

연구논문

노숙인의 집단별 특성에 따른 지원체계의 수립

김동원 · 현시웅

노숙인 문제가 경제위기 직후 사회문제로 대두되면서 이전과는 달리 실직이 노숙의 주요 원인으로 지적되었고, 이에 대해 국가정책은 지난 2004년까지 응급구호에 머물렀으나 2005년부터 제도화의 길을 택했다. 그러나 지금까지의 정책은 노숙집단 내의 다양한 노숙발생 원인을 가진 사람들에 대한 정확한 사정과 분류가 되지 못하고 수용중심적 정책으로 일관하여 많은 문제를 안고 있다. 본 연구에서는 2004년 실시한 대구지역 노숙인실태조사 자료를 가지고 거리노숙인과 쉼터이용노숙인 간의 정책적 접근이 달라야 함을 평균비교, 교차분석, 회귀분석을 통해 밝히고자 하였다. 이를 토대로 새로운 노숙인 지원체계모형을 수립했다. 거리노숙인의 경우 근로능력과 의지가 부족하므로 1차적 사회안전망인 국민기초생활보장법의 수급자로 주거지원을 통하여 전환시킨 후 지역사회 복지지원의 연계를 통해 노숙을 종결하도록 하고, 거리노숙인의 경우 직업재활 및 단계적 주거지원을 통하여 자활할 수 있도록 지원하는 것이 한국적 상황의 노숙인 정책의 골격으로 자리잡아야 한다.

김동원

Virginia Polytechnic Institute & State University (Virginia Tech)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 경북대학교 행정학과 조교수로 재직하고 있다. 관심분야는 행정이론, 행정관리, 전자정부 등이다.

kdw@knu.ac.kr

현시웅

경북대학교 행정학과 박사과정을 수료하고 계명대학교, 경운대학교 강사로 대구노숙인상담지원센터의 소장으로서 재직중이다. 관심분야는 사회정책, 빈곤, 지역갈등 등이다.

swheun@hanmail.net

주제어: 노숙인, 거리노숙인, 쉼터이용노숙인, 주거지원, 직업재활

1. 서론

국제구제금융(IMF) 체제로 진입하면서 우리나라는 이전에 경험하지 못한 대량실업사태를 맞이했고 대량실업은 추가로 사회문제를 유발하는 원인이 되었다. 이러한 문제 중 노숙인의 대량발생은 기존의 통제 위주 및 격리 위주의 노숙인정책의 전환을 요구하는 것이었다. 언론에서는 주로 실직한 가정이 실업의 고통과 가계빚을 견디지 못하고 거리로 쏟아져 나오고 있다면서 기존의 노숙집단과는 확연히 구분되는 실직노숙인의 존재에 대해 집중적으로 조명했다. 이러한 언론의 노숙인에 대한 태도는 국민의 노숙인에 대한 인식에 많은 변화를 가

저은 것도 사실이다.

그러나 시간이 지나면서 그동안 주목의 대상이었던 실업이 노숙의 유일한 원인이므로 취업을 통해 노숙의 종결이 이루어질 것이라고 기대했던 것은 오판으로 나타났다. 곧이어 노숙문제는 철저한 빈곤과 소외의 결과임을 인식하고 노숙인들이 체계적 지원과 정책을 필요로 하는 집단임을 알게 되었다. 정부는 노숙인을 쉼터로 입소시켜 의식주문제를 해소하고 취업을 지원하여 사회복귀를 돕는 것을 정책목표로 삼았다. 그러나 노숙인이 대부분 일용단순노동에 종사해 계절적 실업에 노출되어 노숙이 재발하는 등 노숙인 지원정책의 난맥상이 나타났다. 새로운 대안의 모색을 필요로 하였다. 2004년 노숙인의 수는 정부집계와 민간집계에서 공히 전년도 대비 40% 이상 증가한 것으로 조사되었다. 이는 노숙인이 꾸준히 발생하는 것은 물론 노숙문제가 악화되고 있음을 증명하는 것이다. 또한 그간의 노숙인쉼터를 중심으로 한 수용중심 정책의 효용성이 한계에 이르렀음을 나타내는 것이며 체계적이고 지속적인 지원정책의 필요성이 확인된 것이라 할 수 있다. 가족, 지역사회, 공동체적 문화의 퇴조와 더불어 향후 노숙문제는 풀기 어려운 숙제이며 이에 대한 대책은 장기적이고 체계적이어야 한다. 2005년부터 노숙인문제는 사회복지사업법의 개정으로 제도화의 출발점에 있다. 정책의 초기 시행과정에 바람직한 정책방향과 비전이 명확하게 제시되고, 그 정책의 수행과정에 관해서도 체계적 연동장치가 개발되어 노숙문제를 해소하고 나아가 예방하는 사회안전망으로서의 역할을 충실히 하기 위하여 다양한 연구가 필요하다.

이 연구는 2004년 대구지역 노숙인실태조사 자료를 가지고 거리노숙인과 쉼터이용노숙인의 특성을 분석한 후 노숙인의 특성에 부합하는 노숙인정책의 대안을 제시하는 데 그 목적이 있다. 즉, 거리노숙인의 노숙원인과 쉼터이용노숙인의 노숙원인이 차이가 있음을 밝히고 각 집단별로 차별적 정책의 수립을 제안하고, 특히 노숙인에 대한 기초생활보장과 서비스의 연계를 제안한다. 노숙인문제도 지역사회, 노숙인, 정부가 협력해 대응해야 하며 이에 대한 대안적 모형으로 쉼터

이용노숙인의 경우 직업재활, 취업, 사회적 일자리제공, 주거지원 등을 그 대안으로 제시하였고 거리노숙인의 경우 기초수급자 선정을 위한 주거지원사업 프로그램을 주된 대안으로 제시했다.

2. 이론적 배경

1) 노숙인의 정의

UN은 노숙인을 광범위하게 ‘집이 없는 사람과 옥외나 단기보호시설 또는 여인숙 등에서 잠을 자는 사람, 집이 있으나 UN의 기준에 충족되지 않는 집에 사는 사람’으로 정의한다. 이러한 정의에는 적절한 보호, 위생적 환경, 부담가능한 주거비, 안정된 거주권과 개인적 안전, 그리고 직업과 교육, 건강관리에 대한 접근성 등이 포함된다. 영국도 Housing Act(1996, 175조)에서 광범위하게 ‘실제 노숙인 이외에도 사람이 살기에 부적합한 주택에 거주하는 사람, 불안정한 상태로 거주하는 사람’으로 정의한다(노숙인다시서기지원센터, 1998).

외국에서는 흔히 홈리스(*Homeless*)¹⁾라는 용어를 일반화된 것으로 받아들이며 노숙인은 거리에서 숙식을 해결하는 홈리스의 한 형태를 지칭한다. 따라서 홈리스는 거리노숙인에서 주거불안계층까지 포괄하는 광범위한 의미를 가진다. 이 개념을 그대로 우리나라에 적용할 경우 주거상실계층인 거리노숙인, 쉼터이용노숙인, 부랑인복지시설 이용자, 쪽방거주자와 주거불안계층인 비닐하우스 거주자, 월세거주자, 지하거주자 등을 포함한 주거빈곤가구 전체를 지칭하게 된다.

우리나라는 2004년 7월 사회복지사업법 개정을 통하여 노숙인 및 부랑인보호가 명시되었고(제 34조 제 4항), 이의 세부 시행을 위하여 보건복지부령 제 307호에 의해 ‘부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영규칙’이 2005년 1월 5일 공포되었다. 이 규칙에서는 “부랑인(浮浪

인)이라 함은 일정한 주거와 생업수단 없이 상당한 기간 거리에서 배회 또는 생활하거나 그에 따라 부랑인복지시설에 입소한 18세 이상의 자를, '노숙인(露宿人)'이라 함은 일정한 주거 없이 상당한 기간 거리에서 생활하거나 그에 따라 노숙인쉼터에 입소한 18세 이상의 자를 말한다"라고 규정한다. 우리 정부는 노숙인집단을 크게 부랑인과 노숙인이라는 이중적 용어로 규정하고, 그 차별성이 전혀 보이지 않는 상황인데도 불구하고 이 두 집단을 행정적 편의에 의해 구분했다. 이는 부랑인이라는 용어를 통해 오랫동안 실시한 사회적 격리수용정책을 정부가 포기하지 않는다는 함의가 있다. 또한 정책대안별로 대상을 구분하는, 즉 노숙인 지원시설과 부랑인 지원시설에 따라 용어를 정리하는 편협성을 보인다. 또한 전술한 개념정의의 중복성, 편협성과 아울러 주거, 인권 등 노숙인 정책에서 반드시 고려되어야 할 사항이 미비한 것도 문제이다.

노숙인의 개념정의에서 그 강조점을 어디에 두느냐에 따라 용어가 다르게 쓰인다. 노숙이 이루어지는 장소를 기준으로 할 경우 거리노숙, 쉼터이용노숙과 쪽방, 비닐하우스 등의 실제 거리생활을 하지 않으나 주거의 요건이 충족되지 않는 거주지에 사는 사람으로 구분이 가능하고 노숙생활의 기간을 기준으로 할 경우 초기노숙, 중장기노숙, 만성노숙으로 구분하기도 한다.

이 논문에서는 노숙인의 정의를 거리에서 잠을 자는 노숙인에 국한하지 않고 '주거의 불안정 정도가 매우 심각하여 노숙을 반복해 주기적으로 경험하는 사람'으로 정의하고자 한다. 이 정의에는 기존의 행려자, 부랑인, 실직노숙인, 노숙인, 쪽방거주자, 자신의 능력으로 주거를 확보하지 못하는 쉼터이용자, 종교시설 이용자 등이 포함된다.²⁾ 이러한 정의는 UN이나 영국의 노숙자 정의와 같이 폭넓게 정의하면 무주택자, 불안정 주거계층 전체를 포함해야 하기 때문에 한국적 상황 아래 현실적으로 노숙인의 개념으로 받아들이기 어려운 것을 고려하여 주거의 불안정성이 매우 심각한 집단에 국한한 것이다.

2) 노숙인 연구의 경향

서구국가에서는 1970년대부터 노숙문제가 사회문제로 대두되어 다양한 연구가 수행되었지만 우리나라에서의 본격적 연구는 국제구제금융 이후 노숙문제가 사회문제로 대두되면서부터이다. 노숙인에 대한 연구경향을 나라를 구분하지 않고 다음의 세 가지로 구분해 살펴보고자 한다.

노숙인문제에 대한 연구경향을 크게 발생원인, 노숙의 양태와 특성, 지원정책의 소개와 평가에 관한 연구로 구분할 수 있다. 우리 사회에서 그동안 노숙인을 지칭한 부랑인, 행려병자, 행려자 등의 용어는 노숙발생의 원인과 양태에 있어 노숙인 개인을 향한 비난에 치중하는 개념이며 정책적 개입도 격리수용에 그치는 단순논리를 뒷받침해 왔다. 국제구제금융체제 이후 대량 발생한 노숙인의 실체에 대하여 우리 사회는 기존의 노숙인과는 발생원인이 다른, 사회구조적 문제에 치중하게 되었다. 정책적 개입도 정부가 다양한 지원을 수행해야 한다는 사회적 합의가 받아들여지게 되면서 이들을 실직노숙자 혹은 실직노숙인 등으로 지칭했다.

먼저 노숙의 발생경로 및 원인에 관한 연구는 김수현(1998a), 노숙자다시서기기지원센터(1999), 신원우(2003), 김형태(1998)의 연구가 있다. 공통적으로 제시된 노숙의 원인은 거시적 측면에서는 빈곤, 저렴한 주택의 부족, 열악한 경제조건이 있고, 미시적인 차원으로는 개인의 실직, 정신 및 신체건강 문제, 사회적 관계 단절 등이 있다. 국외에서는 Talmadge wright(1992), Gerald Daly(1996), Irene Glasser(1994) 등의 연구가 있다. 국내연구에서는 공통적으로 노숙인을 오랜 빈곤과 소외의 이중고 속에서 처음부터 빈곤집단으로 살아온 집단과 IMF와 같은 사회구조의 충격에 노출된 사람으로 정리한다. 이에 비하여 미국과 영국의 연구자들의 홈리스 상태에 관한 개념은 우리나라에서 노숙인의 범위에 포함하지 않는 주거빈곤계층을 포함해 그 범위의 차이가 있고, 주로 빈곤, 주거상실, 실업, 정신병, 가족해체 등에서 그 원인

을 찾는다.

다음으로 노숙인의 양태 및 특성에 관한 연구로는 국내연구의 경우 의료 및 정신건강에 관한 임상적 연구로 주영수(2000)의 연구가 대표적이고, 노숙인의 심리사회적 특성에 관하여서는 남기철(2001), 안준호(2001)의 연구가 있다. 노숙인의 양태와 특성에 관한 연구들은 노숙기간이 길면 길수록 노숙인의 정신적·육체적 손상이 높아져 만성화 가능성이 높으며, 만성화는 노숙의 원인임과 동시에 결과임을 밝힌다. 또한 노숙인의 일반적 특성으로 오해되는 정신질환이 노숙의 원인이라는 가설이 지지되지 않음을 분명히 한다.

마지막으로 지원정책의 소개와 평가에 관한 연구로는 노숙인 지원기관의 만족도 및 욕구에 관한 연구자로 손주희(2000), 김영택(1998), 이영국(2002) 등이 있고 노숙인의 주거지원에 관한 연구로 노대명(2001a), 김형태(1998)의 연구가 있다. 또한 노숙인 지원정책 및 지원프로그램의 효과성에 대한 연구로 김수현(1999), 전국실직노숙자대책종교시민단체협의회(2000, 2001), 이태진(2002)의 연구가 있다.

노숙인에 관한 연구경향은 나라의 처한 환경적 상황마다 차이가 있다. 그러나 우리보다 일찍 노숙문제를 접한 외국의 연구경향의 변천을 보면 초기에는 주로 노숙의 원인이 개인적 특성에 기인하는 것으로 개인적 특성을 발견하려고 몰두했으나, 점차 노숙이 빈곤과 주거문제에서 기인하는 것으로 경향이 변화되었다. 우리의 경우도 이와 유사한 연구경향의 흐름이 감지된다. 그러나 외국의 연구는 실제 우리 사회의 정책을 수립하는 데 아이디어를 제공할 수는 있지만, 원인 진단, 정책대상의 범위 등에서 우리의 노숙정책으로 적용하는 것에는 무리가 있다. 특히 발생의 원인 측면에서 우리의 노숙문제와는 차원이 다르므로 결국 우리의 노숙문제에 관한 정확한 연구를 다각적으로 시행해야 한다. 우리 사회의 노숙문제에 관한 연구가 공통적으로 지닌 한계는 노숙인에 대한 정확한 정보가 확보되지 못했거나 지역적, 시간적 폭이 좁아서 일반화가 어렵다는 것이다. 또한 노숙인을 일반 집단으로 하지만 집단 내 특성의 차이를 규명하는 데 한계를 가지고

있으며 이러한 연구의 한계는 거리노숙인에 대한 접근성이 떨어져 자료수집에 한계가 있기 때문인 것으로 보인다. 따라서 정책연구의 경우 노숙의 발생원인보다는 현재 노숙인의 건강상태나 근로의욕을 기준으로 해 연구의 적실성이 떨어지는 경향을 보인다.

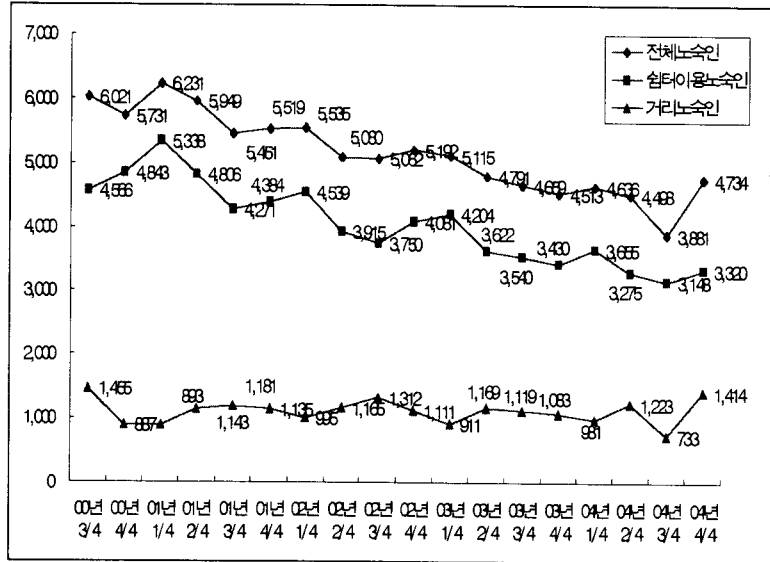
본 연구의 차별성은 발생원인, 양태와 특성, 지원정책의 세 분야로 구분된 기존의 연구경향을 연계하는 데 있다. 즉, 노숙인을 거리노숙인과 쉼터이용노숙인이라는 양태별로 구분하여 발생원인을 찾아 그것에 부합하는 새로운 지원체계를 제안한다. 또한 대구지역 노숙인을 상대로 지속적 지원을 실행하면서 당사자의 진술에 대하여 객관적으로 확인가능한 사항에 대해 사정을 거쳐 확인된 자료를 확보했고, 한 지역에서 일정기간 동안 전수를 대상으로 하였다. 또한 정책제안에서도 노숙인에 대한 기초생활보장과 서비스의 연계부분을 다룬 연구는 없는 실정이다. 이 연구는 국민기초생활보장법상 수급권의 노숙인집단에 대한 실효성 확보방안으로 긴급주거지원을 제안하였다는 점이 기존의 연구와 차별된다.

3) 노숙의 발생원인 및 양태

(1) 노숙인의 양태별 추이

노숙인의 실태파악은 매우 어려운 상황이다. 거리노숙인은 일정한 주거가 없어 이동성이 매우 강한 집단으로 일시적 실태조사로는 조사의 신뢰성을 확보하기 어렵다. 쉼터를 이용하거나 쪽방 등에 거주한다고 하더라도 일용건설노동에 종사하는 사람이 많아 직업의 이동성이 매우 강하고, 면접에 어려움을 가진 사람이 일반인구집단에 비하여 높다. 우리나라 노숙인의 현황은 보건복지부와 전국실직노숙자대책종교시민단체협의회에서 통계를 내고 있으며 전자는 공공을 대표하고 후자는 민간지원기관을 대표하는 것이다. 후자의 경우 전국 지역의 지원단체들이 월별로 노숙인실태조사를 실시하고 이를 전국실직노숙인대책종교시민단체협의회³⁾에서 집계 후 매월 발표한다. 노숙인의 실

그림 1
전국 노숙인 추이



자료 : 전국실직노숙인대책종교시민단체협의회 홈페이지에서 재구성.

태를 정확하게 파악한다는 것은 불가능한 것일지도 모르지만 지속적인 동향을 추측하는 데는 무리가 없다.

〈그림 1〉은 전국실직노숙자대책종교시민단체협의회가 1999년 결성돼 본격적으로 전국적인 네트워크를 형성한 후 2000년부터 2004년까지의 노숙인추세를 나타낸 것이다. 먼저 전체 노숙인 규모를 보면 2000년에서 2004년 1분기까지 지속적으로 감소추세를 보이다가 3분기 이후 다시 증가하는 것을 볼 수 있다. 노숙인 증가요인은 경기하락으로 인한 일자리감소가 주원인이며 노숙의 상황에서 벗어났던 사람들의 노숙재발과 신규 노숙인의 발생이 증가인원의 대부분이다. 다음으로 연구의 주대상인 두 집단의 추세를 비교해보면 쉼터이용노숙인의 수는 감소하는 반면 거리노숙인의 수는 계속 증가하는 추세이다. 또한 최근 3분기 이후 노숙인의 증가에서 거리노숙인이 차지하는 부분이 크다는 점도 알 수 있다. 물론 거리노숙인의 이동성이 높아 정확한 인원을 파악하기 어렵다는 조사방법상의 한계가 있지만 두 집

단간 인원변화의 추이에는 분명한 차이가 있는 것으로 보인다. 이는 거리노숙인보다는 쉼터이용노숙인이 자활능력이 높다는 점을 암시하거나 노숙인 지원체계 자체에 문제가 있음을 암시하는 것이다.

(2) 노숙인의 발생원인

외국의 노숙인 발생원인에 대한 연구에서 공통적으로 지적되는 것은 빈곤과 주택문제이다. 즉, 노숙인이 일차적으로 정상적 주거생활을 유지하지 못하는 것에서 주택문제가 지적되지만 근본적인 문제는 소득분배 상태를 악화시키는 경제구조의 문제와 취약한 사회보장제도의 문제를 들 수 있다(김수현·정원오, 1999). 우리나라에서는 국제구제 금융체제 이후 일용노동자 층을 중심으로 실업에 의한 노숙이 가장 중요한 요인으로 파악되었다. 정부는 실직으로 인하여 노숙에 이른 사람들을 실직노숙인으로 규정하고 단기응급보호대책을 마련했다. 실직노숙인은 기존의 부랑인과는 달리 건강하고, 젊으며, 경제행위에 장애를 가지지 않은 사람으로 본다. 그러나 일시적 충격으로 노숙에 이르기도 하지만 대부분 가족관계 단절, 지지체제의 붕괴, 실업의 반복 등 복합적 요인이 진행되어 노숙에 이르는 것이 사실이다.

노숙인의 개념이나 유형이 다양하듯 노숙의 원인도 매우 다양하다. 노숙의 원인을 다각적으로 분석하는 것은 노숙인의 이해와 포괄적 대책수립에 유용한 관점을 제공한다. 일반적으로 노숙의 원인은 크게 개인적 원인, 가족적 원인, 사회적 원인으로 분류할 수 있다. 대부분 이 세 가지 원인이 중복적으로 영향을 미친다(김미숙, 2001). 여기서는 노숙의 원인을 살펴면서 연구의 비교집단인 거리노숙인과 쉼터이용노숙인의 특성을 비교하여 노숙의 원인이 노숙집단 내에서도 차이가 있으며 이러한 차이가 정책과정 전반에 고려되어야 함을 밝힌다.

① 개인적 원인

개인적 특성의 변수로는 개인적 성향, 신체 및 정신적 건강, 개인의 무능력을 들 수 있다. 첫째, 개인적 성향은 개인의 성격적 결함으로

노숙을 선택한 것으로 이해하고 이의 원인은 주로 역마살, 부랑성 등으로 본다. 이 개인적 성향은 전통적으로 노숙인에 대한 낙인적 시각을 합리화하는 기제로 사용되었다. 그러나 노숙의 자발성에 대한 견해는 노숙의 발생원인에 기인한다기보다 노숙을 장기간 지속한 결과이며, 자발성만이 노숙의 발생원인으로 보는 시각은 편협한 것으로 전체 노숙인을 파악하는 데도 한계를 가진다. 둘째, 신체적·정신적 건강문제로 갑작스런 사고와 충격으로 신체적 혹은 정신적 건강에 손상을 겪고 노숙인으로 전락하는 경우도 있으나 이는 경제적 빈곤과 사회적 지지망의 상실이 전제되었을 때에 한한다. 따라서 노숙발생의 직접적 원인으로 작용한다고 보기 힘들다는 것이 일반적 견해이다(노숙인다시서기지원센터, 1998). 셋째, 개인적 무능력 요인은 자립, 자활, 능력부재로 설명될 수 있다. 저학력, 비숙련 노동력을 들 수 있는데 저학력은 많은 연구에서 노숙의 원인으로 제시되는 것이다.⁴⁾ 연구진이 실시한 다음의 상담사례는 거리노숙인의 전형적 특성을 보이는 것이다.

거리노숙인 ○○씨 (49세)

○○씨는 빈농의 첫째로 태어났다. 8세 때 아버지가 간경화로 세상을 떠나고 어머니는 가출한 후 재가했다. 할머니에게 맡겨진 두 동생과 생활하면서 자신은 초등학교 생활을 접어야 했다. 자신이 15세 때 할머니가 돌아가시자 할 수 없이 두 동생은 고아원으로 보내졌고 자신은 대구로 올라와 구두땀이 생활을 시작했다. 구두땀이 생활은 평탄하지 않았으며 월급은 없었고 식사를 해결하는 수준으로 일했다. 그는 학교나 군대 근처에 가본 적이 없고 그런 친구도 사귀지 못했다. 구두땀이 생활을 접고 일용건설노동으로 생활하였다. 특별한 기술을 가지지 못한 그는 항상 잡부로 생활하면서 지냈으나 경제위기가 붙어 닥치면서 그는 노숙을 선택할 수밖에 없었다(2005년 5월 17일 16시, 국채보상기념공원).

② 가족적 원인

아무리 빈곤하고 위기 상황이라 하더라도 가족과 친척, 친구 등의 지지가 지속적인 경우 노숙의 위험은 줄어든다. 사회적 관계는 물질적 지지, 정서적 지지, 정보의 지지로 나눌 수 있는데 특히 물질적 지지는 주거에 필요한 자원을 포함하거나 임시로 거주할 수 있도록 방을 내주는 경우를 포함하기 때문에 노숙을 예방하는 데 중요한 요인이 된다(김수현 외, 1998). 우리나라 노숙인 중 상당수가 불우한 가정환경에서 성장했고 취약한 가족을 구성하고 있다. 노숙인 중 미혼 남성이 많은데 이는 직업이 불안정한 젊은 남성은 결혼에 곤란함을 겪거나 결혼생활의 지속이 어려울 수 있기 때문이다(정원오, 1998).

③ 사회구조적 원인

사회구조적 원인은 빈곤과 관련하여 경제구조의 원인, 주거의 원인, 사회적 안전망과 관련된 복지자원의 취약성으로 나눌 수 있으며, 우리나라 노숙인의 발생원인을 설명하는 가장 설득력 있는 이론이다. 첫째, 경제구조의 원인으로 1997년 외환위기 이후 대량실업사태를 들 수 있다. 우리나라의 노숙인 중 노숙을 처음 경험한 시기가 경제위기 이후가 가장 높은 빈도를 보인다(김수현 a, 1998). 둘째, 주거의 불안정이다. 주택은 인간의 기본욕구 중 하나이며 이것이 해결되지 않을 경우 정상적 사회생활이 불가능하게 된다. 그리고 노동력의 재생산이 차단되며 이것이 경제적 빈곤과 겹칠 때 노숙인발생에 중요한 요인이 된다(신원우, 1999). 셋째, 사회안전망이다. 외환위기 당시 현금급여 대상자는 고용보험제도에서의 실업급여수급자, 생활보호대상자에 한하였다. 200만 명이 넘는 건설일용노동자는 소속작업장의 고용보험적용대상에서 제외되어 사실상 이들에게 사회안전망은 없었다. 연구진이 실시한 다음의 상담사례는 컴퓨터용노숙인의 전형적 특성을 보이는 것이다.

컴퓨터이용노숙인○○씨 (45세)

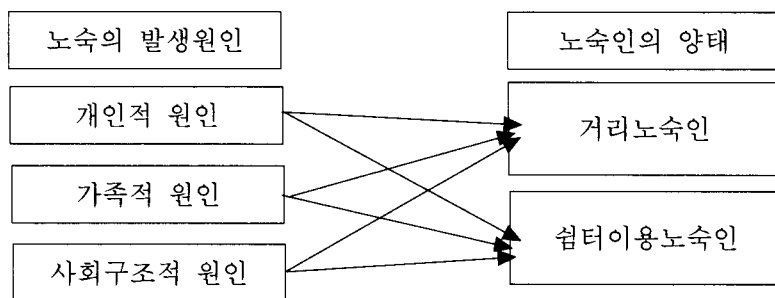
○○씨는 실업계 고등학교를 졸업하고 섬유공장에서 일했다. 27세 되던 해에 회사동료와 결혼식을 올리지 못했으나 조그마한 셋방에서 신혼생활을 시작했다. 경제위기가 닥치면서 ○○씨는 정리해고의 대상이 되었고 회사를 그만두어야 했다. 실직기간이 길어지면서 부인과 다툼이 잦아지고 결혼생활이 위기에 다다랐다. 결국은 카드로 생활하다 신용불량이 되면서 부인과 자녀에게 피해가 갈까봐 거리노숙을 선택할 수밖에 없었다. 거리생활은 매우 힘들고 어려워 쉼터에 입소하여 현재 공공근로를 하면서 생활하고 있다(2005년 5월 20일 13시, 대구노숙인상담보호센터).

3. 분석틀 및 연구방법

본 연구는 위와 같은 양태별 발생원인을 규명하여 지원체계를 구상하는 것이 목적이다. 따라서 <그림 2>와 같은 분석틀을 통해 노숙인 생활을 하게 된 개인적 원인, 가족적 원인, 사회구조적 원인이 거리노숙인과 컴퓨터이용노숙인의 두 집단 간에 어떠한 차이가 있으며, 또한 그 원인이 어떻게 두 집단에 영향을 미치는지 분석하였다. 여기서 개인적 원인과 가족적 원인은 자활능력 정도를 가늠하는 항목이다. 원인별 변수 및 척도로는 개인적 원인에 연령, 학력, 종교, 장애등록여부, 질병여부가 포함되고 가족적 원인에는 결혼여부와 가족여부가 포함된다. 수급권여부, 필요서비스는 사회구조적 원인에 속하고 기타 주민등록상태, 노숙인 이전 및 현재의 직업상태, 신용상태는 복합적인 원인에 속하는 변수라고 할 수 있다.

사회문제에 대응하는 정책의 출발점은 그 사회집단의 상태와 욕구를 정확하게 파악하는 것이다. 그런데 노숙인 정책의 수립 및 집행에 있어 어려운 문제는 바로 노숙인들의 성향을 관찰하고 연구하는 것이

그림 2
분석틀



다. 노숙인은 이동성이 매우 강한 집단이어서 지속적인 관찰과 설문을 진행하기가 용이하지 않으며 거처가 불안정하여 조사대상을 발견하기가 어렵다. 또한 노숙인의 노숙상태에 대한 방어기재 등으로 사실성이 과대 혹은 과소평가되어 정확한 데이터를 확보하는 한계를 가진다. 이러한 문제를 완화할 수 있는 방법은 지속적이고 반복적인 상담을 통해 사실성에 근거한 자료를 수년에 걸쳐 확보하는 것이다. 노숙인실태조사의 신뢰성과 타당성을 높이기 위해 노숙인 지원기관의 전문성이 확보된 조사자가 주기적으로 수년에 걸쳐 조사하는 것이 가장 바람직하다. 본 연구를 위해 조사팀에는 대구노숙인상담보호센터에서 수년간 근무한 전문가를 포함해 조사의 적실성을 향상하려 노력했다.

노숙인문제에 대한 접근경험이 시기적으로 우리보다 앞선 미국의 노숙인 실태조사 방법은 정해진 날에 전역의 거리노숙 장소와 임시보호 시설의 이용자 수를 파악하는 방법인 시점산정기법(point-in-time-counts)과 특정기간 동안 노숙을 경험했던 사람의 수를 조사하는 방법인 기간보급산정기법(period prevalence counts) 등이 대표적이다. 전자는 연구를 수행한 학자에 의해 노숙인의 수를 과소평가할 수밖에 없다고 지적되었으며 특히 거리노숙인의 조사에 한계를 가진다(Kelly Wright, 2002). 후자는 미국홈리스연합(NCH)이 시행하는 실태조사 방식이다. 이 방식은 간헐적으로 노숙하거나 처음 노숙에 이른 사람의 경우 조사자의 유관으로 노숙인을 구분하는 것이 불가능하여 만성노숙, 질

환 및 정신증 노숙인이 과대표 되어 이들의 비율이 높게 나타나는 한계가 지적된다. 이 단체에서는 노숙은 한 개인의 삶에 영구불변한 상황이 아니기 때문에 집이 없어 노숙하는 사람보다는 노숙을 경험한 사람의 수를 측정하는 것이 올바른 방법이라고 주장한다(NCH, 1998).

본 조사에서는 기간보급산정기법을 채택하여 특정집단의 과대표 현상을 최소화하려 노력했다. 또한 노숙인조사 시 노숙인의 이동성이 높다는 문제를 염두에 두면서 조사대상자의 인적사항과 인물을 일일이 확인하면서 중복해 조사하는 일이 없도록 노력했다.

본 연구의 대상은 노숙인을 거리노숙인, 쉼터이용노숙인으로 한정한다.⁵⁾ 거리노숙인과 쉼터이용노숙인 간의 구분을 위한 기준은 쉼터이용 기간이다. 쉼터이용을 1개월 이상 지속하고 있는 경우 쉼터이용노숙인으로 분류하고 쉼터이용 경험을 가지고 있으나 현재 거리노숙상태에 있거나 지원시설에 대한 이용경험 없이 거리노숙을 지속하는 경우 거리노숙인으로 구분하였다.⁶⁾

연구에 이용된 데이터는 거리노숙인의 경우 대구노숙인상담지원센터가 지난 2004년 6월 29일부터 7월말까지 한 달간 대구역 주변과 동대구역 주변 등 두 팀으로 나누어 주간·야간·심야 거리상담을 한 것이다. 대구역 팀은 감영공원, 국채보상공원, 2·28기념공원, 청소년 공원, 신천변 등을, 동대구역 팀은 동대구역, 동부정류장, 망우당공원, 아양교, 신암공원 등을 순회하며 직접 면접상담을 실행해 대구지역 거리노숙인 175명 중 대화와 상담이 가능한 161명을 상담한 실태조사 결과를 이용하였다.⁷⁾ 쉼터이용노숙인의 경우 2004년 7월 대구지역 각 쉼터를 이용하고 있는 170명 중 169명을 분석하였고 자료의 수집은 각 쉼터 종사자들의 상담과 면접을 통해 이루어졌다.

4. 연구결과 분석 및 정책적 시사점

1) 연구결과 분석

노숙인의 특성을 밝히기 위하여 구조화된 설문지로 얻은 자료를 통해 거리노숙인과 쉼터이용노숙인 두 집단 간의 차이를 비교하고 각 노숙인의 양태에 미치는 영향변수를 규명하기 위한 회귀분석을 실시하였다. 거리노숙인 161명, 쉼터이용노숙인 169명의 특성을 비교분석한 결과는 <표 1>, <표 2>와 같다.

<표 1>은 13개의 변수 중 등간척도로 측정가능한 연령과 학력에 대해 T분석을 한 결과이고 <표 2>는 나머지 명목척도로 측정한 11개 변수에 대해 교차분석을 실시한 결과이다. 주요 변수별로 거리노숙인과 쉼터이용노숙인 간의 특징을 비교하였다. 우선 가족여부, 수급권여부, 장애등록여부, 질병여부, 전 직업에서 두 집단 간 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이로써 노숙상황에 놓인 사람이 공통적으로 가족관계가 취약하며 사회안전망에서 벗어난 집단임을 알 수 있다. 통계적으로 유의한 변수들을 보면 모두 쉼터이용노숙인의 경우가 거리노숙인의 경우보다 양호하며, 심지어 차이의 정도가 적어 유의하지 않은 경우에도 쉼터이용노숙인이 더 나은 조건을 갖추

표 1
노숙인별 평균 비교

구분	변수	거리노숙인 평균	쉼터이용 노숙인 평균	T값	유의확률
연령	출생년도	61.07 (N=161)	60.32 (N=165)	.564**	.001
학력	총 재학 년수	7.69 (N=161)	9.12 (N=169)	-3.346***	.000

주 : * < 0.05, ** < 0.01, *** < 0.001

표 2
노숙인별 차이 비교

변수		거리노숙인		컴퓨터이용노숙인		노숙인 전체	
		빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
주민등록상태***	말소	75	50.7	35	24.3	110	37.7
	유효	73	49.3	109	75.7	182	62.3
종교여부***	무	113	70.2	76	46.3	189	58.2
	유	48	29.8	88	53.7	136	41.8
결혼여부***	무	112	69.6	81	48.2	193	58.7
	유	49	30.4	87	51.8	136	41.3
가족여부	무	53	32.9	61	37.4	114	35.2
	유	108	67.1	102	62.6	210	64.8
수급권여부	무	154	95.7	158	95.2	312	95.4
	유	7	4.3	8	4.8	15	4.6
장애등록여부	무	140	87.0	134	84.8	274	85.9
	유	21	13.0	24	15.2	45	14.1
질병여부	무	93	57.8	109	66.1	202	62.0
	유	68	42.2	56	33.9	124	38.0
전 직업	무직/일용직	75	46.6	52	39.7	127	43.5
	기타	86	53.4	79	60.3	165	56.5
현 직업***	무직/일용직	154	95.7	123	76.9	277	86.3
	기타	7	4.3	37	23.1	44	13.7
필요서비스*	기타	64	39.8	85	50.6	149	45.3
	주거비지원	97	60.2	83	49.4	180	54.7
신용상태***	정상	134	83.2	161	95.3	295	89.4
	신용불량	27	16.8	8	4.7	35	10.6

주: 1) 전 직업 및 현 직업에서 일용직에는 막노동, 잡부, 식당종업원, 폐품수집, 기타 일용직 등 신분이 상대적으로 불안정한 계층이 포함되며 기타에는 생산직, 서비스직, 자영업, 공공근로 등이 포함된다. 어린이나 청소년은 무효처리하였다.

2) * < 0.05, ** < 0.01, *** < 0.001

고 있어 자립할 수 있는 잠재력이 더 높은 반면, 거리노숙인은 여러 면에서 상대적으로 취약하며 자립능력도 떨어짐을 알 수 있다.

컴퓨터이용노숙인은 거리노숙인보다 젊고(평균 60.32년), 학력이 높으며(평균 9.12년), 주민등록상태도 양호하고(75.7%), 종교를 더 많이 가지고 있고(53.7%), 기혼이 더 많았으며(51.8%), 통계적으로 유의하지는 않지만 질병도 더 적어(33.9%) 건강한 편이었다. 노숙인 생활 이전 직업에 있어서는 일용직이 아닌 기술직 혹은 생산직에 종사하는 경우가 60.3%로 거리노숙인 53.4%보다 높았으며, 노숙인 생활 중 현 직업에 있어서는 이 격차가 18.8%로 더욱 벌어지면서 통계적으로도 유의하게 나타났다. 필요한 서비스에 대해서도 단순한 주거지원보다는 취업지원 등 자활능력을 발휘할 수 있는 조치를 더 원하였으며(50.6%), 신용상태에서도 신용불량이 아닌 경우가 95.3%로 더 많았다.

전 직업도 통계적으로 유의하지는 않았지만, 거리노숙인 중 무직이나 단순일용직이 46.6%로 컴퓨터이용노숙인의 39.7%보다 많았다. 좀 더 자세히 실제 직업의 질에는 상당한 차이가 있다. 예를 들어 컴퓨터이용노숙인 중에는 거리노숙인에서 쉽게 찾아볼 수 없는 회사원(11명) 및 개인사업가(4명), 심지어 금융업 종사자(3명) 등 소위 화이트 컬러에 속하는 사람과 조리사나 운전기사 등 자격증을 소지한 기술직이 상당수 포함되었음을 알 수 있다. 거리노숙인에는 단순일용직은 아니더라도 특정 지식이나 기술이 낮은 수준인 생산직이나 서비스직에 종사했던 경우가 상대적으로 많았다.

질병여부도 거리노숙인이 보다 취약하기는 하지만 차이가 상대적으로 적어 유의하지 않게 나온 타당한 이유가 있다. 연구진의 조사에 의하면 컴퓨터이용노숙인의 경우 컴퓨터에서 정기적으로 무료진료를 받기 때문에 질병발견의 확률이 매우 큰 반면, 거리노숙인 중 51%가 무료진료를 받지 않기 때문에 질병이 있음에도 불구하고 인식을 하지 못하는 경우가 많을 것으로 추측된다.

〈표 3〉에서 보는 바와 같이 컴퓨터이용노숙인의 경우를 종속변수로

표 3
 컴퓨터이용노숙인에 미치는
 영향변수에 관한 회귀분석

독립변수	비표준화 계수 (B)	표준화계수 (베타)	t	유의확률
(상수)	-.144		-.744	.458
연령	2.778E-03	.061	.969	.334
주민등록상태	.194	.194	3.279	.001**
학력	1.481E-02	.119	1.988	.048*
종교	.138	.138	2.408	.017*
결혼여부	.324	.330	5.401	.000***
가족여부	-8.7E-02	-.082	-1.393	.165
수급권여부	-5.6E-02	-.026	-.447	.656
장애등록여부	2.774E-03	.002	0.33	.974
질병여부	-5.5E-02	-.055	-.905	.366
전 직업	4.883E-02	.049	.861	.390
현 직업	.365	.222	3.978	.000***
필요서비스	-3.4E-02	-.034	-.621	.535
신용상태	-.237	-.165	-2.885	.004**
R제곱	.312			
수정된 R제곱	.274			
F	8.070(유의확률 .000)			

주 : * < 0.05, ** < 0.01, *** < 0.001

사용한 회귀분석에서 유의한 변수는 주민등록상태, 학력, 종교, 결혼여부, 현 직업, 신용상태로 나타났다. 데이터는 <표 1>과 <표 2>에서 사용된 것으로 사용하여 연령과 학력을 제외한 모든 변수들을 0과 1의 더미변수로 처리하였다. 각 독립변수들이 미치는 영향은 위 비교분석들을 재확인하는 것이었다. 즉, 주민등록이 유효할수록, 학력이 높을수록, 종교가 있을수록, 기혼일수록, 현 직업이 무직이나 일용직이 아닐수록, 신용상태가 정상일수록 컴퓨터이용노숙인일 가능성이 높은 것으로 나타났다. 이 중 결혼여부(.330)와 현 직업(.222)의 베타값이 높아 비교적 강한 영향력을 미쳤다. <표 1>과 <표 2>의 비교분석에서 가족여부, 수급권여부, 장애등록여부, 질병여부, 전 직업에

서의 차이가 통계적으로 유의하지 않듯이 회귀분석에서도 동일한 변수가 컴퓨터이용노숙인에 영향을 미치는 변수로서 유의하지 않은 것으로 나타났다.

가족여부에 관한 질문에서 거리노숙인의 경우 결혼을 한 경험이 없는 경우가 69.6%를 차지했으나 컴퓨터이용노숙인의 경우 51.8%가 결혼경험이 있다고 응답하였다. 가족여부의 경우 집단간에 차이가 없는 것으로 분석되었으나 결혼여부는 비교분석과 회귀분석에서 유의미하며 영향력도 매우 큰 것으로 나타났다. 거리노숙인 중 미혼으로 가족구성경험이 없는 경우가 69.6%이고 컴퓨터이용노숙인의 경우 48.2%로 차이가 크지만, 두 집단 모두 가족여부에서는 취약한 것(전체 58.7%)으로 보아 가족과의 관계성 단절이 노숙의 요인이라는 점을 뒷받침한다. 또한 집단 간의 가족구성경험 면에서 거리노숙의 경우 처음부터 가족이 없는 경우가 대부분인 반면, 컴퓨터이용노숙인의 경우 자녀가 있다고 대답한 사람이 53%로 가족을 구성한 후 해체의 위기나 해체를 경험한 사람임을 알 수 있다.

수급권여부에 관한 집단간 차이가 보이지 않는 주요한 이유는 현재 우리나라의 국민기초생활보장법에서 정한 수급권의 인정은 주민등록상 주소지를 기준으로 하기 때문에 거리노숙상태에 있거나 컴퓨터를 이용하고 있는 경우에 그 자격이 인정되지 않는 사회구조적 제한성 때문이다. 장애등록여부의 경우 설문에서 장애여부를 의사와 같은 전문가의 의견을 고려하여 객관적으로 판단할 수 없어 장애인복지카드와 같은 객관적 사실이 확인가능한 경우에 한해 기록했기 때문에 엄밀하게 장애등록여부를 질문한 것으로서, 이 역시 사회안전망의 문제로 볼 수 있다. 실제로 거리노숙인의 경우 분석에서 제외된 14케이스의 경우 정신질환 등이 심하여 접근이 어려운 사람을 제외하고 분석했고, 또한 거리노숙인의 경우 장애가 있으나 여러 가지 이유 때문에 등록되지 않은 채로 생활하고 있기 때문에 그 비율은 실제보다 높을 것으로 추정한다.

노숙의 원인을 개인적 원인, 가족적 원인, 사회구조적 원인으로 구

분했는데 거리노숙인은 컴퓨터이용노숙인보다 개인적 원인과 가족적 원인에서 더 취약했다. 저학력, 비숙련 등의 이유로 거리노숙인은 직업도 거의 임시노동에 종사했고 현재도 그러하다. 또한 중학교졸업 이하의 학력이 63%, 3분의 2 이상이 종교를 가지지 않았으며, 절반 이상이 기초생활보장제도에 도움을 요청한 경험이 없는 것으로 나타났다. 노숙인이 되기 이전의 직업보다는 경제문제 및 지원체계문제의 사회구조적 원인에 똑같이 노출된 현 직업에서 거리노숙인이 무직이나 단순일용직에 종사하는 경우가 월등히 많은 것(95.7%)도 자활능력의 차를 짐작할 수 있는 부분이다.

실제로 연구진의 면담과정에서도 거리노숙을 하는 사람들 중 그 동안의 노숙경험으로 인해 대인기피, 삶의 의지 약화, 자기부정 등의 심리적 부적응이 심화되어 노숙의 원인이 개인적 무능력, 저학력 등에서 설명될 수 있는 경우가 매우 많은 것을 알 수 있었다. 따라서 개인적 요인은 거리노숙인을 설명하는 원인변수가 될 수 있음을 나타낸다.

2) 현 노숙인 지원체계의 문제점

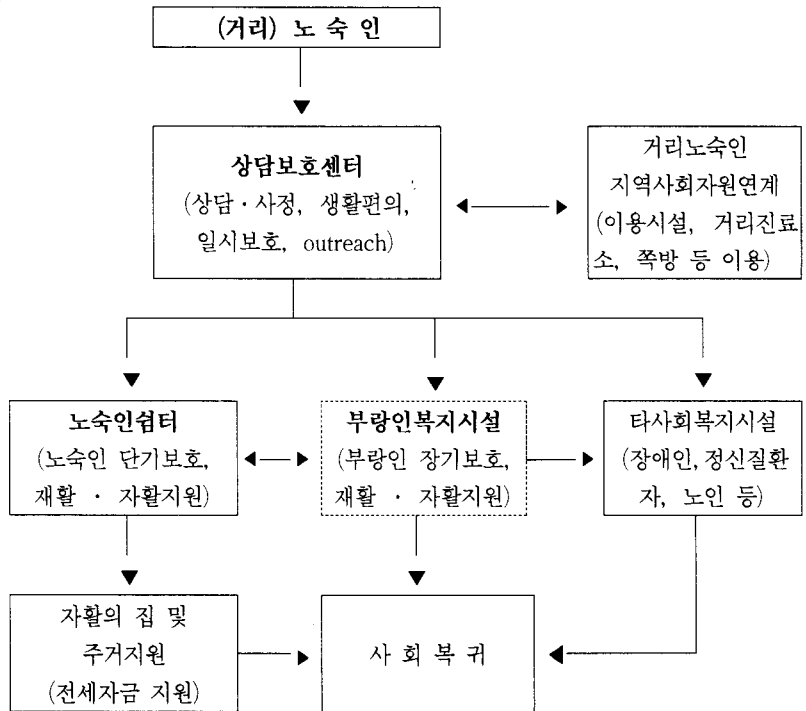
노숙인에 대한 정책적 개입은 1975년 내무부 훈령 제 401호에 의하여 부랑인, 행려자, 구걸자 등을 단속해 부랑인복지시설로 입소시키는 통제적, 시설 중심적 접근이 그 시초이다.⁸⁾ 국제구제금융체제에 들어서면서 노숙인이 급증하자 정부는 임시응급구호시설로 노숙인쉼터를 설치하고 그 운영을 민간에 위탁했다. 현재 과거의 통제지향성은 벗어났으나 시설중심적 성향은 벗어나지 못했다고 볼 수 있다. IMF 구제금융체제 아래 응급구호(잠자리, 음식)는 일시적 효과만 나타났다고 평가되었으나 쪽방상담소, 자활사업, 자활의 집, 상담보호센터 등의 설치로 노숙인지원에 대한 대응의 폭이 다양화되고 있다. 다음의 <그림 3>은 현재 노숙인 지원체계를 그림으로 나타낸 것이다.

<그림 3>은 2005년도 노숙인 보호사업의 흐름을 나타낸 것으로 이

전의 지원체계와 비교해서 상담보호센터의 일시보호 및 사정기능을 제시했다. 그림을 보면 거리노숙인이 상담보호센터에 서비스를 요청하는 경우 상담 및 사정을 통하여 유병자의 경우 병원으로, 장애 및 정신질환의 경우 기존의 사회복지시설로 전원토록 하고 이 두 유형에 속하지 않는 사람을 쉼터로 입소하도록 한다. 쉼터입소자 중 근로의욕과 능력이 있는 사람은 자활지원, 주거지원을 통하여 사회로 복귀하도록 지원하는 것을 주요내용으로 한다.

2005년에 상담보호센터가 설치되었지만 그 이전에는 노숙인들이 노숙인쉼터에 입소하여 여러 가지 문제가 발생했다. 먼저 근로능력, 의지, 질병, 가족상황, 범죄여부 등 사정에 필요한 요소가 고려되지

그림 3
우리나라 노숙인 지원체계



자료 : 2005년 노숙인 보호사업 안내, 보건복지부.

않은 상황에서 개별컴퓨터에 직접 입소하도록 해서 각 컴퓨터에서 차별화된 서비스를 제공하지 못하고 소극적 보호에 머물러 노숙인의 자활에 도움을 직접적으로 주지 못했다. 그리고 노숙인정책의 기본골격이 한 개인이 처한 능력과 상황에 부합하는 지원체계를 가지도록 해야 함에도 불구하고 자활의지와 능력을 가진 노숙인을 타성에 빠뜨려 하향평준화하여 시설의존성향을 강화시키기도 했다. 또한 국민기초생활보장법상 수급자로 인정해서 독립적 주거생활을 지원하고 지역사회의 복지기관의 연계를 통해 보호하는 것이 필요한 사람에게 자활을 강요하여 컴퓨터가 오히려 사회복지에 역기능을 보이는 경우가 발생하기도 했다.

새로 출범한 상담보호센터가 노숙인을 분류하는 사정기능을 담당하게 되었지만 위와 같은 기존의 문제점을 얼마나 시정해 줄지는 미지수이다. 좀더 체계적이면서도 다양한 욕구를 충족시키기에는 여전히 역부족이다. 결국 정책 우선순위, 정책 간 일관성, 지원단계간 연대 등에서 혼란이 있었던 노숙인정책에서 큰 발전이 있을 것이라 판단하기는 어렵다. 기초수급자로 전환시킨 이후에 재활 및 자활에 대한 논의가 이루어져야 하는데 육체적 건강성만을 근거로 자활을 주장한 것, 지속성이 결여된 정책집행 등의 문제가 계속 남아 있을 것이다. 많은 연구자가 초기 응급대응의 효과성을 인정하지만 노숙인의 노숙장기화를 차단하고 자활할 수 있는 제도적 지원은 부족했다고 평가한다. 즉, 노숙인의 1차적 욕구를 해소하는 차원의 지원에 그친 것이라 할 수 있기 때문에 현 지원체계에 대한 대대적 개선이 요청된다.

3) 새로운 지원체계모형

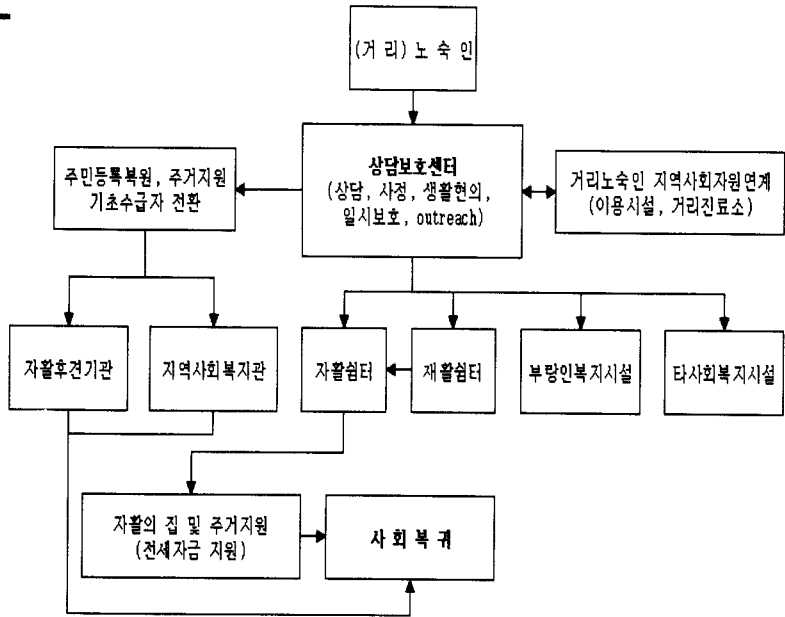
각종 정책보고서가 노숙인문제에 대해 체계적 정책접근과 근본적 문제해결에 중심을 둔 노숙정책이 필요하다고 지적한다. 하지만 이러한 정책제안의 대부분은 노숙인을 사회보장체계에서 이탈한, 그래서 별도의 관리대상으로 구분하는 것을 전제로 하는 경우가 많아 사회 통합적 차원과 노숙인의 인권 차원에서 바람직하지 않다. 노숙문제를

차별과 배제라는 시각에서 보면 사회적 편견과 그로 인한 사회적 배제는 노숙인이 가장 극복하기 어려운 낙인(*stigma*)으로 작용한다. 따라서 정책의 기본 접근전략은 사회안전망이 1차적 역할을 수행하고 그 안전망에서 이탈하는 사람에 대한 전문서비스와 정책대응으로 이루어져야 한다. 다음의 <그림 4>는 사회안전망 속에서의 노숙인 지원체계를 나타낸 것이다.

<그림 3>의 현재 우리나라 노숙인 지원체계와 <그림 4>와의 주요한 차이점은 노숙인을 지역사회 안전망에 우선적으로 포함시키고 그로부터 이탈하는 노숙인에 대하여 특성에 맞는 지원을 해서 자활할 수 있도록 하는 데 있다. 우리나라의 1차적 사회안전망은 국민기초생활보장법이며 노숙인들도 이 안전망에 포함될 수 있도록 지원하는 노력이 우선되어야 한다. 국민기초생활보장법이 우리 사회 빈곤자들의 기초적 안전망으로 역할을 수행하고 있으나 법에서 주민등록 당해 주소지에 그 권리를 제한해 주거를 확보하지 못하는 노숙인에게는 국민으로서의 권리인 수급권의 실현이 원천적으로 막혀 있다. 주민등록본위의 사회권실행은 노숙인의 문제를 심화하는 요인이 된다. 그리고 우리나라의 사회권이 신고주의를 채택한 것도 복지정책의 소극성을 나타내는 것이다. 노숙인을 적극적으로 보호하고 권리를 옹호하는 실행력이 필요하다. 노숙인집단으로 분류되는 모든 사람 중에서 국민기초생활보장법의 수급권부여를 통한 노숙종결이 우선된 후에, 거리노숙인과 쉼터이용노숙인 간의 성장배경, 학력, 가족관계, 직업배경 등의 차별성이 노숙인정책에 주된 고려사항으로 작용해야 한다. 이러한 전제를 바탕으로 노숙인정책의 개선사항을 제시하고자 한다.

첫째, 노숙인 보호시설을 이용하지 않아도 국민기초생활보장법에 따라 독립적 생활을 영위할 수 있는 현장지원 시스템이 구축되어야 한다. 노숙을 경험했거나 경험하고 있는 사람들의 경우 주거지를 확보하지 못하고 주민등록문제가 해결되지 못해서 지역사회에서 보호받지 못한 사례가 상당수 있다. 즉, 현재도 거리노숙인 중에는 장애, 질병, 고령 등으로 생계유지를 하기 어려운 집단이 존재함에도 불구하고

그림 4
특성별 노숙인 지원체계



하고 국민기초생활보장법에서 정한 주소를 확보하지 못하여 수급권을 보장받지 못하는 사람이 많다. 이 문제의 해소를 위하여 관공서, 노숙인, 지원단체 간의 긴밀한 협력관계 구축이 필요하다. 지원단체는 노숙인의 독립생활 가능성과 지원대상자 발굴을, 지역사회 및 공동모금회 등은 노숙인의 초기정착을 위한 주거지원비를, 관공서는 행정적 지원을 각각 분담하는 협력체계가 구축되면 노숙문제는 최소화할 수 있다.

둘째, 쉼터기능의 전문화 및 다양화가 필요하다. 현재 노숙인쉼터를 이용하는 비교적 젊고, 건강하며, 근로의욕이 있는 노숙인에게 주어진 기회는 숙식문제 해소에 그치고 전문적 직업재활이나 취업알선에 대한 지원이 거의 이루어지지 않는다. 지금까지는 보호기능과 소수에게 제공한 공공근로 기회 등이 전부라고 할 수 있다. 노숙인쉼터의 기능을 다양화하는 것이 바람직하다. 그래서 노숙인을 연령대별, 전 직업별 등으로 특성화하여 특기교육이 가능하도록 해야 한다. 이

와 함께 쉼터의 물리적 공간의 개선이 이루어져 최소한의 사생활이 보호되도록 해야 한다.

셋째, 지원기관, 관공서, 지역사회 복지자원 간의 연계성이 강화되어야 한다. 주민등록이 말소되고 주거가 없는 노숙인을 지역사회의 일원으로 포함시키려면 우선 주거지확보가 가능해야 한다. 그후 행정적 지원을 통해 주민등록복원, 수급권신청, 수급자선정이 이루어지고, 지역사회복지관이나 자활후견기관이 안정적으로 정착할 수 있도록 다양한 사회복지 서비스를 제공하는 것이 가능해 지려면 지역사회 네트워크의 형성이 필수적이라 생각된다.

요약하면 노숙인 정책의 흐름은 근로능력이 없는 노숙인의 경우 국민기초생활보장법에서 정한 수급권을 원조기관이 관공서와 지역사회 자원과의 연계를 통하여 실현할 수 있도록 하고 사후관리는 지역사회 복지자원들 역할을 수행하도록 이루어져야 한다. 또한 근로능력이 있는 노숙인에게는 쉼터 등의 안정적 생활지원을 한 후 직업재활과 주거지원에 초점을 두어야 한다.

5. 결론

우리나라의 노숙인 지원정책은 전환기에 놓여 있다. 그 전환기의 특성은 제도화와 지방이양으로 그 성격이 달라진 것이다. 1998년부터 2004년 말까지 노숙인 지원사업은 임시사업이었고 제도적 근거를 가지지 않았으나 2005년 1월 노숙인 및 부랑인보호 시행규칙이 적용되면서 이제 노숙인문제는 정부가 공식적으로 개입하는 문제로 전환되었다. 그리고 그동안은 중앙과 지방 간의 매칭펀드 형식으로 지원되었던 사업이 지방분권 조치에 따라 노숙인사업이 지방자치단체의 사업으로 전환되었다. 제도화가 가지는 의의는 그냥 발생하는 것이 아니라 정책의 목표와 집행 간의 방향성이 노숙인문제를 해소할 수 있

는 것이어야 한다. 그간의 노숙인 지원사업은 응급구호와 임시사업이 었기에 능동성도 있었으나 한계도 많았다. 그동안의 경험과 노하우를 잘 살리면서 체계적 노숙인 지원정책을 수립해야 한다.

노숙인 지원정책의 구조와 방향은 인권과 자율성, 자기결정권에 대한 존중의 토대 위에 지원정책간 체계적 전달체계를 구축하는 것으로 이루어져야 한다. 이 논문에서는 거리노숙인과 쉼터이용노숙인 간 특성별 차이성을 기준으로 차별적 정책적 접근을 제안했다. 즉, 거리노숙인들의 경우 대다수가 근로능력과 의지를 가지지 않았거나 미약한 집단이어서 1차적으로 국민기초생활보장법을 통하여 노숙생활을 종결할 수 있도록 지원하고 지역사회 복지자원이 사후관리를 행하는 것을 제안했다. 반면 쉼터이용노숙인은 거리노숙인에 비하여 상대적으로 젊고, 건강하며, 교육수준이 높아서 직업재활을 중심으로 지원정책을 수립하고 집행할 것을 제안하였다. 이러한 노숙집단 내의 노숙유형에 따른 차별성은 노숙인의 입장에서는 선택의 다양성을 의미하는 것이므로 유인체계의 역할도 가능할 것이다.

위의 특성별 정책대안 마련이 실효성을 가지기 위해서는 정확하고 사실성을 담보한 실태조사가 전제되어야 한다. 노숙인 자체가 이동성이 강한 집단이면서 자신의 문제를 숨기고자 하는 방어기제를 대부분 가지고 있어 조사의 기법뿐만 아니라 조사능력의 확보도 중요한 문제이다. 그리고 노숙인에 대한 정부통계의 일원화를 위하여 부랑인복지시설, 노숙인복지시설, 거리노숙인, 미인가·비인가시설 이용자에 대한 통합실태조사가 필요하고 비닐하우스, 쪽방 등의 주거조건이 미비한 거주자 등에 대한 조사도 병행되어야 한다. 이것이 진정한 노숙인조사이며, 정책자료 부족문제를 해소하여 바람직한 노숙인 지원정책의 밑거름이 될 것이다. 실제로 정확한 진단 없이 노숙문제를 단순화해 집단 내부의 특성에 따른 정책대안의 다양성 확보가 불가능했다.

■ 주

- 1) 홈리스(*Homeless*) 라는 용어는 단순한 물리적 구조의 집 (*house*) 을 의미하는 것 이외에 가정과 같은 인간관계 (*Human Relation*) 를 내포하는 용어이다. 이 정의를 따를 경우 노숙인의 정의는 더욱 포괄적인 것으로 해석될 수 있다. 부랑인, 노숙자, 행려자, 행려병자, 거지, 앵벌이, 주소부정자, 무숙자, 실직노숙자 등의 용어를 포괄하는 개념이다.
- 2) 노숙자라는 용어의 의미가 낙인 (*stigma*) 의 요소를 내포한다고 보는 지원단체의 견해에 따라 노숙인이라는 인권적 차원의 용어를 쓰기 시작했고 시행규칙도 이를 채택해 이 연구에서는 노숙인라는 용어로 일반화하여 지칭한다.
- 3) 전국실직노숙인대책종교시민단체협의회는 1998년 9월 발족했다. 전국의 노숙인보호를 위한 민간 및 종교시민단체들로 구성되었으며 노숙인 자활사업 및 연대사업을 총괄하는 대표기구이다.
- 4) 실제로 1998년 이후 발생한 우리나라의 노숙인 중 상당수가 저학력 비숙련 노동자였다. 저학력 비숙련 노동자가 반드시 노숙인이 되는 것은 아니나 빈곤계층이 실업에 직면하는 경우 노숙화의 가능성은 일반집단 보다 높을 수밖에 없다.
- 5) 이 연구의 목적이 노숙인의 주대상인 거리노숙인과 쉼터이용노숙인 간의 특성에 따른 정책지원의 다양화에 초점을 두고 있기 때문에 적어도 지원이 없는 상황 아래서도 당장 거리생활로 추락하지 않는 쪽방거주자, 비닐하우스 거주자와 장기생활시설인 부랑인복지시설 수용자들은 논외로 하여 연구의 범위를 정한다.
- 6) 양자간의 엄밀한 기준을 제시하는 것이 매우 어려운 것이 사실이며 조사시점에 생활상태를 기준으로 하고 추가로 그동안 지속적 상담과 관찰을 통하여 거리노숙을 주로 선택하는 사람과 쉼터이용을 주로 하는 사람 간의 구분을 병행하였다.
- 7) 대구지역 거리노숙인 175명 중 161명을 제외한 나머지는 정신증, 대인기피, 언어장애, 진술거부 등으로 실질적으로 수년에 걸쳐 수차례의 상담시도가 있었으나 상담이 불가능한 사람은 분석대상에서 제외하였다.
- 8) 1981년 국무총리 행정조정실에서 전국적 사회조사 및 집중단속을 통하여 1,850명을 전원 강제수용하였다. 하성규, "IMF시대의 노숙자 (*homeless*) 실태와 대응방안", 한국사회정책학회, 1998에서 재인용.

■ 참고 문헌

김광환. 1999. "대구지역 노숙자의 실태와 대책에 관한 연구", 석사학위논문, 대구대학교 대학원.

김미숙. 2001. "노숙인 관리체계 평가를 통한 노숙인, 행려자, 부랑인 연계지원방안", 《한국보건사회연구원 정책보고서》 2001-14.

김수현. 1998a. 《IMF사태와 홈리스 대책》, 한국도시연구소.

_____. 1998b. 《홈리스의 발생원인과 실태에 관한 연구》, 한국도시연구소.

- _____. 1999c. 《노숙자 재활프로그램 개발연구》, 서울시정개발연구원.
- 김수현·정원오. 1999. “한국의 노숙원인에 관한 연구”, 《서울시정연구》 7(1).
- 김유경. 2001. “노숙자에 대한 지역사회 태도연구”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원 사회복지학과
- 김지연. 2004. “거리노숙인과 컴퓨터이용노숙인의 심리·정신적 특성 비교”, 석사학위논문, 중앙대학교 사회개발대학원.
- 김진미. 2003. “거리노숙 만성화 요인 연구-서울지역 거리 노숙인을 중심으로”, 석사학위논문, 가톨릭대학교 사회복지대학원.
- 김형태. 1998. “무주거자의 생활실태 및 욕구에 관한 연구”, 석사학위논문, 숭실대학교 대학원.
- 김혜성. 1999. “노숙자컴퓨터 입소자의 거리숙박기간에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교 대학원.
- 남기철. 2000. “노숙기간에 따른 심리사회적 외상이 보호시설 퇴소에 미치는 영향”, 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 노대명. 2001. “서구 탈빈곤 정책의 함의와 전망”, 《보건사회연구》 여름.
- _____. 2004. “노숙자 지원정책에 대한 비판적 검토: 취업노숙자의 주거지원을 중심으로”, 《아세아연구》 47(1).
- 노숙인다시서기지원센터. 1998. 《영국·미국·일본의 홈리스 실태와 대책》.
- 서정화. 2001. “노숙자보호시설 자활퇴소자의 재입소 결정요인에 관한 연구”, 석사학위 논문, 가톨릭대학교 사회복지대학원.
- 신원우. 2003. “노숙인의 심리사회적 특성과 노숙 경험이 노숙 전후의 음주문제에 미치는 영향”, 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 안준희. 2000. “노숙자의 생활양식에 관한 인지인류학적 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 이태진 외. 2002. “노숙자 자활지원체계 개선방안 연구”, 한국보건사회연구원.
- 전국실직노숙자대책종교시민단체협의회. 2000. 《한국의 노숙자 2년의 흐름과 진단》, 한국도시연구소·보건복지부
- _____. 2001. “노숙자컴퓨터 방문조사를 통한 한국형 노숙자컴퓨터 발전방안 연구”, 노숙자자활사업평가위원회·보건복지부
- 정원오. 1998. “실직노숙인의 실태와 대책”, 《상황과 복지》, 한국사회복지학연구회.
- 정희정. 2001. “노숙인컴퓨터 실무자들의 소진(Burnout)에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 서울시 노숙인컴퓨터를 중심으로”, 석사학위논문, 연세대학교 대학원.
- 주영수. 2000. “자유의 집 노숙자들의 의료문제”, 《희망나눔》 2(4).
- 최우림. 2000. “노숙자의 노숙력에 관한 연구”, 석사학위논문, 가톨릭대학교 대학원.
- 국가인권위원회. 2003. 《사회적 배제의 관점에서 본 빈곤층실태연구》.
- 하성규. 1998. 《IMF시대의 노숙자(homeless) 실태와 대응방안》, 한국사회정책학회.
- 한국도시연구소. 2004. 《경제·사회·문화적 권리 국가인권정책 기본계획 수립을 위한 주거권 기초현황조사》
- _____. 2000. 《쪽방지역 실태조사 및 효율적인 정책개발》.
- 현시용. 2001. 《대구지역 쪽방실태 조사보고서》.

- Gerald Daly. 1996. *HOMELESS : Policies, strategies, and Lives on the Street*, London and New York.
- Gerald J. Stahler & Barry Stimmel. 1995. *The Effectiveness of Social Interventions for Homeless Substance Abusers*, Haworth Press.
- Ian Loveland. 1995. *Housing Homeless Persons : Administrative Law and the Administrative Process*, Oxford : Clarendon Press.
- Irene Glasser. 1994. *Homelessness in Global Perspective*, An imprint of Macmillan Publishing Co.
- Jill Vincent, Alan Deacon & Robert walker. 1995. *Homeless Single Men : Roads to Resettlement?*, Avebury.
- Jonathan Kozol. 1998. *Rachel and Her Children : Homeless Families in America*, Crown Publishers, Inc.
- Julee H. Kryder-Coe, Lester M. Salamon & Janice M. Molnar. 1991. *Homeless Children and Youth*, Transaction Publishers.
- Kelly Wright. 2002. *Homeless in America : How Could It Happen Here*, Information Plus.
- Roger Burrows, Nicholas Pleace & Deborah Quilgars. 1997. *Homelessness and Social Policy*, Routledge.
- Talmadge wright. 1992. *Out of Place : Homeless Mobilizations, Subcities, and Contested Landscapes*, State University of New York Press.
- National Coalition for the Homeless. 1998. "NCH fact Sheet", In <http://nch.ari.net>.
- 미연방통계청, <http://www.gao.gov>(2005. 6. 15).
- 전국실직노숙인대책종교시민단체협의회, <http://www.homeless.or.kr>(2005. 6. 24).
- 대구노숙인상담지원센터, <http://www.dghomeless.or.kr>(2005. 6. 21).

5. Establishment of the Supporting System by the Groups of the Homeless

Dong-Won Kim & See-Woong Hyeun

As the issue of the homeless emerges as a social problem, unemployment has been pointed out as a major reason for homelessness. The national policy had stayed only at emergency relief by 2004, but it has been institutionalized since 2005. Yet, so far, the policy was not a review and classification appropriate for various reasons for homelessness, but an accommodation-centered measure all the way through. By using average comparisons, cross-table analyses, and regression analyses, this study found that policy approaches should be broken up between the street homeless and the shelter homeless. Based on this finding, it would establish a new supporting system for the homeless. For the street homeless, who are usually unable and unwilling to work, homelessness should be terminated in connection with community welfare resources, followed by housing supports for the poor as the primary social security. For the street

homeless, the government needs to offer rehabilitation programs such as job rehabilitation and phase-in housing support.

Key Words : The Homeless, The Street Homeless, The Shelter Homeless, Housing Support, Job Rehabilitation