

한국 홈리스 모니터링 체계 구축의 모색

남 기 철

(동덕여자대학교)

현대화된 홈리스 지원체계를 갖추기 위해서는 정확한 정보 확보가 요구되고 있다. 이에 본 연구는 홈리스 문제의 실제 규모와 현황추이를 확인할 수 있는 모니터링 체계의 구축 방안을 모색해보고자 한다. 우리나라에서 약 5,000명 미만의 노숙인이 있다는 복지부의 발표는 있으나 이 집계와 모니터링은 극히 우연적이고 비체계적이다. 이 연구에서는 홈리스 집계와 모니터링에서 발생하고 있는 우리나라의 구조적 누락부분과 방법의 문제점을 지적하고 있다. 외국의 경우 홈리스 문제를 적절히 포착하기 위한 모니터링 체계가 국가의 책임 하에 작동하고 있으며 이는 효과적인 홈리스 정책의 입안을 위해 실효적으로 활용되고 있다. 미국의 일제조사체계(PIT : Point in Time Count)와 HMIS(Homeless Management Information System)를 통한 모니터링 정보 체계화, 일본의 일제조사와 표본설문조사의 결합방식 등이 소개되었다. 이러한 검토에 따라 우리나라에 체계적인 홈리스 모니터링 체계를 도입하는데 필요한 쟁점들을 정리하고 있다. 본 논문에서는 일제조사와 홈리스 시설의 연간이용기록 분석, 표본설문조사 등 세 가지 방법을 결합하여 실행하는 모니터링 방안이 제안되고 있다. 민관학 연계를 통해 모니터링 체계와 기술적 사항을 작성하고, 공공의 행정적 권한 부여와 민간의 실무적 결합에 의해 자료를 수집하여 공식적 보고서를 채택하는 것이 필요하다.

주요용어: 노숙인, 홈리스, 노숙인복지, 홈리스 모니터링 체계

■ 투고일: 2011.1.31 ■ 수정일: 2011.3.5 ■ 게재확정일: 2011.3.8

I. 들어가는 말

모든 사회문제에 대한 정확한 대응은 문제에 대한 실태파악에서 출발한다. 하지만 이것이 그리 간단한 문제는 아니다. 사회정책의 제반 영역에서 욕구조사를 중요시하는 것도 마찬가지의 이유이다. Bradshaw는 욕구를 느껴진 욕구(felt needs), 표현된 욕구(expressed needs), 규범적 욕구(normative needs), 비교욕구(comparative needs)로 구별하기도 하였다. 홈리스에 대한 설문조사나 면접조사를 통해 주거와 관련된 욕구를 확인하였다면(그리고 체계적이고 과학적으로 조사가 이루어졌다면), 이는 느껴진 욕구를 포착한 것이다. 홈리스가 관련된 서비스를 요청하였다면 이는 표현된 욕구에 해당할 수 있다. 요청한 서비스에 대해 적격심사를 거쳐 서비스 수급권이 인정되었다면 규범적 욕구로 인정된 것이다. 그런데 이 각 단계에서는 욕구포착에서의 누락이나 과잉, 혹은 의도적 배제가 발생하곤 한다. 이는 특히 우리나라에서처럼 복지수급에 대해 인색한 상황에서는 문제가 더욱 증폭된다. 느껴진 욕구에서 표현된 욕구로의 과정에서는 절차의 복잡성이나 접근성의 문제를 통해 누락이 나타난다. 표현된 욕구에서 규범적 욕구로의 과정에서도 서비스 수급요건이 포괄적인 정책목적이나 법 정신보다 까다로운 행정적 기준을 활용하면서 누락이 나타나곤 한다. 경우에 따라서는 ‘특별한 시책’으로 인해 욕구의 과잉포착이 나타나기도 한다. 여기에 종단적, 횡단적인 비교욕구가 개입되면 문제는 더 복잡해진다.

특히 홈리스와 관련한 부분에서는 더욱 그러하다. 사회복지대상자로서 홈리스는 기존의 대상들과는 다른 특징을 나타내기 때문이다. 주거의 취약성이 주된 욕구라는 측면에서 그러하다. 인구학적 특징이나 장기적인 취약성 등 개인의 특성(traits)을 기준으로 하는 범주가 아니다. 홈리스는 상태(states)를 기준으로 하는 범주이기에 정확한 집계나 포착에서 어려움이 있는 것이 사실이다.

홈리스 문제에 대한 관심이 우리보다 오래된 서구의 경험을 통해서 볼 때, 국가적 대책의 초기단계에서는 홈리스의 규모에 대한 관심이 높았다. 대응해야 할 사회문제의 범위에 대해 파악이 수월하지 않았기 때문이다. 여러 가지의 논란과 많은 노력이 기울어져 홈리스의 수를 파악하고 서비스 욕구나 효과성을 모니터링하는 체계들을 만들어왔다. 그리고 이는 홈리스 문제에 대한 국가적 대응정책을 수립하는데 기초가 되었다.

서구에서의 홈리스 지원정책은 이미 응급생활지원의 수준을 넘어서 있다. 반복되는

노숙의 악순환을 막기 위해 노숙 종결의 계획들을 선언하고 있다. 90년대 이후 영국이나 미국 등에서 노숙의 종결경로 설정 혹은 거리 생활자(rough sleeper 혹은 street people)의 극적인 감소를 구체적인 목표로 설정한 계획이 추진되고 있다. 이에선 적극적인 실태파악 노력이 전제조건이 되었다. 미국에서 연방 정부가 2001년 만성적(chronic) 홈리스 문제를 10년의 기간에 해결하겠다는 목표를 설정하게 된 데에는 HUD 등 정부부처가 적극적으로 실태파악에 나서 문제의 규모를 실증적으로 파악하고, 핵심적 문제가 되는 만성적 홈리스의 규모를 확인한 후, 이는 중앙정부가 직접 다루어야 하고 또 다룰 수 있는 규모라는 판단을 하게 된 점이 크게 작용하였다(Burt & Spellman, 2007).

그러나 우리나라는 홈리스 대책의 마스터플랜을 사실상 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 홈리스 정책과 사업의 틀로 삼아야 할 것이다. 이 종합적 기획의 출발점은 “도대체 이 문제의 양상이 어떠한가?”에 대한 정확한 파악과 합의이다. 그러기에는 한국의 홈리스 문제에 대한 실증적 정보의 수준은 매우 취약하다.

만약, 서울역 앞 광장의 홈리스에게 피복류를 배포하고자 한다면 배포시점과 유사한 상황에서 그 장소에 몇 명의 홈리스가 있는지를 확인하고 확인된 수치에 약간의 여유를 두어 물품을 준비하면 될 것이다. 하지만 서울지역의 홈리스 발생을 예방하고 거리생활을 하고 있는 홈리스들에게 사회보장과 주거지원을 통해 거리생활에서 벗어나도록 하고자 한다면 알아야 할 정보의 양과 수준은 훨씬 더 고도화될 필요가 있다. 한두 가지 응급지원을 위해 필요한 정보와 전반적 정책을 위해 필요한 정보는 다르다. 우리가 서울지역의 홈리스에 대해 예를 들어 거리홈리스의 분포, 거리노숙을 많이 하는 것으로 현재 알려진 곳 이외에 어디에서 숨겨진 홈리스(hidden homeless)가 지내고 있는지, 결핵환자는 얼마나 되고 주로 어디에 있고 일상생활은 어떻게 유지하는지, 알코올 중독 홈리스의 정확한 규모와 현황, 가족단위 홈리스는 얼마나 되고 어디에 있는지, 1년에 몇 명이나 되는 사람들이 노숙을 경험하고 보통 며칠이나 노숙을 하는지, 아니면 거의 1년 내내 노숙을 하고 있는 사람은 몇 명인지, 1년간 상담보호센터나 노숙인쉼터를 이용하는 홈리스는 얼마나 되고 보통 몇 군데의 시설을 거치고 있는지 등에 대해 정확한 정보를 가지고 있다면 홈리스에 대한 정책수립이나 지원활동 전개에서 그 효과성을 크

게 높일 수 있을 것이다. 아직 우리에게는 이러한 정보가 없다. 홈리스 모니터링 체계가 긴요한 이유이다. 미국 등 홈리스 문제의 심각성이 우리사회보다 먼저 고민되었던 나라에서 HUD나 HHS 등 국가기관을 중심으로 정확한 정보수집체계를 구축하기 위해 HMIS(Homeless Management Information System)나 CoC(Contium of Care) 등을 활용했던 경험을 고려할 필요가 있다.

본고에서는 우리나라에서 홈리스의 규모에 대해 집계되고 있는 현황, 홈리스 규모추산에서 쟁점이 되는 홈리스 개념 문제, 홈리스 모니터링의 대상과 표적에 대한 이슈에 대해 살펴본다. 그리고 외국의 홈리스 모니터링 사례와 우리나라에 주는 함의들에 대해 간략히 살펴본다. 우리나라 홈리스 모니터링의 방법과 체계에 대해 모색해 보고 실천적인 제언사항들을 도출한다.

II. 홈리스 개념과 모니터링 대상

1. 우리나라의 노숙인 규모 집계 현황

우리나라에서도 홈리스의 규모에 대해 공공이 보유하고 있는 관련 수치가 있다. 가장 대표적으로 이야기할 수 있는 것이 보건복지부가 보유한 노숙인 집계수치 자료이다. 여기에서는 우리나라의 노숙인 수를 4,000명에서 5,000명 사이로 이야기하고 있다. 그 연차별 추이는 다음 [그림 1]에서 보는 바와 같다. 특히 노숙인쉼터의 감소 이후 거리노숙인의 점진적인 증가를 나타내고 있다는 점이 눈에 띈다.

그런데 보건복지부는 이 수치를 집계할 자체적인 체계를 갖추고 있지 못하고 있으며 또한 집계방법에 대해 아무런 지침을 가지고 있지 못하다. 대개는 지자체와 각 지자체의 관련 민간단체 보고수치를 그대로 합산하고 있다. 수 년 전까지 일부 광역단체에는 노숙인이 한 명도 없다는 터무니 없는 수치가 그대로 인정되기도 하였다.

노숙인의 수 집계에서 공공과 민간의 집계수치 차이가 나타나곤 한다. 기본적으로 공공의 집계가 각 지역 민간단체의 집계를 반영하는 방식으로 규모파악이 이루어졌지만 항상 차이가 나타나고 특히 거리노숙인의 수에서 차이가 나타난다. [그림 2]에서 공공과 민간의 거리노숙인 수 차이를 볼 수 있다. 민간의 경우 전국적인 취합을 담당해왔던

전실노협의 활동이 중단된 이후 몇 년 간은 독자적인 집계가 이루어지지 않았다. 항상 민간의 거리노숙인 집계는 정부 발표보다 수 백명 많은 수치를 나타내었다.

그림 1. 보건복지부의 노숙인 집계 추이

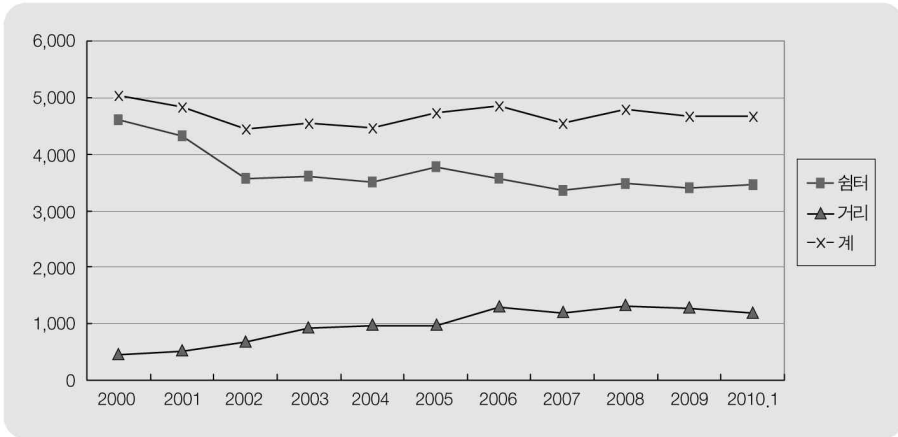
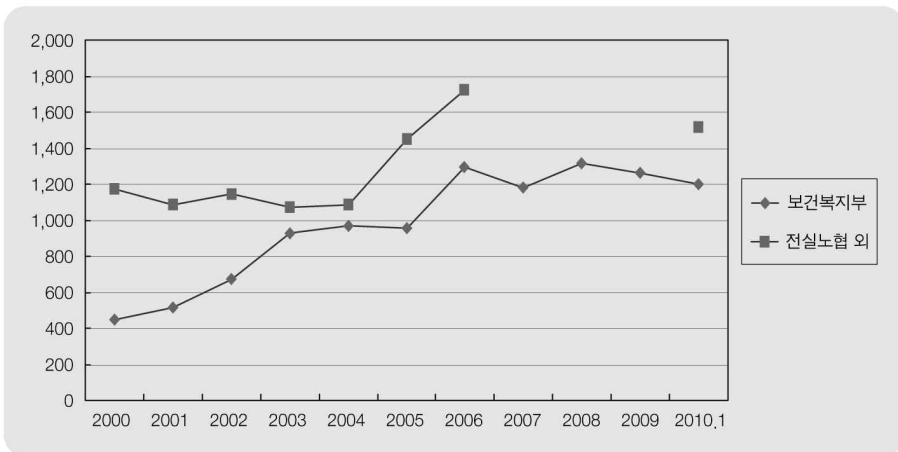


그림 2. 민간과 공공의 거리노숙인 집계 격차



** 출처: 서중균(2011).

문제의 규모에 대한 인식에는 이를 모니터링하는 방식이나 대상 범위에 대한 입장이 반영되어 있다. 우리나라의 현재 홈리스 규모 수치는 대상범위를 협의로 설정하여 과소 추정되고 있다는 점, 집계대상과 집계방식이 명확하게 표현되고 있지 않다는 점에서 논란의 여지를 안고 있다. 때문에 현장으로부터 늘 정확한 실태 파악에 대한 요구가 거세게 일곤 한다.

2. 홈리스 개념

홈리스 규모 집계에는 노숙인을 비롯한 홈리스 개념의 문제가 영향을 미친다. 측정할 대상이 분명해야 정확한 측정수치가 도출될 수 있는데 노숙인 혹은 홈리스의 범위를 어떻게 설정하느냐의 합의가 없기 때문에 측정할 대상 자체가 모호한 점이 있다.

우리나라에서 현행의 공적 규정이라 할 수 있는 ‘노숙인및부랑인복지시설설치운영규칙’ 제2조 1의 2에 따르면 “노숙인이라 함은 일정한 주거 없이 상당한 기간 거리에서 생활하거나 그에 따라 노숙인 쉼터에 입소한 18세 이상의 자를 말한다”는 것으로 규정되고 있다. 거리에서 생활하는 거리노숙인과 노숙인 시설에 입소한 시설노숙인으로만 노숙인의 범위를 규정하고 있다. 그리고 이 두 가지 경우에만 노숙인의 범위에 포함시켜 수치를 집계하고 있다. 심지어는 홈리스의 규모에 대해 이야기할 때 부랑인 범주에 해당하는 수치마저도 제외하고 있는 상황이다.

극단적인 노숙상황에 있는 경우 즉 거리노숙인에 대해 외국에서는 Rough Sleeper 혹은 Street People이라는 용어로 표현하곤 한다. Rough Sleeper와 Street People 사이에도 의미의 차이가 존재한다. 하지만 더 중요한 점은 극단적 상황의 거리노숙인과 그렇지 않은 사람이 이분법적 범주로 구분될 수 없다는 것이다. (상대적으로)안정적인 주거생활을 영위하던 사람이 어느 순간 갑자기 거리노숙인이 되는 경우는 일반적이지 않다. 이보다는 일반적인 전세, 월세의 민간임대상황에서 임대료를 부담할 수 없는 상황, 혹은 사회서비스 없이 독립적인 주거유지를 할 수 없는 상황이 누적되면서 되거나 친지 주거지에서의 더부살이, 쪽방거주, 고시원거주, 비주거용 다중이용시설에서의 거주 등이 나타나고 이는 상당부분 노숙생활과 중첩되어 있다.

이러한 의미에서 노숙을 주거취약의 ‘수준’ 혹은 ‘단계’적 방법으로 규정하곤 한다. 즉, 불안정하고 취약한 주거상황의 연속선 상에서 노숙문제를 파악하는 것이다. 우리나

라에서도 이러한 점에서 노숙인 개념보다는 홈리스의 개념을 사용하는 것이 필요하다는 논의가 비등하다. 거리노숙인과 쉼터노숙인으로만 범주를 설정하지 않고 전반적 주거취약상황 혹은 홈리스의 범주 속에서 상황을 파악하고자 하는 것은 홈리스 관련 연구에서 일반적이다.

유럽의 대표적인 홈리스 문제 관련 네트워크인 FEANTSA(the European Federation of National Organizations Working with the Homeless)는 주거적절성에 기초하여 홈리스 상태를 네 가지 수준으로 규정하였다. 그리고 ETHOS(European Typology on Homelessness and Housing Exclusion)라는 명칭으로 유럽에서의 홈리스와 주거 배제의 개념을 제시하고 있다(FEANTSA, 2010). 그 첫 번째는 Rooflessness인데 이것이 가장 극단적인 취약상황에 해당한다. 어떠한 종류의 쉼 곳도 없는 상황으로 거리노숙생활이 일반적인 경우이다. 두 번째는 Houselessness인데 이는 임시로 기거할 곳은 있지만 이것이 일반적 주거가 아니라 쉼터나 복지시설에서 기거하는 경우이다. 세 번째는 Living in Insecure Housing으로 표현되는데 이는 현재 주거지가 있지만 불안정한 임대나 퇴거, 가정폭력 등으로 위협받고 있어 주거의 안정성이 확보되지 않는 상황이다. 네 번째는 Living in Inadequate Housing으로 표현되는데 불법적 야영지 이동주택, 부적절한 수준의 주택, 극단적 과밀주거에 사는 경우 등을 의미한다. 이에 비추어본다면 우리나라에서 수치가 집계되는 노숙인은 처음 두 단계인 Rooflessness와 Houselessness의 홈리스(중 일부)에 해당한다고 할 수 있다.

서구에서 노숙인에 대한 논의는 사회적 배제 특히 주거배제의 논의에서 대표적인 사례로 이야기되곤 한다. 주거배제는 법적 영역, 사회적 영역, 물리적 영역의 세 가지 요인이 결합된다. 그리고 이 중첩상황이 <표 1>에서와 같이 다양한 주거취약성을 나타낸다. FEANTSA에서는 이 중에서 세 가지 영역의 주거배제가 모두 중첩된 상황, 그리고 법적 영역과 사회적 영역 주거배제가 중첩된 상황의 두 가지를 가장 심각한 주거배제로 보아 (협의의)홈리스 문제로 지칭하고 있다. 이는 우리나라와 유사한 양상이다.

우리나라에서도 홈리스의 문제를 거리노숙인 혹은 시설입소 노숙인의 문제에 국한하여 고려할 것이 아니라 주거배제의 전반적 양상 속에서 고찰하는 것이 필요하다. 이태진(2009)은 이러한 의미에서 우리나라의 주거취약문제를 주거빈곤계층이라는 용어를 사용하여 주거위기, 주거불안, 주거상실의 범주로 논의한 바 있다.

그림 3. FEANTSA의 노숙과 주거배제 영역

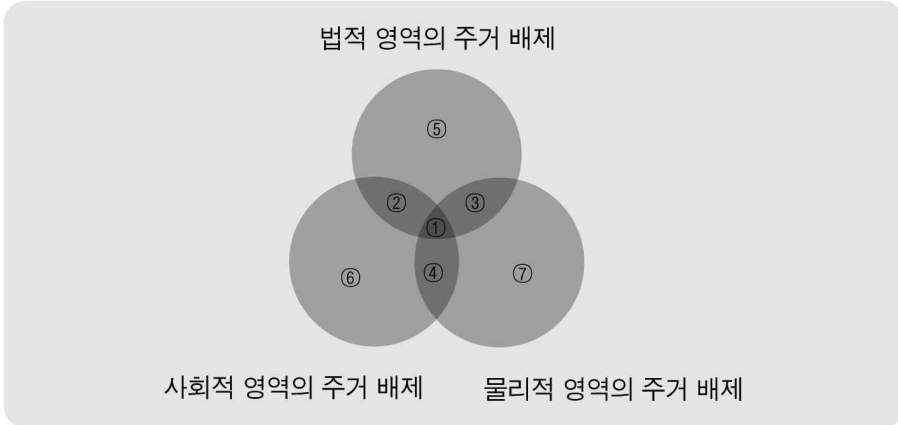
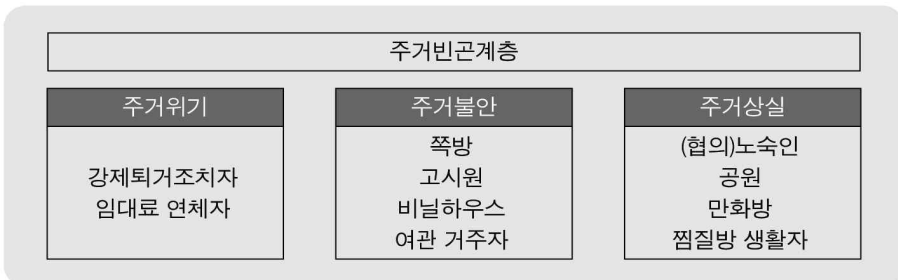


표 1. FEANTSA의 노숙과 주거배제 영역

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).

그림 4. 주거빈곤계층과 노숙인 개념



** 출처: 이태진(2009).

홈리스와 주거취약계층의 범위는 각 나라의 사회경제적 조건에 따라 다르게 논의될 수밖에 없다. 우리나라의 경우에 최저주거기준 미만의 가구 등을 모두 홈리스 문제와 연결지어 파악하는 것은 무리가 있다. 유럽의 기준으로 보아 홈리스와 유사한 상황의 주거배제가 제3세계 국가에서는 대다수 국민들에게 일반적인 주거여건이 되기도 한다. 하지만 중요한 점은 홈리스 문제를 극소수 거리노숙인의 것으로 파악하는 것이 아니라 주거취약성의 연속선 상에서 조망하는 것의 필요성이다. 그리고 중장기적으로는 홈리스 모니터링에서도 이를 감안한 정보수집이 이루어져야 한다.

이처럼 홈리스 개념과 범주에 대한 인식의 차이에 따라 당연히 홈리스의 규모는 다르게 파악된다. 21세기 전환기 시점을 중심으로 전 세계의 홈리스 규모는 1억에서 10억 사이인 것으로 추정(Speak & Tipple, 2004)된다는 큰 편차를 나타내는 이유도 기본적으로 홈리스 개념 문제에 기인하는 것이라 할 수 있다.

3. 홈리스 모니터링의 대상과 내용

홈리스 모니터링, 특히 일단 노숙인으로 지칭되는 협의의 홈리스에 대한 모니터링에서 기본적으로 그 수를 파악하는 집계가 가장 일차적인 것이 된다.

홈리스의 규모를 파악하기 위해서는 대체적으로 <표 2>와 같은 방법들이 활용되고 있다. ①에서 ④로 갈수록 더 광의의 개념에 입각해서 광범위하게 집계하는 것이 된다. 숫자를 세는 방법(count)은 대개 일제조사 방식처럼 특정 시점에 이루어진다.¹⁾ 때문에 조사가 이루어진 시점에서 노숙을 한 사람과 그렇지 않은 사람이 조사가 이루어지지 않은 시점에도 동일하다는 가정, 그리고 조사가 이루어진 장소 외에서는 홈리스가 없다는 가정이 필요한데 홈리스 문제의 특성상 이는 비합리적이다. 따라서 대개 숫자를 세는 방법보다는 추정(estimates)의 방법을 사용하는 것이 더 정확하다고 본다. 특히 노숙인에 대한 서비스 체계가 전체적 포괄성을 가지지 못한 경우에는 추정의 방식이 더욱 필요하게 된다. 이 추정의 방법 역시 일정 시점에 대해서 추정하는 것과 1년 혹은 10년이나 평생기간과 같이 특정 기간의 위험성 등을 추정하는 방법으로 나뉘어질 수 있다.

1) 물론 서비스 이용자 정보에 대해 신뢰할 수 있는 자료와 전산망 등이 갖추어진 상황에서는 중복과 누락 등을 파악할 수 있으므로 일 년 단위의 노숙인 규모를 파악하는 숫자세기(counting) 방법도 사용될 수 있다. 미국의 HMIS를 이용한 방식 등이 대표적이다.

그러나 이 추정의 방법 역시 논리적이고 통계적인 방법이 잘 적용된 외삽(extrapolation)이 이루어지지 못하고, 직접 측정이 이루어지지 못한 부분에 추측해 적용하는 방식(adjustment)에 의존하면 오히려 오류를 심화시키는 문제가 발생할 수도 있다.

표 2. 노숙인의 규모를 파악하는 방법

구분	방법	비고
숫자세기 (counting)	① 거리노숙인 수 조사	노숙하는 장소 일제 조사
	② 거리노숙인과 시설입소자 수 조사	① + 노숙인쉼터(부랑인시설) 등 포함
	③ 시설 및 서비스 체계 이용자 수 조사	② + 급식소 등 노숙인이 이용하는 서비스 체계의 이용자 수
	④ 극단적 불안정 주거자 수 조사	쪽방, 고시원 등 불안정 주거자 수 조사
추정 (estimates)	⑤ 일정 시점 추정 (point-in-time estimates)	counting 방법을 통해 얻어진 자료를 이용하여 특정시점의 전국적인 노숙인 규모를 추계
	⑥ 일정 기간 추정 (annual prevalence estimates)	counting 방법을 통해 얻어진 자료를 기초로 추정산식을 통해 1년(10년 혹은 평생) 동안 노숙을 경험하거나 위기에 빠지게 될 전국적인 인구규모를 추계
	⑦ 관련 지표 추정	주택지표, 실업률, 빈곤률 등 관련 지표를 통해 대안적으로 추정하는 방법

** 출처: 남기철(2009).

이 중 어떠한 방법이 노숙인의 규모를 추정하기 위해 가장 좋은 방법이라는 정답은 없다. 단, 홈리스의 규모를 파악하려는 목적과 관련되어 가장 적절하면서도 현실적인 방법을 찾아야 한다. 모니터링의 대상과 내용, 즉, ‘누구에 대한 정보를 수집하는가’와 ‘어떤 정보를 수집하는가’가 핵심적 관건이다.

먼저 현실적으로 우리나라에서 쟁점이 되고 있는 협의의 홈리스에 대한 정보를 취합하는 것을 현안(의 목적)이라고 한다면 그 대상은 소위 ‘노숙인’이 될 것이다. 이는 미국이나 일본에서 홈리스 모니터링의 대상으로 삼고 있는 범위와 마찬가지로이다. 미국의 경우 홈리스 모니터링 체계에서는 홈리스를 협의의 노숙인(Literally homeless)과 주거 취약계층(Precariously Housed)으로 구분하고 이 중 협의의 노숙인만을 홈리스 모니터링의 대상으로 삼고 있다. 일본은 자립지원조치법에 따라 “도시공원, 하천, 도로, 역사

등 시설을 이유 없이 기거하는 장소로서 일상생활을 영위하고 있는 사람”으로 홈리스 모니터링의 대상을 설정하고 있다. 그렇다면 우리나라의 기존 노숙인 집계도 미국 등과의 유사한 홈리스 모니터링 대상을 설정하는 것이라고 보아 그 규모 추산의 대상이 마찬가지로 생각할 수 있으나 사실은 이와 크게 다르다.

협의의 홈리스 개념으로 노숙인 특히 거리노숙인과 시설노숙인의 수치만을 파악한다고 해도 우리나라의 상황에서 <표 3>에 해당하는 사람들은 대부분 포함될 수 있어야 한다. 그러나 현재 공공에서 발표하는 우리나라 노숙인의 수치는 그 중 음영처리한 영역에 해당하는 사람들의 수치만 포함되어 있다. 즉, ‘거리노숙인’과 ‘시설노숙인’을 대상으로 한다고 해도 이 중 너무 많은 범위에 대한 누락이 발생하고 있는 것이다.

표 3. 우리나라 노숙인 집계에 포함되고 있는 대상 범위)

노숙인 쉼터 이용자		부랑인복지시설 및 관련 다른 사회복지시설입소자
이용기록이 있는 상담보호센터 이용 노숙인 ²⁾		기록에 포함되지 않은 상담보호센터(단순)이용 노숙인
(집계지역 내)알려진 노숙 공공장소에서의 거리노숙인	(집계지역 내)알려지지 않은 노숙 공공장소에서의 거리노숙인	집계에 포함되지 않은 지역의 노숙인
집계에 포함되지 않은 미발견 거리 노숙인(Hidden Homeless) ⇒ 외관상 노숙인으로 보이지 않아 집계자가 잘 포착할 수 없는 노숙인		

또한 앞서 논의하였던 어느 시점 즉, 일정 시점에서의 홈리스 수치인지, 일정 기간 내 홈리스 상황을 경험하는 사람의 수치인지에 대한 부분도 감안되어야 한다.

홈리스 모니터링의 대상범위와 아울러 어떤 정보를 얻어야 하는가, 즉, 모니터링의 내용 역시 중요한 이슈가 된다. 물론 홈리스의 수가 가장 기초적이면서 중요한 내용이

- 2) 단 여기에서는 일정 시점의 집계를 전제로 하여 종단적인 역동성에 따른 중복과 누락은 논외로 한다.
- 3) 2010년 말 민간에서 자체적으로 기록을 점검하여 집계한 상담보호센터 이용자의 수는 이 범주에 해당한다. 물론 이 경우에는 연간 단위의 상담보호센터 이용기록을 집계하였다는 점에서 종단적인 의미를 가지는 수치이다.

될 것이다. 그러나 다른 정보 역시 모니터링에서 필요한 사항이 된다. 모니터링의 내용 정보는 많아질수록 유용하겠지만 반대로 홈리스를 대상으로 자료수집을 어렵게 혹은 불가능하게 만드는 요인이 되기도 한다.

미국의 경우 가장 핵심적인 모니터링 체계인 HMIS(Homeless Management Information System)을 통해 정보를 수집관리하는데 그 내용은 공통필수자료와 프로그램별 자료로 구분되어 다음 <표 4>와 같은 내용으로 구성되어 있다.

표 4. 미국 HMIS에서의 모니터링 전산자료 범주

공통필수자료 (Universal Data Elements)	프로그램별 자료 (Program-Specific Data Elements)
<ul style="list-style-type: none"> - Name - Social Security Number - Date of Birth - Ethnicity and Race - Gender - Veteran Status - Disabling Condition - Residence Prior to Program Entry(주거유형/거주기간) - Zip Code of Last Permanent Address - Program Entry Date - Program Exit Date - Unique Person Identification Number(PIN의 부여) - Program Identification Number(CoC의 FIPS Code) - Household Identification Number 	<ul style="list-style-type: none"> - Income and Sources - Non-Cash Benefits - Physical Disability - Developmental Disability - HIV/AIDS - Mental Health - Substance Abuse - Domestic Violence - Services Received - Destination - Reasons for Leaving - Employment - Education - General Health Status - Pregnancy Status - Veteran's Information - Children's Education

** 출처: HUD(2004).

우리나라에서 이와 유사하게 (협의의)홈리스에 대한 모니터링 체계를 구축한다고 하면 여기서 수집되고 확인되어야 할 정보는 <표 5>와 같이 생각해 볼 수 있다.

표 5. 홈리스 모니터링 대상 정보

구분	내용
필수정보	홈리스의 수(특정 시점, 연간 서비스 이용자) 분포와 노숙 장소 인구학적 사항(성, 연령, 개인/가구) 노숙기간 노숙직전(직후) 주거 서비스 이용력
선택정보	신체건강, 정신건강, 장애 등 건강 정보 경제활동, 수입, 사회보장 적용유무와 형태 직업력, 주거력 등
자료수집 범위와 방법	자료수집장소(block) Counting과 Estimation의 구체적 방법

필수정보와 선택정보의 구성은 HMIS의 경우와 유사하게 편성될 수 있다. 그리고 여기에 반드시 포함되어야 할 부분은 자료가 수집된 범위와 방법에 대한 내용이다. 초기의 홈리스 모니터링 정보는, 특히 아직까지 홈리스 모니터링 체계가 완비된 바 없이 종종 관련수치를 발표하기만 했던 우리나라의 경우에는, 전체적인 정보수집에서 누락이나 중복의 문제가 발생할 여지가 많다. 때문에 정보가 수집된 범위와 방법을 명확하게 밝혀 향후 모니터링 체계의 점진적 보완이 가능하도록 해야 할 필요가 있다.

III. 외국의 홈리스 모니터링 사례

서구 국가들은 나라마다 조금씩 상이한 홈리스 모니터링 체계들을 운영하고 있다. 그 수치를 파악하기 위한 다양한 방법을 활용하고 있다. 유럽의 경우 FEANTSA는 사회적 배제와 관련하여 주거취약상황의 연속선상에서 홈리스의 규모를 전 인구의 최소 0.5%에서 최대 6%선으로 추산하고 있다.

1. 미국의 홈리스 모니터링 사례

미국은 홈리스 문제의 심각성 때문에 이에 대한 사회적 관심도 높고 모니터링에 대해서도 많은 경험을 가지고 있다. 초기에는 관심을 가진 연구자나 민간 조직 혹은 관련 지방자치단체나 공공기관에 의해 개별적으로 홈리스의 규모에 대한 수치들이 산발적으로 제기되어 왔다. 최근에는 HUD를 중심으로 전 국가적인 모니터링 체계를 통해 홈리스 문제의 규모와 양상을 집약하여 보고하고 있다.

표 6. 미국의 주요 실태조사별 홈리스 규모추정 방법과 결과⁴⁾

Points Prevalence	
HUD(1984)	166,000-350,000
Freeman(1986, 1988)	279,000-500,000
Tucker(1987)	700,000
Alliance Housing Council(1988)	735,000
Burt & Cohen(1988)	567,000-600,000
Rossi(1989)	300,000-500,000
USGAO(1991)	230,000
Interagency Council on Homelessness(1991)	650,000
HUD - CoC(2010)	643,067
Annual Prevalence	
Hombs & Snyder(1986)	2,000,000-3,000,000
Reyes & Waxman(1987)	2,000,000
Alliance Housing Council(1988)	1,300,000-2,000,000
Ringwalt et al.(1998)	1,567,000
HUD - HMIS(2010)	1,558,917
3-5 Year Prevalence	
Culhane et al.(1994)	5,033,000-7,549,000
Link et al.(1994)	5,700,000
Lifetime Prevalence	
Novacek et al.(1991)	9,600,000
Toro & McDoneil(1992)	12,200,000
Link et al.(1994)	13,500,000
Manrique & Toro(1995)	12,000,000

** 출처: Toro & Warren(1999)에서 편집

4) 여기의 수치는 Toro와 Warren이 정리한 내용에 최근 HUD의 수치를 추가하여 편집한 것이다.

1980년대와 1990년대에 걸쳐 홈리스의 규모에 대해 개별적인 측정이 많이 이루어졌다. 이 결과에서 측정 방법에 따라 매우 큰 차이가 나타나고 있다. Toro와 Warren은 미국에서 1980년대와 1990년대의 노숙인 규모를 측정하기 위한 조사자료를 비교하여 측정이나 추정방법에 따라 수십배의 결과 차이가 나타나고 있음을 보여주고 있다.

한편으로는 수치를 세는 방법의 부적절성을 제기하며 생애 전 기간에 걸친 위험경험률을 산출하는 것이 더 중요하다고 보는 견해도 있었다. James(1992)는 특정 시점에 홈리스로 확인된 사람은 전체 홈리스에 비해서는 일부분이며 더 적절한 파악방법은 ‘노숙의 위험’에 처한 사람을 확인하는 것이라고 주장하며 이를 위해 다음과 같은 식으로 특정 시점에 관측된 홈리스에 대한 정보로부터 노숙의 위험에 처한 사람의 전체 수를 확인할 수 있다고 했다.

$$[(\text{연령} - 16)/\text{노숙의 회기(spell)}] * [12/(\text{현 회기의 길이} * 2)]^5$$

그는 콜로라도 지역에서 이러한 조사를 통해 임시보호시설에서 1,755명, 길거리나 다른 장소에서 850명, 종합 2,605명의 노숙인이 관측되었으나 노숙의 위험에 있는 수는 이보다 훨씬 큰 86,000명을 나타내는 것이라고 지적하고 있다.⁶⁾

미국에서 홈리스의 규모에 대해 집계나 추정방식에 따라 많은 차이가 날 수 있다는 것이 보편적으로 인식되고 또 정확한 실태파악이 중요하다는 합의가 정책주체들에게서 이루어졌다. 이는 미국에서 홈리스 문제에 대해 HUD와 HHS가 국가적인 해결과정을 기획하는 필요성과도 연결되었다.

5) 이 식에서는 우리나라에서 사용하기 위해서는 몇 가지 교정해야 할 전제를 필요로 한다. 우선 노숙의 spell은 성인시기만을 대상으로 하므로 성인기를 구별하는 연령을 16세로 규정하고 있고, 조사된 노숙인은 현재 회기의 한 가운데에 있다는 전제를 하고 있다. 이 식에서 좌측은 성인기에서 1년에 노숙회기를 맞이할 확률을 통해 관측된 해당 노숙인이 몇 명의 유사한 위험에 있는 사람을 대표하는가를 나타내는 것이고, 우측은 그 노숙인이 개월 수로 표시한 현 회기의 길이에 따라 1년의 노숙기간에 관측될 사람 몇 명을 나타내는가를 표시하는 것이다(예를 들어 26세인 노숙인이 성인기에 2회 노숙을 했고 현재 6개월째 노숙 중이라면, 그리고 현재 노숙인으로 관측이 되었다면, 수식에 따라 $5 * 1 = 5$ 를 통해 이 1명이 관측되었다는 것은 5명의 동일한 노숙 위험에 있는 사람이 있다라는 개략적인 파악이 되는 것이다).

6) James는 수식을 통해서 86,000명의 노숙의 위험에 있는 사람 중 그 해에 노숙할 확률이 3-10%인 저위험 노숙인이 64,800명, 10% 이상의 고위험 노숙인이 21,200명임을 파악했다. 특정 해의 노숙확률이 10%라는 것은 10년에 걸쳐서 본다면 65%의 노숙위험이 있다는 것을 의미한다.

2000년대 들어서 HUD에서 연례홈리스사정보고서(AHAR : The Annual Homeless Assessment Report)를 국회에 제출하고 있다. 이는 공공기관이 노숙인의 규모에 대해 발표하는 공식적 수치로 활용되고 있다. 그리고 이에 관련되는 정보를 수집하기 위한 모니터링 체계가 전국적으로 정착되었다.

AHAR은 두 가지 자료원을 통해 이루어진다. 첫 번째는 CoC(Continuum of Care)의 특정 시점 집계(PIT : Point in Time Count)자료이고 두 번째는 HMIS의 서비스 이용기록 데이터베이스에 의한 것이다. 이 중 첫 번째 자료로는 거리노숙인과 시설이용노숙인을 횡단적 시점에서 전국수치를 산출하고 두 번째 자료로는 시설이용노숙인에 국한하여 연간의 종단적 측면에서 홈리스시설 서비스를 이용한 전국적 수치를 산출한다.

먼저 CoC의 PIT 자료에 의한 모니터링 부분에 대해 살펴보면, 전국적으로 1월 마지막 주 야간에 거리노숙인과 시설노숙인을 대상으로 홈리스 일제집계를 실시하는 것으로 되어있다. 아무래도 집계가 어려운 거리노숙인에 대한 부분에 관심이 모아지곤 한다. 홈리스에게 서비스를 제공하는 지역단위 대표체인 452개의 CoC가 동시에 집계를 수행한다. 원래 격년제로 실제 수치를 일제 집계하도록 하는 의무를 부여하고 있으나 많은 경우에 해마다 실제 집계가 이루어진다. CoC가 지역 내 홈리스집계와 보고에 참여하는 것은 HUD의 자금을 지원받기 위해서는 필수적인 사항으로 규정되어 있다. HUD에서는 CoC의 집계가 타당하고 신뢰성있는 것이 되도록 하기 위해 2005년 이후 홈리스 수 집계에 대해 공통의 지침서(Counting Guide)를 작성해 배포하고 있다. 이 지침은 거리노숙인(HUD, 2006b)과 시설이용노숙인(HUD, 2006a)에 대해 각각 작성되어 있다. 2010년에 발표된 2009년의 PIT 조사결과에서는 미국 전체적으로 643,067명의 홈리스 규모가 추정되고 있다(HUD, 2010). 이 중 63%는 시설홈리스, 37%는 거리홈리스이다. 또한 63%는 개인단위 홈리스, 37%는 가족단위 홈리스이다. 가족단위 홈리스는 21%가 거리생활을 하고 있어 우리나라와 마찬가지로 가족단위일 경우 거리생활보다 시설을 이용하는 비율이 개인단위 홈리스보다 높다. PIT의 경우에도 미국 전체적으로 실제 집계가 이루어진 것이 아니라 부분적으로는 추정이 포함된 수치이다. PIT를 위해 사용되는 집계 서식은 지역마다 상이하지만 대체적으로 전체 수와 아울러 하위인구특성(subpopulation) 몇 가지의 사항을 파악하도록 하고 있다.

그림 5. PIT를 위한 집계서식 사례(거리홈리스 대상)

Atlanta Enumeration Form¹⁵

2003 Sample Street Census Collection Instrument
 for the Metro Atlanta Tri-Jurisdictional Collaborative on Homelessness,
 covering the City of Atlanta, Fulton County, and DeKalb County

Homeless Census Tally Sheet for Census Area ID#: E047B003 (only one)
 Census Takers Names: Bob Smith, Jim Tucker, and Nancy Wright

# of Single ADULT MEN (18 or Older)	# of Single ADULT WOMEN (18 or Older)	# of Single YOUTH MALE (under 18)	# of Single YOUTH FEMALE (under 18)	# of Single Persons, Undetermined Age/Gender
III III III III III III	III III IIII	I		IIII
Total: 30	Total: 14	Total: 1	Total: 0	Total: 4

Count a person only once, EITHER as a single person (count above) OR as a person in a family (below).

FAMILY UNITS	# ADULT MEN (18 or older)	# ADULT WOMEN (18 or older)	# YOUTH (under 18)	# of Persons, Undetermined Age/Gender
Family 1	I	I	III	
Family 2		I	II	
Family 3		I	I	
Family 4	I	I	II	
Family 5	I	I	IIII	
Family 6				

Notes: 1) Some people in camper – can't tell how many.
 2) Looks like two people in car – can't tell gender or ages.

** 출처: HUD(2006b)

그림 6. PIT를 위한 집계서식 사례(시설홈리스 대상)

POINT IN TIME COUNT		
Sheltered Homeless		
Noon, January 25, 2005 - Noon, January 26, 2005		
Name of Facility	Name of person filling out form	Time and Date

How many actual beds does your facility have?

	Total # of Beds for Singles	Total # of Beds for Families
Emergency Beds		
Transitional Beds		
Permanent Supportive Housing		
Seasonal Beds		
TOTAL		

How many people did you serve during January 25th – January 26th?

Homeless Populations	Emergency	Transitional	Seasonal
1. Homeless Individuals			
2. Homeless Families with Children			
2a. Persons in Homeless Families with Children			
Total (lines 1 + 2a)			
Homeless Subpopulations	Emergency	Transitional	Seasonal
1. Chronically Homeless**			
2. Severely Mentally Ill			
3. Chronic Substance Abuse			
4. Veterans			
5. Persons with HIV/AIDS			
6. Victims of Domestic Violence			
7. Youth (-18 years of age)			

How many turnaways (i.e., people you could not shelter/house) did you have in this 24-hour period?

_____ # singles
 _____ # families
 _____ # persons in families

Please make any notations on the back of this form or use additional paper if needed. Your comments are very valuable to us.

If you have questions, please call Kristina Riera at 271-5055
Please return by February 4, 2005 to fax #: 271-5139 Attn: Kristina Riera

**PLEASE SEE DEFINITION ON BACK OF FORM

** 출처: HUD(2006a)

그림 7. PIT를 위한 집계서식 사례

Indicate date of last point-in-time count: _____ (mm/dd/yy)				
Part 1: Homeless Population	Sheltered		Unsheltered	Total
	Emergency	Transitional		
Number of Families with Children (Family Households):				
1. Number of Persons in Families with Children:				
2. Number of Single Individuals and Persons in Households without Children:				
(Add lines Numbered 1 & 2) Total Persons:				
Part 2: Homeless Subpopulations	Sheltered		Unsheltered	Total
a. Chronically Homeless (For sheltered, list persons in emergency shelter <i>only</i>)				
b. Severely Mentally Ill			*	
c. Chronic Substance Abuse			*	
d. Veterans			*	
e. Persons with HIV/AIDS			*	
f. Victims of Domestic Violence			*	
g. Unaccompanied Youth (Under 18)			*	
* Optional for Unsheltered.				

** 출처: HUD(2006a)

미국 홈리스 모니터링 체계의 두 번째 부분은 HMIS 데이터베이스에 의해 파악된 종단적 측면의 연간 서비스이용자 자료이다. HUD가 규정한 지침(HUD, 2004)에 따라 입력된 서비스 이용자 기록의 분석이라고 할 수 있다. 이는 자료의 특성상 거리생활을 하는 홈리스에 대해서는 자료분석이 불가능하고 시설이용 홈리스만 대상이 된다. 구체적으로는 응급숙터(Emergency Shelter), 전환주거(Transitional Housing)를 이용하는 개인과 가족 단위로 자료가 수집 분석된다. 이는 전수의 자료분석이라기보다는 표본조사의 성격을 가진다. 자료수집을 위해 CDBG(Community Development Block Grants : 지역사회개발보조금)를 받는 영역단위의 표본을 활용한다. 미국 전체적으로 3,142개 CDBG 영역을 지역단위 특성에 따라 몇 가지로 총화하고 102개 표본 CDBG를 활용하였다. 이는 전체 인구의 14%, CoC 인구의 16%를 포괄하는 규모이다. 이 표본에서 거대도시 지역은 자동적으로 당연포괄지역이 된다. 거대도시 지역은 인구대비 홈리스의 비율이 현저히 높기 때문이다. 일단 각 지역별로 개별 시설들의 자료정화(data cleaning)를 통해 표본지역 내 전체 숙소수용인원.bed)에 대한 추정치를 산정한다. 그

리고 각 표본 지역의 집계결과는 모집단 지역에 대해 층화된 범주별로, 서로 다른 대표성을 감안하여, 모수치를 추정하게 된다. 이런 방식에 따라 추출된 102개 표본 외에 자발적 참여지역(contributing community)이 정해진 기준에 따라 자료수집에 동참하여 추정의 정확성을 제고하고 있다. 해마다 표본과 자발적 참여지역의 수가 늘어나고 있는 추세이다. 이 HMIS를 통한 연간 집계치는 미국 전체적으로는 연간 1,558,917명의 홈리스가 홈리스 시설을 이용하고 있으며 이 중 개인단위 홈리스는 103만명, 가족단위 홈리스는 54만명인 것으로 추정하고 있다. 1일 평균적인 시설 이용 홈리스 인원은 개인 18만, 가족단위 15만 등 331,568명으로 추정하고 있다(HUD, 2010). HMIS 자료에 포함되어 전산화되는 내용은 앞의 <표 4>에서 제시한 바와 같다.

미국에서는 2007년 이후 해마다 AHAR 보고서가 채택되어 미국 전체의 홈리스 현황과 추이가 발표되고 있다. 펜실베이니아대학 등 민간 연구진과 HUD, 현장의 CoC 및 개별 시설과 조직의 종사자 등 민관학의 연계에 의해 모니터링 체계가 작동하고 있다. 이 모니터링 체계와 중앙정부의 전국적인 홈리스 지원프로그램은 미국 홈리스 문제의 완화에 상당한 실효를 거두고 있는 것으로 평가되고 있다.

미국 홈리스 모니터링 체계의 운영방식은 실제 집계와 통계적 추정을 결합하는 활용, 정부 자금을 지원받기 위해서는 해당 지역별 홈리스 정보 파악을 의무화하고 있다는 점, PIT 방식과 연간의 종단적 방식을 결합하여 활용한다는 점, 구체적인 집계의 지침을 만들어 통일성을 기하고 있는 점, 민관학 합동의 모니터링보고서를 채택하여 발표하고 있다는 점 등에서 우리나라에 함의를 주고 있다.

2. 일본의 홈리스 모니터링 체계

일본의 경우 홈리스 모니터링은 거리생활 홈리스에 초점을 두어 이루어진다. 일본은 2000년대 들어 제정된 ‘홈리스자립지원등에관한특별조치법(2002년 법률 제105호)’의 규정에 따라 홈리스 실태에 관한 전국조사를 수행하도록 되어 있다. 이 규정에 의거하여 국가는 전국조사를 운영할 책임을 지고 있어 모니터링 체계가 작동하게 된다. 홈리스 실태에 관한 전국조사결과는 홈리스의 자립 지원 등에 관한 기본방침을 책정하는 근거자료로 규정되고 있다.

일본의 홈리스 모니터링은 거리생활 홈리스에 대한 일제조사(PIT)와 표본설문조사가

결합된 방식을 취하고 있다. 특별조치법 제2조에서의 규정에 따라 홈리스를 도시공원, 하천, 도로, 역사 등 시설을 이유 없이 기거하는 장소로서 일상생활을 영위하고 있는 사람으로 정의하여 시설입소 홈리스는 초점이 아니며 조사대상은 거리생활 홈리스로 국한되어 있다.⁷⁾

일체조사의 경우에는 국가가 각 도도부현(광역지방자치단체)에 조사를 위탁하여 각 도도부현 관내의 시구정촌(기초지방자치단체)이 조사를 실시하는 것으로 되어 있다. 여기서 기본적인 조사의 내용은 홈리스의 수와 홈리스가 생활하고 있는 장소에 대한 것이다. 조사방법은 전국의 기초지방자치단체가 순회하면서 눈으로 파악하여 집계하는 방식을 취하고 있다. 보통 기초지방자치단체는 조사지역을 블록으로 구분하여 블록마다 카운터 기기 등을 사용해서 인원수를 조사했다. 집계장소는 도시공원, 하천, 도로, 역사, 기타 시설 등 5개 범주로 구분되며, 성별(남자, 여자, 성별 불명)로 각각의 인원수를 조사한다. 미국과 달리 기타의 하위인구집단(subpopulation) 범주는 조사가 이루어지지 않는다. 조사기간은 대상 지역이 매우 넓어 애로가 있는 상황 등을 제외하고는 원칙적으로 1일에 실시하는 것으로 하며, 낮에 실시하는 것으로 하고 있다. 경우에 따라 이동자를 파악하기 위해 야간에 조사하는 경우도 부분적으로 나타나고 있다.

다음으로 설문조사를 통한 생활실태조사는 도쿄23구, 정령으로 지정된 도시 및 100명 이상의 홈리스가 있다고 보고한 시로 조사대상을 정하고 있다. 이는 일본 전체 홈리스의 80% 이상이 거주하고 있는 범위에 해당한다. 각 지역에서 조사직전의 시점에 보고된 홈리스 추측 수치를 통해 설문조사 표본의 크기가 결정되었다. 도쿄의 23구의 경우에 조사 직전의 시점에 약 5,600명의 홈리스가 있다고 보고되었고 400명을 설문조사의 표본으로 삼았다. 오사카의 경우에는 8,600명 정도의 홈리스 규모가 추측되고 있어 설문조사 표본의 크기는 500명이다. 홈리스의 규모가 조금 작은 지자체의 경우에는 표본의 비율이 조금 더 높아지는 방식을 취하여 예를 들면 사이타마시의 경우 170명의 홈리스 규모가 추측되는데 설문조사 표본은 40명이다. 이에 따라 2,000명의 홈리스에 대한 설문조사가 이루어지는 것을 목표로 삼았다. 대략 전체 홈리스의 10% 정도에 대한 표본설문조사로 이해할 수 있다.

7) 일본은 홈리스가 주로 rough sleeper를 의미하므로 정주형 홈리스와 이동형 홈리스의 구별을 많이 활용하고 있다. 정주형 홈리스란 텐트, 오두막 등을 일정한 장소에 보유하여 잠자리로 활용하는 경우를 말한다.

조사방법은 설문조사표를 활용한 개별면접조사를 활용한다. 각 시구는 조사지역을 각 블록별로 구분하여 블록마다 조사일을 정해 개별면접조사를 실시하는데 조사를 실시하기 전에 10일 동안 블록 내 홈리스에 대해 조사를 실시하는 것을 알리고, 협력을 요청하는 것과 함께 가능한 한 홈리스와 대화가 가능하도록 준비한다. 조사기간은 개별면접 조사의 특성 상 약 20일 정도의 기간으로 설정된다. 조사장소는 공원, 하천 등 홈리스의 거주장소를 거점으로 했다. 원칙적으로는 저녁때까지 조사를 완료하는 것으로 했지만 조사대상자의 이해를 얻을 수 있는 경우에는 야간 조사도 가능하게 하였다. 이 생활 실태 설문조사에서 주된 내용은 대략 다음과 같다.

표 7. 일본의 홈리스 생활실태 표본설문조사 주요내용

구분	내용
조사대상자의 연령별 현황	수, 연령
거리생활 관련	- 거리생활 형태(정주 여부, 생활장소), 노숙기간, 근로 여부 및 수입내역, 월 평균 소득
거리생활을 하게 된 경위	- 거리생활 직전 직업 및 고용형태, 가장 장기간 종사했던 직업, 거리생활에 이르게 된 이유, 거리생활 직전 주거유형 및 주거비 부담(임대료 및 주택대출금), 거주지역
건강상태와 복지제도 등의 이용현황	- 건강상태 및 치료 여부, 복지제도 이용현황(복지사무소 상담 경험, 컴퓨터 이용 희망 여부, 자립지원센터 이용 희망 여부, 생활보호 수급 경험 여부, 외부 지원 경험 여부 및 주요 지원내용)
자립 관련	- 희망하는 생활, 구직 활동 여부 및 구직 분야, 구직 활동을 하지 않는 이유, 희망하는 직업, 취직을 위해 필요한 지원, 자격증 취득 여부 및 종류
생활력	- 출신지, 결혼 여부, 최근 1년간 가족 및 친척과의 연락 경험, 주민표 보유 여부 등

이러한 모니터링을 통해 일본은 2003년 25,296명, 2007년 18,564명, 2009년 15,759명의 거리생활 홈리스를 확인하고 있다. 그리고 이 실태조사의 결과 등을 통해 서구와 비교하여 노령홈리스 문제 등 일본의 독특한 홈리스 측면에 대한 관심도 높아지고 있다(김수현, 2010).

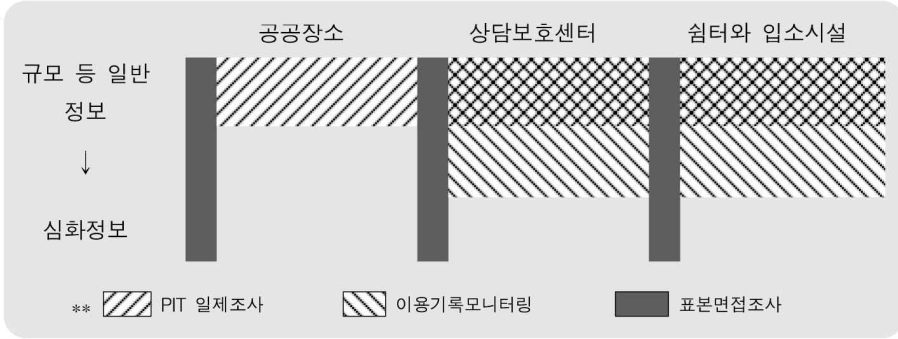
일본의 홈리스 모니터링은 일제집계와 아울러 일정 비율의 거리 홈리스에 대한 표본 설문조사를 병행하고 있다는 점에서 특히 모니터링 체계의 초기에 진입하려는 우리나라에 유용한 함의를 주고 있다.

IV. 한국 홈리스 모니터링 체계 구축의 쟁점

우리나라에서는 특히 사회적 배제, 주거배제의 관점에서 전체적으로 홈리스 문제를 조망해야 할 필요성이 높다. 하지만 현안으로서 노숙인의 규모와 실태에 대해 파악하고 모니터링 체계를 구축하는 점에서는 우선 협의의 개념인 노숙인에 초점이 두어지는 것이 현실적인 선택이 될 수 있다. 모니터링의 역량이 되지 않는 상태에서 광의의 홈리스 전체를 모니터링하려는 시도는 자칫 부정확한 정보수집이나 정보수집의 불가능성으로 귀결될 수 있기 때문이다. 그렇다면 우리나라 홈리스 모니터링 체계에서 일차적으로 초점을 둘 대상은 미국과 유사하게 거리생활 홈리스와 시설거주 홈리스로 설정하는 것이 적절할 수 있다. 그리고 미국과 일본의 모니터링 체계에서 의미 있는 방식이라 생각되는 방식을 결합하여 PIT 집계, 종단적 시설이용기록 집계, 표본설문조사를 병행하는 것을 시도할 수 있다.

홈리스 규모를 추정하고 모니터링하는데 주요한 이론적 쟁점을 집계의 원천, 중복과 누락을 방지하기 위한 정보(Clarifying Information), 관찰시간과 기간, 표본활용과 전수집계의 방법 등 네 가지로 논의하곤 한다(Burt, 2004). 사실 우리나라의 경우 아직까지 방법을 공식화하면서 홈리스에 대해 모니터링을 수행해 본 경험이 극히 빈약하다. 그간 공공의 집계는 그 방식에 대한 논의나 개방성이 없었고, 민간에 의해 2010년 말에 이루어진 거리생활 홈리스 규모집계와 전국 상담보호센터 이용기록 분석이 거의 유일한 상황이다. 기존의 정보나 경험이 취약한 상황에서는 단순한 내용의 정보 수집을 우선으로 하고, 복합적인 방법을 채택하는 것이 적절할 수 있다. 그리고 모니터링의 과정 자체를 발전시킬 수 있도록 하기 위해서 전국적인 확정수치를 추측하는 것보다 모니터링의 범위와 방법 자체를 분명하게 공개하여 이후 이 정보에 기반한 누적적인 발전을 도모하는데 초점을 둘 필요가 있다.

그림 8. 모니터링 방법과 조사범위 및 정보 수준



모니터링 방식에 따라 포함되는 대상의 범위와 얻어지는 정보의 수준은 서로 달라지게 된다. [그림 8]에서 처럼 PIT 방식의 일제조사는 가장 넓은 범위를 포함하지만 정보의 수준은 낮고, 서비스 이용기록 분석과 면접(설문)조사로 갈수록 대상 범위는 좁아지지만 정보의 수준은 깊어진다.

PIT 방식에 의해 거리와 시설 홈리스를 대상으로 실행하는 수의 집계, PIT 집계 보완적으로 활용될 표본설문조사, 시설 홈리스를 대상으로 하는 연간이용기록의 분석을 모두 병행해서 시도한다는 것을 전제로 할 때, 이 각각의 방법에서 고려해야 할 사항들이 있다.

1. PIT 일제조사에서의 고려사항

PIT 일제조사의 경우 거리에서 생활하는 홈리스에 대한 집계가 관건이 된다. 시설을 이용하는 홈리스의 경우 특정 시점에서 그 수를 집계하는 것이 그리 어려운 과제는 아니다. 때문에 PIT 방법에서의 초점은 거리생활 홈리스에 두어진다. 그리고 이와 관련하여 소위 공공장소기법(Public Places Method)의 제반 사항들이 특히 쟁점이 될 수 있다. 공공장소에서의 PIT 집계는 거리에서 수를 세는 것(street count), 거리에서 수를 세면서 면접을 수행하는 것(street count with interview), 거리의 서비스 장소에서 선별하는 것(screening at service location) 등이 주된 방법이 된다. 기본적으로 공공장소에서의 집계는 수를 세는 것에 집중하게 된다. 보조적 정보수집은 부차적인 필요에 따

라, 혹은 신뢰성 검증을 위한 수단으로 활용될 수 있다.

그림 9. 공공장소에서의 홈리스 집계를 위한 서식 사례

Seattle Enumeration Form¹⁴

Count Area _____

One Night Count of the Homeless
 October 17, 2003

We found these people:

WHO	TALLY	TOTAL
Men		
Women		
Gender Unknown		
Children (under 18)		
TOTAL COUNTED		

In these locations: (one tally for each person)

Benches			THESE FIGURES NEED TO MATCH
Parking Garages			
Cars/Trucks <small>Assume 2 people per vehicle average</small>			
Hand-Built Structures <small>(lean-to, tent, etc.) Assume 2 people per structure average</small>			
Under roadways/bridges			
Doorways			
City Parks			
Bushes/undergrowth			
Bus Stops			
Alleys			
Walking Around			
Other (Specify):			
TOTAL PER			

출처: HUD(2006b)

우선 고려해야 할 중요한 사항은 장소의 문제이다. 어디서 홈리스의 수를 세어 집계할 것인가 하는 점인데 이에 대해서는 두 가지 방식이 있다. 하나는 홈리스가 많이 있다고 알려진 장소에 가서 수를 세는 것(소위 Known Location 방법)이고 다른 하나는 정해진 구역 내의 모든 장소에서 홈리스를 발굴하여 수를 세는 것(소위 Every Block 방법)이다. 모든 구역에서 집계하는 방식은 우리나라의 여건상 그 실행이 어려운 방법이 될 것이다. 우리나라의 경우 알려진 지역을 중심으로 하되 집계가 이루어진 지역과 구체적인 장소를 분명히 명기하는 것이 실용적인 방법이 될 것이다. 이 경우 알려진 지역에서도 구체적인 집계 장소와 위치가 분명히 명기되어야 한다. 구역지도를 활용하는 방법이 사용될 수 있다. 하지만 예를 들어 해당 지역 내에서도 건물의 주차장이나 화장실과 같이 집계에 포함되지 않은 장소가 있었는지에 대해 확인가능하여야 한다. 외국의 홈리스 집계에서도 이를 감안하여 집계가 이루어진 구체적 장소를 표시하도록 하는 집계서식을 활용하곤 한다. HUD의 지침내용인 [그림 9]의 사례에서도 이러한 점을 볼 수 있다.

홈리스들이 많이 이용하는 서비스 장소에서 수를 집계하는 방법도 흔히 활용된다. 예를 들어 급식소나 피복류 등 물품 지급장소에 물품이나 서비스 제공시간에 홈리스의 수를 집계하는 방식(Service-Based Method)이다. 우리나라에서도 이 방법이 병행될 수 있으나 중요한 점은 실제 관찰된 홈리스의 수만이 포함되도록 하는 것이다.⁸⁾ 거리 서비스 제공 현장에서 집계한 경우, 다른 위치에서의 홈리스 집계와 중복이 발생할 우려가 높아지므로 이에 대한 통제가 중요하다.

미국의 AHAR의 경우 452개의 CoC가 거의 전국을 포괄하는 영역에 대해 집계를 하는 것이 가능하고 이에 기반하여 전국수치로 환산(Exploration)하고 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 전국 수치로의 환산에 초점을 두기보다는 집계에 포괄이 가능한 지역을 명기하며 이를 차츰 확산해가는 점진적 방법이 적절할 것으로 보인다. 그리고 거리생활 홈리스와 노숙인 쉼터 거주자 외에 적어도 상담보호센터와 부랑인복지시설 거주인까지도 우선적으로 집계에 포함하는 것이 최소한의 협의 홈리스 범주에도 부합하는 것으로 판단된다.

8) 예를 들어 노숙인 쉼터에서의 PIT 집계가 이루어진다면 입소생활하는 것으로 등록되어 있는 입소자 명부의 수치가 아니라 집계 시점(혹은 시간대)에 해당 쉼터에 실제로 있는 홈리스의 수가 집계에 포함되어야 한다는 의미이다.

PIT 집계에서는 시간의 문제도 중요한 이슈가 될 수 있다. 월(月), 일(日), 주(周) 각각의 단위별로 감안해야 할 사항이 있다. 어느 나라에서나 거리생활을 하는 홈리스는 동절기보다 하절기에 많이 관측이 된다. 그리고 공공부조 수급이 이루어진 직후에는 공공장소에서의 관측이 줄어드는 경향이 있다. 요일이 영향을 미친다는 논의도 있다. 하루 중의 시간대에서도 주간, 야간, 심야, 혹은 이른 새벽 등의 시점이 관측되는 홈리스의 수에 영향을 미친다. 특히 당일의 날씨도 영향을 많이 미친다. 그리고 일제조사의 특성 상 주변지역에서 한번 관측되었던 홈리스가 다시 다른 장소에서 중복으로 집계되는 일을 막아야 한다. 때문에 일제조사의 시점 간격은 홈리스의 이동성을 감안하여 이보다 짧게 설정되어야 한다.

집계 대상의 명확화(identification)도 중요한 논란점이 될 수 있다. 관찰된 대상을 집계할 홈리스에 포함시킬 것인가의 문제에서는 주로 집계자의 판단(Enumerator Judgement)이 많이 작용할 수밖에 없다. 하지만 서구에서는 집계자의 판단 외에 대상자로 적절한지를 확인하기 위한 선발질문(Screener Question) 방법을 활용하기도 한다. “지금 지내는 곳이 앞으로도 잠자리로 계속 이용하려는 곳입니까?”와 같은 방식이다. 하지만 실제 공공장소의 홈리스에게 선발질문을 활용하는 것은 용이하지 않다. 따라서 집계자의 판단에 기초하는 것은 불가피하다. 단, 집계 지침의 제공과 사전 교육 등으로 집계의 정확도를 제고하려는 노력은 중요하다. 이 때문에 집계의 주체를 누구로 하는가 하는 점도 부각된다. 적어도 일정 기간의 홈리스 아웃리치(outreach) 활동경력을 갖춘 사람이 집계자나 집계 팀에 포함되는 것이 적절하다. 그리고 집계자는 2인 이상의 팀으로 구성되는 것이 필요하다.

이 같은 이슈는 서로 얽혀있는 선택의 문제이다. 우리나라의 상황에서 현재 집계되지 않고 있는 홈리스(uncounted homeless⁹⁾, uncountable homeless¹⁰⁾)를 최대한 집계하기 위해서는 Known Location 방법보다는 Every Block 방법을 많이 활용하는 것이 좋을 것이다. 이 경우 집계자의 수가 문제가 되므로 홈리스 문제에 대한 관심이 높은 철도노조나 자율방범대연합회 등의 자원봉사활동을 끌어들이면 효율적일 수 있다. 그런데 이 경우에는 정확하게 집계하지 못하는 위험성이 더 커질 수 있다. 때문에 가장 적

9) 이는 집계장소와 범위에 포함되어 있으나 집계자가 포착하지 못하는 경우의 홈리스를 의미한다.

10) 이는 집계장소나 집계범위에 포함되어 있지 않은 홈리스를 의미하며 이 경우 집계자의 노력이나 기술에 관계없이 원칙적으로 집계에 포함되지 못한다.

절한 방법을 모색한다는 것은 장단점의 교환(trade-off)을 염두에 두고 방법의 적절한 조합지점을 선택해야 한다. 방법의 선택은 가급적 관련된 민관학의 합의를 통해 구축되는 것이 바람직할 것이다. 그리고 이 선택된 방법에 대해서는 구체적인 지침서를 제작하여 배포하는 것, 그리고 흡리스 일제 모니터링이 있을 것이라는 사전의 홍보와 공개도 필요하다.

우리나라의 경우 1년에 한 번을 기준으로 하는 PIT 집계를 상정한다면 대략적인 틀과 관련된 몇 가지의 제언이 가능하다. 첫째, 일제조사의 시점은 매해 10월 둘째 주의 수요일 20시에서 익일 05시까지로 하되 날씨에 따라 지역별로 날짜를 조절하도록 한다. 둘째, 집계 지역은 집계가 가능한 책임주체가 있는 지역으로 국한하고, 지역 내에서도 집계가 이루어지는 구역(block)을 명시한다. 이 구역은 일단 흡리스가 많은 것으로 알려진 곳(Known Place)을 기반으로 한다. 셋째, 집계 장소는 알려진 공공장소와 노숙인 쉼터, 상담보호센터, 부랑인복지시설로 하며 이 역시 명시한다. 넷째, 집계주체는 소규모 구역별로 2인 이상의 팀으로 구성하되, 해당 지역에서 흡리스 아웃리치 경력을 6개월 이상 보유한 사람을 포함하도록 한다. 한 팀이 집계하는 수는 원칙적으로 100명을 넘지 않도록 구역은 소규모화한다. 다섯째, 집계에 포함되는 기준은 “목적 없는 배회, 공공장소에서의 수면과 음주, 부적절한 위치에서 앉거나 누워있는 것, 장소에 현저히 부합하지 않는 복장과 외모, 이상행동, 아웃리치 경력자가 흡리스인 것으로 기존에 면식이 있는 경우”와 같이 제시하여 집계자의 판단에 의하도록 한다. 마지막으로 이러한 집계의 방식에 대한 내용은 일제조사 이전에 민관학 협력체계를 통해 지침서로 작성한다.¹¹⁾

2. 연간 흡리스 서비스 이용기록 모니터링의 고려사항

일제조사와 달리 연간 이용기록 모니터링은 종단적 의미에서의 자료수집이다. 그리고 흡리스를 직접 접촉하여 확인하는 것이 아닌 간접적인 형태의 모니터링에 해당한다. 대신 수집되는 자료의 내용은 보다 많아질 수 있다. 일제조사가 기본적으로 흡리스와 하

11) 이 밖에도 집계의 정확성을 제고하기 위해 예비조사나 사전적으로 계절별 집계를 실행하는 것, 집계 직후 후속조사(Next Day Survey)를 실행하는 것, 집계의 정확도를 산출하여 확인하기 위한 Plant-Capture 방식을 실행하는 것 등의 기술적 보완이 가능하다.

위 인구집단별 총 수를 파악하는 것에 국한된다면 연간 기록 분석을 통한 모니터링은 숫자의 파악에 국한되지 않으며 수집되는 자료의 내용적 측면이 더 큰 의미를 가진다. 홈리스 모니터링 체계를 통해 수집이 필요한 자료의 (최소한의)내용은 <표 5>에서 제시된 바 있고 사실 이 대부분은 일제조사를 통해서가 아니라 연간 이용기록을 통해서 접근이 가능한 것이다.

홈리스 서비스 이용기록의 분석은 우리나라에서 상담보호센터의 기록에 대해 최근 몇 년 간의 분석을 민간 자체적으로 시도한 바 있다. 이 자료는 거리생활 홈리스에 대한 정보를 얻기는 어렵다. 따라서 노숙인 쉼터, 상담보호센터, 부랑인복지시설을 기본으로 하고, 임시주거지원 운영기관을 통해 임시주거비가 지원되는 홈리스를 추가하는 정도의 범위를 생각할 수 있다. 이는 미국의 경우에도 응급쉼터와 전환주거가 대상에 포함되었고, 영구적 지원주거(Permanent Supportive Housing)는 포함되지 않았던 점에 비추어 우리나라도 비슷한 성격의 대상자를 정보수집의 대상으로 삼는 것을 고려할 수 있다.

홈리스 이용기록의 분석이 가능하기 위해서는 해당 시설이나 서비스 제공주체가 동일한 기록체계를 운용해야 한다. 미국의 HMIS와 마찬가지로이다. 대개의 경우 홈리스에게 서비스를 제공하는 조직에서는 이용자에 대한 기록체계를 가지고 있기 마련이다. 홈리스 이용기록의 방식에 대해 세 가지 수준으로 이야기하곤 한다. 가장 낮은 수준에서는 분절적 기록체계(Segmental Approach)로 이는 각 서비스 조직이 고유한 기록원칙과 방식을 가지고 있는 것이다. 두 번째는 No Wrong Door Approach로 서비스 조직은 상호간에 공통적인 기록체계와 기록방식을 유지하는 것이다. 특정 홈리스가 어느 시설에 가든지 상관없이 같은 기록방식으로 같은 정보가 모이게 된다는 것이다. 세 번째는 중앙집권화된 방식(Centralized Approach)으로 전산시스템이 하나로 연결되어 각 조직이 입력하는 정보는 실시간으로 통합되고 조회가 가능해지는 것을 의미한다(Burt, 2004).

현재 우리나라는 분절적 기록체계를 가지고 있다. 한 상담보호센터의 기록은 다른 상담보호센터의 기록자료와 쉽게 통합될 수 없고 서로 다른 방식으로 자료가 만들어지고 있다. 그런데 연간 이용기록을 분석하고 모니터링하기 위해서는 적어도 두 번째의 수준인 No Wrong Door Approach는 가능해야 한다. 이를 위해서는 최소한의 필요정보를 기록하는 스프레드시트를 동일한 방식으로 사용하기만 해도 가능해진다. 예를 들어 이

용자의 성별에 대해서 어느 시설이나 기록을 하고 0은 여성, 1은 남성을 의미한다는 것을 통일하여 같은 기록방식을 취하는 식이다. 이는 기술적으로 어려운 일은 아니다. 특정 기록방식을 사용하도록 표준화하는 과정을 민관학 합의에 의해 도출하는 것이 관건인데 여기서 핵심은 공공이 행정적 권한을 발휘하는 것이다.

이 기록체계에 기록되어야 하는 사람의 범위에 대해서도 결정되어야 한다. 노숙인 쉼터의 경우 연간 이용자의 파악에 큰 어려움이 없을 수 있지만, 상담보호센터의 경우 연간 이용자의 범위는 다소 모호하다. 특히 이용기록이 어느 수준의 이용자부터 모아져야 하는가에 대해서는 명확한 합의가 필요하다. 현재 많은 상담보호센터는 임시숙소로 이용하는 사람에 대해서는 간략한 기록을 남기는 경우가 많다. 비교적 고가의 물품을 배포하는 경우에도 마찬가지이다. 하지만 식사를 하고 가는 홈리스에 대해서는 대개 개인 기록을 남기지는 않고 있다. 세면세탁 등 편의 이용에 대해서도 개인기록이 없는 경우가 많다. 따라서 기록이 취합되어야 하는 최소한의 서비스 범위 역시 공통적으로 합의가 이루어져야 한다.

우리나라의 현재 상황을 감안할 때, 중앙집권화된 방식의 사용은 전산체계의 구축에 상당한 번거로움이 예상되므로, 통일된 자료기록의 서식과 방법을 규정하고 이를 수집의 대상이 되는 시설에 제공하는 방식이 현실적인 제안이 될 것이다. 그리고 기록의 범위는 ‘숙박’과 ‘임시거주비 지원’ 등 주거의 성격으로 서비스가 이용된 경우를 공통적으로 포함하는 것이 적절하다. 복지부나 국토부 등 중앙정부의 예산지원 사업에 참여하기 위해서는 동일한 기록체계를 사용하고 이 자료를 일정 기간(연 단위)에 맞추어 제출하도록 하는 조건을 공식화하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 이 서비스 이용기록을 누적분석하는 것에서도 전국적인 추정을 활용하기보다는 모니터링 초기인 우리나라의 상황에 맞추어 집계에 참여하는 지역과 시설을 명시하고 이를 점차 늘려 나가는 방식을 취하는 것이 합당하다.

이 서비스 이용기록은 낙인(stigma)과 관련될 수 있어 정보인권의 문제에 대해 민감할 필요가 있다. 특히 홈리스는 사회적 낙인이 심한 대상에 해당하므로 정보인권 이슈는 중요하게 부각될 수 있다. 우리나라에서도 2000년대 초 서울지역에서 노숙인 신상 정보의 수집에 대한 부분이 크게 논란이 되었던 적이 있다. 정보의 수집과 활용에 대한 명확한 기준과 지침이 공식화될 필요가 있다. 일정 기간이 지난 정보를 파기하는 것, 직접적 개인 신상과 관련된 정보(이름과 주민등록번호) 부분은 포함하지 않고 삭제하는

것 등의 방법도 모색될 수 있다. 하지만 종단적 정보를 누적하고 중복과 누락을 최소화한 홈리스의 추이를 파악한다는 목적을 위해서는 식별을 위한 개인정보가 필수적일 수밖에 없다. 적어도 현재 우리나라의 일반적 사회보장에서 사용되는 전산정보체계, 예를 들어 소위 '사동망(사회복지통합정보망)'에서 준수되어야 하는 기준을 내용적으로 참조하되, 이와 같거나 이보다 다소 엄격한 정보 보안 기준을 설정할 필요가 있다. 정보인권과 관련된 지침의 작성 과정에서는 홈리스 옹호단체나 인권단체와의 협의를 거치는 것이 사회적 합의 과정으로서 유용할 것이다.

PIT 방식을 이용한 일제집계와 마찬가지로 이 부분의 모니터링에서도 단일한 지침을 만들어 이를 현장에 배포하고 정확한 활용법을 교육하는 것이 중요하다.

3. 기타 고려사항

건강과 관련된 정보, 정신건강이나 약물상태와 관련된 정보, 전반적 생활사에 관한 정보 등 몇몇 측면에서의 정보는 매우 중요하지만 그 수집이 일제집계나 서비스 이용기록에 쉽게 포함될 만큼 단순하지는 않다. 이는 소위 영역별 선택적 정보라 할 수 있다. 홈리스에 대한 표본 설문조사를 통해 수집되는 것이 필요하다. 홈리스 모니터링 체계를 통해서 이루어지기 보다는 연구진이나 민간체계에서 별도로 수행되어야 할 자료수집이겠지만 홈리스 모니터링 체계구축의 초기에서는 관련된 내용을 취합하여 일제조사에 수반되는 홈리스 표본조사를 통해 정보를 수집하는 것도 필요하다.

한편 의료와 관련된 정보체계는 진료소를 기반으로 하여 별도로 구축·관리하는 것이 불가피할 수 있다. 일반 홈리스 서비스 이용기록이나 일제조사 자체에서는 건강이나 의료에 관련된 정보의 모니터링은 그 수준이 극히 제약될 수밖에 없다. 이후 필요에 따라 홈리스 모니터링 체계에서 의료적 정보의 결합될 수는 있겠지만 현재로서는 어려운 여건이다. 의료적 모니터링은 현재 부분적으로 내용이 축적된 진료소 체계 등을 활성화하는 방법을 취하는 것이 현실적이다.

V. 맺음말

우리나라에서도 홈리스에 대한 지원법률안의 논의가 많이 나타나고 있다. 지방이양사업으로 노숙인 지원업무가 규정된 2005년 이후 종합적인 대책수립의 미흡함이 반복적으로 지적되면서 나타난 양상이라 할 수 있다. 현재 여러 정당과 의원들이 법률안을 제안하고 있는데 그 대부분에서 실태조사 및 종합계획 수립에 대한 내용을 규정하고 있다. 홈리스 모니터링 체계의 구축은 이와 직결되는 과제라 할 수 있다.

최근 들어 한국의 홈리스 정책은 생활시설 일변도에서 벗어나 주거지원정책과의 연결이 쟁점이 되는 상황이 나타나고 있다. 이에 맞추어 현대화된 홈리스 지원체계를 갖추기 위해서는 정확한 정보를 가지는 것이 중요하다. 단지 자선적인 구제 프로그램이나 눈에 띄지 않도록 하는 비가시화 접근을 고수한다면 오히려 홈리스에 대한 정보를 의도적으로 축소하거나 논의대상이 되지 않도록 하는 입장을 취하게 될 것이다. 구제를 넘어서 주택, 노동, 사회보장의 공공 프로그램으로 홈리스 지원을 추진하기 위해서는 홈리스에 대한 모니터링 체계를 구축하는 것이 전제조건이다.

최근 홈리스 모니터링에 대해 중앙정부가 과거에 비해 더 적극적인 태도를 취하고 있는 것은 매우 고무적이다. 민관 합동의 홈리스 모니터링 체계가 시도되고 가급적 공공의 예산과 행정적 책임 하에 공식적인 홈리스 모니터링 보고서가 채택되는 것이 필요하다.

한편 본 연구는 홈리스 모니터링에 대한 논의를 전개하면서 홈리스의 개념을 혼란스럽게 혹은 협의로 사용하고 있는 한계를 가지고 있다. 홈리스를 주거취약성의 연속선상에서 조망해야 한다는 점들을 소개하였지만, 홈리스 모니터링 체계와 관련해서는 협의의 노숙인 범주에 해당하는 규모와 정보를 파악하는 것에 국한된 논의를 전개하였다. 이는 논의의 실용적 측면에 집중하면서 나타난 제한점이다. 쪽방과 고시원 등 다양한 형태의 주거취약성에 대한 문제제기와 정책적 접근은 중요하다. 이에 대한 실태파악 역시 큰 의미를 가진다. 본고에서는 여기에 이르는 논의는 포괄하지 못하고 있다. 이는 본 연구의 한계이면서 동시에 홈리스 모니터링의 어려움과 관련되기도 한다. 다른 정책 모니터링의 대상은 통상 인구학적 특성이나 진단에 기반하여 구분되고(장애인, 아동, 노인 등) 혹은 공식적인 행정자료를 통해 일차적인 자료가 구축(소득, 재산, 범죄, 학대)될 수 있어 상대적으로 용이하게 자료수집의 표적을 설정할 수 있다. 그러나 홈리스의

경우 시간에 따라 자주 변하는 ‘상태’로 규정되는 것이고 행정적 자료가 전혀 수집되어 있지 않은 영역이다. 행정적으로는 비공식적 영역이고 자료수집의 주체 역시 모호하다. 무엇보다도 자료수집 대상의 범위가 불분명하다. 때문에 홈리스 모니터링은 다른 복지 정책 대상 모니터링에 비해 어려움이 많다.

이에 따라 본고에서는 자료수집 대상범위를 분명하게 하기 위해서 현재 노숙인 개념으로 지칭되고 있는 범주에 국한시켰고 협의의 홈리스 개념을 활용하였다. 그러나 노숙인 범주에 집중된 협의의 홈리스 모니터링 체계 논의는 향후 전반적 주거취약성에 대한 논의로 확장될 필요가 있다. 홈리스 범주를 협의로 설정하는 것은 개인적 취약성에 초점을 두게 하여 주거보장 확대라는 필수적인 전제조건을 경시하게 만들 우려가 높다. 쪽방, 고시원, 다중이용시설에 상시 거주하는 경우 등 전반적 주거취약계층에 대한 모니터링의 방법과 체계에 대한 논의가 앞으로 중요해질 것이다. 이는 여기서 다루지 못하여 후속연구의 과제가 된다. 또한 정책적으로도 주거취약계층 전반을 포괄할 수 있는 모니터링 체계를 중장기적으로 모색해야 할 것이다.

남기철은 서울대학교 사회복지학과 대학원에서 석·박사학위를 받았으며, 현재 동덕여자대학교 사회복지학과에서 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지역사회복지와 빈곤문제 부분이며, 현재 노숙인복지, 주거취약계층문제와 주거복지 등을 연구하고 있다. (E-mail: kcnam@dongduk.ac.kr)

참고문헌

- 김선미(2004). 미국의 홈리스 지원대책과 민간의 주거지원활동. 도시와 빈곤, 66, pp. 20-46.
- 김수현(2010). 일본의 홈리스, 그 특수성과 보편성. 2010 한일홈리스연구교류회자료집, pp.29-62.
- 남기철(2009). 노숙인복지론. 경기: 집문당.
- 남기철(2010). 한국의 노숙인 주거지원 성격과 유형. 2010 한일홈리스연구교류회자료집, pp.331-367.
- 서종균(2011). 2010년 거리노숙인 현황조사 결과. 2010년 전국홈리스 실태조사 결과 발표회 자료집, pp.7-31.
- 이태진(2009). 경제위기에 따른 주거빈곤 개선방안. 보건복지포럼, 148, pp.43-55.
- 정원오 외(2005). 노숙인 인권상황 실태조사. 서울: 국가인권위원회.
- Burt, M. R.(2004). Homelessness, Definition and Estimates, In D. Levinson(eds.). *Encyclopedia of Homelessness*. SAGE. pp.233-239.
- Edgar, B.(2009). *European Review of Statistics on Homelessness*. FEANTSA.
- Erickson, V. L.(2004). Hidden Homelessness, In D. Levinson(eds.). *Encyclopedia of Homelessness*. SAGE. pp.204-208.
- FEANTSA(2008). *ETHOS*. <http://www.feantsa.org>에서 2010.10.12. 인출.
- HUD(2004). *Homeless Management Information Systems(HMIS): Data and Technical Standard Final Notice*.
- HUD(2006a). *A Guide to Counting Sheltered Homeless People*.
- HUD(2006b). *A Guide to Counting Unsheltered Homeless People*.
- HUD(2010). *The 2009 Annual Homeless Assessment Report*.
- James, F. J.(1992). New Methods for Measuring Homelessness and the Population at Risks. *Social Work and Research Abstracts*, 28(2), pp.89-115.
- Shinn, M.(2010). Homelessness, Poverty and Social Exclusion in the United States and Europe. *European Journal of Homelessness*, 4, pp.19-44.

- Speak, S. & Tipple, G.(2004). Housing and Homelessness in Developing Nations. In D. Levinson(eds.), *Encyclopedia of Homelessness*. SAGE. pp.270-277.
- Toro P. A. & Warren, M. G.(1999). Homelessness in the United States : Policy Consideration. *Journal of Community Psychology*, 27(2), pp.119-136.

A Study on Homeless Monitoring in Korea

Nam, Ki Cheol

(Dong-Duk Women's University)

It requires exact data to establish an effective homeless support system. This study aims to explore a way to establish a monitoring system that can provide these data to help identify the number of the homeless and its trends as precisely as possible. According to data from the Ministry of Health and Welfare, there are approximately 5,000 or less homeless people in Korea, but the count resulted from their unsystematic monitoring is not correct. It is pointed out that there are methodological weaknesses in homeless counting and enumeration in Korea. The Point In Time Count and the Homeless Management Information Systems in the US, Point In Time rough sleeper counts and the sample survey method in Japan are reviewed as foreign advanced cases. With these cases as a reference point, the study examines theoretical and practical issues of introducing a homeless monitoring system in Korea. It is suggested that the PIT counting method, annual homeless service data analysis, and the sample survey method should be combined and a formal report on the homeless monitoring should be published in Korea.

Keywords: Homeless, Homeless Welfare, Homeless Counts, Homeless Monitoring System