

주거취약계층의 주거안정을 위한
홈리스복지법 제정관련
정책토론회

- 일 시 **2010. 7. 21**(수) 14:00~17:00
- 장 소 한국보건사회연구원
- 주 최 홈리스복지법제정추진위원회
- 주 관 한국보건사회연구원



Program
진행순서

13:30 ~ 14:00	등록
14:00 ~ 14:15	개회식 사 회: 이태진 (한국보건사회연구원 기초보장연구실장) 개회사: 김용하 (한국보건사회연구원 원장) 축 사: 손건익 (보건복지부 사회복지정책실장)
14:15 ~ 14:55	발 표 좌장: 김상균 (서울대학교 사회복지학과) 주제발표 1 홈리스복지법의 필요성 남기철 (동덕여대 사회복지학과) 주제발표 2 홈리스복지법에 담겨야할 내용 정원오 (성공회대 사회복지학과)
14:55 ~ 15:10	휴 식
15:10 ~ 16:00	토 론 <ul style="list-style-type: none">• 양종수 (보건복지부 사회통합전략과 과장)• 이상태 (한나라당 신상진 국회의원 비서관)• 박선민 (민주노동당 곽정숙 국회의원 보좌관)• 박종선 (한국토지주택공사 주거복지처장)• 김동섭 (조선일보 논설위원)• 주영수 (한림대학교 성심병원 산업의학과 교수)• 이동현 (홈리스행동 집행위원장)• 김수현 (세종대학교 도시부동산대학원 교수)• 현시웅 (전국홈리스연대 사무처장)• 이현준 (한국부랑인복지시설연합회 정책위원장)• 서정화 (서울시노숙인복지시설협회 사무국장)
16:00 ~ 17:00	자유토론
17:00	폐 회

주제 발표

1

주거취약계층의 주거안정을 위한 홈리스복지법 제정관련 정책토론회

홈리스복지법의 필요성

- 남기철 동덕여대 사회복지학과

한국에서 홈리스 복지법은 필요한가?

- 홈리스 지원체계의 현황과 과제 -

1. 홈리스와 주거취약계층

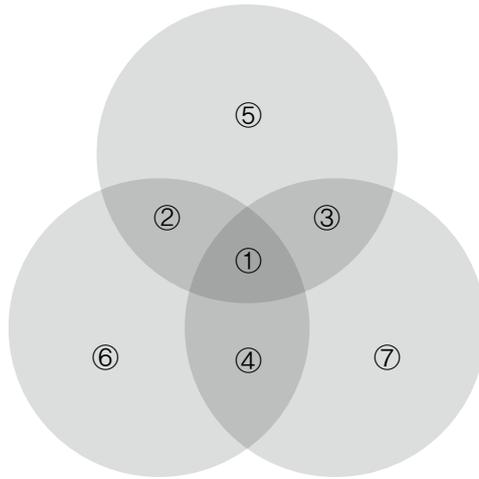
우리나라의 홈리스는 노숙인과 부랑인으로 지칭되고 있으며 매우 협소한 범주를 가지고 있다. 통상 주거취약계층 전체를 광의의 홈리스(homeless) 개념으로 포괄하는 것이 바람직하다는 논의가 많다. 홈리스의 개념규정을 위한 유럽의 ETHOS(European Typology on Homelessness and Housing Exclusion) 논의가 그러한 입장의 대표적인 예이다.

- ❖ Rooflessness(어떠한 종류의 쉼 곳도 없는 상황, sleeping rough)
- ❖ Houselessness(임시로 쉼터나 시설에서 기거할 수는 있는 상황)
- ❖ Living in insecure housing(불안정한 임대나 퇴거, 가정폭력 등으로 위협받는 상황)
- ❖ Living in inadequate housing(불법적 야영지 이동주택, 부적절한 주거, 극단적 과밀주거에 사는 경우)

하지만 실제에서 홈리스 혹은 노숙인을 지칭할 때는 주거취약계층 전체가 아니라 주거취약성의 연속선 상에서 극단적으로 취약한 일부만을 지칭하는 것이 일반적이다. 한국의 경우에는 roofless만을 기본적으로 노숙인으로 부르고 있고 여기에 houseless 중 극히 일부가 추가로 포함되는 정도이다.

FEANTSA에서는 또한 노숙 및 주거배제의 영역을 물리적 영역, 법적 영역, 사회적 영역의 세 가지로 구분하고 있다. 위쪽의 원은 법적 영역에서의 배제를 나타내고, 아래쪽 좌측의 원은 사회적 영역에서의 배제, 우측의 원은 물리적 영역에서의 배제를 나타낸다(Edgar, 2009).

[그림 1] FEANTSA의 노숙과 주거배제 영역



이렇게 볼 때, 노숙과 주거의 배제 양상은 7가지의 이론적 영역으로 구분될 수 있는데 이 중 ①과 ②를 노숙으로 간주하고 나머지의 부분은 주거의 배제라는 양상으로 고찰하기도 한다.

<표 1> FEANTSA의 노숙과 주거배제 영역

개념적 범주	노숙 (homelessness)	주거배제 (housing exclusion)
조작적 범주	① rooflessness ② houselessness	③ insecure and inadequate housing ④ inadequate housing and social isolation within a legally occupied dwelling ⑤ insecure housing (adequate housing) ⑥ social isolation within a secure and adequate housing ⑦ inadequate housing (secure housing)

출처 : Edgar, 2009.

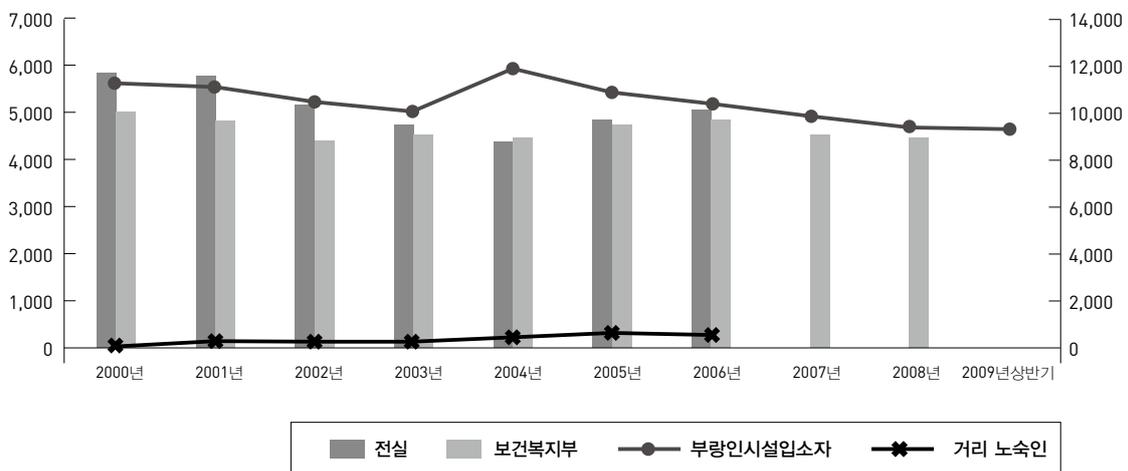
그러나 우리나라에서 홈리스는 주거취약성의 관점에서 조망되기보다는 특수한 인구층(그것도 가장 사회복지급여의 권리가 약한 집단)으로 조망되고 있고 (생활)시설을 통해 접근하는 것이 일반적 상황이다. 생활시설을 통해 특수한 욕구에 맞는 서비스를 제공하는 방식으로 홈리스에 대한 접근을 수행하는 것이 적절하다면 우리나라의 지난 10년간의 대응방식은 향후에도 양적인 확장만 이루어가면 되는 것이라 할 수 있다. 하지만 우리나라의 홈리스 문제 대응방식은 ‘패러다임’ 전환이 필요하다는 지적이 현장에서부터 제기되곤 한다. 그 중 상당한 비중을 차지하는 것은 ‘주거’에 대한 지적, ‘체계화’에 대한 지적이다.

2. 홈리스 현황

우리나라의 홈리스 현황에 대해서는 정확한 실태자료가 없다. 주거취약성 자체에 대한 공공 개입이 취약하고 사회복지 프로그램에서 우선순위가 떨어지다보니 이에 대한 종합적 실태파악은 이루어지지 못한 상황이다.

대체적으로 집계되고 있는 숫자는 노숙인과 부랑인에 대해서이다. 우리나라에서 발표되고 있는 수치에서 시설노숙인은 2000년 이후 꾸준히 감소 경향을 보였고 거리노숙인은 조금씩 증가하는 추세를 보였다. 전체적인 노숙인 규모는 2004년을 기점으로 2005년, 2006년 증가하는 경향을 보이다가 2007년 다소 감소하였다. 이에 반해 부랑인복지시설의 입소자는 2005년부터 지속적인 감소 경향을 보이고 있다.

[그림 2] 부랑인복지시설 입소자 및 노숙인 변화 추이



우리나라의 노숙인 범주가 매우 협소하다는 점과 관련하여, 서구국가에서 사용하는 홈리스 범주에 포함될 수 있는, 다른 주거취약계층(PC방 등 다중이용시설 이용자 등)의 규모는 파악되지 않고 있다. 우리나라에서 광의의 홈리스 범주는 사용되지 못하고 있다. 기존의 부랑인, 노숙인 범주에서 볼 수 있는 것처럼 제공되는 서비스에 의해 대상 인구가 규정되는 양상이 많다. 때문에 육구의 현황이 오히려 서비스의 현황을 통해 조망되는 양상이 일반적이다.

1) 부랑인과 부랑인복지시설

우리나라에서 가장 고전적 양상의 홈리스 범주에 해당하는 것은 부랑인이다. 부랑인은 실제에서는 부랑인 복지시설에 입소해 생활하는 사람을 지칭한다.

부랑인복지시설은 전국 16개 시·도 중 울산을 제외하고 모든 지역에 분포되어 있으며, 규모는 최대

1,500명에서부터 최소 50명 수준으로 규모의 편차도 매우 크다. 이러한 부랑인복지시설은 2009년 6월 현재 전국 37개소, 9,334명(입원환자포함)이 생활하고 있다.

부랑인복지시설의 입소자는 1985년 35개소 14천명에서 1990년 38개소 13천명, 1997년 12천명, 1999년 13천명으로 외환위기 이후 큰 폭으로 증가하였다(한국보건사회연구원, 2000). 그러나 2000년 11천명에서 2003년 10천명으로 감소하였고, 2004년 11천명(입원환자포함)으로 다시 크게 증가하였다. 부랑인복지시설의 경우는 타 시설에 비해 입원환자에 대한 정부와 시설간의 논란이 지속되었다. 부랑인복지시설에서 생활하고 있는 입소자가 병원에 입원한 경우 입원환자를 시설의 입소자로 인정할 것인가, 아니면 인정하지 않을 것인가가 예산과 부랑인복지시설 입소자 규모파악에 큰 영향을 미치고 있다.¹⁾

부랑인복지시설의 입소자 성별 현황을 살펴보면 10년 평균 남성 입소자가 전체의 약 65%, 여성은 35%수준을 지속적으로 유지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 부랑인복지시설 입소자 현황(각 해 분기별 평균¹⁾)

(단위: 개소, 명, %)

	시설수	입원환자	기말 재원 수(입원환자 제외)				입원환자포함 재원 수	
			전체	증감율	남	여	전체	전년대비증감률
2000년	37	-	11,307		7,259	4,048	11,307	-
2001년	36	-	11,133	-1.5	7,135	3,998	11,133	-
2002년	37	-	10,462	-6.0	6,749	3,714	10,462	-
2003년	38	-	10,030	-4.1	6,558	3,472	10,030	-
2004년	38	2,201	9,732	-	6,382	3,350	11,933	-
2005년	38	2,010	8,952	-8.0	6,032	2,919	10,962	-8.1
2006년	38	2,139	8,283	-7.5	5,615	2,668	10,422	-4.9
2007년	38	2,091	7,808	-5.7	5,292	2,516	9,899	-5.0
2008년	37	1,959	7,487	-4.1	5,082	2,404	9,446	-4.6
2009년 상반기	37	1,970	7,364	-1.6	4,954	2,410	9,334	-1.2

주 : 1) 한국부랑인 시설협회의 분기별 자료의 평균 수치이며, 소수점 첫째자리에서 반올림하였음.

자료 : 한국부랑인시설협회의 내부 자료

부랑인복지시설 이용자의 입소기간을 살펴본 결과는 〈표 3〉에서 보는바와 같다. 5년 이상 10년 미만이 19.7%(1,473명)으로 가장 높았고, 6개월 미만은 9.7%(729명)인 반면, 10년 이상 입소자가 42.3%에 달한다.

1) 부랑인복지시설 운영비예산을 살펴보면 2002년 10천명, 2003년 11천명, 2004년 11천명에서 2005년 8천명으로 큰 폭으로 감소하였다. 이처럼 2005년에 사업량이 크게 감소한 것은 2005년 예산에 입원환자를 포함하지 않은 결과이다. 부랑인복지시설의 입소자 특성상 입원환자가 연평균 2천여명이 발생하고 있으며, 해당 시설은 입원환자에 대해서 지속적인 보호를 하고 있다.

〈표 3〉 입소자의 입소 기간별 현황(2008년)

(단위: 명, %)

6개월 미만	6개월이상 ~1년미만	1년이상 ~3년미만	3년이상 ~5년미만	5년이상 ~10년미만	10년이상 ~15년미만	15년이상 ~20년미만	20년이상	전체
729	389	971	658	1,473	1,173	1,034	959	7,487
(9.7)	(5.2)	(13.0)	(8.8)	(19.7)	(15.7)	(13.8)	(12.8)	(100.0)

부랑인복지시설 이용자의 연령별 현황을 살펴보면 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 연령분포가 낮은 연령에서 높은 연령으로 이동하는 것을 볼 수 있다. 전체 이용인원은 지속적으로 감소하는 경향을 보이고 있지만, 입소자의 연령별로 분석해 보면 서로 상이한 양상을 보이고 있다. 60대는 2004년을 기점으로 미미한 수준이지만 증가하는 추이를 보이고 있으며, 50대의 경우 2004년을 기점으로 감소하는 추이를 보이고 있지만 그 수준이 매우 미미한 수준이다. 한편 40대의 경우 2003년을 기점으로 큰 폭으로 감소하고 있으며, 30대 미만의 감소경향이 두드러지게 나타나고 있다. 퇴소가 잦은 연령층은 40대 이하의 연령층이다.

〈표 3〉 시설 입소자의 연령별 추이

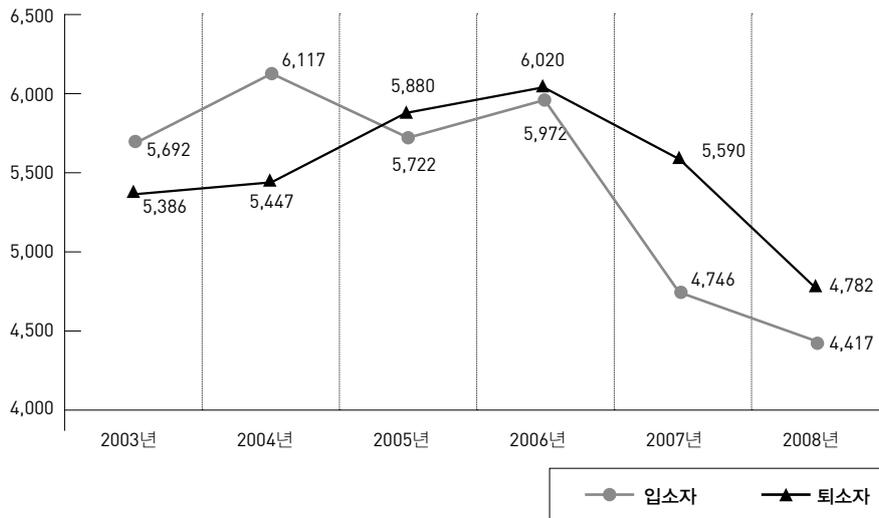
(단위: 명, %)

	20세 미만	20~ 29세	30~ 39세	40~ 49세	50~ 59세	60~ 64세	65~ 69세	70~ 79세	80~ 89세	90세 이상	전체
2003년	168 (1.7)	553 (5.5)	1,517 (15.1)	2,844 (28.4)	2,487 (24.8)	1,103 (11.0)	695 (6.9)	489 (4.9)	131 (1.3)	18 (0.2)	10,030 (100.0)
2004년	138 (1.4)	496 (5.1)	1,427 (14.7)	2,777 (28.5)	2,496 (25.6)	1,083 (11.1)	509 (5.2)	305 (3.1)	65 (0.7)	9 (0.1)	9,732 (100.0)
2005년	109 (1.2)	422 (4.7)	1,268 (14.2)	2,537 (28.3)	2,430 (27.1)	1,036 (11.6)	643 (7.2)	408 (4.6)	91 (1.0)	9 (0.1)	8,952 (100.0)
2006년	68 (0.8)	369 (4.4)	1,115 (13.3)	2,356 (28.0)	2,367 (28.1)	974 (11.6)	673 (8.0)	393 (4.7)	90 (1.1)	10 (0.1)	8,414 (100.0)
2007년	20 (0.3)	306 (3.9)	984 (12.6)	2,052 (26.3)	2,346 (30.0)	896 (11.5)	671 (8.6)	439 (5.6)	80 (1.0)	13 (0.2)	7,808 (100.0)
2008년	9 (0.1)	244 (3.3)	856 (11.4)	1,912 (25.5)	2,314 (30.9)	865 (11.6)	712 (9.5)	481 (6.4)	80 (1.1)	14 (0.2)	7,487 (100.0)
2009년 상반기	5 (0.1)	219 (3.0)	767 (10.4)	1,820 (24.7)	2,312 (31.4)	856 (11.6)	758 (10.3)	525 (7.1)	96 (1.3)	8 (0.1)	7,364 (100.0)

부랑인복지시설에 입소하기 위해서는 부랑인 본인, 관계기관, 상담보호센터 등으로부터 시설 입소보호요청을 받은 부랑인복지시설이 당해 부랑인의 연고자, 사회복귀 가능성, 건강상태 등의 입소적격 여부를 확인하고, 이를 부랑인 입·퇴소심사위원회(시설의 장, 종교인, 사회복지전문가, 의사, 교육자 및 관계공무원으로 구성)의 심사를 거쳐 시설에 입소할 수 있다. 하지만 부랑인복지시설 운영규칙에 따른 입·퇴소심사위원회의 운영은 실제 비현실적으로 진행되고 있다. 이러한 원인은 행정기관 및 경찰서를 통해 의뢰되는 것이 대부분인데, 의뢰되는 대부분의 부랑인은 다양한 상태(만취자, 병원입원대상자(만성, 급성 질환자), 응급치료대상자 등)여서 이들을 그대로 수용하기에는 많은 문제들이 산재하고 있음에도 불구하고 입소를 요구받고 있는 것이 현실이다.

한 해 평균 부랑인복지시설에 입소하는 입소자들은 약 8,000명~10,000명 수준에 달한다. 통계에 착시를 유발하는 입소경로인 입원과 기타의 경우를 제외하고 입소와 퇴소의 상황을 살펴보면 [그림 3]과 같다. 2005년 이전에는 입소가 퇴소에 비해 많았던 반면, 2005년을 기점으로 입소와 퇴소의 비중이 다르게 나타났다. 이러한 차이는 2006년을 기점으로 크게 벌어져 새로 부랑인복지시설에 입소하는 입소자보다 부랑인복지시설을 퇴소하는 퇴소자가 더 많았고, 이러한 차이는 2007년 크게 벌어졌다.

[그림 3] 부랑인복지시설 입소와 퇴소자 추이 비교



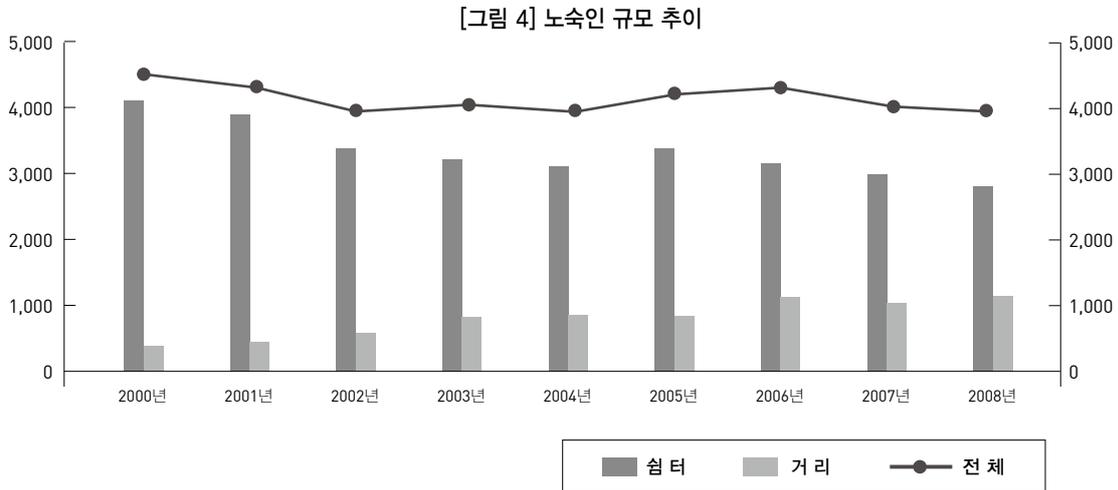
현재 부랑인복지시설입소자의 92.8%가 장애, 만성질환, 노령 중 어느 하나 이상의 요소를 가지고 있으며 소위 ‘일반 부랑인’은 7.2%에 불과하다. 부랑인복지시설은 장애와 질환을 가지고 있는 사람들이 함께 생활하고 있는 혼합시설의 형태를 띠고 있으며, 정신장애, 정신지체, 노인성치매, 지체장애 및 복합성 장애등을 가지고 있는 입소자들이 혼재되어 생활하고 있다. 부랑인복지시설은 정신요양시설이나, 장애인복지시설, 노인요양 및 양로시설에서 보호를 받아야 하는 사람들이 타 시설의 부족이나, 입소 시 해당관서의 요청에 따라 입소되고 있는 현실을 그대로 반영하고 있는 것이다. 이러한 문제는 부랑인복지시설이 한국의 사회복지시설에 산재되어 있는 한계들을 보완하는 완충작용을 하고 있다.

정부는 사회복지사업법 제41조(시설수용인원의 제한)의 규정에 따라 300인 이상 대형 부랑인복지시설을 분화하는 부랑인복지시설 기능분화사업을 실시해 오고 있다. 현장과 학계의 요구를 정부가 일부 수용한 사례이기는 하지만 2005년 기능분화사업이 시작된 이래, 4개의 대형시설 이외의 기능분화사업 계획에 대해서는 사업의 지속여부를 가늠하기 어려운 실정이다. 이미 기능분화사업이 실시된 부랑인복지시설 역시 여전히 입소인원 300명 이상의 대상자가 생활하고 있다.

2) 노숙인과 노숙인복지시설

노숙인 복지서비스는 1990년대 후반 응급구호사업으로 시작된 이래 2004년 정규사업화되자마자 다시 2005년에 지방이양사업으로 편성되는 등 단기간에 부침이 심하였다. 지방이양 이후에는 지역 간 서비스 격차가 심화되고 있다. 일부 재정지원 능력이 있거나 노숙문제가 관할지역내 사회문제로 이슈화된 지자체는 적극적으로 지원 사업에 나서고 있으나 그렇지 못한 지역에서는 서비스가 오히려 축소되고 있다.

노숙인은 거리노숙인과 쉼터노숙인으로 크게 구분하며 이는 부랑인 범주와는 달리 시설거주 인원 이외의 사람들을 포함하고 있다. 쉼터노숙인은 2000년 4,600명이 쉼터에서 생활하고 있었으나 2008년 3,163명으로 감소한 반면, 거리노숙인은 크게 증가하였다. 그러나 이러한 수치는 정부의 파악방법에 포착된 노숙인에 한해서 추계된 자료임을 감안한다면 전체 노숙인의 규모는 이를 훨씬 4,500명을 넘어선다고 볼 수 있다.



노숙인 복지시설은 생활시설인 쉼터(자활쉼터, 재활쉼터, 여성가족쉼터, 기타쉼터 등)와 이용시설인 상담보호센터 등이 있다.

〈표 4〉 노숙인 복지시설 현황(2008년 기준)

구분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
노숙인쉼터	81	45	6	4	2	1	4	10	4	1	1	2	0	0	0	0
상담보호센터	15	5	2	1	3	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	1
쪽방상담소	11	4	2	1	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0

자료: 보건복지가족부(2009); 오범석(2009)에서 재인용

노숙인복지시설 역시 전체적으로는 감소하는 추세이다. 노숙인 쉼터는 2008년 기준으로 전국적으로 81개소가 있고, 상담보호센터는 15개소가 있어, 총 96개소가 있다. 하지만 2000년에 서울지역에 105개소의 노숙인 쉼터가 있었던 점에 비추어본다면 현재는 쉼터의 수는 그 절반에도 미치지 못한다. 처음 만들어지던 1998년 이후 불과 10년 사이에 커다란 부침이 있었던 점을 볼 수 있다. 특히 서울지역에서의 노숙인 쉼터는 몇 년 사이에 급격한 감소를 나타내고 있다. 현재 전체적으로 노숙인 복지시설의 절반 가량은 서울에 위치하고 있다.

노숙인 쉼터는 단기의 생활시설로 기능하고 있다. 상담보호센터는 이용시설로서 원래 거리노숙인에 대한 정보지원과 현장접근(outreach)활동, 사정 및 의뢰 연계 중심의 기능으로 기획되었으나 최근에는 임시의 의식주와 일자리연계기능 등으로 인해 생활시설로서도 기능하면서 오히려 원래의 현장접근과 사정 및 연계기능은 취약해진 상황이다.

직접적으로 노숙인 시설로 취급되지는 않기도 하지만 사실상 노숙인 복지서비스와 밀접한 관련을 가지면서 활동하는 쪽방상담소가 전국적으로 11개소가 있다. 이는 쪽방 밀집지역을 중심으로 거주민에게 필요한 서비스와 자원을 의뢰하고 연계하는 조직이다. 그 외에 무료진료소, 역 주변의 상담소, 민간현장활동 및 옹호단체 등이 활동하고 있으며 이는 대부분 생활시설의 기능은 가지고 있지 않는 이용시설(혹은 조직)의 하나로 볼 수 있다.

노숙인 쉼터의 정원(평균 43.5명)대비 현원(35.2)비율인 입소율은 2007년 한국보건사회연구원의 조사에서 평균 82%로 나타나고 있다.

〈표 5〉 쉼터 입소자 및 입소경로

응답 쉼터	행정 기관 의뢰	경찰 관서 의뢰	상담 보호 센터	관련 시설 의뢰	자진 입소	기타	현원	정원
77개소	2.7	0.3	9.6	4.6	12.9	4.8	35.2	43.5

자료 : 한국보건사회연구원/보건복지부(2007), 노숙인 정책의 평가와 개선방안

입소자의 입소기간은 쉼터별로 확인된 평균 33.0명 중 3개월 미만이 약 25.5%, 1년 1만인 경우를 모두 포함하면 21명 가량으로 전체의 63%이상 나타나고 있다. 반면 1년 이상인 경우 전체의 약 37% 정도로 나타났다. 부랑인복지시설과의 차이를 볼 수 있다.

〈표 6〉 입소자 입소기간

(단위 : 명, %)

구분	3개월 미만	3~6개월	6개월~1년	1년~2년	2년~4년	4년~10년	10년이상
쉼터평균	8.4 (25.5)	6.2 (18.8)	6.3 (19.0)	5.9 (17.8)	5.3 (16.0)	1.0 (2.9)	0.0
응답쉼터	75(평균 33.0)						

자료 : 한국보건사회연구원/보건복지부(2007), 노숙인 정책의 평가와 개선방안

노숙인쉼터 입소자의 건강상태는 건강한 편으로 응답한 노숙인이 전체의 68.0%로 나타난 반면, 쉼터 별로 약 1/3인이 장애나 질환을 가지고 있는 것으로 보고 있다. 이는 조사결과치마다 다른 양상을 나타내고 있지만 거리노숙인이 쉼터노숙인에 비해 열악하다는 점, 부랑인복지시설 입소자가 노숙인쉼터 입소자보다 열악하다는 점은 일관성 있게 지적되고 있다.

〈표 7〉 입소자 건강상태

(단위 : 명, %)

구분	건강	정신질환	지체장애	언어청각	시각장애	정신지체	알코올	기타
쉼터평균	22.5명 (68.0%)	1.3명	1.4명	0.3명	0.3명	0.4명	2.3명	4.9명
응답쉼터	76(평균 33.2)							

주 : 장애질환의 경우 장애별 복수응답으로 이루어져 중복으로 숫자가 파악됨

자료 : 한국보건사회연구원/보건복지부(2007), 노숙인 정책의 평가와 개선방안

3) 주거취약계층

노숙인과 부랑인에만 고착된 한국의 홈리스 개념은 그 규모의 과소추정과도 직결된다. 정부의 발표는 늘 쉼터노숙인과 거리노숙인을 포함하여 특정 시점에서 파악된 수를 4천명에서 5천명 사이의 인원규모로 이야기하고 있다. 그 중 3000명 정도가 서울 지역의 노숙인이다. 그런데 서울지역의 상담보호센터와 쉼터 노숙인의 등록자료에 따르면 매해 3,000명 가량이 신규등록되고 있으며, 지난 2009년 한 해 쉼터를 이용한 인원만 해도 4,540명(연말 기준 현원은 약 2,000명)이다. 상담보호센터를 일 년간 이용한 실인원은 파악되지 않는다. 쉼터와 상담보호센터를 이용하지 않은 인원도 누락되어 있다.

한국과 마찬가지로 협의의 노숙인 개념이 일반화된 미국의 경우 HMIS 자료를 활용한 연례노숙인사정보고서(AHAR)에서는 2008년 특정 시점의 거리노숙인과 시설노숙인을 66만 여명, 일 년간 노숙인 시설을 이용한 수를 약 160만명으로 파악하고 있다(HUD, 2009). 5천명과 수백만명이라는 한국과 미국의 노숙인 규모 차이는 실제 문제의 규모 차이도 있겠지만, 노숙 개념의 포함범위 차이에서도 기인하며 동시에 실태조사가 '문제를 포착하고 있는 정도'의 차이에서 유발되는 것이기도 하다.

주거취약계층의 한 양상으로서 노숙인을 조망하려는 시도는 우리사회에서도 점점 늘어나고 있다. 특히 도심지역 주거취약성 혹은 주거취약화과정의 극단적 형태로 노숙인을 조망하는 것이다. 이 경우 도심주거취약성과 관련하여 쪽방, 만화방, 고시원, 비닐하우스 주거 등을 연관지어 분석(정원오 외, 2004 등)하곤 한다. 이보다 더 넓게는 일정한 기준, 특히 법적으로 발표된 '최저주거기준'에 미달하는 인구층의 연속선상에서 노숙인 개념과 특징을 파악하기도 한다.

이태진은 마찬가지로 맥락에서 '주거빈곤계층'이라는 개념을 사용하며 이 범주 내에서 노숙인을 파악하고 있다. 주거빈곤계층은 대표적으로 주거위기, 주거불안, 주거상실의 세 유형으로 구분된다고 보았다. 주거위기계층은 현재의 주거를 유지하기 어려운 상황에 맞닥뜨린 강제퇴거예정자나 임대료 연체자 등을 말한다. 주거불안계층은 쪽방이나, 고시원, 비닐하우스, 여관과 여인숙 장기투숙자처럼 적절한

수준에 미치지 못하는 열악한 수준의 주거지를 이용하는 경우이다. 주거상실계층은 거리 노숙인이나 노숙인 시설 이용자(시설보호 노숙인), 찜질방이나 만화방 등 주거지가 아닌 곳을 주거지로 활용하는 경우이다. 통상 협의의 노숙인보다 넓은 의미로는 주거상실계층을 노숙인이라 일컫고 있다. 또한 주거불안계층의 상당수는 노숙생활과의 경계가 모호하며 실제로 주거불안계층에 해당하는 쪽방이나 고시원 거주자의 상당수는 거리노숙생활을 자주 경험하곤 한다.

주거빈곤계층의 규모는 정확히 파악되지 않고 있으며 상대적으로 더 위험성이 높은 주거상실과 주거불안 계층만 해도 전국적으로 수십만 이상에 달하는 것으로 추정되고 있다.

[그림5] 주거빈곤계층과 노숙인 개념



* 출처: 이태진(2009)

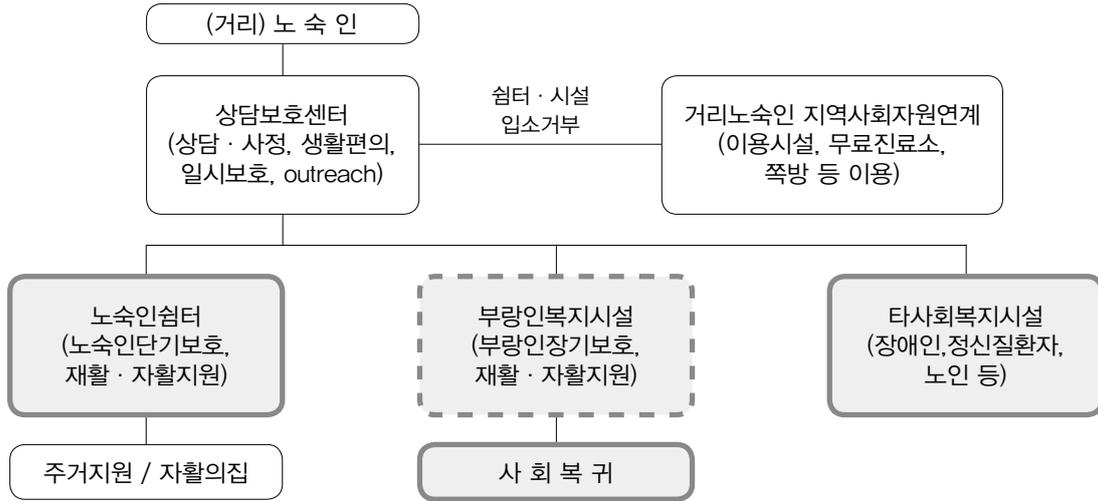
한국도시연구소에서는 쪽방, 고시원, 여관 거주자 외에 다중이용시설을 숙소로 활용하는 사람들까지를 포함한 비주택 거주민의 문제를 주거배제의 측면에서 고찰하기도 하였으며 여기에서도 넓은 의미의 홈리스에 대한 정책 필요성을 제기하였다.

3. 홈리스 지원체계 현황과 과제

1) 홈리스 서비스 지원체계의 틀

우리나라의 공식적 홈리스 지원체계는 생활시설 중심으로 편제되어 있으며 부랑인 복지시설과 노숙인 복지시설의 운영이 이원화되어 있다. 이를 통합해야 한다는 논의가 비등해지자 2005년 이후 복지부에서는 다음 그림과 같은 홈리스 복지서비스 지원체계를 기본 골격으로 삼고 있다.

[그림 6] 노숙인 서비스지원 체계



** 자료 : 보건복지부(2007), 2007년도 노숙인보호사업 안내자료에서 수정

거리에서 생활하는 홈리스에 대해 시설로 입소연계하는 경우와 시설 입소를 원하지 않는 홈리스에 대한 거리생활에서의 현장 지원이라는 두 가지 방향으로 이루어지게 되어 있다.

첫 번째 방향에서는 홈리스에게 상담보호센터를 비롯한 거리보호체계의 아웃리치 팀이 접근하여 이들에게 생활지원서비스를 제공하면서 부랑인복지시설, 노숙인쉼터, 기타 사회복지생활시설로 입소정보를 제공하고 입소를 유도한다. 시설에 입소하게 되면 이곳에서 생활하며 기본적인 의식주를 해결한다. 동시에 홈리스 생활로 인해 나타난 심리사회적인 문제에 대해 사회복지서비스를 받으며 필요한 재할이나 자활프로그램에 참여한다. 상황에 따라 지역사회 복귀를 위한 준비를 갖추거나 혹은 기능손상에 따른 재할과 요양서비스를 받게 된다. 시설 생활을 통해 지역사회로 복귀할 준비를 갖추게 되면 자활의 집이나 여타 주거지원 프로그램을 통해 지역사회에서의 독립적인 생활로 나가게 된다.

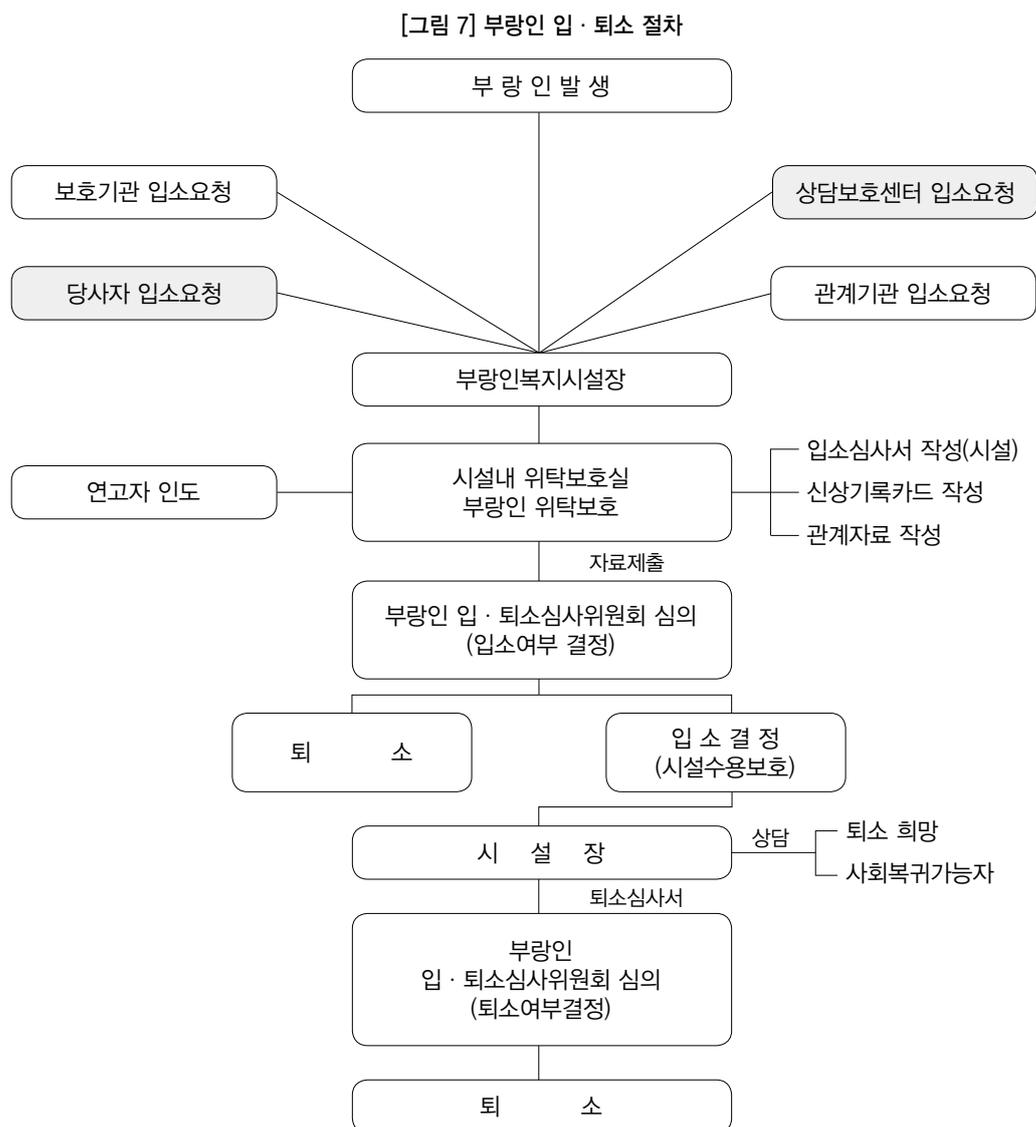
두 번째 방향에서는 거리에서 생활하는 홈리스가 생활시설 입소를 원하지 않을 경우, 상담보호센터를 비롯한 급식, 진료, 취업알선, 상담 등의 현장보호 서비스를 이용하면서 건강하지 않은 홈리스 생활의 악순환 고리를 끊도록 하기 위한 개입이 이루어지게 된다.

그러나 실제에서는 이러한 지원체계의 구도가 잘 작동하지 않고 있다. 홈리스들이 상담보호센터를 통해 쉼터나 복지시설로 입소하기 보다는 규제가 적고 다른 제공편의가 많은 상담보호센터에 머무르는 경향이 있다. 부랑인 복지시설과 노숙인 쉼터에서는 주거지원이나 일자리지원 등의 프로그램 연계가 되지 않거나 혹은 입소생활자의 심리사회적 장애요인이 커서 지역사회로 복귀활동이 이루어지지 못하고 입소자의 정체 현상이 두드러진다. 정부와 지방자치단체는 거리의 노숙인이 눈에 띄는 경향을 줄이기에 급급해서 상담보호센터에 의식주의 기능을 부여하기도 하고, 거리노숙인 증감에 따라 응급의 수용시설 개폐를 반복하곤 한다. 결국 각각의 시설 역할이나 정책 프로그램이 서로 단절되어 분절적인 서비스의 제공만이 이루어진다. 지역사회로 복귀하기 위해 필요한 홈리스 복지서비스 외부의 자원을 연계하는 것에 실패하고 있는 것이다.

또한 주거지원이 시설퇴소자 중심으로 이루어지는 것으로 되어 있는 점이나 부랑인복지시설, 노숙인쉼터, 기타 사회복지시설 간 원활한 연계를 상정하고 있다는 점 역시 현장에서는 잘 작동되지 않는 상황이다.

때문에 홈리스와 관련된 사회복지실천 현장에서는 회전문 현상(revolving phenomenon)이 문제가 되곤 한다. 여기서의 회전문 현상은 (홈리스에 대한) 특정 사회복지서비스나 프로그램의 지원을 받은 후 지역사회로 복귀하는 것이 아니라 다시 서비스의 대상으로 돌아오게 되는 것을 말한다. 이는 해당 정책이 자원을 투입(input)하여 문제의 해결이라는 성과(outcome)를 만들지 못하고 서비스의 산출(output)에 그치면서 나타나는 문제이다. 우리나라에서 초기에 노숙인 쉼터는 2년 이상 거주할 수 없는 것으로 규정되었으나 이후 퇴소 노숙인 중 상당수가 다른 노숙인 쉼터나 서비스 체계를 전전하게 되었다. 혹은 부랑인복지시설 역시 다른 생활시설과 달리 상대적으로 짧은 기간의 입소를 지향한다고 하고 있으나 실제에서는 장기간의 복합수용의 양상, 그리고 부랑인복지시설 입퇴소자가 노숙인 쉼터도 반복적으로 이용하는 등의 문제가 계속 나타났다.

이러한 지원체계의 모습은 부랑인 복지시설을 중심으로 본다면 주로 입소의 경로에서 상담보호센터의 연계와 관련될 수 있다. 하지만 이 비율은 매우 적은 편이다. 또한 퇴소의 상황에서 부랑인복지시설은 현재까지 주거지원 프로그램들의 시행과 단절되어 있는 상황이다. 부랑인복지시설의 입퇴소 흐름은 다음 그림에서 보는 바와 같다.



지원체계의 역할 취약성에는 노숙인쉼터 운영은 지방정부사업이고 부랑인복지시설은 중앙정부사업으로 소관이 분리된 점도 이유가 되고 있다. 우리나라에서 노숙인 복지사업과 부랑인 복지사업이 시설체계를 넘어 서비스간 통합을 위한 논의들이 이루어지고, 노숙인 복지가 제도화되던 시점에 노숙인 복지사업이 지방이양사업으로 재편되었다. 정부는 지난 2005년 지방분권 차원에서 부랑인은 복지부에서, 노숙인은 지자체에서 관리하도록 했다. 이때부터 부랑인과 노숙인의 구분에 대한 논의가 표면위로 떠오르게 되었다. 국고와 지방비의 예산과 직접적으로 연관되는 사안이기 때문이었다. 지방화 특히 사회복지서비스의 지방화는 일종의 대세라고 하지만 우리사회의 여건에서 노숙인 복지사업 지방정부 이양이 적절하였는지에 대한 문제는 지금도 제기되어야 할 필요가 있다. 살펴보았던 미국이나 영국 등 다른 나라에서도 노숙인 복지가 중앙정부의 계획을 필요로 하기에 각 지방수준에서 이루어지던 사업을 중앙정부가 연계조정하거나 혹은 이러한 중앙정부 연계역할에 대한 법제화까지 이루어지곤 했다. 유독 우리나라만 반대의 방향으로 노숙인복지사업이 지방정부 중심으로 재편되어야 할 이유를 찾기 어렵다. 특히 부랑인 복지는 중앙정부의 국고보조사업으로 남고 노숙인 복지사업만 지자체로 이관된 것은 일관성을 결여하고 있다. 현재 상황에서 지방화와 이원화는 국가 전체적으로 볼 때 노숙인 복지사업의 효과성과 수준을 떨어뜨릴 수밖에 없다는 점이 검토되어야 한다.

문제는 노숙인복지체계와 부랑인복지체계가 서로 분리된 자체보다도 그 각각이 완결된 복지체계로 기능하지 못하고 있다는 점이다. 노숙인쉼터나 부랑인복지시설은 입소자들에게 다양한 서비스를 통해 퇴소를 촉진하고 새로운 주거취약계층을 받아들이는 순환과정이 이루어져야 하지만 현재로서는 입소와 보호라는 생활지원과 보호의 기능에 멈추어져 정체되어 있는 상황이다. 노숙인과 부랑인의 두 가지 영역으로 시설체계가 분리되어 있는 점은 서비스 공급자 및 관리자의 여건이나 이해관계에 의한 것이지만 서비스 수요자의 이해관계에는 역행하는 것이다. 분리되어 있는 시설체계의 통합은 단지 행정적 문제가 아닌 노숙인·부랑인복지 합리화의 중요한 전제요소가 된다.

또한 지자체 재정 상태에 따라 노숙인 지원 규모가 달라지는 것도 논란이 되고 있다. 2007년 서울시가 책정한 노숙인 1인당 지원예산은 685만원인데 반해 부산과 대구는 각각 441만원과 387만원에 그쳤다. 한 지자체 관계자는 “복지부가 책상머리에 앉아 말도 안되는 규정을 만드는 바람에 현장에서 매일같이 혼선이 벌어지고 있다”며 “복지는 전 국민이 동일하게 적용받아야 할 권리인데 지자체의 재정 능력에 따라 지원이 들쭉날쭉 됐다”고 지적했다(문화일보, 2007. 09. 05.).

혼선이 커지자 서울시는 2007년 2월 노숙인 정책을 지자체에 넘겼던 지방이양추진위원회에 노숙인 정책의 환원을 요구하는 신청서를 제출했다. 지방이양추진위도 실무위원회를 열고 “노숙인 보호가 분권교부세로는 근본적 해결이 되지 못하므로 국가에서 보호함이 마땅하다”며 노숙인 정책은 정부가 맡아야 한다고 결정했다. 그러나 현실적으로 중앙정부가 지방으로 이양한 사업을 다시 환원하게 되는 선례를 남기게 되는 것은 큰 부담이 아닐 수 없다는 이유로 통합이 이루어지지 않고 있다. 또한 이러한 방식은 부랑인과 노숙인의 두 체계를 그대로 이원화시켜 논란의 불씨를 남겨 둘 여지가 되며, 동일한 시행규칙에 속한 복지서비스를 받는 부랑인과 노숙인을 따로 관리한다는 것도 행정의 효율성 측면에서 재고해 보아야 할 것이다.

2) 홀리스 복지서비스 체계의 전개와 법적 위상

홀리스 지원체계의 난맥상은 그간 진행되어온 홀리스 지원정책의 역사적 흐름과 관련되고 있으며 법적위상의 개편 없이는 개선되기 어려운 상황에 처해있다. 홀리스 서비스 지원체계는 부랑인 영역과 노숙인 영역이 별도로 전개되어 왔다. 시기적으로 부랑인 복지서비스가 앞서서 진행되었다.

한국전쟁을 지나면서 수많은 부랑인이 발생하게 되었고, 당시 경제적으로 복지에 예산을 지출할 수 없었던 정부는 해외의 민간원조에 의한 수용보호시설에 의존할 수밖에 없었다. 이후 1960년대~1990년대까지 관할부서의 변동만 있었을 뿐 집단수용의 틀을 벗어나지 못하였다. 그러나 2000년 ‘부랑인복지시설운영규칙’이 마련되고, 2008년 <부랑인및노숙인보호시설 설치·운영규칙>이 개정되면서 현재 까지 이어오고 있다. 그러나 장애인복지법, 노인복지법처럼 개별법 없이 사회복지사업법 내의 규칙으로만 존재하고 있는 실정이다.

- ❖ 1970.01 : 부랑인의 신고·단속·수용보호와 귀향 및 사후관리에 관한 업무처리지침 마련
(내부무훈령 제410호)
- ❖ 1981.10 : 정부차원의 부랑인보호대책 마련
 - 거리에서 배회하는 구걸행위자를 단속하여 수용보호
 - 사회저변층의 생계보장과 명량사회의 구현 및 사회 안정 도모
- ❖ 1987.04 : 부랑인선도시설 운영규정 제정(보건사회부 훈령 제523호)
 - 형제복지원 사건 이후 부랑인시설운영 개선을 위해 입·퇴소 절차 개선, 수용보호의 전문성 확보 및 직업보도강화 등 복지서비스 제고 및 시설운영 내실화
- ❖ 1999.04 : 사회복지사업법 제34조 제4항 “부랑인복지시설 설치·운영규칙”제정을 위한 법적근거 마련
(훈령→부령)
- ❖ 2000.08 : 부랑인복지시설 설치·운영규칙 제정(부령 제165호)
- ❖ 2002.12 : 부랑인복지시설 설치·운영규칙 개정(부령 제229호)
- ❖ 2005.01 : 부랑인및노숙인보호시설 설치·운영규칙(부령 제229호)
- ❖ 2008.03 : 부랑인및노숙인보호시설 설치·운영규칙 개정(가족부령 1호)

노숙인 복지는 이보다 다소 뒤늦은 전개양상을 보여왔다. 1997년 12월 시작된 금융(외환)위기를 겪으면서 국가경제 전반의 침체가 지속되자 대량의 실직자가 발생하게 되었다. 정부는 부랑인시설을 대하는 기존의 방식과 달리 신속하게 ‘응급구호’에 나섰다. 1998년 7월 고건 서울시장에 취임하면서 노숙인복지사업을 민·관이 협력하여 진행한다는 취지 아래 시장자문기구인 「서울시노숙자대책협의회」를 설치하고 그 실행기구로서 「노숙자다시서기지원센터」를 설치하였다. 그러나 법적인 근거 없이 응급구호 성격의 예산지원사업으로 진행되는 사업으로는 한계가 있었기 때문에 2003년 7월 사회복지사업법 개정령에 노숙인 조항을 추가하게 되었고 2005년 <부랑인및노숙인보호시설 설치·운영규칙>이 개정

되면서 법적 근거를 마련하여 노숙인보호를 위한 쉼터 및 상담보호센터의 시설 설치기준 및 종사자 자격·배치기준과 쉼터의 입소절차 등을 정하였다. 현재는 지방분권특별법 제6조(사무배분의 원칙)에 의거, 노숙인보호 및 쪽방사업이 지방이양(사업비 : 국비지원 → 분권교부세 지원)되었다.

❖ **쉼터노숙인 보호사업**

- 1998년~2004년까지 국가지원사업으로 추진
- 국민기초생활보장법 제43조 및 사회복지사업법 제2조제1항 및 제34조제4항에 근거하여 부랑인및노숙인보호시설설치·운영규칙에 의거 운영

❖ **거리노숙인 보호사업**

- 2003년부터 상담보호센터 시범운영(서울 2, 부산 1)
- 2004년 국가지원사업으로 추진(7개소 운영 : 서울 4, 부산 1, 대구 1, 대전 1)
- 국민기초생활보장법 제43조 및 사회복지사업법 제2조제1항 및 제34조제4항에 근거하여 부랑인및노숙인보호시설설치·운영규칙에 의거 운영

❖ **쪽방생활자 지원사업(쪽방상담소 운영)**

- 1999. 12. 대통령 지시로 사업추진
- 2001년~2004년까지 국가지원사업으로 추진

법령이나 지침의 주요한 사항들을 살펴보면 다음 표와 같다.

〈표 8〉 부랑인 복지서비스 및 노숙인복지서비스의 전개과정 및 내용

년도	법적 근거	정책	대상
1970년 1월	부랑인의 신고·단속·수용보호와 귀향 및 사후관리에 관한 업무처리지침 마련	부랑인의 신고·단속·수용보호와 귀향 및 사후관리에 관한 업무처리지침 마련	부랑인
1981년 10월		정부차원의 부랑인 보호대책 마련	부랑인
1987년 4월 6일	보건사회부 훈령 제523호	부랑인선도시설 운영규정제정	부랑인
1998년~2004년	· 국민기초생활보장법 제 43조 · 사회복지사업법 제2조 제1항 · 제34조 제4항에 근거	쉼터노숙자 보호사업	노숙인
1999년~현재	지방분권특별법 제6조	쪽방생활자 지원(쪽방상담소 운영)사업	노숙인
1999년 4월 30일	사회복지사업법 제34조 제4항	사회복지사업법 제34조 제4항 "부랑인복지시설 설치·운영규칙" 제정을 위한 법적근거 마련(훈령→부령)	부랑인
2000년 8월 1일	보건복지부령 제165호	부랑인복지시설설치·운영규칙제정	부랑인
2002년 12월 13일	보건복지부령 제229호	부랑인복지시설설치·운영규칙개정	부랑인
2003년 ~현재	· 국민기초생활보장법 제43조 · 사회복지사업법 제2조제1항 · 제34조 제4항에 근거	거리노숙자 보호사업	노숙인
2005년	지방분권특별법 제6조	노숙인보호 및 쪽방사업 지방이양	노숙인
2005년 1월 5일	· 보건복지부령 제307호 · 부랑인 및 노숙인보호시설 설치·운영규칙	· 부랑인복지시설설치·운영규칙제정 · 노숙인보호사업 제도화	부랑인 노숙인

출처 : 정광열(2009) 「홈리스 복지서비스 전달체계 효과성의 영향요인분석」

현행의 분절적인 지원체계의 한계 때문에 지원체계의 개선안도 여러 가지로 모색되어 왔다. 대표적인 시도가 2009년 보건복지가족부에서 진행되었던 홈리스복지 5개년 계획(안)의 수립을 위한 TF 활동이었다. 여기에서는 다음 그림과 같은 체계가 대안적으로 논의된 바 있다.

[그림 8] 홈리스복지 전달체계 개편(안)



※ 출처 : 보건복지가족부 내부자료(2009), 홈리스복지 5개년 계획(안)

그런데 현행의 「부랑인및노숙인보호시설설치·운영규칙」만으로는 대안적인 서비스 지원체계를 개편 하는데 한계가 있다는 주장이 많다. 일단 여러 정부부처를 망라해서 전국적 단위의 개편과 기획을 필요로 하는데 현재로서는 부랑인 복지체계와 노숙인 복지체계 간의 업무주관이 중앙정부와 지방정부로 이원화되어 있기 때문이다. 대상자의 주거, 건강, 소득지원, 급식, 사회적 지지, 고용, 직업훈련 및 취업 지원 등에 대한 욕구를 반영한 포괄적인 정책 수립을 위해서 별도의 사회복지서비스법으로서 홈리스 지원법이 제정되어야 한다는 것이다. 현재 빈곤층에 대한 기본적인 사회복지법인 국민기초생활보장법이 전 국민의 최저생활 보장을 선언하고 있지만 실제에서 홈리스의 특수한 조건에 대해서는 보장이 잘 이루어질 수 없는 상황이다.

노숙인보호사업의 경우, 당초 ‘응급구호’에서 시작하여 다양한 문제들을 경험하였고 제공해야할 서비스가 점차 확대되면서 지원 인프라의 부족을 절감하게 되고 보다 체계적이고 장기적인 지원 프로그램의 필요성이 대두되고 있다. 서비스 대상자는 물론 이를 수행하는 인력을 위한 안정적인 지원도 중요한 문제가 되었다. 부랑인복지시설 역시 오랫동안 지원체계에 대한 변화와 개선의 요구가 있었으나 커다란 변화가 없었다.

최근 ‘홈리스’라는 단일 용어의 사용을 위한 움직임, 홈리스 지원법에 대한 필요성 제기 등의 맥락은

기본적으로는 현행 우리나라 홈리스 서비스 지원체계의 취약성에서 찾아질 수 있다. 부랑인-노숙인 복지체계의 분절화는 궁극적으로 양 체계가 효과적·완결적 기능을 하지 못하게 하고 있으며 현행 지원체계 방식이 계속 유지될 경우 향후 홈리스 서비스의 정체성에 부합하지 못하는 회전문 현상, 장기적 복합 수용 등의 문제가 개선되기는 어렵다. 현행 체계의 기본적인 틀을 바꾸기에는 현재 시행규칙 수준의 근거로는 곤란하다.

4. 쟁점

한국의 홈리스 현황과 지원체계 혹은 복지서비스 현황이 가지는 문제점에 대한 지적은 동일한 내용이 반복적으로 이루어져 오고 있다. 그리고 이와 같은 내용은 법 제정의 필요성 논의와 관련되곤 한다.

1) 중앙정부사업과 지방이양사업

한국의 노숙인에 대한 법적 규정은 ‘노숙인및부랑인복지시설설치운영에관한규칙’ 제2조에서 나타나고 있다. 여기서는 “노숙인이라 함은 일정한 주거 없이 상당한 기간 거리에서 생활하거나 그에 따라 노숙인 쉼터에 입소한 18세 이상의 자를 말한다”는 것으로 정의한다. 또한 같은 시행규칙 제2조 1항에서는 부랑인을 정의하고 있는데 “부랑인이라 함은 일정한 주거와 생업수단 없이 상당한 기간 거리에서 배회 또는 생활하거나 그에 따라 부랑인 복지시설에 입소한 18세 이상의 자”를 말한다”고 정의하고 있다. 노숙인과 부랑인이 모두 법적 개념으로 규정되고 있으며 상당부분 모호하게 중첩되어 있는 상황이다. 실제 일선 현장의 복지업무에서는 노숙인과 부랑인의 구별은 불가능한 상황이다. 하지만 지방자치단체 업무로 규정된 노숙인 복지체계와 중앙정부 업무로 규정된 부랑인 복지체계는 서로 분리되어 있고 매우 상이한 서비스 환경을 가지고 있다. 사실상 동일한 대상에 대해 서로 분리되고 상이한 속성의 서비스 체계가 병행되고 있다는 점이 한국 상황의 가장 큰 특징이 되고 있다. 특히 노숙인 서비스에서는 지방이양 사업으로서의 성격이 가지는 폐해가 자주 언급되고 있다.

2) 생활시설과 지역사회보호의 연계

생활시설 중심, 특히 부랑인 복지시설의 경우에는 혼합수용성격의 생활시설이 서비스의 중심을 이루어왔다. 생활시설 중심으로 사회복지서비스가 제공되는 것은 한국 사회복지에서의 잔여적 복지 패러다임을 나타내는 전반적 특징이기도 하다. 20세기 말 노숙인에 대한 응급구호체계가 출발한 이후 2005년 노숙인 복지체계가 법적 제도적 근거를 갖출 때에도 시설보호 중심의 틀은 계속 유지되어 왔다. 다른

영역의 사회복지에서 지역사회보호의 흐름이 강조되었던 점에 비교한다면 상대적으로 낙후된 양상을 반영하는 것이기도 하다.

지역사회통합이 강조되는 홈리스에 대한 개입이 지역사회보호 혹은 지역사회복지서비스와 단절되어 있다는 점도 쉽게 극복되지 못하는 양상이다.

3) 부처 간 공공서비스 단절

홈리스에 대한 복지서비스나 지원은 복지부, 국토부, 행안부, 노동부 등 몇 개 부처의 프로그램과 관련된다. 그런데 이는 서로 잘 통합되어 기획되거나 원활하게 협의가 이루어지지 못하고 있다. 홈리스와 주거지원이라는 이슈가 가지는 선정적 특성에 의해 국토부와 복지부 간 협의는 과거보다 진전되었지만 아직도 담당자의 교체 등 상황에 크게 좌우되는 등 체계적이라기보다는 임기응변적인 성격을 가지고 있다.

4) 사회복지서비스 대상욕구로서의 주거취약성

지역사회보호가 시설보호의 대안으로서 가지는 중요성은 한국 사회복지 전반에서 ‘정상화’와 ‘통합화’라는 이름으로 강조되어 왔다. 그런데 지역사회보호에서 주거 욕구에 대한 한국 사회복지에서의 관심은 특수취약인구집단에 대해 주어지는 서비스 패키지의 한 요소로서 나타나는 것이었다. 노숙인과 같이 주거 욕구 자체가 가장 핵심적으로 부각되는 경우, 기존의 공공복지체계에서는 이를 규범적 욕구(normative needs)에 부합하는 것으로 보지 않는 것이 일반적이었다. 기존의 사회복지 관행에서는 홈리스가 적절한 표적으로 설정되기 어려운 상황이다. 현재 노숙인 관련 서비스에서는 초기의 응급대책 시기를 넘어서면서 차츰 주거지원에 대한 내용의 강조가 나타나고 있다. 그렇지만 노숙인에 대한 주거 지원도 주택정책이나 혹은 주거복지의 전반적 프로그램으로 체계화되어 있다기보다는 특별한 취약계층에 대한 특수한 서비스 조치로서의 성격을 많이 나타내고 있다.

5) 혼합수용과 비가시화

정부, 지방자치단체의 노숙인 비가시화라는 내면적 지향과 관련되어 시설에 입소한 노숙인에 대한 관심이나 후속적인 프로그램은 상대적으로 빈약하고 거리노숙인에 대한 관심이 높다.

시설입소를 중심으로 하는 비가시화 전략은 보이지 않도록 하는 조치와 그 유지만을 주로 감안하기 때문에 ‘클라이언트의 주거안정성 확보’라는 목표는 부각되지 않는다. 노숙에 대한 사회적 개입의 효과성도 주거 안정성의 확보가 핵심적인 것으로 간주될 수 있으나 아직까지 한국의 공공 노숙인 프로그램에

서는 이것이 성과지표로서 활용되고 있지 않다. 노숙인 공공정책의 결과는 주로 시설입소, 프로그램 연계, 혹은 자활성공 등으로 묘사되곤 한다. 시설의 입소나 프로그램 연계는 사실상 투입(input)체계에 대한 묘사이다. 자활성공은 궁극적인 성과(outcome)중심의 지표라고 할 수 있지만 이는 대단히 모호하여 적절하게 조작화되기 어렵다.

보건복지백서에서도 노숙인과 관련된 부분에서는 '추진실적과 성과'라는 부분에서 노숙인의 수와 분포 현황, 그리고 이에 대해 쉼터와 상담보호센터, 무료진료소, 주거지원프로그램, 직업재활사업이 운영되고 있다는 점만 나타내어 투입 자체를 성과로 보고 있다.

노숙인이 밀집되어 나타나는 서울 등 대도시 지역에서는 노숙인 문제에 대한 관심이 보다 높게 나타난다. 서울의 경우 2007년부터 2010년까지의 제1기 지역사회복지계획에서 8개 분야 사회복지 계획 중 하나로 노숙인 복지를 제시하며 “기본권 존중과 사회참여를 통한 자활”을 그 목표로 삼고 있다. 이에 따라 노숙인 보호의료체계의 강화, 직업재활사업 확대, 자립지원확대를 기본방향으로 하고 거리노숙인에 대한 상담, 일자리사업, 주거지원확대를 중점사업으로 제시하였다. 주거지원이 3개 중점사업, 3개 일반사업 등 총 6개의 노숙인 복지 사업 중 중점사업의 하나로 중요한 위치인 것으로 표현되어 있다. 그러나 이에 대한 4개년의 예산은 노숙인복지분야 총 906억원 중 8억 4천만원으로 1%에 미치지 않는다. 중점사업이지만 다른 5개 사업분야는 물론이고 그리고 기타사업의 87억원의 10분의 1에도 미치지 않는다. 비예산사업으로 단신자용 매입임대사업 지원에 대한 내용이 제시되고 있지만 중앙정부의 100호 사업을 4년간 운영지원하겠다는 내용이 전부이다. 물론 노숙인 분야 전체 금액도 8개 사회복지 분야 중 가장 적으며 4개년 전체 계획예산인 12조 7200억원의 1%에 미치지 못한다. 노숙인 복지 그리고 주거지원사업이 명시되고는 있지만 사업의 규모나 내용이 빈약한 탓에 성과평가의 지표는 제시되지 못하고 있다.

6) 미국의 맥킨니법과 함의

이러한 상황에서 McKinney 법을 중심으로 한 미국의 홈리스 법 사례는 좋은 시사점을 제공하고 있다. 우리나라와 유사한 문제점 상황에서 법제적 노력을 기울였기 때문이다.

그 가장 중요한 점은 역시 중앙정부를 중심으로 한 공공의 집약적인 대응노력 체계화라고 할 수 있다. 우리나라는 2005년 이후 노숙인 복지분야의 사업을 지방정부 소관사업으로 이관하였다. 분권교부세를 통한 이러한 이관은 많은 논란을 일으켰지만 5년이 지난 지금도 그대로 지방이양사업으로 유지되고 있는 상황이다. 더구나 불량인 복지시설 운영이 중앙정부 소관사업이라는 점에 비추어보면 매우 분절적인 체계라는 점이 문제가 될 수밖에 없다. 미국의 McKinney 법이 각 지방수준에서 분절적이던 사업을 중앙정부 책임 하에 통일적으로 관리지원하려는 움직임으로 태동되었다는 점은 우리나라의 현 정책방향을 전환해야 할 필요, 그리고 이 전환을 위해 중앙정부의 법적 활동을 활용할 수 있다는 점을 잘 나타내어 주고 있다. 특히 Interagency Council을 법적으로 명기하여 부처 간 활동과 책임에 따른 참여를 규정하고 있다는 점 역시 최근 우리나라 각 부처의 산발적 프로그램 조직화를 위해 필요한 경험을 제시

하는 것이라 할 수 있다.

두 번째로는 이러한 대응기획을 현실화하기 위해 충분한 연구와 실태파악을 진행하고 있다는 점이다. 이 법령의 시행과 더불어 미국에서는 ‘만성적 홈리스 문제의 해결’ 등과 같은 여러 실행 프로그램이 나타나는데 이 각각을 위해 과학적 절차를 활용한 실태조사와 문제분석의 노력을 기울였고 이에 대해 공공이 주도적 역할을 수행하였다. 우리나라에서는 홈리스 문제에 대한 정책적 역사도 짧지만 이 문제에 대한 연구도 매우 빈약한 상황이다. 전국적 수준에서의 실태파악을 위한 체계적 조사의 경험도 없다. 중장기적인 대응전략 수립의 기초로서 공공의 책임성 하에 전문적인 실태조사와 문제의 분석이 이루어져야 한다.

세 번째로는 응급(시설)보호 만으로는 중장기적 대응이 어렵다는 경험이다. 어느 나라나 마찬가지로 우리나라도 90년대 말 경제위기 상황 이후로 응급구호 체계로 노숙인 보호체계가 만들어졌다. 그런데 이는 부랑인 복지시설체계와의 적절한 결합 없이 응급체계, 특히 시설을 통한 보호와 자활유인체제로 유지되고 있다. 더구나 부랑인 복지시설은 꽤 오래된 역사에도 불구하고 단기보호시설, 그것도 사실상 복합수용시설의 상황이 타개되지 않고 있다. McKinney 법은 응급보호 특히 응급시설보호만으로는 전국적 규모의 홈리스 문제에 대처할 수 없음을 보여주는 다른 나라의 경험이기도 하다. 우리나라에서도 이 문제의 해결이 단기간 내에 이루어질 수 있는 ‘특별한 위기상황’이 아니라 구조적으로 재생산되고 있는 문제라는 인식 속에서 응급적 체계를 넘어선 시스템을 모색해야 한다.

네 번째로는 주거지원 프로그램을 중심으로 하는 다방면적 대응의 필요성이다. 다방면적 프로그램과 특히 주거지원 프로그램을 보호시설 정책과 병행해야 한다는 점이 부각될 필요가 있다. 미국은 유럽과 달리 홈리스 문제에 대해 주택정책 혹은 주거정책으로서의 접근 전통은 약한 편이었다. 하지만 McKinney 법의 내용 중 가장 많은 부분이 주거지원에 할애되고 있으며 이 법의 입안 후에도 주거와 관련된 프로그램이 특히 강조되고 있다. 우리나라에서는 사회복지사업의 일반적 전통과 관련하여 홈리스 문제에 대해서도 ‘시설’을 근간으로 하는 프로그램을 가동하고 있다. 물론 이 역시 독특한 장점을 가질 수도 있다. 하지만 시설정책이 중요한 요소라 하더라도 여러 형태의 주거지원 프로그램과 결합하지 않으면 단순 보호라는 취약한 성과수준에만 머무를 수 있다. 우리나라에서도 홈리스 문제에 대한 정책과 법률에서는 주거지원을 포함한 다방면에서의 접근이 강조되어야 한다. 이는 특히 ‘생활시설’ 중심의 사회복지사업 편향이 큰 우리나라의 실정을 감안할 때 더욱 중요한 요소가 될 것이다.

다섯 번째로 공공의 책임 하에 이루어지는 재정지원의 경우 McKinney 법에서는 공모와 선발 방식 혹은 사후 효과성 평가 등에 따른 사회적 책임을 강화하고 있음을 볼 수 있다. 반면, 우리나라에서는 생활시설 중심으로 프로그램이 편성되면서 수용인원의 수에 입각한 예산지원과 같은 방식을 취하고 있다. 적절한 효과성의 검증기제와 효과적 프로그램을 진행할 수 있는 재정적 여건 조성과 같은 노력이 필요하다.

사실 홈리스에 대한 복지서비스와 관련하여 법 제정에 대한 논의가 처음은 아니다. 홈리스 당사자의 인권옹호 등에 대한 부분은 예나지금이나 강조되는 부분이다. 하지만 몇 년 전의 논의와는 분명히 양상이 다르다. 2000년대 초반에 부각되었던 사항은 홈리스 특히 노숙인에 대한 복지서비스 체계가 응급적

인 수준을 넘어 정규적인 근거를 가진 것이 되도록 하자는 것이었다. 하지만 최근의 논의는 지방화와 서비스 단절의 폐해 극복, 주거욕구의 부각에 따른 서비스 체계 개편이 주제가 되곤 한다. 이 초점의 차이는 별도의 법 제정이 필요한가(혹은 기존의 관련법 내부에서 미시적인 조정이면 충분한가) 하는 판단에서 중요한 요소가 될 수도 있다.

<참고문헌>

남기철(2009), “노숙인복지론”, 집문당.

남기철(2010), “한국의 노숙인 주거지원 성격과 유형”, 2010 한일홈리스연구교류회자료집.

보건복지부(2002~2009), “부랑인복지사업운영안내”

보건복지부(2007), “2007년도 노숙인보호사업안내”

보건복지부(2009), “홈리스복지5개년 계획(안)”

이태진(2009), “경제위기에 따른 주거빈곤 개선방안”, 보건복지포럼, 2009. 2.

이태진 외(2007), “노숙인 정책의 평가와 개선방안”, 한국보건사회연구원.

정광열(2009), “홈리스 복지서비스 전달체계 효과성의 영향요인분석-공급자와 수혜자의 인식비교를 중심으로”가톨릭대학교 박사학위논문.

정원오 외(2009), 홈리스법 제정을 위한 기초연구, 한국부랑인복지시설연합회.

Edgar, B., 2009, European Review of Statistics on Homelessness, FEANTSA.

주제 발표

2

주거취약계층의 주거안정을 위한 홈리스복지법 제정관련 정책토론회

홈리스복지법에 담겨야 할 내용

- 정원오 성공회대 사회복지학과

한국의 홈리스지원법, 어떤 내용이 담겨져야 하나?

영국과 일본의 홈리스 법 비교를 중심으로

1. 서론

이 글은 한국에서 홈리스법을 제정한다면 어떠한 방향성을 견지하여야 하고, 그 내용으로 무엇을 담아야 할까라는 의문에 대한 기초적인 논의의 근거를 마련하고자 작성되었다. 이 글의 내용 대부분은 남기철 교수와 공동으로 연구를 수행한 “홈리스법 제정을 위한 기초연구(2009)”의 내용을 그대로 인용하였다. 그러므로 자세한 내용은 원보고서를 참조하는 것이 더 도움이 될 것이다. 원보고서에서는 한국의 홈리스 현황과 서비스제공 실태, 관련 문제점 분석, 외국의 입법사례, 한국의 유사한 사회복지법 입법 추진 사례 등 다양한 내용이 담겨져 있으나, 이 글에서는 논의를 단순화하기 위해 외국의 입법사례를 영국과 일본을 중심으로 간략하게 살펴보고 한국에 주는 함의를 중심으로 논의하고자 한다.

문화적 배경과 역사적 맥락이 상이한 외국의 사례를 소개하는 데에는 많은 주의를 요하지만, 새로운 제도와 법을 만들어야 하는 상황에서 어쩔 수 없이 거치는 절차 중의 하나가 외국의 경험으로부터 배우는 것이라 할 수 있다.

홈리스법 제정의 필요성에 대해서는 많은 논의가 있었지만, 법제정을 위한 활동이 적극적으로 전개되는 양상은 나타나지 않고 있다. 특히 홈리스 당사자 모임이나, 실천가들 그리고 학계에서도 이러한 필요성이 강하게 등장하지 않는 다소 이상한 현상이 지속되고 있다. 극히 최근에, 작년 중반 정도에 현장의 요구가 어느 정도 적극적이었는지 알 수 없으나, 모 정당의 국회의원 측에서 홈리스법 제정을 추진한 적이 있다. 비록 정치자금 등의 문제로 해당 국회의원의 활동이 중단됨에 따라, 자연스럽게 입법활동이 더 이상 진전되지 못하고 중지되었으나, 이를 계기로 한국의 홈리스법제정에 대해 진지하게 고민하여야 할 때라고 생각한다.

한국에서 홈리스법을 도입한다면 어떤 방향에서 어떤 내용을 담아야 할까? 본 연구는 이러한 질문에서 시작되었다. 영국과 일본 두 나라의 홈리스 관련 법을 살펴봄으로써 한국의 입법 방향과 내용을 만들어 나갈 수 있지 않을까 생각한다. 또한 법률의 내용에 대한 진지한 고민을 통해 법률 제정운동으로 나아가 촉매제가 될 수 있지 않을까 기대를 해보기도 한다. 본 연구에 담겨질 내용은 영국과 일본의 홈리

스법이 만들어지는 배경, 법의 변천, 그리고 법의 내용이다.

2장에서는 영국을 다루고 3장에서 일본의 법안 내용을 분석하며 4장에서 한국에 주는 함의를 논의한다. 그리고 마지막으로 거친 수준이지만 한국에서 홈리스지원법을 제정한다면 담겨져야 할 내용을 제안해 보았다.

2. 영국의 홈리스법 사례

1) 법의 제정 배경 및 변천과정

1977년에 제정된 홈리스법은 영국에서 최초의 홈리스에 대한 입법이었다. 홈리스라는 용어를 사용하였고, 홈리스만을 대상으로 하여 정책의 내용과 방향을 규정하는 법은 영국에서 이때가 처음이었다. 오랜 구빈법 시대의 부랑인 대책이 1948년 국민부조법(National Assistance Act)에 의해 대체되면서, 이들에 대한 대중들의 관심을 사라졌었다. 그런데 1960년대에 접어들면서 도시내 슬럼지역을 정비하는 재개발이 활성화되면서 서민과 빈곤계층이 거주할 수 있는 저렴한 주거공간이 축소되었고, 이와 더불어 민간임대주택 공급이 감소함에 따라, 눈에 띄지 않았던 홈리스가 점차 증가하는 현상이 나타났다.

1966년 홈리스의 애환을 다룬 TV시리즈물 “캐시, 집으로 돌아오다, Cathy Come Home”은 대중의 관심 집중시키고, 홈리스 문제가 중요한 사회문제로 부각되는 결정적 계기가 되었다. 이를 전후하여 중앙정부가 홈리스 문제에 대해 적극적으로 개입하기 시작하였으며, 민간 홈리스 지원단체인 Shelter가 설립된 시기도 이때와 일치하고 있다.

대체로 1960년대 후반부터 1970년대 초반까지 홈리스 문제가 영국에서 정치적 이슈로 등장하였으며, 동시에 홈리스를 바라보는 관점이 사회복지서비스의 문제에서 주택문제로 전환되고 있다. 아마도 결정적인 계기는 가장의 실업으로 홈리스 상태에 빠진 가족이야기를 다룬 TV 방영물 “캐시 컴홈”의 영향이 아닐까 한다.

1977년 주택(홈리스)법 제정으로 홈리스 대책은 지방정부의 사회복지국에서 주택국으로 주관부서가 변경되었으며, 이법의 제정과정에서 홈리스 지원 민간단체인 Shelter 등이 주요한 역할 수행한 것으로 평가되고 있다. 의회에서 입법과정은 자유당 국회의원 이었던 스테판 로스(Stephan Ross)가 발의하였고, 이에 대해 당시 집권당이었던 노동당 정부가 수용한 것으로 나타난다. 법의 정식명칭은 “주택(홈리스)법 1977” Housing (Homeless Persons) Act 1977이다. 주거관련 법의 Chapter 48에 해당되며, 전문 21조(section)로 구성되어 있다.

이후 홈리스 관련법은 몇 차례의 개정을 거치게 되는데 1977년의 주택(홈리스)법은 1985년에 주택법으로 통합되었고, 1996년에 또 한 차례의 개정을 거치게 되어, 처음 21조항의 단순한 규정이 33조항의 다소 복잡한 구조로 변화되었다. 1996년 주택법에서 홈리스 관련 조항은 Part VII Homelessness라는 제목으로 전문이 175조에서 218조까지 33조항으로 구성되어 있다.

1996년 주택법이 개정되는 배경적 요인은 크게 두 가지로 구분하여 살펴볼 수 있다.

공공임대주택의 부족과 공공주택이 홈리스에게 편중되는 문제점이 부각되었다는 점이 그 첫 번째 배경 요인이라고 할 수 있고, 두 번째는 그동안 배제되어 있었던 거리노숙자로 관심이 전환되었다는 점이다.

공공주택의 부족과 홈리스에게 편중되는 문제에 대한 비판은 지속적으로 제기되어 왔으며, 특히 공공 임대주택에 입주하기를 원하지만 법정 홈리스로 인정받지 못하는 많은 저소득 계층의 원성의 대상이었다. 매년 지방정부에서 공급하는 공공임대주택(council housing; 시영주택)의 거의 대부분이 법정홈리스에게 배분되는 실정이 반복되었다. 이러한 상황에서 사람들은 법정 홈리스로 지정받는 것이 공공임대주택에 입주할 수 있는 지름길이라고 인식하게 되었으며, 또한 법정 홈리스로 인정된 사람들 중 많은 경우 실제 홈리스가 아니라는 여론이 지배적이었다.

다음으로 거리노숙자(rough sleeper)의 문제이다. 그 동안 거리 노숙자의 문제는 사회적인 조망을 받지 못하고 있었는데, 1980년대 중반이후 거리에 노숙자가 점차 증가하는 현상이 나타나기 시작한다. 특히 1980년대 후반에 접어들면서 거리노숙자 규모가 급증한 것으로 나타나는데, 1983년 런던의 거리 노숙자가 486명에서 1990년에는 2,000명 이상으로 증가한 것으로 조사되었다(Single Homelessness in London, 1990). 1980년대 이후 홈리스가 증가하는 현상은 몇 가지 요인이 작용하고 있는데, 대처 정부의 보수주의적 사회정책의 영향, 그리고 커뮤니티 케어의 강조와 탈시설화 운동의 영향이라는 두 가지 가설이 유력하다. 대처정부의 신자유주의적 경제·사회정책은 작은 정부와 복지축소를 지향하였고, 실업급여를 비롯한 각종 사회복지 급여의 삭감과 공공주택의 민영화는 가난한 서민들의 삶을 거리로 내모는 기제로 작용하였다는 평가를 받는다. 이러한 사회정책의 축소와 더불어 거리노숙자를 증가시키는 중요한 배경적 요인 중의 하나는 1980년대에 확산된 시설복지서비스에 대한 비판과 탈시설화 운동이다. 시설보호 서비스를 받고 있는 취약계층(장애인, 정신질환자, 지적장애인, 약물중독자 등)의 진정한 복지는 지역사회에서 정상적인 생활을 할 수 있도록 지원하는 것이라는 ‘정상화 이론’은 탈시설 운동을 촉발시켰다. 그런데, 이러한 이상을 잘 뒷받침할 수 있는 지역사회의 지원시스템이 충분히 구축되지 못하였을 경우, 혹은 그러한 지원시스템이 원활하게 작동하지 않을 경우 시설로부터 벗어난 취약자들이 거리에 방치되는 역효과가 나타나게 된다. 이들의 대부분은 거리의 노숙자로 전락할 수밖에 없었다.

법정홈리스에 대한 과잉 대우라는 논란과 거리 홈리스의 증가 현상이 대두됨에 따라, 홈리스는 집이 없는 사람이므로 이에 대한 대책은 주거공간을 지원해야 한다는 당연한 명제에 대한 문제제기가 증가되었다. 거리 노숙자에게 필요한 것은 단지 주택인가? 정부가 주택만 제공해주면 거리노숙의 문제를 해결할 수 있는가? 거리노숙자는 주택 이외에 다른 어떤 지원이 더 필요한가? 등의 논란을 둘러싸고 1990년대에 관련 분야의 전문가와 학자들 간에 많은 논쟁이 전개되었다. 거리노숙자들의 욕구(needs)는 상당히 복잡한 것이어서 주택에 관한 정책만으로 문제를 해결할 수 없다는 것이 다수 연구자들의 입장이었다. 거리노숙자에게는 다양한 차원의 지원이 필요하며, 주택부문을 넘어서는 정책적 개입이 필요하다는 관점의 전환이 이루어진 것이다. 홈리스에 대한 주거지원이라는 단일차원의 문제접근방식에서 주택, 건강, 복지, 일상생활 기술, 재정적 욕구, 대인관계 및 사회적 욕구, 고용과 취업의 욕구, 교육훈련의 욕구 등 다양한 차원의 지원방식이 필요하다는 점에 어느 정도 합의가 이루어진 것이다.

한편 영국 정부가 거리노숙자의 문제로 관심을 전환하게 된 배경적 요인 중의 하나로 빠뜨려서는 안되는 것은 영국을 둘러싼 국제적 환경의 변화이다. 1990년대로 접어들면서 유럽연합(EU)은 다양한 차원에서 소속된 개별국가들의 정책에 영향력을 확대하게 되었는데, 사회정책분야에서 ‘사회적 배제’의 해소는 EU의 주요 과제로 제기되었고, 매 3년 마다 사회적 배제에 대처하는 개별국가의 계획과 실적을 보고하도록 하였다. 사회적 배제를 나타내는 주요 지표중의 하나로 거리노숙자의 문제가 제기되면서, 영국정부는 거리노숙자 문제를 해결하기 위해 사회정책의 최우선 과제로 설정하지 않을 수 없었을 것이다.

이러한 배경 속에서 영국정부는 한편으로는 거리노숙자를 위한 대책을 마련하고¹⁾ 다른 한편으로는 법정홈리스를 지원하는 법체계를 수정하는 1996년 주택법 개정을 단행하게 된다.

1997년 선거에서 노동당이 승리함으로써, 18년이라는 오랜 동안 지속된 보수당 정부시대를 끝내게 된다. 전후 영국정치사에서 유래가 없이 긴 보수당 집권 시기를 경험하였고, 빈곤과 불평등에 미친 보수당 정책의 영향은 지대하였던 것으로 보인다. 노동당은 집권 후 최우선 과제 중의 하나로 영국사회를 분리시키고 힘들게 만드는 ‘사회적 배제’ 현상의 근절을 제시하였다. 물론 앞에서 언급한 바와 같이 사회적 배제에 대한 대책은 EU의 사회정책의 최우선 과제이기도 하였다. 영국의 노동당 정부는 집권직 후인 1998년에 중앙정부 조직으로 사회적 배제 대책반(Social Exclusion Unit; SEU)을 설치하였고, 사회적 배제 현상이 특정 부처의 문제가 아니라 여러 부처가 연관된 문제일 가능성이 높으므로, 부처들 간의 협력과 공동 작업이 용이한 형태의 조직이 될 수 있도록 하였다. 이러한 맥락에서 사회적 배제 대책반(SEU)은 특정 부처 산하의 조직이 아닌, 수상의 직접적 지휘를 받는 조직이다. SEU에서 영국사회의 다양한 사회적 배제 현상을 규정하고 이러한 현상들을 해소하기 위한 전략이 마련되어 졌는데, 이 때 거리노숙자(Rough Sleeper) 현상은 매우 중대한 사회적 배제 현상으로 지적 되었고, 거리노숙문제를 해결하기 위한 조직으로 거리노숙자 대책반(Rough Sleepers Unit; RSU)이 SEU 산하 조직으로 만들어 진다. 거리노숙자 대책반(RSU)은 이후 새로 신설된 홈리스국(Homelessness Directorate)의 산하로 이동하였고, 현재는 거리노숙자 대책을 포함하여 모든 홈리스 업무를 총괄하는 중앙행정부서는 홈리스국이다.

노동당 정부는 2002년 4월까지 영국의 거리노숙자 수를 당시 수준 대비 1/3로 줄이겠다는 정책목표를 제시하였다. 이 목표를 달성하기 위해 향후 3년간 런던지역에 매년 1,000억원, 런던 이외의 지역에 거리노숙자를 위해 한해 평균 700억원을 지출하는 재정계획을 발표하였으며, 다양하고 구체적인 대책들이 발표되었다(윤일성, 2005: 255). 그런데 문제는 이러한 홈리스 지원 정책의 근거가 되는 주택법(Part VII)에서는 거리홈리스에 대한 다양한 지원규정이 없었으며, 법정홈리스에 대한 주거지원도 매우 엄격한 기준으로 설정되어 실질적인 도움이 받기 어려운 실정이었다. 이러한 법적, 제도적 문제를 개선하기 위해 새로운 홈리스법이 제정된다. 2002년 홈리스법은 기존의 주택법 관련 조항을 수정하는 방식이 아니라, 주택법의 구조를 뛰어 넘는 방식의 새로운 법률이었다.

1) 1990년에 시작된 보수당 정부의 거리노숙자 대책(Rough Sleepers Initiative: RSI)이 그것이다. 중앙정부, 지방정부, 자원봉사단체 등 다양한 주체가 상호 협력하여 거리 노숙자에게 주택 뿐만 아니라, 현장서비스, 재활, 재정착, 기타 다양한 서비스를 제공하는 대책을 마련하였다. 처음 출발한 1990년에는 런던지역에 적용되었지만, 이후 타 대도시 지역으로 확대되어 1997년까지 영국의 36개 도시로 확대되었으며, RSI를 통한 재정지출이 1990년에서 1996년까지 2억 파운드(4,000억원)였고, 1999년까지 추가로 7,300만 파운드(1,500억원)를 사용할 계획이 수립되어 있었다(Cloke et al, 2001: 266; 윤일성, 2005: 254 재인용).

2) 주요한 법의 내용

(1) 1977년 주택법

법의 정식명칭은 “주택(홈리스)법 1977” Housing (Homeless Persons) Act 1977이다. 주거 관련 법의 Chapter 48에 해당되며, 전문 21조(section)로 구성되어 있다. 법안에 담겨진 주요한 내용을 간략하게 요약하면 다음과 같다.

홈리스의 정의(1조), 우선 지원 대상이 되는 욕구에 대한 개념 규정(2조), 지방주택당국의 의무(3조 ~5조), 관련 절차와 방식(홈리스의 자산의 보호, 공지의 의무, 관련기관간의 협조, 위반사항; 6조 ~11조), 장관(중앙정부)에 의한 지방당국에 대한 지침제공과 이에 따라야 하는 근거 명문화(12조), 홈리스 관련 자원단체(조직)에 대한 재정 및 여타의 지원에 대한 근거 규정(13조) 등으로 구성되어 있다.

처음으로 홈리스에 대한 체계적 지원을 내용으로 하였기 때문에 홈리스에 대한 개념규정과 여타의 관련사항을 상세하게 규정하고 있는데, 핵심적인 내용은 다음의 세가지로 정리할 수 있다.

첫째, 홈리스 업무 소관이 지방정부 사회복지국에서 지방정부 주택국으로 이관되었다.

둘째, 홈리스를 지원해야하는 지방정부의 의무를 명문화 하였다.

셋째, 홈리스에 대한 지방정부의 의무의 내용은 홈리스에게 안정적이고 장기적으로 거주할 수 있는 주택을 제공하는 것으로서, 홈리스에 대한 주거권의 공식적 인정이었다.

1977년 주택법은 홈리스에게 주택을 공급해야 한다는 점을 명백히 하고, 홈리스에 대한 국가의 책임을 강조하고 구체적으로 규정하였다는 점에서 의미가 있지만, 반면 국가의 의무대상자로 규정되는 자격 있는 홈리스를 구체적으로 규정함으로써, 역설적으로 자격 없는 홈리스를 구체적으로 규정하는 계기가 되었고, 개인적인 병리에 의해 홈리스가 된 사람들은 국가가 보호할 필요가 없다는 의미로 해석되는 기반이 되었다는 점에서 한계를 지닌다.

홈리스에 대한 법적 자격 구분으로 인해 단신노숙자나 거리노숙자는 국가의 지원을 받기가 어려웠다. 1977년 주택법 이후부터 지금까지 홈리스 연구나 정책에서 가족홈리스가 추가 되는 법정 홈리스와 대부분 단신홈리스로 이루어진 거리노숙자를 구분해서 연구하고 정책을 집행하는 일이 계속되어왔다. 법정홈리스(statutory homeless)와 거리노숙자(rough sleeper)로 구분되는 홈리스에 대한 이원론적 인식의 출발점도 1977년 주택법이라고 할 수 있다(Fitzpatrick et al, 2000)

(2) 1996년 주택법

1996년 주택법에서 개정된 홈리스 관련 조항은 Part VII Homelessness라는 제목으로 전문이 175조(section)에서 218조까지 33조항으로 구성되어 있다. 앞에서 설명한 개정의 배경에서 예측할 수 있겠지만, 개정의 주요 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 홈리스를 최소한의 범주로 정의하였다. 불안정한 주거생활이지만 욕구의 우선순위를 엄격하게 함으로써 가급적 법정 홈리스로 인정하지 않고자 하였다. 둘째, 의도적으로 홈리스가 되어 공공임대주택을 제공받는 사례를 근절하고자 하였다. 의도적이고 고의적으로 홈리스가 되는 사례를 구체적으로 규

정하고, 이러한 사례로 판단될 경우 공공임대주택을 제공하지 않도록 하였다. 셋째, 지방정부의 홈리스에 대한 주거 지원 의무를 약화시켰다. 다양한 방식으로 지방정부가 주거지원 의무를 벗어나는 규정을 첨가하였다. 예컨대 자격 있는 홈리스에게 주거를 지원하는 최소 기간을 2년으로 규정하여, 2년이 경과하면 지방정부가 주거지원 의무로부터 벗어날 수 있는 근거를 마련해 주었다.

전체 규정의 내용을 범주에 따라 구분하면 다음과 같은 6개 영역으로 구분된다. 첫째 홈리스 개념 및 관련 용어의 개념 정의에 관련된 규정, 둘째 홈리스 혹은 홈리스 위협에 있는 사람에 대한 일반적인 정부의 역할에 대한 규정, 셋째 홈리스 지원 자격 유무를 판단하는 기간 동안의 지방정부의 의무에 관련된 규정(임시 숙소 제공), 넷째 홈리스로 밝혀진 사람, 혹은 홈리스가 될 위험에 처한 사람으로 판정된 사람에 대한 지방정부와 공공의 의무에 관련된 규정, 다섯째 지방정부의 의무가 해소되는 사유에 대한 규정, 여섯째 마지막으로 일반적 조항(단서)들로 구성되었다.

홈리스의 개념과 관련 용어에 대한 정의는 175조에서부터 178조까지 4조항으로 구성되어 있으며, 홈리스 상태와 홈리스 상태에 빠지게 되는 위험상황에 대한 규정, 적절한 숙소에 대한 규정, 숙소를 지속적으로 이용할 수 없는 일반적 타당성이 있는 이유 등에 대해 규정하고 있다. 이러한 규정은 홈리스상태를 엄격하게 규정함으로써 자발적(의도적) 홈리스와 비 자발적 홈리스를 구분하여 지원의 근거를 분명하게 하는 근거조항으로 기능한다.

두 번째로 홈리스에 대한 정부의 일반적 역할에 대한 규정은, 179조에서부터 187조까지로 구성되어 있다. 이 부분에서는 주거지원을 제외한 홈리스에 대한 일반적인 지원과 대책, 그리고 이에 대한 정부의 책임성과 원조를 제공하는 절차 등이 규정된다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 홈리스에 대한 지원과 서비스의 책임은 지방정부의 주택국이 담당하게 되며(이 점은 1977년 홈리스 법이 제정되면서 규정된 사항임) 주거지원 외에도 정보와 상담서비스를 제공하도록 규정하였다(179조). 또한 중앙정부 및 지방정부의 관련 부서가 홈리스를 지원하는 자원활동 조직을 지원하는 근거와 지원 조건 및 방식은 180조와 181조에서 규정하고 있다. 182조에서는 중앙정부에서 홈리스 대책에 대한 일반적인 지침을 마련해야 하고 지방정부는 이를 따라야 한다고 규정하고 있으며, 184조에서는 지방정부 주택국에서 홈리스를 지원하기 전에 원조를 받은 자격이 있는지에 대한 조사를 하도록 규정하고 있다.

세 번째, 홈리스에 대한 지원의 핵심인 주거지원에 대한 규정은 188조에서부터 189조에서 확인된다. 188조에서는 지방주택국이 자격있는 홈리스(법정 홈리스)에게 숙소(주택)를 제공하여야 할 의무가 있음을 규정하고 있으며, 189조에서는 주거지원을 받을 수 있는 욕구의 우선순위를 규정하고 있다. 임산부 혹은 임신부의 가족, 부양 아동이 있는 사람, 노령, 정신 질환, 장애인 혹은 그러한 사람과 같이 거주하는 사람은 홈리스가 되었거나 홈리스가 될 위험에 처했을 경우 주거지원을 받을 수 있는 우선순위가 있음을 규정하고 있다. 즉 주거 지원을 받기 위해서는 원조 받을 자격이 있어야 하며, 그리고 욕구의 우선순위를 인정받아야 한다.

원조 받을 자격에 대해서는 홈리스로 밝혀진(판정된) 사람에 대한 관련 당국자의 의무를 세밀하게 규정하고 있는 190조 이하에서 확인할 수 있다. 190조에서 의도적으로 홈리스가 된 사람에게 주거를 지원할 의무가 없음을 규정하고 있으며(욕구의 우선순위가 있을 경우 기간을 제한하여 숙소를 제공함), 191조에서는 우연히, 그리고 불가항력적인 상황에서 홈리스가 된 것이 아니라, 의도적이고 고의적으

로 홈리스 상태가 되었다고 판단하는 근거를 규정하고 있다. 1977년의 주택(홈리스)법에 비교하여 가장 중요한 변화 중의 하나라고 할 수 있고 또한 1996년 법 개정의 중요한 목적이 190조에서부터 196까지 담겨져 있다고 볼 수 있는데, 특히 지방정부의 주거지원 의무를 줄여주는 193조에서 변화의 핵심을 확인할 수 있다. 193조의 내용은 홈리스 자격이 있고 우선순위도 인정되는 지원대상자에게 주거지원을 해야 하는 지방정부의 의무를 규정하고 있는데, (3)항에서 지방정부의 의무를 최소 2년으로 제한할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 물론 더 이상의 기간을 연장해서 지원할 수도 있지만 이에 대해서는 의무사항이 아님을 규정하였다.

(3) 2002년 홈리스법

2002년 홈리스법은 홈리스에 대한 주거지원 중심의 기존의 주택법 체계로부터 벗어나 홈리스에 대한 다양한 지원이 가능하도록 구성되어졌다. 1996년 주택법이 1977년에 비해 지방정부의 의무를 줄이는데 초점이 있었다면, 2002년 홈리스 법은 다시 지방정부의 의무를 강화시키고, 특히 주거지원 외의 다양한 지원이 가능하도록 법적 기반을 마련하는데 초점이 두어졌다.

이러한 의미에서 주택법을 개정하는 방식이 아니라 새로운 홈리스법을 제정하는 방식으로 이루어졌으며, 그 내용은 크게 기존 주택법의 홈리스 규정을 보완하고 대체하는 역할을 하는 조항과 새로운 서비스가 가능하도록 규정하는 조항으로 나누어 볼 수 있다. 전문 21조(section)으로 구성되어 있는데, 1조에서부터 3조까지가 변화의 핵심이며 홈리스에 대한 총체적이고 포괄적인 서비스가 제공될 수 있도록 다양한 규정을 마련하고 있다. 5조 이하의 내용을 주로 1996년 주택법을 보완하거나 대체하는 내용으로 구성되어 있다.

2002년 법이 기존의 주택법 방식의 지원전략에서 벗어나도록 하는 핵심은 제 1조에서부터 시작된다. 지방정부의 주택국은 홈리스 대책을 마련하기 위해 관할지역의 홈리스 실태를 조사하고, 조사결과를 근거로 하여 홈리스 대책을 마련하고 공표할 것을 의무화 하였다. 그리고 홈리스 대책은 5년마다 재 작성되도록 명문화되어 있다. 2조에서는 홈리스 실태 조사에 관한 세부 사항을 규정하고 있으며, 3조에서는 홈리스 대책(5개년 계획)에 대한 세부사항을 규정하고 있다. 1조에서부터 3조까지 지방정부의 의무를 규정하는 내용에서 주택국과 사회서비스국이 상호 협력하여 의무사항을 이행하도록 지시하고 있다.

5조 부터는 1996년 주택법의 홈리스 규정을 보완, 대체하는 내용으로 구성되어 있는데, 대체의 방향은 지방정부의 의무사항을 다시 강화시키고, 우선순위가 떨어지는 홈리스에게도 다양한 지원이 이루어질 수 있도록 근거 규정을 마련하는데 초점이 두어졌다. 특히 6조의 경우 1996년 주택법에서 지방정부의 주거지원 의무 기간을 2년으로 제한한 내용을 폐지함으로써 지방정부의 의무를 강화시키고 있다. 7조 이하의 내용 대부분은 지방정부 의무를 폐지하는 다양한 요소를 엄격하게 함으로써 의무가 지속될 수 있도록 하는 규정들로 구성되어 있다.

2002년 홈리스법의 핵심은 지방정부로 하여금 홈리스를 해소하고 지원하는 전략과 계획을 스스로 수립하도록 강제하는 것이라고 할 수 있다. 이 외에도 약화된 지방정부의 의무를 다양한 차원에서 강화시키고 있는데, 예컨대 1996년 주택법에서 규정한, 지방정부의 최소의무 기간(2년)을 폐지하여, 홈리스 상태를 벗어날 때 까지 지속적인 지원이 가능하도록 하였다. 또한 지방정부의 주택국의 업무인 홈리스

대책에 사회서비스국이 긴밀하게 연결되어 필요한 지원업무를 수행하도록 규정하여 주거중심의 서비스에서 복지서비스 제공으로 전환이 가능하도록 근거규정을 마련하였다.

3) 법제정과 변화의 의미에 대한 해석

앞에서 살펴본 바와 같이 영국에서 홈리스 법의 변화는 다음의 세 단계로 구분할 수 있다.

첫 번째 단계는 홈리스법 제정 단계이다. 1977년 주택법(홈리스법)1977의 제정은 홈리스를 시설보호로부터 분리하여 주거를 제공하여야 할 대상으로 전환시켰다는 의미를 지닌다. 홈리스 대책의 주무부서를 지방사회복지국에서 지방주택국으로 전환하였고, 이에 따라 홈리스에 대한 주거보장이 법적 근거를 지니게 되었다. 홈리스(홈이 없는 사람)에게 홈(house)을 제공해야 한다는 홈리스 대책의 본질에 접근하였다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

그러나 다른 한편, 자립생활을 하기 어려운 취약 집단에 대한 시설서비스 및 각종 복지서비스 지원이 약화되는 계기가 되었고, 이에 따라 거리 노숙자로 방치하는 의도하지 않은 결과를 초래하였으며, 또한 욕구의 우선순위에 따라 법정홈리스에 들어가지 못하는 배제되는 홈리스를 양산하는, 그래서 서비스의 사각지대로 배제되는 역기능을 발생시키기도 하였다. 1977년 이후 영국의 홈리스는 주거가 보장되는 법정홈리스와 주거보장의 자격이 없는 홈리스로 구분되게 되었다.

두 번째 단계는 1996년 주택법 개정을 전후한 단계이다. 1980년대 중반 이후 거리 노숙인이 증가하였고, 한편으로는 공공임대주택의 감소로 법정홈리스에 대한 과잉(?) 주거지원에 대한 비판이 증가하는 시기였다. 홈리스에게 주거 지원만으로 문제해결이 가능한가 라는 의문과 공공임대주택에 입주하기 위해 의도적으로 홈리스가 되는 도덕적 해이의 문제가 동시에 제기되는 시기라고 할 수 있다. 거리노숙자의 문제로 정책적 관심이 이동하면서 홈리스에게 주택뿐만 아니라 알콜문제, 약물문제 정신질환의 문제를 지원하는 복지서비스와 직업훈련과 취업알선 등의 다차원적 서비스가 필요하다는 점이 강조되기 시작하였다. 그런데 이러한 정책적 관점의 변화가 홈리스법으로 연결되는 과정에서는 법정홈리스에 대한 지방정부의 주거지원 책임을 완화시키는 형태로만 나타났다. 보수당 정부가 RSI(거리노숙자 대책)을 마련하고 거리노숙의 문제를 해결하기 위한 재정지출을 본격적으로 시행하였지만, 그러한 정책적 변화가 법률개정으로 이어지지 않았고, 주택법에서 홈리스 관련 조항은 홈리스에게 주거지원을 덜 하는 방향으로 나타났다. 어떻게 보면 거리노숙자에 대한 지원정책도 불충분하고, 법정 홈리스에 대한 주거보장성도 약화되는 시기였다고 볼 수 있을 것이다.

세 번째 단계는 노동당이 집권한 1998년 이후 홈리스법2002가 제정되는 2002년을 전후한 시기이다. 이시기에는 거리노숙의 문제가 사회적 배제 해소의 차원에서 보다 본격적으로 다루어졌고, 중앙정부의 거리노숙자문제 해결을 위한 의지가 다양한 차원에서 나타나는 시기였다. 거리노숙의 문제를 집중적으로 다루는 중앙행정 부서가 조직되었고, 예산집행과 실행계획이 이전 시기 보다 더 구체적이고 집중적으로 등장하였다. 이러한 정책적 의지는 홈리스법2002로 나타나는데, 이전 보다 더 강력한 홈리스대책에 대한 책임을 지방정부에 부과하는 형태로 구체화되었다.

1977년 주택(홈리스)법1977과 2002년의 홈리스법2002의 공통점과 차이점을 살펴보면, 지방정부

의 역할 및 책임에 대한 강조, 그리고 홈리스 대책의 주무부서를 지방주택국으로 규정하고 있는 점은 공통적이다. 그런데 차이점은 2002년 홈리스법에서는 주거지원에 대한 책임을 강조했을 뿐만 아니라 다양한 지원을 위한 지방정부 고유의 홈리스대책 마련을 촉구하고 있다는 점이다. 모든 지방정부는 관할 지역의 홈리스 실태를 조사하고 지역적 환경을 고려하여 적절한 홈리스 해소 전략을 마련하여야 하며, 이 전략은 5년마다 수립 공표되어야 한다는 규정이다. 또 하나의 중요한 차이점은 홈리스대책의 주무부서가 지방주택국이지만, 사회서비스국과 긴밀하게 연계하여 업무를 처리하도록, 즉 주택국의 홈리스 전략에 포함된 내용의 일부는 사회서비스국의 업무에 반영하도록 규정하였다는 점이다. 2002년 홈리스법에서 비로소 법정홈리스와 비법정홈리스의 구분이 약화되었고, 주거지원외의 다양한 서비스가 지원될 수 있는 법적 근거를 마련하였다고 볼 수 있다.

이상의 시기별 홈리스법 제정 및 개정과 관련된 정책환경적 요소들이 변화하는 내용을 살펴보면, 특정 시기의 특정 홈리스 법률이 급속하게 입법화되기 보다는 상당한 기간동안 문제가 제기되고 확산되는 일정한 시기를 거치고 있음을 확인할 수 있다. 1977년 주택법(홈리스법)은 1960년대 후반의 주택문제, 대중매체에 의한 홈리스문제의 부각, 홈리스 지원 민간단체의 등장(1966년 Shelter 설립) 등의 사건과 논의들의 10여년간의 누적된 결과물로 볼 수 있고, 1996년의 주택법 개정은 1980년대 중반 이후의 거리노숙자의 문제와 공공임대주택의 부족문제가 10여년간 누적되어 나타난 결과물로 볼 수 있다. 사회적 배제 현상을 사회정책적 과제로 EU가 공식적으로 제기한 시기가 1990년대 초반이며, 이 시기부터 영국에서는 거리노숙자의 문제를 중요한 사회적 배제 현상으로 다루기 시작하였다. 사회적 배제를 해소하기 위한 거리노숙 문제의 해결이 논의된지 10여년 만인 2002년에 주거지원과 결합된 다차원적 지원을 규정하는 법적근거가 되는 홈리스법이 마련되고 있다.

3. 일본의 사례

1) 홈리스 법 제정의 배경

일본은 다른 외국의 주요국 사례(영국 및 미국)에 비해 홈리스 법이 제정된 역사는 매우 일천하다고 볼 수 있다. 영국에서 홈리스에 대해 사회적 관심이 환기되기 시작한 것이 1960년대였고, 1970년대 후반에 홈리스 법이 제정되었으며, 이보다 약 10여년이 뒤늦은 시기인 1980년대 후반에 미국에서 홈리스 관련법이 제정된다. 일본은 미국보다 약 20여년이 뒤늦은 2002년에 홈리스관련법이 제정되었는데, 일본경제의 거품이 꺼지고 장기적인 경제침체에 접어드는, 1990년대 초반의 대량의 홈리스 등장이라는 새로운 사회현상이 부각된 이후 정확하게 10년 뒤의 사건으로 보인다.

홈리스라는 용어가 2002년 법제정으로 공식적으로 사용되었지만, 그 이전에 이 집단을 지칭하는 용어로는 야숙자(野宿者) 혹은 노상생활자(路上生活者)였으며, 이들을 지원하는 민간단체에서 가장 많이 사용하는 표현은 야숙자라고 한다. 한편 홈리스법이 제정되기 전의 공식 명칭은 행정 용어로 사용된 명

칭에서 확인할 수밖에 없는데, 대체로 주소부정자 혹은 노상생활자라는 용어가 주로 사용되었다. 다양한 용어로 지칭되고 있는 주거빈곤계층에 대한 사회적 관심 혹은 이들에 대한 대책은 서구와 마찬가지로 홈리스법 제정이전에는 생활보호법 등 빈곤대책관련법에 의거하여 이루어졌으며, 그 역사는 훨씬 더 과거로 거슬러 올라가야 한다. 중세부터 관행을 살펴볼 수 있는 일본의 출가노동(出稼勞動)의 전통은, 노동력을 상실한 출가노동력(중고령자 및 노인)들을 노숙과 구걸로 연명하게 만드는 구조였으며, 1950년대 이후 일반인들의 눈에 잘 띄이지 않는, 여인숙 거리에 퇴적되어 왔다(전홍규, 김수현 1998). 약 5만여명의 규모로 추정되는 여인숙 생활자들이 일본 노숙자 배출의 거대한 저수지로 작용하고 있으며, 이러한 염가의 숙소조차 얻지 못한 이들이 절이나 신사의 처마 밑이나 거리에서 노숙을 해왔다. 이들에 대한 일본 정부의 대응은 ‘비정주적 빈민(不定居的細民)’으로 규정하고 생활보호 및 사회복지관련법에 근거하여 갱생보호시설로의 수용보호가 주요 대책이라고 할 수 있었다. 이들은 고도경제성장과 더불어 사회적인 관심으로부터 멀어져 갔다.

1990년대 들어오면서 일본 경제의 거품이 사라짐과 동시에 풍요로운 일본 사회에 존재하는 새로운 빈곤문제가 대두되었으며, 대도시 역주변에서 노숙하고 있는 이들과 민간임대주택으로부터 강제 퇴거당하는 사람들, 그리고 병원을 나와 돌아갈 집이 없는 사람들의 문제가 점차 확대되었다. 언론들의 관심도 증가하였고, 홈리스 문제에 대해 대중 미디어가 앞다투어 선정적인 보도를 하기 시작하는 시점도 이 시기이다.

1992년부터 발생한 다음의 사건들이(홈리스당사자들과 도쿄도간의 참여한 공방) 일본사회의 홈리스에 대한 사회적 관심을 크게 모으게 된 계기가 되었다고 한다(전홍규, 2003) 다음은 전홍규(2003)의 연구 일부를 그대로 옮긴 내용이다.

1992년 말경부터 도쿄도 청사에서 가까운 신주쿠역 서쪽출구 지하통로에 300호 정도의 ‘상자집 마을’이 눈 깜박할 사이에 만들어졌다. 지하기둥을 교묘하게 이용하여 상자와 비닐 등을 이용하여 만든 것으로 본격적인 집 모양을 하고 있는 것도 있었다. 그러나 이들에 대해 도쿄도는 1994년에 한곳의 통로를 펜스로 폐쇄하여 쫓아내고, 1996년에는 보다 본격적인 ‘강제철거작업’을 실시하여, 또 다른 한곳의 통로로부터도 홈리스를 추방하였다. 그 결과 일부 홈리스들은 서쪽출구 지하광장으로 이동할 수밖에 없었고 더욱 ‘과밀한’ 상태의 상자집 마을이 다시 생겼다. 이 마을은 1998년 2월 발생한 화재에 의해 4인의 희생자를 낸 채 사라졌다. 당시 홈리스들의 생활을 지원해오던 민간단체의 이야기에 따르면 이들 홈리스 마을에는 우편배달원에 의해 우편물이 배달되는 등 그 자체로 자립적이고 잘 구성된 상호 관계망에 의한 하나의 커뮤니티를 영위하고 있었다고 한다.

이상과 같은 사건들 속에서 일본사회는 홈리스의 출현과 홈리스 문제에 대해 직면하지 않을 수 없었고, 한편으로는 이질자로서, 정상적인 사회로부터 구축되어야 할 대상으로 인식하기도 하고, 다른 한편으로는 이들을 지원하는 단체와 활동들이 증가하게 되었다. 1990년대 말 필자가 일본을 방문하여 도쿄도 사회복지 담당 사무관과의 인터뷰에 의하면, 일본 정부의 공식 입장은 일본내에 홈리스는 존재하지 않는다는 것이었다. 그러므로 이 집단에 대한 공식적인 정책 또한 존재할 수 없었지만, 홈리스 자조모

임과 이를 지원하는 민간활동은 당시에 활발하게 전개되고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 단체들의 활동이 마침내 홈리스법 제정이라는 결실을 맺는 시기는 문제가 드러난 지 약 10여년이 경과한 뒤였다.

2002년 8월 ‘홈리스 자립지원을 위한 특별조치법’이 10년간의 한시적 입법으로 국회를 통과하였다. 이어서 이법에 근거하여 중앙정부의 책무인 홈리스 자립지원에 관한 기본 방침이 2003년 7월에 발표되었고, 방침의 발표에 앞서 1~2월에 전국적인 홈리스 실태조사가 진행된 바 있다. 기본방침이 발표되고 난 이후, 법의 규정에 의거하여 지방정부의 책무인 기본방침을 이행할 실시계획이 전국의 도도부현과 시정촌 단위에서 마련되어 왔고, 2004년 1월을 즈음하여 일제히 의견수렴 및 확정 발표가 이어졌다.

2) 법의 주요 내용

‘홈리스 자립지원을 위한 특별조치법’은 전문 14조로 구성되어 있는데, 법의 목적과 정의 등 총칙에 관련된 조항이 제1조에서 제7조까지이며, 제8조와 9조는 기본방침과 실시계획에 관련 사항이, 그리고 제10조와 11조는 재정상의 지침 등에 관련한 규정이며, 제 12조에서 제14조까지는 민간단체 능력의 활용 등에 관한 내용이 규정되어 있다.

제1조 목적에서, 홈리스를 지원하고 인권을 배려하며 홈리스 관련 문제 해결에 도움을 주는 것이 국가의 당연한 책무라는 점을 명확하게 규정하고 있다.

제3조 홈리스 자립지원 등에 관한 시책의 목표 등에 관한 조문에서, 홈리스의 자립을 위해서는 안정된 고용, 취업기회 확보, 안정된 주거장소의 확보, 보건 의료의 확보 등이 필요하고 이를 지원해야 함을 규정하고 있으며, 기타 일시적 숙박소 제공, 일상적 필요 물품의 지급, 생활상의 상담 등 다양한 서비스가 총체적으로 고려되어야함을 규정하고 있다.

제 4조에서 7조까지 홈리스의 자립노력 의무, 국가의 책무, 지방공공단체의 책무, 일반 국민의 노력 등 각 사회구성원의 의무를 규정하고 있다.

정책이 가동되기 위한 가장 핵심적 요소라고 할 수 있는 부분은 국가의 책무와 지방공공단체(지방정부)의 책무를 구체적으로 적시하고 있는 제 8조와 제 9조이다. 중앙정부의 후생노동대신 및 국토교통대신은 제 14조에 규정한 전국 홈리스 실태조사를 기반으로 하여 홈리스 자립을 지원하기 위한 기본방침을 책정해야만 한다. 기본방침의 내용에 대한 세세한 규정이 제8조에 담겨진다. 제9조는 중앙정부의 기본방침에 입각하여 해당 시책을 실시하기 위한 지방정부의 계획을 책정하도록 하는 규정이다.

제 10조에서는 이상의 홈리스 정책을 집행하는 필요한 재정상의 조치와 기타 필요한 조치를 마련하도록 규정한다.

홈리스를 지원하는 민간단체를 적극적으로 활용하고 긴밀한 협조체계 확보에 노력함과 동시에 그 능력을 적극적으로 활용해야한다는 규정은 제 12조에 명문화되었다. 제 13조에서는 중앙정부와 지방정부가 홈리스 자립지원을 위한 시책을 실시하는데 상호 긴밀한 협조체계 확보에 노력해야함을 규정하고 있다. 마지막으로 제 14조에서는 홈리스 실태에 관한 전국 조사를 실시하도록 규정하고 있다.

3) 정치적, 정책적 배경과 의미에 대한 해석

2002년 8월 ‘홈리스 자립지원을 위한 특별조치법’이 10년간의 한시적 입법으로 국회를 통과하였다. 홈리스 자립지원법이 국회에서 통과하기까지는 다양한 홈리스 지원 단체의 법안 필요성에 대한 사회적 캠페인, 국회 요구와 정당에 대한 로비활동, 그리고 관련 전문가의 동원 등의 과정이 있었다.

도쿄의 신주쿠 연락회(新宿連絡會), 이케부쿠로 연락회, 노숙자인권자료센터, 오사카의 카마가사키 지원기구 등이 중심이 되어 다양한 활동을 전개하였다. 홈리스 자립지원법 조기 통가를 위한 국회 로비 방문, 민주당 국회의원과 입법 추진 논의, 공산당, 민주당 등 관련 의원들의 상야(山谷)지역 방문과 실사에 대한 안내, 법률전문가 등의 적극적인 참여와 연계 등이 이루어졌다.

‘신주쿠 홈리스 지원기구’ 활동 사례를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 신주쿠 홈리스 지원기구는 신주쿠 연락회의 전신인데, 1994년 8월 도쿄도에 의한 신주쿠 홈리스 강제 철거에 반대하는 활동을 하던 두 개의 ‘운동단체’와 ‘홈리스 당사자 모임’이 결합하여 결성되었다.

1996년 아오시마 도정(都政)하에서 신주쿠 역 인근의 상자집 강제 철거사건에 반대하는 활동을 통해서 연락회의 명성이 알려졌고, ‘강제 배제(철거)만으로는 아무 것도 해결되지 않는다’는 사실을 사회적으로 홍보하는 활동에 주력하였다. 2000년부터 본격적으로 홈리스 당사자, 양심적인 국회의원과 연계하여 ‘홈리스 자립지원법’ 청원운동을 전개하였고, 법제정의 중심적인 역할 수행한 것으로 평가되었다.

이 단체는 대 행정 의견개진활동, 행정교섭 뿐만 아니라 다양한 홈리스 지원활동도 전개하였다. 예컨대 급식지원활동, 야간 패트롤, 의료상담, 복지행동 등이 활동의 주요 목록들이다.

홈리스 법이 제정되는 배경에는 일본사회의 변화와 홈리스 출현의 구조적 요인에 대한 정책적 대응이라는 점이 가장 본질적이겠지만, 민간단체의 역할 및 전문가의 역할 등은 중요한 요소로 강조되어야 할 것이다. 제정 과정에서 전문가와 관련 인사들이 한국을 방문하여, 한국의 노숙인 대책을 살펴보기도 하였으며, 법 내용을 살펴보면 외국의 홈리스 법체계를 참조하였음을 짐작하게 한다.

예컨대, 홈리스 실태에 대한 조사와 관련 중앙정부의 책무와 지방정부의 책무를 구체적으로 규정하고, 특히 지방정부가 홈리스 대책을 실시하기 위한 계획을 수립하게 한 점은 영국의 홈리스법 내용과 매우 유사하다.

영국 홈리스법과 일본 홈리스법의 중요한 차이점은 첫째, 한시법(10년간 유효)이라는 점인데, 이는 총체적 대응을 통해 홈리스가 없는 사회 혹은 홈리스를 없애는 사회로 가겠다는 점을 암시하는 대목이다.

둘째, 홈리스 당사자의 의무를 규정하고 있다는 점(자립을 위한 노력).

셋째, 공공시설을 홈리스가 점유하는 문제를 구체적으로 지적하고 공공의 편익을 위해 적절한 조치를 취해야한다는 점을 규정하고 있다는 점(제11조) 등이다.

사회정책에서 나타나는 소위 당근과 채찍의 논리, 혹은 지원과 통제라는 양날을 같이 홈리스 지원법의 규정 속에 적절히 담겨져 있는 듯하다. 일본은 홈리스문제가 제기된 지 상당기간 동안 지원정책에는 인색하였고, 반면 공공질서를 유지하기위한 공공장소 점유에 대한 정비(홈리스들이 머무는 종이집, 브루시트 하우스 등을 철거)에 더 많은 관심을 보였음은 주시의 사실이다. 홈리스자립지원법을 통하여 총체적인 자립지원 대책을 마련하면서 동시에 공공장소를 무단으로 점유하고 있는 만성적인 홈리스를 정

리하겠다는 의도가 있는 것으로 보인다. 이러한 의지가 어느 정도인지는 현지 방문 혹은 현지 관계자들과의 접촉을 통하여 확인되어 질 사항이므로 현재로는 추정할 수밖에 없다. 다른 한편으로는 공공의 이익을 대변해야하는 공식 정부의 입장에서 공원, 역사 등 공공의 시설물을 관리해야하는 의무 또한 인정해야 하는 측면이 존재한다. 문제는 홈리스의 권리와 공공의 이익을 어떻게 잘 조화할 것인가, 다시 말하자면 적절한 균형을 어떻게 유지할 것이냐의 문제일 것이다.

4. 한국에 주는 함의

한국의 경우 독립된 홈리스 지원법이 마련되지 못하였지만, 1998년 ‘실직노숙자’라는 새로운 용어의 등장, 1999년 사회복지사업법에 부랑인복지시설 설치·운영규칙 제정을 위한 법적 근거 마련, 2005년 ‘부랑인 및 노숙인’이라는 용어가 법적 근거를 마련하는 등의 일련의 논의가 축적되어왔다. 10여년이 경과된 현재의 시점은 새로운 홈리스법이 제정되기에 적절한 시기일 수도 있고, 한편으로는 그러한 법제정을 위한 노력을 경주해야할 시점일 수도 있다.

영국과 일본의 사례에서 한국의 홈리스법에 담겨져야 할 필수목록의 일부를 발견할 수 있을 것 같다. 특히 2002년 영국의 ‘홈리스법’과 일본의 ‘홈리스 자립지원을 위한 특별조치법’은 매우 유사한 공통점을 보여주고 있었다. 시기로 보면 2002년 동일한 시점이지만, 입법시기가 영국이 2월 일본이 8월이라는 점에서 일본의 법이 영국의 내용을 많이 참조하지 않았을까 추정된다. 두 법의 공통점은 아마도 한국에서 홈리스지원법을 제정할 때 지향해야 할 방향성을 보여주는 것이라고 생각한다. 다음을 네 가지 요소가 그것이다.

첫째, 무엇보다 중요한 점은 홈리스에 대한 대책과 지원이 정부의 의무라는 점을 명시하여야 한다는 점이다. 모든 사회구성원은 정상적인 주거생활을 할 권리가 있고, 이러한 권리를 향유하지 못하는 상황이 발생하였을 때, 이를 바로 잡을 책임과 의무가 정부에게 있다는 점을 명시함으로써 홈리스에 대한 정부의 지원과 대책을 마련하는 법적 근거를 마련할 수 있다.

둘째, 홈리스 법이기 위해서는 주거지원에 관한 내용이 반드시 담겨져야 한다는 점이다. 물론 주거지원 외의 다양한 지원이 필요하지만, 궁극적인 자립은 정상적인 주거생활을 할 수 있는 주거공간이 확보됨으로써 비로소 가능하다는 점은 명확하며, 이를 위한 주거공간 지원 방안과 절차 등에 대한 규정이 명문화될 필요성이 있다.

셋째, 홈리스에게는 주거지원만으로 불충분하다는 점이 영국 사례에서 확인할 수 있었다. 주거지원과 다양한 차원의 서비스가 결합되어야 홈리스 해소에 효과를 발휘할 수 있을 것이며, 법 내용에 이러한 요소를 어떻게 반영할 것인가를 고민하여야 할 것이다.

마지막으로 우리에게 주는 중요한 함의는 지방정부의 책임을 어떤 방식으로 법률로 규정할 것인가의 문제이다. 개별 지방정부로 하여금 홈리스 전략을 마련하도록 강제화하고, 이를 위해 홈리스 실태를 조사하도록 규정한 영국과 일본의 홈리스법은 이러한 점에서 좋은 참고서이다.

한편 또 다른 측면에서 일본의 사례가 한국에 주는 교훈은 매우 크다. 특히 한국의 홈리스 대책이 긴급대책 혹은 응급처방적 성격을 벗어나지 못하고 있다는 점에서 그러하다. 일본의 사례에서 확인할 수 있는 중요한 점은 전혀 대책을 마련하지 않던 기간이 상당 기간 지속되는데, 오랜 동안의 신중한 구상은 마침내 근본적인 법안을 마련하는 것으로 나타났다. 그리고 법률에 근거하여 모든 정책이 집행되고 있다. 법률적 근거가 취약한 상태에서 응급적 대책이 먼저 등장하고, 이후에 근본적인 조치가 이루어지지 않는 한국과 매우 대조적이다. 1998년 이후 한국은 홈리스문제(특히 노숙인 문제)가 등장하자마자 적극적인 예산마련과 대책이 이어졌다. 그러나 그러한 대책의 근본이 되는 법률을 제정하지 않았고, 항상 임시적인, 응급처방 성격의 대책들이었다. 근본적으로 어떻게 할 것인가의 문제에 들어가면 한발자국의 진전도 일어나지 않고 있다. 이러한 현상은 정부뿐만 아니라 학계 등 전문가 그룹에서도 마찬가지라고 판단된다.

5. 한국의 홈리스지원법 제안

우리나라의 현 상황에서 홈리스법에 담겨질 내용으로는 대략 다음과 같은 모색이 이루어질 수 있다.

1) 총 칙

1장의 총칙부분에서는 다른 법률과 유사하게 법의 목적과 홈리스의 정의, 기본이념, 책임과 의무 등 전반적 사항을 규정한다. 특히 여기서는 국가의 책임을 규정하여 현재 국가사무와 지방정부사무로 이원화되어 있는 부분을 통일할 수 있도록 강제한다. 홈리스에 대해서는 자활노력의 책임을 규정하되 동시에 적절한 주거나 복지서비스를 요청할 수 있는 권리를 동시에 규정한다. 복지부와 국토부 등 관련부처를 망라한 위원회를 규정하고 지방정부에도 유사한 실무적 업무체계와 역할을 규정한다. 중앙정부의 위원회 산하에는 실무적인 전문위원회를 두어 역할의 실질성을 도모한다. 이는 현재 중앙생활보장위원회의 방식과 유사하게 할 수 있다.

- ❖ 법의 목적 : 홈리스와 주거취약계층에 대한 보장
- ❖ 홈리스에 대한 정의 : 광의의 정의(필요시 각 프로그램별로 해당하는 우선순위 등은 하위규정에서 따로 규정)
- ❖ 기본이념 : 주거권의 보장, 홈리스에 대한 적절한 보호와 사회통합
- ❖ 국가와 지방자치단체의 책임 : 홈리스 보장체계 구축과 행·재정적 책임
- ❖ 홈리스의 권리와 책임 : 자립생활 추구의 책임과 주거권의 보장 청구권리
- ❖ 정책조정위원회(지방정책위원회) : 관련 부처 책임자로 구성된 중앙정부의 위원회와 이에 대한 전문성을 보장하는 실무위원회
지방정부에서는 지역별 행정적 조치를 위한 위원회

2) 기본정책

2장의 기본정책 부분에서는 중앙정부의 종합계획의 수립, 그리고 이에 기반한 지방정부의 실행계획 수립을 규정하여 일본에서와 마찬가지로 구체적인 내용이 수립될 수 있도록 규정한다. 전국적인 실태조사에 관한 규정을 두어 전면적 실태파악을 국가의 책임으로 수행되도록 규정한다.

재정상의 조치 부분에서는 재정 지원의 방식을 시설 입소자 수에 기반한 것이 아닌 복지서비스 욕구에 비추어 적절한 역할인지에 대한 심의 등을 통해 재정이 지원되도록 하는 방식을 규정한다. 이는 중장기적 지원 기간을 전제로 한 공모 방식이 될 수 있다. 여기에서는 특히 민간단체와 협력하는 방식을 취하되 재정적 책임에 대해서는 그 소재가 정부에 있음을 분명히 한다.

- ❖ **종합계획의 수립** : 중앙정부 책임에 의한 5년 단위 중기계획과 연차별 실행 계획
계획기간별 달성 목표와 재정 계획
정책조정위원회 구성과 역할
- ❖ **실행계획의 수립(지방)** : 지역별 실행계획
- ❖ **실태조사** : 홈리스와 주거취약계층에 대한 종합적 실태조사
정부(정책조정위원회)의 책임
- ❖ **지역사회생활지원의 원칙** : 시설을 포함하여 지역사회통합을 지원하는 방식의 서비스 체계 구축
- ❖ **재정상의 조치** : 홈리스 지원체계에 대한 국가의 재정 책임
복지소요에 따른 프로젝트 기반 방식(중기적, 단기적)의 재정 지원
- ❖ **민간단체의 활용** : 민간과의 협력 활동

3) 복지조치

3장의 복지조치의 부분에서는 홈리스와 관련된 사회복지서비스의 전반적 사항을 규정한다. 이는 복지부의 5개년 계획안과 같은 내용의 흐름을 큰 범위에서 규정해주도록 한다. 특히 의뢰와 연계 부분에서 정부의 조치책임성을 강조할 필요가 있다. 또한 홈리스와 관련된 현장 조치에서 발생할 수 있는 인권 부분에 대한 안전망을 규정하여 포함하도록 한다. 정신보건법 등 체계에서는 권익보호 및 지원의 내용이 주로 시설과 관련되면서 별도의 장으로 구성되고 있으나 홈리스법에서는 복지조치의 장 내에서 하나의 조항으로 규정하도록 하는 것이 현실적 방안일 것이다.

- ❖ 예방 : 흡리스 발생의 예방, 잠재적 흡리스(흡리스 위험상태)의 규정과 대응 책임
- ❖ 주거지원 : 임시주거, 공공임대주택, 지원주거, 생활시설 포함
지원방식으로서 현금, 현물, 바우처
- ❖ 의료지원 : 응급진료소, 검진체계, 의료구호 및 의료보호
- ❖ 직업활동 지원 : 자활프로그램, 직업알선, 공공근로 및 사회적 일자리
- ❖ 상담과 서비스 접근 지원 : 정보제공, 생활지원 및 편의제공
- ❖ 단기보호
- ❖ 의뢰와 연계 : 흡리스 복지체계, 기타 사회복지체계, 공공서비스 체계에의 의뢰와 연계 국가 책임 규정
- ❖ 인권 : 인권지침의 마련과 배포 국가책임

4) 복지시설

4장 복지시설의 부분은 가장 내용이 많고, 관련 당사자에 있어서는 핵심적일 수 있는 부분이지만 법의 위상과 방향을 감안할 때, 복지조치에 이어 후순위로 배치하는 것이 적절할 것이다.

여기에서는 일반적인 시설의 설치운영과 시설 유형 등에 대해 규정한다. 특히 입소로 조치가 완료되는 것이 아니라 '정해진 기간이나 요건'에 의해 의뢰나 연계, 혹은 전원조치에 대해 법률적으로 규정하면서 관련 자원의 확보에 대해 정부가 책임지는 내용을 넣어 현재와 같은 장기복합수용의 위법성 논란이 개별 시설 책임으로 귀결되지 않도록 한다. 또한 흡리스시설이 다른 사회복지시설과 가지는 관계성에 대한 규정을 통해 의뢰와 연계조치의 실효성을 확보한다.

시설의 유형은 현재의 부랑인복지시설과 노숙인쉼터라는 이분법을 극복하고 시설의 서비스 내용을 중심으로 재편한다.

- ❖ 시설의 종류 : 일시보호센터 – 당사자 요청에 의한 다른 서비스 연계까지의 일시적 생활시설(연계자원에 대해서는 국가책임)
 - 단기자활시설 – 현 노숙인 쉼터와 유사
 - 정신장애시설과 중독시설 – 정신장애나 중독 문제가 있는 경우의 치료와 보호 및 재활을 위한 생활시설(현 부랑인시설 기능의 일부)
 - 요양보호시설 – 단기적 지역사회복귀가 어려운 홈리스에 대한 보호와 재활을 중심으로 한 생활시설(현 부랑인시설 기능의 일부)
- ❖ 시설의 설치 : 민간의 설치, 행정부 부분에서의 국가책임과 의무
설치요건, 설치자격
- ❖ 시설의 운영 : 입소, 퇴소, 이용 관련 규정
시설 유형별로 입퇴소와 이용 자격, 조건, 절차
의뢰/연계/전원 조치의 조건과 절차
생활시설 등 시설유형에 맞는 인적, 재정적 지원
- ❖ 다른 사회복지시설과의 관계 : 다른 사회복지시설 입소의 자격과 당사자 욕구가 있을 경우 국가의 책임으로
연계 가능성 확보
사회복지사업법 상 관련된 사회복지시설과의 연계와 관계 규정
- ❖ 시설의 종류 : 상담센터 – 이용시설, 사정 및 편의지원, 생활시설 및 지역사회 자원 연계

5) 보칙과 벌칙

보칙은 일반적 사회복지서비스법에서 나타나고 있는 것과 유사하게 비용, 조세, 심사청구, 권한위임 등의 내용으로 구성될 수 있다. 특히, 법에 따른 체계개편 등에서 필요할 경우 그에 대한 유예조항을 관련 체계의 합의에 기반하여 설정할 수 있다.

특히 보칙의 유예조항은 현 부랑인시설이나 홈리스 관련 서비스 체계가 가지고 있는 역할이 정상화될 때까지 기존의 입소이용자나 서비스 체계의 불안정성을 막고 효과성을 높이기 위한 조치나 지원을 포함하도록 할 필요가 있다.

<참고문헌>

윤일성(2005), “영국의 노숙자 연구: 원인과 정책을 중심으로”, 『한국인구학』 Vol.28 No.1
pp.235-275

이태진, 정원오, 주영수, 전홍규, 김선미(2004), 『중구 노숙인 보호 및 지원방안』

전홍규(2003), “일본의 홈리스 자립지원과 민간의 역할”, 『도시와 빈곤』 통권 65호, pp 86~123

홈리스 주거지원과 사회적 포섭 연구모임, “영국의 홈리스 문제와 정책”, 『도시와 빈곤』 Vol. 69.
pp.161-185

한국부랑인복지시설연합회, 홈리스법 제정을 위한 기초연구, 2009.

Fitzpatrick, S., Kemp, P, and S. Klinker(2000), *Single Homelessness: An Overview of Research in Britain*, Bristol: The Policy Press

Randall and Brown(2002), *Helping Rough Sleepers off The Street*, London:
Homelessness Derectorate

Cloke, P., Milbourne, P., and R. Widdowfield(2001), “Making The Homeless Count?: Enumerating Rough Sleepers and The Distortion of Homelessness”, *Policy and Politics* 29(3): 259-79.

Department for Communities and Local Government(2006), Homelessness Code of
Guidance for Local Authorities

Housing (Homeless Persons) Act 1977

Housing Act 1996 Part VII Homelessness

Homelessness Act 2002

주거취약계층의 주거안정을 위한
홈리스복지법 제정관련 정책토론회

1판1쇄발행 2010년 7월 21일

발행처 한국보건사회연구원

연락처 Tel. 02)380-8000 / Fax. 02)352-9129

주소 서울시 은평구 진흥로 268번지

홈페이지 www.kihasa.re.kr

디자인 소야디자인 02)3406-9330

