부 등 중앙정부와의 협조를 통해 노숙인 의료지원 제도가 확대될 수 있도록 지속적인 노력을 해야 할 것이다.

다만, 노숙인진료시설 지정제도의 폐지 이전이라도 OO시는 관내 노숙인진료시설 지정병원에서 노숙인에 대한 의료적 지원을 거부하거나 기피하

지 않도록 우선적으로 조치를 취할 필요가 있다. 더 나아가 코로나19로 인하여 축소 운영되고 있는 노숙인진료시설 지정병원의 병상 수와 현재 상황에서 노숙인 의료 수요를 비교 점검하여 노숙인이 적시에 적절한 의료적 지원을 받지 못하거나 지체되어 심신상의 피해가 확대되는 일을 발생하지 않도록 대책을 마련하여야 한다.

한편 현행 노숙인복지법과 관련 노숙인진료시설 지정제도는 노숙인이 지정병원 이외의 병원에서 진료를 받는 것을 모두 금지하고 있는 것은 아니다. 관련 제도는 ‘천재지변, 재난, 기타 불가피한 상황 등’에서는 지정병원 외에서도 진료 등 의료지원을 받을 수 있도록 하고 있다. 다만, OO시 제출 자료⁸⁾에 의하면 2020년 노숙인이 지정병원 외의 병원에서 진료를 받은 인원이 10명으로 나타나고 있는데, 이는 노숙인의 지정병원 외 진료가 매우 제한적으로 이루어지고 있음을 보여준다.

하지만 코로나19 상황에서 노숙인진료시설 지정병원의 진료 등 축소 운영 등의 상황을 고려한다면, 종국적으로 진료시설 지정제도의 폐지 시까지라도 노숙인 환자들이 지정병원 이외의 병원에서 진료를 받을 수 있도록 ‘불가피한 사유’를 확대하여 적용하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

8) OO시 제출 자료: 노숙인 복지시설 방문조사 관련 요청자료 회신(자활지원과-1589, 2021. 2. 2.)

2021. 3. 11.

위 원 장 최 영 애

위 원 정 문 자

위 원 이 상 철

위 원 박 찬 운

<별지>

관련 규정

1. 「대한민국헌법」

제34조

- ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.
- ② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.
- ③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.
- ④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.
- ⑤ 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.
- ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다

제36조

- ① 혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.
- ② 국가는 모성의 보호를 위하여 노력하여야 한다.
- ③ 모든 국민은 보건의 관하여 국가의 보호를 받는다

2. 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」

제3조(국가와 지방자치단체의 책임)

- ① 국가와 지방자치단체는 노숙 등을 예방하고, 노숙인 등의 권익을 보장하며, 보호와 재활 및 자활을 지원하기 위한 정책을 마련하여 노숙인 등의 사회복귀 및 복지를 향상시킬 책임을 진다.

제4조(노숙인 등의 권리와 책임)

- ① 노숙인 등은 국가와 지방자치단체로부터 적절한 주거와 보호 등을 제공 받을 수 있으며, 스스로 생활수준을 향상시키기 위하여 성실히 노력하여야 한다.
- ② 노숙인 등은 제14조에 따른 응급상황 발생 시 경찰공무원(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 자치경찰공무원을 포함한다. 이하 같다), 소방공무원 또는 노숙인 등 관련 업무 종사자의 응급조치에 응하여야 한다.

제10조(주거지원)

- ① 국가와 지방자치단체는 노숙인 등의 적절한 주거생활을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 주거지원을 할 수 있다.
 - 1. 제16조에 따른 노숙인복지시설에 의한 보호
 - 2. 「사회복지사업법」 제2조에 따른 사회복지시설 및 다른 법률에 따른 보호시설에 의한 보호
 - 3. 임대주택의 공급
 - 4. 임시주거비 지원
 - 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 주거지원

제11조(급식지원)

- ① 국가와 지방자치단체는 노숙인 등에게 필요한 급식서비스를 제공하기 위하여 노숙인급식시설을 설치·운영할 수 있다.
- ② 국가와 지방자치단체 외의 자가 노숙인급식시설을 설치·운영하려면 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말

한다. 이하 같다)에게 신고하여야 한다.

- ③ 시장·군수·구청장은 제2항에 따른 신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다.
- ④ 노숙인급식시설의 설치·운영·지원기준 등 급식지원에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제12조(의료지원)

- ① 국가와 지방자치단체는 노숙인 등에게 필요한 의료서비스를 제공하기 위하여 노숙인진료시설을 설치·운영할 수 있다.
- ② 국가와 지방자치단체는 국공립병원, 보건소 또는 민간의료기관을 노숙인 진료시설로 지정할 수 있다.
- ③ 국가와 지방자치단체는 전문적인 처치와 수술 등을 필요로 하는 노숙인 등에 대한 전문 의료서비스의 제공을 국공립병원, 보건소 또는 민간의료기관에 의뢰하거나 위탁할 수 있다.
- ④ 국가와 지방자치단체 외의 자는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 노숙인진료시설을 설치·운영할 수 있다.
- ⑤ 노숙인진료시설의 설치·운영 및 지정기준 등 노숙인 등에 대한 의료지원에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제14조(응급조치의 의무)

- ① 경찰공무원, 소방공무원 또는 노숙인 등 관련 업무 종사자는 중대한 질병, 동사(凍死) 등 노숙인 등에 관한 응급상황을 신고받거나 발견한 때에는 지체 없이 필요한 조치를 하여야 한다. <개정 2015. 1. 28.>
- ② 제1항에 따른 응급상황, 필요한 조치의 내용 및 노숙인 등 관련 업무 종사자의 범위 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3. 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 시행령」

제6조(응급상황 등)

① 법 제14조제1항에 따른 응급상황은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.

1. 「결핵예방법」 제2조제1호에 따른 결핵, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제2조제2호부터 제4호까지의 규정에 따른 제1급감염병·제2급감염병·제3급감염병, 같은 조 제5호나목에 따른 매독 및 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 시행령」 제2조 각 호의 장애 등 중대한 질병에 걸린 경우로서 응급조치를 하지 않으면 죽거나 다른 사람에게 감염시키거나 위해(危害)를 끼칠 우려가 현저히 높은 경우
2. 거리, 공원 또는 역사(驛舍) 주변 등에 방치되어 추위로 사망할 우려가 있는 경우
3. 폭염(暴炎)으로 인한 탈수 또는 열사병 등으로 사망할 우려가 있는 경우
4. 그 밖에 부상 등 위급한 상태로서 즉시 필요한 응급조치를 받지 아니하면 생명을 보존할 수 없거나 심신에 중대한 장애가 발생할 가능성이 있는 경우

② 법 제14조제1항에 따른 노숙인 등 관련 업무 종사자의 범위는 노숙인시설 종사자와 지방자치단체의 노숙인 업무 담당 공무원으로 한다.

③ 법 제14조제1항에 따라 경찰 또는 노숙인 등 관련 업무 종사자가 하여야 하는 필요한 조치의 내용은 다음 각 호의 구분에 따른다.

1. 경찰: 「경찰관 직무집행법」 제4조에 따른 보호조치등
2. 노숙인 등 관련 업무 종사자: 다음 각 목의 조치
 - 가. 응급상황이 발생한 현장에서의 응급처치

- 나. 병원 응급실 이송 및 입원 의뢰
- 다. 법 제16조에 따른 노숙인복지시설의 장에게 보호 의뢰
- 라. 그 밖에 응급상황에서 노숙인 등 보호에 필요한 조치

4. 「OO시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례」

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "노숙인 등"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 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
2. "노숙인시설"이란 다음 각 목의 시설을 말한다.
 - 가. 종합지원센터: 노숙인 등에게 상담 및 복지서비스 연계를 제공하는 시설
 - 나. 일시보호시설: 노숙인 등에게 일시보호 및 복지서비스 연계 등을 제공하는 시설

제3조(시장의 책무)

- ① OO시장(이하 "시장"이라 한다)은 노숙 등을 예방하고, 노숙인 등의 권익을 보장하며, 보호와 재활 및 자립지원에 필요한 정책을 마련하여 노숙인 등의 사회복귀 및 복지 향상을 위해 노력하여야 한다. <개정 2017. 1. 5.>
- ② 시장은 노숙인 등을 위한 지원사업을 원활히 추진하기 위하여 관련 민간단체와 협력하여야 한다.

제5조(노숙인 등의 복지 및 자립지원 시행계획의 수립 등)

- ① 시장은 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 매년 수립·시행하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 시행계획 수립 시 다음 각 호의 사항을 포함시켜야 한다.
 - 1. 노숙인 등에 대한 정책의 목표와 방향
 - 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. 노숙인시설의 지원에 관한 사항
 - 6. 노숙인 일자리 및 주거지원에 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 인식 개선을 위한 사항
 - 11. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 시장은 시행계획에 대한 자문을 시 사회복지위원회에 요청할 수 있다.

제8조(지원대상 사업) 시장은 노숙인 등의 적정한 보호 및 자활을 위하여 다음 각 호의 사업을 지원할 수 있다.

- 1. 노숙인 등의 상담 및 보호 서비스
- 2. 노숙인 등을 위한 급식 서비스
- 3. 노숙인 등의 응급조치·건강진단 및 재활 등 의료지원 서비스
- 4. 노숙인 등의 자활·자립을 위한 주거지원 및 고용지원 사업

5. 노숙인 등의 자활을 위한 프로그램 지원
6. 노숙인 등의 인식개선을 위한 교육 및 홍보사업
7. 여성·장애·노인 등 취약 노숙인 등의 특별 보호에 관한 사업
8. 노숙인시설 기능 보강에 관한 사업
9. 노숙인시설 종사자의 근무환경개선 지원
10. 그 밖에 노숙인 등의 복지증진 및 사회복귀에 필요한 지원 사업

제9조(노숙인시설의 설치·운영)

- ① 시장은 노숙인 등의 보호 및 자활·자립과 사회복귀 등을 지원하기 위하여 노숙인시설을 설치·운영 할 수 있다.
- ② 시장은 필요한 경우 제1항에 따라 설치한 노숙인시설을 사회복지법인 또는 비영리법인에 위탁하여 운영할 수 있다.

5. 유엔주거권특별보고관의 「홈리스 인권침해 방지와 보호조치를 위한 코로나19 지침」(2020. 4. 발표)(출처: Farha(2020), 유엔 주거권특보의 코로나19 지침)

1. 열악한 상태로 살거나 거리에 있는 모든 홈리스에게 영구적인 주택을 공급하는 것을 목표로 설정하여 즉시 숙소를 제공하고, 전염병의 대유행이 끝나도 홈리스 상태로 돌아가지 않도록 해야 한다. 이를 위해 호텔 또는 모텔의 객실을 수용하거나 사용하지 않는 병원과 군대 시설을 개조할 수도 있을 것이다. 공공기관에게는 사용하지 않는 민간 소유 주택이나 별장을 활용할 수 있는 권한이 주어져야 한다.
2. 가정폭력으로 집을 떠나야 하는 여성, 아동, 청년이 홈리스 상태에 처하지 않도록, 수도·위생시설, 식품, 사회적 지원, 의료서비스, 코로나19 검사

등에 대한 접근이 가능하며 안전이 보장되는 적절한 대체 숙소를 제공해야 한다.

3. WHO가 코로나19의 확산을 막기 위해 발표한 물리적 거리 두기, 자가격리 등의 권고가 응급숙소에서 준수될 수 있도록 보장해야 한다. 숙소 이용자는 사생활 보호, 수도·위생시설, 식품, 사회적·심리적 지원, 건강관리, 코로나19 검사 등에 접근할 수 있어야 한다. 가족 단위의 홈리스, 여성과 아동, 신체적·심리사회적 장애가 있는 사람, 65세 이상 노인 등 특정 위험군으로 분류되는 사람에게는 적절한 주거 공급을 보장하기 위한 특별한 주의를 기울여야 한다. 가구원이 방에서 자가격리를 하는 경우를 포함하여, 아동이 보호자와 분리되지 않도록 해야 한다.
4. 정부는 대유행 기간과 그 이후에도 홈리스가 거주할 수 있도록 보장하는 단기 및 장기임대주택을 실현 가능하고 적절한 곳에 확보해야 하며, 이는 공적 자산을 확대하는 차원에서도 의미가 있다.
5. 어떤 곳에서 생활하든 모든 홈리스가 차별 없이 무료로 의료서비스와 코로나19 검사를 받을 수 있도록 보장해야 한다. 또한 최선의 건강관리 수칙, 정부의 보건정책, 의료서비스 제공 장소와 이용 방법 등 코로나19에 대한 최신 정보를 접근이 용이한 형태로 광범위하게 제공해야 한다.
6. 개인시설을 이용할 수 없는 거리 홈리스에게 공용 화장실, 샤워시설, 손 씻는 시설 및 용품에 대한 접근을 보장해야 한다. 이러한 시설에는 수도와 비누가 상시 구비되어 있어야 하며, 정기적인 소독이 실시되어야 한다.

7. 바이러스 증상이 있거나 코로나19 양성 판정을 받은 홈리스에게 안전하게 머물 장소, 즉각적인 치료, (자가)격리를 위해 필수적인 식품, 의료지원 등을 제공해야 한다.
8. 통행금지 또는 봉쇄조치의 시행으로 홈리스가 범죄자로 취급되거나, 벌금을 부과받거나, 처벌되지 않도록 보장해야 하며, 개인소지품 분실 또는 거리를 '썩 쓸어 내는 것(sweeps)'에 대해 우려하게 만드는 등 홈리스에 대한 배제를 심화시키는 법 집행을 중단해야 한다.
9. 야영지에 거주하는 홈리스의 강제퇴거와 철거를 중단해야 하며, 경우에 따라 쉼터 등의 숙소보다 야영지가 더 안전할 수 있음을 인식해야 한다. 그러나 야영지 거주자에게는 자가격리가 가능한 대체 숙소로 이주할 수 있는 선택권을 제공해야 한다.
10. 위생시설과 수면 공간을 공유하는 응급쉼터는 침대 간격을 2미터로 두더라도 '집에 머무르기'와 '물리적 거리두기' 권고를 적절히 따르기 어렵다. 시설을 공유하는 형태 자체가 바이러스를 확산시키는 원인이 될 수 있다. 그러나 이러한 시설을 폐쇄하기 전에, 거주자들을 위해 적절한 대체 숙소를 확보해야 한다. 응급쉼터를 운영하는 동안에는 거주자, 직원, 방문객 모두의 안전을 보장하기 위해, 위생정책을 강화하고 개인보호장비를 제공하는 등 가능한 모든 노력을 기울여야 한다.
11. 홈리스를 위한 푸드뱅크 등의 지원 서비스를 필수 서비스로 분류하여, 봉쇄조치 중에도 서비스가 지속되고 확대될 수 있도록 보장해야 한다.

정부는 서비스 제공기관이 안전하고 지속적으로 서비스를 제공하는데 필요한 최신 건강정보, 마스크, 손 소독제 등 필수 개인보호장비에 접근할 수 있도록 보장해야 한다.

12. 홈리스 지원 서비스나 푸드뱅크를 통해 코로나19가 확산되는 것을 방지하기 위해, WHO가 권고한 위생수칙과 사회적 거리두기를 가능한한 준수해야 하고, 현장 지원이나 '찾아가는 서비스' 등을 통한 탈중심화된 서비스 전달방식을 검토해야 한다. 대안적인 전달방식 없이, 취약계층이나 홈리스를 위한 필수 서비스 제공을 중지하는 것은 식량권, 적절한 생활수준에 대한 권리 등 국제인권규범을 위배하는 것이다. 이러한 권리에 의해 제공되는 필수 보호대책은 국가적 비상사태가 선포되는 상황에서도 중지될 수 없다.
13. 정부는 퇴거를 비롯하여, 사람들을 홈리스 상태에 처하게 하는 어떠한 조치도 취해서는 안 된다. 퇴거는 가정 내에 뭔가 문제가 생겨서 보호가 필요한 경우에만 용인될 수 있으며, 퇴거 대상자에게는 반드시 대체 숙소를 제공해야 한다.
14. 퇴거 등을 이유로 홈리스 상태에 놓여 실질적인 해결책을 찾고 있는 개인, 가족 또는 공동체에게 사법접근성을 보장해야 한다.