

## 노숙인 정책의 전개과정과 제도개선 방향

황 선 영\*

### [요 약]

노숙인은 한국사회의 최빈곤층으로서, 이들의 존재는 경제상황 악화로 인한 일시적 현상이 아니라 한국사회의 구조적 문제에서 파생된 필연적 결과이다. 그럼에도 불구하고 노숙인은 지금까지 독립적인 복지서비스 제공의 대상에서 제외되어 왔다. 본고에서는 2003년 7월 국회에서 사회복지사업법의 일부가 개정됨으로써 노숙인이 법적으로 사회복지사업의 공식적 테두리 내에 포함된 것을 계기로 노숙인을 독립된 복지서비스 제공의 대상계층으로 제도화하기 위한 방안을 도출했다는 데 그 의의가 있다. 이를 요약하면 첫째, 단기적 과제로서 노숙인과 부랑인을 동일범주의 개념으로 재정 의하고 기존의 부랑인복지시설 설치·운영에 관한 규칙의 내용을 훨씬 뛰어넘는 대폭적인 보완방향을 제시하였다. 둘째, 장기적 과제로서 노숙인 문제는 빈곤이라는 사회구조적 원인으로부터 파생된 결과라는 점에서 국가가 책임져야 할 몫이라는 관점에서 노숙인 보호를 위한 독립법안의 필요성을 도출하고 그 방향을 제시하였다.

주제어 : 노숙인, 부랑인, 사회복지사업법, 부랑인복지시설 설치·운영에 관한 규칙, 노숙인지원법

### I. 머리말

우리사회에서 노숙인문제가 본격적으로 등장한 것은 IMF외환위기 직후인 1998년부터라고 할 수 있다. 서울역을 비롯한 도시의 곳곳에 하룻밤을 보내기 위해 모여든 노숙인의 모습은 당시의 우울한 사회상의 한 단면으로 묘사되기도 했다. 당시까지만 해도 많은 사람들이 일시적 현상으로 받아들였지만 그로부터 만 5년이 지난 오늘까지도 노숙인의 수는 크게 줄어들지 않고 있다.

이것은 노숙인 문제가 일시적인 사회문제가 아니라 빈곤이라는 보다 거시적이고 구조적인 문

\* 그리스도신학대학교 사회복지학과

제에서 비롯된 것임을 보여주고 있다. 정부의 신자유주의적 정책과 이에 따른 고용불안으로 빈곤 계층이 확대되고 있는데 비해 이들에 대한 정부의 생계지원이나 주거대책 등 사회안전망이 취약한 실정에서 노숙인 문제는 필연적으로 발생할 수밖에 없다.

정부 당국 역시 초기 대응과정에서는 노숙인 문제를 경제상황 악화로 인한 일시적인 현상으로 보고 노숙인을 눈에 띄지 않는 곳으로 격리 수용하는데 급급하였지만 이제는 공식적으로 지속적인 복지정책의 대상의 하나로 인정하기에 이르렀다. 즉 2003년 7월 국회에서 사회복지사업법의 일부가 개정됨으로써 노숙인이 법적으로 사회복지사업의 공식적 테두리 내에 들어가게 되었고, 노숙인 관련 시설과 종사자가 일반 복지시설과 동등한 지위를 갖게 된 것이다. 이는 그 동안 편법논란을 불러왔던 노숙인에 대한 지원과 관련시설들의 운영이 법적 근거를 갖게 되었다는 점에서 매우 긍정적 의미를 갖는다고 할 수 있다.

그러나 이런 긍정적 요소에도 불구하고 개정 법률의 내용이 노숙인을 사회복지사업 대상의 하나로 규정하고, 기존의 부랑인 시설과 함께 노숙인 시설을 추가로 사회복지시설로 인정하는 정도에 그친 명백한 한계를 가지고 있다고 보아야 할 것이다. 사회복지사업법의 개정은 부랑인복지시설설치·운영규칙과 같은 수준의 하위법령 제정을 통해 노숙인 시설에 대해서도 시설의 기준, 종사자배치기준, 입·퇴소절차 등을 규정하는 것에 머무르게 될 개연성이 높다. 즉 현행 개정 사회복지사업법 상의 관련조항은 노숙인을 시설에 입소한 노숙인으로 한정함으로써 노숙인 문제를 매우 협소화하는 문제점을 안고 있다.

이 글에서는 먼저 한국사회의 노숙인 현황을 통해서 '왜 노숙인이 독립된 복지서비스 제공의 대상계층이 되어야 하는지'에 대해서 살펴보고자 한다. 다음으로 서울시의 노숙인 정책 전개과정을 뒤돌아보면서 법률이 아닌 프로그램을 통한 노숙인 지원정책이 갖는 한계를 밝히고 노숙인 지원에 관한 별도의 법 제정 필요성을 도출해 보고자 한다. 또 외국의 제도화사례를 통해 우리나라 노숙인 지원에 관한 별도의 법률제정에 필요한 시사점을 찾아보고자 한다. 마지막으로 노숙인을 독립된 복지서비스 제공의 대상계층으로 제도화하기 위한 방안을 단기적 과제와 장기적 과제로 나눠 제시하고자 한다.

## II. 노숙인 현황

통계청의 자료<sup>1)</sup>에 의하면 IMF외환위기 이전의 한국 노동시장은 실업률이 2% 내외, 실업자 수가 약 40만명에 불과했다. 그런데 외환위기 직후인 1998년 1월에 들어서자 실업률이 4.7%, 실업자가 약 96만명으로 증가했다. 또 1999년 2월에는 실업률이 8.8%로 정점에 달해 실업자가 180

1) 통계청 홈페이지(www.kosis.nso.go.kr) 경제활동인구조사 안내.

만명을 넘어서게 된다. 이처럼 짧은 기간에 실업자가 폭발적으로 늘어나면서 주거공간을 잃고 거리에서 잠을 자는 노숙인 문제가 우리 사회에 새로운 현상의 하나로 등장하였다.

<표 1> 서울 및 전국 노숙인 변화추이(1998-1999)

(단위 : 명)

시 기	서 울			전 국		
	합 계	입소자	거리노숙자	합 계	입소자	거리노숙자
1998. 4.	650	-	-	2,000	-	2,000
1998. 5.	895	245	650	-	-	-
1998. 6.	1,500	-	-	2,593	-	-
1998. 7.	2,100	-	-	-	-	-
1998. 8.	2,400	-	2,400	-	-	-
1998. 9.	2,520	1,020	1,500	3,020	1,000	2,020
1998. 10.	2,502	1,676	826	-	-	-
1998. 11.	2,951	2,701	250	-	-	-
1998. 12.	3,510	3,210	300	4,500	3,000	1,500
1999. 1.	4,793	4,643	150	-	-	-
1999. 2.	4,633	4,333	300	-	-	-
1999. 3.	3,989	3,664	325	6,200	5,700	500
1999. 4.	3,554	3,223	331	-	-	-
1999. 5.	3,505	3,043	462	-	-	-
1999. 6.	3,449	3,108	341	-	-	-
1999. 7.	3,581	3,190	391	-	-	-
1999. 8.	3,333	2,959	374	5,800	4,800	1,000
1999. 9.	3,340	2,955	385	-	-	-
1999. 10.	3,217	2,868	349	5,400	4,500	900
1999. 11.	3,620	3,363	257	-	-	-
1999. 12.	3,895	3,694	201	5,500	5,000	500

주 : 입소자란 일시보호소(쉼터)에 입소해 있는 노숙인을 말하며, 거리노숙인은 공원이나 지하보도 등에서 잠을 해결하는 노숙인을 말한다.

자료 : 서울시 노숙자대책협의회, 2001: 19.

<표 1>에 기초하여 노숙인 문제 발생초기, 노숙인 수의 변화추이를 살펴보면 1998년부터 1999년 초까지는 급격하게 증가하는 추세를 보이다가 1999년 후반기부터는 경기회복의 경향으로 조금씩 감소하고 있다. 그런데 경기가 점차 회복세에 들어섰는데도 노숙인이 완만하게 줄어들거나 큰 변화가 없는 것은 무슨 이유일까? 이는 노숙인들의 노동시장에 대한 접근성이 매우 약하고 재적응이 쉽지 않다는 것을 보여준다. 다른 한편, 경기회복과 급격한 실업률의 감소가 노숙인의 감

소에 큰 영향을 미치지 못하는 못하고 있지만, 신규노숙인의 출현을 억제하는 측면에서는 대단히 큰 영향을 미치고 있다는 해석이 가능하다(서울시 노숙자대책협의회, 2001: 18).

또 <표 1>에서 1999년 12월을 기준으로 서울과 전국의 노숙자 숫자를 비교해 보면 서울의 노숙인이 전국의 약 70%를 차지하고 있다. 이처럼 서울의 노숙인 수가 전체의 대부분을 차지하는 것은 서울시가 다른 도시에 비해 노숙인에 대한 초기의 응급구호를 발빠르게 대처함으로써 타도시의 노숙인들까지 몰려든 측면과 서울에 일자리를 얻을 수 있는 기회가 더 많다는 조건 때문이었지만 보다 근본적인 요인은 노숙인의 문제가 대도시의 문제라는 점 때문이다.

<표 2>에서 보는 것처럼 1999년부터 2002년까지 4년 동안의 서울 노숙인수의 증감추이를 비교해보면 쉼터노숙인의 수는 다소 감소했으나 거리노숙인의 수는 오히려 증가하고 있고, IMF를 극복하고 경제상황이 안정된 2002년도에도 전체 노숙인의 수가 크게 감소하지 않고 있다는 사실을 알 수 있다. 이는 노숙인의 문제가 경제 상황의 악화로 인한 일시적인 현상이 아니라 일상적인 문제로 정착되고 있음을 반증하고 있다.

<표 2> 서울의 쉼터노숙인 수와 거리노숙인 수의 변화추이

(단위 : 명)

연도	거리노숙인 (월평균)	전년대비증감 (%)	쉼터노숙인 (월평균)	전년대비증감 (%)
1999년	361명		3,399명	
2000년	370명	2.4% 증가	3,153명	7% 감소
2001년	379명	2.4% 증가	2,993명	5% 감소
2002년	417명	8% 증가	2,652명	10% 감소
1999년대비 2002년		15.5% 증가		22% 감소

주: 위 표는 매월 노숙인 수를 합하여 12개월로 나눈 수이다. 단 2002년도에는 10월 말까지의 숫자를 합하여 10으로 나누었다.

자료: 황운성, 2002: 3.

노숙인다시서기지원센터가 일일집계<sup>2)</sup>한 서울시 노숙인 수는 2003년 10월 16일 현재 쉼터노숙인 2,082명, 거리노숙인 528명, 기타<sup>3)</sup> 302명 등 총 2,803명으로 나타나 있다. 이처럼 노숙인 수가 줄어들지 않고 있는 것은 어딘가에 끊임없이 노숙의 대열로 합류하는 노숙의 배후지가 있음을 의미한다. 그 예의 하나가 이른바 쪽방<sup>4)</sup>이다.

서울시가 '99년 10월 처음 실시한 「쪽방지역실태조사」 결과에 따르면 쪽방밀집지역에서 파악

2) 노숙인다시서기지원센터 홈페이지(www.homelesskr.org) 노숙인 현황.

3) 자활의 집 입소자 및 숲가꾸기 파견자.

4) 쪽방은 대체로 낡고 허름한 방을 쪼개 0.5평~1평 규모로 만든 것을 1일 4,000~7,000원, 월 10~15만원의 일세와 월세를 받는 무허가 숙박공간을 말한다.

된 쪽방의 숫자는 <표 3>에서 약 3,734개로 추정되며, 10월 현재 이용률은 약 69% 정도인 약 2,556명으로 추산되었다.

<표 3> 쪽방의 숫자 및 유동성파악

지역	쪽방수	현재이용자	고정 인구	유동성 인구	현재 이용률	주민 등록률
돈의동	892개	579명	188명	391명	65%	32.5%
창신동	252개	176명	81명	95명	70%	46%
영등포	820개	615명	306명	309명	75%	49.6%
회현동	1,070개	696명	439명	257명	65%	63.1%
동자동	700개	490명	327명	163명	70%	66.7%
합 계	3,734개	2,556명	1,341명	1,215명	69%	51.58%

주 : 유동성인구란 쪽방 이용자 중 주민등록이 되어 있지 않은 사람을 말하며, 고정인구는 주민등록이 되어 있는 사람을 말함.

자료 : 노숙자 다시서기 지원센터, 2000: 242.

위의 <표 3>의 쪽방 이용자 중 유동성 인구 1,215명은 쪽방을 단기간, 간헐적으로 이용하며 대체로 단순노무직, 노점상, 행상, 건설업일용직 등 고용이 불안정한 직종에 종사하는 것으로 파악되고 있다(노숙자 다시서기 지원센터, 2000: 243).

최근 경제사정이 다시 나빠지면서 '쪽방' 거주자의 수가 급속히 늘고 있다. 서울시가 국회에 제출한 국정감사자료에 따르면 서울의 쪽방은 2000년 2,976개, 2001년 3,855개, 2002년에는 4,187개로 매년 늘어나고 있고, 쪽방거주자 수 역시 2000년 2,011명, 2001년 3,351명, 2002년 3,675명으로 점점 늘어나고 있어 잠재적 노숙인 층이 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다(한겨레, 2003). 전국적으로는 2003년 3월 현재 1만 여명이 쪽방에 거주하고 있으며 이 중 약 20% 정도가 쪽방 투숙과 노숙을 반복하고 있는 것으로 파악되고 있다(보건복지부, 2003: 4). 쪽방 거주자 외에 하룻밤을 보내기 위해 여인숙, 고시원이나 만화방 등을 찾는 사람들도 잠재적 노숙인 층으로 보아야 하지만 그 숫자가 얼마나 되는지는 아직 정확한 통계조차 알 수 없는 것이 현실이다.

노숙인 문제와 관련하여 흔히 간과하고 있는 것이 부랑인 문제이다. 정부는 그 동안 노숙인과 부랑인을 구분하여 대처해왔는데, 전국 37개소의 시설에서 보호하고 있는 부랑인 수는 2003년 3월 현재 1만 천여명에 이른다(보건복지부, 2003: 3). 부랑인복지시설설치·운영에 관한 규정에 의거하여 보호하여 왔다. 이 규정에 따르면 부랑인은 "부랑인이라 함은 일정한 주거와 생업수단 없이 상당한 기간 거리에서 배회하거나 생활하는 18세 이상의 자를 말한다"라고 규정하고 있다.

이에 반해 노숙인에 대한 법률적 규정은 아직 없다. 다만 보건복지부의 '노숙자보호사업 업무편람'에 따르면 "거리에서 잠을 자는 거리노숙자와 응급구호차원에서 프로그램화된 노숙자쉼터에 거주하는 자"를 노숙인으로 규정하고 있다. 이렇게 볼 때 부랑인과 노숙인의 차이가 모호해질 수

밖에 없다. 거리에서 노숙하거나 노숙인 쉼터에 입소해 있으면 노숙인으로 분류되고, 부랑인시설에 입소하면 부랑인으로 분류되고 있는 것이 현실이다.

노숙인 현황을 파악함에 있어서 안정적 주거공간의 부재라는 측면에서 보면 거리노숙인이나 쉼터입소 노숙인 외에도 부랑인, 그리고 잠재적 노숙인인 쪽방거주자 역시 동일한 범주의 사람들에 틀림없다. 보건복지부 자료에 따르면 일정한 주거가 없거나 일정한 주거기반이 없는 노숙자, 부랑인, 쪽방생활자 등 한계계층이 약 3만명에 이를 것으로 추정하고 있다(보건복지부, 2003: 1). 따라서 유사한 특성을 가진 이들을 동일한 서비스대상으로 보고 이에 따른 통합적인 보호체계를 제도화할 필요가 있다.

### Ⅲ. 노숙인정책의 전개과정 - 서울시를 중심으로

앞서 살펴본 바대로 우리나라 노숙인의 약 70%가 서울에 집중되어 있고 그 동안의 정부의 대책도 역시 서울시를 중심으로 이루어져 왔다. 따라서 이 글에서도 서울을 중심으로 한 노숙인정책의 전개과정을 살펴보기로 하겠다.

#### 1. 초기대응(1998. 1 - 1998. 6)

노숙인 문제가 본격화되기 시작한 98년 초부터 동년 6월까지 서울시의 노숙인 대책은 극히 소극적이거나 방어적인 입장에 머물렀다. 서울시는 1998년 4월 6일 '노숙자 보호 및 관리대책'을 발표하게 되는데, 그 내용은 종교·시민단체가 주도하고 서울시는 행·재정적 지원을 하며, 전문가와 상담하여 지원체계를 확립하고, 긴급의료활동을 전개하는 것으로 되어 있다. 아울러 노숙자 선도반을 설치하여 노숙자를 실직 노숙자와 부랑인으로 분류하여 실직노숙자는 귀향조치하고, 부랑인은 보호시설에 수용한다는 방침을 세워 수용규모 336명의 보호시설을 설치하기로 했다(서울시장방침 제446호). 또 5월 23일에는 '노숙자대책 추진상황 및 향후계획'을 확정하여 5월 말까지 715명 규모의 노숙자 쉼터를 만들고 입소가 완료되면 부랑인은 부랑인 시설로, 근로의욕이 있는 실직노숙자는 합숙소로 입소조치 하기로 했다(서울시장방침, 제676호).

또 같은 해 6월 9일 발표한 '노숙자 특별상담 세부계획'(서울시장방침, 제728호)은 당시 서울시의 노숙인 대책의 목표와 정책당국자의 노숙인에 대한 인식이 어떠했는지를 시사해 주고 있다. 이 계획에 따르면 6월 10일 밤 11시부터 11일 새벽 04시까지 서울시 주요지역의 노숙인들을 집중상담하여 관련시설에 입소시키는 것으로 되어 있다. 더 나아가 이 '세부계획'은 노숙인의 입소를 위해 경찰병력 660명, 구청직원 680명, 경찰차량 22대를 동원한다고 되어 있어 상담보다는 사실

상 강제입소에 초점이 맞춰져 있음을 알 수 있다.

서울시의 이러한 방침은 비록 언론의 비판과 시민단체의 반대로 실행에 옮겨지지 않았지만 서울시의 노숙인 문제에 대한 인식이 즉흥적이고 단편적이었음을 시사해 주고 있다. 서울시의 노숙인 문제에 대한 초기의 시각은 실직 노숙인에 대한 보호를 언급하면서도 결국 부랑인 단속 차원을 벗어나지 못했음을 보여주고 있는 것이다.

## 2. 응급보호사업 정착과 자활지원사업의 모색(1998. 7 - 1999. 12)

서울시의 초기 노숙인 대책이 상황의 심각성에 비춰 지극히 수동적이고 방어적이었다면, 민선2기 서울시장(고 건)의 취임(1998.7.1)은 본격적인 응급보호대책이 마련되고 실행되는 계기가 되었다. 효율적인 노숙인 대책을 수립하고 민간의 의견을 적극 수렴하고자 1998년 7월 10일 시장자문기구로 각계 전문가, 종교계, 시민단체, 관계공무원 등이 참여하는 「서울시노숙자대책협의회」가 구성되어 노숙인 대책 수립과 집행에 활기를 띠기 시작하였다.

이 시기의 노숙인 대책의 근간은 '노숙자 다시서기 프로그램'이다. 초기의 대응이 부랑인은 보호시설로 보내고, 실직 노숙인은 귀향과 취업을 통해 단기간 내에 거리에서 노숙인을 없애겠다는 비현실적인 방침이었다면 이 때부터는 노숙인 쉼터를 중심으로 한 서울시 노숙인 대책의 기본 골격이 형성되고 추진된 단계라 할 수 있다.

〈표 4〉 희망의 집 설치현황

기 간	개 소	수용 정원(명)	비 고
1998년 9월 이전	7	755	
1998년 9월 15일	31	793	여성쉼터 2개소
1998년 10월	38	813	여성쉼터 2개소 / 가족쉼터 2개소
1998년 11월	19	580	여성쉼터 1개소
1998년 12월	7	140	장애인쉼터 1개소 / 노인쉼터 3개소
1999년 1월 -2000년 12월	9	1,940 (자유의집1,300)	장애인 쉼터 1개소
합계	111	5,021	

주 : 1) 총 111개소가 설치되었으며, 5개소가 폐쇄되었음.

2) 수용정원은 개소당시 기준.

자료 : 서울시 노숙자대책협의회, 2001: 80.

서울시는 '희망의 집<sup>5)</sup>과 자유의 집<sup>6)</sup>과 같은 노숙인 쉼터의 설치를 통해 거리노숙자의 쉼터

5) 희망의 집은 노숙자문제는 이웃의 문제라는 관점에서 지역사회복지를 담당하는 사회복지관 내에 프

입소를 유도하였고, 서울역, 영등포역 등 노숙인이 모이는 곳에 상담소를 설치하여 노숙인에 대한 서비스지원 안내, 직업상담, 심리상담 등을 병행하였다.

또 심야밀착상담을 통해 쉼터입소를 권유하거나 진료가 필요한 노숙인들에게 공공의료기관을 통한 의료서비스 제공, 희망의 입소자들을 대상으로 한 공공근로제공 등 본격적인 응급보호정책을 시행했다. 이처럼 서울시의 노숙인 응급보호체계가 틀을 갖추게 되자 1999년 1월 현재 거리노숙인의 수가 일시적으로나마 150여명으로 줄어들기도 했다(〈표 1〉 참조).

서울시는 응급보호사업이 안정화되자 노숙인의 사회복지귀를 위한 자활지원사업에 대해서 여러 가지 모색을 하게 된다. 서울시는 자활의지를 가진 노숙인들을 대상으로 정신교육, 직업훈련, 산림청 숲 가꾸기 공공근로사업 참여, 신공항 공사장 취업알선, 자활의 집 제공 등의 자활지원 사업을 시도하였다.

그러나 이러한 단기간의 단편적 자활프로그램을 통해서 노숙과정에서 커다란 심리적, 정신적 손상을 경험한 노숙인들을 사회에 복귀시키기에는 많은 한계를 안고 있었다. 시설 종사자들이 일용직으로 간주되고 있을 만큼 처우가 열악한 상태에서는 전문적이고 안정적인 서비스제공을 기대하기 어렵고, 노숙인이 노숙에 이르는 경로가 다양하고 기능손상 정도 역시 다양하지만 각기 유형에 따른 전문적인 노숙인 보호시설이 태부족인 실정이었기 때문이다.

### 3. 자활지원사업의 강화(2000—2002.6)

서울시는 2000년도부터 '1998-1999', 2년 동안의 시행착오와 경험을 바탕으로 응급보호사업을 정착시키는 한편 자활지원사업을 강화하여 왔다. 보건복지부의 재활 및 자활프로그램 공모사업은 서울시의 이러한 노력에 촉매제로서 작용하였다. 서울시는 우선 차별성이 없이 운영되던 '희망의 집'을 노숙인 유형에 따라 유형화하여 전문화를 추진하고, 노숙인들을 각자의 특성에 맞는 쉼터에 입소토록 하여 보다 체계적인 자활지원사업을 전개하고자 했다.

한편 서울시는 2000년 2월 '쪽방거주자 지원대책'을 수립하게 된다. 그 내용의 대강을 살펴보면 거주자의 약 30%가 쪽방 투숙과 노숙을 반복하고 있다고 보고, 정확한 실태조사를 위해 외부용역을 의뢰하고, 중구와 영등포구 쪽방지역에 상담소를 설치하여 애로사항 청취, 취업알선, 기타 행정서비스 안내 등을 제공하며, 화재예방을 위해 소화기 설치 등을 추진하는 것으로 되어 있다. 서울시의 이러한 조치는 노숙인의 범주를 현재적 노숙인만이 아니라 잠재적 노숙인으로까지 확대하여 노숙 예방을 위한 초기적 접근을 시도하였다는 점에서 의미가 있다.

프로그램의 하나로 설치하여 급식·잠자리·상담·의료구호·취업알선 등을 담당하도록 했으며, 자유의 집과는 달리 시설 내 음주금지, 입퇴실 시간 준수 등 비교적 엄격한 규칙을 가지고 운영함.

- 6) 자유의 집은 처음에는 동절기 노숙자의 동사방지를 위한 임시보호소적 성격으로 출발하여 입·퇴소가 자유롭고 음주의 '자유'까지 주었으나 이후 하절기에는 자활센터로 활용하고 동절기에는 응급보호시설로 활용토록 했다.

〈표 5〉 희망의 집 유형화 방향과 형태

분 류	주 요 내 용
특수노숙자쉼터	여성, 가족, 장애인, 노인을 위한 전용쉼터
직업훈련쉼터	요리, 전기기술, 건설기능 등 특화된 직업교육기회를 제공하는 직업훈련 전문쉼터
취업알선쉼터	건설일용직, 전기공 등 이미 취업하고 있거나 취업가능한 쉼터 입소자들에게 취업알선 편의를 제공할 수 있는 쉼터
치료·보호쉼터	알콜 중독자, 가벼운 정신질환자 및 폐질자 등 자활의지가 없어 시설보호가 필요한 쉼터 입소자들을 위한 치료·보호쉼터
자활공동체쉼터	봉제업, 건설업, 배달업 등 자활공동체 사업을 운영하는 쉼터에 참여를 원하는 노숙자를 재배치하여 운영되는 자활공동체쉼터

자료 : 서울시 노숙자대책협의회, 2001: 150.

#### 4. 노숙인 정책의 전환(2002.7 - 현재)

서울시가 서울시의회에 보고한 2003년도 업무계획을 보면 2002년 7월 제3기 민선시장의 취임과 함께 노숙인 정책에도 많은 변화가 있음을 알 수 있다. 여기서 서울시는 2003년도 노숙인 대책 추진방향을 시설보호위주를 탈피하고 편의제공을 확대하는 방향으로 시책을 전환하고, 실직·가정해체 등으로 일시적 노숙 전락자를 위한 최소한의 보호시설만을 유지하며, 자활·자립 노력자 위주로 지원을 확대하겠다고 밝히고 있다. 또 이에 따른 추진계획으로 희망의 집을 점진적으로 통폐합·축소하고, 시설입소 노숙인 수 감축을 추진하며, 이를 위해 실직 노숙인과 부랑노숙인을 구별관리하고, 구직 등으로 자립이 가능한 실직노숙인은 희망의 집 퇴소를 추진하겠다고 밝혔다(서울시의회).

서울시의 이러한 계획은 당시까지 추진해오던 노숙인 정책의 계승·발전이라기보다는 과거로의 회귀로 보여진다. 특히 노숙인 보호시설을 일시적 노숙전락자를 위한 최소한의 보호시설로 유지하겠다는 계획과 노숙인을 실직노숙인과 부랑노숙인이라는 단순한 기준으로 구별하여 관리하겠다는 계획은 시설을 유형화하고 노숙인의 특성에 맞는 자활서비스를 제공하려 했던 그 동안의 노력에 비추어 보면 매우 소극적인 태도로 바뀐 것으로 보아야 할 것이다.

노숙인 정책에 있어서 서울시의 소극적 태도로의 변화는 예산과 인력배치에서도 나타나고 있다. 서울시가 노숙인보호사업을 위해 편성한 예산을 비교해 보면 2002년도에는 약 149억원이던 것이 2003년도에는 약 109억원으로 26.8%가 감액 편성되었다. 같은 기간 서울시 복지예산이 1조 418억에서 1조 149억원으로 3.6% 증액편성된 것을 고려하면 서울시의 노숙인 대책에 관한 관심이 현저히 낮아졌음을 보여주고 있다.<sup>7)</sup>

또 노숙인 정책 집행을 위한 서울시의 인력구성의 변화를 보면 1과 2팀, 정원 12명으로 운영되던 노숙자대책반(서울시장방침 제491호)이 현재는 여성복지국 산하 사회과 내의 1개 팀으로 축소 운영되고 있다. 노숙인의 수가 정점에 이르렀을 때에 비해 감소했다는 측면을 고려하더라도 이 역시 노숙인에 대한 서울시의 관심정도를 반영하고 있다고 보여진다.

## 5. 서울시 노숙인대책의 성과와 한계

앞서 살펴본 것처럼 서울시는 1998년부터 급격히 사회문제화되기 시작한 노숙인 문제에 대해 초기의 단속 및 수용위주의 정책에서 벗어나 체계적인 응급보호사업과 나름의 자활지원사업을 통해 타 자치단체는 물론 보건복지부의 관련대책을 선도할 만큼 비교적 짧은 기간에 정책의 틀을 갖추었다고 할 수 있다.

특히 5년여라는 비교적 짧은 기간동안 상담소 → 자유의 집 → 희망의 집 → 자활의 집으로 이어지는 노숙인보호체계를 안정적으로 구축한 것은 평가할 만하다. 또 시장 사문기구로 「서울시노숙자대책협의회」를 구성하여 노숙인 대책의 수립과 집행과정에 공무원 뿐 아니라 각계 전문가, 종교계, 시민단체를 참여시킴으로써 노숙인에 대한 사회적 관심을 고취시키고 민간의 참여를 폭넓게 이끌어 낸 것 역시 중요한 평가지점의 하나라 할 것이다.

또 노숙인 문제 발생초기의 수용중심의 방어적 태도에서 벗어나 응급보호체계를 갖추고 거리노숙인과 쉼터노숙인을 대상으로 재활 및 자활지원 사업을 시도하면서 더 나아가 눈에 보이지 않는 잠재적 노숙인들인 쪽방 거주자들에 대해서까지 관심을 확대한 점은 향후 노숙인정책의 방향과 관련하여 주목할 만한 진전으로 보인다.

서울시가 이처럼 지방자치단체 차원에서 노숙인 정책을 발전시켜 왔으나 앞서 살펴본 대로 단체장의 교체와 더불어 정책의 방향이 크게 후퇴하게 된 것은 그 동안의 노숙인 정책이 법률에 근거한 것이 아니라 정부나 지방자치단체의 프로그램에 의존해 왔기 때문이라고 할 수 있다. 법률이 아닌 프로그램은 그 임의성으로 인해 정책결정권자의 판단에 따라 언제든지 폐기될 수 있기 때문이다. 노숙인 정책이 제도화되지 않고는 정책의 안정성과 일관성이 유지되기 어렵다는 것을 보여주고 있는 것이다.

노숙인 정책이 법률에 근거하지 않고 추진됨으로써 나타난 문제점은 이외에도 많다. 노숙인 보호 및 지원에 관한 독립적인 법안이 부재함은 물론이거니와 노숙인시설 자체조차도 법률적 근거를 갖고 있지 못한 임시적 보호시설이어서 종사자의 신분보장이 안되어 있고 처우 역시 극히 열악한 실정이다. 이러한 조건 하에서는 전문인력의 안정적 확보가 불가능하여 응급보호 → 재활보호 → 자활보호 → 사회복귀의 매 단계에서 전문적이고 안정적인 서비스 제공을 하기 어렵다.

7) 서울시 여성복지국 홈페이지(www.welf.seoul.go.kr) 예산현황.

또 노숙인문제의 핵심은 주거의 문제임에도 불구하고 서울시의 노숙인 정책에 있어서 노숙인 주거대책은 극히 일부의 노숙인에게 제공되는 '자활의 집' 프로그램을 제외하고는 전무하다고 해도 과언이 아니다. 그러나 이것은 서울시가 혼자서 감당하기보다는 중앙정부 차원의 대책이 병행되어야 할 사안이라 할 수 있다.

이처럼 서울시가 초기의 시행착오를 거쳐 노숙인 대책에 관한 선도적 역할을 해 왔음에도 불구하고 한계를 가질 수밖에 없었던 것은 무엇보다도 노숙인 정책에 관한 제도의 부재에서 찾을 수 있을 것이다.

## IV. 노숙인제도 개선방향

### 1. 외국의 제도화사례

#### 1) 영국(주택법 : Housing Act)

영국은 최초로 산업혁명이 일어난 국가답게 일찍부터 도시화가 이뤄졌고, 20세기 초까지 세계 경제의 축으로서 기능해 왔다고 해도 과언은 아니다. 또 튼튼한 경제력을 바탕으로 강력한 사회 보장제도를 실시하여 전형적인 복지국가의 면모를 자랑해 왔다.

그러나 1960년대 들어 세계경제 속에서의 영국의 지위가 현저히 약화되면서 조선, 기계, 금속, 자동차산업 등의 제조업이 급격히 쇠퇴하였고, 이에 따라 제조업 고용인구가 절대적으로 감소되면서 실업자가 양산되었다. 더구나 1970년대 초 오일쇼크로 인한 세계경제 침체 여파로 영국은 막대한 복지수요를 감당하기 어려워 더 이상 '복지국가'의 길을 걷기 힘들게 되었다.

영국의 홈리스는 이처럼 1960년대 이후의 산업구조의 변화와 복지정책의 후퇴가 발생배경을 이루고 있다. 1977년에 홈리스 보호규정을 두도록 개정된 영국의 주택법(Housing Act)은 이러한 역사적 배경을 갖고 있다.

영국이 1977년 주택법에 노숙자보호규정을 신설하기까지 노숙인문제를 둘러싼 많은 논란이 있었다. 누구를 노숙인으로 보아야 하는가, 노숙인은 보호할 필요(deserving)가 있는지, 보호해야 한다면 그 범위를 어디까지 설정해야 하는가(김수현, 1998: 3-5, 45).

이런 공론화과정을 거쳐 신설된 주택법의 노숙인보호규정은 노숙인의 범위를 폭넓게 정의하고 있다. 주택법 175조에 따르면 "영국이나 다른 곳에서, 살아갈 수 있는 처지가 없는 사람은 홈리스이다"(A person is homeless if he has no accommodation available for his occupation, in the United Kingdom or elsewhere)라고 규정하고 있다. 또 처지가 있더라도 명백한 주거의 권리를 갖지 않는 경우는 일단 홈리스로 보고 있다. 그리고 처지를 가지고 있지만 '들어갈 수 있는 안전한

지 않은 경우', '이동식 구조로 되어 있거나 자동차, 선박 등 사람이 살도록 고안되지 않은 곳에서 사는 사람', '지속적으로 거주하기에 적절하지 않은 곳에서 사는 사람' 등도 홈리스로 규정하고 있다.

이처럼 영국은 노숙인을 주거를 중심으로 매우 폭넓게 규정하고 있지만 이들 모두에 대해 정부의 지원이 이뤄지는 것은 아니다. 노숙인이 정부에 보호신청을 하면 지원이 필요하다고 판단되는 사람을 정부가 인정하고 지원하는 홈리스(statutorily homeless people)로 지정하여 이들에게 주택을 제공하는 것을 노숙인 정책의 기본으로 삼고 있다. 영국 주택법 제189조는 다음과 같이 우선 지원(priority need)이 필요하다고 판단하는 기준을 정해 놓고 보조적인 판단기준으로 삼고 있다.

〈우선적인 지원이 필요한 경우〉

- 임신했거나 가족중에 임신한 사람과 같이 사는 사람
- 부양해야 할 자녀와 함께하는 사람
- 가족중에 1985년 주택법이 정한 취약한(vulnerable) 사람<sup>8)</sup>이 한사람이라도 있는 경우

영국의 주택법은 이처럼 보호해야 할 필요가 있는 홈리스들에게 지방정부가 지속적인 주거대책(permanent rehousing)을 제공하는 것을 의무화 한 것으로 요약할 수 있다. 영국의 홈리스는 정부가 인정하고 지원하는 홈리스(statutorily homeless), 단신홈리스(single homeless people), 실제 거리노숙인(rough sleeper) 등 3부류로 나뉜다. 먼저 정부가 인정하고 지원하는 홈리스는 대개 가족단위이고 지방정부에서 주택을 배정받을 권리가 있어서 지속적인 형태의 주거 또는 지방 정부 소유의 숙소를 배정받거나 임시 숙소에서 주택배정을 대기하게 된다.

다음으로 단신홈리스는 대개 독신의 남성들로, 홈리스로 인정받지 못했거나 지원을 원치 않는 사람들이며, 합숙소(hostel), 야간쉼터(night shelter) 등의 시설에서 생활하는 사람들이다. 또 거리노숙인은 대부분 독신 남성들로서 실제 거리에서 잠을 자는 사람들이다.

이렇게 볼 때 영국의 주택법에서 규정하고 있는 홈리스는 우리의 일반적 상식과는 상당한 거리가 있다. 불안정한 주거생활을 하는 사람까지를 포함함으로써 영국에서 공식적으로 홈리스로 인정받고 있는 가구수가 1997년 기준으로 11만가구에 달하고 있고, 숫자로는 30만명에 이르고 있다(실제 거리노숙인의 수는 1-2천명에 불과함).<sup>9)</sup> 이는 영국의 홈리스대책이 거리에서 잠을 자는 사람 중심이 아니라 안정된 주거공간을 갖지 못한 사람들에게 지속적인 거주공간을 제공하는 것을 목표로 하고 있기 때문이다.

8) 나이가 너무 많아 자력으로 생활하기 어려운 노인, 학습장애가 있는 사람, 정신적인 문제가 있는 사람, 신체장애인, 기타 특별한 문제(other special reasons)가 있는 사람을 의미함.

9) 김수현, 2001, "영국 홈리스 대책과 주거정책", 『도시와 빈곤』, 통권 49호, p. 90.

## 2) 미국(맥킨니 홈리스지원법 : Stewart B. Mckinney Homeless Assistanc Act)

National Alliance to End Homelessness에 따르면 1998년 현재 미국의 하룻밤 홈리스 숫자가 약 73만 5천명이며, 한해에 약 200만명이 노숙을 경험하고 있는 것으로 추산되고 있다(NAEH, 1998).

미국 홈리스의 발생배경을 보면 먼저 1970년대 이후 대량실업과 공공부조의 삭감으로 빈곤층이 급격히 늘어난데 비해 대도시재개발사업 등으로 저소득층의 주거공간이 지속적으로 감소된 데서 찾을 수 있다. 또 다른 요인으로는 1960년대 초반, 대규모 정신장애인시설의 문제점이 제기 되면서 시설보호보다는 지역사회에서의 보호와 통합을 강조하는 탈시설화 운동의 결과를 들 수 있다. 이 운동의 결과 많은 정신장애인들이 시설에서 나와 지역사회로 복귀했지만 지역사회의 적절한 지원프로그램이 제공되지 못하면서 70년대 초반 이후 이들 중 상당수가 노숙인으로 전락하게 된 것도 노숙인 증가의 한 요인이 되었다.

미국은 1980년대 초반까지도 홈리스 문제를 기본적으로 각 지방정부의 문제로 취급하여왔다. 노숙인 문제를 70년대 후반과 80년대 초, 미국의 극심한 불경기로 인한 일시적 현상으로 받아들여졌기 때문이다. 그러나 1980년대 중반, 경기가 회복되고 실업률이 저하되었음에도 불구하고 대도시 노숙인의 수가 지속적으로 증가하면서 홈리스가 심각한 사회문제를 인식하게 되었다. 다른 한편에서 홈리스 인권 옹호자들을 중심으로 홈리스 문제에 대한 연방정부의 개입을 요구하는 목소리가 거세졌다. 미국은 이러한 과정을 거치면서 1987년, 당시 공화당의원이었던 맥킨니의 주도하에 홈리스 지원법(Stewart B. Mckinney Homeless Assistanc Act)이 제정되었다(홍선미, 1998: 255-258).

이 법은 홈리스를 “고정되고, 통상적인 적절한 잠자리를 갖지 못한 사람, 또는 일시적인 주거지로서 공공 또는 민간이 운영하는 보호소(welfare hotel, transitional housing 포함)나 시설, 버려진 빌딩, 차, 공원, 거리와 같이 통상적인 잠자리로서는 부적절한 장소를 이용하는 사람”으로 규정하고 있다(U. S. Congress, 1987).

또 이 법은 응급구호적인 급식과 보호소, 의료 및 정신건강 서비스, 주거, 교육, 취업훈련, 기타 지역사회 서비스에 대한 내용을 담고 있으며, 특히 정신장애인, 재향군인, 신체장애인, 약물중독자, 어린이동반 홈리스가족 등과 같이 홈리스 중에서도 더 소외된 사람들에 대한 서비스를 강조하고 있다.

한편 이 법은 노숙인의 재활 및 자활을 통한 사회복귀를 지원하기 위한 프로그램과 거기에 소요되는 재정을 법률로 구체적으로 명기하고 있다는 특징이 있다. 미국의 홈리스 프로그램은 우리나라와 달리 각 프로그램이 법률로 규정되어 있고, 법에서 예산지원액까지 명시하고 있다는 점에서 안정성과 전문성을 보장하고 있다.

미국의 홈리스 지원법은 홈리스문제에 대해 긴급구호적인 서비스위주의 대책을 중심으로 되어

있어 결과적으로 노숙의 근본적인 해결보다는 노숙으로 인해 발생하는 부분적인 문제를 다루는데 그치는 한계점을 보여왔다. 그러나 최근 노숙의 문제를 효과적으로 다루기 위해서는 빈곤이나 저소득층을 위한 주택의 문제를 포괄하는 통합적인 지역사회중심의 접근이 필요하다는 인식이 확산되면서 복지, 의료, 주거, 지역사회 개발, 교육, 고용정책 등에 관한 논의가 확산되고 있다(홍선미, 1998: 247).

### 3) 일본(홈리스의 자립지원 등에 관한 특별조치법 : ホームレスの自立の支援等に關する特別措置法)

얼마 전까지만 해도 일본의 노숙인 정책은 시설수용을 중심으로 한 격리정책이 골격을 이루어왔다. 노숙인에 대한 정부차원의 체계적인 조사조차 이루어지지 않았을 만큼 소극적 태도를 취해왔다고 할 수 있다.

노숙인에 대한 일본정부의 이러한 태도는 일본식 자본주의 방식의 연장선 상에서 해석할 수 있다. 즉 탄탄한 경제력을 바탕으로 한 종신고용제라는 특수한 고용관행 속에서 실업자를 '사회 부적응자'로 낙인찍는 시각이 일반화되어 있는 상황에서 노숙인에 대한 시각은 매우 부정적일 수밖에 없다. 그 동안의 일본정부의 노숙인정책은 일본 국민들의 노숙인에 대한 냉소적 시각을 반영해 왔고, 이러한 사회적 배경에서 이해될 필요가 있다.

그러나 90년대 들어 일본경제의 거품이 꺼지면서 상황은 달라지기 시작했다. 종신고용제는 과거의 미담이 되어 버렸고, 실업률은 급격히 높아지기 시작했으며, 일본 주요도시에 노숙인이 급증하기 시작했다. 일본 후생노동성에 따르면 대도시 중심의 공원이나 하천변에서 노숙생활을 하는 사람들의 수가 2001년 9월 현재 24,000명에 이르는 것으로 추계되고 있다(일본 후생노동성, 2003). 여인숙 생활자 등을 고려하면 잠재적으로 약 10만여명이 노숙의 위험상태에 있었다고 할 수 있다(김수현, 1998: 151).

이에 따라 90년대 후반부터는 도쿄를 비롯한 지방정부가 자립지원센터를 비롯한 제한적인 노숙인 지원대책을 강구하기 시작하였고, 급기야는 일본정부가 2002년 7월 '홈리스 자립지원에 관한 특별조치법'을 제정하기에 이르렀다.

총 14개조로 구성된 이 법의 제2조에서 '홈리스란 도시공원, 하천, 도로, 역사 그 밖의 시설에서 아무런 이유도 없이 기거하여 일상생활을 영위하고 있는 자'로 규정하여 노숙인을 실제 거리 노숙인으로 제한하고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 법은 그 동안 일본의 노숙인 정책에 일대 전환을 가져올 만한 진전된 내용을 담고 있다.

먼저 제1조(목적)에서 '홈리스의 자립지원, 홈리스가 되는 것을 방지하기 위한 생활상의 지원 등에 관하여 국가 등이 수행해야 할 책무를 밝힘과 더불어 홈리스의 인권을 배려하고 동시에 지역사회의 이해와 협력을 얻으면서 필요한 시책을 강구함으로써 홈리스 문제의 해결에 이바지하는 것을 목적으로 한다'고 규정하고 있다.

또 제5조는 노숙인문제에 대한 국가의 책무, 제6조는 지방공공단체의 책무를 밝히고 있으며, 제10조에서는 국가가 홈리스의 자립지원을 위한 지방공공단체나 민간단체의 사업수행에 필요한 재정상의 조치를 취하도록 의무화하고 있다.

다른 한편 이 법은 노숙인을 거리노숙인 중심으로 제한하고 있고, 지원대상을 자립의지가 있는 노숙인으로 한정하고 있는 문제점을 가지고 있고, 부칙에 '이 법은 시행일로부터 10년이 경과한 날로부터 효력을 상실한다'는 조항을 두고 있는 한계를 동시에 갖고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 노숙인을 법률에 근거한 공식적인 정책대상으로 격상시켰다는 것 자체가 상당한 진전이라 하지 않을 수 없다.

#### 4) 외국사례의 시사점

먼저 제도화의 중요성을 들 수 있다. 앞서의 사례에서 보듯이 노숙인문제는 제도화를 통해 국가의 책임임을 명백히 할 때 비로소 노숙인 보호 및 지원에 관한 재정적 지원을 안정적으로 보장할 수 있으며, 지속적이고 일관된 정책의 입안과 운영이 가능하다. 복지후진국이라 일컬어지는 일본에서조차 노숙인 관련 법률이 마련되어 시행되고 있는 상황에서 우리나라도 노숙인을 독립된 서비스제공의 대상으로 하는 법안마련이 시급한 실정이다. 이와 관련하여 최근 우리나라에서도 사회복지사업법이 개정되어 일부 조항에 노숙인이 추가되었지만 이것만으로는 부족하다. 장기적으로 주거지원이나 취업 등 종합적인 자립지원을 위한 독립적인 법률제정을 검토할 필요가 있다.

다음으로 노숙인정책의 제도화를 통한 국가의 책임을 분명히 함과 동시에 일본의 예에서 보듯이 지방정부의 책무에 대해서도 법으로 규정함으로써 노숙인의 서울집중을 막고 사회복지를 위한 해당 지역사회의 역할을 촉진할 필요가 있다.

다음으로 노숙인에 대한 규정을 현재적 노숙인만이 아니라 잠재적 노숙인으로까지 확대하여 규정할 필요가 있다. 앞의 어느 사례에도 노숙인과 부랑인을 구분한 나라는 없다. 노숙인과 부랑인을 홈리스로 일원화하여 통합관리해야 한다.

또 미국의 예에서처럼 중앙정부가 제공하는 노숙인을 위한 서비스프로그램을 법제화하여 다양하고 전국적으로 균등한 서비스가 제공됨으로써 노숙인의 서울집중현상을 완화할 필요가 있다.

마지막으로 영국이 취하고 있는 홈리스 보호제도를 통해서 보면 노숙인의 문제는 기본적으로 주거의 문제이다. 길거리 노숙인뿐 아니라 노숙의 위험에 처한 극히 불안정한 주거환경에서 살고 있는 잠재적 노숙인에 대한 주거지원 문제에 대해서도 이제는 정부가 전향적으로 검토해야 할 시점이다. 지방정부와 공공부문이 소유, 관리하는 영구임대주택을 노숙위기에 처한 사람들에게 한 시적으로 공급함으로써 국가가 노숙인의 주거권을 보장하는 적극적인 정책이 요구되고 있다.

## 2. 노숙인제도의 개선방향

노숙인 제도개선 핵심은 노숙인을 독립된 복지서비스 제공의 대상계층으로 제도화하는 것으로 요약할 수 있다. 이를 위해 우선 단기적 과제로서 사회복지사업법의 개정에 따른 시행규칙을 어떻게 만들 것인가와 장기적 과제로서 노숙인 관련 독립법안을 제정하는 것으로 나누어 살펴보기로 하겠다.

### 1) 사회복지사업법 개정에 따른 하위법 개정방향

지난 2003년 7월, 사회복지사업법 제2조(정의)의 1항 '부랑인 보호'가 '부랑인 및 노숙인보호'로, 제34조(시설의 설치) 4항 '부랑인 보호'가 '부랑인 및 노숙인보호'로 개정되었다. 현행 법체계에 따르면 노숙인 관련 하위법규도 상위법인 사회복지사업법의 제34조(시설의 설치) 4항 "사회복지관, 부랑인 및 노숙인 보호를 위한 시설의 설치·운영 ..... 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다"는 규정에 의거할 수밖에 없는 한계를 가지고 있다. 즉 노숙인 관련 하위법규는 결국 현행 보건복지부령인 '부랑인 복지시설 설치·운영규칙'을 준거로 그 개정방향을 살펴볼 수밖에 없다.

이와 관련하여 우선 검토해야 할 것으로 노숙인과 부랑인에 대한 정의의 문제이다. 부랑인은 현행 '부랑인복지시설 설치·운영에 관한 규칙'에서 "일정한 주거와 생업수단 없이 상당한 기간 거리에서 배회하거나 생활하는 18세 이상의 자"라고 규정하고 있는데 반해 노숙인에 대한 법률적 규정은 아직 없다. 다만 정부가 정책대상으로 삼고 있는 노숙인을 기준으로 한다면 거리노숙인과 노숙인쉼터에 입소해 있는 사람을 통칭한다고 할 수 있다. 홈리스의 기본조건을 주거공간의 유무로 볼 때 부랑인이나 노숙인간의 차이는 없다. 단지 잠자는 곳의 차이만 있을 뿐이다.

또 노숙인과 부랑인을 사회적 기능손상의 정도나 자활의지에 따라 구분하기도 한다. 기능손상의 정도가 심하고 자활의지가 약하면 부랑인, 기능손상이 적고 자활의지가 강하면 노숙인으로 구분하기도 하지만 이것은 기본적으로 동일한 사회복지서비스 대상 내의 상대적 차이에 불과할 뿐이다. 따라서 노숙인과 부랑인은 사회복지사업법 상의 동일한 서비스 대상 개념으로 통합되어야 하며, 보건복지부령인 부랑인복지시설 설치·운영에 관한 규칙 역시 노숙인과 부랑인에 대한 보호 및 지원이 동일한 법체계 내에서 이뤄질 수 있도록 개정되어야 한다.

이처럼 노숙인과 부랑인이 동일한 사회복지서비스 대상이라는 점에서 보면 노숙인쉼터와 부랑인복지시설로 구분된 기존 시설들에 대한 전반적인 재검토가 필요하다. 즉 양 시설들간의 통합운영과 지원체계의 일원화문제가 관련규칙의 개정과 더불어 반드시 검토되어야 할 사항이다.

부랑인 시설현황을 보면 2003년 현재 전국 37개소의 시설 중 2,000명 정원인 서울 '은평의 마

을 비롯한 다수의 시설들이 대규모시설로 이루어져 있다. 반면에 2003년 현재 114개의 쉼터가 운영되고 있는 노숙인 시설들은 영등포 '자유의 집'(1,300명 정원)을 비롯한 몇 개를 제외하고는 50명 미만의 소규모시설이 대부분이다(보건복지부, 2003: 3, 6).

이러한 시설규모의 차이뿐 아니라 기존 시설 간 기능의 차이, 운영방식의 문제 등을 고려할 때 단시간 내에 통합운영이 이뤄지기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 일정한 기간 동안 부랑인시설과 노숙인 쉼터 간의 적절한 역할 분담과 기능전환, 시설분화를 통해 통합운영의 여건을 만들어 갈 필요가 있다.

이를 위해서는 먼저 부랑인들을 혼합수용하고 있는 대형 부랑인시설들을 적정규모의 전문적인 재활 및 자활시설로 분화시켜 전문적 서비스제공이 가능하도록 할 필요가 있다. 또 노숙인 쉼터 역시 재활쉼터와 자활쉼터로 기능을 분화하여 각 시설들 간의 연계체계를 구축해 나가야 한다. 이와 함께 중요한 것은 Drop-in Center와 같은 현장보호체계와 사정기능을 강화하여 현장보호단계, 재활 및 자활단계가 유기적이고 효율적으로 운용될 수 있도록 제도화함으로써 노숙인시설과 부랑인시설의 통합운영을 앞당길 수 있도록 해야 한다. 이와 관련하여 보건복지부도 부랑인 복지시설을 2005년까지 300인 이상 7개 대형시설을 전문사회복지시설로 개편하고 나머지 시설도 단계적으로 추가 개편하겠다는 내부의 계획을 갖고 있다(보건복지부, 2003: 6).

따라서 사회복지사업법 개정에 따른 하위법령의 개정은 향후 부랑인시설과 노숙인 쉼터의 개편과 통합운영이라는 정책방향을 염두에 두고 추진되어야 한다. 이렇게 볼 때 기존의 부랑인복지시설 설치·운영에 관한 규칙의 내용을 훨씬 뛰어넘는 대폭적인 보완이 필요하다.

첫째, 노숙인과 부랑인을 동일범주의 개념으로 재정의 하여 향후 양 시설의 통합운영과 지원체계의 일원화를 지향할 필요가 있다.

둘째, 현행 '부랑인 복지시설 설치·운영에 관한 규칙'은 부랑인의 수용과 관리·감독에 초점이 맞춰짐으로써 반인권적, 비민주적 요소가 많다. 따라서 새로운 시행규칙은 노숙인 및 부랑인의 인권조항이 대폭 강화되어야 한다.

셋째, 노숙인 및 부랑인복지시설이 관리·감독의 대상이 아닌 서비스의 주체가 되도록 하기 위해서는 각 시설들을 현장보호 및 지원체계, 재활보호체계, 자활보호체계 등으로 유형화하고, 이 시설들이 제공해야 할 각종 서비스를 명문화할 필요가 있다.

넷째, 노숙인 및 부랑인의 범위를 일정한 주거공간이 없이 쪽방 및 고시원, 만화방 등을 전전하는 사람들로까지 확대하여 이들이 부랑인이나 노숙인으로 전락하는 것을 예방하기 위한 사업의 근거를 마련할 필요가 있다.

## 2) 노숙인보호를 위한 독립법안의 제정방향

노숙인 문제는 개인의 문제일 뿐만 아니라 빈곤이라는 사회구조적 원인으로부터 파생된 결과

라는 점에서 노숙인 문제 역시 국가가 책임져야 할 몫임에 틀림없다. 따라서 지금 당장은 아니라 하더라도 장기적으로는 장애인복지법, 노인복지법 등과 같은 노숙인지원법이 독립적으로 제정되어야 한다는 관점에서 그 방향을 검토해 보고자 한다.

첫째, 노숙인을 단지 거리노숙인만이 아닌 무주택, 무의탁 문제를 포함한 개념으로 확대하고, 현행법상 병렬적 관계인 노숙인과 부랑인을 홈리스라는 단일개념으로 재규정하여 지원체계를 일원화해야 한다. 이를 위해서는 부랑인을 포함한 노숙인의 유형에 따른 기존시설의 전문화와 체계화가 병행될 필요가 있다.

둘째, 잠재적 노숙인에 대한 임시주거의 공급 등 노숙예방 대책을 포함해야 한다. 노숙으로 전락한 사람의 정신적 육체적 손상은 급격히 진행되는 반면 노숙인의 사회복지비는 매우 어려울 뿐 아니라 그에 따른 사회적 비용이 노숙의 예방에 드는 비용보다 훨씬 크기 때문이다.

셋째, 각종 응급보호프로그램을 표준화하고 강화할 필요가 있다. 무료급식, 쉼터, 취업알선, 상담 등 한시적 대책으로 실시되고 있는 각종 응급보호사업을 표준화하고 지역별로 균등하게 제공될 수 있도록 제도화해야 한다.

넷째, 노숙인대책의 최종목적이 사회 복귀인만큼 응급보호의 강화와 더불어 자립지원 및 사회 복귀를 촉진할 수 있도록 장기적이고 체계적인 지원에 관한 제도적 뒷받침이 마련되어야 한다.

다섯째, 노숙인 지원에 관한 국가의 책임과 아울러 지방정부의 역할을 명시함으로써 지방정부의 책임을 강화하고 지역사회의 참여를 유도해야 한다. 이렇게 할 때 지방 노숙인들이 서울로 집중되는 현상을 막을 수 있고, 해당 지역사회의 지지와 책임 하에 이들을 연고지에서부터 보호함으로써 사회복지도 빨라질 수 있다.

여섯째, 노숙인문제는 공공부문으로만 해결하기 어려운 만큼 민간의 참여를 활성화하고 유기적인 민관협력이 이뤄질 수 있도록 명문화할 필요가 있다.

## V. 맺음말

노숙인문제가 사회전면에 등장한지 5년이 지난 지금 노숙인 대책과 관련하여 응급보호체계가 어느 정도 구축되고, 민간의 참여가 활성화되는 등 많은 성과가 있었다. 그러나 다른 한편에서는 아직도 노숙인을 개인의 내태함의 결과로 보는 시각이 팽배해 있다. 이런 상황에서는 노숙인을 제도적으로 지원하기 위한 법률을 만드는 것이 결코 쉬운 일이 아니다. 따라서 어떤 정책이나 마 찬가지이지만 특히 노숙인에 대한 지원문제는 사회적 공론화의 과정이 필수적이다.

노숙인지원법의 제정은 전체 국민들 중 극소수에 지나지 않는 노숙인만을 위한 것만은 아니다. 노숙인은 가장 취약한 사회적 존재이며, 이들에 대한 배려를 제도화하는 것은 나머지 사회구성원

의 의무이자 그 사회의 품격을 높여주는 일이며 따뜻한 사회를 만드는 일에 동참하는 길이기도 하기 때문이다.

앞으로 노숙인 문제에 대한 적극적인 사회공론화 과정을 통해서 노숙인도 당연히 국가로부터 보호받을 권리를 가진 사회구성원의 한사람으로 살아갈 수 있는 제도가 마련되기를 기대한다.

## 참고문헌

- 김수현. 2001. "영국 홈리스대책과 주거정책." 『도시와 빈곤』.
- \_\_\_\_\_. 1998. "영국 노숙자의 실태와 대책." 『영국·일본·미국의 홈리스 실태와 대책』. 노숙인다시서기 지원센터.
- \_\_\_\_\_. 1998. "일본 노숙자의 실태와 대책." 『영국·일본·미국의 홈리스 실태와 대책』. 노숙인다시서기 지원센터.
- 노숙인 다시서기 지원센터. 1998. 『영국·일본·미국의 홈리스 실태와 대책』.
- \_\_\_\_\_. 2000. 『연구조사 백서: 1999』.
- \_\_\_\_\_. 2001. 『연구조사백서: 2000』.
- 보건복지부. 2003. "제13회 국정과제회의 보고안건."
- 사단법인새시대전략연구소. 2002. "노숙자문제해결을 위한 법제도 개선방안."
- 서울시노숙자대책협의회. 2001. "서울시 노숙자지원사업백서(1998-2000)."
- 서울시 의회. "139회 임시회 보건사회위원회 회의록."
- 서울시장방침 제446호, 제491호, 제676호, 제728호.
- 한겨레. 2003. 10월 10일자.
- 홍선미. 1998. "미국의 노숙자 실태와 대책." 『영국·일본·미국의 홈리스실태와 대책』. 노숙인다시서기 지원센터.
- 황운성. 2002. "거리노숙인 실태조사와 종합적 서비스 방안." 노숙인 다시서기지원센터.
- 日本 厚生労働省. 2003. "平成 14年版 厚生労働白書."
- Her Majesty's Stationery Office. 1996. "Housing Act."
- U.S. Congress. 1987. "The Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act."

Abstract

## **An Examination on Policies for the Homeless and Policy Implications**

**Hwang, Sun-Young**  
(Korea Christian University)

Problems of the homeless, the poorest class in Korea, are not temporary ones resulted from economic downturns, but persistent ones resulted from structural problems of the society.

Nonetheless, the homeless have been excluded from social welfare programs. Given that in July 2003 the social welfare act was amended to include the homeless as qualified for social welfare programs, this study suggests a way of institutionalizing their status as an independent group entitled for their own welfare programs. In sum, for a short-term approach this study suggests that with the homeless being redefined as equivalent to the Boo-rang-in (the hobo), the current rules on the institutions for the Boo-rang-in be amended substantially to address problems of the homeless. It also discusses what changes need to be made. For a long-term approach, this study emphasizes the need of an act focused on the homeless since problems of the homeless have been caused by poverty, a structural problem of the society.

Key words: the homeless the 'boo-rang-in' (the hobo), social welfare act, rules on the institutions for the boo-rang-in, rules for the homeless