

# 전국홈리스 연대 창립총회 및 기념세미나

- 일시 2009년 12월 15일(화) 14시~17시
- 장소 한국보건사회연구원 대회의실
- 주최 전국홈리스 연대
- 후원 KIHASA 한국보건사회연구원





## 모시는 글

홈리스 문제는 단순히 주거만이 아니라 누적된 빈곤, 가족해체, 질병, 사회적 부적응과 소외 등의 문제가 복합적으로 작용한 결과로 종합적인 정책방안의 모색이 필요합니다. 무엇보다 최근 글로벌 금융위기를 맞이하여 홈리스 정책의 효과성 제고를 위해서는 적극적인 예방과 지역사회 정착의 체계적인 정책적 접근이 절실하게 요구되는 상황입니다.

한국 사회는 1997년 외환위기 직후 거리노숙자가 급증하면서 노숙인 문제에 주목하게 되었으나, 2000년대 초반 정부와 민간 협력의 노숙인 보호체계가 구축된 이후 사회적 관심이 멀어지게 되었습니다. 특히, 2005년 노숙인 복지사업이 지방으로 이양된 후 다양한 문제들이 발생하고 있고 거리노숙, 노숙인 쉼터, 쪽방, 상담보호센터 등 홈리스를 지원하는 기관들이 지역화, 개별화 되고 있어 정책의 효과성이 현저하게 떨어지고 있습니다.

전국홈리스 연대는 홈리스 정책을 보다 성숙시키고 현장의 활력을 증대시키고자 2009년 2월부터 연대의 필요성을 인식한 단위들을 중심으로 수차례의 준비모임과 운영위원회를 거쳐 전국홈리스 연대 창립총회 및 기념세미나를 개최하고자 합니다. 각계 전문가 및 관계자 여러분을 모시고 홈리스 정책의 발전을 위한 자리를 마련하오니 바쁘신 중에도 부디 참석 하셔서 자리를 함께하여 주시기 바랍니다. 감사합니다.

전국홈리스 연대, 한국보건사회연구원 드림





## 진행순서

등록

13:30 ~ 14:00

주제

글로벌 금융위기 이후 각국의 홈리스 정책대응 동향

14:00 ~ 16:00

사회 이태진(한국보건사회연구원 기초보장평가·모니터링센터장)

발제 1. 일본 홈리스 정책의 동향

김수현(세종대학교 부동산학과 교수)

발제 2. 영국 홈리스 정책의 동향

윤일성(부산대학교 사회학과 교수)

발제 3. 한국 홈리스 정책의 동향

남기철(동덕여자대학교 사회복지학과 교수)

토론 남철관(나눔과 미래 사무국장)

현시웅(대구노숙인상담지원센터 소장)

이원기(행복한 우리집 총무)

신원우(협성대학교 사회복지학과 교수)

휴식

16:00 ~ 16:20

전국홈리스 연대 창립총회

16:20 ~ 17:00





## 목 차

주제발표 1. 일본 흄리스 정책의 동향	51
김수현(세종대학교 부동산학과 교수)	
주제발표 2. 영국 흄리스 정책의 동향	15
윤일성(부산대학교 사회학과 교수)	
주제발표 3. 한국 흄리스 정책의 동향	33
남기철(동덕여자대학교 사회복지학과 교수)	
<b>전국홈리스 연대 창립총회</b>	69



# SEMINAR

주

제

발

표

1

## 일본 홈리스 정책의 동향

● 김수현(세종대학교 부동산학과 교수) ●

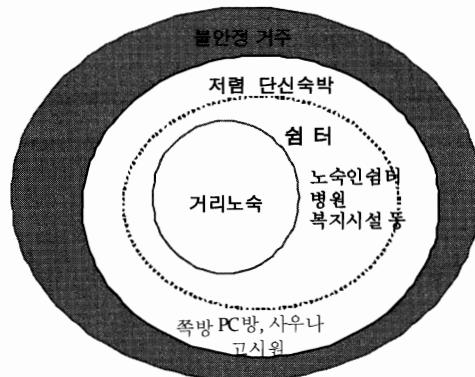


# 일본 홈리스 정책의 동향

## 1. 일본의 홈리스 정의와 추이 -1

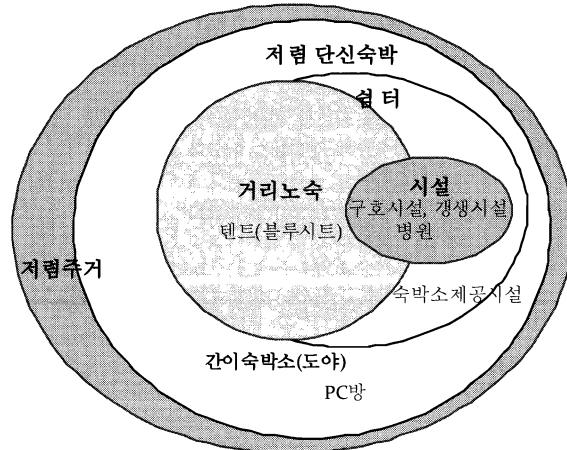
### ● 홈리스는 나라마다 정의가 다름

- 거리노숙 ? 쉼터 → 저렴 단신숙박 → 불안 정 거주



## 1. 일본의 홈리스 정의와 추이 -2

- 일본은 주로 거리노숙 형태로 분포



4

## 1. 일본의 홈리스 정의와 추이 -3

- 전국적으로 거리노숙인은 2003년 최고치
- 이후 급격히 줄어드는 추세
- 도쿄보다 오사카에 더 많은 노숙인

연도	전국	도쿄	오사카
1997	-	3,700	-
1998	-	4,300	-
1999	20,451	5,800	8,660
2000	-	5,700	-
2001	24,090	5,600	8,660
2002	25,000	-	-
2003	25,296	5,927	6,603
2004	-	-	-
2005	-	-	-
2006	-	-	-
2007	18,564	4,213	4,069
2008	16,018	3,436	3,647
2009	15,759	3,105	3,724

5

## 2. 홀리스 발생배경 -1

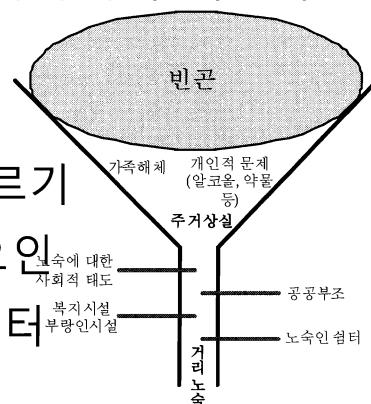
- 전통적 이유는 빈곤-가족해체-개인적 특성 등이 결합

- 사회구조적 영향?

- 실제 거리노숙에 이르기

까지는 다양한 억제요인

- 사회적 태도, 복지, 쉼터



6

## 2. 홀리스 발생배경 -2

- 일본의 특수성 : 단신생활 인력시장(요세바 寄せ場)과 장기간 출가노동

### ● 요세바

- 일일노동자들이 일자리를 찾는 인력시장을 의미
  - 에도시대 때부터 형성, 현재의 요세바는 1950년대 후반부터 형성
  - 산업구조 변화에 따른 실업자를 흡수하고, 토목건축업의 임시노동력을 담아두는 장소로 발전

7

## 2. 흠티스 발생배경 -3

- 요세바 주변에는 일용노동자들을 위한 간이숙박소인 도야 거리 형성

※ 잠자리를 뜻하는 宿의 일본어 발음은 야도(ヤド)'인데, '도야(ドヤ)'는 그은어가 굳어진 표현

- 따라서 요세바와 도야는 인력시장과 주거의 관계로 동일한 맥락에서 보아야 함
- 일자리를 못 구하면 도야에서 나와 요세바 주변에서 노숙

8

6

## 2. 흠티스의 발생배경 -4

- 일본의 대도시에는 대규모 요세바 및 도야지역 형성

도시	도쿄	요코하마	오사카	나고야	가와자키
요세바 명칭	상야(山谷)	고토부키 쵸 (壽町)	가마가사 키 (釜ヶ崎)	사사지마 (笹島)	가와자키
간이숙박소 (도야) 건물 수	170	89	140	34	51
수용능력	8,526	6,480	19,143	2,237	2,503
지역내 생활 일용노동자 수	5,900	5,000	21,000	1,000	2,000

9

## 2. 흄리스의 발생배경 -5

- 그러나 요세바는 1990년 버블붕괴 이후 점점 인력시장 기능을 상실 → 노숙인화

- 건설업 침체, 노동력의 고령화, 신규인력 미

연도	40세 미만	40대	50대	60대 이상
1961년	65.0	18.4	12.1	4.5
1970년	48.1	28.9	15.2	7.8
1980년	23.0	35.3	26.7	15.0
1992년	6.8	25.7	40.7	26.8
2000년	3.2	12.5	29.7	54.6

10

## 2. 흄리스의 발생배경 -6

- 요세바 중심으로 흄리스가 퇴적됨에 따라 정부는 안이하게 대응
  - 요세바에는 원래 거리노숙인이 있다는 인식
  - 노숙인의 60%가 요세바 경험
- 그러나 2000년경부터 요세바 경험이 없는 흄리스가 증가하면서 역이나 공원 등으로 확산
  - 1999년, 신주쿠역 지하도에서 화재발생
  - 더 이상 방지할 수 없는 단계로 확대

11

### 3. 홈리스의 특징 -1

#### ● 거리노숙 중심

- 노숙인 정책대상의 90% 이상이 거리
- 정착형 노숙 ↑ 49.8% 텐트(블루시트) 24.8% 골판지

#### ● 고령자 많음 : 평균 58.9세 (2007년, 도쿄)

- 계속 고령화되는 추세
- 서울, 50.0세(2007년)

	도쿄	
	2003	2007
평균(세)	57.3	58.9
29세 이하	0.2	0
30~39세	4.2	1.6
40~49세	11.2	10.0
50~59세	38.2	41.2
60~69세	40.4	39.0
70세 이상	5.0	7.8
기타	0.5	0.1

12

### 3. 홈리스의 특징 -2

#### ● 노숙기간이 길어지는 경향

#### ● 서울의 거리노숙인보다는 월 씬 건강하고, 일에 참여하는 비율 높음

- 문제음주자 31%(서울 거리, 57%)
- 일하는 비율 69.2%
- 폐품수집 61.6%, 건설일용 17.1%

10년 이상 노숙 69.5% / 1년 미만 55.6%

	도쿄	
	2003	2007
1년 미만	25.9	16.2
1~3년	19.0	18.0
3~5년	22.0	20.0
5~10년	23.9	24.8
10년 이상	9.0	21.0

13

## 4. 홀리스 정책의 전개과정 -1

- 오랫동안 요세바 지역을 중심으로 동절기대책만 실시 ? 근로능력과 주소불명 확을 이유로 생활보호 제도 적용 배제
    - 法外救護(가설텐트-오사카 / 숙박권-요코하마 / 공공근로(거리청소 등)-오사카 등)
  - 요세바의 일용노동자 측면에 주목하여 그동안 노동단체 중심으로 지원
    - 무료급식, 상담 등
- 이른바 '월동(越冬)투쟁' 전개

1.4

## 4. 홀리스 정책의 전개과정 -2

- 극히 제한적으로 생활보호를 적용하는 가운데, 복합시설이 지원대책으로 활용됨

- 신체장애 9.0%, 정신장애 28.2%, 지적장애 21.2%, 중복장애 30.5%
- 50세 이상이 90.5%에 이르며, 10년 이상 생활한 비율은 54.5%
- 한국의 부랑인복지시설 : 65.7% 장애, 19.8% 정신질환, 90% 50대 이상

시설종류	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
구호시설	16,293 (173)	16,554 (174)	16,851 (178)	16,789 (177)	16,911 (180)	16,957 (180)	16,940 (181)
갱생시설	1,576 (18)	1,698 (18)	1,890 (19)	2,033 (19)	1,736 (17)	1,769 (18)	1,899 (20)
의료보호시설	(68)	(65)	(64)	(64)	(63)	(63)	(63)
授産시설	2,804 (76)	2,377 (68)	699 (24)	703 (24)	681 (22)	666 (22)	651 (21)
숙박제공시설	846 (16)	578 (15)	451 (11)	484 (11)	431 (10)	508 (11)	492 (12)
계	21,519 (351)	21,217 (340)	19,891 (296)	20,009 (295)	19,759 (292)	19,900 (294)	19,982 (297)

1.5

## 4. 흄리스 정책의 전개과정 -3

- 그러나 2000년대 들면서 흄리스 문제를 더 이상 방치할 수 없는 상황에 봉착
  - 요세바 경험이 없는 거리노숙인 증가
  - 도야 이외 지역에 흄리스 확대
  - 화재, 흄리스 학대 등 사회문제 확산
  - 경기불황 장기화로 국민정서 불안
- 실효성을 상실한 노동운동 차원을 넘어, 시민운동 내지 복지인권운동 차원에서 접근
- 2001년 전국적인 실태조사 실시
- 2002년 흄리스자립 지원 등에 관한 특별조치법 시행(10년 한시법)

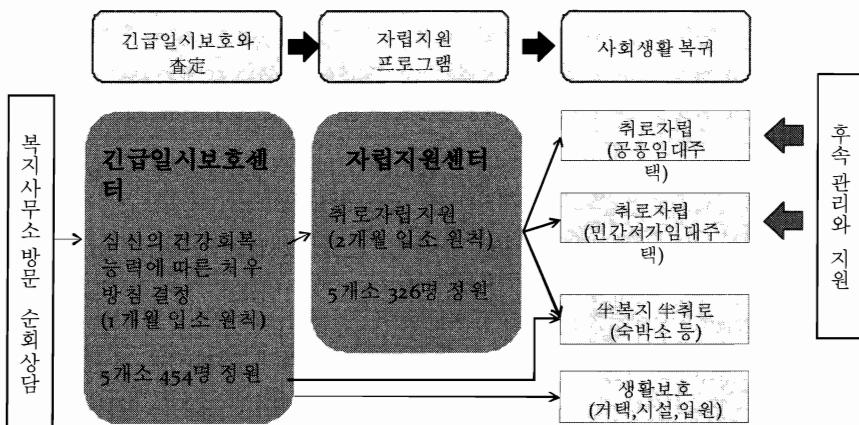
16

10

전국장애인연대  
창립대회 및  
기념세미나

## 4. 흄리스 정책의 전개과정 -4

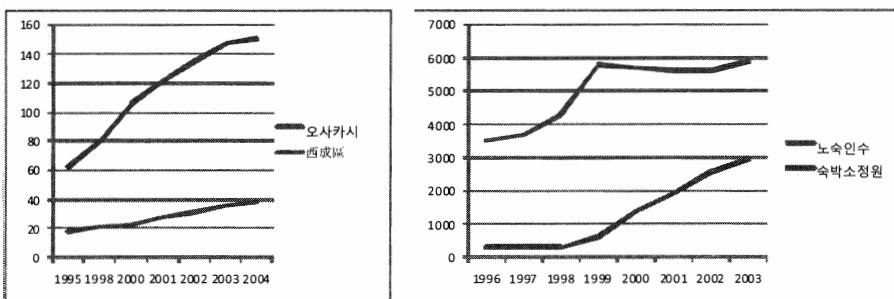
- 흄리스특별법 시행과 함께 노숙인 지원체계 구축



17

## 4. 훌리스 정책의 전개과정 -5

- 법에 따라 각 지자체는 훌리스자립지원계획 수립
  - 도쿄도는 정기적으로 백서발간 + 자체조사 실시
- 자활지원에 중점을 두되, 생활보호제도를 적극적으로 적용
  - 도야를 주소로 인정 + 생활보호제도의 주택부조비 적극 활용



18

## 5. 최근 상황과 쟁점 -1

- 법 시행 이후 거리노숙인은 절반 가까이 감소
  - 생활보호적용 확대 계속 → 오사카마저 도야를 주소로 인정함으로써 대부분 거리노숙인 적용 가능
- ※ 일본의 생활보호적용 가구 : 1.15%(한국 4.7%)
  - 도심공동화 현상과 함께 보증금 없는 월세주택 증가 현상도 보탬이 되고 있음
- 반면 종전의 취로사업형 일자리는 감소했고, 취로알선 성과는 낮은 편임
  - 반복지+반취로형 모델이 강조되고 있음

19

## 5. 최근 상황과 쟁점 -2

- 정부의 운영비 지원없이, 주택부조비를 활용하여 홈리스들의 그룹홈(숙박소)을 운영하는 비영리민간단체(NPO) 증가
- 피시방(네트카페), 사우나, 여인숙 등지에서 생활하는 사람들에 대한 관심 증가
- 민주당 집권에 따라 복지문제에 대한 기대감 증대

20

12

전국장애인차별철폐연대  
장애인차별  
 및  
기념세미나

## 5. 최근 상황과 쟁점 -3

- 경기침체 장기화(읽어버린 20년)와 새로운 경제 위기에 따른 파견직(비정규직) 실업 문제 부각  
→ 파견촌 형성 : 도쿄 히비야 공원의 越年투쟁
  - 히비야 파견촌의 생활보호신청자  
연령 : 50대 90명 + 40대 81 + 30대 66 + 60대 39  
→ 대부분 수용
  - 주로 최근 실업이 이유 + 45% 파견직, 20% 일용직
- 새로운 유형의 빈곤과 홈리스 문제 → 사회문제화되었고, 민주당 정부도 그 해결을 고민

21

## 6. 우리나라에 대한 시사점 -1

- 기본적으로 복지에 대한 국가책임 문제
  - 외면하는 방식으로는 해결 불가능 → 결국 원칙적 해결책을 채택 : 복지와 사회적 지원 확대
- 지자체 책임강화와 장기계획 수립
  - 기본계획수립 및 전국적인 정기실태조사
  - 홈리스 대책에 각 지자체 고통분담(도쿄)
- 생활보호적용 확대
  - 빈곤문제는 기본적으로 빈곤대책으로 접근해야
  - 우리나라는 과도하게 쉼터 중심 운영

22

## 6. 우리나라에 대한 시사점 -2

- 주거지원 강화
  - 생활보호나 주택부조비를 활용하여 독립적 생활지원
- 홈리스 연구 활성화
  - 2002년 이후 정기적 조사와 연구수행 → 다양한 분야의 개성 있는 연구 활성화 : 빈곤 연구와 연계
  - 연구 및 관련 정보 잡지 발행(<홈리스와 사회>, 2009년 10월 확대 창간)

23

## 참고 : 도움이 되는 사이트

- 지역별 험리스지원단체 인터넷 주소
  - <http://www.asahi-net.or.jp/~kg8h-stu/sien-danntai.html>
- 험리스지원전국네트워크
  - <http://www.homeless-net.org/>
- 도쿄도 험리스 관련 부서 및 자료
  - <http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/seikatsu/rojo/index.html>
- Big Issue 재팬
  - <http://www.bigissue.jp/>

24

# SEMINAR

주

제

발

표

.

2

## 영국 홀리스 정책의 동향

● 윤일성(부산대학교 사회학과 교수) ●



# 영국 홈리스 정책의 동향

## I. 들어가는 말

- 1990년 이후 법정 흠리스 (Statutory Homelessness)와 거리노숙인 (Rough Sleeper)
- 지난 약 20년 동안 거리노숙인에 대한 연구가 많이 진행됨
- 거리노숙인 연구의 다양성 : 청년, 여성, 소수민족, 노인 등 하위 노숙인 집단에 대한 연구
- 거리노숙인 문제 해결은 중앙정부의 최우선 정책과제

## II. 영국 홈리스의 현황

### 1. 홈리스의 정의

- **최소한의 범주에서 최대한의 범주까지 5가지**  
(Robson & Poustie, 1996)
  - 지붕이 없는 자 (Rooflessness)
  - 집이 없는 자 (Houselessness)
  - 불안정한 주거 생활자
  - 견딜 수 없는 주거상황 속에서 생활하는 자
  - 원하지 않지만 다른 사람들과 주택을 공동으로 사용하지 않으면 안 되는 자
- **홈리스의 정의는 “본질적으로 경험적인 문제가 아니라 정치적 인 문제이다. 증거가 아니라 가치판단을 요구하기 때문이다”** (Fitzpatrick et al., 2000).

4

### 2. 거리노숙인 (Rough Sleeper)의 규모

#### 1) 규모 측정 방식 : 하룻밤 동안의 집계 (Single-night counting)

- 가장 많이 사용
- 유용성 : 지역간, 시기별 상대적 차이를 확인할 수 있음
- 문제점 : 과소집계의 문제.
  - 위험하거나, 알려지지 않거나, 접근하기 어려운 지역
  - 피하는 노숙인
  - 노숙 주기를 갖고 있는 노숙인
- 실제 거리노숙인은 집계된 노숙인 수의 10배 정도  
(Randall & Brown, 1999 ; Cloke et al., 2001)

5

## 2. 거리노숙인 (Rough Sleeper)의 규모

### 2) 거리노숙인 수

- 1991년 센서스 : 2,703명 (전국)  
    1,275명 (런던광역권): 47%
- 1990년대 중반 이후 거리 노숙인 수는 감소함
- 1998년 : 2,000명 (SEU, Shelter)
- 2001년 11월 : 550명 (Randall & Brown, 2002)
- 1990년대 중반 이후 영국 거리노숙인 수가 줄은 것은 1997년 집권한 블레어 노동당 정부의 거리노숙인 정책의 결과

6

## III. 영국 홈리스 정책의 변화

### 1. 1960년대

- 1966년 홈리스의 애환을 다룬 TV시리즈 <Cathy Come Home>  
(감독: 켄 로치)
- 홈리스의 문제는 주거위기의 문제
- 중앙정부가 홈리스 문제에 개입하기 시작(중앙정부의 주택국)
- 주택관련 민간단체 Shelter 창립
- 홈리스에 대한 다른 사회보장 서비스는 소홀이 여겨짐
- 가족홈리스에만 관심, 단신 거리노숙인은 주목 받지 못함

7

## 2. 1977년 주택법 (1977 Housing Act)

### 1) 지방정부의 의무

- 흄리스를 체계적으로 지원하기 위한 조항이 들어감.
- 지방정부의 주택국이 흄리스 업무를 담당
- 흄리스에게 장기적으로 거주할 수 있는 주택을 제공하는 것은  
지방정부의 의무

### 2) 흄리스에 대한 이원론적 인식

- 자격이 있는 흄리스 : 가족 흄리스, 임산부, 유약한 단신 노숙인
- 단신노숙인과 거리노숙인은 국가의 지원을 받기 어려움.

8

## 3. 1980년대

### 1) 거리노숙인 정책에 대한 사회적 논쟁: 주택 vs. 사회적 서비스

- 거리노숙인에게 다양한 차원의 지원이 필요하며, 주택부문을 넘어서는 정책적 개입이 필요하다는 논리가 설득력을 얻음
- 5가지 부문의 지원 (Peace, 1995) : 주택소요, 건강·복지 등의 요구, 일상생활기술의 요구, 재정적 요구, 대인관계 및 행동과 관계된 사회적 요구
- 고용 및 직업훈련에의 요구 (Fitzpatrick et al., 2000)
- “흄리스는 단지 주택문제만이 아니다.” : 거리노숙인 하위집단 (ex, 청년, 노인, 여성, 소수민족 등)의 특성에 따른 다양한 지원책을 모색해야 함 (Fitzpatrick et al., 2000)

9

## 4. 1990년 RSI (Rough Sleepers Initiative)

- 보수당 정부의 거리노숙인 지원정책
- 목적 : 거리노숙인에게 주택, 현장서비스, 재정착 등 다양한 지원서비스를 제공하는 것
- 여러 기관들의 협력(multi-agency working)
- 런던, 브리스톨, 36개 도시로 확대 적용 (1997)
- 1990년대를 통틀어 한 해 평균 500억원을 거리 노숙인 문제를 해결하는데 사용

10

## 5. 1996년 주택법 (1996 Housing Act)

### 1) 1980년대 거리노숙인 수의 급증

- 흄리스 내부구성의 변화 : 청년, 여성, 소수민족의 비중이 높아짐.
- 1980년대 대처정부의 신 자유주의적 경제정책의 결과 : 실업급여 및 사회복지서비스의 축소, 공공임대주택의 판매 및 공급 중지.

### 2) 노숙인 지원의 변화

- 법정흄리스에게 주택지원을 줄이고, 거리노숙인을 지원.
- 지방정부의 의무 축소 : 법정 흄리스에게 2년동안 거주할 수 있는 임시거처를 마련해 주어야 함.

11

## 6. 1997년 블레어의 노동당 정부

- 2002년 4월까지 영국 거리노숙인 수를 당시의 1/3 수준으로 줄이는 것을 정책 목표로 설정.
- 사회적 배제 대책반 (SEU)과 거리노숙인 대책반 (RSU)
- 훌리스국 (Homelessness Directorate)
- 1년 평균 런던 지역에 1,000억원, 다른 도시에 700억원 사용.

12

22

전국홈리스  
연대  
창립준비회  
및  
기념세미나

## 7. 2002년 훌리스법 (2002 Homelessness Act)

- 영국의 모든 지방정부는 훌리스 전략을 수집해야 하는 의무를 지님
- 각 지방정부의 주택국을 중심으로 지역사정에 입각한 훌리스 전략이 마련됨
- 주택국 : 훌리스 담당 스텁 / 훌리스 관련 단체에 재정지원

13

## IV. 영국 거리노숙인 정책

### 1. 현장팀(CAT)

- 거리에서 거리노숙인들을 상담하여 쉼터로 옮기는 역할
- 거리노숙인 수를 줄이는데 가장 큰 역할을 함 (Randall & Brown, 2002)
- 1,850명(1998) → 550명 (2001.11)
- 거리노숙인 구호단체/ 전문가/ 약물, 알코올, 정신질환 전문가/ 경찰
- 다양한 평가들 : 긍정적 혹은 부정적

14

### 2. 쉼터

#### 1) 쉼터의 변화

- 1980년 이전 : 지방정부와 민간 자선단체들이 운영하는 대형쉼터
- 1980년 이후 : 작은 규모의 전문화된 쉼터 제공
- 1990년대 이후 : 청년, 여성 등 새롭게 등장한 거리노숙인  
집단을 대상으로 더 작고 전문적인 쉼터를 공급

#### 2) 다양한 쉼터

- 롤링 쉘터 (rolling shelter)
- 생활규칙이 더 자유로운 응급쉼터
- 야간센터 (night centre)

15

## 2. 쉼터

### 3) 쉼터의 역할에 대한 논쟁

- 제한적인 역할 vs 중요한 역할

### 4) 쉼터에 대한 개선책

- 더 작고, 더 높은 수준의 물리적 시설을 갖추어야 함
- 전문적이고 특성화된 쉼터가 다양하게 존재해야 함
- 프라이버시가 보장되어야 함
- 전문적인 인력이 충원되어야 함. 쉼터에서 퇴소당하는 경우를 줄여야 함
- 쉼터생활의 질적 수준을 높여야 함. 사회생활의 분위기를 잘 형성해야 하며, 사용자에게 참여와 선택의 기회를 제공해야 함

16

## 3. B&B (Bed and Breakfast)

### 1) 현황

2003년 현재 12,200가구가 B&B에서 거주, 이들 중 자녀가 있는 가구는 4,800가구. 몇몇 지방정부는 거리노숙인에게 B&B를 제공

### 2) 비효율적인 B&B 정책

- B&B를 주택으로 사용하는 것은 부적절함
- 낮은 수준의 B&B를 높은 비용을 공급하는 것은 비효율적
- B&B 공급정책을 폐지하고, 다른 유형의 임시 주거를 공급하든지 아니면 쉼터를 확대해야 함

### 3) B&B 대책반 설치

- B&B에서 거주하는 사람들 수를 줄이는 것을 목표
- 자녀가 있는 휴리스 가족은 더 이상 B&B 생활을 하지 않도록 함

17

## 4. 포이어 (Foyer)

- 젊은 사람 (16세 ~25세)을 대상으로 주거와 고용을 일시에 해결 하려는 것을 목적으로 함. 청년 거리노숙인에게 주택과 고용의 필요를 동시에 제공함
- 임시 거주할 수 있는 공간, 직업 훈련공간, 직업과 관계된 서비스를 제공하는 공간들로 이루어짐
- 1950년대 프랑스에서 처음시도  
현재 프랑스에 450개 정도의 포이어 있음.
- 영국에는 1991년 쉴터에 의해 도입됨. 1990년대 이후 영국에 100개 정도의 포이어가 운영됨
- 포이어에 대한 평가는 긍정적

18

## 5. 데이센터 (Day Centre)

- 낮 시간 동안만 개방하며, 상담, 음식 제공, 사교 등 다양한 서비스를 제공
- 250개 이상의 데이센터
- 웅데이 센터(Wet Day Centre) : 옥스포드

19

## 6. 안정적인 주택공급과 재정착

### 1) 공공임대주택의 공급

- 거리와 쉼터를 오가는 생활을 지속하는 것에서 탈피하기 위해서는 거리노숙인에게 독립적인 주택을 제공하는 것이 중요함
- 공공임대주택의 공급 : 거리노숙기간이 짧거나, 주택 이외의 다른 지원을 받을 필요가 없는 거리노숙인이 입주함
- 문제점
  - 다양한 지원을 받는 거리노숙인에게도 지원해야 함
  - 신청한 후 오래 기다려야 함
  - 안전하지 못한 지역
  - 기존 세입자들의 불만

20

26

전국홈리스 연대  
찾아가는 노숙인  
및  
기념관

## 6. 안정적인 주택공급과 재정착

### 2) 공동이용주택의 제공

- 독립적인 주택과 쉼터의 중간단계에 해당하는 주택
- 고독감과 생활비를 서로 나눔
- 청년 노숙자, 알콜문제를 겪는 노숙자 등 어느 특정 집단의 거리노숙인들에게 유용한 주택
- 문제점
  - 대부분의 거리노숙인들은 이런 주택을 원하지 않음
  - 같이 살아야 하는 사람들에 대한 선택권이 없음
  - 불안감

21

## 6. 안정적인 주택공급과 재정착

### 3) 임대료 보증제도

- 지방 정부가 임대료 보증제도를 통해서 단신 거리노숙인에게 민간 임대주택을 주선해줌
- 임대료를 정부가 보증해 줌. 물론 임대료는 거리노숙인이 지불
- 다른 거리노숙인 정책에 비해서 비용이 별로 들지 않는다는 점에서 효율적이지만, 거리노숙인 주거문제를 민간 임대에 맡기는 것은 지방 정부가 공공의 책임을 회피하는 것(쉘터)

22

## 6. 안정적인 주택공급과 재정착

### 4) 거리노숙인 재정착 지원

#### ● 플로팅 지원 (floating support) :

공공임대주택으로 이주한 거리노숙자들에게 임대 유지 지원, 생활 기술 지원을 해줌

#### ● 임대유지팀 (TST) :

6개월 ~ 1년 지원, 임대료 관리, 재정관리, 사회생활, 건강, 고용, 상담.

23

## 7. 흄리스의 예방

### 1) 흄리스 예방의 차원

- 흄리스 예방은 영국 정부의 흄리스 정책에 있어서 필수적인 요소
- 개인적인 측면에 개입: 사회구조적인 부문에 개입하는 것보다 흄리스의 개인적인 측면에 개입하는 것이 흄리스를 예방하는데 훨씬 효과적 (Randall & Brown)

24

## 7. 흄리스의 예방

### 2) 흄리스 예방을 위한 대책 (Randall & Brown, 1999)

- 주택상담
- 사회적 고립을 이겨내기 위해서 친구 되어 주기
- 모니터링 서비스
- 흄리스와 집을 떠나는 것에 대한 학교 교육
- 청년들의 주택 임대 지원
- 보호시설, 감옥, 군대를 떠나는 사람들에 대한 재정착 지원
- 가족 불화로 집을 떠날 위기에 처한 청년들에 대한 가족 종재
- 현장 서비스 강화

25

## **8. 민간 단체와의 협력**

### **1) 총체적 접근**

- 주거, 건강, 고용, 사회 서비스
- 거리노숙인에게 공공임대주택을 제공하는 것은 고용, 교육, 의료 등 다른 정책들과 연계될 때만 효과적일 수 있으며, 그래서 전문화된 단체들의 상호 협력이 필요함
- 거리노숙인 구호사업에 종사하는 여러 전문기구들이 공동으로 협력하는 것은 아주 중요함

26

## **8. 민간단체와의 협력**

### **2) 다 함께 해결하기**

- 1990년 RSI 이후, 여러 기구들이 협력하는 모델을 추구함
  - Multi-agency Working Model
  - 다 함께 해결하기 (joined-up solution) : 1997년 노동당 정부
- 현장팀, 쉼터관계자, 사회복지 실무자, 의료 실무자, 경찰, 지방정부 담당공무원 등이 공동으로 참가하는 프로젝트 수행

27

## 8. 민간단체와의 협력

### 3) 다기구 협력 프로젝트의 문제점

- 재원 부족
- 각 단체의 전문영역이 있고, 관심의 초점이 다르며, 우선 순위가 다른데서 오는 갈등도 협력 작업을 어렵게 함
- 공동의 목표를 확립하는 것이 필요하지만 어려움
- 다른 기구의 역할과 조직 문화에 대한 지식과 이해가 부족함
- 주요 인사들 (key players)의 주도적 역할이 부족하며, 전반적인 수준에서 협력하는 것이 아니고, 실무팀 혹은 고위팀 등 한 수준에서의 협력에 그침
- 3가지 이상의 영역에서 협력하는 경우는 거의 없음 (Pannell & Parry , 1999)

28

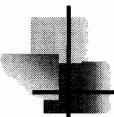
30

## 8. 민간단체와의 협력

### 4) 브리스톨의 HUB

- 1994년 민간단체인 브리스톨 시레니안즈가 거리노숙인을 위해서 여러 단체들이 협력하는 상담센터를 만들 것을 제안했고, 1995년 6월 HUB 상담센터 (HUB Advice Centre)가 창립됨
- 지방정부의 직원 파견 : 주택국, 사회서비스국, 의료보건청, 고용서비스 센터의 직원
- 자원봉사단체의 직원파견 : 브리스톨 시레니안즈, 쉘터
- 외부의 5개 팀 합류 : 의료지원팀, 정신건강팀 (공공부문), 겨울쉼터, 데 이센터, 현장팀 (자원봉사부문)

29



## V. 맺는 말

---

- 영국은 1997년 블레어의 노동당 정부가 들어선 후 거리노숙인 수를 1/3 수준으로 줄이기 위한 정책목표를 설정하고, 다양한 전략을 갖춘 정책을 실시했음
- 중앙정부의 정책과 지원을 통하여 거리노숙인 수를 줄인 대표적 사례임
- 우리에게도 획기적인 노숙자 지원정책이 필요함



# SEMINAR

주

제

발

포

. 3

## 한국 홈리스 정책의 동향

● 남기철(동덕여자대학교 사회복지학과 교수) ●



# 한국 흄리스 정책의 동향

## 1. 들어가는 말

어느 나라에서나 경제위기 상황은 흄리스 문제에 양적 혹은 질적 변화를 가져오고 대응 정책에서도 변화를 가져오게 된다. 우리나라의 경우에도 10여 년 전, 소위 IMF 외환위기 시에 ‘실직 노숙인’ 문제의 부각에 따라 기존의 부랑인 복지정책과 별도로 ‘노숙인 보호대책’이 여러 가지로 편성되어 온 경험이 있다. 이후 10년간 우리나라의 흄리스 정책은 여러 가지 부침을 거듭해 왔다.

작년부터 나타난 글로벌 금융위기의 영향은 우리사회 취약계층을 사회적 배제(social exclusion)의 심화 속으로 몰아넣었다. 10년 전 경제위기와 달리 경제위기의 충격이 흡수될 여력이 없고, 특히 이번 금융위기는 90년대 이후 심화된 양극화 속에서 박탈계층에게 충격이 집중되는 상황이라는 점의 지적이 많았다. 그러나 흄리스 증가의 ‘대란’은 많은 사람들의 우려에 비해 심각한 양상은 아닌 것으로 일견 보이고 있다. 물론 이에 대해서는 여러 가지로 추가적인 고려가 필요한 상황이다.

어찌되었건 우리나라의 흄리스 정책은 지난 10년 간 많은 진전을 이루어왔다. 초기 긴급구호를 위해 허둥대던 우리사회가 이제는 흄리스 문제의 본질과 해결책을 위해 진지한 고민들을 진행하고 있다. 서로 다른 입장의 마찰이 나타나기는 하지만 대안의 모색들도 여러 가지로 이루어지고 있다.

10년 전의 상황과 비교한다면 현재의 상황이 많은 진전을 이루었음을 알 수 있다. 부랑인 복지시설의 운영, 그리고 일부 민간조직에서의 자선적 구호활동, 주거취약계층에 대한 자생적 지역운동과 지원활동에 머물러 있던 것이 1990년대 중반까지

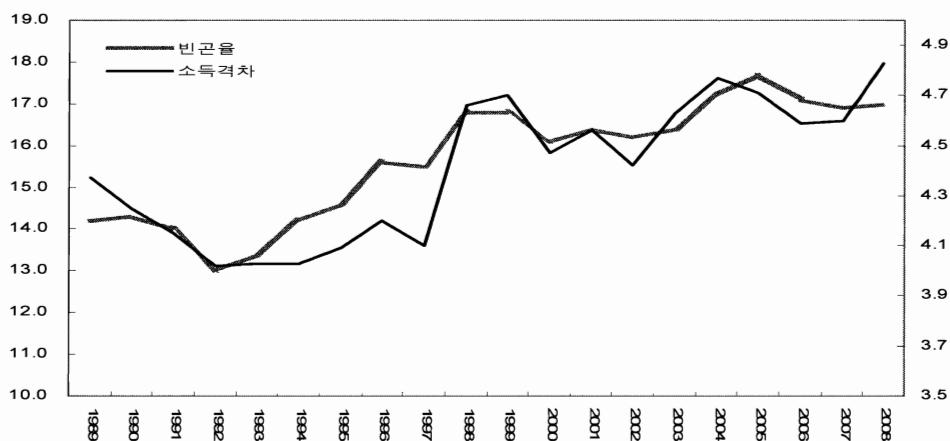
의 상황이다. 현재 부랑인 복지시설은 어찌되었건 기능분화와 전원조치들을 시작한 상태이고 전체적 흠티스 지원체계에서의 위치를 모색하고 있다. 민관연계에 의한 노숙인 쉼터와 상담보호센터가 지역사회근접형의 새로운 시설체계로서 만들어졌다. 자활사업과 일자리 사업도 양이 늘어났다. 보건의료지원과 검진을 위한 체계도 10년 전보다는 확충되었다. 민간의 재원으로 임시주거비지원사업이 진행되고 있으며 공공 매입임대주택사업과 흠티스의 욕구가 연결되는 단초가 구성되었다. 노숙인 옹호단체와 당사자 활동도 나타나고 있다. 10년 전 흠티스와 관련된 담론들의 내용은 지금 상황에서는 높게 평가되지 않는다.

그러나 이러한 진전에도 불구하고 우리나라의 현재 흠티스 정책을 만족스러운 것으로 평가하기에는 무리가 있다. 흠티스의 지역사회(재)통합과 인권증진이라는 목표가 달성되었다기 보다는 생활지원과 유지 그리고 비가시화가 서비스의 기본 토대를 이루고 있는 상황이다. 흠티스 문제의 심각성 정도에 대한 사회적 차원의 정보마저 아직은 체계화되어 있지 않다. 최근 글로벌 금융위기는 주택문제 혹은 부동산문제와 관련된 시장 의존의 공공성 취약을 본질로 하고 있음에도 불구하고 우리가 흠티스 정책에서 이와 관련된 교훈을 얻고 있는가 하는 점도 의문시 된다. 여기에서는 최근 우리나라의 흠티스 정책의 동향을 살펴보고 앞으로의 과제를 개괄적인 방향설정 수준에서 모색해 본다.

## 2. 한국 흠티스 정책의 맥락 : 흠티스 문제의 구조

여유진은 우리나라의 불평등 동향에 관한 연구에서 5분위 분배율, 10분위 소득, 지니계수, 애킨슨지수, 엔트로피지수 등 모든 불평등 지표가 외환위기 이후 최근까지 불평등이 지속적으로 증가하고 있음을 보여준다고 지적하였다. 한국의 분배상황은 외환위기의 표면적인 극복 이후에도 나아지지 않고 있으며 특히 소득계층의 양극화가 진행되고 있는 것으로 평가하고 있다(여유진, 2006).

〈그림 1〉 우리나라의 빈곤율과 소득격차 추이



주: 1) 위 자료는 2인 이상 도시근로자가구를 대상으로 추정된 수치임

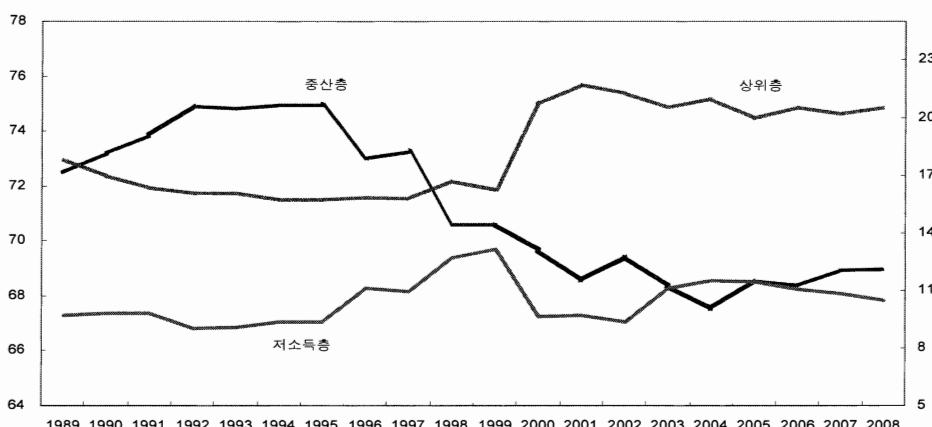
2) 빈곤선은 균등화된 경상소득 중위 값의 50%를 활용하였음

3) 소득격차는 5분위 소득계층 중 상하위 20% 계층의 평균소득의 격차임

자료: 통계청 도시가계조사 및 전국가계조사자료 ; 노대명(2009)에서 재인용

우리나라의 상대빈곤과 양극화는 중산층의 붕괴라는 양상을 통해서도 직접 확인된다. 소득계층 규모의 추이를 보면 상위층이나 저소득층의 규모가 늘어난 가운데 중산층의 규모가 점점 줄어들어 가고 있는 점이 확인된다.

〈그림 2〉 우리나라의 소득계층 규모의 추이



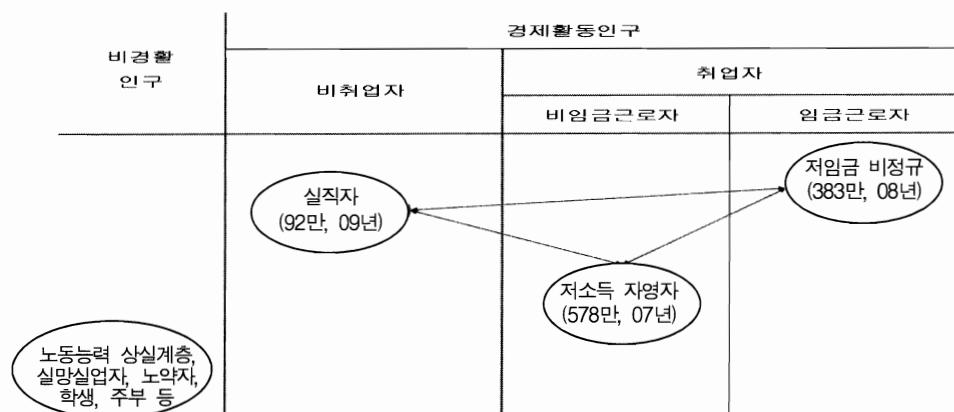
주: 1) 2인 이상 도시근로자가구 대상 자료, 소득은 가처분소득 기준

2) 저소득층은 중위소득의 50% 미만 계층, 중산층은 중위소득의 50%~150%, 상위층은 150%이상 소득계층

자료: 통계청, 도시가계조사 분기 원자료, 각 연도 ; 노대명(2009)에서 재인용

한국 사회의 저소득층은 상대빈곤의 심화 속에서 빈곤의 악순환을 경험하고 있다. <그림 3>은 최근 한국 사회 저소득층이 겪고 있는 박탈의 악순환 구조를 나타내고 있다. 최근 경제위기의 여파로 노동시장에서 주변화 되고 있는 저소득층을 대표적으로 저임금 비정규직과 저소득 자영자, 실직자의 세 집단으로 살펴볼 수 있다. 이태수(2009)는 저임금 비정규직을 중위임금의 2/3 이하인 비정규직으로 조작화 해서 383만 명인 것으로 추정하였다. 다음으로 저소득 자영업자는 지역건강보험료를 계속 체납하여 피보험 자격을 상실한 경우로 살펴보아 약 207만 세대, 578만 명으로 추정하였다. 또한 실직자는 2009년 2월 기준으로 92만 명으로 보아 그 총 규모를 1,053만 명에 달하고 있다고 분석하고 있다(이태수, 2009).

<그림 3> 저소득층 노동이동의 악순환 구조

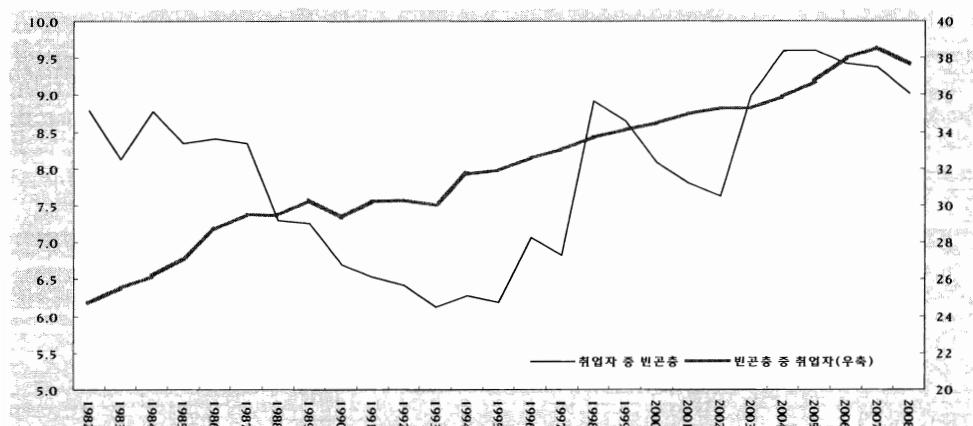


출처 : 이태수, 2009.

이들은 그림에서 보는 바와 같은 삼각형 사이를 반복적으로 배회하는 이동의 악순환을 보이고 있으며 이러한 악순환의 삼각구조에 빠지게 된 개인은 계층의 수직적 상승은 기대하기 어려운 상황이다. 한국 경제는 IMF 경제위기 이후 고용의 유연화 정책을 강력하게 시행한 결과, 근로자의 산업간, 직업간, 직종간 노동이동이 가장 활발한 나라 중의 하나이다. 그런데 여기에서 사실상 상승이동의 경로는 현실화되기 어렵고 하향이동의 압력은 매우 강한 상태이다. 한국 사회에서 경제위기는 이 사회적 배제의 삼각형에 맞닥뜨리는 취약계층에게 직접적인 생존의 위협과 상승경로의 차단 압력으로 현실화되고 있다.

흔히 빈곤은 노동 혹은 실업 등과 관련지어 논의된다. 때문에 노숙과 빈곤에 대해서도 근로의욕이라는 개인적 나태의 비난관점이 상존하곤 한다. 하지만 최근 들어 우리나라의 빈곤은 노동 그 자체를 통해서는 해결되기 어려운 상황이라는 점도 드러나고 있다. <그림 4>에서 보는 바와 마찬가지로 취업자 중 빈곤층 그리고 빈곤층 중 취업자의 비율은 계속 높아지고 있는 추세이다. 이는 한편으로 노숙인에게 ‘노동을 통해 노숙생활을 탈피하도록 자활을 추진한다’는 소위 ‘자활 이데올로기’가 그 자체만으로는 유효한 전략이 될 수 없다는 반성을 가져오게 하고 있다.

〈그림 4〉 취업자 중 빈곤층 및 빈곤층 중 취업자 비율 추이



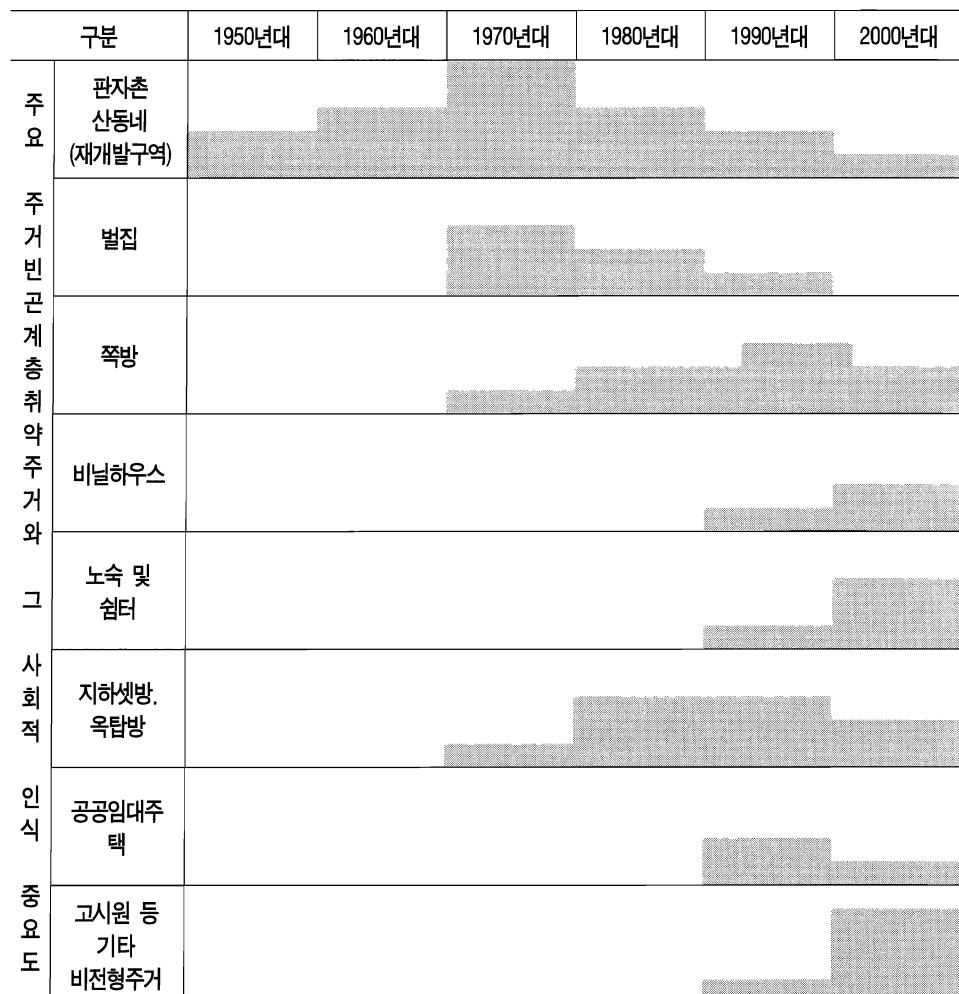
자료: 통계청 도시가계조사 및 전국가계조사자료 원자료

한국 사회에서 경제위기에 따른 실직 등으로 가구소득이 상실될 경우 생활유지 가능성을 분석한 결과, 1분위부터 4분위까지는 10% 이상이 1개월 미만의 생활유지가 가능할 뿐인 것으로 조사되고 있다. 이 분위들에 속한 가구들은 기존 지출비용 중 외식, 사교육비, 교양오락비에 대한 지출을 하지 않고 나머지 소비지출의 70%만을 사용하다고 전제할 경우에, 전체의 1/3 정도가 순 재산을 모두 활용하여도 2년 미만의 생활이 가능할 뿐인 것으로 분석되었다(한국보건사회연구원, 2009).

빈곤과 아울러 주거의 취약성이 흄리스 문제와 직결되고 있다. 우리나라의 도심 취약주거는 시기적으로 변화하여 왔다. 다양한 형태가 동시에 존재하기도 하지만 시기별로 부각되는 형태가 달라진다. 이는 저렴주거의 부족상황에서 도시지역의 전반

적 주택상황에 따라 빈곤층의 주거방식이 적응해 온 때문이다. 달동네의 판잣집이 대도시 지역에서 찾아보기 힘들게 점점 줄어드는가 하면 고시원은 급격한 증가를 나타내는 것과 같다. 김수현(2000)은 주거빈곤층의 대표적인 취약주거를 판자촌·산동네, 벌집, 쪽방, 비닐하우스, 노숙, 지하셋방이나 옥탑방, 공공임대주택 등 7가지로 구분하고 이것이 시기별로 부각되는 차이를 다음 표와 같이 도식화하였다.

〈그림 5〉 시기별 주거빈곤층 취약주거양상<sup>1)</sup>



자료 : 김수현(2000)을 수정하여 재편집

1) 김수현의 원래 도표에서는 고시원은 포함되어 있지 않았다. 이는 김수현의 연구 당시 고시원 입주자의 주거문제가 사회적으로 부각되기 이전이기 때문이다. 도표에서 고시원의 부분은 필자가 첨가한 것이다.

시장 상황에 주택을 맡겨둘 수 없다는 인식에 따라 소위 ‘주거복지’ 정책이 공공 영역에서 진행되기도 하였다. 기본적으로는 직접적인 공급 지원방식과 수요 지원방식이라는 두 가지 측면에서 주거복지 지원수단이 정책적으로 활용된다. 우리나라에서 활용되고 있는 현행의 주거복지 지원수단을 비교하면 다음 표와 같다.

〈표 1〉 우리나라의 현행 주거복지 지원수단

구분	주거지원 유형	대상주택	지원단가	지원대상	지원실적 (2007년 기준)	지원금액
수요 지원	저소득 전세자금	기존 거주주택 (주택유형 무관)	지역별 전세보증금의 70% 이내, 연이율 2.0% 2년 이내 일시상환, 2회 연장가능	인구 5만 이상 지역 만 20세 이상 무주택세대주 지역별 전세보증금이 수도권과 밀양체권역 은 7천만원, 수도권기타지역과 광역시는 5천만원, 기타지역은 4천만원	2006년 : 23,735가구 2007년 : 25,809가구	2,570만원 융자 (이자율 2.0% 적용)
	근로자 서민 전세자금	기존 거주주택 (주택유형 무관)	호당 한도 6000만원 1(3)년 거치, 19(17)년 상환, 4.5% 이율	연소득 3000만원 이하인 근로자, 서민	2006년 : 80,033가구 2007년 : 101,289가구	2,162만원 융자 (이자율 4.5% 적용)
공급 지원	영구임대	1989년 신규공급 형태로 지원 (아파트)	최초 공급시 시세대비 30% 수준	기초생활수급자, 모자가정, 국가유공자, 장애인 등 사회취약계층(현행 입주자 수급자 58.6%)	190,077호	<수급자> 보증금 250-310만원 월세 5.3-6.2만원 <수급تل락자> 보증금 344-541만원 월세 7.1-8.5만원 <청약저축가입자> 보증금 373-895만원 월세 8.3-10만원
	다가구매 입임대/ 전세임대	기존주택 매입(단독 및 다가구주택)	최초 공급시 시세대비 30-40% 수준	1순위 : 수급자, 차상위계층 2순위 : 보호대상보부자가정, 장애인등록증교부자	다가구매입과 국민임대 155,637호	보증금 250-350만원 월세 8-9만원
	국민임대 주택	1998년 신규공급 형태로 지원	최초 공급시 시세대비 66% 수준	도시근로자기구월평 균가구총소득 70% 이하인 가구, 청약저축가입자	전세임대 15,736호	보증금 1000-2500만원 월세 10-20만원
	50년 공공임대	1989년 신규공급 형태로 지원	최초 공급시 시세대비 80-85% 수준	청약저축가입자, 국가유공자, 철거민, 장애인 등 특별공급대상자	100,007호	보증금 490-1550만원 월세 5.8-23만원

출처 : 진미윤(2008), “주거양극화 해소와 주거복지 강화 방안”

선진국의 주거취약계층에 대한 지원제도를 살펴보면 초기에는 저소득층을 위한 임대주택의 대량공급 위주 정책에서 최근에는 임대료 보조나 주택수당 혹은 주거급여와 같은 수요자지원정책으로 방향이 전환되고 있다. 초기에는 불량주택의 문제 등에 개입하기 위해 공공주택의 대량공급 등 방법을 활용하지만 이는 주택의 건설 및 유지관리에 막대한 비용을 필요로 한다. 더구나 관련 관료조직의 비대화와 이에 따른 사회적 비용의 증대를 야기할 수밖에 없다. 따라서 저소득층 주택재고가 어느 정도 축적된 시점부터는 생산자 보조방식에서 소비자 보조방식으로 정책전환이 이루어지는 것이 일반적이다(이창석, 2008).

주거복지의 수준은 주택정책의 공공성과 관련되며 공공임대주택의 재고율을 통해 비교되는 경우가 많다. 우리나라와 서구국가의 공공임대주택 재고율은 큰 차이가 있다. 이는 주택정책에서 공공성이 취약하고 시장의존도가 높다는 의미가 될 수 있다.

〈표 2〉 공공임대주택 재고율

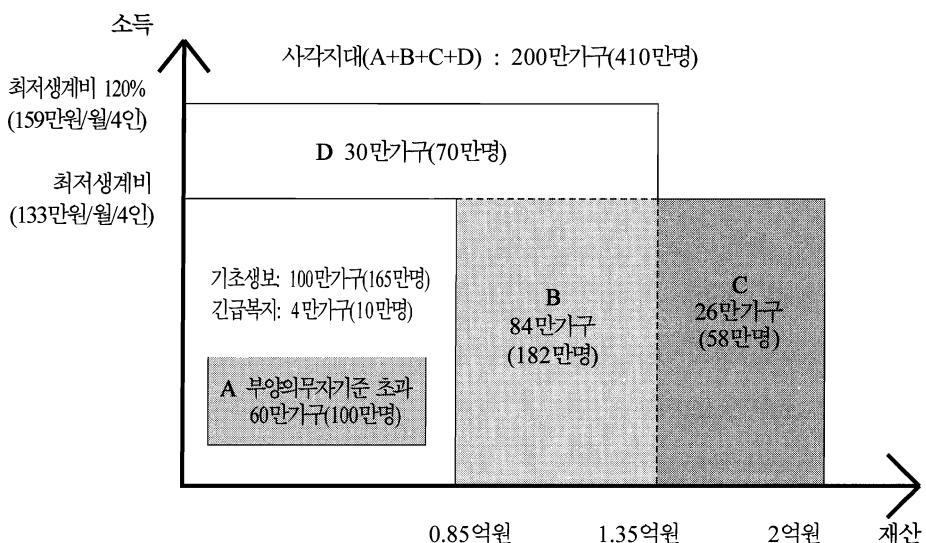
구분	영국(06년)	독일(00년)	일본(03년)	프랑스(05년)	스웨덴(03년)	한국(07년)
공공임대주택 재고율	17.9%	20%	10%	28.6%	28.8%	3.2%

자료 : 대한주택공사 보도자료(2008. 12. 1.), 참여연대(2009)에서 재인용

최근 들어서 공공임대주택 재고율은 급격히 개선되고 있다. 하지만 아직 선진국의 20% 선에 도달하기에는 턱없는 상황이다.

시장 상황에서 빈곤 실태와 주택을 포함한 사회적 욕구 사이의 괴리가 현저해질 경우 이에 대한 대응으로서 사회보장기제가 중요한 의미를 가진다. 하지만 우리나라의 사회보장 수준은 빈곤과 주거취약 상황에 비추어 매우 열악한 상태이다. 정부의 공식자료에 의해 발표되는 최저생계비 기준에 미달하는 빈곤층이면서 기초생활보장 제도 수급자가 되지 못하는 규모가 약 410만 명으로 전인구의 약 8.4%인 것으로 추정되고 있다.

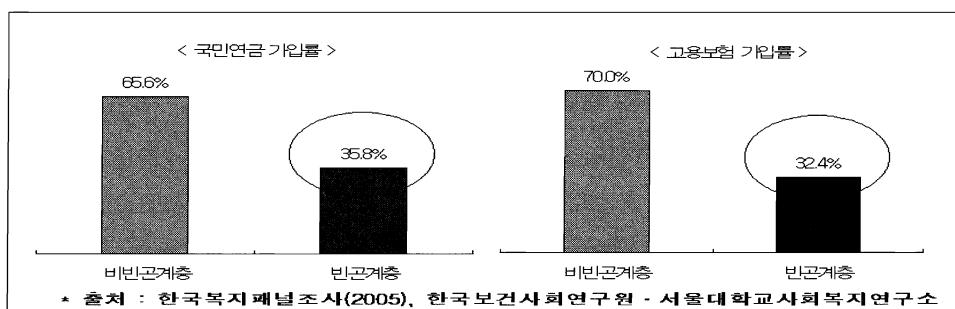
〈그림 6〉 빈곤 사각지대 현황 (정부자료 기준)



자료 : 기획재정부(2009), 혀선(2009)에서 재인용.

우리나라의 소득보장체계는 빈곤계층의 경우 그 적용이 오히려 제약되고 있는 양상도 발견된다. 먼저 국민연금과 고용보험 가입률을 볼 때 <그림 7>과 같이 빈곤층이 오히려 사회보장체계에서 배제되고 있는 상황이 발견된다(최영미, 2009). 또한 한국 사회에서의 현재적인 소득보장 기능에 초점을 두어 고용보험과 국민기초생활보장제도 적용상황을 소득분위별로 살펴볼 때도 유사한 상황이다. 전체 계층으로 볼 때, 53.81%가 비적용인데 소득분위별로는 1분위는 58.26%, 2분위는 86.27%, 3분위는 78.61%가 비적용인 반면 8분위 이상은 30%대의 상대적으로 낮은 비적용률을 보인다(이현주·강신욱, 2008).

〈그림 7〉 빈곤층과 비빈곤층의 국민연금과 고용보험 가입률 비교



결국 현재 한국 사회의 사회보장체계와 관련하여 주목해야 할 사항 중의 하나로 대상 표적과의 괴리상황이 지적될 수 있다. 반복되는 경제위기의 충격은 그 어느 때 보다도 취약계층을 중심으로 강하게 나타나고 있는 상황인데 현재 주요한 사회적 안전망은 사회적 취약계층을 오히려 배제하는 구조로 형성되어 있다는 점이다.

다른 한편으로 국민기초생활보장제도 등 사회보장 프로그램에서 제공되는 급여의 수준도 문제가 된다. 제도의 적용대상이 된다고 해도 급여수준이 (저렴)주거를 유지 할 수 없는 상황이라면 노숙의 문제를 예방할만한 구조가 되지 못한다. 우리나라 국민기초생활보장제도에서 최저생계비 중 주거비는 약 17-18%선으로 규정되고 있다. 단신 가구의 경우 2009년을 기준으로 보아도 현금의 생계급여 중에서 10만원이 되지 못한다. 그러나 이들이 보증금 없이 택할 수 있는 고시원의 경우 월 20만원 이상의 금액이 필요하다. 40만원 미만인 최대 현금급여액 중 절반 이상의 금액을 주거임대료로 내야하는 셈이다.

### 3. 한국 홈리스 정책의 전개와 동향

#### 1. 한국 홈리스 정책의 전개

한국의 홈리스 정책은 부랑인 복지와 노숙인 복지의 두 가지 형태로 전개되어 왔다는 것이 지난 시기 동안의 대체적인 경향이라 할 수 있다.

먼저 부랑인 복지는 한국전쟁 이후 피폐한 경제적 상황의 맥락에서부터 출발하였다. 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. 2000년 ‘부랑인복지시설운영규칙’이 마련되고, 2008년 <부랑인및노숙인보호시설 설치·운영규칙>이 개정되면서 현재까지 이어오고 있다.

- 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 명랑사회의 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 1997년 말의 외환위기를 겪으면서 국가경제 전반의 침체가 지속되며 대량의 실직자가 관측된 맥락에서 출발하였다. 정부는 부랑인시설을 대하는 기존의 방식과 달리 신속하게 ‘응급구호’에 나섰다. 1998년 서울 지역을 중심으로 관련사업이 활발하게 진행되었다. 그러나 법적인 근거 없이 응급구호 성격의 예산지원 사업으로 진행되는 사업으로는 한계가 있었기 때문에 2003년 7월 사회복지사업법 개정령에 노숙인 조항을 추가하게 되었고 2005년 <부랑인및노숙인보호시설 설치·운영규칙>이 개정되면서 법적 근거를 마련하여 노숙인보호를 위한 쉼터 및 상담보호 센터의 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 부랑인 및 노숙인보호시설설치운영규칙에 의거 운영
- 거리노숙인 보호사업
  - 2003년부터 상당보호센터 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 부랑인 및 노숙인보호시설설치운영규칙에 의거 운영
- 쪽방생활자 지원사업(쪽방상담소 운영)
  - 1999. 12. 대통령 지시로 사업추진
  - 2001년~2004년까지 국가지원사업으로 추진

현재에 이르기까지 우리나라의 흠파스 정책의 전개과정을 이태진 등(2007)은 네 가지 시기로 구분하고 있다.

- ① 부랑인 보호대책시기(~1990년대 중반) - 노숙인 복지 미 성립기
  - 문제인식기(~1970년대) : 통제의 시기 - 자의적 통제에서 공식적 통제로 전환
  - 국가차원의 보호대책 수립기(1980년대~1990년대 중반)
    - 부랑인 시설 통제에서 복지중심으로 전환
- ② 노숙인 응급구호기(1990년대 중반 ~ 1999년)
  - 노숙인의 대량 발생과 시범적 노숙인 보호사업: 쉼터 대량 개소
  - 자활지원체계 도입: 쉼터를 중심으로 한 사회복귀로의 전환
- ③ 자활 · 재활 지원체계 확립기(2000년~2003년)
  - 자활 · 재활 지원체계 확립: 쉼터 관리를 통한 자활지원
  - 현장지원체계 구축
- ④ 제도화 및 지방이양(2004년 이후)
  - 제도기반마련: 사회복지사업법 개정, '부랑인 및 노숙인 보호시설설치운영규칙' 마련
  - 지방이양: 노숙인 · 부랑인 정책의 이원화 및 담비 현상 강화

## 2. 한국 흄리스 정책의 현황

우리나라의 흄리스 정책은 이제 막 체계화의 시작점에 있다. 과거 부랑인복지시설의 운영과 90년대 이후 노숙인 쉼터 및 상담보호센터로 이어지는 시설중심 체계와 주거복지 혹은 주택정책의 공공성 확보 주장이라는 주거지원중심 체계가 아직은 병렬적으로 존재하면서 그 통합이 이루어지지 못하고 있다. 시설중심 체계 역시 노숙인 영역과 부랑인 영역의 분리가 극복되지 못하고 있는 상태이다.

### 가. 시설 중심 체계

먼저 시설중심의 체계의 상황을 살펴본다. 2009년 9월 보건복지가족부의 자료에 의하면 전국부랑인복지시설은 법인시설 37개소와 개인운영신고시설 14개소가 있으며 법인운영 37개소의 2009년도 2/4분기말 재원수는 9,259명이다. 운영비보조금의 경우 국고의 기준보조율이 서울 50%, 지방70%로 이루어져 있는데, 시설의 기본적인 유지운영 외에 대상자의 재활, 자활 그리고 자립에 투여할 수 있는 예산은 사실상 없다. 전국 37개 부랑인복지시설의 입소자 9,259명 중 등록장애인이 4,048명으로 무려 43.7%에 이르고 있다. 또한 등록장애인 외에도 노인 등의 다양한 유형의 대상자가 혼합적으로 보호되고 있어 이에 적합한 유형별 서비스 제공이 어려운 것이 현실이다. 대상자의 유형별로 적합한 서비스를 제공할 수 없을 경우 타종 시설로의 전원을 실시해야 하지만 대부분의 수용시설은 흄리스의 입소를 거절하는 실정이다. 이는 정부가 흄리스정책의 기본방향으로 제시하고 있는 ‘입소자의 특성에 따라 장애인시설, 정신요양시설, 결핵요양시설, 노인복지시설 등 전문시설에 전원하거나 시설 내에서 분리 보호함으로써 장애별, 질환별 전문적 서비스가 제공되도록 한다’는 취지에 부합하지 못하는 큰 요인 중의 하나라고 할 수 있다.

〈표 3〉 2009년도 2/4분기 부랑인복지시설 입소자 현황

시·도	시설수	전기말 재원수	기말 재원수			정원
			계	남	여	
합계	37	9,409	9,259	5,975	3,284	10,210

〈표 4〉 2009년도 2/4분기 부랑인복지시설 장애인등록 현황

시도	시설수	합 계			장애인																		
					정신적 장애				신체적 장애														
		소계		외부 신체기능 장애		내부기관 장애																	
				계	정신	지적	자폐성	계	지체	뇌병변	시각	언어	청각	안면	계	신장	심장	간호					
합계	37	4,048	2,725	1,323	4,048	2,901	1,596	1,301	4	1,147	1,045	508	330	90	115	2	102	17	2	-	5	1	77

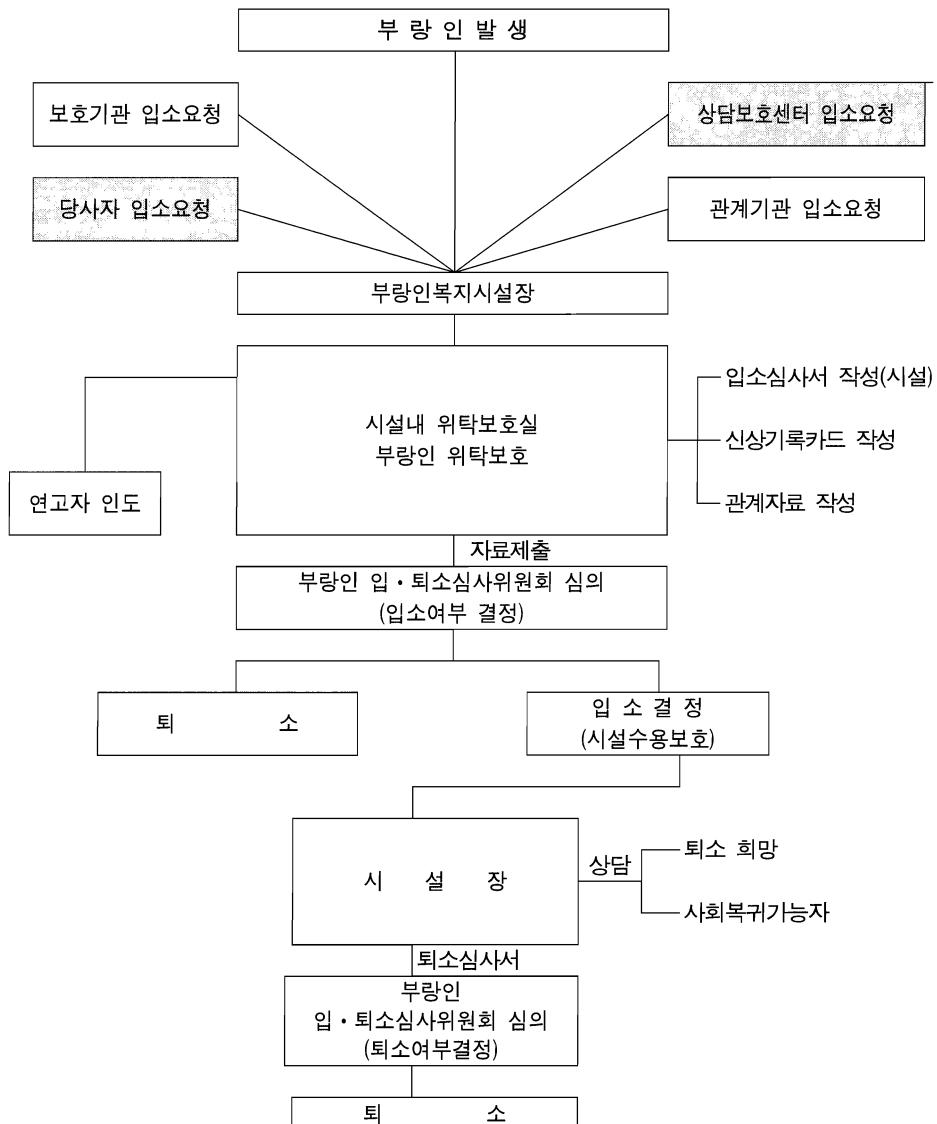
정부는 사회복지사업법 제41조(시설수용인원의 제한)의 규정에 따라 300인 이상 대형 부랑인복지시설을 7개소로 분화하는 부랑인복지시설 기능분화사업을 실시해 오고 있다. 하지만, 4개의 대형시설 이외의 기능분화사업계획에 대해서는 아직까지 명확한 언급이 없어 사업의 지속여부를 가늠하기 어려운 실정이다.

〈표 5〉 부랑인복지시설 기능분화 현황

시설명	대상시설	대상인원 (명)	예산배정 연 도	기능분화예산액 (천원)	운영 실시연도	비 고
계	7개소	943 (973)		3,513,489 (3,671,633)		
은평의마을	중증장애인요양시설 (평화로운집)	230→1 83	2004	850,000	2005. 1	
	정신요양시설 (은혜로운집)	200	2005 ~2006	1,830,315	2007. 9	변전시설 미비로 지체됨
영보자애원	노인요양시설 (영보노인요양원)	100	-	-	2005. 3	별도사업
	정신요양시설 (영보정신요양원)	200	2004	378,785	2005. 3	
대구광역시립 희망원	지체장애인요양시설 (글리리의집)	110	2004	454,389	2006. 11	지방예산 미확보로 1년 이상 지체됨
	정신요양시설 (성요한의집)	150	"		"	
오순절 평화의마을	정신요양시설	(30)	2005	(158,144)	-	전환안됨

부랑인 복지시설의 입퇴소와 관련된 흐름은 다음 <그림 8>과 같다.

<그림 8> 부랑인 입·퇴소 절차



노숙인 복지시설은 단기(?) 생활시설인 쉼터와 현장 이용시설인 상담보호센터가 대표적인 체계이다. 2009년 9월 보건복지가족부에 의하면 전국 노숙인 쉼터는 76개

로 감소 추세이다. 또한 10개의 상담보호센터가 운영되고 있다.

〈표 6〉 노숙인·부랑인복지시설 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
부랑인복지시설	37	4	3	1	1	1	1	3	3	2	1	3	6	2	4	2
쪽방상담소	11	4	2	1	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0

자료: 보건복지가족부(2009); 오범석(2009)에서 재인용

노숙인 시설은 지방이양 상황이 가장 큰 이슈가 될 수 있다. 1998년도부터 전국 실직노숙인대책종교시민단체협의회(전실노협)가 정부와 민간 그리고 민간단체들 사이의 소통을 담당하였다. 전실노협의 경우 국비의 지원으로 다양한 사업을 전개해 나갔다. 그러나 2005년 지방이양 이후 이러한 기능을 수행하는데 한계를 드러냈고 현재는 전국단위의 협회파악 조차 어려운 실정이다. 일시보호기능을 담당하는 소규모쉼터 중심의 노숙인복지시설은 협력기구의 부재가 공공과의 의사소통에 어려움으로 작용하고 있다.

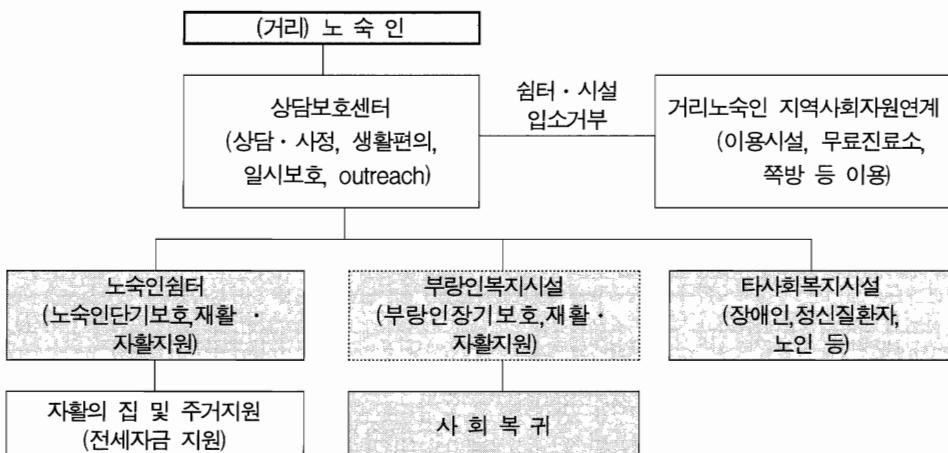
현행 정부의 지침에 따르면 ‘노숙인 보호시설’은 (쉼터를 포함하여) 이용시설로 분류되어 있다. 대부분의 노숙인 쉼터는 의·식·주를 제공하는 생활시설의 기능을 수행하고 있지만 국민기초생활보장법에 따른 보장시설 입소자의 수급권을 가질 수 없다. 상담보호센터 역시 이용시설로 분류되어 있는데 최근에는 종합적 서비스 제공과 관련되어 생활시설의 기능도 취하고 있다.

최근 경제위기 초기 극복을 위한 한시유예 추진과제가 국무총리 주재 ‘관계장관 및 규제개혁민간위원 합동 회의(09.5.27)’에서 최종 확정됨에 따라 과제로 선정된 ‘노숙인시설 설치기준 유예기간 연장’에 대하여 설치기준 미충족 노숙인 시설 폐쇄 방지를 위해 유예기간을 2년 추가 연장(보건복지부령 제307호<2005.1.5> 부칙 제2조제2항 개정)하는 부랑인및노숙인보호시설설치운영규칙 일부개정령(안)이 입법예고 되었다. 이에 따르면 2010년 1월까지 설치기준을 충족하도록 하던 것을 2012년 1

월까지 충족하도록 유예기간을 2년 추가 연장하도록 하고 있다. 상당수의 쉼터가 외부의 지원 없이 이 설치기준을 충족하기는 어려운 현실이다.

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

〈그림 9〉 노숙인 서비스지원 체계



## 나. 흠티스 주거지원사업

시설중심의 체계와 아울러 우리나라에서도 흠티스에 대한 주거지원 정책들이 나타나고 있다. 주거취약계층에 대한 우리나라 주거복지 프로그램이 가지는 특징 중의 하나는 흠티스에 대한 정부 정책의 절대부족과 민간재원에 의한 프로그램의 부각이다. 정부는 흠티스에 대해 응급쉼터 혹은 부랑인 복지시설 운영의 예산 책임을지고 있다. 그러나 이는 아직 주거지원을 통한 지역사회복귀로의 연속성이 구현되고 있다

기보다는 ‘보호’의 수준을 넘지 못한다. 정부 재원에 의한 자활의 집과 공공임대주택 프로그램은 실제 노숙인이 이용할 수 있는 경우가 극히 제한적이다. 다만 최근 들어 단신자용 매입임대주택 등은 민간의 운영관리 지원이 시작되면서 활성화되고 있는 추세이다. 우리나라 흠티스 주거지원프로그램 중 특징적인 점은 민간재원에 의한 ‘노숙인 임시주거비지원사업’이 거리 노숙인을 중심으로 하여 활발하게 운영되고 있는 점이다.

#### ○ 자활의 집 프로그램

2005년까지는 자활의 집 프로그램이 공공 예산으로 이루어지는 흠티스 주거지원 프로그램의 전부라고 볼 수 있다. 자활의 집은 1999년 서울의 일부지역을 중심으로 시작된 것으로 정기적 소득이 있는 쉼터 입소 노숙인에게 전세자금을 지원해주는 형태이다. 거의 대부분의 프로그램이 서울에서 운영되고 있는데 1999년부터 10년 간 총 120가구가 수혜를 받았다. 양적으로 극히 제약되어 있다는 점에서 다소 전시적인 프로그램이다.

#### ○ 공공임대주택 프로그램

공공임대주택 프로그램 중 영구임대주택이나 국민임대주택, 재개발임대주택, 매입임대주택 사업 등이 대다수를 차지하고 있는데 이 대부분은 실제로 흠티스가 연결·활용하는 사례는 거의 없다.

공공임대주택 프로그램 중에서 흠티스에게 실질적으로 활용되고 있는 프로그램은 단신자용 매입임대주택사업과 부분적으로 쪽방/비닐하우스촌 주거지원사업이다. 이는 각각 2006년과 2007년부터 대한주택공사에 의해 거리 노숙인, 노숙인 쉼터 입소자와 쪽방, 비닐하우스촌 거주자 등 흠티스를 대상으로 임대주택을 제공하려는 프로그램이다. 대한주택공사가 직접 혹은 공모로 선발된 사업 운영기관을 통해 간접적으로 주거를 지원하고 있다. 대한주택공사가 다가구 혹은 다세대주택을 매입하여 시세의 약 1/3 선에서 보증금과 월세 부담이 가능한 흠티스에게 임대하는 방식이다. 2008년 현재 단신자용매입임대사업은 300호의 시범사업을 전개하고 있으며 쪽방/비닐하우스촌 주거지원사업은 5,000호 이상을 추진하고 있다.<sup>2)</sup>

### ○ 임시주거비지원사업

민간 프로그램 중 흠파스 특히 거리 노숙인에게 주거를 지원하는 대표적인 프로그램은 ‘임시주거비 지원을 통한 노숙인 사회복귀지원사업’이 있다. 2005년 기획되어 2006년부터 사회복지공동모금회의 예산지원으로 전실노협(전국실직노숙인대책종교시민단체협의회)이 사업 조정과 네트워크역할을 담당하고 해마다 12-13개소의 운영기관이 사업을 수행해오고 있다.

이 사업은 ‘주거지원과 공공보장’이라는 목표를 가지고 진행되었고, 흠파스 중 공공복지서비스의 연계의 기회가 박탈되어 있는 사람들에게 임시주거비를 제공하고 그 기간 동안 공공서비스를 연계하는 지역사회 통합 프로그램이다.

월세(최장 3개월, 평균 2개월) 지원을 핵심내용으로 하여 이 지원기간 동안 집중적 사례관리를 통해 대상자에 따라 주민등록 복원 및 장애인 등록 지원, 국민기초생활보장 수급권 지정을 통한 생계비 지원, 일자리 연계를 통해 주거를 유지할 수 있도록 하고 있다.

### ○ 주거복지센터 운영과 기타사업

사회복지공동모금회 등 민간 재원에 의해 지역사회 주거취약계층에 대한 주거복지 프로그램을 연계 혹은 지원하는 기구로 주거복지센터의 운영이 운영되고 있다. 2007년부터 시범사업으로 시작된 주거복지센터는 지역사회에서 노숙의 위기에 처할 수 있는 주거 안정성과 적절성 취약계층에 대한 지원사업을 중심사업으로 하고 있다. 지역사회 내에 기존에 편재되어 있던 지역사회복지관, 공공의 기구 등이 주거복지사업에 대한 역할을 수행하고 있지 못하여 새로 모색되고 있는 활동이다. 2007년부터 2009년까지 전국에 8개소 정도의 주거복지센터가 공동모금회 예산지원에 의해 운영되고 있으며, 자체적으로 운영되고 있는 곳도 몇 개소가 더 있다. 주거복지센터의 현재 활동초점은 집수리사업, 지역주민의 주거복지제도 연계, 긴급임대료 지원, 공공임대주택 정보제공 및 의뢰, 지역사회 주거복지 네트워크 구성 등으로 이미 노

---

2) 2008년 현재 노숙인에 대한 매입임대주택사업은 입주자에 대해 지원하고 관리하는 인력이나 프로그램에 대한 비용이 전혀 제공되지 않아 미국의 지원주거 프로그램과는 큰 차이를 나타내고 있다. 다만 단신자용 매입임대주택 사업의 경우 사회복지공동모금회의 민간 지원에 의해 관리인력에 대한 지원 인건비가 한시적으로 지원되고 있는 상황이다.

숙생활을 하고 있는 험리스나 시설입소자에 대한 지원보다는 노숙 예방적 차원에서의 내용에 더 가깝다.

우리나라에서 험리스에 대한 주거지원사업은 ‘불가능’하거나 ‘실효성’이 없다고 여기는 경우가 많다. 즉, 주거에 대한 지원은 사회복지적 차원에서는 감당할 수 없는 많은 예산을 투입해야 하거나 혹은 사회복지 영역에서 담당할 일이 아니라는 인식이 많다. 쉼터나 생활시설을 운영하여 서비스를 제공하는 것이 예산 효율성에서도 적절하다고 보기도 한다. 이러한 판단에는 험리스에 대한 임시주거지원이나 매입임대사업 등 주거복지정책이 비용만 많이 들어가고 노숙생활을 단절하는데에 이르지 못할 것이라는 생각이 내재해 있다. 미국이나 영국의 경우에서처럼 주거지원사업과 사회복지서비스를 연계하여 노숙인 문제에 대처한 경험이 아직 없기 때문이기도 하다. 때문에 험리스에 대해 주거복지정책 프로그램으로서 이루어지고 있는 임시주거비지원사업이나 단신자용 매입임대사업의 효과를 확인해 볼 필요가 있다. 만약 임시주거비지원이 이루어지는 2-3개월 후에 험리스가 곧장 다시 거리노숙생활로 돌아가고 있다면 이 사업의 효과성에는 큰 문제가 있는 것이다. 그리고 시설을 증편하는 쪽에 예산을 돌리는 것이 나을 수도 있다.

2008년까지의 실적을 통해 임시주거비지원을 받은 험리스 중 458명에 대해 조사하였다. 단신계층용 매입임대사업 이용자 중 221명, 2006년 이후 쉼터를 1개월 이상 이용하고 퇴소한 830명에 대해서도 조사하였다. 가장 핵심적인 성과와 관련되는 부분인 현재 주거를 유지하고 있는지, 아니면 거리노숙이나 다른 시설 입소를 반복하고 있는지에 대한 결과만을 제시하면 다음과 같다.

〈표 7〉 사업유형별 후속주거 유지기간 추정값

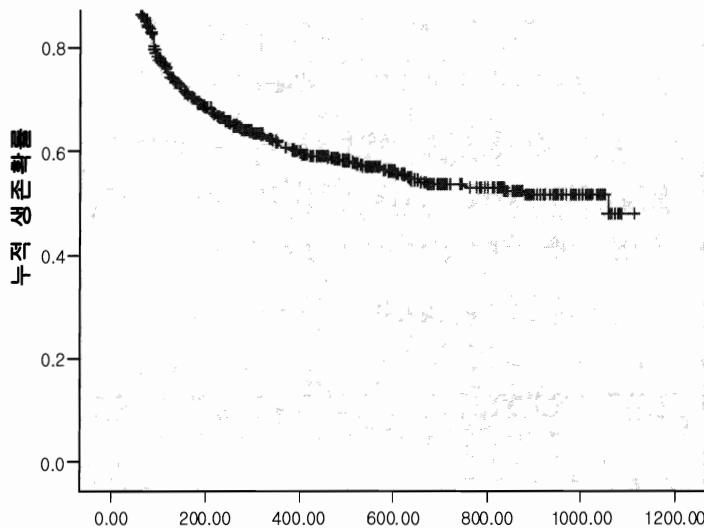
구분	Kaplan-Meier 생존분석에 따른 생존시간 평균 추정			
	평균추정값	표준오차	95% 하한	95% 상한
임시주거비지원	674.269	15.990	642.929	705.609
매입임대사업	614.363	12.734	589.405	639.321
쉼터입소자 쉼터유지	245.809	11.803	224.086	267.532
쉼터퇴소자 후속주거유지	726.441	11.507	703.886	748.995

여기서 눈에 띠는 점은 임시주거비지원사업의 대상자가 주거를 유지하고 있는 기간이 쉼터입소자의 쉼터생활 유지기간보다 현저히 길게 나타나며 퇴소자의 후속주거유지기간 추정값과 큰 차이가 없다는 것이다. 특히 이 평균추정치의 결과에서 임시주거비지원사업이나 단신계층매입임대주택사업은 2006년부터의 시범사업이라고는 하지만 초기 시범사업이라 2008년의 최근 시기에 도달해서야 그 이용이 활성화된 것이다. 즉, 이 자료에서 주거지원프로그램은 후속유지기간이 실제의 주거안정성보다 과소평가될 가능성이 높다. 사업참여의 총 기간이 짧아 후속주거 유지기간도 쉼터이용자에 비해 상대적으로 짧게 나타나는 경향이 있기 때문이다.

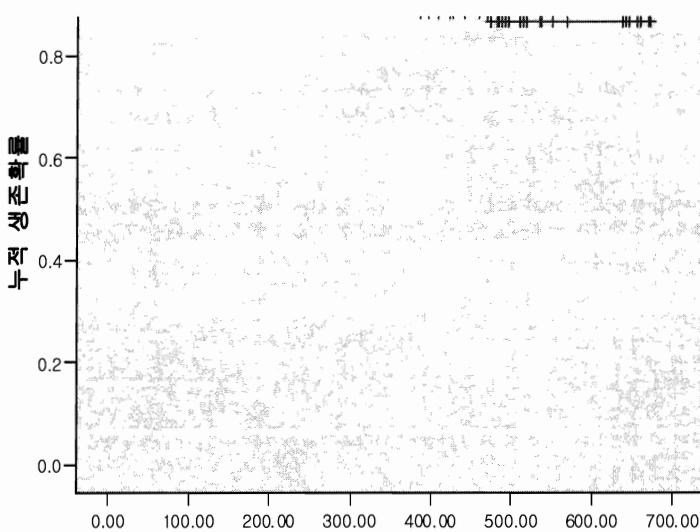
홈리스에 대한 주거지원 프로그램 중 단신계층매입임대사업을 이용하는 경우 그 유지 안정성이 높다는 점은 일반적으로 예측될 수 있다. 그러나 임시주거비지원의 경우에는 674일 이상이라는 평균 추정치는 상당히 중요한 의미를 가진다. 대개 이 사업에서 2개월 정도의 월세 금액을 보조한 후, 월세 지원은 종결된다. 따라서 평균 추정값이 23개월에 가깝게 나타났다는 것은 월세 지원이 중단된 이후에도 해당 주거를 상당히 오랜 기간 유지하고 있음을 나타내는 것이다. 이 사업에 대해 지원되는 월세금액만 낭비(?)되고 지원이 끊어지면 곧장 거리노숙생활을 반복하게 될 것이라는 우려는 사실과 다른 것으로 나타났다.

이와 같은 조사결과는 생존률에서도 나타난다. <그림 10>과 <그림 11>은 두 주거지원 프로그램의 후속주거유지 생존함수를 그래프로 나타낸 것이다. <그림 10>에서처럼 임시주거비지원사업 참여자의 누적생존률은 월세가 지원되는 60일 정도의 기간을 넘어도 상당히 완만한 경사로 유지되고 있다는 점을 볼 수 있다. <그림 11>에서 단신계층매입임대사업은 안정성이 높을 것이라는 예측대로 후속주거유지 누적 생존확률이 높게 나타난다.

〈그림 10〉 임시주거지원 대상자의 후속주거유지 생존함수

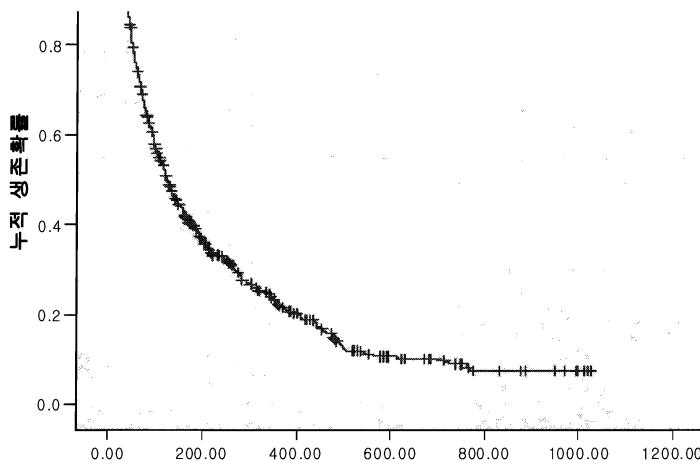


〈그림 11〉 매입임대사업 대상자의 후속주거유지 생존함수

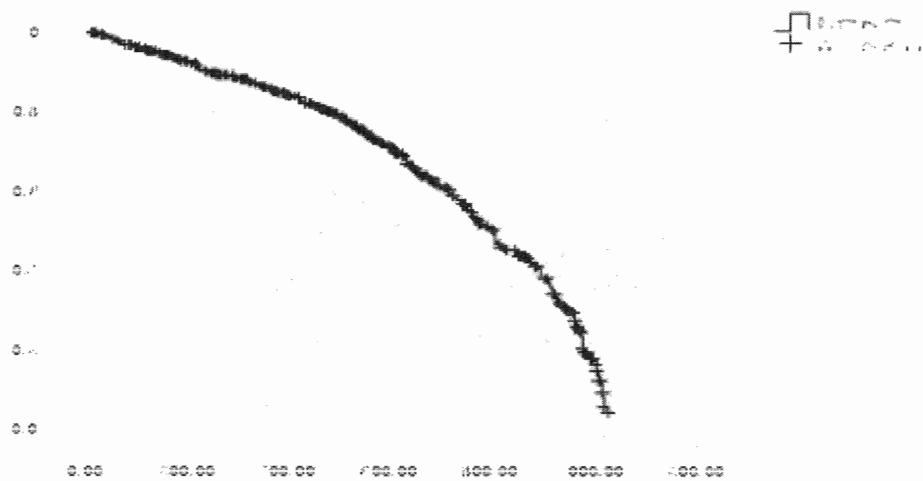


쉼터 이용자의 경우에 쉼터입소상태를 유지하는가의 생존률 그래프와 노숙생활로 회귀하지 않고 후속주거상황이 유지되는가에 대한 생존률 그래프는 <그림 12>와 <그림 13>에서 보는 바와 같다. 쉼터입소자의 쉼터생활유지 생존률은 초기 몇 개월 간 급속히 감소함을 볼 수 있다. 즉, 쉼터 생활 초기 몇 개월 사이에 많은 퇴소가 나타나고 이후에는 완만하게 안정성이 유지된다. 며칠이라는 아주 단기간 입소가 아니라면 초기 몇 개월 간 활발한 입퇴소의 양상은 꼭 부정적인 것이라고 할 수는 없다. 하지만 임시주거비지원사업 이용 노숙인이 쉼터입소의 경우보다는 지원사업에서의 이탈이 더 적은 편이고 안정적이라는 추론은 가능하다. 임시주거비지원사업 대상 노숙인이 쉼터 이용 노숙인에 비해 건강취약성이나 고령 등으로 상황이 더 열악한 집단이었다는 점도 고려되어야 한다. 그리고 <그림 13>에서처럼 쉼터 퇴소의 상당 사례가 시간이 지나면서 후속주거유지가 되지 않는 상황과도 연결된다고 보면, 보호 시설에 입소시키는 것이 거리노숙인에게 임시주거비를 지원하는 사업보다 더 안정적이고 신뢰성이 높다는 선입견은 정확한 것이라고 보기 어렵다.

<그림 12> 쉼터입소자의 시설생활유지 생존함수



〈그림 13〉 쉼터퇴소자의 후속주거유지 생존함수



시설보호에 소요되는 비용을 동시에 감안한다면, 노숙인 쉼터나 부랑인 복지시설의 증편도 중요하지만 굳이 시설보호가 필요하지 않은 노숙인의 경우에는 지역사회 주거지원을 통한 주거복지정책이 오히려 비용 면에서도 더 효율적일 수 있다. 이와 관련하여 Rosenthal과 Foscarinis는 미국에서의 실증적 조사결과들을 언급하며 흄리스에 대한 주거지원 프로그램이 중장기적으로는 비용효과적인 프로그램이라는 점을 제시한 바 있다(Rosenthal & Foscarinis, 2006). 또한 흄리스에 대한 정책의 궁극적 목표가 되는 지역사회 정착의 측면에서도 효과성이 높다.

#### 4. 한국 흄리스 정책의 쟁점과 과제

그간 우리나라의 흄리스 정책에 대한 비판과 쟁점의 내용으로 가장 흔히 언급되어 온 부분은 ‘회전문 현상’과 ‘정체 현상’이다. 노숙인과 부랑인이 지역사회로 복귀되지 않고 있는 부분과 관련된다. 이는 서구사회의 흄리스 문제 대처상황에서도 과거에 많이 지적되어 왔던 부분이기도 하다. 이와 관련된 쟁점에 대해 간략히 살펴보면 다음과 같다(남기철, 2009).

## ■ 노숙인·부랑인 복지 시설체계의 단절과 정체

노숙인 복지체계와 부랑인 복지체계는 그간 상호간의 연계성 없이 단절되어 있었다. 원래의 계획이나 지침 상에서는 ‘지역사회근접형의 노숙인 쉼터’와 ‘규모에 따른 원내 서비스 체계 및 수용 능력을 갖추고 있는 부랑인 복지시설’이 동일한 대상에 대해 복지시설체계로 함께 기능하도록 되어 있었다. 하지만 실제에서는 노숙인 복지 체계에서 부랑인 복지시설로 의뢰하거나 혹은 그 역의 방향으로의 의뢰는 거의 이루어지지 않고 있다. 실무자의 개인적 연계에 의한 우연적인 의뢰만이 나타나고 있는 실정이다.

여기에는 노숙인 쉼터 운영은 지방정부사업이고 부랑인 복지시설은 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 재편된 것이다. 지방화 특히 사회복지서비스의 지방화는 일종의 대세라고 하지만 우리사회의 여건에서 노숙인복지사업 지방정부 이양이 적절하였는지에 대한 문제는 지금도 제기되어야 할 필요가 있다. 미국이나 영국 등 다른 나라에서도 흠티스 정책이 중앙정부의 계획을 필요로 하기에 각 지방수준에서 이루어지던 사업을 중앙정부가 연계조정하거나 혹은 이러한 중앙정부 연계역할에 대한 법제화까지 이루어지곤 했다. 유독 우리나라만 반대의 방향으로 노숙인 복지사업이 지방정부 중심으로 재편되어야 할 이유를 찾기 어렵다. 특히 부랑인 복지는 중앙정부의 국고보조사업으로 남고 노숙인 복지사업만 자체로 이관된 것은 일관성을 결여하고 있다. 현재 상황에서 지방화와 이원화는 국가 전체적으로 볼 때 흠티스 정책의 효과성과 수준을 떨어뜨릴 수밖에 없다는 점이 검토되어야 한다.

## ■ 시설보호에서 지역사회보호로의 패러다임 전환

부랑인 복지시설 혹은 노숙인 쉼터는 흠티스를 일시 보호하여 지역사회로 복귀시

키는 역할을 하여야 한다. 휴리스 정책과 프로그램은 시설보호보다는 지역사회에서의 일반적 생활을 촉진하고 지원하는 지역사회보호의 원리에 기반하여야 한다.

하지만 현재는 여러 가지의 이유로 인해 ‘시설보호’의 기능에 치우쳐 있다. 생활 지원 외의 재활이나 자활 프로그램이 취약하다. 노숙인 쉼터 또는 부랑인 복지시설과 지역사회를 연계하며 대상자를 의뢰, 사정, 복귀에 대해 지원해야 하는 상담보호 센터는 또 다른 형태의 준(準)생활시설로 의식주를 지원하고 있다. 이러한 현상의 이면에는 일단 휴리스가 ‘일상적으로 사람들의 눈에 띠지 않도록 하겠다’는 정부나 지방자치단체의 왜곡된 정책방향이 그 근거를 제공하고 있는 것도 사실이다.

부랑인 복지시설은 과거 격리시설, 통제시설에서 사회복지시설로 재편되어지고 있다. 노숙인 쉼터도 지역사회에 근접한 임시보호시설의 하나로 설정하고 있다. 부랑인 복지시설의 과도기적 변화와 노숙인 복지시설의 지역사회접근성이 잘 구현되기 위해서 기본적으로 시설보호 패러다임이 아닌 지역사회보호 패러다임으로의 전환이 필요하다. 물론 이에는 예산의 지원과 같은 행정적 고려가 전제가 된다.

장애인 복지나 정신보건 영역에서도 지역사회보호의 이념이 일반화되어 있다. 그런데 지역사회 주거 취약성을 기본 특성으로 하는 휴리스에 대해서 시설보호가 우선적인 패러다임으로 적용되는 것은 곤란하다.

### ■ 보호의 연속성

보호의 연속성은 사회복지정책과 사회복지실천 전반에서 강조되고 있는 개념이다. 앞에서 살펴보았듯이 휴리스가 지역사회에서 자활하도록 하기 위해서는 보호의 연속성이 중요하다. 다양한 관련 서비스가 단편적으로 제공될 것이 아니라 일정한 방향에 따라 연계성을 가지고 기획되어야 한다. 특히 보호시설에서의 퇴소 이후 지역사회로 복귀할 수 있는 체계들의 연계성 특히 주거서비스의 경우 보호의 연속성은 더욱 강조된다.

보호의 연속성이 관철되지 못하는 이유 중 하나는 현재 공공의 영역에서 그나마 이루어지고 있는 복지서비스가 소관부처별로 단절되어 있는 상황과 관련된다. 그리고 공공의 재정 지원을 받아 서비스를 위탁 제공하고 있는 민간의 경우에도 서비스 연계보다는 재정주체에 대해 서비스 제공 자체에만 책임을 지고 있는 현재의 업무방

식이 전환되어야 한다. 각각의 시설체계나 서비스 체계 내에 국한되지 않는 분야별 획적 연계와 시간에 따른 종적 서비스 연계가 중요하다. 즉, 사례관리가 활성화되어야 한다. 이 사례관리는 시설기반이 아니라 지역사회에 기반한 실천이어야 할 것이다.

보호의 연속성을 저해하는 간접적 원인 중 하나는 사회복지실천 전문성의 취약하다는 점이다. 우리사회 전반적인 사회복지실천 프로그램의 취약성과도 관련될 수 있다. 하지만 다른 사회복지분야와 비교해도 노숙인·부랑인 복지 분야가 사회복지실천의 전문성이 낮다는 것이 일반적 견해이다. 처우가 좋지 않아 이직률이 높다는 점도 같은 맥락이 될 것이다. 흠티스에 대한 사회복지서비스는 단지 물적인 지원을 전달하는 것이 아니다. 이들에 대한 ‘사회적 배제’의 메커니즘을 단절시키고 이로 인한 심리사회적 손상을 회복시켜야 노숙생활로부터 탈피할 수 있다. 이러한 보호의 연속성과 사례관리의 기획은 전문성에 기반하여야 한다.

### ■ 자활이데올로기의 극복

우리나라는 사회복지에 대한 관점이 대체적으로 보수적이다. 때문에 흠티스에 대한 관점에서도 본인이 일할 수 있게 하여 스스로 자립하도록 해야 한다는 소위 ‘자활이데올로기’가 강하다. 이는 일을 통해 자활하려 하지 않는 흠티스에 대해 본인의 태가 원인이라고 하여 사회적 지원을 받을 자격이 없다는 논리로 연결되곤 한다.

그러나 우리나라의 경우 일자리 감소는 취약계층을 중심으로 더 심각한 양상이며, 소위 실직의 빈곤화 현상도 심각하다(황덕순, 2009). 결국 근로의욕의 문제나 근로 참여의 문제가 노숙을 유발하였다고 보기는 어렵고, 마찬가지로 근로의욕 고취를 통해 노숙으로부터의 이탈을 촉진하는 것도 노숙문제 해결의 주요 전략으로 삼기에는 부적절한 점이 있다.

자활에 대한 강조는 노숙인과 부랑인에 대한 응급대책보다는 진일보한 측면이 있으나 신자유주의적 노동시장 상황과 정책기조에서 실효성을 가질 수 없다(신원우, 2007). 자활과 노동에 대한 관심과 적절한 프로그램 제공은 흠티스에게 중요할 수 있다. 하지만 이것이 노숙문제를 해결하는 주된 개입초점이 되어서는 곤란하다.

우리나라는 다른 서구국가에 비해 소위 근로능력이 있고 혹은 근로하고 있는 흠풋

리스가 많다. 이는 역으로 우리나라의 근로빈곤층(working poor)에 대한 사회복지 정책의 취약성을 나타내는 것이기도 하다. 때문에 자활 자체가 아니라 이를 저해하는 구조적 요소에 대한 해결에 관심을 두어야 한다.

### ■ 주거정책의 변화와 주거복지 확립

노숙인·부랑인 복지체계의 정체현상이나 보호의 연속성 결여는 주거복지 프로그램의 활성화를 통해 극복될 수 있다. 적절한 지역사회 주거지원 프로그램 없이는 시설 퇴소가 이루어지지 않고 전반적인 정체현상이 해결되기 어렵다.

주거의 적절성과 안정성의 위기상황에 대한 대처가 중요하다. 그리고 일단 노숙생활이 발생한 경우 시설보호가 필요한 상황인지 지역사회에서의 주거지원으로 연결할 것인지에 대한 사정과 의뢰체계가 필요하다. 노숙인쉼터와 부랑인복지시설은 시설체계로서 전체 시스템 내에 자리잡혀야 한다. 아직 충분하지는 않지만 기존의 공공임대주택이나 매입임대사업, 민간의 임시주거비지원사업, 예정되고 있는 voucher에 의한 주거급여 등 주거지원 자원이 대상자의 높은 접근성을 전제로 연계될 수 있어야 한다. 주거지원의 방법이 시설보호의 방법에 비해 후속 정착률이 나쁘지 않다는 점은 효율성의 근거도 제공하고 있다.

사회적으로 안전한 저렴주거의 적정량이 보유되어야 한다. 최근 재개발이나 신규 주택 공급을 통한 ‘주택순환과정’은 홈리스나 주거빈곤의 문제를 해결하기보다는 심화시키고 있다. 특히 수요자에 대한 직접 지원방식의 주거복지 프로그램을 대폭 확충하여야 한다. 홈리스 문제는 적절한 주거복지정책 없이는 해결될 수 없고 극적인 문제의 완화마저도 기대할 수 없는 영역이다.

### ■ 민·관의 역할 연계

홈리스 정책, 특히, 노숙인 복지사업은 우리나라에서 민간과 공공의 연계를 통해 태동된 분야이다. 그리고 이 협력체계는 한동안 상당히 모범적이고 개방적인 의사소통 구조를 이루어왔다. 그러나 노숙인 복지사업 지방이양의 시점부터 우리나라에

서 민간과 공공의 연계는 취약해져 가고 있다. 민간과 공공의 논의와 연계를 통한 사업체계를 재구축해야 할 것이다. 그렇지 못할 경우 잦은 사안마다 마찰과 혹은 사업 축소를 경험하게 될 것이다.

미신고 사회복지시설이 전부 정식 사회복지시설로의 전환되고 있는 와중에, 노숙인 쉼터는 정식 사회복지시설로의 전환을 준비할 수 있는 5년의 유예기간이 설정되었다. 그러나 이 기간 동안 기능보강이나 연차적 준비에 대한 아무런 계획이 세워지지 않아 다시 대책없는 유예가 반복될 전망이다. 한편 부랑인 복지시설의 정상화 역시 요원한 상황이다.

사회복지서비스가 생활시설에 비중이 두어지는 우리나라에서 시설이 확충되는 것은 해당 영역의 복지서비스가 늘어나는 것을 의미할 수도 있다. 그러나 험리스 지원 프로그램은 그 특성상 지역사회와의 근접성이 중요하므로 서비스 체계가 지나치게 생활시설 위주로 편성되는 것은 좋지 못하다. 그러나 최근 들어 몇몇 시설 특히 대형시설 중심으로 서비스가 집중되는 경향이 나타나고 있다. 이는 서비스 제공주체인 민간의 이해관계와도 관련되고 있다.

민간의 활동은 자체 시설의 규모나 사업내용을 양적으로 확장하기 보다는 시범적이고 개척적인 사업의 성과를 찾아내 공공의 참여를 유도함으로써 전체적인 험리스 정책과 프로그램을 풍부하게 해야 한다.

#### ■ 노숙의 역동성에 대한 다국면적 대응

험리스 정책이 일단 거리에 나오거나 시설에 입소한 노숙인과 부랑인에 대한 대처, 혹은 문제의 관리 차원에 머물러서는 곤란하다. 노숙의 역동성을 감안한 대응이 필요하다. 이는 적어도 세 가지 국면에서의 사회적 대응을 체계적으로 조직화하는 노력과 관련된다.

첫 번째는 안정된 주거로부터 이탈되는 위험을 다루기 위한 것으로 ‘입구에서의 예방’ 대응이다. 험리스 상황의 위험에 처하는 인구층에 대해 선제적으로 대응하기 위해 사회복지와 주거정책의 영역에서 아웃리치와 지역사회 조직화 활동이 중요하다. 두 번째는 발생한 험리스의 문제에 대한 ‘완화’의 대응이다. 여기서는 노숙생활

의 위기에 대응하는 생활지원서비스와 내포하고 있는 취약성에 대한 지원적 개입이 중요하다. 우리나라에서 현재 이루어지고 있는 대부분의 개입이 여기에 해당할 수 있다. 세 번째는 ‘출구에서의 촉진’ 대응이다. 이는 노숙생활에서 지역사회로 복귀하도록 하는 사회복지적 개입과 특히 지역사회 주거지원 프로그램 통합이 중요하다. 현재 우리나라의 노숙문제에 대해 ‘입구는 있지만 출구는 없는 양상’으로 묘사하곤 한다. 때문에 발생한 문제의 관리에 머물러서는 곤란하며 소위 ‘입구’와 ‘출구’에서의 전략이 통합적으로 기획되는 것이 필요하다.

#### ■ 인권문제에 대한 감수성 제고

사회복지계열 어디서나 나타나는 인권과 보호의 딜레마도 홈리스 정책에서 중요한 쟁점이 될 수 있다. 홈리스에 대한 사회복지서비스에서 인권과 자기결정 및 선택이라는 원칙(자기결정의 원칙)과 전문가의 판단에 따른 적절한 보호의 원칙(최대한의 봉사원칙)이 항상 잘 조화되는 것이 아니다. 오히려 이것이 갈등상황을 빚는 경우가 더 많다. 이는 거리에서 생활하는 홈리스의 상황, 특히 알코올이나 정신건강 문제가 결합되어 있는 상황에서 더 많이 발생하는 딜레마이다. 경우에 따라서는 일반 시민의 복리를 증진하고자 하는 ‘단속 수용’이나 ‘사회적 배제’의 양상이 마찰을 유발하기도 한다. 실제로 홈리스의 인권에 관한 마찰이나 사건 기사는 현재도 자주 등장하고 있다. 사회적 합의와 인식제고가 중요한 영역이다. 홈리스 정책의 분야에서는 인권에 대한 민감한 감수성을 필요로 한다.

사회복지실천에서 옹호나 당사자 활동은 중요한 영역이다. 우리나라에서도 이러한 활동들이 이루어지고 있으나 아직은 취약하다. 특히 홈리스에 대한 편견이나 낙인이 심한 우리나라의 상황에서 일반인을 대상으로 전개되는 옹호활동 혹은 교육과 홍보 등은 중요한 의미를 가질 것이다.

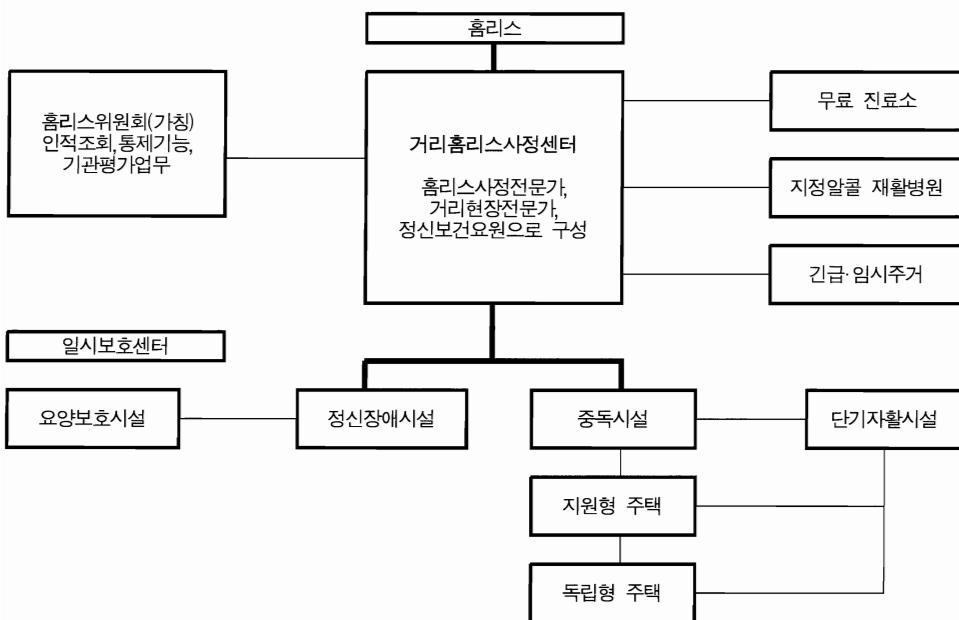
#### ■ 종합적 실태 파악과 중장기 기획

서구에서는 이미 홈리스에 대한 응급생활지원을 넘어 반복되는 노숙의 악순환을

막기 위해 노숙 종결의 계획들을 선언하고 있다. 90년대 이후 영국이나 미국 등에서 노숙의 종결 경로 설정 혹은 거리 생활자(rough sleeper 혹은 street people)의 극적인 감소를 구체적인 목표로 설정하여 추진하고 있는 계획은 우리나라에서도 좋은 합의를 준다. 또한 이에는 적극적인 실태파악 노력이 전제되었다. 미국에서 연방 정부가 2001년 만성적(chronic) 흠티스 문제를 10년의 기간에 해결하겠다는 목표를 설정하게 된 데에는 HUD 등 정부부처가 적극적으로 실태파악에 나서 문제의 규모를 실증적으로 파악하고, 핵심적 문제가 되는 만성적 흠티스의 규모를 확인한 후, 이는 중앙정부가 직접 다룰 수 있는 규모라는 판단을 하게 된 점이 크게 작용하였다(Burt & Spellman, 2007).

그러나 우리나라는 사실상 일관성 있는 마스터플랜을 제시하지 못하고 있다. 실태의 파악에 대한 노력도 상당히 소극적이며 노숙의 현황에 대한 정보 역시 상당부분 정치적으로 다루어지곤 한다. 시기적인 이슈에 대응하는 것이 아닌 중장기적 마스터플랜을 수립하여 흠틀리스 정책과 사업의 틀로 삼아야 할 것이다.<sup>3)</sup>

3) 우리나라에서도 2008년 후반기부터 노숙인·부랑인복지 5개년 계획 수립을 위한 TF 등이 민관합동으로 구성되고 있는 점은 고무적이라 할 수 있다. 문제는 일회성 계획의 수립이 아니라 계획에 따른 중장기 정책의 연결성이 있고, 복지부를 넘어서 유관 부처 및 민간과의 실질적 협력관계가 될 것이다.



출처: 보건복지부(2009), 흡연예방 5개년 계획(안) 내부자료

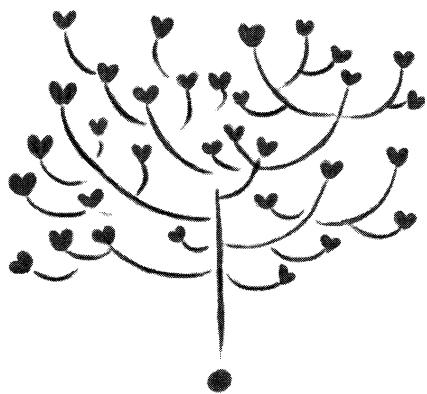
민간 혹은 종교단체에 의한 인도주의적인 개입이 노숙인·부랑인 정책의 근간이 되어서는 곤란하다. 민간의 역할은 여전히 중요하지만 공공의 계획과 사업체계가 중장기적인 지향 하에 일관성을 갖추어야 한다. 그리고 이 종합 기획의 출발점은 “도대체 이 문제의 본질과 양상이 어떠한가?”에 대한 정확한 파악과 합의이다. 그러기에는 한국의 홈리스 문제에 대한 실증적 정보의 수준은 매우 취약하다.

최근 들어 한국의 홈리스 정책은 생활시설 일변도에서 벗어나 주거지원정책과의 연결이 쟁점이 되는 상황이 나타나고 있다. 그리고 부랑인 복지시설과 노숙인 시설 체계의 정상화와 통합에 대한 논의, 그리고 관련 사항을 법제화하려는 민간의 움직임들도 나타나고 있다. 이는 글로벌 금융위기 이후 홈리스의 가시화에 (정치적) 부담을 느끼는 정부의 입장과도 부분적으로 연결되면서 대안 모색과 관련되고 있다. 하지만 아직도 정부와 지방자치단체는 홈리스의 비가시화에 사실상의 정책목표를 두고 있다. 그리고 사회적 분위기는 아직도 홈리스에 대한 자선적 혹은 보수적 시각을 넘나들며 왜곡된 선입견을 재생산하곤 한다. 홈리스 당사자와 옹호조직의 활동과 관련 실천가, 연구자의 책임성이 중요한 시점이다.

## <참고문헌>

- 김수현(2000) "저소득층 주거의 성격과 대책", 하성규 외 편, 주택·도시·공공성, 박영사.
- 남기철(2009), 노숙인 복지론, 집문당.
- 노대명(2009), "근로빈곤층 소득보장정책의 현황과 과제", 한국보건사회연구원, 근로  
빈곤층 정책토론회 자료집.
- 신동현(2009), 한국 흄리스 서비스의 현황과 문제점, 제18회 부랑인복지세미나 자료집.
- 신원우(2007), "노숙인 복지의 쟁점과 과제", 참여연대 사회복지위원회 편, 한국 사  
회복지의 현실과 선택, 나눔의집.
- 여유진(2006), "한국의 불평등 동향과 정책방향", 한국보건사회연구원 정책토론회  
자료집
- 오범석(2009), "노숙인 시설과 인권증진 토론", 국가인권위원회, 시설입소 노숙인의  
인권 현황과 개선방안에 관한 정책토론회 자료집.
- 이창석(2008), 주거복지의 이해, 형설출판사.
- 이태수(2009), "경제위기 하의 사회복지정책", 참여연대토론회자료집.
- 이태진 외(2007), 노숙인복지정책 10년 평가와 과제, 한국보건사회연구원
- 이현주·강신욱(2008) "경제침체기 사회보장제도의 대응방안 모색", 한국보건사회연  
구원·한국사회복지정책학회 정책토론회 자료집.
- 참여연대(2009), 2009 대한민국, 실종된 주거권을 찾습니다, 현장리포트 2호.
- 최영미(2009), "전 국민 실업안전망에 관하여", 참여연대토론회자료집.
- 허선(2009), "부양의무자 기준의 현황과 쟁점", 참여연대 내부토론회자료집.
- 황덕순(2009), "일자리 위기와 고용안전망의 사각지대 해소방안 모색", 한국보건사  
회연구원, 근로빈곤층 정책토론회 자료집.
- Burt, M. R. & Spellman, B. E.(2007), Changing Homeless and Mainstream  
Service System : Essential Approaches to Ending Homelessness, 2007  
National Symposium on Homelessness Research.
- Rosenthal, R. and Foscarinis, M.(2006), Responses to Homelessness, In. R. G.  
Bratt(eds), A Right to Housing, Temple University Press.





전국홀리스 연대 창립총회



## 순서

경과보고

창립취지문

회칙

조직구성

2010년 사업계획(안)

## 전국홈리스연대가 출범하기까지

### 2009.1.16 전국 노숙인을 위한 민간협의회 준비를 위한 1차 모임

- ▶ 혜화동 민들레영토에서 전국 노숙인 기관의 대표 또는 현장 활동가 13명이 모임
- ▶ 민간협의회의 필요성에 대해 공감하고 협의회 구성을 위한 준비모임을 갖기로 함

### 2009.2.13 전국 노숙인을 위한 민간협의회 2차 준비모임

- ▶ 서울역 트레이너스에서 13명이 모임
- ▶ (준)전국홈리스협의회로 명칭을 변경하기로 결의

### 2009.5.12 (준)전국홈리스협의회 3차 준비모임

- ▶ 서울역 트레이너스에서 모임
- ▶ 협의회의 목적, 방향성 논의
- ▶ 임시사무국의 역할 및 현안 문제 논의

### 2009.6.25 (준)전국홈리스협의회 4차 준비모임

- ▶ 대전홈리스센터에서 10명이 모임
- ▶ 독지출범 및 사단법인의 적절성, 창립총회 일정, 카페개설 등 논의

### 2009.7.22 (준)전국홈리스협의회 5차 준비모임

- ▶ 서울역 트레이너스 15명이 모임
- ▶ 창립총회 일정, 예산 마련 등 논의
- ▶ 운영위원 선출

- ▶ 사무처장 및 정책국장 조직국장 선출
- ▶ 향후 준비모임은 운영위원 및 사무국 국장들이 모여 창립총회를 준비하도록 결의

#### 2009.9.17 (준)전국홈리스협의회 6차 준비모임(1차 운영위원회)

- ▶ 서울역 트레이너스에서 운영위원 및 사무국 6명 모임
- ▶ (준)전국홈리스연대로 명칭확정
- ▶ 창립총회에서 세미나 실시하기로 결의
- ▶ 운영위원을 보강하고 임시사무국 사무국장 3인의 역할분담 논의

#### 2009.11.11 (준)전국홈리스연대 7차 준비모임(2차 운영위원회)

- ▶ 창립총회 및 기념세미나 준비에 대한 세부사항 논의

#### 2009.12.1 (준)전국홈리스협의회 8차 준비모임(3차 운영위원회)

- ▶ 창립총회 세부사항 확정, 행사명을 “전국홈리스연대창립총회 및 기념 세미나”로 확정
- ▶ 기타 준비사항 및 역할분담 논의

## 전국홈리스연대 창립 취지문

홈리스 문제는 누적된 빈곤, 가족해체, 질병, 실업, 주거, 사회부적응, 소외, 사회적 배제 등이 복합적으로 작용한 결과로 나타나는 사회현상입니다. 따라서 그 대책도 체계적이고 종합적이어야 합니다. 체계적이고 종합적인 정책의 수립을 위해서는 중앙정부, 지방정부, 민간단체, 응호집단, 연구단체, 당사자 등 다양한 활동영역의 결합과 연대가 반드시 필요합니다.

전국홈리스연대를 조직하는 것은 무엇보다 홈리스를 지원하는 민간영역의 능력을 강화하기 위해서입니다. 1990년대 말 홈리스 문제가 우리사회에 대두된 후 전실노협은 민간과 공공의 연결점 역할을 충실히 수행하여 왔습니다. 그러나 2005년 노숙인 보호사업의 제도화와 지방화가 동시에 이루어지면서 전실노협의 기능은 현격하게 약화되었습니다. 이렇게 된 배경에는 물론 중앙 정부가 노숙인 보호가 지방사업이라는 빌미로 전실노협에 대한 예산 지원을 중단한 것에도 그 원인이 있지만, 더 중요한 것은 민간영역 주체들이 전국적인 연대의 필요성에 대한 인식과 의지가 부족했던 때문이라고 생각합니다.

오늘날 홈리스 문제와 관련한 민간영역의 움직임을 보면, 역량을 강화하고 혁신적인 시도를 촉진하고 이를 공유하는 등의 활발한 움직임이 나타나지 않고 있습니다. 또한 지방화 이후 지역별 협의체를 중심으로 활동하고 있으나, 지역사회의 홈리스 문제와 관련된 다양한 단체들이 연대하여 새로운 대안을 만들어가는 것에까지는 이르지 못하고 있습니다.

이런 민간단체의 문제에 대응하기 위해서 새롭고 보다 폭넓은 연대 조직을 만들 것을 제안합니다. 전실노협의 활동을 거울삼아 현장의 다양한 활동 단위들이 의사결정에 보다 참여하기 쉬운 구조를 만들고자 합니다. 또 거리노

숙, 쉼터, 쪽방, 연구자, 옹호집단, 기타 관련 조직들 적극적으로 연대할 수 있는 공론의 장도 마련해야 할 것입니다. 현장 단위들이 필요를 파악하여 교육 등 다양한 역량 강화를 위한 노력을 하고자 합니다. 그리고 현장의 목소리가 정책으로 논의될 수 있도록 최선의 노력을 하겠습니다.

전국홈리스연대를 만들고자 하는 두 번째 이유는 중앙정부가 보다 책임 있는 역할을 수행하도록 견인하기 위해서입니다. 노숙인 복지사업의 지방화 이후 발생하고 있는 중요한 문제 하나는 중앙정부의 책임과 역할이 분명하지 못한 점입니다. 홈리스 문제는 반드시 국가가 책임을 져야하는 사회 문제임에도 중앙정부는 지방의 사업이기 때문에 적극적인 정책대안의 개발에 소극적인 태도를 보이고 있습니다.

이러한 문제의식 하에 전국홈리스연대는 중앙정부가 홈리스 정책을 보다 성숙시키고 현장의 경험과 필요를 정책에 제대로 반영하도록 지원하는 역할을 하고자 합니다. 홈리스 정책의 수립과 집행 전 과정에는 지방정부, 연구자, 시민사회, 노숙인 쉼터, 상담보호센터, 쪽방상담소, 기타 관련단체 및 옹호자 그룹 등의 문제에 대한 이해와 경험을 효과적으로 반영하는 것이 바람직합니다. 전국홈리스연대는 앞으로 정부가 이런 협력과 정책 발전을 위해서 책임 있는 역할을 다할 수 있도록 감시자와 조력자의 역할을 하고자 합니다.

전국홈리스연대의 골간은 전국의 거리노숙인 지원 조직, 노숙인 쉼터, 쪽방상담소, 주거지원단체 등이 조직적으로 연대하는 조직입니다. 이와 함께 정책 연구와 개발을 위한 정책위원회를 두고, 조직의 운영과 실질적인 역할 수행을 위해서 운영위원회, 자문위원회, 실무위원회 등의 기구를 둘 예정입니다.

전국홈리스연대는 이와 같은 홈리스 관련 조직의 연대를 통해서 궁극적으

로 추구하는 바가 흄리스 복지를 향상시키는 것임을 결코 잊지 않을 것입니다. 적극적인 동참을 호소합니다.

# 전국홈리스연대 회칙

## 제 1 장 총 칙

**제1조(목적)** 전국홈리스연대는 전국 홈리스지원단체와 옹호자들이 연대하여 범사회적인 홈리스 옹호집단을 구축함으로서 홈리스의 권익을 옹호하고 인권을 신장하는 것을 그 목적으로 한다.

**제2조(명칭)** 이 연대의 명칭은 전국홈리스연대(이하 ‘본 연대’라 한다)라고 하고 그 약칭과 영문표기는 다음 각 호와 같이 칭한다.

1. 본 연대의 약칭은 ‘전홈련’이라 한다.
2. 본 연대의 영문표기는 ‘Korea National Coalition for the homeless’라 하고 그 약칭을 ‘KNCH’로 한다.

**제3조(소재지)** 본 연대의 주된 사무소는 서울에 두며 지방에 연락사무소를 둘 수 있다.

**제4조(사업)** 본 연대는 제1조의 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 사업을 수행한다.

1. 홈리스의 인권향상 및 권리옹호 사업
2. 홈리스복지시설 및 지원 단체의 연대 사업
3. 홈리스 관련 연구사업
4. 홈리스 복지시설 종사자 역량강화를 위한 교육사업
5. 기타 본 연대의 목적을 달성하기 위한 사업

## 제 2 장 회 원

**제5조(회원의 종류와 자격)** 본 연대의 회원은 제1조의 목적과 설립취지에 찬동한

자로 정회원과 준회원, 특별회원으로 구분한다.

①정회원 : 소정의 가입절차를 거쳐 회비를 납입하고 운영위원회의 승인을 받음  
자로 단체회원과 개인회원으로 구분한다.

1.단체회원 : 흠티스지원단체, 흠티스옹호단체, 기타 운영위원회에서 흠티스 지원단체 및 유사단체로 승인된 단체로 한다.

2.개인회원 : 흠티스 관련 연구자로 한다.

②준회원 : 정회원에 가입하지 아니한 단체의 실무자, 흠티스지원단체 이외의 단체, 흠티스를 옹호하는 개인으로 한다.

③특별회원 : 고문, 자문위원으로 운영위원회에서 추천된 개인으로 한다.

**제6조(회원의 권리)** 1.정회원은 총회의 구성원으로서 총회의 소집 요구권 및 출석, 발언 및 선거권과 피선거권, 의결권을 갖는다.

2.준회원은 본 연대의 각종 모임, 교육 등에 참여할 수 있으나 총회의 구성원으로서 총회의 소집 요구권 및 출석, 발언 및 선거권과 피선거권, 의결권을 갖지 아니한다.

3.특별회원은 본 연대의 정책적 방향을 제시하고 연대 운영에 있어 발생하는 각종 문제에 있어 의견제시를 할 수 있으나 총회의 구성원으로서 총회의 소집 요구권 및 출석, 발언 및 선거권과 피선거권, 의결권을 갖지 아니한다.

4.회원은 각종 회의에 출석하여 의견을 진술할 수 있으며, 연대회의 자료 및 출판물을 열람할 수 있다.

**제7조(회원의 의무)** 1.본 연대의 회칙 및 제 규정을 준수해야 한다.

2.정회원은 정해진 회비를 납부해야 하며, 회비를 납부하지 않고는 총회의 의결권을 행사하지 못한다.

**제8조(의결권, 선거권의 대리행사)** 1.의결권과 선거권을 가진 회원은 대리인으로 하여금 의결권을 행사할 수 있다. 이 경우 그 회원은 출석한 것으로 본다.

2.대리인은 회원이 소속한 사회복지시설 및 단체의 소속 종사원이어야 하며 대리인이 대리할 수 있는 회원의 수는 1인에 한한다.

3.대리인은 대리권을 증명하는 위임장을 회의의 시작 전 의장에게 제출해야 한다.

**제9조(회원의 탈퇴)** 회원으로서 탈퇴를 원하는 자는 그 탈퇴의사를 사무국에 전달

하고 회원의 탈퇴의사를 전달받은 사무국은 3월 이내에 운영위원회의 승인을 받는다.

**제10조(회원의 자격상실)** ①탈퇴를 희망하여 제9조의 과정을 거쳐 회원의 자격이 상실된 자.

②다음 각 호에 해당하는 행위로 인하여 운영위원회의 결의를 거쳐 제명이 결의된 자.

1. 본 연대의 명예를 훼손한 자.
2. 본 연대 또는 회원에 대하여 현저한 피해를 가하는 불의한 행위를 한 자.
3. 총회 또는 운영위원회 결의사항을 고의로 이행하지 않은 자.

**제11조(회원의 자격상실 시 재산상의 청구 불허)** 회원이 그 자격을 상실한 경우에 는 기 납부한 각종 회비, 기부한 재산상의 물품 및 금전, 기타 부과금의 반환 및 기타 재산상의 청구를 할 수 없다.

### 제 3 장 임 원

**제12조(임원의 종류 및 정수)** 본 연대는 각 호의 임원을 둔다.

1. 운영위원 15인 이내
2. 사무처장 1인
3. 감사 2인

**제13조(임원의 선임과 자격)** 1. 운영위원은 정회원 중에서 추천받아 총회에서 선출 한다.

2. 사무처장은 운영위원회의 의결을 거쳐 임명하고 총회의 인준을 받으며, 운영위원의 자격을 갖는다.

3. 감사는 공익법인의 설립및운영에관한법률시행령 제12조에 의거 감사 상호간 또는 운영위원과 특별한 관계가 있지 아니한 자로 운영위원회에서 추천하여 총회의 인준을 받는다.

4. 임원의 임기가 만료될 경우 임기만료 2월 이내에 재선출하고, 궐위된 경우에는 궐위된 날로부터 2개월 이내에 임시총회를 통해 선출한다. 임시총회의 개최가

어렵거나 사정이 있을 경우 운영위원회의 결의에 따라 궐위 상태로 있을 수 있다.

- 제14조(임원의 임기)** 1.본 연대 임원의 임기는 2년으로 하며 연임할 수 있다.  
2.보궐된 임원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 한다.  
3.임원 중 결원이 생긴 때에는 결원이 발생한 시점에서 2월 이내 선임하여야 한다.

**제15조(임원의 직무)** ①운영위원은 운영위원회에 출석하여 연대의 업무에 관한 사항을 의결하며 운영위원회의 구성원으로서 운영위원회의 소집요구권 및 발언권을 가지며 연대의 업무에 관한 사항을 심의 의결한다.

②사무처장은 다음 각 호에 해당하는 직무를 수행한다.

- 1.본 연대 사무국의 조직, 업무 및 사업수행과 관련한 업무 전반을 관할하는 일
- 2.운영위원회 또는 감사의 위임을 받아 운영위원회 및 총회 등 각종 회의를 소집하는 일
- 3.대외사업을 관할하는 일

4.기타 본 연대의 목적에 부합하는 사업의 전반을 관할하는 일

②감사는 다음 각 호에 해당하는 직무를 수행한다.

- 1.본 연대의 재산상황, 회계를 감사하는 일
- 2.운영위원회의 운영과 그 업무에 관한 사항을 감사하는 일
- 3.제1호, 제2호의 감사결과 부정 또는 부당한 점이 있음을 발견할 때에는 운영위원회 또는 총회에 그 시정을 요구하고 보고하는 일
- 4.제3호의 시정요구 및 보고를 하기 위하여 총회 또는 운영위원회의 소집을 요구하는 일
- 5.본 연대의 재산사항 혹은 총회 및 운영위원회의 운영과 그 업무에 관한 사항에 대하여 총회 또는 운영위원회에서 의견을 진술하는 일

**제16조(임원의 결격사유)** 다음 각 호에 해당하는 자는 임원이 될 수 없다.

- 1.금치산자 또는 한정치산자
- 2.제10조에 의거 회원의 자격이 상실되어 복권된 후 1년이 경과하지 아니한 자 또는 제18조에 의거 임원의 자격이 상실되어 복권된 후 1년이 경과하지 아니

한 자.

### 3. 미성년자

**제17조(임원의 해임)** 임원이 다음 각 호에 해당하는 행위를 한 때에는 총회의 의결을 거쳐 해임 할 수 있다.

1. 본 협의회의 목적에 위배되는 행위를 한 경우.
2. 고의 또는 중대한 과실로 법인에 상당한 손실을 끼친 경우.
3. 임원의 회계부정 또는 현저한 부당행위가 발생한 경우.
4. 임원의 해임은 총회재적회원의 과반수 출석과 출석회원 2/3 이상의 의결로 총회에서 해임한다.

**제18조(임원의 대우)** 본 연대의 임원은 명예직으로 하되, 예산의 범위 안에서 임원의 활동에 필요한 최소한의 경비를 지출할 수 있다.

**제19조(고문, 자문위원, 정책위원)** 1. 본 연대는 운영위원회의 결의로 고문 및 자문위원, 정책위원을 둘 수 있다.  
2. 고문, 자문위원, 정책위원은 덕망이 있는 인사로 구성한다.  
3. 고문, 자문위원, 정책위원은 본 연대의 운영에 관하여 운영위원회의 자문에 응하며, 운영위원회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.  
4. 고문, 자문위원, 정책위원의 구성과 운영에 관하여는 별도의 규정을 정한다.

## 제 4 장 총 회

**제20조(회의의 구성)** 1. 본 연대는 회원으로 구성하는 총회를 둔다.  
2. 총회는 정기총회와 임시총회로 구분한다.

**제21조(총회의 구분과 소집)** 1. 정기총회는 매년 1회, 2월 중에 개최한다.  
2. 총회의 소집은 운영위원회에서 결의하여 총회일 15일 전까지 회의안건, 일시, 장소 등을 명기한 문서로 각 회원에게 통지하여야 한다.  
3. 임시총회는 운영위원회에서 필요하다고 인정할 때, 또는 정회원의 과반수이상의 요청이 있을 때 소집하며 회의안건, 일시, 장소 등을 명기하여 총회일 3일 전

까지 각 회원에게 통지하여야 한다.

**제22조(총회의 의장)** 총회가 소집의 통지가 있기 전 운영위원회는 운영위원 중 총회의 의장을 선출하며, 선출된 의장은 회의의 종료와 함께 의장의 직무를 마감한다.

**제23조(총회 의결사항)** 1.회칙의 변경 및 제 규정의 제정·개정에 관한 사항

- 2.임원의 선출 및 해임에 관한 사항
- 3.사업계획, 사업실적 및 예산 및 결산의 승인
- 4.기본재산의 처분 및 취득과 자금의 차입에 관한 사항
- 5.연대 해산에 관한 사항
- 6.기타 연대의 사업 및 비전에 부합하여 결의해야 하는 중요사항

**제24조(의결정족수)** 총회는 회칙에서 정하는 사항을 제외하고는 재직회원 과반수 출석과 출석회원 과반수의 찬성으로 의결한다.

**제25조(총회의사록)** 1.총회의 의사에 관하여는 의사록을 작성하여 본 연대 사무실에 비치하여 5년간 보관한다.

2.의사록에는 의사의 경과, 의결사항을 기재하고, 의장 및 출석한 운영위원 전원이 기명날인한다.

**제26조(의결권 제척 및 사유)** 회원이 다음 각 호의 1에 해당하는 때에는 그 의결에 참여하지 못한다.

- 1.임원의 선출 및 해임에 있어 자신에 관한 사항을 의결할 때.
- 2.회원의 자격상실에 관련하여 자신에 관한 사항을 의결할 때.
- 3.금전 및 재산의 수수 또는 소송 등에 관련되는 사항으로서 자신과 본회의 이해가 상반될 때.

## 제 5 장 운영위원회

**제27조(운영위원회 구성)** 운영위원회는 운영위원만 구성하는 것을 원칙으로 하되 총회 등 필요에 따라 그 대표를 선출할 수 있다. 선출된 대표는 그 필요성이 상

실됨과 동시에 그 직무를 마감한다.

**제28조(운영위원회의 소집)** 운영위원회는 정기운영위원회와 임시운영위원회 구분하며, 사무처장이 운영위원의 동의를 얻어 소집한다.

1. 정기운영위원회는 분기별 1회씩 개최한다.
2. 임시운영위원회는 운영위원 3인 이상 또는 감사의 요청이 있을 때에 소집한다.
3. 운영위원회를 소집하고자 할 때에 회의개최 7일 전까지 운영위원 및 감사에게 회의의 목적과 안건, 개최일시 및 장소를 통지하여야 한다. 다만 긴급하다고 인정되는 정당한 사유가 있을 때에는 그러하지 아니한다.

**제29조(운영위원회 소집의 특례)** 사무처장은 운영위원 3인 이상이 다음 각 호의 1에 해당하는 소집요구가 있을 때에는 그 소집 요구일로부터 20일 이내에 운영위원회를 소집하여야 한다.

1. 운영위원 3인 이상이 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때.
2. 제15조 2항 4호의 규정에 의하여 감사가 소집을 요구한 때.

**제30조(운영위원회 의결사항)** 운영위원회는 다음 사항을 심의의결한다.

1. 업무집행에 관한 사항
2. 사업계획의 운영에 관한 사항
3. 예산결산서의 작성에 관한 사항
4. 회칙변경에 관한 사항
5. 사무국 직원의 임면직에 관한 사항
6. 기본재산 및 기금관리운용에 관한 사항
7. 총회에서 부의할 안건의 작성
8. 총회에서 위임받은 사항
9. 회칙의 규정에 의하여 그 권한에 속하는 사항
10. 회원의 승인여부 및 의결권행사
11. 기타 본 연대의 운영상 중요하다고 판단되는 결의사항

**제31조(의결정족수)** 1. 운영위원회는 재적운영위원 과반수 출석으로 개의하고 출석 운영위원 과반수의 찬성으로 의결한다.  
2. 운영위원회 의결권은 위임할 수 없다.

**제32조(운영위원회의 의결제척)** 운영위원회 의결 제척 사유는 제26조 총회 의결 제척 사유와 같다.

## 제 6 장 재 산 및 회 계

- 제33조(재산의 구분)** 1.본 연대의 재산은 기본재산과 운영재산으로 구분한다.  
2.기본재산은 본 연대의 목적사업 수행에 관계되는 부동산 또는 동산으로서 운영 위원회에서 기본재산으로 정한 재산으로 한다.  
3.운영재산은 기본재산 이외의 재산으로 한다.

- 제34조(기본재산의 관리)** 1.본 연대의 기본재산을 매도, 증여, 임대, 교환하거나 담보제공 또는 용도 등을 변경하고자 할 때 또는 의무의 부담이나 권리를 포기하고자 할 때는 총회의 의결을 거쳐야 한다.  
2.재산의 변경에 관하여는 회칙변경에 관한 규정을 준용한다.

- 제35조(재정수입)** 본 연대의 운영 및 사업에 필요한 경비는 다음 각 호의 재원으로 충당한다.

- 1.회원의 회비, 찬조금
- 2.기부금 및 기타 수입금
- 3.국가 또는 지방자치단체의 보조금

- 제36조(잉여금 처리)** 매 회계연도의 결산 결과 잉여금이 발생한 때에는 전년도 이 월금을 보전하거나 다음 회계연도에 이월, 목적사업에 사용하는 것을 원칙으로 하고, 운영위원회의 의결에 의하여 특정한 사업을 위한 기금으로 적립할 수 있다.

- 제37조(사업계획 및 예산)** 1.본 연대의 회계연도 1월 전에 사업계획 및 예산안을 운영위원회의 의결을 거쳐 총회의 승인을 얻는다.  
2.본 연대는 사업실적 및 결산내용을 당해 회계연도 종료 후 2월 이내에 운영위원회의 의결과 감사의 감사를 거쳐 총회의 승인을 받아야 한다.

- 제38조(회계처리 및 회계연도)** 회계처리는 사회복지회계재무규칙에 준하여 처리하

며 본 연대의 회계연도는 정부의 회계연도에 따른다.

**제39조(회계감사)** 감사는 회계감사를 년 1회 이상 실시하고, 그 결과를 운영위원회를 경유, 총회에 보고하여야 한다.

**제40조(차입금)** 본 연대가 예산외에 의무부담이나 자금의 차입을 하고자 할 때에는 운영위원회의 의결을 거쳐야 한다.

## 제 7 장 사 무 국

**제41조(사무국)** 1.본 연대는 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 사무국을 둔다.  
2.사무국의 조직과 업무분장에 관하여는 사무처장의 재량에 맡기며, 필요할 경우 별도의 규정을 둔다.

**제42조(조직)** 1.사무국에는 비상근직 사무처장 1인을 두며, 사무처장은 운영위원회의 자격을 갖는다.  
2.사무국 운영경비는 본 연대에서 충당한다.  
3.사무국은 필요에 따라 상근 직원을 둘 수 있으며 상근직원은 근로기준법에 의거하여 그 권리와 의무를 갖는다. 상근직원의 업무 및 직무규정에 관하여는 별도의 규정을 정한다.

## 제 8 장 보 칙

**제43조(단체해산)** 1.본 연대를 해산하고자 할 때에는 총회에서 재적회원 4분의 3 이상의 찬성으로 의결하여야 한다.  
2.본 연대가 해산한 때의 잔여재산은 총회의 의결을 거쳐 국가, 지방자치단체 또는 본 법인과 유사한 비영리법인이나 비영리단체에 기증한다.

**제44조(회칙변경)** 제23조 1항에 의해 회칙을 변경하고자 할 때는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 변경사유서 1부

2. 회칙개정안(신구대조표를 포함한다) 1부
3. 회칙의 변경에 관한 운영위원회 및 총회 회의록 등 관련서류 1부
4. 기본재산의 처분에 따른 정관변경의 경우에는 처분의 사유, 처분재산의 목록, 처분의 방법 등을 기재한 서류 1부

**제45조(운영규정)** 이 회칙의 시행에 관하여 필요한 사항은 별도의 운영규칙을 운영위원회의 의결을 거쳐 총회의 승인을 얻어 제정할 수 있다.

## 부 칙

**제1조(시행일)** 이 회칙은 총회를 통해 단체 설립 한 날부터 시행한다.

**제2조(설립 당시의 임원 및 사무국 조직 선임에 대한 경과조치)** 본 연대의 설립 당시 준비모임에서 선임된 임원 및 사무국조직은 이 회칙에 의하여 선임된 것으로 본다.

**제3조(운영위원 기명날인)** 본 연대를 설립하기 위하여 이 회칙을 작성하고 다음과 같이 운영위원 전원이 기명날인한다.

운영위원 (인) 운영위원

(인)

운영위원 (인) 운영위원

(인)

운영위원 (인) 운영위원

(인)

운영위원 (인) 운영위원

(인)

2009년 12월 15일

# 전국홈리스연대

# 전국홈리스연대 조직구성(안)

## 1. 조직 구성의 원칙

- ▶ 자발성 : 회원으로의 참여는 전국의 홈리스 관련 모든 단체 및 개인이 자발적으로 참여하는 것을 원칙으로 한다.
- ▶ 공동대표성 : 연대 운영에 있어서는 개인 또는 일개 기관이 대표성을 갖는 것을 배제하고 각 분야별 운영위원회를 선출하여 공동대표성을 갖도록 한다.
- ▶ 현장중심성 : 현장이 중심이 될 수 있도록 연대는 현장을 지원하며, 현장의 목소리가 연대 운영의 지침이 되도록 한다.

## 2. 조직구성

### 1) 정책위원회

- ▶ 홈리스문제를 연구하는 연구자들이 정책위원으로 참여하며 정책위원 중 1인이 운영위원이 되도록 한다.

#### <현 정책위원>

김수현(세종대학교)

김윤이(한국도시연구소)

남기철(동덕여대)

남원석(주택공사)

류정순(빈곤문제 연구소)

서종균(한국도시연구소)

신원우(협성대학교)

이태진(한국보건사회연구원)

정원오(성공회대)

전홍규(오사카대)

주영수(한림의대)

## 2) 운영위원회

- ▶ 흠티스 지원단체의 영역별(쉼터, 상담보호센터 등) 대표를 선출하여 운영위원으로 위촉하고 사무처장은 운영위원의 자격을 갖도록 한다.

### <현 운영위원>

- 쉼터 영역 문정순(행복한우리집 대표)
- 상담보호센터 영역 박요한(부산노숙인지원센터 센터장)
- 쪽방상담소 영역 권태순(대전광역시쪽방상담소 소장)
- 흠티스옹호단체 영역 이동현(흡티스행동 상임활동가)
- 연구영역 서종균(한국도시연구소 연구원)
- 사무처장 현시웅(대구노숙인상담지원센터 소장)

## 3) 자문위원회 및 고문

- ▶ 흠티스 분야에서 또는 일반 분야에서 사회적으로 덕망 있는 인사들로 구성
- ▶ 창립총회 후 구성하는 것을 목표로 준비 중

## 4) 실무위원회

- ▶ 현장 실무자 중 중간관리자들의 모임을 구성하여 활동케 하고 그 대표에게 운영위원의 자격을 갖도록 한다.
- ▶ 창립총회 후 구성하는 것을 목표로 준비 중

## 5) 사무국

### <현 사무국 조직구성>

- 사무처장 현시웅(대구노숙인상담지원센터 소장)

- 정책국장 오범석(사단법인 나눔과미래 사무국장)
- 조직국장 김의곤(대전홈리스지원센터 소장)

# 전국홈리스연대 2010년 사업계획(안)

## 1. 사업원칙

전국홈리스연대가 사업을 수행하는 원칙은 다음과 같다.

첫째, 홈리스 당사자의 복지 증진에 기여하는 활동을 한다.

둘째, 노숙인쉼터, 상담보호센터, 쪽방상담소, 옹호조직, 연구자 등 다양한 집단들이 협력한다.

셋째, 전국적인 차원에서 문제 해결을 위한 활동을 하고, 특히 정책적인 대안을 제안하고 실현하기 위해서 노력한다.

이러한 원칙을 밝히는 것은 개별 단위 조직이나 특정 집단, 특정 지역의 이해를 넘어서 전국적인 수준에서 홈리스 복지 증진을 위해서 필요한 활동을 수행하는 것이 전국홈리스연대의 책무임을 명확히 하기 위함이다.

## 2. 2010년 사업계획(안)

전국홈리스연대가 2010년에 수행하고자 하는 사업은 중앙정부를 상대로 한 정책 사업, 회원 조직과 실무자를 위한 조직사업과 교육사업으로 크게 구분된다.

### 1) 정책사업

2005년 노숙인보호사업이 지방사업으로 전환된 이후 중앙정부 차원의 정책적 관심과 노력이 충분하지 못하였다. 특히 2008년 11월부터 추진한 홈리스복지사업개편안도 사실상 답보 상태에 있는 것도 이와 무관하지 않다고 판단된다. 이런 상황에서 홈리스 문제에 대한 중앙정부의 역할과 과제를 분명히 확인해야 할 필요가 있다. 따라서 전국홈리스연대는 중앙정부가 전국홈리스실태조사를 실시할 것을 제안한

다. 실태조사는 홈리스 문제에 접근하기 위한 가장 기초적인 것이지만 아직 제대로 수행된 적이 없다. 1998년 노숙인 문제가 사회문제로 대두된 지 10년이 지났지만 아직까지 중앙정부 차원의 실태조사가 이루어지지 않은 것은 문제라 하지 않을 수 없다.

영국, 미국, 일본 등에서는 홈리스 문제에 대응하는 시발점으로 지속적인 실태조사와 분석을 하고 있다. 그리고 이런 자료는 정책의 목표를 설정하고, 정책 내용을 개발하기 위해서 활용되고 있다. 이런 외국의 경험을 볼 때, 우리나라에서 홈리스 정책이 충분히 발전하지 못하고 있는 것은 기본적인 현황에 대한 파악에 소홀했던 것과도 중요한 관련이 있다고 할 수 있다.

전국홈리스실태조사는 중앙정부, 지방정부, 노숙인쉼터, 상담보호센터, 쪽방상담소, 옹호조직, 연구자 등 다양한 집단이 체계적으로 결합하여야 가능할 것이다. 또 조사 대상의 범위도 거리노숙인, 쉼터이용노숙인, 쪽방거주자, 부랑인시설이용자에 국한되지 않고, 이른바 보이지 않는 홈리스(hidden homeless)를 포함하는 조사가 되는 것이 바람직하다. 보이지 않는 홈리스는 24시간 사우나, 황토방, 만화방, 찜질방, 고시원, PC방 등 지극히 불안정하며 열악한 환경에서 거주하고 있는 주거취약계층을 포함한다.

## 2) 조직사업

2005년 노숙인 사업의 지방 이양 이후 전실노협의 활동력이 극히 미약해졌다. 이에 반해 예산을 관장하는 지방정부 차원의 협의체들이 상대적으로 중요한 역할을 하기 시작했다. 서울노숙인시설협의회, 대전실직노숙인협의회, 대구노숙인시설연합회, 부산실직노숙인협의회 등의 활동이 커졌다. 또한 쪽방상담소협의회의 활동도 증가했다.

그러나 각 지역의 협의체들은 지역 차원의 사업에 집중하는 경향이 있고, 중앙정부 차원의 정책 제안이 활발히 이루어지지는 않았다. 또 특정 분야에 치중되는 경향도 나타났다. 전국적인 차원에서 다양한 영역을 종합적으로 다루는 정책을 제시하기 위한 노력은 충분하지 않았다.

전국홈리스연대는 지역이나 부문별 협의회 활동은 지속적으로 발전할 수 있도록 협력할 것이지만, 보다 중요한 역할은 중앙정부 차원의 정책 발전을 위해서 대안을 제시하고 협력하는 것이다. 이런 목적과 필요에 공감하는 다양한 단위들이 회원으로 참여할 수 있도록 지속적인 활동을 한다.

### 3) 교육사업

2005년 지방화 이후 나타난 가장 심각한 문제 중 하나가 바로 현장 실무자의 교육훈련 기회가 거의 없었던 것이다. 제대로 된 실무자들을 교육하고 훈련하는 체계는 작동하지 않았으며, 현장 실무자의 업무수행능력 향상을 위한 투자는 이루어지지 않았다. 현장 실무자의 재생산과 재충전을 위한 노력이 중단된 것은 장기적으로 심각한 문제를 야기할 수 있다.

전국홈리스연대는 무엇보다도 현장 실무자의 특성에 맞는 교육 체계를 구축하기 위해서 노력할 것이다. 신규 실무자와 중견 실무자의 필요를 고려하고, 현장에서 담당하고 있는 업무의 특성에 부합하는 교육 프로그램을 마련하고, 이를 안정적인 제공할 수 있는 체계를 구축하는 것은 홈리스 복지의 미래를 설계하는 일이다.

# 전국홈리스 지원단체 현황

## 쉼터

서울	대전	경인	
가나안쉼터	나눔의집	(사)한국사랑의울타리 양평재활쉼터	
가양7종합복지관쉼터	벤엘의집	낙원의집	
강동복지관쉼터	새나루공동체	내일을여는집	
게스트하우스	성바우로의집	내일을여는집	
광야홈리스센터	알멋공동체	늘푸른자활의집	
구로노인복지관쉼터	야곱의집	사랑의집	
대한성공회살림터	파랑새동지	사랑의집	
두레사랑의쉼터	평화의집	사회복지법인 안나의집	
반석희망의집	대구		
북아현사랑방	가톨릭노숙인쉼터	성남 노숙인상담보호센터	
비전트레이닝센터	구민교회 근로자의집	소망의동산	
서계보현의집	대구제일교회 제일평화의집	수원기독교문화원 새희망의집	
서대문사랑방	사랑의손잡기실천본부	예사랑공동체 희망의쉼터	
성수삼일내일의집	사회선교협의회 선한사마리아인의집	일죽쉼터	
수송보현의집	동대구홈리스센터	진생도쉼터	
신내복지관쉼터	부산		
신당복지관쉼터	(사)도시빈민사회복지선교회	해뜨는집	
신정복지관쉼터	겨자씨선교회 사랑의집	행복한집	
십자가쉼터	금정희망의집	희망사랑방	
아가페의집	다대중앙교회쉼터	충청	
아침을여는집	보현의집	사도의 집	
열린여성센터	부산노숙자자원센터 소망관	한마음 실직자 지원 센터	
영등포보현의집	삼복의집	희망쉼터	
은평복지관쉼터	실직노숙인쉼터 화평생활관	경상	
인덕노인복지관쉼터	강원		
장위복지관쉼터	강릉 희망의집	울산실직노숙자종합지원센터	
정릉복지관쉼터	양구 비전트레이닝센터	구미 보현의집	
중간쉼터	원주 노숙인센터		
중랑주거복지센터	원주 밥상공동체 다시서는집		
천애원희망의집	태백 희망의쉼터		
풍납복지관쉼터	광주/전라		
행복한우리집	무등노숙인쉼터		
혜명노인센터	일꾼쉼터		
화엄동산	희망의쉼터		
흰돌회			

## 상담보호(지원)센터/상담센터

서 울	대 구	경 기
구세군브릿지센터	대구노숙인상담지원센터	성남내일을여는집 상담보호센터
성공회다시서기상담보호센터	부 산	수원다시서기상담센터
영등포산업선교회 햇살보금자리	부산노숙인상담보호센터	의정부상담보호센터
옹달샘드롭인센터	부산노숙인지원센터	
서울역상담센터	대 전	
영등포역상담센터	대전홈리스지원센터	
우리들의좋은집		

## 쪽방상담소

서 울	대 구	경 기
나사로의집남대문지역상담센터	대구쪽방상담소	인천내일을여는집쪽방상담소
동대문쪽방상담센터	부 산	대 전
영등포광야쪽방상담소	부산동구쪽방상담소회망나눔방	대전광역시쪽방상담소
용산구쪽방상담센터	부산진구쪽방상담소	
종로상담센터돈의동사랑방쉼터		

## 진료소 및 응호단체

서 울	대 구	대 전
거리의천사들	대구무료진료소	희망진료센터
홈리스행동	부 산	새나루공동체
서울역무료진료소	사랑그루터기부산역진료소	알멋공동체
우리물터		루터교나눔의집
함께하는집		

※ 급식소 현황은 전체조사가 어려워 포함하지 않았습니다.

※ 기타 지역별로 포함되어 있지 않은 시설, 응호단체 등이 있으면 연락주시기 바랍니다.

